

基本通信서비스産業의 進入規制緩和와 規制의 經濟理論

金 胤 秀*

< 目 次 >

- I. 머리말
- II. 基本通信서비스産業의 進入規制와 市場失敗論
- III. 規制의 經濟理論과 基本通信서비스産業의 進入規制緩和
- IV. 맺음말

I. 머리말

音聲電話로 대표되는 基本通信서비스産業¹⁾은 自然獨占産業으로 인정되어, 전통적으로 독점적인 規制體制가 유지되어 왔다. 독점적 규제의 근거는 通信網이 갖는 消費外部性 및 생산측면에서의 規模의 경제 및 範圍의 경제였다. 그런데 미국을 중심으로 한 장거리전송기술과 마이크로웨이브기술의 발전으로 기존의 장거리전화 요금보다 저렴한 가격으로 경제적인 迂廻通信(bypass)이 가능하게 됨으로써, 장거리전화시장²⁾에 신규진입하려는 기업들의 요구가 끊임 없이 제기되었다. 결국 1980년대 중반 美·日·英 등 선진국을 중심으로 100년 전통의 자연독점체제가 와해되고 장거리전화시장에서는 경쟁이 도입되었

* 韓國通信 研究開發團, 政策動向研究室

- 1) 전기통신서비스 산업은 서비스 내용의 관점에서 음성전화인 기본통신서비스산업과 데이터통신을 중심으로 하는 부가가치통신서비스산업으로 분류된다. 본 논문에서는 기본통신서비스산업만을 논의의 대상으로 하며, 특별한 언급이 없는 한 전기통신서비스산업은 기본통신서비스산업을 지칭하는 것으로 한다.
- 2) 장거리전화는 시외전화와 국제전화를 포함한 개념이다.

다.³⁾

한편 한국에서도 1989년 2월 22일 미국에 의해 일방적으로 통신분야의 優先協商國家로 지정된 이후, 1990년 7월 경쟁의 도입과 競爭構圖의 정착을 기본 목표로 하는 통신사업구조 조정계획이 발표되었다.⁴⁾ 이 구조조정안에 따라 국제전화시장에서는 DACOM이 제 2사업자로 지정되어 1991년 12월부터 이미 서비스를 개시하였고, 이동통신서비스 시장에서는 한국이동통신(KMTC)이외에 제 2사업자가 추가로 지정되도록 하여, 기존의 公衆通信事業者의 독점영역에 제한적 형태의 경쟁이 허용되는 大地變動이 발생하였다.

이러한 전기통신서비스 산업에서의 進入規制緩和를 이론적으로 분석하기 위해서는 우선 그 선행작업으로 進入規制의 설정 자체에 대한 이론, 즉 정부규제에 대한 이론적 검토가 필수적이다. 정부규제에 대한 이론으로는 전통적인 厚生經濟學에 입각한 市場失敗論과 1971년 Stigler의 논문을 필두로 새롭게 등장하기 시작한 美國 Chicago 학파의 規制의 經濟理論(Economic Theory of Regulation)이 가장 대표적인 이론이라 할 수 있다. 전자는 자연독점적 시장실패가 발생했을 때, 정부가 사회전체적인 후생극대화를 목적으로 규제를 도입한다는 규제의 公益說에 기초하고 있다. 후자는 정치경제학적인 견해로, 정치적 시장(political market)에서 각 집단이 私的 이해를 극대화하는 과정에서 규제가 도입된다는 규제의 私益說에 기초하고 있다.

그런데 한국에서는 전기통신서비스 산업의 規模의 經濟 및 範圍의 經濟에 대한 실증적인 검토 없이 미국과의 통상마찰을 계기로 基本通信서비스産業의 進入規制緩和가 발생함으로써, 전통적인 市場失敗論을 대체할 수 있는 새로운 접근방법의 필요성이 강하게 제기된다. 이런 맥락에서 市場失敗論의 代替的 성격의 理論이라 할 수 있는 規制의 經濟理論을, 價格規制가 아닌 進入規制

3) AT&T의 독점적 체제가 이어져 오던 미국에서는 MCI가 1978년부터 장거리전화서비스 시장에 진출하여 경쟁이 도입되었고, 1982년에는 美聯邦法院의 分割同議 審決에 의해 AT&T의 분할이 이루어져, 시내전화는 7개의 지역계 지주회사가 제공하고 AT&T는 장거리전화서비스만을 제공하도록 하였다. 영국에서는 1984년 새로운 전기통신법에 의하여 BT(British Telecom)가 민영화되고 MERCURY社가 시내 및 장거리전화서비스를 개시하였다. 일본에서도 마찬가지로 1984년 NTT(Nippon Telephone & Telegraph)가 민영화되고 기존의 진입 규제 및 요금규제가 완화되었다.

4) 통신사업구조정에 대한 체신부의 입장은 통신기술의 급속한 발전과 통신서비스 수요의 다양화, 통신시장개방 그리고 규제완화 등의 환경변화에 효과적으로 대처한다는 것으로 경쟁도입의 본질적인 동인이 무엇인지 모호하다. 최병일·조신 (1991), p.1. 참조.

및 進入規制緩和의 觀點하에서 이론적으로 검토하고, 基本通信서비스産業의 進入規制緩和에 적용할 수 있는지 분석해 보는 것은 매우 의미있는 작업이다. 規制의 經濟理論을 進入規制의 觀點에서 분석하고 基本通信서비스産業에 적용한 것은 본 논문이 최초의 연구가 될 것이다.

위의 작업을 수행하기 위한 본 논문의 구성은 다음과 같다.

첫째로, 전기통신서비스 산업의 특징을 전통적인 자연독점론과 관련하여 부각시키고, 자연독점론에 입각한 市場失敗論을 채택할 때의 進入規制緩和 해석방식을 제시한다. 또한 市場失敗論의 한계를 간략히 언급한다(Ⅱ장). 둘째로, 規制의 經濟理論을 發生史的 觀點에서 정리하고, 대표적인 논자인 Stigler, Peltzman, Becker의 기본모델을 소개한다(Ⅲ장 1절). 다음으로 그들의 논의가 進入規制 및 進入規制緩和에 적용될 수 있는지, 또 적용되기 위해서는 어떠한 이론적 수정이 필요한지 검토한다(Ⅲ장 2절). 그리고 規制의 經濟理論이 基本通信서비스産業의 進入規制緩和에 적용가능한지 미국과 한국의 사례를 중심으로 검토한다(Ⅲ장 3절). 마지막으로, 지금까지 본 논문의 논의를 통하여 명확하게 된 사실을 몇개의 명제로 정리한 다음, 특히 한국 基本通信서비스産業의 進入規制緩和에 規制의 經濟理論을 적용하기 위해서는 그 이론적 기본틀을 확장할 필요가 있음을 지적하여 향후 연구의 방향을 제시한다(Ⅳ장 맺음말)

Ⅱ. 基本通信서비스産業의 進入規制와 市場失敗論

1. 基本通信서비스産業의 進入規制와 自然獨占論

정부의 특정 산업에 대한 규제는 정책수단의 측면에서 價格規制와 進入規制로 나누어 진다. 전자는 限界費用과 가격간의 괴리를 방지함으로써 소비자를 독점적인 가격으로부터 보호하기 위한 수단이다. 후자는 사회전체적인 차원에서 중복투자를 방지하고 자원의 효율적인 배분을 달성하기 위한 것으로 基本通信서비스産業의 경우에는 자연독점성에 기초하여 중복투자를 방지한다는 명목하에 시장진입이 제한적으로만 이루어져 왔다. 基本通信서비스産業의 경우 독점상태의 유지 자체가 시장의 실패를 보정하기 위한 것이고, 價格規制는 이에 수반되는 결과로 소비자를 보호한다는 측면이 강하다. 따라서 본 논문에서

는 進入規制가 價格規制에 비해 보다 본질적⁵⁾이라는 판단하에 進入規制를 중심적인 논의의 대상으로 한다.

특정 산업에의 진입을 정부가 규제해야 할 필요성에 대한 전통적인 견해는 시장의 실패로 인한 공익의 상실에 기초하고 있다. 시장의 價格機構에는 반영되지 않는 외부성이 존재하거나 생산의 기술적인 조건에 의해 자연독점이 존재하면, 시장메카니즘에 의해서는 사회 전체적인 효율성이 확보되지 않는 시장의 실패가 발생하게 된다. 그러면 공익의 이름하에 이를 보정하기 위한 정부의 시장개입이 정당화된다.⁶⁾ 그리고 한번 정부의 개입을 통한 규제가 설정되면 시장실패의 원인을 감소시키거나 제거할 수 있다는 믿음이 존재하고 있다.

본 논문의 관심산업인 基本通信서비스産業은 대표적인 網産業(network industry)으로서 소비의 외부성이 존재하고 規模의 經濟 및 範圍의 經濟가 존재하는 자연독점산업이다. 위 양특성중의 어느 하나가 존재하면, 그 산업에서는 網經濟性(network economies)⁷⁾이 존재한다고 한다. 일반적으로 망 산업의 경우 소비부문 혹은 생산부문에서 상호보완성(complementarities)이 존재하게 되는데 基本通信서비스産業은 양자가 모두 성립하는 특이한 경우이다. 전력이나 수도서비스 산업 역시 網産業의 일종으로 생산측면의 상호보완성은 성립하나, 서비스의 흐름이 단방향이어서 소비측면에서의 상호보완성은 성립하지 않는다. 반면 음성전화서비스의 경우 '서비스의 雙方向性'⁸⁾으로 인해, 한 가입자에 대한 전화서비스의 가치는 이용자가 전화로 통신할 수 있는 가입자수에 의존하게 된다. 즉 전화서비스에 대한 수요함수의 역함수는

5) 미국의 기본통신서비스 산업은 1984년 AT&T를 시내전화사업자와 시외전화사업자로 구조분할하기까지 私의 獨占의 형태를 유지하면서 FCC(Federal Communications Commission)로부터 투자보수를 규제방식의 가격규제를 받았다. 또한 한국의 경우 1991년 12월 데이콤이 국제전화시장에 진입하면서 한국통신보다 5%저렴한 가격으로 서비스를 제공하고, 반대로 한국통신은 데이터통신서비스인 HiNET-P를 데이콤의 DNS보다 5% 저렴한 가격으로 공급함으로써 정보통신서비스 산업에 진출하였다. 여기서 5%는 산업구조조정을 지원하기 위한 정책적 고려에 불과할 뿐이다.

6) 전통적인 주류경제학의 규범적인 측면을 Peltzman(1989)는 '실증이론으로서의 규범적 분석(normative analysis as a positive theory : NPT)'이라 부르고 있다. 이 용어를 처음 사용한 논문은 Paul L. Joskow & Roger G. Noll(1981), pp.1-65.

7) Richard J. Gilbert(1986), pp.498-499.

8) 日本經濟企劃廳 總合計劃局 編(1989), p.279.

$$P=P(Q,N) \quad (P:\text{가격 } Q:\text{수요량 } N:\text{전화가입자수})$$

$$\frac{\partial P}{\partial N} = P_N(Q,N) > 0$$

의 관계가 성립한다. 따라서 시장의 규모 자체가 外部經濟로 작용하여, 소비자는 동일한 서비스에 대해 더 많은 대가를 지불할 용의가 있는 것으로 된다.⁹⁾ 그러나 소비의 외부성이 존재한다고 해서 음성전화서비스 산업을 독점상태로 유지해야 할 필연성은 존재하지 않는다. 이러한 소비 외부성의 존재는 限界費用과 가격과의 괴리를 유발하고 규제기관에 의한 價格規制의 근거를 제공할 뿐이다.¹⁰⁾

한편 자연독점성의 존재는, 한 기업이 여러 생산물을 한꺼번에 생산하여 공급하는 것이 여러 사업자로 나누어 생산할 때보다 비용상 유리하다는 효율성의 측면에서, 장거리 및 국제전화서비스 분야의 進入規制 근거를 제공한다. 基本通信서비스産業은 이러한 관점에 입각하여 독점적인 공기기업의 형태로 국가에 의한 직접적인 관리가 이루어지거나 미국의 경우와 같이 민간업체에 독점적인 사업권이 장기간 부여되고 가격, 投資報酬率 등의 측면에서 정부의 규제를 받게 되었다.¹¹⁾

2. 基本通信서비스産業 進入規制緩和에 대한 自然獨占論의 解釋

1) 주요 선진국의 基本通信서비스産業 경쟁도입 실태

進入規制緩和에 대한 자연독점론적 해석을 논하기 전에 장거리 및 국제전화서비스 분야의 競爭導入 현황을 미국, 영국, 일본 등의 주요 선진국을 중심으

9) *op cit*, pp.498-499.

10) 음성전화서비스 산업의 경우 소비의 외부성이 존재하는데다가 자연독점산업이라는 명목하에 신규진입을 제한하므로 독점적인 가격으로부터 소비자를 보호한다는 측면이 덧붙여져 이중적 의미의 가격규제의 필요성이 존재한다. 이를 도식적으로 표현하면,

· 網産業의 특성상 소비의 外部經濟가 원래 존재→

자연독점성 이전의 논리로 가격규제가 필요

· 자연독점성의 존재로 독점적 상태 유지→

독점산업이므로 소비자를 보호하기 위해 가격규제가 필요

11) 자연독점산업의 가격규제의 근거로는 이외에도 해당 재화 및 서비스의 필수성, 서비스의 공공성 등이 있으며, 진입규제의 근거로는 파괴적 경쟁의 방지, 이중투자의 회피와 기술적 통일성의 확보 등을 지적하기도 한다. 植草益(1991), pp.32-55.

〈표 1〉 주요 선진국의 장거리 및 국제전화서비스 분야 경쟁도입 현황

구분	미국	영국	일본	
경쟁도입시기	1978	1984	1985	
경쟁적 사업자	AT&T MCI US Sprint	BT MERCURY	장거리 사업자	NTT, JT DDI, TWJ
			국제사업자	KDD, IDC ITJ
시장구조	과점	복점	과 점	
규제기관	FCC	OFTEL	우정성	

자료 : 日經 Communications 92.7.20.에서 재작성

로 살펴 보면 다음과 같다. 미국은 1978년 MCI의 회선보유를 허용한 이래 1984년에는 AT&T의 분할을 결정함으로써 장거리서비스 분야의 경쟁체제를 구축하였고, 현재 AT&T, MCI, US Sprint 등의 사업자가 寡占的 시장을 형성하고 있다. 영국은 1984년 대처정부하에서 BT를 민영화하고 전용회선사업자인 MERCURY에 전국적 규모의 공중통신서비스를 제공하도록 허용하였다. 일본은 1985년 이후 基本通信서비스 및 附加通信서비스 부문에 경쟁을 도입하여 1992년 현재 장거리서비스 분야에서는 NTT와 3개 사업자, 국제서비스 분야에서는 KDD와 2개 사업자가 과점체제를 유지하고 있다.¹²⁾

2) 自然獨占論의 해석

자연독점론을 채택할 경우 자연독점산업에 있어 進入規制를 완화하고 경쟁을 허용할 때의 논리는 명확하다. 즉, 해당산업이 자연독점성을 상실하게 되면 경쟁을 허용하는 것이 경제적으로 효율적인 것으로 되고, 進入規制는 완화되어야 한다. 基本通信서비스産業 역시 이로부터 예외일 수는 없다. ‘市場失敗論’의 논리를 그대로 따른다면 자연독점성의 판정에 따른 進入規制의 설정 자체가 정부 혹은 규제기관의 소관이었듯, 자연독점성의 상실에 따른 進入規制의 완화 역시 그들의 판단에 의거하여야 한다. 이러한 논의의 근거에는 물론 규제기관이 기업의 생산조건 및 수요구조를 파악하고 있어야 한다는 점을 전제로 하고 있다.

12) 전자신문사(1991), pp.93-94.

자연독점론에 의하여 基本通信서비스産業의 進入規制緩和을 설명하기 위해 서는, 그것의 붕괴를 가져온 기술적인 요인과 그에 수반된 비용구조의 변화를 증거로서 제시하여야 한다. 계량모델을 이용한 실증분석은 차후의 연구를 기대하기로 하고, 여기서는 우선 市場失敗論者들이 지적하고 있는 기술조건상의 변화를 언급하기로 한다.

1970년대를 전후로한 기술혁신으로 交換費用과 傳送費用의 저하가 이루어져 망전체의 효율성을 저해하지 않는 형태의 진입이 기술적으로 가능하게 되고, 서비스간의 비용구조도 변화하였다. 이에 따라 전통적인 자연독점을 이유로 규제를 하는 대상의 범위를 축소할 수 있게 되었다. 마이크로웨이브¹³⁾, 광케이블¹⁴⁾과 같이 상대적으로 고정비용이 작다고 할 수 있는 전송로의 출현과 컴퓨터의 발달에 수반된 데이터전송의 비약적인 증대에 따라 專用線서비스와 같이 별도로 시내 혹은 시외망을 구성할 필요가 없는 통신수요가 증대하였다. 이러한 과정에서 자연독점이 성립하는 範圍의 축소가 발생하였다. 또한 통신위성¹⁵⁾을 이용한 埋沒費用¹⁶⁾이 작은 회선이 출현하여 전기통신서비스 산업의 경쟁가능성이 높아졌다고 市場失敗論者들은 주장한다.¹⁷⁾

한편 자연독점성에 대한 체계적인 계량분석이 실제로 이루어진 국가는 미국과 캐나다를 들 수 있다. 미국의 경우 장거리전화시장 進入規制의 완화와 AT&T의 '구조분리'를 전후하여 음성전화서비스의 자연독점성에 대한 연구가 활발하게 진행되었으나 방법론상의 차이로 인해 일의적인 결론은 내리지 못하고 있다.¹⁸⁾

13) 미국에서는 1960년대에 마이크로웨이브 비용이 지속적으로 감소하여 상대적으로 소규모인 마이크로웨이브 시스템이 AT&T와 비교하여 비용상 경쟁력을 갖추게 되고 우회통신(bypass) 서비스를 광범위하게 제공하였다. Peltzman(1989), p.30.

14) 광 케이블은 종래의 銅線 케이블보다 대용량의 통신을 가능하게 함은 물론, 중계국을 대폭 생략한 장거리 전송을 가능하게 한다. 이것은 전송부문 설비의 중심을 이루고 있는 증폭기와 중계기(repeater)의 절약을 통해 비용의 대폭적인 감소를 가져온다.

15) 위성통신의 경우 비용은 거리와 독립적인 성격을 갖는다. 이 특성은 중계기를 필요로 하지 않는다는 점에서 거리에 비례해서 비용이 증가하는 유선통신망의 특성과는 차이를 보이고 있다. 위성통신에 의한 통신시스템은 통상 지상망의 일부를 거치지 않아도 되는 유효한 수단을 제공하여 경제적 우회통신을 가능하게 한다.

16) 매몰비용이란 어떤 투자가 이루어질 당시 그 투자기금의 사전적 기회비용과 그 사업을 그만둘 것을 결정했을 때 사후적으로 회복할 수 있는 가치와의 차이를 말한다.

17) 日本經濟企劃廳 總合計劃局 編(1989), p.138.

18) M.A.Fuss(1983) 참조.

3. 市場失敗論의 問題占

앞에서 지적한 바와 같이 市場失敗論의 기본전제는 정부가 기업이나 소비자보다 풍부한 정보와 적절한 판단력을 갖고 있다는 사실이다. 그러나 정부와 기업간의 정보의 비대칭성 문제¹⁹⁾로 인하여 규제의 대상인 기업이 오히려 정부보다 더 많은 정보를 갖고 있는 경우가 많다. 이와 같은 관점에 입각하여 시장의 실패가 아닌 '政府의 失敗論'이 대두하고 있다. 최근의 新古典派 政治經濟學²⁰⁾(혹은 新政治經濟學)이 바로 그것인데, 이 이론은 시장의 불완전성은 인정하면서도 국가의 불완전성을 인정하지 않고 국가를 플라톤의 哲人王(philosopher king)으로 보는 전통적인 厚生經濟學의 문제점을 지적하고 있다.²¹⁾ 이러한 비판은 규제기관에 의한 基本通信서비스産業의 경쟁 도입에도 똑같이 적용될 수 있다.

Ⅲ. 規制의 經濟理論과 基本通信서비스産業의 進入規制緩和

1. 規制의 經濟理論 一般

1) 規制의 經濟理論의 發生史

規制의 經濟理論이 등장하기 전에는 규제에 대한 논의의 대부분이 규제의 효과를 평가하는 실증적인 작업에 집중되어 있었다. 이러한 논의의 효시는 George J. Stigler & Claire Friedland(1962)로, 자연독점의 전형인 전력산업에서 진입을 규제하고 최고가격을 설정했다면 전기료가 그 이전보다 낮아져야 함에도 불구하고, 규제의 결과 전기료가 전혀 낮아지지 않았음을 실증하고 있다. William Jorden(1972)는 미국의 경우 규제가 가격에 영향을 미친 事例는 모두 육상운송 및 항공운송과 같이 본질적으로 경쟁적이고 비독점적인 산업에서 발생하였음을 보이고 있다. 즉 규제의 결과 위 산업에서는 가격이 상승하고 경쟁자의 수가 감소한 반면, 자연독점산업에서의 규제는 가격의 변화

19) 이 주제에 대한 본격적인 논의는 최병일(1989) 참조.

20) 신고전과 정치경제학의 논문으로 가장 대표적인 것은 Colander(1984)와 Kreuger(1990)이 있다.

21) 유종일, 장하준(1991), pp.707-708.

를 가져오지 못하였다는 것이다. 이는 市場失敗論에서의 價格規制와는 명백히 상반된 실증적 결과들을 보여 주었다.

한편 위의 논문들은 규제의 捕獲論(Capture Theory of Regulation)을 뒷받침해 주는 실증적인 결과였다.²²⁾ 捕獲論은 규제에 대한 정치학적인 해석으로 출발하였는데 원래 Bently(1908)와 Truman(1951)에 의하여 주장된 것으로, 규제대상기업은 규제당국에 영향을 미쳐 규제의 이익을 얻으려 한다고 규정하고 있다.²³⁾ 그러나 Jorden의 새로운 捕獲論—규제는 경쟁적인 시장에서 카르텔을 창출하거나 독점체를 억압하지는 않음으로써 생산자의 이해에 봉사하는 것으로 된다—은 규제가 어떠한 메카니즘에 의하여 독점을 조장하거나 억압하는 것으로 되는지에 대한 체계적인 답변을 준비하지 못함으로써, 규제의 일반이론을 구성하지 못하고 이론적 근거없는 경험적 일반화에 그치고 있다.

Stigler로부터 시작하는 規制의 經濟理論은 이러한 이론적 공백을 메꾸려는 작업이다. Stigler(1971)는 특별한 결론을 제시하고 있는 것은 아니나, 그가 제기하고 있는 질문—규제행위의 이유—과 그 질문에 대한 대답의 구조가 그의 논문에 불변의 중요성을 부여하고 있다.²⁴⁾ 여기서 理論史的으로 명백하게 제기할 수 있는 사실은 규제의 사익론적 맥락에서 捕獲論과 規制의 經濟理論을 동일시하는 것은 명백히 오류라는 점이다.²⁵⁾ 規制의 經濟理論은 捕獲論의 기본시각을 한 차원 발전시켜 규제에 관한 경제적 일반이론을 구축하고 있다는 점에서 획기적이다. 이하에서는 Stigler, Peltzman, Becker 등 미국의 Chicago학파를 중심으로 규제의 경제이론을 정리하여 보기로 한다.

2) 論者別 規制理論 概觀

가. Stigler

Stigler(1971)에 의해 제시된 規制의 經濟理論은 수요와 공급이라는 경제학

22) Peltzman(1989), p.5.

23) 이명호, 전영섭(1991), p.130.

24) Peltzman(1989), pp.5-6.

25) 이명호(1992)는 규제의 사익론(private interest theory)을 포획론과 등치시키고 규제의 경제이론가인 Stigler, Posner, Peltzman 등을 포획론자로 분류하고 있어 이러한 오류의 실례를 보여주고 있다. 이명호(1992), pp.25-26. 반면 이명호, 전영섭(1991)은 규제의 사익론을 경제학적인 견해와 정치학적인 견해의 둘로 나누고 전자를 규제의 경제이론, 후자를 포획설로 정확히 분류하고 있다. 이명호, 전영섭(1991), p.130.

의 기본개념을 이용하여 정부규제를 설명한다. 규제의 수요자는 기업이나 소비자 등의 이익집단이며, 규제의 공급자는 규제의 입법에 참여하는 정치가 혹은 규제기관이다. 두 주체의 관심사항은 사회적인 후생의 극대화가 아니라 자신의 이익을 극대화하는 것이다. 한편 Stigler는 규제가 단순한 행정적인 절차에 의하여 실현되기보다는 정치적 과정, 즉 정치가에 의한 입법과정을 통하여 실현되는 미국의 경우를 모델로 상정하고 논의를 시작하며, 그의 모델에서 규제자(regulators)는 가격과 기업의 수를 결정할 수 있는 강력한 정치가의 뜻대로 움직인다고 가정된다.²⁶⁾

Stigler에 의하면 규제의 결과 이익을 보는 집단이 규제의 수요자가 되며, 규제는 정치적 과정을 통하여 시작되므로 규제의 공급자는 정치가가 된다. 다수의 소비자는 정치가에게 표를 제공할 수 있는 반면, 많은 표를 제공할 수 없는 생산자집단은 표의 획득에 필수적인 금전, 富 등을 규제의 공급자에게 제공함으로써 규제정책에 영향력을 행사한다. 따라서 규제의 수요자는 소비대중 뿐만 아니라 소수의 생산자 집단이 된다. 만약 양자의 이해관계가 상충하는 경우 규제의 공급자는 자신의 현재 혹은 차기의 당선목표에 따라 선택을 하게 된다. 이러한 형태로 발생하는 규제는 그것의 본원적 근거와는 다른 결과를 초래하기도 한다.

한편 Stigler는 규제의 수요자 중에서도 표를 많이 동원할 수 있는 다수의 소비자보다 소수의 생산자가 규제방식의 결정에 있어 유리한 이유를 밝히고 있다.²⁷⁾ 즉, 표와 富의 제공을 담보로 규제방식의 결정에 영향력을 행사하려는 집단에게는 크게 情報費用(information cost)과 組織化費用(organization cost)이라는 두가지 비용이 발생한다. 그런데 소비자 대중은 생산자에 비해 정보가 부족할 뿐만 아니라, 無賃乘車의 문제와 理性的 無知(rational ignorance)²⁸⁾의 문제로 情報費用을 부담하려는 의지가 약하다. 또한 그 숫자가 많

26) 최병일(1989)은 입법부가 기업을 직접 규제하는 방식을 '직접규제', 행정부에 규제기능을 위임하고 사후적으로 감독하는 방식을 '간접규제'라 명명하고 있다. 최병일(1989), p.147. Stigler의 논의는 후자를 포괄하고 있다. 한국의 경우 기본통신서비스산업에 대한 규제는 형식적으로 '간접규제'방식을 채택하고 있으나 행정기관인 체신부가 규제권을 행사하는 정도가 美 FCC보다 훨씬 강력하다. 뿐만 아니라 미국과는 달리 사법부가 규제정책에 영향력을 행사하는 정도가 매우 약하다.

27) Stigler(1971), p.12.

28) A. Downs의 핵심개념으로 투표자들은 자신의 한 표는 선거의 결과에 있어서 무의미하다고 생각한다. 한 표는 여러 정책을 결정하는 선거에서 선호를 나타내기에는 약한 지표이며 또한 결과에 대해 거의 영향력을 미치지 못하므로, 본질적으로 투표자는 후보의 상대적인 장점에 대한 정보를 얻고자 많은 노력이나 자원을 투자할 유인이 거의 없다.

아 組織化費用 자체가 보다 많이 발생한다. 따라서 분산된 다수의 구성원의 집단은 규제방식의 결정에서 敗者가 되는 경향이 있다.

나. Peltzman

Stigler가 규제의 수요측면, 즉 被規制者의 입장을 강조한 반면 Peltzman (1976)은 규제의 공급측면을 강조하고 있다. 규제를 공급하는 집단은 정치가와 정당이다. 그들은 선거에서의 득표를 극대화하기 위하여 규제를 설정하여 富의 再分配을 도모하며, 이를 통하여 경제적 이익을 얻은 유권자는 선거에서 그들을 지지한다. 즉 경제적 시장이 형성되어 있지 않거나 시장의 원리가 제대로 작동하지 않아 누군가에 의한 富의 분배가 필요한 경우에, 정치가는 여기에 뛰어들어 자신의 정치적 이익을 극대화한다. 가격과 限界費用간의 불일치로 사회적 비효율성이 발생하는 부문이 이러한 예의 대표적인 경우이다. 이제 價格規制를 중심으로 한 Peltzman(1976)의 기본모형을 살펴보기로 하자.

정치가 혹은 정당의 득표수 $M(\text{majority})$ 이 두 집단의 富 $W_i(i=1, 2)$ 의 함수라면,

$$M = M(W_1, W_2) \quad (1)$$

전체의 富가 V 로 고정되어 있다고 가정하면,

$$V = W_1 + W_2 = V(W_1, W_2)$$

$$\text{단, } V_i = \frac{\partial V}{\partial W_i} > 0, \quad V_{ij} = \frac{\partial V_i}{\partial W_j} = \frac{\partial^2 V}{\partial W_i \partial W_j} < 0, \quad i, j=1, 2$$

위의 두 집단을 생산자와 소비자로 보면 (1)식은 다음과 같이 표시할 수 있다. 이하 식에서의 아래첨자는 각 변수에 대한 편미분값을 표시한다.

$$M = M(P, \pi)$$

$$(P : \text{가격}, \pi : \text{이윤}, M_\pi > 0, M_P < 0, M_{\pi\pi} < 0, M_{PP} < 0) \quad (2)$$

위 식에 대한 제약은 기업의 이윤 π 와 비용(C), 가격(P)의 함수관계로서,

$$\pi = f(P, C) \quad (f_P \geq 0, f_{PP} < 0, f_C < 0) \quad (3)$$

이상에서 규제자(정치가)의 목표함수는 다음의 라그랑지 함수로 표현된다.

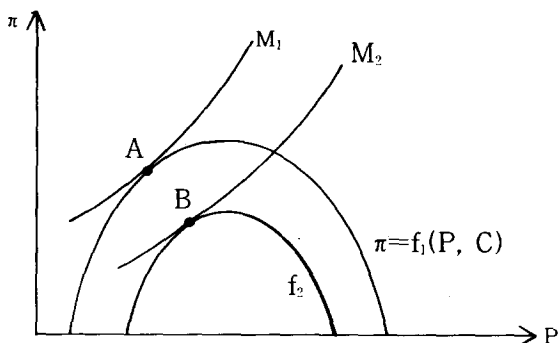
$$L = M(P, \pi) + \lambda[\pi - f(P, C)] \quad (4)$$

목표함수 최대화의 1계조건은

$$\frac{-M_p}{f_p} = M\pi = -\lambda \quad (5)$$

이 조건을 만족하는 정치가의 균형점을 그림으로 표시하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 Peltzman의 정치적 균형점



정치적 균형은 等得票數곡선(M_1)과 이윤곡선($\pi=f_1(P, C)$)의 접점 A에서 발생한다. 이 때 주의하여야 할 것은 $f_p > 0$ 의 조건이 만족되어야 한다는 사실이다. 왜냐하면 $-M_p > 0$, $M\pi > 0$ 이기 때문이다. 이 조건은 전적으로 생산자보호적인 정책은 배제됨을 의미한다.²⁹⁾ 또한 M곡선이 완만할수록 소비자는 규제에 대해 둔감한 것으로 되고,³⁰⁾ 생산자에 유리한 균형이 달성된다. 반면에 생산자의 정치적 영향력이 작으면 작을수록 M곡선의 기울기는 가파른 형태를 취하고 소비자에게 유리한 균형이 발생한다. 이상의 논의를 Stigler의 組織化費用 및 情報費用의 관점에서 해석하면 Peltzman의 정치적 균형은 생산자에게 유리한 점에서 이루어진다고 말할 수 있다.

29) 이윤곡선의 정점에서 생산자 이윤이 최대가 되며, 이 때 $f_p=0$ 이다.

30) M곡선이 완만할수록, π 를 일정분 증가시킬 때 종전과 동일한 정치적 지지를 유지하기 위한 가격의 상승폭이 M곡선이 가파를 때에 비하여 크므로, 소비자는 보다 규제에 대해 둔감한 것으로 된다.

Peltzman에게 있어서는 어떻게 일정한 분량의 富를 분배할 것인가의 문제를 해결하는 것이 규제의 목적이자 효과이다. 이 경우 규제를 행하는 주체는 富를 再分配함으로써 각 집단으로부터 얻게 되는 정치적 지지를 최대화할 뿐, 가격과 限界費用의 불일치를 교정하고자 노력하는 것은 아니다. 〈그림 1〉의 均衡價格은 限界費用과 불일치하거나 심지어는 平均費用보다도 높게 책정될 가능성은 얼마든지 존재한다. 그의 모델은 규제가 이미 도입된 상태에서 가격과 이윤의 정치적 균형값을 도출하는 靜態의 분석이다. Peltzman(1976)의 모델은 규제실사하의 정치적 균형점만을 표시할 뿐, 규제가 어떤 부분에서 어떻게 발생할 수 있는지에 대해서는 말해주는 바가 없다.

다. Becker

Becker(1983)의 규제에 관한 모델은 그의 논문제목에서 풍기는 바와 같이 利害集團의 주동적인 활동에 기반을 두고 있다. 그의 모델에서 정치가, 정당, 투표인들은 기의 주목을 받지 못한다. 왜냐하면 그들은 단지 활동적인 집단(active group)의 압력을 전달하기 때문이다.³¹⁾

Becker의 모델은 다음의 세가지 가정으로부터 출발한다.

첫째로, 효율성을 제고시키는 행위에 의하여 이익을 얻는 집단은 이로부터 피해를 입는 집단에 비하여 정치적 영향력 경쟁에서 유리하다. 반대로 효율성을 감소시키는 행위에 의하여 피해를 보는 집단은 이로부터 이익을 얻는 집단에 비해 정치적 영향력 경쟁에서 유리하다. 둘째로, 조세, 보조금, 규제 등 정치적 수단들은 영향력이 강한 압력집단의 후생을 제고시키는데 이용된다. 셋째로, 정치가와 관료는 압력집단의 대변인에 불과하며 압력집단간의 경쟁에서 발생하는 정치적 자원배분을 수행하는 것으로 가정된다.

s와 t라는 同質의인 두 집단을 상정하고, 所得再分配³²⁾ 이후 집단 s의 구성원 일인의 소득증가분(보조금)을 R_s , 집단 t의 일인당 소득감소분(조세)을 R_t 라 하면,

$$S = N_t F(R_t) \quad (S: \text{집단 } t \text{에 대한 총조세액}, N_t: \text{집단 } t \text{의 구성원수}) \quad (1)$$

31) Becker(1983), p.372.

32) 소득재분배는 정치가의 규제선택으로부터 발생하는 것으로 상정한다.

함수 F 는 일인당 조세 R_t 로부터의 사회적 발생이득(revenue)으로, 조세로부터 발생하는 왜곡효과, 즉 노동시간, 투자, 여타 조세부담자의 선택을 왜곡함으로써 발생하는 死藏費用을 내포하고 있는 개념이다. 그리고 다음의 관계식이 성립한다.

$$F(R_t) \leq R_t, F' \leq 1, F'' \leq 0 \quad (F' = dF/dR_t, F'' = dF'/dR_t)$$

s집단에 대한 보조금지급의 사회적 발생비용은 $N_s G(R_s)$ (N_s : 집단s의 구성원 수)이고 함수 G 는 R_s 를 지급할 때의 사회적 발생비용으로, 보조금으로부터 발생하는 왜곡효과를 반영하는 死藏費用을 포괄한 개념이다. 그리고 다음의 관계식이 성립한다.

$$G(R_s) \geq R_s, G' \geq 1, G'' \geq 0 \quad (G' = dG/dR_s, G'' = dG'/dR_s)$$

위에 따른 정치적 예산균형식은

$$N_s G(R_s) = S = N_t F(R_t) \quad (2)$$

한편 조세징수액 $N_t F(R_t)$ 및 보조가능금액 $N_s G(R_s)$ 은 각 집단의 압력과 여타 변수 X 에 의존하는 영향력 함수(influence function) I 에 의하여 결정된다.

$$N_t F(R_t) = -I^t(P_t, P_s, X) \quad (3)$$

$$N_s G(R_s) = I^s(P_t, P_s, X) \quad (4)$$

정치적 예산균형식 (2)는 명백히 영향력 함수가 상호 독립적일 수는 없음을 시사한다. 왜냐하면 보조금을 증가시키는 s집단의 영향력 증가는 집단t에 대한 증세를 통해서만 조달 가능하고, 따라서 집단t의 영향력을 낮추어야만 하기 때문이다. 즉,

$$N_t F(R_t) = -I^t \equiv N_s G(R_s) I^s \quad (5)$$

$$I^s + I^t \equiv 0$$

만약 어떤 외생적인 이유로 인하여 조세 및 보조금의 限界死藏費用(marginal deadweight costs of taxes and subsidies)이 증가하였다고 하자. 限界死藏費用은 조세나 보조금이 한 단위 증가하였을 때, 이에 따라 추가적으로 발생하는 자원배분의 왜곡 정도를 나타내는 값으로, 함수 F 및 G 의 형태와

밀접한 관련을 갖는다. 조세의 限界死藏費用의 증가는 $F' (= \Delta F(R_t) / \Delta R_t)$ 값의 감소를 의미하고 이는 t집단의 압력 R_t 를 증가시킨다. 왜냐하면 조세가 일정량 감소하더라도(ΔR_t) 조세로부터의 이득(revenue)의 감소량($\Delta F(R_t)$)은 이보다 크지 않으며, Becker모델의 첫번째 가정에 의하여 집단 t가 정치적 영향력 경쟁에서 유리해지기 때문이다. 반대로 보조금의 限界死藏費用의 증가는 $G' (= \Delta G(R_s) / \Delta R_s)$ 값의 증가를 의미하고 이는 s집단의 압력 P_s 를 감소시킨다. 왜냐하면 동일한 양의 보조금을 증가시키기 위해서는 더 큰 분량의 조세증가가 필요하기 때문이다.

그런데 t집단에 대한 조세 $NF(R_t)$ 및 s집단에 대한 보조금 $NG(R_s)$ 은 P_t 및 P_s 의 함수이므로, t집단으로부터의 조세 및 s집단에 대한 보조금은 삭감되고 다음과 같은 명제가 성립한다.³³⁾

(명제) 死藏費用의 증가는 균형보조금을 삭감한다.

한편 추론의 과정을 거치면 위 명제로부터 다음과 같은 딸림명제가 성립한다.³⁴⁾

(딸림명제) 효율성을 제고시키는 정책은 효율성을 감소시키는 정책에 비해 채택 가능성이 높다.

위 명제는 각자의 후생을 증가시키려는 압력 집단간의 정치적 경쟁이 시장실패를 묵과하지 않을 것임을 시사하는 것으로, 규제와 관련된 Becker(1983)의 획기적인 기여라고 평가할 수 있다. 그는 효율성의 증가를 희생물로 하는 所得再分配을 수용하지 않는다. 그러므로 압력 집단간의 非談合的 競爭 분석이라고 할 수 있는 Becker의 모델은, 정부가 시장실패를 교정한다는 厚生經濟學의 견해와, 정부는 정치적으로 강한 자의 편을 든다고 주장하는 견해를 통합하고 있다.

한편 그는 특정산업의 進入規制를 '감추어진 보조금'(hidden subsidy)으로 보고 있다.³⁵⁾ 그의 논리대로라면 進入規制로 인해 독점기업은 소비자로부터 독

33) 이는 Becker(1983)의 제2명제이다. Becker(1983), p.381.

34) *ibid*, pp.383-384.

35) *ibid*, p.372.

점적 가격설정이라는 보조금을 받고 있는 것이며, 조세는 소비자가 부담하고 있는 것으로 된다. 그런데 이와 같은 자연독점 형태의 보조금이 유지가능할 수 있는 것은 생산측면에서의 사회적 효율성 달성이라는 명목하에 독점기업이 정치적 압력경쟁에서 유리한 고지를 점하고 있기 때문이다. 그러나 서로 상이한 조세와 보조금에 의하여 발생한 자원배분의 왜곡은 死藏費用을 발생시키며, 이에 따라 이를 줄이기 위한 새로운 效率提高型 규제가 도입될 것이다. 基本通信서비스産業의 投資報酬率 規制(rate of return regulation)가 바로 그러한 규제의 예가 된다.³⁶⁾

2. 規制의 經濟理論과 進入規制緩和

본절에서는 規制의 經濟理論이 進入規制緩和에 적용될 수 있는지 검토하기로 한다.

1) Stigler

Stigler에 의하면 한 집단이 정부로부터 추구할 수 있는 이익은 크게 두가지인데, 그것은 직접적인 보조금이거나 새로운 경쟁자에 의한 진입을 통제하는 것이다. 특히 후자와 관련하여 Stigler는 일반적인 가정을 제기하고 있는데, 그것은 州政府(state)를 이용할 수 있는 충분한 정치력을 갖고 있는 모든 산업은 進入統制를 추구하며, 규제정책은 새로운 기업의 진입을 방해하도록 실시된다는 것이다.³⁷⁾ 이러한 進入規制 설정의 가정을 그대로 따른다면 한 순간 어떠한 이유로 경쟁적 신규기업의 집단이 정치권을 장악함으로써 進入規制 완화가 발생하는 것으로 된다. 따라서 Stigler의 체계는 언제, 어느 산업에서 進入規制가 발생할지 예측할 수 없다는 약점을 가지고 있다. 또한 進入規制 완화는 생산자 집단과 소비자 집단간의 문제라기 보다는 기존의 독점적 기업과 신규진입 희망기업간의 문제이기 때문에 Stigler의 組織化費用 및 情報費

36) 전화요금의 總原價를 전제 通話量으로 나누어 산출하고, 총원가는 전화사의 사업비용에 투자보수를 더한 값으로 산정된다. 투자보수는 料金基底에 일정한 투자보수율을 곱하여 산정하는데, 料金基底는 고정자산액에 적정운전자본을 더한 값이다. 규제기관은 이 투자보수율을 규제함으로써 전화요금을 규제한다.

37) Stigler(1971), pp.4-5.

용의 개념만으로는 부족하다고 할 수 있다. 생산자들 간에는 생산자와 소비자
의 경우에서 처럼 情報費用 및 組織化費用의 차이가 현저하지는 않을 것이므
로, 다른 차원의 설명방식이 요구된다.

2) Peltzman

規制의 經濟理論의 틀내에서 규제완화를 설명하려는 문제의식에 가장 투철
한 논문은 Peltzman(1989)이다. 이 논문은 시장실패론에서는 명확하게 처리
될 수 있으나 規制의 經濟理論에서는 불분명할 수도 있는, 理論의 對稱性 問題³⁸⁾에
관한 본격적인 논의를 시도하고 있다.

Peltzman(1989)은 규제완화의 요인으로 정치적 변화와 경제적 변화의 두
가지를 제시하고 있다. 정치적 변화는 다시 압력집단간의 상대적 정치력의 변
화와 조직화 및 정보기술의 변화의 두가지로 세분된다. 특히 후자는 경쟁적
산업에서 규제가 야기하는 불리한 결과들을 소비대중에게 알리고 조직화하는
비용이 저렴해지면, 오히려 소비자의 입장을 옹호함으로써 정치가에 대한 정
치적 보상이 증가할 수 있다는 사실과 관련되어 있다.³⁹⁾

그는 경제적 변화 역시 두가지로 세분하고 있다. 첫째는 규제하의 균형과
규제완화하의 균형간의 차이가 없어져 규제의 필요성이 사라지는 경우이다.
둘째는 규제의 공급측면과 관련되는 것으로, 再分配할 富의 양이 너무 적어
규제제공에 대한 응분의 정치적 보상(political payoff to regulation)이 불가
능해지는 경우이다.⁴⁰⁾ 위 두가지 사항은 상호 관련성을 갖을 수도 있다. 예를
들어 규제산업의 생산물에 대한 수요감소에 따라 규제가격이 限界費用에 더욱

38) 규제를 잘 설명하고는 있으나 그 이론틀내에서 규제완화를 잘 설명할 수 없다면 (혹은 그 반
대이면), 이론의 대칭성은 확보될 수 없다. Peltzman(1989) 역시 규제의 경제이론은 기본적
으로 규제의 도입이론 (A Theory of Entry into Regulation)이며 규제완화의 설명에는 취
약하다는 사실을 인정하고 있다. Peltzman(1989), p.14.

39) 附加價值通信서비스를 비롯한 情報通信産業의 발전과 더불어 규제완화가 세계적인 추세로 진
행되었음은, 정보통신망을 이용하여 소비대중의 정보비용과 조직화비용이 감소하고 있다는 사
실과 무관하지 않다.

40) 경제적 변화의 첫번째 요인과 관련하여서 Peltzman은 규제의 경제이론을 시장실패론으로부터
명백히 구분하고자 한다. 시장실패론은 수요 혹은 기술조건상의 변화로 시장실패가 제거된 경
우에 시장의 원리에 맞기는 규제완화가 발생한다. 반면에 규제의 경제이론하에서는 可用富를
최적으로 배분하는 가격과 한계 비용간의 차이가 규제하지 않았을 때의 그것과 크게 다를 바
가 없다면 규제완화가 발생하는 것으로 된다. Peltzman(1989), p.20.

접근할 수도 있으며, 이렇게 되면 규제에 따른 生産者地代⁴¹⁾ 역시 감소하고 정치적 보상이 불가능할 수도 있다. 규제완화와 관련하여서는 경제적 변화의 두번째 사항이 가장 중요한 동인으로 작용한다.

여기서 Peltzman의 체계를 완성하기 위해서는 生産者地代가 축소하는 원인을 밝혀 주어야만 한다. III장 1절의 〈그림 1〉에서 이윤곡선 $\pi=f(P,C)$ 이 f_1 에서 f_2 로 이동하게 되면, 정치적 균형점이 A에서 B로 이동할 것이다. 그러면 이 기업의 이윤이 감소하고 정치가에 대한 지지는 감소한다. 즉 요소가격의 상승으로 비용이 증가하거나 代替商品의 출현으로 수요자체가 감소할 경우 이윤곡선이 아래로 이동하고 生産者地代의 축소가 발생한다. 만약 그 축소분이 매우 크지 않다면 생산자는 계속해서 규제를 지지할 것이다. 반대로 비용증가가 매우 커서 기존의 生産者地代로는 더 이상 규제유지에 대한 정치적 지원을 할 수 없게 된다면, 정치적 과정은 ‘더 푸른 목장’을 찾아 나설 것이며 이에 따라 규제완화가 발생할 것이다.⁴²⁾

3) Becker

현실적으로 Becker는 1950-1970년대 미국의 규제방식을 리바이어던적 정부에 의하여 추진된 것으로 평가하고 있으며, 이에 비해 항공산업을 필두로 하는 1980년대의 규제완화는 死藏費用 개념을 적용하여 설명하고 있다. 즉, 특정 규제로부터 발생하는 死藏費用이 커지면 규제에 대한 정치적 지지가 감소하고 규제완화로 이어진다는 것이다.⁴³⁾

그러나 Becker의 체계 역시 보다 완결적으로 되기 위해서는 死藏費用의 증가를 유발하였던 外生的 要因에 대한 이론적인 설명이 필요하다. 이러한 비판을 염두에 둔 듯, Becker(1989)는 死藏費用의 증가요인으로 다음의 세가지를 지적하고, 이를 몇몇 산업의 규제완화에 적용하고 있다. 첫째로 자본 및 노동의 이동성이 높아질수록 死藏費用은 증가한다. 둘째로 지금까지 비싸게 만들어졌던 상품을 대체하는 代替商品이 나타나면 死藏費用은 증가한다. 세째로 값이 비싸더라도 특정 규제의 효과를 피할 수 있는 다른 방법이 발견되면 死

41) Peltzman은 어디에서도 생산자지대의 개념을 명확하게 정의하고 있지는 않으나 문맥상으로 볼 때, 진입규제로부터 발생하는 이윤의 추가분으로 해석되며 이는 정치가에 대한 지지의 원천이다.

42) Peltzman(1989), pp.20-21 참조.

43) Becker(1989), p.21.

藏費用은 증가한다. 규제산업에서 이러한 현상 중의 어느 하나가 발생하면 이는 규제완화로 연결된다.⁴⁴⁾

3. 基本通信서비스産業 進入規制緩和에의 適用可能性

Stigler의 이론은 基本通信서비스産業이라고 해서 특별히 수정될 사항이 없으므로, 본절에서는 Peltzman과 Becker의 이론을 중심으로 미국과 한국의 경우에 한정하여 논의하고자 한다.

1) 美國의 경우

우선 미국에서의 進入規制緩和 과정을 마이크로웨이브 기술의 발전과 관련하여 정리해 보면 다음과 같다. 미국 장거리전화서비스의 높은 요금과 새로운 마이크로웨이브 기술의 발전은 대량의 장거리전화 이용자로 하여금 私設短波網을 설치하여 장거리전화서비스를 제공할 유인을 마련하였으나, 이는 법적으로 허용되지 않았다. 이에 사설 마이크로웨이브 시스템의 소유자인 MCI는 그 대신 市内網과의 接續을 통하여 公衆長距離電話서비스를 허용해 줄 것을 요청하고, 1969년 FCC로부터 長距離專用線서비스의 제공을 승인받았다.⁴⁵⁾ 이것이 바로 FCC의 'MCI裁定'이며 규제완화의 출발점이다. 이후 FCC는 다시 '特殊通信事業者 裁定'을 발표하여 專用回線서비스에의 진입을 자유화하였다. 또한 MCI는 1975년부터 자신의 EXECUNET을 통하여 州間장거리전화서비스를 개시하였으나, FCC에 의해 서비스 금지명령을 받았다. 이에 MCI는 소송을 제기하고 1978년 연방최고재판소의 'EXECUNET 判決'에 의해 州間長距離電話서비스를 합법적으로 제공할 수 있게 되었다.⁴⁶⁾

만약 위에서 私設短波網의 장거리서비스가 허용되는 방식의 규제완화가 발

44) *ibid.*, p.21

45) 여기서 전용선서비스란 전기통신회선을 보유한 사업자, 즉 AT&T로부터 회선을 임차하여 MCI가 장거리전화서비스를 제공함을 의미한다.

46) 1977년 MCI와 FCC간 법정소송인 EXECUNET재판 결과 美高等法院은 州間電話서비스시장에서 AT&T의 독점을 통해서만 公益의 제공이 가능하다는 결정 없이는 FCC가 MCI를 비롯한 여타의 경쟁자를 장거리전화서비스인 MTS(Message Telephone Service) 시장에서 축출할 수 없다는 결정을 내렸다. Herry M. Trebing(1983), p.133.

생하였다면, 대체적인 상품의 출현에 따라 기존의 독점적 생산자에서 발생하던 地代가 소진되어 규제완화가 발생한 것으로 되고 Peltzman의 규제이론은 進入規制緩和를 잘 설명할 수 있었을 것이다. 그러나 장거리전화서비스 시장의 규제완화는 오히려 새로운 공중전화사업자(Public Telecommunication Operater)를 인정하는 방식을 채택하였다. 또한 새로운 기술로 인한 地代의 소진이 아무리 빠르게 진행되었다고 할지라도, 1969년에 이 地代로부터 可用한 정치적 이득의 현재가치가 陰의 값으로 되었다고 보기는 어렵다. Peltzman 역시 이 점을 인정하고 있으며 장거리전화서비스의 경우 자연독점 조건의 와해로 進入規制緩和를 설명하는 市場失敗論이 더욱 적합할 수 있음을 인정하고 있다.⁴⁷⁾

한편 Becker(1989)에 의하면 基本通信서비스産業에서의 投資報酬率 規制는 소비자와 생산자간에는 올바른 해결책을 제시하고 있으나 신규기업의 진입을 규제함으로써 발생하는 死藏費用은 고려하고 있지 않다. 基本通信서비스産業의 경우에는 자연독점의 논리에 의하여 독점의 경제적 효율성이 보장되고 있었다. 그런데 새로운 통신기술의 발전으로 그 논리적 타당성이 상실된다면 오히려 경제적 효율성을 저해하여 압력집단간의 경쟁에 신규기업 및 시외전화의 대량사용자가 참여하고, 기존의 규제방식을 대체하는 效率提高型 규제가 도입되거나 進入規制 자체를 완화하게 된다.⁴⁸⁾ Becker(1989)는 기본통신산업의 경우 마이크로웨이브 기술의 발전과 장거리전화서비스의 가격구조에 내포된 地代⁴⁹⁾가 MCI 및 여타 사업자에 항상적인 진입유인을 제공해 왔으며, 이에 따른 死藏費用의 증가가 규제완화를 유발하였다고 명시적으로 밝히고 있다.⁵⁰⁾ 따라서 Becker의 논리는 자연독점론에 의한 규제완화가 정치적 시장을 매개로 실현되는 과정을 묘사한 것에 불과하다. 이러한 현상은 Becker의 모형 자체가 市場失敗論을 통합하고 있기 때문에 발생하는 당연한 결과이다.

47) Peltzman(1989), p.31.

48) 미국의 경우에는 장거리전화시장 진입의 자유화가 실현되었으나, 영국의 경우에는 BT 및 MERCURY의 독점규제 형태가 자연독점을 대체하였다.

49) 시내통화의 원가가 요금에 비해 월등히 높고, 시외통화의 원가가 요금에 비해 월등히 낮을 때, 시외통화의 소비자가 시내통화의 소비자를 내부보조한다고 한다. 대부분의 국가에서는 시내전화서비스를 필수재(혹은 보편적서비스), 시외전화서비스를 사치재로 상정하여 이러한 요금구조를 합리화하고 있으며, 한국도 예외는 아니다. 한국의 원가구조에 관한 연구결과를 요약한 것으로는 최선규(1992) 참조.

50) Becker(1989), p.21.

2) 韓國의 경우

통신서비스에 대한 수요의 다양화 및 미국의 통신시장개방 압력 등 대내외적인 변화에 능동적으로 대응하기 위해 체신부에서는 89년 3월 產, 學, 研 등 각계의 전문가 96명으로 구성된 정보통신발전협의회를 구성하여 우리나라의 통신사업구조 개편방향을 논의하고, 90년 7월에는 동협의회의 건의를 토대로 공정회와 관계기관 협의를 거쳐 100년간 유지해 왔던 독점체제를 경쟁체제로 전환하는 내용의 통신사업구조조정계획을 확정, 발표하였다. 이후 91년 電氣通信基本法과 電氣通信事業法을 전면 개정하여 장거리, 국제전화 및 이동통신분야는 점진적으로 경쟁을 도입하고 부가통신분야는 다양한 서비스개발이 요구되므로 조기에 경쟁체제를 구축한다는 방침을 확정하였다.⁵¹⁾ 이에 근거하여 91년 12월부터 데이콤이 국제전화서비스를 개시함으로써 한국의 基本通信서비스 시장에도 경쟁이 도입되었다.

국제전화시장에 경쟁을 도입할 당시의 체신부의 논거는 다음과 같다. 대내적으로는 통신서비스의 고도화 및 다양화에 대한 요구와 함께 민간기업의 통신사업에 대한 참여욕구가 부가통신산업을 중심으로 증대되었고, 대외적으로는 선진국을 중심으로 한 基本通信事業體의 민영화와 자율화, 개방화 추세에 따라 국내통신시장에 대한 개방압력이 고조되었다. 이러한 추세에 발맞추어 체신부에서는 요금인하, 품질향상, 서비스 다양화를 통한 소비자 후생증가 및 국내경쟁을 통한 국제경쟁력의 배양이라는 목적하에 국제전화부문에 경쟁을 도입하였다.⁵²⁾

그런데 한국의 국제전화 경쟁도입은 基本通信서비스産業의 自然獨占性에 대한 실증적 검토 없이 이루어 졌다. 이에 대한 실증분석을 위해서는 적어도 30개 이상의 시계열 자료가 필요한데⁵³⁾, 한국통신이 독립적인 정부투자기관으로 체신부로부터 분리된지 10년 밖에 되지 않아 자료의 구성 자체가 불가능하다. 따라서 국제전화시장에서의 진입규제완화는 자연독점성의 와해에 대한 정부의 증명없이 발생하였다는 점에서 市場失敗論을 적용하기에는 문제가 따른다.

51) 전자신문사(1992), pp.96-97.

52) *ibid*, p.96.

53) 미국에 대한 실증분석으로써 가장 최근의 것이라고 할 수 있는 Charnes et al(1988)의 경우 추정해야 할 패러미터의 수는 21개, 자료의 수는 30개이다.

規制의 經濟理論을 적용하더라도 사정은 비슷하다. 미국의 경우와 마찬가지로 Peltzman의 '地代消盡'개념으로 국제전화 경쟁도입을 설명하기는 곤란하다. 왜냐하면 국제전화 부문은 원가보상율⁵⁴⁾이 매우 높은 고수익 사업이며, 한국의 경우 기존의 국제전화를 대체할 수 있는 대체상품이 개발되어 획기적으로 보급된 것도 아니기 때문이다.

Becker의 '死藏費用'개념 역시 한국에 적용하기에는 문제점이 따른다. 왜냐하면 진입규제로 인해 死藏費用이 증가하였다는 사실을 증명하기 위해서는 미국에서와 같은 급격한 통신기술 진보와 신규사업자에 의한 활발한 시장진입 요구가 발견되어야 하나, 현실적으로 그러한 증거는 경쟁도입 당시 활발하게 나타났다고 할 수 없기 때문이다.

IV. 맺음말

지금까지 본 논문은 規制의 經濟理論의 관점에서 進入規制 및 완화를 해석하고 基本通信서비스産業에의 적용가능성을 검토하였다. 이제 規制의 經濟理論과 관련하여 명확하게된 사실을 장거리전화시장의 규제완화를 중심으로 정리하면 다음과 같다.

첫째로, 規制의 經濟理論은 주로 소비자와 생산자 집단간의 소득분배, 즉 價格規制를 분석대상으로 하고 있으나 기존의 독점기업과 진입희망기업간의 문제인 進入規制에도 그 논의를 확장할 수 있다.

둘째로, Stigler를 제외하고는 規制의 經濟理論에서도 進入規制緩和를 그 기본적인 이론틀 내에서 개념화할 수 있다. Peltzman의 경우에는 生産者地代의 개념이, Becker의 경우에는 死藏費用의 개념이 규제완화를 설명하는데 핵심적인 개념으로 등장하고 있다.

세째로, Peltzman의 '生産者地代의 消盡' 개념을 미국 장거리전화시장의 규제완화에 적용하면 규제완화의 형태 및 시기상의 불일치 문제가 발생하고, Becker에 있어서는 기술적인 발전과 代替商品의 출현으로 규제의 死藏費用이 증가함으로써 進入規制緩和가 발생한 것으로 된다. 결국 規制의 經濟理論은, 출발점은 市場失敗論과 관이하지만 - 私益說과 公益說의 차이 - 자연독점론을

54) 원가보상율은 서비스부문별 수익/원가로 정의된다.

일부 수용하거나 자연독점론에서의 규제완화 설명방식으로 수렴하는 현상을 보이고 있다. 특히 후자의 현상은 기본모델 자체가 市場失敗論을 융합하고 있는 Becker의 체계에서 더욱 두드러지게 나타난다. 따라서 規制의 經濟理論은 자연독점론에 의한 규제완화를 정치경제학적 시각에서 보완하는 성격을 갖는다.

마지막으로 한국의 국제전화시장의 경쟁도입과 관련하여 規制의 經濟理論을 평가하고 이를 근간으로 하는 향후 연구방향을 제시하면 다음과 같다. 한국에서의 국제전화서비스 시장의 경쟁도입은 통신시장 개방에 대비하여 국제경쟁력을 향상한다는 명목하에 진행된 것이며⁵⁵⁾, 이러한 방식의 조정은 기존 기업인 한국통신이 공기업으로서 체신부의 강력한 통제하에 놓여 있음으로 해서 미국과 같은 법적 분쟁없이 용이하게 진행되었다. 이러한 한국 기본통신서비스 시장의 경쟁도입을 설명하기에는 市場失敗論 뿐만 아니라 規制의 經濟理論 역시 한계를 갖는다. 規制의 經濟理論을 적용할 경우 進入規制緩和은 이를 요구하는 利害集團(특히 생산자 집단)이 기존의 독점기업에 ‘승리’를 거둔 것으로 해석할 수 있다. 그러나 이러한 ‘승리’가 가능하기 위해서는 진입을 요구하는 생산자 집단의 활발한 움직임이 선행되어야 하는데, 한국 내부에서는 이것이 미약하였다. 오히려 한국에서의 進入規制緩和은 미국의 통신시장 開放壓力을 완화하고 국제경쟁에 대비하기 위해 국가주도하에 진행된 성격이 강하다. 결국 국제전화시장의 경쟁도입은 자연독점성에 대한 실증적 분석없이 미국의 通商壓力을 계기로 산업구조를 재편하는 과정에서 탄생하였으므로, 미국의 경우와는 달리 規制의 經濟理論을 근간으로 利害集團간의 정치적 압력을 국제적으로 확대하는 새로운 접근방법이 필요하다. 이는 차후의 분석과제로 한다.

參 考 文 獻

1. 國會事務處 立法調查局, 「主要國의 情報通信 制度 및 動向」, 1990.
2. 金胤秀, “클린턴行政部 出帆 以後의 基本通信서비스 開放協商 展望,” 「韓國通信 經營과 技術」 42호, 1993. 1.

55) 전기통신시장 개방과 전기통신 사업구조조정에 앞서 실시한 국회사무처 입법조사국의 견해에 의하면, 다가올 통신시장의 개방에 대비하여 경쟁을 도입하는 것이 경제적 효율성의 달성과 국내기업의 경쟁력 배양에 도움이 된다고 주장하고 있다. 국회사무처 입법조사국(1990) 참조.

3. 柳鍾一·張夏準, “새 成長理論의 批判的 檢討—收斂의 問題를 中心으로,” 「經濟論集」, Vol. 30. No. 4., 서울대 經濟研究所, 1991. 12.
4. 李明鎬·錢英燮 外, 「電氣通信料金과 通信經濟理論」, 通信開發研究院, 1991.
5. 李玟豪, “普遍的서비스 政策: 理論과 應用,” 韓國科學技術院 博士學位論文, 1992.
6. 電子新聞社, 「電氣通信年監」, 各年度版
7. 趙晨·崔炳鎰, “通信法 改正과 競爭構圖 定着,” 「通信政策 이슈」, Vol. 3. No. 5., 通信開發研究院, 1991.
8. 崔炳鎰, “不完全情報와 規制—政治經濟學的 接近을 위한 摸索,” 「情報社會研究」, 通信開發研究院, 1989년 가을호.
9. 崔善奎, “電話料金 構造調整에 관한 研究,” 電話料金 構造調整에 관한 公聽會 發表文, 1992. 5. 19.
10. 植草 益, 「公的規制の經濟學」, 筑摩書房, 1991.
11. 日本經濟企劃廳 總合計劃局 編, 「規制緩和の經濟理論」, 1989.
12. 日經 Communications 92. 7. 20.
13. Becker, G.S., “A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence,” *Quarterly Journal of Economics*, August 1983.
14. _____, “Political Competition Among Interest Groups,” in M.A. Crew, ed., *The Political Economy of Government Regulation*, Kluwer Academic Publishers, 1989.
15. Bently, A.F., *The Process of Government*, Chicago : Univ. of Chicago Press, 1908.
16. Charnes, A., et al., “A Global Programming /Constrained Regression Review of the Bell System Breakup”, *Management Science*, Vol 34, No. 1, 1988.
17. Colander, D., ed., *Neoclassical Political Economy*, Cambridge, Massachusetts : Ballinger Publishing Co., 1984.
18. Fuss, M.A., “A Survey of Recent Result in the Analysis of Production Conditions in Telecommunications,” in Leon Courville,

- Alain de Fontenay and Rodney Dobell, ed., *Economic Analysis of Telecommunications : Theory and Applications*, Amsterdam : North-Holland, 1983.
19. Gilbert, R.J., "Mobility Barriers and the Value of Incumbency," *Handbook of Industrial Organization*, Vol. I., New York : North-Holland, 1986.
20. Jorden, W.A., "Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation," *Journal of Law and Economics*, Vol. 15., 1972.
21. Joskow, P.J. & Noll, R.G., "Regulation in Theory and Practice : An Overview," in Garry Fromm, ed., *Studies in Public Regulation*, MIT Press, 1981.
22. Kreuger, A., "Government Failure in Economic Development," *Journaal of Economic Perspective*, No. 3., 1990.
23. Peltzman, S., "Toward a More General Theory of Regulation," *Journal of Law and Economics*, Vol. 19., 1976.
24. _____, "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Regulation," *Brookings Papers : Microeconomics 1989*, The Brookings Institution, 1989.
25. Stigler, G.J. & Friedland, C., "What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity," *Journal of Law and Economics*, Vol. 5., 1962.
26. Stigler, G.J., "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2., 1971.
27. Trebing, H.M., "A Critique of Structure Regulation in Common Carrier Telecommunications," in Eli M.Noam ed., *Telecommunications Regulation Today and Tommorrow*, Harcourt Brace Jovanovich, 1983.
28. Truman, D.B., *The Government Process : Political Interests and Public Opinion*, New York : Knopf, 1951.