

## [세션 2] 토론문

토론문

김도훈 교수  
(경희대학교)



## 이동통신 유통구조 개선을 위한 학술토론회 토론문

2020년 7월 10일 금요일

토론자 : 김도훈 (경희대학교 경영대학)

### 【 개요 】

신민수교수님께서 단통법에 대한 전반적인 개요와 이슈를 잘 정리하여 주셨습니다. 단통법은 정책 개발과 적용 및 운영 과정에 대하여 여러 가지를 생각하게 만든 제도입니다. 먼저, 단통법의 전반적인 취지와 배경에는 많은 분들이 공감은 하실 것입니다. 그러나 단통법이 애초에 달성하고자 했던 목적이 제대로 달성되었는지에 대해서는 회의적인 시각도 많이 존재하며, 본인도 그 중 한 명입니다.

단통법의 핵심은 이동통신 단말기 유통에 있어서 이용자 간의 차별을 없애려는 것이었습니다. 그런데 발제에서도 언급된 바와 같이, 단말기 보조금을 매개수단으로 한 차별화 전략 혹은 접근방식은 이동통신 산업에서 경쟁이 이루어지고 기술적으로 발전하는 과정에서 자연스럽게 진전된 측면도 상당 부분 존재합니다. 고객에 대한 차별화와 이에 따른 상호보조에 준하는 현상도 그 자체가 곧바로 문제가 된다고 보기는 어렵습니다. 오히려 소비자 및 사회 후생을 증진시키는 효과도 충분히 있을 수 있으며, 이를 지지하는 선행 연구들도 꽤 있습니다. 그런데 단통법에 의한 보조금 제한은 오히려 경쟁 유인을 줄이는 방향으로 작용하였고 이를 오해한(?) 정책당국이 선택약정 요금할인을 인하처럼 추가적 규제를 가하는 반차별화(anti-differentiation) 대응을 한 측면이 있습니다.

단통법을 중심으로 이동통신시장의 단말 및 서비스 유통구조 전반에 대해서는 신민수교수님께서 충분히 잘 설명하여 주셨기 때문에 저는 “선택약정 요금할인제도(이하 간단히 약정할인제)”만을 좀 더 자세히 논의하고자 합니다.

### 【 단통법과 약정할인제의 배경 】

‘롤러코스트 보조금’으로까지 불렸던 과도한 보조금이 불규칙적으로 제공되면서 소비자의 불만이 높아진다고 파악한 지난 정부가 대응책으로 제시한 것이 단통법이다. 단통법은 이동통신사 중심의 단말기 유통체계를 구축하는 것을 목적으로 하였고, 이동통신사의 마케팅 비용 절감이나 유통체계의 투명성을 높이는데 어느 정도 기여하였다. 그러나 단통법이 커버할 수 있는 유통체계의 범위에 한계가 있었기 때문에 이 법이 적용되지 못하는 영역

에 대해서 형평성 문제가 제기되었다. 이를 또한 해결하려고 정책당국이 제시한 해법이 약정할인제를 이용하는 것이었다. 그런데 약정할인제는 요금제에 직접적으로 영향을 미치는 가격규제형 제도로서 유통구조와는 직접적 관련이 없는 수단이다. 결과적으로 약정할인제는 이동통신사의 요금결정권을 통제하는 수단으로까지 전용되는 경향을 보이면서 문제가 복잡해졌다. 즉, 단통법으로 인해 경쟁 자체가 줄어드는 부작용을 약정할인제와 같은 요금규제를 통해 상쇄하려는 방식으로 대응함으로써 공급생태계가 교란되는 문제를 야기하였다. 이는 마치 증상만 완화시키면 병의 근원이 해결될 것이라고 본 것과 다르지 않다. 또한 단통법과 약정할인제를 묶어서 요금 경쟁을 높이거나 통신비 인하를 달성하겠다는 야심찬 계획까지 세운 것으로 보인다.

그러나 단말기 보조금 경쟁이 원천적으로 차단된다고 해서 그 대신 요금경쟁이 활성화될 것이라는 사고는 지나치게 낙관적이다. 오히려 이동통신사의 경쟁수단과 차별화의 여지를 축소시켜서 이동통신 시장에서의 전반적 경쟁기반을 약화시킬 가능성이 충분히 존재한다. 결국 정책당국의 이러한 아이디어는 이동통신 시장의 특성과 근본적인 동태성을 무시한 데서 비롯된 것이다. 시장과 산업의 역동성을 고려하지 않는 정책이 중·장기적으로 초래하는, 눈에 잘 띄지 않는 사회·경제적 손실은 단기간에 걸친 미미한 혜택보다 훨씬 클 가능성이 높다. 따라서 본 제도가 이를 통해 달성하고자 하는 여러 정책적 목적에 부합되는 가장 효율적이고 효과적인 수단인지에 대해서는 재검토될 필요가 있다.

#### 【 약정할인제의 문제점 】

첫째, 약정할인제도를 법제도적 논리에 따라 점검해 보면 현행 방식이 단통법과 같은 현행 법령의 규정과 취지에 부합하는지, 그리고 관련 법령 및 일반적인 법제도 절차에 따른 적법한 조치인지에 대해 의문이 든다. 먼저, 단통법에서 그 가능성을 언급한 약정할인제도는 가계통신비 인하를 위해 마련된 제도가 아니라, 보조금에 상응하는 지원을 제공하여 형평성을 어느 정도 확보하려는 보조적 수단일 뿐이다. 그럼에도 불구하고 두 번의 인상 때마다 충분한 근거도 없이 상위 법령과 무관한 취지로 고시를 적용한 것은 이 제도를 요금규제의 수단으로 활용한다는 의심을 받기에 충분한 정황을 제공한다.

둘째, 약정할인제도의 핵심인 기준 할인을 산출방식에 대해 정책당국은 구체적인 계산방식과 근거가 되는 자료를 제시하지도 않고 사전처분통지만으로 2014년 20% 및 2017년 25%로 인상하였다. 그런데 고시의 산출방식을 분석하면, 실제로 그 기준 값이 단지 '가입자당 월평균 지원금'과 '가입자당 월평균 수입'에 의해서만 영향을 받는 것은 아니라는 점을 알 수 있다. 시차를 두고 발생하는 여러 요인들이 의도하지 않았던 방식으로 기준 할

인율에 영향을 미칠 가능성이 존재한다. 실제로 기준 할인율 산출방식은 내재적으로 상향 조정되는 구조를 가진다. 즉, 실제 이동통신사의 수입구조 및 영업방식 개선이나 비용절감 노력 등과는 무관하게 기준 할인율은 지속적으로 상승할 소지가 다분히 존재한다. 현 상태가 지속된다면, 기준 할인율은 시장 상황이나 기타 환경 변화를 탄력적으로 반영하지 못하고 지속적으로 상승할 가능성이 높는데, 이는 약정할인제도를 도입한 취지와 맞지 않는다. 따라서 고시에 따른 기준 할인율 결정과 적용과정은 보다 신중하고 투명하게 설계되고 운영되어야 한다.

셋째, 단통법과 약정할인제도에 관련된 공급생태계는 이해관계자의 규모나 다양성 측면에서 복잡하게 얽혀있다. 단말기 보조금에 관련된 유통채널의 이해관계자가 다양하며, 보조금과는 달리 약정할인제도는 개인별 상황에 맞춤형 요금할인을 제공하기 어렵다. 또한 후자는 이동통신사의 매출과 향후 투자에 직접적이고 중·장기적 영향을 미친다. 현행 약정할인제도는 이러한 현실적 고려사항을 충분히 반영하지 못한 채 설계되는 바람에, 지나친 단순화와 실제 유통과정에 내재된 복잡성 사이의 괴리를 예상하지 못했던 부작용을 낳는다. 이에 따른 사업자들의 매출과 영업이익 감소는 투자자원 확보를 어렵게 하고 자원배분을 왜곡하여 동태적 비효율성을 야기하여, 궁극적으로 소비자에게 돌아갈 중·장기적 혜택뿐만 아니라 공급생태계 전반에 걸쳐 경쟁과 활력을 약화시킨다. 이러한 구조적 문제를 정책당국은 혁신적 정책으로 돌파해야 함에도 불구하고, 약정할인제도를 그 본질과는 다른 목적으로 전용함으로써 오히려 경쟁유인을 더 축소하는 역효과를 초래한다. 단말기 보조금과 요금할인을 둘러싼 정책당국의 개입이 강화될수록 서비스 요금, 단말기 도·소매가격, 수요량, 이동사와 단말기 제조사가 창출하는 총가치는 감소하며, 이는 공급생태계뿐만 아니라 수요의 위축도 초래하여 중·장기적으로 소비자후생에도 악영향을 미칠 수 있다.

넷째, 5G 시대에 등장할 다양한 B2C 부가서비스와 결합 및 융합형 서비스와 비즈니스모델을 고려할 때, 사업자별 특성뿐만 아니라 비즈니스모델별 차이점을 무시한 채 천편일률적인 기준을 적용하도록 하는 약정할인제도는 지속가능하기 어렵다. 현행 약정할인제도를 비롯하여 (실제로 정책당국의 인가가 필요한) 요금할인제는 스마트폰과 서비스의 결합만을 전제로 하지만, 스마트홈, 스마트시티, 스마트모빌리티 등 다양한 스마트X 서비스와 비즈니스모델은 여러 유형의 디바이스와 서비스의 결합·융합을 전제로 한다. 따라서 미래 지향적 관점에서 요금할인제도 전반의 기본적 접근방식과 틀에 대해 새로운 논의가 필요하다.