

일반논문

# 이동통신 단말기 보조금과 유통규제에 대한 평가<sup>†</sup>

- 단통법을 중심으로 -

Mobile Handset Subsidies and Retail Regulations

- Critics on the Mobile Device Distribution Improvement Act -

권 남 훈(Namhoon Kwon)\*

## 목차

- I. 서론
- II. 이동통신 산업의 상품특성과 경쟁
- III. 단통법의 규제내용 및 평가
- IV. 단통법과 관련된 추가적 논점들
- V. 결론

## <국문초록>

본 글에서는 이동통신 시장의 단말기 유통에 대한 정부의 규제정책을 2014년에 입법된 '이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률(단통법)'을 중심으로 평가하였다. 지금까지 입법된 통신규제들 중에서 단통법 만큼 여론의 집중적 관심과 논란의 대상이 된 경우는 드물다. 단통법은 이동통신 단말기 유통구조를 선진화하겠다는 목표를 내세웠으나 입법 이전은 물론 이후에도 실효성과 타당성에 대한 논란이 끊이지 않았다.

이동통신 상품의 가장 중요한 특성은 단말기와 서비스라는 상호 보완성이 강한 두 재화가 결합되어 소비된다는 것이다. 소비자들은 구매 시에 개별적 요소가 아닌 전체의 소유비용을 고려하게 된다. 단말기와 서비스는 각자 대규모 투자와 장치를 필요로 하는 독립적 특성을 보유하며, 과점

적인 구조가 자연스러운 산업이기도 하다. 결과적으로 전면적 경쟁보다는 간헐적이고 국지적인 경쟁이 흔하고, 제품 및 가격차별화가 적극적으로 추구된다. 이동통신 산업에서 요금경쟁보다는 단말기 보조금을 통한 단기적, 국지적 경쟁이 주로 나타났던 것은 이러한 특성과 밀접한 관련이 있다.

단통법은 단말기 보조금 경쟁을 정상적이지 않은 유통상의 문제로 간주하여 규제하고자 하였다. 이러한 접근은 여러 부작용의 원인이 될 수 있다. 첫째, 단통법은 이용자 간 차별을 없애는 것을 목표로 하였으나 이는 현실적으로 한계가 있으며, 결과적으로 허용 가능한 차별의 수준을 놓고 광범위하고 자의적인 개입이 이루어지게 된다. 둘째, 단말기 보조금 역제는 요금경쟁의 활성화로 이어지기보다는 경쟁 자체를 축소시킬 가능성이 있다. 셋째, 차별해소와는 무관한 보조금 상한제가 상당기간 실시됨으로써 보조금 경쟁 자체가 축소되었다. 넷째, 보조금 공시제도는 투명성을 제고하기도 하지만 담합의 매개체가 될 수도 있다.

단통법의 실시 이후에 나타난 결과들을 보면 우려에 비해서는 현실화된 문제점이 크지 않은 것처럼 보인다. 하지만, 이는 정부가 선택약정 요금할인제도과 같은 보완적 규제를 도입하여 요금을 인위적으로 낮추었기 때문으로 보아야 한다. 그런데 이러한 규제는 정부가 요금결정에 직접 개입함으로써 경쟁을 더욱 왜곡시킬 뿐 아니라 단통법의 취지와도 맞지 않는 것이다. 한편, 지원금 분리공시제도나 단말기 자급제와 같이 단말기 유통규제를 더욱 강화하는 입법시도도 지속되고 있는데, 이러한 규제들은 자칫 이동통신 생태계 선순환 고리를 손상시킬 수도 있는 것들이어서 신중할 필요가 있다.

<sup>†</sup> 투고일자 2018. 11. 6, 심사일자 2018. 11. 25, 게재확정일자 2018. 11. 28.

\* 건국대학교 경제학과 교수, 경제학박사(Professor, Ph. D. in Economics, Department of Economics, Konkuk University).

## I. 서론

국내 이동통신 시장에서 단말기는 늘 경쟁의 중심에 있어 왔다. 이동통신시장은 1984년 SKT의 전신인 한국이동통신의 설립으로부터 시작되었고, 본격적인 발전은 1996년과 1997년 신세기통신과 PCS 3사가 각각 시장에 진입하여 경쟁체제가 확립된 이후이다. 1995년을 기준으로 164만 명에 불과하던 이동통신 서비스 가입자 수는 불과 5년 만인 2000년에 2천 7백만 명에 달하는 등 말 그대로 ‘폭증’하였다. 그런데 이 과정을 이끌어 낸 것은 저렴한 신행 단말기를 앞세운 신규고객 유치 경쟁이었으며, 여기에 ‘공짜폰’이 유행할 정도로 적극적으로 활용된 단말기 보조금 마케팅이 큰 역할을 하였다. 이동통신 가입자의 확산속도가 자연스럽게 둔화되고 사업자간 ‘번호이동’가입자의 유치경쟁이 심화된 이후에도 단말기 보조금을 이용한 경쟁은 지속되었다.

그런가 하면 이동통신 산업에서는 경쟁도입 직후부터 지금까지 민간경쟁의 활성화와 정부규제의 강화 사이에서 밀고 당기기가 지속되어 왔다. 이동통신 산업의 민영화나 신규진입 유도 등의 정책은 과거의 규제독점 산업을 수요와 공급을 통하여 가격이 결정되는 ‘일반적인’ 산업으로 진화시키려는 노력이었다. 반면, 대규모의 망산업이고 공공자원인 주파수 할당이 필요하다는 점, 과점 구조가 지속된다는 점, 가부장주의(paternalism)적 정부개입에 대한 대중적 선호가 있다는 점 등은 이동통신 산업에 대한 정부 규제를 지속, 확대시키는 요인이 되어 왔다.

이러한 배경을 감안할 때 단말기 유통에 대한 정부 규제의 변화과정은 학문적으로나 정책적으로도 관심을 끌 만한 주제이다. 정부는 초기부터 단말기 보조금을 일정 수준 이내로 통제하고자 하였으나 이러한 시도는 그리 성공적이지 못하였다. 이후 시장이 어느 정도 안정화되고 규제완화에 대한 요구가 늘어나면서 정부의 정책도 보조금 경쟁을 시장 경쟁의 일부로 수용하는 방향으로 나아갔다. 그러나 2000년대 중반 이후에 들어선 역대 정권이 가계 통신비 인하를 정치공약으로 내세우면서 규제가 다

시 강화되는 추세가 나타났으며, 특히 2014년 10월 “이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률(이하 ‘단통법’)”의 실시가 큰 전환점이 되었다.

통신비 인하를 목표로 한 이동통신 산업에 대한 규제의 강화 추세는 현재 진행형이다. 하지만, 본 글에서는 그중에서도 단말기 유통과 관련된 부분, 특히 2014년의 단통법과 그의 영향을 중심으로 하여 비판적 고찰을 해보고자 한다. 지금까지 입법된 통신규제들 중에서 단통법 만큼 여론의 집중적 관심을 받으면서 지속적 논란의 대상이 된 경우는 드물 것이다. 단통법은 이동통신 산업의 ‘혼탁한’ 유통구조를 선진화하겠다는 목표를 가지고 있었으나 추진 초기부터 실효성과 타당성 여부에 대해 논란이 끊이지 않았다. 법 시행 이후의 성과에 대해서도 부정적 반응이 많아서 “단통법은 불합리한 정부정책의 대명사가 되었다”라는 평가마저 나오는 실정이다(이혜영, 2016). 그런데 단통법이 인기가 없다는 점은 분명하지만 구체적으로 어떠한 측면들이 문제인지는 생각보다 잘 드러나 있지 않다. 이로 인해 분리공시제나 단말기 자급제와 같이 단통법과 밀접한 관련이 있는 이슈들에 대한 논란도 여전히 진행되고 있으며, 단통법의 폐지를 주장하는 이들과 오히려 더 강력한 규제의 도입이 필요하다는 이들 간의 주장의 간극도 메워지지 않고 있다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 제II장에서는 이동통신 산업의 상품특성을 살펴보고 이를 바탕으로 단말기 보조금 경쟁이 치열하게 전개되어 온 원인을 분석해 볼 것이다. 제III장에서는 단통법의 구체적 내용에 초점을 맞추어 이의 입법배경과 논란, 이후의 전개과정 및 평가 등을 제시할 것이다. 제IV장에서는 단통법으로 인해 파생되었거나 단통법에는 포함되지 못하였지만 이후에 지속적인 논란의 대상이 된 단말기 유통관련 규제들을 이슈별로 살펴보려 한다. 제V장은 결론이다.

1) 예를 들어 매일경제(2015. 7. 6.) “단통법 9개월, 모두가 루저였다.”(<http://opinion.mk.co.kr/view.php?sc=30500213&year=2015&no=645389>), 한겨레(2016. 9. 1) “국민 ‘호갱’만든 단통법, 통신 3사만 배불렀다.”(<http://www.hani.co.kr/arti/economy/it/759394.html>) 등 참조.

## II. 이동통신 산업의 상품특성과 경쟁

이동통신서비스 상품의 가장 중요한 특성은 단말기와 서비스라는 상호 보완성이 강한 두 재화가 결합되어 최종적으로 소비된다는 것이다. 특히 이 두 재화는 소비를 위해서는 반드시 서로를 필요로 하면서도 어느 쪽이 더 주된 재화라고 말하기가 어려울 정도로 동등한 위상을 지니고 있다. 단말기를 사용하기 위해서 통신서비스를 가입하는 것인지만, 반대로 통신서비스를 이용하기 위해서 단말기가 필요한 것인지를 단언하기 어렵다는 것이다. 국내 이동통신시장은 서비스 사업자가 단말기를 결합하여 함께 판매하는 형태로 진화되어 왔기 때문에 단말기 유통에 있어서도 통신사업자가 중요한 역할을 하지만 단말기 완전자급제 도입 논란<sup>2)</sup>에서도 보듯이 이러한 구조가 반드시 유지되어야 하는 것은 아니다. 어느 쪽이든 이 두 재화는 왼쪽과 오른쪽 쥬리의 신발처럼 단독의 소비가 거의 의미가 없는 완전 보완재에 가깝다. 따라서 소비자들은 구매 시에 개별 요소의 가격이 아니라 전체 소유비용(total cost of ownership)을 따지게 된다.

그런데, 단말기와 서비스는 각자가 대기업 중심으로 공급되는 매우 독립적 특성을 지닌 재화들이기도 하다. 먼저 단말기는 고기술이 집약된 내구재 전자제품으로서 수명은 평균 3년 미만이다.<sup>3)</sup> 서비스는 그 자체로 음성, 문자, 데이터 등이 결합된 상품으로 가입비와 월 사용료를 받으며 고객과의 지속적 관계가 중요하다. 이러한 차이뿐 아니라 공통점도 두 재화의 독립성을 뒷받침한다. 단말기와 서비스 모두 소비자의 입장에서는 비교적 고가의 상품이며, 공급자의 입장에서 대규모 투자를 필요로 한다. 단말기의 경우 특히 스마트폰 시대에 접어들면서 엄청난 연구개발 투자를 소요하는 최첨단 기술의 집약체가 되었으며, 매년 신기능을 담은 제품이 출시되고 있다. 스마트폰 시장 전체가 애플과

삼성이라는 두 거대업체 중심으로 재편되어 온 것도 이와 같은 특성을 반영하는 것이다. 한편, 서비스의 경우 주파수의 확보, 망과 기지국의 건설 등 고정 투자비용이 높고, 유통망과 고객센터 등에 있어서도 경험과 투자가 큰 역할을 한다. 따라서 전 세계 어디서나 통신서비스 시장은 소수의 기업들에 의해 주도되는 자연스러운 과점형태를 띠고 있다.

이와 같은 이동통신 상품의 특성에 따라 동 시장에서 경쟁을 확대하는 것에는 한계가 있으며, 단말기 제조업자와 서비스 사업자 간의 상호작용과 협상력이 시장의 성과에 중요한 영향을 미치게 된다. 다수의 사업자가 경쟁하는 일반적인 시장에서 경제학적으로 이상적인 시장구조는 완전경쟁이다. 이 경우 가능한 많은 사업자들이 진입하고, 자유로운 가격 및 품질경쟁의 결과로 소비자 및 사회후생이 극대화될 것을 기대할 수 있다. 하지만, 이동통신 산업에서 완전경쟁구조가 나타날 것을 기대하기는 어렵다. 그렇다고 반드시 경쟁이 사라지거나 심지어 줄어들다고도 단정할 수는 없다. 시장구조만으로 경쟁의 수준이 결정되지 않는다는 것은 경제학자들에게는 이미 20세기 중반 이후부터 공유된 사실이기 때문이다.

그렇다면 이동통신과 같은 상품특성을 지닌 시장에서는 어떠한 경쟁양상이 예측되는가? 통신서비스 시장이 자연스럽게 과점 형태를 띠 가능성은 높다는 것은 이미 언급한 대로다. 안정적 과점시장에서는 사업자의 가격과 서비스가 유사해지는 경향이 있다. 이는 사업자들 간의 명시적 또는 묵시적 담합의 결과일 수도 있지만 자연스러운 경쟁의 결과일 수도 있다. 시장 참여자가 소수이고 서로의 행동을 관찰하기 쉬운 상황에서 사업자들은 상대방이 가격을 낮추거나 신상품을 출시하였을 때 곧바로 대응에 나서기 용이하다. 뿐만 아니라 그 상대방도 경쟁자들이 신속한 대응에 나설 수 있다는 사실을 쉽게 예측할 것이다. 이 경우 사업자들이 가격인하나 신상품 출시에 적극적이지 않고 유사한 가격과 서비스가 지속되는 경향이 생기는데 이를 의식적

2) 단말기 완전자급제 논란에 대해서는 IV장에서 더 다루도록 한다.

3) 한국인터넷진흥원(2018)의 조사에 따르면 한국 국민의 스마트폰 교체주기는 평균 2년 8개월로 과거 2년 미만이었던 것에 비해서는 늘어났지만 여전히 3년 미만이다.

병행행위(conscious parallelism)라 한다.

의식적 병행행위가 일어나는 시장에서는 가격경쟁이 일어나더라도 전면적인 경쟁보다는 상대방의 반응을 확인하는 식의 간헐적이고 국지적인 형태가 될 가능성이 높다. 이러한 시장에서 사업자들은 이른바 ‘죄수의 딜레마(prisoner’s dilemma)’와 비슷한 상황에 처해 있기 때문이다. 어떤 기업이 단기적으로 가격을 낮추는 등 적극적인 행동에 나설 경우 이윤을 높일 수 있지만 경쟁기업들이 대응에 나서면 이윤은 줄어들고 그러한 상황이 장기화될 경우 결과는 오히려 더 나빠질 수도 있다. 이 상황에서 개별 기업들은 ‘일탈’을 통해 단기적으로는 경쟁자로부터 이윤을 탈취하면서도 전면적 경쟁으로까지는 가지 않는 방법을 모색하게 된다. 특히 과점시장이라 하더라도 이윤이 높고, 시장상황의 변화 및 불확실성이 클수록 이처럼 단기적으로 치고 빠지는 방식의 가격전쟁(price war)이 일어날 수 있다.<sup>4)</sup>

이동통신과 같은 시장에서 예측되는 두 번째 경쟁양상은 제품 및 가격차별화의 적극적 활용이다. 기업들이 어느 정도 가격설정 능력을 지니고 있으며 소비자의 특성을 파악하기 용이한 상황에서 이들은 제품 또는 가격을 소비자의 수요에 따라 다양화시킴으로써 이윤을 증대시킬 수 있다. 이동통신 서비스 사업자들은 제품 및 가격차별화에 적합한 환경에 처해 있으며 단말기 보조금을 모든 소비자에게 균등하지 않게 지급하는 것 역시 차별화 전략의 일환이라고도 볼 수 있다.

제품 및 가격차별화를 어떻게 볼 것에 대해서는 오랜 논란이 존재하지만 분명한 것은 무조건 부정적으로 보는 시각은 더 이상 존재하지 않는다는 것이다. 소비자들이 동일한 제품에 대해서 차별적 대우를 받는 것은 분명 불쾌한 일이다. 하지만, 경제학자들은 제품 및 가격차별화를 허용하지 않을 경우에 오히려 전체적인 가격수준이 상승하거나 지불의

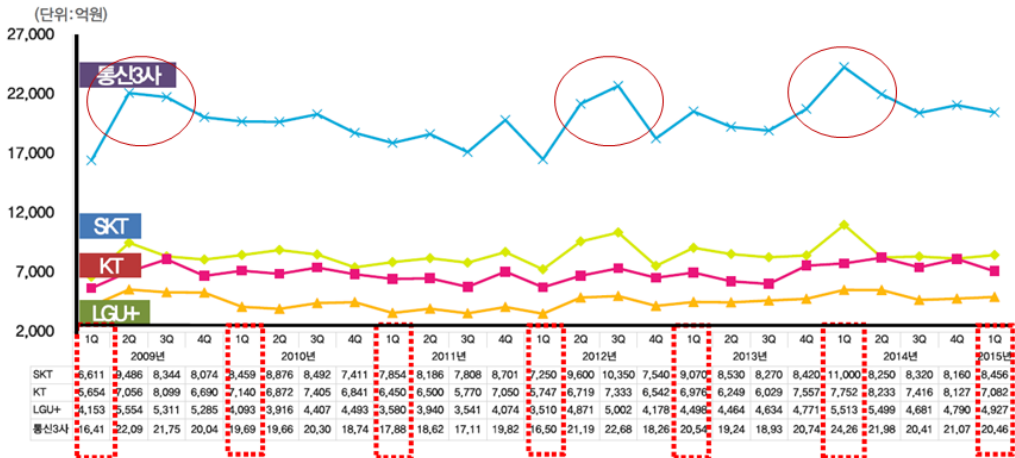
사가 상대적으로 낮은 소비자들이 시장에서 배제될 수도 있음을 지적한다. 기업들의 입장에서 모든 이에게 동일한 가격을 받아야 한다면 차라리 높은 가격을 낼 만한 소비자들만 상대하는 것이 더 이익이 될 수도 있기 때문이다. 따라서 제품 및 가격차별화를 평가할 때는 차별 그 자체의 존재여부보다는 차별로 인해 후생이 감소하는지를 따져 보아야 한다.

이동통신 시장의 특성은 항공운항 서비스 산업과 비교하면 좀 더 쉽게 이해할 수 있다. 항공운항 서비스 역시 비행기, 항공망 확보, 정비인력 등 고정투자가 많이 필요한 사업이며, 비록 저비용항공사의 진입으로 인해 다소 변화가 있지만 주요 노선들에 대해서 과점적 구조가 안정적으로 유지되었다. 그 결과 특정 시점에 구매하는 특정 노선의 비행기 티켓 가격은 항공사마다 비슷하며 전반적으로 가격이 낮아지는 식의 전면 경쟁은 거의 일어나지 않는다. 그렇지만 이벤트 형태의 국지적 가격할인은 종종 관찰되며, 특히 제품 및 가격차별화는 매우 활발하다. 소비자가 느끼는 편의성의 정도와 그에 대한 가격 지불 의사를 반영하여 이코노미, 비즈니스, 퍼스트 클래스로 등급을 나눌 뿐 아니라 예약시점, 유효기간, 교환 및 승급 가능성 등에 따라서도 가격등급을 나눈다. 그 결과 동일한 시점에 동일한 좌석을 이용하는 경우조차도 소비자들은 매우 차별된 가격을 지불하고 있으며, 이를 당연하게 받아들이고 있다.

항공운항 서비스업의 국지적 경쟁과 차별화 전략은 이동통신 단말기 유통시장에서 관찰되어 온 경쟁의 양상들과 상당부분 부합한다.<sup>5)</sup> 이동통신사업자들이 과거 단말기 보조금을 주요 경쟁수단으로 사용한 이유도 이러한 전략에 기인한 것으로 볼 수 있다. 첫째, 사업자들 입장에서 가장 적극적으로 고객유치 경쟁을 벌여야 할 대상은 한계(marginal) 소비자이다. 이들은 이미 서비스 약정기간이 끝났거

4) 새로 임명된 경영진의 과욕이나 최신 단말기의 출시로 인한 교체 수요 급증 등 외부적인 요인들도 가격전쟁을 촉발하는 요소가 될 수 있다. 한편, Porter(1983)는 견고한 카르텔이 형성되어 있는 산업에서도 시장상황의 변화에 따라 간헐적으로 전면적 가격경쟁의 시기가 교차한다는 점을 이론적, 실증적으로 제시하였다.

5) 물론 이동통신 서비스와 항공운항 서비스의 상품적 특성은 유사성 못지않게 차이점도 많다. 제품차별화 역시 기업의 판매전략인 측면도 있지만 다양한 수요에 부합하는 상품세분화의 측면도 존재한다. 중요한 점은 제품이 차별적인 형태로 설계되고 판매되는 그 자체는 매우 자연스러운 현상이라는 것이다.



자료: 정보통신정책연구원(2015)

[그림 1] 통신 3사의 분기별 마케팅 비용 추이

나 약정이 남아 있더라도 타사 서비스로 이동하는 것에 부담이 적은 소비자들이다. 가격차별화의 원칙은 이러한 상태의 소비자들을 파악하여 맞춤형 대우를 제공하는 것인데, 단순히 기기만을 변경하는 고객보다 사업자 이동(번호이동) 고객에게 더 높은 단말기 보조금을 지급함으로써 목적을 달성할 수 있다. 둘째, 고급 단말기에 더 높은 보조금을 지급하는 대신 고가요금제와 부가서비스를 함께 묶음으로써 소비자로 하여금 ‘고급단말기 + 고가 요금제’와 ‘저가단말기 + 저가요금제’ 간에 선택을 하도록 유도할 수 있다. 이는 고가요금에 대한 지불의 사용의가 상대적으로 높은 소비자들을 가려내는 유용한 수단이 된다. 셋째, 단말기 보조금의 활용은 시장상황에 맞는 유연한 대응을 위해서도 적합하다. 서비스 요금과 달리 보조금은 가입 시에만 지급하는 1회성이기 때문에 시점별로 경쟁상황에 맞게 손쉽게 변화가 가능하며, 특히 국지적 경쟁의 수단으로 활용하기에 적합하다. 넷째, 요금경쟁은 대안이 되기 어렵다. 통신서비스 요금제는 전기통신사업법상 약관에 따라 모든 가입자에게 시점과 무관하게 동일하게 적용된다. 더구나 지배적 사업자에 대한 요금인가제가 실시되고 있다. 따라서 요금을 조절하는 방식의 경쟁에는 한계가 있을 수밖에 없으며, 이의 대안으로서 단말기 보조금이 활용

되어 온 것으로도 볼 수 있다.

이동통신사들 간의 단말기 보조금 경쟁이 단기적, 국지적 형태로 나타났다는 [그림 1]에서도 어느 정도 확인할 수 있다. [그림 1]은 2009년부터 단통법 실시 이전까지의 통신 3사의 분기별 마케팅 비용 추이를 나타낸다. 이를 보면 3사의 마케팅 비용 지출은 이 기간 동안 비교적 안정적으로 유지된 가운데, 2009년 전반기와 2012년 중반기, 2014년 전반기 등 3번 정도 단기간 급증했던 시점이 나타난다. 단말기 보조금 대란이라고도 불렀던 이동통신 유통시장의 ‘혼탁’한 양상은 안정적 과점 하에서 간헐적으로 나타난 단기 가격전쟁으로 해석할 수도 있을 것이다.

단말기 보조금 위주의 경쟁을 이동통신 시장의 특성에 기인한 것으로 설명하는데 있어 제기될 만한 한 가지 반론은 왜 국내 이동통신시장에 유독 보조금 경쟁이 심하게 나타났느냐는 것이다. 해외 사업자들에 비해 국내 통신사들이 실제로 더 많은 보조금을 지급하고 있는지를 객관적으로 검증하기는 어렵다. 그렇지만, 설령 국내에서 단말기 보조금 지급액이 더 높았다고 하더라도 이를 국내시장 혼탁의 증거라고 보기는 어렵다. 예를 들어 한국 소비자들이 고성능 단말기에 대한 선호도가 더 높은 것이 원인이라면 이를 시장의 구조적 문제라고 보기는 어려울 것이다. 또한 대중적 믿음과는 달리

한국 이동통신시장에서의 사업자간 경쟁이 해외보다 더 심하다는 방증이 될 수도 있다. 요금인가제가 유지되고 있고 선불폰이나 MVNO(알뜰폰) 등이 상대적으로 덜 활성화되어 있는 시장상황으로 인해 요금보다는 보조금 위주의 경쟁이 이루어져 왔기 때문일 수도 있다.

물론, 지금까지 고려한 사항들이 단통법 이전의 이동통신 유통시장에 아무 문제가 없었다는 점을 입증하는 것은 아니다. 다만 이동통신 시장의 경쟁 양상을 혼탁하다고만 비난하기에 앞서 이러한 문제들이 나타나게 된 근본원인과 해결방법, 그를 통해 달성하고자 하는 최종목표 등을 정확히 진단할 필요가 있으며 이를 위해서는 이동통신 시장의 경쟁의 특성을 충분히 감안했어야 한다는 것이다.

만일 본 글에서 지적한 것처럼 이동통신시장에서 단말기 보조금을 이용한 차별화 및 국지적 경쟁이 일어나는 것이 자연스러운 일이라면 이러한 상황이 근본적으로 변화하지 않는 한 규제를 우회하려는 시도가 지속될 수밖에 없다. 실제로 단통법이라는 강력한 규제수단을 들고 나오기 이전에는 정부가 단말기 보조금 경쟁을 억제하려는 시도는 번번이 실패로 돌아갔다. 사업자들과 유통대리점들이 이를 우회하는 방법을 지속적으로 만들어냈기 때문이다. 예를 들어 2011년 정부는 번호이동 과열을 줄이는 한 수단으로 주말 동안 전산처리를 휴무시킴으로써 단말기의 개통을 금지하였다. 이러한 규제로 주말기간 동안은 가개통만 가능하게 되었는데 사업자와 유통대리점들은 오히려 이를 정부나 타 사업자의 감시에서 벗어나서 마음껏 고객을 유치할 수 있는 기간으로 활용하였다. 그리하여 번호이동이 주말에만 집중되고 주중에는 크게 줄어드는 기현상이 나타나기도 하였다.<sup>6)</sup>

결론적으로 이동통신 단말기 유통시장에 문제가 있었다 하더라도 이를 혼탁하고 과열된 경쟁 탓으

로 단정하는 것은 너무 성급한 면이 없지 않았다. 단말기 유통시장에 나타나는 문제들의 원인은 소비자, 통신사업자, 정부규제로 인한 것들이 다양하게 작용한 것이었기 때문이다. 또한 경쟁에 개입하는 이유가 정책목표의 관점에서 다른 방식의 경쟁으로 전환되기를 바라기 때문이었다면 이에 대한 명확한 논리와 추진방향이 뒷받침될 필요가 있었다. 하지만, 2014년 도입된 단통법은 경쟁을 보완하기보다는 경쟁 자체를 억제하는 방식으로 문제를 해결하고자 한 측면이 있었다.

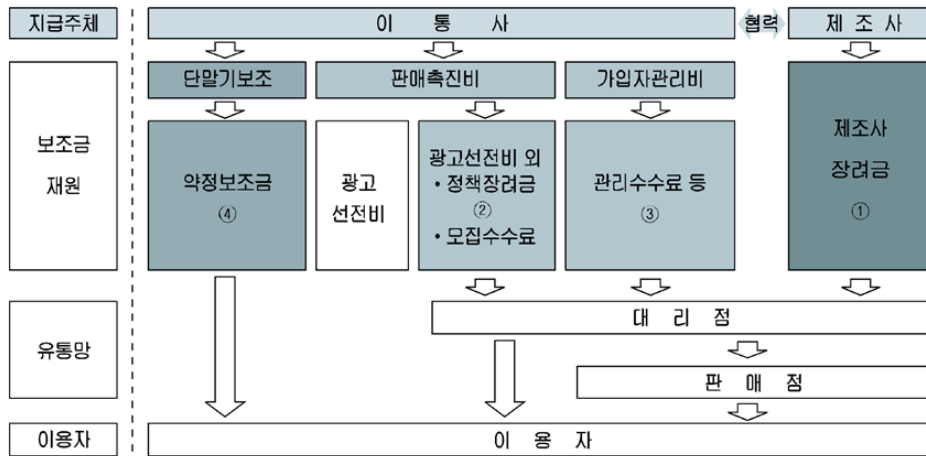
### Ⅲ. 단통법의 규제내용 및 평가

#### 1. 단통법의 규제내용

단통법의 규제 내용을 알아보기에 앞서 이 법의 규제 대상인 단말기 보조금이 유통단계에서 어떤 방식으로 지급되는지를 살펴보자. [그림 2]에 나와 있듯이 단말기 보조금의 원천은 크게 네 가지로 나누어진다. 이 중 통상적인 의미의 단말기 보조금 또는 지원금은 가입 시에 이동통신사가 지급하는 약정 보조금(그림의 ④)을 의미한다. 그러나 대리점 및 판매점 단계에서 별도의 재원을 이용해 추가적으로 보조금을 지급할 수 있다. 이에선 이동통신사가 대리점에 지급하는 판매촉진비 중에서 일부(②), 가입자의 관리를 위해 지급하는 관리수수료(③), 제조사들이 자사 단말기에 대한 판매노력을 촉진하기 위해 지급하는 장려금(①) 등이 사용된다. 한편, 약정보조금의 경우에도 지급주체는 이동통신사이지만 실제로 이 금액 중에는 제조사가 이동통신사에게 지급하는 지원금이 포함되어 있다. 뒤에서 살펴 보겠지만 이는 선택약정 요금할인제도나 분리공시 제도와의도 관련되어 논란거리가 되었다. 아무튼 최종적인 단말기 보조금액은 이동통신사 뿐 아니라 제조사와 대리점, 판매점에 의해서 결정된다.

2014년 10월 발효된 단통법의 가장 핵심은 보조금(지원금) 지급에 있어서 이용자 간의 차별을 금

6) 아이티투데이 (2013. 6. 25) "보조금 '주말 대란'... 주중에 폰 사면 '호갱'?" <http://www.kinews.net/news/articleView.html?idxno=37364> 참조. 주말 전산휴무 조치는 2015년 2월에 해제되었다가 2017년 5월부터는 다시 중소기업점을 보호한다는 명목으로 직영점에 한하여 실시되고 있다.



자료: 변정욱 외(2011)

[그림 2] 이동통신 단말기의 유통구조와 보조금

지하는 것이다. 정확하게는 모든 차별을 금지하는 것은 아니고, 한정된 방식과 범위 내에서의 차별만을 허용하는 것이라 보아야 할 것이다. 우선 요금제에 따라서 단말기에 대한 보조금을 비례적으로만 지급할 수 있도록 하고(단 9만 원 이상 고가요금제는 예외), 공시기간 동안 동일한 단말기에 대해서는 보조금을 차등화하지 못하도록 하였다. 번호이동과 기기변경 고객 간의 보조금 차등화를 금지하였으며, 고객들이 단말기 보조금을 받지 않는 대신에 약정기간에 따른 요금할인을 받을 수 있도록 하였다. 아울러 단말기 보조금에 대해 고가요금제 및 부가서비스 가입조건을 연계하지 못하도록 하였다. 이러한 조치는 단말기 보조금을 연결고리로 하여 사용되어 왔던 차별화 전략을 불가능하게 만드는 것이었다.

한편, 단통법은 또 다른 내용으로서 한시적 보조금 상한 제도를 포함하였다. 출시 15개월 이내의 단말기의 경우 25만원에서 35만원의 범위 내에서 방송통신위원회가 보조금의 상한액을 결정하도록 하였다. 그리고 이러한 상한액의 범위 내에서 이동통신사업자들은 일주일 단위로 보조금을 공시하여야 한다. 여기에 대리점이나 판매점 단계에서 추가로 지급하는 보조금의 규모 역시 공시된 보조금의

15% 이내로 제한되었다. 뒤에서 더 살펴보겠지만 단통법을 도입하게 된 핵심 취지는 이용자 간 차별 금지임에도 불구하고 실제로 더 큰 논란의 대상이 된 것은 보조금 상한제도였다.

## 2. 단통법의 내용에 대한 평가

단통법의 핵심은 이동통신 단말기 유통에 있어서 이용자 간의 차별을 없애려는 것이었다. 그런데 앞 절에서 살펴본 바와 같이 단말기 보조금을 매개 수단으로 한 차별화 전략은 이동통신 산업의 특성상 자연스럽게 발달된 측면이 있다. 고객에 대한 차별화 및 그로 인한 상호보조의 발생도 그 자체만으로는 문제라고 보기 어려우며, 오히려 소비자 및 사회후생을 증진시키는 효과가 있을 수 있음도 언급하였다.

물론 모든 차별화가 합리적인 전략선택과 경쟁의 결과는 아닐 수 있다. 예를 들어 약정을 갱신할 때가 된 가입자는 기존 사업자를 유지하거나 변경하는 선택을 하게 된다. 이때 기기변경 보조금이 충분하면 재약정할 의사가 있는 가입자의 경우 번호이동 신규가입자와 이론적으로는 최소한 동등하거나 더 유리한 대우를 받아야 한다. 하지만, 현실

에서는 후자에게로만 보조금이 집중되었다. 이는 전자의 경우에 보조금이 적더라도 번호이동에 나서지 않을 소비자들과 쉽게 구분되지 않기 때문이다. 그렇더라도 고객을 더 세분화하려는 맞춤형 접근보다는 다른 사업자로부터 고객을 끌어오는 번호이동에만 보조금을 집중하였던 것은 이동통신사들이 그만큼 순위권 형태의 경쟁에 집중하였기 때문이 아닌가라는 의구심도 제기 가능하다.

그럼에도 불구하고 차별화 전략이 반드시 규제해야 할 대상이라고 볼 수는 없다. 이러한 성격의 규제를 도입할 때는 고객 간 차별의 수준에 따라 발생하는 비용과 편익을 이론적, 실증적인 접근을 통해 파악한 다음에 최적의 규제수준을 도출하는 것이 바람직하다. 그런데 단통법의 추진배경에는 이용자 간의 차별 자체를 잘못된 형태의 경쟁으로 간주한 측면이 있었다. 이렇게 되면 차별은 줄어들수록 좋은 것이 된다. 그러나 현실은 단말기별, 시점별, 요금상품별 차별을 완전히 없애는 것은 불가능하기 때문에 결국 어디까지가 허용 가능한 범위인지에 대해 광범위하고 자의적인 성격의 판단이 개입될 수밖에 없다. 이에 대해 정부, 기업, 유통업체, 시민단체 등 이해관계자들이 힘겨루기가 이루어진 것이 단통법의 도입과정에서 실제로 벌어진 현상이기도 하다.

단통법의 두 번째 문제점은 경쟁을 억제하였을 경우에 어떤 결과가 나올지 충분한 고려가 이루어지지 않았다는 것이다. 단통법의 추진과정에서 제시되었던 논리를 보면 정부는 일종의 풍선효과 같은 것을 기대한 듯하다. 즉, 그동안 이동통신사들이 단말기 보조금을 이용한 차별화 경쟁에 집중하였기 때문에 요금경쟁과 같은 다른 차원의 경쟁에 상대적으로 소홀하였다는 것이다. 따라서 차별화 경쟁이 금지되면 자연스럽게 요금이나 서비스 품질 경쟁이 활성화될 것으로 보는 것이다.<sup>8)</sup> 하지만, 이러

한 논리는 경쟁의 총합이 일정하게 유지될 경우어나 적용되는 것이다. 애초에 요금경쟁이 쉽지 않은 상황이므로 단말기 보조금 경쟁이 활성화되었는데 보조금 경쟁을 어렵게 만들면 전체적으로 경쟁의 정도가 줄어들 가능성도 얼마든지 존재한다. 실제로 단통법을 비판하는 이들은 이른바 ‘호갱’을 없앤다는 단통법이 전 국민을 ‘호갱’으로 만드는 결과를 낳았다고 지적한다. 단말기 보조금 경쟁만 줄어들고 요금경쟁으로 이어지지 않았다는 것이다. 뒤에서 더 보겠지만 이는 선택약정 요금할인율에 대한 압박이라는 추가적 규제에 이어지는 원인이 되었다.

셋째, 보조금 상한제와 공시제도의 문제점이다. 정부가 단말기 보조금 억제에 목표를 해왔다는 점은 분명하다. 정부는 2000년부터 단말기 보조금을 억제하는 정책을 펴왔는데, 2002년 12월부터 2007년 말까지는 전기통신사업법 내의 한시규정을 통해 보조금을 금지하였다. 이후에도 단말기 보조금을 직접적으로 규제하지는 않았지만 가이드라인을 통해 마케팅비를 매출액 대비 22%로 제한하거나 단말기 보조금의 한도를 27만원으로 지정하는 등의 행정지도를 해왔다. 단통법에 보조금 상한제가 포함된 것은 한시법을 통해 일몰된 규제를 다시 법제화한 것이라 볼 수 있다. 그런데 보조금 상한제가 왜 단통법에 포함되어야 하는지에 대해서는 명확한 논리가 있다고 보기 어려웠다. 보조금 액수가 높아진다고 해서 이용자들 간의 차별이 심화되는 것은 아니므로 차별로 인한 ‘호갱’ 방지를 명분으로 내세운 단통법의 취지와도 맞지 않았다.

더구나 2008년에 보조금 상한제가 이미 일몰되었던 것은 동 규제가 실효성과 명분이 부족하다는 지적이 계속되었기 때문이었다. 단말기 보조금 자체는 사업자의 정당한 마케팅 수단으로서 좌악시해야 할 이유가 전혀 없을 뿐 아니라 일정한 액수 이내에

7) 번호이동 과정의 거래비용을 절감할 수 있을 뿐 아니라 상대적으로 충성도가 높은 고객을 유지시키는 의미가 있으므로 이동통신사 입장에서는 기기변경 고객이 더 가치가 높다고도 볼 수 있다.

8) 예를 들어 단통법을 시행하면서 정부는 Q&A자료에서 소비자가 얻는 혜택으로 “소모적인 보조금 중심 경쟁이 서비스, 요금 등 본원

적인 경쟁구조로 바뀌게 됩니다.”라고 밝힌 바 있다. 경향비즈, 2014. 9. 30 “정부 발표 단말기유통구조개선법 종합 Q&A 원문” ([http://biz.khan.co.kr/khan\\_art\\_view.html?artid=201409301325181&code=930201](http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201409301325181&code=930201)) 참조.

서만 가능하도록 하는 것도 논리적 기반이 부족하다. 2009년에 가이드라인으로 설정되었던 27만원이라는 금액도 당시 통신사들의 고객당 이익을 바탕으로 편의적으로 정해진 것이었다.<sup>9)</sup> 이 액수의 근거도 부족하였지만 이후 시장상황이 스마트폰 중심으로 크게 변화하였음에도 불구하고 가이드라인에 거의 변화가 없었고, 25만원-35만원이라는 단통법의 보조금 상한액 기준도 과거의 규제수준이 바탕이 되었다. 이러한 문제점들이 지속적으로 제기되면서 단통법 내의 한시적 보조금 상한제 조항은 더 이상 연장되지 못하고 결국 2017년 10월에 일몰되었다.

흥미로운 것은 단통법의 보조금 상한제는 2000년 이래 정부가 지속해 왔던 단말기 보조금 통제노력을 법제화한 것에 불과하다고 볼 수도 있지만 이번에는 그 효과가 상당히 컸다는 점이다. 즉, 단통법 이전까지는 법제화 유무와 상관없이 보조금 상한제는 거의 지켜지지 않았다. 정부가 단속을 할 때만 잠시 사라질 뿐 고액의 보조금이 지속적으로 지급되었고, 그러한 보조금의 존재 자체가 단통법 논의의 시초가 된 것을 보더라도 알 수 있다. 그런데 단통법 이후 보조금 액수는 정부가 정한 상한 이하로 줄어들었고, 심지어는 2017년 상한제 조항의 일몰 이후에도 다시 급등하지 않았다. 이는 보조금 상한제 그 자체보다는 단통법의 다른 요소들이 단말기 보조금 경쟁의 억제에 더 큰 역할을 한 증거라 볼 수 있다. 결국 많은 논쟁에도 불구하고 보조금 상한제는 실질적으로만 보면 큰 영향력이 있는 규제였다고 보기는 어렵다.

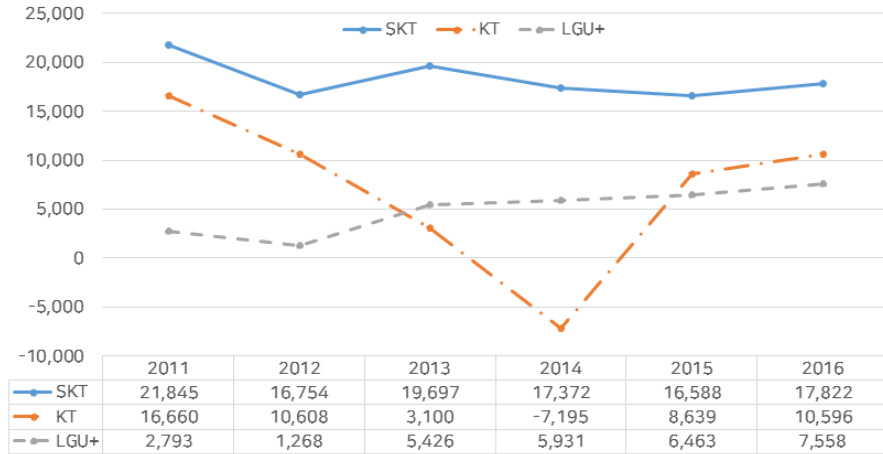
넷째, 단통법이 해결하려 했던 문제점들 중 일부는 실은 정부의 규제로 인해 발생한 측면이 있으며, 심지어 단통법으로 인하여 새롭게 발생하는 문제점들도 있었다. 단통법이 지적한 단말기 유통 상의 문제점 중에는 한밤중이나 주말에 게릴라식으로 치고 빠지는 보조금 지급행위나 보조금을 미끼로 한

사기행위 같은 것들이 있다. 그런데 이들 중 상당 부분은 정부가 단말기 보조금을 단속하면서 이를 피하여 몰래 보조금이 지급되고, 그 결과 정보가 투명하게 유통될 수 없기 때문에 발생한 것이었다. 만약 반대로 보조금 지급이 전면 자율화된 상태였다면 인터넷을 뒤져서 암호와 같은 정보들을 찾거나 판매원과 은밀한 협상을 하지 않아도 되었을 것이다. 판매점이나 대리점이 공개적으로 내건 정보들을 수집하여 선택할 수 있다면 ‘호갱’이 쉽게 되지도 않았을 것이다. 이렇게 본다면 ‘혼탁한’ 유통 경쟁이 나타난 원인의 일정부분은 단말기 보조금을 억제하기 위한 기존의 규제와 감시로 인한 부작용이라 볼 수 있었다. 이런 부작용을 해결하는 방법이 반드시 단통법과 같이 더욱 강력한 규제를 도입하는 방향이어야 했는지는 의문이 있다.

한편, 보조금 공시제도는 투명화의 의미가 있다고 볼 수 있지만 다른 한편으로는 담합의 매개체가 될 수도 있는 위험이 있었다. 사실 통신서비스 요금제나 가입조건에 따른 각종 보조금 혜택 등은 매우 복잡했기 때문에 대리점이나 판매원의 도움 없이는 제대로 판단이나 비교가 어려운 수준이었다. 고객과 판매원 간의 정보의 비대칭으로 인한 피해 가능성으로 이어질 수 있는 상황에서 보조금 공시제로 인한 투명성 제고는 그 자체로는 평가할 만한 요소가 있다.

하지만, 투명화가 경쟁자 간의 민감한 정보의 교환으로 이어질 수 있다면 그것은 또 다른 문제를 만들어 낸다. 경쟁법에서는 경쟁자들 간에 가격과 같은 민감한 정보를 교환할 경우 이를 담합이 이루어진 간접 증거(plus factor)로 간주하거나, 유럽연합 같은 경우는 동조적 행위(concerted practices)라고 하여 그 자체를 금지하기도 한다. 경쟁 상대방은 물론 자신이 설정하는 가격이 서로 공유된다면 가격을 낮추더라도 상대방이 그 사실을 즉각적으로 인지하여 대응할 수 있기 때문에 가격인하를 통한 매출증대 효과는 없어지고 이윤만 하락하게 된다. 이는 가격경쟁에 나설 유인을 없애는 강력한 도구가 될 뿐 아니라 담합기업들 간의 감시를 용이하게

9) 당시 폴더폰의 평균교체주기인 20개월 동안 통신사들이 고객 1인당 얻는 평균 수익을 바탕으로 정해졌다는 설명이다. SBS뉴스 (2014. 9. 25) “[취재파일]스마트폰 보조금 30만원 무슨 근거로 정했나?” ([https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1002601293](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1002601293)).



자료: 각사HR자료, 입법조사처(2017)에서 재인용

[그림 3] 이동통신 3사의 영업이익 추이

하는 효과가 있다. 보조금 공시제도는 이동통신 사업자들의 보조금을 매주 공시할 뿐 아니라 개별 대리점이나 판매점이 자체적으로 지급할 수 있는 보조금 규모의 범위도 이와 연동된다는 점에서 가격 정보의 공유로 인한 담합조장으로 이어질 가능성을 배제할 수 없다.

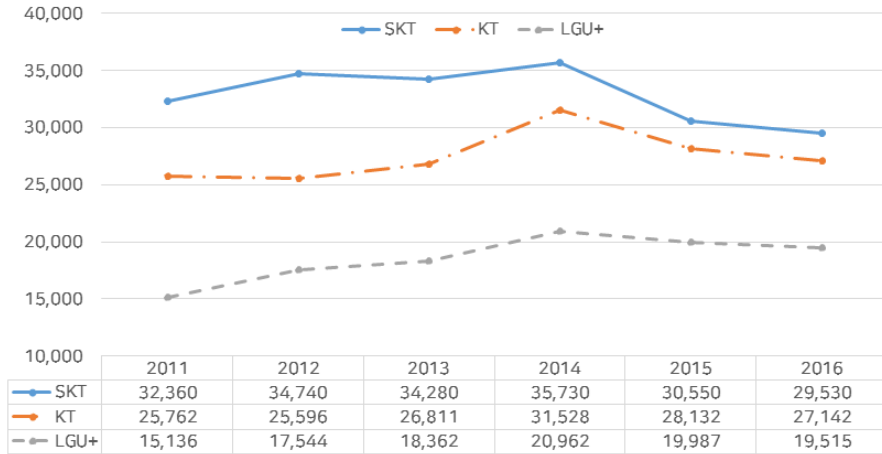
### 3. 단통법 이후의 시장변화

앞 절에서 지적된 문제점들은 단통법의 시행 후 결과를 상당히 우려하게 만드는 요인들이었다. 본 절에서는 단통법 실시 이후 지금까지의 유통시장의 변화양상에 대해 평가해 보도록 한다. 다만 언급할 것은 단통법으로 인해 발생 가능했던 문제 중의 일부는 선택적 약정 요금할인율에 대한 규제 강화를 통하여 보완, 억제되었다는 것이다. 이는 또 다른 형태의 문제로 이어지고 있지만 그에 대해서는 뒤에서 따로 설명하기로 하고 여기서는 단통법 이후의 시장변화만을 집중적으로 다루도록 하겠다.

단통법이 가장 비판을 받았던 이유 중 하나는 이동통신 사업자의 영업이익이 급증하였으며, 결과적으로 통신사업자만 이득을 본 입법이라는 것이다. 실제로 통신 3사의 영업이익은 2014년 1조 6,108

억 원이던 것이 단통법 실시 이후인 2015년에는 3조 1,690억 원으로 거의 2배까지 급증하였다. 물론, 이러한 변화의 원인을 모두 단통법으로 돌리는 것은 공정한 평가가 아니다. [그림 3]은 이동통신 3사의 영업이익 추이를 나타낸 것이다. 각 사별 영업이익의 변화를 보면 단통법 실시를 전후하여 큰 폭의 변화를 보인 것은 KT뿐이고, SKT는 완만한 감소추세, LGU+는 증가추세가 지속적으로 나타났음을 알 수 있다. 즉, 2015년에 나타났던 대폭적 영업이익 증가는 KT의 2014년 영업이익이 -7,195억 원까지 떨어졌다가 다음 해에 8,639억 원으로 반전된 것이 주원인이다. 그런데 KT는 2013년과 2014년에 걸쳐서 대규모의 구조조정을 단행하였으며, 명예퇴직 등으로 인한 1회성 비용이 수조 원 가까이 발생하였다. 따라서 통신사의 영업이익 추이만을 보고 단통법의 효과를 논하는 것은 한계가 있다.

[그림 4]는 좀 더 직접적인 지표로서 3사가 지출한 마케팅 비용의 추이를 나타낸 것이다. 이를 보면 2015년에 3사 모두 마케팅 비용이 상당부분 줄어들었다는 것을 보여준다. 이는 확실히 단통법의 영향으로 인한 단말기 보조금 지출액의 감소 때문이라고 볼 여지가 있다. 물론, 그 이전 몇 년 동안 3사 모두 마케팅 비용이 증가하는 추세가 있었다는



자료: 각사HR자료, 입법조사처(2017)에서 재인용

[그림 4] 이동통신 3사의 마케팅 비용 추이

점을 감안하면 흐름을 반전하는 정도의 효과라고도 볼 수 있다. 실제로 2016년 3사의 마케팅 비용 지출은 7조 6,187억 원으로 2011년의 7조 3,258억 원 수준보다 여전히 많다. 다만 영업이익의 경우와 마찬가지로 SKT의 마케팅비 지출은 줄어들고 LGU+의 지출은 늘어나는 경향은 뚜렷하다.

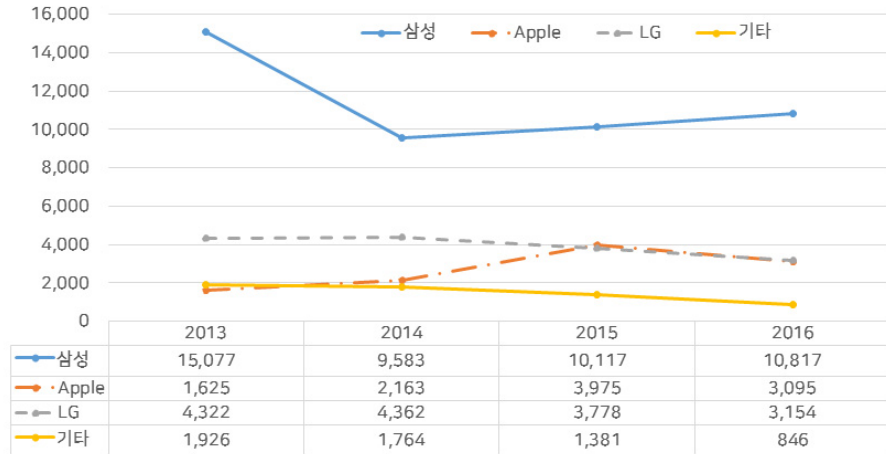
결론적으로, 단통법의 주된 효과는 통신 3사의 입장에서는 이전 몇 년 동안 증가추세였던 마케팅 비용을 이전 수준으로 되돌린 것으로 보아야 할 것이다. 그런데 마케팅 비용의 급감에도 불구하고 KT를 제외하면 영업이익의 변화가 크지 않았던 이유는 무엇일까? 실제로 마케팅 비용이 가장 많이 줄어든 것은 SKT로 2014년에 비해 2015년에는 5천억 원 가량 감소하였다. 그런데 같은 시기 SKT의 영업이익은 거의 변화가 없고, 오히려 약간 감소하였다. 이는 단말기 보조금을 통한 마케팅 비용이 줄어든 대신에 선택약정요금 할인제도에 가입한 고객의 숫자가 늘어난 것에도 원인이 있다고 보인다. 선택약정요금 할인제도는 단통법의 일부로서 단말기 보조금 대신에 정률의 요금할인을 선택할 수 있도록 하는 제도이다. 다음 절에서 자세히 살펴 보겠지만 2015년 4월 정부가 선택약정요금 할인율을 20%로 올리면서 이 제도의 가입자는 크게 늘어났다. 그런

데 소비자들이 단말기 보조금 대신에 요금할인을 선택할 경우 마케팅 비용에 포함되는 단말기 보조금의 지출액은 줄어들지만 요금수입도 같이 줄어들기 때문에 영업이익이 늘어나는 효과가 줄어든다.

다음은 제조사에 미친 영향을 알아보자. [그림 5]는 국내 이동통신사에 공급하는 국내 스마트폰 공급량의 연도별 추이를 나타낸다. 그림상으로도 보면 단통법 이전과 이후에 가장 두드러진 차이는 애플사의 아이폰(iPhone) 공급량이 크게 늘어난 것이다. 삼성을 제외한 LG와 기타 제조업체들의 공급 감소 추세는 이미 이전부터 지속되어 왔기 때문에 단통법의 영향이라고 보기는 어렵다. 다만, 중국산 등 해외수입 단말기와 함께 기타의 범주 내에 한데 묶여 잘 드러나지 않지만 국내 중소 제조사인 팬택이 2015년에 사실상 파산을 선언할 정도로 위기를 맞았는데 이의 주 원인이 단통법이라는 비판이 거졌으며 정부가 해명자료까지 내는 일도 벌어졌다.<sup>10)</sup>

단말기 시장의 변화에는 많은 요소들이 영향을 주기 때문에 단통법의 독립적 영향을 구분해 내는 것은 쉽지 않다. 2015년 애플의 약진에 대해서도 아이폰 6와 아이폰 6+의 출시와 맞물린 우연에 불

10) 전자신문(2015. 7. 8) “단통법이 정말 팬택 망쳤다...정부 이례적 해명자료 내보”(http://www.etnews.com/20150708000274) 참조.



자료: Gartner(2017a, 2017b), 입법조사처(2017)에서 재인용

[그림 5] 제조업체별 국내 스마트폰 공급량의 연도별 추이

과하다는 시각도 존재한다. 그러나 애플이 원래 단말기 보조금을 가장 적게 지원하는 성향의 기업이었고, 단통법 이후 보조금의 수준이 전반적으로 줄어들면서 상대적으로 구매매력도가 커졌다는 점은 부인하기 어려운 사실이다. 또한, 단통법으로 인해 스마트폰에 대한 소비가 줄고 교체주기가 늘어나면 브랜드 인지도가 높은 삼성이나 애플보다는 LG나 팬택 같은 업체들이 상대적으로 더 큰 타격을 입는 것도 충분히 가능성이 높은 결과이다. 물론 이러한 변화를 부정적으로 볼 것인지 아닌지는 또 다른 문제이다. 단말기 보조금을 부정적으로 보는 입장에서는 이전의 제조업체 간 경쟁양상이 단말기 보조금으로 인한 왜곡된 구조였다고 주장할 수도 있기 때문이다.

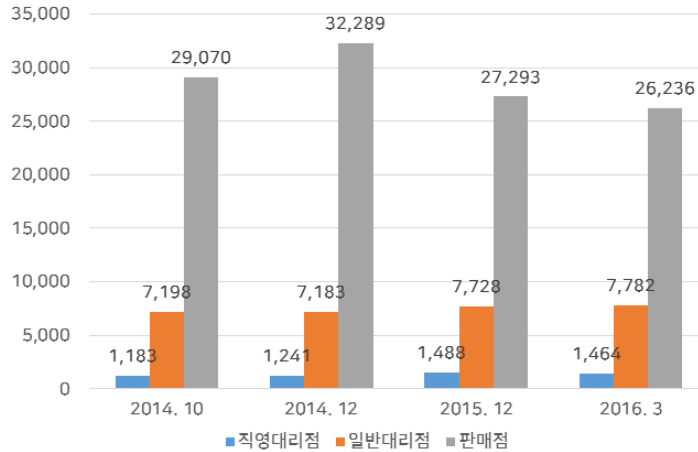
다음은, 유통점포에 대한 영향이다. [그림 6]은 이동통신 유통점포의 구성변화 추이를 조사한 것이다. 단통법 이전인 2014년을 2015년과 비교해 보면 전체 점포의 수는 감소한 가운데 단통법 직전까지 3만 2,289개까지 증가했던 판매점의 수는 단통법 이후에 급감한 반면, 직영대리점과 일반대리점 등 비교적 대형 점포의 수는 상당히 증가하였다. 대리점 중에서는 하이마트와 같은 가전제품 양판점이나 대형점도 증가를 보였다.

이러한 구성의 변화는 단말기 보조금을 통한 ‘가격경쟁력’에 의존해 왔던 소규모 판매점들이 단통법으로 인해 경쟁력을 잃으면서 상대적으로 서비스 경쟁력이 높은 대리점 위주로 유통구조가 재편되는 현상으로 해석된다. 그런데 이들 판매점들이 대부분 소규모 자영업자들이다 보니 이는 골목상권 몰락이라는 문제점으로 인식되는 측면이 있었다. 서울시는 소점포들의 매출, 이익, 방문자의 감소율이 40%에 달하며 71%가 폐업이나 업종전환을 고려한다는 조사결과를 바탕으로 이동통신 판매점을 중소기업적합업종으로 선정하여 보호해 줄 것을 요구하였다.<sup>11)</sup> 이에 앞서 국회에서는 이동통신 소규모 유통점에 대해서 규제의 강도를 차별화하는 법안이 발의되기도 하였다.<sup>12)</sup>

유통구조의 현대화라는 측면에서 본다면 대리점과 판매점의 다층구조가 존재하고 소규모 판매점이 난립하는 상황보다는 대리점과 대형점 중심으로 변화해 가는 것이 효율적이라는 시각도 가능할 것이

11) 뉴시스(2017. 3. 16) “서울시, 통신기기소매업 증가적합업종 지정지원” ([http://www.newsis.com/view/?id=NISX20170315\\_0014765462&cid=10800](http://www.newsis.com/view/?id=NISX20170315_0014765462&cid=10800)) 참조.

12) 2016년 10월 당시 국민의 당 김경진 의원은 중소 유통점에 한해 서만 15% 추가로 보조금을 지급 가능하도록 하는 법안을 발의한 바 있다.



자료: 서울여대 산학협력단(2016)

[그림 6] 이동통신 유통점포 구성변화 추이

다. 물론 이러한 변화가 자연스러운 산업발전의 결과라기보다는 정부 규제의 간접효과라는 점과 그 과정에서 중소기업의 피해가 발생하였다는 사실은 부정적인 측면이다. 그렇다고 해서 만일 이에 추가하여 일부에서 추진하는 것처럼 중소기업에 대한 인위적 보호정책이 도입된다면 왜곡효과는 더욱 심화될 것이다.

마지막으로 소비자에 대한 영향을 살펴보자. 입법조사처(2017)의 정리에 따르면 단통법이 가계통신비 억제에 미친 영향은 판단하기가 어렵지만, 소비패턴이 크게 변화한 것은 틀림없다. 중저가 단말기의 판매비중 증가, 스마트폰 교체주기의 확대, 고가요금제 및 부가서비스 가입비중 감소 등은 확실히 두드러졌다. 예를 들어 출고가격 50만 원 이하인 중저가 단말기는 2014년 기준으로 15종만이 출시되고 판매비중도 25% 이하였으나 2016년에는 49종이 출시되었고 판매비중은 35%를 차지하였다. 스마트폰 교체주기 역시 단통법 이후 5개월 이상 길어졌다는 평가다. 요금제 역시 2015년의 평균 가입요금은 2014년보다 6천 원 이상 감소하였으며, 고가요금제 및 부가서비스에 대한 가입비중은 종전의 1/3 이하로 줄어들었다. 한편, 번호이동 가입자의 수도 크게 줄어들었는데 연 평균 1,200만 건에

달했던 번호이동 건수는 약 700만 건 수준으로 낮아졌다.

이러한 소비패턴의 변화 역시 보는 시각에 따라서 큰 해석의 차이가 있을 수 있다. 만일 단통법 이전의 상황을 프리미엄 폰에 현혹되어 조삼모사 식으로 높은 요금을 받아들이던 ‘과소비’라고 간주한다면 이러한 변화는 정상화의 과정이라고 볼 수 있다. 하지만, 소비자들을 정부의 계도 대상이 아닌 합리적인 결정자라고 본다면 평가는 완전히 달라진다. 일단 규제로 인해 단말기 가격이 상승하였고, 그 결과 소비자들이 자신들이 원하는 것보다 더 낮은 사양의 단말기를 구매하여 더 오래 사용할 수밖에 없었다면 이는 명백한 소비자 후생의 감소로 보아야 한다. 고가요금제 및 부가서비스의 경우에도 대체로 최신성능의 단말기에 더 적합한 측면이 있기 때문에 반드시 불필요한 소비라고 볼 수만은 없으며, 보조금의 혜택에 비해서 지출액이 크지 않다면 한 번 써보겠다는 생각이 꼭 비합리적인 선택이라고만 보기는 어렵다. 번호이동의 급감 역시 단말기 교체를 위해 사업자 교체를 하면서 발생하는 소비자들의 거래비용이 줄어들었다는 긍정적인 평가도 가능하지만, 그만큼 사업자들 간의 경쟁이 줄어들어 증가라는 해석도 가능하다.

이상의 효과를 요약해 보면 다음과 같다. 단통법 이후 이동통신사들이 단말기 보조금을 축소하고 그로 인해 이동통신사의 마케팅 비용이 줄어든 것은 틀림없지만 그 효과는 선택약정 요금할인제도로 인하여 상당부분 상쇄되었기 때문에 영업이익이 크게 증가하였다고 보기는 어렵다. 제조사의 경우 확실치는 않지만 삼성과 애플 중심의 구도강화, 특히 애플의 상대적 약진에 도움을 준 측면은 어느 정도 인정된다. 유통구조의 경우 판매점의 난립이 해소된 긍정적 측면이 있었으나 동전의 양면적 측면으로 이는 중소영세 종사자들에게 상당한 타격이 되었다. 소비자의 경우 관점에 따라서 정부가 나서서 과소비를 줄였다는 시각과 규제로 인해 소비자 후생이 크게 감소하였다는 시각이 공존 가능하다.

보는 이에 따라서는 단통법이 아주 성공적이라고 말할 수는 없더라도 당초 제기되었던 우려에 비해서는 현실로 드러난 문제점이 크지 않다는 주장을 펼 수도 있다. 실제로 소비자 입장에서는 단말기 구매 및 서비스 가입 방식이 예전과 달라진 것은 분명하지만 이동통신의 소비에 들어가는 전체 비용에 피부로 느낄 만한 변화가 있었다고는 보기 어렵다. 그런데 이러한 평가는 착시효과일 가능성이 있다. 실제로 단통법 이후에도 정부의 규제는 더 확대되었으며, 이는 단통법의 문제점이 드러나지 않도록 막아주는 역할도 하지만 동시에 시장 왜곡은 더욱 심화되고 있다. 아울러 단통법만으로 기대한 만큼의 효과를 거두지 못하자 분리공시제나 단말기 자급제와 같은 더욱 적극적인 규제들이 계속 검토되고 있는 상황이다. 다음 절에 대해서는 단통법으로 인해 파생되었거나 논의되고 있는 이러한 추가적 유통규제 및 이슈들에 대해 살펴보고자 한다.

#### IV. 단통법과 관련된 추가적 논점들

##### 1. 선택약정 요금할인제도

선택약정 요금할인제도는 신규 단말기를 이동통

신사로부터 구입하지 않은 소비자들이 단말기 보조금 대신에 요금할인 형태로 혜택을 받을 수 있도록 만든 제도이다. 이동통신사가 단말기 보조금을 지급하는 주된 이유는 일정 기간 동안 자사에 약정 가입을 유도하기 위한 것이다. 따라서 단말기 구입은 원하지 않지만 약정 가입을 할 의사는 있는 소비자에게 요금할인 혜택을 주는 것은 합리적 행태이다.

이때, 현실적으로는 적어도 두 가지 고려사항이 있다. 첫째는 단말기 보조금의 재원에는 이동통신사뿐 아니라 제조사의 보조금도 포함된다는 점이다. 제조사는 당연히 자사 단말기를 구입하지 않은 소비자에게 보조금을 지급할 이유가 없다. 따라서 단말기 보조금 대신 받는 요금할인 혜택은 통신사가 지급하는 보조금만을 반영하는 것이 합리적이다. 다른 하나는 시장 상황에 따라 변화시킬 수 있는 단말기 보조금과 달리 개인별로 요금 할인액을 조정하기는 쉽지 않다는 것이다. 따라서 단말기 보조금의 선택 대안으로 기능하기 위해서는 요금할인 보다는 1회성의 약정가입 보조금을 지급하는 편이 더 자연스러웠을 것이다.

정부의 설계 의도는 알기 어렵지만 선택약정 요금할인 제도는 이러한 두 가지 사항들을 충분히 고려하지 않은 형태로 채택되었다. 고객들은 단말기 보조금 대신에 정률의 요금할인을 선택할 수 있도록 되었는데 할인율은 직전 회계연도의 가입자당 월평균 지원금 등의 요소를 감안하여 정부가 결정하였다. 이는 왜곡의 원천이 되었는데 먼저 ‘단말기 보조금에 상응하는 요금할인’이라는 제도의 취지와는 달리 고객의 입장에서 동등한 선택지를 제공할 수 없었다. 모든 소비자에게 동일하게 적용되는 요금 할인율을 단말기의 종류에 따라 달라지는 보조금과 동등하게 맞추는 것은 불가능하다. 하물며 단말기 보조금은 매주 공시되는 반면 할인율은 전년도 자료 등을 기준으로 계산할 뿐 아니라 정부의 정책적 요소까지 개입된다. 결국 소비자 입장에서 선호의 문제가 아니라 일일이 유불리를 따져야 할 대상이 된 셈이고, 단말기 유통과정을 오히려

〈표 1〉 선택약정 요금할인제도 가입자 수 및 요금할인액 추이

구분	'17.8월 말	'18.3.12	'18.12월 말(예상)
요금할인 가입자	1,552만 명	2,049만 명	2,425만 명
20%	1,552만 명	1,043만 명	415만 명
25%		1,006만 명	2,010만 명
월간 요금할인액	1,242억 원	1,840억 원	2,342억 원
연간 요금할인액	1.49조 원	2.21조 원	2.81조 원

주: 이용자들의 평균 가입요금수준(약 4만원 선)을 기준으로 각 시점에서 요금할인 가입자가 1년 동안 약정을 유지한다는 가정 하에 받을 수 있는 요금할인 규모를 산정한 것임

자료: 과학기술정보통신부 보도자료

더 복잡하게 하는 측면이 있었다.<sup>13)</sup>

그런데 이보다 더 큰 문제점은 정부가 할인율의 결정에 정책적 의지를 반영시키면서 단통법의 원래 취지마저 사라지고 강제적인 요금할인의 수단으로 변질되었다는 것이다. 단통법 입법 당시에 최초 고시된 선택약정 요금할인율은 12%였는데, 이는 월 요금이 5만 원인 가입자 기준으로 하면 2년 약정 시 14만 4천 원 정도의 금액이다. 이 액수가 합리적인 수준인지 여부는 알기 어렵다.<sup>14)</sup> 아무튼 소비자의 입장에서 보면 단말기 보조금 액수보다는 크게 낮고, 혜택이 24개월 동안 나누어 발생한다는 점에서 큰 인기가 없었다.

그런데 단통법 통과 이후 단말기 보조금 지급액이 전반적으로 줄어드는 현상이 나타나고, 법 자체에 대한 비판이 거세지자 정부는 2015년 4월에 뚜렷한 근거를 제시하지 않은 상태에서 요금 할인율을 20%로 상승시켰다. 이렇게 되자 가입자의 대다수는 단말기 보조금을 받지 않고 선택약정 요금할인을 받는 편이 유리한 상황이 되어 버렸다. 이용자 차별해소라는 단통법의 취지에 따르면 사업자가

먼저 자율적으로 단말기 보조금을 결정하여 지급하되, 단통법의 역할은 단말기를 구입하지 않은 소비자들도 약정한 부분에 대한 동등한 지원액을 받도록 뒷받침하는 것이 맞다. 그런데 정부가 정책의지를 담아서 할인율을 높여버림으로써 차별해소는 명분일 뿐이고 실상은 요금할인을 강제하는 수단이 되어버린 셈이다.

이러한 문제점은 신정부 출범 이후 더욱 심화되었다. 추가적인 통신비 인하를 공약으로 내세운 정부는 2017년 9월 뚜렷한 근거를 제시하지 않은 상태에서 선택약정요금 할인율을 또 다시 25%로 상승시켰다. 이 과정에서 이동통신 3사는 행정소송을 검토하는 등 강하게 반발하였지만<sup>15)</sup> 정치적, 사회적 파장을 고려하여 행동으로까지 옮기지는 않았다.

실제로 정부조차도 선택약정 요금할인제도를 요금할인 수단으로 삼고 있음을 굳이 부인하지 않았다. <표 1>은 정부가 발표한 선택약정 요금할인제도 가입자 수를 나타내는데 2018년 3월 현재 이미 2,050만 명에 달하였다. 요금할인율을 20%로 상승시킨 이후 3년밖에 되지 않았음을 감안하면 사실상 대부분의 신규가입자는 요금할인을 선택하고 있는 셈이다. 정부는 2018년 12월말까지 요금할인 가입자가 2,400만 명으로 늘어나고, 요금할인 규모는 2.81조 원에 달하며 그중 25% 상향으로 인한 증가 효과는 1.32조 원에 달할 것이라고 전망하였다.<sup>16)</sup>

13) 실제로는 대리점이나 판매점에서 고객에게 더 유리한 방식을 미리 계산하여 이를 권하는 형태로 마케팅이 이루어졌기 때문에 소비자 입장에서는 부담이 없었다고도 볼 수 있다. 그러나 달리 보면 이 자체가 제도의 취지가 왜곡되었음을 보여준다.

14) 앞서 언급한 것처럼 약정에 따른 할인금액은 단말기 보조금 중에서 이동통신사의 지출액과 일치하는 것이 합리적이므로, 따라서 단말기 보조금보다는 작아야 한다. 참고로 2014년의 평균 단말기 보조금 지급액은 30만 원에 근접하였는데, 이동통신사의 부담비중은 알려지지 않았다. 만약 이 비중이 50% 정도라면 15만 원 정도의 요금할인이 합리적이라고 볼 수 있다.

15) 동아일보(2017. 7. 27) "'9월부터 25% 약정할인' vs '강행맨 소송불사'" (<http://news.donga.com/3/all/20170726/85543669/1>) 참조.

16) 과학기술정보통신부 보도자료 "전화 한 통화로 통신비 25% 절약하세요"

이처럼 이미 요금할인 규제의 수단으로 변질된 상황에서 이 제도를 더 이상 단말기 유통에 대한 규제라고 볼 수 있을지는 의문이다. 달리 본다면 시장경제시스템 하에서 정부가 가지고 있지 않은 일반 상품에 대한 가격규제권한을 단통법이라는 우회적 수단을 활용하여 사실상 획득, 행사한 것이라고도 볼 수 있다. 시장의 자율적 기능을 훼손하는 한이 있더라도 요금 인하라는 목적을 달성하고자 할 것이라는 이러한 접근은 최근에 정부가 요금제를 직접 설계하는 보편요금제 도입 시도로까지 이어지고 있는 상황이다.<sup>17)</sup>

## 2. 제조사 지원금에 대한 분리공시제도

분리공시제도는 단통법 입법 당시부터 가장 쟁점이 되었던 부분이다. 앞서 살펴본 것처럼 단말기 보조금의 지급주체는 기본적으로는 이동통신사다. 하지만, 이동통신사가 단말기를 구매하는 과정에서 제조업체가 출고가보다 낮은 대가로 단말기를 공급하는 식으로 보조금의 재원을 제공하는 것이 일반적이다. 그런데, 분리공시제도는 이렇게 조성된 보조금 중에서 이동통신사와 제조사의 기여분을 각각 구분하여 공시하도록 하는 제도이다.

단통법 입법과정에서 분리공시제도의 도입을 강하게 주장한 이들은 보조금 지급을 투명하게 하고 소비자 선택권을 보장한다는 명분을 내세웠다. 분리공시제가 없는 상태에서 제조업체는 단말기 출고가를 인위적으로 부풀리고 대신에 보조금을 늘리는 경향이 있는데, 이것이 단말기 보조금 유통질서를 혼란하게 하고 소비자를 현혹, 기만하는 문제점이 있다는 것이다(신진, 2015).

하지만, 제조사들은 분리공시제를 하면 단말기 가격이나 마케팅 비용 등이 공개되어 영업비밀이 노출된다는 이유로 강하게 반대하였고, 논란 끝에

규제개혁위원회를 통과하지 못함으로써 단통법의 내용에는 포함되지 않았다. 그러나 이후에도 시민 단체와 일부 국회의원들은 단통법이 제대로 성공을 거두지 못한 주요 원인으로 분리공시제 미도입을 들면서 계속해서 논란을 이어갔으며, 2017년 문재인 대통령은 분리공시제를 대선 공약으로까지 포함시켰다. 그 결과 2018년 9월 현재 이는 여전히 정부의 법 개정 추진사항에 포함되어 있다.

그런데, 분리공시제에 대한 장기간의 논란에도 불구하고 이 제도의 도입이 소비자에게 실질적으로 혜택을 제공할 것인지에 대해서는 회의적이다. 분리공시가 투명성을 높인다는 주장에는 제조사와 이동통신사가 단말기 출고가와 지원금을 기본적으로 조절함으로써 소비자를 현혹시킬 수 있다는 전제가 깔려있다. 즉, 100만원으로 책정해도 될 출고가를 120만원으로 높인 뒤 20만원을 깎아주는 식으로 접근함으로써 소비자를 속일 수 있다는 것이다. 그런 경우가 전혀 없다고 단언할 수는 없을 것이다. 하지만, 출고가가 큰 의미가 없는 단말기 유통과정을 감안할 때 이는 상당히 어색한 주장이며 그 이유는 다음과 같다.

이동통신사는 단말기와 서비스를 결합한 최종상품을 소비자에게 판매하며, 이 경우 단말기는 중간재에 해당한다. 결합된 상품의 가격과 요금 패키지를 구성하는 것은 이동통신사이며, 소비자 역시 이를 바탕으로 구매결정을 내린다. 이때 중간재를 공급하는 제조사가 이동통신사에게 매기는 가격을 소비자가 정확하게 알아야 할 이유가 있을까? 예를 들어 카페는 커피를 끓여서 손님에게 제공하고 이를 즐길 수 있는 공간을 제공하는 서비스업이라 볼 수 있다. 이때 카페가 이동통신사의 역할을 한다고 본다면 제조사는 커피원두의 납품업체라고 보면 될 것이다. 분리공시제란 마치 특정한 커피원두를 원두가 담긴 캔에 표시되어 있는 가격(단말기의 경우 출고가격)보다 얼마나 싸게 카페에 공급하였는지를 공시해야 한다는 주장과 유사하다. 고객이 이를 안다고 해서 커피 한 잔의 가격이 더 낮아져야 할 이유가 있을까?<sup>18)</sup>

(<http://www.msip.go.kr/web/msipContents/contentsView.do?catelid=mssw311&artid=1376820>).

17) 중앙일보(2018. 5. 13) "'2년마다 장관이 요금결정' 보편요금제 규제위 통과... 무엇이 문제인가."(<https://news.joins.com/article/22618494>) 참조.

비율을 좀 더 확장하여 출고가 부풀리기에 대해서도 생각해 보자. 만일 제조사가 원두 캔에 표시된 가격을 실제보다 비싸게 붙이고 소비자가 카운터 너머로 이를 보게 되어 비싼 원두를 사용한 커피를 저렴한 가격에 마신다고 기뻐한다고 생각해 보자. 그런데 그런 경우가 실제로 있다고 하더라도 커피 한 잔의 가격은 어차피 주변의 다른 카페와의 경쟁에 의해 결정된다. 다른 카페 역시 똑같은 전략을 어려움 없이 사용할 수 있음은 물론이다. 소비자에 대한 현혹은 만족도에 일부 영향을 줄지는 몰라도 최종재인 커피 가격을 변화시키지는 못한다. 출고가 부풀리기를 막고 원두의 실제 공급가격을 손님에게 알린다고 하더라도 손님은 특별히 비싼 원두가 들어있지 않은 커피를 마신다는 것을 알게 될 뿐 커피 한 잔의 가격 자체가 바뀔 이유는 없는 것이다.

오히려 경제이론에 따르면 분리공시제는 이해관계자들 간의 협상력의 배분에 영향을 미침으로써 소비자 입장에서는 더 악화된 결과로 이어질 수 있다. 분리공시제가 없는 상황에서는 이동통신사에 대한 단말기 납품가격은 각 제조업체와 이동통신사 간의 개별 협상에 의해서 정해진다. 국내 이동전화 단말기 시장에서 삼성전자의 영향력이 강하다는 것은 부인하기 어렵다. 따라서 아무래도 삼성전자의 주도로 협상이 이루어질 것임은 충분히 예상 가능하다. 이 경우 만일 분리공시제가 도입되어 삼성전자의 납품가격을 모두가 관찰 가능해진다면 어떠한 결과가 벌어질 것인가? 이동통신사의 입장에서는 마치 단체 협상을 하거나 정찰가격에 단말기를 구매하는 것과 같은 효과로 이어질 것이다. 이는 이동통신사의 입장에서만 보면 불리할 것이 없다. 실제로 단통법 입법 추진 당시에도 삼성전자는 분리

공시제 도입에 대해 강하게 반대한 반면, 이동통신사들은 크게 반대하지 않았다. 하지만, 소비자의 입장은 또 다르다. 이중마진화(double marginalization) 이론에 따르면 수직적 단계를 이루고 있는 사업자들 중 한 단계에서만 시장지배적 사업자가 존재하는 편이 연쇄적으로 지배력이 행사되는 경우보다 확실히 우월하다. 소비자 입장에서는 삼성전자가 단말기를 정찰로 판매하고 이를 이동통신사가 구매해서 다시 가격을 매겨서 파는 것보다 삼성전자가 주도권을 가지고 협상을 통해 가격을 결정하는 편이 더 저렴해질 수 있다는 것이다.

한편, 단통법 이후 유통환경의 변화로 인해 이해관계자의 입장에도 변화가 발생하고 있다. 문재인 정부 출범 이후 정부는 분리공시제를 다시 추진하고 있는데, 과거와는 달리 삼성전자 등 제조업체는 분리공시제를 더 이상 반대하지 않는 반면 이동통신사들은 신중한 입장을 보이고 있다.<sup>19)</sup> 이는 정부가 선택약정 요금할인제도를 강화하고 이의 가입자가 늘어나면서 단말기 보조금의 역할이 크게 줄어들 것 같고 무관하지 않다. 제조업체의 입장에서는 자사 단말기에 대해 선택적인 마케팅 효과도 기대할 수 없는 상태에서 이동통신사에 단말기 보조금 재원을 공급할 이유가 없어졌기 때문이다. 그보다는 유통망에 대해 직접적으로 자사 단말기에 대한 판매장려금을 높이는 편이 더 나은 상황이 되었다.

이러한 변화를 보더라도 분리공시제는 유통의 투명성의 제고를 통해 소비자에게 이익이 되는 효과보다는 단지 이해관계자들 간에 협상력을 재배분하는 효과가 더 크다는 점을 알 수 있다. 분리공시제를 도입하지 못한 것이 단통법의 실패를 가져온 원인이라기보다는 분리공시제를 둘러싼 논란의 과정 자체가 단통법 논의의 한계를 보여주는 한 단면이라 하겠다.

18) 단말기와 통신서비스의 경우 보완적이기는 하지만 서로 다른 상품이므로 원재료인 커피원두와 최종제품인 커피와의 관계와는 다르다는 반론도 있을 수 있다. 그러나 중요한 점은 서로 다른 상품인지의 여부가 아니라 고객이 한 번만 최종적으로 합산된 가격을 지불한다는 것이다. 알권리를 요구하는 것이 아니라 최종가격의 하락이 목적이라면 고객이 직접 개입하지 않는 중간단계의 거래 가격을 아는 것이 도움이 되라는 보장은 없다.

19) KINEWS (2018. 5. 21) “‘삼성전자 vs 이동사’ 분리공시제에 대한 엇박자.”(<http://www.kinews.net/news/articleView.html?idxno=119294>) 참조.

### 3. 단말기 완전자급제도

단말기 완전자급제도는 소비자가 단말기를 독자적으로 구입한 뒤 이동통신사로부터는 서비스를 따로 구매하여 연결시키는 제도이다. 이는 이동통신사가 단말기의 유통에서 완전히 손을 뗀다는 것을 의미하기 때문에 우리나라 단말기 유통방식을 완전히 변화시키는 시사점을 가지게 된다. 물론 지금도 소비자가 독자적으로 단말기를 구하여 대리점이나 판매점으로 가져간 뒤에 서비스에 가입하는 것은 가능하다. 정부는 2008년 이동통신사의 단말기 USIM잠금을 규제한데 이어 2012년에는 일부 허가되지 않은 단말기를 제외하고는 서비스 개통을 의무화하는 블랙리스트 제도를 도입하여 자급제를 뒷받침하였다. 하지만, 이동통신사 중심의 단말기 유통구조가 워낙 정착되어 있는데다가, 단말기 보조금이나 각종 장려금 등의 혜택에도 큰 차이가 있어 자급제 형태의 유통은 거의 확산되지 않았다.

완전자급제 도입에 대한 주장은 단통법 이전부터 존재하였다. 이는 국내 단말기 유통의 혼란의 주범을 이동통신사로 보는 시각에서 출발한다. 이동통신사가 단말기로부터 완전히 손을 떼고 소비자가 가전제품을 구매하듯 단말기를 구매하는 것이 가장 투명한 구조를 정착시키는 방법이라는 것이다. 아울러 이렇게 되면 이동통신사들의 단말기 보조금 경쟁이 원천적으로 차단되기 때문에 요금경쟁으로 초점이 옮겨갈 것이고, 자급제를 통해 그동안 유통의 길이 막혀 있던 외산 단말기들이나 저렴한 단말기들의 보급이 확산됨으로써 통신비 하락에도 도움이 될 것이라는 주장이다. 단통법 도입 이후 단통법의 한계를 근본적으로 해결하는 수단으로서 여야의원들에 의해 다양한 법안 발의가 최근까지도 이어지고 있다.<sup>20)</sup>

그런데, 이미 살펴 본 다른 논의들과 마찬가지로 단말기 완전자급제의 도입이 위와 같은 효과를 실제로 나타낼지는 알 수 없다. 먼저 단말기 보조금 경쟁이 원천적으로 차단된다고 해서 그 대신 요금 경쟁이 활성화될 것이라는 생각은 지나치게 낙관적인 것이다. 오히려 이동통신사의 경쟁수단이 줄어들어서 경쟁이 전반적으로 약화될 수도 있기 때문이다. 외산 단말기나 저렴한 단말기들의 유통이 확대되는 다양화 효과는 있을 수 있다. 하지만 반대급부로 소수 고가 단말기 중심의 유통이 가지고 있었던 규모의 경제효과는 사라질 수도 있다는 점을 고려해야 한다. 더구나 기존에 이동통신사를 중심으로 조직되어 있던 유통망 전체가 급격한 변화와 재편을 겪게 될 텐데 이로 인한 시장의 충격이나 그로 인해 나타날 새로운 유통구조가 더 개선된 방향일지도 선불리 예측하기 어렵다.

경제학적인 관점에서 보더라도 단말기 완전자급제에 대한 평가는 긍정적이지 않다. 단말기 완전자급제의 도입은 일종의 수직적 분리효과로 볼 수 있는데 권남훈(2011, 2015)은 이중 마진화, 확약(commitment)의 어려움, 중복적 상품 차별화의 문제 등을 들어 단말기 자급제를 도입할 경우 소비자의 총 지출비용은 그 이전보다 증가할 가능성이 높다는 것을 이론적으로 뒷받침하였다. 이상규(2018) 역시 시장구조가 상당히 제한적인 상황을 제외하면 단말기 자급제가 소비자 잉여나 사회후생에 긍정적 영향을 미칠 수 없음을 보였다.

뿐만 아니라 현실에서의 단말기 완전자급제 논란은 다소 엉뚱한 배경으로 인해 확대된 측면이 있다. 바로 단통법과 선택적 요금할인제 때문이다. 앞서 우리는 정부가 선택적 요금할인율을 25%까지 높이는 등 단통법을 사실상 요금규제의 수단으로 활용하고 있음을 지적한 바 있다. 단통법에 따르면 정부가 단말기 보조금에 상응하는 수준의 요금할인을 제공하도록 규제할 수 있기 때문이다. 그런데 이동통신사가 단말기 완전자급제를 택하게 되면 단

20) 예를 들어 2015년에는 당시 야당인 새정치민주연합의 전병헌 의원이 단말기 완전자급제법안을 발의하였으며, 2017년에는 자유한국당의 김성태 의원, 더불어민주당의 김성수, 박홍근 의원 등이 각각 자급제 법안을 발의하였다. 이데일리(2017. 9. 25) “여야 ‘단말기 완전 자급제법’ 발의...두 법 차이는?”(http://www.edaily.co.kr/news/news\_detail.asp?newsId=0269288661606

3728&mediaCodeNo=257) 참조.

말기 보조금을 지급할 필요가 없으므로 당연히 이 근거도 사라진다. 실제로 2017년 국정감사 기간에 과학기술정보통신부는 단말기 완전자급제 도입에 대하여 강한 반대의사를 표명하였는데, 그 주요 근거 중 하나는 정부의 요금에 대한 규제권한 축소에 대한 우려였다.<sup>21)</sup>

결론적으로 단말기 완전자급제에 대한 주장들 역시 명확한 논리적 근거나 사실에 뒷받침되었다고 보기는 어려우며, 일정 부분은 단통법으로부터 파생되어 인공적으로 확대된 측면도 있다.

## V. 결론

단통법 입법의 배경에는 LTE가 출범한 이후 통신 3사가 근접한 기술력을 바탕으로 가입자 유치 경쟁을 격화시키면서 나타난 ‘혼탁’한 단말기 보조금 지급양상과, 가계통신비 절약에 대한 정치권의 공약경쟁이라는 배경이 작용하였다. 하지만, LTE 가입자 성장은 조만간 성숙기에 접어들 수밖에 없었다는 점, 통신서비스가 데이터 사용 중심으로 진화하면서 해외사업자들도 단말기 보조금 뿐 아니라 데이터 무료제공 등의 마케팅 방식을 확대하고 있다는 점 등을 감안하면 정부가 단통법과 같은 강력한 규제수단을 들고 나오지 않았더라도 단말기 보조금 경쟁은 점차 안정화되었을 가능성이 있다. 아울러, 가계통신비 축소를 위해 정부가 규제에 나서는 것이 바람직한지 여부를 떠나 이용자 차별 해소와 유통구조 선진화를 기본 취지로 입법한 단통법을 요금규제의 주요수단으로 활용하는 정책이 바람직하다고 보기는 어려울 것이다.

단통법은 유례가 없는 강력한 수준의 규제로서 입법 당시는 물론 이후에도 많은 비판을 받았으며, 의도한 목표를 달성했다고 보기도 어렵다. 이용자 간의 단말기 보조금 차별은 줄어들었지만 통신시장

의 경쟁 특성상 그 자체가 꼭 바람직한 변화라고만 볼 수 없으며, 경쟁 자체가 줄어드는 부작용을 요금규제로 억눌러서 상쇄하는 방식으로 대응하였다. 또한 단통법은 하락기에 있었던 국내 제조업체들의 퇴조를 부추겼을 가능성이 있으며, 영세 유통업체의 어려움을 가중시킨 측면이 있었다. 이를 어차피 일어날 현상을 가속화시킨 것이라든지 직영 및 대형점포 중심의 변화는 유통구조 선진화의 일부라고 주장할 수도 있을 것이다. 하지만, 중소기업체나 영세 판매점들에 대한 타격을 입법과정에서부터 정부가 충분히 감안하거나 예상하였다고 보기는 어렵다.

좀 더 중요한 문제점으로는 규제 중심주의의 확산과 정부 역할의 왜곡을 들 수 있다. 단통법 자체가 시장에 대한 지나친 개입으로 볼 측면이 있음에도 그 이후의 대응은 오히려 개입을 더 강화하는 방향으로 이루어졌다. 이러한 개입강화는 단통법의 취지와도 부합하지 않았을 뿐 아니라 일단 요금에 대한 규제가 이루어지자 이를 선례로 하여 더욱 강화된 시장개입과 규제가 도입되는 근거가 되었다. 결국 규제도입이 또 다른 규제를 부르면서 정부의 주된 역할이 마치 요금규제와 기업에 대한 경영개입이 되어가는 듯한 상황이다.

이동통신 산업을 중심으로 한 생태계 선순환 고리의 손상도 보이지 않는 문제라고 볼 수 있다. 단말기 보조금 중심의 마케팅 경쟁은 부작용도 있었지만 어쨌든 국내 단말기 제조업의 경쟁력 축적에 상당한 공헌을 해 왔던 것도 사실이다(권남훈, 2006). 이동통신 산업의 서비스 수요 견인능력은 신규 단말기에 대한 수요 진작을 통해 제조업에 자극을 주었을 뿐 아니라 콘텐츠 및 인터넷 서비스가 확산되면서 ICT산업 전반의 생태계 발전의 원동력이 되어 온 측면이 있다. 그런데, 정부가 신규수요의 창출 및 성장보다는 요금억제 중심으로 정책기조를 전환하고 규제를 강화하게 되면 시장 참여자들도 상생적 성장보다는 남아 있는 파이의 몫을 좀 더 확보하려는 이해관계의 충돌에 집중하게 되는 부작용이 발생하게 된다. 최근 들어 국내외 인터넷

21) 한겨레(2017. 11. 1) “과기정통부는 왜 ‘단말기 완전자급제’ 국무 반대할까?”(<http://www.hani.co.kr/arti/economy/it/817058.html>) 참조.

콘텐츠 사업자에 대해 규제 불평등 논란이 제기되는 배경도 이와 무관하지 않은 것으로 판단된다.

본 글에서는 최근 수년 간 국내 단말기 유통규제 및 시장의 대응과 변화를 주로 단통법을 중심으로 살펴보았다. 시장은 완전히 사라지지 않는 한 놀라운 적응능력을 발휘하는 속성이 있다. 최근 수년간 단말기 유통시장에서의 규제환경 변화가 궁극적으로 시장에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대해서도 좀 더 두고 볼 필요가 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 이동통신 단말기 유통규제의 변화과정은 정책당국이 규제를 적용함에 있어서 산업의 특성과 발전방향에 대한 이해를 바탕으로 좀 더 신중하게 접근할 필요가 있음을 보여주는 또 하나의 사례라고 하겠다.

## 〈참고문헌〉

### 국내문헌

[단행본]

변정욱 외 (2011) 『이동통신시장 단말기 가격형성 구조 연구』 방송통신정책연구 11-진흥-다-20, 연구기관: 정보통신정책연구원, 방송통신위원회

입법조사처(2017) 『“이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률”의 입법영향분석』 NARS 입법영향분석보고서, 제22호, 2017. 12. 4.

[논문]

권남훈(2006) “한국이동통신기기산업 발전의 이론적 분석: CDMA표준화 및 단말기 보조금의 효과를 중심으로,” 『정보통신정책연구』, 제13집 제3호, 91-119.

권남훈(2011) “스마트폰에 대한 SIM카드 개방규제의 경쟁 효과,” *Telecommunications Review*, 제21집 제3호, 469-479.

권남훈(2015) “단말기 및 이동통신 서비스 유통규

제의 시장경쟁 효과,” 『산업조직연구』 제23권 제2호, 산업조직학회, 1-31.

신진(2015) “이동통신 보조금의 정치경제학적 분석,” 『한국정보통신학회논문지』 19(8), 1893-1900.

이상규(2018) “이동전화 시장구조와 단말기 자금제의 후생효과,” 『정보통신정책연구』 25(3), 43-68.

이혜영 (2016) “단말기 보조금 규제정책(‘단통법’) 사례 연구: 정부-기업-소비자의 동상이몽,” 한국정책학회 추계학술발표논문집 2016년 9월, 1-18.

[자료]

서울여자대학교 산학협력단, 「중소기업 적합업종 지정을 위한 ‘통신기기 소매업’ 실태조사」, 서울특별시 정책연구용역, 2016

정보통신정책연구원(2015) “단말기 유통법 추진경과 및 성과” 미출간 발표자료, 2015. 6. 30.

한국인터넷진흥원(2018) 『2017년 인터넷이용실태조사』, 2018년 3월

### 외국문헌

[논문]

Porter, Robert H. A Study of Cartel Stability: The Joint Executive Committee, 1880-1886. *Bell Journal of Economics and Management* 14 (1983): 301-314.

[자료]

Gartner (2017a), “Market Share: PCs, Ultramobiles and Mobile Phones, All Countries, 1Q17 Update” 2017. 5. 18.

Gartner (2017b), “Forecast: PCs, Ultramobiles and Mobile Phones, Worldwide, 2015-2021, 2Q17 Update” 2017. 6. 28.

<ABSTRACT>

Mobile Handset Subsidies and Retail Regulations  
- Critics on the Mobile Device Distribution Improvement Act -

Namhoon Kwon

This paper critically evaluates Korean government's regulations on mobile handset retailing, focusing on the Mobile Device Distribution Improvement Act (MDDIA) enacted in 2014. The MDDIA, unpopular from the outset, has become one of the most debated regulations in Korean telecommunications history. The law was set to correct problems of mobile retail competition, but its legitimacy and effectiveness were questionable.

An important characteristic of mobile phone service is that it cannot be consumed without a mobile handset, making them perfect complements. This means consumers care less about separate prices but total cost of acquisition. On the other hand, both handsets and services require massive investments in facilities, networks, and R&D, making them naturally oligopolistic. Competitions are local and intermittent in these industries, while product differentiations and price discriminations are common. It is no coincidence that short-lived and locally targeted campaign based on handset subsidies are common while market wide service fee reductions are rare.

The MDDIA, however, considers handset subsidy competition is too discriminatory and reflects disarrays in retailing. This view entails undesirable consequences. First, the MDDIA seeks to outlaw any price discrimination among users, but this is an impossible goal that would likely result in interventions at will. Second, lawmakers believed that suppressing handset subsidies would lead to service fee competition, but it may simply reduce overall level of competition. Third, the law also placed a cap on handset subsidies, which does not have any bearing on discrimination but clearly reduces subsidy competition. Finally, the law requires the mobile carriers to publicly report handset subsidies, but this could promote collusive behaviors.

Total cost of acquisition have been relatively stable since the enactment of the MDDIA. This however could be an optical illusion from the additional regulation that forces mobile carriers to offer substantial amount of blanket fee reduction (up to 25%) for contracts without handset subsidy. Such intervention however further distorts market competition and does not fit the goal of the MDDIA, either.

Recently, lawmakers are contemplating even stronger regulations such as requiring itemized disclosure of subsidy sources or complete separation of handset and service retailing. It is believed however that such drastic regulations would not correct the pitfalls of the MDDIA but only harm the functioning of overall mobile ecosystem.

**Keywords** : 이동통신(Mobile Communications), 단말기 보조금(Handset Subsidy), 유통(Retail), 규제(Regulation), 단통법(Mobile Device Distribution Improvement Act)