



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학박사 학위논문

이동통신 단말기 보조금 규제 정책
변동 과정 분석



2018년 8월

부경대학교 대학원

행정학과

김창영

행정학박사 학위논문

이동통신 단말기 보조금 규제 정책
변동 과정 분석

지도교수 김 준 현

이 논문을 행정학박사 학위논문으로 제출함

2018년 8월

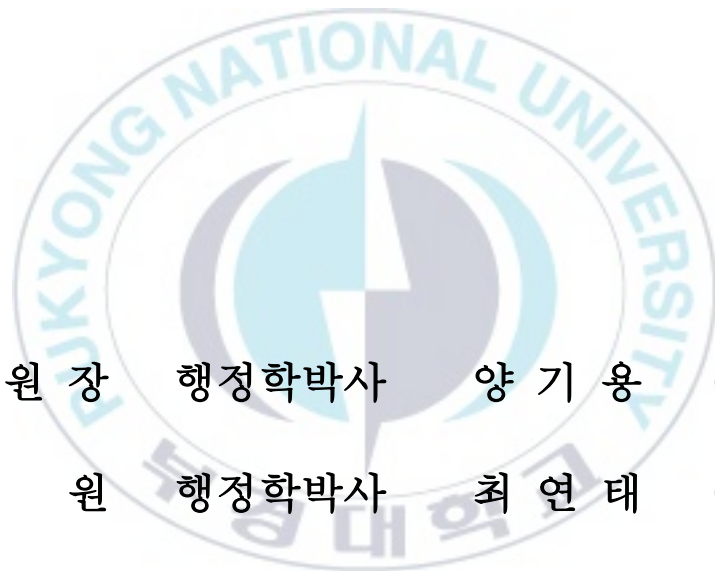
부경대학교 대학원

행 정 학 과

김 창 영

김창영의 행정학박사 학위논문을 인준함.

2018년 8월 26일



위 원 장 행정학박사 양 기 용 (인)

위 원 행정학박사 최 연 태 (인)

위 원 정치학박사 정 창 국 (인)

위 원 행정학박사 김 창 수 (인)

위 원 행정학박사 김 준 현 (인)

목 차

초 록	viii
제1장 서 론	1
제1절 연구배경 및 목적	1
1. 연구배경	1
2. 연구목적	6
제2절 연구대상 및 범위	8
1. 연구대상	8
2. 연구범위	9
제3절 연구방법	10
제2장 이론적 배경 및 선행연구 검토	14
제1절 이동통신 단말기 보조금 규제 정책 개요	14
1. 단말기 보조금 개요	14
2. 단말기 보조금 현황 및 규제	19
3. 단말기 보조금 규제 동향	22
4. 단말기 보조금 규제 연혁	25
제2절 정책 변동 과정 분석 모형(이론)	34
1. Kingdon의 다중흐름모형	34

2. Zahariadis의 다중흐름모형	46
3. Kingdon과 Zahariadis의 이론 비교	50
제3절 기존 선행연구 검토	52
1. 이동통신 단말기 보조금 관련 선행연구	52
2. 다중흐름모형을 적용한 선행연구	60
3. 선행연구 검토결과 본 연구의 차별성	76
제4절 연구 분석틀	79
1. 분석틀 선정사유 및 유용성	79
2. 분석틀의 구성	81
제3장 단말기 보조금 규제 정책 변동 과정 분석	86
제1절 정책결정 : 보조금 금지 법제화[2003.3]	86
1. 정책 문제의 흐름	86
2. 정치의 흐름	93
3. 정책 대안의 흐름	103
4. 흐름의 결합과 정책의 창	108
5. 정책 선도자	111
제2절 정책변동 및 종결 : 보조금 규제 조항 일몰[2008.3]	116
1. 정책 문제의 흐름	116
2. 정치의 흐름	124
3. 정책 대안의 흐름	134
4. 흐름의 결합과 정책의 창	142

5. 정책 선도자	145
제3절 정책 재도입 : 단말기 보조금 차별지급 위법성 판단	
기준 제정[2010.9]	149
1. 정책 문제의 흐름	149
2. 정치의 흐름	158
3. 정책 대안의 흐름	164
4. 흐름의 결합과 정책의 창	170
5. 정책 선도자	173
제4절 정책 재변동 : 단말기 유통법 시행[2014.10]	177
1. 정책 문제의 흐름	177
2. 정치의 흐름	187
3. 정책 대안의 흐름	198
4. 흐름의 결합과 정책의 창	209
5. 정책 선도자	213
제4장 분석결과 종합 및 논의	220
제1절 정책결정 : 보조금 금지 법제화[2003.3]	221
제2절 정책변동 및 종결 : 보조금 규제조항 일몰[2008.3]	222
제3절 정책 재도입 : 단말기 보조금 차별지급 위법성 판단기준 제정[2010.9]	225
제4절 정책 재변동 : 단말기 유통법 시행[2014.10]	227

제5절 주요 논의 사항	229
1. 단말기 보조금 규제 정책의 전체적인 변동 양상	229
2. 단말기 유통법 관련 정책 개선 방향	229
3. 보조금 경쟁과 요금 경쟁	230
제5장 결 론	232
제1절 연구결과 요약	232
제2절 정책적 시사점 및 연구의 한계	234
1. 정책적 시사점	234
2. 연구의 한계	240
참고문헌	242
부록	262
Abstract	266

표 목 차

<표 1> 이동통신 가입자 수 추이	2
<표 2> 분석대상 및 분석방법	13
<표 3> 이동통신 단말기 보조금 규제 정책 변동 과정	33
<표 4> Kingdon과 Zahariadis의 이론 비교	52
<표 5> 이동통신 단말기 보조금 관련 국내 선행연구 요약	57
<표 6> MSF를 적용한 국내 선행연구 요약	69
<표 7> MSF를 적용한 외국 선행연구 요약	75
<표 8> 정책결정기에 있어서 정치적 흐름	103
<표 9> 정책결정기에 있어서 정책 대안의 흐름	107
<표 10> 정책결정기에 있어서 정책 선도자 및 역할	115
<표 11> '07 이동통신 사업자별 보조금 지급 규모	119
<표 12> '07 이동통신 사업자별 마케팅비 지출 규모	120
<표 13> 정책변동 및 종결기에 있어서 정치적 흐름	134
<표 14> 정책변동 및 종결기에 있어서 정책 대안의 흐름	140
<표 15> 정책변동 및 종결기에 있어서 정책 선도자 및 역할	148
<표 16> 정책 재도입기에 있어서 정치적 흐름	163
<표 17> 정책 재도입기에 있어서 정책 대안의 흐름	169
<표 18> 정책 재도입기에 있어서 정책 선도자 및 역할	176
<표 19> 정책 재변동기에 있어서 정치적 흐름	198
<표 20> 가계 통신비 경감 방안	200
<표 21> 정책 재변동기에 있어서 정책 대안의 흐름	207
<표 22> 정책 재변동기에 있어서 정책 선도자 및 역할	219

그림 목 차

<그림 1> 단말기 보조금 종류 및 지급 경로	17
<그림 2> Kingdon의 다중흐름모형의 구성도	36
<그림 3> Kingdon의 다중흐름모형의 개념	45
<그림 4> 분석틀	85
<그림 5> '00~'03 이동통신 사업자별 가입자 수 추이	87
<그림 6> '00~'03 이동통신 사업자별 가입자 수 기준 점유율 추이	88
<그림 7> '00~'03 이동통신 사업자별 소매매출액 규모 추이	89
<그림 8> '00~'03 이동통신 사업자별 소매매출액 기준 점유율 추이	89
<그림 9> '00~'03 월평균 가계통신비 추이	90
<그림 10> '04~'07 이동통신 사업자별 가입자 수 추이	116
<그림 11> '04~'07 이동통신 사업자별 가입자 수 기준 점유율 추이	117
<그림 12> '04~'07 이동통신 사업자별 소매매출액 규모 추이	118
<그림 13> '04~'07 이동통신 사업자별 소매매출액 기준 점유율 추이	119
<그림 14> '04~'07 연도별 이동전화 번호이동자 수 추이	120
<그림 15> '04~'07 월평균 가계통신비 추이	121
<그림 16> '08~'10 이동통신 사업자별 가입자 수 추이	149
<그림 17> '08~'10 이동통신 사업자별 가입자 수 기준 점유율 추이	150
<그림 18> '08~'10 이동통신 사업자별 소매매출액 규모 추이	151
<그림 19> '08~'10 이동통신 사업자별 소매매출액 기준 점유율 추이	152

<그림 20> '08~'10 이동통신 사업자별 보조금 지급 규모 추이	152
<그림 21> '08~'10 이동통신 사업자별 마케팅비 지출 규모 추이	153
<그림 22> '08~'10 이동전화 번호이동자 수 추이	154
<그림 23> '08~'10 월평균 가계통신비 추이	155
<그림 24> '11~'14 이동통신 사업자별 가입자 수 추이	177
<그림 25> '11~'14 이동통신 사업자별 가입자 수 기준 점유율 추이 ...	178
<그림 26> '11~'14 이동통신 사업자별 소매매출액 규모 추이	179
<그림 27> '11~'14 이동통신 사업자별 소매매출액 기준 점유율 추이 ..	180
<그림 28> '11~'14 이동통신 사업자별 마케팅비 지출 규모 추이	181
<그림 29> '11~'14 이동전화 번호이동자 수 추이	182
<그림 30> '09~'14 국내 스마트폰 가입자 수 추이	183
<그림 31> '11~'14 월평균 가계통신비 추이	183
<그림 32> 정책결정기의 다중흐름과 정책변동	222
<그림 33> 정책변동 및 종결기의 다중흐름과 정책변동	224
<그림 34> 정책 재도입기의 다중흐름과 정책변동	226
<그림 35> 정책 재변동기의 다중흐름과 정책변동	228

이동통신 단말기 보조금 규제 정책 변동 과정 분석

김 창 영

부 경 대 학 교 대 학 원 행 정 학 과

요 약

국내의 이동통신 단말기 보조금은 이동통신 시장에 경쟁 환경이 조성되면서 사업자의 자율적 판단 하에 지급되기 시작하였다. 특정 시점을 지나면서부터는 정부 규제 영역에 급진적으로 편입되었으며, 현재까지 다양한 형태의 규제 강화와 완화를 거듭하며 정책 변동이 이루어지고 있다. 이에 본 연구에서는 다중흐름모형을 적용하여 이동통신 단말기 보조금 규제 정책의 변동 과정을 살펴보고, 해당 정책의 변동 요인에 대해 탐구하는 것을 주된 목적으로 하였다.

연구목적 달성을 위해 이동통신 단말기 보조금 규제 정책의 형성과 변동 과정을 연구대상으로 설정하고, 다중흐름모형의 분석틀과 구성요소를 적용하여 분석하였다. 먼저 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 한국의 이동통신 단말기 보조금 규제 정책 변동 과정에 있어서 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름 등 세 가지 흐름들과 각 세부 분석 요소들이 상호작용하고, 서로 영향을 주고 받으면서 정책의 창이 열려 정책변동을 초래하였음을 확인하였다. 아울러 이동통신 시장 질서가 갈수록 혼탁해지고 이에 따른 소비자들의 피해 급증 등 각종 폐해 유발의 심각성을 정책당국이 정부차원의 규제대상으로 인식함에 따라 특정시점에서 급진적으로 단말기 보조금 지급이 정부규제의 대상이 되게 된 점을 확인하였다.

둘째, 단말기 보조금 규제 정책의 주요 변동요인으로 정책 선도자의 역할의 중요성을 확인하였다.

셋째, 정책 선도자는 정부였으며 다양한 정책 참여자들은 각자의 이해관계에 따라 이합집산을 반복하며 보조금 규제 여부에 대해 첨예하게 대립되는 입장을 견지하였음을 확인하였다.

넷째, 단말기 보조금 규제 정책 변동을 위한 정책의 창은 정책 문제를 정책 대안과 연결시키고 이를 정치적 흐름의 변화에 연결시키는 등 세 흐름의 결합에 의해 열리게 되었으며, 정책 선도자인 정부가 세 흐름의 결합에 적극적 역할을 수행하였음을 확인하였다.

다섯째, 다중흐름모형은 그 분석 요소인 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름, 흐름의 결합과 정책의 창, 그리고 정책 선도자라는 핵심 개념을 활용하여 이동통신 단말기 보조금 규제 정책 변동 과정을 설명하는데 있어 유용한 모형임을 확인할 수 있었다.

다음으로 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 단말기 보조금 문제는 시간과 공간을 달리하면서 지속적으로 변화와 진화를 거듭하는 등 해결의 실마리가 보이지 않는 난제였다. 단말기 보조금 지급에 따른 사회적 피해 노정에 따라 정책 문제로 인지하게 되는 계기로서 본 사례에서는 체계적 지표나 초점사건보다는 기존 정책이나 프로그램으로부터의 피드백에 의해 정책의제가 설정되었다. 둘째, 정치적 흐름에 있어서 단말기 유통법 제정안의 국회통과는 정치적 고려의 결과였으며, 단말기 유통법 제정과정에서 세 흐름 중 정치적 흐름의 영향이 가장 컸다. 이는 다중흐름모형에서 강조하는 정치적 영향의 중요성을 다시 한번 확인시켜 주는 것이었다. 셋째, 정책 대안의 흐름에 있어서 단말기 보조금 규제 관련 정책 대안은 이동통신사의 이해관계와 소비자 권익보호 등의 명분에 따라 시기적으로 전면 금지, 부분 허용, 전면 허용, 부분 금지의 순으로 흘러왔다. 이는 다중흐름모형에서 정책 대안이 생성되고 정책 참여자의 입장, 여론 및 국가적 분위기 변화 등에 따라 대안이 진화되는 과정을 검증하는 것이다. 넷째, 흐름의 결합과 정책의 창에서 단말기 유통법 제정 사례는 정책 문제의 흐름과 정책 대안의 흐름이 정치적 흐름과 결합되어 정책의 창이 열린 사례였다. 또한 동법 제정에 있어서는 정치적 흐름이 정책 문제와 정책 대안을 결합시키는 형식을 갖추었다. 정책 문제의 창은 정부가 주도하여 열었으며 정치의 창은 여당과 야당의 정치적 고려에 따라 열리게 되었다. 다섯째, 본 사례에서 정책 선도자인 정부의 역할과 활동을 분석한 결과, 정책 선도자는 정책의 형성과 변동, 산출에 있어서 가장 중요한 영향요인이었다.

마지막으로 연구의 한계는 다음과 같다.

첫째, 복잡다기하고 이해관계가 첨예한 정책 사례를 대상으로 정책 결정 혹은 변동 과정을 분석하기 위하여 본 연구에서 적용한 다중흐름모형을 전체에 일반화하는 데에는 한계가 있다. 둘째, 본 연구의 목적이 정책 사례를 분석하는 것임에도 불구하고 주로 단행본, 학위논문, 학술지 논문, 일간신문, 정부 보도자료, 인터넷 기사 등 2차 자료를 중심으로 분석하였다. 이로 인해 정책 사례와 관련된 정책 참여자들의 입장과 견해를 간접적으로 분석하였다는 점에서 정책 참여자들 간 복잡하고 다양한 이해관계나 입장과 주장 등을 직접적이고 종합적으로 분석하기에는 한계를 가질 수 있다. 셋째, 정책 하위체제 내의 정책 참여자들은 매우 복잡한 관계를 형성하고 다양한 상호작용을 하고 있으나 이에 대한 심층적이고 체계적인 분석에는 한계가 있다. 넷째, 연구 결과의 객관성 확보에 있어서의 한계이다. 보조금 규제 정책에 관하여 이론에 기반한 문헌연구를 중심으로 한 질적 연구를 수행하였기 때문에 연구결과의 객관성을 확보하는 데 한계가 있을 수 있다.

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

20세기에 접어들면서 국가적·경제적 패러다임의 변화로 인해 시장경제 체제 하에서 시장실패가 초래되었다. 따라서 이를 보완하기 위한 정부개입의 필요성이 대두되었다. 한국 이동통신 서비스 시장 역시 시장의 자율에 맡겨 둘 경우 그 특성상 효율적 자원배분을 이루지 못하는 시장실패(market failure)¹⁾를 유발하게 된다. 이를 해소하기 위해서는 경쟁체제 구축, 과잉소비 및 자원낭비 규제, 이동통신 시장 관련 산업 간 균형 발전 기반 조성 등을 위한 정부의 개입이 필요하다. 이에 따른 정부의 개입 수단 중 하나가 단말기 보조금 규제 제도이다.

단말기 보조금은 이용자의 진입 및 전환비용을 낮추어 이동통신 초기 수요를 창출하고, 기술 및 서비스 발전을 통해 소비자 후생을 증가시키며, 이동통신 산업 및 전후방 연관 산업의 동반 발전을 도모할 수 있는 제도이다²⁾. 따라서 미국, 일본, 중국, 러시아, 유럽 등 대부분 국가들이 단말기 보조금 지급을 법으로 금지하고 있지 않다. 한국에서도 1996~97년 제2이동 전화와 PCS³⁾ 서비스 개시 초기부터 이동전화 서비스 분야의 보조금 지급을

1) 불완전 경쟁시장, 공공재, 개인 소유권이 없는 자원, 외부효과의 발생, 정보의 비대칭과 같은 원인들로 인해 자원배분의 효율성이 확보되지 못할 때 이를 '시장실패'라 한다.

2) 오길환 외(2002)의 설문조사에 의하면, 관련 전문가의 58.5%가 단말기 보조금 허용정책을 산업 성공 요인으로 지적하여 산업 성공의 가장 중요한 요인으로 평가하고 있다(오길환 외, 2002: 107).

허용해 왔다. 그 결과, 각 사업자들은 대규모 보조금 마케팅 전개를 통한 신규 가입자 유치를 하여 국내 이동통신 가입자가 비약적으로 증가하였다. 구체적으로 살펴보면, 1997년 691만 명, 2000년 2,682만 명, 2005년 3,834만 명, 2010년 5,077만 명, 2014년 5,721만 명으로 급증한 것으로 나타나고 있다.

<표 1> 이동통신 가입자 수 추이

(단위 : 만 명)

연도	1997	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
가입자수	691	2,682	3,834	5,077	5,251	5,362	5,468	5,721

출처 : e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)

그러나 사업자 간 단말기 보조금 지급 경쟁이 격화되면서 선발사업자로의 쏠림 현상이 심화되고, 후발사업자의 수익성이 크게 악화되어 일부 사업자는 시장에서 퇴출되는 등 유효경쟁 환경을 저해하고 공정경쟁질서를 왜곡하는 현상이 나타났다. 또한 잦은 단말기 교체에 따른 무역수지 악화 및 자원의 낭비가 발생하고, 무분별한 고객 유치로 신용불량자를 양산하는 등 각종 폐해를 유발하였다. 게다가 보조금에 대한 부담이 서비스 사업자에게만 전가됨으로써 서비스 사업자와 단말기 사업자의 균형발전이 저해되었다. 뿐만 아니라 보조금 소요비용이 통신요금으로 전가되어 다수의 장기이용자 후생을 감소시킴으로써 장기이용자, 신규 및 교체이용자 간 비용부담의 형평성 문제를 야기하였다.

3) PCS(Personal Communication Services, 개인휴대통신)는 이전의 2세대 이동통신기술보다싼 가격으로 보다 나은 품질의 서비스 제공이 가능한 2.5세대 이동통신기술을 말하며, 1.7GHz~1.8GHz 대역의 고주파수 기술을 사용하여 저주파수 기술(셀룰러시스템 : 주파수의 효율적 사용을 위해 특정 구역을 셀로 나눈 후 각각의 셀에서 주파수를 재사용하는 기술)보다 기지국이 더 많이 필요하다는 특성을 지닌다(정진한 외, 2013: 10).

이에 따라 정부는 전기통신사업법에서 한시적으로 이동통신 서비스 시장의 유효경쟁 환경 조성, 자원낭비 방지, 이용자 보호, 사업자 간 균형 발전 등의 목적으로 단말기 보조금을 금지하기로 결정하였다. 구체적으로, 초기 시장자율에 일임해 온 이동통신 시장은 1998년 4월 통신위원회가 보조금 지급을 불법으로 규정한 이래로 1999년 4월 1일 '이동전화 공정경쟁 지침'을 제정·시행하여 의무가입기간을 폐지하고 단말기 보조금 상한을 15만 원으로 설정하였다. 또한 단말기 보조금 금지를 통해 과열 혼탁경쟁을 완화한다는 명분 하에 2000년 6월 1일부터 이동통신사의 서비스 이용약관에 보조금 금지조항을 넣어 제재⁴⁾하여 왔다.

그럼에도 불구하고 사업자들의 불법 편법 보조금 지급이 근절되지 않았고, 이용약관을 통해 보조금 지급을 금지하는 것에 대한 위법성 논란이 제기되었다. 이에 따라 전기통신사업법을 개정하여 2003년 3월부터 3년 간 한시적으로 보조금 금지를 법제화함으로써 본격적인 정부 규제영역으로 진입하게 되었다. 이후 2006년에는 일몰시기의 연장으로 단말기 보조금 규제 정책이 2년 동안 지속되다가 2008년 3월 보조금 금지조항의 일몰로 규제 정책이 공식적으로 종료되었다. 그러나 2010년 9월 방송통신위원회가 '단말기 보조금 차별지급 위법성 판단기준'⁵⁾을 제정함에 따라 행정적 규제영역으로 재진입하게 되었다.

이러한 보조금 규제조치에도 불구하고, 이동통신사들은 가입자 유치에

- 4) 이에 따르면, 단말기 보조금 지급은 전기통신사업법 제15조 제1항 제5호 및 제6호를 위반하는 행위에 해당된다. 그리고 이동전화 5개 사업자는 2000년 6월 1일부터 이용약관에 단말기 보조금 지급을 금지하는 규정을 명시하도록 규정하고, 이동전화 사업자가 이를 지키지 않을 경우 전기통신사업법 규정에 따라 해당 사업자의 이용약관 변경을 명령하고 이를 시행하도록 규정하고 있다.
- 5) 이용자에게 대한 차별적 보조금 지급을 획일적으로 금지할 경우 일부 이용자의 편익마저 감소되고 기업의 자율적인 마케팅 경쟁을 과도하게 제한할 우려가 있으므로, 이용자의 편익·공정한 경쟁의 저해 우려, 차별 정도가 비용·수익을 고려할 때 합리적 범위 내에 있는지를 기준으로 보조금 지급 수준 및 보조금 차별 유형에 따라 부당한 이용자 차별에 해당하는 지 여부를 판단한다.

따른 판매 장려금이나 가입자 유지 및 관리 수수료 명목으로 대리점⁶⁾이나 판매점⁷⁾에 불법 리베이트⁸⁾를 제공하는 등 간접적인 단말기 보조금 지급 수단을 활용해 오고 있다. 이러한 편법으로 인해 규제의 실효성에 있어 많은 문제가 노출되었으며, 정책 집행의 효과는 미미하였다. 이에 따라 통신 시장에서는 단말기 보조금 무용론이 확산되었으며 통신사를 통한 단말기 유통에 대해 체질 개선이 필요하다는 지적이 지속적으로 제기되었다⁹⁾. 이에 이동통신 단말장치¹⁰⁾의 공정하고 투명한 유통질서를 확립하여 이동통신 산업의 건전한 발전과 이용자의 권익 보호를 추구함으로써 공공복리의 증진에 이바지하기 위한 목적으로 제정된 「이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」¹¹⁾(이하 ‘단말기 유통법’)이 2014년 10월 1일부터 시행되기에 이르렀다. 이로써 단말기 보조금 규제 정책이 새로운 국면을 맞게 되었다.

-
- 6) 대리점이란 이동통신 사업자와의 협정에 따라 이동통신 사업자와 이용자 간의 계약 체결(체결된 계약 내용을 변경하는 것을 포함) 등을 대리 또는 위탁받아 처리하는 자를 말한다(단말기 유통법 제2조 제6항).
 - 7) 판매점이란 대리점과의 협정에 따라 이동통신 사업자와 이용자 간의 계약 체결(체결된 계약 내용을 변경하는 것을 포함) 등을 복대리 또는 재위탁받아 처리하는 자를 말한다(단말기 유통법 제2조 제7항).
 - 8) 리베이트(rebate)란 일단 지급받은 상품이나 용역의 대가 일부를 다시 그 지급자에게 되돌려 주는 행위 또는 금액을 뜻한다. 이는 두 가지 형태로 나눌 수 있다. 하나는 정해진 금액을 사업자에게 전액 지급한 후 그 중 일부를 다시 사업자로부터 되돌려 받는 것이며, 다른 하나는 아예 처음부터 정해진 금액에서 일부 금액을 깎은 뒤 사업자에게 지불하는 것이다(변정욱 외, 2011: 39 각주).
 - 9) 이동통신사의 지원이 고급형 단말기에 집중되면서 소비자의 선택권이 제한되고 비합리적인 통신 소비가 유도되며 통신사 이동이 제한되면서 이동통신 시장의 경쟁이 제한되는 등의 부작용이 있어 왔고, 이를 개선하기 위해 단말기 자급제가 도입되었다. 단말기 자급제는 그동안 결합판매만 되어왔던 이동통신 서비스와 이동전화 단말기를 분리하여 구매하는 것이 가능하도록 하여 유통망을 다변화시키고, 궁극적으로는 이동전화 단말기 및 서비스 요금의 인하와 소비자 선택권의 확대를 가져오는 것을 목적으로 하고 있다(염수현, 2012).
 - 10) 이동통신 단말장치란 이용자가 이동통신 서비스를 이용하기 위하여 필요한 단말 장치를 말한다(단말기 유통법 제2조 제4항).
 - 11) 법률 제12679호, 2014.5.28. 제정

위와 같은 단말기 보조금 규제 정책의 형성 과정에는 다양한 정책 참여자¹²⁾가 존재하며, 참여자 간에 다양한 상호작용과 첨예한 이해관계의 대립이 전개된다. 또한 정책 형성 역시 이에 영향을 받을 수밖에 없다. 이에 따라 복잡다기한 보조금 규제 정책의 형성 및 변동 요인과 그 과정을 더욱 정교하게 분석할 필요가 있다. 구체적으로, 단말기 보조금 문제가 사회적 이슈가 되고 정책 문제화, 정책의제로 설정되는 과정, 정책의제가 정책 산출을 위한 결정 의제로 전환되도록 하는 기제, 정책 문제의 인지와 정치적 상황 고려 등의 분석, 정책 참여자별 이해관계와 입장에 따른 대안의 생성 및 진화 등의 변동 과정, 정책 문제와 정치적 상황에 따라 정책 대안이 채택되는 흐름의 결합과정, 최종 정책 산출을 위한 정책 선도자의 존재와 역할 등을 실증적으로 분석할 필요가 있다. 이를 통해 이해관계가 첨예한 정책 사례에 대해 향후의 정책 결정에 있어 시사점과 함의를 제공할 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 본 연구는 정책 결정(변동) 과정을 분석하는 대표적인 질적 분석틀인 다중흐름모형을 활용하여 단말기 보조금 규제 정책 변동 과정을 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 단말기 보조금 규제 정책의 변동 과정을 시기별로 4단계로 구분하고, 각 단계별로 다중흐름모형의 구성요소를 적용하여 종합적으로 분석할 것이다.

본 연구의 대상인 정책 사례는 다음과 같은 몇 가지 특징을 가진다는 점에서 타 정책 사례 분석과 차별성을 가진다. 첫째, 현재 단말기 보조금에 대한 규제를 실시하고 있는 나라는 전 세계적으로 찾아볼 수 없으며 한국에서만 실시하고 있는 독특한 정책이라는 점이다. 이에 따라 단말기 보조금과 관련한 외국의 연구는 거의 없는 실정이다. 또한 국내 연구의 흐름도 주로 단말기 보조금 또는 규제의 사회 후생 효과나 단말기 보조금의 크기 추정과 폐지

12) 정책 참여자에는 국회, 정부, 정당, 이동통신사, 단말기 제조사, 관련 전문가, 언론, 이익집단, 시민단체, 소비자단체 등의 공식·비공식적 정책주체가 포함된다.

효과 등 경제적 효과 분석을 중심으로 이루어져 왔다. 본 정책 사례 분석과 같이 단말기 보조금 관련 정책의 변동 과정에 대한 연구는 거의 없는 실정이다.

둘째, 단말기 보조금 규제 정책은 정책 참여자들 간의 입장과 이해가 첨예하게 대립되는 정책이다. 즉 단말기 보조금 문제는 다양한 정책 참여자들 간의 복잡한 이해관계에 따라 갈등과 대립이 상존하는 정치적·경제적·사회적 이슈라는 점이다. 따라서 정치·경제·사회적으로 심도있는 논의와 합의가 필요하며 정책 결정이 용이하지 않은 민감한 제도라는 점이다. 이처럼 민감하고 복잡다기한 정치적 이슈를 정책 결정(변동) 과정 분석틀을 활용하여 실증적으로 분석하였다는 데 의의가 있다.

셋째, 본 정책 사례 분석은 자료의 신뢰성과 객관성 확보를 위해 연구 기간 동안 이루어진 기존 연구, 종합 일간신문의 사실과 뉴스기사, 국내·외 통계자료 등을 폭넓게 활용하였다. 이러한 2차 자료를 분석함으로써 주요 사건의 전개과정을 재구성하였으며, 다중흐름모형의 이론적 틀을 토대로 정치적 이슈에 대한 정책 형성과 변동 과정을 분석하고 결과를 도출함으로써 분석의 객관성과 신뢰성을 확보하려고 노력하였다.

2. 연구목적

국내의 이동통신 산업 분야에 경쟁환경이 조성되면서 사업자의 자율적 판단 하에 이동통신 단말기 보조금이 지급되기 시작하였다. 그리고 보조금 문제가 사회적 이슈가 되어 정책 문제로 인지되면서 급진적으로 정부 규제 영역에 편입된 이래 현재에 이르기까지 다양한 형태로 규제 강화와 완화를 거듭하며 변동하고 있다. 이러한 일련의 정책 흐름에 있어서 정책 결정과 변동 과정에 대한 분석이 필요할 것이다. 구체적으로, 정책 변동 과정이 우연인지, 아니면 정책 환경 및 문제의 흐름, 정치적 의도나 상황 고려, 정책 참여자별 입장과 이해관계에 따른 대안의 생성과 진화과정 등 정책 변

동 기제가 작동하였는지 등을 분석할 필요가 있을 것이다.

본 연구에서는 다중흐름모형을 적용하여 이동통신 단말기 보조금 규제 정책의 변동 과정을 살펴보고, 이동통신 단말기 보조금 규제 정책의 변동 요인에 대해 탐구하는 것을 주된 목적으로 한다. 구체적으로는 첫째, 단말기 보조금 규제 정책 변동 사례에서 정책 문제, 정치, 정책 대안의 흐름이 어떻게 진행되었으며 이와 관련하여 단말기 보조금 지급이 특정 시점에 급진적으로 정부 규제의 대상이 된 이유는 무엇이었는지, 둘째, 이동통신 단말기 보조금 규제 정책의 주요 변동 요인은 무엇이었는지, 셋째, 단말기 보조금 규제 정책 변동 과정에 있어서 각 흐름이 어떻게 결합하여 어떤 기제에 의해 정책의 창¹³⁾이 열렸는지, 그리고 정책 선도자는 세 흐름을 결합하고 정책의 창을 여는 데 있어 어떤 역할을 하였는지, 넷째, 단말기 보조금 규제 정책 변동 과정을 주도한 행위자가 존재하였는지, 그리고 정부, 국회, 정당, 이해관계자, 관계 전문가 등을 포함한 다양한 정책 참여자들의 상호작용과 역할 등은 무엇이었는지, 다섯째, 본 정책 사례에 적용한 다중흐름모형의 적실성에 대해 그 동태적인 과정을 분석하여 규명하는 것이 본 연구의 목적이다.

13) Kingdon은 정책의 창을 대안의 지지자들(advocates of proposals)이 자신들이 선호하는 해결책(pet solutions)이 채택될 수 있도록 할 수 있는 기회 또는 특정한 문제에 대한 관심을 끌어낼 수 있는 기회로 정의하고 있다(Kingdon, 1984: 173).

제2절 연구대상 및 범위

1. 연구대상

본 연구의 대상은 2000년 6월부터 2014년 10월까지 수립되고 시행된 한국 이동통신 단말기 보조금 규제 정책의 결정 및 변동 과정이다. 구체적으로, 단말기 보조금 규제 정책의 형성과 변동 과정을 분석하기 위한 세부 연구대상은 다음과 같다. 첫째, 정책당국(정보통신부, 방송통신위원회, 미래창조과학부, 기획재정부, 산업자원부, 공정거래위원회, 규제개혁위원회 등), 대통령(청와대), 국회, 정당(여당과 야당), 이동통신사, 단말기 제조사, 유통업체(판매점과 대리점), 소비자단체, 시민단체, 관련 전문가 등 정책 참여자이다. 둘째, 보조금 규제 관련 정책, 즉 법률·시행령·행정입법(고시·지침·훈령 등) 등 관련 법 규정, 이동통신사의 방침·주장·의견, 소비자 및 시민단체의 주장·의견·건의이다. 셋째, 정책 문제의 흐름 분석을 위한 체계적 지표, 주요 초점사건 또는 위기, 기존 정책 및 프로그램으로부터의 피드백이다. 넷째, 정치적 흐름 분석을 위한 국가적 분위기, 정권교체, 압력단체의 활동이다. 다섯째, 정책 대안의 흐름 분석을 위한 정책 참여자별 입장·주장·대안과 그 흐름이다. 여섯째, 흐름의 결합과 정책의 창 분석을 위한 정책 문제의 창과 정치의 창이다. 마지막으로, 정책 선도자인 대통령 및 정부(정보통신부, 방송통신위원회, 미래창조과학부)이다.

연구 대상에 대한 이해를 돕기 위해 용어를 정의하면 다음과 같다. 이동통신 단말기라는 용어는 시기별로 기술의 부침과 상용화 정도에 따라 무선호출기, 이동통신기, 스마트폰¹⁴⁾, 태블릿 PC¹⁵⁾, Wibro¹⁶⁾ 단말기, DMB¹⁷⁾ 단말기 등

14) 휴대전화에 인터넷 통신과 정보검색 등 컴퓨터 지원 기능을 추가한 지능형 단말기로서 사용자가 원하는 애플리케이션을 설치할 수 있는 것이 특징이며, 기능면에서 휴대전화와 컴퓨터가 결합된 형태이다(네이버 지식백과 두산백과).

다양한 의미로 사용되고 있다. 이는 ‘통신’의 사전적 의미가 광범위하기 때문에 나타나는 결과이다. 본 연구에서는 ‘국민생활에 대한 과급력과 단말기 보조금 규제의 주된 대상이 무엇인가?’를 바탕으로 ‘이동통신 단말기’라는 용어의 사용을 피쳐폰¹⁸⁾과 스마트폰 등 일반적으로 이동통신기로 통칭하는 단말로 제한하여 사용하기로 한다(이효태, 2015: 5-6).

2. 연구범위

본 연구의 시간적 범위는 이동통신사 이용약관에 이동통신 단말기 보조금 지급 금지를 명문화한 2000년 6월부터 2014년 10월 단말기 유통법 시행까지로 설정하였다. 연구기간에 해당하는 14년 4개월의 기간 중 한국의 통신시장과 이동통신 단말기에는 매우 많은 변화가 있었다. 통신 시장은 2G에서 3G를 거쳐 LTE¹⁹⁾ 통신기술이 보편화되었고, 이동통신 단말기 중 과거에

-
- 15) 터치스크린을 주입력 장치로 사용하는 소형의 휴대형 컴퓨터로, 키보드나 마우스 대신 손가락이나 터치펜으로 쉽게 조작할 수 있다(네이버 지식백과 두산백과).
 - 16) Wibro(Wireless Broadband Internet)는 2.3GHz 휴대인터넷(portable internet)으로, 한국이 국제 표준화를 주도하고 있는 3.5세대 이동통신 서비스이다. 휴대형 무선단말기를 이용해 시속 60km 이내로 이동하면서도 높은 전송속도로 무선인터넷 접속이 가능하며, 고속 전송속도로 인터넷에 접속하여 다양한 정보와 콘텐츠를 이용할 수 있는 기술이다(네이버 지식백과 시사상식사전a).
 - 17) DMB(Digital Multimedia Broadcasting)는 음성·영상 등 다양한 멀티미디어 신호를 디지털 방식으로 변조, 고정 또는 휴대용·차량용 수신기에 제공하는 방송서비스로, ‘손 안의 TV’라고 불린다(네이버 지식백과 매일경제용어사전).
 - 18) 피쳐폰(feature phone)은 스마트폰보다 성능이 낮고 상대적으로 가격이 싼 일반 휴대전화를 말한다. 스마트폰이 범용 OS를 채택해 다양한 프로그램을 구동할 수 있는 반면, 피쳐폰은 전용 OS를 사용하기 때문에 구동할 수 있는 프로그램이 제한적이다. 스마트폰이 가지고 있는 다양한 기능(feature)의 일부만을 구현할 수밖에 없다는 단점이 있으나 그만큼 값이 저렴하다는 장점이 있다(네이버 지식백과 한경경제용어사전a).
 - 19) 3세대 이동통신기술 가운데 하나인 WCDMA(광대역부호분할다중접속)에서 진화한 기술로, 3세대 기술에서는 장기적 진화라는 뜻에서 ‘LTE(Long Term Evolution)’란 이름이 붙었다. WCDMA와 4세대 이동통신인 CDMA(부호분할다중접속) 2000의 중간에 해당하는 기술이라고 해서 ‘3.9세대(3.9G) 이동통신’이라

사용하던 음성 위주의 피쳐폰은 겨우 명맥만 유지하는 상황이 되었으며 데이터 위주의 스마트폰이 보편화되었다. 이처럼 급격한 변화가 나타난 환경변화에 대응하여 정부가 수립·추진한 단말기 보조금 규제 정책들의 생성과 변동 과정을 분석하고자 한다. 연구의 공간적 범위는 이동통신 단말기 보조금이 지급되고 규제되는 대한민국으로 한정한다.

제3절 연구방법

본 연구는 사례연구에 해당한다. 사례분석에 앞서 주요 정책 형성 과정에 대한 이론모형, 특히 다중흐름모형의 개념과 이론적 배경 및 주요 내용을 알아보았다. 그리고 이동통신 단말기 보조금과 다중흐름모형 관련 기존 선행연구에 대해 주요 연구 경향과 의미 등을 위주로 개괄적으로 살펴보고, 그 연구들의 한계에 따라 본 사례 연구의 의미를 찾아보았다. 이를 위해 주요 정책 형성(변동) 과정에 관한 이론 및 단말기 보조금과 관련된 각종 선행 연구논문, 단행본, 학술발표 자료, 정부발간 보고서 및 통계자료, 인터넷 자료, 관련 법률(안) 등을 분석하여 연구의 기초자료로 활용하였다. 특히 자료의 신뢰성과 객관성 확보를 위해 외국 논문이나 저서를 직접 인용하였으며, 국내 논문도 KCI 등재후보지 이상의 학술지를 참조하였다.

본격적인 사례연구에서는 이동통신 단말기 보조금 규제와 관련한 정책 문제의 흐름, 정치적 흐름, 정책 대안의 흐름 등 세 흐름을 파악하고, 관련 지표, 주요 초점사건과 위기, 기존 정책이나 프로그램으로부터의 피드백 등 일련의 정책 형성 및 변동 과정을 분석하기 위해 종합일간지 사설 및 뉴스 기사²⁰⁾, 인터넷 자료, 관련 논문 및 통계자료 등 다양한 자료를 활용하였다.

고도 불린다(네이버 지식백과 환경경제용어사전b).

20) 종합일간지 사설 및 뉴스기사는 주로 한국언론진흥재단이 구축한 종합뉴스DB인 빅카인즈(www.bigkinds.or.kr)를 통해 '단말기 보조금 규제'라는 키워드를

또한 본 연구에서는 가치체계나 사회문제, 정책 사례를 분석하는 가치 지향적, 가치 비판적, 문제 해결 지향적, 실용적 분석방법인 규범적·처방적(normative-prescriptive) 접근방법을 활용하였다. 즉 단말기 보조금 지급과 규제 등 정책 결정 및 변동 사례에 대해 사회적 논의와 합의과정을 분석하고 문제 해결을 위한 실현 가능성, 사회 구성원의 가치 수용성 등을 고려하였다.

이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 정책 문제의 흐름은 관련 국내외 통계자료, 신문기사, 뉴스기사, 기존 연구 등을 활용하여 이동통신사별 가입자 수 추이, 이동통신사별 시장점유율 추이, 이동통신사별 매출액 규모 추이, 이동통신사별 단말기 보조금 지급 규모 추이, 이동통신사별 마케팅비 지출 규모 추이, 국내 스마트폰 가입자 수 추이, 월 평균 가계통신비 추이, 이동통신기술 발전 추이 등 관련 지표를 분석하였다. 그리고 주요 초점사건이나 위기상황으로 2002년 SKT와 신세기통신의 합병, 2005년 하반기 단말기 보조금 지급 금지 시한 연장 여부에 대한 찬반논쟁 격화, 2009년 이후의 이동통신사 간 보조금 지급을 통한 경쟁 격화, 그리고 2014년 2월 소위 '211핸드폰 대란' 발생 등을 분석하였다. 또한 기존 정책 및 프로그램 운영에 따른 피드백으로 2000년 6월의 보조금 지급 전면 금지 조치 이후 주춤했던 이동전화 시장의 가입자 확보경쟁의 격화 및 공공연한 정부 규제정책 위반사례의 급증에 따른 2003년 3월 보조금 지급금지 법제화, 2004년 이동전화 번호이동성제도와 약정할인제도 시행 후 시장질서 붕괴로 인한 단말기 보조금 지급 금지 조항 효력 연장, 이동통신 3사간 할부 프로그램을 내세운 마케팅 과열과 보조금 지급경쟁의 격화에 따른 2010년 9월 방송통신위원회의 단말기 보조금 차별지급 위법성 판단기준 제정, 2014년 핸드폰 대란 발생에 따른 단말기 유통법안 국회 통과 등을 분석하였다.

입력하여 검색결과를 활용하였다.

둘째, 정치의 흐름은 신문사설, 뉴스기사, 인터넷 자료, 기존 연구, 인터뷰²¹⁾ 등을 활용하여 정책 참여자의 이해관계 및 여론변화 추이에 따른 입장 차이 및 논쟁 등 국가적 분위기(national mood) 변화를 분석하고, 대통령 당선, 여당 재집권, 지방선거 결과 등 주요 정책 참여자의 변동과 지지층 결집, 정치적 고려 등에 따른 주장 및 입장 변화, 그리고 정책 참여자별 입장 관철을 위한 활동과 역할(태도)을 분석하였다.

셋째, 정책 대안의 흐름은 신문사설, 뉴스기사, 인터넷 자료, 기존 연구, 인터뷰 등을 활용하여 정부(정보통신부, 방송통신위원회, 미래창조과학부), 정당, 언론, 이동통신사, 이동전화 제조사, 이익집단, 시민단체 및 소비자단체, 관련 전문가 등 정책 참여자별 대안을 분류하여 분석하였다.

넷째, 정책의 창은 신문사설, 뉴스기사, 인터넷 자료, 기존 연구, 인터뷰 등을 활용하여 정책 선도자의 노력 등 세 흐름이 결합되는 계기에 따라 열리고, 대안의 비활용성, 행위자 교체, 정책 선도자의 의지 및 실행력 부족 등에 의해 닫히게 되는 과정을 분석하였다.

다섯째, 정책 선도자에 관해서는 신문사설, 뉴스기사, 인터넷 자료, 기존 연구, 인터뷰 등을 활용하여 정책 선도자의 존재와 역할, 그리고 지위, 전문성, 지지와 네트워크, 인내력 등 정책 선도자의 자질 등에 따른 정치의 흐름과 정책 대안의 흐름을 중심으로 분석하였다.

여섯째, 정책산출에 있어서는 여러 가지 대안들 중 최종적인 정책 대안의 채택 원인을 분석하고 향후 유사 정책에 대한 시사점 및 함의를 도출하였다.

본 연구의 분석대상 및 분석방법은 아래 <표 2>와 같이 정리하였다.

21) 면담 및 전화 인터뷰는 주요 정책 참여자인 국회의원, 정부 관계자, 학계, 시민단체, 이동통신사, 단말기 제조사 등의 당시 핵심 관계자 27명을 대상으로 2017년 8~9월에 걸쳐 실시하였다.

<표 2> 분석대상 및 분석방법

구 분	분석대상	분석자료 및 방법 *
정책 문제의 흐름	<ul style="list-style-type: none"> - 단말기 보조금 관련 지표 <ul style="list-style-type: none"> · 이통사별 가입자 수 추이 · 이통사별 가입자 수 기준 점유율 추이 · 이통사별 매출액 규모 추이 · 이통사별 단말기 보조금 지급규모 추이 · 이통사별 마케팅비 지출규모 추이 · 국내 스마트폰 가입자 수 추이 · 월평균 가계통신비 추이 · 이동통신기술 발전 추이 - 주요 초점사건 및 위기 <ul style="list-style-type: none"> · 2002년 SKT와 신세기통신의 합병 · 2005년 보조금 지급 금지 시한 연장여부에 대한 논란 · 2009년 이후 이통사 간 보조금 지급경쟁 격화 · 2014년 ‘핸드폰 대란’ 발생 - 기존 정책 및 프로그램 운영에 따른 피드백 <ul style="list-style-type: none"> · 보조금 지급 금지 법제화(‘03.3) · 보조금 지급 금지 조항 효력 연장(‘06.3) · ‘단말기 보조금 차별지급 위법성 판단기준’ 제정(‘10.9) · 단말기 유통법 제정 및 시행(‘14.10) 	<ul style="list-style-type: none"> - 국내외 통계자료 - 신문 기사 - 뉴스 기사(주요 사건 등) - 기존 연구
정치적 흐름	<ul style="list-style-type: none"> - 국가적 분위기 <ul style="list-style-type: none"> · 여론 추이, 정책 참여자의 역할과 입장 변화 · 이해관계/여론변화 추이에 따른 입장 차이 및 논쟁 - 정권 교체 <ul style="list-style-type: none"> · 참여자 변동 : 대통령 당선, 국회 다수당 및 집권세력 변동 등 · 주장 및 입장 변화 : 지지층 결집, 정치적 고려 등 - 압력단체의 활동 <ul style="list-style-type: none"> · 압력단체의 입장관철을 위한 활동과 역할(태도) 	<ul style="list-style-type: none"> - 신문사설, 뉴스 기사, 인터넷 자료, 기존 연구, 인터뷰 등
정책 대안의 흐름	<ul style="list-style-type: none"> - 참여자별 대안 분류 : 대통령, 정부(정보통신부, 방송통신위원회, 미래창조과학부), 국회, 정당, 언론, 이익집단, 시민단체 및 소비자단체, 이통사, 제조사, 전문가 집단 등 - 정책 대안의 생성, 경쟁과 진화, 채택 과정 	
정책의 창	<ul style="list-style-type: none"> - 열림 : 세 흐름이 결합되는 계기(정책 선도자의 노력) - 닫힘 : 대안의 비활용성, 행위자 교체, 정책 선도자의 실행력 부족 	
정책 선도자	<ul style="list-style-type: none"> - 정책 선도자의 존재와 역할 - 정책 선도자의 자질(지위, 전문성, 지지와 네트워크, 인내력) 	
정책 산출	<ul style="list-style-type: none"> - 최종 대안 채택 원인 분석 및 시사점 도출 	

* 분석방법은 주로 2차 자료(secondary data)를 분석하여 재구성함

제2장 이론적 배경 및 선행연구 검토

제1절 이동통신 단말기 보조금 규제 정책 개요

1. 단말기 보조금 개요

1) 단말기 보조금의 개념 및 연혁

일반적으로 단말기 보조금이란 소비자가 이동통신 서비스²²⁾를 이용하기 위하여 단말기를 구매할 때 이동통신사 혹은 대리점으로부터 지원받는 경제적 이익이다(이종용 외, 2011: 83). 단말기 보조금은 1~2년간 의무사용에 따라 이용자²³⁾에게 지급하는 약정보조금과 가맹점이 본사로부터 지급받은 판매장려금 및 수수료 등을 전용해 가입자에게 지급하는 약정 이외 보조금²⁴⁾ 등 크게 두 가지로 구분된다(이인용, 2013: 5).

단말기 보조금은 이동통신사와 단말기 제조사가 지원하는 각종 재원을 바탕으로 형성된다. 이동통신사는 약정보조금 이외에 각 대리점에 정책장려금, 관리수수료 등을 지급하고, 단말기 제조사는 이동통신사에게 휴대폰을 공급하면서 제조사 장려금 형식으로 할인하여 판매하거나 제조사가 직접 대리점에 장려금을 지급하는 구조이다(이인용, 2013: 5). 반면에 이용자

22) 이동통신 서비스의 경우, 특정 사업자에게 가입하고 장기간에 걸쳐 그 사업자의 서비스를 이용하는 경우가 많이 있기 때문에 서비스 제공 사업자는 가입자 또는 소비자의 특성에 대한 자세한 정보를 얻을 수 있는 가능성이 매우 높다(이상규 외, 2005: 13 각주).

23) 이용자인 이동통신 서비스를 제공받기 위하여 이동통신 사업자와 이동통신 서비스의 이용에 관한 계약을 체결한 자를 말한다(단말기 유통법 제2조 제3항).

24) 약정 이외의 보조금은 주로 추가 할인, 가입비-보증금 면제, payback 등의 형태로 나타나고 있다.

는 단말기 보조금을 지급받아 단말기를 할인된 가격으로 구입하는 대신 최소한의 서비스 수준과 이용기간 등이 특정된 가입계약을 체결하도록 요구받는다. 그러나 이를 충족하지 못한 상태에서 계약을 파기할 경우 위약금을 부담해야 한다.

우리나라 이동통신 시장에서 단말기에 대해 보조금을 지급하기 시작한 것은 제2무선 호출(삐삐) 사업자가 출범하던 1993년부터였다. 후발사업자인 015 무선 호출 사업자들은 새로운 무선 호출 서비스를 실시하면서 값비싼 단말기 가격을 낮추어 가입자를 확보하기 위해 단말기 보조금을 지급하였다. 그 결과 10만 원 정도인 무선타입 단말기 가격은 2~3만 원대로 낮아졌다. 이후 이동전화 시대가 전개되면서 제2이동 전화 사업자인 PCS 사업자들도 이러한 전략을 답습하였다. 나아가 정부가 단말기 보조금 지급을 허용하자 장려금²⁵⁾, 수수료, 요금제 유치 수수료 등 다양한 명목으로 이용자와 판매점 등에 대하여 보조금을 지급하였다. KTF, LGT, 신세기통신, 그리고 한솔PCS는 이미 수백만 명의 가입자를 보유한 한국이동통신과 경쟁하는 과정에서 보조금을 적극적으로 활용하였던 것이다²⁶⁾.

2) 단말기 보조금의 순기능과 역기능

단말기 보조금은 가입자가 이동통신 서비스에 새로 가입하여 이용하는 데 있어서 필요한 경제적 부담을 경감시켜 조속히 가입자 기반을 확보할 수 있도록 한다. 더불어 조속한 가입자 기반 확보를 통한 안정적인 수익

25) 장려금이란 이동통신 단말장치 제조업자가 이동통신 사업자(특수관계인 포함), 대리점 또는 판매점 등에게 이동통신 단말장치 판매에 관하여 제공하는 일체의 경제적 이익과 이동통신 사업자(특수관계인 포함)가 대리점 또는 판매점 등에게 이동통신 단말장치 판매에 관하여 제공하는 일체의 경제적 이익을 말한다(단말기 유통법 제2조 제10항).

26) 신세기통신, 한솔PCS는 후에 각각 SKT, KTF에 합병되었으며 한국이동통신은 현재의 'SKT'가 되었다.

의 보장은 이동통신사가 다양한 서비스를 제공하도록 하는 등 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 반면 단말기 보조금과 연계된 의무약정은 서비스 이용자의 사업자 전환을 곤란하게 함으로써 사업자 간 경쟁을 제한할 수 있다. 또한 통신요금으로 회수되는 단말기 보조금으로 말미암아 이용자가 부담해야 하는 통신요금과 단말기 가격을 정확히 알 수 없도록 함으로써 가격 투명성을 저하시킬 수 있다. 이와 더불어 단말기 보조금을 통해 통신사가 단말기 개발 및 판매를 주도함으로써 다양한 단말기와 서비스의 출현을 저해할 수 있다(강인규, 2015: 4-5). 이러한 단말기 보조금의 순기능과 역기능을 살펴보면 다음과 같다.

단말기 보조금의 순기능으로는 첫째, 신규 가입자의 부담을 경감시켜 이동통신 단말기 및 서비스 시장의 단기적 성장이 촉진됨으로써 시장 활성화를 할 수 있다. 둘째, 기존 이동전화 가입자의 경우 단말기 보조금이 사업자 전환비용(switching cost)을 경감시켜 전환수요를 증가시킴으로써 기존 시장의 경쟁을 활성화할 수 있다. 셋째, 단말기와 서비스의 기술 발전이 구현되고 활성화되기 위해서는 지속적인 단말기 업그레이드가 필요하기 때문에 서비스와 단말기의 기술발전을 촉진하게 된다(장범진·이영진, 2004: 10).

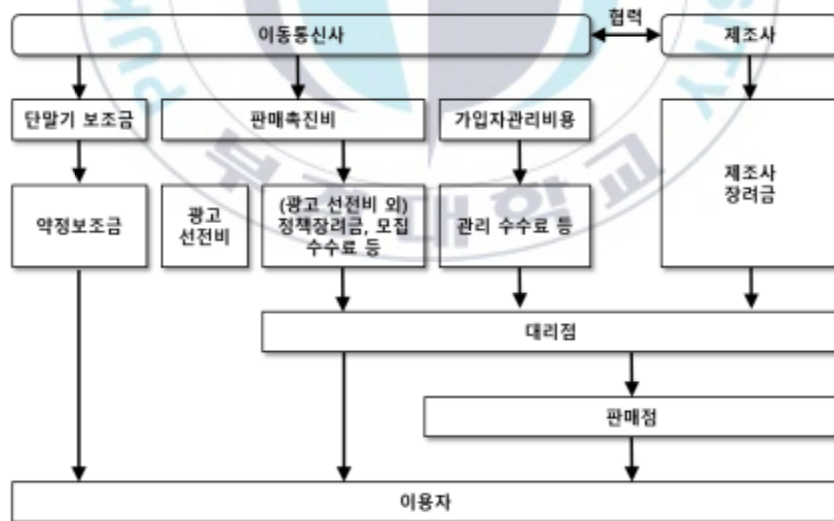
단말기 보조금의 역기능으로는 첫째, 보조금 지급에 사용된 사업자의 비용이 장기간에 걸쳐 높은 서비스 요금으로 전가되어 사업자는 요금 인하 및 서비스 품질 향상 여력이 잠식되어 소비자 후생이 감소될 수 있다. 둘째, 단말기 보조금의 혜택을 소비자들이 과대평가함으로써 서비스 가입과 단말기 구입에 있어서 합리적 수준을 초과하여 지출할 우려가 있을 뿐 아니라 단말기 교체주기의 지나친 단축과 중고단말기 범람으로 자원 낭비를 초래하고 가계부담을 가중시킬 수 있다. 셋째, 통신요금이나 서비스 품질 경쟁보다 가입자 확보를 위한 보조금 위주의 출혈경쟁은 후발사업자에

게 불리하게 작용하여 유효경쟁을 저해할 우려가 있다(나광식, 2006: 4).

3) 단말기 보조금의 종류 및 구성

소비자가 단말기 구입 시 다양한 형태의 보조금이 지급되고 있으며 크게 2가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 단말기 제조사는 ‘장려금’이라는 명목으로 보조금이나 리베이트를 지급한다. 이는 초기 가입부담의 완화를 통해 신규 서비스의 조기 활성화와 단말기 수요 제고라는 보조금의 순기능 강화를 목적으로 한다. 다수 단말기 제조사들 간의 경쟁 속에서 해당 제조사의 단말기를 많이 판매하기 위한 방안으로 그 금액이 제조사 혹은 특정 단말기에 따라 상이하게 지원되고 있다.



<그림 1> 단말기 보조금 종류 및 지급 경로

(출처 : 이상현, 2013)

둘째, 소비자는 단말기 제조사의 보조금 외에도 이동통신사의 약정 보조금 및 판매·대리점의 약정 외 보조금을 지원받을 수 있다. 약정 보조금은 이용자가 특정 이동통신사에 일정 기간 이상 가입하는 약정을 전제로 하여 이동통신사가 가입자에게 직접 지급하는 보조금이다. 이동통신사에 따라서 그 규모가 다르다. 그러나 특정 통신사에 가입하는 이용자에게는 차별없이 동일한 금액이 지원되고 있다. 한편, 약정 외 보조금은 가입자에게 단말기를 출고가²⁷⁾보다 싼 가격에 판매하기 위해 제공하는 일체의 경제적 이익이다. 이는 대리점 혹은 판매점²⁸⁾에서 더 많은 고객을 유치하기 위해 가입자의 연령대나 번호이동, 신규가입 여부에 따라 차별 지급하고 있다.

대리점 또는 판매점에서 고객을 경쟁적으로 유치하기 위해 약정 외 보조금을 지급하면서 소비자 간의 보조금 차이가 매우 극심하게 발생한다. 약정 외 보조금의 재원으로는 이동통신사 판매장려금(단말기 판매수수료), 가입자 모집 및 관리수수료, 단말기 제조사 판매장려금, 대리점 자체 선투자 등이 있다. 단말기 보조금의 가격차별²⁹⁾이 발생하는 주요 원인은 약정 외 보조금의 존재라고 할 수 있다. 이러한 보조금들로 인해 소비자는 제조사 출고가에 훨씬 못 미치는 가격에 단말기를 구입할 수 있게 된다(이셋별, 2014: 3-5).

이처럼 여러 가지 보조금이 혼재되어 있어 소비자가 단말기의 가격구조를 제대로 이해하기란 쉽지 않은 상황이다. 한국은 단말할부와 요금할인까지

27) 출고가란 이동통신 단말장치 제조업자, 이동통신 사업자 또는 이동통신 사업자와 대통령령으로 정한 특수한 관계가 있는 자 등이 대리점에 이동통신 단말장치를 공급하는 가격을 말한다(단말기 유통법 제2조 제8항).

28) 대리점과 판매점의 역할은 구분된다. 대리점은 제조사와 이동사로부터 다양한 보조금 재원을 제공받아 시장상황을 고려하여 보조금 지급 수준을 결정한다. 반면 판매점은 대리점이 배포하는 ‘단가표’를 기준삼아 소비자와 흥정 시 차등적인 판매가격을 결정한다(변정욱 외, 2011: 39).

29) 가격차별은 동일한 제품 또는 서비스가 소비자별로 다른 가격에 판매되는 것을 말한다.

중복으로 제공함으로써 어느 나라보다도 복잡하고 과도한 보조금 구조를 가지고 있으며, 가격의 불투명성 문제가 지속적으로 제기되고 있다(김민정, 2014: 10). 아울러 단말기 보조금은 다양한 주체들에 의해 다양한 경로로 지급되고 있으므로 그 정확한 규모를 파악하는 것은 매우 어렵다(송재도·김주한, 2010: 300).

한편, 보조금 지급 유형은 약정에 따라 보조금을 지급하는 직접적 보조와 약정, 요금제 선택에 따라 지급하는 간접적 보조로 구분할 수 있다. 외국의 경우, 미국의 Verizon Wireless와 캐나다의 Rogers 등은 직접적 보조에 해당하며, 호주의 Telstra, 독일의 T-Mobile, 이탈리아의 TIM, 프랑스의 Orange, 스웨덴의 Telia, 영국의 Everything Everywhere 등은 간접적 보조에 해당한다. 또한 일본의 NTT DoCoMo는 지정한 단말기에 대해 요금제와 관계없이 일정 수준의 보조금을 지급하며, 스페인의 Movista는 2013년 초 모든 가입자에 대한 단말기 보조금 지급을 중단하였다. 국내의 경우에는 간접적 보조 유형에 속하지만 실제로 지급되는 보조금 수준이 불확실하여 보조금 지급 규모 파악이 쉽지 않다(정진한 외, 2013: xiv).

2. 단말기 보조금 현황 및 규제

1) 단말기 보조금 지급 현황

2014년 8월에 이통 3사가 가이드라인인 27만 원을 초과하여 보조금을 지급한 비율은 평균 73.2%이었으며, 위반한 건수의 평균 보조금은 61만 7천 원이었다. 이는 보조금을 지급받은 73.2%의 가입자는 평균 61만 5천 원의 보조금을 지급받은 반면, 보조금을 지급받지 못한 가입자는 그에 준하는 금액을 더 부담하였다는 것이 된다. 즉 정보력이나 교섭력이 약한 소비자가 극도의 차별을 받고 불리하게 거래하였다는 것을 의미한다.

2) 단말기 보조금의 문제점

이동통신 3사는 유사한 요금체계를 공유하고 있다. 이는 3사가 요금경쟁은 피하면서 가입자를 유치하기 위하여 보조금을 지급하고 있는 것이다. 대개 통신사에 충성스러운 기존 고객보다는 신규 고객에게 더 많은 보조금을 제공하고 있으며, 이는 이동통신 3사가 마찬가지이다³⁰⁾. 다른 조건이 동일하다면 단말기 보조금은 단말기 구입 비용을 낮추어 이용자의 후생을 증대시키고 판매를 촉진한다.

그런데 이러한 보조금의 재원은 단말기의 가격과 이동통신 서비스 이용료의 인하에 사용되어야 함에도 불구하고 보조금의 형태로 전용되고 있을 뿐 아니라 보조금의 지급이 투명하지도 공정하지도 않다. 공급자는 전략적으로 보조금을 활용하고 있으나 보조금이 이동통신사와 판매점별로, 또 같은 이동통신사에서도 요금제별로 다르기 때문에 소비자는 그 정확한 내용을 알 수 없다. 보조금은 오직 공급자의 이익만을 위하여 활용되면서 소비자로 하여금 과도한 탐색 비용을 지불하게 하거나 정보 취약 계층으로 하여금 상대적 손실을 입게 한다. 또한 요금제별로 보조금을 차등하여 지급하기 때문에 고가의 요금제를 약정하는 경우에는 단말기 보조금을 많이 지급하고 저가 요금제를 약정하면 적게 지급한다. 또한 이동통신사는 단말기 제조사의 보조금과 수수료 등을 단말기 보조금과 요금 할인 등으로 복잡하게 운용하고 있다. 단말기 자체에 대한 보조금이라면 단말기가 아닌 서비스에 대한 요금을 기준으로 차별하는 것은 형평성의 문제를 일으키게 된다. 아울러 단말기 보조금을 더 받기 위해 비싼 요금제를 선택하게 함으로써 소비자의 부담을 가중시킬 뿐만 아니라 전파 자원의 낭비를 초래하는 사회적 문제도 야기된다(신진, 2015: 1895-1896).

30) 이동통신사는 모든 이용자로부터 거둔 요금수익으로 신규가입 중심의 소수 이용자에 대해 보조금을 지급함으로써 단말기 교체가 빈번한 이용자와 드문 이용자 간 형평성 문제를 유발한다.

3) 단말기 보조금 규제³¹⁾ 찬반 논리

보조금 경쟁이 치열해지면서 휴대폰 보유자의 수는 급속히 증가하였지만 동시에 가격의 불투명성으로 인해 시장의 왜곡이 나타났다(신진, 2015: 1894). 이동통신 사업자 입장에서 단말기 보조금은 포화되어 있는 국내 이동통신 서비스 시장에서 가입자를 확보하기 위한 대표적인 전략적 수단이 되어왔다(김수현, 2014: 390). 뿐만 아니라 단말기 보조금은 폭발적인 성장을 나타낸 한국 이동통신 시장의 급속한 성장원인 중 하나로 인식되고 있다(박진우, 2003: 94).

그러나 단말기 보조금 지급의 장점보다는 단점이 많다는 정책적 판단하에 규제당국이 이동통신사에 대한 영업정지와 함께 과징금을 부과하는 등의 보조금 규제에 적극 개입하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 이동전화 시장에서 과도한 보조금 지급을 통한 마케팅비³²⁾ 경쟁이 줄어들고 요금 인하 및 서비스 품질 개선 등 본원적 경쟁이 촉진된다는 것이다. 둘째, 투자를 통한 중장기적 혜택이 모든 이용자에게 차별없이 고르게 돌아가는데 일정 부분 기여한다는 것이다. 특히 정보 접근 능력이 떨어지고 협상력이 약하여 이동통신 서비스 가입 시 상대적으로 불이익을 받았던 가입자에 대한 차별이 다소 완화될 수 있는 계기가 될 수 있다는 것이다. 즉 과도한 보조금 지급으로 인한 문제점을 해소하고 투명하고 합리적인 단말기 유통구조를 통해 이용자의 차별을 해소하고 편익을 증진시키기 위해 단말기 보조금 규제를 하고 있는 것이다.

31) 방송통신위원회가 제시하는 규제의 근거는 전기통신사업법 제50조 제1항 제5호(“전기통신 이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신 서비스를 제공하는 행위”)와 동법 시행령 제42조 제1항의 [별표 4](금지행위의 유형 및 기준)의 5항 마목 1) (“전기통신 서비스의 요금, 번호, 전기통신설비 또는 그 밖의 경제적 이익 등을 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적으로 제공하거나 이를 제안하는 행위”)이다.

32) 마케팅비는 광고선전비, 시장조사비, 판매촉진비, 시장개척비 등을 포함한다.

하지만 소비자들과 시민단체들은 규제당국의 보조금 규제를 비판하고 있다. 이는 단말기 제조사의 높은 공급가와 이동통신사와의 결탁을 통한 출고가격 부풀리기 행위가 잔존하는 상황에서 단말기 보조금이 규제되면 오히려 소비자에게 부담이 전가된다는 이유에서이다(김대연·홍성우, 2015: 2-3).

3. 단말기 보조금 규제 동향

단말기 보조금은 이동전화 서비스업체들이 가입자 유치를 위하여 신규 가입자에게 경쟁적으로 지급해 왔다. 이러한 단말기 보조금은 국내 이동전화 시장의 초기단계에 단말기 구입 및 서비스 이용비용을 낮추어 신규가입을 촉진함으로써 국내 이동전화 시장의 급속한 성장에 큰 역할을 하였다(이시은, 2014: 1).

특히 한국 이동통신 시장³³⁾의 경우, 단기간에 폭발적인 성장세를 보이고 있으며 시장자유화 및 글로벌화, 기술개발 가속화로 서비스 경쟁이 보다 치열해지고 있다(김문선, 2000: 1).

이에 따른 이동통신사들의 과도한 단말기 보조금 지급으로 인해 기지국 등 통신기반 시설을 늘리지 못하고, 이는 결국 이용요금으로 소비자들에게 전가될 우려가 있다. 또한 빈번한 단말기 교체³⁴⁾로 인한 자원낭비, 단말기 부품 수입에 따른 외화 유출 및 업체들의 자금난 초래, 시장 약탈

33) 일반적으로 이동통신 단말기 유통시장과 이동통신 시장으로 구분할 수 있으나, 한국의 경우 이동통신 사업자가 이동통신 단말기의 유통에도 직접 관여하고 있다는 특징이 있다.

34) 2013년 3월 세계적 시장조사업체인 Strategy Analytics에서 전 세계 88개국을 대상으로 분석한 자료에 따르면, 2012년 기준 1년 동안 이동통신 단말기를 교체한 비율인 단말기 교체율이 한국은 1위로 67.8%였으며, 2위 칠레 55.5%, 3위 미국 55.2%, 4위 우루과이 53.6%에 비해 매우 높은 교체율을 나타내고 있다(이 인용, 2013: 12).

적 보조금 전략에 따른 후발사업자의 경영부실 초래와 공정경쟁 약화, 요금 체납에 따른 신용불량자 양산 등의 경제적·사회적 폐단이 야기되기도 하였다(김상태·오재민, 2013: 1001). 아울러 고가 단말기와 고가 요금제의 가입을 유도함으로써 궁극적으로 통신비를 증가시키고, 요금경쟁의 여력을 축소시켜 가계통신비 부담을 증가시키는 요인이 되고 있었다(변정욱·허준석, 2013: 677).

이에 정보통신부는 단말기 보조금 폐해³⁵⁾에 따른 사회여론과 이동통신사, 단말기 제조사의 의견을 수렴하고, 공정거래위원회와의 협의를 거쳐 이동통신사의 서비스 이용약관에 단말기 보조금 지급 금지 조항³⁶⁾을 신설하게 함으로써 2000년 6월 1일부터 이동통신사의 단말기 보조금 지급을 전면 금지하였다. 이때 보조금 규제의 정책목표로는 단말기 잦은 교체 방지, 후발사업자의 경영부실 방지 및 경쟁 활성화, 이통사 간 요금경쟁을 통한 요금 인하, 그리고 외화유출의 감소를 통한 경상수지 개선 등을 제시하였다(정보통신부, 2005: 4). 그러나 이후에도 대부분의 업체들이 약관을 위반하면서 보조금을 음성적으로 지급하는 관행이 지속되었다. 이에 정보통신부는 과징금 부과와 영업정지 조치 등을 통해 이를 규제하였다. 2003년 3월에는 이동통신 단말기 보조금 지급을 원칙적으로 금지하되, 부분적으로 허용하는 내용으로 보조금 금지를 법제화하여 3년간 한시적으로 운영하도록 전기통신사업법이 개정·시행³⁷⁾되었다. 한시적 보조금 지급 금지는 2006

35) 실제 사례로, 2014년 2월 11일 새벽 3시 서울 동대문구의 한 휴대폰 매장에서 수백 명의 인파들이 긴 줄을 서는 진풍경이 연출되었다. 고객들이 몰려든 것은 모 스마트폰 커뮤니티 게시판에 100만 원이 넘는 보조금이 지원될 것이라는 글이 올라왔기 때문이다. 특정 기간, 특정 지역에 보조금이 부당하게 차별적으로 지급된 단적인 예다. 일명 ‘211 핸드폰 대란’이라고 불리는 스마트폰 구매 대란으로 통신 시장이 아주 시끄러웠다(디지털타임스, 2014.2.24.).

36) 이동통신 사업자의 서비스 이용약관에 규정된 단말기 보조금 지급 금지 조항은 다음과 같다. 이동전화 5사의 경우는 ‘회사는 가입자에게 일체의 단말기 구입 비용(단말기 보조금)을 지원하거나 보조할 수 없습니다.’ 그리고 재판매를 하는 한국통신의 경우는 ‘가입계약자에게 단말기를 할인판매할 수 없습니다.’

년 한 차례 연장되어 2008년까지 유지되었다. 2008년 3월 이후 단말기 보조금 금지법이 일몰되면서 보조금 지급이 자율화되었다. 2008년 보조금 규제 일몰 이후에도 방송통신위원회는 여러 차례에 걸쳐 이동통신 3사의 부당한 차별적 보조금 지급행위에 대한 조사 및 제재를 수행하였다.

이처럼 정부의 불법적 단말기 보조금 지급에 대한 규제에도 불구하고 사업자들의 단말기 보조금 지급 관행은 지속되고 있었다. 불법 보조금 지급에 힘입어 신규 서비스와 단말기 시장이 더불어 발전할 수 있었던 것은 사실이다. 그러나 사업자 간 쏠림 현상의 우려, 잦은 단말기 교체로 인한 자원낭비 등의 문제는 여전히 남아있었다(이영진, 2004: 35).

한편, 전 세계적으로 법으로 모든 단말기 보조금을 규제하는 국가는 한국이 유일하다. 핀란드의 경우 2세대(2G) 단말기에 한해서만 보조금을 법으로 금지하고 있으며, 일본은 가이드라인 형태로 보조금 규제를 시행하고 있다는 점에서 차이가 있다. 대다수 선진국에서는 시장 자율적으로 단말기 보조금 공시가 이루어지고 소비자는 이를 기준으로 상품을 선택한다. 소비자가 통신서비스 가입시 단말기 할인 또는 요금 할인을 선택하는 것이 일반적이다. 보조금을 규제하지 않는 선진국의 통신사업자는 수익성 강화를 위한 자구책을 모색중이며 소비자에게 부담을 전가하지 않으면서 보조금을 줄이는 다양한 방안을 마련하고 있다. 이에선 보조금 없이 단말할부, 보조금 없이 월별할인 전환, 최신폰 임대 모델, 데이터 요금제 전환 등이 있다(서울경제, 2013.10.27.).

37) 전기통신 사업자는 통신 단말장치 구입 비용의 전부 또는 일부를 이용자에게 지원하거나 보조하는 행위를 할 수 없도록 전기통신 사업자의 금지행위에 추가하고, 전기통신 사업자와 이용자 간의 계약체결 등을 대리하는 자가 통신 단말장치의 구입 비용을 지원하는 등의 행위를 한 경우에는 해당 전기통신 사업자에 대하여 시정조치 및 과징금을 부과할 수 있도록 하여 전기통신 사업자 간 공정경쟁 체제를 강화하였다(전기통신사업법 제36조의3 제1항 및 제2항).

4. 단말기 보조금 규제 연혁

한국에서 단말기 보조금 규제에 관한 논의가 시작된 것은 1997년 10월 PCS 3사의 이동전화 시장 진입 이후 단말기 보조금 경쟁이 과열된 시점부터이다(이종화 외, 2005: 32). 단말기 보조금에 대한 규제는 이동통신 시장에 경쟁이 도입된 이래 지속적으로 논란의 대상이 되어 왔다. 규제 당국은 다양한 방식의 규제를, 때로는 시장 질서 확립 차원에서 강화하고, 때로는 가입자 확대 촉진을 위하여 약화시켜 왔다(정인석, 2013a: 81). 또한 규제 당국은 적정 보조금 수준을 제시하고 이를 위반한 경우 강력한 제재를 공언하였다. 그럼에도 불구하고 보조금은 반복해서 등장하였고, 이에 대한 조사와 처벌이 지속적으로 이루어져 왔다(정인석, 2013b: 170).

2000년 이후 국내 이동전화 시장은 단말기 보조금에 대하여 규제와 자율화의 변동 과정을 겪어왔다. 2000년 6월부터 정부는 단말기 보조금 금지정책을 마련하여 이용약관에서 규제해 왔고, 2003년 3월 전기통신사업법 상한시적 금지조항을 도입하였다. 그리고 2006년 3월에는 부분 허용조치를 한 차례 연장하였으며, 2008년 3월에는 법 일몰에 따라 완전 자율화가 되었다. 그러나 2009년 하반기부터 다시 단말기 보조금에 대한 규제 움직임이 나타나기 시작하였다. 그리하여 2010년 5월 방송통신위원회는 통신사업자의 마케팅비에 대한 규제를 도입하였으며(김용규·강임호, 2010: 87), 2010년 9월 전체회의를 열어 ‘단말기 보조금 차별지급 위법성 판단기준’을 의결함으로써 폐지된 단말기 보조금 규제법을 사실상 행정지도로 부활시켰다. 이에 따라 단말기 보조금 규제 정책 변동 과정을 규제와 허용 여부, 그리고 그 범위에 따라 아래와 같이 4단계로 구분할 수 있다.

1) 정책결정(2003. 3.) : 보조금 금지 법제화(보조금 부분적 허용)

1990년대 후반 이동통신 시장은 자사 고객 확보를 위한 이동통신사 간의

과당경쟁으로 인하여 시장 질서가 갈수록 혼탁해지고 소비자들의 피해가 급증하는 등 단말기 보조금 지급의 폐해가 가중되고 있었다. 이에 정보통신부는 단말기 보급 속도를 늦추기 위한 조치로 이동통신사의 서비스 이용약관에 보조금 금지 규정을 포함하게 함으로써 2000년 6월 1일부터 단말기 보조금 지급을 전면 금지하였다.

이러한 금지규제의 근거는 이용약관이었으며 단말기 보조금 금지 행위 자체에 대한 직접적인 법적 규제 조항은 없었다. 따라서 보조금 지급행위가 이용약관의 규정에 의한 이동전화 사업자 제한사항을 위반하는 경우 정부는 이동전화 사업자의 이용약관 위반행위에 대해 벌칙을 가할 수 있을 뿐이었다. 이는 단말기 보조금 지급행위에 대한 간접규제의 형태였으며 이의 위반에 대한 강제력은 이용약관 위배에 따른 과징금 부과 및 영업정지 조치만 가능할 뿐 형사처벌은 어려웠다(황철중, 2007: 138).

단말기 보조금 금지 조치 이후 한동안 자제해 오던 이동통신사 간의 가입자 확보 경쟁이 재연되고 지속적으로 높은 가격대를 유지해오던 단말기 가격이 큰 폭으로 인하되었다. 이에 따라 정보통신부는 2001년 5월 불법적 이동전화 단말기 보조금 지급행위에 대해 과징금을 부과할 뿐 아니라 사업자와 대리점을 형사고발하는 등 강력한 보조금 지급 금지 대책을 추진하기로 하였다.

기업규제 완화문제가 뜨거운 쟁점으로 부상하는 가운데 전국경제인연합회 등 경제 5단체는 단말기 보조금 지급 금지 완화 등 규제 개혁안을 마련하여 정부에 제출함으로써 단말기 보조금 부활 논의가 촉발되게 되었다. 단말기 제조업체를 중심으로 한 보조금 부활 찬성 측은 보조금을 부활하여 국내 단말기 및 관련 장비 산업의 경쟁력을 높여야 한다는 입장이었다. 반면 이동통신 서비스 업체를 중심으로 한 반대 측은 보조금 지급이 시장 확충에 실효성이 없을 뿐 아니라 관련 부품의 수입 급증과 과소비를 조장할 것

이라고 주장하였다. 정보통신부는 이에 대해 시장 질서를 교란할 우려가 있으므로 보조금 부활을 절대 허용할 수 없다는 입장이었다.

2001년 7월 SK텔레콤·SK신세기통신의 시장점유율을 50% 이내로 제한하는 공정거래위원회의 규제가 해제되면서 이동통신 3사 간의 치열한 가입자 유치 경쟁이 재연되었다. 이에 정보통신부는 2001년 9월 이동전화 단말기 보조금 지급행위에 대한 법적 제재방침을 명확히 하고 형사처벌 근거를 두기 위하여 전기통신사업법 개정안을 마련하였다. 이러한 가운데 일부 이동통신사 대리점들이 가입자 유치를 위해 변형된 보조금을 지급하는 소위 ‘공짜폰’이 부활하는 등 단말기 보조금 문제가 또다시 불거졌다. 이에 따라 정보통신부는 제재의 실효성을 높이기 위해 2002년 10월 이통 3사에 대해 최초로 영업정지 조치를 내렸다. 아울러 정보통신부는 국내 통신 시장의 질서유지와 규제의 틀로 작용해 온 전기통신사업법을 통신 시장 환경변화에 맞게 대폭 손질하여 국회에 제출하였으며 2002년 12월 확정되었다.

2) 정책변동 및 종결(2008. 3.) : 보조금 규제조항 일몰(보조금 전면적 허용)

2002년 12월 전기통신사업법이 개정되고 2003년 3월부터 시행되면서 단말기 보조금 지급 금지가 비로소 법제화되었다. 즉 휴대전화 단말기 보조금 지급을 원칙적으로 금지하되, 부분적으로 허용하도록 전기통신사업법이 개정·시행되어 3년간 한시적으로 18개월 이상 가입자의 경우 2년에 한 번 보조금을 지원받을 수 있게 되었다. 또한 전기통신사업의 건전한 발전과 이용자 및 공공의 이익 증진을 위해 필요한 경우 대통령령이 정하는 때에는 예외를 인정함으로써 원칙적으로 보조금 지급을 금지하되 예외적인 경우 부분적으로 허용하였다.

그러나 이동통신 3사의 불법적인 단말기 보조금 지급행위에 대한 정부의

과징금 부과와 영업정지 조치에도 불구하고 불법 보조금 지급 관행은 개선되지 않았다. 이러한 가운데 전기통신사업법의 단말기 보조금 지급 금지 조항이 2006년 3월에 만료될 예정이었다. 이에 따라 단말기 보조금 지급 금지 연장 문제를 놓고 이동통신사 간, 소비자 및 시민단체 간, 관련 전문가 간 찬반의견이 팽팽히 맞섰다.

이처럼 단말기 보조금 지급 시한 연장을 둘러싼 논쟁이 지속되자 정보통신부는 2005년 10월 기본적으로 보조금 규제를 3년 연장하되 3년 이상 장기가입자에 대한 보조금을 허용하고, 신규 서비스 단말기에 보조금을 일부 허용하는 내용의 전기통신사업법 개정안을 마련하였다. 이에 대한 관계 부처³⁸⁾ 간 협의 결과, 단말기 보조금 지급 금지기간과 장기가입자 허용과 관련해 기간을 2년으로 연장하고 2년 이상 장기가입자에게는 보조금 지급을 허용한다는 수정안에 합의하였다.

2006년 2월 국회 과학기술정보통신위원회 법안심사소위원회에서는 동 수정안의 단말기 보조금 금지조항과 관련하여 금지기간을 2년간 연장하고, 18개월 이상 가입자에 대해 보조금을 허용하는 내용으로 수정하였다. 그 후 동 개정안이 3월 국회 본회의를 통과하게 되었다.

2008년 3월에는 보조금 규제 조항이 일몰되면서 전면적인 보조금 자율화가 시작될 예정이었다. 이에 따라 정보통신부는 이에 대비해 2007년 3월 중으로 관련 규제를 완화하기로 하였다. 그리고 4월에 일정 범위 내에서 탄력적으로 보조금 지급이 가능한 일명 ‘보조금 밴드제’를 시행하는 등 ‘단말기 보조금 규제 일몰에 대비한 정책방향’³⁹⁾을 발표하였다. 그러나 2007년 5월부터 시행된 단말기 보조금 밴드제와 특정 단말기에 대한 추가 보조금 지급제도가 소비자 혜택에 있어서 실익이 없다는 비판이 제기되었다. 이에 따라 2007년

38) 정보통신부, 재정경제부, 공정거래위원회

39) 주요내용은 보조금 밴드(band)제 시행, 단말기 종별 보조금 추가 지급 허용, 이동통신사의 보조금 관련 과징금 부담 완화 등이다.

7월 정보통신부는 통신요금 인하를 위하여 시장에 직접 개입하는 방안 등이 포함된 전기통신사업법 개정안을 발표하였다.

2008년에는 대통령직 인수위원회가 서민 생활비 절감 차원에서 새 정부 출범 전까지 통신비 20% 정도의 인하와 통신요금 인가제 폐지 등을 포함한 ‘통신서비스 요금 인하안’⁴⁰⁾을 발표하였다. 이에 대한 논란이 제기되고 있는 가운데 이동통신 업계는 추가 요금 인하 여력이 없음을 강하게 주장하였으며 인하안은 사실상 백지화되고 말았다.

3) 정책 재도입(2010. 9.) : 단말기 보조금 차별지급 위법성 판단기준 제정
(보조금 부분적 규제)

2008년 3월 단말기 보조금 규제가 폐지되고 보조금 지급이 완전 자율화되었다. 이에 따라 단말기 할부지원 프로그램을 내세운 이동통신 3사 간 마케팅이 과열되었으며 번호이동 가입자 수가 매월 100만 명을 넘을 정도였다. 이는 이동통신 3사의 경쟁적인 보조금 지급에 따른 출혈경쟁 때문이었으며 이들의 과당경쟁으로 인해 수익성이 크게 악화되고 있었다.

2009년에도 이동통신사들이 고객 유치를 위해 막대한 보조금을 지급하면서 공짜폰을 넘어서 마이너스폰까지 등장하는 등 이동통신 시장이 과열 양상을 빚고 있었다. 이에 2009년 7월 최시중 방송통신위원장이 국내 6대 통신업체 대표와의 간담회⁴¹⁾를 개최하여 과열 마케팅 자제와 투자 확대, 그리고 저렴한 서비스로 경제위기를 극복하고 서민생활 안정에 기여해 줄 것을 당부하였다. 이에 따라 2009년 7월 SK텔레콤, KT, LG텔레콤 등 이동통신 3사 대표가 과열 마케팅을 중단하기로 합의하였다. 하지만 동 합의에도

40) 주요내용은 통신요금 인가제 폐지, 이동전화 재판매 제도(MVNO) 도입, 의무 약정제 재도입 등이다.

41) SK브로드밴드 조신 사장, LG데이콤 박종용 사장, KT 이석채 회장, SK텔레콤 정만원 사장, LG과워콤 이정식 사장, LG텔레콤 정일재 사장 등 6개 유·무선 통신사 CEO들이 참석하였다.

불구하고 이동통신 업계의 과열경쟁은 완화되지 않고 지속되었다.

방송통신위원회는 2009년 8월 열린 ‘이동통신요금 현황 및 향후 정책방안’ 세미나에서 단말기 보조금을 지급하지 않는 대신 요금을 인하한 새로운 요금제를 출시하겠다고 발표하였다. 그리고 이동통신요금 인하에 소극적인 통신사들을 압박하는 수단으로서 강력한 행정지도를 실시하기로 하였다. 이와 더불어 방송통신위원회는 2009년 10월 이동통신사 보조금에 이어 단말기 제조사들의 판매장려금에 대해서도 규제 검토에 착수하였다. 이를 통해 휴대폰 판매가격⁴²⁾을 인하하고, 제조업체들의 투자를 유도하기 위한 제도적 개선방안을 추진하기로 하였다.

2010년 5월 방송통신위원회는 KT, SK텔레콤, LG텔레콤, SK브로드밴드 등 주요 통신사를 대상으로 마케팅비를 유·무선 각각 매출액 대비 22% 이내로 제한하는 내용의 ‘마케팅비 가이드라인’을 확정, 발표하였다. 이와 같은 마케팅 비용 규제조치에도 불구하고 국내 스마트폰 시장의 급속한 성장세가 지속된 것으로 나타났다. 이는 강력한 스마트폰들이 잇따라 출시되면서 급증하는 스마트폰 수요와 함께 이동통신 3사의 치열한 보조금 경쟁도 한몫을 한 것으로 보인다.

2010년 9월 방송통신위원회는 상임위원회를 개최하여 각 이동통신사의 가입자 1명 당 단말기 보조금 지급 한도를 27만 원으로 제한하는 내용의 ‘단말기 보조금 차별지급 위법성 판단 기준’을 의결하였다. 이러한 이용자 차별적인 보조금 지급에 대한 제재의 근거는 「전기통신사업법」 제50조(금지행위) 및 동법 시행령 제42조(금지행위의 유형 및 기준)이다. 이에 따르면, 전기통신설비 또는 그 밖의 경제적 이익 등을 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적으로 제공하는 행위는 이용자의 이익을 현저히 해치

42) 판매가격은 일반 소비자에게 판매하는 휴대폰의 실제가격으로 소비자가격(consumer price)을 의미한다(변정욱 외, 2011: 38).

는 행위라고 규정하고 있다. 이는 2008년 3월 단말기 보조금을 제한한 법 규정이 폐지된 뒤 2년 6개월여 만에 보조금 규제법이 사실상 행정지도로 부활한 것이었다.

4) 정책 재변동(2014. 10.) : 단말기 유통법 시행(이용자 차별금지 및 서비스·요금 경쟁 유도)

2011년 들어서 정부가 이동통신사에 대하여 통신요금 인하를 압박하자 이동통신 업계에서는 실상을 모른다며 반발하였다⁴³⁾. 이와 같이 통신요금을 둘러싼 논란이 지속되는 가운데 2011년 6월 방송통신위원회는 기본료 인하, 스마트폰 맞춤형 요금제 도입 등을 내용으로 하는 이동통신요금 인하 방안을 제시하였다. 또한 방송통신위원회는 단말기 보조금 규제 개선안을 마련하여 2012년 1월부터 시행하기로 하였다. 그 주요 내용은 제조사 장려금 축소 및 단말기 출고가격 인하 유도, 유통망 지정 유도, 과징금 제도 개선, 차등규제 강화, 시장 모니터링 지표 단순화 등이었다.

2012년 12월 새누리당 박근혜 대선후보는 ICT대연합이 주최한 대선후보 초청 토론회에서 국민들의 통신비 부담 완화를 위해 이동통신 가입비를 폐지하고, 비싼 스마트폰 가격을 합리화하기 위해 이동통신 유통망을 개선하겠다고 약속하였다. 또한 「방송통신 이용자 보호법」을 제정하여 지역이나 학력에 따른 이용자 차별을 금지하겠다는 의지를 피력하였다.

이동통신사들의 과도한 보조금 지급에 따른 영업정지 처분에도 불구하고 오히려 시장이 더욱 과열되는 부작용이 나타났다. 이에 따라 청와대는

43) 과거 통신요금의 인하가 이루어지지 않았던 것은 아니지만 이는 여론이나 시민단체 등의 압력에 수동적으로 반응한 측면이 크며 하락폭의 추세 역시 투자에 대한 감가상각이나 기술발전 추세의 진행상황에 비해서는 완만했던 것은 분명하다(권남훈, 2006: 99 각주).

2013년 3월 수석비서관 회의에서 이동통신 시장 과열에 따른 제재 및 제도개선을 추진할 예정이라고 밝혔다. 2013년 4월 미래창조과학부는 청와대 업무보고에서 국민 통신비 부담 경감을 위해 2015년까지 이동전화 가입비를 단계적으로 폐지하고, 단말기 유통구조 개선 방안으로 보조금 액수 공시, 판매점 및 대리점 제재, 단말기 제조사 규제 등을 검토하며 이동통신사의 네트워크 임차 비용인 도매대가 인하를 통해 알뜰폰(MVNO) 활성화를 유도하기로 하였다. 미래창조과학부는 2013년 5월 ‘이동통신 서비스·단말기 경쟁 활성화 및 가계통신비 부담 경감방안’을 발표하였다. 그 핵심 내용은 알뜰폰 활성화, 이용자 요금선택권 강화, 휴대폰 유통구조 개선 등 3가지였다.

2014년 2월 이동통신사의 보조금 출혈경쟁이 가열된 가운데 이른바 ‘211핸드폰 대란⁴⁴⁾’이 발생하였다. 이와 관련하여 박근혜 대통령은 방송통신위원회의 업무보고(2014.2.17.)에서 이동통신사의 단말기 보조금 경쟁 과열에 대하여 깊은 우려를 표시하였다. 2014년 5월 국회 미래창조과학방송통신위원회 소속 새누리당 조해진 의원이 2013년 5월 대표 발의한 이대 방송법 개정안 등을 둘러싸고 국회 미방위의 과행이 거듭되면서 1년 가까이 표류하던 「이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률안」이 국회에서 통과되어 2014년 10월 시행되게 되었다. 이에 따라 이통사와 대리점 및 판매점은 단말기 보조금을 공시해야 하고, 공시 보조금의 최대 15% 이내에서 추가 보조금을 제공할 수 있게 되었다. 또한 보조금을 조건으로 일정 기간 서비스 이용 약정이나 특정요금제 및 부가서비스 사용을 강제할 수

44) ‘211핸드폰 대란’이란 2014년 2월 10일 오후 유명 스마트폰 가격정보 공유 커뮤니티에 올라온 게시물(‘SKT 번호이동 아이폰5S 10만 원, 갤럭시노트3 15만 원, 69 부유 가유 유유’라는 제목으로 올라왔는데 이를 해석해보면 ‘애플 아이폰5S 할부원금은 10만 원, 삼성 갤럭시노트3 할부원금은 15만 원, 69요금제 3개월 유지, 부가서비스와 가입비, 그리고 유심비 있음’을 뜻함)로 인하여 동대문시장의 일부 지점에서는 내방으로만 신청서를 받는다고 하여 2월 11일 오전 3시에 스마트폰 매장 앞에 수백 명이 줄을 서는 기현상이 발생한 것을 말한다.

없으며 그동안 보조금 규제의 사각지대였던 제조사도 이통사별 차별적 지원금 제공을 금지하고, 직접 유통망에 제공한 보조금은 그 규모와 제품 출고가를 소관부처에 제출하게 되었다.

이상에서 살펴본 이동통신 단말기 보조금 관련 규제 정책 변동 과정을 요약하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 이동통신 단말기 보조금 규제 정책 변동 과정

시 기	변동 단계	주요 내용
2003. 3.	정책결정	<ul style="list-style-type: none"> o 보조금 금지 법제화 : 전기통신사업법을 개정·시행하여 3년간 한시적으로 이동통신 단말기 보조금 지급을 원칙적으로 금지하되 부분적으로 허용 <ul style="list-style-type: none"> - 18개월 이상 가입자의 경우 2년에 1회 보조금 지원 - 단말기 보조금 지급행위에 대한 법적 제재를 명확히 하고 형사처벌의 근거 마련 - 전기통신사업의 건전한 발전과 이용자 및 공공의 이익 증진을 위해 필요한 경우 대통령이 정하는 예외 인정
2008. 3.	정책변동 및 종결	<ul style="list-style-type: none"> o 보조금 완전 자율화 : 전기통신사업법상의 보조금 규제 조항 일몰로 보조금 전면적 허용
2010. 9.	정책 재도입	<ul style="list-style-type: none"> o 보조금 부분적 규제 : ‘단말기 보조금 차별 지급 위법성 판단 기준’⁴⁵⁾ 제정으로 각 이동통신사의 가입자 1명당 단말기 보조금을 27만 원으로 제한 <ul style="list-style-type: none"> - 전기통신설비 또는 그 밖의 이익 등을 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적으로 제공하는 행위는 이용자의 이익을 현저히 해치는 행위로 규정
2014. 10.	정책 재변동	<ul style="list-style-type: none"> o 이용자 차별금지 및 서비스·요금 경쟁 유도 : 단말기 유통법 제정·시행 <ul style="list-style-type: none"> - 이통사와 대리점의 단말기 보조금 공시 의무화 - 공시 보조금의 최대 15% 이내에서 추가 보조금 제공 가능 - 보조금을 조건으로 일정 기간 서비스 이용 약정이나 특정 요금제 및 부가 서비스 이용 강제 불가 - 제조사의 이통사별 차별적 지원금 제공 금지 및 직접 유통망 제공 보조금의 규모와 제품 출고가 소관 부처 제출 의무화

45) <부록> 참조

제2절 정책 변동 과정 분석 모형(이론)

1. Kingdon의 다중흐름모형

1) 다중흐름모형 개요

Kingdon은 고전적 합리모형의 대안으로 등장한 Michael D. Cohen, James G. March, Johan P. Olsen(1972)의 쓰레기통모형(garbage can model)을 발전시켜 다중흐름모형(Multiple Streams Framework; MSF)⁴⁶⁾을 고안하였다. 이를 정책흐름모형(policy stream model) 또는 정책의 창이론(policy window theory)이라고도 한다(박용성, 2015: 161). 다중흐름모형은 정책 선도자의 역할을 증시하므로 정책의제 설정에 있어서 부분적인 통제가 가능하다는 점에서 쓰레기통모형과 차이점이 있다(모창환, 2005: 107). 다중흐름모형은 문제인식, 대안, 정책 결정이라는 선형적인 모델로 설명하는 합리주의모형과 달리 현실적으로 정책 문제의 대두와 대안이 정책으로 발전하는 과정의 비순차성과 비합리성을 강조한다. 아울러 정책 결정 과정에서 작용하는 사회적 요인과 주요 행위자들의 역할에 대한 포괄적인 고찰을 가능하게 하는 모형이다(김중환 외, 2014: 289).

Kingdon은 정책과정을 합리적인 의사결정 과정으로 보지 않고 ‘모호성

46) Kingdon이 제시한 정책산출모형을 국내 연구에서는 ‘정책의 창 모형’(김복규·김선희, 2006; 이진만·전영상, 2009), ‘정책흐름모형’(이순남, 2006; 유은주, 2008; 유희림·양승일, 2009; 김지원, 2009; 이광수·김도기, 2010; 손화정, 2011; 박균열, 2012; 진상현·박진희, 2012; 최성락·박민정, 2012; 박상중, 2013; 성욱준, 2013; 추윤미·김기영, 2013; 주영윤, 2016), ‘다중흐름모형’(이동규, 2011; 양승일·한종희, 2011; 이동규·양고운, 2012; 김지수 외, 2012; 박용성 외, 2012; 최성구, 2013; 신현석 외, 2013; 여국희·김중호, 2014; 전성욱, 2014a,b; 박지희·고장완, 2015; 이동규 외, 2015a,b; 나정·박창현, 2015; 정우철·우창빈, 2015) 등으로 사용하고 있다. 본 연구에서는 여러 흐름을 활용한 모형이라는 의미에서 ‘다중흐름모형(MSF : Multiple Streams Framework)’으로 사용하기로 한다.

(ambiguity)’과 ‘불확실성(uncertainty)’⁴⁷⁾으로 규정하고 있다. 즉 모호성과 불확실성이 존재하는 상황 때문에 합리성에 기반한 정책 결정은 현실적으로 어렵고, 정책과정을 합리적인 의사결정 과정으로 이해하는 것은 불가능하거나 적절하지 못하다는 것이다(전성욱, 2014a: 151).

다중흐름모형은 세 흐름과 함께 정책의 창과 정책 선도자 등으로 이루어진다. 즉 정책 선도자에 의해 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름 등의 세 가지 흐름이 결합되어 정책의 창이 열리며 이에 따른 정책선택과 실행을 통해 정책이 형성되거나 변동된다(Kingdon, 1995: 196-208). 만일 정책의 창이 소멸되거나 닫히게 되면 세 흐름이 다시 결합되고 정치적 조건과 지지가 적합한 때를 기다려야만 한다(Parsons, 1995: 194). 정책흐름모형은 정부의제화 및 결정의제화 과정을 거쳐 정책의 창을 넘어서야만 정책 결정이 이루어질 수 있다는 점을 부각시킴으로써 여러 차례에 걸쳐 이루어지는 정책 결정 과정을 종합적으로 설명하고 있다(박상중, 2013: 18). 따라서 Kingdon의 다중흐름모형은 대부분의 정책학 관련 교과서나 논문 등의 문헌에서 정책의제 설정이나 정책변동 모형과 관련하여 중요하게 다루어지고 있다(나정·박창현, 2015: 190). 이러한 Kingdon의 다중흐름모형의 구조는 <그림 2>와 같이 나타낼 수 있다.

47) 모호성이 막연하게(ambivalent) 생각되는 것이라면, 불확실성은 정확하지 않거나(imprecision) 모르는 것(ignorance)을 의미한다(March, 1994: 178-179; 김지수 외, 2012: 254; 전성욱, 2014a: 151).



<그림 2> Kingdon의 다중흐름모형(MSF)의 구성도
(출처: Zahariadis, 2007: 71을 바탕으로 재구성)

2) 다중흐름모형의 구성 요소

다중흐름모형의 구성 요소로는 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정책의 창, 정책 선도자 등을 들 수 있다.

(1) 정책 문제의 흐름(streams of problems)

사회 내에 잠재되어 있는 여러 문제들이 특정한 조건에 따라 표출될 때 정부 및 정책 결정자가 이것을 문제로 인지하는 과정을 ‘정책 문제의 흐름’

이라고 한다. 관료나 정책 입안자가 문제나 상황을 인지하는 데에는 세 가지 방법이 있다. 이는 체계적 지표(systematic indicators), 극적 사건이나 위기(dramatic events or crises), 기존 정책이나 프로그램으로부터의 피드백(feedback from existing programs)⁴⁸⁾ 등이다(Travis and Zahariadis, 2002: 496; 전성욱, 2014a: 151).

‘지표’는 정책 문제의 정도나 변화를 측정하기 위해 사용한다. 지표의 해석은 사실에 대한 직접적인 해석보다도 훨씬 복잡한 과정이기도 하다. 예를 들면, 클린턴과 오바마 행정부의 의료개혁 정책에서 연방정부 예산의 장기부채비율, 의료보험료, 의료보장료 변화율 추이 등과 같은 자료이다(Kingdon, 2011: 231-236; 전성욱, 2014a: 151).

‘주요 사건이나 위기’는 재난, 위기, 개인적 경험, 상징 등을 포함하는 개념으로, 정부 내외의 정책 참여자나 결정자에게 정책 문제와 관련한 관심과 주목을 끌게 한다. 이런 사건이나 위기는 이전의 지표들, 다른 사건들과 조합, 기존의 선입견이나 인식들 등과 다양한 형태로 결합하게 된다(Kingdon, 2011: 113; 전성욱, 2014a: 151-152). 즉 위기, 재난, 상징 등 초점사건은 그 자체만으로 관련된 문제를 정책의제화시키기 어렵다.

초점사건이 기존에 인식되어 오던 문제와 결합하거나 초점사건에서 기인한 유사한 문제에 대한 관리가 제기되는 경우에는 비슷한 성격의 초점사건끼리의 결합을 통해 정책의제화될 수 있다⁴⁹⁾. 그리고 개인적 경험이나 강력한 상징은 기존에 존재하고 있던 문제의 수준을 높이는 요인으로 작용하게 된다(Kingdon, 2011: 94-100; 이동규 외, 2015b: 170). 이러한 초점사건은 대중매

48) 지표는 문제 상태의 계량화, 위기는 정책 결정자들의 정책산출과 관련한 심리 상태, 사건은 재난·사고·집단시위·청원 등이며, 피드백은 정책집행 결과에 따른 의견수렴 과정이다(김복규·김선희, 2006: 168).

49) 이와 마찬가지로, 초점사건은 기존에 제시되어오던(아직 문제로서 인식되지 않은) 지표와 결합하여 정책 결정자들의 문제에 대한 관심을 유발할 수 있다(Kingdon, 2011: 95).

체와 정책 선도자에 의해 알려지게 된다(Zahariadis, 2007: 72; 이동규 외, 2015b: 170).

‘피드백’은 기존 정책이나 프로그램의 결과로부터 얻는 영향을 말한다. 즉 기존 정책이나 프로그램에서 입법이나 행정적으로 의도했던 결과나 의도치 않은 결과로부터 얻게 되는 정보를 의미한다(Kingdon, 2011: 113; 전성욱, 2014a: 151-152).

(2) 정치의 흐름(streams of politics)

‘정치적 흐름’은 정책 문제와 정책 대안의 흐름과는 별개로 자체적 규칙에 따라 독자적으로 흘러간다. 정치의 흐름은 정치적 사건과 역동성에 따라 진행되며, 대개 정책 문제의 흐름과 정책 대안의 흐름을 정책의제로 전환시키는 데 있어서 결정적인 역할을 하는 흐름이다. 왜냐하면 정책의제는 정책 결정자에 의해 선택되며, 선거에 의한 의회나 행정부의 교체가 정책 결정자를 변동시키기 때문이다(추윤미·김기영, 2013: 73). 국가적 분위기, 정권 교체, 고위관료 교체, 압력단체의 활동 등의 요인이 정치적 흐름에 영향을 미친다. 정치의 흐름에서 합의는 설득보다 협상에 의해 도출되며, 가시적인 참여자⁵⁰⁾가 중요하다(김복규·김선희, 2006: 168).

‘정치적 흐름’은 크게 국가적 분위기(national mood), 압력집단의 캠페인(pressure group campaigns), 행정부 또는 입법부 주도세력의 변동(administrative or legislative turnover) 등 세 가지로 구분된다⁵¹⁾. 특히 강

50) 정책 문제 흐름에 있어 가시적 참여자는 대통령, 임명직 고위 관료, 국회의원, 언론, 정당 등이며, 비가시적 참여자는 관련 분야의 전문가, 일반 관료, 의회 전문위원 등이다. 이익집단은 상황에 따라 가시적 또는 비가시적인 참여자가 된다(김복규·김선희, 2006: 168).

51) 국가적 분위기는 해당 국가에서 많은 사람들이 일반적으로 생각하는 경향이 어떤 것인지에 대한 문제이며 정부 관료는 국민들에 대한 설문이나 모니터링을 통해 특정한 의제가 빨리 제도화되도록 촉구하거나 회피하는 등의 선택을 하기도 한다. 압력집단의 캠페인은 각 정당이나 정부가 각종 압력집단(예 : NGO,

력한 대통령제를 시행하고 있는 한국의 상황에서는 대통령 선거와 새 정부 출범 등이 대표적인 정치적 흐름이라고 할 수 있다(권석천·장현주, 2015: 339).

국가적 분위기는 해당 국가에서 다수의 사람들이 보편적인 것이라고 여기는 경향이 무엇인지를 의미하며, 이러한 분위기는 변화하기도 한다. 이때 정부 관료들은 여론 조사를 모니터링하면서 이러한 분위기의 변화를 감지하고, 특정 의제를 촉진시키거나 역으로 약화시키기도 한다(Zahariadis, 2007: 73; 이동규·양고운, 2012: 284-285).

정치가 및 정책 참여자들은 다양한 경로를 통해 국가적 분위기 변화를 인지하며 관료는 정치가로부터 그러한 분위기를 인식하기도 한다. 또한 정부관료는 세력화된 정치집단 사이에서 힘의 균형을 판단하여 보다 강력한 정치적 세력을 추종하는 경향이 있다. 하지만 조직화된 정치적 세력이 반드시 정책 결정을 좌우하는 것은 아니다(Kingdon, 2011: 163).

(3) 정책 대안의 흐름(streams of policies)

‘정책 대안의 흐름’은 정책과정⁵²⁾에 참여하는 전문가 집단이 정책 공동체의 내부적 합의에 따라 대안을 선택·개발하는 과정이다(이화진 외, 2005: 497). 즉 정책의제로 발전하기 전에 다양한 이해당사자들 간에 대안이 논의되는 흐름이다. 여기에 영향을 미치는 주요 요인으로는 정책 공동체의

정당 지지자들, 기업, 여성단체 등)의 주장이나 입장표명에 민감하게 반응하게 된다는 점을 강조하는 것이다. 또한 행정부 또는 입법부 주도세력의 변동은 입법부의 주도 정당이 바뀌게 되어서 법안 통과여부에 영향을 미치거나 대통령이 바뀌게 되면서 정부의 입장이 바뀌는 등의 드라마틱한 변화이다(Zahariadis, 2007; 김지수 외, 2012: 256).

52) 정책과정은 정책결정(정책형성 및 채택), 정책집행, 정책평가의 세 단계를 포함하는 일련의 과정을 말하며, 정책변동은 정책결정과정을 통해 수립된 최초의 정책이 정책집행과정에서 또는 집행이 완료되어 이에 대한 평가가 이루어진 후에 최초의 정책목표나 의도, 수단 등에 변화가 생기거나 종결되는 것을 말한다.

존재와 분화 정도, 정책 활동가의 활동, 이익집단의 개입 등이다. 이들 행위 주체들 간의 상호작용 과정에서 혼란과 질서의 창조가 이루어진다. 정책 대안은 정부 관료, 의회 보좌진, 학자, 연구자 등 정책 공동체 내의 전문가들에 의해 형성되고 포럼, 공청회, 논문, 토론회 등을 통해서 논의된다. 정책 대안의 흐름은 정책 공동체의 많은 가능한 정책적 아이디어나 대안들(a large number of policy initiatives)이 원래의 형태나 변형 또는 결합을 통해 심각하게 논의된 소수의 대안들(a short list of proposals)로 좁혀지는 과정을 겪게 된다. 일부 대안은 본질적으로 변하지 않고 남지만, 다른 대안은 새로운 제안과 결합하거나 소멸한다. 이러한 기준은 기술적 실현 가능성과 가치 수용성으로, 실행이 어렵거나 정책 결정자들의 가치와 부합하지 않는 대안은 채택되기 어렵다(Zahariadis, 2007: 72; 박용성 외, 2012: 30).

정책 선도자는 이 과정에서 미래에 대한 보상을 기대하며 자신의 선호에 맞는 정책 형태로 채택되도록 하기 위해 많은 자원을 다양한 방법으로 기꺼이 투자한다. 정책 선도자는 자신의 목적대로 일반 국민, 전문가 집단, 정책 공동체를 설득하기도 한다(Kingdon, 2011: 143-144; 전성욱, 2014a: 152).

(4) 정책의 창(policy window)

‘정책의 창’은 앞에서 설명한 세 가지 흐름이 우연히 합류하여 정책 대안이 정책 문제와 결합되고, 정치적 상황이 어느 순간 같이 결합(coupling)하면서 열리게 되는 것이다. 정책의 창이 열렸다는 것은 어떤 정책을 지지하는 사람들이 선호하는 해결책을 강요하거나 특별한 정책 문제에 관심을 기울이도록 압력을 행사하여 정책 변화의 기회를 맞이했다는 것을 의미한다(송지현 · 이태영, 2012: 154). ‘정책의 창’은 대안의 주창자들이 특별한 관심

을 갖는 해결책을 밀어붙일 기회이자 특정 정책 문제에 관심을 불러일으킬 기회로, 매우 중요한 정책 문제들에 의해 또는 정치적인 사건에 의해 열리게 된다(Kingdon, 2011: 165). 정책의 창 안에서는 정책의제 형성 및 결정 과정을 지나면서 다양한 정책 전략들을 구사하는 정책옹호연합(policy advocacy coalition)들 간에 상호작용이 이루어진다. 정책옹호연합들은 자신들의 신념체계를 정부의 정책과 프로그램으로 전환시키기 위해서 동원 가능한 자원을 최대한 활용하여 다양한 전략을 구사하게 된다(Sabatier, 1993; 박용성 외, 2012: 31).

‘정책의 창’이 열리는 단계는 다음과 같다(여국희·김종호, 2014: 144-145). 첫째, 타이밍에 따른 결합논리이다. 상호독립적인 문제로 부유하고 있던 문제들은 ‘상징적 사건’을 만나 정책 결정자로 하여금 사회적 이슈를 정책의제로 인식시킴으로써 정책의제로 전환된다. 둘째, 정책 결정에 영향을 주는 행위 주체들의 ‘상호작용’이다. 정책의제 설정과정에서 인지된 사회적 문제는 이를 주도적으로 해결하고자 하는 정책 선도자들의 역할에 의해 이제까지 공공정책의 대상으로 간과했던 문제에 대해 새로운 정책 대안을 제시하고, 의도적으로 개입해 정부 및 정책에 혁신을 가져오게 된다. 셋째, 정책 네트워크 내의 커뮤니케이션 채널(communication channel) 개방이다. Kingdon의 다중흐름 가운데 가장 중요한 영향을 미치는 것은 정치적 흐름으로서, 여기에는 정치적 사건, 정치·사회 전반의 역동성, 정권교체 등이 해당된다. 이러한 요인을 계기로 사회 구성단위에서 커뮤니케이션을 촉진하고, 지식의 창출과 공유가 이루어져 결국 정책 결정과 정책의 결정 스타일에 영향을 미치게 된다.

‘정책의 창’은 정책 참여자들의 계획에 대한 실천의 기회로서 일시적으로 열려있으며, 정책 참여자들이 그 기회를 포착하지 못하면 창은 닫히고 다음 기회를 기다려야 한다. 정책의 창이 닫히게 되는 이유는 첫째, 참여자들

인 정책 활동가들이 의사결정이나 입법과정에 문제가 충분히 반영되었다고 판단할 때, 둘째, 정책 활동가들이 정책 결정자의 결단을 유도하지 못했을 때, 셋째, 정책의 창을 연 사건이 국민의 관심에서 벗어나게 되어 정책의 창에서 사라질 때, 넷째, 고위 관료 등 정책과정의 유력자에 의해 정책의 창이 열렸으나 그 유력자의 지위에 변동이 생길 때, 다섯째, 정책 문제를 해결할 정책 대안이 없을 때 등이다(이순남, 2006: 34-35).

‘정책의 창’은 세 가지 속성을 가진다. 첫째, 정책의 창이 열리면 기존에 정부의제로 취급되던 논의를 결정의제로 발전시킨다⁵³⁾. 결정의제가 되는 것이 입법이 보장되거나 정부 결정이 확정되는 것은 아니며, 정부의제보다 더 적극적으로 논의될 수 있는 기회를 갖게 되는 것이다. 둘째, 정책의 창은 빈번히 열리지만 그 상태를 긴 시간동안 지속하지 않는다. 셋째, 정책의 창이 열리게 되면 결정의제로서의 우선순위가 변동될 수 있다. 우선순위 변동에는 대안의 생산성, 지지자들의 교섭에 의한 합의 등이 영향을 줄 수 있다(Kingdon, 2011: 166-168; 이동규 외, 2015b: 174).

정책의 창이 열리면 정부의제가 결정의제로 옮겨지는 데 영향을 미친다. 정부의제⁵⁴⁾는 정책 문제 흐름과 정치 흐름 안에서 사건과 계기에 의해 설정된다. 이 외에도 결정의제⁵⁵⁾는 추가로 활용 가능한 정책 대안을 강조한다. 따라서 정치의 흐름에서 실행 가능하고 충분히 준비된 대안은 정책 문제가 결정의제로 채택될 가능성을 높여준다. 즉 정책 문제, 정책 대안, 정치적 수용성의 세 가지 요소가 하나로 결합될 때 결정의제로 채택될 가능

53) 정부의제에는 대통령과 의회 지도자들이 결정적으로 영향을 미치지만 결정의제에는 행정관료들이 큰 영향을 미칠 수 있다(Kingdon 1984: 23-47).

54) 정부의제(governmental agenda)는 정부 안팎의 참여자들이 적절한 때에 진지하게 관심을 기울이도록 하는 일련의 문제목록이다(Kingdon, 2011: 166).

55) 결정의제(decision agenda)는 정부의제 중에서 입법안 제정 또는 대통령의 즉각적인 결정을 위해 검토 중에 있는 문제이다. 결정의제라고 해서 반드시 법안 제정 또는 정부결정을 보장하는 것은 아니지만, 정부의제보다는 더 적극적인 상태에 있다(Kingdon, 2011: 166).

성이 높아진다(Kingdon, 2011: 194-195; 전성욱, 2014a: 153).

(5) 정책 선도자(policy entrepreneurs⁵⁶⁾)

Kingdon(2011)은 정책 흐름에 떠다니는 대안들을 지지하고, 이러한 대안이 정책 의제로 다루어질 수 있도록 자신들의 자원을 기꺼이 투자하는 사람이나 집단을 ‘정책 선도자’라고 정의하였다. 정책 선도자(policy entrepreneurs)는 정책의 창이 열리게 함으로써 위의 흐름들이 결합하도록 유도하는 역할을 한다. 정책 선도자는 이 세 가지 흐름을 결합하여 정책의 창을 열고, 그들이 선호하는 정책 대안을 최종적으로 채택되도록 하기 위하여 그들이 가진 시간, 에너지, 명성, 부 등 모든 자원을 기꺼이 투입하는 역할을 수행한다. 다시 말해, 정책 선도자는 독립적으로 흘러가고 있는 문제 흐름(problem stream), 정책 흐름(policy stream), 정치 흐름(politics stream)을 정책의 창이 열리는 특정 시기(급박한 상황)에 유리하게 활용하고, 조작(manipulation)까지 할 수 있다(정우철·우창빈, 2015: 441). 이러한 정책 선도자는 정치계에 있는 공식적·비공식적 위치에 있는 독점적 지위가 아니라 국무총리, 장관, 의원, 로비스트, 학자, 변호사, 고위 관료 등 다양한 위치에 있는 사람일 수도 있고 단체나 기관일 수도 있다.

정책 선도자로서 성공하기 위해서는 다음의 세 가지 자질을 갖추어야 한다. 첫째, 사람들이 정책 선도자의 말에 귀를 기울이게 하는 능력이 있어야

56) ‘policy entrepreneur’는 다양하게 해석되고 정책 창도자, 정책 활동가, 정책 주도자, 정책 선도자, 정책 중개인, 정책 참여자, 정책 혁신가 등 여러 가지 용어로 혼용되고 있다. 단행본에서는 정책 선도자(정정길 외, 2012), 정책 창도자(노화준, 2012)로 사용하고 있으며, 논문에서는 정책 창도자(김지수 외, 2012; 박용성 외, 2012), 정책 활동가(김복규 외, 2006; 김보엽, 2008a; 박균열, 2012), 정책 선도자(김지원, 2009; 박소영·김민조, 2012; 최성락·박민정, 2012; 성욱준, 2013; 정민경·이병량, 2014; 박지희·고장완, 2015), 정책 주도자(이영환, 1996), 정책 중개인(허만형·정주원, 2012), 정책 참여자(김상봉·이명혁, 2011; 김시진·김재웅, 2012), 정책 혁신가(전성욱, 2014a; 153)로 사용되고 있다. 본 연구에서는 ‘최종적인 정책으로 이끌어 가는 사람’이라는 의미에서 ‘정책 선도자(政策 先導者)’로 사용하기로 한다.

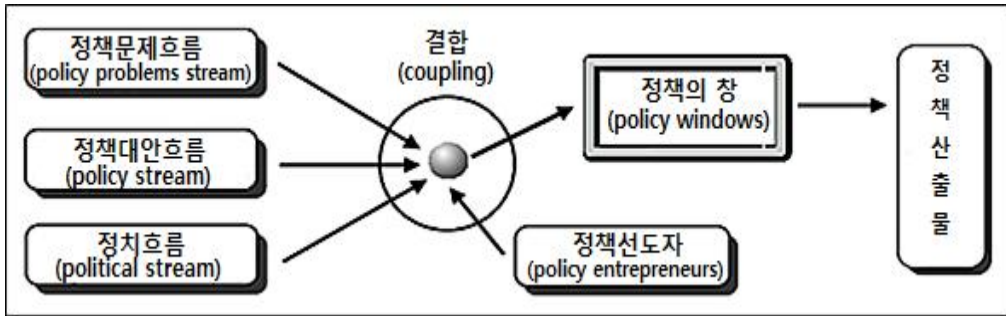
한다. 이를 위해 전문성, 이익집단의 리더와 같이 타인을 대변할 수 있는 능력 혹은 의회의 위원장처럼 권위 있는 의사결정을 내릴 수 있는 지위를 갖추고 있어야 한다. 둘째, 정책 선도자는 폭넓은 정치적 네트워크나 협상능력이 있어야 한다. 이는 기술적 전문성과 정치적 상식이 결합될 때 더 큰 영향력을 발휘하게 된다. 셋째, 성공적인 정책 선도자의 가장 중요한 자질은 인내력(persistence)이며, 대부분의 인내력 있는 정책 선도자는 자신의 생각을 관철시키기 위해 모든 자원을 기꺼이 투자하게 된다⁵⁷⁾(Kingdon, 2011: 179-181; 성욱준, 2013: 155-156; 전성욱, 2014a: 153).

특히 정책 선도자의 성공적 자질은 시스템을 약화시키는 과정(해결 가능성 등)에서 유용하며, 기회를 잡기 위해 그들의 감각을 총동원할 준비가 되어있어야 한다. 또한 정책 선도자가 아무리 준비하고 있더라도 정책의 창은 예기치 않게 열릴 수 있으므로 정책의 창이 열릴 때를 미리 예지하면서 그들의 주장, 전문성, 대안 등을 발전시켜야 한다. 그들이 미리 준비하지 못하면 정책의 창이 열릴 때 활용하지 못하게 된다(Kingdon, 2011: 181).

모든 정책 선도자가 정책 채택에 성공하는 것은 아니므로 정책 채택의 가능성을 높이기 위해서는 정책 결정자들과의 접근성이 매우 좋아야 한다. 또한 가용자원이 풍부해야 하고, 보다 전략적인 태도를 견지하여 전략의 구상과 단계적 해결 기술, 상징 활용 기술, 감정 점화 기술 등을 잘 활용해야 한다(N. Zahariadis, 2003b: 153; 이재무, 2013: 572-573). 즉 다중흐름모형에서는 정책과정을 설명함에 있어 사전에 예측 가능하고 시스템적인 것으로서가 아니라 행위자, 특히 정책 선도자 역할을 수행하는 개인이 정책 과정에서 하는 역할이 중요한 것이다(이동규 외, 2015a: 76). Kingdon의 다

57) 이러한 정책 선도자의 특징은 Kingdon의 다중흐름모형이 기존의 쓰레기통모형과 구분되는 중요한 요소이며, Sabatier의 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework; ACF)에서 말하는 중도적 입장의 '정책 중개자(policy broker)'와 다른 개념이다(Sabatier, 1993; 김지수 외, 2012: 257).

중흐름모형을 그림으로 나타내면 <그림 3>과 같다.



<그림 3> Kingdon의 다중흐름모형(MSF)의 개념

(출처 : 박용성 외, 2012: 29)

Kingdon의 MSF에 있어서 가장 핵심적인 문제 중 하나는 언제 창이 열리는지에 대한 것이다. 그는 세 흐름 중 2개 또는 3개가 결합하면 창이 열린다고 설명했지만 창의 종류를 구분하지는 않았다. 이때 3개의 흐름이 모두 결합되는 것을 ‘완전 결합’이라 하고, 3개 중 2개의 흐름이 결합되는 것을 ‘부분 결합’이라 한다. Kingdon은 결정의제가 되기 위해서는 완전결합이 이루어져야 한다고 하였다(주영운, 2016: 14).

다중흐름모형의 주요 장점은 현실 세계의 많은 정책 문제 가운데 어떤 것은 정책의제화되고 어떤 것은 그렇지 못하는지를 잘 설명해 준다는 점이다. 특히 정책 변동의 촉발 기제에 대한 설명력이 강하다는 점(양승일, 2007: 58)과 정책과정에 대한 미시적인 분석보다는 전체적인 관점의 분석틀을 제시한다는 것이 장점으로 평가된다. 그러나 이 모형은 정책의 창이 열린 후의 정책 결정 과정에 대한 설명이 부족하며, 특히 정책을 찬성하는 집단과 반대하는 집단 간의 대립과 갈등과정에 대한 분석력이 부족하다는 평가가 있다(양순호, 2009: 30).

2. Zahariadis의 다중흐름모형

1) 개요

Zahariadis의 다중흐름모형(multiple streams framework)은 쓰레기통모형(garbage can model)을 바탕으로 Kingdon(1995)의 모형의 기본적 윤곽을 적용하여 개발되었다. 정책 결정자들은 수많은 정보를 수집해 합리적인 결정을 할 수 있는 상황에서 의사결정을 하는 것이 아니라, 제한된 시간 내에 시스템 안에서 흐르는 독립적인 흐름인 문제와 대안을 연결해 정책을 산출해야만 하는 매우 급박한 상황에 놓여 있다. 따라서 인간은 모호성(ambiguity)을 통제하기 위하여 시스템 안에 떠다니는 각종 정보를 자신에게 유리하게 활용하고 조작(manipulation)한다. 이하에서는 Zahariadis의 기준과 개념화를 중심으로 살펴보기로 한다(Zahariadis, 2007: 64-92).

2) 분석 요인

다중흐름모형은 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름 및 정책의 창, 정책 선도자 등 5개 요인으로 구성되어 있다.

(1) 문제의 흐름(problem stream)

문제의 흐름은 정책 결정자와 시민들이 해결하고자 하는 다양한 상황들로 구성되며 정부의 예산 적자 문제, 환경재난, 교통사고 증가, 인플레이션, 의료비 상승 등이 이에 해당한다. 정책 결정자들은 체계적 지표(systematic indicators), 주요 초점사건(focusing events), 환류(feedback) 등으로 문제를 인지할 수 있다.

지표(indicators)는 영아사망률, 출산율, 고속도로 사망자 수 등과 같은 자료로서 변화의 범위와 같이 어떤 상태의 존재나 크기를 측정하는 데 사

용된다. 지표는 공식적 관심을 이끌어 낼 목적으로 변화의 크기를 측정하기 위해 정치적으로 사용될 수도 있다(Zahariadis, 2007: 70-71).

초점사건(focusing events)은 예상치 않게 발생하는 재난이나 사고를 의미하며 이러한 사건은 언론이나 정책 선도자의 관심을 끌게 된다. 예컨대, Zahariadis(1996)는 영국 철도 민영화 사례에 대해 두 번의 철도사고와 파업을 지목했고, Birkland(2005)는 '911 테러' 사례를 제시하고 있다. 환류(feedback)는 이전 정책으로 인한 영향을 말하며, 어떤 한 분야에서 하나의 문제를 성공적으로 해결한 정책은 다른 정책에 영향을 미치는 과급효과(spillover effect)⁵⁸⁾를 가진다. 그 대표적인 예로 1980년대 영국에서 석유부문의 민영화가 통신부문의 민영화로 이전된 것을 들 수 있다(Zahariadis, 2007: 72).

(2) 정치의 흐름(political stream)

정치의 흐름은 국가적 분위기(national mood), 압력단체의 활동(pressure group campaigns), 행정부와 입법부의 주도세력 교체(administrative and legislative turnover) 등을 구성요소로 한다. 국가적 분위기는 해당 국가에서 일반적이라고 생각하는 경향이 상당히 큰 규모이며, 그 분위기는 시시때때로 변한다는 관념을 의미한다.

흔히 공공의식 여론조사를 통해 변화를 감지하는 정부 관료들은 정책의 제에 관한 항목들을 증가시키고자 하거나 아니면 다른 항목들에 대한 전망을 혼탁하게 하는 행동을 한다. 또한 정치가들은 정치적 지지와 직결되므로 정부 관료들보다 국가적 분위기에 더 민감하게 반응한다(Zahariadis,

58) 'spillover effect'는 과급 효과, 여파 효과, 누출 효과, 확산 효과, 월경 효과 등 다양하게 해석되고 여러 가지 의미로 사용되고 있으나 본 연구에서는 어떤 일의 영향이 점차 다른 데에도 미치는 효과인 '과급 효과(波及 効果)'로 사용하기로 한다.

2007: 73).

압력단체의 활동과 관련하여 각 정당이나 정부는 NGO, 정당 지지자들, 여성단체 등 각종 압력단체의 주장이나 입장 표명에 민감하게 반응한다. 그리고 행정부와 입법부 주도세력의 교체는 매우 극적인 방식으로 선택에 영향을 미치며, 행정부 내에서 핵심인사의 교체는 정치 흐름에 중대한 영향을 미치게 된다. 정치적 흐름의 세 가지 요소 가운데 국가적 분위기와 정부 내 교체요소가 결합할 때 정책의제에 가장 큰 영향을 미친다 (Zahariadis, 2007: 73).

(3) 정책의 흐름(policy stream)

정책의 흐름은 정책결정 과정에 참여하는 전문가 집단이 정책공동체의 내부적 합의를 바탕으로 정책대안을 개발하고 선택하는 과정을 말한다. 정책의 흐름에서 대안의 활용 가능성에 영향을 미치는 두 가지 기준으로 가치 수용성(value acceptability)과 기술적 실현 가능성(technical feasibility)을 제시하였다. 가치 수용성은 대안이 대부분 공동체 전문가들의 이익 및 가치와 부합하는 것을 말하며, 가치 수용성이 높은 경우 그 대안은 채택될 가능성이 높아진다. 그리고 기술적 실현 가능성은 특별한 대안을 실행하는 것이 상대적으로 용이한 것을 의미하며, 대안의 실현 가능성이 낮을 경우 그 대안은 채택 가능성이 낮을 것이다(Zahariadis, 2007: 72).

Kingdon(1995)은 압력단체의 지지 및 조직적인 반대가 없는 국가적 분위기, 유력한 입법부의 연합세력 또는 현행 정부의 지향점에 부합되는 의제의 부각 가능성이 크기 때문에 정권교체와 같은 주요 참여자의 변화가 정책의제에 강력하게 작용한다고 주장한다.

정책의 흐름은 정책네트워크상에서 받아들여지기 위해 경쟁하고 있는 각종 ‘아이디어의 수프(a soup of ideas)’라고 할 수 있으며 아이디어들은 관료,

의회 참모진, 학자, 정책영역별 두뇌집단(think tank) 등 정책공동체에서 다양하게 제기되고 논의된다. 이러한 전문가들의 아이디어들은 포럼, 청문, 청원, 대화 등과 같은 형식을 통해 정책 결정을 위한 논의의 대상이 된다. 이 가운데 일정한 아이디어들은 처음에는 근본적인 변경없이 유지되지만 일정 시간이 경과하면 대부분 새로운 제안과 결합하거나 곧 소멸해 버린다(Zahariadis, 2007: 72).

(4) 정책의 창(policy window)

정책의 창은 세 가지 흐름이 교차하거나 결합할 때 열리게 된다. 이것을 Kingdon(1995)은 ‘정책의 창’이라 하였으며 정책 선도자들은 자신이 선호하는 해결책 또는 대안이 선택될 수 있도록 만들 기회 또는 특정 문제에 대한 주목을 받도록 할 기회라고 주장하였다. 정책의 창은 정치의 흐름에서 ‘문제가 발생’하거나 ‘사건들’에 의해 열리게 된다. 즉 정치의 흐름에서 변화가 생길 때 열리게 된다. 그리고 예산배분과 같이 예측가능한 정책의 창도 있지만 지진과 같이 예측 불가능한 경우도 있다(Zahariadis, 2007: 73-74).

정책 결정자들의 의사결정 유형은 다양하며 ‘더 신중한 유형’은 초기에는 정보낭비를 증가시키거나 궁극적으로 정보손실을 감소시킨다. 또한 의사결정 유형은 ‘예측능력’에 독립적인 영향을 미치지만 그 관계는 비선형적이다. 의사결정 행태가 신중할수록 최종선택을 예측하는 능력은 일정수준까지 높아지지만 상황이 반전되면 예측능력은 덜 신중한 행태 수준으로 낮아진다. 이는 여러 가지 정보를 바탕으로 주의깊게 결정되기도 하나 때로는 순식간에 이루어지기도 한다(Zahariadis, 2007: 73-74).

(5) 정책 선도자(policy entrepreneurs)

정책 선도자는 세 흐름을 결합하기 위해 노력하는 개인 또는 집단이며, 그들은 특별한 문제 해결에 있어서 정책 선도자 이상의 역할을 한다. 기관과 연관된 개인들에 의해 발의된 대안들은 정책 결정자들 간에 더 잘 수용될 수 있고, 더 많은 자원 즉 자신들의 제안을 추진하기 위해 더 많은 시간, 돈, 에너지 등을 투입할 수 있는 능력을 갖춘 정책 선도자가 성공 확률이 높으며, 정책 선도자는 세 흐름을 결합하는 목표를 달성하기 위한 전략을 마련하고 있어야 한다. 이러한 전략에는 정책 선도자의 능력, 선호, 활동범위, 역할 등이 포함되며 각 흐름에 전문가들이 참여하여 의제형성과 관련된 활동을 전개한다(Zahariadis, 2007: 74).

3. Kingdon과 Zahariadis의 이론 비교

Kingdon의 정책의 창 이론은 민간조직의 의사결정모형인 Cohen 등의 쓰레기통 모형을 미국 연방정부의 보건 및 운송정책에 수정·적용하여 의제 설정 과정을 분석하였다. 그 후 Zahariadis는 영국과 프랑스 등 유럽의 공기업 민영화 과정을 분석하기 위해 Kingdon의 모형을 수정·확장한 모형을 적용하였다.

이하에서는 Kingdon(1995, 2003)의 이론과 Zahariadis(2003a, 2007)의 이론을 중심으로 비교분석하였다. Zahariadis의 이론은 기본적으로 Kingdon의 이론을 기반으로 한 수정모형이므로 기본적인 모형의 틀은 비슷하지만 상이한 점은 다음과 같다.

첫째, 모형의 적용 범위와 일반화 가능성 여부이다. Kingdon의 이론은 원래 어떻게 정책의제가 설정되는지를 연구하는 정책의제 설정 과정을 설명하기 위한 이론이었다. 하지만 예외적으로 정책 형성과 정책 변동 과정의 설명에도 적용된다. 반면 Zahariadis의 이론은 정책의제 설정 과정은 물

론 정책 결정 과정까지의 전 정책 형성 과정을 포함함으로써 모형의 적용 범위와 일반화 가능성을 높이고 있으며 각 흐름별 분석 기준을 간략화·구체화하고 있다.

둘째, 문제성 있는 선호대안들(problematic preferences)과 연관이 있다. Kingdon(1995)의 이론은 모든 개인이 문제성 있는 선호대안들을 가지고 있다고 설명하고 있다. 반면 Zahariadis의 이론은 일부 개인들은 다르게 행동한다고 주장하면서, 일부 사람들이 합리적 효용 극대자로 행동할지라도 대부분은 그렇지 않다고 한다. 여기서 ‘문제성 있는 선호대안들’이라는 것은 의사결정에 참여하는 사람들 간에 무엇을 선택하는 것이 바람직한지에 대한 합의가 없고, 참여자 개인 스스로 자신이 무엇을 좋아하는지조차도 알지 못하면서 의사결정에 참여하는 경우가 있음을 말하는 것이다(정정길 외, 2012: 490; 오성택, 2015: 24).

셋째, 정책 선도자(entrepreneurs)와 관련이 있다. Kingdon은 정책 선도자는 분명하고 일관된 목표를 가지고 있다고 설명한다. 반면 Zahariadis는 정책 선도자는 분명하고 일관된 목표를 가지고 있으나 대부분의 정책 결정자들은 자신들이 원하는 것을 알지 못한다고 지적한다.

넷째, 기회의 조작과 관련된 사항이다. Kingdon은 기회가 정치의 흐름에서 모든 다른 요소와 독립적으로 발생한다고 본다. 반면 Zahariadis는 조작이 어떤 상황에서는 성공할 수 있으나 다른 상황에서는 그렇지 않을 수 있다고 주장한다. 또한 정치적 흐름에서 열리는 창은 더 우호적인 여건을 만들기 위해 조작될 수 있음을 언급하면서 정책의 창을 열거나 흐름의 결합(coupling)을 촉진하기 위해 조작될 수 있다고 한다. 이 두 이론을 상호비교하면 <표 4>와 같다.

<표 4> Kingdon과 Zahariadis의 이론 비교

구 분	Kingdon의 이론	Zahariadis의 이론
모형의 적용범위와 일반화 가능성	모형의 적용범위는 원칙적으로 정책의제 설정 과정에 한정	정책 형성의 전 과정으로 모형의 적용을 확장. Kingdon 이론의 유용성을 인정하나 의회시스템 이외의 정책 결정 과정에서의 일반화 가능성에 대해 의문을 제기하면서 일반화 가능성 제고. 각 흐름별 분석기준을 간략화·구체화
문제성있는 선호대안들에 대한 가정	모든 개인이 문제성 있는 선호대안들을 가지고 있다고 주장	일부 사람들은 합리적 효용 극대자로 행동하지만 대부분은 그렇지 않다고 주장
정책 선도자에 대한 가정	정책 선도자는 분명하고 일관된 목표를 가지고 있다고 주장	정책 선도자는 분명하고 일관된 목표를 가지고 있으나 대부분의 정책 결정자들은 자신들이 원하는 것을 알지 못한다고 주장
기회의 조작	기회가 정치 흐름에서의 다른 요소들과는 독립적으로 발생한다고 주장	정치적 흐름에서 열리는 창은 더 우호적인 흐름에서 더 우호적 환경을 만들기 위해 조작 가능. 정책의 창도 결합을 촉진하기 위해 조작 가능

출처 : 오성택(2015: 25) 재구성

제3절 기존 선행연구 검토

1. 이동통신 단말기 보조금 관련 선행연구

국내 이동통신 시장은 과거부터 많은 사회적, 학문적 관심을 받아왔으며 다양한 시각에서 많은 연구들이 진행되어 왔다. 그러나 단말기 보조금 규제는 선진국에 없는 한국만의 독특한 현상이라는 점에서 보조금 규제에 관한 외국 문헌을 찾기는 어렵다(정인석, 2015: 39).

이동통신 단말기 보조금에 대한 국내의 선행연구는 크게 다섯 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 단말기 유통과 보조금의 구조에 관한 사례연구(변정욱

외, 2011), 둘째, 단말기 보조금 또는 규제의 사회후생 효과에 관한 이론연구(장범진·이영진, 2004; 박진우·안일태, 2004; 최성호 외, 2005; 권남훈, 2006; 이상규 외, 2006; 김용규·강임호, 2012; 김종민·안일태, 2014; 신진, 2015), 셋째, 단말기 보조금의 크기 추정 및 폐지 효과에 관한 실증연구(이종용 외, 2011; 최성호·김동훈, 2011), 넷째, 단말기 보조금 정책 방향에 관한 연구(박진우, 2001; 김원식, 2013; 김대연·홍성우, 2014), 다섯째, 단말기 보조금 규제 정책 관련 연구(황철중, 2007; 김대연·홍성우, 2015) 등이다.

구체적으로 살펴보면, 변정욱 외(2011)는 국내·외 주요 단말기 가격 비교 및 가격 형성 구조 분석을 통해 규제 이슈를 식별하고, 관련 국내·외 규제 동향을 비교·분석하였다. 분석 결과, 단기적으로는 합리적인 임직원 제재 방안을 마련하고 법인시장 실태 조사를 통한 시장 확정 및 보조금 관련 불·편법 영업행태를 점검하는 것이 시급한 것으로 나타났다. 또한 중장기적으로는 LTE시장과 MVNO시장에서 보조금 지급 행태를 지속적으로 모니터링하는 한편, 신규 시장에 적합한 위법성 판단기준을 마련할 필요가 있다고 주장하였다(변정욱 외, 2011: 1-144).

장범진과 이영진(2004)은 단말기 보조금 과급효과를 분석한 결과, 일반적으로 단말기 보조금은 이용자 후생에는 긍정적이나 유효경쟁 환경에는 부정적인 효과가 있다고 지적하였다(장범진·이영진, 2004: 1-42).

박진우와 안일태(2004)는 이동전화 시장에서의 단말기 보조금 지급의 경제적 효과를 분석한 결과, 단말기 보조금은 기존 가입자의 후생을 감소시킬 수도 있으나 신규 가입자의 후생을 증가시키므로써 전체적인 사회후생을 증가시킨다는 결론을 도출하였다(박진우·안일태, 2004: 1-45).

최성호 외(2005)는 추정모형을 적용하여 단말기 보조금에 의한 소비자 편익변동을 추정하였다. 그 결과, 과열경쟁으로 인한 과소비 증가와 신규투자에 의한 새로운 서비스 개발여력 저하, 그리고 유효경쟁체제의 붕괴 등

으로 인한 사회적 편익의 감소가 지속적으로 유지된다면 궁극적으로 단말기 보조금의 효과는 소비자 편익에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다고 지적하였다(최성호 외, 2005: 669-675).

권남훈(2006)은 국내 이동통신기기 산업의 성공요인을 단일 표준화 정책과 단말기 보조금 정책의 역할을 중심으로 살펴보았다. 그 결과, 복수의 국내 기업들과 외국 기업이 경쟁하는 과점시장에서 국내 기업들은 신기술 개발로 인한 파급효과가 큼에도 불구하고 기존의 외국기술을 단순히 도입함으로써 시장실패를 초래할 수 있었다. 이 경우 정부가 단일 표준화정책 또는 보조금정책 가운데 하나만을 사용할 때는 별 효과가 없을 수 있지만, 양자를 적절히 조합하여 사용할 경우 최적의 결과로 이어질 수 있음을 보였다고 한다(권남훈, 2006: 91-119).

이상규 외(2006)는 가격차별의 효과와 법규정 등을 분석하여 부당한 가격차별의 합리적 기준을 연구하였다. 이 연구에서 제시한 3단계 기준을 초고속 인터넷 모뎀로 차별 사례에 적용하여 분석한 결과, 첫째, 가격차별을 위한 전제조건이 충족되고, 둘째, 가격차별의 정의에 따라 가격차별이 발생하였다고 판단되며, 셋째, 가격차별이 서비스의 안정적 제공을 위한 수입 확보와는 절대적 관계가 없으며, 효율성 제고나 경쟁 활성화에 미치는 효과는 부정적이거나 없는 것으로 판단되므로 이는 부당한 가격차별에 해당한다고 결론지었다(이상규 외, 2006: 109-152).

김용규와 강임호(2012)는 단말기의 수요탄력성을 추정하고 마크업을 계산하여 단말기 보조금이 단말기 시장에 미치는 사회후생효과를 분석하였다. 분석 결과, 단말기 보조금으로 인한 소비자 잉여 및 생산자 잉여의 증가가 단말기 보조금보다 커서 전체적으로 사회후생이 약 1조 9천억 원 증가하였으며, 단말기 보조금이 일방적으로 소비자에게 부담으로 귀결되는 것은 아닌 것으로 나타났다고 하였다(김용규·강임호, 2012: 93-111).

김종민과 안일태(2014)는 수직적으로 차별화된 이동통신 시장에서 단말기 보조금이 비대칭적인 두 사업자 간의 경쟁에 미치는 효과와 소비자 잉여 및 사회후생에 미치는 효과를 분석하였다. 분석 결과, 보조금은 기존기업으로 하여금 신규 가입자 시장에서 지니고 있는 경쟁적 열세를 극복하게 만드는 수단으로 사용될 수 있으며, 보조금을 통한 가입자 간 가격차별은 품질의 열세를 극복할 수 있는 전략적 수단으로 사용될 수 있다고 하였다(김종민·안일태, 2014: 51-82).

신진(2015)은 이동통신 단말기의 가격 형성과 관련하여 나타나고 있는 현상들을 정치경제학적 관점에서 분석한 결과, 정부는 보조금 문제와 관련하여 이동통신 시장의 왜곡을 방지할 적절한 역할을 하지 못하기 때문에 주인-대리인 문제가 야기되었다고 지적하였다. 그리고 보조금과 관련된 복잡한 요금제 하에서 선택 강요에 의한 거래비용 증가를 억제함으로써 소비자의 선택권을 보장하고 비용부담을 경감하여 소비자 후생 감소를 방지할 수 있을 것이라고 하였다(신진, 2015: 1893-1900).

이종용 외(2011)는 네트워크 외부성을 고려하여 이동통신 단말기 보조금 규제에 근거와 적절성을 평가하였다. 즉 포화단계에 있는 국내 이동전화 시장의 현실과 통신비 지출에 대한 소비자의 부담이 높은 상황에서 단말기 보조금의 역할과 정책의 초점을 서비스 확산보다는 사회적 취약계층에 대한 보편적 서비스 제공으로 전환할 필요가 있음을 새롭게 부각시켰다(이종용 외, 2011: 81-108).

최성호와 김동훈(2011)은 주요 이동통신 단말기 제조사의 장려금을 폐지하거나 축소하는 대신 가격인하로 전환할 경우의 소비자 후생에 대해 분석하였다. 그 결과, 단말기 보조금이 폐지되고 보조금의 금액만큼 가격 할인이 이루어졌을 경우 소비자 후생의 증가는 분석모형에 따라 최대 1조 3천억 원에서 1조 6천억 원에 이르는 것으로 나타났다고 하였다. 또한 현재

국내 단말기 가격은 미국 및 일본 등에서의 판매가격보다 차별적으로 비싸서 국내 소비자가 해외 소비자를 보조하는 현상이 나타나고 있다고 주장하였다(최성호·김동훈, 2011: 141-165).

박진우(2001)는 국내 이동전화 시장의 급속한 성장 과정에 미친 단말기 보조금의 동태적 효과를 이론적으로 분석한 결과, 보조금이 단말기 업자의 지대추구 행위의 결과로 발생하지만 소비자 잉여와 사회 후생자원 측면에서 볼 때 긍정적인 결과를 나타낸다고 하였다(박진우, 2001: 63-98).

김원식(2013)은 호텔링 선형입지모형을 기본으로 양면시장의 특성을 결합한 분석모형을 수립하여 단말기 보조금 경쟁의 영향과 결과를 분석하였다. 분석 결과, 보조금의 순기능보다는 역기능이 더욱 많이 나타나고 있으며, 특히 가입자들에 대한 차별적 보조에 따른 상호보조가 나타나고 상대적으로 보조금 지원능력이 미흡한 MVNO⁵⁹와 같은 경쟁사업자들의 생존이 위협받을 우려가 크다고 하였다(김원식, 2013: 47-73).

김대연과 홍성우(2014)는 단말기 보조금 정책 변화과정을 3단계로 나누어 의제형성과정에서의 부문 내 갈등적 상호작용과 협력적 상호작용이 혼재하는 가운데 단말기 보조금의 문제점을 발견하고, 이동통신사의 이중성의 원인을 파악하여 보조금 규제에 대한 문제점을 도출하였다. 또한 대안형성 과정에서 개정 법률안에 대한 적절성 여부를 소비자 입장에서 분석하여 정책적 대안을 모색하고자 하였다(김대연·홍성우, 2014: 93-117).

황철증(2007)은 합리모형의 제약조건으로서 크게 두 가지로 불확실성과 모호성이라는 정책 결정의 상황 조건을 전제로 정책 결정의 유형과 특징의 파악, 기존 의사결정 이론과의 비교, 보다 바람직한 의사결정을 위한 불확

59) 이동통신 재판매사업자(MVNO : Mobile Virtual Network Operator)는 기존의 이동통신 사업자의 망을 도매로 구매하여 이동통신 서비스를 제공하는 사업자를 말하며, 2010년 9월 23일부터 도매 제공을 의무화한 전기통신사업법이 시행되었다(조동관, 2015: 220).

실성과 모호성의 통제 방안 등에 대하여 단말기 보조금 금지정책을 사례로 연구하였다. 연구 결과, 단말기 보조금을 둘러싼 정책 결정 상황 조건의 변화를 불확실성과 모호성이라는 두 가지 제약사항의 조합에 따른 변화, 즉 높은 불확실성과 낮은 모호성, 높은 불확실성과 높은 모호성, 낮은 불확실성과 낮은 모호성, 그리고 낮은 불확실성과 높은 모호성의 순서로 변화해 간 것으로 분석한 것은 시간의 경과에 따른 정책 결정자들의 대응노력과 학습효과 등을 감안한다면 어느 정도 현실 적합성이 있고 다른 정책 결정 상황의 전개에 따른 변화 방향을 예측할 수 있다고 하였다(황철중, 2007: 1-275).

김대연과 홍성우(2015)는 규제 정책 형성 과정을 체계적으로 검토하기 위해 정책네트워크 접근방식을 활용해 보조금 규제 정책 형성과정을 정책 의제 이슈화, 공론화 및 정책 대안 형성단계로 구분하여 분석하였다. 그 결과, 단말기 보조금 규제와 관련된 정책 행위자의 특징으로 정책 이슈화 단계에서는 정부 부문과 비정부 부문이 뚜렷하게 구분되는 현상을 볼 수 있었지만 정책공론화 단계에서는 정부 부문과 비정부 부문으로 구분되지 않은 채 각 행위자 간의 이해관계를 통해 복잡한 상호작용이 이루어지는 것으로 나타났다고 한다(김대연·홍성우, 2015: 1-32).

이상 논의한 이동통신 단말기 보조금 관련 국내 선행연구를 요약하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 이동통신 단말기 보조금 관련 국내 선행연구 요약

구분	연구자	연구 대상	주요 연구내용
단말기 유통과 보조금 구조에 관한 연구	변정욱 외 (2011)	○ 이동통신 단말기 가격형성 구조 및 규제 관련 주요 이슈	○ 단말기 가격형성 구조 분석을 통해 보조금, 리베이트 등 단말 가격을 결정하는 주요 요인과 관련 규제 이슈를 식별하고 현행 단말 가격형성 구조에서의 제도적 문제점 파악 및

구분	연구자	연구 대상	주요 연구내용
			개선방안 도출
단말기 보조금 또는 규제의 사회후생효과에 관한 연구	장범진·이영진 (2004)	o 단말기 보조금이 단기적인 사회후생과 이동통신 시장의 경쟁에 미치는 파급효과	o 사회후생측면 및 경쟁 환경에 미치는 파급효과와 이용자 고착화 문제를 통하여 성장기 시장과 성숙기 시장의 차이점을 분석
	박진우·안일태 (2004)	o 단말기 보조금을 통한 가격차별이 소비자 후생에 미치는 효과	o 복점적 시장구조하에서 단말기 보조금이 금지된 경우의 모형과 허용된 경우의 모형을 설정하여 두 모형의 균형을 도출하여 비교하고 단말기 보조금의 경제적 효과를 분석
	최성호 외(2005)	o 추정모형을 적용, 단말기 보조금에 의한 소비자 편익변동을 추정	o 단말기 보조금의 영향을 받는 소비자 수요증가로 인한 정의 효과와 보조금 보전을 위한 이용요금 인상 등 부의 효과를 계량적으로 비교하여 단말기 보조금이 소비자 편익에 미치는 영향을 분석
	권남훈(2006)	o 우리나라 이동통신 기기 산업의 성공요인	o 한국 이동통신기기 산업의 성공요인을 이론적 모형을 적용하여 단일 표준화 정책과 단말기 보조금 정책의 역할을 중심으로 분석
	이상규 외 (2006)	o 가격차별의 효과 및 법규정 등을 분석하여 부당한 가격차별의 합리적 판단기준을 모색	o 통신서비스산업의 특수성을 반영하는 가격차별의 부당성 판단기준을 분석하고, 제시기준을 초고속 인터넷 모뎀입대료 차별사례에 적용하여 부당성 검토
	김용규·강임호 (2012)	o 단말기 보조금이 단말기 시장에 미치는 사회후생효과	o 단말기 수요탄력성을 추정하고 마크업을 계산하여 단말기 보조금으로 인한 생산자 잉여 및 소비자 잉여의 변화를 추정
	김종민·안일태 (2014)	o 규제 당국의 보조금에 대한 정책이 각 기업의 의사결정에 미친 영향과 후생에 미친 영향	o 수직적으로 차별화된 이동통신 시장에서 단말기 보조금이 비대칭적인 두 사업자 간의 경쟁에 미치는 효과 및 보조금이 서비스 가격, 기업이윤, 소비자 잉여 및 사회후생에 미치는 효과를 분석

구분	연구자	연구 대상	주요 연구내용
	신 진(2015)	<ul style="list-style-type: none"> 이동통신 단말기의 가격형성과 관련하여 나타나고 있는 주요 현상들 	<ul style="list-style-type: none"> 정부가 보조금 문제와 관련하여 이동통신 시장의 왜곡을 방지하는 역할을 하지 못하였음을 주인-대리인 문제로 파악하고, 보조금의 효과를 정치경제학적 관점에서 분석
단말기 보조금의 크기 추정 및 폐지효과에 관한 연구	이종용 외 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> 네트워크 외부성을 고려한 이동전화 단말기 보조금 규제의 적절성 	<ul style="list-style-type: none"> 한국 이동전화 시장을 대상으로 한계가입자의 네트워크 참여로 인한 외부성의 가치를 추정하고 단말기 보조금, 보편적 서비스, 접속료, 소매요금의 측면에서 그 외부성의 내부화가 가지는 의미를 논의
	최성호·김동훈 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> 이동통신 단말기 보조금의 경쟁제한성 판단과 소비자 후생 효과 	<ul style="list-style-type: none"> 단말기 제조사에 의한 단말기 보조금 지급의 경쟁제한성 판단과 보조금을 폐지하여 가격을 인하할 경우 발생하는 소비자 후생의 변화를 분석
단말기 보조금 정책방향 관련 연구	박진우(2001)	<ul style="list-style-type: none"> 우리나라 이동전화 시장의 급속한 성장과정에 미친 단말기 보조금의 동태적 효과 	<ul style="list-style-type: none"> 2기 모형을 개발하여 단말기 보조금의 존재유무에 따라 보완적 관계에 놓여 있는 서비스업자와 단말기 업자간의 전략적 선택이 동태적으로 보이는 차이를 분석
	김원식(2013)	<ul style="list-style-type: none"> 단말기 보조금 경쟁의 영향 및 결과 	<ul style="list-style-type: none"> 호텔링 선형입지 모형을 응용하여 단말기 보조금 경쟁의 영향과 결과를 분석
	김대연·홍성우 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> 정책네트워크 관점에서의 단말기 보조금 정책 변화과정 	<ul style="list-style-type: none"> 단말기 보조금 정책 변화과정을 3단계로 나누어 단계별 정책네트워크 구성요소의 주요 내용을 분석하여 정책적 대안을 모색
단말기 보조금 규제 정책 관련 연구	황철증 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> 시간의 흐름에 따라 변화하는 불확실성과 모호성이 지배하는 정책과정에서의 의사결정 유형 	<ul style="list-style-type: none"> 이동통신 단말기 보조금 금지정책 사례가 시간의 흐름에 따라 초기의 '허용'단계를 지나 세 단계로 이루어지는 '금지'단계로 전환되는 과정의 정책 결정사례를 정책 결정 과정의 차

구분	연구자	연구 대상	주요 연구내용
			원에서 분석
	김대연·홍성우 (2015)	o 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 단말기 보조금 규제 관련 정책 형성 과정	o 규제 정책 형성과정을 체계적으로 검토하기 위해 정책네트워크 접근방식을 활용해 보조금 규제 정책 형성과정을 정책의제 이슈화, 공문화 및 정책 대안 형성단계로 구분하여 분석

2. 다중흐름모형을 적용한 선행연구

1) 국내연구

국내에서는 다양한 분야에서 정책 형성 및 변동과정에 대한 분석에 다중흐름모형(MSF)을 적용한 연구들이 활발하게 이루어지고 있다. 구체적으로 살펴보면, 이순남(2006)은 국민의 정부 5년 사이에 국방부의 국군간호사관학교가 변화한 과정에 Kingdon의 정책흐름모형 적용을 통하여 각 단계별 정책결정요인과 과정을 비교분석하였다. 분석 결과, 정책 변동에 있어서 정치의 흐름이 가장 직접적이고 큰 영향요인이었으며, 핵심 상황 주도자는 정부 내와 정부 외에 있을 수 있는 것으로 나타났다고 한다(이순남, 2006: 1-227).

김보엽(2008b)은 사학정책의 변동 요인과 과정을 파악하기 위해 국민의 정부 및 참여 정부의 사립학교법 개정 사례(제28차, 제37차, 제39차 개정 및 '01년 개정 논란)를 분석하였다. 분석 결과, 의회 지배세력의 교체와 같은 정치지형의 변화는 사학정책 변동에 있어서 가장 큰 영향요인이었으며, 이익집단의 활동도 중요한 영향요인으로 작용한 것으로 나타났다고 한다(김보엽, 2008b: 1-23).

이광수와 김도기(2010)는 Kingdon의 정책흐름모형을 기본 분석틀로 삼아 교장공모제 정책의 변동 요인과 변동 과정을 분석하였다. 분석 결과, 교장공모제가 정부의제로 부각되고 변동하는 데 있어 세 흐름 중 정치의 흐름이 가장 큰 영향을 미쳤으며, 정치의 흐름 가운데 정권교체는 변화의 기폭제였다. 그리고 적절한 시기에 활동하여 영향력을 미치는 참여자의 역할이 중요함을 확인하였다고 한다(이광수·김도기, 2010: 133-155).

양승일과 한종희(2011)는 참여정부 사학정책의 변동 과정을 탐색하기 위해 정책 참여자들 간 상호작용에 유의하면서 MSF를 적용하여 정책의 형성, 집행, 그리고 정책대상을 분석하였다. 분석 결과, 과거 정책 대상 조직은 정책 주체 조직에 의해 순응하는 수동적 존재로만 여겨졌으나 경제발전, 민주화의 진전 등 정책 환경의 변화에 따라 정책 결정 과정에서 간과할 수 없는 주요한 행위자의 한 축을 형성하고 있는 것으로 나타났다고 한다(양승일·한종희, 2011: 35-62).

박소영과 김민조(2012)는 수석교사제가 1980년대 이후 오랫동안 논의되어 왔음에도 어떻게 최근에야 정책이 실현될 수 있었는가에 대한 질문에서 연구를 시작하였다. 분석 결과, 한국교원단체총연합회가 지속적으로 수석교사제 도입을 주장해 왔지만, 궁극적으로 수석교사제라는 의제를 채택하여 정부가 이를 실현하도록 결정적인 역할을 한 집단은 교육혁신위원회였다. 또한 수석교사제에 대한 의사결정은 다분히 정치적 색채를 띠고 있었으며, 이로 인해 수석교사제의 정책 대안은 상대적으로 전개된 바가 없음을 알 수 있었다고 한다(박소영·김민조, 2012: 149-171).

박균열(2012)은 교원능력개발평가제의 정책 결정 과정과 변동 요인을 명확하게 분석하기 위해 Kingdon의 정책흐름모형을 기본 분석틀로 활용하였다. 분석 결과, 교원능력개발평가제가 정책의제로 설정되고 변동되는 과정에 있어 가장 큰 영향을 준 요인은 정치의 흐름이었으며, 정치의 흐름 가

운데 행정부의 교체(정권의 변동 등)는 변화의 기폭제가 되었다고 한다. 아울러, 교원능력개발평가제 정책이 형성·채택·집행되는 과정과 변동에 있어서 참여자와 이익집단의 활동, 정책활동가의 역할이 중요하다는 점을 알 수 있었다고 한다(박균열, 2012: 41-71).

장아름(2013)은 다중흐름모형을 통하여 유아교육·보육 통합 논의의 변동 과정을 분석하였다. 분석 결과, 다중흐름모형의 세 흐름들 중 유아교육·보육 정책에 가장 큰 영향을 미친 것은 정치 흐름인 것으로 나타났으며, 통합에 대한 논의가 급속도로 진전될 수 있었던 결정적인 요인은 대통령과 여당, 야당으로 대표되는 정책 혁신가의 역할이었다고 한다(장아름, 2013: 159-187).

신현석 외(2013)는 학교폭력 예방 및 대책에 관한 정책 변동 과정에 Kingdon의 다중흐름모형을 확장하여 정책이행의 변동과정에 초점을 맞춘 Ridde(2009)의 제안을 수용하여 관련 법률이 처음 제정되었던 2004년 이래로 어떠한 변동이 있었는지를 분석하였다. 분석 결과, 첫째, 학교폭력 예방 및 대책에 관한 법안이 제정된 시기에는 문제의 흐름과 정치의 흐름이 결합하여 정책의 창이 열렸다. 둘째, 제1차 전부개정 시기에는 문제의 흐름과 정치의 흐름이 만나 정책의체를 설정하였으며, 여기에 대안의 흐름이 결합하면서 다시 정책의 창이 열렸다. 셋째, 제2차 전부개정에서는 문제의 흐름과 정치의 흐름이 대안의 흐름을 유도하여 정책의 창이 열리도록 하는 핵심적 역할을 하였다고 한다(신현석 외, 2013: 199-225).

김주경과 현재은(2014)은 Kingdon의 다중흐름모형을 이용하여 국내 무상보육정책의 형성 및 변동 과정을 분석하였다. 이를 다중흐름모형의 세 가지 흐름 및 구성 요소별로 분석한 결과, 만 3~4세를 배제한 비정상적인 형태의 2012년 무상보육정책은 정치적 흐름이 압도적인 영향을 미쳐 표심을 얻기 위한 정책 선도자의 주도로 결정되었으며, 이는 2013년 무상보육

정책에 있어서도 마찬가지였다고 한다(김주경·현재은, 2014: 527-563).

김가람과 이일용(2014)은 반값등록금정책의 변동 과정을 다중흐름모형을 적용하여 분석하였다. 분석 결과, 학생 및 시민단체가 반값등록금정책 변동 과정에 있어서 중요한 역할을 하며 다양한 정책 대안을 제시하였고, 반값등록금정책의 결정적 정책 혁신가는 정부와 각 정당이며, 세 흐름 중 정치의 흐름이 가장 큰 영향을 미쳤다고 한다(김가람·이일용, 2014: 27-49).

고경민과 정범진(2012)은 원자력발전 인력수급 전망과 양성대책의 형성 과정을 Kingdon의 복합흐름모형을 통해 분석하였다. 분석 결과, 한국의 원자력 인력정책은 구체적인 대책 마련 없이 현상을 유지해 왔으나 대통령을 위시하여 범정부 차원에서 추진했던 UAE 원전 수출 직후 원자력 인력문제가 정책의제화되고, 수출지향적 인력 양성에 초점을 맞춘 인력 대책이 마련되었다. 따라서 복합흐름모형에 따르면 UAE 원전수출은 정책의 창이었으며, 그 배경에는 대통령과 정부의 원자력 수출산업화 육성 의지, 원자력 정책 주도권 확보를 위한 지식경제부의 공세적 활동과 같은 정책 혁신가의 역할이 있었다고 한다(고경민·정범진, 2012: 95-130).

진상현과 박진희(2012)는 정책흐름모형을 중심으로 한국과 독일의 원자력정책을 비교하였다. 분석 결과, 독일에서는 정책 문제와 정치, 정책 대안이라는 세 흐름이 우연히 일치하면서 정책 변동의 창이 열렸으며, 메르켈 총리가 정책 선도자로서 탄핵이라는 정책 전환을 견인할 수 있었다. 반면 한국에서는 정책 문제의 흐름이 형성되기는 했지만 대안과 정치 흐름의 미비로 인해 정책 변동의 창이 열리지 않았던 것으로 판단하였다(진상현·박진희, 2012: 265-289).

이화진 외(2005)는 다중흐름모형을 활용하여 미국 주파수정책 전환의 원인과 과정을 분석하였다. 분석 결과, Kingdon의 정책의 창 모형을 포함한 우연성 이론은 문제 흐름-정치 흐름-정책 흐름에 걸쳐 정부와 의회, 정책

당국, 기업, 시민단체 등 다양한 정책 참여 집단이 변화하는 정책 환경에 조용하면서 서로의 이익을 조율하는 과정에서 유발된다고 보았다(이화진 외, 2005: 486-522).

성욱준(2013)은 개인정보보호법 제정 사례에 대해 정책흐름모형을 적용해 시기별로 비교분석하였다. 이 연구에 따르면, 노무현 정부 시기에 초점 사건의 발생과 대통령의 적극적 관심 하에 개인정보보호법 제정에 관한 논의가 시작되어 정부의제의 창이 열리게 되었다. 그러나 정책 선도자의 부재로 결정의제의 창이 열리지 않아 정책 산출에 실패하였으며, 이명박 정부 시기에 정권의 교체에서 오는 정치적 흐름의 변화와 행정안전부라는 정책 선도자의 정책 대안에 대한 지속적인 수정·협상 노력이 정책의 창을 통해 최종 정책 산출에 도달하게 하였다고 한다(성욱준, 2013: 151-179).

유홍림과 양승일(2009)은 다중흐름모형을 활용하여 새만금간척사업의 정책 변동 과정과 요인을 살펴보았다. 동 사례에서는 세 흐름 중 정치 흐름인 노태우 대선후보의 새만금간척사업 공약 발표와 당선이 촉발기제로 작용하여 정책의 창을 열었으며, 창 안에서는 보존옹호연합과 개발옹호연합간의 갈등이 이어졌다. 그로 인해 무려 6차례에 걸친 세부적 변동 끝에 대법원에 의해 사업이 최종 결정되었으며, 그러한 과정을 거치는 동안 소극적 지역균형정책이었던 새만금간척사업이 적극적 지역균형정책으로 변동되었다고 한다(유홍림·양승일, 2009: 189-218).

김명환(2010)은 원주시 청사 이전 후보지 변경사업에 PSF를 적용하여 분석한 결과, 이 모형을 지방 수준의 사업 변경에도 확장하여 적용할 수 있음을 알 수 있었다고 한다. 그리고 지방정부에서 정책 변동을 초래하는 요인은 지방정치적 흐름이며, 변동 과정의 특징은 변동의 창이 열렸을 때 시장이 세 가지 흐름의 결합을 주도했다는 점이라고 한다(김명환, 2010: 155-173).

김상봉과 이명혁(2011)은 Kingdon의 정책의 창(policy window) 모형에 기초하여 임대주택정책의 형성 및 갈등의 전개 과정을 정책 문제 흐름, 정치적 흐름, 정책 대안 흐름을 중심으로 분석하였다. 그 결과, 선진국 수준의 임대주택 재고율 확보라는 정책적 명분과 주택가격 안정이라는 공급 확대 정책에도 불구하고 정책의제 설정 단계에서 국민적 여론을 의식하여 추진된 비축임대주택정책은 정책주도권 경쟁이라는 정치적 논리가 우선시됨으로써 잘못된 정책의 창이 열리는 계기가 되었다고 한다(김상봉·이명혁, 2011: 1-27).

박용성 외(2012)는 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 국토 균형발전 정책의 형성과 변동 과정을 분석하고자 행정중심복합도시인 세종특별자치시를 중심으로 정책 형성, 변동, 집행, 정책 산출 등의 과정을 분석하였다. 분석 결과, 첫째, 정책 혁신가의 역할은 정책의 형성과 변동 과정에서 절대적인 영향을 미친다. 둘째, 세 가지 흐름은 자연발생적으로 부상하는 것이 아니라, 정책 혁신가의 정책 주창 또는 신념의 변동에 의해서 발생한다. 셋째, 정치 흐름은 자신들의 이해관계에 따라 형성된다. 넷째, 정책 변동은 궁극적으로 정치적 행위인 투표에 의해 정책의 창이 닫히면서 멈추게 된다. 마지막으로, 정책의 형성과 변동 과정에서 만들어진 정책 산출물에 대한 옹호연합들 간의 논란은 법령의 제정으로 종결된다고 한다(박용성 외, 2012: 27-53).

이영재(2012)는 지적재조사사업정책의 변동 과정을 정책흐름모형을 적용하여 분석하였다. 분석 결과, 지적재조사정책에서 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 그리고 정책 대안의 흐름은 그 방향성이 자연적으로 일치되어 결합되는 것은 아니었으며, 결합이 이루어졌다 해도 정책의 창이 자동적으로 열리는 것은 아니었다. 즉 각각의 흐름을 결합시키고 정책의 창을 열기 위해서는 정책 선도자와 정책 공동체의 역할이 중요하며, 특히 정책 선도자의 능력이 중요하다는 것을 발견하였다고 한다(이영재, 2012: 1-232).

변미희(2003)는 1999년 아동복지법 전부개정과 2000년 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제정 과정을 다중흐름모형을 통하여 분석하였다. 분석 결과, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 등 아동복지정책 결정 과정을 다원주의론으로 설명가능하다는 점, Kingdon의 모형이 정책 결정에 영향을 미치는 요인인 참여자 요인과 사회·환경적 요인 등의 배경적 요인을 역동적으로 파악하는 데 유용하다는 점, 선거나 정권교체와 같은 정치적 요인이 아동복지정책 결정 과정에 영향을 미친다는 점 등을 확인하였다고 한다(변미희, 2003: 1-121).

유은주(2008)는 Kingdon의 정책흐름모형을 분석틀로 활용하여 노인장기요양보험 정책과정을 분석하였다. 분석 결과, 노인장기요양보험은 차흥봉 교수가 보건복지부 장관에 임명됨으로써 2000년 복지부의 아젠다가 되었으며, 2001년 대통령을 통해 공식적인 아젠다로 형성되었다. 대안의 구체화 단계에서는 정책 흐름이 주요 흐름이 되어 사회보험방식의 제도 도입을 목표로 삼아 TF팀을 중심으로 단기간에 집중적으로 대안이 좁혀지고 선택되었다고 할 수 있는데 여기서는 보건복지부와 관련 전문가, 이익집단이 정책 선도자로 활동하였으며 특히 보건복지부의 역할이 두드러졌다고 한다(유은주, 2008: 165-185).

김지원(2009)은 여러 차례의 정책 변동 시도에도 불구하고 4대 사회보험 통합 이슈가 매년 정책의제 수준에서 좌절되어 정책 표류 현상을 겪었던 원인에 대해 수정된 정책흐름모형을 적용하여 분석하였다. 분석 결과, 4대 사회보험 통합정책에 있어서 정책 결정이 지연된 것에는 이슈 맥락보다 정치체제 맥락이 중요한 변수로 작용하였다. 특히 이슈 맥락 내 흐름들에 대한 주의깊은 검토 없이 정치체제 맥락 내 주요 공식적 행위자들의 선호를 기초로 한 인위적 결합에 의해 정책의제가 선별되는 경향이 강했다. 또한 그 선호 역시 상당히 모호하여 정책 산출로 귀착되는 일련의 메커니즘을

통과하는 데 취약성을 보였다. 따라서 이에 대한 폭넓은 공론화를 통해 이슈 맥락으로부터의 강한 자생적 흐름의 결합을 바탕으로 정책의제가 부상되는 여건을 조성할 필요가 있음을 강조하였다(김지원, 2009: 157-188).

이지호(2012)는 2008년부터 시행된 기초노령연금정책의 의제 설정과 정책 결정 과정을 다중흐름모형을 적용하여 분석하였다. 분석 결과, 정책 결정자들의 인지지도를 통해 발견한 것은 기초노령연금제도 도입이 문제 흐름보다 정책 흐름과 정치 흐름의 합류에 의해 결정되었다는 것이었다. 그리고 기초노령연금정책은 연금법 개정으로 예상되는 국민의 반발을 무마하기 위해 선별적 공공부조의 성격을 띤 정부 대안에서 대다수의 노인에게 혜택을 줄 수 있는 연금적 성격으로 변경되어 결정되었다고 한다(이지호, 2012: 49-72).

박윤영(2013)은 사회복지사업법의 개정 과정을 정책결정요인에 초점을 맞추어 살펴보았다. 분석 결과, 당시 사회복지법인 및 시설의 문제를 상징적으로 대표했던 인화학교·인화원의 문제를 영화화한 ‘도가니’가 개봉되면서 여론이 견잡을 수 없이 악화되고, 이를 계기로 법 개정이 가능해진 것으로 파악되었다고 한다(박윤영, 2013: 74-117).

전성욱(2014b)은 기초연금법 입법 과정을 다중흐름모형을 적용하여 분석하였다. 분석 결과, 정책 산출에 성공하게 된 것은 제도 개혁의 당위성 등 정책 문제의 인지, 사회적 의견 수렴 과정에서의 국가적 분위기 변화와 선거에서의 노인 지지세력 결집 등 정치적 고려, 예산 제약, 노인소득계층 간 형평성, 국민연금과의 연계에 따른 세대 간 갈등으로 인한 정책 대안의 진화를 통한 실현 가능성과 정책 구성원이 가치수용성을 확보하는 등 세 흐름의 완전한 결합에 의한 것이었다고 한다(전성욱, 2014b: 1-33).

김복규와 김선희(2006)는 성매매방지정책의 변동을 초래한 주 요인은 무엇이며, 그 과정은 어떠한지를 살펴보았다. Kingdon의 정책흐름모형을 분

석들로 하여 분석한 결과, 정책 문제의 흐름으로는 성매매의 증가와 이미 사문화된 법집행의 문제점에 대한 인식, 그리고 화재로 19명의 성매매 여성이 사망한 사건 등을 들 수 있었다. 정치의 흐름으로는 성매매방지법 제정이 노무현 대통령의 공약사항이었다는 점, 여성의원의 증가, 성매매 집결지 화재 사건에 대한 여론, 그리고 인신매매에 대한 국제적 권고 등을 들 수 있었다. 끝으로 정책 대안의 흐름으로는 정책 공동체인 여성부와 법무부, 그리고 여성의원과 여성단체의 법률안 마련과 정책 활동가의 다양한 활동 등이 있었다. 이상의 흐름들이 성매매방지법의 제정에 영향을 미친 요인으로 파악되었다고 한다(김복규·김선희, 2006: 163-183).

김선희(2007)는 성매매방지정책의 변동 과정에 정책흐름모형을 적용하여 분석하였다. 분석 결과, 정책의 변동을 가져오는 정책 결정에는 정책 선도자의 역할이 중요하며 정책 대안은 합리적으로 결정되지 않았다. 또한, 성매매방지정책처럼 갈등적이거나 상징적인 정책의 결정은 정권 초기에 많이 이루어지며 정책의 변동을 가져오기 위해서는 정치의 흐름에 관여하는 것이 유리한 것으로 판단되었다고 한다(김선희, 2007: 1-186).

김지수 외(2012)는 아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치(일명 ‘전자발찌’)⁶⁰ 부착제도 형성과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 적용해 기술하는 것을 목적으로 분석하였다. 분석 결과, 정책 혁신가가 정책에 대한 주목과 선택에 영향을 미친다는 Kingdon의 주장을 확인할 수 있었으며, 정책 혁신가가 정권의 주도세력이 되었을 때 정책 혁신가의 힘이 더 강력해진다는 점 역시 재확인되었다고 한다(김지수 외, 2012: 251-283).

최성락과 박민정(2012)은 Kingdon의 정책흐름모형 적용의 적실성을 분석한 결과, 추종할 모델이 없는 선진국가, 정책 공동체의 규모가 큰 국가

60) 성폭력, 미성년자 유괴, 살인, 강도 등 범죄를 저지른 자의 발목에 부착하여 착용자의 위치와 상태를 감시하는 장치이다.

등에 적용 가능성이 높으며, 정책 대안들 사이의 완전경쟁구도가 형성되지 않은 한국에서는 적용에 한계가 있음을 파악하였다. 그러나 한국 정책 공동체 내의 세부 작동원리 및 정책의 현실적 과정을 탐색하는 데에는 주요한 이론적 틀로 사용할 수 있다고 언급하였다(최성락·박민정, 2012: 119-137).

이상에서 살펴본 다중흐름모형을 적용한 국내 선행연구를 요약하면 <표 6>과 같다.

<표 6> MSF를 적용한 국내 선행연구 요약

정책분야	연구자	분석대상 및 방법	주요 연구내용
국방정책	이순남 (2006)	○ 국방부의 국군간호사관학교에 대하여 MSF를 적용하여 각 단계별 정책결정요인 및 과정을 비교분석	○ 정책 변동에는 정치의 흐름이 가장 큰 영향요인임
	김보엽 (2008b)	○ 사학정책 변동 요인과 과정을 탐색하기 위해 사립학교법 개정 사례를 MSF모형을 적용하여 분석	○ 의회 지배세력의 교체 등과 같은 정치지형의 변화가 사학정책 변동에 있어서 가장 큰 영향 요인이며, 이익집단 활동도 중요한 영향요인임
교육정책	이광수·김도기 (2010)	○ 교장공모제 정책의 변동 요인과 과정을 MSF를 적용하여 분석	○ 정책 변동의 가장 큰 영향요인은 정치의 흐름이며, 정권교체는 변화의 기폭제임을 확인
	양승일·한종희 (2011)	○ 참여정부 사학정책 변동 과정을 MSF를 적용하여 분석	○ 과거 정책대상조직은 수동적 존재였지만 정책 환경의 변화와 맞물리면서 주요한 행위자의 한 축을 구성
	박소영·김민조 (2012)	○ 다중흐름모형을 활용하여 수석교사제 정책 과정을 분석	○ 수석교사제 정책은 2006년을 기점으로 세 가지 흐름의 결합이 일어나고 이로써 정책의 창이 열림
	박균열(2012)	○ 정책흐름모형을 통해 교원	○ 교원능력개발평가제의 형성과 변동 과정에 가장 큰 영향을

정책분야	연구자	분석대상 및 방법	주요 연구내용
		능력개발평가제의 형성과 변동 과정 분석	주요인은 정치의 흐름이었으며 행정부의 교체는 변화의 접화 계기가 됨
	장아름(2013)	o 다중흐름모형을 통하여 유아교육·보육 통합 논의의 변동 과정을 분석	o 유아교육·보육 통합논의 변동 과정 설명에 있어 다중흐름모형은 매우 적합하며 세 흐름 중 정치 흐름이 가장 큰 영향을 미침
	신현석 외 (2013)	o 학교폭력 예방 및 대책에 관한 정책 변동 과정을 Kingdon과 Ridde(2009)의 다중흐름모형을 적용하여 분석	o 정책 변동을 정책의제 설정에서부터 정책의 이행과정까지 총망라하여 분석함으로써 보다 거시적 수준으로 정책 변동 과정을 파악
	김주경·현재은 (2014)	o 우리나라 무상보육정책 형성 및 변동 과정을 다중흐름모형을 이용하여 분석	o 확대 시행된 영유아 무상보육 정책에 있어서 정책 선도자의 역할에 주목
	김가람·이일용 (2014)	o 다중흐름모형을 적용하여 반값등록금 정책 변동 과정을 분석	o 학생 및 시민단체가 반값등록금 정책 변동 과정에 중요한 역할을 했으나 결정적 정책 혁신가는 정부와 정당이며, 정치 흐름이 가장 큰 영향을 미침
원자력 정책	고경민·정범진 (2012)	o 원자력발전 인력수급 전망과 양성대책의 형성과정을 Kingdon의 복합흐름모형을 통해 분석	o 대통령을 위시하여 범정부적으로 추진했던 UAE 원전 수출 직후 원자력 인력문제가 정책의제화되고 인력대책이 수립됨
	진상현·박진희 (2012)	o 한국과 독일의 원자력 정책을 MSF 적용을 중심으로 비교분석	o 정책 대안 관련 충분한 학술적 논의가 이루어져야 하고, 정치적 측면에서는 정책을 공론화할 수 있는 정도의 숙성이 필요함을 제안
정보통신 정책	이화진 외 (2005)	o 미국의 주파수 정책 전환의 원인과 과정을 MSF를 적용하여 분석	o 미국의 주파수 정책 사례 분석을 통해 한국의 주파수 정책 대안 제시 및 발전에 대한 함의 제공
	성욱준(2013)	o 개인정보보호법 제정 사례를 MSF를 적용하여 시기별로	o 우리나라 입법과정에서 정치 흐름과 정책 선도자의

정책분야	연구자	분석대상 및 방법	주요 연구내용
		비교분석	중요성을 재확인
토지정책	유홍림·양승일 (2009)	o MSF를 적용하여 새만금 간척사업의 정책과정과 변동 요인을 분석	o 6단계의 정책 변동 단계에서 정책 중개인의 역할이 촉발 기제로 작용하여 정책이 최종결정됨
	김명환(2010)	o 정책흐름모형을 적용하여 원주시 청사 이전 후보지 선 정사업을 분석	o PSF모형을 지방수준의 사업변경에도 적용할 수 있음을 확인하였으며, 지방정부 정책 변동 요인 역시 지방정치의 흐름임
	김상봉·이명혁 (2011)	o 비추입대주택 정책 형성 및 갈등 전개과정을 정책의 창 이론에 의거하여 분석	o 정책의제 설정 단계에서 국민여론을 의식하여 추진된 비추입대주택 정책은 정책 주도권 경쟁이라는 정치적 논 리가 우선시됨으로써 잘못된 정책의 창이 열리게 됨
	박용성 외 (2012)	o 국토균형발전 정책 형성과 변동 과정을 다중흐름모형을 적용하여 분석	o 정책 혁신가의 역할은 정책 의 형성과 변동 과정에서 절 대적 영향을 미치며, 세 가지 흐름은 자연발생적이지 아닌 정 책 혁신가의 정책주창 또는 신념의 변화에 의해서 발생
	이영재(2012)	o 지적제조사사업 정책 변동 과 정을 정책흐름모형을 적용하여 분석	o 각각의 흐름을 결합시키고 정 책의 창을 열기 위해서는 정책 선도자와 정책 공동체의 역할이 중요하며 특히 정책 선도자의 능력이 중요
복지정책	변미희(2003)	o 1999년 아동복지법 전면 개 정과 2000년 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제정 과 정을 다중흐름모형을 통하여 분석	o 아동복지정책 결정 과정을 다원주의론으로 설명가능하며 선거, 정권교체 등과 같은 정 치적 요인이 아동복지정책 결 정 과정에 큰 영향을 미침
	유은주(2008)	o 노인장기요양보험 정책과정 을 정책흐름모형으로 분석	o 아젠다 형성단계는 정치 흐 름이 주도하고 대안의 구체화 단계에서는 정책 흐름이 주도 했으며 관련 전문가, 이익집 단이 정책 기업가로 활동하였 는데 특히 보건복지부의 역할

정책분야	연구자	분석대상 및 방법	주요 연구내용
			이 두드러졌음
	김지원(2009)	○ 4대 사회보험 통합과정을 MSF를 적용하여 분석	○ 정책 결정의 지연이유로 이슈 맥락보다 제도적 맥락이 중요
	이지호(2012)	○ 기초노령연금정책의 의제 설정과 정책 결정 과정을 MSF를 적용하여 분석	○ 기초노령연금제도 도입은 정책 흐름과 정치 흐름의 합류에 의해 결정되었으며, 기초노령연금정책은 국민반발 무마를 위해 대다수 노인들에게 혜택을 줄 수 있는 연금적 성격으로 결정됨
	박윤영(2013)	○ 2013년 1월 27일 시행된 사회복지사업법 개정 과정을 정책흐름모형으로 분석	○ 그동안 좌절되었던 각 흐름이 당시 사회복지법인 및 시설의 문제를 영화화한 '도가니'가 개봉됨에 따라 여론이 악화되면서 법 개정이 됨
	전성욱(2014b)	○ 기초노령연금에서 기초연금 정책 결정 및 변동 과정을 다중흐름모형을 적용하여 분석	○ 정책 산출 성공요인은 정책 문제의 인지, 정치적 고려, 정책 대안의 실현 가능성과 정책구성원의 가치수용성 확보 등 세 흐름의 결합임
사회정책	김복규·김선희(2006)	○ 성매매정책 변동 과정을 MSF를 적용하여 분석	○ 성매매집결지 화재사건, 여성위원의 증가 및 여성장관 등장, 성의식 향상 등 다양한 요인들이 성매매방지법 제정에 영향을 미침
	김선희(2007)	○ 성매매방지정책 변동 과정을 정책흐름모형을 적용하여 분석	○ 정책 변동 요인으로서 정책 선도자의 역할이 중요하며 정책 대안은 비합리적으로 결정되고, 정책 변동을 가져오기 위해서는 정치의 흐름에 관여하는 것이 유리
	김지수 외(2012)	○ 아동 성범죄자에 대한 위치 추적 전자장치(일명 '전자발찌') 부착제도 형성과정을 MSF를 적용하여 분석	○ 정책 혁신가가 정책에 대한 관심과 선택에 영향을 미치며, 정권의 주도세력이 되었을 때 힘이 더욱 막강해 진다는 점을 재확인
기 타	최성락·박민정(2012)	○ Kingdon의 정책흐름모형	○ 롤모델이 없는 선진국가와

정책분야	연구자	분석대상 및 방법	주요 연구내용
		적용의 적실성을 탐색	대규모 정책공동체가 있는 국가에 적실성이 있으며, 한국에서의 적용에는 한계가 있음

2) 외국연구

다중흐름모형을 적용한 외국의 연구는 1980년대 중반 처음 등장한 이후, 보건·의료·교육 분야의 정책 형성 사례에 적용되었다(김명환, 2010: 158). Kingdon(1984, 1995, 2003)은 보건과 교통정책 분야를 대상으로 왜 어떤 주제는 정부의제가 되고 다른 주제는 무시되는가에 대한 의문에서 출발하여 연구모형을 도출하고자 하였다. 이를 위해 백악관, 국회, 행정부, 이익집단, 전문가 등 247명에 대한 인터뷰와 23개 사례를 대상으로 하여 쓰레기통모형(garbage can model)을 바탕으로 연구목적에 맞게 수정하고 특징을 추가한 정책흐름모형을 제시하였다.

Solecki와 Michaels(1994)는 3개 미국 지역계획 조직들의 의제 설정 및 임무경험을 중심으로 정책의 창 연구모형을 적용해 정책결정요인을 분석하였다. 이 연구에서는 정책 사례가 아닌 조직 사례 분석을 위해 위원회 회의 참석, 회의록, 인터뷰, 위원회 문서 및 자료검토를 하였다(Solecki and Michaels, 1994: 587-595).

Travis와 Zahariadis(2002)는 미국의 외국원조정책에 대해 Kingdon(1995)의 다중흐름모형을 일부 수정한 연구모형을 적용해 분석하였다. 이 연구에서 정책 혁신가는 외국원조정책에서 중요한 역할이 아닐 수 있다고 판단해 배제하였으며, 흐름의 결합과정을 정책이 채택되는 기회와 연결하였다. 또한 Kingdon의 다중흐름모형을 계량적인 연구방법으로 제시하고, 경제적 원조 할당 57개 국가와 경제적 지원 기금 할당 26개 국가의 원조 데이터를 활용하여 분석하였다(Travis and Zahariadis, 2002: 459-514).

Zahariadis(2003a)는 가상 국회시스템에서의 정책 결정 구조와 성과를 확인하기 위해 쓰레기통모형의 문제점과 한계를 개선하기 위한 다중흐름모형의 시뮬레이션에 접근하여 분석하였다.

Exworthy와 Powell(2004)은 국가 수준의 큰 창(big window)과 지방 수준의 작은 창(small window)을 비교분석하였다(Exworthy and Powell, 2004: 263-281).

Zahariadis(2007)는 정책의 창 모형의 3가지 가정 및 구성요소 논리, 그리고 내용에 대해 구체적으로 접근하여 분석하였다. 그는 조기 선거 실시 등의 우호적 여건 조성을 위해 정치 흐름의 조작가능성을 제기하였으며, 정책 선도자는 어느 정도 맥락을 변경시킬 수 있고, 성공 가능성을 높이거나 낮출 수 있다고 판단하였다. 이를 통해 Kingdon의 연구모형의 적용범위와 대상 등을 확장하여 모형의 의의를 소개하였다(Zahariadis, 2007: 65-92).

Ridde(2009)는 Kingdon의 정책흐름모형을 활용하여 아프리카 국가의 의료서비스 정책이 지방수준의 집행 단계에서 변동되는 과정과 요인을 분석하였다(Ridde, 2009: 938-945).

이상에서 살펴본 다중흐름모형(MSF)을 적용한 외국 선행연구를 요약하면 <표 7>과 같다.

<표 7> MSF를 적용한 외국 선행연구 요약

연구자	분석대상	분석기법 및 연구내용
Kingdon (1984, 1995, 2003)	o 미국 연방정부의 보건 및 교통 정책분야	o 연구모형, 평가 및 현실적용안 제시 o 백악관, 국회, 행정부, 이익집단, 전문가 등 247명에 대한 인터뷰와 23개 사례를 대상으로 쓰레기통모형을 바탕으로 하여 연구목적에 맞게 수정하고 특징을 추가한 정책흐름모형을 제시
Solecki and Michaels (1994)	o 3개 미국 지역계획조직들의 정책 결정 요인	o 정책 사례가 아닌 조직 사례 분석(위원회 회의 참석, 인터뷰 내용, 위원회 회의록 및 문서, 기타 자료 검토 등) o 미국 지역계획조직들의 정책의 제 설정 및 임무경험을 중심으로 정책의 창 연구모형을 적용하여 정책결정요인 분석
Travis and Zahariadis (2002)	o 미국의 외국 원조정책	o 킹던의 다중흐름모형으로 계량적인 연구방법 제시 o 경제적 원조 할당 57개 국가와 경제적 지원기금 할당 26개 국가의 원조 데이터를 바탕으로 분석 o 미국의 외국 원조정책을 킹던의 다중흐름모형을 일부 수정한 연구모형으로 분석
Zahariadis (2003a)	o 가상의 국회시스템에서의 정책 결정 구조와 성과	o Mathematica 3.0으로 모의실험 실시하여 시뮬레이션 모형 실행 o 쓰레기통모형의 문제점과 한계를 개선하고 다중흐름모형의 시뮬레이션 모형 소개 및 실행
Exworthy and Powell(2004)	o 영국의 정책을 국가수준의 큰 창과 지방정부 수준의 작은 창으로 나누어 비교·분석	o 지역수준의 작은 창과 중앙차원의 큰 창이 통합되어야 하며, 성공적인 집행은 다중흐름모형의 세 흐름이 세 가지 차원(중앙-지방, 중앙-중앙, 지방-지방)의 모든 관계에서 수렴되어야만 가능하다고 주장
Zahariadis (2007)	o 다중흐름모형의 세 가지 가정과 구성요소 논리 및 내용	o 연구모형 소개, 한계 및 전망 o 킹던의 연구모형의 적용범위와 대상 등을 확장하여 모형의 의의 소개
Ridde (2009)	o 의료서비스정책이 지방정부의 정책 집행 단계에서 변동되는 요인과 과정	o 킹던의 정책흐름모형을 활용하여 아프리카 국가의 의료서비스 정책 형성 요인과 과정 분석

3. 선행연구 검토결과 본 연구의 차별성

이상에서 살펴본 바와 같이 이동통신 단말기 보조금 관련 연구와 다중흐름모형을 적용한 정책 변동 사례에 대한 연구는 활발히 이루어져 왔다.

그러나 현재까지의 단말기 보조금 관련 국내 연구는 경제학적 관점에서 단말기 보조금과 관련한 사회 및 소비자 후생효과를 정량적·정성적으로 분석하고, 보조금의 필요성 또는 규제 정당성을 주장하고 있다. 그리고 단말기 보조금의 문제점을 진단하고 요금경쟁으로의 전환을 바람직한 대안으로 제시하고 있으며, 단말기 보조금을 통신사의 가격차별 수단으로 보고 단말기 보조금 규제로 가입자 확보 경쟁에서 서비스 경쟁으로 전환되어야 함을 강조하고 있다.

아울러 단말기 보조금(규제) 관련 기존 연구는 주로 정책의 내용과 효과 등에 집중하고 있었다. 단말기 보조금(규제) 관련 정책은 다양한 참여자가 관련되어 있고, 그들의 이해관계 또한 세부 이슈에 따라 매우 복잡하게 얽혀 있으며 역동적으로 변화하는 특성을 지니고 있다. 그러나 이러한 특성들이 관련 정책 형성과 변동과정에 미치는 영향을 분석한 연구는 거의 없는 실정이다.

따라서 본 연구에서는 단말기 보조금과 관련한 정책 형성과 변동과정에 대해 실증적으로 정책 사례를 분석하였다는 차별성이 있다.

또한 단말기 보조금 규제 정책 변동 과정과 관련된 선행연구로는 불확실성과 모호성하의 정책 결정과정 연구(황철중, 2007)와 이동통신 단말기 보조금 규제 정책 변동에 관한 연구(이호태, 2015)가 있다. 황철중(2007)은 사실과 가치에 관한 합리성의 제약요인인 불확실성과 모호성하의 새로운 의사결정유형모형(현상옹호형, 현상타파형, 합리적 합의형, 다원협상형)을 분석틀로 제시하고, 불확실성과 모호성의 구성개념 요소를 4가지(지식과 정

보의 다과, 외부 충격이나 갈등과 상충성의 출현 여부, 정책목표와 대안에 대한 갈등과 상충성의 강도, 정책 결정 참여자의 범위와 강도)로 구분하여 이를 단말기 보조금 금지 정책에 적용하였다. 이는 특정 정책변동모형을 적용하여 정책 사례를 분석하고 있지 않는 반면, 본 연구는 다중흐름모형을 적용한다는 점에서 차별성이 있다. 그리고 이호태(2015)는 Zahariadis의 다중흐름모형을 통해 이동통신 단말기 보조금 규제 정책을 역사적으로 개관하고 정책변동 요인을 탐색하고 있다. 이에 대해 본 연구는 Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로 단말기 보조금 규제 정책 변동 과정을 분석하고 있으며, 당시 정책 참여자들과의 개별 면담 및 전화 인터뷰 등을 통해 전체적인 흐름의 맥락과 정책 참여자들의 역할과 상호작용을 보다 명확히 하고 있다는 점에서 차별성이 있다.

더불어 앞의 두 연구는 시간적 범위를 각각 2006년과 2008년 까지로 하고 있으나 본 연구는 2014년 까지로 확장하고 있다.

한편, 다중흐름모형을 적용한 선행연구들은 비합리적인 정책 결정 또는 변동과정을 설명하면서 문제와 해결책이 상호 독립적으로 떠다니다 어떤 계기로 결합하여 정책이 결정 또는 변동됨을 설명하였다. 그리고 합리모형에 따라 순차적인 절차에 의해서 문제를 해결하기 위한 정책이 형성 또는 변동되지 않는다는 사실을 확인하였다. 또한 정책 참여자의 유동성을 강조하여 그 역할을 동태적으로 분석하였으며, 정책 변동 과정을 단선적 시각에서 보지 않고 개별적 흐름들의 지속적인 전개 과정과 각 흐름의 결합 상황 등을 복합적으로 파악하고 있었다. 그리고 각 흐름 가운데 다중흐름모형에서 강조하는 정치적 흐름의 영향과 정책 선도자의 역할이 중요하다는 점을 강조하였다.

그러나 다중흐름모형은 맥락적인 상황을 중시하므로 모형의 구성요소간 맥락적 인과관계에 대한 고려가 필요하지만 이에 대한 설명이 전개되지

않은 연구가 많았다. 그리고 다중흐름모형을 활용한 연구대상 정책은 복지 정책, 문화 정책, 재난관리 정책, 환경 정책, 민영화 정책, 정보화 정책 등 다양하였으나 규제 정책 영역에는 활용사례가 거의 없었다.

이에 본 연구는 Kingdon과 Zahariadis의 다중흐름모형을 활용하여 단말기 보조금 규제 정책에 대해 정책 변동 과정을 단계별로 구분하여 정책 사례를 분석하였다는 점에 의의가 있다고 하겠다.

기존 선행연구와 대비하여 본 연구의 차별성을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 분석대상인 정책 사례에 대해 다중흐름모형의 분석틀을 적용하여 분석함으로써 정책 형성 및 변동과정 분석에 다중흐름모형의 적실성을 확인하고자 하였다. 본 연구의 분석결과를 토대로 다중흐름모형의 현실적 정책 사례에의 적용 가능성을 확인하였다.

둘째, 초기 Kingdon의 연구대상 분야는 미국의 연방차원의 보건, 의료 및 운송정책에 주로 한정되어 있었다. 본 연구는 보건, 의료, 교통 정책 이외의 다른 정책영역에의 적용 가능성을 탐색하고자 하였다. 즉 민영화 정책 외에 공공정책인 단말기 보조금 정책에의 적용 가능성 등을 분석하고자 하였다.

셋째, 다중흐름모형의 적용범위를 확장하여 분석함으로써 모형의 확대 적용 가능성을 확인하고자 하였다. 즉 Kingdon은 민간조직의 의사결정모형인 쓰레기통모형을 1970년대 미국 연방정부에 수정 적용하여 보건 및 운송 정책의 의제설정 과정을 분석한 결과를 발표하였다. 이는 정책의제 설정과정으로 한정하고 있다. 그러나 본 연구는 정책의제 설정부터 정책 결정 또는 정책 변동에 이르기까지의 과정을 범위로 하였다.

넷째, 다양한 이해관계자와 정책 행위자가 참여하고 이해관계가 침해하고 복잡하게 대립하는 단말기 보조금 규제 정책의 결정 및 변동과정을 실증적으로 분석하였다는 점이다. 따라서 이해관계가 침해하고 복잡한 정책이

슈에 대해 정책 결정과정을 실증 분석함으로써 행위자 간 이해관계, 정책 문제의 제기와 흐름, 정치적 역학관계와 배경 흐름, 정책 참여자 및 행위자별 입장과 주장, 그리고 대안을 분석하였다. 또한 정책 문제와 정치 흐름에 따라 참여자별 정책 대안의 생성, 경쟁과 진화, 채택과정을 파악하였다. 아울러 정책 문제와 정치적 흐름이 어떤 기제에 의해 정책 대안의 흐름과 서로 결합(coupling)되어 정책의 창(policy window)이 열리는지를 분석하였다. 그리고 그 과정에서 자신의 정책 대안의 채택을 위해 모든 역량과 자원을 투입하는 정책 선도자(policy entrepreneurs)가 누구이며, 그가 어떤 역할을 하였는지 탐색하였다는 점을 의의라고 하겠다.

제4절 연구 분석틀

1. 분석틀 선정 사유 및 유용성

1) 분석틀 선정 사유

이론적인 분석틀은 특정사례를 관찰하기 위한 렌즈와 같으므로 특정사례를 분석하기 위한 틀을 선정하는 것은 그 사례를 바라보는 시각, 방법 등을 결정하는 것과 같다. 분석틀은 사례에 대한 기술(description)을 가능하게 해주고, 사례의 원인과 결과를 설명(explanation)할 수 있을 뿐 아니라 미래에 대한 예측(prediction)을 통해 향후 발전방향을 제시해 줄 수 있어야 한다(이영재, 2012: 61).

본 연구는 이동통신 단말기 보조금 규제 정책의 변동과정을 살펴보고, 해당 정책의 주요 변동 요인과 다양한 정책 참여자들의 역할, 그리고 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름 등 세 흐름이 정책 변동 과정에서 어떻게 결합하여 정책의 창이 열렸는지 그 동태적 과정을 분석하여 향후 유사사례에 대한 정책적 시사점을 제공하는 것을 주된 목적으로 한다.

이러한 연구목적을 달성하기 위한 분석틀로 정책과정 전반에 대한 이해를 위한 모형보다는 정책 형성 및 변동에 관한 구체적이고 통합적인 시각을 제시해 주는 모형이 적절하다고 할 수 있다.

다중흐름모형은 어떤 사안들이 정책의제가 되며 어떤 사안들이 그렇게 되지 못하는지, 정책 문제들이 어떻게 인지되고 규정되는지, 정책 대안들이 어떻게 도출되는지, 정치적 사건들은 이 과정에서 어떻게 작용하는지에 대한 분석틀을 제시하고 있다. 즉 다중흐름모형은 의제설정과정에서부터 대안의 구체화, 그리고 정책형성과정까지를 종합적으로 다루고 있어 정책 형성 요인과 과정에 대한 통합적인 시각을 제공해 줄 수 있다.

또한 정책 형성 및 변동과정은 다양한 참여자들간의 상이한 관점과 입장을 조율하고 절충하는 역동적인 과정이다. 그러므로 정책 형성 및 변동과정을 파악하기 위해서는 이러한 역동성을 분석할 수 있어야 한다.

다중흐름모형은 정책형성과정 중심의 동태적 모형으로서 정책 참여자의 유동성을 강조하며, 그 역할을 동태적으로 분석할 수 있다(변미희, 2003: 19)는 점에서 본 연구의 정책 사례에 적용할 분석틀로 활용하고자 한다.

2) 다중흐름모형의 유용성

다중흐름모형은 기존 정책 결정 및 형성에 관한 모형과는 달리 조직화된 무정부의 혼란상태(organized anarchies)를 바탕으로 한 비합리적 정책 결정(형성)모형으로서 정책 형성을 단선적 과정(linear process)으로 전제하지 않고, 각 단계의 흐름이 독립적이고 지속적으로 나타날 수 있으며 때로는 결합되어 나타난다고 가정하고 있다.

다중흐름모형은 정책과정을 보다 현실적으로 설명할 수 있다는 장점을 가지고 있으며 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름이 어떻게 결합되는가에 따라 정책 결정 또는 변동이 다르게 나타날 수 있다고 보기

때문에(김보엽, 2008a: 30) 정책 변동 과정을 분석하는데 있어서 유용하다.

즉 다중흐름모형은 원래 정책의제 설정과 정책 대안의 구체화를 통한 정책형성과정을 설명하기 위한 모형이었지만 정책 변동을 설명하는 모형으로서도 그 유용성이 있다. 따라서 정책의제 설정 및 정책 형성뿐 아니라 정책변동까지 설명할 수 있는 다중흐름모형이 본 연구사례를 분석하는데 있어 적절하다고 할 수 있다.

2. 분석틀의 구성

1) 정책 문제의 흐름

Kingdon은 정책담당자가 문제를 인식하게 되는 주요 요인으로 체계적 지표, 주요 초점사건이나 위기, 기존 정책이나 프로그램 운영에 따른 피드백 등을 들고 있다.

첫째, 단말기 보조금 규제 정책 사례에서 정책담당자의 관심을 끌 수 있는 주요 지표로 이동통신사별 가입자 수 추이, 이동통신사별 가입자 수 기준 점유율 추이, 이동통신사별 매출액 규모 추이, 이동통신사별 매출액 기준 점유율 추이, 이동통신사별 단말기 보조금 지급규모 추이, 이동통신사별 마케팅비 지출규모 추이, 국내 스마트폰 가입자 수 추이, 월 평균 가계 통신비 추이, 그리고 이동통신기술 발전 추이를 분석한다.

둘째, 주요 초점사건이나 위기상황으로 SKT와 신세기통신의 합병, 단말기 보조금 지급 금지 시한 연장 여부에 대한 찬반논쟁 격화, 이통사 간 보조금 경쟁 격화에 따른 소비자 피해 급증, 211핸드폰 대란 발생 등을 살펴본다.

셋째, 기존 정책 및 프로그램 운영에 따른 피드백으로는 불법 보조금 지급에 대한 제재의 실효성 제고를 위한 보조금 지급 금지 법제화, 통신시장 질서 붕괴로 인한 보조금 지급 금지 시한 연장, 이통사 간 보조금 경쟁의 재

연 및 마케팅 과열에 따른 단말기 보조금 차별지급 위법성 판단기준 제정, 핸드폰 대란 발생에 따른 단말기 유통법안 국회통과 등을 분석한다.

2) 정치의 흐름

정치의 흐름 분석을 위한 주요 요인으로는 국가적 분위기, 여론, 선거, 정권 교체, 압력단체의 활동 등이 있다. 국가적 분위기는 선거 결과, 선거에 의한 의회내의 의석수 변화, 정권 교체, 여론 등과 연계되는 주요 변수가 된다. 즉 국가적 분위기에 따라 형성될 여론은 선거로 표출되고 이로 인해 정권이 교체되기도 한다.

정치의 흐름을 구성하는 각 요인인 국가적 분위기, 정권 교체, 압력단체의 활동 등은 서로 연결되어 있어 상호 영향을 미치므로 이를 명확하게 구분하기 어렵다. 그러므로 본 연구에서는 각 요인들을 엄밀하게 구분하지 않고 중요한 변동이 발생한 내용을 중심으로 살펴본다.

압력단체(pressure group)는 정책 형성 및 변동과정에서 정치적 이익표출(interest articulation)이라는 강력한 정치적 기능을 수행하며, 개인적 차원에서의 활동이 아닌 조직적 활동을 통해 자신들이 선호하는 정책 대안이 채택되도록 다양한 압력을 행사하는데 이것이 바로 압력활동(pressure campaigns)이라고 할 수 있다.

단말기 보조금 규제 정책의 형성과 변동과정에 있어서 압력단체의 활동, 예컨대 공청회, 토론회 등에서의 의견 진술, 시위, 서명운동, 언론활동 등을 살펴본다.

3) 정책 대안의 흐름

정책 대안의 흐름을 구성하는 요인으로는 실현 가능성, 대중의 수용성, 정책 대안 등을 들 수 있는데 이를 중심으로 분석하고자 한다. 본 연구의

정책 사례에서 정책 대안의 실현 가능성은 특정 정책 대안이 정책으로 채택 될 뿐 아니라 그 내용이 충실히 집행될 수 있는 것을 말한다. 이에는 기술적 실현 가능성(technical feasibility), 행정적 실현 가능성(administrative feasibility), 재정적 실현 가능성(financial feasibility), 법적·윤리적 실현 가능성(legal·ethical feasibility)이 포함된다. 이와 관련하여 단말기 보조금 규제의 실현 가능성을 살펴본다. 다음으로 대중의 수용성은 정책의도를 정책대상 집단이 받아들일 수 있도록 하기 위해 그들의 가치체계를 이해하고, 긍정적인 태도를 유도해나가는 사회적 과정이다. 국민의 정책에 대한 순응여부는 정책의 성패를 결정하는 핵심변수이므로 정책에 대한 대중의 수용성을 높여야 한다. 단말기 보조금 규제 정책의 경우 이동통신 단말기 소유자라면 누구나 정책대상이 될 수 있으며, 이로 인해 상대적으로 이익 또는 손해를 볼 수도 있다. 따라서 단말기 보조금 규제 정책에 대한 국민들의 수용성이 정책의 성패를 결정할 수 있으므로 이를 중심으로 분석하고자 한다. 마지막으로 정책 대안은 정책 문제의 해결을 위해 채택 가능한 여러 가지 정책안 가운데 하나를 말하며 본 연구에서는 단말기 보조금 관련 규제 당국(정통부, 방통위, 미래부 등)의 정책 대안을 중심으로 살펴보고자 한다.

4) 흐름의 결합과 정책의 창

정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름 등 세 흐름 중 어떤 우연한 기회에 2개 이상의 흐름이 결합(coupling)하게 되어 정책의 창(policy window)이 열리게 된다. 단말기 보조금 규제 정책의 형성과 변동 과정에 있어서 세 흐름이 결합되었다는 것은 정책 선도자 등의 노력에 의해 국회에 이와 관련된 법안이 상정되었다는 것을 의미한다.

그리고 정책의 창이 열렸다는 것은 국회에 상정된 법안에 대하여 국회의원들이 투표하여 가부를 결정하는 과정을 의미하며, 정책이 형성되었다

는 것은 국회에서 의원들의 투표결과 법안이 가결되었다는 것을 의미한다(이영재, 2012: 75).

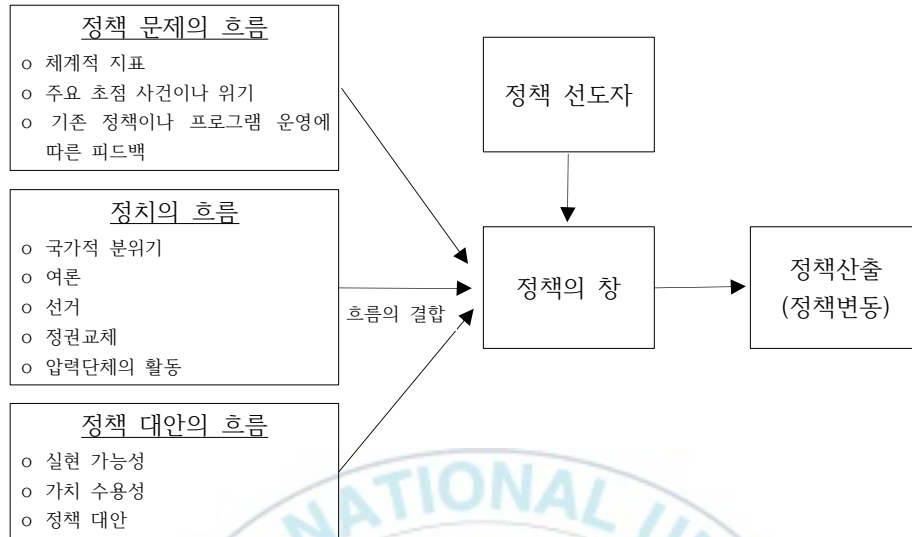
5) 정책 선도자

정책 선도자는 정부 관료, 로비스트, 학자, 변호사 등 다양하게 구성되나 이들에게 요구되는 것은 주의를 기울여 정책 문제를 인지했는가, 정치의장에서 명성과 협상능력이 있는가, 대안의 관철을 위해 노력했는가 등이다.

정책 선도자는 자신들이 선호하는 정책 대안이 채택될 수 있도록 적극적으로 다른 정책 참여자들을 설득하고, 장기간에 걸쳐 순화하는 노력을 하며 입법을 통해 실현될 수 있도록 최선을 다한다. 이는 그들이 정책에 대한 공을 주장하며 인정받으려 하기 때문이다.

또한 그들은 정책 형성 및 변동과정에서 핵심적 역할을 수행하며 대안의 선택과 정책형성과정에서 큰 영향력을 행사한다. 단말기 보조금 규제 정책 형성 및 변동과정에 있어서 정책 선도자는 자신들이 선호하는 대안을 채택하여 정책 형성 및 변동을 위해 주도적인 역할을 하는 행위자나 집단이며, 본 연구에서는 이들의 역할과 활동을 중심으로 분석하고자 한다.

이상 살펴본 구성요인을 중심으로 설정한 본 연구의 분석틀은 <그림 4>와 같이 나타낼 수 있다.



<그림 4> 분석틀



제3장 단말기 보조금 규제 정책 변동 과정 분석

1993년 제2무선 호출 사업자가 보조금을 지급하기 시작하여 2000년 6월 정보통신부가 이동통신사의 서비스 이용약관에 보조금 금지조항을 신설하기 전까지는 시장의 자율에 따라 사업자가 광범위하고 다양한 명목으로 보조금을 지급한 시기였다. 보조금 지급 경쟁이 치열해지면서 휴대폰 보유자 수가 급격히 증가하였지만, 이는 동시에 가격의 불투명성으로 인한 시장의 왜곡을 불러왔다(신진, 2015: 1894).

2000년에 이르러 단말기 보조금 지급이 더욱 활발하게 되어 보조금 지급 규모가 약 3조 원에 육박하였다. 이에 따라 이동통신사 간 보조금 지급 경쟁이 격화되면서 보조금 지급에 대한 찬반 논쟁이 주요한 사회적 이슈가 되었다. 이에 정부는 2000년 이동통신 사업자의 이용약관에 보조금 지급 금지를 반영하도록 하기에 이르렀다.

제1절 정책결정 : 보조금 금지 법제화(2003.3)

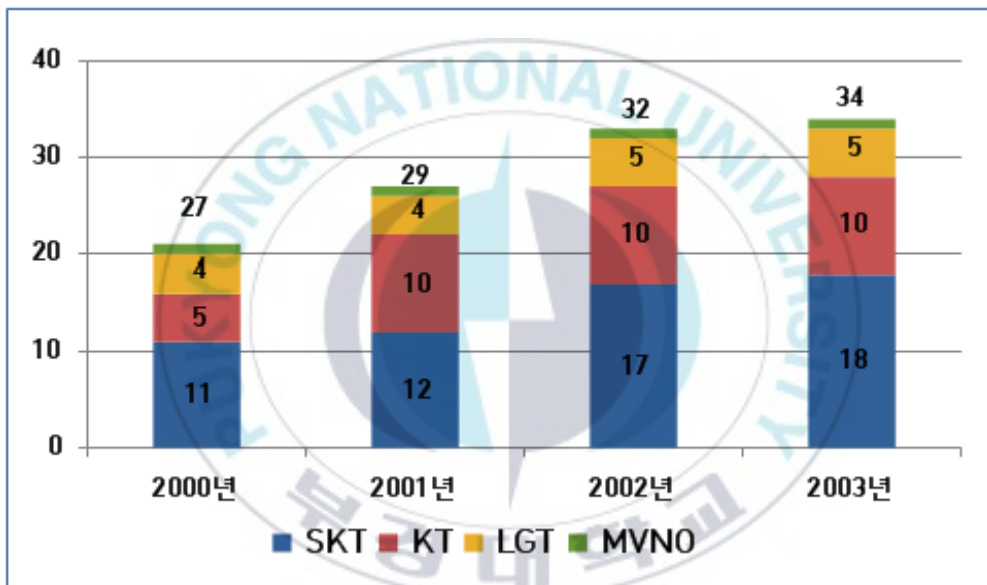
1. 정책 문제의 흐름(problem stream)

1) 체계적 지표(systematic indicators)

단말기 보조금 규제 정책을 전환하도록 관심을 끌게 하는 주요 지표로는 이동통신 사업자별 가입자 수 추이, 이동통신 사업자별 가입자 수 기준 점유율 추이, 이동통신 사업자별 매출액 규모 추이, 이동통신 사업자별 단말기 보조금 지급 규모 추이, 이동통신 사업자별 마케팅비 지출 규모 추이⁶¹⁾,

그리고 국내 스마트폰 가입자 수 추이, 이동전화 번호이동자 수 추이, 월평균 가계통신비 추이⁶²⁾, 이동통신기술 발전 추이 등을 들 수 있다.

이동통신 사업자별 가입자 수는 2000년 약 27백만 명 수준이었던 것이 2003년에는 약 34백만 명 수준으로 3년간 26%가 증가하는 등 매년 이동통신사별 보조금의 경쟁적 지급, 가입자 유치를 위한 과당 경쟁 등으로 인해 급격하고 지속적인 증가추세에 있었다. <그림 5 참조>

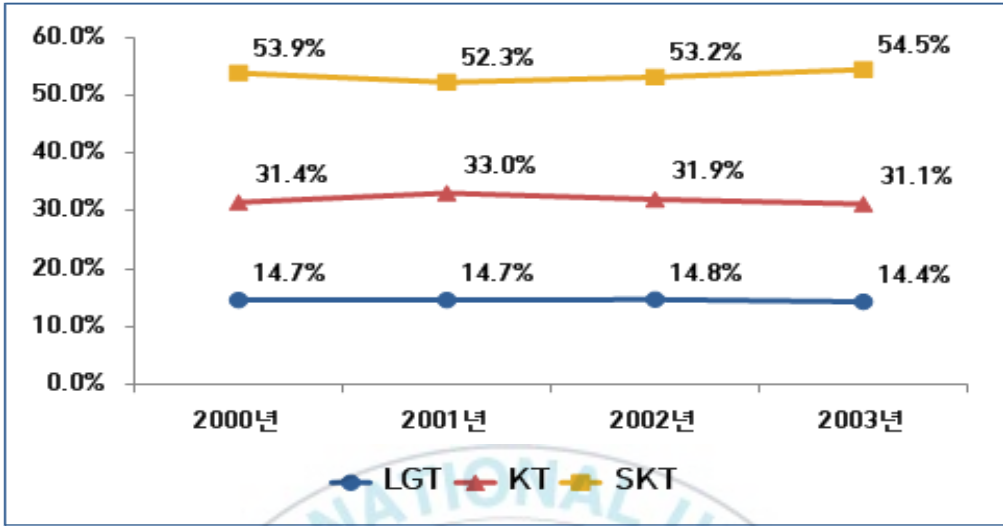


<그림 5> '00~'03 이동통신 사업자별 가입자 수 추이(단위 : 백만 명)
(출처 : 과학기술정보통신부 홈페이지 자료를 재구성)

이동통신 사업자별 가입자 수 기준 점유율을 보면, 선발업체인 SKT가 2000년 53.9%에서 2003년 54.5%에 이를 정도로 후발업체인 KT, LGT를 합친 수치보다 더 높은 점유율을 유지하고 있었다. <그림 6 참조>

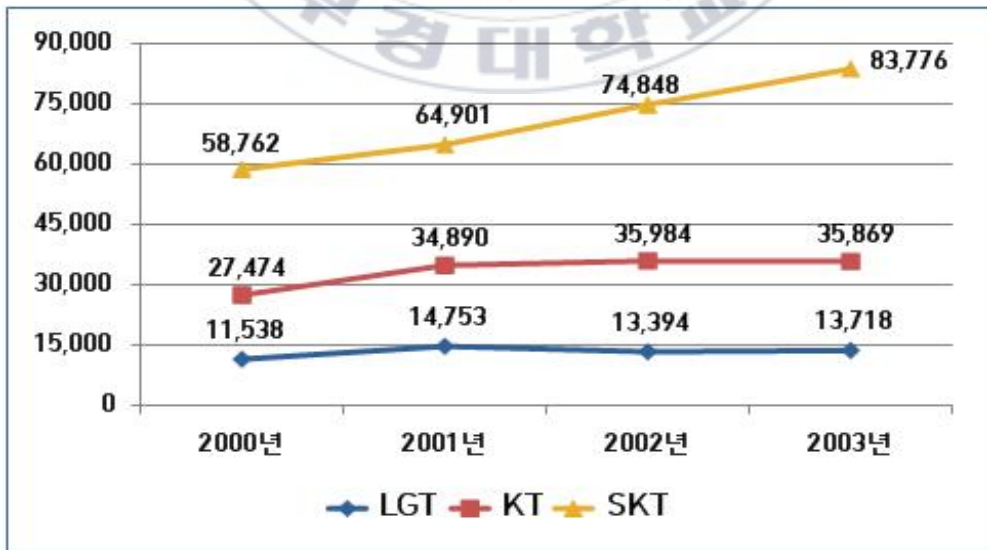
61) 2007년부터 2014년까지의 방송통신위원회 제출 자료(매체광고선전비 제외)만 확보

62) 출처 : 통계청 가계동향조사(전체 가구 대상, 명목 기준)



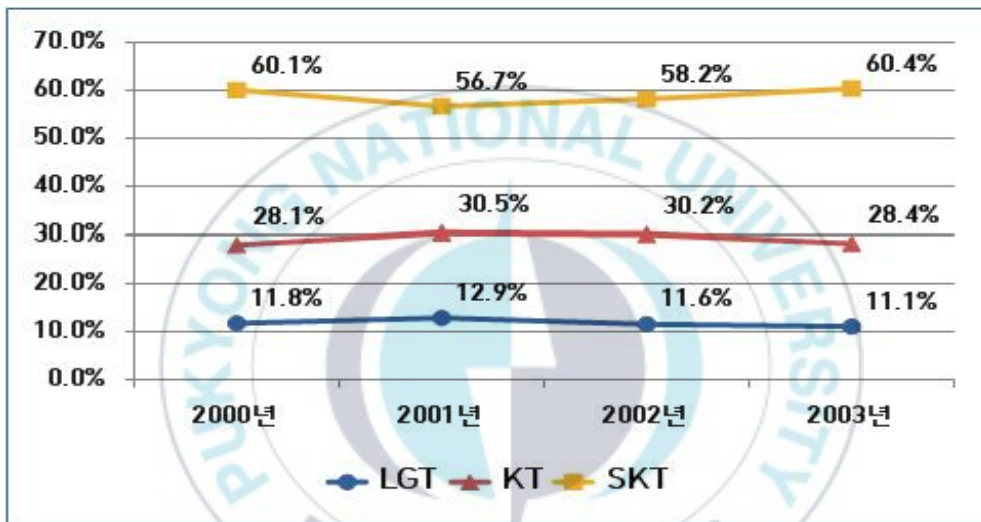
<그림 6 > '00~'03 이동통신 사업자별 가입자 수 기준 점유율 추이
(출처 : 과학기술정보통신부 홈페이지, 각 사업자 IR자료)

또한 이동통신 사업자별 소매매출액 규모 추이도 SKT가 2003년 기준 약 8조 4천억 원으로 KT, LGT 양사를 합친 규모인 약 4조 9천억 원의 거의 두 배에 육박하고 있었다. <그림 7 참조>



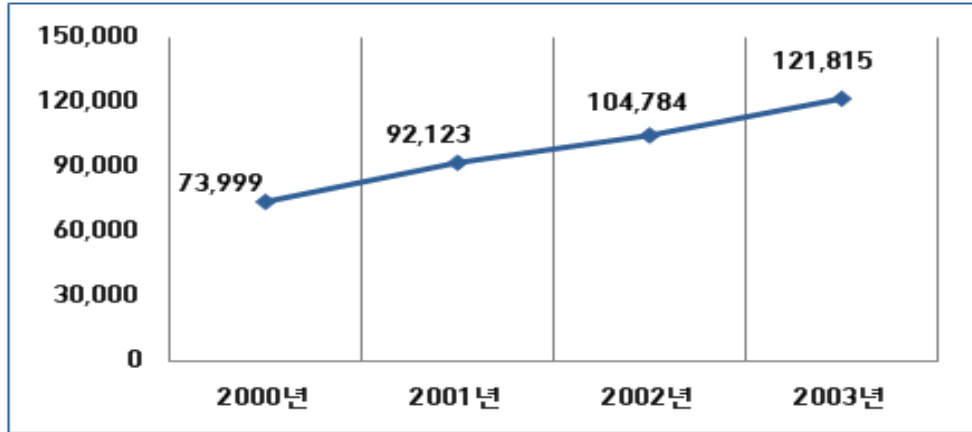
<그림 7> '00~'03 이동통신 사업자별 소매매출액 규모 추이(MVNO 포함,
단위 : 억 원)
(출처 : 각 사업자 영업보고서 및 IR자료)

이동통신 사업자별 소매매출액 기준 점유율 또한 2000년부터 2003년 까지 SKT가 거의 60% 정도를 차지하고 있었다. <그림 8 참조>



<그림 8> '00~'03 이동통신 사업자별 소매매출액 기준 점유율 추이
(출처 : 각 사업자 영업보고서 및 IR자료)

월평균 가계통신비는 2000년 73,999원에서 2003년 121,815원으로 3년간 65% 증가하였으며 매년 20%정도로 가파르게 상승하는 추세를 보이고 있다. <그림 9 참조>



<그림 9> '00~'03 월평균 가계통신비 추이(단위 : 원)

(출처 : 통계청 가계동향조사, 2인 이상 전체 도시근로자 기준)

한편, 이 시기 이동통신기술은 2세대로 그 특징은 음성신호를 디지털 신호로 전환하여 사용하게 되었으며, 음성뿐만 아니라 문자와 같은 데이터 전송도 지원하기 시작했다는 것이다. 과거 음성통화와 문자전송, 그리고 단음의 벨소리 등의 기능에서 카메라 기능과 MP3 재생, 다양한 화음의 벨소리, 게임 등 부가기능도 많이 추가되었다. 언제, 어디서나 전화통화를 할 수 있다는 제한적인 기능에서 다양한 기능의 복합기기로 성격을 변화시켜가고 있었다(원수연, 2013). 이에 따라 이동통신 3사의 단말기 보조금 지급을 통한 2세대 이동통신 시장 점유율 확보 가능성이 더욱 높아졌다.

이러한 일련의 지표들의 변화는 정책 당국의 규제 강화 필요성을 충족시켜 규제 강화를 위한 정책 추진을 유인하였으며 자유시장 질서에 기반한 공정한 경쟁체제 위협, 무분별하고 과도한 보조금 지급에 따른 소비자 피해 증가, 건전한 유통질서 문란 등의 관점에서 보았을 때 후발주자인 KT나 LG텔레콤 등 이동통신 업계 뿐만 아니라 정부에서도 위기의식을 불러일으킬 만한 수준으로 판단되었다.

2) 주요 초점사건이나 위기(focusing events or crises)

2002년 1월 정보통신부는 정보통신정책심의위원회를 열어 SK텔레콤과 신세기통신의 합병을 조건부로 승인하였다. 부과된 조건은 무선인터넷망 개방, 단말기 보조금 지급 금지, 011-017간 망내통화 할인금지, 가입자 번호 유지 등 13가지이나 실질적 제재수단으로 보기 힘든 것들이 대부분이었다(경향신문, 2002.1.12.). 이어서 SK텔레콤과 신세기통신은 법인합병등기를 마치고 011과 017을 'SK텔레콤'이라는 이름으로 통합하였으며, 전략기획기능을 강화하고 미래인력을 육성하기 위해 조직의 확대 개편을 단행하였다.

SK텔레콤과 신세기통신의 합병을 계기로 한동안 조용하던 통신시장이 다시 치열한 경쟁에 돌입하게 되었으며, KTF와 LG텔레콤은 SK텔레콤에 대항하기 위해 연합전선을 펴기 시작하였다. KTF와 LG텔레콤은 통신시장 유효경쟁체제를 구축하지 않으면 SK텔레콤의 독점체제가 더 강화될 뿐 아니라 3장 구도를 구축하기 위한 정부의 노력이 무산될 위험이 있다며 정보통신부에 SK텔레콤의 시장 확장을 저지해 줄 것을 요청하였다. 또한 양사는 SK텔레콤을 상대로 한 공세도 강화하였다. KTF는 대대적인 품질공세에 들어가기로 했으며, LG텔레콤은 마케팅을 강화한다는 계획 아래 수도권-동부-서부분부로 나누어진 전국 영업망을 세분화해 지역 사업본부 체제로 개편하였다(세계일보, 2002.1.18.).

아울러 SK텔레콤과 신세기통신이 공정거래위원회의 기업결합 승인조건인 시장점유율 50% 규제에 묶여 신규 가입자 모집을 하지 못하는 상황을 겨냥해 PCS 3사는 모두 단말기 보조금 폐지 이전과 똑같이 자금력을 동원한 본격적인 가입자 확보경쟁을 벌였다. 이에 따라 이동통신사의 단말기 보조금 과당 지급 경쟁과 그에 따른 통신시장의 혼란 가능성이 더욱 높아지게 되었다. 이러한 요인들은 정책 당국으로 하여금 규제 강화의 필요성을 더욱 부각시키는 계기가 되었다.

3) 기존 정책 및 프로그램 운영에 따른 피드백(feedback)

2000년 말 이동전화 시장에서는 최신 제품이 아닌 단말기인 경우 4~5만원에 매매되는 등 단말기 보조금 금지조치 이전의 공짜 단말기가 사실상 부활한 상태였다(한겨레, 2000.10.3.). 일부 대리점들은 정부의 단말기 보조금 금지조치로 가입자 유치실적이 부진하자 편법으로 보조금을 지급하며 가입자를 유치하였다. 편법 보조금은 본사 차원이 아닌 대리점 차원에서 지급되는 것이 특징이었으며, 대리점과 고객 간 계약에 의해 오랜기간 동안 할부금을 지원해 주는 방식이었다. 2001년 이후에도 이동전화 사업자들은 공공연히 정부 규제를 위반하였다. 이러한 위반에 대해 통신위원회는 매달 과징금을 부과하는 방식을 취하였다. 결국 정부와 이동전화 사업자 간에 쫓고 쫓기는 보조금 줄다리기가 계속되었고, 정보통신부는 불법적 이동전화 단말기 보조금 지급행위에 대해 과징금을 부과하는 것은 물론, 관련 사업자와 대리점을 형사고발하는 등 강력한 보조금 지급 금지 대책을 추진하기로 하였다. 정부의 통신사업자에 대한 보조금 불법 지급 관련 과징금 부과액을 살펴보면, 2000년 11.95억 원, 2001년 196억 원, 2002년 200억 원으로 지속적으로 증가하였으며, 불법 보조금 지급 관행이 근절되지 않음에 따라 2002년 10월에는 통신업체에 대하여 최초로 영업정지 처분을 부과하였다⁶³⁾. 그러나 정보통신부가 이동통신사의 불법적인 단말기 보조금 지급 행위에 대해 수차례에 걸쳐 과징금 부과 및 시정명령 조치를 하였음에도 불구하고 동일한 위반행위가 계속 발생함에 따라 제재의 실효성을 높이기 위해 시급히 전기통신사업법을 개정해 단말기 보조금 금지조항을 법제화해야 할 필요성이 대두되었다. 이에 현행 이용약관에 의한 보조금 지급금지 규제 방식에서 전기통신사업법의 금지행위 유형에 보조금 지

63) 통신위원회는 2002년 10월 28일 SKT 30일, KTF 20일, LGT 20일, KT 10일의 영업정지 처분을 내렸다.

급행위를 추가하는 방식으로 규제방법을 전환하는 방안도 적극 강구하기로 하였다(매일경제, 2001.5.3.). 그러나 그 후에도 보조금 지급 관행이 지속되자 2002년 12월 전기통신사업법을 개정하여 보조금 지급 금지를 법제화했으며, 2003년 3월부터 3년 간 한시적으로 시행하였다.

2. 정치의 흐름(political stream)

주요 정책 참여자의 입장 변화와 주도적 역할에 따라 정치적 흐름도 영향을 받게 되며, 정책 참여자가 분위기 변화를 인지하게 되면 이해관계에 따라 급격하게 정책의제를 변화시키게 된다(Kingdon, 2011: 163; 전성욱, 2014a: 164). 기존 이동통신 단말기 보조금을 전면 시행하다가 보조금 규제 정책으로 전환하는 정치적 흐름은 국가적 분위기 변화, 정권교체, 압력단체의 활동 등에 따라 다르게 나타난다.

1) 국가적 분위기

1990년대 말 정보통신부는 단말기의 60%가 수입부품으로 채워져 경상수지 악화의 요인이 되고 있는데다가 단말기의 잦은 교체로 중고 단말기가 양산되면서 국가자원 낭비와 환경오염 문제 등이 초래됨을 인지하고, 단말기 보급속도를 늦추기 위한 조치로서 2000년 6월 1일부터 단말기 보조금 지급을 전면 금지하기로 하였다. 그러나 정통부의 단말기 보조금 폐지 정책은 신세기통신을 인수, 시장점유율이 58%로 증가한 SK텔레콤뿐만 아니라 후발 PCS 3사에 대해서도 차등없이 적용한다는 점에서 반발이 있었다.

한편, 단말기 보조금 폐지 이후 한동안 주춤했던 이동통신 시장의 가입자 확보 경쟁이 재연되고 있었다. 이에 정보통신부는 우선 통신위원회로 하여금 지속적으로 시장 실패를 파악, 과징금 부과 등 제재조치를 취하고 위반사태가 지속적으로 발생할 경우 전기통신사업법에 따라 이동전화 사업

자와 대리점 등을 형사고발하는 방안도 강구하게 되었다. 무엇보다도 서비스 이용약관에 의한 보조금 금지정책에 대한 이통업계의 빈번한 보조금 규제 위반이 정보통신부로 하여금 단말기 보조금 금지 법제화를 추진하게 하였다. 정보통신부가 발의한 보조금 금지 법제화는 일부 정부부처와 이통업계, 단말기 제조업체, 정치권 등의 반대를 극복하면서 추진된 것이었다.

2001년 6월 경제5단체가 규제개혁위원회에 단말기 보조금 부활을 촉구하는 건의문을 제출하자 동 위원회는 주무 부처인 정보통신부의 의견을 듣고 단말기 보조금 부활 문제 심의작업에 착수했으나 유보적인 태도를 취하였다. 정보통신부는 이에 대해 단기적으로는 시장 질서를 교란할 우려가 있는 만큼 절대 허용할 수 없다는 부정적인 입장이었으며, 과거에 비해 더 많은 시장정보와 경험, 그리고 보다 적극적이고 명확한 정책목표를 가지고 금지정책을 추진하였다. 당시 정보통신부의 주된 정책적 관심은 지배적 이통사업자에 의해 주도되는 이동통신 시장에서 단말기 보조금으로 인한 시장 왜곡 현상을 방지하는 유효경쟁 기반조성에 있었다⁶⁴). 이러한 관점은 정보통신부가 보조금 금지 법제화 반대를 극복하는 데 있어서 주요한 요인이 되었다.

2001년 7월에는 정보통신부의 단말기 보조금 규제 체도가 지나치게 형식에 치우치고 있어 또 다른 불공정을 낳고 있다는 지적이 있었다. 당시 보

64) 전자신문사와 온라인 리서치 전문업체인 엠브레인이 공동으로 2001년 6월 23일부터 25일까지 전국 19~59세의 인터넷 이용자 2,008명(남자 992명, 여자 1,016명)을 대상으로 실시한 '이동통신 시장환경에 대한 온라인 조사' 결과, 전체 응답자의 47.4%는 정보통신부가 유무선 통신시장에서 3강 체제 정립과 시장 경쟁 유도를 위해 추진키로 한 비대칭 규제 방안에 대해 긍정적인 견해를 나타냈다. 또한 이동전화 단말기 제조업체들이 2000년 6월 폐지된 단말기 보조금 제도의 부활을 요구하고 있는 것에 대해서는 찬성한다는 의견이 전체 응답자의 49.4%로 반대(24.7%)보다 2배 정도 많았다. 반대하는 이유로는 '기존 가입자에게 비용 전가'(47.1%)가 가장 높아 네티즌들은 사업자들이 지급된 보조금을 충당하기 위해 기존 가입자에게 비용을 떠넘길 것이라는 견해를 가지고 있는 것으로 분석되었다(전자신문, 2001.6.27.).

조금 규제는 사업자 차원에서 단말기에 들어가는 보조금만을 대상으로 하고 있어 대리점별로 단말기에 부가하는 보조금에 대해서는 규제를 할 수 없는 상황이었기 때문이다. 이에 따라 업계에서는 정부가 2001년 상반기 이동통신업체들이 한 편법적인 보조금 지원 문제를 제도적으로 해결하든지 아니면 보조금을 아예 폐지해야 한다는 의견이 높아지고 있었다.

또한 보조금이 금지되면서 중소 대리점들은 큰 어려움을 겪고 있었다. 이는 대형 대리점은 각종 인센티브로 단말기 가격을 낮출 수 있는 반면, 중소 대리점들은 원가대로 판매할 수밖에 없었기 때문이었다(헤럴드경제, 2001.7.9.).

2001년 7월 SK텔레콤·SK신세기통신의 시장점유율을 50% 이내로 제한하는 공정거래위원회의 규제가 풀리면서 이동통신 3사 간의 치열한 가입자 유치 경쟁이 또다시 전개되었다. 합병조건에서 벗어난 1위 사업자 SK텔레콤이 재탈환을 위하여 신규가입자 유치를 위한 대대적인 마케팅에 돌입하였으며, KTF(016·018)와 LG텔레콤(019) 등 개인휴대통신(PCS) 사업자들은 수성을 위하여 적극 대응하고 있었다. SK텔레콤이 막강한 자금력으로 대공세에 나서자, 가입자가 거의 포화상태인 상황에서는 결국 자신들의 고객을 빼앗길 수밖에 없는 실정이었다. 이에 정보통신부는 2001년 9월 이동전화 단말기 보조금 지급행위에 대한 법적 제재방침을 명확히 하고, 형사처벌 근거를 마련하기 위해 전기통신사업법 개정안을 마련하였다. 그러나 정보기술(IT) 산업 경기 활성화와 단말기 보조금제의 탄력적 운용을 위해 필요할 경우 '장관 고시를 통해 보조금 지급을 양성화할 수 있다'는 예외조항을 두기로 하였다. 이 같은 예외조항 신설은 보조금 제도를 국내외 경기 및 산업의 상황에 따라 신축적으로 활용할 수 있도록 하기 위한 것이었다. 또한 별정사업자의 보조금 지급 금지 위반 시 지금까지 1억~2억 원이 상한이었던 과징금 액수를 3억~4억 원으로 인상하고, SK텔레

콤과 SK글로벌과 같은 동일 계열 집단 간의 지원에 대해서도 규제하도록 하였다(매일경제, 2001.9.6.).

정보통신부가 단말기 보조금 금지정책을 법제화하는 방안에 대한 관계 부처 의견을 수렴하는 2001년 말 경 이동통신 업계의 단말기 보조금 금지 위반행위는 상당히 많았다⁶⁵⁾. 이에 정보통신부는 보조금의 지속적 금지를 위한 법제화 작업을 시작하면서 기존의 이용약관의 규제조문을 법제화하는 것이므로 정부부처 내에서 큰 반대는 없을 것으로 예상했었다. 그러나 재정경제부와 공정거래위원회는 예상보다 강한 법제화 반대의견을 내놓았다. 정보통신부는 관계 부처들의 반대의견에 대해서 적극적인 정책의지를 가지고 설득하였으며 효과적인 설득방안 중 하나는 개정 조문의 효력을 3년으로 제한한다는 ‘일몰규정’의 신설이었다.

정보통신부가 이동통신 단말기 보조금 지급을 금지하고 이를 법제화하는 계획을 추진 중인 가운데 일부 이동통신 업체 대리점들은 정부의 단말기 보조금 금지조치로 가입자 유치실적이 부진하자 편법으로 보조금을 지급하며 가입자를 유치하였다. 이동통신 단말기 보조금 문제가 또다시 불거지자 이동통신 서비스 업계의 과당경쟁에 제재를 가할 제도적 장치가 미흡하다는 지적이 강하게 제기되고 있었으며, 정보통신부가 적극적인 자세로 공정거래 질서 확립을 위한 정화 기능을 대폭 강화해야 한다는 목소리도 높아지고 있었다.

이동통신 업체의 불법적인 단말기 보조금 지급 행위에 대해 수차례 과징금 부과 및 시정명령 조치를 하였음에도 같은 위반행위가 계속 재발하자, 정보통신부는 제재의 실효성을 높이기 위해 2002년 10월 SK텔레콤, KTF, LG텔레콤 등 이동통신 3사에 대해 20~30일간 신규 가입자 모집을 못하도록

65) 통신위원회의 단말기 보조금 금지규정 위반 단속실적을 보면, 2001년 9월 24일 SK텔레콤 1,530건, 2001년 11월 26일 SK텔레콤 4,256건, 신세기통신 687건, LG텔레콤 599건이었다.

하는 부분 영업정지 조치를 처음으로 하였다.

“이동통신회사들이 엄청난 흑자를 내고 있는 마당에 과징금은 효율적인 제재 수단이 아니며 전국적으로 대규모 보조금이 지급되어 영업정지가 불가피하였다. 그리고 보조금 경쟁이 격화되면 시장지배적 사업자의 영향력이 커져 공정경쟁을 저해할 뿐 아니라 기존 가입자에 대한 혜택이 신규 가입자에게 돌아가는 등 문제가 많았다.”(당시 통신위원회 구○○ 상임위원 면담, 2017. 9. 15.)

또한 사업자들의 불공정 거래행위를 지도·단속하고 있는 통신위원회의 기능과 조직을 대폭 확대하고 시급히 전기통신사업법을 개정, 단말기 보조금 금지를 법제화해야 한다는 여론도 대두되었다. 이에 정보통신부는 국내 통신 시장의 질서 유지와 규제 의 틀로 작용해온 전기통신사업법을 통신 시장 환경변화에 맞게 대폭 개정하여 2002년 10월 국회에 송부하였다.

2) 정권 교체

2003년 2월 말 국민의 정부 임기가 만료되게 됨에 따라 정보통신부는 그동안의 사업 추진에 있어 공과를 평가받게 되었다. IMF체제와 함께 시작한 국민의 정부에서 국가경제의 성장동력으로 자리매김했던 분야가 바로 IT였다. 당시 정부는 IMF체제에 따른 강력한 기업구조조정을 추진하면서도 통신서비스를 필두로 한 IT분야에 대해서는 부양정책을 추진해 왔다. 정보화근로사업⁶⁶⁾이나 1,000만 명 정보화교육⁶⁷⁾ 등 정부차원의 정보화 수

66) 정보화근로사업은 외환위기에서 비롯된 국가적 경제위기 극복을 위한 구조조정 과정에서 발생하는 대규모 고급실업인력을 국가·공공기관 DB구축사업에 중점 투입함으로써 국가정보기반의 조기구축과 대량실업문제의 완화, 정보통신산업 육성 등을 목적으로 추진되었다.

67) 1,000만 명 정보화교육은 정보격차 없는 디지털 평등사회 구현에 필요한 기반을 조성하기 위해 정보화교육 파급 효과가 큰 학생, 공무원, 군장병 뿐 아니라 정보화 취약계층인 장애인, 노인, 농어민 등을 대상으로 실시하였다.

요 촉진책 외에도 CDMA 이동통신, ADSL⁶⁸⁾ 도입 등 통신사업자의 대대적인 투자와 마케팅 촉진을 유도함으로써 IT산업 전반의 활성화를 도모하였으며, 벤처기업의 투자자금 조달을 위한 코스닥도 활성화시켰다. 이러한 IT 활성화 정책으로 인하여 벤처를 포함한 국내 IT산업은 거품이라는 소리를 들으면서도 세계의 시선을 한몸에 받아왔다. 국민의 정부에서 IT산업을 관장해온 정보통신부는 2000년부터 경쟁체제 도입 이후 나타난 후발사업자의 부실화 및 중복투자문제를 해결하기 위해 IMT2000을 매개체로 통신 3강 체제를 추구했으며, 그 과정에서 단말기 보조금 금지, 중복투자 방지 등 규제중심의 정책을 추진해 왔다. 이후 유럽에서 시작된 이동통신 서비스 분야에 대한 거품 논란이 일면서 통신서비스 분야의 위축이 시작되었으며, 2001년 들어 국내 IT산업은 자연스럽게 침체 양상을 맞게 되었다(전자신문, 2001.8.27.). 이에 각종 국책사업의 추진에 있어 주도권을 쥐고 있었던 정보통신부에 대한 책임론이 본격적으로 대두되기 시작하였다. 정보통신부의 주력 정책이었던 벤처기업 육성정책이 벤처 거품 붕괴로 인하여 도산하는 경우가 자주 있었으며, 벤처기업들의 비리가 발생하면서 ‘정통부 연루설’이 지속적으로 제기되었다. 2001년에 마무리되었던 IMT-2000 사업자 선정을 둘러싼 잡음 역시 정보통신부에 부담으로 작용했으며, 이로 인해 정보통신부는 이통 3사에 대한 통제권을 상실했다는 비판과 이통사들에게 신뢰를 잃었다는 비판을 동시에 받게 되었다. 이 외에도 2002년 KT 민영화 과정에서 발생한 지배구조 논란, 이동통신 단말기 보조금 규제에 대한 불만 등이 잇따라 제기되었다(이호태, 2015: 43).

아울러 정보통신부는 유사·중복업무를 놓고 관련 부처와 빈번한 갈등을

68) ADSL(Asymmetric Digital Subscriber Line, 비대칭 디지털 가입자 회선)은 가정과 회사 등에 설치된 전화 회선을 통해 높은 주파수 대역(300KHz~1MHz)으로 디지털 정보를 전송하는 기술로 1989년 미국의 벨코어사가 개발하였다. 이 기술을 이용하면 전화선을 이용해 일반 사용자들보다 훨씬 빠른 데이터 통신이 가능하다(다음 백과 매경시사용어사전).

겪어왔다. 먼저 산업자원부와 IT 정책 주도권을 둘러싼 마찰을 빚어 왔는데 IT부문에 대한 위상이 높아지던 2000년부터 시작된 두 부처간 갈등은 ‘우리가 IT산업 주무부처’라며 서로 앞다투어 IT정책을 발표하고, 경쟁적으로 벤처기업들에 대한 지원에 나서면서 사사건건 충돌해왔다⁶⁹⁾. 그리고 공정거래위원회와는 통신시장 규제 주도권 다툼을 벌여왔으며⁷⁰⁾ 재정경제부와는 단말기 보조금 규제 법제화를 위한 전기통신사업법 개정에서 의견이 충돌하였다⁷¹⁾. 또한 문화관광부와는 디지털 콘텐츠의 관할을 놓고 팽

69) 정보기술산업 정책 주도권 다툼을 벌이는 과정에서 정보통신부와 산업자원부 사이에 패인 갈등의 골이 이동통신 단말기 보조금 지급 문제로 인하여 더욱 깊어졌다. 양 부처의 대립은 2002년 6월 7일 삼성동 무역센터에서 열린 ‘디지털 전자산업 발전전략회의’에서 신국환 산자부 장관이 한 발언이 알려지면서 표면화되었다. 신 장관은 이 자리에서 “포스트 PC 산업 발전을 위해 필요한 경우 CDMA 2000-1x급 이상을 지원하는 ‘휴대형 정보 단말기’에 대해 한시적으로 보조금 지급을 허용하는 방안을 관계 부처와 협의하겠다”고 말했다. 아울러 그는 “무선 콘텐츠 이용 촉진을 위해 무선인터넷 이용요금을 대폭 인하하는 방안을 강구하겠다”며 정통부 업무인 통신요금 문제도 언급하였다. 그러나 정통부는 이미 이동통신 단말기 보조금을 금지하는 내용의 전기통신사업법 개정안을 2002년 3월 마련하여 하반기 시행을 목표로 법제처로부터 법안 심사를 받고 있던 상황이었다. 정통부 관계자는 “휴대폰 단말기 보조금 지급 금지 법제화가 추진 중인 마당에 한시적 허용을 검토할 수 있겠느냐”며 “산자부는 제조업체만 생각해 단말기 보조금 허용을 언급할 수 있겠지만 제조업체는 물론 이동통신 서비스 업체, 소비자 등 통신산업 전 분야를 생각해야 하는 정통부는 한쪽만 고려할 수는 없다”고 말했다(한국일보, 2002.6.9.).

70) 2002년 10월 공정거래위원회가 「약관의 규제에 관한 법률」 개정안에 ‘사업자 및 사업자 단체들이 표준약관을 마련해 공정위로부터 심사를 받을 경우 다른 법률에 관계없이 표준약관을 시행할 수 있다’는 내용을 신설하였다. 이에 대해 정보통신부는 통신사업자들의 경우 전기통신사업법에 따라 이용약관에 대해 엄격한 규제를 받고 있는 상황에서 추가적인 규제를 담은 공정위의 개정안은 통신시장에 대한 이중규제가 될 수 있다고 우려하였다. 또한 정보통신부는 동 개정안이 공정위에 의해 심사받은 표준약관은 다른 법률에 따라 행하는 정당한 행위라고 규정, 일반법인 약관의 규제에 관한 법률이 특별법인 전기통신사업법에 우선하는 취지의 내용도 담고 있어 법리적 모순도 안고 있다고 지적하였다(연합뉴스, 2002.10.21.).

71) 정보통신부가 마련한 전기통신사업법 개정안은 원칙적으로 단말기 보조금 지급을 금지하고 필요한 경우 고시로 예외를 인정하도록 하였으나 재정경제부는 원칙적으로 단말기 보조금을 허용하고 예외적으로 금지하는 것으로 변경할 것을 강력하게 주장하였다.

팽팽히 맞서왔다⁷²⁾. 이에 2002년 말 정권 교체기와 맞물려 관련 부처를 통합하거나 과격적인 업무 조정이 필요하다는 ‘관계 부처 통합론’이 심도있게 제기되었다.

3) 압력단체의 활동

2001년 3월 참여연대는 기자회견을 열어 한국의 GDP 대비 이동통신요금 비율이 미국, 일본 등 선진국보다 최대 4배 이상 높은 것으로 나타났으며 휴대전화 기본요금 최소 30%이상 인하 또는 매달 40분 이상 무료 기본통화 제공, 이동전화요금 원가내역 공개, 시장지배적 사업자에 대한 규제 강화, 통신위원회의 독립과 위상 강화 등을 정부와 업계에 촉구하였다(매일경제, 2001.3.14.). 또한 정보통신부와 이동통신 사업자들이 주장하는 ‘이동전화 요금 인하 불가론’을 7대 쟁점(요금 인하 여력 부재론, 신규투자 부담론, 누적적자 해소론, 시장지배 심화론, 외국과의 비교론, 선택요금 활용론, 소비자 책임론)별로 비판하였다(한겨레, 2001.3.15.).

2001년 3월 참여연대는 ‘이동전화 거품요금 인하 100만인 물결운동’⁷³⁾을 추진하였다. 이를 위해 인터넷에 요금 인하 운동 사이트를 개설해 릴레이 서명운동에 들어가고 요금 인하에 직접 나설 ‘시민행동단’도 모집하였다. 아울러 이동전화 요금의 실체를 밝히는 온라인 토론회 개최, 항의메일 보

72) 2001년 5월 민주당의 정동영 최고위원과 남궁석 의원은 2000년부터 뚜렷한 수익모델이 없어 고통을 겪고 있는 벤처기업 육성을 위해 「디지털 콘텐츠 육성법」 제정을 추진해 왔으나 정보통신부와 문화관광부의 부처이기주의로 인해 난관에 직면하였다. 정보화촉진기금을 관리하는 정보통신부와 저작권 관할부처인 문화관광부가 디지털 콘텐츠의 관할을 놓고 팽팽히 맞섰기 때문이었다. 두 위원이 나서 양 부처 담당국장을 불러 화해도 주선하고, 공청회와 당정회의도 개최하였지만 담당국장들은 한치도 물러서지 않았다(동아일보, 2001.5.11.).

73) ‘이동전화 거품요금 인하 100만인 물결운동’은 외형상 ‘요금’ 문제로 국한되어 있지만, 궁극적으로는 효율적 투자, 합리적 경쟁, 가입자 보호를 촉진시키는 한편 공급자 중심의 정책논리를 견제하는 정보통신소비자 주권 운동으로 온라인 상 서명과 시위, 거리캠페인, 집회, 항의방문 등을 전개하였다.

내기, 정통부와 사업자 홈페이지에서의 사이버 시위 등도 추진하고 국회 과학기술정보통신위원회와 청와대, 여·야 정책조정위원회 등에 의견을 전달했으며, 텔레비전 공개토론회도 추진하였다(한겨레, 2001.3.15.).

2001년 5월에는 기업규제 완화 문제가 뜨거운 쟁점으로 부상하는 가운데 전국경제인연합회, 대한상공회의소 등 경제 5단체는 단말기 보조금 지급 금지 완화 등 59개 조항의 규제 개혁안을 마련하여 정부에 제출하는 등 정부규제 완화를 요구하였으며, 단말기 보조금 부활 논의가 재연되고 있었다. 단말기 제조업체와 그들을 대표하는 한국전자산업진흥회는 단말기 보조금 자율화를 지속적으로 주장하였으며⁷⁴⁾, 2001년 초 이들은 단말기와 부품산업 진흥을 위하여 단말기 보조금 금지를 완화해 줄 것을 공식적으로 정부에 요청하기 시작하였다. 단말기 제조업체를 중심으로 한 찬성측은 이동전화 서비스 기술이 급격히 변하고 있는 현 시점에서 단말기 및 관련 장비산업의 경쟁력을 높이려면 보조금을 부활하여 국내 서비스시장의 기반을 확충해야 한다는 입장이었다. 반면, 이동전화 서비스업체를 중심으로 한 반대측은 보조금 지급이 시장 확충에 실효성이 없을 뿐만 아니라 관련 부품의 수입 급증과 과소비만 부추길 것이라고 주장하였다(동아일보, 2001.5.19.). 또한 이동전화 서비스 사업자 간에도 단말기 보조금을 놓고 첨예한 대립 양상을 보이고 있었다. SK텔레콤과 SK신세기통신 등의 이동통신사는 보조금 지급 여부를 정부가 간섭하는 것은 자유경쟁에 어긋나며,

74) 2001년 4월 한국전자산업진흥회가 전국 18세 이상 성인남녀 1,000여 명을 대상으로 한국갤럽에 의뢰해 설문 조사를 실시한 결과, 한국 소비자 10명 중 6명 이상(64.9%)은 의무사용기간을 두더라도 보조금 지급 받기를 원하는 것으로 나타났다. 이는 아무 때나 해지할 수 있는 조건으로 보조금 지급을 원하지 않는 응답자(25.3%)보다 크게 높은 수치라고 진흥회는 설명하였다. 또한 ‘보조금을 다시 지급하는 것이 좋다’는 의견이 57.5%로 ‘계속 지급하지 않는 게 좋다’는 응답(34.1%)보다 많았다. 보조금 폐지가 단말기와 부품산업의 경영악화, 수출경쟁력에 악영향을 끼쳤다는 데 공감한다는 응답자도 39.2%로 그 반대의견(38.7%)에 비해 약간 많은 것으로 나타났다(매일경제, 2001.4.26.).

사실상 공짜폰이 등장하고 각종 명목으로 보조금이 지급되고 있는 현실을 감안하면 단말기 보조금을 지급해야 한다는 입장이었다. 반면 KTF와 LG텔레콤은 단말기 보조금 지급을 허용하는 것은 누적이익이 축적된 시장지배적 사업자인 SK텔레콤과 SK신세기통신의 시장지배력만 강화시켜 시장자율경쟁 환경을 훼손할 것이므로 단말기 보조금 지급은 절대 불가하다는 입장이었다.

2001년 6월에는 정부 차원의 행정규제 완화가 급속도로 이루어지고 있는 가운데 이동전화 단말기 보조금 부활 문제가 다시 도마위에 올랐다. 전국 경제인연합회 등 경제 5단체는 동영상 서비스가 가능한 CDMA2000-1x 단말기 보조금을 의무가입 기간과 연계해 사업자들이 자율적으로 지급할 수 있도록 일임해 달라는 건의문을 국무조정실 산하 규제개혁위원회 제2분과위에 제출하였다(헤럴드경제, 2001.6.1.).

2001년 3월부터 이동전화 요금 인하 운동을 벌여온 참여연대에 이어 9월부터는 흥사단, 경기도 기독교청년협의회, 한국여성단체협의회, 공동체의식개혁국민운동협의회, 강원 휴먼네트워크 등 8개 단체는 '정보통신소비자권익찾기시민행동준비위원회'를 결성하고, 이동전화 기본요금 인하 운동을 전개하였다(한겨레, 2001.10.11.). 정책결정기에 있어서 정치적 흐름은 <표 8>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 8> 정책결정기에 있어서 정치적 흐름

구분	주요 사건 및 이슈	주요 참여자
정책결정 (2003. 3)	<ul style="list-style-type: none"> - 단말기 보조금 부활 논의 재연('01.상반기) - 휴대전화 요금 인하 운동 전개(시민단체, '01.3~10) - 정통부의 단말기 보조금 폐제화 반대(재경부, 공정위, 휴대폰 제조업체, '01.하반기) - 이통 3사에 최초 영업정지 처분(정통부, '02.10) - 정권교체가 정통부 책임론 대두('02.말) - 정통부와 관계 부처(산자부, 재경부, 공정위, 문화부 등)간 갈등 전개('01~'03) 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부(정통부, 공정위 등) - 이동통신사 - 단말기 제조사 - 경제단체 - 이익집단 - 시민단체 - 언론 - 관련 전문가

3. 정책 대안의 흐름(policy stream)

1) 정보통신부의 대안

정부가 정한 보조금 상한선이 무너지고 시장점유율을 높이기 위한 이동전화업체들의 치열한 경쟁이 더욱 심화됨에 따라 정보통신부는 이동통신사의 서비스 이용약관에 보조금 지급 금지 내용을 반영하도록 함으로써 2000년 6월부터 보조금 지급을 전면 금지하였다. 이에 대해 PCS업체는 과도한 단말기 보조금은 장기적으로 폐지되어야 하나 시장점유율이 낮은 PCS 3사에게까지 일괄적으로 적용하는 것은 문제가 있다고 주장하였다.

단말기 보조금 지급이 금지된 이후에도 이동전화 시장에서는 단말기가 최신 제품이 아닌 경우 4~5만 원에 판매되는 등 단말기 보조금 금지조치

이전의 공짜 단말기가 사실상 부활하였다.

“한국이 외국과 달리 보조금으로 골머리를 앓는 것은 독특한 시장구조 때문이었다. 외국에서는 이동전화 시장 초기에 복수업체가 사업을 시작했으나 한국에서는 한 업체가 독점적으로 사업을 해오다 뒤늦게 후발업체가 뛰어 들었기 때문에 상대방 가입자를 빼내오려는 경쟁이 유독 치열했다.”(당시 정보통신정책연구원 염○○ 실장 전화인터뷰, 2017. 8. 17.)

한편, 2001년 5월 정보통신부는 불법적 이동전화 단말기 보조금 지급 행위에 대해 과징금을 부과하는 것은 물론 관련 사업자와 대리점을 형사고발하는 등 강력한 보조금 지급 금지 대책을 추진하기로 하였다.

2001년 5월에는 정보통신부가 시장지배력이 강한 사업자를 억누르고 약한 사업자를 지원하는 이른바 ‘비대칭 시장규제 정책’을 실시하겠다고 선언하자 파문이 일었다. 통신 시장과 공정거래위원회 등 정부 일각에서는 통신 시장에 시장경쟁 원칙이 무너지고 규제만 남게 되었다고 비판했으며, 한국개발연구원 등 국책연구기관도 비대칭 규제⁷⁵⁾로는 통신 시장 구조조정이 어렵다고 비판하였다.

“1990년 국제전화시장의 경쟁체제 도입 이후 여러 가지 비대칭 규제를 받았으며 신규 사업자의 초기 시장 진입장벽을 낮춰주는 비대칭 규제를 10년 이상 지속한 데다 앞으로 더 강화하겠다는 것은 받아들일 수 없었다.”(당시 한국통신 최○○ 상무 면담, 2017. 8. 25.)

“29개 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 1위 사업자의 시장점유율이 50%를

75) 비대칭 규제란 시장경쟁을 위해 선발사업자인 시장지배적 사업자와 후발사업자에 대해 각기 차별된 규제를 실시함으로써 후발사업자의 경쟁력을 강화하기 위한 조치이다.

넘는 국가가 20개에 이르렀으므로 경쟁을 촉진하기 위해 경쟁을 제한한다는 논리는 위험한 발상이며 자본주의 시장에서는 있을 수 없는 일이었다.”(당시 SK텔레콤 김OO 전무 면담, 2017. 9. 29.)

2002년 4월 비대칭 규제 정책을 내세워 이동전화요금 인하에 난색을 표명하던 정보통신부가 KTF, LG텔레콤 등 후발 이동통신 업체에 대폭적인 요금 인하를 요구하고 나섰다. 이에 대해 참여연대 등 시민단체들은 최고 30%까지 요금을 내려야 한다고 주장하였다. 또한 업계 전문가도 단말기 보조금 금지로 연간 1조 원 가까운 마케팅 비용을 절감할 수 있게 되었으며, 전화세의 부가세 전환과 통화량 급증에 따른 이익 증가 폭도 큰 만큼 이동전화 사업자들의 요금 인하 여력은 충분하다고 주장하였다(한겨레, 2002.4.4.).

이러한 가운데 정보통신부는 상습적인 금지규제 위반행위와 만성적인 관행에 대하여 전기통신사업법에 의한 명시적 규제와 처벌 근거를 가지지 않고서 형식적으로 시행되는 이용약관에 의한 금지정책은 실효성이 없다고 판단하였다. 따라서 정보통신부는 보조금 금지를 위한 법제화 추진에 있어서는 매우 적극적이었으며, 다른 의견을 가진 참여자들을 설득하면서 관련 법률의 개정을 지속적으로 추진하였다.

정보통신부는 이동전화 단말기 보조금 지급행위에 대한 법적 제재를 위해 전기통신사업법 개정안을 마련하여 2002년 10월 국무회의를 통과시켰다. 동 개정안은 2002년 11월 4일 수정되어 국회 과기정위 법률심사소위와 과기정위를 통과하였으며, 2002년 11월 8일 국회 본회의에서 의결되어 확정되었다.

이처럼 법률에 근거를 둔 단말기 보조금 금지 정책은 보다 명료하고 공식적으로 선언된 금지 정책으로서 지위를 가지게 되었으며, 이로 인하여 이

동통신 업계와 대리점, 판매점 등 단말기 유통업계의 시장질서 준수 의식이 제고될 것으로 기대되었다. 아울러 이동통신 사업자들에 대한 규제는 한층 강화되고, 통신 서비스 이용자의 권한이 강화되는 등 통신 시장에 상당한 변화가 예상되었다. 전기통신사업법의 주요 개정내용에는 단말기 보조금 금지 법제화, 통신위원회 기능 강화, 주요 통신시설에 대한 재해·재난 대비 관리체계 구축, 과징금 및 벌금 상한액 상향 조정, 통신자료 제공대상 확대 등이 포함되었다.

2) 시민단체의 대안

2000년 하반기 이후 이동통신 업체들의 영업수지가 호전되고 흑자가 증가하는데도 그 결실이 소비자들에게 돌아가지 않는다는 지적이 있어 왔다. 이에 2001년 3월 참여연대는 기자회견을 갖고 국내 GDP 대비 이동통신요금 비율이 미국, 일본 등 선진국보다 최대 4배 이상 높은 것으로 나타났으며 이동통신요금 인하를 촉구하였다. 또한 이동전화요금 원가 내역과 산정기준 공개, 시장지배적 사업자에 대한 규제 강화, 통신위원회의 독립과 위상 강화 등을 정부와 업계에 요구하였다. 그러나 주무부처인 정보통신부는 요금 인하 불가를 고수하고 있어 이동전화 요금을 놓고 시민단체와 정부, 사업자 간의 마찰이 지속되어 왔다(세계일보, 2001.3.15.).

2001년 10월 흥사단 등 8개 시민단체들이 결성한 ‘정보통신소비자권익찾기시민행동준비위원회’는 성명을 발표하고, 이동통신 업체들의 경영상태를 고려할 때 요금 인하 여력이 충분하다고 주장하였다. 그리고 이동통신 업체들에 부과하는 준조세를 삭감하고, 한국통신 유선망 사용료를 내리면 휴대폰 기본요금을 40% 이상 인하할 수 있다고 주장하며 이동통신요금 인하를 촉구하였다.

3) 경제 5단체, 이동통신사 및 단말기 제조사의 대안

선발사업자인 SK텔레콤도 지속적으로 정보통신부에 요금 인하 승인을 요구해왔으나 정보통신부는 후발사업자인 KTF와 LG텔레콤의 보호를 명분으로 SK텔레콤의 요금 인하를 반대해 왔다.

한편, 2001년 5월 정보통신부가 강력한 보조금 금지대책 추진을 천명하자 전국경제인연합회 등 경제 5단체는 이동전화 단말기 보조금 자율화 등 규제 완화를 요구하였으며, SK텔레콤과 단말기 제조업체도 단말기 보조금 허용을 요구하였으나 KTF, LG텔레콤 등 후발 이동통신 사업자는 강력하게 반대하였다.

2001년 11월에는 LG텔레콤이 마케팅 비용도 요금기준에 포함해야 한다는 이동전화 총괄요금 규제론을 제기하였는데 이는 통화량만을 기준으로 하지 말고 실질 원가로 요금체계를 적용하자는 주장이었다. 이에 대해 SK텔레콤은 사회주의식 발상이라며 비판했으나 KTF는 후발사업자의 생존 차원에서 불가피한 것이라며 찬성하였다(서울신문, 2001.11.23.).

정책결정기에 있어서 정책 대안의 흐름은 <표 9>와 같이 나타낼 수 있다.

<표 9> 정책결정기에 있어서 정책 대안의 흐름

구분	주요 참여자 (행위자)	정책대안 및 입장	기대효과 및 비판
정책결정 [2003.3]	정보통신부 (통신위원회)	초기 - 이통사 이용약관에 보조금 지급 전면 금지 조항 신설('00.6) - 형사 고발조치 등 불법 보조금 금지 대책 추진('01.5) - 비대칭 시장규제 정책 추진 : SKT, KT 등 시장지배적 사업자 규제 강화 및 LG, 하나로통신 등 후발사업자 지원 강화('01.5)	- 장기적으로는 후발사업자도 보조금 폐지에 원칙적 동의 - 규제 및 처벌의 실효성 논란 가중 - 비대칭 시장규제 비판 ·공정위 등 정부일각 : 시장 경쟁원칙 위배 비판 ·전문가(연구기관, 학계) : 자유경쟁원리 침해, 통신 시장 구조조정 곤란 비판

구분	주요 참여자 (행위자)	정책대안 및 입장	기대효과 및 비판
		후기 <ul style="list-style-type: none"> - 후발 이동통신 사업자 대폭 요금 인하 요구('02.4) - 전기통신사업법 개정을 통한 보조금 금지 법제화('02.11) 	<ul style="list-style-type: none"> - 소비자 혜택 강화 - 보조금 금지 법제화 수회 연기(국회에서 철회/수정)
	시민단체 (참여연대 등)	<ul style="list-style-type: none"> - 이동통신요금 인하 등 촉구('01.3) · 원가 및 산정기준 공개 · 시장지배적 사업자 규제 강화 (SKT시장점유율 50%미만 유지, 영업행위 제한 고시 제정) 촉구 · 통신위 독립과 위상 강화 요구 - '정보통신소비자권익찾기시민행동 준비위원회'(시민행동, kcic.org)를 결성하여 이동전화 기본요금 인하 운동 추진 ('01.10) 	<ul style="list-style-type: none"> - 국민 가계통신비 절감 - 참여연대 주장은 비현실적이라는 비판(이동통신사)
	경제5단체	<ul style="list-style-type: none"> - 보조금 금지정책 완화 요구('01.5) 	<ul style="list-style-type: none"> - 시장경제 활성화
	이동통신사	선발 (SKT) <ul style="list-style-type: none"> - 보조금 허용 요구 - 이동통신요금 인하 요구 	<ul style="list-style-type: none"> - 시장점유율 확대 - 소비자 권익 향상
		후발 (KTF, LGT) <ul style="list-style-type: none"> - 보조금 허용 반대 - 선발사업자 요금 인하 불가 - LGT, 총괄요금 규제론 (SKT의 마케팅 비용 규제) 주장('01.11) 	<ul style="list-style-type: none"> - 선발사업자 견제
	단말기 제조사	<ul style="list-style-type: none"> - 단말기 보조금 허용 요구 - 보조금 금지 입법 반대 	<ul style="list-style-type: none"> - 시장 활성화

4. 흐름의 결합(joining the streams)과 정책의 창(policy window)

정보통신부는 가입자의 서비스 이용약관에 의한 단말기 보조금 규제

이동통신 사업자들에 대한 강제력과 실효성 측면에서 미흡하다고 판단하여 이를 보완하기 위해 보조금 금지 법제화를 추진하였다. 하지만 일부 이동통신 업체와 이동전화 단말기 제조업체들은 계속적으로 단말기 보조금 부활을 주장해 왔으며, 초기의 금지정책의 배경이 여전히 존재하는 상황에서 후발 이동통신 사업자들은 금지정책의 지속적 유지가 불가피하다는 의견도 제시하였다.

당시 정보통신부는 단말기 보조금 금지 법제화가 기존 시행정책의 형식을 달리하는 것이므로 법률 개정작업이 순조로울 것으로 판단하였으며, 이용약관에 의한 규제가 사업자들을 준수하게 할 강제력을 갖지 않았기 때문에 강제력 확보가 시급한 것으로 보았다. 하지만 정보통신부가 법제화를 추진하는 과정에서 재정경제부, 공정거래위원회 등의 반대라는 예상치 못한 정치적 문제가 대두되었다. 2001년 6월 정보통신부가 보조금 금지 법제화 추진을 발표할 당시에는 이미 2000년 5월 관계 부처 협의와 경제관계 장관 회의에서 대부분 법제화에 찬성하는 방향으로 의견이 수렴되었으므로 무리 없이 추진될 것으로 전망되었다. 이 시기는 이용약관에 의한 규제가 이루어진 지 1년이 경과한 시점이었으므로 정통부의 입장에서는 정책의 창을 여는데 적절한 시점으로 판단하였다.

그러나 재정경제부와 산업자원부가 당초 보조금 금지 입장에서 시장 자율화 정책으로 입장을 변경함에 따라 정보통신부가 정책의 창을 열기 위한 시도는 실패하게 되었다. 이로부터 약 1년 뒤인 2002년도에 정책의 창을 열기 위한 정보통신부의 2차 시도가 있었다. 정보통신부는 전기통신사업법에 보조금 금지 예외 허용 조항 삽입을 거론하며 재정경제부, 공정거래위원회 등과 관계 부처 협의를 충분히 거쳤다고 판단하고 법제화를 추진하였다. 그러나 2002년 9월 초 차관회의를 앞두고 양 부처가 또다시 이의를 제기함에 따라 부처협의를 다시 하게 되었다.

정보통신부는 관계 부처의 반대를 설득과 일부 의견 수용 전략으로 극복해 나갔다. 공정거래위원회는 보조금 규제 조항이 시장경제원리에 반하고 정부의 규제 완화 방침과도 배치되므로 폐지해야 된다는 입장이었으며, 재정경제부는 전 세계적으로 보조금을 법으로 규제하는 사례가 거의 없음을 들어 ‘원칙 허용, 예외 금지’로 보조금 정책의 방향을 수정해야 한다고 주장하였다.

정보통신부는 공정거래위원회의 주장에 대해서는 공정거래법상 ‘과대경품제공 금지’ 원칙을 내세우며 단말기 보조금 역시 과도한 경품의 범주에 포함할 수 있다고 설득하였다. 또한 재정경제부 주장에 대해서는 수용 의사를 피력하며 해당 부처에 수정안 제시를 요청하였다. 하지만 재정경제부가 수정안을 제시하는 적극성을 보이지 않음에 따라 정보통신부는 ‘원칙 금지’ 입장을 고수하는데 성공하였다. 결국 양 부처의 의견을 일부 수용하는 선에서 합의를 하였으며, 2002년 9월 관계 부처의 반대를 최소화하기 위해 3년 간 한시적으로 시행하는 내용의 ‘일몰 규정’을 적용하여 마련한 정부안을 국회에 제출하였으나 상임위 법안심사소위원회에서 ‘보류’ 결정이 나자 부처 간부들을 중심으로 전담팀을 구성하여 상임위원들을 대상으로 설득작업을 전개하였다. 그 결과 상임위 법안심사소위를 통과하게 되었고, 2002년 11월 상임위를 거쳐 국회 본회의를 통과하게 되었다.

정책결정기에 있어서 정책 결정의 산물인 단말기 보조금 금지 법제화는 ‘일몰규정’의 도입으로 인하여 반대자들을 설득하기 쉬웠으므로 보다 용이하게 산출될 수 있었다. 정보통신부의 법제화에 의한 금지강화 정책에 반대 입장을 가지고 있었던 국회, 관계 부처, 시민단체, 이동통신사 및 단말기 제조사도 있었으나 정보통신부의 끈질긴 설득작업과 반대의견 일부 수용전략 등에 의하여 동 결정에 합의하게 되었다.

이러한 단말기 보조금 금지 법제화 추진과정에는 시민단체를 비롯하여

청와대와 집권 여당, 국회 상임위원회(과기정위), 관계 부처, 이동통신사 및 단말기 제조사 관계자 등도 참여하여 적극적인 활동을 전개하였다. 정보통신부의 단말기 보조금 금지 법제화에 대한 이들의 반대에 대한 효과적인 설득방안의 하나는 개정 조문의 효력을 3년으로 제한하는 ‘일몰규정’의 신설이었다고 할 수 있다. 이로 인하여 본질적으로 보조금 금지규제에 동의하지 않는 사람들도 보조금이 야기하는 문제에 대한 언급을 당분간은 억제하거나 해소할 수 있다는 차원에서 금지규제의 법제화에 동의한 측면도 있다.

이처럼 정보통신부가 정책 선도자로서 주도적 역할을 하여 정책 대안의 흐름과 정치의 흐름을 결합함으로써 정책의 창을 열게 되어 단말기 보조금 금지 법제화라는 정책을 산출할 수 있었다.

5. 정책 선도자(policy entrepreneurs)

정책 선도자는 자신이 선호하는 정책 대안이 채택되도록 하기 위해 정치적 조작(political manipulation)을 통해 독립적으로 떠다니는 흐름들이 결합(coupling)되게 한다. 또한 자신의 시간, 에너지, 평판, 비용 등 모든 자원을 적극 투자함으로써 정책의 창이 열리도록 시도하는 주창자 또는 선도자(advocates)의 역할을 수행한다(전성욱, 2014b: 26).

정책 선도자는 정책 변동 과정에서 다양하게 나타나며 정책 선도자의 특성을 고려하여 정책 선도자로서 역할과 주체를 살펴보면 다음과 같다.

단말기 보조금 규제 정책 관련 주무부처인 정보통신부는 이동통신 시장 환경변화에 대응한 새로운 규제 정책 수립을 위해 정책 선도자로서 적극적인 역할을 수행하였다. 아울러 단말기 보조금 규제 법제화를 추진하는 과정에서 이동통신 사업자들에 의해 초래된 각종 피해들을 상세하게 드러내어 정부 대책 수립의 불가피성을 강력하게 피력하였다.

1990년대 후반 이동통신 시장이 정부의 행정력이 미치지 못하는 치외법권 지역이 되고 있었으며, 정부가 정한 보조금 상한선이 무너지고 유통질서가 갈수록 문란해져 소비자들의 피해가 급증하고 있었다. 이에 정보통신부는 단말기 과소비, 통신사업자 수익성 악화, 지배적 사업자의 지배력 남용 우려, 이용자 간 형평성 문제 등을 방지하기 위하여 이동통신사의 서비스 이용약관에 보조금 지급 금지 내용을 반영하게 함으로써 2000년 6월부터 보조금 지급을 전면 금지하였다.

“이동전화 서비스업체들이 지나치게 많은 보조금을 지원해 이용자들이 자주 휴대폰을 바꾸고 이에 따라 중고단말기 양산, 외화 유출 등 국가자원낭비가 심해져 경상수지 악화요인이 되고 있을 뿐 아니라 이동전화 사업자들의 경영 효율화를 위해서도 보조금 폐지가 반드시 필요하였다.” (당시 정보통신부 석○○ 정보통신 지원국장 면담, 2017. 9. 15.)

2001년 3월 참여연대는 우리나라의 GDP 대비 이동통신요금 비율이 미국, 일본 등 선진국보다 최대 4배 이상 높은 것으로 나타났다고 대폭적인 요금 인하를 촉구하였다.

“단말기 보조금 폐지, 마케팅 비용 감소 등으로 요금 인하요인이 발생하고 있으므로 분명한 근거없이 책정된 기본요금은 최소 30% 이상 인하되어야 했으며, 이동전화 요금 원가내역 공개, 시장지배적 사업자에 대한 규제 강화, 통신위원회의 독립과 위상도 강화해야 했다.” (당시 참여연대 박○○ 부장 면담, 2017. 8. 11.)

“이동통신 업체들은 적어도 1인당 이동통신 기본요금(16,000원)의 40%에 해당하는 6,380원을 내려야 했으며 이를 감당할 여력도 충분했다. 이처럼 요금인하 여력이 있는데도 정보통신부는 일부 업체들이 요금인하를 할 수 없도록 요금규제

정책을 펴고 있었다.”(당시 시민행동 제〇〇 간사 면담, 2017. 8. 11.)

단말기 보조금 폐지 이후 한동안 주춤했던 이동통신 시장의 가입자 확보 경쟁이 재연되자 정보통신부는 2001년 5월 불법적 이동전화 단말기 보조금 지급 행위에 대해 과징금을 부과하는 것은 물론 관련 사업자와 대리점을 형사고발 조치하는 등 강력한 보조금 지급 금지 대책을 추진하기로 하였다.

그러나 전국경제인연합회, 대한상공회의소 등 경제 5단체는 기업규제 완화문제가 뜨거운 쟁점으로 부상하는 가운데 단말기 보조금 지급 금지 완화 등 59개 조항의 규제 개혁안을 마련하여 정부에 제출하는 등 정부규제 완화를 요구함으로써 단말기 보조금 부활 논란이 재연되게 되었다. 경제 5단체는 기업규제 완화를 통하여 기업의 자율성을 확보하고 매출과 이익 증대를 도모하려는 의도가 있었다.

정보통신부는 이에 대해 단기적으로 시장 질서를 교란할 우려가 있는 만큼 절대 허용할 수 없다는 부정적 입장을 확고하게 견지하였다. 이러한 가운데 일부 대리점들이 편법으로 보조금을 지급하며 가입자를 유치하였다. 정보통신부는 불법적인 단말기 보조금 지급행위에 대해 과징금 및 시정조치 명령을 내렸음에도 위반행위가 계속됨에 따라 이동통신 3사에 대하여 신규 가입자 모집을 금지하는 영업정지조치를 내렸다. 또한 단말기 보조금 규제의 근거를 명확히 하기 위해 보조금 금지 법제화를 추진하였으나 재정경제부와 공정거래위원회는 반대입장을 보였다. 당시 법률 개정 조문 중 불온통신에 관한 위헌 조문의 개정에 있어서의 이견 때문에 관계 부처 협의가 상당 기간 지연되다가 2002년 초부터 논의가 재개되었다. 관계 부처 협의를 거친 결과를 토대로 한 전기통신사업법 개정안을 규제개혁위원회 심사를 거쳐 2002년 4월 법제처에 제출하여 2002년 8월 법제처 심사를 통

과하였다. 하지만 차관회의 직전에 또다시 관계 부처인 재정경제부와 공정거래위원회가 단말기 보조금 금지조항에 대하여 이의를 제기하여 부처협약이 다시 진행되게 되었다. 우선 해당조항의 삭제를 주장하는 공정거래위원회에 대해서는 공정거래법에서도 과도한 경품 제공을 금지하고 있음을 상기시키며 단말기 보조금 규제의 당위성을 설득하였다.

이어 원칙변경을 주장하는 재정경제부에 대해서는 수용 입장을 밝히고 수정안을 제시해 줄 것을 요청했으나 법 기술상 ‘원칙허용, 예외금지’를 조문화하는 것은 사실상 어렵다는 결론에 도달하였다. 결국 양 부처의 의견을 일부 수용하는 선에서 합의를 하였으며, 2002년 9월 전기통신사업법 개정안이 3년의 일몰 효력을 반영하여 차관회의를 통과하였고, 정부는 10월 개정안을 국회에 송부하였다.

정보통신부는 법제화의 마지막 관문인 국회와의 협상과정에서 큰 어려움을 겪어야 했다. 2002년 11월 국회 소관 상임위원회인 과기정위는 법안심사소위를 개최하여 단말기 보조금 지급을 법률로 금지하는 것은 기업경영에 지나친 규제가 될 수 있다는 지적으로 말미암아 보조금 지급 금지 조항의 ‘보류’를 결정함에 따라 법제화 추진에 제동이 걸리게 되었다.

이에 정보통신부 주요 간부들이 상임위 전체 위원들을 대상으로 직접 설득에 나섬으로써 법안심사소위가 다시 열려 일단 보류 결정되었던 법률 개정안을 다시 심사하게 되었으며, 2002년 11월 상임위원회와 국회 본회의를 통과하게 되었다. 이러한 단말기 보조금 금지 법제화 추진과정은 사실상 정보통신부가 주도하였으며, 이 과정에서 정보통신부는 이동통신 사업자들에 의해 초래된 많은 문제점들을 자세하게 드러내어 정부 대책의 불가피성을 보여주었다. 또한 당시 사업자들의 빈번하고 상습적인 금지 위반의 이유 중 하나가 규제의 근거가 미약하다는 인식이 많은 사람들에 의해 받아들여졌다.

당초 단말기 보조금 문제는 마케팅 업무영역으로 인식되어 오고 있었다. 그러나 이 시기에는 보조금 지급 과당 경쟁 및 시장질서 문란 등으로 인해 단말기 보조금 이슈가 정보통신부의 사후 규제 영역으로 편입되었다. 반면 시장에 대한 통제를 위한 법적 근거가 취약했음에도 불구하고 정보통신부는 정책 선도자로서 규제를 위한 직접적 역할을 적극 수행하였다.

정책결정기에 있어서 정책 선도자 및 역할은 <표 10>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 10> 정책결정기에 있어서 정책 선도자 및 역할

구 분	정책 선도자	역 할
정책결정 (2003.3)	정보통신부	<ul style="list-style-type: none"> - 최초 보조금 규제(보조금 전면금지)(‘00.6) - 형사고발 조치 등 불법 보조금 금지 대책 추진(‘01.5) - 보조금 금지 법제화를 위한 전기통신사업법 개정안 마련(‘01.9) - 보조금 금지 법제화 추진에 반대하는 관계 부처(재경부, 공정위 등) 설득 및 합의 도출(‘02.9) - 보조금 금지 법제화를 위한 전기통신사업법 개정안의 국회 심의 과정에서 상임위 전체위원 대상 법제화 당위성 설명 및 설득 작업 적극 전개(‘02.11)

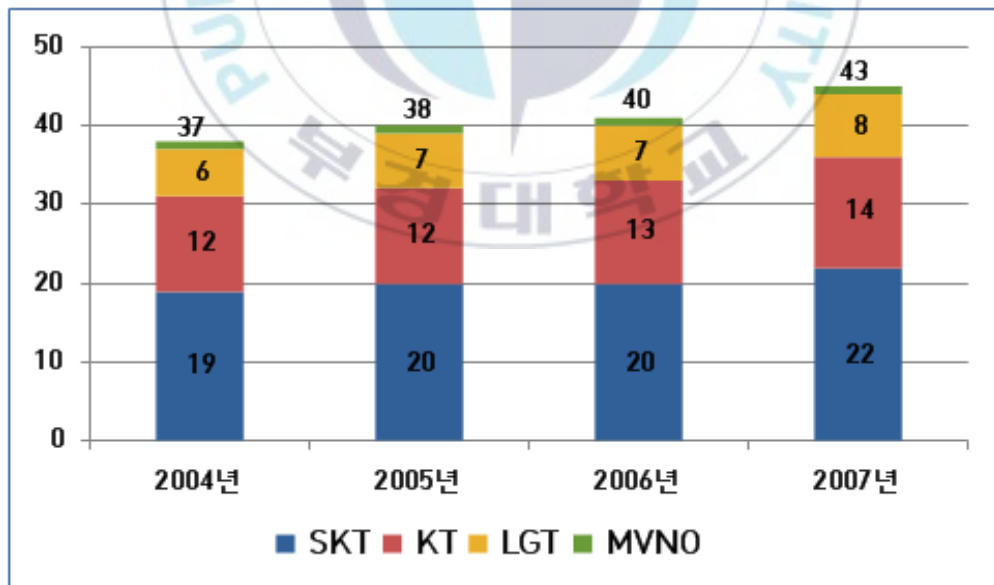
제2절 정책변동 및 종결 : 보조금 규제 조항 일몰(2008.3)

1. 정책 문제의 흐름(problem stream)

1) 체계적 지표(systematic indicators)

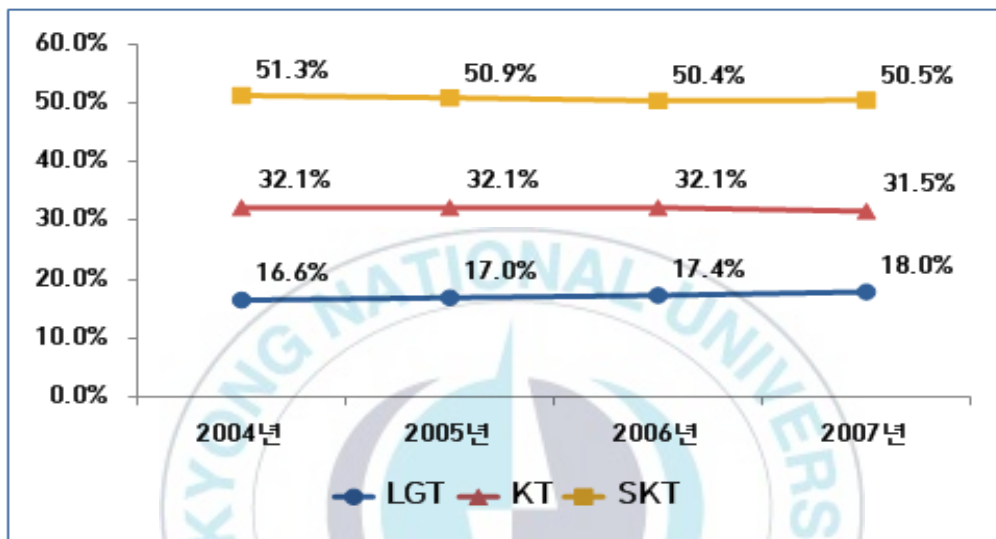
2003년 3월 정보통신부가 전기통신사업법 개정안을 마련하여 국회를 통과하면서 원칙적으로 보조금 지급이 금지되었으나 시행령에서 신기술 육성, 재고단말기 처분 등 필요한 경우 예외적으로 허용하게 되었다.

이 조치 이후 이동통신 사업자별 가입자 수 추이를 보면, 2004년 37백만 명 수준에서 2007년 43백만 명 수준으로 3년간 16%가 증가하였다. 이는 2000년부터 2003년까지 3년간 26% 정도 증가한 수치보다는 작아 증가세가 둔화되고 있음을 나타낸다. <그림 10 참조>



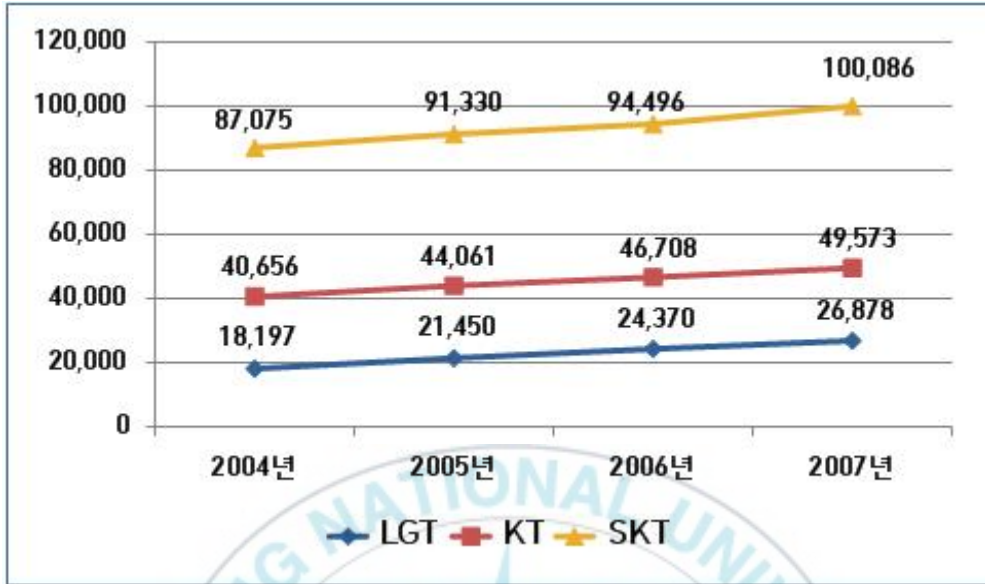
<그림 10> '04~'07 이동통신 사업자별 가입자 수 추이(단위 : 백만 명)
(출처 : 과학기술정보통신부 홈페이지 자료를 재구성)

그리고 이동통신 사업자별 가입자 수 기준 점유율 추이를 보면 2004년 SKT가 51.3%였다가 2007년 50.5%로 감소하여 선발업체 독주체제가 다소 완화되는 추세를 보이고 있다. <그림 11 참조>



<그림 11> '04~'07 이동통신 사업자별 가입자 수 기준 점유율 추이
(출처 : 과학기술정보통신부 홈페이지, 각 사업자 IR자료)

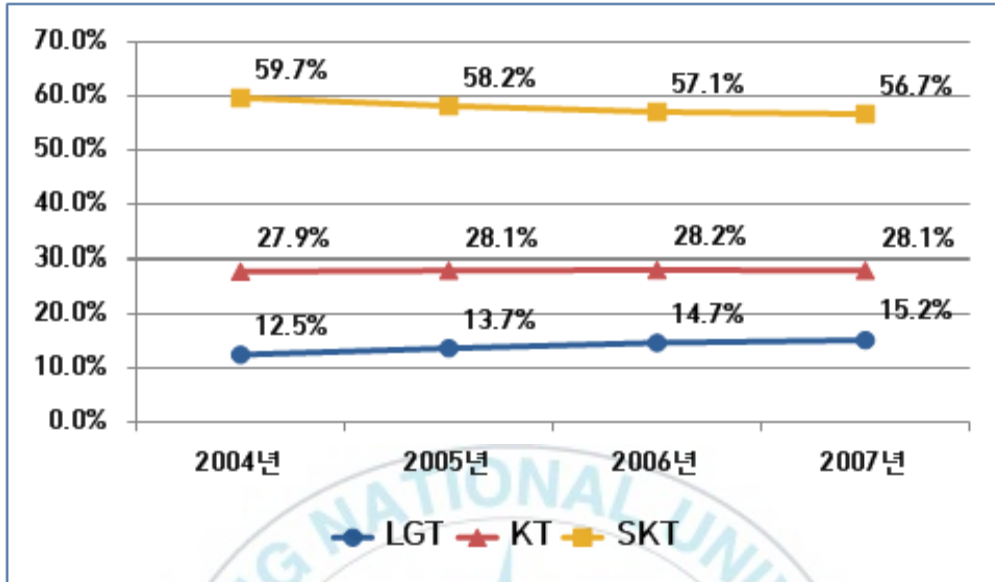
또한 이동통신 사업자별 소매매출액 규모 추이 역시 선발업체인 SKT가 2004년 약 8조 7천억 원에서 2007년 약 10조 원 수준으로 증가하였다. 이에 비해 후발업체인 KT와 LGT를 합친 규모는 2004년 약 5조 9천억 원에서 2007년 약 7조 6천억 원으로 증가하였다. 선발업체인 SKT의 소매매출액 규모 대비 후발업체인 KT와 LGT의 매출액을 합친 규모가 약 70% 수준으로 많이 개선되었음을 알 수 있다. <그림 12 참조>



<그림 12> '04~'07 이동통신 사업자별 소매매출액 규모 추이(MVNO 포함, 단위 : 억 원)

(출처 : 각 사업자 영업보고서 및 IR자료)

그리고 이동통신 사업자별 소매매출액 기준 점유율 추이를 보더라도 2004년 SKT가 59.7%였다가 2007년 56.7%로 감소함에 따라 후발업체들의 점유율이 다소 높아졌음을 알 수 있다. <그림 13 참조>



<그림 13> '04~'07 이동통신 사업자별 소매매출액 기준 점유율 추이
(출처 : 각 사업자 영업보고서 및 IR자료)

아울러 이동통신 사업자들의 연도별 보조금 지급 규모를 보면, 후발업체인 KT와 LGT를 합친 규모가 당초 선발업체인 SKT보다 작았었다. 그러나 2007년 기준 KT와 LGT를 합친 규모가 약 48백억 원으로 SKT의 보조금 지급규모인 약 44백억 원을 상회하게 되었다. 결국 이는 후발업체들이 선발업체인 SKT의 독주체제를 무너뜨리고 시장점유율을 높이기 위해 보조금을 더 지급한 것임을 알 수 있다. <표 11 참조>

<표 11> '07 이동통신 사업자별 보조금 지급 규모(단위 : 억 원)

구분	SKT	KT	LGT	계
금액	4,395	3,539	1,264	9,198

출처 : 송재도·김주한(2010: 300), 김원식(2013: 58)

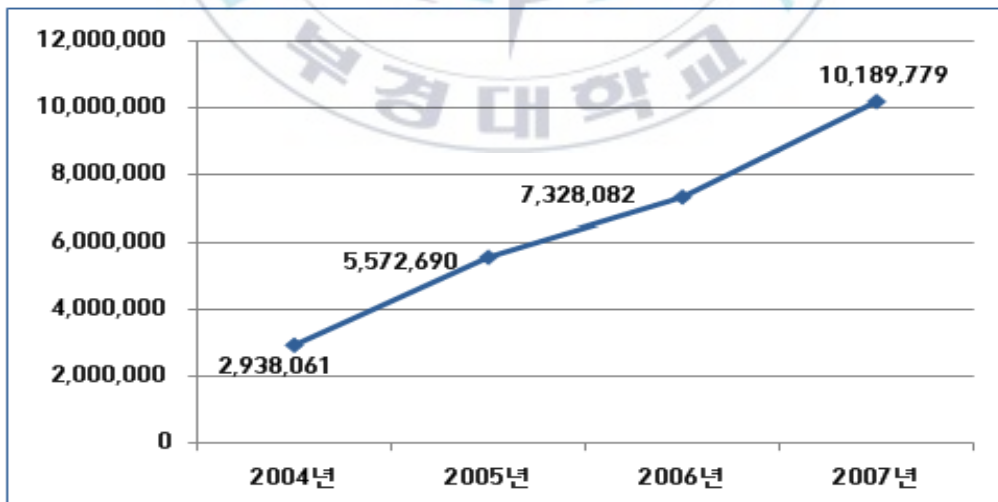
2007년 이동통신 사업자별 마케팅비 지출 규모를 살펴보면, SKT 2조 5,490억 원, KT 1조 4,696억 원, LGT 8,646억 원으로 SKT의 마케팅비가 KT와 LGT의 합계액(2조 3,342억 원) 보다 많은 것으로 나타났다. <표 12 참조>

<표 12> '07 이동통신 사업자별 마케팅비 지출 규모(단위 : 억 원)

구분	SKT	KT	LGT	계
금액	25,490	14,696	8,646	48,832

출처 : 방송통신위원회 제출자료(매체광고선전비 제외)

이 시기의 연도별 이동전화 번호이동자 수를 보면, 2004년 294만여 명 수준에서 2007년에는 1,000만 명 수준으로 거의 4배에 가깝게 증가하였다. 이는 결국 2003년 3월 단말기 보조금 금지 법제화에 따라 소비자들이 보조금 지급규모의 증가와 이동통신사별 가입자 유치를 위한 치열한 경쟁에 따라 번호이동을 많이 하게 되었음을 알 수 있다. <그림 14 참조>



<그림 14> '04~'07 연도별 이동전화 번호이동자 수 추이(단위 : 명)

(출처 : 과학기술정보통신부 홈페이지)

월평균 가계통신비는 2004년 127,306원에서 2007년 131,257원으로 3년간 3% 증가하는데 그쳐 매년 소폭 상승하는 추세를 보이고 있다. <그림 15 참조>



<그림 15> '04~'07 월평균 가계통신비 추이(단위 : 원)
(출처 : 통계청 가계동향조사, 2인 이상 전체 도시근로자 기준)

한편, 이 시기 이동통신기술은 3세대이며 2002년에 국내에서 서비스가 시작되었다. 2세대의 음성 및 문자 전송속도가 최대 2Mbps까지 지원되게 됨으로써 동영상과 같은 멀티미디어 통신기능이 추가되었다. 3세대 WCDMA 방식의 기기에서부터 가입자 정보가 저장된 유심칩이 필수적으로 사용되게 되고, 아이폰 3S를 필두로 본격적인 스마트폰 시대가 열리게 되었다. 3세대는 WCDMA(광대역부호분할다중접속) 기술이 사용되었으며, 전송속도는 약 1.8Mbps였다. 이후 HSPA⁷⁶⁾ 기술이 등장하여 통신 속도가 상향 링크 5.76Mbps, 하향 링크 14.4Mbps로 빨라지게 되었으며, 이는 HSPA+ 등으로 계속 발전하게 되었다(최선웅, 2014).

76) HSPA(High Speed Packet Access, 고속패킷접속)는 고속하향패킷접속(HSDPA)과 고속상향패킷접속(HSUPA)을 결합한 용어이다(다음 백과 TTA정보통신용어사전).

이 시기 지표들의 변화를 살펴보면, 이동통신 사업자별 가입자 수 추이, 이동통신 사업자별 가입자 수 기준 점유율 추이, 이동통신 사업자별 소매 매출액 규모 추이, 이동통신 사업자별 소매매출액 기준 점유율 추이, 월평균 가계통신비 추이는 정책결정기에 비해서 둔화되거나 완화되어 정책 당국의 규제 필요성이 약화되었으나 이동통신 사업자의 연도별 보조금 지급 규모 추이, 이동통신 사업자별 마케팅비 지출 규모 추이, 연도별 이동전화 번호이동자 수 추이는 상승 혹은 증가를 나타내고 있어 정책 당국의 규제 필요성이 증대되었다. 하지만 전체적으로 볼때는 규제 완화의 필요성이 상대적으로 더 컸다고 볼 수 있다.

2) 주요 초점사건이나 위기(focusing events or crises)

이러한 가운데 전기통신사업법의 단말기 보조금 지급 금지 조항이 2006년 3월로 만료될 예정임에 따라 단말기 보조금 지급 금지 시한 연장 여부에 대한 논란이 제기되었다.

2005년 8월 정보통신부와 열린우리당 정책위원회가 국회에서 개최한 ‘단말기 보조금 정책 수립을 위한 민·당·정 간담회’에서도 단말기 보조금 지급금지 연장 문제를 둘러싸고 학자들 간, 소비자단체들 간, 이동통신 업체들 간 찬반 의견이 팽팽하게 맞섰다. 시민단체 중 서울 YMCA는 소비자가 단말기 구입부담과 요금부담을 계속 감내하기는 곤란하므로 보조금 지급에 찬성하는 입장을 보였다. 반면 한국소비자단체협의회는 보조금 지급은 시장을 혼탁하게 하고, 소비자의 오인을 초래해 합리적인 소비생활을 저해한다며 보조금 지급을 반대하였다. 이동통신 업계에서는 선발주자인 SK텔레콤이 보조금 지급 허용을, 후발주자인 KTF와 LG텔레콤이 보조금 지급 금지를 각각 주장하는 등 입장이 첨예하게 대립하였다(문화일보, 2005.8.22.).

“단말기 보조금 규제 연장과 관련한 이해당사자들의 입장이 워낙 첨예하게 대립하고 있어 솔로몬의 지혜를 찾기가 쉽지 않았다. 어떤 대책을 내놓더라도 불리한 사업자나 소비자, 시민단체의 불만이 있는 상황이었다.”(당시 정보통신부 양OO 통신이용제도과장 면담, 2017. 9. 22.)

단말기 보조금 금지 시한 연장에 대한 논란이 유효경쟁 환경 유지를 위해 보조금 규제를 연장해야 한다는 입장과 소비자 후생을 위해 보조금을 허용해야 한다는 입장이 팽팽하게 대립하는 가운데 결과적으로 규제 연장 쪽으로 가닥이 잡히게 되었으나 이러한 위기 상황은 정책 당국으로 하여금 규제 완화의 필요성을 부각시켰다고 볼 수 있다.

2008년 3월에는 이동통신사가 가입기간과 월 사용요금에 따라 4만~26만 원을 단말기 구입 비용으로 지원해 온 단말기 보조금 규제가 폐지되고 보조금 지급이 완전 자율화되었다.

3) 기존 정책 및 프로그램 운영에 따른 피드백(feedback)

2004년 초 이동전화 번호이동성⁷⁷⁾ 제도와 약정할인제도가 시행된 직후 이동전화 시장은 ‘탈범 경연장’을 방불케 하였으며, 시장 질서 붕괴는 이미 극에 달한 상황이었다. 2005년 들어 번호이동성이 LG텔레콤으로 확대되면서 모든 이동통신 서비스 이용자들은 기존에 사용하던 번호를 바꾸지 않고서도 서비스업체를 바꿀 수 있게 되었으나 공짜단말기가 등장하는 등 시장이 과열·혼탁 양상을 보이고 있었다(헤럴드경제, 2005.1.4.). 이에 정부는

77) 번호이동성(number portability)은 통신서비스 가입자가 서비스의 제공위치, 사업자, 서비스 종류를 변경하더라도 기존 번호를 유지할 수 있는 기능을 의미하며, 번호이동성의 종류로는 위치 이동성, 서비스 이동성, 사업자 이동성이 있다. 본 연구에서 문제가 되는 것은 사업자 이동성으로서, 이는 동종 서비스 내에서 가입자가 사업자를 전환할 때 기존번호를 변경할 필요가 없는 기능을 말한다(박진우, 2003: 94 각주).

2004년 6월 통신사업자에 대하여 제2차 영업정지 처분을 부과하였으며⁷⁸⁾, 이러한 상황은 당국으로 하여금 보조금에 대한 규제를 강화시키고자 하는 유인으로 작용하였다. 아울러 정부의 통신사업자에 대한 보조금 불법 지급 관련 과징금 부과액을 살펴보면, 2003년 319억 원, 2004년 434억 원, 2005년 540억 원, 2006년 1,100억 원으로 지속적으로 증가하다가 2007년에는 196억 원으로 대폭 감소하였다. 이는 2008년 3월로 예정된 단말기 보조금 자율화를 앞두고 당국의 규제가 완화된 때문으로 보인다.

한편, 2005년 중반 이후 2006년 3월로 효력이 종료되는 전기통신사업법상 이동통신 단말기 보조금 지급 금지 조항의 효력 연장을 둘러싸고 논란이 가열되고 있었다. 이 조항은 2006년에 일몰될 예정이었으나 2006년 3월 동일한 이동통신사에서 18개월 이상된 가입자에 한해 2008년 3월까지 보조금을 한 번 더 지급할 수 있도록 허용하면서 효력이 연장되었다(신진, 2015: 1895).

이후 전기통신사업법 상의 일몰규정에 따라 2008년 3월 말 단말기 보조금 규제가 폐지되고 보조금 지급은 완전 자율화되었다.

2. 정치의 흐름(political stream)

1) 국가적 분위기

정보통신부는 2002년 말 법제화한 이동통신 단말기 보조금 지급 금지 원칙에서 예외를 인정하기로 하였다. 신기술 육성이나 재고 단말기를 처분하기 위해 필요한 경우 이동전화 단말기의 할인판매를 일부 허용하는 등 관련 전기통신사업법 시행령 개정을 추진하기로 하였다. 이는 2002년 12월

78) 통신위원회는 2004년 6월 7일 SKT 40일, KTF 30일, LGT 30일, KT 20일의 영업정지 처분을 내렸다.

26일 단말기 보조금 지급을 원칙적으로 금지하되 대통령령으로 예외를 인정할 수 있도록 하는 내용의 전기통신사업법 개정안이 공포된 데 따른 것이었다. 이에 따라 2002년 말 단말기 보조금 지급이 전면 금지된 지 3개월 만에 단말기 보조금에 관한 정부 차원의 규제가 사실상 해제되었다.

2002년 말 정보통신부가 보조금 금지의 법적 근거를 마련하고자 전기통신사업법을 개정하자 업계가 반발하고 나섰다. 지나치게 경직된 보조금 규제가 통신산업 발전을 저해하고, 새로운 서비스와 기술 개발을 막는다는 주장이었다. 특히 재고 단말기조차 보조금 금지를 이유로 할인판매를 못하게 하는 것은 지나치다는 불만이 컸다. 또한 대부분 소비자들은 갈수록 휴대폰 가격이 천정부지로 치솟고 있었기 때문에 보조금 지급제도를 다시 부활시켜야 한다고 생각하였다⁷⁹⁾. 이 같은 상황을 감안해 보조금 지급 금지 원칙은 고수하면서 업계가 원하는 부분은 예외적으로 허용하겠다는 것이 시행령 개정의 배경인 셈이다.

“과도하게 경직된 보조금 규제가 산업발전을 저해하지 않도록 하자는 취지에서 예외를 두었다. 예외로 인정된 분야 외엔 위반이 적발되면 보다 엄격하고 공정한 단속이 가능하였다.”(당시 정보통신부 서○○ 부가통신과장 면담, 2017. 9. 15.)

정보통신부의 보조금 부분적 허용방침이 발표되자 이동통신 3사와 단말기 제조업체들은 세부방안을 마련하며 촉각을 곤두세웠다.

KTF와 LG텔레콤은 선·후발 사업자 간 유효경쟁이 가능하도록 보조금 허용 범위에 차등을 두어야 한다고 주장하였다. 그러나 선발사업자인 SK텔레콤은 객관적으로 납득할 수 있는 보조금 지급폭과 대상 품목 등 명확한

79) 2003년 10월 13일 휴대폰 전문 사이트 세티즌(cetizen)이 네티즌을 대상으로 휴대폰 보조금에 대해 찬반을 묻는 여론조사를 실시한 결과, 응답자 6,853명 중 5,921명(86.4%)이 찬성하고, 932명(13.6%)이 반대한 것으로 나타났다.

기준을 설정해야 한다며 후발사업자들과는 다소 다른 입장을 보였다(파이낸셜뉴스, 2003.1.14.).

이러한 가운데 2002년 12월 단말기 보조금 지급행위를 명시적인 법적 금지행위로 규정하고 보조금 지급 금지 규정을 3년 간의 한시적 일몰 규정으로 하는 것으로 전기통신사업법이 개정되었다. 그러나 국내 이동통신 3위 업체인 LG텔레콤에 발목이 잡혀 이동전화 단말기 보조금과 관련한 새 법규가 시행되지 못한 채 표류하고 있었다. LG텔레콤의 요구는 단말기 보조금 지급 금지 예외조항을 담은 전기통신사업법 시행령과 고시에 보조금 차등지급을 명문화해주고, 보조금이 시장지배적 사업자인 SK텔레콤보다 30% 이상 차이가 나도록 해달라는 것이었다. LG텔레콤은 정부와 국회를 상대로 적극적인 로비를 펼치며 자사의 주장을 반영해 줄 것을 요구하였으며, 이로 인해 2003년 3월 27일 발효된 전기통신사업법 상의 단말기 보조금 관련 조항과 관련한 시행령 개정작업이 차질을 빚고 있었다. 즉 정부는 개정된 전기통신사업법에서 단말기 보조금을 전면 금지하고, 대신 재고 단말기와 대리점 차원의 보조금을 일부 허용하는 예외조항을 넣은 시행령과 고시 개정안을 마련하여 규제개혁위원회와 법제처 심의까지 마쳤으나 LG텔레콤으로 인해 더 이상 작업을 진행시키지 못하고 있었다.

이에 따라 단말기 가격이 내릴 것을 기대하며 단말기 구입을 미루고 있던 소비자들과 단말기 보조금 금지로 오랜 개점휴업 상태를 이어오고 있던 이통사 대리점들의 불만이 커지고 있었다(한겨레, 2003.5.3.). 2003년 3월 발효된 전기통신사업법이 우여곡절 끝에 1년 여가 지난 2004년 1월에 개정되어 공포된 전기통신사업법 시행령과 그에 의거한 관련 고시가 2004년 4월 제정됨으로써 본격적으로 시행되기에 이르렀다.

그 후 이동통신 3사의 불법적인 단말기 보조금 지급행위에 대한 정부의 과징금과 영업정지 조치에도 불구하고 불법적인 보조금 지급관행은 개선되지

않았다.

“정부가 단말기 보조금을 금지하면 사업자들은 또 다른 형태의 보조금을 지급하기 때문에 규제의 확대 재생산을 불러와 자원배분의 심각한 왜곡을 초래하게 된다. 따라서 정부 정책은 보조금 규제라는 대증적 요법보다 전환비용을 제거하여 소비자 고착 현상을 완화하는데 집중되어야 했다.”(당시 국민대 경제학과 박○○ 교수 전화인터뷰, 2017. 8. 22.)

2004년 10월 열린우리당 정세균 의원은 정보통신부 국정감사에서 1998년부터 2003년까지 6년간 이동통신 사업자들이 유통망에 대한 판매장려금⁸⁰⁾ 및 사업 리베이트로 지출한 규모가 무려 8조 887억 원에 달한다고 밝혔다. 이 가운데 이동통신 사업자의 리베이트 금액이 6조 7,000억 원에 달했으며, 이동통신 사업자별로는 SKT가 무려 5조 8,221억 원으로 가장 많았으며, KTF가 6,218억 원, LGT가 2,596억 원을 지출한 것으로 나타났다. 또한 유선통신사업자의 경우 총 리베이트 규모가 1조 3,852억 원으로, KT가 5,008억 원, 하나로텔레콤 6,401억 원, 데이콤 1,243억 원, 온세통신 1,195억 원이었다(헤럴드경제, 2004.10.21.).

이러한 가운데 전기통신사업법의 단말기 보조금 지급금지 조항이 2006년 3월로 만료됨에 따라 정보통신부는 2005년 8월까지 대안을 마련하기로 하였다. 당초 단말기 보조금 금지 법제화 단계에서 3년 동안만 보조금 규정이 효력을 가지도록 제한하였기 때문에 이러한 정보통신부의 금지 효력 연장 움직임은 커다란 논란을 불러일으켰다. 정보통신부가 제시한 법적 규제 지속의 필요성에 대한 논거는 보조금이 유효한 경쟁질서를 와해

80) 판매장려금은 장려금 또는 판매촉진비 등의 명칭 여하를 불문하고 단말기 제조업자, 전기통신사업자 등이 휴대폰 판매에 상응하여 표시의무자에게 제공하는 일체의 경제적 이익이다(변정욱 외, 2011: 38 각주).

시킬 수 있는 가능성이 여전히 상존한다는 것이었다. 또한 이동통신 사업자들의 빈번한 금지규정 위반과 불공정 행위가 앞으로도 계속 발생하리라는 정책적 우려도 정통부로 하여금 단말기 보조금 규제 폐지를 결정하지 못하게 한 원인 중 하나가 되어왔다. 이에 대해 정상적인 영업범위 내에서의 보조금은 허용하자는 SK텔레콤의 주장과 단말기 보조금 금지 시한을 더 연장하자는 KTF와 LG텔레콤의 목소리가 엇갈리는 등 단말기 보조금 지급 금지 시한 연장여부에 대한 논란이 제기되었다⁸¹⁾.

이 시기에는 정부나 국회의 대부분 정책 참여자들이 장기간에 걸친 단말기 보조금 관련 정책시행의 경험과 이동통신사를 비롯한 시장 참여자들의 대응행태와 전략 등을 충분히 인지하였으므로 단말기 보조금 금지정책에 대한 다양한 토의와 논의가 진행되었다. 정책 참여자들은 정책목표에 대한 심층적 논의와 '허용'과 '금지'라는 정책수단의 시행으로 인한 소비자 및 사회후생의 크기를 측정하고 그 결과를 토대로 상대방을 설득하려고 노력하였다.

단말기 보조금 금지 시한 연장을 둘러싼 논란이 계속되자⁸²⁾, 정보통신부는 2005년 10월 기본적으로 보조금 규제를 3년 연장하되 3년 이상 장기가입자에 대해 보조금 지급을 허용하고, 광대역 CDMA와 WiBro(휴대인터넷)

81) 2005년 8월 11일 가격비교 사이트 다나와(www.danawa.co.kr)가 889명의 네티즌들을 대상으로 2주간 설문조사를 실시한 결과, 응답자의 89%에 해당하는 792명이 휴대폰 보조금제도가 부활하는데 찬성하는 것으로 나타났다. 8%인 70명은 이동통신사들의 출혈 경쟁을 우려하며 반대 의사를 표명했고, 나머지 3%(27명)는 관심없다고 답하였다. 동 조사에서 보조금 부활에 대해 찬성을 답한 네티즌들은 시장은 자율 경쟁에 따라 움직여야 한다고 주장하였다(한국경제, 2005.8.11.).

82) 2005년 9월 20일 국회 과학기술정보통신위원회 권선택(열린우리당) 의원에 따르면, 여론조사 전문기관 엠앤드씨리서치에 의뢰하여 일반 소비자 1,573명을 대상으로 실시한 설문조사에서 응답자의 80.9%가 단말기 보조금 지급에 찬성하는 것으로 나타났다고 하였다. 또한 일반 유통점 433곳을 대상으로 실시한 같은 설문조사에서도 70.2%가 보조금 지급을 지지하는 것으로 나타났다고 밝혔다(파이낸셜뉴스, 2005.9.20.).

등 신규서비스 단말기에 보조금을 일부 허용하는 내용의 개정안을 마련하여 발표하였다.

“전기통신사업법에서 단말기 보조금 금지조항을 폐지하고 공정거래법만으로 통신 시장에서 공정한 경쟁질서를 보장하는 것은 어렵다. 장기간 이용자에게 보조금 혜택을 허용함으로써 이용자간 형평성을 확보하는데 가장 큰 의미가 있었으며, 단말기 과소비를 견제하는 동시에 이용자 후생을 증진시키는 것이 목적이었다.”(당시 정보통신부 양○○ 통신이용제도과장 면담, 2017. 9. 22.)

2005년 12월 이에 대한 관계 부처(정통부, 재경부, 공정위) 간 협의 결과, 단말기 보조금 금지기간과 장기가입자 허용에 대해 기간을 2년으로 연장하고, 2년 이상 장기가입자에게는 보조금 지급을 허용한다는 방침에 합의하였다. 또한 규제개혁위원회는 전원회의를 개최하여 3개 부처가 합의한 단말기 보조금 정부 입법안(전기통신사업법 일부 개정법률안)을 원안대로 의결하였다.

그러나 2006년 1월 규제개혁위원회를 통과한 전기통신사업법 개정안이 여야 간 극한대립으로 존폐위기에 처하게 되었다. 이에 2월 국회 과학기술정보통신위원회는 법안심사소위원회를 열어 단말기 보조금 금지조항과 관련하여 금지기간을 2년간 연장하되 18개월 이상 가입자에 대해 보조금을 허용하는 내용으로 전기통신사업법 개정안을 수정 처리하고 전체 회의로 이관하였으며, 3월 동 개정안이 국회 본회의를 통과하였다.

이 시기에는 단말기 보조금 분담 문제와 관련하여 이동통신사와 단말기 제조사 간의 갈등이 표출되고 있었다. 즉 단말기 시장의 선두사업자인 삼성전자가 서비스 시장의 선두사업자인 SK텔레콤의 단말기 보조금 분담 요구에 대하여 강력히 반발하였다(조선일보, 2006.3.28.; 박진우·안일태, 2006: 4).

2008년 3월 보조금 규제가 없어지면서 전면적인 보조금 자율화가 시작될 예정임에 따라 정보통신부는 2007년 3월 중으로 관련 규제를 완화하기로 하였다. 또한 4월에 일정 범위 내에서 탄력적으로 보조금 지급이 가능한 보조금 밴드제 시행, 단말기 종류에 따른 추가보조금 지급 허용 등을 내용으로 하는 ‘단말기 보조금 규제 일몰에 대비한 정책방향’을 발표하였다(내일신문, 2007.4.2.). 아울러, 2007년 5월부터 시행된 단말기 보조금 밴드제와 특정 단말기에 대한 추가 보조금 지급 제도가 소비자 혜택에 있어서 실익이 없다는 비판이 제기됨에 따라 2007년 7월 정보통신부는 통신요금 인하를 위하여 시장에 직접 개입하는 방안 등이 포함된 전기통신사업법 개정안을 발표하였다.

2) 정권 교체

제16대 대통령 선거(2002. 12. 19.)에서 새천년민주당 노무현 후보가 대통령에 당선되었으며, 2003년 2월 25일부터 임기가 시작되었다. 참여정부에서는 민주화의 진전에 따라 진보 성향의 인사들이 대거 정부조직에 참여하여 각종 정책에 발언권을 행사하게 되었다.

정보통신부는 2003년도에 들어서면서 단말기 보조금 금지의 예외를 인정하기 위한 전기통신사업법 시행령 개정 작업을 추진하여 1월 10일 전기통신사업법 시행령 개정안을 마련하였으며, 부처협의 결과 2월 18일 입법예고를 하였다. 이어 규제개혁위원회는 3월 18일 전기통신사업법 시행령안에 대한 규제심사를 하였다. 2003년 초 단말기 보조금 금지규정에 대한 예외를 인정하는 문제를 놓고 신기술에 대해서만 아니라 재고단말기 처분을 위해서도 보조금 허용이 필요하다는 의견이 있었으며, 이동전화 사업자에게 단말기 보조금을 허용하더라도 사업자간 보조금 규모에 차등이 필요하다는 의견도 대두되었다(황철증, 2007: 159).

이러한 단말기 보조금 금지 예외 인정 문제에 대해서 정보통신부가 3월 28일 대통령 업무보고에서 단말기에 대한 보조금은 계속 규제하되 시장 활성화를 위해 화상통화가 가능한 3세대 서비스용 휴대전화(WCDMA)와 PDA 등에 대해서는 보조금을 일부 허용할 계획이라고 밝혔다. 그러나 노무현 대통령이 휴대전화 보조금을 일부 허용하는 문제에 대해서는 정부 정책의 일관성을 고려해 신중하게 추진하라고 지시하였다. 이에 따라 정통부가 재검토에 들어가면서 4월말~5월초쯤 시행될 것으로 예상되었던 보조금 지급정책이 다시 원점으로 돌아가게 되었다(경향신문, 2003.3.31.).

정보통신부는 11월에 들어서면서 보조금 예외 허용 문제에 대한 새로운 개정안을 마련하여 법제처에 심사를 요청함으로써 신규 서비스에 한한 예외적 허용방침이 재검토되기 시작하였으며, 2004년 1월 13일 이를 반영한 시행령이 공포되었다.

한편, 제16대 대통령 선거에서 노무현 후보는 통신 관련 공약으로 통신 서비스 품질 향상과 이용요금 인하로 가계 부담 경감, 장애인 등 IT취약계층을 위한 통신요금 할인 등을 제시하였다. 참여정부 시기 이동통신기술은 3세대로서 2세대 기술에 멀티미디어 통신기능이 추가되어 통신 속도와 통화품질이 개선되었으며, 월평균 가계통신비도 2004년부터 2007년까지 3년간 3%로 소폭 상승하는데 그쳤다. 그리고 참여정부가 사회적 약자에 대한 통신요금 감면을 확대해 소비자 부담 완화를 위해 노력했으나 미진하다는 지적이 많았다.

3) 압력단체의 활동

2004년 5월 이동통신 3사의 단말기 불법 보조금 지급에 대한 정보통신부의 영업정지 조치 선언에도 불구하고 불법 영업이 줄어들지 않았다. 이에 대해 소비자단체는 휴대폰이 무료로 지급되고 있는데 누가 제값을 주고 휴

대폰을 사려하겠느냐며 정부의 미온적 단속이 이통사의 불법 보조금 경쟁을 부추기고 있다고 주장하였다. 통신업계에서도 통신위원회의 구조적 문제를 지적하며 보조금 관련 정부 조치를 원님 재판하듯 한다는 불만을 표출하고, 준조세로 전락한 통신위원회의 과징금 부과 관행을 비판하였다(한국일보, 2004.6.17.).

2004년 8월에는 휴대전화요금의 1년 만에 3.7% 인하되었다. 정부에서는 물가상승 추이와 사업자의 인하 여력 등을 고려해 인하폭을 결정했다고 밝혔지만 시민단체들은 인하폭이 2002년 8.3%, 2003년 7.3%와 비교하면 절반 수준에 불과하다는 점을 들어 정보통신부가 업체 위주의 정책을 펴고 있다며 비판하였다(한겨레, 2004.8.14.).

2005년 5월 한국산업조직학회는 '이동통신 시장의 단말기 보조금 규제의 성과 및 향후 운영방안에 관한 정책세미나'를 개최했으며 이 자리에서는 단말기 보조금 금지효과로서 사회적 후생의 증감에 대해서 치열한 논쟁이 전개되었다.

2005년 9월에는 녹색소비자연대가 개최한 '휴대전화 단말기 보조금 관련 토론회'에서 정보통신부가 휴대전화 단말기 보조금 금지로 상당 수준의 요금인하 효과가 발생하여 소비자 후생이 증진되었다는 자체 분석 결과가 나왔다고 밝혔다. 이에 대해 녹색소비자연대는 단말기 보조금 금지가 사업자의 경영 건전성에 기여한 만큼 소비자 후생은 오히려 감소했다며 반박하고 규제 정책을 계속 연장해서는 안된다고 주장하였다(파이낸셜뉴스, 2005.9.27.).

2005년 12월에는 진대제 정보통신부 장관, 한덕수 재정경제부 장관, 강철규 공정거래위원장은 2006년 3월 만료 예정인 단말기 보조금 지급 금지법(전기통신사업법)의 개정 문제와 관련하여 단말기 보조금 지급 금지기간과 장기가입자 허용에 대해 기간을 2년으로 연장하고, 2년 이상 장기가입자에게는 보조금 지급을 허용한다는 방침에 합의하였다. 이에 대해 한국YMCA

전국연맹, 녹색소비자연대, 대한주부클럽연합회 등 3개 소비자단체는 ‘정보통신부의 단말기 보조금 2년 연장안에 대한 우리의 입장’이라는 성명을 발표하고, 참여정부와 정보통신부의 단말기 보조금 정책을 강력히 비판하였다(매일경제, 2005.12.7.).

2005년 12월에는 단말기 보조금 규제법안이 논란 끝에 규제개혁위원회를 통과하자 녹색소비자연대 등 시민단체는 사업자들간의 자유로운 경쟁을 통해서 얻을 수 있는 소비자의 이용후생은 완전히 실종된다고 주장하였다(내일신문, 2005.12.26.).

2006년 6월에는 통신위원회가 이통 4사의 불법보조금과 관련해 총 732억원의 과징금을 부과하자 녹색소비자연대는 시장경쟁을 막고 이통사에 과징금을 부담시키면 결국 소비자의 권익이 저하될 것이라며 비판하였다(문화일보, 2006.6.27.).

2008년 1월에는 이명박 정부 대통령직 인수위원회가 서민 생활비 절감 차원에서 새 정부 출범전까지 통신비를 20% 정도 인하하겠다는 방침을 내놓자 이에 대한 논란이 일고 있는 가운데 이통업계는 요금 인하 추가 여력이 없다며 곤혹스러워 하였다. 이에 대해 시민단체들은 이통사의 요금 인하 여력이 충분하다고 반박하였다(파이낸셜뉴스, 2008.1.4.).

2008년 2월에는 이명박 정부 대통령직 인수위원회가 통신요금인가제 폐지 등을 포함한 ‘통신서비스 요금 인하안’을 마련했다고 발표하였다. 이에 대해 서울YMCA는 결국 통신업계의 손에 모든 것을 맡기고 요금 인하에 대한 국민적 기대를 저버렸다고 인수위의 노력은 용두사미로 끝날 것이라고 비판하였으며, 일부 여론도 선도사업자의 시장지배력 심화현상을 더욱 가속화할 수 있다는 점을 문제로 제기하였다(파이낸셜뉴스, 2008.2.1.).

정책변동 및 종결기에 있어서 정치적 흐름은 <표 13>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 13> 정책변동 및 종결기에 있어서 정치적 흐름

구분	주요 사건 및 이슈	주요 참여자
정책변동 및 종결 (2008.3)	<ul style="list-style-type: none"> - LG텔레콤 반발로 전기통신사업법 시행령 개정 작업 차질('03.5) - 휴대전화 요금 3.7% 인하('04.8) - 정통부 국감에서 '98년부터 '03년까지 6년간 통신사 리베이트 8조 지출 공개(열린우리당 정세균 의원, '04.10) - 단말기 보조금 지급 금지 시한 연장 여부 논란('05.8) - 단말기 보조금 분담 문제 관련 이통사와 단말기 제조사 간 갈등 전개('06.3) - 인수위의 '통신서비스 요금 인하안'에 대해 시민단체 반발('08.2) 	<ul style="list-style-type: none"> - 국회 - 대통령 - 인수위원회 - 정부(정통부, 산자부, 공정위 등) - 정당(열린우리당, 한나라당) - 이동통신사 - 단말기 제조사 - 시민단체 - 관련 전문가

3. 정책 대안의 흐름(policy stream)

1) 정보통신부의 대안

2003년 3월 3년간 한시적으로 단말기 보조금 지급 금지를 법제화한 전기통신사업법 개정안이 시행되었다. 개정된 전기통신사업법의 주요 내용은 모든 이동통신 서비스 시장에서 가입자에 대한 보조금 지급을 전면 금지하고, 위반 시에는 시정조치, 과징금 및 5천만 원 이하의 벌금 부과 등의 제재를 가하는 것이었다. 다만 전기통신산업의 건전한 발전과 이용자 및 공공의 이익 증진을 위한 필요에 따라 대통령령이 정하는 경우에는 예외를 인정하였다(황철증, 2007: 83).

2003년 3월 정보통신부 업무보고 시 이동통신 단말기 보조금을 일부 허용하는 문제에 대해 노무현 대통령은 정부 정책의 일관성을 고려하여 신중하

게 추진할 것을 주문하였으며, 정보통신부도 단말기 보조금을 허용하지 않겠다는 입장이었다.

2004년 2월 이동통신사들의 휴대폰 보조금 논란이 번호이동성 마케팅을 계기로 재연되었다. 이는 정부가 영업 장려금의 보조금 전용 행위를 엄격히 규제하겠다는 입장을 고수하자 모처럼 번호이동성 특수를 기대했던 이동전화 대리점들이 반발할 조짐을 보였기 때문이다. 통신위원회가 KT의 KTF 휴대폰 재판매 과정에서 보조금 지급 혐의를 포착, 처벌을 검토하고 있다는 사실이 알려지면서 이동통신사 대리점과 휴대폰 판매업자들이 크게 동요하였다(한국일보, 2004.2.23.).

2004년 5월 진대제 정보통신부 장관이 통신업계의 유효 경쟁 환경 조성을 위한 세부 정책과제를 지속적으로 발굴해 나가겠다고 밝히면서 그동안 최소한의 선발사업자 규제에 그쳤던 정책방향을 전환, 비대칭 규제 확대를 통해 후발사업자 지원에 나서겠다는 방침을 표명하였다. 이에 대해 KTF, LG텔레콤 등 후발사업자들은 적극 환영했으나 SK텔레콤은 공정한 경쟁을 위한 적절한 후속조치가 필요하다고 비판하며 확대해석을 경계하였다.

한편, 정보통신부는 2005년에 접어들면서 2006년 3월 종료하도록 되어있는 단말기 보조금 금지규정에 대해 본격적으로 검토를 시작하였다. 이미 실효가 예정되어 있는 보조금 금지 조항에 대한 효력 연장의 추진은 다양한 정책 참여자들의 관심을 불러일으켰다. 이들은 각종 공청회, 토론회 등에 매우 적극적으로 참여하여 자신들의 의견을 개진하고 치열한 논쟁을 벌였다.

정보통신부는 다양한 의견을 수렴하여 보조금 금지 효력 연장을 위한 전기통신사업법 개정안을 마련하여 2005년 11월 입법예고하였으며 12월 정부안으로 조율되었다. 이어 규제개혁위원회는 관계 부처 협의를 통해 수정된 개정안을 원안대로 의결하였으며, 2006년 1월 정보통신부는 단말기 보조금 금

지와 그에 대한 예외 규정이 반영된 전기통신사업법 개정안을 법제처에 심사의뢰하여 통과하였다.

국회는 2006년 3월 본회의에서 단말기 보조금 금지조항과 관련하여 금지기간을 2년간 연장하되 18개월 이상 사용한 기존 가입자에 대해 단말기 보조금을 허용하는 내용의 전기통신사업법 개정안을 통과시켰다. 이에 대해 일각에서는 신규 및 단기 가입자에 대하여 차별한다는 비판이 제기되었다. 2006년 4월 정보통신부는 이동통신사들의 불법 보조금 지급 금지행위 등에 대한 과징금 산정기준을 개정하여 과징금 액수를 상향 조정하였다.

새 기준안에 따르면 신규·기기변경 가입자로 인한 매출액을 토대로 기준 과징금이 산정되며 통신위원회의 의무적·임의적 조정을 거쳐 부과 과징금이 결정되도록 하였다. 또한 법 위반 기간이 길수록, 위반 건수가 많을수록 가입자 수 증가·부과기준을 상승 등에 따라 과징금이 대폭 상향되도록 하였다. 특히 위반 건수 및 연속적 위반행위에 대한 가중처벌이 의무적으로 추가되므로 지속적으로 불법을 저지르는 사업자의 경우 부과 과징금이 기준 과징금의 몇 배에 달할 수 있어 처벌 정도가 한층 강화되었다.

“선진국의 경우 각종 보조금에 대해 소비자 후생의 침해가 없으면 정부는 가능한 개입하지 않는다. 규제당국이 경쟁질서 유지 자체를 강조하는 것도 중요하지만, 장기적 독점화 가능성이 높지 않으면 보조금을 가급적 규제하지 않는 방안을 검토할 필요가 있었다.”(당시 한성대 경제학과 김○○ 교수 전화인터뷰, 2017. 8. 22.)

이와 관련하여 SK텔레콤은 비교적 느긋한 입장이었으나 KTF, LG텔레콤 등 후발사업자들은 지난 2002년 신세기통신과의 합병에 따라 SK텔레콤에만 부과됐던 불법단말기 보조금 가중처벌 조항을 사문화시킨 것이라며 거세게

반발하였다. 이에 대해 통신위원회는 시장지배적 사업자에 대해서는 시장안정화에 대한 강한 의무를 부여해 가중처벌할 수 있도록 했다며 반박하였다(문화일보, 2006.4.18.).

2007년 4월 정보통신부는 단말기 보조금 규제 조치 시한이 종료되기 앞서 보조금 밴드제 시행 및 단말기 종별 보조금 추가지급 허용 등 이동통신사 자율성 확대 조치를 단행, 소비자들이 이동통신 단말기 보조금을 더 많이 받을 수 있도록 할 방침이라고 밝혔다.

“일부 대리점 등에서 불법 보조금을 지급해 휴대전화시장이 혼탁해지고 연쇄 반응으로 이통업체 등에 과징금이 부과되는 등 악순환이 계속되어 왔다. 보조금 밴드제 시행으로 이 같은 불법 보조금을 합법화함으로써 시장이 정화되는 효과가 있었다. 또한 기종별로 저가 단말기를 찾는 이들의 혜택이 늘어날 것으로 예상되어 시장상황에 따라 사업자들이 얼마든지 보조금을 늘릴 수 있도록 자율성을 확대하였다.”(당시 정보통신부 장○○ 통신이용제도팀장 면담, 2017. 9. 22.)

2007년 7월 정보통신부는 기존 통신사업자의 유·무선 통신망을 빌려 통신 사업을 할 수 있는 재판매 사업을 허용하는 등 ‘통신 시장 경쟁 활성화 방안’을 발표하였다. 특히 재판매가 활성화되지 않거나 요금 인하 효과가 만족스럽지 않으면 사실상 가격통제인 재판매 요율을 정하기로 하는 등 정부가 규제에 나서는 방안도 강구하기로 하였다. 이에 대해 시장지배적 사업자인 KT와 SK텔레콤은 소비자의 선택권이 오히려 줄어들다며 반발하였다(세계일보, 2007.7.24.).

2) 국회 과학기술정보통신위원회 소속 민주당 의원들의 대안

국회 과학기술정보통신위원회 소속 민주당 의원들은 2003년 4월 ‘이동전화 단말기 보조금 문제와 관련한 정책간담회’를 갖고, 선발업체인 SK텔

레콤에는 단말기 보조금을 계속 규제하는 대신 2위 업체인 KTF에는 허용 폭을 적게 하고, 3위 업체인 LG텔레콤에는 상대적으로 많이 허용해야 한다고 하는 단말기 보조금 차등 규제를 당론으로 확정하였다. 이에 대해 시장 경쟁 원리에 반한다는 비판이 제기되었다. 이동통신 사업자 간에도 이와 관련하여 이해가 첨예하게 대립하였다. 선발사업자인 SK텔레콤은 보조금 차등 지급을 강력하게 반대하는 반면, KTF와 LG텔레콤 등 후발사업자는 보조금 차등 지급 등 비대칭 규제를 적극 옹호하였다.

3) 대통령직 인수위원회의 대안

2008년 2월 대통령직 인수위원회는 SK텔레콤과 KT 등 시장지배적 통신 사업자들이 자율적으로 요금을 인하할 수 있도록 통신요금 인가제를 폐지하고, 통신망이 없는 사업자도 통신서비스를 제공할 수 있도록 하는 이동전화 재판매(MVNO) 제도⁸³⁾를 도입하여 요금 인하를 유도하는 등 ‘통신서비스 요금 인하안’을 마련했다고 밝혔다.

“새 정부는 규제완화를 통해 사업자 간 자율적인 요금경쟁을 유도하는 시장 친화적인 통신요금 인하방안을 마련하였다. 이 같은 통신요금 인하대책이 시행되면 휴대전화 요금이 약 15% 인하되는 효과가 있었다.”(당시 이명박 정부 대통령직 인수위원회 이○○ 위원 면담, 2017. 9. 1.)

이에 대해 일부 시민단체와 여론은 통신업계의 손에 모든 것을 맡기고 요금 인하에 대한 국민적 기대를 저버렸다고 비판하고, 선도사업자의 시장 지배력 심화 현상이 더욱 가속화될 수 있다는 우려를 제기하였다(파이낸셜

83) 이동전화 재판매(MVNO) 제도의 정책적 의의는 소매단계에서 경쟁을 촉진하여 가격인하를 유도하는 것이며, 가격인하적 측면에서 MVNO 활성화와 단말기 보조금 규제는 동일한 효과를 지향하고 있다(홍명수, 2014: 553-558).

뉴스, 2008.2.1.).

4) 공정거래위원회의 대안

2004년 10월 공정거래위원회가 이동전화요금 자율화와 이동통신 단말기 보조금 지급 금지규정 폐지를 주장하자 정보통신부는 이에 대해 적극 반격하고 나섰다. 정보통신부는 공정거래위원회가 이동통신요금제도를 통신산업 경쟁력 저하 등 부작용을 낳고 있는 현행 인가·신고제에서 가격상한제(price cap regulation)나 공시제로 전환할 것을 주장한 것은 통신시장의 특성을 모르는 데서 비롯된 것이라고 반박하였다. 또한 공정거래위원회의 단말기 보조금 지급 금지 규정 폐지 주장에 대해서도 과도한 단말기 보조금으로 인한 자원낭비와 사업자의 재무부실을 막기 위한 것이라고 하며 존치를 주장하였다(세계일보, 2004.10.21.).

5) 이동통신사의 대안

2004년에 들어서면서 정보통신부가 영업장려금의 보조금 전용행위를 엄격히 규제하겠다는 입장을 고수하자 이동통신 대리점 및 휴대폰 판매업자들은 현실을 모르는 조치라며 불만을 표시하였다. 또한 업계 관계자는 기존 이동통신사의 서비스 품질이 못마땅해 다른 이동통신사로 바꾸려 해도 대당 수십만 원에 이르는 단말기 가격 때문에 포기해야 한다면 이는 역차별이며 번호이동성의 정책 취지와도 어긋난다고 주장하였다.

이러한 가운데 후발사업자인 KTF와 LG텔레콤은 SK텔레콤이 번호이동 경쟁을 벌이며 대리점에 과도한 리베이트를 지급하고 있다며 이를 중지시켜 달라고 정통부에 건의하였다. 양사는 건의문에서 번호이동성 제도 시행 이후 SK텔레콤이 후발사업자보다 50~60% 높은 수준의 과도한 리베이트를 지급하고 있다며 정부가 나서서 번호이동성 시장의 과열과 혼탁의 주범

인 불공정 마케팅을 금지해야 한다고 촉구하였다. 이에 대해 SK텔레콤측은 정당한 경쟁에서 열위를 벗어나지 못하는 현실을 정책 건의를 통해 해결해보려는 시도라며 대응할 가치가 없다고 일축하였다(매일경제, 2004.2.10.).

2005년 9월 서민 가계의 부담 경감을 위해 이동통신요금 인하를 적극 추진하고 있던 한나라당 측의 압박공세에 대해 SK텔레콤과 KTF, LG텔레콤 등 이동통신 3사는 현재로서는 인하가 어렵다는 입장을 보였다. 이들 업체는 2003년 1월 기본료 1천 원을 인하한 데 이어 같은 해 10월 SK텔레콤과 KTF가 CID⁸⁴⁾요금을 각각 1천 원씩 내리고, 2004년 9월에도 기본료 1천 원을 인하한 만큼 추가적인 요금 인하 여력이 없는 상태라고 주장하였다. 이에 대해 정보통신부는 요금 인하는 기본적으로 이동통신 업계의 자율적인 판단에 따라 결정되어야 할 사항으로 기본료 인하를 검토하지 않고 있다고 밝혔다.

2007년 5월 말 이동통신 3사는 보조금 규제를 완화하고 시장 활성화를 유도하기 위해 단말기 보조금 밴드제⁸⁵⁾와 특정단말기 추가보조금 지급 제도를 시행하였다. 또한 이용자에게 직접적으로 혜택이 돌아가지 않는 과징금에 대한 산정 기준을 완화하여 사업자 부담을 경감시키고 보조금 일몰 상황에 대비하였다(장범진 외, 2007: 122). 이에 대해 소비자와 이동통신사는 실익이 없을 뿐 아니라 시장에 미치는 영향이 거의 전무하다고 지적하였다.

정책변동 및 종결기에 있어서 정책 대안의 흐름은 <표 14>와 같이 나타낼 수 있다.

<표 14> 정책변동 및 종결기에 있어서 정책 대안의 흐름

84) 발신자번호표시 서비스(caller-ID service; CID)란 발신자의 전화번호를 수신자에게 알려주는 서비스를 말한다.

85) 보조금 밴드제는 사업자가 보조금 지급 구간별로 일정 범위(밴드)를 정한 뒤 밴드 내에서 탄력적으로 보조금을 지급할 수 있도록 하는 제도이다.

구분	주요 참여자 (행위자)	정책대안 및 입장	기대효과 및 비판	
정책변동 및 종결 [2008.3]	대통령	- 보조금 허용문제는 정책 일관성을 고려하여 신중하게 추진 주문('03.3)	- 여당(민주당) 입장과 정면 배치	
	정보통신부	초기	- 보조금 원칙적 금지, 예외적 허용 : 전기통신사업법 개정으로 3년간 한시적 일몰규정 제정('03.3) - 선후발 사업자 보조금 차등지급 불가('03.5) - 영업장려금 보조금 전용행위 엄격 규제('04.2) - 이동통신사 비대칭 규제 강화('04.5) - 이동통신사 과징금 상향 조정('06.4)	- 여당(민주당) 입장(선/후발 차등규제)과 배치 - 이동통신사 대리점과 휴대폰 판매업자는 현실을 모르는 조치라며 비판 - 공정경쟁을 위한 적절한 후속조치 필요하다는 비판 - 시장경쟁을 막고 소비자 권익 저하를 초래한다는 비판
		후기	- 단말기 보조금 확대 방침 발표('07.4) · 보조금 추가 지급 허용 · 보조금 밴드제 시행 - '통신 시장 경쟁활성화 방안' 발표('07.7)	- 다양한 마케팅 활동으로 시장 활성화 유도 - 소비자의 선택권이 오히려 줄어든다는 비판
	국회	- 보조금 지급 규제 연장을 위한 전기통신사업법 개정안 처리('06.3)	- 신규 및 단기 가입자에 대해 차별한다는 비판	
	여당 (민주당)	- 단말기 보조금 차등규제 당론 확정('03.4) · 선발업체는 계속 규제, 후발업체는 허용	- 시장경쟁원리에 반한다는 비판 - 대통령 및 정부측 입장과 정면 배치	
	야당 (한나라당 등)	- 이동통신요금 인하 압박('05.9)	- 이동통신 업계는 정치권의 요금 인하 압박에 난색 표명	
	대통령직 인수위	- '통신서비스 요금 인하안' 마련('08.2)	- 요금인하에 대한 국민적 기대를 저버렸다는 비판	
	공정거래 위원회	- 단말기 보조금 지급 금지규정 폐지 주장('04.10)	- 자원낭비와 사업자 재무부실 방지를 위해 존치 주장(정통부)	
	이동통신사	- 한나라당의 이통요금 인하 압박에	- 이통요금 인하 여력있다는	

구분	주요 참여자 (행위자)	정책대안 및 입장	기대효과 및 비판
		대해 불가 입장('05.9) - 단말기 보조금 밴드제 및 특정 단말기 추가보조금 지급 제도 시행('07.5)	비판 - 보조금 규제를 완화하여 시장 활성화 유도/실제 시장에 미치는 효과는 미미하다는 비판
	선발 (SKT)	- 보조금 차등 지급 강력 반대('03.4) - 과징금 상향 조정에 비교적 느긋한 입장('06.4)	
	후발 (KTF, LGT)	- 보조금 차등 지급 등 비대칭 규제 필요성 옹호('03.4) - 정통부에 SKT의 과도한 리베이트 지급 중지 건의('04.2)	

4. 흐름의 결합(joining the streams)과 정책의 창(policy window)

2003년 3월 단말기 보조금 지급행위를 명시적인 법적 금지행위로 규정하고 보조금 지급 금지 규정을 3년간의 한시적 일몰 규정으로 하는 것으로 전기통신사업법이 개정되었다. 그 후 이동통신 3사의 불법적인 단말기 보조금 지급행위에 대한 정부의 과징금 부과와 영업정지 조치에도 불구하고 불법적인 보조금 지급 관행은 개선되지 않았다.

이러한 가운데 전기통신사업법의 단말기 보조금 지급금지 조항이 2006년 3월로 만료됨에 따라 정보통신부는 대안을 마련하기로 하였다. 정보통신부는 단말기 보조금 규제 시효를 1년여 남겨 둔 시점까지 '규제 지속' 혹은 '규제 일몰'에 대한 확고한 입장을 정리하지 못했으며, 정통부 내부에서도 의견 수렴을 위해 오랜 기간 협의과정을 거쳤다. 정보통신부가 논의를 적극적으로 이끌어 가지 못했던 이유는 2003년 법제화하면서 일몰을 전제로 했

던 것을 번복하는 데 대한 부담감과 당해 정책에 대한 시장 참여자들의 관심이 상당히 커졌기 때문이었다.

당시 행정부나 국회의 대부분의 정책 참여자들은 오랜 기간의 단말기 보조금 관련 정책시행의 경험과 이동통신사를 비롯한 시장 참여자들의 대응행태와 전략 등을 충분히 경험하였기 때문에 단말기 보조금 금지정책에 대한 사회적 논의가 광범위하게 진행되고 있었다. 이동통신사와 단말기 제조사는 단말기 보조금 허용여부에 직접적 영향을 받았기 때문에 정보통신부가 주재하는 각종 회의나 의견수렴 또는 국회, 연구소, 시민단체, 학회 등에서 주최하는 공청회, 세미나 등에 참석하여 다양한 활동을 하였다.

이러한 가운데 정보통신부가 적극적으로 보조금 일몰 시한 연장을 추진하기 시작한 것은 2005년 8월 ‘민·당·정 간담회’가 개최된 후 여당의 당론이 보조금 금지 쪽으로 방향을 잡은 이후였다. 이때부터 정보통신부는 단말기 보조금 금지정책 연장의 정당성을 주장하기 위해 금지규제의 효과에 대한 세밀한 논리를 개발하기 시작하였다. 단말기 보조금 금지 시한 연장을 둘러싼 논란이 계속되자 정보통신부는 2005년 10월 기본적으로 보조금 규제를 3년 연장하되 3년 이상 장기 가입자에 대해 보조금을 허용하고, 광대역 CDMA와 Wibro(휴대인터넷) 등 신규 서비스 단말기에 보조금을 일부 허용하는 내용의 개정안을 마련하여 발표하였다.

이와 관련하여 한국YMCA전국연맹, 녹색소비자연대, 대한주부클럽연합회 등 3개 소비자단체는 2005년 12월 ‘정보통신부의 단말기 보조금 연장안에 대한 우리의 입장’이라는 성명을 발표하고, 참여정부와 정통부의 단말기 보조금 정책을 비판하였다.

2005년 12월 정보통신부안에 대한 관계 부처 협의 결과, 단말기 보조금 금지기간과 장기가입자 허용에 대해 기간을 2년으로 연장하되 2년 이상 장기가입자에게는 보조금을 허용한다는 방침에 합의하였다.

2006년 2월 국회 과학기술정보통신위원회는 법안심사소위원회를 열어 단말기 보조금 금지조항과 관련하여 금지기간을 2년간 연장하고, 18개월 이상 가입자에 대해 보조금 지급을 허용하는 내용으로 전기통신사업법 개정안을 수정 처리하고 전체 회의로 이관하였으며, 3월 초 동 개정안이 국회 본회의를 통과하였다.

이 시기는 일몰법이 적용되었으므로 일몰을 연장하거나 대폭적인 정책 수정이 어려울 수 있으며 이를 위해서는 더 큰 힘을 가진 정책 선도자가 등장하거나 정책 선도자가 정책 결정자를 설득하기 위해 더 많은 자원을 투입해야 하는 경우가 발생할 수도 있었다.

당시 단말기 보조금 금지 연장을 위해 정보통신부안을 확정하는 단계에서부터 국회의 최종 결정까지의 과정에서 나타나는 이견 및 저항은 매우 강력하였다. 이는 정부와 여당의 합의를 통해 추진된 안건이었지만 여당 내부에서조차 의견이 통일되지 않았으며, 여러 차례 조정 노력에도 불구하고 상임위 단계까지 치열한 공방이 계속되었다. 이에 정보통신부는 정책 선도자로서 관계 부처, 위원회, 국회의원 등을 대상으로 보조금 규제 연장의 당위성을 설명하고 설득하는 작업을 지속적으로 추진해 나갔다. 아울러 정책 대안과 정치적 흐름을 결합시키려는 노력을 적극적으로 전개함으로써 단말기 보조금 금지정책을 연장하는 성과를 거두게 되었다.

이 시기에는 단말기 보조금 규제를 추가로 연장해야 한다는 정책 문제의 흐름, 재정부와 공정위, 국회 과학기술정보통신위원회, 시민단체 등의 보조금 규제 연장에 대한 반대의견을 정통부에서 설득하는 노력의 결과 정치적 흐름이 결합하여 2년간 일몰규정의 추가 연장이라는 정책 대안이 채택되게 되었다. 이러한 흐름의 결합으로 인해 국회 과학기술정보통신위원회에서 정부안을 조정하는 과정을 거쳐 2년간 단말기 보조금 금지 추가 연장이라는 정책의 창이 열리게 되었다.

5. 정책 선도자(policy entrepreneurs)

정책결정기에 이어 정책변동 및 종결기에 있어서도 정보통신부가 정책 선도자로서 적극적인 역할을 이어갔다. 이동통신 3사의 불법적인 단말기 보조금 지급행위에 대한 정부의 각종 규제조치에도 불구하고 불법적인 보조금 지급관행은 개선되지 않았다. 이러한 가운데 전기통신사업법의 단말기 보조금 지급 금지조항이 2006년 3월 일몰 예정임에 따라 시민단체 및 소비자단체 간, 이동통신 업체 간, 관련 학자들 간 단말기 보조금 금지시한 연장을 둘러싼 논란이 계속되고 있었다. 시민단체 중 서울 YMCA는 보조금 지급에 찬성하는 입장을 보인 반면, 한국소비자단체협의회는 반대입장이었으며 이동통신 업계에서도 SK텔레콤은 보조금 지급 허용을, KTF와 LG텔레콤은 보조금 지급 금지를 각각 주장하는 등 입장이 대립되고 있었다. 시민단체인 서울 YMCA는 보조금 지급으로 소비자 혜택이 늘어날 것으로 판단한 반면, 한국소비자단체협의회는 오히려 장기적으로 소비자의 후생이 감소할 것으로 판단하였다. 이통업계에서도 선발사업자인 SK텔레콤은 풍부한 자금력을 바탕으로 보조금을 지급하여 시장지배력을 강화할 목적인 반면, 후발사업자인 KTF와 LG텔레콤은 부족한 자금력으로 인한 시장지배력 약화를 우려하였던 것이다.

단말기 보조금에 대한 공정거래위원회의 강도 높은 비판이 계속되고 이동통신 시장에 대한 단속활동이 본격화되자 정보통신부도 내부적으로 보조금 일몰보다는 규제 유지로 정책방향을 전환하게 되었다. 당시 전개된 소위 ‘단속 전쟁’은 정보통신부가 이통시장에 대한 공정거래위원회의 과도한 제재활동을 경계하고 실질적으로 통신위원회의 이통시장 규제 권한을 유지하기 위한 것이었다.

“정통부와 공정위는 각각 전기통신사업법과 공정거래법에 따라 소비자의 후생

증진을 목적으로 한다는 측면에서는 일맥상통하지만 통신 시장에서 정통부가 초점을 맞춘 ‘과잉’에 대한 철학은 달랐다.”(당시 공정거래위원회 이○○ 사무관 면담, 2017. 8. 4.)

“공정위도 과잉경품 제공에 대해 규제하고 있는데 통신 시장에서 과소비나 과열경쟁 등 ‘과잉’에 대해 규제하는 것은 당연하다. 또한 휴대폰 보조금 금지법은 법률적 정당성과 적합성을 가져 문제될 게 없었으며 통신 시장의 특수성을 감안해 유효경쟁이나 과소비 방지 등을 목적으로 보조금을 금지해 상당한 성과를 거두었다.”(당시 정보통신부 양○○ 통신이용제도과장 면담, 2017. 9. 22.)

정보통신부는 규제 일몰 연장이라는 최종 대안 확보를 위한 관련 정책 참여자들의 의견 수렴 및 설득과정에서 많은 어려움을 겪어야 했다.

참여정부가 들어서면서 정책과정에 시민단체의 참여가 늘어남에 따라 정통부 내부에서도 한정된 자원을 최대한 효과적으로 활용하기 위해 정책 결정 시스템의 참여자들을 설득하는 데 보다 많은 자원을 투입하였다. 정보통신부는 일몰 연장이라는 성과를 얻었지만 협상 및 설득 과정을 거치면서 보조금 일몰 시한은 단축되고, 보조금 지급 기준도 완화되었으며 보조금 수혜 대상자도 점차 확대되었다.

정보통신부의 단말기 보조금 규제 연장 추진은 공정거래위원회와의 지속적인 규제 권한 다툼에서 비롯되었다는 시각도 있지만 당시 상황에서의 보조금 금지 필요성에 대한 입장의 차이가 더 큰 결정요인이 되었다고 보는 것이 타당할 것이다. 당시 공정거래위원회는 단말기 보조금 지급 금지를 철폐하고, 이동통신요금 인가제도 가격상한제와 공시제로 대체해야 한다고 지속적으로 주장해 오고 있었다.

정보통신부는 각계의 다양한 의견수렴을 한 결과, 2005년 9월 단말기 보조금 금지정책의 유지가 계속 필요하다는 입장을 반영한 ‘단말기 보조

금 정책방향(안)'을 마련하여 관계 부처 및 정책 참여자와의 협의 시 기본 입장으로 활용하였다. 아울러 정보통신부는 전기통신사업법 개정안 입법예고에 앞서 '단말기 보조금 정책방향(안)'에 대해 관계 부처나 위원회를 방문하여 협조를 구하는 노력도 병행하였다. 또한 정보통신부는 여당 의원들 과도 전기통신사업법 개정방향에 대해 토론하고 설득하였으며, 여당 의원들에게 단말기 보조금 금지 취지를 포함한 의원입법의 발의도 강력히 요청하였다. 이어 정보통신부는 다양한 의견을 수렴하여 2005년 11월 전기통신사업법 개정 법률안을 입법예고하게 되었다.

입법예고를 하면서 정보통신부는 관계 부처와 협의를 했으나 공정거래위원회는 보조금 규제가 2006년 3월에 일몰되는 한시법이므로 규제를 철폐하는 것이 타당하다는 입장을 유지하였다. 이에 정보통신부는 보조금 규제를 통해 이용자 차별 방지, 통신요금 인하 및 설비투자 가능성, 유효경쟁 환경 미비 등을 심각히 고려해야 할 것이라고 공정거래위원회를 설득하였다.

재정경제부는 보조금 지급대상을 당초 3년 이상 가입자에서 2년 이상 가입자로 변경하고, 3년에 1회 지급할 수 있도록 한 규정도 2년에 1회 지급할 수 있도록 변경하며 규제 유효기간도 당초 3년에서 2년으로 1년을 단축하자는 의견을 제시하였다.

이러한 관계 부처 의견은 2005년 12월 경제부총리 주재로 11개 부처 장관들이 참석한 경제상황점검회의에서 재경부안을 중심으로 하는 단말기 보조금 관련 정부방침으로 조율되게 되었다.

이 과정에서 당초 정보통신부는 일몰규정을 3년간 연장할 것을 제시하는 등 정책 선도자로서 적극성을 보였다. 그러나 국회 상임위 법안심사소위원회에서 업계 반발 등 정치적 상황을 고려하여 최종 2년 연장으로 결정하였다. 국회는 당초 대안이 채택되도록 업계나 정치적 상황을 극복하려는 정책 선도자로서의 역할이 다소 미흡하였다.

정책변동 및 종결기에 있어서 정책 선도자 및 역할은 <표 15>와 같이 나타낼 수 있다.

<표 15> 정책변동 및 종결기에 있어서 정책 선도자 및 역할

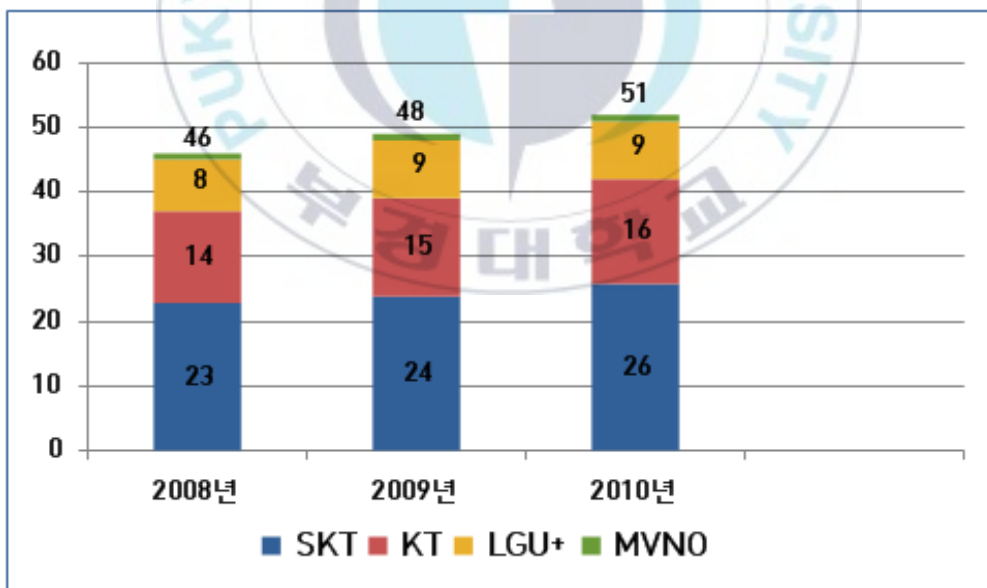
구 분	정책 선도자	역 할
정책변동 및 종결 (2008.3)	정보통신부	<ul style="list-style-type: none"> - 보조금 3년간 한시적 일몰규정 제정을 위한 전기통신사업법 개정안 마련('03.3) - '단말기 보조금 정책방향(안)'을 마련하여 관계 부처 및 정책 참여자와 협의시 기본입장으로 활용('05.9) - 여당의원들과 전기통신사업법 개정방향에 대해 토론 및 설득하고 단말기 보조금 금지 취지를 담은 의원입법 발의 요청('05.9) - 보조금 지급규제 연장을 위한 전기통신사업법 개정안 마련('05.10) 및 입법예고('05.11) - 보조금 지급 규제 연장에 반대 또는 이견을 보이는 관계 부처(공정위, 재정부 등)에 대한 협의 및 설득 작업 전개('05.11)

제3절 정책 재도입 : 단말기 보조금 차별지급 위법성 판 단기준 제정(2010.9)

1. 정책 문제의 흐름(problem stream)

1) 체계적 지표(systematic indicators)

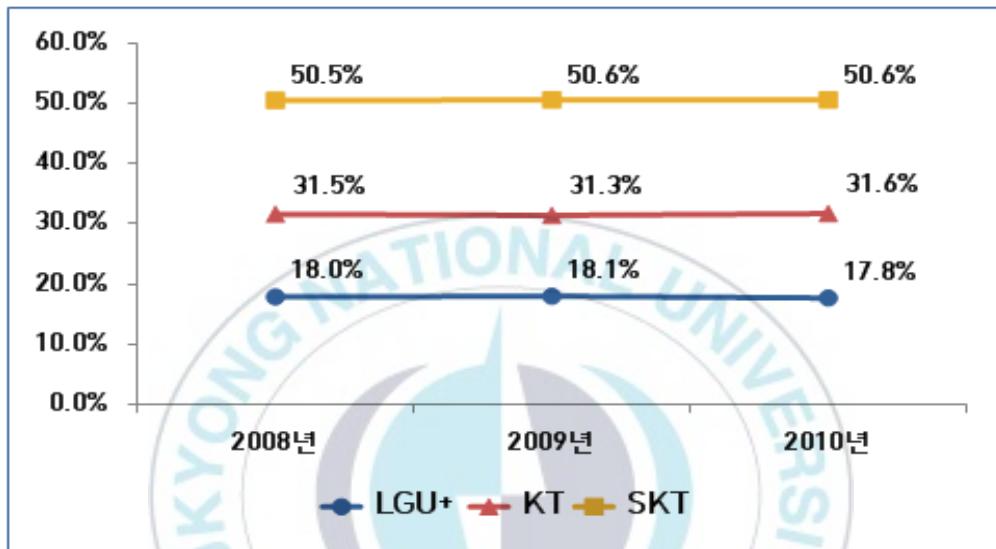
2008년 3월 전기통신사업법상 단말기 보조금 지급 금지 조항이 일몰됨에 따라 단말기 보조금 지급이 완전 자율화되었다. 이 시기의 이동통신 사업자별 가입자 수는 2008년 약 46백만 명 수준에서 2010년 약 51백만 명 수준으로 증가하여 당시 한국 전체 인구인 49백만 명을 상회하는 인원이 이동통신 서비스에 가입하게 되었다. <그림 16 참조>



<그림 16> '08~'10 이동통신 사업자별 가입자 수 추이(단위 : 백만 명)

(출처 : 과학기술정보통신부 홈페이지 자료를 재구성)

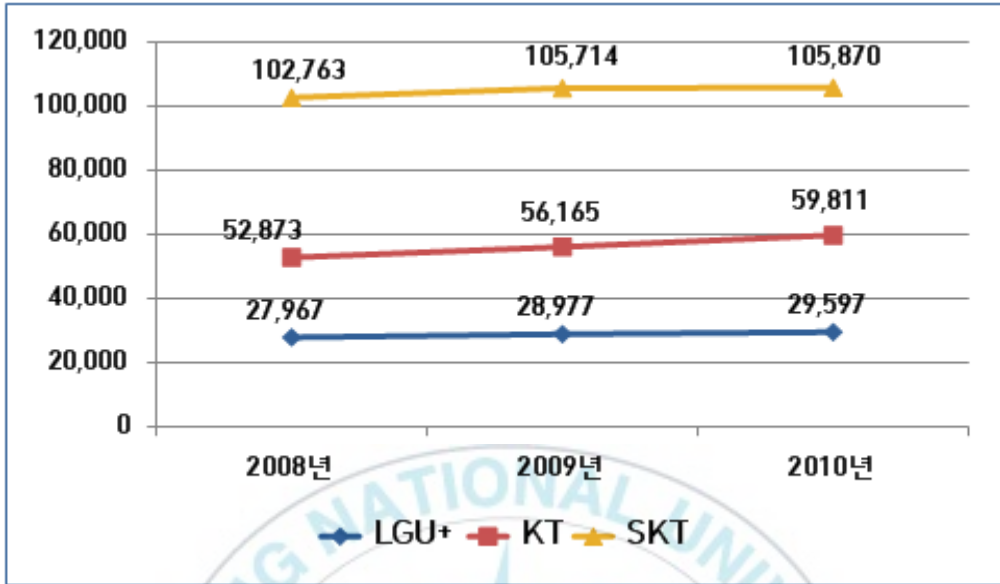
이동통신 사업자별 가입자 수 기준 점유율은 선발업체인 SKT가 2008년 50.5%이던 것이 2010년 50.6%로 거의 비슷한 수준을 보이고 있다. <그림 17 참조>



<그림 17> '08~'10 이동통신 사업자별 가입자 수 기준 점유율 추이
(출처 : 과학기술정보통신부 홈페이지, 각 사업자 IR자료)

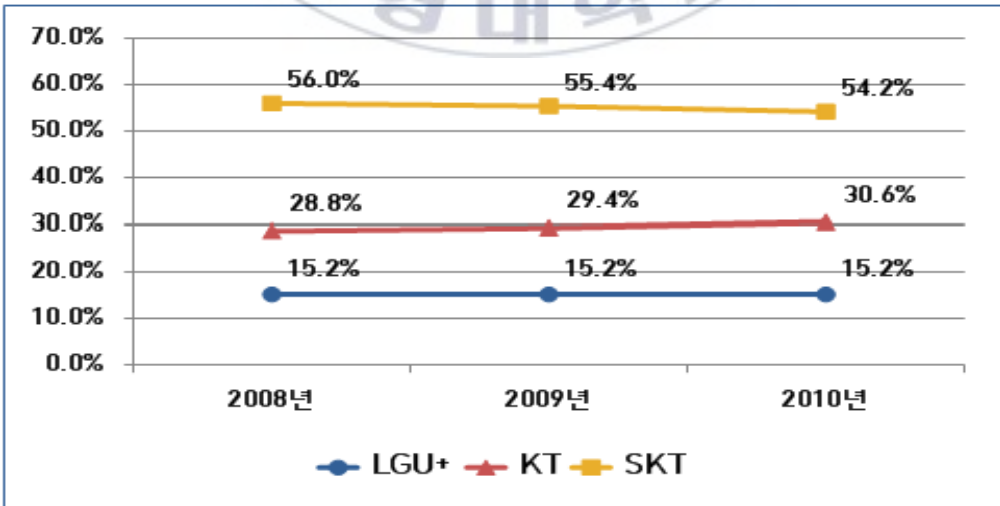
이동통신 사업자별 소매매출액 규모를 보면, SKT가 2008년 약 10조 3천억 원에서 2010년 약 10조 6천억 원으로 증가하였다. 반면 후발업체인 KT와 LGU+의 매출액 합계액은 2008년 약 8조 원에서 2010년 약 8조 9천억 원으로 늘어나게 되었다.

이 수치는 2000년부터 2007년까지의 기간에 비해 선발업체인 SKT의 매출액 증가폭이 매년 지속적으로 줄어드는 추세를 보여 선발업체의 독주가 점차 완화되는 경향을 보여주고 있다. <그림 18 참조>



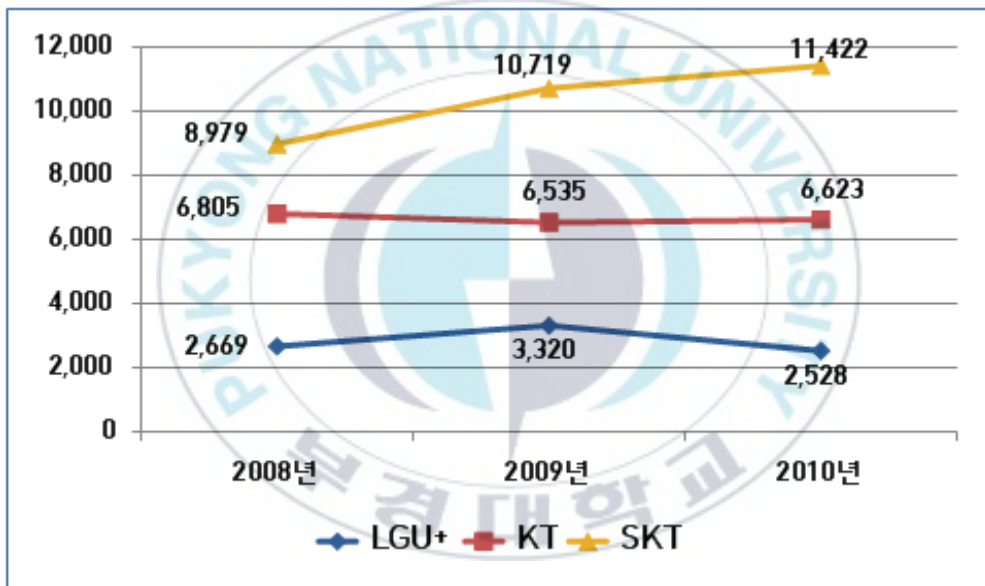
<그림 18> '08~'10 이동통신 사업자별 소매매출액 규모 추이(MVNO 포함, 단위: 억 원)
(출처: 각 사업자 영업보고서 및 IR자료)

이동통신 사업자별 소매매출액 기준 점유율을 보더라도 SKT가 2008년 56%에서 2010년 54.2%로 매년 하락세를 보이고 있다. <그림 19 참조>



<그림 19> '08~'10 이동통신 사업자별 소매매출액 기준 점유율 추이
 (출처 : 각 사업자 영업보고서 및 IR자료)

또한 이동통신 사업자들의 연도별 보조금 지급 규모 역시 2008년 SKT가 약 9천억 원이고, KT와 LGU+의 합계 규모가 약 9천 5백억 원이 되어 후발업체들의 보조금 지급 규모가 선발업체인 SKT보다 많아졌음을 알 수 있다. <그림 20 참조>

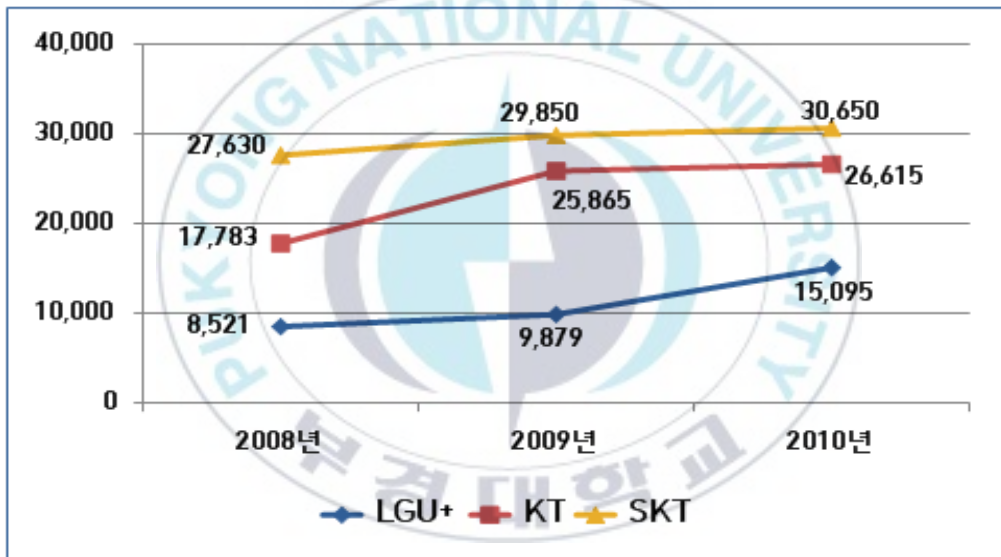


<그림 20> '08~'10 이동통신 사업자별 보조금 지급규모 추이(단위 : 억 원)
 (출처 : 김원식 2013: 58 재구성)

아울러 이동통신 사업자별 마케팅비 지출 규모를 살펴보면, 매년 이통 3사의 마케팅비는 증가하고 있는 추세이며 2008년에는 SKT 2조 7,630억 원, KT 1조 7,783억 원, LGU+ 8,521억 원으로 SKT의 마케팅비가 KT와 LGU+의 합계액(2조 6,304억 원) 보다 많은 것으로 나타났으나 2010년에

는 SKT 3조 650억 원, KT 2조 6,615억 원, LGU+ 1조 5,095억 원으로 SKT의 마케팅비가 KT와 LGU+의 합계액(4조 1,710억 원) 보다 적은 것으로 나타났다.

이 시기 선발사업자인 SKT는 시장에서의 안정적 위치를 확보하고 후발 사업자의 견제가 심한 상황에서 마케팅비 지출을 자제한 반면, KT와 LGU+는 시장점유율 경쟁에서 상대적 우위 확보를 위해 마케팅비 지출을 확대한 것을 알 수 있다. <그림 21 참조>



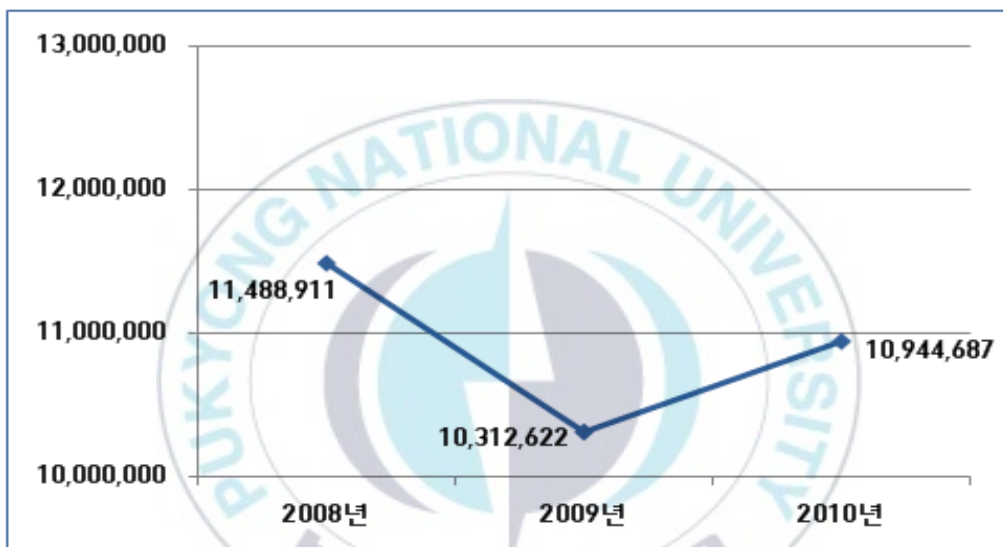
<그림 21> '08~'10 이동통신 사업자별 마케팅비 지출 규모 추이(단위 : 억 원)

<출처 : 방송통신위원회 제출자료(매체광고선전비 제외)>

이 시기의 연도별 이동전화 번호이동자 수를 보면, 2008년 1,150만여 명에서 2009년에는 1,000만여 명으로, 2010년에는 1,090만여 명으로 약간 감소하였다 다시 증가하는 추세를 보이고 있다.

2008년 번호이동 이용 고객이 크게 증가한 것은 단말기 보조금 지급

이 자율화됨에 따라 이동통신사들이 위약금 없이 단말기를 할부로 구입할 수 있는 상품을 출시하였기 때문이었다. 이어 2009년에는 이동통신사들이 번호이동보다는 010 신규가입으로 마케팅 타격을 바꾸면서 번호이동자 수가 감소하였다가 2010년 다시 보조금 지급 경쟁이 시작되면서 소폭 증가하게 되었다. <그림 22 참조>



<그림 22> '08~'10 이동전화 번호이동자 수 추이(단위 : 명)
(출처 : 과학기술정보통신부 홈페이지)

월평균 가계통신비는 2008년 133,513원에서 2010년 136,590원으로 2년간 2% 증가하여 정책변동 및 종결기와 마찬가지로 소폭 상승하는 추세를 보이고 있다. <그림 23 참조>



<그림 23> '08~'10 월평균 가계통신비 추이(단위 : 원)
 (출처 : 통계청 가계동향조사, 2인 이상 전체 도시근로자 기준)

한편, 이 시기 이동통신기술은 2007년 3월부터 KTF와 SK텔레콤이 전국 서비스를 시작한 3.5세대(HSDPA)였다. 이는 휴대전화를 통해 초고속으로 데이터를 전송하는 기술을 말하며, 3세대 이동통신인 광대역부호분할다중접속(WCDMA) 기술이 한 단계 발전한 것이다. 다운로드 속도가 14Mbps로 3세대인 WCDMA에 비해서는 5배 가량 빠르다. 3세대 WCDMA에서 발전된 기술이나 아직 4세대에는 도달하지 못해 Wibro와 함께 3.5세대 이동통신기술로 불린다. HSDPA는 시속 250km로 달리는 차안에서도 서비스가 가능하며, 다운 링크 속도는 하향 최대 14.4Mbps, 상향 2Mbps이다. HSDPA는 전 세계 어느 나라에서도 하나의 단말기로 음성, 영상, 메시징, 데이터 등을 국내에서처럼 사용할 수 있는 글로벌 로밍이 가능하다(네이버 지식백과 시사상식사전b).

이 시기의 지표 추이를 살펴보면, 이동통신 가입자 수는 2년간 500만 여명이 증가하였으며 선발사업자인 SKT의 점유율은 50%대로 정체상태를 나타내고 있고, 이동통신 사업자별 소매매출액 규모는 후발업체인 KT와

LGU+의 합계액이 소폭 상승하고 소매매출액 기준 점유율도 선발업체인 SKT가 하락세를 보이고 있다. 또한 연도별 보조금 지급 규모 역시 후발 업체인 KT와 LGU+의 합계 규모가 선발업체인 SKT보다 많아졌으며, 이동통신 사업자별 마케팅비 지출 규모도 후발업체인 KT와 LGU+의 합계액이 선발업체인 SKT보다 많아지고 있어 이통사의 보조금 출혈경쟁이 더욱 가열되고 있었다. 이에 따라 정책 당국의 규제 강화 필요성이 증대되고 있었음을 알 수 있다.

2) 주요 초점사건이나 위기(focusing events or crises)

단말기 보조금 규제가 폐지된 이후 이동통신 3사 간 단말기 할부지원 프로그램을 내세운 마케팅이 과열되고 있었다. 번호이동 가입자 수가 매월 100만 명을 넘을 정도였으며 이는 이동통신 3사의 경쟁적인 보조금 지급에 따른 마케팅 출혈경쟁 때문이었다. 결과적으로는 이들 간의 지나친 출혈경쟁으로 인해 수익성이 크게 악화되고 있었다.

2009년에 들어서면서 이동통신사들이 ‘번호이동제86)’ 고객과 ‘010 신규87)’ 고객을 확보하기 위해 막대한 보조금을 지급함에 따라 공짜폰을 넘어서 마이너스폰88)까지 등장하는 등 이동통신사 간 고객 확보 경쟁이 다시 전면전으로 확대되고 있었다. 이에 2010년 5월 방송통신위원회는 KT, SK텔레콤, LG텔레콤, SK브로드밴드 등 주요 통신사업자를 대상으로 마케팅비

86) 번호이동제는 현재 쓰고 있는 번호를 그대로 쓰면서 통신사를 변경하는 것을 말한다.

87) 010 신규는 기존 번호를 해지하고 새 통신사가 부여하는 번호를 쓰는 것을 말한다.

88) 마이너스폰은 고객이 돈을 내고 이동통신을 구입하는 것이 아니라 오히려 1~4만 원을 받고 가입하는 이동통신을 말한다. 예컨대, 이동통신사 대리점이나 TV홈쇼핑, 인터넷 쇼핑몰 등은 직접 현금을 주지 않고, 마이너스 금액 만큼의 액세서리(차량용 충전기, 블루투스, 스피커, 메모리 카드 등)를 주거나 가입비를 면제해 주기도 한다.

를 유·무선 각각 매출액 대비 22% 이내로 제한하는 내용의 ‘마케팅비 가이드라인’을 확정하여 발표하였다. 마케팅비에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 단말기 보조금인데 동 가이드라인을 적용하면 보조금 규모가 전체적으로 감소하여 이동통신 단말기의 실제 구입가격은 인상될 것으로 전망되었다.

2010년 9월 방송통신위원회는 상임위원회를 개최하여 각 이통사의 가입자 1명 당 지급할 수 있는 단말기 보조금을 27만 원으로 제한하는 내용의 ‘단말기 보조금 차별지급 위법성 판단 기준’을 의결하였다. 이는 2008년 3월 단말기 보조금을 제한하는 법 규정이 폐지된 뒤 2년 6개월여 만에 보조금 규제법이 행정지도로 사실상 부활한 것이었다.

이통사들의 과도한 보조금 지출을 통한 출혈경쟁 지속과 이에 따른 시장질서 혼란이라는 위기 상황은 정부로 하여금 보조금 규제 필요성을 더욱 부각시키는 계기가 되었다.

3) 기존 정책 및 프로그램 운영에 따른 피드백(feedback)

단말기 보조금 규제가 폐지된 후 이동통신 3사 간의 의무약정제⁸⁹⁾와 단말 할부 프로그램⁹⁰⁾을 내세운 마케팅이 과열되고 있었으며,⁹¹⁾ 보조금을 통한 출혈경쟁이 격화됨에 따라 이동통신사들의 수익성이 크게 악화되고 있었다. 또한 2009년에 이르러 이동통신사들이 번호이동 고객과 010신규 고객 확보를 위해 보조금 지급 경쟁을 하면서 마이너스폰까지 등장하였다.

89) 의무약정제는 고객이 이동통신기기 구입시 일정 기간 이동전화 서비스를 사용하는 조건으로 이용기간에 따라 차등적으로 이동통신기기 구입 금액의 일부를 보조금으로 지원해주는 제도이다.

90) 단말 할부 프로그램(equipment installment plan)이란 일반적으로 이용자가 보조금 지원 없이 단말기를 제값으로 구매하도록 하되 단말 대금을 일정한 기간(통상 24개월)에 걸쳐 할부금으로 분할 납부하게 하는 제도를 말한다(강인규, 2015: 13).

91) 보조금 지원 없이 단말 할부 프로그램을 운영하는 사업자의 경우 이용자가 보조금을 지원받아 단말을 구매하게 되면 단말 대금을 일시불로 지불하도록 요구하며 상대적으로 많은 보조금이 지원된다(강인규, 2015: 13 각주).

이에 방송통신위원회는 과열 양상을 빚고 있는 이동전화 시장에 대한 실태조사를 실시하였으며, 최시중 방송통신위원장은 국내 통신업계 CEO들에게 과열 마케팅 비용을 투자확대에 사용할 것을 촉구하는 등 이동사들의 보조금 과당경쟁에 대한 규제 강화를 추진하였다. 2009년 7월에는 이동통신 3사 CEO가 출혈마케팅을 중지하기로 합의하였으나 이후에도 이동통신 업계의 과열경쟁은 지속되고 있었다. 한편, 단말기 보조금 규제가 폐지된 2008년과 2009년에는 단말기 보조금 관련 당국의 과징금 부과 처분이 없었으나 사실상의 행정지도로 보조금 관련 규제가 부활된 2010년에는 통신사업자에 대하여 203억 원의 과징금이 부과되었다. 이는 단말 할부 프로그램과 번호이동성으로 인해 통신시장의 혼탁 양상이 지속되자 당국으로 하여금 보조금에 대한 규제 필요성을 부각시킨 것으로 보인다.

이에 2010년 5월 방송통신위원회는 KT, SK텔레콤, LG텔레콤, SK브로드밴드 등 주요 통신사업자를 대상으로 한 ‘마케팅비 가이드라인’을 확정, 발표하고 2010년 9월 ‘단말기 보조금 차별지급 위법성 판단기준’을 제정하였다.

2. 정치의 흐름(political stream)

1) 국가적 분위기

2008년 3월 이동통신사가 가입기간과 월 사용요금에 따라 4만~26만 원을 단말기 구입 비용으로 지원해 온 단말기 보조금 규제가 폐지된 후 2008년 4월부터 이동통신사들은 휴대전화 의무약정제를 실시하였다. 4월 SK텔레콤과 KTF가 이동통신 서비스 의무약정제와 단말기 할부지원 프로그램을 먼저 실시하였으며, 5월에 LG텔레콤도 의무약정제와 단말기 할부지원 프로그램을 실시하였다. 이에 대해 여론은 각 통신사들이 번호이동 및 신규고

객에 대해서는 무리한 마케팅 비용을 집행하면서도 기존 고객들을 위한 요금할인정책은 외면하고 있으며, 소비자 보호를 위한 안전망 없이 의무약정제를 제도입했다고 비난하였다. 또한 월 3만 원 이하 요금 사용자는 할인 대상에서 제외되므로 평균 통화자가 체감할 수 있는 혜택은 거의 없는 것과 마찬가지였기 때문에 이동통신 서비스 이용자들도 회의적인 반응을 보였다.

단말기 보조금 규제가 폐지된 이후 이동통신 3사 간 단말기 할부지원 프로그램을 내세운 마케팅이 과열되고 있었다. 번호이동 가입자 수가 매일 100만 명을 넘을 정도였으며 이는 이동통신 3사의 경쟁적인 보조금 지급에 따른 마케팅비 출혈경쟁 때문이었다. 그런데 이들이 지나친 출혈경쟁을 벌이면서 수익성이 크게 악화되고 있었다⁹²⁾. 이에 2008년 7월 말부터 KTF가 단말기 보조금을 평균 10만 원 가량 축소하였고, 이어 SK텔레콤과 LG텔레콤도 낮추게 되면서 단말기 보조금 규제 일몰을 앞두고 치열했던 보조금 경쟁이 완화되었다. 그러나 2009년에 접어들면서 이동통신사들이 막대한 보조금을 지급하며 고객 확보 경쟁을 벌이고 있었다.

한편, 이동통신요금이 너무 비싸다는 여론에 직면한 이동통신사들은 요금 인하를 위한 내부 검토에 착수하였다. 그러나 마지못해 요금 인하에 나선다는 분위기가 역력해 결국 생색내기에 그칠 것이라는 우려를 사고 있었으며, 소비자 단체들도 크게 기대하지 않는다는 반응을 보였다. 2009년 10월 방송통신위원회가 이동통신사 보조금에 이어 단말기 제조사들의 판매장려금에 대해서도 규제 검토에 착수하였으며, 이를 통해 휴대폰 판매 가격을 인하하고 제조업체들의 투자를 유도하기 위한 제도적 개선방안

92) SK텔레콤은 2008년 2분기에 매출 2조 9,313억 원에 영업이익 5,330억 원의 실적을 올렸다고 밝혔다. 그런데 매출은 전년 동기 대비 3.1% 증가한 반면, 영업이익은 19.5%나 감소하였다. 이는 의무약정제와 단말기 할부지원 프로그램제도 도입 등으로 마케팅 비용이 사상 최고치인 8,762억 원을 기록한 데 따른 것이며 다른 이동통신 업체도 사정은 비슷하다(매일경제, 2008.7.24.).

을 추진하기로 하였다. 방송통신위원회는 이동통신사 보조금에 대해 조사하면서 단말기 제조사들이 사업자에게 판매장려금 명목으로 지급하는 리베이트에 대해서도 조사를 실시하였다. 이를 바탕으로 제조사들의 장려금 지급이 적정한지 여부를 판단한 후 제도개선을 위한 법 개정까지 추진한다는 방침이었다. 하지만 이에 대해 장려금은 휴대폰을 자주 교체하는 일부 ‘메뚜기족’에게만 혜택이 집중될 뿐 대다수 일반 이용자들은 거의 혜택을 받지 못하고, 오히려 비싼 휴대폰만 사서 쓰는 결과를 초래한다는 여론이 많았다(서울경제, 2009.10.6.).

이와 더불어 2009년 12월 방송통신위원회는 통신업체들이 분기별로 마케팅 비용 세부 명세서를 제출하도록 하는 ‘전기통신사업 회계분리 기준 고시’ 개정안을 의결하였다. 이에 대해 통신업계는 방통위의 권한 남용이 도를 넘었다고 비판하고, 마케팅 비용 공개는 정부가 개별기업에 요구할 수 있는 수준을 넘어선 것이라고 주장하며 반대 입장을 노골화하였다. 그러나 일각에서는 과도한 보조금 지급으로 혼탁해진 시장을 바로잡는 수단이 필요하다는 점에서 긍정적인 조치라는 반응도 있었다(경향신문, 2009.12.24.).

방송통신위원회는 2010년 3월 무선인터넷과 관련된 주요 업체 최고 경영자들이 참석한 가운데 ‘무선인터넷 활성화를 위한 CEO간담회’를 개최하였다. 여기에서는 이동통신사들의 마케팅 비용을 장기적으로 총매출액의 20%로 제한하는 것을 골자로 하는 ‘마케팅비 준수 가이드라인’⁹³⁾을 업계 공동으로 만들고, 이를 위반하면 과징금 부과⁹⁴⁾, 영업정지 처분 등 강력한 제

93) 마케팅비 총액과 관련해서는 미국, 일본 등 해외 사업자의 마케팅 비용을 고려하여 유무선 분야를 구분하여 각각 매출액 대비 약 20% 수준을 가이드라인으로 하되 2010년에는 스마트폰 등 국내 단말기 시장 활성화, 판매점·영업점 종사자의 고용문제 등을 고려하여 22%로 하기로 하였다(방송통신위원회 보도자료, 2010.3.5.).

94) 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 제3조에 제시된 과징금 부과 상한액은 보조금 과다 지급의 경우 매출액의 1% 또는 8억원이다(방송통신위원회 고시 제2015-25호).

재를 가하기로 하였다. SK텔레콤, KT, LG텔레콤 등 이동통신 3사도 과도한 수준의 단말기 보조금과 상품 및 현금 등을 경품으로 제공하는 행위를 근절한다는 내용의 '통신 시장 건전 경쟁환경 조성을 위한 공동선언문'을 채택하였다. 이에 대해 이동통신 업계에서는 마케팅비를 매출액의 20%로 줄이라는 가이드라인을 일괄 적용하는 것은 형평성을 잃은 조치라는 주장을 제기하였다. 일부 여론도 마케팅 등 업계가 경영전략 차원에서 결정해야 할 사안을 일괄 규제하고 영업정지 등 행정수단을 동원하는 것은 시대착오적 행정편의주의라 지적하였다. 관련 전문가들도 이동통신사들의 마케팅 경쟁이 지나친 면은 있지만 이를 행정적으로 강제한다는 것이 과연 옳은 것인가는 다시 생각해 볼 문제라는 입장이었다(국민일보, 2010.3.5.).

이동통신 업체들에 대한 방송통신위원회의 연간 마케팅비용 규제조치에도 불구하고, 국내 스마트폰 시장의 빠른 성장세가 지속된 것으로 나타났다. 이는 강력한 스마트폰들이 잇따라 출시되면서 소비자들의 급증하는 스마트폰 수요와 함께 이동통신 3사의 치열한 보조금 경쟁도 한 몫을 한 것으로 보인다. 이동통신사들은 마케팅 비용 가이드라인 발표 후 일반 이동통신에 대한 보조금을 대폭 줄이고 스마트폰에 보조금을 집중하는 전략을 실시해 왔다(서울경제, 2010.6.2.).

2) 정권 교체

제17대 대통령 선거(2007.12.19.)에서 한나라당 이명박 후보가 대통령에 당선되어 2008년 보수 성향의 정권이 출범하였으며 한나라당이 집권 여당이 되었다. 2008년 통신업계의 화두 가운데 하나가 요금 인하였다. 새로 출범한 이명박 정부가 가계비 지출을 줄이겠다는 명분으로 통신요금 20% 인하와 통신업체 간 경쟁 촉진을 공약으로 내걸었기 때문이었다. 통신업계 중에서도 이동통신은 통신비에서 차지하는 비중이 크기 때문에

가장 많은 역할이 주어졌다.

이명박 정부시절 와이브로 활성화와 통신시장 재편을 통한 요금인하를 목적으로 정부가 제4 이동통신 사업자에게 2.5GHz 주파수 대역 와이브로 사업권을 제공하기로 결정한 바 있다. 이후 3년에 걸쳐 KMI(한국모바일 인터넷), IST(인터넷스페이스타임) 등의 중소 컨소시엄이 도전장을 던졌지만 결국 정부의 까다로운 제시기준을 충족하지 못하였다. 이 과정에서 ‘특혜설’ 등 컨소시엄 모집 과정에서의 온갖 잡음으로 ‘제4 이동통신 무용론’까지 제기되었다. 제4 이동통신 선정 작업이 실패한 결정적 이유는 국내 대기업과 대자본이 참여하지 않았기 때문이다. 이동통신 시장의 포화와 더불어 와이브로 기술 전망까지 불투명한 상황에서 대기업들이 통신 시장 진출을 꺼려했으며 결국 불안한 재무구조와 자본 조달에 대한 의구심으로 인하여 사업자 선정은 불가능하였다(머니투데이, 2013.9.12.).

결국 이명박 정부의 핵심공약인 통신요금 20%인하는 무산되었으며, 제4 이통사 선정을 통한 통신사 간 경쟁촉진도 실패하고 말았다.

업계에서는 통신요금 인하를 통해 국민의 부담을 줄이겠다는 의도는 이해하겠지만 그 방법론에 대해서는 타율적인 인하보다는 경쟁지향적 상품 출시가 그 해법이라는 입장이었다(내일신문, 2008.9.24.).

3) 압력단체의 활동

2008년 3월 이명박 정부 들어 가계통신비 절감 차원에서 소비자와 정부의 요구에 부응하여 이통업계에서는 다양한 경쟁지향적 요금상품을 출시하였다. 통화료 할인에서 시작된 경쟁은 가족할인, 결합상품 등 기본료를 할인해주는 상품이 대거 출시되면서 본격적인 경쟁을 하고 있는 가운데 하반기 들어서 일부 시민단체와 정치권에서는 과거와 같은 정부 주도의 요금 인하를 요구하였다(내일신문, 2008.9.24.).

2009년 1월에는 KT가 KTF와 합병을 결정하고 방송통신위원회에 합병인가 신청을 내는 등 속전속결로 나서자 SKT와 LGT가 공개적으로 합병저지를 위한 연합전선을 펴며 맞섰다. 또한 케이블TV방송협회도 KT-KTF 합병 시 전주, 관로 등 통신 시장 필수 기반설비와 유선시장 독점의 거대통신사 출현은 공정경쟁 환경을 급격히 저해할 것이라며 반대하였다(한겨레, 2009.1.22.).

2009년 7월에는 방송통신위원회가 이동 3사에 출혈마케팅 즉각 중지, 선불요금제 활성화, 보조금 대신 통화료 인하 등 다양한 통신요금 할인방안을 요구한데 대해 녹색소비자연대는 기본료 및 통화료 할인이라는 정공법을 놔두고 왜 복잡하고 실현 가능성이 희박한 다른 방안을 찾는지 모르겠다며 비판하였다(서울신문, 2009.7.2.).

2009년 8월에는 방송통신위원회가 ‘이동통신요금 현황 및 향후 정책방안’ 세미나에서 휴대전화 단말기 보조금을 안 받는 대신 요금을 내린 새로운 요금제를 출시할 계획을 밝히자 녹색소비자연대는 요금인하는 요금을 직접 내리면 되지 별도의 방안은 필요없다고 주장했으며, 소비자시민모임은 업체가 할인했다고 주장하지만 요금이 인하된 것은 아니라고 비판하였다(국민일보, 2009.8.20.).

2009년 12월에는 방송통신위원회가 전체회의를 열어 통신업체들이 분기별로 마케팅 비용 세부명세서를 제출하도록 하는 ‘전기통신사업 회계분리 기준 고시’ 개정안을 의결하자 통신업계에서는 정부가 기업의 고유 영역인 영업활동까지 손을 뻗치고 있다며 반발하였다(경향신문, 2009.12.24.).

정책 재도입기에 있어서 정치적 흐름은 <표 16>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 16> 정책 재도입기에 있어서 정치적 흐름

구분	주요 사건 및 이슈	주요 참여자
정책 제도입 (2010.9)	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 경쟁지향적 요금 상품 출시 (이통업계, '08.3) - 이통 3사 의무약정제 도입에 대한 비난 여론 비등('08.4~5) - 정부주도 통신요금 인하 촉구(정치권 및 시민단체, '08.하반기) - 단말기 제조사 판매장려금 규제 검토 및 리베이트 조사 착수(방통위, '09.10) - 방통위의 '전기통신사업 회계분리기준 고시' 개정안에 대한 통신업계의 노골적 반발('09.12) 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부(방통위, 공정위 등) - 이동통신사 - 단말기 제조사 - 시민단체 - 관련 전문가

3. 정책 대안의 흐름(policy stream)

1) 방송통신위원회의 대안

2008년 9월 SK텔레콤은 번호이동제도가 시간이 지나면서 긍정적인 역할은 하지 못하고 오히려 보조금 시장만 부추기고 있으므로 이동전화 번호이동제도를 보완해야 한다고 주장하였다. 이에 대해 KTF와 LG텔레콤은 번호이동성 제도의 도입으로 사업자를 선택할 수 있어 소비자들의 편익이 커졌으며, 통신서비스 품질 향상에도 긍정적인 역할을 했으므로 일부 부작용에도 불구하고 현재 제도의 기본적인 틀은 반드시 유지해야 한다고 주장하였다. 이와 관련하여 방송통신위원회는 통신사업자 간 이견 조정을 거쳐 번호이동성 제도를 보완할 수 있다는 입장을 보였다(내일신문, 2008.9.30).

한편, 이동통신 시장의 과당경쟁이 지속되자 방송통신위원회는 2009년 6월 과열양상을 빚고 있는 이동전화 시장에서 일부 가입자에게 지나치게 고액의 휴대폰 보조금을 지급해 이용자를 부당하게 차별하는 일이 없는지에

대한 실태조사를 실시하였다(파이낸셜뉴스, 2009.6.4.). 이에 대해 업계에서는 방송통신위원회가 조사에 착수한다는 발표만으로도 과열경쟁을 냉각시킬 수 있는 계기가 마련될 것으로 전망하였다.

아울러 방송통신위원회는 이동전화 의무약정제 시행에 있어 고지절차 미흡 등의 문제가 발생하고 있음을 지적하고, 이용자 피해 예방을 위해 이동전화 의무약정제 관련 실태점검을 실시하였다. 이를 토대로 2009년 6월 ‘이동전화 의무약정제 가이드라인’을 마련하였다. 그 주요 내용은 이용계약서 작성 시 고지절차 이행 철저, 가입 사실 SMS 고지 대상 사업자 확대, 의무약정 관련 기본정보 제공을 위한 사업자 홈페이지 개선 등이었다.

통신산업의 전반적인 투자가 저조한 데다 소모적 마케팅 경쟁만 가열되고 있는 상황에서 2009년 7월 최시중 방송통신위원장은 국내 6대 통신업체 CEO들을 만나 과열마케팅 자제와 투자 확대를 주문하였다. 이에 대해 통신업체 최고경영자들은 하반기에 투자를 강화하고 과도한 마케팅 경쟁을 지양하는 한편 저렴한 다양한 상품 출시를 적극 검토하겠다는 의견을 표명하였다(문화일보, 2009.7.1.).

2009년 7월부터 과열 경쟁의 가늠자 격인 공짜폰이 사라질 것으로 예상되었으나 시장에서는 여전히 횡행하고 있었다. 이에 방송통신위원회는 2009년 8월 열린 ‘이동통신요금 현황 및 향후 정책 방안’ 세미나에서 단말기 보조금을 받지 않는 대신 요금을 인하한 새로운 요금제를 출시하겠다고 발표하였다⁹⁵⁾. 이는 한국의 이동통신요금이 비싸다는 연구결과와 이에 따른 소비자 불만을 불식시키기 위해 이동통신사들의 출혈경쟁을 유발하는 단말기 보조금 경쟁을 향후 통신요금 인하 경쟁으로 전환하려는 것이었다. 이에 대해 소비자단체들은 직접적 요금 인하 외에 별도의 방안은

95) 이는 보조금 경쟁보다 통신서비스 요금 경쟁이 더 우월하다는 입장인 것으로 보인다.

필요없다고 주장하였으며, 이동통신사는 이동전화 요금 규제를 시장에 맡기는 것이 추세이므로 정부가 개입하는 것은 바람직하지 않다고 비판하였다(국민일보, 2009.8.20.).

2009년 9월 정부는 이동통신요금 인하에 소극적인 이동통신사들을 압박하는 수단으로 강력한 행정지도를 펼치기로 하였다. 즉 방송통신위원회는 요금변경 명령권을 부활하거나 요금인가제에 따른 거부권을 행사하기보다는 통신사들에 대한 행정지도를 통해 정책목표를 달성할 계획을 추진하기로 하였다. 이를 위해 통신비 20% 절감과 서민 가계지출 경감이라는 정책목표에 맞추어 단기적으로는 단말기 보조금 지급의 억제와 선불요금제 도입 등을 통해 요금 인하를 달성하기로 하고 다양한 행정지도 방안을 모색하기로 하였다(서울신문, 2009.9.7.).

2009년 12월 방송통신위원회는 전체 회의를 열어 통신업체들이 분기별 마케팅 비용 세부명세서를 제출하도록 하는 「전기통신사업 회계분리 기준 고시」 개정안을 의결하였다. 종전까지는 영업보고서에서 마케팅 비용 총액만 공개해왔으나 고시 개정으로 각종 보조금과 광고선전비 사용내역도 제출해야 했다. 이 중 보조금의 경우 통신사가 일선 대리점에 직접 지원하는 금액과 대리점 차원에서 사용하는 판매촉진비, 단말기 제조사가 제공하는 단말기 보조금을 별도로 구분해서 제출하도록 하였다(경향신문, 2009.12.24.).

2010년 3월 이동통신 3사 최고경영자들이 마케팅비를 줄여 연구개발 투자에 사용기로 합의한 것에 따른 후속조치로서, 방송통신위원회는 2010년 5월 ‘마케팅비 가이드라인’을 제정, 발표하였다. 아울러 통신사들이 가이드라인을 지키도록 분기별 마케팅비 집행 실적을 공표하기로 하였으며 실태를 점검한 뒤 필요한 경우 대대적인 조사를 실시, 불법 마케팅을 벌인 사업자에 엄정 대응할 계획이었다. 이에 대해 당초 스마트폰과 IPTV 등 활성화

가 필요한 분야의 마케팅비를 제한하지 말 것과 유·무선을 통합한 규제를 요구한 KT는 마케팅비 절감 취지에는 동의하지만 이번 가이드라인 내용에는 합의한 바 없다며 반발하였다(국민일보, 2010.5.13.).

또한 방송통신위원회는 2010년 9월 높은 휴대폰 출고가격이 제조사들의 장려금⁹⁶⁾과 관련이 있다고 보고 출고가 정상화 차원에서 국내 휴대폰 제조사들이 이동통신사 대리점에 제공하는 판매 장려금 규제를 추진하겠다고 발표하였다. 아울러 2010년 9월 방송통신위원회는 상임위원회를 열어 ‘단말기 보조금 차별지급 위법성 판단 기준’을 제정하였다.

“그동안 이통 3사가 서비스 경쟁이나 요금할인을 통한 이용자 편익 증대보다는 시장점유율 등에 변화를 전혀 주지 못하면서도 마케팅비를 과도하게 지출하고 결국 그것이 원가로 반영되어 요금 수준을 인하하는 데 걸림돌이 되어 왔다. 당시 규제를 통해 단말기 보조금이 많이 감소하게 되면 결국 요금할인 경쟁으로 나아가게 되어 장기적으로 이용자 편익이 크게 증대될 것으로 판단하였다.”(당시 방송통신위원회 최○○ 이용자보호국장 면담, 2017. 9. 15.)

2) 정치권 및 시민단체의 대안

2008년 하반기 들어서도 일부 시민단체와 정치권에서는 과거와 같은 정부 주도의 요금 인하를 요구하였다. 이에 대해 이동통신 업계는 다양한 요금제와 결합상품을 통한 경쟁이 소비자 혜택을 높이는 유일한 방법이라고 주장하고, 요금을 인하할 여력은 없다며 반발하였다.

3) 이동통신사의 대안

96) 삼성전자, LG전자, 팬택 등 휴대폰 제조사들은 이동통신사에 단말기를 공급할 때 판매장려금 명목으로 휴대폰 한 대당 약 10만~30만 원 정도의 리베이트를 지급하였다. 이는 휴대폰 종류와 휴대폰의 라이프사이클, 요금제에 따라 달랐는데 일반적으로 제품 출시 초기와 출시 5~6개월 후 재고 물량을 줄이기 위해 주로 많이 지급되었다.

이동통신 사업자들은 2008년 3월 보조금 금지 규제가 해제되면서 경쟁적으로 보조금 출혈경쟁을 시작하고 이동전화 의무약정제 도입 경쟁을 벌였다. 2008년 4월 SK텔레콤과 KTF가 의무약정제를 먼저 시행하였고, 이어 5월부터 LG텔레콤도 시행하게 되었다. 이러한 이동통신사들의 보조금 과당 경쟁으로 인해 2008년 하반기 이후 수익성이 크게 악화하였다. 이에 따라 2009년 7월 SK텔레콤, KT, LG텔레콤 등 이동통신 3사 대표가 과열 마케팅을 중단하기로 합의하였으나 여론과 소비자 단체들은 이에 대해 냉담한 반응을 보였다. 이동통신 3사 최고경영자들의 전격 합의에도 불구하고 이동통신 업계의 과열 경쟁은 좀처럼 완화되지 않고 계속 이어졌다. 2009년 9월 방송통신위원회가 이동통신요금 인하에 소극적인 이동통신사에 대해 강력한 행정지도를 예고하였으나 이동통신 업계는 정부의 연례행사라며 큰 의미를 부여하지 않았다. SK텔레콤과 KT, LG텔레콤은 여론의 압박과 정부의 요구에 따라 새로운 요금제에 대한 내부 검토에 착수했으나 서로 눈치를 보면서 소극적인 태도를 보였다.

2010년 9월 방송통신위원회가 휴대폰 제조사들이 이동통신사 대리점에 제공하는 판매 장려금 규제를 추진하겠다고 발표하자 삼성전자, LG전자, 팬택 등 국내 단말기 제조사들은 판매 장려금은 정당한 마케팅비의 일환으로 오히려 출고가 인하보다는 휴대폰 구매 가격 인상이라는 부작용만 낳을 것이라고 주장하며 크게 반발하였다. 이에 대해 SK텔레콤과 KT, LG유플러스 등 이동통신 사업자들 사이에서는 의견이 엇갈리고 있었다. SK텔레콤은 법적근거가 미약하고 불합리한 조치라는 입장인 반면, LG유플러스는 마케팅비 제한이라는 원칙이 훼손되지 않는 범위 내에서 시장 안정화를 위해 필요하다는 입장이었다. 아이폰을 판매하고 있던 KT는 적절한 규제라는 입장이었다(헤럴드경제, 2010.9.14.).

정책 재도입기에 있어서 정책 대안의 흐름은 <표 17>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 17> 정책 재도입기에 있어서 정책 대안의 흐름

구분	주요 참여자 (행위자)	정책대안 및 입장	기대효과 및 비판
정책 재도입 [2010.9]	방송통신 위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 이동통신사 과당경쟁 실태조사 실시('09.6) - '이동전화 의무약정제 가이드라인' 마련('09.6) - 이동통신사 과열 마케팅 자제와 투자확대 촉구('09.7) - 단말기 보조금 대신 할인요금제 도입 발표('09.8) - 이동통신요금 인하 행정지도 추진('09.9) - 이동통신사 보조금 및 광고선전비 사용 내역 제출 의무화('09.12) - '통신사 마케팅비 가이드라인' 제정, 발표('10.5) - 단말기 제조사의 판매장려금 규제 추진 발표('10.9) - '단말기 보조금 차별지급 위법성 판단기준' 제정('10.9) - 단말기 보조금 상한선 27만 원으로 제한 	<ul style="list-style-type: none"> - 과당경쟁을 냉각시키는 계기 - 이용자 피해 예방 효과 - 소비자 후생증가 및 시장안정화에 기여 - 보조금 대신 통신요금 인하 유도/요금 규제에 정부개입은 바람직하지 않다는 비판 - 정부의 연례행사라는 비판 - 이동통신사는 정부가 기업의 고유영역인 영업활동까지 손을 뻗치고 있다며 반발 - 보조금 규모가 줄어 단말기 구입가격 인상 전망/일부 사안에 대해 사업자간 이견 존재 - 판매장려금은 정당한 마케팅비의 일환이라는 비판 - 단말기 구입 비용 부담 증가 가능성 우려/입법 절차 없이 보조금 규제 부활시켰다는 비판
	정치권 및 시민단체	<ul style="list-style-type: none"> - 정부주도 통신요금 인하 요구('08.9) 	<ul style="list-style-type: none"> - 이동통신 업계는 다양한 요금제와 결합상품을 통한 경쟁이 소비자 혜택을 높이는 유일한 방법이라 주장하고 요금 인하 여력 없다며 반발
	이동통신사	<ul style="list-style-type: none"> - 이동전화 의무약정제 도입('08.4~5) - 과열 마케팅 중단 합의('09.7) 	<ul style="list-style-type: none"> - 소비자의 통신사 선택권을 제한한다는 비판 - 이동통신사들이 서비스 가격 등 본원적 경쟁 보다 판촉에 매달리는 악순환 약화

구분	주요 참여자 (행위자)	정책대안 및 입장		기대효과 및 비판
		선발(SKT)	이동전화 번호이동성 제도 보완 필요성 주 장('08.9)	- 번호이동제도가 보조금시장 만 부추기고 있다는 지적에 따름
		후발(KTF, LGT)	번호이동성 제도 기본 틀 만드시 유지해야 한다는 입장('08.9)	- 보조금 경쟁은 시장이 포화 된 탓이라는 지적에 따름

4. 흐름의 결합(joining the streams)과 정책의 창(policy window)

2008년 3월 이동통신사가 가입기간과 월 사용요금에 따라 4만~26만 원을 단말기 구입 비용으로 지원해 온 기존 단말기 보조금 규제가 전기통신사업법 일몰규정의 기한 도래로 규제 자체가 폐지되고 보조금 지급이 완전 자율화 되게 되었다.

보조금 지급 규제가 전면 폐지되면서 통신서비스와 관련하여 또 다른 사회적 이슈이자 당시 통신업계의 시급한 현안 가운데 하나가 통신요금 인하였다. 새로 출범한 이명박 정부가 가계비 지출을 절감하겠다는 명분으로 통신요금 인하를 대선공약으로 내걸었기 때문이었다. 구체적인 정책 대안으로 이명박 정부 초기 인수위원회에서 통신서비스 요금 인하 및 통신요금 인가제 폐지 등을 포함하는 '통신서비스 요금 인하안'을 2008년 2월 발표하였다.

이러한 소비자와 정부의 요구에 따라 이동통신 업계에서도 경쟁지향적인 다양한 요금 상품을 출시하였다. 통화료 할인에서 시작된 경쟁은 기본료 할인 상품을 내놓으면서 더욱 치열해졌다.

2009년에 들어서자 KT와 KTF의 합병을 둘러싼 찬반 공방으로 통신 업계가 전면전에 돌입하는 양상을 보였다. KT가 합병을 결정하고 방송통신 위원회에 합병인가 신청을 내는 등 신속히 절차를 진행하자 SKT와 LGT가

공개적으로 합병저지를 위한 연합전선을 펼치며 맞섰다.

경쟁제한성을 판단하는 공정거래위원회는 계열사 간 기업결합은 문제가 없다는 기존 원칙을 확인하면서도 합병이 시장에 미칠 영향에 대한 다각적 검토에 들어갔다. 아울러 공정거래위원회는 2009년 2월 KT-KTF합병 관련 토론회를 열고, KT와 SK텔레콤, 종합유선방송사업자(OS) 등 경쟁사들의 의견을 청취하였다. 이 자리에서 유선필수설비 제공 거부, 결합상품 판매, 유·무선 공통비 상호보조, 유·무선 통합 망내 할인, 고객정보 및 판매망 공동활용 등 그간 제기되었던 주요 쟁점사항들에 대한 업체들 간 입장이 첨예하게 대립하였다.

방송통신위원회는 사업자, 전문가 자문단 등의 의견수렴 절차를 거쳐 2009년 3월 중순 KT와 KTF의 합병을 승인하게 되었다.

이러한 가운데 휴대전화 고객확보 경쟁이 재점화되어 이동통신 3사가 막대한 보조금을 지급하자 방송통신위원회는 2009년 6월 과열양상을 빚고 있는 이동전화 시장에 대한 실태조사를 벌였다.

한편, 2009년 7월 최시중 방송통신위원장과 6대 통신업체 최고경영자들과의 간담회에서 CEO들은 과열마케팅을 자제하기로 전격 합의했음에도 불구하고 이동통신 업계의 과열경쟁은 지속되고 있었다.

이에 방송통신위원회는 이동통신사들의 출혈경쟁을 유발하는 휴대전화 단말기 보조금을 통신요금 경쟁으로 전환하기로 하였다. 통신요금 20% 절감과 서민 가계지출 경감이라는 정책목표에 따라 단기적으로는 단말기 보조금 지급 억제와 선불요금제 도입 등을 통해 요금 인하를 달성하기로 하고 다양한 행정지도 방안을 모색하였다. 아울러 이동통신사 보조금에 이어 단말기 제조사들의 판매장려금에 대해서도 실태조사와 규제검토에 착수하였다.

또한 2009년 12월 통신업체들이 분기별로 마케팅 비용 세부 명세서를

제출하도록 하는 「전기통신사업 회계분리 기준 고시」 개정안을 의결하여 이동통신사의 보조금 내역 제출을 의무화하였다.

그리고 2010년 5월 방송통신위원회는 과도한 마케팅 비용 때문에 질적 경쟁이 어렵다고 보고 통신사 마케팅비를 유·무선 각각 매출액 대비 22% 이내로 제한하는 내용의 ‘마케팅비 가이드라인’을 제정하여 발표하였다. 이어 2010년 9월에는 단말기 보조금 지급한도를 27만원으로 제한하는 내용의 ‘단말기 보조금 차별지급 위법성 판단 기준’을 제정하였다.

이 시기 이전까지의 기존 정책 문제의 흐름은 단말기 보조금 규제에 초점이 있었다. 반면 이 시기에 새로운 이명박 정부가 들어서면서 단말기 보조금 규제를 폐지하게 되면서 통신서비스 관련 정책의 초점이 통신요금 인하를 통한 가계통신비 절감으로 정책 문제의 흐름이 변화되었다. 소비자나 시민단체, 이동통신 업계, 정부 등 거의 모든 정책 참여자가 통신요금 인하라는 정책방향에 원칙적으로 합의가 되어 있는 상태가 되었다.

이러한 통신요금 인하로 초점이 맞춰진 정책 문제의 흐름이 구체적인 방법론에 있어서 정책 참여자들마다 이해관계나 여건에 따라 미묘한 차이를 보이는 정치적 흐름을 나타내고 있었다. 구체적으로, 소비자나 시민단체, 학계 등에서는 통신요금 인하를 주장하면서 정부주도의 강력한 정책 추진을 요구하였다. 반면 이동통신 업계는 정부주도방식이 아니라 업계 간 다양한 요금제 상품 출시 등 자율경쟁을 통한 통신요금 인하만이 유일한 방법이라고 반박하였다. 이에 정부는 이동통신 업계의 마케팅비 가이드라인 제정 등 과열마케팅을 자제시키거나 할인요금제 도입방안 발표 등 이동업계의 주장과 소비자나 시민단체 주장을 중간에서 조정하는 역할을 수행하는 모습을 보였다.

결국 정책 문제 해결의 당위성이 정책 참여자들의 정치적 이해관계나 흐름 속에서 각자의 정책 대안을 생산하게 되어 세 흐름이 단말기 보조금 규

제와 통신요금 인하라는 국면으로 결합되게 되었다.

기존 통신서비스와 관련하여 줄곧 통신요금 인하라는 사회적 여론과 지표가 제시되고 있었다. 이에 이명박 후보의 통신요금 20% 절감 대선 공약의 후속조치로 인수위에서 ‘통신서비스 요금 인하안’을 2008년 2월 발표하게 되었다. 이는 정책기조나 정책 문제의 흐름이 통신요금 인하로 옮겨지는 계기가 되었다. 또한 2008년 3월 전기통신사업법 개정안 일몰 규정의 기한 도래로 인해 보조금 규제가 전면 폐지되었으나 이동통신사 간 보조금 지급 경쟁이 끊임없이 전개되고 통신요금 인하 주장이 대두되면서 정책 문제의 창이 열렸다.

이 시기에 기존 소비자나 시민단체, 학계 그리고 정치권의 정부주도 통신요금 인하와 단말기 보조금 과열 경쟁 해소 주장, 이통업계의 시장 경쟁체제에 따른 보조금 지급과 통신요금 자율적 인하 주장, 양쪽 주장을 조정하는 정부의 입장 등 정책 참여자 간 이해관계나 정치적 고려에 따른 정치적 상황이 이명박 정부의 단말기 보조금 재규제와 통신요금 인하로 정책방향 전환을 가져오게 하는 정치의 창을 열었다.

따라서 정책 문제의 창과 정치의 창을 통해 단말기 보조금에 대한 상한선을 설정함으로써 보조금 규제법을 사실상 부활시키고 통신요금 인하로 정책방향을 변경하게 하는 기제가 되었다고 분석할 수 있다.

5. 정책 선도자(policy entrepreneurs)

2008년 3월 단말기 보조금 규제가 폐지되고 보조금 지급이 완전 자율화되자 이동통신 3사의 경쟁적인 보조금 지급에 따른 과도한 마케팅비 출혈경쟁으로 인해 각 이동통신사의 수익성이 크게 악화되고 있었다. 이통 3사는 시장 포화에 따른 자사 시장점유율 하락 방어를 위하여 신규 고객 확보 및 기존 고객 유지를 위하여 보조금 지급 경쟁을 통한 사활을 건 마케팅을 전개

하였다. 2009년에 접어들자 이동통신사들이 번호이동제 고객과 010 신규 고객을 확보하기 위해 막대한 보조금을 지급하면서 의무약정제를 도입하는 등 고객 확보 경쟁이 다시 격렬하게 전개되었다. 이동사들은 의무약정제 도입으로 비용 대비 효율을 높일 수 있다고 판단하였다. 이에 방송통신위원회는 2009년 6월 이동통신사들의 일부 가입자에 대한 고액 보조금 지급을 통한 이용자 차별 여부에 대한 실태조사를 실시하는 한편, 이동전화 의무약정제 관련 이용자 피해 예방을 위하여 ‘이동전화 의무약정제 가이드라인’을 마련하였다.

시장 경쟁이 격화되는 가운데 2009년 7월 방송통신위원장이 주요 통신업체 대표들과의 간담회를 개최하고 과열 마케팅 자제와 투자 확대 등을 주문하자 업계 대표들은 과열 마케팅을 중단하기로 합의하였으나 업계의 과열경쟁은 지속되었다.

“큰 폭으로 증가하는 단말기 보조금 등 과열 마케팅 활동을 자제하고 여기에서 절감된 비용을 투자와 서비스 품질 경쟁에 돌려달라. 그리고 서민경제를 감안하여 시장 자율적으로 소량 이용자를 위한 선불요금 활성화, 다량 이용자를 위한 결합 할인 확대, 저렴한 무선데이터 상품 등 단말기 보조금에 준하는 요금인하 상품 개발 노력 등이 필요하다고 역설했다.”(당시 방송통신위원회 신○○ 통신정책국장 면담, 2017. 9. 15.)

이러한 가운데 한국 이동통신요금이 비싸다는 학계의 연구결과와 소비자 단체의 요금 인하 압박에 따라 방송통신위원회는 2009년 8월 단말기 보조금 대신 요금을 인하한 새로운 요금제 출시를 발표하였다.

“단말기 보조금으로 쓴 막대한 마케팅비를 요금 경쟁, 서비스 경쟁으로 전환하자는 것이었으며, 업계가 단말기 보조금을 제공하는 대신 요금할인이 가능한 새로운

요금제를 출시하도록 유도하였다.”(당시 방송통신위원회 전○○ 통신이용제도과장 면담, 2017. 9. 22.)

방송통신위원회는 이를 위해 요금 인하에 소극적인 이동통신사들을 압박하는 수단으로 강력한 행정지도 방안을 모색해 나갔다.

“이통사의 결합상품, 할인요금은 각 사가 이용자를 유치하기 위한 마케팅 차원의 활동일 뿐이었다. 이통업계가 할인했다고 주장하지만 요금이 인하된 것은 아니었다.”(당시 소비자시민모임 윤○ 부장 면담, 2017. 8. 11.)

“가계에서 통신비 비중이 높다고 하나 이것은 통신 이용량이 많았기 때문이며 휴대전화 요금고지서의 21%는 영화표 결제 등 통신비와 상관없는 부분이었다.”(당시 SK텔레콤 하○○ 상무 면담, 2017. 9. 29.)

“이동전화 요금규제를 시장에 맡기는 것이 트렌드였으며, 정부가 개입하는 것은 바람직하지 않았다.”(당시 KT 이○○ 상무 면담, 2017. 8. 25.)

2010년 5월 방송통신위원회는 이통사 마케팅비에서 가장 큰 비중을 차지하는 보조금 축소를 유도하기 위하여 ‘이동통신 사업자 마케팅비 준수 가이드라인’을 제정하여 발표하였다.

“동 가이드라인의 취지는 불필요한 마케팅 비용을 줄여 이를 투자에 돌리거나 소비자들의 통신요금에 대한 부담을 낮추기 위한 것이었다. 또한 지난 2005년부터 매년 1조 원씩 마케팅비는 늘었지만 시장고착화는 변하지 않아 새로운 기술이나 서비스로 시장을 변화시키는 것이 바람직하다고 판단했으며 사업자 간의 합의가 이루어지지 않아 행정지도를 한 것이었다. 통신사업자들이 가이드라인에 대해 이견이 있을 수 있지만 마케팅비를 줄여 적극적인 투자를 해야 한다는 CEO들의

합의정신에 따라 통신업체들은 마케팅비 절감을 위해 노력해야 했다.”(당시 방송통신위원회 신○○ 통신정책국장 면담, 2017. 9. 15.)

이렇듯 이 시기에 방송통신위원회는 보조금 완전자율화에 따른 폐해를 최소화하려는 노력, 과열 마케팅 자제를 위한 업계 설득 추진, 학계나 시민 단체의 이동통신요금 과다주장에 따른 요금인하 노력 등 정책 선도자로서 적극적인 역할을 수행하였다.

정책 재도입기에 있어서 정책 선도자 및 역할은 <표 18>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 18> 정책 재도입기에 있어서 정책 선도자 및 역할

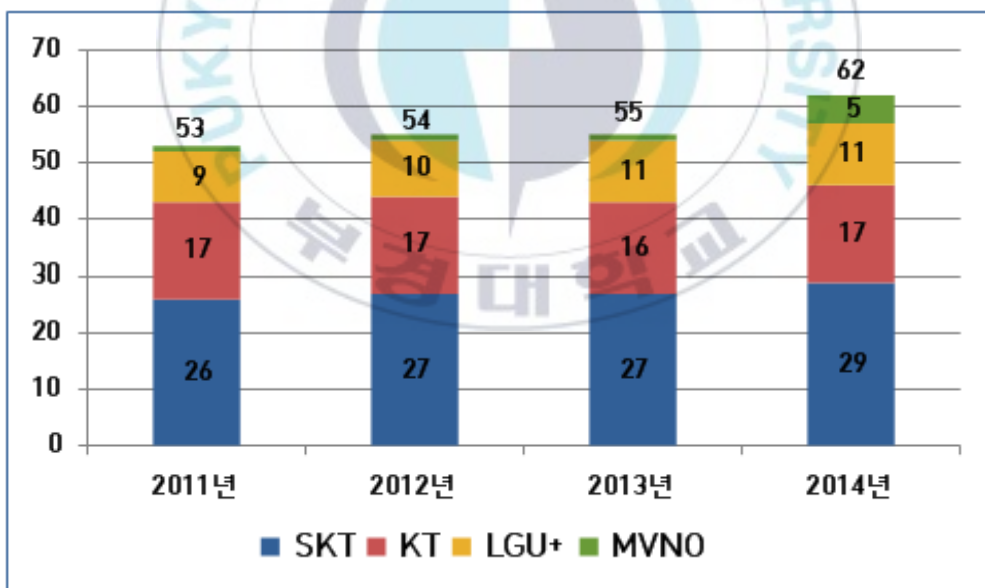
구 분	정책 선도자	역 할
정책 재도입 (2010.9)	방송통신위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 고액 단말기 보조금 지급을 통한 이용자 부당 차별 여부에 대한 실태조사 실시('09.6) - '이동전화 의무약정제 가이드라인' 마련('09.6) - 이통사 과열 마케팅 자제와 투자확대 촉구('09.7) - 보조금 대신 요금 인하한 새로운 요금제 출시 계획 발표('09.8) - 요금 인하에 소극적인 이통사에 대하여 강력한 행정지도 예고('09.9) - 이통사 보조금 내역 제출 의무화('09.12) - '통신사 마케팅비 가이드라인' 제정('10.5)

제4절 정책 재변동 : 단말기 유통법 시행(2014.10)

1. 정책 문제의 흐름(problem stream)

1) 체계적 지표(systematic indicators)

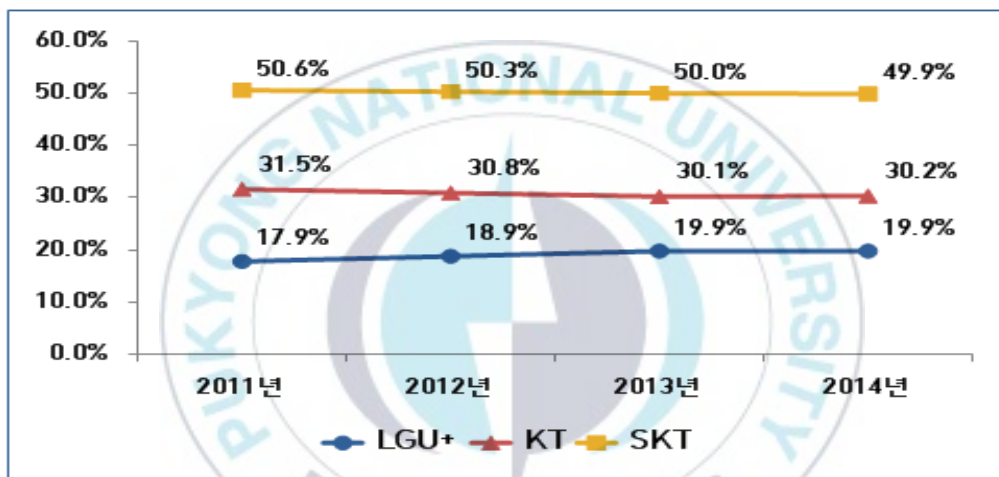
2010년 9월 방송통신위원회가 단말기 보조금 차별지급 위법성 판단기준을 제정함으로써 사실상 보조금 지급을 규제하게 되었다. 이 시기의 이동통신 사업자별 가입자 수 추이를 보면, 2011년 53백만 명이던 것이 2014년 62백만 명으로 3년간 900여만 명이 증가한 것으로 나타났다. <그림 24 참조>



<그림 24> '11~'14 이동통신 사업자별 가입자 수 추이(단위 : 백만 명)

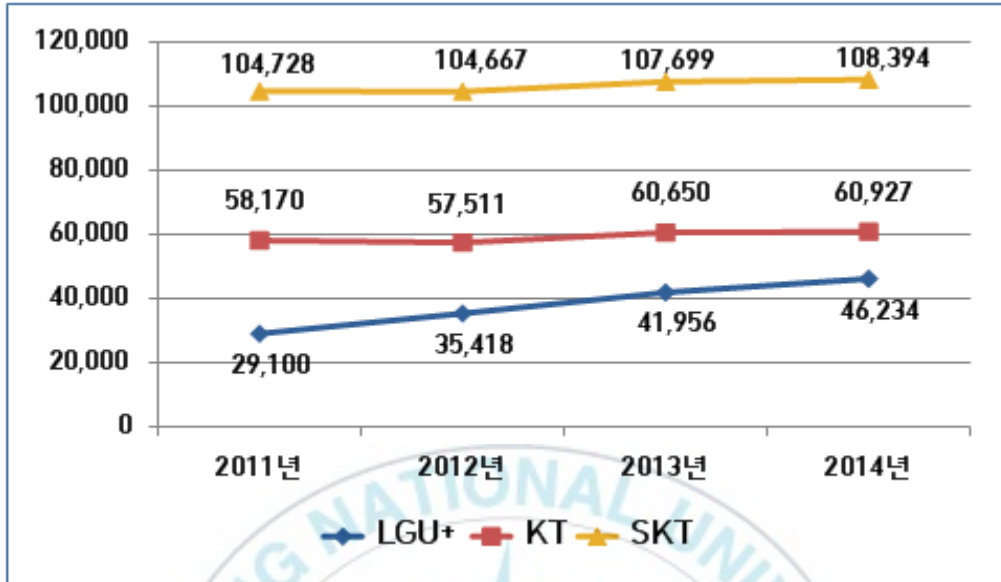
(출처 : 과학기술정보통신부 홈페이지 자료를 재구성)

이동통신 사업자별 가입자 수 기준 점유율 추이를 보면, 2011년 SKT와 KT가 각각 50.6%와 31.5%이던 것이 2014년 49.9%와 30.2%로 약간 하락한 것으로 나타났다. 이에 비해 LGU+는 2011년 17.9%에서 2014년 19.9%로 다소 상승한 것으로 나타났다. 이는 이미 이동통신 서비스 가입자 수가 포화상태에 이르렀음에도 불구하고 이동통신사들의 보조금 지급 경쟁이 치열했음을 보여주고 있다. <그림 25 참조>



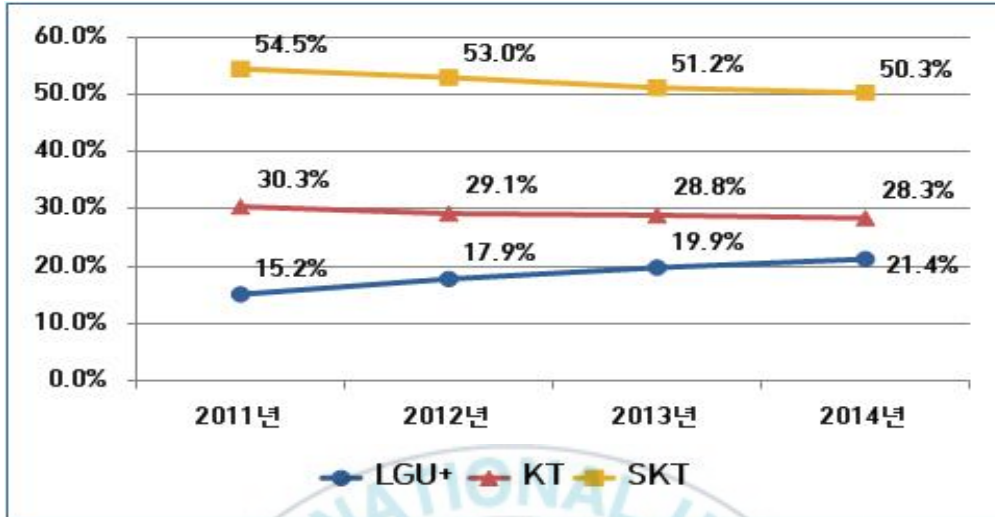
<그림 25> '11~'14 이동통신 사업자별 가입자 수 기준 점유율 추이
(출처 : 과학기술정보통신부 홈페이지, 각 사업자 IR자료)

또한 이동통신 사업자별 소매매출액 규모 추이를 보면, 2011년 SKT가 10조 5천여억 원인데 비해 KT와 LGU+의 합계 매출액이 8조 7천여억 원이었으나 2014년에는 SKT가 10조 8천여억 원인데 비해 KT와 LGU+의 합계 매출액이 10조 7천여억 원으로 거의 비슷한 수준이었다. <그림 26 참조>



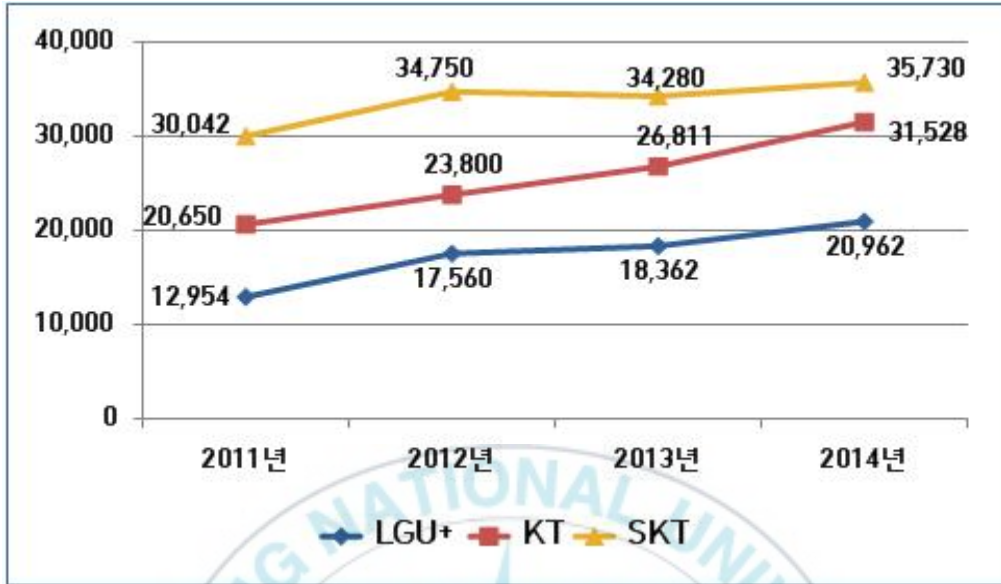
<그림 26> '11~'14 이동통신 사업자별 소매매출액 규모 추이(MVNO 포함, 단위: 억 원)
(출처: 각 사업자 영업보고서 및 IR자료)

이동통신 사업자별 소매매출액 기준 점유율 추이를 보면, 2011년 SKT와 KT가 각각 54.5%와 30.3%에서 2014년 50.3%와 28.3%로 약간 하락한 반면, LGU+는 2011년 15.2%에서 2014년 21.4%로 대폭 상승한 것으로 나타났다. 이로 미루어 볼 때 이동통신 사업자 간 치열한 보조금 경쟁으로 선발업체의 독주가 다소 완화되는 경향을 보이고 있으나 사업자 간 가입자 수나 시장 점유율에 있어서 고착화 현상이 지속되고 있다고 보여진다. <그림 27 참조>



<그림 27> '11~'14 이동통신 사업자별 소매매출액 기준 점유율 추이
(출처 : 각 사업자 영업보고서 및 IR자료)

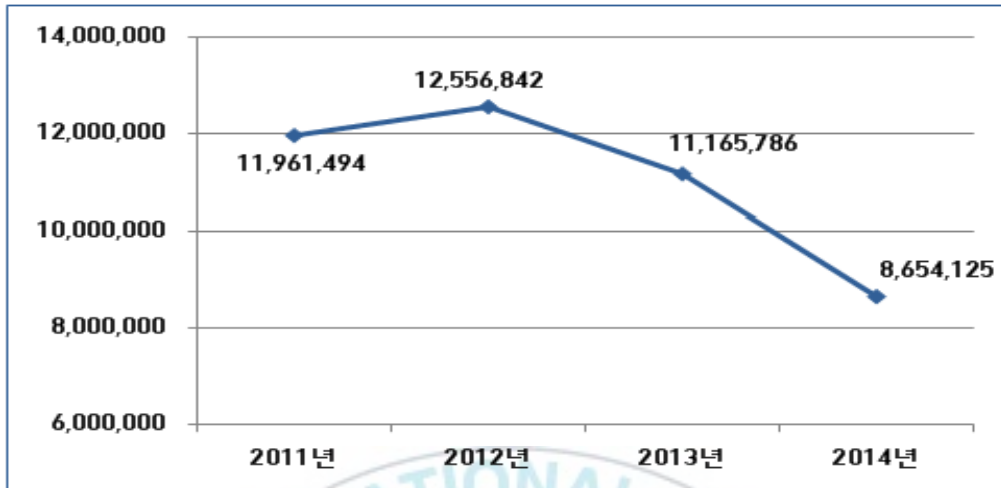
이동통신 사업자별 마케팅비 지출 규모를 살펴보면, 2011년에는 SKT 3조 42억 원, KT 2조 650억 원, LGU+ 1조 2,954억 원이었으나 2014년에는 SKT 3조 5,730억 원, KT 3조 1,528억 원, LGU+ 2조 962억 원으로 SKT는 3년간 5,688억 원 증가한 반면 KT는 1조 878억 원, LGU+는 8,008억 원이 늘어난 것으로 나타났다. 이는 후발사업자인 KT와 LGU+가 시장점유율을 높이기 위해 과도한 마케팅비를 지출한 것을 알 수 있게 한다. <그림 28 참조>



<그림 28> '11~'14 이동통신 사업자별 마케팅비 지출 규모 추이(단위 : 억 원)

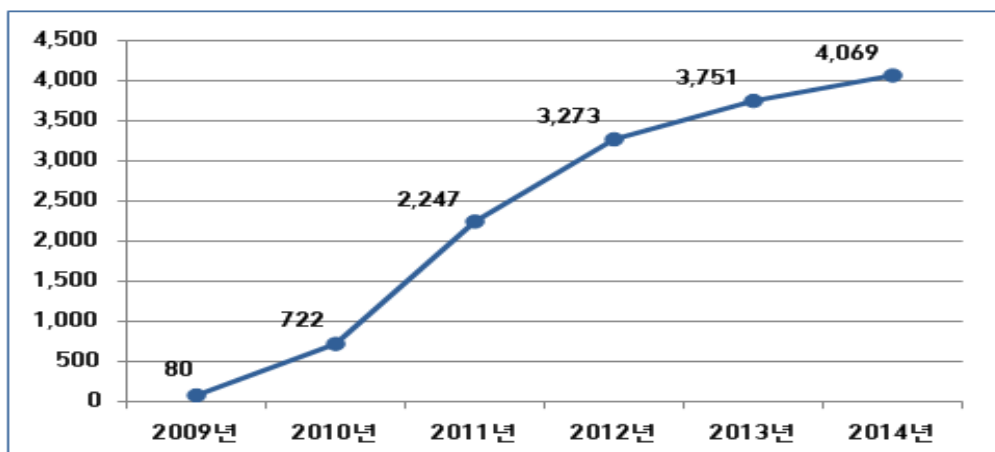
<출처 : 방송통신위원회 제출자료(매체광고선전비 제외)>

또한 연도별 이동전화 번호이동자 수 추이를 보면, 2011년 12백만여 명이던 것이 2012년 12.5백만여 명으로 약간 증가했다가 2013년 11백만여 명, 2014년 8.6백만여 명으로 점차 감소하였다. 이는 단말기 보조금 규제가 폐지된 후 이통 3사 간 단말기 할부지원 프로그램을 내세우며 과도한 보조금 지급 경쟁을 통한 마케팅 과열로 인해 번호이동자 수가 지속적으로 증가한 때문이었다. 그러나 2012년을 정점으로 이동전화 번호이동자 수가 급격히 하락하기 시작한 것은 단말기 유통법 제정 움직임 때문인 것으로 판단된다. <그림 29 참조>



<그림 29> '11~'14 이동전화 번호이동자 수 추이(단위 : 명)
(출처 : 과학기술정보통신부 홈페이지)

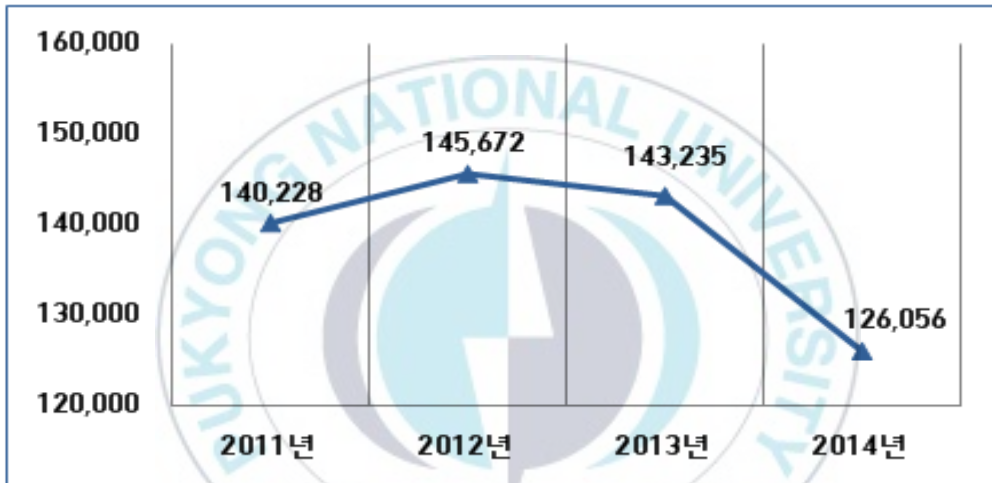
한편, 2009년 말 처음으로 한국 통신 시장에 도입된 스마트폰 가입자 수는 2011년 2,200만 명을 넘어서면서 2014년 말 기준 4,070만 명에 이르렀다. 이는 2014년 말 기준으로 전체 이동통신 서비스 가입자 5,730만 명의 71%를 초과하는 것으로서 향후 이동통신 시장에서 스마트폰이 차지하는 비중이 더욱 증가할 전망이다. <그림 30 참조>



<그림 30> '09~'14 국내 스마트폰 가입자 수 추이(단위 : 만 명)

(출처 : 과학기술정보통신부 홈페이지 및 각 사업자 IR자료)

월평균 가계통신비는 2011년 140,228원에서 2012년 145,672원, 2013년 143,235원, 2014년 126,056원으로 2012년을 정점으로 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. <그림 31 참조>



<그림 31> '11~'14 월평균 가계통신비 추이(단위 : 원)

(출처 : 통계청 가계동향조사, 2인 이상 전체 도시근로자 기준)

그리고 이 시기 이동통신기술은 4세대로서 3세대 이동통신을 ‘장기적으로 진화(long term evolution)’시킨 기술이라 하여 약칭 ‘LTE’라 한다. LTE속도는 하향 최대 75Mbps로 4세대 기준 100Mbps에 모자란다고 하여 ‘3.9세대’라고 부르기도 한다. 3세대 이동통신이 고품질 음성서비스와 멀티미디어 콘텐츠 서비스에 있어서 진보를 이루었으나 영상정보 처리에 있어서는 아직 부족한 전송속도였을 뿐 아니라 불완전한 글로벌 로밍 시스템이었다. 4세대로 넘어오면서 완전한 글로벌 로밍 서비스가 가능해졌으며, 빠

른 전송속도로 영상 데이터 서비스에 있어서 큰 진보를 이루게 되었다 (Creator NIA, 2014). 국내 4세대 서비스는 2011년 7월 LG유플러스와 SK텔레콤이 경쟁적으로 서비스를 개시하면서 시작되었다.

이 시기 이동통신 서비스 가입자 수는 400여만 명이 증가한 것으로 나타났다. 이동통신 사업자별 이동전화 가입자 수 기준 점유율 추이는 SK텔레콤과 KT는 다소 하락한 반면, LG유플러스는 다소 상승한 것으로 나타났다. 또한 이동전화 사업자별 소매매출액 규모는 당초 선발사업자인 SK텔레콤이 후발사업자인 KT와 LG유플러스의 합계액 보다 많았으나 2014년에 이르러서는 거의 비슷한 수준이 되었으며, 이동통신 사업자별 소매매출액 기준 점유율도 SK텔레콤과 KT는 다소 하락한 반면, LG유플러스는 대폭 상승하였다. 아울러 이동통신 사업자별 마케팅비도 후발사업자인 KT와 LG유플러스가 시장점유율을 높이기 위해 과다하게 지출한 것으로 나타나 정책 당국의 규제 강화 필요성이 증가한 것으로 보인다. 그러나 연도별 이동전화 번호이동자 수는 감소하는 경향을 보이고 있으며 월평균 가계통신비도 점차 감소하는 추세를 보이고 있는 바, 이는 규제 필요성을 약화시키는 요인으로 보여진다. 하지만 전체적인 지표 변화 추이를 볼 때 상대적으로 규제 필요성이 강화되었다고 판단된다.

2) 주요 초점사건이나 위기(focusing events or crises)

2011년 들어서 정부가 통신요금을 인하하도록 압박하자 이동통신 업계에서는 현재의 이익규모가 통신서비스 업계에서는 일반적 수준이며, 통신망 유지를 위해 막대한 투자가 지속적으로 필요하므로 통신요금 인하는 사실상 어렵다고 반발하였다.

통신요금을 둘러싼 논란이 지속되는 가운데 2011년 6월 방송통신위원회는 기본료 인하, 스마트폰 맞춤형 요금제 도입 등을 내용으로 하는 '이동통

신 요금 인하 방안'을 제시하였다. 이에 대해 이통업계에서는 가계부담 완화를 위해 고심해서 마련한 방안이라는 입장인 반면, 소비자들은 기본료 1,000원 인하는 실효성이 없다고 비판하였다.

2012년 10월 국회 문방위는 방송통신위원회를 대상으로 진행한 국정감사에서 과도한 보조금 지급 경쟁으로 소비자들에게 피해를 끼친 이통사와 이를 저지하지 못한 방통위를 강하게 질책하며 보조금 규제법안을 부활해야 한다는 의견도 내놓았다.

이후 이동통신사들의 과도한 보조금 지급에 따른 영업정지 처분에도 불구하고 오히려 시장이 더욱 과열되는 부작용이 나타났다. 이에 따라 2013년 3월 청와대는 수석비서관 회의에서 이동통신 시장 과열에 따른 제재 및 제도개선을 추진할 예정이라고 밝혔다.

2014년 2월 이동통신사의 보조금 출혈경쟁이 가열된 가운데 이른바 '211 핸드폰 대란'이 발생하였다. 이와 관련하여 박근혜 대통령은 방송통신위원회 업무보고(2014.2.17.)를 받는 자리에서 이동통신사의 보조금 경쟁 과열에 대하여 깊은 우려를 표시하였다. 이에 따라 2014년 3월 최문기 미래창조과학부 장관은 이동통신 3사의 최고경영자들을 초청한 조찬간담회를 개최하고, 참석한 CEO들에 대하여 불법 보조금 근절을 위한 특단의 대책 마련을 촉구하였다. 아울러 그동안 이동전화 시장에서 오랜 관행으로 이어져 오고 있던 단말기 보조금 지급에 대해 이용자를 부당하게 차별하고 통신 과소비를 조장하며 요금 인하 여력을 축소하는 등의 문제점들을 지적하였다. 이를 배경으로 새누리당 조해진 의원이 「이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률안」을 대표발의하게 되었다. 이 법안은 정치적 상황으로 1년 여에 걸친 표류 끝에 2014년 5월 국회를 통과하게 되었다.

이동통신사 간 과도한 보조금 지급 경쟁에 따른 시장 과열의 부작용이 지속되는 가운데 '211 핸드폰 대란'이라는 위기 상황이 발생하였다. 이러한

위기 상황은 정부로 하여금 보조금에 대한 규제를 강화하는 계기가 되었다.

3) 기존 정책 및 프로그램 운영에 따른 피드백(feedback)

하지만 시장이 포화 상태에 이르다 보니 경쟁사에서 가입자를 빼앗아 오기 위한 이동통신사들의 무리수가 이어지고 있었으며, 이동통신 업계의 보조금 지급경쟁이 다시 확산되고 있었다.

업계에 따르면, 2010년 이동통신사들이 가입자 유치를 위해 지출한 마케팅 비용은 7조 4,910억 원에 달했으며, 2012년 LTE시장을 선점하기 위한 본격 경쟁이 벌어지면 이동통신사들의 마케팅 비용이 더욱 늘어날 것으로 전망되었다(세계일보, 2012.1.25.).

이 시기 정부의 통신사업자에 대한 보조금 불법 지급 관련 과징금 부과액을 살펴보면, 2011년 136.7억 원, 2012년 118.9억 원, 2013년 1,786.7억 원, 2014년 888.5억 원으로 변화되어 왔다. 이통사 간 가입자 유치 경쟁으로 불법 보조금 지급이 과도해짐에 따라 규제 강화를 위해 2013년에 급증했던 과징금이 단말기 유통법이 제정·시행된 2014년에는 감소하게 되었다.

2014년에는 통신사들의 보조금 경쟁이 온라인과 오프라인 매장을 가리지 않고 점입가경의 양상으로 전개되고 있었으며, 스마트폰을 저렴하게 구입하기 위해 새벽에 매장 앞에 수백 미터씩 줄을 서는 핸드폰 대란이 발생함에 따라 대통령도 이동통신사 보조금 과열경쟁에 깊은 우려를 표시하였다.

이와 같이 단말기 보조금 문제는 시간과 공간을 달리하면서 지속적으로 제기되어 해결의 실마리가 보이지 않는 난제였으며, 정책 당국의 거듭된 각종 규제에도 불구하고 변화와 진화를 계속하는 정책 이슈였다.

이에 새누리당 소속 조해진 의원이 2013년 대표발의한 이래 1년 가까이 표류하던 이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률안이 2014년 5월

드디어 국회를 통과하여 2014년 10월 시행되기에 이르렀다.

정부는 단말기 보조금에 대하여 전면규제, 부분허용, 전면허용, 부분규제 등의 순으로 정책을 변용하여 왔다. 이는 기존 정책이나 프로그램을 시행한 결과 또 다른 사회적, 경제적 부작용과 폐해가 나타나면 이에 대응하고 문제를 해결하기 위한 후속 대책을 마련하여 시행하는 현상을 반복하는 것이었다.

2. 정치의 흐름(political stream)

1) 국가적 분위기

2010년 9월 방송통신위원회는 상임위원회를 개최하여 이동통신사가 가입자 1명 당 제공할 수 있는 단말기 보조금 지급 한도를 27만 원으로 제한하는 내용의 ‘단말기 보조금 차별지급 위법성 판단 기준’을 의결하였다. 이에 대해 소비자단체들은 소비자들의 단말기 구입 비용 부담이 증가할 수 있다며 우려를 표시하고, 입법 절차 없이 보조금 규제를 부활시켰다고 비판하였다.

“동 보조금 규제는 오래 전에 실패한 정책을 되풀이하는 것이었으며, 보조금 상한선을 두어도 가입자 유치를 위해 이통사들이 또 다른 편법을 동원하게 되었다.”(당시 녹색소비자연대 이○○ 정책팀장 면담, 2017. 8. 11.)

2011년에 들어서면서 정부가 통신요금을 인하하도록 압박하자 이동통신 업계에서는 실상을 모른다는 반발하였다. 이와 관련하여 관계 전문가들은 통신업체 전체 매출액의 4분의 1에 육박하는 마케팅 비용을 줄이면 요금 인하가 충분히 가능하다는 견해를 제시하였다. 반면 이동통신 업계는 현재

의 이익 규모가 통신서비스 업계에서는 일반적인 수준이며, 통신망 유지를 위해 막대한 투자가 지속적으로 필요한 업계의 특성을 고려하면 그리 크지 않다고 반박하였다(한겨레, 2011.2.15.).

통신요금을 둘러싼 논란이 지속되는 가운데 2011년 6월 방송통신위원회는 기본료 인하, 스마트폰 맞춤형 요금제 도입 등을 내용으로 하는 ‘이동통신 요금 인하 방안’을 제시하였다. 이에 대해 이동통신 업계는 가계 부담 완화를 위해 고심 끝에 내놓은 방안이라는 입장인 반면, 소비자들은 기본료 1,000원 인하는 생색내기에 불과하며 대폭적인 추가 인하가 필요하다고 주장하였다(매일경제, 2011.6.15.).

2012년 1월 공정거래위원회는 단말기 제조업체가 출고가를 부풀린 뒤 마련한 재원을 이동통신사 대리점에 판매장려금으로 제공하고, 대리점은 이를 소비자에게 보조금 형태로 지급하여 소비자를 현혹한다고 지적하였다. 이에 따라 단말기 제조업체의 보조금에 대한 규제를 추진하기로 하였으나 관련 업계는 소비자 혜택의 감소가 우려될 뿐 대리점에 판매장려금을 제공하지 않고 그만큼 출고가를 낮추면 되므로 상관없다는 입장이었다(파이낸셜뉴스, 2012.1.4.).

2012년 10월 국회 문화체육관광방송통신위원회(이하 문방위)가 방송통신위원회를 대상으로 진행한 국정감사에서 이동통신사들의 과도한 보조금 지급 경쟁에 대해 강하게 질타하였다. 문방위 소속 여야 의원들은 무책임한 보조금 경쟁으로 소비자들에게 피해를 끼친 이동통신사와 이를 저지하지 못한 방송통신위원회를 강하게 질책하며 보조금 규제 법안을 부활해야 한다는 의견을 제시하였다(매일경제, 2012.10.9.). 강동원 무소속 의원은 “통신 3사의 약정 보조금 규모가 2010년에만 2조 573억 원에 달하는 것으로 드러났다”며 “과도한 보조금이 결국 통신요금에 전가되고 있다”고 주장했으며 홍지만 새누리당 의원도 “최근 통신사의 롱텀에볼루션(LTE) 가입자 모집

경쟁으로 시장상황이 더욱 악화되고 있다”며 “방통위가 단말기 보조금 제도를 개선하고 제조사의 장려금 제도 개선에도 적극 나서야 한다”고 촉구하였다. 또한 김희정 새누리당 의원도 “방통위의 보조금 실태조사가 부실하게 이루어지고 있다”고 지적하였다(한국경제, 2012.10.9.). 아울러 동 위원회 소속인 민주당 전병헌 의원은 2012년 10월 단말기 보조금을 제한하고, 이동통신 위약금 제도 금지를 골자로 하는 전기통신사업법 개정안을 대표 발의하였다. 그러나 동 개정안은 국내 이동통신 소비자들의 사용패턴이나 유통구조와 어긋나는 대목이 많아 법률로 확정되더라도 실효성은 미미할 것으로 보였다. 또한 실질적인 소비자 혜택 없이 이동통신 사업자 규제만 늘어나는 것이 아니냐는 비판이 제기되었다.

2012년 10월 새누리당 박근혜 대선후보는 한국정보방송통신대연합⁹⁷⁾이 주최한 ‘대선후보 초청 토론회’에서 국민들의 통신비 부담 완화를 위해 이동통신 서비스 가입비를 폐지하고, 비싼 스마트폰 가격을 합리화하기 위해 이동통신 단말기 유통망을 개선하겠다고 약속하였다. 또한 「방송통신 이용자 보호법」을 제정하여 지역이나 학력에 따른 이용자 차별을 금지하겠다는 의지를 피력하였다(파이낸셜뉴스, 2012.10.30.).

이동통신사들의 과도한 보조금 지급에 따른 영업정지 처분에도 불구하고 오히려 시장이 더욱 과열되는 부작용이 나타나자 2013년 3월 청와대는 허태열 비서실장 주재로 열린 수석비서관 회의에서 이동통신 시장 과열에 따른 제재 및 제도개선을 추진할 예정이라고 밝혔다. 청와대는 이동통신 3사의 이동전화 단말기 보조금의 과다 지급이 사회적으로 문제가 되고 있어 근절방안 마련을 추진 중이라고 밝혔다. 이는 청와대에서 공식브리핑을 통해 이동통신 보조금 대책을 처음 언급한 것이었다(국민일보, 2013.3.13.).

97) 한국정보방송통신대연합(일명 ‘ICT대연합’)은 제4차 산업혁명과 지능정보사회의 중심에 있는 ICT기반의 융복합 문화를 확산하고, ICT를 활용하여 국가발전에 건인차 역할을 할 목적으로 설립된 국내 대표적 ICT단체이다.

2014년 3월 미래창조과학부는 불법 보조금 지급 관련 방송통신위원회의 금지행위 중지 명령⁹⁸⁾을 불이행한 SK텔레콤, KT, LG유플러스 등 이통 3사에 대해 각각 45일간의 영업정지⁹⁹⁾ 명령을 내렸다¹⁰⁰⁾. 이에 대해 네티즌들은 “이통 3사 영업정지, 누구 위한 영업정지?”, “이통 3사 영업정지, 당연히 처벌은 받아야지”, “이통 3사 영업정지, 그냥 보조금 규제 정책 폐지하라” 등의 반응을 보였으며(한국일보, 2014.3.7.), 단말기 보조금 규제는 미봉책에 불과할 뿐이므로 보다 근원적 처방이 절실하다는 지적이 있었다.

한편, 국회 미래창조과학방송통신위원회 소속 새누리당 조해진 의원이 2013년 5월 대표 발의한 이래 방송법 개정안 등을 둘러싸고 국회 미방위의 과행이 거듭되면서 1년 가까이 표류하던 「이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률안」이 2014년 5월 국회에서 통과되었다. 즉 단말기 유통법안이 국회에 제출되었으나 방송법 개정안에 대한 여야 간의 입장이 대립되는 정치적 상황으로 인하여 단말기 유통법안 처리가 장기간 지연되고 있었다. 이렇게 지속적인 대치를 이어오던 여야는 여당의 방송법 개정안 처리 관련 절충안을 야당이 수용하면서 단말기 유통법안도 국회에서 처리되기에 이르렀다. 이처럼 단말기 유통법 제정과정에서 세 흐름 중 정치적 흐름의 영향이 가장 크게 작용하였다.

그동안 이동전화 시장에서 오랜 관행으로 이어져 오고 있던 단말기 보조

98) 불법 보조금 살포나 이동통신 시장이 과열되었다고 판단되면 방송통신위원회가 30일 이내의 범위에서 금지행위 중지를 명령할 수 있다.

99) 영업정지 범위는 신규 가입자 모집(가입 신청서 접수 또는 예약모집 행위, 가개통 또는 기존 이용자의 해지신청을 신규가입자에 대한 명의변경 방법으로 전환하는 행위, 제3자를 통한 일체의 신규가입자 모집행위, 기타 편법을 이용한 신규 판매 행위 등 포함)과 기기변경이다(미래창조과학부 보도자료, 2014.3.7.).

100) 2014년 3월 13일부터 5월 19일까지 SK텔레콤(4.5~5.19), KT(3.13~4.26), LG유플러스(3.13~4.4, 4.27~5.18) 각각 45일씩 영업을 할 수 없었다. 총 68일 간의 영업정지기간 동안 시장은 안정화되었고, 단말기 제조사들이 출고가를 내린 긍정적 측면도 있었으나 일부 단독 영업회사의 편·불법 보조금 지급 논란은 여전하였다.

금 지급이 이용자를 부당하게 차별하고 통신 과소비를 조장하며 요금 인하 여력을 축소한다는 등의 문제점들이 지적되고 있었다. 이에 방송통신위원회는 단말기 보조금을 둘러싼 제반 문제들을 해결하기 위해 단말기 유통법 제정 및 시행을 추진하였다(강사용, 2014: 59). 동법이 규제 대상으로 삼고 있는 행태들, 예를 들어 보조금 지급이나 이용자 차별은 동법 제정에 의하여 새롭게 규제 대상으로 포섭된 것이 아니며 이전부터 여러 법률에 의하여 규제되어 왔던 것이다. 그럼에도 불구하고 새로운 법률의 제정을 통하여 이에 대응하고자 한 것은 종래의 규제가 통신정책적 관점에서 충분하지 못하거나 실효성이 부족하다는 인식에 따른 것이라 할 수 있다(홍명수, 2015: 310).

이로써 혼탁했던 이동통신 시장의 불법 보조금 경쟁을 없애기 위한 기반이 마련되었다. 이에 대해 이동통신 업계에서는 실적 악화로 부담이 늘어나는 가운데 더 이상 진흙탕 싸움에 마케팅 비용을 쏟아붓지 않아도 되기 때문에 대체로 환영하는 분위기였다. 반면 소비자단체는 단말기 유통법 시행으로 보조금 경쟁이 완화되면 이동통신사의 실적이 많이 좋아지고 이동통신사들이 자발적으로 요금 인하에 나서지 않을 것이 우려되어 단말기 값 하락, 요금 인하 및 서비스 경쟁을 가속화할 수 없다며 반발하였다. 그리고 삼성전자를 비롯한 휴대전화 제조업체는 법안 조율 과정에서 국내 스마트폰 시장이 크게 축소된 것도 규제 탓이며 영업비밀¹⁰¹⁾일 수 있는 자료를 정부에 제출하면 글로벌 사업에 심각한 타격을 받을 수 있다면서 부정적인 입장을 표명하였다(국민일보, 2014.5.2.).

101) 일반적으로 영업비밀은 경쟁관계에서 상대방에게 이익을 주지 않도록 비밀로 지켜져야 하는 정보의 총체를 말하며, 19세기 초 영국의 보통법(Common Law)에서 비롯된 것이다(Deborah E. Bouchoux, 2008: 441-442; 노현숙, 2013: 344 각주).

“휴대폰 판매량과 장려금 규모 등은 중요한 영업비밀로 이것이 공개되면 해외 이통사들과 협상할 때 교섭력이 떨어질 위험이 높을 뿐 아니라 이러한 정보는 국정감사 등을 통해 공개될 수밖에 없다. 그리고 휴대폰 장려금을 공개하도록 강제하는 나라는 전 세계 어디에도 없으며, 가뜩이나 휴대폰 시장이 줄고 있는 상황에서 단말기 유통법이 시행되면 이통시장은 위축될 것이 불을 보듯 뻔한 일이었다.”(당시 삼성전자 박OO 상무 면담, 2017. 9. 1.)

“휴대전화 제조업체들의 논리가 사실에 근거하지 않았다. 즉 휴대전화 시장이 줄어드는 것은 국내 스마트폰 보급률(67.6%)이 높아 시장이 성숙기에 접어들었기 때문이며, 제조사의 영업비밀은 공개되는 것이 아니라 정부가 참조한 뒤 정보 공개법에 따라 보호되었다. 또한 시기, 장소, 지역, 요금제에 따라 200~300%나 가격 차이가 나는 당시 단말기 시장은 전형적인 시장실패였으므로 가계통신비 부담을 줄이고 왜곡된 시장경쟁구조를 바로잡기 위해서는 단말기 유통법 제정이 반드시 필요했다.”(당시 미래창조과학부 홍OO 통신이용제도과장 면담, 2017. 9. 22.)

2014년 9월에는 단말기 유통법 시행을 앞두고 막판 진통을 거듭하고 있었다. 이미 동법은 국회를 통과했고 시행령도 법제처 심사를 앞두고 별 문제없이 처리되고 있었는데 문제는 그 하위 행정명령에 속하는 분리공시라는 고시 하나였다. 삼성전자 등 단말기 제조업체는 이에 대해 진작부터 강한 반대 입장을 표명해 왔다. 국내 단말기 제조사가 지급하는 판매장려금이 공개되어 해외에 알려지면 한국 이외 국가에서 이동통신사를 상대로 영업하는 데 있어 손해가 될 수밖에 없다는 입장이었다. 반면 이동통신사는 단말기 유통법 입법 취지를 충족시키는 대전제가 바로 분리공시라며 분리공시가 성사되어야 한다고 주장하였다. 방통위도 2014년 8월 상임위원 간담회를 열고 보조금을 투명하게 공개한다는 단말기 유통법 취지에도 맞고

소비자의 알 권리도 보장한다며 분리공시를 결정하였다.

분리공시는 단말기 제조사·이동통신사 간 격돌에서 끝나지 않고 정부 내에서도 서로 다른 목소리가 나오고 있었다. 단말기 유통법 시행을 적극 추진하고 있던 방송통신위원회를 비롯한 미래창조과학부가 분리공시를 찬성하고 있는 데 반해 스마트폰 수출 확대 전략을 수립하고 있는 산업통상자원부나 기획재정부는 반대 입장을 펴고 있었다.

2014년 9월 서민 통신요금 경감과 선택권 확대를 내걸고 시행될 단말기 유통법의 핵심조항인 보조금 분리공시가 결국 국무총리실 산하 규제개혁위원회의 결정에 따라 최종 고시에서 제외되었다. 방송통신위원회와 미래창조과학부가 도입하려던 단말기 보조금 분리공시제¹⁰²⁾를 규제개혁위원회가 단말기 유통법 하위 고시에서 해당 조항을 삭제해 무산시킨 데 대한 비판이 거세게 제기되었다. 야당과 시민단체는 소비자 편익을 고려하지 않은 삼성전자를 위한 결정이라며 비난하였고, 서둘러 단말기 유통법 개정에서야 한다는 지적도 나왔다(한겨레, 2014.9.25.). 야당·시민단체·이동통신사·미래창조과학부·방송통신위원회 쪽은 규제개혁위원회의 결정에 대해 법문을 퇴행적으로 해석했다고 지적하였다. 이에 대해 규제개혁위원회는 고시의 분리공시 조항은 상위법인 단말기 유통법의 위임 범위를 넘어서는 것으로 판단될 뿐 아니라 중요한 사항을 고시에 규정하는 것은 규제법정주의를 고려하면 적절하지 않다고 설명하였다. 방송통신위원회와 이동통신사 측은 이에 대해 단말기 유통법 제정 취지를 감안하면 제조사별 판매장려금을 공시하지 말라는 것이지 대리점이 고객에게 제공하는 단말기 보조금 가

102) 보조금 분리공시제는 이용자가 지급받을 수 있는 전체 휴대폰 보조금 가운데 이동통신사와 단말기 제조사가 각각 지급하는 보조금 액수가 얼마인지를 분리하여 공개하는 것이다. 이는 단말기 보조금의 재원 및 경로를 투명하게 하고, 소비자가 단말기 보조금 지급 대신 통신요금 인하를 요구할 수 있게 하는 ‘분리요금제’의 실효성을 높이고, 가격 인하를 유도할 수 있는 핵심 수단으로 간주되어 왔다.

운데 제조사로부터 받은 판매장려금 비중까지 공시하지 말라고 하는 것은 무리한 해석이라고 반박하였다.

분리공시제에 대하여 이동통신사는 물론이고 대리점과 LG전자·팬택도 찬성했으나 오직 삼성전자만 영업기밀이 노출되어 글로벌 사업이 곤란하게 된다는 이유로 끝까지 반대하였다. 분리공시제 무산의 최대 수혜자도 삼성전자였다. 보조금 분리공시 제도 도입 무산으로 보조금 내역을 투명하게 밝히고 공정하게 지급하도록 한 단말기 유통법의 취지도 훼손됐다는 지적이 지속적으로 제기되었다. 이러한 가운데 2014년 9월 방송통신위원회는 전체 회의를 열어 종전 27만 원으로 되어 있던 단말기 보조금 상한선을 30만 원으로 상향 조정하였다.

2) 정권 교체

제18대 대통령 선거(2012.12.19.)에서 새누리당 박근혜 후보가 대통령에 당선되어 이명박 정부에 이어 2013년 보수 정권인 박근혜 정부가 출범하였다.

방송통신위원회는 2014년 2월 17일 대통령 업무보고에서 단말기 불법보조금 근절을 위해 주도사업자를 선별하여 엄중 제재하고, 과징금 부과상한을 매출액의 1%에서 2%로 상향조정하는 등 처벌을 강화할 방침을 밝혔다. 또한 휴대전화 불법 보조금에 대한 온라인 상시 모니터링 체계를 구축하여 24시간 감시하고, 지방 유통시장에 대한 점검을 대폭 강화할 계획을 보고하였다(디지털타임스, 2014.2.17.). 이 자리에서 박근혜 대통령은 이른바 ‘211 휴대폰 대란’을 초래한 이동통신사들의 휴대전화 보조금 과당 경쟁의 문제점을 지적하며 제도 보완을 주문하였다.

박 대통령은 “스마트폰을 싸게 사려고 추운 새벽에 수백 미터 줄까지 서는 일이 지속되어서는 안될 것”이라며 “어떻게 하면 국민이 걱정할 가격에

질 좋은 서비스를 받을 수 있는지를 기준으로 세심한 제도 보완을 지속해 주기 바란다”고 당부하였다. 통신사 간 출혈 경쟁으로 같은 스마트폰이더라도 그 가격이 시간과 장소에 따라 몇 배씩 차이가 나는 현실을 지적한 것이다. 박 대통령은 또 “단말기 유통법안이 국회에서 통과되면 이런 문제들이 많이 개선될 것으로 보인다”고 덧붙였다(매일경제, 2014.2.17.).

한편, 박근혜 정부는 통신 관련 주요 공약으로 통신비 부담 완화와 스마트폰 가격 인하를 제시하였다. 그리고 통신비 부담 완화를 위하여 이동통신 서비스 가입비 폐지와 통신요금 인가 심의과정을 공개하고, 스마트폰 가격 인하를 위한 실천방안으로 스마트폰 유통체계 개선과 「방송통신 이용자 보호법」 제정을 거론하였다.

통신요금 인하를 위한 대표적인 방편으로 인식되어오던 이동통신 서비스 가입비는 2014년 11월 SK텔레콤이, 2015년 3월 31일 KT와 LG유플러스가 전면 폐지하였다. 그리고 통신요금 인가 심의과정 공개와 관련하여 요금인가 과정이 요식행위로 운영되고 있으므로 통신요금 적정성을 객관적으로 평가하는 절차를 마련할 뿐 아니라 평가 시 제출된 자료를 공개해 투명성을 높이고, 소비자의 참여와 의견을 반영해 요금 결정 체계를 개선해야 한다는 지적이 있었다.

그리고 단말기 유통법 제정으로 스마트폰 출고가도 낮아졌으나 참여연대 등 시민단체들은 단말기 유통법이 이동통신 시장 안정화에 기여한 면은 있지만 가계통신비 절감 효과는 없었다고 반박하였다. 또한 2015년 7월 15일 국회 미래창조과학방송통신위원회 소속 권은희 새누리당 의원은 방송과 통신의 융합 등 급변하는 스마트 생태계 전반을 포괄할 수 있는 규제체계를 도입하고, 새로운 형태의 사업자와 서비스가 출현하더라도 이용자 보호가 가능하도록 하는 통합법제 기틀을 마련하기 위해 「방송통신 이용자 보호법 제정안」을 발의하였으나 국회를 통과하지 못하고 무산되었다.

3) 압력단체의 활동

2010년 9월 방송통신위원회가 상임위원회를 열어 단말기 보조금 지급 한도를 27만 원으로 제한하는 내용의 '단말기 보조금 차별 지급 위법성 판단 기준'을 의결하였다. 이에 대해 녹색소비자연대 등 소비자단체들은 소비자들의 단말기값 부담이 커질 수 있을 뿐 아니라 보조금 규제는 과거 실패한 정책을 되풀이하는 것이라며 비판하였으나 참여연대는 보조금 과다 지급은 시장을 혼탁하게 만든다며 보조금 규제를 찬성하는 입장을 보였다(동아일보, 2010.9.25.; 경향신문, 2010.9.26.).

2012년 3월에는 공정거래위원회가 통신사 및 휴대전화 제조업체가 휴대전화 가격 부풀리기로 소비자를 기만한 것으로 휴대전화 가격 부풀리기 실태를 공개하자 통신사와 휴대전화 제조업체는 판촉활동의 일환으로 보조금을 지급하는 것은 모든 제품의 유통과정에서 공통적으로 나타나는 정상적인 마케팅 활동이라고 주장하며 강력하게 반발하였다(국민일보, 2012.3.15.).

2012년 12월에는 방송통신위원회가 보조금 대란을 촉발한 이동통신 3사에 대해 영업정지 처분을 내린 데 대해 소비자 보호조치가 미흡하다는 지적이 나오는 가운데 녹색소비자연대 등 시민단체들은 통신사 보조금 규제는 말만 규제일 뿐 이미 독과점을 형성하고 있는 통신사들의 이익을 보호하면서 결과적으로 소비자들의 이익을 침해하는 행위라고 비난하였다(부산일보, 2012.12.29.).

2013년 1월에는 방송통신위원회가 이동통신 3사가 극심한 보조금 경쟁을 펼쳐 시장을 과열시키고, 이용자 간 차별을 두었다는 이유로 순차적 영업정지 및 과징금 처분을 내리자 녹색소비자연대는 이통사들의 가입자 경쟁이 치열한 만큼 보조금 규제는 지켜지기 어렵다면서 차라리 단말기 보조금 보다는 단말기 출고 가격과 요금 자체를 낮추는 방향으로 정책을 추진해야 한다고 비판하였다(매일경제, 2013.2.18.).

2013년 11월에는 휴대폰 제조업체가 이동사업자를 중심으로 추진되던 단말기 유통법안의 입안을 막기 위한 행동에 나섰다. 즉 한국전자정보통신산업진흥회는 디스플레이산업협회, 반도체산업협회, 전자산업협회와 공동으로 휴대폰 산업계를 대표해 법률안 내 ‘이동통신 단말장치 제조업자’ 조항을 삭제하는 것을 골자로 하는 건의문을 정부에 제출하였다. 이들은 동 법안이 통과되면 휴대폰 산업 생태계 위축, 글로벌 경쟁력 약화, 일자리 감소 등 부작용이 우려된다는 주장을 펼쳤다. 또한 휴대폰 제조업체는 동 법안이 통과된다면 국내 휴대폰 관련 제조업의 시장 및 산업 등 모든 이해관계자의 이익이 침해될 가능성이 높을 뿐 아니라 정부가 단말기 유통시장에 개입하는 것은 전 세계를 통틀어 전무하다며 단말기 유통법 제정으로 소비자 후생이라는 기대효과보다 산업 위축이라는 위험부담이 더 클 것으로 예상된다고 주장하였다(파이낸셜뉴스, 2013.11.11.). 이와 관련하여 경실련은 도대체 누구를 위한 규제인지 의문이고 보조금·장려금 등의 문제는 시장 자율에 맡기는 것이 바람직하며, 특히 단말기 유통법 제정으로 소비자에게 이익보다 구입비용 부담만 가중시키는 시장 왜곡 정책이 될 가능성이 크므로 다시 면밀히 검토해야 한다고 지적하였다. 그리고 참여연대는 세계에서 보조금 공개를 강제하는 나라는 없으며, 글로벌 경쟁을 하는 기업에 부담을 주고 소비자에게 구입비용 부담을 주는 규제라면 명분도 약하기 때문에 재검토해야 한다고 비판하였다(서울경제, 2013.11.14.).

2014년 2월에는 바른사회시민회의가 개최한 ‘단말기 유통법, 소비자에게 득인가 실인가’ 토론회에서 조동근 명지대 교수는 보조금을 고정해 사업자간 경쟁을 제한하면 통신시장은 소비자 위주에서 통신사업자 중심으로 바뀌어 결국 소비자 부담을 가중시킬 것이라 주장하였다. 그리고 김진국 배재대 교수는 정부가 할 일은 비대칭성 문제를 완화하기 위해 소비자들에게 충분한 정보를 제공하는 것이며, 최종 선택권은 소비자에게 주어져야 한다

고 주장하였다(문화일보, 2014.2.10.).

2014년 9월에는 국회를 통과한 단말기 유통법의 하위 행정명령이자 핵심 내용 중 하나인 분리공시 고시를 다룰 규제개혁위원회가 연기되자 녹색소비자연대는 스마트폰 가격 인하 환경을 조성하려면 분리공시 도입이 필요하다는 성명을 발표하였다(매일경제, 2014.9.11.).

정책 재변동기에 있어서 정치적 흐름은 <표 19>와 같이 나타낼 수 있다.

<표 19> 정책 재변동기에 있어서 정치적 흐름

구분	주요 사건 및 이슈	주요 참여자
정책 재변동 (2014.10)	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 통신요금 인하 압박에 대한 이통업계 반발('11.1) - 방통위의 '이통요금 인하 방안'에 대해 대폭적인 추가 할인 요구(소비자단체, '11.6) - 공정위의 휴대전화 가격 부풀리기 실태 공개에 대해 통신사 및 휴대폰 제조사 강력 반발('12.3) - 국회 문방위의 방통위 국감에서 이통사의 과도한 보조금 지급 경쟁 질타('12.10) - 이동통신 단말기 유통망 개선 및 방송통신 이용자 차별 금지 의지 피력(박근혜 대선후보, '12.10) - 이통시장 과열 부작용에 따른 이동통신 보조금 대책 마련 언급(청와대 수석비서관회의, '13.3) - '211핸드폰 대란' 발생에 따른 제도 보완 주문(대통령, '14.2) - 보조금 분리공시 여부에 대해 이통업체와 휴대폰 제조사 간, 정부 부처간 갈등 전개('14.9) 	<ul style="list-style-type: none"> - 국회 - 정부(방통위, 미래부, 공정위 등) - 이동통신사 - 단말기 제조사 - 시민단체 - 소비자단체 - 언론 - 관련 전문가

3. 정책 대안의 흐름(policy stream)

1) 미래창조과학부의 대안

2013년 4월 미래창조과학부는 청와대 업무보고에서 국민의 통신비 부담을 경감하기 위해 2015년까지 이동전화 가입비를 단계적으로 폐지하고, 단말기 유통구조 개선 방안으로서 보조금 액수 공시, 판매점 및 대리점 제재, 단말기 제조사 규제 등을 검토하며 이동통신사의 네트워크를 빌리는 비용인 도매대가 인하를 통해 알뜰폰(MVNO) 활성화¹⁰³⁾를 유도하기로 하였다. 이어서 2013년 5월 미래창조과학부는 ‘이동통신 서비스·단말기 경쟁 활성화 및 가계통신비 부담 경감방안’을 발표하였다. 그 핵심 내용은 알뜰폰 활성화, 이용자 요금선택권 강화, 휴대폰 유통구조 개선 등 3가지였다. 주요 내용은 <표 20>과 같다. 미래부는 이를 통해 최소 5,000억 원 이상의 가계통신비 절감 효과가 있을 것으로 전망하였다. 이에 대해 업계 안팎에서는 이동통신 시장 과열과 가계통신비 부담의 근원이 고가의 이동통신 단말기이므로 이 같은 규제 중심 정책은 그 실효성에 있어 한계가 뚜렷하다고 지적하였다.

103) MVNO의 시장점유율은 2013년 12월 4.54%에서 단말기 유통법이 제정된 2014년 5월 6.01%이었다.

<표 20> 가계 통신비 경감 방안

주요 내용	세부 추진내용	추진일정
알뜰폰 활성화	도매대가 인하(전년 대비 음성 22%, 데이터 48% 인하)	'13. 6월
	도매제공 의무서비스 확대(LTE, 컬러링, MMS, 망내외 무료통화)	'13. 6월
	우체국 알뜰폰 판매 지원	'13. 9월
요금선택권 강화	LTE전용·노인·청소년·장애인 요금제 마련	'13. 5월
	2015년까지 가입비 단계적 폐지	'13. 3/4분기
	공공 와이파이 1만개 구축	'13. 12월
단말기 유통구조 개선	「이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」 제정	'13. 5월
	불법 보조금 과징금 부과 상한액 상향 조정(방통위 협의)	'13. 10월
	고가요금제 의무사용 계약 체결 금지	미 정
	이동통신사 홈페이지에 보조금 공시	미 정
	단말기·이통서비스 '분리요금제' ¹⁰⁴⁾ 시행	미 정
	단말기 공동조달 체계 구축	'13. 9월

출처 : 한국일보, 2013.5.15. 재구성

2014년 3월 최문기 미래부 장관은 이동통신 3사 최고경영자들을 소집하여 긴급간담회를 개최하고, 불법 보조금을 근절할 수 있는 특단의 대책 마련을 촉구하였다. 그는 불법행위가 다시 자행될 경우 제재 범위를 CEO 개인에 대한 처벌까지 연계하겠다고 CEO 처벌까지 거론하였다.

이러한 가운데 2014년 5월 과도하고 불투명한 보조금 지급에 따른 문제점을 해소하고, 투명하고 합리적인 단말기 유통구조 구축을 통한 이용자 편의 증진을 목적(김남수, 2014: 1)으로 하는 「단말기 유통법」이 1년 만에 입법에 성공하였다. 동법은 가입유형과 지역에 관계없이 동일 단말기에 대해서는 동일한 보조금이 지급되도록 차별 없는 지원을 규정하고 있어 기존 단말기 규제와 차별된다(김원식, 2015: 112). 따라서 이동통신사들의 보조금 경

104) 분리요금제는 이용자가 보조금을 통해 휴대전화를 싼 값에 구입하거나 보조금을 반영한 할인요금제를 고를 수 있는 제도이며, 분리공시제가 도입되어야 이용자가 통신사의 보조금을 보고 둘 중 어느 하나를 선택할 수 있게 된다(네이버 지식백과 시사상식사전c).

쟁 과열로 구매 장소와 시간에 따라 보조금이 천차만별인 탓에 생긴 이용자 차별 문제를 해결할 수 있을 것으로 기대되었다. 동법이 통과됨에 따라 이동통신사와 대리점, 판매점은 단말기 보조금을 공시해야 하고, 공시 보조금의 최대 15% 이내에서 추가 보조금을 제공할 수 있게 되었다. 또한 보조금을 조건으로 일정 기간 약정이나 특정 요금제 및 부가서비스 사용을 강제할 수 없게 했으며, 그동안 보조금 규제의 사각지대였던 제조사도 이동통신사별 차별적인 지원금¹⁰⁵⁾ 제공을 금지하고, 직접 유통망에 제공한 보조금은 그 규모와 제품 출고가를 미래창조과학부와 방송통신위원회에 제출하고 보관토록 의무화하였다.

2014년 5월 미래창조과학부는 단말기 유통법과는 별도로 ‘징벌적 요금할인제’¹⁰⁶⁾를 본격 검토하기로 하였다. 이는 부당한 보조금 지급으로 통신사들이 또다시 위법행위를 저지를 경우 단말기 유통법으로 이를 제지하고, 이것으로도 모자라면 과징금을 요금할인으로 돌리는 것이 핵심이다. 미래부가 징벌적 요금할인제를 검토하기로 한 것은 통신사들의 불법영업에 따른 영업정지로 소비자·유통점·제조사 등 제3의 피해자가 발생했기 때문이다.

2014년 9월 서민의 통신요금 경감과 선택권 확대를 표방하는 단말기 유통법의 핵심조항인 보조금 분리공시제는 국무총리실 산하 규제개혁위원회가 단말기 유통법 하위 고시에서 해당 조항을 삭제함으로써 무산되었다.

2) 방송통신위원회의 대안

2011년 6월 방송통신위원회는 3개월에 걸친 논란 끝에 기본료 인하, 스마트폰 맞춤형 요금제 도입 등의 내용이 포함된 ‘이동통신요금 인하 방

105) 지원금이란 이동통신 단말장치 구매가격 할인, 현금 지급, 가입비 보조 등 이동통신 단말장치의 구입비용을 지원하기 위해 이용자에게 제공된 일체의 경제적 이익을 말한다(단말기 유통법 제2조 제9항).

106) 징벌적 요금할인제는 통신사가 불법영업을 할 경우 영업정지 대신 과징금만큼 통신요금을 감면하게 하는 제도이다.

안'을 발표하였다. 그 주요 내용은 전 국민이 혜택을 받을 수 있도록 모든 가입자를 대상으로 기본료 1천 원을 인하하고, 문자 50건을 무료 제공하는 것이었다. 또한 스마트폰 가격이 급속하게 증가하는 추세를 고려하여 이용자 선택권을 확대하고자 하는 목적으로 음성, 문자, 데이터 등을 이용자 자신의 사용량에 맞게 가입하고, 요금도 할인하는 스마트폰 선택형(맞춤형) 요금제를 마련하는 것이었다. 그 외에도 음성 소량 이용자를 위해 선불요금 인하(초당 4.8원 → 초당 4.5원)와 결합상품에서의 초고속 인터넷 요금을 인하하는 방안도 포함되었다.

또한 방송통신위원회는 2011년 12월 단말기 보조금 규제 개선안을 마련하여 2012년 1월부터 시행하기로 하였다. 그 주요 내용은 제조사 장려금 축소 및 단말기 출고가격 인하 유도, 유통망 지정 유도, 과징금 제도 개선, 차등규제 강화, 시장 모니터링 지표 단순화 등이었다. 이 개선안의 방향은 정부 단속을 강화하고 이동통신사의 자율규제를 유도해 인센티브를 제공하겠다는 것이었다.

이동통신사들의 보조금 경쟁이 도를 넘어서면서 소비자들의 혼란이 가중됨에 따라 2012년 12월 방송통신위원회는 전체 회의를 열어 SKT, KT, LGU+ 등 이동통신 3사가 단말기 보조금을 차별적으로 지급해 이용자를 부당하게 차별했다며 각 사별 20~24일간 신규 가입자 모집을 금지하였다. 또 SK텔레콤 68억 9,000만 원, KT 28억 5,000만 원, LG유플러스 21억 5,000만 원 등 모두 118억 9,000만 원의 과징금을 부과하였다. 영업정지 처분과 과징금 부과를 동시에 한 것은 처음이었다. 이에 대해 참여연대 등 시민단체 일각에서는 방송통신위원회가 단말기 출고가 거품을 제거하는 근본적인 정책은 도외시한 채 여론에 밀려 솜방망이 처벌로 일관하고 있다고 지적하였다(경향신문, 2012.12.24.).

2013년 8월 방송통신위원회는 이동통신사 보조금 가이드라인인 27만 원

상한 위반에 대한 대대적 단속을 실시하였다. 그러나 이동통신 업계에서는 고가의 단말기 가격부터 인하해야 하며, 고가의 단말기 가격을 감안할 때 보조금 상한선 27만 원은 비현실적이라고 주장하였다. 이동통신 업계가 지속적인 제재에도 아랑곳하지 않고 보조금 경쟁으로 통신 시장 질서를 어지럽히자 방송통신위원회는 2013년 12월 이동통신 3사에 사상 최대 규모인 1,064억 원의 과징금을 부과하였다.

“이통사들이 보조금을 쏟아붓는 근본 이유 중 하나는 주가가 받쳐주기 때문이며, 대주주의 입장에서 법을 지켜서 가입자가 떨어지기 보다는 법을 어겨서 과징금을 내더라도 남는 장사이기 때문에 불법 보조금이 근절되지 않았다.”(당시 방송통신위원회 양OO 상임위원 전화인터뷰, 2017. 9. 5.)

한편, 2014년 5월 단말기 유통법이 국회를 통과하자 최성준 방송통신위원장은 이동통신 3사 최고경영자에게 천차만별인 단말기 보조금 폐해를 근절하고, 투명하고 합리적인 유통구조를 만들기 위해 제정된 동 법률이 조기에 정착될 수 있도록 협조를 당부하였다. 아울러 방송통신위원회는 단말기 유통법 시행을 앞두고 불법 지원금 제공 및 이용자 차별 방지, 이용자의 알 권리 신장 등 동법의 목적이 달성되기를 기대하였다. 이에 따라 2014년 9월 가입자 평균 예상 이익, 단말기 판매현황 등을 고려하여 종전 27만 원으로 되어 있던 단말기 보조금 상한선을 30만 원으로 상향 조정하였다. 이러한 정치적 흐름 속에서 단말기 유통법은 2014년 10월 1일부터 시행되게 되었다.

3) 기획재정부의 대안

높은 이동통신요금에 대한 정치권과 소비자단체들의 지적이 계속되자

2011년 2월 임종룡 기획재정부 제1차관은 기자간담회를 열어 통신요금을 인하하도록 압박하였다¹⁰⁷). 특히 통신업체들이 소비자의 요금 부담을 기반으로 높은 수익을 지속적으로 얻고 있으며 마케팅비가 과다하다고 밝혔다. 또한 요금 인하 경쟁을 제한할 가능성이 있는 요금인가제 폐지 여부를 검토하겠다고 발표하였다. 이에 대해 LG유플러스는 이동통신요금 인가제는 시장지배적 사업자의 시장약탈적 요금을 규제하는 수단이지 이 때문에 요금이 인하되거나 인상되는 것이 아니라고 지적하였다. 동시에 이동통신사 마케팅비는 대부분 단말기 보조금인데 이로 인해 소비자와 국내 단말기 제조사가 혜택을 받고 있다고 주장하였다(한겨레, 2011.2.15.).

4) 공정거래위원회의 대안

2012년 1월 공정거래위원회는 삼성전자, LG전자, 팬택 등 국내 휴대폰 제조사들이 단말기 출고가를 부풀려 놓은 뒤 마련된 재원을 이동통신사 대리점에 판매장려금으로 제공하고, 대리점은 이를 보조금 형태로 단말기 값을 할인해 주는 방식으로 소비자를 현혹한다고 보고 제조사의 판매장려금에 대한 규제를 추진하였다.

또한 2012년 3월 SK텔레콤·KT·LG유플러스 등 이동 3사와 삼성전자·LG전자·팬택 등 단말기 제조 3사에 가격 부풀리기를 통한 보조금 지급 행위를 금지하고 과징금 453억 3천만 원을 부과하였다. 이는 통신 3사가 2008년부터 2010년까지 3년에 걸쳐 총 44개 모델의 출고가(대리점에 공급한 가격)를 공급가(제조사로부터 구입한 가격)보다 평균 22만 5천 원 높게 책정한 뒤 보조금을 지급해 가격을 인하해 주는 것처럼 가격을 부풀렸다는 이유로 취한 조치였다. 하지만 삼성전자와 SK텔레콤 등은 판매촉진

107) 실제로 이동통신요금은 통상 정부와 피규제 기업간 협상을 통하여 결정되어 왔다고 볼 수 있다(정인석, 2013b: 174 각주).

활동의 일환으로 보조금을 활용하는 것은 정상적인 마케팅 활동이라며 비판하고 행정소송도 불사하겠다고 반발하였다(서울신문, 2012.3.16.).

5) 새정치민주연합당 전병헌 의원의 대안

2012년 10월 새정치민주연합당 전병헌 의원은 이통사업자들의 휴대폰 보조금 과열경쟁을 막기 위해 이동통신사가 지급할 수 있는 보조금을 단말기 출고가가격의 30%로 제한하는 전기통신사업법 개정안을 발의하였다. 동 개정안은 이통사가 소비자에게 일정기간 사용을 약정해 가입자를 묶어두지 못하도록 위약금 제도를 금지하고, 이동통신요금 고지서에 단말기 할부금도 합산청구하지 못하도록 하였다.

또한 2014년 8월 국회 미래창조과학방송통신위원회 소속 전병헌 의원은 유·무선통신분야 뜨거운 감자인 요금인가제¹⁰⁸⁾의 폐지를 핵심 내용으로 하는 전기통신사업법 개정안을 발의하였다. 요금인가제는 비대칭 규제로서 지배적 사업자의 약탈적 요금제를 방지하기보다는 이통 3사의 요금 경쟁을 가로막는 걸림돌이라는 지적을 받아왔다. 전 의원은 이통 3사의 평균적인 서비스 요금 차이는 5% 수준에 불과했다며 요금인가제를 폐지하고 서비스·요금 경쟁을 유도해야 한다고 주장하였다. 미래창조과학부는 전 의원의 요금인가제 폐지 법안 발의에 대해 상호 협의를 통해 통신 시장의 공정경쟁과 가계통신비 인하 등에 부합하도록 정책을 펴나갈 계획이라는 입장이었다(파이낸셜뉴스, 2014.8.19.).

6) 이동통신사의 대안

SK텔레콤은 2012년 11월부터 신규 가입자를 대상으로 요금 할인에 대해

108) 요금인가제는 유·무선통신 시장의 지배적 사업자가 요금을 인상하거나 신규 요금을 출시할 때 정부의 인가를 받는 제도로 선발사업자가 가격정책을 좌지우지하는 것을 막고 후발사업자를 보호해 공정 경쟁을 유도하기 위해 도입되었다.

약정 기간을 지키지 않으면 위약금을 내도록 하는 약정할인 위약금 제도를 시행하였다. 그러나 정치권 일각에서 이를 규제하는 입법을 추진하는 등 반발도 많았다. 또한 소비자들 역시 통신서비스가 마음에 들지 않아도 다른 회사로 옮겨갈 수 없게 만드는 족쇄로 작용한다는 이유로 반발하였다. 그러나 이동통신사들은 약정을 기반으로 할인 혜택이 주어지는 만큼 위약금 제도 도입은 불가피하다는 입장을 고수하였다.

2014년 3월 미래부 장관의 이통 3사 최고경영자에 대한 불법 보조금 근절 대책 마련 촉구에 따라 이동통신 3사 임원들은 공동 기자회견을 가지고 이동통신 시장 안정화 방안과 공정경쟁 서약을 발표하였다. 이들 3사 임원들은 회견에서 현금 페이백¹⁰⁹⁾ 등 편법적이고 우회적인 보조금 지급을 일절 중단하고, 중소 골목상권 침해 논란을 일으킨 대형 유통점의 불법 보조금 지급행위도 철저히 금지하며, 이를 통해 보조금으로 인한 이용자 차별을 원천적으로 없애겠다고 선언하였다. 이러한 국민과의 약속을 지키기 위해 주무기관인 방송통신위원회의 관리 감독 하에 3사가 공동으로 참여하는 ‘불법 보조금 공동감시단¹¹⁰⁾’을 운영하기로 하였다. 아울러 법정 보조금 27만 원을 초과한 사실이 적발되면 해당 대리점 또는 판매점의 전산을 차단해 판매를 중단시키는 등 자율 제재를 가하거나 정부에 법적 제재를

109) 페이백(payback)은 상품을 구입할 때 지불한 돈을 현금이나 계좌이체를 통해 되돌려 받는다는 의미로 주로 쓰이며, 휴대폰 판매 시 또는 신용카드·체크카드 이용 시 업체 측에서 페이백 조건을 다는 경우가 있다. 예컨대, 할부원금 90만 원에 50만 원을 페이백해주는 휴대폰을 구입할 경우 구매자는 계약한 할부 기간 동안 90만 원을 지불하고 50만 원은 추후 현금이나 계좌이체를 통해 판매자로부터 되돌려 받게 된다. 이 경우 휴대폰을 구입하는 데 실제로 드는 비용은 40만원이 된다(네이버 지식백과 시사상식사전d).

110) 불법 보조금 공동감시단은 이통 3사와 이동통신사업자연합회(KTOA)가 각각 2명씩 파견해 만든 사무국을 비상근체제로 운영하였으며, 비정기 회의를 소집해 각자 수집한 경쟁사 위반 행위를 상호 전달하고 자체 시정하는 방식을 채택하였다. 감시 대상은 영업정지 기간 신규 가입자 모집이나 불법 보조금 살포 등 시장교란행위 전반이었다. 하지만 위반행위에 대한 점검 여부는 구속력이 없었을 뿐 아니라 확인할 방법도 없었다.

요청하겠다는 복안이었다(헤럴드경제, 2014.3.20.).

2014년 5월 미래창조과학부가 징벌적 요금할인제를 본격 검토하기로 하자 이동통신사들은 이미 단말기 유통법이 통과된 상황에서 징벌적 요금할인제까지 적용되면 부담이 너무 큰 이중규제라며 반발하였다.

7) 단말기 제조사의 대안

2013년 5월 정부의 보조금 규제 등으로 국내 스마트폰 시장이 침체를 보이고 있는 가운데 10만 원 안팎의 초저가 스마트폰이 속속 출시되었으며 저가형 태블릿PC도 경쟁적으로 출시되면서 판촉경쟁이 본격화되었다. 또한 이동전화 시장이 냉각되자 스마트폰 출고가도 계속해서 인하되었다. 이에 대해 업계에서는 출고가를 그대로 두고 보조금으로 가격을 내리는 방법을 사용할 수 없기 때문에 아예 출고가를 내리는 쪽으로 방향을 돌린 것으로 보인다고 분석하였다.

정책 재변동기에 있어서 정책 대안의 흐름은 <표 21>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 21> 정책 재변동기에 있어서 정책 대안의 흐름

구분	주요 참여자 (행위자)	정책대안 및 입장	기대효과 및 비판
정책 재변동 [2014.10]	미래창조 과학부	<ul style="list-style-type: none"> - 이동전화 가입비 단계적 폐지 추진 ('13.4) - '이동통신 서비스·단말기 경쟁 활성화 및 가계통신비 부담 경감방안' 발표('13.5) · 알뜰폰 활성화 · 이용자 요금 선택권 강화 · 휴대폰 유통구조 개선 - 이동통신사에 불법 보조금 근절 위한 특단대책 마련 촉구('14.3) 	<ul style="list-style-type: none"> - 국민의 통신비 경감 - 가계 통신비 부담의 근원이 고가 단말기에서 비롯되므로 규제중심정책은 실효성에 한계가 있다는 지적 - 이동통신사의 자율규제로는 효과를 기대하기 어렵다는 비판 - 휴대폰 보조금 규제는 미봉책이며 근원적 처방이 절실

구분	주요 참여자 (행위자)	정책대안 및 입장	기대효과 및 비판
		<ul style="list-style-type: none"> - 통신요금 '징벌적 할인제' 도입 검토('14.5) 	<ul style="list-style-type: none"> - 하다는 비판 - 단말기 유통법 통과에 이어 징벌적 할인제까지 도입되면 부담증가와 이중규제라며 이동통신사 반발
	방송통신위원회	<ul style="list-style-type: none"> - '이동통신요금 인하 방안' 발표('11.6) - '단말기 보조금 규제 개선안' 마련 추진('11.12) - 이동통신사 불법 보조금 지급에 따른 영업정지 처분('12.12) - 이동통신사 보조금 가이드라인(상한선 27만 원) 위반행위 대대적 단속('13.8) - 보조금 경쟁 이통 3사에 역대 최대 과징금 부과('13.12) - 이동통신 3사에 단말기 유통법 시행 관련 협조 요청('14.5) - 단말기 보조금 상한선 상향 조정('14.9) · 중선 27만 원에서 30만 원으로 	<ul style="list-style-type: none"> - 기본료 1,000원 인하는 '용두사미'라는 지적 - 이통사 자율규제 유도 - 이동통신사 영업정지의 실효성이 없다는 비판 - 고가의 단말기 가격 감안시 보조금 상한선 27만 원은 비현실적이라는 비판 - 보조금 경쟁 완화에 효과가 미미하다는 비판 - 보조금 대신 요금과 서비스로 경쟁하는 이동통신 시장으로 개선 기대 - 단말기 보조금 현실화
	기획재정부	<ul style="list-style-type: none"> - 통신업계에 요금 인하 압박('11.2) 	<ul style="list-style-type: none"> - 업계 실상 모른다는 비판/요금 인하 여력 없다며 반발(이동통신사)
	공정거래위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 제조사 단말기 보조금 규제 추진('12.1) - 이동통신사와 제조사의 단말기 가격 부풀리기에 대해 과징금 부과('12.3) 	<ul style="list-style-type: none"> - 소비자 혜택 감소 우려 - 판촉활동의 일환으로 보조금을 활용하는 것은 정상적 마케팅 활동이라는 비판
	전병헌 의원	<ul style="list-style-type: none"> - 단말기 보조금 금지법안 발의('12.10) - 요금인가제 폐지법안 발의('14.8) 	<ul style="list-style-type: none"> - 실효성 미미하고 소비자 혜택없다는 비판 - 통신 시장의 공정경쟁 촉진과 가계통신비 인하

구분	주요 참여자 (행위자)	정책대안 및 입장	기대효과 및 비판
	이동통신사	<ul style="list-style-type: none"> - 약정할인 위약금제도 도입(SKT, '12.11) - '불법 보조금 공동감시단' 구성·운영 등 자율규제방안 발표('14.3) 	<ul style="list-style-type: none"> - 통신사를 바꿀 수 없게 하는 족쇄로 작용한다는 비판 - 이동통신사 자율규제로는 보조금 규제 실효성 없다는 비판
	단말기 제조사	<ul style="list-style-type: none"> - 저가형 스마트폰 출시('13.5) - 스마트폰 출고가 인하('13.5) 	<ul style="list-style-type: none"> - 소비자 단말기 구입부담 감소 - 시장경제 활성화

4. 흐름의 결합(joining the streams)과 정책의 창(policy window)

이동통신사들의 과도한 단말기 보조금 지급에 대해 정부에서 과징금 부과와 영업정지 처분 등을 수차례 내렸음에도 오히려 이동통신 시장이 더욱 과열되는 부작용이 지속적으로 나타났다. 이에 2013년 3월 청와대 허태열 비서실장 주재로 열린 수석비서관 회의에서는 이동통신 시장 과열에 따른 제재 및 제도 개선을 추진하고, 이통 3사의 이동전화 단말기 보조금 과다 지급이 사회적으로 문제가 되고 있음을 지적하며 근절 방안을 마련하기 위한 논의를 진행하였다.

단말기 보조금 폐해에 대한 대책 마련이라는 사회적 이슈는 청와대가 이동통신사의 불법 보조금 문제를 직접 제기하고, 이동통신 시장을 교란시키는 보조금 문제를 좌시하지 않겠다는 의지를 보이면서 정책 결정자로 하여금 관심을 갖도록 하고, 공식적인 논의의 대상이 되는 정부의제로 전환되었다¹¹¹⁾. 정부의제는 단말기 보조금 문제 해결의 당위성과 시급성이라는

111) 정책형성과정에서 흔히 다원주의적인 선진국은 외부주도형이 많고 권력집중형인 후진국은 내부주도형이 많은 것으로 생각되나, Kingdon의 체계적인 분석에 의하면 다원주의적인 미국에서도 의회의 유력한 지도자들과 행정부의 지도자들이 정부의제 설정에 있어서 가장 중요한 역할을 한다고 한다(Kingdon,

정책 문제의 흐름과 대선후보들의 통신 시장 안정화 및 가계통신비 절감방안 마련 등의 정치적 흐름 속에서 2012년 대선과 총선이라는 정치적 사건과 계기에 의해 설정되었다.

정부의제는 정책 결정자의 관심과 공식적인 논의를 유도하는 바, 단말기 유통법안은 2013년 사회적 의견수렴 절차를 거쳐 정부와 새누리당의 공조하에 최종안으로 확정되었다. 이어 단말기 유통법 제정안이 2013년 5월 국회 미래창조과학방송통신위원회 새누리당 간사인 조해진 의원에 의해 대표발의되어 국회에 입법안으로 제출되면서 단말기 유통법 제정을 위한 정책의 창(policy window)이 열리게 되었다.

정책의 창이 열리게 되는 원인은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 정부나 관료가 현안으로 압박받는 정책 문제가 있을 때 이의 해결을 위해 정책의 창이 열리게 되는데 이를 ‘정책 문제의 창’이 열렸다고 한다. 둘째, 행정부의 변동, 국가적 분위기 변화, 의회 다수당 및 의석수 변화 등 정치적 흐름에서 주요 정치적 사건에 의해 열리기도 하는데 이를 ‘정치의 창’이 열렸다고 한다(Kingdon, 2011: 173-175).

정부 최종안이 확정되어 정책의 창이 열린 것은 단말기 보조금 문제 해결이라는 정책 문제에 의해 정부가 해결책을 제시한 것이므로 엄밀하게 말하면 정책 문제의 창이 열렸다고 할 수 있다. 최종 정책 결정자인 대통령과 정부가 정책 문제인 단말기 보조금 문제의 시급성과 당위성을 인식하고 해결 대안으로서 정부 최종안을 정책 대안의 흐름으로 이끌어 정책 문제와 결합시키려고 노력하였다.

이후 단말기 유통법안이 국회에 제출됨에 따라 입법을 위한 논의의 장이 국회로 넘어가고, 방송법 개정안에 대한 여야 간의 입장이 팽팽히 맞서는 정치적 상황으로 인하여 단말기 유통법안 처리가 장기간 지연되고 있었다.

1984: 23-47).

당시 방송법 개정안에 대한 여야의 첨예한 입장 대립으로 인해 단말기 유통법안의 처리 역시 연계되는 상황이었다. 단말기 유통법안 발의 이후 법안심사소위에서부터 논의가 진전되지 않고 최종 통과되는 2014년 5월까지 거의 1년 간 법안이 표류되고 있었다. 장기간 대치를 이어오던 여야는 야당이 편성위 조항만 삭제하고 방송법을 통과시키자는 여당의 절충안을 수용함에 따라 방송법 개정안 처리에 극적으로 합의하면서 단말기 유통법안 등 나머지 법안들도 최종 입법되는 정치적 과정을 거친다. 즉 여당이 절충안을 제시하고 야당이 수용하는 형식의 방송법 개정안 타결과 단말기 유통법안이 연계되어 합의됨으로써 정치의 창이 열렸다.

정치적 창이 열리게 된 계기는 여야 원내대표를 중심으로 한 지도부가 그동안 제기되어 왔던 정책 문제를 반영하여 정치적 합의를 하게 되었다는 점이다. 구체적으로, 지방선거를 앞두고 그동안 여야 간 대치되어 오던 정국을 정상화시켜야 하는 정치적 상황이 우선되었다. 이런 상황에서 당내 의원들을 강력히 설득하고 지지부진한 입법화 과정에 대한 비난 여론의 무마, 세월호 침몰사고 후 정쟁을 피하고 민생법안을 조속히 통과시켜야 한다는 사회적 여론 등의 정치적 분위기가 조성되면서 강경파 의원들도 결국 한발 물러서는 등 정치적 고려를 하게 되었던 것이다.

단말기 보조금 문제의 해결(단말기 유통법 제정)이라는 정책 변동의 시도 과정은 청와대의 단말기 보조금 과다 지급 문제에 대한 대처방안 논의를 통해 정부의제로 설정되고, 정부가 정책 문제를 인지하고 그 정책 대안으로 정부안을 제시하면서 정책 문제의 창을 열었다. 이후 입법 논의를 위한 정치권에서 세월호 사고 후 민생법안을 조속히 통과시키는 등 정치를 바로잡아야 한다는 국가적 분위기의 변화, 지방선거를 앞두고 정치적 지지와 수용성 확보 등 정치적 흐름과의 연계를 통해 정치의 창이 열렸다. 이에 따라 정책 문제 인지, 정치적 상황 고려, 정책 대안 형성 및 제시라는

세 흐름의 충분한 결합(coupling)을 통해 정책 결정자의 관심이 점점 고조되어 최종적인 정책 결정을 위해 검토 중에 있는 결정의제(decision agenda)로 옮겨지게 되었다.

결정의제는 정부의제화 과정에서 정책 문제의 흐름과 정치적 흐름 뿐 아니라 활용가능한 정책 대안도 강조한다. 실제로 결정의제가 된 단말기 유통법안은 정부안으로 최종 확정되기까지 충분한 의견 수렴과 일련의 사회적 합의 과정을 통해 정책 대안을 마련하는 과정을 겪었다. 이러한 일련의 정치적 흐름 속에서 충분한 논의를 통해 실행가능하고 준비된 정책 대안은 정부의제를 결정의제로 전환시킬 가능성을 높였다고 볼 수 있다. 단말기 보조금 문제 해결의 시급성과 당위성, 적절성 측면에서 정책 문제의 인지, 단말기 보조금 문제의 조속한 해결 여론과 지방선거를 앞두고 국회 정상화 실현이라는 정치적 고려, 단말기 보조금 규제를 위한 법률안 마련이라는 정책 대안의 채택 등 세 흐름이 결합되면서 입법을 위한 결정의제가 된 것이다.

구체적으로, 정책 문제의 흐름에서는 단말기 보조금 문제 관련 지표, 초점사건 및 위기, 기존 단말기 보조금 규제 정책 및 프로그램 운용에 따른 피드백 등을 통해 제도 개혁의 필요성과 시급성을 인지하게 함으로써 정책 참여자로 하여금 정책 문제에 주목하도록 하였다.

정치적 흐름에서는 여야 정치권, 정부, 언론, 시민단체, 이동통신사, 단말기 제조사, 관련 전문가 간 이해관계나 입장에 따라 첨예하게 의견이 대립되는 상황에서 사회적 의견 수렴과 합의 과정을 통해 국가적 분위기와 여론이 점차 단말기 유통법 제정으로 흘러갔고, 정부안이라는 정책 대안의 전환을 가져오는 계기가 되었다. 또한 국회 입법화 과정에서는 여야당이 첨예하게 대립되는 정치적 상황에서 세월호 침몰 사고로 여야 간 정쟁을 피하자는 분위기와 원내대표 임기 말 부담 작용 등 정치적 계기에 의해 정치적

흐름이 변화되게 되었다. 특히 대통령과 정부는 정부안이 확정되는 과정에 이르기까지 정책 문제의 창이 열리도록 정치적 흐름의 변화를, 여야당 원내 대표 등 정당 지도부는 정치의 창이 열릴 수 있도록 정치적 흐름의 변화를 주도하면서 정책 문제와 정책의 흐름을 결합시키는 역할을 하였다.

정책 대안의 흐름은 약관에 의한 보조금 지급 전면 금지, 단말기 보조금 금지 법제화를 위한 전기통신사업법 개정, 단말기 보조금 차별지급 위법성 판단기준 제정, 단말기 유통법 제정으로 전환되는 정책 대안의 진화과정을 거치게 되었다. 이후 국회 입법논의 과정에서 여당의 절충안이 제시되면서 정치적 지지와 정책 선도자의 노력으로 정책 대안으로 확정되는 흐름의 변화를 보였다.

단말기 유통법 입법을 위한 정책의 창이 열렸다는 것은 단말기 유통법 입법을 지지하는 주창자들이 선호하는 해결책 또는 정책 대안을 강요하거나 정책 문제에 주목하도록 압력을 행사하여 정책 결정자로 하여금 단말기 유통법 입법이라는 정책 대안을 채택하도록 유도할 수 있는 기회를 가지게 되었음을 의미한다. 이렇듯 세 흐름이 결합되고 정책의 창이 열려 2014년 5월 단말기 유통법안이 국회에서 최종 통과되고, 정책 산출의 과정을 거치게 되었다.

5. 정책 선도자(policy entrepreneurs)

2011년 들어서 정부가 통신요금 인하를 압박하자 이동통신 업계에서는 실상을 모른다며 반발하였으나 관계 전문가들은 통신업체 전체 매출액의 4분의 1에 육박하는 마케팅 비용을 줄이면 요금 인하가 충분히 가능하다는 견해를 밝혔다. 통신요금을 둘러싼 논란이 지속되는 가운데 방송통신위원회는 기본료 인하, 스마트폰 맞춤형 요금제 도입 등을 주요 내용으로 하는 ‘이동통신요금 인하 방안’을 제시하였다. 이에 대해 이동업계는 고심 끝에 내놓은

방안이라는 입장인 반면, 소비자들은 이통사들의 생색내기에 불과하다는 지적을 하였다.

2012년 10월 국회 문화체육관광방송통신위원회가 방송통신위원회를 대상으로 한 국정감사에서 위원들은 무책임한 보조금 경쟁으로 소비자들에게 피해를 끼친 이통사와 이를 저지하지 못한 방통위를 강하게 질책하며 보조금 법안을 부활해야 한다는 의견을 제시하였다.

“삼성전자 단말기가 외국보다 평균 2.5배 비싼 것으로 조사됐다. 국내 판매가가 터무니없이 비싼 것은 제조사의 장려금과 이통사 보조금이 결합한 담합구조 때문이었다. 따라서 이통사가 보조금 기준을 위반하면 징역이나 벌금 등 처벌을 받을 수 있도록 하는 강력한 제재조치를 마련할 것을 주문했다. 또한, 휴대전화 보조금을 출고가의 30% 수준으로 제한하고 가입을 해지한 소비자에게 위약금을 부과하지 못하도록 하는 법안을 대표발의하였다.”(당시 민주통합당 전○○ 의원 전화인터뷰, 2017. 8. 17.)

2012년 10월 새누리당 박근혜 대선후보는 초청토론회에서 국민들의 통신비 부담 경감을 위해 이동통신 서비스 가입비를 폐지하고, 비싼 스마트폰 가격을 합리화하기 위해 이동통신 단말기 유통망을 개선할 것을 약속하였다. 아울러 「방송통신 이용자 보호법」을 제정하여 지역이나 학력에 따른 이용자 차별을 금지하겠다는 의지를 피력하였다.

이통사들의 과도한 보조금 지급에 따른 당국의 각종 규제에도 불구하고 오히려 시장이 더욱 과열되는 부작용이 나타나자 2013년 3월 대통령 비서실장 주재로 열린 수석비서관 회의에서 이동통신 시장 과열에 따른 제재 및 제도개선을 추진하고, 단말기 보조금 과다 지급에 대한 근절방안 마련을 추진 중이라고 밝혔다. 이어 2013년 5월 미래창조과학부는 알뜰폰 이용 활성화, 이용자 요금 선택권 강화, 휴대폰 유통 구조 개선 등을 주요 내용

으로 하는 ‘이동통신 서비스·단말기 경쟁 활성화 및 가계통신비 부담 경감방안’을 발표하였다.

“과도하고 불투명하게 보조금이 지급되면서 일부 소비자들은 보조금을 지급받아 저렴하게 휴대폰을 구입하고 또 다른 소비자들은 비싼 단말기값을 보전하기 위해 어쩔 수 없이 고가 요금제를 쓸 수밖에 없는 비정상적 구조가 고착화돼 있었다. 이를 해결하기 위해 이동통신 서비스와 단말기를 분리해 모든 소비자들이 동등하게 보조금 혜택을 받을 수 있도록 해야 했다.”(당시 미래창조과학부 홍○○ 통신이용제도과장 면담, 2017. 9. 22.)

이에 대해 업계 안팎에서는 이 같은 규제 중심정책은 실효성에 있어서 한계가 뚜렷하다고 비판하였다.

한편, 이동통신사의 불법 보조금 지급 행태와 편법적 영업행위가 근절되지 않자 조해진 새누리당 의원이 국회와 정부의 공조 속에 2013년 5월 대표발의한 「이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률안」이 우여곡절 끝에 2014년 5월 국회를 통과하여 동년 10월 1일부터 시행되게 되었다.

“당시 이동통신 시장에서의 불투명하고 천차만별인 보조금 지급은 이용자 차별을 초래하고 시장의 건전한 발전을 저해하는 등 문제가 심각한 상황이었으며, 과도하고 불투명한 보조금 지급에 따른 문제점을 해소하고 투명하고 합리적인 단말기 유통구조를 만들어 나가기 위해 단말기 유통법안을 대표발의하게 되었다.”(당시 새누리당 조○○ 의원 전화인터뷰, 2017. 8. 18.)

동 법안은 형식적으로는 의원입법이었지만 미래부와 방통위가 법안 작성에 깊숙이 개입해 사실상 정부입법으로 받아들여졌다.

“단말기 유통법안의 핵심은 보조금과 요금할인 중 선택할 수 있도록 한 것이며, 요금할인을 선택할 경우 휴대폰 사용주기가 길어지면서 통신비에 전가되는 휴대폰 할부구입비가 사라지고 요금도 줄어 통신비 인하효과가 상당했다.”(당시 미래창조과학부 홍○○ 통신이용제도과장 면담, 2017. 9. 22.)

이와 같이 정부(방송통신위원회, 미래창조과학부)는 정책 선도자로서 단말기 보조금 문제라는 정책 문제에 대해 해결의 시급성과 필요성을 인지함으로써 정부 정책 대안과 연결시키는 역할을 하였다.

또한 정부(방송통신위원회, 미래창조과학부)는 법률안에 대하여 관계 부처, 정치권, 이해관계자 등에 대한 협조를 당부하고 정책토론회를 개최하는 등 정책 대안에 대한 이해와 협조를 위한 홍보, 국회에서의 조속한 입법 촉구 등 정부의 정책 대안을 관철시키기 위해 적극적으로 노력하였다. 아울러 정부는 자신의 대안을 정치적 흐름의 변화와 연계시키는 등 세 흐름을 결합시키는 데 적극적인 역할을 수행하였다. 그리고 정부 정책 대안 확정을 통해 정책 문제의 창을 열어 정책 문제와 정책 대안을 연결시키고, 국회에 입법안을 제출함으로써 정치권에서 정치적 흐름에 연계시키는 데 결정적 역할을 수행하였다. 단말기 유통법안 발의 후 입법 과정에서 정부는 사회적 의견 수렴과 합의를 위해 적극적으로 노력하였다. 그동안 법안에 부정적인 견해를 가지고 있는 것으로 알려졌던 제조사들 가운데 정부의 설득 노력으로 LG전자와 팬택이 정부의 법안에 대해 찬성의 뜻을 밝히게 되었다. 그러나 정부와 정치권이 합의하고 소비자단체까지 지지하는 법안을 결국 삼성전자 홀로 반대하는 형국이 되었다. 또한 정부가 법안에 포함시킨 ‘제조사도 조사·제재하고, 제조사 장려금 등에 대한 자료 제출 의무 부과’ 항목이 제조사들의 반발을 불러일으켰으며 제조사들은 산업위축, 중복규제, 해외 사업자와의 역차별 등이 우려된다고 반발하였다.

“가계통신비 부담을 줄이고 왜곡된 시장경쟁 구조를 바로잡으려면 단말기 유통법 제정이 반드시 필요했다. 제조사가 잘못된 내용을 부풀려 여론을 호도하였다.”
(당시 미래창조과학부 김○○ 통신정책국장 면담, 2017. 8. 4.)

이에 대해 미래창조과학부와 방송통신위원회는 공동으로 휴대전화 가격이 200~300% 차이나는 기형적 유통구조로 인하여 시장실패가 빚어졌다고 조목조목 반박하였다. 또한 대형 제조사들의 막강한 자금력에 기반한 불투명한 장려금을 문제삼으며 사실관계를 왜곡하지 말라고 경고함으로써 법안 관철을 위한 장애를 극복하려고 노력하였다. 이러한 의견 수렴과 설득, 협의 과정 등에 있어서 정책 선도자로서 적극적 역할수행을 통해 단말기 유통법 입법안을 제시하고 정책 문제의 창을 열게 되었다.

대통령도 정책 선도자로서 자신의 대안을 관철시키기 위해 정치적 흐름을 주도하였다. 구체적으로, 대선후보 시절 국민들의 통신비 부담 완화를 위해 이동통신 서비스 가입비를 폐지하고, 비싼 스마트폰 가격을 합리화하기 위해 이동통신 단말기 유통망을 개선하겠다고 약속하였다. 또한 지역이나 학력에 따른 이용자 차별을 금지하겠다는 의지를 피력하였으며, 대통령 당선 후에도 이동통신사의 단말기 보조금 경쟁 과열에 대하여 깊은 우려를 표시하고 관계 부처에 대책 마련을 지시하는 등 적극적 역할을 수행하였다.

“스마트폰 가격이 시간과 장소에 따라 몇 배씩 차이가 나고 스마트폰을 싸게 사려고 추운 새벽에 수백미터 줄서는 일이 계속되어서는 안 될 것이며 어떻게 하면 국민이 적당한 가격에 질 좋은 서비스를 누릴 수 있을 것인가를 기준으로 제도 보완을 지속해 주기 바란다.”(2014.2.17. 방통위 업무보고에서 박근혜 대통령)

그러나 대통령은 자신의 대안을 관철시키기 위해 국가적·사회적 분위기

및 여론을 조성하거나 제조사를 중심으로 한 반대 여론을 설득하려는 노력 등 적극적 역할을 수행하지 않았다는 점에서 한계를 보였다.

여당은 단말기 유통법안 국회 제출 이후 입법을 위한 국회 논의과정에서 정치의 창을 여는 데 주도적인 역할을 수행하였다. 야당의 방송법 개정안 처리 반대로 인하여 미방위 법안심사소위의 파행이 계속됨으로써 단말기 유통법 제정안도 처리가 지연되고 있었다. 방송법 개정안에 대한 여야 간 입장이 팽팽히 맞서는 상황에서 국회에 계류된 법률안 처리에 진전이 없었다. 그러나 지방선거를 앞두고 국회 정상화의 압박, 세월호 침몰사고 후 민생법안을 조속히 통과시키고 정치를 바로 세워야 한다는 여론 등을 의식하여 여당은 절충안을 제시하는 등 정치의 창을 여는 데 결정적 역할을 하게 되었다. 야당도 이런 정치적 상황을 고려하여 의원총회를 열어 방송법 개정안 처리를 당론으로 확정함으로써 연계처리 예정이었던 단말기 유통법안이 최종 입법안으로 결정되는 데 역할을 하게 되었다. 이러한 일련의 정치적 흐름 속에서 여야 정치권은 단말기 유통법안을 최종 확정하기 위한 정치의 창을 여는데 결정적 역할을 수행하였다. 그러나 단말기 보조금 규제의 당위성과 필요성 등 정책 문제를 인지하고 처음부터 정책 문제 해결을 위한 대안을 제시하여 자신의 입장과 대안을 끝까지 관철시키려는 정책 선도자로서의 역할수행에는 한계가 있었다고 볼 수 있다.

단말기 보조금 규제와 관련하여 소비자 및 시민단체 등은 단말기 보조금 문제를 사회적으로 이슈화하고, 정부나 대통령으로 하여금 정책 문제로 인지하도록 일정 부분 역할을 수행하였다. 구체적으로, 경실련과 녹색소비자연대 등은 소비자 권익보호 측면에서 이동통신요금 인하와 단말기 보조금 규제를 주장하였다. 그러나 정책 행위자로서 소비자 및 시민단체는 자신의 주장과 대안을 관철시키기 위해 사회적 여론을 조성하고, 정책 결정자로 하여금 보다 적극적이고 실효적인 대안을 실현하도록 압력을 행사하는 등의

적극적이고 지속적인 노력을 하였다고 볼 수는 없다.

정책 재변동기에 있어서 정책 선도자 및 역할은 <표 22>와 같이 나타낼 수 있다.

<표 22> 정책 재변동기에 있어서 정책 선도자 및 역할

구 분	정책 선도자	역 할
정책 재변동 (2014.10)	대통령	<ul style="list-style-type: none"> - 이통사 보조금 경쟁 과열에 대한 우려를 표명하고 이동통신사들의 휴대전화 보조금 과당경쟁의 문제점 지적 및 제도 보완 주문('14.2) - 단말기 유통법안의 조속한 국회 통과 희망 표명('14.2)
	방송통신위원회	<ul style="list-style-type: none"> - '단말기 보조금 차별지급 위법성 판단기준' 제정('10.9) - '이동통신요금 인하방안' 발표('11.6) - 이통사 보조금 가이드라인 위반에 대한 대대적 단속 실시('13.8) - 이통 3사 최고경영자에 대하여 단말기 유통법 조기 정착을 위한 협조 당부(방송통신위원장, '14.5)
	미래창조과학부	<ul style="list-style-type: none"> - 이동전화 가입비 단계적 폐지 추진('13.4) - '이동통신 서비스·단말기 경쟁 활성화 및 가계 통신비 부담 경감 방안' 발표('13.5) - 이통사 불법 보조금 근절 위한 특단대책 마련 촉구('14.3) - '정벌적 요금할인제' 본격 검토('14.5)

제4장 분석결과 종합 및 논의

본 연구는 다중흐름모형을 활용하여 이동통신 단말기 보조금 규제 정책의 형성 및 변동 과정을 시기별로 4단계로 나누어 분석하였다.

정책 문제의 흐름을 분석하기 위해 단말기 보조금과 관련한 체계적 지표(systematic indicators), 주요 초점사건이나 위기(focusing events or crises), 그리고 기존 정책이나 프로그램 운영 결과에 따른 피드백(feedback from existing programs) 등을 살펴보았다.

정치적 흐름 분석을 위해서는 4단계의 시기별 단말기 보조금 관련 국가적 분위기 변화, 정권 교체, 압력단체의 활동 등을 살펴보았다.

정책 대안의 흐름 분석을 위해서는 정책 참여자 및 행위자별 입장, 주장과 대안을 정리하였다. 정책 문제와 정치 흐름에 따라 참여자별 정책 대안의 생성, 경쟁과 진화, 채택과정을 분석하였다. 또한 정책 문제와 정치적 흐름이 어떤 기제에 의해 우연한 기회에 정책 대안의 흐름과 함께 서로 결합(coupling)되어 정책의 창(policy window)이 열리는지를 분석하였다. 그 과정에서 자신의 정책 대안의 채택을 위해 모든 역량과 자원을 투입하는 정책 선도자(policy entrepreneurs)가 누구이며 어떤 역할을 하였는지를 분석하였다.

이하에서는 시기별로 각 흐름과 그 결합, 그리고 그 과정에서 정책 선도자의 역할 등의 분석 결과를 종합하고 논의해 보고자 한다.

제1절 정책결정 : 보조금 금지 법제화(2003.3)

이동통신 사업자의 과당경쟁으로 혼탁해진 시장질서를 바로잡기 위해 정보통신부는 이동통신사 서비스 이용약관에 단말기 보조금 지급 금지를 명시하게 함으로써 2000년 6월부터 보조금 지급을 전면 금지하였다. 하지만 일부 이동통신사 대리점들이 가입자 유치를 위해 편법으로 보조금을 지급하며 가입자를 유치하는 등 단말기 보조금 문제가 다시 제기되었다. 또한 2002년 7월 SK텔레콤이 단말기 보조금 지급과 관련한 통신위원회의 조사를 거부하기에 이르러 서비스 이용약관에 의한 보조금 규제 방식의 한계가 드러나게 되었다.

이에 정보통신부는 불법 보조금 지급행위에 대해 과징금 부과, 관련자 형사고발 등 강력한 보조금 규제대책을 추진하기로 하였으며, 전기통신사업법에 보조금 금지 조항을 삽입하여 법적 규제 근거를 마련하기 위하여 법제화를 추진하였다. 이 과정에서 공정거래위원회와 재정경제부 등 관계부처는 보조금 규제 법제화에 반대입장을 고수하였으나 정보통신부는 이러한 반대에 대하여 설득과 일부 의견 수용 전략으로 극복해 나갔다.

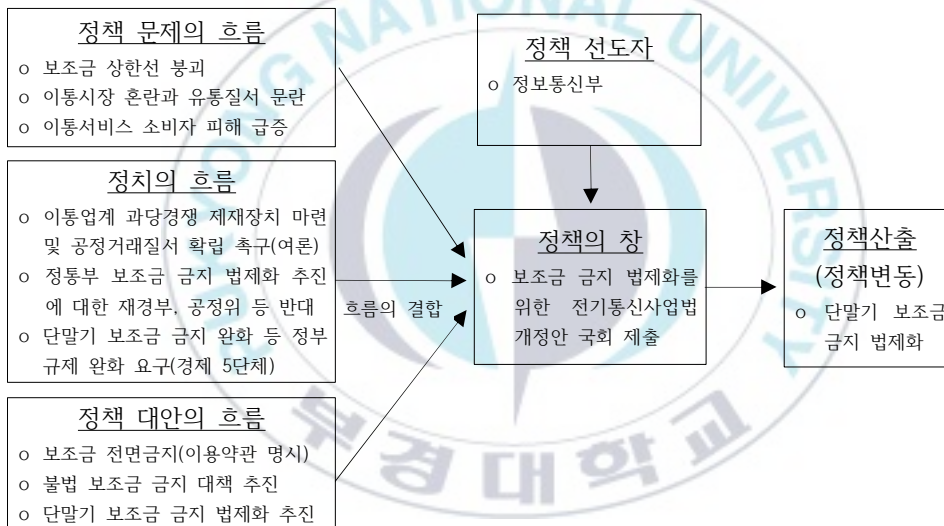
2003년 2월 국민의 정부 임기가 만료되자 그동안 정부의 강력한 지원을 받아 각종 국책사업 주도권을 가졌던 정보통신부의 책임론이 대두되었다. 즉 이동통신사에 대한 통제권 및 신뢰성을 상실했다는 비판을 받았으며 보조금 규제에 대한 불만이 지속적으로 제기되었다. 또한 정보통신부는 그동안 각종 사업영역에서 경쟁해 왔던 타 부처들의 공격 대상이 되었고, '정보통신부 해체설'이 나오기도 하였다.

그럼에도 불구하고 정보통신부는 축적된 시장에 대한 정보와 경험을 바탕으로 체계적이고 주도적으로 불법 보조금 관련 대안을 창출해 나갈 수 있었다.

이 시기에는 국민의 정부 임기말 '정통부 폐지설'이라는 불리한 정치적

흐름이 진행되는 가운데 문제의 흐름을 주도하여 정책의 창을 열고자 하는 정보통신부의 시도가 지속적으로 전개되었다. 구체적으로, 단말기 보조금 규제 법제화 추진이 유효경쟁 환경 조성을 위한 것일 뿐 아니라 보조금 지급 허용 근거를 마련해 주기 위한 조치라는 프레이밍 전략(framing strategies)이 주로 사용되었다. 또한 결정적으로 일몰법이라는 살라미 전술(salami tactics)이 효과를 발휘하여 오랜 진통 끝에 법제화에 성공함으로써 정책 변동을 이루게 되었다.

정책결정기의 다중흐름과 정책변동은 <그림 32>와 같이 나타낼 수 있다.



<그림 32> 정책결정기의 다중흐름과 정책변동

제2절 정책변동 및 종결 : 보조금 규제 조항 일몰(2008.3)

국내 이동통신 시장은 2004년에 이르러 총 가입자 수가 3,700만 명을 넘어서게 됨에 따라 본격적 성숙기에 접어들게 되었다. 이러한 이동통신 시

장의 환경 변화는 시장에서의 경쟁양상에 변화를 초래하였다. 초기 이동통신 시장에서는 신규 가입자 유치 경쟁이 주된 경쟁 양상이었다면 성숙기에는 제로섬 게임(zero-sum game), 즉 기존 가입자 쟁탈전 양상으로 변화되었다.

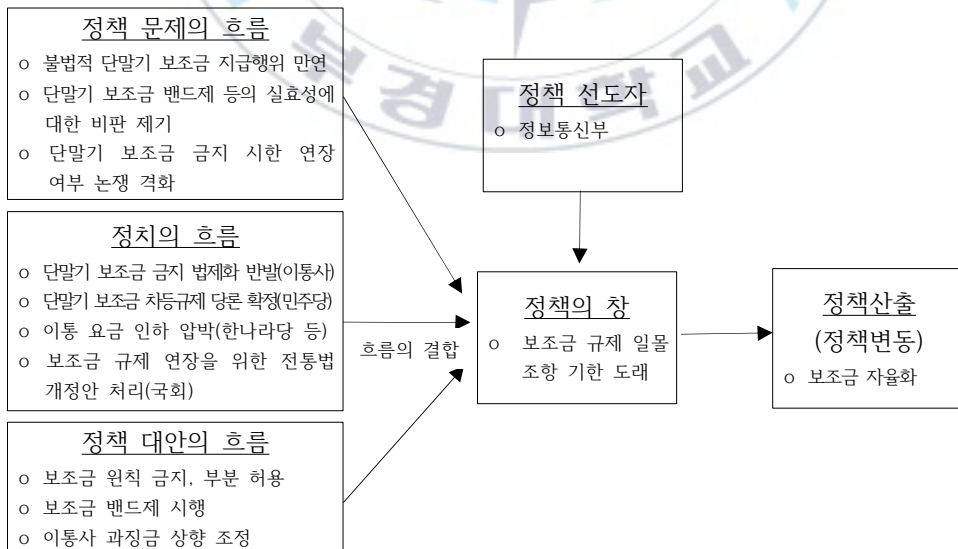
또한 단말기 보조금 규제 정책이 지속되어 감에 따라 ‘규제’와 ‘자율화’에 대한 찬반 논쟁이 격화되어 갔다. 즉 보조금 지급 금지 시한 연장 문제를 놓고 관계부처, 소비자단체, 시민단체, 이동통신사, 학자들 간에 찬반 의견이 팽팽하게 맞서고 있었다.

전기통신사업법 상 단말기 보조금 지급 금지 조항이 2006년 3월 일몰하게 됨에 따라 보조금 규제에 대해 기본적으로 반대 입장에 있던 공정거래위원회는 보조금 원칙적 허용 입장을 고수하였으며, 정보통신부도 시장 상황에 대한 정보를 축적하면서 대안 개발을 추진하였다. 정보통신부는 부처내·외부 및 관계 전문가 의견 등을 고려하여 2005년 9월 ‘단말기 보조금 정책방향(안)’을 마련하여 당정협의를 거친 후 11월 전기통신사업법 개정 법률안을 입법예고하였다. 정보통신부의 입장은 일몰 연장으로 보조금 규제를 지속하되 일부는 허용하겠다는 것이었는데 이와 관련하여 각 부처 및 국회 내에서도 대응 입법에 나서게 되었다.

통신서비스 규제와 관련한 공정거래위원회와 정보통신부 간 권한 갈등 역시 이동통신 시장에서의 관심사였다. 정통부는 통신 시장의 유효경쟁 환경 조성이라는 명분으로 시장지배적 사업자에게는 요금인가제를 적용하고, 후발사업자에게는 요금신고제를 적용하는 등 비대칭 규제를 원칙으로 관련 정책을 추진해왔다. 하지만 이는 공정위 입장에서는 공정거래법상 담합행위에 해당하여 담합행위 심판이라는 공정위의 고유 업무 영역과 정통부의 통신 시장 유효경쟁 환경 조성이라는 정책목표가 서로 충돌하면서 두 부처 간 갈등이 전개되었다.

이미 예정된 단말기 보조금 규제 조항의 일몰 흐름을 거스르는 정보통신부 입장에 대한 정책 참여자의 저항이 거세었으나 정통부는 정책 선도자로서 ‘일몰 연장, 규제 완화’ 라는 대안을 관철하기 위해 적극적으로 청와대를 비롯한 집권여당, 관계부처 등의 협조를 구하고 설득을 전개해 나감으로써 단말기 보조금 금지정책을 연장하는 성과를 거두게 되었다. 이 시기에는 정보통신부가 단말기 보조금 규제를 추가 연장해야 한다는 정책 문제의 흐름과 재경부, 공정위, 국회 과기정위, 시민단체 등의 보조금 규제 연장에 대한 반대의견에 대해 규제 연장의 당위성을 설명하고, 지속적인 설득을 전개함으로써 정치의 흐름이 결합하여 2년간 일몰 규정의 추가 연장이라는 정책 대안이 채택됨으로써 정책의 창이 열리게 되었다.

이러한 가운데 2008년 3월 전기통신사업법 상 단말기 보조금 규제 관련 일몰 규정의 기한 도래로 인해 보조금 규제가 전면 폐지되면서 정책 변동이 이루어지게 되었다. 정책변동 및 종결기의 다중흐름과 정책변동은 <그림 33>과 같이 나타낼 수 있다.



<그림 33> 정책변동 및 종결기의 다중흐름과 정책변동

제3절 정책 재도입 : 단말기 보조금 차별지급 위법성 판 단기준 제정(2010.9)

2008년 3월 단말기 보조금 규제가 폐지되고 보조금 지급이 완전 자율화 된 이후 이동통신 3사 간 단말기 할부지원 프로그램을 내세운 마케팅이 과열되고 있었다. 이통 3사의 경쟁적인 보조금 지급에 따른 마케팅비 출혈경쟁으로 인하여 번호이동 가입자 수가 매월 100만 명을 넘어서고 있었으며 이로 인해 이통사의 수익성이 크게 악화되고 있었다. 2009년에 들어서자 이동통신사들이 번호이동제 고객과 010 신규 고객을 확보하기 위해 막대한 보조금을 지급하면서 이동통신사 간 고객 확보 경쟁이 다시 전면전의 양상으로 전개되고 있었다.

이에 2009년 6월 방통통신위원회는 이통사 본사, 주요 지사, 대리점 등을 대상으로 이용자 부당차별 여부에 대한 실태조사를 실시하는 한편, 이동전화 의무약정제와 관련한 이용자 피해 예방을 위해 ‘이동전화 의무약정제 가이드라인’을 마련하고, 2010년 5월 ‘마케팅비 가이드라인’을 제정하였다. 아울러 휴대폰 판매가격을 인하하고 제조업체들의 투자를 유도하기 위한 제도적 개선방안을 추진하기로 하였다.

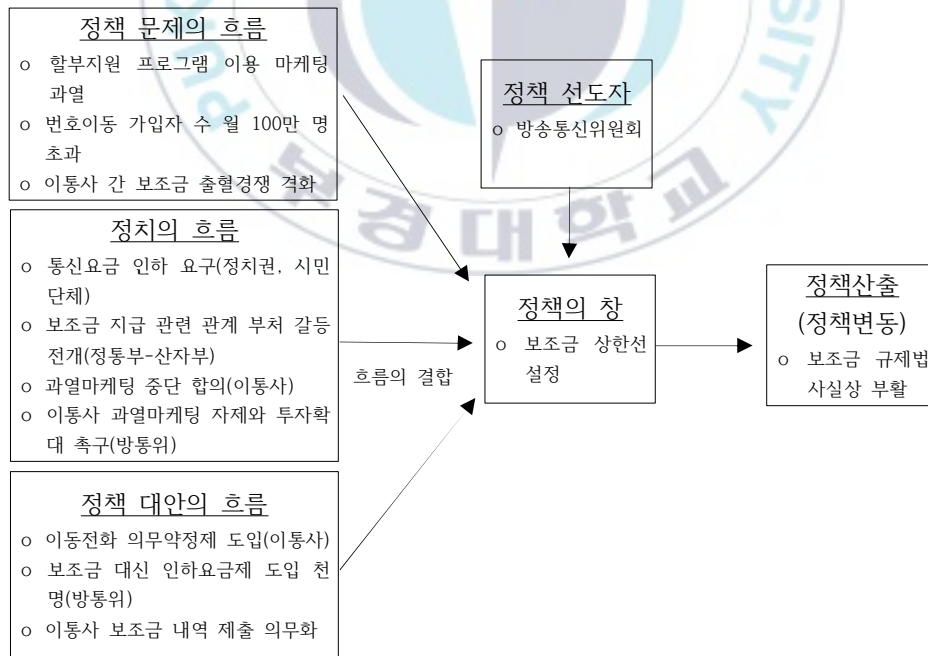
한편, 기존 통신서비스와 관련하여 줄곧 통신요금 인하라는 사회적 여론과 지표가 제시되고 있었으며, 이명박 후보의 통신요금 20% 절감 대선 공약의 후속조치로 인수위에서 ‘통신서비스 요금 인하안’을 2008년 2월 발표하게 되었다. 이는 정책기조나 정책 문제의 흐름이 통신요금 인하로 옮겨지는 계기가 되었다.

2008년 3월 전기통신사업법 상 보조금 규제 관련 일몰 규정의 기한 도래로 인해 보조금 규제가 전면 폐지되었으나 이동통신사 간 보조금 과당지

급 경쟁과 그로 인한 통신 시장 혼탁양상이 지속적으로 전개되고 통신요금 인하 주장이 대두되면서 정책 문제의 창이 열렸다.

그리고 기존 소비자나 시민단체, 학계, 그리고 정치권의 정부주도 통신요금 인하와 단말기 보조금 과열 경쟁 해소 주장, 이통업계의 시장 경쟁체제에 따른 보조금 지급 및 통신요금 자율적 인하 주장과 양쪽 주장을 조율하는 정부의 입장 등 정책 참여자 간 이해관계나 정치적 고려에 따른 정치적 상황이 이명박 정부의 단말기 보조금 재규제와 통신요금 인하로 정책방향 전환을 가져오게 하는 정치의 창을 열었다.

아울러 정책 문제의 창과 정치의 창을 통해 단말기 보조금에 대한 상한선을 재설정함으로써 보조금 규제법을 사실상 부활시키고, 통신요금 인하로 정책방향을 변동하게 하는 기제가 되었다. 정책 재도입기의 다중흐름과 정책변동은 <그림 34>와 같이 나타낼 수 있다.



<그림 34> 정책 재도입기의 다중흐름과 정책변동

제4절 정책 재변동 : 단말기 유통법 시행(2014.10)

이동통신사의 과도한 단말기 보조금 지급에 대해 정부에서 과징금 부과와 영업정지 처분 등을 수차례 내렸음에도 오히려 이동통신 시장이 더욱 과열되는 부작용이 지속적으로 나타났다. 이러한 단말기 보조금 폐해에 대한 대책 마련이라는 사회적 이슈는 청와대가 이동통신사의 불법 보조금 문제를 직접 제기하고, 이동통신 시장을 교란시키는 보조금 문제를 좌시하지 않겠다는 의지를 보이면서 정책 결정자로 하여금 관심을 갖게 하고 공식적인 논의의 대상이 되는 정부의제로 전환되었다.

정부의제는 정책 결정자의 관심과 공식적인 논의를 유도하는 바, 단말기 유통법안은 2013년 사회적 의견수렴 절차를 거쳐 정부와 새누리당의 공조하에 최종안으로 확정되었다. 이어 단말기 유통법 제정안이 2013년 5월 새누리당 조해진 의원에 의해 대표 발의되어 국회에 입법안으로 제출되면서 단말기 유통법 제정을 위한 정책의 창이 열리게 되었다.

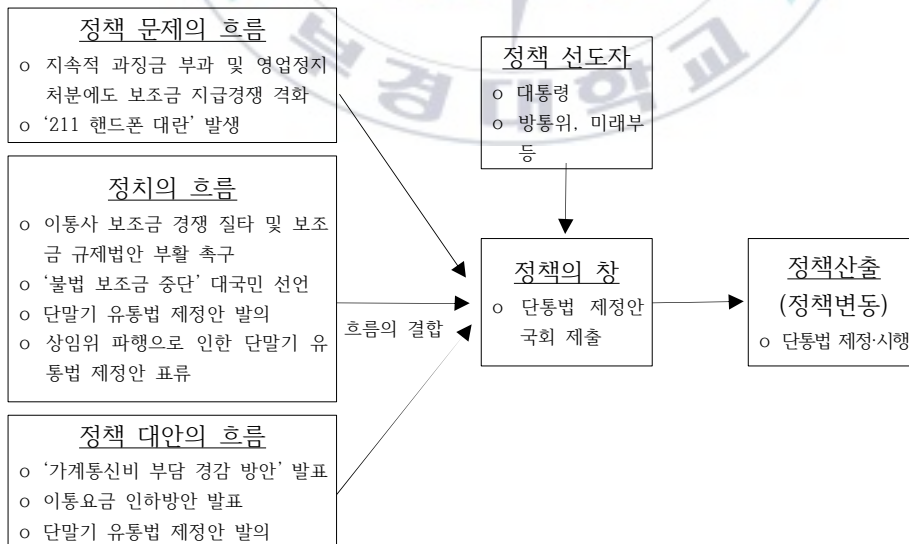
최종 정책 결정자인 대통령과 정부가 정책 문제인 단말기 보조금 문제의 시급성과 당위성을 확신하고, 해결 대안으로서 정부 최종안을 정책 대안의 흐름으로 이끌어 정책 문제와 결합시키려고 노력하였다.

이후 단말기 유통법안이 국회에 제출되어 입법을 위한 논의의 장이 국회로 넘어갔으나 방송법 개정안에 대한 여야 간 입장이 팽팽히 대립되는 정치적 상황으로 인해 단말기 유통법안 처리가 장기간 지연되고 있었다. 이러한 가운데 여당이 절충안을 제시하고 야당이 수용하는 형식으로 방송법 개정안과 단말기 유통법안이 연계되어 타결되게 되었다.

즉 단말기 보조금 문제의 해결(단말기 유통법 제정)이라는 정책 변동의 시도 과정은 청와대의 단말기 보조금 과다 지급 문제에 대한 대처방안 논의를 통해 정부의제로 설정되고, 정부가 정책 문제를 인지하고 그 정책 대안으로 정부안을 제시하면서 정책 문제의 창을 열게 되었다. 이후 입법 논의

를 위한 정치권에서 세월호 사고 후 민생법안을 조속히 통과시키는 등 정치를 바로잡아야 한다는 국가적 분위기의 변화, 지방선거를 앞두고 정치적 지지와 수용성 확보 등 정치적 흐름과의 연계를 통해 정치의 창이 열리게 되었다.

이에 따라 정책 문제 인지, 정치적 상황 고려, 정책 대안이라는 세 흐름의 충분한 결합을 통해 정책 결정자의 관심이 점점 고조되어 최종적인 정책 결정을 위해 검토 중에 있는 결정의제로 옮겨지게 되었다. 이러한 결정의제는 단말기 보조금 문제 해결의 시급성과 당위성, 적절성 측면에서 정책 문제의 인지, 단말기 보조금 문제의 조속한 해결 여론과 지방선거를 앞두고 국회 정상화 실현이라는 정치적 고려, 단말기 보조금 규제를 위한 법률안 마련이라는 정책 대안의 채택 등 세 흐름이 결합되어 정책의 창이 열려 2014년 5월 단말기 유통법안이 국회에서 최종 통과되고 정책산출의 과정을 거치게 되었다. 정책 재변동기의 다중흐름과 정책변동은 <그림 35>와 같이 나타낼 수 있다.



<그림 35> 정책 재변동기의 다중흐름과 정책변동

제5절 주요 논의 사항

1. 단말기 보조금 규제 정책의 전체적인 변동 양상

한국의 이동통신 단말기 보조금 규제 정책은 형식상으로는 서비스 이용약관을 통한 규제(2000.6) → 전기통신사업법 개정으로 법제화를 통한 규제(2003.3) → 전기통신사업법 상 일몰규정으로 인한 기한 도래로 완전 자율화(2008.3) → 단말기 보조금 위법성 판단 기준 제정으로 보조금 규제법의 사실상 부활(2010.9) → 단말기 유통법 시행을 통한 단말기 보조금 규제(2014.10)로 변동되어 왔다. 시간이 흐름에 따라 모호한 규정이 구체화되고 규제 제도가 더욱 명확하게 되었다.

하지만 내용상으로는 전면적 금지 → 부분적 허용 → 전면적 허용 → 부분적 규제 등을 거치며 점차 완화하는 경향을 보이다 다시 규제로 돌아서는 경향을 보였다.

이처럼 정책당국은 단말기 보조금 규제에 대하여 완화와 강화를 반복하고 있으나 전체적으로 보면, 규제 강화 보다는 완화로 이행하는 경향을 보이고 있으며, 향후에도 국가 사회의 민주화 진전에 따라 이러한 추세는 지속될 것으로 보인다.

2. 단말기 유통법 관련 정책 개선 방향

단말기 유통법 시행의 효과로 중저가 단말기 유통 확대, 고가요금제 및 부가서비스 감소, 요금할인의 다양화, 판매점 위축 완화 등의 긍정적 효과도 있었던 반면, 단말기 가격 인하 효과 미흡, 이통사의 수익성 과다, 요금 경쟁의 미흡 등의 부정적 효과도 나타났다(신민수, 2016: 12).

이에 현재 시행되고 있는 단말기 유통법 관련 정책의 향후 바람직한 개선방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 통신서비스 요금을 획기적으로 인하할 수 있는 방안으로 통신요금에 포함되어 있는 기본료를 폐지하고 보편요금제를 도입해야 할 것이다. 이동통신사들이 사업 초기 전국적인 망 설치를 위해 설정한 기본료는 현재 그 유지 근거가 미약해졌으므로 신속히 폐지하여 이동통신 서비스 가입자들의 통신요금 인하 효과를 도모해야 하며, 월 2만 원대의 저렴한 보편요금제를 도입하여 가계통신비 인하를 유도하여야 할 것이다. 아울러 데이터 요금 할인 확대 및 잔여 데이터 이월과 공유 활성화, 현행 정액요금제의 통화 및 데이터 기본 제공량 확대 등의 조치도 필요할 것이다.

둘째, 통신소비자들의 단말기 구입가격 부담 완화와 가계통신비 인하를 위하여 단말기 보조금 분리공시제를 도입해야 할 필요가 있다. 단말기 유통법 제정 시 도입이 논의되었던 분리공시제가 제조사의 영업비밀 침해 및 해외 협상력 약화 우려로 무산되었으나 분리공시제를 도입함으로써 단말기 출고가 인하 효과를 가져올 수 있을 뿐 아니라 현재와 같은 독과점 시장에서 업체들 간 경쟁을 유도하여 통신요금 인하 등 소비자 후생을 강화할 수 있을 것이다.

셋째, 실효성있는 선택약정할인제도가 되기 위해서는 선택약정할인율을 현행 25%에서 30%로 상향 조정하여 통신소비자들의 부담을 완화해야 할 필요성이 있다.

3. 보조금 경쟁과 요금 경쟁

이동통신사 간의 보조금 경쟁과 요금 경쟁 중 어느 것이 소비자 후생을 위하여 바람직한 것인가? 소비자는 이동통신 서비스를 이용하기 위해서는 서비스와 단말기를 모두 구입해야 한다. 따라서 소비자에게 중요한 것은 서비스 요금과 단말기 구입비용을 합한 금액이며, 소비자가 지불하는 금액 중 얼마가 통신요금에 해당하고 얼마가 단말기 구입비용에 해당하는지는

중요하지 않다. 하지만 이용자의 성향에 따라 어떤 경쟁이 더 나은지가 다를 수 있다. 단말기를 자주 교체하는 이용자에게는 보조금 경쟁이 더 유리하고 자주 교체하지 않는 이용자에게는 요금 경쟁이 더 유리할 것이다. 그러므로 어떤 경쟁이 보다 이용자에게 유리한지는 일률적으로 단정 지을 수 없다. 현재의 문제는 요금 경쟁 보다는 보조금 경쟁 쪽으로 치우쳐 있다는 것이다. 이를 바로잡는 데 있어서 가장 바람직한 방안은 요금 경쟁을 활성화시키는 것이다. 보조금을 규제하는 것이 아니라 요금 경쟁이 촉진될 수 있는 여건을 조성하는 것이 현재 통신시장에 대해 정책당국이 해야 할 일이라고 판단된다. 요금에 대한 정책당국의 통제가 경쟁을 저해하고 있는 것은 아닌지, 요금 경쟁을 저해하는 시장 요인이 있는지를 검토하여 요금 경쟁의 장벽을 제거해야 할 것이다(정인석, 2013b: 192-193).

한편, 전문가들에 의하면 미래의 단말기는 사진, 동영상, 데이터 등 개인이 생산한 멀티미디어 정보를 최적의 방법으로 저장하고 방송하는 ‘양방향 개인 방송국’으로서 개인 미디어센터 혹은 다양한 기능을 종합한 완전한 멀티미디어 기기로 거듭날 것으로 전망되고 있다. 이러한 융복합적인 획기적 단말기가 출시된다면 2009년 말 국내 시장에 스마트폰의 등장에 따른 단말기 보조금 경쟁의 격화와 마찬가지로 이용자 확보를 위해 단말기 보조금 경쟁의 가능성이 있으나 그렇지 않다면 향후에는 점차 요금이나 서비스 경쟁으로 나아갈 것으로 예상된다.

제5장 결 론

제1절 연구결과 요약

본 연구는 다중흐름모형을 활용하여 이동통신 단말기 보조금 규제 정책의 형성 및 변동 과정을 분석하고, 향후 이해관계가 다양하고 복잡다기한 유사 정책 사례에 시사점과 함의를 제공하는 것을 그 목적으로 한다. 연구 목적을 달성하기 위해 이동통신 단말기 보조금 규제 정책의 형성과 변동 과정을 연구대상으로 선정하였다. 연구의 공간적 범위는 이동통신 단말기 보조금이 지급되고 규제되는 대한민국으로 한정하고, 시간적 범위는 이동통신사의 서비스 이용약관에 단말기 보조금 지급 금지를 명문화한 2000년 6월부터 단말기 유통법이 시행된 2014년 10월까지로 설정하였다. 아울러 다중흐름모형의 분석틀과 구성요소를 활용하여 본 연구대상에 적용·분석하였으며, 그 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 한국의 이동통신 단말기 보조금 규제 정책 변동 과정에 있어서 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름 등 세 가지 흐름들과 각 세부 분석 요소들이 상호작용하고, 서로 영향을 주고 받으면서 정책의 창이 열려 정책변동을 초래하였음을 확인하였다. 아울러 이동통신 시장 질서가 갈수록 혼탁해지고, 이에 따른 소비자들의 피해 급증, 유효경쟁환경 저해, 공정경쟁질서 왜곡, 무역수지 악화, 자원낭비, 신용불량자 양산 등의 각종 폐해 유발의 심각성을 당국이 정부차원의 규제대상으로 인식함에 따라 특정시점에서 급진적으로 단말기 보조금 지급이 정부규제의 대상이 되게 된 점을 확인하였다.

둘째, 단말기 보조금 규제 정책의 주요 변동요인으로 정책 선도자의 역

할의 중요성을 확인하였다. 한국 이동통신 단말기 보조금 규제 정책 변동에 있어서 세 흐름은 그 강도와 방향성이 자연스럽게 일치되어 결합되는 것은 아니었으며, 결합이 이루어졌더라도 정책의 창이 열리게 되어 정책 변동이 일어나는 것도 아니었다. 각 흐름들을 결합시키고 정책의 창이 열리도록 하기 위해서는 정책 선도자의 역할이 중요하게 작용하였다.

셋째, 단말기 보조금 규제 정책 변동을 위한 정책의 창은 정책문제를 정책대안과 연결시키고 이를 정치적 흐름의 변화에 연결시키는 등 세 흐름의 결합에 의해 열리게 되었으며, 정책 선도자인 정부가 세 흐름의 결합에 적극적 역할을 수행하였음을 확인하였다.

정부는 정책 선도자로서 단말기 보조금 문제라는 복잡다기한 사회적 이슈에 대한 문제 해결의 필요성과 시급성을 인지하여 정책의제로 설정하고 정책 문제 해결을 위한 대안을 마련하였다. 또한 다양한 정책 참여자들의 이해관계를 조정하고, 사회적 여론을 수렴하는 등 자신의 대안을 관철시키기 위해 적극 노력하였다. 특히 정치적 흐름의 변화를 간파하고 적절히 활용하여 세 흐름을 결합시키는 역할을 수행하였다. 아울러 국가적 분위기, 정권 교체, 압력단체의 활동 등 정치적 흐름이 단말기 보조금 규제 정책 변동에 있어서 세 흐름 가운데 가장 중요한 영향 요인으로 작용하였다.

넷째, 정책 선도자는 정부(정보통신부, 방송통신위원회, 미래창조과학부)였으며, 다양한 정책 참여자들(국회, 정당, 언론, 이통사, 제조사, 이익집단, 시민단체, 소비자단체, 관련 전문가 등)은 각자의 이해관계에 따라 이합집산을 반복하며, 보조금 규제 여부에 대해 첨예하게 대립되는 입장을 견지하였음을 확인하였다.

다섯째, 다중흐름모형은 그 분석 요소인 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름, 흐름의 결합과 정책의 창, 그리고 정책 선도자라는 핵심 개념을 활용하여 이동통신 단말기 보조금 규제 정책 변동 과정을 설명하는

데 있어 유용한 모형임을 확인할 수 있었다. 즉 다중흐름모형의 분석요소들은 한국 이동통신 단말기 보조금 규제 정책 변동 과정에 대하여 비교적 높은 설명력을 보이고 적실성이 있는 것으로 확인되었다. 그러나 다중흐름 모형의 설명력이 일부 한계를 보이는 부분도 있었다. 예를 들어, 다양한 정책 참여자들 간의 복잡한 상호작용을 세밀하게 분석하는 데는 어려움이 있었다.

제2절 정책적 시사점 및 연구의 한계

1. 정책적 시사점

이동통신 단말기 보조금 규제 정책 및 단말기 유통법 제정 사례를 다중흐름모형으로 분석한 결과, 문제, 정치, 정책 등 세 가지 흐름과 흐름의 결합 및 정책의 창, 그리고 정책 선도자 측면에서 포착한 특징과 정책적 시사점을 다음과 같이 도출하였다. 우선 정책 문제의 흐름을 분석한 결과를 토대로 도출한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 단말기 보조금 규제 초기 정부는 유효경쟁체제 유지와 후발사업자(KTF, LG텔레콤) 보호를 명분으로 후발사업자 입장에서만 정책적 고려와 판단이 이루어졌다. 이에 따라 이동통신요금 인하 등에 소극적 태도를 보임으로써 소비자의 권익을 침해한 부분이 있었다는 점이다. 언론과 국민여론, 전문가 집단, 시민단체 등은 정통부의 후발사업자 보호 명분에 대해 비판적이었으며, 소비자 입장에서 권익 침해 요인이 되므로 이동통신요금 인하가 필요하다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔음에도 정부는 통신 시장 안정화와 경쟁체제 유지에 치중하는 입장을 보여 왔다. 따라서 정책 문제의 흐름 속에서 보조금 존폐에 대해 소비자 권익 보호와 이동통신사 간 공

경쟁체제 구축을 통한 통신 시장 안정화라는 상반된 논리와 명분이 대립되어 양측의 입장과 주장이 본격적으로 가열화되는 계기가 되었다고 볼 수 있다.

둘째, 단말기 보조금 문제는 시간과 공간을 달리하면서 지속적으로 변화와 진화를 거듭하였으며, 해결의 실마리가 보이지 않는 난제였다. 즉 한국 통신 시장에서 이동통신 단말기에 대한 보조금이 1993년 처음으로 등장한 이래 단말기 유통법 제정까지 정책 당국의 거듭된 각종 규제에도 불구하고 끈질긴 생명력을 유지하는 복잡다기한 정책 이슈였던 것이다. 정책당국의 규제나 통제에도 불구하고 기업의 이익과 이해관계에 따라 정책에 대한 찬반입장이 첨예하게 나뉘었던 점은 자유시장경제 하에서 당연한 현상으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 소비자나 국민의 권익보호를 위해 공정한 통신 시장 경쟁체제를 확립해야 하는 정통부 등 정책당국에서도 첨예한 이해관계와 정치적 상황에 따라 정책의제를 설정하고 결정하게 되었다.

셋째, 단말기 보조금 지급에 따른 사회적 폐해 노정에 따라 정책 문제로 인지하게 되는 계기로써, 본 사례에서는 체계적 지표나 초점사건보다는 기존 정책이나 프로그램으로부터의 피드백에 의해 정책의제가 설정되었다는 점이다.

정부는 단말기 보조금에 대한 전면규제, 부분허용, 전면허용, 부분규제 등 기존 정책이나 프로그램을 시행한 결과 또 다른 사회적, 경제적 부작용과 폐해가 나타나게 되었다. 이에 대응하고 문제를 해결하기 위한 후속 대응조치로서 정책의제화하고, 새로운 정책 대안을 마련하여 시행하는 현상이 반복되는 한계를 보였다고 하겠다.

정치적 흐름 측면에서의 시사점을 보면, 첫째, 단말기 유통법 제정안의 국회 통과는 여당과 야당이 정책 문제를 인지하여 정치적 흐름과 연계시킨 것이 아니라 정치적 이해관계에 따라 방송법 개정안과 연계하여 처리하려

는 정치적 고려의 결과였다. 즉 단말기 유통법안이 국회에 제출되어 입법을 위한 논의의 장이 국회로 넘어가고, 방송법 개정안에 대한 여야 간의 입장이 팽팽히 맞서는 정치적 상황으로 인하여 단말기 유통법안 처리가 장기간 지연되고 있었다.

1년여 간 대치를 이어오던 여야는 편성위 조항만 삭제하고 방송법을 통과시키자는 여당의 절충안을 야당이 수용함에 따라 방송법 개정안 처리에 극적으로 합의하면서 단말기 유통법안 등 나머지 법안들도 최종 입법하게 되는 정치적 결정 과정을 거치게 되었다.

이는 다중흐름모형에서 정책 문제의 흐름과 정치적 흐름이 우연한 기회에 결합되어 정책의 창이 열리고, 정책 대안의 흐름은 이 두 흐름의 결합에 따라오는 경향이 있다는 점을 검증한 것이다. 다시 말해, 방송법 개정에 대한 여야 합의라는 정치적 결정 과정 속에서 정책 문제와 정치적 흐름이 결합되어 정책의 창이 열렸으며, 정책 대안인 단말기 유통법도 더불어 제정되는 양상을 보였다.

둘째, 단말기 유통법 제정안이 형식적으로는 의원 입법안이었지만 실질적으로는 대통령과 정부가 여당과의 사전 협의·조율을 통해 상정한 정부 입법안의 성격이었다는 점이다. 이는 대통령과 정부, 특히 정책 선도자로서 정부가 정치적 흐름을 잘 간파하고 활용하여 복잡다기한 정책 이슈에 대해 국회가 중간 조정자 역할을 수행하도록 하였다는 데 정치적 의미가 있다.

셋째, 단말기 유통법 제정과정에서 세 흐름 중 정치적 흐름의 영향이 가장 크게 작용하였다. 이는 다중흐름모형에서 강조하는 정치적 영향의 중요성을 다시 한 번 확인시켜 주는 정책 사례이다. 특히 정책 선도자로서 정부는 침예한 이해관계를 조정하고, 사회적 의견 수렴과 합의를 도출함으로써 정치적 역할을 주도하였다고 볼 수 있다.

정책 대안의 흐름에서의 시사점은 첫째, 정부는 단말기 보조금 규제 정

책이라는 자신의 대안을 끝까지 관철시켰다는 것이다. 물론 흐름의 과정에서 변형 혹은 진화는 있었으나 보조금 규제 정책이라는 대안에는 변화가 없었다. 본 사례에서 정부(정보통신부, 방송통신위원회, 미래창조과학부)는 2000년 이동통신사의 약관에 의한 단말기 보조금 지급 금지 시기부터 2014년 단말기 유통법 제정까지 일관되게 보조금 문제의 해결을 위해 자신의 대안을 마련하고, 정책으로 정착시키기 위해서 자신의 자원과 권한을 기꺼이 투입하였다.

둘째, 단말기 보조금 규제 관련 정책 대안은 이동통신사의 이해관계와 소비자 권익보호 등의 명분에 따라 시기적으로 보조금 전면 금지, 보조금 부분 허용, 보조금 전면 허용, 보조금 부분 금지의 순으로 흘러왔다. 이는 다중흐름모형에서 정책 대안이 생성되고 정책 참여자의 입장, 여론 및 국가적 분위기 변화 등에 따라 진화되는 과정을 검증한 것이었다.

흐름의 결합과 정책의 창이 열리는 과정에서의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 단말기 유통법 제정 사례는 정책 문제의 흐름과 정책 대안의 흐름이 정치적 흐름과 결합되어 정책의 창이 열린 사례이다. 즉 단말기 보조금 폐해에 대한 대책 마련이라는 사회적 이슈는 청와대가 이동통신사의 불법 보조금 문제를 직접 제기하고, 이동통신 시장을 교란시키는 보조금 문제를 좌시하지 않겠다는 의지를 보이면서 정책 결정자로 하여금 관심을 갖게 하였으며, 정책 결정자로 하여금 공식적인 논의의 대상이 되게 하는 정부의 제가 되었다. 정부의제는 정책 결정자의 관심과 공식적인 논의를 유도하는 바, 2013년 사회적 의견 수렴 절차를 거친 단말기 유통법안은 정부와 새누리당의 공조 하에 최종안으로 확정되었다. 이어 단말기 유통법 제정안이 2013년 5월 새누리당 조해진 의원에 의해 대표 발의되어 국회에 입법안으로 제출되면서 단말기 유통법 제정을 위한 정책의 창(policy window)이 열리게 되었다.

둘째, 보조금 규제라는 정부의제가 단말기 유통법 제정이라는 결정의제로 전환되어 최종 정책으로 결정되는 기제에서는 정치적 흐름이 정책 문제와 정책 대안을 결합시켰다. 구체적으로, 정부가 단말기 보조금 지급의 폐해라는 정책 문제를 인지하여 정책의제가 된 후 보조금 규제를 위한 정책 대안을 만들고 그 대안을 관철하기 위해 정책 참여자들 간의 첨예한 이해관계를 조정하며, 사회적 찬반 여론을 수렴하는 등 정치적 결정을 위한 정책 선도자로서의 역할을 충실히 수행하였다. 그럼에도 불구하고 여야가 방송법 개정안에 대한 상호 입장 차이로 인해 흐름들이 결합되지 못하였으며 정책의 창이 열리지 않았다. 이후 여야 간 방송법 개정안과 단말기 유통법 제정안의 일괄 처리라는 합의 등 정치적 흐름이 결국 정부의제를 결정의제로 전환하여 정책 문제와 정책 대안의 흐름을 결합하게 하는 계기가 되었다.

셋째, 정책 문제의 창은 정부가 주도하여 열었으며, 정치의 창은 여당과 야당의 정치적 고려에 따라 열리게 되었다. 즉 단말기 보조금 문제의 해결이라는 정책 변동의 시도 과정은 청와대의 단말기 보조금 과다 지급 문제에 대한 대처방안 논의를 통해 정부의제로 설정되고, 정부가 단말기 보조금 문제를 인지하고 그 정책 대안으로 정부안을 제시하면서 정책 문제의 창을 열었다. 그리고 단말기 유통법안이 국회에 상정된 후 입법 논의를 위한 정치권에서 세월호 사고 후 민생법안을 조속히 통과시키는 등 정치를 바로잡아야 한다는 국가적 분위기의 변화, 지방선거를 앞두고 정치적 지지와 수용성 확보 등 정치적 흐름과의 연계를 통해 정치의 창이 열리게 되었다¹¹²⁾.

정책 선도자 측면에서의 시사점은 다음과 같다.

112) Kingdon은 국가적 분위기와 선거의 결합이 정책의제에 극도로 강력한 영향을 미친다고 하였다(Kingdon, 1984: 171-172).

본 정책 사례에서는 정책의 형성과 변동에 있어서 가장 결정적인 영향 요인이라고 볼 수 있는 정책 선도자로서 대통령과 정부의 역할과 활동을 분석하였다. 정부(정보통신부, 방송통신위원회, 미래창조과학부)는 단말기 보조금 문제라는 복잡다기한 사회적 이슈를 문제 해결의 시급성과 필요성 인지를 통해 정책의제로 설정하였다. 또한 정책 문제 해결을 위한 대안을 마련하고, 이해관계를 조정하며 사회적 여론을 수렴하는 등 자신의 대안을 관철시키기 위해 적극적 역할을 수행하였다. 특히 정치적 흐름의 변화를 간파하고 활용하여 세 흐름을 결합시키는 등 정책 선도자로서의 적극적 역할을 충실히 수행하였다.

아울러 미국이나 영국 등 외국에서는 입법형식으로 의원입법이 대부분인 반면, 한국에서는 정부입법이 활성화되어 있어 단말기 보조금 규제 정책 변동을 위한 입법안 마련에 있어서 정부가 주도적인 역할을 하는 것을 확인할 수 있었다.

대통령도 초기에 단말기 보조금 지급에 따른 사회적 폐해가 확산되자 해결방안을 지시하고 논의토록 하였으며, 2014년 ‘211 핸드폰 대란’ 발생과 관련하여 방송통신위원회 연두업무보고 시 대책 마련을 지시하기도 하였다. 이는 대통령이 국정책임자로서 사회적 이슈에 대한 정책 의제를 설정하고 정책 문제화하는 데 일정 부분 역할을 수행한 것으로 볼 수 있다. 그러나 대통령은 대선후보 당시 자신이 공약한 단말기 보조금 정책 대안을 관철시키기 위해서 여론 조성, 국가적·사회적 분위기 변화 유도, 이해관계 조정이나 사회적 의견 수렴 및 합의 등 정책 선도자로서 적극적 역할을 수행하였다고 하기에는 한계가 있다.

아울러 단말기 보조금 규제 정책 결정 과정 상 세 흐름의 결합과 정책의 창이 열리게 되는 계기는 세 흐름이 우연한 기회에 자연발생적으로 결합된 것이라기 보다는 정책 선도자의 주창과 적극적 역할에 의해 진행되고 이루

어졌다고 볼 수 있다. 구체적으로, 정책 선도자인 정부가 사회적 이슈를 능동적으로 정책 문제화하고 정부의제로 설정하는 등 정책 문제의 흐름에서도 주도적 역할을 수행하였다. 또한 이동통신사, 소비자 및 시민단체, 전문가 집단, 국민여론, 정치권 등 정책 참여자들 간 복잡하고 첨예한 이해관계를 중재하고 사회적 여론과 국가적 분위기를 조성하였으며, 정부의제를 결정의제로 바꾸어 정책의 창이 열리도록 하는 정치적 역할도 적극적으로 수행하였다. 또한 보조금 규제라는 자신의 정책 대안을 정책 문제와 정치적 흐름 속에서 결합되도록 정책 선도자의 역할을 수행하였다.

2. 연구의 한계

단말기 보조금 규제 정책 변동 과정을 분석한 본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 정책 결정과 변동 과정을 분석하기 위해 다중흐름모형을 적용하였다. 이 모형은 정책 문제, 정치, 정책 대안 등 3개의 흐름, 흐름의 결합과 정책의 창, 정책 선도자 등의 구성요소를 통해 정책 사례를 분석하는 모형으로 그 유용성이 다양한 선행연구 결과를 통해 검증되었다. 그럼에도 불구하고 복잡다기하고 이해관계가 첨예한 정책 사례를 분석하고 그 결과를 일반화하는 데에는 한계가 있다.

둘째, 본 연구가 정책 사례를 분석하는 연구임에도 불구하고 주로 단행본, 학위논문, 학술지 논문, 일간신문, 정부 보도자료, 인터넷 기사 등 2차 자료를 중심으로 분석하였다. 따라서 정책 사례와 관련된 정책 참여자들의 입장과 견해를 간접적으로 분석하였다는 점에서 정책 참여자들 간 복잡하고 다양한 이해관계나 입장과 주장 등을 직접적으로 심층분석하기에는 한계를 가질 수 있다. 즉 이동통신 분야 특유의 폐쇄적인 의사결정 시스템으로 말미암아 참고한 2차 자료를 보완할 만한 정책 참여자들 대상 심층면접이나 설문조사 등 직접적인 자료를 확보하는 데 어려움을 겪었다. 특히 포

획(captured)의 개연성이 높은 사례임에도 불구하고 이와 관련된 객관적 자료의 확보가 미흡하였다. 향후 정책 참여자들 간 입장과 이해관계 등 깊이 있는 분석을 위해 2차 자료 외에 추가로 심층면접이나 설문조사 등 1차적 자료의 보완을 통한 연구가 필요할 것이다.

셋째, 정책 하위체제 내의 정책 참여자들 간에 매우 복잡한 관계를 형성하고 다양한 상호작용을 하고 있으나 이에 대한 분석에 한계가 있다. 이런 한계를 보완하여 정책 참여자들 간 입장과 주장, 이해관계에 따른 대립 등 행위자별 역할변화 등에 초점을 맞춰 장기간 진행되어 온 정책 형성과 변동 과정을 설명하는 데 유용한 정책옹호연합모형(ACF)을 접목하여 사례에 적용하는 것이 보다 설명력을 높일 수 있을 것이다.

넷째, 연구 결과의 객관성 확보에 있어서의 한계이다. 보조금 규제 정책에 관하여 이론적 토대인 문헌연구를 중심으로 한 질적인 연구로 진행하다 보니 연구결과의 객관성을 확보하는 데 한계가 있을 수 있다. 이를 보완하기 위해 계량적 분석을 통한 양적 분석을 추가할 필요가 있을 것이다. 또한 단말기 보조금 규제 정책의 경우 다양한 이해관계자들이 참여함에 따라 정책 대안이 고려되고 선택되는 과정에서 정치적 협상이 이루어질 수 있다. 이는 모두 문헌으로 기록되지 않으며 기록되어도 비공개인 경우가 많으므로 정책 결정(변동) 과정에서 숨겨진 정치적인 관계를 파악하는데 한계가 있다. 따라서 주관적 해석이 다소 개입되어 객관성이 부족하다는 한계가 있을 수 있다.

다섯째, 단말기 보조금 규제 정책의 경우 국민들과 정책 결정자들의 주목을 끌 만한 체계적 지표가 다소 부족하였다. 향후 정책 사례에 대한 체계적 지표와 초점사건, 위기나 상징 등의 분석을 위한 구성요소를 추가로 발굴함으로써 깊이 있고 체계적인 분석이 필요할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

가. 단행본

노화준(2012), 정책학원론, 서울: 법문사.

정정길·최종원·이시원·정준금·정광호(2012), 정책학원론, 서울: 대명출판사.

나. 논문

강사용 (2014), “가입유형에 따른 단말기 보조금 차별의 후생효과”, 「정보통신정책연구」, 21(2), pp.57-85.

강인규 (2015), “단말기 보조금과 단말 할부 프로그램”, 「정보통신방송정책」, 27(5), pp.1-18.

고경민·정범진 (2012), “원전 수출과 원자력 인력정책 형성 과정의 합의: 복합흐름모형의 적용”, 「의정연구」, 18(2), pp.95-130.

권남훈 (2006), “한국 이동통신기기산업 발전의 이론적 분석”, 「정보통신정책연구」, 13(3), pp.91-119.

권석천·장현주 (2015), “Kingdon의 다중흐름모형을 통해서 본 검찰개혁과정: 대검찰청 중앙수사부 폐지 과정을 중심으로”, 「한국정책학회보」, 24(2), pp.335-362.

김가람·이일용 (2014), “다중흐름모형을 적용한 반값등록금 정책 변동 과정 분석”, 「교육정치학연구」, 21(1), pp.27-49.

김남수 (2014), “단말기유통구조개선법이 소비자후생에 미치는 영향”, 「소

- 비자정책동향」, 제52호, pp.19-35.
- 김대연·홍성우 (2014), “정책네트워크 관점에서의 단말기 보조금 정책 분석”, 「경인행정학회 추계학술대회 발표논문집」, pp.93-117.
- 김대연·홍성우 (2015), “정책네트워크 관점에서의 단말기 보조금 규제 정책 형성과정 분석”, 「한국거버넌스학회보」, 22(1), pp.1-32.
- 김문선 (2000), 「이동전화산업의 경쟁력 제고를 위한 단말기 보조금에 관한 연구: DCF접근법을 중심으로」, 이화여자대학교 석사학위 논문.
- 김명환 (2010), “지방정부의 정책 변동 분석: 원주시청사 이전사업의 사례”, 「한국지방자치학회보」, 22(3), pp.155-173.
- 김민정 (2014), “이동통신 단말기 보조금의 경제적 효과에 관한 연구”, 「KDI정책연구 시리즈」, 2014-17, pp.1-72.
- 김보엽 (2008a), 「한국 사학정책의 변동 요인 및 과정분석: 국민의 정부 및 참여정부의 사립학교법 개정 사례를 중심으로」, 고려대학교 박사학위 논문.
- 김보엽 (2008b), “한국 사학정책의 변동 요인 및 과정 분석: 국민의 정부 및 참여정부의 사립학교법 개정사례를 중심으로”, 「교육행정학연구」, 26(3), pp.1-23.
- 김복규·김선희 (2006), “정책의 창을 적용한 정책 변동 연구: 성매매방지법 제정사례를 중심으로”, 「한국지방자치연구」, 8(2), pp.163-183.
- 김상봉·이명혁 (2011), “Kingdon의 정책 창 모형에 의한 비축임대주택정책의 갈등관계분석 및 평가”, 「한국정책과학학회보」, 15(3), pp.1-27.
- 김상태·오재민 (2013), “단말기 보조금 지급유인에 관한 연구”, 「한국통신학회 하계종합학술발표회 논문집」, pp.1001-1002.
- 김선희 (2007), 「성매매방지정책의 변동에 관한 연구」, 계명대학교 박사학위 논문.

- 김수현 (2014), “단말기 보조금이 이동통신 서비스 전환의도에 미치는 조절 효과”, 「한국콘텐츠학회논문지」, 14(11), pp.389-397.
- 김승현 (2008), “행정학분야의 실증적 사례연구에 관한 분석과 평가”, 「정부학연구」, 14(4), pp.293-319.
- 김시진·김재웅 (2012), “Kingdon의 정책 흐름 모형에 의한 대학등록금 부담완화 정책분석”, 「교육행정학연구」, 20(3), pp.181-203.
- 김용규·강임호 (2010), “단말기 보조금의 경제적 파급효과에 대한 산업연관 분석”, 「정보화정책」, 17(2), pp.86-103.
- 김용규·강임호 (2012), “단말기 보조금의 사회후생효과 분석”, 「정보통신정책연구」, 19(2), pp.93-111.
- 김원식 (2013), “단말기 보조금 경쟁의 경제학적 분석: 요금경쟁 전환을 위한 규제 필요성”, 「정보통신정책연구」, 20(3), pp.47-73.
- 김원식 (2015), “단말기 유통법의 동태적 효과 분석”, 「사회과학연구」, 41(1), pp.111-132.
- 김종민·안일태 (2014), “수직적으로 차별화된 이동통신 시장에서의 단말기 보조금과 경쟁”, 「산업조직연구」, 22(4), pp.51-82.
- 김중환·조용찬·유재구 (2014), “스포츠산업 발전을 위한 정책 결정모델 제언”, 「한국사회체육학회지」, 제58호, pp.283-295.
- 김주경·현재은 (2014), “Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 영유아 무상보육정책 분석”, 「한국정책학회보」, 23(4), pp.527-563.
- 김지수·김민곤·이정철·허만형 (2012), “아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성과 분석: Kingdon의 다중흐름모형(multiple streams model)을 중심으로”, 「한국정책학회보」, 21(1), pp.251-283.
- 김지원 (2009), “4대 사회보험 통합 정책 형성 과정 분석: ‘수정된 정책흐름 모형’ 적용과 정책적 시사점”, 「한국정책학회보」, 18(2), pp.157-18

8.

- 나광식 (2006), “휴대전화 단말기 보조금의 주요 쟁점과 대응방안”, 「한국 소비자보호원 이슈페이퍼」, 06-03, pp.1-19.
- 나정·박창현 (2015), “Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 유·보 통합정책의 변동 과정 분석: 1997년부터 2013년까지”, 「열린유아교육연구」, 20 (3), pp.185-213.
- 노현숙 (2013), “영업비밀의 보호근거에 관한 고찰”, 「강원법학」, 38, pp. 341-382.
- 모창환 (2005), “한국철도산업 구조개혁의 정책 결정 분석: 쓰레기통모형의 적용과 이론적 시사점”, 「한국정책학회보」, 14(3), pp.103-130.
- 박균열 (2012), “Kingdon의 정책 흐름 모형을 적용한 교원능력개발평가제 정책 변동 분석”, 「교육문제연구」, 42, pp.41-71.
- 박상중 (2013), 「전시작전통제권 전환의 정치적 결정에 관한 연구: 정책흐름모형을 중심으로」, 서울과학기술대학교 박사학위 논문.
- 박소영·김민조 (2012), “Kingdon의 다중정책흐름모형을 활용한 수석교사제 정책 분석”, 「교육행정학연구」, 30(4), pp.149-171.
- 박용성 (2015), “국가보훈정책 변동에 관한 연구: 정책 변동모형을 결합한 수정된 다중흐름모형적용을 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」, 22 (2), pp.159-182.
- 박용성·최성구·한승철 (2012), “다중흐름모형을 적용한 국토균형발전 정책의 형성과 변동 과정 분석: 세종시 정책 사례를 중심으로”, 「2012 한국정책학회 동계학술대회 자료집」, pp.27-53.
- 박윤영 (2013), “사회복지사업법 개정과정 연구: 2012년 1월 26일 개정법을 중심으로”, 「비판사회정책」, 40, pp.74-117.
- 박지희·고장완 (2015), “Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 대학구조개혁

- 정책 변동 분석”, 「교육문제연구」, 28(3), pp.169-199.
- 박진우 (2001), “이동전화 시장의 성장과 단말기 보조금”, 「산업조직연구」, 9(3), pp.63-98.
- 박진우 (2003), “IMT-2000시장에서의 단말기 보조금”, 「산업조직연구」, 11(2), pp.93-117.
- 박진우·안일태 (2004), “단말기 보조금의 경제적 효과: 정태모형을 중심으로”, 「산업조직연구」, 12(3), pp.1-45.
- 박진우·안일태 (2006), “신규서비스시장에서의 단말기 보조금의 경제적 효과”, 「계량경제학보」, 17(3), pp.1-40.
- 변미희 (2003), 「김대중 정부의 아동복지 정책 결정 과정에 관한 연구: 아동복지법 전면개정과 청소년의성보호에관한법률 제정을 중심으로」, 숙명여자대학교 박사학위 논문.
- 변정욱·정진한·곽주원·강인규·황주연·심은미 (2011), “이동통신 시장 단말기 가격형성 구조 연구”(방송통신정책연구11-진흥-다-20), 정보통신정책연구원.
- 변정욱·허준석 (2013), “이동통신 시장의 요금경쟁과 단말기 보조금 경쟁”, 「Telecommunications Review」, 23(5), pp.676-685.
- 성욱준 (2013), “개인정보보호법 입법과정에 관한 연구: 정책흐름모형을 중심으로”, 「한국정책학회보」, 22(2), pp.151-179.
- 손화정 (2011), “서울시 자치구간 재정불균형 완화에 관한 정책 변동 분석: 결합모형의 적용 및 유용성”, 「한국정책학회보」, 20(4), pp.309-337.
- 송영욱·성민·김상덕 (2015), “이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률이 이동통신 유통경로에 미치는 영향”, 「유통연구」, 20(3), pp.131-155.
- 송재도·김주한 (2010), “단말기 보조금의 특성 및 경쟁효과”, 「상업교육연

- 구」, 24(3), pp.293-323.
- 송지현·이태영 (2012), “다문화가족지원법의 제정과정 분석”, 「사회복지정책」, 39(3), pp.151-179.
- 신민수 (2016), “소비자를 위한 단말기 유통법 개선 어떻게 해야 하나?”, 「토론회 자료집」, pp.1-27.
- 신진 (2015), “이동통신보조금의 정치경제학적 분석”, 「한국정보통신학회 논문집」, 19(8), pp.1893-1900.
- 신현석·남미자·이경옥 (2013), “다중흐름모형을 활용한 학교폭력 예방 및 대책의 변동 분석: 법률 시행령 분석을 중심으로”, 「교육행정학연구」, 31(4), pp.199-225.
- 양순호 (2009), 「경인운하정책의 변동 요인에 관한 연구: Kingdon의 창이론을 중심으로」, 인천대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 양승일 (2007), “교육정책 형성 과정의 동태성 분석: 참여정부의 사학정책을 중심으로”, 「한국정책과학학회보」, 11(2), pp.53-78.
- 양승일·한중희 (2011), “MSF를 통해 본 정책의 형성, 집행, 그리고 정책대상: 참여정부의 사학정책 변동 과정을 중심으로”, 「한국행정연구」, 20(3), pp.35-62.
- 오길환·설성수·안춘모 (2002), “CDMA 성공요인 실증분석”, 「Telecommunications Review」, 12(1), pp.101-111.
- 오성택 (2015), 「정책흐름모형을 적용한 정책 결정 과정 비교분석: 재외선거정책과 선거 사이버보안정책을 중심으로」, 서울시립대학교 박사학위 논문.
- 유은주 (2008), “노인장기요양보험의 정책과정에 관한 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여”, 「한국정책과학학회 동계학술대회 발표논문집」, pp.165-185.

- 유홍림·양승일 (2009), “정책흐름모형(PSF)을 활용한 정책 변동 분석: 새만금간척사업을 중심으로”, 「한국정책학회보」, 18(2), pp.189-218.
- 여국희·김종호 (2014), “킹던(Kingdon)의 다중흐름모형과 정책혁신: 사회 4대약 근절정책의 탄생배경”, 「분쟁해결연구」, 12(3), pp.139-165.
- 이광수·김도기 (2010), “Kingdon 모형을 적용한 교장공모제 정책 변동 분석”, 「교육행정학연구」, 28(3), pp.133-155.
- 이경훈·김민기·정진욱 (2015), “단말기유통구조개선법이 이동통신 및 단말기 시장에 미친 영향에 대한 실증분석”, 「산업조직연구」, 23(4), p.33-56.
- 이동규 (2011), 「초점사건 이후 정책 변동 연구: 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로」, 성균관대학교 박사학위 논문.
- 이동규·양고운 (2012), “소말리아 해적 사건에 대한 정부대응 변동분석: 다중흐름모형을 중심으로”, 「한국지방정부학회 학술대회 논문집」, p.281-297.
- 이동규·우창빈·강민규 (2015a), “다중흐름모형을 적용한 정책과정 연구: 게임물등급위원회의 설립·폐지부터 게임물관리위원회로의 신설까지의 입법과정을 중심으로”, 「GRI 연구논총」, 17(1), pp.71-105.
- 이동규·김재영·김영형 (2015b), “다중흐름모형(MSF)을 활용한 정책과정 분석: 네이버 포털의 독점적 사업자에 대한 ‘정부 위기 문제 인식’이 반영된 포털 규제 정책과정을 중심으로”, 「한국위기관리논집」, 11(5), pp.167-194.
- 이상규·김정현·김성환·김형찬·오기석·김종진 (2005), “통신서비스에서의 가격차별 연구”, 「KISDI 연구보고」, 05-13, pp.1-150.
- 이상규·김성환·오기석·김종진 (2006), “통신서비스 가격차별”, 「정보통신정책연구」, 13(2), pp.109-152.

- 이새별 (2014), 「단말기 보조금에 관한 경제학적 분석」, 연세대학교 석사학위 논문.
- 이순남 (2006), 「군 간호인력공급정책 변동에 관한 연구: ‘국군간호사관학교사례’를 중심으로」, 중앙대학교 박사학위 논문.
- 이시은 (2014), 「호텔링 모형으로 본 단말기 보조금 규제의 후생효과」, 서울대학교 석사학위 논문.
- 이영재 (2012), 「지적재조사사업의 정책 변동에 관한 연구: 정책흐름모형 (Policy Stream Model)을 중심으로」, 숭실대학교 박사학위 논문.
- 이영진 (2004), “해외 이동통신 서비스의 단말기 유통구조와 보조금 지급 동향 분석”, 「정보통신정책」, 16(21), pp.24-38.
- 이영환 (1996), “영구임대주택의 정책 결정 과정”, 「주택연구」, 4(1), pp. 29-55.
- 이재무 (2013), “다중흐름구조(MSF) 모형을 응용한 한국 중소기업 공공구매정책의 변동 과정 연구: 현행 중소기업 공공구매제도들의 도입과정을 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」, 24(2), pp.567-592.
- 이종용·이동희·이덕희 (2011), “이동전화 네트워크 외부성과 단말기 보조금 규제”, 「정보통신정책연구」, 18(4), pp.81-108.
- 이종화·변정욱·김민철·김남심·강인규·안성희 (2005), “통신 시장의 판매영업 관련 이론 및 규제 이슈”, 「KISDI 연구보고」, 05-14, pp.1-101.
- 이지호 (2012), “기초노령연금정책의 의제설정과 정책 결정에 관한 인지지도 분석: MSF를 중심으로”, 「한국정책과학학회보」, 16(1), pp.49-72.
- 이진만·전영상 (2009), “Kingdon의 정책의 창(Policy Window)모형을 적용한 한국콘텐츠진흥원 설립과정”, 「정책분석평가학회보」, 19(4), pp. 283-305.

- 이화진·조영신·현경보 (2005), “주파수 정책 전환의 원인과 과정: 미국의 경매제 도입사례를 중심으로”, 「한국방송학보」, 19(4), pp.486-522.
- 이효태 (2015), 「이동통신 단말기 보조금 규제 정책 변동에 관한 연구: MS모형을 중심으로」, 아주대학교 석사학위 논문.
- 임진호 (2015), 「이동통신 사업자의 휴대폰 불법 보조금에 대한 규제 정책 영향력 평가: 통신사업자별 가입자 변동을 중심으로」, 서울대학교 석사학위 논문.
- 장범진·이영진 (2004), “단말기 보조금의 과급효과 및 현안 분석”, 「KISDI 이슈리포트」, 04-31, pp.1-42.
- 장범진 외 (2007), “이동통신 시장 제도개선방안 연구”, 「KISDI 수탁연구」, 07-54, pp.1-174.
- 장아름 (2013), “다중흐름모형을 통한 유아교육·보육 통합 논의의 변동 과정 분석: 만 5세 누리과정 고시까지의 과정을 중심으로”, 「교육정치학연구」, 20(3), pp.159-187.
- 전성욱 (2014a), “기초지방선거에서의 정당공천제 폐지 실패사례 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」, 21(2), pp.149-175.
- 전성욱 (2014b), “기초연금법 입법과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」, pp.1-43.
- 정민경·이병량 (2014), “다중흐름모형을 적용한 지방자치단체 정책과정 연구: 2012년 서울시 공공부문 비정규직 대책”, 「지방행정연구」, 12(1), pp.119-137.
- 정우철·우창빈 (2015), “다중흐름모형의 수정모형을 활용한 정책과정 분석: 치매특별등급제도의 정책 변동 과정에 대한 분석”, 「한국정책학회보」, 24(3), pp.437-469.

- 정인석 (2013a), “단말기 번들링과 보조금: 단말기 경쟁 효과”, 「정보통신 정책연구」, 20(2), pp.79-104.
- 정인석 (2013b), “단말기 보조금과 이용자 차별”, 「응용경제」, 15(3), pp.169-196.
- 정인석 (2015), “단말기 보조금 상한규제는 서비스요금경쟁을 촉진할 것인가?”, 「정보통신정책연구」, 22(4), pp.35-54.
- 정진한·김현수·정경오·허준석·이종화·심홍진·정훈·강인규 (2013), “이동전화 단말기 판매 관련 제도정비방안 연구”, 「방송통신정책연구」, 13-진흥-050, pp.1-161.
- 조동관 (2015), “단말기 유통법의 법적 과제와 개정안에 대한 소고”, 「저스티스」, 148, pp.214-241.
- 주영윤 (2016), 「인적 예비전력 변동 과정 연구: 정책흐름모형을 중심으로」, 한성대학교 박사학위 논문.
- 진상현·박진희 (2012), “한국과 독일의 원자력정책에 대한 비교연구: 정책 흐름모형을 중심으로”, 「한국정책학회보」, 21(3), pp.265-289.
- 최성구 (2013), 「세종시 정책 변동 과정에 관한 연구: 정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로」, 단국대학교 박사학위 논문.
- 최성락·박민정 (2012), “Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구”, 「한국정책연구」, 12(1), pp.119-137.
- 최성호·한성수·안지영 (2005), “단말기 보조금이 소비자 편익에 미치는 영향 분석”, 「한국통신학회논문지」, 30(10B), pp.669-675.
- 최성호·김동훈 (2011), “이동통신 단말기 보조금의 경쟁제한성 판단과 소비자 후생효과”, 「정보와 사회」, 제21호, pp.141-165.
- 추윤미·김기영 (2013), “경기도사이버도서관 설립의 정책 형성 과정 분석: 킹던의 정책흐름모형을 중심으로”, 「정보관리학회지」, 30(3), pp.71

허만형·정주원 (2012), “다중흐름이론 관점에서 본 ‘국회선진화법’ 개정과정 분석”, 「한국행정연구」, 21(3), pp.37-70.

허지선 (2014), 「스마트폰시장의 수요와 단말기 보조금의 후생효과 분석」, 서울대학교 석사학위 논문.

홍명수 (2014), “전기통신사업법상 MVNO에 의한 통신서비스 재판매 활성화 방안 고찰”, 「법학논고」, 제45집, pp.537-560.

홍명수 (2015), “단말기 유통법 제정의 의의와 개선과제”, 「고려법학」, 제 76호, pp.309-352.

황철증 (2007), 「불확실성과 모호성하의 정책 결정 과정 연구: 단말기 보조금 금지정책을 중심으로」, 고려대학교 박사학위 논문.

다. 정부간행물

정보통신부 (2005), 「단말기 보조금 정책방향(안)」.

라. 신문기사

국민일보 (2009. 8. 20.), “방통위, 휴대전화 단말기 보조금 대신 할인되는 새로운 요금제 도입”.

국민일보 (2010. 3. 5.), “이동통신사 마케팅비 강력 제한… 위반엔 영업정지·과징금 부과”.

국민일보 (2010. 5. 13.), “2010년 통신사 마케팅비 9900억 원 줄어든다”.

국민일보 (2012. 3. 15.), “31만 원 뺏기기 후 8만 원 보조금 ‘소비자 기만’ ...휴대전화 가격 부풀리기 실태·업계 반응”.

국민일보 (2013. 3. 13.), “정부, 휴대전화 보조금 겨냥 칼 빼들었다”.

국민일보 (2014. 5. 2.), “10월부터 공짜폰 없어진다… 말 많고 탈 많았던

단통법 국회 본회의 통과”.

경향신문 (2002. 1. 12.), “SK텔레콤·신세기통신 합병인가”.

경향신문 (2003. 3. 31.), “정통부 재검토...부활 미뤄질듯 - 휴대폰 보조금
다시 '안개속'”.

경향신문 (2009. 12. 24.), “이동통신사 보조금 내역 제출 의무화”.

경향신문 (2010. 9. 26.), “단말기 보조금 제한 실효성 논란”.

경향신문 (2012. 12. 24.), “보조금 전쟁에 영업정지 맞은 이동통신사들
'경쟁 심해 중단 못해'”.

내일신문 (2005. 12. 26.), “단말기 보조금 규제 국회 결정만 남아”.

내일신문 (2007. 4. 2.), “단말기별 보조금 허용”.

내일신문 (2008. 9. 24.), “이동통신 성장정체를 극복하라 - 자율경쟁 보장
없이 성장은 없다”.

동아일보 (2001. 5. 11.), “정책집행 걸돈다... 나사풀린 부처·손발 안맞는
당정”.

동아일보 (2001. 5. 19.), “토요쟁점토론 / 휴대전화 단말기 보조금 부활”.

동아일보 (2010. 9. 25.), “휴대전화 보조금 27만 원 못 넘는다”.

디지털타임스 (2014. 2. 17.), “방통위, '개인정보 유통 차단·단말기 보조금
처벌 강화’”.

디지털타임스 (2014. 2. 24.), “여야, '단말기 유통법' 이달내 처리 합의”.

머니투데이 (2013. 9. 12), “바뀐 와이브로정책...제4이통 탄력받나”.

문화일보 (2005. 8. 22.), “단말기 보조금 논란 점입가경”.

문화일보 (2006. 4. 18.), “이동통신사 과징금 또 상향 논란”.

문화일보 (2006. 6. 27.), “이통 4사 '732억 과징금’”.

문화일보 (2009. 7. 1.), “과열 마케팅 비용 투자확대에 썬라”.

문화일보 (2014. 2. 10.), “단말기 보조금 묶으면 소비자 부담만 가중”.

매일경제 (2001. 3. 14.), “참여연대 ‘이동통신요금’ 인하 촉구”.

매일경제 (2001. 4. 26.), “‘단말기 보조금 지급받겠다’... 소비자 여론조사”.

매일경제 (2001. 5. 3.), “정통부, 휴대폰 보조금 형사고발”.

매일경제 (2001. 9. 6.), “정통부, 단말기 보조금 금지 법제화”.

매일경제 (2004. 2. 10.), “SK텔, 과도한 리베이트 중지시켜야”.

매일경제 (2005. 12. 7.), “단말기 보조금 금지 ‘2년 연장’ 최종 합의”.

매일경제 (2008. 7. 24.), “이동통신 업계 출혈경쟁으로 수익성 악화”.

매일경제 (2011. 6. 15.), “스마트폰 요금 되레 비싸질 수도”.

매일경제 (2012. 10. 9.), “방통위 국감서 보조금 대란 질타... 규제강화 요구”.

매일경제 (2013. 2. 18.), “줄줄이 영업정지 이동통신사 이전투구...비방전 이어 탈법도 버젓이”.

매일경제 (2014. 2. 17.), “朴대통령, ‘싼 스마트폰 사려고 새벽에 줄까지 서는 일 없어야’”.

매일경제 (2014. 9. 11.), “시행 한달도 안남은 ‘단통법’ 막판 진통”.

부산일보 (2012. 12. 29.), “이통사 영업정지, 소비자만 손해”.

서울경제 (2009. 10. 6.), “휴대폰‘제조사 판매 장려금’도 규제”.

서울경제 (2010. 6. 2.), “국내 스마트폰 시장 성장세 ‘쑥쑥’”.

서울경제 (2013. 10. 27.), “보조금 규제 한국뿐... 대부분 시장자율... 단말기 임대·월별할인으로 수익성 강화”.

서울경제 (2013. 11. 14.), “일류 휴대폰 발목 잡는 삼류 규제”.

서울신문 (2001. 11. 23.), “마케팅 비용 요금기준에 ‘넣자’‘말자’휴대폰 공방 2라운드”.

서울신문 (2009. 7. 2.), “이통사 과열 마케팅 중단 합의/ 규제없이 명분만 제공... 약발 미지수”.

서울신문 (2009. 9. 7.), “방통위 ‘이통료 인하’ 행정지도”.

서울신문 (2012. 3. 16.), “SKT·삼성 등 휴대전화 보조금 ‘대국민 꼼수’”.

세계일보 (2001. 3. 15.), “참여연대 ‘이동전화료 폭리… 요금 내려라’”.

세계일보 (2002. 1. 18.), “이통시장 재편 급물살”.

세계일보 (2004. 10. 21.), “공정위-정통부 통신정책 충돌”.

세계일보 (2007. 7. 24.), “통신장벽 낮춰 요금 인하… 정통부, ‘로드맵’ 발표”.

세계일보 (2012. 1. 25.), “‘출혈 마케팅비’ 7조… 피해는 소비자 몫”.

연합뉴스 (2002. 10. 21.), “정통부-공정위, 통신시장 규제 주도권 다툼”.

전자신문 (2001. 6. 27.), “[e리서치] 이동통신 시장환경 조사”.

전자신문 (2001. 8. 27.), “IMT2000 이후의 정책방향은...”.

조선일보 (2006. 3. 28.), “삼성, SKT 보조금 분담요구 강력 반발”.

파이낸셜뉴스 (2003. 1. 14.), “휴대폰 보조금 3월 허용 부작용 우려, 신형
 편법 할인 가능성”.

파이낸셜뉴스 (2005. 9. 20.), “이통가입자 80% ‘휴대전화 단말기 보조금
 찬성’”.

파이낸셜뉴스 (2008. 2. 1.), “인수위, 통신요금 인가제 9월 폐지 결정”.

파이낸셜뉴스 (2009. 6. 4.), “방통위, 이동통신사 과당경쟁 조사”.

파이낸셜뉴스 (2012. 1. 4.), “휴대폰 보조금 칼 빼든 공정위”.

파이낸셜뉴스 (2012. 10. 30.), “朴, 이동통신 가입비 폐지-ICT전담부처 신설
 검토”.

파이낸셜뉴스 (2013. 11. 11.), “휴대폰 산업계, ‘휴대폰 유통구조 개선법은
 생태계 붕괴와 글로벌 경쟁력 약화시켜’”.

파이낸셜뉴스 (2014. 8. 19.), “전병헌 의원, 요금인가제 폐지 법안 발의”.

한국경제 (2005. 8. 11.), “휴대폰 보조금 부활, 네티즌 90%가 찬성”.

한국경제 (2012. 10. 9.), “통신사 보조금 퍼붓는데 방통위는 뭐했나”.

한국일보 (2002. 6. 9.), “산자부, 정통부 휴대폰 보조금싸고 갈등”.

한국일보 (2004. 2. 23.), “‘영업장려금 전용, 단말기값 할인’ 단속 휴대폰
보조금 논란 재연”.

한국일보 (2004. 6. 17.), “이통 3사 영업정지 하나마나”.

한국일보 (2013. 5. 15.), “우체국서 알뜰폰 판매… ‘가계 통신비 절감’”.

한국일보 (2014. 3. 7.), “이통 3사 영업정지 시작, 이 기간에 핸드폰 팔다
걸리면 ‘처벌’”.

한겨레 (2000. 10. 3.), “단말기 보조금 어찌하오리까”.

한겨레 (2001. 3. 15.), “이동전화료 인하 불가론의 불가 / 참여연대, 7대
쟁점별 비판”.

한겨레 (2001. 3. 15.), “참여연대 선전포고 / ‘이동전화 기본료 30% 내려라’”.

한겨레 (2003. 5. 3.), “단말기 보조금 기준 ‘흔들’”.

한겨레 (2004. 8. 14.), “이동통신요금 ‘더 내려야’-‘투자여력 줄어’/소비자도
사업자도 ‘불멘소리’”.

한겨레 (2009. 1. 22.), “‘거대 통신공룡’ 반대 협공 나선 경쟁사들”.

한겨레 (2011. 2. 15.), “정부 ‘통신요금 내려라’, 업체선 ‘실상 모른다’ 반박”.

한겨레 (2014. 9. 25.), “이동통신사 단말기 ‘분리 공시제 무산’ 비판 활활”.

헤럴드경제 (2001. 6. 1.), “‘단말기 보조금 부활’ 다시 도마”.

헤럴드경제 (2001. 7. 9.), “단말기 보조금 규제 형식에 치우쳐”.

헤럴드경제 (2004. 10. 21.), “<국정감사> 통신사, 단말기 보조금 등 리베이
트 8조 지출”.

헤럴드경제 (2005. 1. 4.), “번호이동성제 시행… 이통대리점 가입자 유치경
쟁 르포”.

헤럴드경제 (2010. 9. 14.), “핸드폰 보조금 대대적 ‘손질’”.

헤럴드경제 (2014. 3. 20.), “이통 3사 ‘불법 보조금 중단’ 대국민 선언…실현 가능성 ‘글썸’”.

마. 인터넷 자료

네이버 지식 백과 두산백과(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1180994&cid=40942&categoryId=32383>)

네이버 지식백과 매일경제용어사전(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=18273&cid=43659&categoryId=43659>)

네이버 지식백과 시사상식사전a(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=932757&cid=43667&categoryId=43667>)

네이버 지식백과 시사상식사전b(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=932823&cid=43667&categoryId=43667>)

네이버 지식백과 시사상식사전c(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2212691&cid=43667&categoryId=43667>)

네이버 지식백과 시사상식사전d(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3404639&cid=43667&categoryId=43667>)

네이버 지식백과 환경경제용어사전a(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2067177&cid=42107&categoryId=42107>)

네이버 지식백과 환경경제용어사전b(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2079625&cid=42107&categoryId=42107>)

다음 백과 매경시사용어사전(<http://100.daum.net/encyclopedia/view/31XXXXX18344>)

다음 백과 TTA정보통신용어사전(<http://100.daum.net/encyclopedia/view/55XXXXX29539>)

미래창조과학부 홈페이지(<http://www.msip.go.kr>)

방송통신위원회 홈페이지(<http://www.kcc.go.kr>)

빅카인즈(<http://www.bigkinds.or.kr>) : 한국언론진흥재단 구축 종합뉴스DB
e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)

학술연구정보서비스(www.riss.kr)

바. 기 타

미래창조과학부 보도자료 (2014), “미래부, 이통3사(SK텔레콤, KT, LG유플러스)에 45일 사업정지 처분 - 2개사 동시 사업정지에 신규 가입자 모집 정지 및 기기변경 금지” (2014.3.7.)

방송통신위원회 고시 제2015-25호, “금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준”

방송통신위원회 보도자료 (2010), “마케팅비 준수 가이드라인 제정 및 마케팅비 지출현황 공표 추진” (2010.3.5.)

방송통신위원회 보도자료 (2010), “통신사업자 마케팅비 가이드라인 마련” (2010.5.13.)

방송통신위원회 보도자료 (2010), “SKT·KT·LGU+의 단말기 보조금 차별지급 관련 이용자의익 침해행위에 대한 시정명령 및 과징금 부과” (2010.9.24.)

원수연 (2013), “1G~5G, 이동통신세대 변천사”, 앱스토리, 2013. 8월호

염수현 (2012), “이동전화 서비스와 단말기 결합 판매에 대한 소고”, KISDI 지식네트워크 전문가 칼럼, 2012. 10. 4.

이상헌 (2013), “바람직한 단말기 보조금 정책방향”, ICT 포럼 발표문, 2013. 3. 20.

이인용 (2013), “이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률안 검토보고서”, 미래창조과학방송통신위원회.

이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률(법률 제12679호, 2014.5.28. 제정)

이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률 시행령(대통령령 제25619호, 2014.9.24. 제정)

최선웅 (2014), “사물인터넷의 열쇠-밝아오는 5G의 시대”, 앱스토리, 2014. 3월호

Creator NIA (2014), “우리나라 이동통신의 역사... 그리고 5G”, 네이버 블로그, 2014. 3. 26.

2. 외국 문헌

가. 단행본

Birkland. T. A. (2005), *An Introduction to the Policy Process*. New York: M. E. Sharpe.

Deborah E. Bouchoux (2008), *Intellectual property for paralegals: the law of trademarks, copyrights, patents, and trade secrets(3rd ed)*, Delmar Cenage Learning.

Kingdon, J. W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown and Company.

Kingdon, J. W. (1995), “*Agendas Setting in Public Policy: The Essential Readings*”, Theodoulou, S. Z. & Cahn, M. A., pp.105-113: Prentice Hall.

Kingdon, J. W. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd

- ed), Crawfordsville: RR Donnelley & Sons Inc.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.), New York, NY: Longman Publishing Group.
- March. J. G. (1994), *A Primer on Decision Making*, New York: Free Press.
- Sabatier, P. A. (1993), “Policy Change over a Decade or More”, In Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H. C. (eds), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO: Westview Press.
- Zahariadis, N. (2003a), *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Manipulation in Democratic Societies*, Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Zahariadis, N. (2003b), *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political decision making in modern democracies*, Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Zahariadis, N. (2007), “The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects”, In Sabatier, P. (Ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press.

나. 논문

- Cohen, M., March, J. and Olsen, J. (1972), “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17(1), pp.1-25.
- Exworthy, M. and Powell, M. (2004), “Big Windows and Little

- Windows: Implementation in the Congested State”, *Public Administration*, 82(2), pp.263-281.
- Parsons, W. (1995), “State Implementation of National Water Quality Policy: Policy Theory, Policy Streams, and (Un)Intended Consequences”, *Public Works Management & Policy*, 3-4. pp.317-330.
- Ridde, V. (2009), “Policy Implementation in a Africa State: An Extension of Kingdon Multiple Streams Approach”, *Public Administration*, 87(4), pp.938-954.
- Solecki, W. D. and Michaels, S. (1994), “Looking Through the Postdisaster Policy Window”, *Environmental Management*, 18(4), pp.587-595.
- Travis, R. and Zahariadis, N. (2002), “A Multiple Streams Model of US Foreign Aid Policy”, *Policy Studies Journal*, 30(4), pp.495-514.
- Zahariadis, N. (1996), “Selling British Rail: An Idea Whose Time Has Come?”, *Comparative Political Studies*. 29(4), pp.402-422.

부 록

단말기 보조금 위법성 판단기준

(출처: 방송통신위원회 보도자료, 2010.9.24.)

- **【개요】** 이용자에게 차별적으로 보조금을 제공하는 것을 일률적으로 금지할 경우, 일부 이용자의 편익마저 감소되고 기업의 자율적인 마케팅 경쟁을 과도하게 제한할 우려가 있으므로,
 - 이용자의 편익·공정한 경쟁의 저해 우려, 차별 정도가 비용·수익을 고려할 때 합리적 범위 내에 있는지를 기준으로 (i)보조금 “지급 수준” 및 (ii)보조금 “차별 유형”에 따라 각각 “부당한 이용자 차별에 해당하는지 여부”를 판단(이하 “위법성 판단”)
- **【지급수준 위법성 판단기준】** 가입자 모집 비용이 그 가입자로부터 예상되는 이익을 초과하면 다른 가입자에 대한 비용전가 가능성이 있으므로,
 - (i)가입자 1인당 평균 예상이익*과 (ii)가입자 1인당 평균 제조사 장려금에서 조성된 단말기 보조금**의 합산액을 초과하는 보조금 지급은 위법

* 가입자 1인당 월평균 예상이익 × 단말기 평균 교체주기

** 보조금은 이동통신사와 제조사의 財源이 결합되어 조성되고, 제조사 財源은 타 이용자에 대한 비용전가 가능성이 없다는 점을 고려

- 다만, 사회통념상 **정상적인 상관행**에 속하는 합리적 경영활동으로 볼 수 있는 **재고소진 목적의 보조금***은 **적법**하다고 인정

* 이통 3사 가입자의 평균 단말기 교체주기를 기준으로 재고 단말기 여부를 판단(평균 단말기 교체주기가 20개월이라면 출시후 20개월이 경과한 단말기는 재고 단말기에 해당)

○ **【차별유형 위법성 판단기준】** 이동통신사는 “**정당한 사유**” 없이 (i)국가인권위원회법 제2조제4호가 정하는 사항*(성별·종교·나이·사회적 신분 등) 및 (ii)이용자가 **선택할 수 없는 사항****(번호이동前 사업자·거주지 등)을 이유로 단말기 보조금을 **차별하여서는 아니됨**

* 국가인권위원회법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. “평등권침해의 차별행위”라 함은 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지역 등을 말한다), 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로...

** “가입형태”와 같이 이용자가 선택은 가능(기기변경 대신 해지 후 재가입)하나 선택시 추가 비용(기존 번호를 부여받지 못할 가능성, 가입비 등)이 필요한 사항도 포함

- 이때 “정당한 사유”는 (i)차별 기간 및 (ii)차별 정도를 고려하여 판단하며, 차별이 장기간 지속되거나 그 정도가 과도하면 통신서비스를 공평하고 합리적으로 제공해야 할 통신사업자의 기본 의무*에 반하므로 위법

* 전기통신사업법 제3조(역무제공의무등) ②전기통신사업자는 그 업무처리에 있어서 공평·신속 및 정확을 기하여야 한다.

③전기통신역무의 요금은 ...이용자가 편리하고 다양한 전기통신역무를 공평·저렴하게 제공받을 수 있도록 합리적으로 결정되어야 한다.

- 따라서, 차별 기간은 계절적 마케팅(연령대에 따른 차별의 경우) 등에 국한하여 최소화*되거나 지양**되어야 하고,

* 연령대 등 가입자의 선택이 불가능한 조건을 기준으로 차별시 일반적 유통관행 등을 고려할 때 연 3회, 1회당 15일 이내가 바람직(가입형태에 따른 차별은 횟수 제한은 없으나 다른 일반적 기준 준수 필요)

** 번호이동前 사업자 차별의 경우 지배적 사업자가 시장지배력을 남용하는데 악용될 수 있는 등 이동통신 시장의 공정경쟁을 저해할 우려가 크므로 원칙적으로 금지

- 차별 정도는 비용절감 효과나 기대수익 차이 등 합리적·객관적 기준을 근거로 계산되어야 함

※ (예시) 가입형태별 차별 : 번호이동·신규 가입자 모집시 기기변경보다 추가적 기대수익(가입비 등)과 비용절감분(기기변경 가입자를 유치한 유통망에 지급하는 관리 수수료 등)이 발생하므로 이 범위(추가적 기대수익+비용절감액)를 초과하는 차별은 위법



An Analysis of Change Process of Government Policy on Mobile Handset Subsidy Regulations

Chang-young Kim

Department of Public Administration of the Graduate School of Public Administration , PUKYUNG NATIONAL UNIVERSITY

ABSTRACT

The domestic mobile handset subsidies had started to be paid by each mobile service provider (MSP) while the environment under fierce competition at the mobile telecommunication market was formed. From the time when had passed by a certain point of time, all of the domestic mobile service providers (MSPs) have come under the scope of the government's regulation policy while the government's policy has been changed while various types of regulations have been strengthened or weakened repeatedly until now. Accordingly, in this study, it is mainly intended to examine the change process of the government's policy on the mobile handset subsidy regulations by applying the multiple streams model developed by John Kingdon and to explore the change factors of the government's policy.

For achieving the purpose of this study, the formation and change processes of the government's policy on the mobile handset subsidy regulations are set as the study targets and the study targets were analyzed by applying the analysis frame and the components of the Multiple Streams Model. Most of all, taking a summary of the analysis results, it can be summarized as follows.

First, considered the change process of the Korean government's policy on

the mobile handset subsidy regulations, it was found that three streams, that is, a policy problems stream, another politics stream and the other policy alternatives stream and the sub-analysis factors for each stream react mutually and affect with each other and, while doing so, a window for the government's policy is opened to cause a change in the policy. At the same time, it was found that the payment of some amount of mobile handset subsidy by each mobile service provider became a target for the government's regulations since the Korean government recognized several serious problems and acknowledged the mobile service industry as an urgent regulation target while the order of the Korean mobile telecommunication market had become corrupted as time had gone by and, accordingly, various kinds of harmful effects, such as, a rapid increase in the number of consumers' damages, etc. used to be generated.

Second, it was found that the roles of a policy leader are very important as a major change factor of the government's policy on the mobile handset subsidy regulations.

Third, it was found that a policy leader was the government and various kinds of policy participants had maintained their respective position which was opposed sharply with another's while having repeated their meeting and parting depending on each party's stake.

Fourth, it was found that a window for the government's policy for changing the policy on the mobile handset subsidy regulations became opened due to the combination of three streams mentioned above while a political problems stream was connected to another policy alternatives policy and then the combined stream was connected to a change in the politics stream and the government as the policy leader played some positive roles in combining those three streams.

Fifth, it was found that the multiple streams model is a very useful model

for explaining the change process of the government's policy on the mobile handset subsidy regulations since the model utilizes some core concepts, such as, a policy problems stream, another politics stream, the other policy alternatives stream, the combination of such streams, a policy window and a policy leader as the analysis factors.

Next, the policy-related implications are as follows.

First, the problem to the mobile handset subsidy had been a big dilemma for which a clue of the solution had not been found while the problem had repeatedly changed and evolved continuously as time had passed away at each different changing place. As a momentum to be recognized as a policy problem along the path of the social damages caused by the mobile handset subsidy paid by each mobile service provider (MSP), in this study, the political agendas were set by the feedback from each existing policy or program rather than from a systematic index or a focused incident.

Second, as far as a politics stream is concerned, the reason why a Bill of the Mobile Terminal Distribution Act passed through the Parliament was the results from the political considerations by the politicians. And the politics stream among those three streams was the most effective on the enactment process of the Mobile Terminal Distribution Act. This was to be confirmed once again that the political effects are very important as emphasized in the multiple streams model.

Third, taking into consideration of a policy alternatives stream, the policy alternatives have been changed in the descending order of the whole prohibition, a partial permission, the whole permission and a partial prohibition as time goes by depending on each mobile service provider's stake and some pretexts, such as, the protection of consumer rights, etc. This proves the process of such alternatives which are created and evolved depending on a change in the position of each policy participant, the public opinions or the

national atmosphere, etc. by using the multiple streams model.

Fourth, the case that the Mobile Terminal Distribution Act was enacted as seen from the aspects of the combination of such streams and the policy window was a case that a policy window was opened when a policy problems stream, another policy alternatives stream and the other politics stream were combined with each other. Moreover, regarding to the enactment of the same Act, it was a type which the politics streams makes the policy problems stream and the policy alternatives stream be combined. A policy window against the policy problems stream was opened under the lead of the government and another policy window against the politics stream was opened under the political consideration by the ruling and opposite parties.

Fifth, as the results from an analysis of the roles and activities of the government as the policy leader in this case, the policy leader was the most important factor influencing the formation, changes and production of each policy.

Finally, the limits of this Study are as follows.

First, it is limited that the multiple streams model applied in this study in order to analyze the policy decision-making and changing processes focused on the policy cases which are complicated, various and opposed sharply is applied for all of the other cases. Second, even though the purpose of this Study is to analyze the policy cases, the results were analyzed mainly based on the secondary materials, such as, books, theses or dissertations, articles posted in academic journals, daily newspapers, press releases given by the government and internet news, etc. Thus, from the fact that the positions and opinions of the policy participants related to those policy cases were analyzed only indirectly, it may be limited to analyze the positions and arguments of complicated and various stakes, etc. between the policy participants directly and comprehensively.

Third, even though the policy participants under the lower system of a policy form very complicated relations and react with each other in various ways, it was limited to analyze such matters more in depth and systematically.

Fourth, it was limited to secure the objectivity of the study results. Regarding to the government's policy on the mobile handset subsidy regulations, since a qualitative study was conducted focused on the existing literature mainly based on the relevant theories, it may be limited to secure the objectivity of the study results.

