

# 통신시장에 대한 국내·외 경쟁상황 평가동향

## Recent Trend of the Market Review in Telecommunications Market

김주성(J.S. Kim)

서비스전략연구팀 책임연구원

최근 들어 선진 각국은 통신시장에서의 시장지배적 사업자에 대한 규제정책 시행과 관련하여 유효경쟁 평가의 중요성을 인식하고서 이를 체계적으로 추진하기 위해 많은 노력을 경주하고 있다. 국내에서도 통신시장에서의 유효경쟁 여건을 조성하기 위해서는 통신시장 각 부문별로 경쟁 활성화의 정도, 시장특성 및 경쟁미흡의 원인 등 경쟁상황에 대한 분석이 필요하다는 인식이 확대되고 있다. 본 고에서는 이러한 최근의 상황을 고려하여 국내 및 주요 선진국의 통신시장 경쟁상황 평가에 대한 최근동향을 평가지표 및 평가결과를 중심으로 하여 분석하였다.

### I. 서론

EC는 금년 4월에 확정된 EC 통신지침(Communications Directives)을 통해 회원국은 통신시장에서의 경쟁평가를 실시하여야 한다고 규정하였다. 또한 시장분석 및 시장지배력(Significant Market Power: SMP) 평가 가이드라인을 제정하여 SMP 평가시 각국의 규제기관이 고려하여야 할 기준을 제시하였다. 이 통신지침은 2003년 6월 25일부터 발효될 것이므로 EC 각국은 국가별로 경쟁평가지표를 조정하여 평가를 하여야만 한다[1].

이에 따라 영국 Oftel은 유효경쟁평가를 가장 선도적으로 추진해왔다. 2000년 8월에 유효경쟁 평가 가이드라인을 제정하여 8개 세부시장별로 평가작업을 추진하여 보고서 형태로 발간하였으며, 2002년 8월에는 EC의 통신지침 및 SMP 평가 가이드라인을 반영하여 새로운 시장평가 가이드라인을 발표하였다[2].

그밖에 캐나다, 호주 등도 경쟁평가를 추진하고 있으며, 미국, 일본의 경우에는 부분적 시행 또는 검토

토중에 있다. 일본 총무성은 시장 내 경쟁 촉진을 위하여, 1~2년마다 통신시장의 분야별 매출, 시장점유율 등을 조사해 특정 사업자의 시장 지배 여부를 파악하여 적절한 행정조치를 취할 예정(2002년 6월)이다. 미국은 별도의 유효경쟁 평가기준을 마련하고 있지는 않으나 매년 시장별 경쟁현황을 FCC에서 조사·발표하고 있다.

이들 선진국들이 유효경쟁을 평가하는 기본적인 목적은 개별시장에서의 규제의 수준을 유효경쟁의 수준과 탄력적으로 대응시키기 위한 것이다. 인터넷의 대두 및 광대역화, 유무선통합 및 통신방송 융합 등에 따른 서비스 규제환경의 변화와 통신산업에 있어서 각국별 민영화의 정착 등에 따라 기존 규제정책에 대한 변화의 요구가 점차 높아지고 있다. 이에 따라 기존 규제의 강도, 시한 및 새로운 규제조치 도입의 적합성 등에 대한 평가가 필요하게 되었으며, 이를 위한 가장 기본적인 작업이 시장에서의 경쟁수준 평가라 할 수 있다.

한편 국내에서도 정보통신부(통신위원회)는 세계적인 규제정책의 추세가 시장의 경쟁수준에 부합되

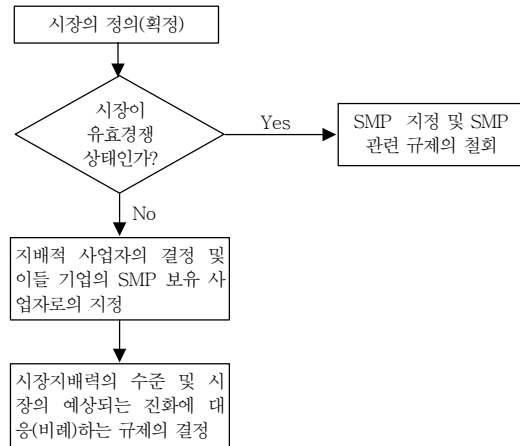
는 수준의 규제정책을 추진하는 것임을 인식하고 자체적으로는 준비를 해왔다. 그 일환으로 2002년 초에 KISDI로 하여금 경쟁상황 평가를 위한 지표를 도출하고 시내전화 등 6개 세부시장에 대해 경쟁상황을 예비적으로 평가한 후 시장별 시장지배적사업자를 지정하였다. 특히 시장지배적 통신사업자 입장에서는 이러한 정부 차원의 경쟁상황 평가결과가 제대로 도출된 것인지에 대한 판단을 위해서도 자체적인 평가가 필요하다. 특히 유효경쟁 평가제도가 가장 활성화되어 있는 영국의 경우에도 BT의 요청이 발단이 되어 Oftel이 본격적으로 검토하기 시작하였으며, 평가대상 서비스시장의 결정에 있어서도 BT의 주장이 대부분 반영된 사실에 관심을 기울일 필요가 있다.

본 고에서는 국내 및 주요 선진국의 통신시장 경쟁상황 평가에 대한 최근동향을 정리하였다. II장에서는 일반적인 통신시장 경쟁상황 평가절차를 설명하였으며, III장에서는 국내에서의 경쟁상황 평가동향을, IV장에서는 외국의 경쟁상황 평가동향을 평가시 사용한 평가지표 및 평가결과를 중심으로 분석하였다. 마지막으로 V장에서는 통신사업자에 대한 시사점을 중심으로 한 결론을 제시하였다.

## II. 경쟁상황 평가절차

일반적인 시장의 경쟁상황 평가절차는 (그림 1)에서 보는 바와 같이 관련시장의 정의, 시장의 유효경쟁상태 평가, SMP 보유기업의 결정, 규제수준의 결정의 4단계를 거치게 된다[3]. 그러나 EU의 시장평가 가이드라인에서 보는 바와 같이 SMP 보유기업의 존재가 곧 유효경쟁상태가 아닌 것으로 보는 경우 시장의 유효경쟁상태 평가와 SMP 보유기업의 결정이 SMP 기업 존재 여부에 대한 평가로 대체될 수 있다.

본 자료에서 다루지는 않았지만 경쟁상황 평가를 위해 가장 중요한 과제 중의 하나가 관련시장의 정의라 할 수 있다. 일반적으로 관련시장의 정의는 수요대체성 및 공급대체성, 잠재적 경쟁성을 고려하여



(그림 1) 통신시장 경쟁상황의 평가절차

결정하게 된다. 소비자 측면에서 동일한 목적으로 상호교환이나 대체가 충분히 가능한 모든 상품 또는 서비스, 공급자 측면에서 전환비용이 적게 드는 서비스는 동일한 시장으로 정의되어야 할 것이다. 그러나 서비스의 융합(convergence) 추세, IP 텔레포니의 대두 등에 따라 관련시장의 정의 문제는 쉽게 풀기 어려운 문제가 되고 있다.

## III. 국내 통신시장의 경쟁상황 평가 동향

### 1. KISDI

KISDI는 통신시장의 경쟁현황을 분석하기 위하여 기간 통신서비스 역무를 중심으로 유선부문의 시내, 시외, 국제 음성전화와 전용회선서비스 시장, 유선의 초고속인터넷서비스, 무선부문의 이동전화 서비스 시장 등 6개 시장의 경쟁상황을 평가하였다[4].

첫째, 시내전화 시장에는 통화권 내에서의 전화 서비스 뿐만 아니라, LM 통화 전화도 포함시켰다. 둘째, 시외전화시장은 다른 통화권간 음성전화서비스를 제공하는 유선계 통신서비스를 포함하였는데, 대역별로 다른 요금이 부과되기는 하나 대체성이 없으므로 단일시장으로 보았으며, 지리적 시장은 전국

시장으로 하였다. 셋째, 국제전화시장은 기간 및 별정 1,2호사업자의 유무선 서비스에 의해 제공되는 모든 국제전화서비스를 포함하는 시장이다. 넷째, 전용회선시장은 월정요금으로 통신량, 통신시간이나 시간대의 제약없이 두 지점간의 배타적 통신회선을 구성하여 음성 또는 데이터 통신을 가능하게 하는 서비스를 포함하였다. 다섯째, 이동전화시장은 무선을 이용하며 주파수를 할당받아 제공하는 역무를 포함하였다. 마지막으로 초고속 인터넷시장은 가입자망을 이용하여 인터넷 백본망에 접속함으로써 인터넷을 고속으로 이용하도록 제공하는 서비스를 포함하며, ADSL, 케이블모뎀, 무선, 위성인터넷까지 관련시장으로 보았다.

시장경쟁상황을 평가하기 위해 KISDI가 사용한 평가지표는 <표 1>과 같다.

이들 6개 시장에 대한 경쟁평가 결과를 개괄적으로 요약하면 먼저 시내전화시장에 있어서는 KT의 독점상태인 것으로 평가되었다. 시외전화시장에 있어서는 시장점유율 측면에서 KT의 준독점적 시장으로 나타났으나 이용자후생이나 행위지표면에서는 경쟁의 효과로 나타났는데, 단기간 내에 유효경쟁시장으로 전환하기 어려울 것으로 평가되었다. 국제전화시장에 있어서는 시장구조지표로 볼 때는 기간사업자들이 과점으로 보이나 진입장벽, 사업자의 전환장벽이 없고 서비스의 질 향상, 시장구조의 변화 등으로 유효경쟁 시장에 가까운 것으로 평가되었다. 전용회선시장에 있어서는 저속회선의 경우 KT가 준독점적 상태이고 고속회선의 경우에는 비유효경쟁 시장, 시외고속회선의 경우에는 유효경쟁에 근접한 시장인 것으로 평가되었다. 이동전화시장에 있어서는 신규가입자 유치, 신규서비스 도입, 통화커버리지, 전반적 요금수준 등에서 경쟁적이나 선택적 요금의 종류 제한, 전환장벽으로 인한 SKT의 가입자 쏠림현상 심화 등은 비경쟁적인 것으로 평가되었다. 초고속인터넷서비스시장에 있어서는 이용자후생지표나 행위지표는 대체적으로 경쟁이며, 사업자 행위지표와 시장구조의 지표도 유효경쟁에 근접하는 것으로 평가되었다.

<표 1> KISDI의 유효경쟁 평가지표

분류	평가항목	
이용자 후생지표	서비스 다양성 및 신규서비스 도입	
	이용자 만족도(요금, 품질 등)	
	비용을 반영한 요금(초과이윤 존재 등)	
	국제비교(벤치마크)	
이용자 행위지표	정보획득의 용이성(요금 및 서비스내용 등)	
	이용자의 정보획득 정도(요금 및 서비스내용 등)	
	가입전환 제약 요인	
사용자 행위지표	요금경쟁정도	요금격차 현황 및 추이
		요금인하 추세
	품질경쟁정도	투자규모 추세
		품질평가 지표 추세
		소비자만족도 추세
	기술혁신정도	신규서비스 제공 경쟁 추세
	담합여부	요금변화 추세
		가격선도, 암묵적담합
	반경쟁행위 사례 분석	
	수익성 분석	
사업자간 효율성 차이 분석(망규모 및 망기술 차이)		
최근 진입경쟁 추세		
시장구조 지표	시장점유율 현황 및 변화 추세	
	HHI 지수 추세	
	진입장벽 존재여부	필수설비
		규모/범위의 경제
		진입시점에 따른 경쟁력 차이
		사업권 제한 및 정책적 진입장벽
		매물비용
		브랜드 인지도
		서비스 차별화 정도
		수직통합 정도
기술패러다임 변화 등 내적 경쟁 입력		

2. SKT

SKT는 2002년 10월에 국내 이동전화시장의 경쟁성과를 평가하였는데, 사용한 경쟁성과의 평가기준은 <표 2>와 같다[5].

SKT는 나름대로의 객관적인 경쟁성과 평가를 위하여 국내 이동통신시장 자체의 경쟁도입 전후 성

<표 2> SKT의 유효경쟁 평가기준

구분	고려요소	평가기준
소비자 편의 측면	소비자성파: 소비자들이 경쟁을 통해 누리 고 있는 혜택	요금수준, 가입자 수, 서비스 품질
	소비자 행위: 소비자 들의 선택권 제고	정보이용 용이성, 타 사 업자로의 전환용이성
경쟁구도 측면	시장구조: 경쟁활성화 가 용이한 구도	경쟁체제, 시장점유율 분포
	사업자 행위: 사업자 들의 경쟁의지	요금경쟁, 서비스품질 경쟁
국가경제에 대한 기여 측면	이동전화시장발전에 따른 국가경제 발전	-
	관련산업의 발전	-

과 비교와 국내 유선전화시장 및 OECD 회원국의 이 동전화시장의 경쟁성과를 비교하였다. 자체적인 평 가결과에 의하면 국내 이동전화시장은 소비자편의, 경쟁구도, 국가경제에 대한 기여도 측면 모두에서 대 부분 유효경쟁을 확보한 것으로 나타났다. 이러한 결 과는 KISDI의 평가와는 다소 거리가 있는 것이다.

#### IV. 해외 통신시장의 경쟁상황 평가 동향

##### 1. EU 및 영국

EU의 새로운 통신산업 규제체계는 2002년 2월 14일에 유럽이사회(European Council)에서 최종적 으로 채택되어, 2003년 7월 25일부터 본격적으로 효력이 발휘될 예정이다. 이 새로운 통신산업 규제체 계는 규제체계지침, 허가지침, 접속지침, 보편적서비 스지침, 정보보호지침의 5개 지침(Directive)과 무선 주파수 규제체계에 대한 1개의 결정(Decision)으로 구성되어 있는데, 향후 회원국별로 상이한 통신정책 및 규율이 EU 차원에서 좀 더 통일된 내용으로 개정 되어 EU 통신시장을 하나의 시장으로 완전히 통일 하는 데 기초가 될 것으로 보인다[6].

이 중에서 규제체계 지침과 접속지침의 주요내용 은 <표 3>과 같다[7].

이 규제체계지침에서는 SMP 보유사업자의 평가 및 선정을 접속지침에서는 SMP 보유사업자에 대한

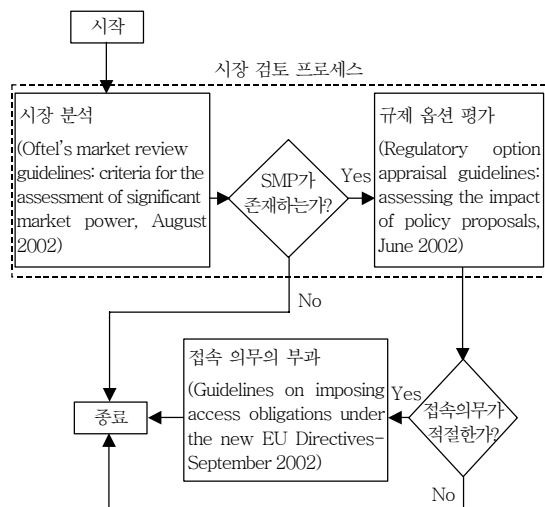
<표 3> EU의 규제체계 지침과 접속지침의 주요내용

규제 체계 지침	영역과 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>통신 네트워크와 서비스(기술중립성 원칙)</li> <li>규제기관의 역할과 권한 정의</li> <li>목적: 경쟁촉진, 역내시장발전, 이용자보호</li> <li>시장분석 및 SMP(시장지배력) 사업자 정의</li> </ul>
	지침의 변천	<ul style="list-style-type: none"> <li>적합성원리(부문특수규제의 점진적 폐지)</li> <li>EU 경쟁법에 근거한 지배력의 개념 재정립</li> <li>결합지배력과 지렛대효과 개념 도입</li> <li>집행위원회의 거부권(시장분석에만 제한)</li> </ul>
접속 지침	영역과 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>시장여건 검토이전의 (상호)접속의무 갱신</li> <li>영역: 모든 전기통신 네트워크</li> <li>규제기관의 접속의무 부과양식과 폐지과정</li> <li>모든 통신사업자간의 상호접속 협의 의무</li> </ul>
	지침의 변천	<ul style="list-style-type: none"> <li>접속의 특수한 형태로서의 상호접속 개념</li> <li>시장분석과 SMP 사업자에 부과된 의무: 투명성, 비차별성, 회계분리, 접속, 가격규제, 비용회계 의무</li> </ul>

상호접속의무를 규정하고 있다.

한편 Oftel은 EU 지침을 국내 제도에 반영하기 위해 SMP 평가를 위한 가이드라인, 규제수단 평가를 위한 가이드라인, 접속의무 부과를 위한 가이드 라인을 각각 제정·발표하였는데 각 가이드라인간의 관계는 (그림 2)와 같이 요약될 수 있다[2],[8].

EU의 경쟁체계지침에 따라 Oftel이 제정·발표 한 시장지배력(SMP) 보유사업자 선정기준에는 단 독 시장지배력 평가기준(single dominance criteria), 결합 지배력 평가기준(collective dominance



(그림 2) Oftel의 SMP 보유사업자에 대한 상호접속의무 규제절차

<표 4> Oftei의 단독 시장지배력 평가기준

기준	시장지배력 평가상의 의미
시장 점유율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시장점유율 자체만으로 결론을 내릴 수는 없음                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 25% 미만의 시장점유율인 경우 단독 시장지배력이 있다고 볼 수는 없을 것임</li> <li>- EC의 관행은 단일 사업자의 시장점유율이 40% 이상일 때 일반적으로 단독 시장지배가 발생되었다고 보는 것임</li> </ul> </li> <li>• 장기간에 걸친 높은 시장점유율의 존속은 시장지배의 존재를, 시장점유율의 하락은 경쟁의 증가를 나타낼 수 있음</li> <li>• 시장이 새로 출현하거나 급속하게 성장하는 경우 또는 시장점유율의 변동이 심한 경우 시장지배력의 존재가 약화될 것으로 볼 수 있음</li> <li>• 특정기업이 경쟁기업에 비해 수량 측면에서보다 금액 측면에서 점유율이 더 높은 경우 시장지배력이 있을 가능성이 높음</li> </ul>
사업의 전체 규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경쟁기업에 대한 잠재적 비교우위 및 이들 비교우위의 지속을 나타낼 수 있음</li> <li>- 이러한 비교우위는 재무, 구매, 생산 설비, 유통 및 마케팅 측면에서의 규모의 경제에 기인할 것임</li> </ul>
쉽게 복제될 수 없는 인프라의 통제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경쟁사업자가 구축하기에는 고가이거나 상당한 기간이 소요되는 대규모 네트워크의 통제/소유 등</li> <li>• 진입에의 심각한 장애를 나타낼 수 있음</li> </ul>
기술적 우위 또는 우수성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 사업자에 대한 비교우위 뿐만 아니라 진입에의 심각한 장애를 나타낼 수 있음</li> </ul>
대량 구매력의 부재 또는 저조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강력한 협상지위를 갖춘 소비자의 존재                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정 소비자가 생산자의 총매출에서 차지하는 비중이 높은 경우, 대안이 되는 공급원천에 대해 많은 정보를 보유하고 있는 경우, 저비용으로 공급자를 쉽게 교체할 수 있는 경우, 심지어 관련 상품을 자체적으로 생산할 수 있는 경우</li> </ul> </li> </ul>
자본시장/재무자원에서의 접근 용이성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 사업자에 대한 비교우위 뿐만 아니라 진입에의 심각한 장애를 나타낼 수 있음</li> </ul>
제휴/서비스의 다각화 (번들제품 또는 서비스)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시장지배력이 있는 상품과 적어도 잠재적으로 경쟁적인 상품을 결합함으로써 번들링을 통해 시장지배력을 전이시킬 수 있음</li> </ul>
규모의 경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생산의 증가가 평균비용의 하락을 가져올 때 발생</li> <li>• 기존 사업자에 대한 비교우위 뿐만 아니라 진입에의 심각한 장애를 나타낼 수 있음</li> </ul>
범위의 경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다른 제품과의 결합생산을 통해 특정제품의 평균비용이 하락될 때 발생</li> <li>• 기존 사업자에 대한 비교우위 뿐만 아니라 진입에의 심각한 장애를 나타낼 수 있음</li> </ul>
수직적 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수직적 통합은 다음 2가지 방식으로 시장지배력을 강화시킬 수 있음                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상류시장 또는 하류시장의 통제를 통해 신규시장진입이 보다 어려워질 수 있음</li> <li>- 상류시장 또는 하류시장으로의 시장지배력을 전이할 수 있는 잠재력을 통해 경쟁을 저해할 수 있음</li> </ul> </li> </ul>
고도로 발달된 유통 및 판매망	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 잘 발달된 유통시스템은 복제 및 유지에 높은 비용이 소요되며, 극단적으로는 복제가 불가능한 경우도 있음</li> <li>• 기존 사업자에 대한 비교우위 뿐만 아니라 진입에의 심각한 장애를 나타낼 수 있음</li> </ul>
잠재적 경쟁의 부재	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가대상기간 동안 신규 경쟁사업자가 시장에 진입하게 될 전망을 나타냄</li> <li>• 과거의 진입기록도 참고사항이 될 것임</li> </ul>
확산에의 장벽	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경쟁이 활발한 경우 시장 성장 및 확산에의 장벽은 낮을 것임</li> <li>• 그러나 시장진입의 장벽이 높을수록 확산에의 장벽 부재는 경쟁 산정 시에 유의성이 더 낮아질 것임                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 왜냐하면 진입장벽이 높을수록 경쟁은 기존 사업자간에서 이루어지게 될 것이기 때문임</li> </ul> </li> </ul>
시장진입의 용이	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 잠재적 진입의 위협은 기존 사업자가 경쟁수준 이상으로 가격을 인상하는 것을 저지할 수 있음</li> <li>• 진입장벽의 영향은 성장이 느리고 초기부터 하나의 거대 사업자에 의해 지배되는 시장에서 더 크게 나타남</li> <li>• 진입장벽에는 크게 2가지 유형이 있음                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 절대적 장벽: 잠재적 진입자가 유사하게 접근할 수는 없는 자산 또는 자원을 보유 또는 특권적으로 사용하는 경우</li> <li>- 전략적 장벽: 기존 사업자가 가격설정행위(약탈가격 등) 또는 비가격설정행위(관측 및 유통)에 있어서 전략적 행위를 함으로써 발생하는 진입장벽</li> </ul> </li> </ul>

<표 5> Oftel의 결합지배력 평가기준

기준	결합지배력 평가상의 의미
시장집중	• 결합지배력은 집중이 심한 시장에 더 높을 것임 • 그러나 집중도가 높은 시장구조가 반드시 결합지배력을 증가시킨다고 말할 수는 없음
투명성	• 사업자가 경쟁사의 가격 및 소비자에 대한 정보를 쉽게 얻기 때문에 결합 지배력을 높일 것임
성숙시장	• 잘 발전된 시장에서 시장 진입과 새로운 고객 모집은 더 어려워짐
수요측면에서의 정체된 또는 온건한 성장	• 수요가 더 빨리 성장할수록 제공자들이 더 공격적으로 경쟁하게 됨(미래 시장점유율과 이익 측면에서 이익이 많을 것이기 때문)
낮은 수요 탄력성	• 가격변화에 대한 고객수요의 변동이 많지 않은 경우, 경쟁자를 줄이기 위해 가격을 인하하고자 하는 유인은 없음 • 수요탄력성은 여러 가지 이유(제품의 중요성이 낮다거나)로 낮을 수 있음
동질적 제품	• 제품이 유사하거나 소비자들이 제품을 유사하게 인식할수록, 사업자들간의 가격경쟁은 심해질 것임
유사한 원가구조	• 비슷한 원가구조는 암묵적 가격경쟁을 더 쉽게 만듦 - 주어진 요금 수준 하에서 유사한 원가는 유사한 수준의 이익을 발생시킬 것이기 때문임
유사한 시장 점유율	• 공급자들 사이에서 시장점유율의 불균형이 심할수록 결합지배력이 존재하기 어려움. 경쟁제한적 행위는 시장점유율이 유사한 경우에 더 많이 나타나기 쉬움. 안정적인 시장점유율 상황은 담합이나 암묵적 경쟁으로 인해 발생될 수 있음
기술혁신의 미흡, 성숙단계의 기술	• 기술이 더 성숙할수록, 기술에 기초한 차별화에 의한 경쟁의 영역은 좁아짐
과잉설비의 부재	• 과잉설비의 부재는 반경쟁적 협정을 유지하기 쉽게 하는 경향이 있음. 제공자들은 더 낮은 가격으로 생산하고 이를 통해 전반적으로 보다 높은 이익을 거두기 위해 과잉설비를 이용함으로써 협정을 파기하고자 하는 유인을 갖지 않을 것임
높은 진입 장벽	• 진입장벽은 주로 시장진입을 쉽게 하는 기준에 해당함
대량 구매력의 미흡	• 강력한 협상력을 보유한 고객의 존재는 제공기업이 고객과 독립적으로 행동하는 능력을 제약하는 경향이 있음 - 이러한 경향은 그 고객의 수요가 생산자의 전체 산출물의 상당부분을 차지하거나, 대안이 되는 공급원천에 대한 정보를 충분히 보유하고 있는 경우, 낮은 비용에서 다른 공급자로 교체할 수 있으며 극단적으로는 관련 제품을 직접 생산하는 것이 가능한 경우에 보다 높아질 것임
잠재적 경쟁의 미흡	• 평가대상기간 내에 새로이 시장에 진입하려는 경쟁자들의 가능성 - 과거의 진입기록은 “시장진입의 용이” 안에 있는 요인들 중의 하나임
관련 사업자간 다양한 유형의 비공식적 또는 기타 행위의 연계	• 이러한 연계는 담합가능성의 평가를 위한 정보를 제공해줄 수 있음 - 그러나 결합지배력 상황을 파악하는 필요조건은 아님(예를 들어, 연계는 자율규제를 통해 공통적인 이슈들을 합법적으로 해결하기 위해서도 존재할 수 있음) • 가격변동의 패턴은 기업들의 담합행위를 나타내는 일종의 증거가 될 수 있음
보복 메커니즘	• 담합협정(collective agreements)을 파기할 수 있는 행위를 저지함
가격경쟁 여지의 미흡 또는 축소	• 유효경쟁 하에서 일반적으로 가격은 원가에 근접하게 결정될 것임. 그러나 격심한 가격경쟁이 야기될 수 있는 잠재적 가능성은 활발한 경쟁이 실제로 발생하지 못하게 할 수 있음 - 제한된 범위에서의 가격경쟁에 따른 좁은 범위 내에서의 가격변동 기록은 결합지배에의 증거가 될 수 있음

criteria) 외에 EC 가이드라인에 규정된 것 이외의 지표 및 기타 지표가 있다(<표 4>~<표 6> 참조). 이중 단독 지배력 평가기준은 단독기업에 의한 시장 지배력 존재 여부를 평가하는 기준이며, 결합 지배력 평가기준은 시장지배적 지위가 법적 및 경제적으로 각각 독립적인 2개 이상의 사업자에 의해 유지되는지 여부를 평가하기 위한 기준이다.

기타지표는 Oftel이 시장평가를 위한 중요한 투

입요소가 될 것으로 간주하는 기준으로서 ① 유사한 경제 하에 있는 소비자가 받는 대우에 비해 영국 소비자가 받는 대우의 벤치마킹, ② 소비자의 서비스 만족도, ③ 이전에 발생된 반경쟁적 행위 또는 담합의 증거 등을 말한다. 이들 지표는 경쟁의 유효성에 영향을 미치지 않기 때문에 지배력 존재 여부를 산정하기 위해 사용되어서는 안되지만 ① 지배력이 있는 것으로 평가되어 적절한 규제대응을 개발할 때,

<표 6> EC 가이드라인에 규정된 것 이외의 유효경쟁 평가지표

기준	시장지배력 평가의 의미
과도한 가격설정 및 수익성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속적으로 이익을 내게 하는 수준에서, 그리고 경쟁수준에서 가격을 설정하는 능력                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시장지배력을 평가할 때 중요한 매출 손실이나 수익손실을 발생시키지 않고 가격을 올릴 수 있는 능력</li> </ul> </li> <li>• 경쟁시장에서 개별 회사들은 비용 이상으로 가격을 지속적으로 올려 초과수익을 유지할 수 없어야 함</li> <li>• 혁신과 효율성, 기대하지 못한 수요변화와 같은 단기간의 초과수익을 설명하는 요인들은 수익이 높아졌다고 해석할 때 고려해봐야 함. 낮은 수익은 유효경쟁보다는 기업의 비효율성을 나타내는 지표이기 때문임</li> </ul>
비가격 요인에 대한 활발한 경쟁의 미흡	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비가격 경쟁은 제품과 제공자들 사이의 차별화를 가리킴. 차별화는 수직적 차이(품질의 차이)와 수평적 차이(다양성에서의 차이)를 말함                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고객들이 그 차이점을 완전히 인식하였는지의 정도에 따라 차별화의 영향은 더 커짐</li> </ul> </li> <li>• 고객들이 낮은 가격에 비하여 서비스의 품질과 특성을 중요시 할 때 차별화가 더 기대됨</li> </ul>
전환에의 장애	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제공자들을 전환하는 제약된 소비자의 능력은 제공자들이 기존의 고객들과 독립적으로 행동할 수 있는 수준까지 증가함</li> <li>• 수요 측면에서 장애가 존재하고 공급자들에 의해 유지됨                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공급 측면의 장애는 인지된 서비스의 품질, 대체 공급자들의 명성, 위험감수에 대한 고객의 저항 등이 해당됨</li> </ul> </li> </ul>
소비자의 정보 접근 및 사용 능력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가격과 다른 서비스에 대한 믿을 만한 정보에 대한 소비자들의 제한된 접근 및 사용능력은 제공자들의 차이에 따라 소비자의 행동을 제한함으로써 경쟁을 위축시킴                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 그 결과 제공자들은 소비자들과 독립적으로 더 잘 행동할 수 있음</li> <li>- 그러나 관련 고객들에게 불균형적인 경쟁효과를 줄 수도 있음</li> </ul> </li> </ul>

② 차기 시장평가 타이밍을 결정할 때, ③ 잠정적으로 미세하게 지배력이 있는 것으로 평가되는 경우에 추가적인 정보원천으로서 검토하는 경우 등에 고려하는 것이 유용한 것으로 보고 있다.

## 2. 캐나다

캐나다는 2001년에 통신시장 유효경쟁평가 관련 첫번째 보고서를 낸 이후 매년 1회씩 총 5회 실시할 예정으로 있다. CRTC(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)는 Action Plan 2000~2003에서 통신시장의 산업구조 및 유효경쟁상황, 소비자에게 제공되는 서비스 내용 등을 지속적으로 감시할 계획임을 밝힌 바 있다.

캐나다의 CRTC는 경쟁수준의 평가를 위해 사용하는 지표는 <표 7>과 같다[9].

경쟁상황에 대한 평가결과는 기업부문의 경우 장거리시장, 데이터 통신시장, 인터넷 서비스시장, 이동통신시장, 국제전화시장에 있어서 대체로 경쟁이 활성화된 반면, 가정부분의 장거리시장과 시내전화는 아직 경쟁이 활성화되지 않고 있는 것으로 나타났다. 장거리시장에서는 기존사업자가 전체 통화량의

<표 7> 캐나다의 유효경쟁 평가지표

지표	기준
지배력 및 산업집중도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 사업자의 소유구조</li> <li>• 시장집중도</li> </ul>
가격경쟁 및 수요탄력성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가격인하 정도</li> </ul>
기술혁신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신상품 제공정도, 번들링 상품 개발정도, 융합기술의 활용정도</li> </ul>
서비스 품질	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고객의 서비스에 대한 만족정도</li> <li>• 전환율</li> </ul>
진입의 용이성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신규진입이 이루어진 영역</li> <li>• 상호접속협정</li> </ul>
설비의 연변들링	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 로컬링, 콜로케이션 등</li> </ul>
시장점유율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역별, 서비스별</li> </ul>
지리적 확장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비핵심지역에서의 경쟁정도</li> </ul>
설비기반 경쟁정도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경쟁적 설비의 구축 정도, 인프라 고도화 정도</li> </ul>
자본이동성 및 퇴출의 용이성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융조달의 용이성, 매물비용의 존재 등</li> </ul>
산업의 효율성 및 수익성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 사업자의 재무건전성 등</li> </ul>
소비자에 대한 정보 가용성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경쟁사업자 및 경쟁사업자의 상품/서비스에 대한 정보</li> </ul>
공급자 전환에 있어서의 장벽	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단말장비 교체, 장기계약 해지, 기업고객의 경우 내부시스템의 변경 필요성 등</li> </ul>
소비자 만족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가격인하, 서비스 다양성, 신규 서비스 제공 등</li> </ul>
담합 및 반경쟁 행위 존재 유무	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 사업자의 가격정책, 협력 및 제휴, 법적/규제적 대응전략 등</li> </ul>

80%, 매출액의 73%를 차지하는 반면, 시내전화시장에서는 주로 도시지역에서만 신규사업자와의 경쟁이 이루어지는 것으로 나타났다.

### 3. 호주

호주는 요금규제제도(price control arrangements)의 효과적인 수행을 위한 목적으로 유효경쟁을 평가하고 있다. 요금규제제도의 목적은 독점력 행사 방지, 사업자의 비용절감을 통한 생산성 향상, 그리고 비용구조에 근거한 요금재조정에 두고 있다[10].

ACCC(Australian Competition and Consumer Commission)는 시장에서의 경쟁이 진전되면 독점력 행사 방지와 생산성 향상 목적 달성을 위한 요금규제제도의 필요성은 감소할 것이라는 견해 하에 유효경쟁상황 평가의 중요성을 간접적으로 인식하고 있다. 이 기관은 유효경쟁 상황에 대한 평가는 단순히 사업자의 시장점유율을 검토하는 것 이상의 분석이 필요하다고 보고 경쟁상황 평가를 위해 시장구조 지표와 시장성과 지표 등 다양한 요소에 대한 분석을 수행하고 있다. ACCC가 통신시장에서의 경쟁수준 평가를 위해 사용하고 있는 지표는 <표 8>과

<표 8> 호주의 유효경쟁 평가지표

지표	판단 기준
시장구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연독점적 특성 및 필수설비(규모/밀도/범위의 경제)</li> <li>• 지배력(서비스 제공비용 이상의 가격 책정 능력)</li> <li>• 집중도: CR4 및 Herfindahl 지수                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- CR4(상위 4개 기업의 시장점유율): 합병심사시 합병이후 상위 4개 기업의 점유율이 75% 이상이고 합병기업의 점유율이 15% 이상인 경우, 그리고 합병기업의 시장점유율이 40% 이상인 경우</li> <li>- Herfindahl index: 기준선을 잡는 것이 가능하지 않다는 견해</li> </ul> </li> </ul>
시장성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가격변동 추이</li> <li>• 비용과 가격의 괴리 정도</li> <li>• 시장점유율</li> <li>• 시장점유율의 하락없이 가격을 인상할 수 있는 능력</li> <li>• 고객이 비지배적 사업자로의 공급자 전환 의사</li> <li>• 도매경쟁</li> <li>• 고객의 사업자 전환율</li> <li>• 진입장벽</li> </ul>

같다[11].

평가결과에 의하면 LM 서비스를 포함한 이동전화시장에서는 경쟁이 활발한 반면 시외전화와 국제전화 시장은 표면적으로는 경쟁적인 것 같으나, 아직 유효경쟁상태는 아닌 것으로 나타났다. 특히 시내전화시장은 유효경쟁이 가장 이루어지지 않은 분야로서 가정용, 사업용 모두 Telstra가 거의 독점하고 있는 상태인 것으로 나타났다.

### V. 결론

최근 들어 선진 각국은 통신시장에서의 시장지배적 사업자에 대한 규제정책 시행과 관련하여 유효경쟁 평가의 중요성을 인식하고서 이를 체계적으로 추진하기 위해 많은 노력을 경주하고 있다.

국내 정보통신부에서도 통신시장에서의 유효경쟁 여건을 조성하기 위해서는 통신시장 각 부문별로 경쟁 활성화의 정도, 시장특성 및 경쟁미흡의 원인 등 경쟁상황에 대한 분석이 필요하다고 인식하고 있다. 그러나 현재는 경쟁상황 평가와 시장지배적 사업자 지정이 상호 연계되어 있지 않아 유기적이고도 효과적인 경쟁활성화 정책이 추진되지 못하고 있다고 보고 있다. 이에 따라 정보통신부는 경쟁상황 평가를 보다 심도있게 추진하고 전기통신사업법의 개정을 통해 시장지배적 사업자에 대한 규제조치 수립 시에 경쟁상황 평가결과를 기초자료로 활용할 예정이다.

이러한 추세를 고려할 때 통신사업자 특히 시장지배적 사업자가 통신시장에서의 규제정책에 효율적으로 대응하기 위해서는 경쟁상황 평가의 중요성에 대해 분명한 인식이 필요하다고 할 수 있다. 따라서 앞으로 경쟁상황 평가절차 및 평가기준, 평가를 위한 데이터의 확보 등에 대한 심층적인 검토 및 연구가 이루어져야만 할 것이다.

### 참고 문헌

- [1] 권오상, "호주 이동전화 시장 경쟁분석," 정보통신정책 제12권 4호, 통권 250호, 2002. 3. 2.



- [2] Oftel, "Oftel's Market Review Guidelines: Criteria for the Assessment of Significant Market Power," 2002. 8. 5.
- [3] EC, Commission guideline on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002. 7. 8.
- [4] 정보통신정책연구원, 주요통신서비스시장 경쟁상황평가 보고서, 2002. 1.
- [5] SKT 경영경제연구소, 국내 이동전화시장의 경쟁성과 평가, 2002. 10.
- [6] EC, Commission recommendation on the relevant product and service markets with the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/ EC of the European parliament and the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services, 2003. 11. 2.
- [7] Oftel, "Imposing Access Obligations under the New EU Directives," 2002. 9. 13.
- [8] 김주성, 원영숙, "광대역 환경 하에서의 유효경쟁 평가 및 규제정책," 한국전자통신연구원 정보화기술연구소 기획보고서 02-005, 2002. 12.
- [9] CRTC, "Forbearance-regulation of Tool Services Provided by Incumbent telephone Companies," Telecom Decision CRTC 97-19, 1997. 12.
- [10] ACCC, SNAP Shot of Broadband Deployment, 2002. 6.
- [11] ACCC, Report1. Telecommunications Competitive Safeguards, 2000. 1.