

主題

시장지배적사업자에 대한 유효경쟁정책 시행의 당연성

LG텔레콤 장 기 주

차 례

- I. 유효경쟁 정책의 의의
- II. 유효경쟁 정책 현황
- III. 요약 및 결론

최근 통신시장의 비대칭규제에 대한 논란과 관련하여, 당사는 유효한 공정경쟁환경 조성을 위한 필수적인 정책수단으로서 이를 이해하고 당사의 견해를 기술함.

I. 유효경쟁 정책의 의의

1. 유효경쟁 정책의 필요성

통신산업은 네트워크적 성격으로 인해 경제력 집중화가 보다 용이하고 장기화하는 속성을 가지고 있으므로, 유효경쟁 정책의 도입을 통하여 통신산업 전반의 발전을 촉진시켜야 함.

1.1 통신산업의 특수성

가. 일단 독점구도가 형성되면 경쟁상태로의 복원 불가능

○ 통신서비스는 전환비용이 매우 크고, 기존 가입자의 고착효과가 발생함

나. 독점도는 보다 가속화함

○ 수요측면에서 망외부 효과로 인하여 풀림효과가 발생하고, 공급측면에서 규모의 경제 효과가 매우 큼

다. 독점에 대한 규제의 필요성이 보다 강함

○ 통신산업의 시스템적·인프라적 성격
○ 장치산업(막대한 설비투자가 요구되는 산업)적 성격
○ 합병 또는 기업결합에 의한 경쟁제한에 대해 엄격한 규제 필요

1.2 유효경쟁 정책의 중요성

가. 이용자 편익의 증진

○ 요금경쟁 활성화, 서비스 품질 제고 및 다양한

서비스에 대한 선택폭을 제공

확보 이후에는 공정경쟁 정책의 도입이 필요함

나. 통신산업의 경쟁활성화 및 균형적 발전

- 통신서비스 시장에서 경쟁활성화를 통한 효율성을 제고하도록 유도
- 전후방 사업자의 통신서비스에 대해 지배적사업자에 대한 의존도 완화

다. 국제 경쟁력 제고

- 우리나라의 통신산업을 창의적이고 다양하게 발전시킴
- 지배적사업자를 비롯한 모든 개별 통신사업자의 국제 경쟁력 확보
- 시스템 및 단말기제조업체의 경쟁력을 강화시켜 궁극적으로 수출경쟁력을 확보하는데 기여

1.3 유효경쟁 정책의 필요성

가. 전통적 독과점 정책의 유효성에 대한 반성

- 전통적으로 일반적인 독과점정책이 기업의 행위를 규제하는데 사용되어 왔음
 - 적극적 시장개입보다는 불공정행위가 발생하였을 때만 소극적이고 수동적으로 개입함
- 그런데, 이러한 독과점정책의 유효성에 대해 반성이 제기됨
 - 즉, 지배적사업자의 반경쟁적인 행위를 막는 정도의 소극적인 정책만 가지고는 이 시장을 보다 경쟁적으로 만드는 것이 거의 불가능하거나 많은 시간이 걸릴 것임

나. 공정경쟁 촉진을 위한 유효경쟁 정책

- 유효경쟁이 발생하기 어려운 경우에, 시장에 대한 진입규제를 해제하여 경쟁적 시장구조를 만든 것이 사실상 의미가 없게 됨
- 따라서, 후발사업자에 유리한 정책을 통하여 유효경쟁을 확보하는 것이 우선이며, 유효경쟁의

2. 이동전화시장의 경제력 집중화

현재 이동전화시장의 경쟁환경은 망외부 효과 및 규모의 경제 효과에 의하여 시장지배적사업자의 의한 경제력 집중화를 지속 또는 강화시키고 있음(후발사업자에게는 진입장벽).

2.1 망외부 효과로 인한 지배력 강화

가. 망외부 효과의 의미

- 망외부 효과(network externality)란 가격과 품질 이외에 가입자수 자체가 소비자의 효용을 증가시키는 것을 의미함
 - 즉, 신규 가입을 원하는 가입자는 기존의 가입자가 많은 시장지배적사업자에게 가입하는 것이 유리함

나. 망외부 효과에 의한 쏠림효과

- 망외부 효과에 의하여 가입자는 여러 가지 혜택을 얻을 수 있음
 - 같은 망에 가입해 있는 가입자에게 통신할 경우 망 식별번호를 누르지 않아도 되는 데, 가입자가 적은 후발사업자의 경우 통화할 수 있는 대상이 상대적으로 적기 때문에 시장지배적사업자에게 매우 유리함
 - 망내 및 장기가입자 요금할인, 마일리지 및 멤버십제도 제공 등의 제도들은 가입자가 많은 사업자가 상대적으로 망내통화량의 비율의 우위, 제휴사업자와의 교섭력의 우위 등으로 인해 더 큰 혜택을 제공할 수 있음

2.2 규모의 경제 효과로 인한 지배력 강화

가. 매출액 대비 N/W투자액의 절대 우위

- 시장지배적사업자는 누적매출액에서 N/W투자액이 차지하는 비중이 낮고 가입자가 절대적으로 많아 원칙적으로 비지배적사업자보다 BEP를 달성하기 쉬운 구조임

나. 우월한 브랜드 인지도를 활용한 지배력 강화

- 시장지배적사업자는 과거 독점시대에 발생한 이윤을 망투자에 활용하여 제품을 차별화시킴으로써 브랜드 인지도를 제고할 수 있었음
- 이는 후발사업자가 시장지배적사업자의 경쟁 상대가 될 수 없게 만드는 역차별에 해당됨

3. 경제력 집중화의 문제점

경제력 집중화로 인하여 시장지배적사업자에 의한 시장지배력 남용과 후발사업자 퇴출 등의 문제점 발생.

3.1 시장지배력의 남용

가. 한국통신의 재판매로 인하여 유선 독점력이 무선으로 전이

- 한국통신은 전화사업 등의 독점력을 이동전화 시장에 전이시킴으로써, KT프리텔의 시장지배력을 강화시킴

나. 우월한 단말기 구매 교섭력을 활용한 단말기 시장 지배

- 단말기 구매물량이 많은 이동전화사업자는 Volume Incentive를 통해 단말기 구매 가격의 인하를 유도할 수 있음
- 또한, 단말기 개발에서 우선권을 가짐으로써 단말기를 조기 출시하여 초기 시장을 선점할 수 있음

3.2 후발사업자의 퇴출(수익성 양극화)

가. 고정비용의 절대우위로 인한 수익성 양극화

- 통신산업은 단기적으로 높은 고정비용을 나타내는 산업이므로, 가입자가 많아 상대적으로 고정비용이 낮은 시장지배적사업자는 경쟁에서 매우 유리함

나. 수익창출능력의 절대 우위로 인한 수익성 양극화

- 선시장진입에 의해 시장지배력을 가지고 있는 SK텔레콤은 유·무형의 경쟁우위를 통해 높은 수익창출능력을 가지게 됨
- 유형의 경쟁우위로서 앞서 언급한 규모의 경제, 조기 감가상각에 의한 투자회수 등을 들 수 있으며,
- 무형의 경쟁우위로는 지배적사업자로서의 브랜드 우위, 사업자 식별번호의 인지도 등을 들 수 있음
- 따라서, 지배적사업자는 수익창출능력을 투자 및 판촉 프로그램을 위한 재원으로 활용할 것이고, 후발사업자와의 수익성 양극화 현상은 더욱 가속화될 수 밖에 없음

II. 유효경쟁 정책 현황

1. 국내 유효경쟁 정책 현황

1.1 전기통신사업법

가. 시장지배적사업자의 정의

- 시장지배적사업자의 정의를 별도로 명시하고 있지는 않으나, 규제제도에 따라 비대칭규제를 적용받는 사업자를 규정

나. 시장지배적사업자에 대한 규제

구 분	지정 기준	유력사업자	규제 내용
상호접속	<ul style="list-style-type: none"> ○ 필수설비보유사업자 ○ 시장점유율 기준사업자 <ul style="list-style-type: none"> - 역무별 매출액이 고시금액을 초과 - 시장점유율이 50%이상인 사업자 	KT 시내 SKT 이동	제공 의무 Unbundling 협정 인가
공동사용 정보제공	상 동	상 동	제공 의무
설비제공	<ul style="list-style-type: none"> ○ 필수설비보유사업자 ○ 시장점유율 기준사업자 	-	제공 의무
이용약관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 매출액 기준사업자 <ul style="list-style-type: none"> - 역무별 매출액이 고시금액을 초과 - 시장점유율이 가장 높은 사업자 	KT 시내 SKT/STI 이동	요금 인가
금지행위	상 동	상 동	결합판매 금지
과징금 부과	상 동	상 동	차등 부과

1.2 공정거래법

가. 시장지배적사업자의 정의

- 시장지배적사업자의 판단기준
 - 시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁 사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려
- 시장지배적사업자의 추정
 - 일정한 거래분야에서
 - 1사업자의 시장점유율이 50% 이상
 - 3이하의 사업자의 시장점유율이 75% 이상(단, 10%미만인 사업자는 제외)

나. 시장지배적사업자의 남용행위 규제

- 상품가격이나 용역대가를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위
- 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위
- 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위

- 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위
- 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위

1.3 시장지배적사업자 규제의 문제점(사업법 중심)

가. 통신산업의 특수성 반영 미흡

- 통신산업은 제조업을 비롯한 여타 산업과는 달리 특수한 속성을 가지고 있음
 - 시장지배적사업자는 동일 시장내에서 2개 이상의 사업자가 존재할 수 있음에도, 현행 사업법에서는 1개의 1위 사업자만을 지정하여 규제할 수 있도록 규정

나. 실질적인 시장지배력의 전이 미반영

- 전기통신사업금지행위유형및기준에서 전기통신

사업자의 불공정행위에 대해 규제하고 있으나, 실질적인 시장지배력을 가지고 사업을 수행하는 경우에 대해서는 더욱 엄격한 규제가 필요하다. 이런 적용사항이 없음

- 예를 들면, 시장지배적사업자가 직간접으로 수행하는 별정사업

다. 확실적인 시장지배적사업자 지정기준

- 역무별 매출액의 산정기준 불명확

2. EU 유효경쟁 정책 사례

2.1 SMP보유사업자에 대한 규제 배경

가. 공정경쟁 환경조성 및 이용자 편익 증진

- EU는 통신시장에서의 시장지배력 평가 및 SMP(Significant Market Power)보유 사업자의 적정한 규제를 통해 공정경쟁 환경 조성 및 이용자의 편익 증진을 도모함

나. 규제기관의 정책의지 반영

- 장치산업인 통신산업에 있어서 규제의 중요성을 인식하고, SMP보유사업자의 불공정행위 유인을 근원적으로 차단하려는 정책의지를 반영함
 - ※ EU, ONP(Open N/W Provision) Voice Telephony Directive 98/10/EC, Licensing Directive 97/13/EC, Interconnection Directive 97/33/EC

2.2 SMP보유사업자의 지정

가. SMP보유사업자의 정의

- EU에서는 통신시장의 시장지배적사업자를 SMP를 보유한 사업자로 정의

※ EU의 경쟁법(Competition Law)에서는 시장점유율 50% 이상인 사업자를 시장지배적사업자로 정의하고 있지만, 통신과 관련해서는 EU상호접속지침서(Interconnection Directive)에서 시장점유율이 25% 이상인 사업자를 SMP보유사업자라 하여 시장지배적사업자로 간주

- EU회원국의 규제기관(NRA : National Regulatory Authorities)은 개별서비스시장(유선, 무선, 회선임대)에서 시장점유율이 25%이상인 사업자를 SMP보유사업자로 전제
- 다만, 시장점유율이 25%미만인 사업자는 다음 사항을 고려하여 지정 가능
 - 해당 사업자의 시장에 대한 영향정도 / 시장 규모대비 매출액 비중 / 최종이용자에 대한 접근수단의 통제정도 / 자본 조달 능력 / 해당 시장에서 제품 및 서비스제공에 있어서의 경험
 - ※ EU, Interconnection Directive 97/33/EC

2.3 SMP보유사업자에 대한 비대칭규제

가. 시장지배적 지위의 남용에 대한 규제

- EU에서는 EC 경쟁규칙에 따라서 시장지배적 지위의 남용에 대해 규제
 - ※ EC 경쟁규칙은 로마조약 Article 86에 포함되어 있으며, 회원국간의 교역에 영향을 주는 경우 지배적 지위의 남용을 금지
- SMP보유사업자에게 EC 경쟁규칙을 준수하기 위하여 상호접속 및 시장지배력의 통제를 위한 특별의무를 부여
 - ※ EU, Lisencing Directive 97/13/EC

나. 상호접속

- 시장지배적사업자에 대해 비차별적 접속제공,

정보공개, 접속협정 신고 및 투명성과 원가에 기초한 접속료 산정, 회계분리, 보편적서비스 의무 등의 특별의무 부여

※ EU, Interconnection Directive 97/13/EC

다. 요금

○ 부대설비 제공을 위한 요금세분화, 투명성과 원가에 기초한 이용요금 산정, 적절한 공시후 요금변경, 적절한 요금회계시스템 등의 의무를 시장지배적사업자에게 부여

※ EU, ONP(Open Network Provision)-voice telephony Directive 98/10/EC

2.4. SMP보유 이동전화사업자 지정 현황

구 분		시장점유율(%)	SMP보유사업자 지정
영국	Vodafone	29.0	지정
	BT Cellnet	25.5	지정
프랑스	France Telecom	47.3	지정
	SFR	35.0	지정
이탈리아	TIM	51.2	지정
	Omnitel	36.8	지정

※ 자료 : Oftel, 「Effective Competition Review : Mobile」, 2001.2

2.5 EU와 우리나라와의 시장집중도 비교

○ 우리나라는 최근 기업결합과 합병으로 인해 EU국가보다 시장집중도가 훨씬 더 강하게 나타나고 있음.

〈EU 국가의 이동전화시장 HHI지수 현황〉

구 분	영국	프랑스	독일	한국
보급율(%)	61.2	45.2	52.5	57.3
HHI	2,532	3,774	3,405	4,160

1. 2000.10월말 기준(SKT 및 KTF의 기업인수 및 합병을 감안)

2. 자료 : Oftel, 「Effective Competition Review : Mobile」, 2001.2월

※ HHI : 시장집중도 측정 지표

(Herfindahl-Hirschman Index)

- 미국 사법부 및 공정거래위원회의 1992년 「수평적 합병 가이드라인(Horizontal Merger Guideline)」에서 HHI지수가 1,800일 경우 집중도가 높은 시장으로 판단, 이때 HHI가 500이상 증가할 경우 합병금지를 고려

III. 요약 및 결론

○ 통신산업의 특수성과 이용자의 편익증진, 통신산업 경쟁활성화, 균형적 발전과 국제 경쟁력 제고를 위해서는 유효한 경쟁정책의 시행은 당연한 것임

○ 시장지배적사업자는 일정한 망외부 효과, 규모의 경제효과를 토대로 시장지배력을 강화하고 있음. 이는 결국 비지배적사업자를 퇴출위기로 내몰고 있는 상황으로 발전하고 있으므로 이런 상황을 개선할 필요가 있음.

○ 규제당국도 이러한 상황을 인식하고 통신사업법을 비롯한 여러 법률에서 공정한 경쟁을 보장하기 위해 제도적인 장치를 갖추었지만 사후적으로 규제되고 있어 제도도입의 효과를 반감시키고 있는 실정임

○ 이런 연유에서 EU국가의 SMP 규제수단은 우리나라의 입장에서 볼 때 상당한 의미를 갖고 있는 것으로 판단되며,

○ EU와 우리나라의 시장집중현황을 비교할 때

우리나라는 기업결합도 훨씬 더 크다고 판단되므로 국내의 특수성을 감안하여, EU국가와 행하고 있는 규제수준내용보다 실질적이면서 효과를 발휘할 수 있는 경쟁정책이 반드시 시행되어야 할 것임.



장기주

고려대학교 영문학, U.S.F
대학원 경영학(MBA), LG
그룹 회장실, LG텔레콤 대
외협력담당 상무(현재)