



## 통신시장 현황과 경쟁 정책 방향

정보통신부

### 검토 배경

정부는 '90년대 통신시장 경쟁도입 이후 이동전화, 초고속인터넷에서 세계 최고 수준의 인프라를 구축하고 KT를 민영화하여 규제중립성을 확보했다.

이러한 성과는 정부의 적극적 경쟁도입 정책과 통신사업자의 치열한 경쟁으로부터 기인하지만, 최근 통신시장의 성장률 둔화와 경쟁격화로 후발 통신사업자의 경영이 악화되면서 경쟁체제의 후퇴가 우려되고 KT민영화에 따른 민간 독점 유선통신시장에서의 신규 규제 수요가 증대하고 있다.

유선통신시장의 경우 KT 시장지배력이 유지되고 후발 경

쟁사업자의 경영이 악화(두루넷/온세통신은 법정관리, 하나로통신은 많은 부채로 경영상 애로)되면서 시장 독점화 가능성이 증대되고 있으며, 이동전화시장은 시장 지배적 사업자에 대한 쏠림현상이 지속되어 경쟁위축이 우려되고 있다.

따라서 그간의 경쟁정책 성과를 돌아보고 향후 통신시장 성장률 둔화, 민영화 된 KT라는 새로운 경쟁환경 하에서의 경쟁정책 방향을 재정립하여 보다 건전한 통신시장 경쟁환경 조성 필요하다는 지적이 나오고 있다.(유무선 지배적 사업자 우위현상이 지속되면 경쟁을 통한 통신망 고도화와 국민의 통신편익 증대라는 근본적 정책목표가 침해될 가능성이 있음)

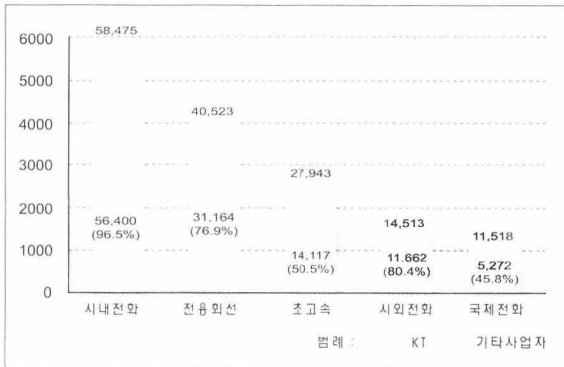
## 시장현황

### □ 시장별 현황

#### ▶ 유선통신시장

[그림 1] 유선통신 시장규모 및 KT점유율 (2002년 기준)

(단위: 억원)



시내전화는 필수설비(가입자선로)를 보유한 KT의 독점적 시장으로 '99년 하나로통신의 시장진입 이후에도 KT의 시장지배력이 지속(시장점유율 '00년 99.3% → '02년 96.5%)되고 있다.

낮은 요금, VoIP·이동전화 등 대체기술의 출현으로 시장진입 유인이 감소되고 있으며, 가입자선로 공동 활용 제도의 실효성이 낮고 번호이동성이 실시되지 않아 이용자가 사업자를 변경하기 곤란하다.

초고속인터넷은 '98년 경쟁도입 이후 요금이 약 20% 하락하였으며 요금할인, 경품 제공 등 가입자 유치를 위한 마케팅경쟁이 치열한 분야이다.

현 단계에서는 유효경쟁 구도가 형성되는 듯하나 두루넷, 온세통신이 법정부관에 들어가는 등 과당경쟁으로 인한 시장 집중이 우려되고 있으며 향후 전국적인 가입자망, VDSL과 같은 신기술 보급능력, 월등한 자금력, 브랜드 파워를 보유한 KT로의 시장집중이 우려된다.

시외전화는 경쟁도입 이후 요금이 지속적으로 하락하는

성과를 거두었으나, 이동전화로의 대체로 인한 시장규모 축소, 원가보다 낮은 1대역 요금 등으로 인해 신규진입의 유인이 없는 경쟁수준이 낮은 시장으로 단기간에 유효경쟁이 활성화되기는 어려울 전망이다.

국제전화는 별정사업자 진입으로 경쟁이 활성화된 유효 경쟁시장이다.

전용회선의 경우 경쟁이 일부 활성화되고 있으나 아직 미흡하며 저속회선은 KT가 유일한 공급자이다.

KT는 전 지역에 걸쳐 필수설비(관로, 전주 및 케이블)를 보유하고 있어 서비스 제공이 용이하다. 반면 경쟁 상황에 있어서는, 저속회선은 요금이 원가보다 낮아 시장진입의 유인이 낮으며, 사업자간 가입전환을 어렵게 하는 장기계약 등을 실시하고 있어 사업자 전환장벽이 비교적 높다.

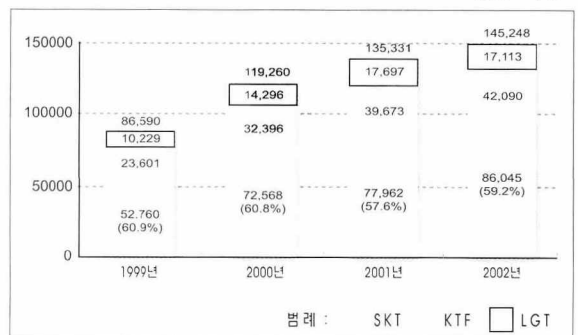
#### ▶ 무선통신시장

무선통신시장은 요금이 지속적으로 하락하는 등 경쟁성과가 일부 나타나고 있으나 구조적 진입장벽이 존재하는 유효경쟁 정도가 낮은 시장으로, SK텔레콤이 선발사업자로서 시장을 선점하여 규모의 경제를 실현하고 있다.

반면 주파수 자원의 한계에 따른 사업권 제한 등 구조적 진입장벽이 존재하고 번호이동성이 아직 시행되지 않고 있으며, 단말기 전환비용이 높아 이용자가 사업자를 변경하기 곤란한 실정이다.

[그림 2] 이동전화 시장규모 및 사업자별 점유율 변화 추이

(단위: 억원)



광고비 지출 판매수수료 지급 등 마케팅경쟁이 치열해질 경우 자금력이 우수한 SK텔레콤으로의 쏠림현상이 심화될 우려가 있다.

### 경쟁정책 측면에서의 통신시장 문제점

#### ▶ 선발사업자의 시장지배력 유지·강화

현 시장은 선발사업자의 생략적 우위요소(필수설비 보유, 시장 선점, 희소자원 선점(우량주파수, 번호))와 파생적 우위요소(규모범위의 경제를 통한 누적이윤 확보, 브랜드 파워)가 결합되어 시장지배력이 유지·강화되는 상황이다.

유선시장의 경우 KT는 후발사업자가 사실상 구축하기 불가능한 필수설비(가입자 선로)를 바탕으로 시내 및 전용회선 시장에서 독점적 지위를 유지하고 대부분의 영업이익을 실현했다. 반면 하나로통신은 2002년까지 2조 2,315억원을 가입자선로 구축에 투자했으나 전체 유선가입자 선로의 2.6%를 보유하는 수준이다. 이는 유선통신시장 경쟁활성화의 핵심요소인 필수설비 공동활용 제도가 없거나 제도 활용도가 저조하기 때문에 나타나는 현상이다.

무선시장의 경우 SK텔레콤은 시장을 선점하고 규모의 경제를 실현하여 상당한 누적이윤(약 4조 7천억원)을 축적하고, 이를 바탕으로 높은 브랜드 파워를 형성하여 가입자를 고착시킴으로써 후발사업자에 대한 경쟁우위를 유지하고 있다.

#### ▶ 시장지배력 전이현상

선발사업자 우위는 신규서비스에 대한 대규모 투자와 공격적 마케팅을 통하여 신규시장으로 전이하고 있다.

KT는 LM(Land to Mobile)통화, 전용회선 등 독점적 시장에서 얻은 초과이윤을 이용, 초고속인터넷 시장에서 과감한 투자(VDSL)와 가입자 유치경쟁을 통해 후발사업자를 압박하고 있다. <최근 가입자 증가 수; KT : 505만명(1월) → 535만명(5월), 하나로 : 290만명(1월) → 297만명(5월)>

SK텔레콤은 이동전화로부터 얻은 초과 이윤을 무선인터넷에 투자하여 무선인터넷 시장에서도 우위를 점하고

있으며, 향후 IMT-2000에서도 유사한 지배력 전이현상 발생이 우려되고 있다. (\*무선인터넷 가입자수 : SKT 1,527만명, KTF 1,019만명, LGT 402만명, \* 가입자당 무선인터넷 매출액(월) : SKT 2,366원, KTF 1,618원, LGT 953원)

#### ▶ 후발사업자 설비기반 경쟁에 한계

이에 비해 후발사업자는 시장성숙, 자금부족, 과당경쟁 등으로 설비기반경쟁에 한계를 드러내고 있는 실정이다. (\*부채규모 : 하나로통신 2조 2,392억원, 데이콤 1조 9,982억원, 두루넷·온세통신은 법정관리)

### 통신시장 경쟁정책 개선방안

#### □ 기본방향

통신시장의 공정경쟁 활성화를 위해 선발사업자 시장지배력의 핵심원인인 번호 및 주파수 우위 요인을 완화시킨다. 시내전화시장의 경우, 독점완화를 위해 번호이동성제도의 조기 도입을 고려하고, 이동전화시장의 경우 실질경쟁 확보를 위해 주파수 사용료를 차등화할 예정이다.

또한 자금력 부족으로 설비기반 경쟁에서 열위에 있는 후발사업자들의 경쟁력 확보를 위해 서비스기반 경쟁을 활성화한다.

시내전화, 초고속인터넷 시장의 필수설비인 가입자선로를 후발사업자가 실질적으로 공동 활용할 수 있도록 제도를 개선하는 한편 전용회선 시장의 통신망 이용효율 향상을 위해 필수설비 제공제도를 도입할 예정이다.

지배적사업자의 신규서비스시장으로의 지배력 전이현상을 억제하기 위해 초고속인터넷서비스를 기간통신역무로 지정하여 공정경쟁여건을 조성하는 한편 무선인터넷 개방제도 실효성을 제고할 것이다.

또 신규진입 확대를 통한 경쟁 활성화정책 추진은 시장성장추세, 정책도입 효과 등을 고려하여 추진 여부와 시기를 신중히 검토할 것이다.

통신시장의 공정경쟁 활성화를 위해 선발사업자 시장지배력의 핵심원인인 번호 및 주파수 우위 요인을 완화시킨다. 시내전화시장의 경우, 독점완화를 위해 번호이동성제도의 조기 도입을 고려하고, 이동전화시장의 경우 실질경쟁 확보를 위해 주파수 사용료를 차등화할 예정이다.



시내전화 독점이윤 해소 및 경쟁활성화를 위해 LM(Land to Mobile)시장 경쟁확대를 검토하는 한편 MVNO제도 도입을 통한 무선통신시장의 경쟁확대 방안도 검토할 것이다.

유선통신서비스 경쟁정책 방향

▶ 시내전화 경쟁활성화를 위해 시급히 필요한 번호 이동성제도의 조기 도입 고려

시내전화 번호이동성 도입계획(2002. 10)을 통해 2003년 상반기엔 안산·청주 등 지방도시에서, 2004년말에는 서울·부산(번호이동성 도입시 기술적 필요요건인 No.7 신호방식 구현이 가능하도록 KT 교환기 대체 계획을 고려하여 번호이동성 도입일정을 계획)까지 확대할 예정이다. 또한 번호이동성 도입을 통한 실질적 시내전화 경쟁효과 제고를 위해 서울·부산지역에 조기 도입하는 방안도 추가로 검토하고 있다.

▶ 선발사업자 경쟁우위의 핵심요소인 필수설비를 개방하여 중복 투자방지 및 후발사업자의 경쟁력 제고

시내전화, 초고속인터넷 시장의 필수설비인 가입자선로를 후발 사업자들이 실질적으로 공동 활용할 수 있도록 관련 고시를 개정하여, 이용비용 인하, 회선 예비율 조정 및 전환가입자에 대한 회선제공 의무화를 검토하고, KT의 회선제공 거부나 지연 등 불공정행위에 대한 사후규제를 강화할 것을 검토할 예정이다.

전용회선 시장의 공정경쟁 환경조성과 중복투자 방지를 위해 설비 제공의무 사업자를 지정하고 서비스기반 경쟁

활성화를 유도할 예정이다.

▶ 초고속 인터넷 서비스를 기간통신서비스로 지정

인터넷은 전 국민이 사용하는 핵심 통신인프라임에도 불구하고 현재 부가통신서비스로 규정되어 국가 전체 차원의 안정적인 인터넷 망 운영에 어려움이 있고, KT의 독점적 이윤을 이용한 공격적 마케팅으로 시장의 과열 현상과 후발사업자의 유동성 위기를 초래하고 있다.

이에 따라 서비스의 공익성, 국가산업에 미치는 영향 등을 고려하여 초고속 인터넷 서비스를 기간통신역무로 지정하고, 주요 사업자간의 상호접속의무를 부과하여 인터넷 망의 안정적 운영을 강화하는 한편 시장 경쟁상황 평가 후 시장지배력을 보유한 사업자가 있을 경우 요금 및 결합 상품 규제방안을 검토할 예정이다.

▶ 보편적서비스 제도 개선

초고속인터넷서비스 기간 역무화, LM시장 개방이 시행될 경우 등을 대비하여 현행 보편적 서비스제도를 보완할 것이다.

손실보전기준을 강화하여 KT의 경영효율성 제고를 유도하고 신규 기간통신사업자(초고속인터넷서비스 사업자) 및 후발 사업자의 손실 분담금을 줄이는 방안을 검토 중이다.

무선통신서비스 경쟁정책 방향

▶ 선발사업자의 가입자 고착(Lock-In)효과를 완화하기 위하여 번호이동성 제도를 적극 추진

3세대 이동전화 번호이동성 도입 후 추진하기로 한 2세대 번호 이동성을 조기에 도입(번호이동성 도입에 따른 지배적사업자로의 쏠림 현상을 방지하기위하여 2004년부터 SKT-KTF-LGT 순으로 6개월의 시차를 두고 순차적으로 도입)할 예정이다.

또한 기존 2세대 가입자에게 3세대 식별번호인 010을 부여하여 점진적 식별번호 통합을 추진할 예정이다.

▶ 전파사용료 차등화 추진

선발사업자는 우량주파수(800MHz)를 이용하여 시장을 선점하고 과도한 누적이윤을 축적(SKT가 보유한 셀룰러(800MHz)는 PCS(1.86GHz)에 비해 전파경로 손실을 및 회절률 우위로 기지국 투자비, 서비스 품질 면에서 우월(후발사업자들은 전파 특성으로 SKT가 40 ~ 50%의 비용 우위를 누리고 있다고 주장)하고 있는 실정이다. 이에 따라 주파수 특성의 차이에 따른 형평성 확보와 주파수 우위 요인을 통해 축적된 선발사업자의 과도한 누적이윤 해소를 위해 전파 사용료의 차등화를 추진할 예정이다.

▶ 통신망 이용효율 향상을 통한 경쟁활성화

무선통신설비 공동이용제도의 수립을 통해 3G 이동통신 로밍 및 무선랜 로밍의 제도적 기반을 마련한다. 다만, 무선랜의 사용대역(2.4GHz)은 허가없이 사용할 수 있는 주파수대역이므로 무선랜 서비스에 대한 역무구분 작업이 필요하다.

이동 음성시장의 시장지배력이 무선인터넷으로 전이되는 현상을 방지하기 위하여 무선인터넷 개방제도를 지속적으로 추진할 예정이다.

□ 신규진입 확대를 통한 경쟁활성화 정책 방안

▶ LM시장의 경쟁확대 방안 검토

KT 초과이윤을 축소하고 시장경쟁을 활성화하기 위하여 LM통화 시장에 경쟁을 확대하는 방안을 신중히 검토 중이다.

이는 현재 '시내전화'로 분류되어 시내전화사업자가 제공하는 유선발신 이동착신 통화에 대해 경쟁을 확대하여 일정자격을 갖춘 자는 LM서비스를 제공할 수 있도록 하는 것이다. 하지만 LM시장의 초과이윤은 KT 시내전화 적자 보전에 사용되는 관계로 시장개방 시 상당한 시내전화 수입 감소로 시내전화 요금인상과 타사업자의 보편적서비스 손실분담금 증가가 불가피하고, LM통화와 통신망 구성이 동일한 ML시장개방으로 이어져 이동전화시장의 구조개편 가능성이 있어 도입에 신중한 검토와 준비가 필요한 실정이다.

▶ 무선재판매 제도 도입 검토

주파수제약에 의한 이동전화시장 진입제한을 완화하고 경쟁을 촉진하기 위하여 중장기적으로 무선재판매 제도(Mobile Virtual Network Operator : 이동통신설비를 설치하고 기존 이동사업자의 주파수를 임차하여 이동전화 사업을 하는 일종의 무선재판매 사업자) 도입을 검토하고 있다.

동 제도는 이동전화시장 경쟁구도를 근본적으로 개편시킬 수 있는 구조적 정책임을 감안, 내년 시행될 번호이동성 도입에 따른 전반적 경쟁상황을 고려하여 도입여부와 시기 방식을 결정할 예정이다.

향후 추진일정

이 의견은 올해 하반기 이후 세부 정책과제를 확정하고 추진할 예정이다. 또한 중장기적으로 도입여부를 검토할 과제는 전문기관을 통한 심층 검토, 광범위한 의견 수렴 과정 등 충분한 논의를 거쳐 결정 후 추진할 예정이다.