

※ 본 자료는 일본 총무성 보도자료(2003. 11)에서 발췌한 것입니다.

일본의 전기통신분야 경쟁상황 평가지침

• 본 연합회 •

I 서론

일본 총무성은 지난 2003년 11월에 「통신분야의 경쟁상황 평가에 관한 기본방침」을¹⁾ 발표했다. 이 기본방침을 제정한 목적은 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 통신시장에서 IP화·브로드밴드화 되어 가는 추세를 배경으로 점점 복잡해지는 경쟁상황을 정확하게 파악하기 위해서이다. 오늘날 전기통신사업 분야에서는 여러 가지 네트워크나 서비스를 자유롭게 조합한 사업 전개가 가능하게 되었으며, 이에 IP화·브로드밴드화 추세가 더해져 신규사업자의 참가, 새로운 서비스나 비즈니스 모델의 등장이 활발해지고 있다. 이러한 상황에서 음성/데이터/영상, 고정/이동, 무선/유선, 네로우밴드/브로드밴드라고 하는 종래의 구분이 의미가 없어지고 예전에는 볼 수 없었던 종류의 서비스가 출현하는 등 서비스의 공급 구조나 사업자간 상호관계가 변화를 계속하고 있다. 이러한 변화는 서비스나 지역에 따라 다양하게 나타나며 그 경쟁의 정도도 한결같지 않다. 이처럼 서비스나 지역에 따라서 경쟁상황이 다른 상황에서는 서비스의 거래분야를 관련시장으로 확장하고 나서 해당 시장마다 경쟁상황을 올바르게 분석할 필요가 있다.

둘째, 경쟁상황을 둘러싼 인식을 객관화하여 행정의 투명성이나 예견 가능성을 높이기 위함

1) 日本 總務省, 電氣通信事業分野の競争狀況の評價に關する基本方針, 平成15年11月.

이다. 시장에서의 경쟁상황 분석은 경쟁정책을 기획·입안함에 있어서 전제가 된다. 분석에 이용하는 데이터 등과 분석 방법에 관하여 가능한 한 광범위한 합의를 형성해 시장의 경쟁상황을 사실관계에 기초하여 가능한 한 정확하게 분석하고 알리는 것은 행정의 투명성이나 예견 가능성을 높여준다.

셋째, 국제적인 추세에 발맞추기 위해서이다. 경쟁상황을 일정한 기준과 방법에 근거하여 판단하려는 경향은 유럽을 중심으로 해외에서도 이루어지고 있다. 예를 들면, 영국은 경쟁 리뷰를 이미 개시하고 있고,²⁾ EU 회원국들도 경쟁상황 분석을 준비하고 있다.³⁾ 글로벌화가 급속히 이루어지고 있는 전기통신사업 분야에 있어서는, 특히 국제적 추세에 부응하는 것도 중요한 일이다.

일본 총무성에서 발표한 경쟁평가의 과정은 '분석 대상의 결정', '시장의 획정', '경쟁상황의 분석·평가'의 3개의 단계로서 구성된다. 경쟁상황 평가에 관한 국내의 기존 연구는 주로 영국, EU, 캐나다⁴⁾ 및 호주 규제당국의 지침을 중심으로 이루어져 왔다. 작년에 발표된 일본 총무성의 기본방침은 기존 다른 국가들의 경쟁상황 평가들을 참고하여 보다 구체적으로 작성되었다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

II 분석대상결정

경쟁평가를 실시하는 대상 범위는 경쟁의 진전 상황에 따라 정책적 관심이 높은 영역 전체로 한다. 구체적으로는 그 대상 범위를 전기통신사업 분야 가운데, 다음과 같은 영역의 사업 분야로 한다.

- ① 고정전화
- ② 이동통신
- ③ 전용선

2) Ofel, Ofel'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) CRTC, Status of Competition in Canadian Telecommunications Markets, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, September 2001.

④ 인터넷 접속

⑤ 데이터 통신

그러나 이러한 영역이 곧바로 관련시장으로서 확정되는 것은 아니다. 확정된 시장이 여기의 대상범위와 중복될 수도 있지만, 어느 대상범위에도 해당되지 않는 서비스가 관련시장으로 확정될 수도 있다.

경쟁평가 작업은 중요성과 관련성 등을 감안하여 순차적으로 실시한다. 다만 변화가 갑작스러운 경우나 정책적으로 필요한 경우에는 격년으로 변화를 파악할 필요가 있으므로, 조사를 실시하는 간격은 유동적으로 한다.

III 관련시장 확장

1. 수요의 대체성

어느 서비스들을 동일한 시장에 포함시킬 것인지 여부는 이용자가 선택 가능한 서비스들로부터 어떠한 이용가치의 차이를 찾아내고 있는가 하는 수요의 대체성에 근거해 판단하며, 이 동일성에 근거해 관련시장을 확정한다.

이용하는 기술이 다른 서비스일지라도 이용자 측면에서 동일한 가치를 느끼고 있다면, 일방 서비스의 요금 변동이 서비스간 대체를 가져올 가능성이 있다. 예를 들면, 유선과 무선은 기술적인 측면에서 차이가 있고, 서비스를 공급하는 전기통신사업자도 완전히 별개의 서비스를 제공하는 것으로 인식할지라도, 옥내에서 인터넷에 고속으로 액세스 할 수 있으면 이용자는 이들을 동일한 것으로 간주할 가능성이 있다. 경제이론적으로, 가격상승이나 가격하락의 경우, 가격의 수요에 관한 탄력성과 교차 탄력성을 가지고 수요의 대체성을 평가할 수 있다.

만일 A라는 서비스 이용자가 서비스의 제공사업자를 변경하려고 하는 경우, 장벽의 존재 여부는 시장확정에 영향을 줄 수 있다. 전기통신서비스는 원래 네트워크 외부성이라는 특징이 있기 때문에, 어느 A 서비스의 가입자가 증가하면 증가할수록 이용자에게 있어서는 해당 서비스에 가입하는 가치가 높아지는 성질이 있다. 전기통신서비스가 가지는 네트워크 외부성 자체가 서비스의 이용가치에 영향을 미치게 되는데, 이 경우 서비스간의 이행에 수반하는 발생비용에 대한 분석은 중요한 하나의 과제이다.

또한 개인용 서비스에 있어서 예상할 수 있는 장벽에는 다음과 같은 것들이 있다.

- ① CATV 인터넷, FTTH(Fiber To The Home)등의 이용자가 기존의 집합주택에 거주하고 있어서 그 제공사업자를 변경하려고 하면 대규모 공사 등을 필요로 하는 경우
- ② 전기통신서비스의 제공 사업자를 변경하면 전화번호(번호이동성이 확립하고 있지 않은 경우)나 E-Mail 주소 등의 변경이 필요하게 되는 경우
- ③ 가입자택내에 설치하는 단말설비 등의 채용 기술이 사업자에 따라서 다르기 때문에, 변경을 위한 비용의 발생이나 번잡한 수속이나 장기간의 대기를 수반하는 경우

이와 같은 개인용 서비스에 있어서 사업자 변경의 장벽의 크기는, 앙케이트 조사의 결과로부터 어느 정도 정량적인 파악이 가능할 것이다.

서비스간의 이행에 큰 비용 등이 발생하는 등 사업자 변경의 장벽이 현저한 경우에는 이들을 다른 시장으로 보는 것이 타당하다. 그러나 장벽은 있지만 다른 시장으로 볼 정도는 아니라면, 경쟁상황을 분석하는 단계에서 고려한다. 한편, 기존의 이용자와 신규로 서비스를 이용하려고 하는 사람은 수요의 대체성이 크게 다를 수 있음에 유의해야 한다.

2. 공급의 대체성

관련시장 확정에 있어서는 생산설비의 중대한 변경 없이 경쟁자의 서비스와 동일한 것으로 간주될 수 있는 서비스를 공급할 수 있는 사업자의 존재도 고려되어야 한다. 그러나 공급에 필요한 설비 등에 중요한 변경을 가하지 않고 동일한 것으로 간주되는 서비스를 공급하는 것이 가능하다는 것은 동일한 것으로 간주되는 서비스를 제공할 수 있다는 잠재적 능력을 나타내지만, 다른 서비스 공급으로 전환하는 경우 여러 가지 비용 발생이 수반되기 때문에 단순히 물리적 능력의 존재를 가지고 시장의 범위를 정해 버리면, 시장이 지나치게 크게 확장되어 버린다. 그러므로 잠재적인 사업자가 서비스를 공급할지 여부는 설비 전용의 가능성은 물론, 공급설비의 변환 비용 등의 매몰비용 및 설비변환에 의해서 잃게 되는 일실 이익 등을 종합적으로 고려해 경쟁상대의 서비스와 동일로 간주해지지는 서비스 제공을 결정할지 여부에 달려 있는 것이다. 실제로 공급을 할 의지가 있는지의 여부는 당사의 경영전략과 관계되는 문제이므로, 외부에서 사전방문을 통해 이를 파악하는 것은 곤란하다.

한편 제품 생산라인의 변환에 있어서 빠르게 발전하는 기술혁신을 전기통신사업 분야에 어떻게 적용하는 것이 적절한지에 대해서는 정설이 있는 것은 아니다.

3. 통신시장의 다중구조

개인용이든 사업자(법인)전용이든 최종 이용자를 대상으로 제공되고 있는 서비스는 전기통신사업자와 최종 이용자와의 사이에 거래가 성립하는 거래분야로 확정된다. 한편, 많은 전기통신사업자는 다른 사업자의 네트워크에 접속, 재판매하는 등의 방법에 의해 최종 이용자에게 end-to-end로 요금을 설정해 서비스를 제공하고 있다. 이 경우에는 최종 이용자 전용으로 서비스를 제공하고 있는 해당 사업자와 해당 사업자에게 네트워크를 제공하고 있는 해당 다른 사업자와의 사이에 해당 네트워크 이용에 관한 거래가 성립하고 있다.

관련시장 확정에 있어서는, 최종 이용자를 위한 서비스 중에서 분석의 기점이 되는 최소단위의 서비스를 선택한다. 그 서비스를 중심으로 동일한 서비스로 간주할 수 있는 주변 서비스를 동일한 시장에 포함시키기 위해, 관련시장은 전기통신사업자와 최종 이용자와의 사이에 성립하는 거래분야로 확정된다.

물리적인 네트워크 설치자의 서비스나 기능이 사업자 사이에 거래되는 분야도 시장이라고 할 수 있지만, 이 경쟁평가지침으로 경쟁상황을 분석·평가하려고 하는 직접적인 대상은 아니다. 그러나 전기통신사업자와 최종 이용자와의 사이의 거래는 해당 전기통신사업자가 다른 전기통신사업자와의 사이에 성립하는 거래분야의 영향을 강하게 받는다. 그 영향을 정량적으로나 정성적으로 분석하는 것은 경쟁평가의 중요한 요소가 된다. 예를 들면, 최종 이용자를 위한 서비스가 거래되는 시장의 경쟁상황에 강하게 영향을 미치는 필수설비 등의 분석이 이에 해당된다.

최종 이용자를 위한 서비스 시장에 영향을 주는 경우 이외의 시장요인들은 경쟁상황을 분석하는 단계에서 고려한다. 전기통신사업자간에 성립하는 시장도 이 단계에서 고려되며, 그 영향을 분석함에 있어서는 네트워크 구조나 사업자 사이의 책임 분담 등 공급자 측의 여러 가지 사정을 유의해야 한다. 특히 수평적·수직적인 경쟁제한의 가능성으로서 발생하는 가격에 대한 지배력만이 아니라 경쟁상황에 이르는 영향력 전체를 종합적으로 분석하도록 노력해야 한다.

4. 분석의 출발점

시장획정 과정에서는 기본적으로 수요자(이용자)에 대한 앙케이트 조사 등으로 수집한 정보에 근거해 분석을 실시하여, 동일한 것으로 간주할 수 있는 경우에는 동일 시장에 포함시킨다. 구체적으로는 분석의 출발점이 되는 서비스와의 대체성이 큰 서비스를 하나의 시장에 포함시

키는 작업을 반복하여, 시장의 확대 범위를 결정함으로써 시장을 확정한다.

이러한 작업을 위해서는 분석대상 중에서 분석의 기점이 되는 최소단위의 서비스를 선택해 해당 서비스와 그 주변에 있는 서비스의 대체성을 판단할 수 있도록 앙케이트의 질문 사항을 정한다. 이러한 시장확정 작업에서는 일반적으로 어느 서비스를 분석의 기점으로 하는지에 의해서 결과가 다르게 나올 수 있다는 점과, 분석의 출발점을 정하는 방법에 따라 복수의 시장이 자주 중첩될 수 있음에 유의한다. 분석의 기점을 합리적으로 선택함에 있어서는 서비스의 공급구조 등도 고려의 대상이 된다.

5. 이용자의 속성

시장확정에서는 표준적·평균적인 이용자를 상정하고 수요의 대체성을 고려하여 시장의 한계를 결정한다. 그러나 현실에서의 서비스 이용자는 본래 각 사람마다 독특하고 다양한 속성을 가지고 있는데, 어떠한 속성의 이용자를 상정하는지에 따라서 그 한계는 자주 변화한다. 예를 들면, 개인과 법인은 이용하는 서비스에의 요구가 다르고, 서비스에 관한 정보의 이해나 서비스 제공 사업자와의 교섭력 등에도 차이가 있다. 개인과 법인에게는 공급되는 서비스 자체가 다른 경우도 있지만, 제공되는 서비스 그 자체에 차이가 없더라도 서비스의 범위가 달라서 이들을 다르게 보아야 할 가능성도 있다.

따라서 시장확정에 있어서는 이용자들의 속성이 다르다는 점에 주목하여, 그 속성의 차이에 따라 시장을 나눌 것인지, 하나의 시장으로 볼 것인지, 혹은 하나의 시장으로 확정한 다음에 그 안에서 부분 시장으로 나누어서 이중·삼중의 시장으로 보아야 할 것인지를 분석의 대상 영역에 따라서 판단해야 한다.

6. 시장의 지리성

일반 재화와는 달리, 전기통신서비스는 회선설비 등이 설치되어 있는 지역 밖에서는 제공되지 않는다는 피구속성이 있다. 이 때문에 기존의 회선설비 등을 활용할 수 없는 서비스나 보급의 초기 단계에 있는 서비스는 그 제공 영역이 특정 지역으로 한정되기 쉽다. 또한 투자 회수 문제 때문에 전기통신사업자의 서비스 제공 지역은 도시 지역에 치우치는 경향이 있다.

경쟁이 지리적으로 나뉘어 있는 경우, 경쟁상황을 정확하게 분석·평가하려면 시장확정에 지리적 요인을 반영하는 것이 정당하다. 전국을 항상 하나의 시장으로서 파악하는 것이 아니라, 분석 대상에 따라 유연하게 대처해야 한다는 것이다.

지리적 요인을 적절히 감안하여 시장을 확정하기 위해서는 서비스의 피구속성이라는 특징 등을 근거로 하여 공급사업자 수의 차이나 사업자의 서비스 제공영역, 지역블록, 행정구획 등의 지역분할을 이용하는 것이 현실적이다.

다만, 이 경우 다음에 유의해야 한다. 첫째, 지리적 시장을 정밀하게 확정한다고 하더라도 해당 시장에 있어서의 경쟁상황을 분석하기 위한 데이터의 취득에는 한계가 있다. 간접자료를 추정하여 이를 대신할 수 있는 경우도 있겠지만, 데이터의 수집을 위해 사업자에게 지나치게 과중한 부담을 줄 수 있으므로, 경쟁평가 실시가 사업활동의 장애가 되는 일이 없도록 유의해야 할 것이다. 둘째, 확정하려고 하는 지리적 시장이 이용할 수 있는 데이터의 지리적 구분과 반드시 일치한다는 보장은 없다. 데이터에 근거하여 분석을 하는 이상, 그 지리적 구분보다 더 정밀하게 지리적 시장을 확정할 필요성은 없다.

7. 기술혁신과 시장획정

시장을 확정하는 경우, 기능이나 효용의 측면에서 유사성이 있는 서비스를 동일 시장이나 인접 시장(분석 대상 서비스와 같은 시장에는 포함시킬 수 없지만 일정한 수요 대체성을 가지고 있다고 인정되는 주변의 서비스가 거래되는 분야를 말함)의 어느 쪽에 포함시킨다. 그러나 수요의 대체성의 증감은 본래 지속적으로 변화됨을 인식해야 할 것이다.

특히, 전기통신사업 분야는 기술혁신이 빠르게 일어나는 분야이기 때문에 시장을 확정해도 곧 그 경계가 단기적으로 변화할 가능성이 있다. 예를 들면, IP기술은 신규 서비스의 등장을 촉진하여 서비스간의 제휴·융합을 진행시키는데, 이 경우 시장의 경계는 단기적으로 쉽게 바뀔 수 있다. 그러므로 시장을 확정하는 주기를 가능한 한 짧게 하도록 하며 최신 데이터를 이용해 분석하는 것이 바람직하다.

또한 현재 동일 시장에 속하지는 않고 인접 시장에 속하는 것으로 분류되는 주변 서비스라고 할지라도, 가까운 시기에 동일한 서비스로 간주될 가능성이 큰 경우에는 경쟁상황을 분석하는 단계에서 인접 시장으로부터의 경쟁압력으로서 그 영향에 유의한다.

8. 정량적 모델 분석에 의한 시장획정

SSNIP(Small but Significant Non-transitory Increase in Price) 테스트는⁵⁾ 경쟁법적 관점

5) 이른바 가상 독점자(hypothetical monopolist) 테스트라고도 한다.

에서 시장을 확정하기 위해 수요와 공급의 대체성을 검증하는 경제학적 기법이다. 구체적으로는 각종의 데이터와 수학 모델을 이용하고, 가상적 독점자의 가격인상에 의해 해당 독점자가 초과 이윤을 누릴 수 있을지를 분석하여, 그 결과에 근거해 시장의 동일성을 판단하는 방법이다. 미국 독점금지법상 합병 규제에 있어서 시장확정에 이용된 예가 있다.

그러나 일본 공정거래위원회는 SSNIP 테스트를 채용하지 않고 있으며, 유럽에서도 SSNIP 테스트의 정량적인 적용 사례는 눈에 띄지 않고, 사고 방법(개념 틀)으로서의 이용에 머무르고 있는 실정이다. 수요자를 대상으로 한 앙케이트 조사, 사업자의 내부자료, 경쟁사업자의 의견 진술, 사업자단체 조사자료 등을 종합적으로 고려해 가상 독점자의 가격인상에 대한 수요자 등의 반응을 고려하는 경우가 대부분이다. 미국에서도 SSNIP 테스트가 전기통신사업 분야에 적용된 사례는 찾아볼 수 없다.

이와 같이 SSNIP 테스트를 현실적으로 사용하지 못하는 배경에는, 수요의 가격 탄력성이나 가격비용 마진의 데이터가 동일성을 판단하고자 하는 서비스마다 필요한데, 이러한 데이터를 관계사업자들로부터 수집하는 것은 한계가 있기 때문이다. 다만, 정량적인 분석은 시장확정의 객관성을 높이는 효과를 기대할 수 있으므로 계속 도입의 가능성을 고려할 필요는 있다.

IV 경쟁상황의 분석과 평가

1. 분석을 위한 주된 지표

(1) 시장점유율

시장에 있어 경쟁이 유효하게 기능하고 있는지 여부를 분석함에 있어서, 가격 이외의 거래 조건을 지배할 수 있는 힘이 시장에 존재하고 있는지 또한 존재한다면 시장에 어떻게 영향을 미치고 있는지에 주목하여 분석한다. 사업자의 시장점유율은 그러한 사업자가 시장에서 가지는 지배력의 유무를 시사하는 지표로서 이용된다. 그러나 상당한 시장점유율을 가지고 있다고 하더라도 지배력이 존재한다는 개연성을 추측케 하는 것에 지나지 않기 때문에, 시장점유율 이외의 지표도 종합적으로 고려한다.

또한 시장점유율의 변화는 경쟁상황의 변화하는 방향성을 시사한다. 예를 들면, 시장점유율이 제1위 사업자와 경쟁자가 서로 경쟁하여 단기간에 시장점유율이 크게 변동하는 경우나, 제

1위 사업자의 시장점유율이 계속 감소하고 있는 경우에는 해당 시장이 경쟁적인 상황에 있든지 혹은 그 방향을 향하고 있을 가능성이 예상된다. 이와 반대로 제1위 사업자가 상당한 시장 점유율을 안정적으로 유지하고 있는 경우에는 해당 시장이 경쟁적일 가능성을 예상할 수 있다. 다만, 상당한 시장점유율을 안정적으로 유지하고 있는 이유가 해당 사업자의 경영·영업 노력의 결과일 수 있으므로, 시장점유율과 지배력의 관계에 있어서는 그 원인도 정성적으로 분석한다.

시장점유율을 분석함에 있어서는, 스톡(누적)과 플로우(순증감)의 양면에 주목한다. 스톡의 시장점유율은 사업자가 시장에서 가지는 지위를 정적으로 나타내는 것이고, 플로우의 시장점유율은 사업자가 제공하는 서비스가 다른 사업자의 서비스와 비교해서 얼마나 경쟁력을 가지는지를 보여준다.

시장점유율은 무엇을 근거로 산출할지에 따라서 그 특성이 달라진다. 예를 들면, 다음과 같은 지표가 일반적이지만, 이 중에서 어느 지표를 이용할지는 시장의 특성이나 데이터의 취득·공개 가능성 등에 의존한다.

a) 계약건수에 근거한 시장점유율: 네트워크의 외부성이 강한 전기통신사업 분야에서는 특히 유용한 지표이다. ADSL 등의 정액제 서비스와 같은 경우에는 계약수가 거의 판매수량을 나타낸다.

b) 통신량에 근거한 시장점유율: 유선통화서비스 중 음성통화 부분 등에서는 계약건수에 근거한(마이라인 등록수) 시장점유율과 함께 통신량에 근거한 것도 해당 시장의 경쟁상황을 나타낸다.

c) 매출액에 근거한 시장점유율: 매출액은 시장규모를 나타내는 가장 대표적인 수치이다. 다만, 서비스별로 회계를 분리하고 있지 않는 사업자나 분리하고 있어도 그 내용을 공표하고 있지 않은 사업자가 많다는 점 및 이를 공표하더라도 사업자에 의해서 서비스 구분이 차이가 생길 수 있다는 점에 주의할 필요가 있다.

(2) 경쟁자와의 시장점유율 격차

시장의 제1위 사업자와 제2위 이하의 사업자간의 시장점유율 격차는 해당 제1위 사업자가 해당 시장에 있어 어느 정도 우월적 지위를 가지고 있는지를 시사하는 지표로서 이용된다. 제1위 사업자가 가지는 시장점유율이 일정한 수준을 넘는 동시에 제2위 이하의 사업자와의 시장점유율 격차가 크다면, 일반적으로 제1위 사업자의 지배력이 형성·유지·강화되기 쉽다. 이와 반대로, 시장점유율의 격차가 작다면, 해당 제2위 이하의 사업자의 존재가 제1위 사업자의 시장지배력의 형성·유지·강화를 방해할 가능성이 있다. 이 경우 시장점유율의 격차가 작더

라도, 예를 들어 상위 3 사업자의 누적 시장점유율이 큰 경우 등에는 이른바 공동지배(공모, 협조적 행동)가 생길 가능성이 있음에 유의해야 한다.

(3) 시장집중도

시장집중도는 시장의 과점적 경향을 나타내는 지표로서 이용된다. 구체적으로는 상위 3 사업자의 누적 시장점유율과 HHI(Herfindahl-HirschmanIndex : 허핀달-허쉬만 지수)를 기초로 한다. 일반적으로 과점적 경향이 있는 시장에서는 신규 참가자가 해당 시장에서 일정한 지위를 차지하는 것은 비교적 어렵기 때문에 HHI가 큰 시장에서는 신규 참가가 생기기 어려우며, 설령 신규 참가했다고 해도 퇴출될 가능성이 많기 때문에 경쟁의 압력이 나타나기 어렵다.

(4) 사업자수 및 경쟁자의 교체

현실 시장에서 활동하는 사업자의 수나 그 증감 및 경쟁자의 교체 등은 참가 장벽의 유무나 성격, 정도를 시사하는 지표로서 이용된다. 예를 들면, 시장이 확대되었는데도 신규 참가자가 없는 상황이라면 높은 참가 장벽이 존재할 가능성이 있다.

(5) 보급율

서비스 보급율의 포화점은 그 서비스의 특징이나 사회경제 환경에 의해 다양하다. 보급율의 증가가 계속되는 상황이라면 새로운 성장 가능성이 있음을 시사하며, 증가율이 저하하여 보급율이 안정화되는 경향은 시장이 성숙되었음을 시사한다. 이 경우 시장점유율의 변화와의 관계에도 유의한다.

(6) 가격 수준의 변화 및 국제 비교

가격의 하향 경직성은 시장이 경쟁적인 상황이 아닐 가능성을 시사한다. 또한 국제간의 서비스 가격 수준에 대한 국제 비교는 여러 나라의 이용자에 비해 자국의 이용자가 얼마나 경쟁의 이익을 누리고 있는지를 시사한다. 다만, 국제 비교를 하는 경우에는 환율변동의 영향이나 자국과 외국의 서비스 내용이나 요금제도 등의 차이에 유의한다.

2. 외형적 기준의 채택

시장점유율나 시장집중도와 관련하여 가능한 한 객관성과 투명성이 뛰어나서 사업자의 예견 가능성을 높이는 외형적 기준을 채택하는 것이 바람직하다. 경쟁이 충분히 유효하게 기능하고 있다고 판단할 수 있는 일정한 기준을 설정하는 것은 경쟁평가의 목적에 합치한다.

독점금지법의 운용에 있어서는, 기업의 합병심사를 하는 경우에 외형적 기준을 채택하고 있지만, 네트워크의 외부성 등을 가지는 전기통신사업 분야에도 이를 적용할지에 대해서는 검증해야 할 과제가 많다. 이 때문에 외형적 기준의 적용의 타당성에 대해서는 검증을 계속하며 가능성을 진단할 필요가 있다.

3. 정성적인 요인 분석

(1) 참가에 해당하는 법제도 등의 존재

사업 참가에 영향을 주는 법제도 등에 유의한다. 예를 들면, 사업자의 참가는 여러 차례에 걸친 규제개혁에 의해 보다 용이하게 되었으며, 2003년의 전기통신사업법 개정에 의해 원칙적으로 자유롭게 되지만, 무선국에 대한 주파수 할당과 같은 전파 자원의 유한성 등에 기인하는 물리적인 제약으로 인해 결과적으로 사업참가가 제한되고 있는 경우도 있으므로, 사업참가와 연관이 있는 법제도 등의 존재를 살펴보고 분석을 한다.

(2) 참가에 필요한 조건들

신규 참가를 하고자 사업자는 매몰비용을 포함하여 일정 규모의 투자자금, 일정한 기술수준, 필수자원(설비, 특허 등)에의 접근, 경쟁자와의 서비스 차별화, 판매망 등을 필요로 하는데, 이러한 조건들이 신규 참가를 막는 요인이 되는 경우가 있다.

예를 들면, 종래의 유선전화서비스 사업에 참가하려면 전용교환기 등이 필요하고, FTTH의 인프라 서비스 사업에 참가하려면 가입자택까지의 광섬유 부설에 거액의 투자를 해야 한다. 이러한 투자는 매몰비용이 될 가능성이 커서 큰 리스크를 수반한다. 반면에, 인터넷접속 서비스 사업에 참가하는 경우라면, 라우터 등의 범용품을 이용할 수 있으므로 일반적으로 투자규모가 작고 참가의 리스크도 상대적으로 적다.

사업참가에 필요한 조건들은 서비스에 따라서 다르다. 그러나 여러 번의 규제개혁과 접속률의 정비 등에 의해서 네트워크 구축의 유연성이 향상되고 있으므로, 오늘날 신규 참가를 하려는 사업자는 스스로 설비 등을 설치해 서비스를 제공하든지 또는 다른 사업자의 설비 등을 이용할지 등을 선택할 수 있으며, 서비스 제공 영역도 임의로 할 수 있다. 이 때문에 앞에서 설명한 여러 조건들은 예전과 같은 정도로 참가를 저해하고 있지는 않다.

(3) 지배력의 전이

비교 우위에 있는 분야에서부터 사업을 개시하여 수직적 또는 수평적으로 다른 서비스로 진출하는 사업자의 행동은 규모·범위의 경제성을 추구하려고 하는 것으로, 이용자 측면에서는

요금 청구의 일원화나 관련된 여러 서비스를 결합해서 할인하여 구입할 수 있는 이점이 있다. 그러나 다른 시장에서 지배력을 가지는 사업자에 의한 내부 상호보조, 정보의 목적 외 이용 등이 다른 시장에서의 경쟁을 저해할 가능성도 있다. 따라서 경쟁상황을 분석하는 경우, 해당 시장으로의 지배력 전이가 나타나고 있는지 여부 및 그렇다면 해당 시장에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석한다.

(4) 필수설비 등이 서비스 시장에 주는 영향

필수설비 등이 서비스 시장에게 주는 영향은 수직 통합적인 비즈니스 모델에 있어서 설비 등을 보유한 사업자가 인접 서비스나 어플리케이션의 시장에 어떠한 영향을 미치는가 하는 전술한 지렛대(leverage)로서 이해할 수 있다.

설비 등의 필수성이 서비스 시장에 얼마나 영향력을 미치고 있는지를 분석하기 위해서는 필수설비 등의 서비스나 그 기능을 거래하는 시장 자체의 경쟁상황에서 생기는 필수설비 등의 영향력을 대상으로 하지 않으면 안 된다. 이러한 영향력은 반드시 단일의 사업자에 의해서만 행사되는 것은 아니고, 복수의 사업자가 공동으로 행사할 수도 있다는 점에 유의해야 한다.

한편 비즈니스 모델 그 자체는 일반적으로 사업자가 경쟁상의 장점과 단점을 고려하여 경영상의 판단에 의해 스스로 선택하는 것이다. 따라서 비즈니스 모델 자체가 경쟁평가의 대상이 되는 것은 아니다.

(5) 인접 시장으로부터의 경쟁 압력

시장획정의 단계에서는 동일한 시장에는 포함되지 않지만 인접 시장으로 여겨지는 어느 정도 대체성이 있는 서비스에 대해서는 그 인접 시장으로부터의 영향을 감안해서 분석한다. 이러한 영향은 주로 가입자수나 요금 수준의 추이, 서비스의 다양화 상황 등을 통해 추론한다. 또한 인접 시장은 일반적으로 서비스의 차이뿐만이 아니라 지리나 거래단계의 차이에 대해서도 생각해 볼 수 있지만, 지리적인 인접 시장으로부터의 영향은 지리적 구속성이 큰 전기통신 서비스의 경우에는 일반의 상품·서비스와 비교해 적다.

(6) 서비스의 다양화

사업자 사이의 경쟁은 서비스의 다양화를 재촉하지만, 서비스의 다양화가 활발한 경쟁의 존재를 의미하는지 여부는 다음과 같은 측면도 있으므로 그 판단에 주의를 요한다. 첫째, 경쟁의 유무에 관계없이 이용자의 요구에 맞은 고부가가치 서비스를 제공하려고 하는 사업자의 기대에 의해 서비스의 다양화가 진행되기도 한다. 이 경우 서비스의 다양화는 반드시 시장에서의 경쟁의 결과라고는 할 수 없다. 둘째, 다양한 서비스가 제공되고 있는 시장에 신규 참가하는

사업자는 다른 사업자와의 경쟁을 위해 참가 초기부터 다양한 서비스를 준비해야 하는 경우가 있어, 하나의 서비스를 제공하는 시장에 비하면 많은 투자자금이 필요하게 될 가능성이 있다. 이 경우 서비스의 다양화가 신규 참가를 어렵게 하는 측면도 있다.

(7) 시장의 성숙도

시장의 성장·보급의 단계에 따라서 각종 지표의 의미가 달라지는 경우가 있다. 시장에는 성장·보급의 단계가 있는데, 그 단계 고유의 특징이 부적절하게 경쟁상황에 연결되지 않도록 시장의 단계에 주의한다. 그런데 시장의 성숙도를 정량적으로 나타내 보이는 단일한 지표는 존재하지 않기 때문에, 가입자수에 근거한 시장규모, 성장이나 쇠퇴를 시사하는 시장규모의 추이 또는 변화, 서비스의 보급율, 사업자수, 신규 참가·퇴출 동향, 서비스의 다양성 등을 종합적으로 고려하여 판단한다.

예를 들면, 신규 참가 사업자가 거의 없는 시장에서는 기존 사업자가 높은 시장점유율을 차지하는 것은 당연하고, 이러한 상황에서 경쟁자의 부재만을 가지고 경쟁이 유효하게 기능하고 있지 않는 시장이라고는 판단하는 것은 곤란하다. 진입장벽이 존재하지 않는 시장인 경우, 참가 사업자가 없더라도 경쟁은 유효하게 기능하고 있을 가능성이 있으므로, 특히 이른바 「요람기」에 있는 시장에 있어서는 시장점유율에 지나치게 의존하지 말고 진입장벽의 유무 등도 중시한다.

「요람기」에 해당하는 서비스는 일반적으로 이용자의 인식도가 낮기 때문에, 해당 서비스의 관련시장을 수요의 대체성에 대한 조사결과를 기초로 확정하기가 어렵다. 이러한 경우에는 공급 측이 어떠한 상황에서 서비스를 제공하고 있는가 하는 점 등도 감안하여 종합적으로 판단한다.

한편, 이른바 「쇠퇴기」에 해당하는 시장에서는 경쟁 사업자의 퇴출에 의해서 기존 사업자의 시장점유율의 상승이 발생할 가능성이 있지만, 이를 「요람기」와 같이 특별히 취급할 필요는 없다. 이러한 「쇠퇴」는 해당 서비스와의 수요 대체성이 높은 신규 서비스의 개시·보급 때문일 수도 있고, 시장획정의 단계에서 이러한 서비스가 동일한 시장으로서 확정되거나 혹은 별개의 시장으로 여겨져도 인접 시장으로부터의 경쟁 압력이 작용하기 때문인 것으로 판단될 가능성이 있다.

(8) 사업자 변경의 장벽

어느 서비스의 이용자가 해당 서비스의 제공 사업자를 변경하려고 할 때, 무엇인가 장벽이 있기는 하지만 시장을 따로 확정할 정도로 그 장벽이 크지 않은 경우에는 동일 시장내의 경쟁

상황에 의한 영향으로 분석한다.

(9) 이용자의 만족도

이용자의 만족도와 경쟁의 진전상황과의 사이에는 반드시 명료한 상관관계가 있는 것은 아니다. 경쟁이 유효하게 기능하고 있는 시장에서는 사업자는 다른 사업자와의 경쟁을 위해 요금을 인하하거나 기능, 품질 등의 향상에 노력하므로 경쟁이 활발한 만큼 이용자의 만족도가 높아지는 측면이 있지만, 이용자의 만족도는 상대적인 것으로서 서비스가 본래적으로 갖추고 있는 효용에 대한 평가와 사업자 사이의 경쟁이 가져오는 가격의 저렴화·품질의 향상 등에 대한 평가가 함께 섞여 있다는 점에 주의한다. 이 때문에 이용자 앙케이트 등의 방법에 따라 파악하는 주관적인 이용자의 만족도를 그대로 계수화해서 경쟁상황을 나타내는 지표로서 이용하는 것은 피하고, 판단의 참고 자료로서 이용하는데 그쳐야 한다.

또한 이용자의 만족도를 파악하기 위해서 이용할 수 있는 정보로는 경쟁평가를 위해서 실시하는 앙케이트 조사 결과 외에도, 국민생활센터나 총무성 등에 접수되는 이용자들의 불평·상담 등이 있다.

(10) 이용자가 얻는 정보의 충분성

시장에 있어 경쟁이 유효하게 기능하기 위해서는 이용자가 자신에게 적절한 서비스나 사업자를 합리적으로 선택할 수 있는 환경 하에 있는 것이 중요하다. 이용자가 충분하고 적절하게 서비스나 사업자에 관한 정보를 입수하는 것은 경쟁의 전제 조건이 된다. 또한 서비스의 다양화나 신규 진입의 증가는 서비스나 사업자의 선택할 범위를 넓혀 주지만, 한편으로는 시장을 복잡화·고도화시켜 서비스의 내용에 대해 이용자가 이해하기가 더욱 어려워진다는 측면도 있다. 이처럼 일반 이용자는 서비스나 사업자 선택시 혼란을 겪을 수 있으므로 불리한 조건을 선택하지 않는다는 정도를 넘어 이용자가 충분히 정보를 획득하는 것이 중요해진다.

이러한 정보의 충분성은 앞에서 살펴 본 이용자의 만족도에서와 같이 이용자 앙케이트 등의 방법에 따라 어느 정도 파악이 가능하지만, 정보의 충분성과 경쟁의 진전과의 상관관계가 반드시 명료하지 않다는 점은 이용자 만족도의 경우와 같으므로 주의를 요한다. 덧붙여 이용자가 정보를 충분히 얻기 위해서는 사업자가 정보를 제공하고 있는 행위를 파악하는 것만으로는 불충분하고, 이용자가 필요한 정보를 어떻게 인식하고 있는가 하는 점이 중요하다. 