통신시장의 공익성과 공정경쟁에 관한 보고

1. 검토배경

□ **통신시장**이 전통적인 자연독점적 시장에서 **경쟁시장으로 전환**되면서 **각국 정부는 각종 규제정책**을 펼치고 있음

○ 이에 **통신시장의 유효경쟁 정책의 개념과 필요성 및 정책수단**에 대해 연구하여 보고드림

※ 통신사업에 대한 외국인의 지분보유 관련 현황은 별첨

2. 유효경쟁(effective/workable competition)의 정의

□ 유효경쟁은 사업자 수 등 시장구조 측면에서 과점적 양상을 보일지라도, 사업자간 경쟁이 치열하거나 잠재적 진입에 의한 경쟁압력이 커서 한 사업자가 **독점적 시장력을 행사하는 것이 제한**된 경쟁상황을 의미

○ 통신시장의 바람직한 유효경쟁상태는 시장에 강한 경쟁압력이 존재하여 **정부의 개입 없이도 바람직한 시장성과**가 나타나는 상태

※ **바람직한 시장성과** : 초과이윤이 존재하지 않는 적정가격, 넓은 소비자 선택폭, 효율적 기업만이 생존, 낮은 진입퇴출 장벽

3. 통신시장 유효경쟁 정책의 필요성

○ **통신시장의 전통적 자연독점성**

- 전통적 통신서비스 시장은 진입장벽이 높은 독점적 시장구조를 유지하면서 **원가수준으로 요금을 규제하는 규제독점체제**를 채택

○ 기술발전에 따른 **자연독점성 감소**와 **경쟁의 편익 증가**

- 무선 및 데이터 통신 기술이 급속하게 발전하면서 대체기술로 신규진입 가능성이 증가되고 서비스 차별화가 확대되어 유효경쟁시장으로의 전환이 가능하게 됨

○ **선후발 사업자간 경쟁력 격차로 공정경쟁의 어려움 발생**

- 기존 사업자가 장기간의 독점으로 선발자의 우위를 이용한 **반경쟁적 행위**를 할 수 있어 신규사업자가 공정한 경쟁을 하기 어려움

※ 생래적 우위요소: 필수설비 보유, 시장선점, 희소자원(우량주파수, 번호) 선점

※ 파생적 우위요소: 누적이윤 확보, 브랜드 파워

- 정부의 적절한 개입 없이는 유효경쟁이 어려워 **선발 시장지배적 사업자에 대한 비대칭 규제**를 도입하여 유효경쟁 체제 구축 추구

- 사후규제방식의 일반 경쟁법과 달리, 사전에 시장지배적 사업자에게 의무를 부과하고 특정 행위를 금지하는 **사전규제 방식** 채택

4. 시장지배적 사업자 비대칭 규제를 통한 유효경쟁정책

1 필수설비(essential facilities) 보유자 규제정책

○ 필수설비 보유자인 시장지배적 사업자가 **필수설비의 제공을 거부하거나 이용가격을 독점가격으로 책정하는 시장지배적 남용행위 가능**

⇨ **필수설비에의 접속, 공동이용 및 공정하고 비차별적인 이용요금 부과 등을 의무화하는 규제를 부가함**

2 수직통합 사업자에 대한 규제정책

○ 발신자와 착신자간의 가입자망과 중계망 구간을 모두 보유하고 **통신서비스(단말기 포함)를 제공하는 선발사업자 존재**

○ 수직적 통합사업자는 하류부문에 참여하려는 후발사업자에게 접속과 설비제공 및 가격 면에서의 부당한 차별 및 결합판매 등의 불공정행위 가능

⇨ 수직적 분할, 지역분할, 재판매 의무화, 상호접속 및 설비공동이용의무, 접속료 등의 요금규제, 결합판매 규제, 차별규제, 상호보조규제 등의 규제 정책 채택

3 오랜 독점체제에 따른 인위적 경쟁우위에 대한 규제정책

○ 통신서비스 등 공익사업은 **정부가 인허가권을 갖고** 독점체제를 유지하면서 독점의 폐해를 방지하기 위해 **요금 등을 규제**

- 선발 사업자는 오랜 독점을 통해 **가입자수, 자금력, 전국적 커버리지, 판매망, 브랜드/평판 등에서 경쟁우위**를 누림

⇨ 통신 등 공익사업의 경우 선발사업자의 경쟁우위는 **정부의 보호에 의한 인위적인 것이므로 이를 규제**하거나 후발 사업자 우대가 필요

4 높은 고정비용/공통비용 부담에 따른 규제정책

○ 통신사업은 **고정비용**이 크고, 여러 가지 서비스를 동시에 제공할 경우 **공통비용** 비중이 큰 특징을 보임

- 시장지배자가 지배력이 있는 부문은 가격을 높여 공통비를 회수하고, **경쟁부문의 가격은 낮추어 경쟁부분의 독점화가 가능**

⇨ 시장지배적 사업자의 각 단계별 서비스 가격에 대한 규제 필요

5 망외부성, 고착(lock-in) 및 쏠림현상에 대한 규제정책

○ 통신 등 네트워크 산업은 이용자수가 증가할수록 이용자의 효용이 증가하는 망외부성이 발생하므로 **가입자수가 많은 망이 선호됨**

- 이동전화 등 무선통신의 경우 망규모가 큰 사업자는 작은 사업자의 접속을 거부하거나 높은 접속료를 요구할 수 있으며, 자신의 망내통화 할인을 제공할 경우 **쏠림 현상**이 발생

- 번호 이동 등 가입 전환 시 다양한 전환비용으로 **고착현상** 발생

⇨ 상호접속 의무화 및 접속료 규제, 쏠림 방지를 위한 마일리지 제도 제한, 고착현상 방지를 위한 번호이동성 도입 등을 통한 비대칭 규제 등 규제정책 실시

6 주파수 제약에 따른 구조적 진입 장벽에 따른 규제정책

○ 이동전화 등 무선통신 시장은 **주파수 제약에 의해 망사업자의 수가 제한**되어 진입장벽이 발생하고, 잠재적 경쟁으로부터 보호막이 형성됨

⇨ 진입장벽 완화를 위해 **망사업자(network operator)와 서비스 사업자(service operator)의 구조분리, 재판매(resale) 의무화 등의 규제정책 채택**

5. 유효경쟁정책의 목표 및 추진방향

□ 유효경쟁정책은 통신시장에 **유효경쟁상태가 달성**되어 시장기능이 원활하게 작동될 때까지 지속적으로 추진

○ 시장지배력의 핵심원인인 **번호 및 주파수 등의 우위요인을 완화**

- **번호이동성 제도의 조기정착, 전파사용료 차등화, 단말기보조금 지급 금지, 상호접속료 산정방식 개선** 등 추진

○ 신규시장으로의 시장 지배력 전이 억제

- 초고속인터넷서비스의 기간통신역무화 및 상호접속정책 정비

- 결합판매의 제한적 허용 및 무선인터넷 개방제도의 실효성 제고

○ 후발사업자의 경쟁력 확보를 위한 서비스기반 경쟁 활성화

- 가입자 선로 이용대가 인하와 회선 예비율 축소 등 제도개선

- 전용회선 시장의 전기통신설비 의무제공 사업자(KT) 지정 및 보편적 업무의 손실부담금 제도 개선 추진

[첨부] 통신사업에 대한 외국인 지분보유 관련 현황

국가	외국인 지분 보유 총량제한	정부지분 의무화	주요 사업자 정부지분 보유	경영참여 제한	외국인 투자제한 제도(공익성 심사 등)
미국	무선에 대한 20%				· 공익성 심사제도 운영 (통신법, Exon-Florio법)
일본	NTT에 대한 33.3%	NTT 1/3이상	NTT (40.8%)	NTT 외국인 이사/감사 불허	· 공익성심사제도 운영 (외환 및 대외무역 관리법)
프랑스			FT (41.1%)		· 공기업 매각시 지분의 20%이상을 비EU국가에게 매각하지 못함
독일			DT (38.0%)		
영국	-	-	-	-	
호주	Telstra에 대한 35%		Telstra (51.8%)		· 공익성 심사제도 운영 (외국인인수합병법)
캐나다	유무선에 대한 20%			이사 80% 이상 캐나다인	· 공익성 심사 제도 운영
스위스		Swisscom 50%이상	Swisscom (61.4%)	이사 50% 이상 스위스인	· 외국인에 의한 기업 인수 제한제도 운영 (이사진의 국적제한조치)
오스트리아			Austria Telekom (30.2%)		
네덜란드			KPN(14.2%) 특별주		
뉴질랜드	TCNZ에 대한 49.9%		특별주	TCNZ 이사 50% 이상 뉴질랜드	· 통신분야 지분투자 (10%이상)시 정부와 이사회의 승인 필요
한국	유무선에 대한 49%				· 공익성 심사제도 도입('04년) (전기통신사업법)