

## 통신시장의 효과적 규제를 위한 경쟁상황 평가제도 관련 개선방향 The Improvement Direction on Valuation System of Competitive Conditions for Effective Regulation in Telecommunications Market

신용희

한국전자통신연구원 통신경영연구팀, syong@etri.re.kr

### Abstract

정보통신산업은 대규모 설비투자, 자연독점성, 망의 부성이 지배적으로 나타나고, 공급 및 수요의 잠김효과와 쏠림현상이 크며, 기술의 혁신정도가 매우 크다는 특성을 가지고 있다. 따라서 이 산업은 전통적으로 규제의 대상이 되어오고 있다. 그러나 최근 정보통신산업은 다각적인 측면에서 급변하고 있다. 이러한 급격한 제반 변화는 규제자체에 대한 재고의 여지가 있고, 경쟁상황평가에 대한 근본적 인식의 전환이 요구되는 것이다.

본고는 규제의 시발점이라고 할 수 있는 시장의 정의, 관련시장의 경쟁상황 평가, 시장별 지배력 평가와 시장지배적사업자 선정에 이어 규제출현 및 규제수준을 설정하는 합리적 방향에 대해서 서술하고 있다.

### 1. 서론

최근 통신시장은 변화에 변화를 거듭하고 있고, 국민 경제적 파급효과와 비중도 날로 커지고 있는 상황이다. 이러한 IT산업은 현재 활발히 진행되고 있는 새로운 경제 패러다임의 주요 동력이라고 볼 수 있다. 이렇게 시장과 서비스와 기술은 급변하고 있는 가운데, 규제의 틀은 과거 전통적인 사고에서 벗어나지 못하고 있는 것이 사실이다. 특히 규제의 출발이라고 할 수 있는 관련시장의 정의와 시장경쟁상황평가는 과거의 관행을 그대로 답습하고 있는 초보적인 수준에 있다.

이에 본 고에서는 통신산업의 본질적인 특성과 규제의 필요성, 그리고 관련시장 정의에 대해서 고찰하고, 경쟁상황평가제도의 전반적 사항에 대해서 개선방향에 대해 살펴보아야 한다.

### 2. 통신산업의 특성과 규제의 필요성

#### 1) 통신산업의 특성

통신시장은 전통적으로 규제의 대상(공익성)이 되는 분야이다. 통신서비스는 소비자들의 생활에 필수불가결한 서비스로 간주되어 장기간 규제의 대상이 되어 왔다. 통신서비스와 관련된 규제는 효율규제, 진입규제, 보편적 서비스 등과 같이 다양한 측면에서 이루어졌다. 1990년대 중반 이후 통신산업에 경쟁이 도입되면서 규제도 완화되고 있으나 아직까지 대부분의 측면에서 규제가 유지되고 있다. 이렇듯 통신시장의 규제가 지속되고 있는 이유는 전통적으로 공익 사업이었다는 이유도 있지만, 통신시장이 가지고 있는 본질적 특성에 기인하는 면도 상당수 내포하고 있다.

통신시장의 본질적 특성은 아래와 같이 4가지 정도로 구분해 볼 수 있다. 우선 통신서비스의 제공을 위해서는 대규모 설비투자(자연독점성)가 수반되어야 한다. 통신산업은 기본적으로 대규모의 설비투자를 필요로 하는데, 이는 경제학적으로 두 가지 중요한 의미를 지닌다. 첫 번째는 「높은 고정비용과 낮은 한계 비용」으로 인해 규모의 경제가 발생한다는 것이다. 생산량이 증가함에 따라 평균비용이 하락하게 되므로 자연독점이 발생하게 되고, 이러한 자연독점 논리는 통신산업에 오랫동안 적용되어 왔다. 두 번째는 대규모의 설비투자가 일종의 진입장벽 역할을 하여, 통신시장에 경쟁도입의 장애요소가 되고 있다는 점이다. 이로 인해 경쟁이 도입되더라도 대개 과점체제를 형성하게 된다.

둘째, 통신시장은 본질적 특성에 의해 망의부성 효과가 지배적으로 나타난다. 통신서비스 소비자는 망에 가입한 다른 소비자가 많아질수록 통화할 수 있는 상대가 증가함으로 인해 효용이 증가하게 된다. 이러한 망의부성이 강하게 나타나는 시장에서는 선발 사업자가 경쟁에 있어서 매우 유리한 입장에 서게 되고 이로 인해 소위 가입자 쏠림현상도 일어나게 된다. 이러한 망의부성은 다른 망과의 접속을 통해 더욱 증가하게 된다.

셋째, 통신시장의 지배적인 기술은 급속한 속도로 진화를 거듭하고 있다. 유선통신의 경우 기술발전이 완만한데 반해, 이동통신부문은 기술 발전이 매우 빠르게 일어나고 있고 그에 따라 서비스의 보급과 소멸이 이루어졌다. 1990년대 초반에서 중반까지는 무선호출서비스가 시장에서 주된 역할을 했으나, 이동전화서비스의 보급으로 인해 최근에는 가입자가 매우 낮은 상황이다. 씨티폰이나 이리듐 서비스의 경우도 시장에서 도태되었다. 이동통신부문은 아날로그 방식에서 디지털 방식으로의 진화하였고 향후에도 3G, 4G등과 같은 서비스로 지속적으로 진화할 전망이다.

넷째, 통신시장에서 제공되는 서비스는 사업자 전환 또는 서비스 전환시 소요되는 제반 비용이 매우 크게 나타나고, 잠김효과 역시 매우 크다. 통신산업은 한 상태에서 다른 상태로 전환할 때 소요되는 전환비용이 매우 크다. 앞서 설명한 바와 같이 설비가 대규모이기 때문에 새로운 기술을 도입하는데 있어서 설비교체의 부담이 매우 크다. 수요측면에서도, 전화번호를 변경할 때 무형적인 전환비용이 발생한다. 이러한 전환비용의 존재는 사업자들에게 설비측면에서 부담으로 작용할 수 있으나, 수요측면에서는 오히려 독점력을 증가시켜주는 요인으로 작용하기도 한다.

#### 2) 규제의 필요성

이상에서 본 바와 같은 통신산업 본연의 특성에 의해 일정한 제도적 여건 없이는 완전경쟁시장 달성은 상

당히 어렵다. 따라서 규제를 통해 시장실패의 원인을 보정하고, 후발사업자가 동등한 여건에서의 경쟁할 수 있도록 하기 위해서는 다각적 차원의 규제적 조치가 요구되는 것이다. 즉 통신산업이 가지고 있는 규모의 경제, 자연독점성, 진입장벽, 망의부성, 출력현상 및 고착현상 등은 시장의 기능만으로는 보정될 수 없는 특징적 요소로써 규제의 필요성이 대두된다는 것이다.

그러나, 통신산업의 태생적 역사성과 본질적 특성에 의해 규제가 필요하지만 규제의 실질적 적용에 있어서는 다음과 같이 몇 가지 주의해야 할 사항이 있다.

- 통신시장 및 기술의 급격한 변화에 대해 즉각적 반응과 보완이 있어야 함
  - 기존의 통신규제 관행과 타성에 의해 전통적 입장을 고수한다면 통신사업자의 혁신유인을 감퇴시키는 결과를 야기할 것임
- 시장지배력에는 사업자 시장성과(또는 경영효율성의 결과)가 내포되어 있으므로, 무조건 규제 대상이 되는 것은 아님
  - 시장점유율, 매출액은 사업자의 경영성과로 규제대상은 아님. 단지, 시장집중도가 높아 지배적사업자의 경쟁저해 행위를 우려하여 예방적·행위적 차원의 감독(monitoring) 편의상 조치로 생각할 수 있음
- 시장지배적사업자에 대한 규제는 동등한 경쟁여건을 조성하기 위한 것이지만 신규사업자를 육성하는 정책은 아님
  - 효율적 후발(신규)사업자 진입시 기존의 시장지배적사업자와 동등한 경쟁이 가능하도록 여건을 조성하는 것이 규제의 목적임.
  - 규제의 수준설정에 있어서 신규사업자의 경영비효율성까지 보장해주어서는 안됨
- 선진규제는 시장·기술·서비스지향성을 가지고 있어야 함
  - top-down방식의 규제가 아니라 bottom-up방식의 규제이어야 함. 즉 규제의 틀에 시장·기술·서비스를 맞추어서는 안됨

### 3. 경쟁상황 평가제도의 개관

#### 1) 경쟁상황 평가제도의 의의

신규시장의 등장 또는 기존시장의 경쟁상황이 변화하게 되면 이에 따른 규제적 조치가 필요한지, 필요하다면 어떤 조치를 어느 정도 조정해야 되는 지에 대한 근본적인 검토가 필요하다. 시장은 신규 기술 및 서비스의 등장, 시장수요 행태의 변화, 대체설비의 등장으로 항상 변화의 여지가 있고, 이러한 변화는 시의적절한 경쟁상황 평가를 통해 규제유선과 수준의 차원에서 환경에 부합하도록 수정·보완되어야 하는 것이다. 또한 독점 시장으로 당연시되어 온 통신시장의 경우 관행과 타성에 따른 시장지배적사업자 비대칭규제는 규제 존속 시기에 대한 근본적인 판단을 요하고 있다. 즉 시장지배력은 동태적인 관점에서 항상 변화하는 것이고, 시장지배적사업자의 경쟁력은 누적 시간이 클수록 강화되는 측면이 있으므로 규제의 원래 목적을 달성하고, 규제 효율성 및 효과성을 극대화하기 위해선 경쟁상황평가를 통한 지속적인 Monitoring이 반드시 수반되어야 하는 것이다.

요컨대 경쟁상황 평가제도는 「①보다 투명하고 엄격한 규제 의사결정, ②보다 구조화된 분석, ③명확한 증거에 기반, ④유지 가능성이 높고, 효과적 정책수단의 개발」과 같은 효과를 목적으로 시행되는 것이다.

#### 2) 경쟁상황 평가 관련 현재 상황

현재까지 경쟁상황 평가와 관련하여 국내에서는 이렇다 할 구체적인 제도는 없었다. 단지 비대칭규제의 적용을 위해 시장지배적사업자에 대한 선정기준을 명시하고 있는데, 이는 전기통신사업법에서 「①매출액, ②시장점유율, ③필수설비」를 기준으로 지정하고 있다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 현행 시장지배적사업자 지정 기준은 「요금인가」의 경우 시장점유율, 매출액으로 「상호접속·설비공동사용」은 시장점유율, 매출액, 필수설비에 근거하여 이뤄지고 있다.

통신위원회와 KISDI는 99년 이후 반기별로 시내전화, 시외전화, 국제전화, 이동전화, 전용회선에 대해 경쟁상황을 평가하고 있긴 하지만, 매출액과 시장점유율 등 시장구조를 알 수 있는 단순통계 위주로 심도 있는 분석이 미흡하다. 따라서 2003년도 MIC 진흥국의 주요업무계획에 경쟁상황 평가제도 개선이 포함되어 있다. MIC 계획에 의하면 연구기관을 통해 경쟁상황 평가제도의 개선방안을 확정, 실시하고, 2003년 10월까지 경쟁상황 평가를 완료할 계획을 수립하였으며, 경쟁상황평가 결과는 시장지배적사업자 관련 제반규제의 근거로 활용하기 위하여 전기통신사업법 개정을 준비하고 있다.

#### 3) KISDI의 경쟁상황 평가결과

□ 경쟁상황 평가를 위한 관련시장 정의

경쟁상황 평가를 위해서 KISDI는 통신서비스시장을 아래와 같이 6개의 시장으로 구분하였다.

| 시장 | 내용  |
|----|---|
| 1  | 시내전화<br>중화권내에서의 전화서비스, LM중화 전화로 시내전화로 분류  |
| 2  | 시외전화<br>다른 통화권간 음성전화서비스를 제공하는 유선계 통신서비스<br>※대역별로 다른 요금을 부과하나 대체성이 없으므로 단일시장으로 보고 지리적 시장은 전국시장   |
| 3  | 국제전화<br>기간 및 별정 1,2호사업자의 유무선에 의해 제공되는 모든 국제전화서비스를 포함  |
| 4  | 전용회선<br>월정요금으로 통신량, 통신시간의 제약 없이 두 지점간의 배타적 통신회선을 구성하여 음성 또는 데이터 통신을 가능하게 하는 서비스                 |
| 5  | 이동전화<br>무선을 이용하여 주파수를 할당받아 제공하는 역무로 한정  |
| 6  | 초고속인터넷<br>가정자망을 이용하여 인터넷 백본망에 접속함으로써 인터넷을 고속으로 이용하도록 제공하는 서비스(ADSL, 케이블모뎀, 무선, 위성인터넷까지 관련시장으로 봄 |

□ 관련시장별 경쟁상황 평가지표

경쟁상황 평가지표는 양적 지표와 질적 지표로 구성되는데 「양적지표」는 시장구조나 이익률 등 실질적 성과측면을 반영하는 것이고, 「질적지표」는 선택가능한 사업자에 대한 고객의 인지정도를 반영하는 지표이다.

국내 관련시장별 경쟁상황 평가지표는 「이용자후생, 이용자행위, 공급자행위, 시장구조」 측면으로 구분되어 있다. 우선 □이용자후생 지표는 「서비스 다양성 및 신규서비스 도입, 이용자 만족도, 비용을 반영한 요금, 국제비교」로, □이용자행위 지표는 「정보획득의 용이성, 이용자의 정보획득 정도, 가입전환 제약요인」으로,

한국경영과학회/대한산업공학회 2003 춘계공동학술대회  
2003년 5월 16일-17일 한동대학교(포항)

③공급자행위 지표는 「요금경쟁정도, 품질경쟁정도, 기술혁신정도, 담합여부, 반경쟁행위 사례분석, 수익성 분석, 사업자간 효율성 차이, 최근 진입경쟁 추세」로, ④ 시장구조 지표는 「시장점유율 추세, HHI Index 추세, 진입장벽 존재여부」로 구성되어 있다.

이상과 같이 4개 분야의 18개 세부평가항목으로 6개의 관련시장에 대해 경쟁상황을 평가한 후 시장의 경쟁심화 정도를 「경쟁, 유효경쟁, 비유효경쟁, 준독점, 독점」으로 종합평가하고 있다.

□ 경쟁상황 평가 결과 요약

시내전화 시장은 하나로통신의 커버리지가 전체 가수의 20%에 불과하고, 제공서비스가 다양하지 못하며, 시내전화 진입에 따른 막대한 매몰비용이 소요된다는 점에서 KT에 의한 독점시장으로 평가하고 있다.

시외전화 시장은 시장점유율로 보았을 때는 KT의 준독점적 시장, 이용자 후생 및 행위지표로 보았을 때는 경쟁적 시장, 시장구조지표로 보았을 때는 신규진입이 적은 비유효경쟁 시장으로 평가하였다.

국제전화 시장은 KT, 데이콤, 온세통신에 의한 기간사업자와 수십 개의 별정사업자간 경쟁구도를 보여주고 있고, 가입을 전제로 한 서비스 이용이 아니므로 사업자 전환 매우 용이하며, 진입장벽이나 지배적 사업자의 우위가 별로 없으므로 유효경쟁시장으로 평가하고 있다.

전화회선 시장은 시내전화회선과 시외전화회선으로 나뉘볼 수 있는데 우선 시내전화회선의 경우 64Kbps 이하의 저속 가입자 구간은 KT가 독점적이고, 1Mbps 이상의 고속구간의 경우 높은 투자 위험과 범위 및 규모의 경제에 의해 비유효경쟁시장으로 평가하고 있다. 시외전화회선의 경우 저속 시외전화회선은 요금이 낮아 비유효경쟁시장으로, 고속 시외전화회선은 유효경쟁시장으로 평가하고 있다.

이동전화 시장은 신규가입자 유치, 신규서비스 도입, 요금수준 등 경쟁은 활발한 편이나 제도적 진입장벽과 이용자의 사업자 전환 장벽 하에서 SKT로 가입자 쏠림 현상 심화되고 있어 비유효경쟁시장으로 평가하였다.

초고속인터넷 시장은 최근 시장규모가 크게 확장되었고, KT, 하나로, 두루넷, 드림라인, 온세통신, 데이콤, SKT 등 많은 사업자와 대체가능 서비스가 존재하므로 유효경쟁시장으로 평가하였다.

4. 경쟁상황 평가 절차

경쟁상황 평가를 위한 절차는 총 4단계로 나뉘볼 수 있고, 이에 대한 각 단계별 평가내용은 다음과 같이 개략적으로 나타낼 수 있다.

|     |   |
|-----|---|
|     | <b>관련시장의 적절한 정의</b>   |
| 1단계 | <input type="checkbox"/> 법적·사전적이지 아닌 경제적·실질적 관련시장 정의<br><input type="checkbox"/> 최근 제반 환경 변화에 부합하는 적절한 범위 설정            |
|     | <b>부문별 관련시장의 경쟁상황평가</b>   |
| 2단계 | <input type="checkbox"/> 경쟁상황 평가의 목적을 명확화하고, 평가지표의 타당성을 확보<br><input type="checkbox"/> 경쟁상황 평가의 절차와 주체에 있어 투명성과 객관성을 확보 |
|     | <b>관련시장별 시장지배력 평가</b>   |
| 3단계 | <input type="checkbox"/> 경쟁상황 및 시장지배력평가의 관계를 명확히 이해<br><input type="checkbox"/> 시장지배력 평가 기준의 편중성을 극복하여, 다양한 변수를 개발 및 적용 |
|     | <b>규제옵션의 합리적 수준설정</b>   |
| 4단계 | <input type="checkbox"/> 경쟁상황평가 결과는 규제옵션, 규제수준, 규제시행에 종합적으로 반영되어야 함   |

1) 관련시장의 적절한 정의

□ 관련시장 정의의 중요성

과거 개별시장에서 융합시장으로 급격하게 변화하는 환경에 부합하는 관련시장 정의는 규제 시발점이라고 할 수 있다. 따라서 통합시대의 바람직한 관련시장 정의를 위해서는 소비자들이 대체하고자 하는 고려집합 서비스와 대체 가능성에 대한 검토가 있어야 하고, 관련시장은 사전적·법제적으로 정의되어서는 안되고 시장실태, 소비자행태 등 여러 요소를 감안해서 실질적으로 이뤄져야 한다.

이때 관련시장의 정의가 너무 편협하면 중복규제와 융합화 추세에 역행할 수 있고, 너무 광범위하면 규제 초점이 없어지는 결과를 초래할 수 있으므로 적절한 수준으로 결정될 수 있도록 세심한 배려가 필요하다.

특히 효과적 통신시장 규제를 위해서는 세부시장별 서비스 대체성, 상·하류시장의 경쟁양상 및 상호 관련성 등이 복합적으로 고려된 관련시장 정의가 매우 중요하다.

□ 관련시장 정의의 일반적 기준

관련시장 정의는 해당 시장을 구성하는 상품/서비스 관련시장 정의와 그 시장의 지리적 범위 평가를 포함한다. 여기서 관련시장 정의는 통신법과 경쟁법간에 일관성 또는 상호보완성을 유지해야 한다.

우선 상품 및 서비스 관련시장이란 소비자들이 동일한 목적으로 상호교환 또는 대체가 충분히 가능한 모든 상품 또는 서비스의 집합이다. 여기서 동일한 목적으로 이용되는 상품이나 서비스라면 서로 다른 종류라 하더라도 동일 시장으로 간주하게 된다. 이러한 관련시장의 획정을 위해서 사용되는 주요한 개념은 상품이나 서비스의 수요 및 공급대체성 유무를 통해 이뤄진다. 수요대체에 의한 관련시장 정의는 유의하고, 지속적인 가격인상으로 인해 소비자들이 다른 상품이나 서비스로 대체(전환)가능한 시장은 동일시장으로 보는 것이다. 과거 소비자 행동의 실증자료를 이용하여 가격변동, 관련세금정보 등을 조사하거나 유사반응을 통해 대체성을 평가해야 하고, 보다 정확한 시장정의를 위해서는 수요측의 잠재적 대체를 고려해야 한다. 그리고 공급대체에 의한 관련시장 정의는 공급전환에 따른 비용이 적게 소요되는 상품은 동일 시장영역에 포함한다는 것이다. 따라서 관련시장의 진입을 방해하고 결과적으로 공급측 대체를 어렵게 하는 모든 기존의 법적, 또는 규제조건을 고려해야 한다. 만약 시장에서 초과이윤이 존재할 경우 잠재적 사업자가 자유롭게 진입할 수 있다면 동일 시장으로 볼 수 있고, 이러한 경우는 일반적으로 진입 또는 전환장벽이 낮은 경우라고 볼 수 있다.

그리고 지리적 관련시장의 정의는 관련 기업이 관련 상품 또는 서비스의 수요 및 공급에 관계되어 있는 영역을 뜻하는 것으로, 소비자가 사업자를 변경하거나 다른 공급자가 대체제를 공급할 수 있는 동일 범위에 해당되는 시장을 말한다. 즉 경쟁조건이 유사하거나 동일하며 지배적 경쟁조건이 상당히 다른 근접 영역과는 확연히 구별될 수 있는 영역을 관련시장으로 간주하는데 수요측 대체를 평가할 때에 지리적 구매패턴을 함께 평가해야 한다. 특히 정보통신분야에서 관련시장의 지리적 범위 기준은 네트워크에 의해 커버되는 영역이나 법적 및 기타 규제조항의 존재에 의해서 결정되는 경우가 많다.

## 2) 관련시장별 경쟁상황 평가

### □ 경쟁상황 평가지표의 기본요건

- ① 유효경쟁의 메카니즘과 그 효익에 대해서 분명하게 파악할 수 있어야 함
- ② 지표간 상관관계가 없으며, 평가대상시장의 상황에 대한 주의 깊은 검토와 정성적 평가를 필요로 하는 외생변수와 혼란되어선 안됨
- ③ 측정가능하고 비교가능하며 관련 데이터의 입수 및 평가가 용이해야 함

### □ 경쟁상황 평가지표의 종류

관련시장 획득 후, 실제 유효경쟁이 일어난 정도를 평가할 때 이용하는 지표로서 양적 지표와 질적 지표로 대별할 수 있다. 경쟁상황 평가의 양적 지표에는 시장구조나 이익률 등이 있고, 질적 지표에는 선택가능한 사업자에 대한 고객의 인지정도 등이 있다. 경쟁상황 평가를 위해서는 두 가지 모두를 평가해야하고 질적인 정보는 양적 평가의 판단에 도움이 될 것이다.

이상의 평가지표로 경쟁평가를 실질적으로 수행할 때에는 첫째 직접적 대체 및 경쟁관계에 있는 관련시장을 재차 확인하고, 둘째 현재 기업경쟁력, 경쟁의 본질, 시장성과 및 경쟁성과에 대한 확실한 이해를 바탕으로 해야하며, 마지막으로 시장내 규제의 영향을 분석해야 한다.

### □ 경쟁상황 평가의 추진체계

경쟁상황 평가는 규제의 시발점으로 이해관계자의 첨예한 갈등이 예상되는 바 유기적, 효과적 추진체계 수립이 필요하다. 경쟁수준 평가를 위해서는 상당기간의 데이터 축적, 소비자에 대한 설문조사, 국내의 규제제도 분석 등의 예비작업이 필요하다. 즉 평가 자체에도 상당한 기간이 소요될 것으로 예상되고, 사업자간 갈등이 예상되므로 이를 해소할 수 있는 절차 마련해야 하며, 평가기준 뿐만 아니라 실제 평가시 준수해야 할 평가절차의 규정도 필요하다.

경쟁상황 평가시 고려해야 할 또 하나의 사항은 시장지배적사업자의 사업 보호 등을 목적으로 한 규제자 포획 시도가 예상되므로 독립적인 주체, 객관적 평가, 투명한 절차, 합당한 결과가 도출될 수 있는 평가절차 및 주관기관을 선정해야 할 것이다.

## 3) 관련시장별 시장지배력 평가

### □ 시장지배력의 일반적 개념

시장지배력을 정치하게 정의하기는 어려우나 일반적으로 요금이나 이용조건을 경쟁자 또는 이용자와 반응과 무관하게 결정할 수 있는 능력을 말한다. 이에 따라 유효경쟁은 시장지배력이 있는 시장참여자의 지속적인 부재로 정의될 수 있다.

시장지배력에 대한 논의는 광의와 협의의 개념으로 구분해 볼 수 있는데 광의의 시장지배력은 일정시장에서 소비자, 거래 사업자 및 경쟁사업자로부터 상당한 정도 독립적으로 행동하면서 초과이윤을 유지할 수 있는 능력(; 가격의 인상/인하, 품질, 기타 거래조건 등을 자신에게 유리하게 변화시키고 시장점유율도 다소 의도한대로 움직일 수 있는 능력)을 의미한다.

그리고 협의의 시장지배력은 일정시장에서 가격을

인상해도 수익성을 일정기간 유지할 수 있는 능력으로써 개별기업이 시장에서 가격수용자(price taker)보다는 가격결정자(price setter)로서 능력을 갖는 경우를 말한다.

이러한 시장지배력이 실질적인 의미를 갖기 위해서는 지배력이 유의하고, 그 존속기간이 지속적이어야 한다. 시장지배력은 시장의 여건 또는 경쟁조건에 따라 경쟁에 미치는 영향이 다르므로, 기본적으로 시장에 대한 평가가 선행되어야 한다.

### □ 시장지배력의 원천과 지배력 강화의 방향성

시장지배력은 기업의 내외적인 다양한 경로를 통해 확보된다. 시장지배력을 보유하게 되는 원천과 시장지배력과의 관계를 살펴보고자 한다.

우선 수요의 가격탄력성( $\epsilon$ )이 낮을수록 시장지배력은 강해진다. 시장지배력을 가진 기업이 출고량을 제한하여 가격을 올렸을 때 수요의 가격탄력성이 낮아서 판매량이 줄지 않는다면 해당 사업자 시장지배력은 상당히 강한 것이다.

서비스(상품) 가격과 한계비용의 차이( $\Delta$ )가 크면 클수록 시장지배력도 같이 커진다.

당해 사업자의 생산용량 또는 유휴설비( $\Delta$ )가 많을수록 시장지배력의 강도는 강화된다.

동종 서비스(상품)를 생산하는 사업자가 다수인 상황에서 사업자의 생산효율성( $\Delta$ )이 클수록 시장지배력 역시 커진다.

동일 서비스(상품)이라도 소비자에게 선호차별화 정도( $\Delta$ )가 클수록 시장지배력은 강하게 형성된다.

진입장벽( $\Delta$ )이 높을수록 잠재적 진입자에 의한 경쟁위협은 감소하게 되고 시장지배력은 견고하게 된다.

### □ 관련시장 특성과 시장지배력

서비스요금의 변화에 따른 서비스 또는 사업자의 대체가능성은 시장지배력에 가장 큰 영향을 미치는 요인이다.

| 구분     | 수요 측면                                 | 공급 측면                        |
|--------|---------------------------------------|------------------------------|
| 대체 가능성 | 이용자가 대안으로 선택할 수 있는 대체사업자 또는 서비스의 존재여부 | 신규(잠재적) 사업자의 진입장벽 여부         |
| 시장 지배력 | 대체사업자 또는 대체서비스가 많을수록 시장지배력 감소         | 잠재적 사업자의 진입장벽이 낮을수록 시장지배력 감소 |

수요측면의 대체성은 서비스 요금의 상승이 예상될 때, 서비스요금의 변화에 따라 다른 대체 서비스나 다른 사업자로 전이하는 정도를 나타내는 것이다. 여기서 다른 서비스 또는 다른 사업자로 대체성이 강한 시장에서는 개별사업자의 시장 점유율이 아무리 높다하더라도 시장지배력은 없다고 판단할 수 있을 것이다.

그리고 공급측면에서 대체성은 시장에서 초과이윤이 존재할 경우 진입장벽이 낮다면 잠재적 사업자의 시장 진입이 예상되는데 이러한 경우 기존의 사업자는 잠재적인 사업자의 진입위협 때문에 시장지배력을 행사하기에 어렵다고 볼 수 있다.

### □ 시장지배력 평가 일반론

시장지배력 평가함에 있어 유일하거나 절대적인 기준은 없으므로 개별서비스의 특성, 사업자수, 시장상황 등 다양한 기준을 고려해서 이뤄져야 한다. 이러한 상황을 반영하지 못한다면 과도한 규제 또는 과소한 규제로

한국경영과학회/대한산업공학회 2003 춘계공동학술대회  
2003년 5월 16일-17일 한동대학교(포항)

결과적으로 유효한 경쟁성과가 달성되지 못할 것이다.  
일반적으로 시장지배력 평가를 위한 기준은 「①시장점유율, ②진입장벽, ③요금과 수익성, ④초과설비 보유용량 정도, ⑤수직적 결합, ⑥공동지배력, ⑦고객에 대한 인지도」 등이 있다.

여기서 가장 일반적으로 사용되는 시장지배력 평가 기준은 시장점유율과 시장집중도이지만, 이는 시장지배력 평가를 위한 필요조건은 되지만 충분조건은 되지 못한다. 즉 시장지배력 평가시 시장 특성을 고려하지 않고 모든 서비스에 대하여 일률적으로 시장점유율을 사용하는 것은 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다.

일반적으로 시장점유율의 크기는 그 자체로서의 의미는 거의 없다는 것이다. 예를 들어 낮은 시장점유율을 가진 사업자라도 당해 상품의 수요, 경쟁사업자의 공급 탄력성, 진입여건의 강도 등에 따라 시장지배력이 높을 수 있고, 높은 시장점유율을 가진 사업자라도 잠재적 진입의 가능성이 개방되어 있다면 시장지배력이 없을 수 있기 때문이다. 또한, 시장점유율은 누적가입자를 기준으로 표출되므로 현재시점의 시장상황을 반영할 수 없다는 치명적인 문제점을 가지고 있다.

따라서 시장점유율은 정확한 시장지배력 측정 지표가 없는 경우에 사용하는 편의적 평가기준이라고 할 수 있다.

#### 4) 규제옵션 및 규제수준 결정

##### □ 합리적 규제옵션 선정

규제옵션별로 사업자, 시장, 소비자에게 미칠 수 있는 중요한 영향 정도를 예측해야 하는데, 참고로 영국 OfTel은 규제의 경쟁에 대한 잠재적 영향을 아래와 같이 구분하여 평가하고 있다.

| 요인   | 수요자  | 공급자  |
|------|--|--|
| 수요공급 | <input type="checkbox"/> 공급자 전환의 장벽<br><input type="checkbox"/> 고객의 이해 가능성<br><input type="checkbox"/> 고객 가격 민감도   | <input type="checkbox"/> 서비스의 비용 / 효율적 제공<br><input type="checkbox"/> 투자 및 혁신에 대한 자극 |
| 시장소득 | <input type="checkbox"/> 가격 및 서비스 품질<br><input type="checkbox"/> 서비스 선택 다양성  | <input type="checkbox"/> 공급자의 서비스 차별화 능력<br><input type="checkbox"/> 기술 중립성          |
| 경쟁력차 | <input type="checkbox"/> 시장 구조 (회사의 수나 규모)<br><input type="checkbox"/> 진입 및 퇴출 장벽<br><input type="checkbox"/> 한정된 자원의 효율적 활용 가능성<br><input type="checkbox"/> 수요 확대 또는 시장지배력 (market power) 확대의 가능성<br><input type="checkbox"/> 담합(collusion)에 대한 잠재적 가능성<br><input type="checkbox"/> 특정 회사의 상대적 경쟁 위치와 장기적 경쟁의 지속성 |  |

규제 적용에 대한 영향평가가 이뤄진 후에는 규제의 실질적 수단과 방향을 설정해야 한다. 실질적 규제 수단과 방향은 첫째 자산(equity), 기술 및 사업자 경쟁중립성을 지녀야 하고, 둘째 안정성과 공익성에 대한 적절한 장구가 있어야 하고, 셋째 실질적 규제방안은 시장, 기술, 환경 지향성을 보유해야 하고, 넷째 이용자 보호, 개인 정보보호 등 디지털경제 주체의 원활한 정보통신서비스를 보장해야 하며, 다섯째 규제 시행에 따른 초기비용, 운용비용 등 제반 행정비용을 고려하여 수립되어야 한다.

결론적으로 규제 시행에 따른 비용과 편익, 위험과 기회, 장점과 단점 등 입증하고 투명한 종합적 분석을 통해 규제 옵션에 대한 평가가 이뤄져야 한다.

##### □ 적절한 규제수준 결정

경쟁을 촉진하고 유효경쟁 환경의 조성을 위한 규제 수준 설정의 기본적 사고는 규제완화 조류에 부합하도록 최소 규제원칙을 고수해야 한다는 것이다.

하지만 규제가 다음과 같은 요건을 만족시킬 때는 필요에 따라서 높은 수준으로 설정될 수도 있다.

- 생산적 규제 : 규제가 명백한 편익을 제공하거나, 자율 및 공동규제에 대한 유인을 제공
- 자발적 규제 : 규제 이해관계자가 규제목표 달성을 위해 인적, 물적 자원을 제공할 유인이 존재
- 보편적 규제 : 규제가 국민편익 증진 또는 국가경쟁력을 위해서 모든 사업자에게 보편적으로 적용
- 촉진적 규제 : 기술혁신 등을 위한 적극적 투자유인을 제공
- 보상적 규제 : 규제의 선택과 시행에 따른 사업자 부담을 상당수 보상할 수 있는 시스템 구비
- 지속적 규제 : 환경에 대한 유연성이 확보되어 규제의 지속성이 보장되고, 평행한 시장감독과 지속적인 관심

##### □ 선정된 규제옵션과 수준의 시행

결정된 규제옵션과 수준의 실질적 시행을 위해서 가장 중요한 것은 새로운 규제에 대한 사업자의 이해와 시행 시기라고 볼 수 있다.

규제에 대한 사업자 이해를 도모하기 위해서는 규제 옵션의 선택과정, 결정된 규제 사안 및 사업자 필요요건 등에 대한 모든 핵심 쟁점사항은 관계자 모두에게 고지해야 한다.

그리고 규제의 시행 시기에 있어서는 조급한 시행에 따른 시행착오보다는 규제분석의 초기 단계부터 검증과 평가를 거듭하며 이상적인 형태를 만들어야 하는데, 규제시행 時期보다는 규제의 지속성에 따른 regulation risk를 최소화하는 것이 중요하다.

#### 5. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 시장을 확정하고, 시장경쟁상황을 평가하고, 시장지배력 평가에 근거한 시장지배력사업자를 선정하는 것은 통신시장 규제의 근간이 된다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 사항의 합리적 평가가 전제되지 못한 정태과 규제는 출발부터 많은 부분을 왜곡을 담고 있는 것이다. 따라서 시대와 환경에 부합하는 경쟁력 있는 통신시장 여건 조성을 위해서는 규제의 근간을 이루는 부분에 대한 세밀한 검토와 분석이 요망되는 시점이다.

#### 참고문헌

1. 김주성·원영숙, 광대역 환경 하에서의 유효경쟁 평가 및 규제정책, 2002년, ETRI
2. 주요통신서비스시장 경쟁상황평가보고서, 2002년, KISDI
3. <http://www.mic.go.kr>
4. <http://www.fcc.gov>
5. <http://www.oftel.gov.uk>