

통신시장 경쟁평가제도의 비교분석

여인갑^o
한국전자통신연구원 통신정책연구실
ikyee@etri.re.kr

Comparative Analysis of Regulatory Frameworks for Assessing Competition in the Telecom Market

In-Kap Yeo^o
ICT Regulatory Policy Research Section ETRI

요 약

시장의 유효경쟁 달성 여부를 판정하고 경쟁시장 확보를 위한 규제정책 수립의 근거로 활용되었던 시장경쟁평가제도가 시장에 대한 정보제공기능을 중심으로 한 시장검토 및 모니터링(Market Review)으로 진화하고 있다. 본 연구에서는 우리나라 통신시장 경쟁상황평가 제도의 운영 및 정책 유효성 검증을 위하여 유사한 제도를 시행 중인 국가 간에 제도의 구조, 운영 및 활용 현황 등을 비교 분석하여 차이점을 정리하고 전략적 의미를 도출하였다.

I. 머리말

시장경쟁 평가는 경제이론에 기초하여 확정된 시장이 경제적 효율성 및 사회 후생을 극대화할 수 있는 유효경쟁 상태인지 다양한 지표를 사용하여 평가하는 것이다. 정부는 경쟁평가를 통하여 정책 실패를 최소화하기 위한 시장개입을 정당화하고 있다.

그러나 통신시장 정책이 사후규제로 변화하면서 통신시장 경쟁평가의 성격이 변화하고 있다. 그동안 확정시장의 유효경쟁 달성 여부를 판정하고 경쟁시장 확보를 위한 규제정책 수립의 근거로 활용되었던 시장경쟁평가에서 시장 전반에 대한 동향 분석 및 평가로 확대되면서 시장에 대한 정보제공기능을 중심으로 한 시장검토 및 모니터링(Market Review)으로 진화하고 있다.

이에 본 연구에서는 우리나라 통신시장 경쟁상황평가 제도의 운영 및 정책 유효성 검증을 위하여 유사한 제도를 시행 중인 국가 간에 제도의 구조, 운영 및 활용 현황 등을 비교 분석하여 차이점을 정리하고 전략적 의미를 도출하였다.

II. 주요국의 통신시장 경쟁평가제도 비교

통신시장에 대한 사후규제가 확산되면서 대부분 국가에서는 주기적인 시장경쟁 평가제도를 운영하지 않고 있다. 따라서 현재 통신시장에 대한 주기적인 평가를 제도화하여 시행하고 있는 일본, 미국, 한국을 대상으로 제도를 비교하였다.

1. 근거법령 및 규정 비교

통신시장 경쟁평가의 시행근거에 대한 규정을 살펴보면, 일본은 총무성이 수립한 전기통신사업분야에 관한 시장검증 기본방침에 따라 통신시장검증제도 형태로 운영 중인데 반하여 미국과 우리나라는 법률에 근거하고 있다. 미국은 2018년 RAY BAUM'S Act를 기반으로 미국 통신의 현황을 종합적으로 평가하는 통신시장보고서를 발간하도록 통

신법에 규정하고 있고 우리나라는 전기통신사업법 및 시행령에 시행 의무화 및 기준/절차를 비교적 상세히 규정하고 있다.

일본 총무성의 전기통신사업분야에 관한 시장검증 기본방침에는 1) 시장검증의 목적 및 내용, 기간 및 일정, 검증방법, 2) 시행조직 전기통신시장 검증회의 및 워킹그룹 운영, 3) 전기통신사업분야의 시장동향분석, 4) 전기통신사업자의 업무 적정성 등 확인, 5) 검증결과를 바탕으로 한 제도 및 정책의 재검토에 대한 구체적 내용을 포함하고 있다.

미국은 통신법(47 U.S. Code § 163- Communications marketplace report)에 1) 통신시장현황보고서 발간 공표 및 보고의무 규정, 2) 보고서에 포함될 주요내용을 규정하고 있지만 분석지표, 평가기준 등 특정한 분석 틀을 제시하지는 않고 있다. 한국은 전기통신사업법에 경쟁상황 평가실시 의무화 규정과 평가결과에 따른 규제 대상 서비스 및 사업자 지정·고시 규정을 마련하고 있으며, 시행령에서 경쟁상황 평가의 기준·절차 및 방법에 대해 다음 사항들에 대하여 구체적으로 규정하고 있다.

우리나라의 경우, 규제정책 목적으로 유효경쟁 상황을 판단하는 시장평가를 시행하고 있어서 법적 규정이 가장 구체적이지만 임의규정이 많고 정책의 실효성이 없는 불필요한 규정들을 포함하고 있어서 제고 여지가 있는 것으로 보인다.

2. 시장평가 기준 및 절차

시장경쟁 평가기준은 모든 국가에서 시장구조 및 성과지표, 소비자 및 사업자 활동 지표 등을 공통으로 사용하였다.

그러나 미국과 일본은 확정시장에서의 유효경쟁 달성여부에 대한 명확한 결론을 제시하지 않고 시장의 경쟁상황과 변화 정보를 제공하여 정책과제와 기회를 도출하는데 목적이 있지만, 우리나라는 확정시장별로 1위 사업자의 점유율을 기준으로 경쟁상황에 대한 1차 추정을 하고 2차로 예외적 상황을 검토하여 최종적으로 해당 시장에 대한 유효경쟁 여부를 판단하고 있다. 이는 우리나라의 경쟁평가제도가 일

표 1 주요국의 통신시장 경쟁평가제도 비교

구분	일 본	미 국	한 국
명칭	통신시장검증제도	통신시장보고서(CMR)	통신시장 경쟁상황평가
주관	총무성 (MIC)	FCC	과학기술정보통신부
근거	전기통신사업분야의 시장검증기본방침	통신법	전기통신사업법
주기	매년 시행	2년마다 (짝수년도)	매년 시행
목적	- 통신시장 경쟁 수준 평가 - 시장지배력 및 규제 필요성 검토	- 통신시장의 경쟁, 투자, 기술발전 평가 - 시장 구조와 규제정책 검토	- 주요 통신 시장의 경쟁 상황을 분석 - 규제 필요성 판단
대상	이동통신, 고정통신, 광대역 인터넷 등	유선전화, 이동/위성통신, 광대역인터넷 등	이동통신, 초고속인터넷 등
평가 기준	- 시장 점유율 - 요금 수준 비교 - 사업자 간 경쟁 상황 - 이용자혜택 및 서비스품질	- 시장 점유율 및 신규 사업자 진입 - 인프라 투자수준 및 기술 발전 - 요금 수준 및 소비자 혜택	- 가입자 수, 점유율 - 시장집중도(HHI 지수) - 요금 및 서비스 경쟁수준
결과 보고	- 총무성 보고서 공개	- FCC 보고서 공개 - 의회 보고	- 과기부 평가결과 공표 - 정책연구보고서 발간
결과 활용	- 지배적 사업자에 대한 규제조치 검토 - 경쟁 활성화를 위한 정책 마련	- 경쟁촉진 정책수립 및 규제조정 - 시장의 독점 가능성 판단	- 경쟁 활성화 정책 추진 - 지배적 사업자 규제 여부 판단
특징	- 시장경쟁 촉진을 위한 규제정책 검토 - 특유의 통신시장 구조(도코모, KDDI, 소프트뱅크 중심) 고려	- 전반적인 시장 동향 보고서 성격 강화 - 법적으로 FCC가 보고서를 의회에 제출해야 함	- 사업자별 경쟁상황을 구체적으로 평가하고, 정책적 대응 수립

부 사전규제제도와 연계되어 있어서 필수적인 부분이지만, 예외적 상황의 검토에서 자의적 판단의 위험성이 존재한다.

시장평가의 절차 및 수행체계 측면에서는 일본 총무성이 자문기구인 통신시장검증회의를 구성하여 시장검증을 위한 기본방침 및 연차계획을 수립하고, 조사 및 분석을 통하여 연차보고서 발표하고 있고, 미국은 FCC의 Office of Economics and Analytics에서 주관하여 짝수년도 마다 4월에 통신시장에서의 경쟁에 대한 공공의견 제출을 요청하는 CMR Public Notice를 발표하고 연말까지 통신시장보고서를 발간하여 공표하고 의회에 보고하고 있다. 한편 우리나라는 전기통신사업법 및 시행령에 규정하는 절차와 기준을 바탕으로 과학기술정보통신부에서 정책연구용역 형태로 통신시장 경쟁상황평가를 실시하고 있는데 최종결과는 정책연구수행기관의 보고서 형태로 발간되고 정부공지로 결과를 발표한다. 법으로 시행을 의무화하고 기준과 절차를 규정하고 있는 점을 고려하면, 정부명의로 보고서를 발표하는 것이 바람직해 보인다.

3. 시장평가 결과 및 관련 정보의 활용

미국의 평가제도는 시장경쟁 상황을 객관적으로 분석하여 정책 수립을 지원하며, 반독점 규제 및 사업자 행태를 감시하는 역할을 수행하고 있는데, 특히 별도로 발간되던 여러 보고서를 한 개의 통신시장보고서로 대체하여 대중에게 더 큰 투명성을 제공하고, 기술 전반에 걸친 통신 시장 현황을 보다 전체적으로 검토할 수 있으며, 이해 관계자가 평가 결과에 보다 쉽게 접근하고 활용할 수 있도록 하고 있다.

일본도 사후규제 중심으로 개편되면서 시장경쟁평가제도 역시 전반적인 시장 동향을 분석하고 검증하여 정책에 반영하도록 변경되었다.

반면 우리나라는 아직도 공정경쟁 환경조성 및 경쟁정책 규제 근거가 되고 있는데 경쟁상황 평가의 결과에 따라 지배적 사업자를 지정 고시하고 이용약관 및 도매제공 의무서비스/대가산정에 규제를 적용할 수 있다.

III. 맺음말

전통적인 시장경쟁 평가의 주요 목적은 정부개입(사전규제)이 필요한 시장과 규제 대상사업자의 식별 및 규제의 종류·강도 결정을 위한 시장상황의 판단이었다. 그러나 경쟁정책의 목표가 시장경쟁을 통해 이용자에게 최고 품질의 서비스를 최적 요금으로 제공할 수 있는 시장 환경을 조성·유지하는 것인바, 최근의 평가는 시장 전반에 대한 평가로 진화하고 있으며 반드시 유효경쟁 여부에 대한 판정이 있는 것은 아니다.

특히 급속한 기술발전과 시장의 융합 등 가변적 시장환경에서 확일적이고 배타적인 시장획정이 불가능해지고 있으며 정책목표에 따라 시장의 크기와 형태가 더욱 다양해질 수 있어서 전반적 경쟁상황을 주기적으로 평가해야 규제실패의 가능성을 최소화하고 시장의 경쟁 활성화가 가능할 것이다.

따라서 시장경쟁에 간접적으로 관련되는 현안 시장 이슈의 발굴 및 분석 필요하며 정부정책 변화에 따른 시장반응을 분석하여 기존 정책의 효과를 평가하고 새롭게 추진하여야 할 정책과제를 도출하는 수단으로 활용할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 전기통신사업법 시행령[시행 2024. 12. 27.] [대통령령 제35038호, 2024. 12. 3., 타법개정]
- 전기통신사업법[시행 2024. 3. 30.] [법률 제19856호, 2023. 12. 29., 일부개정]
- 통신경쟁정책연구실(2023), 통신시장 경쟁상황평가-2023년도, 정보통신정책연구원
- 總務省(2023), 電気通信事業分野における市場検証に關する基本方針
- 總務省(2024)電気通信事業分野における市場検証に關する年次計畫令和6年度)
- 總務省(2024)電気通信事業分野における市場検証令和5年度)年次レポート
- FCC (2024), 2024 Communications Marketplace Report, GN Docket No. 24-119
- Repack Airwaves Yielding Better Access for Users of Modern Services Act of 2018, Pub. L. No. 115-141, 132 Stat. 1087 (codified at 47 U.S.C. § 163) (RAY BAUM'S Act of 2018).