

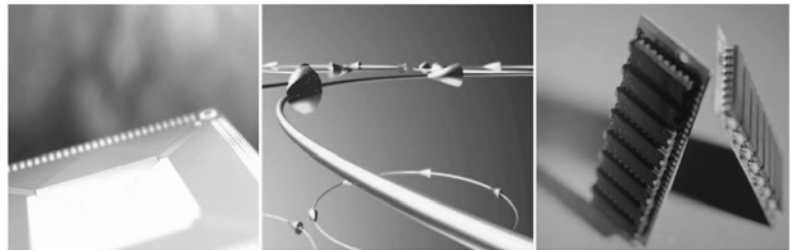
KISDI 이슈리포트

주요국의 통신시장 경쟁상황평가 제도현황 분석

2006. 8. 28

변정욱 · 오기석 · 김종진 · 강인규

Korea Information Strategy Development Institute



요약

- 1 | 검토배경
- 2 | EC의 경쟁상황평가 지침 및 규정
- 3 | 영국
- 4 | 미국
- 5 | 호주
- 6 | 일본
- 7 | 요약 및 시사점



정보통신정책연구원
KOREA INFORMATION STRATEGY DEVELOPMENT INSTITUTE

변정욱

- jwbyun@kisdi.re.kr, 02-570-4221
- 고려대학교 경제학 학사
- 고려대학교 경제학 석사
- 미국 University of Pennsylvania 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실 연구위원

오기석

- ksoh@kisdi.re.kr, 02-570-4243
- 한국외국어대학교 경제학과 졸업
- 한국외국어대학교 경제학 석사
- 현 정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실 주임연구원

김종진

- kjj@kisdi.re.kr, 02-570-4038
- 서울시립대학교 경제학 학사
- 서울시립대학교 경제학 석사
- 현 정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실 주임연구원

강인규

- yeenkyu@kisdi.re.kr, 02-570-4138
- 고려대학교 경제학과 졸업
- 고려대학교 경제학 석사
- 현 정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실 연구위원

◆ 본 글의 내용은 필자의 개인적 견해로서 정보통신정책연구원의 공식입장과는 무관합니다. ◆

요 약

통신시장에 경쟁이 도입된 이후 통신시장에 대한 규제도입 또는 완화와 관련된 판단기준으로 경쟁상황 평가가 이용되고 있음에 따라 경쟁상황 평가의 중요성과 의의가 증가하고 있다. 평가의 투명성과 일관성을 제고하기 위해 주요국에서는 평가의 주요 절차, 분석방법, 판단기준 등을 제도화하고 있다. 본 보고서는 EC, 영국, 미국, 호주, 일본의 경쟁상황평가 관련 제도화 사례를 분석함으로써 국내에 대한 시사점을 제공하고자 한다.

EC는 회원국의 규제기관(NRA)에 경쟁상황평가의 시행, 시장획정, 시장지배력(SMP) 평가 및 지정, 이와 관련한 절차에 대한 지침(guideline)을 제공하고 있다. Framework Directive는 각국의 규제기관이 EC가 권고한(Recommendation) 해당시장의 분석을 수행하고, 그 결과 및 관련 규제조치를 공개하여 공공의 의견(public consultation)을 듣도록 규정한다. 단, 이용자 이익 보호와 경쟁의 보장을 위해 예외적으로 긴급한 상황일 경우 NRA는 이해당사자, 기타 관련국 또는 유럽 위원회와의 자문 없이 규제조치를 취할 수 있다.

영국의 경우 통신법을 통해 Ofcom이 EC가 제정한 시장획정과 분석에 관련된 지침이나 권고를 따라 경쟁상황평가를 시행하도록 규정하고 있다. Oftel은 EC의 지침을 수용한 시장지배력 평가 지침을 만들어 경쟁상황 평가의 지침으로 사용하고 있다. 정기적으로 평가를 수행한다는 규정은 없으며, 규제 검토 필요성이 발생한 경우에 평가를 수행한다.

미국의 통신법은 FCC로 하여금 상업용 이동통신서비스(CMRS) 시장의 경쟁상황을 매년 주기적으로 평가하여 제출하도록 하고 있는데, 이는 사전규제 판단을 직접적 목적으로 하는 평가라기보다는 통상적인 경쟁현황 파악이라는 관점에서 통신시장에 대한 경쟁상황평가로 볼 수 있다. 한편, 유선전화 및 초고속인터넷의 경우 시장현황 파악 차원에서 통계자료 수집과 이를 토대로 한 간단한 분석 위주의 보고서를 매년 발간하고 있다.

호주는 경쟁법인 「Trade Practices Act 1974」에 따라 ACCC가 통신시장 경쟁상황을 분석, 평가하도록 되어 있다. 호주의 경우 통신시장의 경쟁상황 모니터링 목적과 표준접속의무 등 사전 규제 부과 판단을 목적으로 하는 두 종류의 평가가 수행되고 있다. 전자의 경우 유선통신, 이동통신, 인터넷 시장을 대상으로 매년 주기적으로 평가를 실시한다. 후자의 경우 부정기적으로 규제 검토 필요성이 발생한 경우에 평가를 수행한다.

일본은 통신시장의 최근 경쟁현황을 보다 정확히 파악하고 이에 대한 인식 공유를 목적으로 경쟁평가를 수행한다. 총무성은 「전기 통신사업 분야의 경쟁 상황의 평가에 관한 기본방침」을 제정하여 당해 연도 경쟁평가의 주요 지침으로 활용하며, 경쟁평가 수행과 관련된 세부사항은 매년 별도로 「실시세목」을 마련하여 규정한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 주요국에서는 경쟁상황평가의 제도화를 통해 평가 절차의 투명성과 일관성을 보장하려 하고 있다. 그러므로 우리나라도 국내의 규제환경 등을 고려하여 경쟁상황 평가의 시행과 주요 절차에 대한 제도화를 검토해 볼 필요성이 있다. 국내의 통신법 체계 등을 고려하여 우선은 일본, 미국 등과 같이 경쟁현황 파악을 주목적으로 하는 제도의 도입을 검토하고, 유럽과 같은 사전규제 판단 목적의 경쟁상황 평가 제도화는 기타 제도적 여건이 성숙한 이후 도입하는 방안도 의미가 있다고 판단된다. 또한, 평가대상의 선정, 공공의견 수렴 절차, 결과의 공개 및 영업비밀의 보호 등은 국내 현실과 외국의 사례를 참조하여 결정하여야 할 것이다.

1. 검토배경

통신시장 경쟁도입 이후 규제관련 판단기준으로 주요국에서는 경쟁상황평가를 이용하고 있음. 본 보고서는 주요국의 경쟁상황 평가 관련 제도 현황을 분석함으로써 국내 통신정책에 대한 시사점을 제공하고자 함

가. 경쟁상황평가의 의의

- 통신시장에 경쟁이 도입되면서 통신시장에 대한 규제 도입 또는 완화의 필요성을 판단하기 위한 기준으로 경쟁상황 평가가 이용되고 있음
 - 특히, 선진화된 규제체제일수록 시장분석을 통한 시장지배력 판정을 사전규제 도입의 1차적 절차로 규정하고 있음
- 한편, 직접적 규제여부의 판단이 아니더라도 주요 지표를 정기적으로 파악하는 등 통신시장의 경쟁상황을 상시 모니터링함으로써 정책판단의 기초자료로 활용할 수 있음

나. 제도화의 필요성

- 평가의 투명성과 일관성 제고를 위해 주요 절차, 분석 방법, 판단 기준 등에 관한 제도화가 필요
- 또한, 급속한 기술발전과 융합 등 가변적 시장환경 하에서는 경쟁상황의 변화가 빠르고 불규칙하며 판단이 용이하지 않게 되므로, 주기적이고 체계적인 경쟁상황 평가의 필요성이 증가하게 되며, 이를 제도화를 통해 보장하는 것이 중요하게 됨

- 이와같은 필요성에 따라 주요국에서는 통신시장의 경쟁상황 평가에 관한 방법론 및 주요 절차를 제도화하고 있음
- 이하에서는 EC, 영국, 미국, 호주의 제도화 사례를 분석하고 이로부터 우리나라에 대한 시사점을 도출하고자 함

다. 경쟁상황 평가의 유형

- 주요국의 경쟁상황 평가사례를 조사한 결과 경쟁상황 평가 유형은 크게 (i) 사전규제를 위한 경쟁상황 평가, (ii) 주기적 경쟁상황 모니터링을 위한 평가, (iii) 사후규제 여부의 판단을 위한 경쟁상황 평가로 구분됨
- ‘사전규제를 위한 경쟁상황 평가’는 사전규제의 부과 필요성이 상대적으로 크다고 판단되는 시장을 사전적으로 지정, 해당 시장의 사전규제 부과/완화/철회에 대한 판단을 목적으로 수행하는 평가로서 EC의 Framework Directive 규정에 의한 경쟁상황 평가가 대표적인 예임
- ‘주기적 경쟁상황 모니터링을 위한 평가’는 사전규제 여부의 판단을 목적으로 수행되는 평가는 아니며, 통신시장의 경쟁상황 모니터링 및 통신정책 수립 시 기초자료로 활용하기 위해 주기적으로 경쟁상황을 평가하는 것으로 일본의 통신시장 경쟁상황 평가가 대표적 사례임
- ‘사후규제 여부의 판단을 위한 경쟁상황 평가’는 특정 시장에 사후적으로 경쟁상황에 문제가 발생한 것으로 판단 시, 문제의 정확한 진단 및 처방으로 적절한 사후규제 시행 여부의 판단을 위해 수행하는 평가로서 대부분 국가의 통신규제기관에서 필요시마다 수행하는 경쟁상황 평가임

- 긴급사항일 경우 예외는 있으나 가능한 ‘사전규제를 위한 경쟁상황 평가’와 유사한 방법 및 절차를 준용하는 것을 원칙으로 함
- 이하에서는 ‘사전규제를 위한 경쟁상황 평가’와 ‘주기적 경쟁상황 모니터링을 위한 평가’ 위주로 주요국의 사례를 조사하였음

2. EC의 경쟁상황평가 지침 및 규정¹⁾

EC는 회원국의 규제기관(NRA)에 시장획정, 시장지배력(SMP) 평가 및 지정, 이와 관련한 절차에 대한 지침(guideline)을 제공²⁾

가. 평가의 수행 및 규제기관의 권한

- Framework Directive 16(1)항은 각국의 NRA가 EC가 권고한(Recommendation) 해당시장의 분석을 수행하고, 그 결과 및 관련 규제조치를 공개하여 공공의 의견(public consultation)을 듣도록 규정
- 분석의 수행을 위해 Authorisation Directive 11항은 통신사업자들의 규제기관에 대한 정보제공을 의무화
- Framework Directive 5(4)항은 NRA에게 시장개방 및 경쟁에 도움이 되는 모든 정보를 공개하도록 의무화
 - 단, 기밀성이 큰 정보에 대해 Framework Directive 5(3)항은 NRA가 기업비밀에 관한 국가 혹은 EC 규칙에 따라 기밀을 보장하도록 함

나. 시장분석 의견의 공표 및 공공의 의견 반영 관련 절차

- 해당 시장에 영향을 줄 조치를 취하고자 하는 경우 규제기관은 이해당사자에게 이에 대한 의견을 제시할 기회를 주어야 함

1) EC(2002) 참조

2) 시장획정 관련 자세한 내용은 김희수 외(2004), 시장지배력 평가 관련 자세한 내용은 이상규 외(2004)를 참조하기 바람

- 이를 위해 조치(안)에 대한 공공의견 수렴을 거쳐야 하며, SMP 지정/해제와 관련된 결정의 경우 다음 내용을 포함해야 함
 - 시장획정
 - 지배력 관련 증거
 - NRA가 부과, 유지, 수정 혹은 철회하고자 하는 해당 시장에 대한 의무사항의 상세 내용 및 제안된 의무의 적정성(proportionality)에 대한 평가
- 의견반영의 기간은 합리적이어야 하며, SMP(Significant Market Power) 관련 결정의 경우 의견반영 기간은 2개월 정도가 합리적이라고 봄
 - 다른 정당한 이유가 있을 경우 다른 기간이 적용될 수 있음

다. 긴급사안의 경우

- 이용자 이익보호와 경쟁의 보장을 위해 예외적으로 긴급한 상황일 경우 NRA는 이해당사자, 기타 관련국 또는 유럽 위원회와의 자문 없이 규제조치를 취할 수 있음
 - 이 경우 NRA는 지체없이 해당 조치에 대한 충분한 이유를 위원회와 타국 규제기관에 설명해야 하며, 위원회는 해당 조치가 EC 법규와 부합되는지 판단할 것임
 - 임시 조치를 영구화하거나 연장하고자 하는 경우 NRA는 시장획정, 지배력 평가, 해당조치의 필요성 입증 등 정상적 절차를 거쳐야 함

라. 최종의견의 공표

- NRA의 최종 결정이 내려진 경우 SMP 지정 사업자의 이름, 그에 부과된 규제에 대해 위원회에 신고해야 함
- 또한, 위의 내용을 모든 이해당사자가 접근하기 쉬운 형태로 공공에 공표해야 함

3. 영 국

영국은 EC 권고안에 따라 사전규제 목적의 통신시장 경쟁상황 평가를 수행. 평가의 절차와 방법을 통신법에서 세밀히 규정하고 있으며, 각 단계별로 평가절차 및 방법을 공지하고 이해당사자들의 적극적인 의견 개진을 유도

가. 통신시장 경쟁상황평가의 의의 및 목적

- 현재 영국의 통신시장 경쟁상황평가는 영국 경쟁법(The Competition Act 1998)의 지배적 지위 남용행위 금지조항에 따른 기업의 시장지배력 평가와 영국 통신법(The Communication Act 2003)하의 SMP 사업자 지정을 위한 목적으로 수행됨
- 영국의 경쟁법은 시장지배력 평가기준으로 시장점유율, 진입장벽, 기술혁신 정도, 소비자의 구매력, 정부의 규제강도 등을 종합적으로 고려하게 함³⁾
- 현재 영국의 통신법은 ‘어떤 시장에서 지배력을 갖거나 그와 상응하는 지위에 있는 경우’ SMP를 보유한 것으로 판단하며 이러한 판단을 위하여 Ofcom이 통신시장 경쟁상황평가를 수행함
 - 영국통신법은 SMP의 개념으로 EU의 FD(Framework Directive)의 정의를 준용
 - EU의 SMP 정의: 경쟁자, 고객, 궁극적으로는 소비자에 대해 상당한 정도로 독립적으로 행동할 수 있는 경제적 힘을 보유한 상태
 - 단독지배력, 결합지배력 및 인접시장에서의 지배력을 함께 평가하도록 하고 있음

3) 이하는 주로 영국의 통신시장에서 사전적 의무부과를 위한 경쟁상황평가의 절차 및 방법을 정리

- SMP 사업자로 지정된 경우 Ofcom은 영국 통신법 78-93조에 따라 네트워크 접속, 네트워크 접속요금, 소비자 보호 등에 대한 추가적 의무가 부과됨
- 역사적으로 볼 때, 영국 통신시장의 경쟁상황평가는 크게 시장영향력(Market Influence: MI) 보유사업자 평가, 유효경쟁(Effective Competition) 평가, SMP 사업자 평가라는 목적으로 수행되어 왔음
 - Oftel은 2000년 3월 'Guidelines on market influence determinations'를 통하여 경쟁법의 시장지배력 개념을 통신시장에 적용한 MI 보유사업자를 평가/지정하고 MI 보유사업자에게 사업 인가조건상의 추가 의무를 이행토록 하였음
 - Oftel은 2000년 8월 통신시장의 유효경쟁평가를 위해 'Implementing Oftel's Strategy: Effective Competition Review Guidelines'을 발표하였으며 이를 통하여 EU의 새로운 통신규제체제의 논의에 부응
 - EU의 새로운 통신규제체제⁴⁾가 2002년 4월에 발효되자 2002년 8월 이를 반영하는 'Oftel's market review guidelines: Criteria for the assessment of significant market power'를 발표하여 EC의 규정에 따른 시장평가 수행시 SMP 보유사업자가 존재하는지를 판단할 때 사용할 기준을 제시
 - 이후 SMP 평가에 대한 절차와 방법은 영국 통신법에 수용되어 Ofcom⁵⁾이 이를 수행하고 있음

4) EU의 Framework Directive에 따라 Oftel은 관련 시장내 SMP 사업자의 존재여부를 평가하기 위한 시장별 경쟁상황 평가지표를 설정하여야하며, 일관된 평가를 위해 FD와 함께 '관련시장 획정에 관한 권고안(COMMISSION RECOMMENDATION of 11 February 2003)'과 '통신시장 분석 및 SMP 평가기준에 대한 가이드라인(Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services)'을 준수하여야 함

5) 2003년 12월 29일 이후부터는 Radiocommunications Agency, Oftel, Independent Television Commission, Radio Authority, Broadcasting Standards Commission의 5개 규제기관이 Ofcom(Office of Communications)이라는 하나의 규제기관으로 통합되어 통신과 관련된 모든 정책을 수행

- 이하에서는 경쟁상황의 평가 방법 및 절차를 자세히 다루고 있는 Oftel의 2000년 8월의 Guideline과 영국 통신법을 중심으로 살펴 봄
 - Oftel의 2000년 3월 Guideline과 2002년 8월 Guideline은 경쟁상황 평가에 사용되는 지표를 중심으로 논의되어 있음

나. 2002년 EU Directive 이전의 영국 통신시장의 경쟁상황 평가방법 및 절차

- 아래 내용은 'Implementing Oftel's Strategy: Effective Competition Review Guidelines(2000. 8)'에 나타난 경쟁상황 평가절차를 정리한 것임

(1) 분석대상 시장의 선정 및 평가주기

- 각 시장별로 경쟁상황평가는 일반적으로 2년마다 수행되며 평가기간은 36주가 소요됨
 - 그러나 필요한 경우 Oftel은 일정을 조정할 수 있으며 이 경우 Oftel은 그 이유를 명시하여야 함
 - 2년의 평가 주기는 과거 평가결과에 따른 규제의 시행에 충분한 시간적 여유를 갖고 시장상황의 변화를 금번 평가 시 적절히 반영하기 위함임
- 2000년 8월 지침서는 이미 규제를 하고 있거나 경쟁이 미흡하다고 판단되는 이동전화, 인터넷접속, 유선전화, 전용회선, 유선 광대역 서비스(fixed higher bandwidth services), 양방향 TV 접속(access control to interactive TV), 디지털 TV 접속(conditional access to digital TV), convergence between delivery channels 시장에 초점을 맞추고 2000~2005년의 기간 동안 이들 시장을 중심으로 분석할 것을 규정
 - 이러한 시장은 엄격하게 경제적으로 획정된 시장이라기보다는 현재의 규제

에 초점을 두고 시장을 넓게 정의한 것임

(2) 내부적 평가절차의 시작

- 경쟁상황평가의 내부적 절차는 평가업무를 수행할 팀을 구성하면서 시작
 - 유효경쟁평가를 수행할 의사와 이를 수행할 project manager는 경쟁평가가 수행되는 해의 Management Plan에 등재됨
 - 경쟁평가를 수행하게 될 Oftel의 내부 팀은 Oftel 내부의 인원과 더불어 필요할 경우 경제학자, 통계학자 등을 포함하게 됨
 - 초기에 이 팀은 평가될 시장의 획정, 필요한 정보 등을 포함한 경쟁상황평가를 위한 초기 작업을 수행
- 초기에 경쟁상황평가 팀은 다음의 내용을 구체적으로 결정하게 됨
 - 이해당사자(적절한 주거용 혹은/그리고 업무용 소비자 집단, 사업자), 경쟁상황평가의 일정, 필요 자원, 지표와 가중치, 내부적 혹은 외부적으로 수집될 자료의 식별 및 자료수집일정, 해외 벤치마킹과 Oftel의 여타 시장분석과의 조정

(3) 외부적, 공식적 평가절차의 시작

- 공식적 경쟁상황평가 시작은 Oftel이 초기 문서(공식적 자문서는 아님)를 발표하면서 시작되며, 이 문서는 다음사항을 포함하여 이해당사자들에게 평가될 시장획정에 대한 초기 정보를 제공
 - 평가될 시장의 정의(지리적, 소비자 집단 및 여타 관련 특징에 기반한 관련 '경제적 시장'들의 인지)
 - 정의된 시장에서 현재 관심이 되고 있는 규제에 대한 설명
 - 그 시장에서 가장 중요할 것으로 보이는 유효경쟁 지표의 총괄적 초기평가

- 경쟁상황 평가의 절차
- 계획된 일정 및 데이터 수집계획(이러한 데이터는 시장평가에 있어서의 그 데이터의 중요성, 데이터의 이용가능성, 대체 가능 데이터의 존재에 의존하여 식별됨)
- 경쟁상황 평가를 위한 Oftel의 초기 문서는 이해당사자와의 논의에 있어서 기초가 됨

(4) 경쟁상황평가의 수행

- 이 단계는 통신시장 경쟁상황평가 절차에 있어서 가장 중요한 단계임
 - Oftel은 초기문서에서 정한 가중치를 고려하여 유효경쟁지표들을 분석
 - 이 기간에 수집된 데이터는 타당성이 입증되는 대로 Oftel의 website에 공개됨
 - 개별 이해당사자에 의해 제공된 데이터는 제공자가 원하지 않는 한 제공자의 이름으로 공개
- 각 지표들의 해석과 적용에 있어서 Oftel은 다음의 요소를 고려하여 종합적인 판단을 하게 됨
 - 지표들 간의 관계
 - 여타 경쟁평가와의 관계(Market influence determinations, Competition Act and licence condition investigations 그리고 SMP평가)
 - 해당시장에서의 기존 규제의 영향
 - 다양한 지표들 간의 가중치
 - 데이터 소스의 신뢰도
- 시장평가의 지표로 소비자 성과지표, 소비자 행위지표, 공급자 행위지표, 구

조지표를 사용

- 아래의 지표들은 유효경쟁을 평가하는 체계를 제공. 이러한 지표를 기계적으로 사용하는 것은 바람직하지 않으며 경쟁상황 평가에 적용시 Oftel은 평가될 시장의 환경에 대한 각 지표들의 타당성을 고려할 것을 규정하고 있음
- 이들 지표들이 일방향으로 움직이지 않을 경우 최종 결정은 지표에 대한 중요성을 서로 다르게 하여 도출

〈표 1〉 유효경쟁 지표

지표	세부지표
소비자 성과	<ul style="list-style-type: none"> - 요금 등에 대한 유사국가와의 비교 - 사용가능한 서비스 선택범위 및 소비자 만족도 - 요금의 비용반영 정도(지속적 초과이윤의 존재)
소비자 행witz표	<ul style="list-style-type: none"> - 소비자의 정보 접근의 용이성 및 정보 수용도 - 사업자 전환의 장벽
공급자 행witz표	<ul style="list-style-type: none"> - 요금, 품질, 혁신에서의 경쟁정도 - 반경쟁 행witz의 유무 및 담합의 유무 - 소비자 needs의 충족도 - 서비스의 효율적 제공 및 최근의 진입유무
구조지표	<ul style="list-style-type: none"> - 진입장벽 및 비효율적 기업의 존재 유무 - 해당 시장으로 전이가 가능한 관련시장(수직 혹은 수평적 결합을 통하여)에서의 market power 보유 사업자 유무 - 시장구조의 변화추이, 특히 집중도의 감소 경향

자료: Oftel(2000c)

- 지표에 가중치를 부여하는 것은 매우 어려운 일이며 따라서 실제 평가의 경우 지표들 간의 상대적 중요성을 식별
 - Oftel은 지표들의 상대적 중요성에 대한 의견을 경쟁상황 평가 보고서에 기술하며 더 정확한 지표간의 가중치를 개발할 것을 규정
 - 각 지표에 배분된 상대적 중요성은 최종 보고서에서 설명됨

- 보통의 경우 소비자 행위, 공급자 행위, 구조지표를 가지고 분석을 시작하며 이들 지표들이 같은 방향을 보여줄 경우 Oftel은 소비자 성과지표의 분석(대개의 경우 국제비교 수행)을 통하여 이러한 방향을 확정함

(5) 경쟁상황평가 보고서

- Oftel은 3개월간 데이터 분석 및 이해당사자들의 의견을 수렴하면서 시장분석을 시행하며 이 결과를 담은 경쟁상황평가 보고서를 발표. 이 보고서는 다음 내용을 포함하게 됨
 - 확정된 시장에서 유효경쟁과 관련된 경쟁정도에 대한 Oftel의 초기 평가(즉 유효경쟁, 유효경쟁이 전망됨, 유효경쟁이 전망되지 않음의 3단계 중)
 - 평가에 바탕이 되는 증거
 - 평가된 시장과 관련된 현 규제정책
 - 본 보고서에서의 평가가 확정될 경우 기존 규제의 개선에 대한 Oftel의 제안
 - 유효경쟁 달성에 있어서 서로 다른 규제수단에 대한 비용 및 편익의 분석

(6) 경쟁상황평가 보고서에 대한 의견수렴

- 이해당사자들은 경쟁상황평가 보고서가 발표되고 3개월 이내에 이에 대한 의견을 제시할 수 있으며
 - Oftel은 이 기간 동안에 주요 지표들의 변화를 관찰하고 제출된 의견을 검토
- 발표된 보고서에 대하여 이해당사자들은 다음에 대한 동의 여부에 초점을 둔 의견을 제출
 - 유효경쟁에 대한 초기평가
 - 관련 정책 리스트
 - 이러한 정책과 관련하여 제안된 행위
 - 규제수단의 비용 및 편익 평가
 - 이상에 대해 동의하지 않을 경우 이유와 이에 대한 증거 및 대안의 제공

(7) 최종보고서의 준비 및 발표

- OfTel은 제출된 의견을 토대로 최종보고서를 준비하며 규제수단의 비용 및 편익분석에 대한 평가를 수정함. 이 단계에 OfTel은 구체적으로 다음의 사항을 수행
 - 현재의 시장/소비자데이터/논리를 사용하여 시장평가를 수정
 - 경쟁평가의 최종보고서 준비
 - 수정될 정책에 대한 규제수단의 선택과 비용 및 편익분석

다. 2002년 EU Directive 이후의 영국 통신시장의 경쟁상황 평가방법 및 절차

(1) 분석대상 시장의 선정 및 평가주기

- 영국 통신법 79조는 Ofcom이 시장평가를 위해 시장을 구체적으로 확정하고 확정된 시장에 대해 경쟁평가를 하도록 하고 있으며
 - 시장의 확정, 시장 영향력(Market power) 평가 및 이의 재평가를 위해 유럽위원회가 유럽공동체 문서의 조항에 따라 발행하거나 제정한 혹은, 시장 확정과 분석에 관련된 지침이나 권고를 따르도록 규정
- ※ 영국통신법 84조: (1) 시장영향력 판단에 앞서, Ofcom은 (a) 영연방에서 Ofcom이 해당 판결을 내릴 적절한 시장이라고 판단하는 시장이 어떠한 시장(특히 지역과 장소를 언급함으로써)인가를 확정하여야하며, (b) 그와 같이 확정된 시장에 대한 조사를 실시해야 한다. (2) 어떠한 서비스 시장을 확정하고 조사함에 있어, Ofcom은 모든 적용 가능한 다음사항을 적절하게 고려해야 한다. (a) 유럽위원회가 유럽공동체 문서의 조항에 따라 발행하거나 제정한 지침이나 권고, 그리고 (b) 확정되고 조사된 시장과 관련한 지침이나 권고 (3) 서비스 시장과 관련한 시장영향력 판결을 내리

거나 수정할 것인지 여부를 판단함에 있어, 모든 적용 가능한 다음사항을 적절하게 고려해야 한다. (a) 유럽위원회가 유럽공동체 문서의 조항에 따라 발행하거나 제정한 지침이나 권고, (b) 시장 분석과 관련한 혹은 상당한 시장영향력 구성 요소에 대한 판결과 관련한 지침이나 권고

- 영국통신법 84조 3항은 EC의 권고를 현실적으로 가장 신속하게 반영할 것을 의무화 하고 있으며 84조(85조는 장비시장에 대해 동일한 내용을 규정)는 서비스시장에 대하여 Ofcom이 적절하다고 판단되는 때에 SMP 평가를 위한 분석을 시행하여야 함을 규정하고 있음
 - 구체적 시장평가 주기를 명시하지 않고 있으나 규제별로 재평가 시한이 규정되는 경우가 많아 Ofcom은 이러한 필요에 따라 경쟁평가를 수행하게 됨
 - ※ 영국통신법 84조: (2) Ofcom은 Ofcom이 적절하다고 판단되는 기간에 확정된 시장에 대하여 아래의 하나 혹은 두 가지 모두를 위하여 후속 분석을 시행하여야한다. (a) 이전의 분석을 기초로 하여 결정된 시장영향력의 재검토, (b) 이전의 분석을 기초로 한 시장영향력 판단에 의해 설정된 SMP 조건(conditions)의 수정을 제안할 것인가의 여부. (3) Ofcom의 시장평가에서 고려되었거나 고려될 수 있는 유럽위원회의 권고를 현실적으로 가장 신속하게 반영하여 후속분석을 수행하는 것은 Ofcom의 의무임
- 결국 영국의 통신시장 경쟁상황 평가는 EC 권고안의 18개 시장에 대하여 일차적으로 수행되며 필요시 Ofcom이 이를 재평가하는 형태로 진행됨
 - 2006년 8월 현재 Ofcom은 EU 권고안의 18개 시장 중 '이동망에서의 국제로밍을 위한 도매국내시장(the wholesale national market for international roaming on public mobile network)'을 제외한 17개 시장의 경쟁평가를 수행
 - 12개 시장에서 비유효경쟁시장(no effective competition), 4개시장에서 부분적 경쟁시장(partial competition), 1개 시장에서 유효경쟁시장으로 평가

(2) 정보의 수집과 공개

- 영국 통신법의 정보제공에 관한 규정인 135조는 통신사업자 등에 대하여 SMP 지정을 위한 경쟁상황평가와 관련된 정보를 제공해야함을 명시
 - 정보제공을 요구받은 통신사업자들은 Ofcom이 명시한 방법에 따라 타당한 기간내에 제출하여야 함
 - ※ 영국통신법 135조: (1) Ofcom은 소항 (2)에 해당하는 개인에게, 본 장에 의거하는 자신의 역할을 수행하기 위해 필요하다고 판단하는 모든 정보를, Ofcom에게 제공할 것을 요구할 수 있음. (2) 본 소항에 해당하는 개인은 다음의 개인임. (a) 커뮤니케이션 제공자 (b) 커뮤니케이션 제공자로 있는 개인 (c) 모든 관련 설비를 타인으로 하여금 이용 가능하도록 하는, 혹은 하고 있는 개인 (d) 보편적 서비스 규정이 적용되거나, 적용되고 있는, 커뮤니케이션 제공자가 아닌 개인 (e) 전파 커뮤니케이션 장치를 제공하는 개인 (f) 상기의 단락에 해당하지 않는 개인으로 본 장에 의거한 Ofcom의 역할 수행을 위해 Ofcom이 정보를 가져야 할 필요가 있다고 판단하는 개인 (3) 소항 (1)에 의거하여 Ofcom이 요구할 수 있는 정보에는 특별히 다음의 하나 혹은 그 이상을 위해 Ofcom이 요구하는 정보가 포함. (g) 본 장에서 규정한 혹은 규정에 따라 시장을 식별하고 시장분석을 수행하기 위한 자료 (4) 본 항에 의거하여 정보의 제공을 요구받는 개인은 Ofcom에 의해 명시되는 타당한 기간 내에 Ofcom이 정하는 방법을 통해 정보를 제공해야 함
- 다음 <표 2>는 실제 시장평가에 사용된 지표와 이러한 지표들을 분석하기 위해 공개하고 있는 구체적인 데이터를 보여줌
 - 시장점유율 등의 시장집중도를 나타내는 매출액 기준 점유율 자료와 설문 조사를 바탕으로 작성된 자료는 대부분 공개하고 있음

〈표 2〉 Ofcom의 시장별 경쟁상황평가 자료공개 사례: 고정 협대역 통화 시장(Fixed narrowband call markets)

지표	세부지표	공개여부	비 고
시장 집중도	M/S	공개	○ 사업자/분기별 매출액/통화량 기준 시장점유율 - 사업자별 매출액/통화량의 원자료는 비공개
	HHI	공개	○ 매출액/통화량 기준 분기별 HHI의 공개
진입장벽	매물비용	-	○ 산업의 특성만을 기술하고, 자료를 통한 분석은 이루어지지 않음
	규모의 경제	-	○ 산업의 특성만을 기술하고, 자료를 통한 분석은 이루어지지 않음
	범위의 경제	-	○ 산업의 특성만을 기술하고, 자료를 통한 분석은 이루어지지 않음
	수직통합	-	○ 산업의 특성만을 기술하고, 자료를 통한 분석은 이루어지지 않음
	전환장벽	공개	○ 설문결과를 바탕으로 수치 공개
소비자 행위	대응 구매력 (전환장벽)	공개	○ 설문결과를 바탕으로 수치 공개
수익성	ROCE (return of capital employed)	공개	○ BT의 회계보고서를 바탕으로 세부시장별로 분석 ○ 국제전화 통화시장의 경우 RoS(return of sales)을 추가적으로 구함 - ROCE가 음수인 경우가 존재

(3) 주요 지표 및 분석방법

- SMP 평가의 일관성을 위해 Framework Directive와 함께 EC에서 제시한 ‘관련시장 확정에 관한 권고안’ 및 통신시장 분석 및 SMP 평가기준에 대한 가이드라인을 수용한 지표를 2002년 8월 가이드라인⁶⁾에서 제시

6) 구체적인 지표와 이에 대한 설명은 Oftel's market review guidelines: Criteria for the assessment of significant market power(2002. 8)을 참조

- 단독지배력 평가를 위해 시장점유율, 사업자 전체의 규모, 신규구축이 어려운 기반설비 보유여부, 기술적 우위존재 여부, 소비자의 대응 구매력 존재 여부, 자본조달의 용이성, 상품/서비스의 다양성, 규모의 경제, 범위의 경제, 수직통합, 유통 및 판매망의 구축정도, 잠재적 경쟁의 부재, 확장장벽, 시장 진입의 용이성을 지표로 제시
- 결합지배력 평가기준으로 시장집중도, 투명성, 시장 성숙도, 수요정체정도, 낮은 수요탄력성, 제품의 동질성, 비용구조상의 유사성, 시장점유율의 유사성, 기술혁신의 부족, 초과 용량의 부재, 높은 진입장벽, 소비자의 대응 구매력 존재여부, 잠재적 경쟁의 부재, 기업간 다양한 형태의 연계, 보복 메커니즘, 가격경쟁 범위의 축소를 제시
- 2002년 8월 가이드라인은 EC 가이드라인에서 제시된 이상의 지표에 더하여 요금수준과 이윤(excess pricing and profitability), 비가격 경쟁의 결여(lack of active competition on non-price factor), 사업자 전환장벽(Barriers to switching), 소비자의 정보 접근 및 사용능력(Customer's ability to access and use information) 등을 추가
- 여러 지표의 종합적인 고려를 강조하고 있으며 경쟁상황평가지 사용되는 지표의 가중치는 시장별로 다르게 적용될 수 있음을 명시(Oftel 2002)

(4) 외부의견 수렴

- 영국 통신법 79조의 (4), (5), (6)항 및 80조는 시장평가에서 각 단계별로 이를 공지하도록 하고 있음
- 우선 80조의 (1) 및 (2)는 시장의 획정과 시장 영향력의 평가 이전에 Ofcom 이 하고자 하는 내용을 공지할 것을 규정

- 공지에 포함되는 내용은 80조 (3)에 규정되어 있는데 그 내용은 다음과 같음
 - Ofcom이 시장을 확정하거나 해당 시장영향력에 대한 판단을 내릴 것임을 언급
 - 그와 같은 제안이 갖는 효과
 - Ofcom이 그와 같은 제안을 하는 동기
 - 그와 같은 제안에 대한 의견을 Ofcom에게 개진할 수 있는 기간 등임

- 이해당사자들은 Ofcom이 정한 기간내에 공지된 내용에 대해 의견을 제출할 수 있으며 Ofcom은 타당할 경우 이를 수용하고 수용하지 않은 경우 이유를 명시하고 있음

- ※ 영국통신법 80조:시장확정과 시장영향력 판단에 대한 제안 (1) Ofcom은, (a) 시장영향력 판결을 내리기 위해 시장을 확정하거나, (b) 시장영향력 판단을 내리기에 앞서, Ofcom이 무엇을 제안하는가를 공지해야 함. (2) 조항 (1)의 취지를 위한 공지는, (a) 개별적으로 행해질 수 있거나, (b) 해당 시장과 관련한 시장의 확정과 시장영향력 판결 모두에 대한, 단일 공지에 담겨질 수 있거나, 혹은 (c) SMP 규정의 설정과 수정, 그리고 다음 중 하나에 관한 48조 (2)에 의거한 단일 고지에 담겨질 수 있음. (i) Ofcom이 해당 규정을 정하거나 수정하기를 제안하는 것에 대해 시장영향력 판단을 내리는 것, 혹은 (ii) Ofcom이 시장영향력 판결을 내리는 것을 제안하는 것과 관련, 그와 같은 판결을 내리는 것과 해당 시장을 공지하는 것 (3) 시장을 확정하기 위한 혹은 시장영향력 판단을 위한 제안에 관련한 공지는 (a) Ofcom이 시장을 확정하거나 해당 시장의 영향력에 대한 판단을 내릴 것임을 언급해야 하며, (b) 그와 같은 제안이 갖는 효과를 명시해야 하며, (c) Ofcom이 그와 같은 제안을 하는 동기를 밝혀야 하며, (d) 그와 같은 제안에 대한 의견을 Ofcom에게 개진할 수 있는 기간을 명기해야 함. (4) 그와 같은 기간은 고지의 발표일로부터 한 달 이전에 종료되어서는 안됨. (5) 본항에 의한 공지의 발표는 Ofcom이 공지된 사안에 의해 영향을 받을 수 있

다고 판단하는 개인의 주의를 공지된 내용으로 이끌어 내기에 적절하다고 판단되는 방법을 통해 이루어져야 함

(5) 종합 및 결론 도출

- 여러 지표의 종합적인 고려를 강조하고 있으며 경쟁상황평가지 사용되는 지표의 가중치는 시장별로 다르게 적용될 수 있음을 명시
 - 가중치를 사용한 정량적 집계보다는 가중치간의 상대적 중요성을 고려한 정성적 집계를 사용
 - Oftel이 지표의 상대적 중요성에 관한 의견을 수렴한 결과(Oftel 2002)
 - 경쟁평가 지표는 지표선택, 지표별 가중치 적용 등을 고려하여 시장별로 유연하게 적용될 필요가 있으며
 - 지표의 상대적 중요성은 평가 과정에서 나타나는 증거들에 따라 변화될 수 있다고 결론 내림

4. 미 국

미국은 통상적인 경쟁현황 파악이라는 관점에서 통신시장에 대한 경쟁상황평가를 수행하고 있으며, 통신시장별로 분석형태가 상이

가. 의의 및 목적

- 통신 규제정책의 기본 목적인 통신시장의 경쟁활성화 정도를 분석하기 위해 통신시장에 대해 경쟁현황을 파악하는 것이 미국 경쟁평가의 주된 목적임
 - 미국의 경쟁평가는 사전적이고 구체적인 규제정책 수립의 절차라기보다는 통신시장에 대한 통상적인 경쟁현황 파악이라는 성격을 지님
 - 이동전화서비스 시장의 경우, 미국 의회는 FCC(Federal Communications Commission)로 하여금 이동전화시장의 경쟁현황에 대해 주기적(연간)으로 분석 및 평가하여 제출하도록 1996년 통신법에 명문화
- 한편, 경쟁현황 파악을 위한 자료 집계, 보고서 작성 등의 방법이 상이한데, 이동전화시장은 구체적인 평가지표를 통해 정형화된 절차에 따라 통신시장의 경쟁현황을 파악
 - 반면, 유선전화시장 및 초고속인터넷 시장은 통계자료를 항목별로 분류, 정리한 통계자료집의 형태임
 - 이하에서는 이동전화시장을 위주로 미국의 경쟁평가 절차를 살펴보도록 함

나. 근거법령

- 이동전화시장은 1996년 통신법에서 주기적 경쟁평가를 규정
 - 1996년 통신법 333조(c)(1)(c)은 FCC로 하여금 매년 CMRS(Commercial Mobile Radio Service) 시장의 경쟁상황을 분석하고 해당 연차보고서를 미

국 의회에 제출하도록 규정

※ FCC는 이동전화서비스를 전체적으로 CMRS라는 범주에 포함시키고 있는데 여기에는 다양한 상업용 무선서비스와 일부 이동 위성 서비스가 포함

- 유선전화 및 초고속인터넷의 경우 자료취합프로그램인 FCC Form 477(FCC order에서 규정)을 근거로 자료를 요청하고, 이를 토대로 통계자료 분석을 위주로 한 보고서 발간

다. 평가주기 및 절차

- 이동전화시장에 대한 경쟁평가는 1996년부터 현재까지 매년 주기적으로 수행되어 현재 11번째 보고서가 준비 중임(이전년도와 같은 일정이면, '06년도에도 9월경에 발간될 예정임)
- 이동전화시장의 경쟁평가 절차를 간략히 살펴보면 다음과 같음
 - NOI(Notice of Inquiry) 또는 PN(Public Notice) 발행: 이해 당사자에게 자료 및 정보를 요청하며, 주요 이슈를 제기하고 이에 대한 의견을 요청
 - Public Forum 개최: 데이터 획득 및 분석과 관련된 이슈를 공개적으로 논의
 - 경쟁평가 수행, 보고서 초안 발간, 의견 수렴, 최종 보고서 공개 발간

라. 분석대상 시장의 선정

- FCC는 CMRS 보고서에서 이동음성(interconnected mobile voice), 이동데이터(interconnected mobile data), 이동위성(mobile satellite service) 각각의 서비스를 별도의 시장으로 확정
 - 그러나 필요한 경우, 상기 개별 시장들을 동일 시장에 포함하여 분석할 수 있음

- 한편 이동전화부문에는 상업적으로 이용가능한 상호접속된 이동음성서비스를 제공하는 모든 이동전화사업자를 포함하는 것으로 정의하였는데, 대부분 셀룰러, 광대역 PCS, SMR(Special Mobile Radio) 서비스를 제공

마. 정보의 수집 및 공표

- 이동전화시장 경쟁평가를 위한 자료 수집은 초기에는 공개된 자료를 중심으로 이루어졌으나, 2003년 이후 정보 및 자료 수집을 대폭 강화
 - 기존에 공개된 자료는 증권거래소(SEC: Securities and Exchange Commission), 타 정부기관, 증권 분석가 및 컨설턴트, 사업자 공개자료, 신문 등에서 수집하여 활용
 - 이에 더하여 2004년부터 NOI(Notice of Inquiry)를 발행하여 관련 사업자에게 이동전화시장의 경쟁현황에 관한 자료 및 정보 제공을 요청하였는데,
 - 여기에는 가입자수, 보급률, 통화량, ARPU(Average Revenue Per Unit), 요금수준, QoS 및 서비스 커버리지(service availability) 등에 대한 자료 요청이 포함됨
 - NOI에 포함된 요청자료 항목은 경쟁평가를 위해 필요한 경우 추가 되는 등 조정이 가능(예를 들어, 최근에는 유무선 경쟁, 이동통신서비스 비용, 이동전화서비스 재판매사업자, 이동데이터 서비스의 커버리지 등에 대한 자료 요청이 추가됨)
- 유선전화 및 초고속인터넷시장은 시내 및 초고속은 자료취합프로그램인 FCC Form 477(FCC order)에 따라 자료 수집

바. 주요 지표 및 분석방법

- FCC는 이동전화시장 부문에 대해 시장구조(market structure), 사업자 행위

(carrier conduct), 소비자 대응력(consumer behavior), 시장성과(market performance)라는 네 가지 지표를 중심으로 정량적 또는 정성적 분석을 하였으며, 이러한 분석결과를 토대로 하여 경쟁상황을 평가
 - 지표별로 세부지표에 대해 정량적, 정성적 분석을 실시

〈표 3〉 FCC 경쟁상황평가의 주요지표

지표	세부지표	주요 공개자료
시장구조 지표	시장확정 서비스제공사업자 개요 수평적 집중도 합병 및 퇴출 진입 조건 및 진입 장벽 지방 시장	추정 가입자수(산업합계), 주별(states) 사업자수 및 가입자수, EA(economic area) 별-(가입자수, 인구수, 침투율, HHI, 조밀도), 가입자 기준 상위 25개사의 가입자수, 지역별(county) 사업자수 및 사업자의 시장 진입율, 셀사이트(산업합계), 종업원수(산업합계)
사업자행위 지표	가격경쟁 비가격경쟁 자본적 지출 로밍 광고 및 마케팅 QoS 부가서비스 제공 및 판매촉진 이동데이터서비스 및 애플리케이션	매달 평균 청구요금, 기술방식별 인구 및 면적 커버리지 비중, 지역별(county) 사업자의 면적 커버리지 비중, 누적 자본투자(산업합계), 로밍서비스 매출(산업합계), 5개사(nation-wide)의 마케팅비용 합계
소비자대응력 지표	서비스에 관한 정보 접근 소비자의 서비스 제공사업자 교환 능력	전반적인 가입자 이탈비율
시장성과 지표	가격수준 및 경향 구매서비스의 QoS 서비스 제공 확산 및 다양성, 혁신 QoS 국제비교	서비스 매출(산업합계), CPI 변화추이, 매달 MOU(산업합계), 평균 RPM(revenue per minute), 국제비교(사업자수, 침투율, MOU, RPM, ARPU 중 데이터비율)

자료: FCC(2005)의 내용 재구성

사. 종합 및 결론도출

- 지표별로 정량적 또는 정성적 분석을 수행하여 미국 이동전화시장의 경쟁상황에 대해 평가를 내림
 - － 경쟁평가 결과 도출을 위한 정형화된 지표 분석결과의 종합화·체계화 방안이 존재하지는 않음
 - － 세부지표별 정량적 또는 정성적 분석결과를 토대로 정성적인 결론을 내림
- 통신시장의 경쟁현황을 파악하여 해당 시장의 경쟁활성화 정도 판단에 이용
 - － 사전적이고 구체적인 규제정책 수립 절차의 일환이라기보다는 통신시장에 대한 통상적인 경쟁현황 파악이라는 성격을 지님

5. 호 주

호주의 경쟁평가는 통신시장 전반을 모니터링하거나 특정 서비스에 대한 정책을 결정하는데 필요한 판단근거로 활용되기 위해 ACCC에 의해 수행되며, 평가의 목적에 따라 절차, 시기, 대상 등이 다른 양상을 보임

가. 의의 및 목적

- 호주의 경쟁법인 「Trade Practices Act 1974」에 따라 ACCC(Australian Competition and Consumer Commission)는 통신시장의 경쟁상황과 시장지배력을 분석하고 평가
 - 호주에서는 통신 산업의 정책기능과 규제기능을 분리하여 상이한 기관이 담당하도록 하였으며, 특히 경쟁관련 사안에 대한 규제권한을 ACCC에 일임함으로써 통신전문규제기관에 의해 경쟁평가가 수행되는 상당수 국가와 차이를 보임

※ 호주 통신부문의 정책 및 규제기능

- DoCITA(Department of Communications, Information Technology and the Arts)는 통신, 위성, 디지털방송, 지적재산권, 문화정책 등에 관한 정책기능을 수행
- ACMA(Australian Communications & Media Authority)는 기존의 통신위원회(ACA⁷⁾와 방송위원회(ABA⁸⁾를 통합하여 2004년 5월 설립된 독립규제기관으로, 공정경쟁 관련 사안을 제외한 방송, 통신, 전파, 온라인 콘텐츠 전반에 대한 규제권한을 보유
- ACCC는 공정거래위원회 성격으로 통신부문의 반경쟁적 행위 및 접속제도(access regime) 등을 관리, 감독

7) ACA(Australian Communications Authority)는 통신법과 무선통신법을 관장하기 위해 1997년 기존의 전기통신청과 무선관리국을 통합하여 설립된 통신분야의 독립규제기관으로, 시장경쟁에 대한 감독기능을 제외한 사업자 면허, 기술규제, 소비자 보호, 번호 및 주파수 관리 등의 통신산업 전반에 걸친 규제권한을 행사

8) ABA(Australian Broadcasting Authority)는 호주의 주요 방송인 TV, 라디오, 인터넷 방송의 규제를 위한 정부관할기관으로 방송면허의 할당, 갱신, 정지 및 취소, 면허료 수납 등 면허관련 업무와 방송

- 「Trade Practices Act」 제151CL조에서는 Telecommunications Competitive Safeguards를 매 회계연도(financial year) 검토/분석하고, 주무부처 장관에 보고하도록 규정
 - 동법 제151CL조 2항 Telecommunications Competitive Safeguards에서 다음의 사항을 다루도록 규정
 - 동법 Part XIB와 Part XIC에 대한 운영현황
 - ACCC가 적절하다 판단하는 통신시장의 경쟁관련 사안⁹⁾
 - 따라서 Telecommunications Competitive Safeguards는 경쟁상황평가 뿐만 아니라 관련 제도를 살펴봄으로써 통신시장 전반을 모니터링 하고자 하는 성격이 강함

- 또한 「Trade Practices Act」Part XIC(Telecommunications access regime)에 의해 표준접속의무(standard access obligations)가 부과되는 관련 서비스를 지정(declaration)/변경(variation)/폐지(revocation)하기 위해서는 관련 시장의 경쟁상황을 고려하도록 요구¹⁰⁾
 - 즉, '경쟁촉진' 측면에서 해당 정책이 이용자의 장기적 편익(long-term interests)에 미친 영향을 분석하기 위해 관련 서비스 시장에 대한 경쟁평가가 선행되어야 함
 - 이와 더불어 정책결정이 관련 시장의 경쟁에 미치는 효과를 고려하기 위해서 경쟁평가가 이루어짐

- 요약컨대 호주의 경쟁상황평가는 통신시장 전반을 모니터링하거나 특정 서비스에 대한 정책을 결정하는데 필요한 판단근거로서 활용되기 위해 수행

프로그램 기준의 개발, 방송서비스 사업자에 대한 지원 및 실천 규정의 개발 등의 방송 콘텐츠의 규제를 담당하였으며, 통신분야의 콘텐츠 역시 ABA가 규제

9) 2002년에 발간된 보고서에 처음으로 통신시장의 경쟁상황평가가 포함됨. ACCC(2002) 참조

10) ACCC(1999a) p.15 참조

- 하지만 경쟁평가의 목적에 따라 분석대상, 시기, 평가절차 등에 차이점이 나타남

나. 방법론

(1) 시장획정

- 「Trade Practices Act」 제4E조(Market)에서 시장을 다음과 같이 정의
 - “동법의 목적을 위하여, 별도의 언급이 없는 한, ‘시장’은 호주 내의 시장을 의미하며, 특정 재화 또는 서비스와 관련하여 사용할 경우에는 해당 재화 또는 서비스 및 이와 대체가능한 또는 경쟁관계에 있는 서비스를 포함한 시장을 의미한다.”
- ACCC가 관련시장의 획정에 대해 명확한 입장을 취할 필요는 없지만, 동법의 관련 조항 및 판례에 근거하여 시장획정의 판단기준으로 수요대체성, 공급대체성 및 잠재적 신규진입을 고려하며, 이 기준을 적용하기 위한 분석틀로써 SSNIP 테스트를 활용¹¹⁾
 - 특히 관련시장을 식별하는데 있어 상품(product), 지리적(geographic), 기능적(functional), 시기적(time) 측면을 고려
- 모든 경쟁평가에 대해 시장을 획정할 필요는 없으며, ACCC는 상황에 따라서 시장획정 절차를 생략하기도 함
 - 통신시장 전반에 걸쳐 분석이 이루어지는 경쟁보호조항에 의한 경쟁평가에서는 시장획정 절차를 생략한 채 서비스를 토대(service-by-service basis)로 유선통신, 이동통신, 인터넷 및 데이터 세 가지로 구분¹²⁾

11) ACCC(1999b) pp.28~35 참조

12) 유선 서비스의 경우 보다 세부시장으로 구분하여 분석. ACCC(2006) p.16 참조

- 하지만 「Trade Practices Act」 Part XIC에 근거한 경쟁평가의 경우 SSNIP 테스트를 통해 해당 정책과 연관된 시장을 획정한 후 경쟁상황을 분석

(2) 주요 지표 및 분석방법

- 「Trade Practices Act」에는 경쟁상황을 평가하는 지표에 대한 명확한 규정이 존재하지 않지만, 제46조(Misuse of market power) 3항에서는 시장지배력과 관련하여 다음과 같이 규정
 - “시장지배력을 평가하기 위해 법원은 시장에서 (i) 당해 사업자의 경쟁자 또는 잠재적 경쟁자의 행위, (ii) 당해 사업자의 제품을 수요하는 소비자 또는 당해 사업자에게 생산요소를 공급하는 요소공급자의 행위에 의해 당해 사업자의 행위가 제약을 받는지의 여부를 고려”하도록 함
- ACCC는 유효경쟁(effective competition)과 이의 지속가능성(sustainability) 측면에서 통신부문에 대한 경쟁상황을 평가하기 위해 다양한 지표를 고려하며, 평가지표는 지속적으로 개선되어 옴¹³⁾
 - 초기 분석에서는 시장구조(market structures)와 시장성과(market outcomes)로 구분하여 각각의 지표에 대해서 분석하였으나, 최근 들어서는 이에 대한 구분을 없앴
 - 최근의 경쟁상황평가에서 고려된 지표는 다음과 같음
 - 사업자 수/규모 및 시장집중도(market concentration)
 - 진입장벽(barriers to entry)
 - 상품차별화(product differentiation) 정도
 - 수직적 통합(vertical integration) 정도
 - 시장지배력(market power)

13) ACCC(2005) pp.14~16 참조

- 지표를 기계적으로 분석하기 보다는 시장상황에 적합하도록 유연하게 종합하여 경쟁상황을 평가
 - 평가지표들 간에 상반된 결과가 나타난다 하더라도 이를 종합적으로 고려하여 결론을 도출하도록 여러 문서에서 언급하고 있음

다. 기타

(1) 의견수렴

- 「Trade Practices Act」에서는 경쟁상황평가와 관련된 의견수렴에 대해 명확한 규정을 두고 있지 않음
 - 이로 인해 경쟁보호조항에 의한 경쟁평가 수행시 의견수렴 과정을 거치는지는 명확치 않음
 - 하지만 동법 제152AL조(Declared Services) 3항에서는 표준집속의무가 부과되는 관련 서비스를 지정/변경/폐지하기 위해서 의견수렴(public inquire) 절차를 거치도록 규정하여 경쟁평가에 대해서도 간접적으로 의견수렴이 이루어짐

(2) 정보의 수집과 공표

- 경쟁상황평가와 관련하여 「Trade Practices Act」에서는 정보수집에 대해 명확한 규정을 두고 있지 않으나 동법 제151BU조에서는 ACCC가 기록관리규칙(record-keeping rules)을 제정할 권한을 가지며, 특정 사업자에 대해서 이 규칙을 적용할 수 있도록 규정
 - 따라서 ACCC는 상황과 목적을 고려하여 필요한 정보를 요청할 수 있음
- 또한 동법 제151BUA, BUB, BUC조에서는 기록관리규칙에 의해 수집된 정

보공개에 대해 다음과 같이 규정하고 있음

- 시장의 경쟁을 촉진시키거나 관련 법 운영을 용이하게 할 경우 정보를 공개할 수 있으며, 이 때 관련 사업자의 상업적 이해를 고려하도록 요구됨¹⁴⁾
- Telecommunications market indicator 보고서는 기록관리규칙 가운데 하나인 규제회계체제(regulatory accounting framework)를 통해 수집된 자료를 이용해 작성되며, 다음과 같은 정보가 포함됨¹⁵⁾
 - 시장규모(market size)
 - 시장점유율(market shares)
 - 시장성장(market growth)
 - 통화량(call volumes)
 - 통화수입 및 기타 매출(call and other revenues)

14) ACCC(2003a) p.14 참조

15) ACCC(2003a) p.39 참조

6. 일 본

일본의 경쟁평가는 통신시장의 최근 경쟁현황을 보다 정확히 파악하고 이에 대한 인식을 공유하는 것이 주된 목적임. 규제정책의 수립, 개정 및 폐지 절차에 경쟁평가가 직접적으로 포함되지는 않지만 주요한 참고자료로 활용

가. 의의 및 목적

- 광대역화, IP화, 유비쿼터스화 등 급격한 통신시장 환경변화를 반영한 통신시장의 최근 경쟁현황을 보다 정확하게 파악함으로써 관련 당사자들간의 경쟁현황에 대한 인식을 제고하고, 향후 규제정책 수립 등에 기초자료로 활용
 - 현재까지 규제정책의 수립, 개정 및 폐지와 관련하여 경쟁평가가 직접적 역할을 수행하는 것은 아님

나. 근거법령

- 총무성이 마련한 「전기 통신사업 분야의 경쟁 상황의 평가에 관한 기본방침」(이하 「기본방침」)에 기초하여 이루어짐
 - 지난 2003년 11월 「기본방침」을 제정하였으며, 매년 개정하여 당해 연도 경쟁평가의 주요 지침으로 활용
 - 경쟁평가 수행과 관련된 세부사항은 매년 별도로 「실시세목」을 마련하여 규정

다. 평가주기 및 절차

- 일본의 통신시장 경쟁평가 작업은 2003년부터 시작되었으며, 매년 주기적으로 이루어지고 있음
 - 연도별로 경쟁평가를 위한 세부 일정을 마련하고 이를 토대로 작업 진행

- '03년, '04년에 대한 경쟁평가 작업은 완료되었으며, 현재는 2005년도 경쟁평가를 위한 세부 일정을 마련하여 추진 중
- 경쟁상황 평가일정 및 절차를 대략적으로 살펴보면, 기본방안 수립 → 경쟁평가 실시 세부 목차 및 일정 확정(분석대상시장 결정 등) → 자료 및 정보 수집 → 시장획정 → 경쟁상황 분석 → 경쟁평가결과(안) 발표
 - 각 단계별로 공개적으로 광범위한 의견수렴 절차를 가짐
- 평가절차(2004년도 경쟁평가 기준)
 - 기본방침(개정안) 공표 및 의견 수렴('04. 9)
 - 실시세목(안) 공표 및 의견수렴: 분석 대상 시장의 결정 포함('04. 9)
 - 기본방침 및 실시세목 확정('04. 10)
 - 시장획정(안)의 공표 및 의견수렴('05. 2)
 - 경쟁상황평가의 자료 수집 및 정량적 분석('05. 2~'05. 4)
 - 경쟁평가(안)의 공표 및 의견수렴('05. 4)
 - 경쟁평가(안) 확정('05. 7)

라. 분석대상 시장의 선정

- 전체 시장을 평가대상으로 하지 않고, 해당 연도별로 평가대상에 포함될 서비스 제공 부문을 선정
 - 평가대상을 중심으로 시장획정 작업 진행
- 2005년도 경쟁평가에서는 기존 인터넷접속, 이동통신, 신규서비스(VoIP)에 고정통신시장을 추가하여 분석
 - 2003년도 경쟁평가에서는 인터넷접속(ADSL, FTTH, CATV) 시장을 대상으로 분석

- 2004년도 경쟁평가에서는 인터넷접속 시장에 이동통신과 VoIP를 추가하여 분석

마. 정보의 수집 및 공표

- 경쟁평가에 사용될 정보 및 자료 수집은 통신사업자(통신서비스 제공사업자)와 소비자(통신서비스 이용자)를 대상으로 이루어짐
- 통신사업자에 대한 자료 수집은 기존의 자료 제출 조항과 경쟁평가를 위한 자료 협조 요청을 통해 이루어짐
 - 전기통신사업보고 규칙(1988년 우정성령 제46호)에 기초한 자료수집
 - 통신사업자에 대한 자료 협조 요청은 자료 작성에 따른 사업자의 부담을 경감하고, 사업자 영업자료 보호라는 측면을 고려하여 통상 2단계로 나누어 이루어짐
 - 1차로 작성이 비교적 용이한 자료를 중심으로 해당되는 모든 사업자를 대상으로 자료 수집하며, 2차로는 추가로 자료가 필요한 경우에 한해 해당 사업자에 대해 자료를 요청함
 - ※ 필요한 경우 경쟁평가 관련 자료 제출의 법제화 검토
- 경쟁평가 분석에 사용된 정보 및 자료는 공개를 원칙으로 하되, 다음 사항을 공개여부에 관한 규칙으로 활용
 - 법규정에서 사업자에게 보고 의무가 부여된 정보는 개별 사안별로 공표의 필요성과 타당성을 사업자에게 설명하고, 협의하면서 공표 여부를 판단
 - 경쟁평가를 위해 사업자에게서 별도로 수집한 정보는 자료 제출 사업자의 동의 여부를 자료 공표의 필수 전제로 사용. 만일 사업자의 공개 동의를 득하지 못한 경우에는 사업자의 영업자료 공개에 따른 문제가 없도록 가공

〈표 4〉 일본 이동시장 경쟁평가 주요 자료

	요청자료	사용용도(평가지표)
사업자 요청자료	가입자수/계약자수	점유율, 시장집중도(HHI), 증가율 등 산출
	기지국수	서비스제공능력파악 이용가능지역, 기지국수의 점유율 등 파악
	요금	요금 추이 파악 등
	매출액	점유율, 집중도, 증가율, ARPU 등 산출
	판매 대리점에 관한 정보	사업자와 판매대리점과의 수직적 결합 등
	단말에 관한 정보	단말기 기능 등에 관한 정보
	ISP/CP에 관한 정보	이용가능한 부가서비스
	네트워크 구성	사업자의 망 구성 현황
	사업자간 거래	상호접속 및 로밍 정산 및 구성현황
	ARPU(음성, 데이터)	수익성
이용자측	MOU 및 이용자 1인당 월간 패킷수	이용량
	가입 선택 및 사업자 전환 관련	가입시 주요 고려사항, 전환 의향 및 의사
	서비스 이용관련	이용행태 등
	단말기관련	단말기 선택시 중요사항 등
	이용자 만족도	만족 및 불만점 등

총무성(2005c)

- 소비자에 대해서는 서비스 이용형태 등에 대한 조사를 통해 자료 수집
- 이동전화시장의 경쟁평가에 사용되는 자료를 간략히 살펴보면 〈표 4〉와 같음
- 평가대상이 되고 있는 타 시장에 비해 이동관련 자료가 상대적으로 많음

바. 주요 지표 및 분석방법

- 일본의 통신시장에 대한 경쟁평가는 시장확정, 정량적 분석, 정성적 분석, 분석종합 과정을 통해 이루어지는데, 결과적으로 시장지배적 사업자의 존재 유무 및 지배력 행사 가능성에 대해 검토

- 시장획정이 이루어지면, 해당시장의 전반적 경쟁상황을 파악하기 위해 정량적 지표를 분석
 - 시장점유율(가입자수, 통화량, 매출액 기준), 시장점유율 격차, 시장집중도, 사업자의 진입·퇴출 이력, 보급률, 가격변화(가격수준 국제비교 포함)
- 정성적 분석은 현재 또는 잠재적 경쟁사업자에 의한 경쟁압력과 규제정책이 경쟁에 미치는 역할 등에 유의하여 분석
- 경쟁 사업자의 경쟁적 대응은 대체서비스 제공능력과 제공 유인을 통해 파악하는데, 주요 검토 요소는 다음과 같음
 - 법제도적 진입 장벽
 - 규모의 경제 및 범위의 경제
 - 망외부성
 - 매몰비용
 - 지배력 전이
 - 필수설비
 - 전환비용
 - 인접시장의 서비스
 - 다른 사업자로부터의 경영 등의 독립성
 - 기술혁신에 의한 라이프 사이클
 - 브랜드 침투력
 - 이외에도 시장의 성숙도, 서비스 다양화 등 고려

사. 종합 및 결론도출

- 해당시장의 경쟁상황은 정량적 분석에 따라 전반적인 경쟁상황을 파악하고, 현재 또는 잠재적 경쟁사업자의 경쟁적 대응 여부에 대한 정성적 분석, 규제

정책의 영향 등을 종합적으로 고려하여 시장지배적 사업자의 존재여부와 지배력 행사 여부를 판단

- 우선, 시장지배력 보유 사업자의 존재 여부를 판단하는데, 경쟁사업자의 경쟁적 대응 가능성을 검토
 - 단일 혹은 결합 지배력 보유 사업자에 대해 경쟁사업자가 경쟁적으로 대응할 수 있는지의 여부를 검토
 - 서비스 공급을 대체할 수 있는 능력과 의욕을 보유한 경쟁사업자가 존재하는 경우, “경쟁사업자가 경쟁적으로 대응할 수 있는 상황”이라고 판단하고, 이 경우 시장지배적 사업자가 존재하지 않는다고 표현
- 이후 시장 지배력 행사 여부에 대한 판단
 - 시장지배력이 존재한다고 해도 그것이 반드시 행사되는 것은 아님
 - 따라서 “시장지배력이 존재하지 않는다.”라는 것이 분명하지 않은 경우에는 그 시장 지배력이 실제로 행사될 가능성에 대해 판단
- 경쟁상황평가의 결과는 통신시장의 최근 경쟁현황 파악에 유용한 자료로 활용. 직접적으로 규제정책을 수립하거나 기존의 규제정책의 개폐 결정에 활용되지는 않으나, 주요 검토 자료로 활용
- 경쟁상황평가 결과는 공개적으로 공표됨
 - 경쟁평가 계획 수립, 지침 작성, 경쟁평가 결과 등 경쟁평가의 전 과정에 있어서 공개적인 의견수렴 절차를 거침

7. 요약 및 시사점

경쟁상황평가의 제도화를 통해 평가 절차의 투명성과 일관성을 보장하는 주요국의 추세에 맞추어 우리나라도 경쟁상황 평가의 주요 절차에 대한 제도화의 검토가 필요

가. 요약

- 조사국 모두 경쟁상황 평가의 수행을 통신법을 통해 제도화하고 있음

〈표 5〉 주요국 경쟁상황평가 절차 요약

구분	영국	미국	호주		일본
			경쟁보호조항에 따른 경쟁평가	관련 정책검토를 위한 경쟁평가	
목적	사전규제 판단	경쟁현황 파악	경쟁현황 파악	사전규제 판단	경쟁현황 파악
근거법령	통신법	통신법	「Trade Practice Act」 제151CL조	「Trade Practice Act」 Part XIC	총무성 기본방침 제정
평가주기	정책검토 필요시	매년	매년	정책검토 필요시	매년
분석대상 선정	EC 권고안 18개 시장	상업용 이동통신 (유선전화 및 초고속 인터넷은 통계자료 분석 위주의 평가)	통신시장(유선, 이동, 인터넷)	해당 정책과 연관된 시장을 확정	매년 평가대상을 선정
외부의견 수렴	평가내용을 공지, 이해당사자의 의견제출 기회 부여, 타당한 의견은 수용하며 무시할 경우 사유 명시	Public Forum 형태로 이슈를 공개적으로 논의	규정 없음	의견수렴(public inquiry) 절차 거침	평가 매 단계별로 공개적 의견수렴 절차 거침
결론도출 방법론	주요 지표의 상대적 중요성을 고려한 정성적 도출	세부지표(정량/정성) 분석결과를 토대로 정성적 도출	지표들을 유연하게 종합(지표간 상반된 결과가 나타날 경우 지표들을 종합적으로 고려하여 결론 도출)		<ul style="list-style-type: none"> ○ 전반적 경쟁상황 파악: 정량적 분석 ○ 시장지배적 사업자 존재 및 지배력 행사: 정성적 분석, 규제영향 등을 종합적으로 고려

- 통신시장 경쟁현황의 파악을 위해 수행하는 경우 주기적으로 매년 평가를 수행하며 사전규제 판단을 위해 수행하는 경우는 규제기관이 정책검토가 필요하다고 판단한 경우에만 실시하고 있음
- 사전규제가 필요한 대상, 혹은 주요 통신시장을 위주로 평가가 수행
- 평가 주요 단계 및 결과에 대해 공공의 의견수렴을 거침
- 최종결론은 세부지표들의 정량적 집계 보다는 지표들의 상대적 중요성, 정성적 지표의 중요도, 규제 영향 등을 종합적으로 고려하여 정성적으로 도출

나. 시사점

- 경쟁상황평가의 제도화를 통해 평가 절차의 투명성과 일관성을 보장하는 주요국의 추세에 맞추어 우리나라도 경쟁상황 평가의 주요 절차에 대한 제도화를 검토할 필요성을 시사
 - － 현재 우리나라의 통신법에는 경쟁상황 평가 관련 근거조항이 없음
- 경쟁상황 평가를 제도화 할 경우 평가의 주목적을 국내의 규제환경 등을 고려하여 결정하여야 함을 시사
 - － 국내의 통신법 체계 등을 고려하여 우선은 일본, 미국 등과 같이 경쟁현황 파악을 주목적으로 하는 제도화의 도입을 고려하고, 유럽과 같은 사전규제 판단 목적의 경쟁상황 평가의 제도화는 기타 제도적 여건이 성숙한 이후 도입하는 방안도 의미가 있음
 - 국내 통신법은 역무구분을 중심으로 제도가 이루어져 있으므로 경제적 시장확정을 바탕으로 이루어지는 경쟁상황 평가 결과의 적용과 괴리가 생길 수 있음

- 평가대상을 선정 시 모든 역무를 선정하기보다는 주요 역무 위주로 선정하여 행정비용을 최소화하고 평가역량의 집중을 통해 평가의 내실화를 도모할 수 있음
 - 선정에서 제외된 시장의 경우 미국의 경우처럼 데이터 수집 등 통계적 현황 파악 수준의 약식평가를 통해 시장상황을 지속적으로 모니터링하는 방안의 도입도 검토해볼 수 있음

- 가능한 주요 단계별로 외부의견을 수렴하는 절차마련이 필요하며 이를 위해 공공의 의견수렴, 의견의 검토 및 답변 등에 충분한 시간이 할당된 평가기간 및 절차 마련이 중요
 - EU Directive 반영 이전 영국의 경우 3개월, 일본의 경우 2~3개월 정도의 의견수렴 및 검토기간을 둠

- 평가결과는 공개를 원칙으로 하되 기업비밀에 대한 내용은 비공개(혹은 가공된 형태로 공개)를 보장함으로써 통신사업자의 영업권을 보장하고 주요 데이터의 협조적 제공유인을 보장하는 것이 중요
 - 공개 데이터의 범위는 국가마다 약간씩 상이하나 기본적으로 시장점유율, 설문조사 결과는 공개하고 있음

참 고 문 헌

- 김희수 외(2004), “통신서비스 시장획정: 방법론 및 주요이슈”, 이슈리포트 04-07, 정보통신정책연구원
- 이상규 외(2004), “통신서비스 시장지배력: 정의 및 판단기준”, 이슈리포트 04-12, 정보통신정책연구원
- 심용운 외(2003) 주요국의 통신시장 경쟁상황 평가체계 및 기준, 정책자료 03-2, SKTelecom 경제경영연구소
- 총무성(2005a), “전기통신사업분야의 경쟁상황의 평가에 관한 기본방침”
- _____ (2005b), “전기통신사업분야의 경쟁상황의 평가에 관한 평성17년도 실시세목”
- _____ (2005c), 『2004년도 전기통신분야의 경쟁상황평가』
- ACCC(1999a), *Telecommunications services-Declaration provisions: a guide to the Declaration provisions of Part XIC of the Trade Practices Act.*
- _____ (1999b), *Anti-competitive conduct in telecommunications markets-An information paper.*
- _____ (2001), *Review of Telstra price control arrangements.*
- _____ (2002), *ACCC telecommunications reports 2000-2001 report 1.*
- _____ (2003a), *Regulatory principles for public disclosure of record-keeping rule information.*
- _____ (2003b), *ACCC telecommunications reports 2001-02 report 1.*
- _____ (2004), *ACCC telecommunications reports 2002-03 report 1.*
- _____ (2005), *ACCC telecommunications reports 2003-04 report 1.*
- _____ (2006), *ACCC telecommunications reports 2004-05 report 1.*
- EC(2002), *Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services, Official Journal of the European Communities.*

EU(2002), *Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a Common Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services.*

FCC(2005), *Annual Report and Analysis of Competitive Market Conditions With Respect to Commercial Mobile Services.*

Oftel(2000a), *Guidelines on Market Influence Determinations.*

____(2000b), *Strategy Statement: Achieving the Best Deal for Telecoms Consumers.*

____(2000c), *Implementing Oftel's Strategy: Effective Competition Review Guidelines.*

____(2002), *Oftel's Market Review Guidelines: criteria for the assessment of significant market power.*