

통신산업에서 지배적 시장사업자와 통신규제 정책에 대한 시사점

Some Implications on SMP in Telecommunications Policy

조상섭(S.S. Jo)

네트워크경제연구팀 선임연구원

본 연구에서는 지배적 시장사업자(SMP) 개념과 통신산업에서 적용 가능성 및 그 문제점을 논하였다. 전통적 산업에서 적용 가능한 SMP 개념은 동태적이고, 기술혁신이 빠른 통신산업에 개념적용 가능성이 의문시 되며, 특히 통신시장 정의와 통신 상품 범위문제 그리고 통신서비스의 상호접속문제점은 SMP를 통신산업에 적용하는 데 상당한 사회적 비용을 수반할 수 있을 것으로 본다. 따라서 통신정책 특히 통신규제정책에서는 이에 대한 적절한 사용과 새로운 선정기준이 필요하다고 하겠다.

I. 서론

지배적 시장사업자(Significant Market Power: 이하 SMP로 통일함)에 따른 선정기준과 측정 및 그에 따른 시장규제는 통신산업에서 뿐만 아니라 다른 산업에서도 “경쟁도입과 규제”라는 측면에서 매우 중요한 개념 중 하나이다. 역사적으로 볼 때, SMP 선정 및 법적 의무조항은 미국의 경우 Anti-trust Law의 근간인 Sherman Act(1890)에서부터 시작되는 개념으로 볼 수 있으며,¹⁾ 최근에는 명시적 개념으로 Merger Guidelines(1997)에서 중요한 역할을 하고 있다. SMP를 통신산업에 적용할 때 발생하는 문제는 SMP 본질은 경쟁도입과 규제라는 두 개념의 상치성(相値性)에서 발생하는 것으로 볼 수 있다. 다시 말하면 경쟁도입은 시장원리에 따른다는 경제후생관점의 철학이며, 규제본질은 시

장원리에서 발생하는 불합리성을 바로잡는다는 점에서 출발한다. 이러한 논리적 근거로 볼 때 SMP는 경쟁도입의 결과이며, 규제의 기본적 출발점이기도 하다.²⁾

우리나라의 경우 통신산업에서 경쟁도입과 규제 정책강화는 다음과 같은 상황에서 나타난다. 첫째, 모든 분야의 통신산업에 경쟁요소 도입을 권장 또는 촉진하고 있다. 둘째, 현재 건전한 통신시장 육성을 위하여서는 반경쟁적(Anti-competitive) 요소는 규제형태로 제한하고 있다. 통신시장에서 반경쟁적 요소를 찾는 정책과정이 SMP 인식과 선정과정이라고 볼 수 있다. 통신서비스 시장에서도 SMP 선정방식과 이에 따른 의무는 다른 전통적 산업에서와 같다고 볼 수 있다.³⁾

2) 경쟁이 없는 시장은 실질적으로 SMP 실체도 없다는 점이다.

3) 규제의 필요성에 대한 학설은 크게 두 가지가 있다. Structuralism과 Chicago 학파이다. 즉 Market Structure→Market Behavior→Market Performance의 형태로 규제를 보는가와 그 역으로 규제를 보는가의 차이이다. 만일 역인 경우 규제의 존재가치 또는 타당성을 잃게 된다.

1) Sherman Act 1과 Act 2에서 독점자와 독점력을 유지 또는 조성에서 암시적으로 SMP 개념이 쓰일 수 있다.

본 연구에서 SMP에 대한 문제점 제기는 다음과 같은 두 가지이다. 현재 통신시장에서 제기되는 전통적인 SMP 선정기준은 통신산업에서 적절한 규제기준인가? 하는 점이다. 둘째, 만일 한 통신사업자(예: 한국통신)가 통신시장에서 SMP로 규정되는 경우 앞으로 통신규제정책에 어떤 문제점이 일어날 수 있는가? 하는 점이다. 일반적으로 볼 때, 전통적인 규제수단인 SMP 개념은 안정적이고 완속한 산업에서 적용 가능한 개념이며, 동태적이고 혁신적인 통신산업에서 적용하기 힘든 개념이다. 만일 이를 적용하면 시장의 범위는 축소되고 사업자의 시장 지배력은 과대되는 것이 일반적이다(Pleatsikas *et al.*, 2001)[1],[2].

따라서 SMP 개념에 의한 통신사업자를 규제정책 대상에 적용하는 경우 일반적으로 통신사업자의 시장 지배력은 과대평가 할 것이다. 더욱이 최근 Contestable Market 이론에 따르면 동태적이며 잠재적 시장진입자가 많은 통신시장에서 지배적 사업자 존재가능성이 전혀 없다는 점을 상기하면, 이러한 논지는 더욱 설득력을 얻게 된다(Baumol *et al.*, 1982)[3].⁴⁾

상기의 두 가지 문제점에 대한 우리나라 통신정책에 대한 시사점을 제시하기 위하여 다음과 같이 기술하였다. 먼저 일반적으로 SMP 법적 근거 및 선정기준에 대한 자세한 설명이 필요하다. 또한 SMP로 선정되는 경우에 법적 의무사항은 무엇인지를 설명하였다. 이러한 내용은 II장에서 기술하고 있다. 다음으로는 영국의 통신산업 특히 전용선 사업에서 SMP 선정 및 그에 대한 SMP인 BT 대응전략을 III장에서 서술하였다. IV장에서는 전통적인 SMP 기준이 왜 통신산업 특히 전용선 시장에서는 적용이 힘든지를 설명하였다. V장에서는 본 연구요약과 SMP에 대한 우리나라 통신규제정책에 대한 시사점을 간단히 제시하였다.

4) 정확한 Contestable Market 이론에 의하면 어느 시장에서나 잠재적 이윤의 존재가능성을 부정하는 것이며, 생산자수의 과다를 말하는 이론은 아니라고 볼 수 있다.

II. 지배적 시장사업자

1. 법적 근거

통신시장에서 지배적 시장사업자란 법적 근거는 EU Law “Any abuse by one or more undertakings of a dominant position within the common market or substantial part of it shall be prohibited...”⁵⁾에서 발견될 수 있다[4]. 이 조항의 통신사업자에게 중요성은 단순한 지배적 지위사용 가능성에 제한조항이 아닌 다른 시장에서 연관관계에서 지속적인 제한조항으로 나타난다는 것이다. 다음 관련된 절에서 자세히 설명하겠지만, 지배적 시장사업자는 명시적인 의무 이외에 다른 통신서비스 시장에 대한 의무사항이 존재한다는 점이다. 한 예로 통신서비스의 상호접속제공이나 회선임대문제에서 지배적 시장사업자는 암시적 의무사항이 존재하거나 시장행위에 대한 제한이 존재하게 된다.

2. 선정 기준

다음에는 지배적 시장사업자를 선정하는 경우 어떤 기준에 의하여 선정하게 되는지를 EU 통신법과 OFTEL의 해석을 중심으로 살펴보기로 한다.

가. 시장진입 장애요소

새로운 통신사업자의 시장진입에 대한 명시적 또는 묵시적 장애요인이 있는지를 보는 요소이다. 기존의 사업자는 새로운 통신시장 진입자에게 시장진입에 대한 장애요인을 만들거나 전략적으로 행동할 수 있다. 나누어서 설명하면 다음과 같다.

1) 절대적 시장진입 장애

통신산업에는 절대적 시장진입 장애가 존재한다. 즉 통신산업에서 규제존재 또는 기술적 장애가 새로운 시장 진입자에게 대표적인 절대적 장애의 예이다. 이러한 예는 구체적으로 보면 이동통신산업에서의

5) Telecommunications -EU Law- Article 82 중에서

스펙트럼 자원의 제한성으로 인한 스펙트럼 분배에서 오는 통신시장환경에서 새로운 사업자는 절대적 시장진입 장애에 직면한다.

2) 전략적 시장진입 장애

새로운 통신시장 진입자에게는 전략적 시장진입 장애가 존재할 수 있다. 기존 사업자는 First mover의 이득을 볼 수 있다. 또한 기존 사업자는 새로운 사업자에게 Sunk Cost를 높일 수 있다.⁶⁾

3) 배타적 시장진입 장애

만일 기존의 사업자가 전지역을 포함하는 통신망을 소유한 경우 그리고 모든 통신서비스를 제공하는 경우, 새로운 시장진입 사업자는 배타적 시장진입 장애를 경험할 수 있다. 즉 새로운 시장에 진입하는 사업자는 다른 망과 상호접속을 해야 하는 경우 기존 사업자는 망에 대한 상호접속에 질적, 양적 제한을 할 수 있는 장애이다.

SMP를 선정할 때에는 앞의 시장진입 장애요소를 모두 고려하며, 요소 각각 정태적인 관점과 동태적인 관점을 모두 포함해야 한다.

나. 수직적 통합정도

통신산업에서 수직적 통합자체가 시장의 지배력과 연결되지 않는다. 그러나 통신시장에서 통신요소는 Upstream 또는 Downstream적으로 통합되는 경우가 많다. 즉 하나의 통신망서비스를 다른 통신망서비스 요소로 쓰는 경우, 수직적 통합된 망을 소유하고 있는 통신사업자는 새로 통신시장에 진입한 사업자에 대하여 시장 지배력을 갖게 된다. 이러한 좋은 예가 “Vertical Foreclose” 이다[5].

다. 사업자의 수

현재 통신시장에서 활동하는 사업자 수는 지배적 시장사업자 선정기준에서 매우 중요한 역할을 한다. 사업자 수가 하나인 경우는 시장 지배력이 매우 강

하게 판단할 수 있으며, 사업자 수가 다수인 경우에는 시장 지배력이 약한 것으로 볼 수 있다.

이러한 기본적인 사업자 수와 시장지배력 관계에서도 고려되어야 할 사항은 “Perfect Contestable Market”에 대한 시사점이다. 본 고와 관련한 이론의 핵심은 독점적 사업자라도 재배적 시장사업자로 볼 수 없는 경우가 많다는 점이다. 이는 현재 지배적 시장사업자 선정기준에 매우 중요한 이론으로 볼 수 있고, 이에 대한 자세한 설명은 본 고 영역 밖으로 볼 수 있으며, 자세한 설명은 다음 기회로 미룬다.

라. 시장 점유율

시장 점유율은 지배적 시장사업자 선정에 가장 객관적이고, 명확한 선정조건 중 하나이다. EU 통신법에서는 시장 점유율이 50% 이상인 경우 시장 지배력을 갖는 것으로 보며, 영국 OFTEL 경우 25% 이상인 경우에는 시장에 대한 영향력(Market Influence)이 있는 경우로 본다.⁷⁾

여기에서 몇 가지 중요한 점은 첫째, 높은 시장 점유율은 시장 지배력이 있다는 명제에 대한 필요조건이지 충분조건이 아니라는 점이다. 즉 낮은 시장 점유율에도 불구하고 높은 시장 지배력을 갖는 사업자가 있다. 둘째, 시장 점유율은 일시적인 현상일 수 있다. 따라서 시장 점유율에 대한 장기적 추세분석이 중요하다. 셋째, 무엇보다 중요한 점은 통신서비스 시장 점유율 계산에서 서비스 가치(Value)와 양(Volume)을 동시에 고려한 점유율 계산이 필요하다는 점이다.

마. 가격결정 행동양식과 이윤수준

다음 선정기준으로 작용하는 요소는 가격결정 행동과 다른 사업자들의 가격결정 행동양식이다. 즉 통신서비스 시장에서 가격선도자(Leader)와 가격추종자(Follower)의 구도가 존재하는가 이다. 이를

6) 기존 사업자가 대단위 광고를 시행하는 경우 새로운 사업자에게는 매출비용을 높이는 것이다.

7) Significant Market Power와 Market Influence는 약간 차이가 있는 개념이다. 개략적으로 볼 때, SMP는 MI보다 시장 지배력이 높음을 의미한다.

조사하기 위해서는 가격규제의 존재 및 현재 가격의 구조를 조사해서 이를 고려해야 한다.

또 다른 요소는 사업자의 이윤수준을 고려해야 한다는 것이다. 만일 초과이윤수준이 존재하는 경우 이를 적절하게 평가해야 한다고 생각하고 있다. 이윤수준이 지배적 시장사업자 평가요소로 작용한 데는 문제점이 있다. 이윤은 기술 혁신의 촉발제이며 시장진입의 자극제이고 이로부터 소비자는 역시 이득을 얻을 수 있다. 또 다른 이윤에 대한 문제점은 만일 현재 사업자가 비효율적인 경우 낮은 이윤수준을 낼 것이며, 효율적인 경우에는 높은 이윤수준을 형성할 수 있다는 점이다.

바. 기타 요소

다음은 지배적 시장사업자 선정에서 고려되는 기타 요소들이다. 이에 대한 자세한 설명 없이 나열하기로 한다.

- 1) 소비자 및 생산자의 Countervailing Power
- 2) 서비스 Lock-in 정도(Switching Cost 정도)
- 3) 다른 사업자에 대한 Leverage of Market Power 가능성
- 4) 평가기업의 시장행위에 대한 역사
- 5) 평가기업의 시장에 대한 기여
- 6) 상기 외 다른 영향요소

3. 지배적 시장사업자 의무

만일 통신산업에서 지배적 시장사업자로 공시되는 경우 다음과 같은 의무조항을 이행해야 한다.

- 1) 통신 사업에서 다른 사업자와 소비자에게 불합리한 선택과 차별을 할 수 없다.
- 2) 제공되는 통신서비스에 대한 공시의무가 있다. 여기에는 가격조건, 계약조건, 기타 필요한 제반 사항을 공표(Publication)해야 한다.
- 3) 상호 서비스간에 Cross Subsidy가 엄밀히 제한된다.
- 4) 제공되는 서비스는 명확히 확인되고 회계상 분리되어야 한다(이 조항은 실질적으로 지배적 시장사업자에게만 적용되는 것은 아니다).

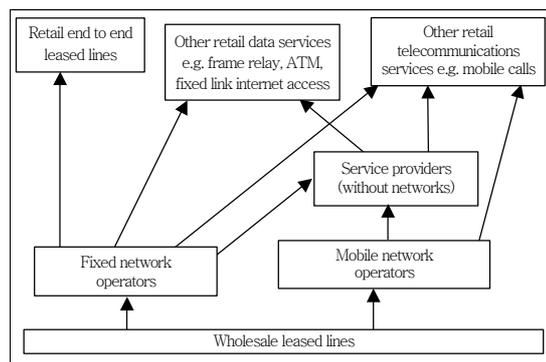
III. OFTEL의 SMP로 BT 선정 사례 분석

본 장에서는 통신산업에서 SMP 개념이 규제수단으로 어떻게 사용되고 적용되는지 사례분석을 하였다. 영국의 경우 OFTEL은 전용사업에서 BT를 SMP로 규정하였다. 본 장의 목적은 어떤 방식과 절차에 의하여 OFTEL이 BT를 지배적 시장사업자로 지정한지를 살펴보고, 간단하게 BT의 대응을 알아보기로 한다.

1. OFTEL 분석

가. OFTEL의 전용시장 정의

SMP의 첫 단계는 통신상품시장을 정의하는 것이다.⁸⁾ OFTEL은 전용시장을 상품(Product base)을 중심으로 도매시장(Whole Sale)과 소매시장(Retail Sale)으로 나누었다. 다음 장에서 언급되었지만 적정한 시장의 정의는 SMP 지정의 모든 것이라고 볼 수 있다. 이를 잘 설명하고 있는 것이 (그림 1)이다. 우리는 객관적으로 (그림 1)에서 전용선 시장의 영역은 어디에서 어디인지를 명확히 구분하기 힘들다는 점을 알 수 있다.



<자료>: OFTEL, "National Leased Line," August 2000.

(그림 1) 전용선 사업에서의 시장범위

8) 시장의 정의에 대한 가장 유명한 사건은 Brown Shoe, Inc v. U.S.(1962)이다. 이 판결은 전통적인 산업에서도 시장의 범위를 정하기가 매우 어렵다는 점을 알려주는 판결이다.

나. 고려 요소

- 1) 국가간에 가격 벤치마킹
- 2) 각 전용서비스 Spack에 있어 시장규모 및 점유율에 대한 사항 고려
- 3) 진입요소 고려
 - ① 소비자 Switching Cost 정도
 - ② 소비자 Lock-in 정도
 - ③ 계약기간 및 조항
- 4) 가격 및 가격추이
- 5) 이윤정도

다. OFTEL의 결론

전용사업에서 BT는 도매 및 소매시장에서 지배적 시장사업자로 간주하였다. 가장 중요한 요인은 각각 시장 점유율이 83% 이상이었다는 사실에서 비롯되었다(<표 1> 참조). 따라서 지배적 시장사업자로서 BT는 다음 조항을 준수해야 한다.

- 1) 다른 네트워크간에 상호접속에서는 부적절한 차별이나 부적당한 선호를 해서는 안된다.
- 2) 가격결정은 원가중심이어야 하며, 원가계산은 미래적 원가개념이어야 한다.
- 3) 전용선의 경우에는 “Migration Agreements”에 대한 명시적인 공시가 필요하다.

<표 1> 매출액에 대한 시장점유율

사업자	1996/7	1997/8	1998/9
BT	89	86	83
C&W	9	9	7
Cable	0	1	3
Other	2	4	6

<자료>: OFTEL, “Market Information and Data from Operators,” August 2000.

2. BT 대응

가. 사용자에 대한 개념 차이

전용선의 경우, 사용자에 대한 개념이 OFTEL과 다르며, 이로 인하여 BT의 경우 상호접속에서 의무 조항을 이행할 필요가 없다는 점을 들고 있다.⁹⁾ 따라서 OFTEL은 상호접속에 관한 법령으로 전용선

규제를 접근해서는 안된다는 점을 들고 있다.

나. 가격공표 의무

BT는 높은 대역폭에서 가격공시는 오히려 가격을 왜곡시킬 수 있다는 점을 제시하고 있다. 이에 대한 의무변동은 2001년의 지배적 시장사업자에 대한 OFTEL의 견해에서 고려될 전망이다.

IV. 통신사업자에 대한 지배적 시장사업자 선정 문제점

통신사업자에 대한 지배적 시장사업자 선정 문제점은 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 전통적인 지배적 시장사업자 개념이 통신산업에 적용되는가? 라는 거시적 문제점과 둘째, 통신서비스에서 과연 적절하고 명확한 시장과 상품 및 지역적 영역이 존재하는가? 하는 보다 미시적 문제점이다. 이러한 논리적 틀에서 이를 자세하게 설명하고자 한다.

1. 통신산업과 지배적 사업자 정의 문제점

가. 통신서비스의 융합과 지배적 시장사업자

10년 전만 해도 통신서비스는 전화선을 중심으로 하는 PSTN이 전부였고, 통신상품의 통합문제는 큰 통신환경변화로 보지 않았다. 그러나 오늘날에는 통신과 컴퓨터 그리고 방송까지 융합돼 Mediamatics(Telecommunications+ Informatics+ Media)라는 말이 생겨났다. 이러한 통신산업 환경변화는 지배적 시장사업자 선정에 가장 중요한 시장정의와 상품의 규정이 매우 어렵게 되었다. 따라서 전통적인 규제이론의 한 수단이었던 SMP 정의 한계를 누구나 인정하였다[6].

나. 통신산업에서 시장 점유율 모델

현재는 전용선을 비롯한 모든 현대 통신서비스는

9) 전용선의 경우 대부분 “end to end”임

제한적 통신만을 위하여 사용되는 경우는 드물다. 즉 앞에서 언급했듯이 Mediametrics 시대는 물질중심의 시장 점유율에 의한 지배적 시장사업자 선정보다는 시청자 중심의 Audience Share Model이 개발되고 있으며, 영국의 경우에도 1996년 Broadcasting Act에서 Audience Share에 의한 사업자간의 소유권 인정의 한 요소로 인정하기 시작하였다. 따라서 SMP 계산에서 시장 점유율에 근거한 시장 지배력을 계산하기 보다 Audience Share Model에 의한 시장 지배력 계산이 더 합리적으로 생각된다.

다. 복잡한 지배적 시장사업자 평가과정

지배적 시장사업자 선정과정은 너무나 많은 절차와 많은 정보를 요구하는 것으로 되어 있다. 현재 통신시장 변화는 급속히 빠르게 변화한다. Hausman(1997)은 미국의 경우 빠르지 못한 통신정책으로 인하여 연간 \$31~51Billions의 Dead-weight Loss가 발생하는 것으로 보고하고 있다[7]. 이러한 사실을 볼 때, 통신시장 규제를 위한 SMP 제도는 국민경제에 이득보다 손실이 클 수 있다.

라. 독점에 기반을 둔 지배적 시장사업자 개념 변화

실제적으로 SMP는 독점적 사업자의 또는 시장 구조는 시장의 효율성에 영향을 준다는 전제에서 발전된 개념이다. 그러나 현재 통신산업에서 전통적인 독점의 개념은 적용하기 힘든 상태이다. 즉 어느 때보다도 혁신이 빠르며, 기술진보가 이루어지고 가격경쟁이 심한 산업 중 하나이다. 따라서 전통적인 독점개념에 근거를 둔 SMP 개념은 현재 통신산업에 적용하기 힘들다는 것이다.

마. 통신산업에서 Bottleneck과 지배적 시장사업자 관계

현대 통신산업에서 수평적, 수직적 통합을 할 수 있는 시장지배자는 존재하지 않는다. 즉 한 통신사업자가 A에서 Z까지 모든 통신서비스를 제공하기 힘들며, 조절하기 힘들다는 점이다. 따라서 과거 하

나의 생산라인에서 지배적 시장력에 근거한 SMP 개념은 현대 통신시장의 규제 방법으로는 설득력을 잃고 있다. 또한 통신 생산라인의 곳곳에 Bottleneck이 생산요소로 존재하기 때문에 과거와 같이 한 지배적 시장사업자에 의한 시장 집중력은 떨어진다고 볼 수 있다.

2. 통신서비스와 지배적 사업자 선정 문제점

가. 통신서비스 시장 그리고 시장

규제 경제학에서 가장 자주 등장하고, 가장 법률적 문제점의 시작은 적절한 시장의 개념을 찾고 정의하는 것이다. 이러한 문제점은 정태적이고 전통적인 산업에서도 분쟁의 시작임을 볼 때, 동태적이고 상품의 혁신이 빠른 통신산업에서는 시장개념과 정의에 관련된 문제는 더욱 심각함을 알 수 있을 것이다. 이를 간단히 설명하면 다음과 같다.

1) Relevant Market

- ① 수요측면: 수요측면에서 가장 중시하는 것이 수요대체정도이다. 즉 수용에서 대체탄력성이 어떻게 되는가이다. 대체정도가 크다면 시장의 영역에 포함시키는 것이다.
- ② 공급측면: 역시 공급 대체탄력성을 중시하고, 대체상품이 대체탄력성이 존재하면, 이를 시장의 영역에 포함시키는 것이다.

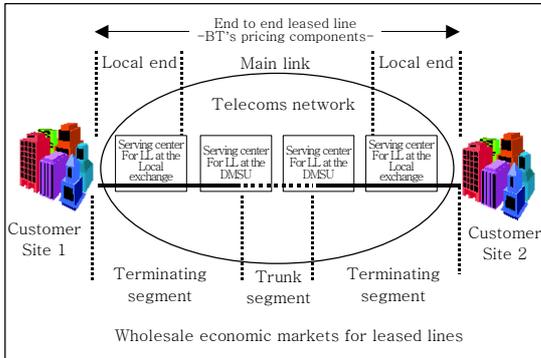
2) 통신상품 정의

이를 자세히 살펴보기 위해서 EU Law p. 373을 인용해 보자.¹⁰⁾

“A relevant product market comprises all those products and/or service....., Interchangeable or substitutable.....”

이러한 정확한 개념정의에도 불구하고 (그림 2)에서 과연 어디서 어디까지가 관련된 통신상품 즉

10) 초보적인 Antitrust Law and Regulation을 소개한 책에서 쉽게 발견되는 문장이며, 정의이다.



<자료>: OFTEL, "National Leased Line," August 2000.

(그림 2) 전용선 사업에서 적정 상품정의의 문제

전용상품인지를 정확히 말할 수 없을 것이다.¹¹⁾

3) 지역적 통신시장

역시 통신시장의 규모를 측정하는 데, 상식적인 수준의 지역의 문제보다 문제의 본질이 더 어렵다는 것을 알 수 있다. 같은 예로 EU Law p. 373을 인용해 보자.

“The relevant geographic market comprises the area in which undertakings concerned are involved in the supply and demand of products or service.....”

이러한 전통적인 정의가 과연 통신산업에서 존재하는가? 는 매우 힘든 질문에 대한 답이 될 것이다.

나. Bundling과 Unbundling 통신서비스 상호접속 문제

통신서비스는 Unbundling과 Unbundling의 연속이다. 즉 하나의 통신상품이 되기 위해서는 전통적 상품과 달리 불연속적인 상품속성에 연속적인 상품속성을 합해서 이루어진다. 따라서 적절한 상품을 구분하기 힘들며 정의하기도 힘들다. 이러한 근거에서 전통적인 SMP 개념을 통신시장에 적용하기는 매우 힘들다. 또 중요한 문제점은 상호접속 문제가

다. 상호접속이란 다른 네트워크 사용이 필요불가결하기 때문에 접속을 해야함을 의미한다. 따라서 상호접속상태의 각 Networks는 또는 Components는 통신서비스를 수행하기 위한 종합적 상품이며, 분리불가하다. 이는 유명한 U.S vs. MicroSoft의 분쟁과 같은 문제점이 통신산업에 있다는 것이다.¹²⁾

V. 시사점

본 연구의 목적은 SMP와 통신산업에 적용가능성 및 우리나라 통신정책에 대한 시사점이었다. 전체적인 요약은 본 보고서에서 지적했듯이 SMP 개념은 전통적이고 정태적인 산업 또는 시장에서 시장 지배력을 규정하는 개념이다. 따라서 동태적이고 기술 혁신적인 통신산업에서 적용하기는 매우 힘든 개념이다.

만일 지배적 시장사업자 개념을 통신산업에 적용하고, 한 통신사업자를 통신시장에서 SMP로 규정한다면, 이에 대한 다음과 같은 문제점이 발생하게 된다.

- 1) 통신서비스의 융합과정에서 지배적 시장사업자의 정의는 모호하다. 이에 대한 이유는 다음과 같다.
 - ① 통신산업에서 시장점유율 모델이 불합리하다.
 - ② 복잡한 지배적 시장사업자 평가과정으로 인한 국민복지 수준이 하락할 수 있다.
 - ③ 최근에 독점에 기반을 둔 지배적 시장사업자 개념이 변화했다.
 - ④ 통신산업에서는 Bottleneck 존재가능성으로 인하여 지배적 시장사업자 개념을 약화시킬 수 있다.
- 2) 현대 통신서비스시장 개념을 정의하기 힘들다. 이에 대한 원인은 다음과 같다.

12) US vs. MicroSoft의 분쟁은 현재 항소심에 있으며, 연방법원 1차판결에 대한 미국내 여론이 너무 가혹하였다는 주장이 지배적이다. 이는 전통적인 규제정책이 기술진보가 빠른 정보통신산업에 적용이 힘들다는 단면을 보여주고 있는 사건으로 본다.

11) 더욱 힘든 문제는 Antitrust Law상 분쟁에서 Interchangeable or Substitutability 측정과 방법이 문제되고 경제적 개념보다 법적 개념이 더 중요시되는 경우가 많다.

- ① 통신시장에서 Relevant Market에 대한 정의가 힘들다.
- ② Bundling과 Unbundling 통신서비스 그리고 상호접속 문제 등 통신상품 특성이 매우 복잡하고, 통신상품의 경계를 구분하기 힘들다.

상기의 몇 가지 원인들로 인하여 통신산업에서 전통적 규제수단인 SMP 개념적용은 매우 힘들며, 이로 인한 법적 분쟁에서 발생하는 사회적 비용도 클 것으로 생각된다. 따라서 통신산업에서 규제의 출발점인 SMP의 명확한 논리적 근거와 적용 가능성을 명시하고, 시장 지배력의 정확한 측정요소를 발굴하는 것이 현재 우리나라 통신정책에서 규제의 출발점이라고 볼 수 있다.

참 고 문 헌

- [1] C. Pleatsikas and D. Teece, "The Analysis of Market Definition and Market Power in the Context of Rapid Innovation," *International Journal of Industrial Organization* 19, 2001, pp. 665 - 693.
- [2] W.F. Mueller and B. Marion, "Market Power in the Cheese Industry: Further Evidence," *Review of Industrial Organization* 17, 2000, pp. 177 - 191.
- [3] W. Baumol, J.C. Panzer and R.D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*, H.B.J., 1982.
- [4] EU, *Telecommunications*, Palladian Law Publishing Ltd., 1999.
- [5] Tirole Jean, *The Theory of Industrial Organization*, MIT Press, 1990.
- [6] Just, Natascha and M. Latzer, "EU Competition Policy and Market Power Control in the Media-matics era," *Telecommunications Policy* 29, 2000, pp. 395 - 411.
- [7] J.A. Hausman, "Valuing the Effect of Regulation on New Services in Telecommunications," *Brookings Papers: Microeconomics*, 1997, pp. 1 - 38.
- [8] OFTEL, *National Leased Line*, 2000.