

융합환경에서의 유선시장 지배적 사업자의 구조분리 논의: EU 국가를 중심으로

Discussion on the Structural Separation: Focused on EU Nations

u-IT 컨버전스 산업 및 기술 전망 특집

노일수 (I.S. Roh)

모바일서비스전략연구팀 선임연구원

이경재 (K.J. Lee)

모바일서비스전략연구팀 Post-Doc.

목 차

-
- I. 서론
 - II. 구조분리 논쟁과 특성
 - III. 해외 지배적 사업자의 구조분리 사례
 - IV. 결론 및 시사점

융합환경 하에서 새로운 기술과 서비스의 제공이 가능해지고 차세대 네트워크의 투자가 확대되면서 미래 통신시장에서 유선부문 지배적 사업자의 시장지배력이 전이될 가능성이 높아지고 있다. 이러한 통신시장의 환경변화에 대응하여 영국, 이탈리아, 스웨덴, 아일랜드 등 유럽의 많은 국가가 구조분리를 추진하였거나 진행중에 있다. 또한 EU는 2007년 11월 통신법 개정안을 통해 EU 27개 회원국 규제기관에 영국식 기능분리 권고안을 제안하였고, 개별 회원국의 찬성을 전제로 2009년 구조분리가 현실화 될 예정이다. 특히 EU의 통신법 개정안은 기존 병목설비에 적용되던 필수성과 독점성의 원칙을 상당히 탄력적이고 포괄적으로 해석하고 있다. 또한 유선시장의 경쟁 상황이 점차 개선되고 있음에도 구조분리를 강력하게 추진하고 있다. 이처럼 컨버전스 환경에 대비한 EU 및 유럽 각국의 강력한 구조분리 추진현황은 유선시장의 경쟁이 활발하지 않고, 구조분리 논의가 필수설비의 필수성과 독점성의 원칙에서 진전되지 못하고 있는 우리나라의 유선시장에 많은 시사점을 제시하고 있다.

I. 서론

1980년대 이후 해외 주요국에서는 유선 지배적 사업자의 시장지배력 완화를 위한 규제수단의 적용과 실효성에 대한 논의를 지속해 왔다. 또한 각국 규제기관은 수직 통합된 지배적 사업자의 경쟁사업자에 대한 차별행위에 대해 CPS, WLR, LLU, 회계분리 등 오랜 기간 정비된 정치한 규제정책을 실시해 왔다. 그러나 기업간 대규모 인수합병이 활발했던 미국을 제외한 대부분의 국가에서 경쟁환경이 개선되지 않고 있으며, 2005년 현재 주요국의 유선부분에서 지배적 사업자들이 60~70%의 거의 동일한 시장점유율을 보이고 있어 현실적으로 경쟁촉진을 위한 규제의 실효성이 낮은 것으로 평가되고 있다. 따라서 이처럼 정치한 행위규제 체제 하에서 시장의 경쟁환경이 개선되지 않으면서 경쟁상황 개선의 대안으로서 구조분리(structural separation)가 거론되고 있다.

구조규제는 흔히 행위규제의 보조규제수단으로 다루어지고 있다. 즉, 구조규제는 독립적인 규제수단이라기 보다는 행위규제에 대한 보완책으로서, 비가격 차별행위에 대해 효율적이며 사후규제보다 강력한 형태의 사전규제라는 특성을 가지고 있기 때문이다. 그러나 2000년 이전에 구조분리를 채택한 국가는 미국과 일본에 한정되어 있었기 때문에 구조분

리의 사례가 부족하였고 구조분리에 따른 비용과 편익에 대한 구체적인 근거가 불확실하였다. 그러나 2002년 이탈리아의 운영분리를 필두로 2005년 영국, 2006년 호주 등에서 구조분리를 시행하였고, 뉴질랜드, 스웨덴, 아일랜드 등에서 구조분리 논의를 진행중에 있다. 또한 EU가 2007년 11월 통신법 개정안을 통해 EU 27개국 규제기관에 영국식 구조분리 권고안을 제안하면서 구조분리가 유럽에서는 현실화되고 있다.

따라서 본고는 유럽의 유선시장 지배적 사업자의 구조분리 사례를 중심으로 구조분리의 개념과 필요성 및 시사점을 검토하고자 한다. 이를 위해 우선 II장에서 EU Framework에서 다루고 있는 경쟁제한 행위에 대한 표준규제의 방법 그리고 예외규제인 구조분리의 의미 및 개념에 대해 논의하였다. 특히 구조분리의 강도를 구분하는 운영분리와 기능분리의 차이점에 대해 영국과 이탈리아의 구조분리 모형을 중심으로 비교하였다. III장에서는 2005년 이후 구조분리를 시행하였거나 논의중인 EU, 영국, 이탈리아, 스웨덴, 아일랜드 등의 국가별 사례에 대한 논의배경과 추진현황을 분석하였다. 그리고 마지막으로 IV장에서는 유럽의 규제기관이 구조분리 논의의 핵심인 기존 필수설비의 원리와 유선시장의 경쟁환경에 대한 전제 조건을 훨씬 유연하게 적용하고 있다는 점을 중심으로 시사점을 제시하였다.

● 용어해설 ●

LLU(Local Loop Unbundling): 기존 사업자가 구축/보유하고 있는 통신망의 여유용량을 후발 또는 경쟁 사업자가 공동으로 활용할 수 있도록 하는 통신망 개방정책을 말하며, 대표적인 서비스기반 경쟁을 위한 규제정책으로 대다수의 국가에서 도입하고 있음.

구조분리(structural separation): 기업의 인수 합병 및 분할 등에 적용되는 사전규제의 일환으로 행위규제의 실효성을 보완하기 위해 선택할 수 있는 정책수단이며, 공정경쟁을 저해하는 피해의 원천을 차단한다는 측면에서는 강력한 정책도구이지만 정책 실패시 시장의 혼선 및 이행 비용 등 부작용이 상대적으로 크다는 단점이 있음.

II. 구조분리 논쟁과 특성

지금까지 필수설비와 관련된 규제는 항상 구조규제와 행위규제의 비용과 편익에 대한 논쟁을 수반하였다. 구조규제는 기업을 수평적으로 혹은 수직적으로 분할하거나 기업간 합병을 규제하는 등 시장구조의 집중화 현상을 개선하기 위한 것으로 기업의 시장지배력을 약화시키고 공정경쟁 환경을 조성하기 위해 기업해산, 결합기업의 분리, 주식의 처분 등과 같은 수단을 강구하는 것을 의미한다. 행위규제는 불공정 거래를 금지하거나 일정한 의무를 부과하여

필수설비 보유사업자가 자발적으로 제공할 유인이 없는 서비스나 재화를 공급하도록 하는 것이다. 구조규제는 폐해 발생을 원천적으로 차단하기 위한 사전규제의 성격이 강하며 구조분리에 따른 기업간 거래비용의 증가 등 규제 실패시 부작용 또한 크다. 행위규제는 규제실패 시의 부작용은 구조분리에 비해 크지 않지만 시장행위에 대한 사후적 감독 및 조사 과정에서 규제비용이 발생하고 불공정성 여부를 판단하기 어려운 측면이 있다.¹⁾

구조분리²⁾는 <표 1>과 같이 분리의 강도에 따라 여러 수준으로 나눌 수 있는데 가장 강력한 형태의 구조분리는 법적 분리(legal separation)이며 이는 법적으로 완전히 분리된 별도의 회사들로 분리되는 경우를 말한다. 대표적으로 1984년에 시행된 미국 AT&T의 기업분할을 들 수 있으며, 최근 아일랜드 Eircom의 구조분리 계획안도 여기에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 해외 주요국을 중심으로 현재 검토

<표 1> 구조분리의 수준

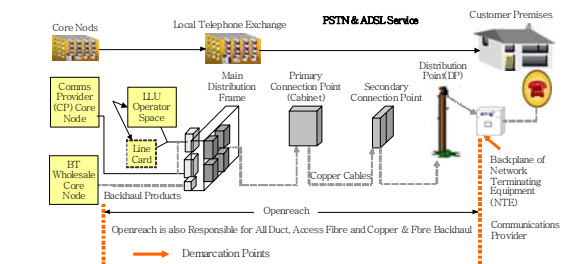
종류	규제 영역	사례
법적 분리	경쟁법 영역	아일랜드 Eircom 제시안
기능 분리	통신법 영역	영국 BT, 스웨덴 TeliaSonera 제시안
운영 분리		이탈리아 TI
회계 분리	표준규제	All SMP

- 1) 유럽 내에서 구조분리의 반대이유로 투자 위축의 가능성과 상대적으로 높은 실행비용이 제기되고 있다. 그러나 영국 BT 그룹 Openreach의 경우 여전히 투자를 진행하고 있어 투자위축의 염려를 불식시켰고, 높은 구조분리비용은 향후 기업의 투명성 개선과 기업의 가치 제고 및 시장의 경쟁환경 개선에 따른 소비자 편익이 크다는 증거를 제시함으로써 최근 프랑스와 독일을 중심으로 제기되고 있는 반대의견에 대한 일부 염려를 완화하였다. 특히 일부 EU 전문가들은 프랑스와 독일에서 제기되고 있는 반대의견의 배경에는 국영기업의 가치손실에 대한 우려가 상당부분 포함되어 있다는 시각도 있다고 추정하고 있다.
- 2) 현재 검토 또는 추진되고 있는 구조분리의 대상은 지배적 사업자의 유선 가입자망 부분으로 이 구간은 전통적으로 신규 사업자 진입 시에 기술적, 경제적 병목설비로 간주되어 망세분화 규제의 대상이 되어 왔으며 현재 일부 EU 국가에서는 광네트워크까지로 범위가 확대되고 있는 추세이다.

또는 추진되고 있는 구조분리의 수준은 대부분 기능분리(functional separation)와 운영분리(operational separation)이다. 기능분리는 BT의 Openreach³⁾처럼 동일한 소유권 하에 있으나 기능적으로는 거의 완전히 분리된 경우를 의미하며 EU가 현재 추진하고 있는 구조분리 방법을 말한다. <표 2>와 같이 운영분리는 기능분리보다 조금 약화된 방법으로 그 차이점은 기능분리된 조직이 자체적으로 투자계획을 수립하고 시행하는가와 네트워크가 경영상 수직통합된 구조를 갖고 있는가의 여부이며, 실행비용도 상대적으로 적다는 특성을 가지고 있으며 이탈리아의 TI, 호주의 Telstra의 경우가 이에 해당된다.

그러나 현재 EU의 통신규제체계 하에서는 구조분리는 SMP에 적용할 수 있는 표준규제(standard remedy)가 아닌 예외규제(exceptional remedy)이다. <표 3>의 EU Framework에서 제시하고 있는 표준규제 방식의 종류에서도 알 수 있듯이 2003년 마련된 현재의 EU의 표준규제 방식은 병목 설비(bottleneck facilities)를 보유한 수직 통합된 기업의 시장지배력을 이용한 차별적 경쟁의 문제가 발생할 경우 <표 2>와 같은 표준규제 방식을 권고하고 있다. 그러나 표준규제 방식은 가격차별 행위에 대해서는 효율적이나 비가격차별 행위에 대해서는 한계를 보여 왔으며, 이로 인해 경쟁환경의 개선이 이루어지지 않았고 결과적으로 EU는 2007년 다시 예외규제인 구조분리라는 규제 방식을 권고하게 되었다[1].

- 3) Openreach의 자산으로 구분된 네트워크의 범위는 백홀망과 가입자망까지를 포함하고 있다.



<자료>: Wendy Black, A Functional Separation Case Study: Openreach, IIR Telecoms Regulation 2008, 2008. 1.

〈표 2〉 운영분리와 기능분리의 잠재적 비용과 편익비교

구분	운영분리	기능분리
특징	가입자망과 코어망에 대한 분리없이 네트워크가 수직적으로 통합된 형태를 유지하고 단일부서가 관리	기능분리된 조직이 자체적으로 가입자망에 대해 투자계획을 수립하고 관리
잠재적 비용	<ul style="list-style-type: none"> • 직접 비용 <ul style="list-style-type: none"> - 도매와 소매 부문간 상이한 정보시스템의 구축 및 운영비용 - 정보시스템 분리조항 이행여부에 대한 감사비용 - 운영분리에 따른 비차별조항 적용을 위한 현장부서 직원의 교육비 - 도매부서 직원의 소매부서로의 전환에 따른 비용 	<ul style="list-style-type: none"> • 직접비용 <ul style="list-style-type: none"> - 구조분리를 위한 법적 및 경영상의 비용 - 운영시스템의 중복설치 및 운영비용 - 정보시스템의 중복설치 및 운영비용 - 사무실 등 물리적 분리비용 • 간접비용(가능성) <ul style="list-style-type: none"> - 지배적 사업자의 투자 인센티브 감소가능성과 OLOs의 투자 인센티브 감소 가능성
잠재적 편익	시장지배력을 이용한 반경쟁행위 유인 감소	시장지배력을 이용한 반경쟁행위 유인 감소

<자료>: Pinar Serdengeçti, Functional separation and its potential regulatory consequences, IIR Telecoms Regulation 2008, 2008. 1. 을 재정리

〈표 3〉 수직통합기업의 경쟁제한 행위와 EU의 표준규제 방식

경쟁제한 요인	EU의 표준규제 방식
거래거절	Access obligation(Art. 12 AD) + Price control and cost accounting obligation(Art. 13 AD)
정보의 차별적 이용 또는 유보	Access obligation(Art. 12 AD) + Transparency obligation(Art. 9 AD) + Non discrimination obligation(Art. 10 AD)
지연전략	Transparency obligation(Art. 9 AD) 또는 Access obligation(Art. 12 AD) + Non discrimination obligation(Art. 10 AD)
번들링	Transparency obligation(Art. 9 AD) 또는 Access obligation(Art. 12 AD)
부당요구	Transparency obligation(Art. 9 AD)
서비스 품질차별	Non discrimination obligation(Art. 10 AD) + Transparency obligation(Art. 9 AD)
제품의 전략적 설계	Non discrimination obligation(Art. 10 AD) + Transparency obligation(Art. 9 AD)
경쟁자의 정보에 대한 부당한 이용	Restriction to the use of information(Art. 4 AD)
가격차별	Price control and cost accounting obligation(Art. 13 AD) + Accounting separation obligation(Art. 11 AD)
교차보조	Price control and cost accounting obligation(Art. 13 AD) + Accounting separation obligation(Art. 11 AD)
약탈적 가격	Price control(Art. 17 AD)

<자료>: ibid., p.8을 재정리

Ⅲ. 해외 지배적 사업자의 구조분리 사례

1. EU 통신 개혁안

EC 정보사회미디어(European Commission for Information Society and Media) 위원회는 통신시장에서 여전히 유지되고 있는 지배적 사업자의 시장 지배력 문제 해결, EU 통신시장의 단일화, 소비자의 편익 강화, 효율적인 규제책 마련 등의 내용을 담은

EU 통신분야 규제 개혁안(EU Telecoms Reform, 2007. 11. 13.)을 제출하였다. 이 개혁안은 영국 BT Openreach의 성공사례를 바탕으로 기능분리를 강조하고 있으며, 경쟁과 혁신을 목표로 투자를 촉진하고 2003년에 마련된 현재의 규제프레임워크에서 논의되었던 구조분리 안건을 채택하고 이를 관리/감독할 단일 규제기관을 설치할 것을 제안했다는 점에서 EU의 구조분리를 현실화 하였다.

개혁의 필요성과 관련하여 EU는 1998년 이후 통신시장 개방으로 인해 신서비스 및 인프라에 대한

투자가 촉진되어 결과적으로 소비자들의 선택폭이 넓어지고 통신비용이 감소한 점을 지적하였다. 그러나 통신시장이 하나로 통합되지 못하고 회원국별로 규제가 분리됨에 따라 규제간 비일관성이 존재하고, 국영독점기업으로 출발한 지배적 사업자의 시장지배력이 여전히 유지되어 경쟁을 저해하고 있다고 판단하였다. 따라서 개혁안은 통신시장의 경쟁을 강화함으로써 유럽시장의 선택의 폭을 넓히고 통신서비스에 대한 비용감소 효과를 얻을 수 있으며, 경쟁 강화를 통해 통신산업에 대한 투자와 혁신을 이룰 수 있다고 설명하고 있다. 즉 통신시장에서 인프라 간의 경쟁이 촉발되면 투자와 혁신이 강화된다고 판단하고 있다.⁴⁾

지배적 사업자와 경쟁촉진을 통한 투자 촉진과 관련해서 우선 지배적 사업자의 지속적인 지배력 행사는 지배적 사업자의 서비스 및 네트워크에 대한 투자를 자극할 뿐 신규 사업자의 투자를 촉발하지 못하지만, 경쟁 활성화는 지배적 사업자뿐만 아니라 신규진입자로 하여금 네트워크에 대한 투자를 확대하고 운영비용 감소 및 혁신적 서비스의 개발을 가능케 한다고 설명한다. 구체적인 사례로 2006년 지배적 사업자 및 선도 모바일 사업자들은 매출액의 13%를 고정자산에 투자하였다. 그러나 규모의 절대적 차이로 인해 지배적 사업자는 투자의 절대액에서 경쟁사업자를 압도하고 있으나, 투자율(turnover)에서는 신규진입자가 지배적 사업자보다 높게 나타나고 있다. 그리고 경쟁강화를 통한 매출 및 수익률 증대에 따라 지배적 사업자 및 신규진입자들의 NGN에 대한 투자가 증가하고 이를 통해 혁신적인 서비스 상품이 보다 효율적으로 제공될 것이며 미디어와 통신 간의 컨버전스화가 가속될 것으로 보인다. 예를 들어, BT는 영국의 현재 전화 네트워크를 인터넷 기반의 기술로 전환하기 위해 2006년 11월 150억 유로 규모의 투자를 하였으며, 향후 연간 14억 유로의 비용절감 효과를 가져올 것으로 추정하고

4) 경쟁이 활성화된 국가일수록 높은 투자를 나타내는데, 예를 들어 영국의 2005년 통신부문 투자는 매출액의 27.3%, 185 유로/capita로 EU 평균 108유로보다 높게 나타나고 있다.

있다. 또한, 독일, 프랑스, 이탈리아 등에서는 신규 시장 진입자들이 고속 네트워크를 구축하고 있다. 그러므로 투자를 촉진하기 위해서는 경쟁이 더욱 강화되어야 하며 이를 위해서는 단기적인 이익과 장기적인 측면에서의 지속적인 투자, 성장 및 소비자 혜택 간의 균형이 필요하다. 통신시장 개혁의 전반적인 목표는 이러한 프로세스 구축을 촉진하기 위한 EU 전반의 규제환경을 마련하는 것으로 볼 수 있다.

기능분리와 규제강화와 관련해서 EU는 규제 개혁을 통해 병목설비 규제에 초점을 둬으로써 규제의 양을 줄이는 반면 규제의 효과성을 높이고자 하고 있으며 이를 위한 강력한 도구로 기능분리를 도입하려 하고 있다. 기능분리는 지배적 사업자의 네트워크 인프라와 이를 기반으로 제공하는 서비스 간의 분리를 요구하지만, 사업부가 분리되어 운영되더라도 소유구조는 이전과 같이 유지한다. 개혁안은 기능분리가 지배적 사업자의 소매부문과 경쟁 또는 신규 사업자 모두에게 동일한 조건으로 네트워크 접속을 허용하기 때문에 경쟁의 근간이 될 뿐만 아니라 지배적 사업자와 경쟁 사업자의 투자 인센티브를 강화하는 효과를 갖는다고 설명하고 있다. 또한 EU 규제의 품질 및 일관성을 개선하고, 규제 이슈에 대한 전문지식을 보급하며, 국가별 규제기관과 위원회 간의 협조를 유지할 수 있도록 전 유럽을 총괄하는 관리감독기구로 European Telecom Market Authority의 설치를 주장하고 있다.

2. 영국 BT

Ofcom은 통신시장 전략적 재평가(Strategic Review of Telecommunications)⁵⁾를 통해 우선부문

5) 통신시장의 환경변화에 대응하여 유효경쟁을 지속할 수 있는 규제 및 정책방안을 도출하고 규제기구와 사업자 및 소비자의 관계를 새롭게 정립하고자 하는 목적으로 2004년 4월, 11월, 2005년 9월에 걸쳐 3단계로 이루어진 통신시장 전략적 재평가(Strategic Review of Telecommunications)를 시행하였으며, 전반적인 통신시장의 현황과 경쟁정책의 성과 평가, 경제적 병목설비(economic bottleneck)의 정의 및 이를 해소하기 위한 구체적인 정책방안 도출 등에 관한 내용을 담고 있다.

의 경쟁 촉진을 위한 방안으로 BT에 대한 구조분리 논의를 구체화하였다. 이에 따라 BT는 접속사업 부문을 별도로 분리하여 내부조직으로 Openreach를 출범하였으며 이를 감독하기 위한 기구로 EAB⁶⁾를 설치하였다.

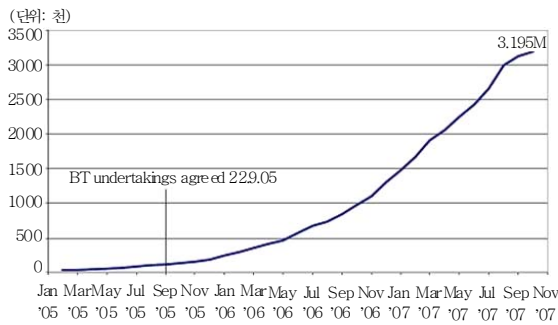
Ofcom이 BT의 접속사업 부문을 분리하기로 결정한 주요 배경은 다음과 같이 설명할 수 있다. 첫째, 미래 통신시장은 VoIP에 의한 음성서비스 경쟁, 브로드밴드 수요확대와 신규네트워크의 성장, 개방적 IP 망화에 기반한 서비스사업자(SP)들의 성장, 단말기의 고기능화 및 콘텐츠사업자들의 시장지배력 강화 등의 현상이 강화됨에 따라 시장지배력의 근원으로 작용해 온 PSTN의 영향력은 약화되겠지만, 현재 시장에서 대체네트워크로서 케이블, 이동, 위성 및 전력선 등이 PSTN과 이에 기반한 음성 및 브로드밴드 서비스에 대한 충분한 대체재로 성장하지 못한 것으로 보고 PSTN 가입자 접속망에 대한 규제가 강화되어야 한다고 판단하였다. 둘째, 시내 가입자망이 현재 통신시장에서 경제적 병목설비로서 비유효경쟁성을 가져오는 핵심적 요인으로 작용하고 있는 것으로 평가하였다. Ofcom은 미래 통신시장에서 경제적 병목설비에 의한 비유효경쟁성이 지속될 것으로 평가하고, 현재 및 미래 통신시장에서 경제적 병목설비의 비유효경쟁성을 통제할 규제 정책을 마련할 필요가 있다고 판단하였다. 셋째, 경제성장 및 통신시장의 동태적 효율성을 추구하기 위해서는 브로드밴드 네트워크에 대한 지속적인 투자가 필요하기 때문에 BT 및 경쟁사업자들의 투자활성화를 보장할 수 있는 새로운 규제정책을 마련하고자 하였다.

6) EAB(Equality Access Board)는 BT 그룹 이사회의 위원회로 2005년 11월 설립되었으며, BT는 의무이행사항에서 EAB를 설립하는 데 동의하였다. EAB는 통신산업 규제와 관련하여 세계적으로 유일한 성격의 조직으로 BT의 재원으로 운영하면서 BT의 사업을 관리감독하는 체계를 가지며 주로 BT의 의무사항 이행을 모니터링하고 있다. 또한 EAB는 의장을 비롯하여 5인의 위원으로 구성되며 의장은 이사회가 선임하고, BT의 이사 1인, 외부 독립위원 3인으로 구성되며 외부조직으로는 갖기 어려운 다양한 문제에 대한 폭넓은 시각과 다양한 지식을 가지고 있는 위원으로 구성된다.

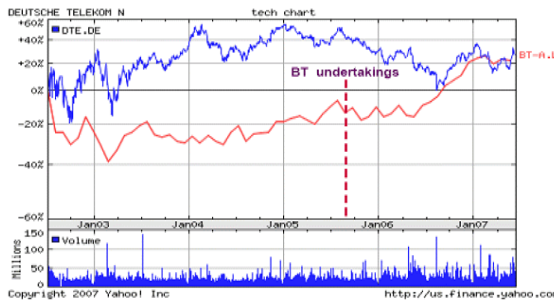
BT는 2005년 2월 자사 시내가입자망의 기능분리를 골자로 하는 이행계획서를 제안하였으며, Ofcom은 BT의 이행계획서에 대해 이해관계자의 의견을 수렴하여 2005년 9월 별개조직이 아닌 BT의 내부조직으로 Openreach를 신설하였다. 또한, 도매사업부문의 동등접속 규정이행 상태를 관리/감독하기 위한 별도의 감독기구로서 EAB를 설립하였다. Openreach는 설립 당시 3천만 회선의 시내가입자 회선, 80억 파운드의 자산규모, 3만 명의 직원을 가지는 조직으로 LLU, WLR, 백홀연장서비스 등 접속망과 관련한 도매상품의 판매와 운영을 전담하고 있다. 이를 통해 BT의 소매부문과 경쟁사들에게 동일 가격, 동일 업무프로세스를 통해 동일 상품을 제공함으로써 BT와 경쟁사들의 접속망에 대한 동등접속을 보장하게 되었다[2].

BT의 기능분리는 첫째, 기존의 행위규제에 대한 실효성을 크게 증가시키는 작용을 한 것으로 평가되고 있다. (그림 1)에서 알 수 있듯이 OTA에 의하면 영국의 LLU 실적은 BT의 기능분리 이전에 10만 회선 수준에서 2007년 10월 말 현재 320만 회선 수준으로 증가하였다.⁷⁾ 또한, 사전선택제 가능 회선 수는 2006년 2분기 630만 개로 성장하였으며, WLR 건수도 360만 개로 성장하였다. 둘째, BT의 기능분리 후 소매 매출은 약간 감소하였으나 도매 매출이 큰 폭으로 증가하면서 기업가치도 증대되었다. (그림 2)에 나타난 것처럼 기능분리 이전 2.17파운드였던 주가는 2007년 10월 3.00파운드까지 상승하였으며 이는 영국 증시 평균상승률인 25%보다 높은 수치였다. 셋째, Openreach의 분리로 규제기관과의 마찰이 축소되었으며, 기능분리 이후 BT에 대한 소매규제가 완화되어 규제 리스크가 크게 감소되었다. 이러한 성과는 현재 BT의 시장지배력을 완

7) 영국은 2001년 LLU를 도입하였으나 그 이용실적은 미미하여 2003년 말 기준으로 8,200회선에 불과하였다. 이후 LLU에 대한 독립적인 심결조직 구성, 임대료 상한규제 등을 통해 2005년 말 105,000회선으로 늘었으나 전체 회선에서 차지하는 비율은 여전히 낮은 상태였다. 그러나 2005년 9월 구조분리 확정 이후 LLU 실적이 대폭 늘어나 2007년 10월 현재 319만 회선에 이르고 있다.



(그림 1) 기능분리 전후 영국 LLU 성과



(그림 2) 기능분리 전후 BT의 주가 변화

화시키는 작용을 하고 있으며, 통신시장은 후발경쟁사들의 시장지위 향상 및 투자여력 확대를 통해 중장기적으로 유효하고 지속 가능한 경쟁 환경이 조성되어 갈 것으로 기대되고 있다.

3. 이탈리아 TI

Agcom(The Communications Regulatory Authority)은 현행 규제체계 하에서는 지속되는 경쟁의 문제를 해결할 수 없다고 판단하여 2002년 Resolution 152/02/CONS를 통해 네트워크와 기타 상업부서간의 분리를 지시하였다. Resolution 152/02/CONS는 네트워크 서비스에 대한 보다 진화된 비차별적 접속을 확실하게 하고 이를 위해 지배적 사업자의 가격 및 비가격 차별로 야기될 수 있는 잠재적 경쟁의 문제를 해결하고자 하였다. 전국에 걸친 TI의 단일 접속 네트워크 문제는 TI와 타사업자 다양한 분쟁을 야기하였으며, Agcom은 2002년 6월 TI의 도매 사업부문의 구조분리 및 타사업자에 대한 동등접속을 명령하였다.

Agcom은 2002년 12월 31일까지 행정 및 회계 분리와 관련된 조직구성과 투명성을 보장할 수 있는 네트워크 운영조직을 명확히 할 것을 지시하였는데, 이는 1) 도매와 소매부문의 분리, 2) 직원 및 경영의 분리, 3) 인센티브의 분리 등의 내용을 담고 있다. 또한 사업부문은 1) 도매부문은 사업자를 대상으로, 2) 소매부문은 소비자를 대상으로 하며, 3) TI Field (서비스 관리) 서비스, 4) TI 기술지원(네트워크 관리) 서비스는 모두를 대상으로 제공하도록 하였다. Agcom은 TI의 운영분리 조치 이후 LLU의 높은 성장과 LLU 도매가격 및 상호접속 요금의 감소 등을 들어 긍정적인 평가를 하고 있다[3].

TI의 구조분리는 BT보다 앞선 시점에서 이루어졌으나 강도 면에서 차이가 있다. 즉 도매 조직을 분리하고 망을 독립적으로 운영한다는 측면에서는 동일하지만, BT의 경우 Openreach가 접속과 백홀 부문을 운영 및 관리하고 망에 대한 투자를 결정하지만, TI의 경우 별도의 관리 주체를 두지 않고 TI가 전체를 관리하고 있다. 이에 따라, TI는 여전히 수직적으로 통합되어 있는 구조를 유지하며 접속망 부분이 별도의 상표나 인센티브 시스템을 사용하지 않으며 직원의 분리, 지역적 분리도 이루어지지 않은 형태로 BT의 기능분리보다 낮은 수준의 구조분리(운영분리)에 해당된다고 볼 수 있다[4].

최근 Agcom은 시장분석을 위한 태스크포스팀을 구성하고 TI의 접속망에 대한 규제를 통해 망독점성을 해소하고 차세대 망구축을 위한 투자를 촉진하기 위해 보다 강화된 구조규제 방안을 고려하고 있음을 발표하였으며 이를 위해 법 개정을 추진하였다(2006. 8.). 또한, Vodafone Italia, Fastweb, Wind, Tiscali, BT, Tele2, Welcome Italia, Eutellia 등 8개 통신사업자는 시장 불균형 해소 및 경쟁촉진을 위해 TI의 망분리 필요성을 촉구하였으며, Agcom은 2007년 7월 현재 기능분리 도입에 대한 공청작업을 완료한 상태이다.

4. 스웨덴 TeliaSonera

PTA(Post-Och Telestyrelsen, The National

Post and Telecom Agency)는 2004년 11월 브로드밴드와 음성서비스를 위한 도매 접속시장에서 TeliaSonera를 SMP로 지정하고 LLU를 도입하였으나, 교환기의 collocation 문제, 타사업자의 정보 접근성 문제, 주문 프로세스의 문제 등 다양한 문제가 발생하고 있었다.⁸⁾ 또한 브로드밴드 접속시장에서도 PTA는 TeliaSonera가 투명성과 동등성을 충분히 보장하지 못하고 있는 것으로 판단하였다. 이처럼 LLU 시장에서의 행위규제의 한계가 노출됨에 따라 LLU 접속과 브로드밴드 접속 부문의 구조적 문제점을 해결할 규제의 도입이 필요하게 되었다.

PTA는 일반 경쟁법이나 통신분야의 규제로는 이러한 문제를 해결할 수 없을 것으로 판단하여 TeliaSonera의 수직분리를 위한 방안으로 운영분리를 고려하게 되었다. 이에 따라 PTA의 주도 하에 LLU 접속의 비차별과 투명성 확보를 위한 방안으로 기능분리를 추진하기 위해 경쟁법 개정안⁹⁾을 제출하였다. PTA의 기능분리의 주요 내용은 분리된 부문은 지배적 사업자로부터 독립 법인체로서 자체 이사회, 조직 및 독립성을 가져야 한다는 것이다. 이를 위해 경영분리, 외부감사와 연차보고서 제출, 의사사항에 대한 실질적인 결과와 주요 지표에 대한 보고, 자산의 분리 소유(LLU 및 보조적 자산) 등의 내용을 마련하고 있다[5].

스웨덴뿐만 아니라 최근 EU의 권고에 따라 유럽 국가가 전반적으로 기능분리를 고려하고 있으며 BT

의 사례를 바탕으로 거의 유사한 수준의 분리를 고려하고 있는 추세이다. 특기할 점은 통신시장의 경쟁의 한계로 인해 브로드밴드 시장의 투자가 지연되면서 IT 국가로서의 잠재력을 해치고 주변국에 비해 정보화가 지체되고 있다는 정부의 위기의식도 구조분리 고려 요인 중 하나로 볼 수 있다.¹⁰⁾ 이러한 맥락에서 최근 TeliaSonera의 유선부문 시장점유율이 2005년 81%에서 2007년 42%로 급격히 감소하고 있음에도 불구하고 구조분리를 강력하게 추진하고 있다[6].

따라서 스웨덴의 사례는 접속망과 관련하여 케이블, 광 LAN 등 부분적인 대체망이 존재하나 TeliaSonera의 네트워크를 병목성이 있다고 간주했다는 점에서 필수설비의 대체성의 원칙을 유연하게 적용했다는 의미가 있다.

5. 아일랜드 Eircom

아일랜드에서는 1997년 ComReg(Commission for Communications Regulation)의 전신인 ODTR의 설립을 통해 통신분야에 대한 독립적인 규제가 시작되었으며, Communications Regulation Act 2002를 통해 처음으로 통신부문 규제의 목표가 정립되었다. 통신분야에서는 1999년 12월 사업자사 전선택제, 시외전화 번호이동성 제도가 시행되었고, 2000년 11월 시내전화 번호이동성 제도 시행 및 음성 전화 규제가 시행되었다. 2002년 Eircom의 WLR 및 단일빌링(one-billing) 시스템 도입을 지지하고 정부가 브로드밴드 투자 및 망 건설을 지원함으로써 LLU 및 도매 브로드밴드 접속의 기반을 마련하였다[7].

그럼에도 불구하고 Eircom은 국내 통화시장의 87%, 접속시장의 99%, 도매시장의 80%, 동선 가입자회선 100%를 점유하고 강력한 시장지배력을 행사하고 있다[8]. 이에 따라 ALTO는 Eircom의

8) LLU 시장의 문제점은 ① TeliaSonera의 교환기와 타사업자의 교환기 collocation(타사업자의 액세스 거부, 자사 소매서비스에 짧은 리드 타임 제공, 교환기 구축계획을 자사위주로 설계), ② 타사업자의 TeliaSonera 정보 접근성(정보 불평등에 관한 사업자의 불만 접수, 거주지 이전시 타사업자 고객의 대기 기간이 상대적으로 많음, 고객의 pair gain 제거시 요금과 기간 차별), ③ 주문 절차(타사업자의 copper access line의 delivery period가 10일 정도로 자사 5~7일에 비해 장기간 소요, 공동 fault rectification 협조 거부 등), ④ delivery routines 등으로 PTA는 확인함, ⑤ 기타: 회계분리를 통해 타사업자가 요금 및 교차보조 등 비차별적 조항을 확인할 수 있어야 하나 PTA는 이에 대한 확신이 없다고 판단하였다.

9) 2007년 2월 15일 PTA는 “Proposed broadband strategy for Sweden” 리포트를 제출하였으며, 2007년 6월 14일 개정 LEK(경쟁법) 법안을 제출하였고, 2008년 1월 1일 확정되었다.

10) 스웨덴 정부는 기능 분리가 브로드밴드 분야 네트워크 보유사업자의 차별적 행위를 해결하고 도매제품 시장이 작동할 수 있도록 할 것으로 기대하고 있다(PTA, 2007. 6).

도매/소매 부문의 분리를 주장하였으며, ComReg 또한 하류 시장에서의 차별을 방지하고 브로드밴드 접속시장의 동등접속, 경쟁 강화 및 시장지배력 전이를 막기 위해 이를 검토하였다. 그러나, ComReg은 Eircom을 도매/소매 기업으로 분리하는 것은 Eircom이 타 경쟁사업자를 차별할 유인을 제거하는 등의 이점이 있을 것이나 규제의 관점에서 이 크기를 측정하거나 분리의 시점을 결정하는 것은 매우 어렵기 때문에 보다 심도있는 논의와 연구가 필요하다는 입장으로 선회하였다.

지배적 사업자에 대한 구조분리 논의가 진행됨에 따라 Eircom(Babcock & Brown¹¹⁾ 소유)은 네트워크 부문을 제외한 소매 부문과 모바일 부문(meteor)의 매각을 계획하고 강력한 구조분리(full structural separation)를 위한 제안서를 ComReg에 제출하였다. Eircom의 제안은 소유주가 서로 다른 두 개의 독립적인 기업으로의 강력한 구조분리를 지배적 사업자 스스로 제안했다는 점에서 특징적이다. 지금까지 성공적 모델로 알려진 영국의 경우에도 지배적 사업자에 대한 기능분리에 지나지 않아 지배적 사업자는 여전히 도매/소매 부문을 소유, 운영하고 있으며 규제만 분리되어 받고 있는 실정이라는 점에서 Eircom의 제안은 구조분리의 가장 강력한 형태인 법적 분리에 해당된다.

현재까지 Eircom과 ComReg은 구조분리를 위한 공식적인 논의를 진행중이며,¹²⁾ ComReg은 다소 소극적인 입장에서 구조분리 후 보편적 서비스, 네트워크 독점, 향후 네트워크 투자 등에 대해 다각도로 검토하고 있다.¹³⁾

IV. 결론 및 시사점

컨버전스 환경의 도래와 더불어 결합서비스 제공 등 새로운 기술과 서비스의 제공이 가능해지고 차세대 네트워크 구축과 맞물려 미래 통신시장에서 지배적 사업자의 지배력 전이가 보다 강화될 가능성이 높아지고 있다. 이러한 통신시장의 환경변화에 대응한 신속한 유럽의 구조분리 논의는 경쟁과 혁신을 목표로 투자촉진과 새로운 기술 및 서비스의 제공이라는 주제로 전개되고 있다. 이를 위한 유럽 규제기관의 구조분리의 주된 관심분야는 유선분야 브로드밴드 인터넷 서비스의 확대 공급에 있으며, 한국, 일본 및 북미지역에 뒤쳐지고 있는 광기반 브로드밴드 네트워크 인프라의 투자를 촉진하고, 향후 차세대 네트워크를 성공적으로 구축하여 정보통신분야의 경쟁력을 회복하는 데 있다. 비록 구조규제에 대한 반대논리로 투자위축의 가능성과 실행비용에 대한 타당성 확보 등의 요인이 있지만 차별의 근원을 제거하고 경쟁력과 혁신에 대한 기회 상실을 방지할 수 있다는 찬성논리가 현재 유럽에서는 지배적인 추세이다.

이러한 EU의 구조분리 논의의 경과와 다음과 같다. 먼저 EU 통신법 개정안의 모델이 된 영국 Openreach 사례는 유선 가입자망 구조분리가 경쟁활성화와 투명성 제고에 성공적이었다는 평가에 근거한 것이며, 유선 지배적 사업자의 구조분리에 대한 명령권을 회원국 규제기관에 권고하였고 이를 효율적으로 추진하기 위해 초국가적 통신규제기관(European Telecom Market Authority)의 설립을 제안하였다. 따라서 2007년 11월 개정안(EU Directive Proposals)은 2003년 EU Regulatory Framework에서 논의되었지만 채택되지는 않았던 접근규

11) 1977년 샌프란시스코에 설립된 국제 투자 및 자문회사로 부동산, 인프라 및 프로젝트 금융, 리스, 구조화 금융 및 기업금융을 주요 사업 분야로 하고 있으며 호주, 북미, 유럽, 아시아, UAE 등을 무대로 활동하고 있다.

12) Eircom in talks with ComReg on splitting company, The Post.IE, 2007. 9. 16.

13) ComReg은 Eircom의 구조분리에 대해 다음과 같은 내용들을 검토하고 있다. ① 구조분리 후 Eircom의 보편적 서비스 의무사항 이행은 어떻게 될 것인가? ② 구조분리 후 Eircom이 네트워크에 대한 자연독점 사업자로 등장하게 될 것인가? ③ Eircom의 네트워크 내에 경쟁사업자에 의해 이미 구축된 부분적인 네트워크는 어떻게 할 것인가?

④ 현재 Eircom이 가지고 있는 채무 중 새로운 네트워크 기업이 부담해야 될 부분은 얼마로 할 것인가? ⑤ Babcock & Brown이 새로운 네트워크 기업에 대한 소유권을 유지하고자 한다면 통신산업의 컨버전스 현상이 가속화됨에도 불구하고 meteor를 이 네트워크에 포함하지 않으려는 이유는 무엇인가? ⑥ Babcock & Brown이 향후 네트워크에 대한 투자를 진행하도록 하기 위해서는 규제를 어떻게 변화시켜야 하는가? 등

제(AD)에 대한 내용을 기능분리로 구체화하여 차세대 통신시장의 경쟁과 투자의 선순환 고리를 강화하기 위한 정책적인 방법으로 제시하였다는 데 의미가 있다 하겠다.

다음으로 EU와 EU 회원국의 구조분리 사례는 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 유럽 내에서 망세분화나 도매회선임대 등 기존 행위규제들이 정부의 강력한 정책의지에 힘입어 일정한 수준의 효과를 거두고 있고 특정지역을 커버할 수 있는 부분적인 대체망(네덜란드의 경우 케이블 네트워크가 94%의 가구를 커버하고 있으나 규제기관은 두 개의 네트워크는 담합의 가능성 등으로 인해 경쟁에는 충분하지 않으며 접속에 대한 규제가 여전히 필요하다고 해석)이 다양화되고 있다. 둘째, 영국, 스웨덴(TeliaSonera의 유선부문의 시장점유율이 2005년 81%에서 2007년 42%로 하락) 및 네덜란드(2007년 KPN의 유선부문 시장점유율 하락은 심각한 수준으로 2007년 월별 10만 가입자 정도가 타사업자로 이동하여 지배적 사업자의 지위가 흔들릴 정도로 타격을 받고 있으며, 시장 전체의 경쟁구도가 변화하고 있음) 등 유선분야 지배적 사업자의 시장점유율이 급속히 낮아지고 있는 상황에서도 유럽의 규제기관은 구조분리를 추진하고 있다. 또한 아일랜드의 경우처럼 사업자인 Eircom의 법적분리안에 대해 규제기관인 ComReg이 유보의사를 보이는 사례도 있지만, 지배적 사업자의 자발적인 구조분리안에 대한 규제기관의 수용의사를 분명히 명시하고 있다. 이는 유럽의 규제기관들이 병목설비의 필수성과 독점성에 대한 정의를 과거보다는 광범위하게 확대해석하고 있으며, 유선시장의 경쟁상황이 일정부분 개선되고 있음에도 불구하고 경쟁을 촉진하여 투자를 촉진하기 위한 규제수단으로서 탄력적으로 구조분리를 고려하고 있다는 판단에서 기인한 것으로 보인다.

그러므로 컨버전스 환경에 대응하여 새롭게 통신분야의 경쟁력을 확보하려는 유럽 규제기관과 통신사업자의 빠른 구조분리 채택논의는 유선시장의

경쟁이 활발하지 않고, 필수설비의 개념이 명확하지 않으며, 구조분리 현안이 필수설비의 기본 원칙에 대한 논의에서 아직 벗어나지 못하고 있는 우리 유선시장의 현실에 제공하는 시사점이 매우 크다고 할 수 있다.

약 어 정 리

AD	Access Directive
ALTO	Alternative Operators in the Telecommunications Market
CPS	Carrier Pre-Selection
EAB	Equality of Access Board
LLU	Local Loop Unbundling
ODTR	Office of the Director of Telecommunications Regulations
OLOs	Other Licensed Operators
OTA	Office of the Telecommunications Adjudicator
SMP	Significant Market Power
TI	Telecom Italia
WLR	Wholesale Line Rental

참 고 문 헌

- [1] Pinar Serdengeçti, "Functional Separation and Its Potential Regulatory Consequences," IIR Telecoms Regulation 2008, 2008. 1.
- [2] Wendy Black, A Functional Separation Case Study: Openreach, IIR Telecoms Regulation 2008, 2008. 1.
- [3] AGCOM, Annual Report, 2006.
- [4] Europe Economics, "Ex-ante Regulation in the Italian Telecommunications Market: Principles and Practice," www.europe-economics.com, 2001.
- [5] Ovum, Country regulation overview(Sweden), 2006.
- [6] PTS, Improved Broadband Competition through Functional Separation, 2007.
- [7] ComReg, Consultation Response, Strategy Statement 2005-2007, 2005.
- [8] ALTO, Unblocking Broadband: Enabling Local Loop Unbundling in Ireland, 2006.