

정책연구 10-11

전기통신사업법 개정에 대비한 허가 및 양수합병제도 개선방안 연구

나성현/김태현/강유리

2010. 11

1. 본 연구보고서는 방송통신위원회의 출연금으로 수행한 방송통신정책 연구용역사업의 연구결과입니다.
2. 본 연구보고서의 내용을 발표할 때에는 반드시 방송통신위원회 방송통신정책연구용역사업의 연구결과임을 밝혀야 합니다.

서 언

되돌아보면 2010년도 통신시장은 스마트폰과 생태계라는 두 단어로 요약할 수 있다고 생각합니다. 단말시장의 뒤늦은 개방은 국내 통신·ICT 사업자들이 스마트폰 및 콘텐츠·애플리케이션 시장 중심의 성장이라는 글로벌 트렌드에 뒤처지는 결과를 야기함으로써, 2010년은 “시장 개방”의 충격과 이에 대한 대응방향을 모색하는 한해였습니다. 통신서비스의 측면에서 스마트폰—무선인터넷 시장의 성장은 종래 이동통신사업자 중심의 폐쇄적인 시장 환경의 개방을 견인함과 동시에 무선데이터라는 새로운 성장 동력을 제시해 주고 있습니다. 이와 맞물려, 융합은 유선과 무선 통신서비스의 융합, 통신과 방송서비스의 융합을 넘어서, 이제 통신과 비통신서비스간의 융합으로 확산되고 있습니다.

본 연구는 기간통신사업자 허가과 양수합병(M&A)을 두 축으로 하는 통신시장 구조규제가 이와 같은 시장 상황의 변화를 어떻게 담아내어야 할 것이냐는 문제의식으로부터 출발합니다.

우리나라 통신시장은 1991년 전기통신사업법 제정 및 경쟁사업자의 진입 허용을 시작으로 경쟁체제로 전환되기 시작했고, 규제기관은 지속적인 진입규제의 완화, 선후발사업자간의 비대칭규제 등의 정책수단을 통해 현재와 같이 어느 정도 경쟁적인 시장 환경을 갖추고자 노력해 왔습니다. 한편, 유선시장을 중심으로 시장의 성숙·정체·쇠퇴 현상이 발생하고, 유·결합서비스 중심의 경쟁으로 시장의 판도가 전환되면서, 지난 수년간 종래에는 찾아볼 수 없었던 대규모 M&A가 발생했고, 이는 결과적으로 통신시장을 3개 통신사업자 중심의 경쟁구도로 전환시키고 있습니다.

이와 같은 국내 통신시장의 환경변화는 구조규제의 관점에서 진입규제의 완화와 M&A 규제의 강화라는 정책방향을 제시하고 있으며, 이에 따라 방송통신위원회는 전기통신사업법 개정을 통해 허가단위로서의 기간통신역무를 통합하고, 허가 심사

기준을 완화하는 한편, 종래에는 규제관할권을 행사할 수 없었던 유형의 M&A를 인가대상으로 확대했습니다. 본 연구는 올 한 해 동안 이루어진 허가 및 M&A 규제제도 개선의 결과물들을 담고 있습니다.

본 연구에는 정보통신정책연구원 나성현 연구위원과, 김태현 연구원, 강유리 연구원이 참여했습니다. 김태현, 강유리 연구원은 해외 주요국의 통신시장 구조규제 현황과 융합에 따른 통신시장의 환경변화를 중심으로 연구를 진행하였고, 나성현 연구위원은 이를 바탕으로 허가 및 M&A 제도 개선방향을 도출하는데 중심을 두었습니다.

본 연구의 저자들 및 연구과정에서 자문과 조언을 아끼지 않으신 방송통신위원회 관계자 분들의 노고에 진심으로 감사드리며, 본 연구의 결과가 빠르게 진화하고 있는 통신시장의 경쟁활성화, 그리고 성장기반 조성을 위한 통신정책 수립의 밑바탕이 될 수 있기를 기대합니다.

2010년 11월

정보통신정책연구원

원 장 방 석 호

목 차

서 언	1
요약문	9
제1 장 서 론	17
제2 장 통신시장 환경변화와 구조규제 개선 필요성	19
제1 절 글로벌 통신환경의 변화	19
1. 이동/데이터 중심의 성장	19
2. 결합서비스 중심의 경쟁 및 시장집중도 강화 경향	22
3. 스마트폰의 확산과 통신생태계의 재편	25
제2 절 국내 통신시장 경쟁환경의 변화	28
1. 통신사업자 M&A 동향	28
2. 주요 통신서비스 시장의 경쟁상황	31
제3 절 통신생태계의 확장과 융합서비스 시장	42
1. 통신서비스 관련 융합서비스 시장의 확산	42
2. 통신서비스 사업자들의 융합서비스 제공 동향	45
제4 절 통신시장 구조규제의 개선 필요성	51
1. 허가 및 M&A 규제의 필요성	51
2. 통신시장 환경변화와 구조규제의 개선 필요성	52
제3 장 주요국의 통신시장 구조규제 사례	53
제1 절 진입규제	53
1. 미 국	53

2. EU/영국	73
3. 일 본	99
4. 호 주	117
제 2 절 M&A 규제	124
1. M&A 규제의 일반적인 방법론	124
2. 통신사업자 M&A 규제의 특수성	145
제 4 장 국내 통신시장 구조규제 개선방안	149
제 1 절 전기통신사업법에 따른 통신시장 구조규제의 연혁	149
1. 통신시장 개방에 따른 통신사업 분류 및 진입규제의 변화	149
2. M&A 인가제도의 변화 과정	151
제 2 절 국내 통신시장 구조규제 개선방안	154
1. 융합 환경에 따른 기간통신 역무통합	154
2. 기간통신사업 허가심사기준의 완화	156
3. M&A 인가대상의 확대	157
제 5 장 결 론	162
참고문헌	163

표 목 차

〈표 2-1〉 세계 이동전화 시장 매출액 전망	21
〈표 2-2〉 세계 스마트폰 시장 전망	22
〈표 2-3〉 EU 국가의 방송통신 결합상품별 가입률	23
〈표 2-4〉 영국의 방송통신 결합상품 가입률	24
〈표 2-5〉 2015년 주요 player의 스마트폰 OS, 앱스토어 매출 점유율 전망	26
〈표 2-6〉 초고속인터넷 이용 속도별 가입자 점유율	37
〈표 2-7〉 유선음성 시장 서비스별 매출액과 연평균 증가율	38
〈표 2-8〉 유선음성 시장 가입자수와 연평균 증가율	39
〈표 2-9〉 SK텔레콤의 스마트폰 기반 UC 로드맵	46
〈표 2-10〉 2010년 하반기 모바일 오피스 도입 예정 사업자	47
〈표 3-1〉 1996년 통신법 분류 체계 이전	54
〈표 3-2〉 1996년 통신법 분류 체계 이후	55
〈표 3-3〉 미국 통신사업자 분류	57
〈표 3-4〉 EU의 서비스 분류	74
〈표 3-5〉 21개 일반 조건	93
〈표 3-6〉 일반 진입규제에 따른 각 사업자별 권리/의무	95
〈표 3-7〉 총무성령에 따른 역무구분 내용	102
〈표 3-8〉 등록신청서 등에 따른 세부 서비스 내용	102
〈표 3-9〉 규제 정책의 목적상 역무구분	103
〈표 3-10〉 사업자 분류 및 진입규제	119
〈표 3-11〉 호주 Carrier의 의무	121
〈표 3-12〉 Service Provider의 의무	121

〈표 3-13〉 DoJ-FTC 수평적합병지침 개정안에 따른 경쟁제한 입증의 종류 …	127
〈표 3-14〉 DoJ-FTC 수평적합병지침 개정안의 HHI 수준 분류 ……………	134
〈표 3-15〉 DoJ-FTC 수평적합병지침 개정안의 HHI 증가분 분류 ……………	135
〈표 3-16〉 미국 비수평적합병지침의 고려 기준 ……………	144
〈표 3-17〉 전문규제기관과 일반규제기관의 통신시장 M&A 규제관할권 ………	147
〈표 4-1〉 전기통신 분류제도의 변천 ……………	150
〈표 4-2〉 기간통신 역무통합 추진 과정 ……………	156
〈표 4-3〉 허가심사기준의 변화 ……………	157
〈표 4-4〉 경영권을 실질적으로 획득하려는 목적의 주식취득 · 협정의 유형 ……………	159

그 립 목 차

[그림 2-1]	전세계 주요 통신서비스 가입자 추이	19
[그림 2-2]	유무선전화 통화량 추이	20
[그림 2-3]	국내 주요 통신서비스 매출액 추이	20
[그림 2-4]	세계 이동시장 음성/데이터 성장률 비교	21
[그림 2-5]	주요 통신서비스 시장 매출 점유율 현황(2009년)	25
[그림 2-6]	주요 SNS 방문자 추이	27
[그림 2-7]	이동전화 가입자 수 추이	31
[그림 2-8]	이동전화 매출액 추이	32
[그림 2-9]	이동전화 서비스 매출 구성 추이	32
[그림 2-10]	이동전화 가입자기준 점유율 추이(무선 재판매 포함)	33
[그림 2-11]	이동전화 매출액기준 점유율(무선 재판매 포함)	34
[그림 2-12]	이동전화 사업자별 ARPU 추이(무선 재판매 제외)	34
[그림 2-13]	초고속인터넷 가입자 및 세대대비 보급률 추이	35
[그림 2-14]	제공방식별 초고속인터넷 가입자규모 추이	36
[그림 2-15]	초고속인터넷 서비스 매출액 추이	36
[그림 2-16]	사업자별 가입자기준 시장점유율 추이	37
[그림 2-17]	사업자별 매출액기준 시장점유율 추이	38
[그림 2-18]	유선음성 서비스별 매출액 비중 추이	39
[그림 2-19]	유선음성 서비스별 가입자 비중 추이	39
[그림 2-20]	시내전화 매출액기준 점유율 추이	40
[그림 2-21]	시외전화 매출액기준 시장점유율 추이	40
[그림 2-22]	국제전화 매출액기준 시장점유율 추이	41

[그림 2-23] 주요 인터넷전화사업자 매출액기준 시장점유율 추이	42
[그림 3-1] 미국 진입제도 개요	53
[그림 3-2] 미국 포괄진입제도 및 주식취득 관련 규제	63
[그림 3-3] EU의 진입제도 개요	91
[그림 3-4] 일본의 진입제도 변경 내용	100
[그림 3-5] 일본 전기통신사업 분류 및 진입규제 변화	101
[그림 3-6] 일본 전기통신사업 진입 절차	104
[그림 3-7] 등록·신청의 인정 절차(동시신청의 경우)	108
[그림 3-8] 주파수 할당 절차	113
[그림 3-9] 호주의 진입규제	124
[그림 4-1] 수직적 규제체계와 수평적 규제체계 비교	155

요 약 문

1. 연구의 배경 및 목적

스마트폰—무선인터넷의 확산에 따라 통신사업자 중심의 폐쇄적인 시장구조는 급속히 붕괴되고, 통신 및 ICT 시장은 단말제조사, OS/플랫폼사업자, 애플리케이션 제작자 등 다양한 사업자들이 참여하는 통신·ICT 생태계의 형성 및 생태계간의 경쟁을 중심으로 진화하고 있다. 한편, 지난 수년간 통신시장의 큰 화두였던 융합은 유무선 통신서비스간의 융합, 방송통신 융합을 넘어, 통신과 비통신산업의 융합으로 확산되고 있는 추세이다. 본 연구는 이와 같은 통신생태계의 진화방향에 대응해 통신서비스 시장의 경쟁 촉진과 성장기반 조성을 위한 통신시장 구조규제, 허가 및 양수합병 제도의 개선에 대한 요구를 배경으로 하고 있으며, 최근 통신시장의 변화 방향을 검토하고 이를 통해 통신시장 환경변화에 대응하기 위한 허가 및 양수합병 제도의 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 진행되었다.

2. 주요 연구내용

가. 통신시장 환경변화

□ 글로벌 통신환경의 변화

통신서비스 시장의 경우 지난 시기 시장의 성장을 주도해왔던 유선전화는 급속히 쇠퇴하고 있는 반면, 이동전화와 초고속인터넷 시장은 지속적인 성장세를 유지하고 있다. 이동/데이터 중심의 성장은 스마트폰—무선인터넷의 확산에 따라 더욱더 탄력을 받을 것으로 보인다. 특히, 이동통신서비스의 경우 무료 통신서비스, 스마트 디

바이스 및 융합서비스의 확산에 따른 데이터 시장의 성장 잠재력은 기존의 음성/데이터 수익 구조에 큰 변화를 초래할 것으로 보인다.

□ 국내통신시장의 경쟁환경 변화

국내 통신시장의 경우 융·결합서비스의 확산은 대규모 M&A를 촉발하였고, 그 결과 3개 통신그룹(KT, SKT, LGU+) 중심의 경쟁구도를 초래하고 있다. 2010년도 현재, 국내 통신시장 매출 중 3개 통신그룹이 차지하는 비중은 95% 수준으로 향후 시장의 경쟁을 촉진하기 위한 지속적인 노력들이 요구되고 있다.

□ 통신생태계의 확장과 융합서비스 시장

무선인터넷-스마트폰으로 대변되는 네트워크, 단말, 콘텐츠의 진화는 개방과 혁신에 기초한 통신·ICT 생태계의 등장과 생태계간의 경쟁을 촉발하고 있다. 통신생태계의 확장 및 글로벌화는 무선데이터, 스마트 디바이스, 모바일 콘텐츠 시장 등의 성장 가능성을 높여주고 있지만, 국내의 경우 단말시장 개방의 지체에 따라 이와 같은 생태계의 진화를 주도하지 못하고 각 사업자의 글로벌 경쟁력 약화라는 문제점이 노출되기도 하였다. 한편, 통신사업자는 전통적인 통신시장의 정체에 대한 대안으로 통신 네트워크에 기반한 통신과 비통신간의 융합을 새로운 성장 모델로 제시하고 있다.

나. 주요국의 통신시장 구조규제 사례

□ 진입규제

① 미국

미국은 통신서비스(Telecommunication Service)와 정보서비스(Information Service)로 구분하며 사업자는 Common Carrier와 그 외의 Non-Common Carrier로 분류한다. 주내(intrastate)통신서비스는 각 주 공공위원회(PUC; Public Utility Commission)의 허가를 필요로 하며 각 주별로 규제체계가 상이하다. PUC는 허가 심사를 위해 제출된 신청서 및 부속서류를 바탕으로 해당사업자의 ① 재정적 능력(Financially qualified),

② 기술적 능력(Technically qualified), ③ 서비스 품질 및 범위(Quality of service requirement), ④ 공공이익 부합성(Public interest)을 평가하여 사업자를 허가한다. 국제전화를 제외한 주간통신(interstate) 서비스는 허가가 불필요하다. 그러나 Common Carrier의 인수합병 등을 통한 소유지분 이전에 따른 자산변동으로 나타난 회선의 이전은 FCC의 공익성 심사를 거쳐야 한다. 통신서비스를 국제권역으로 제공하려는 사업자는 FCC의 개별면허 승인을 필요로 한다. 그리고 무선통신 서비스를 제공하고자 하는 사업자도 FCC로부터 허가를 받아야 하며, 허가시 부여된 조건과 기간이 만료되면 권리도 만료된다.

Common Carrier는 경쟁사업자의 설비에 접근할 수 있는 권리(Access to Competing Carrier's Networks), 관로접근 및 전주공가를 할 수 있는 권리(Rights of Way and Pole Attachments), 통신시장 진입에 대한 점유권, 보편적 기금에 의한 보조받을 수 있는 권리 및 대중시장이나 순수전송서비스를 판매할 권리를 갖는다. 의무로서는 공익에 대한 의무, 차별금지 의무, 상호접속 제공 의무, 보편적 서비스 기금에 대한 출연 의무, 문서 제출 의무가 부여된다. 사업 휴폐지와 관련하여, FCC는 회선설비 및 운영에 관한 인증 및 거부에 관한 권한을 보유하고 있다. Common Carrier는 이러한 회선설비에 대한 FCC의 인증을 통한 후에 회선 설비에 관한 일체의 행동이 가능하며, FCC의 인증이 없는 회선설비의 건설 확장 운영은 금지될 수 있다.

② EU(영국)

EU(영국)는 일반인가 지침(The Authorization Directive)에 따라 기존 각국 규제기관에게 귀속된 재량권을 제거함으로써 기존 규제를 개선하고자 하였다. 1999년 EU의 새로운 규제체계에서의 허가(Authorization Directive)는 관련된 통신 네트워크뿐만 아니라, 모든 공중 전기 통신·서비스를 하나의 체계로 포괄하며, 기존의 면허지침보다 개별허가의 조건과 의무 규제를 완화하는 경향을 가지고 있다. 인가지침의 핵심은 전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스가 통합(harmonized)된 시장을 확립한다는 것으로, 개별면허(Individual Licenses)를 일반인가(General Authorization)로 대체한다는 원칙을 제시하고 있다. 개별면허가 일반인가로 전환됨에 따라 사업자는 허

가와 같은 규제기구의 결정이나 행정 조치가 없이 통지(Notification)만으로 사업 개시가 가능하게 되며, 다만 이 때 예외적으로 주파수대역과 번호 할당의 경우 특별 조건의 적용이 존속된다. 영국도 ECN(Electronic Communications Networks) 및 서비스를 제공하기 위한 EU의 규제지침(Regulatory Framework)을 2003년 7월 25일 도입하여 시행중이다.

인가지침은 가입국에 전기통신 네트워크와 서비스의 제공의 “자유의 보장”을 요구하며, 각국은 일반인가 조건하에서 네트워크와 서비스 제공을 가능하도록 해야 한다. 지침에서 사업자가 시장진입 전에 부과받는 절차적 요구조건은 네트워크나 서비스 제공에 대한 신고 수준의 통지와 각국 규제기관이 사업자 등록을 유지시키기 위한 최소한의 정보제공으로 제한한다. 일반인가에 있어서 유일한 예외사항은 주파수와 번호의 사용을 강제하는 것이나, 주파수와 번호에 대한 가입국의 재량권이 무제한적인 것이 아니다. 인가지침에 따라 가입국은 주파수 사용을 사용의 개별적 권리에 종속되도록 만들어서는 안 되며, 일반허가에 주파수 사용을 위한 조건을 포함하여야 한다.

또한 EU 가입국은 개방적이고 투명한 비차별적 절차에 따라 번호와 주파수의 사용권을 허가해야 한다. 가입국은 허가받는 이에게 제삼자에게 그러한 권리를 양도할 수 있음을 고지하고 주파수에 대해서는 양도에 따르는 조건을 명시해야 한다.

③ 호주

호주에서 통신사업자는 설비보유여부에 따라 전송서비스 사업자(Carrier)와 서비스제공 사업자(SP; Service Provider)로 구분된다. 전송서비스 사업자는 망설비를 운영할 수 있는 사업자로 ACMA(Australian Communications and Media Authority)로부터 개별적으로 허가를 득하여야 하며 설비 운영에 따른 의무가 부과되는 한편, SP는 허가 취득이 필요하지 않으나 서비스 제공에 따른 일정한 의무를 부과받고 있다. 무선통신사업자의 경우에는 전파법(Radiocommunications Act 1992)에 의해 사업자면허와 더불어 무선통신면허(Radiocommunications License)가 필요한데, 무선통신면허는 다시 주파수면허(Spectrum License), 설비면허(Apparatus License), 종별면허(Class

License)로 구분된다. 이에 따라 이동통신사업자의 경우 기본적으로 전송 면허를 받아야 하고 주파수 면허도 받아야 할 필요가 있다.

전송서비스 사업자로 허가를 받고자 하는 사업자는 허가신청서와 허가비용을 선납하여 개별적으로 허가를 신청(Individually Licensed)하여야 한다. 신청을 받은 ACMA는 전송서비스 사업자로 허가를 득하고자 하는 사업자가 ① 준법적인 법인격인지의 여부, ② 면허료 부담 여부의 두 가지 조건을 평가하여 20일 이내 허가여부를 결정하여 허가신청 사업자에게 통보하여야 한다. 전송서비스 사업자는 산업발전 및 경쟁 활성화, 보편적서비스 손실분담, 품질 유지, 긴급통신 등 통신확보, 국익우선, 이용자 선택권 존중 의무 등 13개 의무사항과 기술 규격, 번호 부여 등에 관한 규제를 받는다. 설비공유제도는 모든 사업자의 면허조건에 포함되는 의무사항으로 Telstra에 한정되었던 병설 및 설비공유에 대한 제공의무를 모든 면허사업자에게 확대하여, 사업자 면허를 소지한 모든 통신사업자는 설비요청의 권리와 설비 제공의 의무를 모두 보유하고 있다.

한편, 호주는 허가기간 만료 이전에도 허가 이후에 ① 법인격을 상실하거나, ② 매년 정액면허료(\$1,000) 및 변동면허료(매년 통신산업 수익성 지표를 이용하여 산정)를 지불하지 못하는 경우 해당 사업자에 대한 허가를 취소할 수 있는 규정을 두고 있다.

④ 일본

일본은 허가제를 폐지하고 전기통신사업을 개시하고자 하는 자에 대해 설비의 규모 및 범위에 따라 등록 또는 신고로써 통신사업을 개시할 수 있도록 진입제도가 변경됨에 따라 사업진입이 간소화되었다. 총무 대신은 전기통신사업자가 등록 신청서를 제출한 경우 결격 사유가 있는지 검토를 하며 결격 사유가 있는 경우 등록을 거부할 수 있다. 한편, 사업자의 명, 업무구역, 전기통신개요 설비의 변화가 있을 경우에는 변경 등록을 해야 한다. 그러나 사업자 명을 변경하거나 총무성령으로 정하는 경미한 변경에 대해서는 신고로 갈음할 수 있다. 전기통신사업자 중에서 공익 사업 특권의 이용을 희망하는 경우에는 전기통신사업에의 진입에 관한 수속(등록 또는

신고)과는 별도로 그 전기 통신사업의 전부 또는 일부에 대해 총무대신의 인정을 받을 수 있는 제도가 신설되었다.

전기통신사업법 진입규제 완화로 주파수 할당절차 및 무선국 개설허가가 사실상 주파수를 이용하는 서비스 제공사업자를 선정한다. 무선국을 개설하려고 하는 경우, 총무대신의 면허를 필요로 한다. 1997년 10월부터 특정 무선국의 면허의 특례(포괄 면허제도)가 도입됨에 따라 특정 무선국의 면허의 신청시에는 특정 무선국에 관한 서류를 제출할 필요가 있다. 한편, 신규사업자가 개설하는 전기 통신사업용의 무선국이 전파 감리상 중요하고도 이례적인 것이라고 인정되는 경우에는 전파 감리 심의회에의 자문을 거쳐 예비 면허를 부여할 수 있다.

토지 등의 사용권을 통해 전기통신사업자가 공공 시설 등을 이용할 수 있는 권리를 명시하고 있으며 의무로는 NTT 동·서일본의 보편적 서비스 제공, 약관 제출 및 준수, 상호접속, 회계 정리, 기술 표준 준수의 의무가 있다. 사업의 전부 또는 일부를 휴지 또는 폐지했을 때 그 내용을 총무대신에 신고 및 이용자에게 중요 사항을 알릴 의무를 부과하고 있다

□ M&A 규제

M&A(Merger & Acquisition)는 인수합병, 기업인수 등의 용어로 다양하게 사용되고 있으며, 20세기 초 자본주의의 발전과 더불어 서구 선진국에서는 시장집중과 그에 따른 폐해의 경험으로부터 M&A 등 기업의 지배력 증대에 대한 규제 필요성이 제기되었다. 이에 따라 세계 각국은 일정규모 이상의 M&A에 대해 규제기관의 승인을 요구하는 제도를 채택하고 있다.

수평적 M&A에 대한 심사는 2010년 8월 개정된 미국 DoJ(Department of Justice)와 FTC(Federal Trade Commission)의 수평적합병지침을 참고할 수 있다. DoJ-FTC의 수평적 M&A에 대한 심사는 ① 경쟁제한 입증, ② 목표 이용자와 가격차별, ③ 시장획정, ④ 시장집중도 측정, ⑤ 단독효과(Unilateral Effects) 분석, ⑥ 공동효과(Coordinated Effects) 분석, ⑦ 강력한 구매자 존재 여부, ⑧ 진입에 대한 분석, ⑨ 효율성 분석, ⑩ 회생 불가와 퇴출자산 분석, ⑪ 주요측면의 기업결합 분석, ⑫ 부분 인수에 대한 분석으

로 구성되어 있다. 개정안에서 DoJ-FTC는 기존의 기본적 방법론은 유지하는 차원에서 특정 이용자 집단에 대한 가격차별 등 M&A 경쟁제한성을 평가하기 위한 심사 요소를 추가적으로 기술하고 HHI 지표에 따른 안전지대를 확대한 것을 특징이다.

수직적 M&A는 수평적 M&A에 비하여 상대적으로 경쟁제한성에 대한 우려가 적 으며, 더 높은 효율성 증대를 기대하는 것이 일반적이다. 수직적 M&A에 대해서는 봉쇄효과, 담합가능성의 증가, 규제회피에 대한 우려 및 수직적 합병에 따른 효율성 증대 효과를 주요 심사기준으로 제시하고 있다.

혼합적 M&A에 대한 우려는 크게 잠재적 경쟁의 저해와 지배력 전이에 대한 것으로 분류 가능하다. DoJ는 잠재적 경쟁의 저해를 위주로 함에 비해, EU는 지배력 전 이(EU는 이를 봉쇄의 한 형태로 분류)를 위주로 분석하고 있다.

앞서 언급한 M&A 규제의 방법론은 경제이론에 기초 해당 M&A에 따른 경쟁제 한 가능성을 판단하는 것에 집중되어 있다. 반면, 통신, 방송 등 허가제도를 채택하 고 있는 공익산업에서의 M&A 규제는 M&A에 따른 허가권 이전에 근거하는 것이 일반적이다. 그리고 그 승인의 여부는 경쟁제한성의 여부를 넘어서는 보다 포괄적 인 기준, 예를 들면, 해당 M&A가 공익에 부합하는 가의 여부 등에 따라 결정된다. 일반적으로 통신시장의 경쟁이 확산됨에 따라 M&A 심사에 있어서의 일반경쟁기관 의 역할이 증가하는 경향이 있으며, 이는 진입규제 완화 등에 따라 시장의 경쟁이 활성화 되어 있는 경우, M&A 심사에 있어서 일정한 전문성을 확보하고 있는 일반 경쟁규제기관에 의한 규제가 보다 효율적이라는 논리를 배경으로 한다. 우리나라의 경우 진입규제의 완화 등을 통해 통신시장이 어느 정도 경쟁적인 환경을 갖추어가 고 있다고 볼 수 있으나, 3개 통신사업자가 전체 통신시장 매출의 95% 이상을 점유 하는 등 시장집중도가 매우 높으며, 여전히 허가제도를 통해 시장진입을 규제하고 있다는 측면에서 전문통신규제기관에 의한 M&A 규제의 필요성이 어느 정도 인정 되는 측면이 존재한다.

다. 통신시장 구조규제 개선방안

통신시장의 경쟁촉진을 위해 (구)정보통신부와 방송통신위원회는 허가제도 개선을 통한 통신시장 진입규제 완화를 지속적으로 추진하였으며, 2010년 전기통신사업법 개정을 통해 기간통신 역무통합 및 허가심사기준 완화를 단행하였다. 기간통신 역무통합은 허가단위의 통합을 의미하는 것으로 기존의 기간통신사업자가 추가적인 허가절차 없이 새로운 통신서비스를 제공할 수 있는 환경을 조성하고, 신규서비스의 조속한 도입에 도움을 줄 것으로 기대되고 있다. 또한, 과거 R&D 실적, 계획 등 통신시장 발전에 대한 허가신청법인의 기여도에 대한 평가를 허가심사기준에서 삭제하고, 실질적인 서비스 제공 능력 및 이용자 보호계획 중심으로 허가제도를 운용할 계획임에 따라 중소규모 통신사업자의 진입장벽이 한층 더 낮아질 것으로 전망된다.

한편, 과거 방송통신위원회의 인가대상으로 분류되지 않았던 다양한 M&A 유형들이 전기통신사업법 개정을 통해 새롭게 인가대상에 포함됨에 따라, 향후 방송통신위원회가 그 규제 필요성에 부합하는 규제권한을 행사할 수 있는 환경이 조성되었으나, 현재 열거식으로 정의되어 있는 M&A 인가대상을 벗어나는 행위에 대해서도 여전히 규제 필요성이 제기될 수 있음에 따라 이 부분에 대한 보다 근본적인 대안이 제시될 필요가 있다.

3. 정책적 기여도

본 과제를 통해 도출된 정책방안은 전기통신사업법 및 시행령 개정을 통해 정책에 반영되었으며, 진입규제의 완화 및 M&A를 통한 시장지배력 강화에 대한 규제 장치 마련을 통해 향후 통신시장의 경쟁촉진에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

제 1 장 서 론

허가 및 양수합병제도는 통신시장 구조규제의 근간을 이루는 규제제도로 과거 통신시장의 지속적 성장과 경쟁촉진이라는 성과를 달성하는데 일조해왔다.¹⁾

과거 독점산업으로부터 출발한 통신시장은 국영통신사업자의 민영화 및 일부 시장에서의 신규사업자 진입을 통해 경쟁도입의 길을 걸었고, 이동통신사업자의 진입 및 다수의 초고속인터넷사업자의 진입을 통해 현재 어느 정도의 경쟁환경을 갖추고 있는 시장으로 발전해 왔다. 그 과정에서 (구)정보통신부 및 방송통신위원회는 기간통신사업자의 진입규제인 허가제도를 지속적으로 완화해 왔으며, 양수합병 규제에 있어 시장의 경쟁환경 변화를 반영한 제도 운용으로 통신시장의 융결합화를 촉진하고자 하였다.

본 보고서는 현재까지 진행된 허가 및 양수합병제도의 변화를 살펴보고 최근 통신시장의 환경변화에 따른 제도 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 하고 있다.

통신시장 구조규제의 양 축 중 허가제도는 시장의 성숙과 함께 완화되는 추세이나, M&A 규제는 시장이 어느 정도 성숙해 가는 과정에서 구조조정기에 직면하고 있는 시점으로 그 중요성이 더욱 부각되고 있다.

1991년 전기통신사업법의 제정시부터 통신시장 진입규제로 기능한 허가제도는 2000년대 중반에 들어 All-IP 네트워크에 진화에 따른 수평규제 전환 필요성, 다수사업자의 진입에 따른 경쟁활성화 등을 배경으로 2010년 기간통신 역무통합과 심사기준 축소를 통해 종래에 비해 큰 폭의 규제완화를 달성하였다. 한편, 통신시장이 성숙되어가는 과정에서 사업자의 비용절감 요인이 부각되고 기술진보에 따른 융합

1) 나성현 외(2009)는 구조규제를 한 시장의 경쟁구도의 형성 및 유지와 관련된 규제를 포괄하는 개념으로 설명하고 있으며, 한 시장의 경쟁구도와 가장 직접적인 관련을 가지는 진입 및 M&A에 대한 규제를 대표적인 구조규제로 파악하고 있다.

화가 진행되면서 융합서비스에 대한 경쟁력 확보 등을 위한 M&A가 진행되었고, 이에 따라 최근 몇 년 동안 과거에는 좀처럼 찾아볼 수 없었던 규모의 M&A가 진행되어 왔다. 이에 따라, (구)정보통신부 및 방송통신위원회는 종래의 법체계로는 포섭할 수 없었던 다양한 M&A 방식들에 대한 규제를 위해 M&A 인가대상을 확대하는 방향으로 양수합병제도를 운용해왔다.

본 보고서는 아래와 같은 구성으로 작성되었다. 먼저, 제2장에서는 통신시장을 둘러싼 최근의 흐름을 살펴보고 이를 기반으로 통신시장 구조규제의 개선 필요성을 도출하고자 한다. 제3장에서는 주요국의 통신시장 구조규제의 사례를 살펴보고, 제4장에서는 국내 통신시장 구조규제의 변천 및 제도 개선방안들을 논의하기로 한다.

제 2 장 통신시장 환경변화와 구조규제 개선 필요성

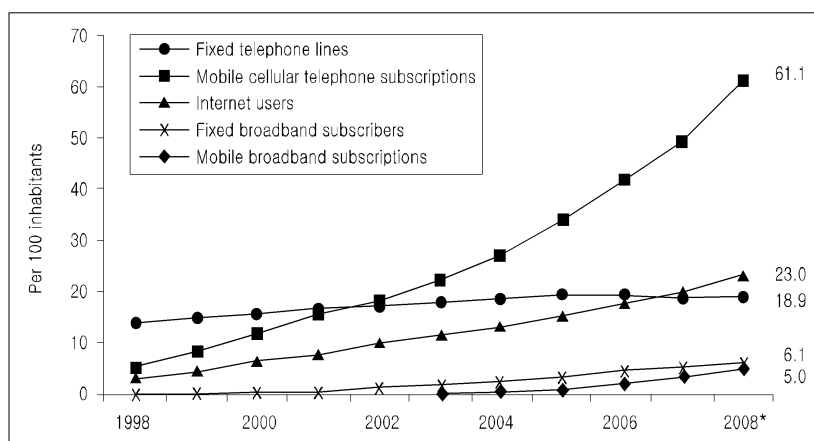
제 1 절 글로벌 통신환경의 변화

1. 이동/데이터 중심의 성장

가. 전세계 주요 통신서비스 가입자 추이

유무선 대체 및 유무선 인터넷의 확산에 따라 우리나라를 포함한 전세계 통신시장은 이동 및 데이터 중심의 성장 국면에 돌입한 것으로 판단된다. [그림 2-1]은 전세계 통신서비스 가입자 추이를 보여 주는 것으로 유선전화 가입자가 정체 내지는 감소하고 있는 반면, 이동전화와 초고속인터넷 가입자는 지속적으로 증가하고 있다. 특히, 2000년대 초반부터 3G의 확산과 함께 모바일 브로드밴드 이용자 역시 증가하고 있음을 알 수 있다.

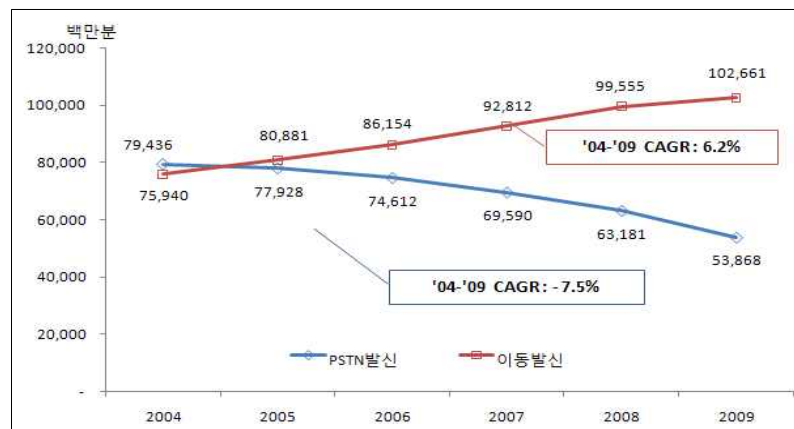
[그림 2-1] 전세계 주요 통신서비스 가입자 추이



자료: ITU(2009)

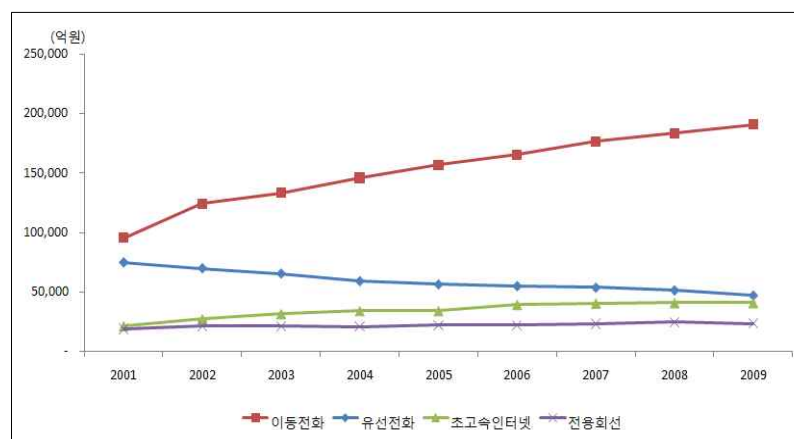
이와 같은 현상은 우리나라도 예외는 아니어서 국내 이동전화 통화량은 유무선 대체의 결과 이미 2005년도에 유선전화 통화량을 추월했으며, 그 폭은 점차 확대되고 있는 추세이다.

〔그림 2-2〕 유무선전화 통화량 추이



주: 발신기준 통화량
자료: KISDI 내부자료

〔그림 2-3〕 국내 주요 통신서비스 매출액 추이



자료: 정보통신정책연구원(2010)

또한, 매출액의 측면에서 이동전화 시장은 큰 폭의 성장세를 유지하고 있는 반면, 유선전화 시장은 감소하고 있음을 확인할 수 있다. 국내의 경우 다른 나라와 비교해 매우 빠르게 성장해 왔던 초고속인터넷 시장은 시장 포화에 따라 성장률이 둔화되는 정체 국면에 달한 것을 확인할 수 있다.

나. 이동전화 시장의 음성/데이터 수익구조의 변화

이동전화 시장으로 분석의 폭을 제한 할 경우 세계적으로 이동전화 시장의 음성 매출은 감소하고 있는 반면 데이터 매출은 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. Ovum(2010a)은 2009년, 전세계 이동전화 시장 음성 매출은 전년대비 2.4% 감소한데 반해 데이터 매출은 15.9% 증가한 것으로 밝혀졌으며, 이와 같은 추세는 향후 지속

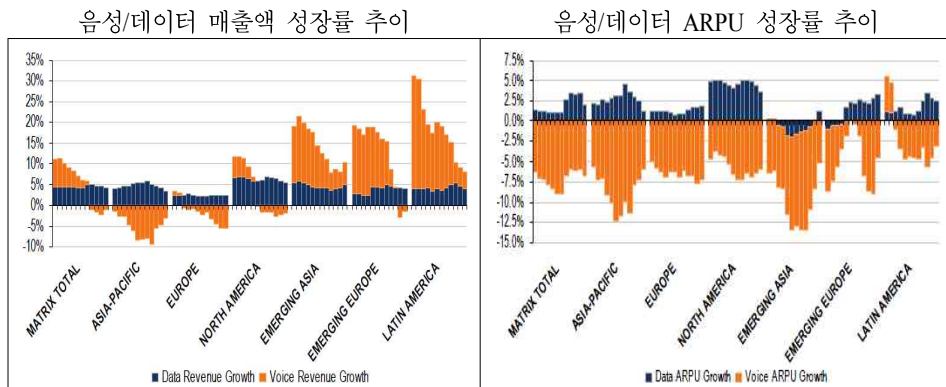
〈표 2-1〉 세계 이동전화 시장 매출액 전망

(단위: 십억 달러)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	CAGR
음성매출	660	663	661	655	640	626	608	-1.4%
데이터매출	209	243	277	308	339	367	393	11.1%
합 계	869	907	938	962	979	994	1001	2.4%

자료: Ovum(2010a)

〔그림 2-4〕 세계 이동시장 음성/데이터 성장률 비교



자료: Merrill Lynch(2010) '07. 1Q~'09. 4Q, 전년 동기 대비 성장률

되어, 2015년까지 음성매출은 연평균 1.4%씩 감소하는데 반해, 데이터매출은 연평균 11.1%씩 증가할 것으로 추정하고 있다.

무선데이터 시장의 폭발적인 성장은 스마트폰 등 다양한 스마트 디바이스와 이를 이용한 서비스의 확산을 배경으로 하고 있다. 2008년, iPhone 3의 출시와 함께 폭발적으로 성장하고 있는 스마트폰 시장은 단말제조사들의 경쟁 가속화에 따라 향후 5년간 연평균 20% 내외의 성장을 거둬할 것으로 전망되고 있으며,²⁾ iPad 출시에 따른 태블릿 PC의 확산, M2M 시장의 성장 가능성 등도 무선데이터 시장의 성장 가능성을 높여 주고 있다.

〈표 2-2〉 세계 스마트폰 시장 전망

(출하량 기준, 단위: 백만대)

구 분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	CAGR
OVUM (2010년 4월)	244	312	383	451	515	574	18.7%
MarketsandMarkets (2010년 6월)	231.3	—	—	—	—	781.5	27.6%
Juniper Research (2010년 7월)	228.6	289.1	334.9	384.3	432.4	485.7	16.3%

2. 결합서비스 중심의 경쟁 및 시장집중도 강화 경향

기술진화 및 All-IP 네트워크의 확산에 따라 하나의 네트워크로 여러 가지 서비스를 제공하는 것이 가능해지면서 최근 각국 통신시장에서는 결합서비스가 눈에 띄게 확산되고 있다. 또한, 1990년대 중반부터 나타나기 시작한 유선통신 시장의 정체 등의 요인에 따라 각국 통신시장은 시장 성숙에 따른 M&A 및 그 결과로써의 집중도가 강화되는 경향을 보이고 있다.

- 2) 미국의 경우, 2011년 말 스마트폰 가입자 비중이 50%를 넘어설 것이며, 북미시장 전체 휴대폰 출하량 중 스마트폰의 비중은 2015년 84%에 달할 것이라는 전망도 존재한다.

가. 결합서비스 확산 추이

EU의 설문 결과에 따르면 결합서비스 가입비율이 가장 높은 상품은 유선전화와 초고속인터넷의 결합상품으로 2005년 조사대상 가구의 6%, 2006년에 8%, 2007년에 13%가 가입하였다. 둘째, TPS 중에는 방송/유선전화/초고속인터넷의 유선간 결합상품이 상대적으로 높은 가입률을 보였는데, 2005년에 2%, 2007년 4%를 기록하였다. 셋째, 방송/유선전화/이동전화/초고속인터넷의 QPS 상품은 1%의 가입률을 보였다. 넷째, TPS와 QPS의 가입률 합계는 2005년 4%에서 2007년 7%로 증가하여 3개 이상의 서비스를 결합한 상품에 가입하는 가구의 비중이 점차 증가하는 추세를 보이고 있다.

〈표 2-3〉 EU 국가의 방송통신 결합상품별 가입률

구 분	결합상품	2005년	2006년	2007년
QPS	방송(Television)/유선전화/이동전화/초고속인터넷	1%	1%	1%
TPS	방송/유선전화/이동전화	0%	0%	0%
	방송/유선전화/초고속인터넷	2%	2%	4%
	방송/이동전화/초고속인터넷	0%	0%	0%
	유선전화/이동전화/초고속인터넷	1%	1%	2%
QPS+TPS 합계		4%	4%	7%
DPS	방송/유선전화	3%	2%	3%
	방송/이동전화	1%	1%	1%
	방송/초고속인터넷	2%	2%	3%
	유선전화/이동전화	1%	1%	1%
	유선전화/초고속인터넷	6%	8%	13%
	이동전화/초고속인터넷	1%	1%	1%

자료: 임 준 외(2010)

영국의 Ofcom의 조사에 의하면 영국의 경우 2008년에 조사대상 가구의 39%가 결합상품에 가입하였으며, 2009년에는 가입률이 40%를 기록하였다. 결합상품별로 살펴보면, 2009년에 전체 결합서비스 가입가구 가운데 44%가 유선전화/인터넷에 가입하여 가장 큰 비중을 차지하였으며, 그 다음은 유선전화/인터넷/방송으로 34%를 기록하고 있다.

〈표 2-4〉 영국의 방송통신 결합상품 가입률

구 분		2008년	2009년
결합서비스 가입률		39%	40%
상품별 가입비중	유선전화/인터넷	45%	44%
	유선전화/인터넷/방송	33%	34%
	유선전화/방송	8%	5%
	기타	15%	16%

자료: 임 준 외(2010)

우리나라의 경우에도 최근 QPS(유/무선/초고속인터넷/유료방송) 중심의 경쟁이 본격화되면서 결합상품 가입자가 급속히 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.³⁾

나. 시장집중도 강화 경향

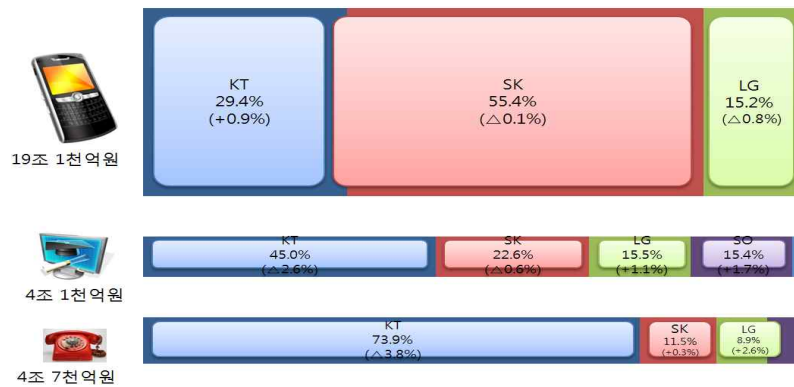
시장집중도 강화 경향의 대표적인 사례로는 미국 통신시장이 있다. 미국 통신시장은 1984년 AT&T의 기업분할 이후 7개 RBOC(Regional Bell Operating Companies)에 의한 지역독점체제가 유지되어 왔으나, 1990년대 중반이후 다수의 M&A가 발생하면서, 현재 AT&T, Verizon을 중심으로 Comcast, Sprint-Nextel 등이 경쟁하는 시장구도로 재편되었다.⁴⁾

우리나라의 경우 유무선결합에 따라 흔히 통신 3강으로 불리는 KT, SKT, LGU+의 영향력이 증가하고 있는 경향을 보이고 있다. [그림 2-5]는 이동전화, 초고속인터넷, 유선전화 시장의 매출 점유율을 나타낸 것으로 케이블TV 방송사업자들이 일정한 점유율을 차지하고 있는 초고속인터넷 시장을 제외하면 주요 통신서비스 시장에서 3개 통신 그룹이 막강한 영향력을 행사하고 있음을 알 수 있다.

3) 자세한 내용은 임 준 외(2010)를 참고하라.

4) 미국 등 주요국 통신시장의 경쟁구도 변화에 대한 논의는 나성현 외(2009)를 참고하라.

〔그림 2-5〕 주요 통신서비스 시장 매출 점유율 현황(2009년)



주: 유선전화는 시내/외, 국제, 인터넷전화를 포함, ()안은 전년대비 증감율

3. 스마트폰의 확산과 통신생태계의 재편

무선인터넷—스마트폰으로 대변되는 네트워크, 단말, 콘텐츠의 진화는 통신생태계 가치사슬에 일대 혁신을 유발하고 있다. 네트워크의 측면에 있어, 유선 네트워크의 광대역화를 목표로 진행된 NGN(Next Generation Network) 투자 및 3G 이동통신망의 확대에 따라 유비쿼터스 환경에 부합하는 “고속·All-IP·유무선결합·데이터” 통신망의 활용이 가능해졌으며, 단말의 측면에서 스마트폰을 필두로 무선네트워크를 활용하기 위한 다양한 임베디드 단말이 등장하고 있다. 특히 이용자 편의성을 최선의 가치로 두고 있는 단말의 등장이 네트워크/콘텐츠의 수요를 견인하는 효과도 나타나고 있다. 네트워크, 단말의 진화에 따라 대용량 콘텐츠, LBS, SNS 등 이동성에 기반을 둔 혁신적인 콘텐츠가 등장하고 있으며, 음원, 영상, 출판 등 전통적 미디어의 온라인 유료화 모델도 시도되고 있으며, 그 성공 가능성도 큰 것으로 평가되고 있다.

무선인터넷 시장의 측면에서 통신시장 가치사슬은 크게 ① 콘텐츠/애플리케이션, ② 플랫폼/OS/단말, ③ 네트워크/전송서비스의 범주로 구분할 수 있다.⁵⁾ 과거의 무

5) 플랫폼/OS/단말은 각각 별도의 기능을 수행하며 이들을 별도의 범주로 분류하는 것이

선인터넷 시장에서는 네트워크 사업자가 타분야에 대해 일정한 통제력을 행사하고 있었으며, 이는 Walled Garden이라는 무선인터넷의 폐쇄성을 초래하기도 하였다. 그러나 플랫폼(OS/단말) 중심의 생태계 형성을 기반으로 하는 스마트폰의 확산에 따라 네트워크 사업자인 통신사업자의 영향력은 축소되는 반면, 단말과 OS에 기반한 플랫폼 사업자의 영향력이 확대되고 있으며, 특히 플랫폼 단위에 존재하는 망외부성(Network externality)에 따라 글로벌 사업자의 영향력이 커져가고 있는 상황이다. 이와 같은 경향에 따라, 현재 전 세계 모바일 인터넷 생태계는 Apple과 Google이 글로벌 경쟁을 주도, Nokia, 삼성, MS 등 전통적인 강자들이 이들을 추격하는 경쟁 구도를 형성해가고 있다. Apple은 혁신적 UX에 기반한 단말 경쟁력, 음원업체·개발자 등 “3rd party”와의 협력에 기초한 플랫폼 중심의 콘텐츠 거래환경 조성을 통해 글로벌 모바일 인터넷 생태계를 주도하고 있다. 특히, Apple은 앱스토어 매출 점유율이 2015년도 41.8%에 달할 것으로 예측되는 등 모바일 콘텐츠 시장에서 선도자의 이익을 향유 할 수 있을 것으로 전망된다. Google은 OS 개방, 이통사에 대한 콘텐츠 수익분배 등 개방성을 기치로 안드로이드 플랫폼을 확산을 위해 노력, 모바일 시장에서의 영향력 확대를 위해 노력하고 있다.

〈표 2-5〉 2015년 주요 player의 스마트폰 OS, 앱스토어 매출 점유율 전망

주요 player	스마트폰 OS 점유율	앱스토어 매출 점유율
Apple	12.0%	41.8%
Google(Android)	19.3%	9.7%
Nokia(Symbian)	29.3%	8.3%
RIM	14.9%	9.5%
Windows Mobile	12.2%	11.5%

주: Android폰의 경우 Google의 Android Market 이외 다양한 콘텐츠 유통구조 존재(T Store 등)함에 따라 Google의 앱스토어 매출 점유율이 모든 Android 콘텐츠를 포함하는 것은 아님

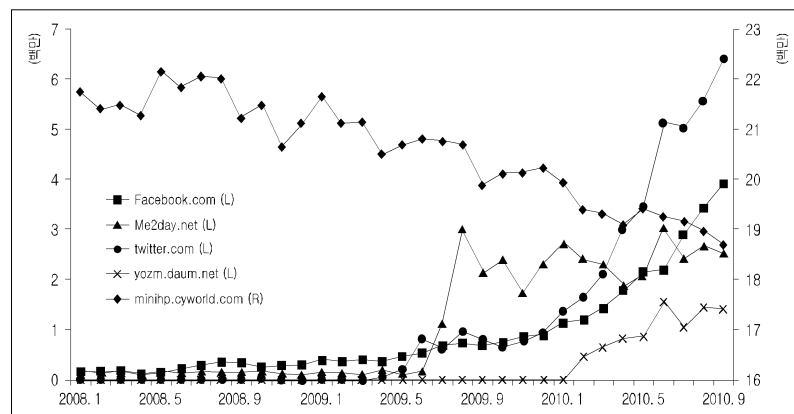
자료: 1) 스마트폰 OS 점유율은 Ovum(2010b)

2) 앱스토어 매출 점유율은 MarketsandMarkets(2010)

좀 더 정확한 분석이겠지만, 실질적으로 플랫폼(앱스토어)과 단말시장에서의 경쟁이 OS에 기반하고 있다는 측면에서 이를 하나의 단위로 구분하는 것도 가능할 것이다.

통신생태계의 확장 및 글로벌화는 무선데이터, 스마트 디바이스, 모바일 콘텐츠 시장 등의 성장 가능성을 높여주고 있지만, 국내의 경우 단말시장 개방의 지체에 따라 이와 같은 생태계의 진화를 주도하지 못하고 각 사업자의 글로벌 경쟁력을 갖추지 못했다는 문제점을 노출하였다. 특히, 과거 ICT 산업 및 국가발전을 주도해왔던 단말부문의 경쟁력 제고가 시급한 상황으로, 국내 단말제조사들은 2009년도 전 세계 휴대폰 시장의 32% 수준을 점유했으나, 스마트폰의 경우 시장점유율은 3.5%에 그쳤다.⁶⁾ 포털 등 인터넷 사업자도 유선인터넷의 경우 국적성에 기반한 포털, SNS의 우위가 존재했으나, 모바일 환경에서는 개방적인 생태계 구축, 음성검색 등 기술 경쟁력 열위 등의 변수와 Google 등 글로벌 사업자 대비 경쟁력 약화라는 측면이 존재하고 있다. 트위터의 국내 방문자 수는 이미 2010년 상반기 미투데이, 싸이월드 등의 토종 SNS를 추월했다.

〔그림 2-6〕 주요 SNS 방문자 추이



자료: 이원태(2010)

위에서 간략히 설명한 단말, 모바일 콘텐츠 산업에 대한 파급효과 이외에도 스마

6) 단말시장의 경우 스마트폰으로 시장의 축이 넘어가면서 피쳐폰 시장에서 전통적인 강자였던 Nokia, LG전자 등이 경쟁에서 뒤처지는 모습을 보이고 있다.

트폰 확산에 따른 통신생태계의 진화는 통신서비스의 측면에서 기존의 음성·SMS 매출을 잠식할 수 있는 무료서비스의 확산을 가져오고 있다. 또한, 이들 서비스의 제공 형태 및 주체가 전기통신사업법으로 대변되는 국내 통신규제를 우회할 수 있다는 측면에서 규제당국의 고민이 깊어지고 있는 시점이다.

제2 절 국내 통신시장 경쟁환경의 변화

1. 통신사업자 M&A 동향

국내 통신시장의 M&A는 2007년말 이동통신 1위사업자인 SKT가 초고속인터넷 등 주요 유선시장의 2위사업자였던 하나로텔레콤을 인수하는 것을 시발점으로, 2009년 초 KT-KTF의 합병과 2009년 말 LG 계열 통신 3사의 합병 추진 등 대규모 M&A가 진행되었으며, 방송법의 소유제한 규제완화에 따라 케이블TV사업자들의 M&A도 진행되었다.

가. SKT의 하나로텔레콤 인수(2008년 2월)⁷⁾

SKT의 하나로텔레콤인수는 유선인프라가 부족했던 SKT는 하나로텔레콤 인수를 통해, 방통융합, 유무선융합(FMC), All-IP화, 결합판매(TPS 및 QPS)의 확산으로 개별 상품경쟁에서 통합·결합상품 경쟁으로의 통신시장 경쟁양태 변화에 대응하고자 하였다.⁸⁾

SKT의 하나로텔레콤 인수는 주된 이동전화 사업자의 유선통신사업자 인수라는 혼합적 기업결합의 성격의 성격을 가지고 있었다.⁹⁾ 두 회사의 혼합적 결합에 따른

7) 년도는 (구)정보통신부, 방송통신위원회의 인가시점 기준이다.

8) 2007년 12월 1일 SKT는 AIG-Newbridge 컨소시엄이 보유한 하나로텔레콤 지분 38.89%에 대한 인수계약 체결을 체결했으며, 인수대금은 총 1조 877억원 규모였다.

9) (구)정보통신부 심사 과정에서 수평적 성격의 경쟁제한 가능성은 크게 문제가 되지 않았는데, 이는 SK텔링크 등 SKT의 계열사와 하나로텔레콤 제공서비스가 중첩되는 시외, 국제전화 등의 시장에서 시장점유율 증가가 미미하고, 1위사업자인

경쟁제한성과 관련 첫째, 하나로텔레콤이 향후 이동전화 재판매(MVNO; Mobile Virtual Network Operator) 시장에 잠재적 진입자로서 경쟁력을 보유하고 있음에도 당해 M&A로 유력한 잠재적 진입자가 사라지는 효과가 있어 잠재적 경쟁을 저해할 가능성이 있다는 점과, 둘째, SKT가 하나로텔레콤 인수 후 다양한 결합상품제공을 할 수 있을 것으로 예상되며, SKT의 브랜드·자금력 등을 고려할 때 이용자의 결합상품 선택에 있어 우월한 지위를 가질 것으로 전망된다는 점(시장지배력 전이)이 주로 문제가 되었으며, 이에 따라 (구)정보통신부는 지배력 전이 등 혼합적 결합에 대한 우려를 완화하기 위해 SKT의 MVNO 제공에 있어서의 비차별 조건 및 결합상품 제공에 있어서의 강매 및 동등결합에 해당하는 조건을 부과하였다.

한편, SK그룹은 2009년 SK네트웍스의 전용회선, VoIP 사업부문을 각각 SKT와 SK브로드밴드에 양도함으로써 그룹 전체에 걸친 통신사업부문의 구조조정을 일부 단행하였다.

나. KT의 KTF 합병(2009년 3월)

KT-KTF 합병은 유선부문의 침체에 따라 KT의 성장성이 지속적으로 하락하면서 KTF와의 결합을 통해 새로운 성장동력을 창출하고자 하는 성격이 강했다.¹⁰⁾ 또한, KT-KTF 합병은 유무선 네트워크의 결합을 통한 비용절감, 지배구조 단일화를 통해 기존 계열사 관계로부터 파생되었던 주주, 경영진 간의 이해관계 상충 등의 해소 및

KT와의 점유율 격차가 컸기 때문이다. 수직적 결합(SK의 무선인터넷과 하나TV, 하나TV 콘텐츠의 결합)에 대해서는 SK가 네이트온(국내 1위, 2,371만), 싸이월드 등과 다양한 유무선 연동형 서비스(네이트온에서 SMS 송수신, 사진전송 등)를 제공 중이며, IPTV를 통해 확보한 콘텐츠가 SKT 무선인터넷과 연결되는 경우 SKT 무선인터넷 사업(65.7%)의 우월적 지위가 확대될 가능성이 있다는 문제가 제기되었다. 이에 따라 (구)정보통신부는 다른 IPTV 사업자의 유무선 연동 서비스 제공을 위한 무선망 연동 요구시 부당한 거부 또는 차별 금지 및 무선인터넷 접속 경로 체계 개선, 내·외부 CP차별 금지 조건을 부과하였다.

- 10) 초고속인터넷을 제외한 유선부문의 침체에 따라 KT의 성장은 정체되어 2003년~2007년 동안 KT의 연평균성장률은 0.8%에 그친 반면, KTF는 9.5%의 성장을 기록하였다.

마케팅, 유통망, 네트워크 통합, 공동구매, 통합빌링 등에 따른 비용절감 효과를 가져다 줄 것으로 기대되었다.

KT-KTF 합병은 비록 유선의 지배적사업자와 이동전화 2위 사업자간의 합병이라고 하더라도 이들이 이미 실질적인 지배관계를 형성하고 있던 계열사라는 특수관계 인간의 기업결합이었음에 따라 SKT의 하나로텔레콤 인수에 비해 합병에 따른 경쟁 제한성은 상대적으로 약한 것으로 받아들여졌다. 다만, KT-KTF 합병에 대해 KT의 필수설비 보유와 관련 향후 유선시장의 경쟁을 촉진하기 위한 조치들이 필요하다는 의견이 제기되었으며, 이에 따라 방송통신위원회는 KT에게 전주·관로 등 설비제공 제도의 효율성 제고를 위해 개선계획을 제출할 것과 공정경쟁과 이용자 보호를 위해 시내전화·인터넷전화 번호이동절차 개선계획을 제출할 것을 인가조건으로 부과하였다.

다. LGT의 LG데이콤, LG파워콤 합병(2009년 12월)

LG그룹 통신계열 3사의 합병은 융합 및 경쟁사업자의 합병 등 지배구조 전환에 대응하기 위한 성격을 지니는 것으로, 네트워크의 통합 및 비용절감이라는 효율성 증대 및 유무선결합에 따라 경쟁사업자에 비해 열위에 있는 결합상품 경쟁력 제고, 기업규모 증가에 따른 신용도 상승 등의 효과를 가져 올 것으로 기대되었다.

통신규제의 관점에서 LG 3사가 주요 통신서비스 시장에서 후발사업자의 위치에 있다는 점에 따라 경쟁제한 등의 가능성은 낮은 것으로 판단되었으며, 농어촌 지역의 광대역통합정보통신망(BcN) 구축계획의 수립, 무선인터넷 시장에서 내외부 CP 간의 차별금지 등 비교적 낮은 수준의 인가조건이 부과되었다. 다만, 한국전력이 보유하고 있는 합병법인 지분과 관련하여서는 공기업인 한전이 민간기업의 지분을 보유하는 것은 불공정 경쟁의 우려를 야기할 수 있으므로 가급적 합병법인의 지분을 매각하는 것이 바람직하다고 판단, 한전의 합병법인 지분 유지가 LG계열사들과의 특별한 협력관계를 맺을 수 있다는 일각의 우려를 불식시키는 차원에서 한전측에 “공공기관 선진화계획” 일정에 맞추어 합병법인 지분을 처분해 줄 것을 촉구하기로 하였다.

라. 케이블TV사업자의 M&A

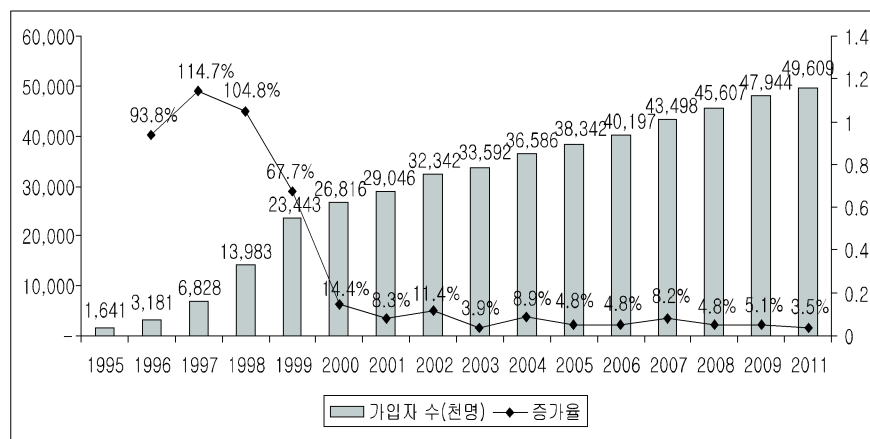
방송법의 소유제한 규제완화에 따라 티브로드의 큐릭스 인수, CJ의 온미디어 인수 등 유료방송시장의 구조조정을 의미하는 M&A가 진행되었다. 다만, 해당 M&A는 기간통신사업자가 아닌 지주회사(홀딩컴패니)의 주식을 인수하는 형식으로 진행되어 통신규제가 적용될 여지가 없었으며, 이에 따라 이와 같은 형태의 M&A에 대한 규제를 위해 전기통신사업법의 양수합병 인가대상 확대를 목적으로 하는 법개정이 이루어졌다.

2. 주요 통신서비스 시장의 경쟁상황

가. 이동전화 시장

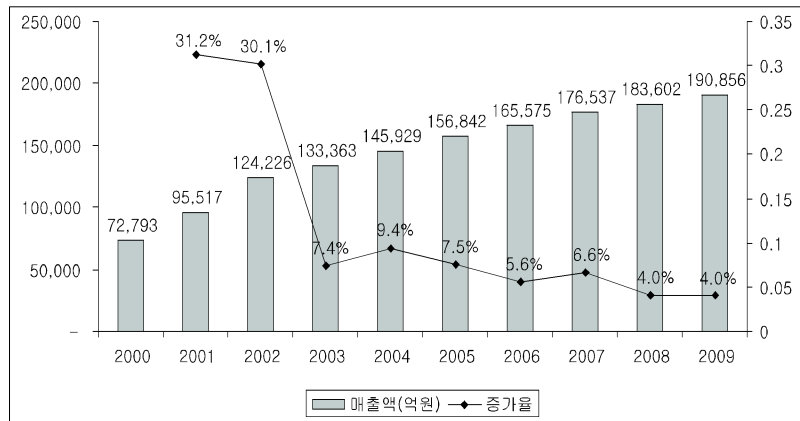
우리나라 이동전화시장은 어느 정도 포화단계에 들어섰다고 볼 수 있음에도 최근 몇 년간 꾸준히 성장하는 모습을 보이고 있다. 2009년말 기준 이동전화 가입자는 4,794만 여명으로 전년대비 5.1% 증가하였으며, 매출액은 19조 900억원 수준으로 전년대비 4.0% 증가했다.

〔그림 2-7〕 이동전화 가입자 수 추이



자료: 방송통신위원회 홈페이지, 정보통신정책연구원(2010)에서 재인용

〔그림 2-8〕 이동전화 매출액 추이

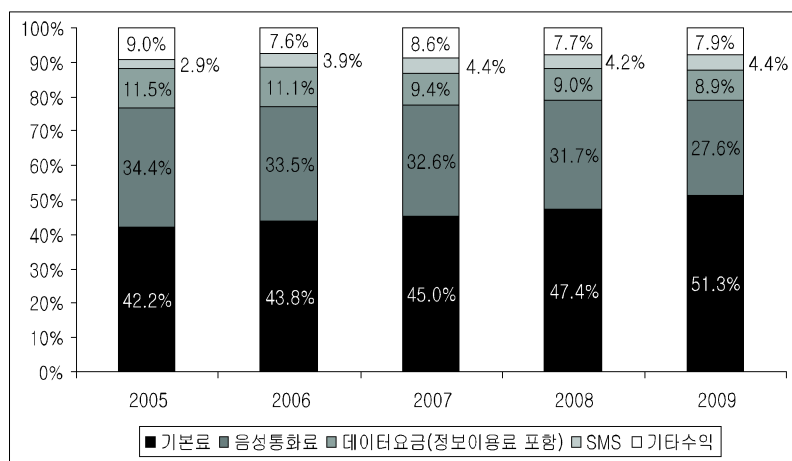


주: 소매 매출액은 영업수익에서 접속료수익, 국제정산수익, 내부거래수익, 자가 소비사업용 수익 등을 제외한 수치임

자료: 정보통신정책연구원(2010)

2009년 이동전화 매출의 구성은 기본료수익이 51.3%로 가장 큰 비중을 차지하며, 음성통화료가 27.6%, 데이터 매출(데이터통화료 + 정보이용료)이 8.9%를 차지하고 있다.

〔그림 2-9〕 이동전화 서비스 매출 구성 추이

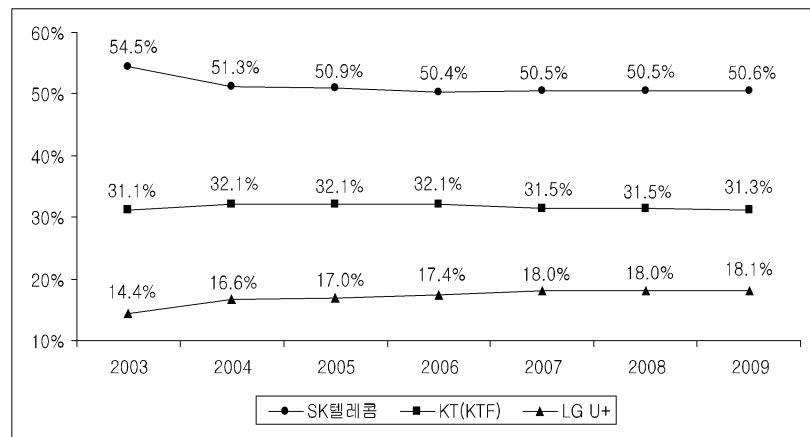


자료: 정보통신정책연구원(2010)

다만, 최근 확산되고 있는 정액형 요금제가 회계정리시 기본료, 음성 통화료, 데이터 통화료 등으로 구분되지 않고 정액요금수익 또는 기본료 수익으로 계산됨에 따라 데이터 이용확산과 달리 데이터 요금수익이 크게 증가하지 않은 것으로 나타나고 있음에 유의할 필요가 있다.¹¹⁾

가입자 기준 시장점유율은 SKT가 50.6%, KT가 31.3%, LGU+가 18.1%를 기록하고 있으며, 매출액 기준으로는 SKT가 55.4%, KT가 29.4%, LGU+가 15.2%를 기록하고 있다. 이동전화 번호이동성 제도 활성화 및 스마트폰 도입에 따라 급격한 변화를 보이고 있는 시장의 경쟁상황과는 별도로 시장점유율의 측면에서 큰 변화는 없으며, 여전히 1위사업자인 SKT가 지배력을 보유하고 있는 비경쟁적인 시장으로 나타나고 있다.

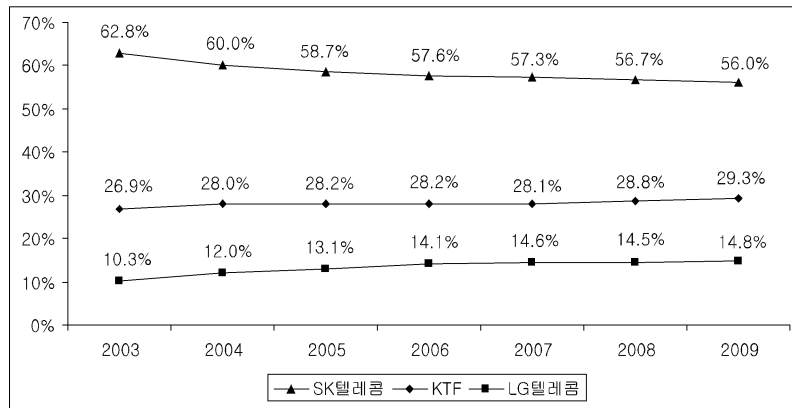
[그림 2-10] 이동전화 가입자 수 기준 점유율 추이(무선 재판매 포함)



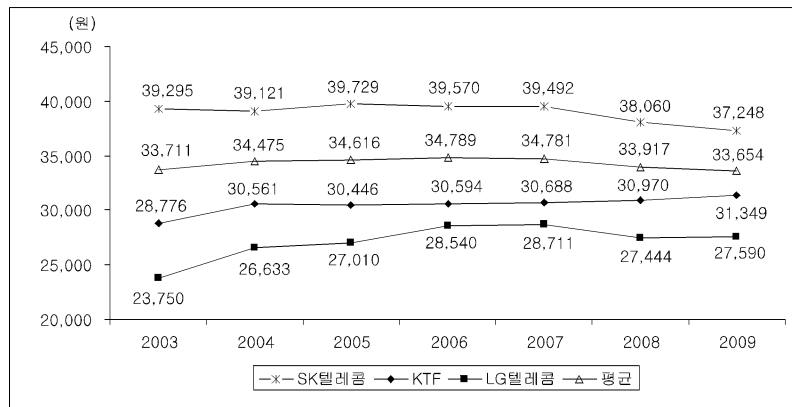
자료: 정보통신정책연구원(2010)

11) 데이터 정액 요금제 가입자는 꾸준히 증가해 2009년 전체 가입자의 12.3%가 데이터 정액 요금제에 가입하고 있는 것으로 나타났다.

〔그림 2-11〕 이동전화 매출액기준 점유율(무선 재판매 포함)



자료: 정보통신정책연구원(2010)

〔그림 2-12〕 이동전화 사업자별 ARPU 추이(무선 재판매 제외¹²⁾)

자료: 정보통신정책연구원(2010)

이동전화 번호이동성제도가 도입된 2003년 이후, 사업자간 가입자의 지출성향이 동질화되는 경향이 있으며, 이에 따라 가입자당 월평균 수입(ARPU¹³⁾) 격차는 감소

12) KT의 경우 KTF와의 합병이전에도 KT PCS의 무선 재판매 매출액을 KT(구 KTF)에 포함하고 있다.

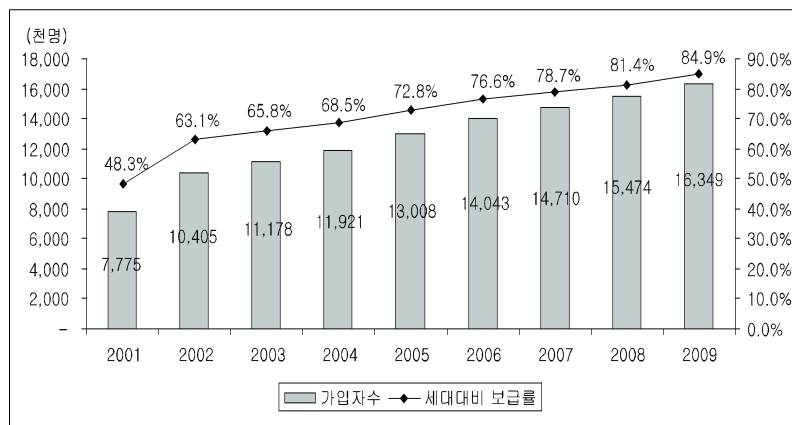
13) 소매 매출액(영업수익에서 접속료 수익, 국제정산 수익, 내부거래수익, 자가소비

하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 2009년 현재 ARPU는 SKT 37,248원, KT 31,715원, LG U+ 28,360원 순으로, 여전히 점유율이 높은 사업자일수록 지출성향이 높은 가입자를 많이 보유한 것으로 판단된다.

나. 초고속인터넷 시장

2009년 초고속인터넷 서비스 가입자수는 약 16,349천명으로, 전년대비 약 5.6% 증가하였으며 세대당 보급률은 84.9%에 이르고 있다.¹⁴⁾ 2009년 기준으로 우리나라의 초고속인터넷 보급률은 인구 100명당 33.5명으로 OECD 회원국 중 네덜란드, 덴마크, 스위스, 노르웨이에 이어 5번째로 높은 수준을 기록하고 있다.¹⁵⁾ 다만 OECD 통계는 하향 전송속도 256kbit/s 이상의 서비스를 광대역으로 간주하여 보급률을 계산하고 있어 최저 0.5Mbps 이상의 서비스가 제공되는 우리나라의 경우 상대적으로 보급률이 과소평가되고 있는 측면이 존재한다.

[그림 2-13] 초고속인터넷 가입자 및 세대대비 보급률 추이



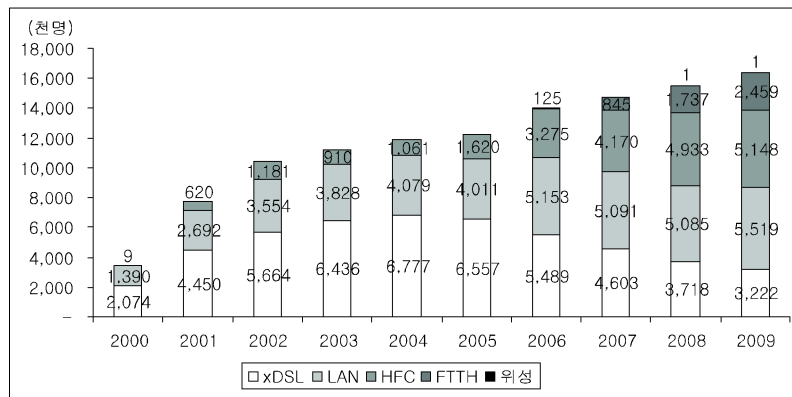
자료: 정보통신정책연구원(2010)

사업용 수익, 재판매 이용대가 등을 제외한 수치)을 연평균 가입자 수로 나누어 산출한다.

14) 세대수는 통계청의 2009년 주민등록세대(19,261,292세대) 기준이다.

15) OECD Broadband Portal 홈페이지

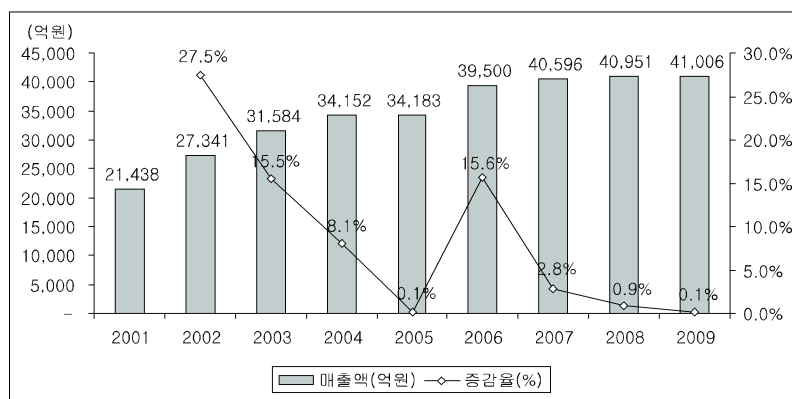
〔그림 2-14〕 제공방식별 초고속인터넷 가입자규모 추이



자료: 정보통신정책연구원(2010)

5.6%의 가입자 증가와는 별도로 2009년도 초고속인터넷서비스 시장의 매출규모는 4조 1,006억원으로 전년대비 0.1% 증가에 그치고 있으며, 이는 시장포화에 따른 수익성의 감소를 보여주고 있다.

〔그림 2-15〕 초고속인터넷 서비스 매출액 추이

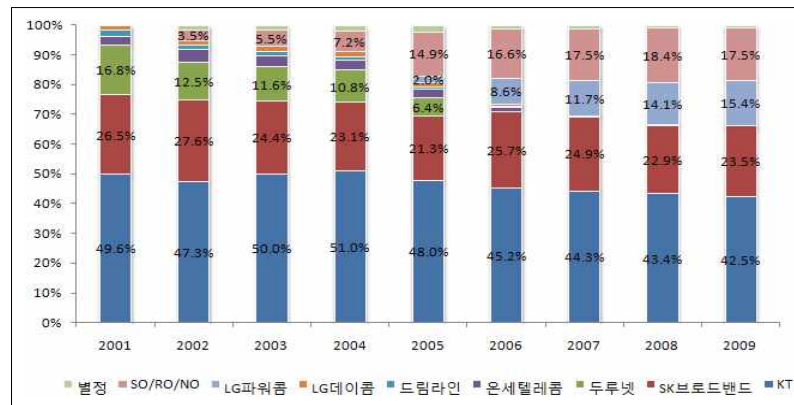


자료: 정보통신정책연구원(2010)

초고속인터넷 시장의 경우 1위 사업자인 KT의 시장점유율이 수년째 감소하고 있으며, 2, 3위 사업자의 시장점유율이 소폭 상승, SO 등 유료방송사업자가 일정한 점

유율을 차지하고 있는 등 어느 정도 경쟁적인 시장으로 볼 수 있다.¹⁶⁾

〔그림 2-16〕 사업자별 가입자기준 시장점유율 추이



자료: 정보통신정책연구원(2010)

〈표 2-6〉 초고속인터넷 이용 속도별 가입자 점유율

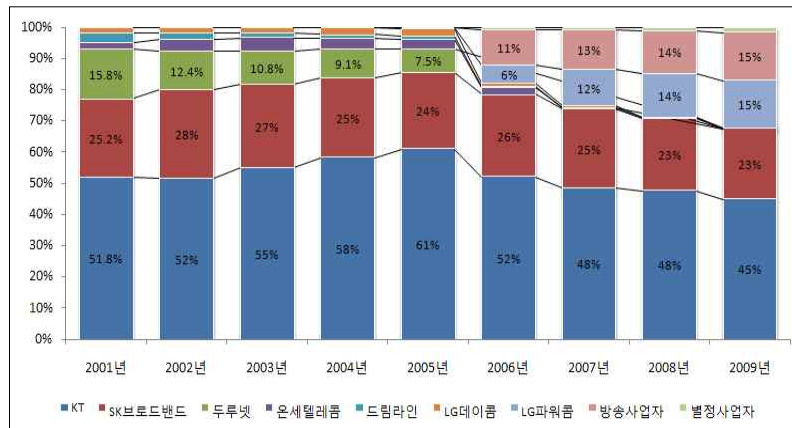
구 분	50Mbps 이하		50Mbps 초과~100Mbps 이하	
	가입자	점유율	가입자	점유율
KT	2,439,796	41.1%	4,513,037	43.2%
SK브로드밴드	755,797	12.7%	3,090,800	29.6%
LG과워콤	711,060	12.0%	1,798,758	17.2%
LG데이콤	3,072	0.1%	8,835	0.1%
드림라인	45	0.0%	—	0.0%
SO	1,923,085	32.4%	914,357	8.8%
RO	7,789	0.1%	3,651	0.0%
NO	33,241	0.6%	11,826	0.1%
별정	63,227	1.1%	100,068	1.0%
총계	5,937,112		10,441,332	
비중	36.2%		63.8%	

주: 2009년 12월말 가입자 수 기준

자료: 정보통신정책연구원(2010)

16) 특히 SO가 50Mbps 이하의 low-tier 가입자의 32.4%를 차지하고 있는 점은 유료방송과 결합한 이들의 가격경쟁력을 보여주고 있는 것으로 판단된다.

(그림 2-17) 사업자별 매출액기준 시장점유율 추이



자료: 정보통신정책연구원(2010)

다. 유선음성 시장

유선음성 시장은 시내전화, 시외전화, 국제전화, VoIP로 구성되며, 유선음성 시장 전체 매출액은 2009년 말 기준으로 47,167억원이며 이는 전년대비 8.4% 감소한 것이다. VoIP가 연평균 177.2%의 성장을 보이는 것과 대조적으로 시내, 시외, 국제전화의 매출액은 지속적으로 감소하고 있다. 이는 이동전화로 인한 유무선 대체, VoIP 확대, 기업의 전용회선 및 VPN 구축에 따른 것으로 판단된다.

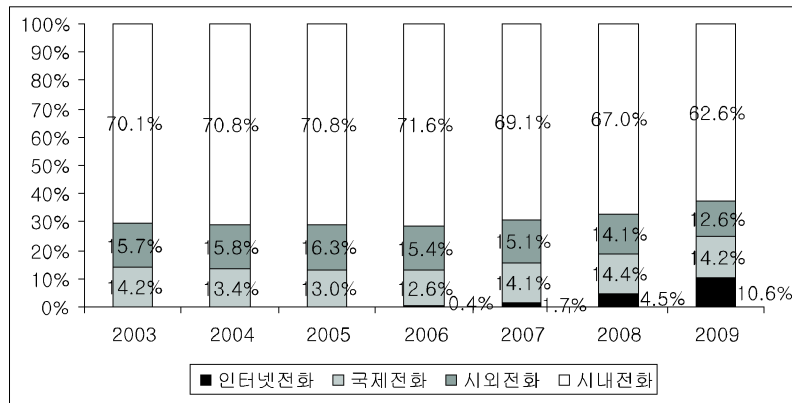
〈표 2-7〉 유선음성 시장 서비스별 매출액과 연평균 증가율

(단위: 억원)

서비스	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	CAGR
시내전화	45,855	41,848	39,931	39,362	37,096	34,499	29,526	- 7.1%
시외전화	10,281	9,358	9,179	8,455	8,118	7,258	5,390	- 8.8%
국제전화	9,282	7,891	7,318	6,946	7,550	7,400	6,707	- 5.3%
VoIP	—	—	—	235	933	2,335	5,004	177.2%
합계	65,418	59,097	56,428	54,998	53,698	51,491	47,167	- 5.3%

자료: 정보통신정책연구원(2010)

〔그림 2-18〕 유선음성 서비스별 매출액 비중 추이



자료: 정보통신정책연구원(2010)

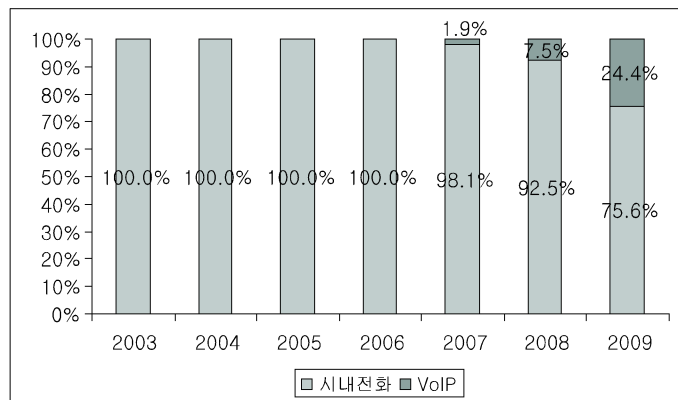
〈표 2-8〉 유선음성 시장 가입자수와 연평균 증가율

(단위: 만명)

서비스	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	CAGR
시내전화	2,288	2,287	2,292	2,312	2,313	2,213	2,009	-2.1%
VoIP					44	179	649	284.1%
합계	2,288	2,287	2,292	2,312	2,357	2,392	2,658	2.5%

자료: 정보통신정책연구원(2010)

〔그림 2-19〕 유선음성 서비스별 가입자 비중 추이

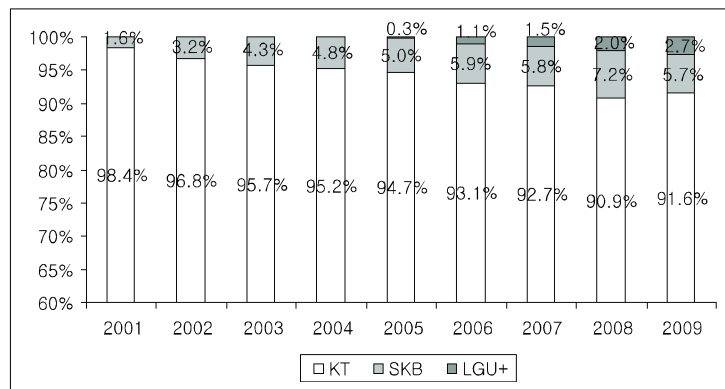


자료: 정보통신정책연구원(2010)

2009년 말 시내전화 가입자 수는 2,009만명으로 2008년 대비 9.2% 감소했으며 이는 급격한 증가를 보이고 있는 VoIP 가입자로의 대체에서 기인하는 것으로 분석된다.

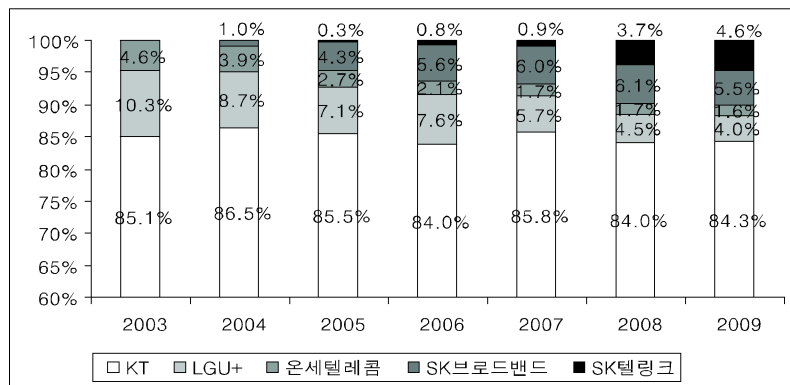
시내전화 시장의 경우 1위 사업자인 KT의 매출액기준 시장점유율이 91.6%로 여전히 높은 시장지배력을 가지고 있는 것으로 평가된다. KT의 점유율은 2001년도 이후 지속적으로 감소해 오다가 2009년도에 소폭 증가하는 양상을 보이고 있으며, 이는 SK브로드밴드 등의 경쟁사업자가 VoIP 사업에 주력했기 때문으로 판단된다.

〔그림 2-20〕 시내전화 매출액기준 점유율 추이



자료: 정보통신정책연구원(2010)

〔그림 2-21〕 시외전화 매출액기준 시장점유율 추이

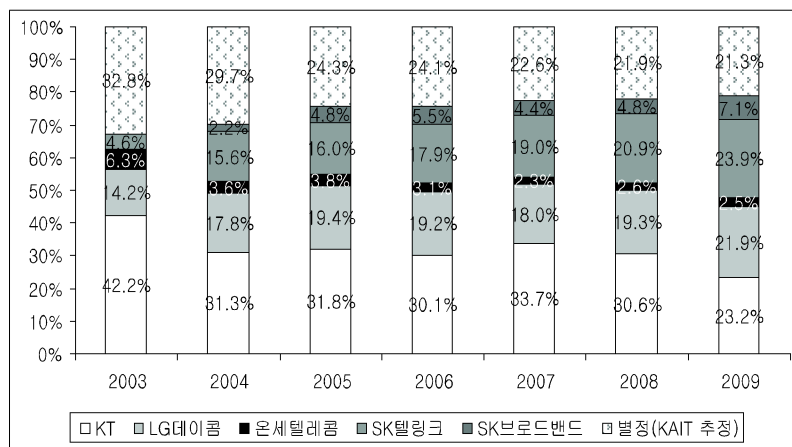


자료: 정보통신정책연구원(2010)

시외전화 시장의 경우 제1위 사업자인 KT의 가입자 및 매출액 기준 시장점유율이 각각 85.9%, 84.3%를 차지하여 경쟁이 미흡한 상황으로 볼 수 있으나, 사선가입제를 통한 사업자 가입이 자유롭고, VoIP 및 이동전화에 의한 대체가 용이하다는 점 등을 고려할 경우 특정사업자가 지배력을 행사하기는 어려운 시장으로 판단된다.

국제전화 시장의 1위 사업자였던 KT의 급격한 매출 감소로 인해 SK텔레콤의 시장점유율이 1위를 기록하면서 SK텔레콤, KT, LG데이콤, 별정사업자 모두 20% 초반의 시장점유율을 기록하고 있는 경쟁이 매우 활성화된 시장으로 추정된다.

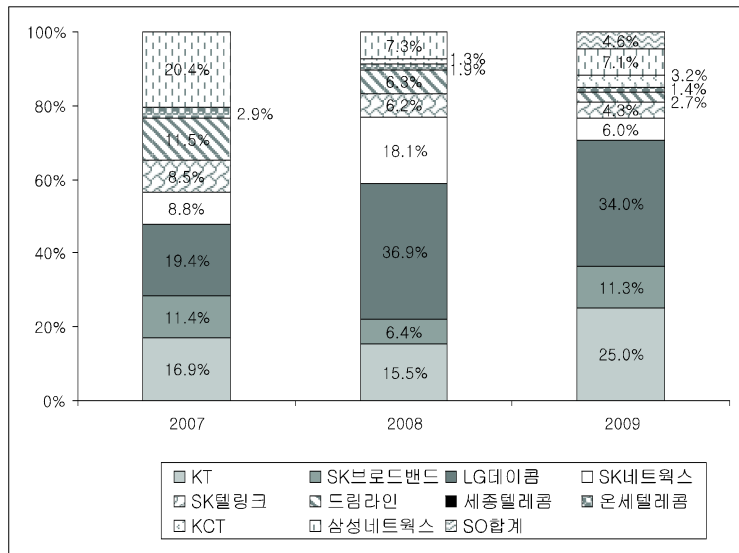
〔그림 2-22〕 국제전화 매출액기준 시장점유율 추이



자료: 정보통신정책연구원(2010)

VoIP 시장은 다수의 통신사업자가 서비스를 제공 중이며, 2009년 기준 시장점유율은 LGU+ 34%, KT 25%, SK브로드밴드 17.3%, 삼성SDS 7.1% 순으로 나타나고 있다.

〔그림 2-23〕 주요 인터넷전화사업자 매출액기준 시장점유율 추이



자료: 정보통신정책연구원(2010)

제 3 절 통신생태계의 확장과 융합서비스 시장

1. 통신서비스 관련 융합서비스 시장의 확산

최근 국내외 통신사업자들은 통신시장의 성장둔화에 따른 위기감과 네트워크·단말 진화에 따른 신규서비스 제공 가능성 등을 배경으로 통신서비스 제공 양식을 벗어나는 새로운 비즈니스 모델 발굴을 위해 노력하고 있다. KT, SK텔레콤, LGU+(LGT)는 각각 S.M.ART(Save cost Maximize profit ART), IPE(Industry Productivity Enhancement), 탈통신이라는 비전을 제시하면서, 일반 개인 이용자들을 대상으로 하는 서비스에서 기업고객을 대상으로 한 네트워크·서비스 및 IT솔루션 제공 서비스로 영역을 집중 혹은 확대하거나, 금융·출판/도서·전력·의료 등 타산업과의 제휴나 합병 등을 통한 새로운 시장 창출을 모색하고 있다.

※ 국내 주요 통신사업자들의 비통신산업 진출

가. KT-“컨버전스 & 스마트”

- 이동통신, 유선(초고속, 집전화, 인터넷전화), 방송의 인프라를 융합하는 컨버전스를 더욱 가속화하면서, ‘S.M.ART’ 전략을 추진
 - － ‘S.M.ART’란 Save cost Maximize profit ART의 약자로서, 고객기업의 비용절감과 이익 극대화를 도와주는 서비스를 주요 사업 아이템으로 삼겠다는 의미하며,
 - － 통신시장의 성장동력이 개인고객(B2C)에서 기업고객(B2B)으로 급속히 확대되는 추세를 반영

〈KT, Smart 6 추진사례〉

분 야	개념 및 사례
Smart Enterprise	○ 중견기업 및 대기업을 대상으로 IT 인프라 아웃소싱, 모바일 오피스, 융합 IT 등의 솔루션을 제공 － IT인프라 아웃소싱: 동양그룹 네트워크장비 및 운영뿐만 아니라 운영인력까지 인수('09년 2,000억원 대 수주) － 모바일 오피스: 서울도시철도공사(6,500여대), 코오롱그룹(8,000여대) 스마트폰 공급 － 스마트 팩토리: 현대중공업 울산 조선소에 KT Wibro와 결합된 ‘디지털 조선소’를 구축, Wibro 기반의 W-Office 환경에서 선박의 원격유지보수와 실시간 작업 모니터링 제공
Smart SOHO/SMB	○ IT 활용으로부터 상대적으로 소외되어 있는 소호 및 중소기업을 대상으로 IT솔루션 제공을 통한 비용절감, 수익창출 기회 제공 － SmartBiz(인사, 급여, 세무회계), SmartShop(매출관리, 재고관리) 등의 솔루션 제공
Smart Government	○ CCTV 통합관계, 교통안전관리 시스템 제공을 통해 정부 및 공공기관의 행정업무 효율화에 기여 － 하나의 CCTV 관제소에서 방법과 쓰레기 투기 단속, 주정차 단속, 빗물 펌프장 모니터링 등을 동시에 할 수 있도록 업무효율화
Smart Building	○ 빌딩에도 지능형 관리시스템과 에너지 절감솔루션을 도입하여 관리비용과 에너지 비용 절감 － 스타시티: 와이브로를 활용한 주차관계, 에너지 관리 등을 통합적으로 제공하여 관리비용 절감 － 기업고객용 전력케어 서비스(200여 고객을 대상으로 전기시설 감시 등을 제공 중)
Smart Zone	○ M2M을 통한 광고, 과학적 영농서비스 등 제공 － 디지털 간판(Digital Signage): 전국 대로, 빌딩, 대학, 지하철, 공항 등에 26,000개의 디스플레이로 생활정보, 광고 등 제공 － 영농과학화: 온도/습도/이산화탄소 농도 변화에 대한 실시간 정보 전달 및 과거 DB 제공을 통해 영농의 과학화(130여 개 농가에 서비스 제공)
Smart Green	○ 화상회의 등을 통해 차량 이동을 줄이는 등 친환경 분야의 서비스 제공

자료: 방송통신위원회, 2010 방송통신산업전망 컨퍼런스(2010. 1. 21)

나. SKT-“IPE”

- IT를 통해 이중산업의 생산성을 향상시키는 산업생산성 증대(IPE: Industry Productivity Enhancement) 사업을 핵심 비즈니스로 설정
 - SK텔레콤이 지닌 센싱 및 네트워크 기반기술을 이중산업과 결합, 산업의 생산성을 높여 부가가치를 창출하겠다는 전략
- 교육, 의료(헬스케어), 제조, 금융, 유통, 물류, 건설 등을 8개 집중공략 분야로 선정
 - 이와 함께 비통신 분야의 핵심기술력인 전자종이(e페이퍼), 음성인식 기술 등의 개발을 추진함으로써, 출판, 번역, 유통, 물류, 무역 등의 새로운 비즈니스 모델을 개발 중인

〈SKT의 컨버전스 사업 전략〉



자료: 방송통신위원회, 2010 방송통신 산업전망 컨퍼런스(2010. 1. 21)

다. LGT-“脫통신”

- ‘탈통신’이란 고객이 자기 가치를 스스로 만들도록 함으로써 고객맞춤형 IT를 실현하고, 타산업 수익성 증대를 통하여 산업구조 재편을 모색하고자 하는 비즈니스 모델을 의미

〈통합 LG텔레콤의 ‘탈통신’ 전략의 의미〉

- 脫통신전략** —
- 고객맞춤형 가치를 제공하는 창조적 상품/서비스
 - 예: 가정용 소형 AP+ 인터넷전화(070), 뱅크온, OZ의 기본사상 제고
 - 他 산업 파이 증대
 - 통신 legacy 사업 파괴를 통한 산업 구조 재편(컨버전스)

자료: 방송통신위원회(2010), 2010 방송통신 산업전망 컨퍼런스(2010. 1. 21)

2. 통신서비스 사업자들의 융합서비스 제공 동향

가. 통신산업내 융합(유무선융합)

국내 가정용 유무선 융합(FMC)서비스는 KT가 2004년 7월 세계 최초로 블루투스/PCS 기반의 DU 서비스를 출시하면서 시작되었으나 이후 WiFi/PCS로 진화하는 동안 출시 2년 동안 약 20만 명의 가입자만을 확보하는데 그친 바 있다. 그러나 최근 인터넷전화의 확산을 기반으로 활성화의 전기를 맞고 있다.

KT의 가정용 FMC 및 SK텔레콤(T Zone), LGU+(기분Zone)의 FMS 서비스는 사업자들이 2009년에 본격적으로 서비스를 제공한 이래, 작지만 꾸준히 가입자가 증가하고 있다.¹⁷⁾ 이 외에도 SK텔레콤은 직장, 집, 학교 등 Small Area에서 초소형 기지국인 펌토셀(Femtocell) 도입을 통해 트래픽 부하를 해결한다는 방침을 발표하고,¹⁸⁾ 이를 위해 올해 하반기부터 구축을 시작해 내년 말까지 5천~1만 국소에 설치할 계획을 밝혔다. 여기에 와이파이에 대한 투자도 지속적으로 확대, 1만개의 와이파이존을 구축하기로 하고 있어, 점차 원활한 FMC 서비스가 가능할 것으로 전망된다.

기업용 FMC 서비스인 모바일 오피스의 국내 시장은 2009년 2.9조원에서 2014년에는 5.9조원까지 상승할 것으로 전망되고 있다. 현재 주요 통신 3사가 모두 계열사 혹은 모기업의 계열사로서 SI 부문을 보유하고 있어,¹⁹⁾ 모바일 오피스의 B2B 시장 확대에 있어 서비스가 용이한 장점이 있다. 한편 모바일 오피스 제공에 있어 비통신 서비스 사업자들의 통신서비스 영역으로의 확대도 활발하게 전개되고 있는데, 삼성 SDS가 삼성네트웍스와의 합병을 통해 SI(System Integration, 시스템통합)와 NI(Network Integration, 네트워크통합)를 아우르면서 통신서비스 영역 확장의 추진력을 얻게 되었다.

17) 경제투데이(2010. 9. 15.)에 따르면, FMC 25만명(이동 3사), FMS 200만 이상(SK텔레콤)

18) 디지털데일리, 2010. 8. 19.

19) KT는 KTDS와 KT이노츠(티맥스소프트와의 합작사), SK텔레콤은 SK C&C, LG 텔레콤은 LG CNS

KT의 경우 그간 기업 FMC를 제공하면서 전자우편, 메신저, 결제 등의 기능을 갖춘 모바일 오피스를 제공해오고 있는데, 2010년에는 스마트(S.M.ART: Save cost, Maximize profit ART)⁶ 전략²⁰⁾을 공개하면서, 기업고객 매출은 3,000억 원으로 늘리고, 2012년까지 매출 5조원 달성을 목표로 모바일 오피스 가입자 수를 2010년 15만명, 2012년 100만명으로 확대할 계획이다.

SK텔레콤은 전 관계사를 대상으로 “커넥티드 워크포스(Connected Workforce)” 구축을 추진, 기존 모바일 오피스 개념을 뛰어넘어 스마트폰으로 기업의 모든 업무 영역을 연결하여 해당 산업 및 직무 생산성 향상을 위한 최적의 솔루션을 발굴해 ICT와 접목하려 하고 있다. 이를 위해 SK그룹은 전 직원이 스마트 폰 모바일 그룹웨어를 활용할 수 있도록 전 사원에 대해 갤럭시S 모델을 지급한 바 있다.

〈표 2-9〉 SK텔레콤의 스마트폰 기반 UC 로드맵

1단계(∼2010. 5)	2단계(∼2010. 12)	3단계(∼2012. 3)
기본 인프라 구축	고도화	신기술 접목
메일, 일정, 주소록, 사내게시판 전자결재, eHR 회의실 예약, 방문예약, 주차신청, 출장등록 등	영상회의 모바일 ERP 개인위치확인서비스 T라이브러리	SIM기반 애플리케이션 RFID, Zigbee

자료: 전자신문(2010. 4. 19)

삼성SDS²¹⁾는 삼성네트웍스와 합병하면서 통신서비스 시장으로 영역을 확대하고 있는 사업자이다. 그러나 아직까지는 삼성SDS는 기존의 SI사업자로서 네트워크보다는 오피스 솔루션 중심으로 서비스를 제공하고 있다. 삼성은 2009년 모바일 오피스 솔루션인 “모바일 데스크(Mobiledesk)”를 삼성전자, 삼성네트웍스, 삼성증권을 비롯한

20) 기업(Smart Enterprise), 소호 및 중소기업(Smart SOHO/SMB), 공공부문(Smart Government), 빌딩(Smart Building), 공간(Smart Zone), 그린(Smart Green) 등 6개 분야별로 특화된 서비스를 제공하겠다는 것.

21) 오세근(2010)을 주로 참조하였다.

관계사에 적용하면서, 다양한 모바일 단말기를 통해 언제 어디서나 업무를 수행할 수 있도록 하는 솔루션 서비스를 중심으로 모바일 오피스 서비스를 제공하고 있다.

이 외에도, 포스코, 동부그룹, 효성 그룹 등 대형 그룹사들이 모바일 오피스 구축을 예정하고 있으며, 기상청, 행정안전부 등 공공기관도 서비스를 진행하고 있거나 구축을 예정하고 있다.

〈표 2-10〉 2010년 하반기 모바일 오피스 도입 예정 사업자

하반기 도입예정 그룹사	주관 개발 기관	추진 계획
동부그룹	동부 CNI	6월부터 8개 관계사 동시 적용
이랜드그룹	이랜드시스템즈	6월부터 단계적 오픈 통해 8월부터 그룹 전 관계사 대상 적용
금호아시아나그룹	아시아나 IDT	7월부터 아시아나 IDT부터 도입하여 그룹 전체에 적용 예정
LG그룹	LG CNS	7월 초 LG CNS, LG전자, LG이노텍 등 오픈
한화그룹	한화 S&C	7월 중순 한화 S&C부터 본격화
효성그룹	노틸러스 효성 효성 ITX	7월 중순 (주)효성 등 8개 관계사 대상 동시 오픈 예정
신세계그룹	신세계 I&C	10월 그룹차원 도입 예정

자료: CIO BIZ+(2010) 자료 수정

나. 통신과 타산업의 융합

통신서비스 입장에서 타산업과의 융합은 각 사업자별로 시너지를 낼 수 있는 영역을 중심으로 이루어지고 있지만, 그 중에서도 공통적으로 서비스를 진행하고 있는 영역들이 있다. 모바일 금융, eBook, 스마트그리드 등이 그것으로, 각 사업자별 현황을 살펴보면 다음과 같다.

□ KT

KT의 모바일 금융서비스는 카드 결제망을 보유하고 있는 카드사와의 제휴 또는 지분인수를 통해 모바일 결제 활성화를 위한 망인프라 사업을 추진하고 있다. 일반적으로는 가맹점 POS 단말기에서 카드 계산을 하면 카드정보가 VAN사로 전송되고

VAN사는 카드사의 승인을 받아 다시 승인 내역을 가맹점에 전송하는 방식인데, KT는 이 같은 결제 프로세스를 자사의 통신망을 이용해 VAN의 기능을 효율화하고 카드사가 직접 승인 과정을 처리할 수 있도록 할 예정으로, 이에 따라 카드 결제 시 POS 단말기를 통하지 않고 휴대폰으로 결제가 되면 이미 구축되어 있는 KT의 통신망으로 카드 정보가 전송되어 이용자가 승인 내역까지 한 번에 받도록 함으로써 카드사가 더 이상 건별 승인수수료를 VAN에 지급하지 않아도 되는 모델을 구상하고 있다. 향후에는 고객들은 USIM칩을 이용해 카드사 및 은행의 영업점을 방문하지 않고 자신의 3G 휴대폰을 통해 신용카드를 직접 발급받아 사용할 수 있으며, 휴대폰을 통해 카드 이용 내역, 잔여 한도, 포인트 적립 등의 결제 정보와 부가 서비스 조회가 가능할 것으로 보인다. 또한 신한카드와의 제휴를 통해 모바일 지갑 서비스인 “쇼터치”를 런칭하여, KT의 금융 USIM 칩과 이를 지원하는 3G 휴대폰의 이용자는 월 이용요금 2,000원을 내고 모바일 신용카드 및 제휴사 멤버십, 쿠폰, 교통카드 기능 등을 이용할 수 있다.

e-Book과 관련해서는 KT는 iPad의 국내 유통사로서 이에 기반한 Agency model을 적용하면서 콘텐츠 공급의 기반을 마련하는 전략으로 e-Book 시장에 진입하고 있다. KT는 2010년 4월 ‘쿡(QOOK) 북카페’를 런칭하면서 오픈마켓 중심의 사업을 진행하고 있는데, 현재 10만여 권의 콘텐츠를 확보하고 추가 콘텐츠 부족을 해결하기 위해 출판사나 기성 작가는 물론 일반인도 자체 제작한 콘텐츠를 거래할 수 있도록 플랫폼을 구축하고 콘텐츠 판매가격은 종이책 판매 가격의 60% 선에서 콘텐츠 제작자가 자율적으로 정하도록 하고 있다.

스마트그리드 서비스에 있어서는 제주 실증사업의 Smart Place 분야에 주관사로서 삼성SDS 등 14개사와 347억원(정부 47억원) 규모로 참여하고 있다. 전력 소비자에게 통합 에너지 관리 편의성 및 에너지 절감 혜택 제공을 통한 비즈니스 모델을 구상하고 있으며, 고객에게는 에너지 및 탄소배출량 절감이나 통합 유틸리티 관리, 통합요금고지서 등의 에너지 이용 편의성을 제공하고, 에너지 절감 수익 분배나 유틸리티 사업자 대상으로 통합고지, 회수 대행 수수료 및 탄소배출량 절감 컨설팅 등

의 수익원을 기대하고 있다.

□ SK텔레콤

2010년 2월 25일, SKT는 하나금융지주와의 합작투자법인인 하나SK카드 지분 49%를 4,000억 원에 인수하고 이를 통해 SKT는 통신과 금융이 융합된 컨버전스 카드상품을 핵심 사업으로 삼고 있다. 3월에 출시된 하나SK카드의 “T 스마트 페이”는 세계 표준 규격인 Visa/MasterCard의 RF신용카드 결제 기능을 USIM에 구현하여 최초로 “멀티카드 기술”을 적용하여 휴대폰에서 최대 8장의 신용카드를 저장할 수 있도록 하고 있다. 이 외에도 “T 스마트 월렛”, “T 스마트카드” 등 애플리케이션을 통한 다양한 모바일 금융서비스를 제공하고 있다.

e-Book과 관련해서는 전자종이(e-paper) 원천기술을 확보해 디스플레이 사업에 진출하는 방식으로 e-Book 산업에 진입하고 있다. 2011년부터는 SKC, SK케미칼 등과 협력해 독자 개발한 전자종이 기술을 내장한 전자책과 휴대폰을 출시할 예정이다. 또한 최근에는 프랑크푸르트 도서전에서 ‘3D 매직 북’이라는 3D 북을 처음으로 공식 국제무대에 선보이고, 미국 시장을 겨냥해 초등학교 3~4학년 교과과정에 맞춘 과학책 5종을 ‘3D 매직 북’으로 제작하여 미국의 일부 학교와 가정에 시범적으로 제공해 시장 반응과 수요를 조사하고 있는 등²²⁾ 주로 하드웨어 측면에서 e-Book 시장에 접근하고 있다.²³⁾

스마트그리드와 관련, SKT는 제주 실증사업의 Smart Place, Smart Transportation, Smart Renewable 분야에 참여하고 있다. 특히 5개의 사업분야 중 Smart Place에는 주관사로 300억원(정부: 50억원), Smart Transport에는 SK에너지와 함께 참여사로 175억원(정부: 45억원), Smart Renewable에는 현대중공업과 함께 참여사로 117억원(정부: 47억원) 규모로 참여하고 있다.

22) 연합뉴스, 2010. 10. 6.

23) 콘텐츠 측면에서는 청담어학원 등 교육과 연계된 사업을 검토 중이라는 보도가 있었으나, 현재로서는 큰 동향을 보이지는 않고 있다.

□ LGU+

LG텔레콤(LGU+)은 e-Book과 관련하여 인터파크와 제휴하여 인터파크에서 제공하는 전자책 단말기와 콘텐츠를 LGU+의 이동통신망을 통해 제공하고 있다. 전용 단말기인 비스킷 스토어에서 이동통신망을 무료로 이용할 수 있으며, 데이터 통화료는 인터파크가 부담하고 이용자는 콘텐츠 비용을 지불하는 형태이다. 전자책 가격은 종량제로 정가의 50~60% 수준이며, 잡지는 10~30% 할인된 가격에 판매되고 있다. 인터파크의 전략은 전용 단말기라는 단일 플랫폼과 콘텐츠로 이어지는 체계를 구축하고, 독자적인 DRM을 채택하면서 이동통신망을 이용했다는 점에서 Amazon과 유사한 것으로 평가받고 있다.²⁴⁾ 그러나 초기 단말기 가격이 일반 이용자가 쉽게 이용하기에는 높은 수준이고, 광범위한 콘텐츠를 공급하지 못해 다소 어려운 모습을 보이고 있다. 인터파크는 하반기에 전용단말기 외에 스마트폰이나 태블릿PC 등에서 인터파크 전자책 서비스를 이용할 수 있도록 할 계획이다.

한편, 스마트그리드와 관련해서는 한전이 주관하는 제주실증 사업에 참여하여, 2008년 12월~2013년 11월까지 60개월 동안 810억을 투자 중이다. 2010년 4월 15일에는 세진전자와 공동으로 한국전력에 고압 원격검침²⁵⁾ 단말기 공급을 위한 전략적 협약 체결한 바 있다. LGU+은 CDMA 이동통신망과 서비스를 세진전자에게 지원하고 세진전자는 원격검침 소프트웨어와 단말기 등을 개발·생산, 원격검침 시장의 선점을 위해 기술협력과 홍보 및 마케팅 분야에서 공동 협력하는 모델이다.

앞에서 서술한 바를 자세히 살펴보면, 이러한 최근의 융합서비스는 과거의 그것과는 몇 가지 측면에서 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 과거 산업간융합에 대한 논의는 R&D 및 소산업에 대한 IT기술 활용도의 제고를 통한 신성장동력 발굴, 생산성 향상을 핵심적인 과제로 제시하였으나, 최근 들어 녹색성장 기조 등과 맞물려 IT를 통한 에너지 저감 및 고령화 사회 등 사회경제적 문제해결에도 관심을 기울이

24) 전자신문, 2010. 9. 30

25) 고압 원격검침 단말기는 100KW 이상의 고압 수용가에 공급되는 전기의 사용량을 자동검침하고 통합고지 관리비 계산 및 발행을 편리하게 하기 위한 시스템을 말한다.

고 있다는 점에서 차이가 있다. 두 번째로, 과거 융합에 대한 논의는 제조업 및 수출을 위한 R&D가 핵심적인 위치를 차지해 왔는데 비해, 脫통신으로 대표되는 최근의 화두는 통신사업자가 그 논의를 주도하고 있으며, 통신 네트워크의 활용도를 강조하고 있다는 차별성을 지니고 있다. 즉, 과거 융합이 정부주도의 비전 제시에 그쳤다면, 현재의 “탈통신”은 시장환경·여건 구성에 따라 자발적으로 그것도 경쟁적으로 나타나고 있다는 특징을 보이고 있다.²⁶⁾ 이에 따라, 최근 융합에 대한 논의는 단순한 구호에 그치지 않고 일정한 결과를 도출할 수 있는 가능성을 내포하고 있다.

제 4 절 통신시장 구조규제의 개선 필요성

1. 허가 및 M&A 규제의 필요성

통신산업은 국민 개개인의 생활 및 공동체의 발전에 직접적인 영향을 미치는 필수적인 서비스로 사업자가 서비스를 제공하기 위해서는 일정한 진입규제가 수반되고 있다. 특히, 음성과 데이터의 전송을 담당하는 기간통신사업의 경우 보편적서비스, 생명선(life line)의 개념 등 그 자체가 국민 개개인의 인간다운 삶을 보장하는데 필수적이라는 측면에서 해당 사업자가 서비스의 안정적인 제공에 필요한 적합한 자격기준을 갖추고 있는지를 검토하는 과정으로써의 허가제도를 채택하고 있다.

또한, 장기간의 독점체제 그리고 경쟁이 도입된 이후에도 과점적인 시장구도를 형성하고 있는 통신시장의 경우 시장집중도가 일반적으로 다른 산업보다 높다는 특징을 지니고 있으며, 이에 따라 M&A가 초래할 수 있는 시장지배력·집중도 상승 및 이에 따른 경쟁제한 가능성이 다른 산업에 비해 높은 편이며, 현재 시장이 성숙기에 진입함에 따라 M&A를 통한 구조재편이 빈번하게 발생하고 있음에 따라 M&A 규제의 중요성도 커지고 있는 시점이다.

26) 나성현 외(2010)

2. 통신시장 환경변화와 구조규제의 개선 필요성

성숙기에 접어든 통신시장은 유무선, 방송통신융합이라는 커다란 변화를 맞이하고 있으며, 이는 2007년 말 SKT의 하나로텔레콤 인수, 2009년 KT-KTF 합병, 2009년 10월 발표된 LGT-LG데이콤-LG파워콤 합병 등 과거 찾아볼 수 없었던 유무선사업자간의 M&A로 귀결되었다. 대규모 M&A, 유무선결합이라는 추세는 시장의 경쟁구도를 결합·융합서비스 중심으로 전환시켜, 향후 단순결합서비스는 물론 FMC서비스 등 기술진보를 반영한 새로운 신규서비스 출시로 정체된 통신시장에 새로운 활력을 불어넣어 줄 것으로 기대되는 한편, 3개 통신사업자로의 집중 경향의 가속화를 통해 단품사업자의 경쟁력 약화 및 신규후발사업자의 진입 유인을 저해하는 부작용을 낳을 수 있다는 우려도 제기되고 있다.

이에 따라, 정책적인 차원에서 현재까지 지속적으로 유지되고 있던 진입규제의 완화 흐름을 확대할 필요가 있다. 또한, 통신시장이 성숙기에 접어들면서 향후 사업자의 퇴출, M&A를 통한 구조조정 등이 본격화될 경우를 대비, 사업자의 퇴출에 대비한 이용자 보호제도의 정비 및 다양한 형태의 M&A를 포괄할 수 있는 법개정이 필요한 것으로 판단된다.

제 3 장 주요국의 통신시장 구조규제 사례

제 1 절 진입규제

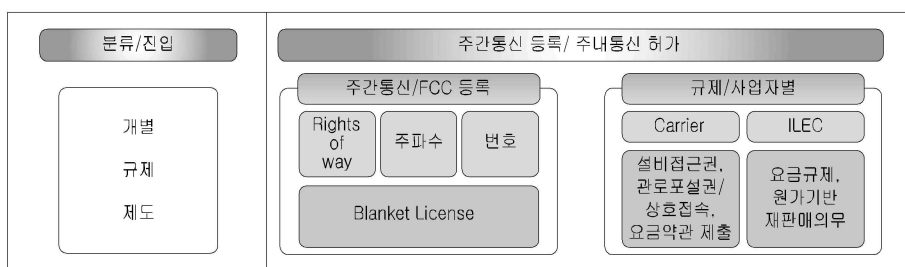
1. 미 국

가. 통신법 개요

미국은 1996년 통신법 개정을 통해 서비스간 교차진입을 허용하는 등 사전 규제 최소화를 통해 시장의 경쟁을 촉진하였다.²⁷⁾ 이에 따라 전기통신 고유의 사전규제를 최소한으로 하고 일반 경쟁법에 근거한 사후규제로 전환하였다.

미국은 정보통신서비스를 통신서비스와 정보서비스로 구분한다. 사업자는 공중전기 통신사업자(Common Carrier)와 비 공중전기통신사업자(Non-Common Carrier)로 분류한다. 통신서비스의 경우에는 주간(interstate) 통신서비스(국제전화 제외)는 허가

〔그림 3-1〕 미국 진입제도 개요



자료: 박동욱 외(2007)

27) 개정 통신법 서문에서는 “미국의 통신 이용자들에게 낮은 요금과 높은 품질의 서비스를 제공하기 위하여 경쟁을 촉진하고 규제를 완화하고 새로운 통신 기술의 빠른 보급을 장려하기 위한 법”이라고 밝히고 있다.

가 불필요하고, 주내(intrastate) 통신서비스의 경우에는 각 주의 공공위원회(PUC; Public Utility Commission)의 허가를 받아야 한다. 주과수 이용 관련 허가는 연방통신위원회(FCC; Federal Communications Commission)로부터 별도 취득하며, 현재 통신법 310조에 따라 주과수 경매를 통해 이뤄지고 있다.

나. 서비스 및 사업자 분류

□ 서비스 정의 및 분류

미국은 1966년에 컴퓨터 기술의 발달에 따른 컴퓨터 기반의 서비스 이용에 관한 조사 활동(Computer Inquiry I, II)에서 통신망을 통해 제공되는 모든 서비스를 기본서비스(Basic Service)와 고도서비스(Enhanced Service)로 분류하였다. 이와 같은 기본서비스와 고도서비스간 주요한 분류 기준은 데이터 응용과정의 존재 유무라고 볼 수 있다.

〈표 3-1〉 1996년 통신법 분류 체계 이전

구 분	내 용
기본 서비스	— 공중전기통신사업자(Common Carrier)가 정보의 이동을 위하여 순수한 전송 능력을 제공하는 서비스 ²⁸⁾ 로 통상적인 음성전화서비스를 말함
고도 서비스	— 기본전송서비스 이상의 서비스를 통신망을 통하여 제공하는 것 ²⁹⁾ ① 전기·전자적 과정(computer processing)을 통하여 그 형식, 내용, 코드, 프로토콜 또는 가입자에 전송되는 정보를 가공하여 Common Carrier의 전송 설비를 통하여 주간(interstate)통신을 제공하는 서비스 ② 이용자에게 추가적이고 상이한 또는 재구성된 정보를 제공하는 서비스 ③ 축적된 정보의 이용자간 교환서비스

미국에서 통신서비스에 대한 분류 체계가 굳어진 것은 1996년 통신법의 개정을

28) “the common carrier offering of transmission capacity for the movement of information.”

29) “Enhanced service combined basic service with computer processing applications that act on transmitted information, or provided the subscriber additional, different, or restructured information, or involve subscriber interaction with stored information.”

통해서 이다. 종래의 기본서비스와 고도서비스 대신에 통신서비스(Telecommunication Service)와 정보서비스(Information Service)라는 용어를 사용하였다. 한편, Non-Accounting Safeguards Order는 고도서비스 또는 정보서비스는 통신서비스가 아님을 언급하였다. 1996년 통신법 47 U.S.C. § 153(43)에 따르면 통신서비스는 “사용되는 설비에 관계없이 공중에게 직접 또는 공중의 효과적인 직접 이용을 위한 여러 계층의 이용자에게 유상으로 통신(telecommunications)을 제공하는 것”을 의미한다. 여기서 통신은 사용자가 지정한 복수 지점간에 송·수신되는 정보의 형식과 내용에 변화를 주지 않고 사용자가 선택한 정보를 전송하는 것을 의미한다. 반면 정보서비스는 1996년 통신법 47 U.S.C. § 153(20)에서 “통신을 통하여 정보를 생산·획득·저장·가공·변형·처리·검색하거나 이를 이용할 수 있게 하는 서비스”를 말한다. 이러한 정보서비스의 정의는 고도서비스를 포괄하는 개념으로 통신서비스와 달리 특정한 규제를 받지 않는다.

〈표 3-2〉 1996년 통신법 분류 체계 이후

구 분	내 용
통신 서비스	- 이용자에 의하여 특정화된 지점 간 정보의 형식이나 내용에 변화가 없이 이용자가 선택한 정보를 전송하는 서비스³⁰⁾ - 이용되는 설비를 불문하고 대중 또는 특정사용자 집단에게 직접적으로 이용료를 대가로 통신을 제공하는 서비스³¹⁾
정보 서비스 ³²⁾	- 정보의 생산, 획득, 축적, 가공, 변환, 수정, 이용 또는 통신을 통한 가치 있는 정보의 생성능력을 제공하는 서비스 - 전자출판은 포함되지만 통신시스템의 관리, 통제, 운영을 위한 서비스 또는 통신서비스의 관리를 위한 서비스는 제외

30) [47 U.S.C. § 153] DEFINITIONS(43) Telecommunications: The term “telecommunications” means the transmission, between or among points specified by the user, of information of the user’s choosing, without change in the form or content of the information as sent and received.

31) Telecommunications service: The term “telecommunications service” means the offering

통신서비스는 크게 유·무선으로 나뉘고 유선은 국제, 시외(주간, LATA³³⁾간 시외 통신, LATA 내 시외통신, 시내(LATA 내 통신), 재판매사업으로 구분할 수 있다. 무선은 셀룰러/PCS와 무선폭출로 세분화된다.

□ 사업자 정의 및 분류

공중을 대상으로 서비스를 실시하고자 하는 사업자를 Common Carrier로 정의하는데, 이러한 기준으로 사업자를 분류할 경우 Common Carrier와 Non Common Carrier로 분류가 가능하다. 47 U.S.C. § 153(10)항의 정의에 따르면 Common Carrier란 “① 주(州)간(interstate) 및 외국간 통신을 위해 a)유선과 무선 및 b) 주간 및 외국간 주과수를 이용하여 사업하는 자로서 ② 방송사업자는 Common Carrier로 간주되지 않는다.”로 명시하고 있다. 47 U.S.C. § 153(44)항에서는 Telecommunications Carrier도 Common Carrier로 간주한다고 명시하고 있으며, 여기서 Telecommunications Carrier란 “① 통신서비스를 제공하는 사업체로서 ② § 226에 정의된 호집중사업자(Aggregator³⁴⁾)는 제외하며, ③ 통신서비스 사업자는 고정 또는 이동통신용 위성업을 제외(고정 또는 이동통신용 위성은 FCC가 Common Carrier가 되는지에 여부 판단)”한다고 밝히고 있다.

Common Carrier를 분별하는 기준은 “① 공중(公衆)의 모든 잠재적 가입자를 대상

of telecommunications for a fee directly to the public, or to such classes of users as to be effectively available directly to the public, regardless of the facilities used.

- 32) [47 U.S.C. 153] DEFINITIONS, (20) Information service: The term “information service” means the offering of a capability for generating, acquiring, storing, transforming, processing, retrieving, utilizing, or making available information via telecommunications, and includes electronic publishing, but does not include any use of any such capability for the management, control, or operation of a telecommunications system or the management of a telecommunications service.

- 33) LATA(Local Access and Transport Area)는 AT&T 분할시 지리적으로 획정된 교환 구간을 의미한다.

- 34) Any person or business who, in the normal course of business, provides a public telephone for the use of patrons through an Operator Service Provider(OSP)

으로 하는 서비스(to the public or to classes of the public incorporates)여야 하고, ② 전송시 본래 형식과 콘텐츠는 불변하는가(pure transmission)”이다.

〈표 3-3〉 미국 통신사업자 분류

구 분	Common Carrier	Non-Common Carrier
정의	영리를 목적으로 유무선 통신을 제공하는 사업자	Common Carrier가 아닌 사업자
종류	- LEC(Local Exchange Carrier) - IXC(Interstate Exchange Carrier) - 재판매사업자(Reseller) 등	- 정보서비스 제공사업자 - 자가 통신망 운영자 - 호집중사업자(Aggregator)

다. 진입제도

□ 주내통신(Intrastate Communications) 사업자의 진입절차

1996년 통신법 개정 이전에는 주간통신서비스를 제공하고자 하는 Common Carrier는 47 U.S.C. § 152에 의거하여 FCC와 PUC가 규제권한을 보유하고 있었다. 그러나 통신법 개정 이후 47 U.S.C. § 253 조항이 신설됨에 따라 FCC 차원의 주내통신에 대한 진입규제는 철폐된 상태이다.

현재 각 주의 PUC는 주 별 상황에 따라 규제체계를 유지하고 있다. 펜실베이니아나 텍사스 주에서는 기존의 면허 제도를 유지하고 있고, 몬태나 주 등 일부 주에서는 등록만으로도 서비스 제공이 가능하다. 허가 기준에 있어서는 설비보유 여부보다는 서비스 제공능력을 중심으로 면허부여가 이뤄지고 있다.

펜실베이니아 및 텍사스 주를 중심으로 주내통신 진입 절차를 간략히 살펴보면 다음과 같다. ① PUC에서 요구하는 신청서 및 증빙서류 준비하여 허가신청, ② 허가심사 및 PUC의 심결(Committee Open Meeting), ③ 허가적격 또는 부적격 판정결과의 통보의 순으로 진행된다. 각 주의 PUC별로 요구하는 신청서 및 증빙서류는 약간씩 상이한데, 예를 들어 펜실베이니아 주는 허가를 신청하는 자가 해당 신청자의 법적 대리인(attorney)이며, 텍사스주는 법적대리인이나 이에 상응하는 대표자(authorized

representative)가 신청할 수 있다. 신청서 및 증빙서류의 요구 부수는 각각 4~7부 (원본포함)를 주 PUC의 담당자에게 제출하여야 하며 다음과 같은 내용을 담고 있다.

- 신청자 대표 또는 법적 대리인의 인적사항
- 사업자명 및 법인형태
- 신청 서비스 형태 및 사업형태
- 서비스 제공지역, 시장현황 및 예상 요금정보
- 신청사업자 재무정보
- 향후 사업 및 기술발전 계획
- 1996년 통신법의 준수여부
- 제출내용에 대한 확인서약서 등

PUC는 허가 심사를 위해 제출된 신청서 및 부속서류를 바탕으로 해당사업자의 ① 재정적 능력(Financially qualified), ② 기술적 능력(Technically qualified), ③ 서비스 품질 및 범위(Quality of service requirement), ④ 공공이익 부합성(Public interest)을 평가하여 사업자를 허가한다. 허가신청 사업자의 재정적 능력과 관련하여 PUC는 허가 신청 사업자가 충분한 설비를 확보할 수 있는지의 여부를 판단하기 위해서 필요한 서류를 요청할 수 있으며 신청 사업자는 이를 증명해야 한다. 허가신청 사업자의 심사기준에 대한 요건을 마친 후 PUC는 공공의 이익을 고려하여 신청 사업자의 사업 영역(Geographic Scope)을 결정할 수 있다. 그리고 공공의 필요와 편의에 관한 허가(Certificate of Public Convenience and Necessity)를 보유하고 있는 신청 사업자는 연방법 및 FCC 규정에 따라 이를 수행하고 있는 것과 관련된 사실을 제출하여야 한다. PUC는 허가신청일로부터 60일 이내에 허가적격 또는 부적격 여부를 결정하여 통보해야 하며, 해당 기간은 진행과정의 지연 또는 신청자의 요청에 의해 연장이 가능하다.

□ 주간통신(Interstate Communications) 사업자의 진입절차

1999년 이전에는 47 U.S.C. § 214에서 면제되고 있는 회선 즉, “단일주내(a single state) 통신 회선, 10마일 이내의 지방 가입자 회선, 47 U.S.C. § 221 전화회사의 인수 합병에 의한 회선 등”을 제외하고 모든 회선 설비 구축 및 획득은 FCC의 승인을 필요로 하였다. 그러나 1999년 7월 FCC가 47 C.F.R. § 63.01을 신설하면서, Common

Carrier는 인수합병을 제외한 주간통신 서비스의 설비, 획득, 운영 관리에 대한 포괄 면허(blanket license)를 부여받아 별도의 허가절차 없이 시장진입이 가능해졌다. 단, 주파수 이용에 관련해서는 FCC의 심사절차를 필요로 하며, 환경파괴 등에 우려가 있는 회선선로의 경우에도 포괄면허의 적용이 불가능하다.

47 C.F.R. § 63.01 Authority for all domestic common carriers.

(a) Any party that would be a domestic interstate communications common carrier is authorized to provide domestic, interstate services to any domestic point and to construct or operate any domestic transmission line as long as it obtains all necessary authorizations from the Commission for use of radio frequencies.

(b) Domestic common carriers subject to this section shall not engage in any line construction that may have a significant effect on the environment as defined in § 1.1307 of this chapter without prior compliance with the Commission's environmental rules. See § 1.1312 of this chapter.

[64 FR 39939, July 23, 1999, as amended at 67 FR 18830, Apr. 17, 2002]

한편, Common Carrier의 인수합병 등을 통한 소유지분 이전에 따른 자산변동으로 나타난 회선의 이전은 FCC의 공익성 심사를 거쳐야 한다.

☐ 국제통신(International Service) 사업자의 진입절차

통신서비스를 국제권역으로 제공하려는 사업자는 FCC의 개별면허 승인을 필요로 한다. 해외 국가와 통신서비스를 연결하기 위해 해저케이블(Submarine cable)을 설치하려는 사업자는 대통령의 면허를 필요로 하며 그 근거가 되는 법령은 47 U.S.C. § 34-39이다.

47 U.S.C. § 34 Licenses for landing or operating cables connecting United States with foreign country; necessity for

No person shall land or operate in the United States any submarine cable directly or indirectly connecting the United States with any foreign country, or connecting one portion of the United States with any other portion thereof, unless a written license to land or operate such cable has been issued by the President of the United States. The conditions of sections 34 to 39 of this title shall not apply to cables, all of which, including both terminals, lie wholly within the continental United States.

개별면허 심사시 기준이 되는 것은 ① 공익성(public interest), ② 편리성(convenience), ③ 필요성(necessity)이며, 1998년 FCC가 심사절차의 간소화를 위해 “Streamlined proceeding procedure”를 발표함에 따라 해당 사업자가 a) 접속 해당 국가에서 지배적 시장지배력이 존재하고 있지 않거나, b) 미국내 지배적 시장사업자가 아니거나, c) 사설회선을 통해 서비스 제공을 계획하고 있지 않은 경우에는 신고 후 14일 경과되면 사업자 지위를 부여한다.

2002년 이후 FCC가 “Streamlining Orders”의 범위를 해저케이블 부분까지 확대하면서 소유권의 실질적 이동이 없는 형식상 양수(pro forma assignment)에 대해 “면허의 양도나 이전(Transfer of control)”이 가능하며 별도의 승인 절차가 필요 없게 되었다.

47 C.F.R. § 63.24 Assignments and transfers of control.

- (a) *General.* Except as otherwise provided in this section, an international section 214 authorization may be assigned, or control of such authorization may be transferred by the transfer of control of any entity holding such authorization, to another party, whether voluntarily or involuntarily, directly or indirectly, only upon application to and prior approval by the Commission.
- (b) *Assignments.* For purposes of this section, an assignment of an authorization is a transaction in which the authorization is assigned from one entity to another entity. Following an assignment, the authorization is held by an entity other than the one to which it was originally granted.
- (c) *Transfers of control.* For purposes of this section, a transfer of control is a transaction in which the authorization remains held by the same entity, but there is a change in the entity or entities that control the authorization holder. A change from less than 50 percent ownership to 50 percent or more ownership shall always be considered a transfer of control. A change from 50 percent or more ownership to less than 50 percent ownership shall always be considered a transfer of control. In all other situations, whether the interest being transferred is controlling must be determined on a case-by-case basis with reference to the factors listed in Note to paragraph(c).
- (d) *Pro forma assignments and transfers of control.* Transfers of control or assignments that do not result in a change in the actual controlling party are considered non-substantial or pro forma. Whether there has been a change in the actual controlling party must be determined on a case-by-case basis with reference to the factors listed in Note 1 to this paragraph(d). The types of transactions listed in Note 2 to this paragraph(d) shall be considered presumptively pro forma and prior approval from the Commission need not be sought.

— 후 략 —

□ 상업용 무선통신(CMRS; Commercial Mobile Radio Service) 사업자의 진입절차 무선통신서비스 규제 전반의 권한은 FCC에 있으며, 47 U.S.C. § 303에서는 FCC의 권한을 무선국 분류, 주파수 대역 분배, 무선국 관련 규제 및 무선국의 효과적 사용을 위한 실험 및 조사 등으로 밝히고 있다. 47 U.S.C. § 332(c)(3)에서는 주 및 지방정부가 무선통신서비스의 시장진입이나 요금 등에 대한 규제 권한이 없음을 밝히고 있다. 그러나 ① 시장조건이 요금 및 이용자 보호 등에서 불공정하게 나타날 경우, ② 무선통신서비스가 주내의 유선전화회선에 대한 위협적 대체가 나타날 경우에 대해 주 및 지방정부는 이러한 시장 상황 해결을 위해 FCC에 탄원할 수 있다.

47 U.S.C. § 332 Mobile Services.

〈중략〉

(3) State preemption-(A) Notwithstanding sections 152(b) and 221(b) of this title, no State or local government shall have any authority to regulate the entry of or the rates charged by any commercial mobile service or any private mobile service, except that this paragraph shall not prohibit a State from regulating the other terms and conditions of commercial mobile services.(중략)

Notwithstanding the first sentence of this subparagraph, a State may petition the Commission for authority to regulate the rates for any commercial mobile service and the Commission shall grant such petition if such State demonstrates that—

- (i) market conditions with respect to such services fail to protect subscribers adequately from unjust and unreasonable rates or rates that are unjustly or unreasonably discriminatory; or
- (ii) such market conditions exist and such service is a replacement for land line telephone exchange service for a substantial portion of the telephone land line exchange service within such State.

47 U.S.C. § 332(d)(1)은 CMRS 사업자가 Common Carrier이고, 47 U.S.C. § 332 d(2)는 PMRS(Private Mobile Radio Service) 사업자는 Common Carrier 적용이 배제됨을 명시하고 있다. 이렇게 구분하고 있는 이유는 유사한 서비스에 대해 일관성 있는 규제를 촉진하기 위해서이다. C.F.R. § 20.9에 규정된 CMRS 서비스의 종류는 다음과 같다.

C.F.R. § 20.9 Commercial Mobile Radio Services.

- (1) Private Paging(part 90 of this chapter), excluding not-for-profit paging systems that serve only the licensee's own internal communications needs;
- (2) Stations that offer Industrial/ Business Pool(§ 90.35 of this chapter) eligibles for-profit interconnected service;
- (3) Land Mobile Systems on 220~222 MHz(part 90 of this chapter), except services that are not-for-profit or do not offer interconnected service;
- (4) Specialized Mobile Radio services that provide interconnected service(part 90 of this chapter);
- (5) Public Coast Stations(part 80, subpart J of this chapter);
- (6) Paging and Radiotelephone Service(part 22, subpart E of this chapter).
- (7) Cellular Radiotelephone Service(part 22, subpart H of this chapter).
- (8) Air-Ground Radiotelephone Service(part 22, subpart G of this chapter).
- (9) Offshore Radiotelephone Service(part 22, subpart I of this chapter).
- (10) Any mobile satellite service involving the provision of commercial mobile radio service(by licensees or resellers) directly to end users, except that mobile satellite licensees and other entities that sell or lease space segment capacity, to the extent that it does not provide commercial mobile radio service directly to end users, may provide space segment capacity to commercial mobile radio service providers on a non-common carrier basis, if so authorized by the Commission;
- (11) Personal Communications Services(part 24 of this chapter), except as provided in paragraph(b) of this section;
- (12) Mobile operations in the 218~219MHz Service (part 95, subpart F of this chapter) that provide for-profit interconnected service to the public;
- (13) For-profit subsidiary communications services transmitted on subcarriers within the FM baseband signal, that provide interconnected service(47 CFR 73.295 of this chapter); and
- (14) A mobile service that is the functional equivalent of a commercial mobile radio service.

47 U.S.C. § 301에 따라 무선통신 서비스를 제공하고자 하는 사업자는 FCC로부터 허가를 받아야 하며, 허가시 부여된 조건과 기간이 만료되면 권리도 만료된다. 주파수 이용에 대한 허가는 FCC로부터 별도 취득하며 주파수 경매를 통해 이뤄지고 있다. 47 U.S.C. § 310(a)에 의거 외국인 및 외국정부의 무선국 허가는 금지되고 있으며, 47 U.S.C. § 310(b)의(3), (4)에 따라 외국인 투자지분이 일정수준 이상³⁵⁾인 경우 공익

35) ① 직접투자지분의 경우 외국인의 지분이 20%를 넘거나, ② 간접투자지분의 경우 모기업의 외국인 지분이 25% 이상인 법인 중에서, FCC가 실시하는 공익 심사에

성 심사를 실시한다.

U.S.C. § 310 License ownership restrictions.

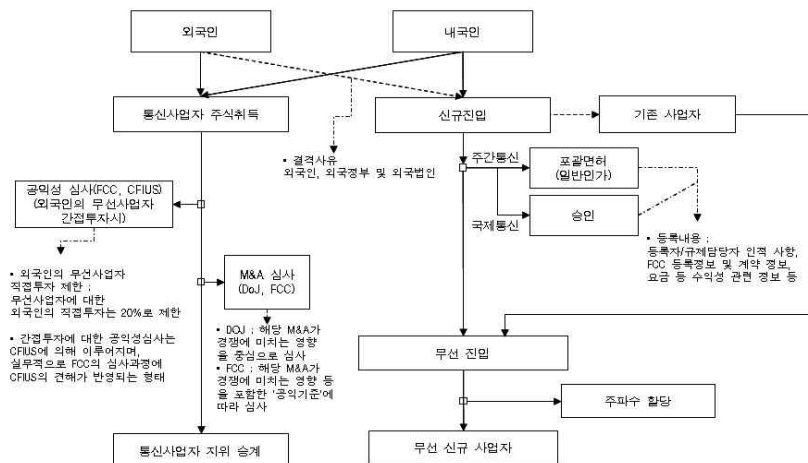
(중략)

(d) No construction permit or station license, or any rights thereunder, shall be transferred, assigned, or disposed of in any manner, voluntarily or involuntarily, directly or indirectly, or by transfer of control of any corporation holding such permit or license, to any person except upon application to the Commission and upon finding by the Commission that the public interest, convenience, and necessity will be served thereby. Any such application shall be disposed of as if the proposed transferee or assignee were making application under section 308 of this title for the permit or license in question; but in acting thereon the Commission may not consider whether the public interest, convenience, and necessity might be served by the transfer, assignment, or disposal of the permit or license to a person other than the proposed transferee or assignee.

— 후 략 —

이에 따른 진입관련 절차를 도식화하면 다음과 같다.

〔그림 3-2〕 미국 포괄진입제도 및 주식취득 관련 규제



자료: 박동욱 외(2007)

미달될 경우이다.

한편 47 U.S.C. § 310(d)에서는 주파수 이용권에 양도 및 이전을 금지하고 있다. 그러나 FCC는 “Streamlining Orders”를 통해 CMRS에 대해 주식 소유구조의 실질적 변화나 경영권의 변화를 주지 않은 수준에서의 면허의 양도나 이전에 포괄면허(blanket license)를 허용하고 있다.

라. 사업자의 권리와 의무

□ Common Carrier의 주요 권리³⁶⁾

Common Carrier는 경쟁사업자의 설비에 접근할 수 있는 권리(Access to Competing Carrier's Networks)가 있으며 구체적으로 다음과 같은 내용을 포함하고 있다. U.S.C. § 25(a)(1)의 상호접속조항에 따라 Common Carrier간의 직/간접 상호접속을 할 수 있으며, U.S.C. § 25(c)(2)에 따라 ILEC과 기술적으로 가능한 지점에서 상호접속할 수 있다. 또한 ILEC의 통신망 요소를 세분화(UNE; Unbundled Network Element)하여 접근을 요청할 수 있는 권리가 있다. 이와 같이 상호접속하거나 UNE에 접근할 수 있는 권리를 행사할 수 있도록 하기 위해 요청사업자들은 ILEC의 국사(premise)에 병설(collocation)할 수 있다. 그리고 설비기반 없이 서비스를 제공하려고 하는 사업자는 ILEC의 서비스를 도매가격으로 사서 이용자에게 재판매할 수 있는 권리가 있다. 그 외에 번호, 다이얼 동등성 및 상호접속, UNE, 재판매 등에서 분쟁이 발생할 경우, 중재(arbitration)를 요청할 수 있는 권리가 있다.

또한 Common Carrier는 관로접근 및 전주공가를 할 수 있는 권리³⁷⁾(Rights of Way³⁸⁾ and Pole Attachments)가 주어지는데 이는 통신, 전기, 수도 및 기타 공공사업자의 설비를 요청하고 이를 빌려 자신의 설비를 설치할 수 있음을 말한다. 그 밖의 기타권리에는 통신시장 진입에 대한 점유권, 보편적 기금에 의한 보조받을 수 있는

36) Lister(2000)

37) 타인 소유의 전주를 빌려서 전선, 기기 등을 설치하는 일을 말한다.

38) 대다수의 문헌에서 “Rights of way”를 관로포설권이라 해석하고 있으나, Common Carrier의 권리에 해당하는 조항으로 해석하기 위해서는 “포설(鋪設: 펴서 설치하다)”이라는 해석보다 “설비에 대한 접근”이 적절하다.

권리, 기존 설비를 통한 시장 즉시 진입 가능 권리를 포함한다.

□ Common Carrier의 의무

1) 공익에 대한 의무

유무선 통신서비스를 하고자 하는 모든 Common Carrier는 공익에 바람직하거나 공익을 위해 필요하다는 판단이 내려지는 FCC의 요청을 이행할 의무가 있다. U.S.C. § 201(a)에 따라 FCC는 ① 타사업자와 물리적 접속 설정, ② 일정 요금이나 요금의 분담을 대가로 접속호 설정 및 ③ 접속호 운영을 위한 시설과 규칙을 제공하고 설정할 의무를 부과하고 있다.

47 U.S.C. § 201 Service and Charges.

(a) It shall be the duty of every common carrier engaged in interstate or foreign communication by wire or radio to furnish such communication service upon reasonable request therefor; and, in accordance with the orders of the Commission, in cases where the Commission, after opportunity for hearing, finds such action necessary or desirable in the public interest, to establish physical connections with other carriers, to establish through routes and charges applicable thereto and the divisions of such charges, and to establish and provide facilities and regulations for operating such through routes.

2) 차별금지 의무

U.S.C. § 202(a)에 따르면 Common Carrier는 통신서비스와의 접속시에 요금, 행위, 분류, 규제, 설비 및 서비스에 대해 직간접적으로 부당하거나 비합리적으로 차별해서는 안 된다.

47 U.S.C. § 202 Discrimination and Preferences.

(a) It shall be unlawful for any common carrier to make any unjust or unreasonable discrimination in charges, practices, classifications, regulations, facilities, or services for or in connection with like communication service, directly or indirectly, by any means or device, or to make or give any undue or unreasonable preference or advantage to any particular person, class of persons, or locality, or to subject any particular person, class of persons, or locality to any undue or unreasonable prejudice or disadvantage.

한편, 고도서비스 시장 진입한 BOC(Bell Operating Company)을 대상으로 향후에 나타날 수직적 통합에 대한 봉쇄효과를 해결하고자 Common Carrier의 고도서비스 부분에 대한 허가조항 및 금지조항인 C.F.R. § 64.702는 수직적 통합 의무 제공시 계열사간 차별행위 금지에 대한 의무(Unbundling Rule)를 부과하는 것이라고 볼 수 있다.

47 C.F.R. § 64.702 Furnishing of enhanced services and customer-premises equipment.

- (b) Bell Operating Companies common carriers subject, in whole or in part, to the Communications Act may directly provide enhanced services and customer-premises equipment; provided, however, that the Commission may prohibit any such common carrier from engaging directly or indirectly in furnishing enhanced services or customer-premises equipment to others except as provided for in paragraph(c) of this section, or as otherwise authorized by the Commission.
- (c) A Bell Operating Company common carrier prohibited by the Commission pursuant to paragraph(b) of this section from engaging in the furnishing of enhanced services or customer-premises equipment may, subject to other provisions of law, have a controlling or lesser interest in, or be under common control with, a separate corporate entity that furnishes enhanced services or customer-premises equipment to others provided the following conditions are met:
 - (1) Each such separate corporation shall obtain all transmission facilities necessary for the provision of enhanced services pursuant to tariff, and may not own any network or local distribution transmission facilities or equipment.
 - (2) Each such separate corporation shall operate independently in the furnishing of enhanced services and customer-premises equipment. It shall maintain its own books of account, have separate officers, utilize separate operating, marketing, installation, and maintenance personnel, and utilize separate computer facilities in the provision of enhanced services.
 - (3) Each such separate corporation which provides customer-premises equipment or enhanced services shall deal with any affiliated manufacturing entity only on an arm's length basis.
 - (4) Any research or development performed on a joint or separate basis for the subsidiary must be done on a compensatory basis. Except for generic software within equipment, manufactured by an affiliate, that is sold off the shelf to any interested purchaser, the separate corporation must develop its own software, or contract with non-affiliated vendors.
 - (5) All transactions between the separate corporation and the carrier or its affiliates which involve the transfer, either direct or by accounting or other record entries, of money, personnel, resources, other assets or anything of value, shall be reduced to writing. A copy of any contract, agreement, or other arrangement entered into between such entities shall be filed with the Commission within 30 days after the contract, agreement, or other arrangement is made. This provision shall not apply to any transaction governed by the provision of an effective state or federal tariff.

3) 상호접속을 제공할 의무

47 U.S.C. § 251에 의거한 Common Carrier의 상호접속 설비에 접근할 수 있는 권리는 Common Carrier 중 상호접속을 제공할 의무가 있는 사업자에게는 의무 조항이며 그 적용을 받지 않는 사업자에게는 권리 조항이 된다. Common Carrier 중에서 지배적 사업자에 적용되며, ILEC의 설비를 모든 기술적 접점에서 상호접속을 가능케 해야 하는 의무, UNE를 제공해야 할 의무, 도매가로 ILEC의 서비스를 구매 가능케 해야 할 의무 등이 주어진다.

47 U.S.C. § 251 Interconnection.

(a) GENERAL DUTY OF TELECOMMUNICATIONS CARRIERS.--Each telecommunications carrier has the duty--

- (1) to interconnect directly or indirectly with the facilities and equipment of other telecommunications carriers; and
- (2) not to install network features, functions, or capabilities that do not comply with the guidelines and standards established pursuant to section 255 or 256.

(b) OBLIGATIONS OF ALL LOCAL EXCHANGE CARRIERS.--Each local exchange carrier has the following duties:

- (1) RESALE.--The duty not to prohibit, and not to impose unreasonable or discriminatory conditions or limitations on, the resale of its telecommunications services.
- (2) NUMBER PORTABILITY.--The duty to provide, to the extent technically feasible, number portability in accordance with requirements prescribed by the Commission.
- (3) DIALING PARITY.--The duty to provide dialing parity to competing providers of telephone exchange service and telephone toll service, and the duty to permit all such providers to have nondiscriminatory access to telephone numbers, operator services, directory assistance, and directory listing, with no unreasonable dialing delays.
- (4) ACCESS TO RIGHTS-OF-WAY.--The duty to afford access to the poles, ducts, conduits, and rights-of-way of such carrier to competing providers of telecommunications services on rates, terms, and conditions that are consistent with section 224.
- (5) RECIPROCAL COMPENSATION.--The duty to establish reciprocal compensation arrangements for the transport and termination of telecommunications.

(c) ADDITIONAL OBLIGATIONS OF INCUMBENT LOCAL EXCHANGE CARRIERS.--In addition to the duties contained in subsection(b), each incumbent local exchange carrier has the following duties:

- (1) DUTY TO NEGOTIATE.--The duty to negotiate in good faith in accordance with section 252 the particular terms and conditions of agreements to fulfill the duties described in paragraphs(1) through(5) of subsection(b) and this subsection. The requesting telecommuni-

cations carrier also has the duty to negotiate in good faith the terms and conditions of such agreements.

- (2) INTERCONNECTION.--The duty to provide, for the facilities and equipment of any requesting telecommunications carrier, interconnection with the local exchange carrier's network--
 - (A) for the transmission and routing of telephone exchange service and exchange access;
 - (B) at any technically feasible point within the carrier's network;
 - (C) that is at least equal in quality to that provided by the local exchange carrier to itself or to any subsidiary, affiliate, or any other party to which the carrier provides interconnection; and
 - (D) on rates, terms, and conditions that are just, reasonable, and nondiscriminatory, in accordance with the terms and conditions of the agreement and the requirements of this section and section 252.
- (3) UNBUNDLED ACCESS.--The duty to provide, to any requesting telecommunications carrier for the provision of a telecommunications service, nondiscriminatory access to network elements on an unbundled basis at any technically feasible point on rates, terms, and conditions that are just, reasonable, and nondiscriminatory in accordance with the terms and conditions of the agreement and the requirements of this section and section 252. An incumbent local exchange carrier shall provide such unbundled network elements in a manner that allows requesting carriers to combine such elements in order to provide such telecommunications service.
- (4) RESALE.--The duty--
 - (A) to offer for resale at wholesale rates any telecommunications service that the carrier provides at retail to subscribers who are not telecommunications carriers; and
 - (B) not to prohibit, and not to impose unreasonable or discriminatory conditions or limitations on, the resale of such telecommunications service, except that a State commission may, consistent with regulations prescribed by the Commission under this section, prohibit a reseller that obtains at wholesale rates a telecommunications service that is available at retail only to a category of subscribers from offering such service to a different category of subscribers.
- (5) NOTICE OF CHANGES.--The duty to provide reasonable public notice of changes in the information necessary for the transmission and routing of services using that local exchange carrier's facilities or networks, as well as of any other changes that would affect the interoperability of those facilities and networks.
- (6) COLLOCATION.--The duty to provide, on rates, terms, and conditions that are just, reasonable, and nondiscriminatory, for physical collocation of equipment necessary for interconnection or access to unbundled network elements at the premises of the local exchange carrier, except that the carrier may provide for virtual collocation if the local exchange carrier demonstrates to the State commission that physical collocation is not practical for technical reasons or because of space limitations.

4) 보편적 서비스 기금에 대한 출연 의무

주간 통신서비스를 제공하는 사업자 중 47 C.F.R. § 54.706 기준에 속하는 역무를 제공하지 않는 사업자는 47 U.S.C. § 254에 따라 보편적 서비스 기금에 대한 출연 의무를 지고 있다.

U.S.C. § 254 Universal Service.

(d) TELECOMMUNICATIONS CARRIER CONTRIBUTION.--Every telecommunications carrier that provides interstate telecommunications services shall contribute, on an equitable and nondiscriminatory basis, to the specific, predictable, and sufficient mechanisms established by the Commission to preserve and advance universal service. The Commission may exempt a carrier or class of carriers from this requirement if the carrier's telecommunications activities are limited to such an extent that the level of such carrier's contribution to the preservation and advancement of universal service would be de minimis. Any other provider of interstate telecommunications may be required to contribute to the preservation and advancement of universal service if the public interest so requires.

5) 문서 제출 의무(Filing Requirement)

FCC의 경쟁조사과에서는 포괄면허를 부여한 사업자에 대해서도 보편적 서비스 부담금 산정 등과 같은 규제목적을 달성하기 위해 사업자들의 고용상태 보고, 시장 현황, 수익률 보고서, 보편적 서비스에 대한 납부내역 등을 연도별로 제출하도록 의무화하고 있다.

마. 사업 휴폐지

47 U.S.C. § 214(a)와 (c)에 의해 FCC는 회선설비 및 운영에 관해서 인증 및 거부에 관한 권한이 있다. Common Carrier는 이러한 회선설비에 대한 FCC의 인증을 통한 후에 회선 설비에 관한 일체의 행동이 가능할 뿐 아니라 FCC의 인증이 없는 회선설비의 건설 확장 운영은 금지될 수 있다. 이 조항은 서비스 공급 이전 회선 설비에 관한 FCC의 금지 권한과 관련된 것이므로 이용자 관련 조항이 나타나 있지 않다.

U.S.C. § 214 Extension of Lines.

(c) The Commission shall have power to issue such certificate as applied for, or to refuse to issue it, or to issue it for a portion or portions of a line, or extension thereof, or discontinuance, reduction, or impairment of service, described in the application, or for the partial exercise only of such right or privilege, and may attach to the issuance of the certificate such terms and conditions as in its judgment the public convenience and necessity may require. After issuance of such certificate, and not before, the carrier may, without securing approval other than such certificate, comply with the terms and conditions contained in or attached to the issuance of such certificate and proceed with the construction, extension, acquisition, operation, or discontinuance, reduction, or impairment of service covered thereby. Any construction, extension, acquisition, operation, discontinuance, reduction, or impairment of service contrary to the provisions of this section may be enjoined by any court of competent jurisdiction at the suit of the United States, the Commission, the State commission, any State affected, or any party in interest.

한편 사업권이 허가된 통신사업자 중 하나의 사업자가 서비스를 포기하려고 할 경우 위원회는 U.S.C § 214(e)(4)에 따라 ① 주내 잔존 사업자가 서비스 포기 사업자의 가입자에게 서비스 공급을 가능토록 하며, ② 잔존 사업자가 추가될 가입자를 관리할 수 있도록 하는 시설의 구매 또는 건설이 필요하다는 것을 충분히 통지해야

U.S.C. § 214 Extension of Lines.

(e) Provision of Universal Service.

(4) Relinquishment of Universal Service. -- A State commission shall permit an eligible telecommunications carrier to relinquish its designation as such a carrier in any area served by more than one eligible telecommunications carrier. An eligible telecommunications carrier that seeks to relinquish its eligible telecommunications carrier designation for an area served by more than one eligible telecommunications carrier shall give advance notice to the State commission of such relinquishment. Prior to permitting a telecommunications carrier designated as an eligible telecommunications carrier to cease providing universal service in an area served by more than one eligible telecommunications carrier, the State commission shall require the remaining eligible telecommunications carrier or carriers to ensure that all customers served by the relinquishing carrier will continue to be served, and shall require sufficient notice to permit the purchase or construction of adequate facilities by any remaining eligible telecommunications carrier. The State commission shall establish a time, not to exceed one year after the State commission approves such relinquishment under this paragraph, within which such purchase or construction shall be completed.

할 뿐 아니라, ③ 서비스 포기 승인 후 1년 이하의 기간을 설정하여 이 기간 내에 시설 설비의 구매나 건설이 종료되도록 하고 있다.

사업 휴폐지시의 이용자에게 C.F.R. § 63.71에 따라 사업자명, 서비스 폐지 날짜, 서비스 폐지 구역의 내용을 최소한 14일 동안 고지해야 한다.

C.F.R. § 63.71 Procedures for discontinuance, reduction or impairment of service by domestic carriers.

Any domestic carrier that seeks to discontinue, reduce or impair service shall be subject to the following procedures:

(a) The carrier shall notify all affected customers of the planned discontinuance, reduction, or impairment of service and shall notify and submit a copy of its application to the public utility commission and to the Governor of the State in which the discontinuance, reduction, or impairment of service is proposed, and also to the Secretary of Defense, Attn. Special Assistant for Telecommunications, Pentagon, Washington, DC 20301. Notice shall be in writing to each affected customer unless the Commission authorizes in advance, for good cause shown, another form of notice. Notice shall include the following:

- (1) Name and address of carrier;
- (2) Date of planned service discontinuance, reduction or impairment;
- (3) Points of geographic areas of service affected;
- (4) Brief description of type of service affected; and

(중략)

C.F.R. § 63.90 Publication and posting of notices.

(a) Immediately upon the filing of an application or informal request(except a request under §63.71) for authority to close or otherwise discontinue the operation, or reduce the hours of service at a telephone exchange(except an exchange located at a military establishment), the applicant shall post a public notice at least 51 cm by 61 cm(20 inches by 24 inches), with letter of commensurate size, in a conspicuous place in the exchange affected, and also in the window of any such exchange having window space fronting on a public street at street level. Such notice shall be posted at least 14 days and shall contain the following information, as may be applicable:

(하략)

비자발적 동기에 의한 사업에 대한 포기는 U.S.C. § 312와 무선국 허가 취소에 관한 조항인 U.S.C. § 313에 나타나 있다. 방송국 허가나 건설을 취소할 수 있는 주요한 사유로서는 허가 신청시 허위 사실을 보고하거나, 고의 또는 반복적으로 허가 규

정을 준수하지 않았을 경우 등이며, 허가 취소 절차가 집행되기 이전에 사업자는 청문회의 기회를 가질 수 있다.

U.S.C. § 312 Administrative Sanctions.

(a) The Commission may revoke any station license or construction permit--

- (1) for false statements knowingly made either in the application or in any statement of fact which may be required pursuant to section 308;
- (2) because of conditions coming to the attention of the Commission which would warrant it in refusing to grant a license or permit on an original application;
- (3) for willful or repeated failure to operate substantially as set forth in the license;
- (4) for willful or repeated violation of, or willful or repeated failure to observe any provision of this Act or any rule or regulation of the Commission authorized by this Act or by a treaty ratified by the United States;
- (5) for violation of or failure to observe any final cease and desist order issued by the Commission under this section;
- (6) for violation of section 1304, 1343, or 1464 of title 18 of the United States Code; or
- (7) for willful or repeated failure to allow reasonable access to or to permit purchase of reasonable amounts of time for the use of a broadcasting station by a legally qualified candidate for Federal elective office on behalf of his candidacy.

(중략)

(c) Before revoking a license or permit pursuant to subsection(a), or issuing a cease and desist order pursuant to subsection(b), the Commission shall serve upon the licensee, permittee, or person involved an order to show cause why an order of revocation or a cease and desist order should not be issued. Any such order to show cause shall contain a statement of the matters with respect to which the Commission is inquiring and shall call upon said licensee, permittee, or person to appear before the Commission at a time and place stated in the order, but in no event less than thirty days after the receipt of such order, and give evidence upon the matter specified therein; except that where safety of life or property is involved, the Commission may provide in the order for a shorter period. If after hearing, or a waiver thereof, the Commission determines that an order of revocation or a cease and desist order should issue, it shall issue such order, which shall include a statement of the findings of the Commission and the grounds and reasons therefor and specify the effective date of the order, and shall cause the same to be served on said licensee, permittee, or person.

(하략)

무선국 면허를 취소할 수 있는 사유는 공정거래 등과 관련된 미국의 일체 법률에 대하여 무선국 관련 업무가 위법된 사례가 나타날 경우로서, 무선국 허가 취소의 권

한은 법원에 있으며 FCC는 법원에 의한 무선국 허가 취소가 결정된 후에 무선국 건설 허가를 취소할 수 있다. 그러나 위 조항에 언급한 허가의 취소는 허가에 따른 의무 규정을 위반하였을 경우에 나타난 행정제재(制裁)이며, 심사 기준 미달에 따른 경우로 볼 수는 없다.

U.S.C. § 313 Application of Antitrust Laws; Refusal of Licenses and Permits in Certain Cases.

(a) All laws of the United States relating to unlawful restraints and monopolies and to combinations, contracts or agreements in restraint of trade are hereby declared to be applicable to the manufacture and sale of and to trade in radio apparatus and devices entering into or affecting interstate or foreign commerce and to interstate or foreign radio communications. Whenever in any suit, action, or proceeding, civil or criminal, brought under the provisions of any of said laws or in any proceedings brought to enforce or to review findings and orders of the Federal Trade Commission or other governmental agency in respect of any matters as to which said Commission or other governmental agency is by law authorized to act, any licensee shall be found guilty of the violation of the provisions of such laws or any of them, the court, in addition to the penalties imposed by said laws, may adjudge, order, and/or decree that the license of such licensee shall, as of the date the decree or judgment becomes finally effective or as of such date as the said decree shall fix, be revoked and that all rights under such license shall thereupon cease: Provided, however, That such licensee shall have the same right of appeal or review, as is provided by law in respect of other decrees and judgments of said court.

(b) The Commission is hereby directed to refuse a station license and/or the permit hereinafter required for the construction of a station to any person (or to any person directly or indirectly controlled by such person) whose license has been revoked by a court under this section.

2. EU/영국³⁹⁾

가. 서비스 정의 및 분류

☐ EU: 일반인가 지침(The Authorization Directive) 및 프레임워크 지침(Framework Directive)

1999년 EU의 새로운 규제체계는 융합화된 시장과 기술에 맞춘 규제를 지향하고

39) 영국은 EU의 규제를 준용하여 유럽 통신 규제를 선도적으로 받아들이고 있다. 본 보고서에는 EU의 규제체계를 설명한 후 영국에서 이를 어떻게 수용하고 있는지 기술하겠다.

있다. 이에 따라 허가(Authorization Directive)와 관련된 새 규제체계도 통신 네트워크 뿐만 아니라, 모든 공중 전기 통신·서비스를 하나의 체계로 포괄하며, 기존의 면허지침보다 개별허가의 조건과 의무 규제를 완화하는 경향을 가지고 있다. 즉, 일반인이 지침의 기본 개념은 기존 각국 규제기관에게 귀속된 재량권을 제거함으로써 기존 규제를 개선하고자 하는 것이다. 지침은 모든 공중 및 사적 전기 통신 네트워크와 전기통신서비스에 적용된다.

EU는 통신관련 서비스를 콘텐츠와 전송계층으로 구분하면서 다시 콘텐츠 계층의 서비스는 1) 시청각 미디어 서비스와 2) 정보사회 서비스로, 전송계층의 서비스는 1) 전자커뮤니케이션 서비스(ECS; Electronic Communication Service) 2) 전자커뮤니케이션 네트워크(ECN; Electronic Communications Networks)로 분류하였다.

〈표 3-4〉 EU의 서비스 분류

계층	서비스	
콘텐츠	시청각 미디어 서비스	Linear 서비스
		Non-Linear 서비스
	정보사회 서비스	
전송계층	전자커뮤니케이션서비스(ECS)	
	전자커뮤니케이션네트워크(ECN)	

자료: 이상우(2006)

시청각미디어서비스(Audiovisual media service)⁴⁰⁾는 “전자커뮤니케이션 네트워크(ECN)를 통해 일반 공중에게 정보, 즐거움, 그리고 교육의 제공 등과 같은 기능을

40) ‘audiovisual media service’ means a service as defined by Articles 49 and 50 of the Treaty the principal purpose of which is the provision of moving images with or without sound, in order to inform, entertain, or educate, to the general public by electronic communications networks. EC(2006), ‘Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL AMENDING COUNCIL DIRECTIVE 89/552/EEC’. p.20

제공하는 동영상서비스”를 의미하며, 정보사회서비스(Information Society Service)⁴¹⁾는 “서비스 이용자의 개별적 요청에 따라 일정 거리 밖에서 전기적 수단에 의해 유료로 제공되는 서비스”를 의미한다. 전자커뮤니케이션 네트워크는 “1) 전자, 자기장 및 전자기장 에너지를 이용하거나 2) 시스템을 구성하는 장치, 신호의 스위칭과 라우팅을 구성하는 장치 및 소프트웨어와 저장된 데이터 등을 이용하여 신호의 전달을 목적으로 하는 전송시스템”을 말하며, 전자커뮤니케이션 서비스는 “콘텐츠 서비스를 제외하고 ECN의 신호를 전송함에 있어 존재하거나 신호전송에 주요한 특성을 가지고 있는 서비스”를 지칭한다.

전자커뮤니케이션 서비스(ECS; Electronic Communication Service)는 “전자커뮤니케이션 네트워크에서 전체적으로 혹은 주로 신호의 전달로 이루어지며 통상적으로 유료로 제공되는 서비스”로 정의된다. 여기에는 전기통신 서비스와 방송을 위해 사용되는 네트워크에서의 전송 서비스는 포함되지만 전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스를 사용하여 전송된 내용에 대하여 편집 감독을 제공하거나 행사하는 서비스는 제외된다. 또한 전자커뮤니케이션 네트워크상에서 전체 혹은 주요한 부분이 신호 전달로 구성되지 않은 98/34/EC 지침의 제1조에 정의된 정보사회 서비스도 포함하지 않는다.

※ Framework Directive Article 2(c)

Electronic communications service. means a service normally provided for remuneration which consists wholly or mainly in the conveyance of signals on electronic communications networks, including telecommunications services and transmission services in networks used for broadcasting, but exclude services providing, or exercising editorial control over, content transmitted using electronic communications networks and services; it does not include information society services, as defined in Article 1 of Directive 98/34/EC, which do not consist wholly or mainly in the conveyance of signals on electronic communications networks;

자료: Framework Directive, 2002/21/EC

41) Information Society Services means any service, normally provided for remuneration, at a distance, by electronic means and at the individual request of a recipient of services.
http://www.coe.int/T/DG1/LegalCooperation/Default_en.asp.

전기통신서비스 규제에 대한 프레임워크 지침 범위 내에서 “보통 유료로 제공되는”의 조항의 해석상 조건은 유럽 단일시장 내에서 그러한 서비스들에 대한 EU Treaty 95조 이동의 자유(Freedom of movement protection)에서 추론하는 것이다. 그러나 사설 네트워크(Private network)는 인가지침안에 포함되는 것으로, 지침상에는 “보통 유료로 제공되는”의 조건에 대한 언급이 없으므로 사실상 경계가 애매할 수 있다. 가령, 자체 서비스(Self service)의 경우는 유료로 제공되어지는 것이 아니며 따라서 인가지침의 범위를 넘어서는 것이 된다. 그러나 자체 서비스가 만약 사설 네트워크상에서 제공된다면 해당 네트워크에 대한 인가가 요구될 것이다. 따라서 인가지침은 제3의 네트워크를 지나는 자체 공급(Self-provided)되는 서비스만을 배제한다.

프레임워크 지침과 인가지침은 기본적으로 전송서비스를 포함하지 않는 “정보사회서비스”는 규제하지 않는다. 정보사회 서비스는 주로 콘텐츠 계층의 의미를 포괄하면서 전자상거래지침(Electronic Commerce Directives)의 규제를 받는다. 인가지침은 프레임워크지침에 정의된 “Electronic Communications Networks”에도 적용된다.

※ Framework Directive Article 2(a)

Electronic communications network. means transmission systems and, where applicable, switching or routing equipment and other resources which permit the conveyance of signals by wire, by radio, by optical or by other electromagnetic means, including satellite networks, fixed(circuit- and packet-switched, including Internet) and mobile terrestrial networks, electricity cable systems, to the extent that they are used for the purpose of transmitting signals, networks used for radio and television broadcasting, and cable television networks, irrespective of the type of information conveyed;

자료: Framework Directive, 2002/21/EC

“전자커뮤니케이션 네트워크”는 이용되는 교환(switching) 또는 경로(routing) 장비 그리고 유선, 주파수, 광(光) 및 기타 전자기적 수단에 의하여 신호를 전달할 수 있는 전송 시스템을 의미한다. 여기에는 전달하는 정보의 형태와 관계없이 신호 전송의 목적으로 사용되는 한, 라디오, 텔레비전 방송 및 케이블 방송 네트워크, 인공 위성 네트워크, 인터넷을 포함하는 서킷 및 패킷방식의 고정 및 이동 지상 네트워

크, 전기 케이블 시스템이 포함된다. 이러한 정의는 사용된 기술에 상관없이 적용되는 규제에 대한 수평적 접근을 의미한다. 프레임워크 지침에 따르면, 모든 유사한 시스템은 비슷한 방식으로 취급되고 “객관적, 투명한, 비차별적이고 동등한 권리, 조건과 절차”로부터의 이익에 대한 동등한 기회를 보장한다.

□ 영국: 일반 조건(General Conditions of Entitlement)

영국에서는 OFTEL이 “일반인가”의 개념으로서 21개의 “일반 조건(General Conditions of Entitlement)”을 제정·공표하고, 2003년 12월 23일부터는 Ofcom이 이를 지속하고 있다. OFTEL은 2003년 7월 22일에 사업승인(entitlement)을 위한 일반조건(General Conditions)을 공표하고, 규제구조(framework), 사업승인(authorization), 접속 및 보편적 서비스(access and universal service) 지침을 2003년 통신법을 통하여 시행하였다. “일반 조건”은 49장 분량의 권리, 의무, 정의에 대한 사항을 포괄하며, 전기통신 네트워크나 서비스를 제공하는 모든 개인, 혹은 해당 규정에 명기된 특정 종류의 네트워크나 서비스를 제공하는 모든 개인에게 “일반적”으로 적용되도록 하는 허용가능한 일반의무의 범위와 내용을 상술하고 있는 커뮤니케이션법 51-64조항을 이행하도록 하고 있다.

과거 영국에서는 전기통신 네트워크와 서비스의 제공의 허가에 관한 프레임워크 전반에 걸쳐 커뮤니케이션법(Communication Act 2003)과 2차적 법률제정이 이루어졌고, 통신규제와 주파수 사용에 대한 철저한 검토를 포함한 여러 자문과 더불어 시장 분석을 진행하였다. 커뮤니케이션법 제2부 1장의 “전기통신네트워크와 서비스(Electronic Communications Networks and Services)” 부분은 전기 통신 네트워크와 서비스의 제반 규정을 다루는데, 규정은 인가지침의 일반인가체계 요구사항을 다음과 같이 적용하고 있다.

- 1984년 텔레커뮤니케이션법의 면허부여 조항, 공공 텔레커뮤니케이션 시스템, 면허의 수정, 면허의 집행, 선정된 공공 텔레커뮤니케이션 운영자의 운용 기준조항은 그 효력이 정지됨
- 전기통신 네트워크와 서비스를 제공하는 지정된 개인들에게 일반적, 특정 의무를 지우는 권한을 Ofcom에 부여함

서비스 분류에 있어서도 영국은 EU의 분류체계를 준용하여, 통신관련 서비스를 ECN/ECS, PECN/PECS, PATS로 구분하고 있다. ECN은 EU의 정의를 따르며, ECS는 콘텐츠 서비스를 제외하고 ECN의 신호를 전송함에 있어 존재하거나 신호전송에 주요한 특성을 가지고 있는 서비스를 의미한다. PECN(Public Electronic Communications Network)이란, 공중(公衆)에 대한 제공 목적으로 하는 ECN이며, PECS란, 공중(公衆)이 사용가능한 ECS를 뜻한다.⁴²⁾ PATS(Publicly Available Telephone Service)란, 공중(公衆)으로 하여금 계획된 번호 체계 하에서 1) 국내 및 국제 전화의 송수신을 가능케 하거나, 2) 위급시 국내 및 국제 전화를 통한 접속이 가능케 하는 서비스를 지칭한다.^{43) 44)}

42) U.K Communications Act of 2003 section 151 Interpretation of Chapter 1 “public communications provider” means-

- (a) a provider of a public electronic communications network;
- (b) a provider of a public electronic communications service; or
- (c) a person who makes available facilities that are associated facilities by reference to a public electronic communications network or a public electronic communications service; “public electronic communications network” means an electronic communications network provided wholly or mainly for the purpose of making electronic communications services available to members of the public; “public electronic communications service” means any electronic communications service that is provided so as to be available for use by members of the public;

43) DIRECTIVE 2002/22/ EC Article 2(c) “publicly available telephone service” means a service available to the public for originating and receiving national and international calls and access to emergency services through a number or numbers in a national or international telephone numbering plan, and in addition may, where relevant, include one or more of the following services: the provision of operator assistance, directory enquiry services, directories, provision of public pay phones, provision of service under special terms, provision of special facilities for customers with disabilities or with special social needs and/or the provision of non-geographic services.

44) 과거 영국은 통신 사업자를 기존에는 1984년 통신법 제8조, 제9조에 따라 전기통신 설비 중 DTI 장관이 공중전기통신설비(Public Telecommunication System)로 지정한 설비를 운용하는 PTO(Public Telecommunication Operators, 공중전기통신사업자)

※ 영국 통신서비스 사업자 분류

- 1) 전기통신 네트워크/서비스 제공 사업자(Providers of electronic communications services or networks 이하 ECS/ECN),
- 2) 공공 전기통신 네트워크/서비스 제공 사업자(Providers of public electronic communications services or networks 이하 공공 ECS/ECN),
- 3) 공공 전화 네트워크/서비스 제공 사업자(Providers of publicly available telephone services or public telephone networks; 이하 PATS)

ECS/ECN은 가장 넓은 의미를 포괄하고 있는 사업자 영역으로, 전기통신 네트워크/서비스를 제공하고 있는 공공 또는 개별, 유선 또는 이동 음성전화, 데이터 및 인터넷의 대부분의 사업자를 포괄한다. 여기에는 망 보유 사업자뿐만 아니라 망을 보유하지 않는 재판매사업자를 포함하지만, 단말기 제조업체는 포함되지 않는다.

공공 ECS/ECN(PECS/PECN)에는 전기통신 네트워크/서비스 제공 사업자중 특정 가입자들을 대상으로 네트워크/서비스를 제공하는 사업자를 제외한 네트워크/서비스 제공 사업자들이 속한다. 단, 사설 통신망 또는 서비스 제공 사업자 등은 공공 전기통신 네트워크/서비스 제공 사업자에는 포함되지 않는다.

PATS에는 공공 전화 네트워크/서비스 제공 사업자들이 있다. 공공 전기통신 네트워크/서비스 제공 사업자중 공공의 이용자들이 전화를 주고받을 수 있는 음성전화 네트워크/서비스 제공 사업자 또는 재판매 사업자를 의미한다.

공공 전기통신 네트워크/서비스 제공 사업자중 데이터 네트워크/서비스, 인터넷 접속 서비스 사업자들은 “전화 서비스”의 차원에서 제외되며, 토지 소유주에 의해 설치된 선불전화 서비스나 특정 가입자에게만 가능한 전화 서비스는 불특정 다수의 이용자에게 비차별적으로 서비스를 제공한다는 “공공성(publicly)”을 고려할 때 공공 전화 네트워크/서비스 제공 사업자의 분류에서는 제외된다.

와 그 외의 Non-PTO(비공중전기통신사업자)로도 분류하고, 종별면허(Class license) 보유 사업자는 Non-PTO로 분류되며, 개별면허(Individual license)보유 사업자중 재공 서비스의 중요도에 따라 PTO와 Non-PTO로 분류하였다.

나. 사업자 진입제도

사업자 진입제도는 EU의 일반 인가 지침을 먼저 다루고, 영국의 경우는 이에 준하는 선에서 어떻게 제도를 다루고 있는가를 설명한다.

□ EU

1) 일반인가를 위한 조건 및 절차

인가지침은 가입국에 전기통신 네트워크와 서비스의 제공의 “자유의 보장”을 요구⁴⁵⁾하며, 각국은 일반인가 조건하에서 네트워크와 서비스 제공을 가능하도록 해야 한다. 다만 이 때 일반인가 조건은 최종 결정력이 있는 것은 아니다. 인가지침의 목표는 최종적인 결정이나 국가 규제기관에 의한 행정 행위를 요구하지 않고 모든 전자커뮤니케이션 네트워크 및 서비스가 일반 인가에 의해 절차 요건을 통지하는 것만으로 원활하게 서비스될 때 가장 잘 달성될 수 있다.⁴⁶⁾

인가지침의 핵심은 전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스의 통합(harmonized)된 시장을 확립한다는 것으로, 개별면허(Individual Licenses)를 일반인가(General Authorization)로 대체한다는 원칙을 제시하고 있다. 개별면허가 일반인가로 전환됨에 따라 사업자는 허가과 같은 규제기구의 결정이나 행정 조치가 없이 통지(notification)만으로 사업 개시가 가능하게 된다. 다만 이 때 예외적으로 주파수대역과 번호 할당의 경우 특별 조건의 적용이 존속된다.

※ 개별 면허가 필요한 경우

- (i) USO를 포함한 의무가 부과되어야 하는 공중음성전화;
- (ii) 번호와 주파수(희소자원) 이용권의 허가;
- (iii) 의무조건이 EU에 의해 사전 지정된 SMP(Significant Market Power)를 가진 사업자에게 부과되어야 하는 경우;
- (iv) 공공 혹은 사유지에 대한 접근권의 허가

EU 각국은 허가를 요하는 통신서비스의 규정을 제정할 때 기본적인 요구조건으

45) Authorizations Directive Article 3(1)

46) Authorizations Directives Recital(8)

로서 개별 면허는 다음 사항에 해당하는 경우로 제한하고 나머지는 명시적인 결정을 요하지 않는 일반인가로 대체해야 한다.

지침에서 사업자가 시장진입 전에 유일하게 허가된 절차적 요구조건은 네트워크나 서비스 제공에 대한 신고 수준의 통지와 각국 규제기관이 사업자 등록을 유지시키기 위한 최소한의 정보제공으로 제한한다.⁴⁷⁾ 이 때 최소한의 정보에는 사업자의 신원, 회사의 등록번호, 위치, 연락처와 개시하고자 하는 서비스에 대한 간략한 설명, 활동개시의 예정 시기 등이 포함된다.⁴⁸⁾

이러한 절차는 규제기관의 재량을 한정하고 사업자의 원활하고 신속한 시장진입을 목적으로 한다. 즉, 가능한 한 허가에 대해 최소의 부담을 지도록 하여 궁극적으로는 새로운 전자커뮤니케이션 서비스 및 범유럽 커뮤니케이션 네트워크 및 서비스의 발전을 촉진하고, 서비스 제공자 및 소비자에게는 유럽 단일 시장내 규모의 경제의 이익을 향유케 하고자 하는 것이다.⁴⁹⁾

규제기관은 사업자에게 일반인가요건, 이용권부여조건의 충족 여부를 검증하기 위한 관련 정보를 요청할 수 있으며 그 후 1) 위반사항에 대한 해명 기회와 시정기간 부여, 2) 시정 불이행시 벌금 부과, 3) 인가 취소, 이용권 회수 조치가 가능하다. 일반인가에 따른 18개 조건은 다음과 같다.

※ EU 인가 지침상 일반인가를 위한 조건

1. 2002/22/EC 지침(보편적 서비스 지침)에 따른 보편적 서비스의 기금모집에 재정적 기여
(Financial contributions to the funding of universal service)
2. 이 지침 제12조에 따른 행정 부담금(Administrative charges)
3. 2002/19/EC 지침(접근 지침)에 따른 네트워크의 접근과 상호 연락의 상호 운용
(Interoperability of services and interconnection of networks)
4. 2002/22/EC 지침(보편적 서비스 지침)에 따른 조건을 포함하여 국가번호부여 계획으로부터 최종 사용자에게로의 번호의 접근가능성(Accessibility of numbers from the national numbering plan to end-users, including conditions)

47) Authorizations Directive Article 3(2)

48) Authorizations Directive Article 3(3)

49) Authorizations Directives Recital(7)

5. 적용 가능한 경우, 기반작업의 적절한 실행을 보장하는데 필요한 재정적 또는 기술적 보장을 포함하여 공공 또는 사유지에의 접근 또는 사용의 부여에 연관된 요건과 2002/21/EC 지침(규제틀 지침)에 따라 공유하는 동일장소 배치 및 설비에 연관된 조건 뿐만 아니라 환경, 도시 및 국가 계획 요건(Environmental and town and country planning requirements, as well as requirements and conditions linked to the granting of access to, or use of, public or private land and conditions linked to co-location and facility sharing)
6. 2002/22/EC 지침(보편적 서비스 지침)에 따른 ‘의무 전송’ 의무(Must-carry obligations in conformity with the Universal Service Directive)
7. 개인 정보와 프라이버시 보호(Personal data and privacy protection specific to the electronic communications sector)
8. 2002/22/EC 지침(보편적 서비스 지침)에 따른 조건을 포함하여 전자커뮤니케이션 분야에 특정한 소비자 보호 규칙(Consumer protection rules specific to the electronic communications sector)
9. 불법적 콘텐츠 제한(Restrictions in relation to the transmission of illegal and harmful content)
10. 이 지침의 제2조 제3항에 따른 통보 절차에 의거하여 그리고 이 지침 제11조에 포함된 다른 목적을 위하여 제공되는 정보(Information to be provided under a notification procedure)
11. 개인 정보 처리 및 그러한 정보의 자유로운 유통에 있어서 개인의 보호(Enabling of legal interception by competent national authorities)
12. 주요 재난 중 긴급 서비스 및 기관과 대중에의 방송 사이의 커뮤니케이션을 보장하는 사용 조건(Terms of use during major disasters to ensure communications between emergency services and authorities and broadcasts to the general public)
13. 일반 대중의 전자 분야로의 노출을 제한하는 조치(Measures regarding the limitation of exposure of the general public to electromagnetic fields caused by electronic communications networks in accordance with Community law)
14. 2002/19/EC 지침(접근 지침)에 따라 전자커뮤니케이션 네트워크 또는 서비스를 제공하는 사업자에게 적용되는 이 지침의 제6조 제2항에서 제공하는 것 이외의 접근 의무(Access obligations)
15. 전자적 양립성에 관련한 회원국의 법적 유사성에 관한 1989년 5월 3일자 유럽 회의 89/336/EEC 지침에 따라 전자커뮤니케이션 네트워크 및/ 또는 서비스 사이의 전자적 간섭을 방지하기 위한 조건에 의하여 포함되는 2002/19/EC 지침(접근 지침) 및 2002/22/EC 지침(보편적 서비스 지침)에 따라 공공 커뮤니케이션의 완전성 유지(Maintenance of the integrity of public communications networks including conditions to prevent electromagnetic interference between electronic communications networks and/or services)
16. 97/66/EC 지침에 따라 권한 없는 접근에 대하여 공공 네트워크의 안전(Security of public networks against unauthorized access)
17. 그러한 사용이 이 지침의 제5조 제1항에 따라 사용의 개별적 사용권의 부여에 종속되지 않는 경우, 1999/5/EC 지침 제7조 제2항에 따른 라디오 주파수의 사용을 위한 조건(Conditions for the use of radio frequencies, where such use is not made subject to the granting of individual rights of use)
18. 프레임워크 지침의 표준 및 세부사항에 따른 적합성을 보장할 수 있는 방안(Measures designed to ensure compliance with the standards and/or specifications referred to in the Framework Directive)

2) 사업자의 권리 및 의무

일반인가는 공중 대상의 전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스 사업자에게 접근 지침(Access Directive)에 따른 상호접속 협상자격을 부여하며⁵⁰⁾ 또한 공중 대상의 망과 서비스의 경우 보편적 의무 제공자의 자격을 부여한다.

사업자들은 상호접속(interconnection), 관로포설권(rights of way)의 용이한 협상을 위하여 일반인가에 따른 권리에 대해 확증을 받을 필요성이 있으므로 규제기관은 사업자의 요청에 따라 그 권리를 공표하거나 또는 일반인가체계하에서 사업자의 사업개시 통지시 자동적으로 권리를 공표한다. 단, 권리의 공표는 단지 확인 목적일 뿐 그 자체로는 권리를 부여하는 것이 아니며 일반인가의 권리, 이용권의 어떤 권리 사항이나 권리의 행사가 이 공표에 의거해서는 안된다.

2006년 EU는 일반인가제 지침으로 인해 개별면허제가 폐지된 이후에도 존속해야 되는 권리와 의무 중, 권리는 1) 관로포설권, 2) 주파수 이용에 관한 권리(rights to use radio spectrum), 3) 번호사용에 관한 권리(rights to use numbers) 등이고, 의무는 1) 시장 지배적 사업자에 관련한 의무사항, 2) 보편적 서비스에 관한 의무 등이다.⁵¹⁾

EU는 일반인가나 특정이용권에 부과되는 의무 조항은 유럽공동체 법령이나 공동체 법령과 조화되는 국가법령에서 요구하는 사항이나 의무를 충족하는 필요수준으로 최소화되어야 함을 지적하면서, ECN 서비스 관련 의무 조항의 회원국별 임의 부과를 제한하였다. 즉, 일반인가시 인가의 조건을 부관(附款)하는 것은 ECN에만 적용하되 기존 국가법령에 의해 타 부문에도 적용되는 일반 조건과는 연계되지 않아야 하며,⁵²⁾ non-ECN의 경우는 ECN보다 완화된 조건을 부과하는 것이 적절하다고

50) 단, 공중대상이 아닌 사업자의 경우에는 영리적 조건에 의한 상호접속 협상을 할 수 있다.

51) For three types of rights and two types of obligations, individual regulatory decisions will remain necessary in most cases, namely rights of way, rights to use radio spectrum, rights to use numbers, obligations related to significant market power(SMP) and obligations relating to universal service provision.

52) 규제기관은 타 관련 법령에 대한 정보를 웹사이트를 통해 사업자에게 공지 할 수 있다.

보았다.

국경간 공급 역시 허가 자체 내에서 모든 사업자들에게 부여되는 권리와 의무사항으로 포함되어 있다. 공동체에서 공평한 경쟁의 장을 보장하고 공공 커뮤니케이션 네트워크 사이의 상호 접속에 대한 국가간 협상을 촉진하기 위하여, 일반 허가에 의거하여 명확하게 사업자의 권리와 의무를 포함하는 것이 필요하기 때문이다.

일반인가는 전기통신 네트워크와 서비스의 제공, 사유지 및 공공지 위의 시설 설비를 위한 관로포설권 신청에 대한 권리를 포함한다. 여기에 추가적으로 공공 네트워크와 서비스를 제공하는 사업자에게는 다음에 대한 권리를 부여하도록 되어 있다.

※ 공공 네트워크 및 서비스 제공 사업자의 권리

- 접속지침에 의해 요구되는 바와 같이 상호 접속을 협상할 권리와 공적으로 사용가능한 커뮤니케이션 네트워크 및 서비스의 다른 제공자에의 접근 또는 상호접속을 얻을 권리
- 보편적서비스 지침에 따라 보편적 서비스의 요소를 제공하도록 지정되는 기회를 가질 권리

이상의 권리를 받게 됨으로써 각 국에서 대부분 보장된 상호접속(interconnection) 및 접속(access)에 대한 협상 및 취득 권리를 가지며, 개별면허를 받을 필요가 없으므로 범유럽 서비스에 대한 국경간 공급 진입과 가능성도 높아지게 된다. 공공 네트워크와 서비스를 제공하지 않는 사업자는 계약을 기반으로 상호접속 협상을 하도록 한다. 가입국은 협상의 통지에 대해 자동적이거나 요청에 따라, 다른 규제기관들과의 상호접속 혹은 협상을 촉진시키기 위한 관로포설권과 상호접속에 대한 권리를 확인하는 차원에서 표준화된 방식에 따라 공고하여야 한다.

3) 주파수 및 번호의 권리

주파수 및 번호에 대해서, 일반인가에 있어서 유일한 예외사항은 주파수와 번호의 사용을 강제하는 것이나, 주파수와 번호에 대한 가입국의 재량권이 무제한적인 것이 아니다. 인가지침에 따라 가입국은 주파수 사용을 사용의 개별적 권리에 종속되도록 만들어서는 안 되며, 일반허가에 주파수 사용을 위한 조건을 포함하여야 한

다. 만약 주파수나 번호에 사용에 대한 개별 면허가 부여되어야 한다면, 실효적인 절차가 있는 보호조치(safeguard)를 따라야 한다.

EU 가입국은 “피할 수 없는 것”으로서 회소성이나 효율적인 사용으로 인해 지정된 것이 아니라면 주파수에 대한 개별적 사용권의 수를 제한하지 못한다. 즉, 가입국은 전기통신 네트워크와 서비스를 제공하거나 이용하는 사업자 모두에게 주파수와 번호를 사용할 권리를 줄 수 있도록 하여야 한다.

EU 가입국은 개방적이고 투명한 비차별적 절차에 따라 번호와 주파수의 사용권을 허가해야 한다. 가입국은 허가받는 이에게 제삼자에게 그러한 권리를 양도할 수 있음을 고지하고 주파수에 대해서는 양도에 따르는 조건을 명시해야 한다. 주파수와 번호 사용의 권리에 관한 결정은 국가 규제기관에 의하여 완성된 신청의 접수 이후, 국가 번호부여 계획 내에서 특정한 목적을 위하여 할당된 번호의 경우 3주 내에, 국가 주파수 계획 내에서 특정한 목적을 위하여 할당된 라디오 주파수의 경우 6주 내에 가능한 한 빨리 결정, 통지, 공고되어야 한다. 다만 번호의 경우에는 프레임워크 6조에 부합하는 자문(consultation)을 통해 이해관계자와 협의를 거친 후, 특별한 경제적 가치를 갖는 번호 사용의 권리가 경쟁적이거나 비교적인 선정 절차를 통해 부여되는 것으로 결정된 경우 3주 더 연장이 가능하다. 지침에서는 자문과정을 통해 ‘관련시장에 상당한 영향’을 가지는 어떠한 새 지침들하에서 조치들은 단지 이해 당사자들이 적정 기간내에 코멘트를 할 기회를 가지도록 요구하고 있다. 주파수 이용권을 제한하는 결정과 그러한 제한된 권리의 허가는 Licensing Directive하에서의 개별면허 부여와 대부분 비슷한 명시적 절차에 따라 이루어져야 한다. 주파수 사용에 대한 제한적인 사용의 권리 역시 공개적이고, 투명하고, 비차별적인 절차를 통해 부여되어야 한다.

회원국은 주파수의 능률적인 사용을 보장하는데 필수적인 경우를 제외하고 부여되는 사용권의 수를 제한하지 않아야 하는데, 가입국은 사용자의 수를 제한하는 결정을 내림에 있어 반드시 다음 사항을 고려해야 한다.

- 사용자를 위한 이득을 극대화하고 경쟁의 발달을 촉진하기 위한 필요에 적절한 무게가 주어져야 하고;
- 사용자와 소비자를 포함하여 모든 이해 관계자에게 2002/21/EC 지침(규제를 지침) 제6조의 따른 제한에 관한 그들의 의견을 표현할 기회를 주어야 하고;
- 사용권 부여를 제한하는 결정을, 그 이유의 진술과 함께 공고해야 하며;
- 절차를 결정한 이후에, 사용권 신청을 유인하여야 하고; 그리고
- 주파수를 위한 사용권의 부여가 제한될 필요가 있는 경우, 회원국은 객관적이고, 투명하고, 비차별적이고 그리고 비례적이어야 하는 선택 기준을 기초로 그러한 권리를 부여하여야 한다. 이와 같은 선택 기준은 프레임워크지침 제8조의 목적 달성에 적절한 무게를 두어야 함
- 주파수간 적절한 간격 또는 영향을 받는 사업자의 합리적 요청에 따라 제한을 검토하여야 하며, 회원국이 라디오 주파수를 위한 그 이상의 사용권이 부여될 수 있다고 결론을 내리는 경우, 그러한 결론을 공고하고 그러한 권리의 신청을 유인하여야 함

인가지침 자체에서는 사용권 허가에 관련된 결정에 따른 항소절차가 있어야 함을 명기하지 않고 있다. 그러나 프레임워크 지침에서는 가입국에게 규제기관의 결정에 의해 영향을 받는 사업자에 대한 효과적인 항소 메커니즘을 보장하도록 요구하고 있다.

4) 조건(conditions)

네트워크와 서비스 사업자들은 일반인가, 번호와 주파수 사용권에 따른 개별 의무, 접속과 보편적서비스에서의 의무조건의 세 가지의 조건을 이행해야 한다. 가입국은 일반인가하에 따른 18개 조건을 부과해야 하며, 각 규제기관은 모든 전기통신 네트워크와 서비스 사업자에게 일반인가하의 조건을 부과해야 하나, 공중에게 제공되지 않는 전기통신 네트워크 및 서비스를 제공하는 경우, 다소 약한 조건을 부과하는 것이 적합하다.

일반인가는 그 분야를 위해 특정되고 규정된 조건만을 포함하여야 하고, 다른 국가적 입법에 의하여 사업자에게 적용 가능한 조건을 반복해서는 안 된다. 이러한 입법적 제한에 의해 가입국은 방위, 공익, 공공정책 혹은 보안의 매우 광범위한 범주로서 분류될 수 있는 여타 면허 조건을 포함시키는 것에서 자의성을 가질 수 있다. 지침에서는 국방에 대한, 그리고 조약(the Treaty 36, 56)에 의해 승인된 공공이익의

요구사항에 부합하는 가입국의 조치에 대한 침해 없이 행해짐을 규정하고 있다.

주파수와 번호사용권에 대해서는 각각에 개별 의무가 부과될 수 있다. 번호에 대한 조건은 번호, 사용료, 효율적이고 능률적인 사용, 공용 전화번호부 정보 제공, 번호이동성, 경쟁적 또는 비교 선정 절차 과정을 통한 사용권을 획득하는 것 등이, 주파수의 경우는 주파수에 대한 서비스나 기술의 지정, 커버리지 요건을 포함한 효율적 이용, 간섭을 피하고 일반 대중이 전자기장에서의 노출의 제한에 필요한 기술적이고 기능적인 조건, 사용료, 지속기간, 권리의 이전, 사업자가 경쟁적 또는 비교선정 절차 과정을 통하여 사용권을 획득하도록 하는 것 등의 의무가 부과될 수 있다. 접속과 보편서비스 지침 하에 특정 조건은 네트워크와 서비스 사업자에게만 한정된다.

상기한 조건들은 (a) 프레임워크 지침에 의해 요구된 절차에 따라 그러한 분석 이후에 관련시장내의 SMP를 가진 것으로 판단되는 사업자에게 부과되는 것과 (b) 다른 공익적인 이유로 SMP를 가지지 않은 사업자에게 부과되는 것의 두 개의 범주로 나뉜다.

접속지침은 각국 규제기관이 프레임워크 지침 16조의 시장분석절차에 따라 SMP 사업자에게 적절한 조건을 부과하도록 하고 있다. 접속지침에 따르면 위의 조건들은 투명성의 의무, 비차별적인 의무, 회계 분리 의무, 특정한 네트워크 설비에의 접근 및 사용 의무, 가격 통제와 비용 회계 의무를 포함한다. 각국은 위 조항들에 따라 사업자에게 부과된 특정 조건들을 공시해야 하며, 쉽게 접근이 가능한 공개적인 정보가 모든 이해당사자들에게 제공되어야 한다. 한편 종단간(end-to-end)연결을 보장하기 위한 조건들이 번호나 주소에 방법으로 최종사용자에 대한 접속을 통제하는 비SMP사업자에게 부과될 수 있다. 여기에는 일반인가 조건에 따라 상업적인 협상이 실패한 경우 규제기관에 의해 할당되는 강제적인 상호접속을 포함하며, 최종 사용자가 회원국에 의하여 특정된 디지털 라디오 및 텔레비전 방송에의 접근을 보장하는데 필요한 경우, API, EPG에 언급된 설비에 공정하고, 합리적이며 비차별적인 조건으로 접근을 제공하는 운영자에 대한 의무도 포함한다. 상호운용성과 네트워크의 정상운용을 보장하기 위해 기술적, 기능적 조건들이 SMP 접속의무 사업자에 부

과될 수 있다. 프레임워크지침에 의거하여 결정된 관련 시장내 SMP사업자들은 소매가격통제, 최소임대회선규정과 보편적서비스 지침하의 전송사업자선택과 전송사업자 사전선택과 같은 특정 조건이 부과된다.

여러 시장에 SMP를 가진 것으로 판단되는 사업자들은 특정 조건들하에서 보편적서비스의 일부 혹은 전부를 제공할 수 있도록 지정되는 한편, 그 외 비SMP 사업자들도 보편적 서비스 지정에 대한 고려를 요청할 수 있다. 인가지침에서는 보편적 서비스 의무의 전부 혹은 부분을 제공하도록 지정된 비 SMP사업자들에게 그에 따른 규정과 요금제와 관련한 특정 조건을 부과하도록 하고 있다.

EC가 EU내에서 보편적서비스 의무의 범위내로 정의한 서비스들은 다음과 같다.

※ EU의 보편적 서비스

- 고정 위치에서 공중전화 네트워크에 연결 및 고정 위치에서 공적으로 사용가능한 전화 서비스(PATS)의 접근
- 전화번호부 조회 서비스와 전화번호부
- 유료 공중전화
- 장애인 사용자를 위한 긴급 서비스에의 접근, 전화번호부 조회 서비스 제공

어떠한 특정 의무라도 일반 허가에 의거한 권리 및 의무와 법적으로 분리되어야 한다. 사업자를 위한 투명성을 달성하기 위하여, 개별적 사업자에게 그러한 의무를 부과하는 기준과 절차는 일반허가에 언급되어야 한다.

5) 권리와 의무의 개정

회원국은 일반 허가, 사용권, 설비 설치권, 조건 및 절차가 객관적으로 정당화되는 경우 및 비례적인 방법으로 개정될 것을 보장하여야 한다. 이에 대한 고지는 적합한 방법으로 주어져야 하며, 이해관계자에게 제시된 개정에 그들의 의견을 표명하는 기간이 충분히 허용되어야 하고, 특별한 경우를 제외하고 4주 이상이 되어야 한다. 권리는 정당한 경우를 제외하고 부여받은 기간이 끝나기 전에 철회되어서는 안 되며, 적용 가능할 경우 권리의 폐지를 위한 보상은 국내법에 따라 규정된다.

6) 정보의 공고와 준수

사업자들에게 있어 규제기구에 대한 정보 공개(reporting)는 비용과 절차 측면에서 부담이 될 수 있다. 이에 따라 인가지침은 사업자가 제출해야 하는 정보를 제한하고 있다. 일반인가하에서 각국 규제기관이 사용권이나 특별 의무 조건의 준수를 모니터링 하도록 하기 위해, 규제기관은 다음 사항을 위하여 사례별로 혹은 체계적으로 입증하는데 필요한 정보를 요구할 수 있다.

- 보편적 서비스 지침에 따른 보편적 서비스의 기금모집에 재정적 기여, 일반인가에 따른 행정부담금, 사용료
- 일반인가의 보편적 서비스, 접속의무하에 부과되도록 허가된 특정 조건들

불만이 접수되거나 또는 국가 규제기관이 조건이 준수되지 않는다고 믿을 만한 다른 이유가 있거나 국가 규제기관 스스로 조사한 경우, 규정된 조건의 준수의 사안별 증명이 필요한 경우 정보를 요청할 수 있다.

- 사용권 부여를 위한 요청 절차와 평가
- 소비자 혜택을 위한 서비스의 품질과 가격의 비교
- 명확하게 정의된 통계적 목적
- 접근지침 또는 보편적 서비스 지침의 목적을 위한 시장 분석

인가지침에서는 의무조건을 중대한 정도로 반복적으로 위반하는 경우, 재정적이며 혹은 다른 유사한 제재들이 부적절한 것으로 판단되는 예외적인 상황에 한해 국가 규제기관은 사업자가 전자커뮤니케이션 네트워크 또는 서비스를 계속 제공하는 곳을 금지하거나 사용권을 정지하거나 철회할 수 있도록 하고 있다.

각국 규제기관은 해당 사업자가 일반인가, 사용권 혹은 접속/보편지침에 따른 특정 조건들을 준수하지 않음을 발견한 경우, 규제기관은 그러한 발견을 해당 사업자에게 통보하고 사업자에게 아래의 기간 내에 그들의 의견을 표명할 합리적 기간을 부여해야 한다.

- 위반이 반복되는 경우에 국가 규제기관에 의해 규정되거나 사업자가 동의한 단기, 또는
- 국가 규제기관에 의하여 결정된 장기

위 기간 내에 사업자가 위반을 교정하지 않으면, 규제기관은 추가적인 조치를 취할 수 있다. 만약, 관련 기관이 특정 의무의 조건을 위반한 증거를 가지고 있고, 그 증거가 공공 안전, 공공 안보 또는 보건에 심각한 위협을 주거나 다른 제공자 또는 사용자에게 경제적 또는 기능적 문제를 야기하는 경우, 기관은 임시적이며 즉각적인 조치를 취할 수 있다. 이 경우 해당 사업자에게 의견을 표명하고 구제를 제안할 합리적 시간이 주어져야 한다.

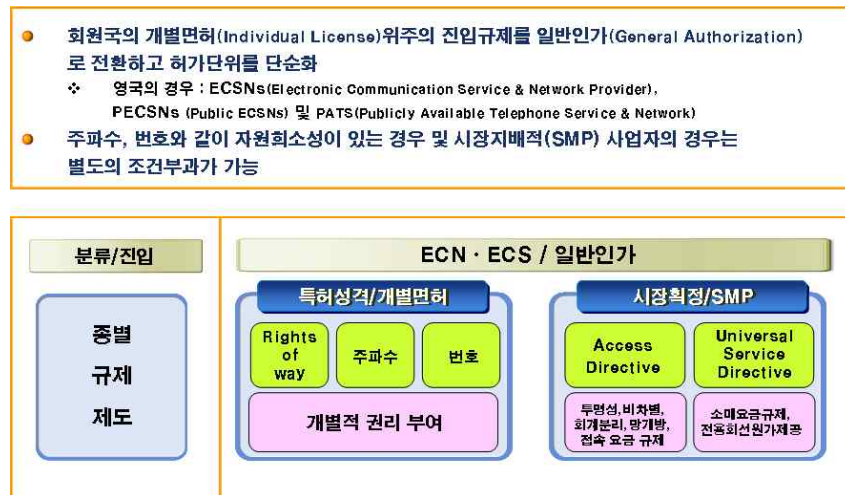
인가지침의 프레임워크 지침의 4조에 의해 보장된 항소 절차하에서 사업자는 조건 위반을 구제하거나 제재하는 모든 조치를 항소할 권리를 가짐을 명시하고 있는데, 회원국은 국가적 차원에서 국가 규제기관의 결정에 의해 영향을 받으며 전자커뮤니케이션 네트워크 및 서비스를 제공하는 사용자 또는 사업자는 관련된 당사자로부터 독립된 기구에 항소할 수 있는 권리를 가지는 절차가 존재함을 보장해야 한다.

7) 수수료

인가지침에서는 일반인가시에 부과되는 행정적 수수료를 지정하는데, 관리, 통제와 일반 허가계획, 사용권 및 특정의무의 실행에 있어 발생하는 행정 부담금만을 포함한다. 여기에 포함 가능한 비용은 지침에 상술되어 있는데, 이차적 입법의 준비와 집행을 포함하여 규제적 작업 그리고 접근 및 상호 접속의 결정과 같은 행정 결정, 국제 협력을 위한 비용, 조화 및 표준화, 시장 분석, 감시 준수 및 다른 시장 통제를 포함한다. 규제기관이 행정 부담금을 부과하는 경우, 행정 비용의 개관과 징수된 총액을 매년 공고해야 한다. 부담금의 총계와 행정비용의 차이의 관점에서 적절한 조정이 이루어진다.

EU는 주파수 번호와 같이 자원 희소성이 있는 경우 및 시장지배적 사업자의 경우 별도의 조건부과가 가능하되, 회원국의 개별면허 위주의 진입규제를 일반인가(General Authorization)로 전환하고 허가단위를 단순화하고 있다.

〔그림 3-3〕 EU의 진입제도 개요



자료: 박동욱 외(2007)

□ 영국

1) 일반조건(General conditions) 및 절차

영국은 2004년 개정 면허 체계(Walden & Angel(2004) “Telecommunications and Regulation”, p.172)에서 2002년 EU에서 모든 회원국들의 개별 면허제 부역을 폐지할 것을 합의한 것을 준수하여, 네트워크 보유여부와 관계없이 모든 전자커뮤니케이션 네트워크 및 서비스 사업자(시스템이 없는 재판매사업자도 포함)에 일반인가제를 적용하고 있다.

커뮤니케이션법은 Ofcom에 네트워크 및 서비스 제공을 신청한 개인에게 일반 규정, 보편적 서비스 규정, 접근 관련 규정, 특권을 가진 공급자 규정, 상당한 시장 영향력(SMP) 규정을 설정할 권한을 부여하고 있다. 이에 대한 자세한 사항은 다음과 같다.

일반규정에 관련될 수 있는 사항은 공공 서비스의 최종이용자 보호(권익), 서비스의 상호운용성, 네트워크 접근 보장, 필수적인 요구조건, 보편적 서비스 관련사항, 희소자원 관련사항에 관련한 특정 분야에 대한 규정들이다. 세부 사항은 다음과 같다.

- (i) 공공 서비스의 최종이용자 보호
 - 다음 사항에 대한 절차, 표준, 공공 네트워크/서비스 공급자의 정책
 - 국내 고객과 소규모 사업자 고객의 불만 처리
 - 모든 국내 고객과 소규모 사업자 고객 사이에 발생한 분쟁에 대한 해결
 - 불만과 분쟁에 대한 구제와 개선
 - 고객에게 제공해야하는 서비스 기준과 권리에 대한 정보
- (ii) 서비스의 상호운용성, 네트워크 접근 보장
- (iii) 필수적인 요구조건
 - 공공 네트워크의 적절하고 효과적인 기능
 - 네트워크 운용과 관련하여 발생한 전자기장예의 노출을 방지
 - 관련 국제 표준의 이행
- (iv) 보편적 서비스 관련사항
 - ‘보편적 서비스 의무에 대한 재정적 부담의 분담, 수집, 산정’에 의거하여 제정된 조항 혹은 결정사항에 효력을 발생시키기 위한 규정
 - 재난시 전기통신 네트워크, 서비스 혹은 관련 설비의 제공, 이용 가능성, 규정
 - 전기통신네트워크에 의한 의무전송 서비스의 방송 및 전송
- (v) 희소자원 관련사항
 - 국가 번호 계획하의 최종사용자의 번호접근
 - 제공자에 의한 번호의 사용과 할당

상기한 조건들은 EU의 인가지침하의 일반조건으로 허가된 사항들을 따르고 있는데, OFTEL이 위 21개 일반의무를 공표함에 있어, 의무조건들의 설정·승인·수정·철회에 대한 고지와 함께, 발간·자문·조건의 승인에 있어서 커뮤니케이션법상의 절차적 필수 요건들을 준용한 것으로 보인다. 이러한 일반조건의 개요는 다음 <표 3-5>와 같다. 이 가운데는 모든 전기통신 네트워크나 서비스의 제공자에 적용되는 사항이 있으며, 일부는 공공전기통신네트워크와 서비스(PECN/PECS) 제공자에게 부여되고, 주로 최종사용자와 소비자 보호와 주로 관련하여 나머지 대부분은 공중전화네트워크(PTN)와 공중전화서비스(PATS)의 제공자에게 부과된다.

〈표 3-5〉 21개 일반 조건

1. 일반 접속과 상호접속 의무	- EC내에 어떠한 PECN에 의한 요청이 있을시 상호접속을 협상을 위해 PECN의 제공자에게 적용 - 접속협상과 관련해서 획득한 정보의 기밀성을 유지하기 위해 모든 ECN 제공자에게 적용
2. 표준화 및 특정 인터페이스	- 강제적 유럽 표준 혹은 자발적인 ITU, ISO, IEC표준/권고사항의 준수를 위해 모든 통신 사업자에게 적용 - 규제자는 종단간(end-to-end) 연결에 대한 신규 강제적 표준을 조건으로 지정할 수 있음
3. 네트워크의 효율성/적정성 유지	- 유선 공중전화 네트워크 제공자에게 적용(이동은 제외) - 긴급 서비스 단체를 포함하여, 재난시 PATS/PTN의 이용가능성
4. 긴급통신 번호부여	- PATS/공중전화 제공자에게 적용 - 112, 999 긴급전화의 무상이용 보장 - 112, 999에 발신한 발신번호인식
5. 긴급통신계획	- 지방 및 중앙정부, 긴급구호단체와 협의 및 요청에 따라서 재난시 적절하고 실행가능한 서비스를 제공/복구협정을 위해 PTN/PATS 제공자에게 적용
6. 공중전화	- 최종 이용자에게 전화번호 안내/교환원 서비스 지원 - 최소연결비용, 지불수단, 긴급서비스조직의 위치정보, 112.999 번호의 비용미부과의 표시 등 - 공공전화박스의 휠체어 접근시설 등
7. 전송의무(Must carry)	- 64조항하의 의무전송 서비스 리스트 지시에 부합하는 TV 서비스와 공중 통신 서비스를 제공하는 지정된 네트워크의 제공자
8. 교환원 지원, 전화번호부, 전화번호 조회 설비	- 유료전화 이외의 PATS 제공자들에게 적용
9. 최소부담의 계약조건 제공	- ECS 제공자는 다음 사항을 담은 계약을 제공해야 함 • 이름, 제공자 주소 • 제공 서비스, 서비스 품질 수준, 연결 시간 • 유지 서비스 상세 • 가격, 요금 명세 • 지속기간, 갱신과 종료의 조건 • 서비스 품질 실패시 보상 조건 • 분쟁해결수단 - 소비자에 대한 물질적 손해가 되는 개정사항에 대한 1개월전 고지
10. 정보 공표와 투명성	- 요금, 최종이용자에의한 접속에 대한 조건과 이용약관에 대한 현재의 명확한 정보를 발간하도록 PATS 제공자에게 적용

11. 이용량 측정 및 이용료 부과	- 공공통신서비스 제공자의 청구서는 서비스가 실질적으로 잘 제공되는지 반영 - PCS의 정보는 데이터 보호 요건에 따라 15달 이내로 동일함을 증명할 수 있도록 유지되어야 함 - 지정 PATS사업자는 승인된 metering/billing 시스템을 제공
12. 항목별 요금부과	- 요청에 따라 서비스 모니터와 비용부과 확인에 충분한 항목별 명세를 가입자에게 제공하도록 PATS에게 적용
13. 이용요금의 면제	- PATS의 단절이나 그에 대한 지불이 균형적이며 비차별적이 되도록 측정 - 불통/단절상황에 대한 지불 기일의 통지 등
14. 서비스 제공 절차 및 분쟁조정절차 명시	- PECS 제공자에게 주거용과 소규모기업 고객에 대한 서비스 제공 절차 및 분쟁조정절차 명시
15. 장애인 이용자에 대한 특별 조치	- PATS 제공자에게 적용, 긴급수리 서비스, 할인혜택, 시각장애인의 대체 형식의 청구서 제공 등
16. 추가설비 제공	- 데이터 보호 조건하에서 발신자 번호표시, 음성 다이얼 방식의 제공하도록 PTN사업자 적용
17. 전화번호의 할당, 선택, 사용	- 제공자에게 할당된 것이 아닌 경우, ECN/ECS 제공자는 선택하지 않고 국가 번호정책하에서 번호를 사용함 - ECN/ECS 제공자는 할당받은 번호에 대한 번호계획을 마련해야 하며, 이는 6주 이내 진행 - 타 사업자의 번호 선택과 사용에 있어 부당한 차별이 없어야 함 - 지정된 번호사용의 준수
18. 번호이동성	- ECN/ECS 제공자는 가입자나 타 사업자의 요청이 있을 때 가능한한 실질적으로 빨리 적정 조건으로 번호이동성을 제공
19. 전화번호부 또는 번호 안내서비스 제공	- ECN/ECS 제공자에게 적용
20. 비지역번호	- ECN/ECS 제공자는 최종사용자가 EC 전역에 가능하도록 비지역 번호를 선택, 가입자가 상업적 목적으로 선택하는 지역내에서 최종사용자에 대한 접근 제한
21. 서비스 품질	- PECS 제공자에게 서비스 품질에 최신의 적절한 정보를 발간하도록 함

2) 사업자의 권리 및 의무

사업자의 권리와 의무를 서비스 사업자 종류별로 구분해보면 다음 표와 같다.

〈표 3-6〉 일반 진입규제에 따른 각 사업자별 권리/의무

	모든 ECNs/ECSs	공공 ECNs/ECSs	공공 전화 네트워크/서비스 사업자
1. 일반 접속 및 상호접속 의무	1.2 또는 1.3의 경우에만 해당	○ (네트워크 사업자)	○ (네트워크 사업자)
2. 표준화 및 인터페이스	○	○	○
3. 네트워크의 효율성/ 적정성 유지			○ (이동사업자 제외)
4. 긴급통신 번호부여			○
5. 긴급통신 계획			○
6. 공중전화	공중전화 서비스 제공사업자에 해당		
7. 필요 전송의무 (Must carry obligation)	TV수신을 위한 “적정 네트워크” 서비스 제공 사업자		
8. 운영자 지원, 사용자 정보 유지/유지장비			○
9. 대 고객 서비스 제공 계약 부담 최소화		○	○
10. 정보의 영속성 보장 및 공표의무			○
11. 이용량 측정 및 이용료 부과		11.1과 11.2의 경우에 한정	○ (회전분계점에 따라)
12. 개별 추가요금 부과			○
13. 이용요금의 면제			○ (이동사업자 제외)
14. 서비스 제공 절차 및 분쟁조정절차 명시		○	○
15. 장애인의 통신서비스 이용시 할인			○
16. 추가설비 제공			○
17. 착신 전화번호의 분배 및 부여	○	○	○
18. 번호이동성	○	○	○
19. 전화번호부 또는 번호안내서비스 제공	○	○	○
20. 비 지역번호	○	○	○
21. 서비스 품질(Qos) 유지		○	○

“21개 일반 의무 부여”는 공중전화박스, 전화번호안내, 장애 이용자 서비스의 제공과 관련된 조건을 포함하며, 이러한 실제적 요구조건들이 주로 특정 조건들하의 USO를 제공하는 지정된 사람에게 부과된 것과는 궁극적으로는 다르기는 하나, 특정한 보편적 서비스 조건 내에 언급된 USO 범주내에 있는 것으로 볼 수 있다.

영국은 커뮤니케이션법에 따라 개인이 Ofcom에 사전 고지 없이 선정된 전기통신 네트워크나 서비스를 제공하지 못하도록 하고 있다. 개인은 선정된 전과 커뮤니케이션 네트워크나 서비스를 제공하거나 또는 선정된 관련 설비를 이용함에 앞서, Ofcom에게 네트워크를 제공하고 설비를 이용 가능하도록 하고자 하는 본인의 의도를 고지해야 한다. 또한, 동법은 Ofcom이 사업자에게 고지할 등기부(public register)를 구성해야 하며, 불이행에 대한 제재사항을 고지할 수 있도록 해야 함을 규정하고 있다. 고지에 포함될 것을 요구하는 정보는 다음과 같다.

- 고지하는 개인의 관련 제안에 대한 선언(서)
- 관련 제안이 효력을 가져야 하는 시기
- 통보하는 개인을 신원을 확인할 수 있는 명세 사항
- 고지된 네트워크, 서비스, 혹은 설비에 관련된 사안에 대해 통보하는 개인을 대신하여 영연방 내 주소지에서 서비스를 받을 권한이 있는 영연방 내 주소지를 갖는 한 명 혹은 그 이상의 개인의 신원을 확인할 수 있는 명세 사항
- 고지된 네트워크, 서비스, 혹은 설비의 제공에서 기인된 혹은 그것에 영향을 미치는 긴급 사항이 발생할 때 연락을 취할 수 있는 개인의 신원을 확인할 수 있는 명세 사항, 필요한 주소와 기타 명세 사항 등

그러나 이러한 신고의무는 33조 2항에 따라, “지정된(designated)” 네트워크, 서비스나 설비일 경우를 전제로 하고 있다. 그러나 Ofcom은 조항들에서 “지정된(designated)” 어떠한 네트워크, 서비스, 설비도 강제적인 통지를 요구하지 않으며, 오히려, 일반인 가하에서 사용권에 준한 상호접속의 협상을 촉진시키기 위해 공중전기통신네트워크(PECN; Public Electronic Communications Network)에 대해서 자발적인 등록을 하도록 하고 있다. 이는 인가지침하에서 면허의 이행에 있어 그 자체로 권리행사를 조건으로 한다기보다는 상호접속을 촉진시키고, 공적·사적 소유지의 접속권한을 얻

기 위한 것으로 여겨지고 있다.

3) 보편적 서비스 의무

커뮤니케이션법은 상무부 장관에 의한 “보편적 서비스 명령(universal service order)” 내에 설정된 의무의 준수를 위한 특정 조건을 설정할 권한을 Ofcom에 위임하고 있다. Electronic Communications(Universal Service) Order(SI 2003/1904)는 보편적 서비스 의무의 범위를 PATS, 공중유료전화, 전화번호부와 전화번호부 검색 설비, 장애인 이용자를 위한 조치와 특별 tariff와 billing 옵션, 저소득 사용자들을 위한 조치들로 정하고, 보편적 서비스 지침(Universal Service Directive)을 이행하도록 하고 있다. 규제당국은 커뮤니케이션법 66조 1항하에서 보편적 서비스 의무가 적용될 이들을 지정한다. 일부 보편적 서비스 의무의 규정은 일반 조건을 통한 PATS나 공중유료전화의 제공자에 대해 부과되었으며, BT와 Hull은 Order⁵³⁾ 이후 Ofcom에 의해 추가적으로 부과된 특정 USO 의무도 부여받고 있다. 이러한 의무들의 일부들은 일반의무와 관련된 보편적 서비스와 다소 중복됨에 따라, 이것들이 인가 지침과 동법 46조 3항에 의해 요구된바와 같이 법적으로 분리됨을 보장하기는 어렵다. BT에게 부과된 USO 의무는 다음의 의무사항을 포함하고 있다.

- 합당한 요청에 따라 단일가격(uniform price)으로 유선전화네트워크에 연결을 제공하며, 기능적 인터넷 접속을 허용하는 연결을 제공함
- 통신서비스 제공이 어려운 특별한 사회적 도움을 필요로 하는 소비자에 대한 최소 1개 이상의 계획 제공
- 단일가격으로 공중전화서비스(public call box services) 제공
- 보편적 서비스에 대한 요금이 추가적이며 불필요한 서비스에 대한 지불을 수반하지 않음을 보장
- 세분화된 고지(itemized billing)
- textphone 이용자를 위한 relay service 제공
- 전화번호안내용 DB의 관리 및 정보제공
- 서비스 품질(QoS)

53) Strategic Review of Telecommunications Phase 1 Consultation

4) 접속 의무

Ofcom은 커뮤니케이션 제공자와 관련 설비를 이용 가능하게 하는 개인의 입장에 서의 효율성, 그들 사이에 지속될 수 있는 경쟁, 공공 커뮤니케이션 서비스의 최종 이용자에 대한 가능한 한 최대의 이익을 보장하기에 적절하다고 판단하는 네트워크 접근과 서비스 상호 이용의 제공에 대한 규정에 관련된 의무를 부과할 수 있다.

한 개인이 어떠한 전기통신 네트워크에 접속을 통제할 때, 그 개인은 공중 전기통신 네트워크(PECN)를 제공하는 개인, 혹은 관련 설비를 이용 가능하게 하는 경우를 제외하고 접속의무가 부과된다. 한편, 특정 접속 의무는 네트워크 제공자에게 부과되어야 한다. 73, 74조는 그러한 의무사항을 명시하며, 서비스 상호운용성과 네트워크 접속과 관련된 사항들이 포함된다.

이 규정은 일련의 전파 커뮤니케이션 네트워크를 수단으로 하는 공공 커뮤니케이션 서비스(PECN)의 사용자를 위해 종단간 연결(end-to-end connectivity)의 보장을 목적으로 하며, 어플리케이션 프로그램 인터페이스, 혹은 전자 프로그램 가이드의 이용을 위한 설비를 제공하는 개인에게 책무를 부과하는 규정이 포함된다.

5) 지배적 사업자(SMP) 의무

커뮤니케이션법은 Ofcom에 단독 혹은 결합 지배력을 가진 것으로 지정된 사업자에게 특정 의무를 부과할 수 있도록 권한을 부여하고 있다. 해당시장에서 지배력을 강화시키기 위해, 시장에 영향을 미치는 경우, 해당 시장을 지배하는 지위를 누린다고 받아들여진다. 시장지배력이 사업자가 개인적으로 또는 다른 자와 공동하여 우세한 지위를 향유하는 경우, 즉 경쟁자, 고객 및 최종적으로 소비자와 독립하여 상당한 정도로 행동하는 것을 가능하게 하는 경제적 힘을 가진 경우 지배력 결정에 대해 프레임워크의 지침을 적용한다. 추가적으로 Ofcom은 프레임워크 지침에 따라 관련시장을 식별하고 검토하며, 유럽공동체 문서의 조항에 따라 발행하거나 제정한 지침이나 권고를 적절히 고려하여 시장 지배력에 대한 결정을 해야 한다. Ofcom은 시장 지배력 결정에 대해, SMP를 보유한 것으로 결정된 집단이나 시장 획정 결과를 공개함으로써 관련 이해당사자들의 의견을 반영해야 한다. 또한 Ofcom은 만약 그들

이 회원국가간 무역에 영향을 미칠 수 있다고 판단하는 경우 반드시 위원회에 제안된 SMP 의무를 고지하도록 해야 한다.

커뮤니케이션법의 87~92조는 접속지침의 9~13조와 보편적 서비스 지침의 17~19를 이행하도록 하고 있다. 즉, SMP를 보유한 것으로 결정된다면 시장 내에서 적절한 SMP 의무를 설정하도록 Ofcom에게 권한을 부여하고 있다. 이들 지침들과 부응하는 SMP 의무들에 대한 내용은 87~93조에 제시되어 있는데, 여기에서는 네트워크 접속과 사용, 네트워크접속료, 부당차별, Ofcom이 이러한 사안들에 관련된 투명성 보장을 위해 실시해야하는 정보의 발간, 회계분리, 회계방법, 허가시 접속 가격 통제 등에 대한 조건들을 포함하고 있다.

Ofcom은 일련의 시장분석과 자문작업을 거쳐, 그 결과에 따라 SMP 사업자에게 의무조건을 부여한다. 예를 들어, 과거 Ofcom은 도매 브로드밴드 접속시장에 대한 분석과 자문을 거쳐, BT는 Hull이외 지역에서 asymmetric broadband origination 시장과 broadband conveyance 시장에서 SMP를 보유했으며, Kingston Communications는 서비스 지역내에서 asymmetric broadband origination 시장의 SMP를 가지고 있는 것으로 판단된 바 있다. 이외에도, BT에게는 QoS 정보 제공과 신규 접속(new access)에 대한 요구사항설명(statement of requirements)을 해야 하는 의무가 주어져 있다.

3. 일 본

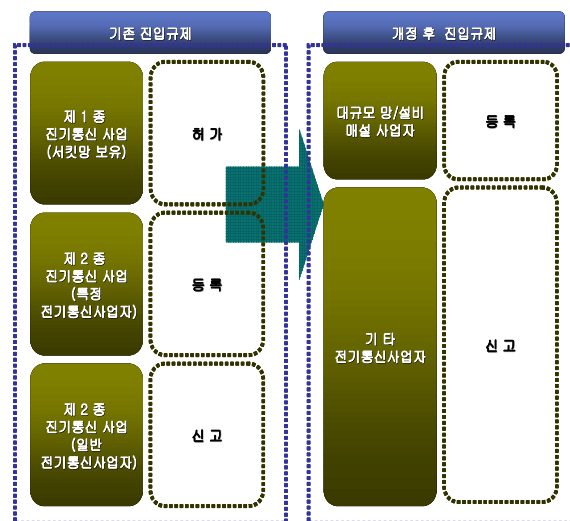
가. 전기통신사업법 개요

일본 전기통신사업법은 1985년 4월, 전기통신시장의 전 분야에 경쟁원리를 도입함에 있어 전기통신사업을 규율하는 법률로서 시행되었으며 전기통신사업에 관한 진입/퇴출, 전기통신설비, 토지 사용 등에 관한 규율이 정해져 있다. 1995년 10월, 행정 수속법의 시행에 아울러, 전기통신사업과 관련되는 인·허가의 심사 기준 및 표준 처리 기간이 책정, 공표되었다.

1996년 3월 31일 발표된 「규제 완화 추진 계획」에 따라, 전기통신사업 진입제도에 대한 재검토가 본격화 되었다. 2004년 4월 1일부터 시행된 개정 전기통신사업법

에는 이러한 부분이 반영되어, 기존의 제1종 전기통신사업 및 제2종 전기통신사업 이라고 하는 사업 구분이 폐지되면서 일정 규모 이상의 설비를 설치하여 서비스를 제공하는 경우에는 등록을, 소규모 설비의 경우에는 신고를 통해 서비스를 제공할 수 있도록 완화되었다.

[그림 3-4] 일본의 진입제도 변경 내용

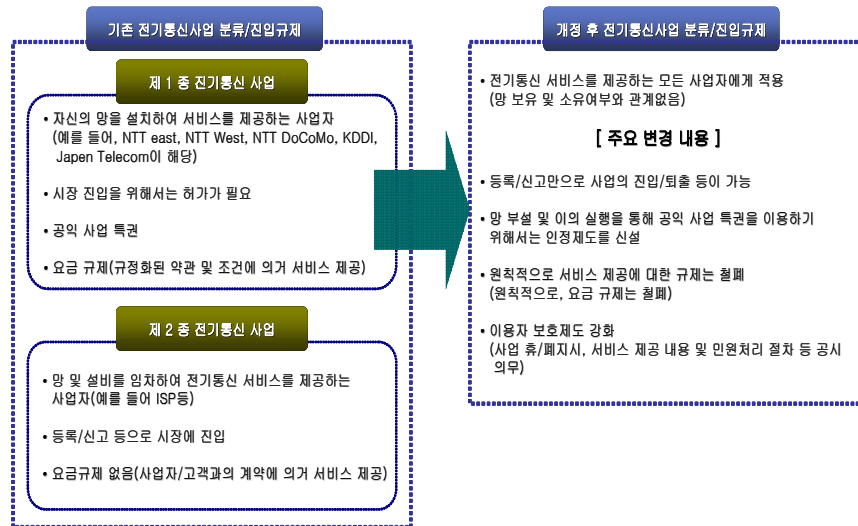


자료: 박동욱 외(2006)

또한, 전파법에 의거 전기통신사업자가 무선설비를 이용한 네트워크를 구축할 경우, 전기통신사업법의 전기통신사업법에 의한 사업허가 이외에도 전파법에서 정한 무선국 면허, 무선설비, 무선종사자, 무선국 운용 등에 관한 규율에 따라야 한다.

그 밖에 이용자의 다양한 요구사항에 부응할 수 있도록 시장 규제를 보완하고, 기존의 기간 네트워크를 유지함과 동시에 기초적 전기통신역무 등의 수행, 사업자간 상호접속, 망의 안정성 확보라는 측면에서 광범위한 규제체계에 변화를 추구하였다는 점을 들 수 있다.

〔그림 3-5〕 일본 전기통신사업 분류 및 진입규제 변화



자료: 최계영 외(2006)

나. 전기통신사업의 분류

개정 전 전기통신사업법 등에 따르면, 전기통신역무는 제1종 7개(전화, 전용, 전보, 전신, 데이터, 디지털데이터, 무선호출), 제2종 4개(음성, 화상, 데이터, 복합) 역무로 구분되었으나, 1998년 3월 이후 제1종, 제2종 모두 음성전송, 데이터전송, 전용의 3개 역무로 간소화되었다. 이에 따라, 역무는 제1종, 제2종에 관계없이 음성전송, 데이터전송, 전용 등 3개로 분류하며 역무 구분 외에도 업무(양태)라 하여 역무를 국내 또는 국제, 고정 또는 이동, 이동의 경우 교통기관대상 또는 휴대로 구분되었다.

그러나 개정된 전기통신사업법에는 역무 또한 사업자 분류와 마찬가지로 별도의 구분 규정이 없어 사실상 통합되었다고 볼 수 있다. 다만, 명백한 분류는 존재하지 않으나, 2008년 6월 16일 수정된 총무성령 상의 용어정의 부분에 따라 구분된 전기통신역무는 음성전송, 데이터전송, 전용, 특정 이동통신 역무의 4개이다.

〈표 3-7〉 총무성령에 따른 역무구분 내용

역무구분	종 류
음성전송	－ 기본적으로 4kHz 대역의 음성 이외의 음향을 전송 교환하는 기능을 가진 전기통신설비를 타인의 통신용으로 제공하는 전기통신 역무로 데이터전송 역무 이외의 것(음성과 기타 소리)
데이터전송	－ 부호 또는 영상을 전송교환하기 위한 전기통신설비를 타인의 통신용으로 제공하는 전기통신 역무
전 용	－ 특정 사람에게 전기통신설비의 독점적 사용을 허락하는 전기통신 서비스
특정 이동통신	－ 특정 이동 단말 설비와 접속되는 전송로 설비를 이용하는 전기통신 역무

주: 1) 역무의 유형으로는 국내·국제 등으로 기재해야 하지만 이에 의한 역무구분 규제가 실시되고 있는 것은 아님. 역무구분 규제는 NTT 이외에는 없으며 예를 들면 장거리사업자에 의한 지역이나 국제 등의 역무 진출을 방해하는 것은 아님

2) 전기통신 역무의 유형으로는 전기통신역무 종류마다 그 구분(예: 국내·국제)에 해당하는 모든 사항, 통신의 흐름에 관한 사항(예: 통신의 착·발신 구간 또는 구역)을 기재

자료: 일본 전기통신사업법시행규칙(최종개정 2008. 6. 16)

한편, 등록신청서 또는 신고서 첨부서류 양식 등에 전기통신역무에 해당하는 25개 통신서비스를 나열하고 있는데 이를 살펴보면 아래 〈표 3-8〉과 같다.

〈표 3-8〉 등록신청서 등에 따른 세부 서비스 내용

가입전화, ISDN, 장거리전화, 국제전화 등(국제전화/국제ISDN), 공중전화, 휴대전화, PHS, IP전화, 인터넷접속, FTTH 액세스, DSL 액세스, FWA 액세스, CATV 접속, 휴대전화·PHS 단말을 통한 인터넷접속, 휴대전화·PHS 패킷 통신 액세스, 프레임 릴레이 서비스, ATM 교환, 공중 무선 LAN 액세스, IP-VPN, 광역 이더넷, 전용회선(국내/국제), 상가서비스를 이용한 부가가치 서비스, 인터넷관련 서비스(전자메일, 호스팅, IX, 무선폭출 등), 전보, 상가서비스 이외의 서비스

자료: 총무성(2006)

〈표 3-9〉 규제 정책의 목적상 의무구분

의무구분		내 용
기초적 전기통신 의무		－ 국민생활에 불가결하기 때문에 널리 일본 전국에 걸친 제공이 확보되어야만 하는 것으로써 총무성령이 정하는 전기통신 의무(전기통신사업법 제7조)
지정 전기 통신 의무	정의/ 구분	－ 지정 전기통신 설비(제33조 2항)를 설치하는 사업자가 해당 설비를 이용해 제공하는 전기통신 의무 중 해당 의무가 다른 사업자에게 충분히 제공되지 않거나 기타 이유 등으로 인해 해당 전기통신 사업자가 적정 요금, 기타 제공 조건 등에 따라 제공을 보장함으로써 이용자의 이익을 보호하기 위해 특히 필요성이 인정되는 것으로 총무성령으로 정한 전기통신 의무(전기통신사업법 제20조1항)
	1종	－ 전국의 구역을 나누어 전기통신의 이용 상황 및 도도부현의 구역을 감안하여 총무성령으로 정하는 구역별로 그 한쪽 단이 이용자의 전기통신설비(이동 단말 제외)에 접속되는 전송로 설비 중 동일한 전기통신사업자가 설치한 것으로 그 전송로 설비의 전기통신회선 수가 총무성령으로 정하는 비율을 넘는 것, 또는 해당 구역에 있어 해당 전기통신사업자가 이것과 함께 설치하는 전기통신설비로서 총무성령으로 정하는 것의 총체를 다른 전기통신 사업자와의 전기통신설비와의 접속이 이용자의 편리 향상 및 전기통신의 종합적이고 합리적인 발달에 불가결한 전기통신설비(전기통신사업법 제33조1항)
	2종	－ 전항과 동일하되 그 한쪽 단이 이용자의 이동 단말 등에 접속되는 설비(전기통신 사업법 제34조1항)
특정 전기통신 의무		－ 지정전기통신 의무 중 그 내용, 이용자의 범위 등을 고려하여 이용자의 이익에 미치는 영향이 크다고 판단되어 총무대신이 매년 1회 총무성령으로 정한 기관에 의해 정해지는 의무(전기통신사업법 제21조)

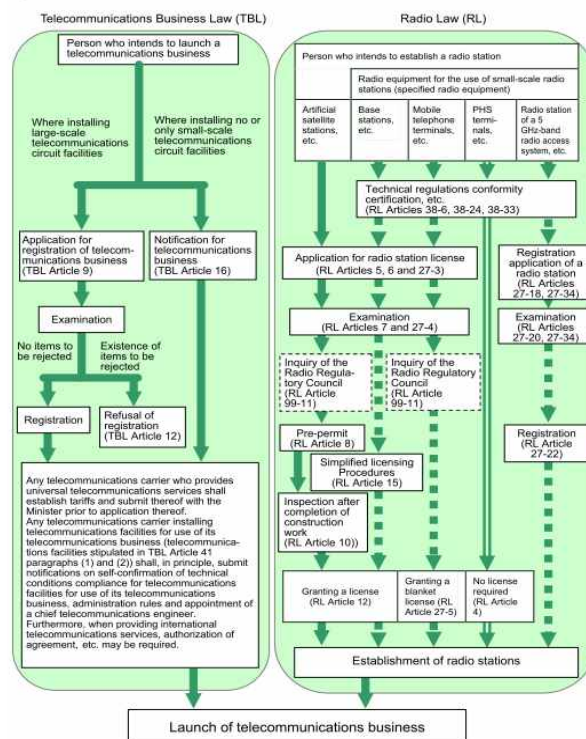
자료: 일본 전기통신사업법(최종개정 2008. 5. 30)

시장에 미치는 파급효과 및 이용자 보호 등 규제정책의 목적에서 보면 기초적 전기통신의무, 지정전기통신의무, 특정전기통신의무로 구분되기도 한다.

다. 진입제도

허가제를 폐지하고 전기통신사업을 개시하고자 하는 자는 설비의 규모 및 범위에 따라 등록 또는 신고로써 통신사업을 개시할 수 있도록 진입제도가 변경됨에 따라 사업진입이 간소화되었으며, 관료포설 및 토지이용을 목적으로 하는 사업의 승인 절차가 독립적으로 분리되었다.

〔그림 3-6〕 일본 전기통신사업 진입 절차



자료: 총무성(2006), p.4.

□ 전기통신사업의 등록 절차

전기통신사업을 등록하려는 자는 전기통신사업법 제10조의 신청 서류와 함께 첨부 서류를 함께 제출해야 한다.

가. 신청서

- i) 이름 또는 명칭 및 주소 및 법인에 있어서는 그 대표자의 이름
- ii) 업무 구역
- iii) 전기통신설비의 개요

나. 첨부 서류

- i) 등록의 결격 사유에 해당하지 않는 것을 가리키는 서류(양식 제2)
- ii) 네트워크 구성도(양식 제3)
- iii) 제공하는 전기 통신 역무에 관한 서류(양식 제4)

- iv) 신청자가 실시하는 전기 통신사업 이외의 사업의 개요
- v) 신청자가 기존의 법인일 때는
 - 정관 또는 등기부의 등본
 - 임원 또는 사원의 명부 및 이력서
- vi) 신청자가 법인을 설립하려고 하는 자일 때는
 - 정관 또는 등기부의 등본
 - 발기인, 사원 또는 설립자의 명부, 이력서 및 이름, 주소 및 생년월일을 증명하는 서류
- vii) 신청자가 i) 이외의 단체일 때는
 - 정관, 규약 등 해당 단체의 목적, 조직, 운영 등을 입증하는 서류의 등본
 - 임원의 명부, 이력서 및 이름, 주소 및 생년월일을 증명하는 서류
- viii) 신청자가 개인일 때는
 - 이름, 주소 및 생년월일을 증명하는 서류
 - 이력서

총무 대신은 전기통신사업자 등록 신청서를 제출한 경우 결격사유가 있는지 검토를 하며 구체적으로는 아래와 같다. 그리고 총무 대신은 이하의 사유로 등록을 거부했을 때 문서에 의해 그 이유를 통지하여야 한다.

일본 전기통신사업법 제12조(등록의 거부)

- i) 전기통신사업법 또는 유선전기통신법 혹은 전파법의 규정에 의해 벌금 이상의 형에 처해져 그 집행을 마치거나 또는 그 집행을 받지 않게 된 날로부터 2년이 경과하지 않는 자
- ii) 전기통신사업의 등록의 취소를 받아 그 취소일로부터 2년이 경과하지 않는 자
- iii) 법인 또는 단체이며, 그 임원 가운데 i) 또는 ii)에 해당하는 사람이 있는 경우
- iv) 해당 전기통신사업의 개시가 전기통신의 건전한 발달을 위해서 적절하지 않다고 인정되는 자

등록이 거부되는 경우를 제외하고는, 다음 각 항을 전기통신사업자 등록부에 등록하여야 한다.

일본 전기통신사업법 제11조(등록의 실시)

- 이름 또는 명칭 및 주소 및 법인의 경우에는 그 대표자의 이름
- 업무 구역
- 전기통신설비의 개요
- 등록 연월일 및 등록 번호

사업자의 명, 업무구역, 전기통신설비 개요의 변화가 있을 경우에는 변경 등록을 해야 한다. 그러나 사업자 명을 변경하거나 총무성령으로 정하는 경미한 변경에 대해서는 신고로 갈음할 수 있으며 총무대신은 지체 없이 변경사항을 등록해야 한다.

제13조(변경 등록 등)

1. 제9조의 등록을 받은 자는 제10조 제1항 제2호 또는 제3호의 사항을 변경하려고 할 경우는 총무대신의 변경 등록을 받지 않으면 안 된다. 다만, 총무성령으로 정하는 경미한 변경에 대해서는 꼭 그러하지 아니하다.
2. 전항의 변경 등록을 받으려고 하는 자는 총무성령으로 정하는바에 따라 변경과 관련되는 사항을 기재한 신청서를 총무대신에게 제출해야 한다.
3. 제10조 제2항, 제11조 및 전조의 규정은 제1항의 변경 등록에 대해 준용한다. 이 경우, 제11조 제1항 중 「다음의 사항」은 「변경과 관련되는 사항」으로 전조 제1항 중 「제10조 제1항의 신청서를 제출한 자가 다음의 각 호」를 「변경 등록과 관련되는 신청서를 제출한 자가 다음의 각 호(제2호를 제외한다.)」로 바꾸어 읽는 것으로 한다.
4. 제9조의 등록을 받은 자는 제10조 제1항 제1호의 사항에 변경이 있었을 경우 또는 제1항 단서 조항의 총무성령으로 정하는 경미한 변경을 했을 경우는 지체 없이 그 사항을 총무대신에게 신고하지 않으면 안 된다. 그 신고가 있을 경우에는 총무대신은 지체 없이 해당 등록을 변경하는 것으로 한다.

위와 같은 절차에 따른 전기통신사업 등록의 표준 처리 기간은 원칙적으로 15일 정도이다.

□ 전기통신사업의 신고 절차

전기통신 사업법 제16조에 따라 “전기 통신사업을 영위하려고 하는 자(제9조의 등록을 받아야 할 자를 제외하다.)는 총무성령으로 정하는 곳에 의해 그 취지를 총무 대신에 신고”하도록 규정되어 있으며 다음의 서류를 제출해야 한다.

가. 신고서

- i) 이름 또는 명칭 및 주소 및 법인에 있어서는, 그 대표자의 이름
- ii) 업무 구역
- iii) 전기통신설비의 개요(사업용 전기통신설비를 설치하는 경우에 한정한다.)

나. 첨부 서류

- i) 네트워크 구성도(양식 제3)
- ii) 제공하는 전기통신 역무에 관한 서류(양식 제4)

- iii) 신청자가 기존의 법인일 때는 정관 또는 등기부의 등본
- iv) 신청자가 법인을 설립하려고 하는 자일 때는
 - 정관 또는 등기부의 등본
 - 발기인, 사원 또는 설립자의 명부 및 이름, 주소 및 생년월일을 증명하는 서류
- v) 신청자가 iv)항에서 말한 이외의 단체일 때는
 - 정관, 규약등 해당 단체의 목적, 조직, 운영 등을 분명히 하는 서류의 등본
 - 임원의 명부 및 이름, 주소 및 생년월일을 증명하는 서류
- vi) 신청자가 개인일 때는 이름, 주소 및 생년월일을 증명하는 서류

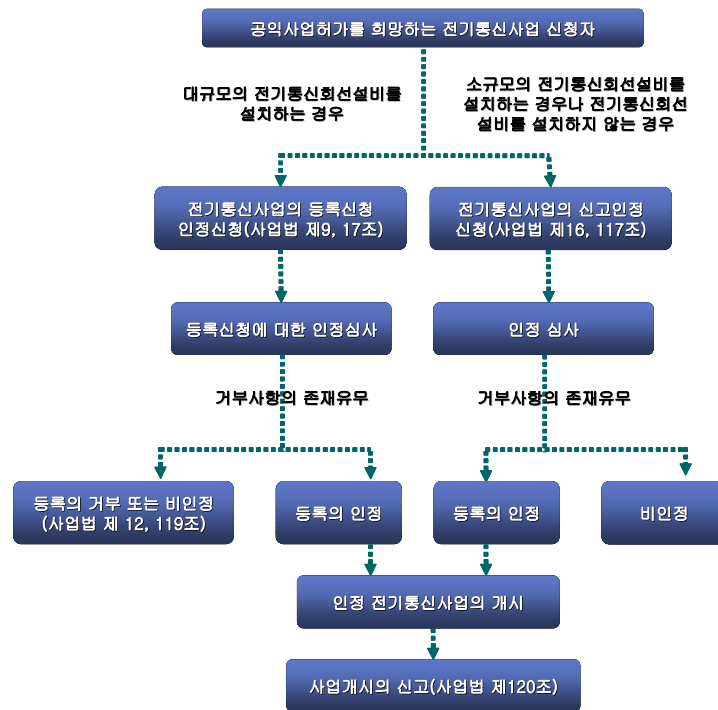
□ 전기통신사업의 공익특권 인정 절차

전기통신사업자 중에서 공익 사업 특권의 이용을 희망하는 경우에는 전기통신사업에의 진입에 관한 수속(등록 또는 신고)과는 별도로 그 전기통신사업의 전부 또는 일부에 대해 총무대신의 인정을 받을 수 있는 제도를 신설하였다. 덧붙여 인정의 신청은 등록의 신청 또는 신고 시에 동시에 신청하거나 이미 등록 또는 신고를 끝마친 사업에 대해서 나중에 신청할 수 있다.

일본 전기통신사업법 제117조(사업의 인정)

전기통신회선 설비를 설치해 전기통신 역무를 제공하는 전기통신사업을 영위하는 전기통신사업자 또는 해당 전기통신사업을 영위하려고 하는 자는, 다음 절의 규정의 적용을 받으려고 하는 경우에 신청에 의해 그 전기통신사업의 전부 또는 일부에 관하여 총무 대신의 인정을 받을 수 있다.

〔그림 3-7〕 등록·신청의 인정 절차(동시신청의 경우)



자료: 박동욱 외(2006), p.100.

전기통신사업의 전부 또는 일부를 영위하고자 하는 자로서 총무 대신의 인정받고자 하는 자는 다음의 서류를 제출할 필요가 있다.

가. 신청서

- i) 이름 또는 명칭 및 주소 및 법인에 있어서는 그 대표자의 이름
- ii) 신청과 관련되는 전기통신사업의 업무 구역
- iii) 신청과 관련되는 전기통신사업용으로 제공하는 전기통신설비의 개요

나. 첨부 서류

- i) 사업 계획서(양식 제38의 6또는 양식 제38의 10)
- ii) 사업 개시 예정일 이후 5년내를 포함한 매 사업년도에 있어서는 사업 수지 견적서
- iii) 사업 개시 예정 연월일의 근거를 나타내는 서류
- iv) 주된 기술자에 관한 서류(전기 통신 주임 기술자인 경우는 이름 및 자격증의 종류 등을 기재한 것. 그렇지 않은 경우는 이력서)

- v) 신청자가 기존의 법인일 때는
 - 임원 또는 사원의 명부 및 이력서
 - 최근의 사업년도에 있어서의 대차대조표 및 손익 계산서
- vi) 신청자가 법인을 설립하려고 하는 자일 때는
 - 발기인, 사원 또는 설립자의 명부 및 이력서
 - 주식의 인수 또는 출자의 상황 및 전망을 기재한 서류
- vii) 신청자가 vi)에 해당되지 않는 단체일 때는
 - 임원의 이력서(이미 등록을 받고 있는 경우 또는 등록의 신청을 하고 있는 경우를 제외한다.)
 - 단체의 재산의 상황을 기재한 서류
- viii) 신청자가 개인일 때는
 - 이력서(이미 등록을 받고 있는 경우 또는 등록의 신청을 하고 있는 경우를 제외한다.)
 - 자산 목록
- ix) 신청자가 지방공공단체일 때는 전기통신사업을 영위하는 것에 대한 의회의 회의록의 사본
- x) 인정의 결격 사유에 해당하지 않는 것을 가리키는 서류(다만, 이미 등록을 받고 있는 경우 또는 등록의 신청을 하고 있는 경우를 제외한다.)
- xi) 전기통신설비의 설치에 대해 관할 행정청의 허가 그 외의 처분을 필요로 할 때는 그 허가증 등의 사본(허가증 등의 신청을 하고 있는 경우는 그 신청서의 사본) 또는 그 수속의 상황을 기재한 서류
- xii) 전기통신설비의 구성 및 다른 전기통신사업자 및 이용자의 전기통신설비와의 접속의 구성을 나타내는 도면 또는 기타 서류

총무대신은 전기통신사업의 전부 또는 일부 인정의 신청에 대해 결격 사유를 검토한다.

일본 전기통신사업법 제118조(결격 사유)

- i) 전기통신사업법 또는 유선전기통신법 혹은 전파법의 규정에 의해 벌금 이상의 형에 처해져 그 집행을 마치거나 또는 그 집행을 받지 않게 된 날로부터 2년이 경과하지 않는 자
- ii) 전기통신사업의 등록의 취소를 받아 그 취소일로부터 2년이 경과하지 않는 자
- iii) 법인 또는 단체이며 그 임원가운데 i) 또는 ii)에 해당하는 자가 있는 경우

전기통신사업법 제119조의 각 호에 해당하는 심사를 실시해 적합한 경우 전기통신사업의 전부 또는 일부를 인정할 수 있다. 각 호의 심사 기준은 다음과 같다.

일본 전기통신사업법 제119조(인정의 기준)

- i) 신청과 관련되는 전기통신사업을 안정적으로 수행하기에 충분한 재무적 기초 및 기술적 능력이 인정되는지의 여부
- ii) 신청과 관련되는 전기통신사업의 향후 계획이 확실하고 합리적인지의 여부
- iii) 신청과 관련되는 전기통신사업을 영위하기 위해서 필요한 등록, 변경 등록 또는 신고 등 절차상의 미비점은 없는지의 여부

위와 같은 절차에 따른 전기통신사업의 인정 신청의 표준 처리 기간은 1개월이며, 전기통신사업의 인정을 받은 자는 지정된 기간 내에 사업을 개시하여야만 한다. 다만, 정당한 이유가 있다고 인정될 때는 그 기간의 연장을 요청할 수 있다. 또한, 사업을 개시했을 때는 즉시 그 내용을 관할 관청에 신고하여야 한다.

라. 무선국 면허

☐ 진입절차

무선국을 개설하려고 하는 경우 총무대신의 면허를 필요로 한다. 그 중 전기통신 업무를 실시하는 것을 목적으로 개설하는 경우 면허를 받는 주체는 전기통신사업자이어야 한다. 여기서 무선국의 개설이란 무선설비를 설치해 그것을 조작하는 자가 전파를 발사할 수 있는 무선국을 구성하는 것을 말한다. 무선국의 면허 신청에 있어서는 다음의 서류를 제출하여야 한다. 1997년 10월부터 특정 무선국의 면허의 특례(포괄면허제도)가 도입됨에 따라 특정 무선국의 면허의 신청시에는 특정 무선국에 관한 서류를 제출할 필요가 있다.

1. (특정)무선국 면허 신청서
2. 첨부 서류
 - (특정)무선국 사항서 및 공사 설계서

포괄면허제도에 따라 특정 무선국을 개설하려는 사업자는 다음과 같은 조건을 충족해야 한다.

- 무선국을 개설하여 제공하려는 전기통신역무가 이용자의 수요에 적합할 것
- 포괄면허를 받으려는 자는 무선국의 최대운용 수에 대한 전기통신사업 실시의 적절한 계획을 가져야하며 해당 계획을 확실히 실시할 수 있는 능력을 갖추고 있어야 함
- 무선국개설의 목적을 달성하기 위해서는 무선국을 개설하는 것이 다른 종류의 전기통신 수단을 사용하는 경우에 비해서 능률적이고 경제적인 것
- 무선국을 개설하는 것이 전기통신사업의 건전한 발달과 원활한 운영에 기여할 것

한편, PHS 단말이나 무선 전화 등 안테나 전력이 작은 무선설비를 사용하는 무선국에 대해서는 기술방법 기준 적합 증명의 취득 등의 요건을 만족하는 경우 면허를 필요로 하지 않는다.

전파법 제6조제7항에 따라 총무대신이 공시하는 주파수의 사용 신청은 총무대신이 공시하는 기간 내에 실시하여야 한다. 「규제의 제정 또는 폐지와 관련되는 의견 제출 수속」(1999년 3월 23일 각의 결정)에 근거하는 공청회를 거쳐 총무대신이 공시하는 심사 기준 등 관계 법령에 따라 심사를 실시하며 신청이 아래의 심사 기준의 요건을 만족한다고 인정될 때에는 예비면허를 부여한다.

- i) 공사 설계가 전파법으로 정하는 기술 기준에 적합한가
- ii) 주파수의 할당이 가능한가
- iii) 총무성령으로 정하는 무선국의 개설의 근본적 기준에 합치한가

한편, 신규사업자가 개설하는 전기통신사업용의 무선국이 전파 감리상 중요하고도 이해적인 것이라고 인정되는 경우에는 전파 감리 심의회에의 자문을 거쳐 예비면허를 부여할 수 있다. 표준 처리기간은 무선국의 종별 등에 의해 상이하다. 면허를 받는 경우에는 기지국은 한 달 반, 육상 이동국(land mobile station)은 한 달이 걸리며, 등록의 경우에는 약 15일이 소요된다.

외국에 거주하는 자는 면허를 부여 받을 수 없으나, 다음의 경우에는 면허 결정 사유의 예외이다.

- i) 실험 무선국, 특정의 선박 무선국, 특정의 항공기 무선국, 아마추어 무선국
- ii) 대사관 등의 공용에 제공하는 고정 무선국(상호주의에 근거한다)
- iii) 육상을 이동하는 무선국, 휴대해 사용하는 무선국 및 이러한 무선국 등으로 통신을 실시하는 육상에 개설되는 무선국
- iv) 전기 통신 업무를 실시하는 것을 목적으로 해 개설하는 무선국

또한 전파법이나 방송법에 따라 처벌을 받거나 면허의 취소 처분을 받은 자 등은 이후 2년간은 면허를 받을 수 없다.

예비 면허를 받은 사업자는 공사 낙성 후에 무선설비 및 무선 종사자 등의 검사를 받아 검사에 합격했을 경우 최종적으로 면허가 부여된다.

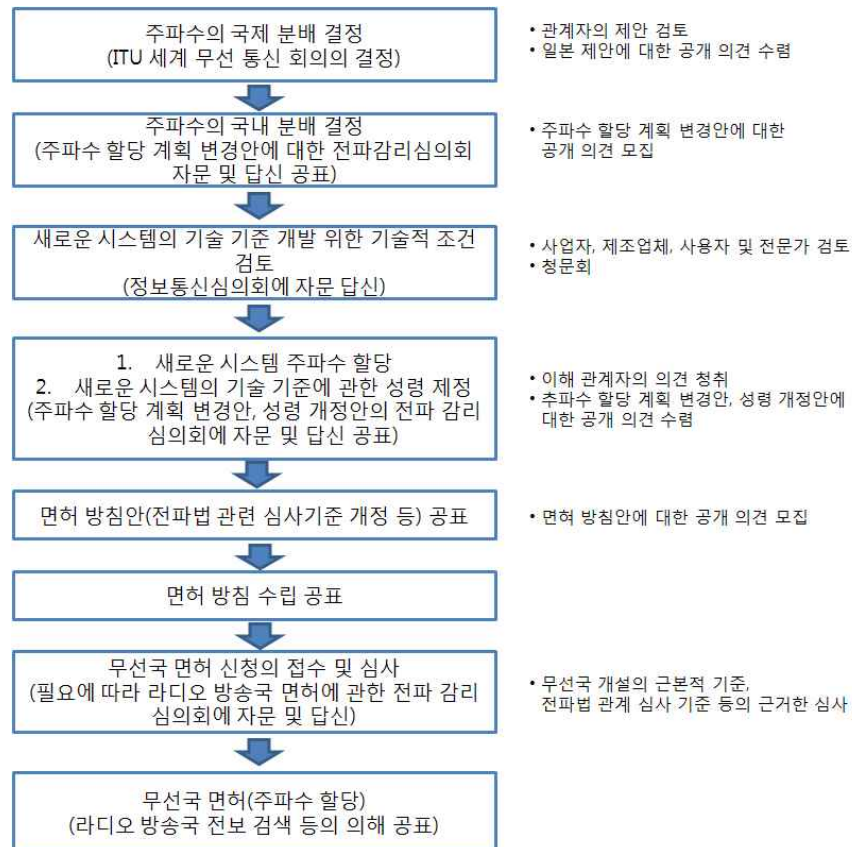
※ 종합 통신국 등에서는 등록 점검 사업자의 등록을 실시하고 있어 그 대장을 열람할 수 있다(주소: <http://www.tele.soumu.go.jp/j/proc/check/look.htm>).

한편, 안테나 전력이 일정한 수치 이하의 휴대 전화 기지국 등의 무선설비를 사용하는 무선국에 대해서는 등록증명기관이 실시하는 기술 기준 적합 증명의 취득 등을 조건으로 「예비 면허」 및 「낙성 후의 검사」를 생략하는 간이 수속에 의해 면허를 받을 수 있다. 그 밖의 기타 국제전기통신연합(ITU) 및 전파 규칙(RR)에서 규정하는 수속을 밟는 절차가 필요하다.

□ 주파수 할당 절차

전기통신사업법 진입규제 완화로 주파수 할당절차 및 무선국 개설허가가 사실상 주파수를 이용하는 서비스 제공사업자를 선정한다. 주파수 할당 절차는 ITU 등 국제기구의 주파수 분배 결정을 참고한 국내 주파수 분배, 기술조건에 대한 검토 및 무선국 면허 방침안의 발표, 사업자의 선정 순서로 진행된다.

〔그림 3-8〕 주파수 할당 절차



자료: www.telesomu.go.jp/monitoring_qa

마. 사업자의 권리와 의무

☐ 보편적 서비스

아날로그 가입전화 및 공중전화를 통한 시내전화, 도서통신, 비상통신은 기초적 전기통신역무로서 NTT 동일본과 NTT 서일본은 이를 제공해야 하는 의무를 부여받고 있다. 전기통신사업법 제110조에 따라 이를 제공하는 비용의 일부에 대해 가입자 선로 등으로부터 수익을 얻는 접속 전기통신사업자 등이 보편적 역무손실 분담금을 납부할 의무를 진다.

□ 요금 및 제공조건(약관) 규제

기초적 전기통신역무에 대해서는 약관을 제출토록 하되, 동 약관 준수의무를 동시에 부과하고 있다. 지정전기통신역무(제1종 지정설비(NTT의 설비))를 이용하여 제공하는 사업자는 이용자 보호를 위해 특히 필요하다고 인정되는 역무(음성전송, ISDN, 전용역무)에 대해서는 약관을 제출하되, 특별한 합의가 있는 경우 유동적으로 보완하여 적용이 가능하다. 한편, 특정 전기통신역무(지정 전기통신역무 중 전화, ISDN, 전용역무, 다만 데이터 전송역무는 제외)에 대해서는 역무별 기준 요금지수를 넘는 경우에는 인가를 필요로 한다.

필수설비를 이용하여 특정 서비스를 제공하고자 하는 모든 사업자는 안정된 요금으로 서비스를 제공해야 하며, 중요 사항을 이용자에게 공지하고 이용자의 불편사항을 신속하고 적절하게 처리할 의무가 부과된다.

□ 상호접속

전기통신사업자는 정당한 사유가 없는 한 접속요청에 응할 의무가 있다. 전기통신사업법 제33조에 따라 제1종 지정설비를 보유한 사업자(NTT)에 대해서는 접속약관 작성·인가·공표·언변들링, 접속회계 정리·공표를 의무화하고 있으며, 동법 제34조에서는 제2종 지정설비를 보유한 사업자(NTT도코모, 오키나와 셀룰러)에게는 접속약관 작성·제출·공표 의무화하고 있다.

□ 관로포설권⁵⁵⁾(Rights of way)

전기통신사업법 제128조의 “토지 등의 사용권”에서는 인정 전기통신사업자가 공공 시설 등을 이용할 수 있는 권리를 명시하고 있다.

기존에는 제1종 전기통신사업자에게 사업권과 일체로 허가를 통해 부여되었으나, 허가제를 폐지하고 사업인정 제도가 신설되면서 전기통신회선설비를 설치하는 사

55) 관로포설권이란 전기통신사업자가 전기통신 네트워크를 구축하기 위해 필요한 도로, 공·사유지 등을 사용할 수 있는 권리로서, “공익사업특권”으로 불리기도 한다.

업자중 관로포설권을 희망하는 사업자만이 이를 신청하여 승인절차를 거쳐 관로포설권을 부여받도록 하였다.

전기통신사업법 128조 <토지 등 사용에 관한 권리>

인정 전기통신사업자는 인정 전기통신사업 용도로 쓰이는 선로 및 공중선(주로 하나의 구내(이것에 준하는 구역내를 포함한다.) 또는 건물내(이하 이 항에 대해 「구내 등」이라고 한다.)에 있는 자의 통신을 위하여 사용하기 위해 해당 구내 등에 설치하는 선로 및 공중선에 대해서는, 공중이 통행하거나 또는 집합하는 구내 등에 설치하는 것에 한정한다.) 및 이들의 부속 설비(이하 이 절에서는 「선로」라고 총칭한다.)를 설치하기 위해 타인의 토지 및 이것에 정착하는 건물 및 기타 공작물(국유재산법(1948년 법률 제73호) 제3조 제2항에서 규정하는 행정재산, 지방자치법(1947년 법률 제67호) 제238조 제3항에서 규정하는 행정재산 및 기타 정령으로 정하는 것(제4항에 있어서 「행정 재산 등」이라고 한다.)을 제외한다. 이하 「토지 등」이라고 한다.)을 이용하는 것이 필요하고 아울러 적당할 때에는, 총무대신의 인가를 받아 그 토지 등의 소유자(소유권 이외의 권원에 근거해 그 토지 등을 사용하는 자가 있을 때에는 그 자 및 소유자, 이하 같다.)에 대해 그 토지 등을 사용할 권리(이하 「사용권」이라고 한다.)의 설정에 관한 협의를 청구할 수 있다.

<후 략>

한편 전기통신사업자의 공공재 및 관로에 관한 이용을 보다 구체적으로 명시하고 있는 규정은 2003년 4월 발행된 “전주, 관로 및 도관의 이용에 관한 가이드라인”⁵⁶⁾에 보다 구체적으로 나타나 있다. 인정 전기통신사업자의 경우 장기적으로 회선설비 임대를 한 사업자도 설비 보유 사업자로 인정되기 때문에, 본 가이드라인은 IRU(Indefeasible Right of Use⁵⁷⁾) 이용 사업자에게는 순수 권리조항이며 회선을 직접 설치하는 사업자에게는 권리이자 의무 조항이 될 수 있다.

□ 기타

기초적 전기통신역무 또는 지정 전기통신역무 제공 사업자는 총무성령이 정한 계

56) Ministry of Internal Affairs and Communications modified the Guidelines for Use of Poles, Ducts, Conduits and Similar Facilities, and administered it from April 1, 2003.

57) IRU는 10년 이상의 장기 이용계약을 의미하며, 관계당사자의 합의가 없는 한 파기 또는 종료가 불가능하기 때문에 장기적·안정적인 전송로 설비 사용권으로 인정된다.

정과목의 분류와 절차에 따라 회계를 정리하여야 한다. 한편, 망 및 서비스의 안정성을 확보하기 위해 기술 표준을 준수해야 할 의무가 있다.

바. 사업자 휴·폐지

2004년 4월 1일 전기통신사업법의 개정에 따라 제18조를 통해 사업의 전부 또는 일부를 휴지 또는 폐지했을 때 그 내용을 총무대신에 신고 및 이용자에게 중요 사항을 알릴 의무를 부과하고 있다. 이에 따라 총무대신은 전기통신사업법 제15조에 따라 등록을 말소하여야 한다.

제18조(사업의 휴지 및 폐지 및 법인의 해산)

1. 전기통신사업자는 전기통신사업의 전부 또는 일부를 휴지거나 또는 폐지했을 경우는 지체 없이 그 사항을 총무대신에게 신고하지 않으면 안 된다.
2. 전기통신사업자인 법인이 합병 이외의 사유에 의해 해산했을 경우는 그 청산인(해산이 파산 수속 개시의 결정에 의한 경우에는 파산 관재인)은 지체 없이 그 사항을 총무대신에게 신고하지 않으면 안 된다.
3. 전기통신사업자는 전기통신사업의 전부 또는 일부를 휴지하거나 또는 폐지하려고 할 때는 총무성령으로 정하는 바에 따라 해당 휴지 또는 폐지하고자 하는 전기통신사업의 이용자(전기통신사업자와의 사이에 전기통신역무의 제공을 받는 계약을 체결하는 자를 말한다. 이하 같다.)에 대해 그 사항을 주지시키지 않으면 안 된다. 다만, 이용자의 이익에 미치는 영향이 비교적 적은 것으로서 총무성령으로 정하는 전기통신사업의 휴지 또는 폐지에 대해서는 꼭 그러하지 아니하다.

폐지신고서 양식에는 법 제18조제3항의 규정에 의해 이용자에게 주지시키기 위해서 행한 조치의 내용에 대해서 주지시킨 사항, 시기, 이용자의 범위 및 방법 등을 구체적으로 기재하도록 되어 있다.

전기통신사업법시행규칙 제13조(사업의 휴지 및 폐지와 관련된 이용자에게 주지)

법 제18조 제3항의 규정에 의해 주지시킬 때는 미리 상당한 기간을 두고, 다음의 각 호의 몇 개의 방법에 의해 전기통신사업을 휴지 또는 폐지하려고 하는 취지를 이용자에 대해서 적절히 주지시키지 않으면 안 된다.

- (1) 방문
- (2) 전화
- (3) 우편, 신서편, 전보 그 외의 수단에 의한 서면의 송부

- (4) 전자 메일의 송신
- (5) 전자 파일로 기록된 정보를 전기통신 회선을 통하여 이용자가 열람할 수 있는 방법으로 서비스 이용시에 해당 열람에 제공받았던 정보가 표시된 것

4. 호 주

가. 서비스 정의 및 분류

호주에서의 통신서비스는 전달되는 정보의 성격에 따라 전송서비스(Carriage service)와 콘텐츠서비스(Content service)로 구분된다. 전송서비스(Carriage service)는 유도되거나 그렇지 않은 자기장 에너지를 통해 커뮤니케이션을 전송하는 서비스이며, 콘텐츠 서비스(Contents service)는 1) 방송서비스, 2) Dial-up 등 온라인 정보서비스, 3) VOD 등 온라인 오락 서비스, 4) 기타 온라인 서비스, 5) 정보통신부 장관 지정에 따른 서비스를 포괄하는 개념이다.⁵⁸⁾ 전송서비스가 통신망을 이용하여 단순히 트래픽을 전송하는 서비스라면, 콘텐츠서비스는 통신망을 통해 콘텐츠를 제공하는 서비스(예) 방송서비스, 온라인정보서비스, 온라인오락서비스(VOD 등), 온라인교육서비스 등)라는 성격을 갖는다.

58) Section 7 “carriage service” means a service for carrying communications by means of guided and/or unguided electromagnetic energy. Section 15

(1) For the purposes of this Act, a content service is:

- (a) a broadcasting service; or
- (b) an on line information service(for example, a dial up information service); or
- (c) an on line entertainment service(for example, a video on demand service or an interactive computer game service); or
- (d) any other on line service(for example, an education service provided by a State or Territory government); or
- (e) a service of a kind specified in a determination made by the Minister for the purposes of this paragraph

Section 7

“carriage service” means a service for carrying communications by means of guided and/or unguided electromagnetic energy.

Section 15

(1) For the purposes of this Act, a content service is:

- (a) a broadcasting service; or
- (b) an on line information service(for example, a dial up information service); or
- (c) an on line entertainment service(for example, a video on demand service or an interactive computer game service); or
- (d) any other on line service(for example, an education service provided by a State or Territory government); or
- (e) a service of a kind specified in a determination made by the Minister for the purposes of this paragraph

TELECOMMUNICATIONS ACT 1997

나. 사업자 구분 및 진입규제

☐ 사업자 구분 및 진입절차 개요

통신사업자는 설비보유여부에 따라 전송서비스 사업자(Carrier)와 서비스제공 사업자(SP; Service Provider)로 구분된다. 전송서비스 사업자는 공공 대중을 상대로 전송서비스를 제공하고자 하는 네트워크를 보유하고 있는 사업자이며, SP는 네트워크 사업자의 전기통신망을 이용하여 전기통신서비스를 제공하는 사업자로서, 다시 CSP(Carriage Service Provider)와 ‘Contents Service Provider’로 구분된다.

CSP는 전송서비스 사업자가 소유하고 있는 망설비(Network Unit)를 이용하여 전화 접속 서비스나 인터넷 접속 서비스를 제공하는 사업자로서 전송서비스 사업자도 겸업이 가능하다. Contents Service Provider는 공중에 Content 서비스(방송, 온라인, 장관이 규정한 특정서비스)를 제공하기 위해 전송서비스를 이용하는 사업자를 의미한다.

전송서비스 사업자는 망설비를 운영할 수 있는 사업자로 ACMA로부터 개별적으로 허가를 득하여야 하며 설비 운영에 따른 의무가 부과되는 한편, CSP는 허가 취득이 필요하지 않으나 서비스 제공에 따른 일정한 의무를 부과하고 있다(1997년 통신법 Schedule 2).

〈표 3-10〉 사업자 분류 및 진입규제

사업자		진입규제	제공 서비스
전송서비스 사업자(Carrier)		면허 취득 필요	• 전송서비스(Carriage Service) 제공에 필요한 Network Unit 보유 • 전송서비스 직접 제공 가능
Service Provider	Carriage Service Provider	없음	Carriage Service
	Content Service Provider	없음	Content Service

지정사업자(Nominated Carrier)로 신고(NCD; Nominated Carrier Declaration, 지정사업자 신고)할 경우에도 마찬가지로 전송 면허(Carrier License)의 취득이 필요하지 않다. 지정사업자는 망설비를 보유하지 않고도 네트워크사업자와 동일하게 설비를 운영할 수 있는 권리가 주어져며, 전송면허 보유사업자와 동일한 의무가 부과되므로 이에 따른 자격이 요구된다.

무선통신사업자의 경우에는 전파법(Radiocommunications Act 1992)에 의해 사업자 면허와 더불어 무선통신면허(Radiocommunications license)가 필요한데, 무선통신면허는 다시 주파수면허(Spectrum license), 설비면허(Apparatus license), 종별면허(Class license)로 구분된다. 이에 따라 이동통신사업자의 경우 기본적으로 전송 면허를 받아야 하고 주파수 면허(Spectrum Licence)도 받아야 할 필요가 있다. 그러나 면허 취득을 위한 조건으로는 통신 산업 발전 계획에 대한 장관의 승인과 타 사업자에 대해 설비 접속 허용 및 네트워크 정보 제공을 규정하여야 하는 것 외에는 큰 제약이 없어서 통신 인프라 구축에 대한 진입규제가 사실상 없다고 볼 수 있다. 사업자 면허 관련 요금은 면허 신청비용과 연간비용으로 구성되며 연간비용은 사업자 매출액의 0.06% 수준에서 결정된다.

☐ 전송서비스 사업자의 진입절차

전송서비스 사업자로 허가를 받고자 하는 사업자는 허가신청서와 허가비용을 선납하여 개별적으로 허가를 신청(Individually Licensed)하여야 한다. 허가신청서에 제

공되는 정보는 신청자의 사명, 주소, 대표자 및 실무연락책 등 신청자에 대한 일반 정보, 허가비용 지불방법, 신청자의 법률상 정체 및 회사 구조, 보유하고자 하거나 보유하고 있는 네트워크의 단위 및 형태, 제공하고자 하는 서비스 형태, 전송서비스 사업자에 대한 의무 이행 방안 및 사실 확인을 위한 확인서 등으로 이루어져 있다. 또한, 허가신청을 위해서는 서비스 제공에 적합한 망/기술에 대한 정보, 망 구조도, 주파수 할당 결과도 제출하여야 한다(통신법 21조).

신청을 받은 ACMA는 전송서비스 사업자로 허가를 득하고자 하는 사업자가 ① 준법적인 법인격인지의 여부, ② 면허료 부담 여부의 두 가지 조건을 평가하여 20 일 이내 허가여부를 결정하여 허가신청 사업자에게 통보하여야 한다. 전송서비스 사업자는 준법적인 법인 혹은 개인으로, 적격의 합명회사 또는 공공기관의 법인격을 가지고 있어야 하며, 허가비용(1회 \$2,500)을 부담하여야 한다.

보유하고자 하는 네트워크 단위는 ① 단일회선(500m이상), ② 다중회선(5Km이상), ③ 무선망, ④ 기타 특정네트워크로 구분된다. 단일회선(Category 1)은 500m이상 떨어진 서로다른 두 지점간을 연결하고 있는 단일회선을 의미하며, 다중회선(Category 2)는 500m에서 5Km이상의 하나의 사업자가 보유하고 있는 두개 이상의 회선의 연결을 의미한다. 무선망(Category 3)은 하나 또는 그 이상의 지점간 통신 서비스를 제공하기 위한 네트워크 구성을 위해 무선기술이 사용되고 있는 경우로서 특별히 다음과 같은 장비들을 보유하고 있는 경우 무선망으로 분류한다.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> a. 공공 이동전화 서비스를 제공하기 위한 기지국 b. 지역 무선통신 서비스를 제공하기 위한 기지국 c. 양방향 상호접속되어 있는(Double-ended Interconnected) 고정 무선통신 망 d. 위성통신 시설 e. 무선 송출 또는 수신 장비 |
|--|

기타 특정네트워크(Category 4)는 통신법 제 29조에 따라 정부가 지정하고 있는 특정한 설비를 갖추고 있는 네트워크를 의미한다.

□ 사업자의 의무사항

전송서비스 사업자는 산업 발전 및 경쟁 활성화, USF, 품질 유지, 긴급통신 등 통신확보, 국익우선, 소비자 선택권 존중 의무 등 13개 의무사항과 기술 규격, 번호 부여 등에 관한 규제를 받는다.

전송서비스 사업자와 Service Provider의 의무사항은 다음 표와 같다.

〈표 3-11〉 호주 Carrier의 의무

소비자와 공동체 의무	경쟁 촉진 의무	기술적 의무
• 보편적 서비스 제도 • 고객 서비스 보증제도 • 통신산업 옴부즈맨 제도 • 비상 서비스 협정 • 통신비밀 보호 • 국가 이익과 법 집행 • 국방의 의무와 재난 계획	• 사전선택제 • CLI(Calling Line Identification) • AMPS 점진적 폐지 • 국제적 분쟁 해결 협조 (자국산업 보호)	• 기술 표준 • 번호체계 준수

〈표 3-12〉 Service Provider의 의무

표준서비스 제공 의무	이용과 공동체 의무	경쟁 촉진 의무
• 통신법 준수 • 교환원 서비스 • 전화번호안내 서비스 • 번호 Database 통합 • 상세과금 고지	• 시내전화 접속 유지 • 서비스 품질 보장 • 통신 산업 옴부즈맨 제도 • 비상서비스 협정 • 통신비밀 보호 • 국가 이익과 법 집행 • 국방의 의무와 재난 계획 • 번호체계 준수 • 기술적 표준	• 사전 선택제 • CLI(Calling Line Identification) • 국제적 분쟁 해결 협조

□ 관로포설권(Rights of way)

호주의 설비공유제도는 1997년 7월 1일부터 통신시장의 완전경쟁체제가 확립되

면서 변화되었다. 호주에서의 설비공유제도는 이동망의 통신타워설비 및 공중케이블설비의 중복투자에 따른 환경적 요인과 신규사업자의 시장진입 촉진을 위한 진입장벽의 제거를 위한 것으로, 모든 사업자의 면허조건에 포함되는 의무사항이었다. 즉, 1999년 7월 1일을 기준으로 그 이전까지 Telstra에 한정되었던 병설 및 설비공유에 대한 제공의무를 모든 면허사업자에게 확대하여, 사업자 면허를 소지한 모든 통신사업자는 설비요청의 권리와 설비 제공의 의무를 모두 보유하고 있다. 호주에서는 통신시장에 경쟁이 도입된 이후 사업자면허를 부여받은 다수의 사업자들이 Telstra와의 설비공유를 요청한 바 있으며, IMT-2000서비스 등에서 주파수 경매방식이 도입됨에 따라 Telstra 이외에 이동통신사업자인 Optus나 Vodafone 등에게도 설비제공 의무를 확대하고 있는 추세이다.

1997년 통신법 Section 16에서는 부대설비에 대한 접속(access to supplementary facilities)과 관련한 내용을 규정하고 있는데, 이 조항에서 사업자가 타사업자에게 경쟁서비스 제공에 필수적인 설비를 제공하도록 하고 있다. 설비공유 의무의 대상은 통신법 Section 7에서 정의한 대로 전기통신망을 구성하는데 필수적인 기반설비와 이를 이용하기 위해서 필요한 회선, 설비, 장치, 타워, 안테나, 터널, 관로, 전주 및 인공 등을 포함한다. 또한 그 밖에 전기통신망 설비가 소재한 토지, 그리고 토지상의 건물 및 구조물을 비롯하여, 사업자가 소유하고 운용하는 전기통신망에 접속된 가입자측 장비 및 케이블도 포함한다.

선로접근에 관한 권리를 제3자적 입장에서 중재하고 집행하는 권한을 명시한 규정은 Section 18이다. Section 18에서는 설비공유와 관련해서 합의가 도출되지 않을 경우에는 이해당사자인 사업자간에 지명된 중재자에 의해서 결정되는데, 중재자 결정에 합의하지 못할 경우에는 호주 공정 경쟁 및 소비자 위원회 ACCC(Australian Competition and Consumer Commission)가 중재역할을 수행한다.

한편 설비공유와 관련된 범위 및 조건에 대해서 설명한 조항은 Section 33~36로서, 설비공유 의무는 요청사업자가 전기통신서비스를 제공하기 위해서 필요한 경우에 한정된다. 기술적인 문제나 해당설비를 운용하는 직원의 안전성을 감안하여

ACMA가 서면 인증서(written certificate)를 발급할 경우에는 설비공유 의무가 없다.

설비공유에 대한 신청이 접수될 경우, ACMA는 해당사업자로부터 설비공유 의무에 대한 유권해석을 실시하여 접수일 기준으로 10일 이내에 그 결과를 양측에 통보하며, 설비공유와 관련해서 해당사업자(제공사업자 및 요청사업자)는 설비공유의 범위 및 조건에 대해서 합의하여야 한다.

한편, 다수사업자에 의해 관로가 설치될 경우의 환경문제 야기를 우려하여 1997년 통신법 Schedule 1 Part 5에서는 관로에 대한 설비제공 및 접속개방을 의무화하고 있다. 관로 공유에 있어서 모든 관로 공유 요청은 제공이 가능한 관로의 용량 및 사업자의 조건 등을 고려하여 사안별로 처리하는 것을 원칙으로 하고 있다. 관로 공유의 승인 절차는 선착순으로, 2개월 이내에 관로 공유를 요청한 사업자가 6개월 이내에 관로 공유를 요청한 사업자보다 우선한다. 관로의 사용은 사업자간 설비제공 합의서에 따라 10년까지 허용하며 기간이 종료되기 2년전에 재신청 가능하다. 한편, 관로 공유가 불가능할 경우, Telstra는 관로 공유를 거부할 수 있는데, Schedule 1 Part 5에 의거, ACMA는 기술적으로 관로 공유가 불가능하다는 인증서를 발급할 수 있다. 또한, 관로 공유의 목적이 전기통신서비스를 제공에 적합한 목적이 아니거나, 합당한 통보가 요청사업자에 의해서 제공사업자에게 통지되지 않을 경우에도 신청이 거부될 수 있다. Telstra 측에서는 1) 관로 공유를 요청한 이후 5년 이내에 설비를 설치할 계획이 없는 경우, 2) Telstra가 특별한 서비스를 위하여 관로의 일정부분을 보전하도록 합당하게 요구할 경우에는 관로 공유를 거부할 수 있다.

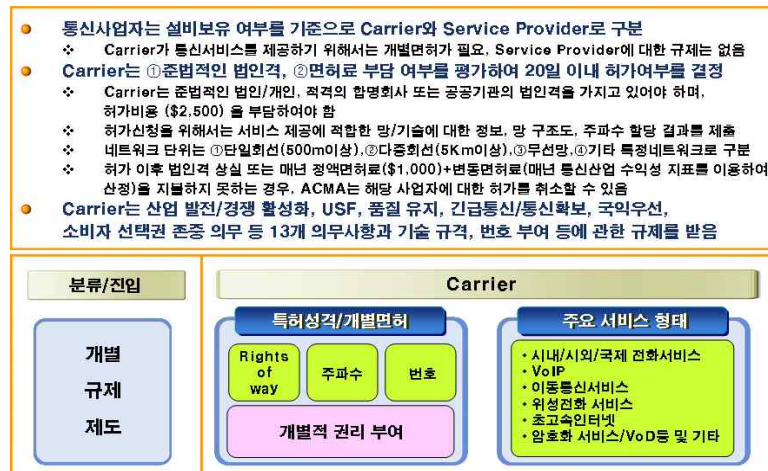
1997년 통신법 Schedule 1 Part 5에서는 Telstra의 미래 선로설비 투자계획 및 이에 따르는 정보제공을 요구하고 있으며, 관로설비의 공유와 관련된 요금원칙을 정할 때 요청사업자가 관로 공유에 대한 대가를 지불하도록 되어 있다. 즉 관로 공유를 요청한 사업자들은 지하관로나 지하관로가 요구되지 않는 구간에 설치되는 케이블에 대해서는 추가적으로 km당 연간임대료를 지불하여야 한다.

☐ 허가 취소

ACMA는 허가기간 만료 이전에도 허가 이후 1) 법인격을 상실하거나, 2) 매년 정

액면허료(\$1,000) 및 변동면허료(매년 통신산업 수익성 지표를 이용하여 산정)를 지불하지 못하는 경우 해당 사업자에 대한 허가를 취소할 수 있다. 단, ACMA는 해당 사업자의 허가를 취소하기 전에 반드시 해당 사항을 사업자에게 문서로 통보하고 최소 7일 동안 사업자의 의사표시가 있는지를 확인하고 이에 대한 의사표시를 받아야 한다. 이상 호주의 사업자 진입제도를 요약하면 다음 (그림 3-9)와 같다.

[그림 3-9] 호주의 진입규제



자료: 박동욱 외(2007)

제 2 절 M&A 규제

1. M&A 규제의 일반적인 방법론

M&A(Merger & Acquisition)란 일반적으로 기업합병을 의미하는 Merger와 기업인수를 의미하는 Acquisition의 결합어로, 일반적으로 인수합병, 기업인수 등의 용어로 다양하게 사용되고 있다.⁵⁹⁾ 이 경우 M&A는 법률적인 의미에서의 합병 또는 기업인

59) M&A는 좁은 의미로는 기업이 다른 기업을 인수하거나 합병하거나, 경영권을 가

수와는 구분되는 개념으로 전기통신사업법은 사업의 양수, 합병, 주식취득 등 인가 대상 M&A 및 인가신청의 주체를 별도로 규정하고 있다.^{60) 61)}

오늘날 세계 각국은 일정규모 이상의 M&A에 대해 규제기관의 승인을 요구하는 제도를 채택하고 있다. 20세기 초 자본주의의 발전과 더불어 서구 선진국에서는 시장집중과 그에 따른 폐해의 경험으로부터 M&A 등 기업의 지배력 증대에 대한 규제 필요성이 제기되었으며, 미국의 경우 이미 1890년 독점규제법의 효시라고 할 수 있는 Sherman Act와 뒤이어 1914년에 제정된 Clayton Act를 통하여 명시적으로 경쟁을 제한하는 M&A를 금지하는 법체계를 갖추게 된다. EU의 경우 ECMR(European Commission Merger Regulation)을 채택함으로써 EU 차원에서 발생하는 M&A에 대한 규제의 법률적인 기반을 확립하였다. EU의 M&A 규제는 유럽시장 전체에 영향

진 지배주주의 변경, 즉 기업지배권의 변경으로 파악할 수 있으며, 이보다 더 넓게 기업의 특정 부문이나 자회사의 매각처분, 기업간의 자본제휴에 의거한 합작투자, 또는 사기업화 등을 포함, 기존의 기업 지배권에 영향을 미칠 수 있는 회사분할, 기술제휴, 공동마케팅 등 전략적 제휴까지 포함한 일련의 행위들을 포괄하는 개념으로 사용될 수 있다.

60) 전기통신사업법 제18조제1항 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송통신위원회의 인가를 받아야 한다. 다만, 제3호에도 불구하고 대통령령으로 정하는 주요한 전기통신회선설비를 제외한 전기통신회선설비를 매각하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송통신위원회에 신고하는 것으로 한다. 1. 기간통신사업의 전부 또는 일부를 양수하려는 자, 2. 기간통신사업자인 법인을 합병하려는 자, 3. 허가받은 기간통신역무의 제공에 필요한 전기통신회선설비를 매각하려는 기간통신사업자, 4. 특수관계인과 합하여 기간통신사업자의 발행주식 총수의 100분의 15 이상을 소유하려는 자 또는 기간통신사업자의 최대주주가 되려는 자, 5. 기간통신사업자의 경영권을 실질적으로 지배하려는 목적으로 주식을 취득하려는 경우 또는 협정을 체결하려는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에 해당하는 자, 6. 허가를 받아 제공하던 기간통신역무의 일부를 제공하기 위하여 법인을 설립하려는 기간통신사업자”

61) 공정거래법은 M&A와 유사한 개념으로 기업결합이라는 용어를 사용하고 있으며, 기업결합의 유형을 주식의 취득, 임원겸임, 회사의 합병, 영업의 양수 및 새로운 회사 설립에의 참여로 구분하고 있다.

을 미치는 거래에 국한되며, 관련 기업들의 매출액이 일정 기준에 부합되지 않을 경우 그 M&A에 대한 심사권은 관련 회원국들의 규제기관이 가지게 된다.⁶²⁾

이하에서는 먼저, 경쟁법 체계하에서 사용되고 있는 M&A 규제의 일반적 방법론을 살펴보고, 통신사업자 M&A의 특수성 및 전문통신규제기관에 의한 M&A 규제의 필요성에 대해 논의하기로 한다.

가. 수평적 M&A에 대한 심사

미국 DoJ(Department of Justice)의 수평적합병지침은 1992년 제정되어 1997년, 2010년 8월 개정되었으며, 이하에서는 최근에 개정된 내용을 바탕으로 서술하고자 한다. 기존 지침과의 차이점은 경쟁제한성 심사를 세분화하여 서술하고 HHI 안전지대를 완화하고 있는 점이다.

DoJ와 FTC(Federal Trade Commission) 수평적 M&A에 대한 심사는 ① 경쟁제한 입증, ② 목표 이용자와 가격차별, ③ 시장획정, ④ 시장 집중도 측정, ⑤ 단독 효과(Unilateral Effects) 분석, ⑥ 공조적 효과(Coordinated Effects) 분석, ⑦ 강력한 구매자 존재 여부, ⑧ 진입에 대한 분석, ⑨ 효율성 분석, ⑩ 회생불가와 퇴출자산 분석, ⑪ 수요측면의 기업결합 분석, ⑫ 부분 인수에 대한 분석으로 구성되어 있다.

□ 경쟁제한 입증(Evidence of Adverse Competitive Effects)

DoJ-FTC는 합병이 경쟁을 현저하게 저해하는지에 대한 문제를 다루기 위해 합리적이고 신뢰할 수 있는 증거를 고려한다. 이에 따라 규제기관⁶³⁾은 합병의 경쟁적 효

62) M&A에 대한 EU의 심사권은 다음과 같은 경우에 발동된다. 첫째, 관련기업들의 매출액의 총합이 50억 유로 이상일 경우, 둘 이상의 기업이 유럽시장 내에서 각각 2억 5천만 유로 이상의 매출을 갖고, 관련 기업 모두가 유럽시장 내 매출의 2/3 이상을 한 회원국에서 달성하지 않은 경우, 둘째, 관련기업들의 매출액의 총합이 25억 유로 이상일 경우, 둘 이상의 기업이 유럽시장 내에서 각각 1억 유로 이상의 매출을 갖고, 관련기업 매출액의 총합이 세 개의 회원국에서 각각 1억 유로 이상이며, 최소한 두개의 기업이 그 세 개의 회원국내에서 각각 2,500만 유로 이상의 매출을 가지며, 관련 기업 모두가 유럽시장 내 매출의 2/3 이상을 한 회원국에서 달성하지 않은 경우이다.

과를 예측하기 위한 입증의 유형을 ① 마무리된 합병(consummated merger)에서 발견되는 실제 효과, ② 경험에 의한 직접 비교, ③ 관련 시장의 시장 점유율과 집중도, ④ 실질적인 주요 경쟁사업자(head-to-head competition), ⑤ 합병 당사자의 파괴적인 역할로 분류하고 있으며 지침서에 언급한 분류가 절대적이지는 않다. 규제기관은 이러한 입증의 원천을 합병 당사자, 이용자, 다른 산업의 관계자와 산업 감시자 등으로부터 다양하게 수집하여 고려한다.

〈표 3-13〉 DoJ-FTC 수평적합병지침 개정안에 따른 경쟁제한 입증의 종류

유 형	내 용
마무리된 합병에서 발견되는 실제 효과	- 합병 후에 가격이 상승하거나 이용자에게 부정적 변화를 가져온 경우 이러한 결과가 합병에 따른 반경쟁적 효과 때문인지 평가 - 그러나 이러한 효과가 없는 경우에도 반경쟁적일 수 있어 아직 완료되지 않은 합병시에 고려하는 입증도 고려
경험에 의한 직접 비교	- 합병에 경쟁적 효과에 대해 유사한 과거의 사건이나 또는 자연적 실험(natural experiment)을 고려 - 유사한 시장에서의 가격이 유의미한 경쟁자 수에 따라 어떻게 달라지는지를 검토
관련 시장의 시장 점유율과 집중도	- 규제기관은 합병 당사자들의 관련 시장에서의 시장 점유율, 집중도, 합병으로 인한 집중도의 변화에 가중치 고려
실질적인 주요 경쟁 사업자	- 규제기관은 합병으로 실질적 경쟁자를 무력화시킬 것인지를 고려
합병 당사자의 파괴적인 역할	- 규제 기관은 합병이 경쟁 촉발 사업자(maverick firm)를 제거함으로써 경쟁을 약화시킬 것인지를 고려

□ 목표 이용자와 가격차별(Targeted Customers and Price Discrimination)

합병의 경쟁 제한적 효과를 검토할 때, 규제기관은 같거나 유사한 상품을 구매하는 다른 고객들에 미치는 영향이 현저하게 차이가 나는지 고려한다. 이러한 영향력의 격차는 판매자가 차별화할 수 있을 경우에 가능해진다. 가격차별은 시장획정, 시

63) 이 절에서는 DoJ와 FTC를 지칭한다.

장 점유율 측정, 경쟁적 효과 평가에 영향을 미칠 수 있다.

가격차별이 가능해지면, 특정 이용자에게 경쟁 제한적 영향을 미칠 수 있다. 가격차별이 합리적일 가능성이 존재하면, 규제기관은 이용자 유형에 따라 경쟁적 효과를 평가할 수 있다. 가격차별은 차등가격(differential pricing)과 제한된 차익거래(limited arbitrage)라는 두 가지 조건을 충족할 때 가능해진다. 차등가격이란 가격차별을 하는 공급자가 목표 이용자와 그렇지 않은 이용자간 가격을 차별화할 수 있어야 함을 말한다. 공급자가 이용자의 유형을 구분할 수 없는 경우에는 이용자들의 구매 결정에 근거하여 이용자를 분류할 수 있는 복수의 상품을 제공하기도 한다. 차익거래란 목표 고객들이 차익거래를 통해 가격 인상을 무력화시킬 수 없어야 함을 의미한다. 일반적으로 대부분의 상품이 차익거래는 수송비(transportation costs) 때문에 불가능하고, 발생한다고 하여도 그 효과가 매우 제약적이다.

□ 시장획정(Market Definition)

수평적 합병으로 인한 잠재적 경쟁 우려를 식별할 때, 시장획정은 두 가지 역할을 한다. 첫째, 시장획정은 경쟁 우려가 발생할 나라의 구역이나 사업의 범위를 구체화하는데 도움이 된다. 합병 과정에서 규제기관은 주로 경쟁이 현저하게 저하될지도 모르는 하나 또는 그 이상의 관련 시장을 파악한다. 둘째, 시장획정을 통해 규제기관은 시장 참여자를 식별하고 점유율과 시장 집중도를 측정할 수 있다.

시장획정은 주로 수요대체 요인에 집중하고 있다. 예를 들면, 가격 인상이나 상품 품질 및 서비스 저하와 같은 비가격적 요인으로 인한 이용자들의 전환 등이다. 이에 대한 공급자의 반응 또한 경쟁 분석에 매우 중요하다. 공급자들에 대한 분석은 시장 참여자 식별, 시장점유율 측정, 경쟁 영향력 분석 및 진입 분석 시에서 고려된다.

이용자들은 합병 기업의 상품을 대체할 수 있는 여러 상품을 접한다. 대체 상품은 지리적 또는 상품의 속성 측면에서 가깝거나 멀 수 있다. 이에 따라 이용자들은 상품의 근접성에 대해 서로 다르게 평가할 수 있다. 그러나 다른 지리적 기반의 상품이나 공급자가 서로를 대체하는 정도가 다양하면 이를 바탕으로 일부 상품을 포함하고 다른 일부를 제외하는 경우에 다양한 상품간 대체성을 포함할 수 없는 단순화

의 문제를 초래한다. 이하에서 다루는 시장확정의 주요 원칙은 불가피한 단순화를 가능하면 유용하고 유익하게 만드는 것이다. 관련 시장은 정확한 토지 경계(metes and bounds)를 가질 필요는 없다.

한편, 상대적으로 먼 상품이나 지리적 대체를 포함하도록 광범위하게 시장확정을 하는 것은 시장점유율을 오도할 수 있다. 이는 먼 대체재의 경쟁적 의미가 광범위한 시장에서 점유율과 일치하지 않을 수 있기 때문이다. 비록 먼 대체재를 시장에서 제외함으로써 경쟁적 의미를 어느 정도 과소평가하게 되어도, 먼 대체 상품을 포함시켜 경쟁적 의미를 과대평가하는 것보다 합병이 미치는 경쟁적 영향에 대한 좀 더 정확한 지표가 될 수 있다.

좁게 확정된 시장에서의 서로 다른 상품의 시장점유율은 이러한 상품의 경쟁적 의미를 포착할 가능성이 있고 근접한 대체재간 경쟁을 좀 더 정확하게 반영할 수 있다. 그 결과 적절하게 확정된 반독점적 시장은 일부 대체재를 배제한다. 그러나 해당 그룹 밖 상품으로부터의 경쟁이 충분하여 그룹 내 경쟁을 제거해도 고객이나 하위 시장 이용자의 이익을 저해하지 않을 경우, 동일 상품군을 너무 좁게 확정하면 하나의 시장을 형성할 수 없다. 가상적 독점 사업자에 대한 테스트는 후보 시장이 이러한 관점에서 좁게 확정되지 않도록 설계되어 있다.

규제기관은 서로 다른 후보 시장을 평가할 때 이러한 시장확정의 원칙을 유연하게 적용한다. 가상적 독점 사업자 테스트에 따른 반독점적 시장확정은 항상 직관적이지 않으며 산업에서 통용되는 “시장”이라는 용어와 일치하지 않을 수 있다.

1) 상품시장 확정(Product Market Definition)

하나의 합병 기업에 의해 판매되는 상품(상품 A)이 다른 합병 기업에 의해 판매되는 하나 또는 그 이상의 상품들과 경쟁할 경우, 규제기관은 그 경쟁의 중요성을 평가하기 위해 상품 A에 대한 관련 시장을 확정한다. 상품 시장은 상품 A를 포함한 대체재로 구성되며, 복수의 관련 상품 시장이 식별될 수도 있다.

상품시장을 확정함에 있어 지침에서는 가상적 독점 사업자 테스트를 채택하고 있다. 이 테스트는 가상적으로 이윤을 극대화하는 기업이 시장에서 “작지만 유의미하

고 일시적이지 않은 가격 인상(SSNIP; small but significant and non-transitory increase in price)을 통해 이윤을 증가시킬 수 있는 가장 작은 상품집단으로 시장을 정의하는 방법이다. 이러한 분석을 위해 후보 시장 밖의 상품 판매 조건은 일정하게 유지된다. SSNIP은 가상적 독점 사업자 테스트를 수행함에 있어 도구로써만 사용되며 합병으로 인한 가격 인상의 허용 정도를 의미하는 것은 아니다.

SSNIP는 합병이 없었을 때의 가격에서 출발한다. 합병이 없었을 경우에 가격이 변하지 않는다면, 이 가격을 합리적인 벤치마킹 가격이라고 가정한다. 그러나 합병이 없는 경우에도 혁신이나 새로운 사업자 진입에 의해 가격이 변한다면 규제기관은 예상되는 미래 가격을 벤치마킹 가격으로 사용한다. 한편, 합병 전 조정이 결렬되어 가격이 하락한다면, 낮아진 가격을 벤치마킹 가격으로 택한다. 합병 전 기업과 가상적 독점 사업자간의 인센티브의 차이를 파악하고자 하는 경우에는 규제기관이 벤치마킹 가격을 구체화하지 않을 수 있다.

SSNIP 주로 5%의 가격 인상을 의미하지만, “작지만 유의미한” 산업의 특성이나 합병 기업의 시장내 위치에 따라 달라져 규제기관이 사용하는 가격 인상의 폭은 5%보다 작거나 클 수 있다.

가상적 독점 사업자의 가격 인상 유인은 가격 인상시에 얼마만큼 이용자들이 상품을 대체할지 여부와 그때의 이윤이 얼마인지에 달려있다. 증분 이윤은 가격과 증분 비용만큼의 차이이다. 규제기관은 증분 비용을 합병 당사자간의 문서나 의사 결정을 위한 데이터를 이용해, 가격 인상에 의한 생산량 변화로 측정한다. 가격 인상에 대한 이용자들의 반응을 고려할 때 규제기관은 다음과 같은 요인을 고려하나 이에 한정되지는 않는다.

이용 가능한 데이터가 존재하면, 규제기관은 앞서 언급된 추론을 얼마만큼 입증하는지 평가하기 위해 임계손실분석(Critical Loss Analysis)을 고려한다. CLA는 해당 상품의 가격이 인상되었을 때(SSNIP) 독점 사업자의 이윤을 증가시킬지 또는 감소시킬지를 알아보는 도구이다. 이러한 “손익분기(breakeven)” 분석은 앞서 언급한 가상적 독점 사업자 테스트에 따른 이익을 최대화하는 분석과는 다르다. 상품 가격

인상에 높은 가격에서의 판매 수익은 이용자들의 다른 상품으로의 전환만큼 상쇄될 것이다. CLA는 가격 인상에 따른 이러한 두 가지 상반되는 효과의 정도를 비교하는 것이다. “임계손실(Critical Loss)”은 가상적 독점 사업자의 이익이 감소하지 않는 매출 감소분이고 “예상손실(Predicted Loss)”은 가격 인상으로 인해 가상적 독점 사업자가 손해를 볼 것으로 예상되는 매출 감소분으로 정의된다. 가상적 독점 사업자는 예상손실이 임계손실보다 작다면 가격을 올리게 된다.

- 과거에 가격이나 다른 조건이 변했을 때 이용자들은 구매가 어떻게 변화했는가
- 가격 변화에 대한 이용자 반응에 관련한 설문조사 등과 같은 구매자로부터의 정보
- 산업 참여자의 행위
- 상품 특징과 비용, 상품 교체의 지연(특히, 후보 시장의 상품에서 후보 시장 밖의 상품으로 교체)에 대한 객관적 정보
- 후보 시장의 특정 상품 가격이 올랐을 때 발생하는 그 상품의 판매 감소 비율
- 보완 상품의 판매자와 같은 다른 산업 참여자로부터의 증가
- 법 또는 규제적 요구 사항
- 상품 시장에서의 이용자들이 직면하는 하위 시장 경쟁의 영향

규제기관은 예상손실을 계산함에 있어 앞서 언급된 이용자의 상품 대체에 관한 모든 입증을 고려한다. 이때의 예상손실의 추정에는 임계손실을 계산하기 위해 합병 전의 후보 시장에서의 상품 이윤을 포함한 입증과 부합해야 한다. 공조된 상호작용에 가담하지 않았다면, 합병 전의 높은 이윤은 각각의 기업이 가격에 민감하지 않은 수요에 직면하고 있다는 것을 의미한다. 그러므로 합병전의 이윤이 높을수록 가상적 독점 사업자 테스트를 만족시키는데 필요한 회수율(Recapture Percentage)이 낮다.

가상적 독점 사업자 테스트를 계량적으로 실시하기 위한 증거가 충분하지 않다면, 개념적인 프레임워크가 이용자의 대체성 판단과 시장확정에 필요한 정보를 수집하는데 유용한 도구가 될 수 있다. 규제 기관은 시장확정의 궁극적 목표가 합병이 경쟁을 현저하게 저해할 것인지를 판단하기 위함임을 명심하면서 이용 가능한 증거를 갖고 가상적 독점 사업자 테스트를 실시한다.

한편, 가상적 독점 사업자가 특정 이용자를 대상으로 가격을 인상한다면, 규제 기

관은 목표 이용자를 대상으로 시장확정을 한다. 목표 이용자를 대상으로 하는 시장은 가격차별 시장이다. 현실에서는 목표 이용자 그룹에 반경쟁적 영향을 준다는 사실적 가능성이 있다고 믿는 경우에만 가격차별 시장을 식별한다. 가격을 개별적으로 협상할 수 있고, 판매자가 이용자들이 지불할 최대 가격에 대한 정보를 갖고 있는 경우 규제 기관은 목표 고객을 위한 시장을 고려한다. 만일 가격을 개별적으로 협상할 수 있으면, 가상적 독점 사업자 테스트 결과 이용자 개개인을 하나의 시장으로 확정하게 된다. 그렇지만 규제 기관은 개인이 아닌 목표 이용자 집단을 관련 시장으로 확정한다. 그렇게 함으로써, 규제 기관은 합병으로 인한 경쟁에 미치는 효과를 예측하는데 좀 더 유용한 취합된 시장 점유율에 의존할 수 있게 된다.

2) 지리적 시장확정(Geographic Market Definition)

지리에 의해서 이용자의 구매력이나 대체성이 제한되거나 공급자가 이용자에게 서비스를 제공하려는 의사가 제한된다면 경쟁에 영향을 미친다고 할 수 있다. 지리적 시장의 규모는 수송비에 따라 달라진다. 언어, 규제, 관세나 비관세 장벽, 관습, 친밀성, 저명도, 서비스 이용가능성은 장거리나 국제 거래를 제한할 수 있다. 이용자의 위치에 따른 가격차별이 없다면 규제기관은 지리적 시장을 공급자의 지리적 위치에 따라 확정을 한다. 그렇지 않은 경우에는 이용자의 지리적 위치에 따라 지리적 시장을 확정한다.

공급자의 지리적 위치에 따른 가상적 독점 사업자 테스트는 가상적 독점 사업자가 합병 기업이 위치하고 있는 최소한의 한 장소로부터 가격을 인상한다고 가정한다. 이 경우에는 이용자가 구매하는 지역에 관계없이 공급자가 위치한 지역에서의 판매로 지리적 시장이 확정된다. 이에 따른 이용자의 반응을 알기 위해 다음과 같은 증거들을 고려한다.

이용자의 지리적 위치에 따른 지리적 시장확정은 수요 극대화를 추구하는 가상적인 사업자가 관련 상품의 시장이 팔리는 지역에서 일부의 이용자에게 가격 인상을 부과하는 것을 가정한다. 가격 인상이 다른 관련 상품으로 대체 또는 재정거래(arbitrage)에 따라 제한되지 않는다면 그 지역이 지리적 시장으로 확정된다. 이 경우

에는 판매자가 판매를 하는 장소와 관계없이 이용자들이 구매하는 장소가 지리적 시장으로 확정된다.

- 과거에 서로 다른 지리적 장소에서 가격 및 다른 조건이 변화했을 때 이용자들의 구매가 어떻게 변화하였는지 여부
- 가격에 비해, 상품의 수송 비용이나 어려움 정도
- 공급자가 상품이나 서비스를 제공하기 위해 가까운 위치에 이용자를 필요로 하는지 여부
- 판매자가 비즈니스 결정을 함에 있어 이용자가 가격이나 다른 변수에 따라 지리적인 위치를 바꾸는지에 의존하는지에 대한 증거
- 후보 시장에서 다른 지리적 시장으로 공급자를 바꾸는데 드는 비용과 지연 시간
- 이용자들이 자신들의 생산품 시장에서 직면하는 하방 경쟁의 영향

□ 시장참여자, 시장점유율, 시장집중도(Market Participants, Share, and Concentration)

관련시장을 확정을 한 후에는 관련시장에 참여하는 기업들을 식별하고 이들의 시장점유율을 산정해 이를 바탕으로 합병 전후의 시장집중도를 측정해 합병의 경쟁제한성을 추정하게 된다.

1) 시장참여자

현재 관련시장에서 매출을 발생시키는 모든 기업을 시장참여자라 본다. 현재에는 관련시장에 참여하고 있지 않지만 가까운 미래에 시장에 들어오려는 사업자도 시장참여자라 본다. 또한, 관련시장에서 현재 생산자는 아니지만 가격인상시에 상당한 매물비용없이 빠르게 공급할 수 있는 사업자도 시장참여자라고 본다. 이러한 사업자들을 “빠른 진입자(rapid entrant)”라고 칭한다. 빠른 진입자는 관련시장에서는 아니지만 관련 상품을 팔고 있거나 또는 관련시장으로 진입할 수 있는 필요 자산을 갖고 있는 경우 등에서 나타날 수 있다.

2) 시장점유율

규제기관은 관련 시장에서 현재 상품을 생산하고 있는 모든 기업의 시장점유율을 일반적으로 계산한다. 만일 경쟁적으로 중요성을 갖는다면 다른 시장참여자의 시장점유율도 계산한다.

시장점유율을 산정함에 있어서는 통상적으로 현재의 매출액을 기준으로 하지만, 경우에 따라 특정 기업의 퇴출 등 시장점유율을 변화에 직접적인 영향을 미칠 것으로 간주되는 사안들의 발생 가능성이 높을 경우 이를 시장점유율의 산정에 반영하거나, 과거의 자료들을 이용할 수도 있다.

3) 시장집중도

시장집중도는 합병의 경쟁성에 대한 유용한 지표이다. 시장집중도를 평가함에 있어 규제기관은 합병 후의 시장집중도와 합병에서 기인한 집중도의 변화를 고려한다. 기존 기업과 잠재적 진입자와 합병하는 경우 기존 기업의 시장점유율이 높을수록, 잠재적 진입자의 경쟁적 중요성이 클수록, 이 잠재적 진입자가 다른 사업자에 미치는 위협정도가 클수록 합병에 따른 경쟁제한성이 커진다.

시장집중도의 측정에 있어서는 개별 기업 시장점유율의 제곱의 합으로 정의되는 허핀달－허쉬만 지수(HHI; Herfindahl-Hirschman Index)가 주로 사용되고 있다. 규제기관은 합병 후의 HHI 수준과 합병에 따른 HHI 증가분을 고려하며 HHI 증가분은 합병 기업의 시장점유율의 곱을 두 배한 것과 같다. 지침서에서는 시장을 세 가지로 분류한다.

〈표 3－14〉 DoJ-FTC 수평적합병지침 개정안의 HHI 수준 분류

시장 타입	M&A 후의 HHI
집중되지 않은 시장	HHI 1,500 미만
다소 집중된 시장	HHI 1,500~1,800
고도로 집중된 시장	HHI 2,500 초과

분류한 시장에 대해 다음과 같은 일반적인 기준을 적용한다.

〈표 3-15〉 DoJ-FTC 수평적합병지침 개정안의 HHI 증가분 분류

구 분	M&A후의 HHI 증가분
집중도의 작은 변화	－ HHI 증가분이 100 미만인 경우, 경쟁제한 우려가 없으며 더 이상의 분석을 요구하지 않음
집중되지 않은 시장	－ 집중되지 않은 시장을 초래하는 합병은 경쟁제한 우려가 없으며 더 이상의 분석을 요구하지 않음
다소 집중된 시장	－ HHI 증가분이 100 이상인 경우, 경쟁제한 우려가 있으며 정밀한 조사를 필요로 함
고도로 집중된 시장	－ HHI 증가분이 100~200 사이인 경우, 잠재적으로 경쟁제한 우려가 있으며 정밀한 조사를 필요로 함 － HHI가 200 이상인 경우, 시장지배력을 강화시키는 것으로 추정

이러한 기준치는 경쟁제한 우려가 없거나, 집중도 증가에 따른 잠재적 영향력이 다른 경쟁적 요소에 의해서 증명, 강화, 또는 반증되는지 특별히 검토할 필요가 있는 기업결합을 식별하기 위함이다.

□ 단독효과(Unilateral Effects)

합병기업의 단독효과는 합병기업이 독자적으로 가격인상을 통해 이윤증가를 꾀할 수 있는지를 검증하는 것이다. 이러한 단독효과는 관련시장에서 지배적 사업자가 합병을 할 경우 극명하게 발생하지만 이에 국한되지는 않는다.

1) 차별화된 상품의 가격

차별화된 상품시장에서는 판매 상품이 불완전 대체성으로 상품판매량을 크게 감소시키지 않는 가격인상을 꾀할 수 있다. 합병하는 회사간의 상품의 경쟁성은 단독 가격 효과를 평가하는 핵심이 된다. 규제기관은 상품간의 경쟁정도를 평가하기 위해, 문서, 진술증거, win/loss 리포트, 할인 승인 절차, 고객 전환 패턴, 고객 서베이 등의 자료를 고려한다. 때로는 상품간 전환율(Diversion ratio)을 통해 상품간 경쟁정도를 계량화하기도 한다. 상품 가격을 올림으로써 분산된 판매의 가치에 근거하여 단독 가격 효과를 진단하는 것은 시장획정, 시장점유율 및 HHI 수준에 꼭 의존할 필요는 없다.

2) 협상과 경매(Bargaining and Auction)

경쟁하는 판매자간의 기업결합은 구매자로 하여금 개별적으로 협상할 수 없도록 함으로써 합병된 기업이 자신에게는 유리하고 구매자에는 불리한 결과를 얻을 수 있는 능력이나 유인을 강화시킬 수 있다. 차별화된 상품시장에서의 단독효과를 분석할 때와 비슷한 방법을 통해 이러한 종류의 단독효과에 대해서 평가한다.

3) 동질 상품의 생산 능력과 양

동질상품의 시장인 경우, 규제기관은 합병기업이 생산량을 줄이고 가격을 올림으로써 단독적으로 이윤을 얻을 수 있는지를 평가한다. 기업은 합병 이전의 생산 설비를 없애거나 가동하지 않는 등 여러 가지 방식으로 생산량을 줄일 수 있다. 이러한 단독 생산량 감축 전략은 다음과 같은 조건에서 이윤을 낼 가능성이 높아진다.

- 피인수 기업의 시장점유율이 상대적으로 높을 것
- 생산량 감축에 따라 판매된 피인수 기업의 시장점유율이 상대적으로 낮을 것
- 줄어든 생산량에 따른 마진이 상대적으로 낮을 것
- 경쟁기업의 생산 대응이 상대적으로 미미할 것
- 시장의 수요 탄력도가 상대적으로 낮을 것

4) 혁신과 상품 다양성

경쟁은 기업으로 하여금 혁신을 하도록 유도한다. 이에 따라 규제기관은 합병이 혁신을 저하시키는지를 검토한다. 이러한 혁신의 축소는 현재의 상품 개발 노력이나 새로운 상품을 개발하려는 유인을 줄이는 형태로 나타나게 된다. 규제기관은 합병 당사자들 중 한 기업의 혁신이 다른 합병 당사자의 매출을 얼마나 성공적으로 가져올 수 있는지, 합병 후의 혁신에 대한 유인이 합병 전보다 낮은지, 또는 합병이 혁신을 가능케 할 것인지 정도를 평가하게 된다.

한편, 규제기관은 합병이 피인수 기업에 의해 판매되던 관련 상품의 공급을 중단할 유인이 있는지를 고려한다. 합병에 따른 다양성 감소는 반경쟁적일 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 즉, 다양성이 이용자에게 가치를 주지 못할 경우 합병을 통해 효율적인 상품 통합을 할 수 있다. 또는 합병으로 기존에 제공하던 상품을 더 차별

화하여 재배치하도록 할 수 있다.

□ 공동효과(Coordinated Effects)

합병은 여러 기업들이 담합을 통해 가격인상, 일정한 시장점유율 유지 등을 피할 수 있는 가능성을 증가시킬 수 있다. 담합의 가능성은 실제로 담합이 이루어질 수 있는 조건, 그리고 개별 기업의 담합으로부터의 이탈을 인지하고 이를 응징할 수 있는 조건이 얼마나 갖추어졌는가에 따라 판단하게 된다. 다음 세 가지 조건을 모두 충족하면 합병으로 인한 공동 행위를 할 우려가 있을 것으로 보고 심사를 한다.

- － 합병으로 집중도가 현저하게 증가하여 다소 집중되거나 고도로 집중된 시장을 초래할 것
- － 시장이 공동 행위에 취약하다는 표시가 있을 것
- － 규제기관이 합병이 그러한 취약성을 강화시킬 것이라는 신뢰할만한 근거를 가질 것

□ 강력한 구매자(Powerful Buyers)

강력한 구매자는 유리한 조건으로 공급자와 협상할 수 있다. 규제기관은 강력한 구매자가 합병하는 기업들의 가격 인상에 제약을 줄 수 있음을 고려한다. 예를 들어 강력한 구매자가 상위 시장 또는 후원사와 수직적으로 합병할 능력이나 유인이 있거나 거대 구매자의 행위나 출현이 공동효과를 저해시키는 경우가 그러하다. 그러나 규제기관은 강력한 구매자의 출현만으로 합병에 따른 경쟁 제한적 효과를 방지할 것이라고 추정하지 않는다. 유리한 조건으로 협상할 수 있는 구매자조차 공급자의 강화된 시장지배력으로 불리해 질 수 있다. 규제기관은 강력한 구매자들이 선택할 수 있는 대안과 합병에 따라 그 선택이 어떻게 달라질 것인지를 검토한다. 통상적으로 구매자의 협상력에 영향을 미치는 공급자를 제거하는 합병은 그 구매자에게 해를 끼치게 된다. 게다가 일부 강력한 구매자가 자기 자신을 보호할 수 있어도 규제기관은 공급자의 시장 지배력이 다른 구매자에게 발휘될 수 있는지를 고려한다.

□ 진입(Entry)

시장으로의 진입이 용이해서 합병기업이나 나머지 경쟁사들이 단독 혹은 공동으로 가격을 올리거나 또는 합병 이전의 수준으로 경쟁을 저하시킬 수 없다면 합병기

업은 시장 지배력을 강화시킬 수 없다. 즉 새로운 기업의 진입 가능성은 인수합병으로 인한 경쟁제한성에 대한 우려를 감소시킬 수 있으며, 지침에서는 진입의 용이함을 진입의 신속성·가능성·충분성을 갖추었는지로 판단하고 있다. 요컨대, 합병 후 우려되는 가격상승은 기업들의 초과이윤을 낮게 되는데, 이때 이에 따른 새로운 기업들의 진입은 시장가격하락의 압력으로 작용할 수 있는지를 보는 것이다. 첫째, 진입의 신속성(Timeliness of entry)은 합병 후 해당 시장에 대한 새로운 기업의 진입이 빠른 기간 내에 이루어져야 한다는 조건이다. 둘째, 진입의 가능성(Likelihood of entry)은 새로이 진입한 기업이 합병 전 가격 수준에서 이윤을 누릴 수 있어야 한다는 조건으로 진입기업이 다른 조건의 변화가 없는 한 합병 전 가격 수준에서 시장에 머물러 있어야 한다는 것이다. 마지막으로 진입의 충분성(Sufficiency of entry)은 시장 가격수준을 합병 전으로 되돌릴 수 있을 만큼의 규모, 성격, 범위에서 충분한 진입이 이루어져야 한다는 조건이다.

□ 효율성(Efficiency)

M&A로 인해 해당 기업들은 다양한 종류의 효율성 증가를 경험하게 되는데, 경우에 따라 이러한 효율성 증가는 경쟁제한성에 대한 우려를 감소시킬 수 있다. 이는 합병으로 인한 효율성 증가가 가격하락, 제품의 질 개선, 새로운 서비스·제품의 판매에 대한 합병기업의 동기를 높일 수 있다는 점 때문이다. 예를 들어, 합병으로 인해 한계비용이 감소한다면 이는 합병기업의 공격적인 경쟁을 유발할 수 있고, 이에 따라 담합의 가능성은 감소될 수 있다.

수평적합병지침에서는 이러한 효율성 증대효과가 당해 인수합병에 특정할(merger-specific) 것을 요구하고 있고 이에 대한 입증책임은 해당 기업이 진다고 명시하고 있다. 또한, 지침에서는 합병이 독점이나 이에 가까운 시장집중을 가져온다면 어떠한 효율성 증대효과도 이를 정당화 할 수 없음을 기술하고 있다. 규제기관은 합병으로 인한 경쟁제한성과 효율성 증대효과를 단지 수치적으로 비교형량하는 것이 아니라, 특정한 정도의 경쟁제한성에 대해 그 보다 훨씬 큰 정도의 효율성 증대효과를 요구하고 있다.

□ 회생불가와 퇴출자산(Failure and Existing Assets)

즉각적인 파산이 예상되는 기업에 대한 인수합병은 그로 인한 시장지배력의 상승을 가져오기 어렵다. 수평적합병지침에서는 아래와 같은 조건을 만족시키지 못할 경우 자산이 퇴출될 수 있다고 본다.

- 퇴출기업이 가까운 시일 내에 그 금융 책무를 이행할 수 없을 것
- Bankruptcy Act 따른 구조조정이 불가능할 것
- 해당 합병이외의 다른 대안을 찾기 위해 신의성실한 노력을 보였을 것

이와 비슷하게 다음 두 가지 조건을 만족하지 못할 경우, 합병 기업이 회생불가능한 기업을 인수함으로써 경쟁을 저하시키지 않을 것이라고 본다.

- 지속적으로 발생하는 마이너스 현금흐름을 비용 배분 규칙에 따라서 합리화할 수 없을 것
- 해당 인수 이외에 다른 대안을 찾기 위한 신의성실한 노력을 보였을 것

□ 경쟁하는 구매자의 합병(Mergers of Competing Buyers)

경쟁관계에 있는 구매자간의 합병은 수요측면의 시장지배력을 강화시킬 수 있으며, 이를 구매 독점력(Monopsony Power)이라고 부른다. 구매 독점력을 판단하는 방법론은 지침에서 언급한 방법론과 유사하다. 시장획정에 있어서는 가상적 수요 독점자의 가격 인하에 직면한 공급자들에게 주어진 대안에 초점을 둔다. 공급자들이 상품이나 서비스를 위한 다양한 아울렛을 갖고 있다면 수요 측면의 시장 지배력을 큰 문제가 아니다. 그러나 그렇지 못할 경우, 규제기관은 경쟁하는 수요자간 합병이 공급자에게 위해가 되는 식으로 경쟁을 저해할 것이라고 결론을 내릴 수 있다. 규제기관은 합병으로 구매자의 지배력이 강화되었는지를 보는 지표로서 단기적인 구매량에 의존하지 않는다. 또한 합병기업이 판매하는 하위시장에 미치는 영향에 근거해서 단도적이나 잠재적으로 경쟁 구매자간의 합병에 따른 경쟁적 효과를 판단하지 않는다.

□ 부분 인수(Partial Acquisitions)

부분 인수가 인수 기업의 효과적인 경영권을 가져오거나 인수 기업의 상당부분 관련 자산을 포함하는 경우, 규제기관은 합병시와 같은 분석을 한다. 효과적으로 경영권을 가져오지 못해도 부분 인수가 경쟁을 저해하거나 완전 합병시에 적용하는 것과 차별화된 분석을 필요로 할 수 있다. 합병 후 합병 당사자간 관계에 대한 세부 사항이나 이러한 세부 사항이 경쟁에 미치는 효과는 중요하다. 규제기관은 부분 인수를 심사함에 있어 다음의 세 가지 경우에 경쟁을 제한할 수 있다고 보고 있다.

- 합병 기업이 인수 기업의 경쟁적 행위에 영향을 미치는 능력(예; 의견권)을 갖게 된 경우
- 합병 기업이 경쟁할 유인이 저하된 경우
- 합병 기업이 인수 기업의 비공개적(non-public)이거나 경쟁적으로 민감한 정보에 접근하는 경우

부분 인수도 합병과 마찬가지로 다양한 반경쟁적 효과가 있을 수 있다. 이 때문에 사건 별로 특수 사실들이 검토되어야 한다. 부분 인수가 합병과 관계된 효율성을 가져오지 않지만, 규제기관은 인지 가능한 효율성을 가져올 수 있는지의 여부를 고려한다.

나. 수직적 M&A에 대한 심사

수직적 M&A는 수평적 M&A에 비하여 상대적으로 경쟁제한성에 대한 우려가 적으며, 더 높은 효율성 증대를 기대하는 것이 일반적이다. 수직적(혼합적) M&A는 수평적 M&A와는 달리 직접적으로 시장에 참여하는 기업의 수를 줄이거나 시장집중도를 상승시키는 효과를 갖지는 않으며, 상하류간 정보흐름과 의사결정의 원활한 조정(improved coordination)을 통한 비용절감, 품질제고 및 이중마진 제거(elimination of double marginalization)⁶⁴⁾를 통한 효율성 증대를 가져올 수 있기 때문이다.

64) 상류의 독점기업이 하류부문을 통합하게 되면 원가에 한번만 마진을 붙임으로써(internalization of double-markups), 가격인하, 산출물 증대라는 효율성 증가 효과가

수직적 M&A에 대해서는 봉쇄효과, 담합가능성의 증가, 규제회피에 대한 우려 및 수직적 합병에 따른 효율성 증대 효과를 주요 심사기준으로 제시하고 있다.

□ 수직적 봉쇄(Vertical Foreclosure)

일반적으로 봉쇄는 배제(exclusion), 경쟁사업자의 비용증가 등을 포괄하는 개념으로 경쟁기업에 대해 직접적인 거래거절이 아니어도 차별적인 가격책정 또는 비가격적 차별 등에 의해 경쟁기업의 생산비용을 인상시키는 행위를 가리킨다.

1) 미국

DoJ의 비수평적합병지침(Non-Horizontal Merger Guidelines)⁶⁵⁾에서는 수직적 봉쇄효과 존재 여부에 대해서는 다음과 같은 세 가지 요건을 판단근거로 제시하고 있다.

- 첫째, 규제 대상인 1차 시장(primary market)과 규제 대상이 아닌 2차 시장(secondary market)의 연관관계가 밀접하여 2차 시장 진입조건이 1차 시장에 동시에 영향을 미칠 것
- 둘째, 2차 시장의 진입요건으로 1차 시장에 대한 진입이 더욱 어려워질 것
- 셋째, 1차 시장의 구조와 특성에 따른 진입의 어려움이 시장성장에 미칠 악영향과 개연성이 존재할 것

규제기관은 1차 시장이 충분히 경쟁적인 경우, 수직적 합병에 따른 봉쇄 및 진입장벽의 증가가 1차 시장의 성과에 큰 영향을 미칠 수 없음을 고려하여 1차 시장의 HHI가 1,800 미만인 경우에는 이를 특별히 문제 삼지 않을 것임을 밝히고 있다.

한편, 수직적 합병은 가격 정보에 대한 모니터링이 보다 수월하게 하여 상류기업들간의 담합가능성을 증가시킬 수 있다. 이에 대해, 규제기관은 상류시장의 HHI가 1,800 미만으로 충분히 경쟁적이거나, 상류시장 생산제품의 상당비율이 수직적으로

있을 수 있다.

65) 1982년 초판으로 발행되었던 수평적합병지침(Horizontal Merger Guidelines)은 1984년 개정되면서 비수평적 합병(Non-Horizontal)과 관련된 부분이 첨부되었으나 1992년에 삭제되었다. 이에 따라 비수평적 합병에 관한 규제 취지는 1984년에 개정된 조항에서 해석할 수 있다.

통합된 소매점에 의하여 판매되지 않는다면, 수직적 합병에 따른 담합가능성 증가에 대한 문제를 제기하지 않을 것임을 밝히고 있다.

2) EU

EU의 2008년 비수평적합병지침(Guidelines on Assessment of Non-Horizontal Mergers)에 따르면 봉쇄는 그 형태에 따라 투입물봉쇄(Input Foreclosure)와 고객봉쇄(Customer Foreclosure)로 구분된다.

투입물봉쇄란 결합기업이 상류시장에서 지배력을 가지고 있는 경우, 하류시장의 경쟁기업에 대해 중간재 판매를 거부하거나, 가격을 올림으로써 경쟁기업을 봉쇄하거나 경쟁기업의 생산원가를 상승시키는 행위를 말한다. 투입물봉쇄에 따른 하류시장 경쟁기업의 경쟁력 약화는 결합기업의 지배력 상승 등 직접적으로 하류시장의 경쟁상황을 악화시킬 수 있다. 극단적인 경우, 하류시장 경쟁기업이 퇴출되면 이는 다시 상류시장 경쟁기업의 수요를 위축시켜 중간재 가격 인상 등의 또 다른 부작용을 낳을 수도 있다.

한편, 고객봉쇄(Customer Foreclosure)는 결합기업이 하류시장의 지배력을 이용하여 구매거부 등의 수단으로 상류시장 경쟁기업의 중간재 시장접근을 어렵게하는 행위를 말한다. 고객봉쇄는 구매거부, 구매량 축소, 악화된 거래조건의 강요 등으로 나타나며, 이로 인해 상류시장 경쟁회사의 단위당 생산비용을 증가시키고 이는 다시 중간재의 가격 상승을 가져와 최종재 시장의 경쟁을 악화시킨다.

EU는 결합기업이 상류시장에서 지배력을 가지고 있다는 사실만으로 “반경쟁적 봉쇄”가 발생한다고 보지 않으며, 이에 대해 다음 세 단계의 분석을 실시하여 어느 하나의 조건이 충족되지 않으면 반경쟁적인 투입물봉쇄가 나타날 가능성이 낮다고 판단할 수 있다.

- － 기업결합이 중간재에 대한 봉쇄를 실행할 수 있는 능력을 보유하고 있는가?
- － 결합기업이 봉쇄를 단행할 동기가 있는가?
- － 진입장벽 등 기타 시장상황에 비추어 봉쇄가 경쟁상황을 악화시킬 수 있는가?

□ 공동행위 가능성

수직적으로 결합된 기업은 다른 상하류 기업들간의 거래에 있어 부품 공급자간의 가격 및 경쟁에 민감한 정보들을 상호 유통시키는 교환창구로서의 역할을 할 수 있으며, 이에 따라 수직적 M&A에 따른 기업들간의 묵시적/명시적 담합 가능성은 증가할 수 있다. 또한 수직적 합병으로 하류시장의 “강력한 구매자(disruptive buyer)”의 제거를 통해 상류시장의 담합가능성을 증가시킬 수도 있는데, 규제기관은 상류시장의 HHI가 1,800 미만이거나, 피인수기업이 구매량이나 기타 관련 특성에 있어서 시장내의 다른 구매자들과 크게 다르지 않다면 이를 특별히 문제 삼지 않을 것임을 언급하였다.

□ 규제 회피

한 시장에 대한 요금규제가 존재하는 경우, 수직적 합병은 내부거래를 통한 가격 규제의 회피 수단이 될 수 있으며, 규제기관은 이 부분에 대해 자신들이 개입할 수 있음을 분명히 하고 있다.

다. 혼합적 M&A에 대한 심사

혼합적 M&A에 대한 우려는 크게 잠재적 경쟁의 저해와 지배력 전이(leverage)에 대한 것으로 분류 가능하다. DoJ는 잠재적 경쟁의 저해를 위주로 함에 비해, EU는 지배력 전이(EU는 이를 봉쇄의 한 형태로 분류)를 위주로 분석하고 있다.

□ 특정 잠재적 진입자의 제거

첫째, “인지된 잠재적 경쟁(Perceived Potential Competition)”의 진입제한이 있다. 기존 시장에 진입한 기업이 제한가격(limit pricing) 등의 방법을 통해 시장진입을 제한한다면, 시장의 경쟁상황을 저해하는 결과를 초래할 수 있다. 이러한 시장 진입제한의 경우에는 가격결정력이 있는 독점기업 및 독점기업과 담합한 기업이 시장의 가격 수준을 진입시 불리한 조건으로 형성시켜 놓을 수 있다. 또한 시장진입의 의사가 있는 기업을 합병함으로써 잠재적 경쟁압력을 제거하고자 한다. 즉, 가격을 통해 진입장벽을 쌓거나 합병을 통해 경쟁을 제한할 때, 인지된 잠재적 경쟁을 제거하였

다고 할 수 있다.

둘째, “실현된 잠재적 경쟁(Actual Potential Competition)”을 제거한 경우이다. 실현된 잠재적 경쟁을 저해하는 경우에는 시장진입이 실현되었으나 영세한 소규모 기업을 통한 합병이 나타나는 경우이다. 이러한 경우에는 시장진입이 보장된다 하더라도 그 합병의 방식이 영세한 소규모 기업에 대한 통합이라 한다면, 합병 자체는 시장의 성과를 보다 발전시킬 수 있는 가능성을 박탈할 수 있다.

규제기관은 시장에 폐해가 가시적으로 나타나는 부분이 어떠한 경우인지를 식별하며 다음과 같은 요소를 고려한다.

〈표 3-16〉 미국 비수평적합병지침⁶⁶⁾의 고려 기준

요 소	내 용
시장집중도	- 합병기업의 HHI가 1,800을 넘는 경우 시장 부작용에 대해 고려 - 다른 조건이 동일하다면 진입장벽이 기준치 보다 높아진 경우 고려
시장진입에 대한 조건	- 합병된 신규시장진입 기업만 유리한 조건이 부각되는 경우 폐해 고려 - 다른 조건이 동일하다면 진입장벽이 기준치 보다 높아진 경우 고려
합병된 기업의 진입 이점	합병에 따라 시장진입에 대한 이점을 가질 수 있는 기업 수가 줄어드는 경우에 대한 고려
합병기업의 시장 점유율	합병된 기업의 시장점유율이 신규진입기업보다 현저히 높거나 20% 이상이 되는 경우 잠재적 시장경쟁 문제 고려
효율성	수평적 합병과 마찬가지로 효율성 가설에 부합하지 않는 경우 규제 고려

☐ 지배력 전이

일반적으로 수평적 및 수직적 M&A에 비해 혼합적 M&A에 따른 경쟁제한성 우려는 작은 편이나 자유롭지는 않다. 혼합적 M&A의 경쟁제한성은 결합기업에 의한 끼워팔기(tying), 결합판매(bundling) 및 봉쇄(foreclosure) 등에 따른 시장지배력 전이

66) 비수평적합병지침은 1984년에 나온 미국 DoJ 합병지침(U.S. Department of Justice Merger Guidelines)의 일부분에 언급되어 있다.

에서 발생할 수 있다.

수직적 M&A에 따른 지배력 전이가 수직적 봉쇄에 의해 경쟁기업을 한 시장에서 배제하는 것을 의미하는 반면, 혼합적 M&A에 따른 지배력전이는 결합판매 등의 수단에 의한 경쟁에 있어서의 우위를 의미한다. 시장가격에 미치는 영향에 있어서도 수직적 봉쇄의 경우 경쟁기업의 퇴출에 따른 가격 상승가능성이 크다. 그러나 혼합적 M&A는 독점화에 대한 우려가 없다면 결합판매를 통해 가격을 인하하는 효과를 가져 올 수 있다. 한편 봉쇄는 합병기업이 경쟁기업의 제품과 호환되지 않는 상품을 생산하는 것으로 합병기업의 시장지배력 확대 및 독점화를 초래할 수 있다.

그러므로 해당 기업이 동 시장의 잠재적 경쟁자인지의 여부나 결합기업이 한 시장에서 시장지배력을 가지고 있는지에 대한 판단이 필요하다. 특히, 결합판매를 통한 시장지배력 전이가 그와 동시에 시장가격인하라는 긍정적인 효과가 있을 수 있는 점도 종합적으로 고려되어야 한다. 시장지배력 전이에 관련하여 단순히 타 시장에서의 지배력 증가라는 사실이 시장지배력 전이의 경쟁제한성 자체를 입증하는 것은 아니다. 시장지배력 전이를 판단하기 위해서는 지배적 사업자가 수직적 봉쇄, 결합서비스를 통한 약탈적 가격책정 등의 수단으로 다른 시장의 경쟁사업자의 퇴출 및 독점화를 기도하거나, 최소한 그 시장의 경쟁상황을 악화시킬 수 있다는 예측 등의 기준을 필요로 한다.

2. 통신사업자 M&A 규제의 특수성

위에서 살펴본 M&A 규제의 방법론은 경제이론에 기초하여 해당 M&A에 따른 경쟁제한 가능성을 판단하는 것에 집중되어 있다. 반면, 통신, 방송 등 허가제도를 채택하고 있는 공익산업에서의 M&A 규제는 M&A에 따른 허가권 이전에 근거하는 것이 일반적이며,⁶⁷⁾ 이 경우 그 승인의 여부는 경쟁제한성의 여부를 넘어서는 보다

67) 허가제도를 채택하고 있는 공익산업의 경우, 허가심사시 대주주의 자격요건 등 허가신청인이 해당 서비스를 제공하는 것이 공익의 관점에서 바람직한지를 심사하

포괄적인 기준, 예를 들어, 해당 M&A가 공익에 부합하는가의 여부 등에 따라 결정되게 된다.

통신사업자 M&A에 있어서 전문통신규제기관과 일반경쟁기관의 역할은 국가마다 통신시장의 역사 및 경쟁구도에 따라 서로 다르게 나타나고 있다. 영국을 포함한 상당수 EU 회원국의 경우 일반경쟁규제기관이 심사권을 갖고, 전문통신규제기관은 이에 협조하는 형태의 제도를 채택하고 있으나, 미국 등 북미권 국가의 경우 일반경쟁규제기관과 전문통신규제기관이 동일한 수준의 심사권을 행사하고 있으며, 일본, 홍콩, 싱가포르 등 일부 아시아 국가의 경우 전문통신규제기관이 보다 강한 영향력을 행사하고 있다. 일반적으로 통신시장의 경쟁이 확산됨에 따라 M&A 심사에 있어서의 일반경쟁기관의 역할이 증가하는 경향이 있으며, 이는 진입규제 완화 등에 따라 시장의 경쟁이 활성화 되어 있는 경우 (즉, 통신시장이 다른 시장들과의 차별성을 잃어갈 수록), M&A 심사에 있어서 일정한 전문성을 확보하고 있는 일반경쟁규제기관에 의한 규제가 보다 효율적이라는 논리를 배경으로 한다. 특히, EU의 경우 진입규제완화 등의 규제제도의 변화에 따라 경쟁환경 조성을 위한 기틀이 마련되었다는 점에 따라 M&A 심사 등 시장의 구조규제에 있어서 일반경쟁기관의 역할이 증가되고 있는 것으로 보인다.

는 것이 일반적이며, M&A에 따라 허가권이 이전되는 경우, 새로이 허가권을 취득하는 자에게 허가와 동일한 기준을 요구하는 것이 바람직함에 따라 M&A에 대한 인가 등을 요구하는 것으로 해석될 수 있다. 미국의 경우 FCC의 심사는 214조(유선) 및 310조(무선)에 의한 허가권(무선국, 관로포설권 등) 이전에 근거하며, 일본, 독일의 경우에도 허가권 이전시 관련 규제기관의 인가를 필요로 한다. 한편, 우리나라의 경우 기간통신사업자 M&A만을 인가심사 대상으로 하는 것도, 규제근거가 허가권 이전에 있음을 보여준다.

〈표 3-17〉 전문규제기관과 일반규제기관의 통신시장 M&A 규제관할권

국가	내 용
영국	○ 일반규제기관: OFT ○ 전문규제기관: Ofcom ○ OFT가 M&A에 대한 심사를 수행, Ofcom은 심사과정에서 시장확정 및 경쟁상황에 대한 자신들의 의견을 표명
독일	○ 일반규제기관: FCO(Federal Cartel Office) ○ 전문규제기관: RegTP ○ FCO가 M&A에 대한 심사를 책임지며, 통신전문규제기관인 RegTP가 심사과정에서 자신의 견해를 피력 — M&A에 따른 허가권 이전은 RegTP의 승인을 필요로 하나, RegTP의 심사에서 경쟁제한성에 대한 검토는 제한적
미국	○ 일반규제기관: DoJ ○ 전문규제기관: FCC ○ DoJ와 FCC가 서로 독립적인 심사권 행사 — 공익기준에 의해 이루어지는 FCC의 심사가 보다 포괄적
캐나다	○ 일반규제기관: CB(Competition Bureau) ○ 전문규제기관: CRCT(Canadian Radio-television Telecommunications Commission) ○ CRCT와 CB는 1999년 통신시장 규제에 대한 협정을 체결, 통신사업자 M&A의 경우 두 기관이 모두 심사권을 행사 — CB의 경우 경쟁의 관점에서, CRCT의 경우 외국인 지분제한 및 필수설비 등 통신규제의 관점에서 이슈가 될 수 있는 문제들을 검토
일본	○ 일반경쟁기관: 공정위 ○ 전문규제기관: 총무성 ○ 인정전기통신사업자(개정사업법에 따른 등록을 요구하는 사업자)의 M&A에 대해서는 총무성과 공정거래위원회가 모두 심사권 행사 — 총무성의 심사는 자금 조달 방안, 사업의 개시 가능성, 사업 수지 개선, 사업개시 예정일 달성 가능성, 전기통신 설비 설치 계획의 타당성 등 해당 사업자의 “등록요건”에 대한 점검의 차원
홍콩	○ 홍콩의 경우 일반적으로 M&A에 대한 심사는 존재하지 않음 ○ 2003년 법개정에 따라 TA(Telecommunications Authority)에 통신사업자 M&A에 대한 심사권 부여
싱가포르	○ 일반규제기관: CC(Competition Commission) ○ 전문규제기관: IDA(Infocomm Development Authority) ○ 전문규제기관이 존재하는 통신, 미디어, 금융, 해운업 등의 M&A에 대해서는 해당 규제기관이 심사를 담당

우리나라의 경우 진입규제의 완화 등을 통해 통신시장이 어느 정도 경쟁적인 환경을 갖추어가고 있다고 볼 수 있으나, 3개 통신사업자가 전체 통신시장 매출의 95% 이상을 점유하는 등 시장집중도가 매우 높으며, 여전히 허가제도를 통해 시장 진입을 규제하고 있다는 측면에서 전문통신규제기관에 의한 M&A 규제의 필요성이 어느 정도 인정되는 측면이 존재한다. 예를 들어, 2009년 초에 이루어진 KT와 KTF의 합병의 경우 모-자회사 관계인 두 회사의 합병에 따른 실질적인 지배력 변동이 없음에 따라, 공정거래법에 따른 규제가 실질적으로 불가능하다고 볼 수 있으나,⁶⁸⁾ 방송통신위원회는 인가심사 과정을 통해 통신시장의 경쟁을 촉진하기 위해 “유선전화 번호이동성 절차 개선”, “설비제공제도 개선” 등의 인가조건을 부과하였다. 이는 현재의 경쟁상황 악화 여부를 기준으로 하는 경쟁법의 M&A 심사와 비교해, 과거 독점적인 시장 상황으로부터 새로운 경쟁구도를 창출해나가야 하는 통신시장의 M&A 심사의 특수성을 보여주는 것으로, 우리나라의 경우 전문통신규제기관, 즉 방송통신위원회가 M&A에 대한 규제관할권을 행사해야 하는 대표적인 이유로 볼 수 있다.

68) KT와 KTF는 공정거래법상의 특수관계인에 해당하며, 공정거래위원회의 “기업결합심사기준”은 특수관계인간의 기업결합을 간이심사대상 기업결합으로 분류, 경쟁제한성이 없는 것으로 추정하며 원칙적으로 신고내용의 사실여부만을 심사하여 적법한 신고서류의 접수후 15일 이내에 심사결과를 신고인에게 통보하도록 하고 있다. 공정거래위원회는 KT-KTF 합병에 대해 간이심사가 아닌 일반심사를 적용하였으나, 특별한 이의 없이 합병을 승인하였다.

제 4 장 국내 통신시장 구조규제 개선방안

제 1 절 전기통신사업법에 따른 통신시장 구조규제의 연혁

1. 통신시장 개방에 따른 통신사업 분류 및 진입규제의 변화

전기통신사업법은 전기통신역무를 기간과 부가통신역무로 구분하고 있으며,⁶⁹⁾ 다시 전기통신회선설비의 구축 여부에 따라 기간통신역무를 제공하는 사업(사업자)을 기간과 별정통신사업자로 구분하고 있다.⁷⁰⁾ 전기통신역무 분류제도가 현재와 같은 모습을 갖추게 된 것은 2000년 전기통신사업법 개정을 통해서 인데, 그 이전까지의 통신사업의 분류제도의 변천은 아래와 같다.

가. 기간통신역무의 등장

기간통신역무라는 용어는 유선통신 시장을 중심으로 한 경쟁도입이 본격화되기 시작한 1990년대 초, 1991년 전기통신기본법 개정으로 공중전기통신역무를 대신하

69) “전기통신역무”란 전기통신설비를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 전기통신 설비를 타인의 통신용으로 제공하는 것으로 정의되며, 이중 음성과 데이터의 전송(전화·인터넷접속 등과 같이 음성·데이터·영상 등을 그 내용이나 형태의 변경 없이 송신 또는 수신) 및 그것을 가능하게 하는 전기통신회선설비를 임대하는 서비스를 기간통신역무로 규정하며, 그 이외의 전기통신역무를 부가통신역무로 구분하고 있다. 다만, 규제 필요성 등을 고려 전송의 성격을 갖는 서비스라고 하더라도 전자우편, 인터넷 채팅 등과 같이 다른 전송서비스를 통해 제공되는 서비스의 경우 부가통신역무로 분류할 수 있다.

12. “부가통신역무”란 기간통신역무 외의 전기통신역무를 말한다.

70) 기간통신사업자는 전기통신설비를 설치하고 기간통신역무를 제공하는 사업자를 의미하고, 별정통신사업자는 기간통신사업자의 전기통신회선설비 등을 이용하여 기간통신역무를 제공하거나(별정 1·2호), 구내에 전기통신설비를 설치하거나 이를 이용하여 전기통신역무를 제공(별정 3호)하는 사업자를 말한다.

면서 등장했다. 이후 1991년 전기통신사업법 개정을 통해 전기통신사업을 전기통신 회선설비의 보유유무에 따라 기간통신사업(보유)과 부가통신사업(미보유)으로 구분하고 각각 허가(지정)와 등록을 통해 진입하도록 하였다.⁷¹⁾ 한편, 기간통신사업자는 다시 기술적·지역적 제한여부에 따라 일반통신사업자(유선)와 특정통신사업자(무선)로 구분하였다.

나. 부가통신역무의 확대·신고제 전환

PC통신, 인터넷 등 새로운 통신서비스가 급속히 성장함에 따라, 1995년 전기통신사업법의 개정을 통해 과거 포지티브 방식에 따르던 부가통신역무의 종류를 네거티브 방식으로 전환함으로써 부가통신역무의 영역을 실질적으로 확대하는 동시에, 부가통신 진입요건을 등록에서 신고로 완화하였다.

〈표 4-1〉 전기통신 분류제도의 변천

독점체제기 (~1980년대)	1차구조개편 (1990~1991)	2차구조개편 (1994)	3차구조개편 (1997~)
공중전기통신역무: 한국전기통신공사가 유일한 공중전기통신사업자로 지정	- 기간통신역무: 일반통신사업(유선), 특정통신사업(무선) - 부가통신역무:(구) 정보통신역무제공업	- 기간통신역무: 특정통신사업 폐지 - 부가통신역무 확대: 포지티브방식 → 네거티브방식	- 기간통신역무: 별정통신사업 도입(시장개방에 대비) - 부가통신역무: 초고속인터넷은 2004년 기간통신역무로 전환

다. 별정통신사업 도입

서비스 기반 사업으로써의 별정통신사업은 1997년 전기통신기본법의 개정을 통

71) 당시 부가통신사업은 온라인정보검색, 데이터단순전송 등을 포함하고 있었으며, 한국통신 등 기간통신사업자가 자체설비로 운영하는 부가통신사업과 이들로부터 회선설비를 임차하여 운영하는 부가통신사업으로 구분되었다.

해 등장하게 된다. 별정통신사업의 도입은 WTO 기본통신협상에 따라 음성재판매 등의 시장 개방을 배경으로 하고 있으며, 등록을 통해 진입하도록 하였다.⁷²⁾

라. 초고속인터넷, 인터넷전화의 기간통신역무 지정

과거의 전기통신사업법은 기간통신역무를 정의함에 있어 서비스의 성격에 근거한 포괄적인 정의가 아니라 해당 서비스의 중요도⁷³⁾에 따라 이를 열거하는 방식을 따르고 있었으며, 이 경우 특정서비스가 상용화 초기단계에서는 부가통신역무로 분류되었다가, 가입자 및 시장규모가 커지면서 기간통신역무로 분류되는 것이 일반적이었으며, 이에 따라 초고속인터넷접속역무와 인터넷전화역무가 각각 2004년 7월과 10월 기간통신역무로 전환되었다.⁷⁴⁾

2. M&A 인가제도의 변화 과정

통신시장의 M&A 규제는 독점으로부터 출발, 경쟁도입 및 시장 성숙의 과정을 거치고 있는 통신시장의 성장과정과 함께 변화되어왔다. 통신시장을 규율하는 전기통신사업법 체계하에서는 M&A 규제 자체가 큰 비중을 차지하지는 않았는데, 이는 시장 성장기에 있어 M&A가 크게 나타나지 않았기 때문이다. 이에 따라 일반경쟁법과

72) 별정통신사업의 제도화를 통해 시장개방에 대비한 국내시장 육성, 틈새형시장 육성을 통한 통신산업의 경쟁확대로 이용자 편익증진 및 국내통신사업의 경쟁력 강화를 추진하였다.

73) (구)전기통신사업법의 정의에 따르면 기간통신사업은 전기통신회선설비를 설치하고, 이를 이용하여 공공의 이익과 국가산업에 미치는 영향, 역무의 안정적 제공의 필요성 등을 참작하여 전신·전화역무 등 정보통신부령이 정하는 종류와 내용의 전기통신역무(기간통신역무)를 제공하는 사업을 의미한다.

74) 초고속인터넷의 기간통신역무 전환에 따라 기존의 ISP들은 기간통신사업자로 허가를 받거나, 별정통신사업자로 등록할 필요가 있었다. 다만, SO 등 방송사업자에게는 사업자의 지위변화에 따라 규제환경에 적응하고 통신정책의 예측 가능성 증진을 위해 기간통신역무 지정을 2년간 유예하였으며, 초고속인터넷 서비스를 제공하던 대다수 방송사업자들은 2006년 기간통신사업자의 허가를 취득하였다.

는 달리 전기통신사업법의 M&A 규제는 모든 형태의 M&A를 규율하는 종합적인 체계를 갖추지는 못한 상태에서, 특정한 형태의 M&A 발생 및 이에 대한 규제 필요성을 법에 반영하는 형태로 발전되었다.

가. M&A를 통한 우회진입의 금지(1991년)

1991년 제정된 전기통신사업법은⁷⁵⁾ 사업의 양도·양수 및 법인의 합병을 체신부장관의 인가대상으로 규정하고 있었으나, 양수 및 합병의 취득인을 통신사업자로 제한함으로써 M&A를 통한 우회진입을 금지하였는데, 이는 당시 엄격한 허가제도가 유지되던 상황에서 양수 및 합병에 의한 사업권의 이전을 차단할 필요가 있었기 때문이다.⁷⁶⁾

나. M&A를 통한 우회진입의 허용(1999년)

1999년 전기통신사업법 개정을 통해 취득인의 지위를 통신사업자로 제한하던 규정은 폐지된다. 또한, 신규법인의 설립(허가받은 복수의 기간통신역무중 일부의 기간통신역무를 제공하기 위하여 법인을 설립하고자 하는 경우)을 인가대상으로 추가하였다.

다. M&A 심사기준의 명문화(2001년)

2000년도에 접어들어 이동통신시장의 구조개편에 따라 SKT의 신세기통신 인수, KT프리텔의 한솔엠닷컴 인수 등 대규모 M&A가 발생하게 된다. SKT의 신세기통신은 주식취득 및 합병이라는 두 가지 단계를 거쳤는데, 당시 주식취득이 전기통신사업법의 인가대상이 아니었음에 따라, 동 거래는 주식취득 단계에서는 공정거래위원회의 승인을, 합병 단계에서는(구)정보통신부의 인가를 거치게 된다.⁷⁷⁾ 이에 따라,

75) 1991년의 전기통신사업법은 통신시장의 경쟁도입을 위해 (구)공중전기통신사업법을 대체하면서 제정되었다.

76) 1991년 전기통신사업법 제13조제1항 일반통신사업자는 일반통신사업자 외의 자에게 그 사업의 전부 또는 일부를 양도할 수 없다.

77) SKT의 신세기통신 인수에 대해 공정거래위원회는 2000년 4월, 정보통신부는

전기통신사업법 개정을 통해 아래와 같은 M&A 심사기준을 제시했으며, 동 기준은 현재에도 통용되고 있다.

1. 재정 및 기술적 능력과 사업운용 능력의 적정성: 양수 및 합병을 통해 취득인이 기간통신사업자의 지위를 획득하게 됨에 따라, 허가심사와 유사하게 취득인의 자격기준을 심사하기 위한 조항
2. 주파수 및 전기통신번호등 정보통신자원 관리의 적정성: 주파수 자원 등 통신산업의 특수성을 반영하기 위한 조항
3. 기간통신사업의 경쟁에 미치는 영향: 양수 및 합병에 따른 시장집중도의 강화 및 해당 M&A의 경쟁제한성을 검증하기 위한 조항
4. 이용자 보호 및 공익에 미치는 영향: 통신산업의 공익성을 반영하기 위한 조항

라. 인가대상 M&A 유형의 확대(2004년, 2007년, 2010년)

사업의 양수, 합병, 신규법인설립의 국한되어 있던 인가대상 M&A 유형은 이후 전기통신사업법 개정을 통해 점차 확대된다.

2004년에는 기간통신역무의 제공에 필요한 전기통신회선설비의 매각을 인가대상으로 포함하는 법개정이 이루어졌으며, 2007년에는 기간통신사업자의 주식취득을 인가대상으로 포함, 특수관계인과 합하여 기간통신사업자의 발행주식 총수의 100분의 15 이상을 소유하고자 하는 자 또는 기간통신사업자의 최대주주가 되고자 하는 자는 정보통신부 장관의 인가를 받도록 하였다.

이후 2010년 법개정을 통해 기존의 주식취득 이외에도 “기간통신사업자의 경영권을 실질적으로 지배하려는 목적으로 주식을 취득하려는 경우 또는 협정을 체결하려는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에 해당하는 자”에 대해서도 방송통신위원회의 인가를 받도록 하였는데 이는 다양한 형태로 발생하는 M&A에 대한 인가권을 확립하기 위해서였다. 실제로 2009년에 발생한 티브로드의 큐릭스 인수는 통신부문에 대한 방송통신위원회의 인가를 필요치 않았는데, 이는 피취득법인인 큐릭스 홀딩스가 기간통신사업자가 아니었기 때문이었다. 즉, 과거 전기통신사업자의 M&A

2002년 1월 각각 주식취득과 합병을 승인하였다.

인가대상은 기간통신사업자에 대한 직접적인 M&A로 국한되어 있었음에 따라, 이와 같은 대규모 거래에 대해 방송통신위원회가 인가권을 행사하지 못하는 문제가 제기되었다. 이에 따라, 기간통신사업자의 경영권을 실질적으로 지배하려는 목적의 주식 취득 등을 인가대상으로 포함, 기간통신사업자의 모회사·지주회사의 주식취득을 통한 경영권 인수에 대해서도 방송통신위원회가 인가권을 행사할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

제2 절 국내 통신시장 구조규제 개선방안⁷⁸⁾

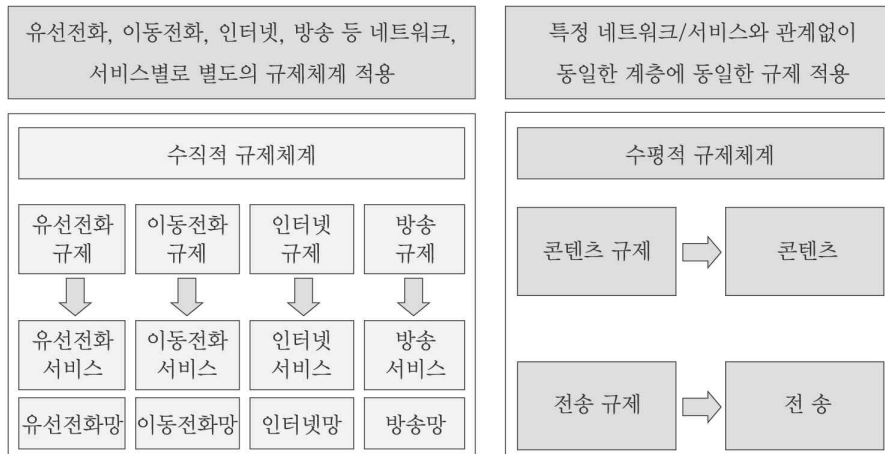
1. 융합 환경에 따른 기간통신 역무통합

2000년대에 접어들어 IP 네트워크의 급속한 보급 및 기술진보에 따른 융·결합서비스의 확산에 따라 통신시장은 수평규제라는 새로운 화두를 접하게 된다. EU의 방송통신 규제프레임워크 수립에 따라 등장하게 되는 수평규제의 개념은 기술진화 및 서비스 융합에 따른 경쟁촉진 및 신규서비스 활성화 등을 배경으로 하고 있다.⁷⁹⁾ 즉, 과거 각 서비스가 독립적인 네트워크/플랫폼을 통해 제공되었음에 따라 수직적 규제체계를 적용하는 데 어려움이 없었으나, All-IP 및 융합에 따라 하나의 네트워크로 모든 서비스를 제공하는 것이 가능해짐에 따라 “동일계층, 동일규제”를 특징으로 하는 수평적 규제체제로 전환할 필요성이 제기되었다.⁸⁰⁾

78) 이 부분에서 논의하는 내용들은 2010년 전기통신사업법 및 시행령 개정을 통해 이미 정책에 반영된 것들이다.

79) EU는 1997년 녹색(Green Paper)을 통해 융합의 개념, 융합으로 나타나는 변화, 이러한 변화에 대응하기 위한 규제방향 등을 제시하였으며, 전자통신네트워크와 서비스에 대한 새로운 규제프레임워크를 제안한 리뷰(1999년) 및 규제프레임워크(2002년)를 통해 네트워크·전송 계층의 수평규제를 마련하였다. 특히, EU는 통신서비스에 해당하는 전송계층에 대해 경쟁 활성화와 이를 통한 투자확대에 초점을 맞추고, 콘텐츠계층에는 콘텐츠의 사회문화적 영향력을 규제하는 것에 주안점을 두고 있다.

〔그림 4-1〕 수직적 규제체계와 수평적 규제체계 비교



수평규제의 흐름을 배경으로 2010년 전기통신사업법 개정을 통해 단행된 기간통신 역무통합은 기존 전화, 가입전신 등 세부적인 허가단위로 구분되던 기간통신역무를 하나의 허가단위로 통합함으로써 기존의 기간통신사업자가 별도의 허가절차 없이 추가적인 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 즉, 과거 A라는 기간통신역무를 제공하던 사업자가 B라는 기간통신역무를 제공하기 위해서는 역무추가에 따른 변경허가가 필요했으나, 기간통신 역무통합에 따라 변경허가라는 절차 없이 서비스 제공이 가능해진 것이다. 다만, 기간통신 역무통합과는 별도로 주파수, 번호 등 통신자원의 획득과 관련되어서는 별도의 규제가 존재하며, 역무통합은 허가단위의 통합만을 의미, 상호접속, 번호 등 개별 규제에 있어서의 서비스 구분은 존재하고 있는 상황이다.

- 80) 국내의 경우 IPTV 법제화 및 상용화에 2~3년의 시간 소요되는 등 융합에 따라 기존의 체계로는 명확하게 정의하거나 규제하기 어려운 경계영역의 서비스들이 지속적으로 등장하고 있는 반면, 수직적 규제체계하에서는 경계영역 서비스에 대한 새로운 규제틀이 마련이 필요함에 따라 서비스 도입이 지체될 수 있다는 문제점이 주로 제기되었다.

〈표 4-2〉 기간통신 역무통합 추진 과정

과 거	과 도 기	현 재
전화역무	전송역무	기간통신역무
가입전신역무		
인터넷접속역무		
인터넷전화역무		
기타역무		
주파수를 할당받아 제공하는 역무	주파수를 할당받아 제공하는 역무	
전기통신회선설비 임대역무	전기통신회선설비 임대역무	

2. 기간통신사업 허가심사기준의 완화

방송통신위원회는 기간통신 역무통합과는 별도로 기존의 허가심사기준에서 기술개발 실적·계획 등 사업자의 “공익적 기여도”에 대한 평가항목을 삭제하고 허가심사를 서비스 제공계획의 이행에 필요한 재정적·기술적 능력 및 이용자 보호계획 중심의 평가로 간소화하였다.

과거 네트워크 투자를 통해 통신서비스 시장 등 관련 산업의 성장을 견인한다는 측면에서 허가를 통해 시장에 진입하는 기간통신사업자에게는 통신서비스의 안정적인 제공 이외에도 서비스 제공과는 직접적인 관련이 없는 기술개발 실적, 전기통신의 발전을 위한 기술개발 계획 등을 요구하였으나, 통신시장의 진입이 비교적 자유로워짐에 따라 소규모 기간통신사업자의 출현이 빈번히 발생하고 있는 상황에서 이와 같은 심사기준은 모든 사업자에게 적용하기에는 부적절한 것으로 판단되었다. 이에 따라 방송통신위원회는 기존 심사기준 중 “제공하고자 하는 기간통신역무와 관련된 기술개발 실적, 기간통신역무와 관련된 기술개발 계획, 전기통신발전을 위한 기술개발 지원계획”을 삭제하고 서비스 제공에 직접적인 영향을 미치는 재정적 능력, 기술적 능력과 이용자 보호계획에 대한 심사로 기간통신사업 허가의 기준을 축소하였다.

〈표 4-3〉 허가심사기준의 변화

기존의 허가심사기준	현행법의 허가심사기준
1. 기간통신업무제공계획의 타당성 2. 기간통신설비의 규모의 적정성 3. 재정 및 기술적 능력 4. 제공하고자 하는 기간통신업무와 관련된 기술개발 실적 5. 기간통신업무와 관련된 기술개발 계획 6. 전기통신발전을 위한 기술개발 지원계획 7. 기타 사업수행에 필요한 사항	1. 기간통신업무 제공계획의 이행에 필요한 재정적 능력 2. 기간통신업무 제공계획의 이행에 필요한 기술적 능력 3. 이용자 보호계획의 타당성 4. 그 밖에 기간통신업무의 안정적 제공에 필요한 능력에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

3. M&A 인가대상의 확대

전기통신사업법 개정안은 방통위 인가대상으로 “기간통신사업자의 경영권을 실질적으로 지배하려는 목적으로 주식을 취득하려는 경우 또는 협정을 체결하려는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에 해당하는 자(제18조제1항제5호)”를 추가하였으며, 이 경우 “주식취득”은 그 주식의 발행 주체가 기간통신사업자에 국한되지 않고 그 기간통신사업자의 출자회사 등의 주식을 취득하는 행위로 해석할 수 있다.⁸¹⁾ 법 개정에는 따라 시행령을 통해 어떤 유형의 M&A를 인가대상으로 포함시킬 것인가에 대한 논의가 필요하다.

전기통신사업법과 유사한 사례로는 방송법과 공정거래법을 들 수 있는데, 먼저 방송법은 “방송사업자의 최대액출자자가 되고자 하는 자와 경영권을 실질적으로 지배하고자 하는 자”에 대한 승인 요구하고 있으며,⁸²⁾ 시행령을 통해 경영권을 실질적으로 지배하는 경우를 규정하고 있다.

81) 종래, 양수, 합병 및 주식취득(15%, 최대주주) 등을 방통위 인가대상으로 하고 있었으나, 주식취득이라는 거래행위가 기간통신사업자가 발행한 주식의 취득으로 제한되고 있음에 따라, 기간통신사업자의 경영권이 실질적으로 변동되는 다양한 거래 행위에 따라 방통위가 인가원을 행사하지 못하게 되는 문제점이 노출되었다.

82) 방송법 제15조의2

※ 방송법 시행령 제15조의2제2항

법 제15조의2제4항에서 “경영권을 실질적으로 지배하는 자에 해당하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 주주 또는 지분권자와의 계약 또는 합의에 따라 100분의 50(지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업의 경우에는 100분의 30) 이상에 해당하는 의결권을 행사하게 되는 경우
2. 최대액출자자가 아닌 주주 또는 지분권자들이 100분의 50(지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업의 경우에는 100분의 30) 이상에 해당하는 의결권을 공동으로 행사하기로 합의하는 경우
3. 대표이사나 임원의 2분의 1이상의 임면 또는 영업의 양도·양수에 관한 의사결정에 사실상 영향력을 행사하는 경우

한편, 지배관계 형성 여부로 기업결합 행위를 판가름 하는 공정거래위원회는 합병 또는 영업양수의 경우에는 당해 행위로 지배관계가 형성되나, 주식취득, 임원겸임 또는 회사신설의 경우 등에 있어서는 기업결합심사기준을 통해 지배관계 형성 여부를 판단하기 위한 별도의 기준을 제시하고 있다.

※ 공정거래위원회, 기업결합심사기준 제5장

합병 또는 영업양수의 경우에는 당해 행위로 지배관계가 형성되나, 주식취득, 임원겸임 또는 회사신설의 경우에는 취득회사등이 피취득회사에 대해서 다음 1 내지 3에 규정한 사항을 고려하여 지배관계 형성여부를 판단한다.

1. 주식의 취득 또는 소유(이하 “주식소유”라 한다)의 경우
 - 가. 취득회사등의 주식소유비율이 50/100 이상인 경우에는 지배관계가 형성된다.
 - 나. 취득회사등의 주식소유비율이 50/100 미만인 경우에는 다음 사항을 종합적으로 고려하여 취득회사등이 피취득회사의 경영전반에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 경우 지배관계가 형성된다.
 - (1) 각 주주의 주식소유비율, 주식분산도, 주주 상호간의 관계
 - (2) 피취득회사가 그 주요 원자재의 대부분을 취득회사 등으로부터 공급받고 있는지 여부
 - (3) 취득회사 등과 피취득회사간의 임원겸임관계
 - (4) 취득회사 등과 피취득회사간의 거래관계, 자금관계, 제휴관계 등의 유무
- 다. 2 이상의 회사가 공동으로 다른 회사의 주식을 취득하는 경우에는 다음 사항을 추가로 고려한다.
 - (1) 취득회사 각각의 주식소유비율, 격차 및 상호간의 관계
 - (2) 주식취득의 목적 및 주식취득에 따른 계약관계

2. 임원의 겸임의 경우

가. 다음 사항을 종합적으로 고려하여 취득회사등이 피취득회사의 경영전반에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 경우 지배관계가 형성되는 것으로 본다.

- (1) 취득회사등의 임·직원으로서 피취득회사의 임원지위를 겸임하고 있는 자(이하 “겸임자”라 한다)의 수가 피취득회사의 임원총수의 3분의 1 이상인 경우
- (2) 겸임자가 피취득회사의 대표이사 등 회사의 경영전반에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 지위를 겸임하는 경우

나. 이외에도 주식소유에 대한 지배관계 판단기준이 적용가능한 경우에는 이를 준용한다.

3. 새로운 회사설립에의 참여의 경우

기업결합 당사회사간의 지배관계 형성여부는 주식소유에 대한 지배관계 판단기준을 준용한다.

인가대상 경영권 획득의 유형을 정의하기 위한 전기통신사업법 시행령 개정의 핵심은 “경영권을 실질적으로 지배하려는 목적의 행위” 중 어느 수준 까지를 인가대상으로 할 것이냐의 문제로 귀결된다. 또한, “주식취득”과 “협정”으로 인가대상 행위를 명확히 하고 있는 사업법의 취지에 따라 어떠한 주식취득 또는 협정을 인가대상으로 할 것인지 보다 명확하게 규정할 필요가 있다. 이 경우 실질적으로 다양하게 존재하는 모든 M&A 기법을 인가대상으로 포괄하기는 매우 어려운 측면이 존재해 현실적으로 문제가 되었던 행위들 중 ① 기간통신사업자의 최대주주의 경영권 변동, ② 최대주주가 아닌 기간통신사업자 주주들간의 협정에 따른 경영권 변동을 인가대상으로 규정할 수 있는 선에서 시행령 조문을 마련하는 것이 바람직할 것으로 보이며, 이는 아래와 같은 네 가지 유형으로 구분할 수 있다.

〈표 4-4〉 경영권을 실질적으로 획득하려는 목적의 주식취득·협정의 유형

구 분	주식취득	협정체결
단독행위 ⁸³⁾	제1호	제3호
공동행위	제2호	제4호

83) 단독행위는 특수관계인을 포함, 공동행위는 특수관계인이 아닌자와의 공동행위를

- (제1호) “기간통신사업자의 최대주주가 발행한 주식(최대주주의 특수관계인이 발행한 주식을 포함한다)을 동일인이 단독으로 또는 동일인의 특수관계인과 공동으로 취득하여 기간통신사업자 최대주주의 의결권을 실질적으로 행사하려는 경우”, 제1호는 취득인 단독의 주식취득에 의한 기간통신사업자의 최대주주의 경영권 변동에 따른 기간통신사업자의 실질적인 경영권 변동을 대상으로 하고 있다.⁸⁴⁾

※ 제1호에 해당하는 사례

2009년 3월, 티브로드 홀딩스는 큐릭스 홀딩스를 주식취득을 통해 인수했다. 두 회사는 모두 유료방송시장과 초고속인터넷 시장 등에서 서비스를 제공, 수평적 경쟁제한성 등에 대한 인가심사 필요했으나, 피취득회사인 큐릭스 홀딩스(큐릭스 홀딩스는 6개 기간통신사업자의 지주회사)가 기간통신사업자가 아니었음에 따라 전기통신사업법에 따른 인가심사를 적용하지 못했다. 본 건에 대해 공정거래위원회는 별도의 기업결합심사를 진행했으며, 방송법에 따른 최대액출자자 변경승인 심사도 진행했다(방송법은 방송사업자의 경영권을 실질적으로 지배하고자 하는 경우를 심사대상으로 포함).

- (제2호) “기간통신사업자의 경영을 지배하려는 공동의 목적을 가진 자(특수관계인을 포함한다)와 합하여 기간통신사업자 최대주주의 의결권 이상에 해당하는 주식을 취득하려는 경우”, 예를 들어, A라는 기간통신사업자의 지분 20%를 확보하고 있는 최대주주 B가 존재하는 경우, C와 D가 각각 14%의 주식취득을 통해 기간통신사업자의 경영권을 획득하는 경우, 이에 대한 방송통신위원회의 인가심사가 필요함에도 불구하고, 전기통신사업법 제18조제4항은 15% 이상의 주식취득 또는 최대주주가 되려는 경우를 대상으로 하고 있음에 따라, 이와 같

의미한다. 전기통신사업법의 특수관계인은 친인척, 상호출자/계열회사 여부 등을 기준으로 하고 있는 자본시장과 금융투자업에 관한 법률을 따르고 있음에 따라, “경영에 참여하려는 공동의 목적을 가진자”(공정거래법의 특수관계인에는 해당)라고 하더라도 특수관계인에 포함되지 않을 수 있다.

84) 최대주주의 경영권 변동은 기간통신사업자의 실질적인 경영권 변동을 초래, 통신 시장에 미치는 영향 등에 대한 인가심사가 필요하다.

은 경우에 대해서는 방통위의 인가권은 배제되는 문제가 발생하게 된다.⁸⁵⁾ 이에 따라, 제2호를 통해 공동의 주식취득에 따라 기간통신사업자의 경영권이 실질적으로 변경되는 경우를 인가대상으로 규정할 필요가 있다.

- (제3호) “기간통신사업자 또는 그 최대주주와 영업임대 또는 경영위임 및 그 밖에 이와 유사한 협정을 통하여 기간통신사업자의 경영권을 실질적으로 지배하려는 경우”, 제3호는 경영권 위임계약 등의 협정체결 행위에 따른 기간통신사업자의 실질적인 경영권 변동을 대상으로 하고 있다.⁸⁶⁾
- (제4호) “기간통신사업자의 주주로서 최대주주가 아닌 다른 주주와 협정을 체결하여 기간통신사업자의 최대주주의 의결권 이상에 해당하는 의결권을 공동으로 행사하려는 경우”, 제4호는 서로 합하여 최대주주 이상의 지분을 보유하고 있는 기존 주주들간의 협정체결을 통한 경영권 획득을 대상으로 하고 있다. 제2호에 대해 제4호는 주식취득이라는 행위를 수반하지 않는다는 차이점을 지니나, 공동행위에 의한 최대주주 이상의 지분획득에 대한 인가권 확립이라는 근본 취지는 동일하다.

한편, 전기통신사업법 개정안은 기존 4호의 규정에 포함되지 않는 “최대주주가 아닌 주주간의 협정에 의한 경영권 획득”, “기간통신사업자의 최대주주에 대한 M&A를 통한 기간통신사업자의 경영권 획득” 등을 인가대상으로 포괄하고자 하는 취지이나, “모회사”의 합병 등 “주식취득”, “협정” 이외의 행위에 따른 경영권 변동에 적용하기에는 무리가 따라, 좀 더 다양한 형태의 M&A를 포괄할 수 있는 방향으로 개정될 필요가 있다.

85) 공정위의 경우 C와 D를 특수관계인(경영을 지배하려는 공동의 목적을 가지고 당해 기업결합에 참여하는 자)으로 규정, 기업결합 심사를 적용할 수 있다(공정거래법 시행령 제11조).

86) 경영권 위임계약 등은 M&A에 대한 규제를 회피하기 위해 주식취득 등을 대신해 이면계약 등의 형태로 나타날 수 있어, 시행령 개정안은 이를 인가대상에 포함, 그 위법성을 분명히 하고 있다.

제 5 장 결 론

본 연구는 2010년 전기통신사업법 개정을 통해 단행된 일련의 조치들을 뒷받침하기 위해 기획되었고, 방송통신위원회의 인가가 필요한 M&A 유형을 제시하는 등 소기의 성과를 거둘 수 있었다.

스마트폰의 확산, 생태계 중심의 경쟁구도, 융합서비스의 확산 등 현재 통신시장의 변화방향을 규정짓고 있는 요인들은 통신시장 및 네트워크의 개방성 확대라는 하나의 정책방향을 제시하고 있는 것으로 보인다. 즉, 과거 통신사업자 중심의 폐쇄적인 시장구조로는 더 이상 시장의 발전을 견인해 낼 수 없으며, 통신서비스 뿐만 아니라 전체 ICT 산업의 발전을 위해서는 개방을 통해 다양한 사업자 및 사업모델들이 통신 네트워크 위에서 자유롭게 제공될 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요하다.

이와 같은 환경변화는 통신시장 진입규제의 측면에서 기간통신 역무통합을 뛰어넘는 규제완화를 요구하고 있는 것으로 판단된다. 허가단위의 통합을 의미하는 기간통신 역무통합은 기존사업자의 신규서비스 제공의 자유도를 높여주는 것이지만, 신규사업자가 허가를 받아야 한다는 사실 자체를 부정하는 것은 아니기 때문이다. 또한, 현행 법령하에서는 신규사업자가 무선통신사업을 하려는 경우 허가과 주파수 할당을 동시에 받아야 함에 따라, 이에 대한 비판도 제기될 수 있다. 향후 이와 같은 다양한 가능성을 고려해 둔 통신시장 구조규제 개선에 대한 연구가 뒤따라야 할 것으로 보인다.

참 고 문 헌

- 김희수 외(2004), 『주요 통신서비스 시장구조의 국제비교』, 연구보고 04-13, 정보통신정책연구원, 2004. 12.
- 나성현 외(2010), 「통신사업자의 “脫통신” 전략과 그 시사점」, 《KISDI 이슈리포트》, 10-13, 정보통신정책연구원, 2010. 7.
- 박동욱 외(2006), 『기간통신사업 분류/허가제도 및 양수합병제도 개선방안』, 수탁연구 06-40, 정보통신정책연구원, 2006. 12.
- _____(2007), 『융합시대 진입규제 개선방안 연구』, 수탁연구 07-55, 정보통신정책연구원, 2007. 12.
- 이상규 외(2003), 『새로운 통신환경에 적합한 규제방안 연구』, 정보통신일반정책연구 02-GP-53, 정보통신정책연구원, 2003. 2.
- 이상우(2006), “통신방송 융합시대의 수평적 규제체계－유럽연합과 OECD 전송(carriage)과 콘텐츠(content) 분리규제 분석”, 《KISDI 이슈리포트》, 06-04, 정보통신정책연구원, 2006. 4. 24.
- 이원태(2010), 트위터의 정치사회적 영향과 시사점, KISDI Premium Report 2010-06, 정보통신정책연구원, 2010. 10. 11.
- 임 준 외(2010), 『방송통신 융합 및 결합서비스 활성화 방향과 성과분석』, 정책연구 10-14, 정보통신정책연구원, 2010. 11.
- 장범진 외(2003), 『통신시장의 수직적 산업구조와 기업형태: 이론 및 사례』, 연구보고 03-14, 정보통신정책연구원, 2003. 12.
- 정보통신정책연구원(2010), 『2009년도 통신시장 경쟁상황 평가』, 정보통신정책연구원, 2010. 10.
- 최계영 외(2006), “해외 주요국의 주파수관리체제 분석”, 《KISDI 이슈리포트》,

- 06-06, 정보통신정책연구원, 2006. 6. 19.
- 일본 총무성(2009), “일본경쟁평가(2009년 2사분기)”, 2009. 6.
- DoJ and FTC(2010), Horizontal Merger Guidelines, 2010. 8. 19.
- FTC(1992), Non-Horizontal Merger Guidelines, 1992.
- ITU(2009). Measuring the Information Society-The ICT Development Index.
- Juniper Research(2010). Next Generation Smartphones-Strategic Opportunities & Markets
2010~2015.
- Markets and Markets(2010). Global Mobile Applications market.
- Merrill Lynch(2010). Global Wireless Matrix 1Q 2010.
- Montana Public Service Commission(2010), www.psc.state.mt.us.
- Ovum(2010a). Mobile Voice and Data Forecast Pack: 2010-15.
- _____(2010b). Smartphone forecast: 2009-15.
- Pennsylvania Public Utility Commission(2010), www.puc.state.pa.us.
- Public Utility Commission of Texas(2010), www.puc.state.tx.us.

● 저 자 소 개 ●

나 성 현

- 성균관대학교 경제학 학사
- 성균관대학교 경제학 석사
- Pennsylvania State University 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

강 유 리

- 한국과학기술원 경영학과 졸업
- 한국과학기술원 경영학 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

김 태 현

- 연세대학교 경제학과 졸업
- 연세대학교 대학원 정보시스템 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

정책연구 10-11

전기통신사업법 개정에 대비한 허가 및 양수합병제도 개선방안 연구

2010년 11월 일 인쇄

2010년 11월 일 발행

발행인 방 석 호

발행처 정 보 통 신 정 책 연 구 원

경기도 과천시 용머리2길 38(주암동 1-1)

TEL: 570-4114 FAX: 579-4695~6

인 쇄 인 성 문 화

ISBN 978-89-8242-703-9 93320
