

이동통신사업자의 제조업 겸업 규제 정책 방향

김정태

한국전자통신연구원 융합정책연구부

The study of regulation on subsidiary business between mobile carriers and handset manufacturers

Jeongtae Kim

Electronics and Telecommunications Research Institute

요약

국내에서 이동통신사업자의 겸업을 금지해 온 배경은 시장지배적 사업자가 수직적 결합 등을 통해 시장의 공정 경쟁을 저해할 수 있다는 우려에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 그러나 이는 근래의 시장의 고도화 및 융합화 추세를 반영하지 못하는 것이어서, 공정경쟁을 보장하고 이용자 편익을 증진하기 위해서는 규제사무를 정비할 필요성이 있다는 의견이 제기되고 있다. 본 논문에서는 국내 통신서비스 및 장비시장의 현황을 분석하고 겸업승인 규제 정책의 개선 방향을 살펴보았다.

ABSTRACT

Subsidiary business between mobile carriers and handset manufacturers has been banned by Korean regulator due to the concern that it may cause the unfair competition in the market. But the opinion that the current regulation has to be consolidated is increasing to follow recent market trends, ensuer the fair competition and increase the users' benefit. In this paper, I analysed trends of the mobile telecommunication market and proposed desirable direction of regulatory improvement.

키워드

겸업 규제, 이동통신 시장, 이동통신 사업자, 단말 제조사

1. 서론

최근 정보통신 시장에서 다양한 형태의 융합 현상이 등장하고 이용자의 수요는 다양화되어가고 있다. 이러한 변화의 흐름으로 인해 정보통신 산업의 구도가 점차 복잡화 되어 세부 산업간 영역을 구분하는 것은 보다 어려워지고 있다. 정의가 모호할 수밖에 없는 융합 서비스에 대해서 기존 정책 및 규제는 능력이 적극적으로 대응하지 않은 경우, 관련 서비스의 활성화를 저해하고 관련 산업의 발전에 악영향을 끼칠 수 있다.

2008년 4월 현재, 이동통신서비스를 제공하고 있는 3개 기간통신사업자에게는 기기제조에 대한 겸업 규제가 상존하여, 사업자가 경쟁력을 강화시킬 수 있는 기회를 제한하고 있다. 즉, 정보

통신 산업 내부의 융합화 경향이 심화됨에 따라 사업자는 생존을 위해 서비스 외에도 콘텐츠나 단말 시장에 대해서도 영향력을 가질 필요가 있으나, 규제 정책이 이를 차단하고 있어 신사업 진출에 어려움을 겪고 있다.

따라서 겸업이 허용될 경우에 폐해가 나타날 가능성을 재검토 후 관련 규제를 완화하여 사업자의 성장 동력을 제공하는 정책적 지원이 필요하다. 세계적인 흐름으로 나타나고 있는 통신서비스의 융합화에 대해 국내 사업자가 적절히 대응해 나갈 수 있는 환경을 조성하기 위해, 국내외의 관련 사례를 검토해 보고 국내 환경에 적용 가능한 방안 또한 제시하고자 한다.

II. 국내외 검업 관련 정책적 규제 현황

2.1 국내 검업 규제 정책

기간통신사업자가 전기통신사업외의 사업을 정부의 승인을 득하지 않고 영위할 수 있게 된 것은 1997년 12월31일에 개정된 전기통신사업법 시행령이 시발점이 되었다고 할 수 있다. 당시 전기통신사업법에서는 검업에 대한 예외 조항을 포함하고 있었으나 구체적인 검업승인 제외 사업 분야가 별기되어 있지 않은 상황이었어서, 사업자에 대한 자율성은 제한되어 있었다. 검업 외에도 요금과 지분 등에 대한 규제도 존재하여 사업자의 다양한 분야에 걸친 활발한 활동은 어려운 상황이었다.

1997년의 전기통신사업법 시행령에서 최초로 규정된 검업승인 제외 사업은 전기통신망 개선 및 통합, 정보통신 관련 프로그램 개발 및 판매, 정보통신 관련 출판 및 교육, 부동산 임대 등의 4개 분야였다. 1999년 3월 14일에 개정된 시행령에서는 '통신단말장치 판매사업'이 검업승인 제외 사업에 포함되어, 사업자의 경쟁력 제고 및 공정경쟁 환경 조성에 기여하였다.

2001년 6월 12일 개정된 시행령에서는 검업 가능 사업 분야를 일부 열거하는 방식에서 벗어나, 다음의 사업 분야에 한하여 검업승인을 얻도록 하는 형태로 수정되어 대대적인 규제완화가 실시되었다고 볼 수 있다.

1. 통신기기제조업
2. '정보통신공사업법' 제2조제3호의 규정에 따른 정보통신공사업(전기통신망의 개선·통합사업을 제외한다)
3. '정보통신공사업법' 제2조제6호의 규정에 따른 용역업(전기통신망의 개선·통합 사업을 제외한다)

검업승인 제외사업에 대해 명기한 상기 조항은 2007년 9월 18일의 시행령 개정에 따라 시행령에서에서 삭제된 바 있으나, 해당 조항은 이미 2007년 3월 29일에 개정된 전기통신사업법 제11조에 포함되는 형태로 수정된 것이다. 사업법 개정시 '매출액이 300억 원 이하인 기간통신사업자를 승인 대상에서 제외한다'는 단서 조항이 한 차례 추가된 바 있으나, 검업에 대한 정책의 주요 골자는 2001년 6월 12일 이후 변화하지 않았다.

2.2 국내 검업 규제 사례

전기통신사업법 등 현행 법률에서는 시장지배적 사업자가 이동통신 단말과 같은 통신기기를 생산하는 행위를 제한하고 있으나, 자회사, 손자회사, 계열회사 등을 통한 생산에 대해서는 별도로 규정을 마련하지 않아 이들을 통한 생산은 허용되어 있다고 볼 수 있다.

SK텔레콤과 케이티프리텔(이하 KTF)은 자회사인 SK텔레텍과 케이티에프티테크놀로지스(이하 KTFT)를 통해 단말을 생산하여 자사에 독점적으로 공급하였다. 현재 SK텔레텍은 팬택계열에 매각되어 3개 사업자 모두에게 단말을 공급하고 있으나, KTF의 자회사 형태를 유지하고 있는 KTFT는 생산된 단말 전량을 KTF에만 지속적으로 공급하고 있다. LG텔레콤의 계열회사인 LG전자는 3개 사업자에게 공히 단말을 공급하는 형태를 보이고 있으나, LG텔레콤과 LG전자의 양사가 전략 단말의 선출시 등 다양한 형태로 긴밀한 협력관계를 유지해 온 것은 사실이다.

국내 3개 이동통신 사업자 중 KTF와 LG텔레콤의 경우와는 달리 50% 내외의 시장점유율을 지속적으로 유지해온 SK텔레콤은 시장지배적 사업자라는 굴레에서 자유롭지 못했다. 정부는 KTF와 LG텔레콤을 후발사업자로 규정하고 SK텔레콤에게 엄격한 규제를 적용하는 '비대칭규제' 정책을 고수해 왔다. SK텔레콤에 대한 SK텔레텍의 단말 공급이 법률상 아무런 하자도 없었음에도 SK텔레텍에 대한 규제가 생겨난 것은 정부가 2002년 1월 11일의 SK텔레콤과 신세기통신간의 합병을 승인한 시점에서부터 시작되었다. 정부는 양사의 결합을 승인하면서 SK텔레콤이 SK텔레텍으로부터 연간 120만대 이상의 단말을 공급받지 못한다는 조항을 포함시켰다. 이러한 공급 제한 조항은 2005년 말 해제될 것으로 예상되었음에도 SK텔레콤은 2005년 5월 3일 SK텔레텍을 팬택계열에 들인 매각하였다.

SK텔레텍의 매각 배경에 대해서 SK텔레콤이 밝힌 공식적인 이유는 사업역량을 이동통신 사업에 집중하여 글로벌 시장 진출을 확대하고 규모의 경제 실현을 통해 경쟁력을 강화하기 위한 것이라고 밝힌 바 있다. 시장에서는 SK텔레콤의 결정에 대해 SK텔레콤이 단말 사업 포기를 통해 경쟁 제조사의 견제와 정부의 규제를 회피하기 위한 목적이라는 의견이 지배적이었다. 시장지배적 사업자가 단말 제조업체까지 갖추고 있음으로써 독점적 지위를 누리고 있다고 주장해 온 경쟁사들의 견제로 SK텔레텍의 성장이 용이하지

않아 규모의 경제를 실현하기 어렵다고 결론을 내린 것이라 볼 수 있다.

2001년 10월 12일 KTF로부터 분사한 KTFT는 KTF가 74.9%의 지분을 보유하고 있어 KTF의 자회사의 형태를 유지해 왔다. KTF와 KTFT의 기업간 관계는 SK텔레콤과 SK텔레텍의 경우와 흡사하였으나, KTFT에 대한 정부의 입장은 크게 상이하였다. KTFT는 1998년부터 내수시장에서 PCS 방식의 이동통신 단말을 생산하여 전광을 모회사인 KTF에 납품해 왔으나, 정부는 KTFT로 인해 시장질서에 미치는 문제가 없다고 판단하고 양사에 대한 규제를 고려하지 않았다.

2.3 국외 겸업 관련 규제 현황

현재 국내를 제외할 경우 글로벌 이동통신시장에서 이동통신사업자가 이동통신 관련 장비제조업을 직·간접적으로 겸하는 경우는 찾아보기 어렵다. 다만, 단말 제조업자가 이동통신사업자의 지분을 보유한 사례는 일본의 Kyocera와 KDDI의 경우가 유일하다 할 수 있다.

일본이나 국내의 경우를 제외한다면, 대부분의 국가에서 이동통신사업자가 단말제조사의 단말 설계·생산 과정에 참여하는 경우는 드물었다. 타사업자와 차별화되지 않은 일반적인 단말이더라도 충분한 물량을 확보하여 고객들에게 제공하는 것으로 사업자들은 만족해왔으며, 고객들 또한 사업자간 서비스 품질의 차이에는 많은 관심이 없었다. GSM 서비스가 활성화된 지역의 경우 SIM을 이용하여 사업자를 전환하거나 또는 복수의 사업자의 서비스를 함께 이용하는 것이 가능하기 때문에, 일반적인 이동통신 이용자에게는 사업자 보다는 단말 제조사의 브랜드가 중요한 요소로 인식되어 왔다. 제조사는 강력하게 구축된 브랜드 이미지, 고객이 제조사를 인지할 수 있는 사용자 인터페이스, 매력적인 신규 기능을 발굴하기 위한 서비스 혁신 조직 등을 통해 고객에게 친근한 회사로 자리매김할 수 있었다.

이와 같이 유럽이나 북미의 상황에서는 사업자와 제조사의 영역이 명확히 구분되어 있었고 사업자나 제조사 모두 상대 영역에 대한 겸업의 이점을 인식하지 못하였다고 볼 수 있다. 이동통신시장에서의 구체적인 판도의 변화가 나타나 협업이나 겸업에 대한 필요성을 느끼기 이전까지는, 각자의 영역에서 경쟁자 보다 우위를 차지하기 위한 전문화에 몰두해왔다. 따라서 이들 지역에서는 이동통신사업과 단말제조업 사이의 겸

업 사례나 이동통신 관련 규제기관이 이들 업종간의 겸업을 제한하는 사례를 발견하기 어려운 것은 이러한 이유로 인해 나타난 것으로 추측된다.

유럽과 북미 국가들에서 이동통신서비스가 성장해온 형태가 국내나 일본의 경우와는 상이하기 때문에 겸업에 대한 유인이 적었다고 할 수 있으나, 최근에는 사업자와 제조사의 관계 강화가 수익을 창출하는 가장 중요한 요인이 되었다. 멀티미디어 데이터 시장이 성장함에 따라서 사업자와 제조사의 동등하거나 공평한 관계는 종식되었다. 이용자들이 고도화·고급화된 서비스를 요구하기 시작하면서, 사업자는 단말의 인터페이스나 소프트웨어 플랫폼과 같은 '서비스 환경'을 발전시키는데 집중하게 되었으며, 이는 사용하기 쉽고 신뢰할 수 있는 단말이나 어플리케이션을 개발하는데 있어 결정적인 요소로 인식되기 시작하였다.

유럽이나 북미에서 단말 외부나 단말 인터페이스 상에 사업자의 이름이나 로고가 들어가게 된 것은 불과 몇 년 전에 나타난 현상이지만 급속한 확산 추세에 있다. 제조사와 협정을 체결하여 자사의 멀티미디어 서비스에 특화된 모델을 독점적으로 공급받는 사업자의 수 또한 점차 증가하고 있다. 이러한 변화는 제조사에게도 매력적인 요인이 되는데, 설계 단계의 협력이나 마케팅 제휴를 통해 고가의 다기능 단말을 안정적이고 대규모로 판매할 수 있기 때문이다. 사업자와의 협력을 통해 시장에 신속하고 성공적으로 출시할 수 있는 연구개발에 집중하고, 사업자와의 공동 수요예측을 통해 부품과 완성품의 재고를 적절히 유지할 수 있다는 이점도 얻을 수 있다.

III. 겸업 허용으로 인한 영향력 분석

3.1 겸업 허용 사업자의 단말 제조업 참여

향후 이동통신사업자의 단말 제조 겸업이 허용될 경우에는 사업자와 제조사는 양사 합의의 수준을 넘어 상호 지분 참여 등을 통한 보다 결속력이 높은 형태의 협력을 피할 것으로 예상된다. 사업자가 메이저 제조업체를 인수하기에는 자금력 동원의 한계로 인해 어려움이 많을 것이므로 다소 손쉽게 추진할 수 있는 형태인 지분 참여 방식을 택할 가능성이 높다. 이를 통해 고기능 단말을 독점적 또는 우선 공급 받을 수 있게 되어 타 사업자보다 상품성 있는 단말 확보 경쟁의 우위를 선점할 수 있을 것으로 판단된다.

여유 자금을 확보하고 있는 사업자는 증견 중소 단말 제조업체를 인수하여 단말 시장에 대한 주도권 확보를 추진할 가능성이 높다. 2006년 7월 7일에 부도 처리된 바 있는 VK 또는 팬택계열은 많지 않은 자금으로도 충분히 인수가 가능한 상황이기 때문에 자금력을 보유한 국내 이동통신사업자들은 이러한 방식을 택할 가능성이 매우 높다. 또한 VK와 팬택계열 모두 GSM 사업 경험과 해외 판매망을 구축한 바 있기 때문에, 해외 진출을 고려하고 있는 사업자들에게는 관심을 끌만한 요소가 되기에 충분하다. 국내 사업자의 국내 증견 중소 제조업체 인수는 해외 기술 유출을 막고 세계적인 단말 제조사를 확보할 수 있는 등 국내 이동통신 산업에 미치는 장점이 보다 크기 때문에, 정부가 이러한 형태의 인수를 반대할 가능성은 낮을 것이라 예상된다.

3.2 겸업 허용 사업자의 단말 공급

자회사 또는 계열회사의 형태로 단말 제조사를 보유한 이동통신사업자가 해당 단말 제조사에게 자사나 특정 사업자에게만 단말을 공급하도록 하는 차별적 거래를 하는 것은, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제23조를 위반하는 것이다. KTF와 KTFT의 경우, 이러한 사례에 충분히 해당함에도 경쟁사로부터의 이의제기가 아직 없었으며, 이는 KTFT가 단말 시장에서 차지하는 비중이 크지 않고 경쟁사로서도 이와 유사한 단말 수급 방식을 채택하고 있기 때문인 것으로 추정된다. 그러나 향후 특정 사업자가 제조업을 겸하며 이러한 양상으로 단말을 공급하며 전체 단말 시장에 변화를 초래한다면, 경쟁사의 문제 제기나 정부의 규제가 시작될 가능성이 크다. 따라서 생산된 단말을 특정 사업자에게 독점적으로 공급하는 형태는 발생 가능성이 낮으며, 혹여 발생하더라도 단말시장에서 성공할 가능성은 낮을 것으로 예상된다.

현재 3개 사업자가 이동통신서비스를 제공하고 있는 상황에서, 특정 2개 사업자가 자체 생산한 단말의 교차 거래를 통해 상대 사업자의 단말 생산부문에 대한 지원을 하거나 고기능 단말의 독점적 거래로 우위에 나서는 것이 가능하다. 그러나 이러한 교차 공급 형태도 공정거래 관련법을 위반하는 것이며, 교차 공급의 경우에는 자사의 영업 활동 등 여러 서비스 전략이 상대 기업에 노출될 가능성이 높기 때문에, 실제 시장에서 교차 공급의 형태가 빈번히 나타날 가능성은 낮을 것이다.

3.3 겸업 가능성 및 영향력 분석

최근 국내 증견 중소 단말 제조사가 위기를 맞게 된 것은 세계 단말 시장이 대형 제조사 중심으로 재편되면서 증견 기업의 입지가 점점 위축된 게 가장 큰 원인이라 볼 수 있다. 이러한 상황에서, 국내 이동통신사업자가 단말 시장의 새로운 플레이어로 등장하여 경쟁력을 확보해 나가며 성공적으로 사업을 수행해 나갈 것이라 보기는 어렵다.

국내에서 WCDMA 시장 활성화와 USIM Lock 해제로 단말 제조사의 입지가 점차 확대됨에 따라 사업자가 단말제조를 겸하고자 하는 유인이 발생할 수도 있으나, 오픈마켓의 등장과 플랫폼 개방이 앞당겨질 경우에는 사업자가 독점적이고 폐쇄적으로 생산·공급한 단말은 사용자들의 외면을 받을 확률이 높다. 앞서 언급한 바와 같이 독점적인 단말 공급은 공정경쟁 관련법 위반에 해당할 수 있으며, 서비스 사업으로 획득한 수익을 서비스 사업 외의 영역에 투자하는 것이 전체 사업의 악화를 초래할 가능성도 있다. 결국, 국내에서 서비스사업과 단말제조업 간 본격적인 겸업 현상이 나타날 가능성은 희박하다 할 수 있다.

3개 사업자가 경쟁을 펼치고 있는 국내 이동통신시장에서 특정 사업자가 단말제조업을 겸할 경우, 타 사업자에 영향을 줄 개연성은 존재한다. 특히 시장지배적 사업자가 단말제조를 피할 경우 서비스시장의 우월적 지배력이 단말 시장으로 전이될 가능성은 보다 높을 것이다. 그러나 이러한 지배력이 이동통신시장의 형태를 재편하는 정도로 파급효과를 불러일으킬 가능성은 극히 낮다고 판단된다. 자사 멀티미디어 데이터 서비스만을 지향한 단말은 일정 수준의 고객에게 선택을 받을 수 있을지라도 해당 멀티미디어 데이터 서비스보다 큰 파급력을 지니거나 성공하기는 어렵기 때문에, 특정 사업자의 겸업이 타 사업자에 미칠 충격과 또한 미미할 것이다.

삼성전자나 LG전자와 같은 기업들은 굳건한 경쟁력을 바탕으로 이미 세계시장에서 안정적인 점유율을 확보한 상태이다. Nokia와 같은 기업이 국내 단말 시장에 적극적으로 진입하는 등의 돌발적인 사안이 발생하지 않는 이상, 국내 단말 시장에서도 이들 기업이 차지하는 비중은 크게 변화가 없을 것이다. 또한, 일부 이동통신사업자가 제조업을 겸할 경우 내수 시장의 규모가 다소 축소될 수 있겠으나, 심각한 점유율 하락에 직면하지는 않을 것으로 판단된다. 식별번호 통

합, 번호이동성 제도 도입 등으로 인해 고객의 이동통신서비스에 대한 충성도가 이동통신 단말에 대한 충성도에 비해 보다 우월하다고 보기 어려운 상황이므로, 단말 제조업을 겸하는 이동통신사업자라고 하더라도 두 제조사의 단말 판매를 소홀히 할 수 없기 때문이다.

V. 결론

이동통신서비스업과 단말 제조업이 점차 융합화의 추세를 따라가고 있는 상황에서 서비스와 단말을 별도로 규제하는 전문화 정책은 그 실효성이 낮거나 관련 산업의 발전을 저해할 가능성이 존재한다. 정부 규제의 전문화 정책이 삼성전자나 LG전자를 세계 수위의 이동통신 단말 제조사로 거듭날 수 있도록 한 공로는 크나, 이미 단말 시장이 포화상태에 이른 상황에서 추가적인 단말 제조업 보호와 육성을 위한 전문화 시책은 큰 효과가 낮을 것으로 판단된다. 또한 전기통신사업법은 통신사업자 규제를 위한 것으로 통신사업을 하지 않은 자회사를 규제하는 것은 범리상의 문제가 있으며, 이미 자회사 관계에 있는 단말 제조업체를 새로운 법으로 소급적용하는 것은 사유재산에 대한 과도한 침해라는 위헌요소를 포함하고 있기 때문에 개선의 필요성이 점차 커지고 있다.

국내 CDMA 시장이 정점에 달하였고 WCDMA 시장으로 전이되고 있는 상황에서 해외 제조업체가 국내로 진입하여 업체 간 경쟁이 격화될 것이 자명하므로, 사업자가 높은 점유율 확보가 가능하다는 판단을 내리고 선불리 제조업에 뛰어 들 가능성은 낮다.

차후 국내의 일부 사업자들이 제조업에 뛰어 들더라도 이동통신 단말시장이나 전체 이동통신 서비스시장에서 초래할 파급효과는 크지 않을 전망이다. 글로벌 경쟁력을 보유한 국내 제조사들에 대한 고객의 충성도가 공고할뿐더러 USIM Lock 해제 이후에는 사업자에 대한 의존도가 다소 약해질 것으로 예상되는 만큼, 돌발적인 변수가 발생하지 않는 범위 내에서는 기존 제조사의 국내시장 점유율 수정에는 문제가 없을 것이다.

이동통신시장에 있어서 겸업에 대한 규제는 불요불급한 사항이 아닌지 다시금 검토할 시기가 되었다. 정부는 궁극적으로 공정경쟁을 보장하고 이용자 편익을 증진하기 위한 최소한의 규제를 적용하여, 국내 사업자와 제조사가 시장 경쟁체제에 적응하도록 유도하여야 한다. 궁극적으

로 각계의 의견을 수렴하여 국민 개개인의 이익이 최대화 될 수 있는 방향으로 개선안을 마련하고 추진해 나가는 것이 바람직할 것이다.

참고문헌

- [1] 이종찬, “이동통신 사업자의 단말기 제조 규제에 관한 연구,” 연세대학교동서문제연구원, 2006
- [2] 박진우, “이동전화시장에서의 경쟁과 비대칭 규제에 대한 소고,” 한국산업조직학회, 2003