



공정거래법 상권사태 해설 및 분석

이 기 중

안동대 법학과 교수

비씨카드(주) 및 12개 회원은행, 엘지캐피탈(주), 삼성카드(주)의 시장지배적지위 남용행위에 대한 건

공정거래위원회 2001. 3. 28. 의결 제2001-40호 (사건번호 2001독점0280)

피심인 : 비씨카드주식회사 외 14개 사업자

I. 사실개요

피심인들은 1998년 1월 15일부터(비씨카드주식회사의 경우 1998년 8월 1일부터) 1998년 3월 1일 중 현금서비스 수수료율, 할부수수료율 및 연체이자율을 인상한 후 자금조달금리, 연체율 및 대손율이 상당기간 하락하였음에도 불구하고 2001년 3월 현재까지 동 요율체계를 더 높거나 거의 같은 수준에서 유지하였다.

II. 심결요지

공정거래위원회는 피심인들의 위 행위가 시장지배적지위의 남용행위 중 가격의 부당한 결정·유지 또는 변경에 해당한다고 보고 그 이유를 다음과 같이 설시하였다.

(1) 피심인들은 다음과 같은 이유로 시장지배적 사업자에 해당한다.

첫째, 비씨카드(주) 및 12개 회원은행은 수수료율의 결정·유지 등에 있어서 하나의 경제적 행위 동일체로서 영향력을 행사하고 있으므로 사실상 하나의 사업자라고 볼 때, 피심인인 비씨카드(주) 및 12개 회원은행, 엘지캐피탈(주), 삼성카드(주)의 2000년 9월 현재 시장점유율은 각각 35%, 18.8%, 17.0%이며 합계 70.8%로서 시장집중도가 매우 높다.

둘째, 신용카드업은 여신전문금융업법 제3조에 의거 허가제로 운영되고 있어 제도적 진입장벽

이 존재하며, 1995년 이후 6년간 신규진입자가 없었다.

셋째, 신용카드 이용자의 입장에서는 긴급한 자금이용의 필요성 등의 사유로 다른 대체상품을 찾기 어려워 피심인들의 높은 효율의 현금서비스를 이용할 수 밖에 없는 등 신용카드 이용자의 수수료율 변동에 대한 수요탄력성이 낮다.

넷째, 안정적 시장구조로 인해 과거 가맹점 수수료율 관련 공동행위가 이루어져 시정조치를 받은 사실(사건번호: 9910공동1462)이 있는 등 담합적 행태가 지속되고 있다.

(2) 피심인들의 위 행위는 다음과 같은 이유로 가격 또는 거래조건의 부당한 변경·유지에 해당한다.

첫째, 마케팅비용, 수익구조, 금융시장의 위험도 등도 수수료율 결정의 하나의 요소이기는 하나 현금서비스 수수료율, 할부수수료율, 연체이자율의 결정에 있어 제1의 고려요소는 자금조달금리이고, 그 외에 2차적으로 연체율, 대손율의 변동이 주요 고려요소일 것이며, 이러한 원가요인변동이 일시적인 것이 아니라 1999년 이후 상당기간 지속되고 있음에도 더 높거나 거의 같은 수준에서 효율체계를 유지하고 있다.

둘째, 피심인들이 마일리지, 경품 등의 서비스를 확대한 것은 카드이용 촉진수단으로 고객사용을 유도하려는 것이지 수수료율 인하와 동일한 효과를 갖는 것은 아니다.

III. 법령의 적용

공정거래위원회는 피심인들의 위 행위가 독점규제및공정거래에관한법률(이하 “공정거래법”이라 한다) 제3조의2제1항제1호 및 동 법 시행령 제5조제1항에 해당한다고 보고 동 법 제5조 및 제6조의 규정을 적용하여, 문제된 효율체계를 조정할 것과 총 4,022,500천원의 과징금을 납부할 것을 명하였다.

예설 및 평석

1. 머리에

신용카드 업계는 이른바 네트워크 업계(network industry)로서 합작투자(joint ventures)¹⁾의 비

1) 여기서 합작투자라 함은 “둘 이상의 기업이 원래는(합작투자가 없었다면) 개별적으로 수행했을 활동들을 공동으로 수행하기 위한 모든 형태의 제휴”를 말한다. See Hovenkamp, Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice 197 (2d ed. 1999).

옥한 토양임은 지난호의 평석에서 소개한 바와 같다. 본 사건의 피심인 중 하나인 비씨카드(주)도 12개 회원은행이 신용카드업을 영위하기 위하여 결성한 전형적인 생산합작투자에 해당한다. 본 심결에서 공정거래위원회는 피심인들의 행위에 시장지배적지위의 남용금지규정(공정거래법 제3조의 2)을 적용하면서, 그 과정에서 비씨카드(주)와 12개 회원은행들을 하나의 사업자로 간주하고 그 시장점유율을 합산하여 시장지배력을 평가하였다.

그런데 합작투자와 관련된 경쟁제한행위의 심사에 있어서 합작투자 참가자들(venturers)의 시장점유율을 합산하는 근거는 무엇인지, 또 이러한 합산은 어느 범위에서 타당한지 하는 문제에 대해 국내에서는 아직 본격적인 논의가 이루어지고 있지 않은 것으로 보인다. 따라서 이하에서는 미국의 연방법무부와 연방거래위원회가 2000년 4월에 공동 제정한[경쟁사업자간의 협력에 관한 독점금지 지침(Antitrust Guidelines for Collaborations Among Competitors)](이하 “미국협력지침”이라 한다)²⁾과 동 지침 제정과정에서의 논의를 중심으로 이 문제를 검토해 보고자 한다.

2. 합작투자의 시장지배력의 평가기준

(1) 합작투자 내부자 간의 경쟁과 단일점유율 분석(single-share analysis)³⁾

합작투자는 합병과 달리 참가자들이 독립적인 사업자로서 존속하기 때문에 그 시장지배력의 평가에 있어서도 합병의 경우와는 다른 요소들을 고려할 필요가 있다. 합병의 경우에는 외부자와의 경쟁(outsider competition) 즉, 합병으로 인해 존속 또는 신설되는 회사와 그 외부의 경쟁사업자들로부터의 경쟁만을 고려하면 되나, 합작투자의 경우에는 내부자간의 경쟁(insider competition) 즉, 합작투자 및 그 참가사업자들 상호간의 경쟁도 고려하지 않으면 안 된다.⁴⁾ 합작투자의 내부자간의 경쟁은 세 가지 양상으로 나타나며, 합작투자의 참가자들은 이러한 내부경쟁을 다음과 같이 제거할 수 있다. 첫째, 참가자들은 합작투자가 활동하는 시장과 관련된 합작투자 외부에서의 독립적인 사업활동을 억제함으로써 ‘합작투자 외부에서(outside of the joint venture)’의 상호간의 경쟁을 증지할

2) 동 지침(이하 각주에서는 “Collaboration Guidelines”로 인용한다)의 적용대상은 ‘경쟁사업자간의 협력(competitor collaboration)’이며, 이는 경제활동에 종사하는 경쟁자간의 하나 또는 그 이상의 일련의 협정(기업결합협정은 제외) 및 그 결과 나타나는 경제활동으로 구성된다(Collaboration Guidelines, Section 1.1). 따라서 본 고에서 말하는 합작투자는 동 지침의 적용대상인 경쟁사업자간의 협력에 해당한다고 볼 수 있다.

3) See McFalls, *The Role and Assessment of Classical Market Power in Joint Venture Analysis* (1997) (visited May 11, 2001)(<http://www.ftc.gov/opp/jointvent/classic8.htm>). McFalls의 이 글은 미국 연방거래위원회가 미국협력지침을 제정하는 과정에서 토론을 위한 자료로 작성된 것이다.

4) ‘외부자와의 경쟁’ 및 ‘내부자 간의 경쟁’이란 용어는 원래 Salop, . *When and How Is it Proper for Competitors to Collude*, at 225, in *OSSERVATORIO GIORDANO ELL' AMORE SUI RAPPORTI TRA DIRITTO ED ECONOMICA DEL CENTRO NAZIONALE DI PREVENZIONE E DIFESA SOCIALE, THE VALUE OF COMPETITION* 218(1992)에서 처음 사용된 것이라고 한다. See McFalls, op. cit., note 49.

수 있다. 둘째, 참가자들은 ‘합작투자 내부에서(within the joint venture)’ 가격이나 생산량을 가지고 서로 경쟁하지 않을 수 있다. 셋째, 참가자들은 다른 합작투자에 참가함으로써 문제된 ‘합작투자에 대항하여(against the joint venture)’ 경쟁하지 않을 수 있다. 따라서 이러한 세 가지 양상의 내부자 간의 경쟁이 모두 제거된 경우에는 합작투자의 참가자들이 단일한 사업자로 합병된 경우와 동일하게 이들 참가자들의 시장점유율을 모두 합산하여 그 시장지배력을 평가할 수 있다. 이와 같은 평가방법을 단일점유율분석(single-share analysis)이라 한다.⁵⁾

(2) 합작투자 내부자 간의 경쟁의 평가방법⁶⁾

합작투자에 있어서 내부자 간의 경쟁이 어느 정도로 유지되고 있는지를 평가한다는 것은 쉬운 일이 아니나, 가장 중요한 고려요소들로 다음과 같은 것들을 들 수 있을 것이다. 다만 주의할 것은 이러한 요소들이 합작투자의 시장지배력분석에 양적으로(in a quantitative manner) 편입될 수는 없는 것이며, 질적인 판단(qualitative judgement)을 내리는 데 있어서 필수적 고려요소가 되는 데 불과하다는 점이다.

- ① 당사자들이 상호간의 경쟁이나 합작투자에 대항한 경쟁을 중단할 경우 집합적인 시장지배력을 행사할 수 있을 것인가?
- ② 단일점유율분석을 통해 어떠한 경쟁제한의 우려가 나타났으며, 어떠한 형태의 내부자 간의 경쟁이 차이를 가져올 수 있을 것인가?
- ③ 참가자들이 ‘합작투자 외부에서’ 경쟁할 수 있다고 주장하는 경우: 합작투자가 참가자들이 독립적으로 경쟁할 수 있는 능력을 손상시키고 있지는 않은가?
- ④ 참가자들이 ‘합작투자 내부에서’ 경쟁할 수 있다고 주장하는 경우: 합작투자가 참가자들의 가격이나 생산량을 어떻게 결정하는가? 참가자가 다른 참가자들의 의견을 묻지 않고 생산량을 확대할 수 있는가?
- ⑤ 참가자들이 ‘합작투자에 대항하여’ 경쟁할 수 있다고 주장하는 경우: 참가자들이 문제된 합작투자와 경쟁하는 다른 합작투자에 참가할 동기와 능력이 있는가? 그 다른 합작투자가 문제된 합작투자와 경쟁할 만한 활동범위와 규모를 획득할 수 있는가?
- ⑥ 참가자들이 얼마나 많은 경쟁관련 요소들(예: 가격, 생산량, 광고 등)을 계속하여 독립적으로 통제하고 있는가?
- ⑦ 참가자들의 재정적 이해관계가 경쟁동기를 얼마나 손상시키고 있는가?
- ⑧ 합작투자가 내부자 간의 경쟁제한을 강제할 능력이 있는가?
- ⑨ 협력의 지속기간이 내부자 간의 경쟁을 가능하게 하고 있는가?
- ⑩ 당사자들이 반경쟁적인 정보교환의 위험을 감소시킬 절차적 안전장치를 마련하고 있는가?

6) See McFalls, op. cit.



(3) 미국협력지침상의 평가기준

미국협력지침에 의하면 경쟁사업자 간의 협력이 경쟁에 미치는 영향을 평가하기 위해 그 시장점유율을 측정할 때, 최소한으로는 그 협력으로 결성된 공동체(collaboration, 이하 '협력체'라 한다)⁷⁾의 시장점유율만을 계산할 수도 있고, 최대한으로는 협력체와 그 참가자들(participants)의 시장점유율을 모두 합산할 수도 있다고 한다.⁸⁾ 그리고 이와 같이 측정된 시장점유율과 협정의 성격이 경쟁에 대한 손상의 우려를 나타낼 경우에는, 문제된 협력체와 그 참가자들이 서로 독립적으로 경쟁할 의도와 능력이 있는지를 판단하기 위해 다음과 같은 요소들을 고려하여야 한다고 한다⁹⁾. 즉, ① 협력체가 활동하는 시장에서 참가자들이 독립적으로 계속 경쟁할 수 있도록 문제된 협정이 비배타적¹⁰⁾인 정도, ② 참가자들이 경쟁을 하는 데 필요한 자산에 대한 독립적인 통제력을 획득하고 있는 정도, ③ 참가자들이 협력체에 대하여 또는 서로 간에 가지는 재정적 이해관계의 성격과 정도, ④ 경쟁과 관련된 중요한 의사결정에 대한 협력체의 통제력, ⑤ 반경쟁적인 정보공유의 가능성 및 협력체의 지속기간을 고려하여야 한다는 것이다. 이러한 고려의 결과 경쟁제한의 우려는 더욱 커질 수도 있고, 반대로 작아질 수도 있으며, 상황에 따라서는 추가적인 요소(예컨대, 협력체가 결성된 이후라면 참가자들의 구체적인 행태)가 고려될 수도 있다고 한다.¹¹⁾

3. 본 사건의 경우

공정거래위원회는 시장지배적 사업자를 판단함에 있어서 비씨카드(주) 및 12개 회원은행을 사실상 하나의 사업자로 보는 이유를 다음과 같이 실시하고 있다. ① 비씨카드(주)와 12개 회원은행은 비씨카드(주)의 전산망을 공동사용하고, 회원 및 가맹점의 거래승인에 관한 업무를 비씨카드(주)에 위임하여 공동으로 수행하며, '비씨카드' 브랜드의 공동 상표 소유권자로서 카드상품도 공동으로 개발하여 제공하고, 비씨카드(주)가 회원은행의 고객정보를 일괄 관리하고 있어, 대외적으로 '비씨카드'라는 통일된 브랜드로 인식되고 있다. ② 12개 회원은행이 비씨카드(주)의 주주이고 이 중 8개 은행은 비씨카드(주)의 비상임이사로서 경영에 참여하고 있어, 회원은행들 간에 수수료를 등 영업활동에 관한 정책 및 정보를 공유할 수 있다. ③ 비씨카드(주)와 회원은행들은 과거에도 수수료를 등을 공동결정하여 부당공동행위로 시정조치된 바 있고, 최근에도 본 사건에서 밝혀진 바와 같이 동일시기에 동일 또는 거의 같은 요율체계와 수준으로 조정하고 있다.

7) 이하의 서술에 있어서 협력체라는 말은 합작투자란 말로 대체하여 읽어도 무방할 것이다.

8) Collaboration Guidelines, Section 3.33.

9) Collaboration Guidelines, Section 3.34.

10) 여기서 비배타적(non-exclusive)이라 함은 비회원들의 합작투자참가를 허용한다는 의미가 아니고, 합작투자 참가자들이 내부경쟁을 지속하는 것을 허용한다는 의미임을 주의하라. See Collaboration Guidelines, Section 3.34(a).

11) Collaboration Guidelines, Section 3.34.

생각건대, 공정거래위원회가 지적한 점들 외에도 ① 국내에는 비씨카드(주) 이외에 국민신용카드(주) 및 5개 제휴은행, 외환신용카드(주) 및 7개 제휴은행 등 은행계 카드사들이 있으나, 뒤의 들은 각 제휴은행들과 가맹점을 공동으로 이용하는 등 일정한 범위내에서만 업무제휴계약을 체결하는 형태로 운영하고 있으며 각 제휴은행들은 자체 브랜드와 전산망을 독자적으로 소유하고 있어, 비씨카드 회원은행이 다른 은행계 카드사에 소속하여 비씨카드와 경쟁하기 위해서는 독자적인 브랜드를 만들고 전산망을 구축하는 등 많은 비용과 위험을 부담하여야 하기 때문에, '비씨카드 합작투자에 대항하여' 경쟁할 가능성과 동기가 상당히 제약되고 있고, ② 비씨카드 회원은행들은 전산망 공동구축 등을 위해 비씨카드(주)에 많은 투자를 하고 지분도 소유하는 등 재정적 이해관계가 깊어 내부자간의 경쟁동기가 약화되어 있으며, ③ 비씨카드 회원은행들이 내부자 간의 경쟁을 중단할 경우 집합적으로 업계 1위(시장점유율 35%)의 시장지배력을 행사할 수 있다는 점 등에 비추어 볼 때, 비씨카드 회원은행들간의 내부경쟁의 가능성은 매우 제한되어 있는 것으로 평가된다. 따라서 단일점유율 분석을 배제할 만한 다른 사정들이 나타나고 있지 않은 이상 비씨카드(주) 및 회원은행들의 시장점유율을 합산하여 시장지배적 사업자 여부의 판단에 적용한 공정거래위원회의 설시는 타당하다 하겠다.

다만 여기서 덧붙이고 싶은 것은, 정보통신의 발달을 기반으로 한 소위 신경제의 전개로 인해 경쟁사업자간의 협력의 요구는 나날이 확대되어가고 있는데, 공정거래관련법령이나 공정거래위원회의 지침에는 경쟁사업자 간의 협력에 대한 경쟁제한성 여부의 판단에 관하여 업계가 참고할 만한 지침이 충분히 제시되고 있지 않다는 점이다. 이 문제에 관하여 이미 공정거래위원회 내부에서는 많은 연구가 이루어지고 있는 것으로 알고 있는 만큼, 조속히 경쟁사업자 간의 협력에 관한 공정거래지침을 제정하여 업계의 급증하는 요구에 부응하여 주기를 기대한다. **공정**

원 고 모 집

본 협회에서 공정한 경쟁질서분위기 조성과 공정거래제도의 정착을 위해 발간하는 월간 「공정경쟁」은 공정거래 관련 전문가들의 참신하고 의욕적인 글을 모집합니다.
 논단과 기고문은 물론 수필, 소설, 풍트, 만화 등 소재를 불문합니다. 여러분의 많은 참여를 바랍니다.

보내실 곳

주 소 : (100-743) 서울특별시 중구 남대문로 4가 45 상의회관 621호
 사단법인 한국공정거래협회 「공정경쟁」 출판담당자 앞
 전 화 : (02) 7765-8870~2 E-mail : kfca2000@netsgo.com
 PC통신 : kfca2000(천리안)