



기간통신사업자의 가격남용

- Deutsche Telekom AG 사건(Case Comp/C-1/37.451, 37.578, 37.579)¹⁾ -

이봉의 | 경북대학교 법과대학 교수

I 논의의 배경

2003년 5월 21일 유럽집행위원회(이하 “위원회”라 한다)는 유럽공동체조약(이하 “조약”이라 한다) 제82조에 따라 통신사업자인 도이체 텔레콤(Deutsche Telekom AG; 이하 “DT”라 한다)의 가격남용을 금지하는 대표적인 결정을 내린 바 있다. 이 사건은 동년 7월 16일에 내려진 Wanadoo 사건(결정문은 아직 공시되지 않았음)에 앞서 1998년 통신시장이 완전히 자유화된 이후, 그리고 1982년 영국의 국영기업인 브리티시 텔레콤(British Telecom)이 텔레팩스와 전화설비의 이용을 제한하는 등의 남용행위로 위원회의 규제를 받은 이후²⁾ 통신시장에서 남용이 인정된 첫 번째 사례이다. 이 사건은 회원국차원에서 국내의 규제당국이 중요한 역할을 수행하고 있고, 처음부터 산업규제의 영역에 놓여졌던 통신시장에 직접 유럽경쟁법의 잣대를 던졌이라는 점에서 주목할 만하다. 아울러 유럽공동체 회원국의 통신산업규제법이 2002년 유럽차원의 새로운 ‘전자통신지침’ (Directives on Electronic Communications)의 제정과 함께 대폭 변화를 겪으면서 지금은 ‘규제’에서 ‘경쟁’으로의 관념변화가 현실화되고 있는 상황에 비추어 이 사건은 규제완화 내지 민영화에는 경쟁법의 보다 철저한 적용이 수반되어야 한다는 원칙을 다시 한번 확인시켜주고 있다.

이 사건에서는 독일당국의 규제요금이 문제되었으나, 정부규제에 따른 남용행위의 성립과 관련된 쟁점은 이 글에서는 따로 다루지 않는다.

1) OJ L 263, 2003.10.14., 9면.

2) OJ L 360, 1982.12.21., 36면.

II 사건의 개요

이 사건에서 문제된 것은 DT가 유선전화망에 대한 지역접속(local access)에 적용한 가격전략이 조약 제82조 a호의 시장지배적지위 남용(부당한 가격설정)에 해당되는지 여부였다. 동 결정에서 위원회는 DT측이 일반 전화가입자가 소매라인(retail line)에 지불해야 하는 것보다 신규로 진입한 경쟁사업자의 가입자회선(local loop)에 대한 접속에 대하여 보다 높은 요금을 부과함으로써 '이윤압착' (margin squeeze)을 하였다고 판단하였다. 그 결과 새로운 사업자가 당해 시장에 진입하는 것을 곤란하게 하고, 소비자가 통신서비스 공급자를 선택할 수 있는 기회가 감소하였을 뿐만 아니라, 가격경쟁 또한 제한되었다는 것이다. 위원회는 동 남용행위의 기간과 위법성의 강도를 고려하여 1,260만 유로의 벌금을 부과하였다. 한편, 이 사건과 관련한 위원회의 조사는 Mannesmann Arcor AG & Co.를 비롯하여 독일의 유선통신시장에 새로 진입한 다수의 경쟁사업자가 1999년 이러한 DT의 행위를 위원회에 제소한 데에서 비롯되었다.

III 결정의 요지

1. 지역접속시장의 특성

가입자회선은 본래 통신회사의 로컬교환기(local circuit)로부터 가정이나 회사의 가입자 전화기까지의 유선연결을 의미하며, 이러한 접속에는 대체로 연선이라고 불리는 한 쌍의 구리선이 사용된다. 통신시장에 새로 진입한 사업자로서는 처음부터 그러한 설비를 구축하는 것이 거의 불가능하기 때문에, 이들이 최종소비자에게 서비스를 제공할 수 있기 위해서는(즉, 통신서비스시장에서 경쟁하기 위해서는) 가입자회선에 공정하고 비차별적인 조건으로 접속할 수 있어야 한다. 즉, 후발사업자들이 가입자회선을 공동으로 활용할 필요가 있으며,³⁾ 가입자회선의 효과적인 '공동활용' (unbundled access)은 전기통신서비스의 확대를 위한 핵심요소인 것이다.

이러한 공동활용의무는 유럽차원에서 입법⁴⁾을 통하여 기존의 사업자에게 이미 부과되어 있었다. 독일과 같은 몇몇 회원국의 관련 규제법령에서는 훨씬 이전에 가입자회선 공동활용의무

3) 이처럼 가입자회선을 공동으로 활용하는 제도를 Local Loop Unbundling(LLU)이라고 한다.

4) 가입자회선의 공동접속에 관한 2000년 12월 18일자 유럽의회 및 이사회의 규칙 (EC) 2887/2000, OJ L 336, 2000.12.30., 4면. 동 규칙은 2001년 1월 1일부터 시행되었다.



가 규정되어 있었다. 그러나 이처럼 법률상 명확한 의무에도 불구하고 공동체차원에서 가입자 회선의 공동이용은 그다지 충분히 진전되지 않고 있다. 실제로 2001년, 2002년에 걸쳐 유럽에서는 불과 1백만 정도의 가입자망이 공동활용 되고 있을 뿐이며, 그 중 대부분(855,000회선)은 1998년부터 이미 공동활용의무가 부과된 독일에서 이루어지고 있다. 심지어 공동활용이 가장 활발하게 이루어지고 있는 독일에서도 공동활용 되고 있는 가입자선로는 전체의 불과 5%에 불과한 실정이라고 한다.⁵⁾ 그렇다면 법률상의 규제만이 이러한 영역에서 발생하는 경쟁문제를 해결하는 유일한 수단은 아니며, 특히 가입자회선을 공동활용 하기 위한 가격이나 거래조건 등의 적정성은 유럽 경쟁법 차원에서 동시에 다루어질 수 있는 것이다.

한편, 독일에서 DT는 서로 다른 두 단계에서 가입자회선을 제공하고 있다. 최종고객에게 전화가입신청을 받는 방법(downstream retail access) 외에 동사는 경쟁사업자에게도 가입자회선의 공동활용을 허용하고 있는데(upstream wholesale access), 이를 통하여 다른 사업자도 최종가입자에게 직접 서비스를 제공할 수 있게 된다. 즉, DT는 경쟁사업자에게 가입자회선의 접속을 제공하는 전방시장과 최종고객에게 접속서비스를 제공하는 후방시장에서 모두 활동하고 있는 것이다. 이들 두 시장은 서로 밀접하게 연결되어 있다. 이때 DT의 지역접속망이 이들 두 시장에서 접속서비스를 제공할 수 있는 독일 내에서 유일한 기술적 인프라는 아니다. 그러나 광통신망(fibre-optic network), 무선가입자회선(wireless local loop: WLL),⁶⁾ 위성, 전력선 및 업그레이드 된 케이블TV망과 같은 다른 수단은 아직 충분히 개발되어 있지 않고, 따라서 위원회는 이들 수단을 DT의 가입자회선망에 상응하는 것으로 볼 수는 없다고 보았다.

5) Comm., 8th Implementation Report of December 2002, COM(2002), 695 참조.

6) 무선가입자회선은 1970년대초 AT&T Bell 연구소에서 농어촌 지역과 같이 인구밀도가 희박한 지역에 전화를 가설할 경우 들어가는 막대한 비용을 줄이기 위해 고안되었으나 무선주파수의 확보가 쉽지 않았고, 안테나와 무선 송수신장치의 제조 및 설치비용이 과다하여 상용화에 이르지 못하였으나, 전자통신기술의 진보와 더불어 통신사업자와 이용자의 관심이 고조되고 있다. 로컬교환기로부터 가입자까지를 유선으로 연결하는 기존의 가입자망에 비하여 WLL은 가입자선로구축이 용이하고, 서비스개시까지의 소요기간이 단축되며, 유선가입자망이 천재지변 등으로 손상되는 경우에 대비한 비상용 가입자회선으로도 이용할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 또한 설치비용이 거리에 관계없이 거의 일정하여 투자비용이 절감되며, 가입자의 통화량 증가에 따라 신속하게 망을 확장할 수 있다. 이러한 특성을 가진 WLL은 신규 시내전화 사업자나 신규 통신사업자가 가입자망을 조기에 구축할 수 있는 방법으로 가장 유력시되고 있으며, RITL(Radio In The Loop), FRA(Fixed Radio Access), FWA(Fixed Wireless Access) 또는 FCS(Fixed Cellular System)로도 불린다. 우리나라의 이동통신사업자가 채택하고 있는 CDMA방식도 WLL용으로 개발된 셀룰러 기술을 응용한 제품의 하나이다.

2. DT의 시장지배적지위

1998년초부터 DT는 국내법에 따라 경쟁사업자들에게 자신의 가입자회선에 대한 접속을 허용할 법적 의무를 지고 있다. 이러한 의무에도 불구하고 독일에서는 여전히 가입자회선의 공동 활용이 거의 이루어지지 못하고 있다. 실제로 DT는 독일내 최종고객과 경쟁사업자에 대한 가입자회선의 접속시장에서 지배적 지위를 차지하고 있다. 위원회는 경쟁사업자의 접속과 관련하여 DT가 전국을 커버하는 망을 가진 독일 내에서 유일한 유선사업자라는 사실을 확인하였다. 새로운 진입자가 다양한 서비스를 최종이용자에게 제공하기 위해서는 도매단계에서 이러한 인프라설비에 접속할 필요가 있다. 최종고객의 접속과 관련하여 위원회는 경쟁이 도입된 지 5년이 지났음에도 불구하고 DT가 협대역(narrowband) (아날로그 및 ISDN) 뿐만 아니라 광대역(ADSL) 접속시장에서 여전히 약 95%의 시장점유율을 차지하고 있음을 지적하였다. 게다가 나머지 5%의 시장점유율도 다수의 경쟁사업자들이 나누어 갖고 있다. 실제로 많은 신규 진입자가 1998년 이후 기존의 지배적사업자인 DT와 경쟁하고자 하였으나, 누구도 상당한 수준의 시장점유율을 달성하지 못하였다.

3. 남용으로서의 이윤압착

이윤압착은 수직적으로 통합된 사업자가 도매단계의 접속서비스에 대하여 지나치게 높은 요금을 부과함으로써 경쟁사업자들이 자기의 최종사용자에게 동종의 서비스에 대하여 수직적으로 통합된 사업자보다 높은 요금을 책정하지 않을 수 없게 되는 때에 발생하게 된다.⁷⁾ 도매단계에서의 요금이 소매요금보다 높을 경우, 경쟁사업자들로서는 설사 적어도 시장지배적사업자만큼 효율적인 경우에도 후방시장에서 최종가입자를 두고 경쟁할 수 있을 정도의 이익을 낼 수 없게 된다. 왜냐하면 경쟁사업자들은 최종사용자에게 서비스를 제공하기 위해서 도매의 접속요금 외에 마케팅, 요금결제 등의 비용을 부담하여야 하기 때문이다.

DT는 문제의 도매접속요금은 독일의 규제당국인 통신우편국(Regierungsbehörde für Telekommunikation und Post; RegTP)이 정한 것이고,⁸⁾ 따라서 동사의 입장에서는 도매요금을 조정함으로써 그러한 압착을 배제하는 것이 불가능하기 때문에 본 사건에서 이윤압착이라는 형태의 가격남용이 성립하지 않는다고 주장하였다. 그러나 위원회는 이윤압착 여부가 본 사건에서 중요한 심사기준이라는 전제에서, 가격규제를 받는 사업자라도 스스로의 판단으로 이윤압착을 회피하거나 제거할 수 있는 영업상의 자유를 갖는 경우에는 그러한 규제요금에 대해

7) 대표적인 사례로는 Comm., OJ L 284/66, 1988.10.19. "Napier Brown/British Sugar" 참조.

8) 참고로 소매단계의 접속요금은 후술하는 price cap system 내에서 사업자의 자율에 맡겨져 있다.



서도 이윤압착이 성립할 수 있다고 결론지었다. 따라서 일단 사업자에게 그러한 자유가 인정되어 있다면, 해당 가격이 정부에 의해 규제되고 있는지, 그리고 어떻게 규제되고 있는지 여부는 그러한 이윤압착을 종료시킬 수 있는 적절한 구체수단을 선택함에 있어서 중요한 의미를 가질 뿐이라는 것이다.

독일에서의 지역접속이 문제된 본 사건에서 위원회는 DT의 소매요금과 도매요금간의 차이가 없거나 미미한 수준에 불과하였으나 DT가 직접 소매서비스를 제공하는데 소요되는 비용을 커버하기에 불충분하다(insufficient spread)는 이유로 남용적인 이윤압착이 존재한다고 보았다. 독일에서 가입자회선의 공동이용이 시작된 이후 지금까지 원가와 판매요금 간의 차이가 불충분하였기 때문에 신규진입자는 최종소비자에게 유선접속을 제공함에 있어서 DT와 경쟁할 수 있는 여지가 없었던 것이다. 위원회는 보다 정확한 비교를 위하여 소매단계에서 DT의 서로 다른 유형의 접속방식을 이용하는 고객의 수를 고려하는 이른바 '가중치방식'을 이용하였다.

그에 따라 위원회는 1998년부터 2003년 5월 현재까지 가입자회선에 대한 도매접속요금과 다수의 소매서비스, 즉 아날로그, ISDN 및 ADSL의 접속요금을 비교하였다. 그 결과 1998년 초부터 2001년말까지 DT가 소매단계에서 가입자에게 부과한 접속요금에 비하여 도매단계에서 경쟁사업자에게 가입자회선에 대하여 보다 높은 요금을 부과한 사실이 확인되었다. 이처럼 원가에 못 미치는 요금책정은 다른 비용요소를 고려할 필요도 없이 명백하게 이윤압착에 해당 하는 것이었다. 2002년부터는 도매접속요금이 소매가입자요금보다 낮아지기는 하였으나, 심지어 이 기간중에도 신규진입자는 DT와 공정한 조건하에서 경쟁할 수 없었다. DT가 제출한 자료를 근거로 위원회는 원가보다 높은 요금(positive spread)이라 하더라도 최종사용자에 대한 특정 서비스 제공에 소요되는 비용을 충당하기에는 부족한 수준이라고 보았다. 이처럼 위원회는 비교수치로서 DT 자신의 후방시장(소매접속시장)에 소요되는 비용을 사용하였다. 그리고 이러한 테스트결과 DT라도 경쟁사업자와 동일한 도매접속요금을 지불할 경우 손실을 보지 않고는 소매접속서비스를 제공할 수 없을 것이 명백한 이상 이윤압착에 관한 증거로서 충분하다고 보았던 것이다. 이러한 접근방법에 기초하여 위원회는 2003년 5월 1일자로 독일의 규제 당국이 월간 도매요금을 인하한 후에도 이윤압착이 여전히 남아 있다고 판단하였다.

4. 벌금의 산정

벌금의 산정방식에 관한 위원회의 가이드라인⁹⁾에 따르면 벌금의 액은 범위반 행위의 '강도'

9) Guidelines on the method of setting fines imposed pursuant to Article 15 (2) of Regulation No 17, OJ C 9, 14.1.1998.

(gravity)와 '기간' (duration)을 기본으로 하되, 일정한 사유를 고려하여 가중 또는 감경을 할 수 있다. 본 사건에서 도매 및 소매단계의 접속시장에서 지배적지위를 갖고 있는 DT의 이윤압착은 당해 통신시장이 갖는 경제적 중요성과 그에 따른 심각한 경쟁제한효과를 고려할 때 중대한 범위반 행위에 해당되었다. 다만, DT가 지속적인 요금조정을 통하여 이윤압착의 폭을 줄여왔다는 점을 함께 고려하여 범위반 행위의 강도에 따른 기본벌금액은 1천만 유로로 책정되었다.

다른 한편으로 문제의 가격남용행위는 1998년 1월 1일부터 최근까지 계속되었고, 따라서 장기간에 걸친 것으로 볼 수 있었다. 그러나 2002년 1월 1일부터는 독일의 규제당국에 의한 요금조정이 이루어졌고, 이를 통하여 이윤압착이 다소 완화되었다는 점을 고려하여 2001년말까지 4년만을 기준으로 하여 기본벌금액이 1,400만 유로로 증가되었다. 끝으로 통신시장에 대한 독일내의 특수한 규제와 그에 따른 조사대상 요금의 불확실성 등을 고려하여 일정액을 감경하여 최종벌금액은 1,260만 유로로 확정되었다.

5. 동 결정 이후 독일정부의 조치

동 결정 이후 DT와 독일의 규제당국은 이윤압착을 줄이기 위하여 몇 가지 조치를 취하였다. 2003년 6월 30일 규제당국은 단 한 차례 가입자회선 공동활용에 대한 요금(내지 도매접속요금)을 20%까지 인하하였다. 이는 특히 당초 DT가 규제당국이 최종 승인한 것 보다 높은 요금을 청구하여 왔다는 점을 고려하더라도 일단 올바른 방향으로 나아간 것으로 보인다. 또한 DT는 2003년 9월 1일부터 아날로그 소매가입자요금을 10% 정도 인상하기로 결정하였다. 이를 위하여 규제당국은 먼저 기존의 '가격상한제' (price cap regime)를 일정부분 수정하지 않으면 안 되었고, 이러한 작업은 동년 7월 22일의 결정으로 시행되었다.

이처럼 수정된 DT의 요금체계는 가입자회선부문에서 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하기 위한 여건을 제공하게 된다. 이제 DT의 경쟁사업자들은 도매단계에서 보다 낮은 요금만을 지불하게 되고, 그 결과 소비자에게 보다 매력적인 접속요금을 제공할 수 있게 될 것으로 기대된다. 특히 DT의 소매접속요금이 인상되었기 때문에 향후 경쟁사업자들이 가입자회선에 대한 접속에 있어서 DT와 제대로 경쟁할 수 있을 것이다. 한편, 이러한 규제조치와 별도로 DT는 위원회의 위 결정에 대하여 조약 제230조에 따라 유럽1심법원에 항소하였다.



IV 맺는 말

위 결정을 통하여 위원회는 사업자의 가격 내지 요금이 해당 산업분야에 특수한 정부규제를 받고 있는 경우에도 경쟁을 저해하는 가격남용이 문제되는 사례에 대하여 적극적으로 대처할 것임을 분명히 하였다. 아울러 위 결정은 부당한 가격책정에 관한 위원회의 또 다른 심사기준을 제시하였는데, 이를 요약하자면 약탈가격 여부를 판단하기 위해서는 가격과 비용을 정확하게 비교하여야 하고, 남용가격임이 판명될 경우 해당 가격을 인하하도록 하여야 한다는 점이다. 이때, 이윤압착테스트는 도매가격과 소매가격을 비교하는 것이 기본이고, 후자가 전자보다 높은 경우에는 후방시장에서의 비용을 아울러 고려하여야 한다. 그러한 남용은 도매가격을 인하하거나 소매가격을 인상하는 방법으로 시정될 수 있다. 끝으로 위 결정은 위원회뿐만 아니라 각국의 경쟁당국에게 네트워크산업에서 향후 발생할 수 있는 가격남용 사례에 대한 중요한 선례로서의 의미를 가진다.

요컨대, 망 구축성이 강한 통신시장에서도 사업자들간의 경쟁이 전반적으로 요금인하를 가능케 하는 최선의 수단이라는 점에서 기존에 망을 보유한 사업자와 후발 내지 신규사업자가 대등한 조건하에서 경쟁할 수 있도록 하는 것(level playing field)은 소비자의 후생증대를 위하여 중요한 의미를 가지며, 이러한 여건을 마련하는 것은 우리나라에서도 비단 정보통신부나 통신위원회에 국한된 과제가 아니라 공정위가 보다 적극적으로 관심을 가져야 할 사안임에는 틀림이 없다. 위에서 살펴본 DT의 예에서도 알 수 있는 바와 같이, 우리나라에서도 전기통신사업법 제33조의6이 기간통신사업자에게 가입자선로의 공동활용의무를 정하고 있는 것만으로 최종이용자를 둘러싼 후방시장에서의 대등한 경쟁이 충분히 보장되는 것은 아니기 때문이다.