

전기통신사업법상 단말기보조금 금지의 재검토



이 봉 의
경북대 법대 조교수

전기통신사업법상 이동전화사업자의 단말기보조금 지급금지 그 자체는 경쟁원리에 부합하지 않는다. 단말기보조금의 금지를 정당화하는 유일한 근거는 그것이 갖는 비대칭적 성격이나, 그로 인하여 유효경쟁이 촉진될지는 확실치 않다. 이동전화시장에서 사업자전환에는 요금이나 통화품질보다 이용자의 전환비용이 매우 큰 영향을 미치며, 따라서 전환비용을 낮추는 것에 초점을 맞출 필요가 있다. 그렇다면 번호이동성을 통하여 충분히 제거되지 않는 고착효과 및 전환비용을 가능한 해소하기 위해서는 지급과 같이 엄격하고도 일률적인 단말기보조금 금지는 재고할 필요가 있다. 여기서 유의할 것은 경쟁적인 보조금 지급이 후발사업자의 존속을 위태롭게 할 수 있다는 점에서 통신시장에서 어느 정도 유효경쟁체제가 자리 잡은 이후에야 보조금 지급을 완전히 허용할 수 있다는 점이다. 다만, 비대칭규제의 취지는 어디까지나 이미 실효현상으로 고착화된 독점적 시장구조를 유효경쟁체제로 전환하는 데에 있다는 점에서 볼 때, 어느 시점에서 단말기보조금을 허용할 것인가는 현재 또는 향후의 시장 상황에 대한 면밀한 분석을 요한다.

I. 의의 및 문제제기

1. 단말기보조금의 의미

단말기보조금이란 전파법 제11조 내지 제12조의 규정에 의하여 주파수를 할당받아 기간통신역무를 제공하는 사업자가 이용계약을 체결하는 조건으로 그 역무의 제공에 필요한 통신단말장치의 구입비용의 전부 또는 일부를 이용자에게 지원하거나 보조하는 것을 말하며, 전기통신사업법(이하 "통신법"이라 함)상 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위로

서 원칙적으로 금지되어 있다(법 제36조의3 제1항제5호). 이때 금지되는 보조금 지급의 주체는 당해 전기통신사업자이고, 지급대상은 전기통신역무의 이용자이다.

다만, 전기통신사업의 건전한 발전과 이용자 및 공공의 이익증진을 위하여 필요한 경우로서 ① 통신시장 규모 및 보급률이 정통부령이 정하는 기준에 미치지 못하는 기간통신역무의 제공에 필요한 통신단말장치로서 당해 통신단말장치의 구입비용을 지원하거나 보조하더라도 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해할 우려가 없다고 인정되는 경우와 ② 새로운 정보통신기술의 개발·육성 또는

새로운 기간통신역무의 이용활성화를 위하여 신기술이 도입된 통신단말장치나 새로운 기간통신역무의 제공에 필요한 통신단말장치의 보급을 촉진할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 예외적으로 단말기보조금이 허용된다(령 제10조의4 제1항 각호).¹⁾

통신법에서 금지하는 단말기보조금을 지급한 전기통신사업자에 대하여 통신위원회는 위반행위의 중지 및 직전 3개년도 연평균 매출액의 3% 이하에 해당하는 금액의 과징금을 부과할 수 있다(법 제37조, 제37조의2). 현행 통신법상 단말기보조금의 금지는 2003년 4월부터 시행되었고, 그로부터 3년간, 즉 2006년 3월말까지 한시적으로 효력을 가진다(동 법 부칙 제1항, 제2항). 그에 따라 2006년 4월 이후 단말기보조금의 계속금지 여부를 둘러싸고 논의가 진행되고 있다.

2. 문제제기

단말기보조금의 계속금지 여부는 한편으로는 전기통신사업자가 통신단말장치의 구입비용의 전부 또는 일부를 지원 내지 보조하는 행위가 과연 이동전화시장(단말기 판매시장이 아님!)에서의 공정한 경쟁이나 이용자의 이익을 저해할 우려가 있는지, 다른 한편으로는 단말기보조금을 일률적으로 금지하는 것이 통신법의 기본관념, 즉 비대

칭규제를 통한 유효경쟁의 확보라는 취지에 제대로 부합하는지에 따라 판단되어야 한다. 단말기보조금의 금지에 대한 의문은 전기통신사업자가 부담하는 보조금이란 그 경제적 실질에 있어서 통신요금의 할인에 다름 아니고,²⁾ 이러한 실질은 요금할인의 효과가 기존 가입자 모두에게 미치는 반면, 단말기보조금의 경우 신규가입자에 국한된 마케팅전략이라는 점을 고려하더라도 마찬가지이다. 그리고 요금이나 통화품질보다 신규가입자 유치에 효과적인 보조금 지급경쟁을 원칙적으로 금지한다는 것은 통상적인 경쟁원리로는 설명할 수 없는 것이다.

아래에서는 전기통신사업법상 비대칭규제의 이념과 그 수단으로서 단말기보조금의 금지를 살펴보고, 통신시장의 고착효과를 상쇄하거나 전환비용을 감소시키는 등 단말기보조금이 갖는 경쟁촉진효과를 아울러 밝힘으로써 단말기보조금 금지에 대한 재검토 필요성을 제시하기로 한다.

II. 비대칭규제수단으로서의 단말기보조금 금지

1. 통신시장 비대칭규제의 체계

이동통신시장에 경쟁원리가 도입된 이후에도

1) 동 법 시행령 제10조는 2004년 1월 개정시 신설되었으며, 동 조 제2항에서는 정통부 장관이 보조금 지급에 관한 세부기준 및 그 한도 등을 정하여 고시하도록 하고 있다. 한편, 2004년 4월 16일부터 비동기식단말기(WCDMA)와 개인휴대단말기(PDA)에 한하여 각각 40%, 25% 한도로 단말기보조금 지급을 허용하고 있다(정통부 '단말기 구입비용의 지원 또는 보조에 관한 세부기준, 2004.4.15. 참조).

2) 단말기보조금이 금지된 핀란드에서 통신사업자들이 무료통화시간을 제공하거나 심지어 디지털카메라, DVD 플레이어 등을 제공하는 것도 마찬가지이다.

시장구조의 집중은 좀처럼 완화기미를 보이지 않고 있다. 당초 셀룰러업체 2개, PCS업체 3개에서 출발한 경쟁체제는 SKT가 신세기통신을 인수하고, KTF가 한솔엠닷컴을 인수하면서 셀룰러업체 1개와 PCS업체 2개로 재편되어 현재의 3강체제가 등장하였다. 그리고 이들 3개 이동업체 간에도 시장지위에 현격한 차이가 존재하며, 이러한 시장구조는 2004년 1월 1일부터 시차별 번호이동성(number portability)³⁾이 실시된 지 1년여가 지난 후에도 커다란 변화를 보이지 않고 있다.⁴⁾

그런데 여타의 시장과 달리 이동통신시장에서는 규모의 경제와 적지 않은 거래비용(가입자가 사업자를 변경할 때 부담하는 모든 심리적·경제적 비용을 포함)으로 인하여 제1위 사업자에게 이른바 “쫄림현상”(tipping)이 나타난다고 한다.⁵⁾ 즉, 망내 가입자간 요금할인 등 네트워크효과와 브랜드 우위, 소비자의 높은 “전환비용”(switching cost) 등으로 인하여 일단 가장 많은 가입자를 확보한 사업자의 시장지배력이 계속해서 유지·강화된다는 것이다. 뿐만 아니라 선발사업자인 SKT의 경쟁상 우위가 당초 경제적 가치가 높은 주파수대역, 예컨대 800 MHz 대역의 선점과 우량가입자의 확보에 있다는 점 또한 간과할 수 없다. 따라서 통신시장에서는 지배적 사업자에 한하여 차등적 규제가 적용되어야 하고, 이는 결국 공

정한 경쟁조건의 조성을 통하여 시장집중을 완화하는데 기여할 것이라는 관념이 바로 비대칭규제의 핵심이다.

이러한 비대칭규제는 통신법상 여러 가지 모습으로 이루어지고 있으며, 크게 형식적(직접적) 비대칭규제와 실질적(간접적) 비대칭규제로 나누어 볼 수 있다. 전자는 통신법상 관련시장에서 제1위 사업자에 한정하여 적용되는 규제로서 설비제공의 무, 요금인가제, 시차별 번호이동성 등이 있으며, 후자는 전기통신사업자 일반에 모두 적용되나 그 취지나 효과가 후발사업자 보호에 있는 규제로서 그 대표적인 예가 통신법상 단말기보조금의 금지인 것이다. 즉, 통신법상 단말기보조금의 지급금지는 SKT 뿐만 아니라 다른 이동전화사업자에게도 일률적으로 적용되는 것이나, 그 취지는 무엇보다 후발사업자의 수익성이 악화되어 시장에서의 존속이 위태로워지는 것을 방지함으로써 통신시장에서 기존의 경쟁체제를 유지하는 데에 있다.

2. 단말기보조금 금지의 수단적합성

문제는 여타의 비대칭규제와 달리 단말기보조금의 금지가 현재의 경쟁구조를 약화시키지 않는 소극적 비대칭규제수단이라는 점이다. 그렇다면 비대칭규제로 인한 경쟁제한효과가 더욱 클 경우 그러한 수단은 적합지 않은 것이 된다. 이러한 문

3) 2004년 1월 1일부터는 SKT → KTF, 동년 7월 1일부터는 KTF → SKT, 2005년 1월 1일부터는 LGT → SKT, KTF로의 번호이동이 가능해졌다.

4) 2004년말 현재 제1위 업체인 SKT가 이동통신시장에서 약 51.34%의 점유율을 차지하고 있고, KTF가 32.06% 내외로 제2위를, LGT는 16.6% 전후의 점유율로 여전히 최하위를 유지하고 있다.

5) 김상택, 정보통신산업의 쫄림현상과 요금규제, 정보법학 제8권 제1호 (2004), 13면, 17면 이하.

제는 근본적으로 비대칭규제가 경쟁에 관한 한 본질적으로 양면적 성질을 갖는다는 점에서 비롯된다. 즉, 비대칭규제의 경우 그 목적은 어디까지나 고착효과나 쏠림현상 등으로 인하여 대등한 경쟁이 불가능한 시장에서 유효경쟁을 실현하는 데에 있으나, 그 수단은 요금규제나 접속료 차별 등에서 볼 수 있는 바와 같이 적어도 외관상으로는 자유로운 경쟁을 제약하는 모습을 띠기 때문이다. 따라서 비대칭규제의 수단이 적절치 않을 경우 오히려 유효경쟁을 더욱 제약하는 엉뚱한 결과가 초래될 위험이 상존하게 된다. 예컨대, 비대칭규제의 일환으로 이동전화사업자에게 단말기보조금의 지급을 금지하는 것은 원래의 취지와 달리 선발사업자의 수익성만을 제고하거나 통신시장의 고착현상을 심화시킴으로써 자칫 이동통신시장 전반의 경쟁을 저해할 수 있는 것이다. 여기서 과연 기존의 비대칭규제 중 하나인 단말기보조금 금지가 경쟁촉진이라는 본래의 목적을 실현하는데 바람직한, 즉 경쟁지향적인 수단인지에 대하여 살펴볼 필요가 있다.

당초 단말기보조금을 금지한 것은 이동통신시장에서 SKT의 독주를 방지하고, 후발사업자의 수익성 악화를 방지하는 한편, 이들의 대등한 경쟁여건을 마련하기 위한 실질적 비대칭규제의 일환으로 이루어졌으나, 단말기보조금 지급이 전면 금지될 경우 이동통신시장에서 제1위 사업자의 시장지배력이 더욱 강화될 우려가 있다.⁶⁾ 즉, 모든 사업자가 단말기보조금을 지급하지 않을 경우, 신규가입자로서는 이왕이면 브랜드선호도가 높고,

가입자 수에서 비롯되는 네트워크 외부효과가 큰 SKT를 선택하게 될 것이기 때문이다. 반대로 브랜드 선호도가 상대적으로 낮고, 가입자 수가 적어서 네트워크 외부효과가 약한 나머지 사업자들은 그나마 신규가입자를 확보할 수 있는 중요한 경쟁수단을 상실하는 것이 되어, 그 만큼 시장지위가 악화될 수 있다. 그밖에 단말기보조금을 일률적으로 금지하면서 지금과 같은 요금규제가 존속할 경우, 이동전화사업자들은 요금경쟁의 부재에 따른 독과점이윤을 누리는 반면, 단말기보조금의 형태로 소비자에게는 돌아갈 이익은 기대하기 어렵다.

그러나 여기서 한 가지 간과해서는 안 될 것이 있다. 즉, 모든 사업자가 단말기보조금을 제공할 수 있도록 허용되더라도 그것만으로는 이동통신시장에 미치는 경쟁촉진효과가 그리 크지 않을 수 있다는 점이다. 그리고 번호이동성에 이어 단말기보조금을 전면적으로 허용하였을 때 오히려 자금력이나 판매망이 우월한 선발사업자로 고객이 쏠릴 개연성이 매우 크다면, 이때 가입자 유치 수단으로서 보조금 지급경쟁이란 선발사업자에게만 유리한 수단일 뿐 엄밀한 의미에서 유효경쟁에 도움이 된다고 보기 어려울 것이기 때문이다. 이처럼 단말기보조금 허용에 따른 결과가 상반되게 나타날 수 있는 것은 단말기보조금 자체가 갖는 이중성에서 비롯된다. 즉, 단말기보조금 그 자체는 전환비용의 보상을 통한 신규가입자 유치라는 유효한 경쟁수단인 반면, 요금규제와 동일한 맥락에서 후발사업자에 의한 유효경쟁구조의 정착을 저

6) 최신규, 통신시장의 공정경쟁과 비대칭규제 개선방향, 산업조직연구 제10집 제3호, 116면.이하.

해한다는 의미에서 반경쟁적인 수단일 수도 있는 것이다.

III. 경쟁수단으로서의 단말기보조금

1. 고착효과와 단말기보조금

아무리 좋은 통신서비스라도 이를 실제로 이용하기 위해서는 그에 맞는 단말기가 필요하고, 최신 단말기가 제공되더라도 이를 통하여 제공될 편리한 통신서비스가 없다면 무용지물이다. 여기서 이동전화사업자와 단말기제조업체는 사업상 이해관계를 같이 하고, 신규가입자 확보나 단말기판매 확대라는 효과를 갖는 단말기보조금 지급에 대하여 공통의 이해관계를 가진다. 그런데 통신법은 단말기보조금의 금지의 수범자로서 전기통신사업자만을 규정하고 있고, 따라서 단말기제조업체가 단말기를 할인판매 하더라도 금지하지 않는다.

먼저 이동전화사업자가 단말기보조금을 전적으로 부담하게 된 것은 1996년부터 1999년의 기간에 나타나는 양 시장의 경쟁구조와 그에 따른 사업자의 협상능력의 차이에서 찾을 수 있을 것이다. 즉, 삼성전자와 LG전자로 대표되는 단말기시장에 비하여 5개사가 치열하게 경쟁하기 시작한 이동전화서비스 시장에서 결국 협상력이 상대적으로 약한 이동전화사업자들이 보조금 지급비용

을 부담하게 된 것이다. 또한 단말기업체는 단지 단말기판매에 따른 마진을 수익으로 하는 반면, 이동전화사업자는 고착효과(lock-in effect)에 따라 일정 기간 단말기사용에 따른 통신요금을 안정적인 수익으로 누릴 수 있기 때문에 그만큼 보조금이라도 지급하여 가입자를 확보할 유인이 크다고 볼 수 있다.

이와 관련하여 시장성숙단계에서는 이미 대부분의 소비자들이 서비스에 가입한 상태이고, 이들은 새로이 단말기를 구입할 필요가 없으므로 시장성숙단계에서 나타났던 이동전화사업자들의 가입자 확보 경쟁은 그다지 심각하지 않을 것이며, 따라서 두 시장에서의 경쟁정도에 별 차이가 없어지게 되면 이동전화사업자와 단말기업체의 협상력은 동등할 것이라고 보는 견해가 있다.⁷⁾ 그러나 이는 실제 우리나라 이동전화시장의 현실과 맞지 않는다. 국내 이동전화가입자가 거의 포화상태에 도달한 후에도 여전히 이동전화사업자들 간에는 가입자 확보 경쟁, 다만 이때는 순수하게 새로운 고객이 아니라 이미 타사에 가입한 고객을 빼내는 형태의 경쟁이 치열하게 전개되고 있고, 이러한 현상은 2004년 1월 이후 번호이동성이 도입되면서 더욱 격화되고 있다. 이동전화사업자로서는 이제 최초 가입비용보다는 전환비용의 감소를 통한 가입자 유치를 위하여 단말기보조금을 활용할 필요가 커진 것이다. 이는 결국 단말기보조금이란 신규가입자 유치를 위한 경쟁의 산물임을 시사하

7) 박진우, 이동전화시장의 성장과 단말기보조금, 산업조직연구 제9집 제3호, 66~67면.

8) 이영진, 해의 이동통신서비스의 단말기 유통구조와 보조금 지급동향분석, 정보통신정책 제16권 2호 (2004.11.16.), 33면. 즉, 서비스경쟁이 치열할 경우 보조금은 다양한 형태로 제공될 수 있다.

는 것이고,⁸⁾ 단말기보조금이 '원칙적으로' 지나친 고객유인의 수단이라거나, '그 정도와 상관없이' 언제나 과당경쟁의 폐해를 가져온다는 논리는 전혀 근거가 없음을 의미한다. 즉, 단말기보조금을 금지하는 것은 오로지 후발사업자의 존속보호에서 한시적으로만 그 정당성을 찾을 수 있을 뿐이다.

2. 번호이동성과 단말기보조금

이동전화 가입자가 단말기교체나 번호변경 등에 따른 적지 않은 전환비용으로 인하여 특정 사업자에게 고착될 경우 이동전화시장에서 이미 유리한 주파수대역과 우량고객을 선점한 선발사업자의 지배적 구조 또한 고착되게 마련이다. 이것이 바로 이동전화시장에서 경쟁을 저해하는 가장 중요한 요소이기도 하다. 그리고 이때 전환비용을 낮추는 대표적인 수단이 바로 단말기보조금의 지급허용과 번호이동성제도라고 할 수 있다.

그런데 우리나라에서는 시기적으로 번호이동성 도입에 앞서 단말기보조금이 허용됨으로써 사업자의 입장에서는 고착효과를 이용하여 경쟁수준보다 높은 가격책정이 가능하였고, 이는 보조금 지급을 통한 치열한 가입자 유치경쟁으로 나타나게 되었다. 이는 번호이동성이 보장되지 않은 상태에서, 즉 아직 상당 수준의 전환비용이 남아 있는 상태에서 단말기보조금만을 먼저 허용한 때 따른 것이다. 그 후 정통부는 단말기보조금 지급을 둘러싼 과당경쟁과 그에 따른 폐해를 이유로

2004년 번호이동성을 도입하기도 전에 다시 단말기보조금의 지급을 금지하였다. 이러한 정책혼선은 처음부터 이동전화시장의 경쟁저해요소를 정확히 이해하지 못한 상태에서, 그때그때의 산업정책적 목표나 업계의 이해에 따라 정책수단을 선택한 데 따른 것으로 판단된다.

중요한 것은 단말기보조금 그 자체는 번호이동성과 함께 전환비용의 감소 및 고착효과와 제거를 통한 이동전화시장의 역동성 및 경쟁촉진에 기여함은 물론 현재와 같은 요금규제 하에서 그나마 간접적인 가격(요금)경쟁의 기능을 수행한다는 사실이다. 이와 같은 맥락에서 종래 고착효과와 그에 따른 초과이윤 및 이를 둘러싼 지나친 보조금 지급 경쟁을 가져오는 핵심요인으로 번호이동성의 결여를 지적하던 견해에 따르면, 이제 보조금 지급경쟁의 유인이 현저히 감소하게 될 것이므로 보조금 지급을 금지할 필요가 없다고 한다.⁹⁾ 번호이동성이 이동전화 사업자들 간에 치열한 가격경쟁을 초래하고, 이는 종래 고착효과에 따른 초과이윤을 제거함으로써 사업자로서도 더 이상 보조금을 지급할 필요를 느끼지 않을 것이라는 것이다.

그러나 이러한 주장은 무엇보다 이동전화시장에서 요금규제가 엄격하게 이루어지고 있는 현 상황에서 그대로 타당할 수 없으며, 단말기보조금이 여전히 전환비용을 낮추는 중요한 수단이자 가격경쟁의 대체물이라는 점을 간과하고 있는 것으로 보인다. 실제 번호이동성이 도입되었다고 하더라도 소비자는 보다 저렴한 요금을 이유로 사업자를 전환할 유인이 사실상 별로 없다. 번호를 이동

9) 이상승, 이동전화시장 경쟁의 특성과 규제정책, 산업조직연구 제10집 제2호, 103면.

하려는 고객으로서 일부 모델을 제외하고는 단말기 교체가 필수적이고, 신규가입비와 별도의 전환수수료를 부담하여야 한다는 점에서 여전히 사업자전환이 자유롭지 못하기 때문이다.¹⁰⁾ 그 결과 번호이동성이 시행된 이후에도 사업자를 전환한 소비자의 상당수는 저렴한 요금 때문이라기보다는 불법적으로 지급된 단말기보조금으로 인한 것으로 판단되며, 사업자로서도 기존의 가입자를 빼앗기지 않기 위한 수단으로 요금인하보다 불법적인 단말기보조금을 계속해서 활용하였다는 사실은 번호이동성이나 요금인하 보다도 비싼 단말기 가격이 가장 중요한 전환비용으로 작용하고 있음을 보여준다. 미국과 캐나다를 비롯한 대부분의 나라에서 단말기보조금의 지급을 허용하고 있는 것도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다.¹¹⁾

요컨대, 단말기보조금은 후발사업자의 수익성 악화를 통한 유효경쟁체제의 정착지연이라는 부정적 측면과 전환비용을 낮춤으로써 이동통신시장의 경쟁을 촉진하는 긍정적 측면이 있다. 그런데 이동통신시장의 진정한 경쟁정책은 유효경쟁체제의 정착을 전제로 한다는 점에서, 일단 단말기보조금을 금지하는 취지를 이해할 수 있다. 다만, 유효경쟁체제의 정착이라는 명제와 그 수단의 정당성은 어디까지나 한시적이라는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

IV. 단말기보조금의 해결방안

1. 단말기보조금 금지기준의 합리화

통신법이 단말기보조금의 지급을 금지하는 것은 어디까지나 공정경쟁 또는 이용자의 이익보호라는 법 제36조의2의 목적에 맞게 이해하여야 한다. 따라서 일단 단말기보조금을 어디까지 금지할 것이냐의 문제도 동 조의 목적과 부합하는 방향으로 해결되어야 할 것이다. 그런데 법 제36조의2는 지급되는 단말기보조금의 액수나 전체 가격에서 차지하는 비중, 보조금 지급의 동기나 효과를 고려하지 않고 일률적으로 이를 금지함으로써 그러한 규제의 타당성이 문제되는 것이다.

단말기보조금은 누가 그 비용을 부담하느냐에 따라 실질적으로 통신요금의 할인이나 단말기가격의 할인에 해당하고, 어느 경우나 통신서비스고객이나 단말기고객을 확보하기 위한 효과적인 경쟁수단으로서 그 목적이나 효과가 경쟁을 제한하거나 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 예외적인 경우에만 문제 삼을 수 있는 것이다. 이러한 경쟁이 원칙적으로 이용자의 이익에도 부합함은 물론이다. 따라서 경쟁법적 관점에서 단말기보조금에 관한 한 원칙적으로 이를 허용하되, 금지기준을 비대칭규제의 취지는 살리면서 과도하게 경쟁을 제한

10) 그밖에 통화품질 불량인 경우를 제외하고 한번 번호이동을 한 후에는 3개월 이내에 다시 번호이동을 할 수 없고, 기존 사업자에 쌓아 놓았던 마일리지의 이동 여부에 대해서는 정통부와 이동전화업체 간에 협의가 진행중인 바, 이러한 요소들도 번호이동의 경쟁효과를 제약하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

11) 다만, 독일의 경우 사업자간 합의에 의하여 단말기보조금을 지급하지 않고 있는 것으로 알려져 있는바, 만약 보조금의 과다지급경쟁 및 그에 따른 수익성악화 등을 방지하기 위하여 일정한 기준 하에 보조금 지급을 억제할 필요가 있다면 공정거래법상 산업합리화나 거래조건의 합리화를 위한 공동행위의 예외적 인가를 통하여 해결하는 것이 정도(正道)일 것이다.

하지 않도록 합리적으로 재설정할 필요가 있다.

여기서 한 가지 유의할 점은 현 단계에서 과연 모든 사업자에게 보조금 지급을 허용하는 것이 “공정 경쟁”의 취지에 부합하는지, 자금력의 차이 등에 따라 쏠림현상이 심해지지는 않을 것인지 여부이다. 통신법상 공정경쟁의 이념은 통신시장의 특성을 고려한 각종 비대칭규제로 실현되고 있는바, 비대칭규제를 통한 ‘형성적 경쟁정책’ (gestaltende Wettbewerbspolitik)이란 후발사업자를 경쟁으로부터 보호한다는 의미에서 산업정책에 다름 아니다. 그리고 그 수단 중 하나가 바로 단말기보조금 금지인 것이다. 따라서 단말기보조금의 허용 시기는 단말기보조금의 금지가 요금규제와 마찬가지로 비대칭규제를 위한 적절한 수단인지, 단말기보조금의 금지를 포함한 기존의 비대칭규제 수단이 공정경쟁의 기반확보에 어느 정도 기여하고 있는지에 대한 분석과 가치판단을 전제로 답할 수 있을 뿐이다.

2. 경쟁제한적 단말기보조금의 금지

먼저, 향후 단말기보조금의 일률적 금지가 합리적인 기준에 따라 완화될 경우에도 시장지배적 사업자의 약탈적 가격책정(predatory pricing) 형태의 과도한 단말기보조금은 보다 엄격하게 금지되어야 할 것이다. 이와 관련해서는 이동전화시장의 특성을 고려한 보다 구체적인 기준이 필요한데, 먼저 선발사업자의 보조금 과다지급이 경쟁사업자의 기업내부자금을 고갈시키고, 신규투자능력을 감소시킴으로써 결국 시장에서 퇴출시킬 우려가 있다면(이른바 “raising rival’s cost”), 이

는 허용되어서는 안 될 것이다. 다만, KTF나 LGT 모두 대기업집단의 계열회사라는 사실과 정통부의 3강체제 고수외지 내지 관리경쟁으로 인하여 이들 사업자가 시장에서 배제될 우려는 상대적으로 적을 수 있으나, 계열사의 지원은 공정거래법상 부당지원행위로 금지될 수 있고, 추가투자를 통한 회생가능성이나 미래의 기대수익이 높지 않을 경우 부실 계열사의 사업포기나 인수·합병될 가능성을 전혀 배제할 수 없을 것이다.

또한 이들 후발업체가 시장에서 배제될 가능성이 낮은 경우에도, SKT의 과도한 단말기보조금이 문제된다면 ‘남용’으로서 사업활동방해에 해당될 수 있으므로, 통신법이나 공정거래법상 이에 관한 보다 구체적인 기준마련이 필요할 것으로 판단된다. 다만, 단말기보조금의 ‘과다’ 지급 여부는 단말기가격이나 ‘통신요금’의 수준에 따라 상대적인 것으로서, 신중한 검토를 요한다. 또한 시장지배적 지위가 없는 통신사업자라도 부당한 고객유인, 특히 부당한 이익에 의한 고객유인에 해당될 정도로 정상적인 거래관행에 비추어 부당하거나 과도한 보조금을 제공 또는 제공할 제의를 하여 경쟁사업자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위는 공정경쟁의 관점에서 여전히 금지될 필요가 있다. 이때에도 마찬가지로 과연 어느 정도의 보조금 지급이 거래관행상 부당한 수준인지에 관한 구체적인 기준이 마련되어야 할 것이다.

그밖에 단말기보조금은 관점에 따라 여러 가지 반경쟁적 효과를 수반할 수도 있는바, 이를테면 통신서비스에 가입하는 조건으로 단말기가격에 차별을 두는 것이라는 관점에서 보자면 부당한 차별취급으로, 통신서비스와 단말기를 함께 묶어서

제공하는 것이라는 관점에서는 결합판매 내지 끼워팔기¹²⁾로 파악할 수도 있을 것이다.

V. 기타의 고려사항

1. 의무가입기간의 허용

단말기보조금을 허용하되, 1999년 4월 이후 금지된 의무가입기간제도를 부활하여 소비자들이 단말기를 지나치게 자주 교체하는 것을 억제하여야 한다는 견해가 있다.¹³⁾ 그런데 의무가입기간의 문제는 소비자들의 지나친 단말기교체와 그에 따른 자원낭비 차원에서뿐만 아니라, 경쟁법적 관점에서 재조명할 필요가 있다.

먼저 의무가입기간을 설정하는 것은 계속적 거래관계에서 흔히 행해지는 것으로서,¹⁴⁾ 그 표현의 부정적 뉘앙스를 빼고 나면 결국 계약기간을 정하는 문제에 불과하다. 아울러 의무가입기간은 가입자에게 일정기간 안정된 서비스를 보장하는 한편, 빈번한 계약체결과 해지 등에 따른 거래비용을 절감해주는 효과를 가질 수 있다. 뿐만 아니라 의무가입기간은 이동전화사업자에게는 최소한 그 기간동안 일정수익을 기대할 수 있게 하고, 이는 수익성을 악화시키지 않고 적정 수준의 단말기보조금 내지 요금할인을 제공할 수 있는 여력을 제공함으로써 기간 만료 후 사업자전환을 용이하게 하

는 원천이 될 수 있다. 이러한 효과가 이동전화사업자간 경쟁을 촉진할 것임은 충분히 예상할 수 있는 것이다. 따라서 요금규제의 완화에 앞서 단말기보조금을 원칙적으로 허용할 경우 합리적 수준의 의무가입기간은 사업자의 자율적 판단에 맡기는 것이 바람직할 것이다.

2. 전속대리점에 대한 리베이트규제

이동통신시장의 독과점 문제가 논란이 되고 있는 가운데 이동통신 대리점시장에서도 쏠림현상이 일어나고 있다. 2004년 7월말 현재 '본사직거래대리점' (일명 전속대리점)의 경우 SKT는 2,000여개, KTF는 1,200여개, 그리고 LGT는 230여개의 직영대리점을 포함해 560여개를 각각 확보하고 있는 것으로 파악된다. 이 같은 대리점 편중현상은 천문학적인 수수료지원을 통한 선발사업자의 유통망 독점전략에서 비롯된 것으로 볼 수 있는바, SKT는 유통망에 대한 지배력강화를 위하여 전속대리점에게는 신규가입자 유치시 4년간 관리수수료 6%, 기기변경시 1년 6개월 동안 5%의 기변 관리수수료, 그리고 누진방식의 각종 장려금 등 매달 유치가입자 매출의 약 7%정도를 지급하고 있는 것으로 알려져 있다. KTF의 자사 전속대리점에 대한 지원은 이 보다 못 미치는 수준이며, 가입자 수는 물론 자본력에서 열세에 있는 LGT의 경우 전속대리점의 확보 및 유통

12) 단말기보조금을 기본적으로 번들링 내지 결합판매의 관점에서 파악하는 견해로는, 이영진, 앞의 글, 25면 이하, 34면 이하.

13) 최선규, 앞의 글, 117면.

14) 예컨대, 대부분의 신문구독약관에서 구독기간은 달리 정함이 없는 한 1년을 원칙으로 한다고 규정되어 있다.

시장에 대한 진입에 적지 않은 어려움을 겪고 있다. 이 같은 가입자 유치시장 및 단말기 유통시장의 구조하에서 SKT는 매년 2조원의 마케팅 예산 중에서 대리점 지원비로 1조원 이상을 지출하고 있고, KTF는 1조 4,000억원 중 약 7,000억원, 그리고 LGT는 약 3,000억원 정도를 지출하고 있다고 한다.

이러한 대리점시장의 상황은 제1위 사업자가 유통망을 장악함으로써 번호이동성 등 갖가지 비대칭규제에도 불구하고 기존의 독점적 지위를 지속시킬 우려가 있다. 예컨대, 최근 이동전화사업자가 자율규제의 형태로 단말기 판매대리점에 의한 보조금 지급을 감시하고 있다고 하나, 현재의 수수료체계 하에서는 실효성을 기대하기 어렵다. 통신법은 전기통신사업자와 이용자의 계약체결을 대리하는 자, 즉 전속대리점이 단말기보조금을 지급한 경우에도 전기통신사업자가 이를 행한 것으로 보아 시정조치와 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있으나, 전기통신사업자가 보조금 지급을 방지하기 위하여 상당한 주의를 한 때에는 면책을 하고 있다(법 제36조의3 제2항). 그 결과 통신사업자의 자율규제는 다분히 이러한 면책을 얻기 위한 수단에 불과할 수 있고, 이를 통하여 자금력을 갖는 SKT가 전속대리점에 높은 수준의 수수료를 제공하고, 전속대리점이 이를 기반으로 단말기를 할인 판매 할 경우 실질적으로는 SKT가 단말기보조금을 지급하는 것과 동일한 효과를 가질 수 있는 것이다. 따라서 가입자유치에 따른 전속대리점의 가입모집지원금(리베이트) 내지 단말기 판매수수료에 대한 규제를 통하여 대리점시장의 쏠림현상을 시정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

VI. 맺는말

통신법상 이동전화사업자의 단말기보조금 지급 금지는 요금규제와 더불어 그 자체는 경쟁원리에 부합하지 않는다. 경쟁정책적 관점에서 단말기보조금의 금지를 정당화하는 유일한 근거는 바로 그것이 갖는 비대칭적 성격이나, 경쟁“촉진”효과는 거의 기대하기 어렵다. 이동전화시장에서는 요금이나 통화품질보다 사업자전환에 따른 이용자의 심리적·경제적 전환비용이 더욱 큰 영향을 미치며, 따라서 전환비용을 낮추는 것에 초점을 맞출 필요가 있다. 이러한 맥락에서 번호이동성과 단말기보조금 지급, 그리고 요금경쟁은 서로 보완관계에 있으며, 번호이동성을 통하여 완전히 제거되지 않는 고착효과 및 전환비용을 가능한 해소하기 위해서는 지금과 같이 엄격하고도 일률적인 단말기보조금 금지는 재고할 필요가 있는 것이다.

그런데 유의할 것은 요금경쟁과 마찬가지로 경쟁적인 보조금 지급이 후발사업자의 존속을 위태롭게 할 수 있다는 점에서 통신시장에서 어느 정도 유효경쟁체제가 자리 잡은 이후에야 보조금 지급을 완전 허용할 수 있다는 점이다. 다만, 비대칭규제의 취지는 어디까지나 이미 쏠림현상으로 고착화된 독점적 시장구조를 유효경쟁체제로 전환하는 데에 있다는 점에서 볼 때, 어느 시점에서 단말기보조금을 비대칭규제의 수단에서 제외시킬 수 있을 것인지는 현재 또는 향후의 시장상황에 대한 면밀한 분석을 요한다. 따라서 듀얼밴드(dual band)를 통한 사업자간 단말기 공유제나 번호이동시 기존 마일리지의 전환 등 전환비용을 낮추기 위한 다양한 수단을 먼저 강구할 필요

가 있다.

그밖에 통신시장에서 유효경쟁체제가 자리잡기 위해서는 의무가입기간의 설정을 긍정적으로 재 검토하는 한편, 전속대리점에 대한 리베이트 규제 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 통신시장에서의 유효경쟁은 단편적인 비대칭규제수단으로는 실현되지 않을 것이기 때문이다. **경쟁지널**