

방송통신 결합상품의 경품규제 제도개선에 관한 연구

변정은^{1, 2} · 신현문^{2†} · 이성국²

¹과학기술연합대학원대학교 정보통신기술경영학과, ²한국전자통신연구원 창의미래연구소

A Study of the Improvement of Promotional Gift Regulation on Broadcast-Telecommunication Bundling Services

Jeongeun Byun^{1, 2} · Hyunmoon Shin^{2†} · Seungkoog Lee²

¹Department of Information and Communication Technology,
University of Science and Technology

²Creative Future Research Laboratory, Electronics and Telecommunications
Research Institute

■ Abstract ■

Broadcast-telecommunication bundling services provide customized services and reduce household telecommunication costs, contributing to the improvement of users' welfare. However, following the recent fierce competition of broadcast-telecommunication providers, the Korea Communications Commission, an organization that regulates promotional gifts and fee-reduction benefits to attract subscribers, has imposed a series of regulations. The excessive offering of promotional gifts can distort fair market competition and damage users. Yet if all bundling services are regulated uniformly, some benefits for users may be reduced, and the autonomous marketing competition of service providers may be restricted, thereby shrinking the entire communications market. Therefore, this study attempts to investigate domestic and foreign regulations on promotional gifts and other offerings related to broadcast-telecommunication bundling services, to analyze problems with respect to the current regulations and to propose an improvement plan. The study asserts that it is necessary to improve the violation decision criteria of the Korea Communications Commission and its regulations on broadcast-telecommunication service providers' promotional gifts in order to regulate the bundling services reasonably. In addition, it proposes a proper regulation of the OTS(Olleh TV Skylife) product, a new service emerging in the evolution of the bundling service type.

Keywords : Broadcast-Telecommunication, Bundling Services, Promotional Gifts, OTS Services

1. 서론

유무선 통신기술의 발달은 경쟁 심화와 수익성 저하로 성장 정체 국면에 도달한 방송 및 통신시장의 신규 수익원 개발 필요성 증가와 맞물려 다양한 유무선 결합서비스 출시를 가속화 시켰다[3, 14]. 별개의 상품으로 판매 가능한 복수의 방송통신 서비스를 하나의 상품으로 묶어서 할인 판매하는 결합 판매는 ‘통신과 통신,’ ‘통신과 방송’ 뿐만 아니라 ‘통신과 비방송통신’ 등 다양한 형태로 이용자에게 제공되고 있다[24]. 2004년 전기통신사업법 시행령의 개정으로 통신사업자의 결합판매가 허용될 수 있는 법적인 근거가 마련되었으나 시장지배적 사업자의 시장지배력 남용우려로 실제 판매가 허용되지는 않았다. 그러나 다양한 서비스를 제공하는 후발 경쟁사업자의 등장과 해외의 결합상품 활성화 동향에 따라 2007년 통신과 방송의 결합상품 출시를 허용하였다. 이후 결합상품은 요금할인율이 높고 이용자 혜택이 주어지는 상품이 다수 출시되면서 가입자 수가 크게 증가하고 있다.

그러나 최근 결합상품 시장 전체의 크기가 커짐에 따라 사업자 간 경쟁이 치열해지면서 여러 가지 논란이 야기되고 있다. 그중에서도 통신사업자가 가입자 유치를 위해 정당하게 사용하는 마케팅 수단의 하나인 경품 지급 및 요금감면 혜택에 대한 규제기관인 방송통신위원회(이하 방통위)의 제재가 잇따르면서 결합상품 시장 활성화에 걸림돌이 되고 있다. 방통위는 2010년부터 결합상품에 관한 실태 점검을 실시하고 KT, SK브로드밴드(이하 SKB), LG유플러스(이하 LGU+) 등 초고속인터넷 3사에게 과도한 경품 제공의 위법성 판단 기준을 적용하여 경품 또는 약관 외 요금감면 과다 제공으로 이용자의 이익을 침해했다고 결론짓고 2011년과 2012년 각각 과징금을 부과하기에 이르렀다. 과도한 경품 제공은 공정한 시장 경쟁을 왜곡하고 이용자에게 피해를 야기할 수 있으나 방통위가 제시하고 있는 위법성 판단 기준으로 결합상품 서비스를 일률적으로 규제할 경우 일부 이용자의 편익마저 감소

되고 사업자의 자율적 마케팅 경쟁을 제한하여 전체 통신시장을 위축시킬 수 있다[25, 26].

본 연구의 목적은 국내외 경품규제 관련 현황과 사례를 검토한 후 현재 결합상품에 대한 경품규제 기준을 분석하여 향후 개선 방향을 제시함과 동시에 결합상품 유형의 다양화에 따른 적합한 규제기준을 제시하는 것이다. 본 연구에서 다루는 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 제 2장에서는 기존연구 문헌을 토대로 현재까지의 방송통신 결합상품에 대한 논의의 쟁점을 분석한 후, 결합상품의 경품규제에 관한 본 연구의 당위성을 밝힌다. 제 3장에서는 결합상품 시장의 규모와 통신사업자의 결합상품 경쟁 상황을 살펴봄으로써 결합상품 현황을 분석한다. 제 4장에서는 국내 경품규제 관한 기구인 공정거래위원회(이하 공정위)와 방통위의 규제 현황을 살펴본다. 제 5장에서는 주요국의 경품규제 현황 및 규제방향을 검토하고 특히 전 세계적으로 우리나라와 더불어 유일하게 신문고시를 보유하고 있는 일본의 경품규제 기준을 분석한다. 제 6장에서는 앞서 살펴본 국내외 경품규제의 비교·분석을 통하여 결합상품에 대한 합리적인 규제 방안을 도출한다. 마지막으로 제 7장은 논문의 결론부로 각 절에서 분석한 연구결과를 정리하고 시사점을 제시한다.

2. 선행연구와 이론적 배경

2.1 선행연구 분석

국내에서는 그간 방송통신 결합상품에 관한 상당한 연구가 진행되어 왔으나 결합상품에 대한 경품규제를 다룬 연구는 거의 없는 실정이다. 현재까지 방송통신 결합상품에 관한 연구의 주요 쟁점으로는 첫째, 방송통신 융합 환경을 제대로 반영하지 못하고 있는 기존 제도의 개선 필요성을 언급한 연구가 있다. 강신원[1]은 주요국의 결합 서비스 규제 정책을 분석하고 이를 이용하여 우리나라의 결합 정책이 시장지배력 전이로의 대응, 융합·신규·결

합서비스에 있어 비교적 낮은 수준을 보이고 있다고 지적하였다. 김희경, 김덕모[10]는 OTS와 같은 새로운 결합상품이 방송시장에 초래할 수 있는 효과를 경제 이론적 관점에서 고찰하고 기존 판례들을 통해 결합판매 규제의 법적 근거, 위법성에 대한 세부적인 판단기준의 정립 및 방송과 통신을 아우르는 통합법 제정의 필요성을 주장하였다. 이봉의[16]는 방송통신 결합판매에 있어 기술의 발전과 융합의 진전을 고려한 지속적인 시장확정 개선의 필요성과 시장지배력을 가진 방송사업자가 방송을 주상품으로 통신서비스를 결합판매 하는 경우에도 전기통신 사업법에 상응하는 규제를 받도록 하는 방안을 주장하였다. 방송통신 결합상품에 관한 또 다른 쟁점으로는 결합상품의 요금에 관한 규제의 적절성을 분석한 연구가 있다. 정인숙[21]은 통신사업자들이 자사 계열사가 운영하는 유료방송 서비스를 무료 또는 초저가로 제공하는 결합상품이 소비자 개인 후생만을 고려했을 때는 좋은 것이지만 방송산업 발전에 저해요인이 되며 사회적 후생에 부정적 영향을 줄 수 있다고 판단하고 유료방송 요금규제를 개선하는 방안을 제시하였다. 홍명수[22]는 가격규제를 중심으로 결합상품을 분석하였으며 가격정책 방식으로 약탈적 가격이나 가격압착에 주의를 기울일 필요가 있다고 주장하였다. 이내찬[15]은 결합판매제도에서의 요금 적정성 심사 방법에 있어 개선이 필요하며 요금 규제는 관련시장 확정을 포함한 경쟁상황평가의 결과와 연계되어야 함을 밝혔다. 그 외에도 지금까지 다뤄졌던 결합상품에 관한 연구로는 경제학적 모형을 이용하여 초고속인터넷과 유료방송의 결합판매 경쟁을 분석하고 초고속인터넷의 속도와 프로그램 수에 직접적으로 영향을 미치는 규제들이 변화함에 따라 결합서비스 시장경쟁에 미칠 영향을 예측한 연구[6]와 결합상품이 기존 방송시장에 미치는 영향을 분석한 연구 등이 있다[7].

위의 일련의 연구들은 방송통신 결합상품의 규제에 관한 여러 쟁점을 다루고 있지만 결합상품 시장의 급속한 성장으로 사업자들의 경쟁이 더욱 치

열해짐에 따라 야기되는 또 다른 쟁점인 경품 지급 및 요금감면 혜택에 대한 내용을 다룬 연구는 매우 적은 상황이다. 이호영[19]은 통신산업에 국한하여 사업자들의 경품지급 등의 행위에 관한 규제를 각국의 경쟁법을 빌어서 분석하였는데 비교적 엄격한 규제를 가지고 있던 미국뿐만 아니라 다른 나라들에서도 점차 규제를 완화하는 입장을 가지고 있음을 밝혔다. 통신사업자의 경품지급 등의 행위에 대한 규제는 경쟁정책적 논의뿐만 아니라 통신시장에 대한 국내외적 규제의 변화 양상에 비추어 신중하게 접근하되 과도한 규제는 사업자의 창의적인 사업 활동을 억제할 수 있음을 강조하였다. 손금주[13]는 초고속인터넷 서비스가 융합 환경 하에서 기반 인프라 역할을 수행하고 있으므로 규제의 필요성이 높음을 강조하면서 가입자 유치를 위한 초고속인터넷 서비스사업자(ISP, Internet Service Provider)의 경품 제공 등의 문제점을 고찰하였다. 2011년 2월 ISP들의 경품 및 약관 외 요금감면과 관련한 방통위의 심결 내용을 토대로 통신 3사에게 동일한 위법성 판단기준을 적용하여 시정조치 및 과징금을 부과한 것은 규범적인 관점에서 규제 형평성과 공정한 경쟁 환경 조성을 먼저 고려한 것으로 보고 긍정적으로 판단하였다. 그러나 시정조치의 내용 중 ISP가 2차적 유통망의 경품제공 등에 관해 직접 통제해야 할 책임을 부여하고 있는 것에 관하여는 부정적 의견을 피력하고 ISP와 하부유통망 사이에 명확한 기준 마련의 필요성을 주장하였다. 이영주, 유수정[17]은 방송통신시장의 경쟁이 심화되면서 가입자 유치를 위한 마케팅 전략이 본격화된 2000년 이후로 지난 11년 동안 방송통신서비스의 경품제공 및 요금감면 관련 위법 행위의 추이를 살펴보았다. 이와 더불어 최근 방통위에서 내려진 심결례 분석을 통해 현재 적용되는 위법성 판단 기준의 타당성을 분석하였다. 손금주[13]의 주장과 달리 이영주, 유수정[17]은 방통위가 위법성 판단기준으로 통신 3사의 평균값을 적용한 것은 모든 통신 서비스의 차이가 없을 경우에만 타당한 기준이 될 수 있다고 밝혔다. 이와 더불어 이

동통신사의 가입자 1인당 평균 이익을 분석하였을 때 현재의 기준이 후발기업을 지원하는 성과를 가져오긴 하지만 공정경쟁 조성의 목적이라면 다른 직접적인 규제 수단이 필요함을 강조하였다.

본 연구는 국내 및 주요국의 경품규제 사례를 살펴본다는 점에서 이호영[19]의 연구와 그 맥락을 같이하나 미국의 사례를 중심으로 국내 경품규제를 비교·분석한 이호영[19]의 연구와 달리 본 연구는 미국, 프랑스, 캐나다 등의 경품규제 제도를 좀 더 포괄적으로 살펴보고 이를 토대로 국제적 규제 흐름을 분석한다는 점에서 차별화된 연구라 할 수 있다. 이와 더불어 방통위의 심결 사례를 살펴보면 위법성 판단 기준 확립 시 신문고시가 바탕이 되었다는 점을 알 수 있는 바, 우리나라를 제외하고 국제적으로 유일하게 신문고시를 가지고 있는 일본의 경품규제 사례를 심도 깊게 분석하였다는 점도 차별화된다. 또한 손금주[13], 이영주, 유수정[17]의 연구결과를 보완하여 위법성 판단 기준이 부재한 OTS 상품의 합리적인 규제방안도 제시하고 있다.

2.2 경품규제의 필요성

결합상품은 유·무선 네트워크 등 정보통신 기술의 급속한 발달뿐만 아니라 국내외 통신시장의 성장 둔화에 따른 새로운 비즈니스 모델 개발의 필요성이 대두되면서 등장한 서비스이다[18]. 사업자들은 결합상품 시장에서 유리한 지위를 확보하여 지속적 성장을 도모하기 위해 어느 때보다 활발한 경쟁을 펼치고 있다.

그런데 공익에 기초한 통신서비스의 경우 사업자는 이용자에게 비차별적 방법으로 서비스를 제공해야 하며 서비스의 품질을 유지해야 할 의무를 지니고 있다[5]. 또한 합리적 가격으로 서비스를 제공해야 하는 의무에 따라 현재 통신시장의 지배적 사업자가 요금을 일괄적으로 인상하거나 신규 요금제를 출시하는 경우 정부의 사전 인가를 받아야만 한다. 지배적 사업자의 요금인하를 제한하여 후발사업자들에게 안정적인 수익 창출을 보장함과

동시에 통신서비스의 요금이 합리적으로 유지될 수 있도록 하기 위함이다. 이러한 일련의 통신서비스가 가진 의무에 따라 이용자는 요금뿐만 아니라 품질 상 차이를 쉽게 인식할 수 없게 되어 사업자들이 사용할 수 있는 경쟁수단은 제한적일 수밖에 없다[19].

경품제공 및 차별적 요금감면 행위는 제한된 경쟁수단 내에서 통신사업자가 상대적으로 적은 재무적 부담으로 상당한 판촉효과를 기대할 수 있으므로 주로 사용하는 경쟁수단이다. 이러한 행위는 사업자간의 적극적인 경쟁을 유발하여 이용자들에게 직접적으로 이익을 제공할 뿐만 아니라, 사업자가 새로운 상품을 출시하거나 새로이 시장에 진입하는 경우에도 유용한 경쟁수단이 될 수 있다. 즉, 경품제공 및 차별적 요금감면 행위 그 자체로서는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치는 경쟁수단이라고 평가할 수 없으며 오히려 이용자 후생을 증대 시키거나 경쟁을 촉진하는 측면이 있다[19]. 그러나 사업자가 과도하게 경품 등을 지급하게 될 경우 양질염가의 제품에 의한 ‘능률경쟁’이 아닌 경품 그 자체로 이용자를 유인할 가능성이 있어 불공정한 수단에 의한 경쟁에 해당할 수 있다[11]. 이 경우 자본력이 많은 사업자일수록 고가의 경품을 제공하게 되어 결국 제품을 통한 경쟁이 아닌 경품을 통한 비정상적인 경쟁이 야기된다. 또한 경품제공이 단기적으로는 이용자에게 이익을 제공할 수 있지만 장기적으로 사업자는 경품제공 및 요금감면으로 발생된 비용을 회수하기 위해 추후에 상품이나 용역의 가격에 이를 반영하여 상품의 품질 저하 또는 가격 인상으로 결국 다른 이용자에게 비용을 전가하게 된다. 더욱이 국내 이동지배적 사업자가 초고속인터넷 재판매를 시작한 2010년 이후 초고속인터넷 가입자 순증의 약 70%를 차지하는 것과 같이 단품시장에서의 지배력이 결합상품 시장으로 전이되는 현상 또한 나타나고 있다. 이와 같은 현상이 나타날 가능성이 상존하기 때문에 통신시장에서 경품제공 및 요금감면에 대한 규제는 반드시 필요하다. 다만 경품제공 및 요금감면이 지닌

순기능과 더불어 사업자들의 자유로운 영업활동의 제약으로 통신시장이 위축되지 않는 범위 내에서 공정한 경쟁과 이용자의 권익보호를 위한 적절하고 올바른 규제가 요구된다.

3. 결합상품 시장 현황

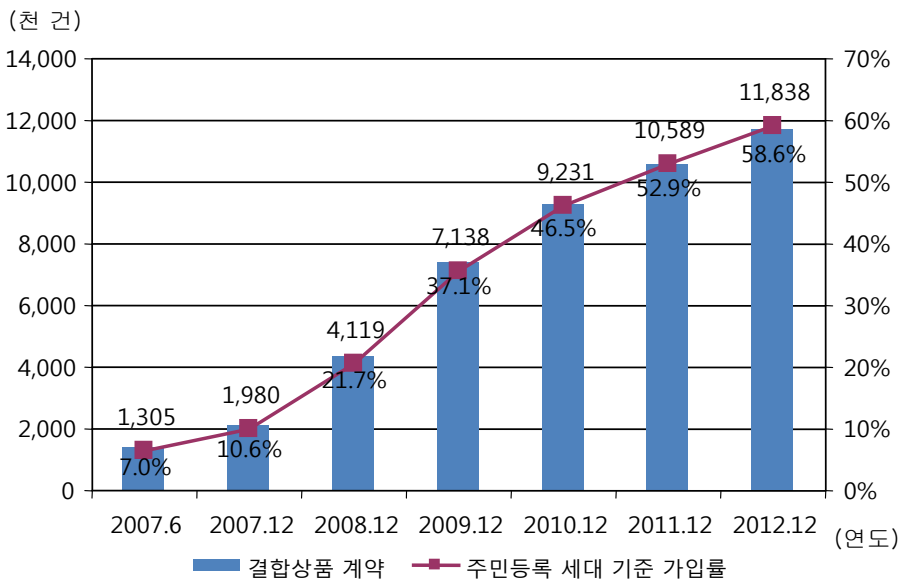
3.1 결합상품 시장 규모

결합상품 가입자는 요금할인율이 높고 이용자 혜택이 많이 주어지는 상품이 다수 출시되는 등 진화를 거듭함에 따라 크게 증가하는 추세가 지속되고 있다. 2012년 말 통신사업자의 결합상품 가입자는 2007년 대비 9배 증가한 1,184만 가구로 주민등록 세대 기준으로 58.6%의 보급률을 보였다(<그림 1> 참조). 방송통신위원회가 2007년 7월 지배적사업자의 인가역무를 포함한 결합상품에 대한 요금할인을 허용하는 등 규제를 완화하면서 자유롭고 공정한 경쟁을 통해 통신사업자들은 새로운 상품을 시장에 선보이고 이용자들이 이를 합리적으로

선택하면서 결합상품 시장이 점차 활성화된 것으로 보인다[20].

3.2 사업자별 결합상품 점유율

초고속인터넷이 포함된 결합상품 가입자 수는 2007년 이후 연평균 45.7%의 꾸준한 성장을 보이며 2012년 12월 기준으로 1,000만 명을 기록하고 있다. 사업자별 결합된 초고속인터넷 가입자 점유율을 살펴보면 2012년 12월 기준으로 KT는 56.3%로 분석되었으며 다음으로 SKB 24.2%, LGU+ 19.5% 순으로 나타났다. SKB와 LGU+는 규제 완화 직후부터 초고속인터넷을 포함하는 결합상품을 출시하였으나, KT는 다소 늦은 2007년 말부터 서비스를 제공하기 시작하였음에도 불구하고 꾸준히 점유율이 증가하고 있다. 2008년 기준 KT는 전년대비 38.3%p 성장한 것으로 나타났으나 2007년 1위 사업자인 SKB의 경우 2008년 기준 전년대비 45.1%p가 감소하여 1위 사업자 자리에서 물러난 이후 꾸준히 점유율이 감소하고 있다(<표 1> 참조)[20].



출처 : 정보통신정책연구원[20].

<그림 1> 결합상품 계약 및 주민등록 세대 기준 가입률 증가추이

〈표 1〉 사업자별 초고속인터넷 결합 가입자 및 점유율 추이

(단위 : 천명, %)

구 분	2007. 12	2008. 12	2009. 12	2010. 12	2011. 12	2012. 12
KT	99 (5.6%)	1,753 (43.9%)	3,403 (49.9%)	4,308 (50.4%)	4,957 (54.0%)	5,635 (56.3%)
SKB	1,520 (86.5%)	1,652 (41.4%)	2,210 (32.4%)	2,557 (29.9%)	2,221 (24.2%)	2,417 (24.2%)
LGU+	138 (7.9%)	588 (14.7%)	1,206 (17.7%)	1,689 (19.7%)	1,994 (21.7%)	1,952 (19.5%)

출처 : 정보통신정책연구원[20].

VoIP(Voice over Internet Protocol)가 포함된 결합상품 가입자 수는 통신 3사 모두 서비스를 제공하기 시작한 2008년 12월 기준 69만 명에서 꾸준히 증가하여 2012년 12월에는 500만 명을 기록하고 있다. 특히, 인터넷전화 번호이동성 제도가 시행된 2008년 3분기 이후부터 가입자 수가 큰 폭으로 증가하였는데 2009년 12월에는 전년대비 약 4.5배가 증가한 309만 명을 기록하였다. 2012년 12월 기준으로 사업자별 결합된 VoIP 가입자 기준 점유율을 살펴보면 KT가 49.8%로 가장 높으며 다음으로 LGU+ 32.6%, SKB 17.6% 순으로 나타났다. KT는 결합상품 선발사업자인 LGU+보다 2년 늦은 2008년부터 서비스를 시작하였으나 2009년 12월 기준으로 34%의 점유율을 보이며 32.4%의 점유율을 보인 LGU+를 앞서기 시작한 이후 꾸준히 점유율이 증가하고 있다. 2012년 기준, KT의 VoIP 가입자 점유율은 37.2%인데 반해 VoIP가 포함된 결합상품 가입자 점유율은 49.8%로 그 차이가 큰 것으로 분석되었는데 이는 초고속인터넷을 통해 VoIP

서비스의 음성신호가 전송되기 때문에 초고속인터넷시장의 점유율(KT의 초고속인터넷 가입자 점유율은 44.0%임)이 VoIP를 포함한 결합상품에 영향을 미쳤을 것으로 판단할 수 있다(<표 2> 참조)[20].

IPTV(Internet Protocol Television)가 포함된 결합상품 가입자 수는 2009년 2분기부터 빠르게 성장하기 시작하여 2012년 12월 기준으로 545만 명을 기록하고 있다. 이는 2009년과 비교해 약 2.8배 증가된 수치이다. 사업자별 결합된 IPTV 가입자 기준 점유율을 살펴보면 KT는 2010년 이후부터 1위 사업자로 발돋움하기 시작해서 2012년에는 55.0%의 점유율을 보이며 SKB 25.7%, LGU+ 19.3%에 비해 월등히 높게 나타났다. 2009년 이후 연평균 가입자 증가율이 50% 미만인 타 사업자와는 달리 KT의 연평균 가입자 증가율은 56%로 빠른 성장을 보이고 있다. 2012년 기준, KT의 IPTV 시장 가입자 점유율은 61.0%로 IPTV가 포함된 결합상품 가입자 점유율(55.0%)보다 낮게 나타나 KT의 IPTV 시장지배력이 결합상품 시장까지 영향을 미치지

〈표 2〉 사업자별 VoIP 결합 가입자 및 점유율 추이

(단위 : 천명, %)

구 분	2007. 12	2008. 12	2009. 12	2010. 12	2011. 12	2012. 12
KT	N/A	53 (7.7%)	1,053 (34.0%)	1,749 (40.5%)	2,083 (44.0%)	2,490 (49.8%)
SKB	N/A	101 (14.7%)	1,038 (33.6%)	1,068 (24.7%)	985 (20.8%)	879 (17.6%)
LGU+	138 (100.0%)	531 (77.6%)	1,001 (32.4%)	1,505 (34.8%)	1,670 (35.2%)	1,631 (32.6%)

출처 : 정보통신정책연구원[20].

않은 것으로 보인다. 그러나 VoIP 서비스와 마찬가지로 IPTV 또한 초고속인터넷망을 이용하여 서비스가 제공되고 전체 IPTV 가입자 및 결합판매 가입자가 꾸준히 증가하고 있는 점 등을 고려하면 향후 이러한 상황은 변동이 있을 것으로 판단된다 (<표 3> 참조)[20].

3.3 OTS 시장 규모

2009년 6월 KT VOD(Video on Demand) 서비스인 Qook TV와 위성방송인 SkyLife를 결합한 QTS(Qook TV Skylife) 상품 약관신고 이후 2010

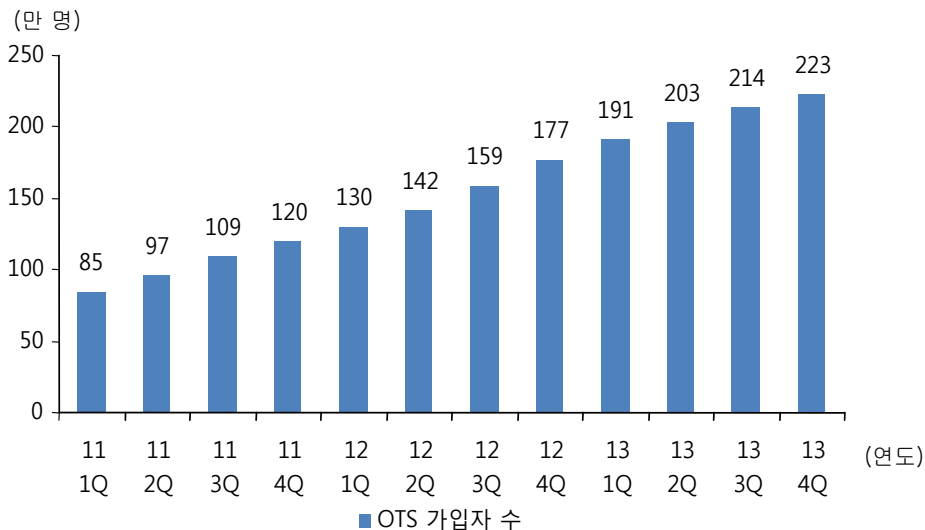
년 4월 QTS와 KT의 인터넷·전화 결합상품이 인가되면서 실시간 채널이 추가되고 상품명도 QTS에서 OTS로 바뀐 새로운 유형의 결합상품을 제공 중에 있다. 2013년 4분기 기준으로 OTS 가입자는 총 223만 명이며 2012년에는 순증 가입자가 53만 명으로 1분에 1명씩 가입자가 증가한 것으로 나타났다(<그림 2> 참조)[23]. 전국에 걸쳐 있는 유선 네트워크 및 일반 IPTV와 달리 실시간 방송을 위성안테나로 수신하기 때문에 초고속인터넷이 끊어진 상황에서도 정상적으로 실시간 방송을 볼 수 있는 상호 백업회선을 통해 높은 품질의 서비스를 제공하면서 가입자는 지속적으로 증가하고 있다.

<표 3> 사업자별 IPTV 결합 가입자 및 점유율 추이

(단위 : 천명, %)

구분	2007. 12	2008. 12	2009. 12	2010. 12	2011. 12	2012. 12
KT	N/A	341 (31.1%)	786 (41.0%)	1,488 (49.6%)	2,164 (54.6%)	2,996 (55.0%)
SKB	637 (99.9%)	691 (63.0%)	786 (41.0%)	901 (30.0%)	937 (23.6%)	1,400 (25.7%)
LGU+	0.5 (0.1%)	65 (5.9%)	344 (18.0%)	613 (20.4%)	863 (21.8%)	1,054 (19.3%)

출처 : 정보통신정책연구원[20].



출처 : KT스카이라이프[23].

<그림 2> OTS 분기별 가입자 현황

4. 국내 경품규제 현황

4.1 공정거래위원회 규제 현황

일반규제기관인 공정위는 사업자의 부당한 경품과 요금감면에 대한 행위를 불공정거래행위의 한 유형으로 규정하고 규제해 왔다. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 공정거래법) 제23조(불공정행위의 금지)는 과도한 경품지급 등 불공정한 경쟁수단을 사용하여 고객을 유인하는 행위(부당한 고객유인)를 불공정거래 행위의 하나로서 금지하고 있고,¹⁾ 동 규정에 의거해 「경품류 제공에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준」(이하 경품고시)을 제정하여 규제하고 있다.

공정위의 경품고시는 사업자가 상품이나 용역의 거래에 부수하여 일반 소비자에게 제공하는 경제상의 이익을 경품으로 규정하고 2009년 7월²⁾ 이전까지 경품류의 종류를 ‘소비자 경품’³⁾과 ‘소비자현상경품’으로 나눠 규제하였다. 그러나 인터넷의 보급 등으로 가격·경품 등 각종 상품정보에 대한 접근이 용이해지고 소비자의 현명한 선택이 가능해지면서 소비자선택이 왜곡될 가능성이 희박해짐에 따라 소비자경품 규제를 현실에 부합되도록 조정할 필요성이 제기되었다. 또한 시장 경쟁이 활발해지면서 경품제공 사업자들이 추후 가격인상을 통해 경품비용을 소비자에게 전가하기가 쉽지 않고, 경품제공과 가격할인의 구별이 곤란한 상황에서 경품제공만을 규제하는 것은 사업자간 자유로운 경쟁을 저해한다는 점을 고려하여 소비자경품을 폐지하게 되었다. 단, 소비자 경품 제공행위가 원가 이하의 가격할인에 해당될 경우 부당담매로 조치하고, 기만적이거나 부당한 경품광고 행위에 대해

부당한 표시·광고로 규제하고 있다.

소비자현상경품은 2009년 경품고시 개정 당시 규제를 폐지할 경우 사행심을 조장해 공정거래를 저해할 우려가 있어 그대로 유지하면서 5년 주기로 규제의 타당성을 재검토해 존속여부를 결정하는 것으로 일단락 하였으나 2012년 기업의 마케팅 기회를 확대하고 소비 활성화 등 경제 활력 재고 대책에 부응할 필요성이 제기됨에 따라 경품고시를 개정 및 시행하였다.⁴⁾ 소비자현상경품은 1982년 경품고시 제정 이후 지속적으로 규제를 완화하는 추세에 맞춰 소비자현상경품으로 제공되는 경품가액의 한도를 500만 원에서 2천만 원으로, 경품가액 합계액의 한도를 예상 매출액 대비 1%에서 3%로 각각 상향하였다. 최근 보도^[2]에 따르면 공정위가 경품고시 폐지를 추진하고 있는 것으로 알려졌으나 이는 사실이 아니며 폐지 시 어떤 부작용이 있을 수 있는지를 심층 분석해 추후 폐지 여부를 결정할 계획임을 밝혔다.

이와 별도로, 공정위는 신문산업에서의 부당한 경품제공행위를 규제하기 위해 「신문업에 있어서의 불공정거래행위 및 시장지배적 지위남용행위의 유형 및 기준」(이하 신문고시)을 제정하여 운영하고 있다. 신문고시 제3조 제1항은 유료 신문대금의 20%를 초과하여 무가지 및 경품류를 과도하게 제공하는 경우, 이를 공정거래법 제23조 제1항 제3호 전단의 부당한 고객유인행위에 해당하는 것으로 규정하고 있다.

4.2 방송통신위원회 규제 현황

2009년 공정위가 공정거래법에서 부당한 경품과 요금감면에 관한 기업 행위 금지 조항을 삭제하면서 방송통신서비스의 경품 제공 관련 규제를 전문 규제기관인 방통위가 관할하게 되었다. 방통위는 방송통신사업자가 제공하는 경품 제공 및 요금 감면 관련 행위에 대한 위법성을 판단하는 기준을 전기통신사업법상의 이용자 차별 금지 행위에 의거

1) 법 제23조 1항 제3호 및 동법 시행령 제36조(불공정거래행위의 지정) 제1항 [별표 1의2] 제4호.

2) 경품고시 12차 개정 2009. 6. 17. 공정거래위원회 고시 제2009-11호.

3) 공정위는 사업자가 상품과 용역의 거래가액의 10%를 초과하는 소비자 경품을 제공하는 행위를 부당한 경품제공행위로 금지해 왔음.

4) 공정거래위원회 고시 제 2012-65호.

해 규제하고 있다. 경품제공이 전기통신사업법⁵⁾상 부당한 이용자 차별에 해당되기 위해서는 정당한 사유 없이 이용자 간 차별적으로 제공되고, 정상적인 거래관행에 비추어 통상적인 수준을 넘어서 서비스 요금과 품질 등을 통한 본래의 경쟁을 왜곡하는 등 과도하게 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있어야 한다.

방통위는 2009년 이후 초고속인터넷 사업자들이 가입자를 모집하면서 신규가입자 간 또는 기존가입자와 신규가입자를 부당하게 차별하는 정도의 과도한 경품을 제공하는 행위를 부당한 이용자 차별로 판단하여 시정한 사례⁶⁾가 있다. 최근의 경품제공 및 요금 감면 행위에 대한 방통위의 규제 사례로는 2009년 10월부터 2010년 3월까지 초고속인터넷을 단품으로 판매하거나 또는 초고속인터넷과 VoIP, IPTV 서비스를 결합하여 판매하면서 신규가입자에 대하여 제공한 경품가액과 약관 외 요금 감면액 조사결과를 토대로 KT와 SKB 각각의 사업자에게 과징금을 부과한 사례⁷⁾가 있다. 2011년에도 같은 목적으로 2011년 4월부터 2011년 12월까지 경품 및 부당한 요금감면을 통한 이용자 차별 현황을 조사한 결과 이용자 간에 상당한 차별이 이루어진 사실을 확인하여 KT, SKB, LGU+ 각각의 사업자에게 과징금을 부과하였다.⁸⁾ 방통위는 이들 사업자의 경품제공이 이용자에게 차별적으로 이루어져 전체 이용자의 편익과 공정경쟁 및 이용자 이익을 해칠 우려가 있는 과도한 수준으로 판단하였다. 판단에 앞서 이용자에게 차별적으로 경품이나 요금감면(할인)을 제공하는 것 자체를 일률적으로 금지하는 경우, 일부 이용자의 편익마저 감소될 우려와 기업의 자율적 마케팅 경쟁을 지나치게 제한

할 우려가 있으므로 이를 바로 부당한 이용자 차별이라고 판단할 수 없다는 전제하에, 전체 이용자의 편익과 공정경쟁 및 이용자 이익을 해칠 우려가 있는 과도한 수준인지를 고려한 최종적인 위법성 판단이 필요하다고 밝혔다. 위법성 판단 기준으로는 초고속인터넷, VoIP, IPTV 서비스별 가입자 1인당 예상이익을 기초로 한 방통위의 산정기준을 규제의 근거로 정하고 있다.

5. 해외 경품규제 현황

5.1 주요국의 경품규제 비교

주요국의 경품규제 현황을 살펴보면 일본과 프랑스를 제외한 대부분의 국가에서는 경품에 대한 특정 규제제도를 도입하고 있지 않은 것으로 나타났다(<표 4> 참조).

일본은 소비자경품 규제를 폐지한 우리나라와는 달리 소비자경품의 제한범위를 상향 조정하여 규제하고 있다. 프랑스의 ‘소비자법’은 원칙적으로 상품이나 서비스와 함께 경품을 제공하는 것을 금지하고 있으나 경품이 원래 상품이나 서비스의 주된 요소와 같은 경우는 제한적으로 허용하고 있다. 더불어 사업자가 제공 가능한 경품의 한도를 구체적으로 명시하고, 그 한도를 초과하여 경품을 제공하는 행위는 불공정거래행위로서 규제하고 있다. 그 외의 국가들은 소비자경품에 있어 경품가액, 제공기간, 제공회수 등의 제한을 두고 있지 않으며 경품에 대한 별도규정이 없어 사실상 규제를 하고 있지 않다. 미국의 경우 경품 관련 규제는 경품의 제공에 있어 허위·과장의 광고행위나 중요한 정보를 공개하지 않는 행위 또는 실제 약정한대로 지급하지 않는 행위 등을 규제하는데 중점을 두고 있다. 독일은 경품 등의 지급행위를 규제하던 ‘경품법(Zugabeverordnung)’이나 ‘리베이트법(Rabattgesetz)’을 2001년에 폐지하였으며 2004년에는 ‘부정경쟁방지법(Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb, 1909)’의 대폭적인 개정을 통하여 사업자가 특별히 할

5) 법 제50호 제1항 제5호 및 동법 시행령 제42조[별표 4] 제5호 “마” 목.

6) 방송통신위원회 의결 제2009-40-84호, 제2009-40-85호.

7) 방송통신위원회 의결 제2011-11-021호, 제2011-11-022호, 제2011-11-023호.

8) 방송통신위원회 의결 제2012-27-103호, 제2012-27-104호, 제2012-27-105호.

〈표 4〉 주요국의 경품규제제도 개요

구 분	소비자경품	소비자현상경품*
일본	◦ 거래가액의 20% 이내(1000엔 미만의 경우는 200엔)에서 허용	◦ 거래가액의 20배, 최고한도 10만엔 이내에서 허용 ◦ 총액은 예정 총액의 2% 이내
프랑스	◦ 80유로 이하 : 거래가액의 7% 이하 ◦ 80유로 초과 : 5유로 + 거래가액의 1%(최고 60유로)	금지
미국	별도규정 없음	금지
영국	별도규정 없음	금지 (우연성에 의한 당선자 선택에 한함)
독일	별도규정 없음	금지
캐나다	별도규정 없음	금지
호주	별도규정 없음	서류제출 요구

주) * 상품·용역 구입자에 한함. 프랑스, 미국, 영국, 독일, 캐나다는 구입을 조건으로 하는 경우 금지.

출처 : 日本 公正取引委員會, 『一般消費者に對する景品類の提供に關する事項の制限』, 參考 2 재구성[27].

인된 가격으로 판매하는 것(할인 특매)을 제한하는 규제 조항을 삭제하였다[19].

5.2 일본의 경품규제

일본의 「경품표시법(景品表示法)」은 1962년에 독점금지법의 특례법으로서 제정되었으며 과대한 경품판매를 규제하는 경품규제, 소비자의 상품 선택에 필요한 표시의 의무 부여와 허위·과대한 부당 표시를 금지하는 표시규제, 업계의 자율규제로서의 공정경쟁규약제도를 중심으로 하고 있다. 경품표시법에 있어서의 경품류(景品類)란 고객을 유인하는 수단으로서 사업자가 자기의 공급하는 상품·서비스의 거래에 부수하여 제공하는 물품, 금전 등⁹⁾을 말한다. 경품표시법은 사업자가 제공하는 경품을 상품을 구매한 자로부터 추첨으로 제공하는 ‘일반현상(一般懸賞)경품’, 내점자(來店者)나 상품 구입자에게 빠짐없이 경품을 제공하는 ‘소비자경품(總付景品)’, 일정 지역의 소매·서비스업자가 공동(상당수)으로 제공하는 ‘공동현상(共同懸賞)경품’ 등으로 분류하고 있다.

경품표시법은 과대한 경품류의 제공을 막기 위해서 경품류의 최고금액이나 총액 등을 제한하고

있다. 소비자경품의 경우 일본 공정거래위원회는 2007년 2월 28일부로 경품고시를 개정하여 기존 1,000엔 이하 100엔, 1,000엔 이상 10%이던 소비자경품 제공한도를 1,000엔 이하 200엔, 1,000엔 이상 20%로 상향 조정하여 이를 초과하는 경우 부당한 경품제공행위로 규제하고 있으며 소비자경품의 총액제한은 없다.¹⁰⁾

한편, 특정 산업에 대해서는 업계의 실정 등을 반영한 일반적인 경품규제와는 다른 내용의 업종별 경품규제를 경품표시법 제 3조에 근거하여 별도의 고시규정으로 지정하고 있다. 현재, 신문업, 잡지업, 부동산업 및 의료용 의약품업·의료기기업 및 위생검사업에 대해 별도의 고시가 제정되어 있다. 이 중 소비자경품의 범위를 규제하고 있는 산업은 신문업이다. 일본 신문고시는 거래가액의 8% 혹은 6개월 구독료의 8%를 경품의 상한선으로 규정하고 있다. 공정거래위원회가 주무관청이지만 실제 고시 내용의 협의 및 운영·감독은 108개 신문사와 140개 신문판매사가 가입한 신문공정거래협의회가 하고 있다. 경품 제공의 경우 협의회가 각사의 의견을 들어 자율적으로 규칙을 정한 후 공정위에 제출하면 공정위는 규칙의 독점금지법 위배

10) 일반 소비자에 대한 경품류의 제공에 관한 사항의 제한의 운용기준(고시)(一般消費者に對する景品類の提供に關する事項の制限(告示)) 참고.

9) 가격인하, 애프터 서비스 등은 제외함.

여부를 검토한 뒤 고시 형태로 발표한다. 고시는 변화하는 시장 경쟁 상황을 신문업계의 의견을 토대로 충분히 반영하여 필요할 때마다 바뀌게 된다.¹¹⁾

6. 결합상품에 대한 경품규제 제도개선 방향

현재 방통위는 경품 및 약관 외 요금감면을 통한 부당한 이용자 차별 수준을 초고속인터넷 단품은 19만 원 초과 시, 2종결합(초고속인터넷+VoIP 또는 초고속인터넷+IPTV)은 22만 원 초과 시, 3종결합(초고속인터넷+VoIP+IPTV)은 25만원 초과 시로 한정하여 규제하고 있다. 경품상한선의 산정 기준은 방통위가 2011년과 2012년에 걸쳐 초고속인터넷 경품 등 제공 관련 이용자 이익 침해행위에 대해 사업자들에게 시정명령을 내렸을 당시 제시한 부당한 경품 및 요금감면 위법성 판단 기준에서 찾을 수 있다. 평균 가입기간을 고려할 때 1인당 예상되는 이익의 수준을 초과하는 경품 및 부당한 요금감면은 위법으로 보고 초고속인터넷은 각 社로 구한 1인당 평균 예상이익에 가입자 수에 따른 가중치를 반영한 3社 평균의 1인당 예상이익으로 산정하며 VoIP와 IPTV는 시장형성 초기단계임을 감안하여 비용과 수익을 고려한 가입자 1인당 평균 예상이익 대신 가입자 1인당 영업수익의 20%를 적용하고 있다. 20%는 방통위의 마케팅비 가이드라인과 공정위의 신문고시 등을 고려한 수치이다. 그러나, VoIP와 IPTV 시장이 시장 성숙기에 들어선 지금, 이러한 적용기준의 현실화와 신기술적용에 따른 새로운 결합상품인 OTS(2종결합+위성방송 또는 3종결합+위성방송)에 대한 규제기준의 재조정이 필요한 상황이다.

6.1 방송통신위원회의 위법성 판단 기준 변경

경품제공이 전기통신사업법상 부당한 이용자 차

별에 해당되기 위해서는 경품 및 부당한 요금감면 제공 수준이 정상적인 거래관행에 비추어 통상적인 수준을 넘어서 서비스 요금과 품질 등을 통한 본래의 경쟁을 왜곡하는 등 과도하여 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있어야 한다. 그러나 통상적인 수준을 넘은 불공정한 경쟁 행위를 판단할 수 있는 구체적 기준이 법률적으로 부재하여 방통위가 독자적으로 자체 기준을 만들어 규제하고 있는 실정이다. 결합상품은 방송과 통신의 융합화가 가속화되는 급격한 환경변화에 맞춰 소비자의 편익 증대를 위해 통신사들이 만든 창의적이고 혁신적인 서비스이다. 규제기관이 이러한 신규서비스를 규제하기 위한 구체적인 기준을 마련할 때에는 변화된 시장경쟁상황을 충분히 반영하여 규제기준의 합리성을 보장하는 방식으로 추진되어야 한다.

6.1.1 가입자 1인당 평균 예상이익 산정 및 적용

현재 방통위가 부당한 경품 및 요금감면 위법성 여부를 판단하는 기준으로 가입자 1인당 평균 예상이익을 산정하고 있는데 이용자로부터 얻는 이익을 초과하는 금액을 제공할 경우 사업자가 합리적인 이윤 추구를 목적으로 하기 보다는 잠재적 경쟁 기업의 저지를 목적으로 하거나, 그로 인한 손실을 다른 이용자의 요금에 전가할 수 있음을 고려한 것으로 보인다. 그러나 현재의 기준은 개별 사업자의 평균 예상 이익이 아닌 통신 3사의 평균값이라는 점에서 이러한 기준이 규제 목적에 적합한 수단으로서의 적절성을 지니는지 여부를 살펴볼 필요가 있다. 방통위는 초고속인터넷 단품, 2종 결합상품, 3종 결합상품으로 구분하여 각각의 부당한 이용자 차별 수준을 제시하고 있으나 현재 각 통신사가 제공하고 있는 서비스는 품질과 성능, 그리고 그 수준에 있어 차별화되어 있으며 서비스제공 장비 등에 있어서도 서로 상이한 부분이 많다. 다시 말해, 방통위의 판단 기준이 타당성을 갖기 위해서는 모든 통신 서비스의 차이가 없어야 하는데 실제 시장상황은 그렇지 않다는 것이다. 방통위의 판단

11) 신문업에서의 경품류 제공에 관한 사항의 제한의 운용기준(고시)(新聞業における景品類の提供に關する事項の制限(告示)) 참고.

기준으로 산정할 경우 개별 사업자에게 실제 위반 행위의 정도를 확대 또는 축소시키는 오류를 발생시킬 여지가 충분하다. 그러므로 1인당 예상이익을 사업자마다 개별적이고 구체적으로 집계해 적용해야 할 것으로 판단된다.

6.1.2 가입자 1인당 영업수익의 20% 산정 및 적용

VoIP와 IPTV는 시장형성 초기단계임을 감안하여 부당한 경품 및 요금감면 위법성 여부를 판단하는 기준으로 비용과 수익을 고려한 가입자 1인당 평균 예상이익 대신 가입자 1인당 영업수익의 20%를 적용하고 있다. 더불어 20%는 방통위의 마케팅비 가이드라인과 공정위 신문고시 등을 고려한 수치임을 밝히고 있다. 그러나 현재 규제기준의 근거로 내세우고 있는 마케팅비 가이드라인과 공정위의 신문고시는 규제기준의 근거로써의 타당성이 부족해 보인다.

먼저 2010년 5월, 마케팅비 가이드라인의 제정 당시 방통위는 보도자료를 통해 일부 사안에 대해 사업자간에 이견이 좁혀지지 않았으나 더 이상 가이드라인 시행을 늦출 수 없다는 판단 하에 가이드라인을 마련하였다고 발표함으로써 방통위가 독자적으로 가이드라인을 마련하여 사업자들로 하여금 준수할 것을 강제하였다는 것을 알 수 있다. 이와 같은 방통위의 견해는 ‘행정지도가 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 아니 된다’는 행정절차법 제48조 1항을 위배하고 있는 것으로도 볼 수 있다. 또한 서비스별로 사업자들의 주력상품 및 시장점유율에 차이가 클 뿐만 아니라 매출 규모가 다른 상황에서도 일괄적으로 기준선을 20%로 정한 것은 시장지배적 사업자와 후발사업자의 경쟁 상황을 고려하지 않고 시장경제를 무시한 것으로 규제 기준의 타당성이 결여되었음을 알 수 있다.

신문고시의 경우 1997년 처음 도입된 뒤 한 차례 폐지됐다가 2001년 다시 도입된 뒤 2003년 개정을 거쳐 2009년에는 ‘관련 시장에 영향을 거의 주지 않을 정도로 기능이 크게 약화돼 있으며 글로벌

스탠다드에도 맞지 않는 규제’라는 이유로 공정위에서 폐지 여부를 적극적으로 검토하는 등 지속적으로 논란을 빚어 왔다. 결국 2009년 규제 존치 결정과 3년 후 재검토하는 일련의 과정을 거치며 폐지 여부를 다시 논의하게 되었다. 신문고시의 도입 당시에는 앞서 밝힌 일본의 사례처럼 ‘자율 규제’ 우선 원칙이 존재하였으나 2003년 개정 시 이 원칙을 삭제하여 정부가 직접 신문시장에 개입할 수 있는 길을 열어놓았다. 규제개혁위원회가 공정위의 요구대로 신문고시 제11조 ‘신문협회 우선 처리 원칙’ 조항을 삭제하여 자율규제 전이라도 간섭할 수 있는 근거를 마련한 것이다. 한국과 함께 전세계에서 신문고시를 운영하고 있는 유일한 나라인 일본의 경우 신문업계의 과당경쟁을 이유로 정부가 직접 개입한 사례는 거의 없으며 판매 광고 등 신문사의 경영에 관한 사항을 기본적으로 업계 자율에 맡기는 것이 상식처럼 되어 있다. 또한 고시 내용의 협의 및 운영·감독은 108개 신문사와 140개 신문판매사가 가입한 신문공정거래협의회가 하고 있으며 경품 제공 여부 또한 협의회가 각사의 의견을 들어 자율적으로 규칙을 정한 후 공정위에 제출하면 공정위는 규칙의 독점금지법 위배 여부를 검토한 뒤 고시 형태로 발표하는 구조이다. 이렇듯 일본의 신문고시는 신문업계의 의견을 통해 변화하는 시장 경쟁 상황을 충분히 반영하여 필요할 때마다 바뀌고 있다. 그러나 우리나라는 경품제공 여부에 있어 20%라는 기준선을 정해놓고 10년이 지난 현 시점에도 시장 상황을 전혀 반영하지 않은 채 그대로 고수하고 있다. 또한 신문시장의 경품제공에 있어 규제 방향을 분석한 일련의 논문들[8, 9]에서도 경품제공의 한도를 제한한 현행 신문고시의 규제가 경쟁제한성이 명백히 입증되지 못하며 오히려 소비자 후생을 감소시킬 수 있다는 결과를 도출하고 있다.

더불어 VoIP, IPTV 시장형성이 성숙 단계에 접어들은 상황에서, 이렇듯 방통위가 부당한 경품 및 요금감면 위법성 여부를 판단하는 기준의 근거로 제시한 마케팅비 가이드라인과 공정위 신문고시는

각각에 있어서도 논란이 지속되고 있는 바 이를 고려한 수치를 VoIP, IPTV 시장에 적용하는 것은 무리가 있는 것으로 판단된다.

6.2 통신사업자의 경품지급 행위에 관한 규제 접근방향 재고

통신사업자가 이용자에게 제공하는 경품이나 보조금 또는 일부의 소비자에 대해서만 차별적으로 이용요금을 할인하는 행위에 관해 위법성을 판단하고 적절한 규제를 부과하기 위해서는 경쟁법적 측면과 더불어 통신법적 측면을 고려한 접근이 필요할 것으로 보인다[12].

먼저 앞에서 살펴본 바와 같이 부당한 경품과 요금감면에 대한 규제의 법적 근거가 되는 각국의 경쟁법은 우리나라의 공정거래법을 포함하여 점차 관련 규제를 폐지하거나 완화하고 있는 추세이다. 경품지급 행위에 관한 규제 도입 당시 주요국은 경품지급이 소비자의 합리적인 판단에 혼란을 초래하여 가격이나 품질 등에 의한 공정한 경쟁을 저해하고 오히려 불공정한 경쟁 수단으로 사용되어 시장 질서를 왜곡할 수 있다는 측면을 고려해 과도한 수준의 경품 등을 지급하는 것을 금지하였다. 더불어 일본과 프랑스의 경우에는 소비자경품에 관한 별도규정을 두어 경품지급의 한도를 정하는 등 규제를 부과하였다. 그러나 사업자의 경품제공이나 요금 감면의 정보를 적극적으로 찾아 구매를 하는 이용자의 편익 감소에 대한 우려와 시장 확대를 위한 기업의 자율적 마케팅 경쟁을 지나치게 제한할 우려가 있는 등 경품지급이 갖는 긍정적인 측면에 좀 더 무게를 두고 점차 규제를 축소하고 있다. 경품지급 등에 관한 허위·과장 광고나 해지에 따른 과도한 위약금의 청구와 같이 실제 소비자권익 침해행위에 규제의 접근방향을 집중하고 경품이 사행심을 유발하거나 기타 공서양속에 반할 경우에 한해서만 일정한 규제를 부과하는 등 중전의 개입주의(interventionism)적 입장에서 벗어나는 양상을 보이고 있다. 우리나라의 공정위 역시 이러한 국제적 흐름에 따라 일률적인 경품규제가 기업의

창의적인 마케팅 활동을 저해하고 소비자에게 이익이 되는 다양한 서비스를 제공하는 사업자간 경쟁을 방해할 수 있어 규제개선 차원에서 2009년 소비자경품 규제를 폐지하게 되었음을 밝혔다. 공정위의 경품규제 폐지는 앞서 소비자 선택권 제한 및 자유로운 가격 경쟁 저해를 우려하여 경품가액을 직접 규제하지 않는 것이 일반적이며 경품가액을 직접 규제하더라도(일본과 프랑스의 사례) 점차 그 한도를 높여 규제를 완화하고 있는 등의 외국의 사례를 충분히 고려한 결과로 보여 진다.

공정위의 소비자 경품 규제 폐지에 따라 경쟁법적 접근으로 결합상품에 있어 경품지급의 행위는 기업의 자율적인 마케팅 활동으로 이해되며 경품제공의 허용기준 완화와 함께 잠재적 기업의 진입을 저지하는 수준인 약탈적 가격 수준까지 요금 할인을 하지 않는다면, 전기통신서비스 이용자가 상이한 조건으로 상품이나 서비스를 구매하여 사용하는 것은 시장 경쟁에 저해된다고 보지 않는 것이 타당하다. 그러나 공정위가 경품고시를 개정해 규제를 완화한 지 두 달 만에, 방통위가 새로운 경품규제 기준을 만들고 위반행위에 대해 통신사업자들로 하여금 과징금을 부과하면서 논란이 되었다. 경품제공이 기업의 자율적 마케팅의 일환으로 보고 있는 경쟁법과 전기통신사업법으로 경품제공을 부당한 이용자 차별로 규제하고 있는 방통위의 의견은 서로 부합되지 않는 양상이다. 또한 방통위가 이용자 차별행위를 이유로 마케팅비 제재와 함께 경품제공 행위까지 규제하고 있어 이중규제 논란까지 있는 가운데 시장에서 사업자 간 가격경쟁을 위해 정부 개입을 최소화하고 있는 외국의 사례에 비추어도 현재 방통위의 규제 접근방향의 재고가 필요할 것으로 판단된다.

6.3 새로운 결합상품(OTS)의 합리적인 규제 방안

6.3.1 OTS 상품의 규제 필요성

OTS 상품은 아직 법적으로 역무의 정의조차 명확하지 않아 방통위의 규제 대상에 포함되는지 여

부에 관한 논란의 여지가 충분하다. OTS를 구성하고 있는 위성방송 서비스의 경우 방송법의 규제를 받기 때문에 방통위가 전기통신사업법에 의거해 OTS 상품을 일률적으로 규제하는 것은 형평성에 어긋날 수 있기 때문이다. IPTV의 경우 IPTV법에 의거해 별도의 규제를 받고 있지만 IPTV서비스 제공을 위해서는 필수적인 초고속인터넷 인프라가 전기통신사업법의 규제를 받기 때문에 위성방송과는 그 성격을 달리한다.

앞서 살펴 본 초고속인터넷 단품, 2종 결합, 3종 결합상품의 경우 경품 등 제공 관련 이용자 이익 침해행위에 대한 통신사업자별 방통위의 심결 사례가 있었으나 OTS 상품은 2012년 3월 이용자 이익침해행위에 대한 시정조치 관련 심결 사례¹²⁾만이 있을 뿐 당시에는 경품지급과 관련한 어떠한 언급도 있지 않았다. 그러나 OTS 상품을 전기통신사업법에 의거하여 방통위의 규제 대상으로 포함시키면서 OTS 상품의 경우도 2종결합, 3종결합과 같은 통신결합 상품의 하나로써 언제든지 경품 등 제공과 관련하여 규제를 받을 수 있음을 시사하고 있다.

방통위가 2012년 통신결합상품에 관한 심결 사례에서 밝힌 부당한 경품 및 요금감면 위법성 판단 기준은 초고속인터넷 단품(19만 원), 2종결합(22만 원), 3종결합(25만 원) 상품의 경우에 한해 독자적인 방법으로 기준선을 산정하여 제시하였다. OTS 상품의 경우 이러한 기준선이 부재하여 가입자와 매출이 지속적으로 상승하고 있는 서비스에 방통위가 예고 없이 규제를 가할 경우 전체 통신시장의 발전을 저해할 수 있는 위험이 있으며 사업자로서는 헌법 제15조에 보장된 직업의 자유 중 '영업의 자유'에 의한 정당한 마케팅 활동에 혼란을 야기할 수 있는 상황이다. 그러므로 OTS 상품의 합리적인 규제방안 마련을 위해서는 방통위가 심결 사례를

통해 밝힌 부당한 경품 및 요금감면 위법성 판단 기준을 고려한 OTS 상품의 부당한 이용자 차별 수준을 산정할 필요성이 있을 것으로 판단된다.

6.3.2 OTS 상품의 부당한 경품 및 요금감면 위법성 판단 기준

본 연구는 그동안 방통위가 밝힌 심결 사례를 토대로 OTS 상품의 부당한 경품 및 요금감면 위법성 판단 기준(안)을 제시하고자 한다. 먼저 OTS 서비스는 VoIP, IPTV와 마찬가지로 시장형성 초기단계임을 감안하여¹³⁾ 비용과 수익을 고려한 가입자 1인당 평균 예상이익 대신 가입자 1인당 영업수익의 일정부분을 적용하는 것이 바람직하다. 그러나 앞서 언급한바와 같이 VoIP와 IPTV의 경우 마케팅비 가이드라인과 공정위 신문고시를 고려해 가입자 1인당 영업수익의 20%를 적용한 것은 규제 기준의 근거로써 타당하지 않으므로 좀 더 합리적인 마케팅비 수준을 산정하여 적용하는 것이 필요하다. 이에 따라 마케팅비 가이드라인 제정(2010년) 당시 방통위는 미국, 일본 등 해외 사업자의 마케팅 비용을 고려하였음을 밝혔는데 이를 토대로 2009년 11월 방통위가 발간한 방송통신정책연구 중 "통신사업자 투자에 따른 과급효과 연구"에서 다뤘던 총 7개 국가의 주요 17개 통신사업자의 총매출액과 마케팅비 자료를 활용하였다⁴⁾.

통신사업자 투자에 따른 과급효과 연구에서는 유럽, 북미, 아시아, 오세아니아의 네 개의 지역으로 구분하여 유럽의 벨기에와 영국, 북미의 미국과 캐나다, 아시아의 일본과 중국 그리고 호주의 총 7개 국가의 주요 17개 통신사업자의 2003년부터 2008년까지의 데이터를 중심으로 분석하였다.

<표 5>에서 나타난 17개 통신사업자의 총 매출액의 평균은 27,457.47(m USD), 마케팅비용의 평균은 6,668.89(m USD)으로 분석되었으며 총 매출

12) OTS 관련 심결 사례(2012-16-067호)를 통한 위법성 판단은 ①이용약관에 정한 절차를 위반하여 이용약관을 체결하는 행위, ②이용약관과 다르게 가입신청을 제한하는 행위, ③제휴사의 비용을 부담하는 행위 등 세 가지 사항에 대해 이뤄짐.

13) VoIP는 2005년에 상용화 된 서비스이며 IPTV는 2008년에 상용화 되었다. 따라서 2009년에 상용화 된 OTS 서비스의 경우 시장형성초기단계로 보는 것이 바람직하다.

〈표 5〉 분석 대상 국가와 통신사업자

지역	국가	통신사업자
유럽	벨기에	Belgacom, Mobistar
	영국	British Telecom, Cable and Wireless, Vodafone
북미	미국	AT&T, Verizon
	캐나다	Bell Canada, Rogers communication, TELUS
아시아	일본	NTT, KDDI Corporation
	중국	China Telecom, China Unicom, China Mobile
오세아니아	호주	Telstra, Optus(SingTel)

〈표 6〉 총 매출액 대비 마케팅 비용 산정 결과

(단위 : m USD)

경우의 수	총매출액(A)	마케팅비용(B)	총매출액 대비 마케팅비용(% , B/A)
17개 통신사업자의 평균	27,457.47	6,668.89	24%
일본 (KDDI)	195,541	64,088	33%
미국(AT&T, Verizon)	922,987	360,982	39%

액 대비 마케팅 비용은 24%로 나타났다. 미국 통신사업자의 총매출액 대비 마케팅 비용은 AT&T의 경우 42%, Verizon은 37%로 분석되었으며 전체 미국 통신사업자의 총 매출액 대비 마케팅비용의 평균은 39%로 나타났다. 마지막으로 일본 통신사업자의 총 매출액 대비 마케팅 비용은 33%로 분석되었다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉의 결과를 토대로 각 사안별 OTS 가입자 1인당 평균 예상이익을 산출하기 위하여 입수 가능한 가장 최근 자료인 2013년도를 기준으로 KT 스카이라이프의 영업수익 및 총 가입자 수, OTS 가입자 수를 조사하였다[23].¹⁴⁾ 2013년도 KT 스카이라이프의 영업수익은 6,233억원, 총 가입자 수는 418만명(4,181,046명), 그 중 OTS 가입자 수는 223만명(2,232,808명)으로 총 가입자 수 대비 OTS 가입자 수는 53%를 차지하는 것으로 나타났다. 이를 토대로 KT 스카이라이프의 영업수익 중 OTS 비중을 추정할 수 있는데 약 3,329억 원으로 추정되었다.

〈표 8〉은 OTS 서비스 가입자 1인당 예상이익

을 고려하여 OTS 단품 및 OTS 결합상품에 대한 부당한 경품 및 요금감면 위법성 판단 기준을 수치화하여 제시한 결과이다. 합리적인 마케팅비 수준을 토대로 OTS 가입자 1인당 평균 예상이익을 산출한 결과 최대 6만 원으로 나타났다(〈표 7〉 참조). 위 분석결과와 함께 방통위의 심결 사례에 나타난 초고속인터넷, VoIP, IPTV 서비스의 위법성 판단 기준을 고려하여 OTS 단품 및 OTS 결합상품의 경품 및 부당한 요금감면을 통한 부당한 이용자 차별 수준을 제시하였다. OTS 단품은 최대 28만원, OTS 결합상품의 경우 최대 31만 원 초과 시 부당한 이용자 차별 수준으로 판단할 수 있다.

7. 연구 결론과 논의

본 연구에서는 방송통신 결합상품의 경품제공 및 요금 감면 행위에 대한 정부 규제 측면의 기준 및 합리적 규제 방안을 제시하였다. 기존의 결합상품에 관한 연구들은 방송통신 융합 환경을 고려한 규제 기준 정립, 결합상품의 요금에 관한 규제의 적절성 분석, 기존 방송통신 시장에 결합상품이 미치는 영향 및 경쟁관계 분석 등이 주로 수행되어 왔

14) KT 스카이라이프 IR 자료 참고.

〈표 7〉 OTS 가입자 1인당 평균 예상이익 산출 결과

경우의 수	총매출액 대비 마케팅 비용	OTS 가입자 1인당 평균 예상이익
17개 통신사업자	24%	35784원
일본 KDDI	33%	49203원
미국 통신사업자	39%	58149원

주) OST 가입자 1인당 평균 예상이익은 KT 스카이라이프 영업수익 중 OTS 비중 추정 수치(3329억 원)×총 매출액 대비 마케팅 비용/OTS 가입자 수(223만 명)로 산정됨.

〈표 8〉 OTS 서비스 가입자 1인당 예상이익을 고려한 경품 및 요금감면 위법성 판단 기준(안)

경우의 수	OTS 가입자 1인당 평균 예상이익	2종결합 (초고속인터넷 +VoIP 또는 IPTV)	OTS 단품 (2종결합 +위성방송)	VoIP 또는 집전화	OTS 결합 (OTS 단품+VoIP 또는 집전화)
17개 통신사업자	4만 원	22만 원	26만 원	3만원	29만 원
일본 KDDI	5만 원		27만 원		30만 원
미국 통신사업자	6만 원		28만 원		31만 원

으며 결합상품 시장의 경쟁 심화에 따라 나타나는 새로운 현상인 결합상품의 부당한 경품 지급 및 요금감면 혜택을 다룬 연구는 극히 제한적이었다. 따라서 본 연구에서는 과거 규제기관이 정한 방송통신 결합상품의 과도한 경품 제공의 구체적 기준에 있어서의 문제점과 변화된 시장상황을 반영하여 현실성, 합리성을 확보하여 규제저항을 최소화하는 개선 방안을 제시하였다.

결합상품에 대한 합리적인 규제 방안을 도출하기 위해서는 먼저 방통위의 위법성 판단 기준의 재고가 필요하며 특히 가입자 1인당 평균 예상이익 및 가입자 1인당 영업수익의 20%를 산정하여 위법성을 판단하고 있는 지금의 산정방식의 개선이 필요하다. 현재 각 통신사가 제공하고 있는 서비스는 품질에 있어 차이가 존재하며 서비스제공 장비 등에 있어서도 서로 상이한 부분이 많다. 그러므로 1인당 예상이익을 사업자마다 개별적이고 구체적으로 집계해 적용해야 할 것으로 판단된다. 또한 행정절차법을 위배하여 강제적으로 마련한 마케팅비 가이드라인과 앞선 일본의 사례와 비교해 현재 시장 상황을 전혀 반영하고 있지 않은 신문고시를 고려한 산정방식 역시 개선이 필요할 것으로 보인다.

다음으로 통신사업자의 경품지급 행위에 관한

규제 접근방향을 국제적 흐름에 맞춰 정부의 개입을 최소화하고 현재 시행되고 있는 규제의 범위를 축소할 필요가 있으며 경쟁법과 통신법적 측면을 함께 고려하여 법률 적용에 있어 일관성을 확보할 필요가 있다. 현재 경쟁법으로는 경품제공의 행위를 기업의 자율적 마케팅의 일환으로 보고 있는데 반해 방통위가 전기통신사업법으로 경품제공을 부당한 이용자 차별로 규제하고 있는 것은 서로 부합되지 않기 때문이다.

마지막으로 OTS 상품은 경품제공과 관련한 규제 사례가 부재하여 추후 규제 도입 시 사업자로부터 혼란을 야기할 수 있으므로 앞서 방통위가 제시한 규제 기준을 보완한 개선 방안이 필요할 것으로 판단된다. 본 연구에서는 실제 방통위의 심결 사례에 나타난 부당한 경품 및 요금감면 위법성 판단 기준을 토대로 좀 더 합리적인 마케팅비 수준을 새롭게 제시하여 OTS 상품의 부당한 이용자 차별 수준을 산정하였다. 산정 결과, 2013년도 기준으로 OTS 단품은 최대 28만 원, OTS 결합상품의 경우 최대 31만 원 초과 시 부당한 이용자 차별 수준으로 판단할 수 있다.

향후 연구방향으로는 방통위가 위법성 판단 기준으로 제시하고 있는 가입자 1인당 예상이익 산

정에 있어 어떻게 사업자마다 개별적이고 구체적으로 집계하여 적용할 것인지에 대한 정확한 기준을 제시하는 것이다. 이와 더불어 가입자 1인당 영업수익 산정 시 마케팅비 가이드라인과 신문고시가 아닌 현재 시장상황 및 사업자별 경쟁상황 등을 고려한 타당성 있는 규제 기준의 정립이 필요할 것으로 보인다. 이러한 연구가 선행된다면 OTS 상품과 같은 새로운 결합상품의 규제에 있어서도 의미 있는 결과를 도출 할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 강신원, “결합서비스의 정책 평가 및 주요 이슈”, 『산업경제연구』, 제21권, 제5호(2008), pp. 1881-1900.
- [2] 공정거래위원회, “경품고시 폐지 계획 현재는 없어 ... 추후 결정”, 정책브리핑, www.korea.kr/policy/actuallyView.do?newsId=148780419, 2014.
- [3] 김도훈, “디지털 컨버전스 인프라로서의 NgN 환경에서 인터넷 산업구조”, 『경영과학』, 제23권, 제3호(2006), pp.243-257.
- [4] 김승건, 김종학, 최승규, 박준아, 양창준, 『통신사업자 투자에 따른 파급효과 연구』, 방송통신위원회, 2009.
- [5] 김윤정, 『통신산업의 시장지배적 사업자 규제에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위논문, 2012.
- [6] 김원식, 박민수, “초고속인터넷과 유료 TV 방송의 결합판매 경쟁 분석”, 『방송통신연구』, 제73권(2011), pp.119-146.
- [7] 김원식, 박민수, “유료방송 결합상품의 시장영향에 대한 경제학적 분석”, 『방송통신연구』, 제80권(2012), pp.46-77.
- [8] 김재홍, 심협철, 김지훈, “신문시장 경품제공의 경쟁제한성 분석”, 『규제연구』, 제17권, 제1호(2008), pp.3-39.
- [9] 김현중, 『신문시장의 규제와 경쟁정책의 방향』, 1판, 한국경제연구원, 2006.
- [10] 김희경, 김덕모, “방송통신 서비스 결합판매와 경쟁제한성 연구”, 『한국방송학보』, 제25권, 제6호(2011), pp.248-289.
- [11] 문정훈, 『경품규제와 소비자보호에 관한 연구』, 연세대학교 석사학위논문, 2012.
- [12] 변정욱, 나성현, 여재현, 오기석, 신홍균, 『융합/결합이 통신시장에 미치는 영향과 규제발전 방향 및 법령정비 방안연구』, 정보통신정책연구원, 2009.
- [13] 손금주, “가입자 유치를 위한 경품제공 등의 문제점과 방송통신위원회의 최근 심결 분석”, 『경제규제와 법』, 제4권, 제1호(2011), pp.254-264.
- [14] 송영화, 한현수, “혁신채택 및 확산이론의 통신방송융합(위성DMB) 서비스 수요추정 응용”, 『경영과학』, 제22권, 제1호(2005), pp.179-197.
- [15] 이내찬, “방송통신 융합 환경에 적합한 결합판매제도 개선 방향 연구”, 『정보통신정책연구』, 제20권, 제1호(2013), pp.25-58.
- [16] 이봉의, “방송, 통신 결합판매의 규제 : 쟁점과 개선방안”, 『경제규제와 법』, 제5권, 제1호(2012), pp.189-201.
- [17] 이영주, 유수정, “방송통신사업자의 부당한 이용자 차별 행위의 위법성 판단 기준의 타당성 및 효과적 규제 방안 : 경품 제공 및 요금 감면 관련 행위를 중심으로”, 『한국 인터넷 정보학회』, 제13권, 제1호(2012), pp.27-36.
- [18] 이영호, 심현동, 김영욱, 변재완, “이동통신 서비스 개발을 위한 유망기술 발굴 프레임워크”, 『경영과학』, 제26권, 제3호(2009), pp.101-115.
- [19] 이호영, “통신사업자의 경품지급 및 차별적 요금할인행위 등의 규제에 관한 연구”, 『법학논총』, 제27권, 제2호(2010), pp.179-200.
- [20] 정보통신정책연구원, 『통신시장 경쟁상황 평가(2013년도)』, 2013.
- [21] 정인숙, “방송통신시장에서 결합판매규제의 쟁점 : 방송학적 관점”, 『경제규제와 법』, 제3권, 제2호(2010), pp.83-101.

- [22] 홍명수, “방송통신산업에서 결합판매 규제의 검토 : 가격 규제를 중심으로”, 『경제규제와 법』, 제3권, 제2호(2010), pp.72-82.
- [23] KT 스카이라이프(www.ktskyllife.co.kr/invester/irroomKor.do).
- [24] Hens, F.J. and J.M. Caballero, *Triple Play : Building the converged network for IP, VoIP and IPTV*, John Wiley and Sons, England, 2008.
- [25] OECD, *Roundtable on Competition Policy : Fidelity and Bundled Rebates and Discounts*, <http://www.oecd.org/daf/competition/abuse/41772877.pdf>, 2008.
- [26] Papandrea, F., N. Stoeckl, and A. Daly, "Bundling in the Australian telecommunications industry," *Australian Economic Review*, Vol. 36, No.1(2003), pp.41-54.
- [27] 消費者廳(www.caa.go.jp).