

결합판매로 인한 시장지배력 전이에 관한 탐색적 연구:

SK텔레콤과 CJ헬로비전 간 혼합형 기업결합 사례를 중심으로 *

강재원 **

(동국대학교_서울 사회과학대학 사회·언론정보학부 미디어커뮤니케이션학전공 부교수)

본 연구는 ‘혼합형 기업결합과 결합판매로 인한 시장지배력 전이’ 문제를 다층적이며 통합적인 접근방식을 통해 분석했다. 특히, 결과중심적 관점에서 당해 행위의 경쟁제한성, 즉 경쟁자 배제효과를 입증함으로써 시장지배력 전이와 그 가능성 여부를 판단하고자 했다. 주요 결과는 다음과 같다. 시장지배력 전이 이론에 따라 본 연구는 혼합형 결합판매, 특히 배제적 결합이 가질 수 있는 반경쟁적 행위의 본질이 부당염매로 인해서 경쟁사업자를 배제하는 문제임을 확인했다. 특히, 혼합형 기업결합과 배제적 결합판매로 인한 경쟁제한성 여부를 판단하기 위해 일반 경쟁법상 관련된 심사기준을 준거로 시장점유율 25%와 33%를 제시했다. 이는 방송통신 및 결합판매 시장의 속성을 반영한 판단기준이다. 관련 상품시장은 보완재적 특성과 수요 대체성의 비대칭성을 기준으로 획정했다. 관련 지리시장은 체인 대체성에 대한 논란이 있었지만 당해 행위인 기업결합과 결합판매 행위에 따라 전국시장과 방송권역시장으로 나뉘어 획정했다. 그 결과, 본 연구는 SK텔레콤과 CJ헬로비전의 이종매체 간 혼합형 기업결합 이후 기업결합특유의 종합적 사업능력이 향상되고 경쟁사업자 배제효과로 인해 향후 ‘결합판매로 인한 시장지배력 전이’ 가능성이 높음을 확인했다.

핵심어: 결합판매, 시장지배력 전이, 혼합형 기업결합, 시장획정, 배제적 결합

* 본 논문은 2014년도 동국대학교 연구년 지원에 의하여 이루어졌다.

** jaekang@dongguk.edu

1. 연구 배경

결합상품의 경쟁이 본격적으로 시작된 시점은 2007년이다(김희경·김덕모, 2011). 그 해 5월 구(舊) 정보통신부가 <인가역무 결합판매 이용약관에 대한 인가 심사기준 및 절차>(이하 <인가역무 지침>)와 <결합판매 금지행위 세부유형과 심사기준에 관한 고시>(이하 <결합판매 고시>)를 제정하고 7월 시장지배적 사업자인 KT와 SK텔레콤(이하 SKT)이 인가역무를 포함한 결합상품을 제공하면서부터이다. 이후 2년에 걸쳐 결합상품의 활성화를 위해서 방송통신위원회(이하 방통위)는 요금적정성 심사의 면제 할인율을 10%에서 30%로 대폭 확대했다. 2012년 KT의 OTS(Olleh TV-Skylife)와 케이블 SO 간 갈등이 결합상품에 관한 공정경쟁 논의를 촉발했고 이와 별도로 방통위는 결합상품의 서비스 품질과 요금인하 경쟁을 유도해왔다.

최근 5년간 방통위가 결합판매를 심의 결정한 사례는 3건이다(www.kcc.go.kr). 3건 모두 '이용자 이익의 침해'에 초점을 맞췄고 사업자 간 불공정한 행위가 경쟁제한의 효과를 일으키는지에 대해서는 심의하지 않았다. 그 이유는 <결합판매 고시>의 금지행위관련 내용이 주로 이용자의 이익을 저해하는 행위이며 공정경쟁관련 위법행위에 대해서는 공정거래위원회(이하 공정위)가 주로 심의하기 때문이다. 또한 <방송법> 제 85조의 2(금지행위)와 동법 시행령 제 63조의 5(금지행위의 유형 및 기준), 그리고 이에 따른 <금지행위 세부적인 유형 및 기준>(이하 <금지행위 요건>)에서 금지행위는 결합판매 시 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리한 요금이나 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위로 '이용자 이익의 침해'에 초점이 맞춰져있다. 이렇듯 방송통신 결합판매에 관한 법규는 시장지배력 전이 등의 사업자 간 불공정한 행위에 대한 구체적 유형규정이나 판단기준을 담고 있지 않다. 따라서 공정경쟁관련 쟁점에 대해 관련 사업자 사이에서 비생산적 논란이 계속되는 상황이다.

2016년 4월 개정된 <결합판매 고시> 역시 공정경쟁을 저해하는 행위를 사실상 사전에 제어할 수 없다는 근본적 한계가 있다. 따라서 기업결합과 결합판매로 인한 공정경쟁 저해 효과를 우려하는 시각이 여전히 방송통신시장에 남아 있어 이에 대한 논의가 필요하다. 최근 통신사업자 간의 시장점유율 구도는 크게 변하지 않았지만 유료방송시장에서 통신사업자의 IPTV와 방송사업자인 케이블 SO 간 시장점유율 구도에서는 큰 변화를 쉽게 찾아볼 수 있다.¹⁾ 최근 유료방송시장에서 통신상품과의 결합판매로 인해 케이블 SO

1) 최근 5년간 유료방송 총 가입자 비중에 큰 변화가 생겼는데 케이블 SO의 비중이 64%에서 49%로 크게 하락한 반면 IPTV의 비중은 16%에서 36%로 크게 상승했다(정보통신정책연구원, 2015).

의 가입자 이탈이 가속화되고 있다는 주장이 있다(이영주, 2016). 따라서 이러한 변화가 유료방송서비스의 품질과 요금인하 경쟁에 따른 결과인지 혹은 결합판매를 통한 시장지배력의 부당한 전이의 결과인지 입증할 필요성이 있다. 앞으로도 SKT의 CJ헬로비전(이하 CJHV) 인수합병 등과 같은 이종매체 간 기업결합이 일어날 가능성이 높아 ‘결합판매로 인한 시장지배력 전이’ 문제는 지속적으로 다루어져야 할 것이다.

2. 연구 목적 및 기대 효과

본 연구는 결합판매에 의해 시장지배력이 전이되는 현상, 즉 ‘결합판매로 인한 시장지배력 전이’에 관한 판단기준을 명확히 정립하고자 한다. 시장지배력 전이 문제는 이종매체 간 기업결합 심사 시 경쟁제한성을 판단할 때 고려해야 할 중요한 요소임에도 현재 규제당국은 방송통신시장의 특성을 반영한 제대로 된 판단기준을 가지고 있지 않기 때문이다. 이를 위해서 먼저, 본 연구는 이론적 배경으로 시장지배력 전이 이론 및 전략적 배제 이론을 설명한다. 이후 일반 경쟁법상 <기업결합 심사기준>과 <시장지배적사업자지위남용 심사기준>을 비판적으로 검토하고 이를 적용한 방송통신시장관련 사례²⁾를 바탕으로 방송통신시장에서 결합판매로 인한 시장지배력 전이에 관한 판단기준을 설정한다. 이러한 이론적 배경과 설정된 판단기준 아래에서 본 연구는 SKT의 CJHV의 인수합병 사례를 분석하고자 한다.

초기 결합판매와 관련된 규정들(예, <결합판매 고시>, <인가역무 지침> 등)은 결합상품 활성화 정책의 기초 위에서 통신비 절감 등을 목적으로 만들어졌다. 결합상품이 널리 판매된 이후 <정보통신법>과 <방송법> 내 결합판매와 관련된 조항이 조금씩 보완되었지만 방송과 통신이라는 이종매체 간 공정경쟁관련 조항에 한해서는 여전히 미비한 상황이다. 이러한 가운데 현재 유료방송시장은 고착화된 저가요금으로 플랫폼 간 경쟁이 심화되는 등 과점시장에서 과도기적 경쟁시장으로 변모했다. 이에 반해 통신시장은 과점적 시장구조로 상대적으로 안정되었다. 다수 연구(강준석·정훈·권용재, 2014; 광동균·김재철, 2015)가 이러한 서로 상이한 시장구조 내 사업자 간 기업결합과 결합판매가 방송통신사업자 간 공정하고 자유로운 시장 환경을 해칠 수 있다는 우려를 제기한 바 있다.

결합판매로 인한 시장지배력 전이는 소유·지분/경영규제 등과 같은 사전의 구조적

2) 공정거래위원회 전원회의 의결 제 2007-153호, 제 2008-105호, 제 2008-251호, 제 2015-049호, 그리고 제 2015-050호를 참조.

규제와 금지행위와 같은 사후의 행위적 규제 중에서 하나를 선택하는 문제이거나(조은기, 2010) 사전, 사후 규제 간 상보적 문제일 수 있다. 이러한 의미에서 본 연구의 결과는 향후 방송통신시장에서 혼합형 기업결합관련 사전 규제(현재 이종매체 간 소유·지분/경영규제 미비)의 정비 또는 방송법제의 결합판매관련 규정의 보완에 도움을 줄 수 있다.

3. 기존 문헌 정리 및 이론적 논의

1) 이종매체 간 기업결합

기업결합은 기업 간의 자본적, 인적, 조직적 결부를 통해서 사업 활동을 통합적으로 관리하는 과정 또는 형태이며(권오승, 2004) 인수합병보다 넓은 개념으로 다양하게 존재한다(예, 주식취득, 회사설립, 인수합병 등). 이러한 기업결합은 효율성을 증대하는 동시에 경쟁제한의 효과를 가진다는 양면성을 지닌다(오정호, 2011). 다시 말해, 경쟁사업자와의 결합을 통해 시장지배력을 획득할 목적에서 작위적으로 기업결합이 행해지기도 한다. 통상 기업결합을 수평형, 수직형 그리고 이 둘 이외의 형태인 혼합형 등 3가지 유형으로 나누고 있는데 이종매체 간 기업결합의 경우 혼합형 기업결합으로 보는 것이 타당하다.

2) SKT와 CJHV의 인수합병의 기업결합 유형

SKT의 CJHV와의 기업결합은 주식취득에 의한 인수합병이다. SKT가 CJHV의 최대주주인 CJ오쇼핑으로부터 보유지분의 전량인 53.9%를 인수하여 CJHV의 최대주주가 되고 향후 SKT가 100% 소유하고 있는 자회사 SKB와 CJHV의 합병을 추진한 경우이다. 따라서 이때 기업결합 행위는 주식취득 및 합병에 따른 인수합병이다. 기업결합의 유형상 SKT와 CJHV의 기업결합은 혼합형으로, SKB와 CJHV의 기업결합은 수평형으로 본다.

SKT의 CJHV의 혼합형 기업결합은 대기업(=10조원 이상의 상호출자제한기업집단)이 SO를 인수하는 경우다. CJHV의 임시주주총회를 통해서 인수합병이 승인되는 과정에서 이미 SKT가 CJHV의 주식 중 30% 지분을 확보하고 향후 5년 내 잔여지분인 23.9%를 확보할 것으로 알려져 있다. 현행 <방송법> 시행령은 이종매체 간 기업결합의 소유·지분의 점유율 허용기준을 명확히 규정하지 않기 때문에 SKT의 CJHV의 인수합병을 위법행위로 볼 수 없다. 하지만 향후 <통합방송법> 시행령 내 33% 또는 49% 초과

금지 점유율이 명확히 규정될 것으로 보여 〈통합방송법〉 통과 이전에 SKT의 인수합병이 승인될 경우 다양한 법적 분쟁이 일어날 소지가 있다.

혼합형 기업결합의 경우 결합판매로 인한 시장지배력 전이는 당해 기업결합 행위의 경쟁제한성 여부를 판단할 때 중요한 요소이다(공정거래위원회 전원회의 의결 제 2008-105호 참조). 단, 결합판매로 인한 시장지배력 전이는 기업결합 특유의 문제로 다룬다(〈기업결합 심사기준〉 참조). 기업결합을 통해서 기업결합 당사의 사업능력이 증대되고 그 결과 통신사업자가 갖는 시장지배력이 부당염매 등 부당한 결합판매 또는 끼워 팔기를 통해 유료방송시장 또는 결합상품시장으로 전이되는지를 판단해야 한다.

3) 결합판매와 끼워 팔기

(1) 결합판매의 유형

결합판매는 “별도로 판매 가능한 복수의 재화 또는 서비스를 묶어 파는 행위”로 정의할 수 있다(김희수·김남심, 2005, 21쪽). 다수의 논문이 결합판매, 즉 순수결합과 혼합결합, 그리고 끼워 팔기(tying)의 개념과 그 차이를 기술했다(김희수·김남심, 2005; 김성환, 2015).

그 차이에도 불구하고 결합판매와 끼워 팔기를 상호배타적 개념으로 이해하기보다는 양자의 중복가능성을 전제로 이해해야 한다는 견해가 있다(홍명수, 2010). 실제로 네일 버프(Nalebuff, 2003)는 순차적 결합판매를 동태적 끼워 팔기(dynamic tying)로 분류한 바 있다. 또한 개별구매가 가능한 혼합결합은 구매 강제성이 없으므로 끼워 팔기는 아니지만 혼합결합이라도 결합상품의 할인율이 현저히 높아 개별적으로 구성단품을 구매하기가 어려운 경우는 사실상 끼워 팔기로 분류할 수 있다(김희수·김남심, 2005). 개별적으로 판매되는 구성단품에 매우 높은 할인가격이 부여된다면 혼합결합은 순수결합에 가깝다. 따라서 순수결합과도 그 경계가 명확하지 않다(심재한, 2010).

방송통신상품의 결합판매는 원칙적으로 혼합결합으로 보는 것이 타당하다. 물론 실질적으로 순수결합으로 판매되는 경우가 있다. 순수결합판매는 원칙적으로 금지되나 기술적 결합인 경우는 예외에 해당한다. 최근에는 방송통신상품의 순차적 결합판매가 증가했다. 예를 들어 이동전화 가입자를 대상으로 TPS 결합판매를 구매하도록 유도하는 사례가 늘고 있다.

(2) 끼워 팔기와 결합판매의 공통점과 차이점

네일버프(Nalebuff, 2005)는 끼워 팔기와 마찬가지로 결합판매, 특히 혼합결합에서도 경쟁사업자의 배제가 일어난다고 주장한다. 1기업은 A상품과 B상품을 개별로 판매하고 또한 묶어서도 판매하며 2기업은 B상품만을 판매한다. 이 경우 1기업의 A상품과 B상품의 생산평균가변비용(AVC)이 각각 5천 원과 3천 원이고 2기업의 B상품의 AVC는 2천 원이라면 2기업이 B상품의 AVC가 낮은 효율적인 기업이다. 1기업은 A상품과 B상품의 가격 m 과 c 를 각각 7천 원과 5천 원에 개별로 판매하고 두 상품을 묶어서 결합상품으로 30%를 할인해서 8천4백 원($m + c - \epsilon$)에 판매한다고 가정하면 전체 할인액은 3천6백 원(ϵ)이 된다. 이 할인액을 모두 1기업의 B상품에게 귀속시키면 1기업 m 을 7천 원에 그리고 c 를 1천4백 원($c - \epsilon$)에 판매되는 것과 같다. 따라서 2기업은 이러한 결합상품과 경쟁하기 위해서, 즉 A상품은 1기업로부터 사고 B상품은 2기업으로부터 사도록 하기 위해서 2기업은 c 를 1천4백 원보다 낮게 설정해서 판매해야 한다. 하지만 1천4백 원($c - \epsilon$)은 2기업 B상품의 AVC인 2천 원보다 낮은 금액이기에 결과적으로 2기업은 1기업보다 낮은 비용으로 B상품을 생산하는 효율적인 기업임에도 B상품시장에서 배제되거나 또는 퇴출된다.

결합상품의 가격($P_{(A+B)}$) 8천4백 원이 결합상품의 생산평균가변비용($AVC_{(A+B)}$)인 8천 원보다 낮지 않기 때문에($P_{(A+B)} > AVC_{(A+B)}$) 이 결합상품의 할인가격 책정을 부당염매 행위로 볼 수 없지만 위와 같은 경쟁적 배제의 전략으로 볼 수 있다.³⁾ 하지만 실질적으로 결합상품 내 B상품의 가격($P_{(B, A+B)}$)인 1천4백 원($c - \epsilon$)은 1기업이 생산하는 B상품의 생산평균가변비용(AVC_B) 3천 원보다 낮기 때문에($P_{(B, A+B)} < AVC_B$) 이 결합상품 내 B상품의 가격($P_{(B, A+B)}$) 책정(단, 결합상품의 할인율을 A상품에만 적용하는 책정)을 부당염매의 행위로 볼 수 있다.

부당염매의 측면에서 보면 끼워 팔기와 결합판매 간 요금전략의 차이는 있지만(끼워 팔기는 손해 없는 배제(no-cost exclusion) 전략) 결국 부당염매를 통해 경쟁사업자를 배제 또는 퇴출시키는 효과가 있다는 점에서 공통점이 있다. 현실에서는 끼워 팔기를 하는 경우 명백한 반경쟁적 행위로 강력한 규제를 받으므로 기업은 오히려 후자인 결합판매의

3) <인가역무 지침>에서도 이러한 이유로 단지 결합판매 요금이 전체 비용보다 낮게 설정하는지 여부만을 심사하지 않고 이와 더불어 결합판매를 구성하는 인가역무 요금을 비용보다 낮게 설정하는지를 통해서 결합판매 요금의 적정성을 심사한다. 후자의 심사 시 결합판매를 구성하는 구성상품의 요금에서 증분가격($c - \epsilon$)이 당해 구성상품의 생산평균가변비용(AVC)보다 낮게 설정하는지 여부를 심사하는지는 불분명하다.

요금전략, 즉 ‘배제적 결합’(exclusionary bundling) 선택하는 경우가 많다(Nalebuff, 2005). 이러한 배제적 결합판매는 A상품과 B상품의 결합상품을 판매할 때 A상품을 별도로 판매할 때의 가격(m) 으로부터 상승된 가격, 즉 증분가격($c - \varepsilon$), 다시 말해 결합판매 내 B상품의 가격($P_{(B, A+B)}$)을 B상품의 생산평균가변비용(AVC_B)보다 낮게 설정할 때, 즉 부당염매가 일어날 때 일어난다.

통상 끼워 팔기를 통해서 시장지배력 전이가 발생하고 이후 전이된 인접시장(an adjacent market)에서 독점화, 즉 경쟁적 배제가 일어난다고 설명하지만 사실상 반드시 끼워 팔기가 아니더라도 결합판매, 즉 배제적 결합이라는 요금전략을 통해서도 이루어짐을 알 수 있다. 따라서 시장지배력의 전이는 끼워 팔기가 아닌 배제적 결합과 같은 결합판매로 인해 경쟁사업자를 배제하는 문제로 볼 수 있다. 시장지배력 전이는 다양한 전략적 행동에 의해 현실화될 수 있고 그중 결합판매에서 가장 많이 나타난다(심재한, 2010).

4) 시장지배력 전이 이론, 전략적 배제 이론 그리고 실제 접근방식

일정한 요건, 즉 A상품시장은 독과점시장(시장점유율 50~70%이상)⁴⁾이고 B상품시장은 과점시장(예, 신규 사업자의 진입 제한)이며, A-B상품 간의 관계는 독립재 또는 보완재이지만 A상품과 별도로 B상품의 소비 효용이 존재하며 B상품의 소비에 있어서 A상품의 신규구매가 반드시 수반되지 않는 경우, 즉 A상품이 결합상품 내 필수 소비재가 아닌 경우가 있다(Whinston, 1990). 이럴 때 끼워 팔기나 결합판매(부당염매로 인한 배제적 결합)로 인해 B상품시장 독점화 우려, 즉 시장지배력 전이를 의심할 수 있다. 그리고 이러한 시장지배력 전이의 유무는 B상품시장에서 경쟁적 우위(시장지배력, 즉 시장점유율 50% 이상)를 갖추거나 유력한 경쟁사업자의 수가 감소하는 등 경쟁사업자의 배제효과(market foreclosure: 시장봉쇄)가 일어나는 것을 입증함으로써 추정할 수 있다.

시장봉쇄는 결합판매 중 혼합결합의 최대 문제이다(심재한, 2010). 혼합결합 그 자체는 소비자 편익을 높이고 기업의 이윤을 높일 수도 낮출 수도 있다. 결합판매 자체만으로 경쟁상 문제가 되지 않는다. 하지만 혼합결합(= 실질적 끼워 팔기)이 B상품시장에서 경쟁사업자의 경쟁능력을 낮추고 결합된 기업에 대한 경쟁압박이 따라서 낮아지면 가격 인상의 가능성이 높아진다는 데 문제가 있다. 특히, 결합 판매되는 상품에 네트워크 외부성이 발생하는 경우 경쟁사업자가 B상품의 판매를 줄여야 할 가능성이 더 높고 신규

4) 미국 <셔먼법>(Sherman Act) 제 2조는 ‘독점화 우려’(독점화 시도 = 시장점유율 50% 이상 = 시장지배력) 그리고 ‘독점력’(독점화 = 시장점유율 70% 이상)을 구별한다(황창식, 2009, 127쪽).

경쟁사업자의 B상품시장으로 진입이 봉쇄될 수 있다(심재한, 2010). 따라서 시장점유율 상승뿐만 아니라, 즉 한 시장에서 시장지배력을 가지고 이를 행사해 또 다른 시장에서 유력한 경쟁사업자의 수가 감소하는 등의 경쟁사업자 배제효과(시장봉쇄)가 일어나는 것을 입증해야만 시장지배력 전이를 주장할 수 있다.

위의 시장지배력 전이 이론과 달리 전략적 배제 이론에서 독점기업이 결합판매(끼워 팔기 또는 부당염매를 통한 배제적 결합)를 통해 시장지배력을 전이하려는 이유는 부 상품 시장의 독점화가 아니라 주 상품시장의 지배력을 유지, 강화하는 데 있다. 그렇기 때문에 위와 같이 부 상품시장의 시장지배력을 확인하거나 부 상품시장에서 경쟁사업자의 배제효과를 입증하는 것과 더불어 주 상품시장의 시장지배력이 증대되었는지 여부를 입증해야만 시장지배력 전이를 추정할 수 있다(Carlton & Waldman, 2002).

시장지배력 전이에 관한 쟁점과 주장, 그리고 이를 뒷받침하는 이론을 종합해 보면(이상승, 2004; 김희수·김남심, 2005; 정인숙, 2010; 김희경·김덕모, 2011) 전통적 지렛대 이론으로부터 전략적 배제 이론으로 진화되었고 이 이론을 적용하여 실제로 시장지배력 전이를 판단할 때 당연위법(per se illegal) 보다는 합리성 원칙(rule of reason)에 따른 접근방식을 취하는 것으로 보인다.

4. 연구 문제

본 연구는 SKT와 CJ헬로비전(이하 CJHV)의 기업결합 사례에서 주 상품의 시장지배력이 부 상품의 개별시장으로 전이될 가능성과 함께 주 상품의 시장지배력이 결합상품시장으로 전이될 가능성을 검토하고자 한다. 즉, 주 상품인 이동전화의 시장지배력이 유료방송시장과 결합상품시장으로 전이 또는 전이될 수 있는 가능성을 검토하고자 한다. 결합상품시장으로의 시장지배력 전이에 관심을 갖는 이유는 유료방송시장에서 경쟁이 단품(유료방송)에서 결합상품으로 전환되고 있기 때문이다. 유료방송시장이 포화에 이른 상황에서 결합상품을 통한 방송서비스 이용자 비중이 증가한 것이 이를 반증한다(신영수, 2013). 최근 5년 전부터 결합판매에 관한 규제완화와 이후 결합판매의 활성화로 시장은 단품위주에서 결합상품 위주로 전환되는 양상을 보인다(김희경·김덕모, 2011).

시장지배력 전이에는 두 가지 관점이 있다. 위법행위 그 자체로 보는 관점과 부당염매와 끼워 팔기 등 행위의 결과로 보는 관점이다(신영수, 2013). 현행 <공정거래법>상 시장지배력의 전이 자체가 문제가 되기보다는 그런 결과를 유발하는 거래강제나 경쟁사업

자의 배제행위가 문제가 된다고 본다. 혼합형 기업결합의 경우 거래강제성이 없으므로 경쟁제한성, 즉 경쟁사업자 배제를 중심으로 접근하는 것이 타당하다(신영수, 2013). 단, 혼합결합의 할인요금이 구성상품의 개별판매 시 부과되는 가격과 현저히 차이나면 실질적으로 끼워 팔기가 강제된 것으로 볼 수 있으므로(홍명수, 2010) 이 경우도 부당염매와 유사한 경쟁사업자의 배제성을 가지는지 검토해야 한다.

먼저 본 연구는 SKT와 CJHV의 기업결합과 결합판매관련, 시장획정관련 쟁점을 정리하고 기업결합 이후 유료방송시장의 경쟁제한성의 존부를 검토한다. 이후 유료방송시장과 결합상품시장에서 특성 사업자의 배제 및 그 가능성을 중심으로 이동전화의 시장지배력 전이를 살펴보고자 한다. 따라서 본 연구는 아래와 같은 연구 문제를 가진다.

- 연구 문제 1: SKT와 CJHV의 기업결합과 결합판매관련 시장획정의 쟁점들은 무엇인가?
- 연구 문제 2: 당해 기업결합 이전, 현재 이동전화의 시장지배력이 유료방송시장으로 전이되는가?
- 연구 문제 3: 당해 기업결합 이후, 이동전화의 시장지배력이 결합상품시장으로 전이될 수 있는가?

5. 연구 방법

1) 주요 개념의 조작적 정의

(1) 주, 부 상품시장

이동전화에 포함된 전체 방송통신 결합상품시장을 하나의 관련시장으로 상정하고 결합상품 내 주(主) 상품으로 이동전화, 부(副) 상품으로 개별 구성단품과 유선결합상품(초고속인터넷 + 유료방송 + 인터넷전화)으로 확정한다. 개별 상품 간 보완재적 특성과 가입 대상자의 특성을 고려하여 정성적으로 결합상품시장이 확정될 수 있고 물론 결합상품일지라도 무선과 유선 결합상품시장이 각각 별도의 관련시장으로 확정될 수 있다. 특히, 무선인 이동전화의 경우 이용자 개인별 가입이 다수이고 유선인 유선결합상품의 경우 가구별 가입이 다수인 현실을 고려하여, 각각 별도의 시장으로 확정될 수 있다(연구 결과 참조).

한편 주, 부 상품시장에 대해서는 분석시점의 시장상황에 기초해서 판단해야 하며 해

당 상품의 시장구조가 특정 사업자에 집중되고 이용자의 인식에서 필수성이 높은 경우를 주 상품으로 고려하는 것이 타당하다(김성환, 2015). 연령별로 차이는 있지만 이동전화를 필수재로 인식하는 비율은 높다. 2015년 현재 일상생활에서 필수적 매체로 이동전화(스마트폰)를 선택한 응답자가 46.4%에 달해 이동전화가 방송매체를 제치고 가장 필요한 매체로 부상했다(정용찬, 2016).

(2) 시장지배적 사업자

〈공정거래법〉에 따르면 시장지배적 사업자는 일반적으로 ‘독과점 사업자’를 의미하며 일정한 거래분야, 즉 관련시장에서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격·수량·품질, 기타의 거래조건을 결정·유지 또는 변경할 수 있는 시장지위를 가진 사업자이다(〈공정거래법〉 2조 7호). 또한 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위, 즉 경쟁제한적 행위는 일정한 거래분야의 경쟁이 감소하여 특정 사업자 또는 사업자단체의 의사에 따라 어느 정도 자유로이 가격·수량·품질 기타 거래조건 등의 결정에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 상태를 초래하는 행위를 말한다. 따라서 ‘시장지배적 사업자’는 “관련시장에서 단독 또는 공동으로 경쟁제한적인 행위를 할 수 있는 지위와 능력, 즉 시장지배력을 가진 기업”으로 정의될 수 있다. 여기서 ‘시장지배력’은 “실질적인 경쟁제한의 효과를 낼 수 있는 시장력”으로 조작적 정의한다.

(3) 시장지배력 전이

위의 시장지배적 사업자가 가진 ‘시장지배력’이 전이된다는 것은 무엇을 의미하는가? 시장지배력 전이(leverage)란 한 시장에서 시장지배력을 보유하는 시장지배적 사업자가 다른 시장 안에서도 그 지배력을 활용하여 경쟁적 우위를 획득하는 것을 의미한다(Clark-smith, 2002). 본 연구는 ‘시장지배력 전이’를 “당해 기업의 시장지배력이 가격과 품질 이외의 요건으로 인해 인접시장에서 상당한 정도의 시장지배력을 확보하게 되는 상황”으로 조작적 정의한다. 그리고 시장지배력 전이는 한 시장에서 시장지배력을 특정 행위를 매개로 다른 시장으로 이전, 확대하는 것을 전제로 한다(황창식, 2009).

(4) 분석 흐름

본 연구는 먼저 공정위의 기업결합, 결합판매로 인한 시장지배력 전이, 그리고 시장지배적사업자지위남용(이하 시지남용) 관련 심의 결정문과 관련 심사기준, 즉 〈기업결합 심사기준〉과 〈시지남용 심사기준〉에서 제시한 내용과 법리(법적 해석)를 통해서 분석의

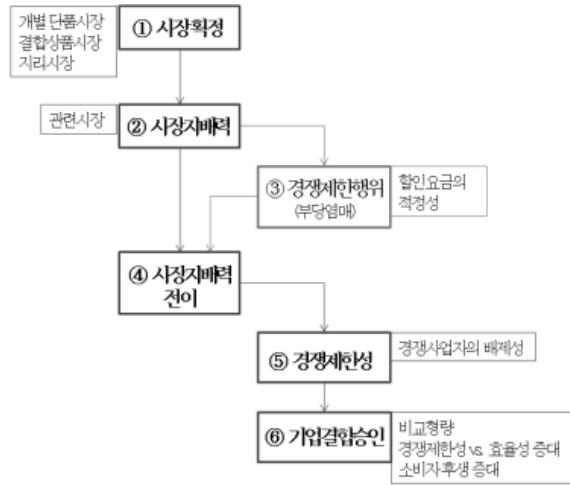


그림 1. 이종매체 간 혼합형 기업결합과 결합판매로 인한 시장지배력 전이에 대한 분석 흐름도

흐름 (analysis flow) 을 잡고 이 흐름 내 항목의 판단기준을 설정한다(〈그림 1〉 참조). 그리고 이러한 판단기준에 따라 요구되는 실증적 데이터를 제시하고자 한다. 단, 실제 데이터를 수집하기 어려워 본 연구는 합인요금의 적정성에 관한 실증적 테스트를 하지 않았다.

① 시장확정: 개별 단품과 결합상품의 시장확정

일반적으로 일정한 거래 분야의 판단기준, 즉 관련시장의 확정기준은 대부분 동일하다(〈기업결합 심사기준〉과 〈시지남용 심사기준〉 참조). 개별 단품의 상품시장은 특정 상품이나 용역이 동일한 거래분야에 속하는지 여부를 SSNIP (small but significant non-transitory increase in price) 테스트와 임계매출손실분석을 통해서 관련 상품시장을 확정한다. 개별 단품과 결합상품의 시장확정 시, 특히 방송시장과 방송상품이 포함된 결합상품시장은 방송시장의 특징들(예, 양면시장, 상품의 차별화, 잠재적 시장 규모 등)을 고려해서 판단해야 한다.

한편, 지리시장은 다른 모든 지역에서의 가격은 일정하나 특정 지역에서만 상당기간 어느 정도 의미 있는 가격인상이 이루어질 경우 당해 지역의 대표적 구매자가 이에 대응하여 구매를 전환할 수 있는 지역전체를 말한다(〈기업결합 심사기준〉 참조). 지리시장의 경우 임계매출손실분석을 통해서 관련 지리시장을 확정하고 더불어 이를 보완하기 위한 정량적 분석방법으로 LIFO-LOFI (little in from the outside-little out from the inside) 분석검증을 이용한다(신광식·전성훈, 2006; 오정호, 2011). 유료방송시장에서 지리시장 확정의 경우 방송권역(방송허가지역) 또는 전국시장으로 관련 지리시장을 확정할 것인가에 대해서 심도 있는 논의가 필요하다.

② 시장지배력: 시장지배력 또는 시장지배적 사업자의 존부 확인

〈공정거래법〉에 따르면 시장지배력을 측정하는 대리변수로서 시장점유율을 기준으로 시장지배력과 시장지배적 사업자의 존부를 판단한다. 관련시장을 확정하고 관련시장 내 시장지배력의 존부, 즉 일정한 기준 이상의 시장점유율이 존재한다면 시장지배력과 이를 가진 시장지배적 사업자의 지위를 확인할 수 있다. 하지만 이와 동시에 공급대체성의 존부(경쟁사업자의 상대적 규모, 잠재적 사업자의 진입 가능성)를 따져서 시장지배적 사업자의 지위를 확인한다.

기업결합 행위의 경우 〈결합심사기준〉에서 혼합형 기업결합관련 판단기준을 따라 시장지배력을 당해 기업결합으로 당사회사의 자금력, 원재료 조달능력, 기술력, 판매력 등 종합적 사업능력이 현저히 증대되어 당해 상품의 가격과 품질 외의 요인으로 경쟁사업자를 배제할 수 있을 정도로 본다. 한편 시지남용 행위의 경우 〈시지남용 심사기준〉에 따라 시장지배력을 시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모, 경쟁사업자간의 공동행위의 가능성, 유사품 및 인접시장의 존재, 시장 봉쇄력, 자금력 등으로 판단한다.

일반 상품시장(통신상품을 포함)과 달리 방송시장에서는 시장지배적 사업자에 대한 판단 기준과 시장지배적 사업자 지위를 부여하는 규정이 없다(신영수, 2013). 대신 기업결합에 해당하는 동종매체 간 겸영 시 시장점유율 제한을 받게 되는데 유료방송시장에서 방송사업 매출액 기준 33%를 초과할 수 없다(〈방송법〉 제 8조 제 6항과 동법 시행령 제 4조 제 5항). 또한 특정 유료방송사업자(특수관계자 포함)는 전체 방송사업자 가입자 수의 33%(3분의 1)을 초과하여 서비스를 제공할 수 없다(〈인터넷멀티미디어방송사업법〉 제 2조 제 1호). 이와 같은 겸영규제는 방송의 공익성과 다양성 관점에서 여론시장의 지배력을 고려해서 만들어졌다. 단지 경제적 관점에서 시장지배력만을 고려하지 않는 이유는 방송시장의 특성인 여론시장의 존재를 인정하기 때문이다. 이러한 특성을 고려하여 방송시장에서는 시장점유율 33% 이하로 또는 그 이하(예, 25%) 내에서 시장지배적 사업자를 추정할 수 있다.

본 연구는 일반 상품시장에서 적용한 혼합형 기업결합의 심사 면제 수준인 시장점유율 25%를 유료방송시장 그리고 방송상품의 인접시장(예, 방송상품이 포함된 결합상품시장)에서 안전항(safe harbors)으로 둔다. 그리하여 25%를 초과하지 않는 경우는 시장지배적 사업자로 보지 않고 이를 초과하는 사업자에 한해 다양한 요소를 종합적으로 고려해서 시장지배적 사업자 여부를 판단한다. 반면 당해 사업자의 시장점유율이 33%가 넘으면 시장지배력을 갖춘 시장지배적 사업자로 추정한다.

③ 경쟁제한행위: 부당염매 또는 끼워 팔기 확인

결합판매로 인한 시장지배력 전이를 다루기 위해서 경쟁당국은 결합상품 요금책정의 방식(전략)을 중점적으로 분석해야 한다. 부당염매든 끼워 팔기든 모두 지배력 전이 또는 경쟁제한의 효과가 발생할 가능성은 결합상품의 할인요금전략에 기초하기 때문이다. 따라서 경쟁제한행위를 판단하는 출발점은 각 개별상품의 가격과 결합상품의 가격을 분석하는 데 있다.

결합상품의 가격 분석을 통해서 전체 결합상품 할인율과 개별 구성상품에 대해 배부된 할인율이 부당염매로 인해 경쟁사업자를 배제하는 반(反)경쟁적 혹은 친(親)경쟁적 가격인하에 해당되는지를 판단할 수 있다. 실제로 미국의 AMC(2007)는 다음의 3개 부문 테스트를 통해서 결합상품 할인요금의 적정성을 심사한다. 첫째, 결합 판매된 상품 전체에 할인된 총액을 경쟁상품에 귀속시킨 후 경쟁상품 가격이 생산비용보다 낮고, 둘째, 원가 이하의 판매를 할 경우 할인기업이 단기 손실을 회복할 가능성이 있으며, 셋째, 결합판매가 경쟁에 부정적 효과를 가지고 있거나 그럴 우려가 있을 경우 위법으로 판단한다(신영수, 2013).

국내 <인가역무 지침>은 결합상품 할인율에 대한 적정성 판단기준으로 요금적정성, 결합판매로 인한 비용절감, 이용자 편의 증대효과 그리고 동등결합판매 가능 여부를 고려하도록 한다. 이 중 요금적정성에 관한 심사는 AMC 테스트와 유사한 기준을 적용한다. 하지만 <인가역무 지침>은 요금적정성 심사 면제 할인율 30%을 안정항으로 두고 있어 결합상품의 요금 할인율이 30% 이내에서 구성단품의 증분가격($c - \varepsilon$)이 그 상품의 생산평균가변비용(AVC)보다 낮은 약탈적 또는 배제적 가격을 설정하는 경우일지라도 위법행위로 적발하지 못하는 한계를 지닌다.

본 연구는 약탈적 가격 책정의 부당성을 입증하기 위해서, 결합상품의 할인요금이 적정한지를 다음과 같은 항목을 고려해서 심사하도록 제안한다. 첫째, 비용기반분석을 통해서 사업자가 결합상품의 전체 할인액을 부 상품에 귀속시킨 후 부 상품의 가격이 비용을 상회하는지, 즉 결합판매를 구성하는 구성단품의 요금에서 증분가격($c - \varepsilon$)이 당해 구성단품의 생산평균가변비용(AVC)보다 낮게 설정하는지, 둘째, 시장구조상 사업자가 위와 같은 가격 책정으로부터 손실을 만회할 가능성이 있는지, 셋째, 위와 같은 요금책정의 동기와 목적이 무엇인지를 확인한다.

④ 시장지배력 전이: 시장지배력의 전이 및 전이 가능성 추정

시장지배력 전이 역시 시장지배적 사업자와 마찬가지로 대리변수인 시장점유율로 판단할 수 있다. 해외 사례를 참조하면 미국의 경우 독점화 우려는 시장점유율 50%, 독점화는 시장점유율 70%를 기준으로 판단한다(황창식, 2009, 127쪽). 시장지배력 전이 이론에 따라 미국법원은 독점화 우려가 큰 사업자의 경쟁배제적 행위를 위법으로 본다. 다시 말해, 관련시장에서 독점력(독점화의 결과)을 가지고 있더라도 다른 시장, 즉 인접시장에서 독점화 우려(시장점유율 50% 이상)가 명백히 있어야만 시장지배력 전이를 위한 경쟁배제적 행위로 본다. 국내 <공정거래법>상 시장지배력 전이와 이와 관련된 경쟁제한성 유무를 판단할 수 있는 명확한 기준이 없고 따라서 공정위는 이에 대해서 사례별 접근(a case-by-case approach)이 중요하다는 입장이다(신영수, 2013). 이는 경쟁제한성 효과와 더불어 효율성 증대도 함께 고려하는 이익형량이 중요하다는 의미이고 다만 안전항이 유효한 정책임을 인정하는 입장이다(신영수, 2013).

국내의 경우 미디어 사업자 간 기업결합을 심사할 때 공정위가 먼저 일반 <경쟁법>을 적용하여 경쟁제한성을 평가한 후 주무 규제당국인 방통위와 미래부가 공익성을 심사한다. 주무 규제당국은 미디어 기업 간 기업결합일지라도 일반적 경쟁평가에 의존한다고 볼 수 있다. 이에 반해 영국은 신문·방송 서비스 전체 공급량의 25% 이상을 점유하는 미디어 기업을 시장지배적 사업자로 본다. 이 기업이 기업결합에 참여하면 이를 미디어 기업에게만 해당하는 ‘특수합병 상황’(special merger situation)으로 판단하여 일반적 경쟁평가를 적용하지 않고 공익성 심사만을 수행한다(정준희, 2016). 이는 영국의 주무 규제당국이 일반적 경쟁평가가 상대적으로 자본규모가 작지만 사회적 파급효과가 큰 미디어 시장의 특성을 제대로 반영하지 못한다는 판단 때문이다(정준희, 2016).

따라서 본 연구는 시장지배적 사업자를 판단하는 기준으로 제시한 시장점유율인 25%를 시장지배력 전이에 관한 안전항을 두고 이를 초과할 경우 시장지배력 전이를 심사한다. 부 상품시장에서 시장점유율이 25% 이상이면 시장지배력 전이를 우려하는 정도로 보고 시장점유율 33%를 초과하면 시장지배력 전이로 추정한다.

⑤ 경쟁제한성

외국의 경우 독일은 결합판매에 따른 경쟁제한성을 판단할 때 효율적 경쟁사업자 기준을 적용한다. 이는 상당한 시장력을 가진 사업자의 효율적 경쟁자가 유사한 조건으로 결합상품을 제공하는 것이 가능한지를 보는 것이다(홍명수, 2010). 이는 EU의 동등효율 경쟁기업 검정(efficient competitor test)과 유사하다(신영수, 2013). 영국은 결합판매와

끼워 팔기 등에 대해 경쟁제한성을 판단할 때 결합상품의 할인 기업이 경쟁기업이 판매하지 않는 상품을 결합상품에 포함하여 경쟁기업의 매출을 탈취하는 경우 역시 경쟁배제적 효과, 즉 경쟁제한성이 있다고 본다(Warren, 2004).

국내에서는 결합판매와 기업결합의 경쟁제한성을 추정할 때 특정 행태의 행위를 했는지에 따라 결정하는 행태중심적 관점에서 해당 기업의 행위가 미치는 영향을 분석하여 결정하는 결과중심적 관점으로 전환되고 있다(한현욱, 2006). 최근 EU 역시 형태중심적 관점에서부터 결과중심적 관점으로 전환하여 사전에 기준을 설정하기보다는 잠재적 피해규모, 즉 경쟁제한의 효과를 중시한다. 앞서 설명한 바와 같이 당연위법보다는 합리성 원칙에 따라 경쟁제한의 효과를 판단한다.

따라서 본 연구는 결과중심적 관점에서 결합판매에 관한 경쟁제한성을 다음과 같은 판단기준을 가지고 판단하고자 한다. 첫째, 결합판매로 인한 경쟁제한의 효과를 경쟁사업자의 시장점유율, 수익성 및 요금 등의 변화 추이와 전망 등을 통해 추정한다. 둘째, 효율적 경쟁사업자 배제 가능성에 대해서 검토한다. 한편, 기업결합에 대한 경쟁제한성 여부 판단은 관련시장에서 결합 이후에 발생할 수 있는(미래의 가능성) 경쟁제한의 폐해에 대한 것이고 그 판단기준은 결합유형에 따라 <기업결합 심사기준>에 상세히 규정되었다. 본 연구는 경쟁제한성 여부의 판단기준으로 이를 차용하고자 한다.⁵⁾

⑥ 기업결합 승인: 기업결합 승인 여부 판단

공정위는 기업결합의 승인 여부를 판단하기 위해서 경쟁제한성 대(對) 효율성 증대에 대해 비교형량을 한다. 효율성 증대효과(결합특유의 효율성 여부가 주요 판단기준)가 경쟁제한의 효과보다 클 경우에는 원칙적으로 금지된 경쟁제한적 기업결합일지라도 이를 허용할 수 있다(<공정거래법> 제 7조 2항). 최종적으로 소비자 후생이 증대되는지 여부도 검토되어야 한다. 또한 기업결합 이후 결합판매를 통한 소비자 후생 증대효과의 판단에서 소비자 선택의 저해가 있는지도 살펴봐야 한다. 즉, 소비자가 해당 결합상품을 개별적으로 선택할 수 없고 동시에 선택하지 않으면 안될 만큼 결합력이 강한 상품인지에 따라 소비자 선택 저해 여부를 판단해야 한다.

한편, 공정위와 별도로 방통위와 미래부는 <방송법> 제 10조(심사기준, 절차)에 따라

5) 혼합형 기업결합의 경우 경쟁을 실질적으로 제한하는지 여부에 대한 심사는 먼저 기업결합 후 관련 시장 각각에서 HHI가 2,500미만이고 당해 회사의 시장점유율이 25%미만인 경우, 각 관련시장에서 당해 회사가 4위 이하의 사업자인 경우는 경쟁제한성이 없는 것으로 판단하고 그렇지 않는 경우에 한해 심사를 시행한다(<기업결합 고시> 참조). 이후 잠재적 경쟁 저해효과, 경쟁사업자 배제효과, 진입장벽 증대효과 등을 고려해서 판단한다.

기업결합의 공익성을 심사한다. 방송사업자와 관련된 기업결합에 대해서 판단할 때 규제당국을 일반 사업자와 달리해야 하는 이유는 방송시장이 건전한 여론형성이라는 공익적 측면과 직접적으로 관련되기 때문이다.

6. 연구 결과

1) 연구 문제 1: SKT와 CJHV의 기업결합과 결합판매 관련 시장획정의 쟁점

(1) 상품시장

방송통신서비스 결합상품과 연관된 관련시장은 먼저 개별 구성단품시장인 이동전화 시장, 초고속인터넷시장, 유료방송시장, 그리고 인터넷전화시장 등 총 4개의 시장으로 확정될 수 있다(정보통신정책연구원, 2015). 하지만 국내에서 방송통신서비스가 묶인 결합상품을 하나의 관련 상품시장, 즉 군집시장(cluster market)으로 획정한 사례는 없다.

방송통신 결합상품은 아니지만 인터넷 상품관련 군집시장으로 획정된 사례는 있다. 1S-4C(search, communication, community, commerce, contents)를 묶어서 군집시장으로 규정하고 이를 ‘인터넷포털 이용자시장’이라는 하나의 관련 상품시장으로 획정한 바 있다(이상규, 2013). 해외의 경우, 2010년 오프컴(Ofcom)이 초고속인터넷서비스 도매 시장에서 단품들로 구성된 결합상품이 하나의 관련 상품시장으로 확정될 수 있음을 인정한 바 있다. 최근 한 논문에서는 통신서비스들이 묶인 TPS(triple play service)을 하나의 관련 상품시장으로 획정을 시도한 적이 있다(Pereira, Ribeiro, & Varela, 2013).

과연 결합상품시장을 하나의 관련시장으로 획정하는 것이 가능한가? 가능하다면 구성단품시장과 결합상품시장을 개별의 관련시장으로 또는 하나의 관련시장으로 획정하느냐가 쟁점이다. 본 연구는 이 쟁점을 다음의 두 가지 요소, ① 보완재적 특성과 ② 수요 대체성의 비대칭성을 고려해서 논의하고자 한다.

① 결합상품의 보완재적 특성

군집을 구성하는 개별 단품이 상호 대체성을 충분히 갖지 않더라도 하나의 시장의 한 부분으로 간주될 수 있다(이상규, 2013). 이러한 군집형태의 서비스가 제공되는 이유는 공급의 측면에서 범위의 경제(예, 마케팅 또는 과금 비용절감, 동일 네트워크를 통한 비용절감)가 실현되기 때문이며 수요의 측면에서 여러 가지의 단품을 일괄구매로부터 발생하

는 편리성과 구매 비용절감 등 거래적 보완성이 존재하기 때문이다(Ayres, 1985). 판매자의 비용절감 효과와 이용자의 거래적 보완성을 고려해 볼 때 결합상품 내 구성단품은 상호 보완재로 볼 수 있고 다수의 이용자가 이렇듯 군집으로 제공되는 결합상품을 선호하면 결합상품은 하나의 관련 상품시장으로 확정될 수 있다(이상규, 2013).

이들이 보완재라 하더라도 서로 완전히 다른 사업자가 판매한다면, 즉 판매자가 따로 존재한다면 시장획정 시 굳이 고려해야 할 이유는 없다(권남훈, 2006). 시장경쟁상황을 당해 사업자별로 평가하기에 판매하는 사업자가 둘 이상이면 보완재의 여부는 큰 의미가 없기 때문이다. 하지만 하나의 사업자가 이들 상품을 결합 판매하는 경우, 이들 간 강한 보완성을 갖는다면 개별 시장으로 구별하기보다 하나의 시스템으로서 시장을 획정하는 것이 바람직하다(권남훈, 2006).

따라서 SSNIP 테스트로 시장획정을 시도해 볼 수 있다. 이 테스트는 대체재를 최소 시장 규모로부터 출발해 범위를 넓히며 차례로 관련시장에 포함하는 과정에서 수요의 가격탄력성이 낮아진다는 가정에서 이루어진다. 하지만 보완재를 결합해 판매하면 개별 판매하는 경우와 달리 범위를 확장하면서 수요의 교차탄력성이 오히려 높아질 수 있다. 예를 들어 초고속인터넷과 유료방송은 기술적 측면에서 강한 보완재적 성격을 가진 상품으로 개별 판매하기보다 결합 판매하면 수요의 교차탄력성(대체성)이 오히려 높을 수 있다. 이러한 보완재의 속성을 간과해 SSNIP 테스트를 적용하는 것은 적절하지 않다(권남훈, 2006).

현재 이동전화에 포함된 유무선결합상품시장은 군집시장인 하나의 관련시장으로 획정되기 어려울 수 있다. 무선전화가 별도의 시장으로 획정된 사례가 있고 상품의 속성과 수요자의 특성(예, 서비스가입이 가구별 또는 개인별)을 고려할 때 군집시장으로 보기는 힘들기 때문이다. 이렇듯 유무선결합상품시장의 경우는 힘들더라도 유선결합상품이 기술결합으로 인해 결합상품을 제공하기가 쉽고(오정호, 2011) 상품 간 보완성을 지닌 시장이며 공급자의 동일성 등을 고려해 볼 때 군집시장이 획정될 수 있다. 예를 들어 IPTV는 초고속인터넷과 기술적으로 결합되어 있어 기술적 결합상품으로 팔릴 수밖에 없다. 더불어 결합상품이 널리 판매될 가능성이 높을수록 그리고 결합상품을 구성하는 상품 간 규제받는 정도의 차이가 클수록 결합상품을 하나의 시장으로 획정할 필요성이 증가하며(오정호, 2011), 이에 따라 유선결합상품시장은 하나의 독립된 관련시장으로 획정될 수 있다.

따라서 위의 SSNIP 테스트 적용 논란과 별도로 유선결합상품시장은 하나의 관련시장(군집시장)으로 획정될 가능성이 높다. 그렇다면 이동전화와 유선결합상품시장은 별도의 관련시장으로 획정될 가능성이 있는가? 그 가능성을 이동전화와 유선결합상품 간 수요의 대체성을 통해서 살펴보도록 한다.

② 수요 대체성의 비대칭성

수요의 대체성은 위의 이동전화와 유선결합상품 양측 간 대칭적으로 존재하는가? 결합상품의 가격을 10% 인상한다면 단품인 이동전화 또는 다른 결합상품으로 수요가 전환될 수 있다. 두 상품 간 경쟁압력이 있다면 두 상품을 하나의 관련시장으로 획정할 수 있다. 하지만 개별 구성단품을 단독시장으로 획정하면서 이를 포함한 결합상품을 단독시장으로 획정하는 것은 논리적으로 설명하기 힘들다는 반론이 있다(〈통신시장경쟁상황평가보고서〉, 2015). 이번엔 단품 가격을 10% 인상하는 경우 결합상품의 수요량 변화를 살펴본다. 단품 가격이 10% 상승하면 가격할인의 절대량이 높아지기 때문에 결합상품으로 더욱 쉽게 옮길 것으로 예측된다.

실제 가입자에게 판매되는 유무선결합상품인 QPS(quadruple play service)은 유선결합상품인 TPS의 가입과 동시에 이동전화의 신규가입을 원하는 동시적 결합판매와 기존 이동전화 가입자에게 TPS를 판매하는 순차적 결합판매가 이루어지고 현재 순차적 결합판매가 다수인 것으로 판단된다. 이때 순차적 결합판매는 동시적 결합판매 시 QPS의 할인율과 비교해서 상대적으로 높은 할인율을 제공한다.⁶⁾ 통신사업자는 결합상품 내 이동전화에 대한 할인보다는 초고속인터넷과 VoIP, 특히 초고속인터넷에 대해 할인을 더 많이 해, 일부 무료로 가까운 단품(예, 초고속인터넷)을 제공한다. 실제로 보조금 지급 등으로 인해 이동전화 요금에 인하될 가능성이 충분하기 때문에 결합 내 이동전화의 요금 수준을 결정할 때 결합상품 내 이동전화 요금으로부터 경쟁압력을 받지 않을 수 있다.

실증적 연구에 따르면 두 상품 간 수요의 대체성에서 결합상품 가격을 10% 인상시켰을 때 단품 이동전화로 구매가 전환되지 않았고, 단품 가격을 10% 인상시켰을 때 결합상품으로 구매가 전환되었다(〈통신시장경쟁상황평가보고서〉, 2015). 이와 같이 결합상품과 구성단품 간 수요대체에서 비대칭성이 존재한다면 단품시장과 이 상품이 포함된 결합상품시장을 양립하는 것도 불가하지는 않다.⁷⁾ 한편, 결합상품(DPS, TPS, QPS 등 다

6) 2016년 3월 현재 동시적 결합판매로 QPS를 판매하는 경우 전체 할인율은 20%내외이다. 반면, 순차적 결합판매로 QPS를 판매하는 경우 전체 할인율은 50%를 넘어선다.

7) 전체 방송광고시장으로 상위 방송광고시장이 하나의 관련시장으로 획정되더라도 그 하위시장으로 지상파방송(3사) 방송광고시장과 일반방송광고시장 두 시장이 획정되어 있다. 두 시장의 상품 간 수요의 대체성이 대칭적으로 존재한다면, 즉 지상파방송 방송광고시장에서 특정 기업의 광고단가가 5~10% 인상으로 인해 일반방송광고시장에 속한 특정 기업의 광고수요량이 증가한다면 두 시장의 상품 간 수요의 교차탄력성의 정도를 가늠할 수 있고 그 정도에 따라 하나의 상품시장으로 획정할 수 있다. 하지만 만약 두 시장의 상품 간 수요의 대체성이 비대칭적으로 존재한다면 관련성이 강하지 않다고 보고 두 시장을 하나의 관련 상품시장으로 묶고 별개의 상품시장으로 나눌 수 있다

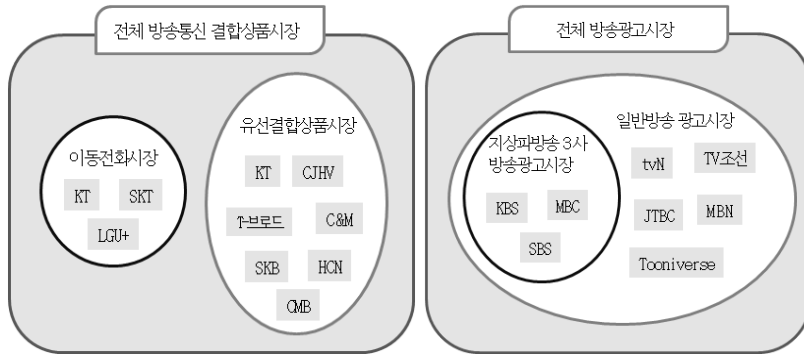


그림 2. 방송광고시장 및 방송통신 결합상품의 관련시장

양한 형태) 간 수요의 대체성이 높아 특정 결합상품을 별도의 시장으로 확정하기 어렵다 (<통신시장경쟁상황평가보고서>, 2015). 또한 10% 요금인상에 대해 45.9% 이용자가 현재 사용 중인 결합상품을 해지할 것이라고 응답하여 특정 결합상품을 단독시장으로 확정하기 어렵다 (<방송산업실태조사보고서>, 2015).

<그림 2>의 우측에서 보는 바와 같이 본 연구는 전체 방송통신 결합상품시장을 하나의 관련 상품시장으로 확정하고 그 아래 하위시장으로 구성단품인 이동전화시장과 결합상품인 유선결합상품시장(초고속인터넷+유료방송+인터넷전화)을 개별 관련 상품시장으로 확정한다. 유선결합상품시장을 시장확정 시 본 연구는 구성단품 간 보완재적 특성, 기술결합으로 인한 제공의 용이성 그리고 수요 대체성의 비대칭성 등을 고려하여 하나의 하위 관련시장으로 확정했다.

(2) 지리시장

유료방송시장에서 케이블 SO는 개별 방송권역시장에서 IPTV 사업자와 위성방송사업자와 경쟁한다. 그리고 IPTV 사업자와 위성방송사업자는 전국시장의 모든 방송권역, 즉 전국시장에서 경쟁한다. 이종매체 간 혼합형 결합인 SKT의 CJHV 인수의 경우, 시장을 어느 범위까지 확정할 것인가, 즉 방송권역시장으로 또는 전국시장으로 확정할지에 대한 논란이 있다.

유료방송시장에서 사업자는 한 지역시장을 고려해서 요금을 결정할 수 없고 전국시장

(<그림 2>의 우측 참조). 이 논리를 따르면 구성단품과 구성단품이 포함된 결합상품 간 수요의 대체성이 비대칭적으로 일어난다면 이 역시 구성단품시장과 결합상품시장을 하나로 묶어 전체 방송통신 결합상품시장으로, 그리고 두 시장을 별개의 관련 상품시장, 즉 단품시장과 결합상품시장으로 나누어 확정할 수 있다.

을 고려해 요금을 결정한다. 만약 지역시장의 경쟁상황에 따라 요금을 다르게 책정한다면 지역별 가입자 차별이라는 금지행위 조항을 위반하는 것일 수 있다. 특히, IPTV 사업자는 전국시장을 고려해서 요금을 결정하기 때문에 상품시장 내 지리시장을 확정할 때 방송권역인 지역시장이 아닌 전국시장으로 확정해야 한다는 주장이 있다(권남훈, 2016). 또한 공통가격제약(common price constraint)을 가진 전국사업자(예, IPTV 사업자)가 존재하는 경우 직접적 수요 대체성이 없더라도 지역 간 수요 대체성의 연쇄(chain of substitution)가 일어나기 때문에 전국시장으로 확정이 가능하다(〈통신시장경쟁상황평가보고서〉, 2015).

하지만 지역시장을 확정할 시 전국지역에서의 가격은 일정하나 특정 지역에서만 상당 기간 어느 정도 의미 있는 가격인상이 이루어질 경우 당해 지역의 대표적 구매자가 이에 대응하여 구매를 전환할 수 있는 지역이 존재하는지를 묻는 수요의 대체성이 중요한 판단 근거가 되어야 한다(이수일, 2016). 예를 들어 양천구 CJHV의 요금을 10% 인상 시 가입자가 구매를 전환할 수 있는 타 지역이 존재하는가? 타 지역인 인접 방송권역으로 이주하지 않는 이상 CJHV 가입자는 타 지역 SO에 가입할 수 없어 수요 대체성이 제한적이다.

관련시장의 확정은 경쟁이 실질적으로 제한되는지를 판단하기 위한 사전작업이다. 이러한 관련시장은 거래의 객체별, 단계별 또는 지역별로 경쟁관계에 있거나 경쟁관계가 성립될 수 있는 일정한 거래분야로 경쟁의 실질적 제한을 초래하는 행위의 성질, 양태 등 구체적 사안에 따라 다르게 확정될 수 있다(이규역·최희선, 1993). 다시 말해 경쟁법상 적용될 규제조항의 목적과 취지에 맞춰 시장을 확정할 수 있다. 예컨대 특정 기업의 시지남용 등과 관련된 독점규제와 둘 이상 기업의 인수합병과 관련된 기업결합규제의 경우 동일한 기업이 관련되더라도 두 경우 서로 다른 범위의 시장을 확정한다. 위와 같은 이유로 본 연구는 시지남용행위로 의심되는 결합판매(배제적 결합인 부당염매)에 관해서는 관련 지리시장을 방송권역시장으로, 이종매체 간 혼합형 기업결합에 관해서는 전국시장으로 확정한다.

2) 시장경쟁상황평가와 시장지배적 사업자 존부 확인

(1) 시장경쟁상황평가

① 이동전화시장

이동전화시장은 1, 2위 사업자 간 점유율의 격차가 크고(가입자 기준 19.6% 차이) 시장집중도가 높아(HHI 3,800) 시장에서 경쟁이 미흡한 상황이므로 고착화된 과점구조로 판단된다(〈통신시장경쟁상황평가보고서〉, 2015). 2014년 말 기준, SKT의 소매시장 점유

율은 통화량 기준 52.0%, 가입자 수 기준 46.2%, 매출액 기준 49.6%로 SKT는 인가역무 사업자로 지정되었다. 최근 10년간 SKT의 가입자 수 기준 점유율 추이(2004년 51.9%에서 2014년 46.2%)와 이동전화 시장집중도 추이(2004년 3,938에서 2014년 3,800으로 변화)를 살펴보면 경쟁상황이 다소 개선되어 가는 것으로 보인다. 하지만 수익성 측면을 따져보면 1위인 SKT와 그 외 사업자 간 격차가 증가하고 있음을 고려할 때 앞으로도 경쟁상황이 나아질 것으로 예측하기 힘들다.

② 유료방송시장

유료방송시장은 포화된 시장으로 유료방송가입자 수 기준 성장률은 둔화되고 있다. 하지만 IPTV 가입자 수의 급증(2014년 전년 대비 IPTV는 24.2% 증가하고 케이블 SO는 0.9% 감소)으로 2014년 12월 말 기준 전체 유료방송가입자 수는 2,983만 명으로 작년 대비 7.4% 증가했다.

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 2014년 유료방송시장의 HHI는 1,393으로 지리적 관련시장을 전국시장으로 보면 경쟁적 상황이다. 한편, 지리적 관련시장을 방송권역별 시장으로 보면 방송권역별 유료방송시장의 HHI는 2012년 4,590, 2013년 4,191, 2014년

표 1. 전체 유료방송시장의 가입자 수 기준 점유율 추이

구분	2006. 4	2007. 4	2007. 12	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014. 3
t-broad	20.3%	19.8%	19.0%	20.0%	17.7%	15.9%	14.5%	13.5%	13.1%	12.9%
CJ	15.7%	17.2%	17.6%	17.3%	15.3%	14.7%	15.8%	14.8%	15.5%	15.3%
C&M	14.9%	15.0%	14.8%	14.9%	14.1%	12.9%	12.5%	10.5%	9.7%	9.5%
HCN	5.3%	7.9%	7.7%	8.5%	7.0%	6.6%	6.1%	5.5%	5.5%	5.4%
CMB	7.4%	7.8%	8.0%	7.1%	6.7%	6.3%	6.2%	5.8%	5.9%	5.8%
MSO 합계	63.6%	67.6%	67.1%	67.9%	60.7%	56.4%	55.1%	50.1%	49.8%	48.8%
독립 SO	24.5%	20.2%	20.3%	18.8%	17.6%	16.5%	13.3%	13.4%	8.2%	8.0%
SO 합계	88.1%	87.7%	87.4%	86.7%	78.3%	72.9%	68.5%	63.5%	58.0%	56.9%
OTV	-	-	-	-	5.2%	8.5%	13.0%	17.2%	19.5%	19.8%
위성	11.9%	12.3%	12.6%	13.3%	12.7%	13.9%	15.1%	16.2%	16.5%	16.3%
OTS Live	-	-	-	-	-	1.8%	4.7%	7.6%	8.8%	8.7%
KT 계열	11.9%	12.3%	12.6%	13.3%	17.9%	20.5%	23.4%	25.8%	27.2%	27.4%
SKB TV	-	-	-	-	2.1%	3.6%	4.1%	6.2%	8.2%	8.7%
LGU+TV	-	-	-	-	1.7%	3.0%	4.0%	4.5%	6.6%	7.0%
IPTV 합계	-	-	-	-	9.0%	15.1%	21.1%	27.9%	34.3%	35.6%
합계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

출처: 정보통신정책연구원 (2015)

표 2. CJHV의 23개 방송권역별 가입자 수 기준 SKB와 CJHV의 합병 사업자의 점유율

지역	SO	2015. 5				2014 기준으로 추정				2015. 12		2015. 5		합계			점유율		
		SO	KT	SKB	LG	KT	SKB	LG	위성방송	경쟁 SO	경쟁 SO	CJHV	KT군	SKB + CJHV	CJHV	KT군	SKB + CJHV		
서울	은평방송 (주)씨제이헬로비전	133,188	29,438	36,872	27,706	12,109						56%	17.4%	71.1%	56%	17.4%	71.1%		
		114,710	25,002	38,325	22,762	16,179						53%	19.0%	70.5%	53%	19.0%	70.5%		
부산	중부산방송 중앙방송 해운대기전방송	127,510	25,165	13,639	12,782	15,238						66%	20.8%	72.6%	66%	20.8%	72.6%		
		176,668	28,241	23,912	19,631	19,158						66%	17.7%	75.0%	66%	17.7%	75.0%		
대구	해운대기전방송 금정방송 수성케이블방송 대구동구케이블	205,723	44,691	45,613	30,611	38,122						56%	22.7%	68.9%	56%	22.7%	68.9%		
		96,143	21,159	15,693	10,628	14,449						61%	22.5%	70.8%	61%	22.5%	70.8%		
대전	수성케이블방송 대구동구케이블	93,966	22,224	28,264	15,962	17,977				51,973		41%	17.5%	53.1%	41%	17.5%	53.1%		
		67,835	17,337	23,722	12,977	13,478				59,201		35%	15.8%	47.1%	35%	15.8%	47.1%		
인천 경기	북인천방송 드림씨티방송 나리방송	245,050	54,724	74,870	60,082	38,474						52%	19.7%	67.6%	52%	19.7%	67.6%		
		342,921	90,640	89,189	69,907	69,584						52%	24.2%	65.2%	52%	24.2%	65.2%		
강원	나리방송 영동방송 영서방송 강원방송	89,995	104,087	50,652	53,120	79,719				220,435		15%	30.7%	23.5%	15%	30.7%	23.5%		
		162,555	112,562	20,115	24,428	73,529						41%	47.3%	46.5%	41%	47.3%	46.5%		
충남	영서방송 강원방송	143,485	69,367	23,328	19,501	74,947						43%	43.6%	50.5%	43%	43.6%	50.5%		
		132,983	86,516	21,151	22,359	69,507						40%	46.9%	46.4%	40%	46.9%	46.4%		
충북	충남방송 진북방송	183,893	60,401	23,169	15,637	106,687						47%	42.9%	53.1%	47%	42.9%	53.1%		
		112,485	39,137	7,588	5,090	94,766						43%	51.7%	46.3%	43%	51.7%	46.3%		
전남	호남방송 아리방송	211,919	46,816	19,157	12,514	110,231						53%	39.2%	57.7%	53%	39.2%	57.7%		
		243,006	43,954	51,918	28,127	118,330						50%	33.4%	60.8%	50%	33.4%	60.8%		
경북	신리방송 영남방송	236,077	53,306	30,452	18,306	95,235						54%	34.3%	61.5%	54%	34.3%	61.5%		
		144,001	50,371	11,233	5,669	107,583						45%	49.5%	48.7%	45%	49.5%	48.7%		
경남	경남방송 기아방송 마산방송	284,206	76,449	47,588	53,235	97,500						51%	31.1%	59.4%	51%	31.1%	59.4%		
		363,519	139,856	64,311	53,812	162,832						46%	38.6%	54.5%	46%	38.6%	54.5%		
합계	합계	4,160,996	1,249,106	799,300	610,783	1,548,663				85,992		47%	31.8%	56.5%	47%	31.8%	56.5%		

출처: 정보통신정책연구원 (2014, 2015). <방송산업실태조사보고서>, 진천: 정보통신정책연구원, 이영주 (2016). <M&A와 방송시장의 경쟁>, 2016 사이버커뮤니케이션학회 세미나, 글로벌 융합 환경 하에서의 방송통신 산업 발전방향 모색. 서울: 사이버커뮤니케이션학회에서 인용. 원저권자의 모든 권리가 보호됨.

3,816으로 점차 낮아지는 추세임에도 불구하고 여전히 비경쟁적 상황이다. HHI가 3,800인 이동전화시장과 비교할 때 유료방송시장 역시 경쟁이 미흡한 상황이다(〈방송산업실태조사보고서〉, 2015).

CJHV가 허가받은 23개의 방송권역별 시장점유율은 평균 47% 이하로 추정되며 50%가 넘는 방송권역은 13개이며 타 SO와 함께 경쟁하는 4개의 방송권역별 시장점유율은 각각 15~50%이다(〈표 2〉 참조). SKB와 CJHV가 합병한 이후 결합당사(SKB+CJHV)의 가입자 수 기준 시장점유율은 평균 56.5%로 50%가 넘는 곳은 총 23개 방송권역 중 18개에 이르고 그중 70%를 넘는 곳이 5개다.

(2) 시장지배적 사업자의 존부 확인

관련시장의 경쟁상황평가를 통해서 시장지배력 또는 시장지배적 사업자의 존부를 확인하고자 한다. 〈공정거래법〉 4조에 따르면 1개 사업자의 시장점유율이 50% 이상이거나 2개 또는 3개 이하 사업자의 시장점유율 합계가 75% 이상인 경우 시장지배적 사업자로 추정한다. 다만 시장지배적 사업자의 판단은 시장점유율 기준 이외에도 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려하여 결정한다.

이동전화시장에서는 SKT가 시장점유율 50%를 상회한다. 진입장벽이 점차 낮아짐에도 경쟁자인 2위 사업자와의 점유율 격차가 높은 점 등을 종합적으로 고려할 때 SKT는 시장지배력을 가지고 있는 사업자로 판단된다. 한편 인터넷전화시장에서는 경쟁이 점점 치열해지는 상황이며 진입장벽(가입자망 필수성)이 존재하지 않은 점 등을 종합적으로 고려할 때 시장지배력 사업자는 없는 것으로 판단된다. 유료방송시장에서는 지리적 관련 시장을 전국시장으로 볼 때 비교적 경쟁적인 시장임에도 불구하고 방송권역별 시장에서 케이블 SO가 평균 53.5% 점유율을 차지하고 있다(78개 중 13개 권역이 복점시장으로 이를 고려하면 평균 점유율이 50% 이하로 낮아짐). 따라서 65개 방송권역에서 특정 케이블 SO가 시장지배적 사업자로 추정된다.

3) 연구 문제 2: 현재 결합판매에 따른 시장지배력 전이 여부

먼저 결합판매 행위의 부당성을 확인하기 위해서 결합판매의 할인요금이 적정한지를 심사해야 한다. 하지만 실제 데이터를 수집하는 데 어려움이 있어 본 연구는 결과중심적 관점에서 시장지배력 전이 여부를 결합판매로 인한 경쟁제한성 심사로 대체하려고 한다. 즉, 결합판매로 인해 경쟁에 부정적인 효과를 경쟁사업자의 시장점유율, 수익성 및

표 3. TPS 세부 유형 가입자 수 추이 및 사업자별 비중

(단위: 계약건수 만 건)

구분	2011년		2012년		2013년		2014년		2014~2011 비중 변화
	가입자	비중	가입자	비중	가입자	비중	가입자	비중	
인터넷 + 유선전화TV	274	61.3%	348	65.5%	363	64.4%	328	55.3%	-6.0%p
인터넷 + 유선전화 + 이동	142	31.8%	136	25.6%	116	20.6%	107	18.0%	-13.8%p
인터넷 + TV + 이동	31	6.9%	47	8.9%	85	15.1%	158	26.6%	19.7%p
유선전화 + TV + 이동	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.0%p
계	447	100%	531	100%	564	100%	593	100%	

출처: 정보통신정책연구원 (2015). <통신시장경쟁상황평가보고서>. 진천: 정보통신정책연구원에서 인용. 원저작권자의 모든 권리가 보호됨.

요금 등의 변화 추이와 전망 등을 통해 추정하고 효율인 경쟁사업자 배제 가능성에 대한 검토하고자 한다.

이동전화시장에서 SKT의 시장지배력이 확인되었고(50% 상회) SKT의 시장지배력이 이동전화에 포함된 결합상품을 통해 구성단품인 유료방송시장으로 전이되었는지를 실제 데이터를 통해 추정해 본다. 우선 전체 방송통신 결합상품시장에서 부 상품시장인 구성단품 유료방송시장에서 전국시장 기준 시장점유율 25% 미만으로(SKB의 전국 시장점유율은 8.7%) 시장지배력 전이를 우려하는 정도에 못 미쳤다. 또한 방송권역시장 기준 시장점유율 역시 33%를 초과하는 권역이 전혀 없어(78개 권역 모두에서 SKB는 시장점유율이 20% 이하), 현재 SKT가 이동전화시장의 시장지배력을 유료방송시장에 전이시키고 있다고 볼 수 없다.

물론 최근 유료방송시장에서 SO의 가입자 수가 하락하는 원인으로 이동전화를 포함한 결합상품 판매의 호조를 들 수 있다. 최근 결합상품 가입자 수는 증가했고 결합상품 가입자 중 초고속인터넷 + IPTV + 이동전화를 함께 묶어 제공하는 TPS 결합상품의 비중이 주목할 만큼 큰 증가율을 보인다. 이 증가율은 19.7%로 다른 결합상품의 비중은 모두 하락했음에도 불구하고 매우 높았다(<표 3> 참조). 또한 전체 유료방송가입자 중 이동전화를 포함한 결합상품을 이용하는 이용자 비중이 2013년 10.8%에서 2015년 6월 17.5%까지 꾸준히 증가한다(<통신시장경쟁상황평가보고서>, 2015). 따라서 이동전화를 포함한 결합판매의 급속한 증가가 2012년 이후 유료방송시장이 급속하게 변동된 원인 중 하나로 추정한다.

전체 이동전화를 포함한 결합상품의 가입자 기준 점유율 1위는 SKT 44.8%, 2위는 KT군 33%, 3위는 LGU+ 21.9%이다(정보통신정책연구원, 2015). SKT(SKB)의 유료방송시장 내 가입자 수 기준 점유율 변동이 크고 그 점유율 변동 속에서 이동전화를 포함한

표 4. 방송통신 결합상품 점유율 추이

년도	전체 결합상품 가입자 비중	사업자별 전체 결합상품 점유율			이동전화 결합상품 가입자 비중	사업자별 이동전화 점유율		
		KT	SK	LGU+		KT	SK	LGU+
2012	34.1%	37.6%	17.6%	13.5%	180만(-)	4.3%	2.6%	0.8%
2013	38.2%				274만(10.8%)	4.7%	4.3%	1.7%
2014	41.4%				421만(15.4%)	5.3%	6.8%	3.2%
2015	42.3%	33.6%	26.6%	17.2%	496만(17.5%)	5.8%	7.8%	2.8%

주: (이동전화) 결합상품 가입자 비중은 전체 유료방송 가입자 수 기준.

출처: 정보통신정책연구원 (2015). <방송시장경쟁상황평가보고서>. 진천: 정보통신정책연구원에서 인용. 원저작권자의 모든 권리가 보호됨.

결합상품으로 인한 효과가 크다면 이동전화시장에서 SKT의 지배력이 유료방송으로 전이되는 것으로 의심할 수 있다. 2015년 6월 현재 전체 유료방송 수준 가입자 비중은 KT 군 41.8%, SKT 36.2%이다(<이데일리>, 2015, 12, 28). 2012년 이후 3년 동안 KT의 결합상품 점유율은 3% 하락했지만 SKT와 LGU+는 각각 9%, 3.7% 상승했다(<표 4> 참조). 더불어 이동전화기 가입자를 대상으로 결합상품을 순차적으로 판매하는 경우 경쟁 결합상품과 현저한 가격할인으로 경쟁할 수 있다. 이는 이동전화에서의 시장지배력을 지렛대삼아 결합상품시장에서 그 지배력을 확대하려는 의도가 있다고 의심할 수 있다.

최근 8년(2007~2014년) 간 초고속인터넷 단품의 시장점유율과 유선결합상품의 시장점유율을 비교해 보자. 유선결합상품은 KT가 5.6%에서 54.9%로, SKB(재판매 포함)가 86.5%에서 24.7%로, LGU+가 7.9%에서 20.4%로 변동이 크면서 구성단품의 시장점유율 구도로 수렴되고 있다(<통신시장경쟁상황평가보고서>, 2015). 이는 구성단품시장 내 사업자의 경쟁력이 초기 유선결합상품시장의 경쟁구도를 형성하는 데 영향을 미친 것으로 해석된다. 다만 유선결합상품시장에서 SKB는 25% 이내로 시장점유율을 가지고 있어 현재 이동전화시장의 시장지배력이 유선결합상품시장으로 전이되었다고 볼 수 없다.

4) 연구 문제 3: 혼합형 기업결합과 결합판매 관련 시장지배력 전이 가능성 여부

(1) 혼합형 기업결합관련 경쟁제한성

<표 5>에 따르면 기업결합 이후 인터넷전화시장을 제외한 관련시장 모두 HHI가 2,500 이상이다. 그리고 당해 회사의 시장점유율과 이에 따른 순위를 보면 인터넷전화시장과 유료방송시장에서 SKB와 CJHV의 시장점유율은 각각 25% 미만이다. 하지만 CJHV는 유료방송시장에서 2위 사업자이며 따라서 양사의 기업결합으로 인한 경쟁제한성을 심사할 필요가 있다. 이를 위해 본 연구는 이동전화시장에서 SKT의 시장지배력이

표 5. 관련시장의 HHI와 관련 사업자의 가입자 수 기준 시장점유율

	전국시장에서 HHI	방송권역시장에서HHI	SKT군의 시장점유율	CIHV의 시장점유율
이동전화	3,800	-	46.2%(1위)	1.5%
초고속인터넷	2,760	-	25.4%(2위)	4.6%
인터넷전화	2,172	-	14.3%(3위)	-
유료방송	1,393 → 1,789	3,816	8.7%(4위)	15.3%(2위)
전체결합상품	-		26.6%(2위)	-

출처: 정보통신정책연구원 (2015). <방송시장경쟁상황평가보고서>, <통신시장경쟁상황평가보고서>. 진천: 정보통신정책연구원에서 인용. 저작권자의 모든 권리가 보호됨.

결합상품시장으로 전이될 가능성을 기업결합특유의 사업능력 향상이 있을 것인지, 그리고 이로 인해 향후 시장지배력 전이가 일어날 것인지를 통해서 판단하고자 한다.⁸⁾

기업결합특유의 사업능력이 현저히 증대되는 부분은 첫째, CJHV의 방송권역시장에서 결합상품 구성이 결합이전보다 다양해져 기업결합 당사는 결합상품을 개발하는 능력면에서 경쟁력이 높아진다. 예를 들어 결합이전 CJHV의 알뜰폰(이동전화)와 유선결합상품이 함께 판매되었다면 이 상품구성과 함께 결합이후에는 SKT의 이동전화와 유선결합상품이 결합된 판매도 가능해진다. 이로서 경쟁사업자인 KT와 케이블 SO의 결합상품 구성력이 상대적으로 저하된다. 둘째, CJHV이 갖는 유료방송의 기술력(예, 화질향상 기술력)과 RF + IP의 기술결합상품의 제공 능력 등 CJHV으로 인해 기업결합 당사의 기술력이 증대된다. 셋째, 가입자 기반이 넓고 자금력이 풍부한 이동전화사업자 SKT는 마케팅 측면에서 상대적 우위를 점하고 있고 CJHV의 방송권역 내 영업력과 결합되어 기업결합 당사는 CJHV의 방송권역시장에서 4개의 타 SO사업자에게 위협이 될 것이다. 이러한 기업결합 특유의 종합적인 사업능력이 향상되고 이 사업능력이 결합판매를 통해 경쟁제한적 효과를 낳는지를 아래에서 살펴본다.

8) SKT의 하나로텔레콤 기업결합(혼합결합) 제한규정 위반행위 사례(공정거래위원회 제 2008-105호)를 참고했다. 공정위는 유무선결합상품시장을 개별상품시장과 별도의 관련시장으로 보지 않음에도 불구하고 이를 하나의 시장으로 전제하고 결합판매로 인한 시장지배력 전이의 효과를 추정했다. 그 결과 SKT가 이동전화시장에서의 지배력을 유선시장 및 결합상품시장으로 전이시키고 이동전화시장에서의 지배력을 더욱 확대함으로써 가격과 품질 외의 요인으로 경쟁사업자를 배제할 가능성이 높다고 판단했다. 더불어 SKT가 하나로텔레콤과의 결합으로 시장에서 종합적인 사업능력이 현저히 증대되어(결합특유의 효과) 결합상품 제공을 통해 시장지배력의 전이라는 가격과 품질 이외의 요건으로 경쟁사업자 배제할 가능성이 높다고 판단했다.

(2) 결합판매관련 경쟁제한성

결합판매로 인한 경쟁제한성의 경우 먼저 경쟁사업자의 시장점유율 등의 변화 추이와 전망을 통해 추정하고자 한다. 2015년 6월 현재, SKT는 이동전화에 포함된 결합상품시장에서 가입자 수 기준 점유율 44.8%를 차지한다. 특히, 2011년 SKT의 초고속인터넷 재판매가 허용된 후 SK군의 이동전화와 초고속인터넷의 결합상품 가입자 비중이 증가하는 추세다(정보통신정책연구원, 2015; 변정은·신현문·이성국, 2014, 78쪽). 케이블 SO 중 CJHV만이 MVNO가 제공하고 있고 이동전화에 포함된 결합상품시장에서 점유율은 미미하다.

또한 전체 결합상품시장에서 KT군은 33.6%, SKT가 26.6%, 그리고 LGU+가 17.2%를 차지한다(〈표 4〉 참조). 통신사업자의 전체 결합상품 점유율은 77.4%이며 케이블 SO의 점유율은 22.6%에 불과하다. 유료방송가입자 수 기준으로 이동전화 포함 결합상품 가입자 점유율은 17.5%이고 그중 SK군은 7.8%를 차지한다. 2012년 대비 2014년 SK군의 이동전화 포함 결합상품 가입자 점유율의 증가폭이 통신 3사 평균을 웃돌고 있다.

2011년 이후 SK군의 이동전화 가입자 중 결합상품을 이용하는 수는 증가했다. 기존 SKT의 이동전화 가입자에게 이동전화를 포함한 결합상품을 순차적으로 판매하면서 동시적 결합판매 시보다 대폭 높은 할인율을 적용하여 유료방송 가입자를 전환시킨 것으로 보인다. 이 시기에 SKB의 가입자 수가 대폭 증가한 것도 이를 반증한다(6.2%에서 8.7%로 증가). 이렇듯 2014년 현재 SKT가 결합상품을 통해서 결합상품시장과 유료방송시장에서 시장점유율을 높이고 있는 상황에서 앞으로 그 추이가 지속될 것으로 판단된다. 위의 시장점유율 추이와 전망과 더불어 본 연구는 결합상품의 구성단품, 특히 이동전화시장의 점유율과 결합상품의 점유율 간 상호 영향관계를 통해 시장지배력 전이 가능성을 판단하고자 한다.

2011년 방송통신 결합상품 출시부터 이후 2013년까지는 SK군의 이동전화를 포함한 결합상품 점유율이 단품인 이동전화의 점유율 수준으로 수렴되었다. 즉, 단품인 이동전화시장에서 SKT의 점유율이 이동전화를 포함한 결합상품 점유율보다 높았고 이는 단품인 이동전화시장이 이동전화를 포함한 결합상품시장에 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다. 하지만 2014년 이후 SK군의 결합상품 점유율이 51.1%로, SKT의 이동전화 점유율인 49.9%보다 다소 높아졌다(〈통신시장경쟁상황평가보고서〉, 2015). 이동전화를 포함한 결합상품 점유율이 과거 2008년 29.8%부터 꾸준히 높아지고 있어 향후 결합상품 점유율이 구성단품인 이동전화 점유율보다 높아질 것으로 추정한다(〈통신시장경쟁상황평가보고서〉, 2015). 따라서 향후 결합상품시장이 단품인 이동전화시장에 영향을 미칠 것이다.

이렇듯 향후 결합판매가 구성단품인 주 상품시장에 영향을 미칠 수 있다. 이는 결합되는 다른 부 상품의 시장점유율을 높이고 높아진 만큼 다시 주상품의 시장점유율을 높이는 결과를 가져올 수 있다. 결국 결합판매가 주 상품시장에서 자신의 시장지배력을 유지, 강화하려는 수단으로 활용되는 등 실질적 시장지배력 전이가 일어날 수 있다. 또한 SKT가 CJHV의 주식을 인수하고 SKB와 CJHV의 합병이 완료되기 이전 <결합판매 고시>상 동등결합의무를 지지 않는 CJHV가 자신의 시장지배력을 지닌 유료방송시장에서 원가 이하인 약탈적 가격을 책정하여 SKT의 이동전화를 포함한 결합상품을 출시할 수도 있다. 이럴 경우 SKT는 이동전화시장의 지배력을 강화함과 동시에 CJHV 역시 유료방송시장에서 자신의 점유율을 높일 수 있어 경쟁사업자가 유료방송시장과 이동전화시장에서 배제될 가능성이 높다.

7. 결론 및 한계점

국내 현실에서 시장지배력 전이에 대한 논의는 오래되었고 다양한 통로를 통해 전해졌다. 이러한 배경에서 본 연구는 ‘혼합형 기업결합과 결합판매로 인한 시장지배력 전이’ 문제를 다층적이며 통합적인 접근방식을 통해 분석해 보았다. 특히, 결과중심적 관점에서 당해 행위의 경쟁제한성, 즉 경쟁자 배제효과를 입증함으로써 시장지배력 전이와 그 가능성 여부를 판단하고자 했다.

시장지배력 전이 이론에 따라 본 연구는 혼합형 결합판매, 특히 배제적 결합이 가질 수 있는 반경쟁적 행위의 본질이 부당염매로 인해서 경쟁사업자를 배제하는 문제임을 확인했다. 특히, 혼합형 기업결합과 배제적 결합판매로 인한 경쟁제한성 여부를 판단하기 위해서 일반 경쟁법상 관련된 심사기준을 준거로 방송통신 및 결합판매 시장의 속성을 반영한 판단기준인 시장점유율 25%와 33%를 제시했다. 관련 상품시장은 보완재적 특성과 수요 대체성의 비대칭성을 기준으로 확정했다. 관련 지리시장은 체인 대체성에 대한 논란이 있었지만 당해 행위인 기업결합과 결합판매 행위에 따라 전국시장과 방송권역시장으로 나뉘서 확정했다.

이종매체 간 혼합형 기업결합 이전, 현재 방송권역시장에서 결합판매로 인한 시장지배력 전이는 일어나지 않는 것으로 판단된다. 하지만 SKT와 CJHV의 이종매체 간 혼합형 기업결합 이후 기업결합특유의 종합적 사업능력이 향상되고 경쟁사업자 배제효과로 인해 향후 ‘결합판매를 통한 시장지배력 전이’ 가능성이 높다. 케이블 SO가 결합상품시

장의 경쟁에서 효율적 경쟁기업일 수 있음에도 동일한 경쟁상품을 구성하지 못하거나 통신사업자의 약탈적 할인가격만큼 책정하지 못해 경쟁사업자로서 배제되고 있는 상황으로 추정된다. 결국 효율적 경쟁사업자가 동일한 조건에서 결합판매를 할 수 없는 경우가 존재하고 할인기업이 경쟁기업이 판매하지 않은 상품을 결합상품에 포함하여 경쟁기업의 매출을 탈취하는 경우도 배제효과로 인정되기 때문에(Warren, 2004), 이동전화시장에서 SKT의 시장지배력이 결합상품시장으로 시장지배력의 전이가 이루어질 수 있다. 다만 결합상품시장에서 유료방송사업자 이외 강력한 경쟁자인 KT와 LGU+가 존재하고 이들이 갖는 시장점유율 역시 여전히 높은 상황을 고려하면 위의 시장지배력 전이의 경쟁제한적 효과는 미미할 수 있다.

하지만 결합판매로 인한 시장지배력 전이 가능성이 실현되면 방송시장 전반에 악영향을 미칠 것으로 예측된다(강준석·안지영, 2011). 궁극적으로 시장에서 퇴출되는 SO가 늘어날 것이며 그 과정에서 결합상품의 과도한 할인가 경쟁으로 방송 콘텐츠시장은 침체의 늪에 빠질 수도 있다. 방송서비스는 플랫폼과 채널들 간 결합이윤(joint profit)을 추구하고 이를 분배하는 서비스다. 이런 방송서비스에 대한 과도한 할인가격은 그로 인해 방송 콘텐츠시장에 분배되는 투입재원을 감소시키고 따라서 방송시장 전반을 침체시켜 결국 시청자에게 양질의 서비스를 제공하지 못하는 악순환에 빠질 수 있다.

기업결합 이후 시장지배력의 전이가 우려되고 그 가능성이 높음을 고려해서 규제당국은 SKT와 CJHV의 기업합병 여부를 신중히 판단해야 한다. 방송통신시장은 단품시장 간 경쟁에서 이동전화도 포함된 결합상품시장의 경쟁으로 변모하고 있다. 이러한 추세 속에서 아직은 공정 경쟁을 해치는 행위를 제어할 수 있다. 그러나 기업결합 이후 결합상품시장이 확대되면 경쟁사업자의 배제가 가속화되어 이를 제어할 수 없을 것이라는 우려가 제기된다. 따라서 만약 기업결합을 승인하는 경우라도 부관에 일정 기간 경쟁사업자 배제효과를 제어할 다양한 요건을 부여할 필요가 있다. 더불어 부당염매가 의심되는 등 시장지배력 전이의 매개 역할을 하는 결합판매를 실효성 있게 규제하는 것도 필요하다.

하나의 기업결합 사례를 분석한 탐색적인 연구이기 때문에 본 연구는 결과의 일반화를 주장하기 어렵다. 또한 지면의 제약으로 공정위의 심결 사례(각주 2 참조)에 대한 분석 결과를 제대로 제시하지 못한 한계를 갖는다. 위의 분석 결과를 통해 후속 연구가 그 일반화의 가능성을 검증할 필요가 있다. 그리고 본 연구는 결합판매에 따른 시장지배력 전이 여부를 결과중심적 관점에서만 추정하는 한계를 갖는다. 특히, 할인요금의 적정성에 관해 실증적 테스트를 하지 못했다. 후속 연구가 행위중심적 관점에서 시장지배력 전이 여부를 실증적으로 검증할 필요가 있다.

■ 참고문헌

- 강준석·유진아 (2011). <방송콘텐츠 도매시장 획정 방법론: 주요국 사례분석을 중심으로> (KISDI 기본연구 11-16). 진천: 정보통신정책연구원.
- 강준석·정 훈·권용재 (2014). <방송통신 결합상품 규제 개선 방안 연구> (정책연구 14-32). 진천: 정보통신정책연구원.
- 곽동균·김재철 (2015). VOD 및 결합상품 확산이 유료방송 시장 경쟁에 미치는 영향. <방송통신연구>, 91호, 35-62.
- 권남훈 (2006). 디지털 컨버저스 하에서의 시장획정 문제와 시사점. <정보통신정책연구>, 13권 4호, 1-28.
- 권남훈 (2016, 2월). <M&A와 통신시장의 경쟁>. 2016 사이버커뮤니케이션학회 세미나, 글로벌 융합 환경 하에서의 방송통신 산업 발전방향 모색. 서울: 사이버커뮤니케이션학회.
- 권오승 (2004). <공정거래와 법치>, 1권, 2권. 서울: 법문사.
- 김성환 (2015). 방송통신 서비스 결합상품 규제의 최근 이슈 검토. <경제규제와 법>, 8권 2호, 122-136.
- 김희경·김덕모 (2011). 방송 통신 서비스 결합 판매와 경쟁 제한성 연구: 결합판매 효과에 대한 이론적 논쟁과 판례를 중심으로. <한국방송학보>, 25권 6호, 248-289.
- 김희수·김남심 (2005). <통신서비스 결합판매 규제 동향 및 개선 방향> (KISDI 이슈리포트 05-12). 진천: 정보통신정책연구원.
- 변정은·신현문·이성국 (2014). 방송통신 결합상품의 경품규제 제도개선에 관한 연구. <경영과학>, 31권 4호, 75-92.
- 신광식·전성훈 (2006). 무학-대선 기업결합과 관련한 지리적 시장획정의 경제 분석. <산업조직연구>, 14집 4호, 17-66.
- 신영수 (2013). 최근의 방송-통신 결합판매에 관한 경쟁법적 쟁점. <IT와 법연구>, 7집, 43-71.
- 심재한 (2010). 혼합형 기업결합 규제의 판단기준. <경제법연구>, 9권 2호, 3-26.
- 오정호 (2011). 기업결합의 산업별 특성과 시정조치의 결정요인: 통신 및 미디어 산업을 중심으로. <미디어 경제와 문화>, 9권 4호, 7-64.
- 이규역·최희선 (1993). 시장지배력의 경제적 의미와 규제. <한국개발연구>, 15권 1호, 117-156.
- 이데일리 (2015, 12, 28). 방송통신 결합상품 지배력 1위는 KT인가? SKT인가?. URL: <http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JE31&newsid=01134886609603112&DCD=A00503&OutLnkChk=Y>
- 이상규 (2013). 경쟁법 적용을 위한 상품군의 시장획정. <경제학연구>, 61권 3호, 5-45.
- 이수일 (2016). M&A와 방송시장의 경쟁과 M&A와 통신시장의 경쟁에 대한 토론편. 글로벌 융합 환경 하에서의 방송통신 산업 발전방향 모색, 2016 사이버커뮤니케이션학회 세미나집.
- 이영주 (2016). <M&A와 방송시장의 경쟁>. 2016 사이버커뮤니케이션학회 세미나, 글로벌 융합 환경 하에서의 방송통신 산업 발전방향 모색. 서울: 사이버커뮤니케이션학회.
- 정용찬 (2016). <2015년 미디어 보유와 이용행태 변화>. 진천: 정보통신정책연구원.
- 정인숙 (2010). 방송통신 시장에서 결합판매규제의 쟁점: 방송학적 관점. <경제규제와 법>, 3권

2호, 83-101.

- 정준희 (2016). <영국의 미디어 소유규제와 미디어 다원성>. 방송통신위원회 소유겸영규제연구
반 발표. 진천: 정보통신정책연구원.
- 조은기 (2010). 케이블 TV 시장에서의 수직적 결합과 경쟁 채널 송출 계약 효과. <언론과학연
구>, 10권 3호, 539-574.
- 정보통신정책연구원 (2014). <방송산업실태조사보고서>. 진천: 정보통신정책연구원.
- 정보통신정책연구원 (2015). <방송산업실태조사보고서>. 진천: 정보통신정책연구원.
- 정보통신정책연구원 (2015). <방송시장경쟁상황평가보고서>. 진천: 정보통신정책연구원.
- 정보통신정책연구원 (2015). <통신시장경쟁상황평가보고서>. 진천: 정보통신정책연구원.
- 한현욱 (2006). EU의 지배적 지위 남용행위 규제 특징과 개선 논의에 대한 고찰. <EU학연구>,
11권 2호, 61-96.
- 홍명수 (2010). 방송통신산업에서 결합판매 규제의 검토: 가격규제를 중심으로. <경제규제와
법>, 3권 2호, 72-82.
- 황창식 (2009). 다면적 플랫폼 사업자에 대한 공정거래 규제: 양면시장이론의 경쟁법적 적용 및
대법원의 티브로드 강서방송 판결의 사례분석을 중심으로. <정보법학>, 13권 2호, 97-148.

- Antitrust Modernization Commission. (2007). *Report and recommendation*. Retrieved from:
http://govinfo.library.unt.edu/amc/report_recommendation/toc.htm
- Ayres, I. (1985). Rationalizing antitrust cluster markets. *The Yale Law Journal*, 95(1), 109-125.
- Carlton, D. W., & Waldman, M. (2002). The strategic use of tying to preserve and create
market power in evolving industries. *The RAND Journal of Economics*, 33(2), 194-220.
- Clark-smith, J. M. (2002). The development of monopolistic leveraging theory and its appropriate
role in antitrust law. *Catholic University Law Review*, 52(1), 179-206.
- Nalebuff, B. (2003). *Bundling, tying and portfolio effects* (DTI economic paper, No.1). London,
UK: Dept. of Trade and Industry.
- Nalebuff, B. (2005). Exclusionary bundling, *The Antitrust Bulletin*, 50(3), 321-370.
- Pereira, P., Ribeiro, T. & Varela, J. (2013). Delineating markets for bundles with consumer
level data: The case of triple-play. *International Journal of Industrial Organization*, 31(6),
760-773.
- Warren, J. (2004). LePage's v. 3M: An antitrust analysis of loyalty rebates. *New York University
Law Review*, 79(4), 1605-1632.
- Whinston, M. D. (1990). Tying, foreclosure, and exclusion. *The American Economic Review*,
80(4), 837-859.

최초 투고일 2016년 06월 02일
게재 확정일 2016년 07월 14일
논문 수정일 2016년 07월 22일

An Exploratory Study on Leveraging of Market Power through Bundling: Focusing on a Case of Mixed Combination of Enterprise between SK Telecom and CJ HelloVision

Jae-Won Kang

Associate Professor, Dongguk University_Seoul

This study analyzed a phenomenon of leveraging market power through an exclusionary bundling with a multi-layered and heuristic approach. Especially, with a result-oriented view, the study intended to analyze whether or not there was the leveraging of market power by proving an exclusionary effect of market power on the relevant market. According to a theory of leveraging market power, it was confirmed that the exclusionary bundling should be an essence of antitrust behaviors, which would exclude competing firms from operating in the market. The study tried to offer a market share 25% and 33% as a standard for judgement, with which a regulatory regime could verify the possibilities of leveraging market power. As a result of the study, there are a high potential of leveraging market power from SK telecom's one in a mobile telecommunication market to a broadcasting market, where CJ HelloVision would do business.

Keywords: bundling, leveraging of market power, mixed combination of enterprise, market definition, exclusionary bundling