

[세션 1] 발제문

단말기 유통법에 대한 규범적 평가
- 경쟁 및 소비자의 관점에서 -

이 봉 의 교수
(서울대학교)



단말기유통법에 대한 규범적 평가 – 경쟁 및 소비자의 관점에서

July 10, 2020

이 봉 의 교수

SNU School of Law

CONTENTS

I. 논의의 배경

II. 단통법을 바라보는 몇 가지 시각

1. 규제당국의 관점
2. 경쟁(법-정책)의 관점
3. 소비자의 관점

III. Quo Vadis

2

I. 논의의 배경

1. 단통법 개선논의의 배경(문제의식)

- (1) 불법 지원금 경쟁 및 이용자차별의 지속
- (2) 서비스-요금경쟁의 부진
- (3) 고가의 단말기와 고가요금제로 인한 이용자부담 증가

2. 문제의식에 대한 의문

- (1) 누구의 문제의식인가? 방통위-사업자(이통3사/대리점-판매점)-이용자
- (2) 단통법의 입법취지는 무엇인지, 동법의 실효성이 낮은 것이 문제인지? 그렇다면 그 근본원인이 결국 이통사의 차별적 장려금이라는 것인지?
- (3) 과연 단말기유통시장이 "비정상"인지? 그렇게 보는 이유나 진단이 잘못되지 않았는지?

SNU Law₃

I. 논의의 배경

3. 단통법의 입법취지(제1조)

- (1) 단말기의 공정하고 투명한 유통질서 확립
- (2) 이동통신산업의 건전한 발전
- (3) (차별금지를 통한) 이용자의 권익 보호

- ❖ 단통법의 규제내용은 대부분 단말기 지원금에 집중되어 있음(차별 지급의 금지, 지원금 상한제, 지원금과 연계한 개별계약의 금지 등).
→ 이통사, 대리점 및 판매점과 이용자 사이의 (소매)판매계 규율
- ❖ 동법의 입법취지에 비추어 규제대상을 나름 한정된 것으로 보이나, 법시행 직후부터 지원금이 획일적으로 상한액에 근접하는 등 이용자에게 과연 이익이 될 것인지에 의문이 제기되었음.

SNU Law₄

I. 논의의 배경

4. 현재 단말기 유통시장에 대한 (재)평가

(1) 이용자 차별이 현장에서 여전히 발견되나 대부분의 이용자는 확실적인 지원금을 제공받고 있음 → 단통법이 없었더라면 차별이 다소 증가할지언정 지원금도 증가하였을 것으로 예상. 결국 동법은 이통사, 대리점 및 판매점의 지원금 경쟁을 제거하고자 한 것임.

(2) (사건) 이동통신산업의 건전한 발전이 지원금 차별의 제거 여하에 따라 좌우된다고는 전혀 생각하지 않음. 지원금 경쟁 (=차별)이 왜 치열한지, 왜 지원금을 원칙적으로 동일하게 지급받아야 하는지를 생각해보아야 함.

(3) 차별금지를 통한 이용자의 권익 보호의 효과보다는 방통위의 강고한 규제 하에서 음성적인 지원금을 야기하고, 보다 많은 지원금을 받고자 하는 이용자로 하여금 죄의식을 갖게 할 뿐만 아니라, 근본적으로 요금경쟁이 쉽지 않은 이동시장에서 사실상 요금경쟁의 역할을 수행하는 지원금이 경쟁요소로 작동하기 어렵게 됨 → 누구를 위한 규제인가?

SNU Law₅

II. 단통법을 바라보는 몇 가지 시각

1. 규제당국의 관점

(1) 기대효과

- 차별 없는 보조금 지급과 보조금·단말기가격의 투명한 공개
→ 단말기 가격인하(제조사) + 서비스경쟁의 유도(이통사)
= 이용자 이익의 제고

(2) 법제정 당시의 상황을 다시 살펴본다면..?

- 법정 상한을 넘는 '불법' 보조금 (= 이용자 '차별')의 성행
- 반복되는 거액의 과징금(국고에는 도움, 이용자에게는?)
- '불법' '차별'의 프레임은 누가, 누구를 위하여 만들어졌는가?

SNU Law₆

II. 단통법을 바라보는 몇 가지 시각

1. 규제당국의 관점

(3) 동법의 효과를 보여주는 proxy는 무엇인가?

• 저가요금제의 비중; 저가단말기의 비중?

→ 보조금의 축소는 고가단말기 구입이나 고가요금제 가입을 감소시킬 수밖에 없다는 점에서 너무나 당연한 결과. 이것을 소비자 부담의 감소로 포장하는 것은 부적절하며, 상관관계도 크지 않음

• 이통사의 마케팅비 감소? 영세 판매점의 폐업

→ 이통사의 (늘어난) 이익 중 상당 부분을 보편적 역무의 확대, 5G 주파수 경매 등으로 환수; 이통사의 대리점 등 수직계열화 확대 유인

SNU Law₇

II. 단통법을 바라보는 몇 가지 시각

1. 규제당국의 관점

(4) Too Static Approach?

• 기존 가입자의 통신요금을 재원으로 신규가입자에게 제공, 기존 가입자에게 불리하다는 논리

→ 기존-신규 가입자 지위의 동태적 상호성을 감안할 때 타당성 없음

• 보조금의 무분별한 지급으로 최신폰 + 고가요금제 성행

→ 경기관련성을 감안할 때 too naive

• 보조금 규제로 요금경쟁 및 서비스경쟁을 촉진

→ 이통시장 및 단말기시장에 대한 이해 부족

cf. 참고할 만한 규제: 도서정가제/신문고시 등

SNU Law₈

II. 단통법을 바라보는 몇 가지 시각

2. 경쟁(법-정책)의 관점

(1) 단말기 및 이통서비스 ‘시장’에 대한 올바른 이해가 선행되어야 함

- 단말기의 가격이나 이통서비스의 요금이 경쟁에 맡길 수 없는 “특별한 사정”이 존재하는가? 두 시장에서 이미 유효경쟁이 치열하게 이루어지고 있다면 보조금 규제 내지 차별금지는 정당화될 수 있는가?
- (사건) 이용자에게 “차별적으로” 제공되는 보조금이란 가격(요금) 차별로서 활발한 경쟁을 보여주는 징표. 차별에 합리적 사유가 존재하는지가 관건일 뿐임.

SNU Law₉

II. 단통법을 바라보는 몇 가지 시각

2. 경쟁(법-정책)의 관점

(2) 경쟁이 지배하는 ‘시장’에 대한 규제란?

- 무엇보다 균질적인 이통서비스의 경우 요금규제와 결합되어 요금경쟁이 작동하기 어려우므로 이를 대체하는 것이 보조금 경쟁임(신문업에 관한 무가지 및 경품규제 참조).
- 기업들에게 “가격”과 “품질”로만 경쟁하라는 원칙(주로 규제당국이 선호함)은 존재하지 않으며, 시장의 특성에 따라 다양한 경쟁요소가 존재함.
- 정부가 경쟁을 대신하여 이용자(소비자)의 이익을 언제나 충실하게 대변하고 보호할 것이라는 믿음을 의심해봐야 함.

SNU Law₁₀

II. 단통법을 바라보는 몇 가지 시각

3. 소비자의 관점

(1) 전기통신사업법, 단통법이 규정하는 이용자 이익이나 이용자 권익이란 무엇이고, 이들의 이익을 최대한 향상시키는 방법은 무엇인가?

- ‘경쟁’이 최선이나 시장의 특성상 한계(limitation)는 있음.
- 소비자 이익은 선택권으로 대변되는 소비자주권(consumer sovereignty)이 핵심. 지원금의 복잡성은 차별의 온상이자, 요금제의 복잡성을 일부 반영하는 것은 아닌지?
- 규제당국이 상정하는 이용자 모델은?
 - reasonable(informed) or foolish? parentalism의 유인 제공
 - 모든 소비자를 평준화하기 보다는 불합리한 소비자만을 선택적으로 보호할 수 있는 방안은 없을까?

SNU Law₁

II. 단통법을 바라보는 몇 가지 시각

3. 소비자의 관점

(2) Go to the Basics

- 이용자이익은 (유효)경쟁으로 보호하는 것이 원칙이고, 이를 위하여 정보비대칭을 해소하는 것이 관건임
- 과열적 경쟁(ruinous competition), 시장과열을 왜 이용자가 걱정해야 하는지? 현재로서는 단말기든 이통서비스든 경쟁사업자가 퇴출될 정도의 경쟁양상은 전혀 목격되지 않음
- 단통법의 개선방안을 모색함에 있어서도 새로운 규제에 대한 experimentalism을 경계해야!

SNU Law₂

III. QUO VADIS

1. 대안으로서 논의되는 장려금 규제

- 출고가-지원금-장려금 연동제, 장려금의 (합리적) 차등제 등
본질적으로는 새로운 규제의 추가?
- 문제의식의 출발은 이통사가 공시지원금이 아닌 장려금으로 경쟁함으로써 이용자차별을 심화시킴 → 도매규제로의 전환; 결국 장려금의 축소를 야기하여 이용자에게 득될 것이 없어 보임. 대리점-판매점의 추가지원금 폐지할 경우 이용자 단계에서의 차별은 오히려 심화될 가능성(예: 고가요금제에 장려금 집중 우려) → 새로운 규제로 해결하려는 “문제”의 핵심이 무엇인지?
- 유통채널간, 대리점간 장려금의 합리적 차등 → “합리적인 차등폭”의 설정 자체가 지극히 자의적이고, 장려금의 차등폭이 좁혀짐으로써 결국 도매단계에서 경쟁이 작동하기 어려워짐 → 무엇이 공정한가? 이용자에게 무슨 이익이 돌아가는가?

SNU Law₃

III. QUO VADIS

2. 단통법은 과연 어디로 가야 하는가?

- 치열한 경쟁상황에 비춰볼 때 지원금상한제나 논의 중인 장려금 규제나 제대로 준수되기 어렵고, 특히 장려금 규제란 경쟁촉진이나 이용자이익을 위한 것으로 보기 어려움.
- ‘경쟁’과 ‘소비자’의 관점에서 당초 범제정 당시의 문제의식에서 출발하되, 그 후 단말기시장과 이통시장의 환경변화에 대한 이해를 기초로 제로 베이스에서 대안을 모색할 필요가 있음.
- 적어도 단말기 지원금에 대하여 ‘차별 = 불법’이라는 단순한 프레임을 극복하고, 진정 이용자의 이익이라는 관점에서 차별적 지원금을 재평가하는 작업이 절실히 요구됨.

SNU Law₄

감사합니다