

방송통신서비스 결합판매에 관한 검토

박정은 변호사(법무법인(유한) 태평양)

1. 시장지배적 사업자의 방송통신서비스 결합판매의 문제점

- 발표자분들께서 공히 지적하고 있는 바와 같이, 시장지배적 사업자의 방송통신서비스 결합판매는 특정 시장에서의 지배력을 다른 시장으로 전이하여 지배력 보유 시장과 다른 시장의 공정경쟁을 저해하는 문제점을 가지고 있음.
- 방송통신시장에서 지배적 사업자가 존재하는 시장은 실질적으로 이동통신시장이 유일하고(시내전화 서비스의 중요도 저하), 모든 방송통신서비스의 중심이 이동통신으로 이동하고 있기 때문에, 지배적 사업자가 이동통신을 중심으로 하는 방송통신서비스 결합판매의 경쟁저해성은 더욱 심각한 상황임.
- 발표는 통신시장을 중심으로 다루고 있는데, 통신 관련 법령과 기본적인 철학이나 매커니즘이 다른 방송법령을 중심으로 살펴보면, 시장지배적 사업자의 결합판매가 방송법령이 보호하고자 하는 기본적인 가치들을 붕괴시킬 수 있는 문제를 가지고 있음을 알 수 있음.
 - 방송법령이 공정경쟁을 보호하고자 하는 이유는 경제적 효율성 때문이라기 보다, 방송의 공익성, 공정성, 다양성 등 공공성을 보호하기 위해서임.
 - 방송의 공공성을 보호하기 위해, 방송법령은 콘텐츠 뿐만 아니라 플랫폼의 다양성도 보장하고자 하고 있으며, 이를 위해 플랫폼간 상호 견영 또는 소유를 제한하고, 플랫폼별로 이질적인 규제를 두고 있음.
 - 시장지배적 사업자의 결합판매로 인하여, 방송서비스가 부상품화, 경품화되고 있고, 효율성 측면에서 거대 이동통신사업자를 따라갈 수 없는 SO들은 시장에서 축출될 위기에 처함. → 특정 플랫폼이 지배적 사업자의 공정경쟁저해행위에 의하여 소멸되는 등 플랫폼 다양성 훼손. 플랫폼 다양성의 훼손은 콘텐츠 다양성의 훼손 등으로 이어질 위험이 큼.
 - 방송의 공공성은 SKT의 유무선 결합판매(특히 최근 CJHV 인수/합병에 따라, 그 위험이 훨씬 커짐)를 방송법의 관점에서 면밀히 검토하여야 하는 이유.

- 단순히 결합할인을 제공하는 것을 소비자 후생으로 보는 시각은 방송통신시장 특유의 소비자 후생을 적절하게 반영하지 못함. 기술혁신이나 다양하고 수준 높은 콘텐츠 향유 등은 가격만으로 측정되지 않는 후생으로서, 방송통신서비스는 단순히 저렴하게 공급하면 좋은 것이라고만 볼 수 없음(이 때문에 정부도 콘텐츠 산업 활성화를 위한 과제 중 하나로 유료방송 요금 정상화를 들고 있음).

2. 인가제 폐지 관련

- 인가제 폐지의 가장 큰 이유로 제시되고 있는 것은, 인가제가 요금경쟁을 막아 요금인하가 이루어지지 못함으로써, 사실상 이동통신사업자들에게 초과이윤을 보장해주는 역할을 했다는 것임.
- 그러나 인가제 존재 자체가 초과이윤을 보장해 준다고 할 수 있는지 의문임. 이동통신사업자들이 초과이윤을 달성하고 있는 것은 지배적 사업자가 공고하게 존재하는 경쟁제한적 시장구조에서 비롯된 것이지, 지배적 사업자의 이용약관에 대한 사전규제의 존재 자체가 초래한 결과라고 보기 어려움. 경쟁을 활성화시킴으로써 해결하여야 하는 문제를 오히려 지배적 사업자에 대한 사전규제를 소멸시킴으로써, 현재와 같은 경쟁제한적 시장구조를 공고히 할 우려 존재.
- 이러한 우려 때문에, 결국 인가제를 폐지한다고 하더라도 유보신고제와 같은 형식으로 일정한 수준의 사전규제를 두고자 하는 것인데, 인가제와 유보신고제는 그 운영면에서 본질적인 차이점이 있다고 보기 어려움.
- 특히 결합상품 이용약관의 경우, 인가제 하에서 인가역무가 포함된 결합상품의 이용약관에 대하여 사전심사를 할 수 있었는데, 인가제를 폐지할 경우, 공정경쟁 저해 우려가 높은 시장지배적 사업자의 결합판매에 대한 사전심사 근거도 함께 사라지게 됨. 시장지배적 사업자의 결합판매는 그 자체로 고유한 공정경쟁저해 이슈를 가지고 있으므로, 인가제를 폐지하더라도 시장지배적 사업자의 결합판매에 대해서는 별도의 사전심사를 할 수 있도록 근거를 둘 필요가 있음.

3. 특정한 기간통신사업자 지위 관련

- 인가사업자, 도매제공의무사업자 등 다양한 규제 대상 개념이 혼재되어 있고, 공정거래법상 시장지배적 사업자를 어느 수준에서 방송통신서비스에 적용할 수 있는 것인지 기준이 명확하지 않은 상황에서, 사전규제 대상에 해당하는 특정한 기간통신사업자 지위를 명확히 하고자 하는 의견에 동의함.

- 다만, “전기통신서비스의 요금 및 이용조건 등을 이용자와 다른 전기통신사업자에 대하여 독립적으로 결정하는 데 상당한 정도로 영향을 미칠 수 있다고 인정되는 기간통신사업자”는 모호한 면이 있다고 생각함. “상당한 정도”가 어느 정도인지 알기 어렵고, “시장에 대한 상당한 수준의 영향력”이 곧 “이용자와 타사업자로부터 영향을 받지 않고 독립적으로 요금 및 이용조건 등을 결정할 수 있는 (경제적) 힘”이라고 할 수 있는데, 다시 “(요금 및 이용조건을) 독립적으로 결정하는 데 영향을 미칠 수 있”다는 것이 어떤 의미인지 명확하지 않은 것으로 보임. 또한 결국 이러한 모호한 부분을 구체적으로 보충하는 것은 “시장점유율, 경쟁사업자의 상대적 규모”와 같이 공정거래법이 실시하고 있는 기준이 될 텐데, 공정거래법상 시장지배적 사업자와 어떤 점에서 구별된다고 볼 수 있는지?

4. 결합판매 경쟁제한성 심사 관련

- 현행 인가역무 결합판매 인가지침(이하 “인가지침”)만으로 결합상품 이용약관의 공정경쟁저해성을 적절하게 규제할 수 없다는 데 동의함. 더구나 그 형식이 고시나 예규도 아닌 내부지침에 불과하여, 적어도 고시 또는 예규로 형식을 정비하여야 함 (공정거래위원회는 각종 심사기준을 고시나 예규의 형태로 정비하고 있음).
- 특히, 인가역무 할인율 30%, 결합상품 전체 요금 할인율 30%라는 포괄적인 안전항으로 인하여, 인가지침상 요금적정성 심사 기준의 적절성을 차치하고라도 요금적정성 심사 자체가 전혀 이루어지지 않도록 되어 있음.
- 심사가 모든 결합판매에 대해 이루어지는 것이 아니라, 인가역무가 포함된 결합판매에 대해서만 이루어지는 것이고, 인가역무가 포함된 결합판매는 결합판매 그 자체로 공정경쟁저해 우려가 충분히 있는 것이므로, 안전항 규정을 두고 심사를 면제할 필요성이 없음. 따라서 인가역무가 포함된 결합상품의 이용약관은 모두 사전심사를 받을 수 있도록 하여야 함.