

전기통신 분야에 있어서 관련시장 획정

차 성 민 ■ 한국전자통신연구원 선임연구원, 법학박사

I. 서론

독점규제법은 자유롭고 공정한 경쟁을 유지하기 위하여 이를 제한하는 시장지배적 지위의 남용, 경쟁제한적 기업결합 및 부당한 공동행위 등을 규제하고 있다. 따라서 어떠한 행위가 이 법에 위반되는지 여부를 판단하기 위해서는 그 행위의 경쟁제한성을 판단하여야 하는데, 이는 당해 행위가 경쟁에 영향을 미치는 범위를 한정할 것을 전제로 한다. 즉 일정한 거래분야를 획정해야 하는 것이다. 일정한 거래분야를 관련시장이라고 부르기도 하는데, 이를 어떻게 획정하는 지에 따라 당해 시장의 구조에 대한 판단이 달라질 수 있다.

관련시장의 획정과 관련된 문제는 전기통신 분야에 있어서도 다른 분야에서와 마찬가지로 중요하게 다루어진다. 전기통신시장은 유선을 통한 통화시장, 유선데이터시장, 무선통화시장, 무선데이터시장, 인터넷망을 통한 전화시장 등 통신설비나 제공되는 서비스를 기준으로 나눌 수 있다. 또한 유선통화시장은 전통적으로 시내통화시장, 시외통화시장, 국제통화시장으로 세분되어 있다. 이러한 상황에서 가령 관련시장 획정을 유선시내통화시장으로 획정하는 경우와 유·무선을 가리지 않고 통화시장으로 획정하는 경우 그 시장상황은 다르게 평가될 수 있다.

이러한 관점에 기초하여, 우리나라와 같은 법체계에 속하는 독일 전기통신 분야에서의 관련시장 획정에 관한 논의를 소개하면서 우리나라의 통신시장 상황에 맞는 시장획정 방안을 찾아 보고자 한다.

II. 통신시장에서의 관련시장 획정에 관한 일반론

1. 서비스시장과 접속시장

일반적인 견해에 따르면, 통신부문에는 두 가지의 상품시장이 존재한다. 하나는 최종이용자에게 통신서비스를 제공하는 서비스시장이고, 다른 하나는 이러한 서비스의 제공을 위한 필수적인 설비에 대한 접속을 하는 접속시장이다.¹⁾ 접속 또는 상호접속이란 서로 다른 통신사업자간에 통신이 가능하도록 통신망을 물리적으로 연결하는 것을 말한다. 통신산업에 있어서의 상품은 주로 서비스의 형태로 이루어지는데, 이 서비스는 통신망을 통해 소비자에게 제공된다. 따라서 신규사업자의 경우 얼마나 효율적으로 망을 구축하느냐에 따라 사업의 성패가 결정된다. 그런데 신규사업자는 충분한 망을 보유하지 않고 있기 때문에, 기존의 기간사업자 등의 망에 연동하여 통신서비스를 제공하고 통신서비스의 범위를 확장한다. 그러므로 상호접속제도는 통신사업자들간의 공정한 경쟁을 유지·촉진시키기 위한 전제조건이라고 할 수 있으며, 통신시장에서 경쟁이 활성화될수록 상호접속의 중요성은 더욱 증대된다. 이처럼 다른 통신사업자의 망에 접속을 하여 그 망을 이용하는 경우에 반대급부로서 지불하는 대가를 접속료라고 하는데, 실무상 접속료의 산정은 매우 중요하다. 왜냐하면 다른 사업자의 망을 이용할 수 있도록 법적인 시스템이 완비되어 있다고 하더라도, 그 대가인 접속료가 지나치게 높다면 사업 활동을 계속할 수 없기 때문이다.

이와 같은 설비에 대한 접속에 있어서는 하나 또는 복수의 전방 또는 후방에 있는 설비에 대한 접속이 문제된다. 가령 최종이용자와 연결을 하기 위해서 서비스의 공급자는 통신망의 접속점에 접속을 해야 하는 것이다. 물리적 접속 이외에도 자신의 서비스를 시장에서 최종이용자가 이용할 수 있도록 하기 위해서, 서비스제공자는 가령 전화정보나 전화번호리스트와 같은 그 밖의 설비에 대해서도 접근을 할 수 있어야 하므로, 여기서의 접속은 통상의 개념보다는 넓은 의미이다.²⁾ 접속시장에서는 무엇보다도 망에 대한 상호접속시장, 선로임대(Mietleitung)시장, 특히 시내전화에 있어서 접속선로 임대시장이 중요하다. 이를 이용해서만 비로소 필수설비보유

1) Bunte/Welfens, Wettbewerbsdynamik und Marktabgrenzung auf Telekommunikationsmärkten, 2002, S. 67.
 2) 우리 전기통신사업법에서도 물리적 접속(제33조의5 내지 제34조의3)과 정보에 대한 접근(제34조의4)을 모두 규정하고 있다.
 3) Langen/Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, 9. Aufl., 2001, S. 3440.

자가 아닌 통신사업자도 최종이용자에게까지 연결되는 자신의 고유한 선로가 없음에도 불구하고 시내전화시장에서 전화접속 및 음성서비스를 제공할 수 있기 때문이다.³⁾

한편 서비스시장과 접속시장은 서로 다른 시장으로 간주된다고 할지라도, 이들 시장사이에는 매우 명백한 상호관련성이 있다. 서비스시장에서 필요한 것은 접속시장에서도 필요하고, 서비스시장에서 업무를 수행하기 위해 이용되는 설비들이 곧 접속시장에서의 업무수행을 위해 이용되기 때문이다. 이러한 상호관련성은 기술적인 여건으로 인해 존재하는데, 관련시장 확정에 있어서 이것이 무엇을 의미하는지 고려할 필요가 있다.

2. 시장획정과 결합판매

전기통신 분야에서의 관련시장 확정에 있어서 고려해야 할 중요한 내용 중의 하나가 상품이나 서비스를 결합해서 판매하는 이른바 결합판매(bundling)의 문제이다. 결합판매라 함은 통상 두 개 또는 그 이상의 제품을 패키지로 묶어 판매하는 행위를 말한다.⁴⁾ 결합판매는 판매방식에 따라서, 복수의 서비스나 상품을 결합해서만 판매하는 순수결합판매(pure bundling)와 각각의 상품이나 서비스를 개별적으로 판매하기도 하며 결합해서 판매하기도 하는 혼합결합판매(mixed bundling)로 구분된다.⁵⁾ 결합판매는 사업자의 입장에서는 결합서비스 제공을 위한 사업자간 협력을 통한 시너지효과가 발생하고, 제품의 차별화 및 고객 충성도(Customer Loyalty)가 제고되며, 유통망의 효율적 공유를 통한 규모·범위의 경제가 발생한다는 장점이 있다. 또한 소비자에게는 가격할인의 효과가 발생하며, 상품 구매 및 선택에 있어서 편의성이 증대되는 이점이 있다. 반면에 결합판매는 끼워팔기나 거래상의 지위남용에서와 같은 반경쟁적 효과가 발생할 수도 있다.

이러한 결합상품의 발전은 음성통화시장에서 전화시장을 하나의 시장으로 묶을 수도 있다고 한다. 그렇게 되면 결합판매로 인한 시장통합현상은 시장확정을 어렵게 하고, 그 결과 시장지배적지위의 판단도 어렵게 된다.

그러나 시장은 경제적 여건에 따라서 좁게 확정되어야 하고, 하나의 시장에 결합상품들을 모두 포함해서는 안 될 것이다.⁶⁾ 가령 유선의 음성통화서비스와 초고속인터넷서비스를 통신사업

4) 결합판매에 대한 현행 독점규제법 및 전기통신사업법상의 고찰에 대해서는 차성민, 이른바 결합판매에 대한 규제, 법조, 2003. 1., 161면 이하 참조.

5) 대부분의 혼합결합판매는 개별 상품을 따로 구입할 때보다 할인된 가격에 제공한다.

6) Bunte/Welfens, a.a.O., S. 69.

자가 결합판매 한다고 해서 유선통화시장과 초고속인터넷서비스를 하나의 시장으로 보는 것은 타당하지 않다. 그렇지만 사업자의 시장지배적지위를 검토하고자 할 때에는 당해 사업자의 능력 및 인접시장과의 관련성을 고려해야 할 것이다. 왜냐하면 여기서는 어느 시장에서 다른 시장으로의 시장지배력의 전이가 문제되기 때문이다. 시장지배적지위의 확장은 여러 관점에서 반경쟁적으로 간주될 여지가 있다. 독점규제법에서는 시장지배적지위의 남용행위를 금지하고 있다.⁷⁾ 시장지배적지위는 시장지배적사업자로 하여금 이를 확장하여 다른 시장에서 그 시장의 참가자들을 지배하려고 시도하도록 만들기도 한다. 이는 한편으로는 자신의 의사에 따른 계약 상대방 선택의 자유에 영향을 미치고, 다른 한편으로는 시장지배적사업자에게 유리하거나 또는 경쟁자에게 부담이 되도록 시장에서의 경쟁상황을 변화시킨다. 이러한 시장지배적 남용행위가 성공하게 되면 시장에서의 경쟁자들은 퇴출된다.⁸⁾ 결국 시장에서 기존의 시장력을 확장하여 다른 인접시장에까지 영향을 미치는 시장지배력의 전이 가능성을 통하여 경쟁에 의해 통제될 수 없는 사업자의 행위의 여지는 그만큼 넓어지는 것이다.

그러나 다양한 서비스를 결합해서 제공하는 사업자는 결합된 서비스를 하나의 상품으로 보려고 하는 경향이 있기 때문에, 이러한 상품들을 광고할 때에는 완전히 하나의 상품으로 보이려고 노력한다. 대체가능성이 없는 서비스체계이지만 이를 통합마케팅 하는 것이다. 이러한 사업자들의 노력에도 불구하고, 통신시장의 시장확정에 있어서는 서비스들간의 시장통합이 인정되어서는 안 될 것이다. 예를 들어 상이한 시장들에서 도출되는 서비스들을 결합한 결합상품이 있다고 해서, 결합되기 전의 각각의 시장들을 하나의 시장으로 볼 수는 없다는 것이다. 이러한 시장들은 각각 독립적으로 취급되어야 한다. 그렇지만 이미 언급한 바와 같이 시장지배적지위를 검토하는 경우에는 하나의 시장에서의 지위가 아니라, 두 시장에서의 시장지배력을 종합적으로 검토해야 한다. 이 경우 특히 구체적인 퇴출 의도를 입증할 수 없다고 할지라도 경쟁자에 대한 퇴출 효과가 고려되어야 한다.

7) 법 제3조의2 참조.

8) Zäch, Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen, in: Schweizerisches Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, 5. Band, 2. Teil, 2001, S. 217.

III 통신산업에서의 시장확정과 관련된 문제들

1. 이동전화시장과 유선전화시장을 동일시장으로 볼 수 있는지 여부

1.1. 독일의 경우

최종이용자가 유선전화나 이동전화를 매개로 하여 통화를 하는 현실 상황 속에서 시장확정은 기능적 대체가능성의 관념에 따라 이루어져야 하는데, 최종소비자의 입장에서 볼 때 유선을 통한 통화와 무선에 의한 이동전화를 통한 통화가 본질적으로 동일한 가치를 지닌 것인지 여부가 관건이 된다. 즉, 유선전화와 이동전화 사이에 수요의 관점에서 기능적 대체가능성이 있는지가 문제된다.

유선전화나 이동전화 모두 최종소비자에게 다른 사람과 통화하거나 데이터를 전송하는 등의 통신서비스의 제공이라는 동일한 수요를 충족시킨다는 점에 있어서는 의문의 여지가 없다. 그러므로 수요의 관점에서 본다면, 유선통신이나 무선통신이나 적어도 부분적으로는 대체 가능하다고 말할 수 있다.

그럼에도 불구하고 독일에서는 이동전화가 가까운 시일 내에 유선전화를 대체하지는 않을 것으로 보고 있다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 무선전화를 이용하는 자들 대부분이 자신의 집이나 사무실에 있는 유선전화를 해지하지는 않고 있는 점을 볼 때, 이동전화는 유선전화를 대체한다고는 말하기보다는 보완하는 것으로 이해해야 할 것이다.⁹⁾ 둘째, 이동전화의 사용료는 유선전화의 그것보다 여전히 비싸다. 특히 시내전화의 경우는 더욱 그렇다. 셋째, 통화품질에 있어서도 아직 차이가 있다.

이와 같은 이유로 인해, 독일 독점위원회는 이동전화에 의한 유선전화의 대체된다는 주장은 현재로서는 아직 소수의 고객에게만 적용되는 이야기이며, 다만 장기적인 관점에서 유선전화와 이동전화간의 보완관계는 선택적인, 즉 양자택일적인 관계로 변할 것으로 예상하고 있다. 즉 이동전화의 이용료가 하락할수록 유선전화와의 대체가능성은 커질 것이므로, 머지않아 이들을 동일한 시장으로 보는 날이 올 것으로 보고 있기는 하지만, 현재로서는 유선전화와 무선전화는 서로 다른 시장이라고 보아야 할 것이라고 한다.

우리 공정거래위원회도 SK텔레콤과 신세기통신과의 기업결합에 관한 심결에서, 유선전화(시내·시외 및 국제전화 포함)와 이동전화는 사용용도, 사업자의 투자설비 및 통신망 이용수

9) Monopolkommission, Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten?, Sondergutachten 29, 2000, Tz 9.

단, 통화요금, 경쟁사업자 등에서 큰 차이가 있으므로 시장이 구분된다고 판단한 바 있다.¹⁰⁾ 그러나 유선전화와 이동전화를 별개의 관련시장으로 보는 이와 같은 태도는 다음과 같은 이유로 적어도 음성통화 부문에 있어서는 문제가 있어 보인다.

1.2. 구매자들의 대체가능성에 대한 인식과 행태 분석

수요의 관점에서 구매자들의 대체가능성에 대한 인식과 구매행태를 살펴보기 위해서는, 가입단계에서의 대체가능성과 이용단계에서의 대체가능성으로 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

먼저 가입단계에서의 대체가능성이란 최종이용자들이 음성통화를 하려고 신규로 전화 가입을 하고자 하는 경우 유선전화와 무선전화를 대체재로 인식하거나 구매할 수 있는 가능성 및 기존에 있던 유선이나 무선전화를 해지하고 이에 대체하여 무선이나 유선전화를 설치할 수 있는 가능성을 말한다. 1991년부터 1998년까지 국내에서 무선전화와 유선전화간의 상호관계를 분석한 자료에 의하면, 무선전화 가입자가 1% 증가할 때마다 유선전화의 신규가입자는 0.10~0.18% 감소했으며, 기존 유선가입자의 해지율은 0.14~0.22%에 달하는 것으로 조사됐다.¹¹⁾ 이는 무선전화 가입자가 100명 증가할 때마다 유선전화의 신규가입자는 10~18명 감소했으며, 기존 유선가입자 중 14~22명이 해지를 했다는 의미이다. 따라서 국내에서 유·무선간의 대체관계는 이미 의미있는 정도에 이르렀다고 판단할 수 있다.¹²⁾ 특히 이동전화 중 PCS 서비스가 시작된 1997년 10월 이후 유선전화의 해지건수는 급격히 증가하는 양상을 보이고 있는데, 이러한 이용자행태도 유·무선간 대체가능성에 대한 소비자 인식과 무관하지 않다.

다음으로 이용단계의 대체가능성이란 가입단계에서는 최종이용자가 유선전화와 무선전화에 모두 가입하고 있을 수도 있는데, 그러한 소비자의 이용면에서 이들간의 대체가능성을 말한다. 가령 유선전화 요금은 저렴한 반면에 무선전화 요금은 비싸기 때문에, 소비자들의 행태가 유선전화는 주로 발신용으로 사용되고, 무선전화는 거의 착신용으로만 사용된다면 양자간에는 기능적으로 대체관계에 있다고 할 수 없을 것이다. 그러나 실제로는 이동전화 가입자의 증가에 따른 이동망의 확장으로 인해 M-M(무선전화에서 무선전화로 가는) 통화의 비중이 증가하고 있다.¹³⁾ 또한 종래에는 M-L(무선전화에서 유선전화로 가는) 통화 비중이 컸지만 최근 들어 M-L통화와 L-M통화의 비중이 비슷해지는 현상을 보이고 있다. 따라서 최종이용자들의 전화

10) 의결 제2000-76호(2000. 5. 16.)

11) NAKIL SUNG/YONG-HUN LEE, Substitution between Mobile and Fixed Telephones in Korea, Review of Industrial Organization, 2002, p. 367.

12) NAKIL SUNG/YONG-HUN LEE, supra, p. 373.

13) 한국전자통신연구원, 한국의 정보통신정책 변천과 성과, 2001, p. 145 참조.

이용 행태는 이동전화와 유선전화를 그 기능면에서 구별하지 않고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 이동전화사업자들이 요금부과에 있어서 다양한 선택요금제를 제시하고 소비자들은 자신의 통화패턴이나 사정 등을 고려하여 자신에게 맞는 요금제도를 선택하는 경우, 요금 자체가 유선전화를 사용할 것인지 무선전화를 사용할 것인지를 결정함에 있어서 중요한 고려요소로서 작용하지 않는 데에 기인하기도 한다.

이 밖에도 기술적 의미에서의 시장획정과 규범적 측면에서의 시장획정이 반드시 동일한 것도 아니고 동일시해서도 안 되지만, 현재 기술적 측면에서 급속하게 이루어지고 있는 유무선 융합(convergence)현상을 도외시해서도 안 될 것이다.¹⁴⁾

이러한 점들을 종합적으로 고려해 볼 때, 유선음성통화시장과 무선음성통화시장을 명확히 구분하던 태도는 구체적 사례에 따라서는 변경되어야 할 경우도 있을 것으로 보인다. 한편 독일의 독점위원회도 장기적으로는 유·무선통화가 동일한 시장에 포함될 것으로 예상하고 있는데, 전기통신 기술의 상용화 수준이나 이용자들의 인식 정도 등을 고려해 볼 때 우리나라의 경우에는 그 시점이 독일의 경우보다 훨씬 가까운 장래가 되어야 할 것이다.¹⁵⁾

2. 가입자접속과 시내 및 시외통화를 하나의 상품시장으로 볼 수 있는지 여부

이에 대해서는 두 가지 견해가 있는데, 통상적으로는 가입자접속과 시내통화를 동일한 상품 시장에 포함시키고 있다.¹⁶⁾ 이 경우 제공되는 서비스가 수요자의 관점으로는 대체 가능한 것으로 보이지는 않지만, 이들을 동일한 상품시장에 포함시키는 것은 가입자회선으로의 접속과 시내망을 통한 통화는 이제까지 항상 배타적으로 함께 제공되어 왔다는 사실에 기초하고 있다. 가입자선로의 접속 사업을 하고 있는 사업자는 동시에 시내통화 사업도 하고 있다. 이러한 양자간의 밀접한 결합은 이들을 동일한 상품시장에 귀속시키는 정당한 사유가 되어왔다.¹⁷⁾ 독일

14) 유무선 통합(Fixed-Mobile Convergence)이란 예전에는 별도로 제공되던 유·무선네트워크, 유·무선서비스, 유·무선 관련 영업활동의 결합 또는 통합을 의미한다(한국전자통신연구원, 시내망의 효율적 운영을 위한 공정경쟁 방안연구, 2001, 88면).

15) 미국의 경우에도, 양키그룹이 올 초 이동전화이용자를 조사한 결과 조사자의 3% 정도가 이동전화만을 사용하는 것으로 나타났으며, 향후 5년 이내에 미국 인구의 5-10% 정도가 이동전화만 사용할 것으로 예측하고 있다. 또한 유선전화에서 이동전화로 바꾼 통화량도 빠르게 늘고 있는 것으로 조사됐으며, 현재 개인전화통화의 3분의 2정도가 유선전화를 사용하고 있으나 5년 이내에 절반 이상의 통화가 휴대폰망을 사용할 것으로 이 회사는 예측했다(ibiztoday.com 2002년 8월 16일).

16) Monopolkommission, a.a.O., Tz 7.

17) Bunte/Welfens, a.a.O., S. 74.

독점위원회의 경우, 장래의 시장이 발전되어 이제까지 결합된 채 제공되던 서비스가 분리될 것으로 예상되는 경우에만 비로소 관련시장을 구별할 수 있을 것이라는 견해를 피력하고 있다.

이러한 독점위원회의 견해와는 달리, 이들을 하나의 시장으로 귀속시킬 수는 없으며, 가입자 접속시장과 전화접속시장은 원칙적으로 구별되어야 한다고 주장하는 견해가 있다. 고객들은 전화통화를 하기 위해서 우선 전화망에 “접속”을 해야 한다. 그리고 그 후에 시내망이나 시외망 또는 국제망을 통하여 원하는 통화연결을 할 수 있으므로, 이들 시장은 논리적으로나 물리적으로 구분된다. 따라서 고객이 원하는 망접속, 가령 시내통화를 원하는 경우의 시내망 부문에 대한 접속이 가입자망 접속과 함께 결합되어 있다는 사실만으로, 가입자 접속과 완전히 구별되는 또 다른 종류의 서비스인 전화망 접속을 하나의 동일한 시장으로 볼 수 있는 이유는 되지 않는다고 한다.¹⁸⁾

가입자망과 전화망을 하나의 시장으로 볼 것인지의 문제는, 이들을 구별할 실익이 있는 경우에는 이를 구별하여 별개의 관련시장으로 확정하는 것이 타당하다고 생각한다. 현재 우리나라에서는 가입자선로 세분화에 관한 논의가 한창이다. 가입자선로(local loop)란 가입자측의 선로가 부착된 단자 또는 초고속 인터넷용 모뎀과 기간통신사업자의 전화국내 가입자측 최초 단자를 연결하여 전기통신신호를 전달하는 선로를 말하며,¹⁹⁾ 망세분화(unbundling)란 새로운 통신 서비스를 제공하고자 하는 신규 또는 경쟁사업자가 기존사업자로부터 서비스제공에 필요한 통신망요소를 일정기간 임차하는 것을 말한다. 그리고 가입자선로 세분화란 신규사업자가 적정 대가를 지불하고 시내망(local network)을 보유하고 있는 기존의 시내전화사업자의 가입자선로를 임차하는 것을 말한다.

신규 통신사업자는 막대한 투자비용 등으로 초기에 사업에 필요한 모든 네트워크를 구축하기가 어렵지만, 가입자선로 세분화를 통하여 기존사업자의 가입자선로에의 접속 또는 제공을 통하여 사업활동을 할 수 있다. 이로써 신규사업자들의 시장진입이 용이해지므로 경쟁이 촉진될 뿐만 아니라, 가격 및 서비스에 따라 음성 및 데이터제공사업자를 최종이용자(고객)가 선택할 수 있어 소비자 편익증대효과도 발생한다. 또한 중복투자를 방지할 수 있다는 이점도 있다. 우리나라는 기간통신사업자에게 다른 통신사업자가 가입자선로의 공동 활용을 요청하는 경우 이를 허용할 의무를 지우고 있다.²⁰⁾ 이와 같은 가입자선로의 공동 활용을 의무화함으로써, 신규사업자는 기간통신사업자의 설비를 이용하면서 상호 경쟁을 하는 하나의 독립된 시장이 형성

18) Bunte/Welfens, a.a.O.

19) 가입자선로의 공동활용기준(정보통신부고시 제2002-20호) 제33조제1항1호.

20) 전기통신사업법 제33조의6 제1항.

될 것이다.

이러한 점을 고려해 볼 때, 가입자망과 시내망이나 시외망을 구별하고, 가입자망에 있어서의 경쟁상황을 별도로 평가할 실익이 있으므로, 이들을 서로 독립된 관련시장으로 보는 것이 타당할 것이다.

3. 개인고객과 기업고객은 별개의 관련시장을 형성하는지 여부

전기통신사업자들은 현실적으로 기업전용상품을 별도로 판매하는 등 기업고객과 개인고객을 구별하여 서비스를 제공하고 있기 때문에, 개인고객과 기업고객을 별개의 시장으로 보아야 하는지가 문제된다. 가령 제공되는 서비스 또는 사용시간 등 수요의 질과 양의 측면에서 볼 때 차이가 있으므로, 관련시장을 구별해서 보아야 한다는 주장도 제기될 수 있다.

이처럼 기업시장과 개인시장과 같이 고객에 따라 시장을 구별하는 것은 수요의 구조에 따른 것만은 아니고, 통신사업자의 입장에서 본 경쟁조건이 서로 다르기 때문이기도 하다.²¹⁾ 기업고객은 개인고객보다 우월한 협상력을 가지고 서비스제공자를 상대할 수 있으며, 여러 제공자에 의해 다양하게 제공되는 서비스 중에서 원하는 것을 선택할 수 있다. 반면에 개인고객은 상대적으로 그렇지 못하다.

그러나 이러한 이유들로 인해 기업고객과 개인고객을 구별하는 것은 바람직하지 않다고 본다. 그보다는 오히려 고객에게 기본상품(Standardprodukt)을 제공하면 되는지 아니면 특수한 기술을 요하는 특별한 개별서비스를 제공해야 하는지 여부가 고려되어야 할 것이다. 여기서 기본상품이란 통상의 기술을 가지고 고객들에게 일반적으로 제공되며 법적·경제적 조건들이 이미 형성되어 있는 것으로 특징 지워진다. 이에 반하여 개별서비스의 제공이란 고객이 개별적으로 원하는 기술에 맞추어져 있으며, 이를 통하여 또한 개별적인 규율이 이루어지는 것을 말한다.²²⁾ 이 때 기업고객이 개별서비스를 요청하는 경우도 있을 것이다.

따라서 고객이 기업인지 개인인지에 의해 관련시장을 분할 확정하는 것은 원칙적으로 시장 현실과 부합하지 않으며, 제공되는 상품에 따라 대체적으로 기본상품 시장과 개별제공상품 시장으로 구별하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

21) Monopolkommission, a.a.O., Tz 7.

22) 예를 들면 커스텀 번들(customized bundle)이 있는데, 이제까지 사업자가 번들을 구성하여 소비자에게 제공하던 것에서 탈피하여, 소비자가 자신에게 맞는 번들을 요구하면 사업자가 이에 맞추어 맞춤 서비스를 제공하는 형태이다.

4. 장거리통화 및 시내통화를 별개의 관련시장으로 구분할 수 있는지 여부

유선을 통한 음성전화시장은 전통적으로 장거리시장과 시내시장으로 분류되어 왔다. 그리고 수요의 관점에서 볼 때 장거리통화는 시내통화에 의해 대체될 수 없다고 여겨져 왔다. 또한 장거리전화의 서비스제공에 있어서 적용되는 규제나 경쟁조건은 시내전화에 있어서와는 근본적으로 다른 것으로 여겨져 왔다. 특히 장거리통화는 가입자접속 설비를 보유하고 있을 필요도 없다. 이러한 점들을 고려하여 장거리통화와 시내전화를 각각 독립된 관련시장으로 보고자 하는 견해가 있다.²³⁾

반면에 다른 견해도 있다. 통상 전화고객들은 특정한 시간에 특정한 다른 전화 가입자와 시내망, 시외망 또는 국제전화망을 통하여 통화를 하기를 원한다. 이러한 현실적인 가입자들의 욕구를 기준으로 시장획정을 할 수는 없다. 만일 그렇게 한다면 다른 가입자와 접속되는 하나 하나의 모든 접속들이 독자적인 시장이 되어버릴 것이기 때문이다. 따라서 고객은 전화연결을 하고자 하는 지속적인 욕구를 가지고 있을 뿐이라고 보아야 할 것이다. 이 때 전화연결은 고객이 임의대로 할 수 있기 때문에, 그는 시내통화, 시외통화, 국제통화 또는 무선전화를 통한 통화를 자신의 필요나 욕구에 따라 하는 것이라고 보는 것이 타당할 것이라고 한다. 즉 통화시장을 시내통화시장과 시외통화시장으로 나누는 것은 의미가 없다고 한다.²⁴⁾

생각건대 관련시장을 획정하는 목적은, 직접적으로는 경쟁사업자들의 시장점유율을 산정하기 위함이며, 이를 통하여 궁극적으로는 당해 시장에서 유효경쟁이 가능하고 있는지 여부를 판단하려는 것이다. 관련시장은 이러한 목적에 부합하게 획정되어야 한다. 만일 Bunte/Welfen이 주장 하듯이 고객의 통화를 각각 독립된 시장을 보는 것은 비현실적이기 때문에 고객의 지속적인 통화욕구를 기준으로 하나의 시장을 획정한다면, 관련시장의 범위가 너무 확장되는 결과를 낳게 되어 관련시장을 획정하는 의미가 퇴색될 우려가 있다. 또한 Bunte/Welfen은 '수요자의 욕구'는 강조했다지만 '대체가능성'에 대한 인식은 간과한 것으로 보인다. 가령 서울에 사는 A가 부산에 사는 B와 통화를 하고자 하는 경우, 이를 유선시내통화로 대체할 수는 없을 것이기 때문이다.

그러나 이러한 논의는 유선전화만을 고려했을 것을 전제로 한다. 이미 언급한 이동전화 또는 VoIP를²⁵⁾ 이용한 인터넷 전화를 고려하는 경우 시내통화와 장거리통화 사이에는 이용요금의 측면에서는 대체가능성이 인정될 수도 있을 것이다.

23) Monopolkommission, a.a.O., Tz 8.

24) Bunte/Welfens, a.a.O., S. 76 참조.

25) VoIP(Voice-over-IP)란 네트워크에서 표준 프로토콜로 하는 IP를 이용해 데이터뿐만 아니라 음성까지 함께 실어보낼 수 있도록 지원하는 기술을 말한다. VoIP의 가장 큰 장점은 기존 IP 네트워크를 그대로 활용해 전화서비스를 통합 구


5. 특정 국가로의 장거리 통화별로 고유한 시장이 존재하는지 여부

국제통화에 있어서 특정 국가별로 독립적인 관련시장을 확정하는 것이 타당한지 또는 국제통화시장을 하나의 시장으로 보는 것이 타당한지가 문제된다. 독일 독점위원회의 보고서에 따르면, 이 경우에 시장확정을 좁게 할 수 없다고 한다. 즉 독점위원회는 후자의 견해에 찬성하고 있다. 그러나 구매자의 입장에서 보면, 고객은 구체적인 경우에 다른 접속방법으로는 대체가능하지 않은 특정 국가로 통화하고자 하는 욕구가 있다. 또한 모든 통화 접속 하나 하나가 독자적인 시장을 형성하는 것이 아니라, 최소의 시장은 특정 국가로의 통화를 위한 시장이 될 것이다. 가령 일본으로 전화를 걸고자 하는 자는 중국으로의 접속을 통해서도 대체될 수가 없을 것이다.

이와 같이 국가별로 확정된 국제통화시장에서는 고객이 특정 국가와 통화를 하고자 하는 경우에는 그 국가를 선택하고 이에 상응하는 서비스를 제공하는 서비스제공자를 고객들이 고를 수 있어야 한다. 즉 고객에게 서비스제공자 선택의 자유가 있어야 한다. 여기서의 서비스제공자에는 국제전화 선불카드사업자 등도 포함될 것이다.

IV. 결론

독점규제법의 적용에 있어서 요구되는 관련시장 확정은 원칙적으로 규범적인 관점에서 고려되어야 한다. 그러나 전기통신시장에서는 통신기술의 진보 상황과 같은 기술적 요소들도 추가적으로 고려되어야 현실 시장상황에 부합되고 객관적으로 인정될 수 있는 관련시장 확정을 할 수 있을 것이다. 그런데 기술적 여건들은 각 나라마다 상이하기 때문에, 저마다 자국의 기술 상황을 반영하여 관련시장을 확정하고 있는 외국 경쟁당국의 입장을 곧바로 우리나라의 통신시장에 적용하는 것은 올바른 태도가 아니라고 생각한다. 오히려 전기통신 기술의 급속한 발전에 힘입어 전기통신시장의 시험장으로서 세계가 우리를 주목하고 있는 것이 현실이다. 이 기회를 잘 활용하여 기존의 법체계를 정당하게 해석하는 동시에, 관련 법제도를 정비·발전시킴으로써 관련분야에서 법문화를 주도해 가는 지혜가 있어야 할 것이다.

또한 전기통신 분야에서는 기술의 급속한 발전이 구매자의 대체가능성을 신속하게 변화시킬 수 있다는 점을 인식하고 이를 관련시장 확정시 반영할 수 있는 유연성을 유지해야 할 것이다. 

현함으로써 전화나 팩스전송에 소요됐던 회선 비용을 크게 절감해 전화 사용자들이 시내전화 요금만으로 인터넷, 인터넷 환경에서 시외전화 및 국제전화서비스를 받을 수 있게 된다는 점이다.