

# 통신시장 규제에 있어서 경쟁법의 역할

## - EU 사례를 중심으로 -

차성민 | 한국정보문화진흥원 선임연구원

### I. EU 통신시장의 새로운 규제 환경

전자통신망과 전자통신 서비스에 관한 유럽의 규제 틀에 대한 개혁이 여러 해 동안의 준비작업 끝에 완료됐다. 2002년 4월 24일에 다섯 개의 새로운 유럽공동체 지침이 발효됐으며, 이 지침은 2003년 7월 25일까지 회원국들의 국내법으로 편입되어야 한다.<sup>1)</sup> 또한 EU 이사회와 의회의 정보보호지침, 유럽공동체조약 제86조제3항에 의거한 위원회의 강화된 자유화지침, 그 밖에 법적으로 구속력이 없는 위원회의 다른 규범적 문서들, 그 중에서도 특히 사전규제의 대상으로서 고려해야 할, 실질적으로 중요한 시장들에 대한 권고 및 시장의 분류와 현저한 시장지배력의 정의에 관한 원칙 등은 종합개혁안을 완벽하게 보충하고 있다는 평가를 받고 있다.

새로운 지침은 근본적으로 세 가지 목표를 추구하고 있다. 첫째, 전자통신 분야의 모든 망과 서비스에 대해 그들간의 융합(convergence) 추세를 고려하여 동등한 대우를 한다. 둘째, 개별산업 분야 특정적 규제가 경쟁법의 기본 정신에 근접하도록 한다. 마지막으로, EU 회원국들에서 단일한 규제 조건을 창출하고 보장한다는 것이다. 이러한 목표에 맞추어 새로운 지침은 두 가지의 특징을 가지고 있는데, 하나는 분야 특정적 비대칭 규제의 존속과 적용범위의 확장이고, 다른 하나는 경쟁법적 개념의 도입이다.

1) 이 글에서는 통상 "전자통신규제 패키지"라고 불리는 「전자통신 기반 및 관련 서비스를 위한 새로운 규제틀(New Regulatory Framework for Electronic Communications Infrastructure and Associated Services)」의 내용은 설명하지 않기로 한다. 이에 관한 자세한 내용은 김방룡·차성민, EU통신법의 회원국내 국내법화 추진동향, 전자통신동향분석 제20권 제2호, 2005. 4., 103면 이하 참조.

## 1. 규제의 존속 및 적용범위 확장

먼저, 분야 특정적 비대칭 규제는 새로운 규제 틀에 있어서도 그대로 존속한다. 이는 규제가 없는 경우에도 지속될 수 있을 만큼의 충분한 자율경쟁이 여러 통신시장에서 아직도 창출되지 않았다는 인식에 따른 것이다. 분야 특정적 규제의 실제 적용 범위는, 적어도 법률상으로는, 지금까지 적용 대상에서 제외된 여러 분야로까지 확대된다. 이는 전자통신 서비스들의 디지털화로 인해 이 서비스들을 여러 개의 완전히 상이한 망들을 통해 제공할 수 있는 가능성이 점점 더 커지고 있기 때문이다. 이 때문에 앞으로는 규제와 관련해서는 이 서비스들 모두가 동등하게 다루어진다. 이는 그것들이 최종 소비자에게 전달되는 경로가 유선통신망, 이동통신망, 유선 텔레비전(Cable TV), 위성, 공중파, 인터넷 프로토콜, 전력망을 비롯해 어느 것이든 상관 없다는 것을 의미한다. 반면 새로운 유럽공동체의 법체제는 망 기반 시설을 통해 제공되는 서비스 자체, 예를 들어 프로그램 내용이라든가 전자거래 분야의 상거래 등을 그 적용 대상으로 하지는 않는다. 그러므로 인터넷 접속뿐만 아니라 인터넷을 통해 콘텐츠까지 제공하는 회사는 그 사업활동의 일부만 분야 특정적 규제의 지배를 받게 된다.

또 하나의 특징인 경쟁법적 개념의 도입에 관해서는 장을 바꾸어 설명하기로 한다.

## 2. 경쟁법 기준의 적용

두 번째의 근본적 혁신은 시장 확정 및 시장 분석을 위해 경쟁법의 개념들을 도입했다는 점이다. 이것은 지금까지 통용되던, 분야 특정적 개입의 임계선을 결정하는 유일한 기준으로서의, 25% 이상의 시장점유율을 가진 현저한 시장지배력(SMP)이라는 개념 및 미리 정의된, 전적으로 공급 중심적인 시장 개념으로부터의 탈피를 의미한다.

### 1) 현저한 시장지배력

이제는 EU경쟁법상의 '시장 지배'가 규제 개입의 기준이다. 이는 현저한 시장지배력이라는 개념을 앞으로도 계속 사용하는 경우에도 마찬가지다. 그러므로 경쟁법상 의미로서 오직 자신의 우월한 경제적 지위를 이용해 독자적으로 또는 다른 기업들과 공동으로 광범위한 영역에서 경쟁자, 고객, 소비자에게 영향을 받지 않고 시장에서 행동할 수 있는 시장지배적 사업자만이 규제의 대상이 된다. 규제 개입의 기준과 경쟁법의 개입 기준을 같은 것으로 취급한다면, 분야 특정적 규제로부터 일반 경쟁법으로의 이행이 보다 쉬워질 것이다. 왜냐하면 규제당국과 경쟁당국이 동일한 기준을 적용할 것이기 때문이다.

또한 그만큼 두 관청 사이의 의견 조율도 더 수월해질 것이다. 더 중요한 것은 이렇게 개입 기준을 높임으로써 비대칭 규제를 받는 사업자의 수가 앞으로는 지금까지의 법률 상황에서보다 적어질 것이라는 사실이다. EU위원회의 심결과 EU법원들의 판례에 의하면, 시장지배는 최소 40%의 시장점유율에서 시작한다. 특히 대부분은 명백한 시장지배를 추정할 또 다른 근거가 없는 한 더 높은 시장점유율을 요구하고 있다.

## 2) 시장 획정

시장지배력에 관한 정의도 더 이상 지침에 규정된 시장 영역들을 근거로 하여 이뤄지지 않는다. 경쟁법 실무에서 쓰이는 수요·공급 대체가능성의 일반 경제원칙에 따라 시장이 획정된다. 이러한 시장 획정의 유연화로 회원국 규제당국들은 경쟁이 심한 시장에 대해서는 규제 강도를 낮출 수 있게 되었다.

그러나 이 융통성에 제한이 없는 것은 아니다. 왜냐하면 새 규제 틀은 시장의 획정을 위해 필수적으로 고려해야 할 몇 가지 기준을 담고 있기 때문이다. 기본 지침(Framework Directive)이 정한 대로 위원회는, 회원국의 규제 담당자들이 사전규제 대상으로 삼아야 할지 여부를 놓고 조사해야 할 권고안을 가결했다.<sup>2)</sup> 이 권고안의 제정과 그의 사후 조정에 있어 EU위원회가 적용한 기본적인 기준들은 첫째, 지속적이고 높은 구조적 또는 법적인 시장진입장벽의 존재, 둘째, 예상 가능한 시기에 경쟁이 일어날 수 있는 잠재력의 결여, 셋째, 경쟁법의 개입가능성의 부족이다.<sup>3)</sup> 세 번째 기준은 예를 들어, 명령된 법적 조치를 이행하려면 계약 규정이나 비용에 관한 자료를 매우 자세하게 또는 주기적으로 검토해야만 하는 경우이다. 또한 경쟁법에 의거한 결정으로도 문제를 제거할 수 없고 그를 위해서는 여러 결정들이 필요할 것으로 보이는 경우도 이에 포함된다. 만일 경쟁법에 의해 회원국의 경쟁당국과 EU위원회의 조치가 사후적인 남용 규제로 이들 시장에서 경쟁을 제고할 수 있다면 이 분야에서의 사전규제는 필요하지 않을 수도 있다. 이런 식으로 분야 특정적 규제와 일반 경쟁법의 각 적용 분야들 사이에는 당해 분야에 대한 구체적 경험을 바탕으로 한 긴밀한 관계가 형성된다.

## 3) 규제에 있어서 EU위원회와의 협의

유럽공동체 지침의 또 하나의 혁신은 새 규제법이 유럽 전역에서 일관적으로 적용할 수 있고

2) Empfehlung der Kommission vom 11.2.2003 über relevant Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die auf Grund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, ABl L 114 v. 8. 5. 2003, S. 45.

3) 권고안 초안 3장 2절.

록 보장하고 그럼으로써 모든 회원국의 경쟁 조건을 단계적으로 균일화하며 전자통신 서비스 분야에서 단일시장을 창출하는 데 기여할 절차 규정을 도입한 것이다.

회원국의 규제 당국들은 우선 위원회의 권고안이 지명한 시장들을, 그것들이 사전규제를 받아야 하는지의 관점에서 조사해야 한다. 이 시장 분석은 해당 시장에 유효경쟁이 존재하는지 여부를 조사하는 것이다. 유효경쟁이 존재한다는 추정은 해당 시장에 현저한 시장지배력을 가진 사업자가 없을 경우, 즉 유럽연합 경쟁법상 하나 또는 여러 사업자에 의한 시장지배가 없을 경우에 가능하다. 위원회의 원칙들은 이 시장 분석을 새로운 규제 틀에 따라 할 수 있도록 규제 당국들에게 근거를 제공한다. 만약 해당 시장에 유효경쟁이 존재하지 않는다고 결론을 내리는 경우, 규제당국은 해당 사업자들에게 적절한 규제적 사전의무를 부과하거나 기존의 의무를 지속시켜야 한다.<sup>4)</sup> 통신 도매시장 차원에서 부과될 수 있는 의무는 투명성, 동등한 대우, 분리 회계, 망 설비에의 접속 및 그 이용, 가격 통제, 비용 정산 등이다. 소매시장 차원에서는 최종 이용자에 대한 서비스의 조건과 요금, 전용 회선의 허용 최소 공급량, 사업자 선택, 사업자 예비 선택 등이 확대될 수 있다. 이 중에서 가장 적절한 규제 수단을 선택하는 것은 규제 담당자의 재량에 달려 있다. 그러나 규제 담당자는 그것을 행사하는 데 있어서 기본 지침 제8조에 열거된 목표와 원칙을 존중해야 한다.

회원국의 규제당국이 시장 확정, 시장 분석, 기존 통신사업자 시장 또는 최종 이용자 시장에서의 규제 조치를 하여 국경을 초월해서 영향력을 미치는 결정을 내리고자 할 때에는 먼저 다른 국가 규제당국들 및 EU위원회와 협의해야 한다. 협의 기간에 규제 결정을 해서는 안 된다. EU위원회는 이러한 결정이 단일시장에 대한 장애 또는 유럽연합법에 부합되지 않는 조치라고 여길 경우, 위원회는 이러한 규제 결정을 막을 수 있다. 규제 담당자가 특정 사업자의 현저한 시장지배력 보유 여부에 대해 판단함에 있어서도 마찬가지이다. 이 경우 EU위원회는 통신위원회에서의 협의를 거쳐 해당 규제 담당자에게 계획된 결정을 공포하지 말도록 2개월 내에 요구할 권한이 있다.

한편 EU위원회는 기본 지침에 따라, 다만 회원국이 규제 당국이 계획한 결정을 확정짓지 말고 EU법에 부합하는 제안을 위원회에 제출할 것을 요구할 수 있는 권리만을 갖는다. 반면에 특정한 규제 조치를 명령할 수 있는 능동적인 권한은 위원회에게 부여되지 않았다. 나아가 회원국들은 특별히 긴급한 특정 경우에는 다른 회원국 및 위원회와의 사전조율 과정을 거치지 않고 규제 결정을 할 수도 있다. 그러나 그 명령은 잠정적인 성격만을 가질 수 있을 뿐이며, 지체 없이 위원회에 통보해야 한다.

4) Schütz · Attendorf · König, Elektronische Kommunikation, Europarechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung in Deutschland, 2003, Rz. 146.

## II. 경쟁법의 역할

통신과 같이 광범위한 규제를 받는 분야에서, 일반 경쟁법은 무슨 의미를 가지며, 경쟁법이 기능할 수 있는 영역은 어디인가에 대한 의문이 제기된다. 일반적으로 통신시장에 대한 특정한 규제 규정들을 통신법에서 담고 있는 경우에는, 이 규정들이 일반 경쟁법 규정들에 우선하여 적용되는 것으로 보인다. 가령 독일의 경우, 통신법이 발효된 이후 수년 동안 연방카르텔청의 활동 중 이렇다 할 통신 분야의 규제 조치가 없었다는 점은 하나의 개연성 있는 설명이 될 수 있다. 단지 가입자 정보에 대한 접근 및 이에 대해 징수한 요금의 영역에서 DT에 대한 경고조치로 시작된 절차 한 건이 있었을 뿐인데, 이마저 연방카르텔청의 공식적인 결정으로 종결된 것이 아니다. 또한 통신시장에서 연방카르텔청의 활동은 통신 규제당국과의 공조에 국한돼 있었다. 그런데 규제당국은 여러 중요한 규제 결정, 예를 들어 2001년 말의 유선통신망 최종 이용자 요금가격상한제(Price-Cap-Systems) 제조정, 2001년 초의 T-DSL 요금에 대한 평가 등에서 연방카르텔청이 제시한 경쟁법상의 우려와 권고를 무시한 바 있다. 이러한 점에서 국가 차원의 실제적인 법 적용에 있어서는 규제당국에 의한 분야 특정적 규제가 경쟁당국에 의한 일반적인 규제에 명백히 우선한다고 결론을 내리기도 한다.

그러나 유럽연합 차원에서는 통신 분야에서도 경쟁법 규정들을 실제로 적용하고 있다. 유럽연합의 경쟁법은 특히 회원국의 국내법에 대해 우선 적용되기 때문에 회원국 통신법으로 대처할 수 없으므로, 규제를 받는 기업들과 모든 회원국 관청 및 법원은 이를 존중해야 한다.<sup>5)</sup> 그러나 유럽연합 경쟁법에 있는 모든 규정이 같은 정도로 분야 특정적 통신 규제와 영역이 중복되는 것은 아니다.

### 1. 유럽공동체조약 제81조 및 기업결합통제규칙과의 중복

분야 특정적 규제와, 부당한 공동행위 및 기업결합에 대한 규제 사이에 존재하는 법적 중복은 미미하다. 이는 유럽공동체조약 제81조의 단초, 즉 카르텔이나 기업결합 방식 등이 분야 특정적 규제의 단초와 근본적으로 다르기 때문이다. 즉, 통신시장은 과거의 독점 기업들이 지배하기 때문에 이 분야의 규제에서는 기업들 사이의 공동행위 방식 보다는 각각의 지배적 기업이 보이는 개별적인 지위남용 행태가 더 문제가 되는 경우가 많다.

5) EuGH, verb. Rs C-359 und C-379/95 P, Slg. 1997, I-6225, Tz. 34.

### 1) 유럽공동체조약 제81조

통신 분야에서 최근 위원회에 신고된 협약들은 전반적으로 이동통신 사업자들이 UTMS (Universal Mobile Telecommunications System, 범용 이동통신 시스템) 기반 시설을 공동 사용하는 것에 관한 것이다. 2002년 2월 T-모바일(T-Mobile)과 mmO2는 영국의 영토와 독일의 영토를 대상으로 하는 두 가지 협약을 위원회에 신고하고 위반 부존재 결정(negative clearance) 내지 유럽공동체조약 제81조제3항에 따른 면제를 해 달라고 신청했다. 이 협약들은 각각 협약 당사자들이 영국 내지 독일에 있는 자신들의 2세대(GSM, Global System for Mobile Communications), 2.5세대(WAP, Wireless Application Protocol), 3세대(UTMS, General Packet Radio Service) 로케이션들의 기반 시설들을 공동으로 이용하고, 더 나아가 자신들의 국가 망 내에서 상호 로밍(국내로밍)을 운영할 것을 정하고 있다. 위원회는 2003년 4월 30일엔 영국과 관련된 협약에 대해,<sup>6)</sup> 또한 2003년 7월 16일엔 독일과 관련된 협약에 대해 이 로케이션 공동 이용이 유럽공동체조약 제81조상 문제가 없다고 확인했다.<sup>7)</sup> 그러나 영국의 상호 국내 로밍은 중소 도시나 시골 지역에 국한된다. 왜냐하면 가장 큰 10개 도시에서의 국내 로밍을 포기한다고 협약 당사자들이 2003년 3월 위원회에 통보했기 때문이다. 영국에서는 경쟁 규정의 적용 면제가 중소도시에 대해서는 2007년 12월 31일까지, 시골 지역에 대해서는 2008년 12월 31일까지 유효하다. 한편 독일에 대한 협약과 관련해서는 유럽연합의 관보에 발표한 지령 제17호제19조제 3항의 공시에 따라 협약 당사자들이 계약을 변경했다. 이에 의해 O2(독일)는 T-모바일 망의 일부 영역들에서 로밍을 할 수 있게 되었다. 이와 관련해 위원회는 O2(독일)의 고객들이 도시 지역에서 T-모바일 망을 로밍할 수 있다고 결정했다. 한편 특정 도시와 지역에서의 로밍에 대한 면제는 엄격한 시간표에 따라 2008년 12월 31일까지 단계적으로 끝이 날 것이다. 시골 지역에서도 2008년 12월 31일의 결정에 따라 면제가 끝이 날 것이다. 이렇게 시한을 설정한 이유는 망 공급자들 사이의 국내 로밍이 망의 범위, 최종 구매자 가격, 질, 전송 속도의 측면에서는 망 사이의 경쟁을 저해하지만 그럼에도 불구하고 초기 국면에서 시장 진입을 촉진해 제3세대 서비스를 더 양호하고 더 빠르게 확산시키는 데 기여하기 때문이다.

그러므로 이 결정들은 UTMS 시장에서 기반 시설 분야의 경쟁을 촉진하느냐, 아니면 앞선 UTMS 서비스를 더 빠르고 더 포괄적으로 확충함으로써 얻어지는 직접적인 소비자 이익을 추구하느냐의 상충하는 두 목표를 저울질한 결과이며 오랜 동안 고대해 왔던 유럽에서의 UTMS 서비스 공급을 향한 중요한 진보이다. 이 같은 측면에서 이 결정들은 다른 유럽의 이

6) EU위원회 보도자료(2003. 4. 30).

7) EU위원회 보도자료(2003. 7. 16).

동통신망 사업자들에게 UTMS 서비스의 구축과 확충에 어느 정도 참여해야 하는가를 결정하는 데 있어 지침을 제공하는 길잡이로 이해할 수 있다.

이들 사례는 EU위원회가 통신 분야 사건들에 대해, 유럽공동체조약 제81조에 의거해 조사하고 결정하기도 한다는 것을 보여준다. 그러나 이 심의절차들과 분야 특정적 규제와의 내용적 연관성은 대개 매우 적다.

## 2) 기업결합 규제

기업결합 규제와 분야 특정적 규제 사이에 존재하는 관계는 특히 텔리아/텔레노어(Telia/Telenor)<sup>8)</sup> 및 텔리아/소네라(Telia/Sonera)의<sup>9)</sup> 두 심사절차에서 두드러지게 나타났다. 이 두 사건은 서로 다른 회원국에 속한 옛 독점 사업자들 간의 합병이었다. 위원회는 많은 의무와 조건을 붙여 이 합병들을 허가했다. 이 의무와 조건의 내용은 유선통신망과 이동통신망의 구조적 분리, 비차별적인 망 접속, 케이블 텔레비전 방송망의 매각, 그리고 텔리아/소네라의 경우에는 비차별적인 조건으로 지역 전화망을 분산할 것 등도 포함되었다. 이에 따라 이 결정들은 분야 특정적 규제 조치들과 유사한 특징들을 갖게 되었다. 이 두 절차에서 부과된 의무의 종류와 범위는 시장지배적 사업자들 간에 이루어지게 될 다른 합병들에 대한 원칙으로 충분히 간주될 만한 것이었다. 그러나 이러한 합병들 중 여러 건은 텔리아/텔레노어 같이 단명으로 끝났거나 DT/텔레콤 이탈리아(Deutsche Telecom/Telecom Italia)와 텔레포니카/KPN(Telefónica/KPN)과 같이 오랜 협상에도 불구하고 아예 성사조차 안 된 경우들도 있었다. 이는 그러한 기업결합의 법적·실제적 어려움을 명백하게 보여준다.

또한 몇몇 다른 심사절차의 경우들도 기업결합 규제 분야에서의 결정들이 분야 특정적 규제와 유사한 효과를 발생시킬 수 있다는 사실을 보여주었다. 그 한 예가 2000년에 이동통신망 사업자들, 인터넷 접속 및 인터넷 서비스의 제공자들, 콘텐츠 공급자로서의 거대 미디어 콘체인들 사이에 있었던 합병들이다. 이러한 맥락에서 위원회는 예를 들어, 보다폰(Vodafone), 비방디(Vivendi) 그리고 카날플뤼(Canal+)의 합작회사인 비자비(Vizzavi)를 의무만을 부과해 허가했다.<sup>10)</sup> 보다폰/에어터치(Vodafone/Airtouch)가 만네스만(Mannesmann AG)을 적대적으로 인수하는 동안에 발표된 이 제휴는 인수의 반대자들에게 보다폰/에어터치가 이동통신을 통한 인터넷 접속을 지향하고 있다는 것을 구체적으로 보이려는 전략적 목표를 갖고 있었다. 이 인수를 통해 보다폰/에어터치는 유럽 전역에 걸쳐 유일무이한 이동통신망을 구축했다. 합작회사 비자비는 여기에 다시 넓은 유효 범위와 풍부한 내용을 가진 인터넷 포털

8) EU위원회 보도자료(1999. 10. 13).

9) EU위원회 보도자료(2002. 7. 10).

10) EU위원회 보도자료(2000. 7. 20).

을 더해준 것이었다. 더 나아가 비자비는 고객들이 다른 기술적 플랫폼, 예를 들어 고정 전화망, 컴퓨터, 텔레비전 등을 통해서도 콘텐츠 및 쌍방향 인터넷 서비스에 접속할 수 있도록 하고자 했다. 위원회는 인터넷 포털 시장을 포함하여 합병의 영향을 받고 있는 여러 시장들을 비자비의 경쟁자들에게 가능한 한 개방하기 위해 비자비의 계획을 허가하면서 일정한 조건을 붙였다. 즉, 경쟁자들도 제휴 당사자들의 디코더(decoder)와 이동통신 기기에 대해 동등한 접속권을 가져야 하며, 비자비 포털의 사용자들에게 자신의 이동전화기에서 접속 제공자의 기본 설정(default)을 비자비의 경쟁자에게 전송할 수 있는 기술적 가능성을 허용해야 한다는 것이었다.

2000년 1월에 있었던 보다폰/에어터치의 만네스만 인수 때도 위원회는 엄격한 의무를 부과한 후에야 이를 허가했다.<sup>11)</sup> 특히 당사자들은 도매시장 차원에서 다른 무선통신 사업자들에게 자신들의 로밍 서비스 및 다른 서비스에 대한 비차별적 접속을 허용해야만 했다. 이것은 별도로 작성된 두 개의 표준협정에 의해 이뤄졌고, 이것들 역시 위원회에서 허가절차의 대상이 되었다. 이에 따라 보다폰/에어터치는, 다른 기업들에 많은 지분을 갖고 있는 유럽 최대의 '끊임 없는'(seamless) 이동통신망 사업자로서 효율 측면에서 달성한 모든 발전과 그와 결부된 비용 절감을 통신 사업자들을 위한 요금표 형식으로 제3자에게 직접적으로 전달해야 할 의무를 지게 되었다.

이들 사례는 기업결합 규제 영역에서도 분야 특정적 규제와 중복이 생길 수 있다는 것, 그러나 이 규정 분야들 사이의 내용적 유사성은 매우 적다는 것을 보여준다. 왜냐하면 이 두 분야는 개입의 전제 조건이 서로 다르기 때문이다.

## 2. 유럽공동체조약 제82조와의 중복

경쟁법상의 모든 규제수단 가운데 유럽공동체조약 제82조에 의거한 시장지배적 사업자의 지위남용 규제가 내용적인 측면에서 분야 특정적 규제와 가장 유사하다. 통신 분야의 비대칭규제의 핵심 문제는 사전의무 형식의 접속 규제 또는 요금 규제이다. 이 두 영역은 또한 지위남용의 구성 요건으로서 유럽공동체조약 제82조 안에 포함된다. 사업 관계의 체결 전 또는 체결 후에 필수적인 설비 및 서비스에 대한 접속을 거부하는 것은 부당한 판매 및 구입 가격을 강요하는 것과 마찬가지로 남용행위의 구성 요건이다.

한편 위원회의 사건 실무에서는 요금과 관련한 남용행위의 심사절차가 지난 수년 동안 관심의 초점이 돼 왔다. 그러한 절차에서는 가격차별, 지나치게 높은 가격 또는 원가 미만 가격책

11) EU위원회 보도자료(2000. 4. 12).



정, 가격압착 등이 문제되었다. 그런데 유럽공동체조약 제82조를 적용할 때에는 문제된 요금 이 규제를 받고 있지 않은 경우와 그 요금이 규제당국에 의해 분야 특정적 사전규제를 받고 있는 경우를 구별해서 검토해 보아야 한다.

### 1) 분야 특정적 규제를 받지 않는 영역

분야 특정적 규제를 받지 않는 요금은 항상 유럽공동체조약 제82조에 기초한 절차의 대상이 될 수 있다. 예를 들어 1998년에 위원회가 직무상 15개의 모든 회원국에서 유선통신망에서 무선통신망으로 이어지는 통화의 지나치게 높은 접속료 때문에 개시한 절차들이 이에 속한다. 이 심사절차로 인해 많은 회원국들에서 요금이 현저하게 하락했다. 이는 부분적으로 회원국들 규제 당국들간 협력에 기인한 것이다. 덕분에 위원회는 공식적인 결정 없이 절차들을 종결지을 수 있었다.

국제 로밍의 무선통신 사업자들 사이의 요금 역시 분야 특정적인 규제를 받지 않고 있다. 위원회가 1999년에 발표한 이 영역의 분야 조사 결과, 여러 회원국들에서 국제 로밍의 통신사업자 요금(로밍망 이용료)이 사용한 비용에 견주어 적절치 않은 수준으로 책정됐을 가능성이 크다는 것을 암시하는 단서들이 포착되었다. 그래서 위원회는 2001년 7월 독일 및 영국의 이동통신망 사업자들이 유럽공동체조약 제82조를 위반했는지에 대해서 조사했다. 유럽공동체조약 제82조에 의거하여 지나치게 높은 가격이라는 결정을 내리면 해당 이동통신 사업자들은 즉각 위반을 시정해야 할 의무를 지게 된다. 그런데 그것은 로밍 요금을 낮춤으로써만 가능하기 때문에, 경쟁법상의 결정은 그 효과 면에서 규제법(통신법)적 요금 결정과 유사성을 보인다. 그러나 규제법에 의한 결정과는 달리 가격 인하의 폭에 대해 정확한 기준을 제공하진 않을 것이므로, 사업자들은 그런 점에서는 우선 요금 인하 정도를 결정해야 할 부담을 지지 않을 것이다. 그 이유 중 하나는 경쟁법의 결정은 그 의미와 목적상 이미 존재하는 상황에 대한 판단을 대상으로 하며, 규제법상 결정처럼 미래에 있을 상황의 구체적 여건을 정하는 것이 아니기 때문이다. 하지만 이 경우 위원회는 이 결정을 계기로 사업자가 조치한 요금인하 조치가 문제된 남용행위를 제거하는 데 충분한 것인가를 추후 조사할 수 있다. 그러나 이때 고려되는 기준도 규제법상 결정에서의 요금 수준 기준과는 비교할 수 없다. 왜냐하면 사전규제의 틀 속에서는 요금 수준을 장기증분비용에 맞춰 결정해야 하지만,<sup>12)</sup> 경쟁법상 남용행위라는 결정은 가격이 비용보다 현저하게 높을 경우에만 법적으로 가능하기 때문이다.

규제를 받지 않는 요금을 대상으로 유럽공동체조약 제82조에 따라 종결된 절차의 한 시사적인 사례는 프랑스 텔레콤(France Télécom)의 자회사인 와나두 인터랙티브(Wanadoo

12) Klotz/Delgado/Fehrenbach, WuW 2003, S. 346.

Interactive)에 대한 2003년 7월 16일의 위원회 결정이다. 이 결정으로 1,035만 유로의 벌금이 부과됐다.<sup>13)</sup> 와나두 인터랙티브와 그 경쟁사들의 지역 전화망들에서 이뤄지는 경쟁상황에 대한 조사 과정에서 얻은 정보를 바탕으로, 위원회는 2001년 9월 프랑스에서의 ADSL 회선을 통한 고속인터넷 접속의 최종 소비자 가격이 원가에 미치지 못한다는 이유로 와나두 인터랙티브에 대해 직권으로 절차를 제기했고 2001년 12월에는 문제점들을 고시함으로써 공식적으로 절차를 개시했다.<sup>14)</sup>

이 경우 실질적으로 문제가 된 시장은 최종 소비자의 광대역(Broadband) 회선 접속 시장이었다. 비록 이와 관련하여 협대역(Narrowband) 접속과 광대역 접속 사이에 대체 관계가 존재했으나 이는 비대칭적이었다. 왜냐하면 협대역 사용자들은 광대역으로 이동했으나 그 반대 방향으로서는 이동하지 않았기 때문이다. 그 밖에도 협대역 서비스와 광대역 서비스는 가격이 현저하게 차이가 나며 광대역의 성능 수준은 협대역의 성능 수준보다 약 10배가 더 높았다. 와나두 인터랙티브는 여기서 시장지배적 지위를 갖고 있었다. 이는 시장점유율뿐만 아니라, 그 모회사인 프랑스 텔레콤이 기술적, 물류적, 상업적 후원을 통해 제공한 이점들에도 기반하고 있었다. 프랑스 텔레콤은 ADSL 설비 분야에서 오랫동안 유일하게 서비스를 제공해 왔다.

와나두 인터랙티브의 남용행위는 프랑스 광대역 시장의 발전에 있어 결정적인 시기에 명백히 시장 차단을 노린 계획의 일환으로 2002년 10월까지 자사 ADSL 상품의 최종 소비자 가격을 비용보다 낮게 책정한 것이었다. 형성중인 시장에서의 그러한 시장 차단 계획은 충분히 'Akzo 판결'이 말하는 의미에서의 시장배제 의도에 비견할 수 있다.<sup>15)</sup> 유럽공동체조약 제82조에 의거한 다른 결정들과 비교할 때 이 사건이 갖는 특이한 점은 여기에서는 심사절차 도중 이미 종료돼 더 이상 남용행위의 중지를 명령할 필요가 없는 과거의 위반사실이 조사 대상이 됐다는 것이다. 그러나 위원회는 재발 가능성이 큰 것을 감안하여 와나두 인터랙티브에 대한 벌금 결정을 내렸다.

## 2) 분야 특정적 규제를 받는 영역

분야 특정적 규제를 받는 요금들도 유럽공동체조약 제82조와 관련해 문제가 될 수 있다. 시장지배적 사업자가 국가의 규제를 받음에도 불구하고 어느 정도 자율권을 갖고 있는 경우를 들 수 있다. 이때 그 사업자는 자율권을 남용행위의 방법으로 행사할 수도 있기 때문이다.

위원회는 이런 종류의 한 사건에서 2003년 5월 21일 DT(Deutsche Telecom AG)에 대해 부적절한 가입자망 접속료의 형태로 시장지배적 지위를 남용했다는 결정을 내렸다.<sup>16)</sup> 이때

13) EU위원회 보도자료(2003. 7. 16).

14) EU위원회 보도자료(2001. 12. 21).

15) EuGH, RS C-62/86, Slg. 1991, I-3359, Tz. 71 - Akzo Chemie BV/Kommission.

위원회는 DT가 경쟁자들에게 요구하는 가입자 단말장치(subscriber terminal)에 대한 전기통신회선설비의 접속료가 DT의 최종 소비자들이 지불하는 유선통신망 단말기 접속료보다 더 비싸고 이에 따라 가격 압착이 성립한다고 결론 내렸다. 이 사건의 특수한 정황을 고려해 위원회는 DT에게 1,260만 유로의 벌금을 부과했다.

DT는 이미 1998년부터 규제당국의 명령에 의해 경쟁사들에게 가입자망 접속을 허용해야 하는 의무를 갖고 있었다. 그럼에도 불구하고 지금까지 가입자망의 개방은 매우 느리게 진행되어, 약 95%의 시장점유율을 가진 DT는 도매 및 소매 부문에서 협대역 및 광대역 접속의 시장 지배적 지위를 유지하고 있다. 수많은 경쟁자들이 DT와 경쟁을 하려고 노력했지만 지금까지는 가입자망 접속에 대한 통신사업자 요금과 최종 소비자 요금 사이의 마진이 미흡했기 때문에 뚜렷한 시장점유율을 확보하지 못했다.

위원회는 가격 압착을 조사하기 위해 통신사업자에 대한 접속료와 아날로그 접속, ISDN 접속, ADSL 접속의 최종 소비자 요금을 비교했으며, 이때 가중치를 적용한 계산법을 사용했다. 이 계산법은 소매 부문의 여러 가지 접속 방법에 대응하는 DT의 고객수를 고려한 것이었다. 계산 결과 DT가 1998년 초부터 2001년 말까지 소매 부문의 접속료보다 더 높은 요금을 도매 부문의 경쟁자들에게 징수해 온 것으로 밝혀졌다. 비록 2002년 초부터 도매 부문의 접속료가 소매 부문에 비해 낮아지기는 했지만, 이 차액은 DT에 대한 결정이 있었던 시점까지 소매 부문에서의 서비스를 공급하는 데 드는 자체의 제품 고유(product-specific) 비용을 상쇄하기에는 미흡했다. 심지어 2003년 5월 1일에 발효된 통신우정규제청(RegTP)의 통신사업자 요금 인하 조치 후에도 가격 압착은 계속됐다.

이 절차는 분야 특정적 규제와 일반적인 경쟁법 사이의 관계에 대한 근본적인 해명을 담고 있다. DT의 문제가 된 도매 부문에서의 통신사업자 요금 및 소매 부문에서의 최종 이용자 요금은 국가 차원의 사전규제를 받고 있다. 그러므로 남용행위를 하지 않으려는 DT의 기업 자율권이 문제가 되었다. 만일 자율권의 존재를 입증할 수 없다면, 이 경우는 유럽공동체조약 제86조에 의거한 국가의 지시에 의한 남용행위가 될 수 있다. 그러나 이 사건에서는 아날로그 접속, ISDN 접속 및 이들을 통해 공급되는 전화 서비스에서의 가격 상한제(Price Cap System) 등을 비추어 볼 때 자율권의 존재가 명백했다. DT는 이 같은 체제적 틀 속에서 언제나라도 접속료의 인상을 통해 가격 압착을 제거할 수도 있었던 것이다. 이와 함께 가중치를 적용한 계산법을 이용해 DT의 ADSL 요금표까지 함께 고려됐다. 이 요금들은 독일에서는 분야 특정적 사전규제의 대상이 아니기 때문에, DT는 아무런 문제없이 그 요금들을 인상함으로써 가격 압착을 적어도 줄일 수도 있었다. 이로써 위원회는 최초로 구체적인 단독 사건을 통해 통신 분야에

16) EU위원회 보도자료(2003. 5. 21).

서 어떤 경우에 규제당국의 규제를 받는 요금 역시 EU경쟁법에 따른 금지 결정의 대상이 될 수 있는지를 보여주었다. 한편 DT는 이 결정에 맞서 유럽제1심법원에 소송을 제기했다.

이 결정은 규제당국의 해당 사업자에 대한 규제와 유사한 법적 효과를 갖는다. DT는 사전규제의 틀 속에서 규제당국에 통신사업자에 대한 접속료 인하 또는 소매 부문에서의 요금인하 신청을 하여 위반행위를 지체 없이 종료해야 할 의무를 이행할 수 있다. 이때 이 두 조치, 즉 위원회의 결정과 규제당국의 인가를 결합하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다.

## V. 결론

통신시장에서의 지속적 경쟁이라는 목표는 원칙적으로 분야 특정적 규제 및 일반 경쟁법의 적용을 통해 달성될 수 있다. 그런데 이 두 규제는 경쟁상의 문제를 해결하는 방식에 있어서는 상이하며 상이한 시장 시나리오를 전제로 하고 있다. 분야 특정적 규제는 무엇보다 미래에 있을지도 모르는 경쟁상의 기형적 발전을 막는 것을 목표로 하는 반면, 일반 경쟁법은 이미 발생한 기형적 발전의 사후적 제거와 제재를 지향하고 있다. 분야 특정적 규제는 예를 들어 요금과 같은 분야에서 규제를 받는 사업자들에게 미래를 상징해 구체적으로 수량화한 기준을 정한다. 반면 경쟁법은 해당 사업자에게 남용행위 등을 중지시키고 이를 제거하는 데 필요한 모든 조치를 취해야 할 일반적인 의무만을 부과하고 있을 뿐이다. 경쟁법에서는 대개의 경우 구체적으로 수량화한 행동 방식을 규정하진 않는다.

그러므로 규제법적 개입이 경쟁법의 수단들에 비해 갖는 장점은 원칙적으로 과거 독점화 시장에서 나타나는 경쟁상의 문제들을 더 빠르고 더 정확하고 효과적으로 조절할 수 있다는 데 있다. 이것은 규제적 개입에 힘입어 우선 경쟁자가 시장에 진입할 수 있게 됨으로써 경쟁 상황 자체가 처음으로 창출되는 경우에는 더욱 그러하다. 그렇다고 해서 이것으로 규제 대상인 사안의 영역에서는 경쟁법의 적용이 처음부터 배제된다고 추론해서는 안 된다. 오히려 규제법과 경쟁법은 고유한 적용요건을 가진 보완적인 수단으로 간주해야 한다. 이것들은 충분히 동시적으로도 각각 목표한 법률 효과를 달성할 수 있는 것이다. 위원회는 이를 유럽공동체조약 제82조에 근거한 최근 두 개의 전술한 절차들에서 보여 주었다.

통신시장이 언제 규제에서 완전히 벗어날 것인가는 현재로서는 예견할 수 없다. 그것은 우선 구체적인 시장 발전 및 경쟁 발전에 달려 있다. 이 때 중요한 것은 병목현상(bottle necks) 또는 그 외의 시장진입장벽의 형태로 나타나는 경쟁상의 문제들을 효과적으로 제거하는 것이다. 이것을 이루는 수단이 규제법상 제재이든 경쟁법에 근거한 조치이든 상관없다.

분야 특정적 규제에서 벗어난다는 것은 이미 많은 다른 경제 분야에서 그러하듯 일반 경쟁법

이 통신시장에서도 유일한 관련 법규가 된다는 것을 의미한다. 그러나 이것은 경쟁자들이 당해 시장에서 특별하고 지속적인 규제 없이도 살아남을 수 있는 경쟁력을 획득한 것을 전제로 한다. 이 같은 상태를 달성하기 전에 규제법상 규제를 철폐한다면 통신시장에 새로 진입한 사업자들에게 생존의 위협이 될 뿐 아니라 실제적인 재독점화를 야기할 충분한 위험성이 발생할 수 있다. 그렇게 되면 통신 시장의 법적 자유화도 물거품이 될 것이다. 한편 시장지배적 사업자들의 입장에서는 규제법상의 규제를 받는 것이 일반 경쟁법상의 규제를 받는 경우보다 유리하다고 생각할 수 있다. 왜냐하면 경쟁당국들은 막강한 제재 수단들을 갖고 있고, 이것들은 개별 사건에 있어 해당 기업들에게 심각한 타격을 줄 수 있기 때문이다. 분야 특정적 규제가 더 이상 존재하지 않고 오직 경쟁법만으로 경쟁의 유지를 보장해야만 하는 시장 시나리오에서는 제재 수단들이 현재보다 더 광범위하게 동원될 것으로 예상하고 있다.<sup>17)</sup>

통신시장의 분야 특정적 규제는 자유화의 성공을 지속적으로 보장하기 위해 현재로서는 여전히 필요하다고 생각된다. 그러나 이와 병행하여, 규제법의 구속력이 충분히 미치지 못하는 분야에서도 경쟁을 보호하고 촉진하기 위해 경쟁법을 엄격하게 적용하는 것도 필요하다. 이들 간의 적용범위는 가능한 한 광범위하게 조율해야 한다. 이것은 모든 이해관계자들의 해결해야 할 큰 과제다. 실무상 긴밀한 상호 협조 및 조율만이 성공을 보장할 수 있을 것이기 때문이다. 이때 성공이란 소비자 이익을 최대한 보호하는 가운데 통신 산업이 갖는 경쟁력을 장기적으로 강화하는 것이다. **경쟁지표**

17) EU의 경우, EU경쟁법은 제81조와 제82조의 위반인 경우 취할 수 있는 법적 조치의 하나로 콘체른의 전 세계 연간 매출의 최대 10%에 달하는 금액을 벌금으로 징수할 수 있도록 하고 있다. 또한 기업구조를 변경하라는 의무를 지을 수도 있다. 이와 같은 조치들은 규제법에 따라 취할 수 있는 조치들의 틀을 확연히 넘어선다. 그러므로 분야 특정적 규제를 해당 사업자들을 위한 일종의 '방패'로 간주할 수 있는 가능성도 예상할 수 있다.