

방송통신사업자의 부당한 이용자 차별 행위의 위법성 판단 기준의 타당성 및 효과적 규제 방안 : 경품 제공 및 요금 감면 관련 행위를 중심으로

A study on the effective regulation of user discrimination : focusing on the offering of promotional gifts and exemption of charges

이 영 주*
Yeong-Ju Lee

유 수 정**
Soojung Yoo

요 약

본 연구는 방송·통신 서비스의 경품 및 요금 감면 행위의 위법성 판단 기준과 규제 기관의 위법 행위 적발 및 시정조치 등을 분석함으로써 규제의 실효성 여부를 알아보고 효과적 규제 방안을 제안하고자 하는 연구목적에 지니고 있다. 연구 결과, 최근 들어 이용자에게 제공되는 경품과 요금 감면액의 차이가 급속히 증가하고 있음을 알 수 있었다. 또한 공정거래위원회는 부당성 판단 기준을 비용 이하로 요금을 책정하는 경우에만 부당임대로 판단하고 있지만 방송통신위원회는 '가입자 1인당 평균 예상이익'으로 적용하고 있는데, 모든 사업자의 평균값을 기준으로 함으로써 기업이 제공하는 서비스품질의 차이나 선발기업과 후발기업 간 비용 구조 차이를 고려하지 않아 후발 기업의 마케팅 비용을 상대적으로 높게 허용해주는 결과를 낳고 있다. 이용자 차별금지를 통해 후발 기업의 가입자 증가와 영업이익의 증가를 지원하는 결과를 가져오지만, 이는 직접적인 규제 목적이 아니며 적극적으로 정보를 추구하는 정보이용자의 후생이 감소하는 결과가 나타나고 있어 부당성 판단 기준에 대한 재고찰이 필요함을 제안하였다.

ABSTRACT

This study aims to find out the effectiveness of regulation of promotional gifts and exemption of charges by analyzing the judgement criterion of illegality and the corrective action taken by regulatory agencies and suggests effective way of regulation. The results show that recently the differences of price-cut is getting bigger. In addition, Fair Trade Commission has considered discounts as unfair predatory price only if price is below the cost. But in the telecommunication business law enacted by Korea Communications Commission, 'expected profits per subscriber' has been applied as a key criterion. KCC's criterion is based not on the expected profit of individual service provider but on the averaged profit of services providers. It doesn't consider differences of service quality and the cost structure between dominant firm and late comers. Prohibition act of user discrimination result in the increase of subscriber and operating profits of late comers but this is not direct purpose of regulation. It can be desirable in the aspect of fair competition but since it may reduce consumer welfare, the criterion needs to be reconsidered.

☞ keyword : offering of promotional gifts, exemption of charges, user discrimination, user's interests, fair competition

1. 문제제기

방송·통신 기술의 고도화·융합화로 인해 케이블 TV 사업자, 위성방송사업자, 그리고 통신 기업들은 방송 서비스와 통신 서비스를 모두 판매하고 있다. 기존 가입자의 고착 현상을 유발하기 위해 사업자들은 의무가입기

간, 마일리지 제도, 장기가입 고객 할인제도, 망내 통화 할인제도, 단말기 보조금 지급, 동일명의 가입 할인제도 등 다양한 마케팅전략을 사용하고 있다[1]. 3사가 최근 3년간 신규 가입자에게 의무가입기간을 조건으로 지급한 단말기 보조금도 2007년 대비 2배 이상 증가하고 있으며, 번호이동도 활발해지고 있다[2].

경품이란 사업자가 이용자와 서비스 이용계약을 체결하면서 이에 부수하여 이용자에게 제공하거나 제공하기로 한 경제적 이익을 말하는데, 소비자경품류와 소비자현상경품류로 구분한다. 또한 약관 외 요금감면이란 사업자가 이용자와 서비스 이용계약을 체결 또는 유지하면

* 정 회 원 : 서울과학기술대학교 IT정책대학원 교수
roselee@seoultech.ac.kr

** 준 회 원 : 이화여자대학교 언론홍보영상학과 대학원 박사과정
ohsoojung02@hanmail.net

[2011/09/26 투고 - 2011/09/27 심사 - 2011/12/27 심사완료]

서 이용약관에 명시되지 않거나 이용약관에 명시된 수준을 초과하여 제공한 감면액을 의미한다. 이용약관과 다르게 제공한 모델, 전화기, 셋톱박스 등 서비스 제공에 필요한 전기통신설비 구입(임대) 비용 감면액이 이에 해당한다.

현행 법에서 방송통신서비스의 이용자에게 제공하는 경품이나 요금감면을 제공하는 것 자체를 일률적으로 금지하고 있지는 않다. 경품 제공이나 요금 감면의 정보를 적극적으로 찾아 구매를 하는 이용자에게 혜택을 주는 것은 시장 거래에서 볼 수 있는 자연스러운 현상이다. 규제 기관이 이용자에게 경품 제공이나 요금 감면을 전면적으로 금지하면, 관련 정보를 적극적으로 탐색하는 이용자의 편의마저 감소하고, 시장 확대를 위한 기업의 자율적 마케팅 경쟁을 지나치게 제한할 우려가 있다[3][4]. 그러나 이를 무제한 허용할 경우 서비스와 품질을 기반으로 한 경쟁보다는 고가의 경품으로 가입자를 유인하고, 정보를 아는 가입자와 그렇지 않은 가입자간에 거래 조건이나 가격차별이 극심하게 벌어지는 결과를 가져올 수 있다. 방통위에 의하면 가입자에게 지급된 경품 등 평균 지급액이 KT의 경우 6.8만원, SKB는 1.3만원, LGU+는 3.3만원 더 제공한 것으로 나타났다.

그동안 사업자에 의한 부당한 경품과 요금감면에 대한 규제는 2009년까지는 일반규제기구인 공정거래위원회(이하 공정위)에서 관할하였으나, 시장 경쟁 촉진을 목표로 하는 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 독점규제법)’에서 이와 관련된 기업 행위를 금지하는 조항을 삭제하면서 방송통신서비스의 경품 제공을 규제하고 있지 않다. 이후 전문규제기구인 방통위는 경품 제공 규제와 관련된 조항을 전기통신사업법에 포함시키면서, 방송통신사업자가 제공하는 경품 제공 및 요금 감면 관련 행위에 대한 위법성을 판단하는 기준을 새롭게 정립하였다. 즉 유·무선을 구분하여 각각 매출액 대비 22% 수준으로 마케팅비 가이드라인을 마련하였으나, 최근 스마트폰 출시로 가입자 유치경쟁이 치열한 무선 부문에서는 가이드라인 기준이 지켜지지 않고 있다.

이에 본 연구에서는 지난 11년 동안 방송통신서비스의 경품제공 및 요금감면 관련 위법 행위의 추이를 살펴보고 최근 방통위에서 내린 심결례 분석을 통해 이용자 차별 행위가 어떻게 이루어지고 있는지 살펴보고자 한다. 그런 다음 방송통신서비스의 경품 및 요금 감면 관련 행위에 대한 위법성 판단 기준이 규제 목적을 실현할 수 있는 적절한 규제 수단인지 여부를 살펴보고자 한다.

2. 관련 문헌 검토

2.1. 경품제공 및 요금감면 행위 관련 법규정

최근 방송통신시장의 경쟁이 치열해지면서 일반경쟁 규제 기관인 공정위에서 방송통신산업의 전문규제기관인 방통위로 규제 소관이 바뀌는 영역이 증가하고 있다. 일반경쟁법 적용이 가능한 사안을 특별법에 의한 규정으로 규제했을 경우 과도한 규제와 규제충량이 증가하는 부작용이 있는 반면, 모든 경제 영역에서의 규제를 강화시킬 수 있는 장점이 있다[5]. 반면 특정 행위의 불공정성 여부를 결정할 경우 해당 산업에 대한 전문적 이해를 바탕으로 판단을 내릴 수 있는 전문규제기관이 적합하며, 전문규제기관이 일괄적으로 경쟁규제에 대한 권한을 집행하는 것이 전문성의 축적, 행정의 단일성 원리의 실현, 중복 규제의 위험 방지라는 차원에서 타당할 수도 있다[6]. 이를 위해 일반경쟁규제기관이 경쟁법적 관점에서 사전에 의견을 개진하거나 협의할 수 있도록 제도를 보완하고, 대신 전문 규제 기구의 규제 절차를 보다 정교하고 투명하게 다듬어 규제 절차의 타당성을 제고할 필요가 있다고 보았다.

방송통신서비스의 경품 제공 및 요금 감면 관련 행위를 규율하는 법 규정은 독점규제법과 전기통신사업법에 법적 근거를 두고 있다.

2.1.1 독점규제법상의 부당한 고객 유인의 개념

경쟁법이 지향하고 보호하고자 하는 가치는 일차적으로 경쟁과정과 그 기능의 보호이고, 경쟁에 대한 피해가 발생하는지 여부에 따라 경쟁법 위반을 판단한다. 즉 경쟁법은 일차적으로 경쟁 과정의 보호를 통하여 소비자 후생 증대에 기여하려는 법적 수단을 갖고 있기 때문에, 소비자 이익은 간접적으로 고려된다[7]. 독점규제법은 경쟁 촉진을 통해 궁극적으로 소비자 주권 내지 소비자 후생을 보호하고, 이 때의 소비자 보호는 개별적인 거래 관계에서 소비자 피해를 예방 혹은 구제한다는 의미와 구별된다[8]. 이에 일반규제기관에서는 사업자들이 경쟁에서 살아남고 보다 높은 이윤을 획득하기 위해 새로운 상품 개발, 서비스의 개선 또는 광고·선전 등을 통하여 많은 고객을 확보하는 노력은 인정하지만, 기만적 행위와 같은 정당하지 않은 수단을 택할 경우 소비자 보호 측면에서 이를 규제한다[9].

경쟁법에서 불공정행위로 판단하는 부당한 이익에 의

한 고객 유인이란 정상적인 거래관행에 비추어 부당하거나 과도한 이익을 제공 또는 제공할 제의를 하여 경쟁사업자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위를 말한다. 이익제공 또는 제공 제의가 불공정한 경쟁 수단에 해당되는지 여부를 판단하는 기준은 (i) 정상적인 거래 관행에 비추어 부당하거나 과도한 이익제공에 해당되는지 여부, (ii) 경쟁사업자의 고객을 자기와 거래하도록 유인할 가능성이 있는지 여부이다. 부당한 이익에 해당되는지는 관련 법령에 의해 금지되거나 정상적인 거래관행에 비추어 바람직하지 않은 이익인지 여부로 판단하고, 과도한 이익에 해당되는지는 정상적인 거래관행에 비추어 통상적인 수준을 넘어서는지 여부로 판단한다. 이때 ‘정상적인 거래 관행’을 어디까지 허용할 것인지, ‘바람직하지 않은 이익’ 여부를 어떻게 판단할 것인지가 관건이 된다[10].

2009년 공정위는 ‘경품고시’ 가운데 경품이 원가 이하의 할인을 할 경우에만 규제하고, ‘소비자현상경품’만 규제하고 있다. 가격할인은 허용하고, 경품제공만 규제하는 것은 경쟁을 저해할 수 있으며, 경품 제공 등은 기업의 자율적인 마케팅을 촉진시켜 경쟁을 확대시키는 것이라는 판단에 근거한 것이다. 소비자현상경품류에 대한 규제는 폐지할 경우 사행심을 조장하여 공정거래를 저해할 우려가 있기 때문에, 5년 주기로 규제 타당성을 재검토하여 존속여부를 결정하기로 하였다.

이용자에 대한 가격차별, 거래 조건 차별 행위는 경쟁제한성에 의거 판단한다. 공정위가 운용하고 있는 불공정거래행위 심사지침에서 의미하는 경쟁제한성이란 ‘당해 행위로 인해 시장 경쟁의 정도 또는 경쟁 사업자의 수가 유의미한 수준으로 줄어들거나 줄어들 우려가 있음’을 뜻하고, 불공정성이란 ‘경쟁 수단 또는 거래 내용이 정당하지 않는 것’으로 본다[7].

2.1.2 전기통신사업법에서의 이용자 개념과 이용자차별 규제 근거

전기통신사업법에서는 소비자 대신 이용자 개념이 사용되고 있다. 소비자가 “사업자가 제공하는 물품 및 용역을 소비생활을 위하여 사용하는 자”로서 소비를 전제로 하고 있는데 반해, 이용자는 반드시 소비를 전제로 하지 않는다. 즉 전기통신역무를 제공받아 소비 생활을 위하여 이용하는 최종 이용자뿐만 아니라 제공받은 전기통신역무를 다른 영업활동을 위해 사용하는 중간 이용자도 포함되며, 통신이용 계약체결 이전에 있는 자까지 잠재

적 이용자로 포섭하고 있다[11]. 이용자는 보다 넓은 사회적 맥락에서 공급자와 적극적으로 상호작용하면서 네트워크를 구성하는 주체를 상징되면서 소비자로서의 지위와 시민으로서의 지위를 모두 가지게 된다[7][12].

2009년 공정위의 ‘소비자경품 규제’가 폐지되고 방통위로 규제 권한이 넘어오면서 방통위는 사업법상의 이용자 차별 금지 행위를 근거로 경품규제에 나서게 되었다. 경품제공이 전기통신사업법상 부당한 이용자 차별에 해당하기 위해서는 정당한 사유 없이 이용자 간 차별적으로 제공되고, 또한 정상적인 거래관행에 비추어 통상적인 수준을 넘어서 서비스요금과 품지 등을 통한 본래의 경쟁을 왜곡하는 등 과도하여 공정한 경쟁을 저해하거나 저해할 우려가 있어야 한다. 그러나 정상적인 거래 관행을 벗어나 공정경쟁을 저해하는 수준에 대해서는 구체적으로 밝히지 않아 금지행위의 판단기준이 불명확하고 예측가능성이 낮다는 비판을 받고 있다[13]. 또한 현재의 부당한 경품 제공 여부를 판단하는 기준인 “가입자 1인당 평균 예상 이익”에 대해 손금주는 원칙적으로는 각 사업자별로 이를 파악하여 적용해야 하는데, 각 사별로 영업이익이나 가입기간이 달라 각 통신사별로 부당성 판단기준을 다르게 적용할 경우 후발기업에게 불리하고 네트워크 투자에 소극적인 기업에게 유리한 결과를 초래할 수 있기 때문에 방통위에서 이를 조율한 것으로 추정하고 있다[14].

또한 금지행위에 대한 행정제재로서 방통위는 다양한 유형의 시정명령과 과징금을 부과할 수 있는데(동법 제 37조의 2), 과징금은 부당이득에 대한 환수적 성격과 행정의 실효성 확보를 목적으로 하는 제재적 수단의 성격을 갖고 있다[15]. 현행 기간통신업자, 별정통신사업자 및 부가통신 사업자에 대한 과징금의 상한액이 차등화되어 있으며, 기간통신사업자 중 시장지배적 기간통신 사업자에 대해서는 과징금의 상한액을 가중부과하고 있다. 방송통신서비스의 경우 대통령령이 정하는 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액의 과징금을 부과할 수 있다.

2.2 기업의 경품 제공 및 요금 감면 행위에 관한 기존 연구

방송통신사업자들이 판촉활동의 일환으로 소비자에게 각종 경품, 리베이트, 단말기 보조금 등을 차별적으로 제공하는 행위는 경쟁 촉진적 효과와 경쟁 제한적 효과를 동시에 지니고 있다.

먼저 경품제공 및 요금할인은 경쟁이 제한된 시장이

나 수직계열화된 시장에서 경제적 이익의 제공은 유효경쟁을 촉진시킬 수 있다. 경품을 제공하면 추가 비용이 지출되지만, 경쟁 기업만 경품을 제공할 경우 가입자를 뺏길 수 있기 때문에 기업 입장에서서는 경품을 제공하는 것이 우월전략이 된다[16]. 특히 네트워크 외부효과가 있는 경우 가입자를 기반으로 한 규모의 경제 효과를 창출할 수 있다[17]. 이는 네트워크 산업이 간접적 네트워크 외부성을 갖는 양면시장의 속성을 지니고 있기 때문에[18], 가입자가 증가할수록 이용자들의 편익과 경제적 가치가 제고될 수 있고[19], 경품제공을 통해 기업 이익의 증대를 가져올 뿐만 아니라 양면시장의 사회 총후생을 높일 수 있다[20].

소비자 입장에서든 경품 제공이나 요금 감면은 경제적 실익이 크기 때문에 이용하는 서비스를 바꾸는 강력한 전환 요인이 될 수 있다[21]. 또한 경품은 가격에 민감한 가입자를 유인할 목적으로 사용되는데, 경품 제공이나 요금 감면을 무조건 규제하게 되면 가격 정보에 민감한 정보 소비자의 후생을 감소시킬 수 있다[22]. 소비자들이 경품 제공과 요금 감면과 관련하여 정확한 정보를 알고 있다면 자신의 효용을 극대화할 수 있는 선택을 할 수 있다[23].

그러나 경품 제공과 요금 감면 행위가 시장 경쟁을 제한하고 이용자의 이익을 저해하는 결과를 가져오기도 한다. 경품제공과 요금 감면을 내건 가입자 확보 경쟁은 마케팅 비용을 상승하게 하여 기업의 이윤을 감소시켜 관련 산업의 고비용 구조를 가속시킨다[16]. 고가의 경품을 제공하지 못하는 기업은 가입자 유치경쟁에서 실패함으로써 서비스나 품질 경쟁의 효과가 약화될 수 있다[3]. 또한 사업자가 같은 서비스를 이용하는 소비자를 차별하는 결과를 가져옴으로써 모든 이용자가 골고루 혜택을 받지 못하는 현상을 초래한다. 그리고 경품 수용과 요금 감면을 전제로 한 신규 서비스 가입은 약정기간 동안 이용자의 다른 경쟁 서비스 선택에 제한을 받게 된다. 이에 김현종은 정보소비가 대다수인 경우에는 경품제공을 금지하는 것이 소비자 후생을 증가시키는 반면, 비정보소비가 대다수인 경우에는 경품제공을 허용하는 것이 소비자 후생을 증가시킨다고 보았다[22].

사업자들이 일괄적인 가격할인이 아닌 일시적인 경품 제공과 요금감면을 하는 이유는 상대적으로 적은 비용으로 가입자를 유인할 수 있고[24], 상이한 수요 곡선을 가진 소비자 집단들을 대상으로 가격 차별화전략을 시행하여 총 수입을 늘릴 수 있다[21]. 또한 향후 판촉활동에 유용한 소비자의 정보를 확보할 수 있고, 장기 약정을 통해

소비자를 고착화시키는 결과를 가져올 수 있다[25].

일반규제기관에서는 소비자 경품 제공 행위에 대한 규제는 소비자에 대한 과보호가 될 수 있기 때문에 기만·오인광고와 같이 소비자의 합리적 선택을 방해하여 소비자에게 피해를 끼칠 우려가 있는 행위[26] 즉 상품 및 서비스의 요금이 약탈적 가격에 해당할 경우에만 규제한다[27]. 양면시장의 속성이 강한 네트워크 산업에서는 어느 한 면의 요금이 한계비용보다 낮더라도 약탈 요금으로 보기 어려운 측면이 있기 때문에[19], 저렴한 요금을 약탈 요금으로 단정하기가 어렵다[28]. 또한 박진우는 고객 고착현상이 사라지면 보조금을 허용하는 것이 사회 후생을 증가시킬 수 있다고 보았다[21]. 따라서 이동통신산업의 가입자 고착 정도를 판단하여 보조금 허용 여부를 결정해야 한다.

3. 연구방법

본 연구는 규제 기관에 의해 적발된 방송통신서비스 이용자에게 제공되는 부당한 경품 및 요금 감면 행위 현황을 살펴보고 이용자 차별 행위 현황과 이를 판단하는 기준의 타당성을 분석해봄으로써 규제 목적을 실현할 수 있는 규제 수단의 적절성을 고찰하려는 연구목적에 지니고 있다.

이를 해결하기 위해 규제 기구에서 적발한 부당한 경품 및 요금 감면 현황을 살펴보기 위해 공정위와 방통위의 심결사례를 조사하였다. 심결사례의 범위는 방송사업자와 통신사업자간 시장 경쟁의 심화로 인해 가입자 유치를 위한 마케팅 전략이 본격화가 된 2000년 이후부터 2010년까지의 추이를 살펴보기 위해 11년간의 심결사례이다. 11년간의 심결사례는 공정위와 방통위의 홈페이지에 올라가 있는 방송·통신서비스 사업자들의 경품 및 요금 감면 행위와 관련해 시정명령 조치와 과징금 부과 내용을 참조하였다. 분석 대상이 된 서비스는 이동통신, 초고속인터넷, 종합유선방송, 위성방송, 초고속인터넷과 VoIP·IPTV 서비스 결합상품 등으로, 그리고 피심인은 전기통신사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자로 한정하였다.

또한 독점규제법, 전기통신사업법 등의 관련 법 규정을 분석하고 공정위, 방통위 두 기구에서 발표한 보도 자료를 통해 위법성 판단 기준의 변화와 입법취지를 조사하였다.

4. 경품 제공 및 요금 감면 행위에 대한 규제 현황

4.1 공정거래위원회의 규제 현황

2000년부터 2010년까지 지난 11년 동안 부당한 경품 제공으로 규제를 받은 심결사례는 공정위 심결 12건과 방통위 심결 5건으로 모두 17건이었다. 공정위와 방통위의 규제를 가장 많이 받았던 상품은 초고속인터넷 관련 서비스(결합상품 포함)로서 총 17건 가운데 11건에 해당된다. 2000년대 초반에는 이동통신과 초고속인터넷 가입 고객에게, 2005년 이후에는 초고속 인터넷 가입 고객, 2009년 경품고시 폐지 이후에는 결합상품 고객에게 제공된 경품 제공이 위법한 것으로 적발되었다.

(표 1) 공정위의 소비자경품 제공 행위에 대한 규제 현황

상품 유형	경품 유형	제공한도	가액한도 초과금액	시정 조치
케이블 TV	콘도특별우대이용권	4,680원 12,400원 14,400원 22,000원 24,000원	250,320원 242,600원 240,600원 233,000원 231,000원	금지행위 중지
이동 통신	선불전화 충전	5,000원 3,000원	5,000원 2,000원	금지행위 중지
초고속 인터넷		거래가액 10%	688~80,008원	금지행위 중지

다음으로 2009년 이전까지 공정위에서 소비자경품 제공 행위를 위법으로 판단한 사례를 살펴보면, 케이블 사업자가 내건 콘도이용권과 이동통신사의 선불전화충전이 문제가 되었다. 케이블TV 상품의 설치비와 신규 가입자의 계약기간 1년간의 수신료의 10%를 기준으로 경품의 제공한도가 4,680원부터 24,000원까지 산정되었는데, 20만원 이상 범위를 넘은 것으로 나타났다. 이동통신사의 선불전화 역시 과도한 추가 충전으로 시정명령을 받았다. 또한 경품유형이 정확히 적시되지 않은 초고속 인터넷은 거래가액의 10%를 넘는 사례가 많은 것으로 밝혀졌다.

한편 공정위에서 아직도 시행하고 있는 소비자현상경품류에 대한 규제현황을 살펴보면, 상품권, 주유권, 자전거, 놀이공원 이용권, 고가의 전자 제품, 자동차 등 고가경품이 주를 이루고 있다. 공정위는 가액한도를 초과하는 현상경품제공에 대해서 시정명령을 내리고 과도하게

(표 2) 공정위의 소비자현상경품제공에 대한 규제 현황
(단위:천원)

상품 유형	경품유형	가액한도	초과금액	시정조치
이동 통신	상품권, 주유권, 삼성전자 원고, 배터리	1,983,000	1,559,000	금지행위 중지 일간지공표 과징금
	에어컨, 냉장고	1,000	1,521.76	금지행위 중지
	자동차	1,000	11,200	금지행위 중지 일간지 공표
케이블 TV	자전거, 에버랜드자유 이용권, 동의보감 테이프	1,109	70	금지행위 중지
초고속 인터넷	데스크탑PC	1,000	781.25	금지행위 중지
	컴퓨터, 스캐너, 카메라	1,000	2,715	금지행위 중지
	컴퓨터	1,000	260	금지행위 중지
위성 방송	자동차, PDP	1,000	34,830	금지행위 중지

한도액을 초과할 경우 과징금도 부과하고 있으며 총액 기준을 위반하지 않았더라도 1000만원 이상 초과할 경우에는 일간지 공표 및 과징금 부과 같은 차등 규제를 적용하였다. 한편 위성방송의 경우 가액한도 100만원을 넘어서 3억원을 초과하는 현상경품류를 제공하였으나, 신상품 발매 전이라는 이유로 규제 대상에서 제외하였다. 이는 신규 서비스 제공 사업자에 대해 차별적으로 규제함으로써, 신규 사업자의 시장 안착을 위한 정책적 고려가 뒷받침된 것으로 해석될 수 있다.

4.2 방송통신위원회의 심결례 분석

4.2.1 이용자 차별 행위 여부

2009년부터 방통위가 조사한 결과를 보면, 적발된 경품 제공건수가 총 170만 건을 넘고 있으며, 현금, 상품권, 전기압력밥솥 등 소비자경품류가 주를 이루는 것으로 나타났다. 사업자들은 신규 가입자의 38.4%에서 61.2%까지 서비스별, 지역별, 시기별로 가입자당 1인당 평균 예상이익을 초과한 경품 및 요금감면을 최대 91만원까지 차별적으로 제공했다. 초고속 인터넷은 최대 37만원, 결합상품의 경우 최대 91만원까지 그 차별액이 커지고 있다.

(표 3) 방통위의 경품 제공 행위에 대한 규제 현황

상품유형	이용자 차별액	위반 건수	시정조치유형
초고속 인터넷	최대 31만원	322,849	금지행위 중지, 공표, 업무처리 개선, 이행결과 보고 과징금 670,000,000원
	최대 37만원	494,261	금지행위 중지, 공표, 업무처리 개선, 이행결과 보고 과징금 580,000,000원
초고속 인터넷 및 결합상품	최대 81만원	342,365	금지행위 중지, 공표, 업무처리 개선, 이용약관 변경, 이행계획서 제출 및 이행결과 보고 과징금 3,199,000,000원
	최대 91만원	357,626	금지행위 중지, 공표, 업무처리 개선, 이용약관 변경, 이행계획서 제출 및 이행결과 보고 과징금 3,197,000,000원
	최대 62만원	253,734	금지행위 중지, 공표, 업무처리 개선, 이용약관 변경, 이행계획서 제출 및 이행결과 보고 과징금 1,503,000,000원

(표 4) 방통위의 요금감면행위에 대한 과징금부과 현황

상품유형	위반 내용	시정조치 건 수	과징금 부과 건수
전기통신 서비스	약관상 요금감면	25	0
	약관외 요금감면	3	3
전용회선 서비스	약관상 요금감면	9	0
	약관외 요금감면	15	4
초고속 인터넷	약관상 요금감면	5	3
	설치비 면제	7	3
	약관외 감면	122	85
	공동청약 할인	2	2
결합상품	약관외 감면	3	3
합계		191	105

부당한 이용자 차별과 관련해 사업자에게 내려지는 시정조치도 강화되었다. 사업자들의 반복되는 위반 행위로 인해 금지행위 중지에도 그치지 않고, 일간지 공표, 업무처리 개선, 이행결과 보고 등 시정명령이 강화되었으며, 과징금 또한 6억 7천만원에서 31억 9900만원까지 강도 높게 부과되었다. 과징금 부과는 사업자가 위법 행위를 통해 부당하게 얻은 이익의 환수와 행정제재라는 법적 성격을 지닌 바, 시정명령에도 불구하고 유사한 위반 행위가 재발되고 있고 그 차별 정도가 상당하다는 점을

들어 부과되었다.

한편 방통위(舊 통신위원회 포함)의 시정명령을 받은 요금감면 행위는 191건으로, 이 가운데 초고속 인터넷과 결합상품 관련 사례가 139건으로 나타났다.

약관상 요금감면 외에 규제대상이 된 사례는 총 39건이었으며, 약관 외 요금감면과 관련해 시정조치 등을 받은 사례는 총 125건으로 집계되었다. 초고속인터넷 시장이 포화상태에 이르면서 시정조치를 받은 이후에도 위법행위가 지속되었음을 알 수 있다. 특히 舊 통신위원회는 이용약관과 다르게 차별적으로 이용요금을 감면하거나 이용조건을 차별하는 경우 위법 행위로 규제해왔다. 약관 외 부당한 요금감면에 대한 규제는 케이블TV사업자가 초고속 인터넷 시장에 뛰어들면서 케이블 사업자들이 지역 가입자를 대상으로 마케팅을 하는 과정에서 위반한 사항이다.

4.2.2 위법성 판단 기준의 타당성

그동안 방송통신산업은 공정거래법과 공정위의 ‘경품 고시’의 적용을 받아왔다. 공정위는 2009년 이전에는 ‘소비자경품’의 허용 범위를 거래가액의 10% 미만으로 제한하였다. 반면 ‘소비자현상경품’은 1997년에는 제공된 경품류의 총액이 경품부상품 또는 용역의 예상매출액의 1%를 초과하거나 경품부상품 또는 용역의 거래가액이 10만원 이상인 경우 단위 경품류의 가액이 15만원이었지만, 2005년에는 500만원까지 허용되었다. 공정위는 기업의 자율적인 마케팅 활동으로 이해하며 경품제공의 허용 기준을 완화하는 등 잠재적 기업의 진입을 저지하는 수준인 약탈적 가격 수준까지 요금 할인을 하지 않는다면, 전기통신서비스 이용자가 상이한 조건으로 상품이나 서비스를 구매하여 사용하는 것은 시장 경쟁에 저해된다고 보지 않는다.

반면 舊 통신위원회는 경품을 공정위의 규제영역으로 판단하여 직접적인 규제를 지양해오다가, 방통위로 통합된 이후 동일한 방송통신서비스 이용자들에 대해 사업자들이 가격차별, 거래차별을 하는 행위를 부당한 이용자 차별로 보고 이를 규제한다.

2008년의 경우 약관에 명시되어 있지 않는 부당한 요금감면의 경우 ‘이용자당 평균 감면액 초과정도’, 매출 대비 감면비율 그리고 인원수 대비 감면 규모 등을 고려하여 부당한 이용자 차별 행위를 규제했다(방통위 2008. 12. 3 제2008-41-223호). 요금 감면액에 관계없이 동일 서비스를 이용하는 모든 이용자에게 동일한 수준으로 요금

(표 5) 경품제공 행위에 대한 위법성 판단 기준

규제 기관	공정거래위원회	방송통신위원회
근거 조항	부당한 고객유인 경품 고시	부당한 이용자 차별 경품 고시, 마케팅비 가이 드라인
소비자 경품	- 경품이 원가 이하의 가격할인에 해당될 경 우에는 부당임매로 조 치	- 경품가액과 약관 외 요금 감면액을 합산한 액수가 서비스의 '가입자 1인당 예상되는 평균이익'을 초 과하는 지 여부 - 신규서비스의 경우 '가입 자1인당 매출액'의 20% 를 적용
소비자 현상 경품	- 소비자현상경품가액의 합계액이 상품 또는 용역 의 예상매출액의 1%를 초과하거나 소비자현상경 품류의 가액이 500만원을 초과할 경우 - 방송업은 예상매출액의 5% 이내	

감면을 하지 않을 경우 금지행위 위반으로 판단한 것이다. 그러나 2009년 이후에는 '가입자 1인당 평균 예상 이익'을 초과하는 수준으로 제공할 경우 부당한 이용자 차별로 판단하였다. '가입자 1인당 평균 예상이익'은 가입자당 월평균 매출액(약관 외 요금감면액 포함)에서 가입자당 월평균 비용(경품비용 제외)을 제외한 금액을 의미한다. 이용자로부터 얻는 이익을 초과하는 금액을 제공할 경우 사업자가 합리적인 이유 추구를 목적으로 하기 보다는 잠재적 경쟁 기업의 저지를 목적으로 하거나, 그로 인한 손실을 다른 이용자의 요금에 전가할 수 있다고 추정한 것이다.

또한 방통위의 현 기준은 개별 사업자의 평균 예상 이익이 아니라 통신사 3사의 평균값이라는 점에서 과연 이 기준이 규제 목적에 적합한 규제 수단으로서의 적절성을 지니는 지 여부를 살펴볼 필요가 있다. 방통위에서 가이드라인으로 제시하고 있는 기준은 단품, 2종 결합상품, 3종 결합상품별로 분류되어 있으나, 현실적으로 통신사에 따라 서비스의 품질과 사용하는 단말기 등 차별화된 내용이 많다. 즉 이 기준은 모든 통신 서비스의 차이가 없을 경우에만 타당한 기준이 될 수 있다.

다음으로 가입자 평균 예상 이익을 통신 3사의 평균값을 기준으로 함으로써 선발기업은 원래 수준보다 낮은 수준으로, 후발 기업은 더 높은 수준까지 경품이나 요금 감면을 해줄 수 있게 되었다. 최근 3년간 이동사가 가입자 1인당 투자한 마케팅 비용은 2009년에는 SKT가 가장 높았으나 2010년에는 KT와 LGU+가 오히려 마케팅 비용이 앞서고 있다. 그러나 이동통신 3사의 무선 분야의 가입자 1인당 평균 이익은 사업자간 차이가 크다. 2009년에

(표 6) 이동통신사의 가입자 1인당 평균이익

(단위: 영업이익 십억 원,
가입자 1인당 평균 이익 원)

통신사		'09	'10
SKT	영업이익	2,179	2,035
	가입자1인당 마케팅 비용	133,954	125,540
	가입자	24,269,553	25,705,049
	가입자1인당 평균이익	89,783	79,167
KT	영업이익	268	582
	가입자1인당 마케팅비용	124,532	133,468
	가입자	15,016,195	16,040,527
	가입자1인당 평균이익	17,847	36,283
LGU+	영업이익	387	357
	가입자1인당 마케팅비용	123,336	131,772
	가입자	44,696	39,571
	가입자1인당 평균이익		

* 가입자 현황, 마케팅비 자료는 방통위 발표자료.

* 영업이익은 사업자 IR 자료의 무선분야.

* LGU+는 전체 영업익 6,550억원 54.4%인 3,570억원으로 추정

SKT의 가입자 1인당 평균이익은 KT의 5배, LGU+의 2배에 가까운 수치로 가장 높게 나타났다. 그러나 2010년에는 KT가 2배 이상 가입자당 평균 이익이 증가한 반면, SKT와 LGU+는 오히려 감소했다. 특히 이동통신 3사 모두 가입자가 증가했는데 KT, LGU+가 근소한 차이로 증가 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 이상의 결과를 보면 현재의 경품 및 요금 감면 규제는 후발기업을 지원하는 성과를 가져오고 있다. 후발 기업을 배려하는 공정 경쟁 조성이 목적이라면 다른 직접적인 규제 수단을 사용해야 할 것이며 그로 인해 이용자 후생의 손실이 있어서 는 안될 것이다.

5. 결론 및 제언

본 연구는 방송·통신 시장이 성숙기에 이르러 과도한 마케팅 비용의 집행을 통해 가입자 유치 경쟁이 치열해지는 시장 상황을 개선하고 규제 기구에 의해 적발된 위법 현황과 심결례를 통해 이용자 차별행위를 살펴보고, 현재 적용되는 위법성 판단 기준의 타당성을 분석해

보았다.

먼저 경품제공 및 요금 감면 위법 현황을 살펴보면, 대부분 신규 서비스가 런칭될 때 혹은 신규 가입자가 시장에 진입할 때 가입자 유치를 위한 마케팅 전략의 일환으로 시도하다가 위법 행위를 한 경우가 많다. 케이블TV 사업자가 기간통신사업자로 등록하여 초고속인터넷 서비스를 제공하기 시작했을 때, 그리고 위성방송이 처음 서비스를 제공했을 때 舊 통신위원회가 위법 행위를 집중적으로 적발한 바 있다. 그러다가 초고속 인터넷 시장도 포화상태에 이르러 다시 경쟁이 심화되면서 약관 외 요금 감면과 가전 제품, 자동차 등 고가의 상품이 걸린 현상류 경품 위반 사례가 급증하고 있는 것이다.

방통위가 마케팅 가이드라인을 마련하고 사업자를 대상으로 수차례 경고를 하고 유례없는 과징금을 부과하는 데도 불구하고 위법 사례가 단절되지 않는 것은 사업자들이 규제를 회피할 수 있는 다양한 마케팅 전략이 있기 때문이다. 가령 경품 제공 및 요금 감면 행위에 대한 규제가 강할 경우 단말기 보조금 지급을 사용하고, 단말기 보조금 지급이 금지되면 멤버십제도의 혜택을 강화하는 식이다. 특히 초고속인터넷 서비스 외에 결합상품의 비중이 커지면서 이용자에게 제공되는 경품이나 요금 감면의 차이가 지역별, 시기별, 가입자별로 최대 91만원까지 커지면서 이용자 차별 행위에 대한 규제의 필요성을 인식할 수 있었다.

그런데 경품 제공 및 요금 감면의 위법성 판단 이 되고 있는 기준에 대해서는 재고할 필요가 제기되었다. 공정위는 2008년 비용 이하의 요금을 책정하는 경우에만 부당염대로 판단할 것이라는 발표와 더불어 경품 제공 및 요금 감면에 대한 규제를 대폭 완화한 바 있다. 경품 제공이 사업자와 이용자에게 미치는 경쟁촉진적 효과를 인정하고, 심각하게 경쟁을 제한하거나 불공정한 경쟁 수단을 동원하는 것이 아니라면 ‘부당한 고객 유인’으로 판단하지 않기로 한 것이다. 그러나 방통위는 동일 서비스에 가입한 이용자들이 시기별, 지역별로 각기 상이한 조건으로 제공받게 될 경우 이용자의 후생이 심각히 저해되고 공정경쟁을 훼손할 수 있다고 판단하여 규제를 강화하고 있다.

그러나 방통위에서 2009년부터 적용하는 ‘가입자 1인당 평균 예상이익’은 각 사업자의 평균 예상 이익이 아니라 모든 사업자들의 평균값으로 기준으로 하고 있어 후발 기업의 경우 자사의 가입자당 평균 이익보다 높은 수준으로 경품제공이 가능하다. 실제 2009년 대비 2010년 KT와 LGU+의 가입자 증가율이 상대적으로 높아지는 성

과가 나타나게 되었다. 후발 기업을 지원하여 공정 경쟁을 조성하는 것은 바람직하지만, 이를 위해서는 보다 직접적인 효과를 가져올 수 있는 다른 규제 수단을 사용하는 것이 타당하다. 특히 현재의 이동통신시장은 번호 이동이 허용된 이후에도 시장점유율의 변화가 거의 없는 고착화된 특성을 지니고 있기 때문에 가입자의 전환비용을 낮춤으로써 사업자 전환이 용이하게 해 줄 필요가 있다.

따라서 현 상황에서는 사업자의 경품 제공이나 보조금 지급을 엄격히 제한하는 것이 아니라 가입자 전환비용을 낮출 수 있는 시장구조를 만드는 것이 근본적인 해결방안이 될 수 있다. 즉 통신사가 일시적으로 경품 제공이나 보조금을 지급하는 것이 아니라 전 가입자를 대상으로 요금을 인하할 수 있는 유효 경쟁 구조의 조성이 필요하다. 이를 위해서는 제 4 이동통신사의 시장 진입을 촉진하고 가상이동통신망 사업자의 망 이용이 지불해야 할 도매대가를 낮춤으로써 가입자 전환 비용을 감소시켜 주어야 할 것이다. 또한 가입자 전환 비용이 높은 것은 이용자들이 결합상품을 가입하면서 체결한 약정을 준수하지 않고 해지할 경우 감수해야 할 위약금 때문에 이때 위약금 수준이 과도하지 않도록 감시할 필요가 있다. 통신사 또한 서비스 품질의 향상과 N-스크린 및 클라우드 제공과 같은 서비스 제공을 통해 경쟁사와 차별화된 서비스를 제공하는 노력이 필요하다.

마지막으로 규제 기관에 의한 규제 절차도 개선할 필요가 있다. 위법 행위가 적발되면 과징금을 부과하는데, 그러기 위해서는 전기통신사업법에 과징금을 부과할 수 있는 기준을 시행령에 위임할 수 있다는 근거 규정을 두고, 시행령과 규칙에 보다 구체적인 부과기준을 정할 수 있는 근거 규정을 두는 것이 바람직할 것이다. 특히 방통위가 관할 부서와 위법성 판단 기준을 자주 변경해 규제의 예측 가능성이 낮아지는 문제점을 반드시 개선해야 할 것이다. 현재의 과징금 부과절차는 공정성과 객관성이 매우 미흡하다. 특히 조사 기능과 심판 기능을 분리하여 과징금 산정기준이나 부과절차를 보다 투명하고 공정하게 이루어지도록 하고, 사업자가 규제 기구의 판정에 동의하지 않는 경우 또 다른 상급 부서에서 재심을 할 수 있는 보완 장치가 필요하다. 현재는 판정에 불복하더라도 방통위의 해당 부서에서 다루고 있기 때문에 객관적이고 공정한 심사를 할 수 없기 때문이다.

참 고 문 헌

- [1] 박진우(2003a). 이동전화시장에서의 경쟁과 비대칭규제에 대한 소고. 『산업조직연구』, 제 11권 1호, 49~75.
- [2] 김호 · 박윤서 · 전덕빈 · 양유(2008). 이동전화 이용자의 번호이동에 영향을 미치는 요인에 대한 실증분석. 『경영과학』, 제25권 2호, 57~71.
- [3] 이수복(2002). 『산업조직론 : 경쟁과 규제의 경제학』. 을국출판사.
- [4] 이호영(2010). 통신사업자의 경품지급 및 차별적 요금할인행위 등의 규제에 관한 연구. 『법학논총』, 제27권 2호, 179~200.
- [5] 이원우(2008a). 규제개혁과 규제완화 : 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색, 『저스티스』, 제 106호, 355~389.
- [6] 김태호(2008). 방송통신시장 경쟁규제에서 일반경쟁규제기관과 전문규제기관 간의 권한 배분. 『경제규제와 법』, 제1권 2호, 136~161.
- [7] 홍대식(2009). 방송 · 통신융합과 이용자보호제도의 개선 : 총론적 고찰. 『행정법연구』, 제 25호, 215~246.
- [8] 권오승(2008). 『경제법』(제 6판). 파주: 법문사.
- [9] 황태희(2008). 불공정거래행위 규제 개선 모색 : 부당한 고객유인행위의 법적 검토. 『경쟁법연구』, 제18권, 244~266.
- [10] 권오승 편(2004). 『통신사업과 경쟁법』. 파주: 법문사.
- [11] 한기정(2007). 전기통신사업법 제 36조의 3상 금지행위에 관한 법적 고찰. 『행정법연구』, 제 18호, 55~69.
- [12] 홍명수(2009). 전기통신사업법상 이용자개념의 검토. 『서강법학』, 제11권 2호, 183~203.
- [13] 이원우(2008b). 전기통신사업법상 금지행위 구성요건의 쟁점과 문제점. 『경제규제와 법』, 제1권 1호, 57~69.
- [14] 손금주(2011). 가입자유치를 위한 경품제공 등의 문제점과 방송통신위원회의 최근 심결 분석. 『경제규제와 법』, 제4권 1호, 254~264.
- [15] 조성규(2008). 전기통신사업법상 과징금 제도의 문제점 및 개선방안. 이원우(편), 『정보통신법연구 II』. 서울: 경인문화사.
- [16] 이은주(2007). 신문판매시장 경품의 경제에 관한 고찰. 『한국언론정보학보』, 제37호, 270~306.
- [17] 이상승 · 안형택(2002). 무선통신시장의 주요 경쟁정책 : 이동전화시장 경쟁의 특성과 규제정책. 『산업조직연구』, 제10집 2호, 99~118.
- [18] Hesse, R.(2007). Two-sided Platform Markets and the Application of the Traditional Antitrust Analytical Framework, Competition Policy International, 3(1), 191~195
- [19] 김성환 · 김민철 · 이재영 · 김남심 · 강유리 · 김태현(2008). 『양면시장이론에 따른 방송통신서비스 정책이슈 연구』(연구보고 08-11). 정보통신정책연구원.
- [20] 김현중(2009). 『부당고객유인행위에 대한 경제 분석: 경품제공행위의 영향분석을 중심으로』(연구 09-09). 한국경제연구원.
- [21] 박진우(2003b). IMT-2000 시장에서의 단말기 보조금. 『산업조직연구』, 제11권 2호, 93~117.
- [22] 김현중(2006). 『신문시장의 규제와 경쟁정책의 방향』. 한국경제연구원.
- [23] 이호영(2007). 방송산업의 시장화에 따른 경쟁법적 쟁점 및 과제. 『법제연구』, 제32호, 113~140.
- [24] Edwards. M. A. (2007) The Law, Marketing and Behavioral Economics of Consumer Rebates. Working Paper.
- [25] 배형(2007). 이동통신시장 마케팅전략들의 경제적 효과. 『사회과학연구』, 제13권 2호, 89~111.
- [26] 임원혁(2002). 불공정거래행위에 관한 연구. 한국개발연구원.
- [27] 손상영 · 안일태 · 이철남(2009). 『방송 · 통신 융합 환경에서의 플랫폼 경쟁 정책』(기본연구 09-05). 정보통신정책연구원.
- [28] Rochet, J., & Tirole, J.(2004). Two-Sided Markets: An Overview, IDEI Working Paper.

● 저 자 소 개 ●

이 영 주



1991년 이화여자대학교 영어영문학과(문학사)
1998년 서강대학교 대학원 신문방송학과(문학석사)
2005년 이화여자대학교 대학원 신문방송학과(언론학박사)
2009년~현재 서울과학기술대학교 IT정책대학원 교수
관심분야 : 방송통신정책, IT정책, 경쟁법
E-mail : roselee@seoultech.ac.kr

유 수 정



2002년 이화여자대학교 사회생활학과, 신문방송학과(문학사)
2004년 이화여자대학교 대학원 신문방송학과(언론학석사)
2010년~현재 이화여자대학교 대학원 언론홍보영상학과 박사과정
관심분야 : 미디어산업/정책, 방송통신 융합
E-mail : ohsoojung02@hanmail.net