

미국 모바일 시장에서의 수평적 결합: AT&T-Centennial 합병

■ 김 욱 준*

미국의 대표적인 종합통신사업자 AT&T는 지난 11월 이동통신사업자인 Centennial을 9.44억 달러에 인수하였다. DoJ 및 FCC는 AT&T-Centennial 합병을 승인하였고, 승인의 조건으로 Louisiana 및 Mississippi 州 지역 시장의 Centennial 자산 매각을 포함시켰다. 이러한 미국정부의 결정은 본 합병이 몇몇 지역시장에서 반경쟁적 효과를 가져 올 수 있다는 우려를 반영한 것이다. AT&T-Centennial 합병은 2005년 SBC-AT&T, 2006년 AT&T-BellSouth, 2008년 Verizon-Alltel 합병 이후 이동통신 사업자의 수평적 거대화가 지속적으로 진행되고 있음을 보여주는 것이다.

합병에 대한 DoJ 및 FCC 심사는 서로 보완적으로 기능하도록 되어있으나 시장의 성격이 다양해지고 복잡해지면서 보완적 기능을 적절하게 유지하는 것이 어려워질 수 있다. 그 이유는 이동통신 사업자의 합병은 주파수, 단말기, 서비스 시장에서의 경쟁행태 등 경쟁에 미치는 요소들이 유기적으로 얽혀있는 측면을 고려해야 하며, 경쟁에 미치는 요소를 모두 열거하고 요소마다 비중을 달리하여 적용해야 하기 때문이다. FCC 공익 프레임워크를 합병심사의 기준으로 적용하고 이행과정에서 합리적인 재량권 행사가 심사결과의 변수로 작용할 수 있다.

* 정보통신정책연구원 동향분석실 주임연구원, (02)570-4139, wkim@kisd.re.kr

목 차

I. 서 론 / 2

II. 본 론 / 2

1. 미국의 이동통신 시장의 최근 합병 추이 / 2

2. AT&T 국내 모바일 사업 / 3

3. Centennial Communications Corp.
국내 모바일 사업 / 7

4. AT&T-Centennial 합병의 심사: DoJ / 8

5. AT&T-Centennial 합병의 심사: FCC / 9

III. 맺음말 / 18

관인 법무부(DoJ: Department of Justice), 그리고 연방규제기관인 FCC의 심사기준은 무엇이고 FCC가 제기한 경쟁 이슈, 공익적 측면, 분석 결과를 설명하고, FCC 심사에 대한 한계점을 간단하게 짚어보고자 한다.

II. 본 론

1. 미국의 이동통신 시장의 최근 합병 추이

I. 서 론

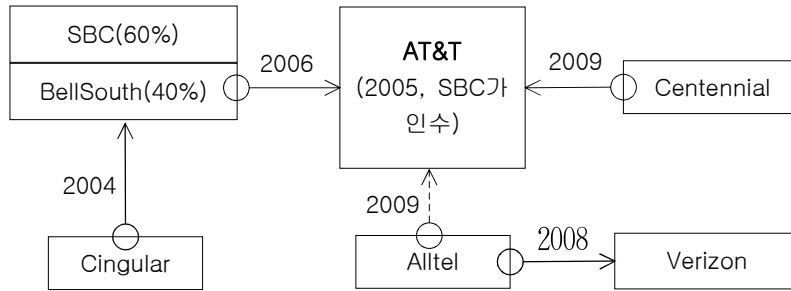
본고는 AT&T 및 Centennial 회사에 대한 개괄적 소개를 필두로 하여, 지난 수 년 동안 합병을 통해서 변화하고 있는 주요 이동통신사 간 지분 관계를 살펴본다. 최근 1년 동안 진행되어온 AT&T-Centennial 합병의 개요를 설명하기 위해서 2008년 합병 제안부터 2009년 연방통신위원회(FCC: Federal Communications Commission) 무선통신국의 합병 처리 과정을 “AT&T-Centennial Order”¹⁾ 문건을 중심으로 소개한다. 반 트러스트 기

AT&T 모바일 부문은 최근 미국의 이동통신 시장에서 일어난 합병으로 인한 소유권 변화의 중심에 있다고 할 수 있다. 2005년 1월 30일, SBC는 AT&T Corporation을 인수하기로 최종 합의했으며, 2005년 10월 31일 FCC의 조건부 합병승인을 발표했다. SBC가 인수한 AT&T Corporation은 일명 “Baby Bell”²⁾로서 1984년 AT&T 자산매각과정에서 분리된 장거리 전화회사이다. 그리고 SBC 또한 예전의 AT&T에서 분리된 “Baby

1) 참고자료 FCC(2009a)으로 FCC 합병결정에 관한 문서를 가리킨다.
 2) 1984년 AT&T 자산분리 이후 시내전화부문은 7개의 RBOCs (Regional Bell Operating Companies)로 나누어졌으며, 이를 “Baby Bells”라고 지칭한다. 7개의 “Baby Bells”는 Ameritech, Bell Atlantic, BellSouth, NYNEX, Pacific Telesis, Southwestern Bell, US West이다.

Bell”이었던 Ameritech의 전신이다. 그러나 SBC는 AT&T라는 상호를 유지함으로써 새로운 종합통신사인 AT&T가 탄생되는 계기를 마련하였다.

[그림 1] 미국 이동통신사 주요 합병(2004~2009년)



한편, 2004년 SBC 및 BellSouth가 합작으로 이동전화사업자 Cingular에 각각 60% 및 40% 투자하였는데, 2006년 12월 29일, AT&T는 BellSouth를 인수함으로써 BellSouth는 AT&T의 자회사로 된 결과로, BellSouth가 합병이전에 소유하고 있었던 Cingular 전체지분의 40%가 AT&T로 귀속되었고, Cingular는 AT&T 자회사가 되었다. 또한, 지난 2009년 5월, AT&T는 Centennial과의 두 회사 간 합병 논의에서, Centennial 자산의 일부를 Verizon Communications Inc.에 매각할 것에 동의한 바가 있으며, AT&T는 2008년 Verizon-Alltel 합병에서 매각의 대상이었던 Alltel의 무선 주파수 대역 자산을 지난 2009년 5월, 23.5억 달러를 지불하고 사들였다.

2. AT&T 국내 모바일 사업

AT&T는 Delaware 州에서 설립되어, 현재는 Texas 州 Dallas에 본부를 두고 있으며 자회사(subsidiaries), 계열사(affiliates) 및 운영회사(operating companies) 등을 거느리고 있는 세계적인 종합통신회사이다. AT&T Mobility는 2000년 10월 SBC와 BellSouth와의 합작투자를 통해서 영업을 시작하게 되었으며, 2004년 AT&T Wireless를 합병하였고, 2006년 AT&T가 BellSouth를 인수함으로써 AT&T Mobility는 AT&T

가 100%지분을 보유한 AT&T의 자회사가 되었다.

특히, 2008년 12월 31일 기준으로 AT&T의 무선 데이터 가입자 규모는 미국 내에서 선두이며, 무선데이터를 포함한 모든 통신 분야를 합하여 볼 때 세계에서 가장 큰 매출규모인 1,240억 달러를 기록하였다. 2009년 현재, AT&T가 운영하고 있는 핵심 분야는 무선(wireless), 유선(wireline), 그리고 광고(advertising) 및 출판(publishing) 이라고 할 수 있다.

지난 2008년 Verizon-Alltel 합병이후 Verizon Wireless는 AT&T Mobility를 제치고 미국의 가장 큰 이동통신 사업자로 부상한 바가 있다. Verizon Wireless는 2008년 2사분기 기준으로 6,870만 명의 국내 이동통신 가입자를 보유한 것으로 나타났으며, 반면에 AT&T는 2008년 3월 기준으로도 7,140만 가입자 수를 기록하여, 가입자 수에서 가장 규모가 컸다.³⁾ 그러나 2008년 11월 Verizon-Alltel 합병이후 Alltel이 보유하고 있던 1,320만 가입자가 Verizon Wireless로 넘어왔으며, 총 8,000만 명을 초과하는 이동통신 가입자를 보유, 가입자 수로 미국 내에서 가장 큰 이동통신사가 되었다.⁴⁾ AT&T 유선회사(wireline)의 자회사 격인 무선부문의 AT&T Mobility는 Centennial 인수 이후 미국의 음성 및 데이터 서비스 시장에서 총 8,160만 가입자를 보유하고 있으나, 아직은 가입자 수 측면에서 Verizon Wireless에 이어서 미국 내 제2의 무선 사업자이다.⁵⁾

<표 1> AT&T 무선 서비스 매출 비중

		유선(wireline)	무선(wireless)	광고 및 출판	기타
2008	운영소득	55%	39%	4%	-
	부문소득	47%	39%	7%	-

출처: FCC

3) Verizon(2009).

4) Wikipedia(2009. 11. 26).

5) Ibid.

AT&T 유선회사의 무선 부문의 매출은 AT&T Mobility 전체매출을 의미한다.⁶⁾ 이는 2006년 12월, AT&T 유선회사가 BellSouth와 합병하기 이전에는, AT&T Mobility가 BellSouth의 합작투자회사(joint venture)였으나, 합병 이후에는 AT&T Mobility가 AT&T 유선회사로 모두 인수된 것에 기인한다.⁷⁾

무선 부문이 AT&T 기업 전체 매출에서 차지하는 비중은, 2008년도 기준으로 약 39% 정도로서, 2007년 32%에 비해서 무선 부문의 매출 비중이 약 7% 상승하고 있는 추세이다. 2008년도 기준으로, AT&T 유선 자회사들의 무선 서비스 매출이 442.5억 달러, 그리고 데이터의 매출은 243.7억 달러에 각각 이르고 있으며, 무선 및 데이터의 매출의 합계는 686.2억 달러로, AT&T 전체 매출에서 차지하는 비중은 약 55% 정도이다.⁸⁾

<표 2> AT&T 서비스 별 매출(2006~2008년)

(단위: US dollars in millions)

Segment	무선	음성 (유선)	데이터 (유선 + 무선)	디렉토리	기타	운영 매출 합계
2008	44,249	37,321	24,372	5,416	12,670	124,028
2007	38,568	40,798	23,206	4,806	11,550	118,928
2006	33,692	43,505	22,173	5,823	11,861	117,054

출처: FCC(2009a)

무선 부문의 매출은 서비스와 장비에서 발생하며, 서비스는 다시 음성(voice) 및 데이터(data) 서비스로 구성이 된다. AT&T의 경우, 2008년 서비스 매출은 약 444.1억 달러에 이르렀고, 동년 장비의 매출은 약 49.2억 달러를 기록했다.⁹⁾ 유선 부문도 도매, 소매, 지역(local) 및 장거리(long-distance), 음성, 스위치, IP 및 인터넷 데이터 접근,

6) AT&T(2008).

7) AT&T-BellSouth 합병하기 이전에는, AT&T Mobility 매출의 60%만이 AT&T 유선회사의 몫으로 산출되었다.

8) 도매 및 소매, 그리고 국내 및 해외의 매출을 모두 포함한 산출액이다.

9) AT&T(2008), p. 28.

메시징, 기업고객들에 대한 네트워크 관리, U-verse TV 및 위성 TV 서비스 등에서 매출이 발생된다.

가입자 수의 측면에서 볼 때, 2008년 12월말 기준으로, AT&T 무선 부문은 약 7,700만 가입자를 보유하고 있으며, 2007년 12월말 7,010만 그리고 2006년 약 6,100만을 각각 기록하여서, 지난 2년 동안 해마다 15% 및 10%씩의 가입자 성장률을 보이고 있다. 최근 2년 여 동안 AT&T 무선 가입자 성장률의 둔화는 무선 시장의 포화가 진행되고 있음을 암시하고 있으며, 시장포화로 말미암아 하락할 수 있는 Average Revenue Per User/Customer(ARPU) 회복을 위해서 Apple iPhone 3G 단말기 등의 도입을 통해서 ARPU 상승을 꾀하였다. 다른 사업자로 전환으로 말미암은 가입자 이탈(customer churn)을 방지하기 위해서 좀 더 혁신적인 핸드셋 및 서비스를 서두르고 있는 현실이다.

데이터 매출은 텍스트 메시징, 인터넷 접속, 이메일, 기타 데이터 서비스 등을 통해서 발생되는데, 좀 더 진보된 단말기, 랩탑 카드, 제3세대 네트워크의 확장을 통해서 이러한 데이터 서비스의 ARPU 상승효과를 기대하고 있다. 실제로 데이터 ARPU는 상승하는 추세이며 음성 ARPU 하락을 부분적으로 보충하고 있다. 음성 ARPU 하락은 주로 정액제에서 초과사용에 대한 추가 요금이 줄어들고 선불(prepaid) 고객이 늘어나고 있으며, 가족 구성원 간의 사용 요금할인 서비스가 늘어나고, 재판매상의 고객이 늘어나고 있는 것에 기인한다.¹⁰⁾ 일반적으로 재판매상의 가입자들은 후불제(postpaid) 가입자들보다 비교적 낮은 ARPU를 기록하고 있으며, 합병 혹은 가격협정으로 인한 로밍 서비스 비용의 감축 및 매출 감소도 원인으로 작용하고 있다. AT&T의 무선데이터 매출은 2006~2007년 동안 46.9% 증가를 기록하여, 2006년에 발생한 음성 ARPU의 4.1% 하락으로 인한 매출 감소를 부분적으로 보완하는 역할을 했다.

AT&T 무선 가입자 고객 이탈에 대한 관리도 병행되고 있는데, 2006년 및 2007년 각각 1.8% 및 1.7%, 그리고 2008년에는 1.7%의 고객이 이탈하였다. 그리고 후불(postpaid) 고객의 경우, 2006년 1.5%, 2007년 1.3%에서 2008년 1.2%로 줄어들었으

10) Ibid., p. 27.

며, 이와 같이 후불 가입자의 이탈이 해마다 하락하고 있는 것은 AT&T의 무선 망 커버리지, QoS, 가격플랜 등이 다른 경쟁사보다 우월하다는 증거라고 볼 수 있다.

3. Centennial Communications Corp. 국내 모바일 사업

Centennial은 Delaware 州에서 설립되었으며, New Jersey 州 Wall 지역에 본부를 두고 있는 무선 및 브로드밴드 서비스 통신회사이다. 현재 110만 무선가입자 및 78.91만 개의 유선라인을 보유하고 있으며, 63.31만 명의 무선 가입자에게 음성 및 무선 데이터 서비스를 제공하고 있다.¹¹⁾ 미국 내 시장을 살펴보면 Indiana, Michigan, Ohio, Louisiana, Mississippi, Texas 州 지역에서 영업망을 운영하고 있었다. 미국의 본토지역에서 Centennial이 사용하고 있는 기술표준방식은 Global System for Mobile Communications(GSM)으로서, GSM 기술표준방식은 Enhance Data Rates for Global Evolution(EDGE) 및 General Packet Radio Technology(GPRS) 모바일 기술을 지원하게 된다. Centennial은 850MHz 주파수를 이용하고 있으며, 3G Universal Mobile Telecommunication System(UMTS) 모바일 기술 계획이 있었으나 이행하지 못하였다.¹²⁾

반면에, Centennial은 푸에르토리코 및 미국령 버진 군도에서 약 42.44만 명의 무선 서비스 가입자를 보유하고 있는데, Evolution-Data Optimized(EV-DO) 기술을 지원하는 Code Division Multiple Access(CDMA) 기술방식을 이용하여, 이 지역에서 100% 3G 서비스를 제공하고 있다. 또한 고정(fixed)형 무선 브로드밴드로서 데스크 탑 컴퓨터 혹은 랩탑에 인터넷을 연결시켜 주는 서비스를 푸에르토리코에서 제공하고 있다. Centennial은 미국 본토지역에 약 900만 가입자를 그리고 푸에르토리코 및 미국령 버진 군도에 약 400만 가입자를 보유하고 있으며, 2009년 5월 31일 기준으로, 미국 본토지역에서의 무선매출이 미화 5.8억 달러, 푸에르토리코에서 무선매출이

11) Centennial Communications Corp., Form 8-K at 1, 3.

12) UMTS는 제3세대 이동통신 기술표준방식의 하나로서 3GPP(3rd Generation Partnership Project)에 의해서 표준화되었으며, 2Mbit/s 정도까지 지원한다.

미화 3억 3,770만 달러를, 푸에르토리코 브로드밴드 매출이 미화 1억 4,220만 달러에 이른다.¹³⁾

4. AT&T-Centennial 합병의 심사: DoJ

DoJ의 반 트러스트 부처는 미국의 Clayton Act 7조에 근거하여 통신회사들의 합병이 경쟁을 저해하는지를 심사한다. 반 트러스트 부처는 심사는 국가안보, 법집행 혹은 기타 공공이익의 관점을 염두에 두지 않는다. 인수합병에 대해서 ‘공익(the public interest)’이라는 광범위한 기준을 놓고 심사하는 FCC와는 달리, DoJ가 심사하고자 하는 내용은 시장의 경쟁이라는 비교적 협소한 영역에 국한되어 있다. 즉, 반 트러스트 기관이 관심을 두고 있는 것은 합병의 당사자인 AT&T 및 Centennial이 서로 경쟁적 관계에 있는 시장의 상황이다. DoJ는 지난 2009년 10월 13일, AT&T-Centennial 합병이 경쟁적 상황에 놓여있는 시장에서의 경쟁을 상당부분 저해할 가능성이 있다고 판단을 내렸다.¹⁴⁾ DoJ는 Louisiana 州의 연방지방법원에 민사소송을 청구하면서 경쟁 저해에 관한 해결안(proposed settlement)을 제시했다.¹⁵⁾ 합병 당사자, DoJ, Louisiana 州는 공동으로 최종합의안(proposed Final Judgment)을 통해서 본 합병은 8개의 지역 시장에서 Centennial 자산 매각을 조건으로 승인된다는 것이다.

DoJ와 합병당사자 간의 해결안이 지정하고 있는 8개의 자산 분리지역은 Louisiana 州 Lafayette(CMA174), Alexandria(CMA205), CMA456, CMA458, CMA459, CMA460 지역과 미시시피 州 CMA500, CMA501 지역이다.¹⁶⁾ DoJ가 자산 분리지역을 지정할 때에 고려하는 사항은 이러한 커뮤니티들은 서로 인접해 있고 공동의 이익이 존재하기 때문에 사업자가 이러한 인접한 지역들을 묶어서 사업을 운영하는 것이 더욱 경쟁적이라는 것이다.¹⁷⁾ 그리하여 본 합의안에 의하면 모든 자산은 단일 매입자

13) FCC(2009a).

14) Ibid., para. 23.

15) Ibid.

16) Ibid. CMA란 “Cellular Market Area”의 약자이다.

가 매입하도록 되어 있다.¹⁸⁾ DoJ는 Louisiana 州 정부와 논의하여 분리할 자산 패키지의 크기를 될수록 작게 하여 좀 더 성공적인 자산분리를 이룰 수 있도록 나름대로의 재량을 발휘한다.¹⁹⁾

5. AT&T-Centennial 합병의 심사: FCC

2008년 11월 7일, AT&T와 Centennial은 합병을 체결(“Merger Agreement”)하였다.²⁰⁾ 곧이어 11월 21일, 1934년 통신법 214조 (a)항 및 310조 (d)항,²¹⁾ 그리고 Cable Landing License Act 2조²²⁾에 근거하여, 합병의 당사자(Applicants)들은 Centennial 이동통신사 및 Centennial 자회사(subsidiaries)가 소유하고 있었던 주파수 허가(licenses), 권한(authorizations), 주파수 임대 조정(spectrum leasing arrangements)에 대한 권리를 AT&T로 모두 이양하는 신청을 FCC에 제출했다. AT&T의 자회사인 AT&T Mobility가 Centennial과의 합병 제안이 완료될 경우, Centennial은 AT&T에 속한 자회사가 되면서 Centennial이 기존에 지니고 있었던 모든 주파수 관련 권한을 보존할 수 있게 된다. AT&T는 9.44억 달러를 지불하고 Centennial을 자신의 회사로 귀속시키며, 합병이 완료되면 Centennial 주식보유자들은 주가 8.50 달러로 산정된 배당금을 받게 된다. 합병으로 새롭게 탄생하는 기업의 시장가치는 순 부채(net debt)를 포함하여 28억 달러에 이른다.

2008년 12월 16일, FCC는 AT&T-Centennial 합병에 대한 의견을 받고자 공지

17) Ibid.

18) Ibid.

19) Ibid., para. 25.

20) 합병 당사자 간의 Agreement and Plan of Merger를 일반적으로 합병협정(“Merger Agreement”)이라고 명명한다.

21) Section 214 Filing Guidelines. 신청서는 합병의 당사자들이 준비하는 공식적인 문서로서 합병당사자들의 기본정보, 소유구조, 권한에 대한 성격, 외국의 서비스 지역, 서비스 제공 모드(재판매 혹은 설비기반) 등을 포함하도록 되어 있다.

22) Cable Landing License Act 2조는 합병은 공익(the public interest), 편익(convenience), 필요(necessity)를 충족할 수 있어야 한다는 내용이다.

(public notice)를 했으며, 이후에 3개의 반대의견서를 접수하였다. 반대의견서를 제출한 이해관계자들은 Cellular South, Cincinnati Bell, NEAT Wireless LLC(NEATT), Rural Cellular Association(RCA), Sprint Nextel이었다. Cellular South는 Cincinnati Bell, Sprint Nextel과 함께 ex parte²³⁾ 형식의 회의를 통해서 탄원서(petitions)를 FCC에 제출하였다. AT&T 및 Centennial은 이러한 탄원서에 대한 공동반대의견서를 제출하고 탄원서를 제출한 이해관계자들은 이러한 합병 당사자들의 공동반대의견서에 대해서 응수하기도 하며, FCC는 공동반대의견서에 대해서 의견을 발표하는 형식을 지닌다.

FCC의 무선통신국(Wireless Telecommunications Bureau)은 FCC가 가지고 있는 정보가 보안을 요하거나 지극히 사적인 정보로서 민감한 사항일 경우, 일반인 공개를 금하고 당사자 혹은 이해관계자들의 요구에 따라서 특정 정보의 공개를 통해서 부분적으로 열람할 수 있도록 한다.²⁴⁾

23) Ex parte 회의는 주제별 규제회의(proceeding)의 진행에서 FCC가 주요 이해관계자들을 선정하여 정책결정에 참고할 만한 의견 및 자료를 요구하고 취합하기 위한 소통회의이다. Ex parte 회의에서 해당 이해관계자가 FCC에 자료를 제출하게 되는데, 다른 이해관계자들은 Ex parte 회의에 참석하지 않는다. 즉, 회의에 참석하는 것은 FCC 허락을 통해서 가능하기 때문에 회의 자체는 FCC와 어느 특정한 이해관계자 간에 발생하는 제한적 소통회의이다. 그러나 FCC 정책결정은 반드시 ex parte에서 제출된 자료를 근거로 이루어져야 하며, 제시된 자료는 모든 이해관계자들에게 열람이 가능하도록 하여, FCC 정책결정의 공정성을 효율적으로 기하고 있다. 예를 들어, ex parte 회의는 합병 당사자와 FCC 간에도 일어나는데, 이러한 경우, AT&T를 대표하는 회사 직원을 비롯하여 변호인단을 구성하여 FCC의 General Counsel 직원들 및 무선통신국(Wireless Telecommunications Bureau)의 직원들이 함께 모여서 합병 관련한 특정 이슈를 집중적으로 논의한다.

24) FCC(2009b). 예를 들어, AT&T 및 Centennial은 자신들이 제출한 문서정보가 민감한 사항이기 때문에 보호되어야 한다고 요청하면, FCC는 이러한 정보를 공개하지 않도록 한다. FCC의 무선통신국은 모든 무선 통신사업자들의 Numbering Resource Utilization and Forecast(NRUF) 및 Local Numbering Portability(LNP)에 관한 데이터가 이러한 비공개 정보 군에 속한다고 발표했으며, AT&T 및 Centennial 측에서는 이러한 비공개 정보에 대한 열람을 신청하기도 했다. 이와는 반대로, FCC가 합병심사를 위해서 필요할 경우, 합병당사자들에게 추가로 정보를 일정한 기간 내에 제출하도록 요청할 수 있다. AT&T-Centennial 합병 관련하여, FCC가 합병당사자들에게 추가로 요청한 정보는 허가(license), 네트워크 커버리지, 네트워크 통합(integration), 가입자를 포함하여 서비스 플랜과 핸드셋의 가용성(availability), 3G 및 4G의 건설 타임라인 등이다.

(1) FCC 심사기준: Public Interest Framework

FCC가 통신사업자들의 합병을 심사하는 기준은 1934년 통신법 214조 (a)항 및 310조 (d)항, 그리고 Cable Landing License Act 2조에 근거하여, 합병은 공익(the public interest), 편익(convenience), 필요(necessity)를 충족할 수 있어야 한다는 것이다.²⁵⁾ FCC는 AT&T-Centennial 합병이 1934년 통신법의 특정 조항을 위반하고 있는지, 기타 관련된 법을 위반하고 있는지, 그리고 FCC 자체의 규정 혹은 규제에 상충하는 면이 없는지를 가장 우선적으로 심사한다. 그 다음 단계로는 본 AT&T-Centennial 합병이 법과 규제가 이루고자 하는 공공의 목적을 달성하고 있는지를 판단하기 위해서 잠재적 이익과 해악 간의 균형테스트를 한다. 이 때 합병의 당사자들은 합병이 공익에 위한 것임을 증명하는 자료의 대부분을 제출할 의무를 지니게 된다. FCC는 공익심사를 통해서 합병의 공익성이 의심되거나 사실적 판단이 어려울 경우, 1934년 통신법 309조 (e)항에 의거하여 합병에 대한 공청회(hearing)를 개최하게 된다.

FCC가 시행하는 공익심사는 DoJ가 고려하는 반 트러스트 원칙에 국한되지 않고 좀 더 광범위한 요소들을 염두하고 있다. 기술과 시장의 변화를 고려한다. 물론 DoJ와 유사한 기준들을 관찰하기도 한다. 예를 들어, 관련시장(relevant market)의 범위를 확정함으로써 합병이 경쟁에 미치는 영향을 판단한다. 합병으로 말미암아 발생할 수 있는 지배적 사업자의 지배력, 시장진입장벽 등이 상관시장에 존재하는가에 대한 판단을 하게 된다. 그러나 FCC의 공익심사는 이러한 경쟁적 상황에 대한 평가 이외에 다양성(diversity), 로컬리즘(localism), 기타 공익적 목적들을 포함하고 있다. 즉, 이러한 공익적 기준들에 의거한 FCC의 경쟁분석은 다소 포괄적인 면이 있다. 또한 FCC는 심사의 결과에 따라서 법이 정하는 한도 내에서 합병에 대한 조건 혹은 제한을 부과할 수 있다.²⁶⁾

FCC는 합병 분석에 필요한 정보를 요청하는 가운데, 합병의 당사자들은 합병 승인을 관철시키기 위해서 일종의 공약문서(letter of commitment)를 제출하기도 한다.

25) 47. U.S.C § 214(a), 310(d).

26) 47. U.S.C § 303(r).

(2) FCC 경쟁 분석의 주요 이슈

FCC가 시행하는 경쟁분석은 AT&T 및 Centennial 합병으로 인한 경쟁 지해가 발생되지 않는 지역시장들을 찾아낸다. 우선 AT&T 및 Centennial 합병에서 관련시장(relevant market)은 ‘이동통신 및 브로드밴드 서비스’로 보고 있으며, 이 두 개의 시장을 상품시장(product market)으로 정의내리고 있다. 여기서 정의내린 상품시장은 과거의 2G, 2.5G 무선 서비스를 포함하여, 현재 진행되고 있는 3G 및 차세대 네트워크의 이동통신 음성 및 데이터 서비스를 의미한다. 지리적 시장(geographic market)은 CMAs 및 Component Economic Areas(CEAs)이다.²⁷⁾

우선, AT&T 및 Centennial 합병 결과, 이동통신 및 브로드밴드 서비스 시장에서 발생할 수 있는 수평적 집중(horizontal concentration) 현상이 어느 정도가 되는가를 Herfindahl-Hirschman Index(HHI) 수치로 살펴본다. 그리고 이동통신 및 브로드밴드 서비스를 위한 사용되는 주파수 투입시장(input market)이 얼마나 되는지를 개별적으로 살펴본다.

합병당사자들은 주장하기를, 합병에서 정의된 상품시장인 ‘이동통신 및 브로드밴드 서비스’ 시장은 CMAs 및 CEAs 범위보다 크고, 그 지역적 시장의 규모는 전국적(national) 성격을 지니고 있다는 것이다. 왜냐하면 AT&T, Centennial 및 기타 전국적 규모의 통신사업자(carriers)들이 ‘이동통신 및 브로드밴드 서비스’ 상품의 광고 및 가격결정을 전국적인 차원에서 내려지고 있기 때문이다. 그러므로 지역 규모 시장의 경쟁 상황을 고려하는 것은 AT&T의 경쟁 전략과 연관성을 지니고 있지 않으며, AT&T 및 Centennial 합병이 지역의 시장에 경쟁 지해를 발생시키지 않는다는 것이다.

FCC는 ‘이동통신 및 브로드밴드 서비스’의 지역시장의 개념은 지역적(local)이며, 그 이유는 소비자가 살고 있는 지역을 넘어서 다른 사업자에게로 전환(switch)할 수 있는 가능성이 희박(unlikely)하다고 분석했다. 소비자가 전국적인 차원의 브로드밴드

27) 단, 이러한 지리적 시장의 기준이 푸에르토리코 및 미국령 버진군도에 적용되지 않는다고 FCC는 밝히고 있다.

서비스 및 가격플랜을 쇼핑한다고 해도, 소비자가 속한 지역을 무시할 수 없으며, 사업자의 행태는 지역적인 수준에서 발생되며 결코 전국적인 수준을 설정할 만큼은 아니라는 것이다. 단, 푸에르토리코 및 미국령 버진군도의 경우, 지리적 특성을 고려해서 서로가 상이한 개별 시장으로서, CMA 혹은 CEA 보다는 지리적 규모가 큰 시장으로 보았다.

투여 주파수 대역 시장의 범위 산정에서 FCC는 Educational Broadcasting Service (EBS), Ancillary Terrestrial Component/Mobile Satellite Service(ATC/MSS) 및 3650~3700MHz 주파수 대역, AWS-2/3²⁸⁾ 대역을 포함시키지 않았다. 합병당사자들의 요구에도 불구하고 FCC가 포함시키지 않은 이유는 합병 proceeding에 제출된 자료에 없기 때문이며, AWS-2/3의 경우에는 FCC가 ‘이동통신 및 브로드밴드 서비스’를 위한 주파수 허가에서 AWS-2/3 대역을 허가해 주지도 않았기 때문이기도 하다. 또한 2.3GHz 대역은 ‘이동통신 및 브로드밴드 서비스’에 사용되고 있음을 합병당사자들이 증명하지 못했기 때문이다.

‘이동통신 및 브로드밴드 서비스’를 제공하는 설비기반의 사업자들은 cellular, Personal Communications Service(PCS), Specialized Mobile Radio(SMR) 주파수 등 다양한 기술들을 사용하면서도 음성과 데이터의 기능성을 그대로 살리기 때문에 소비자에게 있어서는 이러한 다양한 기술들의 차별성을 느끼지 못한다. 따라서 FCC는 700MHz, AWS-1, Broadband Radio Service(BRS) 주파수를 사용하여 ‘이동통신 및 브로드밴드 서비스’를 제공하는 설비기반의 사업자들을 시장참여자에 포함시켰다.

경쟁 저해가 발견되지 않는 시장을 일단 제외시켰으며, AT&T-Centennial 합병 이후 경쟁 저해가 발생할 수 있는 시장의 범위는 다음과 같이 정하였다. 첫째, 합병 이후에 HHI 2,800 이상이면서 합병으로 증가되는 HHI 수치가 100 이상이며, HHI 수치의 증가분이 250이면 합병 이후 HHI 수치가 2,800이 미치지 않더라도 추가 검토 사항이다. 둘째, AT&T-Centennial 합병 이후 합병당사자들은 BRS 및 AWS-1 주파수가 없는 경우에는 95MHz, PCS, SMR 및 700MHz에서 10% 이상의 지분을 갖게

28) AWS는 Advanced Wireless Service의 약자이다.

되며, BRS 주파수가 가능하면서 AWS-1 주파수가 없는 경우에는 115MHz 이상의 대역에서 10% 이상의 지분을 갖게 되고, BRS 및 AWS-1 주파수가 모두 가능하면 145MHz이상의 대역에서 10% 이상의 지분을 소유하게 된다.

FCC는 AT&T-Centennial 합병 관련 미국 본토의 지역 시장을 CEAs 및 CMAs 두 가지로 나누어 보고, Number Resource Utilization & Forecast(NRUF)²⁹⁾ 데이터 베이스를 사용하여 이동통신가입자 수준, 시장점유율, 집중도(concentration)를 평가 하였다. HHI 경쟁 저해 가능성이 발견된 시장은 CMAs 시장 24곳, CEAs 시장 13곳 으로 추가적인 경쟁상황 평가가 필요하며, 푸에르토리코 및 미국령 버진군도가 포함 되었다. 또한 주파수 합계(aggregation) 산정에서 문제가 되는 곳은 CMAs 2곳, CEAs 2곳으로 추가 검토가 필요하게 되었으나, 각각 1곳으로 줄어들었다. 결국 HHI 및 주파수 합계 스크린에서 문제가 된 시장은 CMAs 25곳, 그리고 CEAs 14곳, 푸에 르토리코 및 미국령 버진군도로 이들 시장은 추가적 경쟁상황에 대한 검토가 필요하 게 되었다.

FCC는 합병으로 말미암아 ‘일방적 효과(unilateral effects)³⁰⁾’의 발생 가능성에 대해 서 여러 가지의 원인적 요소들을 살펴봄으로서 판단하게 된다. 합병회사의 시장점유 율, 합병당사자 간 대체(substitutability) 정도, 합병회사의 일방적 효과에 경쟁적 대 응을 할 수 있는 경쟁사의 존재여부 등이다. 또한 합병으로 인해서 소수의 회사들 간 공모(collusion) 혹은 코디네이션을 통한 시장지배력 확대하고 경쟁을 저해할 가능성 이 커지는 경우가 있다.³¹⁾ AT&T, Centennial, America Movil이 푸에르토리코에서

29) 무선사업자들이 특정 서비스 지역에서 지니고 있는 전화번호의 개수를 보여준다.

30) ‘일방적 효과(unilateral effects)’는 합병회사가 합병 이후에 가격수준을 높이고 생산수준을 낮추 며 QoS 개선을 하지 않는 등의 비경쟁적 행태로의 변화를 가리킨다.

31) 합병으로 인해서 소수의 회사들 간 공모(collusion) 혹은 코디네이션을 통한 시장지배력을 확대하고 경쟁을 저해할 가능성이 커지는 경우가 있다. 합병으로 인한 코디네이션 행태 여부를 관찰하기 위해서 해당시장의 상품 및 회사들의 이질성(heterogeneity), 경쟁사업자들의 개수 및 성격(identity) 등을 조사하고 그 결과가 FCC의 경쟁분석에서도 고려된다. 예를 들어, AT&T-Centennial 합병 이 푸에르토리코 시장에서 AT&T와 America Movil 간의 관계에 영향을 미칠 수 있다. 지금까지 푸에르토리코 시장에서 Centennial, America Movil, AT&T 3사가 경쟁을 해왔으나, 특히 AT&T

‘이동통신 및 브로드밴드 서비스’에 할당된 주파수는 370MHz으로 약 30%를 차지하게 된다. AT&T-Centennial 합병의 결과에 따른 이러한 수치를 고려해 볼 때, FCC는 합병 이후에 AT&T와 America Movil 간의 경쟁을 저해하는 공모 혹은 코디네이션의 가능성이 있다고 판단하였다.

(3) 합병으로 발생하는 공익적 측면

한편으로 AT&T-Centennial 합병이 공익적 측면을 지니고 있다고 FCC는 판단했다. 공익에 대한 산출방식이 수량적으로 되어서 해악적 측면과 직접적으로 비교할 수는 없으나 나름대로의 산출기준은 다음과 같다. 첫째, 반드시 합병에 기인한 공익적 측면이어야 한다. 둘째, 공익적 혜택을 증명(verifiable)할 수 있어야 한다. 합병당사자들은 공익의 가능성 및 크기에 대해서 어느 정도 짐작할 수 있도록 충분한 정보를 제공해야 한다는 것이다. 그리하여 공익이 단순히 추론적(speculative)이지 않아야 하며, 공익을 달성하는데 소요되는 비용까지 산출되어야 한다는 것이다.³²⁾ 셋째, 고정비용의 감소보다 더욱 크게 인식될 수 있을 정도로 한계비용의 감소분이 발생될 것으로 예상되며, 한계비용의 감소를 통해서 소비자 가격의 하락을 기대할 수 있다는 것이다. AT&T-Centennial 합병당사자들이 실제로 주장한 공익적 측면을 간단히 살펴보면 다음과 같다. 우선 Centennial 소비자들에게 더욱 다양한 가격플랜을 제시할 수 있으며, 네트워크 커버리지가 확장되기 때문에 소비자들 이 해당 시장지역 이외에서도 서비스 이용을 할 수 있고, 3G 및 4G 네트워크 조속적인 건설, 더욱 진보된 로밍 서비스 제공, AT&T의 개방적 애플리케이션 이용, 재난대비, 혁신서비스 도입 등에 소요되는 가변비용 절감 등을 제시하였다. AT&T는 이번 합병을 통해서 GSM 기술로의 전환이 가속화되어서 1년 이내에 완료되고, 2009~10년 동안 4억 달러의 추가적인 투

는 America Movil과의 경쟁보다는 소수지분을 확보하는 방식을 통해서 밀접한 협력관계로의 진전을 시도해 왔다. AT&T는 AT&T-Centennial 합병으로 인해서 푸에르토리코 시장의 인구전체 가운데 70%를 커버할 수 있게 되며, 지리적으로는 50%이상을 커버하게 된다. 그리고 AT&T, Centennial, America Movil의 총 주파수 보유가 132MHz로서 푸에르토리코에 ‘이동통신 및 브로드밴드 서비스’에 할당된 370MHz에 약 30%를 차지하게 된다.

32) Ibid., para. 90.

자의 발생이 전망되고 있다.³³⁾

(4) 각 시장의 FCC의 경쟁 분석 결과

FCC의 1차 스크린 이후에 FCC 경쟁분석의 대상이 되는 지리적 시장은 CMA 25 곳, 푸에르토리코 및 미국령 버진군도로 총 27곳의 시장이며, 개별적인 시장 분석을 하였다. 그 결과 7개의 CMA가 합병이후에 비경쟁적 행태의 가능성이 있는 것으로 판단되었다. 7개 시장은 CMA174, CMA205, CMA456, CMA458, CMA459, CMA460, CMA500으로 밝혀졌다. CMA174는 Louisiana 州 Lafayette 지역으로 AT&T가 인구 100% 및 지리적 범위의 91.8%를 커버하고 있으며, 합병 이후 AT&T-Centennial 시장점유율이 경쟁사인 Sprint Nextel, T-Mobile, Verizon Wireless의 점유율을 바탕으로 산출되었고 HHI 수치도 산출되었다.³⁴⁾ 이러한 방식으로 나머지 6개 CMA에 대한 경쟁분석을 시행하였으며, 분석한 결과, AT&T-Centennial 합병당사들의 시장 점유율은 다른 경쟁사들의 시장점유율보다 상당히 높으며, AT&T-Centennial 합병으로 인해서 시장의 경쟁자의 개수(number)가 줄어들고, 비경쟁적 행태의 가능성이 상당(significant)하며, 가격상승 및 생산량의 감소로 이어질 수 있다고 판단하였다. AT&T-Centennial 합병을 승인해야 한다면, 분리(divestiture)를 통해서 비경쟁적 행태를 방지하는 것이 불가피하다는 결론에 이르렀다. 다른 경쟁사들의 경쟁능력을 고려해 볼 때, AT&T-Centennial 합병회사의 '일방적 효과(unilateral effects)' 및 '코디네이션' 행태를 막을 수 있다고 보지 않았다. 그러나 종합적으로 판단해 볼 때, AT&T-Centennial 합병은 공익적 측면이 인정되며, 다만 공익적 측면이 경쟁적 폐해를 충분히 상쇄할 정도로 크다는 사실적 자료와 근거가 없으므로, 승인을 인정하되 개선책(remedies)도 필요하다는 결론에 도달했다.

“While we find that this transaction is likely to result in transaction-specific

33) Financial Times(2009).

34) 해당 합병문서에서는 이 부분의 정보가 비공개로 되어 얼마인지는 개별적인 리서치를 통해 알 수 있다.

public interest benefits, we are not able on the basis of this record, using the sliding-scale approach described above, to conclude that they are sufficiently large or imminent to outweigh the potential harms we have identified in certain individual markets. In those markets, therefore, remedies are necessary to ameliorate likely competitive harms”³⁵⁾

(5) 자산매각(divestiture) 대상

DoJ의 자산분리 요청사항도 있었지만, FCC가 판단하기를 합병의 폐해를 감쇄할 만한 경쟁자의 수(number)가 충분하지 않기 때문에 FCC도 합병당사들에게 자산매각을 요구하게 되었다. 자산매각에 속하는 구체적 ‘자산항목(Divestiture Assets)’은 모든 인허가(licenses), 주파수임대협정(spectrum leasing arrangements), 권리(authorizations) 및 관련 운영 및 네트워크 자산을 포함하고 있으며, 피고용인, 소매점(etail sites), 가입자, 고객, 모든 고정자산, 유무형의 주파수 관련 자산 등이다.

(6) FCC 심사 기준에 대한 논의

FCC의 합병심사제도는 광범위한 공익적 측면을 살펴보는 특성을 지니고 있다. 우선, 공공정책 분야에서 공익(the public interest)이 무엇인가에 대한 문제, 즉, 공익의 개념적 모호성이 여전히 존재하고 있다는 것이다. 순수한 경제학적 개념은 아니며, 시장의 경쟁을 유지하는 것 이외에도 1934년 통신법 규정을 준수하는 것, 기술의 혁신과 발전에 기여하는 것, QoS 향상, 주파수 소유자의 다양성 등을 포함하기 때문에 광범위한 것이다. 광범위한 기준의 설정은 나름대로 장점을 지니고 있다. DoJ가 살펴보는 경쟁의 상황 뿐 아니라 시장의 특성을 살려서, 즉 이동통신 혹은 브로드밴드 시장의 특성상 새롭게 고려되어야 할 점들을 유연성 있게 반영할 수 있다. 그러나 FCC의 광범위한 기준 및 적용은 합병마다 매우 상이한 틀을 지닐 수 있고, 정책 어젠다의 결정이 유사한 합병의 특성마다 달라질 수 있다. 또한 FCC가 시행하는 소위 ‘공익프레임워크(public interest framework)’는 공익과 해악을 서로 비교하는 시스템인데 마

35) FCC(2009a), para. 108.

치 cost-benefit 분석과도 같은 것임에도 불구하고, 수량화하여 비교하는 것이 아니고 정성적인 판단을 한다. 수량화의 어려움이 있기 때문에 수량화 산출의 강점인 객관적 판단의 기준과 근거를 기대할 수 없다. 해당문서에서도 다음과 같이 표현하고 있다.

“(I)t is difficult for us to precisely quantify either the magnitude of or the time period in which these benefits will be realized”³⁶⁾

Ⅲ. 맺음말

AT&T-Centennial 합병의 결과, 7개의 전화 및 브로드밴드 시장에서 그 반경쟁적 폐해가 합병의 편익을 초과할 것이라는 결론에 도달하였다. AT&T-Centennial 합병으로 AT&T 이동통신 사업 지배력은 주파수 대역의 합계, 가입자 수, 지역시장의 측면에서 더욱 증가할 것이라는 근거 하에, FCC는 합병의 폐해를 줄이고자 조건들을 부과하고 합병의 당사자들은 이러한 조건들을 이행하도록 요구하였다.

이러한 사실을 종합하여 크게 두 가지 점을 되새겨 볼 만하다. 첫째, 이러한 수평적 시장에서의 거대화로 인한 부작용들, 예를 들어, ‘일방적 효과’ 및 ‘코디네이션 효과’ 등의 부작용 등을 최소화하기 위한 자산매각 개선책이 얼마나 실효를 거둔지는 지켜보아야 할 것이다. 마찬가지로, AT&T-Centennial 합병이 주는 긍정적인 측면은 FCC가 언급했듯이, 요금플랜의 다양화, 3G 및 4G의 구축, 로밍서비스의 개선 등이 있으며, 특히 AT&T Mobility가 Verizon Wireless와의 국내 챔프 경쟁이 지속될 것으로 보이며, 이와 같은 챔프 경쟁에서 발생하는 기술의 혁신과 소비자 후생의 상승도 기대할 수 있을 것인가에 대한 것도 지켜보아야 할 점이다.

둘째, FCC 합병심사 제도에 대한 이해이다. DoJ 및 FCC의 합병심사는 기본적으로 보완적이라는 것이 정론이다. 그러나 FCC의 합병심사가 매우 광범위한 이슈들을 고려하기 때문에 제도의 적용과 이행에 과정에서 FCC의 재량권이 비교적 많이 개입된

36) FCC(2009a), para. 88.

다. FCC의 전문성을 바탕으로 한 재량권 행사는 1996년 이후 여러 합병 심사를 통해서 어느 정도 정착되었으나, 수량적 판단이 근본적으로 불가능한 공익프레임워크의 성격상, 오판할 수 있는 가능성도 존재한다. FCC는 일반적으로 DoJ 결정을 받아들인다. 그러나 DoJ 결정이 시장의 경쟁적 측면만을 고려하기 때문에 DoJ는 시장의 경쟁에 미치는 좀 더 다양한 요소들까지 포괄적으로 보지 못하며, 이러한 사실이 말해주는 것은 FCC가 보완적으로 관찰하고 평가해야 하는 부분들이 상대적으로 많다는 것이다. 특히 기술의 융합이 일어나고, 시장이 더욱 복잡해짐에 따라서 FCC의 합병심사의 부담이 상대적으로 커져간다고 볼 수 있다.

참고자료

AT&T(2008), Annual Report

Centennial Communications Corp.(2009), Form 8-K, 2009. 10. 14

DoJ(2009), United States of America and State of Louisiana v. AT&T Inc. and Centennial Communications Corp., Proposed Final Judgment, Case No. 1:09-cv-01932 (“DoJ AT&T-Centennial Proposed Final Judgment”), 2009. 10. 13

FCC(2009a), Application of AT&T Inc. and Centennial Communications Corp. For Consent to Transfer Control of Licenses, Authorizations, and Spectrum Leasing Arrangements, Memorandum Opinion and Order, WT Docket No. 08-246 (“AT&T-Centennial Order”), 2009. 11. 5

_____(2009b), Applications of AT&T Inc. and Centennial Communications Corp. For Consent to Transfer Control of Licenses, Authorizations, and Spectrum Leasing Arrangements, WT Docket No. 08-246 (“Protective Order”), 2009. 3. 3

Financial Times(2009), AT&T in \$2.35 bn Wireless Spectrum Deal, 2009. 5. 8

Verizon Communication Inc. (2008), Form 8-K, 2008. 6. 22

47 U.S.C § 214(a), 303(r), 310(d).

Wikipedia, 2009. 11. 26