

## 결합상품 및 서비스 규제에 관한 이론적 접근의 사례별 현황

통신·방송정책연구실 연구원 권영주  
(T. 570-4164, milip@kisdi.re.kr)

현재 국내 정보통신시장은 기술발전과 시장 환경 변화에 따라 유·무선 통합 및 통신·방송 융합 등 상품 및 서비스 결합행위의 증가가 예상되고 있으나, 결합행위에 대한 명확한 판단 기준을 정립하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이러한 시장 환경 변화 및 제도적 요건을 고려, 향후 시장정책 입안에 있어 기준이 될만한 결합상품 및 서비스에 관한 이론적 접근 사례들을 현황별로 요약해 보았다.

### 1. 결합상품 및 서비스 개요

상품결합(bundling)이란 두개 또는 그 이상의 상품을 묶어 판매하는 행위를 말하는 것으로, 결합대상은 상품 수요에 있어 개별적 성향이 강한 독립재(independent good)와 동일 소비 효용증대 효과가 큰 보완재(complementary good) 등이다. 이러한 개념은 통신 서비스 영역까지 확장되어 유·무선 및 각종 부가서비스의 통합서비스 제공 등의 범위까지 광의적 해석이 될 수 있다. 결합상품 및 서비스의 효율성은 각 재화의 보완성이 클수록 증가하는 것으로 간주되며, 최근에는 기술의 발전에 따라 독립적이었던 재화가 제품의 진화에 따른 효율성 추구를 위해 결합되고 있는 추세이다.<sup>1)</sup>

1) 국내 통신시장 결합상품 및 서비스 사례로는 2003년 3월에 출시된 KT의 네스팟 스윙을 들 수 있다.

KT의 네스팟 스윙은 무선랜과 이동통신망을 연결한 결합 서비스로서 액세스 포인트까지는 초고속 인터넷 망을 무선 데이터서비스 영역에서는 1X EVDO 이동통신망을 이용하는 유·무선 이 통합된 서비스를 하나의 단말기로 제공하는 상품이다. 현재 요금체계는 무선랜의 월정액요금(월 2,500원)을 따르고 있으며, 이동통신망 이용시에는 이동전화 데이터 전송요금을 과금하고 있다.

## 2. 결합행위의 사회적 효과 및 규제에 대한 견해

상품결합으로 발생가능한 부정적 효과로는 시장잠식 등의 경쟁제한 요소와 이로 인한 경쟁 기업들의 R&D 투자유인 감소 등이 있으며, 상품결합을 규제대상으로 보는 견해의 대부분은 이러한 반경쟁적인 요소를 고려하는 경우이다. 전통적 지렛대 이론 등에서는 상품결합이 시장지배력의 확대 등 경쟁제한의 전략적 배제 도구로 악용될 경우, 경쟁기업 퇴출 등의 부작용이 나타날 수 있음을 지적하여 상품결합에 대한 규제 견해를 나타냈다.

한편 상품결합이 갖는 긍정적 효과는 1) 기업측면: 상품 결합을 통해 규모의 경제(economy of scale)를 통한 고정비용(fixed cost)절감, 시장인지도가 높은 상품과의 결합을 통해 새로운 상품의 시장진입의 효과를 얻을 수 있으며, 2) 소비자: 차별화된 상품 및 가격을 통해 본인의 지불의사(willingness to pay)에 맞는 수요를 충족시켜 소비자 잉여(consumer welfare)를 증가시킬 수 있다. 이와 같이 고정비용 절감과 소비자 잉여 증대를 고려하는 견해는 결합행위가 가져오는 사회적 후생 증대의 요소를 지적하고 있으며, 상품결합에 대한 규제대상은 결합행위로 인한 부작용이 사회후생의 증가 효과를 상쇄하는 경우라는 경제논리를 제시하고 있다.

또한 사회적 효과를 고려한 규제 견해와는 별도로 정보통신산업과 같이 기술혁신 경쟁이 강한 시장에서는 상품결합이 연구개발 투자에 유인과 시장의 혁신을 증대시키느냐의 유무에 따라 규제에 대한 판단을 해야한다는 논리를 제시하는 의견도 있다.

## 3. 결합상품 및 서비스 규제에 관한 경제학적 접근 사례

### 가. 지렛대 이론

전통적인 지렛대 이론은 한 시장에서 독점력이 있는 기업이 결합행위를 통해 자신의 시장 지배력을 ‘지레(leverage)’로 이용하여 다른 시장에서 새로운 독점력을 창출할 수 있다는 견해이다. 이러한 독점력의 확대로 인해 경쟁 기업들의 매출은 감소되고 독점기업은 초과이윤을 획득하게 될 수 있다. 그 결과 경쟁기업이 시장에서 퇴출되는 시장잠식 현상과 끼워팔기 등의 불공정행위가 발생함으로써 인해 피해를 입을 수 있다는 견해이다. 미국 법무성이 IBM을 상대로 결합행위에 대해 반경쟁적 행위로 제소한 경우는 -1930년대(계산기와 펀치카드 결합판매) 및 60년대(저장용 디스크와 메모리 결합상품 출시) - 전통적 지렛대 이론의 논리를 보여주는 역사적 사례이다.

### 나. 시카고학파의 지렛대이론 비판과 가격차별 이론

시카고학파로 분류되는 경제학자들<sup>2)</sup>은, 보완관계가 강한 재화의 상품이 결합될 때 경쟁기

업의 퇴출이 나타나면 독점기업의 이윤이 증대되지 않거나 오히려 감소한다는 것을 설득력 있게 제시하였다. 즉 결합행위로 독점력을 이전할 수 있으나 기존 시장의 이윤창출 능력을 유지하면서 독점력을 상승시킬 수 없음을 보여준 이론으로서, 전통적 지렛대 이론이 주장하는 독점력의 파급에 의한 초과이윤 창출과 이에 따른 시장잠식의 논리를 비판한 것이다.

한편 Adams and Yallen(1976) 등은 독점기업이 가격차별의 목적으로 결합제품을 판매할 수 있음을 보이고 있다. 이 경우 독점기업의 가격차별은 각 경제주체의 지불의사(willingness to pay)의 합을 증가시키는 등 사회 전체의 후생뿐 아니라 소비자 후생을 높일 수 있으므로, 이를 위한 상품의 결합행위는 반경쟁적인 범주가 아닌 경제주체의 합리적 행동으로 해석되어야 한다는 견해이다. 이와 같은 가격 차별이론은 결합행위 자체를 반경쟁적인 요소로 단언할 수 없다는 논리를 제시한다.

상품결합에 있어서 시카고학파의 이론으로는 기업 결합 행위의 동기가 단순한 독점력의 확대에 있는 것이 아니며, 가격차별 이론으로는 상품결합의 효과가 사회적으로 효율성 제고를 도모할 수 있다. 이와 같은 논리에 의거한다면, IBM의 상품결합은 가격차별(1930년대)이나 시장경쟁에 대한 합리적 행동(1960년대)의 목적으로 해석될 수 있다.

#### 다. 전략적 차단 이론

결합상품을 고려할 때 기업이 독점력을 가지고 있는 제품을 주상품(tying product)으로 분류하고 결합대상이 되는 제품을 부상품(tied product)으로 간주하는 경우, Whinston(1990)은 부상품 시장이 완전 경쟁적이거나 독점 기업의 주상품이 부상품 소비의 필수적 재화여야 시카고학파의 이론이 성립됨을 지적하였다. 만약 부상품 시장이 두개의 기업만이 존재하는 과점시장인 경우라면, 선도기업의 결합판매로 인해 경쟁기업의 이윤은 감소할 것이며 선도기업은 상품결합을 통해 경쟁기업에 대한 반경쟁적 불공정행위인 전략적 배제(strategic foreclosure)가 가능하다. 또한 Calton and Waldman(1998)은 Whinston모형을 동태적인 환경으로 확장시켰다. 만약 시장의 네트워크 외부성(network externalities)<sup>3)</sup>이 강하게 나타나는

2) Bowman, W., "Tying Arrangements and the Leverage Problem", Yale Law Journal, 1957, 67, 19-36

Director, Aaron and H. Levi, "Law and the Future: Trade Regulation", Northwestern University Law Review, 1956, 51, 281-296

Posner, Richard A., Antitrust Law: An Economic Perspective, University of Chicago Press, 1976

3) 네트워크 외부성은 생산의 관점에서 언급되는 '규모의 경제'와 대비되는 수요측면에서 유발되는 '규모의 경제'이다. 생산규모가 커질수록 비용절감의 효과가 나타나는 규모의 경제의 원리처럼 소비자의 효용 역시 네트워크의 규모-동일한 재화나 서비스를 사용하고 있는 소비자들의 수-

경우, 독점기업이 향후 결합 가능 시장에서의 경쟁기업의 잠재적 진입을 차단함으로써 중장기적 시장 지배력을 공고히 하는 수단으로 사용할 수 있음을 지적했다.

#### 라. 상품결합과 연구개발 투자에 미치는 영향에 대한 분석

기존의 시각이 상품결합에 의한 사회후생 증가 등의 관점에서 접근하였다면, 상품결합과 연구개발 투자에 미치는 영향을 고려하는 시각에서는 광의적 사회후생으로 해석될 수 있는 연구개발 투자 유인의 개념을 도입하였다. 이들은 상품결합을 통한 경쟁의 제한이 사회전체적 기술혁신을 더디게 하느냐 유무를 결합행위에 대한 판단기준으로 고려한다.

독립적인 두 상품에 있어서 하나의 상품시장은 독점구도이며 다른 하나의 상품시장은 경쟁구도인 경우, Choi(1996)는 독점기업이 진입장벽 차단의 의도가 아니더라도 독점을 통한 이득을 추구하기 위해 상품결합을 할 유인이 존재하며 이러한 결합행위는 경쟁기업의 연구개발 투자유인을 저하시킬 가능성이 존재함을 지적하였다. 미국 법무성이 마이크로소프트의 결합행위에 대해 반독점법 위반임을 판결할 당시, 운영체계가 시장의 기술혁신을 저해하였음을 지적한 것은 상품결합에 대한 판단을 기술혁신에의 유인을 적용시킨 사례이다.

### 4. 결합행위에 관한 국내 법 규정: 전기통신사업법과 공정거래법

정보통신서비스 산업의 상품결합 행위에 대한 법적 근거가 되는 전기통신사업법과 공정거래법의 결합상품 및 행위에 대한 정의 및 금지조항에 관해 요약하면 다음과 같다.

#### 가. 전기통신사업법

전기통신사업법 제36조의 3 제2항의 규정에 의해 제정된 '전기통신사업의 금지행위의 유형 및 기준' 제22조 2에서는 결합판매를 전기통신역무와 다른 전기통신역무 또는 전기통신역무와 타 재화 또는 용역을 묶어서 판매하는 행위라고 정의하고 있다.

한편 전기통신사업법의 금지행위의 유형 및 기준에 관한 고시 제22, 23조는 서비스와 설비의 차별적 제공 및 독점적 서비스와 경쟁적 서비스의 결합 이용 강제 등을 금지하고 있으며 제22조 2항에서 결합 판매와 관련한 다음 행위를 금지하고 있다.

- ① 전기통신사업자는 정당한 이유없이 다음 각 호의 1에 해당하는 방법으로 전기통신역무를 결합판매하여서는 아니된다.

가 증가할 수록 커지게 된다. 따라서 네트워크 외부성이 큰 시장일수록 기존의 시장지배자에 대한 진입장벽이 높다고 할 수 있으며, 소비자형태 역시 기존의 사용제품에 고착되는 잠금효과(lock-in effect)가 나타날 수 있다.

(1) 개별구매가 가능한 전기통신역무에 대해 결합판매의 방식으로만 구매하도록 강요하는 행위, (2) 비용의 절감에 비해 현저히 할인된 가격으로 판매하는 행위, (3) 부당히 장기간의 계약조건으로 판매하는 행위

② 정보통신부장관이 지정한 통신사업자는 지정한 전기통신역무를 결합판매하여서는 아니된다. 다만 지정한 전기통신역무와 관련된 시장의 지배력이 다른 시장에 전이되지 아니하는 등 공정경쟁을 저해하지 아니하는 경우에는 결합판매를 할 수 있으며, 당해 정보통신부장관이나 통신위원회의 요청이 있는 경우에는 공정경쟁을 저해하지 아니한다는 사실을 입증하여야 한다.

#### 나. 공정거래법

결합판매 또는 결합상품이라는 용어는 공정거래법에서는 따로 정의되지 않은 상태며, 시행령에서 끼워팔기라는 용어를 사용하고 있다. 만약 끼워팔기를 광의의 결합상품이라는 무리한 해석을 적용할 때 공정거래법상 끼워팔기이외에 금지행위로 명시된 대상은 부당한 고객을 위한 경품류 제공과 가격차별 등이다.

### 5. 시사점

결합상품 및 서비스 규제에 대한 판단기준을 정립함에 있어, 정책당국은 결합행위의 법적 근거에 대한 고려와 더불어 기업의 상품결합 행위의 동기에 대한 우선적 검토가 필요할 것으로 여겨진다. 전통적 지렛대 이론의 논리처럼 단순한 경쟁기업의 시장진입제한을 위한 전략 차단행위와 같은 불공정행위는 규제대상이 되어야 하지만, 시카고학파의 이론과 가격 차별 이론에서 나타나듯 경제적 선택의 동기인 경우에는 사회적 후생 제고와 효율성 증대 측면을 간과할 수 없기 때문이다.

이와 같은 규제선택에 대한 기회비용을 측정할 경우 전략적 차단이론이 지적하는 바와 같이 주상품과 부상품간의 시장구도 및 수요측면에서의 네트워크 외부성을 파악하여, 중장기적 시장진입 저지의 요소가 존재하는지를 엄밀히 판단해야할 것이다. 또한 정보통신산업에서 결합상품 및 서비스의 동기가 기술혁신과 시장 환경 변화에 따른 동태적 반응인 경우, 기술혁신 등의 R&D투자에 대한 사회적 파급효과를 고려해야 한다.

한편 결합상품 및 서비스 시장의 중장기적 발전을 위해서는 경제적 외부효과를 도모하는 공정경쟁 구도의 기반이 마련되어야 할 것이다. 이를 위해서는 시장 지배자의 결합행위에 대한 단순한 규제로 독점력 파급을 막는다는 발상에서 벗어나 후발기업들이 시장 진입을 용이하게 하는 환경을 조성하는 등 사회적 효율성 제고를 제고하는 관점으로 전환하는 것이 더욱

필요하리라 여겨진다.

#### 참고자료:

- [1] 이광훈 · 이상승, 『정보통신산업에서의 상품결합전략과 후생적 효과』, 연구보고 00-16, 정보통신정책연구원, 2000. 12
- [2] 신광식, 『시장거래의 규제와 경쟁정책』, 연구총서 65, 한국개발연구원, 1992. 11
- [3] Adams, W. J. and Yellen, J. L., “Commodity Bundling and the Burden of Monopoly”, *Quarterly Journal of Economics*, 1976, 90, 475~98
- [4] Carlton, Dennis W. and Michael Waldman, “The Strategic Use of Tying to Preserve and Create Market Power in Evolving Industries”, *The National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 6831, 1998
- [5] Choi, Jay Pil, “Preemptive R&D, Rent Dissipation, and the Leverage Theory”, *Quarterly Journal of Economics*, 1996, 447, 1153~1181
- [6] McAfee, R. Preston, McMillan, John and Whinston, Michael D., “Multiproduct Monopoly, Commodity Bundling and Correlation of Values”, *Quarterly Journal of Economics*, 1989, 104, 371~84
- [7] Whinston, Michael. D, “Tying, Foreclosure, and Exclusion”, *American Economic Review*, 1990, 80, 837~59

---

### 영국, 유선 가입자접속부문에 대한 새로운 요금규제제도 동향

---

공정경쟁연구실신 주임연구원 김남심  
(T. 570-4116, knsm@kisdi.re.kr)

지난 3월 11일 영국의 통신규제기관인 Oftel은 BT의 기본료 도매상품인 WLR2(Wholesale Line Rental 2) 도입에 대한 종합 분석 결과와 향후 추진 일정을 발표하였다.

BT의 기본료 도매상품(WLR) 도입 문제는 영국의 시내전화시장 경쟁 촉진과 BT에 대한 요금규제 재검토 측면에서 2002년 초부터 제기되었다. 1984년부터 시행되어 온 BT에 대한 소매요금 규제는 어느 정도의 경쟁 진전 성과를 가져왔지만, 2001~2년도의 유선전화시장 경쟁평가 결과 통화시장과 가입자접속시장에서 BT가 여전히 시장지배력을 보유하고 있는 것으로 나타났다. Oftel은 이렇게 BT가 시장지배력을 지속적으로 유지할 수 있는 중요한 요인