

미국 DOJ와 FCC, Verizon Wireless와 Alltel의 기업결합 조건부 승인결정

황 주 연*

1. 서론

지난 2008년 11월 4일, 미국 연방통신위원회(FCC)는 49개 주에 걸쳐 7천 80만명의 가입자를 보유한 미국 내 2위 이동통신사업자인 Verizon Wireless와 35개 주에서 1천 300만명의 가입자를 보유한 5위의 이동통신사업자인 Alltel 간의 기업결합을 승인한다는 결정을 내렸다. 이로써 Verizon Wireless는 총 8천 370만 명의 가입자를 보유하게 됨으로써, 가입자 수 7천 490만의 AT&T를 제치고 미국 최대의 이통사업자로 등극하게 되었다. 이와 관련하여 미국에서 기업결합 규제를 담당하는 연방법무부(DOJ)와 연방통신위원회(FCC)는 각자의 고유한 권한에 따라 당해 기업결합의 승인여부를 심사하였는데, 이하에서 그 자세한 내용을 살펴보기로 한다.

2. 사건의 경과

지난 2008년 6월 5일, Verizon Wireless는 281억 달러에 Alltel의 주식(59억 달러)

* 정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실 연구원, (02)570-4063, pearlhwang@kisdi.re.kr

과 부채(222억 달러)를 모두 인수하기로 합의하고, 일주일 후인 13일에 통신법 (Communications Act) 제310조(d)에 따라 FCC에 합병승인을 신청하였다. 같은 달 25일, 위원회는 당해 합병에 대한 의견수렴을 위하여 공고문(Public Notice)을 발표하였다. 이어 7월 22일 Verizon Wireless는 DOJ와의 사전협의를 거쳐 합의된 85개 CMA(Cellular Marketing Areas)에 대한 자산매각 약정서를 제출하였으며, 10월 7일에는 DOJ와 추가적으로 합의한 15개 시장에 대한 자산매각 약정서를 제출하게 된다. 그리고 11월 3일에는 경쟁 ETC(eligible telecommunications carriers)에 대한 단계적인 로밍요금 삭감과 함께 강화된 휴대폰 긴급통화(E911) 위치확인 서비스 및 보편적 서비스 지원을 약정함에 따라, 이튿날인 11월 4일 FCC가 최종 합병승인 발표를 하게 된다. 한편 FCC의 승인 발표가 있기 불과 며칠 전인 10월 30일, FCC와 함께 기업결합의 심사권한을 보유하는 연방법무부 반독점국은 당해 기업결합이 성사되기 위해서는 경쟁상의 폐해가 우려되는 일부 지역에 대한 Verizon의 자산매각이 선행되어야 한다는 내용의 민사소송과 동의판결을 제기하였다. 이하에서 이번 기업결합에 대한 DOJ와 FCC의 경쟁제한성 심사 내용과 승인 조건을 자세히 검토하기로 한다.

3. 법무부 반독점국의 자산매각 요청(2008. 10. 30)

(1) 개요

지난 2008년 10월 30일, 미국 연방법무부 반독점국은 콜롬비아 지방법원에 대하여 당해 기업결합을 반대하는 내용의 민사소송을 제기하면서, 기업결합에 앞서 22개 주¹⁾ 총 100개 CMA에 대한 자산매각을 요구하는 확정판결을 구하였다.²⁾ 미국의 기업결합

1) North Dakota와 South Dakota주 전 지역; Colorado, Georgia, Kansas, Montana, South Carolina, Utah, Wyoming의 대부분; Alabama, Arizona, California, Idaho, Illinois, Iowa, Minnesota, Nebraska, Nevada, New Mexico, North Carolina, Ohio와 Virginia의 일부 지역이 이에 해당하며, 이는 지금까지 무선통신 관련 케이스에서 법무부에 의해 내려진 가장 광범위한 조건임

2) *United States v. Verizon Communications Inc.*, Civil Action No.08-CV-1878(EGS)

규제는 클레이튼법(Clayton Act) 제7조에 따라 법무부 반독점국의 경쟁제한성 심사를 거치게 되는데, 법무부의 심사는 단지 당해 기업결합으로 인한 반경쟁적 효과에 대한 판단으로 국한되며, 다른 공익적 요소나 소비자 편익에 미치는 영향에 대한 판단은 배제된다는 점에서 FCC의 기업결합 심사와 구분된다.

(2) 시장획정

클레이튼법 제7조(15 U.S.C 18)³⁾는 일정한 지역의 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 감소시키거나 독점을 형성할 우려가 있는 기업결합을 위법으로 규정하고 있다. 여기서 ‘일정한 거래분야(in any line of commerce)’는 상품 시장획정에 관한 것이며, ‘일정한 지역(in any section of the country)’은 지리적 시장획정에 관한 것이다. 관련시장 획정의 문제는 여러 기업결합 사건에 있어서 핵심적인 쟁점사항이 된다. DOJ는 이번 사건의 관련 상품시장을 데이터와 음성을 포함하는 이동통신서비스 시장으로, 지리적 시장은 94개 CMA(Cellular marketing Areas)로 획정하였다.

(3) 경쟁제한성 심사

법무부 반독점국은 당해 기업결합으로 인한 경쟁제한성 심사 결과, 두 사업자의 점유율이 높은 일부 지역시장에서의 경쟁을 본질적으로 저해할 것이라고 판단하였다. 이에 따르면 Verizon과 Alltel은 현재 94개 CMA에서 서로에게 가장 강력한 경쟁사업자이며, 따라서 신청대로 기업결합이 이루어질 경우에는 해당 지역 이동통신서비스 시장의 경쟁을 실질적으로 감소시킴으로써 요금인상과 품질저하 및 네트워크 투자 감소 등으로 인한 소비자 피해를 초래하게 될 것이라고 하였다. 따라서 이러한 반경쟁적 폐해를 방지하기 위해서는 해당 지역에서 영업 중인 Verizon의 자산매각이 선행되어

3) Clayton Act Sec.7(어느 한 기업에 의한 다른 기업의 주식취득) 일정한 지역의 일정한 거래분야에서 실질적으로 경쟁을 감소시키거나 독점을 초래하는 결과를 가져오는 합병 또는 주식의 취득은 금지된다.

야 한다고 주장하였다. 이와 함께 법무부는 법원에 대하여 수정 동의판결(consent decree)⁴⁾도 함께 신청하였는데, 이는 1999년과 2006년에 있었던 Bell Atlantic Corporation (Verizon의 전신)과 Alltel에 대한 두 건의 동의판결을 수정하는 내용이었다. 이로써 법무부는 종래의 94개 CMA에 더하여 동의판결에 언급된 6개의 CMA까지 총 100개 CMA에서의 자산매각을 요구하게 된다.

제소장에서 미국 정부와 22개주를 대표하는 변호사들로 구성된 원고 측은 당해 기업결합의 반경쟁적 효과를 다음과 같이 분석하고 있다. 현재 94개 CMA에서 Verizon과 Alltel의 점유율을 합하면 55%에서 최대 100%에 달하게 되며, 이들은 서로에게 가장 유력한 경쟁사업자이다. 또한 양 사의 시장집중도 또한 매우 높은 것으로 나타나, 통상 집중된 시장의 판단기준인 HHI 1800선을 훌쩍 넘어 무려 2100에서 9100에 달한다고 주장하였다. 따라서 Verizon의 신청대로 Alltel 인수가 이루어질 경우, Verizon과 Alltel 간의 현실적, 잠재적인 경쟁이 제거되고, 일반적인 경쟁도 실질적으로 감소할 것이며, 요금이 인상되고, 서비스의 양과 질이 저하될 것이며, 네트워크에 대한 투자 역시 감소할 것이라고 예상하였다. 다만 원고의 신청대로 자산매각 처분이 이행된다면, 이번 기업결합으로 인한 반경쟁적 효과는 해소될 것이라고 기대하였다.

4. 연방통신위원회의 조건부 승인결정(2008. 11. 4)

(1) 개요

법무부의 경쟁제한성 심사와는 별도로 FCC는 통신법 제214조(a)와 제310조(d)에 의거하여 당해 기업결합이 공공의 이익과 편익, 그리고 필요에 부합하는지를 심사할 권한을 갖는다. FCC는 Verizon의 Alltel 인수에 대한 심사 결과, 향후 4년간 로밍요금

4) 동의판결(consent decree)이란 법무부(DOJ)와 피고 간에 유죄의 인정 없이 어떤 구제조치를 명할 것인가를 합의하는 내용의 동의판결을 통해서 반독점법 위반의 소를 해결하는 것을 말함. 한편 동의명령(consent order)이란 FTC(연방거래위원회)와 피심인 간에 합의를 통해 시정방안을 마련하고 이를 FTC의 공식명령으로 채택함으로써 사건을 종결하는 것을 말함

(roaming rate)을 현재 수준으로 유지할 것과 105개 시장에 대한 Verizon의 철수를 조건으로 합병을 승인하기로 최종 결정하였다. 위원회는 관련 시장에 대한 면밀한 분석을 통하여, 당해 기업결합 당사자들이 부과된 조건을 이행한다면 공익에 부합할 것으로 보인다고 판단하였다. 구체적인 인수 조건으로는 현재 Alltel이 영업 중인 22개 주 100개 지역에 대한 Verizon의 자발적인 철수와 함께, 경쟁저해 우려가 있다고 판단되는 추가적인 5개 시장에 대한 의무적인 철수가 부과되었다. 위원회는 이를 통해 당해 기업결합으로 인한 경쟁저해와 잠재적인 소비자 피해를 방지할 수 있을 것이라 기대하였다. 한편 일부에서 우려를 표명한 로밍 사업자 수 감소로 인해 초래될 지역 소규모 사업자들의 로밍 문제는 Verizon 측에서 향후 4년간 로밍 요금을 현재 수준으로 유지하기로 합의함으로써 해결되었다.

(2) 시장획정

먼저 관련 상품시장은 기존의 네트워크를 통해 음성과 데이터 서비스를 제공하는 “mobile telephony services”(2G, 2.5G)와 보다 발전된 방식의 “mobile broadband services”(3G, 4G)를 합하여 “mobile telephony/broadband services” 시장으로 획정하였다. 한편 관련 지리적 시장은 기존의 기업결합 사건들에서처럼 CEA(Component Economic Areas)와 CMA(Cellular Marketing Areas)라는 두 개의 기준을 고려하여 소비자들의 주거지나 근무지를 중심으로 한 지역시장으로 획정하였다.⁵⁾ 1차 심사결과, HHI 기준으로 총 218개 CMA와 116개 CEA, 주파수 기준으로는 총 27개 CMA와 15개 CEA가 추가적인 경쟁저해성 판단을 요하는 것으로 판명되었다. 이 중 27개 CMA와 14개 CEA가 두 기준 모두에 해당하는 것으로 밝혀졌다.

5) CEAs는 소비자 측면에서의 수요대체성을 나타내도록 고안된 반면, CMAs는 위원회의 이동전화 서비스 면허 부여에 따라 획정된 단위로서 공급대체성을 측정할 수 있다.

(3) 경쟁제한성 심사

위원회는 1차 심사에서 추려진 218개 CMA 중에서 Verizon이 자발적인 철수를 약정한 100개 시장을 제외한 나머지 118개 CMA에 대하여 경쟁저해성 심사를 진행하였다. 그 결과 대부분의 CMA에서 합병 이후에도 4개 이상의 사업자들이 증축된 네트워크를 통하여 충분한 주파수를 가지고 전국적인 서비스를 제공할 수 있는 것으로 파악되었으나, 5개 CMA⁶⁾에서는 일방적(unilateral effects)이든 동조적(coordinated effects)이든 실질적인 경쟁상의 폐해가 우려되는 것으로 판단되었다. 이 시장들은 비교적 좁은 지역에서 합병기업이 상대적으로 높은 시장점유율을 차지하고 있으며, 경쟁사업자도 거의 없는 지역이었다. 위원회는 이 5개 지역에 대하여는 Verizon의 자산매각이 적절한 구제수단이 될 것이라고 판단하였다.

(4) 공익성 심사

이 외에도 위원회는 당해 기업결합을 통하여 실증될 수 있는 공공의 이익이 창출되는지 여부도 심사하였는데, 이를 위해서 오직 기업결합만을 통하여 추구할 수 있는 비즈니스 전략이 궁극적으로 소비자 편익에 기여할 것인지를 검토하였다. Alltel 인수를 통하여 Verizon의 면허권과 네트워크 커버리지가 확대됨으로써 특히 농촌지역 가입자에 대한 서비스가 향상될 것이고, 자원의 증대로 인하여 광대역망과 차세대 서비스에 대한 투자가 가능해질 것이며, 이를 통해 양질의 서비스를 제공하고, 효율성 및 범위와 규모의 경제를 달성케 될 것이라는 양 사의 주장을 검토한 결과, 당해 기업결합이 공익에도 부합한다는 결론에 도달하였다. 다만 앞서 언급한 5개 시장에 있어서는 이러한 공익이 잠재적인 경쟁상의 폐해를 압도할 만큼 충분하고 임박한 것인지를 결론내리기 어려운 바, 이에 대한 치유수단으로서 자산매각을 승인 조건으로 부과할 필요가 있다고 판단하였다.

6) CMA181(Muskegon, MI), CMA427(Iowa 16-Lyon), CMA476(Michigan 5-Manistee), CMA478 (Michigan 7-Newaygo), CMA650(Tennessee 8-Johnson)

5. 시사점

자산매각 명령은 신고된 기업결합이 관련시장에 반경쟁적 효과를 미칠 것으로 판단되는 경우, 그 시장에서의 경쟁을 유지하기 위한 수단으로 사용되는 조치이다. Verizon과 Alltel의 합병으로 미국 내 가입자 수만 8천 3백만 명에, 총 수입이 510억 달러에 달하는 거대 이통사업자가 등장하게 되었으나, 연방법무부와 연방통신위원회는 자산매각과 몇 가지 추가적인 조건들을 이행한다면 경쟁상의 폐해를 방지하고 공익에도 부합할 것이라는 결론을 내렸다. 이는 기업합병 심사에 있어 경쟁저해성만을 판단하는 DOJ와 경쟁성 심사 외에도 이용자 편익이나 다른 공익적 요소까지 심사하는 FCC의 입장이 다시 한 번 확인된 사례라고 할 것이다. 즉 DOJ는 경쟁상 폐해를 치유하기 위한 수단으로 자산매각을 요구하고 있으나, FCC는 자산매각 외에도 로밍요금 동결이나 보편적 서비스 지원 등 공익성 증대를 위한 조치들까지 취하고 있음을 알 수 있다.

참고자료

DOJ Antitrust Division(2008), Notices “*United States v. Verizon Communications Inc.*”; “Proposed Final Judgement and Competitive Impact Statement”, November 12, 2008.

FCC(2008), “Memorandum Opinion and Order and Declaratory Ruling”, FCC 08-258, November 4, 2008.