

독행기업의 판단 및 그 인수의 경쟁제한 효과: LGU+의 CJ헬로 인수 사례를 중심으로*

Identifying Maverick Firms and the Anticompetitive Effects of
Their Acquisition: The Case of LGU+'s Acquisition of CJ Hello

김 성 환 (Sung-Hwan Kim)**

국문초록

어떤 기업이 독행기업(maverick)에 해당하는지의 여부는 정부의 기업결합 심사과정에서 중요한 문제가 될 수 있다. 본 연구는 독행기업의 여부를 어떻게 판단할 것인지, 독행기업 인수의 경쟁제한 효과는 어떻게 평가할 것인지의 문제를 다룬다. 이를 위해 국내외의 정부 가이드라인 및 선행연구 등을 토대로 시장 선도성, 경쟁압력 제공, 비협조성, 고유성/독자성 등 4가지 범주의 독행기업 판단기준을 정리, 제시한다. 그리고 이를 최근 LGU+의 CJ헬로 인수 사례에 적용하여 이동통신 시장의 관련 경쟁제한 효과를 분석한다. 분석 결과 CJ헬로는 3년 전 공정거래위원회의 판단과 마찬가지로 독행기업의 성격을 갖고 있으며 그러한 성격은 더 강화되었음을 발견하였다. 또한 CJ헬로가 가진 고유한 특성과 비협조적 전략에 따른 경쟁효과는 이 회사가 인수되어 계열화될 경우 사라질 우려가 있다는 결론을 도출하였다.

주제어: 독행기업, 경쟁제한, 기업결합, 이동통신 시장

※ 논문접수일: 2019. 8. 5, 수정일: 2019. 9. 9, 게재확정일: 2019. 12. 16

* 이 논문의 일부는 필자가 SK텔레콤에 자문을 제공하는 과정에서 작성한 자료의 내용을 수정, 보완한 것이다. 본 논문에서 제시된 의견은 전적으로 필자의 견해이다.

** 아주대학교 경제학과 교수, E-mail: skim92@ajou.ac.kr

ABSTRACT

In reviewing and approving mergers and acquisitions, antitrust authorities would be advised to examine whether maverick firms are involved. This paper examines how to identify maverick firms and how to evaluate the anticompetitive effects of their acquisition. We propose four criteria for identifying maverick firms — leadership in market competition, exertion of competitive pressure, noncooperative behaviors, and uniqueness/independence — derived from the antitrust guidelines in Korea, the US and the EU, as well as from existing literature. We apply these to the recent acquisition of CJ Hello by LGU+ and investigate the anticompetitive effects on the Korean mobile communications market. We find that CJ Hello meets the description of a maverick, even more strongly than three years ago when the Korea Fair Trade Commission reached the same conclusion. Ours study highlights the risk that the competitive effects from CJ Hello's uniqueness and noncooperative strategy could disappear upon acquisition by an MNO.

Key words: Maverick, Antitrust, Merger and acquisition, Mobile communications market

I. 서론

미국 FTC/DOJ의 2010년 수평합병 가이드라인에 따르면, 독행기업(maverick)이란 시장에서 파괴적인 역할(disruptive role)을 수행하여 소비자들에게 이익을 주는 기업을 말한다. 한편, EU의 2004년 수평합병 가이드라인은 협조적 행위를 파괴할(disrupting coordinated behavior) 가능성이 높은 기업으로 정의하였다. 종합해보면, 독행기업이란 과점시장에서 기업들 간에 암묵적으로 형성될 수 있는 협조(coordination)의 질서를 깨뜨리고 경쟁을 촉발하여 소비자에 이익을 주는 기업을 의미한다고 볼 수 있다.

어떤 기업이 독행기업에 해당하는지의 여부는 정부의 기업결합 심사 과정에서 중요한 문제가 될 수 있다. 우리나라와 미국, 유럽 등 대부분 국가들에서 기업결합의 경쟁제한성 분석은 시장 점유율 및 집중도 등 구조지표를 이용해 경쟁제한성 여부를 일차적으로 추정된 후 추가적으로 다양한 경제분석 및 관련 자료들에 근거해 최종적인 판단을 내리는 절차를 거치게 된다. 이 때 기업결합 당사자들의 시장 점유율이 그렇게 높지 않고 기업결합으로 인한 시장집중도의 변화도 크지 않다면 경쟁제한성 우려가 크지 않은 것으로 일차적 추정되어 심도있는 경쟁제한성 분석 없이 기업결합이 승인될 가능성이 높아지게 된다. 그러나, 독행기업이 기업결합에 포함되었다면 이는 예외적인 경우가 된다. 구조지표상 문제가 없는 것처럼 보인다 하더라도 독행기업의 제거를 통한 경쟁제한 효과가 우려된다면 기업결합 규제 및 시정조치에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문이다. Baker (2002)에 따르면, 독행기업을 식별하는 데 집중함으로써 암묵적 담합의 가능성을 더 잘 이해할 수 있게 되어 기업결합과 배제행위에 대한 반독점 분석의 정확성을 높일 수 있고, 따라서 독행기업 개념은 협조적 경쟁 효과(coordinated competitive effects)의 분석에서 중심적인 역할을 할 필요가 있다.

독행기업 여부가 기업결합 심사에서 갖는 이러한 의미는 예컨대 EU 수평합병 가이드라인에 잘 나타나 있다. 가이드라인은 수평합병 경쟁제한성 지표로서 시장 집중도 기준을 설명하면서 HHI가 높지 않은 경우나 그 변화가 크지 않은 경우에도 경쟁제한 우려가 발생할 수 있는 예외적 사례들 중 하나로 합병당사자 중 하나가 독행기업인 경우를 언급하고 있다.

본 연구는 독행기업의 여부를 어떻게 판단할 것인지, 독행기업 인수의 경쟁제한

효과는 어떻게 평가할 것인지를 문제를 다루고자 한다. 독행기업의 개념 자체가 그 부재 시의 경쟁제한성을 염두에 두고 성립된 것이므로, 독행기업 여부의 판단 문제와 관련 경쟁제한 효과의 문제는 물론 명확히 구분될 수 없으며 함께 고찰되어야 한다. 또한, 구체적으로 어떤 기업이 과연 독행기업에 해당하는지의 판단은 가능한 객관적이고 신중한 분석에 근거할 필요가 있는데 이는 다음과 같은 이유 때문이다. 첫째, 독행기업 여부는 구조지표에 기초한 통상적 기업결합 경쟁제한성 심사과정에 대한 예외적 요건으로서 기업결합 시정조치 결정의 중요한 근거가 될 수 있으므로, 충분한 분석 과정 없이 임의로 독행기업 여부를 판단하게 된다면 과도한 규제의 수단으로 악용될 수 있다. 둘째, 반대로 강한 독행기업성을 갖고 있는 기업이 존재할 경우에 이를 정확히 식별해내지 못한다면 해당 기업이 인수되어 제거됨으로써 경쟁제한 효과 및 그에 따른 후생손실이 발생하는 결과를 막을 수 없게 된다. 우리나라를 비롯한 여러 국가들이 기업결합 심사에서 독행기업 여부를 특별히 예외적인 요소로서 명시하여 고려하고 있는 것은 독행기업의 존재 또는 부재가 경쟁구조 및 소비자 후생에 미치는 영향이 대단히 크다고 보기 때문일 것이다.

우리나라에서 독행기업 문제가 기업결합 심사에서 고려된 대표적인 최근의 사례는 바로 2016년 SK텔레콤-CJ헬로비전 기업결합 사건이다. 당시 공정거래위원회는 유료방송시장, 이동통신 소매시장 등에서의 경쟁제한성을 이유로 기업결합 승인을 불허하였는데, 공정거래위원회 의결서는 이동통신 소매시장의 경쟁제한성 판단에서 CJ헬로비전의 독행기업성을 그 핵심적인 근거로 제시한 바 있다.

최근에는 LGU+가 CJ헬로1)를 인수하기 위해 기업결합 신고를 함으로써 이동통신 시장에서 CJ헬로의 독행기업 여부가 다시 쟁점화되었다. 2016년 당시 공정거래위원회의 판단과 의결서에 나타난 관련 심사의 내용이 우선 중요한 기준점이 될 수 있겠으나, 시장환경의 변화나 인수주체의 차이2) 등의 이유를 들어 3년 전의 판단과 다르게 보아야 한다는 주장도 제기된 바 있다.

본 연구는 국내외의 정부 가이드라인 및 학술문헌 등을 토대로 독행기업의 판단기준을 먼저 정리하고(Ⅱ장) 우리나라 이동통신 시장의 현황과 구조적 특성(Ⅲ

1) ‘CJ헬로비전’은 2017년 10월 사명을 ‘CJ헬로’로 변경하였다.

2) 서두에 설명한 독행기업의 개념 자체는 인수주체가 누구인가와는 무관하므로, 인수주체의 차이에 대한 언급은 독행기업 여부보다는 독행기업 제거의 경쟁제한성이 인수주체에 따라 달라진다고 주장하는 것으로 해석함이 타당할 것이다.

장)을 살펴본 후, CJ헬로의 독행기업 여부(IV장)와 LGU+의 CJ헬로 인수의 경쟁제한 효과(V장)를 분석해보고자 한다. 분석에서는 특히 독행기업을 다른 경쟁적 행태를 보이는 기업과 어떻게 구별할 수 있는지의 문제를 중점적으로 논의할 것이다.

기업결합 경제분석에서 통상적으로 중요한 역할을 하는 것이 대체성의 정보이고 이는 자료 및 주어진 시간의 한계로 설문조사에 근거하여 추정하게 되는 경우가 많다. 이동통신 시장의 경우는 다행스립제도 상세한 번호이동(MNP: Mobile Number Portability) 자료가 있어 대체성 및 사업자들 간 경쟁압력을 훨씬 더 정확하고 객관적으로 측정할 수 있다. 본 연구는 번호이동 자료를 많이 활용함으로써 분석의 신뢰성을 확보하고자 하였다.

II. 독행기업의 판단기준

독행기업의 식별과 관련하여서는 Baker (2002)가 언급한 3가지 방법, 즉 현시선호(revealed preference), 자연실험(natural experiment), 선형요소 접근법(*a priori factors approach*)이 널리 알려져 있다. 그러나, 이는 독행기업 판단의 세부적 기준을 제시한 것이라기보다는 실무적으로 활용 가능한 접근법을 열거한 것으로 볼 수 있다. 한편, Breunig & Menezes (2008)의 실증연구는 Baker가 언급한 현시선호와 자연실험의 방법론을 호주의 담보대출 제공 시장의 자료를 이용하여 실제 적용한 경우로서 독행기업 판단의 문제를 엄밀히 고찰한다기보다는 독행기업적 특성이 자료의 분석을 통해 어떤 형태로 드러나는지를 보여주는 데 집중하고 있다. Ofcom (2016)의 경우는 25개 국가의 통신시장 각각에서 독행기업이 존재하는지를 먼저 살펴보고 독행기업이 존재할 경우 가격이 10.7%~12.4% 낮아짐을 계량경제학적으로 추정하였는데, 이 연구 역시 독행기업을 식별하는 부분에서 자의성이 존재하였을 수 있음을 스스로 인정하고 있다.

이들과 달리 독행기업 판단기준 자체에 대한 직접적인 검토는 Owings (2013)의 연구에서 발견할 수 있다. Owings의 경우는 독행기업이 독행기업으로 행동할 수 밖에 없는 특성을 식별해내는 데 초점을 두고 있으므로 Baker의 3가지 접근법 중에서는 선형요소 접근법을 취하고 있다고 볼 수 있다. 독행기업의 판단기준은 우리나라 및 해외 규제기관의 자료들에서도 일부 관련 내용을 찾아볼 수 있는데,

Owings는 규제기관들이 사용하고 있는 통상적 기준들을 보완하고 식별능력을 더 높이는 방안을 제시하고 있으므로 큰 의미가 있다.

따라서, 이 장에서는 공정거래위원회의 심사기준 및 의결서, 미국 FTC/DOJ와 EU의 가이드라인, Owings (2013) 등의 내용을 차례대로 검토하고 이를 종합하여 독행기업의 판단기준을 정리해보고자 한다.

1. 공정거래위원회 심사기준(2019)과 의결서(2016)

공정거래위원회의 기업결합 심사기준(고시)은 수평형 기업결합에 대한 경쟁제한성 판단기준으로 단독효과, 협조효과, 구매력 증대 효과 등을 고려하도록 하고 있다. 이 중 협조효과 여부를 판단함에 있어 고려할 사항들 중 하나로 “결합상대회사가 결합 이전에 상당한 초과생산능력을 가지고 경쟁사업자들 간 협조를 억제하는 등의 경쟁적 행태를 보여 온 사업자인 경우에도 결합 후 협조로 인해 경쟁이 실질적으로 제한될 가능성이 높아질 수 있다”고 하였는데 이는 독행기업을 포함하는 기업결합의 경쟁제한성을 명시한 것으로 볼 수 있다.³⁾

SK텔레콤-CJ헬로비전 기업결합 사건에 대한 공정거래위원회 전원회의 의결서(2016)는 독행기업의 개념을 다음과 같이 더 구체적으로 정의하였다 - “독행기업이란 시장점유율은 작지만 수요자의 이익을 위해 가격 인하, 혁신 등을 주도하며 시장의 경쟁을 활성화하는 사업자로서 ...”

기업결합 심사기준에서는 협조효과 판단의 요소로서 독행기업을 거론하고 있지만, SK텔레콤-CJ헬로비전 기업결합 경쟁제한성 분석에서 공정위는 단독효과의 판단에 있어서도 CJ헬로비전의 독행성을 주요 근거로 제시하였다. (기업결합으로 인한 시장점유율 증가가 독행기업을 제거함으로써 발생하였으므로 단독의 경쟁제한 우려가 있다고 설명하였다.) 구체적으로는 CJ헬로비전이 (1) LTE를 기반으로 한 저렴한 요금제를 선도적으로 도입하였고 품질 측면에서 MNO의 실질적인 경쟁자 역할을 하고 있다는 점, (2) MNO들과 실질적 경쟁이 가능한 최신기기 도입에 적극적이라는 점, (3) 씨제이이엔엠 등 계열회사와의 각종 제휴마케팅을 통한 경쟁력이 있다는 점 등을 독행기업 판단의 근거로 제시하였다.

또한, CJ헬로비전을 독행기업으로 볼 수 없다는 당시 피심인의 주장에 대해서는

3) 공정거래위원회 기업결합 신고가이드북 (2019) 역시 명시적·묵시적 협조행위의 용이성을 판단함에 있어 상대회사의 독행기업 여부를 고려하도록 하였다.

“CJ헬로비전은 알뜰폰 1위 사업자로 적극적 마케팅·서비스 혁신을 통해 소비자에게 알뜰폰이 단순한 저가폰이 아닌 기존 이동통신서비스의 품질과 혜택 등을 저렴한 요금으로 누릴 수 있다는 인식을 심어주고 알뜰폰을 기존 이동통신의 대안으로 선택할 수 있도록 하는 견인차 역할을 함으로써 MNO를 실질적으로 견제하는 독행기업의 역할을 수행해 온 것”으로 판단하였다.

2. FTC/DOJ 2010년 가이드라인의 예시

미국 FTC/DOJ의 2010년 수평합병 가이드라인은 독행기업의 제거가 경쟁을 제한할 수 있는 4가지 사례를 제시하였다. 합병당사기업 중 하나가 (1) 새로운 기술과 사업모형으로써 시장 조건에 파괴적 위협을 제공했었던 경우, (2) 가격인하 또는 다른 경쟁적 행위를 선도하거나 업계의 가격인상을 따르지 않을 유인을 갖는 경우, (3) 가용 설비 용량을 이용하여 생산을 급속히 확대할 능력 및 유인을 갖고서 가격을 억제하는 경우, (4) 가격설정 및 다른 경쟁조건들에 대해 협력하는 업계의 지배적 관행(*prevailing industry norms*)을 빈번히 따르지 않은 경우

3. EU 2004년 가이드라인

EU의 2004년 수평합병 가이드라인은 독행기업이 합병에 포함되는 경우 협조효과의 가능성 또는 강도가 증가될 것으로 보았다. 또한, 독행기업은 (1) 경쟁자들의 가격인상을 따르지 않는 등의 방식으로 협조를 방지하거나 파괴한 이력(*has a history of preventing or disrupting coordination*)이 있거나, (2) 협조적 경쟁자들이 선호하는 것과는 다른 전략적 선택을 선호할 유인을 갖게 만드는 특성이 있는 기업으로 설명하였다. EU가 제시한 위 두가지 기준 중 두 번째 것은 독행기업의 고유한 행위유인적 특성을 강조한 것으로 Owings (2013)가 이를 더 구체적으로 설명하고 관련된 판단기준도 제시하였다. 아래에서 이를 살펴본다.

4. Owings (2013)

우리나라 공정거래위원회의 심사기준 및 의결서, 그리고 FTC/DOJ의 가이드라인은, 통상적으로 널리 인정되는 독행기업의 개념과 판단기준을 잘 대표하여 요약하고 있다고 볼 수 있다. Owings (2013)는 이러한 통상적 견해를 기본적으로 인정하

면서도 두가지 중요한 문제를 추가적으로 제기한다. 첫째, 독행기업의 행위를 다른 일반적 기업들의 공격적 경쟁행위와 어떻게 구분할 것인가? 둘째, 독행기업이 독립적으로 남아있어야 하는 이유가 무엇인가? 시장에서 공격적 경쟁행위는 흔히 발생하는 것으로 이러한 행위를 하는 모든 기업들을 독행기업으로 볼 수는 없을 것이므로 첫 번째 질문은 상당한 의미가 있다. 또한, 두 번째 질문은 독행기업의 인수를 규제하려면 독행기업이 남아있어야 하는 이유를 밝히는 것이 반드시 필요하다는 점을 강조한다.

Owings는 이러한 문제제기에 따른 고찰 후에 다음과 같은 3가지의 독행기업 검증 기준을 제시하였다. (1) 통상적으로 제공되는 상품/서비스보다 어떠한 측면에서 열등한 상품/서비스를 제공, (2) 열등한 품질인 대신 더 저렴한 가격이나 다른 혁신적 혜택을 제공, (3) 제공하는 상품/서비스가 주로 틈새시장에서 판매되어 기존의 경쟁자들로부터 소비자 전환을 발생

Owings의 기준은 다른 일반적 독행기업 개념 및 판단기준과 일견 상당히 달라 보이지만, 독행기업이 전혀 다른 사업모형을 갖고서 다른 기업들의 협조 체계를 파괴하지 않을 수 없는 특성을 갖는다는 점에 초점을 두고 이를 구체화한 것으로 이해할 수 있다. 즉, 본질적으로 기존의 다른 기업들과 동조화될 수 없는 특성을 가짐으로써 가격인하 및 혁신을 제공하지 않고서는 존립할 수 없는 경우이다. 이러한 기업은 다른 일반적인 경쟁 기업들과는 분명히 구분되고, 다른 기업에 의해 인수된다면 그러한 고유한 특성을 상실하게 될 것으로 볼 수 있다.

3가지 기준의 마지막 부분에서 Owings가 틈새시장을 언급한 것은, 독행기업이 주로 틈새시장을 공략하기 때문에 기존 기업들이 이를 제대로 견제하지 못하고 일정 수준 방치할 수밖에 없고, 그러한 환경에서 독행기업은 틈새시장을 기반으로 하여 향후 경쟁기업으로 성장할 수 있음을 전제로 한 것이다.

5. 소결 (독행기업 판단기준 정리)

공정거래위원회의 심사기준 및 의결서, 미국 FTC/DOJ와 EU의 가이드라인, 그리고 Owings (2013)의 판단기준 등의 내용을 종합하여, 독행기업 판단기준을 다음과 같이 정리하여 열거해 볼 수 있겠다.⁴⁾

4) 공정위와 FTC/DOJ는 공통적으로 ‘초과생산능력’ 보유 여부를 언급하고 있으나, 본 연구에서 주로 검토하고자 하는 우리나라 이동통신 시장의 경우는 다른 일반적인 제조업이나

- 시장 선도성
 - 시장점유율은 작지만 가격 인하, 혁신, 경쟁 등을 선도하는가?
 - 새로운 기술 또는 사업모형으로 기존 시장을 위협하는가?
- 경쟁압력 제공
 - 기존의 기업들과 실질적으로 경쟁하고 견제하는 역할을 하는가?
- 비협조성
 - 가격 및 경쟁조건에 대한 기존 기업들의 협조/관행을 따르지 않는가?
- 고유성/독자성
 - 기존 기업과 대등하게 경쟁하기 어려운 약점이 있고 이러한 이유로 가격인하 및 혁신적 혜택을 제공하는가?
 - 틈새시장을 기반으로 성장을 모색하는가?

위 내용은 복수의 관련 가이드라인 및 문헌에 제시된 다양한 판단기준들을 종합하여 열거한 것이고 일관된 이론적 체계에서 도출된 것은 아니므로, 각각의 판단기준이 독행성 판단의 필요조건이나 충분조건에 해당하는 것으로 단정하기는 어렵다. 예컨대, 어떤 기업이 상당한 경쟁압력을 제공한다고 하더라도 비협조성이거나 고유성/독자성이 부족하다면 독행기업으로 보기는 어려울 것이다. 엄밀히 말하기는 어렵지만, 각각의 판단기준들은 필요조건에 가깝다고 볼 수 있고 위 조건들을 모두 만족시키는 경우에는 독행기업으로 판단함의 타당성이 충분할 것으로 생각된다.

Ⅲ. 이동통신 시장의 현황과 구조적 특성

앞 장에서 정리한 독행기업 판단의 기준을 LGU+의 CJ헬로 인수 사례에 적용하기에 앞서 이 장에서는 분석의 배경이 되는 이동통신 시장의 현황과 구조적 특성을 간단히 검토해보기로 하겠다.

서비스업과 달리, 용량제약(capacity constraint)이 경쟁의 제약으로 작용하는 사례가 거의 없고 MVNO 사업자들의 경우에도 정부의 도매제공 의무화 규제 정책의 지원을 받으므로 용량제약하에 있지 않다. 따라서, 본 연구에서는 이에 대한 고려는 생략한다.

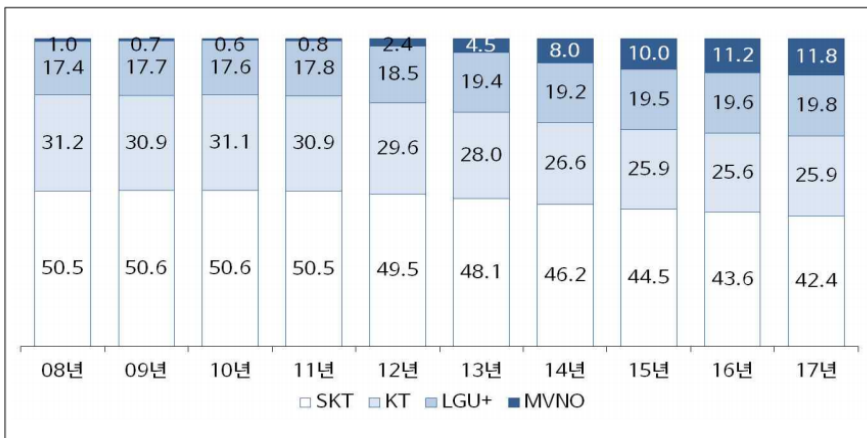
1. 이동통신 시장의 기본적 현황⁵⁾

이동통신은 전파자원의 희소성으로 인하여 설비기반사업자(MNO: Mobile Network Operator)의 수는 일정 수준으로 제한되나, 도매제공제도를 통한 이동통신 재판매(MVNO: Mobile Virtual Network Operator 또는 알뜰폰) 형태로 진입이 가능하다. 우리나라 이동통신 서비스 시장은 2002년 이후 SK텔레콤, KT, LGU+ 등 MNO 3사의 경쟁체제가 유지되어왔고, 2011년 도매제공제도가 도입되면서 MVNO 사업자들이 시장에 진입하였다. 2018년 6월 기준 MVNO 사업자수는 44개이다.

2017년 말 기준 전체 이동통신 가입자 수는 6,366만 명으로 추계 인구 대비 보급률은 123.7%이고, 이동통신 전체의 소매 매출액은 22조 4,248억 원이다. 2017년 말 MVNO 가입자 수는 752만 명이다. 2011년 이후 MVNO 가입자가 지속적으로 확대되어 이동통신 시장 전체에서 차지하는 점유율이 약 12%에 이르고 있다(<그림 1>). 정보통신정책연구원 (2018)에 따르면, MVNO 가입자 수는 사업자의 적극적 노력과 도매대가 인하, 전파사용료 감면, 우체국 판매 대행 등 정부의 활성화 정책에 힘입어 증가하였다.

<그림 1> 이동통신 가입자 수 점유율 추이

(단위: %)



주: '08년 KT는 KTF와 KT PCS 재판매 합계 기준

* 자료: 정보통신정책연구원 (2018)

5) 이 소절의 내용은 주로 정보통신정책연구원 (2018)의 보고서에서 발췌, 요약한 것이다.

우리나라 이동통신 시장의 경쟁 구조에서 MVNO 사업자들이 실질적으로 차지하는 비중은 번호이동 통계에 더 잘 나타난다. <표 1>을 보면, MVNO가 2013년 이후 이동통신 경쟁에서 대단히 중요한 역할을 해왔음을 알 수 있다.

<표 1> 이동통신 사업자별 연간 번호이동 순증 가입자 추이

(단위: 만 명)

구 분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	
번호 이동 순증	SKT	2	8	8	-8	-8	-52	-65	-34	-20	-5
	KT	-10	-11	-4	2	-52	-57	-32	-19	-15	-4
	LGU+	8	3	-4	6	52	54	10	5	-2	3
	MVNO	-	-	-	-	9	55	86	48	37	7
번호이동자 수	819	757	887	976	1,057	991	852	693	705	701	
번호이동 이용률	18.0%	15.8%	17.5%	18.6%	19.7%	18.1%	14.8%	11.5%	11.0%	11.0%	

주: 1) 번호이동자 수는 사업자내 번호 이동을 제외하여, 작년도 보고서 수치와 차이를 보임

2) 번호이동이용률은 전체 이동전화가입자수 중 번호이동을 이용한 가입자 수 비율을 의미

* 자료: 정보통신정책연구원 (2018)

2. 이동통신 시장의 구조적 특성

공정거래위원회 (2016)는 “MNO가 제공하는 일반 이동통신서비스와 MVNO가 제공하는 알뜰폰 서비스는 요금, 사업자의 서비스 제공방식 등에서 차이가 있으나 이용자 입장에서는 이를 동질적인 이동통신서비스로 인식하여 양자 간 번호이동이 활발하게 이루어지고 있는 점, 공급측면에서도 전기통신사업법상 도매제공의무제도 등에 따라 MVNO는 MNO가 제공하는 서비스와 거의 동일한 서비스를 도매로 제공받아 이용자에게 바로 제공할 수 있는 등 대체성이 인정되는 점” 등을 고려하여 하나의 시장으로 확정하였다. 과학기술정보통신부와 정보통신정책연구원이 매년 실시하는 통신시장 경쟁상황평가 역시 MNO와 MVNO를 별도의 시장으로 구분한 적은 없다. 이는 MNO 서비스와 MVNO 서비스 간에 충분한 대체성이 존재하고 사업자들도 상호 실질적 또는 잠재적 경쟁관계에 있음을 의미한다.

이동통신 시장은 하나의 관련시장으로 확정되지만, 세부적으로 볼 때는 일정 수준 수직적 차별화(vertical differentiation)된 특성 역시 나타난다. MNO와 MVNO의 관계가 그렇고, MVNO들 간에도 수직적 차별화 및 계층화를 발견할 수 있다. 먼저 MNO 서비스를 브랜드 상품으로 MVNO 서비스를 보급형 상품으로 계층화할

수 있는데, 이는 가입유형의 특성에 의해 잘 나타난다. 2017년말 기준 MVNO 가입자의 42.2%가 선불요금제를, 70.6%가 2G·3G 서비스를 이용하고 있는 반면, MNO의 경우 0.6%가 선불요금제를, 14.1%가 2G·3G 서비스를 이용하고 있다(정보통신정책연구원, 2018). 가입자당 월평균 매출(ARPU)도 MNO의 경우 3만원대 초반인 반면, MVNO는 평균적으로 1만원대 초중반인 것으로 알려져 있다.

MVNO들 간에도 일정 수준의 계층화가 존재하는데, 크게 CJ헬로, 계열 3사 MVNO, 기타 MVNO의 순서로 구분해볼 수 있다. 여기서 CJ헬로를 가장 상위의 MVNO 서비스로 보는 것은 단지 가입자 수 기준 1위이어서가 아니라 가입유형 등의 특성에 있어 다른 MVNO들과 큰 차이를 보이기 때문이다. <표 2>를 보면, CJ헬로는 100% 후불 가입자를 갖고 있고 LTE 가입자 수 비중도 67%로 MVNO 2 위인 SK텔링크와 큰 격차를 보여준다. ARPU의 격차 역시 마찬가지이다.

계열 MVNO 3사와 독립계 MVNO들의 격차도 당연히 존재한다. 공정거래위원회 (2016)는 “MNO 3사 및 그 계열 MVNO를 제외한 이동통신 사업자는 대부분 중소기업자이고 시장점유율도 낮아” 이들을 견제하기 어려움을 지적한 바 있다.

<표 2> MVNO 가입자 특성 및 ARPU 비교

구분	CJ헬로	SK텔링크	MVNO 전체 (‘18년말 기준)
후불가입자수 비중	100% (79만명)	64% (50만명)	55%
LTE가입자수 비중	67% (53만명)	29% (23만명)	38%
ARPU	23,209원	15,800원 (후불)	10,582원 (우체국 알뜰폰 2018년 3분기 평균)

주: ‘우체국 알뜰폰’은 12개 중소 독립계 알뜰폰 사업자

* 자료: 사업자 제공

이처럼 수직적 계층화된 시장구조를 도식화하면 <그림 2>와 같다. CJ헬로는 MVNO 1위 사업자로서 MNO 계열 MVNO들보다도 더 MNO와 유사한 특성을 갖는 사업자이다. (이는 일견 역설적으로 보일 수도 있으나, 계열 MVNO의 경우 모회사 MNO와의 직접적인 경쟁을 피하고 가능한 한 차별화를 추구하는 것은 당연한 전략이라고 볼 수 있다.) 이와 같은 수직적 계층화의 구조(<그림 2>)에서 현재 MNO에게 가장 큰 경쟁압력을 제공하는 사업자가 CJ헬로임은 분명하다.

<그림 2> 이동통신 시장의 경쟁구조



한편, 계열 MVNO들은 정부 정책의 지원을 받는 저가 보급형 상품 중심의 틈새 시장을 차별적으로 공략함과 동시에 CJ헬로가 성장하여 MNO에게 더 큰 위협이 되는 것을 견제하기 위해 맞대응 형식의 경쟁을 하게 된다. 이처럼 기존의 기업들이 후발 진입기업의 저가 전략에 대응해 (기존 사업의 손실을 피하면서) 맞춤형 가격경쟁을 하기 위해 별도의 사업체를 활용하는 전략은 “fighting brands”라는 이름으로 오래전부터 그 사례들이 잘 알려져 있다 (Martin, 2010).

IV. 사례 분석: CJ헬로는 독행기업인가?

이 장에서는 최근 쟁점이 되었던 LGU+의 CJ헬로 인수 사례에서 과연 CJ헬로를 이동통신 시장의 독행기업으로 볼 수 있는지를 분석해보고자 한다. II 장에서의 검토를 통해 정리한 (1) 시장 선도성, (2) 경쟁압력 제공, (3) 비협조성, (4) 고유성/독자성 등 4가지 범주의 독행기업 판단기준에 따라 번호이동 통계와 관련 사례, 기타의 여러 객관적 정보들을 종합적으로 검토할 것이다.

1. 시장 선도성

CJ헬로는 반값-무약정 LTE 유심 요금제, 국내 최저 LTE 요금제, 알뜰폰 최초 데이터 중심 요금제 등, LTE를 기반으로 한 저렴한 요금제를 선도적으로 도입하였다 (공정거래위원회, 2016). MVNO는 원래 저렴한 가격에 집중하면서 MNO들이 경쟁하는 고가의 LTE 시장은 넘보지 못하는 상태였는데, CJ헬로는 적극적, 선도

적으로 저렴한 LTE 요금제를 내놓으면서 MVNO 및 MNO 시장 모두에 큰 영향을 주었다고 볼 수 있다. <표 3>은 CJ헬로가 매우 다양한 요금제와 서비스들을 국내 최초 또는 알뜰폰 업계 최초로 도입하여 시장 경쟁의 선도자 역할을 해왔음을 잘 보여준다.

<표 3> CJ헬로의 선도적 상품/서비스 도입 사례

시기	상품/서비스 도입 내용
2012년 9월	헬로LTE서비스 출시
2013년 3월	알뜰폰 업계 최초 TV 광고 캠페인 런칭
2013년 7월	무약정 반값 ‘조건 없는 USIM LTE’ 요금제 출시
2014년 2월	기본료 0원 ‘완전할인 요금제’ 출시
2014년 7월	알뜰폰 업계 최초 분실폰 찾기 서비스 ‘헬로 폰키퍼’ 출시
2014년 8월	알뜰폰 장기고객 우대 프로그램 ‘평생반값플랜’ 출시
2015년 4월	알뜰폰 업계 최초 아이폰 5S 판매 개시
2015년 6월	알뜰폰 업계 최초 데이터 중심 요금제 도입
2015년 6월	통신업계 최초 당일 배송 서비스 ‘번개 배송’ 출시
2015년 9월	국내 최저 LTE 요금제
2015년 10월	‘친구추천반값플랜’ 출시
2016년 5월	통신업계 최초 ‘0원 렌탈’ 서비스 개시
2016년 11월	국내 최초 데이터 무제한 USIM 반값 요금제 출시
2016년 12월	아이폰 6s 국내 최저가
2017년 1월	최대 40% 기본료 할인 제공
2017년 1월	국내 최초 데이터 페이백 요금제 출시
2017년 8월	보편 USIM 10GB 요금제(2만원대) 출시
2018년 3월	알뜰폰 업계 최초 오픈마켓(G마켓, 옥션)에서 유심요금제 판매
2018년 5월	통신업계 최초 리퍼폰(아이폰7, 갤럭시S8 등)에 단말보험 무상 제공
2019년 1월	CU(편의점)전용 USIM 요금제 전국(1만3천개 매장) 확대

* 자료: 헬로모바일 홈페이지(mobile.cjhello.com), 공정거래위원회 (2016), 관련 언론보도 등

특히, SK텔레콤과의 합병이 무산된 직후인 2016년 11월에 CJ헬로가 국내 최초로 출시한 데이터 무제한 USIM ‘반값 요금제’는 파격적인 상품으로 업계에 상당한 충격을 준 것으로 알려져 있다. 당시 한 언론은 “CJ헬로비전에 이어 에넥스텔레콤 가세로 알뜰폰이 연말 가계통신비 인하를 주도하는 모습이다. 2일 반값요금

제를 출시한 CJ헬로모바일은 콜센터가 마비될 정도로 인기가 폭발했다. 3만3000원(부가세 포함)에 데이터 10GB(초과 시 매일 2GB 추가제공)를 준다. ‘헬모 3.3’이란 신조어가 등장할 정도다”라고 보도하였다.⁶⁾ 미래창조과학부(현 과학기술정보통신부)도 당시 보도자료에서 “CJ헬로비전 등 알뜰폰 사업자들은 이동통신 3사 대비 30% 이상 저렴한 유심요금제를 출시하였고, 사용하지 않은 데이터에 대하여 요금을 돌려주는 혁신적인 요금제도 출시하였다”고 언급하였다.

또한, CJ헬로는 한국능률협회컨설팅(KMAC)에서 진행하는 “한국산업의 브랜드 파워(K-BPI: Korea Brand Power Index)” 평가조사에서 최근 3년 연속 알뜰폰 부문 1위를 차지하였다. 언론에서는 CJ헬로가 “인지도 측면에서 압도적 우위”를 점했고, “단말·요금·유통채널·혜택 등 전방위적 차별화 시도를 통해 업계 혁신을 불러일으킨 노력”에 따른 것으로 분석하였다.⁷⁾ 또한, 프랑스 니스에서 개최된 2017년 MVNO 세계 총회(MVNOs World Congress 2017)는 전세계 250여개 MVNO들에 대한 심사를 거쳐 CJ헬로를 ‘올해의 MVNO(the most successful MVNO of the Year)’로 선정한 바 있다.⁸⁾

2. 경쟁압력 제공

2016년 11월 CJ헬로의 파격적 요금제 출시는 CJ헬로가 MNO 3사 및 계열 MVNO들에 대해 제공한 경쟁압력을 보여주는 사례이기도 하다. 당시 CJ헬로로의 번호이동 수는 요금제 출시 이전에는 20,409건(9월), 23,336건(10월)이었으나 요금제가 출시된 11월에는 42,060건으로 2배 가까이 상승하였고, 이 중 75%인 31,334건이 MNO로부터의 번호이동이였다. CJ헬로의 요금제 출시 이후 MNO 계열 MVNO들은 유사한 요금제를 차례로 내놓으며 대응하였다(<표 4>). 만약 2016년 당시 CJ헬로가 인수되었다면, 이러한 시장의 변화 및 소비자 혜택은 발생하지 않았을 것으로 볼 수 있다.

6) “알뜰폰 뜨겁다.. 반값에 이어 ‘제로요금제 2탄’ 등장” (전자신문, 2016. 11. 3.)

7) “CJ헬로, 알뜰폰 대명사 입증...브랜드파워 3년 연속1위” (파이낸셜뉴스, 2019. 3. 21.)

8) “CJ HelloVision named as best budget mobile carrier” (The Korea Times, 2017. 5. 8.)

<표 4> CJ헬로의 데이터 무제한 반값 요금제에 대한 계열 MVNO들의 대응

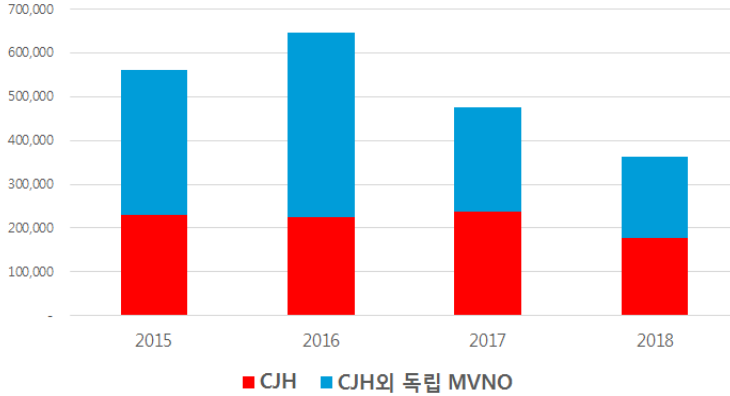
사업자	출시	요금제명	월정액	제공Scheme
CJ헬로	'16.11월	The 착한 데이터 USIM 10G	33,000	음성/문자무제한, 10GB/일 2GB+3Mbps
LG미디어로그	'17.3월	유심 데이터 11G	32,900	음성/문자무제한, 11GB/일 2GB+3Mbps
SK텔링크	'17.3월	음성 다 유심 11G	49,060	음성/문자무제한, 11GB/일 2GB+3Mbps
KT엠모바일	'17.4월	M데이터선택 USIM 10G	32,900	음성/문자무제한, 10GB/일 2GB+3Mbps

CJ헬로는 MNO 3사에 대해 직접적인 경쟁압력을 제공할 수 있는 사실상 유일한 독립 MVNO일뿐 아니라, 계열 MVNO 3사에 대해서도 상당한 경쟁압력을 제공하여 MVNO 시장의 경쟁을 촉발함으로써 간접적으로 다시 MNO 시장에 경쟁압력을 줄 수 있다. <그림 3>은 MNO 3사 및 그 계열 MVNO들로부터 CJ헬로와 그 외 독립 MVNO 전체로의 번호이동 유입수를 비교한 것인데, MVNO들이 통신 3사에 대해 갖는 경쟁압력의 구조를 잘 보여준다.⁹⁾ 전체적으로는 현 정부의 통신 요금 정책에 따라 MNO들이 요금을 인하하면서 상대적으로 독립 MVNO들의 번호이동은 감소하는 추세에 있다. 그러나, CJ헬로로의 번호이동은 대략 비슷한 수준으로 유지되었고, 그 결과 2017년부터는 CJ헬로가 전체 독립 MVNO의 거의 절반 수준을 차지하고 있다.

CJ헬로를 제외한 다른 독립 MVNO들의 경우 2G·3G 및 저가의 선불요금제 가입자들의 비중이 크다는 점을 감안하면, 현재 MVNO들이 통신 3사의 MNO/MVNO들에 대해 갖는 경쟁압력의 최소 절반 이상을 CJ헬로가 담당하고 있다고 볼 수 있다. 이는 공정위가 CJ헬로의 인수합병을 불허했었던 3년 전보다도 통신 3사 MNO/MVNO들에 대한 경쟁에서 차지하는 CJ헬로의 비중이 훨씬 더 커졌음을 보여준다.

9) <그림 3>은 CJ헬로와 독립 MVNO들로의 번호이동 유입수를 비교한 것으로 MNO 계열 MVNO들로의 번호이동 수치는 빠져 있다. (계열 MVNO를 포함한 MNO 3사에 대한 경쟁압력을 측정하기 위해 이들로부터의 번호이동 유입수를 계산한 것으로, 계열 MVNO로의 번호이동은 MNO 3사 및 계열 MVNO 2사로부터만 발생하기 때문에 대등한 비교가 어렵기 때문이다.) 그러나, 대략적으로 비교하여 볼 때 MNO 3사로부터 CJ헬로를 제외한 독립 MVNO로의 번호이동수는 계열 MVNO 3사 전체로의 번호이동수보다는 상당히 작지만 계열 MVNO 1개사로의 번호이동수보다는 확실히 큰 수준이다.

<그림 3> MNO 및 계열 MVNO로부터의 번호이동 유입수



* 자료: 사업자 제공

CJ헬로가 제공하는 경쟁압력이 통신 3사 MNO/MVNO 각각에 어떻게 작용하는지를 자료를 통해 분석해 볼 수도 있다. 통신 3사 MNO/MVNO로부터 CJ헬로 서비스로의 번호이동수는 CJ헬로의 경쟁압력을 보여주는 좋은 지표라고 할 수 있다. 그러나, 만약 CJ헬로가 통신 3사에 대해 동일한 강도의 경쟁압력을 가하였다라고 가정할 경우에도 번호이동수는 다르게 나타날 것이다. 통신 3사의 점유율이 다르기 때문에 가입자 점유율이 높은 기업으로부터의 번호이동수는 당연히 높게 나타날 것이기 때문이다. 따라서, 번호이동수를 점유율로 나누어 표시하면 이를 통해 경쟁압력의 크기를 비교할 수 있게 된다. 아래의 표들에 그러한 수치를 계산하여 요약하였다. 여기서 점유율은 모두 직전년도의 말 수치를 사용하였다. 점유율은 저장(stock)이고 번호이동은 유량(flow)이므로 전년도의 저량을 기준으로 하여 이후의 유량이 발생한다고 보는 것이 타당하기 때문이다. 또한, 이동통신 이용자들의 가입 이용 특성상, 예를 들어 2018년에 신규 가입한 이용자가 2018년중에 다시 다른 통신사로 번호이동할 가능성은 매우 낮으므로, 2018년 중의 신규 가입자는 실질적으로 2018년 번호이동의 잠재적 대상에 포함하지 않는 것이 타당할 것이다.

먼저 <표 5>는 MNO와 그 계열 MVNO를 묶어서 볼 때 CJ헬로 서비스로의 번호이동 수치를 비교한 것이다. 우선 KT로부터의 번호이동(/점유율)이 가장 많은 것을 알 수 있는데 이는 CJ헬로가 KT망에 가장 많이 의존하는 서비스 구조적 특성상 상호 대체성이 높기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 즉, 기존의 KT 이용자의

경우 KT망에 대한 신뢰와 선호를 갖고 있을 가능성이 높으므로 알뜰폰으로 전환하고자 할 경우에 KT망을 주로 사용하는 CJ헬로를 선택할 가능성이 높고, 사용하던 단말기를 그대로 이용하면서 번호이동하는 것도 가능하기 때문이다.¹⁰⁾ SKT로부터의 번호이동(/점유율)이 비교적 높게 나타난 것도 CJ헬로가 SKT망에 일부 의존하기 때문인 것으로 볼 수 있다. 그런데, LGU+로부터의 번호이동(/점유율)은, CJ헬로가 전혀 LGU+의 망을 사용하지 않음에도 SKT에 근접한 수준일 뿐 아니라 2018년에는 오히려 SKT로부터의 번호이동(/점유율)을 추월하여 더 높게 나타나고 있다. 또한, KT나 SKT로부터의 번호이동은 이들 사업자 입장에서는 잃어버린 가입자가 자사의 도매수익으로 일부 전환되는 효과가 있지만, LGU+로부터의 번호이동은 그러한 효과가 전혀 없으므로 LGU+에 대한 실질적인 경쟁압력은 표에 나타난 수치보다도 훨씬 더 크다는 점을 고려할 필요가 있다.

<표 5> 통신 3사 MNO+MVNO → CJ헬로 번호이동

		SKT+SKTL	KT+KTM	LGU+ +미디어로그
2016	번호이동수	112,558	70,409	41,213
	점유율	0.46	0.264	0.198
	번호이동수/점유율	244,691	266,701	208,146
2017	번호이동수	115,491	77,085	43,740
	점유율	0.448	0.265	0.199
	번호이동수/점유율	257,792	290,887	219,799
2018	번호이동수	73,932	65,234	37,219
	점유율	0.436	0.269	0.203
	번호이동수/점유율	169,569	242,506	183,345

* 자료: 번호이동수는 사업자 제공, 점유율은 정보통신정책연구원 (2018) 자료 - 전년도말 기준 자회사 MVNO를 MNO에 합산한 가입자수 점유율 수치 사용

<표 6>은 MNO로부터의 번호이동수만을 나타낸 것인데, LGU+가 SKT를 추월하는 현상은 나타나지 않지만 역시 매우 근접한 수준을 보이고 있다.

10) CJ헬로의 USIM 요금제는 LGU+ 전용 단말기로는 사용이 불가능하다.

<표 6> 통신 3사 MNO → CJ헬로 번호이동

		SKT	KT	LGU+
2016	번호이동수	96,635	63,735	37,131
	점유율	0.453	0.256	0.191
	번호이동수/점유율	213,322	248,965	194,403
2017	번호이동수	97,781	61,918	36,840
	점유율	0.445	0.251	0.192
	번호이동수/점유율	219,733	246,685	191,875
2018	번호이동수	62,308	42,014	26,392
	점유율	0.439	0.247	0.194
	번호이동수/점유율	141,932	170,097	136,041

* 자료: 번호이동수는 사업자 제공, 점유율은 정보통신정책연구원 (2018) 자료 - 전년도말 기준 가입자수(MVNO 별도, 사물인터넷 제외) 점유율 수치 사용

<표 7> 통신 3사 MVNO → CJ헬로 번호이동

		SKTL	KTM	미디어로그
2016	번호이동수	15,923	6,674	4,082
	점유율	0.639	0.232	0.128
	번호이동수/점유율	24,919	28,767	31,891
2017	번호이동수	17,710	15,167	6,900
	점유율	0.499	0.349	0.152
	번호이동수/점유율	35,491	43,458	45,395
2018	번호이동수	11,624	23,220	10,827
	점유율	0.439	0.390	0.171
	번호이동수/점유율	26,478	59,538	63,316

* 자료: 사업자 제공

<표 7>은 통신 3사 MVNO로부터의 번호이동수를 보여주는데, 일관되게 LGU+ (미디어로그)로부터의 번호이동(/점유율)이 가장 높게 나타나고 있다. 이는 CJ헬로가 경쟁압력을 가했을 때 LGU+ 계열 미디어로그가 가장 먼저 적극적으로 대응한 2016년 사례와 일관된 것으로 볼 수 있다. 즉, CJ헬로는 계열 MVNO들 중 특히 LGU+의 미디어로그와 가장 가까운 대체성을 갖고 경쟁하며 이 기업에 대해 가장 큰 경쟁압력을 제공하였던 것으로 볼 수 있다.

3. 비협조성

CJ헬로의 다양한 선도적 요금제들(<표 3>)은 대부분 기존 통신 3사 MNO들이 주어진 기존의 경쟁체제에서 관행적으로 제시해온 요금제 형식의 틀을 깨는 비협조적 경쟁행위로 해석될 수 있다. 특히, USIM 요금제나 무약정 요금제는 해외에서와 달리 국내에서는 거의 활성화되지 못한 상태였는데 CJ헬로가 공격적으로 이를 도입함으로써 국내에서도 MVNO 시장을 중심으로 활성화되고 있다.

또한, 우리나라 MVNO 사업의 경쟁력은 도매규제 및 도매대가 협상에 크게 의존하는데, CJ헬로는 MVNO 업계를 대표하여 정부와 MNO를 상대로 도매대가 인하를 이끌어내는 데 있어 주도적, 핵심적인 역할을 해 온 것이 업계에 잘 알려져 있다. 도매대가를 낮추는 것은 MNO들의 이익에 반하는 것이므로 통신 3사 계열 MVNO들의 경우는 도매대가 협상에서 MNO와 협조할 수밖에 없다. 이러한 구조에서 CJ헬로가 대가협상에 앞장서 온 것은 도매시장에서 MNO와 계열 MVNO들 간의 협조를 어렵게 하는 결정적 요소로 작용하였다.

4. 고유성/독자성

마지막으로 CJ헬로의 고유성 및 독자성을 확인하는 것이 대단히 중요하다. CJ헬로가 아닌 MNO나 MNO 계열 MVNO도 이와 같은 시장 선도성, 경쟁압력, 비협조성 등 독행기업적 특성을 일부 보일 수 있고 그러한 사례가 실제로 있을 수도 있기 때문이다. 이는 바로 Owings (2013)가 제기했던 문제로서, 독행기업이 어떻게 구조적, 본질적으로 다른 기업들과 구분되는 특성을 갖고 있으며 독행기업이 인수될 경우 다른 경쟁적 기업에 의해 대체될 수 없는가를 밝힐 필요가 있다.

독행기업으로서 CJ헬로가 고유성을 갖는다면, 이는 당연히 기존의 통신 3사 MNO로부터 독립적이라는 점에서 일차적으로 기인한다. 산업조직론의 반복게임(repeated game) 협조 모형의 관점에서 볼 때, 비교적 대등한 지위에 있는 MNO들 간의 경쟁에서는 일시적으로 공격적인 요금인하 등 경쟁행위가 나타날 수도 있으나 장기적으로는 수많은 협조의 균형, 즉 협조의 가능성이 이론적으로 존재한다.¹¹⁾ 계열 MVNO들 역시 일시적으로는 독행기업처럼 보이는 경쟁 촉발 행위를 할 수 있으나 기본적으로 모회사인 MNO의 전략에 종속되어 있으므로 구조적, 장

11) 이는 게임이론에서 ‘folk theorem’이란 이름으로 잘 알려져 있다.

기적으로는 MNO의 협조적 균형으로부터 독립적일 수 없다. 요컨대, MNO 또는 계열 MVNO 역시 경쟁을 촉발하는 행위를 할 수 있지만 이들을 독행기업으로 볼 수 없는 것은 그러한 행위를 지속적으로 할 유인이 충분하지 않기 때문이다.

그러나, CJ헬로가 MNO 및 계열 MVNO들과 다른 독립적인 지위에 있다는 것만으로 그 고유성이 충분히 보여지는 것은 아니다. Owings (2013)의 논리를 따르면, CJ헬로가 가격인하 및 혁신 경쟁을 지속적으로 할 수 밖에 없게 만드는 차별적 특성을 확인하는 것이 중요하다. CJ헬로는 대기업 계열사로서 통신 3사에 못지않은 자본력을 가지고 있지만, 3사의 과점 경쟁체제가 충분히 확립된 이후에 사업을 개시한 후발 사업자로서 설비기반이 없고 가입자 규모에서 통신 3사에 비해 크게 뒤떨어져 있다는 차이점이 있다. 이는 자사 네트워크 및 고객의 수요를 반영한 최신형 프리미엄 단말기를 대량으로 주문, 확보하여 마케팅하고 유통하는 것을 주된 경쟁 수단으로 삼는 MNO의 전략이 CJ헬로에게는 가능하지 않음을 의미한다.¹²⁾ 따라서, CJ헬로는 기존의 MNO와는 전혀 다른 종류의 전략을 통해 경쟁할 수밖에 없으며 그것이 바로 앞서 살펴본 바와 같은 다양한 가격적 요금제 및 혁신적 서비스로 나타나게 된 것으로 해석될 수 있다. CJ헬로는 MNO처럼 최신형 단말기를 대량 확보하여 마케팅 경쟁할 수 있는 규모를 갖추고 있지 않은 대신, 네트워크 투자 비용이 없고 마케팅 비용도 줄일 수 있어¹³⁾ 저렴한 요금으로 경쟁하는 차별화된 전략이 가능하며 그러한 전략을 선택할 수밖에 없다.¹⁴⁾ Baker (2002)의 표현을 빌리자면, MNO가 선호하는 가격수준과 CJ헬로(독행기업)가 선호하는 가격수준에는 구조적 차이가 있으므로, CJ헬로가 존재하는 한 협조효과가 발생하기 어려운 것이다.

이러한 CJ헬로 사업모형의 고유성/독자성은 바로 Owings가 강조하는 독행기업의 조건을 만족한다. CJ헬로가 MNO에 의해 인수될 경우 이러한 고유성에 근거한

12) CJ헬로 역시 최신형 프리미엄 단말기를 제공하지만 가격(지원금) 경쟁력이 없어 주로 ‘헬로리퍼폰’이라는 이름으로 반품 후 수리된 리퍼비쉬(refurbish) 제품을 저렴하게 판매하는 데 집중하고 있고 그 외 다양한 중저가 스마트폰들을 제공하고 있다.

13) CJ 헬로모바일 홈페이지의 ‘브랜드 스토리’ 참조
(http://mobile.cjhello.com/mv_client/mobile/hellomobile_brandstory.asp)

14) CJ 헬로모바일은 홈페이지의 ‘헬로 모바일의 가치실천’에서 “우리는 모든 것을 다 잘하고자 노력하지 않습니다. 우리는 우리가 가장 잘 할 수 있는 영역에서 최선을 다합니다”라고 하였는데 이는 MNO와 구분되는 독행기업으로서의 고유성, 독자성을 스스로도 잘 인식하고 있음을 보여준다.
(http://mobile.cjhello.com/mv_client/mobile/hellomobile_value.asp)

독행성, 그리고 그에 따른 지속적 경쟁효과는 사라지게 된다고 보는 것이 타당하다. CJ헬로는 MNO 3사 및 그 계열 MVNO들에게 의미있는 경쟁압력을 제공해온 사실상 유일한 사업자이므로 현재로서는 이를 대신하여 독행기업의 역할을 할 사업자는 존재하지 않고 향후 새로운 독행기업이 생겨날 수 있을 것인지는 알기 어렵다.

V. LGU+의 CJ헬로 인수의 경쟁제한성

1. 독행기업 인수의 협조효과

독행기업의 개념 자체가 경쟁제한 효과의 발생을 전제로 하는 것이므로, 앞 장에서 CJ헬로가 독행기업에 해당함을 확인한 것은 곧 CJ헬로 인수의 경쟁제한 효과가 존재함을 보인 것과 같다.

구체적으로 독행기업 인수에 따라 발생하는 협조효과에 대해서는 2016년 SK텔레콤-CJ헬로비전 기업결합 사건에서 공정거래위원회가 이미 잘 설명한 바 있다. 당시 전원회의 의결서는 “이 사건 기업결합으로 인한 이동통신 소매시장에서 독행기업으로서 MNO 3사를 견제할 수 있는 유력 사업자인 CJ헬로비전이 MNO 3사의 계열사가 됨에 따라, MNO 3사의 계열 MVNO는 치열하게 경쟁하기보다는 오히려 알뜰폰 시장의 현상 유지 내지 축소 방향으로 협조할 가능성이 높다. 특히 이동통신 소매시장에서 MNO 3사 및 MNO 3사의 계열 MVNO를 제외한 이동통신 사업자는 대부분 중소기업규모사업자이고 시장점유율도 낮아 이들의 협조행위를 효과적으로 견제하기 어려운 구조임을 감안할 때, 이 사건 기업결합으로 경쟁사업자 간 공동행위 가능성이 높아진 것으로 판단된다”고 하였다.

또한, 위 내용의 각주에서는 “알뜰폰서비스는 일반 이동통신서비스에 비해 ARPU가 낮아 알뜰폰시장의 확대는 MNO의 영업이익 확대 등에 도움이 되지 않을 뿐만 아니라, 이동통신 소매시장에서 MNO의 시장점유율 축소로 이어질 개연성이 높은 점 등에서 일정부분 공동의 이해관계가 존재한다”고 부연설명하였다.

2. 수직적으로 계층화된 시장에서의 협조효과

Ⅲ장에서 우리나라의 이동통신 시장은 수직적으로 차별화, 계층화된 시장구조임

을 설명하였다. 이처럼 계층화된 시장구조에서, MVNO 기업들이 저가 소량 고객 중심의 틈새시장만을 공략한다면 MNO에 충분한 경쟁압력을 주기는 어려울 것이다. (물론, MNO에 대한 경쟁압력 여부와 관계 없이 이와 같은 형태의 MVNO 시장 활성화 역시 일정 부분 소비자에게 선택권과 혜택을 제공하는 후생 효과가 존재한다.) 한편, MNO 계열 MVNO들의 입장에서는 모회사의 영향하에서 이처럼 차별화된 틈새시장에 집중하는 것이 (CJ헬로와 같은 독행기업이 존재하지 않는다면) 가장 타당한 사업모형이 될 것이다.

CJ헬로는 틈새시장을 공략하되 이를 넘어서 MNO에 대해 대체성을 발생시키면서 경쟁압력을 제공할 수 있는 기업이다. 이는 우리나라의 이동통신 시장 구조에서 CJ헬로의 고유한 경쟁적 지위 그리고 독행기업성에 근거한다. MNO 입장에서는 독행기업인 CJ헬로가 틈새시장을 넘어서 가입자를 확보하고 성장하는 것을 견제할 필요가 있는데, 현재 계열 MVNO들의 역할 중 하나가 그러한 전략적 기능을 수행하는 것이라고 할 수 있다. 계열 MVNO들이 CJ헬로와 치열하게 경쟁하면서 견제하는 행위는, 평판(reputation) 효과 (Kreps & Wilson, 1982)에 따라 다른 자본력 있는 기업이 미래에 MVNO 시장에 진입하는 것을 저해하는 효과도 있을 것이다.

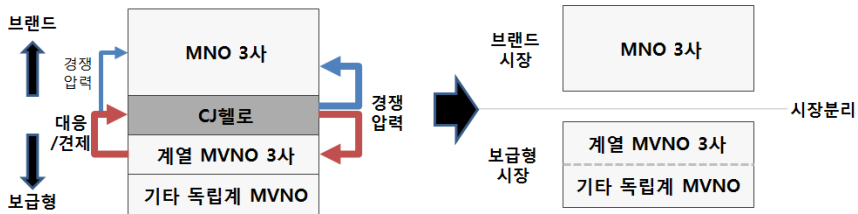
앞서 설명한 바와 같이 계열 MVNO들은 MNO에 경쟁압력을 주지 않으면서 틈새시장 공략에 특화할 전략적 유인이 있으며 이에 대해 3사 MVNO가 협조의 균형을 추구해볼 수 있으나, 이는 CJ헬로를 견제해야 하는 계열 MVNO의 또다른 중요한 전략적 목표와 양립하기 어렵다. 따라서, 계열 MVNO들은 CJ헬로를 견제하는 전략의 수행과정에서 모회사가 아닌 다른 MNO들에 대해 CJ헬로와 유사한 형태의 경쟁압력을 제공하면서 MNO에 대한 경쟁을 증폭시키는 결과를 가져오게 된다.

요컨대, CJ헬로의 존재는 단순히 일반적인 의미에서의 독행기업으로서의 역할 뿐 아니라, 우리나라 이동통신 시장과 같이 수직적으로 계층화된 특수한 구조에서 MNO와 MVNO 시장을 실질적으로 분할하여 제어하려는 MNO들의 전략과 그에 대한 계열 MVNO들의 협조를 방해하는 중요한 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. CJ헬로가 인수되어 이러한 역할을 하는 사업자가 더 이상 존재하지 않게 된다면, MNO 3사 및 그 계열 MVNO 3사의 협조효과에 의해 이동통신 시장의 경쟁이 제한되고 소비자의 이익이 저해될 것이 우려된다.

3. CJ헬로의 경쟁압력 소멸로 인한 시장구조 변화

IV.2절에서 CJ헬로가 이동통신 시장에 제공하는 경쟁압력에 대해 설명하였는데, CJ헬로가 인수된다면 이러한 경쟁압력은 사라지게 되고 통신 3사에 대한 실질적 경쟁 및 견제는 사라지게 될 가능성이 있다. 우리나라 이동통신 시장을 도식화했던 <그림 2>에서 CJ헬로가 MNO에 인수되어 계열화된다면 <그림 4>와 같이 될 것이다.

<그림 4> CJ헬로 인수시 이동통신 시장의 경쟁구조 변화



이 때 MVNO 기업들은 저가 소량 이용자 중심의 틈새시장에 특화되면서 MNO에 대한 경쟁압력은 사라지게 될 가능성이 높다. 계열 MVNO들은 더 이상 CJ헬로의 성장을 견제하는 역할을 수행할 필요가 없으므로, MNO와의 경쟁을 회피하며 현재보다 더 보급형 틈새시장에 집중하게 될 유인이 있다. 이러한 가능성과 관련하여, 정보통신정책연구원 (2017)은 “MNO는 자회사 MVNO를 통해 가입자 시장 분할(market segmentation)이 전략적으로 가능함에 따라 MNO와 자회사 MVNO는 상호 경쟁 관계보다는 비교적 보완관계를 가질 수 있다”고 지적한 바 있다.

CJ헬로가 통신 3사 MNO 및 MVNO에 경쟁압력을 제공하는 현재의 구조가 LGU+의 인수 이후 <그림 4>와 같이 변하게 된다면, 우리나라의 이동통신 시장은 MNO 3사의 브랜드 시장과 MVNO들의 보급형 시장으로 분리되어 경쟁이 약화될 것이 우려된다.

4. 독행적 경쟁자의 제거 문제

미국의 Brooke Group 사건(1993년)은 수직적으로 계층화된 시장에서 3위 기업이 독행적 경쟁자를 제거하려고 시도한 사례를 잘 보여준다. 당시 미국의 담배시장은

Phillip Morris와 R.J. Reynolds 등 두 기업이 주로 지배하는 브랜드 담배와 Liggett이라는 신생 후발기업이 새로 만들어낸 저가의 보급형(generic) 담배로 계층화되었다. Liggett은 4%의 점유율을 가졌지만 보급형 담배에서는 1위 사업자였다. 한편, 담배시장에서 12%의 점유율을 가진 3위 사업자인 Brown & Williamson은 보급형 담배시장에도 진출하여 Liggett과 치열하게 경쟁하였다.¹⁵⁾

이 사건이 문제가 된 것은 Brown & Williamson이 Liggett과 18개월간 가격전쟁을 벌였고 이에 대해 Liggett이 약탈가격 행위임을 주장한 것이다. 법원 판결에서는 최종적으로 Liggett이 패소하였으나,¹⁶⁾ Baker (2002)는 약탈가격 여부 자체보다는 독행기업인 Liggett의 저가 보급형 담배가 잠재적 위협을 가하였으므로 이를 견제하기 위한 목적에서 Brown & Williamson이 가격전쟁을 벌인 것에 주목하였다. 당시 District Court의 판결문도 Brown & Williamson이 “보급형 담배부문의 성장을 저해하려는 계획(plan to slow the growth of the generic cigarette segment)”을 갖고 있었다고 보았다.

이 사건에서 1, 2위 사업자는 반응하지 않는 상태에서 왜 3위 사업자가 독행적 경쟁자를 제거하려 했을까 질문을 해 볼 수 있다. 이미 높은 점유율과 우량 고객을 확보한 사업자의 경우 후발기업이 만들어낸 저가의 틈새시장에 참여하여 가격을 낮추면서 함께 경쟁하게 될 경우 손실이 더 크기 때문이다. 반면, 3위 사업자의 경우는 가격전쟁으로 포기해야 할 이익이 적을 뿐 아니라 상대적으로 취약한 경쟁적 지위를 보유한 상태에서 하위의 새로운 경쟁자로부터의 압력을 더 위협적으로 받아들이기 때문에 민감하게 반응할 수 있다. 수직적 차별화의 교과서적 모형(Martin, 2010)에서도 가격경쟁은 품질 순위(quality ranking)상 인접한 상품들 간에 발생하게 되는데, 이는 브랜드 상품 시장의 가장 하위 사업자가 보급형 상품을 제공하는 기업과 직접적으로 경쟁하는 상황에 잘 부합한다.

우리나라 이동통신 시장은 Brooke Group 사건에서 다룬 미국 담배시장과 유사한 수직적 계층화 구조이므로, 3위 사업자인 LGU+가 잠재적 경쟁자인 CJ헬로를 인수를 통해 제거할 유인이 존재한다고 추정해 볼 수 있다.

15) 우리나라의 현재 이동통신 시장과 유사하게, 당시 미국 브랜드 담배 시장의 3사는 모두 신생의 보급형 시장에도 진출하여 제품을 판매하고 있었다.

16) 약탈가격임을 보이기 위해서는 그에 따른 보상(recoupment) 가능성을 입증해야 한다는 새로운 추가적 판단기준이 도입된 것이 당시 패소의 주된 원인이었다. 이 사건의 영향으로 약탈가격 입증에 실질적으로 불가능해져서 이후 미국에서 약탈가격 규제가 인정된 사례는 존재하지 않는다.

<표 4>를 보면, CJ헬로는 2016년 11월 데이터 무제한 USIM ‘반값 요금제’를 국내 최초로 출시하였고 당시 CJ헬로의 위협에 대해 특히 LGU+ 계열의 MVNO인 미디어로그가 가장 먼저 적극적으로 대응하였음을 알 수 있다. KT엠모바일은 미디어로그를 따라서 대응하는 행태를 보이고 있고 SK텔링크는 적극적으로 대응하지 않았다. (SK텔링크도 2019년 현재는 CJ헬로 및 다른 계열 MVNO와 유사한 형태 및 가격의 요금제를 제공하고 있다.) 이는 잠재적 경쟁자인 CJ헬로의 경쟁압력에 가장 민감한 것이 LGU+ 및 그 계열사임을 잘 보여주는 사례이다. CJ헬로가 촉발한 경쟁이 LGU+를 통해 다른 계열 MVNO들에 영향을 주는 경쟁압력 전달의 경로도 확인할 수 있다. <표 5>, <표 6>, <표 7> 역시 LGU+에 대해 갖는 CJ헬로의 경쟁압력을 실증적으로 보여준다.

수직적으로 계층화된 현재의 시장구조에서 CJ헬로의 경쟁압력을 가장 위협적으로 받아들이는 것은 3위 사업자인 LGU+이며, 이러한 잠재적 경쟁을 제거하려는 유인이 존재한다. 따라서, LGU+의 CJ헬로 인수 시도는 그러한 잠재적 경쟁을 제거하려는 의도와 효과를 지닌 것으로 판단할 수 있다. 잠재적 경쟁의 제거는 Brooke Group 사건에서처럼 공격적인 가격경쟁을 통한 배제 시도의 형태로 나타날 수도 있지만, 본 건에서와 같이 해당 기업을 인수하는 형태로도 나타날 수 있다. 또는, 공격적 경쟁행위를 통해 인수대상 기업의 가치를 떨어뜨려 인수의 여건을 더 편리하게(softening up) 만든 후 인수에 나서는 식으로 두가지 형태를 순차적으로 사용하는 경우도 이론적 (Saloner, 1987), 실증적 (Burns, 1986)으로 잘 알려져 있다.

VI. 결론

본 연구는 국내외 규제기관의 가이드라인 및 관련 문헌을 검토하여 시장 선도성, 경쟁압력 제공, 비협조성, 고유성/독자성 등 4가지 범주의 독행기업의 판단기준을 정리, 제시하였고, 이를 최근의 LGU+의 CJ헬로 인수 사례에 적용하여 분석하였다. 분석 결과 CJ헬로는 3년 전 공정거래위원회의 판단과 마찬가지로 여전히 독행기업의 성격을 갖고 있으며 그러한 성격은 오히려 더 강화되었음을 발견하였다. 특히 CJ헬로는 기존의 MNO와는 전혀 다른 종류의 전략을 통해 경쟁할 수밖에 없는 고유한 특성을 갖고 있으므로, CJ헬로의 비협조적 전략에 따른 경쟁효과는 이

회사가 인수되어 계열화될 경우 사라지게 될 우려가 있다.

LGU+가 독행기업인 CJ헬로를 인수할 때 이동통신 시장에 초래할 수 있는 경쟁제한 효과에 대한 본 연구의 종합적 검토로부터 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, CJ헬로는 통신 3사 MNO 및 그 계열 MVNO들에 대해 특수하고 고유한 경쟁압력을 제공하는 사업자로서, MNO 사업자에 의해 인수된다면 현재 존재하는 MNO와 MVNO 간 경쟁구조의 상당 부분이 훼손될 것으로 예상된다.

둘째, 수직적으로 차별화, 계층화된 시장구조에서 LGU+와 같은 3위 사업자에게 잠재적 경쟁자인 CJ헬로의 경쟁압력이 더욱 위협적일 수 있어 이를 제거하려는 유인이 존재하며 이것을 인수 시도의 한가지 요인으로 파악할 수 있다.

셋째, 수직적으로 계층화된 시장구조에서 CJ헬로는 MNO와 MVNO 시장을 분할하여 제어하려는 MNO들의 전략과 그에 대한 계열 MVNO들의 협조를 방해하는 중요한 역할을 하고 있는데, 인수된다면 협조효과에 의한 경쟁제한성이 우려된다.

본 연구는 주로 독행기업성 개념을 중심으로 기업결합의 경쟁 효과를 검토하였지만, 다양한 다른 관점에서의 접근도 물론 가능할 것이다. 예컨대, LGU+의 CJ헬로 인수의 경우, 이를 통해 만약 MNO들 간의 경쟁이 더 활성화된다면 정부의 MVNO 정책으로 유도된 경쟁보다 오히려 더 본격적인 의미와 수준의 경쟁을 가져올 것이라는 주장도 있을 수 있다. 그러나, 필자가 아는 한 수평적 기업결합의 결과로 경쟁 활성화가 발생할 수 있다는 가설에 대해서는 체계화된 연구가 아직 존재하지 않는다. 이와 관련한 이론적, 실증적 연구가 향후에 이루어질 필요가 있다.

우리나라의 이동통신 시장은 이미 2010년에 5,000만 가입자를 넘어서면서 성숙된 단계에 접어들었다. 그러나, 2011년부터 MVNO 기업들이 진입하여 새로운 형태의 경쟁을 시도함으로써 통신 3사 중심의 경쟁구조 고착화를 막고 시장의 확대와 다양화에 크게 기여하였다. 무엇보다도 소비자의 입장에서 선택권이 더 넓어지고 저렴한 요금 등의 혜택을 얻을 수 있었다. 최근 정부 정책이 MNO 요금인하를 유도하면서 MVNO 사업자들이 상대적으로 경쟁력을 잃고 어려움에 처하게 된 것이 사실이나 정부 정책에 의한 인위적인 요금인하는 일시적일 수밖에 없다. 장기적으로는 MNO와 차별화된 비용구조와 사업모형을 가진 MVNO들이 계속 더 성장하여 자율적인 경쟁을 통해 시장성과를 달성하게 하는 것이 더 바람직할 것이다. 이러한 상황에서 MVNO를 대표하는 가장 경쟁력 있는 기업이 MNO에 인수되

어 계열화되는 것은, MNO 3사에 대한 대안으로서 MVNO의 존재와 성장을 통해 우리가 현재 얻고 있고 향후 기대할 수 있는 모든 경쟁효과와 소비자 후생을 희생하게 만드는 결과를 초래할 수 있다.

참고문헌

- 공정거래위원회 (2016). 공정거래위원회 전원회의 의결. 사건번호 2016기결1393.
- 공정거래위원회 기업결합과 (2019). 『기업결합신고 가이드북 2019년』.
- 미래창조과학부 (2017). 알뜰폰 가입자 700만명 넘어서. 보도자료 (2017. 4. 19).
- 정보통신정책연구원 (2017). 『통신시장 경쟁상황 평가(2017년도)』, 정책연구 17-26.
- _____ (2018). 『통신시장 경쟁상황 평가(2018년도)』, 정책연구 18-25.
- 알뜰폰 뜨겁다.. 반값에 이어 ‘제로요금제 2탄’ 등장. (2016. 11. 3). 『전자신문』.
- CJ헬로, 알뜰폰 대명사 입증... 브랜드파워 3년 연속1위. (2019. 3. 21). 『파이낸셜 뉴스』.
- CJ HelloVision named as best budget mobile carrier. (2017. 5. 8). The Korea Times.
- Baker, J. (2002). Mavericks, Mergers, and Exclusion: Proving Coordinated Competitive Effects Under the Antitrust Laws. *New York University Law Review*, 77(1), 135-203.
- Breunig, R., & Menezes, F. (2008). Empirical Approaches for Identifying Maverick Firms: An Application to Mortgage Providers in Australia. *Journal of Competition Law and Economics*, 4(3), 811-836.
- Burns, M. (1986). Predatory Pricing and the Acquisition Costs of Competitors. *Journal of Political Economy*, 94(2), 266-296.
- European Union (2004). *Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings*, Official Journal of the European Union.
- Kreps, D., & Wilson, R. (1982). Reputation and Imperfect Information, *Journal of Economic Theory*, 27(2), 253-279.
- Martin, S. (2010). *Industrial Organization in Context*, Oxford University Press, New York.
- Ofcom (2016). *A cross-country econometric analysis of the effect of disruptive firms on mobile pricing* (Research Document). London.

- Owings, T. (2013). Identifying a Maverick: When Antitrust Law Should Protect a Low-Cost Competitor. *Vanderbilt Law Review*, 66(1), 323-354.
- Saloner, G. (1987). Predation, Merger and Incomplete Information. *RAND Journal of Economics*, 18(2), 165-186.
- U.S. DOJ and FTC, *Horizontal Merger Guidelines*.