

T-Mobile과 Sprint 합병의 정책적 함의: 동의 판결 분석을 중심으로

이한영
중앙대학교 경제학부 교수
: 제1저자

차성민*
한남대학교 법학부 교수
: 교신저자

Implications of T-Mobile and Sprint Merger: Focusing on the Analysis of the Consent Judgment

Han Young Lie (Professor, Department of Economics, Chung-Ang University, South Korea)

Seong-Min Cha (Professor, Department of Law, Han-Nam University, South Korea)

Abstract

(Purpose) In the recent merger between mobile carriers in the U.S., the DOJ's claim and D.C. court's consent judgment analyzed the requirements to be considered in the merger review between mobile carriers. This case was conditionally approved for the merger, even though it is a merger plan that brought the three oligopoly in the market. The purpose of this article is to analyze the reasons for approving this merger.

(Design/methodology/approach) We reviewed the horizontal merger guidelines of the U.S. DOJ and FTC firstly, and figured out the pros and cons of the DOJ and scholars on the merger of T-Mobile and Sprint. It reviewed the claims of the companies involved in the merger, and the contents of the court's consent judgment.

(Findings) In this case the court finally approved it, taking into account the following points: ① this merger with third and fourth companies does not strengthen the market power of top operators, ② the management, which has been engaged in business activities as Maverick, continues to manage as it is, ③ coordinated conduct is not as worrisome as the AT&T/T-Mobile case, and ④ the merger of this case has the effect of promoting competition and the purpose of industrial policies that promote the establishment of 5G networks.

(Research implications or Originality) This study derived the following policy implications: the introduction and spread of new technologies or new industries can play a significant role as an approval factor in high-tech industries, and concerns about coordinated conduct are also importantly considered as factor for rejection of merger.

주제어: 합병, 이동통신, 공정거래정책, 5G망, 동의 판결, 티모바일, 스프린트

Keywords: Merger, Mobile Communication, Fair Trade Policy, 5G Network, Consent Judgment, T-mobile, Sprint

* Corresponding Author: smcha@hnu.kr

Copyright © 2022 by the Korean Association for Comparative Government. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

I. 서론

사업자가 스스로 네트워크를 가지고 이동통신 사업을 하기 위해서는 우선 주파수 면허(라이선스)를 받아야 하며, 기지국, 이동통신 수신기 및 신호를 코어 네트워크에 보내기 위한 기기를 포함하여 면허를 받은 주파수로 신호를 송수신하는 네트워크 인프라를 확보할 필요가 있다. 또한 이들 이동통신 사업자는 소비자에게 자사 서비스를 광고하기 위한 투자도 해야 할 것이다. 그러므로 네트워크를 소유하는 이동통신망 사업자(Mobile Network Operator; 이하 MNO)가 되기 위한 진입 장벽은 매우 높다. MNO의 경쟁자인 가상이동통신망사업자(Mobile Virtual Network Operator; 이하 MVNO)는 네트워크를 통상 MNO로부터 도매로 구입하여, 자신의 브랜드명으로 이동통신 서비스를 판매하고 있지만, 경쟁자인 MNO의 통신망을 빌려 사용해야 하므로, 유효한 견제 세력이 될 수 없는 경우도 많다. 이러한 특성으로 인해 각국 이동통신 시장은 과점형태가 많으며, 과점사업자 사이의 담합(Collusion) 또는 동조적 행위(Coordinated conduct)가 문제 된다.

본 논문에서 다루는 미국 제3위의 T-Mobile과 제4위의 Sprint 간의 합병에서도 전국 범위의 MNO가 4사에서 3사로 감소하여 과점화가 됨에 따른 반경쟁 효과가 주된 쟁점 중의 하나였다. 사실 T-Mobile과 Sprint의 합병 구상은 예전부터 양사가 검토해 왔다. 2013년에 Sprint를 매수한 Softbank는 다음 해인 2014년에 T-Mobile의 인수 구상을 발표했다. 이를 두고 오바마 정권 당시 당국과의 비공식적인 협상이 있었지만, 이동통신 시장에서 적어도 4사 과점을 유지하는 정책에 집착한 연방법무부 및 연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하 FCC)는 이에 반대했다. 그 후 트럼프 행정부에서는 이 합병에 긍정적이어서 합병안이 조기에 실현될 것으로도 예상했었다. 그러나 2017년 Softbank와 Deutsche Telekom(T-Mobile의 모회사) 간의 교섭에서 신설 회사의 지분에 관한 합의를 보지 못한 채 일단 결렬되었다. 그 후 Softbank가 지분을 양보하기로 하면서, 최근의 합의에 이르게 되었다.

T-Mobile과 Sprint 합병은 국내의 공정거래정책에도 유익한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 국내 학계에서는 아직 이 합병이 주는 정책적 시사점에 관한 심도 있는 논의를 찾아보기 어렵다. 이에 따라 본 논문에서는 본 합병의 경과와 함께 국내 공정거래정책 관점에서의 시사점을 도출하고자 한다.

II. 미국 이동통신 시장 상황

1. 배경

미국 이동통신 사업자는 크게 이동통신 네트워크를 보유하고 있는 AT&T 등 MNO 사업자와 이동통신 네트워크를 보유하지 않는 MVNO 사업자로 구성된다. MNO에는

미국 전역에 네트워크를 가지고 있는 4사와 지역 네트워크만을 가지고 있는 사업자가 존재한다. 이하에서 설명하는 것처럼, 이 중 미국 전역에 망을 가지고 있는 4개 사업자가 대부분의 점유율을 차지하고 있다.

많은 나라에서 이동통신 시장은 과점시장이거나 과점화가 진행되고 있으며, 미국도 마찬가지이다. 이동통신망을 보유한(facility based) 이동통신 사업자인 MNO는 미국 전역을 관할하고 있는 사업자와 일부 지역을 관할하는 지역 사업자로 분류된다.

2003년 말 시점에서 전국적인 사업자로 여겨지는 사업자는¹⁾ 6개 회사가 있었다. 이를 시장점유율이 많은 순서부터 나열하면, Verizon Wireless, Cingular Wireless, AT&T Wireless, Sprint PCS, T-Mobile, Nextel 등이다. 반면, 전국이 아닌 일부 지역에서 활동하는 사업자의 수는 매우 많았고, 일정 규모에 이르는 사업자가 일부 존재했다. 이들 중 100만 명 이상의 가입자를 가진 지역 사업자는 ALLTEL, Western Wireless, US Cellular, Dobson 등 13사이다.

그 후, 경쟁 사업자 사이의 합병에²⁾ 의해 과점화가 진행되어 전국적 규모의 사업자 수도 감소했다. 주요한 사례를 보면, 우선 2004년에 전국 규모의 사업자들 간에 행해진 합병으로서, 당시 시장점유율 제2위 Cingular Wireless의 제3위 AT&T Wireless 인수를 들 수 있다. 이 사건을 통해, 휴대전화 통신서비스 관련해서는 오콜라호마시티를 비롯한 FCC가 라이선스하는 10개의 휴대전화 판매 지역(Cellular Market Areas: 이하 CMA)에서, 그리고 휴대전화 광대역 서비스 관련해서는 델러스를 비롯한 3개의 CMA에서, 합병 당사자가 단독으로 시장지배력을 갖게 되어 경쟁을 실질적으로 제한한다고 여겨졌다. 그러나 양사가 휴대전화 통신서비스 제공자를 가지고 있는 5개 시장에서 AT&T Wireless의 동 사업을 매각하고, 그중 3개 지역에서 AT&T Wireless가 가지는 주파수를 양도하며, 5개 지역에서는 양사 중 적어도 어느 하나가 보유하고 있는 경쟁자의 주식을 매각하고, 3개 지역에서 10MHz의 PCS 주파수를 양도하는 것을 내용으로 하는 문제 해결 조치를 조건으로 한 동의 판결로서 합병이 인정되었다. 그 후 상표는 다시 AT&T로 되었다.

두 번째로는 2005년 Sprint의 Nextel 인수 사례이다. 당시에는 Cingular가 AT&T Wireless를 합병하면서, 전국적인 대규모 사업자는 5사가 있었는데, 제3위의 사업자(Sprint)가 제5위 사업자(Nextel)를 합병한 사안이었다. 법원은 관련 시장을 휴대전화 통신서비스의 지역시장으로 확정하고, 2사의 점유율, 양사가 관할하는 지리적 범위의 중첩 상태, 서비스 내용이나 네트워크 품질, 소비자의 선택 등을 종합적으로 고려하였고, 마침내 해당 합병은 경쟁을 실질적으로 제한하지 않는다고 결론지었다. 이 합병 후에도 시장에는 Cingular나 Verizon Wireless라는 대규모 사업자가 존재하므로, 합병 사업자가 사업 활동을 하는 모든 지리적 시장에서 경쟁이 유지될 것으로 보았다. 또한 양사가 유사한 서비스를 제공하는 지역에서 다른 사업자가 동일한 서비스를

1) 당시, 모두 전국을 완전하게 관할하고 있지는 않았다.

2) 우리나라 공정거래법에서는 기업결합의 5가지 유형 중 하나로서 합병이라는 용어를 사용하여 기업결합과 합병의 개념을 구별하고 있지만, 미국의 가이드라인 등에서는 이들을 모두 합병(merger)이라고 부르는 경우가 많아 여기에서도 이를 따라 표기하기로 한다.

제공하고 있고, 양사가 2,495~2,690MHz 주파수대의 최대 라이선스의 보유자가 되지만 당시 양사는 이 주파수대를 이용한 서비스를 제공하지 않고 있었으며, 이 주파수대를 이용해 양사가 전국 규모의 서비스를 제공할 수 있게 되더라도 이것이 경쟁의 제한을 가져오는 것은 아니라고 했다. 이러한 판단에 따라 사업 분할 등의 조건 없이 합병은 인정되었다.

그리고 세 번째의 대규모 합병 사례로서 이하에서 설명하는 AT&T와 T-Mobile의 합병을 들 수 있다. 당시 Sprint의 Nextel 합병 이후, 2008년에는 미국의 휴대 통신 서비스 제1위의 Verizon사에 의한 제5위의 사업자였던 Alltel사의 합병 사안이, 그리고 2011년에는 당시 제2위의 AT&T사에 의한 제8위의 Centennial사의 합병이 동의 판결로서 조건부로 인정되었다. AT&T와 T-Mobile의 합병 시도는 그 이후에 일어난 대규모 합병 사안이었지만, 법원은 이 합병을 인정하지 않았다.³⁾

이처럼 미국에서 휴대 통신사업자 사이의 합병이 진행된 주된 이유는 주파수 이용에 제약이 있었기 때문이다. 고객의 통신량은 비약적으로 커지고 있는 상황에서, 주파수를 경쟁로 취득할 수 없는 경우에는 합병이 다른 사업자의 주파수를 획득하는 유력한 수단이 된다. 이러한 이유에서 시장 참가자의 수가 감소하는 것은 미국에서만만의 현상이 아니라, 전 세계에서 발생하고 있는 현상이다(OECD, 2015).

이 외에도 2003년 이후 미국에서 이처럼 여러 건의 합병이 추진된 데에는 또 다른 이유도 있다. 2003년 1월까지의 1개 사업자가 각 지역에서 휴대 통신서비스를 위해 확보할 수 있는 주파수에 실질적으로 상한이 있었기 때문에, 합병의 방법으로 주파수를 취득하려는 동기가 적었다. 그러나 해당 규칙이 매우 경직적이라고 하여 그 이후 사례별 심사를 통해 주파수 획득을 인정하게 되었다. 이로써 앞서 설명한 바와 같이 2003년 이후 여러 합병 시도가 나타나게 되었다.

2. AT&T와 T-Mobile 합병

1) 사실 개요

2011년 3월 20일 AT&T는 Deutsche Telekom AG로부터 그 자회사인 T-Mobile의 주식을 취득하는 계약을 체결했다. 당시 미국에서 AT&T는 휴대 단말기 약 9,860만 회선을 가지고 있었으며, T-Mobile은 3,360만 회선을 보유하고 있었다. 미국 전역에서 이동통신 사업을 영위하는 사업자는 AT&T사 및 T-Mobile사를 포함해 4사가 있었으며, 나머지 사업자는 Verizon 및 Sprint Nextel이었다. 이들 4사는 미국 통신 단말기 기준으로 통신회선의 약 90% 이상을 차지하고 있었다. 이밖에 중소 사업자들도 존재했지만, 그들 모두 미국의 3분의 1 이하의 지역을 관할하고 있었고, 이들 중 대규모 사업자라도 T-Mobile의 3분의 1도 되지 않는 회선 수를 가지고 있다는 점에서 전국 규모의 4대 사업자들과는 큰 차이가 있었다.

3) 자세한 내용은 다음의 2. 참조.

2) 연방법무부 등 원고의 주장

연방법무부는 본건 주식 취득 행위가 경쟁을 실질적으로 제한하여 클레이튼법 제7조(경쟁기업의 취득)에 위반된다고 주장하며,⁴⁾ 2011년 8월 31일 DC 지구 연방지방법원에 당해 행위 금지를 요구하는 제소를 했고, 이 외에 7개 주(州)도 원고로서 참가했다. 결과적으로 2011년 12월 19일 AT&T는 합병하지 않는 것으로 공표하면서, 연방법무부도 소 제기를 취하했다.

이 재판에서 연방법무부의 주장은 다음과 같았다. 우선, 상품 시장 획정에 관해서는, 비용의 측면에서 볼 때 음성 및 데이터 서비스를 포함한 이동통신 서비스를 대신할 유용한 서비스는 없다. 상품 시장은 ‘이동통신 서비스’와 ‘사업자·정부 이용자를 위한 이동통신 서비스’로 구분했다. 사업자·정부 이용자는 입찰을 통해 구매하는데, 개인 계약보다 유리한 조건으로 거래하고 있어 사업자·정부 이용자를 위한 이동통신 서비스도 별도의 시장이 존재한다고 본 것이다.

지리적 시장 획정에 관해서는, 이동통신 서비스는 지역시장에서 소비자에게 판매되고 있으며, 그것은 시장지배적 사업자들 간의 전국적 차원의 경쟁으로부터 영향을 받고 있으므로, 지역시장 및 전국 시장을 획정할 필요가 있다고 했다. 4개 사업자는 전국 규모로 이동통신 서비스를 판매하고 있지만, 중소 사업자는 자기 지역에서만 판매하므로, 소비자의 관점에서는 FCC가 라이선스하는 CMA가 관련 지역시장이 된다. 4사에 의해 제공되고 있는 요금제에는 지역별로 차이가 없고 의사결정은 전국적 차원에서 행해지고 있으며, 경쟁은 지역시장을 통해 전국적 차원에서 행해지고 있다. 따라서 관련 지역 시장 획정에 있어서, 개인 소비자의 관점에서는 이를 CMA로 하는 것이 적절한 한편, 판매자의 관점에서는 전국적으로 경쟁이 행해지고 있으므로 지리적 시장을 전국 시장으로 하는 것이 적당하다고 했다. 사업자·정부 이용자의 관점에서는 전국적인 서비스를 국내의 어느 사업자와도 거래하려고 하므로, 전국이 관련 지역시장이 된다.

시장집중도와 관련해서는, 해당 주식 취득 후 상위 10개의 CMA 중 96개에서의 허핀달-허쉬만 지수(Herfindahl-Hirschman Index, 이하 HHI)는 2,500을 초과한다. 이러한 시장은 고도로 집중화된 시장으로 판단된다. 97개의 CMA로 넓혀도 2,500에 약간 모자랄 뿐이다. CMA의 절반 이상에서 AT&T 및 T-Mobile의 점유율은 40% 이상이다. 전국적 차원에서의 HHI는 3,100을 초과하고, 그 증가분은 약 700이어서, 경쟁이 실질적으로 제한된다고 추정되는 수치를 초과하고 있다. 사업자·정부 이용자와 관련해서는, HHI는 최소 3,400, 증가분은 최소 300이어서, 이 역시 경쟁이 실질적으로 제한된다고 추정되는 수치를 넘고 있다.

한편 합병의 반경쟁적 효과에 대해서는 다음과 같이 설명하고 있다. T-Mobile은

4) 미국 경쟁정책의 근간을 이루는 세 가지 연방법 중의 하나로 FTC법과 더불어 1914년에 제정되었다. 이 법은 제2조(가격차별), 제3조(연계판매와 배타적거래), 제7조(경쟁기업의 취득) 및 제8조(경쟁기업들 간의 임원겸임)의 효과가 실질적으로 경쟁을 감소시키거나 독점을 발생시킬 우려가 있는 경우 이를 위법으로 보고 있다.

시장에서 적극적인 가격 정책, 서비스, 기술혁신에 초점을 맞춘 “시장에서 거인에 맞서는 제1의 도전자”였다. 기술혁신 측면에서도 T-Mobile은 안드로이드 기기의 도입, 블랙베리의 무선 이메일 등에서 “미국 최초”를 달성하고 있었으며, 네트워크 측면에서도 미국에서 최초의 4G를 제공했다. T-Mobile의 이러한 성과들로 인해 AT&T는 경쟁 압력을 느끼고 있었다.

이처럼 T-Mobile은 일반 소비자 시장 및 사업자·정부 시장에서 성장 지향적이었는데, AT&T가 T-Mobile을 합병하는 것은 그동안 T-Mobile이 달성해 온 가격, 품질, 다양한 제품, 기술혁신의 경쟁을 제한하는 것이다. 많은 CMA에 있어서 시장 참가자는 전국 규모 사업자인 4사뿐이며, 그 밖에는 1~2사의 지역 사업자가 있지만 이러한 사업자는 전국 차원의 통신망이 갖추지 못했다는 제약이 있어, 4사에 경쟁 압력을 주지 못한다.

이와 더불어, 합병을 통해 발생하는 집중도의 실질적인 상승 및 4사에서 3사로 사업자가 감소하는 것으로 인해, 반경쟁적인 동조행위의 가능성이 높아질 것이고 이는 경쟁의 제한으로 이어진다. 가격 설정의 투명성, 구입 측의 지배력이 없는 것, 진입 장벽이 높은 것 등 이동통신 서비스 시장의 특성에 의해, 시장 참가자들은 동조적 행위를 하는 경향이 있다. 전국적 차원에서의 반경쟁적 동조행위는 곧 전국 차원에서의 높은 가격(가격 인상)으로 연결된다. 또한 “도전자(challenger)”로서 사업 활동을 하겠다는 최근 T-Mobile의 경영 방침을 전제로 하면, 경쟁 제한의 우려는 더욱 커진다.

또한 T-Mobile 합병으로 AT&T와 T-Mobile 간의 직접적인 경쟁도 감소한다. 이동통신 사업자는 차별화된 서비스를 판매하고 있다. 소비자에게 중요한 차별화의 요소는 가격, 네트워크 관할률, 서비스의 품질, 고객 지원, 단말이다. 사업자는 차별화된 상품을 판매하고, 소비자는 자신의 기호에 따라 가장 적절한 대체품으로 변경하기도 하는데, 많은 고객이 AT&T로부터 T-Mobile로 또는 그 반대로 이동하고 있다. 그런데 합병이 이루어지는 경우, AT&T와 T-Mobile 사이의 중요한 경쟁이 없어진다. 또한 T-Mobile이 그동안 신규 서비스와 상품을 제공해 온 것을 고려하면, 이 합병으로 인해 향후 기술혁신 및 상품의 다양성과 관련하여 중대한 우려가 생긴다. 이와 같이 많은 시장에서 집중도가 높아져 전국에 걸쳐 경쟁이 실질적으로 제한되면서, 요금 인상, 투자 감소, 기술혁신의 저하가 예상된다.

이동통신 사업의 신규 진입은 어렵고, 시간과 비용이 많이 소요되며, 주파수 할당 및 네트워크의 구축이 필요하다. 게다가 AT&T와 T-Mobile 합병으로 인한 반경쟁적 효과를 메우기 위해서, 신규 참가자는 T-Mobile과 같은 전국적인 네트워크, 그리고 수천만 명의 가입자에 기초한 규모의 경제 및 강한 브랜드 등이 필요한데, 이러한 신규 참가자가 나타날 가능성은 현실적으로 희박하다. 즉 합병 기업들은 합병의 결과로 반경쟁적 효과보다 효율성 증대 효과가 더 크다는 것을 증명할 수 없다고 연방법무부는 주장했다.

III. T-Mobile과 Sprint 합병

1. 사실 개요

본건은 미국의 이동통신 사업자인 T-Mobile과 Sprint의 합병 사안이다. T-Mobile은 위싱턴주에 본사를 둔 델라웨어주 법인이며, 미국 제3위 이동통신 사업자이다. 2018년 현재 T-Mobile은 8,000만의 이용자가 있으며, 총수입은 433억 달러에 달한다. T-Mobile은 이동통신 서비스를 T-Mobile의 브랜드명으로 판매하고 있었다. 또한 AT&T가 T-Mobile의 합병을 포기한 이후, 2013년 T-Mobile은 당시 미국에서 제5위였던 MetroPCS사를 합병하여, 선불 이동통신 서비스를 주로 Metro by T-Mobile이라는 브랜드명으로 판매하고, 또한 사업자 전용으로 직접 혹은 MVNO를 통해서도 판매하고 있었다. T-Mobile 주식의 63%는 독일 법인이자 유럽 최대의 텔레콤 사업자인 Deutsche Telekom이 보유하고 있었다.

한편 Sprint는 캔자스에 본사를 둔 델라웨어주 법인으로, 미국 제4위의 이동통신 사업자이다. 2018년 현재 계약자는 5,400만 명으로 326억 달러의 수익이 있었다. Sprint는 자신의 이름으로 이동통신 서비스를, Boost라는 이름으로 선불(pre-paid) 서비스를, 또한 소비자에게 재판매하는 사업자에게 직접 또는 MVNO를 통해서 이동통신 서비스를 판매하고 있다. Sprint는 미국 전역에 유선 전화망을 가지고 있었다. Sprint의 주식 중 85%는 일본의 Softbank가 보유하고 있었다.

2018년 4월 29일 T-Mobile 및 Sprint는 주식교환 방식에 의한 결합을 합의하고, 합병으로 인해 탄생하는 새로운 회사 점유율의 42%를 Deutsche Telekom이, 27%를 Softbank가 보유하기로 했다. 이에 연방법무부는 2019년 7월 26일 클레이튼법 제7조 위반이라며 이를 제소했다. 이와 동시에 동의 판결안 및 관련 서면을 DC 연방지방법원에 제출했다.

2. 연방법무부 등 원고의 주장

이 소송에서 연방법무부를 포함한 원고들의 주장 중에서 주요한 내용을 정리하면 다음과 같다.

1) 관련 시장

관련 시장은 이동통신 서비스의 소매시장이다. 여기서 말하는 소매에는 판매점 혹은 온라인으로 서비스를 구입하는 소비자 및 중소 사업자를 포함한다. 소비자 및 중소 사업자용 이동통신 서비스는 사업자·정부기관용 서비스와는 대체성이 없다. 사업자·정부기관은 다른 경로로 일정한 절차를 밟아 다른 가격으로 서비스를 구입하고 있어, 입찰에서 소폭이나마 유의미한 가격 인상이 이루어진 경우에도 개별 거래로 전환할 수 없기 때문이다.

한편 지리적 관련 시장은 미국 전역으로 정했다. 사업자들이 전국적으로 요금 설정과 광고를 하여, 전국 규모로 경쟁하고 있기 때문이다.

2) 경쟁에 미치는 영향

이동통신 서비스 소매시장은 이미 고도로 과점화되어 있는데, 본건 T-Mobile과 Sprint 간의 합병으로 인해 과점화가 더욱 진행되어 3사 과점이 된다. 그동안 Verizon 및 AT&T의 이용자도 포함하여, 모든 이용자(소비자)는 T-Mobile과 Sprint가 이동통신 업계에 가져온 경쟁으로 인한 이익을 누려왔다. 예를 들면, 2016년에 양사가 무제한 요금제를 도입할 때까지, Verizon과 AT&T는 이를 실시하지 않았었다.

또한 T-Mobile과 Sprint는 소매 고객 전체의 30% 정도를 차지하는 선불 분야에서 치열한 경쟁을 해왔다. 이 분야의 고객은 후불(post-paid) 고객과 비교하여, 일반적으로 매우 비용에 민감하다. T-Mobile 산하의 Metro 브랜드와 Sprint 산하의 Boost 간의 경쟁으로 인해, 시장에서는 가격 인하 압력이 크게 작용했다. 예를 들면, 2017년 Boost가 가족을 대상으로 4회선 월 100달러 요금제를 시행했을 때, Metro는 3회선 90달러의 요금제와 5회선 100달러 요금제로 대응했다. 나중에 Sprint의 후불 및 선불 가격이 50% 저렴해지자, T-Mobile도 월 40달러 할인에 30달러 추가 할인을 시행했다. 이러한 T-Mobile과 Sprint 간의 가격경쟁으로 선불 고객이 구입할 수 있는 단말기의 질이나 요금제가 개선되었다.

이와 관련하여 2015년에 Sprint의 임원은 다음과 같은 말을 했다. “선불 상품은 가격전쟁이다. Metro와 Cricket이라고 하는 경쟁자는 미국에서 가장 강력하고 최선의 사업자라는 후불 광고를 하고 있다. 우리는 이들 사업자와 단말기 및 요금 이외의 점에서 스스로를 차별화할 필요가 있다.” 그리고 Boost는 멕시코 지역과 통화 무제한 및 멕시코 여행 시 음성 로밍 무제한 요금제 제공을 개시했다. 같은 해, Boost는 「Boost Up!」 프로그램을 도입하여, 요금 납부 실적이 좋은 고객에게 단말기를 1달러의 계약금 및 무이자 18개월로 제공하기 시작했다. 2018년에는 타사에서 통신사 변경을 한 고객에게 iPhone6를 49달러에 판매하기 시작했다.

만일 합병이 인정될 경우, 이러한 경쟁이 없어지게 된다고 연방법무부는 주장했다. 업계에서 가격 인하를 주도하는 Sprint가 시장에서 사라짐으로써, 새로운 T-Mobile은 가격을 인상할 유인 및 능력을 얻게 된다. 또한 합병 후에는 Verizon 및 AT&T도 가격을 인상할 동기 및 능력을 얻는다. 또한 3사 간에 동조적 행위를 할 우려가 커져서 시장은 취약한 상태에 놓일 수 있다. 동조적 행위는 가격 인상, 혁신 저하, 품질 저하, 소비자 선택권 약화로 이어져 소비자에게 손실이 초래된다. 그밖에 연방법무부는 양사 간의 MVNO를 둘러싼 경쟁이 소멸함으로써, MVNO에 의한 저가격, 혁신으로 인한 소비자 편익이 사라질 우려가 있다고 주장했다.

3) 시장진입 및 효율성

전국 규모의 사업자는 전국의 이용자에게 서비스를 제공하기 위한 주파수 및 이동통신 설비를 갖추어야 하므로, 이 시장에 완전히 신규로 참가하기에는 진입 장벽이

매우 높다. 최종 판결안에 제시된 조치가 없으면,⁵⁾ 시의적절한 신규 참가는 전망할 수 없다. 또한 이 합병으로 발생하는 효율성은 추가 조치가 인정되지 않는 한, -특히 단기적으로는- 이동통신 서비스 소매시장에서 미국 소비자에게 발생하는 반경쟁적 영향을 상쇄하기에 충분하지 않다고 연방법무부는 주장했다.

3. 법원의 동의 판결 내용

이상의 연방법무부 등 원고의 주장에 대해 DC 연방지방법원은 다음과 같은 동의 판결을 했다.⁶⁾ 동의 판결은 합병을 인정하는 대신, 조건부로 일정한 구조적, 행위적 조치를 피고인에게 의무화하는 것이다. 이 사건 동의 판결은 이른바 터니법(Tunney Act)의⁷⁾ 절차에 따라, 이러한 판결을 하는 것이 공공의 이익에 합치하는지에 대한 퍼블릭 코멘트(Public comment)를 거친 후, 2020년 4월 1일에 내려졌다. 이 판결의 조건은 케이블 TV 사업자인 DISH를 이동통신 서비스를 제공하는 경쟁자로 참가토록 하는 것과 본건 합병이 목표로 한 효율성을 실현하여 소비자가 보다 고품질의 네트워크에 접속할 수 있도록 하는 것이다. 동의 판결의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 분할 양도

본 동의 판결안에 근거해, T-Mobile 및 Sprint(이하, 양사)는 Sprint의 선불 이동통신 사업 및 주파수 라이선스를 DISH에게 양도하고, 이동통신 기지국 및 소매 점포를 양수하는 옵션을 DISH에게 제공해야 한다.

(1) 선불 서비스

Sprint가 보유하는 거의 모든 선불 사업(Boost, Virgin, Sprint의 브랜드를 사용하는 선불사업 모두)을 양도해야 한다. 이들 이동통신 설비뿐 아니라 현재 사업, 고객, 종업원 및 지적재산을 양도함으로써, DISH의 이동통신 서비스 제공을 가능하게 한다.

(2) 800MHz 주파수

DISH가 사업을 할 수 있도록 Sprint가 가진 800MHz 주파수의 라이선스를 양도한다. 그러나 해당 주파수가 없어도 현재 보유하는 주파수로 서비스를 제공할 수 있는 경우, DISH는 이를 구입하지 않는다는 옵션을 가진다. 그 경우 T-Mobile은 이를 경매하여 전국 규모의 이동통신 사업자가 아닌 다른 사업자에게 양도한다.

5) 자세한 내용은 다음의 3. 참조.

6) U.S. et al v. Deutsche Telekom Ag, T-Mobile Us, Inc., Softbank Group Corp., and Sprint Corporation, No. 1:19-cv-02232, at 3 (D.D.C. Jul. 26, 2019)
<<https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1187721/download>.>

7) 공식 법률명은 Antitrust Procedures and Penalties Act (Pub.L. 93-528, 88 Stat. 1708, enacted December 21, 1974, 15 U.S.C. § 16)이며, 1974년 제정된 법률로서, 독점규제 절차와 처벌에 관한 내용을 규정하고 있다.

(3) 이동통신 기지국 및 소매점 양도

양사는 합병으로 인해 사용하지 않게 되는 이동통신 기지국 및 점포를 구입할 수 있는 옵션을 DISH에 의무적으로 제공한다.

이상의 자산 등의 양도는 DISH가 이동통신 서비스 소매시장에서 유효하게 경쟁할 수 있는 사업자가 될 것으로 정부가 인정하는 형태로 이루어질 필요가 있다. DISH는 양수받은 자산을 이동통신 서비스 소매 제공을 위해서 이용해야 한다. 양사는 자산 양도를 방해하는 어떠한 행위도 금지된다.

2) 과도기적 서비스

DISH가 희망하는 경우, 양사는 양도로부터 2년 동안 선불 서비스 관련 요금 청구, 고객 서비스, SIM 카드 조달 등에 대해 과도기적 서비스를 제공해야 한다.

3) MVNO 계약

양사 및 DISH는 적어도 7년 이상에 걸친 전면적인 MVNO 계약을 합리적인 조건으로 체결한다. 이와 함께, 양사는 DISH에게 적법한 트래픽을 거절하거나 DISH를 차별적으로 취급해서는 안 되며, DISH의 고객이 자신의 네트워크를 이용하는 데에 필요한 모든 지원을 제공하기 위해서 합리적인 노력을 다할 의무가 있다.

4) 설비 구축 참가 및 사업 확대

양사는 FCC에서 추진하는 네트워크 구축과 관련하여 다음의 3가지 약속을 준수해야 한다.

(1) 세계를 주도하는 5G 네트워크를 구축할 것. 구체적으로는 합병 완료 후 3년 이내에 인구의 4분의 3을 중대역 주파수로 관할하고, 97%를 저대역 주파수로 관할할 것. 합병 종료 후 6년 이내에 5G 네트워크를 도입하여 전체 인구의 적어도 99%를 5G 저주파수대로 관할하고, 적어도 인구의 88%를 5G 중주파수대로 관할할 것.

(2) 지방에서는 합병 완료 시부터 6년 이내에 저주파수대로 인구의 90%의 관할률, 중주파수대로 66.7%의 관할률을 달성할 것.

(3) 가정 내 광대역 서비스 관련해서는, 3년 이내에 960만 호(이 중 지방의 가정 260만 호), 6년 이내에 2,800만 호(이 중 지방의 가정 560만 호)에 대해서 광대역 서비스를 제공하고, 그중에서 일정 규모 이상의 가입자를 확보할 것.

또한 DISH도 FCC에 대한 5G 네트워크 등의 구축에 관한 약속, 즉 ① DISH 주파수를 사용해 5G 네트워크를 구축하고, ② 적어도 미국 국민의 70%가 35Mbps 혹은 그 이상의 다운로드 속도를 누리도록 하며, ③ 최소한 1만 5천 개의 5G 무선 기지국을 구축하고, ④ 적어도 DISH의 30MHz의 다운로드 주파수가 DISH 전국에 설치된 5G 무선 기지국의 평균이 되도록 하여야 한다.

5) MVNO 지원

양사는 현재의 모든 MVNO 계약을 원칙적으로 동의 판결의 효력 발생 시까지 현재

의 조건으로 연장해야 한다. 이를 통해 양사의 네트워크를 이용하는 MVNO는 계속하여 소비자의 선택을 받을 수 있으며, 존속할 수 있을 것이다. 또한 T-Mobile과 DISH는 eSIM 기술을 지원하고, 원격 SIM 계약과 eSIM을 차별하지 말아야 한다.

6) 기타 사항

그 외의 조건으로서 감시관(Trustee)을 정하고, 양사가 경쟁을 저해하는 형태로 양사의 비밀 정보가 이용되는 일이 없도록 방화벽을 마련해야 한다. 또한 2년간 T-Mobile이 DISH에게 양도한 설비를 재구매하는 것과 DISH가 취득한 설비를 다른 전국 규모 사업자에게 양도하는 것을 금한다.

IV. 검토

1. 양사의 합병안 검토

1) 관련 시장

T-Mobile과 Sprint 합병건(이하 본 건)에서는 상품시장을 소비자 및 중소 사업자 대상의 이동통신 서비스 소매시장으로 정하고 있다. 앞서 살펴본 AT&T와 T-Mobile 합병(이하 AT&T 사건)까지는 고정 무선 통신 서비스 및 유선 서비스는 모두 이동성이 없고, 소비자도 그것들을 대체 서비스로 인식하지 않는다는 등의 고정 무선 서비스 등과 유선 통신 서비스와의 대체성을 검토했었다(FCC, 2004). 그러나 본 건에서는 이동통신 서비스가 정착됨에 따라 이러한 대체성 검토 없이 상품 시장을 곧바로 이동통신 서비스라고 하였다.

본 건에서는 ‘소비자 및 중소 사업자용 소매시장’은 ‘사업자 및 정부기관용 시장’과는 대체성이 없어 다르다고 하고 있는데, 이는 AT&T 사건에서와 같다. 그러나 합병 당사자의 사업자 및 정부기관용 시장에서의 점유율이 낮아서인지 AT&T 사건과는 달리, 본 건에서는 소비자 및 중소 사업자용 소매 서비스만을 관련 시장으로 정하고 있다.

지리적 범위에 관해서는, 미국 정부는 2003년에 주파수를 사업자에게 라이선스할 당시, 가능한 한 많은 사업자에게 라이선스하기 위해 구역을 좁게 나누어 주파수를 할당했는데, 현재도 이러한 지역 구분이 남아 있다. 본 건과 마찬가지로 전국적으로 서비스를 전개하는 사업자끼리의 합병인 Cingular/AT&T 사건, Sprint/Nextel 사건 및 AT&T 사건에서는 소비자가 자신의 주거 또는 직장 근처의 지역에서 이동통신 서비스를 구입하고 있는 현실을 반영하여, 수요자 측에서 본 대체성의 관점에서 각 라이선스 지역을 관련 시장으로 하고 있다. 또한 AT&T 사건에서는 공급자 측에서 본 대체성을 근거로, 전국 시장도 동시에 확정하고 있었다. 그리고 주(州)가 제기한 소송에서 원고 측은 전국 시장과 함께, T-Mobile과 Sprint의 점유율이 높으면서 양사가

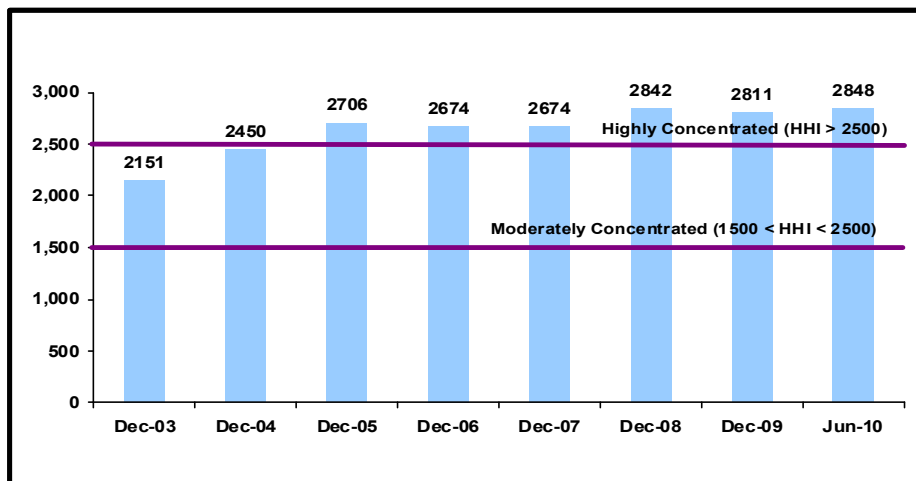
경쟁하고 있는 지역으로서 뉴욕, 시카고, LA 등을 포함해 전미 인구의 50%를 관할하는 전미 상위 50 CMA에서도 경쟁을 실질적으로 제한한다고 하여 지역시장도 확정했다.

반면, 본 건에서는 최초로 지역별 시장을 확정하지 않고, 전국 시장만을 확정하고 있다. 법원에 제출한 소장이나 경쟁력 영향 보고서(Competitive Impact Report; 이하 CIR)에서도 지역시장에 대해서는 전혀 언급되지 않았다.⁸⁾ 이처럼 지역시장의 확정이 이루어지지 않은 이유는 분명하지 않다. 다만 CIR에서 언급되고 있는 eSIM 등의 기술혁신에 의해 소비자가 반드시 현지 소매점을 통해서만 이동통신 서비스를 구매하지 않아도 되는 것도 하나의 이유로 생각할 수 있을 것이다.

2) 양사의 합병안이 경쟁에 미치는 영향

미국 이동통신 서비스 시장은 <Figure>에서 보듯이, 2005년 이후 HHI가 2,500을 넘어서고 있다. HHI 2,500을 초과하면, 해당 시장은 고도로 집중된 시장으로 평가받는다(<Table> 참조). 2010년 이후에도 상위 사업자에 의한 하위 사업자의 합병 사례가 계속되는 등의 이유로 인해, HHI는 꾸준히 상승하고 있다. 이러한 가운데 상위 사업자 간의 합병이 이루어지면, 그 증분이 200을 넘게 된다. 본 건에서도 이러한 집중도의 상승이 문제로 지적되었다.

<Figure> HHI in the U.S. Mobile Services Market



source: FCC (2011).

본 건에서 점유율이나 HHI에 대해서는 소장이나 CIR 등에 구체적으로 기재되어 있지 않다.⁹⁾ 다만, 공개된 자료에 의하면 고객 수 기준 시장점유율은 T-Mobile이 약

8) 그러나 본 건 합병에 관한 FCC의 결정에서는 경쟁에의 영향은 전국 수준에서도 검토할 필요가 있다고 하면서도, 종래의 사례와 같이 각지의 CMA를 각각 관련 시장으로 정하고 있다.

17%, Sprint가 약 14%, 합계 약 31%이며(Dano, 2017), 2사의 합병 후의 HHI는 3,212이고, 합병에 의한 증분은 476이다. 즉 미국 수평적 합병 가이드라인상 경쟁 제한이 추정되는 수치를 넘어선다(<Table 2> 참조). 합병이 인정되지 않았던 AT&T 사건의 경우는 HHI가 3,100이고, 증분은 700이었다. 본 건의 경우 증분은 이보다 낮지만, 합병 후 HHI는 이보다 높다. 다만, 수평적 합병 가이드라인에 의하면 HHI나 그 증분이 높아도, 경쟁의 실질적 제한이 있다고 추정될 뿐이며, 이는 설득력 있는 증거를 통해 반증할 수 있다.

<Table> Market Concentration in Horizontal Merger Guidelines 2010

Concentration \ Increase in the HHI	HHI of less than 100 points	HHI of between 100 points and 200 points	HHI of more than 200 points
Unconcentrated Markets (HHI below 1500)	ordinarily require no further analysis.		
Moderately Concentrated Markets (HHI between 1500 and 2500)	ordinarily require no further analysis.	often warrant scrutiny.	
Highly Concentrated Markets (HHI above 2500)		often warrant scrutiny.	will be presumed to be likely to enhance market power.

source: DOJ&FTC (2010).

특히 이전부터 본 건 합병에서 문제라고 지적되고 있던 것은 전국 차원의 사업자 4사 중 2사의 합병으로 인한 동조적인 행위에 의한 경쟁 제한 효과이다. 일반적으로 과점이 진행되면 시장 참가자 간의 동조가 우려된다. 이동통신 서비스 시장에서 몇 개 사업자까지라면 경쟁이 기능할지에 대한 명확한 답은 존재하지 않는다. 다만, 2사는 경쟁을 유지하기에 너무 적다는 생각은 각국 공통의 견해인 것 같다. 3사가 존재해도 관련 시장에서 경쟁을 유지하기 위한 사업자 수가 적다고 할 수 있을지에 대해서는 일치된 견해가 없다. 4사가 있는 경우에 비해 3사만이 존재하는 경우 담합이 쉬워진다는 견해는 있다(Moss, 2018). 영국 OFCOM이 25개국의 시장을 조사한 바에 따르면, 4사 과점시장으로부터 ‘파괴적인 플레이어’가 없어져 3사 과점이 되었을 경우, 평균 17.2~20.5%의 가격 상승이 있었다고 한다(OFCOM, 2016). 그렇다면 4사인 경우에는 어떤가? 이에 대해서도 일치된 견해는 없는 것 같다.

AT&T 사건은 본 건과 마찬가지로 3사 과점으로 이어지는 합병안이었지만, 이 사례에서 강조된 것은 동조적 행위로 인한 경쟁 제한 효과를 검토하면서, T-Mobile이 시장에서 취한 매버릭(Maverick)으로서의 경영 자세였다. 즉 T-Mobile은 기존 관행

9) FCC의 결정에서도 점유율이나 HHI 등에 관한 내용은 없다.

에서 벗어난 독자적인 경영 방식을 추구했다. 미국의 2010년 수평적 합병 가이드라인은 합병이 시장에서 소비자에게 이익을 가져다주는 ‘파괴적 역할’을 수행하는 매버릭을 시장에서 소멸시킴으로써 경쟁을 실질적으로 제한하는 일은 없는지를 검토 대상으로 한다(DOJ&FTC, 2010). AT&T 사건에서는 매버릭인 T-Mobile이 시장에서 소멸됨으로서, 시장에 남은 3사의 동조적 행위가 예상되어 경쟁이 실질적으로 제한될 것으로 판단했다.

이에 비해, 본 건에서는 후불 이동통신 분야를 포함한 시장 전체에서 Sprint가 소멸하여 3사 과점이 됨으로써 발생할 동조적 효과에 대해서, 소장 및 CIR에는 “남은 3사에 의한 동조가 높아지고, 그에 의해 시장이 취약한 상태에 놓이는 것도 염려되어”, “동조가 강해짐으로써, 가격 인상, 혁신과 품질의 저하 또는 소비자 선택의 감소로 이어져 소비자에게 손실이 초래될 수 있다.”라는 설명만 있을 뿐, 그 상세한 이유에 대해서는 기재되어 있지 않다. 한편, 본 건 합병에 대해 주(州)가 제기한 소송에서 원고는 Sprint가 미국에서 급속히 5G 확장을 하고 있어, 그 인프라, 고객 규모, 주파수 보유 정도 등으로 인해 다른 3개 사업자에 대해 경쟁 압력을 주고 있다는 점, 만일 합병이 성립했을 경우 이미 선두 2사와 어깨를 나란히 하는 규모가 된 새로운 회사가 지금까지 T-Mobile이 취해 온 ‘퀄리티’로서의 저가 정책을 취한다면 수익이 감소할 것이라는 점, 각사가 가격을 공표함으로써 가격에 대해서 투명하고 각사가 가격에 관한 신호를 서로 보내는 시장 환경이라는 점, 고객 측에는 교섭력이 없다는 점 등의 이유로 한층 더 동조적 행위가 진행될 것이라고 주장하고 있다.

그러나 이에 대해 연방지방법원은 이러한 동조적 효과가 생길 것이라는 주장에 대해 회의적이었다. 그 이유는 T-Mobile이 매버릭으로서의 성격을 유지한 채, 시장에 존재할 것으로 판단했기 때문이다. 연방지방법원은 T-Mobile이 소비자를 위한 요금제를 저가격으로 제공함으로써 고객을 확보해 왔으며, 합병 후 동조적 행위를 통해 지금까지 쌓아온 자신의 이미지를 망가뜨리는 길을 선택할 것으로 보기 어렵고, 또한 매버릭 전략을 취해 온 경영진이 합병 후에도 그대로 계속 경영한다는 점 등을 이유로 들어, 본 건 합병이 성사되더라도 동조적 효과는 발생하지 않을 것으로 보았다.

이보다는 오히려 본 건에서는 단독의 경쟁 제한 효과가 특히 문제로 지적됐다. 전체 소매시장 중 30%의 고객을 놓고 T-Mobile 및 Sprint가 직접 치열하게 경쟁을 하고 있는 선불 휴대 서비스를 둘러싼 경쟁이 사라지는 것을 문제로 본 것이다. 선불 시장점유율에 대해서는 소장에서는 비공개로 되어 있어 공식적인 수치는 명확하지 않지만, 한 조사에 따르면 미국 전역에서 시장점유율은 2018년도 제3분기에 T-Mobile이 36.5%, AT&T가 29.3%, Sprint가 15.7%, Verizon이 8.2%이었는데, 본 건 합병을 통해 T-Mobile이 50%가 넘는 점유율을 갖는 것으로 나타났다.

ICN 합병 가이드라인 워크북에서는 단독행위로 인한 4가지 주요한 경쟁 제한 효과 중의 하나로서, 차별화된 상품 시장에서의 밀접 대체품과의 경쟁에 관한 이른바 일방적 효과(unilateral effect)를 들고 있다(ICN, 2006).¹⁰⁾ 여기서는 합병 당사자가 각각

10) 일방적 효과는 합병의 결과로서 합병된 기업의 제품 간에 경쟁이 없어져 합병된 기업이

판매하고 있던 상품이 어느 정도 직접적으로 경쟁 관계에 있었는가 하는 점을 검토의 중심으로 삼고 있으며, 직접적으로 경쟁 관계가 강하게 인정되거나 합병 당사자 이외 사업자의 상품을 수요자가 선택할 것으로 고려할 수 없는 경우, 반경쟁 효과가 우려된다고 한다. 한편 이러한 후불 시장과 달리, 선불 분야에서는 상위 2사의 점유율은 상대적으로 낮았다.

본 건 CIR에서 지적된 바와 같이, 선불 고객은 도시지역의 저소득층에 많아서 비용에 민감한 계층이며, 합병 양사는 이러한 선불 분야에서 치열한 가격 및 서비스 경쟁을 계속해 왔다. 당초 계획대로 합병이 실현될 경우, 그동안 치열하게 경쟁해 온 2개의 브랜드를 T-Mobile이 보유하게 되어, 한쪽 브랜드에서 소폭이나마 실질적이고 일시적이지 않은 가격 인상이 이루어질 경우, 고객은 다른 쪽 브랜드로 옮겨갈 것으로 예상된다.

FCC의 결정문에서도 합병 양 당사자의 브랜드가 상호 밀접 대체품이라 여기고 있으며, 구체적 숫자는 언급하고 있지 않지만 경제 모델에서도 가격 상승 압력이 발생한다고 인정하고 있다. 또한 선불 분야에서 가격 면과 서비스 면에서 경쟁 주도자인 Boost 브랜드가 소멸하여, 선불 경쟁이 후불을 둘러싼 경쟁에 간접적으로 미쳐 온 경쟁 촉진 효과가 소멸할 것도 CIR에서는 염려하고 있다.

이상과 같은 양사의 합병안을 통한 주장에도 불구하고, 결론적으로 본 건 합병이 원래 계획대로 행해졌을 경우, 시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한할 우려가 있다고 하는 연방법무부의 결론 자체를 비판하는 견해는 거의 찾아볼 수 없다.

2. 동의 판결 검토

1) 문제 해결 조치 검토

(1) 문제 해결 조치의 구성

본 건 동의 판결에서 문제 해결 조치의 핵심은 Sprint가 보유한 선불 브랜드 Boost의 분할이었다. 많은 경우, 이러한 분할의 방법은 ‘간단하고, 감시가 비교적 쉬우며, 확실하게’ 경쟁을 유지하게 할 수 있는 전형적인 문제 해결 조치로 여겨진다.¹¹⁾

연방법무부의 2004년 문제 해결 조치 가이드(Antitrust Division Policy Guide to Merger Remedies)에서도 문제 해결 조치로서 구조적 조치가 우선시 되었다. 그러나 2011년 가이드에서는 구조적 조치뿐만 아니라 상황에 따라서는 행위 조치도 취할 수 있다고 하여, 상황에 따라 유연하게 대응한다는 기조로 변화되었다(Kei Tahira, 2011). 그러나 본 건과 같은 수평적 합병에 대해서는 “수평적 합병으로 경쟁 문제가 발생하면 자산의 전부 또는 일부가 공동으로 관리되는 상황을 방지함으로써 경쟁을 효과적으로 유지하는 것이 전형적인 문제 해결 조치”라고 하고 있다(DOJ, 2011). 이러한 점에서 본 건에 적용된 문제 해결 조치는 종래 연방법무부의 입장에 부합한다고

한쪽 또는 양쪽의 합병 당사자 제품의 가격을 수익성 있게 인상하여 소비자에게 해를 끼치는 등 일반적으로 시장지배력을 행사할 수 있게 하는 것을 말한다.

11) United States v. E.I. du Pont de Nemours & Co., 366 U.S. 316, 331 (1961).

평가할 수 있다.

또한 본 건에서는 구조적 조치와 함께 행위 조치도 이루어지고 있다. 2011년 문제 해결 조치 가이드에서는 위에서 언급한 바와 같이, 수평적 합병의 경우에 있어서 전형적인 문제 해결 조치로서 구조적 조치를 들고 있지만, 상황에 따라서는 구조적 조치와 행위 조치의 조합이 가장 효과적이라고 하고 있는데, 본 건도 그러한 상황에 해당하는 것이다.

(2) Boost의 분할 양도 등에 따른 제4의 사업자의 시장 참가

본 건 동의 판결에서는 Sprint가 보유하는 Boost 외에, 주파수의 라이선스에 대해서도 양도를 명령했다. 또한 합병을 통해 탄생하는 새로운 T-Mobile은 DISH가 원하는 경우 과도적 서비스를 제공할 것을 의무화했다. 진술한 바와 같이 T-Mobile과 Sprint는 양사 모두 선불 부문에서 강하고, 이동통신 서비스 시장의 약 30%를 차지하는 선불 서비스 중 약 절반의 점유율을 가지며, 각각이 보유한 선불 브랜드인 Metro와 Boost는 서로 강력한 경쟁자였다. 본 건 합병이 원래 계획대로 실현될 경우, 어느 한쪽이 가격을 인상했을 경우 그 매출의 감소를 다른 쪽의 매출 증가를 통해 보충할 수 있는 이른바 일방적 효과도 우려되므로, Boost를 양도하는 것은 문제 해결 조치로서는 필요했다고 생각된다.

그러나 단순히 Boost를 다른 사업자에게 양도하는 것만으로는 경쟁의 회복을 위해 충분하다고는 할 수 없다. 주(州)가 제기한 소장에서 지적되고 있는 것처럼, 만일 Boost Mobile이 MNO가 아닌 사업자에게 매각되었을 경우, MVNO로서 사업 활동을 하게 된다. MVNO로서 활동하는 경우, Boost는 어느 하나의 MNO 네트워크 액세스를 구입할 필요가 있는데, 이 경우 Boost는 자기가 제공하는 가격과 품질을 간접적으로 제한받게 된다. 한편 다른 MNO, 즉 AT&T나 Verizon에 양도된다면 그들이 이미 가지고 있는 지배력이 더욱 강화되므로, 이 방법은 적절하지 않다. 따라서 일정한 주파수를 가지고 자신이 스스로 MNO로서 활동할 수 있는 새로운 사업자에게 양도될 필요가 있었다.

이 양도를 받는 DISH는 콜로라도주에 본사를 둔 네바다주 법인으로, 위성 및 주파수를 자산으로 보유하고, 주로 텔레비전 서비스를 제공하고 있다. 2018년 DISH는 1,200만 명의 유료 TV 시청자를 보유하고 있으며, 136억 달러의 수익이 있었다.

2004년 문제 해결 조치 가이드는 분할 양도의 상대방은 이미 시장에서 해당 사업 활동을 하는 사업자, 즉 사업 활동을 위해 필요한 설비뿐 아니라 인적 자산, 고객 리스트, 정보 시스템, 지적재산 및 경영 인프라를 보유하고 있는 사업자가 바람직하다고 한다(DOJ, 2004). 본 건의 경우, DISH는 이미 유선 텔레비전 사업을 하고 있어 일정 주파수를 보유하고 있지만, 종래 이동통신 서비스 사업을 하고 있지는 않았으므로, 신규 참가자에게 분할 양도를 요구하는 2004년 문제 해결 조치 가이드의 요구와 부합한다. 이미 시장에 존재하는 유력한 MNO, 즉 Verizon이나 AT&T에 양도할 수는 없고, 또 기존의 소규모 사업자도 합병 등에 의해 이미 수가 줄어들었으며 소규모이기 때문에 양도받을 만한 여유가 있는 사업자도 거의 없는 가운데, 이미 어느 정도의 주

과수를 보유하고 5G에의 참가를 희망하고 있던 DISH는 조건에 상당히 합치하는 사업자였다고 생각된다. 또한 앞서 살펴본 종래 이동통신 서비스 시장에 관한 동의 판결 중에서, 합병이 인정된 사안에서는 판결 시점에서 양도할 사업자까지 결정하고 있던 사례가 있었는데, 본 건에서 DISH를 상대방으로 거론하고 있는 것도 그런 선례를 따랐을 것으로 추측할 수 있다.

DISH의 시장참여로 인해 합병 후에도 시장에는 전국 규모의 사업자 4사가 남게 됨으로써, AT&T 사건에서도 경쟁을 적절히 유지할 수 없을 것으로 여겨져서 법무부가 문제라고 지적했던 3사 과점이 되는 것을 피할 수 있게 되었다. 그러나 양도받는 사업자인 DISH가 종래의 Sprint와 같이 시장에서 활발한 경쟁 활동을 할 능력과 의지가 있는지가 문제였다.

이동통신 서비스 분야에서의 신규 참가자인 DISH는 우선 Boost 브랜드로 선불 분야에 참가하게 된다. 그러나 DISH는 이동통신 사업자로서 사업 경험은 없으므로, 어느 정도의 경쟁력을 가질지는 알 수 없다. 합병 후에도 새로운 합병회사는 DISH를 지원할 의무가 있지만, 어느 정도까지로 지원이 이루어질지는 알 수 없고, DISH가 스스로 네트워크를 구축할 때까지 일정 기간이 소요될 것으로 예상된다. 그동안 DISH는 MVNO로서 활동하기 때문에, 현재의 Sprint처럼 T-Mobile에 경쟁 압력을 가할 수 있는 존재가 될지는 의문이라는 지적이 있다. 이러한 우려에 대해, DISH가 경쟁 압력을 가할 수 있는 능력을 확보할 수 있도록, 5G 설비의 구축을 DISH에게 의무화하고 있다(Kwoka, 2019). 또한 DISH가 자신의 네트워크를 정비하기 위해서는 어느 정도의 시간이 필요하므로, DISH와 적어도 7년간은 합리적인 조건으로 MVNO 계약을 유지할 것을 합병 양사에게 의무화하고 있다. 이를 통해 DISH는 자신의 네트워크를 구축하는 한편, 동의 판결 직후부터 합병회사의 네트워크를 이용해 MVNO로서 사업을 하는 것이 가능해진다. 그리고 eSIM을 충분히 지원할 의무를 합병 당사자에게 부과하였기 때문에, 상대적으로 적은 수의 영업점을 가지고 있는 DISH가 신규시장에 진입하면서 나타나는 어려움이 한층 경감될 것으로 예상할 수 있다.

단지 선불 분야에서의 DISH와 새로운 회사와의 경쟁이, 현재까지 Metro 및 Boost의 2사 간에 행해져 온 경쟁과 같이 활발할 것인지 및 이동통신 서비스 시장 전체의 동조적 관계에 위협적이었던 매버릭으로서의 활동을 -새로운 합병회사로부터 각종 지원을 받아야 할 위치에 있는- DISH에게 기대할 수 있을지는 의문이라는 지적도 있다. 따라서 본 건과 같은 유형의 합병에 있어서 문제 해결 조치들은 경쟁 회복 조치로 충분하지 않으며, 애초에 합병을 금지해야 한다는 주장도 있다(OECD, 2015).

(3) 집행 절차

문제 해결 조치가 조건부로 붙은 동의 판결이 내려졌을 경우, 이 문제 해결 조치가 적절히 집행되어야 할 것이다. 동의 판결안은 우선 감시관을 정해 합병 당사자의 비용부담으로 매각이 적절히 행해지는 것을 감시한다.

본 건 합병 후 시장에서의 경쟁이 유지되기 위해서는 합병 당사자뿐 아니라 Boost의 양수 사업자인 DISH의 명령 준수 여부도 중요하다. 그러므로 본 건에서는 약정

및 명령(Stipulation and Order)에서¹²⁾ 합병 당사자인 2사 및 그 모회사인 2사와 함께, DISH도 판결의 대상이 되는 것에 합의하고 있다. 이에 따라 DISH는 합의의 목적에 따라 제한된 형태로 피고로서 추가되어 있다. 그러므로 DISH가 상기 의무를 위반했을 경우, 그에게 동의 판결에서 미리 정한 제재금 외에 다른 피고 사업자와 마찬가지로 법정모욕죄 등의 책임을 물을 수 있다.

2011년 문제 해결 조치 가이드는 “종래 몇 차례 법정모욕죄로 제소를 한 적이 있으므로,¹³⁾ 장래에도 필요한 경우에는 이와 마찬가지로 제소할 것”을 밝히고 있다(DOJ, 2011). 그러나 행위 조치는 그 준수에 대해 감시가 곤란하다는 난점이 있고, 당시 반독점 법무차관이었던 Makan Derlahim 역시 행위 규제는 집행 불가능하고 과잉 규제에 이어질 우려가 있다고 말했다. 이러한 이유에서인지 종래 연방법무부는 법정모욕죄 등의 조치를 적극적으로 원용하지 않고 있다. 이에 대해서는 비판도 있다. 나아가 만일 연방법무부가 제소했다고 해도, 연방법무부와 비교해 자금력이 풍부한 대규모 사업자는 소송 과정에서 최대한 저항을 할 것이므로, 이러한 제재가 제도적으로는 존재하지만, 현실적으로는 기대하기 어려울 것이라는 견해도 합병 반대론자에게는 많다. 실제로 본 건 동의 판결에서 합병 당사자에게 부과한 의무 중에는 “DISH를 강력히(robust) 지원한다”라는 등의 추상적이고 모호한 표현을 사용한 의무도 포함되어 있는데, 이러한 조항이 나중에 쟁점이 될 가능성이 있다.

2) 효율성 효과 검토

본 건에서 양사는 5G 네트워크 구축에 관한 효율성 주장을 하고 있었다. 2010년 수평적 합병가이드라인에 따르면, 효율성 증대 효과가 있다고 인정되기 위해서는 인식 가능한(cognizable) “합병 자체”의 효율성이어야 한다. 본 건에서 피고 측은 각각 단독으로는 이를 수 없는 5G망의 전국적인 구축이 합병을 통해 가능해진다는 효율성을 주장하고 있었다. 이에 의하면, T-Mobile이 보유한 5G용 주파수는 현재 LTE에 사용되고 있으며, 5G에 적합하고 충분한 중대역의 주파수를 보유하고 있지도 않고, 가까운 장래에 있을 경매에서 이를 획득할 전망도 없으므로, T-Mobile 단독으로는 새로운 회사가 구축하는 5G망은 구축할 수 없다고 한다. 한편 Sprint는 저대역 주파수를 충분히 보유하고 있지 않아 단독으로는 지방에서 충분한 5G망을 구축할 수 없다고 한다. 또한 Sprint는 그 점유율이 최근 감소하고 있어서 5G의 구축이 곤란한 상태이지만, 만일 합병이 실현된다면 양사 모두 단독으로는 할 수 없었던 5G망 구축 및 서비스를 미국의 소비자에게 제공하는 것이 가능해진다고 주장한다.

이러한 주장에 대해서는 찬반양론이 존재한다. 향후 구축될 5G망은 그 구축과정에

12) ‘약정’은 승인을 위해 판사에게 제출되는 두 당사자 간의 합의를 말한다. 서면 ‘약정 및 명령’에는 당사자의 합의, 공증된 서명 및 판사의 서명이 포함되는데, 판사가 서명하면 이 계약은 법적 구속력이 있는 ‘명령’이 된다.

13) Work Wear Corp., 602 F.2d 110; United States v. Morton Plant Health Sys., Inc., 2000 WL 33223244 (M.D. Fla. July 14, 2000); United States v. Microsoft Corp., 147 F.3d 935, 940 (D.C. Cir. 1998).

서 시행착오를 겪을 수 있다는 점을 고려하면, 어느 정도 대규모 사업자가 구축하는 것이 적절하고, T-Mobile이나 Sprint가 단독으로 행할 가능성이 없으므로 합병을 인정하고 5G망 구축을 담당하게 해 나가는 것이 합리적이라고 하여 효율성의 주장을 지지하는 견해가 있었다(Wallsten, 2019). 반면에, 양사 모두 이미 5G의 구축에 각각 착수했으며, 5G에 관한 홍보 활동도 하고 있으므로, 이 효율성은 가령 존재한다고 해도 “합병 자체”가 아니라며, 이를 합병 승인을 위한 근거의 하나로서 인정하는 것에 비판적인 견해도 있다(Kwoka, 2019).

한편 연방법무부는 소장에서 단순히 본 합병의 반경쟁 효과를 보완할 수 있는 효율성은 인정되지 않는다고 언급하고 있는 데에 그치고, 원고가 주장하는 5G 네트워크망 구축이 합병 자체의 효율성으로서 인정되는지는 검토하지 않았다. 그러나 CIR에서는 동의 판결에 기재된 문제 해결 조치가 없다면 Sprint가 소멸하면서 대규모 사업자가 3사로 감소함으로써 경쟁이 제한되는 시장에서, DISH를 참가시켜 독립된 경쟁력이 있는 사업자로 성장시킨다는 내용과 함께, “소비자가 고속망에 접속하는 것이 가능해지는 등 합병의 잠재적 장점을 구현시킬 수 있다”라고 하고 있어, 5G 네트워크의 구축도 합병 자체에 의해서 달성할 수 있는 고유의 효율성으로서 파악하고 있는 것으로 보인다.

V. 결론 및 정책적 함의

이상에서 최근 미국의 이동통신 서비스 시장에서 주목받아 온 상위 4사 중 2사인 T-Mobile과 Sprint의 합병에 관한 양사와 연방법무부의 주장 및 법원의 동의 판결을 검토했다. 본 건과 같은 전기통신 분야에서의 합병인 경우, 독점금지법상 심사와 더불어 FCC의 심사도 필요하다. 지난 2019년 8월 14일에 FCC 위원장인 Ajit Pai가 다른 위원에게 합의를 인정하는 채택(採決)을 촉구하는 성명을 냈다. 그러나 Sprint가 보편적 서비스의 하나인 Lifeline 프로그램(경제적 취약계층에 대한 경제적 원조)의 대상 계정을 88만 건 정도 부풀려 부정하게 보조금을 받아낸 혐의가 드러나면서, Geoffrey Starks 위원이 이 조사에 대한 전망이 나올 때까지 합병 심사를 진행할 수 없다고 했다(FCC, 2019). 최종적으로 FCC는 2019년 11월 6일 동의 판결안에 붙여진 조건을 합병 당사자가 준수하는 것을 포함하여 일정한 조건부로 본 건 합병을 인정하는 결정을 했다. 이로써 본 건 합병은 연방 규제당국 차원에서는 승인받게 된 것이다.

이 밖에, 본 건 합병이 연방 독점금지법 위반이라고 하여 10개 주(州)가 제소한 이후 다른 주도 이에 참가하면서 모두 14개 주가 원고가 되었는데,¹⁴⁾ 2020년 2월 10일 연방지방법원은 이들 주가 제기한 소를 기각했다. 14개 주는 이에 대한 상고를 단

14) New York, California, Connecticut, Hawaii, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Nevada, Illinois, Virginia, Wisconsin, Oregon, Pennsylvania and the District of Columbia가 이에 해당한다. 원래 이들 주를 포함한 25개 주가 제소를 했었으나, 합병 당사자와의 교섭 등의 결과 11개 주가 제소를 취하했다.

넘하면서, 이 판결은 확정되었다.

본 건은 AT&T 사건과 같이, 시장에 4사 과점에서 3사 과점 상태를 가져오는 합병 계획이었음에도, 조건부로 합병을 승인받은 사건이다. 그러나 이러한 판단에 대한 평가는 나뉜다. FCC의 결정에서도 5명의 위원 중 민주당 선출의 2명의 위원이 합병 승인에 반대했다. 2019년 4월경까지는 연방법무부도 본 건 합병에 부정적이었던 것으로 보이며, 연방법무부의 최종 판단에 대한 비판적인 견해도 있다.

여기서 합병이 승인되지 않은 AT&T 사건과 조건부로 합병이 승인된 본 건과의 차이를 분석해 볼 필요가 있다. 우선 AT&T 사건에서는 시장에서 제1위 사업자인 AT&T가 매버릭인 T-Mobile을 흡수할 계획이었으며, 그러한 매버릭의 소멸로 인해 동조적 효과가 크게 우려되었다. 반면에, 본 건에서는 제3위와 제4위와의 합병 사안이며, 상위 사업자의 지배력이 강화되지 않을 뿐만 아니라, 매버릭으로서 사업 활동을 해 온 T-Mobile의 합병 전의 경영진이 그대로 경영을 지속한다는 점, AT&T 사건만큼 동조적 효과가 우려되는 상황은 아니라는 점, 선불 시장에서의 반경쟁 효과가 강하게 우려되었지만 이미 어느 정도 미사용의 주파수를 보유한 DISH라고 하는 대안이 본 건의 경우 존재한다는 점, DISH의 참가로 시장이 다시 4사 과점체제로 되면서 단독행위에 의한 경쟁 제한 및 동조적 행위에 의한 경쟁 제한이라는 두 가지 문제가 동시에 해소된다고 생각되었던 점, 게다가 국가적 차원에서 5G의 전국적 보급이 시급한 가운데 본 건 합병으로 5G 네트워크 구축이 촉진되는 경쟁 촉진 효과 및 산업 정책적 고려가 존재한다는 점 등이 작용하였다.

이러한 본 건 합병의 승인 과정 및 기존 합병 건들과의 비교를 통해 다음의 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 이러한 조건부 합병 승인에서 신기술 또는 신산업의 도입·확산이 승인 요인으로 크게 작용할 수 있다는 점이다. 본 건 합병에서도 미국 내 5G 망과 서비스의 전국적 확산 가능성이 합병 승인의 고려 요소로 크게 작용했다. 정보통신 기술과 산업은 새로운 기술과 서비스의 도입·확산 속도가 매우 중요한 분야이며, 이는 국가경쟁력과도 직결된다. 따라서 합병 승인 조건으로 국가정책을 드라이브하기도 한다는 것을 보여준다. 본 건에서는 전국적인 5G망 구축, 전국의 가정을 대상으로 광대역 서비스 제공 등이 승인 조건이었다.

둘째, 과점시장에서는 담합뿐만 아니라 동조적 행위에 대한 우려도 합병 거부 요인으로 중요하게 고려한다는 점이다. 담합은 전통적으로 독점금지법·정책에서 엄격하게 금지해왔다. 본 건 합병 심사에서는 이러한 담합뿐 아니라 과점사업자들 간의 동조적 행위로 인한 경쟁 제한에 대한 우려가 컸다. 특히 본건을 포함한 종래의 합병 심사에서는 합병으로 인해 4사에서 3사로 사업자가 감소하는 경우, 사업자들 간의 동조적 행위 가능성을 많이 우려하고 있다. 전국 규모의 3사 과점체제에서는 동조행위의 가능성이 커지고 이는 실질적인 경쟁의 제한으로 이어질 가능성이 크다는 것을 시사하는 것이다.

셋째, 사업자들은 주파수 부족 상황을 회피하기 위해 합병이라는 방법을 선택하기도 한다는 점이다. 미국에서 이동통신 사업자 사이의 합병이 잦았던 주된 이유는 주파수 이용에 제약이 있었기 때문이다. 이용자들의 통신량은 비약적으로 커지고 있는

상황에서, 주파수를 경매로 취득할 수 없는 경우에는 합병이 주파수를 획득하는 유력한 수단이 될 수 있다.

마지막으로, 향후 합병 심사에 있어서 고려해야 할 요소들이 더욱 복잡해질 것으로 예상된다. 혁신 기반 산업의 기업결합 시 관련시장 확정, 시장집중도 산정방식과 혁신 경쟁을 저해하는 판단기준을 제시하고, 정보자산을 수반하는 기업결합에 대한 심사기준을 보다 명료화할 필요가 있다는 주장이 있다(Choi, 1019). 그러나 이상에서 살펴본 바와 같이, 신산업 분야에 속하는 사업자 간의 합병일수록 합병의 이유는 다양할 수 있으며, 해당 합병의 승인 여부에 필요한 고려 요소들도 더 복잡해질 수 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 이 경우 하나의 규제기관에 의한 일률적인 기준 적용보다는 관련 기관들이 다양한 관점에서 합병으로 인한 이해득실을 따져보는 것이, 사업자의 사업 활동의 자유, 소비자 후생, 산업발전 및 국가경쟁력 강화를 더욱 효과적일 수 있다.

본 고에서는 T-Mobile과 Sprint의 합병에 관한 동의 판결의 내용을 중심으로 살펴 보았다. 그러나 전술한 바와 같이 FCC의 결정이나 주에 의한 소송에서도 그 경쟁에 미치는 영향을 검토하고 있으며, 본 건 합병의 평가에서는 이러한 검토도 유용할 것으로 생각되므로, 이에 관한 후속 연구도 필요할 것이다. 아울러 5G망 구축 등과 같이 산업 정책상 목적 달성을 위한 조건을 합병의 인가 요건으로 하는 경우, 이로 인해, 경쟁법·정책의 본래 목적이 훼손되지 않도록 정책 간의 조화로운 추진 방안을 모색해야 할 것이다.

Conflicts of interest

The authors declared no conflict of interest.

References

- Choi, Eun-jin (2019), "Implications of the revision of the criteria for reviewing corporate combinations in new industries", *Issues and Perspectives*, No. 1836, National Assembly Legislative Research Office: 4.
- Dano, Mike (2017), "How Verizon, AT&T, T-Mobile, Sprint and more stacked up in Q1 2017: The top 7 carriers", FierceWireless. <<https://www.fiercewireless.com/wireless/how-verizon-at-t-t-mobile-sprint-and-more-stacked-up-q1-2017-top-7-carriers>>
- DOJ&FTC (2010), Horizontal Merger Guidelines, August 19, 2010: 5.3.
- DOJ (2011), Antitrust Division Policy Guide to Merger Remedies: I.B.1 and V.C..

- DOJ (2004), Antitrust Division Policy Guide to Merger Remedies: III.C..
- FCC (2011), Mobile Wireless Competition Report(15th Annual): 16.
- FCC (2004), Ninth Annual Report and Analysis of Competitive Market Conditions With Respect to Commercial Mobile Services (Federal Register / Vol. 69, No. 79 / Friday, April 23, 2004 / Notices): 22034.
- International Competition Network (2006), ICN Merger Guidelines Workbook: 7.
- Kei Tahira (2011), "Guide on U.S. Department of Justice's Measures to Resolve Problems", *Fair Trade*, No. 737: 67.
- Kwoka, John (2019), "Masquerading as Merger Control: The U.S. Department of Justice Settlement with Sprint and T-Mobile", *America Antitrust Institute*: 3 and 7. <https://www.antitrustinstitute.org/wp-content/uploads/2019/08/Kwoka_Sprint-TMobile-Settlement_8.21.19_F.pdf>
- Moss, Diana L. (2018), "Why the Proposed Sprint-T-Mobile Merger Should be DOA at the DOJ", *American Antitrust Institute*: 6. <https://www.antitrustinstitute.org/wp-content/uploads/2018/08/AAI_Sprint-T-Mobile_Comm_6.5.18.pdf>
- OECD (2015), Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy, Wireless Market Structures and Network Sharing: 7-8 and 54-56.
- OFCOM (2016), A Cross-Country Econometric Analysis of the Effect of Disruptive Firms on Mobile Pricing: 17.
- Wallsten, Scott (2019), "An Economic Analysis of the T-Mobile-Sprint Merger", Written testimony Before the Subcommittee on Antitrust, Commercial, and Administrative Law Committee on the Judiciary United States House of Representatives: 18-19.

Received October 19, 2022

Revised December 7, 2022

Accepted December 8, 2022