

# 시장지배적 지위의 남용금지

김치걸

공정거래위원회 독점정책과 과장

## 1. 들어가며

현실의 시장에서는 시장의 수요·공급원리가 아닌 시장참여자 일부의 의사에 의해 가격, 수량 등이 결정되는 경우가 다수 존재한다. 특히 우리나라와 같이 독과점 시장구조가 일반적인 경우에는 더욱 그러하다.

시장지배력의 형성으로 시장의 자동조절 기능이 왜곡될 경우 부작용이 야기된다. 사업자들은 자신들의 독점적 이윤추구를 위해 소비자의 이익을 희생하고, 건전한 기술혁신 투자보다는 자신의 지위유지를 위한 비효율적 진입장벽 구축에 몰두하기도 한다. 일반 소비자는 양질의 상품이나 용역을 저렴한 가격으로 구입하기가 어렵게 되고, 소비자가 누려야 할 후생이 시장지배적 사업자에게로 이전될 뿐 아니라 사회 전체적으로도 막대한 후생손실이 초래될 수 있다.

그러나 시장지배적 사업자라고 해서 항상 폐해만 초래하는 것은 아니다. 규모의 경제가 실현될 수 있고 기술혁신 이나 경영혁신을 위한 투자가 증가하여 글로벌 경쟁시대에 더 유리해 질 수도 있다. 특히 우리나라와 같은 소규모 경제하에서는 시장참여자간의 과잉경쟁, 출혈경쟁을 방지하는 이점이 있을 수도 있다.

## 2. 시장지배적지위 남용규제의 두 가지 접근 방법

세계 각국의 「독점금지법」은 시장지배적 지위에 있는 사업자에 대해 여러 가지 방법으로 규제하고 있다. 규제 방법으로는 크게 독과점적 시장구조 자체를 금지하는 구조주의(원칙금지주의)와 독과점 지위 자체는 인정하면서 그 폐해만을 규제하

는 폐해규제주의 두 가지가 있다.

미국과 일본은 전자의 방법을 택하고 있음에 반하여, 우리나라와 독일은 후자의 방법을 택하고 있다. 우리나라나 독일이 폐해규제주의를 따르게 된 것은 독점금지법 제정 당시 이미 독과점기업이 국민경제에서 높은 비중을 차지하고 있어 독과점의 존재 자체를 부인하는 원칙금지주의를 채택할 수 없었기 때문이며, 일본은 2차대전 후 연합군에 의한 재벌해체로 독과점이 존재하지 않는 것을 가정하여 독과점을 원칙적으로 금지하였다.

원칙금지주의를 따르는 미국이나 일본의 경우 폐해규제 뿐만 아니라 기업분할 명령 등 독과점적 시장구조 자체를 직접적으로 배제하는 구조규제방식까지 채택하고 있다. 반면, 폐해규제주의에 입각하고 있는 우리나라나 독일의 경우에는 시장지배적 사업자의 지위남용행위를 규제하는데 중점을 두고 있다.

### 3. 시장지배적지위의 성립요건

시장지배적 사업자라 함은 일정한 거래분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격·수량·품질 기타의 거래조건을 결정·유지 또는 변경할 수 있는 시장지위를 가진 사업자를 말한다.

시장지배적사업자의 요건은 법 제2조(정의)와 제4조(시장지배적사업자의 추정)의 두 조항에 의해 규정되고 있다. 제2조에서는 “시장지배적사업자를 판단함에 있어서는 시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려한다.”고 규정하고 있다. 이어 제4조에서는 시장지배적사업자의 추정요건으로서 시장구조기준을 제시하고 있다.

이들 두 개 조항을 종합하면 시장지배적사업자의 요건은 연간 매출액 또는 구매액이 10억원 이상인 사업자로써, ① 시장점유율이 50%이상이거나( $CR1 \geq 50\%$ ), ② 상위 3사의 시장점유율이 75%이상( $CR3 \geq 75\%$ )인 사업자(단, 이 경우 시장점유율이 10%미만인 사업자는 제외), ③ 진입장벽의 존재 및 정도 등을 감안할 때 실질적으로 시장지배력을 보유한 사업자로 규정할 수 있다.

이를 좀더 구체적으로 설명하면, 연간매출액 등이 10억원 이상인 사업자로써 시장점

유율, 진입장벽, 경쟁자의 상대적 규모 등 여러 가지 여건을 종합적으로 고려하여 시장 지배력을 보유하고 있다고 인정되는 사업자는 법제2조에 의해 시장지배적사업자로 인정된다. 그리고 법제4조에 의해 일정한 시장구조조건에 해당하는 경우( $CR1 \geq 50\%$  혹은  $CR3 \geq 75\%$ )에는 여타 요인을 고려할 필요도 없이 시장지배적사업자로 인정된다는 것이다.

즉, 법 제4조에서 규정한 시장구조요건을 충족하지 못하더라도 법제2조(정의)규정에 의해 실질적으로 시장지배력이 존재하는 것으로 판단되는 경우에는 시장지배적사업자로 간주된다.

「BC카드(주) 및 12개 회원은행, LG캐피탈(주), 삼성카드(주)의 시장지배적 지위남용행위 건」에서 공정거래위원회는 피심인들의 시장점유율이 70.8%로 공정거래법상 시장지배적 지위 추정요건에 해당되지 않았음에도 신용카드분야에 진입장벽이 높아 신규진입이 없고, 사업자간 공동행위로 시정조치를 받은 사실이 있는 등 안정적인 시장구조라는 점, 이용자들의 수수료율 변동에 대한 수요탄력성이 낮은 점 등을 고려하여 피심인들의 시장지배적 지위를 인정하였다.

「시장지배적지위남용행위심사기준」에 따르면 시장지배적사업자의 판단에 있어서는 시장점유율 조건 외에도, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모, 경쟁사업자간의 공동행위 가능성, 유사품 및 인접시장의 존재, 시장봉쇄력, 자금력 및 기타요인으로서 거래상대방 변경의 용이함, 신기술 개발 및 산업재산권보유여부 등을 종합적으로 고려하도록 하고 있다.

#### 4. 금지되는 시장지배적지위 남용행위의 유형

시장지배적지위의 남용행위는 크게 독점력을 이용하여 독점이윤을 추구하는 '독점적 지위의 남용행위'와 독점이윤 추구의 기반이 되는 독점력을 획득·유지하기 위한 '독점화 행위'로 구분된다. 여기서 '독점적 지위의 남용행위'는 거래상대방(소비자, 거래기업 등)에 대한 착취행위로서 독점력의 남용이며 수직적인 거래관계에서의 시장지배적 지위의 남용에 해당되는 반면 '독점화 행위'는 현재적·잠재적 경쟁자의 배제행위로서 독점화행위(monopolization)<sup>1)</sup>이며, 이는 수평적인 (경쟁)배제행위로 이해할 수 있다.

1) 미국에서 독점화(monopolization)란 넓은 의미로는 수평적 방해행위뿐만 아니라 수직적 착취행위를 포함하는 개념으로 사용되기도 한다. 그렇지만 여기서는 이 두 가지 유형을 구별한다는 의미에서 수평적 방해행위란 의미로서만 독점화란 용어를 사용하기로 한다.

〈 표 〉 시장지배적지위 남용행위의 분류

	독점적 지위의 남용	독점화(monopolization)
행위의 특징	거래상대방의 착취(exploitation)	현재적·잠재적 경쟁자의 배제
행위의 영향	수직적으로 영향	수평적으로 영향
행위의 효과	직접적인 소득이전 효과	미래의 대소비자 착취로 연결
대소비자 효과	소비자이익 직접적 침해	장기적으로 소비자이익 침해
공정거래법 규정 (3조의 2)	가격남용행위(제1호) 출고조절행위(제2호) 소비자 이익저해행위(제5호 후단)	타사업자 방해 행위(제3호) 신규진입 방해 행위(제4호) 경쟁사업자 배제행위(제5호 전단)
입법례	미국, 일본(규제×) 한국, 독일(규제○)	미국, 일본(규제○) 한국, 독일(규제○)

현행 공정거래법은 ‘독점적 지위의 남용행위’와 ‘독점화 행위’를 모두 규제하고 있는바, 제3조의 2 제1항은 그 유형으로 5개의 행위유형을 규정하고 있다. 이는 각각 가격의 부당한 결정·유지·변경행위(제1호), 상품판매 또는 용역제공의 부당한 조절행위(제2호), 다른 사업자의 사업활동에 대한 부당한 방해행위(제3호), 새로운 경쟁사업자의 시장참가에 대한 부당한 방해행위(제4호), 경쟁사업자를 배제하기 위한 부당한 거래행위 및 소비자 이익을 현저히 저해하는 행위(제5호) 등 이다.

이중 가격남용행위(제1호), 출고조절행위(제2호), 소비자이익저해행위(제5호 후단)가 독점력의 남용행위에 해당되며 타사업자 방해 행위(제3호), 신규진입 방해(제4호), 경쟁사업자 배제행위(제5호 전단)는 독점화 행위에 해당한다.

첫째, 가격의 부당한 결정·유지·변경행위는 금지된다.

정당한 이유 없이 상품의 가격이나 용역의 대가를 수급의 변동이나 공급에 필요한 비용(동종 또는 유사업종의 통상적인 수준의 것에 한한다)의 변동에 비하여 현저하게 상승시키거나 근소하게 하락시키는 경우가 이에 해당된다.

둘째, 상품판매 또는 용역제공의 부당한 조절행위는 금지된다.

이는 시장지배력을 이용하여 부당한 가격결정을 실행하기 위한 수단으로서 당해품목의 생산 또는 판매를 중단·감축하는 행위를 말한다. 출고조절의 예로는 정당한

이유 없이 최근의 추세에 비추어 상품 또는 용역의 공급량을 현저히 감소시키는 경우, 정당한 이유 없이 유통단계에서 공급부족이 있음에도 불구하고 상품 또는 용역의 공급량을 감소시키는 경우 등이다.

셋째, 다른 사업자의 사업 활동을 부당하게 방해하는 행위는 금지된다.

여기서 다른 사업자란 함은 당해 시장지배적 사업자의 경쟁사업자뿐만 아니라 경쟁사업자가 아닌 사업자도 포함한다. 이러한 행위의 유형에는 정당한 이유 없이 다른 사업자의 생산 활동에 필요한 원재료 구매를 방해하는 행위, 정상적인 관행에 비추어 과도한 경제상의 이익을 제공하거나 제공할 것을 약속하면서 다른 사업자의 사업활동에 필수적인 인력을 채용하는 행위 등이다.

넷째, 새로운 경쟁사업자의 시장 참가를 부당하게 방해하는 행위도 금지된다.

새로운 경쟁사업자라 함은 당해 시장에 신규 진입을 기도하는 사업자 및 실제로 신규 진입하여 판매를 개시하기 전까지의 사업자를 말한다. 이러한 행위의 형태로는 정당한 이유 없이 거래하는 유통사업자와 배타적 거래계약을 체결하는 행위, 정당한 이유 없이 기존사업자의 계속적인 사업활동에 필요한 권리 등을 매입하는 행위 등이다.

다섯째, 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위는 금지된다.

이러한 행위의 형태로는 부당하게 상품 또는 용역을 통상거래가격에 비하여 낮은 대가로 공급하거나 높은 대가로 구입하여 경쟁사업자를 배제시킬 우려가 있는 경우, 부당하게 거래상대방이 경쟁사업자와 거래하지 아니할 것을 조건으로 그 거래상대방과 거래하는 경우 등이다.

## 5. 시장지배적 지위남용행위 시정 실적 및 주요 심결사례

1981년 공정거래법 시행 이후 2004년까지 공정거래위원회는 총 26건의 시장지배적 지위남용행위를 시정조치 하였다. 행위유형은 사업활동 방해행위가 총 14건으로 가장 많고, 가격남용행위 5건, 소비자이익저해행위 4건 순이다.

〈 표 〉 시장지배적 지위남용행위 시정실적

(시정권고이상, 件)

연 도 유 형	81-96	97	98	99	2000	2001	2002	2003	計
가격남용	3	-	-	1	-	1	-	-	5
출고조절	-	-	3	-	-	-	-	-	3
사업활동방해	9	2	1	-	-	2	-	-	14
신규진입제한	-	-	-	-	-	-	-	-	0
경쟁사업자배제	-	-	-	-	-	-	-	-	0
소비자이익저해	3	-	-	-	-	-	-	1	4
계	15	2	4	1	-	3	-	1	26

\* 시정명령 22건, 시정권고 4건(81~96간 사업활동방해 및 소비자이익저해 각 2건)

공정거래위원회의 시정조치에 대한 소송은 총 5건이 제기되었으며, 2건이 패소하고 1건은 승소하였으며 나머지 2건은 대법원에 계류중이다.

제일제당(주)와 남양유업(주)의 출고조절행위에 대해서는 위원회가 패소하였고 (주)신동방의 출고조절행위 건은 위원회가 승소하였다. 포항종합제철(주)가 현대하이스코(주)에 대하여 열연강판의 공급을 거절한 행위와 BC카드(주)외 14개 카드사가 현금서비스 수수료율, 연체이자율 등을 인상한 행위에 대한 소송은 현재 대법원에 계류중이다.

공정거래법에서 금지하고 있는 시장지배적 지위 남용행위의 유형별 주요 심결사례는 다음과 같다.

■ 가격남용 행위

지난 1991년 비스킷 제조3사가 비스킷류 제품의 용량을 줄여 생산하면서, 변경된 용량을 일반소비자들이 쉽게 알아볼 수 없도록 작은 글씨로 표시한 사례이다. 이에 대해 공정거래위원회는 소비자들이 제품 구입시 제품의 용량에 주의하지 아니하는 구매행태를 이용하여 제품용량표시를 잘 알아볼 수 없게 한 점, 가격은 그대로 둔 채 제품의 용량을 감량하여 실질적으로 가격을 부당하게 인상한 점, 원가상승 요인이 일부 있다 하더라도 실질적인 가격인상률이 원가상승 요인보다 지나치게 높은 점 등은 시장지배적 지위를 이용하여 부당하게 상품의 가격을 변경한 '가격남용 행위'로 인정하고 시정조치 하였다.

## ■ 출고조절 행위

대두유 제조사인 A사가 대두유 판매가격의 인상일(1997.12.18)을 앞둔 시점인 1997.12.8.~12.16 기간 중 평소에 비해 대두유 제품의 판매량을 현저히 감소시키는 방법으로 출고량을 조절한 사례이다. 이에 대해 공정거래위원회는 주원료를 수입에 의존하는 대두유제품의 가격인상 가능성으로 수요가 급증한 상황에서 출고량을 제한할 수밖에 없는 불가피한 경영상의 문제가 없었던 점, 출고조절 행위를 통해 보다 많은 대두유를 인상된 가격으로 판매함으로써 평소에 비해 높은 매출이익률을 나타내었던 점을 인정하여 시정조치 하였다.

## ■ 사업활동 방해행위

B사가 승강기 납품 입찰시 원가에 비해 현저히 낮은 가격으로 20여회에 걸쳐 연매를 계속하였으며, 경쟁관계에 있는 다른 사업자와 이미 계약을 체결한 C사에게 원가에 비해 현저히 낮은 가격수준을 제시함으로써 다른 사업자와의 납품계약을 파기하게 하고 B사와 계약을 체결한 사례이다. 이에 대해 공정거래위원회는 승강기를 제조·판매하면서 경쟁사업자를 배제하기 위하여 다른 사업에서 생긴 이익을 이용하여 상당기간 원가 이하(제조원가의80%)로 덤핑판매한 점, C사가 경쟁사업자로부터 엘리베이터 4대를 공급받는다는 조건으로 계약이 체결된 사실을 알고도 경쟁사업자의 공급가격보다 40%낮은 수준으로 공급하겠다는 조건을 C사에게 제시하여 이전 계약을 파기토록 한 점을 인정하여 시정조치 하였다.

## ■ 경쟁사업자의 사업활동 방해행위

D사가 경쟁사업자인 E사의 인천지점이 E사의 신제품 맥주를 일부 주류도매상에 공급하는 것을 알고, 인천소재 도매상 중에서 E사의 신제품 맥주를 공급받은 곳에 대해서는 D사의 제품공급을 중단한 사례이다. 또한 이들에 대해 이미 공급받은 E사의 신제품 맥주를 반품하도록 요구하고 그 반품을 증명하는 서류를 제출하면 자사의 제품을 공급하였다. 이에 대해 공정거래위원회는 D사의 요구를 받아들일 수밖에 없는 주류 도매상의 사업활동을 부당하게 방해한 점, 경쟁사업자인 E사의 신제품 맥주 판매가 어렵게 되었다는 점에서 경쟁사업자의 사업활동을 부당하게 방해하였다고 인정하여 시정조치 하였다.

## ■ 소비자의 이익을 현저히 저해하는 행위

트럭 및 버스 품목에 있어서 시장지배적 지위에 있는 F사와 G사가 트럭·버스 중 일부 차종의 가격을 인상하였던 사례이다. 이에 대해 공정거래위원회는 다른 회사와 경쟁이 되는 승용차 부문의 가격은 인상하지 아니하고 다른 회사와 경쟁이 되지 않는 트럭·버스 부문을 중심으로 가격을 인상한 점, 경쟁시장이라고 할 수 있는 수출시장에서는 가격인상이 거의 없거나 하락하였음에도 불구하고 독과점시장이라고 할 수 있는 국내시장에서 가격을 인상한 점, 모델변경 등 특별한 가격인상요인이 없음에도 가격을 인상한 점, 신형모델이 출시된 시점부터 이번 가격인상 시점까지의 생산자물가지수와 가격인상률을 비교하여 본 결과 가격인상률이 높다고 인정되는 점 등이 소비자의 이익을 현저히 저해한 행위라고 인정하여 시정조치하였다.

## 6. 미국의 법적용 사례

미국은 셔먼법 제2조<sup>2)</sup>에서 시장지배적 사업자의 경쟁배제행위를 금지하고 있다. 셔먼법 제1조는 다수 사업자간의 공모 등에 의한 경쟁제한행위를 금지하고 있으며 제2조에서는 시장지배력을 보유한 단일 기업의 독점화(monopolize) 및 독점화 기도행위(attempt to monopolize)를 금지하고 있다.

판례에 의해 확립된 독점화 행위의 위법성 요건은 1) 관련시장에서 시장지배력(market power)의 보유 2) 경쟁사업자를 배제하는 행위 3) 당해 행위에 사업상의 정당한 사유(legitimate business justification)가 존재하지 않을 것 등이다. 독점화 기도행위의 위법성 요건은 1) 독점화 하려는 사업자의 구체적 의도(specific intent) 2) 경쟁사업자를 배제하는 행위 3) 독점화의 성공가능성(dangerous probability of success in achieving monopoly power) 등이다.

이하에서는 셔먼법 제2조를 적용한 대표적 사례로 United States v. Aluminum Co. of America(2d Cir. 1945)사건과 Aspen Skiing Co. v. Aspen Highlands Skiing Corp.(1985)사건에 대하여 간략하게 소개한다.

2) 셔먼법 제2조 : Every person who shall monopolize, or attempt to monopolize ... shall be punished by fine not exceeding \$10,000,000 ... or by imprisonment not exceeding three years, ...



## ■ United States v. Aluminum Co. of America(2d Cir. 1945)

Alcoa는 1888년 설립이후 급속히 미국의 알루미늄 제조시장의 유력한 사업자로 부상하여 1938년에는 독점사업자가 되었다. 알루미늄은 비행기, 자동차, 선박, 가정용품등의 제품원료로 사용되면서 수요가 증가하였고 Alcoa는 이러한 수요증가를 미리 예측하고 생산시설을 계속 증설하였다. 지방법원은 Alcoa가 생산시설을 계속 증설한 행위에 대하여 Alcoa는 독점력을 보유하지도 않았고 경쟁배제적인 행위에 종사하지도 않았으므로 무죄라고 판결하였으나 최종심판법원인 제2항소법원은 Alcoa가 수요증가를 예측하고 미리 생산시설을 증강한 것은 독점력을 유지하기 위한 계획적이며 의도적 행위라고 지적하면서 Alcoa가 독점적 지위를 계속 유지해 올 수 있었던 것은 자연적 성장의 결과가 아니라 계속적이고 체계적인 경쟁자 배제행위의 결과이므로 위법하다고 판시하였다. 동 판결에서 핸드 판사는 압도적인 시장점유율을 획득한 기업은, 심지어 언뜻 보기에는 그 사업이 어떤 배타적인 행위를 수반한다고 입증할 수 없는 경우일지라도 사업을 할 때마다 '독점화 한다'라고 판시하였다.

## ■ Aspen Skiing Co. v. Aspen Highlands Skiing Corp.(1985)

Colorado의 Aspen 지역에는 4개의 스키 slope가 있는 데, 그중 세 개를 Aspen Skiing Co.가 소유하고 나머지 1개는 Aspen Highlands Skiing Corp.가 소유하고 있었다. 두 회사는 1972년부터 공동마케팅협정을 체결하여 스키어들이 단일가격으로 모든 슬로프를 이용할 수 있는 All-Aspen Ticket을 발급하고 수입은 slope 이용 횟수에 따라 배분하였다. 그러나 1978년 Aspen Ski Co.는 12.5%의 고정 수입배분율을 제시하였고 Highlands 측에서 이를 수용하지 않자 All-Aspen Ticket의 판매를 중단하였다. All-Aspen ticket이 사라지고난 후에 Highlands의 skiing service 시장점유율은 계속해서 하락하여 1980~81시즌에는 11%까지 감소하였으며 스키학교, 장비대여, 식당운영 수입 등 부대수입도 급감하였다. 이에 Highlands Skiing Corp.는 Aspen Ski Co.의 거래거절이 셔먼법 제2조를 위반하는 불법적인 독점화에 해당된다고 소송을 제기하였다.

연방대법원은 사업자는 일반적으로 다른 경쟁사업자와의 거래를 거절할 권리를 가지지만 그러한 권리가 무제한적은 아니라고 하면서 Aspen Ski Co.가 All-Aspen ticket의 판매를 중단한 결정은 경쟁사업자와의 새로운 거래를 단순히 거절하는 것

이 아니고 경쟁적인 시장상황에서 수년간 시행되어온 사업자간의 최적 분배패턴을 시장지배적인 사업자가 된 후에 정당한 이유 없이 변경함으로써 시장의 성격에 중대한 변경을 초래하였다고 판시하였다.

법원은 Aspen Ski Co.행위가 경쟁 제한적인가를 판단함에 있어서 그 행위가 경쟁사업자인 Highlands에 미치는 영향뿐 아니라 소비자에 미치는 영향도 고려하였다. 즉, Aspen Ski Co.의 행위가 3-area ticket 보다 4-area ticket을 더 선호한 소비자에게 불편과 비용증가를 초래했다고 판단하였다.

법원은 또한 Highlands사와 공동으로 All-Aspen ticket을 판매하는 것이 자신에게 추가적인 비용부담 없이 직접적인 이익을 가져오고 스키어들에게도 만족을 주는 것임에도 불구하고 이를 수용하지 않은 것은 장기의 독점이윤을 위해서 단기적인 이익과 소비자 혜택을 무시한 것이라고 판시하였다.

## 7. 마무리 하며

시장지배적 사업자는 일정한 시장에서 상품 또는 용역의 가격·수량·품질 등 기타 거래조건을 결정·유지·변경할 수 있는 지위에 있다는 점에서 일반사업자들의 행위와는 달리 시장의 경쟁에 미치는 영향이 크다. 따라서 시장지배적 사업자의 남용행위에 대한 규제는 독과점 구조의 형성을 사전적으로 차단하는 기업결합규제 및 다수의 사업자가 마치 하나의 독점사업자처럼 행동하는 것을 규제하는 공동행위규제와 더불어 경쟁당국 본연의 업무(classical issues)이다.

시장지배적 사업자에 대한 폐해규제위주의 시책만으로는 독과점 시장구조의 문제점을 근본적으로 해결할 수 없다고 본다. 따라서 우리 공정거래위원회는 1996. 12월 공정거래법을 개정하여 독과점 시장구조가 장기간 유지되고 있는 분야에 대해서 경쟁촉진을 위한 구조개선 시책을 추진할 수 있는 근거를 도입한 이래 지속적으로 독과점 시장구조개선 시책을 추진해 왔다.

올해에도 독과점 시장구조가 고착화된 3~5개 업종을 선정하여 경쟁촉진 시책을 지속적으로 추진할 계획이며, 독과점 시장구조가 형성·유지되어온 근본 원인을 분석하여 그 원인에 따른 중·장기 대책을 마련할 예정이다.