

# 신 고 서

**신 고 인**      **경제정의실천시민연합**  
서울시 종로구 동숭동 50-2 / 02-3673-2146  
공동대표 강철규 이근식 안기호 조현  
**진보네트워크센터**  
서울시 서대문구 충정로3가 227-1 우리타워 3층 / 02-701-7687  
대표 이종희

**피신고인**      **SK텔레콤(주)**  
서울시 중구 을지로2가 SK T-타워  
대표이사 하성민  
**(주)KT**  
경기도 성남시 분당구 정자동 206번지  
대표이사 이석채

**신고명**      **시장지배적 지위의 남용 금지 등**

피신고인 SK텔레콤(주)와 (주)KT는 이동통신 시장에서 시장지배적 지위 (market-dominant positions)를 가진 사업자로서, 피신고인 회사의 고객에 대하여 mVoip서비스 사용 관련하여 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 공정거래법) 제3조의 2 (시장지배적 지위의 남용 금지), 제19조 (부당한 공동행위) 제23조 (불공정거래행위)를 위반하여 현저히 소비자의 이익을 저해하였기에 철저한 조사를 통해 소비자 권익이 보호될 수 있도록 조치하여 주시기 바랍니다.

## 1. 들어가면서

최근 피신고인들이 무료음성통화서비스를 제공하는 다음의 마이피플이 자사의 트랙픽에 해를 발생시키는 문제가 있다고 하면서 다음 마이피플을 사실상 차단하는 일이 발생하였습니다.

이는 근본적으로 물리계층의 지배적 전송서비스 기업이 병목시설에 대한 제어권을 이용해 인접한 응용과 콘텐츠 시장에서 경쟁을 억눌러 전체적인 소비자들의 복지를 축소시키는 문제를 어떻게 하면 가장 잘 방지할 수 있는가의 문제로, 전형적인 반독점법의 문제에 해당합니다. 이 사건에서는 시장지배적 사업자들인 기간통신사업자들에 의한 시장구조, 이 시장에서의 지배력을 이용하려는 인센티브의 능력, 그리고 향후 이러한 차별을 규제하지 않을 경우 시장에서의 후생이 현저히 떨어지고 새로운 기술발전을 저해할 수밖에 없다는 점은 이러한 피신고인들의 독점행위의 판단에 있어서 반드시 고려되어야 할 부분이라 할 것입니다.

광대역 전송 제공업체들이 물리계층에서의 시장력을 지렛대로 삼아 상위계층의 경쟁을 방해하는 모습은 이번 다음 마이피플의 mVoIP의 차단행위에서 심각한 예로 나타났으며, 이러한 행위를 방치할 경우 규제비용보다 향후 시장의 경쟁저해로 나타나는 이용자의 후생저해가 더 심각할 수밖에 없는 상황입니다.

따라서 아래에서는 사실관계를 설명하고, 이 사건 mVoIP를 제한하는 피신고인들의 공정거래법위반행위에 대하여 설명하도록 하겠습니다.

## 2. 사실관계

### 가. SK텔레콤(주), (주)KT, (주)다음 커뮤니케이션간의 관계

SK텔레콤(주)(이하, SKT)은 SK그룹 계열의 이동통신업체로서 이동전화, 로밍, 모바일멀티미디어 사업을 주종으로 하는 국내 최대의 무선통신사업자이고, (주)KT(이하, KT)는 유무선 전화, 초고속 인터넷 등 유무선 통신 서비스업을 주요 업종으로 하는 국내

최대의 통신사업자이자 국내 2위의 이동통신사업자로 아래 설명하는 바와 같이 공정 거래법위반행위를 하는 자들입니다. (주)다음 커뮤니케이션(이하, 다음)은 인터넷 포털사이트 '다음' 등을 운영하는 포털 및 인터넷 정보매개 서비스업체로 다음 마이피플이라는 서비스를 출시한 업체입니다.

## 가. 다음 마이피플 서비스에 대한 설명

### 1) mVoIP(mobile Voice over Protocol)에 대한 설명

다음 마이피플 (이하, 다음 마이피플)이란 다음이 제공하는 mVoIP(mobile Voice over Internet Protocol) 서비스로서 2010년 5월경 처음 서비스를 시작하였으며, 2011년 2월경 무료통화 기능 및 무료영상을 추가하며 현재 가입자가 1200만 명을 돌파하였습니다.

VoIP(Voice over Internet Protocol)란, 인터넷망을 통해 음성신호를 실어 나르는 기술로, 기존 회선교환 방식의 일반 전화와 달리 IP(인터넷 프로토콜) 네트워크를 통해 음성을 패킷 형태로 전송하는 기술입니다. 즉, VoIP는 데이터 통신용으로 사용되어 온 인터넷 또는 IP 네트워크에 음성데이터를 실어 보내는 기술과 관련한 솔루션을 지칭하는 용어입니다.

IP란 송신 호스트와 수신 호스트가 패킷 교환 네트워크(패킷 스위칭 네트워크, Packet Switching Network)에서 정보를 주고받는 데 사용하는 정보 위주의 규약(프로토콜, Protocol)이며, 네트워크 계층에서 호스트의 주소지정과 패킷 분할 및 조립 기능을 담당합니다. 이 때 IP 정보는 전송하기 쉽도록 자른 정보의 전송단위인 패킷으로 나뉘어 전송됩니다. 또한 패킷(Packet)이란 네트워크를 통해 전송하기 쉽도록 자른 데이터의 전송단위입니다. 이때 분할된 각각의 패킷에는 별도의 번호가 붙여지고 목적지의 IP 주소 (인터넷 주소)가 기록됩니다.

다음 마이피플 서비스가 제공하는 mVoIP(mobile Voice over Internet Protocol)는, 모바일단말기(스마트폰 등)를 이용하여 무선네트워크를 통해 제공되는 VoIP를 의미

합니다. VoIP를 이동성 정도에 따라 고정 VoIP(Fixed VoIP)와 모바일 인터넷 전화(mVoIP)로 분류하는데, 초고속 인터넷망을 이용하면 고정 VoIP이고, 이동 통신망을 기반으로 한 고속 하향 패킷 접속(HSDPA)이나 와이브로(Wibro)와 같은 무선 인터넷망에 기반을 두면 mVoIP라고 할 수 있습니다. HSDPA나 Wibro는 3G서비스로, 이는 3세대 이동통신 기술을 위한 ITU 규격입니다. 3G는 통신 단말기가 정지해 있거나 또는 걷는 정도의 속도로 움직일 때에는 최고 384 Kbps까지, 그리고 움직이는 차 안에서는 128 Kbps, 그리고 고정 장착되어 있는 경우에는 2 Mbps까지 전송속도를 높일 수 있으므로, 이러한 망에서 mVoIP 서비스를 제공하면 이동 중에도 안정된 전화서비스를 제공할 수 있어 고정 VoIP의 한계를 벗어나는 장점이 있습니다.

## 2) 다음 마이피플의 서비스 제공방법

VoIP방법은 기본적으로 두 가지 종류가 있는데, 그 차이는 최종 사용자들이 공중교환전화망(상호 접속된 회선교환전화망)상의 가입자에 도달할 수 있게 허용해 주는 것과 그것을 허용해 주지 않는 것으로 나누어 볼 수 있습니다. 기존의 전화가입자들과의 상호접속을 허용하지 않는 VoIP는 P2P방식의 통신을 이용해 자신들의 가입자들끼리만 연결할 수 있는 서비스이므로 별도의 전화번호가 부여되지 않지만, 기존의 전화가입자들과의 상호접속까지도 허용하는 VoIP는 일반전화번호가 부여되므로 이 세상 어디에 있던지 간에 일반전화 네트워크를 사용하는 모든 사람으로부터 전화를 받을 수 있게 해줍니다.

이 사건 다음 마이피플은 공중교환전화망과의 상호접속을 허용하지 않는 P2P방식의 VoIP로서, 전송기능을 자체적으로 제공하지 않습니다. 이러한 형태의 VoIP는 메신저와 같이 가입자들끼리만 음성패킷을 주고받을 수 있을 뿐이며, 고유 전화번호에 근거한 서비스를 제공하는 것이 아니라는 점에서, 근본적으로 인터넷상의 다양한 부가서비스들과 다를 바 없는 서비스입니다.

### 다. 피신고인들에 의한 다음 마이피플의 차단행위

SKT의 경우, 2010년 7월경 방송통신위원회에 mVoIP 서비스 이용 및 이용제한에

관한 약관을 승인하기를 요청하였고, 방송통신위원회의 승인에 따라 약관을 변경하였습니다. KT의 경우에는 2010년 11월경 약관을 변경하여 2010. 12. 1.에 약관 변경을 고시하였고, 2010. 12. 6.부터 mVoIP 서비스를 제한적 허용하기 시작하였습니다.

현재 SKT와 KT는 월 55,000원 이상의 정액 요금제 (SKT의 경우, 2011. 9. 16.부터 기본료 1,000원 인하하여 54,000원의 정액 요금제) 가입자에 대하여만 3G 망에서의 mVoIP 서비스를 이용할 수 있도록 하고 있으며, 이 경우에도 요금제별 사용가능한 허용량을 제한하는 실정입니다. 이외의 요금제에 대해서는 ‘본 요금제를 이용하여 데이터 서비스를 이용한 음성통화는 사용 불가’ 라는 문구’ 로 mVoIP 서비스를 원천봉쇄하기 시작하였습니다. 현재, SKT와 KT는 사용자의 의사와 관계없이 사용자가 이용 가능한 총 데이터 양 중에서도 일부만을 mVoIP 서비스 이용에 할당할 수 있도록 약관의 규정으로 제한하고 있습니다.<sup>1)2)</sup>

문제는 피신고인들이 이러한 mVoIP서비스의 데이터량을 제한하는 것과 동시에 무선

---

1) SKT의 경우, 수많은 요금제 중에서 단 4가지 요금제 (올인원 54, 올인원 64, 올인원 79, 올인원 94)에 한해서만 제한적으로 이용약관에 m-VoIP 서비스를 이용할 수 있다는 규정을 두었고, 다른 요금제에 대해서는 이용약관에 mVoIP 서비스를 이용할 수 있다는 규정이 없다는 이유로 다른 요금제를 이용하는 고객에 대해서는 mVoIP 서비스를 사용을 원천봉쇄하고 있습니다. 즉, 올인원 54, 올인원 64, 올인원 79, 올인원 94 요금제의 이용약관에 대해서만 약관의 ‘가입/해지 및 이용 시 유의사항’ 란에 ‘③ 기본제공 데이터 통화 이용 관련’ 규정을 두어 다음과 같은 mVoIP 서비스의 ‘제한적인 사용규정’을 두고 있는 것입니다.

- '기본제공 데이터 통화'는 국내 사용분에 한하며, 정보이용료, 건당 부과되는 서비스(킬러메일)은 대상에서 제외됩니다.
- 올인원 요금제의 기본제공 데이터 통화로 무선인터넷을 통한 음성통화(mVoIP) 이용은 아래와 같이 사용할 수 있습니다.

☞ 올인원54 : 200MB / ☞올인원64 : 300MB / ☞올인원79 : 500MB / ☞올인원94 : 700MB

※ 단, mVoIP의 통화품질은 mVoIP사업자 사정에 따라 달라질 수 있으며, 자세한 내용은 이용 중이신 mVoIP 사업자로 문의주시기 바랍니다.

올인원 54, 올인원 64, 올인원 79, 올인원 94 요금제의 경우, 사용자는 데이터 통신을 무제한으로 이용할 수 있다는 약관의 규정이 있음에도 불구하고, mVoIP 서비스를 이용에 관해서는 올인원54 : 200MB / 올인원64 : 300MB / 올인원79 : 500MB / 올인원94 : 700MB 의 형식으로 mVoIP 서비스를 이용에 데이터 사용량을 제한하고 있는 것은 이동통신사의 자의적인 제한이라 할 것입니다.

2)KT의 경우에는 원칙적으로 데이터서비스를 통한 음성통화를 사용금지하면서도, I-벨류 (750MB), I 미디어 (1000MB), I 스페셜(1,500MB), I 프리미엄 (3,000MB)의 범위내에서 mVoIP를 일부 허용하며 초과할 경우 데이터서비스를 통한 음성통화를 차단함을 약관의 부칙인 요금표에서 정하였습니다.

데이터의 트래픽관리를 위한 대용량 서비스 사용을 제한하고 있다는 것입니다. 즉, 이미 일시용량이 하루 단위로 일정 범위를 초과하는 경우에는 '다수 고객의 정상 사용을 보호하기 위하여' 이미 트래픽 관리를 하고 있음에도 불구하고 추가적으로 특정 부가서비스만을 대상으로 추가적인 사용제한을 하는 것은 피신고인들이 처음부터 망의 안전성을 위하여 mVoIP를 제한한 것이 아니라, 피신고인들의 음성통화 매출의 저하를 막아보려는 의도가 있음을 명확하게 드러낸 것입니다.

SKT는 mVoIP를 통한 데이터량을 제한하면서도 이미 다량사용도 함께 제한하고 있어 올인원 52는 70MB/일, 올인원 64는 100MB/일, 올인원 79는 150MB/일, 올인원 94는 200MB/일의 범위 내에서, KT는 아이폰평생-밸류 75MB/일, 아이폰평생-미디엄 100MB/일, 아이폰평생-스페셜 150MB/일, 아이폰평생-프리미엄 300MB/일의 범위 내에서 데이터사용도 제한하고 있습니다.

즉, 피신고인들은 정액제 서비스에 의하여 이미 트래픽에 장애를 줄 정도의 다량사용의 트래픽을 이미 약관으로 정하였기 때문에 재차 mVoIP를 트래픽장애를 이유로 제한할 이유가 전혀 존재하지 않습니다. 즉, 피신고인들은 위에서 보는바와 같이, 서비스이용자들이 이미 지급한 데이터요금범위내에서 사용하는 mVoIP 데이터량을 제한할 이유가 전혀 없으며, 오히려 자신들의 통제 밖에 있는 mVoIP를 차단하려는 시도는 mVoIP조차도 자신들의 통제 하에 두거나, 서비스 자체가 원활하지 못하도록 하여, 그동안 스스로의 통제 하에 유지해 왔던 독점에 따른 수익을 유지하려는 의도로 충분히 해석됩니다.

## 라. 소결어

피신고인들의 메신저 수준의 mVoIP를 차단한 행위는 '전기통신의 효율적 관리'나 '전기통신사업의 건전한 발전', 그리고 '이용자 편의 도모'와 전혀 걸맞지 않는 행위이며 오히려 그동안 유지하여 온 독점 이윤을 변화된 세상에서도 계속 유지하겠다는 취지가 보입니다.

특히, ① 정액제 서비스가 아닌 경우에는 이용자가 스스로 데이터이용요금을 피신고

인들에게 부담하고 있고 그 범위 내에서 데이터 사용을 정하는 것은 이용자 스스로의 선택에 맡겨야 하며, ② 정액제 서비스의 경우에는 시스템에 장애를 발생시킬 우려가 있는 다량 사용의 경우 하루 단위로 제한하고 있기 때문에 그 범위 내에서 mVoIP를 인정하면 된다는 면을 고려한다면, 피신고인들의 행위는 이용자의 선택권을 제한하고, 혁신적인 기술과 서비스들의 발전을 제한한다는 측면에서 망사업자가 할 수 있는 범위를 넘는 행위이며, 이는 관련 생태계를 거대 이통사 의존적인 것으로 유지하는 취지에서도 공공복리에도 반하는 행위라 할 것입니다.

즉, 피신고인들의 약관내용에 따르면 정액제 요금임에도 불구하고 데이터 용량이 남아 있어도 약관에 따라 mVoIP 서비스를 사용하는 것은 가능하지 않습니다. 이에 대하여 기간통신사들인 이동통신사들은 데이터 트래픽을 관리하기 위하여 이러한 사용 제한을 두고 있다는 취지로 주장하고 있으나, mVoIP를 제한하는 규정 이외에도 데이터사용자체를 줄이는 약관이 별도로 있다는 점에서 이러한 제한은 네트워크 관리와는 무관한 것임을 알 수 있습니다.

따라서 이미 트래픽 폭주를 원인으로 한 데이터제한에 대한 1일당 제한이 정하였음에도 불구하고, 원래 정해진 정액요금제에 재차 사용하는 데이터의 성격에 따라 데이터의 한계를 또 다시 정한 것은 소비자의 선택권을 제한하는 것이 분명한 의도를 가지고 있습니다. 앞서 설명한 바와 같이 다음 마이피플은 P2P 기술을 기반으로 한 서비스이므로, 양 당사자가 모두 이 서비스에 가입하지 않는다면 음성 커뮤니케이션을 할 수 없기 때문입니다.

따라서 피신고인들의 행위는 시장지배적인 망사업자로서의 지위를 남용하여 데이터 트래픽제한의 의도를 넘어서, 경쟁사업자와의 경쟁 자체를 하지 않기 위한 제한인바 이에 대하여는 아래에서 공정거래법위반여부에 대하여 간략하게 설명하도록 하겠습니다.

### 3. 공정거래법위반 여부

#### 가. 문제의 소재

피신고인들이 mVoIP 서비스를 차단한 행위는 국내 무선 음성통화 서비스 시장에서의 건전한 경쟁을 차단하고, 자신들의 시장지배적 지위를 공고히 하고자 하는 반경쟁적 행위로서 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’ (이하 ‘공정거래법’ 이라고만 합니다)에 위반되는 것입니다. 특히 공정거래법 제3조의2의 시장지배적지위 남용행위 및 제23조의 불공정거래행위에 해당하는 것과 더불어, 제19조의 부당한 공동행위에 해당할 소지마저 있습니다.

## 나. 적용법조

[시장지배적 지위 남용행위]



### 독점규제 및 공정거래에 관한 법률

#### 제3조의2(시장지배적지위의 남용금지)

- ① 시장지배적사업자는 다음 각호의 1에 해당하는 행위(이하 “남용행위“라 한다)를 하여서는 아니된다.
3. 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위
4. 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위
5. 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위

### 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령

#### 제5조(남용행위의 유형 또는 기준)

- ③ 법 제3조의2(시장지배적지위의 남용금지)제1항제3호의 규정에 의한 다른 사업자의 사업활동에 대한 부당한 방해는 직접 또는 간접으로 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 함으로써 다른 사업자의 사업활동을 어렵게 하는 경우로 한다.
3. 정당한 이유없이 다른 사업자의 상품 또는 용역의 생산·공급·판매에 필수적인 요소의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위
- ④ 법 제3조의2(시장지배적지위의 남용금지)제1항제4호의 규정에 의한 새로운 경쟁사업자의 참가에 대한 부당한 방해는 직접 또는 간접으로 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 함으로써 새로운 경쟁사업자의 신규진입을 어렵게 하는 경우로 한다.
3. 정당한 이유없이 새로운 경쟁사업자의 상품 또는 용역의 생산·공급·판매에 필수적인 요소의 사용 또는 접근을 거절하거나 제한하는 행위
- ⑤ 법 제3조의2(시장지배적지위의 남용금지)제1항제5호의 규정에 의한 경쟁사업자를 배제하기 위한 부당한 거래는 다음 각호의 1에 해당하는 경우로 한다.
2. 부당하게 거래상대방이 경쟁사업자와 거래하지 아니할 것을 조건으로 그 거래상대방과 거래하는 경우

### [불공정 거래행위]

### 독점규제 및 공정거래에 관한 법률

#### 제23조(불공정거래행위의 금지)

- ① 사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위(이하 “불공정거래행위“라 한다)를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.
5. 거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위

## 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령

제36조(불공정거래행위의 지정)

- ① 법 제23조(불공정거래행위의 금지)제2항의 규정에 의한 불공정거래행위의 유형 또는 기준은 별표 1의2와 같다.

### 별표 1의2 불공정거래행위의 유형 및 기준(제36조제1항관련)

#### 8. 사업활동 방해

법 제23조(불공정거래행위의 금지)제1항제5호 후단에서 “부당하게 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위“라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 행위를 말한다.

#### 라. 기타의 사업활동방해

가목 내지 다목 외의 부당한 방법으로 다른 사업자의 사업활동을 심히 곤란하게 할 정도로 방해하는 행위

## 불공정거래행위 심사지침

### V. 개별행위 유형별 위법성 심사기준

#### 8. 사업활동방해

#### 라. 기타의 사업활동방해

(3) 범위반에 해당될 수 있는 행위(예시)

(가) 사업영위에 필요한 특정시설을 타 사업자가 이용할 수 없도록 의도적으로 방해함으로써 당해 사업자의 사업활동을 곤란하게 하는 행위

## [부당한 공동행위]

## 독점규제 및 공정거래에 관한 법률

제19조(부당한 공동행위의 금지)

① 사업자는 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의(이하 “부당한 공동행위“라 한다)하거나 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.

2. 상품 또는 용역의 거래조건이나, 그 대금 또는 대가의 지급조건을 정하는 행위

## 다. 시장지배적 지위 남용행위

### (1) 필수설비 제한 행위

공정거래법 제3조의2 제1항 제3호 및 제4호는 시장지배적 사업자의 사업활동 방해행위와 신규진입 방해행위를 각 금지하고 있는바, 공정거래법 시행령 제5조에서는 그 구체적 유형 중 하나로 필수설비 제한행위를 공통적으로 규정하고 있습니다.

공정거래법과 관계규정을 종합하면, 필수설비 제한행위는 ① 시장지배적 사업자가 ② 정당한 이유 없이 ③ 다른 사업자의 상품 또는 용역의 생산·공급·판매에 필수적인 요소의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한함으로써 ④ 다른 사업자의 사업활동을 어렵게 하거나 신규진입을 어렵게 하는 경우에 성립합니다.

앞서 말씀 드린 것과 같이, 이 사건은 이동통신사업자 3사가 ‘데이터 무제한 요금제’를 사용하지 않는 소비자들이 mVoIP 서비스를 이용하려고 할 경우 무선 데이터 통신 서비스의 사용을 제한한 사건인바, ① 이동통신사업자 3사는 국내 무선 데이터 통신 서비스 시장에서 100%에 육박하는 시장점유율을 가지고 있으므로 이들이 각 시장지배적 사업자에 해당함은 의문의 여지가 없으며, ② (주)다음커뮤니케이션이 mVoIP 서비스를 제공하기 위해서는 소비자들이 무선데이터 통신서비스를 사용할 수 있어야 함에도 불구하고 이동통신사업자 3사가 이를 제한하여, ③ (주)다음커뮤니케이션의 mVoIP 서비스 사업 활동이 사실상 제한되어, 무선 음성통화 서비스 시장으로의 정상적인 진입이 불가능한 상황이라는 점에 대하여도 의문의 여지가 없습니다.

다만 쟁점이 될 수 있는 것은 이러한 이동통신사업자 3사의 행위가 ‘정당한 이유가 있는 것인지’ 여부입니다. 공정거래위원회의 시장지배적지위 남용행위 심사기준에 따르면, 필수설비 제한행위가 정당한 이유가 있는지를 판단함에 있어서는 다음과 같은 사정을 고려하여야 합니다.

- |   |
|---|
| <p>① 필수요소를 제공하는 사업자의 투자에 대한 정당한 보상이 현저히 저해되는 경우. 다만, 경쟁의 확대로 인한 이익의 감소는 정당한 보상의 저해로 보지 아니한다.</p> <p>② 기존 사용자에게 대한 제공량을 현저히 감소시키지 않고서는 필수요소의 제공이 불가능한 경우</p> <p>③ 필수요소를 제공함으로써 기존에 제공되고 있는 서비스의 질이 현저히 저하될 우려가 있는 경우</p> |
|---|

- ④ 기술표준에의 불합치 등으로 인해 필수요소를 제공하는 것이 기술적으로 불가능한 경우
- ⑤ 서비스 이용고객의 생명 또는 신체상의 안전에 위협을 초래할 우려가 있는 경우

이를 기준으로 이 사건을 검토해 보면, 우선 피신고인들에 대하여는 mVoIP 서비스를 위한 무선 데이터통신 사용에 대하여 소비자들로부터 그 사용료를 징수하고 있으므로, 투자에 대한 정당한 보상이 지급되고 있다고 볼 수 있습니다.

이에 대하여 피신고이들은, mVoIP 서비스로 인하여 발생하는 무선 데이터통신 사용료에 비하여, 감소하는 무선 음성통화서비스 사용료가 더욱 크기 때문에 정당한 보상이 침해되고 있다고 주장합니다. 하지만 음성통화서비스의 사용량 감소로 인하여 발생한 손실은 경쟁의 확대로 인한 이익의 감소에 해당하여 정당한 보상의 저해로 볼 수 없으며, 데이터통신 사용료와 음성통화서비스 사용료간의 불균형은 이동통신 사업자 3사가 직접 설정한 것으로 그동안 음성통화서비스 사용료의 이익은 독점상태에서 발생한 비정상적인 수익이었을 뿐 경쟁사업을 제한하면서까지 지켜야하는 절대선도 아닙니다.

더 나아가 현재 mVoIP 서비스가 발생시키는 데이터 트래픽의 총 합계는 전체 데이터 트래픽의 1% 가량에 불과하므로 이로 인하여 기존 사용자에게 대한 제공량이 현저히 감소하게 된다거나 서비스의 질이 현저히 감소될 우려도 인정하기 어려우며, 앞서 본 바와 같이 다음의 마이피플이 피신고인들의 음성서비스를 침해적으로 잠식할 수 있는 단계도 아닌, 시작단계의 서비스에 불과합니다.

피신고인들은, 음성통화서비스 사용료 수입의 감소가 전반적 수익구조를 악화시켜 장기적인 설비투자를 위축시킬 수 있으며, 그로 인하여 서비스의 질이 감소될 것이라고 주장하나, 과점 사업자인 이동통신 사업자들은 음성통화서비스 사용량의 감소로 인하여 발생한 손실을 데이터통신 사용료 등 다른 수입원에 충분히 반영시킬 수 있을 것으로 예상되고, 실제로 4세대 이동통신 서비스에서는 데이터 무제한 요금제가 출시되지 않고 있는 점 등을 고려하면 이러한 주장은 전혀 신빙성이 없습니다.

이러한 사정들을 고려할 때, 이 사건 필수설비 제한행위는 오로지 경쟁을 제한하여 무선 음성통화서비스 시장에서의 과점적 지위를 유지하려는 것으로 평가될 수 있을 뿐, 어떠한 정당한 이유가 있는 것으로 평가될 수는 없는 것이며, 시장지배적 지위를 남용하여 필수설비에 대한 접근을 제한하는 위법한 행위입니다.

## (2) 구속조건부 거래행위

공정거래법 제3조의2 제1항 제5호 전단은 시장지배적 사업자의 부당한 경쟁사업자 배제행위를 금지하고 있으며, 공정거래법 시행령 제5조 제5항 제2호는 그 구체적 유형으로 거래상대방이 경쟁사업자와 거래하지 아니할 것을 조건으로 그 거래상대방과 거래하는 이른바 ‘구속조건부 거래행위’를 규정하고 있습니다.

피신고인들은, ‘데이터 무제한 요금제’를 선택하지 않는 소비자들에게, mVoIP서비스의 이용을 금지하고 있는바, 이는 명백하게 자신들과 경쟁관계에 있는 사업자와의 거래를 금지하는 구속조건부 거래행위라 할 것입니다. 이러한 구속조건부 거래행위는 ‘부당성’ 즉 경쟁제한성을 갖추어야 비로소 위법하게 되는 것인바, 이동통신사업자 3사의 행위는 mVoIP서비스 사업자들과의 무선 음성통화서비스 시장에서의 경쟁을 제한하는 것 이외에는, 이러한 구속조건부 거래에서 어떠한 효율성 증대효과도 기대할 수 없는 것이 분명하여 경쟁제한성의 인정에 아무런 문제가 없습니다.

따라서 이동통신사업자 3사의 이 사건 구속조건부 거래행위는 시장지배적 지위를 남용하여 경쟁사업자를 배제하려는 위법한 행위입니다.

## (3) 현저히 소비자이익을 저해하는 행위

공정거래법 제3조의2 제1항 제5호 후단은 시장지배적 사업자가 부당하게 소비자 이익을 현저히 저해하는 행위를 금지하고 있습니다.

이 사건에서는 무선 데이터 통신 서비스 시장에서의 시장지배적 사업자인 이동통신

사업자 3사가 ‘무제한 데이터 요금제’를 사용하지 않는 소비자들에 대하여 mVoIP 서비스를 사용할 수 없게 제한하고 있으므로 소비자의 이익이 일정부분 저해되고 있는 것은 분명합니다. 이 경우 소비자 이익 저해 행위가 ‘부당하게’ 행하여 졌는지 여부 및 ‘현저한’ 수준에 이른 것인지 여부가 쟁점이 될 수 있을 것입니다.

우선, 이때의 부당성은 경쟁제한성을 의미한다고 보아야 하는데, 이동통신사업자 3사가 mVoIP를 제한한 것은 무선 음성통화서비스 시장에서의 경쟁을 제한하기 위한 것인데다가 어떠한 효율성 증대효과도 발생하지 않음이 분명하므로 부당성의 인정에는 아무런 문제가 없습니다. 더 나아가 이 사건 행위로 인하여 무제한 데이터 요금제를 사용하지 않는 소비자들은 mVoIP 서비스에 일체 접근할 수 없게 되는바, 이는 피신고자들 이외의 부가통신사업자들이 제공하는 무선 음성통화서비스를 이용하지 못하게 되어 경쟁을 제한하는 것일 뿐만 아니라, 이동통신사업자 3사가 제공하는 무선 음성통화서비스와는 달리 mVoIP 사업자만이 제공하는 고품질 화상통화, 다자간 전화회의 기능 등 다양한 서비스를 일체 사용할 수 없게 되는 것이므로 그 이익저해의 정도는 현저한 것이라고 보지 않을 수 없습니다.

따라서 이동통신사업자 3사의 mVoIP 서비스 제한 조치는 시장지배적 지위를 남용하여 소비자의 이익을 현저히 저해하는 위법한 행위입니다.

#### **라. 부당한 공동행위**

공정거래법 제19조 제1항 제2호는 용역의 거래조건을 부당하게 공동으로 결정하여 경쟁을 제한하는 행위를 금지하고 있습니다.

이 사건에서는 이동통신사업자 3사가 모두 ‘데이터 무제한 서비스를 사용하지 않는 소비자에게는 mVoIP 서비스의 사용을 제한한다.’는 동일한 거래조건을 제시하고 있는바, 이는 그 행위를 그 사업자들이 공동으로 한 것으로 볼 수 있는 상당한 개연성이 있는 때에 해당하여 공정거래법 제19조 제5항에 따라 부당한 공동행위로 추정되는 것입니다.

따라서 이에 대하여는 철저한 조사를 통하여 이 사건 거래조건이 부당한 공동행위의 결과로 인하여 형성된 것인지 여부가 밝혀져야 할 것입니다.

#### 마. 불공정거래행위에 해당하는지 여부

공정거래법 제23조 제1항 제5호는 불공정거래행위로서 기타의 사업활동 방해행위를 금지하고 있으며, 불공정거래행위 심사지침에서는 그 구체적 유형으로 필수설비 제한을 규정하고 있습니다.

불공정거래행위가 성립하기 위해서는, 부당한 필수설비 제한을 통하여 다른 사업자의 사업 활동을 심히 곤란하게 할 정도로 방해하여야 하는바, 이 사건에서는 이동통신사업자 3사가 필수설비의 제한을 통하여 mVoIP 서비스를 방해하고 있음은 분명합니다. 다만 그 방해의 정도가 사업 활동을 ‘심히’ 곤란하게 하는 정도인지, 그 방법이 ‘부당한’ 것인지 여부가 쟁점이 될 수 있습니다. 우선 사업 활동이 심히 곤란하게 되는지 여부는 현재 또는 미래의 사업 활동이 현저히 곤란하게 되거나 될 가능성이 있는 경우를 말하는데, mVoIP 서비스의 특성상 가입자간 차별 없는 음성통화가 보장되지 않으면 제대로 된 서비스의 운영이 곤란한 점을 고려할 때, 이동통신사업자 3사의 이 사건 행위는 mVoIP 서비스 자체의 운영을 곤란하게 하는 행위이므로 다른 사업자의 사업 활동을 ‘심히’ 곤란하게 하는 것이 분명합니다.

또한 불공정거래행위에 있어서의 ‘부당성’은 ‘공정거래 저해성’을 말하는 것인바, 이는 ‘경쟁제한성’을 포함하는 보다 광의의 개념이므로 앞서 시장지배적지위 남용행위의 성립요건으로서 ‘경쟁제한성’을 이미 인정한 이상 자동적으로 ‘공정거래저해성’도 인정될 것입니다.

따라서 이동통신사업자들의 (주)다음커뮤니케이션의 무선 음성통화 서비스에 대한 데이터 통신망 접근 제한 조치는 다른 사업자의 사업 활동을 부당하게 방해하는 불공정거래행위에 해당합니다.

#### 바. 결론

이동통신사업자 2사가 (주)다음커뮤니케이션의 무선 음성통화 서비스를 사용하는 소비자들의 데이터 통신망 사용을 제한 조치는 공정거래법에 위배되는 위법한 행위입니다.

## 5. 결어

피신고인들의 위와 같은 위법행위들은, 자신들이 요금통제에 두지 않아야 할 경쟁사업자의 mVoIP 까지도 정액요금제 안에 포함시킴으로써 마치 자사 음성서비스 무료 제공 등과 같은 형식으로 만들어버리기 위한 의도가 있음을 알 수 있습니다. 즉, mVoIP서비스와의 경쟁을 회피하면서도, 자사의 서비스가 아님에도 자사의 정액서비스사용자에게는 무료제공과 같은 혜택처럼 부가통신사업자의 서비스를 이용하고 있습니다.

피신고인들의 정액 사용자의 경우에도 mVoIP가 월 이용 한계가 있다는 점을 고려한다면, 위와 같은 위법행위들은 자신들의 요금체계 안에서 독점이윤을 버리지 못하고 부가서비스사업자의 서비스를 통제하면서 독점적 지위를 공고히 하려는 취지임이 명백하다 할 것입니다. 이미 2 G시장에서 이통사 의존적인 왜곡적인 콘텐츠 시장을 형성시켜 관련 비즈니스 생태계를 교란시켜 왔던 전례를 고려한다면 다양한 기술의 발전에 따라 수혜를 받을 이용자의 이익을 저해하고, 시장의 경쟁에 맡겨야 할 부분을 자신들의 독점적 지위에 따른 통제 안에 두려는 행위입니다.

따라서 이러한 피신고인들의 의도에 대하여 규제당국에서는 즉각적이면서도 필요한 조치를 하여야 하며, 국내에서 시작단계인 mVoIP 시장에서의 피신고인들의 반경쟁적 행위에 대하여는 반복적인 일이 발생하지 않도록 필요한 조사와 지속적인 감독을 하여 주시기 바랍니다.



경제정의실천시민연합 공동대표 강철규  
진보네트워크센터 대표 이종희

공정거래위원장

귀중