

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** **역무 제공 의무 위반 등**

피신고인 SK텔레콤(주)와 (주)KT는 이동통신 시장에서 시장 지배적 지위 (market-dominant positions)를 가진 사업자로서, 피신고인 회사의 고객에 대하여 mVoip 서비스 사용 관련하여 「전기통신사업법」 제3조 (역무제공 의무 등), 제50조 (금지행위) 제1항 제1호 및 제1항 제5호를 위반하여 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하였기에 철저한 조사를 통해 이용자의 편의도모 및 공공복리가 증진될 수 있도록 조치하여 주시기 바랍니다.

1. 들어가면서

최근 이동통신사에서 무료음성통화서비스를 제공하는 다음의 마이피플이 자사의 트래픽에 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 해결할 것이냐라는 공정정책적인 의문을 던져주고 있으나 특히 우리나라에서는 기간통신사업자를 규제하는 전기통신사업법상의 규정으로도 그 위법성을 쉽게 판별해 낼 수 있을 뿐만 아니라, 이러한 제한을 실현하면서 약관위반의 점도 있어 이 점에 대한 귀 위원회의 판단을 구하고자 이 사건 진정에 이르게 되었습니다.

2. 사실관계

가. SK텔레콤(주), (주)KT, (주)다음 커뮤니케이션간의 관계

SK텔레콤(주) (이하, SKT) (주)KT (이하, KT)는 각 전기통신사업법 제5조에 의거 허가를 받은 기간통신사업자로서 아래 설명하는 바와 같이 역무 등 전기통신사업법상의 의무를 위반하여 소비자의 이익에 반하는 업무를 행하는 자들입니다. 또한, (주)다음 커뮤니케이션 (이하, 다음)은 전기통신사업법 제5조에 의한 부가통신사업자로서 인터넷 정보매개 서비스업으로 다음 마이피플이라는 서비스를 출시하여 가입자간 mVoIP서비스를 제공하려고 한 자입니다.

나. 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 의미합니다. 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 사용자

가 이용 가능한 총 데이터 양 중에서도 일부만을 mVoIP 서비스 이용에 할당할 수 있도록 약관의 규정으로 제한하고 있습니다.¹⁾²⁾

문제는 피신고인들이 이러한 mVoIP서비스의 데이터량을 제한하는 것과 동시에 무선 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-벨류 75MB/일, 아이폰평생-미디엄 100MB/일, 아이폰평생-스페셜 150MB/일, 아이폰평생-프리미엄 300MB/일의 범위 내에

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, 올인원54, 올인원64, 올인원79, 올인원94 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(컬러메일)은 대상에서 제외됩니다.
- 올인원 요금제의 기본제공 데이터 통화로 무선인터넷을 통한 음성통화(mVoIP) 이용은 아래와 같이 이용하실 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 범위 내에서 mVoIP를 일부 허용하며 초과할 경우 데이터서비스를 통한 음성통화를 차단함을 약관의 부칙인 요금표에서 정하였습니다.

서 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

전기통신사업법 제1조는 “전기통신사업의 적절한 운영과 전기통신의 효율적 관리를 통하여 전기통신사업의 건전한 발전과 이용자의 편의를 도모함으로써 공공복리의 증진에 이바지함을 목적” 으로 하고 있음을 명시하고 있습니다.

그럼에도 불구하고 앞에서 본 바와 같이, 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 피신고인들에게 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 취지에서 공공복리에도 반하는 행위라 할 것입니다.

3. 전기통신사업법위반여부

가. 문제의 소재

기간통신사업자가 mVoIP사업자에 대하여 이용자의 요금제에 따라 무선통신망 설비의 제공을 거부 및 차단하거나, 서비스 제공 상 제한을 가한 행위가 전기통신사업법 제3조, 제50조 제1항에 위반되는지 여부를 살펴볼 필요가 있습니다. 특히 전기통신사업법 제50조 제 1항 제1호와 관련해 mVoIP 사업자에 대하여, 제5호와 관련해 이용자에 대하여 법률을 위반한 금지행위를 하였는지가 중점적으로 검토되어야 합니다.

이미 데이터 사용에 관한 요금을 납부하여 데이터 사용의 권한을 갖는 이용자는 납부한 요금에 상응하는 만큼의 데이터를 사용할 수 있어야 하며 피신고인들이 트래픽 관리를 이유를 들어 트래픽 증가에 관한 합리적이고 투명한 정보공개 없이 사전적이고 일방적이며 일괄적인 사용 제한을 하는 것은 이용자에게 위법한 행위가 되는 것입니다. 특히 피신고인들의 요금은 평소 이용자들의 데이터 및 음성서비스의 사용에 따라 이윤을 얻을 수밖에 없도록 설계되어 왔으며, 현재 피신고인들이 매년 얻는 과도한 이익들의 현실을 고려하여 볼 때, mVoIP를 제한하는 것은 그동안의 피신고인들이 통제하여 왔던 독점 이윤에 대한 통제권을 포기하지 않겠다는 의사임도 확인할 수 있습니다.

따라서 아래에서는 이와 같은 mVoIP 제한이 문제되는 전기통신사업법상의 각 조항들에 대하여 간략히 설명하도록 하도록 하겠습니다.

나. 적용법조

[전기통신사업법]

제3조(역무의 제공 의무 등)

① 전기통신사업자는 정당한 사유 없이 전기통신역무의 제공을 거부하여서는 아니

된다.

② 전기통신사업자는 그 업무를 처리할 때 공평하고 신속하며 정확하게 하여야 한다.

③ 전기통신역무의 요금은 전기통신사업이 원활하게 발전할 수 있고 이용자가 편리하고 다양한 전기통신역무를 공평하고 저렴하게 제공받을 수 있도록 합리적으로 결정되어야 한다.

제50조(금지행위)

① 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위“라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다.

1. 설비 등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위

4. 비용이나 수익을 부당하게 분류하여 전기통신서비스의 이용요금이나 설비 등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등의 대가 등을 산정하는 행위

5. 이용약관(제28조제1항 및 제2항에 따라 신고하거나 인가 받은 이용약관만을 말한다)과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위

제52조(금지행위에 대한 조치)

① 방송통신위원회는 제50조제1항을 위반한 행위가 있다고 인정하면 전기통신사업자에게 다음 각 호의 조치를 명할 수 있다.

3. 전기통신역무에 관한 정보의 공개

5. 전기통신사업자의 이용약관 및 정관의 변경

6. 금지행위의 중지

7. 금지행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표

제53조(금지행위 등에 대한 과징금의 부과)

① 방송통신위원회는 제50조제1항을 위반한 행위가 있는 경우에는 해당 전기통신사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있다. 이 경우 전기통신사업자가 매출액 산정 자료의 제출을 거부하거나 거짓 자료를 제출하면 해당 전기통신사업자 및 동종 유사 역무제공사업자의 재무제표 등 회계 자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업 현황 자료에 근거하여 매출액을 추정할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 10억 원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

③ 방송통신위원회는 제1항 또는 제2항에 따른 과징금을 부과하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 위반행위의 내용 및 정도
2. 위반행위의 기간 및 횟수
3. 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모
4. 위반행위를 한 전기통신사업자의 금지행위 또는 회계정리 위반과 관련된 매출액

[전기통신사업법 시행령]

제42조(금지행위의 유형 및 기준) ① 법 제50조제3항에 따른 금지행위의 유형 및 기준은 별표 3과 같다.

[별표 3] 금지행위의 유형 및 기준(제42조제1항 관련)

1. 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당히 부과하는 행위

법 제50조제1항 제1호에 따른 금지행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.

1. 설비 등의 제공, 가입자선로의 공동활용, 무선통신시설의 공동이용, 전기통신서비스의 도매제공, 상호접속 또는 전기통신설비의 공동사용 등이나 정보의 제공 등(이하 “상호접속 등”이라 한다)의 범위와 조건·절차·방법 및 대가의 산정 등에 관하여 동일하거나 유사한 역무를 제공하는 전기통신사업자 간에 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위
2. 기간통신사업자가 전기통신서비스의 제공과 관련하여 부가통신사업자에게 전기통신설비의 임차 및 접속 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당

하게 부과하는 행위

법 제50조제1항 제5호 중 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.

1. 부당한 요금청구와 관련한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위

가. 이용계약과 다른 내용으로 요금을 청구하는 행위

2. 이용계약의 체결 또는 해지와 관련한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위

다. 법령이나 이용약관에 정한 절차를 위반하여 이용계약을 체결하는 행위

라. 전기통신서비스의 이용에 중요한 사항을 고지하지 아니하거나 거짓으로 고지하는 행위

5. 부당한 이용자 차별과 관련한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위

가. 전기통신서비스의 요금, 번호, 전기통신설비 또는 그 밖의 경제적 이익 등을 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적으로 제공하거나 이를 제안하는 행위

7. 다른 전기통신서비스의 선택 또는 이용의 방해와 관련한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위

가. 이용자의 자유로운 선택을 제한하는 전기통신설비를 설치·운용하거나 이를 제안하는 행위

다. 전기통신사업법 제3조 위반여부

(1) 전기통신사업자의 의무 제공의무 위반에 대한 조사의 필요성

전기통신사업법 제3조에 따르면, 전기통신사업자는 “① 정당한 사유 없이 의무의 제공을 거부하여서는 안 되고, ② 그 업무처리는 공평·신속·정확해야 하며, ③ 요금은 전기통신사업의 원활한 발전과 이용자의 이익을 고려하여 합리적으로 결정“되어야 합니다.

피신고인들은, 전기통신사업법 제4조, 전기통신사업법 시행령 제6조에 따른 기간통신사업자에 해당하는바, 동법조항에 따른 “기간통신의무“란 1) 전송의무 : 전신·전화·인터넷접속 등 음성·데이터·영상 등의 전자기신호를 그 내용이나 형태의 변경 없이 송신하거나 수신하는 전기통신의무, 2) 주파수를 할당받아 제공하는 의무: 「전

과법」 제11조 또는 제12조에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 무선국을 개설하고 이를 이용하여 음성·데이터·영상 등의 전자기신호를 그 내용이나 형태의 변경 없이 송신하거나 수신하는 전기통신역무, 3) 전기통신회선설비임대역무: 전기통신회선설비를 임대하는 전기통신역무를 의미합니다.(전기통신사업법 시행령 제6조) 이에 따른 피신고인들의 역무 중 전송역무는 “음성 등 데이터, 영상 등의 전자기 신호를 그 내용이나 형태의 변경 없이 송신하거나 수신하는 전기통신역무” 로, 피신고인들이 다음 마이피플을 제한한 것은 데이터 등의 전자기 신호를 그 내용이나 형태의 변경 없이 송수신해야 하는 전송역무의 의무를 이행하지 않은 것으로 해석됩니다.

전기통신사업법상의 조항은 행정법상의 의무이기 때문에, 설혹 피신고인들의 약관에 전송역무의 의무를 해태하는 문구가 있다 하더라도 약관은 계약상의 의무에 불과하므로, 전송역무위반의 점에 대하여는 별도로 판단하여 행정상의 처분을 하여야 할 필요가 있다. 따라서 역무제공에 대한 요금 또한 이용자의 이익을 고려해 합리적으로 위 mVoIP제한의 공평·정확성이 인정될 수 있는지에 대하여 조사 후 판단해야 할 필요가 있으며, 이 과정에서 전송역무를 제한할 이유가 명확하지 않는다면 그것은 전송역무위반에 해당한다 할 것입니다.

(2) 피신고인들의 다음 마이피플에 대한 전송역무제공 거부의 부당성

피신고인들은, 54,000원 이하의 종량제가 아닌 요금제에서는 mVoIP서비스를 차단하고 있으면서도, 54,000원 이상의 요금제 이용자에게 제한된 용량 범위 내의 서비스 이용을 허용하고 있습니다. 그리고 이러한 서비스를 종량제 mVoIP 서비스의 과도한 트래픽 유발과 망 설비에 대한 무임승차 문제를 들고 있습니다.

하지만 세계 시장 조사기관인 Cisco Visual Networking Index (VNI) Forecast 에 따르면 2015년 모바일 데이터 트래픽에서 mVoIP의 비중은 0.4%로 전망될 뿐이며, 국내 시장에서 특별히 트래픽 과부하가 과중하다는 점도 전혀 입증된 바 없습니다. 오히려 이에 관한 자세한 정보제공 등의 입증책임은 피신고인이 적극적으로 부담해야 하므로 피신고인이 이러한 정보제공을 할 것을 요구하고, 그러한 정보내용의 합리성에 대하여 객관적인 평가를 할 수 있는 제3자에 의한 충분한 점검을 할 필

요가 시급합니다.

피신고인들은, 망 관리를 이용자의 이익에 최우선적으로 부합하도록 장기적 수익구조의 개선을 이루어야 함에도 불구하고, 다음 마이피플을 정당하지 않은 수단으로 제한하는 것은, 납득하기 어려운 일입니다. 더구나 정액제가 아닌 서비스에서는, 데이터요금의 부담이라는 제한요소 때문에 이용자 스스로 자체 트래픽 관리를 하는 경우가 많음에도 불구하고, 트래픽 관리를 시장에 맡기지 않고 이동통신사 스스로 의도를 가지고 하는 것 자체가 용인될 수 없는 불법적인 역무의 제공거부입니다.

다른 트래픽을 과도하게 발생시키는 부가통신서비스와 달리 유독 mVoIP 서비스에 관해서만 임의적인 트래픽 관리행위를 통해 차별적 역무를 제공하지 않는 행위는 역무제공거부의 ‘정당한 사유’를 충족하지 못하고 있습니다. 즉, 이동통신사들의 위와 같은 정당한 사유에 해당하지 않는 역무제공거부의 행위는 전기통신사업법 제3조 제1항에 위배되며, ‘합리적 관련성’ 없는 일방적 요금제의 설정 및 이에 따른 차별은 동법 제3조 제2항 및 제3항에 반하는 것이라 보입니다.

따라서 귀 위원회는 이와 관련하여 필요한 자료의 요구 및 감사를 하여 이러한 역무거부행위가 재발하지 않도록 철저한 행정처분을 하여 주실 것을 반복하여 요청 드립니다.

라. 전기통신사업법 제50조 제1항 제1호 위반여부

1) 규정의 내용

전기통신사업법 제50조 제1항 제1호 및 동법 시행령 제42조 제1항 <별표3> I - 제1호에 기초하면, 무선통신시설의 공동이용, 전기통신설비의 공동사용에 있어 그 범위, 조건, 절차, 방법 및 대가의 산정 등에 관하여 동일하거나 유사한 역무를 제공하는 전기통신사업자간에 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위는 금지되며, 같은 항 제2호에 의하면 기간통신사업자가 전기통신서비스의 제공과 관련하여 부가통신사업자에게 전기통신설비의 임차 및 접속 등에 관하여 불합리하거

나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위는 역시 금지됩니다.

2) 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당히 부과했는지 여부

가) 다음의 법적 지위

다음 마이피플 서비스는 앞서 본 바와 같이 기존 전화망에 연결이 되지 않는 P2P 서비스기반의 응용서비스입니다. 따라서 특히 다음은 전기통신회선설비를 갖추지 않고 있는바, 현행 전기통신사업법상의 역무분류 기준에 따르면 기간통신역무가 아닌 서비스를 제공하는 부가통신서비스에 해당할 뿐입니다.

따라서 이 사건에서 피신고인들은, “동일하거나 유사한 역무를 제공하는 전기통신사업자간에 불합리하거나 부당한 차별”을 금지하고 있는 바, 다음 마이피플과 동일한 지위에 있는 동일한 법적 지위에 있는 부가통신사업자와 달리 유독 다음 마이피플과 같은 mVoIP만을 차단하는 것은 전기통신사업법 제50조 제1항에 규정된 ‘공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려’가 있는 차별행위로 볼 여지가 큼니다.

나) 피신고인들의 부당한 차별

피신고인들은, 사실상 통제가 어려운 외국계 mVoIP 사업자들(예컨대, 스카이프, 바이버 등) 뿐만 아니라, 기타 부가통신사업자들에 대하여 차단을 하지 못하거나 하지 않고 있어 국내 부가통신서비스사업자인 다음만을 부당하게 차별적으로 차단하고 있습니다.

특히 피신고인들이 제한하는 차별의 형식도 이미 존재하는 다량사용자에게 행하는 그 과도한 트래픽을 유발하는 경우에 제한적으로 하는 사용제한 등 보다 가벼운 수단을 취하지 않고, “피신고인들의 독점이윤과 관련되는 서비스 자체”에 대한 일반적 금지를 가하여 콘텐츠제공사업자의 이익을 과도하게 침해하고 있으므로 타당하지 않습니다. 음성과 데이터가 데이터로 이전되는 과정에서 피신고인들은 스스로 망을 가

지고 있다는 이점을 내세워 부가통신사업자와의 서비스 경쟁을 회피하고 있습니다. 따라서 피신고인들의 행위는, 사업자간 공정한 경쟁 및 이용자의 이익을 해하는 법규상 금지행위에 해당합니다. 즉, 앞서서도 반복적으로 설명한 것과 같이 이미 통신사업자들은, 다량 사용자의 정의를 약관상에서 정하여 1일 데이터 사용량의 한계를 정하여 1일 트래픽의 한계를 이미 이용자에게 부과하였음에도 불구하고, 재차 사용하고 있는 “컨텐츠의 내용”을 모니터링 하여 이를 제한하는 납득할 수 없는 정책을 취하였습니다. 즉, 피신고인들의 mVoIP에 대한 차별적 제한은 그들이 앞에 내세우고 있는 명분인 과도한 트래픽유발을 제한하려는데 목적이 있는 것이 아니라 “경쟁사업자체에 대한 제한”인 바, 공정한 경쟁 및 이용자의 이익을 해할 우려가 큰 행위라 할 것입니다.

다) 소결어

따라서 이러한 사정을 모두 검토한다면, 통신사업자들의 위와 같은 행위는 정당한 사유 없이 공정한 경쟁 및 이용자의 이익을 저해하는 차별적인 행위인바, 부가통신사업자에게 부당한 차별적 조건을 부과하여 전기통신사업법 제50조 제1항 제1호 및 동법 시행령 제42조 제1항 <별표3>1 - 제1,2호에 규정된 금지행위에 해당하여 전기통신사업법을 위반하였습니다.

마. 전기통신사업법 제50조 제1항 제5호 위반여부

(1) 이용자의 이익을 해치는 전기통신서비스의 제공 행위

전기통신사업법 제50조 제1항 제5호는 ‘전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위’를 규제합니다. 이 사건에서 특히 문제가 되는 행위유형은, 동법 시행령 제42조 제1항 <별표3>(금지행위의 유형 및 기준) V에 따라, 1) 부당한 이용자의 차별과 관련해 전기통신서비스의 경제적 이익 등을 부당하게 차별적으로 제공하는 행위(제5호 가목), 2) 이용자의 자유로운 선택을 제한하는 전기통신설비 운용행위(제7호 가목)입니다.

아래에서 경우를 나누어 설명하도록 하겠습니다.

(2) 부당한 차별에 의한 서비스제공인지 여부

‘부당한 이용자 차별’로서 금지행위에 해당하기 위해서는 ① 이용자 간 차별행위가 있을 것, ② 차별이 부당할 것이 요구됩니다. 이 사건 기간통신사업자들은, 요금제에 따라 정액서비스와 비정액서비스 간 이용자의 mVoIP 서비스 이용을 차별적으로 제한하고 있습니다. 그런데 이 과정에서 차별의 부당성의 기준으로는, 전기통신사업법 제50조 제1항에 규정된 ‘공정한 경쟁 또는 이용자의 이익 저해 우려’가 고려되어야 합니다.

그런데, 비정액 서비스에 가입한 이용자는 자신이 지불한 데이터 통신료에 기반하여 정액서비스에 가입한 이용자보다 고가의 데이터요금을 부담하면서도 mVoIP를 제한하는 것은 그 차별의 기준이 명확하지 않으므로 이용자 이익을 저해하는 위법성의 정도가 매우 큰 것으로 판단됩니다. 비정액서비스 이용자에게는 mVoIP를 전면적으로 금지하면서도, 트래픽을 비정액서비스보다 훨씬 과도하게 유발할 가능성이 큰 정액서비스 사용자에게는 아이러니하게도 데이터트래픽을 과도하게 발생하는 서비스를 인정하여 주는 등 그 차별의 차이가 무엇인지 알 수 없는 부당한 차별을 하고 있습니다.

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

피신고인들의 정액 서비스의 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 명

백하다 할 것입니다. 이미 2G시장에서 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 통신사업자의 행위는 전기통신업법 시행령 제42조 제1항 <별표3>V의 5호 가목에 해당하여 부당한 차별을 통해 이용자의 이익을 실질적으로 해하는 것으로 보아야 할 것입니다.

(3) 이용자의 자유로운 선택을 제한하는 설비의 운용인지 여부

전기통신사업자는 전기통신설비를 운용함에 있어서 ① 이용자의 자유로운 선택을 제한하여 ② 그 이익을 ‘현저히’ 해칠 수 없습니다. 그리고 그 기준이 되는 것은 역시 앞에서도 반복적으로 설명되는 것과 같이 전기통신사업법 제50조 제1항에 명시된 ‘공정한 경쟁 또는 이용자의 이익 저해 우려’입니다.

피신고인들은, 시장지배적 지위에서 권한을 남용하여 mVoIP 관련 이용자의 선택권을 제한하고 있습니다. 이용자는 공정한 경쟁 구조의 서비스 시장에서 자유롭게 응용서비스들을 선택할 수 있어야 하며, 통신사업자는 투명성 원칙을 준수한 전제 위에 내용에 따른 차별이 아닌, 최소한의 범위에서의 네트워크 관리를 하여야 합니다.

따라서 이 사건에서 이용자들의 자유로운 선택을 제한하여, 음성서비스와 관련된 이용자들의 편익을 제한한 이동통신사들의 행태는, 전기통신사업의 건전한 발전과 이용자의 편익을 도모하기 위한 전기통신사업법의 취지(동법 제1조)에 비추어 보아도 현저히 부당한 일입니다. 결국 이 사건 제한행위는 전기통신설비를 운용함에 있어서 이용자의 자유로운 선택을 제한하여 그 이익을 현저히 해하고 있으므로, 전기통신사업법 시행령 제42조 제1항 <별표3>V의 7호 가목에 따른, 전기통신사업법 제50조 제1항 제5호상 금지행위에 해당한다 할 것입니다.

바. 소결론

피신고인들에 의한 mVoIP 서비스를 제한하는 행위는 전기통신사업법 제3조, 제50조 제1항 제1호(동법 시행령 제42조 제1항 <별표3> I - 제1,2호), 전기통신사업법 제50조 제1항 제5호(동법 시행령 제42조 제1항 <별표3> V -제5호 가목, 제7호 가목)에 위반하여, 방송통신위원회는 전기통신사업법 제52조 제1항에 따라 전기통신사업자의 이용약관 변경 및 금지행위의 중지 조치를 명하여야 합니다.

4. 방송통신위원회의 의무

세계적으로는 최근에서야 망중립성에 대한 논의가 일어나고 있지만, 우리나라는 이미 상당부분 망중립성의 중요 철학들인, “경쟁, 혁신, 투자, 이용자 권리 보호” 등에 대한 규제가 미국에서의 규제권한에 대한 입법미비와 달리 전기통신사업법상에 강력하게 입법이 되어 있습니다. 특히, 국내에서의 통신시장은, 망 사업자의 지위가 반경쟁적이고, 기회만 허용되면 담합을 통한 초과부당이득을 누리려는 모습을 보여 왔으며, 관련 부가통신서비스 시장을 통제 하에 두어 생태계를 왜곡시켜왔던 과거의 경험을 고려한다면, 경쟁서비스들에 대한 제한을 할 경우 규제당국이 즉각적인 감독을 해 주어야 할 필요가 매우 큽니다.

투명성, 차단금지, 불합리한 차별금지, 합리적인 네트워크 관리를 내용으로 하는 망중립성 원칙의 목적은 현행법규의 해석을 통해서도 충분히 달성할 수 있으며, 이미 위와 관련하여 방송통신위원회는 전기통신사업법의 해석을 통해 (주)LG과워콤 및 하나로텔레콤(주)의 “하나TV서비스” 관련 전기통신사업법 위반행위의 건(의결 2006.12.18., 제2006-153호), (주)케이티, 에스케이브로드밴드(주), (주)엘지데이콤의 IPTV 제공사업 관련 불공정행위에 대한 시정조치에 관한 건(의결 2009.4.8, 제2009-16-065~067호)에서 망 중립성 원칙과 사실상 다르지 않은 원칙들이 우리 법상에서 기간통신사업자들에게 부과한 의무임을 확인한 바 있습니다.

따라서 위와 같은 사정을 모두 참작하시어 피신고인들의 위법행위들에 대하여 귀원

에서 필요하고도 적극적인 행정처분을 하여 주실 것을 요청 드립니다.

2011. 11. 23.

경제정의실천시민연합 공동대표 강철규
진보네트워크센터 대표 이종희

방송통신위원장

귀중