

# 3개 이동통신사의 무제한요금 상품 담합사례 분석

## - 합의의 의미와 입증정도에 대한 소고 -

박 도 하

공정거래위원회 심판관리관실 심결지원3팀 팀장

### I. 사건의 개요

#### 1. 번호이동성 제도의 도입

정통부는 이동통신서비스 시장에서 제1위 사업자로의 가입자 쏠림현상을 방지하고 후발사업자의 경쟁력을 제고하기 위해 2004. 1. 1.부터 이동통신서비스 시장에 번호이동성 제도를 도입하였다. 이 제도는 가입자가 기존의 전화번호를 그대로 유지하면서 다른 이동통신사로 이동할 수 있는 제도이다.

정통부는 이동통신서비스 시장에서의 유효경쟁을 제고하기 위해 번호이동성 제도를 순차적

#### 번호이동 현황

(2005년말 현재, 단위: 명)

	SKT(S)			KTF(K)			LGT(L)			총계
	K→S	L→S	소계	S→K	L→K	소계	S→L	K→L	소계	
2004	567,413	-	567,413	1,271,072	-	1,271,072	857,077	242,499	1,099,576	2,938,061
상반기	-	-	-	861,437	-	861,437	573,825	404	574,229	
하반기	567,413	-	567,413	409,635	-	409,635	283,252	242,095	525,347	
2005	1,487,395	684,036	2,171,431	1,486,697	592,751	2,079,448	676,200	645,609	1,321,809	5,572,688
총계	2,045,808	684,036	2,729,844	2,757,769	592,751	3,350,520	1,533,277	888,108	2,421,385	8,510,749

자료출처 : 정통부 홈페이지



으로 도입하였다. 즉, 2004. 1. 1.부터는 SKT 가입자만 KTF, LGT로 이동할 수 있게 하고, 2004. 7. 1.부터는 SKT, KTF 가입자가 LGT로만 이동할 수 있게 하였으며, 2005. 1. 1.부터 모든 이동사 가입자가 제한없이 이동할 수 있게 하여 번호이동성 제도를 전면적으로 시행하였다. 2004. 1. 1. 현재 사업자별 시장점유율은 SKT 54.4%, KTF 31.1%, LGT 14.4%였으며, 번호이동성 제도 도입 이후 번호이동현황은 앞의 표와 같다.

## 2. KTF, LGT의 무제한정액요금 상품 판매

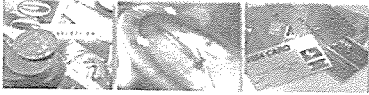
KTF와 LGT는 번호이동성 제도 도입 초기인 2004년을 SKT 가입자를 끌어올 수 있는 절호의 기회로 보고 소비자 유인성이 매우 강한 무제한정액요금 상품을 각각 2004. 1. 3., 2004. 1. 16. 새롭게 출시하였다. 무제한정액요금 상품은 월 일정액만 납부하면 무제한으로 통화할 수 있는 상품이다. KTF는 월 10만원에 동 상품을 출시하였는데, 2004. 7. 31.까지만 가입받고 가입시점부터 1년간 이용 가능하고 원하면 연장 가능하도록 하였다. LGT는 월 95천원에 동 상품을 출시하였는데, 나머지 조건은 KTF와 동일하였다. 무제한정액요금 상품은 월 8만~10만원 이상 사용하는 소비자를 주요 고객으로 하였다. 2004년 7월말 기준 무제한정액요금 상품가입자는 KTF 93,926명(전체의 0.8%), LGT 32,744명(0.58%)이고, 2004년말 기준 무제한정액요금 상품의 매출비중은 KTF 1.69%, LGT 1.21%이다.

한편, KTF는 번호이동성 제도 시행전에 무제한정액요금 상품과 유사한 무제한커플요금 상품을 2003년 8월 출시하였다. 이는 미리 정한 커플간에 무제한으로 통화할 수 있는 상품이다. 동 상품 가입자는 516,827명(4.42%, 2004년 7월말 기준)이고, 매출비중은 4.57%(2004년말 기준)이다.

KTF와 LGT가 무제한정액요금 상품을 출시하자, SKT는 자사 고액가입자의 이탈을 방지하기 위해서 2004. 1. 15. 무제한정액요금 상품과 무제한커플요금 상품에 대한 인가신청(안)을 정통부에 제출하였다.<sup>1)</sup>

가입조건은 KTF와 유사한 것이었다.

1) 전기통신사업법 제29조에 의거 SKT는 새로운 상품 출시시 정통부의 인가를 받아야 하고, KTF·LGT는 신고만 하면 되었다. 통상 SKT는 정식 인가신청을 하기 전에 인가신청(안)을 먼저 정통부에 제출하여 의견을 조율한 후 정식 인가신청을 한다. 한편, KTF와 LGT는 새로운 상품을 신고만 하면 되지만, 동 법 제30조에 의거 "이용약관이 현저히 부당하여 공공이익의 증진에 지장이 있다고 인정되는 경우" 정통부는 약관변경명령이 가능하다.



### 3. 무제한요금 상품 판매 중단 합의

무제한요금 상품은 경쟁사업자의 고액가입자를 유치하는 유인성이 큰 반면, 자사 고액가입자가 무제한요금 상품으로 전환함에 따른 매출손실도 상당한 상품이다. SKT는 무제한요금 상품을 출시할 경우 1년간 약 583억원의 매출손실을 예상하였다. 따라서, SKT가 무제한요금 상품을 출시할 경우 KTF와 LGT는 고액가입자의 유치유인성은 줄어드는 반면, 매출손실은 커질 개연성이 높았다.<sup>2)</sup>

이러한 이유로 KTF와 LGT는 정통부가 SKT에게 무제한요금 상품을 인가해서는 안 된다고 강력하게 반대하였다. 정통부는 인가신청 초기에는 KTF와 LGT의 가격경쟁력을 유지하고 유효경쟁을 촉진하기 위해 SKT에게 인가를 해주지 않았다. 그러나, 시간이 지남에 따라 정통부는 SKT의 무제한요금 상품 인가를 계속 보류할 명분이 부족하여 인가가 불가피하다는 쪽으로 서서히 기울었다.

사정이 이와 같이 전개되자, KTF와 LGT는 인가를 해서는 안 된다고 정통부에 강력하게 의견을 개진하면서 다른 한편으로는 SKT와 접촉하여 이 문제를 논의하였다. 한편, SKT도 인가를 추진하는 한편, 경쟁사와 접촉하여 무제한요금 상품의 판매 중단을 촉구하였다. 이런 식으로 3사가 계속 접촉을 하다가 3사 대표이사는 시장건전화 합의서<sup>3)</sup> 작성을 계기로 회동을 가져 KTF와 LGT는 무제한요금 상품의 판매를 중단하고 SKT는 정식인가 신청을 하지 않기로 합의를 하였다. 이후 3사 실무자들간의 접촉을 통해 대표이사 합의 실행방안을 마련하였고, 이후 KTF는 2004. 7. 4. 무제한정액요금 상품, 같은 달 20일에 무제한커플요금 상품의 판매를 중단하였다.<sup>4)</sup> LGT는 당초 가입만기인 2004. 7. 31.에 무제한정액요금 상품의 판매를 중단하였다.

### 4. 공정거래위원회의 조치

공정거래위원회는 위와 같은 3사의 행위를 공정거래법(이하 “법”이라 한다) 제19조제1항제

- 
- 2) 이러한 매출손실의 증가는 고액가입자 입장에서는 상품가격의 인하를 의미한다. 즉, 고액가입자 시장에서의 경쟁증가로 인해 사업자 이익이 소비자 이익으로 전환되는 것이라고 할 수 있다.
  - 3) 2004. 6. 24. 이동통신 시장의 클린마케팅 추진을 위해 정통부 장관 주제로 통신 4사(3사와 KT)의 대표이사들이 모였다. 동 회의에서 4사는 단말기보조금지급 금지, 대리점과 판매점에 과도한 수수료지급 중지 등을 내용으로 하고, 무제한정액요금 상품의 판매 중단은 동 회의와는 무관하였다.
  - 4) KTF는 무제한요금 상품을 조기에 중단하였기 때문에 소비자불만과 불편을 초래할 수 있어, 동 상품은 과도한 요금할인 경쟁을 불러올 수 있어 조기에 중단하니 양해를 부탁한다는 내용으로 해명성 공고를 하였다.



6호에서 금지하는 상품의 생산·거래시에 상품의 종류를 제한하여 부당하게 경쟁을 제한하는 행위로 보고 3사에 대해 시정조치 및 과징금(SKT 및 KTF 660백만원, LGT 462백만원)을 부과하였다.<sup>5)</sup>

## II. 합의의 의미 및 입증정도<sup>6)</sup>

### 1. 개요

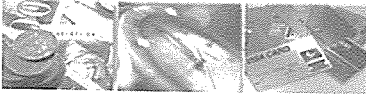
이 사건에서 피심인들은 합의의 입증이 없고, 상품(안)은 거래되는 상품이 아니라서 법 제 19조제1항제6호를 적용할 수 없고, 판매 중단한 시점이 서로 상이하여 행위의 유사성이 없으며, 효율성 증대효과가 경쟁제한 효과보다 더 크다는 등의 이유를 들어 부당한 공동행위가 성립하지 않는다고 주장하였다. 이 중 합의의 입증이 없다는 주장과 관련하여 몇 가지 쟁점이 있어 이하에서 살펴보고자 한다.

### 2. 피심인측 주장

심사관이 합의의 중요한 증거로 제시하는 SKT가 2004년 7월초에 작성한 문건에는 “이통 4사 CEO, MIC 장관 시장전전화 합의(6/24)시 무제한요금 상품 중단 협의에 따라 KTF 무제한정액제, 무제한커플제 서비스 중단 신고(7/1), KTF의 요금제 중단 일정 확정시 무제한요금 인가신청 건을 철회할 예정”이라고 기재되어 있다. 즉, 동 문건에는 3사가 무제한요금 상품의 판매 중단 여부에 대해 협의하였을 뿐 합의가 이루어지지 못했음이 명백히 나타난다고 피심인측은 주장한다. 다시 말해, 담합행위로 처벌하기 위해서는 사업자가 합의를 하였다는 증거를 제시하여야 하는데 단지 협의를 한 것만으로는 합의의 증거가 될 수 없다고 주장하였다.

5) 공정거래위원회는 이 사건 3사의 행위가 부당한 공동행위라고 2006. 5.에 결정하였다. 2006. 7. 1. 현재 이의신청이 나 소제기 여부가 결정되지 않아 이 사건 3사의 행위가 부당한 공동행위인지 여부는 최종적으로 확정된 것은 아니다. 따라서, 이 글은 공정거래위원회 결정 과정에서 제기되었던 쟁점을 주관적 입장에서 검토한 것에 불과하다.

6) 이하에서는 사업자들 사이에 의사의 연락은 없지만 병행적으로 행해지는 사업활동에 대하여 상호인식이 있는 의식적 병행행위나 인식있는 병행행위의 문제나 상호의존적 사업조정의 문제 등은 논외로 한다.



### 3. 공정거래위원회의 판단

공정거래위원회는 위 문건 외에 SKT가 2004. 6. 28.에 작성한 주간경영회의록이라는 문건에 “KTF와의 무제한요금 관련 협상을 조속히 시행할 것”, “사장들간의 이야기가 실행으로 옮겨지는 분위기가 되어야 함”이라고 기재되어 있고, 2004. 7. 19. LGT 정책개발팀장이 사장단 회의의 내용을 전달받으면서 작성한 업무수첩에 “(SKT 무제한요금제) 하지 말고 → LGT, KTF가 내리겠음”이라고 기재되어 있는 점 등 다른 여러 관련 증거를 종합하여 고려할 때 3사는 무제한요금 상품을 판매 중단할 것인지 여부에 대해 단지 협의하거나 의견을 주고받은 정도에 그친 것이 아니라 3사의 대표이사는 2004. 6. 24. 무제한요금 상품의 판매를 중단하기로 기본합의를 한 사실이 인정되고, 이후 3사 실무자들간의 협의를 통해 대표이사들의 기본합의를 구체적으로 실행하기 위한 방안을 마련한 후 이를 실행한 것으로 보았다.

### 4. 합의의 의미

피심인측은 부당한 공동행위로 처벌하기 위해서는 사업자간에 합의 즉, 공통의 인식이 형성되었다는 것이 반드시 입증되어야 한다고 주장한다. 다시 말해, 사업자간에 협의 즉, 의견을 교환한 정도만 입증하는 것으로는 부족하다고 한다. 여기서 다음과 같은 몇 가지 의문이 생긴다. 즉, 입증의 대상인 법 제19조제1항<sup>7)</sup>의 합의가 무엇인지, 합의의 입증을 위해서 무엇이 필요한지, 부당한 공동행위로 처벌하기 위해서 반드시 사업자간에 공통의 인식을 형성하였다는 것을 입증하여야 하는지, 인위적인 의사의 연락이 있는 경우 그 의사의 내용을 어느 정도 구체적으로 입증하여야 하는지 등이다.<sup>8)</sup>

법 제19조제1항의 부당한 공동행위가 성립하기 위해서는 반드시 합의가 있어야 함은 법문상 명백하다. 그리고, 합의에는 명시적 합의뿐만 아니라 묵시적 합의까지 포함한다는데 학설과 판례가 일치하는 것 같다.<sup>9)</sup> 그러나, 여기서 말하는 합의의 의미가 무엇인지, 묵시적 합의가 무

7) “사업자는 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 할 것을 합의하거나 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.”

8) 너무 간단하고 당연하여 별도의 검토가 필요없다고 생각될 수도 있다. 하지만, 최근 공정거래위원회가 법 제19조제1항을 적용하는 사례가 증가함에 따라 피심인측에서 이러한 주장을 하는 사례가 많고, 제19조제1항의 적용방법에 대해 고민이 필요하다는 생각이 들어 검토하게 되었다.

9) 권오승, 경제법(제4판), 법문사, 2002, 274쪽; 이호영, 독점규제법, 2005, 홍문사, 143쪽; 법원도서관, 경제법의 제문제(재판자료 제87집), 2000, 382쪽; 정호열, 경제법, 박영사, 2006, 287쪽; 공동행위 심사기준(제정 2002. 5. 8. 공정거래위원회 예규 제20호) II. 합의의 의의 및 합의추정(“명시적 합의뿐만 아니라 사업자간의 양해와 같은 묵시적 합의까지 포함한다”).



엇을 의미하는지에 대해서는 불분명하다.

먼저, 합의의 의미에 대해서는 첫째, 인위적으로 형성된 의사의 연락이라고 보는 견해,<sup>10)</sup> 둘째, 의사의 연락에 의하여 당사자간에 경쟁제한에 대한 공동의 인식이 형성된 것을 의미한다는 견해,<sup>11)</sup> 셋째, 행동의 일치까지 이루어지는 것을 의미한다는 견해가 있다.<sup>12)</sup> 법 제19조제1항에서 부당한 공동행위는 실행을 요하지 않으므로 세 번째 견해는 찾아볼 수 없다. 의사의 연락 그 자체를 합의라 보기 곤란하므로 두 번째 견해인 공동의 인식이 형성된 것까지 보는 것이 타당하다고 본다.

다음으로 묵시적 합의의 의미에 대해서는 살펴보자. 명시적 합의는 서면, 회의 또는 전화통화와 같은 언어적 수단에 의하여 명시적으로 동의를 교환하는 경우를 말하고, 묵시적 합의는 대화나 서면과 같은 전통적인 동의의 교환수단이 아닌 간접적인 수단을 사용하여 합의를 성립시키는 경우를 의미한다고 보는 견해가 있다.<sup>13)</sup> 그러나, 여기서 간접적 수단이 무엇을 의미하는지 분명치 않다. 의사의 일치가 있었다는 상호인식이나 이해 또는 암묵의 요해를 의미한다는 견해도 있다.<sup>14)</sup> 묵시적 합의라 함은 합의를 묵시적 방법으로 하였다는 것을 의미하고, 묵시적이라는 말의 사전적 의미는 '말 없는 가운데 은연중에 자기의 의사를 나타내 보이는' 것을 의미하므로 비언어적 방법에 의한 의사의 연락에 의해서 경쟁제한에 대한 공동의 인식에 이른 것을 의미한다고 봄이 타당하다. 여기서 비언어적 방법에 의한 의사의 연락이라 함은 암시에 의한 의사의 연락이 대표적인 것이라 할 수 있다.

### 5. 합의의 입증

다음으로 합의의 입증 방법 또는 입증의 정도에 대해 살펴보자. 이에 대해 구체적으로 논하는 글은 거의 없는데, 규제당국은 당사자들이 사전에 연락 및 교섭을 한 사실과 그 연락·교섭의 내용 등을 입증해야 하고, 과점시장이나 공동행위가 관행화되어 있는 시장에서는 공동행위

---

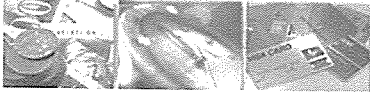
10) 서울고법 2001. 12. 11. 선고 2000누16830(부당한 공동행위에 있어서의 합의는 사업자간의 의사의 연락을 의미하는 것)(필자주 : 합의의 의미에 대한 대법원의 판례를 발견할 수 없어 판례의 입장을 정확하게 단정할 수는 없다).

11) 권오승, 앞의 책, 273쪽(필자주 : 그러나, 274쪽에서는 "공동행위의 성립요건인 공동성을 인정하기 위해서는 무엇보다도 먼저 당사자간에 합의, 즉 의사의 연락이라고 하는 인위적인 행위가 있었다는 사실을 입증해야 한다"고 기술하고 있어 합의가 의사의 연락만을 의미하는지 분명하지 않다); 정호열, 앞의 책, 287쪽("계약의 요체로서의 합의는 물론, 사업자 사이의 경쟁제한과 관련된 의사의 연락 또는 이에 대한 공동의 인식을 망라하는 것이다")(필자주 : 문언상 의사의 연락만으로도 합의를 의미한다고 보기 때문에 첫 번째, 두 번째 견해를 전부 포함한다고 볼 수 있다).

12) 사실 합의가 무엇을 의미하는지 상세하게 검토한 글을 찾아볼 수 없다.

13) 이호영, "독점금지법상 합의의 도그마에 대한 저항", 2005. 4. 경쟁법학회 발표자료.

14) 이호영, 앞의 책, 143쪽; 법원도서관, 앞의 책, 382쪽.



가 단순한 암묵적인 요해만으로도 형성될 수 있기 때문에 이를 입증하기가 대단히 어렵다는 견해가 있다.<sup>15)</sup> 이 견해는 인위적으로 형성된 명시적 또는 묵시적 의사의 연락이 있었다는 사실과 그 의사의 내용이 경쟁제한적인 내용이라는 것을 입증하면 된다는 의미로 받아들여진다. 즉, 경쟁제한에 대한 공통의 인식이 형성된 것에 대해서는 입증을 요하지 않는 것으로 본다. 다른 한편으로 인위적으로 형성된 의사의 연락, 회의의 내용(회합으로 말하는 토의의 내용) 및 그곳에서 구체적인 행동기준이 나타났는지 여부, 결과로서의 행위의 일치 등 3가지를 입증의 요소라고 하는 견해도 있다.<sup>16)</sup> 그러나, 이 견해는 첫 번째와 두 번째 요소의 증명을 너무 엄격하게 요구하면 카르텔 규제에 장애가 될 우려가 있다고 보면서, 의사의 연락은 인위적으로 공통의 인식이 형성되어 있는 것에서 인정되므로, 일반적으로 어떠한 인위적인 요소가 존재하는 것만으로도 충분하며, 의사의 연락의 입증을 위한 사전 연락 교섭(또는 교섭의 내용)의 증명이 불가결한 것이라고 보지 않는다.

법 제19조제1항에서 합의라 함은 명시적이든 묵시적이든 그 방법 여하를 불문하고 인위적으로 형성된 의사의 연락에 의하여 경쟁제한에 대한 공통의 인식이 형성된 것을 말한다고 봄이 타당하다. 따라서, 합의의 입증을 위해서는 ① 인위적으로 형성된 의사의 연락이 있었다는 사실, ② 그 의사의 내용이 경쟁제한과 관련된 사항인 사실, ③ 공통인식이 형성된 사실 등에 대해 입증하여야 할 것이다. ①의 요건사실은 통상 용이하게 입증이 된다. ②의 요건사실은 그 입증의 정도가 매우 다양하고 경우에 따라서는 매우 개괄적이고 추상적인 정도에 그치는 경우가 많다. 합의의 입증을 위해서는 ②의 요건사실에 대한 가능한 충분한 입증이 필요하다고 본다. ③의 요건사실은 그 특성상 입증이 매우 곤란하거나 직접적이지 않는 경우가 많을 것이다. 따라서, ①과 ②의 요건사실이 있었다는 것만으로 합의가 있었다고 입증되는 것이 아님은 명백하다.<sup>17)</sup> 즉, ③의 요건사실에 대한 입증도 필요한 것이다. 그러나, ③의 요건사실에 대해 엄격한 입증을 요구한다면 공동행위 규제에 큰 장애가 발생할 것으로 본다. 따라서, 공통인식의 형성에 대해서는 입증의 정도를 보다 완화할 필요가 있다. 다시말해 합의의 입증을 위해 반드시 ③의 요건사실까지 명확하고 직접적으로 입증되어야 하는 것은 아니다. 이는 공통인식의 형성이라는 요건사실의 속성상 그 입증 자체가 매우 곤란하고 어렵기 때문이다. 따라서, 여러 관련 정황증거에 의해 입증되면 충분하다고 본다. 보통의 경우 사업자들이 회합을 가졌다는 사실과 그 회합의 논의주제 또는 개략적인 논의내용에 대한 입증만 있을 뿐 논의의 결과에 대한 입증

15) 권오승, 앞의 책, 274쪽.

16) 주해 경제법, 今村成和의 공편, 1985.

17) ①과 ②의 요건사실에 대한 입증이 없는 경우는 앞서서도 일부 언급하였듯이 의식적 병행행위, 인식있는 병행행위의 문제로 다루어 질 것이다.



이 없는 경우가 많다. 이러한 경우 공통인식의 형성에 대한 입증이 없다고 담합을 단정적으로 부정하는 것은 문제가 있다. 이러한 경우라 하더라도, 회합 이후 행위의 외형상 일치가 이루어 졌다면 회합을 하게 된 계기·동기, 논의내용의 구체성의 정도, 회합 이후 행위의 경제적 합리 성 내지 특이성, 시장상황 및 그 변화양태 등을 종합적으로 고려하여 공통인식의 형성 여부를 판단함이 타당하다.

### Ⅲ. 결론

이 사건에서 공정거래위원회는 합의의 입증이 없다 즉, 공통의 인식이 형성되지 않았다는 주장에 대해서 여러 관련 간접증거에 의할 경우 여러 차례 회합을 가져 인위적으로 형성된 의사의 연락이 있었고, 그 회합에서 무제한요금 상품의 판매 중단 등을 논의하는 등 그 의사의 내용이 경쟁제한적인 내용이었다는 사실을 인정하면서 무제한요금 상품의 판매를 중단하기로 대표 이사들간에 의견의 일치를 보았고, 그러한 의견의 일치를 구체화하기 위해 실무자들이 회합의 가져 구체적인 실행방안까지 마련한 점 등을 들어 공통의 인식이 형성된 것으로 보았다. 이 사건에서는 공정거래위원회는 공통인식의 형성에 대한 비교적 충분한 입증이 있다고 보았기 때문에 합의의 입증을 위해 공통인식의 형성이 필요한지, 필요하다면 어느 정도 필요한지, 이를 입증하기 위해서는 어떻게 어느 정도의 입증이 있어야 하는지에 대해 구체적으로 논의하지는 않았다. 그러나, 회합의 결과 등이 구체적으로 입증되지 않는 경우에는 이러한 문제에 대한 보다 심도있는 검토가 필요할 것으로 본다. **경쟁저널**