

제1 주제

방송통신 결합판매와 사후규제

법무법인(유한) 태평양
2016. 12. 28.
변호사 박준용

01 결합판매 규제의 배경

02 이용자 보호를 위한 결합판매 규제

03 공정경쟁 보호를 위한 결합판매 규제

04 결어

01

결합판매 규제의 배경

결합판매의 확대에 따른 문제점

결합판매의 확대

- 통신결합상품 가입자: '07년 176만에서 '14년 1,262만 가구로 비약적 증가

(단위: 계약건수 만건)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
통신사업자 ¹⁾	176 (57.0%)	388 (62.2%)	688 (71.4%)	897 (74.3%)	1,043 (82.6%)	1,140 (82.2%)	1,187 (81.7%)	1,262 (81.9%)
방송사업자 ²⁾	133 (43.0%)	236 (37.8%)	275 (28.6%)	310 (25.7%)	219 (17.4%)	247 (17.8%)	265 (18.3%)	279 (18.1%)
계	309	624	963	1207	1,262	1,387	1,452	1,541
가구대비 보급률 (가구수)	18.7% (1,654)	37.2% (1,679)	56.5% (1,705)	69.5% (1,736)	71.3% (1,769)	77.3% (1,795)	80.0% (1,821)	83.5% (1,846)
주민등록세대 대비 보급률 (세대수)	16.5% (1,869)	32.8% (1,901)	50.0% (1,926)	60.7% (1,987)	63.0% (2,003)	68.6% (2,021)	71.2% (2,046)	74.4% (2,072)

(2015년 통신시장 경쟁상황평가)

- '09년 이후 통신 계열사 간 M&A로 유무선 통합사업자 경쟁 구도가 확립됨에 따라 이동전화를 포함한 QPS 결합상품 경쟁이 본격화

01

결합판매 규제의 배경

결합판매의 확대에 따른 문제점 / 관련 규정

결합판매 확대 및 경쟁 가속화에 따른 문제점

- ‘공짜’, ‘무료’ 광고 등 이용자를 현혹할 수 있는 방식의 마케팅 기법 활용
- 경품 제공 등의 방식에 의한 과열 경쟁
- 결합판매에 의한 시장지배력 전이 논란

관련 규정

- 전기통신사업법 제50조(금지행위) 제1항 제5호 “이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위”
- 같은 법 시행령 별표4 제5호 바목 “(결합판매에 의하여) 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위”
- **결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준 (방송통신위원회 고시, “결합판매 고시”)**

관련 규제법령의 구조

이용자 보호를 위한 규제

- 이용자의 **informed decision** / 자유로운 서비스 선택권을 실질적으로 보호하기 위한 규제
- 종래 이용자 보호 가이드라인으로 운영하던 정책을 2012년 고시에 반영

공정경쟁 확보를 위한 규제

- 방송통신시장의 경쟁질서 확립 및 경쟁 촉진을 확보하기 위한 규제
- 약관 인가 방식에 의한 사전 규제와 금지행위 규정에 의한 사후 규제가 병존

※ 위임입법의 한계 문제

- 시행령 별표 4 “결합판매에 의하여 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위”

이용자 보호를 위한 사후규제

이용자 보호를 위한 사후규제의 내용

결합판매 고시 제3조 제1항

- 결합판매 소매의 과정을 가입단계 / 이용단계 / 해지단계로 구분하여 사업자의 준수사항을 세부적으로 규정

가입단계 (제1호) –이용자의 informed decision 보장

- 허위·과장 광고를 통한 이용자 유치행위 금지 (구성상품별 할인내용 및 기간할인·다량할인·결합할인 등 구분표시 의무화)
- 서비스 개시 전 이용자의 청약 철회권 보장
- 계약 체결시 중요사항에 대한 설명의무 및 계약서 교부의무 부과 (설명 의무에 대한 입증책임을 사업자에 부과)
 - ✓ 관련 판례(대법원 1998. 9. 8. 선고 98다17688 판결; 서울중앙지방법원 2012. 8. 23. 선고 2011가합7340 판결 등) “약관규제법상 설명의무 이행에 대한 입증책임은 사업자에게 있음”

이용자 보호를 위한 사후규제의 내용

이용단계 (제2호)

- 이용 중 새로운 서비스 추가, 이용자에 불리한 계약 내용 변경시 이용자의 서면 동의 요구
- 계약에서 정한 서비스 품질기준 유지의무 부과
- 잔여 약정기간 통지 / 약정 자동연장시 위약금 미부과 사실에 대한 통지의무

해지단계 (제3호)

- 이용자의 책임 없는 사유로 결합상품 일부 이용 불능시 결합상품 전체를 해지할 것인지 아니면 나머지 서비스를 계속 이용할 것인지 이용자의 선택권 인정
- 과중한 위약금 부과에 의한 이용자의 해지권 제한 금지 / 해지 처리 지연 금지
- 계약 후 1년 경과시 경품에 대한 위약금 부과 금지 (이용자의 귀책사유 불문)

허위·과장광고 가이드라인 및 적용 사례

가이드라인의 주요 내용

- '15. 10. 방통위 제정, 발표
- 객관적 실증이 불가능한 '최대', '최고', '제일' 등 배타성을 띤 절대적 표현
- 특정 구성상품의 요금을 '공짜', '무료' 및 '0원' 등으로 표현
- 기간·다량·결합할인 구분 없이 전체 할인금액만을 표시
- 요금 할인을 경품에 포함하여 경품 혜택으로 광고

허위·과장광고 관련 사례

(허위광고)

- 배타성을 띤 절대적 표현의 사용 (예: '최대', '최고', '제일' 등)
- 특정 구성 상품 of 이용요금을 허위로 표기 (예: '인터넷 공짜', '무료', '0원' 등)

(과장광고)

- 기간·다량·결합할인 등의 구분없이 전체 요금할인 금액만을 표시한 경우
- 실제 지급금액이 아닌 최대 지급가능 금액을 모두에게 제공하는 것처럼 광고한 경우
- 요금 할인을 경품에 포함하여 경품 혜택으로 광고하는 경우

02

이용자 보호를 위한 사후규제

이용자 □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □

- 이용자의 선택권 보호라는 강력한 명분 / 관련 쟁점 다수의 제재 사례
- 어느 정도의 ‘포장’이 필수적인 마케팅 내지 광고, 영업행위의 속성과의 관계
 - 실무상 내지 운용상 감안되어야 할 사항
- 표시광고법 및 약관규제법상 일반 규제와의 관계
 - 광고 관련 사항은 표시광고법과 중복될 여지
 - 설명의무, 계약서 교부의무, 위약금 제한 등은 약관규제법과 중복될 여지
 - 결합판매 고시상 특유의 문제를 구체화한 측면
 - 일반 규제기관과 전문 규제기관 간의 관할 문제

공정경쟁 확보를 위한 사전/사후규제

시장지배력 전이 이론

- 결합판매에 따른 시장 지배력 전이 방지 필요

반대론

- 시장지배력 전이 이론의 실체 부재
- 유무선 시장 경쟁으로 결합판매를 통한 독점화 가능성 약화

(전기통신사업법 시행령 별표 4 제5호 및 결합판매 고시 제3조 제2항)
결합판매의 금지행위 해당 여부 판단시 “시장지배력 전이 등 공정경쟁
저해 효과”를 의무적으로 고려하도록 규정

공정경쟁 확보를 위한 사전규제

이용약관 인가를 통한 사전 규제 (전기통신사업법 제28조)

- 지배적 사업자의 과도한 요금인상(독점요금) / 인하(약탈적 가격)에 의한 이용자 후생 저해 / 경쟁제한 행위 방지
- 전기통신사업법에 근거한 규제인 관계로, 유료방송 및 IPTV 이용약관에 대해서는 직접 적용되지 않음

결합판매 약관 심사지침

- 요금적정성, 비용절감, 이용자편익 증대 효과 및 동등결합판매 여부 심사
- (요금적정성) 지배적사업자가 공정경쟁을 저해할 정도의 저가 요금(원가 이하) 책정시 불인가
- (심사간소화 기준) 결합할인율이 결합상품 전체의 30% 이하, 인가역무 요금 할인율이 30% 이하인 경우 요금적정성 심사 면제
 - ✓ '07년 10%, '08년 20%, '09년 30% 로 점차 규제 완화

공정경쟁 확보를 위한 사후규제 (순수결합판매)

순수결합판매 규제

- 결합판매의 종류
 - ✓ 순수결합판매: 개별 상품 각각 구매는 불가능하고 결합으로만 가능
 - ✓ 혼합결합판매: 단품 및 결합으로 모두 구매 가능
 - ✓ 끼워팔기(tying): 개별 상품 중 특정 상품을 결합이 아닌 별도로 구매 불가능
- 판례상 끼워팔기의 개념: “주된 상품의 공급과 연계하여 상대방이 구입하고자 하지 않거나 상대적으로 덜 필요로 하는 종된 상품을 정상적인 거래관행에 비추어 부당하게 자기 또는 자기가 지정하는 다른 사업자로부터 상대방이 구입하도록 하는 행위” (대법원 2006. 9. 8. 선고, 2004두3014 판결)
- 이용자가 개별적으로 가입하거나 이용할 수 있는 서비스를 결합판매에 의해 서만 가입하게 하거나 이용하게 하는 행위 (고시 제3조 제1항 제1호)
- 순수결합판매 / 끼워팔기(tying) 모두 금지하는 취지로 이해

03

공정경쟁 확보를
위한 사전/사후규제

공정경쟁 확보를 위한 사후규제 (할인율 규제)

할인율 규제

- 결합판매의 특정 구성상품에 대하여 부당하게 현저히 차별적인 할인율을 적용함으로써 경쟁사업자를 배제시켜 이용자 이익을 저해할 우려가 있는 행위
- ‘현저히 차별적인 할인율’: 특정 구성상품 요금을 소요비용(제조원가, 매입원가 또는 이에 준하는 비용)보다 낮게 산정하는 경우 인정

취지

- '15.8. 발표한 방송통신 결합상품 제도개선(안)에 대한 후속조치 / 공정경쟁 촉진을 목적으로 신설된 규정임을 명시
- 부당염매 또는 약탈적 가격 설정(predatory pricing) 규제와 유사한 취지로 이해
- 인가사업자에 대해서만 적용되는 약관 인가를 통한 사전 규제의 보완적 성격

03

공정경쟁 확보를
위한 사전/사후규제

공정경쟁 확보를 위한 사후규제 (동등결합판매)

관련 개념

- 동등결합판매: “인가사업자가 직·간접 제공하는 결합판매와 동종 또는 유사한 타 사업자 제공 결합판매”
- 동등결합판매에 필요한 필수요소: “인가사업자 외의 타 사업자가 개발, 구축이 불가능한 설비요소 또는 인가 서비스로서 동등결합판매에 필수적인 것”

동등결합판매 관련 금지행위 유형

- 인가사업자의 필수요소를 정당한 사유 없이 미제공 / 제공 중단
- 인가사업자의 필수요소 거래조건의 현저한 차별 (자사와 타사간 / 타사간)
- 인가사업자가 특수관계인으로 하여금 타 사업자와 현저히 차별적 거래조건으로 서비스를 제공하게 하여 결합판매 (타 사업자의 동등결합판매 저해)

03

공정경쟁 확보를
위한 사전/사후규제

공정경쟁 확보를 위한 사후규제 (동등결합판매)

방통위 동등결합판매 가이드라인(안)

- 동등결합 제공시 자신/계열사/타 사업자에 비해 제공대가 등 거래조건을 정당한 이유 없이 차별하지 않는 것을 원칙으로 함
- 사후 검증: 일정 기간 경과 후, 제공 조건을 재협상, 조정할 수 있음 (先동등조건 제공, 後검증)
- 제공 절차: 협정 체결 희망일 90일 전에 제공을 요청하고, 시행일은 협정 체결 희망일로부터 180일 이내로 함

관련 쟁점

- (동등할인 문제) 결합상품 판매 시 방송상품의 할인율이 통신상품의 할인율보다 최소한 같거나 낮도록 제한 ('15. 8. 방통위 결합판매 제도개선안 발표시 제외)
- 제도 시행시 시장지배력 전이 문제의 고려 여부에 대한 찬반 양론 존재
 - ✓ 결합판매 고시가 시장지배력 전이 문제를 명문으로 규정하고 있는 한, 제도 시행에 있어 이를 고려하는 것이 원칙

03

공정경쟁 확보를
위한 사전/사후규제

공정경쟁 확보를 위한 사후규제 (경품 규제)

근거 법령

- 전기통신사업법상 금지행위 중 부당한 이용자 차별 금지 규정

방송통신위원회 규제 기준

- 평균가입기간을 고려한 1인당 예상 이익 수준을 초과하는 경품 및 부당한 요금감면은 위법(이용자 차별)
 - ✓ DPS(초고속인터넷 + VoIP/IPTV)의 경우 22만(=19만+3만) 원
 - ✓ TPS(초고속인터넷 + VoIP + IPTV)의 경우 25만(=19만+3만+3만) 원
 - ✓ VoIP, IPTV 등 시장형성 초기 서비스의 경우 1인당 매출액의 20%를 기준으로 산정 (서비스 적자 상태, 시장 활성화 필요성 등 감안)
- (이유) 서비스 전체로는 흑자이더라도 경품 또는 요금감면을 받은 특정 이용자에게서 적자 발생시 다른 이용자가 해당 특정 이용자를 보조하거나 보조할 우려가 있다는 점

03

공정경쟁 확보를
위한 사전/사후규제

공정경쟁 □ □ □ □ □ □ □ □ (□ □ □ □)

관련 쟁점

- 규제의 목적이 이용자 차별 해소로 한정되어 있기 때문에 시장지배력 전이 가능성 등의 일반적인 공정경쟁 이슈에 대한 대응에 한계
- 규제 기준의 **renewal** 필요성
 - ✓ '16. 12. 통신 4사와 5개 MSO에 대한 방통위의 과징금 부과처분

결어

방통위 사후규제 수단의 의의

- 공정위의 혼합결합 심사가 제한적으로만 이루어지고 있는
상황에서 향후 중요한 경쟁정책적 의미를 가지게 될 가능성

THANK YOU

www.bkl.co.kr