

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2020두50348 시정명령등처분취소청구의소
원고, 피상고인 원고
소송대리인 변호사 이상훈 외 7인
피고, 상고인 방송통신위원회
소송대리인 법무법인(유한) 지평
담당변호사 김지형 외 5인
원 심 판 결 서울고등법원 2020. 9. 11. 선고 2019누57017 판결
판 결 선 고 2023. 12. 21.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 피고가 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 상고이유보충서 등의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결의 이유와 기록에 의하면 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

가. 원고는 페이스북 플랫폼을 통해 한국을 포함한 전세계 이용자들(미국과 캐나다 지역 이용자들은 제외한다)에게 사회관계망 서비스(Social Network Service, SNS)를 제공하는 콘텐츠제공사업자(Contents Provider, 이하 'CP'라고 한다)로서 전기통신사업법상 부가통신사업자에 해당한다.

나. 원고는 원래 ① 주식회사 엘지유플러스(이하 'LGU+'라고 한다), SK텔레콤 주식회사(이하 'SKT'라고 한다), 주식회사 케이티(이하 'KT'라고 한다) 이용자에게는 주로 원고와 트랜짓 계약을 체결한 KT의 목동 인터넷데이터센터(Internet Data Center, 이하 'IDC'라고 한다)를 통하여 페이스북 트래픽을 전송하는 방법으로 콘텐츠를 제공하고, ② SK브로드밴드 주식회사(이하 'SKB'라고 한다) 이용자에게는 홍콩 Mega-I IDC에서 피어링 방식으로 접속하여 페이스북 트래픽을 직접 전송하는 방법으로 콘텐츠를 제공하였다.

다. 원고와 국내 통신사 사이의 인터넷망 접속 관련 협상을 앞두고, 2016. 1.경 '전기통신설비의 상호접속기준'이 미래창조과학부 고시 제2015-83호로 개정되면서 동일계위 사이에 인터넷 직접접속 시 접속통신료가 무정산 방식에서 상호정산 방식으로 변경되었고, 이에 따라 트래픽 발생량이 많은 KT가 SKT, LGU+에 종전보다 많은 접속통신료를 지급해야 하는 상황이 발생하였다. KT는 원고에게 이를 이유로 기존 트랜짓 계약 갱신 시 당시 가격보다 더 높은 가격으로 변경되어야 한다는 의사를 표시하였고, 그로 인해 원고로서는 향후 KT에 트랜짓 서비스와 관련하여 더 많은 비용을 지급해야 하는 입장에 처하게 되었다.

라. 원고는 국내 통신사와의 인터넷망 접속 관련 협상에서 유리한 위치를 차지하기 위하여 사전 고지나 협의 없이 ① 2016. 12. 8. SKT 이용자의 일부 접속경로를 국내 KT의 목동 IDC에서 홍콩 Mega-I IDC로 변경하였고, 이로 인하여 트래픽이 기존 SK(SKT, SKB)와 홍콩 Mega-I IDC 사이의 직접접속 연동용량인 80Gbps를 초과함에 따라 SKB 트래픽 중 일부가 우회하여 회선대역폭이 좁은 홍콩 텔스트라(Telstra), 미국 엔티티(NTT) 등 해외 인터넷서비스제공사업자(Internet Service Provider, 이하 'ISP'라고 한다)를 통한 국제구간을 거치면서 병목현상이 발생하였다. 또한 원고는 ② 2017. 2. 14. LGU+ 무선망 트래픽 중 일부의 접속경로를 국내 KT의 목동 IDC에서 홍콩 피씨더블유(PCCW), 미국 스프린트(Sprint) 등 해외 ISP로 변경하였고, 이로 인하여 국제구간에서 병목현상이 발생하였다.

마. 원고의 위와 같은 접속경로 변경으로 인해 국내 페이스북 이용자들의 페이스북 접속이 지연되거나 동영상이 제대로 재생되지 않는 등의 현상이 발생하였다.

바. 피고는 2018. 3. 21. 원고에게, 원고의 접속경로 변경이 '정당한 사유 없이 전기통신서비스의 이용을 제한하는 행위'로서 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위(이하 '이 사건 금지행위'라고 한다)를 금지하고 있는 구 전기통신사업법(2018. 12. 11. 법률 제15858호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제50조 제1항 제5호 후단, 구 전기통신사업법 시행령(2018. 5. 15. 대통령령 제28881호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제42조 제1항 [별표 4] 제5호 (나)목 5)(이하 위 시행령 규정을 '이 사건 쟁점조항'이라고 한다)를 위반하였다는 이유로, ① 시정명령을 받은 사실의 공표, 재발방지대책의 수립, 시정명령 이행계획서 제출 및 시정명령 이행결과의 보고를 명하는 시정조치 명령과 ② 3억 9,600만 원의 과징금 납부명령을 하

였다(이하 시정조치 명령과 과징금 납부명령을 합하여 '이 사건 처분'이라고 한다).

2. 제1, 2 상고이유에 관하여

가. 원심의 판단

원심은 그 판시와 같은 이유로, 원고의 접속경로 변경행위가 이 사건 쟁점조항에서 정한 이용제한에는 해당하나, 전기통신서비스의 이용을 지체하였거나 이용에 불편을 초래하는 행위에서 더 나아가 페이스북 이용자들의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위에 해당한다고 보기는 어려우므로 이 사건 처분은 처분 사유가 존재하지 않는다고 판단하였다.

나. 대법원의 판단

1) 구 전기통신사업법 제50조 제1항은 '전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다'고 규정하면서, 제5호 후단에서 '전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위'를 들고 있다. 같은 법 제50조 제3항은 '제1항에 따른 금지행위의 유형 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다'고 규정함으로써 시행령에 금지행위의 유형과 기준을 구체적으로 정하도록 위임하고 있다. 그 위임에 따라 구 전기통신사업법 시행령 제42조 제1항 [별표 4] 제5호는 '법 제50조 제1항 제5호 중 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다'고 규정하면서 그중 하나로 이 사건 쟁점조항에서 '정당한 사유 없이 전기통신서비스의 이용을 제한 또는 중단하는 행위'를 들고 있다. 그리고 구 전기통신사업법 제53조는 전기통신사업자가 제50조 제1항을 위반한 행위를 한 경우 매출액의 100분의 3 이하에 해당

하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있다고 규정하고 있고, 제99조는 제50조 제1항 각 호의 금지행위를 한 자에 대하여 3억 원 이하의 벌금형에 처하도록 규정하고 있다.

위에서 본 관련 규정의 문언, 규정 체계 및 취지 등을 종합해 보면, 원고의 접속경로 변경행위는 이 사건 쟁점조항이 정한 '이용의 제한'에 해당하지 않는다고 봄이 타당하다. 그 구체적인 이유는 다음과 같다.

가) 침익적 행정처분은 상대방의 권익을 제한하거나 상대방에게 의무를 부과하는 것이므로 헌법상 요구되는 명확성의 원칙에 따라 그 근거가 되는 행정법규를 더욱 엄격하게 해석·적용해야 하고, 행정처분의 상대방에게 지나치게 불리한 방향으로 확대해석이나 유추해석을 해서는 아니 되며(대법원 2016. 11. 25. 선고 2015두37815 판결 등 참조), 그 입법 취지와 목적 등을 고려한 목적론적 해석이 전적으로 배제되는 것은 아니라고 하더라도 그 해석이 문언의 통상적인 의미를 벗어나서는 아니 된다(대법원 2018. 2. 28. 선고 2016두64982 판결 등 참조). 이 사건 쟁점조항이 정한 금지행위를 이유로 하는 과징금 부과 등은 침익적 행정처분에 해당하므로, 이 사건 쟁점조항은 엄격하게 해석·적용해야 하고, 행정처분의 상대방에게 지나치게 불리한 방향으로 해석·적용하여서는 아니 된다.

나) 구 전기통신사업법에는 이 사건 쟁점조항이 정하고 있는 이용의 '제한'에 관하여 정의규정이나 해석규정을 두고 있지 않다. 법령상의 용어 해석에 있어 해당 법령에 규정된 정의가 없는 경우에는 원칙적으로 사전적인 정의 등 일반적으로 받아들여진 의미에 따라야 할 것이고, 특별한 사정이 없는 한 그 의미를 제한 또는 확장하여서는 아니 된다. 이 사건 쟁점조항 중 이용의 '제한 또는 중단'과 관련하여 국립국어원 표준국어대사전은 '제한'을 '일정한 한도를 정하거나 그 한도를 넘지 못하게 막음. 또는

그렇게 정한 한계'로, '중단'을 '중도에서 끊어지거나 끊음'으로 정의하고 있다. 이와 같은 '제한'의 사전적 의미와 '제한'이 '중단'과 병렬적으로 규정되어 있는 점 등을 고려하면, '이용의 제한'은 이용의 시기나 방법, 범위 등에 한도나 한계를 정하여 이용을 못하게 막거나 실질적으로 그에 준하는 정도로 이용을 못하게 하는 것을 의미한다고 해석된다.

다) 이와 달리 이용자 편의 도모나 이용자의 보호를 이유로 이용의 '제한'을 '이용 자체는 가능하나 이용에 영향을 미쳐 이용에 다소간의 지연이나 불편을 초래하게 하는 행위'까지 포함하는 것으로 해석하는 것은 문언의 가능한 의미를 벗어나므로 유추해석금지의 원칙에 반할 여지가 있다.

라) 구 전기통신사업법령에서 '제한'이라는 용어를 사용하고 있는 다른 규정들에 비추어 보더라도, 이용 자체는 가능하나 이용이 지연되거나 이용에 불편이 초래된 경우는 이용의 '제한'에 해당한다고 보기 어렵다. 예를 들면, 구 전기통신사업법 시행령 제42조 제1항 [별표 4] 제5호 (나)목 4)는 '정당한 사유 없이 이용계약의 해지를 거부·지연하거나 제한하는 행위'라고 규정하여 '지연'과 '제한'을 구분하여 사용하고 있다. 그렇다면 원칙적으로 이 사건 쟁점조항에서 정한 이용의 '제한'도 구 전기통신사업법령의 여러 규정에서 사용하고 있는 '제한'과 동일한 의미로 해석하는 것이 타당하다.

마) 앞서 본 구 전기통신사업법 및 같은 법 시행령의 관련 규정의 체계적 구조와 문언의 내용 등에 비추어 보면, 이 사건 쟁점조항은 '정당한 사유 없이 전기통신서비스의 이용을 제한하는 행위'를 '전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위'의 한 유형으로 규정하고 있다. 따라서 위 '이용의 제한'은 이용에 다소간의 불편, 지연을 초래하는 정도나 서비스 품질을 저하시키는 정도

를 벗어나 이용자의 이용을 일정 부분 금지하는 수준에 이르러야 한다고 봄이 타당하다.

바) CP가 자신이 제공하는 콘텐츠로의 과다 접속에 따른 다량의 트래픽을 효율적으로 전송·처리하기 위한 방법 중 하나로 접속경로 변경을 선택하는 것은 드물지 않은 일이며 결코 이례적이라고 보기 어렵다. 이처럼 CP의 접속경로 변경행위는 합리적 의사결정에 따른 것으로 영업상 허용되는 범위 내에 있을 여지도 다분하다.

사) 전기통신사업법은 2020. 6. 9. 법률 제17352호로 개정되면서 제22조의7이 신설되었는데, 위 조항은 이용자 수, 트래픽 양 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 부가통신사업자는 이용자에게 편리하고 안정적인 전기통신서비스를 제공하기 위하여 서비스 안정수단의 확보, 이용자 요구사항 처리 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치를 취할 의무를 부담한다고 규정하고 있다. 그 위임에 따라 전기통신사업법 시행령 제30조의8 제2항은 서비스 안정수단 확보를 위한 구체적 조치사항으로 안정적인 서비스 제공을 위한 트래픽의 과도한 집중, 기술적 오류 등을 방지하기 위한 기술적 조치와 트래픽 양 변동 추이를 고려한 서버 용량, 인터넷 연결의 원활성 확보 및 트래픽 경로의 최적화 등을 규정하고 있다. 위와 같이 법이 개정된 이유는 이용자의 보호를 위한 것인데, 전기통신사업법 제22조의7이 신설되기 이전에는 CP의 접속경로 변경행위에 대하여 규제 내지 규율하는 법적 근거가 갖추어지지 않았다고 볼 여지가 있다. 따라서 CP의 접속경로 변경행위로 인해 인터넷망의 품질이나 서비스 안정성에 영향을 미쳐 인터넷서비스의 이용에 지장을 초래하게 하는 행위가 이 사건 쟁점조항이 정한 '이용의 제한'의 개념에 포함된다고 단정하기 어려운 측면이 있다.

2) 원심판결 이유를 앞서 본 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 이유 설시

에 일부 부적절한 부분이 있기는 하나, 원심이 이 사건 처분은 그 처분사유가 존재하지 않아 위법하다고 판단한 결론은 정당하므로, 판결에 영향을 미친 잘못이 없다. 따라서 피고의 이 부분 상고이유 주장은 받아들이지 않는다.

3. 제3, 4 상고이유에 관하여

피고의 이 부분 상고이유의 주장은 원고의 접속경로 변경이 이 사건 금지행위의 요건을 충족하여 이 사건 처분의 처분사유가 인정됨을 전제로 한 원심의 가정적·부가적 판단에 관한 것에 불과한데, 앞서 본 바와 같이 이 사건 처분은 이 사건 금지행위의 요건을 충족하지 못하여 그 처분사유가 존재하지 않는다는 원심의 판단이 정당한 이상, 이 부분 판단의 당부는 판결 결과에 영향을 미치지 않으므로 더 나아가 살펴볼 필요 없이 받아들일 수 없다.

4. 결론

그러므로 상고를 기각하고, 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	천대엽
	대법관	민유숙

주 심 대법관 이동원