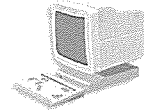


MS 사건의 심사 경위



김병배 | 공정거래위원회 시장감시본부장

공정위는 지난해 12월 7일 마이크로소프트(MS)사의 독점규제및공정거래에관한법률(이하 “공정거래법”이라 함) 위반행위에 대하여 시정명령을 하고 과징금 325억원을 부과했다. MS사가 부당한 끼워팔기를 통해 경쟁사업자를 시장에서 배제하고, 소비자의 이익을 현저히 저해하였다는 것이 그 이유다. MS 사건은 공정위 역사상 가장 긴 조사와 심의를 거쳤음은 물론 고도의 법적, 경제학적, 기술적 쟁점들에 대한 치열한 공방과 심도있는 분석이 이루어진 그 의미가 매우 큰 사건이다. 본 고에서는 이러한 MS 사건의 조사단계부터 최종 의결이 있기까지 진행된 심사경위를 간략히 정리해 본다.

1. 메신저 결합판매 신고

(주)다음커뮤니케이션은 2001. 9. 5. MS사가 자신이 제작·판매하는 윈도우XP에 자신의 메신저를 끼워팔기함으로써 PC 운영체제 시장의 독점적 지위를 이용하여 메신저 시장을 독점화하는 행위를 하고 있으며, 이는 공정거래법에 위반되는 것이라는 취지의 신고서를 공정위에 접수하였다.

이러한 신고서와 신고인 제출자료를 일차적으로 검토한 결과 당해 행위에 대한 면밀한 검토의 필요성이 제기됨에 따라 2002. 4. 4. 사건심사 착수보고를 통하여 본격적인 조사를 시작하게 된다.

사건 착수 후, 공정위는 수 차례에 걸쳐 메신저 끼워팔기와 관련한 기초자료를 수집하고 이해관계인의 의견을 청취하였다. 2002. 4. 29. 신고인의 프로그램 시연 및 진술을 청취하였고, 같은 해 5. 20. 피심인들의 윈도우XP 시연 및 진술을 청취하였다. 또한, 2004. 3. 24. 비공개 청문회를 개최하여 신고인 및 피심인, 그리고 이들을 대변하는 경제학자, 공학자 등 전문가 의견을 청취하였다.

2. MS T/F 구성과 WMS, WMP 결합판매에 대한 직권인지

MS 사건처리가 성공적으로 이루어질 수 있었던 가장 결정적인 계기는 무엇보다도 2004. 4월에 MS 사건만을 전담하는 T/F가 조직되게 된 것이라 할 수 있다. 국장 1명, 과장 1명을 비롯하여 3명의 전담 요원으로 구성된 MS T/F는 공정위 역사상 단일 사건에 대한 최초의 전담 T/F로서 사건 조사부터 위원회 심의과정에 이르기까지 약 1년 6개월간 지속되었다.

MS T/F는 다른 여타의 업무에서 벗어나 오로지 MS 사건에만 모든 역량을 투입함으로써 그 역할을 충실히 수행하였는 바, 이것은 공정위 조직 내부의 전폭적인 지원이 있었기에 가능한 것이었다. 이러한 MS T/F의 활동은 향후 예상되는 사건 T/F의 모범이 될 것으로 생각된다.

2004. 4월 조직되어 5월부터 본격적인 활동을 시작한 MS T/F는 이미 신고된 메신저 끼워팔기 뿐만 아니라, 2004. 3월 EU에서 위법결정 된 WMP 끼워팔기를 비롯하여 독자적인 조사를 통하여 혐의를 포착한 WMS에 대하여도 직권인지하고 사건을 병행 처리하게 된다. 이로써 MS의 행위는 지금과 같은 3개의 결합판매행위 즉, ① 윈도우 서버운영체제에 WMS를, 윈도우 PC 운영체제에 ② WMP와 ③ 메신저를 각 결합판매한 행위로서 모습을 갖추게 되었다.

3. 한국 MS에 대한 현장조사

MS T/F의 본격적인 가동과 더불어 제일 먼저 맞닥뜨린 문제는 관련 국내 시장현황을 파악하기 위한 시장자료가 턱없이 부족하다는 점이었다. 그때까지만 해도 국내 IT 시장에 대한 정보나 자료가 체계적으로 정리되어 있지 아니함으로써 국내 시장현황은 대부분 세계 시장 데이터를 기반으로 짐작할 수 밖에 없었다. 그러나, 세계 최고 수준의 초고속인터넷 통신망을 갖춘 IT 강국인 한국 시장은 세계 시장과 많은 차이가 있어 세계 시장 데이터를 통한 분석에는 명백한 한계가 존재하였다.

이에 따라, MS T/F는 다음과 같은 3가지 방법을 통하여 직접 국내 시장 자료와 관련 데이터를 수집하였다. 첫째, 국내 시장현황 및 소비자 인식을 파악하기 위하여 이를 위한 조사용역을 발주하여 직접 시장자료를 모으고, 둘째, 한국 MS에 대한 현장조사를 실시하여 혐의 사실과 관련된 내부문건, MS 자신이 시장조사기관에 의뢰하여 작성한 시장분석 보고서, 각종 전문 시장기관의 자료를 분석한 내부보고서 등을 획득하였으며, 셋째, 관련 이해관

계자(미디어/메신저 업체 등)에 대한 설문조사 등을 통하여 방대한 데이터와 자료를 수집하게 되었다.

특히, 2004. 6. 10.부터 6. 14.까지 실시된 한국 MS 현장조사는 철저한 보안속에 대규모 인원을 투입하여 기습적으로 이루어졌다. 단일 기업에 대하여 5개조(각 조 3명) 총 15명이 투입되어 진행된 현장조사는 “공동행위” 조사를 제외하고는 일반적인 불공정거래행위 조사와 달리 이례적인 것으로 당해 사건의 중대성을 보여주는 것이라 하겠다. 이러한 노력으로 획득된 MS의 다양한 내부문건, 시장분석 자료들은 이후 전원회의 심의과정에서 MS의 위법성을 입증하는 중요한 증거로 활용되었다.

4. 리얼네트웍스의 신고 및 심사관 검토의견에 대한 MS사의 의견 제출

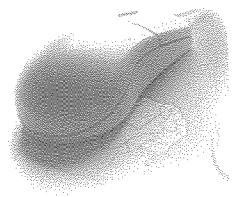
메신저 끼워팔기 신고와 더불어 WMS·WMP 끼워팔기에 대해 직권으로 조사를 진행하던 2004. 10월경 일대 전환점을 만든 계기가 바로 미국 리얼네트웍스사의 WMS·WMP 끼워팔기에 대한 신고였다. 이때부터 공정위의 MS 사건 조사 및 심의과정은 본격적으로 세계적인 주목을 받게 되었음은 물론, 이미 미국, EU 등지에서 MS사와 소송을 벌이고 있던 리얼네트웍스사의 참여는 공정위가 사건처리에 있어서 기술적·공학적 전문성을 확보하는데 많은 도움이 되었다.

한편, 심사관은 직접 시장조사 및 현장조사를 통하여 획득된 자료와 경제분석을 바탕으로 작성한 “심사관 검토의견(이는 심사보고서의 모태가 됨)”을 2004. 11월 MS사에 송부하였고, 이에 대해 MS사는 2005. 1월 답변서를 제출하였다.

5. 심사보고서의 작성

2005. 3월 전원회의에 상정된 MS건 심사보고서는 5차례에 걸친 수정과 보완을 거쳐 최종 작성된 것이다. 심사보고서는 MS 행위의 위법성에 대한 법적, 경제학적 논리구성 뿐 아니라 이를 입증하기 위한 방대한 관련자료와 증거목록을 정리한 것으로, 심사보고서의 작성은 많은 노력과 시간이 투입된 어려운 작업이었다.

MS T/F가 최종 작성한 심사보고서는 본문만 570페이지에 달하고, 첨부자료는 무려 1,780페이지에 이른다. 각 끼워팔기행위 유형별(WMS, WMP, 메신저)로 세 파트로 나누어 구성된 심사보고서는 지금까지와는 전혀 다른 형식으로 작성되었다. 즉, 개조식 기술을 지양하고 의결서와 마찬가지로



전체를 서술식으로 작성하여 의미 전달을 명확히 하였고, 각 문단별로 방주 번호를 부여하여 서술 부분의 인용을 쉽게 할 수 있도록 하였다. 또한, 심사보고서에는 그 때까지 제출된 MS사의 주장을 포함하여 이에 대한 심사관의 반박을 정리함으로써 완결성을 기하도록 노력하였다.

6. 전원회의 심의

2005. 7. 13.부터 10. 26.까지 총 7차례에 걸쳐 속개된 전원회의 심의에서는 심사관과 MS측의 열띤 공방이 전개되었다. MS는 심사보고서를 반박하는 저명한 경제학자의 경제 분석 보고서, 공학자의 기술보고서 등을 비롯한 약 2,000페이지에 달하는 방대한 의견서를 제1차 전원회의 개최 직전인 7월 11일에 제출하였다. 이에 대해 심사관은 위 의견서에 대한 3개월여에 걸친 면밀한 법적 검토와 심도있는 경제분석을 통하여 MS 주장의 허구성과 왜곡됨을 전원회의 심판정에서 날낱이 반박하였다.

심사관의 심사보고서 상정 후 진행된 전원회의 심의과정을 요약하면, 제1차 전원회의(7. 13)에서는 심사관의 심사보고서 요약 발표 및 MS측의 모두 발언이 있었고, 제2·3차 전원회의(8. 23~24)에서는 MS측의 심사보고서에 대한 의견진술 및 MS 신청 전문가 증인 심문이 이루어졌다. 제4차 전원회의(9. 21)에는 신고인 및 심사관측 참고인의 의견진술이 있었으며, 제5차 전원회의(10. 12)에서는 위 신고인, 참고인 진술에 대한 MS측의 반박과 더불어 MS 주장에 대한 심사관의 본격적인 반박 및 진술이 이어졌다. 제6차 전원회의(10. 14)에서는 제5차 전원회의에 이어서 심사관의 진술 및 위원들의 질의에 대한 답변 그리고 심사관이 조치의견 발표를 함으로써, MS 행위의 위법성 판단에 대한 본안 심의가 종료되었다. 마지막으로 10월 26일 개최된 제7차 전원회의(10. 26)에서는 심사관의 조치의견에 대한 MS측의 의견을 청취함으로써 공정위 전원회의 역사상 가장 긴 7차에 걸친 전원회의 심의가 종결되었다.

상임위원 및 비상임위원들은 심의 종결 이후에도 심사관 및 MS의 주장을 검토하고 서로의 의견을 논의하기 위해 수차례의 합의를 위한 회의를 열었다. 그 결과 공정위 전원회의는 심의 종결 후 6주가 조금 넘은 12월 7일 마침내 MS의 결합판매행위가 공정거래법에 위반된다는 최종 의결을 하였다.

7. 맺음말

이상과 같이, 세계적 주목을 받은 MS 사건은 메신저 끼워팔기에 대한 최초 신고가 있는 2001년 9월부터 공정위 전원회의의 최종 의결이 확정된 2005년 12월까지 장장 4년 3개월 간의 조사와 심의를 통하여 종결되었다. 이러한 MS 사건은 그 규모나 복잡성, 그리고 파급 효과가 큰 사건으로, 그 조사 및 심의 과정 역시 아래와 같이 큰 의미를 지니고 있다.

첫째, 세계적 사건을 한국 공정위가 주도적으로 조사하여 시정조치 하였다는데 커다란 의미가 있다. 이번 MS 사건 중 WMS 및 메신저 결합판매 건은 세계 최초로, WMP 건은 EU에 이어 세계에서 두 번째로 한국 공정위가 경쟁법 위반 여부를 심의하고 시정조치를 하였다.

둘째, 광범위하고 심도있는 사실확인 및 경제분석을 실시하고 치열한 법리논쟁을 함으로써 공정위의 공정거래법 집행능력이 진일보하는 계기가 마련되었다. 이번 사건에서 MS사는 미국과 한국의 최대 로펌에 소속된 변호사들과, 미국 및 한국의 유수한 경제학자와 컴퓨터 전문가들이 작성한 광범위한 시장조사 및 경제분석 보고서를 제출하였다.

심사관과 신고인측 역시 MS사가 제출한 보고서들의 내용을 반박하고, 결합행위의 위법성을 입증하기 위하여 국내 최고의 법률가, 경제학자와 컴퓨터 전문가들은 물론, 2001년 노벨 경제학상 수상자인 미국의 Stiglitz 교수 등 외국의 전문가들로부터도 MS 행위의 반경쟁성을 입증하는 연구논문, 경제 및 기술분석 자료 등을 제출받아 검토하였다.

셋째, 심의과정에서 MS사는 물론 신고인과 다른 이해관계인에까지도 최대한의 의견진술 기회를 부여함으로써 절차적인 면에서도 최대한의 공정성을 확보하였다. 즉, MS사에 충분한 방어기회를 줬을 뿐만 아니라, 심사관, 증인, 전문가 의견도 적극적으로 청취하였다.

넷째, 다양한 시장참여자의 의견을 청취하여 객관적이고 다양한 시각에서 국내 IT 산업의 경쟁상황을 심도있게 분석하였다. 즉, 콘텐츠 사업자, PC 제조업체, 웹사이트 개발자, 소프트웨어 개발자 및 전문가, 미디어 사업자, 메신저 사업자, SI(System Integration) 업체 등으로부터 다양한 의견을 청취하였고, 이를 위법성 판단과 시정조치 구성에 반영하였다.

마지막으로, 공정위는 장기간의 조사 및 심의과정에서 어떠한 외부적 영향을 받지 아니하고 독립적으로 공정한 판단을 함으로써 준사법기관으로서의 위상을 다시 한번 대내외에 확인하였다. **경쟁저널**

