

# 집합건물 전기통신서비스 독점계약 실태분석 및 구제 방안 연구

An Analysis and Policy Implication for Exclusive  
Contracts in Telecommunications Services for  
Multi-Dwelling Units

2025.12.

연구기관 : 정보통신정책연구원





# 집합건물 전기통신서비스 독점계약 실태분석 및 구제 방안 연구

(An Analysis and Policy Implication for Exclusive Contracts  
in Telecommunications Services for Multi-Dwelling Units)

신재경/라성현/이보겸

2025. 12.

연구기관 : 정보통신정책연구원



방송미디어통신위원회  
Korea Media and Communications Commission



이 보고서는 2025년도 방송미디어통신위원회 방송통신발전기금 방송통신 융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송미디어통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.



# 제 출 문

방송미디어통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『집합건물 전기통신서비스 독점계약 실태분석  
및 구제 방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2025년 12월

연구기관 : 정보통신정책연구원

총괄책임자 : 신재경 부연구위원

참여연구원 : 라성현 연구위원

이보겸 전문연구원

강인규 부연구위원



# 목 차

요 약 문	viii
제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 내용	1
제 2 장 집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도와 관련 시장 현황	4
제 1 절 통신시장 현황과 집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도의 의의	4
1. 초고속인터넷 시장 현황	4
2. 초고속인터넷 시장 구조	5
3. 초고속인터넷 가입 관련 이슈	7
4. 집합건물 통신서비스 시장 구조	7
5. 집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도 도입 경과	13
제 2 절 집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도 도입의 영향	16
1. 통계 현황	16
2. 사업자 의견	19
제 3 장 주요국의 전기통신서비스 독점계약 금지 제도 사례	22
제 1 절 미국	22
1. 제도 개요	22
2. 제도 연혁	23
3. 2024년~2025년 Bulk-billing 규제 시도 및 철회	26
4. 소결	34
제 2 절 캐나다	35
1. 캐나다 유선통신 시장 구조	35
2. 캐나다 집합건물 독점계약 규제 체계	36

3. 규제 연혁 .....	38
4. 사례 연구 .....	42
5. 소결 .....	49
<b>제 4 장 결론 및 시사점 .....</b>	<b>51</b>
제 1 절 결론 .....	51
제 2 절 정책 시사점 .....	52
제 3 절 연구의 한계 및 향후 과제 .....	53
<b>참고문헌 .....</b>	<b>55</b>
<b>부록 집합건물 독점계약 금지 제도 개선안 .....</b>	<b>58</b>
제 1 절 전기통신사업법 개선 방안 검토 .....	58
1. 전기통신사업법 제50조 .....	58
2. 전기통신사업법 시행령 .....	60
제 2 절 건물관리주체의 법적 지위 검토 .....	61
1. 전기통신사업자의 대리인 해당 여부 .....	61
2. 점유자들의 대리인 해당 여부 .....	62
3. 소결 .....	63
제 3 절 건물관리주체 규제 방안 .....	64
1. 전기통신사업법 개정을 통한 규제 방안 .....	64
2. 전기통신사업법 시행령 개정을 통한 규제 방안 검토 .....	65
3. 소결 .....	67
제 4 절 결론 .....	67

# 표 목 차

〈표 2-1〉	통신사업자별 다회선 상품 구성 .....	8
〈표 2-2〉	다회선과 계별계약 요금 비교 .....	11
〈표 2-3〉	전기통신사업법상 금지행위 .....	15
〈표 2-4〉	집합건물등의 전기통신서비스 독점계약 금지 세부기준 .....	15
〈표 3-1〉	미국 집합건물 독점계약 금지 규제 연혁 .....	25
〈표 3-2〉	FCC 위원장 Jessica Rosenworcel의 bulk-billing 규제 제안 방향 .....	27
〈표 3-3〉	Bulk Broadband Alliance(BBA)가 주장하는 bulk-billing의 혜택 .....	29
〈표 3-4〉	Bulk-billing 규제에 대한 찬성과 반대 측 논리 .....	31
〈표 3-5〉	FCC 위원장 Brendan Carr의 bulk-billing 규제 폐지 입장 .....	33
〈표 3-6〉	주요 집합건물 독점계약 규제 CRTC Telecom Decisions 발취 .....	37
〈표 3-7〉	주요 쟁점 및 결과 .....	40
〈표 3-8〉	CRTC의 점진적 제재 방식 .....	43
〈표 3-9〉	Rogers 일괄 계약의 연차별 요금 인상 구조 .....	46
〈표 3-10〉	2017~2022년 광역 토론토 지구 내 신규 MDU 일괄 계약 현황 .....	48

# 그림 목 차

[그림 2-1]	초고속인터넷 가입자 수 및 세대당 보급률 추이 .....	4
[그림 2-2]	초고속인터넷 매출액 및 전년대비 증가율 추이 .....	5
[그림 2-3]	초고속인터넷 가입자 수 기준 시장점유율 추이 .....	6
[그림 2-4]	초고속인터넷 소매매출액 기준 시장점유율 추이 .....	6
[그림 2-5]	초고속인터넷서비스 시장의 HHI 추이 .....	7
[그림 2-6]	집합건물 전기통신서비스 계약주체 .....	10
[그림 2-7]	집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도 연혁 .....	14
[그림 2-8]	통신사업자별 집합건물 계약 비중 추이 .....	16
[그림 2-9]	C사 집합건물 신규 회선 추이 .....	17
[그림 2-10]	A사 인터넷 집합건물 유형별 계약 현황(2025.10월) .....	18
[그림 2-11]	B사 집합건물 유형별 계약 현황(2025. 10월) .....	18
[그림 3-1]	Sale-and-Leaseback 개요 .....	22
[그림 3-2]	Rogers의 우회적 독점계약 .....	47

# 요 약 문

## 1. 제 목

집합건물 전기통신서비스 독점계약 실태분석 및 규제 방안 연구

## 2. 연구 목적 및 필요성

집합건물의 건물관리주체(건물주)와 통신사업자 간의 독점계약은 초고속인터넷 등 통신서비스의 이용과 관련해 입주자의 통신사업자 선택권 및 관련 통신서비스 시장의 경쟁을 제한하는 결과를 초래할 수 있는데, 방송미디어통신위원회는 집합건물 입주자들에게 특정 통신사업자가 제공하는 전기통신서비스만을 이용하도록 강제하는 행위를 금지하기 위해 「집합건물 등의 전기통신서비스 독점계약 금지 세부기준」을 2025년 2월부터 시행하였다.

본 연구는 집합건물 통신서비스 독점계약 금지 제도의 도입에 따른 시장 상황의 변화, 관련 해외사례 분석을 통해 집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도의 안정적 정착 방안을 제시하는 것을 목적으로 하며, 이를 통해 집합건물 거주자의 통신서비스 선택권 보장과 통신비 절감, 경쟁환경 개선이라는 정책목표의 목표의 균형있는 달성에 기여하고자 한다.

## 3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도의 도입 배경과 시장 현황, 해외 주요국 규제 사례, 정책 개선 방안을 체계적으로 분석한다. 제1장에서는 연구의 필요성 및 목적, 연구 방법을 제시한다. 제2장에서는 독점계약 금지 제도와 관련 시장 현황을 분석하며, 구체적으로 통신시장 현황 및 독점계약 금지 제도 도입 경과, 제도 도입의 영향을 통계 분석 및 통신사업자 인터뷰를 통해 파악한다. 제3장에서는 미국과 캐나다의 집합건물 대상 전기통신서비스 독점계약 규제 유사 사례를 제도 현황, 제도 연혁, 주요 분쟁 사

례를 중심으로 검토한다. 제4장에서는 분석 내용을 종합하여 정책적 시사점을 도출하고 제도 개선 방안을 제시한다.

## 4. 연구 내용 및 결과

본 연구는 집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도의 도입 배경과 시장 현황, 해외 주요국 사례, 정책 개선 방안을 분석하였으며 주요 연구 내용 및 결과는 다음과 같다.

첫째, 집합건물 대상 다회선 상품의 요금 구조를 분석한 결과 개별 소비자 대상 결합상품 대비 69%에서 77% 낮은 수준으로 나타났다. 이는 집합건물 거주자가 다회선 상품을 통해 상당한 요금 절감 효과를 얻을 수 있음을 의미한다. 그러나 이와 같은 요금 절감 효과와는 별개로 건물관리주체, 통신사업자, 입주자들의 관계 속에 집합건물 독점계약에 따른 경제적 이익이 입주자에게 적절히 전달되는지에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다.

둘째, 주요 통신사업자의 인터뷰 결과 독점계약 금지 제도 시행 전후로 집합건물 대상 다회선 계약 체결의 감소 추세가 관찰되었다. 제도 시행에 따른 시장 영향이 통신사업자마다 상이하게 나타나고 있으나 통신사업자들은 대체로 다회선 계약의 이행 불안정성, 마케팅 비용, 낮은 이익률 등에 따라 다회선 계약을 기피하는 경향이 있는 것으로 보인다.

셋째, 미국과 캐나다의 집합건물 독점계약 규제 사례를 분석하여 양국 모두 한국과 유사하게 집합건물을 둘러싼 독점계약 관행과 건물관리주체와 통신사업자 사이의 역학관계가 존재하는 것을 확인하였으며, 각국의 규제기관 역시 유사한 접근 방식을 택하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 미국 연방통신위원회(FCC)는 1996년 통신법 제정 이후 단계적으로 규제를 강화하여 2022년 수익 공유 계약 및 판매 후 임대(sale-and-leaseback) 방식 계약을 금지하였다. 캐나다 방송통신위원회(CRTC)는 2003년 MDU(Multi-Dwelling Unit) 접근 조건을 확립하고 적시 접근(timely access), 합리적 조건(reasonable terms), 배타적 계약 금지(no exclusive arrangements) 원칙을 수립하였으며, 점진적 제재 방식(progressive enforcement)을 통해 관련 규제를 집행하고 있다.

## 5. 정책적 활용 내용

본 연구 성과로서 도출된 정책적 시사점 또는 제도 개선 방향은 다음과 같다.

첫째, 집합건물 입주자의 의사에 따른 단체계약이 허용됨을 명확히 하여 통신서비스 이용 부담 절감 효과가 최종 소비자에게 적절히 전달되도록 하여야 한다. 다회선 상품의 요금 할인 혜택이 건물주 등 건물관리주체에 귀속되지 않고 실제 서비스 이용자인 입주자에게 전달될 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다. 이를 위해 입주자 동의 절차 및 비용 분배 구조에 대한 명확한 가이드라인이 필요하다.

둘째, 금지행위의 세부유형을 시행령에 구체적으로 규정하여 법적 명확성과 예측가능성을 제고해야 한다. 점유자 의사 확인 절차, 정보 제공 의무, 서비스 전환 방해 금지 등 구체적인 행위 유형을 명시할 필요가 있다. 현행 금지 세부기준의 추상적 규정을 구체화하여 사업자와 건물관리주체가 준수해야 할 행위 기준을 명확히 제시함으로써 제도의 실효성을 높일 수 있다.

셋째, 집합건물 대상 상품이 초고속인터넷과 IPTV의 결합으로 구성되기에 추후 규제 입안 시 IPTV와 초고속인터넷 서비스를 동시에 고려하여야 한다. 현재 독점계약 금지 규제가 초고속인터넷 서비스에 집중되어 있으나, 실제 집합건물 시장에서는 다회선 상품이 IPTV를 포함한 결합상품 형태로 제공되므로 IPTV 서비스의 제공 및 재판매 구조에 대한 규제 방안도 함께 검토되어야 한다.

넷째, 해외 사례에서 확인된 바와 같이 건물 시공 단계에서의 사업자 간 동등한 접근 보장이 요구된다. 특정 사업자의 정보 선점 및 진입 우위 구조를 개선하기 위한 제도적 장치가 필요하며, 신축 건물에 대한 통신설비 구축 시 복수 사업자의 동등한 접근 기회를 보장하는 방안을 마련해야 한다.

## 6. 기대효과

본 연구는 향후 관련 제도의 개선을 통해 다음과 같은 효과들을 창출할 수 있을 것으로 기대된다.

첫째, 집합건물 거주자의 통신사업자 선택권이 실질적으로 보장됨으로써 소비자후생이 증진될 것으로 기대된다. 독점계약 금지 제도의 안정적 정착을 통해 집합건물 거주자들이 자신의 필요와 선호에 따라 통신사업자를 자유롭게 선택할 수 있게 됨과 동시에, 필요한 경우 거주자의 의사에 따른 단체계약을 통해 저렴한 통신비라는 이득을 취할 수 있게 되어 통신서비스 시장의 소비자 주권이 강화될 것이다.

둘째, 제도의 법적 명확성 제고를 통해 사업자와 건물관리주체의 법 준수 비용이 감소하고 관련 분쟁을 예방할 수 있을 것으로 기대된다. 금지행위의 구체적 유형과 허용되는 단체계약의 요건이 명확해짐에 따라 시장 참여자들의 예측가능성이 높아지고 불필요한 법적 분쟁이 감소할 것이다.

셋째, 해외 규제 사례 분석을 통한 정책적 시사점 도출로 향후 유사한 규제 이슈 발생 시 효과적인 정책 대응이 가능할 것으로 기대된다. 미국과 캐나다의 규제 경험과 사례를 참고함으로써 국내 제도의 미비점을 보완하고 선제적인 정책 개선을 추진할 수 있을 것이다.

# 제 1 장 서 론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

통신서비스의 최종사용자가 아닌, 건물주 등 집합건물의 관리주체와 통신사업자간에 체결되는 독점계약은 입주민 등 최종사용자의 통신사업자 선택권을 제한하고 연관 통신서비스 시장에서의 경쟁을 저해하는 결과를 초래할 수 있는데, 방송미디어통신위원회는 전기통신서비스의 최종사용자인 집합건물 입주자에게 특정 서비스만 이용하도록 강제하는 행위를 금지하기 위해 「집합건물 등의 전기통신서비스 독점계약 금지 세부기준」을 마련하고 2025년 2월 시행하였다.

본 연구는 「집합건물 등의 전기통신서비스 독점계약 금지 세부기준」 시행의 배경과 경과를 정리하고, 현재 집합건물 독점계약의 현황과 유형을 체계적으로 정리하여 집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도의 안정적 정착 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 본 연구의 결과는 관련 제도 개선을 통하여 집합건물 거주자의 통신사업자 선택권을 강화하고 초고속인터넷 등 관련 시장의 경쟁상황을 개선하는데 기여할 수 있을 것이다.

## 제2절 연구의 내용

본 연구의 내용은 크게 다음과 같은 세 가지 줄기로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 독점계약 금지제도 시행의 배경과 경과를 복기하여 제도가 해결하고자 하였던 문제를 구체화하고 그것이 어떠한 방향으로 실제 현장에서 작동하였는지를 점검한다. 본 연구가 진행되는 현시점에서 세부기준 시행으로 인한 직접적인 효과를 파악하기에는 아직 충분한 시간이 경과하지 않았다고 판단된다. 따라서 금지제도의 직접적인 효과의 측정을 시도하기 보다는 제도 도입과 시행의 맥락을 구체화하면서 금지제도의 경과와 효과를 합리적인 방법론에 의거하여 분석하고자 한다.

둘째, 제도 입안 과정에서 충분히 고려되지 못했던 집합건물 독점계약의 현황과 유형을 체계적으로 파악한다. 현재 시행 중인 금지제도는 일반적인 최종사용자가 새로운 집합건물로 이사했을 때 발생하는 위약금 분쟁에 대한 규제라는 협소하게 정의된 문제를 해결하기 위해 입안되었다. 그러나, 본 연구에서 파악한 바에 따르면 독점계약으로 인한 소비자 후생 저하는 단순한 위약금 문제에 그치는 것이 아니며 서비스 이용자와 제공자의 상대적 협상력의 조정이라는 더 넓은 시야에서 바라보았을 때 비로소 대응할 수 있다. 따라서, 금지제도가 어떠한 맥락에서 어떻게 작동하고 있는지, 소비자에게는 어떤 영향을 어떤 경로를 거쳐 미치고 있는지를 명확하게 파악하는 것이 필요하다.

셋째, 현재 시행되고 있는 제도의 개선점을 모색한다. 집합건물과 통신서비스에 대한 접근은 다양한 국가에서 유사한 형태로 관찰된다. 건설 시행사와 건물 소유주의 문지기(Gate Keeper) 역할과 이에 따른 최종사용자와의 이해충돌이라는 근본적인 문제가 공통적으로 존재하며, 이를 해결하고자 하는 규제당국의 역사 또한 길다. 선제적으로 독점계약 문제를 해결하고자 한 해외 규제당국의 사례를 살펴보고, 최선의 접근은 무엇인지, 규제 적용상의 난맥상은 무엇인지를 파악하여 한국의 규제 개선의 이정표로 삼고자 한다.

위와 같은 목적을 달성하고자 함에 있어서 본 연구의 한계를 다음과 같이 밝힌다.

첫째, 지역 중소규모 통신사업자의 입장이 반영될 기회가 존재하지 않았다. 일반 소비자들에 대한 접근이 상대적으로 불리한 중소규모 사업자들은 상대적으로 소수에 여력을 집중할 수 있는 집합건물의 독점계약에 통신3사와 다른 이해관계를 가질 가능성이 충분히 존재하나, 그러한 관계를 파악하고 연구에 반영할 기회를 갖지 못하였다.

둘째, 세부기준 시행으로 인한 직접적인 효과를 측정할 수 없었다. 독점계약이 최종소비자의 후생, 더 구체적으로는 통신서비스의 가격에 미치는 영향에 대해서 통일된 의견은 존재하지 않는다. 따라서, 실증분석에 의거한 정책 효과 분석이 유의미할 수 있는 상황이나 제도가 시행된 이후 정책 효과가 나타날 만큼의 충분한 시간이 흐르지 않았으며, 실증분석을 위해 요구되는 충분한 데이터의 수집이 가능하지 않았다.

셋째, 엄밀한 경제학적 모델링보다는 케이스 스터디에 의존하였다. 독점계약으로 인한 사회적 후생의 배분은 각 계약 당사자들의 협상력에 의존한다. 만약 시공사나 건물 소유주의 가격협상력이 충분히 높음과 동시에 일정 부분의 후생을 최종사용자에게 임대료 등에 대한 반영을 통해 분배하여 최종사용자의 후생을 증진할 수 있다면 독점계약이 최종사

용자 입장에서 나쁘다고만 할 수는 없을 것이다. 반면에, 최종사용자가 그러한 가격협상력을 가지지 못한다면 동일한 유형의 독점계약 하에서도 최종사용자의 후생은 감소할 것이다. 따라서 최종사용자, 건물관리주체, 통신사업자라는 세 계약 주체들 간의 상대적 협상력이 엄밀하게 측정되어야 독점계약에 대한 소비자후생을 정확하게 논할 수 있을 것이다.

위와 같은 한계들은 추후 연구에서 충분한 시간을 가지고 접근한다면 어렵지 않게 보완될 수 있을 것으로 기대한다.

## 제 2 장 집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도와 관련 시장 현황

### 제 1 절 통신시장 현황과 집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도의 의의

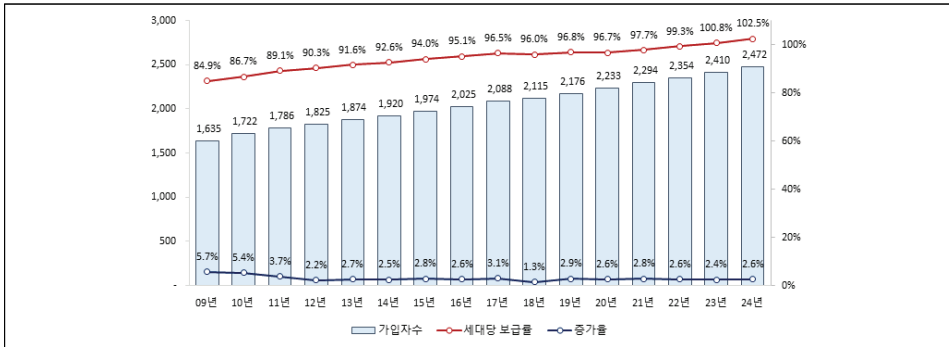
#### 1. 초고속인터넷 시장 현황

초고속인터넷 시장은 가입자 수와 매출액이 동시에 성장하는 모습을 보이고 있다. 기술 발달 및 네트워크 인프라 고도화에 따라 기가인터넷 등 더 빠른 속도의 상품으로 가입자가 이동하는 추세이다.

2024년 말 초고속인터넷 전체 가입자 수는 2,472만 명으로 전년 대비 약 2.6% 증가하였으며, 주민등록 세대당 보급률은 2023년 말 100%를 넘어서는 등 꾸준히 증가 추세를 보이고 있다. 가입자 증가율은 둔화되는 추세이나, 가입자 수는 2%대의 성장률로 꾸준히 증가하고 있다. 세대당 보급률은 2012년 90%를 넘어섰으며, 이후 꾸준히 증가하여 2024년 말 약 102.5%를 기록하였다. 기가인터넷 확산에 따라 2023년 기가인터넷(1Gbps 이상) 가입자는 전체 가입자의 13.7% 수준이고 전년대비 19.1% 증가하였다.

[그림 2-1] 초고속인터넷 가입자 수 및 세대당 보급률 추이

(단위: 천 명)

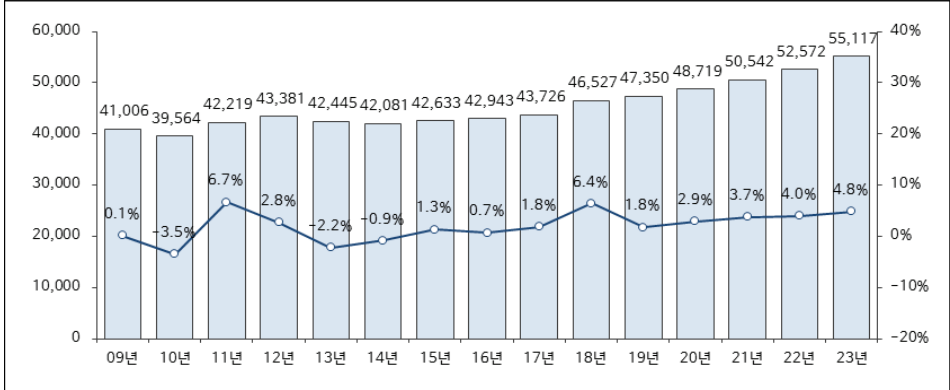


자료: 과학기술정보통신부, “유무선통신서비스 가입 현황 및 무선데이터 트래픽 통계”, 각 호.

초고속인터넷 매출액도 증가 추세를 보이고 있는데, 2023년도 매출액은 5조 5,117억 원으로 전년 대비 4.8% 증가하였다. 2017년부터 2023년까지의 매출액의 연평균 증가율(CAGR)은 약 3.9% 수준이다. 2009년부터 2017년까지의 매출액의 연평균 증가율(CAGR)은 약 0.73% 수준이었으나, 2017년 이후 증가 추세를 보이고 있다.

[그림 2-2] 초고속인터넷 매출액 및 전년대비 증가율 추이

(단위: 억 원, %)



주: 회선설비비보유 기간통신사업자의 매출액은 한국정보통신진흥협회의 통계 이용  
 자료: 정보통신정책연구원(2024.12.), 통신시장 경쟁상황 평가(2024년도)

## 2. 초고속인터넷 시장 구조

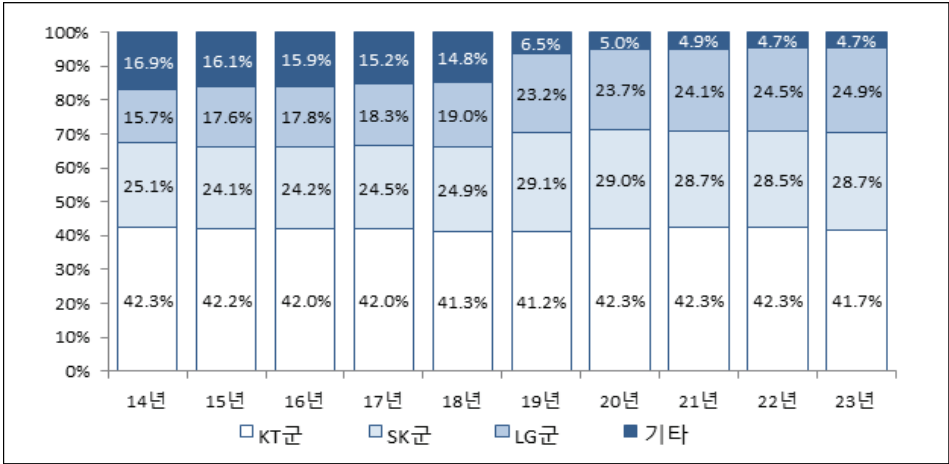
초고속인터넷 시장 1위 사업자의 가입자 점유율은 지난 10년 동안 41~42.3% 사이를, 매출액 점유율은 45.0~48.5% 사이를 유지하고 있다. 시장집중도를 나타내는 HHI 지수는 2019년 M&A 등으로 악화되었고, 이후 고착화되어 개선되지 않고 있다.

2023년 말 초고속인터넷 사업자별 점유율은 KT군 41.7%(10,048천 명), SK군 28.7%(6,926천 명), LG군 24.9%(6,002천 명), 기타 4.7%(1,123천 명) 순이다. 1위 사업자의 점유율은 지난 10년 동안 41.2~42.3% 사이를 유지하고 있다.

2023년 매출액 기준 1위 사업자인 KT군의 점유율은 48.0%, SK군의 점유율은 26.2%, LG군의 점유율은 23.6%, 기타 사업자 군은 2.2% 수준이다. KT군 점유율은 감소한 반면, SK군, LG군의 점유율은 증가하였고, 기타 사업자인 군의 점유율은 전년과 동일하다.

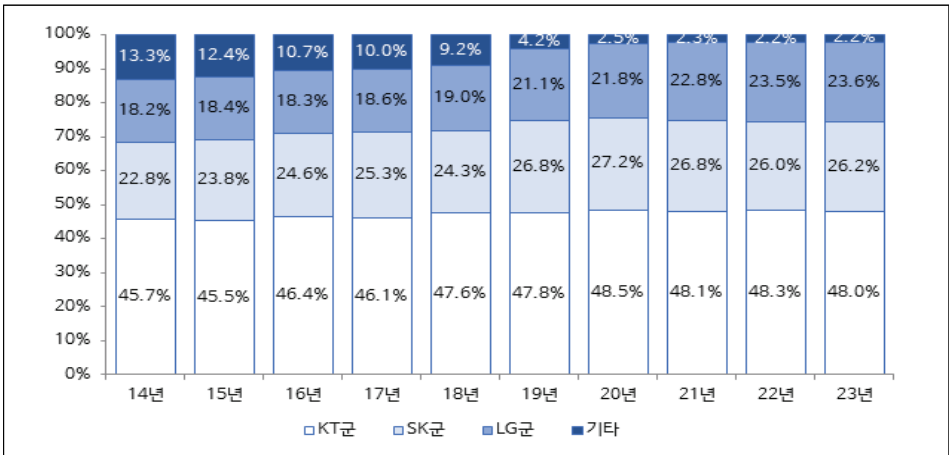
HHI 지수는 최근 가입자 및 매출액 기준 소폭 감소하였으나, 2019년도 2~3위 사업자의 M&A가 완료된 이후에도 고착화된 경향을 보인다. 전국사업자들의 연속적 M&A로 시장집중도가 악화되었고 2, 3위 사업자의 M&A가 완료된 이후에도 HHI 개선으로 이어지지 않았다.

[그림 2-3] 초고속인터넷 가입자 수 기준 시장점유율 추이



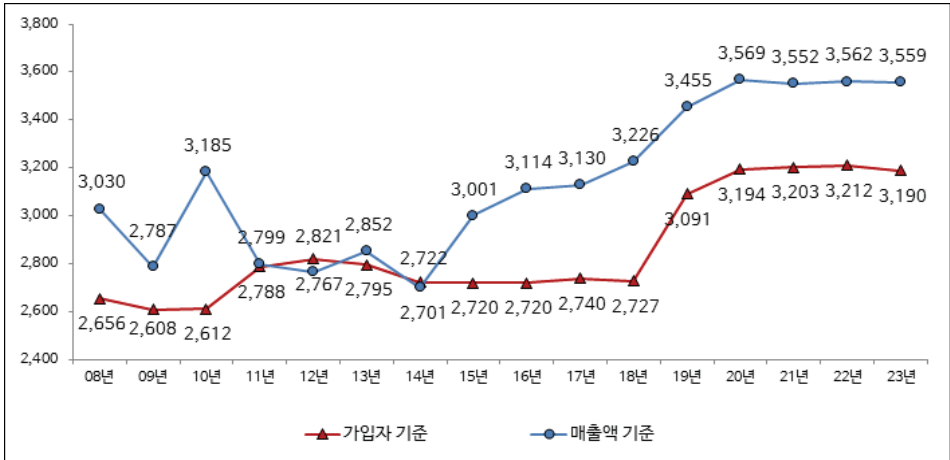
자료: 정보통신정책연구원(2024.12.), 통신시장 경쟁상황 평가(2024년도)

[그림 2-4] 초고속인터넷 소매매출액 기준 시장점유율 추이



자료: 정보통신정책연구원(2024.12.), 통신시장 경쟁상황 평가(2024년도)

[그림 2-5] 초고속인터넷서비스 시장의 HHI 추이



자료: 정보통신정책연구원(2024.12.), 통신시장 경쟁상황 평가(2024년도)

### 3. 초고속인터넷 가입 관련 이슈

정보통신정책연구원(2024)이 수행한 설문조사에 따르면, 현재 초고속인터넷 회사를 선택한 이유로 결합 요금제, 저렴한 사용요금 등의 응답이 높게 나타나지만, 서비스 제공 회사가 하나밖에 없다(6.1%)는 응답도 존재한다.

현 거주지에 특정 통신회사의 초고속인터넷만 가입할 수 있는 비율은 23.3%로 나타났다. 또한 거주하고 있는 건물에, 특정 통신회사의 초고속인터넷만 사용할 수 있도록 강제하고 있거나 특정 통신회사와 단체로 초고속인터넷 계약을 체결하고 있는 비율이 14.8%로 나타났다. 그 중, 거주 중인 건물이 현재 사용 중인 초고속인터넷 회사와 단체로 계약 중인 비율은 48.2%로 나타났다.

### 4. 집합건물 통신서비스 시장 구조

#### 가. 집합건물 대상 상품 구성과 계약 형태

집합건물 대상 다회선 상품은 초고속인터넷과 IPTV의 결합상품을 중심으로 이루어진다. 결합상품이 아닌 초고속인터넷 혹은 IPTV 단일 상품의 가입이 불가능한 것은 아니나, 이 경우에는 가격 이득이 없기에 본 연구에서는 다루지 않는다. <표 2-1>에서 다회선 상품의

예시를 확인할 수 있다. IPTV의 최저 요금과 최고 요금 두 가지가 각각의 인터넷 서비스와 조합되어 제시된다. 해당 자료는 실제 시장에서의 다회선 계약의 가격을 직접적으로 보여준다고는 할 수 없으나 이를 통하여 개별계약과의 차이를 간접적으로 추측할 수 있다.

〈표 2-1〉 통신사업자별 다회선 상품 구성

(단위: 원)

통신사업자	인터넷 상품	인터넷 요금	IPTV 상품	IPTV 요금	8회선 기준 총 가격	회선 당 가격
KT	인터넷 베이직 (500Mbps)	46,200	지니 TV 슬림	16,500	120,450	15,056
			지니 TV 에센스	25,300	160,050	20,006
	인터넷 슬림 (100Mbps)	39,600	지니 TV 슬림	16,500	113,850	14,231
			지니 TV 에센스	25,300	153,450	19,181
	멀티넷 에센스 (1Gbps)	60,500	지니 TV 슬림	16,500	134,750	16,844
			지니 TV 에센스	25,300	174,350	21,794
	멀티넷 베이직 (500Mbps)	51,700	지니 TV 슬림	16,500	125,950	15,744
			지니 TV 에센스	25,300	165,550	20,694
	멀티넷 슬림 (100Mbps)	45,100	지니 TV 슬림	16,500	119,350	14,919
			지니 TV 에센스	25,300	158,950	19,869
SKB	비즈원 100M	39,600	B tv 미니	11,000	89,100	11,138
			B tv All	25,300	153,450	19,181
	비즈원 500M	51,700	B tv 미니	11,000	101,200	12,650
			B tv All	25,300	165,550	20,694
	비즈원 1G	57,200	B tv 미니	11,000	106,700	13,338
			B tv All	25,300	171,050	21,381
LGU+	멀티라인 기가 (1Gbps)	64,900	프리미엄	22,000	163,900	20,488
			실속형	22,000	163,900	20,488
	멀티라인 기가슬림 (500Mbps)	56,100	프리미엄	22,000	155,100	19,388
			실속형	22,000	155,100	19,388
	멀티라인 광랜 (100Mbps)	42,900	프리미엄	22,000	141,900	17,738
			실속형	22,000	141,900	17,738
평균		50,500		20,450	142,525	17,816

주: 8회선 기준 총 가격은 다음과 같이 계산됨(약정할인은 고려하지 않음)

자료: 시중 공개 요금제 자료를 바탕으로 연구진 구성

총 가격 = 인터넷 요금 + (1 + 0.5 × 7) × IPTV 요금

서비스의 최종사용자를 한 가구로 정의하였을 때, 한 개의 초고속인터넷 회선이 최소 두 가구, 최대 8가구를 대상으로 나누어 제공되며, IPTV는 가구 수와 동일한 수의 회선을 제공하는 방식으로 계약이 이루어진다. 즉, 8개의 IPTV 회선과 1개의 인터넷 회선이 결합되어 제공되는 것이 일반적인 집합건물 대상 서비스 제공 형태이다. 또한, 사업자 공통으로 8개의 IPTV 회선 중 한 개 회선만 100%의 가격에 공급되고 나머지 7개 회선에 대해서는 50%의 가격으로 공급되는 것이 시장에서 주로 통용되는 계약 형태인 것으로 보인다. 따라서, 집합건물 대상 상품이 개인 사용자 대상 상품에 대하여 가지는 가격 우위는 한 회선의 인터넷 가격이 여덟 가구로 나누어지는 데에서 오는 것과 일곱 개의 IPTV 회선이 절반 가격으로 공급되는 데에서 오는 것으로 볼 수 있다. 계약 기간은 1년부터 5년까지가 가능하나, 일반적으로 3년이 선호된다.

기술적 측면에서는 집합건물 대상 상품과 개인 사용자 대상 상품의 차이가 존재하지 않는 것으로 확인된다. 기본적으로 두 서비스는 계약의 형태에서만 차이가 있을 뿐이며, 최소한의 조치를 통하여 집합건물 상품 가입자를 개인 사용자 상품으로 전환할 수 있는 것으로 나타난다. 따라서 두 상품 간의 기술적 전환 장벽은 존재하지 않으며, 독점계약, 혹은 단체계약의 경제적 함의를 고려할 경우 기술적 요소는 고려 대상이 아니다.

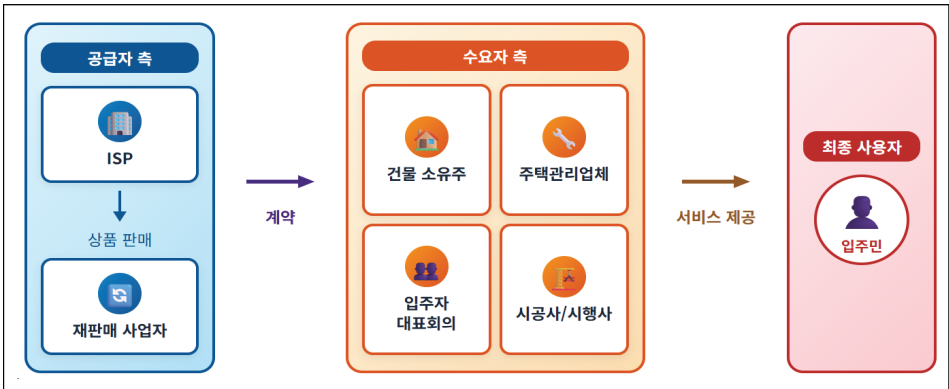
집합건물 대상 상품의 특성상 수요자 측 계약 주체는 건물관리주체이며, 이들이 통신사업자와 계약을 체결한다. 여기서 건물관리주체는 시공사, 시행사, 입주자대표회의, 건물소유주, 주택관리업체 등 다양한 사례가 존재하나, 최종사용자가 계약주체인 경우는 드물다. 가장 기본적인 형태는 건물소유주와의 직접 계약이며, 건물주가 통신사업을 주택관리업체에 위탁하는 경우에는 해당 업체와 계약을 체결한다. 또한, 입주자대표회의가 구성되어 있는 건물에서는 해당 기구가 계약 주체가 된다. 시공사와의 계약도 존재하며, 아파트의 경우 시공사가 가계약 형태로 계약을 체결한 후 3개 통신사업자가 영업할 수 있도록 하는 방식도 가능하다. 집합건물에 따라 시공사가 계속해서 계약을 유지하는 경우, 관리업체를 지정하여 계약을 관리하는 경우, 혹은 시공사는 계약 이후 이탈하여 입주자대표회의가 계약을 이어가는 경우 등도 존재한다.

위에서 볼 수 있듯이 집합건물의 통신서비스 계약 형태는 상황과 이해관계에 따라 유동적인 모습을 보이는데, 이것이 집합건물 대상 계약에서 많은 분쟁을 유발하는 요인이며, 규제 당국 입장에서도 모든 경우를 포괄하는 일반론을 제시하거나 개별 특이사례를 모두

특정하여 규제하는 것을 어렵게 한다.

공급자 측 계약 주체는 대부분 통신사업자나 통신사업자의 상품을 구매하여 건물관리주체를 대상으로 재판매하는 소규모 사업자들이 존재한다. 이러한 경우에는 통신사업자와 건물관리주체에 대하여 추가적인 이해관계자가 존재하는 형태로, 규제 입안 과정에서 이와 동일하거나 유사한 형태의 계약 주체를 이용하여 계약을 우회할 가능성 또한 고려하여야 한다.

[그림 2-6] 집합건물 전기통신서비스 계약주체



나. 일반 소비자 대상 요금제와의 비교

통신사업자 3사의 집합건물 대상 상품의 요금을 동일 수준의 서비스를 제공하는 개인 사용자 대상 상품의 요금과 비교한다. 앞에서 언급된 것과 같이 한 개의 인터넷 회선을 여덟 가구로 나누고 첫 한 개의 IPTV 회선에 대해서는 100%, 나머지 일곱 개는 50%의 요금을 적용한다. 일반적으로 체결되는 형태인 3년 약정을 적용하였으며, 모든 요금은 부가가치세를 포함한 금액으로 산정하되, 휴대폰 결합할인 등 별도 프로모션은 제외하였다.

비교 대상으로는 각 가구가 독립적으로 인터넷과 IPTV가 결합된 상품에 개별 가입하는 경우를 설정하였다. 이 경우 동일한 8가구를 기준으로, 동일한 속도(100M, 500M, 1G)의 인터넷 서비스와 각 통신사의 기본 또는 중급 수준의 IPTV 상품을 가정하였다.

〈표 2-2〉 다회선과 개별계약 요금 비교

통신 사업자	인터넷 속도	다회선 월 요금	다회선 계약총액	개별 계약 월 요금	개별 계약 총액	월 절감액	총 절감액	할인율
KT	100M	11,633	93,060	38,500	308,000	26,867	214,940	69.8%
	500M	12,334	98,670	44,000	352,000	31,666	253,330	71.9%
	1G	13,791	110,325	49,500	396,000	35,709	285,675	72.1%
SKB	100M	7,425	59,400	28,000	224,000	20,575	164,600	73.5%
	500M	8,525	68,200	35,000	280,000	26,475	211,800	75.6%
	1G	9,213	73,700	40,000	320,000	30,787	246,300	77.0%
LGU+	100M	15,813	126,500	29,000	232,000	13,187	105,500	45.5%
	500M	17,188	137,500	39,600	316,800	22,412	179,300	56.7%
	1G	16,019	128,150	50,000	400,000	33,981	271,850	68.0%

주: 총 요금은 8회선 기준

자료: 각 통신사 공식 요금자료를 기반으로 연구진 작성(2025년 12월 기준)

#### 다. 시사점

〈표 2-2〉에 제시된 내용을 보면 다회선 상품이 최대 45.5%에서 최대 77.0%까지 개인 사용자 대상 상품에 대비 저렴한 것으로 나타났다. 여기에는 비공식적 채널을 통한 프로모션이 반영되지 않았으며, 또한 집합건물의 건물관리주체가 개별 사용자보다 높은 가격 협상력을 가지는 것을 고려하면 이 차이는 더 클 것으로 예상된다. 따라서 통신서비스의 비용만을 생각해 보았을 때 다회선 서비스와 단체계약은 수요측에 가격면에서 발생하는 후생의 증가를 가져온다. 그러나 계약주체가 최종사용자가 아니기에, 이러한 후생상의 증가가 최종사용자에게 전적으로 돌아가지 않으며, 이러한 후생의 배분은 최종사용자와 건물관리주체간의 가격협상력의 차이에 의하여 결정될 것이다. 그렇기에 다회선 계약을 통한 소비자후생 증가를 유도하고자 한다면, 이러한 후생이 실제 최종사용자에게 얼마나 돌아가는지에 대한 모니터링이 필요하며, 최종사용자와 건물관리주체간의 역학에 대한 더 깊은 이해와 연구가 필요하다.

다른 한편으로는 다회선상품의 특징으로 인한 소비자후생 저하 요인 또한 고려가 필요하다. 다회선상품은 최종사용자가 직접 상품의 특징을 선택할 수 없고, 개인화된 서비스의 제공이 불가능하기에, 이러한 요소들에서 비롯되는 소비자 효용은 요금에 완전히 반영되

지 않는다는 점을 생각할 필요가 있다. 이에 더하여, 한 개의 인터넷 회선을 최대 여덟 가구가 나누어 사용한다는 것은 이로 인한 서비스의 질적 저하가 발생할 수 있다는 점을 의미한다. 이러한 요소에서 발생하는 소비자 효용은 요금만으로는 파악할 수 없기에 요금과 서비스의 질적 차원을 균형있게 고려하여야 전체적인 소비자후생을 올바르게 판단할 수 있을 것이다.

또한 건물관리주체가 다양하고 상황에 따라서 계약 형태가 유동적이라는 점은 계약 체결과 이행 과정에서 분쟁의 소지가 많다는 것을 의미한다. 이러한 분쟁으로 인한 비용이 사회적 후생의 감소로 이어진다는 점 또한 고려되어야 한다. 예를 들어, 시행사가 입주 단계 이전에 통신사업자와 접촉하여 다회선 계약을 체결하고 이에 대한 반대급부를 취한 후에 이후의 입주자들에게 해당 서비스를 강제하는 경우를 생각해 볼 수 있을 것이다. 이러한 행위가 특정 서비스의 이용을 강제하는 행위임을 차치하고서라도, 해당 계약의 지속가능성은 낮다. 시행사는 지속적으로 건물을 관리하지 않으며, 이후에 입주자대표회의 등의 주체에 건물 관리 권한을 위임할 것이며, 이 경우 실제 점유자의 이익을 더 크게 반영할 입주자대표회의는 계약을 지속하는 것이 이득이 되지 않는다고 판단할 가능성이 있기 때문이다. 결과적으로, 분쟁이 발생하는 경우 통신사업자는 법적 구속력과는 별개로 완전히 분쟁에서 자유로울 수 없기 때문에 단체계약에 대한 법적 리스크를 회피하고자 하는 유인이 존재한다.

이에 비추어 보았을 때, 집합건물 대상 다회선 계약의 이해관계를 파악해볼 수 있다. 건물관리주체는 다회선 계약으로 인한 낙전수입을 취할 수 있어 이러한 계약 형태를 선호할 명백한 유인이 존재한다.

최종사용자의 후생은 부동산 시장의 역학에 따라 달라질 수 있으나, 최소한 개별계약보다 높은 비용을 지불하지는 않는 것으로 보인다. 따라서 건물관리주체가 가져갈 수 있는 수입의 범위 안에서 후생이 나뉘진다고 볼 수 있다.

통신사업자는 3사의 경쟁 구도 하에서 이들보다 더 복잡한 이해관계를 가진다. 기존 1위 사업자 입장에서는 다회선 계약이 급격하게 금지되는 것을 피하고자 할 것이며, 2위와 3위 사업자는 기본적으로는 다회선 계약이 모두 금지되어 일반 소비자 시장과 유사한 점유율을 차지할 수 있기를 바랄 것이다.

지금까지의 결과를 보았을 때, 다회선 상품이 개인 사용자 대상 상품과 비교하여 크게 저렴한 것이 사실이다. 실제로, 서비스 제공을 위한 초기비용을 고려하면 3년 약정만으로는 통신사업자 입장에서 거의 수익이 나지 않는 것으로 보인다. 그러나, 이러한 상품이 어떻게 만들어질 수 있었고, 낮은 이윤 폭에도 불구하고 통신사업자에 의해서 적극적으로 판매되는 이유를 들여다볼 필요가 있다.

우선, 다회선 상품이 인터넷과 IPTV의 결합으로만 판매된다는 점에 초점을 맞추고자 한다. 유료방송은 방송법 시행령에 의하여 단체계약이 금지되어 있는 바, 통신사업자는 IPTV 가입자 확보를 위하여 명시적으로 단체계약이 금지되어 있지 않았던 인터넷 서비스와의 결합을 이용할 유인이 존재한다. 이에 더하여, 한번 판매하고 나면 추가적인 이윤 창출의 기회가 거의 존재하지 않는 인터넷 서비스와 달리, IPTV는 일단 가입자가 확보되면 다양한 방법으로 추가적인 이윤을 내는 것이 가능하다.

이러한 시장 구조 하에서, IPTV와의 결합을 논외로 하고 초고속인터넷 서비스만을 단독으로 고려하여 인터넷 독점계약 금지 제도를 논하는 것은 규제일관성을 해침과 동시에, 소비자후생 증가라는 목적을 달성하기 어렵게 한다.

## 5. 집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도 도입 경과

### 가. 제도 도입 배경

기존 거주지에서 약정에 가입한 상태로 인터넷 서비스를 이용 중에 원룸 등의 새 집합건물로 이사하는 경우, 새 건물이 타 사업자와 독점적으로 계약되어 기존 통신사를 강제로 해지해야 하는 경우에 대한 민원이 다수 제기되었다. 이 경우 이용자 귀책 사유가 아님에도 불구하고 약정 파기로 인한 할인반환금의 50%가 부과되었으며, 가입 주체가 본인이 아닌 건물주이기에 새 통신사와의 계약을 통한 할인반환금 보상도 불가능하여 신규 입주자에게 일방적으로 불리한 상황으로 여겨졌다.

2019년 8월부터 2021년 9월까지 방송통신위원회에 접수된 집합건물 독점계약 관련 민원은 총 136건으로, 독점계약으로 인한 해지 시 할인반환금 청구 행위 제재 요청, 위약금 감면 요청 등 위약금에 대한 중재 요청이 주를 이루었다. 기존 사용자에게 혜택을 제공할 필요 없이 건물주만을 대상으로 보조금 등의 판촉 행위를 통한 독점계약이 성행하였으며,

이로 인해 최종 이용자에게 돌아갈 수 있었던 혜택이 독점계약을 맺은 소수의 건물주에게 집중되는 결과를 초래하였다.

나. 제도 연혁

2019년 8월 방송통신위원회는 단독계약으로 인한 기존서비스 해지 시 이용자에게 부과되는 할인반환금 감면 제도를 발표하였다. 기존 계약하에서는 이용자 귀책이 없는 해지 시에도 계약상 할인반환금의 50%가 부과되었으나, 새 제도 시행 이후 새 거주지의 단독 서비스 제공 사업자가 나머지 50%의 할인반환금을 부담하도록 개선되었다.

그러나 가입자가 50%의 할인반환금을 먼저 부담한 후 신규 사업자가 서비스 요금에서 차감하는 방식으로 이루어져 실효성 문제가 발생하였다. 동일 명의로 신규 계약을 맺은 조건이었고, 집합건물의 계약 주체인 건물주가 이미 맺은 독점계약하에서 사실상 할인반환금 차감이 이루어지지 않았다.

[그림 2-7] 집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도 연혁



2022년 4월 제도가 개선되어 집합건물로 이전하는 이용자의 할인반환금 전액 감면이 시행되었다. 발생한 할인반환금은 기존 사업자와 독점 사업자가 상호 정산하여 처리하도록 하였으나, 집합건물 대상 독점계약이라는 근본적인 문제는 해결되지 않았다.

2024년 1월 「전기통신사업법」 개정으로 입주자에게 특정 전기통신서비스만을 이용하도록 하는 행위가 금지되었다. 이어 2025년 2월 「집합건물등의 전기통신서비스 독점계약 금지 세부기준」이 발표되었다. 아파트, 연립주택, 다세대주택, 오피스텔, 지식산업센터 등이 대상으로 포함되었으며, 다만 다른 전기통신사업자의 전기통신설비 구축 등이 기술적으로 불가능한 건물은 금지 대상에서 제외되었다.

〈표 2-3〉 전기통신사업법상 금지행위

<p>제50조(금지행위) ① 전기통신사업자(제9호부터 제11호까지의 경우에는 앱마켓사업자로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)는 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.</p> <p>...</p> <p>5의3. 「집합건물등의 소유 및 관리에 관한 법률」을 적용받는 건물 등 다수가 공동으로 사용하는 건물의 소유자 등 건물관리주체와 전기통신서비스 이용계약(같은 법 제2조제3호에 따른 전유부분 등을 점유하는 자(이하 이 조에서 “점유자”라 한다)에게 전기통신서비스를 제공하려는 목적으로 체결하는 계약을 말한다)을 체결하면서 점유자에게 특정 전기통신서비스만 이용하도록 강제하는 행위. 이 경우 건물의 세부유형과 건물관리주체의 범위 등에 대한 기준은 방송미디어통신위원회가 정하여 고시한다.</p>
--

〈표 2-4〉 집합건물등의 전기통신서비스 독점계약 금지 세부기준

분류	내용
금지 대상 건물의 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 「건축법 시행령」 별표1 제2호 가목에 따른 아파트</li> <li>② 「건축법 시행령」 별표1 제2호 나목에 따른 연립주택</li> <li>③ 「건축법 시행령」 별표1 제2호 다목에 따른 다세대주택</li> <li>④ 「건축법 시행령」 별표1 제14호 나목 2)에 따른 오피스텔</li> <li>⑤ 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조 제13호에 따른 지식산업센터</li> <li>⑥ 그 밖에 「집합건물 소유 및 관리에 관한 법률」에 따라 구분소유가 가능한 건물</li> </ul>
금지 제외 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 「공중위생관리법」 제2조에 따른 숙박업에 사용되는 건물</li> <li>② 기업·단체 등에서 관련 규정에 따라 운영하는 기숙사 등의 건물</li> <li>③ 다른 전기통신사업자의 전기통신설비 구축 등이 기술적으로 불가능한 건물</li> </ul>

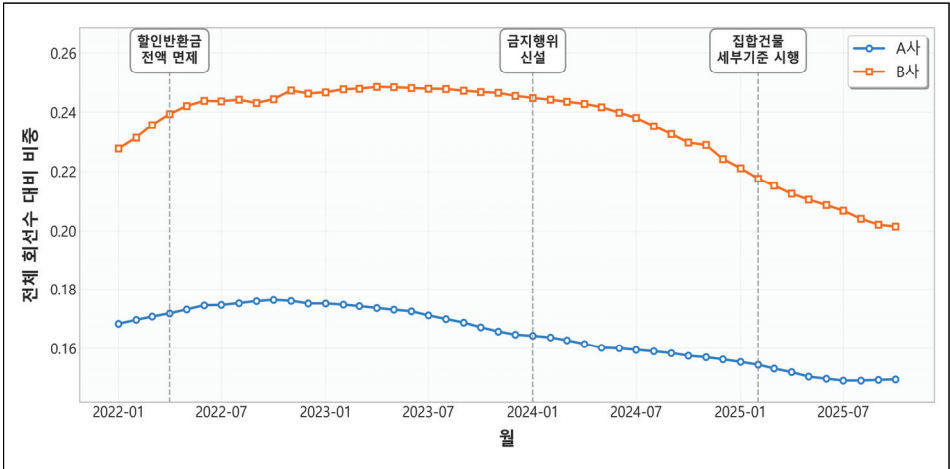
자료: 「집합건물등의 전기통신서비스 독점계약 금지 세부기준」 발췌

## 제 2 절 집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도 도입의 영향

### 1. 통계 현황

본 절에서는 2022년 1월부터 2025년 10월까지의 사업자 제출 자료를 바탕으로 독점금지 제도가 집합건물 대상 영업 활동에 미친 영향을 분석하고자 한다. A사는 해당 기간 초고속인터넷 회선 수 기준 평균 2.76%, IPTV 회선 수 기준 평균 16.44%를 집합건물 단체계약이 차지하고 있었다. B사는 인터넷 회선 수 기준 평균 3.91%, IPTV 회선 수는 보고되지 않아 A사와 같은 비율로 번들 서비스가 구성된다고 가정하였을 때, 23.49%를 차지하는 것으로 추정된다. 연도별 비중의 추이는 [그림 2-8]에 나타나 있다.

[그림 2-8] 통신사업자별 집합건물 계약 비중 추이



자료: 사업자 제출자료

C사는 각 월별 총 가입자가 아닌 신규 가입자 수만을 보고하여 이를 기준으로 보면, 월 평균 3,119개의 초고속인터넷 회선이 신규로 가입되는 것으로 보인다. 월별 추이는 [그림 2-9]에 나타나 있다.

[그림 2-9] C사 집합건물 신규 회선 추이

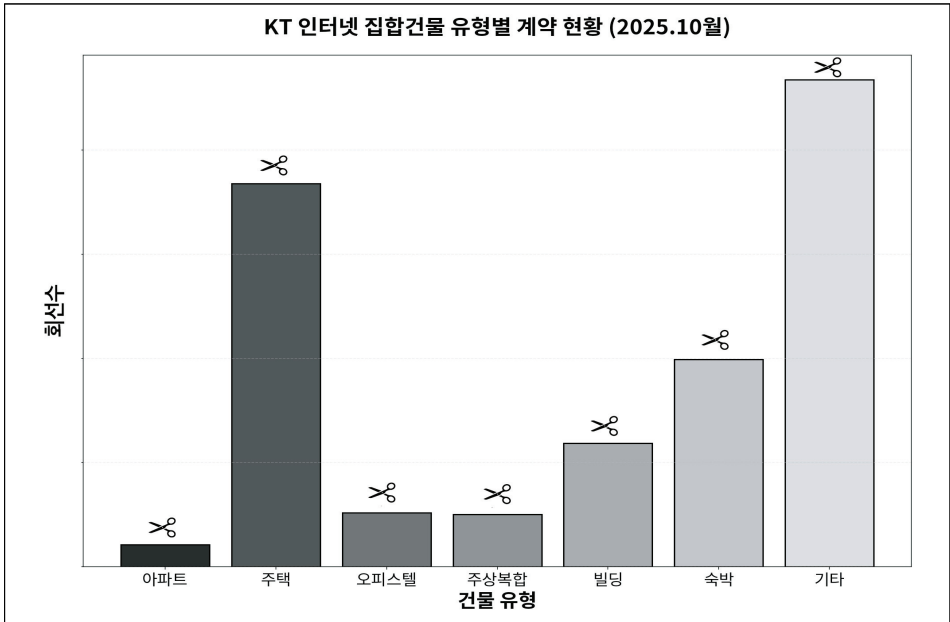


자료: 사업자 제출자료

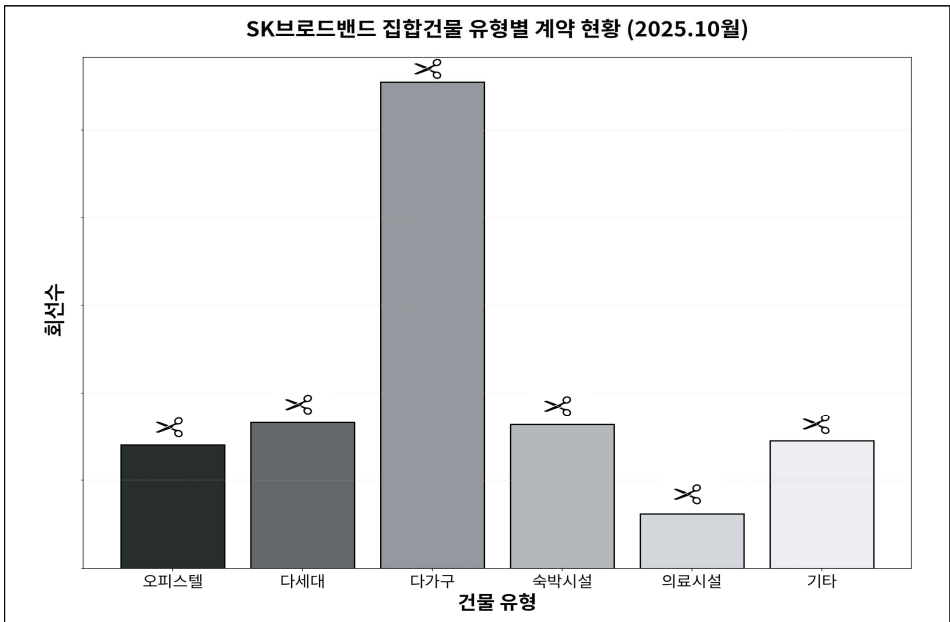
독점금지 제도의 도입과 개선에 따른 영향을 보면, A사와 B사의 경우 할인반환금 전액 면제 이후로도 증가세를 이어가다 독점계약의 금지행위 지정과 세부기준 시행에 따라 집합건물 계약 비중이 감소하는 추세를 보인다. 반면, C사는 독점계약 금지와 상관없이 신규 회선이 증가하는 것을 볼 수 있다.

건물 유형별로 보면, 자료를 제출한 A사와 B사의 경우 건물 유형을 같은 기준으로 분류하지 않아 직접적인 비교는 어렵지만 집합건물 시장 안에서도 주력 부문이 크게 다를 수 있고, 이것이 규제 대응에 있어서 다른 이해관계를 가져올 수 있음을 시사한다.

[그림 2-10] A사 인터넷 집합건물 유형별 계약 현황(2025.10월)



[그림 2-11] B사 집합건물 유형별 계약 현황(2025. 10월)



A사의 경우 개별 유형에서는 주택이 가장 높으며, 기타로 분류된 건물은 세부 내역이 명시되어있지는 않으나 주택이 주된 판로가 아니라는 점을 미루어 알 수 있다. 반면 B사는 다가구주택으로 분류되는 소규모 집합건물에 집중하는 모습을 보이며, A사와 달리 다가구주택 이상의 비중을 차지하는 유형이 보이지 않는다.

## 2. 사업자 의견

### 가. 시장 구조와 수익성

3사 공통으로 집합건물 시장에서 얻는 이윤이 크지 않다고 진술하며, 시장의 상황에 비추어 보았을 때, 합리적인 의견으로 판단된다. 그 이유는 해당 시장에서 얻고자 하는 것이 이윤보다는 가입자 수이기 때문인 것으로 보인다. 하지만 이것이 단순한 초고속인터넷 가입자 수에 국한되는 것은 아니며, 또한 이윤이 전혀 나지 않는 시장에서 통신사업자가 치열하게 경쟁하는 것도 아니다. 실질적으로 하나의 초고속인터넷 회선을 최대 8단위의 최종사용자에게 나눠서 제공하기 때문에 인터넷 회선에 미치는 영향은 계약 회선 수에 대비하여 작다. 따라서 가입자 수로 인한 실질적인 이득은 IPTV에서 나오는 것으로 파악되며, 집합건물 시장에서의 수익의 원천이 건물관리주체에게서 징수되는 이용료만이 아니라는 점 역시 관찰된다.

건물관리주체에게 지급되는 리베이트의 형태는 요금 할인도 가능하지만 가장 일반적인 형태는 한 최종사용자 단위 당 현금 제공이며, 건물 시공시에 구내 전기통신 설비를 설치해 주는 간접적인 방식도 이루어지고 있다. 시장에서는 평균적으로 3년 약정시에 투자금을 회수하는 정도에서 리베이트가 지급되고 있고, 이는 당장의 이익보다는 대량의 가입자 수 확보와 3년 약정이 끝난 이후 가입자가 유지될 것을 기대하는 측면이 강하다.

그러나 최종소비자가 실제로 부담하게 되는 요금이나 서비스 품질 경쟁이 아닌 음성적 리베이트 금액 경쟁으로 시장의 상황이 전개되면서, 이를 둘러싼 계약주체간의 분쟁의 가능성이 높아지게 되고, 이러한 유무형의 비용과 실적 측면에서의 이득을 비교하였을 때 통신사업자 입장에서는 다회선 상품이 완전히 금지되고 이러한 분쟁의 여지가 상대적으로 적은 개별 사용자 중심의 시장으로 재편되었을 때의 이득이 크다고 판단할 수 있다. 즉, 집합건물 시장에서도 3사의 점유율이 비슷하게 유지될 수 있다는 가정 하에서, 건물 단위

로 대량의 리베이트를 지불하며 경쟁하는 것 보다는 일반사용자를 대상으로 자사의 결합 상품 등의 수단을 통하여 경쟁하는 것이 나올 수 있는 것이다.

또한 음성적 리베이트는 집합건물 시장의 근본적인 문제인, 서비스의 최종사용자와 계약주체가 다르다는 점과 결합하여 통신계약의 위임이 정상적이고 투명한 방법으로 이루어지지 않는 등의 문제로 이어지게 된다. 이 경우에는 본 시장의 부정적인 면이 극대화되어 최종사용자에게 해가 되는 방향으로 계약이 체결된 후 그 이득은 일시적인 건물관리주체가 취하고 이후 계약이행 의무는 다시 입주자단체 등에게 넘겨지는 등의 일이 발생하게 된다.

이러한 맥락에서, 3사 공히 집합건물 대상 다회선 계약이 완전히 금지되는 것을 선호하는 경향이 나타난다. 그러나 그 금지의 세부적인 사항에 대해서는 다른 입장을 보이는 바, 금지제도의 적절한 적용을 통하여 시장 경쟁상황 개선의 여지도 고려해볼 수 있을 것이다.

예를 들어, 집합건물 시장에서 이미 우위를 차지하고 있다면 당장의 강력한 규제를 선호하지 않을 것이며, 세부기준상 독점계약의 금지 대상이 아닌 유형의 건물 대상의 영업에 집중하고 있다면 그 반대일 것이다. 다른 측면에서는, 그럼에도 불구하고 집합건물 대상 영업이 실적에서 큰 비중을 차지한다고 판단되면 어떤 형태의 계약이 가능하고 불가능한지를 명확하게 밝혀 규제의 예측가능성을 높이기를 원할 수 있을 것이다.

#### 나. 금지제도의 영향

3사 모두 집합건물 대상 독점계약 규제에 호응하기 위하여 법개정과 세부기준 발표를 전후로 영업을 줄였다고 주장한다. 실제 데이터로 완전히 뒷받침된다고 볼 수는 없으나, 3사 공히 집합건물 대상 영업을 줄이고자 하는 유인이 존재하며, 다회선 회선수가 규제 전후로 줄어드는 것으로 나타나는 점, 그리고 각 통신사업자가 중시하는 집합건물의 세부 유형이 다름을 고려하면 사실을 어느 정도 반영하는 것으로 보인다.

규제에 대한 반발은 건물관리주체측에서 더 두드러진다. 각자의 유인으로 인하여 통신사업자 3사가 다회선 계약을 거부하거나 상황을 관망하는 동안, 리베이트를 받지 못하게 된 건물관리주체가 민원을 제기하는 것이다. 이러한 민원은 순수하게 최종소비자나 건물관리주체가 제기하는 경우도 있지만, 경쟁사의 도움이나 종용으로 제기되는 경우도 많음이 지적된다. 통신사업자 3사는 규제당국이 이러한 민원을 통해서만 시장의 현황을 파악하고 규제를 수립하는 것은 시장에 대한 왜곡된 정보를 바탕으로 하는 행위일 수 있다고 주장한다.

#### 다. 시장지배력

집합건물 대상 통신서비스 시장에서의 경쟁상황을 살펴보았을 때, 다른 사업자보다 더 강한 지배력을 행사할 수 있는 사업자가 존재하는지 여부를 검토해 볼 수 있다. 계약 형태만을 고려하면, 특정 사업자가 다른 사업자보다 우위에서 계약을 체결하는 행태는 적어도 증거로 뒷받침되지는 않는다. 일반적인 3에서 5년의 약정 이외에 그 이상의 구속력을 가지는 계약을 특정 사업자가 체결하는 것으로 보이지 않으며, 고의로 집합건물의 설비실에 대한 접근을 막는 등의 독점력 행사 사례도 2025년 말 현재 발견되지 않는다. 따라서 계약 차원에서 시장지배력을 이용한 독점력의 행사가 이루어진다고 하기는 어렵다.

그러나 이것이 곧 집합건물 통신시장이 완전히 경쟁적인 시장임을 의미하는 것은 아니다. 계약이 이루어지기 전, 건물관리주체에 접근하는 단계에서는 통신사업자에 따라 경쟁력의 차이가 부각되기 시작하기 때문이다. 건물이 지어지는 시점에서 준공허가를 위해서는 통신설비의 설치가 필요하다. 이때, 많은 건물관리주체가 편의상 특정 통신사업자에 먼저 접근하는 경우가 잦으며, 이렇게 새롭게 건설되는 집합건물에 대한 정보의 접근성도 3사가 동등하게 가지고 있지 않다.

이렇게 한번 계약 이전 단계에서의 시장지배력을 이용하여 계약을 체결하고 나면, 그 이후에는 계약 단계에서 특별히 독점력이 작동하지 않아도 가입자의 전환비용 때문에 락인(lock-in)효과가 발생하여 시장지배력으로 인한 결과가 유지되는 결과를 가져오게 된다.

#### 라. 기타 의견

소비자후생이라는 측면에서 가격 이외에 고려할 점은 최종사용자의 서비스 선택의 폭이다. 소비자의 자유로운 선택권은 통신사업자 사이의 선택에도 적용되나 한 통신사 안에서 개인화된 서비스를 보장받을 수 있는지의 여부 또한 생각해 볼 필요가 있다. 통신사업자는 다회선 계약을 통하여 서비스를 제공받는 경우 최종사용자가 원하는 인터넷 속도를 직접 선택할 수 없으며, IPTV의 채널이 개인화되지 않아 맞춤 서비스를 제공받지 못하기에 소비자후생에 악영향을 미침을 주장한다. 또한 최종사용자가 IPTV에서 콘텐츠를 구입하려 해도 각 콘텐츠를 별도로 구매해야 하는 데에서 오는 불편도 존재한다.

개별 계약하에서는 이러한 문제가 발생하지 않기에 실질적인 소비자후생을 추산하기 위해서는 최종사용자가 저렴한 가격과 자유로운 서비스 선택권 중 무엇을 더 선호하는지에 대한 파악이 필요하다.

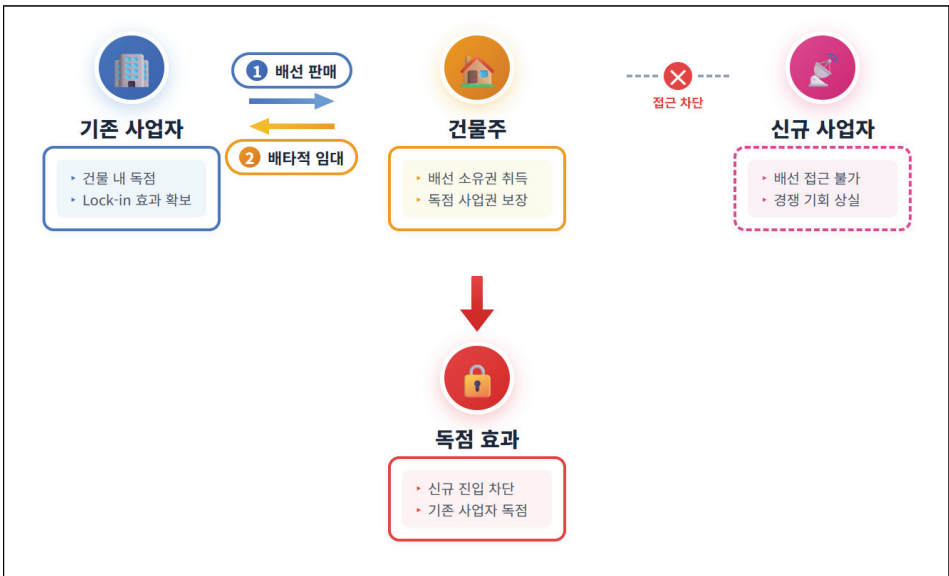
# 제 3 장 주요국의 전기통신서비스 독점계약 금지 제도 사례

## 제 1 절 미국

### 1. 제도 개요

미국은 현재 상업용·주거용 MTE(Multi-Tenant Environments)에 대해 건물주와 통신·케이블 사업자가 독점적으로 맺는 서비스 계약을 금지하고 있다. MTE는 여러 임차인이 하나의 건물(아파트, 오피스 등) 내에서 독립된 공간 및 서비스를 공유하는 집합건물 환경을 말한다. 2022년 규제를 강화하여 수익 공유 계약(revenue sharing agreements)과 판매 후 임대(Sale-and-Leaseback) 방식 계약도 금지하였으며, 독점 마케팅 계약은 허용하되 입주자 공시 의무를 부과하고 있다.

[그림 3-1] Sale-and-Leaseback 개요



## 2. 제도 연혁

미국은 1996년 통신법(1996 Telecom Act)이 제정되면서 통신 시장 개방과 경쟁 촉진을 목표로 불공정 관행으로서 독점계약을 제한하는 근간을 마련하였다.

FCC는 2001년 처음으로 상업용 MTE에 대해 통신사업자가 통신 서비스 제공과 관련하여 건물주와 맺는 독점적 접근 계약을 금지하였다. 통신사업자가 상업용 건물에서 경쟁 통신 사업자의 접근을 방해하는 계약을 체결하는 것이 금지되었고, 건물에서 다수 통신사업자가 동등하게 내부 배선 등 인프라에 접근 가능하도록 규정하였다.

2008년 주거용 MTE에 대해서도 통신사업자가 통신서비스를 독점적으로 제공하는 계약 체결이 금지되었다. 상업용 MTE와 마찬가지로 통신 서비스 제공 시 배타적 계약 금지는 경쟁 진입 촉진, 가격 인하, 광대역망 구축 확대라는 동일한 정책 목표를 달성한다고 판단한 것이다. 또한, 이 결정은 2007년 다채널 비디오 프로그램 제공 사업자(MVPD)가 다세대 주택(MDUs, Multiple Dwelling Units<sup>1)</sup>)에 대해 비디오 독점계약을 체결하는 것을 금지하는 FCC 결정과도 규제적 동등성을 확보하는 것이었다. FCC는 2007년 주거용 MDU(아파트/콘도 등)에서의 배타적 비디오 계약을 금지했고, 기존에 있었던 배타 조항의 효력을 무효화하는 조치도 포함한 바 있다.

2008년 결정에서 상업용 및 주거용 MTE 모두에 대해 독점계약 금지 규정을 소급 적용을 하였는데, 즉 독점계약 금지를 향후 계약에만 국한하지 않고 기존 계약에도 적용하였다.

FCC는 2019년부터 MTE 접근 문제에 대한 재검토를 진행하였고, 2022년 규제 강화 및 현대화를 진행하였다. 상업용·주거용 MTE를 대상으로 전기통신사업자 및 케이블/위성방송을 포함한 일부 MVPD 사업자에 대해 새롭게 ① 수익 공유 계약(revenue sharing agreements) 금지, ② 독점 마케팅 계약 공시 의무를 부과하였으며, ③ 판매 후 임대 방식(Sale-and-Leaseback) 계약도 금지됨을 명확히 하였다. 다만, 브로드밴드-only 사업자는

---

1) 47 CFR § 76.2000 (e) Definition. For purposes of this rule, MDU shall include a multiple dwelling unit building (such as an apartment building, condominium building or cooperative) and any other centrally managed residential real estate development (such as a gated community, mobile home park, or garden apartment); provided however, that MDU shall not include time share units, academic campuses and dormitories, military bases, hotels, rooming houses, prisons, jails, halfway houses, hospitals, nursing homes or other assisted living facilities.

포함되지 않으며, 향후 검토할 것이라고 밝혔다.

3가지 규정에 대한 내용을 자세히 살펴보면, ① 수익 공유 계약 금지는 통신사업자 및 MVPD가 건물 소유주와 ‘독점적(exclusive)’ 혹은 ‘누진적(graded)’ 수익을 공유하는 계약 체결을 금지하는 것이다. 독점적 수익배분 계약은 특정 사업자가 MTE에 독점적으로 서비스를 제공하는 대가로 수익 일부를 건물주에게 제공하는 것이며, 누진적 수익배분 계약은 특정 사업자 점유율이 높아질수록 건물주에 더 높은 비율의 수익을 지급하는 것이다. 이에 대해 신규 계약은 제정 후 30일, 기존 계약은 180일 이후 효력이 발생하도록 하였다.

② 독점 마케팅 계약 공시 의무는 특정 사업자가 건물주와 독점적 마케팅 계약을 체결하고 있는 경우, 계약 체결 사실을 입주민에게 공지(금지 대신 ‘투명성·공시 의무’ 부과)하도록 하는 것이다. 새로 제작되는 홍보물에 반드시 포함해야 하며, 독점적 마케팅 권리를 가졌음과 동시에 해당 사업자가 유일한 서비스 제공자임을 의미하지 않으며, 타 서비스 제공자도 존재할 수 있음을 명시해야 한다.

③ Sale-and-Leaseback 금지의 명확화는 기존 규칙에 따라 경쟁사업자 진입을 차단하는 건물 내 케이블 배선(inside wiring)의 ‘판매 후 임대’ 방식 계약도 금지됨을 명확히 한 것이다. 즉, 2017년의 ‘cable inside wiring 규칙(47 CFR 76.802)’에서 기존 사업자(incumbent provider)가 서비스를 종료(termination)하거나, 더 이상 그 배선을 쓰지 않을 때 그 배선을 건물주에게 구매할 수 있도록 하거나, 또는 새로운 사업자가 그 배선을 구매하여 활용할 수 있도록 한 바 있다. 그런데 이를 우회하여 sale-and-leaseback 방식을 도입하여, 기존 사업자가 자신의 배선을 건물주에게 팔거나 양도한 후, 곧바로 그 배선을 다시 ‘배타적으로(exclusive basis)’ 임차(lease-back)해 사용권을 계속 가져가는 방식이다.

FCC는 이러한 방식이 ‘cable inside wiring 규칙’의 경쟁 활성화 목표를 무력화한다고 본 것이다. 즉, 길으로는 “배선 소유권을 건물주에게 넘긴 것”처럼 보이지만, 실제로는 ‘기존 사업자가 배선을 독점적으로 계속 쓰는 구조’가 되어서, 새로운 사업자가 그 배선을 이용해 들어올 수 있는 길을 막는다고 본 것이다. 이러한 이유로 FCC는 2022년 결정에서 “기존 inside wiring 규칙이 이와 같은 sale-and-leaseback을 금지한다는 점을 명확히(clarify)한다”고 명시하였다.

최초의 2022년 결정에서 브로드밴드 서비스만을 제공하는 사업자는 규정 범위에서 제외하였으나, 2024년 5월 망중립성 규칙에서 광대역인터넷접속서비스(BIAS)가 전기통신서비

스로 분류됨에 따라 BIAS도 동일하게 규제를 적용받게 되었다. BIAS는 2024년 7월 22일부터 규정을 준수해야 하며, FCC는 기존 계약과 관련하여 사업자가 규칙에 맞게 조정할 수 있도록 180일 동안 MTE 독점 조항을 일시적으로 면제하였다.

〈표 3-1〉 미국 집합건물 독점계약 금지 규제 연혁

시기	내용
1996년	• 1996년 통신법(1996 Telecom Act) 제정으로 통신 시장 개방 및 경쟁 촉진을 목표로, 불공정 관행(독점계약 등)을 제한하는 규제적 근간 마련
2001년	• 상업용 MTE(집합건물: 오피스 등)에서 통신사업자가 건물주와 맺는 “독점적 접근(exclusive access)” 계약 금지. 경쟁 통신사업자의 접근을 방해하는 계약 금지 및 내부 배선 등 인프라에 동등 접근 가능하도록 규정
2007년	• FCC가 주거용 MDU(아파트/콘도 등)에서 MVPD의 비디오 서비스 배타적 계약을 금지하고, 기존 계약의 배타 조항 효력 무효화/집행 금지 조치 포함
2008년	• 주거용 MTE에서도 통신서비스 독점 제공 계약 체결 금지. 상업용 MTE와 동일하게 경쟁 진입 촉진, 가격 인하, 광대역망 구축 확대라는 정책 목표 달성 목적. 또한 상업용·주거용 MTE 모두 독점계약 금지 규정을 기존 계약에도 소급 적용
2019년	• FCC가 MTE 접근 문제 재검토를 시작
2022년 3월	• 상업용·주거용 MTE 대상으로(전기통신사업자 및 케이블/위성방송 포함 일부 MVPD) ① 수익 공유 계약 금지 ② 독점 마케팅 계약 공시 의무 ③ 판매 후 임대(Sale-and-Leaseback) 계약 금지 명확화. 다만 broadband-only 사업자는 제외(향후 검토)
2024년 5월	• 망중립성 규칙에서 BIAS가 전기통신서비스로 분류됨에 따라, 결과적으로 BIAS(브로드밴드-only 포함)도 동일한 독점접근 금지 등의 규제를 적용받는 방향으로 확장. BIAS는 2024년 7월 22일부터 준수 필요, 기존 계약 조정을 위해 180일간 MTE 독점 조항 일시 면제
2024년 3월	• FCC가 대량 청구 제도(bulk-billing) 금지 규제를 제안
2025년 1월	• 이해관계자 반발 및 정책 조정 등으로 bulk-billing 금지 제안을 철회

### 3. 2024년~2025년 Bulk-billing 규제 시도 및 철회

가. FCC, bulk-billing 금지 제안 발표

2024년 3월 5일, FCC의 의장 Jessica Rosenworcel은 아파트와 다세대 건물에 거주하는 가구들의 브로드밴드 비용을 낮추고 선택권을 확대하는 계획을 발표했다. 이 계획은 세입자들이 특정 인터넷 서비스 제공업체를 강제로 이용하도록 하는 'bulk-billing' 계약을 금지하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. Bulk-billing은 다세대주택 등에서 건물주가 세입자들을 대신해 인터넷 서비스 요금을 일괄 계약하고 각 세입자에게 임대료로 비용을 할당하는 방식이다.

Rosenworcel 위원장은 아파트·콘도·공공주택 등 다세대 주거시설(multi-tenant building, MTE)에서 세입자들이 인터넷 등 통신서비스를 선택할 여지 없이, 높은 요금이 임대료에 포함된 형태로 사실상 지불을 강요받는 관행을 문제로 지적했다. 그러면서 “모든 사람은 브로드밴드 제공업체를 선택할 권리가 있다”는 점을 강조하며, 이번 조치가 경쟁과 소비자 선택을 확대하고 브로드밴드 요금·서비스 정보의 투명성을 높이기 위한 노력의 연장선이라고 설명했다.

이에 따른 제안의 주요 내용은 다음과 같다. ① 세입자에게 강제로 특정 제공업체의 서비스에 대해 비용을 지불하도록 요구하는 bulk-billing을 금지한다. ② 세입자에게 bulk 계약에서 원한다면 언제든지 다른 업체를 선택할 수 있는 'opt-out(옵트아웃)'할 권리를 부여한다.

이 제안은 2022년 시행된 FCC 규칙(① 브로드밴드 제공업체들이 건물 소유자와 수익 공유 계약을 체결하는 것을 금지, ② 제공업체들이 독점적인 마케팅 계약의 존재를 세입자들에게 명확하게 고지하도록 요구, ③ 케이블 내선에 대해 타 제공업체들의 접근을 막는 “판매 및 임대” 방식을 금지)을 기반으로 하고 있으며, 이로써 경쟁 제공업체가 서비스를 구축하도록 유도하여 통신 서비스 경쟁을 확대하고, 소비자의 선택권을 확대하는 것을 기대하였다.

## 〈표 3-2〉 FCC 위원장 Jessica Rosenworcel의 bulk-billing 규제 제안 방향

---

- Bulk-billing 금지 제안
    - 세입자가 특정 사업자의 브로드밴드·케이블·위성 서비스를 받드시 요금에 포함해서 내도록 강제하는 계약을 원칙적으로 금지
  - 세입자의 opt-out 권리 부여
    - 최소한 세입자가 bulk 계약에서 빠져나올 수 있는 권리를 보장
  - 경쟁 촉진 목표
    - 세입자 강제지불 구조를 풀면, 다른 통신사업자 입장에서는 “저 건물에 들어가면 실제 고객을 얻을 수 있다”는 기대가 생겨 투자·진입이 늘어나 가격이 장기적으로 내려갈 것이라는 논리
  - 기존 2022년 MTE 규칙의 연장선
    - FCC는 2022년에 이미 MTE에서 독점적인 수익 공유 계약, 독점 마케팅 계약 고지, 배선의 sale-and-leaseback 등을 금지하는 규칙을 채택했는데,
    - bulk-billing 규제는 이 “경쟁·투명성 강화 패키지”의 다음 단계로 제시
- 

### 나. Bulk-billing 금지 제안에 대한 논쟁

동 제안은 통신사업자, 케이블사업자, 부동산·주택 단체, 공익 및 소비자 단체 등을 중심으로 찬반 공방을 촉발하였다.

먼저 반대 의견에 대해 살펴보면, 반대 의견은 통신사업자, 케이블사업자, 주택협회 등이 제기하였다. Comcast, Charter Communications, Cox Enterprises 및 NCTA - The Internet & Television Association 등 인터넷제공업체와 케이블사업자는 2024년 3월 21일 “bulk-billing이 소비자들에게 가져다주는 혜택이 상당하며, 건물 소유주가 임차인들에게 이러한 계약을 제공할 수 있는 능력을 제한할 경우, 그 혜택은 의심의 여지가 있는 반면에 소비자들에게는 더 높은 초고속인터넷 및 비디오 요금과 기타 피해를 초래할 것”이라고 주장하였다. 또한 아파트의 헬스장·조경 등 공용 편의시설처럼 세입자는 건물 소유주가 제공하는 서비스 구성에 일정 부분 동의하고 입주하는 것이며, 해당 서비스를 이용하지 않더라도 세입자가 요금 공제를 받지 않는 것이라는 논리를 폈다.

Blue Stream Fiber는 자사 bulk 모델이 전통적인 소매요금보다 최대 65% 저렴하고, FCC의 요금 조사 자료 기준으로 1Gbps 상품은 소매 평균(\$99)의 약 1/3 가격(\$35)(약 2.8배 차이)이라고 주장하였다.

특히 저소득층이 MTE에 많이 거주하고 BEAD(Broadband Equity, Access, and Deployment) 프로그램 등 초고속인터넷 보조금 정책도 이들 건물의 보급·가입 확대에 초점을 두는 만큼, bulk-billing이 지방정부의 핵심 수단으로 활용되어 왔는데, 이를 제한하면 오히려 요금 상승과 저소득층의 접근성 약화 등 소비자 피해가 발생할 수 있다고 우려했다. 아울러 FCC가 2010년에도 bulk-billing의 편익이 해악을 상회한다고 판단했고 이후 이를 뒤집을 만한 환경 변화가 없다고 강조하며, 금지·제한을 전제로 한 결론적 접근보다 중립적으로 의견을 수렴하는 방식의 절차 진행을 권고했다.

다음으로, EducationSuperHighway, Community Associations Institute, National Multifamily Housing Council, National Apartment Association, ACA Connects - America's Communications Association 등 주택·부동산 및 비영리 단체로 구성되어 단체요금제(bulk billing)의 이점과, 이러한 제도를 규제할 경우 브로드밴드 및 영상(비디오) 서비스 제공을 위해 이 방식에 의존하는 수백만 명의 주택 소유자와 임차인에게 어떤 해를 끼치는지에 대해 대중과 정책결정자들을 교육하는 데 전념하는 연합체(coalition)인 Bulk Broadband Alliance(BBA)의 반대 의견을 살펴보면, 이들은 bulk-billing이 동일 품질의 월 소매요금보다 평균 50% 이상 더 싸다고 주장한다. 현재 단체요금제 계약의 혜택을 받고 있는 미국 가구의 추정치가 560만 가구이고, 단체요금제 계약하에서 한 커뮤니티에 브로드밴드 및 영상(비디오) 서비스를 제공하기 위해 보통 경쟁하는 사업자 수가 5개 이상이라고 주장한다. 또한 단체계약으로 인해 미국 전역에서 발생하는 연간 절감액이 연 30억~40억 달러 이상(\$3B~4B+)이라고 추정하고 있다.

이들은 단체계약으로 인해 얻는 혜택을 다음과 같이 ① 더 낮은 가격, ② 더 높은 품질의 서비스, ③ 디지털 격차 해소 등 3가지로 주장하고 있다.

〈표 3-3〉 Bulk Broadband Alliance(BBA)가 주장하는 bulk-billing의 혜택

---

① 더 낮은 가격

- 단체요금제의 월 요금은 일반적으로 유사한 소매 패키지의 프로모션 요금보다 50% 낮음
- 소매 요금제는 설치비 같은 비정기(일회성) 추가 수수료를 부과하는 경우가 흔하지만, 단체 요금제에서는 이러한 수수료가 보통 없음

② 더 높은 품질의 서비스

- 단체요금제는 브로드밴드 제공업체가 광(파이버) 배선, 관리형 Wi-Fi 같은 신규 인프라에 투자하도록 유인하여, 거주자에게 더 높은 인터넷 속도와 디지털 편의서비스를 제공할 수 있게 함
- 단체요금제는 간편한 설치(개통), 보장된 신뢰성, 전담 고객센터를 통해 더 나은 고객 경험을 제공

③ 디지털 격차 해소

- 단체요금제의 더 낮은 가격과 선불(초기) 비용이 없다는 점은 이용(가입) 가능성 측면의 비용 장벽을 낮추는 데 도움
  - 단체 요금제에서는 신용조회 등 일반적인 인터넷 가입 장벽이 존재하지 않음
  - 정부 및 비영리 기관들도 단체계약을 활용해 저소득 가구에 무료 인터넷을 제공하기도 함
- 

따라서, 단체 요금제를 폐지하거나 거주자에게 이를 옵트아웃 할 선택권을 부여하는 것은 소비자에게 피해를 주는 잘못된 계획이라고 주장하였다.

마지막으로, 미국 기업 연구소(American Enterprise Institute, AEI) 등 싱크탱크들도 “bulk-billing은 평균적으로 일반 소매보다 50~60% 저렴하며, 이를 금지하면 오히려 대부분의 세입자가 더 높은 요금을 내게 된다”는 분석·칼럼을 내며 규제 반대를 지원하였다.

대량 청구 계약이 개별 소매 요금제보다 약 50%가 더 저렴하다는 근거는 Hotwire Communications를 예로 들었는데, Hotwire는 세대당 \$45-\$55에 단체 인터넷 접속을 제공하고, 200개 이상의 채널을 포함한 단체 영상(비디오) 서비스는 세대당 \$20-\$25에 제공하며, 여기에는 무선 액세스 포인트와 셋톱박스 같은 고객 구내 장비(Customer Premises Equipment, “CPE”)도 포함한다. 즉, 이른바 ‘더블플레이’ 서비스의 총액은 세대당 \$65-\$80라는 것이다.

이러한 소비자 비용 절감 외에도 광대역 보급 증가와 경쟁과 소비자 선택권 보장이라는 이점도 제시하였다. bulk-billing은 통신사업자가 서비스가 부족한 지역에 인프라에 투자하도록 유도한다는 것인데, bulk-billing 계약을 통한 투자 수익이 보장되면서, 농촌 및 저소

특 지역으로 서비스를 확장할 가능성이 높아진다는 것이다. 또한 bulk-billing이 경쟁을 억제한다는 주장과 달리, 오히려 경쟁적인 입찰 과정을 촉진할 수 있다는 것인데, 계약 체결 시 제안 요청서(RFP) 과정을 통해 단체 교섭력을 활용하여 여러 공급업체가 최적의 패키지와 가격을 제시한다는 것이다. 이를 통해 경쟁이 촉진되고 더 나은 서비스와 가격 혜택을 제공한다는 것이다.

반대 측의 의견을 종합하면 bulk-billing의 규제가 소비자 요금 인상, 투자 위축, 디지털 격차 해소 악화로 이어진다는 것이다.

한편, bulk-billing 규제를 찬성하는 쪽은 공익 및 소비자 단체 측이다. Public Knowledge, American Economic Liberties Project, ACLU 등 31개 단체는 FCC에 공동 서한을 보내, 세입자에게 bulk 계약에서 ‘옵트아웃할 권리’를 보장하라고 촉구했다.

옵트아웃을 지지하는 핵심 논거는, 현행 단체요금제 계약이 임차인이 다른 사업자를 선택할 수 있는 선택권을 제한해 건물 내 사실상 독점을 유지하는 수단이 되고 ‘원치 않는 서비스 비용’을 강요할 수 있으므로 탈출구가 필요하다는 점이다. 특히 저소득 임차인은 단체요금제 구조 때문에 저소득 요금제나 Lifeline 등 보조금 혜택을 쓰기 어렵거나 배제될 수 있어 피해가 크다고 보고 있다.

또한 임대인이 통신사업자와의 계약에서 생긴 절감분을 임차인에게 반드시 돌려줄 유인이 약하고(오히려 자신이 초과이익을 가져갈 유인), 서비스 품질도 세대별 유선망이 아닌 공유 스펙트럼 기반 등으로 설계되면 성능·신뢰성이 떨어질 수 있어, 개별 거주자가 필요에 맞는 서비스로 갈아탈 수 있도록 옵트아웃이 필요하다고 주장하였다. 마지막으로, 단기적으로 일부 건물에서 단체계약으로 할인된 요금이 사라질 수는 있어도, 세입자가 자유롭게 사업자를 선택할 수 있으면 여러 통신사업자가 경쟁을 하게 되고 장기적으로는 전체 시장 가격이 내려간다는 구조를 강조했다.

즉, 찬성 측의 주된 주장은 bulk-billing이 세입자 선택권을 제한해 건물 내 사실상 독점을 강화하고 원치 않는 비용 부담을 초래하며 특히 저소득층의 보조금·저가요금제 접근성까지 해칠 수 있으므로 ‘옵트아웃 권리’가 필요하다는 것이다.

〈표 3-4〉 Bulk-billing 규제에 대한 찬성과 반대 측 논리

쟁점	규제 찬성 측 (Rosenworcel·공익단체 등)	규제 반대 측 (통신사업자·주택단체·Bulk Broadband Alliance 등)
가격·요금 영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bulk-billing은 “할인”처럼 보이지만 실제로는 임대료·관리비에 숨겨져 세입자가 체감하는 가격이 꼭 싸다고 볼 수 없음</li> <li>• 집주인이 통신사업자와의 할인분(리베이트)을 세입자에게 온전히 넘긴다는 보장이 없음</li> <li>• 경쟁이 살아나면 장기적으로 요금이 더 내려갈 여지가 큼</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bulk 계약으로 건물 단위로 협상하면 소매요금보다 최대 50% 저렴한 요금이 가능하다고 주장</li> <li>• 일부 사업자는 자사 사례에서 소매 대비 50-65%까지 할인 효과가 있다고 제시</li> <li>• 규제로 bulk를 막으면 이 할인 효과가 사라져 세입자 요금이 그만큼 오를 것이라고 주장</li> </ul>
세입자 선택권· 경쟁	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bulk-billing은 사실상 강제 가입 구조라 세입자가 원치 않는 서비스도 요금에 포함해 내야 함</li> <li>• 한 건물이 특정 통신사업자와 bulk 계약을 맺으면, 다른 사업자가 들어와도 실제 가입자 확보가 어려워 경쟁이 약화된</li> <li>• opt-out 권리를 주거나 bulk를 금지해야 세입자 선택권과 건물 내 경쟁이 회복된다고 봄</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bulk 계약을 따내기 위해 여러 통신사업자가 경쟁 입찰을 벌이므로, 이것 역시 하나의 경쟁 형태라고 주장</li> <li>• 세입자가 개별로 통신사업자를 고르는 구조만이 유일한 경쟁은 아니며, “집합 구매 + 입찰 경쟁”이 효율적인 경쟁 방식이라는 입장</li> </ul>
계약구조· opt-out	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세입자가 원치 않으면 빠져나올 수 있는 opt-out 권리는 최소한 보장되어야 한다고 주장</li> <li>• Opt-out이 있어야 세입자가 다른 사업자를 선택할 수 있고, 불필요한 요금 강제 부담을 피할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bulk 모델은 “거의 전 세대가 가입한다”는 전제를 두고 가격과 투자비를 설계하는데, opt-out을 허용하면 가입자 수 예측이 불가능해짐</li> <li>• 결국 opt-out 의무는 사실상의 Bulk-billing 금지와 같다고 비판</li> </ul>
저소득층· 보조금· 디지털 격차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bulk 구조에서는 개별 저소득층 요금제·보조금을 활용하기 어렵다고 지적</li> <li>• 저소득 세입자가 개별로 더 저렴한 상품·프로그램을 고를 자유를 제한한다고 봄</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bulk-billing 덕분에 저소득층·고령층이 소매보다 훨씬 싸게 고속인터넷을 이용할 수 있다고 주장</li> <li>• 특히 시니어 커뮤니티·저소득 아파트에서는 bulk가 디지털 격차 완화의 핵심 수단이라고 강조</li> </ul>

쟁점	규제 찬성 측 (Rosenworcel·공익단체 등)	규제 반대 측 (통신사업자·주택단체·Bulk Broadband Alliance 등)
투자·망 구축 인센티브	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정 통신사업자가 bulk로 건물을 장악하면, 다른 사업자는 투자해도 가입자를 확보하기 어려워 들어오지 않게 됨 → 장기적으로 경쟁·투자 모두 위축된다는 주장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bulk 모델은 “전 세대 또는 높은 가입률” 전제를 두고 광케이블·내부 배선 등 대규모 투자를 가능하게 하는 구조라고 설명</li> <li>규제가 들어오면 이런 투자 모델이 무너져 망 고도화·고속 인터넷 공급이 줄어들 것이라는 우려 제기</li> </ul>

다. bulk-billing 전면 금지에서 옵트아웃 중심으로 논의 이동

2024년 중반 이후 FCC가 ‘전면 금지’에서 ‘옵트 아웃 의무’로 규제 방향을 바꾼다고 추측하는 언론 보도가 나왔으나, 이 규칙안은 2024년 내내 공개적으로 의견 수렴 기간에 들어가지 못하고 검토 중 상태로 남아있었다.

‘옵트 아웃 의무’ 규제에 대해서도 NMHC(전국 다세대주택협의회)와 여러 이해관계자들이 옵트 아웃 의무가 오히려 취약계층과 임차인에게 역효과라고 주장하였다. 세입자 일부가 빠져나가면 단체요금제의 경제성을 약화시켜 요금을 올리며, 스마트 기술 등 건물 운영에도 문제가 생긴다는 것이다.

라. 2024년 말, Carr의 50% 요금 인상 주장과 FCC의 규제 철회

2024년 하반기부터 당시 공화당 위원이던 Brendan Carr는 공개적으로 이 제안을 비판하며, “이 규제는 아파트 거주자의 인터넷 요금을 최대 50% 올리는 것과 다름없다”고 주장했다.

이후 2025년 1월 정권 교체와 함께 Brendan Carr가 FCC 의장으로 취임한 뒤, 2025년 1월 24일 보도자료를 통해 2024년 바이든-해리스 행정부 시기의 ‘bulk billing’ 규제 제안에 대한 FCC의 검토를 종료했다고 알렸다. Carr 의장은 해당 제안이 아파트 등 다수 임차인 주거에서 인터넷 요금을 최대 50%까지 올릴 수 있는 규제 과잉(regulatory overreach)이었고, 물가 부담 속에서 가계에 타격을 줬을 것이라고 주장하였다. 또한 특히 고령층·학생·저소득층에 더 큰 악영향이 예상됐다고 강조하고, 앞으로도 이전 행정부의 ‘비용 유발 규제’를 되돌리는 작업을 계속하겠다고 밝혔다.

다만, 50% 요금 인상이라는 수치에 대해서는 FCC 문서 안에서 별도의 정량 분석·자료 표를 제시하지는 않고 있다. 따라서, 50% 수치는 업계·주택단체 자료에서 제시되었던 50% 할인 수치를 인용한 것으로 보인다.

〈표 3-5〉 FCC 위원장 Brendan Carr의 bulk-billing 규제 폐지 입장

- 
- Bulk-billing 프로그램은 그동안 아파트 거주 가구가 더 낮은 인터넷 요금을 낼 수 있게 해 준 제도라고 평가
  - 바이든-헤리스 행정부 때 제안된 규제안은 아파트 거주자의 인터넷 요금을 ‘최대 50%까지 올릴 수 있는’ 제안
  - 이를 중단한 것은 인플레이션으로 이미 힘든 가계에 추가 부담을 막는 조치이며, 비용을 인위적으로 올리는 규제 과잉을 멈추는 첫 단계
- 

마. 최근 동향 - 주 단위 규제 시행

현재(2025년 말 기준) 연방 FCC 기준으로, 독점적 서비스 계약을 금지하고 있고, 2022년 규칙에 따라 수익 공유 계약, 판매 후 임대(Sale-and-Leaseback) 방식 계약도 금지하고 있으며, 독점 마케팅 계약은 허용하되 입주자 공시 의무를 부과하고 있다. 2025년 bulk-billing 규제 제안을 철회함에 따라, bulk-billing은 허용되고, 옵트 아웃을 의무화하는 규제도 없는 상황이다.

다만, 주(州) 단위로 옵트 아웃 같은 세입자 보호 장치를 별도로 도입한 사례가 있다. 캘리포니아는 2025년 10월 10일 임대차 관계에서 집주인(또는 대리인)이 세입자에게 제3자 인터넷서비스 이용료를 임대조건에 묶어 부과하는 경우, 세입자가 그 이용료 납부를 거부(옵트아웃)할 수 있도록 하는 내용의 법안이 통과되었다. 이에 따라 2026년 1월 1일부터 세입자는 이용료 의무 납부를 거부할 수 있으며, 집주인이 옵트 아웃을 허용하지 않으면 세입자는 해당 이용료를 월세에서 공제할 수 있고, 세입자가 이 권리를 행사했다는 이유로 보복(임대료 인상, 서비스 감소, 퇴거 압박 등)을 하는 것도 금지하고 있다.

#### 4. 소결

2025년 말 현재 미국에서 논의되고 있는 집합건물 통신서비스 독점계약에 관한 논의는 한국과 많은 유사점을 보인다. 이를 크게 두 가지 측면에서 정리하면 다음과 같다.

첫째, 독점계약 금지라는 대원칙을 공유한다. 시장의 세부 상황에는 차이들이 존재하지만 기본적으로 규제가 소비자의 선택권을 보장하는 방향으로 이루어져야 한다는 점에는 이견이 없다. 이를 위해서는 최종사용자가 원할 때는 다른 서비스로 자유롭게 이동할 수 있어야 한다. 즉, opt-out의 권리 보장은 독점금지 규제의 핵심적인 부분이라고 할 수 있다.

둘째, bulk-billing으로 일컬어지는 일괄 계약의 금지가 통신서비스 최종사용자의 통신요금 부담을 증가시킨다는 점은 공통적으로 확인된다. 미국에서 이루어지는 bulk-billing은, 건물관리주체가 일괄적으로 다회선 계약을 체결한 후, 이를 건물 관리비의 일부로 간주하여 입주자들에게 청구한다는 구조가 한국의 다회선 계약과 매우 유사한 모습을 보인다. 요금 인하 효과에 대한 엄밀한 데이터 수집이 이루어지지 않아 확인할 수 있는 단계는 아니며, 현재 미국의 상황도 크게 다르지 않으나 이러한 bulk-billing이 소비자 부담 감소에 긍정적인 영향을 미친다는 요지는 사실과 어느 정도 부합하는 것으로 보인다.

반면, 다음과 같은 차이점도 발견된다. 첫째, 미국은 다채널 비디오 제공 사업자가 집합건물에 대해 독점계약을 체결하는 것을 금지하고 있으며, 초고속인터넷에 대하여도 규제적 동등성을 확보하려는 움직임을 보인다. 한국은 두 서비스가 실질적으로는 하나로 결합되어 집합건물에 제공되고 있음에도 불구하고 별개의 규제 체계하에서 다루어지는 모습을 보인다.

둘째, 미국은 독점적 마케팅 계약이 허용된다. 이를 악용하여 실질적 독점계약과 같거나 유사한 계약이 체결될 수 있기에, 한국의 경우에는 이러한 형태의 계약에 대한 요구가 없어 현재는 고려할 필요가 없으나, 향후에 유사한 요구가 생겨날 경우 부작용에 대하여 대비하여야 할 것이다.

## 제 2 절 캐나다

### 1. 캐나다 유선통신 시장 구조

#### 가. MDU 접근 조건

캐나다 집합건물 규제의 배경을 이해하기 위해서는 기존 지역교환통신사(Incumbent Local Exchange Carriers, 이하 ILEC)와 경쟁적 지역교환통신사(Competitive Local Exchange Carriers, 이하 CLEC)로 구성된 유선통신시장의 구조에 대한 이해가 필요하다.

ILEC는 1990년대 이전부터 특정 지역에서 독점적으로 유선통신서비스를 제공해온 사업자를 의미하며, 주요 사업자로는 온타리오와 퀘벡주를 담당하는 Bell Canada, 브리티시컬럼비아와 앨버타주를 담당하는 Telus Communications, 서스캐처원주의 공기업인 SaskTel, 퀘벡주의 Quebecor, 북부 지역을 담당하는 Northwstel 등이 존재한다.

반면 CLEC는 일반적으로 ILEC의 설비를 임차하여 서비스를 제공하는 경쟁사업자를 의미한다. Eastlink(Bragg Communications Inc.), Allstream, Distributel, Execulink 등이 있으며, 이 외에도 Blu Fibre Networks, Ruralwave 등 특정 도시 또는 농촌 시장에 특화된 소규모 지역 CLEC들이 다수 존재한다.

독점 사업자라는 태생으로 인하여 ILEC에 의한 지역 독점이 형성된 상황에서 경쟁을 촉진하기 위한 정책적 노력이 요구되었고, 특히 집합건물(Multi-Dwelling Unit, 이하 MDU)에 대한 경쟁 촉진 필요성이 제기되었다. 캐나다의 규제기관인 캐나다 라디오텔레비전통신위원회(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 이하 CRTC)는 2000년대 초반부터 MDU 거주자들의 통신서비스 접근 문제에 대한 규제 체계를 지속적으로 수립, 운영해오고 있으며 계속해서 발생하는 집합건물 독점계약 사례들에 대한 규제 방향을 제시하고 있다.

캐나다 MDU 규제의 핵심 목표를 정리하면, 집합건물 내 최종 이용자에게 통신사업자 선택권을 보장하고, 건물주의 문지기(gatekeeper) 권한 남용을 방지하는 것이다. 이어서 CRTC의 구체적인 규제 방향과 방식, 그리고 집행 체계를 살펴보고 우리나라의 집합건물 규제에 대한 시사점을 살펴보고자 한다.

## 2. 캐나다 집합건물 독점계약 규제 체계

여기서는 캐나다 집합건물 규제에 대한 가장 세부적인 원칙을 제시하고 있는 Telecom Decision CRTC 2003-45(집합건물 내 고객에 대한 전기통신서비스 제공에 관한 결정, 2003년 6월 30일)을 중심으로 규제 체계를 살펴보고자 한다. 두 가지 주목할 만한 지점은 제112항과 141항이다. 이 결정문 제112항에서 CRTC는 경쟁의 본질을 최종 이용자에게 선택권을 부여하는 것으로 규정하면서, Decision 94-19에서 확립된 원칙, 즉 최종 이용자는 자신의 특정한 필요에 가장 적합한 서비스 패키지와 공급자를 자유롭게 선택할 수 있는 기회를 가져야 한다는 원칙을 재확인하였다. 동시에 집합건물이라는 특정한 맥락에서, 서비스 제공자가 최종 이용자를 두고 실질적으로 경쟁하기 위해서는 지역교환통신사가 최종 이용자의 구내에 있는 전기통신설비에 접속할 수 있어야 함이 명시되었다.

제141항에서는 Decision 97-8에서 부과된 조건을 확대·강화하여 MDU 접근 조건(MDU access condition)을 확립하였다. 기존의 Decision 97-8에 따르면 모든 지역교환통신사는 서비스 제공의 조건으로서, 자신이 서비스하는 최종 이용자가 동일 지역에서 서비스를 제공하는 다른 지역교환통신사의 서비스에 합리적인 조건 하에서 직접 접근할 수 있도록 보장하여야 했다.

여기서 한발 더 나아가, 제141항은 MDU에서 지역교환통신사가 전기통신서비스를 제공하는 경우 다음의 조건을 충족해야 함을 규정하였다. 즉 해당 MDU 내 최종 이용자에게 서비스를 제공하고자 하는 모든 지역교환통신사가 재판매(resale), 임차 설비(leased facilities), 또는 자체 설비(own facilities) 중 자신이 선택한 방식을 통해, 합리적인 조건 하에서 적시에(on a timely basis) 해당 MDU의 최종 이용자에게 접근할 수 있어야 한다는 것인데, 이를 'MDU 접근 조건(the MDU access condition)'이라 한다.

MDU 접근 조건의 세부 원칙들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 적시 접근(Timely Access)의 원칙이다. 통신사업자는 서비스 제공을 위해 필요한 시점, 특히 건물의 건설 단계나 입주 단계에서 지체 없이 접근할 수 있어야 한다.

둘째, 합리적인 조건(Reasonable Terms)의 원칙이다. 건물 소유주는 통신 장비 설치 공간이나 배선 사용에 대해 비용을 청구할 수 있으나, 이는 합리적인 수준이어야 하며 경쟁을 저해하는 진입 장벽으로 작용해서는 안 된다.

셋째, 배타적 계약 금지의 원칙이다. 건물 소유주가 특정 통신사업자와 독점계약을 맺어 다른 사업자의 진입을 원칙적으로 봉쇄하는 것은 허용되지 않는다. 다만 마케팅 차원에서 선호 계약(Preferred Marketing Arrangement)은 허용될 수 있으나, 이것이 물리적 접근 거부로 이어져서는 안 된다.

〈표 3-6〉 주요 집합건물 독점계약 규제 CRTC Telecom Decisions 발췌

Telecom Decision	주요 내용
97-8	<p>206. To ensure that these principles are served, the Commission requires that, as a condition of providing service, a LEC ensure that the end-users that it serves are able to have direct access, under reasonable terms and conditions, to services provided by any other LEC serving in that area.</p> <p>제206항. 이러한 원칙들이 실질적으로 이행되도록 하기 위해, 위원회는 지역교환통신사가 서비스를 제공하는 조건으로, 해당 지역교환통신사가 제공하는 서비스를 이용하는 최종 이용자가 합리적인 조건하에 동일 지역에서 서비스를 제공하는 다른 지역교환통신사의 서비스에 직접 접근할 수 있도록 보장해야 한다고 규정한다.</p>
2003-45	<p>141. ...the Commission requires that the provision of telecommunications service by a LEC in an MDU be subject to the condition that all LECs wishing to serve end-users in that MDU are able to access end-users in that MDU on a timely basis, by means of resale, leased facilities or their own facilities, at their choice, under reasonable terms and conditions (the MDU access condition).</p> <p>제141항...위원회는 지역교환사업자가 집합건물에서 전기통신 서비스를 제공할 때 해당 집합건물 내에서 최종 이용자에게 서비스를 제공하고자 하는 모든 지역교환사업자가 적시에 재판매, 임차 설비, 또는 자체 설비 중에서 선택한 방식을 통해, 합리적인 조건하에 해당 집합건물의 최종 이용자에게 접근할 수 있어야 한다고 규정한다(MDU 접근 조건).</p>

여기서 우리나라의 집합건물 독점계약 규제와 가장 밀접하게 맞닿아 있는 배타적 계약 금지에 대한 논의 내용을 더 자세히 살펴보면, 제149항에서 CRTC는 이번 절차에서 다른 통신사의 MDU 내 서비스 제공을 배제하는 독점적 또는 선호적 접근 계약이 지역교환통신사와 건물 소유주 간에 체결되어서는 안 된다는 데 일반적인 합의가 있었음을 확인한다.

제151항에서는 Decision 99-10을 인용하여, 지역교환통신사와 건물 소유주 간에 체결된 계약이 MDU 내에서 독점적으로 지역 서비스를 제공하게 되는 결과를 초래한다면 이는 전

기통신법 제27조 제2항의 명백한 위반이라는 견해를 재확인하였다. 또한 Decision 97-8에서 부과된 조건, 즉 모든 사업자는 동일 지역에서 서비스를 제공하는 다른 사업자가 제공하는 서비스에 대해 최종 이용자가 합리적인 조건 하에 직접 접근할 수 있도록 보장해야 한다는 조건은, 사업자가 단독으로 또는 제삼자와 함께 이러한 접근을 방해하는 어떠한 행위도 해서는 안 된다는 의미를 포함한다고 명시하였다.

제152항에서 CRTC는 이상의 논의에 비추어 볼 때, 사업자와 제삼자 간의 모든 형태의 계약이 서면이든 구두이든 다른 사업자가 MDU 내 최종 이용자에게 접근하거나 서비스를 제공하지 못하게 하는 효과를 갖는다면, 이는 부당한 차별 행위이며 MDU 접근 조건에 위배된다고 결론지었다.

이러한 직접적인 서비스에 대한 독점적 계약이 아닌, 마케팅 측면의 선호적 계약은 허용되는 모습을 보이는 바, 제153항에서 CRTC는 선호적 마케팅 계약이 MDU 내 최종 이용자에게 이익이 될 수 있으며 경쟁적 환경과 양립할 수 있다고 판단하였다. 따라서 CRTC는 MDU 내에서 특정 사업자의 서비스 마케팅에 국한된 선호적 마케팅 계약을 허용하되, 이러한 계약이 다른 사업자의 MDU 접근을 제한하는 효과를 가져서는 안 된다고 결정하였다.

### 3. 규제 연혁

캐나다의 MDU 접근 규제는 1997년 Telecom Decision CRTC 97-8에서 그 기초가 마련되었다. 이 결정에서 CRTC는 경쟁적 지역교환통신사가 기존 지역교환통신사와 동등한 지위의 사업자임을 원칙적으로 확립하였으며, 이는 통신서비스에서 최종 사용자의 선택권을 보장하기 위한 기초가 되었다. 이어, 1999년 Telecom Decision CRTC 99-10에서는 최초로 내부 배선에 대한 규제 원칙이 수립되었다. CRTC는 내부 배선이 여러 공급자로부터 획득 가능하므로 필수 시설이 아니라고 판단하였으나, 고객들이 선택한 모든 지역교환통신사의 네트워크에 자신의 내부 배선을 연결할 수 있도록 의무화하였다.

2000년 6월 27일의 결정에서는 건물주가 경쟁적 지역교환통신사에 MDU의 주 단자실에 대한 접근을 허용하고 Bell Canada가 건물 내 배선을 소유하는 경우, Bell Canada는 경쟁적 지역교환통신사의 접근을 허락해야 한다고 결정하였다. 이 결정으로 인하여 건물 내 배선에 대한 강제 접근 원칙이 수립되었으며, 다음 해 6월 29일 Telecom Decision CRTC

2001-362에서는 2000년 결정의 범위를 확대하여 모든 지역교환통신사가 MDU의 건물 내 배선에 대해 동일한 접근 권리를 갖도록 하였다.

위의 흐름에서 볼 수 있듯이, 초기 MDU 접근 규제의 주된 관심사는 건물 내부 배선에의 비차별적 접근이었다. 건물 소유자는 내부 배선에 대한 접근을 차단함으로써 실질적인 문지기 역할을 간단하게 수행할 수 있었으며, 이를 이용하여 독점계약을 통한 통신서비스에 대한 수익 배분 등의 이득을 취할 수 있었다. 따라서 97-8에서 규정된 '최종 이용자가 합리적인 조건하에 동일 지역에서 서비스를 제공하는 다른 지역교환통신사의 서비스에 직접 접근할 수 있도록 보장'하는 주된 방법은 97년 이후의 결정문에서 확인할 수 있듯이 구내 배선에 대한 물리적인 접근을 보장하는 것이었다.

그러나 이러한 물리적 접근을 보장하는 것만으로는 충분하지 않다는 사실이 곧 드러났다. 경쟁적 지역교환통신사가 물리적으로 완전히 접근이 차단되지는 않았지만, 과도한 수수료나, 지연 또는 완전한 거부로 인해 MDU에서 차단되는 사례가 빈번하게 발생하여 사실상 서비스 선택권이 제약되고 있다는 증거가 발견되고 있었기 때문이었다. CRTC는 건물주의 문지기 권한을 극복하고, 시장 기반 경쟁을 지원하며, 소비자를 보호하기 위해 규제 개입이 필요하다고 판단하였다.

이러한 배경에서 2003년 6월 30일 Telecom Decision CRTC 2003-45가 발표되고, 앞서 알아본 MDU 접근 조건이 제시되어, 접근이 적시에 보장되어야 함이 추가로 명시되었다.

이후에 발생한 MDU를 둘러싼 분쟁은 과연 적기에 합리적인 조건으로 타 지역통신사업자에게 접근이 보장되었는지의 여부가 주된 쟁점이 되었다. 예를 들어, 2005년 Telecom Decision CRTC 2005-34에서, 건물 소유주들은 새로이 진입하고자 하는 지역통신사업자들에게 실제 사용 공간이 아닌 건물 전체 임대 면적이나 서비스하지 않는 건물까지 포함한 과도한 요금을 부과하고, 협상을 고의로 지연하거나 기존 사업자와 차별하는 등 불공정한 진입장벽을 만들었다. 이에 CRTC는 이러한 행위를 MDU 접근 조건 위반으로 간주하고 기존 지역교환통신사에게 적용되던 접근 조건을 신규 진입자들에게도 적용하도록 결정하였다.

2014년 Telecom Decision 2014-42에서는 Bell Canada가 토론토 MDU에 대한 접근을 거부한 사건을 다루었다. CRTC는 약간의 지연도 접근 거부로 간주되어 MDU 프레임워크를 위반하는 것으로 판단하였다. 이 결정은 건설 단계에서의 적절한 시기의 접근이 얼마나 중요한지를 보여주는 사례이다.

2015년 12월 21일 Broadcasting and Telecom Decision CRTC 2015-574에서는 Shaw Cablesystems이 Concord Pacific Developments가 개발한 MDU(The Monet, The Met, The Arc)에 접근하지 못한 사건을 다루었다. CRTC는 Shaw가 건설 단계에서 적절한 시기에 접근하지 못했다고 판단하고, Novus가 자신을 위해 건설 단계 접근을 확보하면서 Shaw에게 부당한 우대를 부여했다고 결정하였다. 이 결정에서 CRTC는 지역교환통신사들이 건설 단계에서 점유 시 서비스를 제공하기 위해 접근해야 하며, 적절한 시기의 접근은 건물 내 설비 설치, 연결, 유지보수를 위해 필수적이라고 판시하였다.

2016년 Liberty Village 사건에서는 Liberty Village 콘도미니엄의 세 건물에 관하여 CRTC가 네 번째 통신사업자에게 접근을 허용하지 않으면 기존 인터넷 접근을 잃을 수 있다는 판정을 내렸다. 이는 MDU 접근 규제의 엄격한 집행 의지를 보여주는 사례이다.

2019년 CRTC Notice of Consultation 2019-420에서는 광 건물 내 배선(fibre IBW)에 대한 접근 문제를 검토하기 위한 공개 절차가 시작되었다. 이는 기술 변화에 따른 규제 검토의 시작을 의미하며, 구리선 기반 기술에서 광섬유 기반 기술로의 전환에 따른 규제 현대화 필요성을 반영한 것이다.

〈표 3-7〉 주요 쟁점 및 결과

사건	주요 쟁점
	결과
Telecom Decision CRTC 2014-42(Bell Canada v. Edilcan)	건물 건설 단계에서 개발사가 Bell Canada의 접근을 지연시켜, 벽마감 전 배선 설치 기회를 박탈하고 적시 접근 의무를 위반
	CRTC는 적시 접근이란 입주 시 서비스 제공이 가능하도록 건설 단계에서부터 접근을 허용하는 것임을 명확히 판시
Telecom Decision CRTC 2015-574(Shaw v. Concord Pacific)	개발사가 자사 계열 통신사에게만 건설 중 독점 접근권을 주고 경쟁사를 배제하여 부당한 특혜를 제공
	특정 사업자 우대를 금지하며, 경쟁사도 건설 단계에서 동일하게 설비 설치 및 마케팅 기회를 보장받아야 한다고 결정
Liberty Village Access D통신사업자ute (2016)(Beanfield v. Condo Corps)	콘도 관리단이 '이미 충분한 통신사가 있다'는 이유로 제4의 사업자 진입을 막아 입주민의 선택권을 제한
	CRTC는 접근을 불허할 경우 해당 건물의 기존 통신사들까지 서비스 제공을 금지하겠다고 경고

사건	주요 쟁점
	결과
Notice of Consultation CRTC 2019-420(Review of Fibre IBW)	구리선과 달리 공유가 어려운 광섬유 건물 내 배선의 특성을 반영하여, 기존 설비 공유 의무의 적절성을 재검토
	동선에서 광섬유로의 변화에 맞춰 배선 소유권 및 공유 정책을 현대화하고, 광섬유 투자를 저해하지 않는 새로운 경쟁 규칙을 모색

이후, 규제 의 흐름은 구리선 기반 기술과 광섬유 기술을 구별하여 규제하는 방식으로 변화하였으며, 구체적인 내용은 2021년 7월 27일 발표된 Telecom Regulatory Policy CRTC 2021-239에서 확인할 수 있다.

이 결정의 첫 번째 주요 내용은 광 건물 내 배선의 필수 서비스 판정에 관한 것이다. CRTC는 광 건물 내 배선이 필수 서비스가 아니라고 판단하였다. 복제 가능성(duplicable)이 있다는 증거를 바탕으로 강제 접근을 의무화하지 않기로 결정하였으며, 다만 경쟁 사업자가 MDU에 자체 광섬유를 설치할 권리는 유지하도록 하였다.

두 번째로, 재판매 및 임차에 대한 규제가 완화되었다. 광 건물 내 배선을 재판매하거나 임차하는 경우는 의무가 아니라 상업적 협의에 따르는 것으로 변경되었으며, 요금표 제출도 불필요하게 되었다.

세 번째로, 구리선 건물 내 배선에 대한 동일한 접근 권리가 기존의 지역교환통신사를 넘어서 모든 통신사 통신사업자가 지역교환통신사와 동일한 접근 권리를 갖도록 확대되었다.

마지막으로, 전환 기간이 설정되었다. Bell Canada의 임시 요금표 폐지에 180일 유예 기간이 제공되었다.

2023년 2월 2일 Telecom Decision CRTC 2023-23에서는 캐나다 경쟁적 네트워크 사업자(Competitive Network Operators of Canada, CNOC)가 2021-239 결정의 재검토 및 변경을 신청한 사건을 다루었다. CNOC는 CRTC가 광 건물 내 배선이 필수 시설이 아니라는 판정을 잘못했다고 주장하며, 모든 MDU 접근 조건 적용 대상자에게 광 건물 내 배선에 대한 의무적 도매 접근을 요청하고, 전국 통일 요금 설정을 요청하였다. 그러나 CRTC는 2021-239 결정을 유지하며, 광 건물 내 배선은 복제 가능하고 필수가 아니므로 강제 접근을 다시 의무화하지 않기로 결정하였다.

## 4. 사례 연구

### 가. Execulink 대 JLC Homes(2024)

Telecom Decision CRTC 2024-42에 기록된 2024년의 Execulink MDU 독점계약 사건을 통하여 CRTC가 실제로 MDU 접근 조건을 어떻게 해석하고 적용하며 집행에 이르는지를 볼 수 있다. 온타리오 기반 통신사업자인 Execulink Telecom Inc.는 같은 온타리오주의 건설업체인 JLC Homes Ltd.가 소유한 3개 MDU 건물에 접근하여 주민들에게 인터넷 서비스를 제공하고자 하였다. Execulink는 합리적인 조건 하에서 적절한 시기의 접근을 거부당했다고 보고하였으며, JLC는 다른 사업자들과 독점계약을 맺고 있다고 주장하며 Execulink와의 협상을 거부하였다.

CRTC는 JLC의 협상 거부가 규제 원칙에 반한다고 판정하였다. 배타적 계약의 존재를 주장하더라도 접근 거부를 정당화할 수 없으며, 다른 사업자가 서비스를 제공하는 것을 차단하는 어떤 협정도, 서면이든 비서면이든, 부당하게 차별적이라는 해석이었다. MDU 접근 조건에 따라, 규제 당국은 JLC에 합리적인 조건으로 적절한 시기에 Execulink에 접근을 제공하도록 명령하였으며, CRTC는 Execulink의 접근 요청을 승인하고 MDU에 전송 설비를 설치하고 운영할 권리를 부여하였다. CRTC는 결정 후 30일, 45일, 60일의 점진적 집행을 설정하고, Execulink에 접근이 허용될 때까지 주기적인 상황 보고를 요구하였다.

CRTC의 MDU 접근 규제에서 주목할 점은 위반 사항이 확인되었을 때 점진적 접근 방식(Incremental Approach)을 채택하였다는 사실이다. 이는 즉각적으로 가장 강력한 제재를 가하는 대신, 시간의 경과에 따라 제재의 수위를 단계적으로 높여가는 전략이며, 이미 거주민이 입주해 있는 건물에서 기존 서비스 이용자들의 피해를 최소화하면서도, 건물 소유주와 통신사업자 간의 협상을 유도하려는 의도였다.

점진적 접근 방식에 따른 제재는 다음과 같이 단계별로 진행된다. 1단계는 결정일로부터 30일까지의 협상 기간으로, 신청 사업자와 건물주에게 자발적 협상 타결의 기회를 부여하고 행정적 개입을 최소화한다. 2단계는 30일 경과 시점에서 기존 입주 통신사업자에 대해 서비스 변경 및 업그레이드를 동결, 3단계는 45일 경과 시점에서 건물 내 모든 통신사업자의 서비스 제공 금지를 검토하게 된다.

더 구체적으로는, 결정일로부터 30일이 지나도록 신청 사업자와의 접근 계약이 체결되지 않을 경우, CRTC는 해당 건물에 이미 진입해 있는 Bell Canada나 Rogers와 같은 기존 사업자에게 현재 거주자에게 제공되는 서비스를 수정하거나 업그레이드하는 것을 허가하지 않는다는 명령을 내린다.

이 조치로 인하여 예상되는 효과는 다음과 같다. 소비자 관점에서 보면, 거주자가 인터넷 속도를 높이고 싶거나 새로운 TV 채널 패키지를 추가하기를 원해도 통신사업자는 이를 거절해야 한다. 이로 인한 불편은 거주자가 건물 관리 사무소에 항의하게 만드는 동력이 된다. 기존 통신사업자 관점에서 보면, Bell이나 Rogers는 직접적인 귀책사유가 없다고 할 수도 있으나 결과적으로 영업 활동에 제약을 받게 된다. 이는 기존 통신사업자가 건물주에게 타 사업자와 계약하지 않으면 자신들도 영업을 할 수 없다고 압박하게 만든다. 즉 CRTC는 기존 통신사업자를 일종의 규제 집행 대리인으로 활용하는 것이다.

45일이 지나도 해결되지 않을 경우, CRTC는 전기통신법 제42조에 따른 명령을 발동할 준비를 한다. 이 조항은 CRTC가 공정하고 시의적절하다고 판단되는 경우 보상이나 기타 조건에 대한 명령을 내릴 수 있는 강력한 권한을 부여한다.

이로 인한 가장 극단적인 경우는 모든 서비스 제공 금지이다. 이는 해당 규제를 통하여 건물주에게 가할 수 있는 최상한의 경제적 타격이며, 세입자들로부터의 압박 수위도 더 높아지게 된다.

〈표 3-8〉 CRTC의 점진적 제재 방식

단계	시점	제재 내용
1단계	결정일~30일	협상 기간: 신청 사업자와 건물주에게 자발적 협상 타결의 기회를 부여하고 행정적 개입을 최소화
2단계	30일 경과	서비스 동결: 해당 건물에 이미 진입한 기존 통신사업자(Bell Canada, Rogers 등)에 대해 현재 거주자에게 제공되는 서비스의 수정 또는 업그레이드를 금지
3단계	45일 경과	서비스 제공 금지: 전기통신법 제42조에 따라 건물 내 모든 통신사업자의 서비스 제공 금지를 검토. 가장 극단적인 경제적 제재로서 건물주에 대한 최대한의 압박 수단

자료: CRTC, Telecom Decision CRTC 2024-42, 2024.2.28.

참고적으로, CRTC가 모든 사건에 대해 점진적 접근 방식을 적용하지는 않는다. Telecom Decision 2022-148(70 Yorkville Avenue 사건)에서는 즉각적 접근(Immediate Access) 명령이 내려졌다. 이 사건에서 Rogers는 건물주의 지속적인 비협조와 규제 위반 패턴을 지적하며 즉각적인 개입을 요청하였으며, CRTC는 경쟁 저해의 심각성을 인지하고 즉시 설비 설치 및 수리를 위한 접근을 허용하도록 명령하였다.

이러한 방식으로 진행되는 MDU에 대한 독점계약 규제는 ILEC에게 운영적 부담을 지운다. 이들은 건물주의 MDU 접근 거부 행위와 직접적인 관련이 없음에도 불구하고 MDU 규제 집행의 대상이 된다. 따라서, 정부가 직접 건물주를 규제하고, 건물주가 취할 수 있는 모든 행동을 규제의 대상으로 삼는 대신, 더 근거리에서 직접적인 영향력을 행사할 수 있는 통신사업자를 통하여 간접적으로, 그러나 더 효과적으로 규제를 집행할 수 있게 되는 것이다.

그럼에도 불구하고, 여전히 규제의 실질적 집행에는 어려움이 따른다는 사실도 확인할 수 있다. 이 경우에도 Execulink는 2024년 11월 5일 JLC Homes가 2024년 2월의 결정을 지속해서 무시하고 있다며 CRTC에 추가적으로 민원을 제기하였다. 이는 JLC Homes가 30일, 45일이라는 기한을 넘기고도 협상에 응하지 않았거나, CRTC의 제재 위협을 감수하고서라도 지연 전략을 시도하였음을 의미한다.

CRTC는 2024년 4월과 11월에 걸쳐 JLC Homes와 관련 당사자들에게 진행 상황을 격주로 보고하도록 명령하고 압박을 가하였으나, 실제 현장에서 Execulink의 접근은 즉각적으로 이루어지지 않았다. 점진적 접근 방식은 거주자 보호를 위한 시간을 주지만, 악의적인 건물주가 이를 이용해 지연 전략을 사용할 경우, 신규 사업자의 진입은 수개월 이상 지체될 수 있다. 이는 '적시에(on a timely basis)'라는 조건의 실제 적용에 있어서의 어려움을 시사한다.

#### 나. Beanfield 대 Rogers(2023)

Beanfield가 2023년 CRTC에 제출한 민원에 따르면, 과거에는 드물었던 일괄 계약(Bulk Agreements)이 최근 5년 사이 급증하며 일상화되고 있다. 2011년 워터프론트 토론토(Waterfront Toronto) 프로젝트와 같은 예외적이고 대규모의 네트워크 구축 사업에서나 볼 수 있었던 일괄 계약이 이제는 일반적인 콘도미니엄 개발의 표준 관행으로 자리 잡은 것이다.

이는 기존의 규제가 집합건물예의 '물리적 접근'의 보장에 초점을 맞추고 있는 사이, 사업자들이 '경제적 구속'을 통해 규제를 우회하는 새로운 전략을 사용한다는 점을 보여준다.

Rogers가 활용하는 일괄 계약은 CRTC의 MDU 접근 조건을 표면적으로는 위반하지 않으면서도 경쟁사를 사실상 배제하는 역할을 한다. Beanfield가 증거로 제출한 '19 Western Battery Rd (Zen King West)'의 계약 문서를 분석하면, Rogers의 전략은 4단계의 상호 연결된 계약으로 구성됨을 파악할 수 있다.

첫 번째 단계는 접근 계약(Access Agreement)이다. 2017년 10월 체결된 접근 계약에서 Rogers는 '비배타적(Non-exclusive)이며 비우선적(Non-preferential)'인 접근 권한을 명시함으로써 CRTC가 요구하는 접근 조건을 문언상 준수하는 것처럼 보이게 한다. 그러나 동 계약 제4조는 '직접 가입자 지불 방식(Direct Subscriber Pay Basis)'으로만 통신 서비스를 제공할 수 있다고 규정함으로써 경쟁사의 일괄 계약 체결을 원천적으로 봉쇄하고 있다.

두 번째는 마케팅 계약(Marketing Agreement)이다. 동일한 날짜에 체결된 마케팅 계약은 접속 계약의 비배타성을 실질적으로 무력화시킨다. 동 계약 제1조는 Rogers에게 '독점적 권리와 라이선스(Exclusive Right and License)'를 부여하며, 제2조에 따르면 건물주(개발사)는 오직 Rogers의 서비스만을 지지(Endorse)하고 경쟁 사업자의 현장 마케팅이나 프로모션을 허용해서는 안 된다. 또한 개발사는 입주 120일 전부터 입주민 명단을 Rogers에게 독점적으로 제공해야 하며, 이를 타사에는 제공하지 않기로 약정한다.

세 번째는 일괄 인터넷 계약(Bulk Internet Agreement)이다. 2019년 1월 체결된 일괄 인터넷 계약은 수익 모델의 핵심을 구성한다. Rogers는 개별 입주민이 아닌 개발사(이후 콘도 조합)에게 전체 세대에 대한 요금을 일괄 청구하며, 이 비용은 관리비(Condo Fees)에 포함되어 입주민에게 전가된다. 계약서의 'Schedule A'에 따르면 요금은 6년 동안 단계적으로 인상되어 초기 세대당 월 25달러에서 6년 차에는 55달러로 두 배 이상 상승한다.

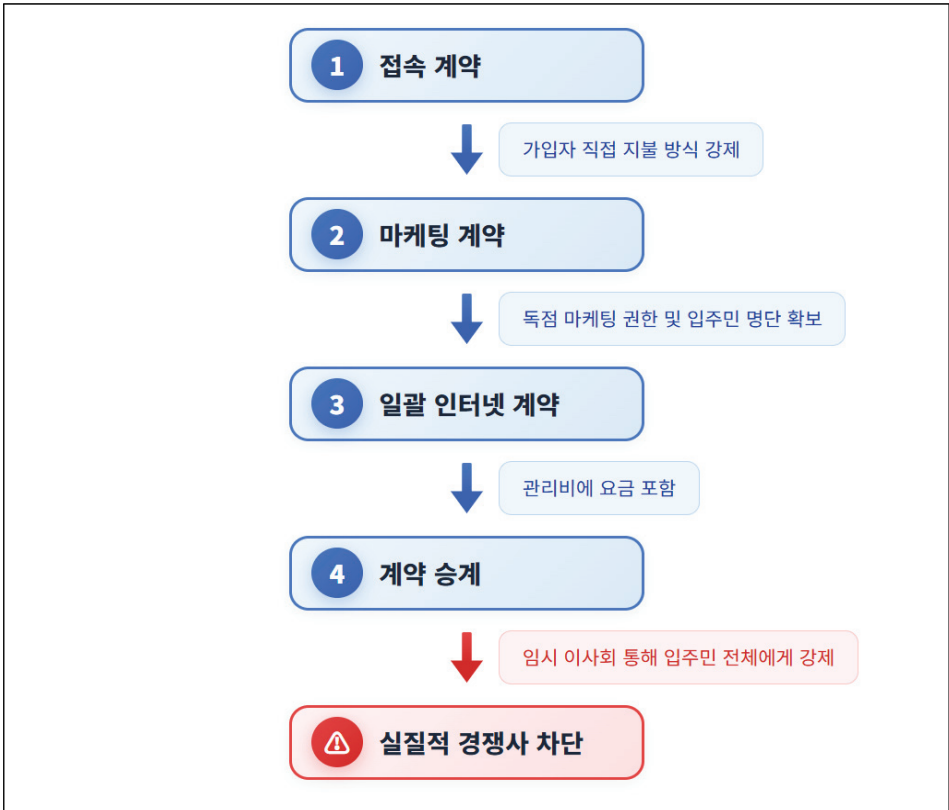
〈표 3-9〉 Rogers 일괄 계약의 연차별 요금 인상 구조

연차	월 세대 당 요금	인상률 (전년 대비)	비고
1년차	\$25.00	-	초기 진입 유인
2년차	\$30.00	+20%	
3년차	\$35.00	+16.7%	
4년차	\$40.00	+14.3%	
5년차	\$45.00	+12.5%	
6년차	\$55.00	+22.2%	계약 만료 시점
7~10년차	\$55.00~\$60.10	-	연장 옵션 행사 시

자료: Beanfield CRTC 신청서 Exhibit B Schedule A를 바탕으로 재구성

마지막 단계는 계약 승계(Bulk Agreement Assumption)이다. 2020년 9월 체결된 계약 승계 문서는 개발사의 의사가 입주민에게 강제로 전이되는 과정을 보여준다. 이 계약은 콘도미니엄 법인이 등록된 직후, 입주민이 선출한 정식 이사회가 구성되기 이전에 체결되었다. 이 시점의 콘도 이사회는 개발사가 임명한 임시 이사들로 구성되어 있으므로, 개발사가 자신과 Rogers 간에 맺은 계약을 자신이 임명한 이사회를 통해 입주민 전체에게 전가하는 구조인 것이다.

[그림 3-2] Rogers의 우회적 독점계약



Beanfield는 Rogers의 일괄 계약이 타 사업자의 진입을 원천적으로 불가능하게 만드는 ‘경제적 장벽’을 구축한다고 주장한다. 입주인이 타사 서비스를 이용하려면, 이미 관리비로 납부하고 있는 Rogers 요금 외에 추가로 타사 요금을 지불해야 하므로 합리적인 소비자라면 서비스를 전환할 유인이 없다(Zero Incentive Effect).

통신사가 건물에 광섬유 네트워크를 구축하는 데는 5만~10만 달러의 매물 비용이 발생한다. 일반적인 경쟁 시장에서는 30~40%의 가입자를 확보하여 이를 회수하지만, 일괄 계약이 체결된 건물에서는 가입자 확보 가능성이 0에 수렴하므로 경쟁 사업자는 해당 건물에 대한 투자를 포기하게 된다. 이는 Rogers에게 사실상의 독점적 지위를 부여하는 결과를 초래한다.

Beanfield가 제출한 Exhibit A 데이터에 따르면, 2017년부터 2022년까지 광역 토론토 (Greater Toronto Area) 지역에서 확인된 37개 신규 MDU 건물(총 16,984세대) 중 Rogers가 29개 건물(13,291세대, 78.4%)과 일괄 계약을 체결하였으며, Bell이 8개 건물(21.6%)을 차지하였다. 주목할 점은 Beanfield와 같은 경쟁적 독립 사업자는 단 한 건의 계약도 확보하지 못했다는 사실이다.

〈표 3-10〉 2017~2022년 광역 토론토 지구 내 신규 MDU 일괄 계약 현황

분석 항목	수치 및 내용
조사 대상 건물 수	37개
총 세대 수	16,984세대
Rogers 계약 건물 수	29개(점유율 78.4%)
Rogers 계약 세대 수	13,291세대
Bell 계약 건물 수	8개(점유율 21.6%)
비(非)대형 사업자 계약	0건 (0%)

자료: Beanfield CRTC 신청서 Exhibit A를 바탕으로 재구성

해당 사례의 통신법 제27조 2항 위반 여부를 살펴보면, 통신 사업자가 자신 또는 타인에게 부당한 특혜(Undue Preference)를 주거나 타인에게 부당한 불이익(Unjust Discrimination)을 주는 것은 동 법령에 의하여 금지되어 있다. Beanfield의 분석에 따르면, Rogers는 독점적 마케팅 권한과 100% 보장된 매출이라는 명백한 특혜를 누리는 반면, 경쟁사는 시장 진입 기회를 박탈당하고 최종 사용자는 서비스 선택권을 상실하는 불이익을 받는다.

CRTC는 특혜나 불이익이 공공 정책 목표에 반할 때 ‘부당하다’고 판단한다. Rogers의 관행은 ‘소비자 선택권 확대’, ‘경쟁 촉진’, ‘효율적이고 저렴한 통신 서비스 제공’이라는 캐나다 통신 정책 목표를 정면으로 위배하므로, 해당 특혜와 불이익은 ‘부당한’ 것으로 판단될 가능성이 높다.

CRTC 2003-45 결정의 핵심은 ‘제한 효과(Effect of restricting)’를 가진 약정을 금지하는 것이다. Rogers는 물리적 접속을 차단하지 않았으므로 규제 위반이 아니라고 항변할 수 있으나, Beanfield는 ‘접근’의 개념을 확장하여 해석할 것을 주장한다.

즉, 물리적으로 케이블을 설치할 수 있다고 해서 그것이 진정한 '접근'은 아니며, 상업적으로 생존 가능한 형태의 서비스 제공이 불가능하다면 이는 실질적인 접근 차단과 다를바 없다는 것이다. Beanfield는 '아무도 이용하지 않을 서비스에 수만 달러를 투자할 사업자는 없다'는 경제적 현실을 근거로, Rogers의 일괄 계약이 실질적으로 경쟁사의 접속을 차단하는 '효과'를 가지고 있음을 입증하고자 한다.

위를 근거로 하여 Beanfield가 CRTC에 요청한 구제 조치는 다음과 같다. 첫째, Rogers의 일괄 계약 관행이 MDU 접속 조건 및 통신법 제27조 2항 위반임을 공식적으로 선언할 것을 요청하였다. 둘째, 아직 콘도 조합으로 승계되지 않은 계약은 즉시 종료하고, 이미 승계된 계약이라도 CRTC 결정일로부터 180일 이내에 종료하도록 명령할 것을 요청하였다. 셋째, Rogers가 30일 이내에 독점적 마케팅 및 서비스를 중단하고 타 사업자의 진입을 허용하는 전환 계획을 수립할 것을 요청하였다.

## 5. 소결

캐나다의 사례에서는 캐나다 규제 당국인 CRTC가 모든 통신사업자의 최종소비자에 대한 공정한 접근을 보장하기 위해 어떠한 원칙을 수립하고 적용해 나가는지를 볼 수 있다. 캐나다는 앞서 소개된 미국과 유사한 통신시장 구조를 가지고 있으며, 통신사업자의 독점 계약에 대한 유인도 상당히 강한 것을 볼 수 있다.

동 국가의 사례는 한국의 규제 수립에 있어서 집합건물에 대한 동등한 접근에 대한 원칙 수립의 중요성을 시사한다. CRTC는 건물 소유주의 배타적 자세가 경쟁을 저해하는 심각한 요인임을 인정하고, 이를 타개하기 위해 기존 사업자의 영업권을 담보로 하는 강력한 점진적 제재 수단을 도입하였다.

이러한 캐나다 사례가 주는 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 규제 대상의 확대이다. 통신 규제는 이제 통신사업자만을 대상으로 하지 않는다. 통신 인프라의 관문 역할을 하는 부동산 소유주 역시 간접적인 규제 영향권에 들어와 있으며, 비협조적 태도는 건물의 가치 하락으로 이어질 수 있다.

둘째, 경쟁의 물리적 조건에 대한 인식이다. 도매 요금 정책이나 주파수 할당 못지않게, 물리적인 망 구축을 위한 이른바 라스트 100피트(Last 100 feet)의 접근성이 경쟁 활성화의

필수 조건이다.

셋째, 집행의 딜레마에 대한 대응이다. 아무리 강력한 명령이라도 현장에서의 집행에는 상당한 시간과 행정력이 소모된다. 향후 CRTC는 상습적인 위반자에 대해 증분적 접근보다 더 신속한 즉각적 접근 명령을 확대 적용할 가능성이 있다.

다만 한국의 경우와 비교하면, 캐나다의 통신사업자는 독점력의 행사에 있어서 훨씬 더 적극적이고 노골적인 모습을 보인다. 예를 들어, 캐나다의 집합건물이 독점계약을 체결하면 타 통신사가 설비실에 접근조차 하지 못하게 하는 관행이 관찰되나, 한국의 경우에는 이러한 독점력의 행사는 보이지 않는다. 반면 건물관리주체의 문지기 역할은 유사하게 관찰되기에, 건물관리주체에 대한 규제 측면에서 시사점을 제공한다.

## 제 4 장 결론 및 시사점

### 제 1 절 결론

본 연구는 집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도의 도입 배경과 시장 현황, 해외 주요국 규제 사례를 분석하고 제도의 안정적 정착을 위한 정책 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 수행되었으며, 집합건물 거주자의 통신사업자 선택권 보장과 요금 절감, 경쟁환경 개선이라는 정책목표들을 균형 있게 달성하기 위한 정책 방향을 모색하였다.

집합건물 대상 초고속인터넷 서비스와 관련 시장 현황 분석 결과 초고속인터넷 시장의 집중도가 높은 수준을 유지하고 있으며, 집합건물 대상 계약에서도 유사한 경향이 관찰되었다. 또한, 집합건물 대상 다회선 상품이 개별 소비자 결합상품 대비 69%에서 77% 낮은 수준의 요금을 제시하고 있음을 확인하였다. 이는 집합건물 거주자가 다회선 상품을 통해 상당한 비용 절감 효과를 얻을 수 있음을 의미하나, 이러한 혜택이 최종 소비자에게 적절히 전달됨을 보장하지는 않는다.

주요 통신사업자 인터뷰 결과 독점계약 금지 제도 시행 이후 집합건물 대상 다회선 계약 체결의 감소 추세가 관찰되었다. 통신 3사 모두 집합건물 독점계약의 금지를 선호하나 세부적인 내용에 있어서는 다회선 계약 방식의 점진적 축소 선호, 다회선 계약의 완전 금지 선호 등으로 차이가 존재했다. 통신사업자별 입장 차이는 제도 시행에 따른 특실이 사업자에 따라 상이함을 보여주나, 근본적으로 그동안 다회선 계약으로 인한 잠재적 손실이 컸음을 의미하는 것으로 보인다.

미국과 캐나다의 집합건물 전기통신서비스 독점계약 규제 사례의 분석을 통해서도 한국과 유사한 사례와 규제 접근법을 확인할 수 있었다. 미국 연방통신위원회(FCC)는 1996년 통신법 제정 이후 단계적으로 규제를 강화하여 2022년 수익 공유 계약 및 판매 후 임대(sale-and-leaseback) 방식 계약을 금지하였다. 캐나다 방송통신위원회(CRTC)는 2003년 MDU(Multi-Dwelling Unit) 접근 조건을 확립하고 적시 접근(timely access), 합리적 조건(reasonable terms), 배타적 계약 금지(no exclusive arrangements)의 3대 원칙을 수립하였다. 양국 모두 한국과 유사한 형태의 집합건물을 둘러싼 독점계약 관행, 그리고 건물관리

주체와 통신사업자 사이의 역학관계가 존재하였다. 기본적으로 독점계약은 소비자의 자유로운 서비스 선택권을 침해한다는 원칙을 공유하나, 다회선 계약이 최종사용자의 통신비 부담 감소에 일조한다는 사실은 공통적으로 관측된다. 그 결과, 최종사용자가 원할 경우에는 언제든지 다른 통신사를 선택할 수 있는 옵트아웃(opt-out)권한을 보장하고, 정당한 의사결정 과정을 거친 다회선 계약은 허용하는 규제 방향을 확인할 수 있다.

## 제2절 정책 시사점

본 연구 성과로서 도출된 정책적 시사점 또는 제도 개선 방향은 다음과 같다.

첫째, 집합건물 입주자들의 자발적 합의에 의한 단체계약이 허용됨을 명확히 하여 다회선 단체계약을 통한 수요측의 가격협상력을 극대화하여야 한다. 현행 독점계약 금지 제도는 건물관리주체와 통신사업자 간 독점적 계약을 금지하는 것을 목적으로 하나, 입주자들의 자발적 합의에 의한 단체계약까지 제한하는 것으로 해석될 여지가 있다. 해외 사례에서 알 수 있듯이, 입주자에게 특정 서비스를 강제하지 않는 범위 안에서의 다회선 계약은 통신비 부담의 인화로 이어지는 것을 확인할 수 있기에, 다회선 계약의 원천적 금지는 소비자후생을 저해할 것이다. 다만, 이러한 소비자후생이 최종사용자인 입주자에게 적절히 전달될 수 있도록 하는 방법에 대해서는 고민이 필요하다.

둘째, 금지행위의 세부유형을 시행령에 구체적으로 규정하여 법적 명확성과 예측가능성을 제고해야 한다. 점유자 의사 확인 절차, 정보 제공 의무, 서비스 전환 방해 금지 등 구체적인 행위 유형을 명시할 필요가 있다. 현행 금지 세부기준의 추상적 규정을 구체화하여 사업자와 건물관리주체가 준수해야 할 행위 기준을 명확히 제시함으로써 제도의 실효성을 높일 수 있다.

셋째, 집합건물 대상 상품이 초고속인터넷과 IPTV의 결합으로 구성되기에 추후 규제 입안 시 IPTV와 초고속인터넷 서비스를 동시에 고려하여야 한다. 현재 독점계약 금지 규제가 초고속인터넷 서비스에 집중되어 있으나, 실제 집합건물 시장에서는 다회선 상품이 IPTV를 포함한 결합상품 형태로 제공되므로 IPTV 서비스의 제공 및 재판매 구조에 대한 규제 방안도 함께 검토되어야 한다.

넷째, 해외 사례에서 확인된 바와 같이 건물 시공 단계에서의 사업자 간 동등한 접근 보장이 요구된다. 특정 사업자의 정보 선점 및 진입 우위 구조를 개선하기 위한 제도적 장치가 필요하며, 신축 건물에 대한 통신설비 구축 시 복수 사업자의 동등한 접근 기회를 보장하는 방안을 마련해야 한다.

### 제3절 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도의 정책 방향을 제시하는 데 중점을 두었으나, 다음과 같은 한계를 가지고 있다.

첫째, 독점계약 금지 제도 시행 이후 충분한 시간이 경과하지 않아 제도의 실제 효과를 실증적으로 분석하는 데 한계가 있었다. 전기통신사업법 개정 이후 1년 이상이 경과하였고 통신사업자도 이러한 규제 방향에 적응하는 모습을 보이기는 하나, 여전히 불확실성으로 인하여 추후의 변화를 관망하는 과도기적 모습이 보인다. 지속적인 시장 관찰과 체계적인 데이터수집 이후 제도의 효과를 재평가할 수 있을 것이다.

둘째, 지역 중소기업 통신사업자의 입장이 충분히 반영되지 못하였다. 본 연구에서는 주요 대형 통신사업자를 대상으로 면담을 실시하였으나, 일반 소비자들에 대한 접근이 상대적으로 불리한 중소기업 사업자들의 시각에서 독점계약 금지 제도가 어떠한 의미를 가지는지에 대한 심층적인 분석이 이루어지지 못하였다. 향후 연구에서는 다양한 규모와 특성을 가진 통신사업자들의 의견을 균형있게 반영할 필요가 있다.

셋째, 소비자 관점에서의 실증적 분석이 부족하였다. 집합건물 거주자들이 실제로 체감하는 선택권의 변화, 요금 부담의 변화, 서비스 만족도의 변화 등을 정량적으로 측정하는 소비자 조사가 이루어지지 못하였다. 제도의 궁극적 수혜자는 소비자이므로, 향후 연구에서는 대규모 소비자 설문조사나 집합건물 관리비 및 통신요금 데이터 분석 등을 통해 소비자후생 변화를 실증적으로 파악할 필요가 있다.

이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도의 정책 방향을 제시하고, 제도의 안정적 정착을 위한 구체적인 개선 방안을 도출하였다는 점에서 의의가 있다.

집합건물 거주자의 통신사업자 선택권 보장과 서비스 이용료 절감은 모두 중요한 정책 목표이다. 이 두 가지 목표를 균형있게 달성하기 위해서는 지속적인 제도 개선 노력과 함께 시장 참여자들의 자발적 협력이 필요하다. 규제당국은 명확한 규칙을 제시하고 공정한 집행을 통해 시장의 신뢰를 확보해야 하며, 통신사업자와 건물관리주체는 소비자 중심의 서비스 제공을 위해 노력해야 한다. 궁극적으로 집합건물 통신서비스 시장이 공정하고 효율적으로 작동하여 모든 시장 참여자가 상생할 수 있는 환경이 조성되기를 기대한다.

# 참 고 문 헌

## 국내 문헌

과학기술정보통신부, “유무선통신서비스 가입 현황 및 무선데이터 트래픽 통계”, 각 호. 정보통신정책연구원(2024.12.), 통신시장 경쟁상황 평가(2024년도)

## 해외 문헌

AEI, Examine the FCC's Proposal on Bulk Billing: A Call to Protect Consumer Interest, May 2, 2024.

American Economic Liberties Project et al., Re: Improving Competitive Broadband Access to Multiple Tenant Environments, GN Docket No. 17-142, July 31, 2024.

Beanfield Technologies Inc., CRTC Part 1 Application, 2022.

Blue Stream Communications LLC, Re: Improving Competitive Broadband Access to Multiple Tenant Environments, GN Docket No. 17-142, April 10, 2024.

Bulk Agreement Assumption, September 2, 2020.

Bulk Internet Agreement, January 8, 2019.

California State Legislature, AB 1414: Landlord-tenant: internet service provider subscriptions, <[https://calmatters.digitaldemocracy.org/bills/ca\\_202520260ab1414](https://calmatters.digitaldemocracy.org/bills/ca_202520260ab1414)>.

Competition Bureau Canada, Intervention to the CRTC on Telecom Notice of Consultation CRTC 2024-293, 2024.

CRTC, Staff letter addressed to Pamela Dinsmore (Rogers Communications Canada Inc.) and Philippe Gauvin (Bell Canada), April 22, 2024.

CRTC, Staff letter addressed to the various parties interested in the Part 1 Application by Execulink Telecom Inc., November 5, 2024.

CRTC, Telecom Decision 97-8, 1997.

CRTC, Telecom Decision CRTC 2003-45: Provision of telecommunications services to customers in multi-dwelling units, June 30, 2003.

CRTC, Telecom Decision CRTC 2022-5, January 13, 2022.

CRTC, Telecom Decision CRTC 2022-148, June 8, 2022.

CRTC, Telecom Decision CRTC 2024-42, February 28, 2024.

CRTC, Telecom Decision CRTC 2025-132, June 5, 2025.

CRTC, Telecom Decision CRTC 2025-222, 2025.

CRTC, Telecom Order CRTC 2024-126, 2024.

Donnelly, Kevin, Changing the Narrative: Diverse group of stakeholders make case for bulk billing, July 25, 2024.

FCC, Chairwoman Announces Push to Lower Broadband Costs & Increase Choice for Families Living in Apartment Buildings, March 2024.

FCC, Competitive Networks, Multiunit Premises, May 2008.

FCC, Exclusive Service Contracts for Provision of Video Services in Multiple Dwelling Units and Other Real Estate Developments, April 2007.

FCC, Improving Competitive Broadband Access to Multiple Tenant Environments, March 2022.

FCC, Promotion of Competitive Network in Local Telecommunications Markets, January 2001.

Government of Canada, Order Issuing a Direction to the CRTC on a Renewed Approach to Telecommunications Policy: SOR/2023-23, Canada Gazette, March 1, 2023.

Kevin Donnelly, Changing the Narrative: Diverse group of stakeholders make case for bulk billing

NCTA, Re: Multi-Tenant Environments, GN Docket No. 17-142, March 21, 2024.

Sample Access Agreement between Rogers and Liberty Residences Limited Partnership, October 11, 2017.

Sample Marketing Agreement, October 11, 2017.

Telecommunications Act, S.C. 1993, c. 38.

The Wire Report, Execulink wants CRTC to enforce access rules against Ontario landlord,  
November 5, 2024.

Womble Bond Dickinson, FCC's Net Neutrality Order Extends Exclusive Access  
Prohibitions to Broadband-Only Services Delivered to Residential and Commercial  
Multi-Tenant Properties, July 2024.

# 부록 집합건물 독점계약 금지 제도 개선안

## 제 1 절 전기통신사업법 개선 방안 검토

### 1. 전기통신사업법 제50조

전기통신사업법 제50조제1항 제5호의3은 전기통신사업자가 ‘건물관리주체와 전기통신 서비스 이용계약을 체결하면서 점유자에게 특정 전기통신서비스만 이용하도록 강제하는 행위’를 금지하고 있다. 동 규정의 입법취지는 점유자의 전기통신서비스 선택권을 보장하고, 건물관리주체와 전기통신사업자 간의 배타적 계약으로 인해 점유자가 특정 서비스만을 이용하도록 강제되는 것을 방지하기 위한 것이다.

그러나 다회선 계약으로 인한 소비자후생의 증가를 고려하면, 강제가 아닌 최종사용자들의 자발적인 의사에 의하여 특정 전기통신서비스를 이용하는 경우까지 금지행위로 규율되지 않도록 명확하게 적시하여 사회적 후생의 극대화라는 본래의 목적에 부합하도록 재검토될 필요가 있다.

현재의 법률 체계하에서 최종사용자가 합의하여 전기통신서비스를 계약하는 형태는 다음 두 가지 상황을 생각해볼 수 있을 것이다.

첫째, 점유자들이 집단적으로 의사결정을 하여 특정 전기통신서비스를 선택한 경우이다. 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제16조는 공용부분의 관리에 관한 사항을 관리단집회의 결의로써 결정하도록 규정하고 있으며, 제24조는 점유자가 구분소유자의 승낙을 받아 관리단집회에서 의결권을 행사할 수 있도록 규정하고 있다.

둘째, 건물관리주체가 점유자들의 명시적 위임을 받아 계약을 체결한 경우에는 민법 제114조 내지 제135조에 규정된 대리권에 기초한 정당한 계약 체결로 보아야 한다.

개별 점유자가 각각 별도의 통신서비스 계약을 체결하는 것보다 건물관리주체가 일괄하여 계약을 체결하는 것이 비용 절감 및 서비스 품질 관리 측면에서 점유자들의 집단적 이익에 부합하는 경우가 존재하기에 위의 논리에 의거하여 집합건물의 효율적 관리와 점유자들의 집단적 이익 실현을 위해서는 일정한 경우 공동계약 체결의 필요성이 인정된다.

위와 같은 법리적 검토에 기초하여, 전기통신사업법 제50조제1항 제5호의3에 예외 규정을 신설하는 단서 조항의 추가가 검토될 수 있다. 아래 <부록 표 1-1>은 현행 규정과 개정안을 비교하여 제시한 것이다.

<부록 표 1-1> 전기통신사업법 제50조제1항 제5호의3 개정안

현행	개정안
<p><b>제50조(금지행위)</b> ① 전기통신사업자(제9호부터 제11호까지의 경우에는 앱 마켓사업자로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)는 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.</p> <p>5의3. 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」을 적용받는 건물 등 다수가 공동으로 사용하는 건물의 소유자 등 <b>건물관리주체와 전기통신서비스 이용계약</b>같은 법 제2조제3호에 따른 전유부분 등을 점유하는 자(이하 이 조에서 “점유자”라 한다)에게 전기통신서비스를 제공하려는 목적으로 체결하는 계약을 말한다]을 <b>체결하면서 점유자에게 특정 전기통신서비스만 이용하도록 강제하는 행위.</b></p> <p>이 경우 건물의 세부유형과 건물관리주체의 범위 등에 대한 기준은 방송미디어통신위원회가 정하여 고시한다.</p>	<p><b>제50조(금지행위)</b> ① 전기통신사업자(제9호부터 제11호까지의 경우에는 앱 마켓사업자로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)는 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.</p> <p>5의3. 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」을 적용받는 건물 등 다수가 공동으로 사용하는 건물의 소유자 등 <b>건물관리주체와 전기통신서비스 이용계약</b>같은 법 제2조제3호에 따른 전유부분 등을 점유하는 자(이하 이 조에서 “점유자”라 한다)에게 전기통신서비스를 제공하려는 목적으로 체결하는 계약을 말한다]을 <b>체결하면서 점유자에게 특정 전기통신서비스만 이용하도록 강제하는 행위. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.</b> 이 경우 건물의 세부유형과 건물관리주체의 범위 등에 대한 기준은 방송미디어통신위원회가 정하여 고시한다.</p> <p>가. <b>점유자 과반수의 서면 동의를 받아 건물관리주체가 점유자들을 대리하여 전기통신서비스 이용계약을 체결한 경우</b></p> <p>나. 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제38조에 따라 <b>관리단집회에서 의결권을 행사하여 특정 전기통신서비스 제공사업자를 선정한 경우</b></p> <p>다. <b>그 밖에 점유자들의 자발적 의사에 기초하여 특정 전기통신서비스를 선택한 것으로 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우</b></p>

개정안은 세 가지 유형의 예외사유를 규정하고 있다. 첫 번째 예외사유(가목)는 점유자 과반수의 서면 동의를 받아 건물관리주체가 점유자들을 대리하여 전기통신서비스 이용계약을 체결한 경우이다. 이 경우 건물관리주체는 점유자들의 명시적인 수권에 기초하여 대리인으로서 계약을 체결하는 것이므로, 점유자들의 자발적 선택에 의한 계약 체결로 볼 수 있다.

두 번째 예외사유(나목)는 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제38조에 따라 관리단집회에서 의결권을 행사하여 특정 전기통신서비스 제공사업자를 선정할 경우이다. 이 경우 점유자들이 집합건물법에서 정한 절차에 따라 집단적 의사결정을 한 것이므로, 금지행위의 예외로 인정할 수 있다.

세 번째 예외사유(다목)는 그 밖에 점유자들의 자발적 의사에 기초하여 특정 전기통신서비스를 선택한 것으로 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우이다. 이는 위 두 가지 예외사유 외에도 점유자들의 자발적 선택으로 인정될 수 있는 다양한 상황을 포섭하기 위한 포괄적 위임 규정이다.

## 2. 전기통신사업법 시행령

전기통신사업법 제50조제3항은 ‘제1항에 따른 금지행위의 유형 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다’고 규정하고 있다. 따라서 시행령에서 금지행위의 구체적 유형과 예외사유를 규정할 수 있는 법적 근거가 존재한다.

금지행위 세부유형의 구체화는 다음과 같은 측면에서 필요성이 인정된다. 첫째, 금지행위에 해당하는지 여부를 판단하기 위해서는 구체적인 행위 유형을 명확히 할 필요가 있으며, 이는 헌법상 명확성의 원칙 및 법적 예측가능성 보장 차원에서도 요구된다. 둘째, 예외사유를 구체화함으로써 정당한 공동계약과 부당한 선택권 제한 행위를 명확히 구별할 수 있게 된다.

시행령 별표 4에 규정될 금지행위의 세부유형으로는 다음의 여섯 가지 행위 유형을 고려할 수 있다. 이러한 세부유형은 점유자의 전기통신서비스 선택권을 실질적으로 제한하는 다양한 행위 양태를 포섭하기 위한 것이다.

〈부록 표 1-2〉 금지행위 세부유형 개정안

5의3. 건물관리주체와의 계약을 통한 점유자의 전기통신서비스 선택권 제한 행위  
법 제50조제1항 제5호의3 중 점유자에게 특정 전기통신서비스만 이용하도록 강제하는 행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다. 다만, 법 제50조제1항 제5호의3 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

- 가. 건물관리주체와 전기통신서비스 이용계약을 체결하면서 **점유자들의 의사를 확인하지 아니하거나 형식적으로만 확인하는 행위**
- 나. 건물관리주체와 전기통신서비스 이용계약을 체결하면서 점유자들에게 **다른 전기통신사업자의 서비스를 선택할 수 있는 정보를 제공하지 아니하거나 허위로 제공하는 행위**
- 다. **점유자가 다른 전기통신사업자의 서비스를 선택하고자 하는 경우 이를 부당하게 제한하거나 과도한 비용을 부담하게 하는 행위**
- 라. 건물관리주체에게 **금전적 이익 또는 그 밖의 경제적 이익을 제공하면서** 점유자들에게 특정 전기통신서비스만을 이용하도록 하는 계약을 체결하는 행위
- 마. 점유자들의 **집단적 의사결정 절차를 거치지 아니하고** 건물관리주체와 배타적 계약을 체결하여 점유자들이 다른 전기통신서비스를 선택할 수 없도록 하는 행위
- 바. 그 밖에 건물관리주체와의 계약을 통하여 **점유자의 전기통신서비스 선택권을 부당하게 제한하는 행위**

법 제50조제1항 제5호의3 단서 다목에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

- 1. 점유자들에게 다른 전기통신사업자의 서비스를 선택할 수 있는 기회를 실질적으로 보장하면서 건물관리주체가 특정 전기통신서비스 제공사업자와 계약을 체결한 경우

## 제 2 절 건물관리주체의 법적 지위 검토

### 1. 전기통신사업자의 대리인 해당 여부

전기통신사업법 제50조제2항은 ‘전기통신사업자와의 협정에 따라 전기통신사업자와 이용자 간의 계약 체결 등을 대리하는 자’에 대하여 금지행위 규정을 적용하도록 규정하고 있다. 이에 따라 건물관리주체가 이 조항에서 말하는 전기통신사업자의 대리인 해당 여부가 문제가 된다.

건물관리주체는 전기통신사업자와의 협정에 따라 이용자와의 계약 체결을 대리하는 자가 아니라, 점유자들을 대신하여 전기통신사업자와 계약을 체결하는 지위에 있는 자로 보는 것이 적합하다. 대리의 법리상 대리인은 본인의 이익을 위하여 행위하는 자인데(민법 제114조 내지 제135조 참조), 건물관리주체는 전기통신사업자의 이익이 아니라 점유자들

의 이익을 위하여 행위하는 것이 통상적이다.

또한, 전기통신사업법 제50조제2항의 입법 취지는 전기통신사업자가 대리점이나 판매점 등을 통하여 금지행위를 하는 것을 방지하기 위한 것인데, 건물관리주체는 이러한 대리점이나 판매점과는 본질적으로 법적 지위가 상이하다. 따라서 건물관리주체를 전기통신사업자의 대리인으로 보기는 어렵다.

## 2. 점유자들의 대리인 해당 여부

「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제25조는 관리인의 권한과 의무를 규정하면서, 관리인은 “관리단의 사업 시행과 관련하여 관리단을 대표하여 하는 재판상 또는 재판 외의 행위”를 할 권한이 있다고 규정하고 있다(동법 제25조제1항제3호). 또한 관리인의 대표권은 제한할 수 있으나 이로써 선의의 제3자에게 대항할 수 없다고 규정하고 있어(동법 제25조제2항), 관리인은 관리단을 대표하여 대외적 법률행위를 할 수 있는 지위에 있음이 명확하다.

---

**제25조(관리인의 권한과 의무) ① 관리인은 다음 각 호의 행위를 할 권한과 의무를 가진다**

1. 공용부분의 보존행위

1의2. 공용부분의 관리 및 변경에 관한 관리단집회 결의를 집행하는 행위

2. 공용부분의 관리비용 등 관리단의 사무 집행을 위한 비용과 분담금을 각 구분소유자에게 청구·수령하는 행위 및 그 금원을 관리하는 행위

**3. 관리단의 사업 시행과 관련하여 관리단을 대표하여 하는 재판상 또는 재판 외의 행위**

3의2. 소음·진동·악취 등을 유발하여 공동생활의 평온을 해치는 행위의 중지 요청 또는 분쟁 조정절차 권고 등 필요한 조치를 하는 행위

4. 그 밖에 규약에 정하여진 행위

② 관리인의 대표권은 제한할 수 있다. 다만, 이로써 선의의 제3자에게 대항할 수 없다.

---

점유자들이 명시적으로 건물관리주체에게 전기통신서비스 이용계약 체결에 관한 권한을 위임한 경우에는 민법상 임의대리의 법리가 적용된다. 따라서 건물관리주체는 점유자들의 대리인으로서 계약을 체결할 수 있다(민법 제114조 내지 제120조 참조).

「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제16조는 점유자가 구분소유자의 승낙을 받아 관리단집회에서 의결권을 행사할 수 있다고 규정하고 있고(동법 제16조제1항), 제24조제4

항은 점유자가 구분소유자의 승낙을 받아 관리인의 해임에 관하여 의결권을 행사할 수 있다고 규정하고 있어, 점유자들이 집단적으로 의사결정을 한 경우 그 결과에 따라 관리인이 행위할 수 있는 법적 근거가 있다.

---

**제16조(공용부분의 관리)** ① 공용부분의 관리에 관한 사항은 제15조제1항 본문 및 제15조의2의 경우를 제외하고는 제38조제1항에 따른 **통상의 집회결의로써 결정**한다. 다만, 보존행위는 각 공유자가 할 수 있다.

**제24조(관리인의 선임 등)** ④ **구분소유자의 승낙을 받아 전유부분을 점유하는 자**는 제3항 본문에 따른 **관리단집회에 참석하여 그 구분소유자의 의결권을 행사**할 수 있다. 다만, 구분소유자와 점유자가 달리 정하여 관리단에 통지하거나 구분소유자가 집회 이전에 직접 의결권을 행사할 것을 관리단에 통지한 경우에는 그러하지 아니하다.

---

따라서 건물관리주체는 실제 집합건물의 관리와 관련하여 점유자들의 권리행사와 밀접한 업무를 수행하는 경우가 많아 통상적으로 점유자들의 대리인으로 볼 수 있다.

### 3. 소결

이상의 검토를 종합하면, 건물관리주체는 전기통신사업자의 대리인이 아니라 점유자들의 대리인 또는 대표자로 보아야 한다. 따라서 건물관리주체는 전기통신사업법 제50조제2항의 적용 대상이 아니며, 건물관리주체의 행위를 전기통신사업자의 행위로 의제할 수는 없다. 다만, 건물관리주체가 점유자들의 정당한 위임 없이 또는 점유자들의 이익에 반하여 전기통신사업자와 계약을 체결한 경우에는, 이는 전기통신사업법 제50조제1항 제5호의3의 금지행위에 해당할 수 있으며, 전기통신사업자는 이러한 금지행위에 대한 책임을 부담하게 된다.

## 제 3 절 건물관리주체 규제 방안

### 1. 전기통신사업법 개정을 통한 규제 방안

전기통신사업법 제50조제1항 제5호의3은 전기통신사업자의 금지행위를 규정하고 있으나, 건물관리주체의 의무를 직접 규정하고 있지는 아니하다. 따라서 건물관리주체가 점유자들의 이익에 반하여 특정 전기통신사업자와 계약을 체결하는 것을 방지하기 위해서는 건물관리주체의 의무를 명확히 규정할 필요가 있다.

건물관리주체는 점유자들의 대리인 또는 대표자로서 점유자들의 이익을 위하여 행위할 의무가 있으므로, 이러한 의무를 법률에 명시함으로써 건물관리주체의 책임을 강화할 수 있다. 또한 시정명령 및 과태료 부과 규정을 통하여 건물관리주체의 의무 위반에 대한 실효성 있는 제재 수단을 마련할 수 있다.

이러한 관점에서 전기통신사업법에 제50조의2(건물관리주체의 의무)를 신설하는 방안을 고려할 수 있다. 아래 <부록 표 1-3>은 건물관리주체의 의무 규정 신설안을 제시한 것이다.

<부록 표 1-3> 전기통신사업법 제50조의2 개정안

현행	개정안
<신설>	제50조의2(건물관리주체의 의무) ① 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」을 적용받는 건물 등 다수가 공동으로 사용하는 건물의 소유자 등 건물관리주체는 전기통신서비스 이용계약을 체결하는 경우 다음 각 호의 의무를 준수하여야 한다. 1. 점유자들에게 복수의 전기통신사업자의 서비스에 관한 정보를 제공하고, 점유자들이 자유롭게 전기통신서비스를 선택할 수 있도록 할 의무 2. 특정 전기통신사업자와 배타적 계약을 체결하고자 하는 경우 점유자 과반수 이상의 서면 동의를 받을 의무 3. 특정 전기통신사업자와 배타적 계약을 체결한 경우 그 계약내용을 점유자들에게 공개할 의무

현행	개정안
	<p>4. 점유자가 다른 전기통신사업자의 서비스를 선택하고자 하는 경우 이를 부당하게 제한하거나 과도한 비용을 부담하게 하지 아니할 의무</p> <p>② 방송미디어통신위원회는 제1항을 위반한 건물관리주체에게 시정명령을 할 수 있다.</p> <p>③ 방송미디어통신위원회는 제2항에 따른 시정명령을 받은 건물관리주체가 정당한 사유 없이 시정명령을 이행하지 아니하는 경우에는 1천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.(과태료 규정)</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 건물관리주체의 의무, 시정명령의 절차 및 과태료 부과기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

## 2. 전기통신사업법 시행령 개정을 통한 규제 방안 검토

헌법 제75조는 ‘대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다’고 규정하고 있다. 전기통신사업법은 전기통신사업자의 금지행위에 관하여 규정하고 있을 뿐, 건물관리주체의 의무나 제재에 관하여는 규정하고 있지 않으므로, 시행령에서 건물관리주체에게 새로운 의무를 부과하거나 제재를 가하는 것은 법률의 위임의 한계를 초과하는 것으로서 원칙적으로 불가능하다.

다만, 전기통신사업법 제50조제1항 제5호의3 후단은 ‘건물의 세부유형과 건물관리주체의 범위 등에 대한 기준은 방송미디어통신위원회가 정하여 고시한다’고 규정하고 있으므로, 고시에서 건물관리주체의 범위를 구체화하는 것은 가능하다. 또한 전기통신사업법 제50조제3항은 ‘제1항에 따른 금지행위의 유형 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다’고 규정하고 있으므로, 시행령에서 건물관리주체와의 계약이 금지행위에 해당하는지 여부를 판단하기 위한 기준을 정하는 것은 가능하다.

시행령에서 건물관리주체가 점유자들의 의사를 확인하는 절차나 방법 등을 규정하는 것은 전기통신사업자의 금지행위 해당 여부를 판단하기 위한 기준을 구체화하는 것이므로,

시행령 개정을 통하여 금지행위 판단 기준을 정하고 그 기준을 통해 건물관리주체에 관한 간접적인 규제를 할 수 있다.

〈부록 표 1-4〉 전기통신사업법 시행령 제42조 개정안

현행	개정안
<p><b>제42조(금지행위의 유형 및 기준)</b> ① 법 제50조제3항에 따른 금지행위의 유형 및 기준은 별표 4와 같다.</p> <p>② 방송미디어통신위원회는 특정 전기통신 분야 또는 특정 금지행위에 적용하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항에 따른 금지행위의 유형 및 기준에 대한 세부기준을 정하여 고시할 수 있다.</p>	<p><b>제42조(금지행위의 유형 및 기준)</b> ① (현행과 같음)</p> <p>② 법 제50조제1항 제5호의3에 따른 건물관리주체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 구분소유자</li> <li>2. 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제24조에 따른 관리인</li> <li>3. 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제23조에 따른 관리단</li> <li>4. 그 밖에 건물의 관리에 관한 권한을 가진 자로서 방송미디어통신위원회가 정하여 고시하는 자</li> </ol> <p>④ 법 제50조제1항 제5호의3 단서 가목에 따른 “점유자 과반수의 서면 동의”는 다음 각 호의 요건을 모두 충족하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 점유자들에게 복수의 전기통신사업자의 서비스에 관한 정보를 제공하였을 것</li> <li>2. 점유자들이 자유로운 의사에 기초하여 동의하였을 것</li> <li>3. 동의서에 전기통신서비스의 종류, 이용요금, 계약기간 등 주요 내용이 명시되어 있을 것</li> <li>4. 동의서가 서면 또는 전자문서로 작성되어 보관되고 있을 것</li> </ol> <p>③ (현행과 같음)</p>

### 3. 소결

건물관리주체를 직접 규제하기 위해서는 법률 개정이 필요하다. 시행령 개정만으로는 건물관리주체에게 새로운 의무를 부과하거나 제재를 가하는 것이 불가능하며, 다만 전기통신사업자의 금지행위 해당 여부를 판단하기 위한 기준을 구체화하는 범위 내에서 간접적인 규제를 할 수 있다. 따라서 건물관리주체의 의무를 명확히 하고 실효성 있는 규제를 하기 위해서는 전기통신사업법에 건물관리주체의 의무 및 제재에 관한 규정을 신설하는 것이 바람직하다.

## 제 4 절 결 론

본 장의 분석 결과에 의거하여 집합건물 전기통신서비스 독점계약 금지 제도의 차후 개선 방안에 대하여 다음과 같이 제언한다.

첫째, 점유자들의 적법한 집단적 의사결정에 기초한 공동계약에 대해서는 명확히 예외를 인정하는 것을 고려할 필요가 있다. 이를 통하여 점유자들의 서비스 선택권을 보장하면서도 다회선 계약으로 인한 통신서비스 비용 절감이라는 두 목표를 달성할 수 있다. 현재 집합건물 시장에서 나타나고 있는 위임 절차의 모호함을 보완하는 법적 가이드라인 역시 필요할 것이다.

둘째, 금지행위의 세부유형을 시행령에 구체적으로 규정함으로써 법적 명확성과 예측가능성을 제고해야 한다. 이는 전기통신사업자와 건물관리주체 모두에게 명확한 행위 기준을 제시하고, 금지행위 여부에 관한 분쟁을 사전에 예방하는 효과가 있다.

셋째, 건물관리주체의 직간접적 규제를 위한 법적 방안을 강구해야 한다. 직접 규제하기 위해서는 전기통신사업법 개정이 필요하며, 시행령 개정을 통하여 간접 규제도를 하는 방법도 존재하나 강제력 면에서는 부족함이 있다. 규제의 실효성을 고려해 보았을 때, 건물관리주체의 의무를 명확히 하기 위하여 전기통신사업법 개정을 통하여 건물관리주체의 의무 및 제재에 관한 규정을 신설하는 것을 고려해볼 수 있다.



● 저 자 소 개 ●

---

신 재 경

- 美 University of Colorado at Boulder  
경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 부연구위원

이 보 겸

- 고려대학교 경제학 석사
- 현 정보통신정책연구원 전문연구원

라 성 현

- 美 Pennsylvania State Univ. 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

방송통신융합 정책연구 KMCC-2025-38

집합건물 전기통신서비스 독점계약  
실태분석 및 구제 방안 연구

---

---

2025년 12월 일 인쇄

2025년 12월 일 발행

발행인 방송미디어통신위원회 위원장

발행처 방송미디어통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: [www.kmcc.go.kr](http://www.kmcc.go.kr)

인쇄 (사)아름다운사람들(02-6948-9650)

---