

퀄컴의 시장지배적지위 남용 관련 대법원 판결

- 대법원, 퀄컴에 대한 공정위 과징금 처분이 적법하다고 판결 -

대법원은 2023년 4월 13일 공정거래위원회(위원장 한기정, 이하 공정위)와 퀄컴 인코포레이티드 외 2개 계열회사(이하 3사를 통칭하여 퀄컴)가 제기한 상고심(2020두31897)에서 양측 상고를 모두 기각하고 **공정위 과징금 처분이 적법하다는 공정위 일부 승소판결을 확정했다.**

공정위는 지난 2017년 1월 20일 퀄컴이 자신의 시장지배적지위를 남용하여 경쟁 모뎀칩셋 제조사, 휴대폰 제조사의 사업활동을 방해한 행위에 대해 시정명령과 함께 **과징금 약 1조 311억 원을 부과했다.**

< 퀄컴의 관련 시장지배적지위 남용행위 >

행위①	경쟁 모뎀칩셋 조제사의 요청에도 불구하고 칩셋 제조·판매에 필수적인 이동통신 표준필수특허(이하 'SEP': Standard Essential Patents)에 대해 사용권(이하 '라이선스') 제공을 거절하거나 제한
행위②	칩셋 공급과 특허 라이선스 계약을 연계하여 휴대폰 제조사에 대해 칩셋 공급을 불모로 프랜드(FRAND) 협약*을 우회하여 부당한 라이선스 계약 체결·이행을 강제 <ul style="list-style-type: none"> * 프랜드(FRAND) 협약 : 에스아피(SEP)보유자가 특허이용자에게 공정하고(fair), 합리적이며(reasonable), 비차별적인(Non-Discriminatory) 조건으로 라이선스를 제공하겠다고 보장하는 약속을 의미
행위③	휴대폰 제조사에게 포괄적 라이선스만을 제공하면서 정당한 대가산정 절차를 거치지 않고 일방적으로 정한 라이선스 조건을 강제하는 한편, 휴대폰 제조사 특허를 자신에게 무상으로 교차 라이선스 하도록 요구

* 구체적인 사건 내용은 2016년 12월 28일 배포 보도자료 참조

퀄컴은 이에 불복하여 2017년 2월 21일 서울고등법원에 위 공정위 처분에 대한 취소 소송을 제기하였으나, **서울고등법원은 2019년 12월 4일 퀄컴의 청구를 대부분 기각하며 과징금 부과 처분은 적법하다고 판결*하였다.**

* 서울고등법원은 행위③은 적법하므로 관련 시정명령은 위법하나, 과징금 부과는 행위 ①②와 관련되고, 행위①②가 위법한 이상 과징금 부과 처분은 적법하다고 판단함

이후 퀄컴과 공정위 모두 각 패소 부분에 대해 2019년 12월 19일, 23일 대법원에 상고를 제기하였고, 공정위는 약 3년 4개월 동안 상고이유서, 답변서 및 상고이유보충서 등 21건의 서면을 제출하여 법리 공방을 이어 나갔으며, 대법원이 양측 상고를 모두 기각하여 최종적으로 공정위 과징금 처분은 적법하다는 판단을 받게 되었다.

비록, 라이선스 계약 내용 자체(행위③)에 대한 위법성은 인정받지 못하였으나, 이번 판결은 시장지배적 사업자가 프랜드(FRAND) 의무를 인지하면서도 표준필수특허 시장 및 모뎀칩셋 시장에서 **독점적 지위를 유지·확장하기 위해 반경쟁적 사업구조를 구축하고, 이러한 사업구조가 관련 시장에서 경쟁제한 효과를 야기하여 시장구조를 독점화하는 것은 위법하다는 것을 분명히 하였다는 점**에서 중요한 의미가 있다.

향후 공정위는 판결 취지를 반영하여 시정명령에 대한 이행 점검을 철저히 해 나가는 한편, 표준필수특허 남용 등 부당하게 경쟁을 제한하는 행위에 대해서도 엄정하게 대응해 나갈 계획이다.

<붙임> 2016년 12월 28일 배포 보도자료

담당 부서 <총괄>	심판관리관실 송무담당관실	책임자	과장	이상협 (044-200-4153)
		담당자	사무관	성형석 (044-200-4159)



국민
권익위원회
공공누리 공공자료를 자유이용허락

보도자료



공정거래위원회

2016년 12월 28일(수) 배포

공정한 시장경제 질서확립

경제민주화·창조경제 구현

시장감시국 시장감시총괄과
담당과장: 송상민(044-200-4484)
담당: 배현정 사무관(044-200-4497)
시장감시국 지식산업감시과
담당과장: 유영욱(044-200-4489)
담당: 박정현 사무관(044-200-4488)

2016년 12월 29일(목) 조간부터 보도 가능
방송·인터넷 매체는 12월 28일(수) 낮 12시

퀄컴社의 이동통신 표준필수특허 남용행위 엄중 제재

- 공정위 시장 최대 과징금 1조 300억원 및 부당한 비즈니스 모델 시정명령 부과 -

■ 공정거래위원회(위원장 정재찬, 이하 공정위)는 지난 2016.12.21.(水) 전원회의에서 글로벌 통신칩셋 및 특허 라이선스 사업자인 퀄컴 인코포레이티드(Qualcomm Incorporated, QI)*와 2개 계열회사**(이하, 이들 3사를 통칭하여 퀄컴)의 시장지배적地位에 남용행위에 대해 시정명령과 함께 과징금 1조 300억원을 부과하기로 결정하였음.

* 퀄컴 인코포레이티드(QI)는 퀄컴의 미국 본사로서 특허 라이선스 사업을 하고 있음

** 퀄컴 테크놀로지 인코포레이티드(Qualcomm Technologies Inc, QTI) 및 퀄컴 씨디엠에이 테크놀로지 아시아-퍼시픽 피티이 리미티드(Qualcomm CDMA Technologies Asia-Pacific PTE LTD, QCTAP)는 이동통신용 모뎀칩셋 사업을 하고 있음

■ 퀄컴은 이동통신 표준기술인 CDMA, WCDMA, LTE 등과 관련하여 국제 표준화기구 ITU·ETSI 등에 FRAND 협약*을 선언한 표준필수 특허(SEP: Standard Essential Patents) 보유자이자 동시에 모뎀칩셋을 제조·판매하는 수직통합 독과점 사업자로서 FRAND 협약을 어기고 다음의 행위를 실행함.

* FRAND 협약 : SEP보유자가 특허이용자에게 공정하고(fair), 합리적이며(reasonable), 비차별적인(Non-Discriminatory)조건으로 라이선스를 제공하겠다고 보장하는 약속을 의미

① 경쟁 모뎀칩셋사의 요청에도 불구하고 칩셋 제조·판매에 필수적인 이동통신 표준필수특허(SEP: Standard Essential Patents)에 대해 라이선스 제공을 거절하거나 제한

② 칩셋 공급과 특허 라이선스 계약을 연계하여, 칩셋 공급을 불모로 FRAND 협약을 우회하여 부당한 라이선스 계약 체결·이행을 강제

③ 휴대폰사에게 포괄적 라이선스만을 제공하면서 정당한 대가산정 절차를 거치지 않고 일방적으로 정한 라이선스 조건을 강제하는 한편, 휴대폰사 특허를 자신에게 무상 라이선스하게 하는 등 부당한 계약을 강요

■ 공정위는 상기 위법행위에 대한 조사를 마치고 지난해 11월 13일 퀄컴사에 심사보고서를 발송하였고, 금년 7월 이후 동의의결 심의 포함, 총 7차례 전원회의를 개최하여 심층적인 검토를 진행하였음.

- 특히 국내 삼성전자·LG전자 뿐만 아니라 애플·인텔·엔비디아(이상, 미국), 미디어텍(대만), 화웨이(중국), 에리슨(스웨덴) 등 세계 각국 ICT 기업들이 심의에 참여하는 등 다각도로 쟁점을 심사하였음.

■ 본 건은 특허 라이선스 시장과 칩셋 시장에서 독점력을 강화하고자 경쟁사인 칩셋 제조사에게는 라이선스를 거절하면서, 휴대폰사에게 일방적인 라이선스 조건을 강제해 온 퀄컴의 부당한 비즈니스 모델을 공정위가 최초로 시정한다는 점에서 의미가 있음.

- 특히 ‘퀄컴을 배타적 수혜자로 하는 폐쇄적인 생태계’를 ‘산업 참여자가 누구든 자신이 이룬 혁신의 인센티브를 누리는 개방적인 생태계’로 돌려놓기 위한 조치로서, 이동통신 업계의 공정한 경쟁을 회복하는 계기가 될 것으로 기대함.

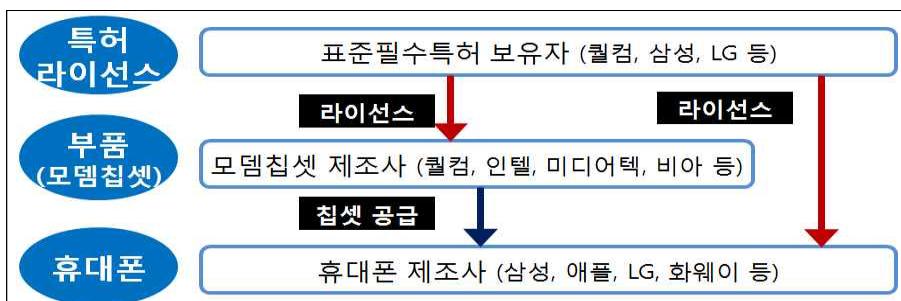
1 시장 구조 및 현황

1. 시장 구조

□ 이동통신 산업은 크게 특허 라이선스 시장, 모뎀칩셋 등 부품시장, 휴대폰 시장, 이동통신 서비스시장 등으로 구성

- 켈컴은 전체 시장구조의 상부 단계인 특허 라이선스 시장과 모뎀칩셋 시장에서 활동하는 수직통합 독점적 사업자임

<이동통신산업 전후방 시장구조 개요>



2. 관련 시장 및 시장지배력

□ (이동통신 SEP 라이선스 시장) 켈컴은 2G(CDMA), 3G(WCDMA), 4G(LTE) 이동통신 세대에 걸쳐 최다 SEP 보유자임

- 표준필수특허는 다른 기술로 대체하는 것이 불가능하므로, 하나의 SEP만 보유하고 있어도 해당 SEP 보유자는 완전한 독점력을 갖게 됨

* CDMA의 경우 대부분의 SEP을 켈컴이 보유했던 것과는 달리, WCDMA(27%), LTE(16%) 표준에서 켈컴의 비중은 크게 감소



* 2015년 ETSI 홈페이지 공개 자료 기준

□ (모뎀칩셋 시장) 켈컴은 CDMA 모뎀칩셋 시장에서 독점적인 지위를 보유하고 있으며, WCDMA, LTE 시장에서도 시장지배력을 장기간 유지하고 있음

- LTE 기술이 보급된 현재에도 CDMA에 후방호환되는 CDMA-LTE 멀티모드 칩셋의 경우에는 여전히 켈컴이 독점 공급하고 있음

* 후방호환성(Backward Compatibility) :

이동통신이 진화한다고 하여 통신표준이 일시에 전환되는 것은 아님. 구형 휴대폰 가입자가 여전히 존재하고, 기지국 교체에도 상당한 시일이 걸리기 때문. 따라서, 모뎀칩셋과 휴대폰은 신표준 뿐만 아니라 구표준도 함께 지원해야 함

- 또한, 고사양의 프리미엄 제품군에서 켈컴은 독보적 지위에 있음

<켈컴의 표준별 모뎀칩셋 시장 점유율 추이 (매출액 기준)>

사업자명	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
LTE	-	-	34.2%	58.8%	94.5%	96.0%	84.8%	69.4%
CDMA	98.4%	97.6%	96.4%	94.3%	92.4%	93.1%	91.6%	83.1%
WCDMA	38.8%	47.4%	45.7%	55.0%	50.4%	53.9%	48.8%	32.3%

* 자료 출처 : Strategy Analytics

3. 켈컴의 매출액 현황

□ 켈컴의 전세계 모뎀칩셋 매출액 및 특허 로열티 매출액은 연간 약 251억 달러에 달함(15년 기준)

<켈컴의 전세계 매출액 현황(백만불)>

구 분	13년	14년	15년
특허 로열티(QTL)	7,554	7,569	7,947
모뎀칩셋 매출(QCT)	16,715	18,665	17,154
합 계	24,269	26,234	25,101

* 2015년 켈컴 사업보고서 10-K 기준

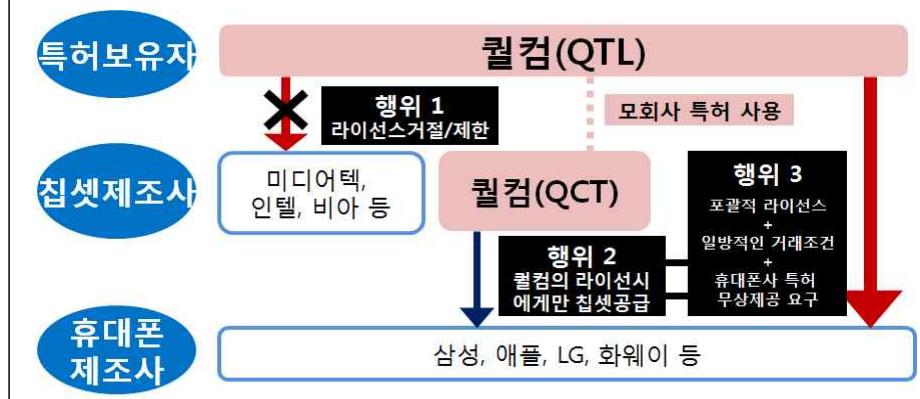
- 그 중 한국시장에 대한 매출액은 연도별로 다소 차이를 보이나 대략 전세계 매출의 약 20% 내외 수준을 보이고 있음

* 연도별 한국시장 비중 (13년 : 20%, 14년 : 23%, 15년 : 16%)

- (퀄컴 사업모델 개요) 퀄컴은 이동통신SEP, 모뎀칩셋 양 시장의 독과점 사업자로서 칩셋을 건너뛰고 휴대폰 단계에서 라이선스하는 사업모델을 구축
- 이를 위해 ① 경쟁칩셋사에게는 SEP 라이선스를 거절·제한하고,
 - ② 칩셋 공급과 특허 라이선스 계약을 연계하여, 칩셋 공급을 볼모로 FRAND 협약을 우회하여 부당한 라이선스 계약 체결·이행을 강제한 후
 - ③ 휴대폰사에 대해 포괄적인 라이선스만을 제공하면서 정당한 대가 산정 절차 없이 일방적인 라이선스 조건을 부과하는 한편, 휴대폰사 특허를 자신에게 무상으로 교차 라이선스 하도록 요구

<퀄컴의 사업구조 개요>

- 퀄컴은 라이선스 사업부인 QTL과 모뎀칩셋 사업부인 QCT를 별도의 법인 (QI와 QTI)으로 분리하여 운영하고 있음
- ① QTL은 어느 칩셋사에게도 라이선스를 제공하지 않고 있음
 - ② QCT는 휴대폰사에게 모뎀칩셋을 판매하면서 QTL과 라이선스 계약을 체결·이행할 것을 요구하고 있음. 즉, 법인을 분리하고도 서로 사업을 연계하고 있는 것임
 - ③ 그 결과, QTL은 손쉽게 휴대폰사에게 일방적인 라이선스 계약 조건을 강요할 수 있으며, 이를 통해 휴대폰사의 특허에 대한 교차라이선스를 얻어내어 QCT와 QCT의 모뎀칩셋 고객이 무상으로 이용할 수 있도록 하고 있음



1. 경쟁 칩셋제조사에 대해 이동통신 SEP 라이선스를 거절·제한

- 퀄컴은 자신의 이동통신기술이 산업표준으로 채택되도록 하기 위해 국제 표준화기구 ITU·ETSI 등에 FRAND 협약을 선언함
- 그러나, 퀄컴은 FRAND 협약을 위반하여 칩셋 제조사의 요청에도 불구하고 칩셋 제조·판매에 필수적인 이동통신 SEP에 대해 라이선스 제공을 거절하거나 제한
- 삼성·인텔·비아 등이 이동통신 SEP에 대해 라이선스 계약 체결을 요청하였으나 퀄컴은 이를 거절*
- * 경쟁 칩셋사에 라이선스를 제공할 경우 휴대폰사에게 특허료를 받는 모델을 유지하기 어렵다고 판단
- 미디어텍 등 경쟁 칩셋사가 완전한 특허 라이선스 계약을 요청하였으나 라이선스 대상 권리의 제한하는 불완전한 계약* 체결
- * 경쟁 칩셋사의 판매처 제한이나 모뎀칩셋의 사용(use)권리 제한 등이 대표적이며, 경쟁칩셋사의 제품 모델별 판매량, 제품모델, 고객명 등 민감한 영업정보를 퀄컴에게 보고하도록 요구하기도 함

2. 휴대폰사에 대해 칩셋공급을 볼모로 특허 라이선스계약을 강제

- 퀄컴은 자신으로부터 라이선스를 받지 않은 휴대폰사에게는 모뎀 칩셋을 공급하지 않는 사업정책을 수립하고 엄격히 실행
- 이러한 사업정책을 모뎀칩셋 공급계약에 반영하여 휴대폰사가 라이선스 계약을 체결·이행하지 않을 경우 언제든지 칩셋 공급을 거절·중단할 수 있도록 규정
- 실제 휴대폰사와의 라이선스 협상 과정에서도 모뎀칩셋 공급 중단 위협을 협상 레버리지로 활용

3. 휴대폰사에게 자신의 특허전체를 포괄적으로 라이선스하면서 정당한 대가 산정절차 없이 일방적으로 라이선스 조건을 강요하고, 휴대폰사에게 무상의 교차라이선스 등을 요구

- 칩셋에 구현되는 이동통신 SEP와 기타 특허, 또는 2G/3G/4G 등 이동통신 표준별 SEP을 구분하지 않은 채, 웰컴 특허 전체를 한꺼번에 포괄적으로만 라이선스를 제공 (포괄적 라이선스)
- 휴대폰사가 웰컴의 특허 가치를 제대로 평가할 기회조차 제공하지 않고 일방적으로 설정한 라이선스 조건을 강요 (일방적 라이선스 조건)
- 약 200개의 휴대폰사에 대해 자기 특허를 라이선스 주면서 상대방 휴대폰사가 보유한 특허를 정당한 대가로 지급하지 않은 채 교차 라이선스 하도록 요구 [무상 크로스그랜트(royalty-free cross-grant)]

<웰컴과 휴대폰사간 교차라이선스 구조>

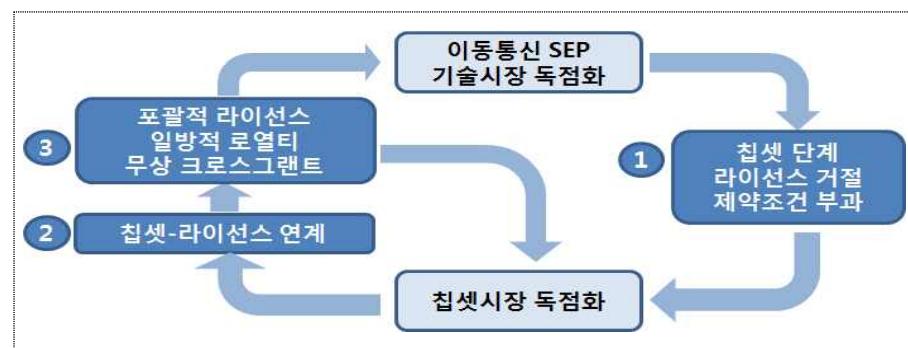


4. 각 행위가 유기적으로 결합하여 하나의 부당한 사업모델을 완성

- 상기 3가지 행위들은 유기적으로 연결되면서 전체적으로 웰컴의 경쟁제한적 사업모델을 완성
- 경쟁 칩셋사에 대해 라이선스 제공을 거절·제한함으로써 경쟁사에게 불리한 경쟁 여건을 조성하여 칩셋 시장을 독점화하고,
- 칩셋 시장의 지배력을 이용하여 휴대폰사가 라이선스 계약을 체결·이행하지 않으면 칩셋 공급을 제한하는 방식으로 FRAND 제약을 회피하고 라이선스 시장에서 협상력을 높인 후,

- 이렇게 배가된 힘을 통해 휴대폰사에 대해 일방적인 라이선스 조건을 강요하고 휴대폰사의 특허도 무상으로 제공하도록 요구하는 등 각종 불이익한 조건을 부과한 후,
- 이를 다시 자신의 칩셋을 경쟁사 칩셋보다 유리하게 하는 수단 (특허우산) 등으로 활용하여 칩셋 시장 및 특허 라이선스 시장에서 자신의 독점력을 유지·강화하는 순환구조를 형성

<웰컴 사업모델의 유기적 순환(feedback) 구조>



3 관련시장별 경쟁제한효과

- 웰컴의 위법행위로 인해 모뎀칩셋시장, 이동통신 SEP 라이선스 시장에서 경쟁제한효과가 발생하며 다른 사업자의 R&D 활동을 저해하여 이동통신 기술 R&D 경쟁도 왜곡하게 됨

가. 모뎀칩셋 시장

- 웰컴은 휴대폰사 등 다른 특허권자로부터 라이선스를 받아오면서 경쟁사에게는 일절 라이선스를 주지 않는 모순된 입장을 고수 (이중잣대)
- 이에 따라 웰컴 칩셋은 특허 공격으로부터 안전한 제품이 되는 반면 경쟁사 칩셋은 특허 라이선스가 없는 하자있는 제품이 되어 칩셋시장에서 웰컴이 절대적으로 유리한 경쟁구도가 구축 (기울어진 운동장)

- 퀄컴이 휴대폰사 등으로부터 받은 ‘무상 크로스그랜트’는 자신의 칩셋 고객만 특허침해 공격으로부터 보호하는 ‘특허우산’을 제공하여 손쉽게 경쟁 우위를 확보
- 휴대폰사가 퀄컴 칩셋을 구매하면, 약 200개의 다른 특허권자에게 지불해야 하는 로열티를 면제받는 특허우산 효과를 누리는 반면,
 - * 퀄컴 스스로도 자기 칩셋 구매시 경쟁사 칩셋 대비 로열티 비용(IP cost)을 크게 절감할 수 있다고 휴대폰사에 홍보 (2004년 이후 약 240회 이상 백서 형태로 배포)
- 경쟁사 칩셋을 사면 다른 휴대폰사의 특허에 대해 별도로 로열티를 지불해야 하므로 경쟁 칩셋사는 능률경쟁이 불가능

<무상 크로스그랜트(특허우산)의 경쟁사 배제 효과>



- 경쟁 칩셋사에 대한 라이선스 거절은 경쟁사의 판매처를 제한하고 경쟁사와 고객간 거래에 퀄컴이 개입할 수 있는 구조를 창출
- 경쟁 칩셋사가 퀄컴과 라이선스 계약이 없는 휴대폰사나 다툼이 있는 휴대폰사에 칩셋을 판매하면 언제든지 특허 공격을 당할 수 있음
 - 따라서, 경쟁 칩셋사는 퀄컴과 라이선스 계약을 맺은 휴대폰사에게만 판매할 수 있어 **능동적인 시장개척이 곤란**
- 또한 휴대폰사가 자신과 특허 라이선스 계약을 체결·이행할 수밖에 없는 점을 이용하여 경쟁사와 휴대폰사 간 거래에 **부당하게 개입할 수 있게 됨**

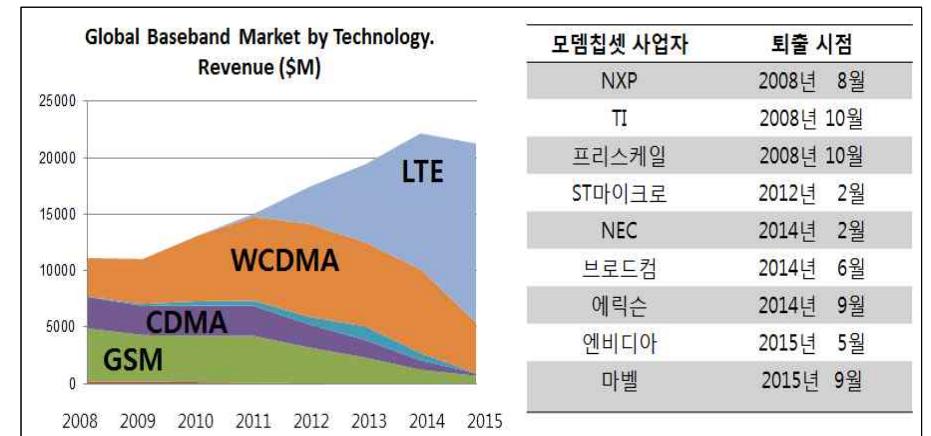
- 휴대폰사가 경쟁사 칩셋을 구매하려 하면 **엄격한 로열티 감사를** 실시하는 등의 방법으로 경쟁사의 칩셋 판매를 **방해하고**,
- 퀄컴 칩셋을 구매하는 휴대폰사에 대해서는 조건부 리베이트를 지급하는 등의 방법으로 **경쟁사 고객을 유인할 수 있음**

- 모뎀칩셋 시장에서의 경쟁제한효과는 **실제 여러 지표**를 통해서도 확인할 수 있음

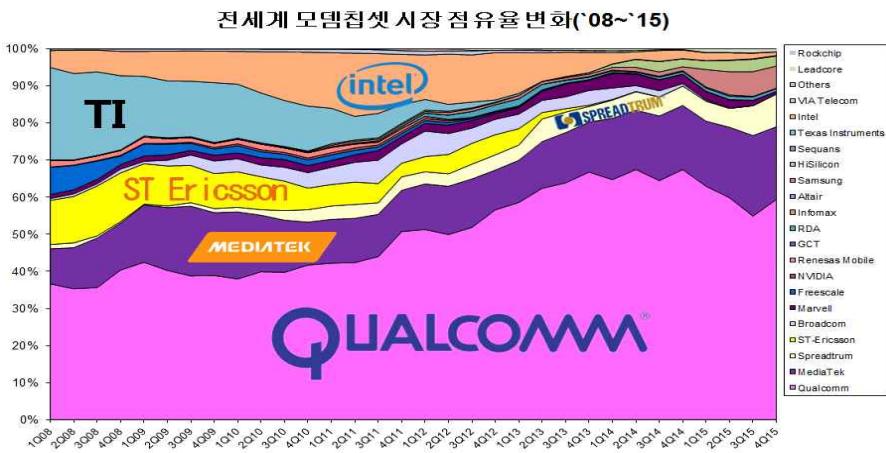
① 주요 경쟁 칩셋제조사의 시장 퇴출 및 신규진입 제한

- '08년 기준 도이치뱅크가 선정한 전세계 주요 11개 모뎀칩셋사 중 9개사가 **시장 퇴출**
 - * 국내 유일의 중소 모뎀칩셋사였던 이오네스(EONEX)도 09년 시장 퇴출
- '08년 대비 전체 모뎀칩셋 시장 규모는 2배 이상 증가하였으나 퀄컴의 라이선스 거절 등으로 인해 시장에 새롭게 진입한 의미 있는 경쟁사도 없음

<모뎀칩셋 시장 성장추세 및 주요 칩셋사의 시장퇴출 현황>



- ② 모뎀칩셋 시장에서 퀄컴의 점유율 및 시장집중도가 꾸준히 증가
- CDMA 표준의 비중이 감소하고 4G LTE 칩셋 중심으로 시장이 전환하고 있으나, 퀄컴의 전체 칩셋시장 점유율은 상승세를 유지
 - 시장집중도를 나타내는 HHI지수 또한 '08년 2,224에서 '14년 4,670으로 크게 상승



나. 이동통신 SEP 라이선스 시장

- 표준선정 절차는 FRAND 협약을 전제로 사업자들 간 합의를 통해 특정 기술을 표준으로 선정하고 경쟁 기술을 배제한다는 점에서 인위적으로 독점력을 부여하는 것임
- FRAND 협약은 표준필수특허권자의 독점력 남용을 방지하기 위해 SEP 보유자로 하여금 누구에게나 공정하고 합리적이며, 비차별적인 조건으로 라이선스하겠다는 약속을 하도록 하는 것임
 - 따라서, SEP 보유자가 FRAND 협약을 준수하지 않는 경우, 표준 기술이 소수의 사업자 또는 특허권자 단독의 전유물이 되어 표준화 절차를 훼손하고 기술간 경쟁을 왜곡하는 결과를 초래

- 퀄컴이 모뎀칩셋 공급을 무기로 특허 라이선스 계약 체결·이행을 강제함에 따라 SEP 라이선스 시장의 지배력 남용을 억제하는 FRAND 협약이 사실상 무력화됨 (FRAND 협약의 협해화)
- 퀄컴칩셋을 사용할 수밖에 없는 휴대폰사는 퀄컴의 요구 조건을 수용할 수밖에 없어 SEP에 대한 라이선스 조건에 대해 대등한 협상을 진행할 수 없게 됨
 - 모뎀칩셋 공급이 차단되면 휴대폰사는 비즈니스 자체가 중단될 위기에 처하므로 퀄컴의 특허 라이선스 조건이 부당하더라도 울며 겨자먹기로 수용할 수밖에 없는 구조
- 주요 경쟁당국*들은 라이선스 받을 의사가 있는 사업자(윌링 라이선시, Willing Licensee)에게 특허침해를 이유로 법원에 판매금지청구 (Injunction)를 제기하는 행위 자체를 경쟁법 위반으로 보고 있음
 - * 美 FTC 구글-모토로라 사건('13년), EU 집행위 모토로라·삼성전자 사건('14년) 등
- 그런데, 퀄컴은 법원을 통한 사법 절차를 거치지도 않고 자기가 스스로 판단하여 휴대폰사의 사업을 즉시 금지할 수 있는 수단을 가지고 협상의 지렛대로 이용하는 구도

<판매금지청구와 칩셋공급 거절·중단의 비교>

구 분	금지청구(Injunction)	칩셋공급 거절·중단
판단주체	법원 등 중립적 기관	퀄컴 자신
판단 기준	관련 법령, 계약 조건 등	자의적 판단
효과 발생 시기	최종 판결 등 이후	즉시 발생
영향 범위	관할 지역 내 한정	사업 범위 전체

- 실제 FRAND 협약에 반하는 부당한 특허계약이 체결 (특히 홀드업)
- 퀄컴이 SEP과 non-SEP을 포괄적으로만 라이선스함에 따라 이동통신 SEP만을 사용하려는 휴대폰사도 어쩔 수 없이 불필요한 기타 특허까지 라이선스 받게 됨

- 장기·영속적 계약기간 동안 포괄적인 라이선스를 강요하여 2G→3G → 4G로 발전하면서 퀄컴 SEP의 기여도가 떨어지는 데도 불구하고 퀄컴의 로열티율은 동일하게 유지
- 휴대폰사가 보유한 특허의 가치를 무시하고 퀄컴과 퀄컴의 모뎀칩셋 고객이 무상으로 이용할 수 있게 함

다. R&D 혁신경쟁 왜곡

- 퀄컴이 휴대폰사로부터 무상 크로스그랜트를 요구·관철함에 따라 휴대폰사의 R&D 투자 인센티브가 크게 저하
- 휴대폰사 입장에서는 적극적인 R&D 투자를 통해 다수의 이동통신 SEP을 확보해도 퀄컴에게 무상으로 라이선스하게 되므로 그에 대한 정당한 보상을 받을 수 없음
- 퀄컴이 특허발명의 내용과 무관하게 일방적인 기준으로 특허료를 부과함에 따라 휴대폰사, 칩셋사의 기술개발 유인이 저하됨
- 오늘날의 스마트폰은 휴대폰사, 모뎀칩셋 등 부품사, SW, 애플리케이션 업체 등이 개발한 다양한 기술이 집약된 종합 IT기기이나,
 - 그들이 R&D를 통해 신규 수요를 창출하고 부가가치를 높이면 그 성과의 상당부분을 퀄컴이 수취해가는 구조

4 적용법조 및 시정조치 내용

가. 적용 법조

- 시장지배적지위 남용행위 및 불공정거래행위 (경합 적용)
 - 공정거래법 제3조의2 제1항 제3호, 공정거래법 시행령 제5조 제3항 (시장지배적지위 남용행위 : 다른 사업자의 사업 활동에 대한 부당한 방해)
 - 공정거래법 제23조 제1항 제4호, 공정거래법 시행령 제36조 제1항 (불공정거래행위 : 거래상지위 남용행위)

나. 시정 명령

<주요 시정 명령>

① 모뎀칩셋사가 요청하는 경우 특허 라이선스 계약 협상에 성실히 임하도록 명령

- 모뎀칩셋사와 라이선스 계약을 맺는 경우 판매처 제한, 칩셋 사용 권리 제한 등 부당한 계약조건 요구 금지

〈협상 절차〉

- 모뎀칩셋사가 이동통신 SEP에 대해 라이선스를 요청하는 경우 퀄컴은 반드시 실시료 산정방법 등을 포함하여 라이선스 계약안을 송부해야 함
- 통상적인 업계 관행 및 선의에 따라 양사가 합의하는 기간동안 충분한 협상을 거쳐 최종 라이선스 계약안을 도출
- 당사자간 계약 체결에 대한 합의가 이뤄지지 않을 경우 독립된 제3자의 결정을 요청하고 그에 따르도록 함

② 모뎀칩셋 공급을 볼모로 특허 라이선스 계약을 강요하는 행위를 금지하고 관련 계약조항 수정·삭제 명령

* 다만, 라이선스 조건에 대해 성실한 협상을 거부하는 등 명백히 불성실한 잠재적 실시권자(unwilling Licensee)로 확인된 휴대폰사에 대해서는 예외 인정

③ 휴대폰사와 특허 라이선스 계약시 부당한 계약 조건* 강요를 금지하고, 휴대폰사의 요청시 기존 특허 라이선스 계약 재협상 명령

* SEP과 non-SEP, 세대별 표준 구분없이 포괄적으로 라이선스하는 조건, 정당한 대가 산정절차를 거치지 않은 채 일방적으로 교차라이선스를 요구하는 조건 등

④ 시정명령을 받은 사실을 휴대폰사·칩셋사에게 통지하고, 신규 계약 또는 계약 수정·삭제시 그 내용을 공정위에 보고하도록 명령

<시정명령 적용 범위>

- 조치의 실효성, 비례의 원칙, 국제 예약(comity) 등을 고려, 시정명령 적용범위는 국내에 영향을 미치는 다음 사업자와의 거래를 대상으로 함

휴대폰사	(1) 대한민국에 본점을 둔 휴대폰제조사, (2) 대한민국에 휴대폰을 판매하는 제조·판매사, (3) 대한민국에 휴대폰을 판매하는 사업자에게 휴대폰을 공급하는 사업자
모뎀칩셋사	(가) 대한민국에 본점을 둔 칩셋제조사, (나) 상기 (1) 내지 (3)에 해당하는 휴대폰사에 모뎀칩셋을 공급하는 사업자

※ 향후 외국 경쟁당국이나 법원이 이 시정조치와 상충되는 결정을 내려 양자를 동시에 준수하는 것이 불가능한 경우 재검토를 요청할 수 있도록 함

<과징금>

- 1조 300억원 (추후 관련매출액 확정액에 따라 일부 변동 가능)

5 의의 · 기대 효과

- 금번 켈컴 사건은 지난 7월 첫 전원회의를 개최한 이후 경제학, 법학, 특히 등 주요 쟁점 분야별로 5차례, 켈컴의 동의의결 신청 건의 심리 2차례 등 총 7차례에 걸친 구두심의*를 통해 심층검토가 이루어짐

* 본안 전원회의는 1차 7.20, 2차 8.17, 3차 9.5, 4차 11.9, 5차 12.21에 개최되었으며, 켈컴은 지난 11. 18. 동의의결절차 개시신청을 하였으나 2번의 심리(12.5, 12.14)를 거친 뒤 최종 기각되었음

- 본 사건은 전통적인 경쟁법과 경제학의 시장지배력 남용 법리 분석 외에도 특허법의 주요 쟁점 및 통신기술 분석, 국제예약 등 고도의 전문적·기술적 이슈에 대한 검토와 판단이 요구되는 사안이었음

- 또한, 피심인의 방어권 등 공정한 절차(due process) 보장과 함께 이동통신 산업에서 세계 각국의 이해관계자들*이 심의에 참여하는 등 충분한 논의를 진행하기 위해서 5개월여의 심의 기간이 소요되었음

* 국내 휴대폰사인 삼성전자·LG전자 뿐만 아니라 애플·인텔·엔비디아(이상, 미국), 미디어텍(대만), 화웨이(중국), 에릭슨(스웨덴) 등 세계 각국의 주요 ICT 기업들이 직·간접적으로 공정위 조사에 협조하거나 심의에 참여함

- 본 사건은 이동통신 SEP 라이선스 및 모뎀칩셋 시장에서 켈컴이 장기간 부당하게 독점적 지위를 유지·확장하는 것을 가능하게 하였던 비즈니스 모델을 근본적으로 시정한다는 점에 의의가 있음

- 미디어텍, 인텔 등의 경쟁 모뎀칩셋사는 칩셋 제조, 판매, 사용 등을 위한 정당한 특허 사용 권리를 취득하게 됨으로써,
 - 기술력과 가격, 품질 등에 기반하여 켈컴과 대등한 환경에서 능률 경쟁(competition on the merits)을 할 수 있는 여건이 마련될 것임
- 또한 휴대폰사는 켈컴 칩셋 공급에 대한 염려없이 켈컴과 대등한 입장에서 FRAND 라이선스 조건을 협상할 수 있는 기회가 실질적으로 보장될 것으로 기대됨

- 또한, 공정위의 금번 조치는 ‘켈컴을 배타적 수혜자로 하는 폐쇄적인 생태계’를 ‘산업 참여자가 누구든 자신이 이룬 혁신의 인센티브를 누리는 개방적인 생태계’로 돌려놓기 위한 조치로서,

- 휴대폰사와 칩셋사의 R&D 혁신 성과에 대한 정당한 보상을 통해 이동통신 업계의 공정한 기술혁신 경쟁을 회복하고,
- FRAND 협약에 위반하는 라이선스 정책을 통해 상품시장의 경쟁을 제한하고 SEP 라이선스 시장에서 표준 채택으로 인한 이익을 배타적으로 향유해온 행위를 시정하는 것임

- 향후에도 공정위는 지식재산권의 정당한 행사는 적극 장려하되, 표준필수특허 남용 등 부당하게 경쟁을 제한하고 소비자후생을 저해하는 행위에 대해서는 엄정하게 대응할 계획임

<붙임 1> 사건조사 및 전원회의 심의 경과

<붙임 2> 표준기술, 표준화기구, FRAND 확약에 대한 설명자료

<붙임 3> 이동통신 표준, 모뎀칩셋, 휴대폰 내부구조 설명자료

◆ 공정거래위원회는 정부 3.0의 핵심가치인 개방·공유·소통·협력을 통해 국민이 행복한 세상을 만들어 가겠습니다.



붙임 1 사건조사 및 전원회의 심의경과

□ (조사 착수) 언론 및 업계 간담회 등을 통해 켈컴이 이동통신 표준 필수특허권과 모뎀칩셋 시장 지배력을 남용하여 경쟁을 제한한다는 혐의를 인지하고 본격 조사 착수('14.8~)

- 칩셋사에 대한 라이선스 거절·제한, 무상 크로스그랜트 등 사실관계 파악을 위해 켈컴에 자료요구서(RFI : Request for Information) 발송 ('14.8)
- 효과적이고 체계적인 조사 및 대응을 위해 지난해 2월부터 ICT 전담팀을 구성하고, 본격조사에 착수 ('15.2~)
 - 한국 켈컴에 대한 현장조사를 실시(3.16~3.18)하고 디지털 포렌식 조사를 통해 하드디스크 8개 분량의 디지털 증거자료 확보
 - 삼성전자, LG, 인텔, 애플, 화웨이 등 국내외 주요 이해관계사에 대한 서면조사 및 인터뷰를 통해 논리 보강
- 심사관 단계 조사를 마무리한 뒤, 지난 해 11.13 심사보고서를 발송
- 본 건은 조사과정에서 수만 장의 관련 자료와 수천 페이지에 달하는 의견서 및 법리검토서 등이 검토되었으며, 심사보고서 본문만 약 400면이고, 첨부자료를 포함할 경우 약 3,200면이 넘음
- 켈컴은 3차례에 걸쳐 의견제출 기한을 연장한 뒤, 지난 5월 말에야 의견서를 제출('16.5.27)

□ (사건 심의) 지난 7월 이후 본안 심의를 위해 5차례, 동의의결절차 개시 여부 판단을 위해 2차례 등 총 7차례 전원회의 개최

- 본 건은 대부분 1~2차례의 전원회의로 마무리되는 다른 사건과는 달리 총 5차례 전원회의를 개최하였으며, 분야별 다수 전문가와 업계 의견청취 등을 통해 심도 있는 분석과 검토가 이루어짐
- 쟁점 분야별(법학, 경제학, 특허법, 특허기술, 국제예약 등)로 구분하여 심리를 진행하였으며, 국내외의 유수한 학자들과 전문가들이 심사관과 피심인 각각을 대변하여 열띤 공방을 전개하였음
- 삼성·엘지 등 국내업체 외에도 애플·인텔·엔비디아(이상, 미국), 미디어텍(대만), 화웨이(중국) 등의 이해관계인들도 심의에 직·간접 참여하여 웰컴의 사업모델로 인한 경쟁저해효과를 상세히 소명
- 한편, 웰컴은 4차 본안 심의 이후 동의의결을 신청하였으며, 2번의 전원회의에서 개시여부가 검토되었으나 최종 기각 결정됨

* 웰컴, 동의의결 개시 신청(11.18) ⇒ 심사관, 동의의결 개시여부에 대한 심사보고서 상정(11.24) ⇒ 동의의결 개시여부 심의를 위한 전원회의 개최(12.5) ⇒ 웰컴이 추가 개선안을 발표함에 따라 전원회의 속개(12.14) ⇒ 최종 기각 결정

〈심사관 측 주요 심의참가인(전문가)〉

구분	분야	소속	성명
심사관	경쟁법 전문가	명지대학교 법학과	홍명수 교수
		성신여대 경제학과	진양수 교수
		이화여대 경제학과	방세훈 교수
	특허법 전문가	성균관대 법학전문대학원	정차호 교수
		서울대 법학전문대학원	심영택 교수
		카이스트 MIP 겸임교수	김정중 교수
		특허법인 이상	이재관 변리사
	이동통신기술 전문가	인하대 전자공학과	장경희 교수
		광운대 전자공학과	오혁준 교수

〈피심인 측 주요 심의참가인(전문가)〉

구분	분야	소속	성명
웰컴	특허법 전문가	한남대 법과대학	김관식 교수
		미 조지워싱턴대 로스쿨	존 훨란 교수
		서울대 경제학부	이인호 교수
	경제학 전문가	국민대 경제학부	김종민 교수
		펜실베니아대 경제학과 (전)미 법무부 차관보	아비브 네보
		린리그룹 수석 애널리스트	린리 젠납
		(전)에릭슨 지식재산권 및 라이선스 부문 이사	에릭 스타식
특허기술 전문가	(전)한국과학기술원 전기 및 전자공학부	이황수 교수	이황수 교수
		상명대 정보통신공학과	왕한호 교수
	국제통상 전문가	미 USC 로스쿨	앤드류 구즈만
		중국 대외경제무역대	동령

〈심의참가 주요 이해관계인〉

구분	이해관계사	전문가	사업 규모('15기준)
모뎀칩셋 제조사	인텔 인코퍼레이션	웨스트버지니아대 Matthew C. Valenti 교수 (전)텍사스인스튜트먼트 선임부사장 Richard C. Donaldson	전체 매출 : 554억 달러 모뎀칩셋 : 6억 달러(1.6%, 6위)
		-	전체 매출 : 66억 달러 모뎀칩셋 : 41억 달러(19.4%, 2위)
휴대폰 제조사	삼성전자(주) 인코퍼레이션*	서울대 이상승 교수	전체 매출 : 200조원(약 1,660억 달러) 모뎀칩셋 : 12억 달러(5.9%, 3위) 휴대폰 : 3억 9천만 대(20.7%, 1위)
		-	전체 매출 : 2,340억 달러 휴대폰 : 2억 3천만 대(12.3%, 2위)

* 애플과 미디어텍은 전문가가 직접 심의에 참가하여 발표하지는 않았으나, 웰컴과의 라이선스 협상에 참여한 담당자, 외부 전문가 등의 의견을 정리한 결과를 위원회에 참석한 임원(또는 법률 대리인)이 발표하였음

불임 2 표준기술, 표준화기구, FRAND 확약 설명자료

- 표준기술이란 일반적으로 표준화기구 등이 일정한 기술 분야에서 중복투자를 방지하고 관련 분야의 기술개발을 촉진하기 위해 표준으로 선정한 기술을 의미함
- 표준화기구는 관련 업계의 이해 당사자들이 중심이 되어 임의로 특정한 표준을 설정하기 위해 구성된 공동기구임
 - 국제전기통신연합(ITU), 국제전기전자기술자협회(IEEE), 유럽통신표준기구(ETSI), 미국 통신산업협회(TIA) 등이 대표적인 이동통신 분야 표준화기구이며, 한국정보통신기술협회(TTA)도 이에 해당됨

<주요 정보통신 표준화기구의 표준화대상 분야>

구분	국제		자리(유럽)	미국	일본	중국
	ITU	ISO/IEC JTC 1				
전기통신	망설능, 요금 및 과금 전기통신관리, 전자기보호, 유통설비, 케이블망, TV 및 음성전송, 신호방식, 서비스질, 차세대통신망, 광전송망, 망설비디어 단말, 정보보호 및 소프트웨어, 이동통신망 (해당없음)	ITU ETSI	접속/단말 통법규정 전력선통신 철도통신 차세대통신망 전송 전자기기경향보호 지능형교통시스템	망설능/서비스품질 망설비디어 통신망관리 우선통신기술 철도통신 차세대통신망 광전송 광설유 멀티미디어 액세스 네트워크오류방지 네트워크케이블망설비 텔레메틱스	차세대망 정보전송 신호제어 망관리 DSL 기업네트워크 차세대네트워크 이동통신망 관리 IP기반차세대망	망/스위칭 전송망(NGN) IP/멀티미디어 망관리 전력선통신 네트워크 보안 전자기기경향보호 인터넷워크
전파방송	스펙트럼관리 전파전파 위성서비스 방송서비스 고정기지국	-	광대역무선접속망 방송, 이동통신 디지털무선통신 고정기지국 3세대이동통신 재난통신 지상증개파	이동/사설무선 정대접속 위성전파/시스템 이동/사설통신 스템 지상이동멀티미디어 어캐스트 텔레메틱스	3세대이동통신 주파수차원 고정통신 항공해상 전파환경 방송, 우주통신	무선통신 모바일 IP
정보기술	-	문자코드 정보교환기술 소프트웨어 카드와신원확인 프로그래밍언어 디자인자료제작 컴퓨터그래픽스 정보기기설정 접속 정보보안 사무기기 멀티미디어부호화 자동식별과자료획득 자료관리와교환 문서표현처리언어 유지보수서비스 교육용정보기술 비이오인식	정보기술(ECMA) GRID 정보보안 전자서명 스마트카드 대화처리/전송	-	미디어부호화	-
기타	-	-	환경, 의료요소, 시험방법 e-Health	e-health	-	Environment Protection

* 출처: 한국정보통신기술협회, 『정보통신표준화 핸드북』, 2008, 제31면

- 표준필수특허(SEP : Standard Essential Patent)는 표준기술을 구현하기 위한 특허로서 특정 제품을 생산하거나 서비스를 공급하기 위해서는 필수적으로 실시허락을 받아야 하는 특허를 의미함
 - 즉, 표준필수특허를 침해하지 않고는 표준기술을 구현하는 제품을 제조·판매·사용하는 것이 기술적으로 불가능함
- FRAND 확약이란, 표준필수특허(SEP) 보유자가 특허이용자에게 공정하고(fair), 합리적이며(reasonable), 비차별적인(Non-Discriminatory)조건으로 라이선스를 제공하겠다고 보장하는 약속을 의미함
 - 표준화 기구는 표준 채택 이전에 SEP 보유자에게 FRAND 확약을 요구하며, 이를 거부할 경우 일반적으로 해당 기술을 표준에서 제외함

< FRAND 확약의 경쟁법적 의의 >

- ◇ 표준 선정 절차는 사업자들 간에 공동으로 합의하여 특정 기술을 표준으로 선정하고 다른 경쟁 기술은 시장에서 퇴출시키는 행위라는 점에서, SEP 보유자가 특허권을 남용하는 경우 경쟁이 저해될 우려가 내포되어 있음
- ◇ FRAND 확약은 그와 같은 우려를 불식시키기 위해, SEP 보유자로 하여금 표준기술을 사용하는 누구에게나 공정하고 합리적이며, 비차별적인 조건으로 라이선스하겠다는 약속을 하도록 하는 것임
- ◇ SEP 보유자가 당초의 FRAND 확약을 준수하지 않고 상대방을 차별하거나 선택하는 경우, 표준 기술이 소수의 사업자 또는 특허권자 단독의 전유물이 되어 시장의 경쟁이 저해될 수 있으므로 경쟁법적인 개입이 요구됨

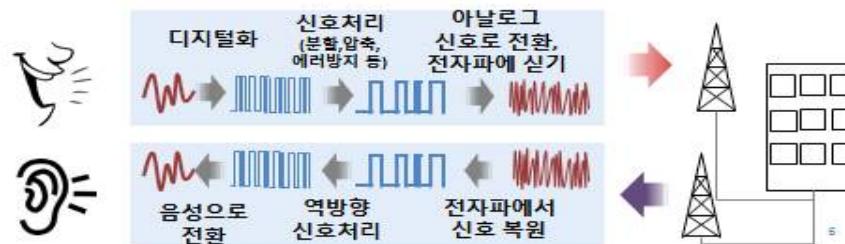
- 특허 중에서 표준과 직접 관련되지 않은 특허들을 표준필수특허와 대비하여 비표준필수특허(Non-SEP)라고 지칭
 - 비표준필수특허(Non-SEP)는 표준 구현에 반드시 필요하지 않거나 우회·회피 설계를 통해 동일 기능을 실행할 수 있는 특허를 의미함
 - 따라서 SEP과 달리 특허 라이선스 과정에서 FRAND 조건을 따라야 할 의무를 부담하지는 않음

불임 3 이동통신 표준, 모뎀칩셋, 휴대폰 내부 구조 설명자료

□ 이동통신의 원리와 통신표준의 발전

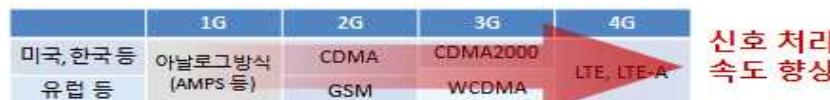
이동통신의 과정

- ① 내 휴대폰에서 음성·데이터 신호를 일정한 규칙에 따라 처리하여 가까운 기지국으로 전송하면,
 - ② 기지국에서 이를 수신하여 통화 상대방 근처의 기지국에서 다시 전송하고
 - ③ 상대방의 휴대폰에서 전파를 수신하여 원래의 음성·데이터 신호로 복원
- ◆ 이와 같이 정보를 신호로 바꾸고, 신호에서 다시 원래의 정보를 복원하기 위해서는 서로 다른 휴대폰들이 약속된 동일한 규칙에 따르도록 하는 ‘**표준**’이 필요함



이동통신의 발전

- ◆ 이동통신 이용자 수와 데이터 양이 지속적으로 증가하면서, 제한된 주파수 대역을 효율적으로 활용하고 정보를 더 신속히 처리하기 위해 이동통신 기술이 발전하고, 그에 따라 이동통신 표준이 진화해왔음



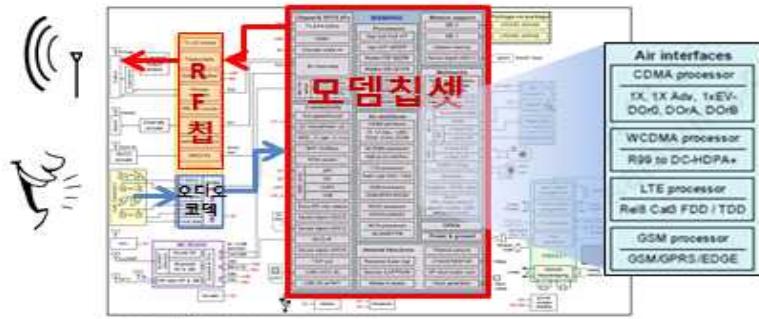
- ◆ 이동통신이 진화한다고 하여 세대가 일시에 전환되는 것은 아님
 - 구형 휴대폰 가입자가 여전히 존재하므로 구 표준 서비스를 한동안 유지해야 하고, 이동통신사도 출지역의 기지국을 일시에 교체하기는 어렵기 때문
- ◆ 따라서, 최신 이동통신 표준이 4G LTE뿐만 아니라, 구 표준인 2G CDMA와 3G WCDMA 역시 이동통신에서 여전히 중요한 위치를 차지하고 있음

□ 이동통신과 모바일 통신 칩셋(모뎀칩셋)

모뎀칩셋은 이동통신의 핵심 부품

모뎀칩셋은 이동통신 표준에 따라 정보를 가공하고, 다시 원래의 정보를 복원하는 이동통신의 핵심적인 기능을 수행하는 부품임

- ◆ 신 표준(LTE)과 구 표준(CDMA, WCDMA)을 함께 지원하는 ‘Multi-mode’ 칩이 일반적



휴대폰의 구조와 모뎀칩셋의 변화

- ◆ 과거 휴대폰은 이동통신전화로서의 기능이 사실상 전부였으며 이동통신의 핵심적인 기능은 모뎀칩셋에 집약되어 있었음
- ◆ 그러나, 최근의 스마트폰은 전화기로서의 역할을 넘어서는 종합 IT 기기가 되어, 이동통신을 기능을 위한 모뎀칩셋 뿐만 아니라 카메라, 컴퓨터, 멀티미디어 기기 등의 기능을 위한 다양한 부품이 결합되어 있음

스마트 폰의 구성



□ 휴대폰의 내부 구조 및 모뎀칩셋

휴대폰의 구조

휴대폰의 구조 – 주요 부품

◆ 스마트폰의 주요 부품들 중 **빨간색**이 이동통신 관련 부품

카메라
유심/
외장메모리
블루투스/
WiFi 칩
카메라
센서
카메라
신호처리
프로세서
모뎀칩
(Qualcomm)
멀티미디어
카드
파워증폭
모듈
후면부
전면부