

방 송 통 신 위 원 회

심의 · 의결

안건번호 제2010 - 71 - 277호(사건번호 : 200911조사018)

안 건 명 (주)LG유플러스 무선데이터서비스 관련 이용자 이익 침해
행위에 대한 시정조치에 관한 건

피 심 인 (주)LG유플러스
서울특별시 중구 남대문로 5가 827번지
대표이사 이상철

의결연월일 2010. 12. 2.

주 문

1. 피심인은 무선데이터서비스 관련 이용자 의사와 무관하게 삽입된
'배너(광고/이벤트)'의 데이터양에 대한 과금행위, 무선데이터서비스
이용 시 모든 '요금안내' 화면에 대해 과금하는 행위를 즉시 중지
하고 향후에도 이를 향하지 않아야 한다
2. 피심인은 'OZ LITE' 무선데이터서비스 관련 이용약관상 비과금 대상을
명확히 기재해야한다. 무선데이터 접속직전 화면에 표시되는 '접속

하기' 버튼과 동일한 위치에 동일크기의 "글자로만 메뉴보기" 버튼을 생성하여 메뉴검색을 멀티미디어 정보없이 텍스트로만 보기로 가능하게 하거나 또는 피심인이 제공하는 메뉴화면에 대해 비과금하는 방안을 마련해야 한다. 동 개선방안은 시정명령을 받은 날부터 3개월 이내에 마련하고 향후 지속적으로 시행하여야 한다. 다만, 개선내용에 대해서는 사전에 방송통신위원회와 협의를 거쳐야 한다.

3. 피심인은 무선데이터서비스 제공을 위한 별도 신청절차·중도해지절차(서면계약서, 전화, 인터넷을 통한 절차)를 마련하여야 한다. 다만, 무선데이터 종량제 적용을 받는 기존 가입자에 대해서는 가입의사를 개별적으로 확인하는 대신 가입자의 신청을 통해 무선데이터서비스를 차단할 수 있다는 사실과 이의 신청방법을 우편통지를 포함하여 개별 고지하여야 한다. 동 개선방안은 시정명령을 받은 날부터 3개월 이내에 마련하고 향후 지속적으로 시행하여야 한다. 다만, 개선내용에 대해서는 사전에 방송통신위원회와 협의를 거쳐야 한다.
4. 피심인은 종량제 무선데이터 통화료의 사전예측·사후확인이 용이하도록 현재 복수요금 방식을 단일요금 방식으로 단순화하거나 또는 현재 복수요금 방식과 신설 단일요금 방식 중 하나를 이용자가 선택할 수 있도록 하는 방안을 이용약관에 반영하여야 한다. 단, 단일요금 수준은 전기통신사업법 제3조(역무의 제공 의무 등)제3항에 따라 '전기통신사업의 원활한 발전을 도모하고 이용자가 공평·저렴하게 제공 받을 수 있도록 합리적으로 결정'하여야 한다. 다만, 신규가입 이용자가 복수요금과 단일요금 간에 선택의사를 분명하게 밝히지 않는 경우는 단일요금을 우선 적용해야하고, 기존 가입자에게는 단일 종량제 요금을 선택할 수 있다는 사실과 그 신청방법을 우편 통지를 포함하여 개별 고지해야 한다. 또한 종량제 무선데이터 서비스 요금으로 복수 요금이 적용될 경우, 요금 고지서에 각 데이

터 유형별 사용량과 해당요율을 기재하여야 한다. 동 개선내용은 시정명령을 받은 날부터 6개월 이내에 마련하고 향후 지속적으로 시행하여야 한다. 다만, 개선내용에 대해서는 사전에 방송통신위원회와 협의를 거쳐야 한다.

5. 피심인은 시정명령 받은 사실을 시정명령 받은 날부터 1개월 내에 피심인의 사업장, 대리점에 8일간(휴업일 제외) 공표하여야 한다. 이때, 공표 내용 등은 방송통신위원회와 사전 협의를 거쳐야 한다.

6. 피심인은 과징금을 다음과 같이 납부하여야 한다.

가. 금 액 : 700,000,000원

나. 납부기한 : 과징금 납부명령을 통지받은 날부터 20일 이내

다. 납부장소 : 한국은행 국고수납 대리점

7. 피심인은 각 시정명령 이행기간 만료 후 10일 내에 시정명령 이행결과를 방송통신위원회에 보고하여야 한다.

이 유

1. 기초사실

가. 피심인 무선데이터서비스 사업현황

피심인은 전기통신사업법 제6조에 의거 기간통신사업자로서 허가를 받아 이동전화서비스(음성, 화상전화, 데이터 등)를 제공하고 있으며,

2009년 12월말 이동전화 매출액은 3조 5,857억원(시장점유율 16.0%)이며, 2009년 12월말 현재 가입자 수는 8,658,474명으로 전체 시장의 18.1%를 점유하고 있다.

또한, 피심인의 2009년 무선데이터 서비스(데이터통화료, 정보이용료) 매출액은 1,425억원으로 전체 시장의 8.5%를 점유하고 있으며,

피심인의 데이터통화료(정보이용료, 단문메시지 제외)는 1,128억원으로 전체 시장의 8.9%를 점유하고 있다.

2005~2009년 기간 동안 피심인의 음성 및 데이터통화료 매출액 추이를 살펴보면,

음성통화료는 2005년의 15,631억원에 대비하여 2009년에는 22,775억원으로 45.7% 증가하였으나, 데이터통화료는 2005년의 904억원에 대비하여 2009년에는 1,128억원으로 24.8% 증가하였다.

< 이동전화 시장의 음성 및 데이터 매출액 추이 >

(단위: 억원)

구 분		'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'05년대비 '09년 증감율
피심인	음성	15,631	17,635	19,796	21,732	22,775	45.7%
	데이터	904	1,056	933	1,083	1,128	24.8%

또한, 2005~2008년 기간 동안 국내 이동전화 통화량 추이를 보면,

음성은 2005년의 136,047백만분에 대비하여 2008년에는 164,406백만분으로 20.8% 증가하였으나, 데이터는 2005년의 1,166,154백만 패킷에 대비하여 2008년에는 3,170,791백만 패킷으로 171.9% 급격히 증가하였다.

※ 1인당 월평균 음성량 증가 추이(분) : '05(296) → '06(299) → '07(297) → '08(300)

※ 1인당 월평균 데이터량 증가 추이(패킷, 512B) : '05(2,535) → '06(4,141) → '07(4,759) → '08(5,794)

< 음성/데이터 통화량변화 추이 현황 >

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	'05년대 대비 '08년 증가율
음성 (분)	136,047백만	144,018백만	155,248백만	164,406백만	20.8%
데이터(패킷, 512B)	1,166,154백만	1,997,713백만	2,483,879백만	3,170,791백만	171.9%

※ 출처 : 사업자 제출자료

나. 무선데이터 요금 관련 민원 분석

2008. 1. 1.~2009. 12. 31(2년) 동안 방송통신위원회 CS센터에 접수된 무선데이터 요금 관련 민원은 총 1,339건이며, 이중 데이터통화료 관련 민원이 970건으로 약 72.4% 차지하고 이를 발생 원인별로 분류하면,

- ① 과다청구(60.9%) : 데이터 종량제 이용자가 과다 과금되었음을 주장한 경우
- ② 미사용(19.9%) : 이용자가 사용하지 않았다고 주장하는데 과금된 경우
- ③ 미고지(8.4%) : 이용 전 요금 관련 정보를 고지받지 못한 경우
- ④ 미성년(4.6%) : 미성년자가 사용한 경우와 관련된 경우
- ⑤ 기타(4.5%)

- 사용정지 거부 : 사용정지신청을 하였음에도 요금이 부과된 경우
- 추가요금 : 데이터 정액제를 신청한 후 추가 요금이 청구된 경우
- 분실 : 이용자가 분실한 후 데이터요금이 청구된 경우
- 소액결제 : 부당한 소액결제(정보이용료 청구)가 이루어진 경우

80.8%(①, ②)가 종량제 이용자의 민원이었다.

< 이동전화 3사 무선데이터 요금 관련 민원 > (단위 : 건)

구분	데이터통화료		정보이용료		계	
	접수건수	비율	접수건수	비율	접수건수	비율
과다청구	591	60.9%	158	42.8%	749	55.9%
미고지	81	8.4%	35	9.5%	116	8.7%
미동의	16	1.7%	4	1.1%	20	1.5%
미사용	193	19.9%	97	26.3%	290	21.7%
미성년	45	4.6%	52	14.1%	97	7.2%
기타	44	4.5%	23	6.2%	67	5.0%
총계	970	100.0%	369	100.0%	1,339	100.0%

※ 자료 : 방송통신위원회 CS센터 접수민원 별도 추출

다. 피심인의 종량제 데이터요금 이용자의 데이터 이용행태 (2009. 10월 한달기준)

피심인의 전체 이동전화가입자 8,633,578명에서 15.1%(1,302,920명)가 데이터 선택요금제(정액제) 가입자이고 나머지 84.9%(7,330,658명)는 종량제 데이터 요금 가입자이며,

※ 이동전화 가입시, 이용자가 정액 요금제를 선택하지 않으면 종량 데이터 요금제 적용

종량제 데이터요금 이용자(7,330,658명)중 실제 데이터를 사용하고 있는 이용자는 32.1%(2,769,012명)에 불과하다.

< 무선데이터 서비스 이용자 현황(2009. 10월 한달간) >

구 분	데이터 요금제				전체 가입자수
	정액 요금제	종량 요금제			
		미 사용자	실제 이용자	합 계	
피심인	1,302,920명 (15.1%)	4,561,646명 (52.8%)	2,769,012명 (32.1%)	7,330,658명 (84.9%)	8,633,578명 (100%)

피심인의 2009. 10월 한달간 데이터통화량(70,981GB) 가운데 종량제 이용자의 데이터통화량은 9.3%(6,586GB) 수준에 그치고 있다.

그러나, 종량제 이용자의 매출액은 한달 전체 데이터 매출(125.7억원)의 36.4%(45.6억원)을 차지하였다.

< 데이터통화량 및 매출액 현황('09. 10월 1개월분) >

구 분		정액제	종량제	합 계
피심인	데이터통화량	64,394GB(90.7%)	6,586GB (9.3%)	70,981GB (100%)
	매출액	80억원 (63.6%)	45.7억원 (36.4%)	125.7억원 (100%)

※ 출처 : 사업자 제출자료

피심인의 전체 종량제 데이터매출액(45.6억원) 중 텍스트 매출액 비중이 57.3%로 가장 높다. (2009. 10월 한달기준)

데이터통화량 기준으로는 웹서핑(77.8%), 동영상(10.7%), 멀티미디어 (6.2%), 텍스트(4.2%), 인터넷직접접속(1.1%) 순으로 높다.

< 서비스유형별 종량제이용자의 데이터 매출액 비중 >

(단위 : 원, '09. 10월 1개월 기준)

구 분		텍스트	멀티미디어	동영상	인터넷 직접접속	웹서핑	계
피인 자인	데이터 매출액	2,615,938,257 (57.3%)	657,482,860 (14.4%)	1,048,049,210 (22.9%)	56,650,182 (1.2%)	190,249,062 (4.2%)	4,568,369,571 (100%)
	데이터 통화량	278GB (4.2%)	410GB (6.2%)	701GB (10.7%)	74GB (1.1%)	5,122GB (77.8%)	6,586GB (100.0%)

2. 사실조사 결과

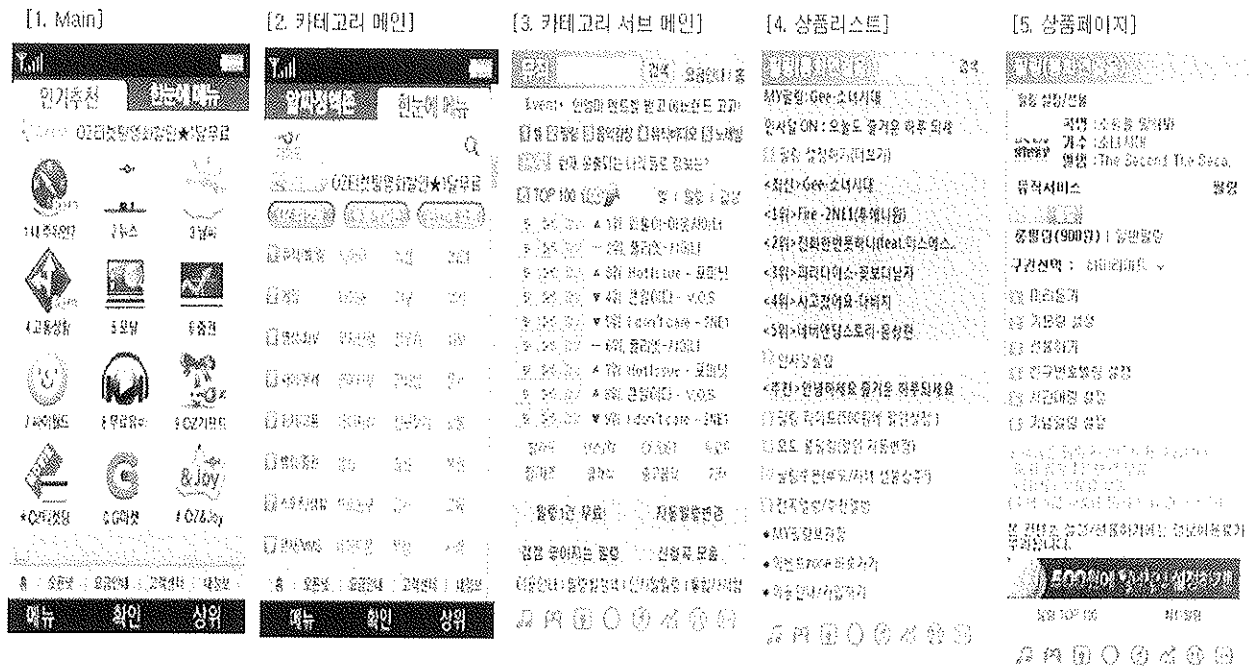
(1) 금지행위 관련 : 전기통신사업법 제50조제1항제5호 위반

① 메뉴에 '배너(광고/이벤트)'를 삽입하고 과금하는 행위

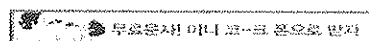
피심인은 직접 무선데이터서비스 콘텐츠 구성을 자신이 결정하는 'OZ lite(ez-I)' 서비스를 제공하면서 제공 화면(1차, 2차, 5차 화면)에 이용자의 이용의사와 무관하게 '배너(광고/이벤트)'를 삽입시키고 이에 대해 데이터 통화료(5.2원/0.5KB)를 과금하고 있으며, 이에 대한 명확한 사전 설명도 하지 않고 있음을 확인하였다.

피심인은 무선데이터 화면상의 광고/이벤트 영역을 정의하여 선정한 배너(광고/이벤트)가 화면(① 메인 ② 서브메인 ⑤ 상품페이지)에 노출토록 하고 있으며,

< 화면 구성도 >



※ 배너광고 사례 : 



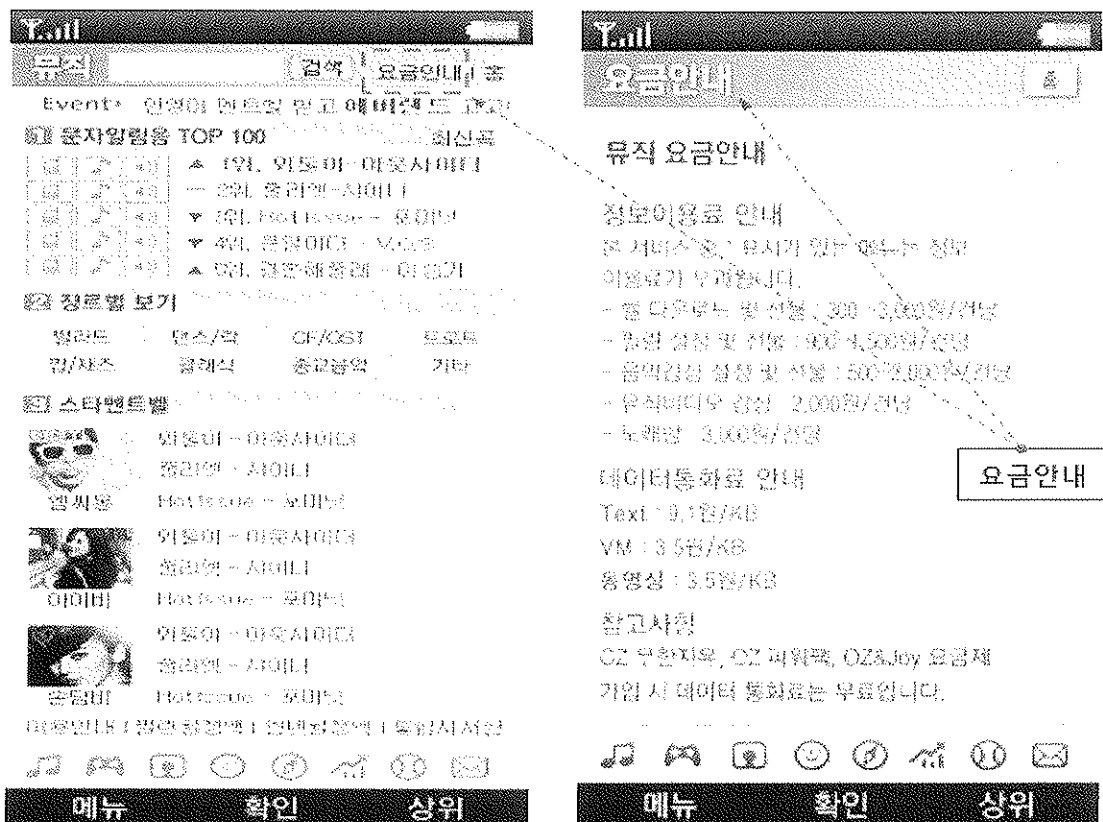
그러나, 일반휴대폰으로 피싱인이 Open net과 유선인터넷콘텐츠 화면구성에는 영향을 줄 수 없는 것은 인정된다.

※ 오픈넷(Open net) : 이통사의 Nate, Show, ez-i가 아닌 오픈넷 사업자(CP)가 직접 제공하는 무선인터넷서비스로, 유선인터넷과 같이 뉴스/포털, 방송/엔터테인먼트, 생활/쇼핑, 금융/증권, 공공/교육서비스 등 다양한 정보를 제공하는 서비스

② 무선데이터 접속 후 제공되는 ‘요금안내’ 정보에 대해 데이터 통화료를 과금하는 행위

피싱인은 2006. 4월부터 ‘OZ Lite(ez-I)’ 무선데이터서비스 각 화면에 삽입된 ‘요금안내’ 아이콘과 이를 선택(클릭)하면 표시되는 ‘요금안내’ 화면에 대해서 데이터통화 요금을 부과하고 있음을 확인하였다.

< 피싱인 ‘요금안내’ 화면 >



(2) 업무처리절차 관련 : 전기통신사업법 제92조제1항제2호 위반

① 별도 신청·해지 절차 없이 종량제 무선데이터서비스 제공

(가) 피심인의 종량제 무선데이터서비스 제공에 관한 업무처리 절차

휴대폰에서 무선데이터통신을 이용하고 싶지 않은 이용자들은, 시장에서 무선데이터통신기능이 없는 휴대폰을 구매하기 어렵기 때문에 무선데이터 기능이 내장된 휴대폰을 구매하고 있다.

데이터통신기능이 강화된 휴대폰(이하, '스마트폰')을 구매하는 이용자들은 기본적으로 데이터통신서비스 이용의사가 있다고 인정된다.

무선데이터통신을 원하지 않는 이용자들은 이렇게 구매한 휴대폰으로 음성전화서비스 이용을 위해 이용계약서(본계약)를 사업자와 체결하고, 부가서비스 이용을 위해 별도 가입절차(전화, 인터넷신청가능)를 거쳐 서비스에 가입하고 원하면 이를 해지할 수 있다.

하지만, 무선데이터서비스 이용에 대해서는 이용자가 별도 가입의사를 밝히지 않아도, 이용자가 휴대전화기의 무선데이터 접속버튼을 누르고, 무선데이터 요금안내 화면에 대한 확인버튼을 누르면('접속버튼'→'요금안내 페이지 확인버튼') 무선데이터서비스를 제공하고, 이용자가 '종료' 버튼을 누르면 서비스 제공을 종료시키는 방식으로 서비스를 제공하고 있다.

피심인은 무선데이터 이용의사를 밝히지 않은 이용자에게, 사용한 데이터량에 따라 요금을 부과하는 '종량제' 요금을 적용하고 있으며,

청소년(만18세 미만) 이용자에게는 본인 또는 보호자의 신청에 의해 '무선 인터넷 차단서비스'를 2006.9월 이후 시행 후 전 고객 대상으로 무선 인터넷 차단서비스 확대 시행하고 있다.

(나) 이용자 이익의 현저한 저해

별도 신청·해지절차 없이 이용자의 휴대전화기 조작(‘접속버튼’→‘요금 안내 페이지 확인버튼’)을 이용자의 가입신청으로 간주하고 무선데이터 서비스를 제공하고 있는 피심인의 업무처리절차는,

㉠ 무선데이터 이용을 원치 않는 이용자가 ‘본의 아니게’ 서비스를 이용하게 하고, ㉡ 접속버튼을 실수로 누르게 되는 경우 등, 무선데이터서비스를 원치 않는 이동전화가입자의 서비스선택권을 침해하고 있는 것으로 판단된다.

㉢ 방송통신위원회 CS센터에 접수된 무선데이터 관련 민원(2008.1월~2009.12월) 1,339건 중 무선데이터요금 관련 민원이 970건(72.4%)이고, 그 중 30%(290건)가 ‘未사용’(자녀가 부모 모르게 쓴 경우 등 쓰지 않았는데 요금이 나왔다), ‘未고지’(서비스에 대해 고지를 받지 못했다), ‘未동의’(서비스 이용에 대해 동의한 바 없다) 유형이었다.

< 이동전화 3사 무선데이터 요금 관련 민원('08.1.~'09.12월) >

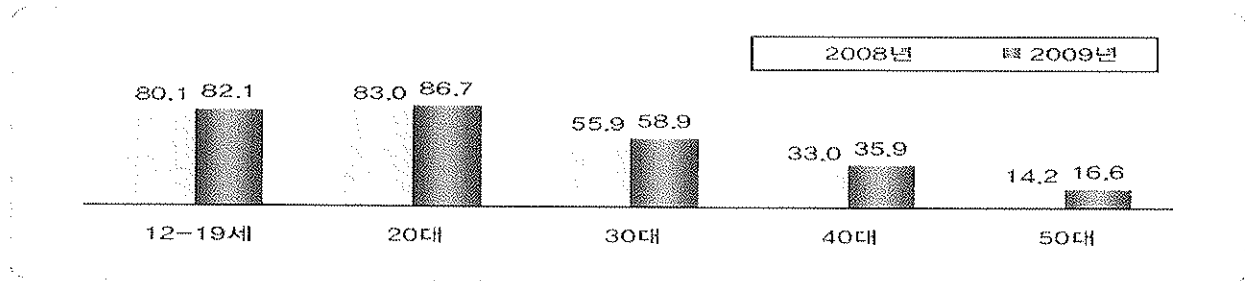
구분	데이터통화료		정보이용료		계	
	접수건수	비율	접수건수	비율	접수건수	비율
과다청구	591	60.9%	158	42.8%	749	55.9%
미고지	81	8.4%	35	9.5%	116	8.7%
미동의	16	1.7%	4	1.1%	20	1.5%
미사용	193	19.9%	97	26.3%	290	21.7%
미성년	45	4.6%	52	14.1%	97	7.2%
기타	44	4.5%	23	6.2%	67	5.0%
총계	970	100.0%	369	100.0%	1,339	100.0%

※ 자료 : 방송통신위원회 CS센터 접수민원 별도 추출

㉣ 무선데이터서비스를 이용하지 않는 이용자가 모든 연령층에 걸쳐 상당수 존재(특히, 40대 이상 이용자)하고 있고, 이러한 이용성향은 향후 중장기적으로 유지될 것으로 판단된다.

전체 이동전화가입자(8,433,578명) 가운데 종량제 요금 적용을 받는 이용자는 84.9%(7,330,658명)이지만 실제 데이터를 이용한 사람은 32.1%(2,769,012명)에 불과하다. ('09.10월 한달기준)

< 연령별 무선인터넷 이용률(%) >



※ 출처 : 한국인터넷진흥원('2009년 무선인터넷 이용실태 조사')

또한, ㉠피심인의 종량제 무선데이터요금 가운데 텍스트 유형에 적용되는 요금(5.2원/0.5KB)이 외국 수준과 비교하여 지나치게 높은 수준이어서 피심인의 무선데이터서비스 제공에 관한 업무처리절차는 무선데이터를 원하지 않는 이용자의 이익을 저해하고 있다고 판단된다.

㉠ 피심인의 종량제 무선데이터요금 수준

시기 \ 서비스유형	텍스트 서비스	멀티미디어		인터넷 직접접속	웹서핑
		멀티미디어	동영상		
'01. 5월 前 회선방식	10초당 Middle16원/Front12원/Back8원			-	-
'01. 5월 패킷방식	6.5원*	-		-	-
'01. 5월	데이터 정액요금제 신설			-	-
'01. 7월	6.5원	2.5원	-	2.5원	-
'02. 7월	6.5원	2.5원	1.3원	1.5원	-
'02. 7월	회선방식 요금인하 15/11/7원				
'07. 2월(요금30%인하)	5.2원	2.0원	1.04원	1.5원	-
2010. 6월 현재	5.2원	2.0원	1.04원	1.5원	0.25원

※ '01.4월 패킷방식 요금수준: 당시 '패킷(0.5KB)당 6.5원'은, 해외주요사업자 요금의 약 36%~41%로 저렴 ('01.4월 정보통신부 문건)

- ‘멀티미디어’ 대용량 데이터유형은 이용자 요금부담능력을 고려하여 ‘패킷(0.5KB)당 2.5원’으로 텍스트서비스에 비해 저렴하게 결정

2001.4월 현재	일본(NTT DoCoMo)	독일(T-Mobile)	스웨덴(Europolitan)
요금형태	기본료 300엔 통화료 0.3엔/128B	DM0.59/10KB	기본료 SKR175 통화료 SKR140/MB
기본료 포함 환산시	1.6엔/0.5KB (=17.6원/0.5KB)	DM0.0302/0.5KB (=18.3원/0.5KB)	SKR0.1165/0.5KB (=15.6원/0.5KB)

※ 1엔=11.01원, DM1=607.19원, SKR1=133 (2000. 12. 31. 매매기준율 기준)

피심인의 종량제 무선데이터 이용자는 1인당 월 2.38MB사용하고 월 3,102원* 부담(1,303원/MB)하는데 반면,

피심인의 정액제이용자는 1인당 월 62.3MB사용하고 월 7.742원 부담(124.3원/MB)하고 있어, 종량제이용자가 동일한 데이터량에 대해 정액제이용자보다 10.5배 높게 이용하고 있음을 확인하였다.(‘09.10월 한달 기준)

※ 사용량을 고려한 가중평균 요금

따라서, 정부개입이 없다면 향후 중장기적으로 피심인의 업무처리 절차에 변화가 없을 것으로 판단된다.

또한, 다른 국내 이동통신사들도 신청·해지절차 없이 휴대전화기 조작만으로 피심인과 유사한 요금수준(예: 텍스트 패킷(0.5KB)당 SK텔레콤 및 KT는 각 4.55원)으로 무선데이터서비스를 제공 중이어서, 이용자가 자신의 이익을 방어하기 위해 선택할 수 있는 대안이 없다.

피심인을 포함한 이동통신사들은 종량제 무선데이터 이용자들을 정액 요금제로 유도하기 위해 종량제 요금을 비싸게 유지하는 요금전략을 사용하고 있어 종량제 무선데이터요금 수준이 시장경쟁을 통해 인하될 가능성은 중장기적으로 희박하다.

2010년내 도입예정인 '전기통신서비스의 재판매 및 도매제공 제도'로 경쟁이 활성화될 것으로 예상되나 그 혜택은 무선데이터 종량제 요금이 적용되는 소량이용자가 아닌 '정액제' 무선데이터요금이 적용되는 中·大量 데이터이용자에게 한정될 전망이다.

(다) 해외사례

OECD 11개 조사대상국 이동전화 1위사업자의 종량제 무선데이터 서비스 가입·해지절차를 분석한 결과,

6개국(독일, 덴마크, 스웨덴, 영국, 일본, 미국)은 별도 가입·해지절차를 두고 있었고(미국은 중도해지 가능), 5개국(프랑스, 이탈리아, 오스트리아, 호주, 핀란드)은 별도 가입·해지절차가 없었다.

가입·해지절차가 없는 5개 국가의 종량제 요금은 가입·해지절차가 있는 6개국 사업자의 종량제요금에 비해 상대적으로 저렴하였다.

(라) 무선데이터서비스 관련 피심인의 이용약관 반영 상황

2001.4월 舊 정보통신부는 피심인의 무선데이터서비스를 음성전화에 대한 '부가서비스'로 분류하였으며,

피심인의 이용약관은 '부가서비스를 이용, 변경 또는 해지하고자 하는 고객은 [별표2] (구비서류)에 따라 신청하여야 한다'(이용약관 제12조 제3항)고 규정하여 부가서비스 제공을 위한 이용·해지 신청 절차의 존재를 전제하고 있으나, 피심인은 무선데이터서비스의 이용·해지 절차를 두고 있지 않다.

(마) 피심인의 다른 부가서비스 이용 절차

피심인의 이용약관 규정(제12조제3항)에도 불구하고, 피심인은 '10.6월 현재 부가서비스 총 153개 가운데 36개 부가서비스를 종량제 방식으로 제공하면서 21개 서비스에 대해서는 별도 가입·해지절차가 있다.

36개 종량제 부가서비스 중 별도 가입·해지절차 없는 15개 부가서비스는 주로 '문자메시지' 서비스이다.

'문자메시지' 서비스의 경우 이동전화가입자가 음성전화서비스의 필수보완재로 인식하는 경향이 있고, 그 사용요금이 지나치게 높은 수준은 아니라는 점에서 이용자 이익을 현저하게 저해하고 있다고 보기에는 무리한 측면이 있다.

가입·해지 업무처리절차 有無	종량요금제로(도) 제공하는 부가서비스
가입·해지절차 존재 (21)	KT 멤버링 서비스, 이지 캐릭터, 문자정보 조회 서비스, DMB 방송가이드서비스, 별문자, 통화중녹음서비스, 해외서비스, 발신번호표시제한 서비스, 010번호변경(해지번호)안내서비스, 발신금지, 익명호여부표시 서비스, 발신자미표시번호차단, 통화중 대기, 내선번호, 착신거절, 무선인터넷요금SMS알리미, 무선데이터(인터넷) 통화료 부모 알리미, 청소년정액요금제 무선인터넷 차단 서비스, 종합정보, 해피레터, 회의통화
가입·해지절차 非존재 (15)	114안내 직접연결 서비스, 114안내간접연결(SMS)서비스, 메시지콜, 생활정보, 이지 프랜드, 문자메세지 발신서비스, Shot 메일 서비스, 긴급버튼 서비스, PC 인터넷뷰어서비스, 통화중 전환, 청소년 무선인터넷 자동 차단 서비스, 청소년 060발신차단서비스, 119긴급구조서비스, 음성사서함, 영상사서함

② 요금의 사전예측·사후확인이 곤란한 종량요금제

피심인은 종량제 무선데이터 요금을 데이터 유형별로 5가지가 있고 그 요금격차가 상당하지만,

피심인은 종량제 무선데이터 이용자에게 휴대전화기 화면을 통해 이용 중인 데이터 유형을 고지하고 있지 않고, 사용 후에도 요금고지서에 데이터 유형별 사용량과 요금부과액을 구분 표기하고 있지 않아,

이용자는 종량요금제 무선데이터서비스를 이용하면서 요금 부과액을 예측하거나 정당하게 과금되었는지를 확인할 수 없다.

무선데이터 종량제 요금이 데이터 유형별로 5가지나 되기 때문에 특정 데이터가 어떤 데이터유형에 해당되는지를 이용자가 구분한다 하더라도 평균적인 이용자가 다양한 유형의 데이터를 이용하면서 그 사용요금 총액을 예측하기 곤란하다.

< 종량제 무선데이터서비스의 데이터유형별 요금 >

- 텍스트 : 5.2원/0.5KB, 멀티미디어 : 2.0원/0.5KB, 동영상 : 1.04원/0.5KB, 웹서핑 : 0.25원/0.5KB, 인터넷직접접속 : 1.5원/0.5KB
- * 텍스트서비스 : 무선인터넷 페이지를 만들 위해 기본언어로 HDML 혹은 WML을 이용한 ez-i 서비스 및 ez-i를 경유한 인터넷 접속 서비스
- * 멀티미디어서비스 : 음성, 화상, 문자, 데이터 중 2개 이상의 미디어를 결합하여 Java Virtual Machine을 통해 제공되는 서비스
- * 동영상서비스 : 음성, 화상, 문자, 데이터 중 2개 이상의 미디어를 결합하여 VOD/MOD를 위한 MPEG4 등 일정한 압축기술에 의해 제공되는 서비스
- * 웹서핑서비스 : http 프로토콜을 사용하여 웹서버에 접속하여 월드와이드웹에서 제공되는 서비스를 보여주는 서비스
- * 인터넷직접접속 : PCS 단말기에 무선데이터통신기기를 접속하거나 무선정보 단말기(PDA등) 통해 데이터통신을 하는 서비스

데이터 내용(텍스트, 멀티미디어 등)의 차이에도 불구하고 무선데이터 서비스는 디지털정보를 '패킷'이라는 동일한 용기에 담아 제공하는 서비스라는 점에서 데이터 유형별로 요금을 달리할 '비용' 측면의 이유는 적다.

피심인은 2001.5월 종량제 데이터서비스 요금 가운데 '텍스트' 유형(6.5원/0.5KB)을 해외 주요국가(일본, 독일, 스웨덴) 수준보다 저렴하게 정하면서, 보통 대용량인 멀티미디어 데이터는 이용자의 요금부담 능력을 고려하여 '멀티미디어' 유형을 신설하고 더 저렴한 수준(2.5원/0.5KB)으로 요금을 정한 점이 인정된다.

(2002.6월 '멀티미디어'를 멀티미디어, 동영상으로 분리하여 요금 차등 설정)

주요 OECD 11개국 이동전화 1위 사업자들은 모두 '單一' 요금의 종량제 무선데이터 요금(종량제, 시간제)을 채택하고 있다.

3. 위법성 판단

(1) 금지행위 관련

① 메뉴에 '배너(광고/이벤트)'를 삽입하고 과금하는 행위

피심인이 무선데이터서비스('오즈라이트')를 제공하면서 이용자의 사용의사와 무관하게 '배너광고'를 포함시키고 이에 가장 높은 무선데이터요금(5.2원/0.5KB)을 부과하는 행위는,

유선인터넷(무한정액제)과 달리, 이동전화망 상에서 무선데이터서비스를 이용 시 이용자가 원하는 콘텐츠 등이 단말기 화면상에 나타난 데이터량에 따라 과금되는 사실을 알고 있으면서,

이용자의 의사와 무관하게 피심인의 광고·이벤트 내용을 일방적으로 포함시켜 이를 과금함으로써 이용자의 이익을 현저히 저해하고 있다는 점,

광고·이벤트 배너없이 원하는 콘텐츠를 이용할 수 있는 방법을 데이터서비스 화면상에서 안내하지 않고 있다는 점,

이러한 행위는 피심인의 이윤추구 동기에 부합한다는 면에서 정부개입이 없다면 향후 중장기적으로 변화가 없을 것이라는 점에서 이용자의 이익을 현저히 저해하고 있는 것으로 판단된다.

따라서, 피심인의 이러한 행위는 전기통신사업법 제50조제1항제5호(후단; 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위)에 해당된다고 판단된다.

② 무선데이터 접속 후 제공되는 '요금안내' 정보에 대해 데이터 통화료를 과금하는 행위

피심인이 요금안내 무선데이터 접속후 요금안내 화면에 대해 과금하고 있다는 명백한 설명이 없는 행위는,

피심인은 이용약관 제8조('회사의 의무')가 정하고 있는 '고객이 반드시 알아야 할 사항을 이용자에게 고지'할 의무가 있고,

요금설명은 고객이 반드시 알아야 할 중대한 사항이라는 점에서, 피심인의 '이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위'에 해당된다.

※ 피심인의 이동전화 이용약관 제8조 : 가입계약 체결 시 회사는 고객이 선택한 요금제, 부가 서비스, 고객불만 처리부서 및 서비스 이용과 관련하여 고객이 반드시 알아야 할 사항을 고지하며, 고지하지 않은 경우 이에 대한 권리를 주장하지 못합니다.

피심인은 최초 데이터서비스 접속화면에 '무선인터넷 사용안내(무과금)'라고 게시하고 있어 이용자는 무선데이터 접속 후 화면에서도 요금안내가 무료라는 인식을 줄 수 있다는 점으로 볼 때,

이용자의 필요한 서비스를 선택할 권리와 원치 않는 서비스를 원천적으로 배제시킬 이용자의 선택권을 침해하고 있다.

따라서, 피심인의 이러한 행위는 전기통신사업법 제50조제1항제5호(후단; 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위)에 해당된다고 판단된다.

(2) 업무처리절차 관련

① 별도 신청·해지 절차 없이 종량제 무선데이터서비스 제공

전기통신사업법은 ‘이용자 이익을 현저히 저해’하는 전기통신사업자의 전기통신역무 제공행위나 업무처리절차를 위법으로 규정하고 있다.

※ 전기통신사업법 제92조(시정명령 등)제1항제2호: 전기통신사업자의 업무처리절차가 현저히 이용자의 이익을 저해한다고 인정되는 때 방송통신위원회는 그 시정을 명하여야 한다.

피심인은 별도 신청·해지절차 없이 휴대전화기 조작(‘접속버튼’→‘요금안내 페이지 확인버튼’)을 이용자의 가입신청으로 간주하고 서비스를 제공하는 피심인의 업무처리절차가 무선데이터서비스를 원하지 않는 이용자의 본의 아닌 서비스 이용을 발생시키고, 접속버튼을 실수로 누르지 않기 위해 불안하게 서비스를 이용하게 되는 경우를 발생시키는 등 원치 않는 서비스를 근본적으로 배제시킬 수 있는 이용자의 서비스 선택권을 침해하고 있다.

피심인의 이동전화가입자 가운데 대부분이(67.9%) 실제 무선데이터를 사용하지 않고 있고(‘09.10월 한달기준), 무선인터넷 이용에 대한 일반 조사 결과로도 무선데이터 이용을 원하지 않는 이용자는 연령이 높아질수록 점점 많아지고 있다는 점에서,

피심인이 무선데이터를 제공하는 방식 때문에 피해를 보는 이용자는 상당수 존재하고 있고 이러한 이용행태를 취하는 이용자는 향후에도 중장기적으로 존재할 것으로 예상된다.

또한, 이용자의 휴대폰 조작을 정식 서비스 신청절차로 간주하는 피심인의 업무처리절차로 인한 이용자 이익저해 상태가 아래 기준의 어느 하나에 해당되는 경우 그 이익저해 상태가 정부규제가 없다면 중장기적으로 지속될 가능성이 높다는 점에서 전기통신사업법상 이용자 이익저해의 ‘현저성’이 인정된다고 판단된다.

㉠ 이익 저해를 받지 않기 위해 이용자가 선택할 수 있는 다른 對案이 중장기적으로 존재하지 않을 것으로 예상되는 경우

㉡ 그 대안이 존재하거나 존재할 것이 예상되더라도, 이용자가 그 대안으로 전환하는 것이 비용 또는 절차적으로 어렵다고 판단되는 경우

살피건데, 피심인을 포함한 국내 이동통신사들은 신청·해지절차 없이 휴대폰 조작만으로 무선데이터서비스를 제공하고 있고, 피심인의 요금 수준과 유사하게 종량제 데이터요금 수준을 책정(예: 텍스트 패킷(0.5KB)당 SK텔레콤 및 KT는 각 4.55원)하고 있어, 무선데이터 이용을 원하지 않는 이용자가 선택할 대안이 없다.

2010년말 경, ‘전기통신서비스의 재판매 및 도매제공 제도’ 도입에 따른 경쟁 활성화로 무선데이터요금의 경쟁적으로 출시되고 그 요금 수준도 인하될 것으로 예상되나, 그 혜택은 中·大量 데이터이용자에게 적용되는 ‘정액요금제’에 한정될 전망이다.

또한, 피심인을 포함한 국내 이동통신사들에게는 무선데이터 제공을 위한 현재 업무처리절차를 변경하지 않는 것이 이익이 되고, 이동전화가입자를 정액요금제로 유도하기 위해 종량제 요금을 높게 유지하는 요금전략을 사용하고 있다는 점에서 정부규제 없이 피심인의 무선데이터 제공을 위한 업무처리절차가 개선될 가능성은 중장기적으로 희박하다.

따라서, 이러한 피심인의 업무처리절차는 이용자의 이익을 현저하게 해친다고 인정되므로 전기통신사업법 제92조제1항제2호에 해당된다고 판단된다.

※ 제92조(시정명령 등)제1항제2호: 전기통신사업자의 업무처리절차가 이용자의 이익을 현저하게 해친다고 인정되는 경우 방송통신위원회는 그 시정을 명하여야 한다.

② 요금의 사전예측·사후확인이 곤란한 종량요금제

피심인은 종량제 무선데이터 유형과 요율을 뚜렷한 타당성 없이 5가지로 차등 설정하고 이를 이용자에게 적용하면서 이용자가 각각의 무선 데이터유형을 얼마나 이용했는지를 알 수 없는 방식으로 서비스를 제공하고 있는 피심인의 업무처리절차는,

이용자가 종량제 무선데이터 이용요금을 사전에 예측할 수 없고(단말기 화면을 통해 고지하지 않음), 사후에 경험적으로 학습할 기회(요금고지서에 데이터유형별 사용량, 요금액 불기재)를 차단시켜 결과적으로 필요한 서비스를 선택할 이용자의 권리와 자신이 실제로 사용한 만큼 요금이 부과되었는지를 확인할 권리를 침해하고 있다고 판단된다.

또한, 무선데이터소량이용자를 대상으로 종량제 무선데이터서비스 시장에는 향후 중장기적으로 시장경쟁이 활성화될 가능성이 희박하고 현재 종량제 업무처리절차가 피심인의 이윤추구 동기에 부합한다는 면에서 정부규제 없이 피심인이 자율적으로 업무처리절차를 개선할 가능성이 중장기적으로 희박하다는 점에서 '현저하게' 이용자 이익이 저해되거나 저해될 가능성이 높다고 판단된다.

따라서, 종량제 무선데이터 요금액을 이용자가 사전에 예측할 수 없고 사후에 제대로 과금되었는지 확인할 수 없게 하고 있는 피심인의 업무처리절차는 이용자의 이익을 현저하게 해친다고 인정되므로 전기통신사업법 제92조(시정명령 등)제1항제2호를 위반한 것으로 판단된다.

※ 제92조(시정명령 등)제1항제2호: 전기통신사업자의 업무처리절차가 이용자의 이익을 현저히 해친다고 인정되는 경우 방송통신위원회는 그 시정을 명하여야 한다.

4. 시정조치 명령

가. 금지행위의 중지

피심인은 전기통신사업법 제52조(금지행위에 대한 조치) 제1항제6호에 의거, 무선데이터서비스 관련 ① 이용자 의사와 무관하게 삽입된 '배너(광고/이벤트)'의 데이터량에 대해 과금하는 행위, ② 무선데이터 서비스 이용 시 모든 '요금안내' 화면에 대해 과금하는 행위를 즉시 중지하고 향후 지속적으로 하지 말아야 한다.

나. 업무 처리절차의 개선

(i) 피심인은 전기통신사업법 제52조(금지행위에 대한 조치)제1항제9호에 의거

'OZ LITE' 무선데이터서비스 관련 이용약관상 비과금 대상을 명확히 기재하고, 최소한의 데이터량으로 메뉴검색이 가능하도록 무선데이터 접속직전 화면에 표시되는 '접속하기'버튼과 동등한 위치와 크기로 "글자로만 메뉴보기"버튼을 생성하여 피심인이 제공하는 메뉴서비스에 대해서는 멀티미디어 정보 없이 텍스트로만 검색할 수 있는 방법을 제공하거나 피심인이 제공하는 메뉴화면에 대해 비과금 되도록 시정 명령을 받은 날부터 3개월 이내에 개선하여 향후 지속적으로 시행하여야 한다.

(ii) 피심인은 전기통신사업법 제92조(시정명령 등)제1항에 의거

① 무선데이터서비스 제공을 위한 별도 신청절차·중도해지절차(종이 계약서, 전화, 인터넷을 통한 절차)를 시정명령을 받은 날부터 3개월 이내에 이용약관에 마련하여 지속적으로 시행하여야 한다.

다만, 무선데이터 종량제 적용을 받는 기존 가입자에 대해서는 가입 의사를 개별적으로 확인하는 대신 무선데이터서비스를 차단할 수 있다는 것과 차단서비스의 신청방법을 우편 통지를 포함하여 개별 고지하여야 한다.

(iii) 피심인은 전기통신사업법 제92조(시정명령 등)제1항에 의거

종량제 무선데이터 통화료의 사전예측·사후확인이 용이하도록 현재 복수요금 방식과 신설 단일 요금 방식 중 하나를 이용자가 선택할 수 있도록 시정명령을 받은 날부터 6개월 이내에 이용약관에 반영하여 향후 지속적으로 시행하여야 한다.

다만, 단일요금 수준은 전기통신사업법 제3조(역무의 제공 의무 등)제3항에 따라 ‘전기통신사업의 원활한 발전을 도모하고 이용자가 공평·저렴하게 제공받을 수 있도록 합리적으로 결정’하여야 한다.

신규가입자의 경우, 이용자가 복수요금과 단일요금 간에 선택의사를 분명하게 밝히지 않는 경우는 단일요금을 우선 적용하고, 기존 가입자에 대해서는 단일 종량제 요금을 선택할 수 있다는 것과 그 신청 방법을 우편 통지를 포함하여 개별 통지하여야 한다.

또한, 종량제 무선데이터서비스 요금으로 복수요금이 적용될 경우, 요금고지서에 각 데이터 유형별 사용량과 해당요금을 기재하여야 한다.

동 업무처리절차와 관련된 개선내용(i, ii, iii)은 방송통신위원회와 사전협의를 거쳐야 한다.

다. 시정명령을 받은 사실의 공표

피심인은 전기통신사업법 제52조제1항제7호에 의거 시정명령 받은 사실을 시정명령 받은 날부터 1개월 내에 피심인의 사업장, 대리점에 8일간(휴업일 제외) 공표하여야 한다. 이때, 공표내용 등은 방송통신위원회와 사전협의를 거쳐야 한다.

라. 시정명령 이행결과의 보고

피심인은 전기통신사업법 제52조제1항제11호 및 동 법 시행령 제44조 제2호에 의거 각 시정명령 이행기간 만료 후 10일 내에 시정명령 이행 결과를 방송통신위원회에 보고하여야 한다.

5. 과징금 부과

피심인의 전기통신사업법 제50조(금지행위) 금지행위 위반행위 중 행위의 부당성이 인정되는 '배너(광고/이벤트) 과금행위' 와 '요금안내 과금행위'에 대하여 동 법 제53조(금지행위 등에 대한 과징금의 부과)에 의거 소정의 과징금을 부과한다.

가. 『금지행위 대한 과징금 부과 세부기준』 적용 여부

과징금 부과대상인 '배너(광고/이벤트) 과금행위'와 '요금안내 과금행위'는 위반기간('06.4.1~'10.8.31)이 2007. 6. 17. 시행된 '금지행위에 대한 과징금 부과 세부기준' 이전(15개월)과 이후(38개월)에 걸쳐 있는 경우로 위반 행위 대부분이 현행고시 기간에 이루어졌고, 신 기준 시행 후 충분한 시간(3년)이 지난 점을 고려 현행 기준을 적용하여 산정한다.

나. 기준금액

전기통신사업법 제53조와 동법 시행령 제46조 및 제47조제1항에 의거한 피심인의 금지행위와 관련된 전기통신서비스의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액과 연평균 매출액 대비 부과 상한액 및 기준 과징금은 다음과 같다.

< 기준 금액 및 과징금 상한액 >

(단위 : 억원)

연평균 매출액 ('07년 ~ '09년)	과징금 상한액	기준 과징금
34,338	343	24이내

다. 과징금 결정

피심인의 위반행위로 인해 이용자 피해가 있었으나 (i) 위반행위가 가입자 모집·유지를 통한 시장점유율 확대 등 경쟁질서나 시장에 미치는 영향이 적은 점, (ii) 이용형태가 가입자별로 차이가 심하고, 위반행위로 인한 매출액을 구분할 수 없는 등 개별 또는 전체 가입자의 피해정도를 객관적으로 입증할 수 없어, 그 피해정도에 대해 판단할 수 없는 점, (iii) 본 위반행위로 인한 규제가 최초인 점 등을 감안하여 전기통신사업법 제53조와 동법 시행령 제46조 및 제47조제1항에 의거 과징금을 7억원으로 결정한다.

6. 이의제기 방법 및 기간

피심인은 위 시정명령 및 과징금 부과조치에 불복이 있는 경우 행정심판법 제23조 및 제27조의 규정에 의거 동 명령을 받은 날부터 90일 이내에 방송통신위원회에 행정심판을 청구하거나, 행정소송법 제18조 및 제20조의 규정에 의거 동 처분을 받은 날부터 90일 이내에 행정법원에 행정소송을 제기할 수 있다.

7. 결 론

상기 피심인의 전기통신사업법 위반행위에 대하여 동 법 제52조, 제53조 및 제92조에 의거 주문과 같이 결정한다.

방송통신위원회는 위와 같이 의결하였다.

2010. 12. 2.

방 송 통 신 위 원 회	위 원 장	최 시 중 (인)
	부위원장	이 경 자 (인)
	위 원	송 도 균 (인)
	위 원	형 태 근 (인)
	위 원	양 문 석 (인)