

방 송 통 신 위 원 회

의결 제2009-39-184호

사 건 명 (주)LG텔레콤의 무선인터넷 서비스 관련 이용자 이익
저해행위에 대한 시정조치에 관한 건

사건번호 200810조사013

피 심 인 (주)LG텔레콤
서울특별시 마포구 상암동 1600번지(121-270)
대표이사 정일재

주 문

1. 피심인은 무선인터넷 서비스 제공시 이용자에게 요금이 부과된다는 사실을 알리지 않고 요금을 부과하는 행위를 즉시 중지하여야 한다.
2. 피심인은 시정명령 받은 날부터 3개월 이내에 무선인터넷 서비스 제공시 ① 무선인터넷 서비스 제공 관련 불법행위 방지를 위한 검증지침 마련 및 중립기관의 사후 모니터링 체계 마련, ② 이용자가 알아야 할 중요정보를 이용자가 알아보기 쉽고 예측 가능하도록 고지방식 개선, ③ 무선인터넷 접속시 첫 화면에는 무료로 요금안내 화면이 반드시 노출되도록 개선 등 업무처리 절차를 개선하여야 한다. 이때, 개선내용 등은 방송통신위원회와 사전협의를 거쳐야 한다.
3. 피심인은 각 시정명령 이행기간 만료 후 10일 이내에 시정명령 이행 결과를 방송통신위원회에 보고하여야 한다.

이 유

1. 기초사실

가. 일반 현황

피심인은 전기통신사업법 제5조에 의거 기간통신사업자로서 허가를 받아 이동전화서비스를 제공하고 있으며,

2008년 12월말 현재 피심인의 이동전화 가입자 수는 8,209천명으로 전체 시장의 18.0%를 점유하고 있으며, 이동전화서비스 관련 매출액은 3조 4,323억원이다.

< '08년 이동전화 3사의 시장현황 >

(단위 : 억원, 천명)

구 분	SK텔레콤	KT (舊 KT프리텔)	피심인 (LG텔레콤)	합 계
매출액 (점유율, %)	115,818 (55.0)	60,529 (28.7)	34,323 (16.3)	210,670 (100.0)
가입자수 (점유율, %)	23,032 (50.5)	14,365 (31.5)	8,209 (18.0)	45,606 (100.0)

※ 출처 : 방송통신위원회, 사업자 제출자료

나. 무선인터넷 서비스 개요 및 현황

< 무선인터넷 서비스 개요 >

무선인터넷 서비스는 휴대전화 등 이동전화 단말기로 장소에 상관없이 인터넷에 접속하여 벨소리, 게임, 화보 등을 다운받거나, 필요한 정보를 이용하는 서비스로

휴대성과 이동성은 뛰어나나 컴퓨터에 비해 전송속도, 정보 저장성, 작은 화면 등의 제약이 있고 유선인터넷과는 별도로 무선인터넷 콘텐츠 제작 및 전용 웹 사이트 제작이 필요하다.

※ 최근 기술발달로 휴대전화를 통해서도 PC로 보는 웹사이트와 동일한 형태로 볼 수 있고 모든 인터넷 페이지의 웹서핑이 가능한 Full-Browsing 단말기가 출시되고 있다.

< 무선인터넷 서비스 형태 >

구 분	서비스 형태
정보제공 서비스	모바일방송, 이메일, 주식정보, 교통정보, 뉴스, 기상정보
대화형 서비스	채팅/미팅, 주문형비디오조회시스템, 화상전화, 비디오 메시지 등
엔터테인먼트 서비스	캐릭터·벨소리·게임다운로드, 노래방, 네트워크게임
전자상거래 서비스	모바일 지불결제, 신용카드 무선결제, 주식거래, 예약, 복권, 은행조회/이체, 쇼핑
이동위치기반 서비스	위치추적, 디지털 물류운반, 택시콜
텔레매트릭스 서비스	전력량·자판기 원격검침, 무선홈 시큐리티

< 무선인터넷 현황 >

무선인터넷은 시장초기 과도한 데이터 요금으로 인해 발생한 사회 부작용으로 이용자들은 무선인터넷에 대해 부정적으로 인식하고 있으며, 현재도 이용자들은 이용요금을 무선인터넷을 이용하지 않는 주요 이유로 여기고 있다. 다만, 최근에는 정보이용료와 데이터통화료를 추가 부담 없이 이용할 수 있는 통합 정액요금제가 출시되고 있다.

< '08년 무선인터넷 이용실태 조사 >

◆ 무선인터넷을 이용하지 않는 이유로 1위는 관심 및 필요가 없어서(75.7%), 2위는 **이용 요금이 부담(54.2%)**, 3위는 PC 인터넷으로 충분함(51.4%) 등(복수응답)

※ 출처 : 한국인터넷진흥원(조사기간 : '08.9.1.~9.30, 표본크기 : 3,000명)

종량 요금제의 경우 복잡한 요금체계를 이해하여 요금을 예측하기 어렵고, 호기심이나 지인을 가장한 CallBack URL(Uniform Resource Locator) 문자 메시지 발송을 통해 이용자의 결제를 유도하는 부작용이 발생하고 있으며,

※ CallBack URL 메시지 : SMS(Short Message Service)내에 URL 정보를 포함하여 이용자에게 전송하면 이를 수신한 이용자가 단말기의 통화버튼을 눌러 해당 URL 사이트에 접속하게 하는 SMS로서 이용자들이 무선인터넷을 통해 해당 사이트를 방문하기가 현실적으로 어려운 점을 극복하기 위해 개발된 마케팅 수단으로 무선인터넷 망 개방에 따른 서비스의 주요 수단으로 활용되고 있다.

콘텐츠 이용요금에 대한 환불 절차 및 보상 규정이 모호하여 무선인터넷 이용환경에 불편함이 존재하고 있다.

2008년말 기준 이동전화 3사의 무선인터넷(문자메시지 제외) 전체 매출은 총 1조 5,497억원으로 전년대비 소폭 증가 하였으며, 이중 SK텔레콤 70.0%, KT(舊 KT프리텔) 21.9%, LG텔레콤 8.1%의 점유율을 나타내고 있다.

2008년 이동전화 3사와 무선망개방 이용사업자(이하 “망 이용사업자”¹⁾라 함)의 무선인터넷 매출액(문자메시지 제외)을 살펴보면,

이동전화 3사가 전체 매출액의 97.4%를 차지하고 있는 반면, 망 이용사업자의 매출은 3%에도 미치지 못하는 실정이므로 무선망 개방은 현재까지 활성화되지 못하고 있음을 알 수 있다.

< '08년 무선인터넷 매출 비교 >

(단위 : 억원, %)

구 분	매출액	비 율
이동전화 3사	15,497	97.4
망 이용사업자	416	2.6
합 계	15,913	100.0

※ 출처 : 사업자 및 한국통신사업자연합회

1) 망 이용사업자는 이동전화사업자의 무선인터넷 망 접속을 이용하고 있는 사업자임

다. 무선인터넷 망 개방 현황

무선인터넷은 하나의 인터넷접속망에 다수의 인터넷접속서비스 제공사업자(ISP : Internet Service Provider)들이 서비스하고 있는 유선망과 달리, 이동전화사업자가 자사의 고객과 시장을 유지하기 위해 무선인터넷망을 폐쇄적으로 운영하고 있었으나,

방송통신위원회(舊 정보통신부)에서 시행한 무선인터넷망 개방 정책으로 2004. 1월 SK텔레콤과 온세텔레콤간의 무선인터넷망 상호접속협정 체결로 무선인터넷망이 개방되었다.

※ 망 이용사업자는 상호접속 기준에 의거 이동전화사업자의 망연동장치 등에 접속하여 무선인터넷을 제공하는 사업자(이하 “망 접속이용사업자”라 함)로 온세텔레콤, 드림라인이 있고, 이동전화사업자와 이용약관에 의거 Gateway²⁾에 접속하여 무선인터넷을 제공하는 사업자로 NAVER, Daum 등이 있다.

이동전화사업자를 제외한 무선망개방 관련 사업자 및 기관들은 망개방협의체를 두고 무선인터넷 관련 업무규정 및 절차를 정하여 무선콘텐츠심사(한국콘텐츠산업연합회)와 과금검증(한국통신사업자연합회) 등을 자율적으로 처리하고 있으며,

망개방협의체는 “무선인터넷 망개방 서비스 UI 지침”을 통하여 무선인터넷 표기에 대한 사항, 고객센터 관련, 성인서비스에 대한 규정 및 절차를 정하여 자체 규제하고 있으나, 이동전화사업자는 망개방협의체의 지침을 적용하지 않고 있다.

2) Gateway : 유선인터넷 프로토콜(TCP/IP, HTTP)과 무선인터넷 프로토콜(WAP)을 상호 변환해주는 장치

- 프로토콜(Protocol) : 컴퓨터간에 정보를 주고받을 때의 통신방법에 대한 규칙과 약속(통신규약)
· TCP/IP(Transmission Control Protocol/Internet Protocol), HTTP(Hypertext Transfer Protocol), WAP(Wireless Application Protocol)

라. 무선인터넷 시장 및 요금 구조

< 무선인터넷 시장 구조 >

무선인터넷 시장구조는 콘텐츠, 콘텐츠 유통, 네트워크, 단말기 등 네 단계의 계층구조로 구성되어 있으며, 콘텐츠 계층은 이동전화사업자와 망 접속이용사업자의 포털을 통해 콘텐츠를 제공하는 내부 CP와 외부 포털사를 통해 콘텐츠를 제공하는 외부 CP로 구분되며,

콘텐츠 유통 계층은 이동전화사업자의 내부포털(Nate, Show, Ez-i), 망 접속이용사업자의 내부포털(So1, Uplay), 그리고 Daum, Naver 등이 운영하는 외부 포털이 있다.

네트워크 계층은 자신의 무선데이터 망을 이용하여 무선인터넷 서비스를 제공하는 이동전화사업자, 이동전화사업자의 무선데이터 망을 이용하여 무선인터넷 서비스(CP모집을 통한 콘텐츠제공, 과금회수 대행, 서비스 품질관리 등)를 제공하는 망 접속이용사업자가 있으며,

단말기 계층은 이동전화사업자와 계약을 통해 단말기를 공급하는 제조사와 단말기를 이용자에게 판매하는 이동전화사업자가 있다.

무선인터넷 시장은 이동전화사업자가 단말기 시장에 큰 영향력을 행사하고 있으며, 대부분의 콘텐츠가 이동전화사업자의 내부 포털을 통해 유통되는 구조가 형성되어 콘텐츠 시장에도 영향력을 행사하고 있다.

< 무선인터넷 요금구조 >

무선인터넷 요금은 무선인터넷망의 이용대가인 데이터통화료와 콘텐츠 정보를 이용한 정보이용료로 구성되며, 데이터통화료는 이동전화사업자의 수익이지만 정보이용료는 콘텐츠의 종류에 따라 이동전화사업자 또는

망 접속이용사업자와 콘텐츠사업자간에 계약에 의해 1:9에서 5:5사이에서 배분비율이 결정된다.

※ 정보이용료는 월정액 또는 건당 부과되고 있으며 이동전화사업자가 정보이용료 요금 청구권자로부터 일정한 수수료를 받고 과금수납 대행을 해주고 있다.

< 무선인터넷 이용시 이용자 부담 >

구 분	과금대상	과금단위	요금청구권 소재
데이터통화료	통신망 이용대가	10초당 또는 패킷당 과금	이동전화사업자
정보이용료	정보의 가치	월정액 또는 건당 과금	이동전화사업자 망 접속이용사업자(포털) 정보제공사업자(CP)

또한, 이동전화사업자의 무선인터넷 데이터요금은 선택요금제를 가입하지 않을 경우 0.5KB(1패킷)당 SK텔레콤은 0.9원~4.55원, KT(舊 KT 프리텔)는 0.45원~4.55원, LG텔레콤은 1.04원~5.2원의 요율이 이용약관에 따라 적용된다.

< 이동전화 3사의 콘텐츠 종류별 요율 >

서비스	요율(0.5KB당)		
	SK텔레콤	KT(舊 KT프리텔)	LG텔레콤
Text	4.55원	4.55원	5.2원
소용량 멀티미디어(SK텔레콤) / 멀티미디어(KT·LG텔레콤)	1.75원	1.75원	2.0원
대용량 멀티미디어(SK텔레콤) / VOD형(KT) / 동영상(LG텔레콤)	0.9원	0.9원/ 0.45원(W-CDMA)	1.04원
인터넷 직접접속	1.5원	1.3원	1.5원

마. 피심인의 이용약관

피심인의 서비스 이용약관 제8조에는 가입계약 체결시 회사는 고객이 선택한 요금상품, 부가서비스 등 계약의 주요 내용 및 서비스 이용과 관련하여 고객이 반드시 알아야 할 사항을 고지하도록 하고 있으며, 고지하지 않을 경우 이에 대한 권리를 주장하지 못하도록 규정되어 있다.

또한, 피심인의 서비스 이용약관 [별표 1]에는 정보이용료는 정보 조회건 또는 월정액, 일정액 단위로 CP가 별도로 정하여 부과하며, 인터넷 홈페이지에 게시하거나 서비스 이용시점에 단말기에 표시하는 금액으로 규정되어 있고,

이용자가 무선인터넷(데이터) 요금을 사전에 예상할 수 있도록 무선 인터넷(데이터) 다운로드 콘텐츠는 서비스 유형에 따라 콘텐츠 정보 이용료, 데이터 크기(스트리밍 콘텐츠의 경우 일정시간당 평균적인 통화량), 통화요율을 표기하도록 규정하고 있다.

2. 행위사실

방송통신위원회 이용자보호국(舊 이용자네트워크국)에서는 2008. 11. 12. ~ 11. 21. 및 2009. 3. 17.~3. 20. 기간 동안 피심인의 사업장을 방문하여 무선인터넷 서비스 제공 시 이용자에게 요금부과 사실을 사전에 알리지 않고 데이터통화료를 부과하는 행위에 대하여 현장조사 및 제출자료 분석을 실시하였다.

< 현장조사 및 자료분석 결과 >

피심인은 2008. 5. 13.~12. 25. 기간 동안 자체 이벤트 등으로 무선인터넷 연결을 유도하는 CallBack URL 문자메시지 958,914건을 이용요금 안내 문구 없이 발송하고,

수신된 내용을 확인하기 위해 통화버튼을 눌러 무선인터넷에 접속하게 되면 접속만으로 첫 화면부터 과금된다는 사실을 이용자에게 알리지 않아 별도의 데이터통화료를 부담하게 한 행위 18,027건을 확인하였다.

※ 접속건수는 피심인의 전산시스템에서 추출이 불가능하여 기존에 피심인이 산정한 “콜백 URL SMS” 평균 응답률(1.88%)을 적용하여 추정하였다.

※ 사례 : 피심인은 '08. 11. 5.~11. 14. 기간 동안 요금안내 없는 CallBack URL 문자메시지

487,465건을 “[LGT]오늘은SVC휘팍시즌권이벤트” 내용으로 발송하여 이에 접속한 9,164건(추정)에 대하여 데이터통화료를 부과하였다.

2009. 3. 17. 방송통신위원회 조사관은 피심인이 서비스 중인 무선인터넷 “선물하기” 메뉴에서 벨소리, 게임 등 18개를 특정 이동전화로 선물을 한 후, 특정 이동전화 가입자에게 도착한 CallBack URL 문자메시지를 확인한 결과,

※ 선물하기 서비스

- 이용자가 무선인터넷 서비스에 접속하여 콘텐츠를 구매(정보이용료 부담)한 후, CallBack URL 문자메시지를 활용하여 특정인에게 콘텐츠를 전송(선물)하는 서비스이다.
 - 이용자(선물한 자) : 정보이용료 유료, 데이터통화료 유료
 - 특정인(선물받은 자) : 정보이용료 무료, 데이터통화료 유료

선물도착 알림 내용과 연결을 원할 경우 “연결”을 선택하도록 하고 있었으며 “연결”을 선택하면 요금안내 페이지 제공없이 무선인터넷 접속이 시작되고 있는 바,

요금고지서 및 전산상세내역을 통하여 접속 첫 화면부터 데이터통화료가 부과(약 67원)된 사실을 확인하였다.

< 피심인의 선물받기 접속 화면 >

① CallBack URL 문자메시지 수신 화면	② 무선인터넷 접속 중 화면	③ CallBack URL 문자메시지 무선인터넷 접속 첫 화면
		

3. 위법성 판단

피심인이 자체 이벤트 및 선물하기 도착 알림 등의 CallBack URL 문자 메시지를 보낸 후 이에 응답한 이용자에게 요금 고지없이 데이터통화료를 부과하는 행위는

이용자가 무선인터넷 서비스 이용시 요금관련 정보는 서비스 이용에 필수적인 사항으로 서비스 이용여부 결정시 가장 중요한 고려 요소임에도 불구하고 사전에 이를 제공하지 않아 이용자의 합리적인 의사결정을 방해하여 올바른 판단을 하지 못하도록 유도한 행위로서 이용자가 원치 않은 접속을 유도하여 이용자가 부담하지 않아야 할 요금을 부담하게 하는 등 이용자의 경제적 피해를 유발한 행위에 해당된다.

피심인의 이러한 행위는 이용약관에서 “고객이 반드시 알아야 할 사항(정보 이용료, 데이터 크기, 통화요금 등)을 사전고지”하도록 한 내용을 위반한 행위에 해당하며,

2005. 12월, 방송통신위원회(舊 통신위원회)에서 “무선인터넷 접속 전과 콘텐츠 이용 전에 요금안내 페이지를 작성”하도록 한 시정조치 내용을 위반한 행위로서 이용약관과 다르게 전기통신역무를 제공하고 이용자의 자유로운 선택권을 침해하여 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위에 해당된다.

따라서, 피심인의 이러한 행위는 전기통신사업법 제36조의3(금지행위) 제1항 제4호를 위반한 것으로 판단된다.

※ **전기통신사업법 제36조의3(금지행위)**① 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.

1.~3. 생략

4. 이용약관(제29조제1항에 따라 신고 또는 인가된 이용약관에 한한다)과 다르게

전기통신역무를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하는 방식으로 전기통신역무를 제공하는 행위

4. 시정조치 명령

가. 금지행위의 중지

피심인은 전기통신사업법 제37조(금지행위에 대한 조치)제1항 제6호에 의거, 무선인터넷 서비스 제공 시 이용자에게 요금이 부과된다는 사실을 알리지 않고 요금을 부과하는 행위를 즉시 중지하여야 한다.

나. 업무처리 절차의 개선

피심인은 전기통신사업법 제37조(금지행위에 대한 조치)제1항제9호에 의거, 시정명령 받은 날부터 3개월 이내에 무선인터넷 서비스 제공시 ① 무선인터넷 서비스 제공 관련 불법행위 방지를 위한 검증지침 마련 및 중립기관의 사후 모니터링 체계 마련, ② 이용자가 알아야 할 중요 정보를 이용자가 알아보기 쉽고 예측 가능하도록 고지방식 개선, ③ 무선인터넷 접속시 첫 화면에는 무료로 요금안내 화면이 반드시 노출되도록 개선 등 업무처리 절차를 개선하여야 한다.

이때, 업무처리 절차의 개선내용은 방송통신위원회와 사전협의를 거쳐야 한다.

다. 이행결과의 보고

피심인은 전기통신사업법 제37조 제1항 제10호 및 동 법 시행령 제44조 제2호에 의거, 각 시정명령 이행기간 만료 후 10일 이내에 시정명령 이행결과를 방송통신위원회에 보고하여야 한다.

5. 이의제기 방법 및 기간

피심인은 위 시정명령에 불복이 있는 경우 행정심판법 제17조 및 제18조의 규정에 의거 동 명령을 받은 날부터 90일 이내에 방송통신위원회에게 행정심판을 청구하거나, 행정소송법 제18조 및 제20조의 규정에 의거 동 처분을 받은 날부터 90일 이내에 행정법원에 행정소송을 제기할 수 있다.

6. 결 론

상기 피심인의 전기통신사업법 위반행위에 대하여 동 법 제37조에 의거 주문과 같이 결정한다.

방송통신위원회는 위와 같이 의결하였다.

2009. 9. 2.

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