

방 송 통 신 위 원 회

심의 · 의결

안전번호 제2010 - 34 - 145호(사건번호 : 201001조사001)

안 건 명 SK텔레콤(주)의 USIM 관련 이용자이익 저해행위에 대한
시정조치에 관한 건

피 심 인 SK텔레콤(주)
서울특별시 중구 을지로2가 11
대표이사 정만원

의결연월일 2010. 6. 10.

주 문

1. 피심인은 가입자의 동의 없이 휴대폰 보호서비스에 가입시키는 행위를 즉시 중지하여야 한다.
2. 피심인은 시정명령을 받은 날부터 3개월 내에 휴대폰 보호서비스 무단가입 회선에 대한 처리방안 및 재발방지 대책 마련, USIM 단독 판매·개통 허용, 국내 단말기의 해외 USIM 잠금장치 해제 등에 대한 업무처리 절차를 개선하여야 한다. 이때, 구체적인 내용은 방송통신위원회와 사전 협의를 거쳐야 한다.
3. 피심인은 시정명령 받은 사실을 시정명령 받은 날부터 1개월 내에 피심인의 사업장, 대리점 등에 9일간(휴업일 제외) 공표하여야 한다. 이때, 공표 내용 등은 방송통신위원회와 사전 협의를 거쳐야 한다.

4. 피심인은 과징금을 다음과 같이 납부하여야 한다.

가. 금 액 : 2,000,000,000원

나. 납부기한 : 과징금 납부명령을 통지받은 날부터 20일 이내

다. 납부장소 : 한국은행 국고수납 대리점

5. 피심인은 각 시정명령 이행기간 만료 후 10일 내에 시정명령 이행 결과를 방송통신위원회에 보고하여야 한다.

이 유

1. 기초사실

가. 피심인의 일반 현황

피심인은 전기통신사업법 제5조에 의거 기간통신사업자로서 허가를 받아 이동전화 서비스를 제공하고 있으며,

2009년말 현재 가입자 수는 2,427만명으로 전체시장의 50.6%를 점유하고 있고, 이동전화 서비스 관련 매출액은 12조 1,010억원이다.

< 이동전화 시장현황('09.12월말 기준) >

(단위 : 십억원, 천명)

구 분		피심인 (SK텔레콤)	KT	LG텔레콤	합 계
가입자수 (점유율, %)	전 체	24,270(50.6)	15,016(31.3)	8,658(18.1)	39,286(100)
	WCDMA	12,654(51.1)	12,107(48.9)	-	24,761(100)
매 출 액 (점유율, %)	전 체	12,101(54.7)	6,462(29.2)	3,577(16.1)	18,563(100)
	WCDMA	5,807(52.1)	5,335(47.9)	-	11,142(100)

※ 출 처 : 사업자 제출자료

나. USIM Lock 해제 및 USIM 이동 유형

< USIM의 개념 >

USIM(Universal Subscriber Identity Module, 범용 가입자 식별모듈)은 가입자 식별 번호, 주소록, 인증용 키 등 가입자의 고유 정보가 저장된 카드(Chip)로서, WCDMA 단말기에 필수적으로 삽입되는 장치이다.

CDMA 단말기의 경우, 단말기에 저장된 식별번호(ESN)*를 통해 사용자 인증, 가입자 정보, 사용량 등을 관리하였기 때문에 사업자를 변경하려면 반드시 단말기를 교체해야 했다.

* ESN(Electronic Serial Number) : CDMA 단말기의 전자적 식별번호로서 통화 시도시 인증, 사용량, 가입자 정보 확인시에 이용됨

그러나, WCDMA 단말기의 경우, 단말기에는 단말기 식별번호(IMEI)가, USIM에는 가입자 정보(IMS)가 각각 존재하며,

사용자 인증, 가입자 정보, 사용량 등은 USIM을 통해 관리되므로 이용자는 USIM을 탈·부착하여 다양한 단말기에 삽입하여 사용 가능하다.

< CDMA와 WCDMA 단말기 >



※ IMEI(International Mobile Equipment Identity) : 총 15자리(형식승인코드 6자리, 모델 제조 코드 2자리, 모델별 일련번호 6자리, 검증용 숫자 1자리)로 이뤄진 3G 단말기 식별번호로서, 제조사 출고시에 부여되며 분실·도난시 통화를 차단하는 목적으로 활용됨

※ IMSI(International Mobile Subscriber Identity) : 총 15자리(국가코드 3자리, 사업자 코드 2자리, 가입자 번호 10자리)의 가입자 식별번호로서, 서비스 개통시 사업자에 의해 부여됨

< 국내 USIM Lock 해제 현황 >

국내 사업자는 WCDMA 서비스를 시작('03년)하면서 자사가 판매하는 모든 단말기에 USIM Lock을 설정하였다.

USIM Lock은 단말기에 특정한 USIM을 장착하였을 때만 동작하도록 제한하는 것으로서, 보조금을 회수할 수 있는 적정 시점까지 가입자 이탈을 방지하는 수단으로 활용되었다.

이에, 방통위는 다양한 단말기에서 USIM을 자유롭게 이용함으로써 이용자의 편익을 향상시키기 위해 관련 규정을 개정하여, USIM Lock 해제조치를 시행하였다.(사업자내 USIM Lock 해제 : '08.3월, 사업자간 USIM Lock 해제 : '08.7월)

※ 전기통신사업용 무선설비 기술기준(전파연구소고시 제2008-10호, 2008. 3. 3)

제14조(이동통신용 무선설비) ②1940MHz~1960MHz, 1960MHz~1980MHz 및 2130MHz~2150MHz, 2150MHz ~2170MHz 주파수의 전파를 사용하는 이동통신용 무선설비의 기술기준은 다음 각 호와 같다.

4. 이동국 송신장치의 조건

아. 이동국은 전기통신사업자가 제공하는 어떤 범용가입자식별모듈(USIM)을 탑재 하여도 음성통화서비스, 영상통화서비스 및 단문메시지서비스를 지원할 것

※ 전기통신설비의 상호접속기준(방송통신위원회고시 제2008-86호, 2008. 6. 4)

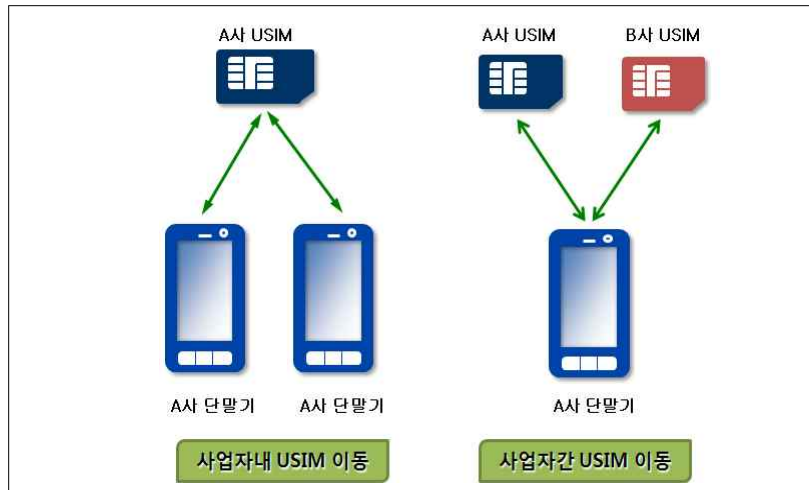
제68조(이동전화 범용가입자식별모듈) 2GHz 아이엠티이천 서비스 제공사업자(이하 “2GHz 아이엠티이천 사업자”)는 이용자가 “이동전화 범용 가입자식별모듈”을 동일 2GHz 아이엠티이천 사업자 또는 다른 2GHz 아이엠티이천 사업자의 “이동전화 범용 가입자식별모듈”로 교체하여 2GHz 아이엠티이천 서비스가 가능한 통신단말 장치에 삽입하더라도 음성통화서비스, 영상통화서비스, 발신자번호표시, 단문 메시지서비스를 이용할 수 있도록 하여야 한다.

< USIM 이동성 유형 >

USIM 이동성은 사업자내 이동과 사업자간 이동으로 구분할 수 있으며, 사업자내 USIM 이동은 동일 사업자내 다른 단말기에 USIM을 부착 하여도 사용이 가능한 형태이고, 사업자간 USIM 이동은 하나의 단말기에

여러 사업자의 USIM을 부착하여도 사용이 가능한 형태를 말한다.

< USIM Lock 해제에 따른 이동 유형 >



< USIM 이동 현황 >

국내 USIM 이동은 '09.12월말 기준으로 약 661.9만건이며, 그 중 사업자내 이동은 약 661.3만건, 사업자간 이동은 약 6,000여건이다.

< USIM 이동 현황('09.12월말 기준 >

	피심인(SKT)	KT	계
사업자내 이동	2,202,508	4,410,486	6,612,994
사업자간 이동 (단말기 타사이용 신청 건수)	1,943	4,038	5,981
계	2,204,451	4,414,524	6,618,975

다. 피심인의 USIM 운용 현황

< USIM Lock 해제 현황 >

USIM Lock 해제조치에 따라 '08.7월 이후 출시되는 단말기는 국내 사업자 USIM에 대한 잠금장치가 모두 해제되어 출고되고 있으며, 피심인은 사업자내 및 사업자간 이동시 음성·영상통화, SMS, 발신자 번호표시 서비스의 호환성을 보장하고 있다.

그러나, 휴대폰 보호서비스, 단말기 식별번호(IMEI) 등을 통해 이동 통신망 접근을 제어함으로써 이용자의 USIM 이동을 제약하고 있다.

< IMEI 관리를 통한 '네트워크 Lock' 운용 >

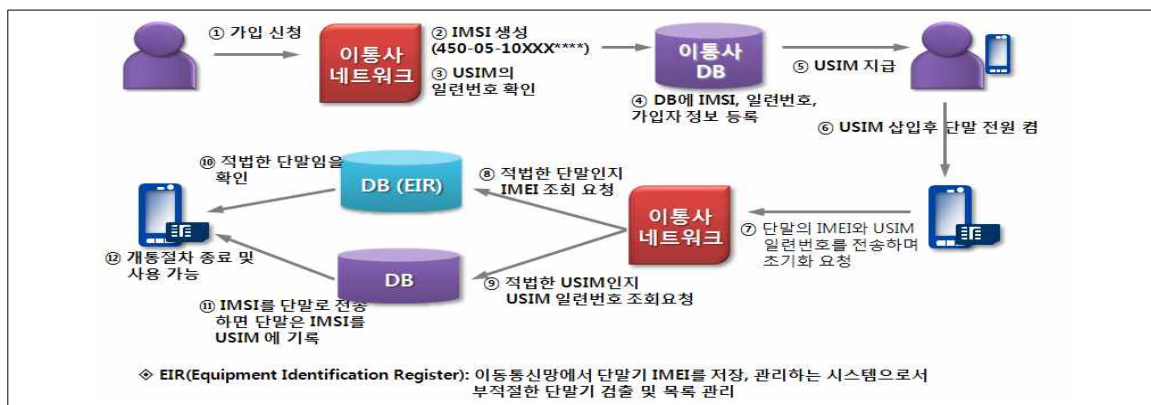
전 세계의 WCDMA 단말기는 단말기 식별번호(IMEI)를 보유하고 있으며, 분실·도난된 단말기는 GSMA(GSM Association)를 통해 모든 회원사에 IMEI가 배포됨으로써 국경을 넘어 재사용되는 것을 차단하고 있다.

※ 국내 WCDMA 사업자인 피심인 및 KT는 GSMA의 회원사임

대부분의 해외 이동사는 분실·도난된 단말기의 IMEI만을 관리하면서 자사 이동통신망의 접근을 차단하고 있다(IMEI의 블랙 리스트 관리).

이와 달리, 피심인은 자사 판매 단말기의 IMEI와 USIM의 가입자 정보(IMSI)를 연계하여 관리하면서, 일치 여부를 수시로 확인하여 미일치된 통화 시도의 경우 자사 이동 통신망의 접근을 차단하고 있다(IMEI의 화이트 리스트 관리).

< 피심인의 이동전화 개통시 네트워크 접속과정 >



USIM Lock 해제 이후, 자사내 USIM이동의 경우는 DB에 IMEI 존재를 확인한 후에 망 접근을 허용하고, 사업자간 이동의 경우에는 가입자의 신청(단말기 타사이용 신청)에 의해 타사로 가입자의 IMEI를 전송하고 있다.

즉, USIM Lock 해제조치에도 불구하고, 타사의 단말기가 자사 이동 통신망 접근시 자사 DB에 IMEI가 없을 시, 망 접근을 차단(네트워크 Lock)하고 있다.

또한, 휴대폰 보호서비스를 설정한 경우에는 개통시 1:1로 연계되어 있는 IMEI와 USIM 정보(IMS)가 통화를 시도할 경우에만 망 접근을 허용함으로써 자사내 USIM 이동도 제한하고 있다.

< 단말기 Lock과 네트워크 Lock의 비교 >

구분	단말기 Lock	네트워크 Lock
설정자	제조사	이동통신사
설정 방식	단말기가 특정 사업자의 특정 USIM만을 인식하여 동작하도록 프로그래밍 함	단말기 정보(IMEI)와 USIM 정보(IMS)가 DB와 일치하지 않을 경우 이동통신망 접근 차단

2. 행위사실

가. 휴대폰 보호서비스 무단가입

방송통신위원회는 '08.10.1일~'09.12.31일간* 피심인의 휴대폰 보호서비스 가입자를 대상으로 무단 가입 여부에 대해 표본조사를 실시하였다.

* USIM Lock 해제 이후에 피심인은 '08.9.10일, KT는 '08.8.1일부터 휴대폰 보호서비스를 가입자 신청에 의해 설정하도록 변경하였음

전산 시스템에 휴대폰 보호서비스가 설정된 총 8,106,912건 중에서 10,167건을 지역별 비례 층화추출*(신뢰수준 95%, 표본오차 $\pm 1.7\%$)하여 가입신청서상 동의 여부를 확인하였다.

* 모집단을 지역별 하위 집단으로 분류한 후, 모집단에서 하위 집단이 차지하는 비례에 따라 표본수를 산정하여 무작위 추출함

< 피심인의 가입신청서 양식 >

< 유형 1 >

휴대폰 정보		● 모델명		● 일련번호	
USIM		● 일련번호		○ 납부방법 ○ 즉시납부 ○ 다음달 요금합산 납부	
요금제 추천정보		음성 통화 월 ()원 * 통화 시간 ()분		문자 사용 월 ()건	
* 월 기본료 + 음성통화료의 합계		다불할인여부 (Y/N)		* 해당사항인 신청하여 가입시 * 커플간 통화비중 ()% * 지정번호 통화비중 ()% * 대화가 인근 통화비중 ()% * 1통화당 평균 통화시간 ()분	
*요금제		* TTL(다불할인 기준) : 기본료 + 국내음성통화료 (다 불인 적용 후)			
부가요금제					
*부가서비스		30일후 체험권 해지여부 (Y/N)			

< 유형 2 >

선택기재사항	T기본약관		* 약정기간: () * 약정금액: ()		명의변경시만 적용		○ T기본약관 승계여부	
	* 본인만 약정기간 동안 서비스 유지 대가로 받는 단말기 보호와 지갑에 대해서 중화 고지함으로서, 약정기간 이후에 서비스 폐지, 명의변경, 약정일회 시, 해당 납부 의무가 있음을 확인합니다.						* T기본약관 승계여부	
	정보/광고수신 동의		☐ 동의		본인은 신청서 작성의 정보/광고 수신 동의에 대한 안내 설명을 듣고 SK텔레콤과 제휴업체의 상품 및 서비스에 대한 광고를 제공받는 것에 동의합니다.		사망한	
	T WORLD 서비스		☐ 신청		통화비, 상품요금조회, 요금제변경, 온라인요금납부 등 T WORLD 서비스 이용을 신청합니다.		사망한	
	통화요금 자동 결제		☐ 신청		* 가용 포인트 5천원 초과 및 청구 중 상태 포인트를 결제유료기간 1년, 1년 경과 후 재신청 가능		사망한	
OK 캐쉬백포인트		☐ 신청		* 가용 포인트 5천원 초과 및 청구 중 상태 포인트를 결제유료기간 1년, 1년 경과 후 재신청 가능		사망한		
T포인트		☐ 신청		* 가용 포인트 500원 이상 시 선택금액 한도 내에서 잔액 결제유료기간 : 취소시까지		사망한		
약관확인 제도		☐ 18개월 ☐ 24개월 ☐ 36개월		* 2년 내 총 6회까지 시 약정기간 = 14,000원(가용포인트)로 결제(가용포인트)가 사용기간(신청기간)/약정기간		약관확인 승계여부		
부가서비스		☐ 컬러링 ☐ T Ring ☐ 휴대전화번호		☐ 기타/채권권 ()		* 30일 후 체험권 해지여부 (Y/N)		

조사 결과, 7,868건(77.4%)이 가입시 휴대폰 보호서비스를 신청하지 않았거나, 해지를 신청하였음에도 불구하고 서비스 설정이 되어 있는 것으로 조사되었으며,

가입 유형별로는 신규는 표본수 3,401건 중 2,792건(82.1%), 번호이동은 표본수 3,388건 중 2,394건(70.7%), 기기변경은 표본수 3,378건 중 2,682건(79.4%)이 무단 가입된 것을 확인하였다.

< 가입 유형별 조사 결과 >

(단위 : 건)

구 분	휴대폰 보호서비스 가입 건수	표본조사 건수	무단가입 건수	무단 가입율 (%)
신 규	5,232,354	3,401	2,792	82.1
번호이동	1,693,609	3,388	2,394	70.7
기기변경	1,180,949	3,378	2,682	79.4
계	8,106,912	10,167	7,868	77.4

지역 본부별로는 수도권은 표본수 5,634건 중 4,449건(79.0%), 동부는 표본수 2,371건 중 1,920건(81.0%), 서부는 표본수 1,034건 중 753건(72.8%), 중부는 표본수 1,128건 중 746건(66.1%)이 무단 가입으로 확인되었다.

< 지역본부별 조사결과 >

(단위 : 건)

지 역	휴대폰 보호서비스 가입 건수	표본조사 건수	무단가입 건수	무단 가입율 (%)
수도권	4,490,309	5,634	4,449	79.0
동 부	1,908,595	2,371	1,920	81.0
서 부	807,540	1,034	753	72.8
중 부	900,468	1,128	746	66.1
계	8,106,912	10,167	7,868	77.4

※ 수도권은 서울·경기·BS&I, 동부는 경상, 서부는 전라·제주, 중부는 강원·충청 지역임

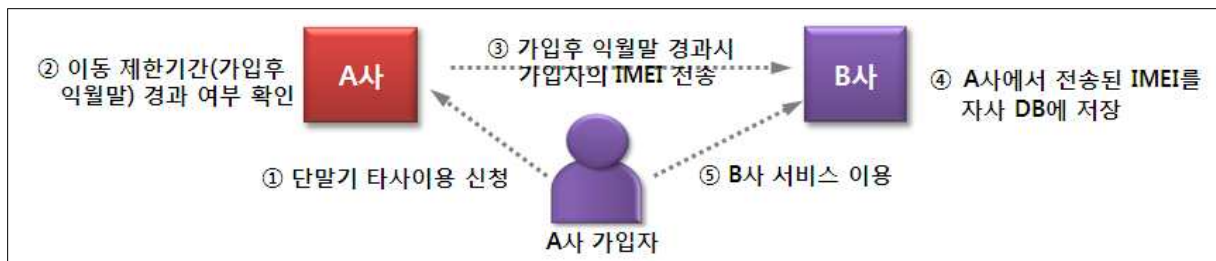
나. USIM 이동 제한기간 설정

< 가입후 익월말까지 타사 이동 제한 >

타사 이동을 위해 가입자가 단말기 타사이용 신청을 할 경우 피심인은 자사가 보유중인 가입자의 IMEI를 KT로 전송하도록 되어 있으나,

방통위 조사 결과, 피심인은 대리점과의 단말기 보조금 정산, 가개통 여부 확인 등을 이유로 개통일로부터 익월말까지는 단말기 타사이용 신청을 하여도 IMEI를 KT로 전송하지 않고 이동을 제한(최소 30일~최대 60일)하고 있는 것을 확인하였다.

< 사업자간 이동의 절차 >



< 가입후 익월말까지 자사내 이동 제한 >

또한, 방송통신위원회는 피심인이 가입자가 개통시 휴대폰 보호서비스를 신청하지 않더라도, 대리점과의 단말기 보조금 정산, 가개통 여부 확인 등을 이유로 개통일 익월말까지 자사내 USIM 이동을 차단하고 있는 것을 확인하였다.

다. USIM 단독 판매 및 개통 거부

피심인은 자사 DB에 가입자의 IMEI를 보유하고 있더라도 가입자가 USIM 단독 구매 및 개통을 요청할 경우, 단말기 제시를 요구하고 있으며,

KT 이용자가 단말기 타사이용(KT→피심인) 신청 후, 피심인 USIM을 구매하여 개통을 요청할 경우에도 단말기 제시를 요구하고 있다.

방통위 조사 결과, 단말기를 제시하지 않을 경우, IMEI를 KT로부터 전송 받았음에도 불구하고 USIM 단독 판매·개통을 거부하였음을 확인하였다.

라. 국내 단말기의 해외 이통사 USIM 이용 제한

USIM Lock 해제 조치 이후, 제조사 및 이통사는 국내 사업자간의 USIM 이동성만을 보장하였다.

즉, 국내 판매용 단말기는 해외 USIM Lock을 설정하고 있어, 해외 이통사의 USIM을 삽입할 경우에는 단말기 자체가 동작하지 않도록 하고 있으며, 방통위 조사결과 이용자가 요청하는 경우에도 해외 USIM Lock 해제를 해주지 않는 것을 확인하였다.

※ 국내 단말기의 해외 USIM Lock 설정은 USIM내의 국가코드 인식을 통해 구현됨(우리나라 국가코드는 450)

그러나, 해외 주요 국가의 경우, Lock이 해제되어 판매된 단말기는 국내·외의 USIM 사용이 가능하며, 이용자는 Lock이 설정된 단말기라도 언제든지 Lock 해제를 요청할 수 있고 이 때, Lock 기간 내에는 유상으로, 기간 후에는 무상으로 해제 가능하다.

※ 유럽 대부분의 국가의 경우, USIM Lock 해제는 이통사 외에도 전문 업체를 통해서 30~50€의 비용으로 가능

< 유럽 주요국의 해외 USIM Lock 여부 및 기간 >

구 분	Lock 여부	Lock 기간	해제비용(Lock기간내)
프랑스	○	6개월	65~76€
영국	○	9~12개월	22~44€
독일	○	24개월	99.5€
스페인	○	18개월	150€
이탈리아	○	18개월	보조금의 50%

3. 위법성 판단

가. 휴대폰 보호서비스 무단가입 행위

피심인이 휴대폰 보호서비스를 가입자 동의 없이 설정한 행위는 전기통신역무의 추가적인 이용에 대해 가입자의 의사를 확인하는 절차를 거치지 아니하고 이용계약을 체결하여 이용자 이익을 현저히 저해하는 방식으로 전기통신역무를 제공하는 행위로 판단된다.

※ 휴대폰 보호서비스는 기존에는 모든 가입자에게 자동 가입시켰으나, USIM Lock 해제조치 이후, 이용자의 신청에 의해 설정하는 것으로 변경(SKT '08.9월, KT '08.8월)되었음

피심인은 가입의사 표시는 구두, 전화 등의 방법으로도 가능하므로 가입 신청서만으로 동의 여부를 판단하는 것은 무리라고 주장하나,

사실 조사시에 이러한 점을 감안하여 1차로 가입신청서를 확인한 후, 피심인에게 휴대폰 보호서비스의 설정·해지와 관련된 전산 이력을 제출토록 요청한 바 있으나, 피심인은 한 건도 제출하지 않았다.

또한, 피심인의 가입신청서는 휴대폰 보호서비스가 USIM 이동성을 제한한다는 사실을 알리지 않고 있어, 이용자는 가입시 휴대폰 보호서비스 설정이 USIM 이동을 차단한다는 사실을 알 수 없다.

※ 가입신청서에는 ‘휴대폰 보호서비스는 고객님의 휴대폰을 다른 SK텔레콤 고객이 임의로 사용하는 것을 방지하는 무료서비스입니다’라고만 기재되어 있음

따라서, 피심인의 휴대폰 보호서비스 무단가입 행위는 전기통신사업법 제36조의3제1항제4호 및 동법 시행령 제42조제1항 [별표 3] IV.2호‘나’목에 위반되는 행위로 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.

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

전기통신역무를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하는 방식으로 전기통신역무를 제공하는 행위

※ 전기통신사업법 시행령 제42조 제1항 [별표 3] 금지행위의 유형 및 기준

IV. 이용자 이익 저해

법 제36조의3제1항제4호 중 전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하는 방식으로 전기통신역무를 제공하는 행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.

2. 이용계약체결과 관련한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위

가. (생략)

나. 전기통신역무의 추가적인 이용에 대하여 가입자의 의사를 확인하는 절차를 거치지 아니하고 이용계약을 체결하는 행위

나. USIM 이동 제한기간 설정 행위

피심인은 자사 판매 단말의 IMEI를 관리하면서 IMEI가 미등록된 단말의 망 접근을 차단하고 있다.

IMEI 관리를 통해 분실·도난된 단말기의 불법사용을 차단하여 이용자 피해를 예방하는 점에서 IMEI 관리 필요성은 일부 인정되나, 이용자의 권리를 침해하지 않는 방식으로 관리되어야 한다.

그러나, 휴대폰 보호서비스 미가입자의 경우에는 단말기 비밀번호 및 USIM PIN 코드 설정 등을 통해 분실·도난시 부정 사용을 차단하는 방법이 있을 뿐 아니라,

단말기 분실·도난시 부정 사용의 위험에도 불구하고 적극적으로 USIM 이동성을 선택한 것으로 볼 수 있다는 점을 감안할 때, 피심인의 USIM 이동 지연행위는 부당한 제약 행위라 할 것이다.

이에 대해, 피심인은 단말기 보조금 편취 방지를 위한 최소한의 조치로서 번호 이동시에도 제한 기간이 있다고 주장하나,

내부적인 정산 절차의 편의, ‘폰테크’ 방지를 위해 모든 이용자의 USIM 이동을 법적 근거없이 제약하는 것은 부당하며,

※ 번호이동 기간제한은 ‘이동전화서비스 번호이동성 시행 등에 관한 기준 (방통위 고시 제2008-60호)’ 및 지침에 규정되어 있음

USIM 이동이 반드시 서비스 해지를 전제로 하지 않는 점, 번호 이동시 번호 이동 관리센터에 직접 신청하는 경우는 기간제한이 없다는 점 등에서 번호 이동 제한 기간과의 비교는 타당하지 않다고 할 것이다.

따라서, 개통후 익월말까지 USIM 이동을 차단하는 행위는 USIM Lock 해제 의무화와 관련된 규정에 위배될 뿐 아니라, 이용자의 자유로운 선택을 제한하는 행위로서,

이용자의 이익을 현저히 저해하는 방식으로 전기통신 역무를 제공하여 전기통신사업법 제36조의3제1항제4호에 위반되는 행위로 판단된다.

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

4. 이용약관(제29조제1항에 따라 신고 또는 인가된 이용약관에 한한다)과 다르게 전기통신역무를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하는 방식으로 전기통신역무를 제공하는 행위

다. USIM 단독 판매·개통을 거부하는 행위

피심인은 USIM 단독 판매·개통 거부는 개통 전산 시스템상 단말기의 IMEI 등록이 필요하기 때문이라고 주장하나,

USIM Lock 해제의 근본 취지가 서비스(회선)와 단말기의 분리를 통한 이용자의 편익 증진임을 고려할 때, 이용자가 자유롭게 서비스 개통, 단말기 구매를 할 수 있어야 할 것이다.

또한, KT 단말기는 KT로부터 IMEI를 전송받은 후 자사 DB에 등록하면 되고, 피심인의 단말기는 IMEI를 보유하고 있으므로, 이용자의 단말기 제시가 없어도 IMEI 등록후 개통이 가능한 것으로 판단된다.

※ 외국산 미인증 단말기 또는 미개통 국내 단말기 등 국내 사업자가 IMEI를 보유하고 있지 않은 단말기의 경우에는 단말기 제시 요구의 필요성이 있다고 보임

따라서, 피심인이 USIM 단독 판매·개통을 거부한 행위는 피심인의 이용 약관상 명시하고 있는 이용신청에 대한 승낙 제한의 사유에 해당되지 않음에도 불구하고 이용 약관과 다르게 이용 신청을 거부한 행위로 판단된다.

이에 대해, 피심인은 이용약관상의 승낙제한 사유를 예시적으로 해석하는 것이 타당하다고 주장하나,

피심인의 이용 약관 해당 조항(제5조제1항)은 '다음 각 호의 하나'라고 기술되어 있고, 총 14개 사항을 구체적으로 기재하고 있는 바, 이는 예시적이기 보다는 열거적 규정으로 해석하는 것이 타당하며,

만일 이를 예시적 규정이라고 해석할 경우, 사업자가 이용자의 서비스 이용 신청을 임의적으로 제한할 수 있게 되어 부당하게 이용자에게 불리한 것으로 피심인의 주장은 받아들이기 어렵다고 할 것이다.

따라서, USIM 단독판매·개통 거부행위는 전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하는 방식으로 전기통신역무를 제공하는 행위로서, 전기통신사업법 제36조의3제1항제4호에 위반되는 행위로 판단된다.

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

4. 이용약관(제29조제1항에 따라 신고 또는 인가된 이용약관에 한한다)과 다르게 전기통신역무를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하는 방식으로 전기통신역무를 제공하는 행위

※ **이용약관 제5조(이용신청에 대한 승낙의 제한)**

① 회사는 다음 각 호의 하나에 해당하는 신청에 대하여는 승낙을 하지 아니합니다.

1. 타인 명의로 신청한 경우
2. 제출서류 및 제출정보의 내용이 허위인 경우
3. 불법스팸으로 인하여 해지된 경우(단, '이용자' 자격상실이 타인의 명의도용 등

당사자의 과실에 의하지 않은 것으로 확인된 경우와 동 사유로 해지된 지 1년이 경과한 자는 제외합니다.)

4. 대포폰(서비스 본래의 목적을 위반하여 불법대출 등 부정사용을 목적으로 본인 명의 또는 명의자를 교사하여 개통하는 휴대전화)을 개통하거나 대포폰을 매개 또는 이용하는 경우

5. 타인의 명의를 도용한 사실이 있거나 처벌받은 경우 또는 명의도용을 상습 허위 신고(2회 이상)하는 경우

6. 불법 복제와 관련된 사실이 있거나 처벌받은 경우

7. 개인 명의로 5회선 이상 개통하는 경우(단, 고객이 요금보증보험 가입시, 추가 개통 가능하며, 회사가 정한 우량고객은 보험 가입 면제가 가능)

8. 법인 명의로 4회선을 초과하여 개통하는 경우 단, 요금보증보험에 가입하거나, 회사가 정한 우량고객 기준(상장법인 및 관계회사, 공공기관, 高신용평가, 납세 사실 확인 등)에 해당하는 경우는 추가 개통 가능

9. 외국인이 2대 이상 개통하는 경우(단, 회사가 정한 우량 외국인의 경우 2대까지 가능)

10. 이용약관 제18조(해지) ②의 10호에 해당하는 경우(단, '이용자'의 자격상실이 타인의 명의도용 등 당사자의 과실에 의하지 않은 것으로 확인된 경우와 동 사유로 해지된 지 1년이 경과한 자는 제외합니다)

11. 합법적인 국내체류기간의 만료일까지 남은 기간이 60일 이내인 외국인이 이용 신청을 하는 경우 (단, 선불이용계약은 가능)

12. '신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률(이하 '신용정보법'이라 한다) 제2조에 따른 신용정보회사 등이 제공하는 신용도 판단 정보 또는 공공정보에 등록되어 있는 개인의 명의로 1회선을 초과하여 개통하는 경우

13. 신용정보법 제2조에 따른 신용정보회사 등이 제공하는 신용평가가 7~10등급에 해당하는 개인의 명의로 2회선을 초과하여 개통하는 경우 (단, 보증금 납입시, 추가 2회선 개통 가능)

14. 최근 6개월간 가입한 이력이 없는 신규 유한회사, 합명회사, 합자회사가 1회선을 초과하여 개통하는 경우(단, 요금보증보험에 가입하는 경우는 추가개통 가능 하나 법인 및 법인대표자의 신용도판단정보 또는 공공정보의 등록 등 사유로 인하여 보험가입이 거절되는 경우는 추가개통 불가)

②회사는 서비스 이용신청이 다음 각 호의 하나에 해당하는 경우에는 그 신청에 대한 승낙 제한사유가 해소될 때까지는 승낙을 하지 아니합니다.

1. 이용을 신청한 고객이 요금 등을 납부하지 않고 있는 경우

2. 신용정보법 제2조 및 동법 시행령 제2조 제1항 제3호에 의하여 통신서비스 요금의 연체, 휴대폰 대출 등 부정사용이 우려되어 이용정지자로 등록되어 있는 경우

3. 본인의 요청에 의하여 모든 이동통신사의 가입제한을 신청한 경우

4. 신용정보의 이용과 보호에 관한 법률 제17조 및 동법 시행령 제2조 제1항 제3호에 의하여 명의도용, 대포폰, 불법복제 등 통신시장의 질서를 문란케하여 정보통신 상거래 질서 문란자로 등록되어 있는 경우

라. 국내 단말기에 해외 이동사의 USIM 이용을 제한하는 행위

피심인은 국내 단말의 밀수출 증가, 단말의 분실·도난 증가 및 보조금 지급 단말의 해외 이동사의 무임 승차(free-riding) 방지 등을 이유로 해외 USIM에 대한 Lock이 필요하다고 주장하나,

①단말기 소유권이 이용자에게 있음에도 불구하고, 피심인은 로밍 수익 감소를 우려하여 이용자의 본인 단말기 사용 권리를 제한함으로써, 상대적으로 높은 해외 로밍 요금을 지불토록 하고 있으며,

< 피심인의 로밍 요금과 현지 USIM 구입시 요금 비교(미국내) >

구 분		자동 로밍 이용시	현지 USIM 구입시
음 성	발신(미국→미국)	1,100원(분)	170.4원(분) (0.15 \$)
	수신(미국→미국)	1,100원(분)	170.4원(분) (0.15 \$)
SMS		150원(건)	28.4원(건) (0.025 \$)

※ AT&T의 "GoPhone Pick Your Plan \$ 29.99"(200분 이용 가능한 선불요금) 및 "200 Message Package"(문자 200건) 구입시('10.3.22일 기준 환율: 1USD=1,136.5원)

※ 미국→미국 송신 100분, 수신 100분 및 SMS 100건을 이용할 경우

-로밍요금: 12,000원(기본료)+(1,100원×100분)+(1,100×100분)+(150원×100건)= 247,000원
(이외에 로밍 수신시 국제전화사업자 요금 추가)

-현지 USIM 이용시: 29.99\$(음성)+4.99\$(SMS)=34.98\$(39,754.8원)

②해외 USIM을 장착하여 사용하고자 할 경우, 이미 Turbo SIM* 등과 같은 임의 해제 장치를 쉽게 구입하여 사용 가능하다는 점을 고려할 때,

* USIM과 동일한 크기의 필름 형태의 장치로서, USIM과 단말기 사이에 부착하여 Lock 기능을 일시적으로 해제하며, 온라인에서 약 35,000원의 가격에 판매됨

피심인의 사전적인 해외 USIM Lock 설정의 효과는 매우 제한적인데 반하여, 이로 인해 야기되는 이용자의 비용 부담 증가 등 침해되는 편익은 과도하다고 할 것이다.

이통사가 국내 단말기 설계 및 유통 과정에서 상당한 영향력을 지니고

있음을 볼 때, 해외 USIM Lock 설정도 피심인의 로밍수익 유지를 위해 제조사에 요청한 것으로 판단되며,

위의 사항을 고려할 때, 피심인은 이용자가 해외에서 본인의 단말기를 자유롭게 이용할 수 있는 권리 및 로밍 서비스 또는 해외 이통사 USIM 이용을 자유롭게 선택할 수 있는 권리를 제한함으로써 이용자의 이익을 침해하고 있다고 판단된다.

이에 대해, 피심인은 해외 단말기의 국내 USIM 이용계약(인증 절차 등)이 존재함에도 국내 단말기의 해외 USIM Lock 설정을 위반 행위로 보는 것은 모순이며, 단말기 소유권 침해는 전기통신사업법상 금지행위에 적용될 사안은 아니라고 주장하나,

이동 전화 단말기의 인증 등과 관련된 정책은 국가별 시장 상황과 정책적 필요성에 따라 상이한 것으로서, 외산 단말기의 경우에는 국내법에 따른 인증 절차를 거치면 국내 USIM을 부착하여 이용할 수 있으나, 국내 단말기는 해외에서 인증을 받더라도 국내 사업자의 해외 USIM Lock 설정으로 인해 해외 USIM 이용 자체가 불가능하다.

아울러, 피심인의 해외 USIM 이용 차단행위로 인해 이용자가 누릴 수 있는 통신비 절감 등의 이익이 현저히 침해되었으므로, 민법상 손해배상 등의 법리와는 별개로 전기통신사업법상 금지행위 규정을 적용하는 것이 타당하다.

따라서, 피심인이 국내 단말기에 해외 이통사의 USIM을 삽입하여 이용하는 것을 제한하는 행위는 이용자의 자유로운 단말기 이용을 제한함으로써 이용자 이익을 현저히 침해하는 방식으로 전기통신역무를 제공하는 행위로서, 전기통신사업법 제36조의3제1항제4호에 위반되는 행위로 판단된다.

※ 전기통신사업법 제36조의3(금지행위) ① 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 침해하거나 침해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당

하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.

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 가입자의 동의 없이 휴대폰 보호서비스에 가입시키는 행위를 즉시 중지하여야 한다.

나. 업무처리 절차의 개선

피심인은 시정명령을 받은 날부터 3개월 내에 휴대폰 보호서비스 무단 가입 회선에 대한 처리방안 및 재발방지 대책 마련, USIM 단독 판매·개통 허용, 국내 개통 단말기에 해외 이동통신사의 USIM 잠금장치 해제 등에 대해 업무처리 절차를 개선하여야 한다.

이때, 구체적인 내용은 방송통신위원회와 사전협의를 거쳐야 한다.

다. 시정명령을 받은 사실의 공표

피심인은 시정명령 받은 사실을 시정명령 받은 날부터 1개월 내에 피심인의 사업장, 대리점 등에 9일간(휴업일 제외) 공표하여야 한다. 이때, 공표 내용 등은 방송통신위원회와 사전협의를 거쳐야 한다.

※ 공표문의 무단변경시 시정명령 불이행으로 처벌될 수 있음

라. 시정명령 이행결과의 보고

피심인은 전기통신사업법 제37조제1항제10호 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 위반행위에 대하여 동 법 제37조의2에 의거 소정의 과징금을 부과한다.

가. 기준금액

전기통신사업법 제37조의2와 동 법 시행령 제46조 및 제47조제1항에 의거한 피심인의 금지행위와 관련된 전기통신역무의 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
32,625	326	147 이하

나. 과징금 결정

피심인의 전기통신사업법 위반 행위중 명백히 법령을 위반함과 동시에 USIM 이동을 차단하려는 고의성이 현저한 휴대폰 보호서비스 무단가입 행위 및 USIM 이동 제한기간 설정 행위를 과징금 부과 대상으로 한다.

다만, USIM 이동 제한기간 설정에 대해 자진 시정하여 폐지하였고, 위반 행위 전체에 대해 이미 개선 계획을 제출한 점 등을 감안하여 전기통신사업법 제37조의2와 동 법 시행령 제46조 및 제47조제1항에 의거 20억 원으로 결정한다.

6. 이의제기 방법 및 기간

피심인은 위 시정명령 및 과징금 부과조치에 불복이 있는 경우 행정심판법 제17조 및 제18조의 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 제37조 및 제37조의2에 의거 주문과 같이 결정한다.

방송통신위원회는 위와 같이 의결하였다.

2010. 6. 10.

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)