

방 송 통 신 위 원 회

심 의 · 의 결

안건번호 제2009 - 40 - 084호(사건번호 : 200810조사017)

안 건 명 에스케이브로드밴드(주)의 초고속인터넷서비스 경품 관련
이용자 이익 저해행위에 대한 시정조치에 관한 건

피 심 인 에스케이브로드밴드(주)
서울시 중구 남대문로5가 267 SK남산빌딩
대표이사 조 신

의결연월일 2009. 09. 09

주 문

1. 피심인은 초고속인터넷 서비스 가입자를 모집하면서 신규가입자간 또는 기존가입자와 신규가입자를 부당하게 차별하는 정도의 과도한 경품을 제공하는 행위를 즉시 중지하여야 한다.
2. 피심인은 시정명령을 받은 사실을 시정명령 받은 날부터 1개월 이내에 평일 1회, 4단×10cm 또는 5단×9cm의 크기로 1개의 중앙일간지에 공표하여야 한다. 이때, 공표내용 등은 방송통신위원회와 사전협의를 거쳐야 한다.
3. 시정명령을 받은 날부터 3개월 이내에 부당한 경품지급을 방지하기 위해 유통망 구조개선 등 업무처리 절차를 합리적으로 개선하여야 한다. 이때, 구체적인 내용은 방송통신위원회와 사전협의를 거쳐야 한다.

4. 피심인은 과징금을 다음과 같이 납부하여야 한다.

가. 금 액 : 670,000,000원

나. 납부기한 : 과징금 납부명령을 통지받은 날부터 20일 이내

다. 납부장소 : 한국은행 국고수납 대리점

5. 피심인은 각 시정명령 이행기간 만료 후 10일 이내에 시정명령 이행결과를 방송통신위원회에 보고하여야 한다.

이 유

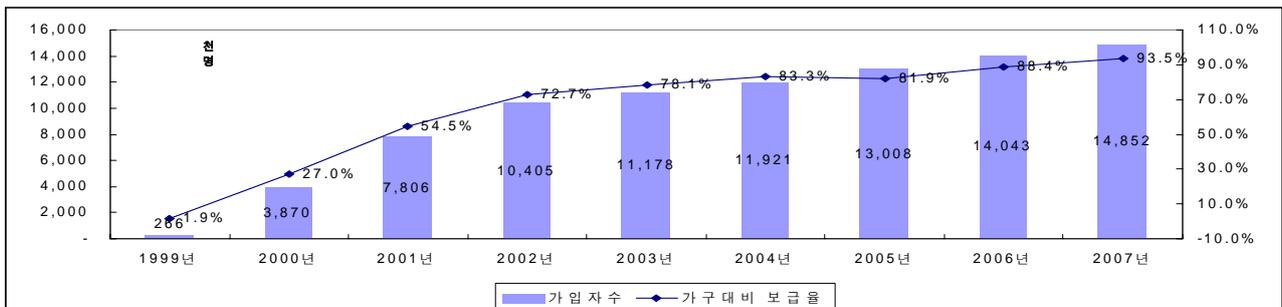
1. 기초사실

가. 초고속인터넷시장 경쟁상황 현황

초고속인터넷 서비스 시장은 1999년 도입 이래 높은 성장을 이루어 왔으나 2003년 이후 성장률이 현저히 둔화되고 있으며,

2007년부터는 시장이 포화상태에 도달하여 신규가입자를 확보하기 위한 경쟁보다는 경쟁사업자의 가입자를 뺏어 오려는 Zero-sum게임 양상이 치열하다.

<초고속인터넷 가입자 및 가구대비 보급률 추이>

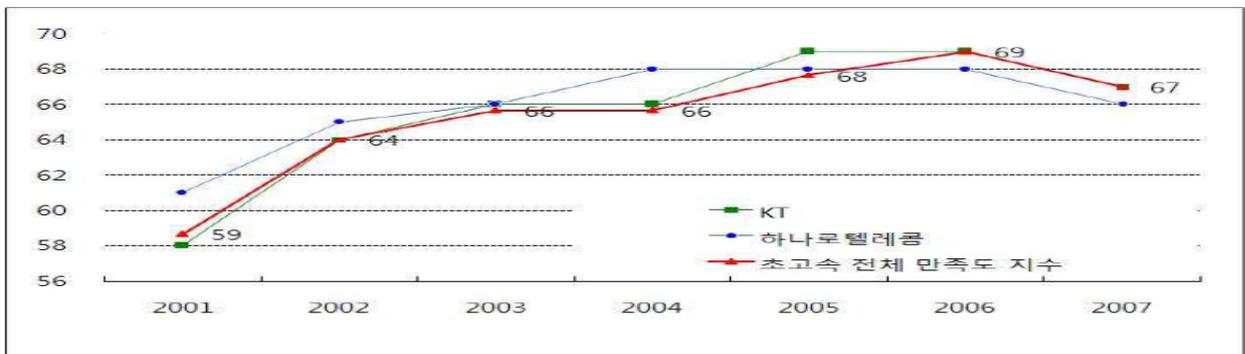


※ 출처 : KISDI 2007년도 통신시장 경쟁상황 평가

KISDI 설문조사(2008) 결과 초고속인터넷에 대한 이용자만족도는 다른 통신서비스보다 상대적으로 낮게 나왔으며, 초고속인터넷 서비스를 대상으로 하는 NCSI(National Consumer Satisfaction Index)지수는 2006년을 기점으로 하락하는 추세이며,

이는 초고속인터넷시장이 포화되고 사업자의 마케팅 경쟁이 치열해짐에 따라 보다 좋은 조건을 제시하는 사업자로 이동하는 과정에서 중도해지와 관련한 민원이 크게 증가하여 나타난 것으로 분석된다.

< 고객만족도 추이(NCSI지수) >

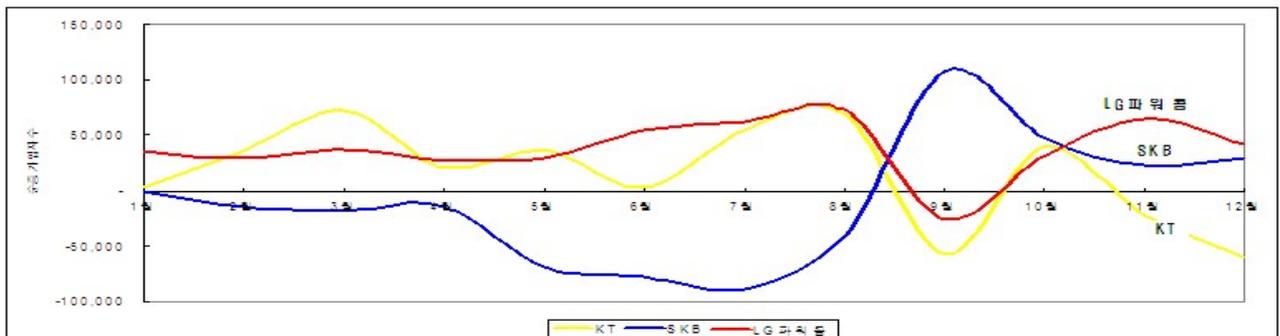


※ 출처 : 한국생산성 본부

나. 사업자별 초고속인터넷 마케팅비용 및 순증가입자 추이현황

사업자별로 영업정지 기간 중 순증 가입자수는 크게 감소했다가 영업정지 이후 다시 증가했으며, KT의 경우 '08.10월 이후로 계속 감소세를 나타냈다.

<주요사업자별 초고속인터넷 순증 가입자수 추이>



구분	'08. 1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
KT	3,280	36,341	72,013	20,872	36,183	2,917	54,799	69,161	-57,080	39,129	-21,782	-59,836
SKB	-1,244	-14,683	-17,560	-14,124	-68,263	-78,212	-87,907	-40,911	107,333	48,377	22,815	29,933
LG파워콤	35,480	28,817	37,155	27,260	29,920	54,674	61,924	73,045	-25,549	31,401	64,615	42,292

※ 영업정지 기간 : KT('08.8.30~9.28), SK브로드밴드('08.7.1~8.9), LG파워콤('08.8.30~9.23)

경품 비용이 포함되어 있는 마케팅 비용은 SK브로드밴드와 LG파워콤이 30~40%대로 높은 수준이며,

'08년의 경우, 영업정지로 인해 KT 387억원, SK브로드밴드가 10억원이 감소한 반면, LG파워콤은 210억원이 증가하였다.

다. 피심인 업무현황

□ 일반현황

피심인은 전기통신사업법 제5조에 의해 허가를 받은 기간통신사업자로서 시내·시외·국제전화역무, 회선설비임대역무 등을 제공하는 한편, 1999. 4. 1.부터 초고속인터넷서비스를 제공하고 있으며,

'08년 12월말 현재 초고속인터넷서비스 가입자수는 3,543,669명으로 초고속인터넷 시장 점유율이 22.9%이며 '08년말 매출액은 9,491억원이다.

< 피심인의 초고속인터넷서비스 현황 >

(단위 : 천명, 억원)

구분	피심인	KT	LG파워콤	기타	계
가입자수('08년말)	3,543	6,711	2,182	3,039	15,475
점유율 (%)	22.9	43.4	14.1	19.6	100
매출액('08년말)	9,491	19,817	5,755	5,888	40,951
점유율 (%)	23.2	48.4	14.1	14.3	100

※ 출처 : 방송통신위원회, KISDI 2008년 통신시장 경쟁상황 평가

또한, 피심인은 '08. 10. 30일 현재 본사와 직접적 계약관계를 맺은 260개의 유통점과 그 외 하부유통망을 통해 초고속인터넷 가입자를 모집하고 있다.

□ 초고속인터넷서비스 이용약관

피심인의 '초고속인터넷 서비스 이용약관'(이하 '이용약관'이라 함) 제3조에 의하여 제공하는 기본서비스에는 제공되는 기술방식에 따라 광랜, 스피드, 스마트, 비즈마스터가 있으며,

이용약관 제17조에 따라 “별표1”에 규정된 기본서비스의 월 이용요금은 17,000~33,000원, 가입설치비는 30,000원, 모뎀임대료는 약정기간에 따라 월 3,000~8,000원이다.

단, 1년 이상 약정계약자 중 요금납부를 은행이체로 하고 요금고지서를 이메일로 받기로 신청한 자에 한하여 가입설치비를 면제하고 있으며, 면제받은 이용자가 1년 이내에 해지할 경우 가입설치비를 반환하여야 한다고 규정하고 있다.

<피심인의 초고속인터넷서비스 이용요금 현황>

구 분	광랜	스피드	스마트	비즈마스터
기본서비스 월이용요금	33,000원	28,000원	17,000원	20,100원
가입설치비	30,000원			
모뎀임대료(월)	3,000~8,000원			

피심인은 이용약관 제18조에 이용요금을 감면하거나 할인하여 제공할 수 있도록 규정하고, “별표1”에는 구체적인 적용대상, 감면율(할인율) 등이 명시되어 있으며,

이용요금 감면 및 할인과 관련해서는 심신장애인, 국가유공자, 저소득층 가구 등에 대한 요금감면과 약정기간, 공동청약, 결합할인 및 자동이체 등에 따른 요금할인이 있다.

< 약정기간에 따른 이용요금 할인율 >

서비스 종류	1년	2년	3년	40개월	4년
광랜	3%	5%	10%	15%	17%
스피드, 스마트	3%	5%	10%	-	-

2. 행위사실

가. 경품제공 일반현황

피심인은 초고속인터넷 가입자에 대하여 현금, 상품권이나 전기압력밥솥, MP3, 프린터기 등과 같은 물품을 경품으로 제공하고 있다.

또한, 공식 홈페이지(www.skbbroadband.com)에는 3년 약정 초고속인터넷 가입시 10만원 상당의 경품을 제공한다고 안내하고 있으며, 이용계약서 등에는 12개월 이내에 해약시 경품에 대한 위약금이 부과된다고 명시하고 있다.

그러나, 피심인의 유통망인 고객센터, 전략유통망 등에서는 본사에서 제공하는 경품보다 훨씬 높은 최고 20~30만원의 현금을 제공하는 것으로 조사되었다.

나. 경품을 통한 이용자 차별 현황

2008.1.1~12.31.까지 신규로 모집한 초고속인터넷 가입 841,118건을 대상으로 경품제공에 대한 이용자 차별 여부를 조사한 결과,

요금과 품질이 같은 초고속인터넷 상품임에도 경품을 제공하지 않는 경우부터 최고 31만원 경품제공까지 이용자간 경품수준 차이가 크게 나타났으며,

유통 채널별로는 고객센터 및 지역유통망에서 높은 경품가액의 비율이 가장 높았으며, 다음으로 전략유통망, 콜센터 순이며,

월별로는 상반기보다 하반기에 경품가액이 높았으며, 특히 영업정지 기간('08.7.1~8.9) 이후 급격히 높아진 것으로 확인되었다.

다. 이용자를 차별하여 과도하게 제공한 경품

방송통신위원회에서 2008. 10. 28. ~ 12. 17. 까지 피심인의 본사 및 지사, 전략유통점 3개, 고객센터 8개 등을 방문하여 2008. 1. 1. ~ 12. 31.까지 신규로 모집한 가입자 841,118명을 대상으로 현장조사와 전산 자료를 분석한 결과,

'08년 초고속인터넷 신규가입 841,118건 중 322,849건(38.4%)은 이용자를 차별하여 과도하게 제공한 경품으로 조사되었다.

<세부 분석결과>

피심인이 가입자에게 제공한 경품제공 내역은 전산시스템(코러스)에 입력하여 관리토록 되어 있으나, 전산자료 및 유통점 등에 대한 조사결과, 유통점 등에서 경품제공에 대한 자료를 전산시스템(코러스)에 입력하지 않거나, 잘못 입력하는 사례가 많고 20만원 초과 경품은 입력이 되지 않도록 전산시스템에 상한을 설정하여 전산자료만으로 전체 경품지급 현황 파악이 불가능하였다.

현장조사 등을 통해 확보한 557,356건('08년 신규가입자수의 66.2%)의 경품 발송대장, 입금내역서, 전산자료 등을 분석하여, 초고속인터넷 주요 3사의 평균 가입기간 동안 가입자 1인당 예상되는 평균 이익의 수준을 초과한 경품제공 비율(이하 위반비율)을 추출한 후 피심인의 '08. 1월~12월

기간동안 모집한 신규가입 841,118건에 적용하여 전체 부당한 경품제공 건수를 확인하였다.

또한, 현장조사 등을 통한 유통채널별/월별 위반비율을 피심인의 '08년 초고속인터넷 신규가입 841,118건에 적용한 결과, 전체 과도한 경품제공 건수는 전체 신규가입자의 38.4%인 322,849건으로 조사되었다.

3. 위법성 판단

- o 경품 제공이 전기통신사업법상 부당한 이용자 차별에 해당하기 위해서는
- ① 정당한 사유 없이 이용자간 차별적으로 제공되고,
 - ② 경품제공 수준이 정상적인 거래관행에 비추어 통상적인 수준을 넘어서 서비스 요금과 품질 등을 통한 본래의 경쟁을 왜곡하는 등 과도하여 공정한 경쟁을 저해하거나 저해할 우려가 있어야 함

피심인의 경품제공은 경품 수준에 있어서 최소 0원~최대 31만원으로 다양할 뿐 아니라, 유통채널별(하부유통망·대리점(간접채널)>본사직영>콜센터), 시기별(하반기>상반기)로도 차별적으로 이루어졌다.

이는 초고속인터넷 신규가입자간, 기존가입자와 신규가입자간을 차별한 것이나,

이용자에게 차별적으로 경품을 제공하는 것을 일률적으로 금지하는 경우, 일부 이용자의 편익마저 감소될 우려와 기업의 자율적 마케팅 경쟁을 심각히 제한할 우려가 있으므로

이를 바로 부당한 이용자 차별이라고 판단할 수는 없으며, 전체 이용자의 편익과 공정경쟁을 저해할 우려가 있는 과도한 수준을 고려하여 최종적 위법 판단이 필요하다.

피심인의 전체 경품제공 건 중 322,849건은 단순히 일부 이용자에 대한 혜택제공이나 자율적 마케팅 경쟁을 위한 것으로 보기에는 과도한 수준으로,

평균 가입기간을 고려할 때 가입자 1인당 예상되는 이익의 수준 [전국 사업자인 초고속인터넷 주요 3사(KT, SK브로드밴드, LG파워콤) 기준] 을 초과한 것으로서,

이는, 서비스 요금과 품질 등을 통한 본원적 경쟁을 왜곡하는 등 공정한 경쟁질서를 저해할 뿐만 아니라, 이용자를 차별하여 다른 이용자에게 비용 부담이 전가될 우려가 있고, 이용자의 합리적인 선택을 방해하는 등 이용자 이익을 현저히 저해하는 것으로 판단된다.

따라서, 피심인의 이러한 행위는 전기통신사업법 시행령 제42조제1항 <별표3> IV-5호-가목에 해당되어 동 법 제36조의3제1항제4호를 위반한 것으로 판단된다.

※ 전기통신사업법 제36조의3(금지행위)① 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.

4. 이용약관과 다르게 전기통신역무를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하는 방식으로 전기통신역무를 제공하는 행위

※ 전기통신사업법시행령 제42조(금지행위의유형및기준)제1항 <별표3> IV(이용자이익저해) 법 제36조의3제1항제4호 중 전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하는 방식으로 전기통신역무를 제공하는 행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.

5. 부당한 이용자 차별과 관련한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위

가. 전기통신역무의 요금, 번호 및 전기통신설비 등을 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적으로 제공하거나 이를 제안하는 행위

4. 시정조치 명령

가. 금지행위의 중지

피심인은 전기통신사업법 제37조제1항제6호에 의거 초고속인터넷 서비스 가입자를 모집하면서 신규가입자간 또는 기존가입자와 신규가입자를 부당하게 차별하는 정도의 과도한 경품을 제공하는 행위를 즉시 중지하여야 한다.

나. 시정명령을 받은 사실의 공표

피심인은 전기통신사업법 제37조제1항제7호에 의거 시정명령을 받은 사실을 시정명령 받은 날부터 1개월 이내에 4단×10cm 또는 5단×9cm의 크기로 1개의 중앙일간지에 평일에 1회 공표하여야 한다. 이때, 공표 내용 등은 방송통신위원회와 사전협의를 거쳐야 한다.

다. 업무처리 절차의 개선

피심인은 전기통신사업법 제37조제1항제9호에 의거 시정명령을 받은 날부터 3개월 이내에 부당한 경품지급을 방지하기 위해 유통망 구조 개선 등 업무처리 절차를 합리적으로 개선하여야 한다. 이때, 구체적인 내용은 방송통신위원회와 사전협의를 거쳐야 한다.

라. 시정명령 이행결과의 보고

피심인은 전기통신사업법 제37조제1항제10호 및 동 법 시행령 제44조 제2호에 의거 각 시정명령 이행기간 만료 후 10일 이내에 시정명령 이행결과를 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 기준금액 및 연평균매출액 대비 부과 상한액은 다음과 같다.

< 기준 금액 및 과징금 상한액 >

연평균 매출액 (억원)	과징금 상한액 (백만원)	기준 과징금 (백만원)
10,188	10,188	1,131 ~ 5,656

나. 과징금 결정

피심인의 전기통신사업법 위반행위에 대한 과징금액은 경품제공 행위가 일부 이용자에게 혜택이 될 수 있고 자율적 마케팅 경쟁수단으로 볼 수 있는 점, 경품규제가 처음이라는 점, 위반행위에 대하여 사실조사가 진행되고 있음을 알면서도 위반행위를 종료하지 않거나 위반상태를 시정하지 않은 가중사유가 있다는 점 등을 각각 고려하여 전기통신사업법 제37조의2와 동 법 시행령 제46조 및 제47조제1항에 의거 6억7천만원으로 결정한다.

6. 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.

7. 결 론

상기 피심인의 전기통신사업법 위반행위에 대하여 동 법 제37조 및 제37조의2에 의거 주문과 같이 결정한다.

방송통신위원회는 위와 같이 의결하였다.

2009. 9. 9.

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)