

# 미국 AT&T 무제한 데이터 서비스에 대한 FCC 과징금 결정

김 욱 준\*

## 1. 개 요

최근 1년 동안 미국의 이동통신 시장에서는 무제한 데이터 서비스 상품에 대한 연방정부의 주요 결정과 평가가 있었다. 2015년 7월 미국 연방통신위원회(FCC)는 AT &T에게 1억 달러의 과징금을 징수하기로 발표했다.<sup>1)</sup> FCC 발표에 따르면 AT&T는 무제한 상품 가입자가 이용하는 서비스의 데이터 전송속도를 지나치게 떨어뜨렸으며, AT&T는 자신들이 공지한 무제한 상품의 정상적 전송속도보다 느린 서비스를 제공할 수도 있다는 사실을 소비자들에게 제대로 알려주지 못했다는 것이다. 본고는 미국 이동통신 시장의 무제한 데이터 서비스 상품의 마케팅 행위에 대한 연방규제행위의 추이를 살펴보고 주요 논점들을 짚어보겠다.

\* 정보통신정책연구원 정보사회분석실 전문연구원, (043)531-4139, wkim@kisdi.re.kr

1) FCC News(July 17, 2015). "FCC plans to fine AT&T \$100 million for misleading consumers about unlimited data plans, violating transparency obligations".

## 2. AT&T Mobility 스마트폰 무제한 데이터 서비스 상품의 속도제한 행위와 연방규제

AT&T의 무제한 데이터 서비스에 대한 논쟁은 2007년으로 거슬러 올라간다. AT&T는 Apple iPhone을 통해서 무제한 데이터 서비스를 처음으로 시장에 선 보였는데, 당시 3개의 무제한 데이터 서비스 상품을 제공했었다. 59.99 USD 무제한 데이터 서비스에 450분(통화) / 200개(SMS), 79.99 USD 무제한 데이터 서비스는 900분(통화) / 200개(SMS), 그리고 세번째 99.99 USD 무제한 데이터 서비스는 1350분(통화) / 200개(SMS)를 제공했었다.<sup>2)</sup>

그러다가 2010년 AT&T는 무제한 데이터 서비스의 신규가입을 중단했다. 그리고 데이터 이용한도를 설정한 새로운 상품을 통해서 신규가입을 유도, 상품정책의 변화를 주었다. 데이터 한도를 설정하여 출시했던 초기 DataPlus 상품은 15 USD(통화 및 SMS 제외) 가격에 200 MB를 제공하였고, DataPro 상품은 25 USD 가격으로 2,000 MB를 제공했다. 기존의 59.99 USD 무제한 데이터 통합형 서비스에서 무제한 데이터 서비스 가격 부분이 30.00 USD 임을 감안해 볼 때, 데이터 한도의 설정이 신규 가입자들에게는 비용적 부담을 갖는다고 볼 수 있다. 당시 7천 4백만명의 AT&T 후불제 이동통신 고객들 가운데 약 1천만명 정도의 무제한 상품 가입자는 무제한 상품 계약을 그대로 유지했으나, 대다수의 후불제 가입자들의 무제한 상품 신규 가입은 허용되지 않게 되었던 것이다.<sup>3)</sup> AT&T는 이러한 상품전략의 전환을 통해서 네트워크의 부하를 덜었고, 한편으로 기존의 무제한 데이터 상품 가입자들에게만 무제한 혜택을 지속적으로 누릴 수 있도록 했다.

그러나 2012년 AT&T는 기존의 무제한 데이터 상품 가입자들의 혜택에까지 변화를 주는 가이드라인을 발표했다.<sup>4)</sup> 3G 고객들의 경우 3,000 MB, 4G LTE 고객의 경

2) Apple Press Info(July 26, 2007). "AT&T and Apple announce simple, affordable service plans for iPhone".

3) WSJ(October 28, 2014). "FTC sues AT&T over 'unlimited' data plans".

4) AT&T Support site (February, 2012). "Unlimited data plans and reduced speeds".

우 5,000 MB을 각각 초과하여 데이터를 사용할 경우에 속도제한 조치를 한다는 것이 가이드라인의 주요 골자이다. 당시 AT&T는 LTE 서비스 가능범위가 미국의 195개 지역시장 가운데 불과 28개 지역의 7천 4백만 가입자 정도에 불과하여 2억명의 Verizon과의 LTE 서비스 시장 경쟁에서 밀려나 있었고, 무제한 상품보다는 데이터 한도를 정한 일반 상품으로 소비자를 유도하면서 자사의 네트워크 확장을 도모하려는 의도였다.<sup>5)</sup> 2012년 3월 AT&T의 무제한 상품에 대한 네트워크 제한조치에 대해서 많은 언론들이 속도제한의 정도에 대한 구체적인 의문점을 가지기도 했으나, AT&T는 이러한 의문점에 대해서 다소 미흡하게 대응했다는 평가가 있다.<sup>6)</sup>

AT&T 무제한 데이터 서비스 상품에 대한 여론이 좋지 않은 상황에서 2014년 미연방거래위원회 FTC는 AT&T 무제한 상품의 마케팅이 공정거래를 해치는 관행이라고 지적하면서 AT&T Mobility를 상대로 캘리포니아 북부 지방법원에 소송을 제기했다.<sup>7)</sup> AT&T가 소비자들에게 ‘무제한’이라는 데이터 이용을 약속했으나, 일정 수준의 데이터 용량을 초과할 때마다 웹 검색, GPS, 비디오 스트리밍 등 매우 기본적인 인터넷 이용마저 어렵게 만드는 속도제한을 걸어서 공정한 시장 거래 규약을 위반했다는 것이 FTC의 소송사유이다. 경우에 따라서 2,000 MB 밖에 사용하지 않았음에도 불구하고 정상속도의 10~20% 수준에 머무는 등의 다수의 소비자 불평사례가 발생했으며, 2011~2014년 동안에만 350만 AT&T 고객들에게 2,500만 번 정도의 속도제한 사례를 남겼다는 자료를 FTC가 제시했다.

그리고 이번 2015년 7월 FCC가 AT&T를 상대로 내린 과징금의 사유 가운데 하나는 AT&T가 속도를 제한했다는 사실 자체에 있는 것이 아니라 속도제한의 정도가 지나치다는 데에 있다. FCC에 의하면 속도제한이 걸렸을 경우 평소보다 20배 이상이나 느렸으며, 이는 소비자의 인터넷 이용에 심각한 장애를 준다는 판단을 했다. AT&T는

5) Forbes(March 7, 2012). “AT&T tells subscribers to suck up data slowdown”

6) WIRED(March 1, 2012). “AT&T adjusts data-throttling policy in response to customer complaints”

7) FTC Press(October 28, 2014). “FTC says AT&T has misled millions of consumers with ‘unlimited’ data promises”

속도제한 공지를 연방 규칙에 따라서 이미 소비자에게 알렸음에도 불구하고 과징금을 부과한 것은 FCC가 이미 승인을 한 것을 스스로 부정해 버리는 부당한 결정이라고 반박을 냈다.

그러나 무제한 상품에서의 속도제한 행위에 대해서 FCC 입장은 다소 강경해 보인다. FCC는 2014년 Verizon 무제한 상품에 대해서도 속도제한 관행을 지적한 바 있으며, Verizon이 트래픽 밀집지역에서까지 속도제한 조치를 내린 행위가 지적의 대상이라고 했다.<sup>8)</sup> Tom Wheeler FCC의장은 Verizon이 네트워크 수요가 많지 않은 시간대 에까지 속도제한 조치를 내릴만한 이유가 없다는 입장을 밝혔으며, Verizon은 수 개 월간의 공방 끝에 FCC 결정에 순응하게 되었다.

FCC의 강경한 입장에도 불구하고 AT&T는 미 연방정부와 법정 공방을 어떤 식으로든 펼칠 의지를 보이고 있다. 1억 달러라는 큰 과징금 규모, AT&T의 속도제한 공지에 대한 정교한 모니터링 부족 등을 감안하여 시정 조치를 어느 정도 수준으로 잡아야 할 지에 대해서 조율해야 하기 때문이다. 공화당 FCC 상임위원인 Ajit Pai은 2010년 수립된 FCC 망중립에 관한 룰이 요구하는 네트워크 관리에 대한 투명성을 AT&T가 준수했다는 평가를 내리고 있다.<sup>9)</sup> 즉 AT&T는 네트워크 관리 관행, 네트워크 능력, 서비스 조건에 대해서 소비자에게 정확한 정보를 개방적인 방식으로 제공해야 한다는 FCC 룰을 준수했다는 것이다.

연방정부와 AT&T 간 공방의 한 가운데에는 ‘무제한’이라는 표현이 자리잡고 있다. 현재 AT&T 무제한 데이터 상품에 대한 규약(terms & conditions)으로부터 ‘무제한’이라는 표현에 대한 정의를 살펴볼 수 있다. AT&T는 ‘무제한’이란 일정한도액으로 데이터 양에 관계없이 사용할 수 있으며, AT&T가 정해놓은 일종의 금지된 행위에 대해서는 해당서비스를 제한 혹은 중단할 수 있으며, 혹은 사용량에 따라서 가격이 정해지는 한도가격제(tiered pricing)로 전환시킬 수 있다고 명시하고 있다.<sup>10)</sup> 이 문구

8) WSJ(October 1, 2014). “Verizon drops throttling plan amid pressure from FCC”.

9) FCC Commissioner Ajit Pai(July 2015). “Dissenting statement of commissioner Ajit Pai”.

10) AT&T Wireless Customer Agreement(August 2015). 웹에 공시된 AT&T 이동통신 규약문에는 무제한 데이터 상품에 대한 제한적 조치를 명시해 두고 있으며, 구체적으로 어느 정도의 수준은

가 의미하는 것은 정상적 QoS 수준을 유지하면서 무제한 데이터 서비스 상품이 제공되지 않다는 것이다. 이를 감안하여 볼 때, 미국 이동통신시장에서 스마트폰의 무제한 데이터 서비스 상품의 메리트는 사실상 크게 줄어들고 있으며, 이미 Verizon과 AT&T가 무제한 서비스를 중지하고 한도가격제의 상품위주로 가고 있다.

### 3. 결 어

AT&T 속도제한 행위에 대한 연방통신위원회의 1억 달러 과징금 결정은 스마트폰 초창기 무제한 상품 관련되어 시작된 논쟁이 이제 막바지로 치닫고 있지 않은가 하는 느낌을 준다. 오바마 정부하의 연방규제당국은 이동사업자의 속도제한 행위 그리고 무분별한 무제한 상품 마케팅에 대해서 다소 강경한 입장을 고수하고 있다. 연방거래위원회와 연방통신위원회는 각각 고유의 원칙들을 내세워 메이저 사업자들의 행위를 규제하고 있다. 연방거래위원회는 ‘무제한’이라는 표현이 자칫 의미전달 과정에서 공정한 거래원칙을 해칠 수 있다는 데에 초점을 두고 있으며, 연방통신위원회는 허용될 만한 속도제한의 범위와 정도에 대한 나름의 기준을 적용하고 있다. 이미 verizon은 작년에 연방통신위원회에 손을 들었으며, AT&T도 과징금 결정에 따른 그 처리 과정이 남아 있을 뿐이다.

인터넷과 데이터 통신 위주로 변모해 버린 이동통신 시장의 성격상 전송속도의 감소라는 제한 행위가 과거 어느 때보다도 이용자에게 큰 불편을 준다고 할 수 있다. 이러한 시장상황에서는 데이터 무제한이더라도 QoS 저하가 발생된다면 그 상품성이 떨어진다. Ovum 설문조사에 의하면 전송속도와 QoS는 이용자들이 가장 중요하게 고려하고 있는 요소들이며, 무제한 상품보다는 한도가격제(tiered pricing) 상품에 대한 선호도가 점차적으로 증가하고 있는 것이 전 세계적 추세라고 밝히고 있다.<sup>11)</sup> 다만

로 제한적 조치를 취할 것인가에 대해서는 나와있지 않았다. 다만 제한조치에 대한 구체적 수준은 개별 계약문에 포함되어 있으며, 개별 가입자 계약문 자료는 웹에 공시되어 있지 않다.  
11) Ovum(June 4, 2015). “Global mobile industry survey: 2015”.

모바일 서비스의 속도제한이라는 조건에 대해서 사업자의 입장과 연방규제당국 간의 온도의 차가 분명히 존재하고 있는 상황에서, 어느 정도의 속도제한이 적절한가에 대한 추가적 논의로 확장될 가능성도 열려 있다. 그러나 연방규제당국의 확고한 입장을 고려해볼 때, 스마트폰의 무제한 데이터 서비스는 사업자에게 부담스러운 마케팅으로 보인다.

## 참고문헌

- Apple Press Info (July 26, 2007). “AT&T and Apple announce simple, affordable service plans for iPhone”.
- AT&T Wireless Customer Agreement (August 2015).
- AT&T Support site (February, 2012). “Unlimited data plans and reduced speeds”.
- FCC Commissioner Ajit Pai (July 2015). “Dissenting statement of commissioner Ajit Pai”.
- FCC News (July 17, 2015). “FCC plans to fine AT&T \$100 million for misleading consumers about unlimited data plans, violating transparency obligations”.
- Forbes (March 7, 2012). “AT&T tells subscribers to suck up data slowdown”.
- FTC Press (October 28, 2014). “FTC says AT&T has misled millions of consumers with ‘unlimited’ data promises”.
- Ovum (June 4, 2015). “Global mobile industry survey: 2015”.
- WIRED (March 1, 2012). “AT&T adjusts data-throttling policy in response to customer complaints”.
- WSJ (October 28, 2014). “FTC sues AT&T over ‘unlimited’ data plans”.
- \_\_\_ (October 1, 2014). “Verizon drops throttling plan amid pressure from FCC”.