

해외 방송통신 사후규제 동향 분석 보고서

- 제1차 보고서(영국/스페인) -

오범코리아(주)

이 보고서를 방송통신위원회에서 공모과제로 의뢰하신 '해외 방송통신 사후규제 동향분석 리포트'의 제1차 보고서로 제출합니다.

오범코리아/오범

과제책임자 : 이 상 돈 (오범코리아)

책임연구원 : 스테파노 니콜레티 (Stefano Nicoletti, 오범)

 ,마타 이엔코 (Marta Ienco, 오범)

연 구 원 : 가이 와이틀리 (Guy Whiteley, 오범)

목 차

제1장 영 국 (United Kingdom)

제1절 영국 통신규제 개관	7
1. 방송/통신 통합규제기관 Ofcom	7
2. 경쟁규제관련 기관	11
3. 상호작용	13
4. 정책집행	18
제2절 사례 1 직권조사: 통신사업자간 가입자 전환과 관련한 불법판매 등 행위 감시 및 규제	34
1. 개요	34
2. 도입	34
3. 법적 근거 및 의사결정 맥락	36
4. 위반행위 규명	39
5. Ofcom의 사안 처리	40
6. 조사프로그램 수행에 따른 조사 결과	40
7. 결론	47
제3절 사례 2 통신사업자간 가입자전환관련 판매 및 마케팅을 위한 업무지침에 의거 Axis Telecom 에 대한 인지 조사.....	49
1. 개요	49
2. 도입	49
3. 법적 근거 및 의사결정 맥락	50
4. 위반행위 규명	50
5. Ofcom의 사안처리 방법	52
6. Ofcom 분석 사례	54

7. 결론	59
8. 사례 1,2의 시사점	60
제4절 사례 3 사전선택제를 위한 가입자당회선거래 비용부과 관련 분쟁 조사	62
1. 개요	62
2. 도입	62
3. 법적 근거 및 의사결정 맥락	63
4. Ofcom의 분쟁 인지	64
5. Ofcom의 분쟁처리	65
6. Ofcom이 분쟁처리에 활용했거나 활용할 절차	67
7. Ofcom 최종결정 준거	71
8. 최종결정	76
9. 시사점.....	76
제5절 사례 4 BSkyB의 ITV 지분인수에 대한 조사	78
1. 개요	78
2. 도입 및 배경	78
3. 의사결정 맥락	79
4. 최종결정	82
제2장 스페인 (Spain)	
제1절 스페인 통신 규제 개관.....	83
1. 규제기관 개관	83
2. 주요 법령	85
3. 스페인 경쟁규제 관련한 기타 기관들	86
4. 통신규제기관 CMT 현황	89

제2절 사례 1 CATV 사업자와 Telefónica간 접속료 분쟁	93
1. 개요	93
2. CMT 위반 행위 규명.....	93
3. 법적근거 및 의사결정 맥락	94
4. CMT의 분쟁처리	101
5. 결론	104
6. 시사점	104

제3장 기타사례

제1절 사례 1 인터넷전화의 위치정보제공의무 위반	106
1. 개요	106
2. 주요 내용	106
제2절 사례 2 Lakeland Radio의 방송지침 위반	108
1. 개요	108
2. 주요 내용.....	108

표 목차

<표 1-1> Ofcom 운용비 세부 내역	11
<표 1-2> Ofcom의 대안적 분쟁해결의 적정성	26
<표 1-3> Ofcom의 조사일정	27
<표 2-1> CMT 재원	89
<표 2-2> 스페인 액세스 유형별 비중.	96

그림 목차

[그림 1-1] 보고체계상의 Ofcom 조직도	8
[그림 1-2] Ofcom의 정책집행 수행도	19
[그림 1-3] Ofcom의 분쟁 및 신고 처리 개념도	23
[그림 1-4] Ofcom의 분쟁해결 일정	28
[그림 2-1] CMT 조직도	84
[그림 2-2] 스페인 유선 액세스 시장 점유율	95
[그림 2-3] 스페인 액세스 네트워크 HFC, HFC-동선 및 광 비중	96

제 1 장 영 국 (United Kingdom)

제 1 절 영국 통신규제 기관 (An overview of the regulatory framework in UK)

1. 방송/통신 통합규제기관 Ofcom

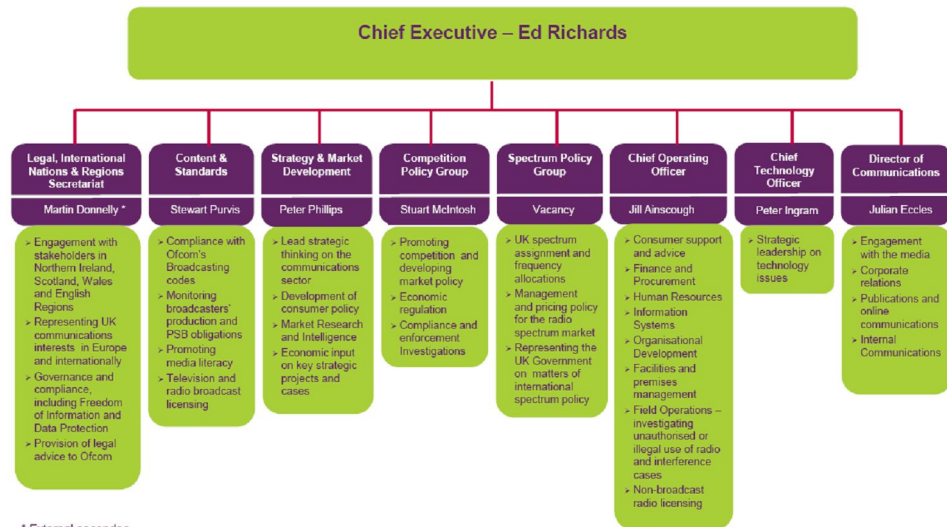
(The National Regulatory Authority - Ofcom)

1) 조직

영국 커뮤니케이션산업을 관장하는 규제기관인 Office of Communications(이하, “Ofcom”)는 2003년 말 설립되었으며, 그 법적지위는 별도의 법(Office of Communications 2002)에 근거하여 설립된 특수공기업(statutory corporation)이다. Ofcom은 기존 방송과 통신 규제를 담당하던 다섯 개 규제기관의 담당 업무를 승계하였는데 그 다섯 개 규제기관은 다음과 같다.

- 방송심의위원회(Broadcasting Standards Commission)
- 독립텔레비전위원회(Independent Television Commission)
- 통신청(Office of Telecommunications, Oftel)
- 라디오청(The Radio Authority)
- 라디오 통신국(The Radio Communications Agency)

[그림 1-1] 보고체계상의 Ofcom 조직도



자료: Ofcom

Ofcom은 통신 인프라와 콘텐츠 규제를 담당하는 규제기관이며 동시에 동시관할권(Concurrent power)¹⁾을 통해 공정거래청(OFT)과 함께 영국의 경쟁법령을 집행한다.

2003.7월 제정된 통신법 2003(Communications Act 2003)²⁾은 Ofcom의 의무를 규

1) 영역별전문규제기관이 공정거래법령을 원용하여 경쟁관련 문제에 관해 강제할 수 있는 권한을 말한다. 예를 들면, 영국의 경우 통신규제기관인 Ofcom은 OFT가 법집행의 근거로 삼는 공정거래법을 통신규제에도 OFT와 동일하게 적용하고 있는데, 이를 동시관할권이라 한다.

2) 통상산업부(DTI)와 문화미디어스포츠부(DCMS)는 “A New Future for Communication”라는 백서를 2000년 12월에 발표하여 융합시대에 걸맞은 규제체계에 합의하였다. 이후 조정된 일정대로 진행하여 2002년 11월, 새 커뮤니케이션 법안(Communication Bill) 발표에 이어 2003년 7월 17일 6장 411조로 구성된 커뮤니케이션법(Communication Act 2003, UK)을 제정하였다.

임동민, 영국Communication Act 2003의 통신·방송융합서비스관련 법령분석 (KISDI, 정보통신정책 제16권 3호 통권 341호), p.2

정하고 있는데 여섯 가지 주요 의무를 보면 다음과 같다.

- 적정한 주파수 활용
- 영국 내 전기통신서비스 제공
- 고품질의 TV와 라디오 서비스 제공
- 방송제공의 다양성 유지
- 유해한 콘텐츠로부터 소비자 보호
- 불평등, 사생활 침해 등으로부터 청취자 보호

Ofcom내 최고 의사결정기관은 Ofcom 이사회(Board)이며, 이사회는 Ofcom의 법적 의무 이행을 책임질 뿐 아니라 전략적 리더십을 제공하며, 전반적인 Ofcom 활동을 관장한다. Ofcom 이사회는 상임위원과 비상임위원으로 구성되는데, 이는 Ofcom이 규제하는 (민간 기업들인) 통신사업자들의 이사회 특성을 그대로 반영한 것이다.³⁾ 이사회 의장과 비상임위원은 기업규제개혁부(BERR, Departments for Business, Enterprise and Regulatory Reform, 과거 DTI)와 문화미디어스포츠부(DCMS, Department of Culture, Media and Sport) 장관이 임명하며 임기는 최대 5년이다.

2005년, 영국 유선통신시장에 대한 전략적인 검토와 규제를 목적으로 Ofcom이 수행한 통신전략검토(Telecom Strategic Review)에서 Ofcom이 상정하고 있는 규제 목적을 확인할 수 있다.

- 개인 및 법인 이용자의 통화료 및 기본료 인하 추진;
- 신뢰할만한 기업들이 제공하는 초고속인터넷, 텔레비전, 인터넷전화, 주문형 비디오(VoD)와 같은 경쟁력 있는 상품 증대를 통한 혁신 지원

3) Ofcom은 주식이 없는 공기업이지만 경영방식은 민간회사의 그것과 동일하게 채용하고 있다. Ofcom이 이러한 민간경영방식을 채택한 것은 경영효율성 극대화하기 위한 것이라고 설명하고 있다. 실제 Ofcom은 영국 내 상장기업들이 준수해야 하는 THE COMBINED CODE ON CORPORATE GOVERNANCE를 준수하고 있음.

Ofcom, Ofcom Annual report 2003-04, p.62

- 서비스제공사업자들이 영국 개인 및 법인 이용자들을 위한 상품이나 서비스를 개발하고, 마케팅하며 이들 상품과 서비스를 확대해 나가도록 하는데 전념할 수 있도록 서비스제공사업자와 투자자에게 규제확실성을 제공
- 실질적인 벌칙과 유인으로 반경쟁적 행위와 구조를 억제하여 동등성을 달성할 수 있는 발 빠른 조치를 통해 정말 필요한 곳에 규제를 가하는데 중점
- 경쟁이 유효하거나, 규제개입이 아닌 개방된 시장이 이용자의 선택, 가치, 품질을 전달해주는 곳은 어디나 규제를 폐기
- 법령, 제재 및 효과적인 소비자 정보를 조합하여 필요한 수준의 소비자 보호를 확보

2) 예산

Ofcom은 초기에 DTI에게서 고정금리로 52.3백만 파운드를 운영자금 충당을 위해 대출을 받았는데, 이는 통신법 2003에 의거하여 허가증 발행권, 행정처리수수료를 징수할 권한을 부여받기 전, 즉 자체 예산확보가 이루어지지 않은 기간 동안의 Ofcom 운영자금으로 이용되었다. Ofcom은 매년 지속적으로 대출금을 상환해왔으며, 전 회계연도(FY 2008)에 해당 대출금 전액을 상환하였다.

Ofcom은 방송 허가받은 자 및 통신 사업자들이 납부한 수수료로 자금을 조성하며 주파수관리에 따른 수수료도 징수한다. 2008-2009년 동안 Ofcom의 예산은 133.7백만 파운드가 될 것이다. 전 회계연도인 2007-8동안의 예산(130.2백만 파운드)에 비해 다소 증가하였는데 그 이유는 소비자물가지수(RPI) 상승과 2007-8프로젝트 재조정에 따른 것이다.

<표 1-1> Ofcom 운용비 세부 내역(출처: Ofcom)

항목	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
종사자 수	776	800	812	해당사항없음
총 연간예산	£133.0m	£126.7m	£130.2m	£133.7m

자료: Ofcom

2. 경쟁규제관련 기관 (Bodies Associated with Competition Regulation)

1) 공정거래청 (Office of Fair Trading, OFT)

공정거래청은 영국의 소비자 경쟁 주무기관이다. 공정거래청 업무는 소비자들을 위해 시장이 잘 운용되도록 하는 것이다. 이 업무를 수행하기 위해 공정거래청이 가진 수단은 소비자 및 경쟁법령하에서 공정거래청에게 부여된 권한들이다. Ofcom 이 Ofcom 법 2002에 근거하여 설립되어 통신법 2003에 따라 온전한 권한을 부여받은 이후, 공정거래청은 통신문제에는 조사를 수행하거나 개입하지 않고 있다.

2) 경쟁위원회 (Competition Commission, CC)

경쟁위원회는 기업과 개인 및 영국 경제 편익을 위해 영국 내 기업 간 건강한 경쟁보장을 목적으로 만들어진 독립기구이다. 경쟁위원회는 1998년 경쟁법 (Competition Act 1998)에 따라 1999년에 독점 및 합병위원회(Monopolies and Mergers Commission, 이하, “MMC”)를 대치한 것이다. 영국은 기업법 2002(Enterprise Act 2002)⁴⁾을 통해 영국 내 합병 및 시장 평가 관련한 새로운 체계

4) 기업법 2002(Enterprise Act 2002)는 외부적인 요인으로 인해 실패한 기업인을 구제하기 위해 새로운 형태의 파산제도(Bankruptcy regime)를 도입함과 동시에 경쟁을 저해하는 행위들에 대한 제재조치를 강화하는 내용을 담은 법이다. 또한 소비자 이익과 공정거래에 반하는 조치들을 철폐함으로써 기업의 생산성 제고를 도모하려는 목적도 담고 있다. 이법을 집행하는 기관은 공정거래청이

를 도입하였다.

그 결과 경쟁위원회의 법적 역할은 과거 체제에서 폭넓은 공익테스트를 하는 대신 경쟁문제에 집중되고 있다. 또한, 기업법 2002는 경쟁 진작을 위해 경쟁위원회에 게 기업을 대상으로 직접적인 조치를 취할 수 있는 권한을 주고 있는데 과거 체제에서 즉, MMC 체제에서는 정부에 권고만을 할 수 있었다.

경쟁위원회는 다음 세 가지 영역에서 관련사항에 대한 조사 및 처리를 한다.

- 합병 - 보다 규모가 큰 기업이 25%이상의 시장점유율을 확보하게 되거나 반 경쟁적인 것으로 판명날 수 있을 때.
- 시장 - 특정 시장에서 경쟁이 왜곡되거나 제한된다고 보일 때
- 영국 내 주요 규제산업이 제대로 작동하지 않을 때 규제 사안

경쟁위원회 조사는 철저하고 공개적으로 이뤄진다. 만일 경쟁위원회가 해당상황이 영국 내 경쟁에 손상을 주거나 제한한다고 결론짓는다면 경쟁위원회는 적절한 조치를 결정하고 집행한다. 예를 들면, 경쟁위원회는 합병을 중지시키거나, 해당 기업의 부문을 분리 매각하도록 요구할 수 있고, 해당 기업이 경쟁세이프가드를 준수하여 행동토록 요구할 수 있다.

경쟁위원회 조사는 다른 기관(보통은 공정거래청)이 해당 사안을 이첩한 경우에만 조사 등을 착수할 수 있다. 또한 경쟁위원회는 통신, 가스, 전기, 상수도, 철도, 항공, 우정부문의 영역전문 규제기관 또는 규제개혁부 장관에 의해 이첩된 사안을 조사한다. 경쟁위원회는 타 기관에서 이첩하지 않은 경우 기업 또는 시장을 조사할 수 없다.

3) 경쟁항소특별법원 (Competition Appeal Tribunal, CAT)

경쟁항소특별법원은 법, 경제, 경영, 회계 등 학제적 전문가로 구성된 전문사법기관이다. 영국법상, 경쟁항소특별법원의 기능은 항소 및 경쟁 또는 경제 규제 쟁점에

나 동시관할권에 따라 통신과 관련된 사안일 경우에는 Ofcom도 동법에 따라 집행할 수 있다.

관련된 기타 주장을 듣고 판결을 내리는 것이다. CAT는 2003.4.1일 발효된 기업법 2002(Enterprise Act 2002) 제12조(The Competition Appeal Tribunal) 및 동법 Schedule 2(The Competition Appeal Tribunal)에 근거하여 설립되었다. CAT의 기능은 다음과 같다.

- 공정거래청 및 전기통신, 전기, 가스, 상수도, 철도, 항공서비스 부문 영역전문 규제기관이 경쟁법 1998에 따라 내린 결정에 관한 본안 항소 청취
- 경쟁법 1998하에서의 손실 및 기타 금전적 요구 행위에 대한 청취
- 기업법 2002에 의거 합병·시장평가 관련하여 장관, 공정거래청, 경쟁위원회 결정에 대한 검토
- 통신법 2003 part 2(네트워크, 서비스, 주파수), 제290-294조, Schedule 11(Channel 3관련 네트워크 배열)에 근거한 Ofcom 행위 및 결정 관련한 Ofcom이나 장관의 결정에 반하는 항소 청취.
- EC 경쟁법(제84조, 제85조), 정책집행*/규제 2001(개정)하에서 공정거래청 결정에 관한 상호 청취

3. 상호작용 (Interaction)

공정거래청과 Ofcom은 통신부문관련 상업적 행위관련한 자국법 및 EU 경쟁법을 집행하기 위해 동시관할권을 가지고 있다. 일부 경미한 예외사항이 있다 하더라도, Ofcom은 반경쟁적 협정이나 지배적 위치 남용문제를 처리하는데 있어 공정거래청과 동일한 권한을 가지고 있다. Ofcom은 이 권한을 공정거래청과 동등하게 행사할 수 있다. 이 법적 수단은 경쟁법 1998(동시관할권) 규제 2004(Regulation 2004)에 담겨져 있고 2004.5.1일에 발효되었다.

Ofcom은 통신법 2003 제193조⁵⁾에 의거하여 가격통제문제에 대해서는 경쟁위원

5) 193. 경쟁위원회 (the Competition Commission)에 대한 가격통제 위탁

- (1) 심판소의 규칙은, 가격통제와 관련하는 항 192(2)에 의거한 항소에 대해, 해당 항소에 부각된 가격통제 사안은 그와 같은 사안이 규칙에 명기된

종류의 것인 한 반드시 그에 대한 결정을 위해 심판소에 의해 경쟁위원회에 위탁되어야 한다고 규정해야 한다.

- (2) 가격통제 사안이 심판소 규칙에 따라 그에 대한 결정을 위해 경쟁위원회에 위탁되는 경우, 위원회는 그와 같은 사안을 다음에 따라 결정해야 한다.
 - (a) 그와 같은 규칙에 의해 정해진 조항에 따라,
 - (b) 그와 같은 규칙에 의해 부여된 권한을 행사함으로써 심판소에 의해 위원회에 내려진 지시에 따라, 그리고
 - (c) 위원회가 적절하다고 판단하는 절차에 따라 그와 같은 규칙과 지시를 조건으로
- (3) 그와 같은 규칙에 따라 경쟁 위원회에 위탁된, 가격결정 사안의 결정에 대해, 심판소 규칙이 정할 수 있는 조항에는 위원회에 의해 사안이 결정되어야 하는 시기에 대한 조항이 포함된다.
- (4) 경쟁위원회가 심판소 규칙에 따라 가격통제 사안을 결정하는 경우, 위원회는 위원회가 내린 결정을 심판소에 고지해야 한다.
- (5) 그와 같은 고지는 고지된 결정이 내려진 직후, 현실적으로 가장 신속하게 송달되어야 한다.
- (6) 항소에서 부각된 가격통제 사안이 본 항에 의해 경쟁위원회에 위탁될 것이 요구되는 경우, 심판소는, 항 195에 의거하여 항소를 결정함에 있어, 그와 같은 사안을 위원회의 결정에 따라 결정해야 한다.
- (7) 소항 (6)은, 심판소가, 법적 검토를 위한 신청에 대해 적용 가능한 원칙을 적용하면서, 경쟁위원회의 결정이 그와 같은 신청에 대해 무효에 해당하는 결정이라고 판단하는 한 적용되지 않는다.
- (8) 2002년 기업법 (c. 40)의 항 117 (잘못된 혹은 오도하는 정보 제공의 위반)은, 그것이 해당 법의 제3부에 의거한 역할과 관련하여 경쟁위원회에 제공된 정보에 대해 효력을 갖는 것과 마찬가지로, 본 항에 의거하는 경쟁위원회의 역할과 관련하여 위원회에 제공된 정보에 대해서도 효력을 갖는다.
- (9) 본 항의 취지를 위하여, 어떠한 항소가 관련하는 사안이 가격통제 사안을 포함한다면, 그것은 가격통제에 관련하는 항소가 된다.
- (10) 본 항에서 “가격통제 사안”은 다음에 근거하여 정해진 SMP 규정에 의한 모든 형태의 가격통제 부담에 관련하는 사안을 의미한다.
 - (a) 항 87(9),
 - (b) 항 91, 혹은

회에 이첩할 권한을 가지고 있다.

1) Ofcom 결정에 대한 항소

Ofcom의 의사결정에 영향을 받는 자는 CAT에 신청(항소)을 통해 Ofcom 결정을 유예할 수 있다. 그러나 CAT가 다른 방향으로 결정하지 않는 한 Ofcom의 결정은 유효하다. 항소한 기관이 항소판결이 날 때까지 Ofcom 결정을 무효화 하고자 한다면, 반면, Ofcom은 이를 반대한다면(예를 들면, 해당결정이 유효하기를 주장하는 것), CAT는 잠정적 중지조치를 위한 신청 관련하여 정상적인 법적 원칙에 근거하여 해당 사안에 대한 판결을 한다.

잠정적 명령이나 조치를 발하는 CAT 권한은 CAT 규칙 제61조에 근거한다. 업무 처리절차를 위한 CAT 지침서 20.7절에 따르면, “CAT 규칙 제61(3)조에 따라 CAT는 사안의 긴급성, 잠정적 명령이 내려지지 않았을 때 요청당사자에 미치는 영향, 해당 명령이 내려졌을 때 경쟁에 미치는 영향을 포함하여 모든 관련 환경을 고려하여 규칙 제61조가 부여한 권한을 행사해야한다”고 하고 있다.

2) 사례

최근 사례로는 Hutchison 3G UK Limited (H3G) v Office of Communications (Ofcom) and British Telecommunications plc (BT) v Office of Communications (Ofcom)가 있다. 2007.3.27일, Ofcom의 이동전화착신접속료 확정발표에 따르면, 5개 이동전화사업자는 각사의 이동망에서 발생하는 이동전화착신접속료관련 시장에서 각각 시장지배력을 보유하고 있으므로 2G든 3G든 무관하게 모든 서비스 각각에 대해 가격통제가 이뤄져야 한다고 결론지었다. 이러한 결정이 있기 전 Ofcom은 3G망에 대해서 이동전화착신접속료 통제를 하지 않았다. 따라서 3G서비스만을 제공하는 H3G는 이동전화착신접속료 대가 통제를 전혀 받지 않았다.

H3G와 BT는 통신법 2003 제192조⁶⁾에 의거하여 CAT에 Ofcom의 이동전화착신

(c) 항 93(3)

상기 번역 및 이하 통신법 2003 번역은 방송통신위원회의 연구보고서인 영국 커뮤니케이션법 상, 하에서 인용한 것이다.

6) 192. OFCOM과 국무장관 등에 의한 결정에 대한 항소

(1) 본 항은 다음의 결정에 적용된다.

(a) 부칙 8에 명기된 결정이 아닌, 본 부, 1949년 무선전신법(c. 54), 혹은 1998년 무선전신법 (c. 6)에 의거하여 OFCOM이 내린 결정,

(b) 항 45에 의거하여 정해진 규정의 조항을 위하여 내려진 지시, 승인, 혹은 동의에 의해 실행되는 (OFCOM에 의한 혹은 다른 편에 의한) 결정,

(c) 그와 같은 지시, 승인, 혹은 동의에 수정이나 철회에 의해 실행되는 결정,

(d) 다음 중 하나에 의해 실행되는 국무장관에 의한 결정

(i) 부칙 8에 명기된 결정에 대한 것이 아닌, 항 5에 의거한 구체적 지시,

(ii) 항 109에 의거한 규칙이 정한 제한이나 조건,

(iii) 항 132에 의거한 OFCOM에 대한 지시,

(iv) 부칙 8에 명기된 결정에 대한 것이 아닌, 항 156에 의거한 구체적 지시

(2) 본 항이 적용되는 결정에 의해 영향을 받는 개인은 그와 같은 결정에 대해 심판소 (the Tribunal)에 항소할 수 있다.

(3) 항소를 이루는 수단은 심판소의 규칙에 따라 심판소에 항소 고지를 보내는 것이다.

(4) 그와 같은 항소 고지는 항소된 결정에 관련하여 그와 같은 규칙에 명기된 기간 내에 송달되어야 한다.

(5) 항소 고지에는 다음이 명기되어야 한다.

(a) 항소된 결정이 근거로 하였던 조항과,

(b) 항소의 근거

(6) 항소의 근거는 다음을 나타내기 위해 세부사항이 충분히 명기되어야 한다.

(a) 항소된 결정이 사실에 대한 오류를 기초로 하였거나 법적으로 잘못되었는 것이라거나 혹은 두 가지 모두에 해당된다고 항소인이 어느 정도까지 주장하는지, 그리고

(b) OFCOM이나 국무장관이나 혹은 다른 개인에 의한 재량의 행사에 대해 항소인이 어느 정도까지 항소하는지

(7) 본 항과 부칙 8에서, 어떠한 법령에 의거한 결정이라 함에는,

(a) 어떠한 법령에 의거하여 부여되거나 부과된 권한이나 의무의 실행

접속료 발표에 이의를 제기하기 위해 항소하였다. CAT 규칙에 따르면, 가격통제에 관련한 사안은 경쟁위원회 결정으로 이첩돼야 한다고 되어있다. 항소의 경우 CAT가 판결할 때 이 결정을 고려하여야 한다. 따라서 CAT는 경쟁위원회에 본 안건을 이첩하였다.

경쟁위원회는 BT가 제기한 가격통제건(주파수대가와 망외부성) 2개안은 인용하였으나 H3G가 제기한 사안은 기각하였다. 경쟁위원회는 이동전화사업자의 망에 착신(H3G 제외)하는 접속료 대가는 Ofcom이 제안한 2010-2011이전에 분당 1.1펜스가 돼야 한다고 결정하였다. 경쟁위원회는 H3G의 착신접속료는 Ofcom의 이동전화착신접속료 결정보다 낮은 분당 1.5펜스로 결정하였다. CAT는 경쟁위원회의 결정을 지지하였다.

이동전화착신접속료관련한 유사한 사안이 2002년도에도 경쟁위원회로 이첩된 적이 있다. 그러나 상기 사안은 Ofcom의 전신인 Oftel이 이첩한 것이었다. 본 사안에서 경쟁위원회는 이동전화착신접속료는 반드시 인하되어야 한다는 Oftel의 결정을 지지하였다.

혹은 이행에 의해 시행된 결정, 그리고

- (b) 다만, 결정을 내려줄 것이나 권한을 행사해 줄 것이나 의무를 이행해 줄 것을 요구하는 어떠한 신청을 승인하는데, 혹은 그것을 위한 다른 어떠한 요구를 준수하는데 실패하는 경우, 그로 인해 결정을 내리는데 실패하고 의무를 이행하거나 권한을 행사하는데 실패함이 포함되며, 본 장의 다음 조항에서 항소된 결정이라 함은 그와 같이 해석되어야 한다.
- (8) 본 항과 본 장의 이후 조항의 취지를 위하여, 어떠한 법령에 의거하여 부여되거나 부과된 권한이나 의무를 행사하거나 이행함으로써 시행되는 결정은, 그와 같은 결정을 다른 시기에 내리기 위해 조항이 정해지는 경우를 예외로 하여, 그와 같은 권한이나 의무가 행사되거나 이행되는 시점에서 이루어진 것으로 간주되어야 한다.

4. 정책집행 (Enforcement)

1) 정책집행 분야

Ofcom의 정책집행 업무는 대체로 5가지 주요 분야가 있는데 구체적으로 다음과 같다.

- 경쟁법 - 반경쟁적 행위 또는 지배력남용의 경우 침해사건에 직면했을 때 Ofcom은 경쟁법 1998에 의거 정책집행 할 수 있다. (경쟁 및 이용자 정책집행)
- 규제분쟁 - 상업적 협상이 실패했을 때 Ofcom은 규제 분쟁을 해결할 수 있다. (경쟁 및 이용자 정책집행)
- 소비자법 정책집행 - Ofcom은 통신법 2003 위반사례 발생 시 정책집행 할 수 있다. (경쟁 및 이용자 정책집행)
- 방송규정 준수 - Ofcom은 TV 및 라디오 방송상의 유해 콘텐츠로부터 또한, 프로그램 제작 상 대중이 부당한 대우를 받을 때 대중을 보호하는 활동을 할 수 있다.(방송정책집행)
- 주파수관리 및 정책집행 - Ofcom은 주파수사용허가를 주고, 주파수를 관리 보호한다. 본 업무의 주요 영역은 불법라디오 방송사업자 또는 불법장비가 유발하는 간섭(혼신)문제를 처리하는 것이다. (주파수 정책집행)

<그림 1-2> Ofcom의 정책집행 수행도



자료: Ofcom

2) Ofcom의 민원처리

Ofcom의 중앙운용국(Central Operations)은 시민, 이용자 및 면허보유이용자(licence customers)들이 제기하는 민원을 처리하는 곳이다. 중앙운용국은 2008년에 월평균 2만 건의 민원을 처리한 바 있다. 민원의 대부분은 통신서비스 제공사업자, 유해 텔레비전 프로그램, 주파수 간섭 발생에 관한 것으로 시민과 이용자들이 제기하는 것이다.

중앙운용국은 민원을 접수하고 전화, 온라인(e-mail), 우편으로 회신을 한다. 모든 민원데이터는 고객관리시스템(Customer Relationship Management 시스템

즉, CRM 시스템)에 저장된다. 이 데이터는 Ofcom이 반복적으로 발생하는 문제를 찾아내는데 아주 유용하다. 이 데이터로 인해 정책발전이 이루어진 사례로 다음과 같은 규제사항들이 있다.

- 판매 및 마케팅 업무지침(Sales and Marketing Codes of Practice) 특히 '불법판매(mis-selling)'와 '슬래밍(slamming)' (일반조건14.5);
- 초고속인터넷 이전 (일반조건22)
- 초고속인터넷 속도 규정집

전체 민원의 97%가 Ofcom내 타 부문으로 이관될 필요가 없이 중앙운용국팀에서 해결하고 있다. 민원을 중앙운용국팀이 처리할 수 없는 경우, Ofcom의 다음 세 기능 중 하나로 이관한다.

- 경쟁 및 이용자 조사
- 방송조사
- 주파수 조사

방송분야에 있어도, 사용자민원에 대해 수집하고 대처해야하는 의무를 갖고 있다.

- 방송 콘텐츠 관련 민원의 경우, 위반혐의가 있는 방송지침위반건은 콘텐츠 및 방송지침 팀으로 이관되어진다.
- 주파수관련 민원은 대부분 방송 간섭 관련한 민원이며, 민원을 보다 심층조사하기 위해 현장운영부서로 이관되어진다.

3) 경쟁 및 이용자 정책집행

(1) 개요 및 절차

경쟁 및 이용자 정책집행 부문으로 사건이 접수되는 것은 다음 세 가지 방식을 통해서다.

- 민원인에 대한 응대
- 민원인이 제기한 분쟁
- Ofcom의 직권조사

Ofcom은 민원과 분쟁 간 차이를 다음과 같이 설명한다.

분쟁(dispute)은 통신법 2003 제185조(OFCOM에 대한 분쟁의 위탁) 영역 예를 들면, Ofcom이 사업자들에게 규제를 부과하고 사업자들이 이를 충족하기 위해 상업적 협상을 하였으나 실패할 경우 발생한다. 방송분쟁은 Ofcom이 담당하지 아니한다.

신고(complaint)는 어느 일방이 경쟁법(또는 EC 조약상 제81조⁷⁾, 제82조⁸⁾) 또는

7) EU Treaty 제81조

1. 다음은 공동체시장과 양립 불가능한 것으로 금지되어야 한다:

회원국 간의 무역에 영향을 미칠 수 있고 그 목적 또는 효과로써 공동시장 내에서 경쟁을 방해, 제한 또는 왜곡할 목적 또는 효과를 갖는 사업자간의 모든 합의, 사업자 단체에 의한 결정 및 공동행위, 그리고 특히 다음의 행위들:

- (a) 직접 또는 간접적으로 구입이나 판매가격 또는 여타 거래 조건을 고정하는 것;
- (b) 생산, 시장판로, 기술개발, 또는 투자를 제한하거나 통제하는 것;
- (c) 시장 또는 공급원을 배분하는 것;
- (d) 다른 거래당사자와의 동등한 거래에 상이한 조건(거래조건 차별)을 적용함으로써 동 거래당사자를 경쟁적으로 불이익에 처하게 하는 것;
- (e) 계약의 특질(성질) 또는 상관습에 비추어 계약의 목적과 관계가 없는 부가적 의무를 타방 당사자가 수락하는 것을 조건으로 계약을 체결하는 것.

2. 본 조에 따라 금지되는 합의 또는 결정은 자동적으로 무효이어야 한다.

3. 그러나 제1항의 규정은 다음의 경우에 적용될 수 없는 것으로 선언될 수 있다: 상품의 생산 또는 유통을 향상시키거나 기술 또는 경제적 진보를 촉진하는데 기여하면서, 소비자에게 그 결과적 이익의 공평한 몫을 허용하는 것으로:

- (a) 관련 사업자에게 이들 목적의 달성에 필수불가결하지 않은 제한을 부과하지 않고;
- (b) 이러한 사업자에게 당해 상품의 상당 부분에 관하여 경쟁을 제한할 가능성을 부여하지 않는
 - 사업자간의 합의 또는 합의와 유사한 행태
 - 사업자 단체에 의한 결정 또는 결정과 유사한 행태
 - 공동행위 또는 공동행위와 유사한 행태

상기 번역본은 공정거래위원회(1999)가 번역한 것을 한현옥의 논문에서 재인용한 것임.

‘EU의 지배적 지위 남용행위 규제특징과 개선 논의에 대한 고찰(2006), EU학 연

사전조건을 위반할 경우 제기되는 민원이다.

영역전문규제기관으로서 Ofcom은 사전규제/규정을 정하고 집행을 강제하며 전기통신망사업자/서비스제공사업자간 규제관련 분쟁을 해결할 권한을 부여받았다. 경쟁주무기관으로서 Ofcom은 공정거래청과 함께 경쟁법을 정책 집행할 권한을 가지고 있다.

경쟁주무기관으로서의 Ofcom 의무는 경쟁법 1998의 제1장 및 제2장, EC 조약 제81조, 제82조가 규정한 반경쟁적 협정 및 지배력에 관한 규정 및 시장조사 및 기업법 2002에서 규정한 “경쟁위원회로의 이첩”이 준행되도록 담보하는 것이다.

경쟁 및 이용자 정책집행 사안은 Ofcom이 불법적 행위, 반경쟁적 행위, 규제분쟁, 소비자보호문제 등에 관하여 조사를 시행하게 된다.

구 제11권 제2호

제81조 원문은 다음을 참조

http://ec.europa.eu/competition/legislation/treaties/ec/art81_en.html

8) EU Treaty 제82조

공동체시장 내에서 또는 공동시장의 상당부분에서 또는 하나 이상의 사업자에 의한 지배적 지위의 남용은 동 남용이 회원국 간의 무역에 영향을 미칠 수 있는 한 공동시장에 양립 불가능한 것으로 금지되어야 한다.

이러한 남용은 특히 다음의 행위에 존재할 수 있다.

(a) 불공정한 구매 또는 판매가격 또는 다른 불공정한 거래조건을 직접 또는 간접적으로 부과하는 것;

(b) 소비자에게 불리하게 생산, 시장판로 또는 기술개발을 제한하는 것;

(c) 다른 거래당사자와의 동등한 거래에 상이한 조건을 적용함으로써 동 거래당사자를 경쟁적 불이익에 처하게 하는 것;

(d) 계약의 특질(성질) 또는 상관습에 비추어 계약의 주제와 관련 없는 부가적 의무를 타방 당사자가 수락하는 조건으로 계약을 체결하는 것;

상기 번역본은 공정거래위원회(1999)가 번역한 것을 한현옥의 논문에서 재인용한 것임.

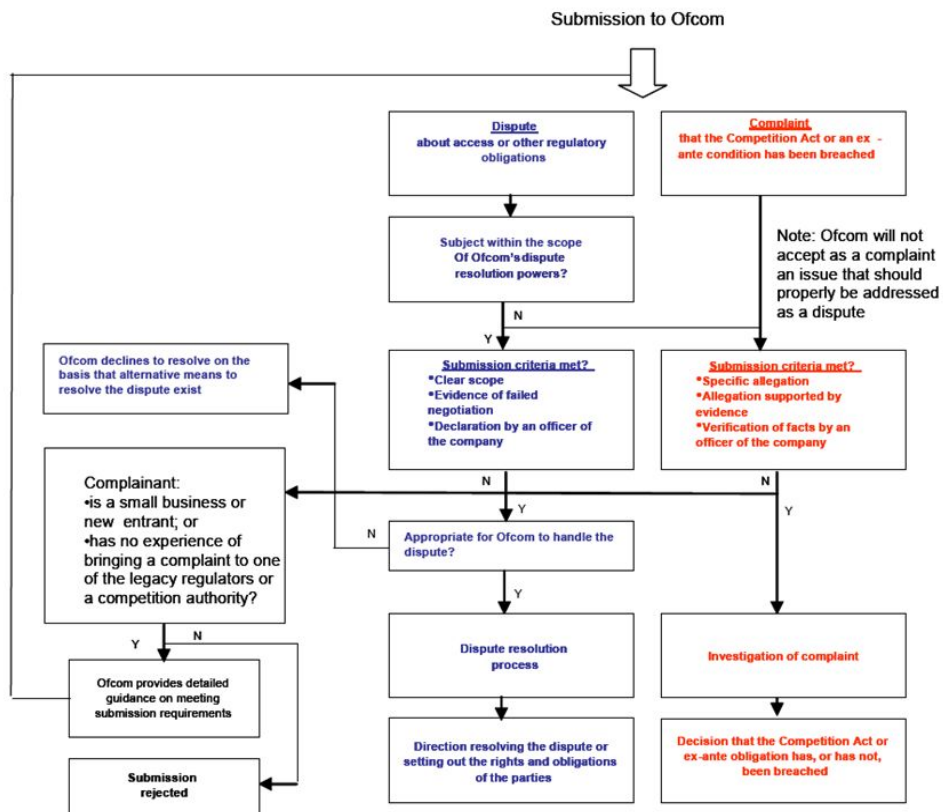
‘EU의 지배적 지위 남용행위 규제특징과 개선 논의에 대한 고찰(2006), EU학 연

구 제11권 제2호

제82조 원문은 다음을 참조

http://ec.europa.eu/competition/legislation/treaties/ec/art82_en.html

<그림 1-3> Ofcom의 분쟁 및 신고 처리 개념도



자료: Ofcom

(2) 기준

경쟁신고와 분쟁에 관련한 신고서를 Ofcom에 제출하려면 일정 수준의 증거를 담고 있어야 한다. Ofcom은 각 제출 사안을 둘러싼 독특한 환경을 고려하므로 증거의 수준이 엄격하지는 않다. Ofcom은 신고서 제출을 처음 해보는 민원인에 대해서는 지원을 하기도 하지만, 경험이 많은 당사자(예를 들면, 통신사업자)들은 적절한 증거를 수반하여 자체 제출할 것으로 기대한다. 개인이용자가 특히 사안임 심각한 민원을 제기하려 한다면 이러한 의무사항을 감하여 주기도 한다.

경쟁 및 이용자 팀이 조사할 민원은 민원인이 다음 사항을 준수한 경우에만 Ofcom이 접수한다.

- 피신고측이 위반한 특정 사전조건 또는 경쟁법(또는, EC 조약상의 제81조 제 82조) 하의 남용에 해당해야 함
- 민원인의 주장을 뒷받침할 사실 증거
- 증거가 올바르며 온전하다는 진술하는 민원제기 기업의 공식적 대표자(CEO와 같은)의 진술
- 분쟁은 초기 제출 시 다음 사항을 따라야만 Ofcom이 조사에 임한다.
- 위반한 구체적인 사전적 조건
- 분쟁의 범위
- 민원인이 원하는 해당사안 해결방안
- 상업상 협상의 증거
- 상업적 협상을 통해 분쟁을 해결하려고 노력했음을 담은 진술

(3) 제출서 접수

Ofcom은 민원인에게 제출서류(최종본은 공개 가능한 제출본을 함께 제출해야함) 접수일로부터 15일 이내에 조사개시여부를 알려주어야 한다. 만약 Ofcom이 조사를 개시하면 민원인뿐 아니라 피신고인에게도 알려준다.

(4) 조사

분쟁의 경우, Ofcom은 조사범위를 공개하고 조사 기간 동안 이 범위는 변경되지

않는다. Ofcom이 계획한 조사 범위에 대한 의견개진은 5일 동안 가능하다. Ofcom은 상업적 협상으로 해결되지 못하여 Ofcom에게 제출된 사안에 대해서만 조사할 수 있다.

민원조사 시점에서 Ofcom은 조사사안에 대한 성명서(statement)를 발표한다. Ofcom은 민원인이 별도의 신고서를 제출하지 않는 한, 제출된 특정신고사항에 대해서만 조사한다. Ofcom이 조사기간 중에 추가적인 반경쟁적 행위를 발견하면 당초 성명서에 제한을 받지 않는다.

통신법 2003에 따르면 Ofcom은 대안적 분쟁해결책(ADR⁹⁾)이 활용 가능하다면 분쟁해결을 거부할 수 있다. ADR 담당 조직은 이용자와 사업자가 제출한 사안에 대한 검토를 한다. 동 조직은 분쟁 당사자 각 측을 검토하고 대가를 지불해야 하거나 취해야 할 행동에 대한 판단을 한다. Ofcom은 두 개의 ADR 담당 조직 즉 전기통신옴브즈만사무소(Otelo¹⁰⁾), 통신 및 인터넷서비스 재정국(CISAS¹¹⁾)을 인가하였다.

다음 표는 Ofcom이 대안적 분쟁해결이 적절한지 여부를 결정하기 전에 고려해야 하는 조건들을 요약 한 것이다.

9) ADR: alternative dispute resolution

10) Otelo: Office of Telecommunications Ombudsman

11) CISAS: Communications & Internet Services Adjudication Scheme

<표 1-2> Ofcom의 대안적 분쟁해결의 적정성

	분쟁해결 대안적 형태	Ofcom 결정
대다수가 관련되어 있음	×	✓
당해 시장 내 한 사업자가 지배력 보유	×	✓
동일 시장에서 양자가 지배력 보유	✓	×
당해 시장 내 지배력 보유 사업자 없음	✓	×
타 산업 부문에서 규제기관 개입 없이 유사한 분쟁이 해결된 바 있음	✓	×
협상실패로 인한 후생손실 부재함	✓	×

자료: Ofcom

Ofcom은 Ofcom이 활용할 수 있는 사실에 기반을 두어 수집된 증거가 침해가 발생하였거나 발생하고 있다는 결론을 지지하는데 충분하다고 여겨지는 모든 경우에 Ofcom은 조사 중인 당사자에게 반대진술서를 전달할 것이다. Ofcom은 반대진술서를 수령한 담당자에게 진술서상의 담겨진 문제에 관한 이의진술을 문서형태로 Ofcom에게 작성 제출하도록 일정기간을 부여하며 당사자에게 Ofcom 문서를 열람할 수 있도록 한다.

또한, Ofcom은 Ofcom이 반대진술서를 넘겨준 당사자에게 해당 당사자와 대표자들이 구두 의견진술 및 질의/답변을 하는 구조화된 청문회 형태로 구두청문을 요구할 기회를 제공한다.

비밀유지성이 허용된다면 Ofcom은 경쟁심결집(Competition Bulletin)에 조사과정을 공표한다.

만일 해당 사안에 관련된 사업자가 정보준비가 안되어 있다면, Ofcom은 정보 수

집을 위해 지정된 권한을 사용할 것이다. Ofcom은 정보 수집을 위해 공식적인 자료요구서를 제시할 것이다. 만약 조사 일정이 허락한다면, Ofcom은 정보의 상관성과 시한에 대해서는 논란이 있을 수 있기 때문에 정보제공을 요청하는 공식요청서를 중간본으로 보낸다. 이에 따라 Ofcom은 답변을 고려하고 그 결과에 따라 공식 정보제공요청서를 수정한다.

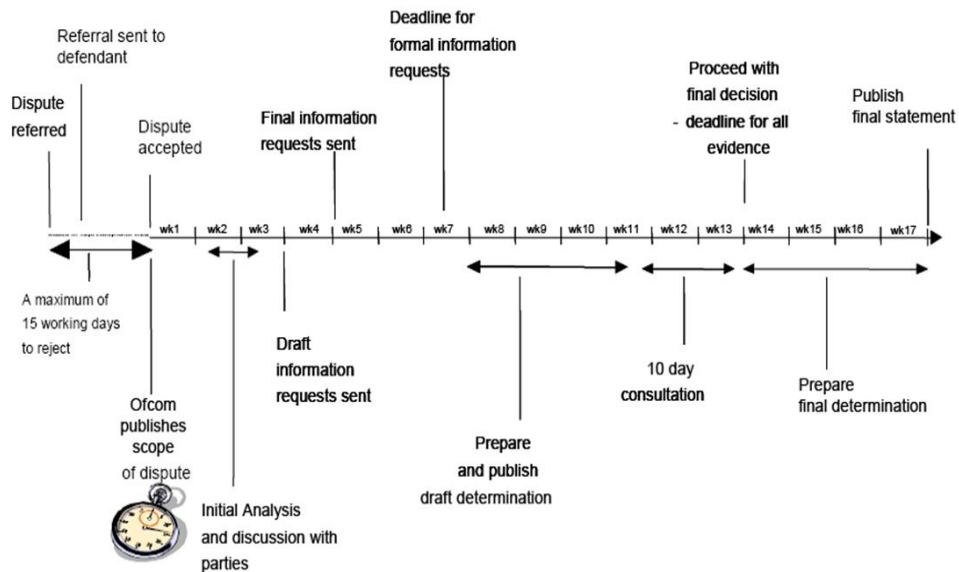
<표 1-3> Ofcom의 조사 일정

조사유형	시 한
분쟁	가능한 빨리 하되 4개월 한도 (경쟁법이 설정한 기한대로)
경쟁법 조사	행위결정을 위한 문제인 경우 6개월 침해결정인 경우 12개월
사전조건위반	종결진술 또는 조건위반사항 고지에 4개월

자료: Ofcom

다수의 이해관계자들이 분쟁에 관심을 가질 때 Ofcom은 자체 제안결과에 대한 자문을 구한다. 자문과정에는 10일을 사용할 수 있다. 모든 결과물은 공개되고 결정을 하게 된 논리적 사유도 결정전에 공개된다. 만일 분쟁에 연루된 당사자만이 해당 사안에 관련이 있다면 자문과정은 당연히 공식성이 덜하게 마련이다.

<그림 1-4> Ofcom의 분쟁해결 일정



자료: Ofcom

(5) Ofcom의 조치

침해를 막기 위해 Ofcom은 다음 일련의 조치를 취할 수 있다.

- 규제규정이 위반된 사실이 있으며 따라서 조치가 필요하다고 하는 내용을 담은 위반통지를 전달함. 이어 정책집행 통보문이나 벌칙이 수반될 수 있다. (Ofcom이 부과 가능한 벌금 참조)
- 한 개인이 전기통신망 또는 서비스를 지속적으로 오용하고 있다는 상당한 근거를 확보한 경우 오용통지 전달. 이 역시 정책집행 통보문이나 벌칙이 수반될 수 있다.
- Ofcom은 해당 기업이 행위변화를 담은 공식적인 이행계획서(undertakings)를 확보하여 이용자 법을 준수하도록 한다.
- Ofcom은 규제분쟁을 해결하는 구속력 있는 결정을 할 수 있다.

- Ofcom은 경쟁법을 위반한 상세 내용, 침해를 바로잡을 지시내용, 재무적 벌칙부과(즉, 과징금) 등을 담은 침해결정을 할 수 있다.
- Ofcom은 법원의 금지명령 확보와 이용자보호법 강제를 위하여 소송을 제기할 수도 있다.

(6) 2008정책집행 활동-경쟁 및 이용자

2008년에는 총 17건의 조사가 이루어졌다. 이 중 9건은 동 년도에 종결되었고, 2008년 이전에 시작된 5건이 또한 종결된 바 있다. 2008년 중 주요 활동은 다음과 같다.

- 전화번호부 정보 관련한 규제분쟁관련 두 건의 결정
- 통신사업자의 일반조건 미 준수에 관한 6건의 위반 통지
- 무응답호¹²⁾ 또는 포기호¹³⁾를 통해 네트워크와 서비스를 오용하는 것과 관련하여 3건의 오용통지
- 지속적인 네트워크 또는 서비스 오용을 이유로 4개 사업자에게 과징금 £121,000 부과
- 1개 사업자에 대해 이용자보호침해가 반복되지 아니하도록 공식적인 이행계획서 제출완료

Ofcom은 다수의 기업과 개인들이 어떻게 법령을 준수토록 할 것인가 하는 문제를 관장하기 위해 '정책집행프로그램'을 만들었다. 이 정책집행프로그램은 시간상의 목표를 가진 것이 아니다.

Ofcom은 2008년에 3가지 정책집행프로그램을 착수하였는데, '인터넷전화의 응급 서비스 접속', '번호전환서비스를 위한 가격산정 투명성 준수', '서비스제공사업자들

12) 무응답호(Silent call)의 경우, 수신하였으나, 상대방에서 아무런 소리가 나지 않는 전화를 말하는 것으로, 이는 주로 telemarketing 때문에 발생한다.

13) 포기호(abandoned call)란, 2초 이내에 끊어지는 텔레마케팅 전화를 의미한다. 이 경우 사전에 녹음된 기계적 광음이나 딸깍거리는 소리가 들린다. 이는 통화량이 폭주하여 TM(telemarketing) 센터의 응대 직원이 부족할 때 발생한다.

이 대안적 분쟁해결프로그램 회원가입 프로그램' 등이 이에 해당한다.

앞서 소개한 조사사건 및 Ofcom의 결정통지 경향을 살펴본 결과 2009년에 우선적으로 처리될 정책집행 세부내역은 다음과 같다.

- 유선 전화판매에 대한 정책집행 프로그램 지속 - 이는 동의나 알지 못하는 상태(슬래밍)에서 제공자를 변경하는 제공자, BT에서 전화한 것으로 주장(부정직한 판매)과 같은 광범위한 문제들을 다룬다.
- 콜센터나 자동화 시스템을 통해 이뤄지는 무응답호 및 포기호에 대한 정책 집행프로그램 지속
- 서비스 계획에 포함되지 않은 추가비용을 방지하기 위해 모니터링 및 정책 집행 착수

4) 방송정책집행

통신법 2003에 따라 Ofcom은 방송지침(Broadcasting Code)을 만들었다. 이 지침은 프로그램 제작자와 방송사가 준수해야할 규칙과 지도사항으로 구성되어 있다.

이 지침은 다음 사항들을 목표로 하고 있다.

- 방송사업자와 청취자의 표현의 자유
- 유해하거나 오도된 프로그램으로부터 대중 보호
- 불공정한 취급 또는 프라이버시 침해로부터 대중 보호
- 간섭 없이 프로그램을 받아 볼 수 있는 대중의 권리
- 성적, 윤리적, 종교적 기타 이유로 한 차별 금지
- 광고와 편집물(본 프로그램)간 명확한 분리

Ofcom은 청취자들이 민원을 제기하거나 직권인지를 통해 지침 위반을 알 수 있다. Ofcom은 지침이 위반되었음을 확인할 경우 Ofcom은 방송사업자들이 지침을 어떻게 위반했는지를 정확하게 설명하면서 발견사항을 공개한다. 이러한 위반이 반복적인 것이라면 Ofcom은 법적 제재를 부과할 수 있다.

Ofcom이 활용할 수 있는 제재방안으로는 다음과 같은 것이 있다.

- 프로그램 반복 불허

- Ofcom의 방송성명
- 과징금(Ofcom이 활용 가능한 과징금 단위 참조)
- 허가 취소

2008년에 방송사업자들에게 29건의 제재가 부과되었다. 이는 일 년 만에 크게 증가한 것으로 텔레비전 쇼 관련하여 이용하는 전화부가서비스(premium rate phone services)관련한 문제가 급격히 늘어난 것에 기인한다.

2008년에 청취자들이 Ofcom에 제기한 민원이 9,468건에 이르며, Ofcom은 이 중 879건을 조사하여 29건의 제재를 부과하였다.

5) 주파수 정책집행

Ofcom은 통신법 2003년에 따라 무선텔레그래피(Wireless Telegraphy)를 최적으로 이용해야한다. Ofcom의 주파수 정책집행은 두 가지 간섭원인을 막아야 하는데 불법방송과 불법 장비가 그것이다.

주파수를 정책 집행하여 Ofcom이 활용 가능한 권한은 무선텔레그래피 법 2006에서 볼 수 있다. 이 법을 근거로 Ofcom이 무선텔레그래피를 불법적으로 이용하는 자들을 억제하고 영국 내 전파 장비의 판매, 이용, 소유에 대한 규제를 할 수 있다.

간섭민원은 CAT(Case Assignment Team, 사건할당팀)가 평가한다. 사건들은 CAT내 기술담당자가 해결하거나 조사 목적으로 현장기사(Field engineers)에게 이첩되기도 한다. 현장기사는 현장을 방문하여 진단테스트를 수행한다.

Ofcom은 침해방지 또는 정정을 위해 여러 가지 권한을 가지고 있다.

- 장비압류, 경고장 송부, 공식경고, 법정에서 형사재판절차 진행
- 불법장비 제조사에 유예통보 및 해당 장비를 판매 또는 서비스에 사용한 자들에 대해서는 고발 조치 가능
- Ofcom은 감독 및 조사 수행 권한 및 피조사자들의 통신데이터 요청권한 보유

2008년에 Ofcom은 불법방송에 대해서는 책임을 물어 정책집행을 다음과 같이 수행하였다.

- 36건의 스튜디오 불시 점검
- 28건의 고발
- 14건의 공식경고
- 489건의 송신장치 압류
- 74건의 서면경고

2008년 중 Ofcom은 불법장비 조사 중 다음과 같은 조치를 취한 바 있다.

- 46건의 서면경고
- 420건의 온라인 명부 삭제
- 6개 회원사가 가입한 온라인판매 웹 사이트 잠정 폐쇄
- 14건에 대해서는 추가 심층 조사 그 결과
 - 4건의 유죄판결
 - 1건의 공식경고
 - 1건의 불법 장비 압류
 - 6건은 현재 조사 진행 중
 - 별도의 조치 없이 2건은 종결

6) Ofcom이 활용 가능한 과징금 권한

Ofcom은 다음과 같이 여러 가지 상이한 분야에서 과징금을 부과할 권한을 가지고 있다.¹⁴⁾

- EU 및 영국 경쟁법 침해에 따른 과징금 - 경쟁법 1998¹⁵⁾ 제 36조, 제37조
- 사전조건 위반관련 과징금(시장지배력 보유 조건, 보편적서비스 조건, 액세스

14) 이하 통신법 2003 각 조문은 방송통신위원회에서 제공하는 연구보고서(영국 커뮤니케이션법 상, 하) 참조

<http://www.kcc.go.kr/user.do?page=P02050102&dc=K02050102?dc=K02050102&boardId=1024&ctx=&searchKey=&searchVal=&cp=2>

15) 경쟁법 1998 원문은 다음 참조

http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980041_en_1

스관련 조건, 일반조건) - 통신법 2003 제96조

- 전기통신지침 위반에 대한 과징금-통신법 2003 제112조
- 전기통신망 또는 전기통신서비스의 지속적인 오용에 대한 과징금-통신법 2003 제130조
- 정보제공요청 위반에 관한 과징금-통신법 2003 제 139조
- Ofcom의 행정수수료 납부 거부에 대한 과징금 - 통신법 2003 제41조
- 텔레비전 방송을 허가받는 콘텐츠 서비스의 허가조건 또는 지시 위반에 대한 과징금 - 통신법 2003 제237조
- Ofcom의 방송지침 위반 - 통신법 2003 제319-328조 및 제345조 및 다양한 방송지침
- 수용 불가한 해외 텔레비전 또는 라디오 서비스 금지명령 위반에 대한 과징금

과징금 한도는 침해사안에 따라 다르다. 예를 들면, 영국 및 EU 경쟁 침해의 경우 전 세계에서 벌어들인 연간 매출의 10%까지 부과된다. 사전조건 위반(제96조)의 경우에는 매출의 10%까지, 정보제공요청(제139조) 위반의 경우에는 위반 시마다 5만 파운드를 부과하며, 텔레비전 콘텐츠 허가조건 또는 지시(제237조)위반은 25만 파운드 또는 최근 종료된 회기동안의 매출의 5% 중 높은 것을 부과한다.

Ofcom의 과징금은 위반의 심각성, 억제력, 유지기간, 금전적 수익, 이행계획 규모, 경영진의 인지수준(knowledge)을 포함하여 다수의 요소들에 영향을 받는 침해에 적절하고 비례에 맞아야 한다. Ofcom은 매 사안별로 모든 요소들을 고려하고 논리적이고 비례성을 가질 필요가 있다.

제 2 절 사례 1

직권조사: 통신사업자간 가입자 전환과 관련한 불법판매 등 행위 감시 및 구제 (A Own-initiative investigation: Monitoring and enforcement of mis-selling and conduct relating to the transfer of customers between communications providers(fixed-line telecommunications services))

1. 개요 (Summary)

국가	규제기관	사후규제 영역
영국	Ofcom	소비자보호
일시	신고인	피신고인
2008.5.1	민원인	Universal Telecom
사건원명		
Own-initiative investigation: Monitoring and enforcement of mis-selling and conduct relating to the transfer of customers between communications providers		

2. 도입 (Introduction)

현재 진행 중인 Ofcom의 시장조사 프로그램은 영국 유선시장 내 불법판매에 관한 우려 때문에 생겨난 것이다. 본 보고서에서 다루는 여타 사례와 달리 사례 1은 불법 판매를 행하는 모든 유선통신사업자들에 대해 Ofcom이 직접적으로 수행한 조사를 다루었기 때문에 폭넓은 내용을 가진다. 본 사례에서는 세 개 사업자(Utility Warehouse discount club, Universal Telecom, Axis Telecom)를 중점적으로 다룬 것과 함께 맥락을 분석할 것이다. Axis Telecom은 관련성과 정보의 심도를 감안하여 사례 2에서 별도로 다룰 예정이다.

Ofcom은 서비스제공사업자들이 불법판매의 위험을 최소화하도록 하는 의무를 도입한 바 있다. 이 조사는 이러한 의무와 사업자간 가입자 전환과 관련한 의무를 위반하는지를 살펴보는 것이다.

불법판매(mis-selling)란 무엇인가?

영국 통신시장 내 치열한 경쟁으로 이용자들은 불법판매 행위에 노출될 가능성이 증가하고 있다. 일반적으로 불법판매란 판촉인력이 부정확하거나 가입자를 오도할 수 있는 정보를 제공하여 가입자로 하여금 자신의 선호에 반하는 잘못된 선택을 하도록 하는 것을 말한다.

불법판매 행위는 “허위정보” 형태를 취하는데 즉, 이용자가 잘못된 또는 오도된 요금 정보를 안내 받았거나 현실화될 가능성이 없는 요금제 정보를 제공받는 것이다. 본 사례는 유선시장에 발생하는 불법판매를 다루지만, 이동전화시장 역시 이러한 불법판매 특히 "cash back" 플랜과 같은 불법판매에 노출되어 있다. 또한, 이용자들은 서비스 제공사업자 전환을 강요받고 있다. 불법판매의 또 다른 극단적인 사례가 “슬래밍(Slamming)”이다. 이는 기본적으로 이용자가 자신의 의사에 반하거나 명확한 동의를 하지도 않았는데 제공사업자가 변경된 것을 말한다.

슬래밍은 유선시장에서 특히 심한데 2006년 기준으로 1,200여건 이상을 발생한 것으로 알려지고 있다. 이러한 시장상황으로 인해 Ofcom은 2006년 이후 10일간의 냉각기간 도입, 가입자들이 Ofcom에게 온라인으로 민원을 제기하도록 할 뿐만 아니라, Ofcom이 본 사례에서 소개하는 지속적인 조사프로그램 착수 등의 조치를 취하기에 이른다.

2008년 설문조사에 따르면 Ofcom은 이동전화 보유자의 4%가 신규 가입 시 불법판매를 경험한 것으로 나타났다. 이에 따른 가입자당 평균 손실액이 £119인 것으로 추정된다.

조사프로그램은 그 자체로는 불법판매 문제를 낮출 수는 없었으나, Ofcom에게는 유의미한 결과를 가져다주었다. 사업자들은 규제기관인 Ofcom이 서비스 제공사업자들에게 무엇을 기대하고 있는지를, 또한 Ofcom은 사업자들이 서비스를 제공하는

사업자로서 무엇을 준수해야 하는가에 대해 혼란을 겪고 있다는 것을 알게 되었다. 그 결과, Ofcom은 불법판매로부터 이용자들을 보호하기 위한 새로운 대안을 제안하게 된다.

이 조사프로그램을 통해 Ofcom이 철저한, 일관성이 있는 그리고 열린 규제기관임을 확인시켜주고 있다.

3. 법적 근거 및 의사결정 맥락 (Legal reference and the context of the decision)

1) 법적근거 및 연혁

불법판매는 규제기관인 Ofcom과 영국통신시장에서는 커다란 골칫덩이다. 유선시장의 경쟁이 더욱 치열해지면서 새로운 판촉방법들이 등장하였다. 판촉방법에는 유선전화서비스 구매를 원하는 구매권유전화(cold calling¹⁶⁾)뿐 아니라 방문판매 및 슈퍼마켓에서의 판매방법도 있다. 이러한 경쟁압력은 불법판매를 더욱 부추기고 있다.

서비스 제공사업자가 행하는 판촉 및 마케팅 활동이 이용자 이익에 반하거나 전체적으로 산업에 손실을 가할 때 불법판매가 발생한다고 본다. 불법판매의 예를 들자면 다음과 같다.

- 서비스 제공사업자가 가입자를 오도하는 정보를 제공하는 경우
- 서비스 제공사업자가 제공사업자를 변경하도록 또는 현 사업자에 가입자가 남도록 하기 위해 부당한 압력을 행사하거나 위협을 가하는 경우
- 슬래밍, 즉 이용자가 서비스 제공사업자 변경에 대한 동의를 표한 적이 없거나 알지 못함에도 불구하고 제공사업자가 변경되는 경우

2004년, 불법판매 사례 증가에 대응하여 Ofcom은 현재 시행중인 안전지침

16) Cold Calling은 수신자가 원하지 않는데도 판촉을 목적으로 전화를 비롯한 각종 수단을 통해 잠재적 이용자에게 다가가는 접근방법을 일컫는다. Cold란 표현을 쓴 것은 수신자가 전화수신을 기대하지 않았다는 점에서 또는 판촉사원과의 접촉을 원하지 않았다는 점에서 사용한 표현이다.

(safeguards)이 불법판매로부터 이용자를 보호하는데 충분한지 여부에 관하여 검토를 착수하였다. 그 결과, Ofcom은 이 안전지침은 불법판매로부터 이용자들을 보호하는데 충분치 않은 것으로 판단하였다.

이후 2005년, Ofcom은 이용자 보호를 위해 새로운 방안을 도입하였다. 즉, Ofcom은 일반조건(General Conditions) 14.5¹⁷⁾에 새로운 방안 등을 담은 변경사항을 담았다. Ofcom은 유선서비스제공사업들이 자체적으로 제정한 업무지침(Code of Practice)을 도입 및 준수하고 이용자들이 무료로 열람할 수 있도록 해야 한다는 내용을 동 조건에 포함시켰다. Ofcom은 새롭게 도입된 조치들이 긍정적인 효과를 보여주지 못하면 2년 후 해당 조치가 폐기된다는 일몰조항을 담았다. 또한, Ofcom은 새롭게 제정된 규칙을 제대로 준수하도록 조사프로그램을 도입하였다.

2005년에 도입된 조사프로그램은 개정된 일반조건 14¹⁸⁾준수를 위해 만들어진 것이고 2007년에 일몰되어 현재의 조사프로그램으로 대체되었다. 첫 조사에서 Ofcom은 10개 업체를 조사한 바 있다.

2007.2월, Ofcom은 2005년에 도입된 조치들이 여전히 필요한가를 알기위해 공개

-
- 17) 2002년 유럽의 새로운 규제 framework가 도입되기 전 영국에서는 1984년 통신법을 통해 개별 면허를 부여하고 있었으나 EU차원의 일반면허체제가 영국 통신법 2003에 반영되면서 영국도 일반면허체제가 시행되게 된다. 이렇듯 영국 내에서 일반면허를 부여받은 전기통신서비스제공사업자(electronic communication service)나 전기통신망사업자(electronic communications network)들이 준수해야한 면허조건을 일반조건이라 하며 불법판매 및 슬래밍 관련하여 제14조(CODES OF PRACTICE AND DISPUTE RESOLUTION)에 상기 내용이 추가 되었다.

http://www.ofcom.org.uk/telecoms/loi/g_a_regime/gce/cvoggc290409.pdf

“유선통신서비스를 제공하는 사업자들은:

- (a) 국내 및 중소기업들에 대한 판촉 및 마케팅을 위한 업무지침을 제정/준수하고 본 일반조건 첨부 3에 마련된 가이드라인을 준수해야 한다.
- (b) 상기 일반조건 14.5에 따라 제정된 판촉 및 마케팅을 위한 업무지침 조항을 준수해야 한다.

- 18) 업무지침 및 분쟁해결(14. CODES OF PRACTICE AND DISPUTE RESOLUTION)

자문과정을 밟았다. 2007.5.21일 Ofcom은 다음과 같이 결론을 내렸다. 불법판매 빈도가 여전히 많으므로 2005년에 도입된 이 조치들을 계속해야 할 필요가 있다고 판단하였다.

Ofcom은 가입자선로공동활용(Local Loop Unbundling) 서비스도 조사대상에 포함시키기 위해 본 조치의 범위를 확대하였다. 이러한 결정을 발표한 결정문에서 도입된 새로운 조사프로그램이 활용된 것이 본 보고서에서 소개하는 사례이다.

2) 불법판매에 대해 무엇을 조사하는가?

Ofcom은 2007.5.21일 통신사업자들이 판촉과 마케팅활동에 관한 업무지침을 제정/준수할 의무를 부여한다는 결정한 후 2007.5.29일에 조사를 개시하였다. Ofcom은 다음과 같이 의무를 부여한 일반조건 14.5를 잘 준수하고 있는지를 조사하였다.

“유선통신서비스를 제공하는 사업자들은:

- (a) 국내 및 중소기업들에 대한 판촉 및 마케팅을 위한 업무지침을 제정/준수하고 본 일반조건 첨부 3에 마련된 가이드라인을 준수해야 한다.
- (b) 상기 일반조건 14.5에 따라 제정된 판촉 및 마케팅을 위한 업무지침 조항을 준수해야 한다.

또한, Ofcom은 서비스제공사업자들이 일반조건 1.2¹⁹⁾에서 정한 적절한 방법으로 타사업자에게로 이용자를 전환하는 과정에서 획득한 정보를 활용하는지 여부를 조사하였다. 일반조건 1.2는 전환과정 중에 획득한 정보에 대해 다음과 같이 언급하고 있다.

19) 네트워크 액세스관련 조사 중 획득한 정보

1.2 통신사업자가 네트워크 액세스를 협상하는 과정 전, 중 또는 그 후에 타사업자로부터 정보를 획득하고 그러한 정보가 비공개로 확보되며 그러한 협상 목적으로만 이용되어야 할 경우, 통신사업자는 해당 정보를 제공된 목적을 위해서만 사용해야 하고, 전송받거나 저장된 정보의 비밀유지를 항상 지켜야 한다. 그러한 정보는 해당 정보가 경쟁적 우위를 제공할 수 있는 다른 어떤 측(특히, 타 부문, 자회사 또는 파트너)에도 전달되어서는 안 된다

2007.11.29일, Ofcom은 일반조건 1.2 준수의 한 부분으로 "Cancel Other" 사용을 조사대상에 포함시키겠다고 발표한 바 있다. Cancel Other는 불법판매에 따른 전환요청을 서비스제공사업자가 취소할 수 있도록 한 보호기제이다. 또한, Ofcom은 전환기간 중 서비스제공사업자의 행위를 조사하기로 하였다.

4. 위반행위 규명 (How are breaches identified?)

조사 프로그램에 따르면, Ofcom은 서비스제공사업자에게 정보제공을 요청²⁰⁾할 수 있다. Ofcom은 '제1차 정보제공 요청서' 통지문을 송부하면서 조사를 착수하였다.²¹⁾ 정보제공요청의 목적은 본 조사프로그램상의 본질적인 내용 관련하여 일관성 있는 정보를 확보하는 것과 서비스제공사업자들에게 일반조건을 준수하지 않은 데 따른 잠재적 결과를 알려주기 위함이다. 제1차 정보제공 요청서상 요청한 정보의 예는 다음과 같다.

- 총 설정 및 취소 데이터 - Ofcom이 송부한 양식(spreadsheet)에 따라 빈 칸 작성
- 전환통지(Losing Received Notification²²⁾-이하 "LRN") 수령에 따른 내부 절차
- 서비스제공사업자가 이전에 Cancel Other 설비로 사용한 적이 있는 회선관련 내용을 담은 LRN 수령에 관한 내부 절차
- LRN을 받은 모든 이용자들은 서비스제공사업자로부터 전화를 받았는가? 그렇지 않다면:

20) 통신법 2003 제135조

21) 통신법 2003 제135조

22) Losing Received Notification(LRN)은 가입자가 사업자를 전환함에 따라 기존 서비스 제공사업자 입장에서는 가입자를 잃게 되고(Losing), 새로이 서비스를 제공하는 사업자는 가입자를 획득한다는(Received) 내용을 담은 통지서라는 의미가 담겨져 있는 것으로 보임.

- o 어떤 이용자들이 서비스제공사업자로부터 전화를 받았는지,
- o 이용자들이 전화를 받지 않았다면 서비스제공사업자에게서 어떤 연락을 받았는가?

- LRN 수령이후 통화스크립트 사본 제공
- 상기 통화와 관련된 간단한 문서 사본 제공
- LRN 수령 이후 이용자들에게 송부된 서면통지문(letters) 사본

Ofcom은 서비스제공사업자가 제출한 데이터에 대해 보다 구체적인 질의를 하거나 일정시점까지의 소급한 정보 또는 더 많은 데이터, 예를 들면, 통화녹취기록 등 더 심도 있는 정보요청을 할 수 있다. 서비스 제공사업자가 이 조사프로그램 관련 하여 일반조건을 위반하였다면, Ofcom은 제출받은 이 데이터들에 근거하여 결정한다.

5. Ofcom의 사안 처리 (How Ofcom is dealing with the case)

Ofcom은 서비스제공사업자가 일반조건 14.5 및/또는 1.2를 위반하였는지 여부를 결정하기 위해 요청한 정보 속에 제공된 증거들을 조사하기 시작한다. 만약 서비스 제공사업자가 자사 일반조건을 위반해왔다는 것이 발견되면, Ofcom은 해당 사업자의 침해행위를 바로 잡기 위해 Ofcom이 해당사업자에게 어떠한 조치들을 취할 것인가에 대한 계획을 담은 통지문을 송부한다.

6. 조사프로그램 수행에 따른 조사 결과 (Investigations undertaken as a result of programme)

1) Utility Warehouse Discount Club(2008.1.28)

(1) 개요

Ofcom의 지속적인 조사프로그램 과정에서 Ofcom은 Utility Warehouse Discount Club (이하 "Utility Warehouse")을 조사한 바 있다. Utility Warehouse는 유선, 이

동전화서비스, 인터넷, 가스 및 전기를 제공하는 사업자이다.

조사과정 중 절차로서, Ofcom은 Utility Warehouse에게 ‘정보제공요청서’를 송부하였다. 이 정보제공요청서는 앞서 소개되었던 내용과 동일한 정보를 요청하는 것이다. 이 요청에 따라 제출되는 정보들은 Utility Warehouse가 일반조건 1.2를 위반하였는지 여부를 결정하기 위한 증거물로서 활용된다.

Ofcom은 제출받은 정보들에 대해 검토를 하는데 다음 준거에 반하는 지 여부를 살펴보고 평가한다.

- “a) 통신서비스제공사업자가 타통신사업자로부터 정보를 획득함에 있어
- b) 네트워크 액세스 협상과정 전, 중 또는 후에,
- c) 해당 정보에 대한 비밀 유지하에
- d) 해당 협상과 협정을 위한 목적에 부합하고 오직 해당 목적만을 위해
- e) 통신서비스제공사업자는 제공받은 정보를 해당 목적에만 이용해야 하고,
- f) 송수신하는 정보 또는 저장된 정보에 대한 보안에 항상 주의를 기울여야 하며,
- g) 해당 정보로 인해 경쟁적으로 유리해지는 제3자(특히, 다른 부문, 자회사 또는 파트너)에게 당해 정보가 전달되어서는 안 된다.”

(2) 의사결정

Ofcom 은 제출받은 정보가 상기 소개된 준거에 반하는 지에 대한 평가 시행 후 Utility Warehouse가 일반조건 1.2를 위반하였다고 결론지었다.

“이용자의 동의 없이 LRN을 받은 후, 전환가입자 개통을 위한 설비요청을 취소함으로써 Utility Warehouse는 Cancel Other 기능을 옳지 못하게 사용하여 일반조건 1.2를 위반하였다. Utility Warehouse는 정보제공 목적(유선통신 전환을 원활하게 하려 하는 목적)이 아닌 유선통신서비스 제공 목적을 위해 타통신사업자로부터 획득한 이 정보(전환하려는 이용자의 발신전화번호정보(Calling Line Identity_CLID²³⁾))

23) Calling Line Identity(Calling Line Identification)는 줄여서 CLI라고 하는데 발신측 통신사업자가 이용자가 호 발신시 수신자에게 발신자 정보, 전화번호

를 이용해왔고 현재도 이용하고 있다.”

2008.1.28일, Ofcom은 일반조건 1.2 위반을 이유로 Utility Warehouse에게 통지문을 송부하였다. Ofcom은 Utility Warehouse가 일반조건 1.2 준수를 위해 다음과 같은 조치를 단계별로 준수하기를 기대하였다.

- a) 네트워크 액세스 협상을 목적으로 획득한 정보는 제공받는 목적에 대해서만 활용하도록 담보하는 통제시스템을 도입하고,
- b) Utility Warehouse는 다음 사항에 해당하는 상황에서 이용자로부터 설비주문 요청 취소에 대한 허락을 받은 경우에만 Cancel Other를 적용할 수 있다.
 - (a) 이용자의 인지 및 동의 없이 유선전기통신서비스 요청이 이루어진 경우 (슬래밍) 또는 이용자의 동의가 있으나, 다음 상황인 경우
 - i. 이용자가 전환하여 가입하는 사업자(즉, 이용자를 획득하는 사업자)와 가입계약을 한 바 없는 경우
 - ii. 이용자가 전환하여 가입하려는 사업자와 가입계약은 하였으나 자신이 이용하는 전화통화 및/또는 회선임대 일부 또는 전부를 전환하겠다는 확인을 해당 사업자에게 제시한 바 없는 경우
 - iii. 이용자가 전환하여 가입하려는 사업자로부터 상품이나 서비스를 구매하는 것을 동의하고, 해당 사업자는 이용자가 구매를 동의한 바 없는 상이한 상품이나 서비스에 대한 요청서를 제출한 경우, 또는
 - iv. 이용자가 자신의 통화 및/또는 회선임대 서비스의 일부 또는 전부를 전환하겠다고 동의한 상태에서 전환하여 가입하려는 사업자가 의도적으로 가입자를 오도하려고 한 결과, 해당 이용자가 또 다른 통신서비스제공사업자에게 가입계약을 한 경우
 - (b) 전환하여 가입하려는 사업자가 이용자 요청으로 설비 취소를 요청한 후
에 해당 요청 취소를 실패한 경우(“취소 실패”)

등의 정보를 전달해주는 서비스를 말한다.

(c) 전환기간 중 전화회선이 중지된 경우(“회선이용중지”)

(d) 서비스제공사업자 포럼에서 동의한 것으로 전환을 요청한 이용자의 요청과 관련 없는 기타 특정 이유

Utility Warehouse은 Ofcom이 정한 기일 내에 답변을 제출하였고 내부절차 수정에 동의하여 결과적으로 일반조건 1.2를 준수하고 있다. Utility Warehouse가 준수하는 단계별 절차는 다음과 같다.

1. 전환요청을 접수하면, 자사 이용자가 슬래밍에 의해서 빠져나간다는 추측을 더 이상 하지 않는다.
2. 전환통지서에 더 이상 마케팅과 관련한 내용을 담지 않는다.
3. Cancel Other는 가입자 동의하에서만 시행한다.

2) Universal Telecom(2008.5.2)

(1) 개요

Ofcom의 지속적인 조사프로그램 과정에서 Ofcom은 Universal Telecom (이하 "Universal Telecom")을 조사한 바 있다. Universal Telecom은 법인고객을 대상으로만 서비스를 제공하는 통신사업자이다. Universal Telecom은 회선임대, 유선, 이동전화서비스, 초고속 인터넷, 비지리적(non-geographic)²⁴⁾ 및 프리미엄요금제번호(Premium Rate Service number, PRS 번호)²⁵⁾를 제공하는 사업자이다.

2007.8.14일, Ofcom은 Universal Telecom에게 정보제공요청 통지문을 발송하였

24) 비지리적 서비스 번호란 착신과금서비스, 프리미엄서비스 등 지역적인 구분이 없이 제공되는 서비스를 위한 번호를 말한다.

25) PRS는 우리나라 '060'번호서비스와 유사한 형태의 서비스이다. PRS는 유선전화나 이동통신과 같은 통신수단을 통해서 콘텐츠 상품 또는 서비스 등을 제공한다. 서비스 종류에는 성인자료 경영정보 운세 이동전화벨소리 게임 투표 등 다양하다. 영국의 PRS는 일부 '08'번호로 시작하거나 이동전화에서는 '0'을 생략하고 '8'이나 '6'을 사용하는 경우도 있지만 전형적으로 '09'번호로 시작하도록 고정되어 있다

다.(소위, “제1차 정보제공요청”) 제1차 정보제공을 요청하는 통지문을 송부하는 목적은 지속적인 조사가 진행과정에서 통신사업자들에 대한 Ofcom의 순응감시프로그램에 관한 구체화된 정보를 확보하고, Universal Telecom에게 요청한 정보에 의해 일반조건 위반이 확인될 경우 Ofcom이 취할 가능한 정책집행 조치를 알려주기 위함이다. 요청세부내역은 앞서 소개한 것과 동일하다. Ofcom이 확보하고자 하는 모든 정보를 제공받기 위해서 총 3차례의 정보제공요청 통지문을 송부해야 했다.

위반사항을 밝혀내기 위해, Ofcom은 앞서 소개한 Utility Warehouse 사례에서 사용된 것과 동일한 방식의 평가를 시행하였다.

(2) 결정

Universal Telecom에게서 제공받은 정보에 대한 Ofcom의 검토결과, 2007.1.1일 이후부터 Universal Telecom은 일반조건 1.2를 위반해온 것으로 보았다. Ofcom이 발견한 내용은 다음과 같다.

“이용자의 동의 없이 LRN을 받은 후, 전환가입자 개통을 위한 설비요청을 취소함으로써 Universal Telecom은 Cancel Other 기능을 옳지 못하게 사용하여 일반조건 1.2를 위반하였다. Universal Telecom은 정보제공 목적(유선통신 전환을 원활하게 하려 하는 목적)이 아닌 유선통신서비스 제공 목적을 위해 타통신사업자로부터 획득한 이 정보(전환하려는 이용자의 발신전화번호정보(Calling Line Identity_CLI²⁶⁾))를 이용해왔고 현재도 이용하고 있다.”

Universal Telecom이 준행해야할 단계별 조치는 앞서 소개한 Utility Warehouse에게 요구되었던 것과 동일하다.

또한, Ofcom은 Universal Telecom이 일반조건 1.2 위반으로 야기되는 모든 결과에 대한 시정조치를 취할 것으로 기대하였다.

Ofcom은 상기 요구사항을 준수하도록 하는 시한을 2008.6.3일까지로 하였다. 만

26) Calling Line Identity(Calling Line Identification)는 줄여서 CLI라고 하는데 발신측 통신사업자가 이용자가 호 발신시 수신자에게 발신자 정보, 전화번호 등의 정보를 전달해주는 서비스를 말한다.

일 Universal Telecom이 준수하지 않는다면, Ofcom은 통신법 2003 제95조²⁷⁾에 의거하여 정책집행 통지문을 송부하거나 동법 제96조²⁸⁾상의 과징금 부과를 할 수 있

27) 95. 규정 위반에 대한 고지의 집행

(1) 본 조는 다음의 경우에 적용된다.

(a) 한 개인 (“고지된 제공자”)이 항 94에 의거하여 고지를 받은 경우,

(b) Ofcom이 고지된 제공자에게 고지된 사안에 대한 항소의 기회를 허락한 경우, 그리고

(c) 항소가 허락된 기간이 만료된 경우

(2) Ofcom은, 다음의 조건이 만족되는 경우, 고지된 제공자에게 집행고지를 발부할 수 있다.

(a) 하나 혹은 그 이상의 고지 사항에 대해, 해당 제공자가 제94조에 의거한 고지에 명기된 규정에 위반한 상태에 있고,

(b) 해당 조에 의거하여 허락된 기간 동안, 해당 제공자가 다음을 이행하기 위해, Ofcom이 적절하다고 판단하는 모든 조치를 취하지 않은 경우

(i) 해당 규정의 준수와,

(ii) 고지된 해당 규정에 대한 위반에 의해 발생한 결과의 개선

(3) 집행고지는 고지된 제공자에게 다음의 하나 혹은 모든 요구조건을 부과하는 고지이다.

(a) 고지된 규정의 준수를 위해 고지를 통해 명기된 모든 조치를 취할 것을 요구하는 요구조건

(b) 고지된 위반에 의해 발생한 결과의 개선을 위해 고지를 통해 명기된 모든 조치를 취할 것을 요구하는 요구조건

(4) 한 개인에게 집행고지를 발부하기 위한 Ofcom의 결정은,

(a) 결정된 날짜로부터 일주일 이내에 그와 같은 결정에 대한 근거와 더불어, 해당 개인에게 통보되어야 한다.

(b) 고지를 통해 요구된 조치를 취하기 위한 타당한 기간을 정해야 한다.

(5) 집행고지에 따르는 것은 집행고지를 발부 받은 개인의 의무이다.

(6) 그와 같은 의무는 Ofcom에 의해 민사소송 (in civic proceedings)으로 다음을 위해 집행될 수 있다.

(a) 명령을 위해,

(b) 1988년 민사대법원법 (the Court of Session Act 1988)(c. 36) 항 45에 의거한 법적 의무의 구체적인 이행을 위해, 혹은

(c) 기타의 적절한 개선 혹은 구제를 위해

다. 현재, Ofcom은 Universal Telecom에 대한 조사를 종결하고 추가적인 조치를 취하지 않고 있다. 따라서 Universal Telecom이 Ofcom의 통지문 내 요구사항을 준수하고 있다고 결론지을 수 있다.

28) 96. 규정 위반에 대한 과징금

(1) 본 조은 (제95조에 추가하여) 다음의 경우에 적용된다.

(a) 한 개인 (“고지된 제공자”)이 제94조에 의거하여 고지를 받은 경우,

(b) Ofcom이 고지된 제공자에게 고지된 사안에 대한 항소의 기회를 허락한 경우, 그리고

(c) 항소가 허락된 기간이 만료된 경우

(2) Ofcom은, 다음의 경우에, 고지된 제공자에게 범칙금을 부과할 수 있다.

(a) 하나 혹은 그 이상의 고지 사항에 대해, 해당 제공자가 제94조에 대해 위반한 상태에 있고,

(b) 해당 조에 의거하여 허락된 기간 동안, 해당 제공자가 다음을 이행하기 위해, Ofcom이 적절하다고 판단하는 모든 조치를 취하지 않은 경우

(i) 고지된 규정의 준수와, (ii) 고지된 해당 규정에 대한 위반에 의해 발생한 결과의 개선

(3) 제94조에 의거한 고지가 하나 이상의 위반사항과 관련되는 경우, 각각의 위반사항에 대해 별도의 과징금이 부과될 수 있다.

(4) 어떠한 고지가 지속적인 위반에 관련되는 경우, 고지에 명기된 위반 기간에 대해 한 건 이상의 과징금이 부과되지 않는다.

(5) Ofcom은 또한, 만일 고지된 제공자가 고지된 위반사항에 대해 제95조에 의거하여 발부된 집행고지의 요구사항을 위반했거나 위반하고 있다면, 해당 제공자에 대해 과징금을 부과할 수 있다.

(6) 본 항에 의거하여, Ofcom이 한 개인에게 범칙금을 부과하는 경우, Ofcom은,

(a) 해당 개인에게, 범칙금 부과에 대한 결정 이후로 일주일내에, 결정내용과 그에 대한 근거를 고지해야 한다.

(b) 고지를 통해, 고지가 발부된 이후 범칙금이 지불되어야 하는 타당한 기간을 정해야 한다.

(7) 본 항에 의거하여 부과되는 범칙금은,

(a) Ofcom에게 지불되어야 하며,

(b) 지불기간 내에 지불되지 않는다면, 그에 따라, Ofcom에 의해 회수될 수 있다.

3) 조사기간연장 (Extensions of investigation)

(1) 조사기간연장(2007.11.25)

2007.11.29일, Ofcom은 진행 중이던 조사프로그램 기간을 6개월 더 연장하기로 결정하였다. 게다가 Ofcom은 'Cancel Other'설비 관련 오용사례를 조사하고 Cancel Other가 이용되어야 하는 상황에 대해 명확화 하였다. Cancel Other는 이용자가 슬래밍에 의해 피해를 본 경우 서비스제공사업자가 전환요청을 취소할 수 있도록 한 것이다.

(2) 조사기간연장(2008.5.27)

Ofcom은 시장 감시와 정책집행을 담은 시장조사프로그램을 6개월 추가 연장하기로 결정하였다. Ofcom은 조사를 하고자 하는 불법판매 유형 등을 세부적으로 담은 조사범위를 명확화 하였다.

- 슬래밍, 즉, 고객이 알지 못하는 사이 서비스제공사업자 변경 행위
- 서비스제공사업자가 스스로를 타사업자인 것처럼 행동하는 행위
- 서비스제공사업자가 이용자에게 중요한 정보를 제공하지 않은 행위
- 서비스제공사업자가 자사가입자의 타사업자로의 전환을 어렵게 하는 행위

(3) 조사기간 연장(2008.12.2)

Ofcom, 조사기간을 6개월 추가 연장하기로 결정하였다.

(4) 조사기간 연장(2009.5.29)

Ofcom, 적극적인 시장감시와 정책집행을 위한 조사기간을 12개월 연장하기로 결정하였다.

7. 결론 (Conclusion)

Ofcom은 영국 유선전기통신시장 내 이용자들이 공정하게 대우받도록 하는데 적극적이다. Ofcom은 능동적으로 서비스제공사업자들의 위반사항들을 찾아낸다. 조

사 그 자체가 전환기간 중의 불법판매 및 서비스제공사업자들의 행위 관련한 민원 발생건수를 감소시킬 수는 없을 지라도, Ofcom에게 상당히 유용한 정보를 제공해주고 Ofcom이 이 분야에서의 향후 규제에 대한 의사결정을 하는데 도움을 주고 있다.

이는 최근 Ofcom이 공개자문한 자문서 ‘유선통신서비스의 불법판매로부터 이용자 보호(Protecting consumers from mis-selling of fixed-line telecommunications services)’에서 볼 수 있다. 정책집행 활동에서 Ofcom이 발견한 사항은 다음과 같다.

- 서비스제공사업자들은 자신들의 의무가 무엇인지를 혼란스러워 한다.
- 이용자들은 사업자를 전환할 때 사업자들이 부담해야 할 의무를 잘 모르고 있다.
- Cancel Other가 남용될 여지가 있다.
- 보존된 데이터의 일관성이 부족하다.

이에 따라 Ofcom은 이 분야에 대한 규제를 강화하기로 결정하였고 이를 상기 자문서에 해당 내용을 담았다.

Ofcom은 본 시장조사프로그램에 대하여 높이 평가하고 있다. 현재까지 Ofcom은 4차례에 걸쳐 프로그램 수행 기간을 연장한 바 있으며 최종 연장 결정은 12개월이었다. 또한 이는 전환기간 중 불법판매와 부적절한 행위 문제에 Ofcom의 태도가 얼마나 심각한 것이었는지도 알 수 있다.

제 3절 사례 2

통신사업자간 가입자전환관련 판매 및 마케팅을 위한 업무지침에 의거 Axis Telecom 에 대한 인지 조사 (Own-initiative investigation into Axis Telecom Limited - adherence with its Code of Practice for sales and marketing and conduct relating to the transfer of customers between communications providers)

1. 개요 (Summary)

국가	규제기관	사후규제 영역
영국	Ofcom	소비자보호
일시	신고인	피신고인
2008.12.15	민원인	Axis Telecom
사건원명		
Own-initiative investigation into Axis Telecom Limited - adherence with its Code of Practice for sales and marketing and conduct relating to the transfer of customers between communications providers		

2. 도입 (introduction)

본 조사사례는 앞서 소개한 사례 1에서 다루었던 통신사업자간 이용자 전환과 관련한 불법판매 감시와 정책집행을 수행한 Ofcom 직권조사프로그램에 의한 것이다. 본 사례는 Axis Telecom(이하 "Axis")에 대해 Ofcom 자문팀(Ofcom Advisory Team²⁹), 이하 "OAT")에게 제출된 민원 및 Axis 내부 업무지침 준수에 대한 경향을 인지하면서 시작되었다.

당초, Ofcom은 Axis에게 질의를 먼저 하였고 사전 정보제공요청에 대한 Axis의 답변이 만족스럽지 못해 조사를 착수하겠다고 결정하였다. 본 사례는 Axis가 일반

29) Ofcom내 개인들이 제기하는 민원처리를 담당하는 조직이다.

조건 14.5b를 준수하고 있느냐 여부를 가리는 것이다. 일반조건 14.5b³⁰⁾에 따르면 서비스제공사업자는 자체 수립한 업무지침을 준수하여야 한다고 적고 있다.

조사에 임한 Ofcom은 통화녹취기록과 스크립트를 철저히 조사하여 Axis가 자체 수립한 업무지침을 다수 위반하고 있음을 발견하였다. Ofcom은 Axis가 자체 업무지침을 준수하고 Axis의 침해로 인해 손실을 입은 당사자들에게 마땅한 조치를 취하기 위해 수순을 밟아야 한다고 하였다. Axis는 Ofcom이 송부한 통지문의 명령을 준수하였고 본 사건은 종결되었다.

3. 법적 근거 및 의사결정 맥락 (Legal reference and the context of the decision)

Ofcom은 일반조건 14.5 및 1.2에서 상세하게 기술한대로 Ofcom 가이드라인 준수를 조사/감시하기 위해 2007.5.29일 조사프로그램을 개시하였다. 이 조건에 따르면 서비스제공사업자는 자체 업무지침을 수립하고 준수하여야 하며 전환기간 중에 알게 된 정보는 적절한(목적에 부합하는) 방법으로만 사용하여야 한다. 본 조사프로그램상의 상세한 내용은 이후 내용에서 본다.

2001년에 설립된 Axis Telecom (이하 “Axis”)은 유선, 이동, 초고속인터넷 서비스를 제공한다. Axis는 텔레마케팅방식으로 이용자들에게 자사 상품을 판매한다.

4. 위반행위 규명 (How was the breach identified?)

1) 규명활동

Ofcom은 직권 정책집행 프로그램인 ‘통신사업자간 가입자전환관련 판매 및 마케팅 감시와 정책집행’과 이용자 민원을 통해 수령한 정보를 토대로 Axis Telecom에게 질의를 한 바 있다. 시장을 감시하던 Ofcom은 Axis Telecom이 동일 업계 평

30) (b) 상기 일반조건 14.5에 따라 제정된 관측 및 마케팅을 위한 업무지침 조항을 준수해야 한다.

균보다 높은 "Cancel Other"기능을 이용 한다는 점과 OAT에게 제기되는 민원수가 역시 평균을 상회하는데 주목하고, 조사 개시 여부를 결정하기 위해 Axis Telecom에게 질의를 하는 한편, OAT에게 제기된 민원 일부를 사전 조사한 결과 불법판매 근거를 확보하게 된다.

질의 기간 중 Ofcom은 다음 문제가 반복적으로 발생한다는 것을 알게 되었다.

- Axis 직원들은 Axis가 제공하는 서비스에 대해 거짓으로 설명하거나 이용자들이 마치 BT 직원과 이야기하고 있는 것과 같은 착각을 일으키게 함
- 이용자들은 정보를 넘겨받는 것에 대해서만 동의하였으나, Axis는 이들이 사용하는 서비스제공을 넘겨받은 것에 이 정보들을 활용하였다.
- 이용자가 요청한 취소주문을 이행하지 않았다.

Ofcom은 Axis에게 연락하여 질의 및 감시 받고 있는 문제점에 대해 알려주었다. 또한, Ofcom은 Axis에게 해당 질의에 대한 답변을 Ofcom에게 제출할 기회를 부여하였다. Axis의 답변에 따르면, 해당 질의서 상에 제기된 문제에 대해서는 자체적으로 조치를 취해왔다고 진술하였다.

그러나 Ofcom은 Axis가 만족할만한 답변을 주었다고 보지 않았는데, 그 이유는 Axis의 주장을 입증할 만한 증거가 없다는 점 때문이었다. 이러한 Axis의 답변, OAT에 접수된 Axis의 민원 수준이나 심각성 등을 고려한 Ofcom은 2008.6.16일 Axis에 대한 조사를 시작하기로 결정하였다.

2) 조사범위

본 조사는 Axis가 일반조건 14.5와 일반조건 1.2를 위반하였는지를 알아보기 위한 목적으로 수행되었다.

- 일반조건 14.5에 따르면, 서비스제공사업자들은 판매 및 마케팅을 위한 업무 지침(code of practice)을 수립·준수해야 한다.
- 일반조건 1.2에 따르면, 가입자전환 중에 획득한 정보는 적절하게 이용하여야 한다.

Axis는 판매와 마케팅에 관한 업무지침을 기수립 하였으므로 일반조건 14.5a³¹⁾를 준수하고 있다고 하겠다. 이 조사는 Axis가 자체 업무지침을 준수하고 있는지 여부를 알아보는 즉, 일반조건 14.5b에 관한 것이 될 것이다. 또한, Ofcom은 Axis가 일반조건 1.2를 위반하고 있다고 여겨질 만한 상당한 근거를 가지고 있다고 말한다.

5. Ofcom의 사안처리 방법 (How the Ofcom is dealing with the case)

1) Ofcom 최종결정 증거

2008.7.10일 Ofcom은 Axis에게 제1차 정보제공요청을 하였다. 이 요청에 대해 Axis는 2008.7.18일 답변을 제출하였다. Ofcom이 Axis에게 요청한 정보제공 내역은 다음과 같다.

- 기업배경, 총매출 정보를 포함함 일반 기업정보
- 2008.1.1일부터 2008.7.4일 사이 이루어진 판촉, 마케팅 및 조화통화녹취 기록을 포함한 판촉 및 마케팅 정보
- 이용자 관계, 리텐션, 취소 절차

Axis는 Ofcom이 정한 기일까지 정보제공에 응했다. Ofcom은 Axis가 제출한 정보를 검토하고 이후 2008.10.14일에 제2차 정보제공요청을 하게 된다. 제2차 정보제공요청은 Axis 사업관련 문서 및 정보를 요청함과 동시에 제1차 정보 제공시 제출된 정보 관련하여 확인할 필요가 있는 자료를 추가로 요청하였다.

Axis가 제공한 정보는 다음과 같다.

- Axis 연간 매출
- 추가 부담의 수준
- 이용자에게 보내는 청구서 표본
- 민원데이터

31) (a) 국내 및 중소기업들에 대한 판촉 및 마케팅을 위한 업무지침을 제정/준수하고 본 일반조건 첨부 3에 마련 된 가이드라인을 준수해야 한다.

- 취소정보
- Ofcom 질의에 대한 답변

상기 정보를 검토한 Ofcom은 2008.11.24일에 제3자 정보제공요청을 한다. Ofcom은 제2차 정보제공요청에 따라 제공된 정보를 확장할 필요가 있어 제3차 정보제공요청을 하게 된다. Axis가 제출한 정보는 다음과 같다.

- 판촉을 위한 통해 말미에 발생하는 신규조회 단계에 대한 상세 내용
- 11.10-14일 중에 (가입자 유치에)성공한 판촉통화 녹취 기록
- Axis의 '쿨링오프(cooling off)³²⁾ 기간 중에 변화 세부 내용
- 주문변경(Order provisioning changes)
- 조회통화 스크립트 변경사항
- Axis의 개정 웰컴 팩(Welcome Pack) 사본

2) OAT가 수령한 민원

또한 Ofcom은 OAT가 접수한 민원 중 본 사안과 관련 있는 Axis관련 민원을 분석하였다. 관련서이 있는 민원 330건 중 공통된 주제는 다음과 같다.

- Axis가 접촉은 했으나 Axis와 계약을 하지 않은 가입자
- Axis와의 별도 접촉도 없이 Axis로 전화서비스사업자 전환(슬래밍)
- 최소계약대가에 관한 민원
- 불법판매
- 전환취소에 어려움
- 거짓정보 설명
- 가입자 전환을 막기 위해 Cancel Other 오용

이러한 민원을 살펴본 결과 Ofcom은 Axis 상담원이 사용한 주요 표현이 불법유도하고 있음을 확인할 수 있었다. 예를 들면, “정보를 보내 드립니다”, “웰컴 팩

32) 쿨링오프기간이란 통신 사업자에게 가입계약을 한 후 별도의 금전적 부담을 하지 않고도 해지할 수 있는 기간을 말한다.

<http://www.moneyextra.com/dictionary/cooling-off-period-004050.php>

(welcome pack)”, “쿨링오프 기간(cooling-off period)”, “취소권리” 등이다.

3) 통화데이터 분석

Ofcom은 분석을 위해 2백만 건 통화기록을 Axis로부터 전달받았다. Ofcom은 통화분석을 위해 분석도구로 Nexidia³³⁾를 사용하였고 상기 언급된 표현이 포함된 통화에 대해서는 별도의 표시를 하였다.

그리고 나서 Ofcom은 핵심단어와 구를 찾기 위해 Nexidia를 이용하였다. 예를 들면, “할인을 위해 등록 하였습니다”, “BT 특징”, “Ofcom이 승인한” 등이다. Ofcom은 수거한 통화기록을 무작위 추출하여 청취하였는데 그 결과 하나 이상의 핵심단어가 들어간 것과 포함되지 않은 것도 있었다.

6. Ofcom 분석 사례 (An example of Ofcom's analysis)

1) Axis 업무지침상의 위반 근거

다음은 Axis가 아래와 같은 행위를 통해 자체 업무지침을 위반한 것을 보여주는 것으로 Ofcom이 제시한 증거 사례이다.

- a) Axis의 서비스와 계약에 대한 사실적이고 정확한 정보만을 제공하지 않거나, Axis나 기타사업자들의 제공하는 서비스에 대한 거짓정보를 제공하는 것
 - i) 잠재고객에게 Axis가 잠재고객의 현 서비스제공사업자의 부문이라고 하거나, 대리로 업무를 한다고 하거나 서비스 협정을 체결하였다고 거짓정보를 제공하는 것

Axis의 실행지침은 자사 상담원에 대하여 다음과 같이 적고 있다.

“상담원은 친절하며 적절한 언어를 사용하며 명확하고 꾸미지 않은 설명을 제공합니다. Axis는 서비스와 계약에 대한 사실적이고 정확한 정보만을 제공하며,

33) Nexidia는 음성분석 소프트웨어를 제공하는 선도 기업이며 이 기업에서 만든 음성분석 소프트웨어 이름이기도 하다.

Axis나 기타사업자들의 제공하는 서비스에 대한 거짓정보를 제공하지 않아야 한다. 상담원들은 이용자가 계약을 하려할 때 이용자가 계약조건을 충분히 이해하고 있는지 및 이용자가 원하는 것이 맞는지를 반드시 확인해야 한다.”

2) 판매통화녹취 증거 예

“Axis: 이용자님의 전화요금청구서 요금이 과다 청구되고 있어서 전화 드립니다.

이용자: 무슨 과다 청구요?

Axis: 이용자님께서도 무료회선임대 등록을 하지 않으셨습니다.

(통화계속)

이용자: 무슨 말씀인지, 제가 더 이상 BT 가입자가 아니라는 건가요?

Axis: BT회선은 여전히 사용하십니다. 즉, 이용자님은 BT 회선을 계속 사용하게 됩니다.

이용자: 그럼 BT로 전환하는 게 아닌가요? 제가 BT를 사용하는 게 아닌가 보죠?

Axis: BT를 사용할 생각이 없으신가요?

이용자: 제가 물어보고 있지 않습니까, 당신이 저를 BT에서 전환시키려 하고 있는 거 아닌가요?

Axis: 아닙니다, BT가 이용자님의 회선을 관리합니다. 저희가 하려는 것은 청구서상의 요금을 할인해 드리려는 거지요.

이용자: 제가 계속 BT 회선을 이용한다는 말인가요?

Axis: 뭐라고요?

Consumer: 제가 계속 BT 회선을 이용한다는 말이냐고요?

Axis: 청구서는 저희 Axis Telecom으로부터 나가는 거구요, 회선은 여전히 BT가 관리합니다

(통화계속)

Axis: 예, 제가 청구서상의 요금을 할인해 드리도록 하겠습니다.”

Ofcom은 Axis의 실행지침을 여러 차례 위반하여 결국 일반조건 14/5b를 위반한

통화기록을 발견하였다.

- Axis직원은 이용자의 청구이력을 알지도 못하면서 유선상으로 과다청구가 되고 있다고 말한다. 또한 이 말이 가지는 함의는 이용자가 타 통신사업자와 대화 즉, 판촉을 위한 통화가 아니라 현재 이용자에게 서비스를 제공 중인 사업자와 대화를 하는 것이라는 점이다.
- Axis직원은 ‘할인’을 받아들이면 자사가 BT와의 계약협정을 종료할 것이라는 말을 하지 않는다.
- ‘청구서상의 할인’을 한다는 것은 이용자가 이미 Axis의 가입자가 된다는 것을 의미한다.

Ofcom은 Axis 업무지침 위반사례를 보이는 다수의 유사통화기록을 제시하였다.

3) 가정 및 중소기업 판매 스크립트상의 증거

또한, Ofcom은 Ofcom의 정보요청에 따라 Axis가 제출한 가정 및 중소기업 판매 스크립트 분석을 수행하였다. Axis는 이 스크립트를 판촉 과정의 일부분으로 사용하고 하였다. Ofcom은 Axis의 업무지침 위반사항에 대해서 별도 표시를 위해 특정 구(句)를 선정하였다.

상기 언급한 Axis의 실행지침 일부분의 위반을 입증해 줄 가정용 통화스크립트에서 뽑은 사례다.

“유일한 차이는 이용자님의 청구서는 Axis Telecom이 제공한다는 것이며 지불할 가격이 인하된다는 것입니다”

이는 이용자에게 전환이 가입자에게 어떤 의미를 갖는지에 대한 정확한 설명을 하지 않은 오도행위이다. Axis상담원은 약관상의 변경, 최소계약기간, 추가부담 및 서비스 특징의 변화 등은 간과하였다. 따라서 Ofcom은 이 상담원의 말은 Axis 업무지침을 위반한 것이고 따라서, 일반조건 14.5b를 위반한 것이란 점을 발견하였다.

4) 조회 스크립트 상의 증거

Axis는 Ofcom의 정보제공요청의 일부분인 조회 스크립트를 제출하였다. Axis는

내부 판매조회 과정의 일부로 이 스크립트를 활용하였다. 이 스크립트를 활용하는 통화는 다음과 같은 내용으로 시작한다.

“이용자님께서는 최근 전화요금할인을 위한 등록을 하셨기 때문에 전화 드립니다. 이 모든 사항에 만족하시는지 확인차 전화 드립니다.”

Ofcom은 이 발언이 할인에 대한 언급이 있지만 Axis로 서비스 제공사업자가 전환된다는 언급이 없다는 점에서 오도를 목적으로 한 것이라고 판단하였다. Ofcom은 위에서 언급하였듯이 Axis의 업무지침을 위반한 것임을 발견하였다.

5) 위반사항처리를 위한 절차

2008.1.1일부터 Ofcom이 통지문을 발송한 2008.12.15일 까지 Axis가 일반조건 1.2를 위반하였다는 결과를 찾지 못하였으나, Axis 자체 업무지침을 준수하지 않았다는 사실은 확인하였다(따라서, 일반조건 14.5b를 위반하였다) Ofcom이 설명하는 Axis의 자체 업무지침 위반 세부 내용을 보면 다음과 같다.

“a) Axis 서비스와 (가입)계약에 대한 사실 및 정확한 정보만을 제공해야하는데 그렇지 못했고, Axis와 타사가 제공하는 서비스에 대해 거짓 정보를 제공하였는데 그 구체적인 방법은 다음과 같다.

- i) Axis는 잠재이용자에게 서비스를 제공하고 있는 사업자의 부문인 것처럼, 또는 대신 업무를 대행하는 것처럼 또는 그 사업자와 서비스 협약을 체결한 것처럼 거짓으로 알려준다.
- ii) 타사, 예를 들면, BT의 서비스를 거짓으로 알려준다.
- iii) Axis와 Ofcom의 관계를 잘 못 알려준다.
- iv) 최소계약비용(minimum contract charge)을 아래 사업자들이 부과해야 할 상황에서 가입자에게서 질문을 받았을 때 사실이 아닌 그리고 정확치 않은 설명을 한다.
 - Axis 및/또는
 - 이용자의 현 서비스제공사업자

b) Axis의 계약조건을 충분히 이해시켜 계약을 성사시키려 하지 않고 Axis가하고자 하는 것에 대해서만 다음과 같은 방법으로 달성하려 한다.

i) 이용자가 동의하지 않았는데도 가입자가 이용 중인 서비스를 Axis로 전환하도록 하기 위해 구두상의 계약을 하도록 함

c) 소비자법에서 요구하는 기준 이상의 높은 보호기준을 이용자에게 주지 못하고, 이용자에게 전환기간 중에는 비용 발생 없이 취소할 권리가 있음을 고지 않는다.

i) 소비자보호규제(원격판매) 2000(The Consumer Protection (Distance Selling) Regulations 2000, 이하 "DSRs")에 의거 이용자들은 언제 어떤 방법으로 무조건 취소할 수 권리가 있는지를 이용자에게 고지하지 않았음

또한, Ofcom은 Axis에게 2009.1.23일까지 일반조건 14.5b를 준수하도록 시한을 부여하였다. Ofcom은 Axis가 준수해야할 항목들을 아래와 같이 제시하면서도 이에 한하지 않기를 기대하였다.

- Axis는 자사(마치 Axis가 또 다른 사업자 예를 들면, BT를 위해 일한다고 암시하는 것 같은)에 대해서, 자사 서비스에 대해서 타사 서비스에 대해서 그리고 Ofcom과의 관계에 대해서 거짓된 정보를 전해서는 안 된다.
- 이용자는 자신의 계약 및 취소 권리에 대하여 인지하여야 한다.
- Axis 종사자는 자체 업무지침에 익숙하도록 교육받아야 한다.

또한, Ofcom은 2008.1.1일부터 2008.12.15일까지 일반조건 14.5b 위반에 따른 모든 결과에 대하여 2009.1.23일까지 시정 조치할 시한을 부여하였다.

Ofcom의 시정조치 명령에는 다음 사항들이 포함되었다.

- Axis의 위반 결과, 불편을 겪고 있다고 느끼는 모든 이들에 대해서는 비용 없이 계약을 해지할 수 있도록 할 것.
- 이용자가 또 다른 서비스제공사업자에게 전환하고자 하는 판매과정에서 정확한 정보를 제공받지 못한 이들에게 최소계약비용을 환급해줄 것
- 이용자가 또 다른 서비스제공사업자에서 Axis로 전환하고자 하는 판매과

정에서 정확한 정보를 제공받지 못한 이들에게 최소계약비용을 환급해 줄 것

- 이용자가 사업자 전환기간 중에 취소할 권리에 대해 또 어떻게 그 권리를 행사하는 지에 대해 정보를 제공받지 못한 이들에게 최소계약비용을 환급해 줄 것

시한까지 Axis가 일반조건 14.5b를 준수하지 않고 동조건 위반결과에 대한 시정 조치를 취하지 않는다면, Ofcom은 통신법 2003 제95조에 의거하여 정책집행 통지문을 송부한다. 그리고/또는 동법 제95조에 의거 Axis에 대해 과징금을 부과할 수 있다.

6) 순응

2009.5.22일 Ofcom은 Axis Telecom에 대한 조사를 종결하였다. Ofcom은 Axis가 Ofcom이 보낸 정책집행 통지문을 준수해왔음을 인지하였다. Axis는 일반조건 14.5b를 준수하기 위한 과정을 따랐고 이전의 침해에 따른 문제점들을 찾아냈다. 그리고 Axis는 피해를 입은 이용자들에게 금전적 보상을 하거나 별도의 비용 없이 계약해지를 하는 등의 침해에 따른 시정조치를 이행하였다. Ofcom은 이러한 행위들이 적절하다고 보았고 이를 근거로 본 조사건을 종결하였다.

7. 결론 (Conclusions)

OAT에 제기된 민원에 대해 Ofcom이 분석하게 된 것이 본 조사의 발단이 되었다. Ofcom은 Axis에 대해 제기되는 민원에 주목하였고 이 문제를 조사대상으로 삼게 된 것이다. 이는 서비스제공사업자들의 잠재적 문제점들을 찾아내기 위한 Ofcom 내부 절차상의 효율성과 효과성을 보여준 사례이다.

본 사례에서 Ofcom은 의사결정을 위한 증거로서 통화녹취기록과 스크립터를 사용하였다. Ofcom은 자신의 판단을 지지할 증거를 이들 기록에서 세심하고 철저한 조사에서 확보한 것이다. 그러나 이러한 철저한 조사를 수행할 능력은 서비스 제공 사업자들이 보유하고 있는 보관 자료에 의존한다. 이는 기록을 잘하는 서비스제공사업자가 그렇지 못한 사업자보다 정책집행 활동에 더욱 노출될 가능성이 높다는 것을

말한다.

2009.5.17일에 Ofcom이 공표한 공개자문서인 '유선전기통신서비스 불법판매로부터 이용자 보호'에 서비스제공사업자들에게 통화기록을 잘 보존하도록 하는 의무를 강화하도록 하는 제안이 담겨져 있는 것도 이 때문이다.

8. 사례 1,2의 시사점

사례 1과 사례 2는 영국 방송통신규제기관 Ofcom이 시장감시 프로그램을 통해 서비스제공사업자가 이용자에게 피해를 입히거나 관련 법령을 위반하는 행위를 적발하는 과정을 잘 보여주고 있다. 특히 시장에 참여한 사업자의 수가 많아지고 통신서비스가 다양·복잡해지면서 사업자가 전하는 잘못된 정보로 인한 이용자들의 피해가 늘어가고 있다는 점에 주목한 Ofcom은 지속적인 시장감시를 통해 문제가 될 가능성이 농후한 사업자를 찾아내 조사함으로써 적발 성공률을 높이고 있다.

Ofcom 스스로도 성공적이라고 평가하고 있는 이러한 시장감시 활동에서 다음 몇 가지는 주목할 필요가 있어 보인다.

- 첫째, 민원이 주는 정보를 정확히 읽어내는 능력이다. 앞서 소개한 사례들은 Ofcom이 OAT(Ofcom Advisory Team)를 통해 접수된 민원들을 분석한 결과 특정 사업자의 민원이 많거나 특정 사안에 대한 민원이 평소와 다르다는 점에 주목하여 해당 사업자 또는 해당 사안과 관련 있는 사업자들을 주목하면서 조사 대상을 결정하였고 실제 위반사항이 있음을 적발한 사례이다. 즉 이용자들이 제기하는 민원을 살펴보는 것이 시장감시 활동의 시작이며 가장 중시해야 할 부분임을 알 수 있다.
- 두 번째로 주목할 것은 조사과정에서 보여준 Ofcom의 관련 정보 확보 및 분석 활동이다. 예를 들면 Axis Telecom 상담원의 위반행위를 찾아내기 위해 Axis Telecom으로부터 녹취록 2백만 건을 전달받아 위반행위로 추정할 수 있는 단어 별로 분석하여 위반증거를 확보한 사례는 규제기관의 자료 분석활동의 치밀함

을 보여주기에 충분하다. 사실 특정 행위가 발생한 이후에 위반사실을 입증하는 것은 상당히 어려운 작업임에도 불구하고 Ofcom은 조사목적에 부합한 자료 제출 요구와 제출된 자료에 대한 과학적 분석을 통해 접근함으로써 문제를 해결하고 있음을 본다.

- 셋째, Ofcom이 보여준 이상의 조사과정이 말 그대로 시스템화 되어 체계적이고 유기적으로 진행되어 감을 확인할 수 있는데, 민원 등 시장 감시 활동을 통한 목표사업자 인식, 위반행위 입증을 위한 사전조사, 관련 자료 제출 요구 및 확보(필요시 추가 자료 제출 요구), 제출된 자료 분석(필요시 조사기간 연장), 위반사항 입증 및 결정, 시정조치 명령 부과, 위반행위에 따른 이용자에 대한 피해 배상 및 원복활동 감시 및 최종 확인에 이르기까지 모든 과정이 일종의 프로그램처럼 체계적으로 운영됨을 알 수 있다.

사실 이러한 활동이 가능한 것은 결국 규제기관 내 구성원들의 전문성이 뒷받침되고 있기 때문에 가능하다고 할 수 있는데, 민원이 주는 함의를 발견하고, 조사과정에서 숙련된 기법을 구사하며, 과학적인 도구 및 접근방법 이용함과 동시에 시정조치의 수준을 결정하는 적정성에 대한 판단 등은 조사를 담당할 실무자의 전문성을 전제하지 않고는 그 성과가 좋을 수 없기 때문이다. 다시 말하면, 제도 및 과정을 운영하는 것은 결국 사람이기 때문에 앞서 소개한 Ofcom의 조사 성과는 참여한 실무자들의 능력이 발휘된 결과라고도 할 수 있다.

제 4 절 사례 3

사전선택제를 위한 가입자당 회선 거래 비용부와 관련 분쟁 조사

(Dispute about per-customer line transaction charges for Carrier Pre-Selection)

1. 개요 (Summary)

국가	규제기관	사후규제 영역
영국	Ofcom	재정(사업자간 분쟁)
일시	신고인	피신고인
2009.2.17	C&W	BT
사건원명		
Dispute about per-customer line transaction charges for Carrier Pre-Selection		

2. 도입 (Introduction)

본 사례는 BT의 사전선택제(Carrier Pre-Selection, 이하 "CPS") 제공에 관한 것이다. BT는 CPS 이용사업자들에게 부과하는 CPS 설정비(CPS set-up fee)내에서 소매 비용을 보전하도록 허가받았다고 주장하는 반면 CPS이용사업자들은 이에 대해 강하게 반발한 사례이다.

BT는 소매비용은 자사가 CPS 제공의무과정에서 발생한 것이므로 보전 받을 수 있다고 주장한다. 상업적 협상이 난항을 거듭하여 막다른 곳에 이르자 Ofcom에게 본 분쟁 해결을 요청하기에 이른다.

Ofcom은 BT가 CPS 설정비를 통해 소매비용을 보전할 수 있도록 허가받은 적이 없어 소매비용 부분에 해당하는 비용을 감액해야한 한다고 보았다. 그러나 BT는 CPS 설정비 내 비용보전에 대한 원칙 관련하여 Ofcom 스스로가 명확한 정보를 주지 않았었기 때문에 기존에 과다지 불된 금액에 대해서는 환급 필요가 없다고 보았다.

3. 법적 근거 및 의사결정 맥락 (Legal reference and the context of the decision)

사전선택제(Carrier pre selection, 이하 “CPS”)는 BT 가입자회선을 가진 이용자가 통화 전 별도의 프리픽스(prefix)를 다이얼하지 않고도 후발사업자를 선택할 수 있도록 한 기제(mechanism)이다. 당초 EC 지침(Directives)에 따르면 시장지배력을 가진 유선통신사업자는 CPS를 제공하도록 하고 있다. 1984년 영국 통신법 면허 내 BT 운용조건상에도 이미 CPS제공에 대해 반영되어 있었다. BT는 2000.4월에 처음 자동다이얼기를 부착한 임시 CPS 형태로 CPS를 제공하기 시작하였다. 동년 말 즈음 BT는 지능망교환기를 이용한 CPS 서비스를 제공하기에 이른다.

통신법 2003이 발효된 2003년 새로운 EU 규제프레임워크가 영국 통신법 2003에 반영되었다. BT는 통신법 2003에 의거하여 2003년 시장경쟁상황평가(Market review) 결과 도매발신시장에서 시장지배력을 가진 것으로 판단되어 시장지배력 보유에 따른 여러 가지 조건을 준수해야하는 사업자로 지정되었다.

BT는 도매발신시장에서 시장지배력을 가지고 있기 때문에 의무사항으로 CPS를 제공해야한다. 의무에는 다음과 같은 것이 포함된다.

- 합리적 요청에 대해 네트워크 액세스 제공의무(SMP 조건 AA1)
- 부당하게 차별하지 않을 의무(SMP 조건 AA2)
- 원가 지향의무(SMP 조건 AA3)
- 요청이 있을 시 사전선택제 제공 의무 (SMP 조건 AA8)
- BT의 Save 및 Cancel Other³⁴⁾ 활용 제한 지시 (지시사항: 사전선택제 Save 활동³⁵⁾, Cancel Other 활동)

34) “Cancel Other”이란 BT에서 후발사업자로 전환하는 10일간 BT만이 이용자의 CPS 요청을 취소할 수 있도록 한 기능을 말한다.

35) “사전선택제 Save 활동”이란 CPS를 이용하여 BT이용자가 타사업자로 전환하려는 전환기간 10일 동안에 BT가 이용자에게 전환하지 말 것을 설득하려는 역마케팅 행위를 말한다.

이 분쟁은 CPS 서비스를 설정(set-up)하는데 BT 단독으로 부담하는 대가(이하, “CPS 설정비”)에 관한 것이다. CPS 설정비는 가입자의 회선으로 호가 제공되기 시작할 때, CPS 사업자들이 BT에게 지불하는 일회성 도매대가이다. 이 분쟁내용은 2003.11.28일 시작되어 종결될 때까지를 담고 있으며, Cable & Wireless plc (C&W), THUS plc (THUS), Gamma Telecom Ltd (Gamma) and Opal Telecom Ltd. (Opal) (이상이 CPS 이용사업자) 및 British Telecom (BT)가 당사자들이다.

현재의 CPS 설정비 £2.47 는 78펜스의 소매원가요소를 포함한다. 이 소매원가요소는 전환에 대한 도움말을 담은 전단(‘advice of transfer’ letter, 일반조건 14.5 의 무사항으로 CPS로 전환을 희망하는 가입자에게 송부된다.) 비용과 이로 인해 가입자로부터 걸려오는 전화(유입호)를 처리하는 과정에서 발생하는 비용을 위한 것이다.

CPS사업자들은 BT가 CPS 설정비를 통해 어떠한 소매비용을 요구하여서는 안 된다고 주장한다. CPS사업자들은 CPS 대가에 소매원가요소가 포함된 결과가 제도가 처음 도입된 2003 11.28일로부터 BT에게 초과 납부 전액을 CPS사업자에게 환급하여 주어야 한다고 본다.

Ofcom은 상업적 협상이 더 이상 진전이 없을 인정하고는 통신법 2003 제186조에 의거하여 처리사안으로 인용하였다.

4. Ofcom의 분쟁 인지 (How was the dispute brought to Ofcom?)

2007.12.10일 BT는 새로운 설정비 £2.47을 포함한 새로운 CPS 설정비를 CPS사업자들에게 통지하였다. CPS 설정비는 계속 인하되었지만 CPS 기본료도매상품(Wholesale Line Rental을 말하며 ‘도매회선제공’이라고도 한다, 이하 “WLR”)대가와 함께 제공되는 CPS 설정비는 인상되었다.

일단의 CPS사업자들은 왜 이런 현상이 발생하는지에 대해 BT에게 질의한 바 있

다. BT는 CPS 설정비를 통해 소매원가요소를 보전하지만 CPS가 WLR로 제공되는 경우에는 보전하고 있지 못하다고 설명한다. BT는 2005년 Ofcom의 결정문상 이러한 비용을 보전할 수 있다고 허가 받았다고 설명한다.

CPS사업자들은 이 사실에 대해 문제를 삼았고 BT와 만나 이 문제를 해결하고자 노력하였다. 향후에도 해결방안은 도출될 것으로 보이지 않고 양측 모두가 Ofcom에게 재정신청을 하는 것에 동의하였다.

2008.9.23일, 본 분쟁사안을 관련된 모든 CPS사업자들을 대신하여 C&W가 재정신청서를 제출하였다. 향후 협상에도 해결책 도출이 어려울 것이라는 점을 인정한 Ofcom은 본 분쟁사안을 해결하기 위한 활동에 들어갈 것을 동의하였다.

5. Ofcom의 분쟁처리 (How Ofcom is dealing with the dispute)

1) 반대 측 사업자들이 제기한 주장

(1) C&W 주장

C&W는 다음과 같은 이유로 BT가 소매원가를 보전 받는 것은 부적절하다고 주장한다.

- 소매원가는 CPS서비스 제공을 위한 비용이 아니라 일반적인 사업비용이다. 소매원가를 도매원가 부분으로 간주하는 것은 합리적이지 못하다.
- 대가 즉 설정비가 BT의 다른 상품과 일관성이 없다. CPS는 불법판매 (mis-selling) 안전조치 (CPS로 발생한 모든 호에 대한 전환 통지)로 발생하는 원가를 이용자를 획득하는 서비스 제공사업자에게서 보전을 받은 유일한 상품이다.
- BT 소매의 경우는 CPS사업자로 전환한 이용자에 대해서는 보전을 받지만 CPS사업자들은 BT 소매 주문과 관련된 원가를 보전 해줄 수 없기 때문에 CPS 설정비는 BT가 부당한 불이익에 처하게 한다.
- 설정비는 관련원가가 발생하는 않는 거래에 관한 것이다. CPS 설정비는 BT

와 관련 없이 CPS이용사업자 전환으로 CPS이용사업자에게 부과된다.

- 유입호 원가(Inbound costs)는 BT가 고객 리텐션을 위한 기회를 제공한다.
- 설정비는 불법판매에 대해 합당한 불이익을 주지 않는다.
- 소매원가 보전은 Ofcom의 보전원칙과 상반된다.

C&W는 2003.11.28일로 소급하여 CPS 설정비가 다시 결정되어야 한다고 주장하였다.

(2) BT 주장

BT 주장에 따르면, 통지문을 보내는 것은 AA1a의무와 직접적으로 연결되는 것으로 다음과 같은 내용을 담고 있다.

“ AA1(a).1 제3자가 문서로 네트워크 액세스를 요청한 경우 지배력을 가진 제공사업자는 네트워크 액세스를 제공해야 한다. 또한, 지배력을 가진 사업자는 규제기관의 수장이 수시로 지시할 때마다 해당 네트워크 액세스를 제공해야 한다.

AA1(a).2 상기 AA1(a).1에 따라 네트워크 액세스를 제공하는 것이 합리적으로 가능하다면 이루어져야 하고 공정하고 합리적인 조건, 대가로 제공되어야 하고, 규제기관의 수장이 지시할 때마다 그러한 조건과 대가로 제공되어야 한다.

AA1(a).3 지배적사업자는 본 조건 AA1(a) 하에서 규제기관의 장(長)이 하는 모든 지시를 준수하여야 한다.”

BT는 CPS와 관련한 원가는 소매원가가 아니라 AA1하에서 설정된 BT의무와 직접적으로 관련된 원가라고 말한다.

“요약하자면, BT가 CPS 과정기술서에 맞춰 전환통지서를 보내기 때문에 이와 관련한 원가 업무처리를 위한 통화는 CPS제공에 따른 원가범위(costs stack)에 포함되어 왔다. ... 이 원가는 사실상 CPS제공에 따라 발생한 법정 원가이지 BT의 소매활동을 지원으로 인한 원가가 아니다.”

이어서 BT는 본 대가가 가장 높은 수준의 원가를 유발하기 때문에 대가인하는 분쟁 참여 사업자간에 균형을 깨드릴 수 있다고 주장한다. BT는 대가 삭감은 불법판매 억제유인을 제거할 수 있다고 주장한다.

또한, BT는 본 분쟁에 관련된 일자가 2003.11월이 아니라 새로운 대가가 설정되고 분쟁이 시작된 2007.11월이라고 주장한다. BT는 Ofcom이 해당 수준까지 CPS대가 인상을 인가해주어 왔으므로 최근 대가만이 조사대상이 된다고 주장한다.

6. Ofcom이 분쟁처리에 활용했거나 활용할 절차 (The procedures that Ofcom has used deal with the dispute)

1) Ofcom의 법적 의무 및 규제원칙

분쟁 중에 Ofcom은 통신법 2003 제3(1)(b)조³⁶⁾에 의거하여 해당 시장에서 이용자의 이익을 확대하기 위해, EU 프레임워크 지침(the Framework Directive) 제8조 목표인 통신시장 내 경쟁 진작과 부합하는 통신법 2003 제4조³⁷⁾ 준수를 통해 경쟁을

36) 3. Ofcom의 일반적 의무

(1) Ofcom의 역할 수행에 있어, 다음은 Ofcom의 주된 의무이다.

(a) 커뮤니케이션 사안과 관련하여 시민의 권익을 증대하는 것,

(b) 경쟁을 장려함이 적절한 경우, 관련 시장의 소비자 권익을 증대하는 것

37) 4. 유럽공동체 책무 이행을 위한 의무

(1) 본 항은 Ofcom의 다음과 같은 역할에 대해 적용된다.

(a) 제2부 제1장에 의거하는 역할,

(b) 라디오 스펙트럼 관리와 관련한 법령에 의거한 역할,

(c) 항 185에 의거하여 Ofcom에 위탁된 분쟁과 관련한, 제2부 제3장에 의거하는 역할,

(d) 그것이 본 소항에서 구체화된 역할에 관한 사안과 관련하는 목적을 위해 요구되는 정보와 관련하는 한, 항 24와 25에 의거하여 Ofcom에게 부여되는 역할

(e) Ofcom이 항 26의 소항 (2)(a)에서 (c)까지에서 언급된 개인들에게 정보가 유용하도록 하려는 목적을 갖는 한, 해당 항에 의거하는 Ofcom의 역할

(2) 그와 같은 역할을 수행함에 있어, (구조지령 (the Framework Directive)의 조항 8에 포함되는 요구조건에 효력을 발생시키며 그에 따라 해석되는) 6개의 유럽공동체 요구조건에 따라 역할을 수행하는 것, 역시

Ofcom의 의무이다.

- (3) 첫 번째 유럽공동체 요구조건은 다음과 관련하여 경쟁을 장려하는 것이다.
- (a) 전파 커뮤니케이션 네트워크와 전파 커뮤니케이션 서비스의 제공,
 - (b) 전파 커뮤니케이션 네트워크 혹은 전파 커뮤니케이션 서비스의 제공과 연합하여 제공되는, 혹은 이용 가능한, 설비와 서비스의 제공 혹은 이용 가능성,
 - (c) 전파 커뮤니케이션 네트워크 혹은 전파 커뮤니케이션 서비스의 이용과 관련하여 사용되어질 수 있는 인명록의 제공
- (4) 두 번째 유럽공동체 요구조건은 Ofcom의 활동이 유럽 내부 시장의 발전에 기여하는 것을 보장하는 것이다.
- (5) 세 번째 유럽공동체 요구조건은 유럽 연합의 모든 시민 (유럽 공동체 설립을 위한 조약 (the Treaty establishing the European Community)의 조항 17이 규정하는 의미 내에서)의 권익을 증진하는 것이다.
- (6) 네 번째 유럽공동체 요구조건은, 그것이 현실적인 한, 다음에 찬성하지 않는 의미에서 Ofcom의 역할 수행의 바람직함을 참작하는 것이다.
- (a) 또 다른 형태에 대해, 하나의 어떠한 형태의 전파 커뮤니케이션 네트워크, 전파 커뮤니케이션 서비스 혹은 그와 관련한 설비 혹은,
 - (b) 그와 같은 네트워크, 서비스, 혹은 설비를 제공하거나 이용 가능하도록 하는 단 하나의 수단
- (7) 다섯 번째 유럽공동체 요구조건은, Ofcom이 소항 (8)에서 언급된 취지에 대해 적절하다고 판단하는 범위 내에서, 동맹국의 시설, 서비스 상호이용과 네트워크 접근을 장려하는 것이다.
- (8) 그와 같은 취지는 다음을 보장하기 위한 취지를 갖는다.
- (a) 전파 커뮤니케이션 네트워크, 전파 커뮤니케이션 서비스 혹은 그와 관련한 설비에 대해 효율적이며 지속적인 경쟁,
 - (b) 커뮤니케이션 제공자의 고객이 되는 개인에 대한, 그리고 그와 같은 설비를 가능하게 하는 개인의, 이익의 극대화
- (9) 여섯 번째 유럽공동체 요구조건은 다음의 필요에 따라 소항 (10)에서 언급되는 표준의 준수를 장려하는 것이다.
- (a) 서비스 상호이용의 촉진과
 - (b) 커뮤니케이션 제공자의 고객이 갖는 선택 자유의 보장
- (10) 그와 같은 표준은 다음과 같다.
- (a) 구조지령의 조항 17에 따라 수시로 도출되고 발표되는 표준 혹은 표준

진작시키는 적절한 조치를 취할 관할권을 가진다.

2) 분쟁해결 범위

Ofcom이 해결해야 할 쟁점은 다음 3가지로 정리할 수 있다:

- 1) BT가 “전환설명서(‘advice of transfer’ letter)와 관련된 소매비용과 이 때문에 발생하는 유입호를 CPS 설정비를 통해 회수하는 것이 적절한가?
- 2) CPS 설정비를 얼마나 인하해야 BT가 전환통지서 및 유입호 처리로 인한 비용을 보전할 수 있도록 할 수 있는가?
- 3) 만일 적절치 못하게 결정되었다면 언제 시점부터 소급하여 새롭게 결정된 대가를 적용해야 하는가?

설명서

- (b) 다음에 의해 수시로 채택되는 표준 혹은 표준 설명서
 - (i) 유럽표준위원회 (the European Committee for Standardisation)
 - (ii) 유럽전자공학표준위원회 (the European Committee for Electrotechnical Standardisation), 혹은
 - (iii) 유럽 텔레커뮤니케이션 표준 연구소 (the European Telecommunication Standards Institute), 그리고
- (c) 다음에 의해 수시로 채택되는 국제 표준과 국제 권고
 - (i) 국제 텔레커뮤니케이션 연합 (the International Telecommunication Union),
 - (ii) 국제 표준기구 (the International Organisation for Standardisation),
 - 혹은
 - (iii) 국제 전자공학위원회 (the International Electrotechnical Committee)
- (11) 공동체 회원국의 요구가 상호 상충된다고 판단될 때, Ofcom은 그와 같은 상황에서 최선이 된다고 생각하는 방법으로 그와 같은 상충을 해결해야만 한다.
- (12) 본 항에서, “구조지령”은, 전파 커뮤니케이션 네트워크와 서비스를 위한 공통규제 체제에 대한, 유럽의회와 위원회의 지령 2002/21/EC을 의미한다. “네트워크 접근”과 “서비스 상호운용”은 각각 제2부 제2장의 의미와 동일한 의미를 갖는다.

3) 정보제공요청

본 분쟁을 해결하는 Ofcom의 업무의 일부로 Ofcom은 통신법 2003 제191조³⁸⁾에 의거 통지문을 송부하였다. 이 통지문에 따르면 Ofcom은 BT가 분쟁과 관련한 다음

38) 191. 분쟁과 관련하여 정보를 요구할 수 있는 Ofcom의 권한

- (1) 본 장에 의거하여 하나의 분쟁이 Ofcom에게 위탁되거나 다시 위탁된 경우, Ofcom은 소항 (2)가 적용되는 모든 개인에게 다음을 위하여 Ofcom이 요구할 수 있는 정보를 Ofcom에게 제공할 것을 요구할 수 있다.
 - (a) 분쟁을 처리하는 것이 Ofcom에게 적절한 것인지 여부를 결정하기 위해,
 - (b) 다른 회원국가의 규제기구와 협의하는 것이 필요한 것인지 여부를 결정하기 위해, 혹은
 - (c) 분쟁과 그것의 해결을 위한 결정을 고려하기 위해
- (2) 본 소항은 다음에 적용된다.
 - (a) 분쟁 당사자와,
 - (b) 분쟁 당사자는 아니지만, Ofcom이 소항 (1)(a)부터 (c)까지에서 언급한 사안에 관련된 정보를 가지고 있다고 판단하는 개인
- (3) 본 항에 의거하여 정보를 제공하도록 요구받은 개인은 Ofcom에 의해 명기될 수 있는 방법을 통해 Ofcom이 명기할 수 있는 타당한 기간 내에 정보를 제공해야 한다.
- (4) 본 항에 의거한 요구에 따라 정보가 제공되어야 하는 기간을 정함에 있어, Ofcom은 특별히 다음을 고려해야 한다.
 - (a) 항 188에서 명기된 기간 내에 분쟁 해결을 위한 결정을 내려야 하는 자신의 책무,
 - (b) 분쟁의 본질, 그리고
 - (c) 요구되는 정보
- (5) 항 138에서 144는, 그것이 항 135 혹은 136에 의거한 요구의 집행에 적용되는 것과 마찬가지로, 본 항에 의거한 요구의 집행에 대해 적용된다.
- (6) 본 항의 집행에 항 138이 적용됨에 있어, 항 138은 Ofcom에게 해당 항의 소항 (3)에서 언급된 사항을 이행하기 위해, 특정한 기간 내에 결정을 내려야 하는 Ofcom의 책무를 준수할 수 있기 위한 목적을 위해 적절하다고 Ofcom이 판단하는, 1개월 이하의 기간을 명시하도록 허락한 것과 같은 효력을 갖는다.

정보를 제공할 것을 요구하고 있다.

- 분쟁기간동안(2003.11.28일부터 결정시기까지)의 CPS 설정비 확인
- BT가 CPS 설정비를 결정하는 방법에 대한 설명과 이 설정비를 산정하는데 사용한 모델 사본 제공
- CPS 설정비를 받는 (WLR이 함께 제공되는) 회선수에 대한 데이터

7. Ofcom 최종결정 준거 (The criteria that informed Ofcom of the final decision)

1) 잠정 결정 BT가 “전환설명서(‘advice of transfer’ letter)와 관련된 소매비용과 이 때문에 발생하는 유입호를 CPS 설정비를 통해 회수하는 것이 적절한가?

(1) 잠정 결정

Ofcom은 2008.12.30일, 관련 당사자들에게 잠정결정문을 송부하였다

Ofcom은 본 분쟁과 관련하여 두 가지 의무가 있다고 언급한다.

- BT의 시장 지배적 사업자로서의 의무

시장지배력(SMP)조건인 AA8에 따르면 BT가 CPS사업자(CPSO)들에게서 비용을 보전 받을 수 있도록 허용하고 있으며 이러한 비용을 사업자별 설정비, 사업자별 진행비, 가입자별 설정비와 시스템설정비로 나누도록 하고 있다.

- 일반조건 14.5

일반조건 14.5에 따르면 서비스제공사업자는 일반조건 14의 별첨 3에 규정한 가이드라인을 준수한다는 판매와 마케팅관련 실행지침을 정하고 준수해야 한다. 별첨 3에 따르면 서비스 제공사업자는 전환통지서를 송부해야하지만 서비스 제공사업자가 이 절차와 관련한 비용을 회수할 수 있다는 구체적인 규정이 없다.

Ofcom은 전환통지서 또는 유입호에 따른 비용이 일반조건 AA8에서 정한 4가지

비용범주에 해당하는 바가 없다고 판단한다. 또한, Ofcom은 전환통지서 송부와 유입호 처리는 정상적인 업무의 한 부분이라고 본다. Ofcom은 BT가 CPS 설정비를 통해 이들 비용을 보전하도록 허용한 의무에는 해당하지 않는다고 결론을 내린다.

Ofcom은 BT의 설정비가 Ofcom의 비용보전 여섯 가지 원칙에 부합하는지를 고려하였다. 여섯 가지 원칙이란 다음과 같다.

- 비용원인: 비용은 비용이 발생하도록 원인을 제공한 당사자로 부터 외부성이 있는 경우에 보전된다.
- 편익 배분: 비용은 편익 수혜자 특히, 외부성이 있는 경우에 보전 되어야 한다.
- 유효경쟁: 비용보전이 유효경쟁 압력을 손상시키거나 약화시켜서는 안 된다.
- 비용최소화: 비용보전기제는 비용을 최소화하도록 작동해야한다.
- 상호보상: 상호 대가를 부과해야 하는 서비스인 경우에 대가 역시 상호적으로 보상되어야 한다.
- 실질성: 비용보전 기제는 실질적이고 실행하는데 용이해야한다.

Ofcom은 BT가 Ofcom의 비용보전원칙을 준수하지 않은 점을 발견하였다. 즉, BT가 '실질성'외에는 모든 비용보전원칙을 위반했다는 점을 확인하였다.

Ofcom은 BT가 자사의 다른 사업부문 어떤 곳에서도 WLR, LLU, IPStream³⁹⁾ 등을 포함한 소매원가를 보전할 방안을 모색하지 않았다는 C&W 주장에 동의한다. 즉, CPS가 다르게 취급될 하등의 이유가 없다.

(2) 결정

39) IPStream은 영국의 브로드밴드 액세스 도매상품의 하나로 BT가 ISP(Internet Service Provider)나 IPTV사업자들이 자사 가입자들에게 서비스를 제공할 수 있도록 인터넷 액세스망을 구성 및 운용해주는 서비스를 말한다. 아래 그림은 전형적인 IPStream 구성을 보여주고 있다. 이 서비스를 제공하는 것은 BT Wholesale 부문이며, BT Openreach가 보유한 동선을 이용한 DSL서비스를 기반으로 한다.

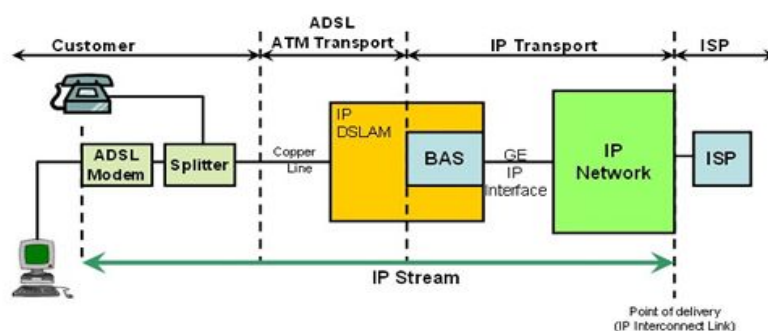
잠정결정에 대해 BT는 소매원가는 SMP의무로 인한 직접적인 결과라고 주장하였다. BT는 비용을 유발한 CPS사업자들이 해당 비용을 부담해야 하기 때문에 비용원인 보전원칙을 위반한 것이 아니라고 주장한다. 또한, BT는 소매원가 보전은 다른 보전원칙에 부합한다고 주장한다.

Ofcom은 결정문에서 BT 주장을 반박한다. 일반조건 AA8에 따르면, BT는 CPS사업자가 가입자들에게 서비스를 제공하는 것과 관련하여 발생하는 비용을 CPS 대가를 통해 보전을 하도록 허가 받은 유일한 사업자이다. 전환통지서 발행과 이로 인한 통화처리는 CPS 서비스 제공과는 무관하다.

또한, BT는 만일 CPS사업자들이 소매원가를 부담하지 않는다면 해당 비용은 고객이 부담해야 한다고 주장하였다. Ofcom은 이 비용을 이용자에게 전가해야 한다는 것에 동의하지 않고 원칙적으로 이용자와 관련된 비용을 최종 가입자로부터 비용을 보전할 문제를 아니라고 본다.

C&W는 Ofcom이 BT가 소매원가를 당연히 보전 받을 수 없는 것이라고 언급하지 않고 설정비를 통해 소매원가를 보전 받을 수 없다고 말한 것에 대해 우려하였다.

Ofcom은 소매원가 보전은 CPS 제공과 무관하므로 설정비 또는 다른 어떤 방법



BAS(Broadband Access Server): 중앙서비스부분을 데이터 백본망에 연결시키는 장비이며, 네트워크의 라우터나 브리지등과 유사한 기능을 수행

GE: Gigabit Ethernet

으로도 회수할 수 없다고 말하였다.

Ofcom은 관련 당사자들의 의견을 수렴한 결과, BT는 CPS 설정비를 통해 소매원가를 보전할 수 없다는 잠정 결정을 변경하지 않았다. 즉, BT는 CPS 설정비를 통해 소매비용을 보전할 수 없다.

2) CPS 설정비를 얼마나 인하해야 BT가 전환통지서 및 유입호 처리로 인한 비용을 보전할 수 있도록 할 수 있는가?

(1) 잠정 결정

Ofcom은 전환통지서 및 그에 따른 유입호 처리에 드는 비용 78펜스를 보전 받도록 허가 받았다는 BT의 주장을 기각하였다. 78펜스는 Ofcom이 CPS 설정비 중 금액이 이루어져야 한다고 결정한 액수이다.

(2) 결정

잠정 결정에 대해 어떤 당사자도 이의를 제기한 바 없었으며 따라서 변경 없이 결정되었다.

3) 만일 적절치 못하게 결정되었다면 언제 시점부터 소급하여 새롭게 결정된 대가를 적용해야 하는가?

(1) 잠정결정

Ofcom은 CPS사업자들의 과다지불에 대한 환급기간 관련하여 두 가지를 고려하였는데 하나는 2003.11.28일부터 2007.11.1일까지이며 다른 하나는 2007.11.1일부터 분쟁이 진행 중인 현재까지이다.

2003.11.28일부터 2007.11.1일까지

Ofcom은 상기 일자부터 환급하는 것은 공정하지 못하며 Ofcom의 규제목적과도 궤를 같이 하지 않는다고 생각하였다. Ofcom은 2005.8월에 소매원가 보전을 허용하는 BT의 대가를 인가하였다. 당시에는 어떠한 사업자도 이의를 제기한 바 없다. 따라서 Ofcom은 BT가 소매원가 보전으로 받아들인 것이 합리성을 가진다고 보았다.

2007.11.1일부터 분쟁일 까지

Ofcom은 Ofcom이 소매원가 보전을 검토할 계획이라는 것과 Ofcom의 WLR 대가 설정은 소매원가를 포함하지 않을 것을 명확히 밝힌 바 있으므로, 이는 Ofcom이 소매원가 보전을 선호하지 않는다는 것을 밝힌 것이라고 생각하였다.

따라서 Ofcom은 BT가 2007.11.1일부터 과다 징수된 부분을 환급해주되 이자를 포함하여 하는 것이 합리적이라고 판단하였다.

(2) 결정

Ofcom은 잠정결정에서 BT는 2007.11.1일 기준으로 산정한 환급금을 CPS사업자들에게 돌려주어야 한다고 하였다. 관련당사자 중 어느 누구도 Ofcom이 제안한 환급 기준일에 대하여 동의하지 않았다. BT는 환급해줄 수 없다는 입장을 고수하였고, CPS사업자들은 2003.11.28일이 환급기준일로 더 적절하다고 보았다. Ofcom은 결정보고서 상의 입장을 명확하고 정당화할 수 있는 방안을 모색하였다.

BT는 SMP를 지닌 사업자관련한 일반조건 AA8.4에 따르면, BT는 원가지향적인 대가산정을 해야 한다. 특히 동 사안의 경우 CPS 대가는 CPS설비제공과 관련해서는 LRIC(장기증분원가)를 이용하여 산정하는 원가를 사용한다.

Ofcom이 CPS와 관련한 소매대가가 CPS 설비제공과 관련한 적절한 원가인지 여부를 조사한 것은 본 분쟁에서 유일하다. 따라서 Ofcom은 SMP보유사업자관련한 일반조건 AA8⁴⁰⁾상에서는 소매원가가 주어지지 않는다는 점을 BT가 알지 못했다고 주장한다.

2005.8월 지침에서 Ofcom은 BT의 CPS대가를 결정하였다. 당시에는 소매원가가 이 대가 속에 포함되었었다. Ofcom은 이 대가가 관련사업자들의 우려를 불러일으킬 수 있어 검토를 계획하고 있었지만 이 검토를 실시되지 않았다.

2006.1.24일, “WLR서비스 대가한도 검토 및 설정” 최종결정문에서 Ofcom은 원가 구성에서 어떠한 소매원가도 포함시키지 않았다. 그러나 Ofcom은 동일한 접근방법

40) AA8. 사전선택제 제공의무(Requirement to provide Carrier Pre-selection etc.)

http://www.ofcom.org.uk/telecoms/loi/g_a_regime/sce/smp/

이 CPS 대가산정을 처리할 때도 적용될 것이라는 언급을 하지 않았다.

Ofcom은 SMP일반조건 AA8상에서는 소매비용보전(전환통지서 및 유입호)이 이뤄지지 않는다는 결정이전에 명확하게 말한 바가 없다고 결론지었다. 따라서 Ofcom은 BT가 CPS사업자들에게 환급해주어야 한다는 잠정 결정을 철회한다고 결정하였다.

8. 최종결정 (Final Determination)

2009.2.13일 결정에서 Ofcom은 다음과 같이 결정하였다.

- BT는 전환통지서 송부와 이로 인한 유입호 처리로 인해 발생하는 원가를 보전받은 사업자로 해당사항이 없다.
- BT는 CPS 설정비에서 상기 소매비용에 해당하는 78펜스 인하하여야 한다.
- BT는 CPS사업자들에게 환급하여야 할 필요 없다

이는 2009.2.16일부터 효력을 발생한다.

9. 시사점

전통적으로 규제기관이 공정경쟁을 위해 SMP를 보유한 사업자에게 특정 의무를 부여하는 과정에서 그 의무를 수행하는 데는 비용이 수반되는 것이 불가피한데 그 비용의 범위를 놓고 사업자간 분쟁이 끊이지 않았다. 본 사례도 사전선택제 도입으로 발생한 BT의 비용 중에 소매활동비용이 포함되어야 하는가에 대한 것으로 사전선택제 도입 관련한 것은 도매거래인데 문제가 된 BT의 활동은 소매범위에 해당하기 때문이다. 결국 규제기관인 Ofcom이 개입하여 그 수준을 결정한 것으로 종료되었는데 공정경쟁을 위해 부여된 의무를 이행하는 대가 수준결정에 대한 문제는 국내에서도 자주 발생해왔으며, 구체적으로는 발생하는 비용에 대해 관련 사업자 중 누가 부담하는 것이 옳은가, 어디까지를 비용으로 인정해야하는가 하는 문제 등이

흔히 발생하는 사안이다.

한편, 우리나라의 법체계에서는 통상 사업자간 거래에 관련된 대가에 대해서는 규제기관이 결정하도록 관련법에서 위임하고 있어 결국 최종 결정자는 규제기관일 수밖에 없는데, 2010년에도 또 하나의 과제가 발생할 것으로 보인다. 즉 새로이 도입되는 가상이동통신사업자(이하, MVNO) 제도를 담은 법안이 2009.12월에 국회소위원회회를 통과하였는데 해당 법안은 의무제공사업자의 범위, 대가설정방식 등 구체적인 사안들은 규제기관의 결정으로 위임하였다. 특히 의무제공사업자와 잠재적 MVNO 사업자간 대가 설정방식을 Retail-minus라고 표현하였으나 구체적인 내용은 결국 규제기관의 몫이 될 것으로 예상된다. 즉 Retail의 수준, minus의 요소 등을 결정하는 과정에서 의무제공사업자와 잠재적 MVNO사업자가 치열한 다툼을 벌일 수밖에 없을 것이며 이 때 규제기관은 개입이 불가피하며 규제기관이 어떠한 수준에서 결정지을지가 이 제도의 성패를 좌우할 것으로 보인다.

제 5 절 사례 4

BSkyB의 ITV 지분인수에 대한 조사(BSkyB/ITV merger Investigation)

1. 개요 (Summary)

국가	규제기관	사후규제 영역
영국	경쟁위원회(Competition Commission)	
일시	신고인	피신고인
2007.2.26		
사건원명		
Reformon British Sky Broadcasting Group's acquisition of a 17.9% in ITV		

2. 도입 및 배경

본 사례는 2006년 11월 17일 BSkyB사가 ITV의 지분을 17.9% 인수함에 따라 발생한 사례임. 2007년 2월 26일 기업규제개혁부(BERR, Departments for Business, Enterprise and Regulatory Reform)장관은 본 지분 인수건에 대하여 공정거래청에 중재고지를 발부하고 공정거래청에 이첩하였으며, 본 사건은 경쟁위원회로 4월에 이첩되었다. 본 사례는 공익심리에 반할 수도 있는 인수합병에 대한 조항을 담고 있는 기업법에 최초로 적용을 받은 사례였다.

경쟁위원회가 2007년 5월 24일 조사를 착수하여, 2007년 7월에 사건 진술서들을 발행하고 청문회를 열었으며, 과연 합당한 인수합병 상황이었는지, 인수합병이 실질적 경쟁완화를 촉발시켰는지, 인수합병 상황이 현재 작용을 하고 있는지, 혹은 공익에 반하여 작용할 것으로 예상되는지에 대하여 조사하고 결정한 사례이다.

3. 의사결정 맥락(Context of the decision)

1) 적절한 인수합병 상황이 발생하였는가?

(1) 공식적인 지배권 없이 회사의 정책에 실질적으로 영향을 줄 수 있는가?

17.9%의 지분매입은 보통의 경우 지배권을 발휘하기 위해 충분한 것으로 고려되지 않는다.

이 경우 하기와 같은 부분이 고려되어진다.

-이사회 비율

-특별 결의안을 제지력

-지분 분배(공정거래청은 25%이상의 투표권이 BskyB에 있는 것으로 고려했다)

- 추가 지분 매입가능성

결정을 내리는데 있어서 역점은 과거 투표양상에 두고 내려졌으며. (과거 양상 고려 시, 17.9%의 지분은 보통 득표의 25%보다 근소하게 크게 변환되었다) 하지만, 투표양상은 새로운 상황 (특히 논쟁이 많은 결정을 내리기 위해)에 의해 영향을 받을 수 있는 경우에 해당되었음.

공정거래청에게 있어 중요한 결정요인은, 시장의 균형 상태를 이동시킬 2008년의 디지털방송으로의 전환이라는 관점에서 볼 때, 보다 신중해야한다는 필요성 때문이었다.

(독립적인 ITV는 디지털방송시장에서 BskyB와 보다 공격적으로 경쟁할 것으로 보인다. 무료방송(FTA: free-to-air) 와 프리미엄 서비스 또한 이에 해당함)

(2) 잠정결정

연차총회 및 긴급총회에서의 표결 양상을 고려 시에 BskyB는 ITV경영층에 의해 제안된 특별결의안을 제지하기 위해 필요한 25%의 표결을 근소하게 확보하였을 것이다.

(a)보통의 경우 17.9%의 지분매입은 보통의 경우 지배권을 발휘하기 위해 충분

한 것으로 고려되지 않았고, 아주 드문 경우에만 20%이하의 지분매입이 적절한 흡수합병상황으로 인식되곤 했다.

(b) 하지만, 결정에 영향을 끼친 다음으로 큰 소액 주주들은 5%의 지분을 가지고 있었다.

(c) 과거 표결양상에 역점을 두어 고려 시, 17.9%의 지분은 보통 전체표의 25%보다 근소하게 많은 득표로 이어졌지만, 표결양상은 논란이 많은 결정을 내려야 하는 상황 하에서는 영향을 받았다.

(3) 결정

BSkyB사로 하여금 ITV 지분을 17.9%에서 7.5%로 부분 매각토록 결정을 함.

2) 인수합병으로 인해 실질적인 경쟁완화가 야기될 것인가?

(1) 최소한 4개의 시장 (시청각, 콘텐츠, 콘텐츠 소유권, 광고)관점에서 실질적인 경쟁완화가 고려되었는가?

(2) 잠정 결정

"all-TV" 시장에서의 BSkyB의 일방적인 시장력을 높이고 BSkyB와 ITV사이의 전략적인 경쟁관계를 완화시켰다.

프리미엄 유료 TV시장에 있어서 잠재적인 경쟁을 소실시켰음.(즉, ITV가 프리미엄 유료 TV 시장에 진입할 가능성 혹은 ITV로 하여금 동 시장진입을 위해BSkyB로부터 플랫폼지원을 받을 가능성을 낮추었음)

콘텐츠 생산에 있어서 잠재적인 경쟁을 소실시켰음.(BSkyB사가 콘텐츠 시장을 확장시킬 가능성 혹은 ITV가 생산한 방송 콘텐츠를 우선 이용할 가능성을 낮추었음)

스포츠 중계권 혹은 다른 프리미엄 TV 중계권을 위한 입찰 경쟁을 약화시켰다. 또한 ITV와 BSkyB와의 연합 입찰로 인해 제 3회사(3rd party)가 입찰에 참가의지를 단념시켰다.

광고시장에서의 통합효과가 발생하였다.

경쟁위원회는 실질적인 경쟁완화는 "all-TV" 시장에서의 BSkyB와 ITV사이의 경

쟁행위가 소실됨에 따라 기인될 것이라고 보았다.

(a)all-TV 시장에서만의 시장점유율은 경쟁위원회의 결정에 지지할만한 논거가 되지 않음을 제안하였다.

(b) 다른 유료 TV사업자들로부터의 BSkyB에 대한 경쟁압박은 미미하였다. 무료 방송(free-to-air)이 주요 제재요인이며 ITV는 무료방송시장에서 상당한 입지를 구축하고 있다.⁴¹⁾

(c) 경쟁위원회는 인수합병이 스포츠 중계권, 광고, TV뉴스배급을 위한 입찰 경쟁에 있어서는 실질적인 경쟁완화를 야기할 것으로 보지 않았다.

(3) 결정

지분 인수는 특히 무료방송 시장에서 경쟁수준에 영향을 미쳤다고 판단함.

3) 실질적 경쟁완화가 현재 작용하고 있는가? 아니라면 공익에 반하여 작용할 것으로 예상되는가?

(1) 잠정 결정

(a) 매체의 공익성은 영국 전역에 충분히 다양한 매체 소유권이 있는지에 관련한다.

(b) 경쟁위원회는 다양한 시청자들에게 제공된 정보와 관점의 범위를 고려하여 다양성을 확보하였다 :국립 공영뉴스를 합리적인 척도로 보았다.

(c) 현재 시장에서의 5개 채널 공급사는 62%의 시장점유율을 갖고 BBC에 의해 지배되고 있다. (ITV :26%, BSkyB:5%)

(d) 현재의 규제 구조와 편집상의 독립성은 지분매입이 공익성만을 고려한 “공익”에 반하여 작용할 것으로 예상되지 않는다는 것을 의미한다.

(2) 결정

인수합병은 공익에 반하는 영향을 주지 않는다고 판단 및 결정함.

41) 무료방송 시장에서의 ITV의 시장점유율:23%, BSkyB의 시장점유율:6.7%

4. 최종결정 (Final Determination)

2008.1.29일 결정에서 기업규제개혁부(BERR, Departments for Business, Enterprise and Regulatory Reform)는 다음과 같이 결정하였다.

- BSkayB사는 ITV 지분을 17.9%에서 7.5%로 부분 매각해야 한다.
- BSkayB사의 ITV의 지분 인수는 특히 무료방송 시장에서 실질적인 경쟁완화 수준에 영향을 미쳤다.
- 인수합병은 매체 방송의 공익성에 반하는 영향을 주지 않는다.
- 이는 2008.1.19일부터 효력을 발생한다.⁴²⁾

42) 출처 : <http://www.competition-commission.org.uk/inquiries/ref2007/itv/index.htm>

제 2 장 스페인 (Spain)

제 1 절 스페인 통신 규제 개관 (An overview of the regulatory framework in Spain)

1. 규제기관 개관 (National Regulatory Authority: CMT)

CMT(Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Telecommunications Market Commission)는 전기통신, 방송, 텔레매틱 및 인터랙티브서비스 시장 규제를 책임지고 있는 스페인 독립기관이다. CMT는 전기통신자유화령(Decree on Liberalisation of Telecommunications, Law 6/1996)을 근거로 설립되었고, 1997.2.3일부터 업무를 시작하였다.

CMT의 전반적인 권한, 기능 및 CMT 이사회 구성에 관한 내용은 1997.4.25일 공포된 통신자유화법(Telecommunications Liberalisation Act, Law 12/1997)에 규정되어 있다.

2003.11.3일 EU통신규제 프레임워크가 발표되면서 이를 반영하기 위해 새로운 통신법이 개정되었다. (Law 32/2003)

개정된 법에 따르면, CMT는 다음 기능을 가진다.

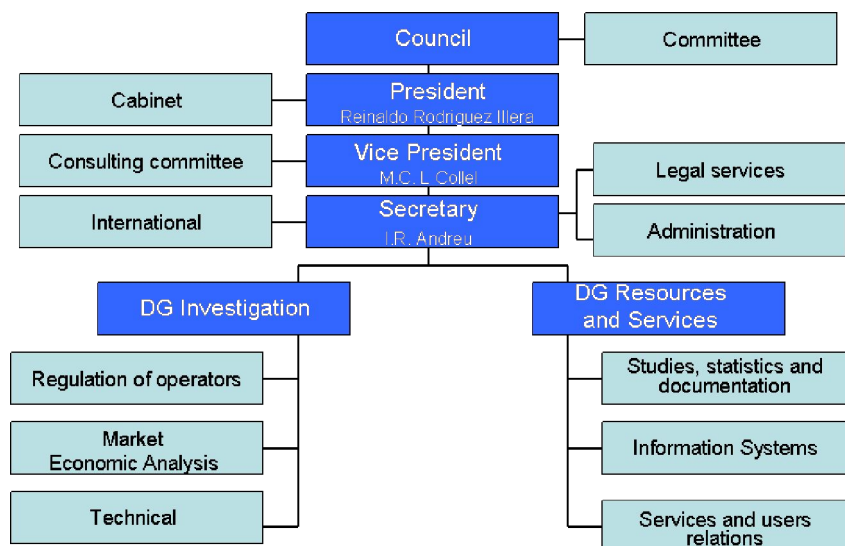
- 분쟁중재
- 번호할당
- 보편적 서비스를 포함하여 공공서비스에 활용 가능한 적정 재원을 확보하도록 하는 보편적 기금관리
- 이용자들에게 제공되는 서비스 품질 감독
- 할당된 주파수의 효율적 이용 감독
- 유효경쟁을 위한 시장 분석
- 사업자 등록 관리

2002.7월 이후 공기업(public body)으로서 CMT는 스페인 과학기술부 장관에게 보고한다. 이전에는 경제부(Ministry of Economy) 산하에 있었다.

그러나 통신서비스에 대한 선발통신사업자의 소매요금 인가는 여전히 경제부가 관할한다. 즉, 요금인가는 경제부 장관의 경제현안 집행위원회(Ministry's Executive Committee for Economic Affairs)가 수행한다. 이들 기관의 핵심 목적은 물가를 안정시키는 것으로 이 기관들의 정책은 가끔 CMT의 정책과는 상이한 면이 있다.(예를 들면, 시내전화 기본료와 통화요금 재조정 시도)

CMT는 사무총장(Secretary)을 중심으로 몇 개 부문으로 나뉜다. 기술, 법, 행정, 경제적 사안을 처리하는, 즉, CMT 본 기능을 수행하는 데 필요한 두 개의 부문과 두 본부장(general directorates) 즉, 사업자규제 및 시장에 대한 경제적 분석 및 기술부문의 성과를 조절하고 지도하는 조사부문장과 정보시스템, 연구, 통계, 문서자료 서비스 및 이용자 부문과의 관계 등에 관한 성과를 조정하고 지도하는 자원 및 서비스 부문장으로 구성되어 있다.

[그림 2-1] CMT 조직도



자료: CMT 연차보고서 2007

2. 주요 법령 (Key legislation and regulation)

스페인 의회의원들은 2003.11월, 새로운 EU 규제 프레임워크를 반영한 입법을 완료하였고 3개월 후 기존 법은 폐기되었다. 2006년 초 몇 개월 동안에 CMT는 EU 규제 프레임워크에서 (사전규제 대상인지 여부를 가리기 위해) 시장분석 대상으로 포함된 시장에 대한 분석이 시행된 이래로 고려되어온 규제를 강제이행하기 시작하였다.

다음 법령들은 스페인 통신시장 관련한 법적 준거들을 보여준다.

- 2005.4.15일, 칙령 424/2005(Royal Decree 424/2005) 승인. 본 칙령은 전기통신서비스, 보편적서비스, 이용자 보호 제공에 관한 조건에 대한 규제를 담고 있다.
- 2003.11.3일, 전기통신기본법(the General Telecommunications Law, Ley General de Telecomunicaciones, BOE núm.264, de 3 de Noviembre 2003) 승인. 이 법은 2002 EU 규제패키지를 자국법에 반영한 법이다.
- 2000.12.22일, 과학기술부장관이 승인한 가입자선로공동활용령 (Real Decreto 3456/2000 para el Acceso al Bucle de los Operadores Dominantes).
- 2000.11.30일, CMT가 승인한 사전선택제에 관한 결정 (Procedimiento para Preseleccion de Llamadas en Ambito Metropolitano).
- 2000.7.31일, Telefónica 요금규제 인가 (Nuevo Marco Regulatorio de Precios para Telefónica).
- 2000.6.23일, 가입자선로공동활용 및 사전선택제에관한령 승인 (Medidas Urgentes en el Sector de las Telecomunicaciones, Decree 7/2000).
- 1997.4.24일, 전기통신자유화법(Liberalizacion de las Telecomunicaciones) 승인.

3. 스페인 경쟁규제 관련한 기타 기관들 (Other bodies Associated with Competition Regulation in Spain)

본문에서 경쟁규제와 경쟁정책을 담당하는 기타 기관에 대한 목적과 책임에 대한 상세하게 다룰 것이며, 이들 기관들과 기관간의 상호작용에 대해서는 각 단원에서 설명된다.

1) 국가경쟁위원회

국가경쟁위원회(The Comisión Nacional de la Competencia, 이하 “CNC”)는 주무 사법기관 및 산업부문 전문규제기관, 자치 지역 내 주무관청과의 업무조율을 통해 경쟁법에 따라 부여된 기능을 수행함으로써 스페인 내 모든 시장의 유효경쟁의 유지, 보장, 촉진을 담당하며 경쟁법(Ley de Defensa de la Competencia or LDC)을 일관되게 적용할 수 있도록 하는 독립기관이다.

비록 1/2002법 제정 이후 스페인 경쟁법령에 따르면 (합병사안 제외) 해당 행위가 지역범위정도일 경우에는 지역관청이 담당하도록 하고 있는 반면, CNC는 경쟁법을 적용하는데 있어 스페인 전국 단위로 기능을 수행하며 자국 내 모든 시장 및 경제부문과 관련성을 가진다.⁴³⁾

CNC는 피라미드 조직구조를 가지며 두 개의 독립적인 부문에 기초하는데 조사국(Investigations Division)과 평의회(the Council)⁴⁴⁾가 그것이다. 양 기관은 CNC의 장의 감독과 조율 하에서 조사 기능과 의사결정 기능을 각각 독립적으로 수행한다.

43) 경쟁법에 따르면, 지역 내 상당한 (경쟁)침해영향이 있는 경우라면, 경쟁법 조항이나 EC 조약의 제81조, 제82조 적용 관련하여 특정 사안에 대해서 지역 주무관청에 구속력이 없는 보고서를 요청할 의무를 CNC에게 부여하고 있다.

44) 최종의사결정 권한을 보유한 평의회는 CNC의장과 6명의 평의원으로 구성된다. 이들 모두는 경제부 장관의 제청에 따라 의회 내 경제위원회 내 청문회를 거친 후 6년 단임으로 임명된다. 조사국장 임명을 위해서는 평의회의 과반수 득표를 얻어야 하며, 조사국장 역시 경제부장관이 제청으로 정부가 지명한다.

양 기관은 위원회 내에서 공통적으로 지원서비스를 제공받는다.

1989.7.17일, 기존 경쟁법(Competition Act No. 16/1989)을 폐기하고 스페인 내 경쟁시스템에 새로운 사항을 도입하면서, 2007.7.3일 개정된 신경쟁법(a new Competition Act No. 15/2007)이 2007.9.1일 발효되었다. 게다가 스페인 정부는 경쟁보호규제 실행(칙령)을 위해 칙령261/2008(2008.2.22)을 채택하였으며, 이 칙령은 2008.2.28일 발효되었고 중요성이 덜한 행위, 경쟁촉진, 과정과 같이 경쟁법(15/2007)상 일부 중요한 부분을 집행하는데 근거가 된다.

이러한 개혁에는 두 가지 목적이 있는데, 하나는 시장 내 유효경쟁을 보호하고 가장 심각한 반독점침해를 막고, 기소하는 현 기제를 강화할 수 있는 제도적 구조를 수립하는 것이고, 다른 하나는 스페인 경쟁시스템과 2000년 이후 지속적인 개혁이 이루어져 오고 있는 유럽위원회의 경쟁법간 일부 사안들을 조율하기 위함이다.

신경쟁법에 따르면, CNC가 조사권을 가진 경쟁보호서비스(Servicio de Defensa de la Competencia, 이하 “SDC”)와, 의사결정기능을 가진 경쟁보호법원(Tribunal de Defensa de la Competencia, 이하 “TDC”)양자를 협력하도록 하고 있다. 이는 근본적으로 절차를 지연시키는 불필요한 절차적 중복성을 피하고, 기존의 일부 내부반발을 억제하여 침해사건을 다루는 절차 결과도출을 신속히 하는데 그 목적이 있다.

따라서 CNC는 조사수행 및 경쟁관련 쟁송에 대한 결정을 수행할 책임이 있다. 또한 경쟁법은 CNC에게 조정기능 자문요청권한 및 시장 내 경쟁을 촉진토록 하는 일반적인 목적을 부여하고 있다.

경쟁법은 일부 부문에서는 경쟁기관의 권한을 상당히 확장하고 있다. 특히 CNC와 현 지역 반독점주무관청은 행정법상 이루어진 행정행위 또는 경쟁 장애물을 양산하는 규제 등에 대해 법원에 항소하기 전에 행정심판을 수행할 권한이 있다.

경쟁법이 도입한 가장 중요한 변화는 특정 조항은 상사법원(the Commercial Court, 예를 들면, 반경쟁적 협정 및 지배적 위치 남용)이 직접 적용할 수 있다는 것이다. 더군다나 상사법원은 침해행위를 찾아낸 이전의 행정결정을 별도로 요청하지

않은 채, 경쟁법에 근거하여 벌칙(damages)을 부과할 수 있다. 상사법원의 중요성이 더해가고 있다는 점을 고려하여, 경쟁법은 CNC와 반독점 지역주무관청이 경쟁법 적용에 관한 소견을 제출할 수 있도록 하는 시스템을 도입하였다.

2) Audiencia Nacional

스페인에는 경쟁관련 쟁점을 전담할 경쟁항소법원이 없다. Audiencia Nacional은 스페인 전역을 관할하며 마드리드(Madrid)에 소재한 법원이다. 이 법원은 하급심, 항소심을 다루는 법원이지만, 하급심의 결정을 파기 또는 폐기 결정을 하는 법원은 아니다.

다른 무엇보다도 특히 중요한 권한은 다음과 같은 사안에 해당한다.

- 국왕 및 정부 관료에 대한 형사범, 테러범 및 조직범죄, 마약밀매, 밀수, 해외 범죄.
- 장관/총리관련 행정법 및 조항에 대한 법적 분쟁중인 행정항소 건.
- 노동소송관련 단일 자치지역이 아닌 여러 자치지역이 걸치는 집단지역범위 내 특수한 쟁송 과정

Audiencia Nacional은 의장, 법원 전원회의 의장, 각 부문별로 법이 정한 판사로 구성된다. Audiencia Nacional 의장은 대법원 전원회의의 의장이 되며 직권 상 모든 부문의 의장이 된다.

3) 기관 간 상호작용

스페인에서는 CMT, 에너지규제기관(Comisión Nacional de la Energía, CNE), 증권위원회(Comisión Nacional del Mercado de Valores, CNMV)를 포함하여 영역별 전문규제기관(sector-specific regulator)에게는 경쟁문제에 관해 동시관할권(concurrent jurisdiction)이 없다.

영역별전문규제기관은 경쟁법 조항을 적용할 수 없고, 할 수 있다면 경쟁위반 내용을 담은 자체 보고서를 경쟁규제기관에게 이첩하도록 하고 있다. 마찬가지로, 경쟁규제기관(NCC 또는 지역주무관청)은 영역별전문규제기관에게 각 영역 내 경제 활동을 하는 주체들의 합병에 관한 그리고 반경쟁적 행위에 관한 사안에 대해 구속력

이 없는 보고서 제출을 요청하고 영역전문규제기관은 제출해야한다.

영역전문규제기관은 시장 내 경쟁조건에 상당한 영향을 미칠 수 있을 것으로 여겨지는 결정이나 규제를 채택하기 전에 NCC의 의견을 요청할 수 있다. 어떤 경우이든, 관련법은 규제 및 경쟁기관 간 밀접히 협력토록 하고 있으며, 실제로 실무상에 빈번히 이루어지고 있다.

4. 통신규제기관 CMT 현황(Focusing CMT)

1) CMT 주요 개요

2007.8월 기준으로 CMT 내 82명이 근무(행정 및 관리 직원 제외)하고 있다. 이 중 약 27명이 시장분석검토에 종사하고 있다.

CMT 재원은 자체 조달 자원(전기통신법 32/2003의 제48조 제14항) 및 통신사업자들이 매출비율로 납부한 돈이다. 앞서 언급한 서비스들은 다음과 같다.

- 통신망을 운용하거나 전기통신서비스를 제공하는 통신사업자들이 부담하는 일반 요율.
- 조사 및 기술검수 뿐 아니라 등록증명서 및 기술보고서 발간을 위한 전기통신 요율.

2007년 CMT 수익은 35.15백만 유로였다. 여러 가지 수수료와 부담금 세부내역은 다음과 같다.

<표 2-1> CMT 자원

세금 및 부담금을 통한 수익	€(000)	전체 대비 비중(%)
사업자들에 부과된 세금	34,586.51	98.4
기 타	564.84	1.6
합 계	35,151.35	100

자료: CMT 연차보고서, 2007

2007년에 137건의 분쟁으로 인한 재정 건이 있었고, 그 중 22건은 액세스, 12건은 유선망상호접속, 6건은 이동망 상호접속, 기타 91건이었다.

2008.8월까지 시장 15번(도매 이동액세스 및 발신시장)에 대한 결정만이 Audiencia Nacional 에 항소가 있었고 여전히 최종결정을 기다리고 있다. 항소로 이첩된 결정 중 약 10% 정도가 사법 및 행정절차상의 문제로 일부 수정되기는 하지만 폐기된 적은 없었다.

2) CMT의 역할 및 관할권

여기서는 CMT가 정책집행 부문에서 어떻게 업무를 수행하는가를 본다. 특히,

- 해당 사안이 초기에 어떻게 시작되며 조사를 어떻게 하는가?: 재정(분쟁조정)
- 일반적인 정책집행력이 어떻게 사용되며 어떻게 사업자를 제재하는가?: 제재력
- 규제기관 결정에 대한 항소절차가 있는지 여부: 항소절차

3) 분쟁조정

CMT 이사회는 행정기관이자 분쟁해결기관으로서의 역할을 수행한다. CMT는 관련통신규제를 적용 또는 해석하는 과정에서 발생하는 갈등으로 인한 분쟁을 해결할 권한을 보유하고 있다. 예를 들면, 사법(私法)상 문제에서 계약관련 해석과 정책집행은 사법법원(예: 민사법원)관할이다.

그러나 통신사업자간 계약은 공법과 사법 모두에 관련이 있을 수 있다. 예를 들면, 상호접속협정은 원가기반 대가산정을 요구할 수 있다. 원가의 결정은 통신규제를 통해 규제받은 사안일 수 있기 때문에 CMT가 해당 사안에 대한 해결권한을 가진다 할 수 있다. 그러나 계약의 해석이나 정책집행은 보통 사법원의 문제이다.

재정기능은 공적인 것이다. 재정절차는 칙령을 통해 수립되며 심의, 무료 재판, 반박, 동등성이라는 기본적인 원칙을 따라야만 한다.

분쟁 중에 CMT는 전기통신법 제48.3§조에 따라 결정의 효과성을 확보하기 위해 자체 판단 또는 일방적으로 감정적인 조치를 채택할 수 있다.

분쟁해결을 위한 재정신청하기 전 양측이 합의 도출 후 분쟁 해결기관에 합의안 제출을 위한 의무 기간한도는 4개월이다(전기통신법 제14.1조) 네트워크 액세스 및 번호관리에 관한 칙령(Mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, Royal Decree 2296/2004) 제22.2조 역시 양측 간 협상시한으로 4개월을 설정하고 있다. 그럼에도 불구하고 만일 협상이 결렬되거나 분쟁이 발생한다면 일방은 언제든지 분쟁해결기구에 개입을 요청할 수 있다.(법정시한 만료를 기다릴 필요가 없다)

국경 간 분쟁이 발생한 경우 일방(문제가 되는 당사자로서 어느 한 통신사업자)이 유럽연합 내 다른 국가에 소재할 경우 CMT는 칙령에 의거 관련절차에 따라 해당 국가의 규제기관과 갈등해소를 위한 방안을 모색하기 위해 협력할 것이다.

예를 들면, CMT는 보편적서비스 또는 상호접속 등 규제 상 의무제공 사안에 대한 개정으로 인해 발생하는 분쟁결과와 같이 해당 사안이 시장에서 높은 관심을 유발한다고 판단될 때에는 분쟁현안에 대하여 공개한다.

제3자는 최종결정에 의해 자신의 권리가 직접적으로 영향을 받을 수 있을 경우에는 분쟁해결에 개입할 수 있다. 일부 경우에는 제3자의 개입 요구가 기각되기도 하였다.

CMT는 서비스 상용화를 유예할 권한이 있는데 예를 들면, 규제대상인 또는 사전 의무(소매시장에서 경쟁을 할 수 있도록 하는 도매서비스 제공의무와 같은) 준수에 영향을 받는 투입요소에 기반한 제공요소의 상용화를 유예할 수 있다.

4) 제재력

통신을 관장하는 법령 위반사항들은 매우 위중, 위중, 경미 등으로 분류된다. CMT는 각 위반사항에 대해 과징금을 부과할 권한이 있다(통신법 제48.3조 및 제58조 참조)

최소 과징금은 경미한 위반사항들에게 적용되는 고정금액인 €30,000이다. 위중한 위반에 대해 부과될 수 있는 최대 과징금은 위반을 통해 획득한 총수익의 5배이다. 이 액수를 정량화 할 수 없다면 과징금 최대치는 총매출의 1%, 또는 총자산의

5% 또는 €20,000,000 중 하나를 택할 수 있다.

또한, CMT 매우 위중한 위반사안의 경우에 네트워크 운용 또는 이용금지와 같은 또 다른 제재수단을 가지고 있을 뿐 아니라, CMT는 법적 대표자 및 의사결정에 참여한 경영위원회에게 과징금(최대 €60,000)을 부과할 수도 있다.

6차 개정 통신법(LGTel⁴⁵)에 따라 과징금을 주기적으로 납부할 수 있게 되었다. 규제기관은 주기적인 과징금을 일단위로 €100~€10,000 사이에서 부과할 수 있다.

법령의 한계

위반에 따른 의무수행기간은 해당 사안의 심각성에 따라 다른데, 즉 매우 심각한 경우는 3년, 심각한 경우는 2년, 경미한 경우는 6개월 등이다.

5) 상고절차

CMT 결정에 대한 상고건은 Audiencia Nacional에게 이첩된다. CMT에 대한 상고가 있다 해도, CMT 결정이 자동적으로 유예되는 것은 아니다. 법원은 금지명령이 있어야 유예가 된다. CMT 결정을 유예하기 위해서는 이해관계자는 다음 사항을 입증해야한다.

- (i) 결정 집행이 회복 불가능한 피해를 유발할 것으로 예상됨
- (ii) 무효화를 위한 정당한 이유가 있음

행정심판은 평균적으로 3-5개월이 소요된다, 예외적으로 결정이 5개월 이상 걸릴 수도 있는데 이는 Audiencia Nacional에 항소를 할 때 그러하고, 이때는 2-3년이 소요된다. 각 사안별로 이해관계자는 다음 사항에 해당하면 개입 가능하다.

- (i) 이 절차 때문에 어느 당사자 권리가 영향을 받을 수 있을 때
- (ii) 정당하다면 개인 및 집단의 이익이 해당 결정으로 인해 영향을 받을 때

경제적/사회적 이익연합체나 조직 역시 이익단체로 간주된다. SMP를 보유한 사업자가 법적으로 정당한 이익을 가지고 있다거나 해당 결정에 의해 자사의 권리가 영향을 받는다는 것을 설명할 수 있다면, 수익자(SMP보유 사업자)는 의무 부과 결

45) Law 32/2003, 3 November 2003, General Telecommunications Act

정에 이의를 제기할 수 있다.

제 2 절 사례 1

CATV 사업자와 Telefónica간 접속료 분쟁(Dispute about different network charges between cable and Telefónica of Spain)

1. 개요 (Summary)

국가	규제기관	사후규제 영역
스페인	CMT	재정(사업자간 분쟁)
일시	신고인	피신고인
2006.8	Telefónica	R Cable 등 CATV
사건원명		
Dispute about different network charges between cable and Telefónica of Spain		

2. CMT 위반 행위 규명 (How was the breach identified by CMT?)

본 사례는 일군의 CATV사업자들(Ono, Telecable 및 R Cable)이 Telefónica를 상대로 발생한 분쟁에 관한 것이다. CATV 사업자들은 기존 Telefónica가 부담하는 착신접속료와 access 서비스 대가와 다른 가격으로 Telefónica에게 청구하고 싶어 하던데서 갈등이 불거진 것이다.

보다 구체적으로는 2006.8월부터 2007.1월 사이에 발생한 각각 다른 분쟁들이 있었는데 RO2006/1118로 단일 행정절차로 병합되었다.

2006.8.21일, Telefónica de España(이하, “Telefónica”)는 유선착신서비스를 자사에게 제공하는 R Cable telecommunication Galicia, SA(이하, “R Cable”)과의

착신접속료 관련하여 규제기관인 CMT에게 재정신청을 하였다. 특히, Telefónica는 R Cable이 RIO에서 정한 시내수준의 접속료와 동일한 대가를 부담하고 있다는 사실을 언급하면서, CMT에게 R Cable이 Telefónica에게 합리적이고 목적에 부합하는 대가로 상호접속서비스를 의무적으로 제공할 수 있도록 해줄 것을 요청하였다.

2006.9.20일, CMT 의장(Secretary of CMT)은 당사자들에게 분쟁 해결을 위한 절차에 착수한다는 내용을 담은 통지문을 송부하였다. 뒤이어 Ono그룹도 Telefónica와의 분쟁 해결을 위한 재정신청을 하기에 이른다.

2007.1.23일, Telecable de Asturias(이하, “Telecable”)도 Telefónica의 상호접속 표준계약서상의 일반적인 액세스 가격보다 30% 높여 적용할 수 있도록 해 줄 것을 요청하면서 분쟁 해결을 위한 재정신청을 하였다. 다시 말하자면, R Cable을 상대로 재정신청을 한 Telefónica의 재정신청건과 상당부분 다른 사례들이 유사하여, 규제기관 CMT는 RO2006/1118로 단일 행정절차로 병합 처리하는데 동의하였다.

3. 법적 근거 및 의사결정 맥락 (Legal reference and context of the decision)

1) 유선시장 개관

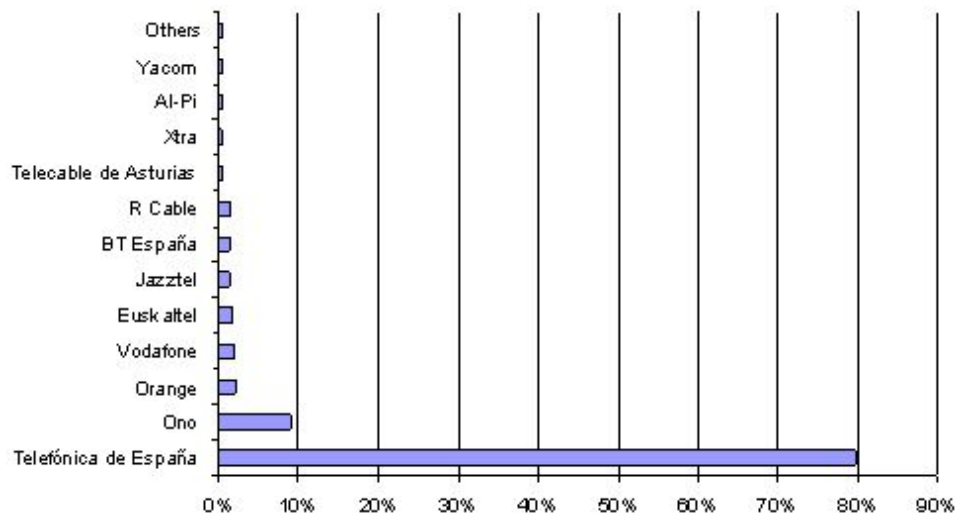
스페인 유선시장은 1998.12월에 완전 자유화되었다. Telefónica는 Retevisión (Auna)이 유선통신사업자 면허를 부여 받은 1998.1월 까지 독점 사업자였다. 그 후 11개월간 이 두 사업자의 복점체제가 유지된 바 있다. 유선선발사업자인 Telefónica는 현 유선통신시장에서 지배적인 위치를 여전히 가지고 있다. Telefónica의 경쟁사업자로는 프랑스텔레콤(France Telecom), ONO (2005년 Auna를 매수한 가장 큰 CATV사업자), Jazztel 등이 있다.

보다 구체적으로 보면, Telefónica는 2008년 말 기준으로, 유선시장에서 회선으로는 20.2백만 회선, 79.2%의 시장점유율을 보이고, 통화량으로 보면 65.1%의 시장점유율을 보이는 지배적 사업자이다. CMT에 따르면, 2009.3월 기준으로 스페인의 유선

전화 침투율이 42.8% 수준이다.

가입자망 부문에서 Telefónica는 여전히 지배적인 사업자이기 때문에, 경쟁사업자들은 전략을 지속적으로 조정하여, 고부가가치를 가지는 사업부문상의 서비스를 제공하는 사업자로써 자리매김 하고 있다.

[그림 2-2] 스페인 유선액세스 시장 점유율



자료: CMT 2009

2) 인프라스트럭처 액세스 유형

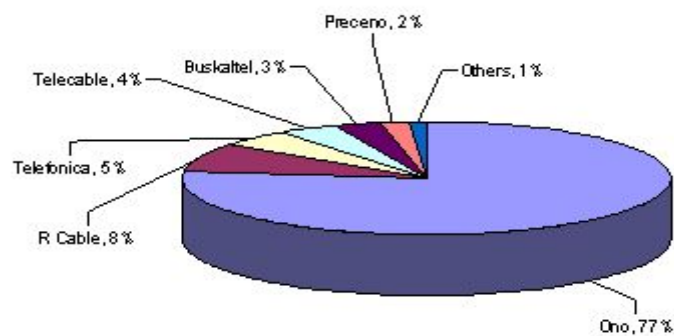
스페인 내 주로 구축되어 있는 인프라스트럭처는 여전히 동선이다. CATV사업자들이 구축한 HFC(Hybrid fibre-coaxial, 광동축혼합케이블망)를 이용한 액세스망도 2007년도 전체 유선 액세스망 중 32.4%에 달한다. 기타 방식은 대체로 액세스 차원에서는 대표할만한 것이 되고 있지 못하다.

<표 2-2> 스페인 액세스 유형별 비중(%)

	2006년	2007년
동 선	65.7	63.5
HFC(CATV사업자 제공)	30.7	32.4
FTTx	1.4	1.7
주파수	1.8	2.0
기 타	0.3	0.4

구축된 HFC와 광 액세스망의 진화는 2007년 중에 일정 부분 진행 속도가 떨어진 면도 있지만 지난 수년간 긍정적이었다. Ono는 전체 HFC와 광액세스 중 77%를 점유하고 있다. 한편, Telefónica는 구축된 광액세스의 비중이 2007년 기준으로 5%에 근접한 수준이다. 그 나머지 액세스 유형은 지역 CATV사업자들이 구축한 것이다.

[그림 2-3] 스페인 액세스 네트워크 HFC, HFC-동선 및 광 비중(%)



자료: CMT, 2007

3) 상호접속규제

(1) 음성 상호접속

Telefónica는 시장지배력(SMP⁴⁶⁾)을 보유하고 있는 것으로 간주되며, 따라서 비차별적으로 원가기반의 상호접속을 제공해야한다. Telefónica는 국가별 별도 네트워크 구성(Half-circuit⁴⁷⁾)을 포함하여, PSTN, ISDN상호접속, 전용회선 상호접속을 제공해야만 한다.

또한, Telefónica는 스페인 내 보편적서비스 제공사업자이다. 보편적서비스 제공사업자로서 Telefónica는 자사 서비스 부문별 회계분리를 준행해야한다. 스페인 규제기관은 보편적서비스제공으로 인해 선발사업자에게 순비용이 발생하는지 여부와 기타사업자들이 해당서비스 제공을 위한 재원에 기여를 해야 하는지 여부를 결정하여야 한다.

Telefónica는 2000.9월부터 사전 선택제를 제공하기 시작하였다. 사업자간 번호이동성은 2000.1.1일부터 원가기반으로 실시되고 있다.

(2) 대가결정 및 검토 절차

매년 Telefónica는 상호접속표준계약서를 제출하여 인가를 받는다. Telefónica는 규제기관인 CMT에게 상호접속표준계약서를 제출하는데 이는 대가에 대한 인가를 받기 위함이며, 제출받은 CMT는 이에 대해 인가를 결정한다.

2000.6.23일 공포된 칙령에 따르면, 대가에 관하여 CMT가 추가적인 수정을 가할 경우, 경제현안정부위원회(Government Commission on Economic Affairs)의 허가를 받아야 한다.

(3) 대가산정방식

46) SMP: Significant Market Power

47) Half circuit은 이용자가 국가 간 통신망 구성 희망 시 양국의 통신사업자들이 개별적으로 절반씩 구축하여 하나의 회선을 구성하는 방식을 말한다. 한편 한 사업자가 국가 간 망구성을 모두 다 제공할 경우에는 Whole Circuit이라 칭한다.

상호접속료는 현행원가 회계방식 및 완전배부원가 기준으로 산정한다.

(4) 기본료도매상품(Wholesale Line Rental)

WLR이 2006년 당초 시장경쟁상황평가 결과 통지문상에서 의무준수 조치로 고려하지 않았다가 2007년에 유선전화발신시장 내 시장지배력 보유사업자가 준행해야 할 의무로 부과하였다.(이전의 시장 8: 유선전화발신호 시장)

CMT는 선발유선사업자인 Telefónica에게 모든 합리적인 WLR 방식의 액세스에 대해서는 수용할 것을 의무로 부과하였다. 이 조치의 효과를 담보하기 위해 CMT는 다음과 같은 추가 조치도 제안한 바 있다.

- 액세스 제공
- 비 차별성
- 투명성
- 회계분리
- 대가규제 및 원가 회계

(5) 가입자선로공동활용(Local Loop Unbundling)

2006.5월, CMT는 가입자선로공동활용을 이용한 액세스를 위한 조건을 확정지었다. CMT는 스페인 내에서 이와 같은 서비스를 제공할 수 있는 유일한사업자는 Telefónica라고 보았다. Telefónica가 시장에서 독점력을 가지고 있기 때문에 CMT는 Telefónica에 대해 다음과 같은 의무를 부과하였다.

- Telefónica는 제3자가 가입자선로공동활용을 위해 특정 네트워크 자원에 액세스할 수 있도록 해야 한다.
- Telefónica는 선의로 협상에 임해야하며, 관련 서비스에 액세스할 수 있도록 편의를 제공해야 한다.
- Telefónica가 제공하는 서비스 대가는 원가기반, 즉 장기증분원가(LRIC)방식을 취한다.
- Telefónica는 가입자선로공동활용 서비스와 연계되어 있는 타 서비스관련한 원가와 마진(이익)을 분리하여야 한다.

- Telefónica는 가입자선로공동활용표준계약서(Reference Unbundling Offer, 이하 "RUO"라고 한다. 스페인어로는 'Oferta del bucle de Abonado', 또는 OBA로 알려져 있다.)
- Telefónica는 타통신사업자와 체결한 협정(결과)을 10일 내에 CMT에게 통보하여야 한다.

(6) 비트스트림(Bitstream)

‘비트스트림액세스’ 또는 ‘도매 xDSL 서비스 제공의무’는 Telefónica의 RUO(2001.1월)상에 함께 부여된 의무제공서비스이다. 이 서비스는 GigaDSL이라는 브랜드를 사용하는 도매서비스이다.

2001.7월, CMT는 도매대가 산정을 위한 예방조치를 취한 바 있는데, 리테일 마이너스 방식으로 대가산정을 하도록 하고 마이너스 폭은 42%로 결정하였다. 2006.4월, CMT는 개정 이전 기준으로 시장 12(도매 초고속인터넷 액세스 시장)⁴⁸⁾에 대한 분석결과를 EC에 통보하였다.

4) 접속료 규제들

접속료는 착신 측 사업자가 발신 측 사업자에게 부과하는 도매대가이다. 각각의

48) EC가 2002 지침을 발표하면서 회원국의 통신규제기관이 시장검토(Market Review)를 통해 사전규제여부를 결정할 대상 시장으로 18개를 선정한 바 있다. 그 중 Market 12가 도매광대역접속 시장이다.(아래 그림은 EC가 2002년 발표한 것을 정리한 것이다.)

소매시장	도매시장	
1. 주택용 유선전화망 접속	8. 유선전화 발신호	15. 이동전화 접속 및 발신호
2. 기업용 유선전화망 접속	9. 유선전화 착신호	16. 이동전화 착신호
3. 주택용 시내/시외 전화	10. 유선망 중계접속(transit)	17. 국제로밍
4. 주택용 국제전화	11. LLU	18. 방송전송서비스
5. 기업용 시내/시외 전화	12. 도매 광대역접속	
6. 기업용 국제전화	13. 착신전용회선	
7. 최소한의 전용선 제공	14. 트렁크 전용회선	

통신망을 보유한 사업자간 통화원가의 한 부분으로서 착신접속료는 모든 가입자 청구서요금에 포함되어 있으므로 궁극적으로는 발신이용자가 부담하는 비용이다. 접속료는 자사망에 접속한 유무선 사업자 모두에게 적용된다.

유럽 내 국가들은 경쟁왜곡을 피하기 위해 통신규제기관이 착신접속료를 규제한다. 유무선 착신시장 공히 주된 경쟁상의 관심은 과도한 대가 설정이다.

유럽 규제를 하에서 EU의 통신규제기관들은 관련 규제조치를 검토할 목적으로 당해 시장 획정 및 분석을 위한 공개자문서를 발간할 의무가 있다. 본 사례는 이 시장중 하나인 유선 착신시장(시장 9: 주식 46번 참조)에 초점을 맞추고자 한다.

EC의 Framework 지침(Directive 2002/21/EC) 제16조(시장경쟁상황평가 절차, Market Analysis Procedure)상의 의무에 따라, CMT는 스페인 내 고정된 위치상에서 제공되는 전화망 착신호 시장(즉, 유선전화 착신시장)에 대한 경쟁상황평가를 수행하였다.

2005.9.29일, CMT는 시장획정, 당해 시장 내 경쟁범위, 시장지배력을 가진 사업자 지정 및 규제 의무에 대해 사전적으로 결론을 내린 바 있다.

CMT는 EC Framework 지침 제7(3)조에 의거하여 유럽위원회(EC)에 CMT가 취하려는 조치와 의무를 통보하였다(Case ES/2005/0251). 동 지침 제6조 및 자국 내 절차에 따라 CMT는 2005.10.7일부터 공개적인 자문과정을 수행하여 2005.11.7일 종료한 바 있다.

또한, CMT는 당해 시장 내 시장획정과 시장지배력평가에 대한 국가경쟁위원회의 의견을 구하였다.

CMT가 잠정적으로 취한 조치는 공개자문기간 중 수렴한 의견과 국가경쟁위원회로부터 받은 답변을 고려한 것이다. 2006.3.2일 Framework 지침 제7(5)조에 따라 유럽위원회가 제시한 의견을 최대한 고려한 후, CMT는 유선전화착신시장에 대한 최종 결정을 채택하였다.

이 분석결과에 따르면, CMT가 Telefónica에 대하여는 원가지향적 기반의 대가를 적용하고, 후발사업자에게는 합리적인 대가를 적용한다는 비대칭규제를 수립

하였다.

4. CMT의 분쟁처리 (How CMT dealt with the dispute)

1) CMT 결정 준거

통신법 제48.2조에 따라 CMT는 다음과 같은 권한을 가지고 있다.

“통신시장내에서 통신사업자가 수행해야할 의무를 정하고, 정해진 자사의 특정 의무를 잘 준수하는지 감시하며, 규제, 통신사업자간 분쟁해결 및 조정을 통해 통신 시장의 경쟁을 진작한다.”

동법 제48.3조에 따르면, CMT는 다음과 같은 기능도 수행한다.

“통신사업자간 통신망 상호접속 및 액세스에서 발생하는 분쟁해결”

마찬가지로, 통신법 제11.4조에서는 다음과 같이 적고 있다.

“CMT는 액세스, 상호접속 및 서비스호환성의 적정성을 진작하고 가능하다면 담보하기 위해 어느 일방의 요청이 있거나 권한이 부여된 경우에는 직권으로 통신사업자간 (분쟁)관계에 개입할 수 있다.”

보다 구체적으로 보면, CMT는 당시 분쟁중인 본 사례 관련하여 ‘2006.6.22일 결정’을 선례로 고려하였다. 이 선례는 후발통신사업자들이 제공한 액세스 및 상호접속서비스 대가 관련하여 일부 CATV사업자와 Telefónica간 상호접속 분쟁을 해결한 것이다. 이 결정에 따라, 기본적인 제도적 접근방법으로 사업자간 자발적 협정체결을 선택하였다. 그 결과, 후발사업자들은 자사망 착신접속료 관련해서 Telefónica와 협상을 할 당사자로 간주되었고, CMT는 양측 간의 협정 체결이 불가능해질 때에만 개입해야한다.

또한, 2006.3월 CMT가 수행한 착신접속료 시장에 대한 경쟁상황평가가 고려되었다. 유선도매착신시장(시장 9)에 대한 분석에서 자사망을 가지고 있는 모든 통신사업자들은 당해 시장에서 지배력을 가지고 있다. 따라서 CMT는 Telefónica와 기타 사업자간 **비대칭 규제**를 수립하였다.

특히, Telefónica에게는 다음의 의무가 부여되었다.

- 액세스 의무
- 원가지향적 접속료
- 회계분리
- 착신서비스 제공시 투명성
- 비차별

후발통신사업자들에게는 다음 의무를 부여 하였다. 특정 자원에 대한 합리적인 액세스 요청을 충족시켜주고 자사망 활용할 것

- 착신서비스 제공에 따른 합리적인 대가 제공

Telefónica와 기타사업자 의무간 가장 큰 차이점은 Telefónica는 상호접속서비스 제공에 따른 대가를 원가지향적으로 산정하여 제공해야 하는 반면, 기타유선사업자들은 현 상호접속표준협정서에 나타난 시내 수준 시간당 모델에 따른 일반적인 착신료에서 30%를 초과할 수 없는 합리적인 대가로 자사망에 대한 접속료서비스를 제공할 수 있게 한 점이다.

2) 양측의 주장

(1) Telefónica 주장

본 안건 처리 중 Telefónica가 주장한 내용은 다음과 같다.

- CATV 사업자들이 제공하는 액세스 및 착신서비스 대가는 Telefónica가 RIO에서 (CMT로부터)인가받아 공표한 대가와 동일해야 한다.
- CATV 사업자들이 제시한 대가는 비례적이지도 합목적적이지도 않다.
- 후발유선사업자들은 합목적적 근거에 기반하여 액세스와 착신접속서비스를 위해 활용된 대가와 모든 “이윤(mark-up)”에 대해서 입증하여야 한다.
- CATV 사업자들은 협상기간 중 협상의지가 부족했음을 표현해왔다.
- 30% 이윤은 사안별로 협상을 위한 협상 상한으로 보아야 한다.

(2) CATV 사업자들의 주장

본 안건처리 중 CATV 사업자들이 주장한 주요 내용은 유선착신시장에 대한 경

쟁상황 분석 작업 완성 과정에서 비대칭규제를 입증하는 것이었는데, 다음과 같은 내용이 포함되었다.

- 후발사업자들의 설비기반 진입을 유지해 줄 필요가 있다.
- 후발유선사업자들은 서비스 생산량 수준이 낮아 규모의 경제로 인한 편익 향유 수준도 낮다.
- 비대칭대가를 적용하면, 그렇지 않을 때보다 신규사업자가 보다 많은 이익과 시장점유율을 달성할 수 있어, 신규 네트워크 특히 가입자망에 투자할 유인을 보다 많이 가지게 될 것이다.
- 비대칭은 통신사업자들이 상이한 네트워크 커버리지, 구조, 망구성을 가지고 있고, 이는 훨씬 적은 수의 접속점을 보유하게 된다는 사실로 입증된다.

3) CMT 최종결정

본 분쟁은 2007.12.4일에 종결되었는데, 규제기관인 CMT는 R Cable, Ono 및 Telecable은 Telefónica가 공개한 상호접속표준계약서 (Reference Interconnection Offer, 이하 “RIO”)⁴⁹⁾상의 접속료 수준보다 30% 인상된 접속료를 Telefónica에게 적용할 자격을 가지며, 2006.3월에 완료한 시장 9(유선 및 액세스 착신접속료 시장)에 대한 경쟁상황평가는 Telefónica가 이러한 CMT 결론을 수용할 수밖에 없는 충분한 법적 정당성을 제공하고 있다고 결론지었다.

또한, CMT는 액세스 서비스 관련하여 R Cable, Ono 및 Telecable은 Telefónica의 상호접속표준계약서상의 일반적인 액세스 가격보다 30% 높여 적용할 수 있다고 결론을 내렸다.

마지막으로 신규 대가 적용관련 시점 관련하여, CMT는 본 분쟁 당사자인 Telefónica와 CATV사업자간 일반상호접속 협정상에 문제가 된 시점부터이어야 한다고 결정하였다. 대가변화분은 Telefónica에게 요청한 일자부터 효력을 발생하며,

49) “상호접속표준계약서”라는 표현은 외교통상부 FTA용어집 표현을 준용하였음.

http://www.fta.go.kr/user/storage/dict_view.asp?idx=340

납부 지연에 따른 이자를 포함하여 지불해야한다.

5. 결론 (Conclusions)

결론적으로 유선도매착신시장 경쟁상황분석결과를 토대로 보면, R Cable, Ono 및 Telecable은 Telefónica가 공개한 상호접속표준협정서상의 착신접속료 수준보다 30%를 상회하는 접속료를 Telefónica에게 적용할 자격이 있다.

6. 시사점

본 사례는 진입장벽이 존재하는 유선시장 경쟁에 뛰어들 CATV사업자들이 새로 구축한 설비(특히 가입자망)에 대하여 비대칭규제를 적용하여 SMP를 보유하고 있는 기존 사업자보다 높은 착신접속료를 적용을 허용할 것인가 하는 것이 핵심이다. 스페인 규제기관은 이 문제에 대해 후발사업자 주장에 손을 들어 주어 후발사업자의 경우 SMP 보유사업자인 Telefónica의 착신접속료 대비 상한 30% 수준에서 착신접속료의 적용을 허용해주었는데 이러한 판단을 하게 된 규제기관 CMT의 선택배경에 주목할 필요가 있다고 보인다.

CMT는 본 분쟁발생에 앞서 유선착신시장(시장 9)에 대한 평가를 수행하였고 그 결과 SMP를 보유한 Telefónica에 대해서는 원가기반의 접속료를 인가받도록 하고 있으나 여타 후발사업자들에 대해서는 상한 30% 범위 내에서 Telefónica와 후발사업자간 접속료 협상을 하도록 하는 비대칭규제 결정을 한 바 있다. 시장에 맡긴 사안이 사업자간 합의를 도출하지 못해 결국 규제기관에게 재정신청을 하기에 이른 것이다. CMT는 앞서 후발사업자에 대한 비대칭규제를 정책방향으로 정립한 이상 후발사업자들이 요구하는 접속료 수준을 받아들이는 것이 정책일관성 측면에서 당연한 선택으로 보인다. 후발사업자들의 착신접속망 역시 독점이므로 원가에 기반하여 대가를 산정하는 것이 원칙이나 CMT는 후발사업자들을 지원하여 경쟁을 유지

하는 것이 이용자들에게는 더 도움이 될 것이라는 판단을 내렸기 때문에 이와 같은 선택을 한 것이다.

한편, CATV사업자들을 포함한 후발사업자들은 자사의 착신접속료가 높아야 하는 이유를 후발사업자들이 Telefónica와 설비기반경쟁을 하는데 중요한 요소라고 주장하고 있는데 반드시 그러한지는 생각해볼 문제이다. 즉 우리나라는 유선통신사업자간 착신접속료의 차이가 없음에도 불구하고 사업자간 경쟁이 설비 간 경쟁으로 이루어지고 있는 것은 규제기관의 개입과는 무관하게 치열한 가입자유치경쟁에서 우위를 확보하기 위해 이루어진 자연스런 선택이었다. 즉, 국내에서는 브로드밴드를 중심으로 한 유선통신서비스 가입자 유치를 위해 선후발사업자 구분 없이 새로운 매체, 새로운 기술을 이용한 속도경쟁(즉, 품질경쟁)에 뛰어들었고 이는 타사업자의 네트워크를 빌려서 제공하는 방식으로는 제약조건이 많아 사업자들이 선택하기가 어려웠다. 결국 자연스럽게 모든 사업자들이 설비기반경쟁을 통한 가입자망 고도화에 참여하게 되었고 이로 인한 통신서비스 품질 향상은 이용자들에게 빠른 속도의 인터넷서비스 제공으로 이어지고 있다.

설비기반 경쟁은 비대칭규제를 통한 유인제공으로도 가능하겠지만, 경쟁압력으로 인해 자연스럽게 이루어질 수도 있다.

제 3 장 기타사례

제 1 절 사례 1 인터넷전화의 위치정보제공의무 위반

1. 개요

국가	규제기관	사후규제 영역
영국	Ofcom	소비자보호
일시	신고인	조사대상
2008.9.8	직권인지	인터넷전화사업자
사건원명		
Own initiative enforcement programme into fixed-line and VoIP providers' compliance with General Condition 4 (Emergency Call Numbers)		

2. 주요 내용

1) 배경 및 법적근거

2008.9.8일, 개정된 일반조건 4(긴급호 번호)⁵⁰⁾가 효력을 발생하였다. 개정된 내용은 자사 가입자가 PSTN망과의 통화할 수 있도록 서비스를 제공하는 인터넷전화 사업자로 하여금 “999”, “112”를 이용한 긴급통신 서비스를 의무적으로 제공하도록 하는 것이다. 즉, 인터넷전화망을 운용하는 사업자는 발신자 위치정보를 제공이 기술적으로 가능하도록 해야 한다.

2) 조사

(1) 조사착수

50) General Condition 4(EMERGENCY CALL NUMBERS)는 인터넷전화사업자를 포함하여 통신서비스제공사업자(Communications Provider)는 이용자가 무료로 공중전화인 경우에는 현금이나 카드 없이도 긴급번호인 “999”, “112”를 이용할 수 있도록 해야 한다고 규정하고 있다.

2008.9.8일 개정된 일반조건 4 효력발생과 동시에 Ofcom은 인터넷전화사업자들의 긴급호 처리를 위한 위치정보제공의무가 부여된 이후 시장에서 잘 준수되고 있는지에 대해 알아보고자 정책집행프로그램 (Enforcement Program)을 통해 인터넷전화사업자, 네트워크운용사업자, 호처리사업자 (Call Handling Agents, 발신호를 긴급호서비스로 전달해 주는 업체)에게서 관련 정보를 수집하기로 하였고 이와는 별도로 유선망을 운용하는 통신서비스 제공사업자들의 긴급호 제공의무 준행에 대한 조사를 실시하였다.

(2) 조사연장

2009.3.6일, Ofcom은 인터넷전화사업자들의 긴급호 처리 및 위치정보제공서비스 준수여부에 대한 정보수집 및 감시 기간을 6개월 연장하기로 결정하였다. 기존 조사기간 중에는 다수의 인터넷전화사업자 중심으로 긴급호 의무준수 관련한 데이터를 수집한 바 있으나, 조사기간을 6개월 연장하기로 결정하면서 그 대상을 유선통신사업자와 인터넷전화사업자, 네트워크 운용사업자, 호처리사업자로 확대하기로 하였고 현재 조사가 진행 중에 있다.

출처: http://www.ofcom.org.uk/bulletins/comp_bull_index/comp_bull_ocases/open_all/cw_996/

제 2 절 사례 2 Lakeland Radio의 방송지침 위반

1. 개요

국가	규제기관	사후규제 영역
영국	Ofcom (Ofcom Content Sanctions Committee)	소비자보호
일시	신고인	조사대상
2008.5.1	직권인지	Lakeland Radio
사건원명		
Lakeland Radio Limited's Breaches of the Ofcom Broadcasting Code		

2. 주요 내용

1) 배경

Ofcom은 통신법 2003 및 방송법 1996에 의거 Ofcom 방송지침(Ofcom Broadcasting Code)을 제정하여 텔레비전, 라디오의 프로그램, 공정성, 프라이버시 등에 관한 심의를 할 수 있도록 하였다. Ofcom 이사회를 대신하여 Ofcom 콘텐츠 제재위원회(Ofcom's Content Sanctions Committee, 이하 "위원회")는 Lakeland Radio Limited⁵¹⁾(이하, "Lakeland Radio")가 Ofcom 방송지침 Rule 2.11을 위반하였다고 결정한 사례이다.

2) 주요 내용

(1) 위반 결정관련 법적근거

Ofcom 방송지침 Rule 2.11에 따르면 "(방송 프로그램 내)경쟁은 공정하게 행해져

51) Lakeland Radio 는 남Lakeland 지역의 Kendal과 Windermere지역에서 2001년부터 활동을 시작한 지역 상업 라디오 방송국이다.

야 하며 경품은 정확하게 설명되어야 하며, 규칙은 명확하면서도 정확하게 인지되어야 한다.” 고 규정하고 있다.

(2) 위반 관련 프로그램 및 위반 내용

2008.1.2일부터 5.1일까지 조사를 받은 Lakeland Radio는 매일 “Suss the Celeb”라는 청취자들 간 퀴즈풀이를 통해 일정한 상금을 주는 프로그램을 진행하였는데, 경기규칙은 다음과 같다.

매일 무작위로 해당 프로그램에 청취자를 전화상으로 연결하여 이들에게 퀴즈를 내는데 방송 말미에 정답을 제시하여 정답을 맞히지 못할 경우에는 다른 청취자들을 다시 초대하는 식으로 진행한다. 전화를 사용하는 청취자는 분당 5펜스의 통화요금을 지불해야하며 이동전화를 사용할 경우에는 요금이 다양하다.

이 게임은 세 차례(Round)에 걸쳐 치러졌는데, 처음에는 £ 5로 시작하여 정답이 도출될 때까지 매일 £ 5씩 상금이 증액된다. 첫 번째(First Round) 상금 수령자는 £ 160을 받았고, 두 번째(Second Round) 수령자는 £ 240을 받았다.

Ofcom은 3차(Third Round) 게임 두 번째 참가자에게서 민원을 접수 받았는데, 민원인은 여러 차례 참가를 하였고 정답을 맞혔음에도 불구하고 방송 진행자가 정답인 자신의 답변을 채택하지 않아 본 게임 참여가 이루어지지 않았고, 청취대상 지역이 협소하여 청취자 규모가 작은 점을 고려할 때 자신이 게임 참여가 이루어지지 않은 데는 공정하지 못한 진행에 원인이 있다고 보았다.

이에 Ofcom은 85일에 걸쳐 Suss the Celeb 프로그램 전부를 조사하였다. 그 결과 Ofcom은 진행자가 일부러 오답을 전송한 전화번호나 SMS(단문메시지)만을 채택하여 방송한다는 것을 확인할 수 있었다. 이는 정답을 맞춰 상금을 탈 수 있는 기회를 진행자가 의도적으로 박탈한다는 점에서 방송 프로그램이 제시한 조건을 위반하고 있는 것이라고 보았다. 이 때문에 정답을 못 맞힌 날만큼 상금은 매일 계속 커지고 청취자들의 프로그램에 대한 관심은 커지게 되었다. 물론 결과적으로 프로그램에 일정금액(통신비)을 지불하고 참여한 청취자들은 상금을 탈 기회를 박탈당하고 있었다.

이러한 게임 진행방식이 앞서 소개한 Ofcom방송지침 Rule 2.11을 위반한 것으로 Ofcom은 판단하였다.

(3) Ofcom의 결정

Ofcom은 상기와 같은 사실에 근거하여 Lakeland Radio에게 과징금 £15,000을 부과하고 Ofcom이 발견한 사실을 Ofcom이 정해진 특정 시간, 형식 등에 맞춰 방송에서 발표하도록 하였다.

출처: http://www.ofcom.org.uk/tv/obb/ocsc_adjud/lakeland.pdf

해외 방송통신 사후규제 동향 분석 보고서

- 제2차 보고서(프랑스/독일) -

오뎀코리아(주)

이 보고서를 방송통신위원회에서 공모과제로 의뢰하신 '해외 방송통신 사후규제 동향분석 리포트'의 제2차 보고서로 제출합니다.

오범코리아/오범

과제책임자 : 이 상 돈 (오범코리아)

책임연구원 : 스테파노 니콜레티 (Stefano Nicoletti, 오범)

 ,마타 이엔코 (Marta Ienco, 오범)

연 구 원 : 가이 와이틀리 (Guy Whiteley, 오범)

목 차

제 1 장 프랑스 (France)

제 1 절 프랑스 방송/통신 규제 기관(ARCEP)	8
1. 규제 프레임워크.....	8
2. ARCEP.....	8
3. 기관간 상호작용.....	14
4. ARCEP의 결정과 항소.....	18
제 2 절 방송규제기관: CSA & ARCEP.....	22
1. ARCEP.....	23
2. CSA.....	24
제 3 절 사례 1 FT의 IPTV와 France Television간 콘텐츠 배타적거래에 대한 지배 력남용 조사	25
1. 개요 (Summary).....	25
2. 도입 (Introduction.....	25
3. 법적 근거 및 의사결정 맥락.....	27
4. 위반행위 규명.....	29
5. 공정거래위원회의 사안 처리	32
6. 조사프로그램 수행에 따른 조사 결과	33
7. 결론	38

8. 시사점.....	39
제 4 절 사례 2 프랑스 해외 영토내 선발 이동통신사업자의 시장지배력 남용행위 조사.....	42
1. 개요	42
2. 도입	42
3. 법적 근거 및 의사결정 맥락	46
4. 위반행위 규명.....	48
5. 공정거래위원회의 사안처리 방법	49
6. 공정거래위원회의 결론과 조치.....	56
7. 시사점.....	59
제 4 절 사례 3 TV플랫폼사업자(AB SAT)와 콘텐츠 사업자(Metropole Television) 간 콘텐츠 제공거부에 대한 조사.....	60
1. 개요 (Summary).....	60
2. 도입.....	60
3. 법적 근거 및 의사결정 맥락.....	63
4. 위반행위 규명.....	65
5. CSA의 사안처리 방법.....	66
6. CSA의 결정.....	68
제 5 절 사례 4 FT와 후발통신사업자간 도매대가의 적정성 분쟁에 대한 조 사.....	69
1. 개요.....	69
2. 도입.....	69
3. 분쟁당사자.....	70

	5
4. 법적 근거 및 의사결정 맥락.....	70
5. 위반행위 규명.....	72
6. ARCEP의 사안처리 방법.....	72
7. ARCEP의 결정과 시사점.....	73

제 2 장 독 일 (Germany)

제 1 절 독일의 통신/방송규제 개관	75
1. 통신규제기관: BnetzA.....	75
2. 경쟁관련 기관 들.....	80
3. 기관간 상호작용.....	82
4. BnetzA의 분쟁해결과 항소.....	83
제 2 절 방송규제기관: Media Authority.....	86
1. 독일방송규제의 법적준거 틀.....	86
2. 독일의 방송규제기관: Media Authorities.....	86
제 3 절 사례 1 Vodafone D2와 Youngtel간 Dual USIM 망내통화요금제 분쟁 조 사.....	89
1. 개요.....	89
2. 도입.....	89
3. 법적 근거 및 의사결정 맥락.....	92
4. 위반행위 규명	93
5. BnetzA의 사안처리	95

6. 시사점.....	101
제 4 절 사례 2 Friedrich Muller사의 전화번호 남용-통화스팸에 대한 제재.....	104
1. 개요 (Summary).....	104
2. 도입 (introduction).....	104
3. 법적 근거.....	105
4. Bnetza의 사안처리 방법.....	105
5. 시사점.....	107

표 목차

<표 1-1> ARCEP의 실무부처 및 주요업무.....	10
<표 1-2> ARCEP의 분쟁중재요청에 대한 결정 공표.....	20
<표 1-3> 프랑스텔레비전과 프랑스텔레콤의 매출 규모.....	31
<표 1-4> 통신 3사의 ADSL이용한 TV시청 가능 가입자 수 및 STB ¹⁾ 보유 가입.....	35
<표 1-5> 이동3사의 시장점유율과 요금제 현황.....	45
<표 1-6> 이동3사의 착신접속료 및 SRR과 기타사업자간 접속요율 차이.....	52
<표 1-7> SRR Monthly Full Package 상품의 요금, 망내, 망간통화요율과 차이.....	53
<표 1-8> Compte Liberté 상품에서의 망내, 망간통화료와 그 차이.....	53
<표 1-9> 음성통화의 망내 망간 통화료의 소매요금차이와 접속료 차이간의 격차.....	54
<표 1-10> SMS의 망내 망간 통화료의 소매요금차이와 접속료 차이간의 격차.....	55
<표 1-11> SFR(SRR 모회사)의 타사와의 이용요금 비교 자료.....	56
<표 2-1> Bnetza 결정위원회 책임영역.....	76

1) STB(Set-Top-Box)는 IPTV 방송콘텐츠를 수신하는 일종의 디코더이다.

	7
<표 2-2> BnetzA 수입내역.....	77
<표 2-3> BnetzA 지출내역.....	77
<표 2-4> BnetzA의 사후규제 수행사례.....	79
<표 2-5> 독일 행정소송 사건내역.....	85

그림 목차

[그림 1-1] ARCEP 직원 현황.....	12
[그림 1-2] 2005년~2009년의 ARCEP 예산.....	13
[그림 1-3] 1997년~2008년간 시행된 ARCEP의 의견 및 결정.....	14
[그림 1-4] 프랑스 방송 도매시장에서의 TDF 지배력.....	23
[그림 1-5] 프랑스 텔레비전 방송사업자의 시청 점유율 추이.....	29
[그림 1-6] 프랑스의 ADSL을 이용한 TV 가입자 증가 추이.....	30
[그림 1-7] 레위니옹과 마요트의 위치.....	43
[그림 1-8] 프랑스 텔레비전 방송사업자의 시청 점유율 추이.....	61
[그림 2-1] 독일 통신산업의 경쟁 관련 기관.....	81
[그림 2-2] 독일의 이동통신서비스 이용방식.....	90
[그림 2-3] Dual-SIM 장착시 이동통신서비스 이용방식.....	91
[그림 2-4] 4개의 SIM카드 이용시 이동통신서비스 이용방식.....	91

제 1 장 프랑스 (France)

제 1 장 프랑스 방송/통신 규제 개관

제 1 절 통신규제기관: ARCEP

1. 규제 프레임워크

프랑스에서는 통신분야를 관리하는 규제조항의 대부분이 '전기통신 및 우정시장 관리법'(CPCE, Code des postes et des communications électroniques 2004) 에 기술되어 있는데, CPCE는 EU의 2002년 규제프레임워크를 자국 법에 반영함으로써 정립되었다²⁾.

한편, 2008년에는 전기통신 (electronic communications)에 영향을 미치는 두 가지 법 즉, 소비자 편익을 위한 경쟁촉진 법 ("Chatel Act", Law no. 2008-3 of 3 January 2008) · 경제 현대화에 대한 법 ("LME", Law no. 2008-776 of 4 August 2008)이 제정되었다.

2. ARCEP

과거 ART(Autorité de Régulation des Télécommunications)으로 알려진 ARCEP (The Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes)은 프랑스의 통신규제기관으로 통신산업의 자유화와 경쟁촉진을 목적으로 1997년 1월

2) 앞에서 서술하였듯이, EU의 통신산업 규율은 지침의 형태로 공표되고, 회원국 관련 법령에의 반영을 통해 시행되는데, EU의 2002년 규제프레임워크는 2002년에 제정되어 2003년 7월부터 시행되었다.

5일에 설립된 프랑스정부 보조금을 통해 재원이 마련되는 독립 기관이다. 이후 ART는 2005년 5월 20일 국회가 우정부문 규제에 관한 법(the Law on regulation of postal activities)을 채택하고 이 규제의 소관을 ART에 배분하면서, 기존의 통신을 담당하던 ART는 ARCEP(The Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes)로 개칭하였다.

규제기관으로서 ARCEP의 독립성을 보장하기 위해, 2004년 통신법 (The Telecommunications Act 2004)은 일부 조항을 명문화하였는데, 특히, 통신법 130-135조는 ARCEP 위원회 지명, 예산, 인사 및 의회 보고 책임과 관련하여 ARCEP의 독립성을 규정하고 있다.

한편, 통신규제기관으로서 ARCEP은 다음과 같은 의무를 수행하고 있다.

- 시장분석 수행 및 EC의 지침에 의한 통신시장의 유효경쟁 보장
- 도매제공 및 대가규제를 포함, 시장지배적 사업자(operators with SMP)에 대한 의무 부여
- 희소자원의 배분 및 관리 (주파수 및 전화번호)
- 보편적 서비스와 관련된 요구들의 실행 보장
- 네트워크 액세스와 관련된 문제들에 대한 사업자간 분쟁의 재결 - 상호접속 및 설비제공과 관련하여 대두되는 분쟁의 처리 등
- 의무 불이행 사업자에 대한 제재

그리고 정부조직체계상 ARCEP은 의회의 감독 및 사법권의 대상이 되며, 이 밖에 ARCEP은 정부, 경쟁당국, 방송규제기관(CSA) 및 기타 공공 기관도 주기적인 소통을 하고 있다.

1) ARCEP의 조직체계

ARCEP은 집행이사회(Executive Board) 및 8개의 실무부처로 구성되어 있다(표 6). 이 중 ARCEP의 집행이사회는 7인으로 구성되어 있는데, 7인 중 3인은 대통령이 지명하며, 나머지 4인은 의회의 하원의장과 상원의장이 지명한다. 그리고 ARCEP 위원장은 총리로부터 제청되어 대통령에 의해 지명된다.

<표 1-1> ARCEP의 실무부처 및 주요업무

	국 (Department)	주요 업무 (Mission)	부서 (Division)
위 원 장 (Director General) 사 무 차 장 (Deputy Director General)	경제기획국 (Economics and Forward Planning)	- 경제 분석의 조정 - 보편적 서비스 및 규칙, 감시 및 외부 연구, 예측	경제 및 경쟁분석 (Economic and Competition Analysis)
			네트워크 서비스 경제(Network and Service Economics)
			시장 감시 및 외부 연구(Market Observatory and External Studies)
	유무선 시장 규제국 (Regulation of Fixed and Mobile Market)	- 유선 (교환 및 회선임대) 및 이동통신서비스 규제 - 요금 및 번호이동 규제	유선망 시장 (Fixed Network Markets)
			이동통신망 시장 (Mobile Network Market)
	지방 정부 및 방송시장 규제국 (Local Authorities and Broadband Market Regulation)	- 초고속인터넷 네트워크, 서비스 및 방송에 대한 도매 및 소매시장 규제 - 지역 디지털 발전을 목적으로 한 지방정부와의 관계와 관련한 모니터링	FTTx 및 가입자 선로 공동활용 (FTTx and unbundling local loop)
			시청각 방송 및 비트스트림 (Audiovisual Broadcasting and Bitstream)
			지방정부 (Local Authorities)
	통신사 및 희소자원	- 통신사업자와의 접점	통신사업자 및 자원

	규제국 (Operators and Regulation of Scarce Resources)	(신고사항 및 새로운 기술 체계) - 희소자원에 대한 계획 및 규제 (번호 및 주파수) - 허가에 관련된 의무 준행에 대한 감시 (특히 QoS 및 커버리지의 우려 관련)	계획(Operators and Resource Planning)
			이동통신사업자 (Mobile Operators)
			주파수 (Spectrum)
			번호 (Numbering)
	우편 규제국 (Postal Regulation)	- 우편과 관계된 우정활동에 대한 규제: 사업자 허가, 보편적 서비스 관리, 보편적 서비스 제공 사업자에 대한 회계 및 요금 관리	허가 및 보편적 우편 서비스 (Authorisations and Universal Postal Service)
			요금 및 회계 관리 (Tariff and Accounting Controls)
	국제국 (International)	- ARCEP의 국제활동에 대한 조정 및 실행	유럽업무 (European Affairs)
			국제관계 (International Relations)
			ITU 협력 및 표준화 (ITU Coordination and Standardisation)
	법무국 (Legal)	- ARCEP의 활동의 모든 법적 측면에 대한 책임 및 법적 결정에 대한 보장	N/A
	총무인사국 (Administration and Human Resources)	- ARCEP의 출판, 인터넷 및 소비자 관계 외에도 자원 및 자산 관리	정보시스템 및 사무 지원(Information System and Office Support)
			프로그램 편성, 예산 및 관리 통제 (Programming, Budgeting and Management Controls)
			출판 (Publications)
			소비자 (Consumers)
			인적자원 및 직원관계 (Human Resources and Staff Relations)

출처: ARCEP(2008)

2) ARCEP의 조직현황

ARCEP의 직원은 2007년 12월 31일 165명에서 2008년 12월 31일 현재 169명(남: 90명, 여: 79명)으로 소폭 확대되었는데, 정직원은 62이며, 나머지 107명은 계약직이다. 관리직이상(카테고리 A 및 A+)의 직원의 수는 전년도 대비 조금씩 증가하였다(2008년 말 현재 총인원의 74% 차지)³⁾.

[그림 1-1] ARCEP 직원 현황



출처: ARCEP(2008.12.31 현재)

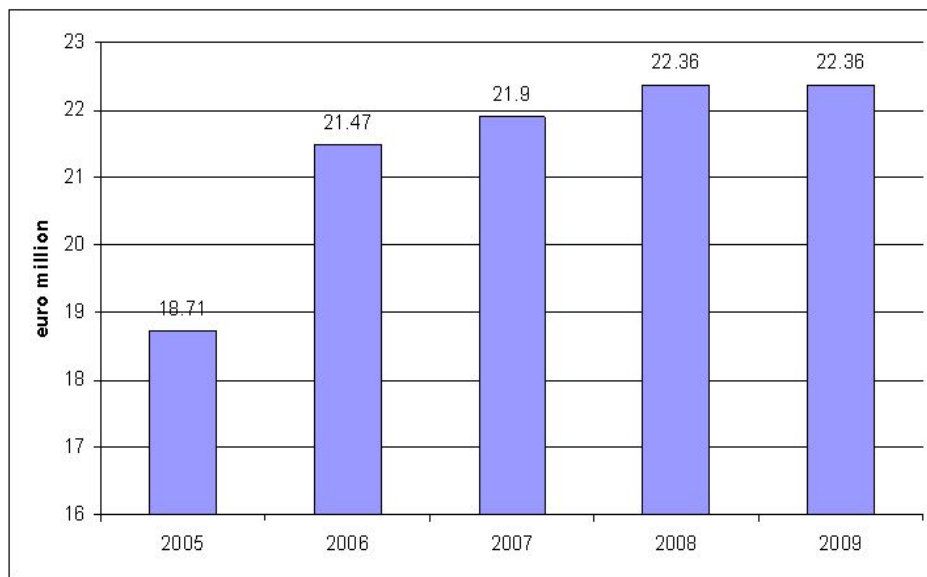
3) ARCEP의 예산

2008년도 ARCEP의 예산은 €22.36백만으로서 이중 €13.93백만은 인건비이고,

3) 2008년도 ARCEP의 인사 관련 교육비용은 €172,000였다.

나머지 €8.43백만은 일상적인 운영비이다.

[그림 1-2] 2005년~2009년의 ARCEP 예산 (출처: ARCEP)

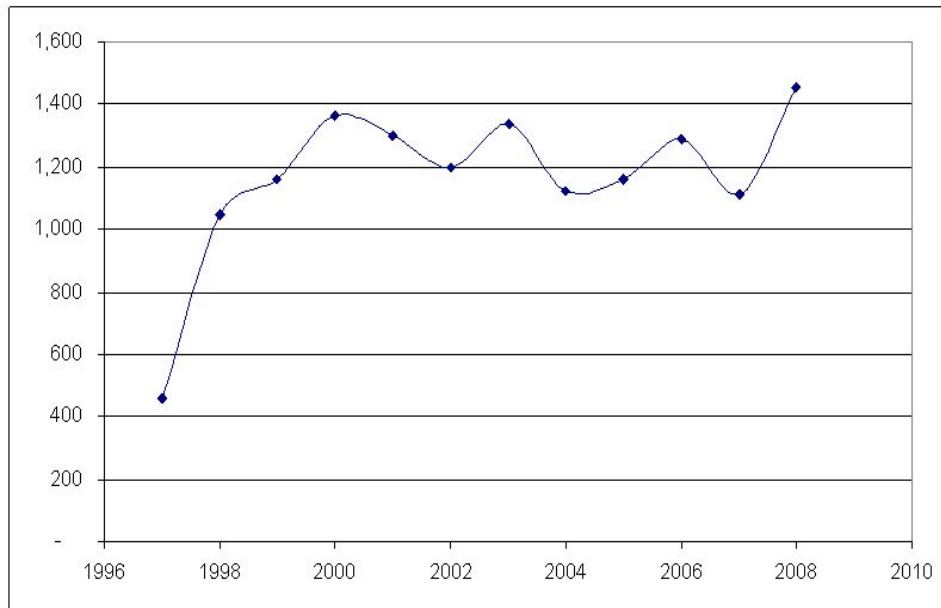


출처: ARCEP

4) ARCEP의 활동

대부분의 ARCEP의 활동은 집행이사회(Executive Board)에 의해 채택된 결정 및 의견으로 완결되게 되는데, 의결 정족수에 대한 규칙에 따르면, 집행이사회는 7명의 위원 중 5명 이상 출석할 경우에 결정을 내릴 수 있다. 2008년의 경우 ARCEP 집행이사회는 1,457건의 의견 및 결정을 채택하였다.

[그림 1-3] 1997년~2008년간 시행된 ARCEP의 의견 및 결정



출처: ARECP

3. 기관간 상호작용

1) 의회와의 관계

프랑스 의회 의원들은 규제기관의 독립성을 보장하기 위해 ARCEP의 행위에 대한 감독권을 가지고 있으며, 이에 따라 규제기관으로서 ARCEP은 의회에 대해 아래의 의무가 있다:

- 통신 및 우정 분야의 법령 및 규제시행에 대한 정보를 매년 6월 30일 이전에 의회에 연간보고서로 공개 제출

- ARECP의 활동결과를 의회의 요청에 따라 의회 상임위원회에 제출⁴⁾

이밖에 ARCEP은 우정 및 통신분야에 대한 의회차원의 개선된 감독을 위해 1990년 7월 관련법에 의해 설립된 CSSPPCE (La Commission supérieure du service public des postes et communications électroniques)라는 위원회의 감독도 받고 있다.⁵⁾

2) 정부와의 관계

ARCEP은 전기통신산업을 관할 정부부처의 장관과 함께 권한을 분담하고 있는데, 이 경우 ARCEP은 법안 초안에 대한 의견 혹은 통신분야 규제내용을 제출하도록 요청받을 수 있다.

또한, ARCEP은 경쟁, 소비자보호 및 불법행위단속 관련 경제산업노동부(Minister of Economy, Industry, and Employment)를 포함한 몇몇 정부부처와 정기적인 소통을 하고 있다.

3) 경쟁당국과의 관계

2008년 8월 4일 통과된 “경제현대화에 관한 법” (Law on the modernisation of the economy, LME)에 의해 기존의 경쟁당국(Conseil de la concurrence)은 새로운 경쟁당국(Autorité de la concurrence)으로 전환되었는데, 유럽의 다른 국가들과 같이, 새로운 경쟁당국은 경쟁법을 시행할 책임이 있으며, 통신, 방송 및 우정 분야에

4) 상임위원회는 ARCEP의 관할권 하에 있는 모든 문제들에 대해 ARCEP과 함께 협의할 수 있다.

5) Act no. 90-568, dated 2 July 1990, 공공 우편 및 통신서비스 조직 관련법

서의 경쟁문제에 대해 사후적으로 중재하고 있다.

신설된 경쟁당국(Autorité de la concurrence)은 과거에는 두 개의 다른 조직인 GCCRF 와 the Conseil de la concurrence로 권한이 분할되었던 예비조사(preliminary inquiry)와 본조사(full investigation)를 동시에 수행하고 있으며, 또한 합병사안도 다루고 있다.

그리고 통신산업의 규제기관인 ARCEP과 경쟁당국인 Autorité de la concurrence 간 관계에 대해서는 프랑스 “전기통신 및 우정시장 관리법”(CPCE⁶⁾)에서 규정하고 있는데, 예를 들어, ARCEP은 시장분석을 수행하는 과정에서 시장획정 및 시장지배적 사업자의 지정을 검토할 때 경쟁당국인 Autorité de la concurrence에게 의견을 요청하도록 하고 있다. 반면에, 경쟁당국인 Autorité de la concurrence는 직면한 전기통신 및 우정분야와 관련된 모든 문제들에 대해 ARCEP의 의견을 요청해야 한다. 또한, ARCEP 위원장은 통신과 우정산업에서 발생하는 반독점행위 및 시장지배력 남용 사례를 경쟁당국인 Autorité de la concurrence에게 통지(appraise) 해야 한다.

□ 사례: 프랑스텔레콤의 지배력 남용에 대한 경쟁당국(Autorité de la concurrence)의 벌금부과

2009년 7월 Autorité de la concurrence은 유선사업자인 France Telecom에 대해 해외 프랑스 속령 (Martinique, Guadeloupe, French Guiana and Reunion)에서의 시장지배력 남용에 대해 €27.6 백만의 벌금을 부과하였다. 구체적으로, 본 사례는 프랑스텔레콤이 2001년~2006년간 경쟁사업자의 시장진입비용을 높이기 위해 시장지배력을 남용한 사례로, 예컨대, 속령과 본국간 국제전용회선 요금 인상, 경쟁사의 LLU 자료를 이용한 타사 가입자의 자사 가입자 전환(win-back), 도매가격 이하로

6) Code des postes et des communications électroniques

소매요금인하 등이 그러한 예들이다.

이번 결정은 전적으로 경쟁당국인 Autorité de la concurrence에 의해 이루어졌으나, 결정과정에서 Autorité de la concurrence은 ARCEP의 여러 결정을 참조하였다.⁷⁾

4) 시청각최고위원회(CSA)와의 관계

시청각최고위원회 (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, CSA)는 프랑스의 방송 규제기관으로 ARCEP은 방송 관련 설비(infrastructure) 규제에 책임이 있는 반면, CSA는 방송콘텐츠 규제에 책임이 있다. 하지만, 프랑스 규제 체계는 두 기관 사이의 협력 범위를 규정하고 있는데, 두 기관 사이에 분쟁이 발생할 경우, 두 기관은 상호의 의견을 청취해야 하며, ARCEP은 라디오와 TV 방송서비스에 영향을 미치는 결정을 내릴 때 CSA의 의견을 구해야 한다.⁸⁾

5) 무선주파수청과의 관계

프랑스의 무선주파수를 관장하는 ANFR(The Agence Nationale des Fréquences Radioélectriques)은 다음과 같은 책임 그리고 통신규제기관인 ARCEP과의 관계를 갖고 있다.

- 주파수 계획 - 국가 주파수대역 분배 및 변경
- 주파수 관리 - 주파수 할당 및 국제적 조정
- 주파수 제어 - ARCEP의 동의에 따른 시장 감시 및 감독

7) 본 사례에 대한 자세한 내용은 (<http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/09d24.pdf>) 참조

8) CPCE Article L36.8 and CPCE Article L36.6.

4. ARCEP의 결정과 항소

1) ARCEP의 사후규제와 결정

프랑스 통신법은 제36조 제10항과 제11항을 통해 ARCEP의 사후규제 권한을 다음과 같이 규정하고 있다.

- **지배력 남용:** 통신규제기관 수장은 통신산업에 있어 지배력남용 혹은 반경쟁적 행위에 대해 경쟁당국⁹⁾에 회부(refer to)시켜야 하며, 또한, 즉, 통신산업내의 사안에 대해 경쟁당국으로부터 조언을 구할 수 있다. 반면에, 경쟁당국은 통신규제기관 관할권에 있는 사안으로 자신에게 의뢰된 모든 문제들에 대해 통신규제기관에 통보하고 조언을 구해야 한다. 이밖에 통신규제기관 수장은 직면한 사안이 형사건인 경우에는 검찰에게도 동 사실을 통보해야 한다. (Art. L. 36-10)

- **벌칙조항:** 통신규제기관은 네트워크 사업자/통신서비스 제공사업자의 행위 혹은 그에 대한 이행 보장 결정에 관한 법규 및 규제 조항과 관련하여 당해 사업자들의 불이행(default)이 관찰될 경우, 통신산업을 관장하는 정부의 장관, 전문가 조직, 자연인 또는 법인의 요청에 의해 벌칙(penalty)을 부과할 수 있다 (Art. L. 36-11).

9) Autorité de la concurrence

2) ARCEP의 중재

ARCEP은 통신사업자간 분쟁을 해결할 법적 의무를 가지고 있는데.¹⁰⁾ 대개사업자간 상업적 협상이 결렬되거나 전기통신망에 대한 상호접속 혹은 액세스를 제공하기 위한 동의를 결과 혹은 실행과정에서 이견이 존재할 때, 분쟁을 처리할 권한을 부여받게 된다.

또한, 사업자간 협상이 합의에 이르지 못하는 경우, ARCEP은 법령에 규정된 대로, 다음과 같은 측면에서 분쟁의 해결을 요청받을 수 있다.

- 공공 혹은 개인재산에의 기존 설치물 공동 사용에 대한 가능성 및 조건
- 범용 전화번호부(universal directory)의 발간을 위해 가입자 리스트를 제공하는 기술적 및 상업적 조건
- 전기통신사업자의 행위에 적용하는 기술 및 요금관련 조건, 혹은 전기통신망 및 기반시설의 설립, 이용 및 공동사용과 관련, 지방정부에 적용하는 조건
- 국내 로밍협정(local roaming agreement)의 체결 혹은 실행

ARCEP은 쌍방에게 토론에 참석할 기회를 준 후, 4개월 이내(혹은 예외적으로 6개월 이내)에 분쟁에 대한 결정을 내리게 된다. ARCEP의 결정은 정당화되고 공표되며, 쌍방은 ARCEP의 결정을 통보받게 된다. 항소 혹은 결정의 수정에 대한 요청은 결정이 명시된 통지문을 받은 시점으로 부터 1개월 내에 프랑스 항소법원(The Paris Court of Appeal)에 제출할 수 있다. 2008년도에 결정이 공표된 ARCEP의 분쟁중재 현황은 아래 표에 열거되어 있다.

10) CPCE Article L. 36-8.

<표1-2> ARCEP의 분쟁중재요청에 대한 결정 공표

Date of the request	Requesting party	Defendant	Subject of the dispute	Date of the decision rendered
19 November 2007	Neuf Cegetel	France Telecom	Technical terms and pricing of badges for accessing France Telecom sites	Decision no. 08-0004 of 8 January 2008 (withdrawn)
1 ^{er} April 2008	Neuf Cegetel	France Telecom	Pricing terms for tie cables in the local loop access agreement	Decision no. 08-0839 of 24 July 2008
5 June 2008	Prosodie	Free SAS	Invoicing terms for a short number	Decision no. 08-0897 of 29 July 2008 (nonsuit awaiting ruling)
18 July 2008	France Telecom	Numericable	Communication of network access offers to Numericable	Decision no. 08-1207 of 4 November 2008
18 July 2008	France Telecom	NC Numericable	Communication of network access offers to NC Numericable	
28 July 2008	Intercâble Réunion SAS	France Telecom	Access to France Telecom civil engineering infrastructure	Decision no. 08-1365 of 9 December 2008
16 October 2008	Intercâble Réunion SAS	France Telecom	Conservatory measures concerning access to France Telecom civil engineering infrastructure	Decision no. 08-1208 of 25 November 2008

출처: ARCEP(2008)

3) ARCEP의 제재력

ARCEP은 규제불이행에 대해 벌칙을 부과할 수 있는데, 이러한 제재는 ARCEP 내부 발의 혹은 전기통신 주무 장관, 전문가 조직, 인가된 소비자연합회, 개인 또는 관련 단체의 요청에 의해 이루어질 수 있으며, 구체적으로 다음의 사항에 해당되는 경우 벌칙을 부과할 수 있다. (통신법 제 36조 제11항)

1) 망 사업자 혹은 서비스제공사업자가 사업자의 행위와 관련된 법규 혹은 규제를 위반할 때, 통신규제기관은 망 사업자 혹은 서비스제공사업자에게 규정된 기간 내에 해당 문제를 개선할 것을 요구해야 하며, 이러한 요구를 공표할 수 있다.

2) 망 사업자 혹은 서비스제공사업자가 특정기간 내에 article L. 36-8의 적용에 대한 결정 혹은 상기 1)의 요구에 응답하지 않을 때, 통신규제기관은 다음의 벌칙 중 하나를 부과할 수 있다.

a) 불이행의 중대성에 따라, 최대 1개월 동안 전체적 혹은 부분적인 면허 정지, 면허기간 단축(최대 1년) 혹은 면허 취소

b) 불이행이 형사건에 관련되지 않는 경우 불이행의 중대성을 고려한 과징금부과. 이 경우 과징금은 전년도 순매출(net turnover)의 3%를 초과할 수 없다. 다만, 동일한 불이행이 반복적으로 발생하는 경우는 순매출의 5%로 과징금 상한이 증액된다.

3) 단, 불이행이 발생한지 3년 이상이 지난 사안들은, 조사(inquiry), 검증(verification) 또는 벌칙부과가 이루어지지 않은 경우, 통신규제기관에 회부되지 않을 수 있다.

ARCEP의 결정은 이해당사자에게 충분히 논증되고 통보되어야 하며, 프랑스 관보(The French Official Journal)에 공표되어야 한다. 이러한 ARCEP의 결정은 국가위원회(State Council)의 항소 또는 실행 유예를 위한 신청대상이 된다. 또한, 통신법은 지배력 남용의 경우 ARCEP이 경쟁당국에 회부하도록 규정하고 있다.

4) ARCEP의 결정에 대한 항소

(1) 행정법원에 항소

ARCEP의 결정은 다음의 행정법원에 항소될 수 있다.

- 국사원 (최고행정소송법원, Conseil d'Etat): 행정재판 규칙에 관한 법 (the Code of Administrative Justice) 제311조 제1항에 의거, ARCEP 집행위원회의 결정에 대한 관할 항소법원으로, 예를 들어 시장 분석에 관한 ARCEP의 결정, 주파수의 할당이나 거부, 번호계획 또는 ARCEP의 과징금 결정에 대한 이의가 있는 경우 최고행정소송법원인 국사원에 항소를 하거나 실행정지를 요구할 수 있다.¹¹⁾
- 행정법원(tribunal administratif): CPCE 제133조 및 D 291에 의거, ARCEP의 수입 및 지출 등 ARCEP 위원장이나 사무국장(Director General)의 의사결정에 대한 관할 항소법원

(2) 파리 항소법원에 항소

반면, 분쟁해결에 관한 결정은 파리 항소법원(Cour d'Appel de Paris)의 관할권에 속하는데, 이에 관한 절차적 규칙은 '전기통신 및 우정시장 관리법'(CPCE Articles R.11-1~ R. 11-9)에 명기되어 있다.

제 2 절 방송규제기관: CSA & ARCEP

프랑스 방송산업의 규제기관은 크게 ARCEP와 CSA¹²⁾로 구분할 수 있는데, 전자인 ARCEP는 방송서비스를 제공하기 위한 기반시설에 대한 규제를 담당하며, CSA는 방송콘텐츠를 규제하고 있다.

두 기관은 실무적으로, 분쟁사안을 처리할 경우 상호 소통하며 상대방의 의견을

11) CE, July 2000, Copper Communication (plaintiff) no. 199773

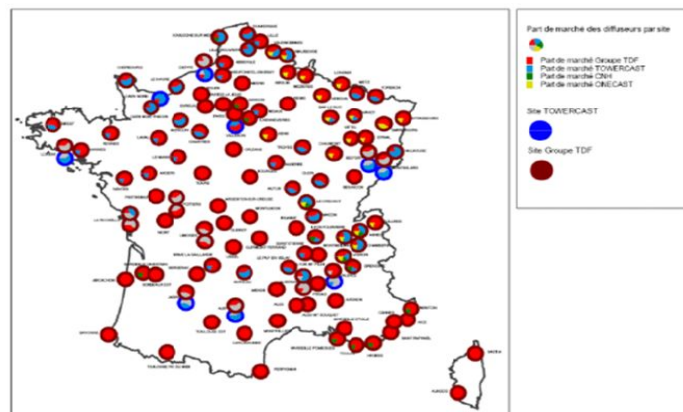
12) Conseil supérieur de l'audiovisuel

요청할 수 있다. 특히, ARCEP의 결정이 라디오와 TV 방송 서비스에 간섭하거나 중대한 영향을 미칠 가능성이 있을 경우, ARCEP은 CSA의 의견을 요청하여야 한다.

1. ARCEP

ARCEP의 방송 관련 활동은 전송 기반 시설을 규제하는 역할에 주로 적용된다. 이러한 목적으로, ARCEP은 2006년 처음으로 라디오와 TV 서비스에 대한 방송 도매시장 (defined market 18)에 대한 1차 시장분석을 수행하였는데, 1차 시장분석의 결과, Télédiffusion de France (TDF)을 방송 도매시장에서의 시장지배적 사업자 (SMP player)로써 지정하였다.

[그림 1-4] 프랑스 방송 도매시장에서의 TDF 지배력



출처: ARCEP

이후 2차 시장분석은 2009년 여름에 완료되었는데, ARCEP의 결정 (ARCEP Decision 2009-0484)은 방송 도매시장에서의 미흡한 경쟁 진척을 고려하여 방송 기반시설에 대한 도매규제를 강화하고 있으며, TDF에게 다음과 같은 의무를 부과하

고 있다.

- 정당한 요청에 대한 액세스의 제공
- 비차별적 및 투명한 조건에서 액세스 제공
- 요금규제
- 원가회계 및 회계분리

2. CSA

CSA (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel)는 프랑스 및 해외 속령에서의 언론의 자유(freedom of communication)를 보장할 목적으로 1989년도에 법률에 의해 설립된 독립 기관으로 다음과 같은 임무를 가지고 있다.

- TV와 라디오의 주파수와 대역 관리 및 할당
- 공중과 TV와 라디오 방송사업자에게 면허 부여
- 사업자들이 규칙준수 보장 및 위반시 제재
- 시청각 콘텐츠에 있어 미디어의 정치적 다원주의 감시 및 보장
- 시청각 콘텐츠에 있어 약자를 보호하는 규칙의 준수 보장
- 시청각 콘텐츠에 대한 접근성을 장애인에게 제공
- 시청각 분야와 관련하여 정부에게 입법을 조언
- 방송 분야의 경쟁 환경을 저해할 수 있는 방송산업 내 인수합병 행위에 대해 프랑스 경쟁당국에 조언을 제공¹³⁾

CSA는 대통령 및 의회의 지명을 받은 9명의 카운슬러(counsellor)로 구성되며, 본 부에는 약 250명의 직원이 근무하고 있다.

13) CSA의 이러한 임무와 활동은 1989년 법률의 지속적인 개정을 통해 현재 the French law 86-1067 of 30 September 2006에 의해 정의되고 있다.

제 3 절 사례 1

FT의 IPTV와 France Television간 콘텐츠 배타적거래에 대한 지배력남용 조사
(Décision n° 08-D-10 du 7 mai 2008 relative à des pratiques mises en oeuvre par les sociétés France Télécom et France Télévisions dans le secteur de la télévision de rattrapage)

1. 개요 (Summary)

국가	규제기관	사후규제 영역
프랑스	Conseil de la Concurrence	공정경쟁
일시	신고인	피신고인
2008.5.7	AFORST	France Telecom & France TV
사건원명		
Décision n° 08-D-10 du 7 mai 2008 relative à des pratiques mises en oeuvre par les sociétés France Télécom et France Télévisions dans le secteur de la télévision de rattrapage		

2. 도입 (Introduction)

여타국가와 달리 프랑스는 전자통신부문(Electronic Communication Sector)을 규제하는 영역이 어느 한 규제기관, 예컨대 통신규제기관에 집중되어 있기 보다는 분산되어 있다. 즉, 원칙적으로 통신규제기관은 사전규제와 사전규제위반을 담당하고, 사후규제에 해당하는 시장지배력 남용과 반경쟁적 행위는 경쟁규제기관이 담당¹⁴⁾

14) 통신법 제36-10조

하고 있으며, 소비자의 경제적 보호는 경제부 산하 ‘경쟁·소비·위조방지총국’(DGCCRF, La Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des frauds)이 맡고 있다. 또한 방송 등 미디어 규제는 CSA¹⁵⁾가 담당하고 있다.

이러한 전제를 바탕으로 보면, 본 사례는 프랑스 1위 지상파방송사업자인 France Television과 프랑스 1위 통신사업자인 France Telecom간에 이루어진 콘텐츠에 대한 배타적 거래계약이 시장지배력을 남용했는지 여부를 놓고 후발통신사업자 연합인 AFORST¹⁶⁾과 이들 양진영간 치열한 다툼을 통 ARCEP¹⁷⁾(전기통신규제기관)이나 CSA(방송규제기관)가 아닌 공정거래위원회(Conseil de la concurrence)가 다루고 있기 때문이다.

본 사례의 이해를 돕기 위해 방송 등 미디어 부문에서 발생할 수 있는 배타적 거래의 대표적인 유형인 Must-Carry와 Must-Offer를 먼저 살펴 볼 필요가 있다.

Must-Carry: 이는 소위 우리나라에서는 의무재전송으로 명명하고 있는데 특정 프로그램 예를 들면 공공성이 강한 방송 프로그램을 다른 매체로 동시에 의무 재전송하는 것을 말한다. 우리나라의 경우, 방송법 제78조(재송신)의 규정에 따라 KBS 1TV와 교육 방송 TV 프로그램을 종합 유선 방송(CATV)이나 위성 방송에서 동시에 재송신하고 있다. 이러한 의무가 발생한 것은 지상파가 유일한 전달매체일 때 그 커버리지부족, 품질 문제 등으로 인해 CATV사업자 등에게 지상파 방송사가 생산한 콘텐츠를 의무적으로 전달하도록 규제이다.

Must-Offer: Must-Offer(콘텐츠 등 프로그램 의무제공)는 Must-Carry에 비해서

15) The Conseil supérieur de l’audiovisuel

16) France Telecom과 경쟁하는 후발유선통신사업자 연합을 말하며 회원사로 Neuf Cegetel, SFR, Bouygues Telecom and Telecom Italia-Alice 등이 있다.(The Association française des opérateurs de réseaux et de services de télécommunications = an association of fixed network telecommunications providers competing with France Télécom)

17) Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes

비교적 최근에 등장한 규제로 특정 콘텐츠나 채널을 보유한 콘텐츠제공사업자로 하여금 (방송)네트워크사업자나 플랫폼사업자에게 해당 콘텐츠나 채널을 제공요청 받을 시 의무적으로 제공하도록 하는 규제이다. 이는 전송을 담당하는 네트워크(즉, 매체)와 플랫폼이 다양해지면서 이용자들의 선호도가 높은 콘텐츠를 보유한 사업자의 지배력 남용이 있을 수 있다는 점에서 도출된 의무이다.

3. 법적 근거 및 의사결정 맥락 (Legal reference and the context of the decision)

1) 법적근거

이 사례는 2007.10월 후발통신사업자들이 회원사로 있는 협회(AFORST)가 회원사를 대표하여 France Television과 France Telecom간 체결한 파트너십이 후발 ISP들이 특정 콘텐츠에 access하지 못하게 하는 결과를 낳는 지배력 남용에 해당한다고 주장하면서 프랑스의 공정거래위원회인 Conseil de la concurrence에게 제소하면서 불거진 사건이다. 우선 살펴볼 것은 법적 근거인데 AFORST가 Conseil de la concurrence에게 제소할 수 있었던 법적 근거와 Conseil de la concurrence가 본 사건을 검토하는 과정에서 고려한 법적 근거를 구분하여 본다.

우선 전자는 프랑스 상법(Code of Commercial Law) Book IV 제464-1조¹⁸⁾이다. 이 법에 따르면 Conseil de la concurrence는 경제부(Ministry of Economy), 제462-1조에서 언급한 특정인(단체 포함)¹⁹⁾, 기업 등의 요구가 있을 시에는 관련당사자 및 정부 담당자의 의견을 수렴한 후 잠정조치(interim measures)를 취할 수 있다. 여기서 잠정조치란 문제가 된 행위를 중단시키거나 그 행위가 일어나기 전 상태로 복구하도록 명령하는 것을 말한다. 어쨌든 AFORST가 France Television과 France

18) 이 법의 정확한 명칭은 Book IV- ON THE FREEDOM TO SET PRICES AND TO COMPETE이다.

19) 특정인이란 지방정부(local or regional governments), 협회, 노조, 소비자단체, 상공회의소(chambers of commerce), 무역 등 경제단체 등을 말한다.

Telecom을 제소할 수 있었던 것은 양자의 파트너십 체결이 결국은 인터넷접속시장에 악영향을 미칠 수 있다는 주장에 따른 것으로 그 근거 법은 프랑스 상법(Code of Commercial Law) Book IV 제464-1조였다.

한편, 후자 즉 Conseil de la concurrence가 AFORST의 주장에 대해 판단을 할 근거로 삼은 것은 EU조약 중 제81조(불공정행위), 제82조(지배력남용)였다.²⁰⁾ 즉 France Television과 France Telecom의 배타적인 콘텐츠 제공 협약이 불공정한 거래 행위인지 또한 지배력남용인지 검토할 근거로 상기 두 조항을 근거로 삼고 있는 것이다.

2) AFORST가 주장하는 양사 협약이 불공정한 이유

AFORST에 따르면 첫째, France Television이 제공하는 콘텐츠를 France Telecom의 ADSL을 이용하는 IPTV²¹⁾ 이용자에게 독점적으로 제공할겠다는 협약은 France Telecom이 아닌 후발 ISP(Internet Service Provider)들 입장에서는 해당 콘텐츠에 access 할 수 있는 기회를 박탈당한다는 의미가 되고 이는 이용자들에게 경쟁력 있는 IPTV 상품제공이 불가능해지므로 공정한 경쟁이 불가능하다는 것이다.

둘째, AFORST는 France Telecom이 특정 콘텐츠를 배타적으로 제공받을 수 있는 협약을 할 수 있었던 것은 브로드밴드를 이용한 멀티서비스 시장에서 시장지배력을 가지고 있었고 이를 남용한데, 기인한 것이라고 주장한다.

20) 이 두 조항은 2009.12월부터 발효되는 새로운 EU 조약상으로 보면 그 조항이 각각 제101조, 제102조로 변경되었다.

21) 여기서 말하는 IPTV 서비스는 소위 VoD(주문형비디오)서비스로 'Catch-up TV'라고도 한다. France Telecom은 이 상품을 소위 "Rewind TV"라고 부르고 있다. 양사가 체결한 협약은 France Television이 지상파를 통해 방송한 프로그램 일부를 France Telecom의 Rewind TV서비스 가입자가 일정기간 반복적으로 재 시청을 할 수 있도록 한 상품이다. 동일한 서비스를 경쟁사들도 제공하고 있는 중이다.

출처: Conseil de la concurrence(2008.05.07), 보도자료, 'The Competition Council dismisses complaint AFORST against France Television and France Telecom'

셋째, 이번 협약으로 ISP간 자유로운 경쟁이 제한된다면 이들에게 콘텐츠를 제공하는 미디어 시장 즉, 상위시장(upstream market)내 경쟁이 손상을 입을 것으로 보았다.

결과적으로 AFORST는 이번 협약은 통신시장과 이용자 편익을 해칠 수 있으므로 즉시 중단시키고 더 나아가 협약을 파기도록 하여야 한다고 주장하였다.

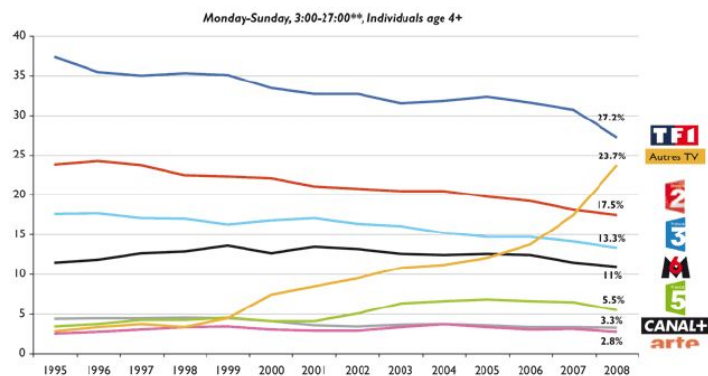
4. 위반행위 규명 (How are breaches identified?)

1) 시장 및 사업자 분석

공정거래위원회인 Conseil de la concurrence는 AFORST 주장의 타당성을 알아보기 위해 먼저 프랑스의 방송과 브로드밴드를 중심으로 한 멀티서비스 시장 현황을 검토하였다.

먼저 프랑스 방송시장을 보면 2006년 기준으로 아날로그 지상파 사업자로 7개 사업자²²⁾가 활동하고 있었고, 이들은 시청료, 광고수입을 통해 운영하고 있었다.

[그림 1-5] 프랑스 텔레비전 방송사업자의 시청 점유율 추이



출처: CSA(2008)

한편 2004년 이후로 통신사업자들은 결합상품을 본격적으로 제공하기 시작하는

22) TF1, France 2, France 3, France 5, Arte, M6, Canal+를 말한다.

데 ADSL기반의 브로드밴드+유선전화+IPTV였다. 2006년부터는 여기에 이동전화를 추가로 포함하여 제공해오고 있다. ARCEP 통계에 따르면 2007년 말 기준으로 ADSL을 이용한 TV 가입자가 450만에 이르는 것으로 나타나고 있었다.

[그림 1-6] 프랑스의 ADSL을 이용한 TV 가입자 증가 추이



출처: ARCEP(2008), 단위: 백만

한편 Conseil de la concurrence는 파트너십 협약으로 인해 피소를 당한 두 사업자에 대한 시장의 위치를 알아보기 위해 당시 각 사업자의 현황도 조사하였는데, France Television이 보유한 채널은 France 2, France 3, France 4, France 5, France Overseas Network이며 앞서 그림 x에 나타난 시청점유율만으로 추정하면 France 2, France 3, France 5 등 3개 채널이 36%가 넘고 있다. 또한 France Telecom은 브로드밴드의 시장점유율이 2007.9월 기준으로 47% 수준을 보이고 있었다.²³⁾

<표1-3> 프랑스텔레비전과 프랑스텔레콤의 매출 규모

23) Annual Report 2007, p.209

France Television(2006년 기준)	France Telecom(2007년 기준)
시청료 수입(fee): €18.3억	매출: € 530억(이중 55%가 이동)
광고 및 스폰서: €8.3억	결합상품 Triple play 제공 중
기타: €1.9억	Orange Sports TV, 풋볼방송 등 각
2개의 자회사 보유 ²⁴⁾	종 중계권 확보

출처: 공정거래위원회(2008)

2) 협약관련 사업자들의 보고 내용

Conseil de la concurrence는 피소당한 두 사업자에게서 협약사실과 협약내용을 보고받기로 하고 보고받은 내용을 공개하고 있다. 협약사항을 보고 받은 것은 사실 확보와 함께 Conseil de la concurrence내에서 불공정행위 및 지배력남용을 위한 검토과정에서 기본적인 자료로 활용되고 있다.

Conseil de la concurrence가 공개한 협약 주요 내용은 다음과 같다.

- 본 협약을 통해 제공되는 프로그램은 France Television 지상파 채널을 통해 방송한 지 7-30일이 경과한 것으로 이용방법은 이용자가 주문할 경우 제공하는 VoD방식
- 해당 프로그램은 ADSL서비스를 이용하는 경우 컴퓨터 또는 TV(디지털 수신기 보유필요), Orange의 3G 이동통신서비스 지역에서는 휴대폰 또는 PMP(Portable Media Player)를 통해 시청 가능
- 프로그램 시청료 결정은 프로그램 소유자와 France Telecom으로부터 콘텐츠 구매를 위해 일정한 규모의 예산을 부여 받은 FTD가 수행함.(결정된 시청료는 France Telecom과 France Television이 협상을 통해 수익을

24) 광고국(France Television Distribution, 이하, FTD), 쌍방향텔레비전(France Televisions Interactive, FTIV)을 말한다.

배분함)

- France Telecom이 독점 공급 받는 프로그램은 France Television이 제공하는 채널의 일부에 그치며, 제공 프로그램 내역은 France Telecom 홈페이지를 통해 알 수 있음.²⁵⁾
- 독점제공기간은 두 단계로 구성되는데 1단계는 2007.7.1일부터 1년간이며, 2단계는 1단계 이후 24개월인데 1단계를 평가하여 성과가 부진할 경우 2단계 계약연장은 하지 않고 상호 합의하에 폐기하기로 하였음.

5. 공정거래위원회의 사안 처리 (How Competition Council is dealing with the case)

France Telecom과 France Television간 체결된 프로그램 독점공급 협약이 불공정 행위에 해당한다고 신고한 AFORST와 피소당한 양사의 주장과 협약사실 확인을 마친 공정거래위원회는 이제 본격적으로 이 문제를 검토하기 시작하게 된다.

우선 공정거래위원회는 내부검토과정을 거치는데 이 협약의 영향을 받는 것으로 추정되는 상류 및 하류시장의 영향의 정도를 살펴보고, 이어 불공정행위 및 지배력 남용이 있었는지 살펴보고 이 협약으로 영향을 받을 수 있는 이해관계자 즉 프로그램 제작자(Producers), France Telecom과 France Television, 소비자가 받을 수 있는 영향을 검토하였다. 그리고 이러한 과정에서 공정거래위원회는 영역규제기관인 CSA와 ARCEP의 의견을 수렴하여 참고하였다.

이상의 검토 결과를 토대로 공정거래위원회는 AFORST의 주장이 일리가 있다면

25) Conseil de la concurrence가 CSA 및 ARCEP을 통해 받은 의견에 따르면 양사가 독점적으로 거래하는 프로그램에는 스포츠나, 영화와 같은 소위 프리이엄 콘텐츠는 없다. 또한 동일한 콘텐츠를 France Television website에서도 시청할 수 있다.

Décision n° 08-D-10 du 7 mai 2008 relative à des pratiques mises en oeuvre par les sociétés France Télécom et France Télévisions dans le secteur de la télévision de rattrapage, para. 62

AFORST가 요구하는 것처럼 France Telecom과 France Television간 콘텐츠 독점 공급계약을 일시 중지시키거나 환원하도록 명령할 것이고 만일 혐의가 없다면 AFORST의 신고를 기각할 것임을 공표하였다.²⁶⁾

6. 조사프로그램 수행에 따른 조사 결과 (Investigations undertaken as a result of programme)

1) 상·하위 시장

(1) 상위시장(upstream market)

France Telecom과 France Television이 협약한 콘텐츠 도매거래에서 보는 상위시장(upstream market) 범위에 대해서는 시각차가 하위시장(downstream market)보다 더욱 크고 콘텐츠 유통과정이 여러 단계로 구성되어 있어 공정거래위원회도 상위시장 범위에 대해서는 조심스러워 하고 있다.²⁷⁾

본 건 관련 공정거래위원회가 상류시장에서 주목하여 본 것은 콘텐츠의 유통과정 즉, 콘텐츠를 직접 구매하여 공급하는 공급사, 공급사로부터 콘텐츠를 제공받아 소비자에게 전달하는 publisher 등의 활동인데 어느 한 TV 채널이 콘텐츠를 구매하는 것으로 한정하기에는 상당히 크고 복잡한 시장이라고 보았다. 따라서 France Television이 특정 주문형 비디오 콘텐츠에 대한 공급권을 가졌다고 해서 콘텐츠 유통시장에서 시장지배력을 가질 수 있다고 보지 않았다.²⁸⁾

(2) 하위시장(downstream market)

26) 프랑스 상법(Code of Commercial Law) Book IV 제462-8조에 따르면 공정거래위원회가 사실을 검토한 결과 신고자의 주장이 충분히 입증되지 못한다고 판단되면 기각할 수 있다.

(It may also reject a referral by a reasoned decision if it deems that there is not sufficient evidence in support of the facts invoked.)

27) Décision n° 08-D-10, para. 98

28) Décision n° 08-D-10, para. 105

France Telecom과 France Television이 협약한 콘텐츠 도매거래에서 보는 하위시장범위가 규제기관별로 다른데 CSA는 유료방송(pay TV)시장을 하위시장으로 보았고 ARCEP은 인터넷접속서비스를 중심으로 하는 결합상품 시장을 하위시장으로 보았다.²⁹⁾ 한편 경제부(Minister of Economy)는 Neuf Cegetel의 T-Online 인수합병 결정과정에서 ARCEP과 동일한 시각을 보인바 있다.

반면, 공정거래위원회는 2006년의 입장에서 선회하여 당시와 달리 소비자들이 과거와 달리 인터넷접속서비스를 단독으로 가입하기 보다는 인터넷전화, IPTV 등을 같이 구매하고 있어 각 서비스를 별도의 시장으로 구분하는 것은 유의미하지 않으며 오히려 이 자체를 하나의 시장으로 보는 것이 더욱 설득력이 있다고 보았다.³⁰⁾

만일 CSA 시각에 따라 유료방송시장을 기준으로 France Telecom의 비중을 본다면 시장점유율 8%에 불과하고 통신사업자 전체가 차지하는 비중도 20% 미만이다. 한편 인터넷접속서비스를 포함한 결합상품시장에서는 France Telecom이 Neuf Cegetel 및 Free와 치열한 경쟁을 벌이고 있는 중이다.

<표1-4> 통신 3사의 ADSL 이용한 TV시청 가능 가입자 수 및 STB³¹⁾보유 가입

29) 공정거래위원회도 2006.7월 Vivendi Universal과 Canal Plus 그룹이 GST Canal 위성방송사 합병심사과정에서 ADSL을 이용한 IPTV시장을 유료방송시장으로 본 바 있다.

<http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/avisdec.php?numero=06a13>

30) 즉 서비스의 융합, 플랫폼의 융합이 가속화되는 시대적 흐름을 인정하고 시각의 변화를 가져온 것으로 판단된다.

Décision n° 08-D-10 du 7 mai 2008 relative à des pratiques mises en oeuvre par les sociétés France Télécom et France Télévisions dans le secteur de la télévision de rattrapage, para. 77, 79

자수

	France Telecom*	Free*	Neuf Cegetel*
ADSL로 TV시청 가능	4,273,000	2,366,000	1,000,000
STP 보유	975,000	N/A**	750,000

*FT(2008.12.28)보도자료, NC(2008.2.8)보도자료, Free(2008.2.11) 보도자료 기준

** 공정거래위원회는 Free의 자료 확보를 못했으나 상황이 유사한 Neuf Cegetel과 비슷한 수준으로 간주하고 있다.

출처: Conseil de la concurrence(2008)

공정거래위원회는 시장상황을 검토한 결과 France Telecom은 결합상품 가입자 확보를 위해 인터넷접속시장에서 상당한 대응력을 가진 후발사업자들과 치열한 경쟁에 직면해 있다고 보았다.

(3) 소결

이상의 검토결과 공정거래위원회는 콘텐츠 유통시장인 상위시장에서, 그리고 France Television은 주문형비디오 시장(non-linear market)에서 시장지배력을 가지고 있다고 할 수 있는 증거를 확보가 없다고 결론지었다.

인터넷접속서비스를 중심으로 하는 하위시장에 대해서도 주문형비디오 서비스(Catch-up TV)가 결합상품의 필수요소였다고 할 수 없다고 보았다. 그 이유는 France Telecom이 주문형비디오 서비스인 "Rewind TV"를 출시하자 경쟁사들은 "Rewind TV" 상품 자체를 갖추려 하기 보다는 자사의 결합상품 구성에 차별화를 추진했을 뿐 아니라, 자체적으로 제공중이던 주문형서비스를 업그레이드 하는 등의 대응활동을 적극적으로 하였기 때문이다.³²⁾

31) STB(Set-Top-Box)는 IPTV 방송콘텐츠를 수신하는 일종의 디코더이다.

2) 불공정 행위 및 지배력 남용 여부

(1) France Television의 불공정행위

AFORST의 주장에 따르면 France Television과 France Telecom이 협약을 체결하는 과정에서 France Television은 실제로는 자사와 협력하는 모든 제작사의 콘텐츠를 구매하지도 않았으면서도 제작사로부터 모든 콘텐츠를 구매한 것으로 미리 공표하였을 뿐 아니라 스스로 제작사가 되어 다른 제작사들과 파트너십을 체결한 결과 다른 잠재적 구매자의 협상기회를 박탈하고 있다는 것이다. 이는 일종의 수평적 협정(Horizontal Agreement)³³⁾으로 EU 조약 제81조, 프랑스 상법 제420-1조에 해당한다는 것이다.

이에 대해 공정거래위원회는 피소당한 양사의 협약에 제작사들이 참여한 바가 없고 이 협약으로 인해 각 제작사와 France Television간의 개별 협상이 중지된 바가 없으므로 AFORST의 주장은 받아들일 수 없다고 판단하였다.

(2) France Television의 지배력 남용행위

AFORST의 주장에 따르면 France Television이 개별 제작사에게 콘텐츠 권리를 자사에게 이양할 것을 의무화 한 것은 지배력 남용행위에 해당한다고 주장하였다. 또한 피소된 양사간에 체결한 배타적 협약이 객관적이지도 투명하지도 않았고 그 협약으로 인해 후발 ISP들이 해당 콘텐츠를 구매할 기회를 박탈당할 수 밖에 없게 된 것은 지배력 남용의 결과라고 주장하였다.

이에 대해 공정거래위원회는 제작사가 콘텐츠 권리를 판매하는 것은 제작사의 업

32) Décision n° 08-D-10, para. 107

33) 수평적 협정 또는 수평적 구속은 동일한 시장에서 활동하는 경쟁사업자간 구속을 의미하는데 대표적으로 담합행위를 들 수 있다. 임영철(2008), 공정거래법, p.356

연한 권리이므로 그 결정은 제작사가 하는 것이므로 의무에 의한 협약체결이라는 주장은 성립될 수 없으며 실제 해당 콘텐츠를 제공한 제작사들은 경제적 수익에 만족하고 있었다. 한편 공정거래위원회는 Union Audiovisual Production과 the Union of Independent Producers의 보고서(2007.12.7)에서 IPS가 주문형비디오 콘텐츠를 이용하지 못하는 것은 이 협약 이전에 ISP가 제작사들이 요구한 대가를 지불하지 않기로 하여 협상이 무산되었기 때문임을 확인한 바 있다.

이상에서 공정거래위원회는 France Television이 시장지배력을 남용하였단 주장을 뒷받침할 증거가 없다고 결론지었다.

(3) France Telecom의 지배력 남용행위

AFORST의 주장에 따르면 France Telecom은 IPTV 서비스를 제공하면서 France Television이 제공하는 Free television 서비스를 같이 제공하는 것이 지배력남용이라고 주장하고 있다. 즉 Free television이 제공하는 교육프로그램으로 인해 Orange 브로드밴드에 가입하지 않고 후발 ISP 서비스를 사용 중인 이용자가 Orange 브로드밴드를 이용할 수밖에 없다는 것이다.

공정거래위원회는 결합판매(coupling)는 잠재적으로는 반경쟁적 행위가 발생할 수는 있으나 그 자체가 불법이 아닐 뿐 아니라 Free television만을 별도로 구분하여 제공하는 것은 기술적으로도 불가능하고 업계에서 일반적으로 받아들여지는 판매 방식도 아니므로 France Telecom이 지배력을 남용했다는 주장은 받아들일 수 없다.

(4) France Telecom-France Television의 수직적 결합

AFORST의 주장에 따르면 피소된 양사의 배타적인 콘텐츠 제공 협약은 일종의 수직적 제한(Vertical Restraint) 행위³⁴⁾로 EU 조약 제81조, 프랑스 상법 제420-1조

34) 수직적 구속은 상부시장과 하부시장에서 각각 활동하면서 거래 관계에 있는 비경쟁사업자간의 구속을 말한다. 여기서는 콘텐츠 제공사업자인 France Television이 속해 있는 콘텐츠 시장이 상류시장에 해당되고 콘텐츠를 전송하

를 위반한 것이다. 즉 이 협약으로 인해 잠재적 구매자 수를 감소시키고, 프랑스텔레콤이 지배력을 남용할 수도 있다는 것이다.

이에 대해 공정거래위원회는;

- **배타적 거래 범위**가 소위 프리미엄 콘텐츠라 할 수 있는 영화, 정보, 스포츠를 제외한 프로그램 중 일부에 그치고 있고 후발사업자 스스로가 차별화를 위해 좋은 콘텐츠로 이용자를 확보하고 있으며 피소된 사업자간 배타적 협약으로 후발 ISP와 France Television간의 또 다른 협약이 막힌 것은 아님.
- **배타적 거래 기간**은 길어야 2년으로 그다지 길다고 할 수 없음. 특히 EC는 신규상품 또는 신규서비스 출시 후 2년간 수직적 결합한 것은 경쟁에 해를 준다는 주장을 기각하고 AFORST의 주장이 설득력이 없다고 판단하였다.

7. 결론 (Conclusion)

(1) 공정거래위원회의 최종 결정

결론적으로 공정거래위원회는 AFORST가 프랑스 상법(Code of Commercial Law) Book IV 제464-1조에 의거하여 제소한 France Telecom-France Television간 콘텐츠 배타적 제공을 위한 협약이 EU조약 제81조(불공정행위), 제82조(지배력남용), 프랑스 상법(Code of Commercial Law) Book IV 제420-1조, 제420-2조상의 불공정 행위 및 시장지배력을 남용한 행위이므로 즉시 중지되거나 파기되어야 한다는 주장은 입증 근거가 미약하고 설득력이 없어 받아들이지 않았다.

(2) 본 사례의 의미

최근 융합으로 인한 방송과 통신산업의 변화는 비단 어느 한 국가에서만 발생하는 현상이 아니다. 융합현상으로 콘텐츠를 전달하는 전송매체와 플랫폼이 다양해지

는 프랑스텔레콤이 속해있는 플랫폼 또는 전송시장이 하위시장이 될 것이다.

고 차별성이 적어지면서 이제는 콘텐츠 특히 프리미엄 콘텐츠를 양산 또는 보유하고 있는 콘텐츠사업자의 영향력이 더욱 커지고 있다. 본 사례는 France Telecom이 보유한 채널의 시청율이 프랑스 전체 42%를 차지하는 France Television의 일부 콘텐츠를 배타적으로 제공받는 과정에서 발생한 것으로 플랫폼을 가진 사업자는 많고 좋은 콘텐츠를 가진 사업자는 제한적이라는 협상구도에서 발생한 현상이다.

도입부분에서 소개한 Must-Offer 제도는 이러한 융합현상에서 비롯된 콘텐츠사업자와 전송사업자의 수직적 결합의 문제를 해결하기 위해 만들어진 것이다.³⁵⁾ 이제 우리나라도 이 문제가 더욱 불거질 것은 불가피해 보이는데 단순히 해당 산업 1위사업자간 배타적 협약이기 때문에 불공정 행위 내지는 지배력 남용이라고 판단하기 보다는 본 사례와 같이 해당 시장에 대한 면밀한 분석, 전문가 인터뷰, 법률 검토 등을 토대로 판단하는 것이 필요하다.

8. 시사점

최근 방송과 통신의 기술적, 산업적 융합으로 인한 방송과 통신산업의 변화는 비단 어느 한 국가에서만 발생하는 현상이 아니다. 방송과 통신의 융합이 낳은 가장 대표적인 현상이 콘텐츠를 전달하는 전송매체와 플랫폼이 다양해지고 차별성이 적어진 반면에 실질적으로 이용자가 접하게 되는 것 즉 콘텐츠 특히 프리미엄 콘텐츠를 양산 또는 보유하고 있는 콘텐츠사업자의 영향력이 더욱 커지고 있다는 점이다.

본 사례는 France Telecom이 제공하는 IPTV 플랫폼상의 채널에 프랑스 전체 시청율의 42%를 차지하고 있는 France Television의 일부 콘텐츠를 배타적으로 제공받기로 합의하는 과정에서 경쟁사업자(ISP)들이 문제를 삼은 것으로 플랫폼을 가진

35) 유럽에서는 프랑스, 영국, 체코가 북미에서는 미국이 특정 방송사업자에 대해 비차별적인 조건으로 전송플랫폼 상에 자사 채널을 제공하도록 의무를 규정한 Must-Offer rule을 채택하고 있다. iris(2008), Progress in the Must-Offer Debate? Exclusivity in Media and Communication, p.5

사업자는 많고 좋은 콘텐츠를 가진 사업자는 제한적이라는 협상구도에서 발생한 현상이다. 결론적으로 프랑스 공정거래위원회는 기각결정을 하였지만 배타적 거래 콘텐츠가 만일 국가적으로 관심을 가질만한 국제적인 스포츠중계, 프리미엄 콘텐츠에 해당하였다면 그 결정은 달라졌을 수도 있다.

한편, 본 사례와 같이 방송과 통신 산업에서 1위 사업자간 배타적 협약이기 때문에 후발 ISP들은 불공정 행위 내지는 지배력 남용이라고 주장한 부분에 주목할 필요가 있는데 콘텐츠를 특정 플랫폼사업자에게 제공하려 하거나 제공하지 않으려 하는 행위를 공정거래를 위반한 행위법주에서 주장하고 있다는 점이고 공정거래위원회가 그러한 측면에서 시장을 분석하는 접근방법을 취하고 있다는 점이다.

우리나라도 IPTV 서비스 도입과정에서 지상파 방송사업자와 IPTV사업자간 콘텐츠 제공 협상에서 난항을 겪은 적이 있었고 콘텐츠 사업자의 합종연횡이 가속화되고 있는 현상을 감안하면 이제 플랫폼 사업자와 콘텐츠사업자간 힘겨루기는 불가피해 보인다. 사실 이러한 힘겨루기는 시장에서 자연스럽게 결정되어야 하는 것이 바람직하지만 만일 이 힘겨루기가 도를 넘어 시청자의 불 권리를 침해한다면 규제기관으로서의 일정 정도의 개입이 불가피할 수 있다.

이 때 규제기관은 단순 중재자의 차원에서 문제 해결을 시도하기 보다는 양 협상 당사자가 해당 시장의 거래 질서를 위반하고 있는지 여부를 판단하기 위해 해당 시장에 대한 면밀한 분석, 전문가 인터뷰, 법률 검토 등을 통해 접근하는 것이 필요할 것으로 보인다. 특히 해외 주요 국제경기의 독점 중계권을 확보한 플랫폼사업자, 주요 콘텐츠와 플랫폼을 동시에 보유하고 있는 사업자(수직적 결합)의 행태에는 더욱 주목할 필요가 있다고 보인다.

끝으로 규제기관은 해외 주요 국가에서 도입하고 있는 Must-Offer 제도³⁶⁾에 대한

36) 유럽에서는 프랑스, 영국, 체코가 북미에서는 미국이 특정 방송사업자에 대해 비차별적인 조건으로 전송플랫폼 상에 자사 채널을 제공하도록 의무를 규정한 Must-Offer rule을 채택하고 있다. iris(2008), Progress in the Must-Offer Debate? Exclusivity in Media and Communication, p.5

실무적인 검토도 필요하다고 보여 진다. 즉, 방송과 통신산업의 융합을 통한 서비스 제공이 초기에 해당하는 우리나라에서는 콘텐츠사업자와 플랫폼사업자간 분쟁이 아직 본격화 되지 않았다는 점을 감안하여 규제기관은 해외의 Must-Offer 제도에 대한 관심을 가질 필요가 있다는 것이다, 여기서 실무적인 검토라 함은 Must-Offer 제도를 도입한 각 국가의 도입 배경, 적용 범위, 적용 사례 분석 등을 확인하는 것을 의미하는 것으로 과연 우리나라가 맞닥뜨리고 있는 현 상황에 비추어 이 제도가 우리나라 융합시장내 경쟁활성화에 도움이 될 수 있는 여지가 있는 지를 보는 것이라 하겠다.

제 4 절 사례 2

프랑스 해외 영토내 선발 이동통신사업자의 시장지배력 남용행위 조사(Décision n° 09-MC-02 du 16 septembre 2009 relative aux saisines au fond et aux demandes de mesures conservatoires présentées par les sociétés Orange Réunion, Orange Mayotte et Outremer Télécom concernant des pratiques mises en oeuvre par la société SRR dans le secteur de la téléphonie mobile à La Réunion et à Mayotte)

1. 개요 (Summary)

국가	규제기관	사후규제 영역
프랑스	Conseil de la concurrence	공정경쟁
일시	신고인	피신고인
2009.09.16	Orange Reunion & Mayotte	SRR
사건원명		
Décision n° 09-MC-02 du 16 septembre 2009 relative aux saisines au fond et aux demandes de mesures conservatoires présentées par les sociétés Orange Réunion, Orange Mayotte et Outremer Télécom concernant des pratiques mises en oeuvre par la société SRR dans le secteur de la téléphonie mobile à La Réunion et à Mayotte		

2. 도입 (introduction)

1) 배경

프랑스는 유럽 내 본토 외에도 과거 식민지 시대를 거치면서 확보한 일부 해외영

토 즉 프랑스령인 지역이 있는데, 본 사례는 프랑스령인 두 개의 아프리카 섬국가 (레위니옹(Réunion)³⁷⁾과 마요트(Mayotte))에서 경쟁 중인 이동통신사업자간의 불공정 행위가 원인으로 발생한 것이다.

[그림 1-7] 레위니옹과 마요트의 위치



출처: CIA(2009)

즉, 본 사례는 후발이동통신사업자가 선발통신사업자의 대가차별을 비롯한 지배력 남용 행위에 대해 공정거래위원회에게 신고함으로 시작된 사례로 특이한 점은 프랑스 전체 1위 이동통신사업자는 Orange이지만 이 두 섬 지역에서는 후발사업자라는 점이다.

37) 1513년 포르투갈의 페드루 마크타레나스가 발견하였으나 1643년 프랑스가 점령하였다. 1870년 이후 아프리카인에게도 프랑스 시민권을 부여하고 있으며 1946년 프랑스의 해외주가 되었다. 이 두 섬은 프랑스령이기 때문에 통신규제도 프랑스 본토와 동일하게 받고 있다.

2) 레위이옹과 마요트의 이동통신시장 현황

본격적인 사례 내용을 살펴보기 전에 레위이옹과 마요트의 이동통신시장 현황을 공정거래위원회가 ARCEP을 통해 확인한 시장현황을 살펴보자.

현재 레위이옹과 마요트에는 SRR(Société Réunionnaise du Radiotéléphone), Orange, Outremer Télécom 3개의 이동통신사업자가 서비스를 제공 중인데, 프랑스 본토에서 서비스를 제공 중인 SFR의 자회사인 SRR이 두 섬에서는 선발사업자이다. 그 이유는 SRR이 다른 통신사보다 먼저 이 지역에서 서비스를 진출했기 때문인데, 1996년에 레위이옹에서, 2002년에는 마요트에서 처음 서비스를 시작했다.

그리고 SRR이 레위이옹에서는 2000년, 마요트에서는 2006년까지 독점사업자로 서비스를 제공하였고 2009년 9월 현재에도 약 65~70%의 시장점유율을 보이고 있다. 한편 Orange는 25~30%, Outremer는 5~10%의 시장점유율을 각각 차지하고 있다.³⁸⁾

한편 레위이옹과 마요트의 이동통신 시장규모는 전자가 90만, 후자가 15만이 가입하여 약 105만이 이용 중인데, 2009.3월 기준으로 시장보급률이 98.4%로 인구수를 감안할 때 이 두 섬의 이동통신시장은 포화상태에 이르렀다고 할 수 있다.

이 두 섬에 있어 이동통신시장의 또 하나의 특징은 본토와 달리 선불 요금제의 비중이 상당히 높다는 것으로 본토의 경우 선불요금제 가입자 비중은 32%인 반면 레위이옹-마요트는 55%에 이른다. 특히 마요트 지역만을 보면 선불요금제 이용 가입자가 75%에 달한다³⁹⁾

38) Conseil de la concurrence 보도자료(2009.09.17), Mobile Telephony in Reunion and Mayotte

39) 통신규제기관 ARCEP에 따르면 이 지역도 후불제 가입자 증가가 늘어나는 추세라고 한다.

<표1-5> 이동3사의 시장점유율과 요금제 현황

	총가입자		선불요금제		후불요금제	
	가입자수	점유율	가입자수	점유율	가입자수	점유율
SRR	683,768	66%	386,843	67%	296,925	61%
Orange	286,671	28%	151,362	26%	135,309	28%
Outremer	92,389	6%	36,576	7%	55,813	11%
합계	1,062,828	100%	574,781	100%	488,047	100%

출처: ARCEP(2009)

이 두 섬의 또 다른 특징은 이동통신사업자들이 적용하는 요금구조인데 보통은 가입시 이용자가 월 사용시간을 미리 정하거나(예: 1-2시간), 미리 일정금액을 예약하고 이용량만큼 차감하는 방식이 많이 이용되며(예: €20 또는 €30) 후불제의 경우는 기본료를 낮게 설정하고 통화료를 높게 하고 있는 점이라 할 수 있다. 또한 이동통신사들은 이용자가 통화하는 유형(예를 들면, 이동망내통화, 이동망간통화, 유선착신통화, 국제통화 등)에 따라 통화료를 다르게 설정하여 차감한다.

이동 3사는 통화가 시작된 후 1분의 요금과 그 이후의 15초 또는 30초씩 증가하는 요금수준을 다르게 적용하는 방식을 채택하고 있다.

또 하나 본 사례를 검토하기 전에 유의할 것은 두 섬은 본토와 지리적으로 원격지라서 규제기관이 시장을 검토할 때 본토시장과는 무관하게 이 섬 지역만을 시장으로 보고 있다는 점이다. 즉, 지배력 남용 등을 검토함에 있어 그 영향력이 미치는 범위를 섬지역내로 보고 있다는 것이다.⁴⁰⁾

40) 본 사례 검토를 위해 이동통신 시장획정시 공정거래위원회가 고려한 요소로 지리적원격성과 고립성을 가진 섬이라는 특성, 기후 및 지리적 환경, 사회경제적 배경 등을 꼽고 있다.

Décision n° 09-MC-02 du 16 septembre 2009 relative aux saisines au fond et aux demandes de mesures conservatoires présentées par les sociétés

3. 법적 근거 및 의사결정 맥락 (Legal reference and the context of the decision)

1) 법적 근거

본 사례는 레위이용과 마요트에서 이동통신서비스를 제공하던 Orange & Orange Mayotte와 Outremer(이하, 'Orange 등')가 선발사업자인 SRR의 불공정행위를 중지시킬 목적으로 공정거래위원회에게 신고하여 발생한 것으로 Orange & Orange Mayotte와 Outremer가 공정거래위원회에게 신고한 것은 프랑스 상법 제464-1조에 의거하였는데, 동 법에 따르면 공정거래위원회(Conseil de la concurrence)는 경제부(Ministry of Economy), 제462-1조에서 언급한 특정인(단체 포함)⁴¹⁾, 기업 등의 요구가 있을 시에는 관련당사자 및 정부 담당자의 의견을 수렴한 후 잠정 조치(interim measures)를 취할 수 있다⁴²⁾. 또한 공정거래위원회는 불공정행위 및 지배력남用に 관한 문제를 검토하기 위해 EU조약 제82조(지배력남용)와 프랑스 상법 제420-2조⁴³⁾에 의거하고 있다.

Orange Réunion, Orange Mayotte et Outremer Télécom concernant des pratiques mises en oeuvre par la société SRR dans le secteur de la téléphonie mobile à La Réunion et à Mayotte, para 26.(이하에서는 Décision n° 09-MC-02만을 표기)

41) 특정인이란 지방정부(local or regional governments), 협회, 노조, 소비자단체, 상공회의소(chambers of commerce), 무역 등 경제단체 등을 말한다.

42) 이 경우 잠정조치란 문제가 된 행위를 중단시키거나 그 행위가 일어나기 전 상태로 복구하도록 명령하는 것을 말하며, 이 잠정 조치는 해당 행위로 인해 경제전반에 또는 해당 산업에 또는 소비자의 이익에 심각한 악영향을 준다고 판단될 때에만 적용된다.

43) Is prohibited, in the conditions set forth in article L. 420-1, the abusive exploitation of a dominant position by a company or group of companies in the domestic market or a substantial segment thereof. These abuses may consist of, in particular, a refusal of sale, tied sales or discriminatory selling conditions as well as of a breach of established commercial relations on the sole ground that the partner refuses to be subjected to unjustified

2) Orange 등이 주장하는 SRR의 행위가 불공정한 이유

Orange 등은 SRR의 행위가 프랑스 상법 제420-2조, EU조약 제82조(지배력남용)를 위반하였다고 주장하면서 제462-1조에 의거 공정거래위원회에 그 행위를 중지시켜 줄 것을 요청하였다. 즉, Orange 등은 레위이용과 마요트 지역에서 SRR이 이동통신소매시장과 착신접속료 시장에서 지배력을 보유하고 있다고 보았던 것인데, 구체적으로 문제가 된 SRR의 행위들을 보면 다음과 같다.

- 2009.6.4일, Orange & Orange Mayotte는 SRR이 지배력을 이용하여 망내통화(on-net)와 망간통화(off-net)간 가격차별(price differentiation)을 통해 가입자를 모집해왔다고 주장. 즉 SRR은 망내통화(SRR의 네트워크 내에서의 이루어지는 통화)와 망간통화(SRR가입자가 타사가입자에게 전화하여 이루어지는 통화)에 대한 상이한 요금제를 도입한 것이다. 망간통화에 대한 “과도한 가격부과”는 Orange 등의 네트워크에게 좋지 않은, 즉, 비싸다는 이미지를 주었고, 자신의 구매(동일 가족, 그룹, 또는 회사 등의 구성원)를 조절할 수 있는 소비자들에게 두개의 통신망 중 더 큰 네트워크(이 경우에는 SRR)로 가입을 집중화시키도록 조장했다는 것이다.⁴⁴⁾(Orange & Orange Mayotte)
- 2009.6.19, Outremer는 SRR이 자사 가입자 발신 Outremer 착신통화 및 SMS 통화에 대해 과도하게 높은 요금을 부과하는 행위를 중지시켜 줄 것을 공정거래위원회에 요청.(Outremer)

결국 공정거래위원회는 후발이동통신사업자들의 신고로 SRR의 시장지배력남용 행위여부를 판단하기 위해 조사에 착수하게 되며, 해당 행위가 있다고 판단되면 공정거래위원회는 프랑스 상법 제462-1조에 의거 해당 행위를 일시 중지 시키거나

marketing conditions.

Book IV of the Commercial Code Relating to freedom of pricing and competition

44) 이것을 소위 클럽효과(Club Effect)라고 한다.

SRR로 하여금 행위이전의 상태로 복귀토록 명령할 수 있다. 반면 후발사업자들의 주장이 받아들여 질만한 근거가 부족하거나 설득력이 없다면 프랑스 상법(Code of Commercial Law) Book IV 제462-8조에 의거 이들의 주장을 기각할 것이다.

4. 위반행위 규명 (How was the breach identified?)

1) 규명활동

신고를 접수한 공정거래위원회는 피신고인인 SRR의 행위가 과연 관련법을 위반한 행위인가를 판단해야하는데, 가장 먼저 고려하는 것은 이전의 유사사례가 있었는지 또한 법원의 판례가 존재하는지 여부이다. 또한 통신규제기관인 ARCEP과 비공식적인 협의를 통해 ARCEP의 의견과 통신시장에 대한 정보를 취득하기도 한다.

그리고 이 과정을 거친 후 공정거래위원회는 해당 사례가 검토대상이라고 판단되면 본격적인 검토 작업에 착수하는데 본 사례의 경우는 다음과 같은 순서로 검토하였다.

- 레위이용과 마요트의 이동통신시장 현황 파악
- 신고한 Orange 등과 피신고인인 SRR의 주장 확인
- 유사사례 및 판례 조사 등 문헌검토
- Orange 등이 주장한 사안별 검토: 실제 SRR이 가격차별을 행하였는지 입증하는 분석 작업
- 내부검토결과를 바탕으로 한 제재 여부 결정
- 제재 결정(과징금 부과, 행위 중지명령 등)관련 사업자 의견 추가 수렴
- 수렴된 의견, 제재의 적정성 등을 감안하여 최종 결정

2) 경과

본 사례 관련 공정거래위원회가 수행한 경과는 다음과 같다.

- 2009.6.4 Orange 등이 송부한 이동시장 조사 요청 공문 수령

- 2009.7.9 프랑스 상법에 의거 ARCEP으로부터 공식 의견 접수
- 2009.7.17 Orange 등은 SRR의 불공정 행위 신고, 같은 날 SRR에 통보
- 2009.7.21 Orange 등의 신고 내용에 대한 SRR의 의견 접수
- 2009.7.28 SRR 등 관련 사업자와의 공식 청문회 개최
- 2009.9.16 공정거래위원회 최종결정 및 발표

5. 공정거래위원회의 사안처리 방법 (How the Competition Council is dealing with the case)

1) SRR의 시장지배력 확인

본 사안검토에 있어 공정거래위원회가 가장 먼저 확인한 것은 두 섬에 있어서 1위 이동통신사업자인 SRR의 시장지배력 확인이었다. 특히 문제가 되는 소매시장(retail market)과 착신도매시장(wholesale call & SMS termination market)에서의 지배력 보유여부였다. 우선 공정거래위원회는 SRR이 다음과 같이 이동소매시장에서 시장지배력이 있다고 보았다.⁴⁵⁾

- 공정거래위원회의 연차보고서 2008에서 언급했듯이 어느 한 사업자의 잠재적인 시장지배력을 평가하는데 가장 중요한 지표는 해당 시장점유율인데, SRR은 2009.3월 기준으로 레위이용과 마요트 지역 전체 가입자(active lines)의 62~67%를 차지하고 있었다.
- 2006년 마요트, 2007년 레위이용에서 각각 신규사업자(Outremer)가 진입하여 가입자를 모집하였으나 이 가입자들은 SRR에서 전환가입을 한 것이 아니라 신규가입자 즉 시장성장에 따른 가입자였다. 즉 신규 경쟁사업자가 진입하여도 SRR은 자체 시장점유율 변동이 거의 없었거나 하락 수준이 미미하였다.
- 게다가 레위이용과 마요트는 면적이 크지 않은 섬이기 때문에 시장이 작아 가입자 확보가 수월하다는 특징이 있는데 선발사업자인 SRR이 독점으로 지낸

45) Décision n° 09-MC-02 du 16 septembre 2009 para 34

기간을 고려하면 선발사업자로서 향유하는 이점이 크다고 보았다.

- 또한, 앞서 언급한 것처럼 레위이옹과 마요트 이동통신시장은 포화상태에 있어 점유율 확대를 위해서는 타사 가입자를 빼앗아야 하는 시장이지만, 기간약정 등으로 가입자가 전환하기 어려운 상황이다. 이런 상황에서는 가입자가 많은 SRR이 보다 유리하다고 보았다.

한편 공정거래위원회는 착신도매시장에서도 SRR이 지배력을 가진다고 보았다. 이는 사실 새로운 것이 아닌데 착신시장은 네트워크를 보유한 개별 사업자가 독점 사업자이기 때문이다.

2) 망내통화와 망간통화의 요율차 논쟁과 공정위의 접근방법

본 사례의 가장 중요한 쟁점은 SRR이 자사 가입자의 발신요금이 망내와 망간을 다르게 부과하여 이용자들이 SRR의 가입자가 될 수밖에 없도록 지배력을 남용했는지 여부다. 따라서 우선 망내와 망간 통화에 대한 가격차별 논쟁을 먼저 살펴보자.

(1) Orange 등 vs SRR의 주장

당초 이 문제를 신고한 Orange 등이 주장에 따르면 망내통화와 망간통화의 요금 차이가 나야 한다면 그것은 착신망에게 지불하는 원가 즉 접속료 차이 정도이어야 하며 이를 넘어서는 요율 차이는 인위적인 것 즉 가입자 모집 확대 등의 목적이 있는 것으로 지배력을 남용한 행위이다.⁴⁶⁾

먼저, Orange 등은 망내와 망간 발신요금이 차이가 나면 다음과 같은 상황이 야기된다고 주장하고 있다.

- 첫째, 발신자들이 망간통화 요금수준이 높은 발신량을 줄일 것이고 이 때문

46) Décision n° 09-MC-02 du 16 septembre 2009 para 40

에 후발사업자인 Orange 등은 접속수익의 감소가 불가피,

- 둘째, 발신자가 망간통화시 착신자가 어떤 사업자에게 가입했는지 모르는 상태에서 통화를 하게 될 것이고 이는 발신이용자에게는 요금의 추가 부담 발생을 의미,
- 셋째, SMS의 경우는 착신접속료 차이가 없는데도 불구하고 발신 SMS 요금이 망간이라는 이유로 다른 것은 불합리

이에 대해 SRR은 망내와 망간 통화요금차이는 역사적 맥락으로 이해되어야 한다고 주장한다. 즉 후발 이동통신사업자들은 시장에 진입하면서 SRR보다 높은 착신 접속료를 책정하였고 이 때문에 요금 차이가 불가피 했으며, 또한 신고를 한 이동통신사업자들도 이미 자사 망내통화에 대해서는 차별적인 요율을 시행하고 있다고 주장하고 있다.

(2) 공정위의 원가(접속료) 조사

양측의 의견을 청취한 공정거래위원회는 원가가 다르면 요금이 다른 것은 문제가 되지 않는다는 입장을 견지하고 있어, 우선 통화요금의 원가구조를 살펴보기로 하였다. 통화가 이루어지는 구조를 보면 발신자가 가입한 사업자의 발신망 원가와 착신자가 가입한 착신망원가를 생각할 수 있는데 공정거래위원회는 망내든 망간통화든 발신망 원가는 동일하고 차이는 착신망의 원가 즉 착신접속료의 차이가 있다고 보았다. 이에 공정거래위원회는 각 사업자의 접속료 및 사업자간 접속료 차이를 먼저 확인하였다.(표 1-6참조)

<표1-6> 이동3사의 착신접속료 및 SRR과 기타사업자간 접속요율 차이

	접속요율(c€/분)*			SRR과 차이(c€/분)*	
	SRR	Orange	Outremer	Orange와 차이	Outremer와 차이
2004	29.59	35.61	-	6.02	-
2005	19.65	22.99	-	3.34	-
2006	15.72	18.39	-	2.67	-
2007	12.57	15.26	29.36	2.69	16.79
2008	10.50	13.00	27.20	2.50	16.70
2009	8.50	11.00	17.50	2.50	9.00

*부가세 8.5% 적용 전 접속요율임, c€=eurocent

출처: 공정거래위원회(2009)

(3) 공정위, 망내 및 망간 소매요금간 차이 조사

원가 즉 접속료의 차이를 확인한 공정위는 이어서 이 원가(접속료)의 차이와 소매 요금의 차이를 함께 비교하여 신고한 사업자들의 주장처럼 원가의 차이를 초과하는 요금의 차이가 발생하고 있는 지 검증하였다.

우선 음성통화에 관해서 살펴보면, SRR이 제공하는 선불제 대표적인 상품인 'The Map'과 "NRJ Mobile Map"에서 전자의 경우 통화 처음 1분 기준으로 망내통화료가 16c€/분, 망간통화료는 35c€/분이었으며, 후자인 2005년에 출시된 NRJ Mobile Map의 경우는 당초에는 망내통화료가 16c€/분, 망간통화료는 35c€/분이었다가 최근 2009.6월 새로이 출시한 상품의 경우는 망내통화료가 25c€/분, 망간통화료는 35c€/분(야간 SMS 무제한 사용 포함)이었다.

다음 표(1-7)는 레위이용 지역에서 2001년부터 SRR이 제공되어오던 Monthly Full Package 상품의 요금과 망내, 망간통화요율과 양자의 차이를 보여주고 있다.

<표1-7> SRR Monthly Full Package 상품의 요금, 망내, 망간통화요금과 차이

Package	망내통화료	망간통화료	VAT 포함시 차이	VAT 미포함시 차이*
€19/월	23c€	33c€	10c€	9.22c€
€24/월	17c€	33c€	16c€	14.75c€
€37/월	13c€	33c€	20c€	18.43c€
€44/월	11c€	33c€	22c€	20.28c€
€54/월	9c€	33c€	24c€	22.12c€

*부가세는 8.5%로서 요금에 포함되어 있다.(예를 들면, 23c€의 세전요율은 21.20c€, 33c€의 세전요율은 30.42c€이므로 이들의 차이는 9.22c€이다)

출처: 공정거래위원회

한편, 이용요금이 비싼 'Maxxi'도 망내통화료가 8c€/분, 망간통화료는 24c€/분으로 차이가 있었고 정액요금제인 'Compte Liberté'인 경우는 다음 표와 같이 차이가 있었다.

<표1-8> Compte Liberté 상품에서의 망내, 망간통화료와 그 차이

Package	망내통화료	망간통화료	VAT 포함시 차이	VAT 미포함시 차이
€19/월	25c€	33c€	8c€	7.37c€
€24/월	15c€	33c€	18c€	16.59c€
€37/월	15c€	30c€	15c€	13.82c€
€44/월	15c€	30c€	15c€	13.82c€

출처: 공정거래위원회

SMS의 경우도 망내와 망간 통화료가 차이가 나기는 마찬가지였다. 선불카드를 이용할 경우 망내는 9c€/건, 망간은 12c€/건으로 부가세 포함시는 3c€/건, 부가

세 포함전 기준으로는 2.76c€/건 차이가 있었다. 2009.6월말에 새로 변경한 "The Map" 요금제에서도 망내는 10c€/건, 망간은 15c€/건으로 그 차이가 5c€/건(세 전으로는 4.61c€/건)이었다.

(4) 공정위, 망원가 및 소매요금 차이 조사

이상 망내 및 망간의 소매요금 차이를 확인한 공정거래위원회는 이제 망원가의 차이와 소매요금의 차이의 상관관계를 분석하기로 하였다. 다음 표는 음성통화의 망내 망간 통화료의 소매요금차이와 접속료 차이간의 격차를 정리한 것이다.

<표1-9> 음성통화의 망내 망간 통화료의 소매요금차이와 접속료 차이간의 격차

상품		소매요금차(A)	접속료차(B)	A-B
Full package	€19/월	9.22c€	3-6.02c€ (2004-2009)	3.22-6.22c€
	€24/월	14.75c€		8.73-11.75c€
	€37/월	18.43c€		12.41-15.43c€
	€44/월	20.28c€		14.26-17.28c€
	€54/월	22.12c€		16.1-19.12c€
Maxxi		+14.75c€		8.73-11.75c€
Compte Liberté	€19/월	7.37c€		1.35-4.37c€
	€24/월	16.59c€		10.57-13.59c€
	€37/월	13.82c€		7.80-10.82c€
	€44/월	13.82c€		7.80-10.82c€
La Carte		17.51c€		11.49-14.51c€
NRJ	2005-2008.3	17.51c€		11.49-14.51c€
La Carte	2008.3-2009.6	9.22c€		3.20-6.22c€

출처: 공정거래위원회(2009)

SMS의 경우는 망내와 망간의 접속료가 동일함에도 불구하고 SRR이 제공하는 대부분의 상품이 망내와 망간 소매요금차이가 3c€/건(부가세 제외시 2.76c€/건)이었는데 이는 망내요금에서 33%가 증가된 수준이었다. 표 x는 각 상품별 망내와 망간의 통화료 차이와 증가율을 보여주고 있다.

<표1-10> SMS의 망내 망간 통화료의 소매요금차이와 접속료 차이간의 격차

상품	소매요금차(A)	접속료차(B)	A-B	증가율
La Carte avant juin 09	+2.76c€	0	+2.76c€	+33%
NRJ Mobile La Carte avant juin 09	+2.76c€	0	+2.76c€	+33%
Forfait Texto Intégral avant juillet 09	+2.30c€	0	+2.30c€	+33%
Compte Liberté avant juin 2009	+2.76c€	0	+2.76c€	+33%
Série limitée Kosagogo Noël 07	+2.76c€	0	+2.76c€	+33%

출처: 공정거래위원회(2009)

이상과 같이 음성과 SMS 각각에 대해의 내용을 분석한 결과 공정거래위원회는 망내와 망간의 요율차이가 단순히 착신접속료 즉 망원가의 차이에서 연유한다고 할 수 없으며 오히려 그보다 많은 차이를 보이고 있다고 판단하였다.

3) SRR의 통화료 차이에 따른 또 다른 문제와 공정위 접근방법

SRR은 이상의 망내 및 망간의 통화료 차이를 단순 판매에 그치지 않고 적극적으로 홍보하여 이용자(잠재적 가입자 포함)들에게 경쟁사업자들이 제공하는 상품이

비싸다는 인식을 심어주는데 주력하였다. 예를 들면 자사의 망내요금과 망간요금을 비교해주는 아래표(1-11) 와 같은 자료를 이용자들에게 제공하여 가입자가 많은 자사를 이용하는 것이 결국 통화료를 절감하는데 유리하다고 홍보하는 것이다.⁴⁷⁾

<표1-11> SFR(SRR 모회사)의 타사와의 이용요금 비교 자료

SFR Réunion (560,000) € 20/월	Only 0.23€/분	Orange 0.34€/분	SFR
선불제	0.20€/분	0.35€/분	0.16€/분

출처: 공정거래위원회(2009)

망내-망간 통화료 차이는 SRR 가입자가 발신하려 할 경우 망간통화로 예상되는 통화는 자제하게 되고 그 결과 착신사업자인 경쟁사들의 착신접속료 수익이 감소될 것이다.⁴⁸⁾

6. 공정거래위원회의 결론과 조치

1) 공정거래위원회의 결론

이상의 내용을 검토한 공정거래위원회는 음성통화와 SMS의 망내-망간 통화료를

47) 이는 말하자면 65%이상의 시장점유율을 가진 SRR이 망외부효과를 이용하여 가입자 풀림을 기대하면서 벌인 마케팅 전략이라고 할 수 있다.

48) Orange 등은 이 외에도 SRR이 SMS 서비스를 제공할 때 원가보다 낮은 가격으로 제공한 사례를 들면서 가격압착(Price squeezing)을 한 혐의도 있으므로 이에 대해서도 조사를 요청하였으나 공정거래위원회는 본 사례 조사범위를 벗어날 뿐 아니라 Orange 등이 주장한 가격압착을 입증할 증거가 부족하다고 보아 기각하였다.

Décision n° 09-MC-02, para 78

원가 이상으로 인위적인 차이를 두고 제공한 SRR에 대해 프랑스 상법 제420-2와 EU 조약 제82조를 위반한 지배력남용 행위로 결론지었다.

2) 조치

공정거래위원회는 프랑스 상법 제464-1조에 의거 경제부(Ministry of Economy), 제462-1조에서 언급한 특정인(단체 포함), 기업 등의 요구가 있을 시에는 관련당사자 및 정부 담당자의 의견을 수렴한 후 잠정조치(interim measures)를 취할 수 있는데, 본 사례 관련, 공정거래위원회가 인정한 SRR의 지배력남용행위는

- 망내와 망간의 요금의 차이는 단순히 원가의 차이가 아닌 그 이상이었으며,
- 가격차별의 범위가 규모가 SRR가입자 전부에 해당하는 등 대규모로 이루어졌으며
- 본 사례와 유사한 사례에 대한 공정거래위원회와 법원의 결정으로 문제가 될 수 있다는 점을 인지하고 있었다는 점
- SRR과 기타사업자간의 접속료 차이가 감소함에도 불구하고 망내-망간 요금차는 더욱 커진 점 등으로,

SRR의 지배력남용 행위는 그 심각성이 크다고 보았다.

또한 신고한 사업자들은 공정거래위원회에게 SRR의 가격차별을 활용한 가입자 모집행위 등 모든 지배력남용행위와 이를 이용한 판촉행위를 즉각 중단시킬 것을 거듭 요구하였고 SRR은 이에 반발하면서도 이미 문제가 된 판촉 행위를 자체적으로 중단하였으므로 별도의 중지명령은 필요치 않다고 주장하였다.⁴⁹⁾

한편, 최종결정 전 상기와 같은 관련 사업자들의 의견을 수렴한 공정거래위원회

49) 게다가 SRR은 공정거래위원회와의 간담회에서 2009.12.1일부터 음성 및 SMS의 망내 및 망간 요율차를 이용한 마케팅은 중단하겠다고 했고 요금제 개선을 통한 시스템 반영은 기술적으로 가능한 연말까지 시간을 줄 것을 요구한 바 있다. Décision n° 09-MC-02, para 96

는 신고한 사업자들의 요구사항대로 망내-망간 요금차별행위를 즉각 중지하도록 명령하는데 있어 다음과 같이 몇 가지 사항을 고려하였다.

첫째는 SRR의 주장으로 망내-망간 요금차이를 중지하면 자사 가입자의 요금이 올라가는 현상이 발생하여 이용자들에게 피해가 갈 수 있다는 주장이며,

두 번째는 적정성(Proportionate)의 문제로 위반 행위를 시정할 수준의 명령을 하여야 하지만 그 규제가 과도할 경우는 오히려 시장에 충격을 주거나 왜곡할 수 있는 문제가 있으므로 적절한 규제수위를 찾아야 하는 점이였다. 예를 들면 SRR의 모든 요금제를 개정토록 한다면 그것이 가져올 시장에서의 혼란은 무척 클 것으로 예상되기 때문이다.

최종결정 전 SRR과의 간담회를 통해 SRR의 적극적인 개선의지와 방향을 확인했음에도 불구하고 공정거래위원회는 다음과 같이 결정하였다.

결정 1 SRR은 모든 상품에 있어 음성과 SMS의 망내-망간의 요금차이를 접속료 차이를 초과하지 않는 수준으로 개정하되 신규 상품에도 이 결정은 적용된다.⁵⁰⁾ 이러한 변경사항에 대해서 SRR은 자사의 모든 가입자에게 공정거래위원회가 적시한 내용을 익월 청구서를 통해 알려주어야 한다. 본 결정은 레위이용 지역에서는 2009.12.1일까지, 마요트는 2010.2월.1일까지 적용하여야 한다.

결정 2 SRR은 2010.3월까지 공정거래위원회에 명령이행보고서를 제출하여야 한다.

50) 공정거래위원회는 이 결정으로 단기적으로는 SRR 가입자의 이용요금이 인상될 수 있음을 알고 있지만 이 결정으로 이동 3사의 경쟁이 보다 치열해진다면 클립효과에 의지하던 SRR이 보다 혁신적이고 매력적인 서비스와 상품가격을 출시할 것이라고 보았고 그 결과 이용자들이 보다 많은 경쟁혜택을 누릴 수 있을 것으로 예상했다. Décision n° 09-MC-02, para 97

7. 시사점

본 사례는 시장점유율이 3%에 달하는 선발이동통신사업자가 자사 가입자의 망내 통화호와 망간통화호간의 통화료를 차별적으로 적용한 것에서 문제가 된 것으로 부당한 가격차별로 인해 규제기관으로부터 제재를 받은 것이다. 사실 시장에서 같은 상품(서비스)에 대해 다른 가격을 매기는 가격차별은 흔히 발생하는 현상이다. 문제는 가격차별을 실시하려면 몇 가지 전제 조건이 있어야 하는데 그 중 하나가 판매자가 가격을 통제할 수 있는 독점력을 가지고 있어야 하는데 본 사례에서는 선발이동통신사업자가 65-67%의 시장점유율을 가지고 있어 가격차별이 가능했던 것으로 보인다. 문제는 가격차별의 수준이 부당하다고 여겨지는가이다. 즉, 재정신청을 한 사업자들의 주장처럼 착신접속료 차이 정도의 가격차이는 용인할 수 있겠지만, 그 수준을 크게 벗어나는 가격차별은 지배력을 보유한 사업자의 지배력 남용행위에 해당하는 불공정행위에 해당할 수 있다는 것이다. 본 사례에서도 공정거래위원회는 가격차별의 정도가 부당하다고 볼 수 있는가를 증명하기 위해 다양한 시장데이터를 분석하고 있음을 본문에서 보았고 실제 규제기관은 선발이동통신사업자의 가격설정 행위상의 차별 수준이 부당하여 시장의 기능을 저해하고 있다고 판단하고 있다.

국내 통신사업자들도 다양한 방법으로 가격차별이 반영된 통신요금제를 다수 출시하고 있는데 특히 개별서비스 뿐만 아니라 서비스를 요금측면에서 또는 기술적 측면에서 결합하여 제공하는 것이 대세인 추세를 감안할 때 가격차별의 부당함을 판단하기 더욱 어려워지고 있다. 이러한 어려움에도 불구하고 개별시장 뿐 아니라, 결합시장 등에서도 발생하는 가격차별의 부당성을 가려내기 위해서는 가격차별의 부당성을 판단할 수 있는 기준 설정이 우선적으로 정립되어야 하고 실제 현안이 발생하였을 때 부당한 가격차별 행위를 입증하고 그에 걸맞은 적절한 판단(벌칙부여 또는 무혐의 결정)을 하기 위한 실무자의 경험축적과 분석능력 배양 등이 더욱 요구된다 하겠다.

제 5 절 사례 3

TV플랫폼사업자(AB SAT)와 콘텐츠 사업자(Metropole Television)간 콘텐츠 제공 거부에 대한 조사(Decision n.2008-523 8th of July2008; dispute opposing the company AB SAT and Métropole Télévision on channel M6)

1. 개요 (Summary)

국가	규제기관	사후규제 영역
프랑스	CSA	재정(사업자간 분쟁)
일시	신고인	피신고인
2008.08.08	AB SAT	Métropole Télévision
사건원명		
Dispute opposing the company AB SAT and Métropole Télévision on channel M6		

2. 도입 (introduction)

1) 배경

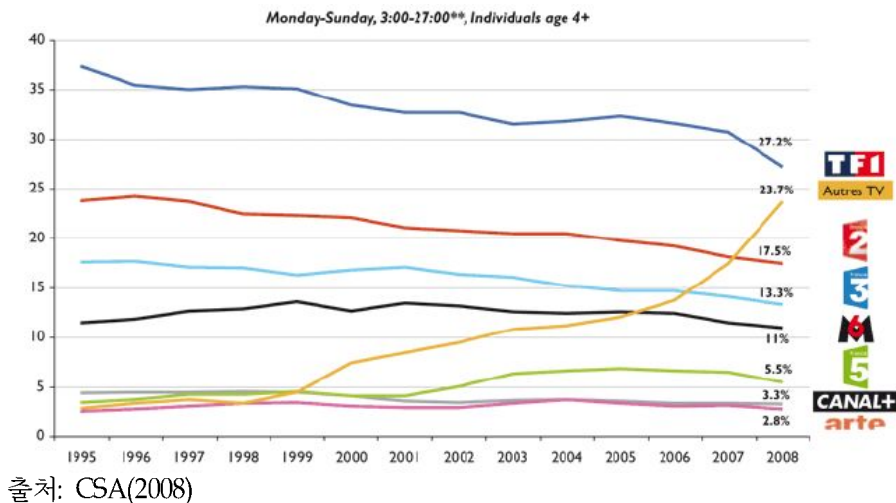
본 사례는 새로운 플랫폼이 등장하고 그 플랫폼의 수가 늘어나면서 플랫폼 사업자가 콘텐츠 사업자에게 특정 채널 또는 콘텐츠를 제공해 줄 것을 요구하였으나 그 협상이 결렬된 전형적인 양상을 가지고 있다. 이는 전 세계적으로 플랫폼이 다양화되면서 발생하는 모습이다. 이 때문에 유럽의 영국, 프랑스, 체코 등 주요 국가들은 Must-Offer 규제⁵¹⁾를 도입하고 있다.

사례를 구체적으로 살펴보기 전에 프랑스 방송시장에 대해 먼저 이해하는 것이 도움이 될 것이다. 1982년 전까지 국영이었던 프랑스 방송산업은 1982년에 프랑스

51) Must-Offer에 대한 개괄적인 내용은 본 보고서 프랑스 사례 1을 참고하기 바란다.

최초의 민영채널이자 유럽 최초의 유료 지상파채널인 Canal+가 탄생했고, 정보와 드라마에 중점을 둔 제5채널 La Cinq와 음악 전문채널 제6채널 M6가 1986년에 개국했으며, 이어서 1987년 공영방송이던 TF1이 민영화되는 등 시장의 변화가 급격히 이루어져왔다. 현재는 그림(1-8)에서 보듯이 다수의 방송사업자들이 치열한 시청률 경쟁을 벌이고 있다.

[그림 1-8] 프랑스 텔레비전 방송사업자의 시청 점유율 추이



한편 본 재정신청 사례의 당사자인 AB SAT는 2007. 11월, 위성과 브로드밴드 네트워크를 이용한 방송서비스인 Bis Télévision을 출시하였는데 월 € 4.90에 26개의 채널서비스로 시작하였다. AB SAT는 서비스 출시 2개월 전인 2007.9월 Métropole Télévision에게 M6를 포함한 주요 민영채널을 제공할 수 있도록 요청하였으나 Métropole Télévision는 수 차례 거절하면서 양사의 상업적 협상은 결렬된 상태였다.

2) 분쟁당사자

(1) Métropole Télévision

Métropole Télévision (MT) 그룹은 TV, 인터넷, 모바일TV, 케이블, 위성 등의 다른 플랫폼에서 이용 가능한 콘텐츠를 제공하는 프랑스의 멀티미디어콘텐츠 제공사업자이다. MT는 두 개의 지상파 TV(Generalist)와 무료TV(free-to-air TV)는 정보, 스포츠, 영화 등 다양한 콘텐츠를 시청자들에게 제공하고 있다. 프랑스에서 MT는 콘텐츠 제작시장에서의 상당한 비중을 차지하고 있는 사업자로 여겨진다. M6는 MT의 주요 채널이다.

Channel M6 - MT에서 제공

M6은 광고에 의해 재원을 확보하는 무료채널이다. M6의 시청률을 보면 전국적으로 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. M6은 50세 미만 국민가운데 두 번째로 시청되는 채널이며, 평균 16.4%의 시장점유율을 확보해왔다. M6은 M6의 프로그램 선택을 통해 오후-저녁 프로그램에서 50세 미만의 젊은이 대상 세분시장에서 가장 많이 시청되는 채널로 만들고 있다. M6은 최근 2008년 축구 이벤트의 방송과 같은 스포츠 이벤트로 프로그램 제공을 차별화해왔다. 최대 시청자수는 2008년 6월 17일의 이탈리아-프랑스 축구경기에서 13.2백만에 이르렀다.⁵²⁾

(2) AB SAT

AB SAT은 Viaccess와 Mediaguard를 통해 부호화(encrypted)되어 프랑스, 벨기에, 스위스, 독일에서 위성 사업자에 의해 제공되는 디지털채널 패키지이다. AB SAT 채널들은 케이블사업자 및 몇몇 ADSL망 사업자에 의해 제공된다. 2007년 11월에 AB SAT은 Bis Television을 출시하였다.

52) <http://www.m6.fr/>

Bis Télévisions - AB SAT이 출시한 다채널 결합상품

Bis Télévisions는 2007년에 AB SAT에 의해 위성으로 제공되는 TV 채널 결합상품(Bundle of TV channels)이다. Bis Télévisions는 AB SAT 패키지내 모든 TNT 채널들을 기본제공사양으로 제공한다. 기본제공사양에 대한 요금은 월 4.90유로이며, 이는 디지털TV에서 무료로 방송되는 모든 프랑스 전국 채널을 포함하여 26개 채널을 포함하고 있다.

3. 법적 근거 및 의사결정 맥락 (Legal reference and the context of the decision)

1) 법적 근거

CSA가 본 재정신청건을 처리할 수 있는 관할권이 있는지 그리고 AB SAT의 재정신청요청이 적정한지에 대한 검토를 위해 CSA는 관련법으로 Act No. 86-1067 of September 30, 1986 on Freedom of Communication Act(이하 '1989년법'⁵³⁾ 제17조⁵⁴⁾를 근거로 삼고 있다.

53) 원 법령은 'Loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication'이다.

54) The High Council of Audiovisual(CSA) may be seized by a publisher or distributor of services by a person mentioned in section 95 or by a provider to which these people use, any dispute relating to the distribution service radio or television, including the technical and financial provision of public service, where the dispute is likely to undermine the pluralistic nature of the expression of thought and opinion, to safeguard of public policy, public service requirements, protection of young people, the dignity of the human person and the quality and diversity programs, or when the dispute concerns the objectivity, fair and not discriminatory conditions for the provision of public offering of programs or contractual relationship between a publisher and provider of services.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930&dateTexte=20091221>

또 한 가지는 1989년법 제17-1조에 관한 CSA의 결정 선례인 Decree n ° 2006-1084(2006.8.29)를 고려하고 있다.

2) 양사의 요청사항

(1) AB SAT의 요청

Bis Télévisions이 제공하는 방송채널로 M6를 포함하기를 희망하였으나 MT가 M6제공을 거절함에 따라, MT가 관련 법률을 위반하고, AB SAT에 대하여 차별적 행위를 해왔다고 주장하였다. 그 이유는 M6가 여타 플랫폼을 보유한 사업자 즉 케이블, 위성 및 ADSL 사업자들 등 다른 판매자들에게 이미 제공되고 있는데도 불구하고 Bis Télévisions 채널에게는 제공하지 않는다는 것을 엄연한 차별행위이기 때문이다. 결국 AB SAT 재정신청을 선택하게 되었고 이 재정신청을 통해 다음 세 가지 사안에 대한 결정을 요청하였다:

- CSA가 본 분쟁을 직접 처리하여 줄 것
- 위성을 포함하여 Bis Télévisions를 제공하는데 있어 M6가 포함될 수 있도록 허가하여 줄 것
- MT가 자사인 AB SAT와의 협상에 임하되 공정하고 비차별적인 조건으로 협약을 체결하도록 명령하여 줄 것

(2) MT의 요청

MT는 모든 사업자간 협약은 '상업적 자유의 원리(the principle of commercial freedom)'에 따라야 하며, 어떠한 경우에도 AB SAT과의 상업적 협상을 할이지 여부를 결정하는 것은 전적으로 MT의 판단에 달려있다고 주장하면서 MT는 다음 두 가지를 CSA에게 요구하고 있다

- AB SAT의 재정신청은 CSA의 관할권에 해당하지 아니하므로 기각처리 할 것
- AB SAT의 요청사항은 그 근거가 부족하므로 기각처리 할 것

4. 위반행위 규명 (How was the breach identified?)

1) 규명활동

방송규제기관 CSA는 본 재정신청 문제를 처리함에 있어 위반 행위를 찾아내기 위해 다음 네 가지 절차에 따라 진행하고 있다.

첫째는 재정신청 당사자인 양 사업자의 주장을 청취하고 서면제출 내용을 검토하는 것이다. 이 부분은 문제점을 파악하는 단계로 앞서 소개한 재정신청에 따른 각 사업자들의 요구사항을 포함한다.

이어 CSA는 본 재정신청 관련한 법률검토 사례 수집을 통해 최종 판단을 위한 근거 확보 활동을 한다. 양 사업자의 주장에서 드러난 협상과정상의 문제점이나 각 사업자의 행위가 관련법을 위반하였는지(물론 본 경우는 CSA가 이 문제를 처리해야 하는가 하는 관할권 검토를 포함한다.)와 유사한 사례(특히, CSA 자체의 심결결과와 공정거래위원회의 심결결과)를 검토하는데 이는 규제의 일관성 측면에서도 반드시 거치는 과정이다. CSA의 위반행위 규명활동에서 가장 핵심적인 활동이라 할 수 있다. 이 과정에서의 결과를 바탕으로 모든 검토를 마친 CSA는 최종 결정에 앞서 당사자들의 주장이나 추가 진술을 청취하는 회의를 한다. 그 후 CSA는 최종결정을 공표하고 이를 각 당사자에게 알리게 되면 본 재정신청건을 종료하게 된다.

2) 경과

- 2008.4.4 AB SAT, CSA에 분쟁처리 신청
- 2008.5.13 MT, AB SAT 분쟁처리에 대한 1차 입장 진술
- 2008.5.23 AB SAT, MT 진술에 대한 반박 진술
- 2008.6.3 MT, 제2차 입장 진술
- 2008.6.23 CSA, 본 재정신청 개입 통지
- 2008.7.1 CSA, 양 당사자와 청문회

- 2008.7.8 CSA, 최종 결정

5. CSA의 사안처리 방법 (How the CSA is dealing with the case)

1) 관할권 해당 여부 결정

첫 번째로, CSA는 AB SAT의 요청이 접수될 수 있는지 여부에 대해 검토하는 것이다. 이러한 목적으로, CSA는 본 재정신청 사안이 자신의 관할권에 해당하는 지 여부를 판단하기 위해 '1989년법'을 검토하였다. 즉 AB SAT가 제기한 재정신청에서 요구한 분쟁 내용이 CSA가 유사한 요청에 의해 접수할 수 있는지 혹은 대신 관련법이 단지 무료플랫폼에 대해 책임이 있는지에 대한 것이다. 이러한 관점에서 CSA는 law 30 September 1986의 제17조를 지목하였으며, 이는 아래와 같이 명백히 설명하고 있다: “CSA는, 라디오와 TV 서비스의 유통과 관련한 어떠한 분쟁에 대하여, 편집자 혹은 서비스 판매자로부터의 요청에 의해 접수할 수 있다 (...)”

그리고, 분쟁은; “편집자와 판매자 사이의 객관적이고 공정하며 비차별적인 계약적 관계에 관하여” 있을 수 있다.

이러한 고려에 따라, CSA는 AB SAT의 요청을 접수하기로 결론지었다.

2) M6 의무 제공 여부

두 번째로 CSA가 결정을 내려야 할 사안은 M6 채널이 과연 MT가 일정한 절차에 의해 요청받았을 때 반드시 제공하여야 하는 Must-Offer 규제 대상 채널인가 하는 점이다.

보다 실무적으로 말하자면 Bis Télévision 결합상품에 M6 채널을 포함한 것과 하지 않은 경우가 AB SAT의 비즈니스에 어떠한 관련 즉 어떤 영향을 주는지 여부를 검토하는 것이다. MT는 M6 채널과 관계없이 Bis Télévision 자체적으로 매력적인 상품이라고 주장하면서 M6의 포함이 굳이 Bis Télévision에 포함시킬 필요가 없다고 주장해왔다.

한편 과거 CSA가 처리한 선례를 살펴보면 유료 TV 패키지에 대해 TF1(제1전국

채널)과 M6의 관련성을 판단하도록 요청받은바 있었다. 이러한 상황에서 CSA는 이러한 채널제공은 “(…)만일 멀티채널 제공에 대해 관련 시장을 구성하는 최종사용자에게 높은 시청자 층을 가지고 있었다면”라는 표현이 본 사례와 관련이 있다는 점에 주목하게 되었다. 또한, CSA는 MT가 프랑스 방송시장내에서 주도적인 콘텐츠제공 그룹 중 하나이고 타 멀티채널 제공으로부터 M6을 배제할 것으로 판단되지 않을 것이라는 점을 지적하면서, 프랑스 공정거래위원회(Conseil de la concurrence, 경쟁규제기관)가 앞서 결정도 궤를 같이 하고 있다고 보았다.

또한, M6가 무료채널이고 전적으로 광고에 의해 재정 조달되는 점을 고려할 때, 다수의 플랫폼 상에서 M6 채널을 포함시키는 것은 당연히 이를 보는 시청자 수 증가와 그에 따른 광고 증가를 의미하므로 MT는 이에 따라 창출되는 매출액이 증가할 것으로 보았다. 말하자면, AB SAT가 출시한 새로운 플랫폼에 MT가 자사의 M6 채널을 굳이 제공하지 않으려는 행위 경제적인 측면에서 이치에 맞지 않는 선택이라고 판단하였다.

또한, CSA는 M6가 50세 이하의 젊은 인구층에 제공되는 가장 중요한 무료채널중 하나이므로, Bis Télévision이 이런 채널을 보유하지 못한다면, 이는 AB SAT가 제공 방송서비스를 향상시키고 발전시킬 가능성을 저해할 수 있다고 보았다.

3) M6 의무 제공 여부

마지막으로 CSA는 M6 제공 요청을 받은 MT에게 AB SAT와의 협상을 강제하는 것이 MT의 상업적 자유에 위반할 것인지의 여부에 대해 검토하였다. CSA는 “상업적 자유”와 도매 투입요소의 “비차별적 공급”의 두 요소들이 위 언급된 law 30 September 1986에서 균형을 찾을 수 있다는 점에 주목하였다; 1989년법 제3조 1항⁵⁵⁾에 CSA는 “시청각 언론의 자유의 실행” 과 또한 “사용되는 어떠한 전기통신망

55) The High Council of Audiovisual independent authority ensures equality of treatment which guarantees the independence and impartiality of the public sector audiovisual communication, it ensures that promote free

이라도 편집자 및 서비스 판매자 간에 비차별적 조건을 확립함으로써 자유로운 경쟁”을 부여한다고 명확히 설명하고 있다.

말하자면, 만약 이러한 행위가 시장 참여자중 하나를 대상으로 차별이 발생할 경우 CSA는 MT에게 원하는 누구든지 M6를 재판매할 계약적 자유를 제안할 힘을 가지고 있다.

위 주목한 내용에 비추어볼 때, MT는 상업적 자유로 MT의 권리를 호소할 수 없으며, AB SAT과 함께 비차별적 조건에서 협상 돌입을 거절할 수 없다.

6. CSA의 결정

CSA는 결국 MT가 CSA의 결정으로부터 6주 내에 AB SAT과 협상에 돌입해야 한다고 결정하였다. MT는 Bis Télévision 결합상품으로 채널 M6를 포함시키기 위해 M6을 유통시킬 상업적 계획을 공식화해야 한다. 이 때 이루어지는 제공행위는 객관적이고 비차별성을 준수하여야 한다. CSA는 이러한 결정을 두 회사 모두에게 통보하였다.

competition and establishment of non-discriminatory relationships between publishers and distributors of services, regardless the electronic communications network used by them in accordance with the principle of technological neutrality, it ensures the quality and diversity of programs, development and production of audiovisual creation and national defense and the illustration of language and French culture. He may formulate proposals on improving the quality of programs. It ensures a fair, transparent, homogeneous and non-discriminatory numbering television services in the program offers service distributors.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930&dateTexte=20091221>

제 6 절 사례 4

FT와 후발통신사업자간 도매대가의 적정성 분쟁에 대한 조사(French association of network operators and telecommunications services (AFORST) against France Telecom)

1. 개요 (Summary)

국가	규제기관	사후규제 영역
프랑스	ARCEP	재정(사업자간 분쟁)
일시	신고인	피신고인
2009.09.10	AFORST	France Telecom
사건원명		
French association of network operators and telecommunications services (AFORST) against France Telecom		

2. 도입 (introduction)

1) 배경

프랑스 통신사업자-서비스 협회(AFORST)에 따르면, 2006년 동안(2007년 12월에 발표됨) 액세스 제공 및 상호접속제공과 같은 몇몇 도매접속시장에서 균형을 이루는 경상이익이 유선 접속 및 상호접속 효율에 대한 프랑스텔레콤(France Telecom)의 의무 불이행의 징후를 나타내고 있다고 주장하였다. 이에 따라, 2008년 9월 9일, 프랑스 통신사업자-서비스 협회(Association Française des Opérateurs de Réseaux et des Services de Télécommunications, AFORST)는 프랑스텔레콤에 대한 경과 공개에 대한 요청을 정식으로 제출하였다.

3. 분쟁당사자

1) France Telecom

프랑스 텔레콤은 프랑스에서 시장을 선점하고 있는 통신사업자(the French incumbent)이며, Orange 브랜드 하에 유선과 이동통신시장에서 통신서비스를 제공하고 있다. 시장지배적 사업자로써, 프랑스텔레콤은 통신산업의 시장참여자에게 유선망 상호접속, 가입자선로 공동활용(Local loop unbundling), 비트스트림(Bitstream) 및 도매회선임대(Wholesale line rental)와 같이 상품을 포함한 규제대상 상품(regulatory input)을 제공할 의무를 가지고 있다.

2) The Association Française des Opérateurs de Réseaux et des Services de Télécommunications (AFORST)

프랑스 통신사업자-서비스 협회(AFORST)는 전기통신시장과 관련하여 프랑스에서 사업하고 있는 유선 및 이동 후발통신사업자(alternative operators)가 대다수로 구성되어있다. AFORST의 목적은 구성원의 이익을 보호/촉진하며 통신시장의 발전/전개상황을 감시(monitor)하는 것이다. AFORST는 유럽공동체(European Community, EC)와 같은 국제기구 조직에 참여할 뿐만 아니라 프랑스 통신규제기관인ARCEP의 자문 및 조사에 참여하고 있다. ARCEP은 최근 IP 진화 환경(the context of IP migration)에서의 소매와 도매 요금 및 상호접속 분야에서 협회의 입장을 지원하기 위해 연구 및 경제학적 모델을 개발해왔다.

4. 법적 근거 및 의사결정 맥락 (Legal reference and the context of the decision)

1) 법적 근거

ARCEP은 프랑스 통신법(France Telecom Law)⁵⁶⁾ 및 이의 적용을 보장하기 위해

56) CODE DES POSTES ET DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES

결정된 모든 규제관련 개별 결정에 따른 의무를 통신사업자들이 준수하도록 보장하기 위해 행정적 제재를 부과할 수 있다⁵⁷⁾.

2) AFORST의 주장

AFORST는 FT의 비용과 수익 계정의 증거를 제공하면서 프랑스텔레콤이 제공하는 도매상품의 가격이 지나치게 높다고 주장하였다.⁵⁸⁾ 이들이 주장하는 도매상품은 다음과 같다.

- 호 발신(Call origination) 상호접속 및 액세스 서비스
- 가입자선로 공동활용, 특히 동선 일괄제공(Full unbundling)
- 도매회선 임대 (Wholesale line rental, WLR 혹은 프랑스어 약어로 “VGASt”)

모든 도매제공은 원가기반(cost orientation) 대상이며, AFORST는 공개된 회계에 서는 있을 수 없는 증거를 제공하였다. AFORST는 유선 액세스 및 상호접속 등의 관련 도매제공 서비스들에 대해 요금규제를 받고 있는 프랑스텔레콤이 준수하지 않은 지표가 상품/서비스 계정상 경상흑자(surplus account balance)에서 관측된다고 추정하였다.

(Partie Législative), 2009.7.8

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070987&dateTexte=20091221>

57) à l'article L.36-11 du code des postes et communications électroniques (CPCE) 참조

58) Le Journal du Net(2009.6.18), L'Arcep soutient France Télécom sur ses tarifs de gros(2009.12.21 검색)

<http://www.journaldunet.com/ebusiness/breve/france/40051/l-arcep-soutient-france-telecom-sur-ses-tarifs-de-gros.shtml>

5. 위반행위 규명 (How was the breach identified?)

1) 규명활동

재정신청은 접수한 ARCEP은 우선 AFORST가 제출한 자료를 검토하고 조사에 착수하였다. ARCEP은 통신사업자에 대한 제재경과를 공개할 수 있다. 1차 조사 이후 ARCEP 위원장은 통신사업자에게 1개월 내에 의무를 준수하도록 명령할 수 있다.

AFORST로부터 ARCEP으로 이첩된 후에 ARCEP은 프랑스텔레콤에 대한 제재경과를 공개하였다. 조사 기간 동안 ARCEP은 두 기관 모두의 의견을 듣고 회계규정과 관련하여 AFORST와 FT가 제출한 각 요소들을 조사하였다.

2) 경과

- 2008.9 AFORST, 회계자료 등 조사내용 제출과 함께 재정신청
- 2009.5 프랑스텔레콤, 자체 도매대가 인하 결정
- 2009.6 ARCEP, 조사 중지 결정
- 2009.9 ARCEP, 최종결정 발표

6. ARCEP의 사안처리 방법 (How the ARCEP is dealing with the case)

1) ARCEP의 조사

2008.9월 AFORST은 2007.12월에 공개된 2006년 도매상품에 대한 원가와 수입간의 과도한 차이가 있다고 주장하면서 기존에 지불했던 대가를 환수해 주고 프랑스텔레콤에 대한 제재를 요구하자 ARCEP은 통신법에 의거하여 조사를 착수하였다.

우선 ARCEP은 AFORST가 제출한 자료를 검토하는 것으로 조사를 시작하였는데 ARCEP의 조사의 핵심은 프랑스텔레콤이 원가로 제공하도록 한 상품에 대해 원가 이상으로 대가를 책정하여 경쟁사업자들에게 피해를 입혔는가 하는 것이다.

ARCEP은 관련 당사자들의 진술을 청취하고 자료를 검토하는 등의 조사과정을

거치는 중에 프랑스텔레콤의 자발적 요금인하 발표가 있었고 이 결과를 본 ARCEP의 의장이 종결을 결정하면서 조사도 중단되고 그 결과 별도의 조치가 취해지지 않았다.

2) FT의 자발적 요금인하

2008년 9월 AFORST가 ARCEP으로 조사내용을 제출한 이후, 프랑스텔레콤은 2009년 5월에, 조사가 진행되는 동안, 도매접속 관련 상품의 가격을 일방적으로 변경하기로 결정하였다. 프랑스텔레콤은 가격변경을 소급하여, 새로운 가격이 2009년 1월1일부터 적용되도록 하였다. 규제대상 상품(regulatory input)에 대한 가격은 아래와 같이 인하되었다:

- 유선 호 발신(Fixed call origination): -9%
- 월별 동선일괄제공 임대(Full unbundling monthly rental): -3%
- 아날로그 도매회선 임대 (Analogue VGAST): -4%
- 디지털 도매회선 임대 (Digital VGAST): -20%

비트스트림(Bitstream) 상품과 관련하여, FT는 여전히 흑자(positive balance)를 보였으나, 이러한 제공은 원가기반(cost orientation)의 대상이 아니다. 대신, 이는 프랑스텔레콤이 너무 낮은 요금으로 서비스의 마케팅을 금지하는 인가요금 대상이다.

7. ARCEP의 결정과 시사점

1) 결정

AFORST의 재정신청으로 문제가 되자 ARCEP의 조사과정에서 프랑스텔레콤은 도매상품에 대한 대가 변경을 이행하였고, ARCEP은 대가변경 결과와 각 분쟁당사자로부터 회계요소들을 포함한 증거/자료를 검토한 결과, ARCEP은 AFORST 조사의 수행 필요성이 더 이상 없다는 결론을 내렸으며, 어떠한 조치도 취하지 않았다.

2) 시사점

사실, 이 번 사례에서 ARCEP이 보여 준 것은 프랑스내 광케이블 구축을 촉진하기 위해 프랑스텔레콤의 손을 들어 준 것으로 여겨진다. 즉 프랑스텔레콤이 제공하는 도매상품의 가격을 프랑스텔레콤 자체적으로 내린 수준에서 조사를 중지한 것은 프랑스텔레콤이 너무 낮은 요금으로 도매상품(예를 들면, 비트스트림)을 제공할 경우 후발통신사업자(ISP 들)은 설비를 직접 구축하기 보다는 지속적으로 프랑스텔레콤의 기존시설을 임차하려는 등 후발통신사업자(alternative operators)의 네트워크 투자 인센티브가 사라질 수 있기 때문이다.

결국, ARCEP은 기존 설비를 활용한 경쟁보다는 광케이블과 같은 설비투자를 통한 경쟁을 보다 우선적인 정책으로 삼고 있다고 할 수 있다.⁵⁹⁾

59) Numerama, 'L'ARCEP ne veut plus que France Telecom baisse le prix du dégroupage', 2009.6.18(2009.12.21 검색)

<http://www.numerama.com/magazine/13198-l-arcep-ne-veut-plus-que-france-telecom-baisse-le-prix-du-degroupage.html>

제 2 장 독 일 (Germany)

제 1 절 독일의 통신/방송규제 개관

1. 통신규제기관: BnetzA

BnetzA는 독일의 통신규제기관으로서, 관장하는 영역은 통신뿐만 아니라 전기, 가스, 철도 등도 포함되어 있으며, 이 중 통신산업 관련 BnetzA의 의무는 다음과 같다.

- 공정하고 실효성 있는 경쟁 확보
- 기본적인 통신서비스(보편적 의무)의 이용 보장
- 공공기관의 통신서비스 이용촉진
- 주파수의 효율적인 사용 보장
- 공공 안전 및 공익 보호

그리고, 이러한 의무를 수행하기 위해 BnetzA는 구체적으로 다음과 같은 일들을 수행한다.

- 주파수 관리, 주파수 사용권 할당 및 주파수 사용 관리감독
- 전화번호 관리 및 번호 할당
- 통신망 액세스 및 요금규제에 의한 통신시장 관리 감독
- 새로운 규제 및 영향에 대한 소비자 권고

한편, BnetzA의 사안별 의사결정은 사안별로 영역이 구분된 결정위원회(the Ruling chambers)에 의해 내려지는데, 다음 표는 규제사안별 해당 결정위원회를 보여주고 있다⁶⁰⁾.

<표2-1> BnetzA 결정위원회 책임영역

결정위원회	의무 영역
1	통신 인허가, 보편적 의무
2	소매시장 규제, 통신요금규제, 전용회선, 번호이동
3	불공정행위 감독, 통신요금 사후규제, 상호접속을 포함한 통신망 액세스 감독

한편, 규제기관인 BnetzA의 정치적 독립성 관련, 통신법인 TKG는 BnetzA의 독립성 확보를 위해 여러 조건들을 규정하고 있는데, 예를 들어;

- TKG 117조는 정부부처인 연방경제기술부(BMWi)로 하여금 BnetzA의 규제 업무 근간이 되는 모든 법령을 공표하도록 하고 있으며⁶¹⁾,
- TKG 125조 제1항은 특정 규제사안에 대하여 BnetzA가 경제, 경영, 사회-정치학, 기술적, 법적 문제에 대한 다양한 경험 및 입증된 전문성을 소유한 특별 위원회를 구성할 수 있다고 명시하고 있다.

1) BnetzA 현황

현재 BnetzA에는 다양한 분야의 전문성을 갖고 있는 약 2,500명이 종사하고 있으며 2006년부터 2009년까지의 예산 수입/지출 내역은 다음과 같다.

60) 결정위원회의 의무 영역들은 2006년 이후 지속적으로 변경되고 있다.

61) BnetzA 는 연방경제기술부(the Federal Ministry of Economics and Technology, BMWi)의 감독하에 운영되고 있다.

<표2-2> BnetzA 수입내역

Type of income	2006 target € '000	2006 actual € '000	2007 target € '000	2007 actual € '000	2008 target € '000	2008 actual € '000	2009 target € '000
Telecoms fees, contribution and other charges	71,390	-34,753	172,635	53,896	66,156	97,090	169,149
Fees and other charges under the Postal Act	100	123	111	79	109	64	50
Fees and expenses under the Federal Rail Transport Administration Act (BEWG)	0	53	254	93	576	3	328
Charges and contributions under the Energy Act	0	0	500	351	6,218	197	1,100
Other administrative income, fines, rents, disposals	1,060	1,256	1,106	2,148	1,465	2,735	1,419
Administrative income	72,550	-33,321	174,606	56,567	74,524	100,089	172,046
Other income	17	7	4	2	1	0	0
Total income	72,567	-33,314	174,610	56,569	74,525	100,089	172,046

출처: BnetzA 2009

<표2-3> BnetzA 지출내역

Type of expenditure	2006 target € '000	2006 actual € '000	2007 target € '000	2007 actual € '000	2008 target € '000	2008 actual € '000	2009 target € '000
Staff costs	104,419	101,526	102,679	100,703	103,518	105,187	109,181
General administrative expenditure and appropriations	32,096	32,986	35,084	34,688	34,578	36,317	35,994
Investments	10,953	7,830	9,787	12,027	10,879	13,302	11,832
Total expenditure	147,468	142,342	147,550	147,418	148,975	154,806	157,007

출처: BnetzA 2009

2) BnetzA 역할 및 권한

앞에서 서술하였듯이, 통신산업에 있어 BnetzA는 독립적이고 효율적인 규제기관의 역할을 수행하고 있으며, 하부기관인 결정위원회의 사안처리는 직권 또는 통신사업자 등 이해관계자의 요청에 의해 시작되는데, 독립성과 투명성이 강조되고 있다.

한편, BnetzA가 시장획정(market definition), 시장분석(market analysis) 및 적절한 규제 의무 부과(imposition of remedies)를 수행하는데 있어 근거가 되는 것은 EU의 규제프레임워크인데, 공개자문과정(consultation)을 제도화하여 투명성 확보를 전제하고 있다⁶²⁾.

3) 최근 동향

BnetzA는 “변화하는 시장환경에 적절한 규제대응을 하고 이를 위한 법적/제도적 변화를 준비”라는 슬로건 하에 EC의 권고를 준수하고 있는데⁶³⁾, BnetzA의 2009년도 업무계획의 중점사항은 어떻게 하면 규제를 변화하는 시장환경에 빠르게 반응할 수 있도록 역동적으로 정립할 수 있을 까 하는 것이며, 이를 위한 방편의 하나로 사전규제(ex ante regulation)에서 사후규제(ex post regulation)로의 변화에 초점을 맞

62) 현재 적용중인 EU의 통신산업 규제프레임워크¹⁾는 EU 위원회 (European Commission, 이하 EC)에게 EU 회원국 규제기관들의 자문과정 및 투명성 확보를 위한 규제지침(Framework Directive) 제 7조에 의거, 회원국 규제기관들의 제반 규제조치들에 대해 감독권한을 갖고 있다. 즉, 개별 회원국의 특정 시장에 대한 사전규제(ex ante regulation)는 자국 뿐만 아니라, 다른 회원국에도 영향을 줄 수 있으므로, EC는 개별 회원국의 규제조치(안)에 대해 의견을 제시할 수 있으며, 특수한 경우에는 철회를 요청하기 위해 거부권(veto)을 행사하는 경우도 있다. 참고로, 규제지침(Framework Directive) 제6조는 ‘관련 시장에 중요한 영향을 미치는’ 모든 대책에 관하여 공개협의절차가 이루어지도록 요구하고 있다.

63) BnetzA (Bundesnetzagentur), 2008 연간보고서 p204.

추고 있다. 이는 특히 경쟁이 상당한 정도로 진전된 시장으로 현재 EU의 규제프레임워크에서 명시적으로 다루고 있지 않는 시장에 적용될 것이다⁶⁴⁾.

참고로 다음 표는 2006년에 BnetzA가 결정위원회를 통해 사후규제 이슈들을 다루었던 사례들 중 일부를 발췌한 내용이다⁶⁵⁾.

<표2-4> BnetzA의 사후규제 수행사례

	Ruling Chambers				Total
	BK 1	BK 2	BK 3	BK 4	
Rates regulation		44'	7	40	91
Control of anti-competitive practices		5			5
Regulatory orders					
Section 10 and 11 TKG determinations	4				4
Imposition of obligations		1	7	73	81
Interconnection orders			1	4	5
Examination of reference offers			4	2	6
Other proceedings					
Mediation, complaints, approvals, dispute resolution		2	3	1	6
Total number of cases	4	52	22	120	198
Number of third parties summoned to attend proceedings			149	180	329

출처: BnetzA 연간보고서(2006)

64) 사전규제에 적합할 것으로 EC가 권고하는 미리 정의된 시장들은 이전의 18개 시장에서 최근 7개의 시장으로 제시되어 왔으며, 대부분 도매규제에 해당한다. 현재 EU 규제 프레임워크의 장기적인 목표 또한 시장에서의 경쟁구도가 정착됨에 따라 사후규제(ex post regulation)을 지향하고, 사전규제를 혁신적으로 줄이는 데 있다.

65) 2006년은 BnetzA가 소비자보호 사안에 역점을 두었던 해이다.

2. 경쟁관련 기관 들

독일에 있어서 공정경쟁의 확보는 시장경제 축진을 위한 규제정책의 중심에 있다고 할 수 있는데, 일반적으로는 연방카르텔청(Bundeskartellamt: Federal Cartel Office, 이하“FCO”)⁶⁶⁾과 주정부의 경쟁당국들이 관장하지만, 통신분야의 경우에는 앞서 서술한 BnetzA가 주로 수행하며, 이외에 연방경제기술부(the Federal Ministry of Economics and Technology, 이하“BMWi”)와 독점위원회(The Monopolies Commission)도 관여하고 있다.

FCO가 공정경쟁을 촉진하는 법적 근간은 “공정거래법” The Act against Restraints of Competition ; 이하 “ARC”)⁶⁷⁾에 기초하고 있는데,⁶⁸⁾ 1958년 1월 1일 최초로 시행되었으며, 시장지배력이 있는 기업들의 지배력남용행위를 관리, 감독할 수 있는 규제뿐만 아니라, 기업들간 담합행위인 카르텔의 금지에 대한 일반적인 규정도 담고 있다⁶⁹⁾. 이후 ARC는 여러 차례 개정이 이루어지는데, 1973년 개정을 통해 합병에 대한 규제조항을 도입하였으며, 1999년의 개정을 통해서 EU의 다양한 경쟁관련 법조항들이 반영되었다. 그리고 가장 최근의 개정은 기존의 공정거래법에 EU 경쟁법의 실질적인 내용과 절차를 반영하는 수준으로 이루어졌다.

BMWi도 경쟁당국의 역할을 할 수 있는데, BMWi의 장관은 공익성기준에 의해

66) Bundeskartellamt: <http://www.bundeskartellamt.de/wEnglisch/GeneralInformation/GeneralInformation.php>

67) ARC원문은 다음을 참조 : <http://bundesrecht.juris.de/gwb>

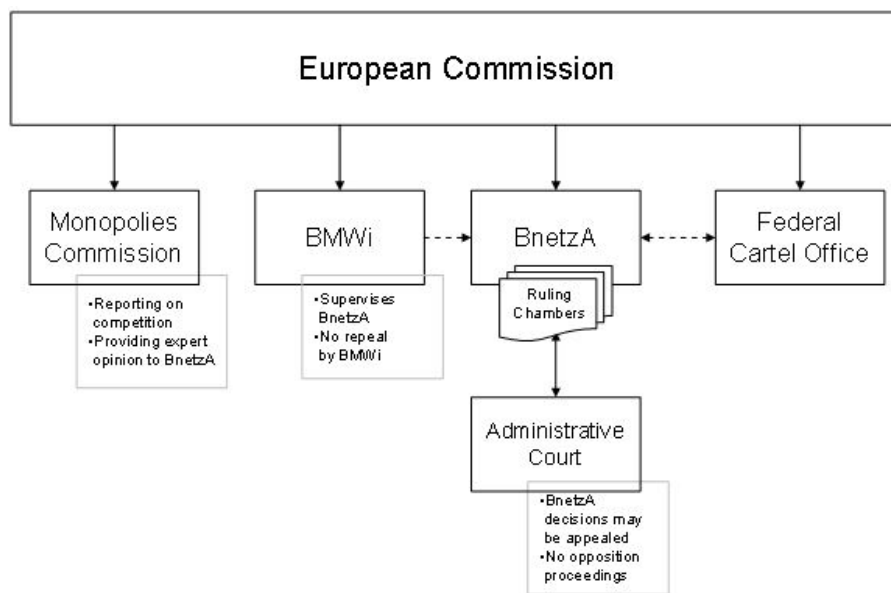
68) 독일의 FCO는 국내의 경우 공정거래위원회에 비유할 수 있으며, 근거법령인 ARC는 경쟁을 제약하는 행위를 제재하는 법률, 즉, 공정경쟁을 촉진하는 법률이라 할 수 있으며 국내의 경우 “독점 및 공정거래에 관한 법률”에 비유할 수 있을 것이다.

69) 독일을 포함한 27개국 회원국을 규율하는 EU의 조약의 경우 시장지배적 사업자의 지배력남용은 제82조에서 규정하고 있으며, 기업들간 불공정한 담합행위의 제재는 제81조에서 규정하고 있다.

정당화되는 경우, 즉, 공익성에 미치는 영향이 매우 큰 사안인 경우에는 기업간 담합행위와 합병 사안을 처리할 수 있는 권한을 갖는다.

이밖에, 독점위원회(The Monopolies Commission)는 경쟁관련 독일 정부의 독립 자문위원회로서, ARC에 의거하여 1974년 설립되었으며, 독일내 경쟁상황에 대해 격년으로 보고서를 발행한다. 그리고 1998년 이후, 독점위원회는 통신 및 우편시장의 경쟁상황에 대해서도 보고서를 발행하는데, 이 경우 독점위원회의 책임은 통신규제기관인 BnetzA의 규제에 대해 “전문가 의견(expert opinion)”을 제시하는 부분으로 한정되어 있으며, FCO나 BnetzA의 결정에 관여해오지 않고 있다.

[그림 2-1]. 독일 통신산업의 경쟁 관련 기관



출처: Ovum

3. 기관간 상호작용

상기의 다양한 경쟁 관련 기관 중, 통신산업에 관련된 것은 주로 통신법인 TK G⁷⁰⁾에 의거 Bnetza가 사전규제 및 사후규제를 관장하며, 특히, 시장지배적 사업자의 지배력남용행위를 제재할 권한을 갖고 있다. 반면, 통신산업이라 할지라도 인수 합병이나 기업담합행위(cartel)에 대한 1차적인 권한은 FCO가 갖고 있으며, 이외에 통신법인 TKG에서 규정하지 않은 경쟁관련 규제도 수행하고 있다.

한편, 통신산업의 경쟁 관련 규제에 있어서 1차적인 권한은 Bnetza에게 있지만, 통신법인 TKG는 BnetzA와 FCO사이의 밀접한 협력을 규정하고 있다⁷¹⁾. 예를 들어, TKG 123조에 따르면 통신사업자의 시장지배력을 확인하기 위한 과정인 시장획정⁷²⁾ 및 경쟁상황평가에 대해서 BnetzA는 경쟁당국인 FCO의 동의를 필요로 하고

70) 상세내용은 다음을 참조 :

http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/tkg_2004/gesamt.pdf

71) EC는 회원국 규제기관들에게 최적의 규제조치를 취할 수 있도록 그들의 활동범위를 조정할 것을 요구하고 있다.EU 상호접속지침(DIRECTIVE 2002/19/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL) 참조

72) 시장획정(Market Definition) : 실질적인 경쟁관계가 성립될 수 있는 상품과 지역의 범위를 정하는 것.

- 시장의 범위가 넓게(좁게) 획정될수록 특정 시장참여자들의 시장지배력은 낮아지게(높아지게) 되며, 이는 규제의 필요성 및 강도가 완화(강화)되어야 한다는 정책적 시사점을 결과하여 성급한 규제완화 혹은 불필요한 규제의 지속 등 정책적 오류 발생 가능

- 시장획정은 기계적인 절차나 공식에 의해 도출되는 것이 아니며, 시장의 구조 및 행위에 대한 다양한 정보를 종합적으로 분석하고 해당 산업의 메커니즘을 이해함으로써 가능(Hildebrand 2002)

* 시장획정은 그 자체로서 의의를 갖는다고보다는 사업자의 시장지배력 수준을 평가하는 과정의 일부로서 의의가 있음.

- 기존의 통신규제 체계에서 시장획정의 목적은 주로 사전규제의 전제조건으로서 해당 시장의 지배력을 판단하기 위한 것임.

있으며, FCO는 요금규제, 네트워크 액세스, 시장지배력 남용에 대한 감독과 관련한 BnetzA의 조치에 동의하지 않는 경우 의견을 제시할 권한이 있다. 나아가, BnetzA가 특정 통신시장에서 시장지배적 통신사업자를 지정하는 경우, FCO는 일반적인 경쟁법, 즉, ARC 차원에서 이를 다르게 평가할 수 있는 권한을 갖고 있다. 반면, BnetzA는 통신산업에 관련된 FCO의 진행과정에서 의견을 표명할 수 있는 권한을 갖고 있다⁷³⁾.

이 밖에 법적 분쟁의 경우, BMWi는 BnetzA에 의해 내려진 어떤 결정에도 이의를 제기할 수 없다. 그러나 이러한 독립성은 BnetzA가 현안에 대한 결정을 내리기 전에 BMWi가 BnetzA에 지침을 줄 수 있다는 점에서 다소 제한되어 있다고 할 수 있다.

4. BnetzA의 분쟁해결과 항소

1) 사업자간 분쟁해결

TKG 제 51조 제2항은 BnetzA가 1명의 위원장(chairman)과 2명의 평가위원(assessor)로 구성된 분쟁해결위원회(Dispute Resolution Panel)를 설립하도록 요구하고 있는데, BnetzA가 위원회 위원을 지정하며, 관련 규칙을 채택할 권한이 있다. 그리고 투명성을 위해 BnetzA는 분쟁해결위원회(Dispute Resolution Panel)의 규칙과 구성에 관한 내용을 공표해야 한다⁷⁴⁾.

73) 이는 상기한 바와 같이 인수합병이나 기업담합 또는 통신법에 규정되지 않은 사안에 대해 FCO가 개입하는 경우를 의미한다.

74) 상세내용은 다음을 참조:

http://www.bundesnetzagentur.de/enid/Verbraucherservice_Telekommunikation/Schlichtung_in_der_Telekommunikation_2g4.html

분쟁이 발생하는 경우 관련 당사자들은 소명에 대한 권리를 갖고 있으며, 필요한 경우 결정위원회(Ruling Chamber)는 산업협회 등 해당 분쟁으로 인해 영향을 받는 이해관계자들의 단체에게도 그들의 의견을 개진할 기회를 부여할 수 있다. 그리고 결정위원회의 분쟁사건 처리는 이해당사자의 요청이 있는 날로부터 4개월 이내에 완료되어야 하며, 그 결정은 공개적인 진술과정(public oral proceedings)을 통해 이루어져야 한다. 다만, 관련 당사자들간 합의가 있는 경우에는 이러한 공개절차를 생략할 수 있으며, 또한 공개로 인해 공공질서, 특히, 국가안보나 교역 등에 위협요인이 있는 경우에는 처리절차의 일부 또는 전체를 공개하지 않을 수 있다.

분쟁사안을 검토한 결과, 관련 당사자중 일방이 통신법 규정을 위반한 것이 확인되면, BnetzA는 해당 당사자에게 이에 대한 의견진술의 기회를 주고, 이를 지정한 기간 내에 개선하도록 요구하여야 한다. (TKG 126조 제1항). 이 경우 이행조치는 별도의 지정이 없는 한 부당한 지체 없이 이행하여야 하는데, 만약, 주어진 기한 내 관련 의무를 시행하지 못할 경우 BnetzA는 관련 의무의 준수를 위한 조치를 명령할 수 있으며, 이러한 명령을 집행하기 위해, BnetzA는 당해 사업자의 면허를 취소할 수 있으며, 또한 행정집행법(Administrative Enforcement Act)에 따라 €500,000까지의 벌금을 부과할 권한을 갖고 있다. 한편, BnetzA는 통신 분쟁을 해결하기 위해 관련 당사자들이 중재과정(mediation process)의 중재자를 통해 상호 합의에 이르도록 제안할 수 있다.

2) BnetzA 결정에 대한 항소

BnetzA의 결정에 대해 이의가 있는 당사자는 독일의 행정법원에이의를 제기할 수 있는데, 독일 행정법과 절차의 일반규칙에 따르면, BnetzA의 모든 행정행위나 결정은 행정법원의 심사대상이 될 수 있다.

그리고 통신법인 TKG 137조는 이러한 행정법원의 신속한 심사절차 진행을 위해 1심 행정법원의 결정은 “결정내용” 자체에 대한 이의로 인해서는 상급행정법원(Superior Administrative Court)에 항소할 수 없도록 하고 있으며, 다만, 1심 행정법원의 결정에 있어 “절차”적인 문제에 대해서만, 연방행정법원(Federal Administrative Court)에 항소할 수 있도록 하고 있다. 뿐만 아니라, 규제기관의 결정에 대한 항소 등의 행위로 인해 당해 BnetzA의 의사결정을 중지하지 못하게 하고 있다. (TKG 제137조 제1항).

다음의 표는 통신산업 관련 행정법원에 항소되었던 사건의 현황을 보여주고 있는데, 분쟁의 대부분은 EC의 권고에 따라 BnetzA에 의해 수행된 시장분석 결과에 관련된 것들이다⁷⁵⁾.

<표2-5> 독일 행정소송 사건내역

	2006	2007	2008
Proceedings	75	122	155
Proceedings resolved	26	127	168
Won	19	97	121
Lost	6	19	41
Draws	1	11	6

출처: BnetzA

제 2 절 방송규제기관: Media Authority

75) EU는 27개 회원국의 연합체로서, 통신산업의 경우 회원국간 통일되고 일관된 법령 제정 및 실행을 위해, EU 전체의 규제기관 성격을 갖고 있는 EC(European Commission)가 통신시장에 있어서 사전규제를 위한 지침, 제안 및 가이드라인을 공표하며, 각 회원국은 이를 바탕으로 자국 통신시장을 규율하고 있다.

1. 독일방송규제의 법적준거 틀

독일의 방송산업 관련 규제기관은 연방제로 인하여, 연방정부와 주정부단위 기관으로 나뉘지며, 법에 의거하여 헌법이 입법권한을 연방정부에 허용하지 않을 경우, 각 주들은 입법권한을 가지게 된다.⁷⁶⁾ 그리고 미디어 규제사항에 관련된 통신에 대한 권한은 연방정부가 갖고 있다.

현재, 독일의 방송서비스 규제는 미디어청(Media Authority, "Landesmedienanstalten")이 관장하고 있는데,⁷⁷⁾

- 연방단위에서는 TeleService Act ("Teledienstegesetz", 이하 TDG)
- 주 단위에서는 주간(州間)미디어서비스 협약("Mediendienstestaatsvertrag, 이하 MDStV)이 독일 방송서비스 규제의 주요 법적근거를 형성하고 있으며,
- 주정부 법들은 주간(州間) 방송협약("Rundfunkstaatsvertrag, 이하 RStV)안에서 조화를 이루고 있다.
- 이 밖에 공영방송사업자들에게 적용되는 다수의 미디어법과 주간(州間) 협약들이 있다.

2. 독일의 방송규제기관: Media Authorities

각 주의 미디어청(Media Authorities)들은 하부단체들을 가지고 있는 독립적인 기관들로서 이러한 단체들은 사회적으로 관련 있는 단체들과 다른 전문가들의 대표자들로 구성되어 있다. 미디어청의 주요 책임은 방송사업자 인허가, 미성년자 보호, 광고 및 프로그램 감독에 있으며, 또한 주파수 관리에도 관여할 수 있다.

76) 독일 연방법 기본법 70조 1항 : 1949년 5월 23일 독일 연방의회에 의해 공포되어 2008년 6월에 개정됨.

77) 모든 미디어청의 목록은 다음을 참조 : <http://www.alm.de/108.html>

구체적으로 미디어청이 취할 수 있는 조치를 보면;

- 방송사업자에 의한 면허조건 및 법적 요건 위반의 제재
- 기타 법률위반행위 위반의 금지
- 벌금부과 또는 면허 취소 등이다.

한편, 위반사항이 미성년자 보호와 관련되는 경우 미디어청은 당해 사실을 청소년 미디어 위원회(“Kommission Jugendmedienschutz”, KJM)에게 보고하여야 한다.⁷⁸⁾

□ 인허가 및 콘텐츠 규제

독일에서 민영방송 사업자가 되기 위해서는 방송면허가 필요하며, 이러한 면허부여과정에는 주 미디어 법 또는 주간 방송협약(RStV)가 적용된다⁷⁹⁾. 물론, 그 목적은 방송의 다양성을 최대화 하고 여론에 강제적인 영향을 끼치는 행위를 금지하는 데 있다.

“일반 독점금지법”(The General Antitrust Law, 이하 GWB)은 이러한 측면에서 미디어 기업들을 다루고 있는데, 구체적으로는 주간 방송협약인 RStV 제26~30조에

78) 청소년 미디어 위원회(KJM)은 2003년 청소년 미디어보호법에 대한 대대적 개혁의 결과로 설립되어 연방단위에서 역할을 수행하고 있다. 청소년 미디어 위원회(KJM)는 독일의 자율규제에 대한 규제와 방송사업자 및 인터넷 서비스 사업자들의 개별적 책임을 강화하고 장려하는데 주요 책임을 두고 있다.

79) 단, 외국 방송사업자들이 “국경간 TV방송에 관한 유럽 협약 (European Convention on Transfrontier Television)” 조건을 충족하는 경우, 유선을 이용하여 재전송하는데 있어서 인허가를 받을 필요가 없다. 즉, 독일 내에서 텔레비전 서비스 및 미디어 서비스를 하는 데 있어서, 그러한 서비스들이 방송으로 간주되지 않는 한, 어떠한 인허가나 등록과정이 필요치 않다. (RStV 20조 2항 경과규정)

의거 여론에 강제적인 영향을 제한하기 위하여, 전국단위의 TV 프로그램인 경우 시청률 30%를 규정하고 있다. 그리고 특정 미디어 기업이 여론에 영향을 미쳤는지 여부는 전문위원회(KEK)가 심의하는데, 전문위원회의 심의 결정은 사안에 따라 주 미디어청의 청장들로 이루어진 협회(KDLM)에 의해 기각될 수 있다.

한편, 민영방송사업자들의 방송프로그램에 대해서는 상당히 엄격한 법규정이 적용되고 있는데, 예를 들어 주간(州間) 방송 협약인 RStV 제2조 a항은 프로그램 가이드라인을 규정하고 있으며, 주 미디어 법은 세계평화공존 혹은 인류의 존엄성을 소재로 한 프로그램을 의무적으로 제공하도록 함으로써 프로그램에 있어서 최소한의 다양성을 요구하고 있다. 하지만 실제에 있어서 이러한 요구사항들은 강제되기 보다는 미디어의 품질에 대한 토론 시에 하나의 준거로서 더 많이 사용되어 지고 있다.

한편, ARD와 ZDF와 같은 공영방송 사업자들은 TV 수상기를 보유하고 있는 가구들이 의무적으로 지불해야 하는 수신료를 통해 자금을 확보하고 있는데, 내부 감독기구는 당해 공영방송사업자의 법적인 요구사항 준수와 프로그램 편성에 있어 사회의 다양한 여론들을 반영하고 있는지 여부를 감시하고 있으며, 이 밖에 주 정부도 제한된 수준이지만, 법적인 관리감독을 하고 있다.

제 3 절 사례 1

Vodafone D2와 Youngtel간 Dual USIM 망내통화요금제 분쟁 조사
(Streitbeilegungsverfahren gemäß § 133 TKG bezüglich des Vorwurfs einer schwerwiegenden Missachtung lizenzrechtlicher Auflagen durch die Firma Vodafone D2 GmbH)

1. 개요 (Summary)

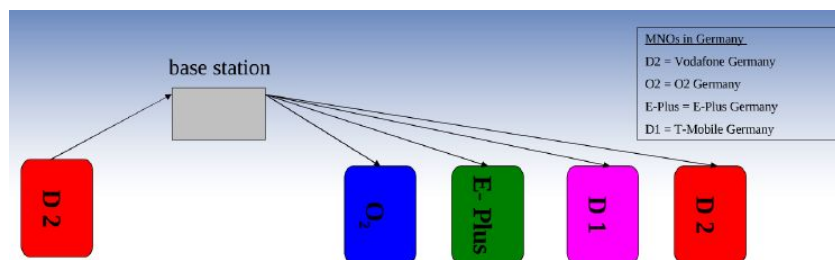
국가	규제기관	사후규제 영역
독일	Bnetza	사업자간 분쟁
일시	재정신청인	피신청인
2008.2.1	Youngtel	Vodafone D2
사건원명		
Streitbeilegungsverfahren gemäß § 133 TKG bezüglich des Vorwurfs einer schwerwiegenden Missachtung lizenzrechtlicher Auflagen durch die Firma Vodafone D2 GmbH		

2. 도입 (Introduction)

통신요금을 절감할 수 있는 방법을 찾으려는 노력은 전 세계를 막론하고 꾸준히 이뤄져오고 있다. 독일도 예외가 아닌데, 독일의 Youngtel이라는 이동통신 장비 딜러이자 솔루션 개발업체는 이동통신요금을 절감할 수 있는 새로운 솔루션을 개발하고 특허를 취득하면서 해당 솔루션을 이용한 이동통신서비스 제공을 위해 이동통신사인 독일 Vodafone과 서비스 제공을 위한 협상을 제안하였으나 거절당하자 규제기관인 Bnetza에 재정 신청을 함으로써 발생한 것이 본 사례이다.

우선 사례 소개에 앞서 Youngtel은 2004년에 설립된 회사로 이동통신사나 서비스 제공사업자(Service Provider)와 계약하여 선불카드를 유통하는 회사였는데 Dual-SIM 카드가 장착된 단말기에 발신자에게 가장 저렴한 통신사를 자동적으로 선택해 주는 솔루션을 더함으로써 이동통신비를 절감할 수 있는 특허를 2006.4월 취득하면서 본격적으로 이동통신서비스제공사업자로 진출을 희망하게 되었다. Youngtel 비즈니스 모델의 핵심은 이용자의 모든 이동통신간 발신 통화를 망내통 화화 하여 지불접속료만큼을 요금인하에 반영한다는 것이다⁸⁰⁾. Youngtel에 따르면 독일의 경우 망간통화의 원가가 망내통화 원가의 약 3배에 이르는 것으로 알려져 있다. 그림(2-2)는 현재 이루어지고 있는 이동통신서비스 유형을 도식화 한 것이다.

[그림 2-2] 독일의 이동통신서비스 이용방식

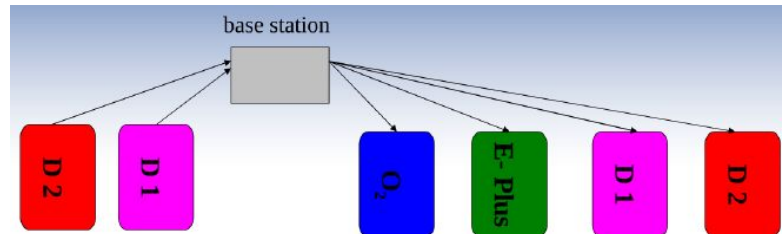


출처: Youngtel(2008)

2006.4월 아시아에서 Dual-SIM을 장착한 단말기(즉 하나의 단말기에 두 개의 SIM카드를 삽입)가 등장하여 물리적으로는 하나의 단말기지만 실제로는 두 개의 독립된 단말기를 가진 것으로 사용할 수 있게 되었으며, 이를 통해 가입자가 두 개의 MNO에 가입한 것을 의미하므로 최소 2개 사업자에 대해서는 망내통화가 가능 하다.

[그림 2-3] Dual-SIM 장착시 이동통신서비스 이용방식

80) 일반적인 이동통신서비스는 이용자가 특정 MNO에게 가입하여 가입한 MNO의 또 다른 가입자와는 망내통화를 기타 나머지 MNO의 가입자와는 망 간통화를 하게 된다. 후자의 경우는 발신요금에 지불접속료가 포함되어 있다.

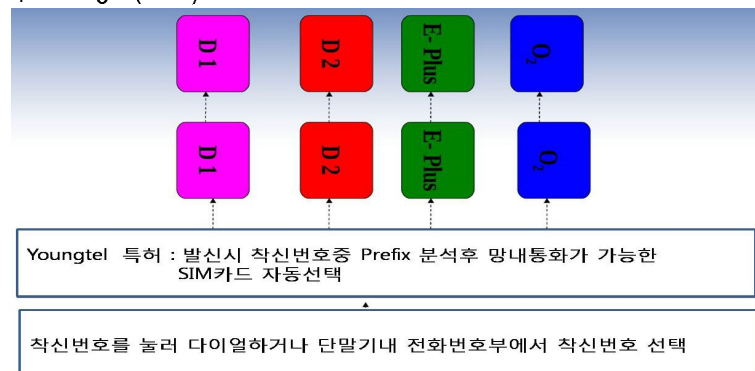


출처: Youngtel(2008)

Youngtel이 특허를 받은 것은 이용자가 발신을 시도할 때 통화가 성립되기 전 착신번호를 분석(즉 착신번호의 Prefix를 분석)하여 단말기내 SIM 카드 중 망내통화가 이뤄질 수 있는 SIM카드를 자동적으로 선택하여 주는 소프트웨어를 개발한 것이다. Youngtel은 현재의 Dual-SIM에서도 가능한 솔루션이지만 기술발전을 감안하면 Multi-SIM도 가능하다고 보았고 이것이 가능해지면 해당 국가 내 모든 MNO를 대상으로 망내통화가 가능해진다고 보았다. 그렇게 되면 이용자는 착신접속료를 지불하지 않아도 되는데 이는 결국 요금인하로 연결된다는 것이다. 그림(2-4)는 4개의 SIM카드를 장착했을 경우의 통화방식을 도식화 한 것이다.

[그림 2-4] 4개의 SIM카드 이용시 이동통신서비스 이용방식

출처: Youngtel(2008)



3. 법적 근거 및 의사결정 맥락 (Legal reference and the context of the

decision)

1) 법적 근거

본 사례는 MNO가 보유한 이동통신망을 통해 자신의 브랜드로 가입자를 모집하여 이동통신서비스를 제공하려는 소규모 사업자가 MNO와 협약체결을 위해 협상을 제의하였으나 거절당하면서 협상을 강제하고자 Bnetza에 재정신청을 한 것이다. Youngtel은 재정신청의 근거로 MNO가 받은 허가의 조건들을 들고 있다. 즉 Vodafone D2의 허가조건에 17.1⁸¹⁾ 및 17.2⁸²⁾에 의거하여 협상을 요청하였으나 거절당했다. 또한 Youngtel은 통신법 제19조(차별금지)⁸³⁾에 의거 서비스제공사업자(Service Provider, 이하 'SP')로서 MNO와의 협상을 위한 정보제공 요청을 하였다. 이에 Youngtel은 통신법 제133조(Other Disputes between Undertakings)⁸⁴⁾에 의

81) Service Provider는 연방정부가 요구하는 조건을 준수하는 한 허가받은 사업자의 이동통신서비스를 자사의 이름과 자사가 직접 가입자를 모집할 수 있는 권리가 있다. Streitbeilegungsverfahren gemäß § 133 TKG bezüglich des Vorwurfs einer schwerwiegenden Missachtung lizenzrechtlicher Auflagen durch die Firma Vodafone D2 GmbH(이하에서는, Youngtel case로 줄여 표현한다.), p.3

82) 허가를 받은 자는 형평과 적정의 원칙에 따라 객관적인 준거하에서 서비스 선택과 허가를 수행해야 한다. Youngtel case, p.3

83) (2) Obligations of non-discrimination shall ensure, in particular, that the operator applies equivalent conditions in the same circumstances to other undertakings providing like services, and provides services and information to others under the same conditions and of the same quality as it provides for its own services or those of its subsidiaries or partners.

84) Section 133 (Other Disputes between Undertakings)

(1) In the event of a dispute arising in connection with obligations ensuing from or by virtue of this Act between undertakings operating public telecommunications networks or offering publicly available telecommunications services, the Ruling Chamber shall, unless otherwise provided for by law, at the request of either party and after consultation with the parties concerned, issue a binding decision to resolve the dispute.

거하여 Vodafone D2와의 분쟁처리를 위해 재정신청을 하였다.

2) Youngtel의 협상요구에 대한 Vodafone D2의 거부 이유

Vodafone D2의 허가조건에 의거하여 협상을 요구하였던 Youngtel이 협상 불성립을 이유로 재정신청을 한 것에 대해 Vodafone D2는 다음과 같은 이유로 Youngtel의 주장 및 재정신청에 이의를 제기하고 있다.

첫째, Youngtel이 협상의무가 있다고 근거로 삼은 허가조건 17.1은 SMP를 보유한 사업자에게만 해당되기 때문에 Vodafone D2에게는 해당사항이 없으며,

둘째, Youngtel은 재정신청을 위한 행정절차를 온전히 밟지 않아 통신법 제133조를 근거로 재정신청한 것으로 인정할 수 없다고 주장하고 있다.

4. 위반행위 규명 (How was the breach identified?)

1) 규명활동

본 사례는 엄격히 말하자면 Youngtel을 통신서비스제공사업자로 보기는 어렵지만 이동통신 서비스제공사업자(SP)가 되기 위해 기존 MNO와 협상을 하는 과정에서 분쟁이 생긴 것으로 통신법 제133조에 의거하여 Bnetza에게 신청된 재정사건이다. Bnetza는 재정신청을 접수하면서 통신법 제133조에 해당하는 분쟁처리인지 먼저 사전 검토를 하였다.

우선 검토의 시작은 양측이 재정신청 전에 충분한 협상과정을 거쳤는가였는데, 왜냐하면 규제기관에게 해당 문제를 제기하기 전에 시장에서 충분한 협상과 논의가 이루어졌음에도 불구하고 합의를 이끌어 내지 못했다면 Bnetza 입장에서는 개입의 명분이 있기 때문이고 Bnetza의 결정은 법적 구속력이 있기 때문에 당사자들은 불

The Ruling Chamber shall take its decision within a period not exceeding four months from the date of the request from one of the parties concerned to resolve the dispute. Telecommunications Act (TKG), (22 June 2004)

만이 있더라도 준수해야 하기 때문이다.

몇 가지 사안에 대해 검토한 Bnetza는 본 사례를 분쟁처리안건으로 인정하고 먼저 Youngtel과 피신청인인 Vodafone D2, 이해관계자에 해당하는 몇몇 사업자들의 의견을 수렴함과 동시에 각 사업자들이 주장하는 논거들의 타당성을 검토하는 방식으로 규명활동을 하였다. 통신법 제133조에 따르면 별도의 규정이 없는 한 Bnetza는 분쟁처리 신청 접수 후 4개월 내에 결정을 내려야 한다.

2) 경과

- 2007.1, Youngtel, Vodafone D2와 최초로 비공식 접촉
- 2007.4, Youngtel, Vodafone D2 이동통신망을 이용한 서비스 제공을 위한 협상개시를 공식적으로 요청
- 2007.5, Vodafone D2, 비공개로 협상개시에 동의하는 답신 송부
- 2007.6, Vodafone D2, Youngtel의 특허 취득에 의문을 제기함과 동시에 활용 가능한 비즈니스 모델이 없다고 통보
- 2007.9, Youngtel, Vodafone D2이 반복적인 공식요청에도 불구하고 답변을 지연하고 있음을 지적한 공문 송부
- 2007.9, Vodafone D2, Youngtel의 서비스 제공사업자 요청을 거부하는 문서 통보
- 2007.10, Youngtel, 공식적으로 재정신청
- 2008.2, Bnetza 결정

5. Bnetza의 사안처리 (How the Bnetza is dealing with the case)

1) 재정신청의 적정성 여부 검토

Bnetza는 Youngtel이 신청한 분쟁처리 건이 Bnetza가 처리하는 것이 적절한 것인지 우선적으로 검토하였는데, 앞에서 언급한 바와 같이 충분한 협의과정을 거치고 양사의 합의가 결렬되었는가 하는 것이었다.

양사의 협의과정을 보면, Youngtel이 Vodafone D2에 자사를 서비스제공사업자로 받아 줄 것을 요청하기 위해 공식적으로 협상을 제기한 것이 2007.4월이었는데, 2007.9월 Vodafone D2는 Youngtel을 서비스제공사업자로서 인정할 수 없다고 거절하였다. 그리고 이런 과정을 수차례 반복하다가 Youngtel은 Vodafone D2에게 자사의 허가기준 17.2와 통신법 제19조(차별금지) 의거하여 적절한 SP로 결정하기 위한 준거기준을 제시해 줄 것을 요청하였지만, Vodafone D2는 이러한 정보제공 요청도 거절하였다.

이러한 과정을 살펴본 Bnetza는 분쟁처리를 규제기관에게 요청하기 전 당사자간 충분한 협의를 거친 것으로 보았으며, 이에 따라 Bnetza는 Youngtel의 재정신청을 검토하기로 결정하였다.

2) 재정신청자 Youngtel 재정신청 사안별 검토

Youngtel은 Bnetza에게 재정신청을 하면서 다음의 네 가지 사항을 검토하여 결정하여 줄 것을 요구하였다.⁸⁵⁾ 이에 대해 Bnetza는 검토 작업을 하고, 한 가지 사항만을 인정하고 나머지는 기각하였다.

(1) 요청 1: SP 준거기준을 포함한 Vodafone D2의 협상 의무 부여

우선 Youngtel이 첫 번째로 검토 요청한 것은 피신청인인 Vodafone D2가 SP 선정을 위한 준거기준을 포함하여 Youngtel과 재협상을 다시 시작하도록 할 수 있도

85) Youngtel case, p. 7

록 하는 것이다.

이에 대해 Bnetza는 통신법 133조와 Vodafone D2가 가지고 있는 면허조건에 의거하여 Vodafone D2가 다시 협상에 진지하게 임해야 한다는 것을 인정하였다. 앞서 Vodafone D2는 자사가 SMP를 가진 사업자가 아니기 때문에 그러한 의무가 없다고 주장한 바 있지만 Bnetza는 통신법 제150조 제4항⁸⁶⁾을 언급하면서 Vodafone D2가 SMP를 보유하지는 않았으나 주파수를 사용할 수 있는 면허를 부여받은 기간 동안은 권리와 의무가 함께 주어지는데 SP 수용의무도 이에 포함된다고 보았다.⁸⁷⁾ 또한 EC의 Access Directive 제8조(Imposition, amendment or withdrawal of obligations)⁸⁸⁾에 따르면 SMP를 보유하고 있지 않은 사업자도 Authorisation Directive⁸⁹⁾의 첨부 B 조건 7(Condition 7)⁹⁰⁾을 준수하도록 하고 있는 것을 보아도

86) Section 150 Transitional Provisions

(4) Where frequency usage and licence rights have been granted in markets in which competitive or comparative selection procedures have been carried out, rights thus granted and obligations thus entered into shall continue. This applies, in particular, in respect of the obligation to admit service providers, applicable at the time the mobile licences were granted.

87) Youngtel case, p. 13

88) DIRECTIVE 2002/19/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive) 출처: EC(2002), Official Journal of the European Communities L 108/7

89) DIRECTIVE 2002/20/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive) 출처: EC(2002), Official Journal of the European Communities L 108/21

90) B. 무선 주파수를 이용권에 수반될 수 있는 조건(Conditions which may be attached to rights of use for radio frequencies)
주파수 이용권을 획득한 자는 경쟁과 비교를 통해 선정하는 절차를 거쳐야 하는 모든 의무 (Any commitments which the undertaking obtaining the

Vodafone D2가 SMP사업자가 아니라서 Youngtel과 협상을 통해 SP를 선정하는 과정을 이행하지 않아도 된다고 할 수 없으며, 오히려 해당 절차를 밟아 나가는 것이 의무라고 보았다.⁹¹⁾

(2) 요청 2: 양사간 연동실패일을 Bnetza가 공식 지정

Youngtel은 자사와 Vodafone D2간 협상이 교착상태에 빠져 결국 자사가 연동에 실패함으로써 피해를 입었다고 보고 Vodafone D2에게 손해배상을 청구할 수 있는 기준일 즉 양사의 연동실패일(Vodafone D2가 연동의무를 준수하지 않는 시작일)을 공식적으로 지정해 줄 것을 요청하였다.

이에 대해 Bnetza는

- Vodafone D2가 Youngtel의 소프트웨어를 자사망에서 이용토록 하는 계약서가 존재하지 않고 충분한 정보를 제공받지 않은 Bnetza가 해당 일을 지정하는 것은 불가능하며,
- 설사 계약이 있더라도 이는 사실상 민사계약에 해당되어 Bnetza의 관할권 밖의 내용이라 Bnetza가 해당일을 강제할 사항이 아니라고 보아 기각하였다.

(3) 요청 3: 연동지연에 따른 손해배상 강제

요청 2와 연관된 것으로 Youngtel은 자사와 Vodafone D2간 연동이 지연되어 발생한 손해를 Vodafone D2가 배상해주도록 명령해줄 것을 요구하였으나 Bnetza는 통신법 제133조에 의거하여 제기된 분쟁처리 건은 민사상의 손해배상을 포함하지 않는다는 이유로 기각하였다.

usage right has made in the course of a competitive or comparative selection procedure.)

91) 이러한 시각은 독일의 행정법원(Federal Administrative Court)의 입장과 궤를 같이하고 있다.

(4) 요청 4: Vodafone D2의 통신법 위반에 대한 벌칙 부여

Youngtel은 재정신청 전 Vodafone D2가 반복적이고 의도적으로 협상의 거부하거나 연동을 지연하는 등의 불공정한 행위를 일삼았고 그 결과 통신법은 위반한 것으로 여겨지므로 Vodafone D2에게 벌칙을 부여해 줄 것을 요구하였다.⁹²⁾ 이에 대하여 Bnetza는 본 재정신청이 이루어진 근거법 통신법 제133조는 분쟁을 처리하고 원만한 합의를 도출하는 것이 목적이고, 어느 한 측에게 벌칙을 부과할 수 있는 근거가 없기 때문에 Youngtel의 요구는 받아들일 수 없다고 보아 기각하였다.

3) 세부협상 아젠다(Agenda)에 대한 결정

Bnetza는 Youngtel의 재정신청 사안 중 Vodafone D2의 협상 참여를 강제하는 것에 대해서는 인정하였으나, Youngtel 입장에서는 협상강제를 이끌어내기는 했으나 협상장에 논의될 구체적인 아젠다에 대해서는 정해진 바가 없었다. 예를 들면 Youngtel은 재정신청 전 Vodafone D2에게 SP 인정을 여러 번 거부당한 후 SP 선정을 위한 준거기준을 제시해 줄 것을 Vodafone D2에게 요청한 바가 있었다. 바로 이러한 Agenda 들이 협상장에서 다루어져야 하는데 이에 대한 강제명령을 Bnetza에게 요구할 필요가 있었다. 이에 대해 Bnetza는 협상 참여 뿐 아니라 협상에서 논의될 아젠다(Agenda)에 대한 검토도 아울러 수행하였는데 구체적으로 다음과 같다.

(1) SP로서의 원가 및 계약 조건 사항

협상에서 다루어야 할 Agenda로 고려할 수 있는 것이 우선 협상을 통해 Vodafone D2가 Youngtel을 반드시 SP로 받아들여야 하는가하는 것과, 만일 받아들이지 않고 계약서를 작성한다면 SP가 서비스를 제공하면서 계약상대자(여기서는 Vodafone D2)에게 부담해야 할 비용(cost)과 계약조건 동일 것이다. 그리고 계약을

92) 이러한 요구를 한 배경은 정확히 알 수 없으나, Youngtel이 Vodafone D2 뿐 아니라 나머지 3개 MNO와 협상을 해 나가야 하는 입장에서 여타 MNO에게 일종의 경고메시지를 전달하고자 하는 의도가 있을 수 있다고 생각된다.

체결하기 위해 SP를 희망하는 사업자가 확보해야할 정보를 들자면,

- 서비스제공사업자 연동에 대한 원가 정보
- 보안(security) 정보
- 현 요금제상에서의 구매조건에 관한 정보
- 망내 및 망간 네트워크 이용대가에 대한 정보
- 각종 수수료에 관한 정보
- 인입호에 대한 보상
- 기타 정보

등이 있을 수 있다.

(2) SP 선정과 준거기준

Youngtel의 입장에서 본 재정신청을 통해서 확보해야하는 가장 중요한 과제는 Vodafone D2가 협상에 의무적으로 임하도록 하는 것과 협상의 결과 Youngtel을 Vodafone D2의 SP로 인정하고 계약을 체결하는 것이다. 그런데 Bnetza는 Vodafone D2의 협상 참여의무를 부여하였지만 SP를 선택하는 것은 철저히 Vodafone D2의 재량에 달려있다고 인정하였으므로⁹³⁾ 문제는 SP를 선정하는 준거 기준(criteria)의 공정성과 객관성이다. 재정신청 전 Vodafone D2는 Youngtel의 소프트웨어를 이용한 '망내통화화' 하는 비즈니스 모델은 신뢰성이 없다⁹⁴⁾고 판단하

93) 사실 주파수 허가를 받은 MNO가 특정 사업자를 SP로 선정하지 않았다하여 허가조건을 위반하였다거나 의무를 다하지 않았다고 할 수 없다는 것이 Bnetza의 설명이다. Youngtel case, p. 22

94) 예를 들면 번호이동에 따른 prefix 추적의 불가능성이다. 만일 Youngtel의 소프트웨어를 이용하여 서비스를 이용하던 가입자가 번호이동을 하여 타이동통신사업자로 전환하고 번호는 기존 번호를 유지할 경우 prefix를 분석하던 소프트웨어가 잘못된 SIM 카드를 선택하는 현상이 일어날 수 있다. 그 결과 더 이상 망내통화 기능을 수행하지 못할 수 있다. 따라서 번호이동성이 보편화된 현재 상태로서는 Youngtel의 서비스를 이용하는 것이 이용자에게 혼란을 줄 수 있는 여지가 많다고 할 수 있다. 이에 대하여 Youngtel은 차선택을 내놓기

여 지속적으로 거절하여 왔는데 이제는 거절을 위하여 보다 객관적이고 공정성이 확보된 기준을 통해 이러한 거부의를 제시하여야 한다.

(3) 계약체결과 계약서 상의 정보

독일 법체계상 MNO와 SP가 서비스 제공을 위해 계약을 체결하는 것은 MNO의 허가조건상의 의무를 준수하기 위한 행위의 일종으로 보아 계약행위의 시작은 민법 제311조⁹⁵⁾ 제2항, 제241조 제2항⁹⁶⁾에 의거한다.

이 법의 규정들로 인해 만일 계약이 어느 일방의 지연을 초래해서는 아니되며, Vodafone D2가 Youngtel과의 계약체결을 거부할 경우 별도의 설명이나 이유가 구

는 했으나 서비스 자체를 부정하려는 MNO를 설득하지 못하고 있는 것이 현실이다. Youngtel(2008), Mobile Communication 2008, slide 12

95) Section 311 Obligations created by legal transaction and obligations similar to legal transactions

(2) An obligation with duties under section 241 (2) also comes into existence by

1. the commencement of contract negotiations
2. the initiation of a contract where one party, with regard to a potential contractual relationship, gives the other party the possibility of affecting his rights, legal interests and other interests, or entrusts these to him, or
3. similar business contacts.

(3) An obligation with duties under section 241 (2) may also come into existence in relation to persons who are not themselves intended to be parties to the contract. Such an obligation comes into existence in particular if the third party, by laying claim to being given a particularly high degree of trust, substantially influences the pre-contract negotiations or the entering into of the contract.

http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html#BGBlengl_000P311

96) Section 241 Duties arising from an obligation

(2) An obligation may also, depending on its contents, oblige each party to take account of the rights, legal interests and other interests of the other party.

체적으로 제공하여야 하는 의무가 주어진다.⁹⁷⁾

한편, Bnetza는 협상과정에서의 정보교환수위에 대한 가이드라인도 제시하고 있는데 특히 정보수요자인 Youngtel에 대해 Vodafone D2에게 협상과정에서 정보를 요구하되 기술적, 재무적 조건에 관한 즉 계약체결을 위한 정보만을 요청해야하며 과도한 정보제공 요청(예를 들면, 해당 계약과 무관한 정보 제공요청)은 할 수 없도록 하였다.⁹⁸⁾

(4) 통신법 19조상의 차별금지관련

Youngtel은 Vodafone D2에게 정보제공상의 차별금지를 요구하면서 통신법 제19조⁹⁹⁾를 근거로 들고 있는데 통신법 19조(차별금지)에서 차별금지를 요구하는 것은 SMP를 보유한 사업자만을 의미하므로 SMP 보유사업자가 아닌 Vodafone D2는 이에 해당하지 않는다. 따라서 Youngtel은 동 조항을 근거로 비차별을 요구할 수 없다.

6. 시사점

본 사례의 발단이 된 Dual-SIM 카드 단말기 등장에 아이디어를 얻어 소프트웨어를 이용하여 망간통화를 망내통화로 전환시켜 망간통화시 발생하는 원가부담 즉 지불접속료 절감을 통해 통화료 인하를 시도한 Youngtel은 그 아이디어 자체만으로도 신선하다.

이 기술을 기반으로 Youngtel은 앞서 소개한 Vodafone D2와 협상을 통해 SP¹⁰⁰⁾

97) Youngtel case, p. 26

98) Youngtel case, p. 27

99) Section 19 (Prohibition on Discrimination)

(1) The Regulatory Authority may impose obligations on a public telecommunications network operator with significant market power requiring access agreements to be based on objective criteria, to be transparent, to grant equally good access and to meet the requirements of fairness and reasonableness.

로 이동통신시장에 진출하려 했지만, 그럼에도 불구하고 다음 세 가지 이유로 사실상 Youngtel의 시장진출은 거의 무산된 것으로 보인다.

- 첫째는 접속료 수익의 감소를 우려한 MNO들의 저항으로 시장진출 자체를 봉쇄당했다.¹⁰¹⁾ 즉 MNO들은 망간통화를 통해 타사업자들로부터 받아온 접속료 수입의 감소가 명약관화한 솔루션을 자사 가입자에게 배포하자는 제안을 수용할 수 없었다. 이에 협상을 거부 또는 지연하거나 SP로 인정해주지 않는 등의 저항을 거의 2년간 해오고 있다. 게다가 이 문제로 규제기관에 재정신청을 했지만 규제기관 Bnetza는 사실상 시장에 일임하고 있는 상황이다.
- 두 번째는 독일내 Dual-SIM 수요가 부진하다. Youngtel의 서비스 기반은 Dual-SIM카드를 장착한 단말기를 가진 가입자인데 글로벌 단말기 제조사들의 말에 따르면 Dual-SIM 카드를 이용한 단말기 수요가 적다고 한다.¹⁰²⁾ 이는 Youngtel의 시장기반이 적다는 것을 의미하는 것이다.
- 마지막으로 기술적인 문제인데 번호이동을 한 가입자에 대한 대비책을 마련하지 않고는 이용자들의 불편을 해소할 수가 없다. 지금도 그러하지만 향후에도 번호이동가입자는 지속적으로 증가할텐데 번호이동 후 prefix 분석이 되지 않아 소프트웨어가 엉뚱한 SIM 카드를 선택하여 발신토록하면 서비스에 대한 불만으로 그나마 있던 수요마저도 사라질 것이기 때문이다. Youngtel은 나름대로 차선책을 제시하고는 있지만 Youngtel의 소프트웨어가 번호이동 DB를 완벽하게 조회할 수 있는 시스템이 갖춰지기 전에는 차선책은 오히려 이용자에게 불편함을 줄 수 있기 때문이다.

100) 이동통신망이 없이 자기 브랜드로 가입자를 모집하려고 한 것을 보아 MVNO에 해당한다고 하겠다.

101) <http://www.teltarif.de/dual-sim-handy-kaufen/news/36453.html?page=3> (2009.12.19 일 검색)

102) <http://www.teltarif.de/dual-sim-handy-kaufen/news/36453.html?page=3> (2009.12.19 일 검색)

본 사례는 이동통신요금을 인하하려는 국내 시장에도 몇 가지 생각해 볼 점을 주는데, 첫째는 어떠한 모양이든지 MVNO의 성공적인 시장진입은 기존 서비스를 제공중인 MNO와의 상보관계 설정을 통한 협력이 이루어지지 않는다면 어렵다는 것을 의미한다. 2010년도에 새로운 MVNO가 국내에 등장할 것으로 예상되는데 이 제도가 성공적으로 정착하려면 새로이 등장할 잠재적 MVNO사업자는 규제에만 의지하고 MNO와 대립각을 세우기보다는 MNO와 협력관계를 이끄는 비즈니스모델을 도출하는 것이 시급하고 중요한 것으로 판단된다.

또한, MVNO 등장으로 경쟁에 의한 요금인하를 기대하는 규제기관입장에서는 Dual-SIM 단말기 유통을 통한 이용자의 사업자 선택권 확대를 도모해 볼 수도 있다. 국내에 유통되는 모든 단말기가 Single-SIM card만을 장착하도록 하고 있는데 이는 가입자가 복수의 사업자에게 가입하려면 단말기를 복수로 보유해야 한다는 문제점이 있어 유리한 요금제 선택에 제한요소가 될 수 있기 때문이다. 물론 본 사례와 같이 국내 소비자들이 Dual-SIM에 대한 반응이 시큰둥할 수도 있지만 사전에 면밀한 시장조사를 통해 유의미한 결과(수요)를 도출한다면 고려해 볼만한 시도라 할 수 있다.

제 4 절 사례 2

Friedrich Muller사의 전화번호 남용-통화스팸에 대한 제재(Sanctions against misuse of phone numbers-Telephone spam by company 'Friedrich Muller')

1. 개요 (Summary)

국가	규제기관	사후규제 영역
독일	BnetzA	소비자보호
일시	신고인	피신고인
2008.5.21	민원인	Friedrich Muller
사건원명		
Sanctions against misuse of phone numbers-Telephone spam by company 'Friedrich Muller'		

2. 도입 (introduction)

2008년 상반기 중 수천 명의 유선통신 가입자들이 자신들에게 걸려온 스팸전화에 대한 조치를 원하는 민원을 BnetzA에 제기하면서 BnetzA는 본격적으로 스팸전화에 주목하게 된다. 민원의 예를 들면, 원하지 않는 전화통화, 일종의 스팸성 전화통화를 하는 동안 수신자는 특정 상품에 당첨되었거나, 특정상품에 곧 당첨될 것이라는 내용을 듣는다.¹⁰³⁾ 그런데 문제는 스팸전화를 받은 가입자가 상품을 타기 위해서는 스팸전화 발신자에게 연락처를 남기거나, 자신이 당첨이 되었는지 조회를 해보아야 하는데 이를 위해서는 높은 요금이 부과되는 프리미엄 서비스 번호¹⁰⁴⁾로

103) 예를 들면, €5,000, €10,000, €20,000, €50,000를 경품으로 내준다.

<http://www.jurablogs.com/de/gewinnvergabe-aus-wien-firma-friedrich-mueller-verbraucherzentrale-warnet-vor-neuer-masche>

104) 예를 들면 0900-300181318207로 전화를 걸도록 하고 있다. 이후에도 설명이

다시 전화를 해야만 하도록 경우이다.

3. 법적 근거

독일 공정경쟁법 제7조(2004.7.8)¹⁰⁵⁾에 따르면, 스팸성 전화, 메일, 팩스 등을 이용하여 마케팅을 하거나 상품이나 서비스 구매를 추동하는 것은 수신자가 원하지 않는 통화 또는 통신으로 수신자에게 수용할 수 없는 불쾌감을 끼치는 행위로 간주되며, 이를 위반할 시에는 불법행위로 간주되고 있다.

4. Bnetza의 사안처리 방법 (How the Bnetza is dealing with the case)

1) 민원 이전 Bnetza의 스팸관련 정책

Bnetza는 본 사례가 발생하기 이전인 2007.9월에 스팸성 전화, 팩스 등에 대한 구체적인 규제방안을 수립하여 집행중에 있었다. Bnetza의 스팸에 대한 규제정책 세부내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 다음을 포함한 통화요금 투명성,

- 사용자가 통화 시, 분당 총 부과액 혹은 전체 통화요금 고지.
- 팩스를 통해 요청을 할 경우, 전송될 페이지수를 알려주어야 한다.

되겠지만 0900으로 시작하는 번호는 프리미엄서비스 prefix이다.

105) The New German Act Against Unfair Competition, Sec 7 UWG (partly) codifies existing case law pertaining to certain direct marketing activities (telephone calls, faxes, emails). It further aims to transform the EC Directive on privacy and electronic communications. In implementing the directive the German legislature has opted for the highest level of consumer protection allowed under that directive. Marketing by email, fax or telephone requires the recipient's consent (so-called opt-in-model), the only exception being the use of customer data for direct advertising purposes if the customers have made their electronic contact data available in connection with the purchase of a product or service.

<http://www.iuscomp.org/gla/literature/heidenreich.htm>

- 웹사이트를 통한 경우, 전송될 데이터의 총 부과액을 알려주어야 한다.
- 벨소리 다운로드와 같은 무선전화와 관련한 데이터 서비스의 경우, 데이터 서비스의 전체 부과요금을 알려주어야 한다.

(2) 프리미엄 서비스 전화번호를 이용한 통화요금 상한

- 프리미엄 서비스 전화번호로의 이동 및 유선을 이용한 전화통화의 경우, 통화요금의 상한액은 분당 3유로이며, 통화시간에 비의존하는 통화의 경우 30유로이다. 또한 전화번호는 (0)900으로 시작되어야 한다.¹⁰⁶⁾

(3) 통화시간 상한

- 통화자가 60분 넘겨 통화를 연장하는데 동의하지 않는 경우, 최대 통화시간은 60분이어야 하며, 통화접속은 끊겨야 한다.

(4) 자동발신 장치를 위한 최소한의 요구사항¹⁰⁷⁾

- 전화통화를 받을 때, 설치시에, 서비스 활성화 시에, 그리고/혹은 통화 접속시에 발신자 정보의 가시성이 확보되어야 한다.
- 상기 모든 단계들은 서비스 사용자에게 의하여 확인되어야 한다.

2) Bnetza 조사와 결정

106) Bnetza의 결정 37/2007에 대한 상세내용은 다음을 참조 :

[http://www.bundesnetzagentur.de/enid/8cf0d2fb4b462a7be274a857058e23ee,0/Verbraucherinformationen zu Rufnummernmissbrauch/Preishoechstgrenzen Legitimationsverfahren und Ver 1c2.html](http://www.bundesnetzagentur.de/enid/8cf0d2fb4b462a7be274a857058e23ee,0/Verbraucherinformationen%20zu%20Rufnummernmissbrauch/Preishoechstgrenzen%20Legitimationsverfahren%20und%20Ver%201c2.html)

107) 자동 발신장치는 현재 사용하는 인터넷 연결을 끊고난 후, (0)9009로 시작되는 번호로 재연결되면서 프리미엄 요금으로 부과되는 인터넷 데이터 연결을 통해 제공되는 서비스임. 이 서비스에 대한 요금은 통화요금 청구서에 나타나게 됨.

BnetzA는 스팸민원에 대한 조사를 위해 이미 수립한 정책상의 의무사항 및 기준들을 Friedrich Muller사¹⁰⁸⁾가 준수하였는지를 조사하였고 그 결과 이러한 전화통화는 공정경쟁법 및 프리미엄 서비스에 대하여 BnetzA가 정한 최소한의 요구사항을 위반하고 있음을 확인하였다.

2008년 3월 BnetzA는 스팸전화통화를 유발한 세 개의 오스트리아 회사들에 대하여 다음과 같은 조치를 취했다.

- a) 14개의 전화번호 불능화를 포함한, 상기 사업모델에 대한 금지.
- b) 모든 관련 전화통화에 대한 청구요금 부과행위금지 및 요금 징수행위 금지.

BnetzA는 세계의 회사 및 회사사장들로 하여금 원치 않는 광고 전화를 하기 위하여 전화번호들을 불법적으로 사용하는 것을 금지하였다. 청구요금 부과행위금지 및 요금 징수행위 금지는 민원이 제기된 사실을 인지한 날로부터 효력을 발생하였다.¹⁰⁹⁾

5. 시사점

BnetzA는 스팸으로 인한 이용자들의 피해 심각성을 인지하고 최근 2년간 지속적인 감시와 제재를 해오고 있다. 그럼에도 불구하고 스팸전화가 더욱 기승을 부리고 있는 것으로 보인다. 실제로 금년 초에도 스팸으로 인한 유사한 소송이 발생하였으며, 지금까지 원치 않는 전화통화로 인해 시달리는 독일의 소비자들을 증가하고 있다.¹¹⁰⁾

108) Friedrich Muller사는 세 개의 회사로 구성되어 있는데 이 중 두 개의 회사는 독일이 아닌 다른 곳에 업체등록이 되었다.

109) 3월 21자 언론에 발표된 공식 자료내용은 다음을 참조:

http://www.bundesnetzagentur.de/enid/03a925aa423c1d40977996b217e9b8da,0/Archive/2_8-April-June_4o4.html#13949

110) 7월 30일자 언론에 발표된 공식 자료내용은 BnetzA 홈페이지상의 다음 주소를 참조:

<http://www.bundesnetzagentur.de/enid/2729a6a9b225690c291d9e84c1e3845d,0/Archive>

최근인 2009.9월에도 스팸전화에 해당하는 제재를 하였는데 예보 다이얼러 (Predictive dialers, 데이터베이스에서 전화번호를 골라 자동으로 계속 호출을 시도하는 컴퓨터시스템으로 응답을 받으면 담당자에게 연결해 주도록 한다)로 인해 발생하게 되는 Silent call을 양산하는 콜센터가 발신용으로 사용한 7개 전화번호를 사용 중지토록 명령을 내린 사례도 있다.¹¹¹⁾

이상의 사례를 살펴보면 독일 규제기관 Bnetza는 스팸으로부터 이용자를 보호하려는 움직임이 매우 활발하고 지속적으로 이루어지고 있다는 점을 알 수 있다.

[/2_9 - July-September 600.html#17899](#)

111) Bnetza(2009.09.21) press release, Action on silent calls

해외 방송통신 사후규제 동향 분석 보고서

- 제3차 보고서(미국/이탈리아) -

오범코리아(주)

이 보고서를 방송통신위원회에서 공모과제로 의뢰하신 '해외 방송통신 사후규제
동향분석 리포트'의 제3차 보고서로 제출합니다.

오범코리아/오범

과제책임자 : 이 상 돈 (오범코리아)

책임연구원 : 스테파노 니콜레티 (Stefano Nicoletti, 오범)

마타 이엔코 (Marta Ienco, 오범)

연 구 원 : 가이 와이틀리 (Guy Whiteley, 오범)

목 차

제1장 미 국 (U.S.A.)

제1절 미국 통신규제 개관	7
1. 방송/통신 통합규제기관 FCC	7
2. 주요 법령 및 규제	13
3. 경쟁규제 관련기관 및 상호작용	25
4. FCC의 법집행 및 제재력	28
5. 2008년 법집행 활동 및 최근 보고서	41

제2절 사례 1 파일공유 APP의 은밀한 기능저하를 유발한 Comcast와 F2P 사업자 간 망중립성 및 소비자선택권 제한 분쟁에 대한 조치

1. 개요	46
2. 도입	46
3. 분쟁 확인 경위	48
4. 분쟁 당사자	48
5. 원고 측에 의해 제기된 논쟁	48
6. Comcast에 의해 제기된 논쟁	48
7. 법적근거	50
8. 손실 주장	52
9. FCC의 결정	53
10. FCC의 결정 통보 기준	54
11. 조사의 확대	56
12. 결론	57
13. 시사점	58

제3절 사례 2 San Diego Padres 야구경기에 대한 배타적권리를 보유한 COX사가 AT&T사에 IPTV 재전송을 거부한 사실에 대한 조사.....	60
1. 개요	60
2. 도입	61
3. 분쟁 확인 경위	61
4. 분쟁 당사자	61
5. 원고 측에 의해 제기된 논쟁	62
6. 법적 근거	62
7. 손실 주장	63
8. FCC의 결정	63
9. FCC의 결정 통보 기준	64
10. 조사의 확대	64
11. 결론	65
12. 시사점	65

제2장 이탈리아 (Italy)

제1절 이탈리아 통신 규제 개관.....	66
1. 규제기관 개관 AGCOM	66
2. 경쟁관련 기관들과의 상호작용.....	68
3. AGCOM의 결정과 항소	72
제2절 사례 1 번호이동과정(MNP)에서 역마케팅에 대한 직권인지조사	77
1. 개요	77
2. 도입	77
3. 법적근거	78

	5
4. AGCOM의 사안 처리 및 TI의 반박	78
5. AGCOM의 결정과 조치	81
6. 시사점	81
제3절 사례 2 Conto TV의 SKY Italia 플랫폼 액세스 관련 분쟁에 대한 조사.....	83
1. 개요	83
2. 도입	83
3. 법적근거	84
4. 분쟁 당사자들의 주장	85
5. AGCOM의 사안처리	87
6. AGCOM의 결정과 조치	89
7. 시사점	89

표 목차

<표 1-1> FCC의 실무부처 및 주요 업무	9
<표 1-2> 2009년, 2010년 각 부처 할당 지원	12
<표 1-3> 2010년 전략적 목표에 의한 요청 예산	13
<표 1-4> 2009년 총/순 FCC 운영 비용	13
<표 1-5> 유선시장 내 규제 대상 서비스	19
<표 1-6> 이동통신 시장 내 규제 대상 서비스	20
<표 1-7> 2008년 재정신청 해결 성과	42
<표 2-1> AGCOM의 조직과 예산	68
<표 2-2> 2008년 영역별 AGCOM의 조사건수	74
<표 2-3> 2009년 영역별의 AGCOM의 제재조치 현황	75

그림 목차

[그림 1-1] FCC의 실무부처 및 주요업무	11
[그림 2-1] 이탈리아 통신 산업의 경쟁관련 기관	68

제 1 장 미국

제 1 절 미국 통신규제 개관

1. 방송/통신 통합규제 기관 FCC

미연방 통신 위원회(The Federal Communications Commission, 이하FCC)는 독립적인 정부 기관이며 미국 내 통신정책을 감독하기 위해 1934년에 설립되었다. FCC의 책임 영역은 “국내외 통신 서비스, 텔레비전 방송 및 라디오 방송, 케이블 TV방송, 아마추어 라디오, 위성, 통신 및 라디오 장비 형식 승인, 통신 시스템의 스펙트럼관리를 포함하고 있다. FCC의 관할 지역은 미국 내 50주, 컬럼비아 특별지구 및 미국령에 이른다.

FCC의 통신법의 임무는 통신법 1조에 상세히 명기되어 있는 바대로 인종, 피부색, 종교, 출신국가, 성별에 상관없이 미국 모든 국민들이 알맞은 설비를 이용하여 합리적인 요금으로 국내외 범위의 유무선 통신 서비스를 최대한 빠르고 효율적으로 이용가능 하게 하는 것이다. 통신법 1조는 FCC는 “국방의 목적으로” 그리고 “유무선 통신을 이용함으로써 생명과 재산의 안전을 증진하기 위해” 설립되었다고 기술하고 있다.

FCC의 2009~2014을 위한 전략적인 계획에는 다음과 같은 6가지의 장기적인 전략적 목표를 보여주고 있다.

- 광대역-모든 미국인들은 강하고 안정적인 광대역 상품 및 서비스를 이용하기 위한 알맞은 가격의 접근성을 가져야 한다. 광대역 서비스 제공자들이 그러한 상품 및 서비스들을 개발하고 제공하기 위한 충분한 동기를 확실히 갖도록

하기 위해 규제정책들에 의해 기술적 중립성, 경쟁, 투자, 혁신활동이 장려되어야 한다.

- 경쟁 - 국내외적으로 통신 서비스제공에 있어서 경쟁규제는 국가 경제를 지탱하고 있다. 통신 서비스를 위한 경쟁규제 프레임워크는 혁신을 조성하고 소비자들에게 합리적인 요금의 서비스들에 대해 안정적이고 의미 있는 선택을 할 수 있게 해야 한다.
- 스펙트럼 - 국내외적으로 효율적이고 효과적으로 비(非) 연방 스펙트럼을 사용하는 것은 혁신적이고 효율적인 통신 기술 및 서비스를 촉진시키고 있다.
- 미디어 - 국가의 미디어 규제는 경쟁, 다양성, 지방특색을 장려해야 하며, 우편배달의 디지털 방식으로의 전환을 촉진시켜야 한다.
- 공공안전 및 본국의 안보 - 긴급 상황 및 위기 시에 통신은 어려움에 처한 모든 일반 소비자들뿐만 아니라, 공공의 안전, 국가의 번영, 국방, 병력을 위해 이용될 수 있어야만 한다. 국가의 통신 기반시설은 안정적이고, 호환적이며, 신속히 복구 가능해야 하고, 잉여 여분을 갖고 운용되어야만 한다.
- FCC 현대화 - 미 연방통신 위원회는, 효율적인 시스템, 프로세스, 재원, 조직문화를 갖추으로써 주주, 직원, 경영층의 이익을 최대화 하는, 고도의 생산성, 적응성, 혁신성을 갖춘 조직이 되기 위해 최선을 다해 노력해야만 한다.

1) FCC 조직

FCC는 직접적으로 국회가 책임을 지고 있다. FCC는 4명의 위원들과 의장에 의해 관리 감독되며, 위원들과 의장은 미 대통령에 의해 임명되고 5년까지의 임기를 (혹은 후임자가 임명될 때까지) 상원에 의해 승인 받는다. 집권 여당에서 의장 및 2명의 위원을 추천하고, 야당 측에서 2명의 위원을 추천한다.

의장은 이사에게 관리운영 및 행정의 의무를 위임하고 있다. 위원들은 책임들을 산하국(局) 및 부(部) 들에게 위임하며 모든 FCC의 활동들을 감독하고 있다.

FCC 내부적으로, 7개 국과 10개 부가 운영되고 있다. 각 국과 부는 명확한 기능을 수행하고 있지만, 정규적으로 협동하고 있다.

[표 1-1] FCC의 실무부처 및 주요업무¹⁾

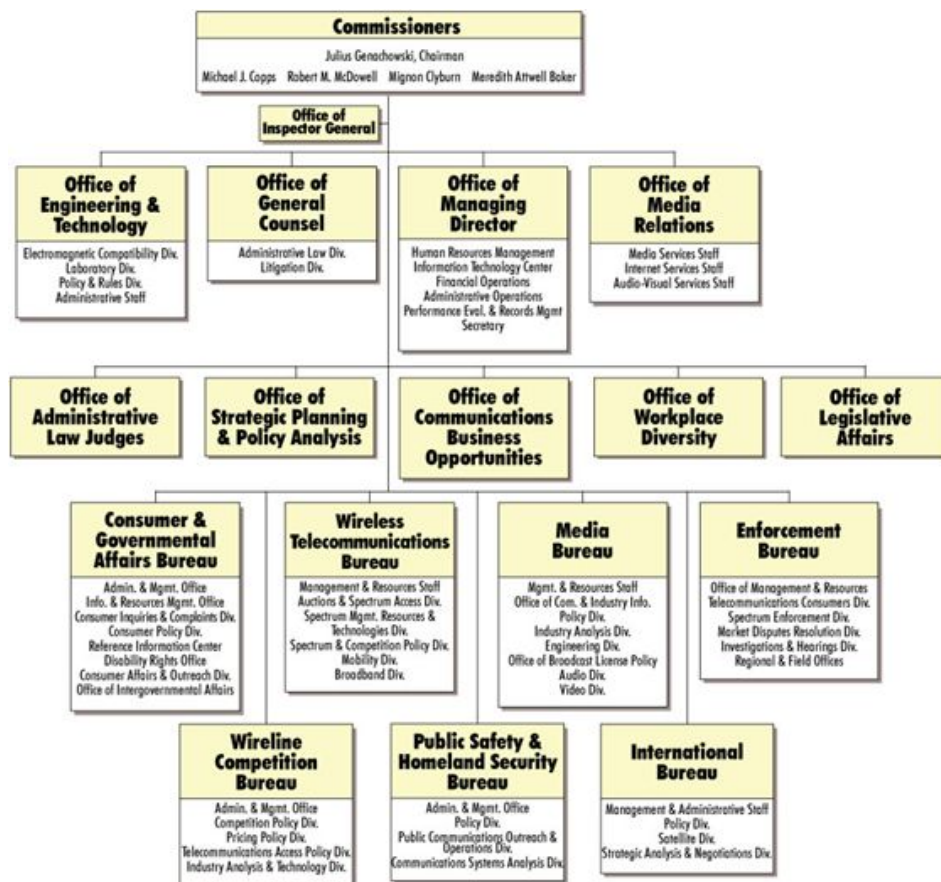
부서명	의무
소비자 및 내무국 (Consumer & Governmental Affairs Bureau)	통신상품 및 서비스에 대해 교육하고 정보를 제공하고 있으며, 정책 수립을 위해 산업 및 다른 정부 기관들과 조정하는 업무를 하고 있다.
법집행국 (Enforcement Bureau)	통신법 및 FCC 규정을 집행하고 있다.
국제협력국 (International Bureau)	위성 및 국제 문제에 있어서 FCC를 대표하여 업무 집행하고 있다.
미디어국 (Media Bureau)	AM, FM 라디오, TV방송국, 유선 TV 및 위성 서비스를 규제하고 있다.
무선 통신국 (Wireless Telecommunications Bureau)	휴대폰 및 무선통신기, 양방향 라디오 및 주파수 사용에 대한 규제를 하고 있다.
공공안전 및 안보국 (Public Safety & Homeland Security Bureau)	공공안전, 국토안보, 국가 안보, 위기상황 관리, 재난 관리에 초점을 맞추고 있다.
유선경쟁국 (Wireline Competition Bureau)	유선망의 전송시설을 통하여 각 주간(州間) 혹은 몇몇 경우에 주내(州內)의 통신서비스를 제공하는 전화 회사와 관련한 법규 및 정책을 담당하고 있다.

행정법 심리부 (Office of Administrative Law Judges)	청문회를 주재하며, 가(假)결정을 내리는 업무를 하고 있다.
통신사업 기회부 (Office of Communications Business Opportunities)	규모가 작고, 소수이며 여성이 소유한 통신사업을 위해 회사소유와 관련한 정책과 관련하여 FCC에 자문역할을 수행한다.
기술부 (Office of Engineering and Technology)	비정부단체의 사용을 위한 스펙트럼 할당 및 기술적 문제에 대한 자문역할을 수행한다.
법무관리부 (Office of the General Counsel)	FCC의 최고 법률 고문부서로서의 역할을 담당하고 있다.
감사부 (Office of the Inspector General)	FCC 운영과 관련한, 내부 감사 및 수사를 수행하고 있다.
입법부 (Office of Legislative Affairs)	국회와의 주요 접점 역할을 수행하고 있다.
이사부 (Office of the Managing Director)	FCC 의 업무 운영 총괄을 담당하고 있다.
대외협력부 (Office of Media Relations)	대중매체와의 주요 접점 역할을 수행하고 있다.
전략기획 및 정책분석부 (Office of Strategic Planning & Policy Analysis)	전략기획 및 정책의 목적을 감정한다.
고용다양(多樣)화 부 (Office of Work Place Diversity)	근로인력 다양성, 소수인종 고용, 고용기회 균등에 대하여 FCC에 자문역할을 수행한다.

출처: FCC(2009)

FCC의 조직은 다음 그림과 같다.

[그림 1-1] FCC의 실무부처 및 주요업무



출처: FCC(2009)

1) <http://www.fcc.gov/aboutus.html>로부터 발췌

2) 자원 할당 및 예산

FCC의 상근 정규직 및 (법으로 규정되거나 요구된²⁾) 지출예산 자금 견지에서 본 2009년과 2010의 국(局) 과 부(部)사이에 할당된 자원은 다음 표와 같다.

[표 1-2] 2009년, 2010년 각 부처 할당자원

	2009		2010	
	FTE	Funding	FTE	Funding
FCC 의장 및 FCC 위원	32	\$6,818	32	\$6,184
소비자 및 내무국	205	\$44,981	202	\$24,498
법집행국	313	\$46,385	311	\$46,817
국제 협력국	131	\$21,548	132	\$21,830
미디어국	233	\$28,983	229	\$29,325
공공안전 및 안보국	111	\$14,605	111	\$13,676
무선 통신국	226	\$12,455	229	\$12,685
유선 경쟁국	157	\$25,674	165	\$25,829
행정법 심리부	4	\$598	4	\$604
통신사업 기획부	11	\$1,060	11	\$1,091
기술부	90	\$13,574	90	\$13,694
법무관리부	76	\$13,002	77	\$13,164
감사부	61	\$6,607	61	\$4,872
입법부	11	\$1,153	11	\$1,081
이사부	219	\$97,440	220	\$114,031
대외협력부	16	\$2,265	16	\$2,292
전략기획 및 정책분석부	18	\$4,196	18	\$3,582
고용다양(多樣)화부	4	\$529	4	\$538
Total	1,918	\$341,875	1,924	\$335,792

출처: FCC(2009)

- 2) FCC는 규제 이행 강제금 및 주파수 경매를 통해 자금을 공급받고 있으므로, 재정적으로 정부로부터 독립되어 있다.

다음 표는 총예산이 어떻게 전략적 목적에 따라 하부 전개되는지를 보여주고 있다.

[표 1-3] 2010년 전략적 목표에 의한 요청 예산

경쟁	미디어	공공안전 및 안보	FCC 현대화	광대역	스펙트럼
99,930,001 (30%)	39,718,479 (12%)	34,343,556 (10%)	53,048,822 (16%)	16,825,927 (5%)	91,927,215 (27%)

출처: FCC(2009)

정황에 맞추어 자금 요청을 책정하기 위하여, 2009년 전략적 목표에 의해 책정된 총 비용 및 순 FCC 운영비용 및 총 비용을 보여주고 있다.

[표 1-4] 2009년 총/순 FCC 운영비용

경쟁	미디어	공공안전 및 안보	FCC 현대화	광대역	스펙트럼
\$8,219,793 (94%)	\$165,217 (2%)	\$34,137 (<1%)	\$52,519 (1%)	\$31,378 (<1%)	\$154,242 (2%)
총 FCC 운영비용 : \$8,657,286,000					
순 FCC 운영비용 : \$8,194,593,000					

출처: FCC(2009)

2. 주요 법령 및 규제

1) 개괄

(1) 통신

미국의 주요한 법적 준거들은 다음 두가지 법에 상세히 기술되어 있다.

- 통신법 1934(개정됨)
- 전기 통신법 1996

전기 통신법 1996은 미국 통신 소비자들에게 보다 저렴한 가격에 높은 품질의 통신 서비스를 확보하고, 새로운 통신 기술의 신속한 개발을 위해 경쟁을 촉진하고 규제를 축소하기 위한 통신법 1934의 일련의 개혁의 일환으로 고안되어 졌다. 전기 통신법 하에서, FCC의 책임 영역은 다음과 같다.

- 비정부단체의 사용을 위한 주파수 할당 및 주파수 인허가
- 각 주간 (州間) 과 주내(州內)의 통신 서비스를 제공하기 위한 공중 통신 사업자 인허가
- 공중통신 사업자에 의해 부과되는 요금 및 공중 통신 사업자망으로의 상호 접속관련 중재 관련한 법규 및 정책 제정
- 형식승인 및 장비등록에 대한 의무

전기 통신법은 7개의 표제(이하 Title)들로 나뉘어져 있으며, 통신관련 부문은 Title 1과 Title 4에 기술되어져 있다.

Title 1

Title 1에는 지역교환 통신 사업자(Incumbent Local Exchange Carrier : 이하ILEC³⁾)와 경쟁적 지역 교환 통신사업자(Competitive Local Exchange Carrier:이하 CLEC⁴⁾)의 의무들, 번호할당 및 관리기관의 설립을 위한 법규, 지방 전화회사를 위

-
- 3) 1996년의 미국의 연방통신법이 제정될 당시, 이미 존재하던 기존 시내전화 서비스 회사들을 가리키는 말이다. ILEC는 벨 시스템이 1983년의 법원 판결에 의해 해체될 때, RBOC(Regional Bell Operating Companies)라고 하는 지주회사로 통합된 이전의 벨 운영회사들을 포함한다. ILEC는 CLEC의 대비하여 사용할 수 있는 용어이다. "local exchange", 즉 지역 교환설비는 LEC의 각 지역에 있는 "CO"이다. 가정이나 회사로 통하는 회선들은 바로 이 지역 교환설비에 접속되며, 지역 교환설비는 다시 LATA내에 있는 또 다른 지역 교환설비, 또는 AT&T나 MCI, 스프린트 등과 같은 장거리 전화 사업자들의 IXC에 연결된다.

한 특별 법규, 통신 서비스 사업자간의 중재를 위한 법규, 보편적 의무, 기반통신시설 공유, ILEC와 관련한 특별 조항, 유료통화 서비스에 대한 특별 조항들을 포함하여 상호접속 협정을 위한 법규들이 제공되어 있다.

Title 4

Title 4에는 요금제가 정당하고 합리적임을 보장하기 위해, 소비자 보호를 보장하기 위해, 그리고 가격책정이 공익을 따름을 보장하기 위하여 규제가 필요치 않는 경우 FCC는 규제를 삼가해야 한다고 기술하고 있다. FCC는 현재의 규제조항들이 계속 이러한 요구사항들을 만족하는지 여부를 결정하기 위해 격년으로 모든 규제조항에 대한 재심리를 실행해야만 한다.

전기통신법을 이행하기 위해 다음 3개의 결정이 공포되었다.

- 상호접속에 대한 명령 : 상호접속에 대한 명령은 지역 서비스 시장을 경쟁에 노출시키기 위하여 입안되어졌다. 이 결정으로 인해 ILEC는 경쟁사들에게 모든 기술적으로 가능한 접점에서⁵⁾, 앞을 내다보는 장기증분원가⁶⁾에 기반을 둔 가격

4) 자신의 네트워크와 스위칭을 제공함으로써 미국의 기존 시내 전화 사업가들과의 경쟁에 뛰어든 회사들을 가리킨다. 이 용어는 장거리 전화 및 시내 전화 서비스 제공 업체들 간의 경쟁을 촉진하기 위해 제정된 1996년에 제정된 연방통신법으로 인해 생겨났는데, 기존의 지역 교환 통신사업자들, 즉 ILEC과 신생 경쟁업체를 구분하기 위해 만들었다. 노스 어메리칸 텔레콤과 윈스타 커뮤니케이션즈 등이 CLEC의 대표적인 예이다.

5) 전기통신법 251장은 각 LEC에게 다른 사업가들과 상호 접속할 것을 요구하고 있다. 추가적으로, 모든 LEC들은 통신서비스들의 재판매 금지 혹은 차별적인 조건부과를 방지하고 있으며 통신관 및 통신주 그리고 다른 통신로에 접속권한을 제공할 것을 요구받고 있다.

6) 명확하게 말하자면, ILEC들이 개별 서비스에 있어서 그들의 경쟁사들에게 어떤 network element를 이용하게 해야 하는지에 대해 FCC가 '지역 경쟁법

으로 접속을 허용할 것이 요구되어졌다.

- 접속개선에 대한 명령 : 접속개선에 대한 명령은 지역 간 교환통신 사업자(inter-exchange carriers : 이하IXC⁷⁾)와 시내전화 통신사업자(local exchange carrier : 이하 LEC⁸⁾⁹⁾)간의 상호접속 관리체제를 개선하기 위하여 입안됐다.
- 보편적 의무 개선에 대한 결정 : 보편적 의무 개선에 대한 결정은 IXC와 LEC간의 보조금 공급을 명확하게 하기 위해, 그리고 보조금을 효율적으로 절약하기 위하여 입안됐다.
- 주간(州間) 과 주내(州內)의 통신 서비스를 제공하기 위한 공중통신 사업자

‘에 따라 결정하며, 상호접속 요율을 결정하는데 있어서 공공사업위원회에 의해 사용되어질 방법론을, 총요소 장기증분비용(Total Element Long-Run Incremental Cost: TELRIC)을 기반으로 제시한다.

- 7) IXC는 미국내 서로 다른 지역에서 로컬 교환기들 간 접속을 제공하는 전화 회사들을 가리키는 말이다. IXC는 1996년도 미국의 원격통신법에 interLATA 서비스라고 기술되어 있다. 그들은 일반적으로 그냥 "장거리 전화회사"라고도 불린다. 주요 IXC들로는 AT&T, MCI, 스프린트 등이 있다.
- 8) LEC[렉]은 미국 내의 시내전화 사업자를 가리키는 용어이다. 일부 대형 LEC들을 예로 들자면 벨 운영회사들이 있는데, 이 회사들은 1983년에 벨 시스템이 법원의 명령에 의해 분할될 때 여러 개의 지역 벨 운영회사, 즉 집합적인 의미로 RBOC이라고 알려져 있는 지주회사로 재편된바 있다. d미국에는 이러한 벨 운영회사들 외에도 GTE 등과 같이 많은 수의 독립적인 LEC들이 존재한다. LEC를 흔히 "텔코", 즉 "telco"라고 부르기도 한다. "local exchange", 즉 지역 교환설비는 LEC의 각 지역에 있는 "CO"이다. 가정이나 회사로 통하는 회선들은 바로 이 지역 교환설비에 접속되며, 지역 교환설비는 다시 LATA내에 있는 또다른 지역 교환설비, 또는 AT&T나 MCI, 스프린트 등과 같은 장거리 전화 사업자들의 IXC에 연결된다.
- 9) 예를 들면, 전기통신법 271장은 Bell운영 회사(Bell Operating Company:BOC)들이 하나이상의 경쟁사들과 만족스러운 상호접속 협정을 체결할 경우, BOC들로 하여금 그들 자신의 고객들에게 장거리 전화 서비스를 제공할 수 있도록 허용하고 있다.

인허가

- 공중통신 사업자에 의해 부과되는 요금 및 공중 통신 사업자망으로의 상호 접속관련 중재 관련한 법규 및 정책 제정
- 형식 승인 및 장비등록에 대한 의무

(2) 방송

FCC의 방송규제는 연방 규정집 Title 47, Part 73(방송), part 74(부가 방송, 저전력 TV, 번역스테이션)에 기술되어져 있다. 미디어국은 라디오와 TV방송을 포함하여 매체를 지배하는 규정을 개발하고 관리하는 책임을 갖고 있다.

모든 FM라디오 및 TV 방송국들은 “상업용” 혹은 “비상업용 교육목적”의 방송 사업자로서 인허가를 받아야만 한다. 그리고 각 인허가 사업자는 공익, 편의 그리고 필요에 의해 운영되어야 한다. 이는 미국 내 방송 편성이 지역사회로부터의 요구에 대한 반영을 보장하기 위함이다.

콘텐츠 규제관점에서 미국 수정헌법 제1조로 인해, 그리고 통신법이 방송콘텐츠에 대한 검열을 금지하고 있기 때문에 현재 FCC의 역할은 제한적이라 할 수 있다. FCC는 또한 인터넷 콘텐츠에 대한 규제에 대한 의무를 지고 있지 않다.

2) 주요 규제 현황 - 통신시장

(1) 유선통신 시장

미국 통신 시장은 현재 전 세계에서 가장 많이 규제 완화를 하는 국가 중 하나이다. 미국의 장거리 전화 및 국제전화 시장에 대한 규제는 1984년 AT&T의 기업분할 이후, 완화되어 오고 있다. AT&T는 AT&T 브랜드를 유지한 장거리 전화 사업자 및 ‘baby Bells’ 혹은 지역 벨 운영회사(Regional Bell Operating Company : 이하 RBOC¹⁰⁾)로 지칭되는 7개의 지역교환 통신 사업자로 해체되었다. 장거리 전화 사

업자가 지역 시장으로, 그리고 지역 통신 사업자가 장거리 통신시장으로 진입할 수 있도록 허가한 전기 통신법 1996이 통과된 이래로 유선통신 산업의 구조는 상당한 변화를 겪어 왔다.

FCC는 각 주간(州間)(장거리 통화)시장을 미국에서 가장 경쟁적인 것으로 간주하고 있으므로, 각 사업자들에 엄격한 요금제한 규제를 하고 있지 않고 있다. 반면, 지역 통신 서비스에 대한 규제는 주(州)마다 다양하다. 대다수의 주들은 통신요금 제한을 통해 소매통신요금을 규제하고 있다. 전통적인 수익률에 대한 규제가 여전히 모든 ILEC에 적용되고 있는 워싱턴주, 알래스카주, 몬타나주, 뉴햄프셔주, 하와이 그리고 메사추세츠주들이 예외에 속한다. 현재까지 (캘리포니아주와 오클라호마주를 포함한) 몇몇 개의 주들의 소매요금에 대한 규제는 거의 완전히 완화되어 오고 있다. 최근에는 시장이 경쟁적이 될 때 지역 소매요금 규제는 거의 탈규제로 가는 추세를 보이고 있다.

10) RBOC[알록]은 1983년 12월 31일에 미국 연방 법원 명령에 따라 AT&T (벨 시스템이라고도 알려져 있다)가 해체되면서 생겨난 미국 각 지역의 전화회사들을 가리키는 용어이다. 원래의 지역 벨 운영회사들은 Ameritech, Bell Atlantic, BellSouth, NYNEX, Pacific Bell, Southwestern Bell, 그리고 US WEST 등 일곱 개였으며 이 각각의 회사들은 적어도 두 개 이상의 벨 운영 회사를 소유하고 있었다. AT&T가 장거리 전화 서비스 권을 계속 유지하는 한편, BOC들에게는 시내 전화 서비스를 제공할 권리가 주어졌다. RBOC과 산하의 BOC들은 LEC등급의 전화회사에 속하는데, RBOC 외에도 LEC로 분류된 100개 이상의 또 다른 지역 독점 전화회사들이 있다.

CLEC는 LEC들과 경쟁하도록 추가로 허용된 회사들을 말하는데, 여기에는 일부 지역의 AT&T와 전력회사들이 포함된다. 흔히 IXC라고 불리는 통신 사업자는 LEC 간의 트래픽을 전송하는 장거리 전송업체이다.

RBOC과 LEC는 1996년에 발효된 통신법에 따라, 장거리 전화 트래픽에 대해 경쟁할 수 있게 되었다. RBOC은 대개 무선 서비스 공급회사 및 케이블TV회사 등과 디지털 데이터와 인터넷트래픽에서 우위를 점하기 위해 경쟁하고 있다. RBOC은 점차로 ISDN이나 DSL과 같은 새로운 전송 기술을 실용화해 나가고 있다.

현재 미국 내 유선시장에서 규제대상인 서비스들은 다음 표와 같다.

[표 1-5] 유선시장 내 규제대상 서비스

서비스	서비스 제공 요청	원가가산 / 소매가 할인 cost basis or retail minus
PSTN 착신, 발신	Yes	Cost-based
PSTN 중계	Yes	Cost-based
ISDN 착신	Yes	Cost-based
ISDN 중계	Yes	Cost-based
가입자 선로 공동활용(Local loop unbundling : 이하 LLU)	Yes	n/a
통신사업자 번호이동성	Yes	n/a
지역전화 번호 이동성 *(GNP)	Yes	n/a
* 같은 지역 혹은 같은 전화 교환기 내에서의 지역전화 번호이동성은 제한하고 있다. FCC는 추가적으로 번호이동성을 다른 유선으로의 번호 이동뿐만 아니라 이동전화로의 유선번호이동에 적용하라고 판결하고 있다.		

출처: 사업자, OVUM

(2) 이동통신 시장

미국은 소매수준에서 전파점유시간에 따른 요금 부과 체제를 이동통신 시장에 적용하고 있다 따라서 이동전화로의 통화는 유선전화로의 통화와 같은 요금으로 부과 된다. 이와 같은 요금체제의 특징은 이동통신 사업자가 착신 비용을 수신자¹¹⁾에

11) 다시 말해자면, 미국에서는 수신측이 착신통화에 대해 요금을 지불하는 것뿐만 아니라, 착신통화에도 요금을 지불하고 있다. 수신자 부담 방식(receiving party pays : RRP)으로 알려진 이러한 개념은 미국을 제외한 많은 나머지 국

게 부과되는 소매요금으로 보충하는 체제이며, 그와 같이 이동통신 사업자는 다른 통신 사업자들에게 시내 통화에 적용 가능한 상호보상 요금 이외에 착신요금을 부과하는 것을 허용하고 있지 않다.

현재 미국 내 이동통신 시장에서 규제대상인 서비스들은 다음 표와 같다.

[표 1-6] 이동통신 시장 내 규제대상 서비스

서비스	서비스 제공 요청	원가가산 / 소매가 할인 cost basis or retail minus
이동전화 착신	Yes	n/a
국내 로밍	Yes	n/a
사업자 번호 이동성	Yes	n/a

출처: 사업자, OVUM

(3) 이동통신 시장

최근 수년간 미국 내에서 가장 뜨겁게 논의되고 있는 규제 분야 중 하나는 망 중립성에 대한 부분이다. 중립성에 대한 논쟁은, 인터넷상의 트래픽을 위해 제공된 한정된 대역폭이 어떻게 관리되어야만 하는가와 어떻게 한정된 대역폭을 통해 다량의 합의(含意)를 소비자들에게 전달하는가에 관한 것이다.

- 망중립성에 대한 옹호론자들은 망사업자들로 하여금 그들의 시장력을 바탕으로 인터넷상의 어플리케이션 혹은 콘텐츠 제공업자들 사이에 차별대우함으로써 소비자들의 선택권을 제한하는 것을 방지하기 위해 망중립성을 강요하는 규제들이 필요하다는 논지를 펼치고 있다.

가에서 운용되는 '착신자 부담방식'('calling party pays' : CPP)와 대조된다.

- 인터넷은 '최선형'(best effort)¹²⁾기준으로 동작하고, (망사업자에 의한 고의적인 개입 없이) 다른 형태의 트래픽들을 차별화하지 않음에 따라, 끊임없이 높은 대역폭과 낮은 지연 시간과 낮은 지터(jitter)¹³⁾를 필요로 하는 VoIP나 IPTV와 같은 어플리케이션시장을 잠식할 정도로 인터넷에 넘쳐나는 다양한 서비스들과 어플리케이션들의 성능은 폭넓게 다양화될 수 있다.

(4) 기타 규제

통신과 관련한 다수의 다른 연방법들이 현재 시행 중이다. 연방법과 더불어 모든 통신 사업자들과 서비스 제공업자들은 그들이 서비스들 제공하는 지역의 주(州)법의 적용대상이다. 주(州)법은 소비자 보호, 공공안전, 보편적 의무제공, 통신 서비스 품질(QoS), 요금 제한을 포함한 광범위한 문제들을 다룰 수 있다.

3) 주요 규제 현황 - 방송 시장

(1) 기반 시설 인허가

새로운 방송국을 세우기 이전에 해당 당사자는 방송국 운영을 위한 자격요건을 입증받기 위하여 그리고 또한 다른 방송국에 이의를 제기 받을 만한 간섭을 야기하지 않을 것을 입증하기 위하여 FCC로부터 인허가를 받기 위한 신청을 해야만 한다. 만일 성공적으로 입증이 되면, FCC는 최고 8년까지의 인허가를 부여할 것이며 8년 이후에는 인허가 갱신을 위한 재신청을 하여야 한다.

12) 현행 인터넷은 Dummy network라하여 망측은 단순 명칭하고 단말측이 지능적인 역할을 하는 구조이다. 따라서 망 측에서는 IP가 데이터그램의 전송을 위하여 최대의 노력을 하지만 확실한 전송의 보장을 하지는 않고 있다. 즉, 데이터의 흐름이 많거나 적거나 간에 시간지연이 없도록 하는 등의 신뢰성을 보증하지 못하고 있다. 이와 같이 양단간 사용자에게 네트워크 측에서 보장은 못하지만 최선의 서비스 제공을 하려는 서비스 모델을 최선 노력 서비스(Best-Effort Service) 모델이라고 한다.

13) 지터(jitter) : 디지털 신호 파형이 순간적으로 흐트러짐으로 인해, 텔레비전 화면이나 VTR 재생 화면이 옆으로 흔들리는 현상.

(2) 디지털 전송

2009년 2월 미국은 아날로그에서 디지털 TV 방송으로의 전환을 완료하였다. FCC는 이 전환 과정을 촉진하기 위해, 다수의 새로운 법규를 시행하였는데 디지털 동조기를 포함하고 있지 않는 경우, 아날로그 동조기만을 포함하고 있는 모든 기기의 수입이나 주간 선적을 금지하는 '디지털 동조기 법'과 만일 구매 장비가 아날로그 동조기만을 포함하고 있는 경우, 디지털-아날로그 변환기를 사용하지 않고는 대출력(full-power)¹⁴⁾ 방송국으로부터 기존의 공중파(Over-the-air) 방송 신호를 수신할 수 없다는 공지를 소매업자들이 게시하도록 하는 요구사항들이 새로운 법규에 포함되어져 있다.

(3) 콘텐츠 규제

- 신문조작, 뉴스 날조- 당사자들은 범죄나 재해¹⁵⁾와 관련한 허위 정보를 방송하지 않아야 한다. 또한 고의적으로 조작하거나 특정 시각에서 다루지 말아야 한다.
- 정치 활동에 대한 방송 - 통신법은 연방 선출직에 출마하는 후보자들에게 정당한 방송 이용('reasonable access')을 제공하는 것과 방송국 제공업자들이 법적으로 자격이 주어진 공직입후보자들에게 방송 시간을 제공할 때 방송국은 모든 각 공직 입후보자들에게 평등한 기회를 부여할 것을 요구하고 있다.
- 절박한 무법적 행동('Imminent Lawless Action')¹⁶⁾¹⁷⁾ - 언론의 자유는 '절

14) 큰 송신출력(送信出力)으로 실시하는 방송.

15) FCC의 법령이 위반되었다고 인정되기 위해서는, 다음과 같은 세가지 조건이 부합되어야 한다. i) 방송사업자는 제공된 정보가 허위라는 사실을 인지해야만 한다. ii) 방송되어지는 허위정보가 직접적으로 실질적인 공공에게 위협을 야기해야만 한다. iii) 방송되는 허위정보가 그러한 위협을 야기할 것이라는 점이 예지되어야 한다.

16) 절박한 무법적 행동('Imminent Lawless Action'): 미국 대법원 Brandenburg 대 Ohio 사건에서 사용된 용어으로써, 이 사건으로 인해 언론 자유에 대한 법정

박한 무법적 행동'을 선동하거나 야기할 의도가 있거나 그럴 가능성이 있는 경우 제한이 될 수 있다.

- 외설적, 부적절, 비속(卑俗)한 방송 편성 - 음란물¹⁸⁾은 수정헌법 제 1조에 의해 보장받지 못하며 언제라도 방송될 수 없다. 외설적¹⁹⁾이고 비속(卑俗)²⁰⁾한 프로그램 편성은 수정헌법 제 1조에 의해 보장받는다. 따라서 그러한 프로그램의 방송은 항상 헌법적으로 금지될 수 없다. 그러나 아이들이 시청할지도 모르는 위험(오전 6시부터 오후 10시에는 FCC에 의해 결정됨)이 있을 날에는 가끔 금지될 수 있다.

기준인 명백하고 현존하는 위험('clear and present danger')에 대한 보편적 기준이 변경되었다.

검열과 같은 언론에 대한 사전제한은 허용되지 않으며, 사후적으로 제약하는 경우에도 '명백하고 현존하는 위험(clear and present danger)'이 있을 때에 한해서 예외적으로 인정할 수 있다는 것. 이는 우리 대법원, 헌법재판소의 판례에 의해서도 거의 유사하게 인정되고 있다. '브란덴버그 대 오하이오 사건' 이래 현재는 '명백하고 현존하는 위험의 원칙'에 '절박한 무법적 행동(imminent lawless action)을 선동하거나 그럴 우려가 있는 표현이 담기지 않는 이상 언론자유를 사후 제한할 수 없다'는 원칙이 추가됐다.

- 17) 절박한 무법적 행동의 경우, FCC가 아닌, 형법 적용기관에 의해 조사될 가능성이 높다.
- 18) '음란물'은 i) 일반적인 사람(average person)이 외설적인 흥미를 끌기 위한 호소요인이 발견되거나 ii) 성행위에 대해 불쾌한 글이나 그림으로 묘사하거나, iii) 심각한 문학적, 예술적, 정치적, 과학적 가치가 결여되어 있는 방송물로 정의한다.
- 19) 외설적인 방송편성은 "방송매체에 대한 현대사회 기준에 의해, 분명하게 불쾌한 표현으로 판단되어, 성적으로, 배설기관에 대해 혹은 성행위를 묘사하는" 언어 혹은 방송물을 말한다.
- 20) 비속(卑俗)한 방송편성은 "대중들에게 실제로 불쾌한 것으로 들리는 매우 저속하게 모욕적이거나, 사실상 성적이거나 배설기관에 대해, 또한 그러한 표현들을 유추되는" 언어들을 포함하고 있다.

방송 콘텐츠와 관련한 증가하는 우려에 대해 부응코자, 1996년 국회는 13인치를 초과하는 TV수신기는 부모로 하여금 그들의 TV에서 특정 콘텐츠를 제한하도록 하는 'V-Chip'을 장착토록 명령하는 법을 통과시켰다. 2004년 FCC는 이러한 요구사항을 TV수신기와 함께 사용하는 VCR이나 디지털-아날로그 변환기와 같은 기기들에게 적용토록 확장하였다.

(4) 기타규제

FCC는 또한 다음과 같은 영역에서 수많은 다른 방송관련 법규를 시행하고 있다.

- 어린이들을 위한 방송 편성.
- 광고 - 어린이들을 위한 프로그램 방송 중의 광고의 분량 및 허위 및 현혹하는 광고와 관련한 법규를 포함하고 있다.
- 방송국 후원
- 방송국이 실시하는 콘테스트, 복권, 도박
- 기금 마련을 위한 권유
- 전화 통화내용에 대한 방송· 장애자들에 의한 방송물 이용권리 - 제한 자막('closed captioning')²¹⁾ 및 위급상황 정보 이용과 관련한 법규를 포함하고 있다.

21) 제한 자막('closed captioning') : 청각 장애자들을 위한 제한 자막을 통칭하는 말로서, 청각 장애자들을 위한 문자방송 서비스. 일반적으로 자막 방송은 가수가 노래할 때 가사를 자막으로 보여 주는 오픈 캡션(open captioning)과, 청각 장애자를 위하여 본 방송과는 별도로 오디오를 자막으로 처리하여 부가 방송 형태로 제공되는 클로즈드 캡션(closed captioning)이 있다. 보통 자막 방송은 클로즈드 캡션을 말한다. 자막 방송을 수신하기 위해서는 자막 방송 수신 기능을 갖고 있는 수상기나 셋톱 박스로 캡션 기능을 선택할 때 볼 수 있다. 자막 처리 방법은 사전 처리 방법과 실시간으로 속기사나 음성인식 시스템으로 처리하는 방법이 있다.

3. 경쟁규제 관련기관 및 상호작용

미국 내 통신 분야와 관련한 권한의 분할을 규정하는 가장 중추적인 원칙은 미 헌법 통상 조항(1조 8항)이다. 이 조항으로 인해, 의회는 각 주간(州間) 그리고 외국과의 교역과 관련한 모든 문제에 대해 법률을 제정할 권한을 부여 받게 되었으며, 통신법 1934 채택 및 독립적인 규제기관으로서 FCC를 창설하는데 선구적인 역할을 했다고 할 수 있다.

미국의 정부 접근 방식을 특징짓는 연방체제는 (방송을 포함하는) 통신시장 규제 및 반경쟁 행위에 대한 조사업무까지 확장되어지고 있다. 이러한 접근방식은 단일 주에만 영향을 주는 문제들은 각 주에 의해 처리되어야만 한다는 점을 시사하고 있으며, 반면 몇몇 개의 주와 관련한 문제들은 연방 혹은 국가차원에서 다루어진다. 이러한 현재의 사법 관할 하에서 FCC는 주간(州間)에 발생하는 문제들을 다루고 있다.

주파수 사용은 본질적으로 주간(州間) 문제로서 간주되므로 실제로 FCC는 주파수 사용 관련하여 유일한 규제권한을 보유하고 있다. 그런데 유선 통신은 규제 대상 행위가 주간(州間), 국가 간, 주내(州內)에서 발생하였는지에 따라 FCC와 주(州) 규제의 적용을 받게 된다.

1) 공익사업위원회 (PUC)

개별적 주 내의 유선 통신 서비스는 공식적으로 공익사업 위원회(Public Utility Commissions; 이하 PUC)로 알려져 있는 주(州) 규제위원회가 책임을 지고 있다. 그러나 주(州) 규제위원회의 기간 통신 사업자(common carriers)의 요금체계에 대한 감독 및 번호부여 및 주파수에 대한 개입권한에도 불구하고, FCC는 지역 서비스에 대한 규정에 막강한 영향력을 보유하고 있다.

PUC는 '요금, 수익, 기타' 항목들만을 규제할 수 있으며, 이는 주(州) 규제기관들이 무선 통신에 대한 책임을 거의 져오지 않고 있다는 것을 의미한다. PUC는 또한 주간(州間)의 통신 - 예를 들면, 샌프란시스코와 로스앤젤레스사의 트래픽 - 만을 규제하고 있다. 그 결과로서, 통신을 규제하는 체제는 주간(州間) 및 주내 (州內)의 통신을 규제하는 체제는, 비록 관련통화가 많은 특성들을 공유할지라도 폭넓은 다양한 요금으로서 달라질 수 있다.

PUC는 해당 PUC에 따라 수많은 다른 수단들을 이용하여 주(州) 차원에서 규제 불응을 시정하기 위해 집행 강제조치를 취할 수 있다. 예를 들자면, 콜로라도 PUC의 경우에, 의무이행 강제시행수단은 재무기록 및 서비스 이력에 대한 서면감사 (desk audit) 및 실지감사(field audit), 기반설비 및 장비에 대한 조사, 민원 조사, 소송을 포함하고 있다.

지역 정부들은 비록 전통적으로 그들의 역할을 유선 방송 시스템을 위한 독점권 허가 기관으로서만 제한되어져 왔을지라도, 통신규제에 관여할 수 있다. 그런데 IPTV와 같은 상품들이 개발됨에 따라 지역, 주, 및 연방 정부와 같은 관련 사법기관과 관련한 문제들이 야기되어져 오고 있다.

2) 사법부 반독점국

연방정부 차원에서의 규제시행관점에서, FCC의 역할(하기 참조)과 더불어, 사법부 반독점국(Department of Justice (DoJ) Anti-trust Division)은 반 경쟁행위로 인해 야기되는 소비자 손해를 방지하는 강제이행의 역할을 하고 있다.

사법부는 다음과 같은 세가지 반 독점법에 의거해 운영하고 있다.

- Sherman 반 독점법 - 이 법은 가격조작, 담합 입찰, 고객 할당행위를 포함하여, 주간(州間), 혹은 외국과의 교역을 불합리하게 제한하는 모든 행위들을 금지하고 있다. Sherman 법은 주간(州間) 교역²²⁾에 모든 부문에 있어 독점행위를 법으로 처벌하고 있다.
- Clayton 법 - 이 법은 인수 및 합병 과 경쟁을 완화시킬 가능성이 있는 모든 사업행위들을 금지하고 있다. 비록 Clayton법이 형사 처분을 수반하지 않는다고 할지라도, 특정 규모 이상의 모든 인수 혹은 합병은 반 독점국과 미국연방통상위원회(Federal Trade Commission: 이하 FTC)에 신고 되어야 한다.
- 연방 통상 위원회법 - 주간 교역에 있어 불공정한 경쟁방식을 금지하고 있다. 형사 처벌은 수반하고 있지 않다.

3) 연방 통상위원회(FTC)

반경쟁행위를 조사하는 책임을 지고 있는 두번째 연방 기관은 연방 통상 위원회(FTC)²³⁾이다. FTC의 경쟁국은 주간(州間) 교역²⁴⁾에 있어 모든 불공정한 경쟁방식을 조사하고 기소하도록 규정되어 있다.

반독점국과 FTC는 반독점법 위반으로 회사들을 고소할 수 있다. 만일 그러한 위반행위가 성립되면, 유예법정은 벌금, 금전적 손해, 행위적, 구조적 개선책들을 포함

22) 사법부(Doj)만이 Sherman법에 의거하여 형사소추(刑事訴追)를 할 수 있다.

23) FTC법 하에서, FTC의 임무는 공정경쟁 및 소비자보호를 보장하는 것이다. 기간통신 사업자들의 업무가 통신 분야에 있어서 소비자보호와 관여되거나, 그로 인해 사업자가 FCC와 협력적으로 일을 하게 될 지라도, 기간통신 사업자와 관련한 반경쟁 행위에는 대처하고 있지는 않다.

24) 미국연방통상위원회(Federal Trade Commission)의 경쟁국은 산업전반에 걸쳐 반독점법을 시행하고 있다. FTC의 경제국과 업무를 수행하며, 합병, 반공정 경쟁행위 및 반공정경쟁 계약을 조사하고 있다. 사건발생시 경쟁국은, 소송, 동의명령(Consent Order) 혹은 문제의 합병 혹은 거래를 금지의 결과를 가져오는 조치를 취할 것을 FTC에 권장하고 있다.

한 개선책을 부과할 수 있다

4) FCC와 기타 규제기관들과의 상호작용

FCC와 FTC는 미국의 통신부문에 있어서 규제시행의 책임을 지고 있다. 추가로 FTC의 경쟁국은 반 독점법을 시행하기 위하여 사법부와 협력하고 있다. 그들의 업무가 중복되는 것을 방지하기 위하여 두 개의 기관은 사건을 개시하기 전에 서로 협의한다.

그러나 FCC만이 기간 통신 사업자(common carriers)의 문제들을 처리하도록 허가를 받고 있으며, 따라서 FTC는 기반설비를 보유하지 않는 CATV나 ISP와 같은 비 기간통신 사업자의 사건을 처리할 수 있다. 실질적으로 통신부문에 있어서 대부분의 강제집행은 FCC에 의해 처리되고 있다.

만약 어떤 사법적 분쟁이 FCC와 FTC사이에 발생할 경우, 그 분쟁은 의회와 법원에 의해 다루어진다. FCC만이 기간 통신 사업자 문제를 다룰 수 있으므로, FCC와 FTC사이에서 분쟁이 발생할 가능성은 제한적이라 할 수 있다.

4. FCC의 법집행 및 제재력

통신법에 입안된 바대로, FCC의 권한 하에서, FCC는 의무를 수행하는데 있어서, '공익'(public interest)증진을 추구해야만 한다. 이러한 폭넓은 권한은 입법기관 (법규채택 및 정책 제정)과 법정분쟁 해결(분쟁해결, 통신법 집행, 권리 규정, 벌금 부과)과 같은 기능을 수행토록 인정하며, FCC에게 상당한 독립성을 주고 있다.

FCC내에서, 법집행국 및 소비자·정부 관련 사무국(Consumer and Governmental Affairs Bureau : 이하 CGB)²⁵⁾은 민원을 처리하는 책임을 지고 있다.

25) The Consumer & Governmental Affairs Bureau, CGB)은 위원회의 소비자 정책을 개발하고 실제 집행하는 실무국이다. CGB는 소비자의 질의와 불만사항에 직접 대면하는 얼굴 부서로서 각종 소비자 재교육 등을 담당하고 있다. CGB는 6개의 실무부서로 다시 나뉘어 있고, 각 부서가 담당하고 있는 일은 다음과 같다.

- 1)자료정보실자료정보실(The Reference Information Center)은 FCC가 수행했고 수행하는 모든 일의 정보를 기록하고 관리하는 곳이다. 방송 소유 문제 등 정보 공개가 의무화되어 있는 항목을 직접 관리 유지하고 있는 곳이다. 또한 법률 변화 및 입법 기록 등도 모두 관리하며, 국민이나 유관부서의 요청이 있을 시 직접 제공하는 업무를 담당하고 있다.
- 2)정부관계실 정부관계실은 각 지방정부는 물론이고 다른 연방규제 기관에 FCC의 활동 및 규제 내용을 교육시키는 곳이다. 특정 법안이나 규정을 새롭게 개정했을 경우 가장 빈번한 활동을 하는 곳이 바로 정부관계실이다. 소위 말하는 방송선정성 가이드라인 등을 만드는 곳은 미디어국이겠지만 이를 직접 각 방송사 및 기업 그리고 연방정부나 주정부를 비롯해서 각 시민단체에 고지하고 알리는 작업은 바로 정부관계실의 몫이다. 이를 위해서 각종 민간단체에서 주관하는 세미나에 참석해서 직접 FCC의 방침을 전달하는 일을 하고 있다.
- 3)장애인권리실장애인권리실(The Disability Rights Office, DRO)은 현행 정보통신이 장애인의 권리와 인권에 미치는 영향을 파악하고 대책을 마련하는 곳이다. 장애인들도 비장애인들과 마찬가지로 모든 정보기술에 접근할 수 있어야 된다는 방침 아래, 현행 법 규정이 이를 제대로 수행하고 있는지를 감시하고 때론 장애인들을 위한 특별한 규정을 제안하기도 하는 곳이다. 자막서비스나 긴급 정보 접근(access to emergency information) 등이 직접 장애인권리실에서 관장하고 있는 분야다. 또한 장애인권리실은 다른 부서에서 정책을 입안할 때 장애인의 권리 보장을 위해서 자문하는 역할을 수행하고 있다. 정책 입안 과정에 깊숙이 개입해서 새로 만들어지거나 개정되는 법안이 장애인의 권리를 침해하는지 여부를 확인하고 필요하다면 정책 제안을 하는 곳이다.
- 4)소비자정책실소비자정책실(The Consumer Policy Division)은 소비자들이 직접 대면하고 있는 방송, 통신 등과 관련된 소비자들의 불만사항과 질의에 근거해서 소비자들에게 가장 이익이 되는 정책을 개발하고 제안하는 곳이다. 나중에 언급할 전화소비자보호법(Telephone Consumer Protection Act)과 관련된 법안 추진도 바로 소비자정책실의 주요 업무 중 하나다. FCC가 각종 법안이나 규정을 제정할 때 소비자정책실은 해당 정책이 소비자의 이익에 반하는지 여부를 판단해서 직접 개입하는 역할을 담당하고 있다. 특히 소비자정책실은 통신

기업들이 법적으로 적법하지 않은 조치를 취해서 소비자들이 불편을 겪게 된다면 직접 시행명령서를 발행해서 시정 조치를 요구할 수 있는 권한을 가지고 있다.

- 5) 소비자불만처리실 소비자불편불만처리실(The Consumer Inquiries and Complaints Division)은 소비자들의 불편불만을 직접적으로 처리하는 곳이다. 소비자정책실이 FCC가 소비자의 편에서 정책을 입안할 수 있도록 노력하는 곳이라면, 소비자불편불만처리실은 소비자의 불편불만을 직접 받고 필요하다면 비공식적으로 이를 중재하는 곳이다. 소비자들의 불편불만을 접수한 뒤, 이 불평불만이 기업의 불법적인 행위를 통해 발생한 것인지, 아니면 정상적인 기업 활동임에도 소비자들이 이를 몰라서 불평불만을 하는 것인지 여부를 파악해서 적절한 조치를 취하는 곳이다. 6) 소비자관계국 소비자관계국(The Consumer Affairs and Outreach Division)은 소비자들을 대상으로 직접 FCC의 정책을 설명하고 안내하는 곳이다. 정부관계국이 주로 연방정부 및 주정부, 기업들을 대상으로 FCC의 정책을 설명하고 안내하는 곳이라면, 소비자관계국은 소비자들을 직접 대상으로 하고 있다는 점에서 차이를 보인다. 소비자관계국은 이를 위해서 FCC 내의 여러 국 및 실과 긴밀한 협조 관계를 통해 FCC의 생생한 입장을 직접 소비자들에게 전달하는 역할을 수행하고 있다. 또한 이런 과정을 통해 FCC의 정책 입안자들이 소비자들의 입장을 생생하게 들어 향후 정책 수립 과정에서 소홀할 수 있는 소비자의 권한을 강화시키고자 하는 입장을 견지하고 있다. 소비자들이 FCC의 정보를 실시간으로 접근할 수 있도록 각종 문서와 자료를 다양한 포맷으로 만들어 배포하는 것도 바로 이 소비자관계실의 주 작업 중 하나이다. 현재 FCC의 문서는 워드와 PDF 파일로 만들어서 배포하고 있으며, 필요한 경우에는 텍스트 파일로도 작성해서 배포하고 있다. 또한 각 부서의 웹 페이지를 직접 관리하는 곳도 바로 소비자관계국의 주요 업무이다. 현재 소비자관계실에서는 기존의 FCC 문서를 데이터베이스화하는 작업을 수행 중이다. 이상의 6개실 중에서 소비자의 반응을 직접적으로 파악할 수 있는 실무부서는 바로 소비자불편불만처리실이다. 이때 불편불만사항은 지상파 등에만 제한되어 않고 케이블·유선 전화·무선 전화·위성 등등 FCC가 관장하는 전 전역을 다 포함하고 있다. 그리고 이를 정리해서 분기별로 발표하고 있다. 이때 특이한 점은 불평불만이 많다고 해서 그것이 해당 기업의 불성실을 의미하는 것은 아니라는 것을 분명히 밝혀 두고 있다는 점이다. 때에 따라서는 단순히 소비자가 새로운 규정이나 새로운 서비스에 대한 이해가 부족해서 불평불만을 하는 경우도 많아서 그 숫자만을 끝이끝대로 해석하지 말라는 경고인 셈이다. 그러나 여기에는 다른 해석도 가능하다. 혹시

법 집행국이 통신법 및 FCC법규 집행을 책임지고 있는 주요부서인 반면 집행소비자·정부 관련 사무국은 개인²⁶⁾으로부터 접수된 민원의 대부분을 처리하고 있다.

1) 법집행국(The Enforcement Bureau)

법 집행국은 다음 세 개 영역에서 법 집행을 다루고 있다.

- 소비자 보호 집행
- 지역경쟁 집행

기업의 불성실을 의미하는 것으로 오해해서 기업에서 적극적으로 저항할 것을 염두에 둔 조치일 수도 있기 때문이다. FCC는 분기별로 소비자의 불평불만사항을 발표하면서 특정 불평불만사항의 감소에 의미를 부여하고 있다. 만약 앞의 논리대로라면 불평불만이 줄어들었다고 해서 기업이 본연의 임무를 다한다고 판단하는 것도 무리가 있을 수 있다. 그럼에도 이 지점에서는 이를 지적하지 않고 적극적으로 해석하려 든다는 점에서 앞의 경고는 다분히 기업의 조직적인 저항을 염두에 둔 조치로 이해하는 것이 타당하다고 생각된다. 2006년 2/4분기 내에 접수했던 불평불만사항과 질의 내용을 요약하면 다음과 같다. 무선 서비스 관련 고소는 1/4분기의 4,616건에서 2/4분기 4,050건으로 대폭 감소했다. 전화소비자보호법(Telephone Consumer Protection Act)이 발효된 탓으로 보인다. 유선 서비스에 대한 소비자들의 불만도 1/4분기 2만 3,358건에서 2/4분기 1만 5,753건으로 감소했다. 라디오 및 지상파 방송에 대한 불만도 27만 5,257건에서 2/4분기 5만 3,352건으로 감소했다. 불만사항이 감소한 반면 질의사항은 큰 폭으로 증가했다. 무선 서비스에 대한 소비자 질의는 1/4분기 7,130건에서 2/4분기 9,296건으로 증가했다. 이 중에서 고지서 및 요금, 계약 관련, 초기 계약 해지 건 등이 질의의 상위를 차지한 반면에 기존의 상위 질의에 포함되었던 상업용 허가권(Commercial License)과 지상 모바일(Land Mobile)에 관한 문제는 다소 진정되는 상황이다. 유선 서비스와 관련된 질의 역시 1/4분기 3만 1,231건에서 2/4분기 3만 5,324건으로 증가했다. 라디오 및 지상파 방송에 대한 질의는 1/4분기 4,238건에서 2/4분기 3,390건으로 감소했다. 저출력 TV에 관한 질의가 증가한 반면 기존에 질의서에서 상위를 차지했던 접근성(Accessibility)은 다소 진정되는 분위기이다

26) 집행소비자·정부 관련 사무국은 또한 FCC위원회 및 의회사무실로부터 소비자문제와 관련한 민원을 접수받을 수 있다.

- 공공안전/모국 안보 집행

법집행국은 다음과 같이 구성되어 있다.

- 조사청문회과(the Investigations & Hearings Division)
- 시장분쟁처리과(the Markets Disputes Resolution Division)
- 스펙트럼 집행과(the Spectrum Enforcement Division)
- 통신 소비자과(the Telecommunications Consumers Division)

조사청문회과는 수많은 책임을 지고 있는데, 외설물, 보험업, 허가받지 않은 지배권 이전, 오보와 같은 비 기술적 문제에 관한 방송국 및 다른 Title III 면허소유자에 대한 민원, 경매공모 및 오보와 관련한 법규 시행 등이 포함된다. 또한 조사 청문회과는 회계감사 기능의 의무 수행을 포함하여 기간통신 사업자와 관련한 문제들을 조사하고, FCC청문회에서 재판 직원의 역할을 하며, 보편적 의무 요구사항을 위반 시 의무이행 강제조치를 내린다.

통신법 하에서, 조사청문회과는 조사를 개시하고, 조사여부 및 조사대상을 결정하며, 조사 방식 및 조사기간을 결정할 권한을 가지고 있다.

시장분쟁 처리과는 통신법 208조²⁷⁾를 위반한 것으로 간주되는 경우에 대하여 유선, 무선, 혹은 국제 기간통신 사업자에 대한 소송을 해결할 책임을 지고 있다. 시장분쟁처리과는 또한 '전주공가'(電柱共架)(Pole Attachment)²⁸⁾에 대한 요금 및 거래

27) SEC 208: 법코드 [47 U.S.C. 208] 주요 내용:공중 통신 사업자에 대한 위원회 제소

28) Pole attachment : 타인 소유의 전주를 빌려서 전선, 기기 등을 설치하는 일을 말한다. 케이블 텔레비전의 전선, 기기 등을 설치할 전주공가(電柱共架)가 행해진다. 현재 케이블 텔레비전 사업자는 전주의 소유자인 전력회사, 전화회사와의 계약에 따라서 공가요금(共架料金)을 지불함과 아울러 도로관리자에

조건의 합리성과 관련하여 유선사업자, 이동통신 사업자, 기반설비 제공자 및 기타 단체들에 의해 제기된 분쟁을 해결한다.

스펙트럼 집행과는 주파수 사용, 공공안전, 기술적 문제를 포함한 불만사항을 해결하며, 무허가 전파국의 개설 및 운영과 같은 위반과 관련하여 집행 강제조치를 내린다.

법집행국은 또한 수많은 지역 및 현장 사무소²⁹⁾를 포함하고 있다. 이러한 사무소들은 현장조사, 검사, 감사를 책임지며 인명안전문제에 대하여 신속하게 응대하고, 주파수 간섭문제 해결 및 통신서비스와 관련된 다른 위반사항들을 조사한다. 이러한 지역 및 현장사무소들은 통신 문제에 있어서 다른 기관에 현지 원조를 제공하고 현지차원에서 위원회를 대표한다. 현장 사무소들은 법집행국 내의 다른 분과들과 정기적으로 협의 및 조정을 한다. 통신 소비자과는 사기행위, 현혹행위, 그리고 기타 유해행위로부터 통신소비자들을 보호한다. 또한 회사의 영업행위를 조사하고, 소비자들의 정식 민원을 해결한다.

2) 소비자·정부 관련 사무국(CGB)

소비자·정부 관련 사무국은 소비자 질의 및 불만사항에 대한 응대를 책임지는 소비자센터를 포함하고 있다. 추가로 소비자정책과(Consumer Policy Division)는 통신사업자들의 허가 받지 않는 변경 (slamming)³⁰⁾에 대한 불만사항을 해결하기

도로점용료를 지불하고 전주공가를 하고 있다. 전주공가의 문제는 기술혁신에 따라 새로이 등장한 매체시설을 설치할 장소가 없어서 이를 어떻게 대처해 나갈 것 인가하는 뉴미디어의 토지 공간 이용의 커다란 문제이다.

29) FCC는 미국전역에 3개의 지역사무소, 16개의 지역구 사무소, 9개의 거주자대행 사무소를 운영하고 있다.

30) Slamming : 고객의 동의 없이 장거리 전화 회사가 변경되거나 걸지 않은 국제 전화 요금이 청구되는 경우를 일컫는 용어. 전화 회사가 고객을 슬래밍하

위한 규정을 공포하는 책임을 맡고 있다. 또한 소비자에게 영향을 주는 트렌드를 파악하기 위한 비공식적 질의 및 불만사항들을 감시하는 책임을 맡고 있다. 소비자 불만처리과(Consumer Inquiries and Complaints Division)는 비공식 중재 및 개별 비공식적 소비자에 대한 질의 및 불만사항에 대한 해결을 하고 있다. 이러한 관점에서 소비자불만처리과의 책임은 비공식적 소비자 불만사항들을 검토하고, 그러한 불만사항들의 이력을 관리하는 기록을 관리 및 유지하며, 소비자들이 정확하고 최신의 정확한 정보를 제공받게 하기 위하여 다른 국 및 부서들과 협의 및 조정을 하는 영역들을 포함하고 있다.

3) 분쟁 및 재정신청 처리절차

(1) 기간통신 사업자관련 재정신청

통신법 208조는 기간통신사업자들의 재정신청에 관한 FCC의 분쟁해결 절차를 명기하고 있다. 통신법 208조는 다음의 내용을 상기(詳記)하고 있다.: 기간통신 사업자의 재정신청은 FCC에 제기(출) 될 수 있다. 그에 따라 위원회가 그 소장을 해당사업자에게 발송하고 적당한 기간 내에 서면 응답할 것을 요청하게 된다. (이 기간 동안 손해를 입은 당사자에게 배상금을 제공한다면 이러한 의무로부터 면제될 것이다.) 만일 서면 응답이 만족스럽지 않을 경우, FCC는 조사를 하고 최종결론을 내릴 의무를 갖고 있으며, 이에 따라 최종 결론에 의해 내려진 모든 명령은 통신법 402(a)조에 의거하여 항소될 수 있다.

(2) CGB의 재정신청 처리 절차 시행

재정신청 접수에 따라, CGB는 그에 대한 정보를 데이터베이스에 기록을 남기고 고소인에게 수취 통지서를 송부한다. 만일 재정신청이 기간통신 사업자와 관련이

는 방법은 집에 전화하여 다른 가족 일원으로부터 서비스를 바꾼다는 허락을 받아 내거나 설문 조사에 응답하여 달라는 전화를 받고 전화를 하면 그 통화를 녹음해서 추가 서비스에 동의했다는 증거로 녹음을 이용한다.

있다면, 상기 절차를 따르게 되며, 만일 회사 측에서 응답을 하지 않을 경우, CGB는 30일 이후 추가적인 연락을 취하고, 같은 상황이 재연될 경우 60일 이후 추가 연락을 취한다.

FCC의 법 집행 절차³¹⁾에 대한 2008년 회계 감사원의 보고서에 따르면, (소비자의 만족을 얻어 내기 위한 목적으로의) 사업자에 의한 자발적인 행동은 CGB에 의해 접수된 대부분의 재정신청의 예상되는 결과이다. 그런데 만일 이러한 결과가 얻어지지 않을 경우, 고소인은 FCC의 법집행국에 공식 소송을 제기함으로써 동 건을 계속 속행할 수 있다

(3) 법집행국의 재정신청 절차 시행

법집행국은 각 개인으로부터 직접 접수된 재정신청서 혹은 CGB의 데이터베이스³²⁾로부터 선정된 재정신청서에 따라 위반혐의를 조사한다. 재정신청서가 증거상, 그리고 사법적인 요구사항을 만족하는 할 경우에 한해, 법 집행국은 조사할 의무를 부여 받는다.

조사청문회과에 따른 조사절차는 다음과 같은 몇몇 단계의 특징을 띄고 있다.

- 질의 요청서 및 정보요청서 (선서 하에 응답할 것이 요청될) 해당당사자에게 송부된다.
- 수집된 정보에 대한 심리 이후, 조사청문회과는 이해 당사자들과 협의한다.
- 만일 진술된 사실에 의해 잠재적인 위법이 드러날 경우, 강제이행 조치가 제

31) FCC는 법집행 프로그램 운영에 있어 상당한 진보를 이룩하였지만 한계에 직면하고 있으며, 추가적인 조치가 요구 된다', 2008년 2월 미 회계 감사원의 보고서

32) 법집행국은 또한 자체적으로 조사권을 발동할 수 있다.

안될 수 있다. 이는 종종 과태료부과에 대한 명백한 책임의 공지(Notice of Apparent Liability for Forfeiture)³³⁾의 형태를 취한다.

- 조사청문회과는 결정사항을 대중에게 발표한다. 만일 이러한 최종결정사항이 벌금과 관련이 있을 경우, 특정 한도 내의 벌금 액수가 법집행국에 의해 직접 요구될 수 있다. 그런데, 보다 많은 액수의 벌금부과를 위해서는, FCC는 결정사항을 표결에 부쳐 승인을 하여야 한다.
- 극단적인 경우에 법집행국은 인허가를 취소하기 위한 청문회 절차를 개시할 것을 위원회에 권유할 수 있다.

게다가, 당사자들은 또한 법집행국 내의 시장분쟁처리과에 공식적인 제소를 할 수 있다. 그런데 제소하기 전에 당사자들은 시장분쟁 처리과 직원들과 연락하여 분쟁에서 제기된 문제점을 기술할 것과 위원회 직원 앞에서 소송 전 중재의 효력에 대해 토의할 것을 권유받는다. 몇몇 경우에 있어서는 이로 인해 시장분쟁처리과가 신속 심리(審理)일정(Accelerated Docket)³⁴⁾ 체계하에서 재정신청을 해결하는 결과를 가져오기도 한다. 이러한 체계는 소송 관련 당사자들이 직원 감독 하에 소송제기 전에 조정을 위한 토의³⁵⁾에 참석할 것으로 요청하고 있다. 결과적으로 시장분쟁

33) 상세 내용을 다음을 참조 :

http://fjallfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-267804A1.pdf

34) 신속 심리일정에 따라 재정신청을 해결할지 여부를 결정 시에, FCC는 다음과 같은 요소들을 고려한다. : 논쟁 당사자들이 이미 직원 감독 하에서의 조정을 위한 토의가 이루어지는 동안, 조정기회를 이미 소진하였는지 여부, 예상되는 분쟁해결이 경쟁을 촉진할 것인지 여부, 쟁점의 수, 분쟁에 관여된 예상되는 복잡성, 신속 심리일정에 포함시키는 것이 당사자들의 재원의 불균형의 결과로서 어느 한쪽에 불공평하게 작용할 지 여부.

35) 재정신청을 제가한 이후 대개 40일에서 45일 사이에 발생할 소재판(Minitrial)을 포함할 수 있다. 위원회 행정판사가 대개 소재판에 배석하며, 증인에 대한 선서를 집행하고, 당사자들의 사건에 대한 발표시간을 정한다. FCC 직원과의 상의를 통해, 판사는 소재판 진행 동안 발생할 수 있는 절차상 문제

처리과에 의해 처리되었던 많은 분쟁이 공식적인 제소를 할 필요 없이 해결되고 있다

신속 심리일정(Accelerated Docket) 체계 하에서, 서면 결정은 소송이 제기된 날로부터 60일 이내에 직원에 의해 내려진다. 만일 소송 건에서 해당 직원에 의해 결정될 수 없는 문제가 제기될 경우, 그 결정은 FCC에 의한 채택 혹은 수정을 받으라는 권고의 형태가 될 수 있다. 모든 관련 당사자 측은 15일 이내에 초기 의견을 서면으로 정리하여 제출함으로써, 권고사항을 변경해 줄 것을 요구할 수 있다. 그럴 경우, 그 초기 의견에 대한 다른 측으로부터의 반대의견은 15일 이내에 서면 제출될 수 있으며, 그에 대한 응답의견(반대의견에서 제기된 문제로 국한되어야 함)은 그로부터 10일 이내 서면 제출될 수 있다.

만일 어느 측도 의견을 서면으로 정리하여 제출하지 않을 경우, FCC는 45일 이내에 권고안을 채택 혹은 수정할 결정을 내릴 수 있다. 만약 의견들이 서면 제출되는 경우, FCC는 최종의견으로부터 30일 이내에 결정을 내린다.

신속 심리일정(Accelerated Docket) 체계에 적합하지 않는 재정신청 건에 대해서는 관련 당사자 측들은 사실에 입각한 증거들을 가능한 많이 제공하며, '전통적인' 공식 제소를 할 수 있다. 또한 제소하기 전, 그들의 분쟁의 폭을 좁힐 것을 권유 받는다.

(4) 집행 강제 조치

조사가 이루어진 후, 만약 FCC가 위반행위 발생사실을 포착할 경우, 다음과 같은 여러 종류의 집행강제 조치를 취할 수 있다.³⁶⁾

혹은 이의들에 대해 재정(裁定)을 할 것이다.

36) 이 장의 내용은 FCC의 법 집행절차에 대한 2008 GAO 보고서로부터 발췌된

- 권고(Admonishment) - 문제 당사자에게 당사자의 행위가 통신법 혹은 FCC 법규를 위반하였다는 사실을 알리는 통지
- 정지명령(Cease and desist order) - 문제 당사자에게 위반행위를 중단할 것을 요청하는 명령
- 소환(Citation) - 통신법 혹은 FCC법규를 위반하거나 금전적인 과태료를 부과 받을 수 있는 사업행위를 하는 당사자에 대한 통지³⁷⁾
- 동의 판결(Consent decree)³⁸⁾ - 조사 혹은 과태료 소송절차를 종료하는 대신 따라야 하는 문제에 있어 허용되어진 행위의 조건을 상세히 기술한 FCC와 문제 당사자 사이의 합의³⁹⁾
- 형사 및 민사상 처벌(Criminal and civil penalties) - 통신법은 의도적 및 계획적인 통신법 위반으로 인한 최초의 유죄판결에 대해 1만불 이하의 과태료 혹은 최고 2년 징역의 형사상 처벌을 규정하고 있다.⁴⁰⁾
- 금지(Debarment) - 다양한 범죄를 기도하거나 자행한 사실로 인해 유죄 판결을 받았었거나 민사상 책임을 진 적이 있었던 사람들이 보편적 역무 체제에 종사 혹은 그와 관련한 부문에 종사하는 것을 방지하는 법규
- 장비 압수(Equipment seizure) - 무선 전송 장비에 대한 압수
- 금전적 과태료(Monetary forfeiture) - 통신법 위반 혹은 FCC법규위반에 대

것임.

세부 내용은 다음을 참조: <http://www.gao.gov/new.items/d081096.pdf>

37) 과태료는 소환대상에게 발부되지 않을 수 있으며, 이후의 위반사항에 대해 부과될 수 있다.

38) Consent decree (동의판결): (두 적대 당사자들 사이에 합의된) 화해가 이서된 법원 명령[판결]

39) 동의판결은 일반적으로 미 재무부에 대한 자발적 기부 및 준수계획을 포함하고 있다. 조사가 이루어지는 동안 혹은 과태료가 사정된 이후 어느 때라도, 회사는 FCC와 화해를 요청하고 동의판결을 맺을 수 있다.

40) FCC는 통신법 위반 문제에 대해 형사소송을 개시할 수 없다. 이는 사법부에 동건을 이관해야만 한다.

하여 부과되는 벌금⁴¹⁾. FCC가 금전적인 과태료를 산정할 수 있는 방식은 두 가지가 있다. 가장 일반적인 방법은 과태료 부과에 대한 명백한 책임의 공지(Notice of Apparent Liability for Forfeiture)를 발하는 것이다. 이 공지는 해당 문제당사자에게 FCC가 위반사항이 발생하였다는 점 및 특정금액의 과태료가 정당화되어 진다고 인식하고 있다는 사실을 알려준다. 다른 하나의 방법은 청문회를 열 수 있는 기회에 대한 공지이다. 이로 인해 행정 판사 앞에서 정식 청문회를 가질 권리를 부여 받는다.

- 위반사항 통지(Notice of Violation) - 조사기간 동안 확인된 법 및 법규위반과 관련한 공지. 해당당사자로 하여금 그러한 주장에 대해 응답할 것을 요구하고 있다.⁴²⁾
- 인허가 취소(Notice of Violation) - 가장 심각한 위반사항을 위한 조치

4) 재정신청 해결을 위한 일정수립

FCC는 공공 안전 방해 관련한 소송은 하루 안에, 긴급하지 않은 방해관련 소송은 한달 안에, 음란물 관련 소송은 9개월 안에, 정식 소송은 1년 안에 해결하는 것을 목표로 두고 있다. FCC는 조사가 필요한 다른 모든 소송은 15개월 안에 해결하려 시도하고 있다.

5) 항소절차

만일 해당 당사자가 FCC의 결정 혹은 법규에 동의하지 않는 경우, 첫번째 경우

41) 통신법 하에서, 벌금의 액수를 결정하는데 있어서, FCC는 위반행위의 성질, 환경, 정도, 위반사항의 경중, 또한 위반자에 대하여는, 유죄정도, 모든 이전 위법행위에 대한 경력, 벌금 변제능력, 필요할 수도 있는 정당성과 같은 문제들을 고려한다. 이러한 범주를 시행하는데 일조하기 위해, 필요로 하는 지침서를 여기는 경우 자유재량이 발휘될 수 있을지라도, FCC는 1997년 일련의 지침안을 마련하였다.

42) 응답내용을 근거로, 추가적인 조치가 취해질 수 있다.

있어서는 FCC에 항소할 수 있다. 만일 만족스럽지 못한 결과로 귀결될 경우, 그 결정이 위헌이었거나, 비합리적이었거나, 통신법에 저촉되었다고 주장하기 위해 연방법원에 항소할 수 있다. 위헌에 대한 이의는 보통 수정헌법 제 1조에 기반을 두고 있으며, 불합리성에 대한 이의는 FCC로 하여금 모든 해석을 검토할 것을 요청하고 결정에 대한 합리적인 설명을 할 것을 요구하는 행정절차법(Administrative Procedure Act)⁴³⁾에 기반을 두고 있다. 반면, 통신법 저촉에 대한 이의는 사법권이 미치는 영역 밖에 있는 FCC의 논거 상에서 이루어진다.

만일 해당 당사자가 연방 법원의 판결 이후에도 여전히 불만이 있을 경우, 대법원에 항소할 수 있으며, 이 후 대법원은 항소내용에 귀를 기울일 지 여부를 결정할 것이다.

(1) 과태료 항소 절차

FCC의 금전상 과태료산정에 응수할 기회를 갖고 있다. 과태료부과에 대한 명백한 책임공지 통보에 따라 회사는 회계정보를 포함한 정보를 제출할 수 있으며, 과태료 액수를 줄이거나 과태료 부과를 취소할 것을 요청할 수 있다. 만일 FCC가 계속 과태료부과를 진행시키기로 결정하고 회사 측에서 동의하지 않을 경우, 과태료에 대한 재검토를 요청할 수 있다.

5) 판정의 요구에 응하지 않는 경우

FCC는 어떤 명령이라도 따르지 않는 해당자들에게 벌금을 부과할 수 있으며, 이

43) 행정절차법(Administrative Procedure Act): 행정기관의 정책결정, 처분, 규칙 제정, 행정심판에서의 재결정(裁決廳)의 재결 등을 행하는 경우에 준칙이 되는 법률을 말한다. 근래 들어 각국에서는 절차적 민주주의를 확보하고 국민의 권리 보호를 위해, 특정 정책의 수립 및 규칙 제정시에 공청회 개최 등을 통한 공개심리, 당사자·관계인의 변론 청취, 증거조사 등 준사법적 절차의 채택을 강조하는 행정절차법을 제정하고 있다.

벌금은 매일 부과된다.

5. 2008년 법집행 활동 및 최근 보고서

1) 재정신청해결과 관련한 성과

2008년 2월 미 회계 감사원의 보고서가 ‘통신:FCC는 법집행 프로그램 운영에 있어 상당한 진보를 이룩하였지만 한계에 직면하고 있으며, 추가적인 조치가 요구된다’라는 제목으로 출간되었다. 이 보고서에서 그간 경험해온 한계들로 인해 추이 분석, 프로그램 효율성 측정, 위원회 자원 할당 및 접수된 모든 소송, 수행된 조사, 취해진 법 집행강제의 주요측면들에 대한 감시 관찰하는 일을 어렵게 만들었으므로, 미 회계 감사원은 FCC의 법 집행활동을 보다 잘 관리하는데 도움이 될 수 있는 데이터 수집 및 분석능력을 향상시킬 것을 권장하였다. 또한 FCC의 법집행 프로그램의 효율성을 산정하기 위해, 명확한 목표 및 성과측정을 포괄하는 잘 정립된 전략 같은, 법집행국의 성과관리 업무영역을 개발하고 시행할 것을 권장하였다.

이러한 권장사항들을 고려하여, FCC는 새로운 통합 소비자 민원 관리 시스템(customer complaint management system : 이하 CCMS) 도입을 포함하여 최근 수많은 조치를 취하며 불만해결절차를 개선하였다. CCMS는 조사 진행 상황을 지켜보고, 법 집행 활동에 대한 관리데이터를 수집하며, 민원 추이에 대한 분석 및 반복 범죄자를 식별하는 정보를 생산하기 위한 처음과 끝을 잇는 해결책이라 할 수 있다. CCMS는 소비자 민원 관련서류 정리를 단순화 시키고 있으며, 불만사항에 대하여 소비자들이 빠르게 정보를 붙어올 수 있는 사용자 친화적인 온라인 형식을 포함하고 있다. 이러한 시스템을 도입함으로써, 2008년 상반기에 FCC에 의해 처리된 소비자 민원 건수는 2007년 하반기 6개월간과 비교하여 85%이상 증가 하였다.(2008년 1월부터 6월까지 종결된 소비자 민원수는 13만 건에 달했다)

FCC가 가진 목적관점에서, 2008년 민원을 해결하는 기간 동안 FCC는,

- 하루 안에 공공안전 방해관련 민원을 해결하는 목적을 충분히 달성하였다.
- 한 달 내로 긴급하지 않은 방해관련 민원을 처리하는 목적을 95% 달성하였다.
- 음란물 관련 민원을 9개월 안에 달성하는 목적은 불과 3.91%만이 달성되었다.
- 1년 안에 정식 민원을 해결하는 목적은 80% 달성되었다
- 다른 모든 조사 및 민원을 15개월 안에 해결하는 목적은 97.97% 달성되었다.

FCC의 목표 해결기간 관점에서 각 분야의 조사 건수는 다음 표와 같다.

[표 1-7] 2008년 재정신청 해결 성과

	Number of investigations meeting goal	Number of investigations not meeting goal
Public safety interference	156	0
Non-emergency interference	1,115	46
Formal complaints	4	1
Indecency complaints ⁴⁴⁾	158	3,886
Other investigations / complaints	9,990	202

출처: FCC(2009)

2) 법집행 성과

44) 연방법원에서 계류 중인 소송대상인 음란물 조사건수를 포함하였음.

2008년 FCC는 FCC법규위반에 대한 금전적 과태료 및 지불을 포함하여 288건의 결정을 내렸다. 이는 총액이 \$47,840,525에 달하는 247건의 과태료 부과에 대한 명백한 책임의 공지(NAL) 및 총액이 \$28,063,925에 달하는 41건의 NAL이전 동의판결(consent decree)을 포함하고 있다. 이러한 과태료 액수는 2007년 총액 약 4천만 불에서 상당히 증가했음을 나타내고 있다.(2008년 총액 : 약 7천 6백만불)

3) 2008년 시행된 법 집행조치

FCC에 의해 이행된 집행조치 내역은 아래와 같다:

- 정크 팩스 보호법(Junk Fax Protection Act) 위반자에 대하여, 491건의 소환장(citation)과 51건의 책임 고지(NALs)가 총 US\$ 8,335,000 규모로 발행되었으며, 10건에 걸쳐 총 US\$ 4,050,000 규모의 과징금이 부과되었다. 아래 표는 과거 년도에 발행된 소환장 수를 보여주고 있다.

(1) 정크 팩스 위반자에 발행된 소환장 수

2003	2004	2005	2006	2007	2008
32	38	24	91	412	491

출처:FCC(2009)

- 전화사절 기재 규칙 및 특정회사 전화거절 요청(Do-not-call registry rules and company-specific do-not-call requirements)의 위반과 관련하여 438건의 소환장과 4건의 책임고지(NALs)가 총 US\$ 70,000 규모로 발행되었으며, US\$ 500,000의 동의판결(consent decree)이 NOS communications사에서 이루어졌다.
- 통신법(Communication Act)과 FCC의 비공식적인 채정 신청 및 슬래밍 규칙(slamming rule)의 위반과 관련하여 총 US\$ 5,084,000의 과징금이 Horizon Telecom Inc.에 부과되었다.
- 고객 사설망 정보(customer propriety network information)와 관련된 위법

행위에 대해 총 US\$ 400,000 규모의 4건의 책임고지(NALs)가 발행되었으며, 총 US\$450,000 규모의 2건의 동의판결(consent decree)이 유사한 위법행위에 대해 이루어졌다.

- 사법부(DoJ)와 법집행국(Enforcement Bureau) 공동 조사의 일부로써, 정부에 약 US\$ 1,235,000 의 지불에 대해 ALLTEL이 동의하도록 결론 맺은 합병조항 및 조건에 대한 ALLTEL의 준수와 관련하여 1건의 동의판결(consent decree)이 채택되었다.
- 공중전화 규칙 준수를 위반한 ISS와 관련하여 US\$ 574,073의 비용을 지불하도록 한 1건의 이행명령이 부과되었다.
- 아날로그 TV 수신기에 대한 라벨링 규칙(labelling rules)과 관련하여 위법행위를 한 소매점에 대해 총 US\$ 4.5 백만 규모의 15건의 책임고지(NALs)와 총 US\$ 236,000 규모의 5건의 동의판결(consent decree)이 이루어졌다.
- 디지털 신호 수신이 불가능한 TV 수신기의 주간(州間)물 등 혹은 수입의 금지를 담은 규칙의 위반에 대해 총 US\$ 3.3 백만 규모의 3건의 책임고지(NALs)와 US\$ 1.226백만 규모의 1건의 과징금이 부과되었다.
- 디지털 TV 수신기 내에 V-chip 기술을 요구하고 있는 규칙의 위반과 관련하여 총 US\$ 8.8백만 규모의 3건의 책임고지(NALs)와 총 US\$ 10.8백만 규모의 10건의 동의판결(consent decree)이 이루어졌다.
- 위성 라디오 서비스제공사업자인 XM과 Sirius FM 변조기의 비인가된 마케팅행위와 지상파 중계기의 비인가된 운영을 포함한 명백한 위법행위를 해결하기 위해 자발적 출연금으로 US\$ 19.6백만 규모를 제공하면서 다수의 동의판결(consent decree)이 이루어졌다.
- 1회분의 NYPD Blue 에피소드에 여성의 누드를 전송한 50개 이상의 ABC 방송국에 대하여 1건의 책임고지(NALs)가 이루어졌다.
- 고객이 보청기대응 단말기(aid-compatible handset)를 이용할 수 있도록 한 의무를 통신사업자들이 준수토록 하기 위해, 총 US\$ 575,000 이상 규모의 과

징금을 부과하는 23건의 강제집행이 이루어졌다.

4) 2010년 법집행 목표

2010년 예산 추정 보고서에서, FCC는 2010년도 아래 내용을 포함한 많은 집행목표를 수립하였다:

- 정크 FAX 및 전화사절(do-not-call) 위반과 관련하여 접수 후 20일 내에 고객 민원의 100%에 답변함 (충분한 정보가 집행 이관 여부에 대한 판단 혹은 민원이 집행을 위해 회부될 수 없다는 (혹은 그 이유) 점이 제공됨)
- 집행에 필요한 모든 정보를 담고 있는 민원 100%에 대해 120일 내에 적합한 집행조치를 취함으로써, 1991년도 전화소비자 보호법(Telephone Consumer Protection Act of 1991, TCPA)의 정크 FAX 조항을 엄격하게 집행
- 전화소비자보호법(TCPA) 대상이 아닌 소비자의 민원 및 요청사항을 30일 내에 100% 답변함
- FCC에 제출된 소비자 민원 수와 형태에 대한 정보를 각 분기 말 기준 45일 내에 공개적으로 이용가능하게 함
- 관련법 경쟁규정 및 FCC 규칙의 위반을 주장하는 FCC에 제출된 모든 민원의 100%를 진행함으로써 통신 산업에 경쟁력을 촉진토록 함

제 2 절 사례 1

파일공유 APP의 은밀한 기능저하를 유발한 Comcast와 F2P 사업자간 망중립성

및 소비자선택권 제한 분쟁에 대한 조치(Formal Complaint of Free Press and Public Knowledge Against Comcast Corporation for Secretly Degrading Peer-to-Peer Applications; Broadband Industry Practice)

1. 개요 (Summary)

국가	규제기관	사후규제 영역
미국	FCC	이용자보호
일시	신고인	피신고인
2007.11.1	Free Press and Public Knowledge	Comcast
사건원명		
<i>Formal Complaint of Free Press and Public Knowledge Against Comcast Corporation for Secretly Degrading Peer-to-Peer Applications; Broadband Industry Practices</i>		

2. 도입 (Overview)

2007년 11월, Free Press and Public Knowledge는 컴캐스트(Comcast)사에 대한 재정신청서를 제출하였다. 재정신청 내용은 컴캐스트가 “고품질(high quality)의 TV 프로그램과 영화⁴⁵⁾와 같은 대용량 파일을 전송하고 공유하는데 사용되는 혁신적인 프로토콜, 즉 개인 간 파일공유(Pear-to-Pear, 이하 P2P로 기재)의 기능을 떨어

45) P2P 어플리케이션은 또한 음성전화 트래픽과 같은 실시간 데이터뿐만 아니라, 음재생, 데이터 혹은 디지털 형태의 모든 것을 담은 콘텐츠 파일을 공유하기 위해 사용된다. 본 재정신청은 컴캐스트가 BitTorrent 프로토콜을 포함한 몇몇 P2P 어플리케이션의 기능을 떨어뜨렸다고 주장하였다. BitTorrent 어플리케이션은, 동영상 유통과 합법적인 음악 다운로드에 사용되는 점과 더불어, 개발자들이 많은 오픈소스 어플리케이션을 포함한 소프트웨어를 합법적으로 유통하기 위해 자주 사용되고 있다.

뜨림(degrading)으로써 " 망 중립성(Network Neutrality) 위반행위에 연루되었으며, 또한 "컴캐스트가 P2P 어플리케이션 기능을 떨어뜨린 사실을 반복적으로 부인하고, 스푸핑⁴⁶⁾과 트래픽 혼잡(spoofing and jamming traffic) 등과 같이 관련내용을 숨기도록 디자인하는 방법으로 어플리케이션 기능을 떨어뜨림으로써 기만적 행위"를 기도하였다고 주장하였다⁴⁷⁾.

또한 컴캐스트의 행동이 혁신활동을 훼손하고 인터넷정책에 대해 FCC 성명에서 명시된 기본 원칙을 위반했음을 재정신청에서 주장하면서, 네트워크사업자, 어플리케이션 및 콘텐츠 사업자간 경쟁 보장뿐만 아니라, 소비자가 선택하는 콘텐츠, 어플리케이션, 서비스에 대한 인터넷 접근을 소비자에게 보장해야 한다는 점이 재정신청서에 포함되었다.

3. 분쟁 확인 경위 (How the dispute was identified)

본 분쟁은 Free Press and Public Knowledge가 제출한 정식 재정신청서를 FCC가 처리하면서 확인되었다.

46) 스푸핑(spoofing)은 승인받은 사용자인 것처럼 시스템에 접근하거나 네트워크 상에서 허가된 주소로 가장하여 접근 통제를 우회하는 행위, 위장하기는 의도적인 행위를 위해 타인의 신분으로 위장하는 것을 말한다. 스푸핑(Spoofing)은 시스템으로 오지 못하는 패킷을 시스템을 경유하게끔 만드는 방법이기 때문에 네트워크 트래픽을 유발시키므로 트래픽이 증가한다.

47) FCC는 본 재정신청내용에 대한 요점의 윤곽을 그리면서, 다음의 비기술적 유추(non-technical analogy)를 제공하고 있다: "만일 우체국이 당신의 우편을 개봉한 후 우편배달을 생각하고 싶지 않다고 결심하면서, '주소미확인으로 반송' 도장이 찍힌 채로 우편이 당신에게 반송시킴으로써 사실을 숨긴다면 좋겠습니까?" 혹은 "어떤 사람이 당신에게 1등급 우편(first class-stamped letter)을 보낼 때, 만일 우체국이 우편을 개봉한 후 우편트럭이 가끔 만차이기 때문에 당신이 우편을 기다리게 될 수 있다고 정하고, 우체국이 당신의 우편을 읽고 우편송부를 지연한다는 사실을 숨긴다면 좋겠습니까?"

4. 분쟁 당사자 (Parties involved)

관련 분쟁당사자는 Free Press and Public Knowledge와 컴캐스트이다.

Free Press and Public Knowledge는 전국적이고 비당파적인(nonpartisan) 비영리 조직이며, 조직의 주요 목적은 “중요 미디어정책 논쟁에 대한 공적 참여를 확대하는 것”이다. Free Press and Public Knowledge에는 30만 이상의 회원이 있다.

Free Press and Public Knowledge는 “활발한 정보공유를 강화하고 보호하는데 헌신적인” 법률가, 과학기술자, 로비스트, 학자, 자원봉사자 및 활동가로 구성되어 있다. 이들은 연방의회, 연방기관, 주 의회 및 국제기구를 감시하며 지적 재산 혹은 기술 정책에 영향을 줄 수 있는 법안 및 정책을 인지하고 관련 이슈들에 대해 토론한다.

컴캐스트는 현재 미국의 선발 케이블TV 서비스제공사업자이며, 재정신청 시점 초기에는 12.9백만 가입자를 보유한 초고속인터넷 서비스 제 2위 사업자였다.

5. 원고 측에 의해 제기된 논쟁 (Arguments presented by the complainant)

원고 측은 재정신청을 통해 관련된 많은 논쟁을 전개하였다. 원고 측의 논쟁은 아래의 두 가지 논쟁으로 분류될 수 있다.

- “컴캐스트는 인터넷 사용자가 직접 선택한 합법적인 인터넷 콘텐츠의 접근을 금지하고 있다.” - 콘텐츠 접근에 있어 BitTorrent와 같은 P2P 프로토콜을 가입자가 이용할 가능성을 방해함으로써, 컴캐스트는 소비자 선택을 제한하고 있다.
- “컴캐스트는 어플리케이션 사업자, 콘텐츠 제공사업자, 인터넷-비인터넷 서

비스 사업자 및 네트워크 제공사업자 간의 경쟁을 훼손하고 있다” - 컴캐스트의 P2P 어플리케이션에 대한 기능저하는 많은 시장에서 경쟁을 훼손하고 있다. 이는 단지 어플리케이션 사업자에 대해 직접적인 영향이 있을 뿐만 아니라, 콘텐츠 유통을 위해 P2P관련 프로토콜에 의존하는 콘텐츠 제공사업자에게도 불이익이 될 것이며, 케이블TV와 같은 비인터넷 서비스가 IPTV와 같은 서비스에 비해 불공정한 혜택에 직면할 것이다. 그리고 “관련 어플리케이션이 지연되거나 방해되고 있다는 점을 인지하지 않은 소비자들이 충분한 정보 없이 관련 어플리케이션을 지연하거나 방해하지 않는 경쟁사업자로 이동할 것을 고려할 경우”, 컴캐스트에 의해 행해지는 “은밀한 차별(clandestine discrimination)”은 네트워크 제공사업자간의 경쟁을 비효율적으로 만들게 될 것이다.

6. 컴캐스트에 의해 제기된 논쟁 (Arguments presented by Comcast)

컴캐스트에 대한 재정신청 이전에, 많은 컴캐스트 고객들은 BitTorrent를 포함한 P2P 어플리케이션을 사용함에 따른 문제를 인지하고 있었다. 이들의 문제는 미국 언론에 보도되었다. 본 재정신청에 대응하여 컴캐스트는 초기에 관련 문제들에 대한 어떠한 책임도 거절하였다.

컴캐스트의 이러한 거절에 따라 컴캐스트가 가입자의 파일공유기능과 (몇몇 사례의 경우) 트래픽을 방해한 점에 대해 확인이 늦어지는 동안, Associated Press(AP) 통신사는 이와는 대조적으로 컴캐스트에 대한 진술들을 조사하기 위해 많은 테스트를 수행하였다. 이에 대해, 컴캐스트는 기존 입장을 바꾸어, ‘네트워크 폭주(network congestion)’ 이유 때문에 P2P 트래픽을 목표로 삼았다고 설명하였다. 그러나 뒤이은 테스트가 컴캐스트로 하여금 이번에는 “P2P 관리 프로세스가 상당한 규모의 네트워크 폭주에 의한 것이 아니며 제지되지 않은 트래픽을 단지 늦추었을 뿐이다”라고 주장하면서 다시 한 번 회사 입장을 바꾸어, 변경된 컴캐스트의 주

장을 모순되게 하였다. 컴캐스트는 재정신청 절차 과정에서 이와 같은 논거를 사용하였다.

7. 법적 근거 (Legal reference)

1996년 전기통신법(Telecommunications Act of 1996)은, 인터넷을 이용하는 개인이 받는 정보의 관리를 극대화하기 위해, 인터넷의 발전을 촉진하고 기술 발전을 장려하는 필요조건을 제시하고 있다. 재정신청서가 접수되기 전에, FCC는 케이블 브로드밴드 및 DSL에 대한 망 개방(open access)과 보편적 정보전달(common carriage)과 관련하여, 특정 규제의 적용을 거부해왔다. 대신, FCC는 법률⁴⁸⁾에 명시된 인터넷과 관련된 책임을 인식하였으며, 인터넷 콘텐츠와 어플리케이션에 대한 사용자의 접속권 및 경쟁적인 인터넷시장에서의 사용자 권리를 명시하고 있는 ‘인터넷정책 선언문(Internet Policy Statement)’의 채택을 통해 경쟁우려를 제기하였다⁴⁹⁾.

이러한 성명이 합법적 규칙이 아니었음에도 불구하고, FCC는 관련 원칙이 유지되기 위한 행동을 취할 것임을 표명하였다.

“우리는 이러한 원칙들을 지속적인 정책개발활동으로 구체화할 것이다. 만일 인터넷 액세스 혹은 IP기반 서비스와 관련하여 통신사업자들이 이러한 원칙을 위반하고 있다는 증거를 우리가 확인한다면 우리는 이의 실행을 위해 행동하는데 주저하지 않을 것이다.”

원고 측이 언급한 대로, 2005년 정책선언문 공포 이후 의회, FCC 및 대중(the

48) 특히, “브로드밴드 보급을 장려하고 공중인터넷(public Internet)의 공개되고 상호 접속되는 본질을 보호하고 촉진한다”.

49) 특히, 본 정책은 “소비자들은 소비자가 직접 선택한 어플리케이션과 서비스를 사용할 권리가 있으며”, “정당한 네트워크 관리”실행을 조건으로, “소비자들이 선택한 합법적인 인터넷 콘텐츠에 접근할 권리가 있다”고 명시하고 있다.

public) 사이에 망 중립성(network neutrality)에 대해 많은 논쟁이 벌어지는 동안, FCC 위원장은 FCC가 근본적인 원칙을 집행할 것을 반복적으로 재확인하였다.

따라서 본 재정신청의 법적 근거는 FCC의 인터넷정책 선언에 대한 컴캐스트의 위반이었다.

FCC의 결정에 대한 법적 근거는 FCC가 이 경우 부수적 관할권(ancillary jurisdiction)을 가지고 있다는 점이다. 말하자면, FCC는 의회에 의해 수립된 아래 내용을 포함한 관련 의무 및 정책에 대해 이행 명령을 내려야 한다고 결정하였다:

- 통신법 제 230조(section 230 of the Communications Act)는 인터넷의 발전을 촉진하기 위한 필요조건을 제시하고 있다.
- 동 법 제 1조(section 1 of the Communications Act)는 “FCC가 되도록 최대한 미국의 모든 사람들에게 적절한 비용으로 충분한 설비와 함께 빠르고 효율적이며, 전국적이고 국제적인 유선 및 무선 통신서비스를 가능하게 해야 한다”고 제시하고 있다.
- 동 법 제 201조(section 201 of the Communications Act)는 “모든 요금(charges)과 실행(practices), 분류(classification) 및 [기간통신사업자(common carrier)] 서비스와 관련된 규제는 근거가 있고 정당해야 하며, 근거가 없거나 혹은 부당한 요금, 실행, 분류 및 규제는 이에 의해 불법으로 선언 된다”는 부분을 제공하고 있다.
- 1996년 전기통신법 제 706조(section 706 of the Telecommunications Act of 1996)는 “FCC가 모든 미국인에게 정당하고 시기적절한, 발전된 통신 성능 기반의 전개를 촉진해야 한다”고 설명하고 있다.
- 동 법 제 256조(section 256 of the Telecommunications Act of 1996)는 “통신 서비스 제공에 활용되는 공중 통신망(public telecommunications network)에서, 광범위한 통신상품 및 서비스 사용자와 벤더들에 의한 비차별적 접근

(non-discriminatory accessibility)을 촉진하고”, “사용자와 정보제공 사업자가 통신망간 및 통신망을 통해 정보의 투명하고 끊김 없는(seamless) 송수신을 보장”하도록 하고 있다.

- 동 법 제 257조(section 257 of the Telecommunications Act of 1996)는 “통신 서비스 및 정보서비스의 제공과 소유 혹은 통신서비스 및 정보서비스 제공사업자에게 일부 혹은 전체 서비스를 제공함에 있어, FCC는 기업가 및 기타 중소기업자를 위한 시장진입장벽을 인지하고 제거하기 위한 지속적인 검토를 수행한다.”고 규정하고 있으며,
- 동 법 제 601(4)조(section 601(4) of the Telecommunications Act of 1996)는 “케이블 통신은 대중에게(to the public) 정보 출처와 서비스에 대한 가능한 가장 광범위한 다양성을 제공하고 이의 촉진”을 추구하고 있다.

8. 손실 주장 (Losses alleged)

Free Press and Public Knowledge의 재정신청 내용은 컴캐스트의 행위 결과로써 입은 잠재적 손실이 컸음을 시사하였다:

“고객의 손실이 크다. 고객, 어플리케이션 제공사업자, 콘텐츠 제공사업자의 위협적인 고통이 네트워크 제공사업자에 대한 제안된 이행명령(a proposed injunction)에 따른 손실을 초과한다...네트워크 제공사업자가 이를 지불할 여유가 없을 정도로 사회적 손실이 매우 크다...어플리케이션 제공사업자들에게 미치는 손실이 또한 매우 커 보인다...비록 컴캐스트가 수십억 불의 회사라 할지라도 이러한 손실에 대해 사회에 배상할 수 없다. 사회적 손실과 비교할 때 차별에 따른 컴캐스트의 미미한 이익이 이 같은 차별로 고통을 겪게 된다.”

이러한 점은 재정신청을 통해 FCC가 컴캐스트에 대한 최대한의 벌금을 부과하도록 제안하게 하였다⁵⁰⁾. 최초 재정신청 시점 이후, 2만명 이상의 미국인이 컴캐스트

의 “P2P 커뮤니케이션에 대한 노골적이고 믿을 수 없는 제지”에 대해 불만을 제기하였다. 그러나 FCC의 최종 결정은 컴캐스트의 행위 결과로써 입은 손실의 양에 대한 측정을 시도하지 않았으며, 최종 이행명령은 컴캐스트에 대한 금전상의 벌금 부과를 포함하지 않았다. (아래 내용 참조)

9. FCC의 결정 (The FCC's decision)

2008년 8월, FCC는 본 컴캐스트 건에 대한 결정을 발표하였다. FCC는 아래와 같이 결론지었다:

“컴캐스트의 차별적 및 자의적인 행위가 개방되고 접속 가능한 인터넷에 따른 동태적 이익을 과도하게 침해하고 있으며, 정당한 네트워크 관리를 구성하지 않고 있다. 또한 컴캐스트가 고객에게 회사의 실행내용 공개를 불이행한 점은 손해를 악화시켰다.”

이러한 조사결과에 비추어, FCC는 아래 내용을 포함하여 컴캐스트의 부당한 행위를 종료시키기 위한 계획을 제시하였다:

- “ 컴캐스트가 30일 내에 부당한 네트워크 관리행위의 세부 내역을 공개하도록 요청⁵¹⁾”

50) 재정신청을 통해 언급된 벌금내용은 다음과 같다; “법정 최고 벌금 상한선은 지속적인 단일 위법행위에 US\$ 97,500이다. 컴캐스트가 가입자당 9회 이상의 P2P 어플리케이션 기능 저하를 진행했다고 가정할 때, 최고 벌금은 컴캐스트의 차별에 대한 부과(US\$ 97,500)와 피해 입은 가입자별 기반행위(US\$ 97,500)에 대해 부과되어야 한다. 총 금액은 US\$ 195,000이다.”

51) 이와 관련하여, “어떠한 장비가 활용되었는가? 언제 관련 장비가 도입되기 시작하였는가? 언제-어떠한 환경에서 관련 장비가 사용되었는가? 관련 장비의 환경설정이 어떻게 되었는가? 어떠한 프로토콜이 영향을 받았는가? 및 관련 장비가 어디서 운영되었는가? 를 포함하여, 본 재정건과 관계된 네트워크 관리행위의 정확한 윤곽”을 FCC에 공개하는 것을 포함하고 있다.

- “컴캐스트가 이러한 부당한 관리행위를 어떻게 중단할 예정인지를 담은 수
행계획서를 금년 말까지 제출”
- “컴캐스트의 현재 행위에 대한 종료 이후 전개할 네트워크 관리의 세부내용
을 FCC와 대중에게 공개⁵²⁾”

결국, 컴캐스트는 요청된 기간 내에 위에 명시된 관련정보를 제출하지 못함에
따라 FCC는 아래의 세 단계를 설정하였다:

- FCC의 본 이행명령 공개 후 3.5일 내에, 위에 언급된 네트워크 관리행위를
중지하도록 컴캐스트에게 요구한 즉각적인 중간이행명령조치(immediate
interim injunctive relief)
- 영구적인 중지명령(cease-and-desist order)이 이행되지 않은 이유를 컴캐스
트가 제시하도록 집행사무국(Enforcement Bureau)의 이행명령 제정
- 컴캐스트가 본 이행명령을 수령한 후 30일간 공청회 주최

또한, FCC는 컴캐스트가 관련정보를 제출하지 않을 경우 세 가지의 유사한 단계
를 명시하였으나, 컴캐스트는 차별적인 네트워크 관리행위를 종료시키기 위한 이
행명령을 2008년 말까지는 끝까지 이행하지 않았다.

10. FCC의 결정 통보 기준 (Criteria informing the FCC's decision)

결정을 통보하면서, FCC는 미디어 회사인 ‘Vuze’에 의해 행해진 사례에서 나타난
통계적인 증거를 고려하였다. 즉 FCC는 “1백만 이상의 기계가 동 시간
(machine-hours)보다 많은 1000개 네트워크”에 걸쳐서 분석하였으며, 그 결과 컴
캐스트 고객의 P2P TCP 접속이 다른 사업자 고객들보다 일관되고 지속적으로 더

52) 고객 접속에 대해 대역폭 제한을 유발시킬 발단/시초(thresholds)를 포함하고
있다.

많은 방해로 받았다”는 점을 발견하였다. 또한, FCC는 “컴캐스트가 몇몇 커뮤니티에 대한 모든 접속 중 40~75%에 대해 간섭했을 수 있다”는 점을 보여주는 독자적인 증거를 고려하였다. 이와 더불어, FCC는 “컴캐스트가 또한 자체조사결과 접속종료 중 20%는 1분 안에 P2P 접속 전송을 성공적으로 재개할 수 없다는 점을 인정하고 있다”는 점에 주목하였다.

이와 같은 통계와 더불어, FCC는 상당수의 관련 영향 받은 개인들의 증거를 확인하면서, 컴캐스트 행위에 대한 “현실세계의 결과”를 고려하였다. 또한 ‘정당한 네트워크 관리’를 한 것이라고 주장하는 컴캐스트와의 논쟁을 위해, 관련 분야 전문가들의 관점을 고려하였으며, 전문가들은 하기와 같다: Carnegie Mellon대학교의 Jon Peha교수, the Massachusetts Institute of Technology대학교의 David Reed교수, the Massachusetts Institute of Technology대학교의 David Clark교수, Columbia Law School의 Tim Wu교수 및 Stanford Law School의 Barbara van Schewick교수.

또한, FCC는 인터넷 엔지니어링 태스크포스(The Internet Engineering Task Force)를 포함시켰다. 이는 일종의 “인터넷 기능의 기초가 되는 표준 및 프로토콜을 위한 저장소(repository)”이며, 태스크포스가 수립한 표준은 컴캐스트의 행위에 반대하였다.

본 행위가 네트워크 폭주의 완화를 실현시켰다는 컴캐스트의 방어적 정당성을 판단하면서, FCC는 다음의 세가지 분야에 대한 증거를 제시하였다:

- 소규모 대역폭을 사용하는 고객들이 단순한 영향만을 받았는지의 여부 (이들은 비호의적인 어플리케이션을 사용하였기 때문)
- 네트워크 폭주가 일반적인 일시에만 이와 같은 행위가 시행되었는지의 여부
- 컴캐스트의 장비가 노드(node)를 부하시키는 주변을 목표로 삼았는지의 여부

위의 세 분야에 대한 조사결과를 바탕으로, FCC는 컴캐스트의 행위가 “네트워크 폭주에 대응하는 회사의 전문적 목표에 부도덕하게 맞추어졌다”고 결론지었다.

11. 조사의 확대 (Extensions to the investigation)

FCC의 결정이 공포된 후, 컴캐스트는 이행명령을 준수하였으나, 또한 FCC가 인터넷 접속서비스에 대한 규칙을 부과할 법적 의무가 없으며 FCC는 결정에 따른 적절한 절차를 따르지 않았다는 입장으로 항소에 돌입하였다.

컴캐스트는 인터넷 정책선언문(Internet Policy Statement)이 규칙으로써 직접적으로 적용되었을 때, 공식적인 규칙입안 절차가 FCC에 의해 진행되었어야 했다고 주장하였다. 대신 본 FCC의 결정이 준수에 대응하였을 때, FCC는 규칙제정이 아닌 ‘재정결정’을 고려하였고, 이에 따라 FCC는 ‘제안된 규칙제정 및 규약 의견과 명령에 대한 고시’(Notice of Proposed Rulemaking and a Memorandum Opinion and Order)⁵³⁾은 이행하지 않았다는 것이다. 그러나 FCC가 재정결정 혹은 규칙제정 수행여부에 대해 결정할 재량권이 있으며, 본 사례에서 컴캐스트가 답변에 대한 충분한 고지 및 기회가 FCC의 진행과정 속에서 제공되었으므로 컴캐스트 주장에 대한 법적인 근거는 없었다.

53) 본 사례에 대해, FCC가 규칙제정 보다는 재정결정(adjudication)으로 분쟁처리를 결정하게 된 원인에 대해 FCC는 다음의 세가지 이유를 제시하였다; 첫째, 인터넷이 비교적 새로운 미디어임을 볼 때, FCC는 “현재 시점에서 예방적 규칙을 채택하기를 거부하며, 이유는 특정 사실에 대한 판정을 제한하는 부분은 우리의 손을 과도하게 묶지 않으면서 소비자와 산업에 가이드를 제공해야 하기 때문이다”. 둘째, 인터넷의 복잡함을 고려할 때, “인터넷 접속 서비스는 매우 특화되어 있고 실제로 변화되고 있어 일반적인 규칙 범주 내에서 포착하는 것은 불가능하다”. 셋째, 사례별 재정결정 식의 접근방법은 의회 지시 및 FCC 전례에 부합한다”.

2009년 10월 Public Knowledge, 오픈인터넷 연합(Open Internet Coalition), 미국소비자협회(Consumers Union)를 대표한 Media Access Project, 전미 소비자연맹(Consumer Federation of America) 및 Vuze와 함께, FCC의 이행명령을 지지하는 Free Press 및 이해관계자의 관련 문서와 함께 본 사례에 대한 최종 이의신청이 이루어졌다.

12. 결론 (Conclusion)

본 사례는 진행 중에 있으며, 아직 최종 결론에 이르지 못하고 있다. 따라서 현 상황에서 최종 결론의 예상이 가능한 것은 아니다. 그러나 본 사례는 FCC를 비판하는 일부 논평가로 하여금 FCC가 부적절한 논리를 채택하였고 컴캐스트와 관련한 향후 사례들을 위해 프레임워크를 제공하는 상황을 이용하는데 실패하였다고 강력히 주장하게 하였다. 이러한 비판은 2005년 인터넷 정책선언문(Internet Policy Statement)이 단지 정책적 선언일 뿐이고 규칙제정 혹은 명령이 아닌 이유로 법적 구속력이 없다는 논쟁으로부터 광범위하게 시작된 것이다. 결국 이러한 비판적 시각은 FCC가 아래 세가지 내용을 이행해야 한다는 제안을 이끌어내게 되었다.

- FCC는 최종적으로 FCC하에 진정한 법적 효력을 갖게 하는 새로운 선언문을 채택해야 한다. (당사자 및 많은 관련자들이 한동안 강력히 요구한 사안임)
- FCC는 새로운 규칙에 위반하는 컴캐스트의 행위를 발견해야 하며, 이는 FCC가 새로운 규칙을 바탕으로 향후 있을 컴캐스트 행위에 대한 규제를 가능하게 할 것이다.
- FCC는 정당한 네트워크 관리에 대한 향후 관련 사례들의 결정을 위한 규제 프레임워크 확립해야 한다.

그 보다는도 FCC에 대하여 대다수는 인터넷 정책선언문(Internet Policy Statement)

은 실제로 구속력이 있으며, 컴캐스트와 다른 사업자에 의해 법원에서 끊임없이 도전 받은 견지임을 주장하였다.

13. 시사점

본 사례는 컴캐스트가 개인 간 파일공유(P2P) 관련 어플리케이션 기능을 임의로 떨어뜨려 실질적으로 인터넷 접근을 제한함으로써 인터넷 접근과 소비자 선택권 및 시장 경쟁을 제한한 사례이다. 본 사례에서 컴캐스트가 개인 간 파일공유(P2P) 어플리케이션의 임의적인 기능저하를 추진한 이유로는 주요 케이블TV 사업자로써 주요 콘텐츠 이용 수단인 개인 간 파일공유(P2P) 어플리케이션 기능을 떨어뜨려 IPTV 및 인터넷TV와 같은 인터넷기반 서비스로의 자사 가입자 이탈을 방지하기 위한 것으로 판단된다. 한편, 자사 인터넷 서비스에 주요 병목(Bottleneck)을 유발하는 개인 간 파일공유(P2P) 서비스 기능을 저하시켜 망 부하를 줄이고자 하였다는 컴캐스트의 주장은 일관되지 않은 주장으로 인해 다소 논거가 떨어지게 되었다.

본 사례의 경우 아직 최종적인 결론에 이르지지는 않았지만, 다음의 세 가지 측면에서 조명해볼 필요가 있다.

첫째, 통신과 방송 융합 서비스의 대두에 따른 이용자 및 사회적 이익 침해 여부에 대한 조사 기능 강화이다. 본 사례에서 FCC는 재정 결정 이유로 컴캐스트의 개인 간 파일공유(P2P) 어플리케이션의 기능저하 행위가 개방적인 인터넷에 따른 이익을 과도하게 침해하고 있다고 명시하고 있다. 결국, 관련 임의 기능저하 행위 여부에 대한 검증뿐만 아니라 관련 P2P 어플리케이션이 이용자에 미치는 영향에 대한 조사-분석이 수반되었다는 점이다.

둘째, 망 중립성(Net neutrality) 정책에 따른 개인 간 파일공유(P2P) 관련 분쟁 대두 가능성이다. 망 중립성은 아직 국내에서는 활발히 논의되고 있지 않고 있으나, 미국의 경우 주요 정책으로 이슈화되고 있다. 특히, 망 이용에 대한 비차별적인 접근을 주요 내용으로 하는 망 중립성 이슈에서 가장 핵심적인 문제는 이용자와 대용량의 트래픽을 유발하는 어플리케이션의 경우 비차별적인 접근 원칙이 인터넷 망 제공 사업자의 이익에 부합하지 않는다는 점이다. 본 사례의 경우 논쟁 과정에서 컴캐스트가 일관된 논거를 주장하지 않았지만, 국내에서 망 중립성이 대두될 경우 관련 분쟁이 발생 가능하며, 쟁점은 이용자 선택권 침해 및 차별행위 여부이다.

셋째, 예방적 규칙제정에 대한 판단 및 법적 근거에 대한 논쟁이다. 본 사례는 FCC가 인터넷 정책 선언문(Internet Policy Statement)의 법적 근거 여부가 주요 쟁점사항 중 하나였다. 사실 FCC가 본 사례에 대해 관련 규칙의 제정보다는 재정결정을 채택한 이유로 고도로 발전하는 산업/시장에 대해 일반적이고 기 확립된 규칙을 적용하는 것이 불가능하고 유연한 가이드언스를 제공하기 위함이었으며, 이런 견지로 인터넷 정책 선언문(Internet Policy Statement)을 근거하게 되었다. 반면, 선언문의 법적 효력 논란이 FCC의 재정결정에 대한 항소 원인이 되었다. 이러한 점은 국내 산업/시장의 급속한 발전에 대응하는 포괄적이며 유연한 대응 필요와 함께, 명확한 법적 근거의 확립이 동시에 수반되어야 함을 의미한다. 결국, 산업/시장의 급속한 발전에 대응하기 위해 이용자/소비자 중심의 규칙 제정 강화가 필요하다고 판단된다.

제 3 절 사례 2

San Diego Padres 야구경기에 대한 배타적권리를 보유한 COX사가 AT&T사에 IPTV 재전송을 거부한 사실에 대한 조사 (A complaint with federal regulators that accuses Cox Communications Inc. of engaging in unfair competition by blocking AT&T's video-programming service from broadcasting San Diego Padres baseball games)

1. 개요 (Summary)

San Diego Padres 야구경기에 대하여 AT&T 방송영상프로그램 서비스 차단을 통해 불공정 경쟁을 야기한 COX Communications사와 이에 대응한 AT&T의 재정신청 (A complaint with federal regulators that accuses Cox Communications Inc. of engaging in unfair competition by blocking AT&T's video-programming service from broadcasting San Diego Padres baseball games)

국가	규제기관	사후규제 영역
미국	FCC	사업자간 분쟁
일시	신고인	피신고인
2008.9.12	AT&T	Cox Communications (COX)
사건원명		
A complaint with federal regulators that accuses Cox Communications Inc. of engaging in unfair competition by blocking AT&T's video-programming service from broadcasting San Diego Padres baseball games		

2. 도입 (Overview)

2008년 10월, AT&T는 케이블 사업자인 COX에 대한 재정신청서를 제출하면서, San Diego에서 AT&T에 의한 U-verse TV시스템 기반의 전송에서 Cox-4 채널의 보류가 “불공정 행위를 구성하고 있으며, 그 이유는 COX의 행위 목적 및 영향이 고객에게 위성전달 기반 프로그램 편성(satellite-delivered programming)을 제공하는 AT&T의 역량을 심각하게 방해했기 때문이다”고 강력히 주장하였다.

재정신청과 더불어, AT&T는 COX가 Cox-4 채널에 대해 AT&T와 라이선스 동의에 대한 협상을 요구함과 동시에 COX에 대한 처벌과 과징금을 부과하는 명령을 촉구하였다.

3. 분쟁 확인 경위 (How the dispute was identified)

본 분쟁은 AT&T에 의한 재정신청서 제출에 따라 FCC의 미디어국(Media Bureau)에서 인지되었다.

4. 분쟁 당사자 (Parties involved)

본 분쟁에 대한 관련 당사자는 AT&T와 COX이다.

AT&T는 다채널 방송영상서비스 제공사업자(multichannel video programming distributor, MVPD)이다. AT&T는 U-verse TV를 제공하고 있으며, U-verse TV는 San Diego에서 고객을 위한 IP기반의 방송영상서비스이다.

COX는 San Diego에서의 선발 케이블 사업자이다. COX는 케이블 프로그램 채널인 Cox-4를 소유하고 있으며, 지역 뉴스, 오락 및 스포츠 프로그램을 지상에서 전송

한다. 본 사례와 특별히 관련된 사실은, Cox-4 채널이 San Diego의 야구팀인 Padres의 야구경기를 방송할 배타적 권리를 가지고 있다는 점이다.

5. 원고 측에 의해 제기된 논쟁 (Arguments presented by the complainant)

모든 다채널 방송영상서비스(MVPD) 가입자의 87% 이상을 점유하고 있는 San Diego 지역 내 선발 사업자들(COX 및 Time Warner)과 경쟁하기 위해, AT&T는 대중적인, 특히 Cox-4 채널 독점인 지역 야구 중계와 같은 의무제공프로그램 (“must-have” programming)을 전송할 수 있어야 한다고 주장하였다.

그러나 Cox-4채널에 대한 AT&T의 라이선스 체결 시도에도 불구하고, COX는 AT&T에게 채널 전송권 부여를 거절해왔다.

이와 더불어, COX는 Padre 야구경기를 포함한 Cox-4 채널 라이선스 계약을 위해 Time Warner를 선택하였다. 이는 Time Warner가 직접적으로 San Diego 에서 COX와 경쟁하지 않고 있음을 볼 때, AT&T에게는 논쟁의 여지가 있는 사건이었다⁵⁴).

6. 법적 근거 (Legal reference)

본 사례와 관련한 주요 법적 조문은 1934년 통신법 제 628(b)조(Section 628(b) of the 1934 Communications Act)에 대한 COX의 위반이었다. 제 628(b)조는 프로그램

54) COX와 Time Warner는 San Diego의 다른 지역에서 제공하고 있다. COX는 AT&T의 불공정 행위 주장에 대해 다음과 같이 반박하였다; “Padres와의 배타적 거래는 합법적이다...우리는 의회가 수립한 규칙을 준수하며 영업하고 있다. 우리는 우리의 콘텐츠를 제공할 대상을 선택할 수 있다...우리는 Channel 4를 설립하는데 1억 달러 이상을 투자하였다. 그들(AT&T)은 게임에 늦게 참여하였으며, 우리 프로그램에 접속하기 위한 쉬운 방법을 찾고 있는 것이다.”

접근(program access)과 관련한 FCC의 규정을 다음과 같이 명시하고 있다:

“케이블사업자, 케이블 사업자가 귀속적 통제권(attributable interest)을 두고 있는 위성케이블 프로그램 벤더(satellite cable programming vendor), 혹은 위성방송 프로그램 벤더(satellite broadcast programming vendor)가 불공정한 경쟁방법 혹은 불공정하거나 기반적인 행위, 목적 혹은 중대하게 방해하고자 하는 행위나 다른 다 채널 방송영상서비스 제공사업자(MVPD)가 위성케이블 프로그램 혹은 위성방송 프로그램을 가입자 혹은 소비자에게 제공하지 못하게 하려는 노력에 관여하는 것은 불법이어야 한다”

7. 손실 주장 (Losses alleged)

AT&T는 Cox-4 채널 라이선스에 대한 COX의 거절 결과 아래의 손실을 입었다고 강력히 주장하였다:

- “AT&T의 가입자 획득 및 U-verse 가입자 유지를 위한 노력을 심각하게 제한한” Padres 야구경기 프로그램의 부재
- “Padres 야구경기 프로그램 획득의 실패가 현재 및 미래 고객에 대한 손실을 야기하며, 고객 유지와 이탈율에 현저히 영향을 끼쳐왔다. 결론적으로 AT&T는 현재 및 기대 매출손실을 경험하였다.”

8. FCC의 결정 (The FCC's decision)

FCC는 AT&T의 재정신청을 기각하였다.

9. FCC의 결정 통보 기준 (Criteria informing the FCC's decision)

통신법 제 628조(Section 628 of the Communication Act)는 위성전송 수직통합 프로그램 편성(Satellite-delivered vertically-integrated programming) 규정과 관련이 있다. 동 조항은 지상 전송 서비스와 관련하여 이행의무를 부과하는 것이 아니다. Cox-4 채널이 지상에서 전송되고 있음을 볼 때, FCC는 제 628(b)조항의 위반이 발생한 것으로 규정할 수 없었다.

10. 조사의 확대 (Extensions to the investigation)

그러나 본 재정 결정과는 관계없이, FCC는 ‘지상에서의 허점(terrestrial loophole)’의 결과 “지상과 프로그램 편성(terrestrial programming)이 경쟁적인 다 채널 방송영상서비스 제공사업자(MVPD)로부터 지속적으로 보류되어야” 하고, “지상전송 케이블제휴 프로그램 편성(terrestrially delivered cable-affiliated programming)의 보류가 영상프로그램 유통시장(video distribution market)에서의 경쟁에 악영향을 끼칠 수 있는 심각한 문제이다”는 점을 과거에 인정한 바 있다. 또한, FCC는 프로그램 접근 규칙(program access rule)이 모든 지상전송 케이블제휴 프로그램 편성(terrestrially delivered cable-affiliated programming)으로 확대되어야 하며, 이러한 이슈를 해결하기 위한 규칙제정 과정에 돌입해야 한다는 견해를 보였다. AT&T는 이러한 이슈들이 해결되면 불이익 없이 재소할 수 있을 것이다.

재정결정시, AT&T는 “FCC 미디어국(Media Bureau)의 결정을 바탕으로 FCC에 검토요청을 목적으로 조속히 항소할 것이라는 입장을 발표하였다.

11. 결론 (Conclusion)

본 사례의 결론은 아직 확정되지 않았다.

12. 시사점

본 사례는 케이블사업자인 COX가 IPTV 서비스를 제공하는 AT&T에 자사 케이블TV 채널인 Cox-4 채널 전송권 부여를 거절함으로써 발생한 분쟁이다.

본 사례의 핵심 논쟁은 Cox-4 채널이 제공하는 Padres 야구경기 방송 독점권에 대한 Must Offer 제도 혹은 프로그램 접근 규칙(program access rule) 적용 가능 여부이다. 본 사례에서는 결국 AT&T의 재정신청 기각 사유가 기 존재하는 통신법상 위성전송 수직통합 프로그램 편성(Satellite-delivered vertically-integrated programming) 규정이 케이블TV 프로그램과 같은 지상 전송 프로그램에 적용되지 않는다는 법적 근거 부족에 기인한 사례였다. 그러나 FCC 제도 보완의 필요성을 인식함에 따라 Must Offer 제도 혹은 프로그램 접근 규칙(program access rule) 적용이 향후 확대될 것으로 예상된다. 국내에서도 이미 IPTV 사업자와 지상파 사업자 간 콘텐츠 제공 협상의 난항이 있었고, 향후 IPTV 사업자를 포함한 방송사업자 간 독점중계권 확보 및 이에 따른 콘텐츠 제공 관련 분쟁이 본격적으로 대두될 것으로 예상된다. 이에 대한 대응으로 향후 Must Offer 및 program access rule 과 같은 제도 도입에 대한 실무적 검토가 필요하다고 판단된다.

제 2 장 이탈리아(Italy) 방송/통신규제 기관

제 1 절 방송/통신 규제기관: AGCOM

1. AGCOM

AGCOM (Autorità Garante delle Comunicazioni)은 이탈리아의 방송/통신 규제 기관으로서 1997년 7월에 설립되었으며, 실제 활동은 1998년부터 시작한 독립기관이다. AGCOM의 활동영역은 영국의 Ofcom과 같이 방송과 통신을 포괄하고 있는데, 크게 두 개의 위원회, 즉, 통신망과 인프라 위원회(Network and Infrastructure Commission)와 상품과 서비스 위원회(Product and service Commission)로 구성되어 있다.

- 통신망과 인프라 위원회: 통신의 전통적인 분야인 상호접속, 보편적서비스, 주파수 및 번호계획에 대한 일반적인 업무를 수행함은 물론 사업자간 분쟁해결에 대한 1차적인 관할권을 갖고 있으며, 이외에 주파수 관련 건강과 안전에 관한 규제도 담당하고 있다.
- 상품과 서비스 위원회: 방송규제에 상당한 영향력을 갖고 있는 위원회로서 방송서비스 품질기준, 방송수신기와 서비스 규격, 저작권, 광고에 대한 규제 및 공영방송의 감독을 수행하며, 이외에도 정치나 선거 관련 광고시간, 여론조사 그리고 미성년자 보호를 위한 광고규제 준수를 감시하는 임무도 수행한다.

1) AGCOM의 조직체계

AGCOM의 집행기관은 의회의 승인 하에 총리(Prime minister)가 임명하는 1명의 위원장과 통상 의회의 여당과 야당에 의해 각각 4명씩 선출되는 8명의 위원으로

구성되는데, 이들 위원의 임기는 7년이다. 그리고 이사회는 위원장과 8명의 위원들이 개최하는 회의로 AGCOM의 공식적인 의사결정 주체이다.

AGCOM의 독립성과 책임관계를 보면, AGCOM은 의회에 대해 책임을 부담, 즉 의회에 대해 AGCOM 활동의 보고의무가 있으며, 의회는 AGCOM의 권한, 관련 법령의 제정 및 위원들을 선출하고 있다. 그리고 앞에서 서술했듯이, 의회의 여당 및 야당에서 각각 반수의 AGCOM 위원을 선정함으로써 이사회(Council)에서 정치적 중립성을 확보하고 있으나, 실제로 정치적 의지나 영향력으로부터 항상 독립적이지는 않다고 할 수 있다.

2) AGCOM의 조직 및 예산

AGCOM의 인력은 AGCOM 설립법령에 의거, 최대 260명으로 제한하고 있으며, 특별한 경우 60명까지 임시직을 둘 수 있도록 하고 있다. 2008년 4월 기준 AGCOM의 실제 고용인원은 289명으로 여기에는 21명의 집행관리자(executive manager)들과 152명의 공무원(functionaries)이 포함되어 있으며, 2009년 구성원 수는 297명으로 소폭 증가한 상태이다.

한편, AGCOM의 예산을 보면, 2007년과 2008년의 총 예산은 각각 €67백만 와 €66백만 수준으로, 2006년 이전에는 정부의 재정지원 비중이 상당하였으나, 2006년부터는 이러한 재정지원을 감소하고, 대신 모든 통신망 사업자의 매출의 일정수준, 즉, 매출액의 1.45%를 재원으로 확보하고 있다. 이러한 방식으로 인해, 그리고 재무성의 예산통제 강화로, AGCOM에 대한 정부의 재정지원 수준은 2006년 이전의 €21백만에서 2009년에는 불과 €2.6백만으로 대폭 줄어들었다.

[표 2-1] AGCOM 조직과 예산

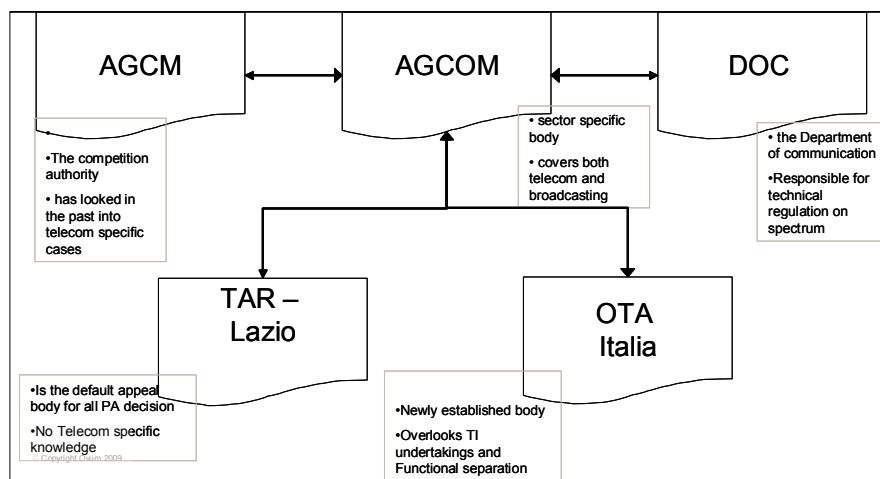
항 목	2008년	2009년
임직원수	289	297
예산	€ 67백만	€ 66백만

출처: AGCOM

2. 경쟁관련 기관들과의 상호작용

이탈리아 통신 산업에서 경쟁관련 규제는 상기의 AGCOM을 중심으로 이루어지고 있으며, 이외 관련기관으로 경쟁당국인 AGCM(Autorità garante della concorrenza e del mercato), 지역행정법원(Tribunale amministrativo regionale Lazio, TAR-Lazio) 및 일반 민사법원 등이 있다. 이외에, 이탈리아 1위 통신사업자인 텔레콤이탈리아(Telecom Italia)가 자발적으로 조직분리(functional separation)를 실행함에 따라, 이를 감독할 기관으로 OTA Italia가 설립되어 활동하고 있다.

[그림 2-1] 이탈리아 통신 산업의 경쟁 관련 기관



출처: Ovum

1) AGCM

AGCM은 이탈리아의 공정경쟁을 담당하는 경쟁당국으로 1990년 설립되었으며, 통신과 방송을 포함, 범산업의 경쟁을 보호할 책임을 갖고 있다. 경쟁 보호 분야에서 AGCM은 지배력 남용, 경쟁제한 행위 그리고 시장지배적 사업자의 지배력을 강화하거나 경쟁을 제한하는 인수합병을 감시하고 있다. 그리고 2004년과 2005년의 법령(degree)에 따라, AGCM은 소비자를 오도하는 광고 콘텐츠의 규제까지 권한이 확대되었다.

AGCM은 1명의 위원장(president, 현재 위원장은 Mr. Antonio Catricalá)과 4명의 위원으로 구성되어 있으며, 이는 상원의장, 하원의장, 대통령에 의해 지명되는데, 이들 위원의 임기는 7년이며 재임명될 수 없다. AGCM은 또한 사무총장과 총 277명의 직원으로 구성된 사무국이 있다.

통신사업자와 관련한 조치에 대해 통신규제기관인 AGCOM은 AGCM로부터 관련서류를 접수한지 30일 내에 공식적인 의견을 제공하여야 한다. (AGCOM 설립 법⁵⁵⁾)

2) DOC

최근 여당에 의해 도입된 이탈리아 정부조직 개편에 따라, 정부 부처의 수가 감소했는데, 이로 인해 방송통신 분야에서 커뮤니케이션부(Ministry of Communication)가 수행하던 업무가 경제개발부의 통신국(Ministry of Economic development- Department for communications, DOC)으로 흡수되었다.

DOC는 통신, 멀티미디어 네트워크, 정보과학(informatics), 주파수 및 텔레비전

55) Law 249, 31st July 1997 Institution of the Authority for communications and related rules on communication and broadcasting systems

방송, 통신 분야에 적용되는 신기술에 대한 권한을 가지고 있는데, 다음과 같은 영역의 사무국으로 구성되어 있다.

- 주파수 계획 및 관리
- 주파수 자원에 대한 국가계획
- 통신 및 방송서비스
- 우정부문
- 정보기술 및 통신부
- 전자기 분야의 모니터링
- 사업자의 무선장비 사용에 대한 기술승인
- 무선장비에 대한 기술적 표준 및 새로운 기기승인

AGCOM과 DOC는 주파수 자원 동등성에 대한 제네바 ITU 총회를 위해 국제적 차원에서 협력할 뿐만 아니라, 최근의 디지털 변화에 대해 협력하고 있다.

3) 지역행정법원(TAR Lazio)

TAR(Tribunale Amministrativo Regionale)은, 이탈리아의 법체계에서 개인 당 사자가 일반적으로 공공 행정에 대응하여 명령을 획득하는 행정법원으로서 이 탈리아 20개 지역에 각각 하나의 TAR이 있으며, 이들은 각 지역의 관할권을 가진 다.

독립 기관 뿐만 아니라 중앙정부조직의 경우, TAR Lazio는 이들의 행정결정에 대한 항소에 책임이 있는 행정법원이다. 따라서 방송통신규제기관인 AGCOM의 결정에 대응한 항소는 TAR에서 이루어지며, 2심은 최고행정법원(Council of State)에서 이루어진다. 행정사법평가시스템(administrative judicial review system)의 개

력에 따라, TAR은 결정 내용을 최고행정법원에서와 같이 바꿀 수 있다. 또한 TAR은 분쟁중인 조치를 중지시키는 명령을 부여할 수 있다.

4) OTA Italia

2008년 2분기에 텔레콤이탈리아(Telecom Italia, TI)는 AGCOM에게 영국 사례와 유사하게, 텔레콤이탈리아의 조직분리(functional separation) 공약을 제출하였는데, 제출된 공약에 포함된 14개 이행의무는 경쟁사업자에게 동등한 수준의 도매서비스 제공(equivalence)을 제공하기 위해 텔레콤 이탈리아내의 독립된 부서(Open Access⁵⁶⁾)를 설립하는 것을 목적으로 하고 있다. 그리고 이에 대해 AGCOM은 텔레콤 이탈리아의 14개 이행의무에 대한 공개자문(public consultation)을 시행하고 일부의 수정을 통해 이를 받아들이기로 결정하였다.

본 이행의무는 2008년 12월에 공식적으로 발효되었는데, 공개 자문 과정에서 제기된 텔레콤 이탈리아의 신설조직인 Open Access의 감독을 위한 독립기구 설립에 대한 의견을 반영, 규제기관인 AGCOM은 OTA Italia (Office for Telecom Adjudicator)라는 독립 감독기구를 설립하기로 결정하였다. 그리고 OTA Italia 설립을 위한 법령은 2009년 3월 18일에 통과되었는데, 다음과 같이 OTA Italia의 목적을 규정하고 있다.

- 사업자간 분쟁 방지
- 기술이나 운영 측면에서 분쟁이 제기될 경우 조정 촉진
- 법적인 항소 혹은 AGCOM의 업무부담 감소
- AGCOM에게 발생된 분쟁의 유형 및 조치 등 활동상황 보고

56) 텔레콤 이탈리아의 신설조직인 Open Access는 영국의 1위 사업자인 BT의 독립조직인 Open Reach를 벤치마킹하고 있다.

부연하면, OTA Italia는 사업자간 분쟁을 중재하고 용이하게 하며, 또한 텔레콤이탈리아의 성과 제출과 관련한 주요 성과지표(Key Performance Index, KPI)의 정기적인 모니터링을 수행한다⁵⁷⁾.

OTA Italia의 조직은 AGCOM에 의해 지명된 위원장과 역시 AGCOM에 의해 공급되는 인력, 혹은 (필요시) 외부 컨설턴트 인력을 기반으로 하고 있다.

3. AGCOM의 결정과 항소

1) AGCOM의 분쟁해결

AGCOM은 방송통신 서비스 관련, 사법적인 해결을 우선하지 않는 통신사업자간 분쟁에 있어, 일차(일심) 분쟁해결 기관으로의 역할을 수행하고 있다.

2008년 AGCOM은 사업자간 분쟁해결 관련 새로운 규칙인, Delibera (352/08/CONS)⁵⁸⁾은 공포함으로써, 2003년 이후 시행되었던 기존의 규칙을 변경하였는데, 새로운 법체제로 인해, 책임의 범위는 전기통신 분야에 있는 모든 사업자로 확장되어졌고 또한 위성플랫폼뿐만이 아닌 도매 프리미엄 상품과 관련한 영역으로까지 확대되었다.

동 법령에 의거, AGCOM의 분쟁해결을 위한 절차는 세 단계, 즉, 도입(introduction), 조사(investigation) 그리고 결정(decision)으로 이루어지는데, 절

57) 참고로 OTA Italia가 중점을 두고 있는 텔레콤 이탈리아의 규제상품들은 LLU, Bitstream, WLR, 병설(co-location), 번호이동성 등이다.

58) 352/08/CONS Regolamento concernente la risoluzione delle controversie traoperatori di comunicazione elettronica

차상의 특징 중 하나는 분쟁 당사자들 간 조정이 이전에는 초기단계에서만 가능했으나 새로운 법령으로 인해, 이제는 초기단계 뿐만 아니라, 분쟁절차의 모든 단계에서 가능하다는 점이다. 2008년 4월~2009년 4월간 AGCOM의 분쟁조정건수는 25건이며, 그 이전 해는 32건이다⁵⁹⁾

하지만 후발사업자(alternative operator)들은 분쟁을 해결하는 적시성과 효율성 측면에서 규제기관인 AGCOM의 능력에 대해 불평의 목소리를 높이고 있으며⁶⁰⁾, 따라서 가능한 경우 이들 후발사업자들은 자신들의 사안을 규제기관인 아닌 법원에 직접 제기하고 있다⁶¹⁾.

한편, AGCOM은 규제 위반 시 과징금을 부과할 수 있는데, 이 경우 과징금은 대상 사업자 매출액의 2~5%로 부과할 수 있으며, 사안이 심각한 경우에는 해당 사업자의 사업면허를 취소할 수도 있다. 하지만 이러한 AGCOM의 과징금 부과에도 불구하고, 경제력이 강한 몇몇 사업자들은 과징금에 대해 경시하는 경향을 보임으로써, AGCOM의 제재 가치를 비울적인 것으로 만들고 있다.

2) AGCOM의 조사(Inspection)

59) 2008년 4월에서 2009년 4월 동안 AGCOM에 의해 다루어졌던 25개의 사업자 간 분쟁사안 중 10개는 새로운 법체계로 처리되어졌다.

60) 분쟁해결장치에 대한 AGCOM의 비효율성은 급기야 AGCOM으로 하여금 도매규제 제도에 대한 투명성을 높이기 위해 Telecom Italia의 조직분리(functional separation)와 같은 보다 근본적인 해결안을 고려하게끔 하였다. 한편, 이를 통해 신설된 OTA Italia는 중재 등을 통해 분쟁해결의 효율성을 높임으로서 AGCOM의 업무부하를 감소시켜줄 것으로 예상되고 있다.

61) 이러한 법원에 대한 소송제기는 이해관계자의 일방 당사자가 손해배상을 청구할 경우에도 이루어진다.

2008년 AGCOM은 155개의 조사(inspection)를 수행했는데, 2008년에 공표된 AGCOM 결정⁶²⁾으로 인해 AGCOM의 조사권한을 해당 사업자와 관련된 제3자에 게로 까지 확대되었다. AGCOM이 조사를 수행한 영역은 사업자 전환, 이동전화 번호이동성, 마케팅행위 및 판매/유통채널, 고객관리, 번호 등 다양하였는데, 영역별 조사건수는 다음 표1-2와 같다.

[표 2-2] 2008년 영역별 AGCOM의 조사건수

조사영역	조사건수
번호사용의 적절성	69
원하지 않는 서비스 가입	53
사업자 전환절차	21
이동전화 번호이동성	7
위성서비스 라우팅	3
ADSL 서비스 판매촉진	2
합계	155

출처: AGCOM

3) AGCOM의 제재력 (Sanctions)

AGCOM은 자신의 의무수행 관련 다음과 경우에 제재권한을 갖는다.

- AGCOM의 스스로 의무수행과정에서 위반행위를 인지한 경우
- 이해 당사자의 일방이 위반 행위를 고발하는 경우
- 경찰, 혹은 통신국(DOC)의 지역 조사관이 적발하는 경우
- AGCOM의 자체 결정 또는 관련 정치단체가 요청하는 경우(선거방송에 국한)

그리고 조사대상인 모든 활동은 AGCOM내의 영역별 전문부서에 의해 수행하며,

62) 'delibera'(decision) (220/08)

이들 조사를 통해 특정한 제재조치가 상정되는 경우에는 AGCOM 이사회(Council)를 통해 채택되고, AGCOM 관보에 공표된다. 물론 이러한 사실은 이해관계자 당사자들에게도 통보된다.

AGCOM이 위반행위가 발생 시 제재를 가할 수 있는 영역에는 다음과 같은 예들이 있다.

- 이용자 및 소비자 보호
- 네트워크 및 서비스, 전기통신 사업자
- 미성년자 보호
- 미디어 및 방송 광고
- TV 방송사업자를 위한 방송편성 관련 법률
- 공영방송 서비스에 대한 의무

다음 표 3은 2009년도(1월~12월 현재)에 AGCOM이 수행한 영역별 제재 현황을 보여주고 있다.

[표 2-3] 2009년 영역별 AGCOM의 제재조치 현황

영역	제재건수
통신관련 이용자 및 소비자 보호	25
통신망과 서비스 관련 통신사업자 위반	4
미성년자보호	4
미디어 및 방송광고	14
무선통신 일반규칙	2
공영방송서비스 의무	1
합계	50

출처: AGCOM

4) AGCOM의 결정에 대한 항소

AGCOM의 결정에 대한 항소기관은 로마 행정법원(이하 TAR Lazio)⁶³⁾ 이
경우 AGCOM에 의한 결정은 항소에 따라 자동적으로 실행이 정지되지는 않지만,
드물게 사유가 명확하거나 또는 이를 지체하는 하는 것이 위험하다고 판단되는 경
우에는 항소와 더불어 AGCOM 결정의 시행이 정지되는 경우도 있다. 항소 절차에
소요되는 평균기간은 2~3년이며, 6~7년까지 연장이 되기도 한다.

63) TAR Lazio은 모든 행정소송 절차의 일심 행정재판 기관이다

제 2 절 사례 1

번호이동과정(MNP)에서 역마케팅에 대한 직권인지조사 (Modalità operative per la portabilità del numero tra operatori di reti per i servizi di comunicazioni mobili e personali (Mobile Number Portability))

1. 개요 (Summary)

국가	규제기관	사후규제 영역
이탈리아	AGCOM	이용자보호
일시	신고인	피신고인
2009.9.23	직권인지	Telecom Italia
사건원명		
Modalità operative per la portabilità del numero tra operatori di reti per i servizi di comunicazioni mobili e personali (Mobile Number Portability)		

2. 도입

본 사례는 번호이동 과정에서 확보한 가입자 정보 처리의 문제 특히 이동전화 번호이동 절차 동안의 원백⁶⁴⁾ 행위에 대하여 규제기관(AGCOM)이 시정요구를 결정한 사례이고 이에 대하여 사업자가 반발하여 이견을 보인 사례이다.

64) Winback : 현재 운용중인 경쟁사의 시스템을 자사의 제품군으로 바꿔 넣는 공격적인 마케팅 방법. 경쟁사와 비교해 자사가 우위에 있다는 점을 입증하는 중요한 영업 요소로 인정되며. 운영체계(OS), 스토리지, 데이터베이스관리시스템(DBMS), 서버 등은 물론 전자자원관리(ERP)를 비롯하여 기업의 핵심 업무로 사용되는 애플리케이션 등 모든 영역에서 이루어진다.

3. 법적 근거

TI의 행위가 문제가 있다고 판단한 AGCOM은 다음의 관련법을 근거로 TI의 행위를 조사, 결정하였다.

- Establishment of the Authority for the Communications and standards governing the telecommunications and broadcasting systems(31 July 1997, No 249)
- Rules for competition and regulation of public utilities", and in particular Articles 1 and 2(Law 14 November 1995, n. 481)
- Regulations for the implementation of EU directives in the telecommunications sector(19 September 1997, no 318)

4. AGCOM의 사안처리 및 TI의 반박

AGCOM delibera(19/01/CIR- 이동전화 번호이동-통신 사업자간의 번호이동을 위한 운용상 세부내용)와 뒤이은 delibera (78/08/CIR)에 의하면, 이동통신사업자는 타사업자로 이동전화 번호이동을 요청하는 가입자 정보의 경우 데이터 보전과 동시에 사생활 보호를 위해 최대한의 주의를 기울여야 하며, 또한 이 데이터는 이동전화 번호이동의 목적으로만 사용되어야 한다.⁶⁵⁾

2009년 5월 AGCOM의 “망 및 서비스 사무국”(directorate)은 Telecom Italia(TI)가, 자사 가입자가 타사업자로의 이동전화 번호이동을 위한 절차를 밟는 동안, 해당 가입자의 정보를 부적절하게 이용하였음을 근거로 TI에 문제점을 제기하였다. 즉

65) 번호 이동맥락에서, 본 사건에 있어서 번호 제공 사업자(donating operator)는 Telecom Italia Mobile 이다. 번호 요청사업자는 이제 막 계약을 체결하여 가입해버린 사용자들로부터 위임계약을 시작하기 위해 이동전화 번호 이동 절차를 요청하는 사업자이다. 달리 표현하자면 번호 요청 사업자들은 TIM과 경쟁하는 모든 이동통신 사업자이다.

번호이동을 하기 위해서는 번호이동을 수용할 사업자가 현재 가입된 이동통신사업자, 여기서는 TI에게 번호이동작업을 요청하게 되는데, AGCOM은 TI가 이러한 과정을 통해 TI가 경쟁사업자에게 번호이동을 요청하였던 자사 이용자들의 가입자 정보를 상업적 및 관측용 목적으로 사용한 사실을 지적한 것인데, 구체적인 의혹의 부분은 TI가 인지한 타사업자로의 번호이동 희망고객의 세부정보를 TI의 고객 관리 부서에게 알려주는 부분이었다. 왜냐하면, TI 고객부서는 동 가입자에게 즉각적으로 연락, 새로운 서비스 제공조건을 제안함으로써 해당 가입자가 번호이동을 하더라도 차후에 다시 확보하려는 시도를 할 것이기 때문이다.

이에 대해 TI는 이동전화번호이동 과정에서 발생하는 두 가지 단계, 즉 기술적 부분과 계약 본질에 대한 부분은 명확히 구분되어야 한다고 제기하고 있는데, 다른 통신사로 이동하고자 하는 자사 가입자들이 TI와 계약을 종료하기 위해서는 TI에게 본인의 의사를 고지할 필요가 있으며, 이는 TI와 가입자 본인 사이의 계약적 관계에 대한 본질이라는 것이다.

부연한다면, TI의 관점에서 볼 때, 고객의 계약종료 선언은 번호이동성 과정과는 관련이 없으며, 대신 “고객과 사업자간의 일반적인 정보 흐름”의 한 형태이다. 따라서 고객 데이터 묶음 (전화번호, 재무코드 혹은 부가가치세 번호(fiscal code or VAT number), 요청일시, SIM 카드 번호 등)을 전달받는 번호요청사업자가 사용자의 번호를 이전하고자 할 때, 이는 TI 소유인 정보를 전달하는 것이다. 따라서 TI가 고객의 계약종료 신고를 받을 때, TI는 고객이 번호이동의 요청여부와는 관계없이 이미 TI 소유인 관련 데이터를 사용하는 것이며, 상업적 목적으로 사용된 모든 다른 정보를 사용하면서 이를 활용하는 것이다. 만약 이 경우가 아니라면, 번호이동성제도는 번호이동을 요청하는 고객과 그렇지 않는 고객 간에 잠재적으로 차별할 것이라는 것이다.

또한, TI는 최근에 승인된 소비자보호법(Bersani Law, 법안을 제출한 하원의원의 이름을 채용함)이 본 사례에 적용될 수 있다는 점을 지적하고 있는데, 이를 통해 TI는 통신사업자가 계약종료 신고 후 30일 내에 계약종료 신고 고객들에게 새로운 서비스상품을 제안하는데 있어 “내부정보”를 사용할 수 있다고 해석하였다.

한편, AGCOM은 이러한 TI의 반박 의견을 검토한 후에 다음과 같은 내용을 지적하고 있다:

- 우선, AGCOM은 TI가 번호이동과정에서 제시한 두 가지 단계(“계약관계의 종료”와 “번호이동사유에 따른 기술적 고지”)의 구분이 설득력이 약하다고 지적하였다. 즉, AGCOM은 고객이 번호이동을 요청하는 것은 그 자체가 계약관계를 종료하고자 하는 고객의 의지가 분명한 것이며, 다만, 계약종료요청 고객은 TI와의 계약적 관계를 중단하고자 할 뿐만 아니라, 또한 이들은 동일한 번호를 유지하고 이를 새로운 사업자로 이동하길 바라고 있다는 점이 그 이유라는 것이다. 따라서 AGCOM은 TI가 제기한 “번호이동 없는 계약 종료”와 “번호이동을 수반한 계약 종료”가 유사한 계약적 상황이고 이에 따라 관련 데이터가 어떻게 취급해야 하는지를 적용한 규칙이 이 두 가지 상황에 동일해야 한다는 주장은 적절하지 않은 것으로 판단하였다.
- 더욱이 번호이동은 AGCOM이 특히 통신 산업에 있어서 소비자 이익을 보호하는 특수한 제도로써 이 경우 소비자 이익은 단순히 고객을 유지하고자 하는 사업자로서 TI의 권리의 범위를 넘어서는 것이라고 지적하고, 나아가, 행정 항소법원(Consiglio di Stato)의 이행명령(ordonnance 4602/2009)을 제기하면서, TI가 언급하고 있는 소비자보호법(Bersani Law)은 이러한 상황에 적용되지 않는다고 판단하였다.

5. AGCOM의 결정과 조치

AGCOM은 TI의 위반행위가 반복되었다는 점, 그리고 이러한 위반행위가 타 통신사업자와 소비자의 피해를 유발하여 반경쟁적 결과를 초래해왔다는 점에 주목하였으며, 그 결과, 2009년 9월 23일, 관련 위원회는 TI에 대해 €36만의 벌금을 결정하였으며, 더불어 향후 동일한 위반을 하지 않도록 명령하였다.

6. 시사점

본 사례에서 문제가 된 번호이동가입자에 대한 역마케팅 뿐 아니라 우리나라의 경우에도 브로드밴드 등 서비스해지를 요청하는 이용자에 대해 새로운 제안을 하는 등의 역마케팅이 빈발하고 있는 것이 사실이다. 번호이동성가입자에 대해 역마케팅이 문제가 되는 것은 다음 두 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다.

첫째는 당초 가입자가 가입했던 사업자의 역마케팅 행위는 해지의사를 가진 가입자의 의사에 반한다는 점인데, 번호이동을 하겠다는 의사표시를 했을 때는 Doner 사업자는 이를 위한 절차에 충실해야지 번호이동의사를 변경하려 한다거나 번호이동 후 다시 자사로 재가입할 것을 요구하는 것은 해당 가입자의 의사에 반하는 행위라 할 수 있다. 특히 이를 위해 가입자정보를 목적 외로 사용하는 것도 문제가 될 수 있다.

또 하나는 역마케팅 과정에서 기존 약관과 다른 파격적인 제안을 할 수 있을 것인데 이는 해지의사를 밝힌 가입자 개인에게는 좋을 수 있으나 엄격히 말하면 이 제안을 한 사업자는 자사의 보유가입자와 번호이동을 하려는 가입자를 차별하는 행위를 하고 있다는 점이다.

본 사례는 시장이 포화되어 갈수록 현가입자를 지키려는 활동과 타사의 가입자를 유치하려는 움직임이 더욱 치열해질 수밖에 없는 상황에서 이용자들의 정보가 오용되거나 의사에 반하는 요구를 받는 등의 피해를 없도록 하기 위한 규제기관의 감시가 더욱 중요해지고 있음을 보여주는 좋은 사례라 하겠다.

제 3 절 사례 2

Conto TV의 SKY Italia 플랫폼 액세스 관련 분쟁에 대한 조사(DELIBERA N. 117/08/CONS CONTROVERSIA CONTO TV S.R.L./SKY ITALIA S.R.L. AVENTE AD OGGETTO “ACCESSO ALLA PIATTAFORMA UNICA”)

1. 개요 (Summary)

국가	규제기관	사후규제 영역
이탈리아	AGCOM	사업자간 분쟁
일시	신고인	피신고인
2008.2.27	Conto-TV	SKY Italy
사건원명		
DELIBERA N. 117/08/CONS CONTROVERSIA CONTO TV S.R.L./SKY ITALIA S.R.L. AVENTE AD OGGETTO “ACCESSO ALLA PIATTAFORMA UNICA”		

2. 도입

Conto-TV는 디지털 및 위성 플랫폼으로 스포츠와 예로 오락 콘텐츠를 유통하기 위해 SKY Italia(이하 SKY) 플랫폼을 사용하는 소규모 콘텐츠 사업자로서, 본 사례는 Conto TV가 SKY Italy와 사이멀크립트(Simulcrypt)⁶⁶⁾를 제공받기로 계약하였음에도 불구하고 그 계약을 이행하지 않은 SKY Italy를 대상으로 AGCOM에게 재정 신청을 하게 된 것으로, 부연하면, 양사는 사이멀크립트 제공을 위한 계약을 체결

66) 사이멀크립트 (Simulcrypt)란 한 개 이상의 CAS(Conditional Access System)를 동시에 운용하는 것을 의미한다. CAS는 돈을 낸 가입자만이 해당 방송 프로그램 혹은 채널에 접근할 수 있도록 하는 기술을 말한다.

하였으나 계약서 내용에 대한 해석을 달리하면서 분쟁이 발생하게 된 것이다.

구체적인 사례를 살펴보기 전에 분쟁당사자인 Conto-TV와 SKY-Italia에 대하여 간단히 살펴보면 다음과 같다.

- Conto TV는 2004.7월에 서비스를 시작한 유료 TV 방송사업자이다. 이탈리아 일부지역에서 지상파를 제공하는 한편 디지털 TV 및 위성방송을 유료로 서비스를 제공하고 있다. Conto TV는 무료로 제공되는 지상파 방송이며 Conto TV 1, Conto TV 2, Conto TV 3, Conto TV 4는 유료TV로 제공하고 있다. 특히 유료채널들을 살펴보면 Conto-TV 1은 오전 7시부터 밤 11시까지 pay-per-view 프로그램을 방송하고 있으며, 밤 11시부터 아침 7시까지는 “superpippa channel”라고 부르는 유료방송 서비스(paid-for offer)를 방송한다. Conto-TV2에서는 오전 7시부터 밤 11시까지 “Wellness@home”을 방송하며, 밤 11시부터 아침 7시까지 “SIN”이라 부르는 유료방송 서비스(paid-for offer)를 방송한다. Conto TV 3은 성인채널로 Pay for Wide를 제공한다, 끝으로 Conto TV 4는 정액제로 운영되는 성인영화 채널이다.
- 반면, SKY Italia는 2003.7월에 서비스를 시작한 이래로 이탈리아에서 가장 인기가 많고, 콘텐츠가 풍부한 유료 TV 방송사업자이다. SKY Italia는 위성파 CATV를 통해서 서비스를 제공하고 있으며 약 70여개의 일반채널, 34개의 프리미엄 채널, 42개의 Pay-per-View 채널 등을 제공하고 있다.

3. 법적 근거

AGCOM은 Conto-TV의 재정신청을 처리하는데 있는 법적근거와 함께 기존의 AGCOM 결정, EC의 결정 등을 근거로 삼고 있는데, 구체적으로 다음과 같다.

- Establishment of the Communications and standards governing the telecommunications and broadcasting systems(Law 31 July 1997, no.249), 제1조 제6항
- A decision by the European Commission(2003.4.2) No M2876 - NewsCorp/Telepiù;
- Adoption of the rules for the settlement of disputes between telecommunications operators and users(the resolution n.148/01/CONS(2002.7.18)

4. 분쟁 당사자들의 주장

1) Conto-TV

당초 계약상 Conto-TV가 SKY-Italy에게 요청한 기능은 다음과 같다.

- 동일한 EPG (Electronic program guide) 채널 내에서 하루 동안의 상업적 제공을 차별화시키는 가능성을 가질 것.
- ‘프로그램 유료시청제(pay-per-view)’가 아닌 ‘유료 TV 가입(pay-tv subscription)’ 형태와 같은 서비스를 운영할 것 (이는 상호간 비용 및 기술적 기능 측면에서 다름.)
- ‘adlibitum’콘텐츠의 성과를 보류시킬 가능성을 가질 것. (본 프로그램은 SKY의 ‘보호자지도(parental guidance)’ 등급에 포함되지 않고 있음)

위 언급된 모든 프로그램은 1주일(pay-per week), 1일 종일(pay-per-day) 혹은 1일 밤(pay-per-night)시간 동안 지속되는 가입을 통해 제공되고 있으며, 2006.7월의 협정에 따라 Conto-TV는 ‘pay-TV 가입’ 형식의 기술적 서비스 제공을 위해 SKY에 비용을 지불하였다.

그런데 Conto-TV의 주장에 따르면, 상기 기능을 SKY Italia가 제대로 이행하지 않았으며 특히 EC에게서 받은 합병에 따른 이행조건 즉 자사와 동등한 기술적 처리를 하지 않은 것은, SKY의 행위가 EU위원회(EC)의 결정에 따른 이행의무 위반이며, 상업적 서비스 제공을 방해함으로써 경쟁사에게 사실상의 경제적 진입장벽 (Economic barriers)을 높인다는 것이다; 그리고 이에 따라 Conto-TV는 규제기관인 AGCOM에게 재정신청을 하면서 다음 두 가지 사항을 결정해 줄 것을 요청하였다.

- SKY의 행위가 유럽위원회의 결정에 따른 이행의무 위반인지의 여부
- Conto-TV가 SKY의 도매제공 요청을 통해 Conto-TV에게 방송서비스제공을 차별화시킬 가능성을 제공할지의 여부

2) SKY-Italy

SKY는 Conto-TV의 요구가 EU위원회 (EC)에서 규정한 이행의무⁶⁷⁾ 범위를 넘어섰다고 주장한다. 말하자면, SKY는 제3자가 둘 이상의 상업적 프로그램을 동일한 EPG 채널에서 제공 할 의무가 없다고 주장한다.

67) 2003년 뉴스코퍼레이션(Newscorp.)사가 Telepiu' 및 Stream의 인수/합병을 통해 SKY Italia를 설립하면서 유럽위원회(EC)가 부여한 인가조건이다.

플랫폼의 액세스 및 본 분쟁과 관련된 이행의무는 하기와 같이 부여되었다.

결합 플랫폼은 제 3자 사업자들에게 결합플랫폼의 위성 플랫폼에 접속권한을 부여할 의무를 부여하고 있다. 이는 그러한 사업자들로 하여금 결합플랫폼의 소매 서비스 제공물들과 경쟁하는 채널들을 제공할 수 있게 하기 위함이다. 결합 플랫폼의 의무는 이탈리아 TV채널의 서비스 제공물들에게 있어 필요하고 도움이 되는 기술서비스의 공급에 있다. (무료, 유료, 상업용, 홍보용 방송 포함) 이러한 서비스들은 하기 주석의 11.6구절에 명기된 바대로, 제 3자들에게 공정하고, 투명하고, 비차별적이며, 비용 위주의 조건으로 제공될 것이며, 위성플랫폼으로의 접속권한을 포함하여 제 3자 사업자들에게 접속권을 부여할 의무가 있다.

5. AGCOM의 사안처리

AGCOM은 본 분쟁이 특별히 위 언급된 EU위원회가 부여한 이행의무, 즉 11.1, 11.4 및 11.8의 해석에 근거하고 있다고 판단하고 있는데, 이러한 이행의무를 구체적으로 보면 다음과 같다.

Case No COMP/M.2876 - NEWSCORP/ TELEPIU.

REGULATION (EEC) No 4064/89 MERGER PROCEDURE

11.1 : 결합 플랫폼은 제3자 사업자들에게 결합플랫폼의 위성 플랫폼에 접속 권한을 부여할 의무를 부여하고 있다. 이는 그러한 사업자들로 하여금 결합플랫폼의 소매 서비스와 경쟁하는 채널들을 제공할 수 있게끔 하기 위함이다. 결합 플랫폼의 의무는 이탈리아 TV채널의 서비스 제공에 있어 필요하고 도움이 되는 기술서비스의 공급에 있다.(무료, 유료, 상업용, 홍보용 방송 포함) 이러한 서비스들은 하기 주석의 11.6구절에 명기된 바대로, 제3자들에게 공정하고, 투명하고, 비차별적이며, 비용 위주의 조건으로 제공될 것이며, 위성플랫폼으로의 접속권한을 포함하여 제3자 사업자들에게 접속권을 부여할 의무가 있다.

11.4 도매고객은 개인제공원칙에 따라 한 개 이상의 이러한 서비스들을 선택할 수 있어야 하며, 자신의 상업적 정책을 수립하는 데 있어 자유로워야 한다.

11.8 제휴사업자 그룹(Committed Group)은 상호간 공정한 협약을 바탕으로 이탈리아 내에서 “제한 수신시스템 동시 운용 협정 (위성 방송, 종합 유선 방송 (CATV), IPTV 등 유료 방송에서 2개 이상의 제한 수신 시스템(CAS)을 동시에 운용하는 것을 말하며 유료 방송 시스템에서 다운로드 수신 제한 시스템 (D-CAS) 채용 시 가능한 시스템이다.

DCAS는 셋톱박스에 사업자가 제공하는 CAS가 미리 설치되어 있는 것이 아니라, 네트워크에 연결 시 서버로부터 CAS를 보안이 보장되는 칩(Secure Micro)에 다운로드하는 방식으로 2개 이상의 CAS를 동시에 운영할 수 있다)”을 맺기 위해 정당한 모든 노력을 다해야 하며, 관심 있는 제3자로부터 서면요구 후 9개월 내에 아래의 “제한수신시스템 동시운용” 합의내용이 가능한 빠른 시일 내에 정당하게 이행될 수 있도록 마련되어야 한다.

(i) “제한수신시스템 동시운용” 장비를 운영코자 하는 제 3자 시장 진입자(예를 들어 제한수신시스템 운용사업자, Conditional access operator) 및 이의 제한수신시스템 기술제공사업자는 객관적으로 필요로 하는 한 “제한수신시스템 동시운용”장비를 개발하는데 결합플랫폼 및 이의 제한수신시스템 기술제공사업자와 협력하며,

(ii) 결합 플랫폼의 제한수신시스템의 보안은 준수되어야 한다.

AGCOM은 특별히 11.1조항을 지적하고 있는데 즉 11.1 항목을 제한적으로 해석하지 말 것을 강조하고 있는데 즉, SKY 주장과 같이 제3자의 범위는 비상업적인 사업자로 제한되는 것이 아니며, 상업성 여부와 상관없이 제공해야 한다는 것이다. 부연하면 제3자 즉 SKY의 모든 경쟁사업자에 대해 자사 서비스에 접속제공의무를 가지는 것으로 해석하였다.

AGCOM은 Conto-TV의 서비스 제공이 최종사용자가 시청시간을 선택할 수 있는 데이터베이스로부터 제공된 특정 이벤트와 연결되어야 하는데도 불구하고 SKY가 적절한 기술지원을 하지 않았던 점을 옳다고 단언하고 있다. 또한 청문회가 열리는 동안 SKY는 왜 '유료TV 가입(pay-tv subscription)'모드가 위성플랫폼의 효율성에 저해될 수 있는지에 대해 명쾌하게 보여주지 못했다.

6. AGCOM의 결정과 조치

상기 판단을 근거로 AGCOM은 Conto-TV의 입장을 지지하였으며, SKY사로 하여금 다음 항목을 강제로 이행토록 하는 '결정(Decision)'을 공표하였다.

- SKY Italia는 Conto-TV 가입자가 자사의 서비스를 시청하는데 필요한 기술 지원을 제공해야만 한다.
- 이러한 서비스들은 1주일(pay-per week), 1일 종일(pay-per-day) 혹은 1일 밤(pay-per-night) 형태 등 다양한 방식으로 시청할 수 있도록 기술적인 서비스가 제공되어야 한다.

7. 시사점

본 사례는 방송시장에서 병목설비(여기서는 사이멀크립트 기술)를 가진 사업자가 경쟁사업자에게 계약을 통해 제공하기로 했음에도 불구하고 계약을 이행하지 않았기 때문에 발생한 분쟁이다.

통신 산업에서는 병목설비가 그것이 물리적 설비이든, 기술이든 특정 사업자가 보유한 것이 공정한 경쟁을 제약할 때 규제기관은 해당사업자에게 일정한 의무를 부여하는 등 여러 가지 규제수단을 통해 병목설비를 제거해오곤 하였다.

이제는 통신에서 뿐만 아니라 방송에서도 CAS와 같은 병목설비가 존재하는 규제기관입장에서는 이 기술을 남용하여 경쟁사업자의 진입을 막거나 불공정한 행위를 하는 사업자에게는 제재를 가하는 등의 규제정책 수립이 불가피해 보인다. 주지하다시피, 과거 방송 산업은 내용적 측면에서 규제가 주를 이루어 왔지만, 요즘의 방송시장에서의 분쟁을 보면 본 사례와 같이 병목설비를 둘러싼 분쟁, 콘텐츠의 배타적 거래로 인한 분쟁 등 산업적 측면에서의 규제를 더 필요로 하고 있는 것으로 보이며, 규제기관입장에서도 이러한 문제들을 해결하기 위해 방송 산업에서의 공정경쟁을 위한 경제적 규제방안에 대한 적극적인 검토가 필요하다고 판단된다.

**“2009년도 방송통신정책연구용역사업”
결과보고서, 추진실적보고서**

2009. 11.

오 범 코 리 아

다. 보고서 및 단행본, 기술문서

번호	발간년도	구분	제목	발행기관(발행자)	비고
1	2009	보고서	해외 방송통신 사후규제 동향 분석 보고서(영국/스페인)	오범 코리아	
2	2009	보고서	해외 방송통신 사후규제 동향 분석 보고서(프랑스/독일)	오범 코리아	
3	2009	보고서	해외 방송통신 사후규제 동향 분석 보고서(미국/이탈리아)	오범 코리아	
4					

※ 구분 : 보고서일 경우 '보고서', 단행본일 경우 '단행본', 기술문서일 경우
'기술문서' 기재

Ⅶ. 기타

1. 연구결과 국문 요약문

① 과제번호	09- 진흥 - 00 - 00		
② 과제명	해외 방송통신 사후규제 동향분석 리포트 발간 및 국내포럼 개최		
③ 총괄책임자	성 명	이 상 돈	소 속 R&A
④ 주관연구기관	오범 코리아		
⑤ 연구내용 및 결과	o 연구목표 - 해외 주요국의 규제 트렌드를 이해하고 성공적인 사례를 벤치마킹하기 위해 해외 규제동향을 수집하고 분석보고서를 발간 - 국내의 규제기관 정책담당자와 전문가가 참여하는 국제세미나에 참가하고 국내포럼을 개최하는 등 사후규제관련 국내외 동향의 다양한 정보 수집 o 주요 핵심내용 1. 사후규제 관련 사례연구의 범위 :가.사전/사후 규제위반 나.소비자 보호 위반 다.사업자간 분쟁 2. 과정별 연구사항 : 법적근거/규제기관의 인지과정/결정기준 및 결정시 고려사항/규제기관의 최종 결정/조치 3. 사후규제 관련 제도 및 환경 연구 국가별 규제기관의 사후규제정책 동향을 제공하며 사례연구를 이해하는데 도움을 줄 수 있는 맥락적 정보제공 4. 규제기관의 해외 세미나 참가 지원 및 국내포럼 개최 지원 ▪ KCC의 규제관련 해외세미나 또는 컨퍼런스 지원(오범 전문가 1인 동행) ▪ 사후규제관련 국내포럼 지원(전문가 비용 지급 및 자료 제공) o 주요 연구성과 1. 계량적 연구성과 : 각 해외 주요 6개국의 규제 트렌드 및 사례를 포함한 보고서 3회 발행하였으며, 매 보고서별 case수를 기본 목표 4개 이상을 달성하였음. / 국내포럼 1회 개최하였음. 2.활용방안 - 국내·외 연구자들이 해외 사후규제 동향 자료가 필요할 경우, 본 연구결과를 인용할 수 있으며, 해외 6개국의 사후규제 전반에 대한 이해를 원하는 실무자, 연구자들에게 연구 단초를 제공할 수 있을 것임. - 또한, 본 연구자료는 KCC 내부적으로 사후규제를 담당하고 있는 실무자들을 위한 교육자료로서 활용이 가능할 것으로 예상됨. 특히, 주요국에서 공정경쟁을 위반하거나, 소비자의 권리를 침해한 경우 또는 사업자간 분쟁이 발생하였을 때 해당 규제기관이 어떠한 법적 근거와 절차로 문제를 해결해 나가는지를 연구하는 case study 용도로 활용될 것임. 3.파급 효과 - 국내 사후규제 정책 수립시 비교 자료로 활용 ▪ 향후 시장 변화에 맞는 사후규제 정책 개발이 지속적으로 이루어질 것으로 예상되며, 이 과정에서 해외 주요국의 동향은 적절한 정책 수립을 위한 참고자료 또는 비교자료로서 정보제공. - 정책 실무자의 전문성 향상 제고를 위한 정보 ▪ 해외 규제기관의 사후규제 case study는 정책 실무자의 문제해결에 참고가 될 수 있는 자료를 제공함으로써 사후규제관련 실무자들의 업무 전문성 제고 지원.		
⑦ 키워드	해외 규제기관, 해외 사후규제 사례, 해외 규제 동향		

2. 연구결과의 자체평가

과제번호	09 - 진흥 - 다 - 2	연구기관	오범코리아
과제명	해외 방송통신 사후규제 동향분석 리포트 발간 및 국내 포럼 개최		

자 체 평 가 의 건	
1. 과제수행의 목표 달성도	100%
최초 계획된 계량적 성과지표를 달성하였음. 1.보고서 발행횟수 : 목표: 3회 / 성과 : 3회 2.매 보고서별 Case 수 : 목표 : 최소 4개 / 성과 : 4개 이상 3.국내 포럼 개최 : 목표 : 1회 / 성과 : 1회	
2. 연구개발결과의 질적 수준	1. 사후규제 관련 교육시 인용 가능한 해외 사례를 충분히 다룸으로써, 해외 주요국의 동향은 적절한 정책 수립을 위한 참고자료로서 또한 비교자료로서 활용될 수 있다고 사료됨 2. 본 과제는 해외 규제기관의 사후규제 실무과정을 보여주기 위한 case study가 중심이 되므로 해외 규제기관이 사후규제 관련한 사안이 발생하였을 때 문제해결을 어떻게 해나가는가를 간접적으로 볼 수 있어 해당 업무를 수행중인 실무자들의 업무 전문성 제고에 도움이 될 것임.
3. 연구결과 및 활용·추진에 대한 의견	국내·외 연구자들이 해외 사후규제 동향 자료가 필요할 경우 본 연구결과를 인용할 수 있으며, 해외 6개국의 사후규제 전반에 대한 이해를 원하는 실무자, 연구자들에게 연구의 단초를 제공할 수 있을 것임. 2. 본 연구자료는 KCC 내부적으로 사후규제를 담당하고 있는 실무자들을 위한 교육자료로서 활용이 가능할 것으로 예상됨. 특히, 주요국에서 공정경쟁을 위반하거나, 소비자의 권리를 침해한 경우 또는 사업자간 분쟁이 발생하였을 때 해당 규제기관이 어떠한 법적 근거와 절차로 문제를 해결해 나가는지를 연구하는 case study 용도로 활용될 것임.
4. 기 타 의 건	사후규제 관련한 연구 분야는 법적/제도적 접근방법, 경제적 규제 접근방법 등이 있을 수 있으나 사후규제는 선형적으로 알 수 없는 다양한 사례가 양산될 것이므로 각 사례에서 보여주는 규제기관, 방송·통신사업자, 소비자 등의 움직임 하나하나가 유의미한 결과를 보여 줄 수 있음. 특히 본 연구의 수요자인 KCC를 비롯한 각 이해관계자를 위해 사례연구를 통한 연구방식이 활성화 될 것으로 기대함.

2009년 12월 30일

총괄책임자	직위:책임애널리스트 성명 :이 상 돈 (인)
연구기관장	직위 :대 표 이 사 성명: 존 데이비드 김 (인)

