

정책연구 09-33

방송·통신·융합서비스 이용자 통합 보호방안 연구

김희수/임 준/김슬기

2009. 11

1. 본 연구보고서는 방송통신위원회의 출연금으로 수행한 방송통신정책 연구용역사업의 연구결과입니다.
2. 본 연구보고서의 내용을 발표할 때에는 반드시 방송통신위원회 방송통신정책연구용역사업의 연구결과임을 밝혀야 합니다.

서 언

통신 서비스에 경쟁이 도입된 이후 통신 분야의 이용자 권익 보호 정책은 약관, 요금 등 경제적 거래 관련 이용자 이익 침해 행위에 초점이 맞추어져 왔습니다. 방송통신 융합 기술의 발전으로 유료방송의 보급이 확대되고 신규 매체가 증가함에 따라 방송 서비스 부문에도 경제적 거래관련 이용자 이익침해 행위가 발생하고 있고 있어 이에 대한 보호 방안이 요구되고 있습니다.

또한 양방향성 등 디지털 미디어 기술의 특성으로 말미암아 수동적인 지위에 있던 시청자의 프로그램/채널 선택권이 강화되고 프로그램/채널 구매라는 경제적 거래에 참여하는 비중이 증가하면서 통신 이용자와 방송 시청자의 개념 간 차별성이 약화되어 방송통신 서비스를 포괄할 수 있는 통합 이용자 보호 정책이 요구되고 있습니다.

현행 방송·통신·융합서비스의 이용자 보호는 방송법, 전기통신사업법, 인터넷 멀티미디어사업법에서 개별적으로 규정하고 있으며 그 대상 및 내용, 기준 등에 차이가 있어 규제의 일관성 및 형평성을 확보하기 어려운 구조입니다. 불합리한 규제 기준의 차별성을 해소하고 중요 규제 흠결을 보완하여 이용자 보호 정책 수단으로 활용 가능한 사전/사후적 이용자 보호 방안을 체계적으로 정비할 필요가 있습니다.

본 연구는 변화하는 방송통신융합 환경과 이용자·시청자 행태를 반영하여 통합적·전문적·체계적인 이용자·시청자 보호 정책을 마련하고자 하는 목적으로 이루어졌습니다. 통합적인 제도적 정비를 위해서 통신 이용자 개념과 방송 시청자 개념이 제도적으로 어떠한 함의가 있는지 규명하고자 하였고, 거래 유형 및 보호하고자 하는 이용자 권익 등을 기준으로 이용자·시청자 개념을 범주화하여 통합하는 방안을 검토하였습니다. 또한 국내외 이용자 보호 관련 제도의 분석 및 평가를 바탕으로 방송·통신·융합서비스 이용자·시청자 보호 통합법(안) 상의 이용자 보호

규정을 도출하였습니다.

본 연구는 김희수 선임연구위원의 책임 하에 임준 책임연구원과 김슬기 연구원이 연구에 참여하여 수행하였습니다. (김희수: 연구총괄 및 제1장/제3장 제3절, 임 준: 제3장 제1절 ~ 제2절, 제4장, 김슬기: 제2장) 또한 본 연구진과 학계 및 정부 담당자로 구성된 전문가 자문단에서 이루어진 토의가 본 연구에 많은 기여를 하였습니다. 전문가 자문단에는 외부 전문가로서 중앙대 김원식 교수, 서울대 여정성 교수, 서강대 이수영 교수, 서강대 홍대식 교수, 명지대 홍명수 교수와 방송통신위원회 이용자 보호국 관계자들이 참여하였습니다. 특히 홍대식 교수와 홍명수 교수는 본 보고서 제4장에 포함된 방송·통신·융합서비스 이용자·시청자 보호 통합법(안)을 기초해 주셨습니다. 아울러 본 보고서 집필 및 전문가 자문단 운영과정에서 오기환 책임연구원과 김진성 연구원이 많은 도움을 주었음을 밝힙니다.

아무쪼록 본 연구가 방송통신융합 서비스 이용자 보호와 권익 증진에 실질적으로 기여하고 향후 관련 연구의 토대가 되기를 바랍니다.

2009년 11월
정보통신정책연구원
원 장 방 석 호

목 차

서 언	1
요약문	9
제 1 장 방송통신 환경변화와 이용자 보호 문제	21
제 1 절 방송통신 환경의 변화 양상	21
1. 개 요	21
2. 방송통신융합의 개념	22
3. 공급자중심에서 이용자참여로의 변화	23
제 2 절 환경변화에 따른 통합 보호방안 마련 필요성	24
1. 융합서비스 이용 환경의 증대에 따른 통합 보호방안 마련 필요성	24
2. 이용자·시청자 개념의 통합 개념 필요성	28
제 2 장 방송통신 이용자·시청자 보호제도 평가	30
제 1 절 국내 방송·통신·융합서비스별 이용자·시청자 보호 제도 현황 및 과제	30
1. 통신 이용자 보호 제도의 현황 및 과제	30
2. 방송 시청자 보호제도의 현황 및 과제	48
3. 방송통신 융합서비스 이용자(소비자) 보호 제도의 현황 및 과제	57
제 2 절 해외 이용자 보호 정책의 현황 및 시사점	60
1. 해외 주요국의 이용자 보호 법체계 및 제도 개선 동향	60
2. 해외 주요국의 방송 시청자 보호 법체계 및 제도 개선 동향	70
제 3 절 통합보호제도 마련의 필요성	76
1. 현행 전기통신사업법·방송법·IPTV법 상 보호제도 비교	76

2. 방송통신위원회의 통합보호정책 개괄 및 평가	88
제3 장 방송통신 이용자·시청자 개념 연구 및 재정립 방향 논의	91
제1 절 기존의 방송통신 이용자·시청자 및 경제적 거래 소비자 개념 정리	91
1. 통신 이용자 개념	91
2. 방송 시청자 개념	98
3. 소비자 개념	100
제2 절 이용자·시청자·소비자 개념의 변화 및 재정립 필요성	102
1. 이용자 보호제도 마련에 있어 이용자·시청자 개념의 차이	102
2. 방송 시청자 개념의 한계 및 변화 필요성	103
3. 통신법상 이용자 개념의 한계 및 변화 필요성	103
제3 절 개념 및 용어 재정립 방향	105
1. 확대된 이용자 보호 영역에서의 개념 정립	105
2. 새로운 개념 도입 방안	106
3. 방송통신 통합사업법 상 개념 설정 방안	109
제4 장 방송·통신·융합서비스 이용자 통합 보호 방안	113
제1 절 통합보호제도·통합법체계의 기본 원칙 및 방향	113
1. 체계 정비의 원칙	113
2. 체계 정비 방향	114
제2 절 방송통신사업법 관련 규정 체계	116
1. 총칙 규정	117
2. 이용자 권익 보호에 관한 부분(방송통신사업자에게 공통적으로 적용되는 부분)	118
3. 시청자 권익 증진에 관한 부분(방송사업자에게만 적용되는 부분)	129
4. 공정경쟁 관련 금지행위	132

제 3 절 소 결	138
참고문헌	141
<부록 1> 방송·통신·융합서비스 통합 이용자 보호방안 연구 전담반 운영 ..	143
<부록 2> 방송통신 이용자 권익보호 포럼 개최	146

표 목 차

<표 1-1> 통신 유형별 민원처리 현황	25
<표 1-2> 방송매체별 민원유형 현황	27
<표 1-3> 방송관련 민원 현황	28
<표 2-1> 소비자기본법 상의 소비자 권리	31
<표 2-2> 소비자기본법 상의 국가 및 지자체의 책무	32
<표 2-3> 전기통신사업법의 이용자 권익 보호 관련 규정	32
<표 2-4> 전기통신사업법 시행령 상 이용자 이익저해 행위 유형	34
<표 2-5> 공정거래법상 불공정 거래행위의 유형	37
<표 2-6> 통신법상 재정의 대상	42
<표 2-7> 전기통신기본법 시행령 상 재정신청 요건	43
<표 2-8> 방송법 상 시청자 권익보호	49
<표 2-9> 방송사업 허가·인가, 재허가시 심사 사항	49
<표 2-10> 장애인복지법 상 정보 접근권 보장	50
<표 2-11> 시청자불만처리위원회 처리 사항	51
<표 2-12> 시청자위원회의 권한과 직무	52
<표 2-13> 방송분쟁조정위원회 심의 사항	54
<표 2-14> 방송분쟁조정위원회 조정 절차	55
<표 2-15> IPTV법 상 금지행위	59
<표 2-16> 미국의 방송통신서비스 소비자보호기구	61
<표 2-17> 영국의 방송통신서비스 소비자보호기구	63
<표 2-18> 이용자 보호와 관련한 일반허가요건 조항	66
<표 2-19> Ofcom의 소비자보호 정책 평가 절차	66

<표 2-20> Ofcom의 정책방향	67
<표 2-21> 권고안의 상세 내용	69
<표 2-22> 미국의 방송 공익성 요구 조항	70
<표 2-23> FCC 검열 금지 원칙	71
<표 2-24> 프로그램, 광고 및 협찬 기준에 대한 불만 및 사건 처리 과정	74
<표 4-1> 이용자 정의	117
<표 4-2> 방송통신위원회의 책무	119
<표 4-3> 이용자보호지침의 제정	120
<표 4-4> 이용자보호센터	122
<표 4-5> 이용자권익보호위원회의 구성·운영	122
<표 4-6> 사업자의 이용자 보호의무	123
<표 4-7> 이용자불만 및 피해 상담기구의 설치	123
<표 4-8> 이용자피해 분쟁해결기준	124
<표 4-9> 사업자의 손해배상 및 보증보험계약 등	125
<표 4-10> 방송통신분쟁조정위원회의 설치	126
<표 4-11> 사업자와 이용자 간의 분쟁에 대한 제정	127
<표 4-12> 방송통신위원회의 시정권한	129
<표 4-13> 시청자 권익 증진 관련 방송통신위원회의 책무	130
<표 4-14> 시청자의 권익 증진을 위한 방송사업자의 책무	130
<표 4-15> 방송사업자의 자율규제	131
<표 4-16> 시청자위원회 및 관련 규정	131
<표 4-17> IPTV법 공정경쟁 관련 금지행위 세부유형	133
<표 4-18> 이용자이익저해와 관련된 금지행위	137

그 립 목 차

[그림 1-1] 우리나라 다매체/다채널화와 경쟁증가	26
[그림 2-1] 통신 이용자 피해 구제 방법	39

요 약 문

제 1 장 방송통신 환경변화와 이용자 보호 문제

제 1 절 방송통신 환경의 변화 양상

통신과 방송 간 경계가 허물어지고 IPTV 등과 같이 융합형 서비스가 확산됨에 따라 기존의 통신 이용자와 방송 시청자의 개념 또한 새로운 시각에서의 접근을 요구하고 있다. 새로운 방송통신 융합 사업법은 기존 이용자·시청자의 개념에서부터 권리와 보호범위 등에 이르기까지 변화하는 방송통신융합 환경을 반영할 필요가 있다.

제 2 절 환경변화에 따른 통합 보호방안 마련 필요성

1. 융합서비스 이용 환경의 증대에 따른 통합 보호방안 마련 필요성

통신서비스 시장은 신규 서비스 도입, 마케팅 경쟁, 요금 경쟁 등 사업자 간 경쟁이 대단히 활발한 상황이며, 경쟁의 도입을 통해 급격히 성장하며 혁신의 성과를 창출하고 있다. 경쟁은 궁극적으로 서비스의 지속적인 개선을 통해 이용자 이익 증진에 기여하나, 사업자 자원의 경쟁이 확대, 심화하는 과정에서 이용자 피해의 빈도와 규모는 커지게 되는 경향이 있다. 이에 통신서비스 정책이 공급자 중심에서 수요자 중심으로, 산업 활성화 위주의 정책에서 이용자 보호 정책으로 패러다임 전환이 이루어지고 있다.

방송통신 융합 기술의 발전으로 IPTV, Wibro, VoIP 등 신규 융합형 서비스의 등장으로 매체 간 경쟁이 증가하는 상황에서는 방송과 통신의 특성이 희석되면서 방송의 시청자 개념과 이용자 개념 간의 차별성이 약화되는 동시에 방송 고유의 특수성이 유지·확대되는 측면이 공존하고 있다. 기존의 통신법과 방송법의 보완으로는

이러한 시장 변화에 적절히 대응하기 어려울 것으로 보이며 방송통신 분야에 공통적으로 적용될 수 있는 통합 보호 방안 마련이 필요하다.

2. 이용자 · 시청자 개념의 통합 개념 필요성

통합 보호 방안 마련을 위해서는 선행적으로 통신 이용자와 방송 시청자 개념의 통합 개념을 마련하는 것이 필요하다. 방송 시청자의 개념과 통신 이용자 개념 간의 차별성이 약화될수록 방송통신 이용자 보호 정책을 단일한 체계로 통합할 가능성이 증가한다. 방송통신융합 현상에 대처하기 위한 통합적인 제도적 정비를 위해서는 통신법뿐만 아니라 방송법상의 규정도 대상이 될 것이나, 방송법은 이용자라는 개념을 알지 못하고 그 대신 시청자라는 용어를 쓰고 있으므로, 개념의 차이가 제도적으로 어떤 함의가 있는지 규명될 필요가 있다. 양방향, 주문형 서비스 등 통신과 디지털 융합 미디어의 기술적 특성을 반영하여 수동적인 방송 시청자(수용자)의 개념이 개인의 능동적 이용성을 강화하는 방향으로 확대되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

제2 장 방송통신 이용자 · 시청자 보호제도 평가

제1 절 국내 방송 · 통신 · 융합서비스별 이용자 · 시청자 보호 제도 현황 및 과제

1. 통신 이용자 보호 제도의 현황 및 과제

통신서비스 이용자 보호와 관련한 법률은 크게 소비자기본법, 공정거래법, 전기통신사업법, 전기통신기본법, 정보통신망이용촉진및정보보호 등에 관한 법률 등이 있으며 이 중 이용자 피해 구제와 관련한 법률은 소비자기본법과 전기통신기본법, 전기통신사업법 등이다. 전기통신사업법은 사업자의 이용자 보호 및 불만처리 의무, 피해보상 의무를 규정하고 있고, 약관 신고 의무 규정 및 인가규정을 통하여 이용자 보호를 도모하고 있다. 또한 공정한 경쟁 또는 이용자 이익 저해 관련 금지행위를 별도로 규정하여 부당한 차별이나 협정체결 거부, 부당한 정보 유출을 금지하고 있

고, 이용약관과 다르게 전기통신역무를 제공하거나 이용자의 이익을 현저히 저해하는 방식으로 전기통신역무를 제공하는 행위를 금지하고 있다. 통신서비스로 인한 분쟁과 관련하여 방송통신위원회는 재정제도를 마련하고 있다.

통신 이용자 보호 제도의 과제로 이용자 보호 제도와 경쟁 정책과의 연계, 통신 이용자 정의 확대, 정보제공 기능의 강화, 이용자 이익 저해 행위 규정 보완, 이용자 차별행위의 구체적 기준 마련, 통신 이용자 약관에 대한 적극적 권한 확보, 이용자 민원 처리에 있어 사업자의 책임 유도, 이용자 패널 구축, 약자계층을 위한 적극적 이용자 보호 시책 강구 등이 논의되고 있다.

2. 방송 시청자 보호제도의 현황 및 과제

우리나라는 2000년 통합 방송법 개정 시에 시청자 권익 향상을 목표로 하여 시청자 보호 관련 규정을 다수 마련하였다. 현행 방송법에서는 시청자의 권한에 대한 선언적인 규정을 두는 것 외에 법령에서 구체적인 권한을 부여하고 있다. 방송법 상 시청자 보호제도로는 시청자 접근권 보장 측면에서 방송사업 인·허가, 재허가 시에 시청자 의견을 반영하는 것과, 시청자불만처리위원회, 시청자위원회, 미디어 책임성 증진 측면에서 방송사업자 자체심의 및 시청자평가프로그램 등이 있다.

시청자불만처리위원회나 시청자위원회 운영과 관련하여 체계 정비 필요성 및 기능 확대가 요구되고 있으며, 기존의 시청자 개념을 확대하여야 한다는 논의가 이루어지고 있다.

3. 방송통신 융합서비스 이용자(소비자) 보호 제도의 현황 및 과제

IPTV, Digital Cable 등에서 채널과 프로그램의 상품화 경향이 증대하면서 시청자 권익(주권) 영역이 확장되고 있으며, 관련 이용자 피해의 불만 이슈가 제기되고 있다. 따라서 요금, 서비스 제공, 약관내용 등 계약 조건 등에 관한 유료방송 서비스 이용 관련 보호제도를 마련하는 것이 시급하다.

방송 시장의 경우 방송분쟁조정과 시청자불만처리위원회 등 사업자간, 사업자와

시청자간 분쟁해결 수단이 마련되어 있을 뿐 금지행위를 통한 직접규제 수단이 없어 방송 시장에 금지행위 규정 도입이 논의되고 있고, IPTV 서비스의 경우 금지행위만이 있을 뿐 분쟁해결수단이 없어 통합적인 분쟁조정기관 설립이 요구된다.

제 2 절 해외 이용자 보호 정책의 현황 및 시사점

1. 해외 주요국의 이용자 보호 법체계 및 제도 개선 동향

미국의 통신서비스 이용자보호는 1996년에 개정된 연방통신법에 기초하고 있으며 FCC(Federal Communications Commission)가 담당하고 있다. 방송, 통신, 융합 서비스 이용자 보호 규정이 영역별로 산재되어 있어 단일한 원칙이 적용되고 있지는 않으며, 이용자 보호활동으로는 방송과 통신의 품질을 관리하고 소비자들로부터 고충을 직접 접수받아 정해진 절차에 의하여 처리하고, 소비자보호를 위하여 가장 빈번하게 제시되는 이슈들을 고지하여 민원의 해소절차를 위한 정보제공과 신규민원 확산을 저지하는데 주력하고 있다.

영국의 방송 및 통신서비스 영역 소비자보호관련 정책은 OfT(Office of Fair Trading)와 방송통신전문기관인 Ofcom에 의해 수집·집행된다. 소비자와 사업자간에 분쟁이 발생하면 독립기구인 분쟁해결기구(ADR)에서 불만처리를 실시한다. 영국 Ofcom은 통신시장의 유효경쟁 활성화를 통해 이용자의 이익이 가장 잘 달성될 수 있다는 것을 핵심 전제로 하여 이용자보호 정책과 경쟁정책 간의 통합, 이용자 보호, 이용자 권익증진의 3가지 영역에서 소비자정책 실천계획(Consumer Policy Action Plan)을 마련하였다.

호주의 경우 자율규제를 통해 소비자보호를 추구하고 있어, 방송통신이용자문제는 비정부기관인 TIO(The Telecommunications Industry Ombudsman)에서 담당하고 있다.

2. 해외 주요국의 방송 시청자 보호 법체계 및 제도 개선 동향

우리나라를 비롯하여 해외 각국의 방송 시청자 보호는 내용 규제 중심으로 이루

어지고 있으며, 시청자 주권은 소비자 주권과는 다른 의미로 방송국의 허가·재허가 혹은 방송 내용에 관여할 수 있는가의 의미로 이용되고 있다. 각 국의 방송법상 불공정한 약관이나 부당행위 등 통신 이용자 보호제도와 유사한 법규는 존재하지 않는 것으로 보인다. 즉, 통신법상 이용자 보호와 방송법상 시청자 보호는 상이한 규제 이념 아래 이루어지고 있으며 양자 간에 중첩되는 부분은 없다고 볼 수 있다.

제3절 통합보호제도 마련의 필요성

1. 현행 전기통신사업법·방송법·IPTV법 상 보호제도 비교

개념 정의와 관련하여 전기통신사업법은 이용자 개념을 전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자로 정의하고 있으며, 방송법은 시청자 개념을 별도로 정의하고 있지 않다.

이용자 보호 및 불만처리 의무에 관하여 사업법은 전기통신역무에 관하여 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리할 의무 및 절차를 규정하고 있고, 처리 지연에 따른 손해의 배상은 별도로 규정하고 있다. 그리고 분쟁해결제도로써 전기통신기본법에 재정제도를 규정하고 있다. 방송법의 경우 불만처리 의무에 대한 규정은 없으나, 시청자의 권익보호를 규정하고 있으며, 시청자불만처리위원회 설치 조건을 규정하고 있다. IPTV법도 통신법과 마찬가지로 사업자의 제공서비스에 대한 이용자의 정당한 의견이나 불만처리 의무를 규정하고 있다. 사업법과 IPTV법은 사업자 손해배상 의무를 규정하고 있으나, 방송법상 손해배상 의무 규정은 없다.

약관에 대하여 사업법은 약관 신고 의무규정 및 인가규정을 두고 있고, 유료방송의 경우 방송법에서 약관 승인의무를 명시하고 있다. IPTV 사업자는 약관을 신고하여야 하고 요금은 승인 제도를 택하고 있다. 인가 또는 승인 약관 미준수시 사업법에 따르면 허가 취소 또는 1년 이내의 사업정지 조치가 취해지고, 방송법은 3천만원 이하의 과태료를 부과하고 있다. IPTV법은 약관 위반시 제재 규정이 없다.

이용자 이익저해 관련 금지행위 관련 사업법과 IPTV법은 공정한 경쟁 또는 이용자 이익저해 금지행위를 별도 규정하고 있으나, 방송법은 금지행위 규정을 두고 있지 않고, 보편적 시청권 보장과 관련하여 준수사항 이행을 규정하고 있을 뿐이다.

2. 방송통신위원회의 통합보호정책 개괄 및 평가

기존 통신위원회와 방송위원회로 이원화되어 이루어지던 보호 정책을 2008년 방송통신위원회 출범시 ‘이용자보호국’ 설치와 함께 통합적인 이용자보호 추진 근간이 마련되었다. 방송통신위원회는 이용자 피해의 효율적 예방 및 구제, 알기 쉬운 이용약관 유도 및 부당한 이용약관 개선, 통신서비스 이용자 역량 강화 및 참여 활성화, 통신서비스 품질평가 및 품질보장 제도 개선, 통신서비스 이용자 보호를 위한 제도적 기반 조성을 위해 노력하고 있으나, 방송통신 융합 기술의 발전으로 갈수록 복잡·다양해지는 이용자 피해에 대한 효과적인 대응에 한계를 보이고 있으며, 통신서비스와 방송 및 융합서비스와의 통합적인 보호체계가 마련되어 있지 않아 방송통신융합 시장에서의 이용자보호를 위한 체계 정비가 필요한 상황이다.

제3 장 방송통신 이용자·시청자 개념 연구 및 재정립 방향 논의

제1절 기존의 방송통신 이용자·시청자 및 경제적 거래 소비자 개념 정리

1. 통신 이용자 개념

전기통신사업법은 이용자 이익 보호와 관련하여 단일한 이용자 개념에 기초하고 있다. 동법 제2조 제1항 제2호는 이용자를 “전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자”로 정의하고 있다. 동규정에 의하여 정의된 이용자 개념은 계약 체결자로 제한된다는 점이 특징이며 이는 매우 협소한 정의라 할 수 있다.

2. 방송 시청자 개념

방송법은 방송을 “방송프로그램을 기획, 편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것”으로 정의하면서 여기서의 ‘공중’이란 개별계약에 의한 수신자를 포함하는 개념이라 보면서, 이를 “시청자”로 지칭한다고 규정하고 있다.

3. 소비자 개념

소비자란 소비생활을 영위하는 자로서, 타인이 공급하는 물자나 용역을 소비생활을 위해 구입·사용하는 사람을 말한다. 소비자기본법은 소비자를 사업자가 제공하는 물품 및 용역(시설물을 포함)을 소비생활을 위하여 사용하거나 이용하는 자라고 규정하고 있다.

제2절 이용자·시청자·소비자 개념의 변화 및 재정립 필요성

1. 이용자 보호제도 마련에 있어 이용자·시청자 개념의 차이

통신법상 이용자 개념은 사업자 및 서비스에 대응하는 개념인 반면에, 방송법상 시청자 개념은 방송 콘텐츠를 가리키는 방송 프로그램에 대응하는 개념이다. 즉, 시청자 개념은 이용자 개념에 비하여 경제적 이해관계에 대하여 보다 중립적으로 사용될 수 있으며, 문화적·사회적 가치와 연결되어 있다고 할 수 있다. 방송통신 통합 사업법 상 개념 설정 시에는 이러한 통신법상 이용자 개념과 방송법상 시청자 개념의 차이를 충분히 고려하여 법적 용어를 재정립하여야 한다.

2. 방송 시청자 개념의 한계 및 변화 필요성

근래 들어 암묵적 거래관계에 의존했던 지상파 방송 중심에서 유료방송의 보급이 확대되고 신규 매체가 증가함에 따라 방송서비스 부문에서도 방송플랫폼 사업자·이용자 간의 명시적인 경제적 거래관계가 증가하고 관련 이용자 이익저해 행위의

발생 빈도가 증가하고 있어 이용자(user), 가입자(subscriber), 소비자(consumer), 소비자(prosumer) 등의 개념으로 방송 분야 시청자 개념을 변화·확대할 필요가 있다.

3. 통신법상 이용자 개념의 한계 및 변화 필요성

현행 전기통신사업법에서는 이용자를 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자, 즉 가입자(subscriber)만을 의미하는 것으로 정의하고 있으나, 이러한 정의는 이용자 이익 증진의 입법 목적과 이용자 보호 필요성에 비추어 지나치게 협소한 정의라 할 수 있다. 통신서비스의 이용은 계약과 무관하게 이루어질 수 있음을 주지하여야 하며, 이용자 개념 자체를 기존의 계약관계 이상으로 확대하여 정의하는 것이 보다 근본적인 해결이 될 수 있다.

제3 절 개념 및 용어 재정립 방향

1. 확대된 이용자 보호 영역에서의 개념 정립

방송·통신 산업에서는 한 걸음 더 나아가 경쟁법과 소비자법에 의하여 포착되기 어려운 고유한 이용자의 경제적 이익이 있을 경우 그러한 이익과 시민의 이익까지도 보호하기 위한 가장 넓은 의미의 이용자보호제도를 필요로 한다. 따라서 보호 대상으로서의 이용자 또는 시청자 개념 설정에 이러한 필요성이 고려되어야 한다.

2. 새로운 개념 도입 방안

통합 사업법상 새로운 개념의 도입 방안으로 소비자 또는 수용자 개념 도입 혹은 시청자 개념의 재정립 등이 논의될 수 있다. 방송통신서비스를 이용하는 주체를 소비자의 관점에서 보호할 필요성을 긍정할 경우에, 우선 이용자가 다양한 보호 이익과 내용으로 구성될 수 있는 다의적 개념이라는 점에서 소비자가 내용적으로 이미 이용자 개념에 포섭될 수 있다는 것을 전제하거나, 또는 소비자의 정의를 직접 통신법에 명문으로 규정하고, 소비자 보호에 관한 일련의 법제도를 통합법에 수용하는

방식을 상정할 수 있다. 반면, 수용자 개념을 사업법상 도입할 경우 기존의 수동적 수용자 개념이 아닌 능동적 이용 및 조작으로 커뮤니케이션에 적극적으로 참여하는 보다 확대된 능동적 수용자의 개념이 되어야 할 것이다. 마지막으로 시청자 개념은 사회적, 문화적 가치를 지니기 때문에 시청자 개념을 통신법상 이용자 개념에 단순히 대응시키거나 대체되는 개념으로 사용하는 것은 쉽지 않은 일이라고 할 수 있다.

3. 방송통신 통합사업법 상 개념 설정 방안

(1) 이용자 개념으로 통일하는 방안, (2) 이용자 개념과 시청자 개념을 혼용하는 방안, (3) 제3의 개념을 창안하는 방안 등을 고려할 수 있다. 방통융합 현상에 의하여 방송과 통신이 교차하는 영역에서는 특히 콘텐츠의 유통과 관련된 경제적 이익과 콘텐츠의 내용과 관련된 사회·문화적 이익이 공통된다는 점에서 이용자 개념과 시청자 개념을 상황에 따라 서로 번갈아 가면서 사용하는 것이 가장 합리적인 대안이라 할 것이다.

제 4 장 방송·통신·융합서비스 이용자 통합 보호 방안

제 1 절 통합보호제도·통합법체계의 기본 원칙 및 방향

1. 체계 정비의 원칙

시청자 또는 이용자 이익과 관련된 방송법 규정 중 내용중립규제(content neutral regulation)와 관련된 것은 가급적 방송·통신 분야를 통합하여 방송통신사업법 규정을 만들고, 내용규제(content-related regulation)와 관련된 것은 방송 분야에 특유한 것이므로 별도로 규정하도록 한다.

방송 분야에서의 시청자 또는 이용자 보호 제도나 그 운영을 위한 법적 기관에 관해서도 시장규제와 관련된 것과 내용규제와 관련된 것을 구분하여 시장규제와 관련된 것 중 방송법과 전기통신사업법상 규정 여부나 형태에 차이가 있는 것은 제도나

기관의 목적의 정당성과 방법의 적절성 등을 고려하여 통합하고 내용규제와 관련된 것은 방송 분야에 특유한 것이므로 별도로 규정한다.

2. 체계 정비 방향

통합 사업법상 개념은 이용자 및 시청자 개념을 혼용할 것을 전제로 하여 이용자, 최종이용자, 시청자 개념을 구별하고 정의 규정을 두기로 한다. 방송통신위원회의 직무와 권한, 정책의 추진체계, 원칙 등은 방송 분야와 통신 분야의 구별 없이 하나의 조항에 통합하여 규정하고, 이용자 보호에 관한 부분에서는 방송통신 서비스 제공과 관련하여 방송통신위원회의 업무 시행 근거와 방법, 방송통신사업자의 준수사항 또는 의무, 손해배상책임, 방송통신위원회의 분쟁 해결 절차와 기관 등에 관한 규정을 둔다. 시청자 권익 증진에 관한 부분에서는 방송프로그램의 내용과 관련된 사항으로서 자율적 심의, 시청자 평가 및 반영 절차와 이를 수행할 자체 기관, 방송통신위원회의 감독 권한 등에 관한 규정을 두기로 한다.

제2 절 방송통신사업법 관련 규정 체계

1. 총칙 규정

방송통신사업법 총칙 규정에는 목적 규정과 이용자·시청자 정의 규정을 포함한다.

2. 이용자 권익 보호에 관한 부분(방송통신사업자에게 공통적으로 적용되는 부분)

방송통신사업자의 공통된 서비스 제공과 관련하여 이용자 이익 저해 우려가 있는 업무처리절차와 구체적 행위를 대상으로 방송통신위원회의 업무 시행 근거 및 방법을 규정하고, 이용자 권익 보호와 관련된 업무의 효율적 추진을 위한 이용자권익보호위원회의 설치, 방송통신사업자의 이용약관에 대한 심사 권한과 절차, 방송통신사업자의 이용자에 대한 불만처리과 관련된 일반적 의무, 방송통신사업자의 서비스 제공에 있어 이용자 보호와 관련된 구체적 의무, 방송통신사업자의 이용자에 대한 손해배상책임, 사업자 대 이용자 관계에서 발생하는 분쟁해결절차로서의 재정절차

와 관련된 방송통신위원회의 조사권한, 사업자 대 이용자 관계에서 발생하는 분쟁 해결기관으로서의 방송통신분쟁조정위원회의 설치 및 구성 등을 규정하기로 한다.

3. 시청자 권익 증진에 관한 부분(방송사업자에게만 적용되는 부분)

방송사업자에게만 적용되는 시청자 권익 증진에 관한 부분에 대하여 별도 규정한다. 방송사업자의 방송프로그램에 관한 자율 심의 의무와 기구 설립, 운영, 시청자 평가와 관련된 시청자위원회, 시청자 평가와 관련된 시청자평가 프로그램, 내용 규제와 관련된 방송사업자의 의무, 시청자 평가를 반영하는 절차와 이를 수행할 자체 기구, 방송통신위원회의 감독 권한 등에 관한 규정을 둔다.

4. 공정경쟁 관련 금지행위 부분

규제체계의 변화, 기술발전 등 환경변화로 인해 전문 규제 기관에 의한 방송 분야 사후규제의 필요성이 증가하여 최근 방송법 금지행위 관련 법안이 발의된 바, 통합 사업법 제정에 시사점을 제공해 주고 있다. 발의된 방송법상 금지행위 가운데 공정 경쟁 관련 조항은 다음과 같다. 첫째, 정당한 사유 없이 채널의 제공 또는 프로그램의 공급을 거부·중단하거나 채널 편성을 변경하는 행위. 둘째, 채널의 제공 또는 프로그램의 공급을 위한 거래에서 다른 방송사업자를 차별하는 행위. 셋째, 우월적 지위를 이용하여 다른 방송사업자에게 부당한 편성이나 거래조건을 요구하는 행위. 넷째, 부당하게 다른 방송사업자의 시청을 방해하거나 서비스 제공 계약의 체결을 방해하는 행위. 다섯째, 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위이다.

제3 절 소 결

국내외 보호제도를 검토한 결과 통신법상 이용자 보호와 방송법상 시청자 보호는 상이한 규제 이념 아래 이루어지고 있으며 양자 간에 중첩되는 부분은 없는 것으로

보인다. 때문에 방송통신 통합 사업법은 전기통신사업법상 거래 관계와 관련한 이익 침해 행위 부분과 방송법상 시청자 보호 부분을 통합하여 구성하는 것을 원칙으로 규제 흠결이 있는 부분은 보완하기로 한다.

사업법 제정 시, 시청자 또는 이용자 이익과 관련된 내용중립규제(content neutral regulation)와 관련된 것은 방송·통신 분야를 통합하여 규정을 만들고, 내용규제(content-related regulation)와 관련된 것은 방송 분야에 특유한 것이므로 별도로 규정한다. 시청자 개념은 사회·문화적 의미를 지니므로 내용중립적인 경우 이용자 개념을, 방송 콘텐츠 내용과 관련 있는 경우 시청자 개념을 상황에 따라 사용하는 것으로 한다. 통합 사업법(안) 상 방송통신위원회의 직무와 권한, 정책의 추진체계, 원칙 등에 관한 사항은 방송 분야와 통신 분야의 구별 없이 하나의 조항에 통합하여 규정하되, 방송통신 전반적인 이용자 보호에 관한 부분과 시청자 보호에 특유한 부분은 구분하여 규정한다.

최근의 이용자 관련 정책이나 연구가 경쟁정책과의 상호 연관성을 통해 전반적인 이용자후생의 증진을 도모하는 차원에서 접근하고 있다는 점을 감안할 때 본 연구의 관점은 다소 제한적이라는 문제점이 있고, 향후 사업자에 의한 직접적인 이용자 피해뿐만 아니라 사업자간 불공정경쟁에 의한 간접적인 이용자피해도 함께 종합적으로 고려한 이용자보호 방안에 대한 연구가 필요하다.

제1 장 방송통신 환경변화와 이용자 보호 문제

제1 절 방송통신 환경의 변화 양상

1. 개요

방송통신서비스는 국민생활의 모든 영역에서 보편적으로 이용되고 있는 공익적·필수적 성격이 강한 서비스이지만, 다른 공익·필수적 서비스와 달리 시장기능을 통해 유효경쟁 달성이 가능한 서비스이다.

자연독점산업으로 인식되었던 통신서비스는 '90년대 이후 전 세계적인 민영화·자유화를 통해 시장이 형성된 이후 신규서비스 및 사업자의 진입이 증가하여 단기간에 경쟁을 통한 급속한 성장, 요금인하, 품질 개선, 이용자 선택 다양성 등 긍정적 시장 성과를 달성한 바 있으며, 케이블, 위성 등 전통적인 방송매체의 보급증가와 함께 방송통신 융합으로 신규매체가 등장하면서 방송의 산업적 성격이 중시되고 경쟁 가능성도 증가하는 추세이다.

이에 따라 통신과 방송 간 경계가 허물어지고 IPTV 등과 같이 융합형 서비스가 확산됨에 따라 기존의 통신 이용자와 방송 시청자의 개념 또한 새로운 시각에서의 접근을 요구하고 있다. 새로운 방송통신 융합 사업법은 기존 이용자·시청자의 개념에서부터 권리와 보호범위 등에 이르기까지 변화하는 방송통신융합 환경을 반영할 필요가 있다. 따라서 본 절에서는 방송통신융합의 개념과 환경변화의 양상에 대해 살펴볼 것이다. 이를 바탕으로 다음 절에서는 통합적 이용자·시청자 보호방안 마련의 필요성에 대해 살펴본다.

2. 방송통신융합의 개념

방송통신융합의 개념은 다양하게 정의될 수 있다. 일반적으로 방송과 통신의 융합은 디지털 기술이 발전하고 네트워크의 광대역화가 진전됨에 따라 콘텐츠 형식이 다양화되고, 네트워크 및 단말기가 융·복합화되어 기존의 방송과 통신의 경계가 허물어지는 현상을 의미한다. 즉 방송통신 융합이란 “음성, 음성, 부호, 문언, 영상 등의 아날로그 정보를 디지털 형태의 정보로 전환 또는 제작하고, 이를 유·무선 네트워크로 송수신하여 다양한 양방향 서비스의 통합적 구현이 가능케 됨으로써 결과적으로 서비스, 네트워크, 사업자, 단말기, 규제 등의 차원에서 미디어 사이의 경계가 모호해지는 현상”이라 할 수 있다.¹⁾

방송과 통신의 융합에 대해 ITU(국제전기통신연합)은 융합(Convergence)을 “기존 인프라를 통해 새로운 서비스를 제공하는 것, 새로운 형태의 인프라를 개발하는 것, 새로운 능력을 제공하기 위해 기존 서비스와 기술들을 향상시키는 것 등을 의미하며, 이전에는 별개 분리된 상태로 있던 기술, 시장 혹은 정치적으로 정의된 산업구조들을 통합하는 기술, 시장 혹은 법/규제적 능력”으로 규정²⁾하고 있으며, OECD 보고서³⁾는 융합을 “통신망의 광대역화, 방송의 디지털화 등 정보통신기술의 발달로 ① 서로 다른 네트워크 플랫폼이 비슷한 영역의 음성, 영상 및 데이터 서비스를 제공하고 ② 서로 다른 단말기(TV, PC, 전화기)들이 비슷한 서비스를 받게 되며, ③ 신규 서비스가 창출되는 변화과정”으로 정의하면서 “디지털화와 융합은 ① 다양하고 혁신적인 서비스 출현 및 경쟁에 대한 가능성 증가, ② 경쟁의 증가와 새로운 융합 서비스로 인한 기존 방송규제의 틀에 대한 변화 압력 증가, ③ 방송규제에 있어

1) 국무조정실 방송통신융합추진위원회, 「방송통신융합 추진 백서」, 2008. 4면.

2) International Telecommunication Union(1996), Provisional List of Terms Constituting the ITU Technology Base “TERMITE”-Volumes I and II, Geneva

3) OECD(1992), Telecommunications and Broadcasting: Convergence or Collision? No.29; OECD(1999) Regulation and competition issues in broadcasting in the light of convergence, DAFNE/CLP/WP2(98)13.(황준석 외(2005), p.138)

서 주파수 관리와 국가 정체성 혹은 문화적 다양성과 같은 사회적 목적들을 상호 연계시키는 규제에 대한 의문 제기, ④ 방송과 통신의 융합 현상에 부응할 수 없는 통신 및 규제 분리에 대한 도전 등과 같은 현상을 가져왔다.”고 한다.⁴⁾

기존의 방송통신 융합에 대한 논의는 기술 및 시장, 제도 간 융합에 초점이 맞추어져 왔으나, 최근에는 융합 서비스의 발전으로 플랫폼을 넘나드는 콘텐츠 및 서비스 이용자의 권익 향상에 주목하는 경향을 보이고 있다. Ofcom은 융합을 “이용자가 단일 플랫폼 혹은 단말기를 통해 다양한 서비스를 받거나, 특정 서비스를 다양한 플랫폼이나 단말기를 통해 구독할 수 있는 역량(the ability of consumers to obtain)”으로 정의함으로써 이용자 관점에서 융합을 정의⁵⁾하고 있다.

3. 공급자중심에서 이용자참여로의 변화

이제까지의 방송과 통신기술, 그리고 이들의 융합기술은 주로 그것을 개발하는 주체들에 의해 주도되어 왔다. 그러나 융합과 관련된 최근의 연구나 보고서들이 주장하듯이 융합에 있어 이용자의 역할은 그 어느 영역에서보다 중요하다. 융합의 수요자로서 이용자의 요구는 사업자의 기술 및 콘텐츠 개발에 상당한 영향력을 미칠 수 있다는 점에서 융합의 성패에 중요한 역할을 한다.

이에 소비자의 행태를 반영한 융합 서비스가 확산되고 있으며, 현재와 미래의 소비자 수요라는 관점에서의 접근이 성공적 융합을 위한 원칙 중 하나로 제시되고 있다. 다양한 기능을 겸비한 통합 단말기의 출현도 성공적인 융합 시대를 이끄는 방안이 될 수 있겠지만, 보다 근본적으로는 언제 어디서나 어떤 상황에서든지 자유롭게 정보 검색 및 오락, 각종 콘텐츠를 이용할 수 있는 기회, 즉 ‘끊김 없는 크로스 플랫폼 경험(a seamless multiplatform experience)’을 제공하는데 있다고 할 것이다.

4) 성선제(2006), “방송통신융합의 기본원리와 법적 규제”, 『토지공법연구』 제33집, 한국토지공법학회, p.389

5) Ofcom(2007), p.1

제2 절 환경변화에 따른 통합 보호방안 마련 필요성

1. 융합서비스 이용 환경의 증대에 따른 통합 보호방안 마련 필요성

가. 방송통신 융합과 이용자·시청자 보호 정책 변화 방향

통신 서비스 시장은 전기, 가스, 수도 등 여타의 공익적으로 필수적인 서비스와 달리 신규 서비스 도입, 마케팅 경쟁, 요금 경쟁 등 사업자 간 경쟁이 활발하며, 경쟁 도입을 통해 혁신 성과를 창출하고 있다. 근래 들어서는 방송통신 융합으로 통신과 방송 간 경계가 허물어지고 IPTV, Wibro, VoIP 등 신규 융합형 서비스가 확산됨에 따라 방송과 통신의 차별성이 희석되고 있으며, 방송 시장에도 경쟁이 도입되고 있다.

경쟁은 궁극적으로 서비스의 지속적인 개선을 통해 이용자 이익 증진에 기여하나, 사업자 자원의 경쟁이 확대, 심화하는 과정에서 정보의 부족, 협상력의 열위 등 이용자 피해의 발생 가능성도 증가하므로 별도의 이용자 보호 정책 필요성이 증가한다. 이에 공급자 중심에서 수요자 중심으로, 산업 활성화 위주의 정책에서 이용자 보호 정책으로 방송통신 정책의 패러다임 전환이 이루어지고 있다.

유효경쟁이 달성되기까지는 경쟁과정에서 발생하는 이용자 정보의 불균형, 협상력 차이에 의한 이용자 피해를 교정할 수 있는 정책을 동시 추진할 필요가 있으며, 유효경쟁이 달성되면 가입전환 등 경쟁압력으로 인해 사업자와 이용자 간 협상력의 불균등에 의한 이용자 이익 저해 가능성은 감소할 수 있으나, 정보의 부족에 의한 계약의 해지 및 변경 오류, 요금청구 및 징수, 서비스 품질 관련 이용자 이익저해 행위에 대한 대응이 필요하다. 특히 방송통신서비스는 다수의 이용자에게 소액의 피해가 발생하는 경우가 많고 개별적인 구제에 어려움이 있어 행정적 규제의 필요성이 크다.

따라서 급변하는 방송통신서비스 시장에서는 유효경쟁 정책과 이용자 보호 정책을 보완적으로 추진할 필요가 있다. IPTV 등 신규 방송통신 융합형 서비스의 등장으로 이용자 이익저해가 양적으로 증가하고 질적으로도 다양화, 복잡화 될 것으로

예상되는 만큼 유효경쟁 정책을 통해 경쟁의 결과로 최상의 시장성과를 제공함으로써 이용자 이익을 증진하고, 경쟁과정에서 발생하는 이용자 피해를 교정할 수 있는 정책의 동시 추진이 필요하다.

나. 방송 다매체화와 경쟁 증가에 따른 방송통신 이용자 민원 유형의 변화

통신 정책에 비해 지금까지 방송 영역의 정책은 주파수 희소성과 막대한 사회적 영향력 등 방송의 특성으로부터 기인하는 방송의 공공성·공익성 보호라는 기본 이념 아래 콘텐츠 위주의 내용 규제를 중심으로 이루어져 왔으며, 경제적 거래관계에 대한 규제는 거의 이루어지지 않았다. 그러나 암묵적 거래관계에 의존하던 지상파방송 중심의 방송 서비스가 유료방송의 보급이 확대되고 신규 매체가 증가함에 따라 방송플랫폼 사업자·이용자 간의 명시적인 경제적 거래관계가 증가하면서 이용자 이익저해 행위의 발생 빈도가 증가하고 있어 방송 영역에서의 이용자 보호 정책 필요성이 대두하고 있다.

<표 1-1> 통신 유형별 민원처리 현황

구분	합 계(점유율)		'09. 1	'09. 2	'09. 3	'09. 4	'09. 5	'09. 6
요금불만	3,415	(29.9%)	585	584	624	621	494	507
문의 & 답변	1,833	(16.0%)	288	296	310	334	298	307
업무처리	1,501	(13.1%)	196	235	259	254	286	271
가입요금제	656	(5.7%)	116	116	128	141	81	74
회수대행	601	(5.3%)	109	91	98	92	110	101
통신품질	497	(4.3%)	88	67	86	94	92	70
정부민원	466	(4.1%)	121	28	32	79	121	85
해지지원	460	(4.0%)	108	90	78	64	68	52
불성실응대	382	(3.3%)	41	69	68	75	62	67
명의도용	351	(3.1%)	65	52	71	71	51	41
기타	1,277	(11.2%)	215	217	239	251	171	184
합계	11,439	(100.0%)	1,932	1,845	1,993	2,076	1,834	1,759

주: 기타는 이용제한, 해지제한, 부가서비스, 이용요금제 등임

자료: 방송통신위원회(2009. 7), '09년 방송통신민원 동향 보고

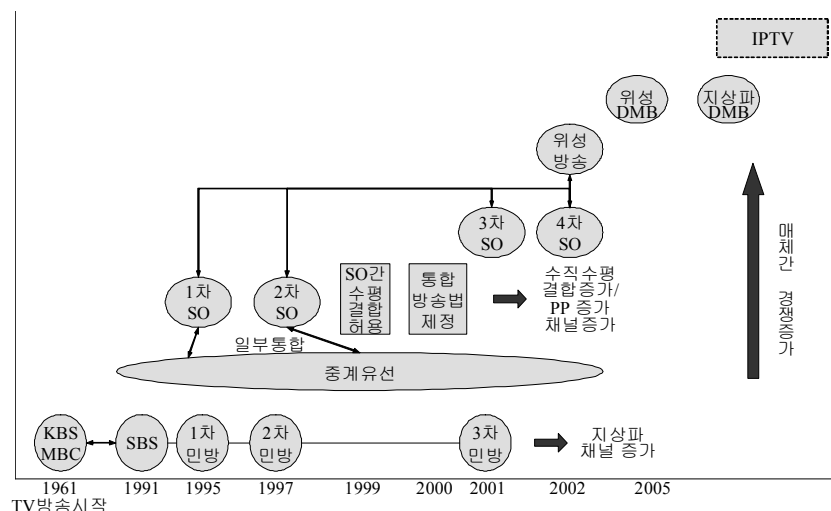
통신서비스에 경쟁이 도입된 이후 통신 분야의 이용자 보호정책은 이용자와 사업자 간 명시적인 계약관계에서 발생하는 품질, 제공 및 해지 절차 등의 거래조건에 관한 문제, 요금, 위약금 등의 경제적 대가 문제에 집중되고 있다. 홈쇼핑, 인터넷 뱅킹, 전자민원서비스 등 이용과정에서 이용자의 선택권의 강화, 개인화된 서비스 구현, 양방향성 등 능동적인 서비스 이용자 요소의 확대가 요구되고 있다.

통신서비스의 민원처리 현황을 살펴보면 이용 및 해지단계의 부당요금, 가입요금제 등의 민원이 가장 높은 비중을 차지하고 있다.

국내 방송서비스 시장은 1995년 종합유선방송 서비스가 도입된 이후 2002년 위성방송, 2005년 위성 DMB 및 지상파 DMB 등 경쟁 매체의 진입으로 방송 플랫폼 간 경합성이 점차 증가되어 왔으며 2008년 IPTV가 상용화되면서 매체 간 경합성이 더욱 증가될 전망이다.

특히 전달매체가 되는 초고속인터넷의 가입 가구 비율이 전체 가구의 80% 이상인 상황에서 전국사업자로 IPTV가 진입함에 따라 케이블 방송 등 기존 유료방송 사업자와의 치열한 플랫폼 경쟁이 전망된다.

[그림 1-1] 우리나라 다매체/다채널화와 경쟁증가



자료: 김희수 외(2006), p.42

이러한 매체 간 경합성 증가로 시청자 불만사항에 있어 통신민원과 방송민원 간의 차별성이 감소하는 추세가 나타나고 있다.

2009년 상반기 방송통신위원회 CS 센터에 접수된 전체 방송민원 3,347건(전년도 대비 7.8%가 감소) 중 케이블 TV 40.7%(1,361건) · 위성방송 35.4%(1,186건)로 전체 방송민원의 76.1%를 차지한 가운데 IPTV의 민원이 계속 증가하는 것으로 나타났으며, 위성방송, 종합유선방송(케이블), IPTV 등과 같은 유료 방송 서비스는 이용요금과 관련된 민원이 가장 많은 것으로 나타났다.⁶⁾

<표 1-2> 방송매체별 민원유형 현황

구분	합 계	위성 방송	정부 민원	중계 유선	지상파	케이블	DMB	IPTV	PP
프로그램	132	0	39	0	67	12	1	0	13
유료 방송	소계	2,592	1,162	114	2	8	1,158	12	128
	이용·요금	1,119	497	4	0	0	550	9	59
	해지	402	388	0	0	0	9	0	5
	채널편성	224	28	86	0	2	101	0	2
	설치/이전	97	19	0	1	0	71	0	6
	A/S 등 서비스	65	35	0	0	0	29	0	1
	허위영업	155	1	0	0	0	134	0	20
	기타	530	194	24	1	6	264	3	35
방송직접수신	129	0	28	0	87	13	1	0	0
방송정책	74	0	69	0	3	2	0	0	0
법령위반	5	0	5	0	0	0	0	0	0
기타	277	0	121	0	22	125	1	8	0
합계	3,209	1,162	376	2	187	1,310	15	136	21

주: 2009년 7월 5일 처리가 완료된 민원 기준임

자료: 방송통신위원회(2009. 7), '09년 방송통신민원 동향 보고

6) 방송통신위원회(2009), “'09년 상반기 방송통신민원 동향 보고”, 2009. 7, pp.2~5.

2008년 한 해 동안에는 지상파 방송의 디지털전환과 IPTV 본격시행 등을 앞두고 사업자간 경쟁이 심화되어 유료방송 민원이 전년도('07년, 3,359건) 대비 2.5%가 증가하여 전체 방송민원의 80.5%를 차지한 바 있다. 또한 유료방송간 경쟁으로 위약금 분쟁이 급증하고, 허위영업에 따른 요금분쟁 증가, 단체계약상의 요금분쟁 증가 등으로 위약금·요금 분쟁 급증('07년도 대비 145% 증가) 현상이 나타났다.⁷⁾

<표 1-3> 방송관련 민원 현황

구분	2004	2005	2006	2007	2008	증감율('07/'08 대비)
지상파	2,046	2,049	2,881	2,113	400	- 81.1
종합유선	1,119	2,084	2,820	2,185	1,656	- 24.2
중계유선	91	31	12	7	4	- 42.9
위성방송	422	862	560	1,224	1,796	46.7
채널사용사업	707	422	303	1,079	20	- 98.1
기타	1,307	640	640	391	396	1.3
총계	5,692	6,088	7,216	6,999	4,272	- 39.0

자료: 방송통신위원회(2009. 1), '08년 방송통신민원동향

방송통신 융합 기술의 발전으로 IPTV, Wibro, VoIP 등 신규 융합형 서비스가 많이 등장할 것으로 예상되는 만큼, 기존의 통신법과 방송법의 보완으로는 시장 변화에 적절히 대응하기 어려울 것으로 보이며 디지털 융합 미디어 분야에 공통적으로 적용될 수 있는 통합 이용자 보호 체계 마련이 필요하다.

2. 이용자·시청자 개념의 통합 개념 필요성

방송통신 융합으로 방송서비스 시청자 권익의 산업적 측면이 중시되면서 방송의 시청자 개념과 이용자 개념 간의 차별성이 약화되고 있다. 통합 보호 방안 마련을 위해서는 선행적으로 통신 이용자와 방송 시청자 개념의 통합 개념을 마련하는 것

7) 방송통신위원회(2009), “2008년 방송통신민원동향”, 2009. 1

이 필요하다.

방송통신융합 현상에 대처하기 위한 통합적인 제도적 준비를 위해서는 통신법뿐만 아니라 방송법상의 규정도 대상이 될 것이나, 방송법은 이용자라는 개념을 알지 못하고 그 대신 시청자라는 용어를 쓰고 있으므로, 개념의 차이가 제도적으로 어떤 함의가 있는지 역시 규명될 필요가 있다.

이용자보호제도라는 용어는 그것이 지칭하는 대상과 지향하는 가치, 그리고 여기에 포괄되는 구체적인 제도의 범위에 이르기까지 이론적으로 규명되어야 할 사항을 적지 않게 내포하고 있는 용어이다. 때문에 기존의 통신법상 이용자 개념과 방송법상 시청자 개념을 재검토하여 통합 제도에 걸 맞는 개념을 도출할 필요가 있다. 통신법의 보호 대상으로 법정된 개념인 이용자가 통신법의 보호기능을 적절하게 반영할 수 있는 표지로서 기능하고 있는지, 즉 통신법상 이용자 개념의 타당성과 한계에 관하여 검토할 필요가 있으며, 마찬가지로 방송법상 공중, 즉 시청자 개념의 타당성과 한계에 관한 검토의 필요성이 있다.

방송 시청자의 개념과 통신 이용자 개념 간의 차별성이 약화될수록 방송통신 이용자 보호 정책을 단일한 체계로 통합할 가능성이 증가한다. 양방향, 주문형 서비스 등 통신과 디지털 융합 미디어의 기술적 특성을 반영하여 수동적인 방송 시청자(수용자)의 개념을 개인의 능동적 이용성을 강화하는 방향으로 확대하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

그러나 방송통신 융합으로 다양한 매체가 등장하더라도 불특정 다수에게 전달되는 콘텐츠는 기존 방송 프로그램과 유사한 범주의 사회문화적 영향력을 가진다는 점에서 기존 시청자 개념이 유지될 수 있으며, 매체 증가에 따른 개인의 선택 다양성 증가로 개인화·파편화되는 것에 대한 반대급부로 문화적 정체성, 일반적 공론장이라는 방송 서비스 본래 역할이 확대되는 경우 공중으로서 시청자 개념이 유지될 수 있을 것으로 보인다. 방송과 통신의 특성이 희석되면서 방송 시청자 개념과 통신 이용자 개념 간 차별성이 약화되는 측면이 있지만, 여전히 방송 고유의 특수성이 유지·확대되는 측면이 공존하고 있으므로 이를 고려한 개념 설정이 필요하다.

제2 장 방송통신 이용자 · 시청자 보호제도 평가

본 장에서는 국내 및 해외 주요국의 방송통신 이용자 · 시청자 보호제도의 현황을 소개하고 이에 대한 평가를 통해 통합 이용자 보호방안 마련에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

제1 절 국내 방송 · 통신 · 융합서비스별 이용자 · 시청자 보호 제도 현황 및 과제

본 절에서는 현행 국내의 이용자 보호제도를 방송 · 통신 · 융합 서비스별로 나누어 정책 현황 및 과제에 대해 살펴보기로 한다.

1. 통신 이용자 보호 제도의 현황 및 과제

가. 통신 이용자 보호 관련 법률

우리나라는 헌법과 소비자기본법에 의하여 통신서비스 이용자 보호의 법적 근거를 마련하고 있다. 일반 이용자 보호와 관련하여 헌법 124조에서는 국가의 건전한 소비 행위 계도 및 소비자 보호 운동 보장의 의무를 보장하고 있고, 소비자기본법에서는 기본 권리 실현, 이용자의 피해 보상의 권리 등 이용자 보호에 대한 제반 사항을 보장하고 있다.⁸⁾

또한 이외에도 전기통신사업법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률, 약관규제에 관한 법률 등에서 통신 서비스 이용자 보호를 구체적으로 담고 있다.

8) 조향숙 외(2008), p.11

(1) 소비자기본법

소비자기본법에서는 “소비자”를 사업자가 제공하는 물품 또는 용역을 소비생활을 위하여 사용하는 자 또는 생산 활동을 위하여 사용하는 자로서 대통령령이 정하는 자라고 규정하고 있다. 통신서비스는 용역에 해당되며 따라서 통신서비스 이용자는 소비자기본법 상 소비자라 할 수 있다. 소비자기본법은 소비자의 권리와 책무, 국가·지방자치단체 및 사업자의 책무, 소비자단체의 역할 및 자유 시장 경제에서 소비자와 사업자 사이의 관계를 규정함과 아울러 소비자정책의 종합적 추진을 위한 기본적인 사항을 규정하고 있으며, 안전한 소비생활 보장, 거래상의 위해방지, 부당 행위방지, 알권리보장, 피해구제에 관한 규정 등을 담고 있다.

통신 서비스 이용자는 소비자기본법 상 규정에 의해 다음과 같은 권리를 보장받는다.

<표 2-1> 소비자기본법 상의 소비자 권리

소비자기본법 제4조 소비자는 다음 각 호의 기본적 권리를 가진다.

1. 물품 또는 용역(이하 “물품등”이라 한다)으로 인한 생명·신체 또는 재산에 대한 위험으로부터 보호받을 권리
 2. 물품 등을 선택함에 있어서 필요한 지식 및 정보를 제공받을 권리
 3. 물품 등을 사용함에 있어서 거래·상대방·구입장소·가격 및 거래조건 등을 자유로이 선택할 권리
 4. 소비생활에 영향을 주는 국가 및 지방자치단체의 정책과 사업자의 사업활동 등에 대하여 의견을 반영시킬 권리
 5. 물품 등의 사용으로 인하여 입은 피해에 대하여 신속·공정한 절차에 따라 적절한 보상을 받을 권리
 6. 합리적인 소비생활을 위하여 필요한 교육을 받을 권리
 7. 소비자 스스로의 권익을 증진하기 위하여 단체를 조직하고 이를 통하여 활동할 수 있는 권리
 8. 안전하고 쾌적한 소비생활 환경에서 소비할 권리
-

또한 소비자기본법에 따라 국가는 아래의 각 책무별로 필요한 시책을 강구해야 할 뿐 아니라, 위해 방지 기준, 표시 기준, 광고 기준, 부당 행위 기준, 개인 정보 보

호 기준 등의 기준을 제정하여 시행하여야 한다.

<표 2-2> 소비자기본법 상의 국가 및 지자체의 책무

소비자기본법 제6조 국가 및 지방 자치 단체는 소비자의 기본적 권리가 실현되도록 하기 위하여 다음과 같은 책무를 진다.

1. 관계 법령 및 조례의 제정 및 개정, 폐지
2. 필요한 행정 조직의 정비 및 운영 개선
3. 필요한 시책의 수립 및 실시
4. 소비자의 건전하고 자주적인 조직 활동의 지원, 육성

(2) 전기통신사업법

전기통신사업법은 제1조에서 전기통신사업의 건전한 발전 및 이용자의 편의 도모를 목적으로 명시하고 있으며, 경쟁촉진과 이용자 보호를 위하여 약관 및 부당행위 규제, 이용자 피해의 구제 등에 관한 내용을 담고 있다.

<표 2-3> 전기통신사업법의 이용자 권익 보호 관련 규정

법 조항	주요 내용	
3조	역무 제공 의무	역무 제공 거부 금지, 요금의 합리적 결정
3조의 2	보편적 역무	이용자가 언제 어디서나 적정한 요금으로 제공 받을 수 있는 역무
13조	사업의 양수 및 법인 합병 등	심사 시 이용자 보호 및 공익에 미치는 영향 고려
14조	사업의 휴지, 폐지 또는 법인의 해산 등	공공의 이익이 저해될 우려가 있는 경우 승인하지 않음
19조	별정 통신 사업자의 등록	등록 시 이용자 보호 계획을 갖추어야 함
29조	이용 약관의 신고 등	약관 인가의 기준으로 요금의 공정·타당성, 이용 형태의 부당한 제한, 특정인에 대한 부당한 차별적 취급 등을 포함
33조	이용자 보호	사업자는 이용자 의견이나 불만을 즉시 처리해야 함
33조의 2	손해 배상	사업자는 이용자에게 손해를 입힌 경우 배상해야 함

법 조항	주요 내용	
33조의 3	손해 배상의 절차 및 채정 신청	손해 배상 협의가 되지 않는 경우 당사자는 통신 위원회에 채정 신청 가능
36조의 3	금지 행위	공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위를 금지—요금 청구, 이용 계약 체결, 사전 선택제, 이용자 차별 등에 있어 부당한 행위
38조	손해 배상	금지 행위로 피해를 입은 자는 손해 배상 청구 가능
38조의 2	전기 통신 역무의 품질 개선 등	품질 개선과 이용자 편익 증진을 위해 품질 평가 등 필요한 시책 강구
38조의 3	사전 선택제	사전 선택을 강요하거나 부당한 방법으로 권유·유도하는 행위 금지

자료: 김성환(2007), “바람직한 통신서비스 이용자 보호 모형 설정과 이를 위한 전문법 제정의 필요성”, 《통신 이용자 보호 정책 세미나》, 정보통신정책연구원

○ 약관 규제

기간전기통신사업자는 역무별로 요금 및 이용조건을 정하여 방송통신위원회에 신고하여야 하며 사업규모 및 시장점유율 등이 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 기간통신역무의 경우에는 방송통신위원회의 인가를 받아야 한다(동법 제29조).

인가 또는 신고된 약관을 준수하지 아니하면, 방송통신위원회는 그 허가를 취소하거나 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있고(동법 제15조), 금지행위 규정을 위반하였을 경우 제재조치로서 약관의 변경을 명할 수 있다(동법 제37조 제1항).

○ 이용자 이익저해 행위 규제

동법 제36조의3은 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다고 규정하면서, 금지되는 행위 유형을 크게 부당한 차별금지, 부당 정보유용, 이용요금 부당 산정, 이용자 이익 저해 행위의 4가지 범주로 구분하고 있다. 그 중 이용자 이익저해 행위는 1996년 12월 법 개정 시에 현재와 같은 포괄적인 규정이 법 제36조의3(금지행위)에 들어갔으며, 이 후 수차례 개정·보완되었다.

전기통신사업법 시행령에서는 사업법의 선언적인 규정과 더불어 금지 행위 유형

및 기준을 열거함으로써 이용자 이익 침해에 반하는 행위를 금지하고 있다. 금지 행위 유형 및 기준 IV 이용자 이익 침해 항목에서 구체적으로 8가지 금지 행위를 규정하고 있다.

<표 2-4> 전기통신사업법 시행령 상 이용자 이익침해 행위 유형

전기통신사업법 시행령	이용자 이익침해 행위 유형	
전기통신사업법 시행령[별표3] IV. 이용자 이익 침해 — 전기통신이용 자의 이익을 현 저히 침해하는 방식으로 전기 통신 역무를 제 공하는 행위	1. 부당한 요금청구	가. 이용계약과 다른 요금 청구 나. 프로그램 조작 등을 통해 이용자가 부담하 여야 하는 요금과 다른 요금 청구
	2. 부당한 이용계약 체결	가. 가입의사 미확인 나. 추가적 이용에 대한 가입의사 미확인 다. 법령이나 이용약관 상 절차 위반
	3. 이용자의 의사, 법령 에 반한 사전선택제 변경·미변경	가. 이용자 의사에 반한 사전 선택변경신청서 제출 나. 법령·협정 등에 반한 사전선택업무 처리 다. 정당한 신청에 대한 사전선택 미변경
	4. 요금연체 관련 이용 자 이익침해 행위	가. 요금연체정보 제공시 본인여부 등 미확인 나. 요금연체정보제공 관련 자료 미보관 다. 요금채납원인 소멸 후 사실 미통보
	5. 부당한 이용자 차별	가. 요금, 번호 및 설비 등 부당한 차별 나. 장기 또는 다량이용자에 대한 부당한 차별 다. 전환 또는 미전환 이용자에 대한 부당한 차별
	6. 이용자 이익을 침해 하는 결합 판매	
	7. 다른 전기통신역무의 선택 또는 이용의 방해	가. 이용자 선택을 제한하는 전기통신설비설치 · 운용 · 제안 행위 나. 별정통신사업자가 제3자에게 구내 설치된 전기통신설비 이용 강요
	8. 기타 필수사항 미고 지 등 방통위가 정하 는 사항	

자료: 임 준 외(2008), p.49

○ 이용자 피해 구제

전기통신사업자는 전기통신역무에 관하여 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리하여야 하며, 즉시 처리가 곤란한 경우에는 그 사유와 처리 일정을 통보하여야 한다(동법 제33조).

또한 전기통신사업자는 전기통신역무를 제공함에 있어 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 배상하여야 하나(동법 제33조의2 전단), 그 손해가 불가항력으로 인하여 발생한 경우 또는 그 손해의 발생이 이용자의 고의 또는 과실로 인한 경우에는 그 배상책임이 경감 또는 면제된다(동법 제33조의2 후단).

(3) 정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률은 정보통신망의 이용을 촉진하고 정보통신서비스를 이용하는 자의 개인정보 보호와 정보통신망의 건전하고 안전한 이용을 위한 사항을 담고 있다.

개인정보 보호와 관련하여, 정보통신서비스 제공자는 이용자의 개인정보를 수집하는 경우, 개인정보의 수집·이용 목적, 수집하는 개인정보의 항목, 개인정보의 보유·이용 기간 등의 사항을 이용자에게 알리고 동의를 받아야 하고(동법 제22조), 또한 사상, 신념, 과거의 병력(病歷) 등 개인의 권리·이익이나 사생활을 뚜렷하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하여서는 아니 되며, 정보를 수집하는 경우 정보통신서비스 제공을 위하여 필요한 최소한의 정보만 수집하도록 하고 있다(동법 제23조).

이용자는 정보통신서비스 제공자에 대하여 언제든지 규정에 의한 동의를 철회할 수 있고, 자신의 개인정보에 대한 열람 및 오류가 있는 경우 그 정정을 요구할 수 있다(동법 제30조).

(4) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률

독점규제 및 공정거래에 관한 법률은 사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하

고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업 활동을 조장하고 소비자를 보호하는 것을 목적으로 한다.

○ 시장지배적 지위 남용 금지

동법에서는 “시장지배적 사업자”를 일정한 거래 분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격·수량·품질 기타의 거래조건을 결정·유지 또는 변경할 수 있는 시장지위를 가진 사업자(동법 제2조 제7호)로 정의하고 있다. 시장지배적 사업자를 판단함에 있어서는 시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 등이 종합적으로 고려된다.

시장지배적 사업자는 상품의 가격이나 용역의 대가를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위, 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위, 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위, 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위, 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위가 금지된다(동법 제3조의2).

○ 부당한 공동행위 금지

사업자는 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 행위를 할 것을 합의하거나 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 안 된다. 동법에서는 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위, 상품 또는 용역의 거래조건이나, 그 대금 또는 대가의 지급조건을 정하는 행위, 상품의 생산·출고·수송 또는 거래의 제한이나 용역의 거래를 제한하는 행위, 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위, 상품 또는 용역의 생산·거래 시에 그 상품 또는 용역의 종류·규격을 제한하는 행위 등을 금지하고 있다(동법 제19조).

○ 불공정거래행위 금지

불공정 거래행위의 유형은 다음과 같다(동법 제23조).

<표 2-5> 공정거래법상 불공정 거래행위의 유형

유형	정의	행위
거래거절	부당하게 거래를 거절하는 행위	공동의 거래거절, 기타의 거래거절
차별적취급	부당하게 거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위	가격차별, 거래조건차별, 계열회사를 위한 차별, 집단적 차별
경쟁사업자 배제	부당하게 경쟁자를 배제하는 행위	부당염매, 부당고가매입
부당한 고객유인	부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위	부당한 이익에 의한 고객유인, 위계에 의한 고객유인, 기타의 부당한 고객유인
거래강제	부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 강제하는 행위	끼워팔기, 사원판매, 기타의 거래강제
거래상 지위의 남용	자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위	구입강제, 이익제공강요, 판매목표강제, 불이익제공, 경영간섭
구속 조건부 거래	거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위	배타조건부거래, 거래지역 또는 거래상대방 제한
사업활동 방해	부당하게 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위	기술의 부당이용, 인력의 부당 유인·채용, 거래처 이전 방해, 기타의 사업활동방해
<삭제>	‘표시·광고의공정화에관한법률시행령’ 제정(’99. 6. 30)	
부정한 자금·자산·인력의 지원	부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위	부당한 자금지원, 부당한 자산지원, 부당한 인력지원

자료: 방송위원회(2007), 염수현 외(2008)

나. 통신 이용자 보호 체계

(1) 통신서비스 이용자 보호 정책 담당 기관

2008년 ‘방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’에 의거하여 설립된 방송통신위원회는 (구)방송위원회의 방송 정책 및 규제 기능과 (구)정보통신부의 통신서비스 정책과 규제 기능을 총괄하고 있으며, 방송과 통신의 융합현상에 능동적으로 대응하고, 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 보장하며, 방송과 통신이 균형 있게 발

전하고 국제 경쟁력을 강화하는 것 등을 설립목적으로 하고 있다.

현재 국내 통신 관련 정책 수립, 시행 및 업무는 방송통신위원회에서 전담하여 처리하고 있으나, 이용자 보호와 관련한 정책 및 업무 시행은 방송통신위원회, 한국소비자원 등 다수의 기관이 관련되어 있어 그 역할과 업무 분담이 뚜렷하게 분리되어 있지 않다.

(2) 이용자 상담 및 피해 보상⁹⁾

현 이용자 보호 체계 하에서 통신서비스 이용자가 자신의 이익이 침해되었다고 판단될 경우 크게 다음의 네 가지 방법으로 구제가 가능하다.¹⁰⁾

첫 번째 방법으로 사업자와 직접 연락하여 피해를 처리하는 방법으로 가장 일반적인 방법이긴 하나 동시에 이용자가 사업자에 비해 협상력 열위에 있어 이용자에게 다소 불리한 보상이 이루어질 가능성이 존재한다.

두 번째 방법은 민간 이용자 단체에 상담을 의뢰하고 해당 단체의 조정에 의해 피해를 해결하는 방법이다. 공정거래위원회 또는 지방 자치 단체에 등록된 민간 이용자 단체의 경우 소비자기본법에 의하여 이용자 피해 및 불만 처리를 위한 상담 정보 제공 및 당사자 간 합의 권고를 행할 수 있고 협의체를 구성할 수 있는데 해당 협의체는 자율적인 분쟁 조정을 할 수 있다. 소비자 단체 협의체에 의해 합의가 이루어질 경우 효력은 당사자 사이에 자율적 분쟁 조정 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 간주하고, 합의가 이루어지지 않을 경우 이용자를 대리하여 한국소비자원에 분쟁 조정을 신청할 수 있다.

세 번째 방법은 행정 기관 또는 공공 기관 등을 통해 피해를 구제하는 방법이다. 통신서비스와 관련하여서는 방송통신위원회 등의 중앙 행정 기관 소속 민원 센터를 통한 해결이 가능하고 한국소비자원 등의 공공 기관에 의해 피해를 구제받을 수 있다. 위 기관 외에도 국민고충처리위원회나 지방 자치 단체의 이용자 보호 관련 담

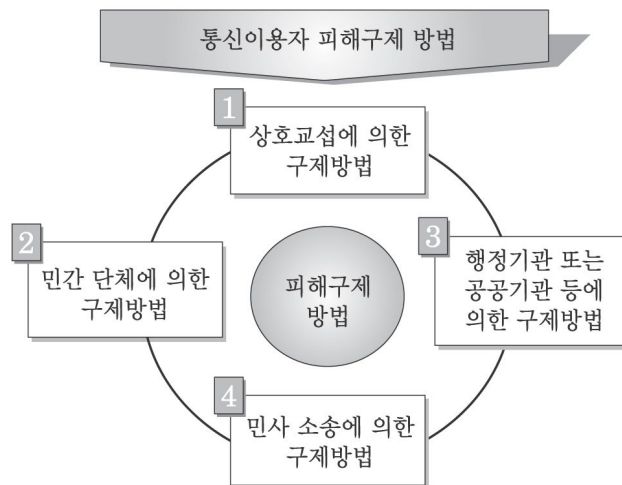
9) 조향숙 외(2008), p.14

10) 김성천(2001), p.10

당 부서를 통해 피해를 구제받을 수 있지만 행정 기관을 통해 접수된 대부분의 통신 서비스 관련 민원의 경우 방송통신위원회에 이첩되어 민원이 해결된다.

네 번째 방법은 민사소송을 통하여 피해를 구제하는 방법이다.

[그림 2-1] 통신 이용자 피해 구제 방법



자료: 김성천(2001)의 자료를 재구성함

(3) 분쟁 조정

통신서비스 분쟁 조정을 행할 수 있는 기관은 한국소비자원과 방송통신위원회이다. 한국소비자원과 방송통신위원회는 당해 관청에 분쟁 조정 제도가 존재하는데 한국소비자원은 소비자보호원에 설치된 소비자분쟁조정위원회를 통해 소비자분쟁에 대한 조정결정의 사항을 심의·의결하고 있으며, 방송통신위원회는 재정 제도를 통하여 분쟁을 해결하고 있다.

○ 소비자분쟁조정위원회

한국소비자원은 소비자피해를 보다 신속하고 공정하게 처리할 수 있도록 상담—피해구제(합의권고)—분쟁조정의 3단계를 거치도록 하고 있다. 소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁에 관하여 중앙행정기관, 지방자치단체 혹은 공공기관이 설치한

분쟁해결 기구에서 분쟁이 해결되지 아니하거나 소비자단체의 합의 권고에 의해 합의가 이루어지지 않는 경우 당사자나 그 기구 또는 단체의 장이 소비자분쟁조정위원회에 조정을 요청(소비자기본법 제65조)하여 피해구제를 처리하게 된다.

소비자분쟁조정위원회는 위원장 1인을 포함한 50인 이내의 위원으로 구성(동법 제61조)된다. 조정위원회의 회의는 위원장·상임위원 및 위원장이 회의마다 지명하는 5인 이상 9인 이하의 위원으로 구성되며, 위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결된다(동법 제63조).

위원회는 조정을 위해 필요한 경우 조정절차에 앞서 전문위원회 자문 및 이해관계인·소비자단체 또는 관계기관의 의견을 들을 수 있다(동법 제65조 제4항).

위원회는 분쟁조정을 신청받은 날부터 30일 이내에 분쟁조정을 마쳐 지체 없이 최종적으로 내린 조정결정을 양당사자에게 서면으로 통보하여야 하며, 30일 이내에 분쟁조정을 마칠 수 없는 경우에는 그 자유와 기한을 명시하여 당사자 및 대리인에게 통지하여야 한다(동법 제66조).

분쟁조정 결정 통지 후 15일 이내 양당사자가 수락거부 의사를 서면에 의해 표시하지 않는 경우에도 조정은 성립되며, 이 때 분쟁조정の内容은 재판상 화해와 동일한 효력을 가진다(동법 제67조).

위원회 조정결정에 대해 양당사자 중 일방이라도 수락거부 의사를 15일 이내에 서면으로 표시한 경우 위원회의 분쟁조정결정은 성립되지 않으며, 이 경우 법원에 의한 사법적 구체절차인 민사소송만이 유일한 피해구제 방법이 된다.¹¹⁾

소비자기본법은 제68조에서 분쟁조정의 특례로 집단분쟁조정을 규정하고 있다. 집단분쟁조정제도는 다수의 소비자(50인 이상)에게 동일하거나 유사한 유형의 피해가 발생한 경우 한국소비자원의 소비자분쟁조정위원회가 다수의 피해가 있는 사안에 대하여 집단분쟁의 발생을 공고한 후 추가적인 분쟁조정신청의 접수, 대표당사자 선정 등의 절차를 통해 일괄적으로 분쟁을 조정하여 사업자로부터 금전적 배상

11) 김성천(2001), p.16

을 받는 제도이다. 1980년 제정된 「소비자보호법」을 2006년 전면 개정하면서 법명을 「소비자기본법」으로 변경하였고 이때 제68조¹²⁾에 일정한 요건 하에 집단분쟁을 일거에 해결할 수 있는 집단분쟁조정제도를 도입하였다. 이에 따르면 소비자는 직접 개별적 또는 집단적으로 조정위원회에 집단분쟁조정신청을 할 수 없으며, 소비자는 집단분쟁조정을 신청할 수 있는 기관 또는 단체에 피해구제를 신청하고, 신청을 받은 기관 또는 단체가 조정위원회에 집단분쟁조정을 의뢰 또는 신청한다.¹³⁾

12) 제68조(분쟁조정의 특례) ① 제65조제1항의 규정에 불구하고, 국가 · 지방자치단체 · 한국소비자원 또는 소비자단체 · 사업자는 소비자의 피해가 다수의 소비자에게 같거나 비슷한 유형으로 발생하는 경우로서 대통령령이 정하는 사건에 대하여는 조정위원회에 일괄적인 분쟁조정(이하 “집단분쟁조정”이라 한다)을 의뢰 또는 신청할 수 있다.

② 제1항의 규정에 따라 집단분쟁조정을 의뢰받거나 신청받은 조정위원회는 조정위원회의 의결로써 제3항 내지 제7항의 규정에 따른 집단분쟁조정의 절차를 개시할 수 있다. 이 경우 조정위원회는 대통령령이 정하는 기간동안 그 절차의 개시를 공고하여야 한다.

③ 조정위원회는 집단분쟁조정의 당사자가 아닌 소비자 또는 사업자로부터 그 분쟁조정의 당사자에 추가로 포함될 수 있도록 하는 신청을 받을 수 있다.

④ 조정위원회는 조정위원회의 의결로써 제1항 및 제3항의 규정에 따른 집단분쟁조정의 당사자 중에서 공동의 이익을 대표하기에 가장 적합한 1인 또는 수인을 대표당사자로 선임할 수 있다.

⑤ 조정위원회는 사업자가 조정위원회의 집단분쟁조정의 내용을 수락한 경우에는 집단분쟁조정의 당사자가 아닌 자로서 피해를 입은 소비자에 대한 보상계획서를 작성하여 조정위원회에 제출하도록 권고할 수 있다.

⑥ 제65조제5항의 규정에 불구하고 조정위원회는 집단분쟁조정의 당사자인 다수의 소비자 중 일부의 소비자가 법원에 소를 제기한 경우에는 그 절차를 중지하지 아니하고, 소를 제기한 일부의 소비자를 그 절차에서 제외한다.

⑦ 제66조제1항의 규정에 불구하고 집단분쟁조정의 기간은 제2항의 규정에 따른 공고가 종료된 날의 다음 날부터 기산한다.

⑧ 집단분쟁조정의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

13) 정경오(2009), p.7

○ 방송통신위원회 재정제도

통신사업자간 또는 이용자와 통신사업자간 분쟁을 해결하는 재정제도는 전기통신기본법(이하 ‘기본법’이라 한다), 전기통신사업법(이하 ‘사업법’이라 한다), 방송통신위원회의 재정 규정에 규정되어 있다.¹⁴⁾

일반적으로 재정이란 당사자 간의 손해배상, 환경오염피해 등에 대한 민사상 분쟁에 관하여 재정기관이 소정의 절차에 따라 법률적 판단을 내려 분쟁을 해결하는 제도를 말한다. 사업법에 있어서의 재정은 전기통신사업자 또는 이용자가 상호접속 등의 협정에 관하여 당사자 간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우, 방송통신위원회가 공정하고 신속하게 결정함으로써 분쟁을 해결하는 제도이다 (동법 제33조의3 제2항).¹⁵⁾

<표 2-6> 통신법상 재정의 대상

전기통신기본법 제40조의2 ① 전기통신사업자 또는 이용자는 다음 각 호의 1의 사항에 관하여 당사자간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 방송통신위원회에 재정을 신청할 수 있다.

1. 전기통신사업법 제33조의2의 규정에 의한 손해배상
 2. 전기통신사업법 제33조의5제1항·제2항의 규정에 의한 전기통신설비의 제공, 동법 제33조의7제1항·제2항의 규정에 의한 무선통신시설의 공동이용, 제34조제1항의 규정에 의한 상호접속, 제34조의3제1항의 규정에 의한 공동사용 등이나 제34조의4제1항의 규정에 의한 정보의 제공 등에 관한 협정의 체결
 3. 전기통신사업법 제33조의5제1항·제2항의 규정에 의한 전기통신설비의 제공, 동법 제33조의7제1항·제2항의 규정에 의한 무선통신시설의 공동이용, 제34조제1항의 규정에 의한 상호접속, 제34조의3제1항의 규정에 의한 공동사용 등이나 제34조의4제1항의 규정에 의한 정보의 제공 등에 관한 협정의 이행 또는 손해의 배상
 4. 그 밖에 전기통신사업과 관련한 분쟁이나 다른 법률에서 방송통신위원회의 재정사항으로 규정한 사항
-

14) 염수현 외(2008), p.69

15) 정경오(2009a), p.10

방송통신위원회는 기본법 제40조의 2에 의해 재정 신청을 접수하고 집행하는데 이용자 피해 구제와 관련한 재정 신청은 당사자 간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에 신청 가능하고 재정 효력은 당사자 간 합의적 효력으로 간주하고 있다.¹⁶⁾

재정의 대상이 될 수 있는 분쟁은 통신사업자간 분쟁과 통신사업자와 이용자 간 분쟁으로 나뉜다. 전기통신사업자가 전기통신역무를 제공함에 있어 이용자에게 손해를 입힌 경우 손해배상을 하여야 하는데(사업법 제33조의2), 손해배상에 관한 협의가 성립되지 아니하거나 협의할 수 없는 경우 당사자는 방송통신위원회에 재정을 신청할 수 있다(사업법 제33조의3).

재정신청을 하려는 자는 다음의 일정한 요건을 갖추어 재정신청서를 제출하여야 한다.

<표 2-7> 전기통신기본법 시행령 상 재정신청 요건

전기통신기본법 시행령 제33조(재정신청)

- ① 법 제40조의2제1항에 따라 재정을 신청하려는 자는 재정신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 방송통신위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제3호부터 제5호까지의 규정에 따른 서류는 법 제40조의2제1항제3호에 따른 재정신청의 경우에만 해당한다.
 1. 재정신청의 개요에 관한 서류
 2. 당사자간 협의 경과에 관한 서류
 3. 협정서의 사본
 4. 지급하거나 수령하여야 할 금액 및 정산방법에 관한 서류
 5. 전기통신설비의 제공·상호접속 또는 공동사용 등이나 정보제공의 개요를 나타내는 도면
 - ② 방송통신위원회는 제1항에 따른 신청 서류의 심사결과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 상당한 기간을 정하여 보완을 요구할 수 있다.
 1. 첨부하여야 할 서류가 미비한 때
 2. 신청서 및 첨부서류에 기재되어야 할 내용이 명확하지 아니한 때
 - ③ 방송통신위원회는 신청인이 제2항에 따른 기간 내에 보완을 하지 아니하면 그 사유를 명시하여 그 신청서류를 되돌려 보내야 한다.
-

16) 조향숙 외(2008), p.15

방송통신위원회는 재정사건의 처리를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 당사자의 신청 또는 직권으로 당사자 또는 참고인에 대한 출석의 요구 및 의견청취, 감정인에 대한 감정의 요구, 분쟁사건과 관계가 있는 문서 또는 물건의 제출요구 및 제출된 문서나 물건의 영치, 방송통신위원회 소속공무원으로 하여금 당사자의 사업장 기타 분쟁사건과 관련이 있는 장소에 출입하여 관계문서 또는 물건을 조사·열람 또는 복사하게 하는 행위를 할 수 있다(기본법 제43조).

방송통신위원회는 재정신청을 받은 경우 그 사실을 다른 당사자에게 통지하고 기간을 정하여 의견을 진술할 기회를 주어야 한다(기본법 제40조의2 제2항). 재정규정에 의하면 위원회는 당사자가 재정신청사건에 대하여 의견을 진술하고 사실을 주장하거나 증거를 제출할 수 있도록 하여야 하며 다른 당사자가 제시한 의견, 사실 또는 증거에 대하여 반론 또는 반증할 수 있게 하여야 한다. 당사자는 의견진술절차에서 재정신청의 주요사실에 관하여 의견을 진술할 기회를 부여받을 수 있다. 위원회가 당사자, 이해관계인 또는 참고인의 의견을 듣고자 할 때에는 사건명, 성명, 출석일시 및 장소를 기재한 출석요구서를 발부하여야 한다. 재정의 결과가 당사자 외 이해관계인에게 영향을 주는 경우에 위원회는 직권 또는 당사자나 이해관계인의 신청에 의하여 의견수렴절차를 거칠 수 있으며 의견수렴절차 개최일 10일 이전에 당사자와 이해관계인에게 이를 통지하여야 한다(재정규정 제12조).¹⁷⁾

방송통신위원회는 재정의 신청을 접수한 날부터 60일 이내에 재정 결정을 하여야 한다. 부득이한 사정으로 기간에 재정할 수 없는 경우에는 그 재정기간을 30일을 넘지 아니하는 범위에서 방송통신위원회의 의결을 거쳐 한번 만 연장할 수 있다(기본법 시행령 제34조). 위원회가 할 수 있는 재정결정 유형으로는 각하, 기각, 재정결정이 있다(재정규정 제21조). 방송통신위원회의 재정은 문서로 하여야 하는데, 재정서에 주문 및 그 이유와 재정의 일자를 적고 위원장 및 회의에 참석한 위원이 이에 서명·날인한 후 이를 당사자에게 송달하여야 한다(기본법 시행령 제35조).

17) 염수현 외(2008), p.74

방송통신위원회가 재정을 한 경우 재정의 내용에 대하여 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 소송이 제기되지 아니하거나 소송이 취하된 때에는 당사자 간에 당해 재정의 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다(통신기본법 제40조의2 제4항). 위원회 재정 중 당사자가 지급하거나 수령하여야 할 금액에 대하여 불복이 있는 자는 재정서 정본의 송달을 받은 날부터 60일 이내에 다른 당사자를 상대로 그 금액의 증감을 청구하는 소송을 할 수 있다(전기통신기본법 제40조의2 제4항).

방송통신위원회는 재정신청을 받은 경우에 재정을 하기에 부적합하거나 기타 필요하다고 인정하는 때에는 분쟁사건별로 분과위원회를 구성하여 이에 관한 알선을 할 수 있다(기본법 제40조의3). 위원회는 분쟁의 알성을 위하여 필요한 경우에 알선 분과위원회를 설치할 수 있으며(재정규정 제23조 제1항), 알선분과위원회는 7인 이내의 위원으로 구성하되 방송통신위원회위원장이 수시로 편성한다(재정규정 제23조 제2항).

다. 통신 이용자 보호의 과제¹⁸⁾

(1) 이용자 보호 제도와 경쟁 정책과의 연계

앞서 언급하였듯이 통신서비스 시장은 신규 서비스 도입, 마케팅 경쟁, 요금 경쟁 등 사업자 간 경쟁이 대단히 활발한 상황이며, 경쟁의 도입을 통해 급격히 성장하며 혁신의 성과를 창출하고 있다. 경쟁은 궁극적으로 서비스의 지속적인 개선을 통해 이용자 이익 증진에 기여하나, 사업자 자율의 경쟁이 확대, 심화하는 과정에서 이용자 피해의 빈도와 규모는 커지게 되는 경향이 있다. 때문에 이용자 보호 정책은 경쟁 정책과 연계하여 이루어져야 하는 바, 통신정책 담당부서와 이용자 보호 정책 담당 부서의 협조체제 강화 및 이용자 이익을 저해하는 경쟁제한적 행위 규정 도입이 필요하다.

18) 김희수(2009), “환경변화와 통신 이용자 보호제도의 현황 및 과제”, 《방송통신 이용자 권익보호 포럼》, 서울프라자호텔 발표자료

현행 전기통신사업법 제36조의3 제1항에 의한 금지행위는 경쟁제한적 행위로 인한 이익저해를 규제함에 있어서는 불충분하다. 공정거래법 제23조에 의하여 규제되는 불공정거래행위는 경쟁제한적 행위도 포함되어 있는 것으로 해석되고 있으므로, 해당 규정을 참고하여 보완해야 한다. 다만 경쟁제한적 행위까지 규제할 경우에, 규제기관 간의 관할 문제 등이 선결되어야 할 것이다.

(2) 통신 이용자 정의 확대

전기통신사업법 상 이용자의 개념을 ‘이용계약을 체결한 자’로 협의로 정의함으로써, 아직 계약을 체결하지는 않았지만 그 체결과정에 있는 자 또는 그러한 과정에 있지 않지만 이용계약의 체결을 원하거나 또는 원할 가능성이 있는 불특정 다수의 잠재적 이용자가 이용자 범위에서 배제되고 있다. 그러나 전기통신사업법 전체를 통해서 해당 규정의 취지 및 내용을 고려하여 해석해볼 때 전기통신사업법상 이용자 개념은 계약을 체결한 자뿐만 아니라 계약체결 과정에 있거나 계약체결 가능성이 있는 모든 불특정 다수의 잠재적인 최종 이용자 및 허가나 등록 또는 신고없이 부가통신역무를 제공하는 사업자와 계약을 체결한 자를 포함하는 광의의 개념이다. 따라서 장기적 관점에서 혼돈을 줄일 수 있도록 명확한 규정이 필요하다. 장기적으로 이에 보호가 필요한 잠재적 이용자를 포함하는 최종이용자를 강조하여 최종 소비자에 대한 효율적인 최적의 정책방향 및 규제방향을 도출할 필요가 있다.¹⁹⁾

(3) 정보제공 기능의 강화

이용자의 합리적 소비를 유도하는 사업자의 정보제공 의무 강화 및 정부의 정보제공, 이용자 교육 활동이 강화될 필요가 있다. 이용자에게 전달되는 정보는 양적인 면 뿐만 아니라 질적인 면에서 이용자의 이해가 용이한 수준에서 만들어지도록 해야 한다.

특히 정보 제공은 거래의 내용을 가장 잘 아는 사업자가 적극적인 제공 주체가 되어야 하며, 이를 위해 계약체결 시에 중요 사항에 대한 정보 제공을 의무화하는 것과 계약체결 이전에 표시하는 등 광고에 대한 통제도 중요하다. 다만 할부거래법이

19) 임 준 외(2008), pp.138~139

나 방문판매법, 표시광고법 등에 의한 규율과 조정할 필요가 있다.

(4) 이용자 이익 침해 행위 규정 보완

전기통신사업법 상 금지행위 규정에서 이용약관과 ‘다른’ 통신서비스 제공을 금지하고 있어(동법 제36조의3 제1항 제4호) 이용자 이익에 부합되는 행위도 금지할 소지가 있으므로 조문 개정이 필요하다. 예를 들어 ‘이용자에게 현저히 불리한 내용으로 이용약관을 체결하는 행위’를 금지하는 식으로 개정하는 것이 바람직하다고 보여진다.

경쟁제한적 행위로 인하여 이용자의 이익 침해가 나타나는 경우는, 먼저, 끼워팔기의 경우처럼 경쟁제한적 행위로 인한 침해가 경쟁사업자와 이용자(소비자) 양자에 이중적으로 발생하는 경우이고, 다른 하나는 유통업자에 대한 거래거절의 경우처럼, 경쟁제한적 행위가 시장 구조에 영향을 미쳐서, 간접적으로 이용자의 이익도 침해하는 경우입니다. 이용자 이익 침해 행위 규정 보완 시에 어느 범위까지를 금지행위의 대상으로 삼을 수 있을지 고려해야 한다.

(5) 이용자 차별행위 구체적 기준 마련

방송통신위원회의 이용자이익 저해행위(경품, 보조금 지급 등) 심결에서 가장 빈번히 나타난 부당한 이용자 차별의 구체적인 기준을 마련하여 규제 실패를 방지하는 것이 필요하다. 차별에 의한 이용자 이익저해는, 경쟁제한적 손해로서의 침해와 피침해자의 이익 침해의 관점에서 구별하여 접근할 필요가 있다.

(6) 통신 이용자 약관에 대한 적극적 권한 확보

표준 약관 제도는 기원 자체가 사업자가 자율적으로(예: 유럽의 길드) 공정한 거래의 기준을 마련한다는 것에 있다. 따라서 사업자 단체가 먼저 자율적으로 약관의 내용을 구성하고 규제기관이 이를 리드하는 것이 바람직하다. 금지행위 규정과 더불어 이용약관에 포함되어야 할 이용자 보호 규정에 대한 권고(또는 강제) 권한이 확보되어야 한다.

하지만, 표준 약관 제정 등 약관의 내용을 직접 형성하는 방식으로 행하는 내용

통제는 규제기관이 계약 내용을 결정하는 의미를 가질 수 있기 때문에, 신중하게 접근되어야 하며, 현재는 이용 약관에 의한 사전규제 방식이 주를 이루고 있으나 이를 금지행위 형태의 사후규제로 전환하는 것을 검토해볼만 하다.

(7) 이용자 민원 처리

이용자 민원은 일차적으로 사업자가 처리하도록 하고 정부는 미해결 분쟁건을 담당하여 효율적 역할분담 및 사업자의 책임을 유도하는 것이 필요하다.

(8) 이용자 패널 구축

대규모 이용자 패널을 구축하여 주기적으로 통신 이용 상황을 조사·분석하여 이용자 제도의 효과를 평가하고 이에 기초한 개선 방안 마련을 검토해보는 것도 좋은 보호 방안이 될 것이라 여겨진다. 이용자 패널제도에서 제일 중요한 것은 패널 구성원들의 대표성을 확보하는 것이다. 즉, 어떤 사람들이 패널에 참여할 수 있는지를 구체적으로 살펴보고, 권한 범위에 대해서도 실질성을 확보할 수 있도록 해야 한다.

(9) 약자계층을 위한 적극적 이용자 보호 시책 강구

현행 이용자 보호 제도는 약자계층에 대한 정책적 targeting이 미흡하다. 장애인, 고령층, 저소득층 등을 위한 적극적 이용자 보호 및 주권 강화의 시책이 강구되어야 한다. 요금감면 외에도 이용자의 어려운 상황에 맞는 특수 단말기, SW, 교육프로그램 등을 개발하여 보급하여야 한다.

2. 방송 시청자 보호제도의 현황 및 과제²⁰⁾

우리나라는 2000년 통합 방송법 개정 시에 시청자 권익 향상을 목표로 하여 시청자 보호 관련 규정을 다수 마련하였다. 현행 방송법에서는 시청자의 권한에 대한 선언적인 규정을 두는 것 외에 법령에서 구체적인 권한을 부여하고 있다.

20) 강명현(2009), “환경변화와 시청자 보호의 현황 및 과제”, 《방송통신 이용자 권익 보호 포럼》, 서울프라자호텔 상의 분류 및 내용을 참조하여 작성하였다.

현재 방송 분야의 정책 및 규제 기능은 방송통신위원회가 수행하고 있으며, 정보통신윤리위원회와 방송위원회 심의기능을 묶은 ‘방송정보통신심의위원회’가 민간 독립기구로서 방송 내용의 공정성·공공성 심의 및 제재를 담당하고 있다.

<표 2-8> 방송법 상 시청자 권익보호

방송법 제1조(목적) 이 법은 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.
동법 제3조(시청자의 권익보호) 방송사업자는 시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 하여야 한다.
동법 제92조 ① 정부는 국민이 다양한 방송을 균등하게 향유할 수 있도록 하고, 방송문화의 발전 및 진흥을 위하여 노력하여야 한다.

가. 방송 시청자 보호제도의 현황

(1) 시청자 접근권 보장

○ 방송사업 인·허가, 재허가 시에 시청자 의견 반영

방송법 제10조 제2항에서는 방송사업의 허가·승인에 의한 심사를 할 때에 시청자의 의견을 공개 청취하고 그 의견의 반영 여부를 공표하도록 하고 있다. 시청자의 의견제시 범위 및 절차와 방법에 관한 명시적 규정은 없으며, 방송법의 규정취지에 어긋나지 않는 범위 내에서 방송통신위원회의 결정으로 정해진다.

<표 2-9> 방송사업 허가·인가, 재허가시 심사 사항

방송법 제10조 ① 방송통신위원회는 제9조제1항 및 제2항의 허가, 동조 제3항·제5항·제6항 및 제8항의 규정에 의한 승인을 할 때에는 다음 각호의 사항을 심사하여 그 결과를 공표하여야 한다.
1. 방송통신위원회의 방송평가
2. 방송통신위원회의 시정명령의 회수와 시정명령에 대한 불이행 사례
3. 시청자위원회의 방송프로그램 평가
4. 지역사회발전에 이바지한 정도
5. 방송발전을 위한 지원계획의 이행 여부
6. 기타 허가 또는 승인 당시의 방송사업자 준수사항 이행 여부

동법 제17조 ③ 방송통신위원회가 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 재허가 또는 재승인을 할 때에는 제10조제1항 각호 및 다음 각호의 사항을 심사하고 그 결과를 공표하여야 한다.

1. 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성
2. 방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성
3. 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성
4. 조직 및 인력운영등 경영계획의 적정성
5. 재정 및 기술적 능력
6. 방송발전을 위한 지원계획
7. 기타 사업수행에 필요한 사항

○ 장애인등 방송소외계층 권익 증진

장애인등 방송소외계층의 권익 증진에 대해 방송법 및 장애인복지법에서 관련 규정을 마련하고 있다. 방송법은 방송통신심의위원회의 방송 심의 내용에 장애인등 방송소외계층의 권익증진에 관한 사항을 포함하도록 하고 있고(방송법 제33조 제2항 제7호), 방송사업자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 장애인의 시청을 도울 수 있도록 노력하여야 하며, 필요할 경우 방송통신위원회는 기금에서 그 경비의 일부를 지원할 수 있다고 규정하고 있다(동법 제69조 제8항).

<표 2-10> 장애인복지법 상 정보 접근권 보장

장애인복지법 제22조(정보에의 접근) ① 국가와 지방자치단체는 장애인이 정보에 원활하게 접근하고 자신의 의사를 표시할 수 있도록 전기통신·방송시설 등을 개선하기 위하여 노력하여야 한다.

- ② 국가와 지방자치단체는 방송국의 장 등 민간 사업자에게 뉴스와 국가적 주요 사항의 중계 등 대통령령으로 정하는 방송 프로그램에 청각장애인을 위한 수화 또는 폐쇄자막과 시각장애인을 위한 화면해설 또는 자막해설 등을 방영하도록 요청하여야 한다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 국가적인 행사, 그 밖의 교육·집회 등 대통령령으로 정하는 행사를 개최하는 경우에는 청각장애인을 위한 수화통역 및 시각장애인을 위한 점자자료 등을 제공하여야 하며 민간이 주최하는 행사의 경우에는 수화통역 및 점자자료 등을 제공하도록 요청할 수 있다.
- ④ 제2항과 제3항의 요청을 받은 방송국의 장 등 민간 사업자와 민간 행사 주최자는 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.
- ⑤ 국가와 지방자치단체는 시각장애인이 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 점자도서와 음성도서 등을 보급하기 위하여 노력하여야 한다.
- ⑥ 국가와 지방자치단체는 장애인의 특성을 고려하여 정보통신망 및 정보통신기기의 접근·이용에 필요한 지원 및 도구의 개발·보급 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

○ 시청자불만처리위원회

시청자불만처리위원회는 방송에 관한 시청자의 의견을 수렴하고 시청자불만처리 및 청원사항에 관한 심의를 효율적으로 수행하기 위하여 설치된 방송통신위원회 산하 특별위원회이다(방송법 제35조). 현재 2기 시청자불만처리위원회가 출범하였으며, 주로 방송프로그램에 대한 사항을 처리하고 있다.

<표 2-11> 시청자불만처리위원회 처리 사항

시청자불만처리 등에 관한 규칙 제8조 시청자불만처리위원회는 시청자의 의견수렴, 시청자 불만처리, 각종 불만의 조사 및 분석결과에 따른 개선방안, 불만처리에 관한 기본정책, 불만처리와 관련된 위원회 규칙 개정, 시청자와 관련 방송사업자의 분쟁조정, 청원, 기타 위원회가 요구한 사항에 대한 심의를 수행한다.

동 규칙 제3조 시청자의 불만처리 신청 대상은 다음과 같다.

1. 방송프로그램·방송광고 및 편성에 관한 사항
 2. 시청자에 대한 방송사업자의 서비스에 관한 사항
 3. 법 제64조에 의한 수신료 및 유료방송의 요금 등 이용약관에 관한 사항
 4. 방송기술 및 난시청에 관한 사항
 5. 기타 시청자의 권익보호와 관련된 사항
-

○ 시청자위원회

시청자위원회는 시청자의 권익을 보호하게 위하여 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자가 설치, 운영하는 기관이다(방송법 제87조 제1항). 각 방송사에 설치된 시청자 위원회는 방송에 편성에 관한 의견제시 등 시청자의 권익보호와 침해구제에 관한 업무를 수행한다.

시청자위원회의 대표자는 방송통신위원회에 출석하여 의견을 진술할 수 있고(동법 제88조 제2항), 방송사업자가 시청자위원회의 의견제시 또는 시정요구의 수용을 부당하게 거부하는 경우 방송통신위원회에 시청자불만처리를 요청할 수 있다(동법 제90조 제2항). 방송사업자는 시청자위원회의 의견제시 또는 시정요구를 받은 경우 특별한 사유가 없는 한 이를 수용하여야 하며(동법 제90조 제1항), 시청자위원회가 법적 직무 수행을 위하여 필요한 자료의 제출 또는 관계자의 출석·답변을 요청하

는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(동법 제90조 제3항). 또한 방송사업자는 시청자위원회의 심의결과 및 그 처리에 관한 사항을 방송통신위원회에 보고하여야 한다(동법 제90조 제4항).

그러나 실제 시청자위원회의 시정 요구의 사업자 구속력은 미미하며, 설치 대상 방송사의 범위도 협소하다고 할 수 있다.

<표 2-12> 시청자위원회의 권한과 직무

방송법 제88조 ① 시청자위원회의 권한과 직무는 다음과 같다.

1. 방송편성에 관한 의견제시 또는 시정요구
 2. 방송사업자의 자체심의규정 및 방송프로그램 내용에 관한 의견제시 또는 시정요구
 3. 시청자평가원의 선임
 4. 기타 시청자의 권익보호와 침해구제에 관한 업무
-

○ 시청자참여프로그램

Access Program이란 방송사나 독립 프로덕션이 아닌 시청자가 제작한 프로그램으로서 현행 방송법은 이러한 Access Program이 방송사업자의 채널을 통해 방송될 수 있는 기회를 제도적으로 보장하고 있다.²¹⁾

이에 따라 현행 방송법은 한국방송공사(KBS)의 시청자참여프로그램 편성(방송법 제69조 제7항, 방송법 시행령 제51조)과 SO 및 위성방송사업자, 공동체라디오방송사업자의 시청자참여프로그램 편성을 규정하고 있으며,(동법 제69조 제9항, 제70조 제7항, 동법 시행령 제52조의2) 이에 한국방송공사는 매월 100분 이상 시청자참여 프로그램을 편성(<열린채널>)하고 있고, SO 및 위성방송사업자도 지역, 공공채널을 통해 시청자참여프로그램을 편성하고 있다.

방송통신위원회는 시청자 참여 프로그램 제작 활성화를 위해서 방송발전기금을 지원하도록 하고 있다(동법 제38조 제1항 4호).

21) 김정태(2007), p.356 이하 참조

(2) 미디어 책임성 증진

○ 방송사업자 자체심의

방송사업자는 자체적으로 방송프로그램을 심의할 수 있는 기구를 두고, 방송프로그램이 방송되기 전에 심의하도록 하고 있다. 다만, 보도프로그램은 대상에서 제외된다(방송법 제86조).

방송3사의 자체 심의기구는 정착화 되어 있으며, 자체심의기구의 구성이나 운영 방식에 대한 구체적 규정이 없어 해당 방송사는 자율적으로 구성, 운영하는 방식을 취하고 있다.

○ 시청자평가프로그램

시청자평가프로그램은 방송운영과 방송프로그램에 관한 시청자의 의견을 수렴하여 그 내용을 중심으로 방송하는 일종의 움부즈맨 프로그램이다(방송법 제89조 제1항), 방송법 규정에 따라 종합편성 또는 보도전문편성 방송사업자는 주당 60분 이상의 시청자평가프로그램을 편성하여야 한다.

시청자 평가프로그램에는 시청자위원회가 선임하는 1인의 시청자평가원이 직접 출연하여 의견을 진술할 수 있다(방송법 제89조 제2항). 시청자평가원은 시청자평가 프로그램에 출연하여 시청자의 의견을 수렴, 조율하고 반영하도록 하고 있으며, 시청자평가원의 활동사항은 시청자위원회와 방송통신위원회로 매월 제출되고 있다.

(3) 분쟁해결

조정이란 중립적인 위치에 있는 제3자(조정위원회)가 특정분쟁에 대하여 법정절차에 따라 당사자를 중개하여 쌍방의 양해에 기초한 합의를 이끌어 내어 분쟁을 해결하는 제도를 말한다. 방송분쟁에 있어서의 조정은 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자 및 전송망사업자 상호간에 발생한 방송에 관한 분쟁을 방송통신위원회 산하의 방송분쟁조정위원회가 쌍방의 양해에 기초하여 합의를 이끌어 내는 제도(방송법 제35조의3)이다.²²⁾

22) 정경오(2009a), p.9

‘방송법 시행에 관한 방송통신위원회 규칙’(규칙 제2호, 2008.5.19)에서는 방송분쟁조정위원회 자격, 위촉절차, 위원회 운영, 분쟁조정 절차 등을 규정하고 있다.

방송분쟁조정위원회의 위원장은 방송통신위원회 위원장이 방송분쟁조정위원회 위원 중에서 지명한다. 방송분쟁조정위원회 위원의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있고, 다만, 보궐 위원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다(방송법 시행령 제21조의3). 방송분쟁조정위원회 회의는 방송분쟁조정위원회 위원장이 소집하며, 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 방송분쟁조정위원회 위원장은 표결권을 가지며 가부동수인 때에는 결정권을 가진다(동 규칙 제14조).

방송분쟁조정위원회의 심의 사항은 다음과 같다.

<표 2-13> 방송분쟁조정위원회 심의 사항

방송법 시행령 제21조의3 ① 법 제35조의3제1항에 따라 방송통신위원회에 두는 방송분쟁조정위원회의 심의 사항은 다음 각 호와 같다.

1. 방송프로그램의 공급 및 수급과 관련된 분쟁 조정
 2. 방송사업구역과 관련된 분쟁 조정
 3. 중계방송권 등 재산권적 이해와 관련된 분쟁 조정
 4. 방송사업자의 공동사업에 관한 사항. 다만, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 제외한다.
 5. 그 밖에 방송사업의 운영에 관한 분쟁 조정
-

분쟁의 조정은 분쟁당사자 일방 또는 쌍방에 의하여 개시되며 조정의 성립은 재판상 화해와 같은 효력을 가진다(법 제35조의3 제3항). 방송분쟁조정위원회의 분쟁조정절차는 다음과 같다.

- － 분쟁조정신청사실 통보(조정불응 시 중지)
- － 사실관계 조사 및 합의권고(수락 시 합의 성립)
- － 분쟁조정위원회 회부(수락거부 시 접수일로부터 30일 이내)
- － 조정안 제시(회부 후 60일 이내, 30일 연장 가능)

－ 조정성립(조정안 받은 후 10일 이내, 수락거부 시 조정 불성립)

<표 2-14> 방송분쟁조정위원회 조정 절차

-
- 규칙 제2호 제15조 ① 방송사업자 · 중계유선방송사업자 · 음악유선방송사업자 · 전광판방송사업자 및 전송망사업자가 분쟁조정을 신청하고자 할 경우에는 분쟁조정신청서를 작성하여 방송통신위원회에 제출하여야 한다(동 규칙 제15조 제1항).
- ② 방송통신위원회는 제1항에 따른 분쟁조정 신청내용이 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 이를 조정하지 아니할 수 있으며, 이 경우 그 사유를 신청사업자에게 통보하여야 한다.
1. 신청내용과 직접적인 이해관계가 없는 사업자가 조정신청을 하는 경우
 2. 이미 법원에 제소된 사건인 경우
 3. 피신청사업자가 방송통신위원회의 조정을 거부하는 경우
 4. 기타 방송통신위원회가 조정절차를 진행하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하는 경우
- ③ 방송통신위원회는 제1항에 따라 분쟁조정 신청을 접수한 때에는 그 내용을 피신청사업자에게 통지하여야 한다.
- ④ 피신청사업자가 조정에 불응하고자 하는 경우에는 제3항에 따른 통지를 받은 날로부터 7일 이내에 조정불응의사를 표시하여야 한다.
- ⑤ 방송통신위원회는 다수의 사업자가 공동으로 분쟁조정을 신청하는 경우, 조정절차 진행의 효율성을 높이기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 1개 사업자를 조정 신청의 대표자로 선정할 것을 권고할 수 있다.
- ⑥ 방송통신위원회는 분쟁조정의 신청이 있는 경우 신청사업자와 피신청사업자에게 합의를 권고할 수 있으며, 당사자가 분쟁의 해결에 관하여 합의한 때에는 합의서를 작성하여 당사자의 서명 · 날인을 받아야 한다.
- ⑦ 방송통신위원회는 분쟁조정의 신청을 접수한 날로부터 30일 이내에 제6항에 따른 합의가 이루어지지 아니한 때에는 이를 방송분쟁조정위원회에 회부하여야 한다.
- ⑧ 방송분쟁조정위원회는 제7항에 따른 조정의 회부를 받은 때에는 60일 이내에 이를 심의하고 조정안을 작성하여 방송통신위원회에 건의하여야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있는 경우에는 30일 기간 내에서 연장할 수 있다.
- ⑨ 방송통신위원회는 방송분쟁조정위원회가 조정안을 작성한 때에는 이를 당사자에게 제시하여야 한다. 다만, 조정안이 위법하거나 심히 부당하다고 판단되는 때에는 방송통신위원회는 조정안의 전부 또는 일부를 수정할 수 있다.
- ⑩ 방송분쟁조정위원회는 당사자 또는 기타 이해관계인이 의견을 진술하고자 할 경우에는 특별한 사유가 없는 한 의견진술의 기회를 주어야 한다.
- ⑪ 방송분쟁조정위원회는 조정업무와 관련하여 당사자 또는 기타 이해관계인의 의견을 들을 필요가 있을 때에는 이들에게 의견을 진술할 것을 요청할 수 있으며, 사실 확인 등을 위하여 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다.
-

-
- ⑫ 분쟁 당사자는 분쟁조정 신청 후 당해 사건에 대해 소를 제기한 때에는 지체 없이 이를 방송통신위원회에 통지하여야 한다.
 - ⑬ 방송통신위원회는 사건의 조정절차 진행 중에 당사자 중 일방이 소를 제기한 경우에는 그 조정절차를 중지하고 이를 당사자에게 통지하여야 한다.
 - ⑭ 방송통신위원회는 당사자가 제9항에 따른 조정안을 받은 날부터 10일 이내에 조정안 수락의 의사표시를 하지 않을 때에는 조정이 성립되지 않은 것으로 보며, 이 경우 당사자에게 조정의 불성립을 통지하여야 한다.
 - ⑮ 방송통신위원회는 당사자가 제9항에 따른 조정안을 수락할 경우에는 조정서를 작성하고 당사자는 조정서에 서명·날인하여야 한다.
 - ⑯ 방송분쟁조정위원회 회의, 제6항에 따른 합의내용 및 제15항에 따른 조정내용은 공개하지 아니한다. 다만 방송통신위원회가 필요하다고 인정하는 경우에는 합의내용과 조정내용의 전부 또는 일부를 공개할 수 있다.
 - ⑰ 제15항에 따른 조정서에 대한 집행문의 부여절차 등은 「각종분쟁조정위원회등의조정조서등에대한집행문부여에관한규칙」에 따른다.
-

나. 방송 시청자 보호제도 과제

(1) 시청자 개념의 변화·확대 필요성

디지털 기술의 발달로 TV2.0 시대가 도래하고 신규 미디어 서비스가 등장하면서 미디어 이용자가 콘텐츠를 소비하는 소비자(consumer)이면서 생산자(producer)인 프로슈머(prosumer)로서의 전환이 활발해지고 있다.

이렇듯 미디어 접근성이 확대되고 있는 현실에서 수동적인 시청자(viewer), 수용자(audience) 개념은 한계를 가질 수밖에 없다. 이용자(user), 가입자(subscriber), 소비자(consumer), 생비자(prosumer) 등의 개념으로 방송 분야 시청자 개념을 변화·확대할 필요가 있다.

(2) 시청자불만처리 체계적인 정비 필요

현행 시청자불만처리 제도의 체계 확립의 필요성에 대해 소비자 단체 및 학계가 공감하고 있다. 시청자불만처리위원회의 기능이 심의와 수렴에 한정되는 것인지 여부와 시청자위원회 기능 중 시정요구권의 구속력 정도가 명확해질 필요가 있다.

(3) 시청자위원회의 운용 규정 마련 및 기능 확대

시청자위원회의 시정요구에 대해서 방송사가 방송편성권을 근거로 저항하는 사례가 많아 시청자위원회 기능과 방송사의 편성권과의 상충 문제에 대한 고려가 있어야 할 것으로 보이며, 시청자위원회의 운용에 대한 구체적인 규정이 마련되어야 한다.

또한, 시청자위원회 활동이 방송 프로그램 콘텐츠에 대한 의견제시 및 시정요구에 머무르고 있어 시청자복지 또는 방송 산업의 정책 문제에 대한 논의로 확대될 필요가 있고, 시청자위원회의 업무가 단순히 시청자 평가원을 선임하는 역할에서 시청자 평가프로그램에 위원회의 활동을 연결시키는 것이 되는 것이 바람직하다.²³⁾

(4) 방송 이용자 권익 증진 제도 마련

사업자의 책임성을 강조하고 자율규제 정착을 유도하여, 리터러시 증진을 위한 제도적 방안 강구가 필요하다. 이용자 역량 증진 측면에서 미디어 교육의 활성화 및 미디어 해독 · 이용문화 정착을 통해 소극적인 시청자 보호에서 이용자 권익을 증진하는 방향의 제도를 만들어야 한다.

(5) 방송시장 금지행위 도입

방송 시장의 경우 방송분쟁조정과 시청자불만처리위원회를 통해 사업자간, 사업자와 시청자간 분쟁해결 수단만이 마련되어 있을 뿐 금지행위를 통한 직접규제 수단이 없어 방송시장의 불공정거래 및 시청자 이익저해 행위에 대한 금지행위 신설을 통해 공정경쟁 환경 및 시청자 보호 수단을 확보하여야 한다는 주장이 나오고 있다.

3. 방송통신 융합서비스 이용자(소비자) 보호 제도의 현황 및 과제

가. 인터넷 멀티미디어 방송사업법(IPTV법) 시행

(1) 제정 목적

우리나라는 방송과 통신의 융합으로 새로운 서비스를 구현할 수 있는 기술을 확

23) 방송통신위원회(2008), pp.244 ~ 245 참조

보함에 따라 인터넷 멀티미디어 방송에 관한 근거 법률을 마련함으로써 방송통신융합 서비스의 도입기반을 마련하고 이용자의 권익을 보호하기 위한 목적으로 2008년 1월 17일 인터넷 멀티미디어 방송사업법을 제정하였다. 동법에 따르면 “인터넷 멀티미디어 방송”이란 광대역통합정보통신망 등을 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 일정한 서비스 품질이 보장되는 가운데 텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에게 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 방송을 말한다.

(2) IPTV법상 이용자 보호 관련 규정

○ 이용자 정의

IPTV법은 이용자 및 시청자에 대한 별도의 정의 규정을 마련하고 있지는 않으며 두 용어를 혼용하고 있다. 다만, 사업자간 거래관계를 별도로 규정하고 있어 이용자·시청자가 최종소비자와 동일한 개념이라 할 수 있다.

○ 이용자 보호 규정

인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 자신이 제공하는 서비스에 관하여 이용자로 부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리하여야 한다. 사업자는 서비스나 전기통신설비의 제공 과정에서 취득한 개별 이용자에 관한 정보를 보호하기 위한 조치를 취하여야 하며 본인의 동의가 있거나 다른 법률에 규정이 있는 경우를 제외하고 취득한 개인 정보를 공개하여서는 아니 된다. 만약 개별 이용자 정보의 부당한 제공으로 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 정당한 배상을 하여야 한다(동법 제16조).

○ 약관 신고 의무

인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 그가 제공하고자 하는 서비스에 관하여 요금 및 이용조건을 정하여 방송통신위원회에 신고하여야 하고, 이용요금에 대하여는 방송통신위원회의 승인을 받아야 한다. 서비스에 관한 이용요금의 승인을 받고자 하는 자는 가입비, 기본료, 사용료, 부가서비스료, 실비 등을 포함한 요금산정의 근거자료를 방송통신위원회에 제출하여야 한다(동법 제15조).

○ 금지행위 규정

인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다. IPTV법상 금지되는 행위는 다음과 같다.

<표 2-15> IPTV법 상 금지행위

<p>IPTV법 제17조 ① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위 2. 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용약관과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위 3. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 이용하는 행위 4. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위 5. 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적절한 수익 배분을 거부하는 행위 6. 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위 7. 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위

인터넷 멀티미디어 방송 제공 사업자가 IPTV법 상 금지행위를 한 경우, 방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수, 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 등을 고려하여 매출액 100분의 2 이하에서 대통령령으로 정하는 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 때에는 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

나. 방송통신 융합서비스 이용자(소비자) 보호 제도의 과제

방송통신 융합 기술의 발전으로 신규 미디어가 출현하면서 IPTV, Digital Cable 등에서 채널과 프로그램의 상품화 경향이 증대하고 있고, 다매체화로 시청자 권익(주권)이 증대되고 있다.

IPTV법은 인터넷 멀티미디어 방송에 대한 규제 목적으로 제정된 것일 뿐 향후 개발될 다양한 융합 서비스 상품을 규제할 목적으로 제정된 것이 아니기 때문에 방송통신 융합 서비스를 규율한 통합 제도를 마련하는 것이 시급하다. 다양한 융합 상품 개발로 요금, 서비스 제공, 약관내용 등 계약 조건 등에 관한 분쟁 발생이 더욱 증가할 것이므로 이에 대한 통합 이용자 보호 제도가 마련되어야 한다. 현재 IPTV법은 금지행위만을 규정하고 있을 뿐 분쟁해결수단이 없어 통합적인 분쟁조정기관 설립이 필요하다.

제 2 절 해외 이용자 보호 정책의 현황 및 시사점

본 절에서는 해외 주요국의 이용자 보호 법체계 및 제도 개선 동향과 방송 시청자 보호의 주요 제도에 대해 살펴보고, 통합 방송통신 사업법 제정과 관련한 시사점을 도출하기로 한다.

1. 해외 주요국의 이용자 보호 법체계 및 제도 개선 동향

가. 미국

(1) 이용자 보호 규제 체계

미국의 통신서비스 이용자보호는 1996년에 개정된 연방통신법(Communication Act of 1996)에 기초하고 있으며 FCC(Federal Communications Commission)가 담당하고 있다. 연방통신법은 다수의 개별 조항에서 사업자 등에 대하여 일정한 작위 또는 부작위의 의무를 부과하고, 위반된 행위에 대해 FCC가 행정적 제재를 부과할 수 있

는 근거를 마련하고 있다. 방송, 통신, 융합 서비스 이용자 보호 규정이 영역별로 산재되어 있어 단일한 원칙이 적용되고 있지는 않다.

또한 미국은 연방통신법 이외에 전화소비자보호법(Telephone Consumer Protection Act of 1991), 통신품위법(Communications Decency Act 1996), 아동온라인보호법(Child Online Protection Act) 등 방송, 통신, 융합 이용자 보호 법제를 마련하고 있으나 분야별 개별법의 형태로 발전되어 있어 통일된 방송통신 이용자 보호 법제를 가지고 있지는 않다. 전화소비자보호법에 텔레마케팅 시 금지시간 설정, 사업자명의 의무적 명시 규정을 마련하고, 이동전화 소비자보호법에서는 장기 약정 시 서비스·요금에 관한 단순하고 명료한 정보 공유 의무 부과에 관해 규정하는 등 개별 법률에서 이용자 보호 규정 마련에 노력을 기울이고 있다.

미국의 이용자보호 체계를 살펴보면, 주(州)와 주 간 혹은 국가 간 문제는 FCC에서, 연방정부의 일반 규제는 FTC에서, 그리고 각 주의 공공서비스 규제감독은 PUC(또는 PSC)에서 이루어지고 있다. FCC는 소비자·정부 협력국(Consumer & Governmental Affairs Bureau)을 중심으로 통신이용자 보호 정책 추진하고 있다. FCC의 방송통신 이용자 보호 정책의 목표는 소비자의 합리적 선택을 저해하는 활동을 금지시키고 사기, 기만 및 불공정 거래행위를 방지하는 것이다.

<표 2-16> 미국의 방송통신서비스 소비자보호기구

	FCC	FTC	PUC/PSC
성격	통신 전문규제기관	연방정부의 일반(독립) 규제기관	각 주의 공공서비스 규제 감독기관
영역	주간 및 국제	주간 및 국제	주내

(2) 이용자 보호 정책 개관

미국의 통신법상에서는 이용자 개념을 별도로 정의하고 있지 않다. 법 전반에 걸쳐 이용자(user), 소비자(consumer), 고객(customer)이라는 용어가 등장하며, 개별 부문에

서 비교적 상세하게 표기하고 서비스 영역별로 소비자 개념을 정의²⁴⁾하고 있다.

이용자 보호활동으로는 방송과 통신의 품질을 관리하고 소비자들로부터 고충을 직접 접수받아 정해진 절차에 의하여 처리하고, 소비자보호를 위하여 가장 빈번하게 제시되는 이슈들을 고지하여 민원의 해소절차를 위한 정보제공과 신규민원 확산을 저지하는데 주력하고 있다.

○ 이용자에 대한 정보제공

빈번하게 제기되는 이슈 및 문제 해결에 대한 정보제공에 주력하는 한편, 어린이와 학부모를 위한 Kids-zone 운영 등 이용자의 유형에 따라 특화하여 정보를 제공한다.

○ 이용자 피해구제 및 민원처리

이용자들은 피해구제 절차로 원칙적으로 해당 사업자에게 민원을 제기하고 해결이 되지 않을 경우 FCC에 조치를 요구할 수 있다. 민원처리 절차는 비공식적 절차(informal process)와 공식적 절차(formal process)로 구분된다. 비공식적 절차는 소비자 정부협력국(CGB)에서, 공식적 절차는 법적인 절차로서 집행국(Enforcement Bureau)에서 전담한다.

서비스 유형을 케이블과 위성 서비스(Cable Service), 라디오 및 방송(Radio & Television Broadcasting), 이동통신(Wireless Telecommunications), 유선통신(Wireline Telecommunications) 등 네 가지 서비스별로 나누어 접수하며, 민원의 성격에 따라 공식적 고충민원과 비공식적 고충민원으로 분류하여 처리한다.

○ 기타 이용자 보호 정책

요금불만, 900 유료전화 서비스 불만, 청구내용의 정확성과 관련한 성실요금청구 정책 등이 있다.

24) ‘소비자’는 교환원 서비스를 사용하여 주간 전화통화를 개시하는 자를 의미한다
[47 U.S.C. 226 (a)(4)(전화교환원서비스)].

나. 영국

(1) 이용자 보호 규제 체계

영국의 소비자정책은 DTI(Department of Trade and Industry)을 중심으로 정책이 입안, 수립된다. 방송 및 통신서비스의 경우 소비자보호관련 정책은 Oft(Office of Fair Trading)와 방송통신전문기관인 Ofcom에 의해 수집 · 집행되고, 소비자와 사업자간에 분쟁이 발생하면 독립기구인 분쟁해결기구(ADR)에서 불만처리를 실시한다.

<표 2-17> 영국의 방송통신서비스 소비자보호기구

	DTI	OFT	Ofcom
성격	소비자보호의 총괄부처	일반(독립)행정기관	방송통신전문규제기관

영국 통신이용자 보호는 커뮤니케이션법(2003)에 근거하여 통신법의 규율대상이 되는 모든 전자통신네트워크 및 서비스를 포괄하는 통합된 체계를 이루는 것이 특징이다. 규제 권한은 Ofcom이 보유하며, Ofcom은 사업자에게 사전규제조건을 통해 다양한 작위 · 부작위 의무를 부여하며 이에 대한 사후 규제권한도 보유한다. 단, 콘텐츠와 연관된 이용자 보호 사항은 통신법 적용대상이 아니다.

이용자보호정책의 범위는 불만처리, 분쟁조정, 품질 등 이용자 정보제공, 소량 이용자 보호제도, 이용자의 사적 정보보호 등 다양하다. 영국의 방송과 통신관련 전문기관인 Ofcom은 관련 민원을 직접 처리하지 않고, 사업자 이체 후 실행 조례 승인 및 약관규제를 통하여 이용자 보호를 하고 있다.

구체적으로 살펴보면 소비자보호정책평가(Consumer protection policy review), ADR 및 분쟁조정을 다루는 실행조례(Codes of Practice) 승인, 약관규제, 소비자 이슈의 모니터링을 통하여 이용자보호 활동을 하고 있다.

(2) Ofcom 이용자 보호 정책의 주요 이념

Ofcom 이용자 보호 정책의 핵심 전제는 통신시장의 유효경쟁 활성화를 통해 이용

자의 이익이 가장 잘 달성될 수 있다는 점이다. 경쟁활성화 및 경쟁보호를 통해 경쟁 정책을 발전시킴으로써 관련 시장에서 특정 이용자의 이익을 보호할 수 있으므로 이러한 맥락에서 Ofcom 이용자 보호 정책 및 경쟁 정책은 상호 보완적인 성격을 가진다.

그러나 경쟁 정책 단독으로 이용자 이익을 충분히 보장하기는 어려우며 이용자에게 경쟁 시장에서 얻을 수 있는 편익을 최대화할 수 있는 권한이 필요하다고 보고 있다. 이용자는 경쟁서비스 간 충분한 정보를 제공받은 선택(informed choice)을 위해 필요한 정보, 기술, 신용이 필요하며, 자신에게 재정적, 물리적, 심리적으로 피해를 입힐 수 있는 기만적 사업자, 상품, 서비스로부터 보호받아야 한다.

때문에 Ofcom의 이용자 보호 정책은 다음과 같은 거시적 목표를 지닌다.

1. 경쟁정책과의 통합(integration): 경쟁 정책은 이용자의 이익과 행태를 충분히 고려하여야 한다.
2. 이용자 보호: 다양한 피해로부터의 이용자를 보호하여야 한다.
3. 이용자 권익증진(empowerment): 이용자의 최상의 거래를 보장하는 권리와 조건을 마련하여야 한다.

(3) Ofcom 이용자 보호 정책 개관

○ 이용자 정보제공

Ofcom 홈페이지에 별도의 메뉴를 마련하여 서비스별 · 이용자 유형별 정보를 제공하고 있으며, 이용자의 선택에 필요한 정보제공을 장려한다.

○ 이용자 피해구제 및 민원처리

이용자와 소규모 사업자는 해당 사업자에게 1차로 민원을 제기하고, 3개월 이내에 민원을 해결할 수 없거나, 해결을 못한다고 선언하면(Deadlock) ADR 절차에 해당민원을 제기할 수 있다. ADR의 절차를 거쳤음에도 이용자가 불만족할 경우 Ofcom에 불만사항을 접수할 수 있고, Ofcom이 다시 한번 조사할 수 있다. ADR 기구로는 Otel, CISAS가 있으며 각각 회원사의 분쟁해결을 담당하고 운영에 필요한 재원은 회원사가 분담한다.

Otelo는 BT를 포함해 96개 사업자가 회원으로 가입하고 있으며, CISAS는 T-Mobil 등 76개의 사업자가 회원으로 가입하고 하고 있다.

○ 통신사업 진입의 일반조건을 통한 이용자보호

EU의 새로운 규제체계의 시행에 따라 영국 개정 통신법에서도 허가 제도를 전면 폐지하고, 모든 유형의 통신사업자가 일반허가조건을 준수하는 경우 신고만으로 사업을 개시할 수 있도록 개정하였다. 사업자는 일반허가요건에 의거 업무지침을 마련하고 Ofcom은 업무지침에 대한 가이드라인을 통해 이를 간접 규제한다.

<표 2-18> 이용자 보호와 관련한 일반허가요건 조항

9. 계약시 의무사항	10. 정보의 투명성과 공포
11. 계량과 요금	12. 품목화된 요금청구
13. 요금 미납	14. 업무지침과 분쟁해결
15. 장애인 이용자를 위한 특수조치	21. 서비스의 품질

○ 이용자보호 관련 불공정 약관의 규제

2003년 이전에는 불공정 약관은 주로 Oft에서 다루어졌으나, 그 이후 Ofcom이 통신서비스 불공정 약관을 다루는 것이 적절하다고 판단하고 Oft와 동등한 규제권한 행사하고 있다.

○ CPPR제도 도입(Oftel, 2002. 12.)

영국은 이용자보호정책의 합리화를 위해 2002년 12월 시장경쟁평가(market review) 수준의 이용자보호정책평가(CPPR: Consumer Protection Policy Review)제도를 신설(이하 김민철 외(2004), pp.29~31)하였다. Oftel(Ofcom 이전의 통신규제청)의 전략 목표 및 규제원칙에 따라 정책평가의 과정, 원칙, 방식에 관한 이용자보호 정책평가(CPPR) 가이드라인을 수립하여 정책평가절차의 2단계에서는 이용자이익기준(consumer interest criteria)에서 정부개입의 근거 및 일반적인 소비자보호법으로 이러한 이용자 이익이 달성되지 못하는 이유 등을 판단한다.

영국 소비자위원회(National Consumer Council)는 Access, 선택(choice), 안전, 정보, 평등/공정성, 교정(redress), 표현, 사생활보호, value for money 등을 보편적인 이용자 이익기준으로 제시하고 있다.

<표 2-19> Ofiel의 소비자보호 정책 평가 절차

정책평가기초	<ol style="list-style-type: none"> 1. 정책이 필요한 영역의 정의 2. 표준적인 소비자의 이익 기준(consumer interest criteria)의 관점에서 정부 개입이 정당할 이유? 3. 보편적인 소비자 보호규제가 이 부문에서만 소비자 이익기준을 달성하지 못하는 이유는? 4. 채택한 정책은 무엇인가? 5. 추진하고자하는 정책에 맞는 Ofiel의 규제원칙은?
정책평가	<ol style="list-style-type: none"> 6. 기존 정책이 여전히 필요한가?(환경변화에 따른 기존 정책의 타당성 평가) ※ 신규 정책인 경우 4, 5단계에서 바로 7단계로 이동 7. Ofiel의 규제정책 선정평가(ROA): 정책변경의 장·단점을 평가하고 합리적 정책을 선정 8. 향후 정책재평가 일정 결정

5단계의 Ofiel의 이용자 보호관련 규제원칙은 i) 일반원칙으로 이용자 이익에 부합하고, 가능한 최소한의 규제의 시행, ii) 이용자 정보제공 강화(well informed consumer), iii) 충분한 이용자보호(adequately protected consumer) 등을 포함한다. 6단계에서는 국내 및 EU 법의 변화, 기술 및 시장발전, 소비자 행동의 변화 등 환경변화에 따른 기존 정책의 문제점, 장기전망, 서로 다른 이용자계층에 대한 정책영향 등을 평가하고, 7단계에서는 6단계의 평가에 따라 규제가 불필요한 부분과 규제를 강화할 부분을 식별하고, EU 제도 변화로 인한 제도변화 요인 등에 따라 선택 가능한 규제정책 대안을 검토한다.

(4) 융합환경에 대응한 Consumer Policy Statement(2006. 12.)

방송통신 기술이 진화에 따라 이용자에 대한 잠재적 부당행위가 증가하고 있어

이에 대한 대책의 일환으로 이용자보호 정책과 경쟁정책 간의 통합, 이용자 보호, 이용자 권익증진의 3가지 영역에서 소비자정책 실천계획(Consumer Policy Action Plan)을 마련하였다. 이는 이용자보호, 피해예방과 같은 소극적 방법보다 이용자에

<표 2-20> Ofcom의 정책방향

정책방향	내용
경쟁정책과의 통합	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이용자 후생을 증진시키는 가장 좋은 방법은 사업자간의 경쟁 유발 <ul style="list-style-type: none"> － 경쟁정책을 입안하는 데에 다양한 개별이용자 또는 이용자 그룹, 시장 간의 우선순위와 선호도에 대한 이용자 행위관련 실증자료들이 고려되어야 함 － 이용자 단체와 긴밀한 협력
이용자 보호	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경쟁증진은 불공정거래를 초래할 수 있음 ○ 이용자보호제도의 목적 <ol style="list-style-type: none"> ① 규제체계를 정립하여 공급자에게 부당한 부담을 주지 않고 적절한 수준의 이용자 보호 가능하게 함 ② 이용자에게 권리와 위험에 대한 정보를 제공하여 위험에 대해서 스스로의 이익을 보호하도록 함 ③ 이용자가 불만을 제기했을 때 문제가 효과적으로 해결될 것이라는 확신을 주도록 함 ④ 사업자가 규제에 반하는 행동을 하였을 때 적절한 패널티 부여 ○ 이용자보호를 달성하기 위한 방안 <ol style="list-style-type: none"> ① 조기경보시스템 구축 ② Ofcom 사이트에 이용자 권리, 사기성 경고, 최근 이슈 등에 대한 정보를 게시하는 “Consumer Advice”메뉴 개설(2009년 현재 개설되어 있음) ③ ADR 검토에서 제기되었던 권고사항 이행과 불만조정절차 개선 ④ 자기규제 및 상호규제에 대한 검토 착수 ⑤ 이용자 관련 일반지침 검토 ⑥ 규제강화를 위한 합리적 프로세스 개발
이용자권한 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 활발한 경쟁은 이용자 이익을 증진시키지만 이용자가 이러한 이점을 얻기 위해서는 적절한 권한이 있어야 하며, 합리적인 판단을 할 수 있는 정보와 신뢰 필요 ○ Ofcom PASS 시스템(가격 인증 시스템) 운영 <ul style="list-style-type: none"> － U-switch(www.uswitch.com)는 Ofcom의 인증을 받은 사업자 중 하나로 약 30개 유선 전화서비스의 가격비교 정보를 제공 ※ 2008년 simplyfy Digital(www.simplifydigital.co.uk)과 Broadband Choices(www.broadbandchoices.co.uk)의 두 회사 인증

게 풍부하고 정확한 정보를 적극적으로 제공함으로써 합리적 소비를 할 수 있도록 ‘이용자주권’을 부여하여 이용자 후생을 증진시키는 것이다.

동 statement에서 Ofcom은 경제적 거래관계를 규정하는 소비자와 포괄적인 사회·문화·경제적 관계를 규정하는 시민의 개념을 구분하고, 융합 환경에서도 이용자/시민의 개념의 구분을 유지하고 별도 정책을 통해 보호하기로 결정하였다. 전자는 개별 시장에서 사업자와 거래를 맺는 주체를 지칭하며, 후자는 시장의 경계를 넘는 공공선 등 포괄적인 공통의 이해관계를 대변한다.

이용자와 시민의 개념이 중첩되는 부분이 있으나, 양자가 상충되는 측면도 있으므로 현재의 개념 구분을 유지하였고, 통신의 보편적 서비스, 방송의 공중과 방송 제공, 정보격차 해소 등이 시민적 권익 증진을 위한 정책이 개별 시장에 영향을 주고, 결과적으로 서비스 이용자의 권익에 영향을 줄 수 있다는 입장에 있다.

본 보고서는 방송 콘텐츠를 제외한 통신서비스, TV & 라디오 매체를 통합하여 이루어지는 이용자정책을 다루고 있으며, 정책에 대한 3가지 접근방식을 제시하고 있다.

다. 호주

호주의 경우 자율규제를 통해 소비자보호를 추구하고 있어 방송통신이용자문제는 비정부기관인 TIO(The Telecommunications Industry Ombudsman)에서 담당하고 있다.

방송과 통신 전문기관인 ACMA는 이용자를 위하여 관련정보, 조언, 사업자의무 등 간접적으로 이용자를 지원하고, 이용자 불만처리는 호주 연방정부에 의해 설립된 독립단체인 TIO(The Telecommunications Industry Ombudsman)에 의하여 해결하거나 법원에서 해결한다.

또한 산업자율규약(ICP)이 있어, 산업체연합이 소비자보호 등을 포함하여 산업체 스스로 지켜야할 자율규약을 설립하고 자율적으로 규제한다. 정부는 사업자에게 자율규약 제정을 독려하고 자율기준은 ACCC가 관장하며, TPA(Trade Practices Act) 집행에 앞선 방법으로 활용하고 있다.

라. OECD 통신서비스 소비자보호 권한강화 지침 개발

OECD의 정보통신정책위원회와 소비자정책위원회는 방송통신 서비스에서 소비자 이익을 충분히 보호하기 위하여 정책기준인 ‘통신서비스 소비자보호를 위한 권한강화를 위한 이사회 권고’(안)(2008)을 개발하였다.

회원국들이 방송통신정책 원칙을 수립하거나 평가할 때 회원국들이 고려하고 따라야 할 원칙을 권고한 바, 이는 방송통신 서비스 부문에서 소비자 이익이 적절히 보호받는 것을 보장하는 일반적인 틀을 제공한다.

<표 2-21> 권고안의 상세 내용

-
1. 계약의 투명성: 약관, 계약조건, 비용 등에 대한 명료하고 정확한 정보제공, 정보원천 개발 필요—장애인, 취약계층의 요구 수용. 독립적인 제3의기관이나 소비자단체의 가격/서비스 비교정보 제공 장려
 2. 품질: 고품질 서비스 제공, 품질 변경 정보 소비자에게 고지
 3. 긴급통신 서비스: 통시서비스 유형에 관계없이 긴급통신서비스와 긴급 핫라인 이용을 보장하고, 긴급 통신서비스의 범위에 대해 일반에게 명시적으로 공개
 4. 사업자 전환: 사업자 전환 비용의 최소화
 5. 번호이동성: 번호이동성 보장과 신속한 번호이동 수행
 6. 서비스 기기 호환성: 기업 혁신 저해하지 않는 한도내에서 서비스 기기 호환성 증진 방법 모색
 7. 결합서비스: 경쟁 보호나 소비자 선택을 위해 필요한 경우 비결합서비스의 제공 고려. 결합서비스와 단독서비스의 가격차에 대한 소비자 인지. 요금 미지불로 결합서비스 이용 못할 시에도 긴급 통신서비스 이용 보장
 8. 계약: 계약소비자에게 계약의 세부적인 사항과 비용을 명확하게 제공해야 하며, 통신사업자의 사기적이고 기만적인 영업 관행 금지
 9. 계약의 갱신: 계약기간은 최초의 계약에 한정되고 그 이후 일정 기간 계약 종료 고지 장려
 10. 요금의 청구서: 부정확한 요금 청구서 문제. 사업자 자율규제 장려 필요시 정부 개입 가능
 11. 분쟁의 해결: 공정하고 용이하게 또 적시에 효율적이고 저렴한 비용으로 분쟁해결 및 구제 메카니즘을 이용 보장. 독립적인 분쟁해결 기구 설립 장려
-

2. 해외 주요국의 방송 시청자 보호 법체계 및 제도 개선 동향

가. 미국

미국은 방송사의 표현의 자유가 강력하게 보호되는 국가이다. 미국 방송은 상업주의라는 미국 전통적 사회 기반과 언론의 자유라는 두 가지 기본 철학을 바탕으로 발전되어 왔다.²⁵⁾ 그러나 방송의 경우 전파를 한정된 자원으로 정의하여 일부 방송 사업자들에게 전파에 독점적인 사업권을 갖도록 하되 공익적인 내용을 전달할 것을 강조하여 정부의 개입을 정당화시키고 상업주의의 영향으로부터 벗어나게 하였다.

<표 2-22> 미국의 방송 공익성 요구 조항

47 U.S.C. 336(d) 이 조의 어느 부분도 텔레비전 방송국을 공익, 편의, 필요성에 부응할 의무로부터 면제하는 것으로 해석되지 아니한다.

47 U.S.C. 309(k) 방송국 갱신 절차 FCC는 허가기간동안 방송국에 대하여 다음을 인정하면 갱신을 허용해야 한다.

(1)(A) 방송국이 공익, 편의, 필요성에 봉사하는지 여부

(1) 시청자 보호 정책 담당 기관

미국 FCC(Federal Communications Commission)는 전반적인 방송통신 분야를 관할 하면서 해당 매체에 대한 면허, 감독, 규제 기능을 가지고 있으며, 행정적 권한 뿐 아니라 법 개정 건의 및 규칙제정권, 통신 관련 법적 분쟁 발생 시에 제재를 가할 수 있는 준사법적 권한도 가지고 있다. 또한 FCC 규칙은 다른 상위 법령에 배치되지 않는 한 법적 효력을 지닌다.

미국 CGB(The Consumer & Governmental Affairs Bureau)에서는 FCC의 소비자 정책 이행 및 개발을 담당하고 있다. CGB는 총 Policy, Outreach, Operations, Administration & Management의 4개 분야로 나뉘어 있으며, 그 중 Operations 내 소비자 요구 & 불만 부서에서 방송통신 이용자들의 불만 사항을 처리하고 있다.²⁶⁾

25) 방송위원회(2007), 「외국의 방송심의 규제체계 및 사례조사」, p.120 참조

(2) 방송심의

미국의 방송심의는 정부 개입 이전에 방송사의 자율 규제를 근간으로 하고 있다. 미국은 시청자 단체의 수용자거부, 고발, 재허가 거부 청원, 방송사의 자율 심의를 통한 규제가 이루어진 후에 벌금부과나 재허가 금지의 방식으로 방송 규제가 이루어지는 사후심의 형태를 지닌다.

FCC의 방송심의는 사후심의 형태로, 원칙상 program에 대한 규제가 불가능하나, 다만, 음란 · 외설물 등과 같이 선정적인 프로그램에 대해서는 규제를 하고 있다. FCC는 선정적인 프로그램에 대해 사전 심의는 하지 않고, 제3자나 공중으로부터 불만이 접수되었을 경우 프로그램에 대한 조사를 실시한다.²⁷⁾ 불만제기자는 방송일, 시간, 채널, 내용 등을 구체적으로 기술하여 불만을 제기하여야 하고, FCC는 불만이 접수되면 이에 대해 조사하여 선정적 프로그램을 방송한 방송사에 대해 방송허가 취소, 벌금 부과, 경고 조치를 취할 수 있다.²⁸⁾

<표 2-23> FCC 검열 금지 원칙

47 U.S.C. 326 이 법의 어느 부분도 무선국을 통하여 전송된 무선 통신이나 신호에 대하여 연방통신위원회에게 검열 권한을 부여하는 것으로 해석되지 아니하며, 연방통신위원회는 무선 통신에 의한 언론의 자유 권리를 간섭하는 규칙이나 조건을 공포하거나 설정할 수 없다.

미국 방송사의 방송 내용 자율심의는 전국방송사협회(National Association of Broadcasters, NAB) 등 방송인 관련 단체들의 자체 윤리규정에 따른 심의와 방송사 내부 심의기구의 심의로 이루어져 왔다. NAB의 자율심의 규정은 일반 프로그램 제작 윤리에 대한 것과 광고방송에 대한 부분으로 나뉘어져 있었으나, 프로그램 제작 윤리에 대한 규정은 선언적 규정에 그쳐 프로그램 편성에는 별다른 영향을 미치지

26) CGB 조직도 <http://www.fcc.gov/cgb/CGBOrg1.pdf>

27) 한국방송영상진흥원(2004), p.28 참조

28) 자세한 불만제기 과정은 <http://www.fcc.gov/cgb/broadcast.html> 참조

못하였다.²⁹⁾ NAB의 자율심의 규정은 독점금지법 위반 판결³⁰⁾로 1983년 폐기되었으나, 재규제론의 대두로 1990년에 다시 재정되었다. 1990년 자율규제 원칙은 권고(advisory) 형태로 규정되어 있고, 각 방송사별 자율심의 조항을 강화하여 사전심의를 실시하고 있으며, 또한 지역·매체 환경의 차이에 따라 서로 다른 복수 기준을 적용하고 있다.³¹⁾

(3) 시청자 권한

미국에서는 시청자의 권한이 크게 증대되고 있다. 미국 시청자 단체의 주요 활동 방식은 소비자거부(consumer boycotts), 재허가 거부 요구(license challenge), 협상과 공중 압력(negotiation and public pressure) 등이다.

질 좋은 방송을 위한 미국인단체(American Council for Better Broadcasting, ACBB), 방송공정성 평가모임(Accuracy in Media, AIM), 방송도덕성평가모임(Morality in Media, MIM), 어린이방송평가모임(Action for Children Television, ACT) 등 다양한 시청자 관련 시민단체에서 방송내용을 심의하고 있으며, 1996년 커뮤니케이션법은 방송사의 비공익적 방영에 관해 시청자 단체의 고발, 재허가 거부 청원 등을 허용하고 있다. 거부 청원이 이루어질 경우 해당 방송사업자는 상황에 따라 재허가 결정이 3개월 지연되거나, 벌금 혹은 단기간 재면허 발급 후 재심사, 방송 사업 면허 취소를 당할 수 있다.³²⁾

그러나 미국은 시청자의 Access권을 인정하고 있지는 않다. 원칙적으로 방송사는 커뮤니케이션법에서 규정하고 있는 것 외에 어떠한 개인 또는 단체에게 방송에 참여할 것을 허용해야 할 의무가 없다.

29) FCC. Television Programming for Children: A Report of the Children's Task Force Report. Oct. 1979

30) United States v. NAB, 536, F. Supp. 149, Dist.D.C. 1982

31) 강남준(2006), p.196 참조

32) 방송위원회(2007), p.130 참조

나. 영국

영국은 2003년 커뮤니케이션법 제정 이후 Ofcom이 방송통신 분야의 규제를 총괄하여 담당하고 있다.

Ofcom은 텔레비전과 라디오의 경우 그 의무를 이행함에 있어, 표현의 자유 보장, 어린이와 그 외 Ofcom이 특별한 보호가 필요하다고 여겨지는 개인들의 취약성, 장애인과 노인 · 저소득층의 필요, 관련 시장에 속한 소비자와 공공의 일반 구성원의 의견, 영연방의 서로 다른 지역에 거주하는 개인과 서로 다른 민족 공동체, 도시와 농촌 지역에 거주하는 개인들의 상이한 이익 등을 고려해야 한다(커뮤니케이션법 제3조(4)).

영국 커뮤니케이션법은 Ofcom의 역할 수행에 대해 소비자 위원단과 협의해야 한다는 소비자 협의 규정을 마련하고 있으나, 소비자 위원단이 제공할 수 있는 권고의 범위에 전파 네트워크를 통한 방송, 혹은 전달되거나 될 수 있는 내용에 관련된 사안은 제외시키고 있다(커뮤니케이션법 제16조(5)).

○ 방송심의

2003년 커뮤니케이션법에 따라 Ofcom은 공정성과 프라이버시 등에 관한 방송 프로그램 심의규정(Broadcasting Code) 준수 여부를 사후 심의하고 있다.³³⁾ Ofcom 산하 Ofcom Content Board는 방송 분야의 콘텐츠 문제와 관련된 광범위한 이슈를 다루고 있으며, 선정성, 공정성 등과 관련된 프로그램의 내용규제를 담당하고 있다. 다만, BBC의 경우 콘텐츠 규제의 예외가 인정된다.

영국 Broadcasting Code는 유럽연합 진행위원회 지침(인가, 전급, 보편적 서비스, 경쟁, 개인정보 및 프라이버시 보호에 대한 5가지 지침) 및 그 개정 지침을 반영하고 있고, 유럽인권협약 및 1998년 인권법 이념을 수용하고 있다.

○ 불만처리절차

Ofcom은 유럽인권협약 관점에서 시청자의 불만처리에 대한 상세한 규정을 마련

33) 방송위원회(2007), p.12 이하 참조

하고 있다.³⁴⁾ Ofcom은 불만제기에 앞서 프로그램 제작자와 직접 접촉하기를 권장하고 있다.

Ofcom은 ‘프로그램, 광고 및 협찬과 관련한 불만과 사건을 다룰 때 준수해야 할 절차(Guidelines for the handling of standards complaints and cases in programmes, advertising and sponsorship)’를 규정하고 있다. 이에 따르면 Ofcom은 방송사업자에게 잠재적인 규정위반 문제를 제기할 수 있고, 불만신청자가 제기하는 적절한 불만을 조사할 수 있다.

<표 2-24> 프로그램, 광고 및 협찬 기준에 대한 불만 및 사건 처리 과정

-
- ① OFCOM은 웹사이트에 방송사업자에 대한 상세한 정보를 기재하여 불만자가 먼저 방송사업자와 접촉하도록 장려함
 - ② 불만신청자가 증거를 들어 합리적 기간(라디오의 경우 방송일로부터 42일 내, TV의 경우 90일 이내) 안에 불만을 제시하면 OFCOM은 그 사건을 조사하여야 함
 - ③ 불만에 대한 최초평가 후 문제를 제기하지 않는다고 결정되면 OFCOM의 Contact Centre는 OFCOM 규정위반이 없다고 설명하는 문서를 불만신청자에게 보냄
 - ④ 추가적인 검토가 필요하다고 판단될 경우에는 사건담당자에게 그 불만이 전달됨, OFCOM은 필요한 경우 방송사업자로부터 자료의 복사본을 요구할 수 있으며, 광고와 관련한 불만이 제기된 경우 그 광고를 즉시 취소하라고 명령할 수 있음
 - ⑤ 사건담당자가 규정위반이 발생했다고 동료들과 협의 하에 판단하면 방송사업자나 통제기관에 고지하고 서면답변을 요구하고, 요청이 있을 경우 불만신청자에게 답변을 제공하여야 함
 - ⑥ 규정위반이 발생했다고 판단한 경우 독립적인 판단을 위해 다시 그 사건을 관리담당자에게 회부함, 관리담당자는 규정위반이 발생하지 않았다고 판단할 수 있고, 그런 경우 불만신청자와 방송사업자, 통제기관에 고지하면 불만은 종결됨
 - ⑦ 관리담당자가 위반이 발생하였으나 제재 등 추가조치가 적절하지 않았다고 판단하면 자신의 개입이 OFCOM Programmes Complaints Bulletin 또는 Advertising Complaints Bulletin에 공표될 것임을 방송사업자나 통제기관에 문서로 알림, 공표 전에 방송사업자나 통제기관은 결정요약 초본에서 논평을 할 기회를 가짐, 공표와 동시에 불만은 종결됨, ‘불만해결/추가조치 불필요’는 OFCOM의 재량사항임
-

출처: <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/guidance/standards/standards.pdf>

34) 방송통신위원회(2008), p.163 이하 참조

또한 Ofcom은 커뮤니케이션법 공정성과 사생활 불만에 대해 검토하고 판정할 것을 커뮤니케이션법상 요구받는다. 프로그램에 의해 영향을 받은 자³⁵⁾가 공정성과 사생활 침해에 대해 불만을 제기하면 Ofcom이 요건에 따라 이를 수리하여 판단한다. 사건이 복합적인 문제를 제기하지 않을 경우 공정성집행국이, 사건이 복합적인 경우 공정성위원회가 사건을 검토하고 불만 인용 여부를 검토한다.

다. 시사점

우리나라를 비롯하여 해외 각국의 방송 시청자 보호는 내용 규제 중심으로 이루어지고 있다. 시청자 주권은 소비자 주권과는 다른 의미로 방송국의 허가 · 재허가 혹은 방송 내용에 관여할 수 있는가의 의미로 이용되고 있다. 각 국의 방송법상 불공정한 약관이나 부당행위 등 통신 이용자 보호제도와 유사한 법규는 존재하지 않는 것으로 보인다. 즉, 통신법상 이용자 보호와 방송법상 시청자 보호는 상이한 규제 이념 아래 이루어지고 있으며 양자 간에 중첩되는 부분은 없다고 볼 수 있다. 따라서 향후 방송통신 융합으로 인한 통합법 제정에 있어 전기통신사업법상 경제적 이익 및 소비자 보호와 관련된 경제조항을 유료방송에 적용하면 될 것으로 보인다. 또한 IPTV의 콘텐츠 규제와 관련해서는 기존 방송법상 시청자 보호 규정을 준용하면 될 것으로 보인다. 다만 사업법상 이용자 보호와 방송법상 시청자 보호에 있어 흠결이 존재할 경우 통합법 제정 시 보완이 필요하다.

35) “영향을 받은 사람”이란 프로그램 참여자였고 주장된 불공정 대우의 주체였을 수 있었던 자 또는 참여자 여부에 상관없이 불공정 대우의 주체에 충분히 직접적인 이해관계를 가지는 자, 자신의 사생활이 프로그램에서 또는 프로그램 제작 시 침해되었을 수 있는 자를 의미함

제3 절 통합보호제도 마련의 필요성

1. 현행 전기통신사업법·방송법·IPTV법 상 보호제도 비교

가. 이용자·시청자·소비자 개념 정의

전기통신사업법	방송법	IPTV 법
<ul style="list-style-type: none"> - 이용자개념 정의: 전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자 	<ul style="list-style-type: none"> - ‘시청자’ 개념을 별도로 정의하고 있지 않음 - 방송법 제2조(정의)에서 방송을 정의하면서 시청자 언급 	<ul style="list-style-type: none"> - 이용자, 시청자의 용어를 혼용하나 별도 정의하지 않음 ※ 사업자간 거래관계를 별도로 규정하고 있어 이용자/시청자가 최종소비자와 동일한 개념임
<ul style="list-style-type: none"> - 제2조(정의) ① 1. “전기통신사업자”라 함은 이 법에 의한 허가를 받거나 등록 또는 신고를 하고 전기통신역무를 제공하는 자를 말한다. 2. “이용자”라 함은 전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자를 말한다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 제2조(정의) 1. “방송”이라 함은 방송프로그램을 기획·편성·제작하여 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함하며, 이하 “시청자”라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 다음 각목의 것을 말한다. 	<p>—</p>

나. 민원처리 및 피해구제

구분	전기통신사업법	방송법	IPTV 법
이용자 보호 및 불만처리 의무	<ul style="list-style-type: none"> - 전기통신사업자는 전기통신 역무에 관하여 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리 의무 및 질 차 규정 - 의견 또는 불만의 원인이 되 는 사유의 발생과 이의 처리 지연에 따른 손해의 배상은 별도 규정(제33조의2) 	<ul style="list-style-type: none"> - 불만처리 의무에 대 한 규정은 없으나 시 청자의 권익보호를 규정하고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업자의 제공서비스 에 대한 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만 처리 의무 규정
	<ul style="list-style-type: none"> - 제33조(이용자보호) ② 전기통신사업자는 전기통신 역무에 관하여 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이 나 불만을 즉시 처리하여야 한다. 이 경우 즉시 처리가 곤란한 경우에는 이용자에게 그 사유와 처리일정을 통보 하여야 한다. ③ 제2항의 규정에 의한 의 견 또는 불만의 원인이 되는 사유 발생과 이의 처리지 연에 따른 손해의 배상은 제 33조의2의 규정에 의한다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 제3조(시청자의 권 익보호) 방송사업자 는 시청자가 방송프 로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하여야 하 고, 방송의 결과가 시 청자의 이익에 합치 하도록 하여야 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 제16조(이용자 보호) ① 인터넷 멀티미디 어 방송 제공사업자 는 자신이 제공하는 서비스에 관하여 이 용자로부터 제기되 는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리하 여야 한다.
피해 보상 의무	<ul style="list-style-type: none"> - 사업자 손해배상 의무 및 면 제 규정 - 손해배상 절차 및 재정신청 규정 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업자 손해배상 규정
	<ul style="list-style-type: none"> - 제33조의2(손해배상) 전기통신 사업자는 전기통신역무를 제공함에 있어 이용자에게 손 해를 입힌 경우에는 배상을 하여야 한다. 다만, 그 손해가 불가항력으로 인하여 발생한 경우 또는 그 손해의 발생이 이용자의 고의 또는 과실로 인한 경우에는 그 배상책임 이 경감 또는 면제된다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> - 제16조(이용자 보호) ③ 인터넷 멀티미디 어 방송 제공사업자 는 제2항에 따른 개 별 이용자 정보의 부당한 제공으로 이 용자에게 손해를 입 힌 경우에는 정당한 배상을 하여야 한다.

구분	전기통신사업법	방송법	IPTV 법
피해 보상 의무	<ul style="list-style-type: none"> 제33조의3(손해배상의 절차 및 재정신청) ① 제33조의2의 규정에 의한 손해배상을 함에 있어서는 손해배상을 받을 자와 협의하여야 한다. ② 제1항의 규정에 의한 손해배상에 관한 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 당사자는 방송통신위원회에 재정을 신청할 수 있다. 제38조(손해배상) 제37조제1항의 규정에 의한 시정조치가 있는 경우에 금지행위로 피해를 입은 자는 금지행위를 한 전기통신사업자에 대하여 손해배상을 청구할 수 있으며, 당해 전기통신사업자는 고의 또는 과실이 없음을 입증하지 못하면 책임을 면할 수 없다. 		
불만 처리 기구 및 제도	<ul style="list-style-type: none"> 전기통신사업법상 재정제도는 규정하고 있지 않음(단, 전기통신기본법상 명시) 	<ul style="list-style-type: none"> 시청자불만처리위원회 설치 조건 규정 	—
	<ul style="list-style-type: none"> 전기통신기본법 제40조의2(방송통신위원회의 재정) ① 전기통신사업자 또는 이용자는 다음 각호의 1의 사항에 관하여 당사자간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 방송통신위원회에 재정을 신청할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> 방송법 제35조(시청자불만처리위원회) ① 방송통신위원회는 방송에 관한 시청자의 의견을 수렴하고 시청자 불만처리 및 청원사항에 관한 심의를 효율적으로 수행하기 위한 시청자불만처리위원회를 둘 수 있음 	—

구분	전기통신사업법	방송법	IPTV 법
불만 처리 기구 및 제도	<p>1. 전기통신사업법 제33조의2의 규정에 의한 손해배상</p> <p>－ 전기통신기본법 제40조의3(분쟁의 알선) 방송통신위원회는 제40조의2제1항의 규정에 의한 재정신청을 받은 경우에 재정을 하기에 부적합하거나 기타 필요하다고 인정하는 때에는 분쟁사건별로 분과위원회를 구성하여 이에 관한 알선을 할 수 있음</p>	<p>－ 제86조(자체심의)</p> <p>① 방송사업자는 자체적으로 방송프로그램을 심의할 수 있는 기구를 두고, 방송프로그램(보도에 관한 방송프로그램을 제외한다)이 방송되기 전에 이를 심의하여야 한다. 다만, 공동체라디오방송사업자의 경우에는 방송권역 청취자가 참여하는 방송평가회를 연 1회 이상 실시하여야 한다.</p> <p>② 방송사업자는 허위, 과장 등 시청자가 오인할 수 있는 내용이 담긴 방송광고를 방송하여서는 아니 된다.</p> <p>－ 제87조(시청자위원회) ① 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 시청자의 권익을 보호하기 위하여 시청자위원회를 두어야 한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 방송사업자는 각계의 시청자를 대표할 수 있는 자중에서 방송통신위원회규칙이 정하는 단체의 추천을 받아 시청자위원회의 위원을 위촉한다.</p>	

구분	전기통신사업법	방송법	IPTV 법
불판 처리 기구 및 제도		③ 시청자위원회의 구성 및 운영에 관 하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. － 법 제90조(방송사업 자의 의무) ② 시청자위원회는 방송사업자가 시청 자위원회의 의견제시 또는 시정요구의 수 용을 부당하게 거부 하는 경우에는 방송 통신위원회에 시청 자불만처리를 요청 할 수 있음	

다. 약관 관련

구분	전기통신사업법	방송법	IPTV 법
신고/ 인가	－ 약관 신고 의무규정 및 인가규정	－ 유료방송의 약관승인 (요금은 승인)의무	－ IPTV 사업자 약관 신 고(요금은 승인) － 요금승인 근거자료 명시
	－ 제29조(이용약관의 신고 등) ① 기간통신사업자 는 그가 제공하고자 하 는 전기통신역무에 관하 여 그 역무별로 요금 및 이용조건(이하 “이용약관” 이라 한다)을 정하여 방 송통신위원회에 신고(변 경신고를 포함한다)하여 야 한다. 다만, 사업규모 및 시장점유율 등이 대통 령령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신역무의 경우에는 방송통신위원회 의 인가(변경인가를 포함 한다)를 받아야 한다.	제77조(유료방송의 약관 승인) ① 유료방송을 행 하고자 하는 방송사업 자·중계유선방송사업 자 및 음악유선방송사 업자는 이용요금 및 기 타 조건에 관한 약관을 정하여 방송통신위원회 에 신고하여야 하며, 이용 요금에 대하여는 방송통 신위원회의 승인을 얻어 야 한다. 신고한 약관이 나 승인을 얻은 이용요 금을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.	－ 제15조(이용약관의 신 고 등) ① 인터넷 멀티 미디어 방송 제공사업 자는 그가 제공하고자 하는 서비스에 관하여 요금 및 이용조건(이하 “이용약관”이라 한다)을 정하여 방송통신위원회 에 신고(변경신고를 포 함한다)하여야 하고, 이 용요금에 대하여는 방송 통신위원회의 승인(변경 승인을 포함한다)을 받 아야 한다.

구분	전기통신사업법	방송법	IPTV 법
신고/ 인가	<p>③ 방송통신위원회는 이용약관이 다음 각 호의 기준에 적합한 때에 제1항 단서에 따라 이용약관을 인가하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 전기통신역무의 요금 이 공급비용, 수익, 비용 · 수익의 역무별 분류, 역무제공방법에 따른 비용절감, 공정한 경쟁환경에 미치는 영향 등을 합리적으로 고려하여 산정되었을 것 2. 삭제 <2007. 5. 11> 3. 기간통신사업자 및 그 이용자의 책임에 관한 사항 및 전기통신설비의 설치공사 기타의 공사에 관한 비용부담의 방법이 부당하게 이용자에게 불리하지 아니할 것 4. 다른 전기통신사업자 또는 이용자의 전기통신회선설비의 이용형태를 부당하게 제한하지 아니할 것 5. 특정인에 대하여 부당한 차별적 취급을 하지 아니할 것 6. 제55조에 따른 중요 통신의 확보에 관한 사항이 국가기능의 효율적 수행 등을 배려할 것 <p>④ 삭제 <2007. 5. 11></p> <p>⑤ 별정통신사업자 또는 부가통신사업자가 기간통신사업자의 전기통</p>		<p>② 제1항에 따라 서비스에 관한 이용요금의 승인(변경승인을 포함한다)을 받고자 하는 자는 가입비, 기본료, 사용료, 부가서비스료, 설비 등을 포함한 요금 산정의 근거자료(변경할 경우에는 신 · 구 내용 대비표를 포함한다)를 방송통신위원회에 제출하여야 한다.</p>

구분	전기통신사업법	방송법	IPTV 법
신고/인가	<p>신회선설비를 이용하는 경우에 그 전기통신회선설비의 이용에 대하여는 제1항의 규정에 의한 이용약관을 적용한다.</p> <p>⑥ 제1항의 규정에 따라 전기통신역무에 관한 이용약관의 신고(변경신고를 포함한다)를 하거나 인가(변경인가를 포함한다)를 받고자 하는 자는 가입비, 기본료, 사용료, 부가서비스료, 실비 등을 포함한 전기통신역무의 요금산정의 근거자료(변경할 경우에는 신·구내용대비표를 포함한다)를 방송통신위원회에 제출하여야 한다.</p>		
변경명령	<p>－ 약관변경명령권 삭제 (2007. 1.)</p> <p>－ 단, 금지행위 규정을 어겼을 경우 제재조치의 한 유형으로서는 가능(법 제37조 제①항 제5호)</p>	－ 약관변경명령권	－ 약관 변경 명령권 규정 없음
	<p>－ 제37조(금지행위에 대한 조치) ① 방송통신위원회는 제36조의3제1항의 규정에 따른 행위 또는 제36조의4제1항 내지 제6항의 규정을 위반한 행위가 있다고 인정하는 경우에 전기통신사업자에게 다음 각 호의 조치를 명할 수 있다.</p> <p>5. 전기통신사업자의 이용약관 및 정관의 변경</p>	<p>－ 제77조(유료방송의 약관 승인) ② 방송통신위원회는 제1항의 규정에 의한 약관이 현저히 부당하여 시청자의 이익을 저해한다고 판단하는 때에는 유료방송을 행하는 방송사업자·중계유선방송사업자 및 음악유선방송사업자에게 상당한 기간을 정하여 그 약관의 변경을 명할 수 있다.</p>	－

구분	전기통신사업법	방송법	IPTV 법
약관 관련 제재 조치	－ 인가 또는 승인 약관을 미준수시: 허가 취소 또는 1년 이내의 사업정지	－ 약관 신고, 변경신고 미이행시 또는 승인 변경승인을 얻지 아니하고 유료방송시: 3천만원 이하 과태료 부과 － 약관위반시 조치 규정 없음	－ 약관위반시 규정 없음
	－ 제15조(허가의 취소 등) ① 방송통신위원회는 기간통신사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 허가를 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 5. 제29조제1항의 규정에 의하여 인가를 받거나 신고한 이용약관을 준수하지 아니한 때	－ 제108조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3천만원 이하의 과태료에 처한다. 12. 제77조제1항의 규정에 위반하여 약관의 신고 또는 변경신고를 하지 아니하거나 승인 또는 변경승인을 얻지 아니하고 유료방송을 한 자 16. 제82조의 규정에 위반하여 약관의 신고 또는 변경신고를 하지 아니하고 전송망사업을 행한 자	－
	－ 약관변경명령권 없으므로 동 규정 위반조치 없음	－ 약관변경명령 불이행시 허가·승인 또는 등록 취소	－ 변경명령 불이행시 조치 규정 없음
		－ 제18조(허가·승인·등록의 취소등) ① 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자 또는 전송망사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 방송통신위원회가 허가·승인 또는 등록을 취소	

구분	전기통신사업법	방송법	IPTV 법
약관 관련 제재 조치		<p>하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제13조제3항의 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 법인의 대표자 또는 방송편성책임자가 된 경우로서 3월 이내에 그 임원을 변경하는 때에는 그러하지 아니하다.</p> <p>7. 제77조제2항에 따른 약관변경명령을 이행하지 아니한 때</p>	

라. 이용자 이익저해 관련 금지행위

구분	전기통신사업법	방송법	IPTV 법
이용자 이익 저해 관련 금지 행위	<p>— 전기통신사업법은 공정한 경쟁 또는 이용자 이익저해 금지행위를 별도 규정하고 있음</p> <p>※ 전기통신사업법 시행령 [별표3]금지행위 유형 및 기준 IV.이용자 이익저해행위에 별도 명시⁶⁾</p>	<p>— 방송법은 보편적 시청권 보장과 관련하여 대통령령이 정하는 금지행위 등 준수사항 이행을 규정하고 있을 뿐, 이용자 이익저해와 관련한 금지행위 규정은 두고 있지 않음</p>	<p>— 공정경쟁 또는 이용자 이익저해 관련 금지행위 별도 규정</p>
	제36조의3(금지행위) ① 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자	제76조의3(보편적 시청권 보장을 위한 조치 등) ① 방송사업자 및 중계방송권자등은 제76조제3항의 규정에 따른 일반국민의 보편적 시청권을 보장하기 위하여 대통령령에서 정하는 금지행위 등 준수사항을 이행하여야 한다.	— 제17조(금지행위) ① 인터넷 멀티미디어 방송제공사업자는 사업자간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여

구분	전기통신사업법	방송법	IPTV 법
이용자 이익 저해 관련 금지 행위	또는 제3자로 하여금 이 를 행하도록 하여서는 아니된다.	② 방송통신위원회는 제1 항의 규정에 따른 금지사 항을 위반한 방송사업자 및 중계방송권자 등에 대하여 금지행위의 중지 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다. 이 경우 방송통신위원회는 시정조치를 명하기 전에 당사 자에게 기간을 정하여 의견진 술의 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니한다. ④ 방송통신위원회는 방송 사업자 및 중계방송권자 등 이 정당한 사유 없이 제2항 의 규정에 따른 시정조치 를 이행하지 아니하는 때 에는 당해 중계방송권의 총 계약금액에 100분의 5를 곱 한 금액을 초과하지 아니하 는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다.	금 이를 행하도록 하 여서는 아니된다.
부당한 차별/ 협정 체결 거부 행위	<ul style="list-style-type: none"> - 부당한 차별/협정체결 거부 행위 금지 - 제36조의3(금지행위) ① 1. 전기통신설비의 제공·공동활용·공 동이용·상호접속 또 는 공동사용 등이나 정보 의 제공 등에 관하여부 	<ul style="list-style-type: none"> - 방송편성 차별 금지 - 방송프로그램 제공 및 보 편적 시청권 보장에 있어 가격 차별 금지 - 제6조(방송의 공정성과 공 익성) ② 방송은 성별· 연령·직업·종교·신 념·계층·지역·인종등 을 이유로 방송편성에 차 별을 두어서는 아니 된다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 부당 거부/방해 행위 금지 - 제17조(금지행위) ① 1. 정당한 사유 없 이 인터넷 멀티미디 어 방송 서비스의 제 공을 거부하는 행위 6. 다른 방송사업자의

36) 현재의 사업법 시행령 제42조 제1항 관련 [별표3] IV.에서는 이용자 이익 저해행위의 “유형”을 부당한 요금청구 관련 행위, 이용계약 체결 관련 행위, 사전선택제 관련 행위, 이용자의 요금연체 관련 행위, 부당한 이용자 차별 관련 행위, 결합판매, 다른 전기통신 역무의 선택 또는 이용의 방해 관련 행위, 기타 이용자 이익 저해행위로 구분하고 있다.

구분	전기통신사업법	방송법	IPTV 법
부당한 차별/협정 체결 거부 행위	<p>당한 차별을 하거나 협정 체결을 부당하게 거부하는 행위 또는 체결된 협정을 정당한 사유 없이 불이행하는 행위</p>	<p>－ 제76조(방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권 등) ① 방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별없이 제공하여야 한다. ③ 국민관심행사등에 대한 중계방송권자 또는 그 대리인(이하 “중계방송권자등”이라 한다)은 일반국민이 이를 시청할 수 있도록 중계방송권을 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 한다.</p>	<p>방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위 7. 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위</p>
정보 유용 금지	<p>－ 정보유용행위 금지</p> <p>－ 제36조의3(금지행위) ① 2. 전기통신설비의 제공·공동활용·공동이용·상호접속 또는 공동사용 등이나 정보의 제공 등에 의하여 알게 된 다른 전기통신사업자의 정보등을 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위</p>	<p>－</p> <p>－</p>	<p>이용자 정보 부당 유용 금지</p> <p>－ 제17조(금지행위) ① 3. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 유용하는 행위</p>
비용/수익 부당 산정 금지	<p>－ 비용/수익 부당산정 금지</p> <p>－ 제36조의3(금지행위) ① 3. 비용 또는 수익을 부당하게 분류하여 전기통신역무의 이용요금이나</p>	<p>※ 방송법상 비용/수익 부당산정 금지 규정은 없고 다만, 시청자 점유율 산정에 관한 규정은 마련하고 있다.</p> <p>－ 제69조의2(시청점유율 제한) ② 제1항에 따른 방송사업자의 시청점유율은 해당 방송사업자의 시청점유</p>	<p>－ 제17조(금지행위) ① 4. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한</p>

구분	전기통신사업법	방송법	IPTV 법
비용/ 수익 부당 산정 금지	전기통신설비의 제공· 공동활용·공동이용· 상호접속 또는 공동사용 등이나 정보제공의 대가 등 을 산정하는 행위	<p>율에 특수관계자 등의 시 청점유율(해당 방송사업자 의 특수관계자의 시청점 유율 및 해당 방송사업자 가 주식 또는 지분을 소유하 고 있는 다른 방송사업자 의 시청점유율을 말한다. 이하 같다)을 합산하여 산 정한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 시청점유율 산정의 구체적 인 기준·방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정하 는 바에 따라 미디어다양성 위원회의 심의를 거쳐 방송 통신위원회가 고시로 정한다.</p> <p>④ 방송통신위원회는 제2 항에 따라 산정한 시청점 유율을 제9조에 따른 허 가·승인, 제15조의2에 따 른 변경승인, 제17조에 따 른 재허가 등의 심사에 반 영하여야 한다.</p>	이용요금 또는 이용 조건으로 인터넷 멀 티미디어 방송 서비 스를 제공하는 행위
이용 약관 관련 금지 행위	<p>－ 이용약관 준수 규정/및 이용자 이익저해 행위 규정</p> <p>－ 제36조의3(금지행위) ① 4. 이용약관(제29조 제1항에 따라 신고 또 는 인가된 이용약관에 한한다)과는 다르게 전 기통신역무를 제공하 거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하 는 방식으로 전기통신 역무를 제공하는 행위</p>	—	<p>－ 이용약관 준수</p> <p>－ 제17조(금지행위) ① 2. 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미 디어 방송 서비스를 제공하거나 이용계약 과 다른 내용으로 이 용요금을 청구하는 행위</p>

다. 현행 법제도의 문제점

현행 법제는 방송과 통신, 융합 서비스 분야를 별도의 법률로 규제하고 있어 이용자 보호 정책의 기본 방향, 경쟁정책과 이용자 보호정책 간의 관계 등 종합적이고 체계적인 법체계가 미비하다.

방송통신 융합이 진전되면서 이용자와 시청자의 지위를 동시에 갖는 소비자들이 증가하고 통신인 인터넷도 포털에 의해 언론으로서의 미디어적 성격이 증가하는 등 시청자와 이용자 문제를 통합적으로 다루어야 할 필요성이 증가하고 있으나, 규제 대상, 규제기준 및 방식이 상이한 법체제로 규제의 일관성, 형평성을 확보하기 어려운 구조이다.

때문에 방송·통신·IPTV법에서 개별적으로 규정하고 있는 이용자·시청자 개념의 통합 필요성 및 가능성에 대한 검토가 필요하며, 불만처리 및 손해배상, 약관 규제, 금지행위 등 차별적으로 규정되어 있는 이용자 보호 관련 규정들의 차등 필요성 내지 단일화 가능성을 검토해보아야 한다.

사전적인 이용자 보호에 필수적인 제도 또는 규정의 흠결로 인한 규제 공백을 해소하기 위한 제도적 보완도 필요하다. 방송·통신·IPTV 법에 사전적 이용자 보호 수단인 이용자 교육 및 정보제공의 범위, 방식, 절차를 규정하고, 피해보상과 관련하여 방송서비스 거래에서 발생 가능한 피해보상 규정에 대한 규정 보완, 부당한 이용자 정보이용으로 한정된 IPTV 법의 피해보상 범위 확대 등을 논의해야 한다.

2. 방송통신위원회의 통합보호정책 개괄 및 평가

가. 방송통신위원회 통합보호정책 개괄

(1) 방송통신 이용자보호국 설치

2008년 방송통신위원회 출범 이전에는 방송과 통신 부문의 이용자 보호 정책이 별개의 조직에 의해 별개의 절차로 처리되었다. 통신 분야는 (구)통신위원회를 중심으로 사업자 불공정행위에 대한 시장 감시 및 제도 개선, CS 센터를 통한 민원 처리 위주의 이용자보호 정책이 추진되었고, 방송 분야의 소비자 불만은 방송위원회가 처리하였다.

방송통신위원회가 출범하면서 방송통신 이용자 정책의 종합적인 수행을 위하여 ‘이용자보호국’을 설치, 통합적인 이용자보호 추진을 위한 근간을 마련하였다. CS 센터 통합을 통해 방송통신 이용자 불만처리의 단일 창구를 마련하였고, 통신, 융합 서비스 시장 모니터링 실시 및 금지행위에 대한 사실조사를 추진하였다. 이용자 이식 제고 등을 위한 이용자 정보제공, 품질평가, 사업자 자율 규제조치 활성화 등 다양한 이용자보호 활동을 시도하고 있다.

(2) 이용자보호 정책 추진 현황

방송통신위원회는 이용자 피해의 효율적 예방 및 구제, 알기 쉬운 이용약관 유도 및 부당한 이용약관 개선, 통신서비스 이용자 역량 강화 및 참여 활성화, 통신서비스 품질평가 및 품질보장 제도 개선, 통신서비스 이용자 보호를 위한 제도적 기반 조성을 위해 노력하고 있다.

2009년에는 이용자 보호 활동의 다양성 증진 차원에서 제1회 방송통신 이용자 보호주간을 운영하고, 이용자 전용 홈페이지(www.wiseuser.go.kr)을 구축하였다. 또한 통신서비스 이용 피해를 줄이기 위해 이동전화 의무약정제, 결합판매(2009. 11. 1. 시행) 등에 대한 가이드라인을 마련하였다.

나. 통합 보호제도 평가

융합 및 결합서비스 등 다양한 서비스의 등장, 단말기 보조금 규제 일몰, 의무약정제, USIM Lock해제 등 시장 및 규제환경의 변화에 따라 이용자 피해가 보다 복잡·다양화되고 있으며, 개인정보 침해, 소액결제, 포털 등 인터넷 관련 분쟁 등 새로운 이용자 피해 문제도 급증하고 있다.

이러한 방송통신 환경 변화 속에서 정부는 방송통신위원회 출범 이후, 이용자보호국 중심으로 이용자 측면에서의 정책 강화에 노력하고 있으나 여전히 체계적이고 종합적인 이용자보호 정책 추진에 어려움을 겪고 있고, 갈수록 복잡·다양해지는 이용자 피해에 대한 즉각적이고 효과적인 대응에 한계를 보이고 있다. 신규서비스 증가, 부가서비스 영역 확장, 개인정보 중요성 증대 등 새로운 정책수요에 대한 기

초 연구 및 전문성 보강이 미흡하고, 이용환경 변화에 따른 법·제도 정비 미흡으로 이용자 보호의 공백이 우려되고 있다.

또한 통신서비스와 방송 및 융합서비스와의 통합적인 보호체계가 마련되어 있지 않아 방송통신융합 시장에서의 이용자보호를 위한 체계 정비가 필요한 상황이다.

제3 장 방송통신 이용자·시청자 개념 연구 및 재정립 방향 논의

본 장에서는 기존의 통신 이용자와 방송 시청자 및 경제적 거래 소비자 개념을 검토하고, 방송통신 융합 환경에 부합하는 이용자·시청자 개념 도입 필요성 및 재정립 방향에 대해 논의하기로 한다.

제1 절 기존의 방송통신 이용자·시청자 및 경제적 거래 소비자 개념 정리

1. 통신 이용자 개념³⁷⁾

가. 통신법 보호 규범으로서의 의의와 이용자 개념

통신법이 지향하는 정책목표가 다양한 차원과 관점에서 제시될 수 있다는 것은, 통신법의 보호 규범으로서의 의의가 복합적일 수밖에 없음을 시사하는 것이다. 즉 통신 시장의 자유화가 진행됨에 따라서 통신법상 경쟁정책의 중요성이 강조되고 있지만 여전히 산업 정책적 접근뿐만 아니라 시민으로서의 권익 보호와 같은 정책목표도 통신법의 중요한 과제로 인식되고 있다. 통신서비스 제공과 관련하여 통신법은 동 서비스를 이용하는 자를 보호하는 규범으로서 기능하지만, 그 의의와 내용은 각각의 정책목표와 관련될 수밖에 없다.

이러한 상황에서 통신법의 보호 대상으로 법정된 개념인 이용자가 통신법의 보호

37) 통신 이용자 개념에 관한 내용은 홍명수(2009), “통신법상 이용자와 소비자 개념”, 방송·통신·융합서비스 통합 이용자 보호방안 연구 진담반 발제문을 참고로 하여 작성되었다.

기능을 적절하게 반영할 수 있는 표지로서 기능할 수 있는지, 즉 통신법상 이용자 개념의 타당성과 한계에 관하여 검토할 필요가 있으며, 나아가 논의의 연장선에서 소비자 개념이 통신법상 이용자 개념의 한계를 보완하는 관점에서 유용할 수 있는 지에 관해서도 논의의 필요성이 있다.

나. 통신법의 목적과 보호대상

통신사업의 적정한 운영은 이윤 추구를 지향하는 사경제 주체의 경제활동 이상의 것을 포괄하는 의미를 가진다. 즉 사적 이익 이외에 공익적 관점도 통신사업 운영의 적정성을 판단할 수 있는 근거가 된다. 예를 들어 전기통신사업법 제3조는 전기통신사업자에게 역무제공에 관하여, 정당한 사유 없이 전기통신역무의 제공을 거부하지 않을 의무(1항), 업무처리에 있어서 공평·신속 및 정확을 기하여야 할 의무(2항), 그리고 전기통신역무의 요금을 전기통신사업의 원활한 발전을 도모하고 이용자가 편리하고 다양한 전기통신역무를 공평·저렴하게 제공받을 수 있도록 합리적으로 결정할 의무를 부과하고 있다.

또한 동법의 궁극적 목적으로서 ‘통신사업의 건전한 발전’과 ‘이용자 편의’도 시장 기능의 보장을 통하여 달성할 수 있는 이상의 것을 내용으로 하고 있다. 우선 통신사업의 건전한 발전의 정책목표는 산업 정책적 규제의 필요성을 시사하며, 경쟁을 보완하거나 대신하는 다양한 규제의 정당성을 뒷받침하는 근거가 된다. 이용자 편의의 측면에서도 볼 경우에도, 통신서비스가 제공되는 시장의 원활한 운용만으로 달성하기 어려운 이용자 이익 측면이 고려될 수 있는 여지를 제공하고 있다.

물론 이용자 이익을 제고함에 있어서 경쟁 메커니즘을 형성하고 유지하는 것은 중요한 정책적 과제가 된다. 특히 전기통신사업법 제33조의4 제1항은 “방송통신위원회는 전기통신사업의 효율적인 경쟁체제의 구축과 공정한 경쟁환경의 조성을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정함으로써, 경쟁정책의 중요성과 우선적 과제로서의 의의를 명문화 하고 있다.

이상의 통신 산업에 있어서 경쟁 원칙은 가입자선로의 공동활용(동법 33조의6), 무선통신시설의 공동이용(동법 33조의7), 상호접속(동법 34조) 등의 지도 원리로서

기능하며, 나아가 동법 제36조의3 제1항은 “전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다”고 규정하고 있다. 이상의 조항들은 경쟁정책을 구체화한 것으로서, 궁극적으로 이용자의 이익에 기여하고 있다.

그러나 전기통신사업법상 이용자의 편의 내지 이익은 경쟁정책과 무관하게, 때로는 상충되는 방식으로 실현될 수 있다. 예를 들어 동법 제3조의2 제1항은 모든 전기통신사업자에게 보편적 역무를 제공하거나 제공에 따른 손실을 보전할 의무를 부과하고 있는데, 이때 보편적 역무는 동법 제2조 제1항 제3호에 의하여 “모든 이용자가 언제 어디서나 적정한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신역무”로 정의되고 있다. 일반적으로 보편적(universal) 성격을 갖는 전기통신역무의 이용은 기본권의 향유로서 이해되며,³⁸⁾ 이와 관련한 이용자의 이익은 국가에 의하여 보장되어야 하는 기본적 권리에 해당한다. 따라서 보편적 역무로서 전기통신역무를 제공하는 통신사업자는 사적 이윤추구 활동을 제한하면서까지 이를 보장하여야 할 의무를 부담하게 된다.

이상의 논의에 따라서, 이용자 이익에 대하여 전기통신사업법이 추구하는 정책 목표를 반영함으로써 종합적인 이해가 이루어질 필요가 있다. 즉 통신서비스의 이용자 관점에서 통신 산업의 경쟁 메커니즘이 원활하게 운용됨으로써 얻게 되는 이익이 존재하지만, 또한 시장 기능 내지 경쟁 메커니즘과 별개로 헌법적으로 보장되는 기본적 권리의 향유에 상응하는 이익도 통신법상 보호되는 이익에 포함된다.

따라서 전기통신사업법이 보호하는 이익 주체로서 이용자는 이상의 이익체계를 종합하는 개념으로 이해되어야 하며, 또한 보호되어야 하는 이익을 구체화함에 있어서 그 기초가 된다.

38) Kay Windthorst(2000), Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation, Duncker & Humblot, p.115 이하.

다. 통신법 상 이용자 개념

통신 이용자(user)라는 개념은 「전기통신사업법」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」³⁹⁾(이하 ‘정보통신망법’이라 함)과 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」⁴⁰⁾(이하 ‘IPTV법’이라 함)에서 사용되고 있다.⁴¹⁾

전기통신사업법은 이용자 이익 보호와 관련하여 단일한 이용자 개념에 기초하고 있다. 즉, 통신서비스의 제공에 있어서 시장 기능적 이익과 기본권적 이익의 주체로서 동일하게 이용자를 전제하고 이를 법적으로 정의하는 한편, 이용자 내지 이용자 이익의 구체적인 의미는 다양한 상황에서 개별적인 판단에 유보하고 있다.

전기통신사업법 제2조 제1항 제2호는 이용자를 “전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자”로 정의하고 있다. 이는 이용자의 개념을 전기통신역무 및 전기통신사업자와의 관계에서 상대적으로 정의하는 방식이라 할 수 있다. 이러한 정의는 사업자가 제공하는 물품 또는 용역을 소비생활을 위하여 사용하는 것을 핵심적 표지로 하여 개념 구성을 하고 있는 소비자기본법 제2조 제1호⁴²⁾의 소비자 정의와 차이가 있으며, 전기통신역무의 이용에 한정함으로써 그 외의 재화 및 서비스 이용과, 예를 들어 방송법상 시청자의 경우와 대상으로 구별된다.

전기통신사업법상으로는 전기통신역무를 제공받아 소비생활을 위하여 이용하는

39) 정보통신망법 제2조 4. “이용자”란 정보통신서비스 제공자가 제공하는 정보통신 서비스를 이용하는 자를 말한다.

40) IPTV 법에서는 “이용자”에 대한 별도의 정의 규정은 두고 있지 않고, 제1조(목적), 제16조(이용자보호) 등의 규정에서 “이용자”라는 표현을 사용하고 있다.

41) 전기통신기본법은 ‘이용자’ 혹은 ‘소비자’에 대한 별도의 용어 정의를 하고 있지 않으며 법 제29조에서 이용자의 편의를 도모하기 위해 전기통신의 표준화를 추진한다는 항목 외에는 이용자에 대한 언급이 거의 없다.

42) 소비자기본법 제2조 1. “소비자”라 함은 사업자가 제공하는 물품 또는 용역(시설물을 포함한다. 이하 같다)을 소비생활을 위하여 사용(이용을 포함한다. 이하 같다)하는 자 또는 생산활동을 위하여 사용하는 자로서 대통령이 정하는 자를 말한다.

최종 이용자뿐만 아니라 제공받은 전기통신역무를 다른 영업활동을 위하여 중간재를 포함한 원재료, 자본재 또는 이에 준하는 용도로 사용하는 중간이용자도 이용자의 개념 범위에 포함된다. 즉 거래(trade), 사업(business) 또는 전문직업(profession)의 영위를 목적으로 통신 역무를 이용하는 자도 포함된다. 예컨대, PC방 업주가 온라인 게임 서비스를 제공하기 위하여 기간통신사업자와 전용선 임대계약을 체결하는 경우에 당해 PC방 업주는 소비자기본법상 소비자는 아니지만 전기통신사업법상 이용자에는 해당한다.

다만, 동 규정에 의하여 정의된 이용자 개념은 계약 체결자로 제한된다. 동 규정의 문리적 해석에 따르면, 이용자는 기존의 계약체결자로 한정되지만, 장래 계약을 체결하고자 하는 잠재적 이용자까지 그 범위를 확대할 것인지가 문제가 된다. 보다 본질적으로 전기통신사업법의 보호 대상을 정함에 있어서 핵심적 표지로 기능하는 이용자 개념을 이와 같이 제한적으로 정할 경우에 동 개념에 의하여 보호 필요성이 있는 다양한 유형의 이용자 이익을 충분히 포섭해낼 수 있는지가 문제가 될 수 있다.⁴³⁾

라. 비교법적 검토

(1) EU 통신산업 기본지침에서 이용자 등의 정의

기본지침 제2조 h호는 이용자(user)는 “공중이 이용할 수 있는 전자통신서비스를 이용(using) 또는 요청(requesting)하고 있는 법인 또는 자연인”으로 정의하고 있다. 아울러 동조 i호에서 소비자(consumer)는 “공중이 이용할 수 있는 전자통신서비스를 자신의 거래, 사업 또는 직업 외의 목적으로 이용(uses) 또는 요청(requests)하는 자연인”, k호에서 가입자(subscriber)는 “공중이 이용할 수 있는 전자통신서비스를 제공하는 자와 이러한 서비스의 공급을 위한 계약의 상대방인 자연인 또는 법인” 그리고 n호에서 최종이용자(end-user)는 “공중 통신망이나 공중이 이용할 수 있는 전자통신서비스를 제공하지 않는 이용자”로 정의하고 있다. 이와 같은 다양한 개념 정의는 구체적인 법해석과 적용에 있어서 타당성을 기하기 위한 것으로 이해되며, 보호

43) 한기정(2008), pp.68~71 참조.

대상을 적절하게 확정하려는 의도에 따른 것이라 할 수 있다.

구체적으로 보면, 동 지침에서 소비자의 정의는 소비자보호 관련 법제에서 일반적으로 통용되는 개념을 원용하고 있는데 반하여,⁴⁴⁾ 이용자는 통신서비스를 이용 또는 요청하고 있는 현재 상태에 초점을 맞추고, 자연인뿐만 아니라 법인도 해당하는 것으로 하고 있으며, 사용 목적에 제한을 가하지 않음으로써 영업상 사용자도 포함 되도록 정의하고 있다.⁴⁵⁾

각각의 개념이 적용되는 예를 보면, 이용자는 EC의 ‘보편적역무 지침’(Directive 2002/22/EC on universal service and user’s rights to electronic communications network and services)에서와 같이 통신서비스 이용과 관련된 이익 보호를 위하여 일반적으로 사용되고 있으며, 소비자는 기본지침 recital (5)에서 “전송 규제와 콘텐츠 규제의 분리는 소비자 보호를 보장하기 위하여 이들 간에 존재하는 관련성에 대한 고려를 배제하지 않는다.”고 기술하고 있는 것에서 알 수 있듯이, 통신서비스의 직접적 이용을 넘는 범위까지 포괄하는 의미에서 사용되고 있다. 한편 가입자의 경우 통신서비스 제공 계약을 체결한 자를 전제로 하여 예를 들어 기존의 통신서비스 계약을 철회하고자 하는 경우에 보편적역무 지침 제20조 제4항은 이를 가입자의 철회권으로서 보호하고 있다. 또한 전화번호부의 등재나 정보의 제공 측면에서 동 개념이 원용되고 있고(보편적역무 지침 5조 2항 및 3항), 기술적인 측면에서 통신망과 가입자를 연결하는 물리적 장소 개념을 위하여 사용되기도 하고 있다(보편적역무 지침 2조 e

44) EC 차원에서 소비자 정의의 입법적 선례가 되었던 ‘소지자 상품 매매와 담보에 관한 지침’(Directive 1999/44/EC on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees) 제1조 제2항 a호에서, 소비자는 “거래, 사업 또는 직업과 관련되지 않는 목적으로 행위하는 자연인”으로 정의되고 있다.

45) 개정전 독일 통신법(Telekommunikationsgesetz: TKG) 제3조 제11호 역시 이용자(Nutzer)는 통신서비스의 수요자(Nachfrager)로만 정의되고 있었고, 이와 관련하여 사업 목적의 수요자도 여기에 해당하는 것으로 해석되었다. Klaus-Dieter Scheurle & Thomas Mayen hrsg., Telekommunikationsgesetz Kommentar, C. H. Beck, 2002, 102면(Simone Lünenbürger 집필부분).

호). 최종이용자는 개념적으로 통신서비스를 제공하는 지위에 있지 않은 이용자를 상정한다. 따라서 거래의 최말단에 위치하고 있는 만큼 통신서비스의 질 등이 일정 수준 이상으로 보장될 필요가 있으며, 이를 규율하는 보편적역무 지침 제22조는 최종이용자 개념에 기초한다.

이상의 EU의 통신산업 기본지침에서 이용자 등의 정의를 보면, 이용자와 다른 주체들의 정의가 서로 충돌하거나 배척하는 내용으로 되어 있지 않다는 점에 주의를 요한다. 즉 이용자는 통신서비스를 이용하는 것만으로 해당할 수 있도록 광의의 개념 정의를 하고 있는 반면에, 소비자, 가입자, 최종이용자 등은 이러한 이용자에 해당하면서 또한 일정한 요건이 추가됨으로써 개념 정의가 이루어지고 있다. 즉 이용자이면서, 동시에 소비자나 가입자 또는 최종이용자에 해당할 수 있으며, 이때 추가적으로 요구되는 표지는 구체적인 보호 이익의 내용과 보호 방식의 적합성을 고려하여 제시되고 있다.

(2) 영국

영국의 경우 2003년 커뮤니케이션법 제3조 제1항에서 Ofcom이 커뮤니케이션 시장과 관련한 시민(citizens)의 이익을 촉진하는 한편 적절할 경우 경쟁을 촉진하는 방법에 의하여 관련 시장에서의 소비자(consumer)의 이익을 촉진하는 기능을 수행한다는 점을 명시하고 있는 등, 법의 여러 규정에서 시민 개념과 소비자 개념을 사용하여 그 규정이 보호하는 가치를 구별하는 입장을 취하고 있다.

EU지침이 기존에 통용되는 개념을 그대로 원용하는 방식인데 반해, 영국은 기존의 통용되던 개념을 버리고 보호하는 가치와 직결되는 새로운 개념을 사용하는 방식을 택하였다고 볼 수 있다.

(3) 독일

독일 통신법에서는 ‘이용자(Nutzer)’를 개인적인 목적이거나 사업상의 목적으로 통신서비스를 이용하는 모든 자연인을 말하는 것(법인 제외)으로 반드시 가입자일 필요는 없다(법 제3조 제14호)고 규정하고 있다. 여기서 가입자(Teilnehmer)란 통신서

비스의 제공자와 서비스 제공에 관한 계약을 체결하는 모든 자연인 혹은 법인을 말한다(제3조 제20호).

통신 통신법상 가입자가 우리 통신법상 이용자 정의 조항에 의한 이용자의 개념과 유사하다고 할 수 있다. 이에 따르면 이용자는 가입당사자가 아니더라도 통신서비스를 이용하는 자이면 된다. 즉, 최종소비자 뿐만 아니라 사업목적의 사업자인 이용자, 다른 통신사업자로부터 통신역무를 제공받아 일반 이용자에게 제공하는 통신사업자도 이용자 개념에 포함된다.

또한 독일 통신법 최종이용자(Endnutzer)의 정의 규정을 두고 있다. 동법 제3조 제8호에서는 최종이용자를 공공 통신망을 운영하지 않고, 공공을 위한 통신서비스를 제공하지 않는 법인이나 자연인을 말한다고 규정하고 있다. 통신서비스를 공급받는 목적이 최종적인 소비에 있는 최종소비자를 이용자와 별도로 규정하고 있는 것이다.⁴⁶⁾

(4) 시사점

이상의 해외 법제와 비교하여, 현행 전기통신사업법상의 이용자는 매우 제한된 범위에서 정의되고 있음을 알 수 있다. 특히 동 지침에서의 가입자와 유사하게 정의되고 있는데, 이와 같은 협의의 개념을 통하여 전기통신사업법이 보호하고자 하는 다양한 이익을 제시할 수 있는지, 또한 적절한 보호 방식을 구성해낼 수 있는지에 의문이 있다.

2. 방송 시청자 개념⁴⁷⁾

가. 방송법상 시청자 개념

방송법은 방송을 “방송프로그램을 기획, 편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기

46) 임준 외(2008), 이용자 이익저해 행위의 위법성 판단기준 정립”, 정책연구 08-67, 정보통신정책연구원, 2008. 12, p.137

47) 방송 시청자 개념에 관한 내용은 홍대식(2009), “방송통신사업법의 보호대상으로서의 시청자, 이용자 개념의 정립”, 방송·통신·융합서비스 통합 이용자 보호방안 연구 전담반 발제문을 참고로 하여 작성되었다.

통신설비에 의하여 송신하는 것”으로 정의하면서 단말기(텔레비전, 라디오, 이동 멀티미디어) 또는 방송의 내용(데이터)에 따라 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송으로 구분하고 있다(동법 제2조 제1호). 또한 여기서의 ‘공중’이란 개별계약에 의한 수신자를 포함하는 개념이라 보면서, 이를 “시청자”로 지칭한다고 규정하고 있다.

즉, 방송법상 시청자와 공중은 같은 개념이다. 다만 공중이라는 개념이 불특정 다수의 수신자들에게 무료로 송신되는(free-to-air) 방송에 대응하는 개념으로 오인될 수 있기 때문에 특정 다수의 수신자들이 유료로 시청하는(pay-per-view) 방송에도 대응하는 개념으로 사용될 수 있도록 개별계약에 의한 수신자를 포함한다는 규정을 특별히 두고 있는 것이다.

나. 시청자 개념 이해 전제로서의 소비자와 시민의 구별

통신법상 이용자 개념은 사업자 및 서비스에 대응하는 개념인 반면에, 방송법상 시청자 개념은 방송 콘텐츠를 가리키는 방송 프로그램에 대응하는 개념이다. 이러한 개념 구성방식의 차이는 시청자 개념이 이용자 개념에 비하여 경제적 이해관계에 대하여 보다 중립적으로 사용될 수 있음을 암시한다. 즉, 방송정책의 관점에서 시청자는 시장의 정립을 전제로 하는 소비자로 여겨질 수도 있고 일정한 콘텐츠에 접근할 권리를 갖는 시민으로 여겨질 수도 있다. 그 결과 방송 영역에서는 시청자를 소비자로 보는 규제를 할 것인가 아니면 시민으로 보는 규제를 할 것인가에 따라 시청자의 시청 경험(viewing experience)의 형성에도 영향을 줄 수 있다. 따라서 시청자 개념을 보다 정확하게 이해하기 위해서는 그 전제로서 소비자(consumer)와 시민(citizen)을 구별할 필요가 있다.

시청자의 시청 경험이라는 관점에서 소비자와 시민의 개념적 특징은 다음과 같이 구별해 볼 수 있다.

소비자 개념은 상업적 영역에 속하는 것으로 시장에 기초하고 경제적으로 결정된다. 소비자로서의 시청자는 상품으로서의 개인적 정보(individualistic information)를 소비하고, 모든 형태의 콘텐츠를 구입 및 소유할 수 있는 대상으로 인식된다.

이에 반하여 시민 개념은 공공적 영역에 속하는 것으로 시장을 뛰어넘는(beyond the market) 가치와 관련된다. 특정한 형태의 콘텐츠는 사회·문화적 자산으로 간주되므로, 이는 공동체적 정보(communal information)로 여겨져야 하고, 따라서 그 서비스가 대가 지급이라는 장벽에 따라 이루어져서는 안 된다.

이렇듯 소비자와 시민을 개념적으로 구별할 수 있지만, 그 구별의 속성은 법리적인(dogmatic) 것이 아니라 ‘발견적인’(heuristic) 것이다. 두 가지 범주의 특징은 개념적으로는 분간할 수 있지만 실제 그 구별은 유동적이다. 이러한 구별의 유동성은 방송정책 목적으로서 시청자의 어떤 측면의 이익을 강조할 것인가의 문제를 판단함에 있어 두 개념의 관계가 복잡하게 얽혀 있다는 것을 시사한다. 방송법은 소비자로서의 시청자와 시민으로서의 시청자를 구분하지 않고 법 전반에 걸쳐 단순히 시청자라고만 표현하고 있기 때문에 시청자를 포함하는 각 규정이 시청자의 어떤 이익을 보호하는 것인지를 판단하는 것이 쉽지 않다.

3. 소비자 개념

가. 소비와 소비자 개념⁴⁸⁾

소비란 재화와 서비스를 구매하고 사용하여 만족감을 얻는 행위를 의미한다. 한편, 소비자란 소비생활을 영위하는 자로서, 타인이 공급하는 물자나 용역을 소비생활을 위해 구입·사용하는 사람을 말하며, 일반적으로 시장참여자로서 거래과정의 최종 구매자로 나타나는 생활인을 지칭한다. 소비자의 역할은 크게 4가지로 구분할 수 있다. (1) 구매자로서의 소비자, (2) 지불자로서의 소비자, (3) 배분자로서의 소비자(상품 등을 선택하기 위해 보유한 자원을 배분), (4) 사용자로서의 소비자(구입한 상품을 사용 또는 이용)이다.

48) 방송 시청자 개념에 관한 내용은 여정성(2009), “소비자문제, 소비자이익, 그리고 소비자정책”, 방송·통신·융합서비스 통합 이용자 보호방안 연구 전담반 발제문을 참고로 하여 작성되었다.

‘소비자’에 관한 정의는 소비자기본법, 방문판매법, 전자상거래소비자보호법, 그리고 표시광고공정화에 관한 법률 등에 포함되어 있다. 소비자 기본법 시행령 제2조에는 제공된 물품 또는 용역을 최종적으로 사용하는 자로 정의되어 있다. 표시광고공정화에 관한 법률에서는 ‘소비자’라 함은 사업자 등이 생산 또는 제공하는 상품 등을 사용하거나 이용하는 자를 말한다고 되어 있다.

점차 전통적인 의미의 ‘소비’는 다양한 차원으로 그 개념이 확대되고 있다. 첫째, 소비에 상품의 획득과 사용뿐만 아니라 처분이 포함된다. 둘째, 시간자원의 개념이 도입되면서, 자원의 획득, 배분, 구매, 사용 및 처분하는 모든 과정을 포함하게 되었다. 즉, ‘소비’는 소비자들이 만족을 창출하기 위해서 시간과 자원을 결합시키는 모든 활동을 의미한다. 셋째, 소비사회로 들어서면서, 재화와 서비스의 사용이 아니라, 재화와 서비스가 가지고 있는 특성들을 소비함으로써 만족을 얻게 된다는 개념으로 확대되었다. 상품은 사용가치(기능적 가치)와 상징적 가치를 갖게 되었으며, 소비는 하나의 의사소통 수단이 되기도 한다.⁴⁹⁾ 넷째, 소비의 대상이 상품과 서비스뿐만 아니라 환경, 자원, 건강 등으로 확대됨에 따라 소비자의 역할도 확대되고 있다. 다섯째, 최근에는 ‘프로슈머’라는 새로운 개념의 소비자가 등장하였다. 과거에는 시장경제 속에서 피해자로서의 소비자, 부도덕한 상술의 희생자, 끊임없이 조종당하는 무능력한 방관자로 그려졌으나, 최근에는 상품관련 의견을 개진하는 등 생산과정에 적극적으로 관여하고 있다.

나. 통신법상 소비자 개념⁵⁰⁾

Ian Walden의 지적처럼,⁵¹⁾ 일반적으로 경쟁의 도입은 선택, 가격, 상품의 질 측면

49) 과시적 소비가 여기에 해당.

50) 통신법상 소비자 개념에 관한 내용은 홍명수(2009), “통신법상 이용자와 소비자 개념”, 방송 · 통신 · 융합서비스 통합 이용자 보호방안 연구 전담반 발제문 을 참고로 하여 작성되었다.

51) Ian Walden & John Angel ed.(2005), Telecommunications Law and Regulations, Oxford Univ. Press, p.143.

에서 소비자의 이익에 기여한다. 그러나 통신산업과 같이 시장의 자유화(liberalization)가 진행 중인, 즉 시장이 완전히 경쟁적인 구조로 변하지 않은 상황에서 과거 상당한 지배력을 보유한 사업자가 여전히 존재하는 영역에서는 시장 자유화 과정에서 서비스 질의 유지가 주된 문제가 될 수 있다. 이와 관련하여 EC 위원회는 양질의 서비스는 규제 보다는 사업자들 사이에 경쟁에 의하여 제공될 수 있다고 하면서도, 단일한 사업자가 지배하지 않는 멀티-네트워크 환경 하에서 서비스 질의 불균등을 다루기 위하여 규제 당국은 일정한 권한을 보유할 필요가 있다는 견해를 피력하고 있다.⁵²⁾

이상의 논의는 통신산업의 경쟁적 구조가 완전히 정착되기 이전에, 시장 기능에 의하여 보장될 수 있는 이익을 소비자 개념에 기초하여 파악하고 있으며, 이러한 관점에서 소비자 개념의 유용성을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

제2 절 이용자 · 시청자 · 소비자 개념의 변화 및 재정립 필요성

1. 이용자 보호제도 마련에 있어 이용자 · 시청자 개념의 차이

이용자 보호제도라는 용어는 그 것이 지칭하는 대상과 지향하는 가치, 그리고 여기에 포괄되는 구체적인 제도의 범위에 이르기까지 이론적으로 규명되어야 할 사항을 적지 않게 내포하고 있는 용어이다.

방송통신 융합 환경에서 서비스 제공의 기반이 되는 네트워크가 인터넷과 같은 양방향적, 개방적 네트워크로 진화할 경우 방송 · 통신 산업에서의 이용자 문제도 새로운 양상을 띠게 될 것으로 예상된다.

방송통신 융합 현상에 대처하기 위한 통합적인 제도 정비를 위해서는 통신 관련 법 뿐만 아니라 방송법 상의 규정도 대상이 될 것이나, 방송법은 이용자라는 개념을 사용하지 않고 시청자라는 용어를 사용하고 있으므로, 개념의 차이에 어떤 함의가 있는지 규명될 필요가 있다.

52) Walden and Angel(2005), p.144.

통신법상 이용자 개념은 사업자 및 서비스에 대응하는 개념인 반면에, 방송법상 시청자 개념은 방송 콘텐츠를 가리키는 방송 프로그램에 대응하는 개념이다. 즉, 시청자 개념은 이용자 개념에 비하여 경제적 이해관계에 대하여 보다 중립적으로 사용될 수 있으며, 문화적·사회적 가치와 연결되어 있다고 할 수 있다. 방송통신 통합 사업법 상 개념 설정 시에는 이러한 통신법상 이용자 개념과 방송법상 시청자 개념의 차이를 충분히 고려하여 법적 용어를 재정립하여야 한다.

2. 방송 시청자 개념의 한계 및 변화 필요성

디지털 기술의 발달로 TV2.0 시대가 도래하고 신규 미디어 서비스가 등장하면서 미디어 이용자가 콘텐츠를 소비하는 소비자(consumer)이면서 생산자(producer)인 소비자(prosumer)로서의 전환이 활발해지고 있다. 이렇듯 미디어 접근성이 확대되고 있는 현실에서 기존의 수동적인 시청자(viewer), 수용자(audience) 개념은 한계를 가질 수밖에 없다.

특히 근래 들어 암묵적 거래관계에 의존했던 지상파 방송 중심에서 유료방송의 보급이 확대되고 신규 매체가 증가함에 따라 방송서비스 부문에서도 방송플랫폼 사업자·이용자 간의 명시적인 경제적 거래관계가 증가하고 관련 이용자 이익저해 행위의 발생 빈도가 증가하고 있어 이용자(user), 가입자(subscriber), 소비자(consumer), 소비자(prosumer) 등의 개념을 방송 분야에 도입할 필요가 있다.

3. 통신법상 이용자 개념의 한계 및 변화 필요성

현행 전기통신사업법에서는 “이용자라 함은 전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자를 말한다.”고 정의하여, 이용자를 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자, 즉 가입자(subscriber)만을 의미하는 것으로 정의하고 있으나, 이러한 정의는 이용자 이익 증진의 입법 목적과 이용자 보호 필요성에 비추어 지나치게 협소한 정의라 할 수 있다.

현행 전기통신사업법상 이용자 개념을 구체적으로 적용함에 있어서, 무엇보다 두드러진 흠결은 통신서비스 이용에 관한 계약을 체결하지 않은 자는 이익 보호의 대상에서 배제된다는 것이다. 비교법적으로도 통신법상 이용자 개념을 현행 전기통신사업법처럼 제한적으로 규정한 예는 찾아보기 어려우며, EC 커뮤니케이션 기본지침 제2조 h호에서 이용자(user)는 “공중이 이용할 수 있는 전기통신서비스를 이용(using) 또는 요청(requesting)하고 있는 법인 또는 자연인”으로 정의하고 있는 것도 참고할 필요가 있다.

통신서비스의 이용은 계약과 무관하게 이루어질 수 있음을 주지하여야 한다. 즉 계약 체결을 의도하면서 아직 계약 이전에 있는 경우뿐만 아니라 계약 외적인 이용을 전제할 경우에도, 특히 시장 기능에 따른 이익을 넘어서 공익적 차원에서의 이익까지 통신서비스 이용자 이익으로 이해할 경우에, 전기통신사업법상 보호 필요성이 있는 통신서비스 이용과 관련된 이익이 도출될 수 있다.

예를 들어 전기통신사업법 제36조의3 제1항은 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위를 금지하고 있는데, 이익이 침해되는 대상을 계약의 일방 당사자로 하는 것은 동법의 입법 목적을 지나치게 제한하는 측면이 있으며, 따라서 잠재적 이용자라는 개념을 통하여 그 범위를 확대하려는 주장도 제기되고 있지만,⁵³⁾ 이용자 개념 자체를 기성의 계약관계 이상으로 확대하여 정의하는 것이 보다 근본적인 해결이 될 수 있다.

한편 통신서비스를 사업적인 목적으로 이용하는 자도 현행 전기통신사업법상 이용자에 해당한다. 전술한 것처럼 EU 통신산업 기본지침에서 user의 정의도 이와 유사한데, 통신서비스의 이용자로서 보호할 필요성은 사업적 목적에 의한 경우에도 여전히 존재하므로, 이러한 규정 태도 자체는 타당한 것으로 볼 수 있다. 그러나 당연히 비사업적 목적으로 소비생활을 영위하기 위하여 통신서비스를 이용하는 경우를 상정할 수 있으며, 이러한 경우에 사업자에 비하여 구조적으로 열등한 위치에 있

53) 한기정(2008), pp.69~70.

는 거래 상대방으로서 지위를 고려할 경우에, 소비자로서의 보호가 가능한 보다 적합한 보호 방식을 고려해보아야 한다.

앞서 살펴본 바와 같이, 전기통신사업법 제33조 제2항은 이용자의 정당한 의견이나 불만의 즉시처리 의무, 동법 제33조의2는 사업자의 손해 배상 의무, 동법 제33조의3은 손해배상시 전기통신사업자의 협의의무 등의 절차와 재정신청에 관하여 규정하고 있다.

이상의 규정이 이용자 보호를 위하여 의미 없는 것은 아니지만, 소비자에 대하여 소비자기본법 등이 마련하고 있는 피해구제절차에 비하여 신속하고 적절한 피해구제의 관점에서 효율적인지는 의문이 있다. 소비자기본법에 의하면, 소비자가 피해를 입은 경우 한국소비자원에 피해구제를 청구할 수 있으며(소비자기본법 55조), 이때 피해자의 구제 신청은 구두에 의해서도 가능하다(소비자기본법 시행령 43조 1항). 또한 소비자기본법은 소비자단체에 의한 분쟁조정의 근거도 마련함으로써(소비자기본법 31조) 사적 분쟁해결 방식도 보장하고 있으며, 소비자분쟁 해결기준을 마련함으로써 분쟁 해결의 합리적 기준을 제시하고 있다. 이와 같은 보호 체계는 통신서비스를 이용하는 자에게도 적용 가능한 것으로 볼 수 있으므로, 통신법상 소비자 개념을 도입하는 것을 생각해볼 수 있다.

제3 절 개념 및 용어 재정립 방향

1. 확대된 이용자 보호 영역에서의 개념 정립

이용자 보호제도는 통상적으로는 후견적인 소비자보호 관련 제도와 소비자 피해제도를 가리키는 것으로 이해하기 쉬우나, 경쟁법과 소비자법이 소비자 주권의 실현이라는 공통 목적을 추구하면서 소비자 개념을 중심으로 공통 기반을 형성할 수 있다는 입장에 설 때 보다 넓은 의미의 이용자 보호제도에 초점을 맞출 필요가 있다.

넓은 의미의 이용자보호제도를 소비자주권의 실현을 공통 목적으로 하는 경쟁법과 소비자법의 영역에 대응시키더라도, 방송·통신 산업에서는 한 걸음 더 나아가

경쟁법과 소비자법에 의하여 포착되기 어려운 고유한 이용자의 경제적 이익이 있을 경우 그러한 이익과 시민의 이익까지도 보호하기 위한 가장 넓은 의미의 이용자보호제도를 필요로 한다. 따라서 보호 대상으로서의 이용자 또는 시청자 개념 설정에 이러한 필요성이 고려되어야 한다.

방송통신 통합 사업법상 개념 설정에 있어서는 이용자 개념이 기존의 전기통신사업법상의 이용자 개념으로 한정되어서는 아니 된다.

우선 이용자 이익에 대하여 통신법이 추구하는 정책 목표를 반영함으로써 종합적인 이해가 이루어질 필요가 있다. 즉 통신서비스의 이용자 관점에서 통신 산업의 경쟁 메커니즘이 원활하게 운용됨으로써 얻게 되는 이익이 존재하지만, 또한 시장 기능 내지 경쟁 메커니즘과 별개로 헌법적으로 보장되는 기본적 권리의 향유에 상응하는 이익도 통신법상 보호되는 이익에 포함된다. 따라서 통신법이 보호하는 이익 주체로서 이용자는 이상의 이익체계를 종합하는 개념으로 이해되어야 하며, 보호되어야 하는 이익을 구체화함에 있어서 그 기초가 되어야 한다.

또한 유료 방송 서비스 제공으로 인하여 방송 시장이 유통 시장의 성격을 지니게 되면서, 부당한 요금 청구 관련 행위, 이용 계약 체결 등 통신 영역에서와 같은 이용자 피해 사례가 발생하고 있으므로, 이러한 유료 방송 서비스 영역을 포섭하는 개념이 설정되어야 한다.

2. 새로운 개념 도입 방안

가. 소비자 개념 도입 방안

이용자 개념은 소비자 개념보다 광의의 개념이라 할 수 있다. 소비자는 시장의 정립을 전제로 한 개념인 데 반하여 이용자는 반드시 그렇지는 않다는 점에 이론적 차이가 있다.

소비자는 생산자 또는 공급자로서의 사업자가 시장에 공급하는 상품, 용역이 유통의 가치사슬을 타고 최종적으로 전달되는 지위에 있는 자로서의 지위에 있는 자로서의 의미를 가진다. 따라서 소비자는 시장의 정립을 전제로 한 시장 참가자로서

시장 기능의 정상적인 작동을 통하여 자신에게 돌아갈 몫에 대한 경제적 이해관계를 가진다.

이에 대하여 이용자는 전기통신역무 및 방송통신서비스를 이용하는 주체를 소비자의 관점에서 보호할 필요성을 긍정할 경우에, 법상 어떠한 방식으로 제도화할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 우선 이용자가 다양한 보호 이익과 내용으로 구성될 수 있는 다의적 개념이라는 점에서 소비자가 내용적으로 이미 이용자 개념에 포섭될 수 있다는 것을 전제하거나, 또는 소비자의 정의를 직접 통신법에 명문으로 규정하고, 소비자 보호에 관한 일련의 법제도를 통합법에 수용하는 방식을 상정할 수 있다. 전술한 신속한 소비자 피해구제제도에 상응하는 피해구제 시스템을 통신법에 구축하는 것이나, 방송통신 사업자에게 위해 방지, 정보 제공, 합리적 거래 조건의 제시, 표시나 광고 기준의 준수 등의 의무를 부과하는 규정을 통신법에 두는 것⁵⁴⁾ 등을 고려할 수 있다.

한편 EC 통신 산업 기본지침과 같이, 방송통신 서비스의 소비자에 관한 정의를 통합법에 규정함으로써, 서비스의 이용 주체가 소비자일 수 있음을 확인하고, 이에 관한 보호 체계는 일련의 소비자 보호 법체계에 유보하는 방식도 가능할 것이다. 이때 방송통신 서비스 이용과 관련하여 소비자 보호에 관한 적극적인 법운용을 전개할 필요도 있는데, 예를 들어 소비자기본법 시행령 제8조 제4항에 의하여 공정거래위원회가 품목별 소비자분쟁해결기준을 정할 경우, 품목별로 해당 물품의 소관 중앙행정기관의 장과 협의하여야 할 의무를 부담하는데, 이때 적극적으로 방송통신 서비스에 관한 분쟁해결기준의 제시에 응하는 것이 적절한 대응 방안이 될 수 있다.

나. 수용자 개념 도입 방안⁵⁵⁾

아날로그 기반의 미디어환경에서의 수용자는 일반적으로 수동적 관점의 수용자를 의미한다. 수동적이라는 것은 커뮤니케이션 과정에서 주도권을 송신자가 가지고

54) 소비자기본법 제19조 참조.

55) 이수영, “수용자 개념의 변화”, 방송·통신·융합서비스 통합 이용자 보호방안 연구 전담반 발제문을 참고로 하여 작성되었다.

있음을 의미하는 것으로 송신자에서 수용자로의 일방향적인 커뮤니케이션 과정을 말한다. 송신자가 보낸 메시지에 대해서 수용자의 반응은 피드백으로 나타나지만 아날로그 미디어 환경에서의 피드백은 지체 되어서 나타나며 특히 피드백은 송신자에 의해서 중요하게 여겨질 수도 있고 무시될 수도 있다. 이러한 수동성은 아날로그 환경에서는 기술적으로 수용자와 송신자간의 양방향적인 커뮤니케이션을 가능케 하는 응답경로(return path)의 부재로 상호작용성이 일어날 수 없기 때문이다.

반면, 디지털 기반의 미디어 환경에서의 수용자는 능동적 관점의 수용자를 의미한다. 따라서 이용자로서의 수용자개념이 강하다. 응답경로가 생김에 따라서 송신자와 수용자간의 양방향성이 가능해짐으로서 수용자의 위치는 커다란 변화를 겪게 되었다. 기존의 매스커뮤니케이션 모델이 커뮤니케이션 과정에 대한 송신자의 통제에 기반하고 있다면 디지털기반의 커뮤니케이션 모델에서는 수용자가 커뮤니케이션 과정을 통제하게 된다. 따라서 수용자는 송신자의 메시지를 일방적으로 받아들이는 수동적 위치에서 미디어 내용을 통제할 수 있으며 더 나아가 메시지를 생산할 수 있게 된다.

아날로그를 기반으로 하는 기존 매체환경에서의 수용자의 능동성은 단지 수용자가 자신들의 욕구충족을 위한 프로그램의 선택을 의미하거나 어떻게 수용자가 메시지를 해석하고 있는가라는 해석적 수용자 관점에서 접근되었다. 그러나 디지털 미디어 환경에서의 수용자의 능동성은 능동적 이용과 함께 수용자의 매체에 대한 조작과 참여가 없으면 커뮤니케이션이 이루어질 수 없으며 수용자도 송신자와 같이 메시지의 생산자로 변모한다는 점에서 수용자의 능동성에 대한 보다 확대된 개념을 의미한다.

다. 방송 시청자 개념의 재정립 방안

방송통신 통합법 상 개념 통일을 위해 기존의 시청자 개념을 다른 개념으로 대체 혹은 포섭할 수 있을 것인지 여부를 검토해볼 필요가 있다. 통신 융합 환경에서도 방송의 공익성 및 공공성은 여전히 방송 내용을 규율하는 중요한 규제 이념이 될 것이므로 이용자 개념에 비하여 경제적 이해관계에 대하여 보다 중립적으로 사용될 수 있는 시청자 개념을 방송통신 통합사업법 상 어떻게 규정할 것인가를 검토하여

야 한다.

사회적, 문화적 가치를 지니는 시청자 개념의 특성으로 인하여 방송법상 시청자 개념을 통신법상 이용자 개념에 단순히 대응시키거나 대체되는 개념으로 사용하는 것은 어려울 것으로 보인다.

이용자 개념도 시장의 정립을 전제로 하는 소비자 개념보다 더 넓은 경제적 이익과 관련된다는 점에서 상당히 포괄적인 개념이기는 하지만, 이용자 개념은 시청자 개념에 고유한 사회적, 문화적 가치와는 결합되기 어려운 개념이라 할 수 있다. 더욱이 우리나라의 방송정책은 실제적으로 소비자로서의 시청자보다 시민으로서의 시청자의 측면을 더 강조해 왔고, 그에 따라 시장이라는 전제를 뛰어넘는 사회적, 문화적 규제가 주로 이루어져 왔기 때문에, 통신법상 이용자 개념과 방송법상 시청자 개념이 갖는 심리적 간격은 더 크게 인식된 것이 사실이다.

시청자 개념은 실제적으로는 시장의 정립을 전제로 한 경제적 규제보다는 시장이라는 전제를 뛰어넘는 사회적, 문화적 규제와 더 관련된 개념이라는 점에서 통신법상 이용자 개념에 상응하는 맥락에서 사용하는 다른 용어를 상정해 볼 수 있다. 앞서 설명한 방송학계에서 사용하는 용어 중 ‘수용자’(audience)라는 용어가 통신법상 이용자 개념이 사용되는 맥락과 유사한 맥락에서 사용되는 것으로 보이지만, 법상 개념으로 채택하는 방안은 보다 신중하게 고려할 필요가 있다.

3. 방송통신 통합사업법 상 개념 설정 방안⁵⁶⁾

가. 몇 가지 대안과 검토의 필요성

(1) 이용자 개념으로 통일하는 방안, (2) 이용자 개념과 시청자 개념을 혼용하는 방안, (3) 제3의 개념을 창안하는 방안 등을 고려할 수 있다.

56) 이하의 내용은 홍대식(2009), “방송통신사업법의 보호 대상으로서의 시청자, 이용자 개념의 정립”, 방송·통신·융합서비스 통합 이용자 보호방안 연구 전담반 발제문을 참고로 하여 작성되었다.

(1)안이 상대적으로 간명해 보이나, 방통융합 환경이 되었다고 하여 방송법상 시청자 개념을 통신법상 이용자 개념으로 통일하게 되면 방송 고유의 사회·문화적 가치 추구 전달이 소홀해질 우려가 있다.

통신법상 이용자 개념은 일반 경쟁법이나 소비자법의 영역에서 사용되는 소비자 개념보다는 넓은 외연을 갖고 있지만, 방송법상 시청자 개념은 소비자 개념과 대비되는 시민 개념에 더 넓게 기초하고 있다는 상황을 고려할 필요가 있다.

나. 외국의 입법례 검토

EU의 경우에는 전송 계층을 규율하는 규제 틀 지침에서는 이용자 개념에 대한 정의를 두고 이용자 개념이 내포하는 의미를 명확히 할 필요가 있을 경우에 대비하여 소비자와 최종 이용자 개념도 두고 있는 반면에, 콘텐츠 계층을 규율하는 시청각 미디어 서비스 지침에서는 따로 정의 규정을 두고 있지는 않지만 일반 공중(*general public*)이라는 개념과 시청자 개념을 혼용하고 있다.

영국의 경우 2003년 커뮤니케이션법(*Communications Act 2003*) 제3조 제1항에서 Ofcom이 커뮤니케이션 시장과 관련한 시민의 이익을 촉진하는 한편 적절할 경우 경쟁을 촉진하는 방법에 의하여 관련시장에서의 소비자의 이익을 촉진하는 기능을 수행한다는 점을 명시하고, 법의 여러 규정에서 시민 개념과 소비자 개념을 사용하여 그 규정이 보호하는 가치를 구별하는 입장을 취하고 있다.

EU 지침은 기존에 통용되는 개념을 그대로 원용하는 방식인 반면에, 영국의 법은 기존에 통용되던 개념을 버리고 보호하는 가치와 직결되는 새로운 개념을 사용하는 방식이라고 할 수 있다.

다. 검토의 전제

우리 법상으로는 통신법상 이용자 개념이나 방송법상 시청자 개념 모두 그 개념을 사용하는 규정에서 어떤 가치를 보호하려는 것인지 그 개념 자체만으로는 추론해 내기가 쉽지 않다. 통신법이나 방송법이나 소비자와 관련된 가치와 시민과 관련된 가치를 구별하지 않고 모두 이용자 또는 시청자로 표현하고 있기 때문이다.

비록 통신법에서 이용자 개념을 사용하여 보호하는 가치는 소비자의 이익에 더 가깝고 방송법에서 시청자 개념을 사용하여 보호하는 가치는 시민의 이익에 더 가깝다고 단순화하더라도, 소비자의 이익과 연결된 경우에는 이용자 개념을 사용하고 시민의 이익과 연결된 경우에는 시청자 개념을 사용하는 것이 적절한지도 의문이 있다. 통신법에서도 보편적 의무와 같이 시민의 이익과 관련된 규정도 있기 때문이다.

그렇다고 하여 영국 법에서와 같이 이용자와 시청자 개념을 모두 버리고 소비자와 시민 개념으로 바꾸는 것도 전통적인 개념을 토대로 구축된 제도 설계와 그 운용과정의 경로의존성(path-dependency)을 무시할 수 없다는 점에서 여의치 않다.

라. 가능한 대안의 제안

한 가지 대안은 방통융합 현상에 의하여 방송과 통신이 교차하는 영역에서는 특히 콘텐츠의 유통과 관련된 경제적 이익과 콘텐츠의 내용과 관련된 사회·문화적 이익이 공통된다는 점에서 이용자 개념과 시청자 개념을 상황에 따라 서로 번갈아가면서 사용하는 것이다. 예컨대, 방송과 통신이 교차하는 대표적인 영역인 IPTV 사업을 규율 대상으로 하는 IPTV 사업법에서는 이용자라는 개념을 주로 사용하지만(제1조, 제2조, 제16조 등) 시청자 개념도 혼용하고 있다(제20조). IPTV 사업법의 입법자의 의도는 이용자 개념은 주로 콘텐츠의 경제적 가치와 더 관련되는 부분에서 사용하고, 시청자 개념은 콘텐츠의 사회·문화적 가치가 보다 중시되는 맥락에서 사용하려고 한 것으로 볼 수 있다.

이용자 개념과 시청자 개념을 혼용하더라도 각 개념을 어떤 맥락에서 사용하는 것인지가 보다 명확하게 나타날 필요가 있다.

기본적으로 방통융합 환경에서도 시청각 콘텐츠(audiovisual content)의 제공 또는 편집 통제의 행사와 관련해서는 시청자라는 개념을 사용하는 것이 대상으로서의 서비스 내용이나 수용 주체의 특징을 더 잘 나타낸다고 생각된다. 따라서, 방송의 공공성, 공공성과 관련된 영역에서는 시청자 개념을 유지할 필요가 있다.

다만 방송에도 경제적 가치와 결부된 영역이 있는데, 이러한 영역에서 시청자 개념을 그대로 사용할 것인지 아니면 이러한 영역에 한하여 이용자 개념을 사용할 것

인지 검토할 필요가 있다. 경제적 규제로서의 이용자 보호 규제와 관련해서는 방송 분야에도 이용자 개념을 그대로 사용해도 무방하다는 입장을 취할 수도 있다. 이를 위해서는 방송통신사업법상 이용자 또는 시청자 보호를 위한 제도적 수단을 설계함에 있어 이용자 또는 시청자라는 개념을 통하여 보호하려는 가치를 명확히 구별할 필요가 있다.

이용자 개념과 시청자 개념을 각각 소비자적 요소와 시민적 요소에 대하여 가치 중립적인 개념으로 사용할 경우, 통신 및 그에 가까운 영역에서는 이용자 개념을, 방송 및 그에 가까운 영역에서는 시청자 개념을 사용할 수 있을 것이다. 다만 그 전제로서 과거 이용자 개념이 상대적으로 경제적 가치와 더 결부되고 시청자 개념은 상대적으로 사회문화적 가치와 더 연결되는 것으로 인식되어 온 경향이 극복될 필요가 있다.

제 4 장 방송 · 통신 · 융합서비스 이용자 통합 보호 방안

본 장에서는 통합 보호제도 및 방송통신 통합 사업법 체계의 기본 원칙 및 방향을 설정한 후 이를 바탕으로 통합 사업법(안)을 제시하기로 한다.⁵⁷⁾

제 1 절 통합보호제도 · 통합법체계의 기본 원칙 및 방향

1. 체계 정비의 원칙

우리나라를 비롯하여 해외 각국의 방송 시청자 보호는 내용 규제 중심으로 이루어지고 있으며, 시청자 주권은 소비자 주권과는 다른 의미로 방송국의 허가 · 재허가 혹은 방송 내용에 관여할 수 있는가의 의미로 이용되고 있다. 각 국의 방송법상 불공정한 약관이나 부당행위 등 통신 이용자 보호제도와 유사한 법규는 존재하지 않는 것으로 보인다. 통신법상 이용자 보호와 방송법상 시청자 보호는 상이한 규제 이념 아래 이루어지고 있으며 양자 간에 중첩되는 부분은 없다고 볼 수 있다.

따라서 방송통신 융합으로 인한 통합 사업법 제정 시에는 전기통신사업법상 경제적 이익 및 소비자 보호와 관련된 경제조항을 그대로 유료방송에 적용하면 될 것으로 보인다. 또한 IPTV의 콘텐츠 규제와 관련해서는 기존 방송법상 시청자 보호 규정을 준용하면 될 것으로 보인다. 다만 사업법상 이용자 보호와 방송법상 시청자 보호에 있어 흠결이 존재할 경우 통합법 제정 시 보완이 필요하다.

즉, 시청자 또는 이용자 이익과 관련된 방송법 규정 중 내용중립규제(content

57) 제4장의 내용은 홍대식 · 홍명수(2009), “방송통신사업법상 이용자 및 시청자 보호 관련 규정 체계”, 방송통신융합서비스 통합 이용자 보호방안 연구 전담반 발제문을 기초로 하여 작성되었다. 방송 · 통신 · 융합서비스 이용자 · 시청자 보호 통합법(안)의 체계를 마련하는데 홍대식, 홍명수 두 분 교수의 기여가 컸음을 밝힌다.

neutral regulation)와 관련된 것은 규제 대상이 다를 뿐 규제의 성격은 통신 분야와 공통된 것이므로 가급적 방송·통신 분야를 통합하여 방송통신사업법 규정을 만들고, 내용규제(content-related regulation)와 관련된 것은 방송 분야에 특유한 것이므로 별도로 규정하는 것이 타당하다.

방송 분야에서의 시청자 또는 이용자 보호 제도나 그 운영을 위한 법적 기관에 관해서도 시장규제와 관련된 것과 내용규제와 관련된 것을 구분하여 시장규제와 관련된 것 중 방송법과 전기통신사업법상 규정 여부나 형태에 차이가 있는 것은 제도나 기관의 목적의 정당성과 방법의 적절성 등을 고려하여 통합하고 내용규제와 관련된 것은 방송 분야에 특유한 것이므로 별도로 규정한다.

다만, 이 때 이용자 및 시청자 개념을 명확히 하여 규제하는 것을 유의해야 한다. 방송 분야에서의 시청자 또는 이용자는 시장을 전제로 하는 소비자로서의 지위와 시장을 전제로 하지 않는 시민으로서의 지위를 함께 가지고 있어 보호 가치와 관련하여 두 지위 사이에 긴장이 있을 수 있다. 방송분야에서의 시청자 또는 이용자 이익과 관련된 당사자와 이해관계인의 범위와 역할을 분명히 하고, 특히 사업자에게 의무로 부과할 사항과 금지되어야 할 사항의 목록을 법적으로 규정하여 예측가능성과 규제의 투명성을 높일 필요가 있다.

2. 체계 정비 방향

가. 개념 정의 방향

방통융합 현상에 의하여 방송과 통신이 교차하는 영역에서는 특히 콘텐츠의 유통과 관련된 경제적 이익과 콘텐츠의 내용과 관련된 사회·문화적 이익이 공통된다는 점에서 통신 영역과 방송 영역의 고유한 상황의 경우 이용자 개념과 시청자 개념을 상황에 따라 서로 번갈아 가면서 사용하는 것이 필요하다.

통합 사업법(안)에서 이용자 및 시청자 개념을 혼용할 것을 전제로 한다. 이용자는 시장을 전제로 하는 소비자와 서비스 제공의 직접적인 상대방으로서의 사업자를 포함하는 개념으로서 방송 분야와 통신 분야에 공통적으로 적용될 수 있는 규정으

로 정의한다. 다만 소비자로서의 이용자에 한정하여 적용되는 조항을 설정할 필요를 고려하여 소비자로서의 이용자를 가리키는 최종이용자라는 용어를 신설하여 새로 정의하는 것을 고려해보아야 한다.

또한 현행 방송법에 없는 시청자 개념에 대한 정의 규정을 둘 필요가 있다. 다만 시청자는 방송의 공익성, 공공성과 관련된 개념요소로 규정하여 방송 분야에서는 동일한 사람이라고 하더라도 방송서비스 이용과 관련해서는 이용자로, 방송 프로그램의 내용과 관련해서는 시청자로 지칭할 수 있도록 한다.

나. 체계 정비 방향

방송통신위원회가 주체가 되는 조항(방통위의 직무와 권한, 정책의 추진체계, 원칙 등)은 방송 분야와 통신 분야의 구별 없이 하나의 조항에 통합하여 규정한다.

이용자 보호에 관한 부분에서는 방송통신 서비스 제공과 관련하여 방송통신위원회의 업무 시행 근거와 방법, 방송통신사업자의 준수사항 또는 의무, 손해배상책임, 방송통신위원회의 분쟁 해결 절차와 기관 등에 관한 규정을 둔다.

이 때 방송통신위원회가 시행할 수 있는 업무의 범위를 얼마나 구체화할 것인가(단순히 이용자 및 시청자 피해 우려가 있는 경우 이에 대처하여 사업자에게 특정 작용을 할 수 있는 업무 정도로 규정할 것인가, 이용자 및 시청자 피해 우려와 관련된 업무를 예컨대, 이용약관 관련 업무 등으로 특정할 것인가), 그 업무를 시행하는 방법으로서 사업자에게 행할 수 있는 작용의 형식(예컨대, 법적 구속력이 없는 형식으로서 시정권고나 업무처리절차의 개선권고 등)을 어떻게 정할 것인가를 확정할 필요가 있다.

또한 방송통신사업자의 준수사항 또는 의무와 관련하여, (1) 선언적 의미만을 갖는 준수사항 형식으로 할 것인가, 아니면 법적인 의미를 갖는 의무 형식으로 할 것인가, (2) 일반적, 추상적인 규정만을 둘 것인가, 아니면 구체적, 유형적인 규정도 둘 것인가를 확정할 필요가 있다. (2)와 관련하여, 구체적, 유형적인 규정을 두는 방안을 고려할 경우 전기통신사업법상 금지행위 규정에 상응하게 방송사업자에게 적용되는 금지행위 규정이 신설되고 그 유형으로서 공정경쟁 저해행위와 이용자 및 시청자 이익 저해행위가 모두 규정되는 것을 전제로 할 때, 사후규제로서의 이용자 및 시청자

이익 저해행위에 대응될 수 있는 사전적 의무 내용을 정하는 방안이 가능할 것이다.

위와 같은 방안은 사전적 의무 부과 규정이 방송사업자의 행위준칙(Code of Conduct)으로서의 성격을 갖게 되어 이용자 및 시청자 이익과 관련하여 방송사업자의 행위 수준과 행위 시 주의의무의 수준에 대한 예측가능성을 부여하고 바람직한 행위를 유도하는 유인구조의 기능을 하게 된다. 또한 이는 금지행위 규정의 적용과 손해배상책임 판단 시 지침으로 작용할 수 있다.

손해배상책임, 방송통신위원회의 분쟁해결절차와 기관 등에 관한 규정은 방송법과 전기통신사업법을 비교하여 보다 잘 구성되어 있는 규정 위주로 재구성하는 방안을 추진한다. 예컨대, 분쟁해결절차로서 전기통신사업법상 재정 제도의 적용범위를 확대하고 분쟁해결기관으로서 전기통신사업법상 알선위원회와 방송법상 방송분쟁조정위원회, 시청자불만처리위원회의 기능을 통합한 기관을 두도록 한다.

다만 현재의 분쟁해결절차와 기관이 사업자 대 사업자의 관계를 관장하고 있다는 점에서, 먼저 이를 사업자 대 이용자의 관계도 관장하는 절차와 기관으로 확대할 필요가 있는데, 그렇게 할 경우 사업자 대 이용자의 관계와 관련된 부분은 이용자 보호에 관한 부분에 배치할 것인지 사업자 대 사업자의 관계와 사업자 대 이용자의 관계를 구분하지 않고 절차와 기관에 관한 사항 전체를 이용자 보호에 관한 부분에 배치할 것인지를 정해야 한다.

시청자 권익 증진에 관한 부분에서는 방송프로그램의 내용과 관련된 사항으로서 자율적 심의, 시청자 평가 및 반영 절차와 이를 수행할 자체 기관, 방송통신위원회의 감독 권한 등에 관한 규정을 두기로 한다.

제2 절 방송통신사업법 관련 규정 체계

본 절에서는 방송통신사업법(가칭) 규정(안)을 제시하고자 한다.

1. 총칙 규정

방송통신사업법 총칙 규정에는 목적 규정과 이용자·시청자 정의 규정을 포함한다.

가. 이용자 정의

이용자라는 용어를 전기통신역무 이용자뿐만 아니라 방송분야에서 시청자가 사업자와의 이용계약의 주체, 즉 가입자로서의 지위를 갖는 경우에도 사용하는 것을 전제로 한다.

방통융합 현상에 의하여 방송과 통신이 교차하는 영역에서는 특히 콘텐츠의 유통과 관련된 경제적 이익과 콘텐츠의 내용과 관련된 사회·문화적 이익이 공통된다는 점에서 통신 영역과 방송 영역의 고유한 상황의 경우 이용자 개념과 시청자 개념을 상황에 따라 서로 번갈아 가면서 사용하는 것이 필요하다.

법에서 이용자 및 시청자 개념을 혼용할 것을 전제로 하여 이용자, 최종이용자, 시청자 개념을 구별하고 정의 규정을 두기로 한다.

<표 4-1> 이용자 정의

제○조(정의)

- ① 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
2. 이용자라 함은 방송통신사업자가 제공하는 방송통신서비스를 이용하는 자를 말한다.
- ② 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 제1항에서 정하는 것을 제외하고는 「방송통신발전에 관한 기본법」이 정하는 바에 따른다.

참고: 전기통신사업법 제2조(정의) 제1항 제2호, 방송통신발전에 관한 기본법(안) 제2조(정의)

나. 시청자 정의

이용자와 구별되는 시청자 개념에 대한 명확한 정의 규정을 신설할 필요가 있다. 현행 방송법에서는 개별계약에 의한 방송 수신자를 포함하는 개념으로 “공중”이라는 개념을 사용하면서 이를 “시청자”로 지칭하고 있지만, 명확한 정의 규정은 두고 있지 않다.

방송 분야에 고유한 시청자 개념은 제공하는 방송 프로그램의 수용 주체 또는 방

송 프로그램에 대하여 접근할 권리를 갖는 시민으로서의 특징을 내포하는 개념 요소로 구성될 필요가 있다.

이러한 구성은 방송·통신 분야에 공통적으로 사용되는 이용자 개념이 서비스 내용으로서의 방송 프로그램을 구입 또는 이용의 대상으로 인식하는 소비자로서의 특징을 내포하는 개념 요소로 구성되는 것과 대비된다.

2. 이용자 권익 보호에 관한 부분(방송통신사업자에게 공통적으로 적용되는 부분)

이용자 권익 보호에 관한 장에서는 방송통신사업자의 공통된 서비스 제공과 관련하여 이용자 이익 저해 우려가 있는 업무처리절차와 구체적 행위를 대상으로 방송통신위원회의 업무 시행 근거 및 방법을 규정하고, 이용자 권익 보호와 관련된 업무의 효율적 추진을 위한 이용자권익보호위원회의 설치, 방송통신사업자의 이용약관에 대한 심사 권한과 절차, 방송통신사업자의 이용자에 대한 불만처리와 관련된 일반적 의무 및 방송통신사업자의 서비스 제공에 있어 이용자 보호와 관련된 구체적 의무, 방송통신사업자의 이용자에 대한 손해배상책임을 규정한다. 또한 사업자 대 이용자 관계에서 발생하는 분쟁해결절차로서의 재정절차와 관련된 방송통신위원회의 조사권한, 사업자 대 이용자 관계에서 발생하는 분쟁해결기관으로서의 방송통신분쟁조정위원회의 설치 및 구성 등을 규정하기로 한다.

가. 방송통신위원회의 책무

방송통신 이용자 보호에 있어 이용자의 합리적 선택을 돕기 위한 적절한 정보의 제공과 이용자 친화적인 이용 환경 조성이 필요하다. 이를 위한 사업자나 이용자의 자율적인 노력에는 한계가 있으므로 방송통신위원회의 적극적인 정책 수립이 요구된다.

소비자에 대한 정보 제공과 소비자의 능력 향상에 관해서는 소비자기본법 제13조 및 제14조가 규정하고 있으나, 방송통신서비스의 특수성을 고려하여 방송통신사업법에서 방송통신서비스 이용자에 대한 별도의 규정을 마련할 필요가 있다고 보여 진다.

방송통신의 이용에 있어 정확하고 폭 넓은 정보의 제공은 구체적인 문제화가 될 수 있다. 정보 불평 등 및 정보 격차 해소에 관하여 「국가정보화 기본법」 제4장 제1절(정보이용의 건전성·보편성 보장)이 제정되어 운용되고 있으나, 동법이 주된 보호 대상으로 삼고 있는 것은 장애인, 고령자 등 신체나 연령 등의 사유로 생활에 필요한 정보통신 서비스를 제공받지 못하고 있는 정보소외 계층이기 때문에 방송통신 이용자 일반에 대한 정보 제공과의 거리가 있다. 때문에 방송통신 사업법에서 이에 관한 별도의 규정을 두는 것을 고려할 수 있다.

또한 소극적인 이용자 보호에 그치지 않고 이용자가 적극적으로 주권을 행사할 수 있는 여건이 되기 위해서는 이용자의 능력 향상을 위한 체계적인 지원이 필요하며, 방송통신위원회의 전문적인 정책적 지원 근거에 관한 규정을 둘 필요가 있다.

<표 4-2> 방송통신위원회의 책무

제○조(이용자 권익 보호 관련 방송통신위원회의 책무)

- ① 방송통신위원회는 이용자의 권익과 관련된 주요시책 및 주요결정사항을 이용자에게 알려야 한다.
- ② 방송통신위원회는 이용자가 방송통신서비스를 합리적으로 선택할 수 있도록 하기 위하여 이용조건, 품질 등에 관련되는 사업자의 정보가 이용자에게 제공될 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.

제○조(이용자의 능력 향상)

- ① 방송통신위원회는 이용자가 방송통신서비스와 관련된 판단능력을 높이고, 방송통신서비스 이용에 있어서 합리적 선택을 할 수 있도록 필요한 교육을 하여야 한다.
 - ② 방송통신위원회는 경제 및 사회의 발전에 따라 이용자의 능력 향상을 위한 프로그램을 개발하여야 한다.
 - ③ 제1항의 규정에 따른 이용자 교육의 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
-

참고: 소비자기본법 제13조, 제14조, 영국 커뮤니케이션법 제52조

나. 이용약관에 관한 규제

현행 전기통신사업법 제29조는 이용약관의 신고 및 허가를 통하여 사전적으로 규제하고, 제36조의3 제1항 제4호에 의하여 이용약관과 다르게 전기통신역무를 제공

하는 것을 사후적으로 규제하고 있으며, 한편 방송법은 제77조에서 유료방송의 이용약관의 신고 및 이용요금에 대한 승인 및 약관 변경명령권에 관한 규정을 두고 있고, IPTV법은 제15조에서 이용약관에 대한 신고 및 이용요금에 대한 승인에 관한 규정을 두고 있다.

방송통신 서비스의 제공은 약관에 의한 거래를 통하여 이루어지는 것이 일반적이므로, 방송통신위원회가 이용약관의 사전규제를 위한 일정한 권한을 가지는 것이 필요하다. 다만, 현행 신고/인가 제도(통신법), 신고/승인 제도(방송법)를 대체하는 이용약관 사전규제 방안으로 방송통신위원회가 이용자보호지침의 제정 권한을 가지는 방안을 고려할 수 있다. 이용자보호지침의 유사 예는 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제23조에서 규정하는 ‘소비자보호지침’에서 찾을 수 있으며, 「약관의 규제에 관한 법률」 제19조의2에 규정된 표준약관 제도와도 간접적인 강제시스템 측면에서 유사하다.

<표 4-3> 이용자보호지침의 제정

제○조(이용자보호지침의 제정)

- ① 방송통신위원회는 방송통신사업자와 이용자 사이에 방송통신서비스의 제공에 있어서 공정한 거래질서의 확립 및 이용자의 보호를 위하여 방송통신사업자의 자율적 준수를 유도하기 위한 지침(이하 “이용자보호지침”이라 한다)을 관련분야의 거래당사자, 사업자단체, 소비자단체의 의견을 들어 정할 수 있다.
- ② 방송통신사업자는 그가 사용하는 약관이 이용자보호지침의 내용보다 이용자에게 불리한 경우 이용자보호지침과 다르게 정한 약관의 내용을 이용자가 알기 쉽게 표시 또는 고지하여야 한다.

참고: 전기통신사업법 제29조, 제36조의3, 방송법 제77조, IPTV법 제15조, 전자상거래소비자보호법 제23조

현행 전기통신사업법 제36조 제1항 제4호는 “이용약관(제29조 제1항에 따라 신고 또는 인가된 이용약관에 한한다)과는 다르게 전기통신역무를 제공하거나 전기통신 이용자의 이익을 현저히 저해하는 방식으로 전기통신역무를 제공하는 행위”를 금지행위로 규정하고 있는데, 동 규정을 방송통신 사업법에 규정할 경우, “이용약관에

위반하여 또는 불공정한 이용약관에 의하여 방송통신서비스를 제공하거나 방송통신이용자의 이익을 현저히 저해하는 방식으로 방송통신서비스를 제공하는 행위”로 개정하는 것이 타당하다고 보여 진다. “이용약관에 위반하여”로 표현함으로써 ‘이용약관과 다르게 개별약정을 하여 이에 따라 서비스를 제공하는 행위’(개별약정 행위)까지 포함되어 확대 해석되지 않도록 하기 위함이다. 대신 적용 대상 이용약관을 신고 또는 인가된 이용약관에 국한하지 않고 모든 이용약관을 포함하도록 하는 것이 타당하다.

일반적으로 약관의 불공정성은 「약관의 규제에 관한 법률」에 의하여 공정거래위원회에서 심사한다. 그러나 방송통신사업과 방송통신서비스의 특수성을 고려하여, 방송통신위원회에서 약관의 불공정성 심사를 할 근거를 마련하는 것도 긍정적으로 볼 수 있다.

사전규제로서의 인가제도 또는 승인제도를 완화하는 대신 효과적인 이용자 보호를 위해 사후규제로서의 금지행위 형태의 규제를 신설할 필요가 있다. 이에 대해서는 아래 「4. 공정경쟁 관련 금지행위」에서 자세히 다루기로 한다.

다. 이용자 권익 보호 관련 기구의 설립

전기통신사업법은 전기통신사업의 적정한 운영에 중점을 두고 있는 법이므로, 이용자보호 시책은 상대적으로 주된 관심의 대상에서 벗어날 수 있으며, 또한 방송법은 공익성, 공공성의 견지에서 시청자 보호에 중점을 두고 있어 방송서비스의 이용자의 지위에 대한 관심이 상대적으로 부족하다. 따라서 방송통신사업법에 전문적으로 이용자보호 방안을 강구하는 조직을 설치할 필요가 있다.

우선, 방송통신 서비스를 포괄하는 이용자 권익 보호 제도와 정책 개발 및 이를 토대로 한 사업의 추진과 수행을 담당할 전담기구를 설립할 경우를 대비한 근거 규정을 마련해야 한다.

<표 4-4> 이용자보호센터

제○조(이용자보호센터의 설립)

- ① 이용자보호시책을 지원하기 위하여 방송통신위원회에 이용자보호센터를 둔다.
- ② 이용자보호센터에 소장 1인을 두고, 그 조직에 관한 사항은 정관으로 정한다.
- ③ 이용자보호센터의 업무는 다음 각 호와 같다.
 1. 이용자보호에 관한 조사 및 연구
 2. 이용자보호와 관련된 교육 및 홍보
 3. 이용자보호에 반하는 전기통신사업자의 업무처리에 대한 시정 건의
 4. 그 밖에 이용자보호에 관한 업무

참고: 소비자기본법 제51조(소비자안전센터의 설치)

또한 방송법상 시청자불만처리위원회의 기능 및 소관 분야를 방송뿐만 아니라 통신 분야에도 확대하여, 복잡·다양해지는 이용자 피해 이슈 및 관련 정책 등에 대한 자문 및 심의 등을 담당하는 법정위원회 설립을 추진하는 것이 필요하다.

<표 4-5> 이용자권익보호위원회의 구성·운영

제○조(이용자권익보호위원회)

- ① 방송통신위원회는 방송통신사업자의 서비스 제공과 관련된 방송통신이용자의 의견을 수렴하고 이용자 불만처리 및 청원사항에 관한 심의를 효율적으로 수행하기 위하여 이용자권익보호위원회를 둘 수 있다.
- ② 이용자권익보호위원회 위원은 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 얻어 위촉한다.
- ③ 이용자권익보호위원회의 구성과 운영, 이용자권익 보호를 위한 절차 등에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회규칙으로 정한다.

참고: 방송법 제35조(시청자불만처리위원회), 소비자기본법 제16조(소비자분쟁의 해결)

라. 사업자의 이용자 보호 의무

사업자에게 이용자 보호 관련 의무를 부과하는 일반적 규정을 둬으로써 사업자의 주의를 촉구하고 이용자 이익 보호에 기여하도록 유도하는 효과를 거둘 수 있을 것으로 보인다.

전기통신사업자의 이용자 보호 관련 의무를 규정하고 있는 전기통신사업법 제33

조는 1999년 개정으로 제1항이 삭제되고, 제2항(이용자 의견 및 불만 처리), 제3항(손해배상)만을 두고 있다. 방송통신사업법에는 이 중 제2항을 살리고 제1항을 추가로 규정하여, 서비스 제공과 관련된 사전적 조치의무와 이용자의 의견 및 불만과 관련된 사후적 처리의무로 구성하는 방안을 제시한다.

<표 4-6> 사업자의 이용자 보호의무

제○조(사업자의 이용자 보호의무)

- ① 방송통신사업자는 방송통신서비스 제공을 위한 거래의 공정화, 이용자에 대한 정보의 제공, 이용자의 합리적 선택의 침해 방지, 이용자정보 보호 등을 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.
- ② 방송통신사업자는 방송통신서비스에 관하여 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리하여야 한다. 이 경우 즉시 처리가 곤란한 경우에는 이용자에게 그 사유와 처리일정을 통보하여야 한다.

참고: 소비자기본법 제19조(사업자의 책무), 전기통신사업법 제33조(이용자 보호), IPTV법 제16조(이용자 보호)

나아가 사업자는 이용자의 불만이나 피해를 가장 먼저 인지할 수 있는 위치에 있고, 사업자의 우선적 해결은 분쟁해결의 신속성 측면에서 가장 실효성 있는 방안이 될 수 있다는 측면에서 사업자가 자신의 회사 조직 내에 이용자 불만 및 피해를 처리할 수 있는 조직을 두는 것을 적극적으로 권장할 필요가 있다. 사업자의 자율적인 노력은 사업자의 경쟁력과 가치를 증진하는 데 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

<표 4-7> 이용자불만 및 피해 상담기구의 설치

제○조(이용자불만 및 피해 상담기구의 설치)

- ① 방송통신사업자 및 사업자단체는 이용자로부터 제기되는 불만이나 피해를 신속하게 처리하기 위한 기구(이하 “이용자상담기구”라 한다)의 설치·운영에 적극 노력하여야 한다.
- ② 방송통신위원회는 방송통신사업자 또는 사업자단체에 이용자상담기구의 설치·운영을 권장하거나 그 설치·운영에 필요한 지원을 할 수 있다.
- ③ 방송통신위원회는 이용자상담기구의 설치·운영에 관한 권장기준을 정하여 고시할 수 있다.

참고: 소비자기본법 제53조(소비자상담기구의 설치·운영), 제54조(소비자상담기구의 설치 권장)

다. 이용자피해 분쟁해결기준

이용자피해 분쟁해결기준은 방송통신서비스의 이용과 관련한 분쟁의 신속한 해결에 기여할 수 있고, 분쟁해결기준 존재는 방송통신사업자가 분쟁의 방지를 위한 사전적 노력을 기울이게 하는 유인이 될 수도 있다.

<표 4-8> 이용자피해 분쟁해결기준

제○조(이용자피해 분쟁해결기준의 제정)

- ① 방송통신위원회는 방송통신사업자와 이용자 사이에 발생하는 분쟁을 원활하게 해결하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 이용자분쟁해결기준을 제정할 수 있다.
- ② 제1항의 규정에 따른 이용자분쟁해결기준은 분쟁당사자 사이에 분쟁해결방법에 관한 별도의 의사표시가 없는 경우에 한하여 분쟁해결을 위한 합의 또는 권고의 기준이 된다.

참고: 소비자기본법 제16조(소비자분쟁의 해결)

바. 사업자의 손해배상 및 보증보험계약 등

사업자의 손해배상에 관하여 전기통신사업법에는 제33조의2에 일반적인 규정을 두고 IPTV법에는 제16조에 개별 이용자 정보의 부당한 제공과 관련된 개별적 규정을 두고 있는 반면에, 방송법에는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 따라서 전기통신사업법 규정을 기준으로 하여 방송통신 사업자에 공통적으로 적용되는 규정을 신설한다.

다만 현행 전기통신사업법 제33조의2는 “전기통신사업자는 전기통신역무를 제공함에 있어 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 배상을 하여야 한다. 다만, 그 손해가 불가항력으로 인하여 발생한 경우 또는 그 손해의 발생이 이용자의 고의 또는 과실로 인한 경우에는 그 배상책임이 경감 또는 면제된다.”고 규정하고 있으나, 동 규정을 아래와 같이 바꾸어 규정하는 것이 타당하다. 현행 전기통신사업법 제33조의2의 단서 규정은 법리적으로 당연한 것을 규정한 것으로서, 삭제하여도 무방하다.

방송통신서비스 제공과 관련한 손해배상을 청구할 경우, 특히 불법행위책임으로 구성할 때 피해자가 주관적 요건(고의, 과실)을 입증하여야 하나, 이는 이용자가 용이하게 입증하기 어려운 측면이 있다. 이러한 점에서 「독점규제 및 공정거래에 관

한 법률」 제56조 제1항에서처럼 주관적 요건의 입증책임을 사업자에게 전환하는 것을 고려할 수 있다.

보증보험계약에 관한 것은 현재 국회에 제출되어 있는 전기통신사업법 개정안의 규정이 타당하다고 여겨진다.

<표 4-9> 사업자의 손해배상 및 보증보험계약 등

제○조(사업자의 손해배상 및 보증보험계약 등)

- ① 방송통신사업자는 방송통신서비스를 제공함에 있어 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 배상을 하여야 한다. 다만, 방송통신사업자가 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 그러하지 아니하다.
- ② 기간통신역무를 제공하는 전기통신사업자나 방송통신플랫폼사업자가 이용요금을 이용자 등으로부터 미리 받고 그 이후에 서비스를 제공하려면 그 서비스를 제공할 수 없게 됨으로써 이용자 등이 입게 되는 손해를 배상할 수 있도록 서비스를 제공하기 전에 미리 받으려는 이용요금 총액의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 산정된 금액에 대하여 방송통신위원회가 지정하는 자를 피보험자로 하는 보증보험에 가입하여야 한다. 다만, 해당 방송통신사업자의 재정적 능력과 이용요금 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우에는 보증보험에 가입하지 아니할 수 있다.
- ③ 제2항에 따라 피보험자로 지정받은 자는 이용요금을 미리 낸 후 서비스를 제공받지 못한 이용자 등에게 제2항에 따른 보증보험에 따라 지급받은 보험금을 지급하여야 한다.
- ④ 제2항 및 제3항에 따른 보증보험 가입·갱신 및 보험금의 지급절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

참고: 전기통신사업법 개정안 제33조(이용자 보호), 제33조의2(손해배상), IPTV법 제16조(이용자 보호) 제3항, 공정거래법 제56조(손해배상책임) 제1항

사. 방송통신 분쟁조정/재정 관련 개선 방안

방송·통신·IPTV 분야의 상이한 분쟁해결제도를 통합 및 체계화하여 방송통신 사업자와 이용자간 분쟁해결도 관장하는 기구로서 방송통신분쟁조정위원회를 설치, 운영한다. 분쟁조정위원회는 방송법상 방송분쟁조정위원회를 근간으로 하되, 전기통신사업법상 알선제도의 기능을 통합하는 방식을 채택한다.

또한 다수의 이용자에게 불편을 초래하는 방송통신 이용자 피해의 신속한 해결을 위하여 집단분쟁조정제도를 도입한다.

<표 4-10> 방송통신분쟁조정위원회의 설치

제○조(방송통신분쟁조정위원회의 설치)

- ① 방송통신위원회는 방송통신사업자 상호간 또는 방송통신사업자와 이용자 사이에 발생한 방송통신사업에 관한 분쟁을 효율적으로 조정하기 위하여 방송통신분쟁조정위원회(이하 ‘분쟁조정위원회’라 한다)를 둔다.
- ② 분쟁조정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.
 1. 방송통신사업자 상호간에 발생한 방송통신사업에 관한 분쟁에 대한 조정결정
 2. 방송통신사업자와 이용자 사이에 발생한 방송통신사업에 관한 분쟁에 대한 조정결정
 3. 분쟁조정위원회의 의사에 관한 규칙의 제정 및 개정·폐지
 4. 방송통신위원회가 분쟁조정위원회에 위탁한 사항
 5. 그 밖에 다른 법률에서 분쟁조정위원회의 업무로 규정한 사항

제○조(방송통신분쟁조정위원회의 구성 및 운영 등)

- ① 분쟁조정위원회 위원은 위원장 1명을 포함한 5명 이상 7명 이내의 위원으로 구성한다.
- ② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 얻어 위촉한다.
 1. 판사·검사 또는 변호사로 5년 이상 재직한 자
 2. 공인회계사로 5년 이상 재직한 자
 3. 법률, 행정, 경영, 회계, 신문방송 관련 학과의 대학 교수로 5년 이상 재직한 자
 4. 그 밖에 방송에 관한 지식과 경험이 풍부한 자
- ③ 분쟁의 조정은 분쟁당사자 일방 또는 쌍방의 신청에 의하여 개시되며 조정의 성립은 재판상 화해와 같은 효력을 갖는다.
- ④ 분쟁조정위원회의 구성과 운영, 조정절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제○조(분쟁조정특례)

- ① 방송통신이용자단체·방송통신사업자는 이용자의 피해가 다수의 이용자에게 같거나 비슷한 유형으로 발생하는 방송통신사업자와 이용자 간의 분쟁의 경우로서 대통령령이 정하는 사건에 대하여는 분쟁조정위원회에 일괄적인 분쟁조정(이하 “집단분쟁조정”이라 한다)을 신청할 수 있다.
- ② 제1항의 규정에 따라 집단분쟁조정을 신청 받은 분쟁조정위원회는 분쟁조정위원회의 의결로써 제3항 내지 제7항의 규정에 따른 집단분쟁조정의 절차를 개시할 수 있다. 이 경우 분쟁조정위원회는 대통령령이 정하는 기간 동안 그 절차의 개시를 공고하여야 한다.
- ③ 분쟁조정위원회는 집단분쟁조정의 당사자가 아닌 이용자 또는 방송통신사업자로부터 그 분쟁조정의 당사자에 추가로 포함될 수 있도록 하는 신청을 받을 수 있다.
- ④ 분쟁조정위원회는 분쟁조정위원회의 의결로써 제1항 및 제3항의 규정에 따른 집단분쟁조정의 당사자 중에서 공동의 이익을 대표하기에 가장 적합한 1인 또는 수인을 대표당사자로 선임할 수 있다.

-
- ⑤ 분쟁조정위원회는 방송통신사업자가 분쟁조정위원회의 집단분쟁조정의 내용을 수락한 경우에는 집단분쟁조정의 당사자가 아닌 자로서 피해를 입은 이용자에 대한 보상계획서를 작성하여 분쟁조정위원회에 제출하도록 권고할 수 있다.
- ⑥ 분쟁조정위원회는 집단분쟁조정의 당사자인 다수의 이용자 중 일부의 이용자가 법원에 소를 제기한 경우에는 그 절차를 중지하지 아니하고, 소를 제기한 일부의 이용자를 그 절차에서 제외한다.
- ⑦ 집단분쟁조정의 기간은 제2항의 규정에 따른 공고가 종료된 날의 다음 날부터 60일 이내에 마쳐야 한다. 다만, 부득이한 사정으로 60일 이내에 해당 분쟁조정을 마칠 수 없는 경우에는 기간을 연장할 수 있으며, 이 경우 그 사유와 기한을 명시하여 당사자 및 그 대리인에게 통지하여야 한다.
- ⑧ 집단분쟁조정의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
-

참고: 방송법 제35조의3(방송분쟁조정위원회), 동법 시행령 제21조의3, 소비자기본법 제60조(소비자분쟁조정위원회의 설치) 내지 제69조, 소비자기본법 개정안(2009. 10. 21.자) 제68조(분쟁조정의 특례), 제68조의2(대표당사자의 선임 등), 공정거래법 제48조의3(공정거래분쟁조정협의회의 설치 및 운용), 정보통신망법 제33조(개인정보분쟁조정위원회의 설치 및 구성) 내지 제40조

전기통신사업법에만 규정되어 있는 방송통신위원회의 재정 제도의 기능과 소관 분야를 확대하여 방송통신 사업자와 이용자 간의 손해배상 기타 분쟁도 관장할 수 있도록 한다. 이 때 재정의 절차와 효력, 방송통신분쟁조정과의 관계를 명확히 규정한다.

<표 4-11> 사업자와 이용자 간의 분쟁에 대한 재정

제○조(방송통신위원회의 재정)

- ① 방송통신사업자 또는 이용자는 다음 각 호의 1의 사항에 관하여 당사자간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 방송통신위원회에 재정을 신청할 수 있다.
1. 방송통신사업법 제○조의 규정에 의한 손해배상
 2. 방송통신설비의 제공 · 공동이용 · 도매제공 · 상호접속 · 공동사용이나 정보의 제공 등에 관한 협정의 90일 이내 체결
 3. 방송통신설비의 제공 · 공동이용 · 도매제공 · 상호접속 · 공동사용이나 정보의 제공 등에 관한 협정의 이행 또는 손해의 배상
 4. 그 밖에 방송통신사업과 관련한 분쟁이나 다른 법률에서 방송통신위원회의 재정 사항으로 규정한 사항
- ② 방송통신위원회는 제1항에 따른 재정신청을 받은 때에는 그 사실을 다른 당사자에게 통지하고 기간을 정하여 의견을 진술할 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니하다.
-

-
- ③ 방송통신위원회는 재정신청을 접수한 날부터 90일 이내에 재정을 하여야 한다. 다만, 부득이한 사정으로 그 기간 내에 재정을 할 수 없는 경우에는 1회에 한하여 90일의 범위에서 방송통신위원회의 의결로 그 기간을 연장할 수 있다.
 - ④ 방송통신위원회는 재정절차의 진행 중에 한쪽 당사자가 소를 제기한 경우에는 재정절차를 중지하고 그 사실을 다른 당사자에게 통보하여야 한다. 재정신청 전에 이미 소가 제기된 사실이 확인된 경우에도 같다.
 - ⑤ 방송통신위원회는 제1항에 따른 재정신청에 대하여 재정을 한 경우에는 지체 없이 재정문서를 당사자에게 송달하여야 한다.
 - ⑥ 방송통신위원회의 재정문서의正本(正本)이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 해당 재정의 대상인 사업자 간 또는 사업자와 이용자 간 분쟁을 원인으로 하는 소송이 제기되지 아니하거나 소송이 취하된 경우 또는 양쪽 당사자가 방송통신위원회에 재정의 내용에 대하여 분명한 동의의 의사를 표시한 경우에는 당사자 간에 그 재정의 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다.
-

제○조(방송통신분쟁조정위원회에 대한 사건 회부) 방송통신위원회는 제○조 제1항의 규정에 의한 재정신청을 받은 경우에 재정을 하기에 부적합하거나 기타 필요하다고 인정하는 때에는 사건을 방송통신분쟁조정위원회에 회부할 수 있다.

참고: 전기통신기본법 제40조의2(방송통신위원회의 재정), 제40조의3(분쟁의 알선), 전기통신사업법 개정안 제35조(방송통신위원회의 재정)

아. 방송통신위원회의 시정권한

전기통신사업법은 방송통신위원회의 시정명령에 관한 근거 규정을 두고 있다. 동법 제36조의3 제1항은 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위를 금지하고, 동 행위를 한 사업자에 대하여 동법 제37조는 금지행위에 대한 조치로서 방송통신위원회가 일정한 명령을 할 수 있도록 하고 있다. 시정명령의 내용에는, 전기통신역무에 관한 정보의 공개(3호), 전기통신사업자의 이용약관 및 정관의 변경(5호), 금지행위의 중지(6호), 금지행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표(7호), 전기통신역무에 관한 업무처리 절차의 개선(9호) 등이 포함되어 있으나 동 규정에 의한 시정명령은 법 제36조의3에 해당하는 금지행위를 전제하고 있다.

전기통신사업법 제65조에 의한 시정명령은 이와 같은 금지행위를 반드시 전제하지 않는다는 점에서 구별된다. 특히 제65조 제1항 제2호는 구체적인 위법행위를 전제하지 않고 이용자 이익의 현저한 저해를 시정명령의 대상으로 하고 있다는 점에서 의미가 있다. 현행 규정은 전기통신사업자의 업무처리절차에 한정하고 있다는

점에서 이용자 이익 보호 측면에서 한계가 있을 수 있으며, 구체적인 예가 없이 일반 규정의 형식으로 되어 있다는 점에서, 구체적인 예를 명시적으로 규정하는 것을 고려할 수 있다.

전기통신사업법 제65조 제1항 제2호는 방송통신위원회가 전기통신사업자에게 시정명령을 하는 경우로서, “전기통신사업자의 업무처리절차가 현저히 이용자의 이익을 저해한다고 인정되는 때”를 규정하고 있는데, 동 규정을 “방송통신사업자의 업무가 이용자에 대한 적절한 정보의 제공이나 이용자의 합리적 선택을 방해하는 등 현저히 이용자의 이익을 저해한다고 인정되는 경우”로 개정하여, 방송통신 사업자에게 공통적으로 적용한다.

한편 시정명령과 관련하여, 시정조치가 급박한 경우나 사업자의 동의에 의한 절차적 신속성이 보장될 수 있는 시정권고 규정을 추가하는 것도 고려할 여지가 있다.

<표 4-12> 방송통신위원회의 시정권한

제○조(이용자 보호를 위한 시정조치)

- ① 방송통신위원회는 방송통신사업자의 서비스 제공과 관련된 업무가 이용자에 대한 적절한 정보의 제공이나 이용자의 합리적 선택을 방해하는 등 현저히 이용자의 이익을 저해한다고 인정되는 경우에는 이용자 보호를 위하여 방송통신사업자에게 그 시정에 필요한 조치를 행할 것을 권고하거나 시정방안을 정하여 이에 따를 것을 권고할 수 있다.
- ② 방송통신위원회는 방송통신사업자가 제1항에 의한 권고에 정당한 사유 없이 응하지 않을 경우 그 시정을 위한 조치를 명할 수 있다.

참고: 전기통신사업법 제65조(시정명령등) 제1항, 방송법 제99조(시정명령등), 약관규제법 제17조의2(시정조치), 방문판매법 제41조(위반행위의 시정권고), 제42조(시정조치)

3. 시청자 권익 증진에 관한 부분(방송사업자에게만 적용되는 부분)

방송사업자에게만 적용되는 시청자 권익 증진에 관한 부분에 대하여는 별도 규정하기로 한다. 방송사업자의 방송프로그램에 관한 자율 심의 의무와 기구 설립, 운영, 시청자 평가와 관련된 시청자위원회, 시청자 평가와 관련된 시청자평가 프로그램, 내용 규제와 관련된 방송사업자의 의무, 시청자 평가를 반영하는 절차와 이를 수행

할 자체 기구, 방송통신위원회의 감독 권한 등에 관한 규정을 둔다.

가. 방송통신위원회의 책무

방송통신위원회가 실질적인 시청자의 권익과 관련된 유용한 내용의 방송서비스가 가능해질 수 있도록 미디어 리터러시를 증진하는 정책을 수립·시행할 수 있는 근거 규정을 신설한다.

<표 4-13> 시청자 권익 증진 관련 방송통신위원회의 책무

제○조(시청자 권익 증진 관련 방송통신위원회의 책무)

방송통신위원회는 방송사업자가 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 시청자에게 전송하는 과정과 시청자가 방송프로그램에 접근하여 선택하는 과정에 대한 시청자의 이해력과 그와 관련된 판단능력을 높이고, 시청자의 방송프로그램에 대한 올바른 선택권의 행사를 이끌며, 시청자가 자신의 선택에 책임을 지는 시청 경험을 할 수 있도록 하기 위하여 필요한 교육의 실시 등 적절한 시책을 수립·시행하여야 한다.

참고: 영국 커뮤니케이션법 제11조(미디어 리터러시 증진의 의무)

나. 방송사업자의 책무

방송법상 방송프로그램 관련 의사결정에 참여하거나 의견을 반영하는 시청자의 권리를 보장할 의무와 자율적인 방송프로그램 심의 관련 의무에 관한 규정을 재정비한다.

<표 4-14> 시청자의 권익 증진을 위한 방송사업자의 책무

제○조(시청자의 권익 증진)

- ① 방송사업자는 시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 하여야 한다.
- ② 방송사업자는 자체적으로 방송프로그램을 심의할 수 있는 기구를 두고, 방송프로그램(보도에 관한 방송프로그램을 제외한다)이 방송되기 전에 이를 심의하여야 한다. 다만, 공동체라디오방송사업자의 경우에는 방송권역 청취자가 참여하는 방송평가회를 연 1회 이상 실시하여야 한다.

참고: 방송법 제3조(시청자의 권익 보호), 제86조(자체 심의)

다. 방송사업자의 자율규제

방송프로그램에 관한 내용규제는 사업자단체가 자발적 행동강령(Voluntary Code of Practice)을 제정하는 자율규제(self-regulation) 형태와 법적 구속력이나 정부의 강제력이 뒷받침되는 행동강령(Code of Conduct)이나 실행계획(Action Plans)에 의한 공동규제(co-regulation) 형태를 생각해 볼 수 있다.

EU에서는 미디어 분야에서의 자율규제가 갖는 한계로 인하여 국가와 비국가 규제활동을 조합하는 공동규제 형태와 그 제도화 방안에 대한 연구가 활발하나, 여기서는 일단 자율규제 형태를 시안으로 제시한다.

<표 4-15> 방송사업자의 자율규제

제○조(방송사업자의 자율규제)

방송사업자 단체는 방송사업자가 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하는 과정에 대한 시청자의 의견을 수렴하고 이를 반영하는 절차와 기구를 마련하기 위한 기준을 정하고 그 이행 여부를 자율적으로 감독하기 위한 방송사업자 행동강령을 정하여 시행할 수 있다.

참고: 정보통신망법 제44조의4(자율규제), 표시·광고의 공정화에 관한 법률 제14조의2(표시·광고의 자율심의기구 등)

라. 시청자위원회 및 관련 제도

시청자 권익 보호를 위한 법정 민간 기구로서의 시청자위원회와 관련 제도인 시청자 평가프로그램, 시청자원 제도를 재평가하고 실효성을 제고할 필요가 있다.

<표 4-16> 시청자위원회 및 관련 규정

제○조(시청자위원회)

- ① 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 시청자의 권익을 보호하기 위하여 시청자위원회를 두어야 한다.
- ② 제1항의 규정에 의한 방송사업자는 각계의 시청자를 대표할 수 있는 자 중에서 방송통신위원회규칙이 정하는 단체의 추천을 받아 시청자위원회의 위원을 위촉한다.
- ③ 시청자위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제○조(시청자위원회의 권한과 직무)

- ① 시청자위원회의 권한과 직무는 다음과 같다.
 1. 방송편성에 관한 의견제시 또는 시정요구
 2. 방송사업자의 자체심의규정 및 방송프로그램 내용에 관한 의견제시 또는 시정요구
 3. 시청자평가원의 선임
 4. 기타 시청자의 권익보호와 침해구제에 관한 업무
- ② 시청자위원회의 대표자는 방송통신위원회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.

제○조(시청자 평가프로그램)

- ① 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 당해 방송사업자의 방송운영과 방송프로그램에 관한 시청자의 의견을 수렴하여 주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램을 편성하여야 한다.
- ② 시청자 평가프로그램에는 시청자위원회가 선임하는 1인의 시청자평가원이 직접 출연하여 의견을 진술할 수 있다.
- ③ 방송통신위원회는 시청자평가원의 원활한 업무수행을 위하여 기금에서 경비를 지원할 수 있다.

제○조(시청자위원회 관련 방송사업자의 의무)

- ① 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 제○조 제1항 제1호 및 제2호의 규정에 의한 시청자위원회의 의견제시 또는 시정요구를 받은 경우에는 특별한 사유가 없는 한 이를 수용하여야 한다.
- ② 시청자위원회는 방송사업자가 시청자위원회의 의견제시 또는 시정요구의 수용을 부당하게 거부하는 경우에는 방송통신위원회에 시청자불만처리를 요청할 수 있다.
- ③ 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 시청자위원회가 제○조 제1항 각 호의 규정에 의한 직무를 수행하기 위하여 필요한 자료의 제출 또는 관계자의 출석·답변을 요청하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.
- ④ 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 시청자위원회의 심의결과 및 그 처리에 관한 사항을 방송통신위원회에 보고하여야 한다.
- ⑤ 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시청자가 요구하는 방송사업에 관한 정보를 공개하여야 한다.

참고: 방송법 제87조(시청자위원회), 제88조(시청자위원회의 권한과 직무), 제89조(시청자 평가 프로그램), 제90조(방송사업자의 의무)

4. 공정경쟁 관련 금지행위

이용자나 시청자의 권익은 사업자로부터의 직접적인 피해에 대한 보호나 예방 뿐만 아니라 사업자간의 공정경쟁을 통해서도 증진된다. 이러한 측면에서 본 항에서는 향후 통합사업법의 공정경쟁 관련 금지행위 조항에 어떠한 내용이 들어가면 좋

을지를 현행 IPTV법과 현재 입법 추진 중인 방송법 금지행위 내용을 통해 살펴보고자 한다.

가. IPTV법

인터넷 멀티미디어 방송사업법 제17조(금지행위) 제1항 제5호부터 제7호에는 공정경쟁 관련 금지행위가 열거되어 있는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적정한 수익 배분을 거부하는 행위(제5조). 둘째, 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위(제6조). 셋째, 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위이다.

위의 각 호 세부 유형 및 기준은 인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령 별표 3과 같다.

<표 4-17> IPTV법 공정경쟁 관련 금지행위 세부유형

-
- | | |
|--|-------|
| <p>5. 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에 대한 우월적 지위 남용 행위
 법 제17조제1항제5호의 금지행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.</p> <p>가. 우월적 지위를 이용하여 부당하게 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 손해배상책임을 제한하거나 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자의 해지권을 제한하는 등 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 현저히 불리한 계약을 강요하는 행위</p> <p>나. 우월적 지위를 이용하여 부당하게 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자와의 콘텐츠 공급계약 체결을 거부하도록 하거나, 부당하게 차별적인 조건으로 계약을 체결하도록 하거나 이를 강요하는 행위</p> <p>다. 우월적 지위를 이용하여 부당하게 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 현저히 불리한 수익 배분이나 정상적인 관행보다 과도한 경제상의 이익을 요구하거나, 현저한 경제상의 손해를 감수하도록 강요하는 행위</p> <p>6. 다른 방송사업자의 사업을 방해하는 행위
 법 제17조제1항제6호의 금지행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.</p> <p>가. 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 서비스 이용을 방해할 목적으로 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 시설이나 장비를 파손하는 등 부당하게 서비스 제공을 방해하는 행위</p> | <hr/> |
|--|-------|
-

-
- 나. 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 사업을 방해할 목적으로 가입자 전환 지연, 부당 유인, 과도한 이익의 제공 등을 통하여 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자와 이용자 간의 서비스 제공계약 체결을 부당하게 방해하는 행위
 - 다. 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 인터넷 멀티미디어 방송 서비스 또는 자신의 인터넷 멀티미디어 방송 서비스에 대하여 이용요금, 이용조건, 서비스의 품질에 관한 거짓 정보를 제공하여 서비스 제공계약의 체결을 부당하게 방해하는 행위
 - 라. 부당하게 이용자와 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 인터넷 멀티미디어 방송 서비스 제공을 배제하는 내용의 배타적 이용계약을 체결하는 행위

7. 필수적인 전기통신설비의 사용·접근의 거절·중단·제한 행위

법 제17조제1항제7호의 금지행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.

- 가. 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 그 서비스 제공에 필수적인 전기통신설비의 사용 또는 접근을 요청하였을 때 정당한 사유 없이 협의 또는 계약의 체결을 거부하거나 체결된 계약 등을 이행하지 않는 행위
 - 나. 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 계약 등에 의하여 정당하게 사용하고 있는 전기통신설비를 정당한 사유 없이 차단하거나 사용을 제한하는 행위
 - 다. 정당한 사유 없이 전기통신설비를 이용하고 있는 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 이용하는 것과 차별적인 가격이나 이용조건을 제시하여 전기통신설비의 사용 또는 접근을 제한하는 행위
-

나. 방송법

그 동안 방송의 경우 방송사업자의 허가 및 재허가, 방송사업자의 이용조건과 이용요금에 대한 신고 및 승인 등 사전규제는 방송통신위원회에서 담당하고 있었으며, 금지행위 등 사후규제는 공정거래위원회가 담당하고 있었다. 그러나 규제체계의 변화, 기술발전 등 환경변화로 인해 방송의 경우 전문 규제 기관에 의한 사후규제의 필요성이 증가하고 있다. 이러한 배경 하에서 최근 방송법 금지행위 관련 법안이 발의되었는데 여기서는 최근 발의된 방송법 금지행위 내용 가운데 공정경쟁 관련 조항과 검토의견을 소개하고자 한다.⁵⁸⁾

최근 발의된 방송법상 금지행위 가운데 공정경쟁 관련 조항은 다음과 같다. 첫째, 정당한 사유 없이 채널의 제공 또는 프로그램의 공급을 거부·중단하거나 채널 편성을 변경하는 행위. 둘째, 채널의 제공 또는 프로그램의 공급을 위한 거래에서 다

58) 정경오(2009b)에서 발췌 인용.

른 방송사업자를 차별하는 행위. 셋째, 우월적 지위를 이용하여 다른 방송사업자에게 부당한 편성이나 거래조건을 요구하는 행위. 넷째, 부당하게 다른 방송사업자의 시청을 방해하거나 서비스 제공 계약의 체결을 방해하는 행위. 다섯째, 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위이다. 각각에 대한 검토의견은 다음과 같다.

(1) 채널 제공·프로그램 공급 및 편성의 부당한 거부

정당한 사유 없이 채널의 제공 또는 프로그램의 공급을 거부·중단하거나 채널 편성을 변경하는 행위 → 정당한 사유 없이 방송서비스의 제공을 거부하거나 제공 중인 방송서비스의 내용을 변경하거나 중단하는 행위

법률에는 일반적·포괄적인 유형을 정하고 세부적인 내용은 시행령에 두는 것이 바람직하며 방송통신의 경우 기술발전이 급속하게 이루어지고 있어 법령 제개정의 속도가 기술발전 속도를 따라가지 못하고 있는 실정이다. 따라서 방송통신 기술의 급속한 발전에 따른 새로운 금지행위 유형에 신속하게 대응할 수 있어야 하며, 개정안은 유사한 IPTV사업법의 금지행위 규정과 비교할 때 너무 세부적으로 규정하고 있어 법률에 규정하는 것보다 시행령에 규정하는 것이 타당해 보인다. 인터넷멀티미디어 방송사업법 제17조 제1항제1호도 “정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위”로 규정하고 있다.

(2) 채널 제공·프로그램 공급의 부당한 차별

채널의 제공 또는 프로그램의 공급을 위한 거래에서 부당하게 다른 방송사업자를 차별하는 행위 → 방송서비스 공급을 위한 거래에서 부당하게 다른 방송사업자 등을 차별하는 행위

이 조항도 너무 세부적인 행위 유형을 규정하고 있다. 부당하게 차별받는 대상은 영세한 PP가 대부분이지만 그 외에도 있을 수 있으므로 “방송사업자 등”이라고 표현해야 한다.

(3) 우월적 지위 남용

우월적 지위를 이용하여 다른 방송사업자에게 부당한 편성이나 거래조건을 요구하는 행위 → 우월적 지위를 이용하여 다른 방송사업자 등에게 부당한 거래조건을 요구하거나 거래와 관련 없는 제작·편성 등에 간섭하는 행위

방송사업자 외에 다른 방송관련사업자들을 포섭할 수 있는 “방송사업자 등”이라는 표현이 적절하며 거래와 관련이 있는 요구와 거래와 관련이 없는 요구로 구분하였다. 거래와 관련이 있는 부당한 요구로는 저가의 수신료 배분을 강요하거나 신규 채널 론칭시 론칭비 요구 등이 있고, 거래와 관련이 없는 부당한 요구로는 다른 방송사업자 등과 거래하지 않을 것, 제작·편성권에 간섭하는 것을 들 수 있다.

(4) 부당한 방송시청·계약체결 방해

부당하게 다른 방송사업자의 방송 시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위 → 부당하게 시청자와 다른 방송사업자 간의 서비스 제공계약의 체결을 방해하거나 시청자의 방송시청권을 침해하는 행위

“다른 방송사업자의 방송시청을 방해하거나”는 내용적으로 “다른 방송사업자가 제공하는 방송시청을 방해하거나”로 해석하는 것이 당연하지만 해석상 오해의 소지가 있으므로 시청자의 시청권을 침해하는 것으로 하는 것이 방송법상 특유한 시청자이익 저해행위를 규정하는 것으로 볼 수도 있다.

(5) 방송서비스를 위한 필수설비 제공 거부

정당한 사유없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절 · 중단하거나 제한하는 행위
 → 정당한 사유 없이 방송서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 방송, 전기통신 및 전기설비 등의 사용 또는 접근을 거절 · 중단하거나 제한하는 행위

이종사업자인 방송사업자와 통신사업자 간의 필수설비 제공과 관련하여 방송법 상 금지행위 적용을 받도록 하고 있다. 이러한 이종사업자 간 금지행위 규제는 이미 전기통신사업법 제32조의4에 따라 종합유선방송사업자 · 전송망 사업자 또는 중계유선방송사업자는 전송 · 선로설비 또는 유선방송설비의 제공에 관하여 전기통신사업법 제36조의3 금지행위 규제를 하고 있다. 산내유선방송사와 한국전력공사 분쟁 조정사례와 같이 중계유선방송사와 방송사업자도 전기통신사업자도 아닌 한전의 경우와 같은 경우도 포섭할 수 있어야 한다.

다. 방송통신사업법 상 금지행위 규정(안)

IPTV법 및 최근 발의된 방송법 개정안을 바탕으로 하여 아래와 같은 방송통신사업법 상 금지행위 규정(안)을 제시한다.

<표 4-18> 이용자이익저해와 관련된 금지행위

제○조(금지행위)

- ① 방송통신사업자는 방송통신이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 다른 방송통신사업자 또는 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다.
1. 부당하게 다른 방송통신사업자의 서비스 이용을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위
 2. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송통신서비스를 제공하는 행위
 3. 방송통신서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 유용하는 행위
 4. 이용약관을 위반하여 또는 불공정한 이용약관에 의하여 방송통신서비스를 제공하거나 방송통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 방송통신서비스를 제공하는 행위

② 방송통신사업자와의 계약에 따라 방송통신사업자와 이용자 간의 계약 체결(체결된 계약 내용을 변경하는 것을 포함한다) 등을 대리하는 자가 제1항 제5호의 행위를 한 경우에 그 행위에 대하여 제○조를 적용할 때에는 방송통신사업자가 그 행위를 한 것으로 본다. 다만, 방송통신사업자가 그 행위를 방지하기 위하여 상당한 주의를 한 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 제1항에 따른 금지행위의 유형 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

참고: 전기통신사업법 제36조(금지행위), IPTV법 제17조(금지행위), 방송법 개정안(하원제 의원 발의안) 제85조의2

제3 절 소 결

통신 서비스에 경쟁이 도입된 이후 통신 분야의 이용자 권익 보호 정책은 약관, 요금 등 경제적 거래 관련 이용자 이익 저해 행위에 초점이 맞추어져 왔으나, 방송 분야의 시청자 보호는 내용 규제 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 방송통신 융합 기술의 발전으로 유료방송의 보급이 확대되고 신규 매체가 증가함에 따라 방송 서비스 부문에도 경제적 거래관련 이용자 이익저해 행위가 발생하고 있어 이에 대한 보호 방안 마련이 필요하다.

우리나라를 비롯하여 해외 각국의 방송 시청자 보호는 내용 규제 중심으로 이루어지고 있으며, 각 국의 방송법상 불공정한 약관이나 부당행위에 대한 규제 범주는 존재하지 않는 것으로 보인다. 통신법상 이용자 보호와 방송법상 시청자 보호는 상이한 규제 이념 아래 이루어지고 있으며 양자 간에 중첩되는 부분은 없다고 볼 수 있다.

따라서 방송통신 융합으로 인한 통합 사업법 제정 시에는 전기통신사업법상 경제적 이익 및 소비자 보호와 관련된 경제조항을 그대로 유료방송에 적용하면 될 것으로 보이며, IPTV 등 융합서비스의 콘텐츠 규제는 기존 방송법상 시청자 보호 규정을 준용하면 될 것으로 보인다. 다만 사업법상 이용자 보호와 방송법상 시청자 보호에 있어 흠결이 존재할 경우 통합법 제정 시 보완이 필요하다.

즉, 시청자 또는 이용자 이익과 관련된 방송법 규정 중 내용중립규제(content neutral regulation)와 관련된 것은 규제의 대상이 다를 뿐 규제의 성격은 통신 분야와 공통된 것이므로 가급적 방송·통신 분야를 통합하여 방송통신사업법 규정을 만들고,

내용규제(content-related regulation)와 관련된 것은 방송 분야에 특유한 것이므로 별도로 규정하는 것이 타당하다.

다만, 이 때 이용자 및 시청자 개념을 명확히 하여 규제하는 것을 유의해야 한다. 방송 분야에서의 시청자 또는 이용자는 시장을 전제로 하는 소비자로서의 지위와 시장을 전제로 하지 않는 시민으로서의 지위를 함께 가지고 있어 보호 가치와 관련 하여 두 지위 사이에 긴장이 있을 수 있다.

방통융합 현상에 의하여 방송과 통신이 교차하는 영역에서는 특히 콘텐츠의 유통과 관련된 경제적 이익과 콘텐츠의 내용과 관련된 사회·문화적 이익이 공통된다는 점에서 통합 사업법(안)에서 이용자 및 시청자 개념을 혼용할 것을 전제로 경제적 거래와 관련 있는 경우 이용자 개념을, 콘텐츠 내용과 관련 있는 경우 시청자 개념을 상황에 따라 서로 번갈아 가면서 사용하는 것이 필요하다.

통합 사업법(안) 상 방송통신위원회의 직무와 권한, 정책의 추진체계, 원칙 등에 관한 사항은 방송 분야와 통신 분야의 구별 없이 하나의 조항에 통합하여 규정한다.

이용자 보호에 관한 부분에서는 방송통신 서비스 제공과 관련하여 방송통신위원회의 업무 시행 근거와 방법, 방송통신사업자의 준수사항 또는 의무, 손해배상책임, 방송통신위원회의 분쟁 해결 절차와 기관 등에 관한 규정을 둔다.

손해배상책임, 방송통신위원회의 분쟁해결절차와 기관 등에 관한 규정은 방송법과 전기통신사업법을 비교하여 보다 잘 구성되어 있는 규정 위주로 재구성하는 방안을 추진한다. 예컨대, 분쟁해결절차로서 전기통신사업법상 재정 제도의 적용범위를 확대하고 분쟁해결기관으로서 전기통신사업법상 알선위원회와 방송법상 방송분쟁조정위원회, 시청자불만처리위원회의 기능을 통합한 기관을 두도록 한다.

시청자 권익 증진에 관한 부분에서는 방송프로그램의 내용과 관련된 사항으로서 자율적 심의, 시청자 평가 및 반영 절차와 이를 수행할 자체 기관, 방송통신위원회의 감독 권한 등에 관한 규정을 두기로 한다.

마지막으로 본 연구의 한계와 향후 연구방향에 대해 간략히 언급하고 마무리하고자 한다. 본 연구는 방송, 통신, 융합서비스를 아우르는 이용자보호 방안을 연구하였

다는 점에서는 의의가 있으나 최근의 이용자 관련 정책이나 연구가 단순히 민원이나 이용자 피해구제 차원에서 벗어나 경쟁정책과의 상호 연관성을 통해 전반적인 이용자후생의 증진을 도모하는 차원에서 접근하고 있다는 점을 감안할 때 본 연구의 관점은 다소 제한적이라는 문제점이 있다.

따라서 향후 사업자에 의한 직접적인 이용자 피해뿐만 아니라 사업자간 불공정경쟁에 의한 간접적인 이용자피해도 함께 종합적으로 고려한 이용자보호 방안에 대한 연구가 필요하다. IPTV법의 공정경쟁 관련 금지행위 조항이나 현재 입법 추진 중인 방송법의 공정경쟁 관련 금지행위 조항 등이 사업자간 불공정경쟁에 의한 간접적인 이용자피해와 관련되어 있는데 이들 조항과 본 연구에서 제시한 이용자·시청자 보호 관련 조항들을 통합하는 방안에 대한 연구가 향후 과제 가운데 하나이다.

참 고 문 헌

- 강남준(2006), “미국방송협회(NAB) 자율심의 제도의 변천과정: 한국 방송심의제도에 던지는 함의”, 방송위원회
- 강명현(2009), “환경변화와 시청자 보호의 현황 및 과제”, 《방송통신 이용자 권익보호 포럼》, 서울프라자호텔
- 김민철(2004), 『이용자 보호제도 개선방안 연구』, 수탁연구 04-48, 정보통신정책연구원
- 김성천(2001), 『소비자피해보상규정의 개선방안연구』, 한국소비자원
- 김정태(2007), 『디지털 시대 방송법 해설』, 커뮤니케이션북스
- 김희수(2009), “환경변화와 통신 이용자 보호제도의 현황 및 과제”, 《방송통신 이용자 권익보호 포럼》, 서울프라자호텔
- 방송위원회(2007), 『외국의 방송심의 규제체계 및 사례조사』
- 방송통신위원회(2008), 『시청자권익보호제도와 국내제도 비교 연구』
- 여정성(2009), “소비자문제, 소비자이익, 그리고 소비자정책”, 방송·통신·융합서비스 통합 이용자 보호방안 연구 전담반 발제문
- 염수현 외(2008), 『방송통신 분쟁조정 관련 법제도 개선방안 연구』, 정책연구 08-69, 정보통신정책연구원
- 이수영(2009), “수용자 개념의 변화”, 방송·통신·융합서비스 통합 이용자 보호방안 연구 전담반 발제문
- 임 준 외(2008), 『이용자 이익저해 행위의 위법성 판단기준 정립』, 정책연구 08-67, 정보통신정책연구원
- 정경오(2009a), “우리나라 방송통신분쟁해결제도의 현황 및 방향”, 《방송통신정책》 제21권 20호 통권473호

- 정경오(2009b), “방송법상 금지행위 신설 필요성 검토”, KISDI 내부자료
- 조향숙 외(2008), “통신서비스 이용자 보호 제도 및 정보 제공”, 《KISDI 이슈리포트》 08-10, 정보통신정책연구원
- 한국방송영상진흥원(2004), “FCC, 의회, 네트워크의 심의 규정”, 해외방송정보
- 한기정(2008), 『전기통신사업법 제36조의3상 금지행위에 관한 법적 고찰』, 이원우 편, 정보통신법연구 III, 경인문화사
- 홍대식(2009), “방송통신사업법의 보호 대상으로서의 시청자, 이용자 개념의 정립”, 방송·통신·융합서비스 통합 이용자 보호방안 연구 전담반 발제문
- 홍대식·홍명수(2009), “방송통신사업법상 이용자 및 시청자 보호 관련 규정 체계”, 방송·통신·융합서비스 통합 이용자 보호방안 연구 전담반 발제문
- 홍명수(2009), “통신법상 이용자와 소비자 개념”, 방송·통신·융합서비스 통합 이용자 보호방안 연구 전담반 발제문
- 황준석 외(2005), “통신방송 융합과 바람직한 제도화 방안”, 《정보통신정책연구》 제12권 3호, 정보통신정책연구원
- OECD(1992), “Telecommunications and Broadcasting: Convergence or Collision?” No.29
- _____(1999), “Regulation and competition issues in broadcasting in the light of convergence”, DAFNE/CLP/WP2(98)13, available at <http://www.oecd.org/dataoecd/34/55/1920359.pdf>
- _____(2008). “The Interface between Competition and Consumer Policies 2008”, Contribution from the United States. available at <http://www.oecd.org/dataoecd/18/4/39915760.pdf>
- Ofcom(2007), “What is convergence?”, available at <http://www.ofcom.org.uk/media/speeches/2008/02/cttsubmission1.pdf>
- Walden, I. and Angel, A. ed.,(2005). *Telecommunications Law and Regulations*, Oxford University Press.

<부록 1>

방송 · 통신 · 융합서비스 통합 이용자 보호방안 연구 전담반 운영

□ 추진배경

- 방송 · 통신 · 융합 서비스를 아우르는 통합 이용자 보호 방안 마련을 위해 전문가들의 다양한 의견 수렴 필요
 - 통합 이용자 보호 방안에 대한 소비자학, 신문방송학, 법학, 경제학 등 학계의 다양한 의견 및 정보 교류 필요
 - 통합 이용자 보호 방안 수립에 있어 ‘소비자’, ‘이용자’, ‘수용자’, ‘시청자’ 등 방송통신 관련 개념의 통합 방안 검토 필요성 증대
- 이에 학계 및 연구원, 정부 간 체계적인 연계 및 상호 정보교환을 위해 「방송 · 통신 · 융합서비스 통합 이용자 보호방안 연구 전담반」 구성 · 운영을 추진

□ 기본방향

- 이용자/시청자 개념 정립 방안 검토
 - 방송법, 통신법, IPTV법, 일반 소비자법 등 관련법상 ‘소비자’, ‘이용자’, ‘시청자’ 등 유사개념 검토 및 분석
 - 방송 · 통신 · 융합서비스 거래유형, 이용자 보호 권익 등을 기준으로 이용자/시청자 개념을 범주화하여 통합하는 방안 검토
- 방송통신 통합 사업법(안) 도출
 - 이용자 보호제도에 대한 전문가들의 다양한 의견 수렴 및 해외 사례 검토를 바탕으로 방송통신 통합 사업법(안) 도출

□ 구성

- 방송통신위원회 이용자보호과
- 정보통신정책연구원
- 학계
 - 서울대학교 소비자학과 여정성 교수
 - 중앙대학교 경제학과 김원식 교수
 - 서강대학교 법학전문대학원 홍대식 교수
 - 명지대학교 법학과 홍명수 교수
 - 서강대학교 신문방송학과 이수영 교수
 - 인하대학교 언론정보학과 김대호 교수

□ 간담회 내용

- 제1차 간담회
 - 일시 및 장소: 2009년 6월 23일(수), 방송통신위원회 11층 회의실
 - 주제: 영국의 이용자 보호 정책(Ofcom Consumer Policy)
 - 발제자: 정보통신정책연구원 임준 박사
- 제2차 간담회
 - 일시 및 장소: 2009년 7월 8일(수), 방송통신위원회 11층 회의실
 - 주제: 방송통신사업법의 보호 대상으로서의 시청자, 이용자 개념의 정립(1)
 - 발제자: 서강대학교 법학전문대학원 홍대식 교수
- 제3차 간담회
 - 일시 및 장소: 2009년 8월 12일(수), 방송통신위원회 11층 회의실
 - 주제: 방송통신사업법의 보호 대상으로서의 시청자, 이용자 개념의 정립(2)
 - 발제자: 서강대학교 신문방송학과 이수영 교수, 서울대학교 소비자학과 여정성 교수

○ 제4차 간담회

- 일시 및 장소: 2009년 9월 4일(금), 방송통신위원회 11층 회의실
- 주제: 방송법, 통신법 상의 이용자(시청자, 소비자) 보호 문제에 대한 경제적, 법리적 이슈 연구
- 발제자: 중앙대학교 경제학과 김원식 교수, 명지대학교 법학과 홍명수 교수

○ 제5차 간담회

- 일시 및 장소: 2009년 9월 24일(목), 방송통신위원회 11층 회의실
- 주제: 해외 각국의 시청자 보호제도 연구
- 발제자: 정보통신정책연구원 임준 박사

○ 제6차 간담회

- 일시 및 장소: 2009년 10월 15일(목), 방송통신위원회 11층 회의실
- 주제: 통합 사업법 상 이용자 보호제도 가이드라인(초안) 마련
- 발제자: 서강대학교 법학전문대학원 홍대식 교수, 명지대학교 법학과 홍명수 교수

○ 제7차 간담회

- 일시 및 장소: 2009년 11월 9일(목), 방송통신위원회 11층 회의실
- 주제: 통합 사업법상 이용자 보호 제도 관련 규정 체계 마련
- 발제자: 서강대학교 법학전문대학원 홍대식 교수, 명지대학교 법학과 홍명수 교수

<부록 2>

방송통신 이용자 권익보호 포럼 개최

□ 개요

- 2009년 11월 24일~25일, 서울프라자호텔에서 개최
- 방송통신위원회, 정보통신정책연구원, 소비자학, 법학, 경제학, 신문방송학 등 학계, 통신 및 방송 사업자 등 각계각층이 참여하여 방송통신 이용자 보호를 위한 장을 마련함

□ 주요주제

- 제1세션: 통합적인 이용자 보호제도
 - 디지털 융합 환경에서의 통신 ‘이용자(user)’와 방송 ‘시청자(viwer)’의 지위 변화, 통합적인 이용자 권익보호체계 마련 가능성 등 논의
 - 환경변화와 통신 이용자 보호제도의 현황 및 과제
 - 환경변화와 방송 시청자 보호제도의 현황 및 과제
 - 방송통신사업법 제정시 이용자/시청자 권익 보호제도
- 제2세션: 방송통신 이용자 피해의 주요 쟁점과 대응방안
 - 복잡·다양한 방송통신 환경에서 대두되고 있는 주요 이용자 피해 유형 및 사례를 점검하고, 이에 대한 적절한 대응 방안 검토
 - 통신서비스 이용자 피해 주요 쟁점과 대책
 - 방송서비스 이용자 피해 주요 쟁점과 대책
 - 결합서비스 이용자 피해 주요 쟁점과 대책
- 제3세션: 시청자 권익보호 향상 방안
 - 디지털 융합시대의 시청자 권익에 대한 개념을 정립하고, 시청자 참여 활성화

화를 위한 적절한 정책 방향 및 구체적 지원 방안 논의

- 시청자 의견수렴 제도 활성화 방안
- 시청자 참여 프로그램 지원사업 발전방안
- 미디어센터를 활용한 미디어교육 활성화방안

● 저 자 소 개 ●

김 희 수

- 고려대학교 경제학과 졸업
- 미국 UCLA 석사
- 미국 UCLA 박사
- 산업연구원 책임연구원
- 현 정보통신정책연구원 통신정책연구실
선임연구위원

김 슬 기

- 성균관대학교 법학과 졸업
- 성균관대학교 법학 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

임 준

- 서울대학교 경제학과 졸업
- 서울대학교 대학원 경제학 석사
- Michigan State University 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원

정책연구 09-33

방송 · 통신 · 융합서비스 이용자 통합 보호방안 연구

2009년 11월 일 인쇄

2009년 11월 일 발행

발행인 방 석 호

발행처 정 보 통 신 정 책 연 구 원

경기도 과천시 주암동 1-1

TEL: 570-4114 FAX: 579-4695~6

인 쇄 인 성 문 화

ISBN 978-89-8242-567-7 93320
