

방 송 통 신 위 원 회

심의 · 의결

안전번호 제2012 - 53 - 204호(사건번호 : 201204조사003)

안 건 명 종합유선방송사업자의 디지털 전환 영업 관련 금지행위
위반에 대한 시정조치에 관한 건

피 심 인 (주)씨제이헬로비전
서울특별시 마포구 상암동 1605
대표이사 변동식

의결연월일 2012. 9. 20.

주 문

1. 피심인은 디지털방송 전환 영업과 관련하여 거짓으로 고지하여 디지털 상품에 가입시키거나, 요금 · 약정조건 · 위약금 등 디지털상품의 중요사항을 고지하지 않는 행위 및 가입자의 동의 없이 디지털상품으로 무단 전환시키는 행위를 즉시 중지하여야 한다.
2. 피심인은 시정명령을 받은 날로부터 1개월 이내에 시정명령을 받은 사실을 자체 지역채널을 통해 3회 이상 음성과 자막으로 고지하고 각사의 홈페이지에 5일 이상 게시하여야 한다. 이와 관련하여 공표 방식 · 내용 등은 방송통신위원회와 사전 협의를 거쳐야 한다.

3. 피심인은 시정명령을 받은 날로부터 3개월 이내에 디지털방송 서비스 가입 계약시 발생하는 방송법령상 금지행위 위반을 방지하기 위한 종합적인 개선대책을 마련하여 시행하고, (i) ‘아날로그 가입자도 지상파 아날로그 방송 중단 이후 케이블TV 시청이 가능하다’는 문구를 디지털방송 서비스 가입 계약서에 명시하여야 하며, (ii) 협력업체 등 위탁판매업체의 금지행위 위반 영업행위가 발생하지 않도록 정상 영업 서약서 체결, 금지행위 관련 법령 및 약관 준수 등 업무위탁 계약서상에 관련 내용을 수정·보완하여야 하는 등의 업무처리 절차를 개선하여야 한다. 이와 관련하여 구체적인 개선내용은 방송통신 위원회와 사전 협의를 거쳐야 한다.

4. 피심인은 과징금을 다음과 같이 납부하여야 한다.

가. 금 액 : 88,000,000원

나. 납부기한 : 과징금 납부명령을 통지받은 날부터 20일 이내

다. 납부장소 : 한국은행 국고수납 대리점

5. 피심인은 시정명령을 받은 날로부터 2개월 이내에 ‘이용자에게 이용 계약서 내용을 설명한 후 동의를 받아야 한다’는 내용을 포함하도록 이용약관을 변경하여야 한다.

6. 피심인은 시정명령을 받은 날로부터 1개월 이내에 업무처리 절차 개선 및 이용약관 변경에 필요한 조치를 이행하기 위한 이행계획을 수립하여 방송통신위원회에 제출하여야 한다.

7. 피심인은 각 시정명령 이행기간 만료 후 10일 이내에 시정명령 이행 결과를 방송통신위원회에 보고하여야 한다.

이 유

1. 기초사실

가. 정부의 디지털 전환정책과 종합유선방송사업자(SO)의 준비상황

< 정부의 디지털 전환정책 >

방송의 디지털 전환은 방송 제작·송출·송신·수신 등의 전 과정을 디지털화하여 아날로그 TV방송을 종료하는 일련의 과정을 의미하는 것으로,

※ 디지털 전환 특별법은 지상파 아날로그 TV방송을 '12.12.31일 이전에 종료하도록 규정(제7조)하고 있음

정부는 지상파 방송사의 디지털 전환과 병행하여 케이블TV, 위성방송 사업자의 디지털방송 활성화를 적극 추진하고 있으며(디지털전환활성화 기본계획, '09.6월), 지상파 아날로그 방송이 종료되는 '12.12.31일 이후 유료방송사 아날로그 가입자의 지상파방송 시청권을 일정기간 동안 보장하기 위해 SO 및 중계유선방송은 '디지털 컨버터'를, 위성방송은 'HD→SD변환기'를 '11.12월말까지 설치하여 일정기간 운영토록 하였다.

※ 유료방송 아날로그 가입자의 디지털 전환은 의무사항이 아닌 자발적 선택사항임

< SO의 아날로그/디지털 방송수신 시스템 >

지상파 아날로그 방송 종료에 대비하여 '12.1월부터 모든 SO는 지상파 디지털 신호를 SO의 헤드엔드에서 아날로그 신호로 변환(DtoA Converting)하여 제공하도록 함으로써 SO 아날로그 가입자의 경우에는 디지털 케이블에 가입하지 않더라도 SO가 제공하는 아날로그 방송을 TV로 직접 수신하게 되므로 지상파 방송의 정상적인 시청이 가능하도록 조치하였다.

< SO의 디지털 컨버터 구축 전후 비교표 >



(디지털방송활성화 및 '12년도 아날로그방송 종료를 위한 정책방안, '12.1월)

나. SO의 디지털 전환 마케팅 방식

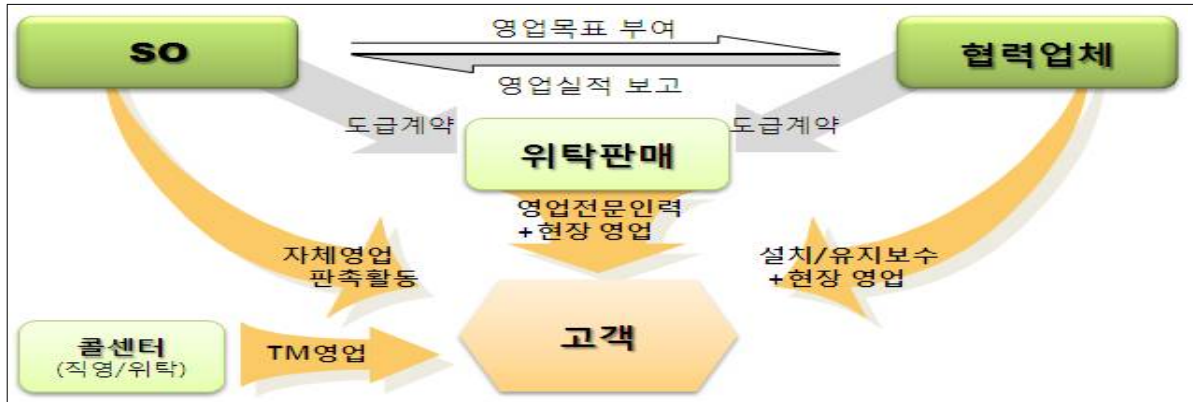
MSO(복수종합유선방송사업자)의 경우 통상 MSO 본사에서 계열 SO에 디지털 영업과 관련하여 영업목표를 정해주고 이들의 마케팅 활동을 총괄적으로 관리·감독하고 있으며,

영업목표를 할당 받은 각 SO들은 '직영 영업'은 물론 케이블 TV의 설치·철거·AS 등 유지보수와 영업에 관한 위탁계약을 체결한 '협력업체', 협력업체와 다시 도급계약을 체결한 '위탁판매업체*'를 동원하는 방식으로 마케팅 활동을 전개하는 것으로 나타났다.

* 2~3인 규모의 영세 개인사업자, 40~50인의 대규모 법인사업자 등 다양한 형태가 있음

또한, 콜센터를 이용한 디지털 영업도 성행하는데 콜센터는 MSO 본사 또는 SO에서 직접 운영하기도 하고 외부업체에 아웃소싱을 주는 경우도 확인되었다.

< SO 디지털 전환 영업 기본 체계도 >



다. 피심인 일반현황 및 조사대상 선정

< 피심인 계열 SO 현황 >

피심인은 방송법 제9조제2항 및 동법 시행령 제5조제3항에 따라 허가받은 종합유선방송사업자로서, 서울특별시 2개, 경상남도 4개, 부산광역시 4개 등 총 18개 권역에서 SO(계열사 포함)를 운영하면서,

2011년 12월말 기준 아날로그 2,255,257명과 디지털 케이블 1,197,947명 등 총 3,453,204명의 가입자를 보유하고 있으며 2011년도 매출액은 689,823백만원에 달한다.

< 피심인 계열 일반현황 >

(단위 : 명, 백만원, '11.12월 기준)

서비스 분야	최초 허가일	가입자수	매출액(2011년)	당기순이익(2011년)
종합유선방송	1995. 3.1	3,453,204 * 아날로그 2,255,257 * 디지털 1,197,947	689,823	95,282

※ 출처 : 케이블TV협회 및 피심인 제출자료

< 조사대상 선정 >

'11.2월~'12.1월 기간 중 전국 각지에 소재한 SO의 디지털 전환 및 신규 유치 영업 등과 관련하여 총 1,253건의 민원이 방통위에 접수되었고,

< 디지털 전환 관련 방통위 접수민원('11.2월~'12.1월, 단위: 건) >

계	씨앤엠	씨제이 헬로비전	티브로드	현대HCN	씨엠비	개별SO
1,253	608	341	135	74	17	78
비중(%)	48.5	27.2	10.8	5.9	1.4	6.2

※ 출처 : 방통위 CS센터 민원자료

이 중 피심인 계열의 18개 SO에 대한 민원이 341건으로 약 27%를 차지하여 그 중 민원 건수가 많은 6개 SO를 조사대상으로 선정하였다.

< 피심인 계열 SO의 방통위 민원 건수('11.2월~'12.1월, 단위: 건) >

영남	드림씨티	중앙	가야	해운대 기장	경남	영동	양천	북인천
84 (1위)	49 (2위)	31 (3위)	22 (4위)	22 (4위)	20 (6위)	19 (7위)	18 (8위)	13 (9위)
충남	아라	마산	대구수성	중부산	금정	대구동구	신라	은평
13 (9위)	12 (11위)	10 (12위)	8 (13위)	8 (14위)	6 (15위)	4 (16위)	2 (17위)	0 (18위)

* ()는 민원이 많은 순서임

라. 피싱인의 마케팅 현황

피싱인 계열 6개 SO의 마케팅 방식은 피싱인 본사에서 디지털 케이블로 전환시키거나 신규로 모집할 가입자에 관한 연간 목표를 수립한 후, 각 SO별로 영업목표를 할당하면 각 SO는 영업직원·협력업체·위탁판매 조직을 가동하는 방법으로 진행되었다.

※ ‘영업위탁을 받은 협력사는 월별·분기별 영업계획을 수립하여 SO에 보고토록 하고 프로모션 실적 평가결과에 따른 영업수수료 차등 지급 및 디지털방송 상품에 한하여 일정규모 이상을 신규 모집하는 경우 별도의 판매촉진비 지급 등’(SO의 영업 위탁계약서 예시)

각 SO별 디지털 상품의 월 평균요금(VOD 포함)은 11,000원~14,000원으로 5,000원~7,000원인 아날로그 상품의 약 2~3배 수준으로 매출 증대를 위한 중점 마케팅 대상인 것으로 파악되었으며,

< 피싱인 계열 조사대상 6개 SO의 디지털 전환 관련 영업('11년 기준) >

구분	실적/목표(%)	인센티브내역	유치경로	
			직접영업	위탁판매
피싱인 계열(6개 SO)	96,337/87,362 (110.3%)	수수료 차등지급 등	42.6%	57.4%
영남방송	9,363/8,285 (113.0%)	수수료 차등지급 등	44.0%	56.0%
드림씨티방송	28,998/25,025 (115.9%)	수수료 차등지급 등	46.9%	53.1%
중앙방송	12,498/11,619 (107.6%)	수수료 차등지급 등	38.3%	61.7%
가야방송	20,108/17,721 (113.5%)	수수료 차등지급 등	38.2%	61.8%
해운대기장방송	11,335/10,142 (111.8%)	수수료 차등지급 등	47.2%	52.8%
경남방송	14,035/14,570 (96.3%)	수수료 차등지급 등	38.9%	61.1%

※ 출처 : 피싱인 제출자료 재구성

특히, 피싱인 계열 6개 SO의 위탁판매 조직으로 126개 업체가 디지털 전환 프로모션 행사 등에 단기간 집중적으로 가담하여 대규모 마케팅을 전개한 것으로 확인되었다.

< 피심인 계열 조사대상 6개 SO의 위탁판매조직 운영현황 >

위탁판매 사업자	사업자수	영업기간	영업건수(명)	계약주체
피싱인 계열(6개 SO)	126	'07.1~'12.6	171,025	SO, 협력업체
영남방송	14	'10.4~'12.6	19,708	SO, 협력업체
드림씨티방송	37	'07.1~'12.6	45,575	SO, 협력업체
중앙방송	12	'10.1~'12.6	13,624	SO, 협력업체
가야방송	25	'10.1~'12.6	37,022	협력업체
해운대기장방송	17	'09.12~'12.6	23,608	SO, 협력업체
경남방송	21	'10.1~'12.6	31,488	SO, 협력업체

※ 출처 : 피심인 제출자료 재구성

2. 행위 사실

방송통신위원회 이윤자보호국은 '11. 1월~'12. 4월 기간 중 피심인 계열 6개 SO의 디지털 전환 및 신규 유치 영업과 관련하여 제기된 민원을 파악하기 위하여 '12. 4. 9일부터 7. 13일까지 조사관이 피심인의 본사, 계열사와 협력업체 등 현장을 방문하여 담당 직원을 인터뷰하는 한편, 전산시스템에 들어 있는 관련 자료를 확인하는 것으로 조사를 진행하였다.

그 결과 피심인의 전산시스템에 기록된 디지털 영업 관련 민원 9,765건을 찾아내어 그 중 관련 법령상 금지행위 위반 가능성이 있는 민원 2,517건을 추출^{*}하였으며,

* 피심인의 전산시스템에 기록된 민원 자료를 대상으로 그간 디지털 영업과 관련하여 방통위에 접수된 민원에 자주 등장하는 단어인 ‘디지털 의무가입, 정부 시책, 허위 영업, 아날로그 방송 중단, 설비 점검, 노령자 미성년자 영업, 강제 판매, 무료 체험, 위약금 면제, 요금 불만 및 가입의사 미동의’ 등을 주요 검색어로 돌려 해당되는 민원 9,765건을 찾아내어 각 건별로 내용 전체를 분석한 후 그 중 금지행위 위반 가능성이 있는 2,517건의 민원을 추려냄

이런 방식으로 선별된 2,517건의 민원에 대해 피심인 소속 담당 직원의 소명을 거쳐 피심인의 귀책사유가 없거나 사실관계를 인정하기 어렵다고 판단된 1,052건을 제외한 1,465건의 민원에 대해 담당 직원의 위반사실 확인서를 받았다.

< 피심인 위반사실 확인서 내용별 분류('11.1월 ~ '12.4월, 단위: 건) >

계	거짓 고지	중요사항 미고지	가입의사 미확인
1,465 (910)*	919 (645)	329 (136)	217 (129)

* 괄호안은 위반사실 확인서를 받은 1,465건의 민원 중에서 방송법 상 금지행위 시행('12.1.15) 이전에 디지털 상품 계약이 종료·해지되거나 아날로그 상품으로 원상복귀된 건을 제외한 위반건수

※ 출처 : 피심인 제출 위반사실 확인서

피심인의 담당직원으로부터 위반사실 확인서를 받은 1,465건은 조사 대상기간 중 피심인 계열 6개 SO의 디지털방송 순증 가입자 129,646명의 약 1.1%에 해당하는 것으로 기록으로 남아 있지 않은 민원까지 감안할 경우 정부의 디지털 전환 정책을 악용한 마케팅이 광범위하게 전개된 것으로 추정된다.

가. 거짓으로 고지한 행위

피심인 계열 6개 SO는 자사의 아날로그 가입자 또는 새로운 가입 대상자 등을 상대로 하여 직영 또는 협력업체·위탁판매 등 영업망을 통해 개별방문, 텔레마케팅 및 홍보 유인물 배포 등의 방법으로 디지털 케이블 상품 유치활동을 전개하였다.

위와 같은 가입자 유치활동에서 크게 3가지 유형의 금지행위 위반행위가 파악되었는데, ①정부시책에 따라 디지털 상품에 의무적으로 가입해야 한다고 하거나, ②아날로그 신호를 고의적으로 차단하고서는 시설 점검이 필요하다고 방문하여 선로 등을 점검한 후 디지털 상품 설치를 강요하는 행위, ③미성년자나 노령자만 있는 시간대에 방문하여 디지털로 바꾸지 않으면 케이블TV를 볼 수 없는 것처럼 거짓으로 고지하여 가입을 유도한 행위 등이 그 대표적 사례이며,

피심인의 위반사실 확인서에 나타난 민원을 분석한 결과, 거짓 고지를 통한 행위건수는 총 919건으로 확인되었다.

< 거짓 고지 관련 행위 건수('11.1월~'12.4월) >

사업자 \ 유형	총계	거짓 고지			
		①정부시책 약용	②선로점검· 설비공사	③고령자·미성년자 대상 영업	기타
피심인 계열(6개 SO)	919 (645)	619 (429)	15 (11)	278 (198)	7 (7)
영남방송	127 (109)	83 (70)	1 (1)	43 (38)	-
드림씨티방송	188 (148)	125 (101)	3 (2)	57 (42)	3 (3)
중앙방송	163 (90)	116 (60)	3 (3)	40 (23)	4 (4)
가야방송	153 (111)	97 (68)	4 (2)	52 (41)	-
해운대기장방송	101 (65)	70 (46)	1 (1)	30 (18)	-
경남방송	187 (122)	128 (84)	3 (2)	56 (36)	-

※ 괄호안은 방송법 상 금지행위 시행('12.1.15.) 이전에 디지털 계약이 종료·해지되거나 아날로그로 원상복귀된 건을 제외한 숫자로 법령 적용대상 실제 건수임

※ 디지털 영업 관련 거짓 고지 민원 및 녹취

□ 디지털 영업 관련 거짓으로 고지하여 방통위에 접수된 민원(320건, '11.1~'12.4월)

- 기존 시청중인 유선방송으로는 정규방송이 나오지 않는다고 하며, 디지털 상품을 설치한 후 요금을 청구함은 부당('11.3월, 가야 박○○씨)
- 보고 있는 케이블TV 시청을 잘 볼 수 없도록 케이블선 신호를 수차례 차단한 후, 디지털 방송으로 변경해야한다고 하며 반복적으로 가입하라고 종용함('11.5월, 중앙 김○○씨)
- 디지털 신호 선로 공사를 빌미로 노인에게 셋톱박스를 설치해야 TV시청이 가능하다고 영업을 하고 디지털 요금을 청구함은 부당('11.12월, 해운대 이○○씨)

□ 피심인 가입자와 상담원 간 통화내역 녹취 사례

- 가입자 : 고령자에게 약정 등에 대한 설명없이 디지털방송으로 전환하고 간 것은 영업직원 실적을 올리려고 그렇게 한 것이 아닌지?
- 상담원 : 어차피 차후에는 디지털상품으로 바꾸셔야하는데, 사용에 불편함이 있다면 위약금 일부만 청구하고 기존상품으로 변경해 드리겠음

나. 중요사항을 고지하지 않은 행위

피심인 계열 6개 SO가 디지털 케이블TV 상품을 판매하면서 약관상 중요사항인 요금·약정조건·위약금 등에 대한 안내를 하지 않거나 불충분하게 고지 또는 계약 체결 당시 안내한 내용과 다르게 비싼 요금을 부과한 행위 등도 나타났는데,

피심인의 위반사실 확인서에 나타난 민원을 분석한 결과, 중요사항을 고지하지 않은 행위건수는 329건으로 확인되었다.

※ 피심인 이용약관 제3조(계약의 체결) 12. 서비스 이용계약은 고객의 이용신청과 회사의 승낙으로 성립하며, 회사는 고객에게 요금, 위약금, 채널묶음변경, 해지조건, 결합서비스, 청소년보호장치 등 중요사항에 대해 설명합니다

< 중요사항 미고지 관련 행위 건수('11.1월~'12.4월) >

계	영남	드림씨티	중앙	가야	해운대기장	경남
329 (136)	31 (10)	81 (57)	60 (16)	40 (14)	49 (17)	68 (22)

※ 괄호안은 방송법 상 금지행위 시행('12.1.15.) 이전에 디지털 계약이 종료·해지되거나 아날로그로 원상복귀된 건을 제외한 숫자로 법령 적용대상 실제 건수임

※ 디지털 영업 관련 중요사항 미고지로 방통위에 접수된 민원(38건, '11.1~'12.4월)

- TV화질이 좋아진다고 해서 디지털방송을 설치했는데 사용에 불편함이 있어 원복을 요청하니 설치시 안내하지도 않은 위약금을 청구('11. 3월, 영남 김○○씨)
- 디지털 방송 3개월 무료제공 이후 자동해지 된다고 설명을 들었으나, 당초 설명과는 달리 3개월 이후부터 비싼 디지털 요금을 내라고 하는 것은 부당('11. 9월, 드림씨티 김○○씨)

다. 가입자의 동의 없이 디지털상품으로 무단 전환시킨 행위

피심인 계열 6개 SO에 대한 조사과정에서 디지털 케이블TV 상품을 판매하면서 이용자가 명시적으로 가입하겠다는 의사를 표시하지 않았는데도 영업 직원이 임의로 아날로그 상품을 해지시킨 후 디지털 상품에 가입시키거나, 일정기간 무료로 디지털 상품을 시청해 보고 나서 가입 결정을 하면 된다고 안내하고서는 무료기간이 지나자 자동으로 가입처리 시킨 사례 등도 확인되었는데,

피심인의 위반사실 확인서에 나타난 민원을 분석한 결과, 가입자의 동의 없이 디지털 상품으로 무단 전환시킨 행위건수는 총 217건에 달했다.

< 가입 의사 미 확인 관련 행위 건수('11.1월 ~ '12.4월) >

계	영남	드림시티	중앙	가야	해운대기장	경남
217 (129)	16 (11)	98 (72)	22 (9)	28 (12)	27 (9)	26 (16)

※ 괄호안은 방송법 상 금지행위 시행('12.1.15.) 이전에 디지털 계약이 종료·해지되거나 아날로그로 원상복귀된 건을 제외한 숫자로 법령 적용대상 실제 건수임

※ 디지털 상품에 본인 동의 없이 무단 가입시켜 방통위에 접수된 민원(22건, '11.1~'12.4월)

- 가입자의 동의를 얻지 않고 디지털 상품으로 강제로 전환시키고 약정이나 상품관련 설명도 잘 하지 않아 고객 입장에서 피해를 보게 됨('11.3월, 영남 정○○씨)
- 가입자 동의 없이 아날로그 방송을 디지털 상품으로 바꾸고서는 디지털 상품 요금을 청구하는 것은 사실상 케이블TV의 횡포라 할 수 있음('12.1월, 해운대기장 이○○씨)

한편, 피심인 이용약관에는 ‘이용계약이 성립한 후 사업자는 이용약관서를 이용자에게 교부’ 하도록만 되어 있을 뿐, 약관에 기본적으로 포함되어야 할 ‘이용자에게 이용약관서 내용을 설명한 후 동의를 받아야 한다’는 내용이 들어 있지 않아 이용자 보호에 심각한 문제가 있음을 확인하였다.

3. 위법성 판단

가. 근거법령

방송법 제85조의2제1항제3호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표2의2]
Ⅲ. 2호 나목은 ‘부당하게 다른 방송사업자 등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위’와 ‘자신의 서비스에 대해서 이용요금, 이용조건, 서비스의 품질 등에 관하여 거짓으로 고지하거나 자신의 서비스에 대해서 중요한 사항을 고지하지 않아 다른 방송사업자등의 서비스 제공계약의 체결을 부당하게 방해하는 행위’를,

동법 제85조의2제1항제5호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표2의2]
Ⅴ. 1호는 ‘이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용약관과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위’와 ‘가입자의 의사를 확인하지 않고 방송서비스를 제공하는 등 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하는 행위’를 각각 금지행위로 규정하고 있다.

< 관련 법규 >

□ 방송법 제85조의2(금지행위) ① 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 "방송사업자등"이라 한다)는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니 된다

3. 부당하게 다른 방송사업자등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위

5. 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위

□ 방송법 시행령 제63조의5(금지행위의 유형 및 기준) 법 제85조의2제5항에 따른 금지행위의 세부적인 유형 및 기준은 별표 2의2와 같다

방송법 시행령 [별표 2의2] : 금지행위의 세부적인 유형 및 기준

III. 법 제85조의2제1항제3호에 따른 금지행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.

2. 다른 방송사업자등이 제공하는 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위

나. 다른 방송사업자등의 서비스 또는 자신의 서비스에 대해서 이용요금, 이용조건, 서비스의 품질 등에 관하여 거짓으로 고지하거나 자신의 서비스에 대해서 중요한 사항을 고지하지 않아 다른 방송사업자등의 서비스 제공계약의 체결을 부당하게 방해하는 행위

V. 법 제85조의2제1항제5호에 따른 금지행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다

1. 가입자의 의사를 확인하지 않고 방송서비스를 제공하는 등 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하는 행위

나. 금지행위 위반 여부

< ① 거짓으로 고지한 행위 >

피심인이 자사 가입자의 디지털 전환 및 신규 가입자 유치 과정에서 케이블TV 가입자는 지상파의 아날로그방송 종료와 상관없이 TV 시청이 가능함에도 불구하고 “정부시책에 따라 아날로그 방송은 향후 시청이 불가능하다”고 하는 등 거짓으로 고지한 행위는

시청자가 자신의 필요를 고려하여 적합한 상품을 선택할 가능성을 차단하고 정확한 정보 제공시 가입하였을 상품보다 추가 요금을 부담하는 결과를 초래케 하는 등 시청자의 이익을 저해하고, 시청자를 대상으로 이용조건 등을 거짓 고지하여 자사 서비스를 선택하도록 유도함으로써 궁극적으로 다른 방송사업자들의 서비스 제공계약 체결을 부당하게 방해한 행위에 해당된다.

따라서, 피심인이 거짓으로 영업활동을 전개하여 가입자를 유치한 행위는 다른 방송사업자들의 서비스 제공계약의 체결을 부당하게 방해하는 행위를 금지하고 있는 방송법 제85조의2제1항제3호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표 2의2] III. 2호 나목을 위반한 것으로 판단된다.

<② 중요사항을 고지하지 않은 행위>

피심인이 자사 디지털상품의 요금·약정조건 및 위약금 등에 대하여 제대로 고지하지 않은 행위는

“서비스 이용계약시 고객에게 요금, 위약금 및 해지조건 등 중요사항에 대해 설명해야 한다”라고 규정한 피심인의 이용약관 제3조 제12호를 위반하여 방송서비스를 제공한 사실이 인정되며,

가입자가 방송상품 선택시 우선적으로 고려하는 요금·약정조건 및 위약금 등을 알리지 않아 가입자의 합리적인 상품 선택가능성을 차단하고 추가적인 요금을 부담시키는 등 시청자 이익을 현저하게 저해할 뿐만 아니라 자신의 서비스에 대해서 중요한 사항을 고지하지 않은 채 가입자를 자사로 유치함으로써 궁극적으로 다른 방송사업자들의 서비스 제공계약의 체결을 부당하게 방해한 행위에 해당된다.

따라서, 피심인이 중요사항을 고지하지 않고 가입자를 유치한 행위는 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하는 행위를 금지하고 있는 방송법 제85조의2제1항제5호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표 2의2] V. 1호 및 자사 서비스의 중요사항을 고지하지 않고 가입자를 유치하여 다른 방송사업자로서의 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위를 금지하고 있는 방송법 제85조의2제1항제3호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표 2의2]의 III. 2호 나목을 위반한 것으로 판단된다.

< ③ 동의를 얻지 않은 채 디지털상품으로 무단 전환하고 이를 가입자 등에게 고지하지 않은 행위 >

피심인이 아날로그방송 상품의 자사 가입자 또는 미가입자를 상대로 동의를 얻지 않고 디지털방송 상품으로 무단 전환하고 이를 가입자 등에게 명확하게 고지하지 않은 행위는

시청자의 동의 없이 당초에 가입하고 있던 상품보다 추가 요금을 부담하는 결과를 초래하는 등 서비스 가입 관련 중요사항의 변경이 있음에도 불구하고 이를 고지하지 않아 “서비스 이용계약시 고객에게 요금, 위약금 및 해지조건 등 중요사항에 대해 설명해야 합니다”라고 규정한 피심인의 이용약관 제3조제12호를 위반하여 방송서비스를 제공한 사실이 인정되며,

시청자를 대상으로 이용조건 등 중요사항을 고지하지 않거나 이용의사를 확인하지 않고 자사 서비스로 전환시킴으로써 궁극적으로 다른 방송사업자로서의 서비스 제공 계약 체결을 방해한 행위에 해당된다.

따라서, 본 건은 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하는 행위를 금지하고 있는 방송법 제85조의2제1항제5호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표 2의2] V. 1호와 이용조건 등 중요한 사항을 고지하지 않고 가입자를

무단 유치함으로써 다른 방송사업자등의 서비스 제공계약의 체결을 부당하게 방해하는 행위를 금지하고 있는 방송법 제85조의2제1항제3호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표 2의2] III. 2호 나목을 위반한 것으로 판단된다.

< ④ 이용약관에 명시적인 가입자 동의 조항이 누락되어 시청자의 이익을 저해하는 행위 >

피심인의 이용약관에는 이용자 보호를 위해 기본적으로 포함되어야 할 ‘이용자에게 이용약관서 내용을 설명한 후 동의를 받아야 한다’는 내용이 누락되어 있으며 이러한 이용약관은 현저히 부당하여 시청자의 이익을 저해한다고 판단된다.

따라서, 이용약관에 명시적인 가입자 동의 조항이 누락된 피심인 이용약관의 경우 대해 방송법 제77조제2항에 따라 ‘이용자에게 이용약관서 내용을 설명한 후 동의를 받아야 한다’는 내용을 포함하도록 약관을 변경할 필요가 있다.

4. 시정조치 명령

가. 금지행위의 중지

피심인은 방송법 제85조의2제2항에 의거, 디지털방송 전환 영업과 관련하여 거짓으로 고지하여 디지털상품에 가입시키거나, 요금·약정조건·위약금 등 디지털상품의 중요사항을 고지하지 않는 행위 및 가입자의 동의 없이 디지털상품으로 무단 전환시키는 행위를 즉시 중지하여야 한다.

나. 시정명령을 받은 사실의 공표

피심인은 방송법 제85조의2제2항에 의거, 시정명령을 받은 날로부터

1개월 이내에 시정명령을 받은 사실을 자체 지역채널을 통해 3회 이상 음성과 자막으로 고지하고 각사의 홈페이지에 5일 이상 게시하여야 한다. 이와 관련하여 공표방식·내용 등은 방송통신위원회와 사전 협의를 거쳐야 한다.

다. 업무처리 절차의 개선

피심인은 방송법 제85조의2제2항에 의거, 시정명령을 받은 날로부터 3개월 이내에 디지털방송 서비스 가입 계약시 발생하는 방송법령상 금지행위 위반을 방지하기 위한 종합적인 개선대책을 마련하여 시행하고, (i) ‘아날로그 가입자도 지상파 아날로그 방송 중단 이후 케이블TV 시청이 가능하다’는 문구를 디지털방송 서비스 가입 계약서에 명시하여야 하며, (ii) 협력업체 등 위탁판매업체의 금지행위 위반 영업행위가 발생하지 않도록 정상영업 서약서 체결, 금지행위 관련 법령 및 약관 준수 등 업무위탁 계약서상에 관련 내용을 수정·보완하여야 하는 등의 업무처리 절차를 개선하여야 한다. 이와 관련하여 구체적인 개선내용은 방송통신위원회와 사전 협의를 거쳐야 한다.

라. 이용약관의 변경

피심인은 방송법 제77조제2항에 의거, 시정명령을 받은 날로부터 2개월 이내에 ‘이용자에게 이용계약서 내용을 설명한 후 동의를 받아야 한다’는 내용을 포함하도록 이용약관을 변경하여야 한다.

마. 시정명령 이행계획서 제출

피심인은 방송법 제85조의2제2항에 의거, 시정명령을 받은 날로부터 1개월 이내에 업무처리절차 개선 및 이용약관 변경에 필요한 조치를 이행하기 위한 이행계획을 수립하여 방송통신위원회에 제출하여야 한다.

바. 시정명령 이행결과의 보고

피심인은 방송법 제85조의2제2항에 의거, 각 시정명령 이행기간 만료 후 10일 이내에 시정명령 이행결과를 방송통신위원회에 보고하여야 한다.

5. 과징금 부과

피심인의 방송법 위반행위에 대하여 제85조의2제3항에 의거, 소정의 과징금을 부과한다.

가. 과징금 부과 상한액 및 과징금 산정

방송법 제85조의2 및 제109조와 동법 시행령 제63조의3 및 제70조에 의거하여 피심인의 금지행위와 관련된 서비스의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액과 연평균 매출액 대비 과징금 부과 상한액 및 기준 금액은 다음과 같다.

< ① 과징금 부과 상한액 >

방송법 제85조의2제1항제3호, 제5호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표 2의2] III. 2호 나목과 V. 1호에 따른 행위(시청자의 이익을 저해하는 행위)는 위반 사업자의 금지행위와 관련된 서비스의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액의 2/100이 과징금 부과 상한액으로(방송법 제85조의2제3항, 동법 시행령 제63조의3, 방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 제3조),

이에 따른 피심인의 과징금 부과 상한액은 1,795백만원이다.

< ② 기준 과징금 >

방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회 고시 제2012-3호, '12.1.13. 이하 “과징금 부과 세부기준”이라 한다)에 따라 과징금은 아래와 같이 산정한다.

(가) 관련 매출액 산정

본 건 위반행위는 피심인측 자사 가입자의 디지털 전환 및 신규 가입자 유치 영업 과정 전반에 걸쳐 발생한 것으로서 과징금 부과 세부기준 제5조에 따라 관련 서비스의 범위는 디지털방송 서비스로 본다.

이에 따른 피심인의 금지행위와 관련된 서비스의 연평균 매출액은 디지털방송 서비스의 수신료(STB 대여료·설치수익, VOD 포함) 전체에다 광고·협찬·프로그램판매·홈쇼핑송출수수료 수익 중 디지털가입자 비율에 해당하는 매출액을 합한 액수의 3년 평균액이 ‘관련 매출액’으로서 89,756백만원이다.

< 피심인 계열 6개 SO의 연평균 매출액 >

(단위 : 백만원)

구분	2009년	2010년	2011년	연평균 매출액*
매출액	71,111	87,498	110,660	89,756

* 영남(7,343백만원), 경남(17,486백만원), 기타(64,927백만원)

(나) 기준과징금 : 관련매출액 × 부과기준율

위반행위의 중대성은 위반내용이 가입자에게 허위고지하거나 중요사항을 고지하지 않는 등 계약의 일반 관례를 크게 이탈하였다고 볼 수 있으나, 방송법령 상 금지행위 규정 적용의 최초 사례라는 점 등을 고려하여 “중대성 약함”으로 판단하되,

피심인 계열 SO 중 금번 조사대상 23개 SO의 평균 위반율 보다 높은 2개사(영남, 경남)에 대해 “중대성 약함”의 부과기준을 범위 내 0.3%를 적용한다.

이에 따른 피심인 계열 SO(영남, 경남)의 기준과징금은 총 74백만원이다.

< 피심인 계열 SO(영남, 경남)의 기준과징금 >

(단위 : 백만원)

구분	계	영남	경남
기준과징금	74	22	52

나. 과징금의 결정

이상의 기준과징금에 대해 위반행위 기간 관련 필수적 조정 등을 종합 고려하여 가중 또는 감경사유를 적용한다.

방송법상 금지행위 제도가 발효된 '12. 1. 15일 이후 오늘까지 8개월 이상 위반행위가 지속되었으므로 필수적 조정사유에 해당되어 기준과징금의 20%를 가산한다. 추가적 가중 또는 감경과 관련하여서는 해당사유가 없어 적용하지 아니하며, 이상에 따른 최종 과징금은 아래와 같다.

< 피심인 계열 SO(영남, 경남)의 최종과징금 >

(단위 : 백만원)

구분	계	영남	경남
최종과징금	88	26	62

* 백만원 미만 절사

6. 이의제기 방법 및 기간

피심인은 위 시정명령 및 과징금 부과조치에 불복이 있는 경우 행정심판법 제23조 및 제27조의 규정에 의거 동 명령을 받은 날부터 90일 이내에 방송통신위원회에 행정심판을 청구하거나, 행정소송법 제18조 및 제20조의 규정에 의거 동 처분을 받은 날부터 90일 이내에 행정법원에 행정소송을 제기할 수 있다.

7. 결 론

상기 피심인의 방송법 위반행위에 대하여 동법 제85조의2 제2항 및 제3항에 의거 주문과 같이 결정한다.

방송통신위원회는 위와 같이 의결하였다.

2012. 09. 20.

방 송 통 신 위 원 회	위 원 장	이 계 철	(인)
	부위원장	홍 성 규	(인)
	위 원	김 충 식	(인)
	위 원	신 용 섭	(인)
	위 원	양 문 석	(인)