

KCC-2019-25

방송법 금지행위의 중대성 판단기준 구체화 및 관련 매출액 산정방식 개선에 관한 연구

(Study on establishment of specified criteria for seriousness of prohibited acts and improvement of calculation method of relevant sales in relation to calculating the amount of administrative fine under the Broadcasting Act, etc.)

김세진 · 조민행 · 김민규

2019. 12.

연구기관 : 법무법인 민행



방송통신위원회

이 보고서는 2019년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방통융합정책연구의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『방송법 금지행위의 중대성 판단기준 구체화
및 관련 매출액 산정방식 개선에 관한 연구』의 최종보고서로
제출합니다.

2019년 12월

연구기관: 법무법인 민행

연구책임자: 김세진

참여연구원: 조민행

김민규

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 필요성	1
제2절 연구의 개요	2
1. 연구의 내용과 범위	2
2. 연구의 방법	3
3. 연구의 구성	5
4. 기대효과 및 활용방안	6
제2장 방송법등에서의 금지행위 위반에 따른 과징금 제도 분석	8
제1절 과징금 제도 개관	8
1. 과징금의 개념	8
2. 과징금의 유형	9
3. 과징금의 목적	11
4. 과징금 제도 규정 시 고려사항	12
제2절 방송법등에서의 금지행위 위반에 따른 과징금 제도 현황	12
1. 방송법	12
2. 인터넷방송법	17
3. 방송법등에서의 금지행위 위반에 따른 과징금 제도 성격 및 특성	21
제3절 현행법상 과징금 산정기준의 문제 및 개선의 필요성	23
1. 중대성 판단기준의 구체화 문제	24
2. 관련매출액 산정방식의 문제	25

제3장 과징금 산정에 있어 중대성 판단기준 및 구체화 방안	26
제1절 현행법 검토	26
1. 방송법	26
2. 인터넷방송법	27
제2절 타 입법례	28
1. 공정거래법	28
2. 전기통신사업법	45
3. 대규모유통업법	47
4. 비교 검토	50
제3절 관련 판례 및 심결례	52
1. 판례	52
2. 심결례	63
제4절 소결	77
1. 중대성 판단기준 도입의 필요성 및 방안	77
2. 방송법상 중대성 판단기준 개선방안	80
3. 인터넷방송법상 중대성 판단기준 개선방안	107
4. 과징금부과위원회 도입 검토	123
제4장 과징금 산정에 있어 관련매출액 산정방식의 체계 및 개선방안	125
제1절 현행법 검토	125
1. 방송법	125
2. 인터넷방송법	127
제2절 타 입법례 검토	130

1. 공정거래법	130
2. 전기통신사업법	136
3. 비교 검토	137
제3절 관련 판례 및 심결례	141
1. 관련 판례	141
2. 관련 심결례	154
제4절 소결	161
1. 관련매출액 산정방식 개선의 필요성 및 방안	161
2. 방송법상 관련매출액 산정방식 개선방안	161
3. 인터넷방송법상 관련매출액 산정방식 개선방안	171
제5장 관련서비스의 판단기준	174
제1절 관련 서비스의 개념	174
1. 서비스의 개념	174
2. 관련성의 개념	175
제2절 서비스의 종류 및 매출현황	177
1. 서비스 제공 상대방에 따른 분류	177
2. 회계처리지침	177
3. 서비스별 매출 현황	178
제3절 관련 서비스의 판단기준 제안	179
1. 기본원칙	179
2. 세부기준	179

제6장 결론	183
제1절 개정의 기본방향	183
제2절 구체적 개선방안	185
1. 방송법상 법령개정안	185
2. 인터넷방송법상 법령개정안	193
 참 고 문 헌	 201

표 목 차

<표 1-1> 설문조사 주요 내용	4
<표 2-1> 방송법상 금지행위 규정	14
<표 2-2> 방송법상 금지행위 위반에 따른 과징금 규정의 체계	15
<표 2-3> 방송법상 과징금 산정 관련 주요 기준 개요	16
<표 2-4> 인터넷방송법상 금지행위 규정	18
<표 2-5> 인터넷방송법상 금지행위 위반에 따른 과징금 규정의 체계	20
<표 2-6> 인터넷방송법상 과징금 산정 관련 주요 기준 개요	21
<표 3-1> 방송법상 금지행위 위반에 대한 과징금 산정 시 부과기준을 및 부과기준 금액	26
<표 3-2> 인터넷방송법상 금지행위 위반에 대한 과징금 산정 시 부과기준을 및 부 과기준금액	27
<표 3-3> 시장지배적 지위 남용행위 과징금 산정기준	29
<표 3-4> 시장지배적 지위 남용행위 과징금 세부평가 기준표	30
<표 3-5> 경제력집중 억제규정 위반행위 과징금 산정기준	32
<표 3-6> 경제력집중 억제규정 위반행위 과징금 세부평가 기준표	32
<표 3-7> 부당한 공동행위 과징금 산정기준	34
<표 3-8> 부당한 공동행위 과징금 세부평가 기준표	34
<표 3-9> 사업자단체 금지행위 과징금 산정기준	36
<표 3-10> 사업자단체 금지행위 과징금 세부평가 기준표	37
<표 3-11> 불공정거래행위 과징금 산정기준	39
<표 3-12> 재판매가격 유지행위 과징금 산정기준	39
<표 3-13> 불공정거래행위 및 재판매가격 유지행위 과징금 세부평가 기준표 ..	40

<표 3-14> 부당한 지원행위 과징금 산정기준	41
<표 3-15> 부당한 지원행위 과징금 세부평가 기준표	42
<표 3-16> 특수관계인에 대한 부당한 이익제공행위 과징금 산정기준	43
<표 3-17> 특수관계인에 대한 부당한 이익제공행위 과징금 세부평가 기준표 ...	43
<표 3-18> 보복조치 금지행위 과징금 산정기준	44
<표 3-19> 보복조치 금지행위 과징금 세부평가 기준표	45
<표 3-20> 전기통신사업법상 금지행위 위반에 대한 과징금 산정 시 부과기준을 및 부과기준금액	46
<표 3-21> 전기통신사업법상 금지행위 위반에 대한 과징금 산정 시 중대성 정도 판 단 고려사유	46
<표 3-22> 대규모유통업법상 금지행위 위반에 대한 과징금 산정 시 부과기준을 및 부과기준금액	47
<표 3-23> 대규모유통업법 위반사업자에 대한 과징금 산정 세부평가 기준표 ...	48
<표 3-24> 부과기준을 적용 기준(안)	74
<표 3-25> MSO·위성방송사업자 부과기준을 적용 방안	74
<표 3-26> IPTV사업자 부과기준을 적용 방안	75
<표 3-27> 방송법 및 인터넷방송법 금지행위 유형 비교	78
<표 3-28> 채널·프로그램의 제공·거부 등 행위 중대성 판단 고려사항	81
<표 3-29> 적정한 수익배분 거부·지연·제한 행위 중대성 판단 고려사항	83
<표 3-30> 방송시청 방해 등 행위 중대성 판단 고려사항	84
<표 3-31> 시청자 차별 행위 중대성 판단 고려사항	86
<표 3-32> 이용약관 위반 등 행위 중대성 판단 고려사항	87
<표 3-33> 시청자 정보 부당 유용 행위 중대성 판단 고려사항	88
<표 3-34> TV홈쇼핑PP의 납품업자에 대한 불공정행위 중대성 판단 고려사항 ...	89

<표 3-35> 적정한 수익배분 거부·지연·제한 행위 중대성 판단 고려사항	90
<표 3-36> 금지행위 유형별 중대성 판단기준 도입에 따른 방송법 고시 개정안(1안)	91
<표 3-37> 중대성 판단기준 도입에 따른 방송법 고시 개정안(2안)	103
<표 3-38> 부과기준을 및 부과기준금액 관련 방송법 고시 개정안	106
<표 3-39> 금지행위 유형별 중대성 판단기준 도입에 따른 인터넷방송법 고시 개정안(1안)	108
<표 3-40> 중대성 판단기준 도입에 따른 인터넷방송법 시행령 개정안(2안)	119
<표 3-41> 부과기준을 및 부과기준금액 관련 인터넷방송법 시행령 및 고시 개정안	121
<표 4-1> 방송법상 관련매출액 관계 조문	125
<표 4-2> 인터넷방송법상 관련매출액 관계 조문	128
<표 4-3> 공정거래법상 과징금 산정시 매출액 기준 변경 신구조문 대비표	131
<표 4-4> 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령 [별표 2] 2. 과징금의 산정기준	133
<표 4-5> 과징금 산정 관련 전기통신사업법 규정	137
<표 4-6> 공정거래법, 전기통신사업법, 방송법, 인터넷방송법 비교	138
<표 4-7> 관련매출액 관련 방송통신위원회 주요 심결례 정리	154
<표 4-8> 회계처리지침 제12조 매출액의 분류	157
<표 4-9> 관련매출액 관련 방송법 시행령 및 고시 개정안(1안)	163
<표 4-10> 위반기간 범위 설정 관련 방송법 고시 개정안	166
<표 4-11> 관련매출액 관련 방송법 시행령 및 고시 개정안(2안)	168
<표 4-12> 관련매출액 관련 인터넷방송법 과징금 부과 고시 개정안	171
<표 4-13> 위반기간 범위 설정 관련 인터넷방송법 고시 개정안	172

<표 6-1> 방송법 시행령 및 고시 개정안	186
<표 6-2> 인터넷방송법 시행령 및 고시 개정안	194

그림 목 차

[그림 1-1] 연구의 구성 및 체계도	6
-----------------------------	---

요 약 문

1. 제 목: 방송법 금지행위의 중대성 판단기준 구체화 및 관련 매출액 산정방식 개선에 관한 연구

2. 연구 목적 및 필요성

과징금제도는 본래 행정법규의 위반자에게 경제적 이익이 발생한 경우 그 이익을 박탈하여 간접적으로 행정법상의 의무를 이행시키고자 할 목적으로 도입되었다. 즉, 의무위반행위로 인해 발생한 부당한 이익을 박탈하기 위하여 그 이익액에 따라 과하여지는 제재금으로서의 성격을 지닌 것이다.¹⁾ 이처럼 과징금이 법 위반 행위로 발생한 경제적 이득을 회수하려는 목적을 가진 경우에는 위법행위에 대해 직접적으로 제재를 가하는 것이므로, 당해 위법행위에 대한 명확성과 금전적 판단에 대한 확실한 근거를 가지고 있어야 한다.

한편, 대법원은 과징금 액수는 부과대상인 행위로 인한 이득액의 규모와 상호 균형을 이룰 것이 요구되고 이러한 균형을 상실할 경우에는 비례의 원칙에 위배되어 재량권의 일탈·남용에 해당한다고 판시한 바 있는데(대법원 2010. 1. 14. 선고, 2009두11843 판결), 이에 과징금을 부과할 때에는 적합성의 원칙, 필요성의 원칙, 상당성의 원칙 등 비례의 원칙을 준수하여야 할 것이다.

현행 방송법 등에는 과징금 액수를 산정함에 있어서 1) 부과기준율을 정하는 위반행위의 “중대성”을 판단하는 구체적인 기준을 정하고 있지 않고 있어 방송통신위원회의 내부 기준에 의해서 판단하고 있으며, 2) 기준금액인 관련 매출액을 산정하는 기준이 명확하지 않은 실정이다. 이에 따라 과징금 액수에 대한 사업자들의 예측가능성이 결여되고 있으며, 이로 인한 행정소송의 제기 등으로 인한 방송통신위원회와 사업자들의 인적 및 물적 자원의 낭비가 초래되고 있다. 또한, 과징금 부과 목적인 위반행위의 억제 효과도 한계가 있

1) 김남진/김연태, 행정법 1, 법문사, 2019, p.583.

을 수밖에 없는 상황이다.

따라서 방송법 등에 규정된 금지행위 위반 시 부과되는 과징금 산정기준과 관련하여 위반행위의 중대성 판단기준을 구체적으로 정립함으로써 과징금 액수에 대한 사업자들의 예측가능성을 확보하고 이에 따른 행정의 신뢰성을 제고할 필요가 있으며, 관련 매출액 산정방식과 관련하여서도 관련 서비스 범위를 정하는데 있어서 “관련성”을 판단하는 방식을 개선하여 과징금 부과 목적인 부당이득의 환수 및 제재적 효과를 효율적으로 달성하는 방안 마련이 필요하다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 방송법등에서의 금지행위의 중대성 판단기준 구체화 및 관련 매출액 산정방식 개선에 관한 연구로서 크게 현행 법령상의 문제 및 요구사항 등을 도출하고, 참고사례 분석 등을 통해 개선방안을 도출하는 것을 연구의 기본 틀로 한다.

제1장에서는 본 연구의 내용과 방법, 범위 등을 설정하는데, 본 연구는 방송법 및 인터넷방송법을 중심으로 분석하며, 주요 연구대상으로 금지행위 위반에 따른 과징금 부과 시 부과기준을 및 기준금액을 개선하는 것을 목적으로 한다.

제2장에서는 본 연구의 과제인 방송법 등에서의 금지행위 위반에 따른 과징금 제도의 현황분석 및 요구사항을 도출하기 위해 일반적인 과징금 제도의 개념 및 유형, 목적 등을 살펴보고, 방송법 등에서의 금지행위 위반에 따른 과징금 제도 현황을 본격적으로 살펴본다. 또한, 방송법 및 인터넷방송법상의 금지행위 유형을 분석하고, 금지행위 위반에 따른 과징금 부과 규정의 체계를 분석한다. 이를 통해 현행법상 과징금 상정기준의 문제점을 분석하고, 개선의 필요성을 제시한다.

제3장에서는 과징금 산정에 있어 중대성 판단기준에 관한 현행법을 분석하고, 참고사례로서 국내 유사법령 및 국내 판례와 심결례 등을 분석한다. 이를 통해 중대성 판단의 구체적인 기준을 마련한다.

제4장에서는 과징금 산정에 있어 관련 매출액 산정방식의 현행법 및 국내 유사법령과

판례 및 심결례 등을 분석하고, 이를 통해 관련 매출액 산정방식의 개선안을 도출한다.

제5장에서는 현재 방송사업자 등이 영위하고 있는 서비스를 분류하고, 관련 사업자들에게 대한 설문조사 및 그 밖의 연구 결과를 바탕으로 관련 서비스를 판단하기 위한 기준을 제시한다.

마지막으로 제6장에서는 연구내용을 요약하고, 앞서 검토한 중대성 판단의 구체적인 기준 및 관련 매출액 산정방식의 개선안을 통해 입법화를 위한 법안을 제시한다.

4. 연구 내용 및 결과

방송법 및 인터넷방송법상의 과징금은 방송사업이 공공성을 갖는다는 측면에서, 공정경쟁과 이용자 내지 시청자의 보호를 목적으로 금지행위를 위반하는 행위로 인해 사업자가 얻는 부당이득을 박탈하여 이를 억제하려는 부당이득 환수적 성격이 강하다고 볼 수 있다. 이러한 점에 비추어 본다면, 과징금 액수와 위반행위로 얻은 경제적 이익은 어느 정도 부합할 필요가 있을 것이다. 즉, 과징금 액수가 방송사업자 등의 금지행위 위반으로 인한 이득액의 규모와 상호 균형을 이루지 못한다면 해당 과징금 부과처분은 재량권 일탈·남용으로 위법한 행정처분으로서 취소 대상이 될 수 있기 때문이다. 따라서 과징금 부과 시 주요 쟁점이 되는 중대성 판단기준과 관련매출액 산정방식이 위반행위로 인한 부당이득 규모와 균형을 이루면서도, 수범자인 사업자들의 예측가능성을 확보하는 방식으로 이루어지되, 과징금 부과여부 및 부과액수에 있어서 재량을 갖고 있는 방송통신위원회의 판단을 존중할 수 있는 방향으로 법령을 개정할 필요가 있을 것이다. 한편, 방송의 공공성을 심각하게 해칠 수 있는 공정경쟁저해행위의 경우에는 징벌적 성격의 과징금 제도를 유지하여 사전 억제 효과를 확보할 필요도 있다고 하겠다.

현행 방송법 및 인터넷방송법에서는 위반행위의 중대성에 따른 부과기준을 및 부과기준 금액에 차등을 두고 있으나, 어떠한 행위가 매우 중대한지, 중대한지, 중대성이 약한지에 대한 판단 기준을 마련하고 있지 않다. 어느 정도의 판단기준을 사전에 제시하는 것이 과

징금 부과처분을 하는 방송통신위원회의 부담을 덜어주는 한편, 수범자들에게 예측가능성 및 승복을 유도하고 법적 안정성을 높일 수 있다는 점에서 바람직할 것이다. 그 밖에도 방송법 및 인터넷방송법상 현재 부과기준율과 부과기준금액은 각각 고시 및 시행령에서 구체적으로 정하고 있는데, 구체적으로 정하고 있는 기준이 상위법과 맞지 않은 측면이 있는데, 이를 상위법과 일치하도록 개선할 필요가 있을 것이다.

현행 방송법상 관련매출액의 개념은 위반기간과 관련 없이 “직전 3개 사업연도 연평균 매출액”을 요소로 하고 있는데, 이는 다른 법령상의 개념(연평균매출액과 관련매출액 개념을 구분함)과 혼란이 있을 수 있고, 수범자의 예측가능성 및 명확성, 공정성의 측면에서 위반기간 동안의 관련매출액을 기준으로 하는 것이 합리적일 것이다. 물론 과징금 부과기준이 되는 매출액을 산정할 때 이를 특정한 사업연도를 기준으로 한 평균매출액으로 할 것인지, 법 위반기간 동안의 위반금액에 초점을 맞출 것인지는 입법자의 판단에 맡길 수 있지만, 과징금의 부과목적이 원칙적으로는 범위반 행위로 얻은 부당이득을 환수하는데 있다는 점 및 헌법상 기본권 제한과 관련된 최소침해의 원칙 등에 비추어 본다면, 이용자 이익저해행위의 경우에는 과징금 액수와 위반행위로 얻은 경제적 이익을 어느 정도 부합하도록 하기 위하여 위반기간 동안의 매출액을 전제로 하는 관련매출액으로 바꿀 필요가 있다. 그러나, 방송의 공공성을 심각하게 해칠 수 있는 공정경쟁저해행위의 경우에는 위와 같은 사정에도 불구하고 징벌적 성격의 과징금 제도를 유지하여 사전 억제 효과를 확보할 필요도 있다고 하겠으므로, 현행 법규정을 유지하여 “직전 3개 사업연도 연평균 매출액”의 개념을 유지할 필요가 있을 것이다.

한편, 인터넷방송법상 관련매출액의 개념은 동법 시행령에서는 위반행위를 한 기간 동안의 매출액을 요소로 하고 있는데, 행정규칙에서는 연평균매출액을 개념요소로 하고 있어 일치하지 않고 있지 않다. 그러나 이미 상위법령인 인터넷방송법에서 연평균매출액 개념을 “매출액”으로 정의하고 있고, 동법 시행령에서 “관련매출액” 개념을 별도로 정의한 것으로 비추어볼 때, 고시에서 관련매출액을 연평균매출액으로 정의한 것은 입법오류로 보이므로 개선할 필요가 있다.

관련 서비스 개념과 관련하여 현행 방송법 및 인터넷방송법은 “위반행위로 인해 직접적

또는 간접적으로 영향을 받는 서비스”로 추상적으로 정의하고 있는데, 직접적인 영향을 받는 서비스와 간접적인 영향을 받는 서비스에 대한 구분 기준을 마련하고 있지 않아 관련매출액이 행위 기준에 따라 산정될 수도 있고, 사회적 피해 기준에 의해 산정될 수도 있어 불확실성을 야기하고 있다. 판례는 직접적인 영향과 간접적인 영향을 따로 구분하여 판단하지 않고, 위반행위로 인한 이득 혹은 손해, 경쟁제한효과 등과의 인과관계 여부를 판단하여 관련 서비스의 범위를 판단²⁾하고 있으므로, 관련 서비스의 범위가 위반‘행위’를 기준으로 한 영향을 요소로 하여 판단하기 보다는 사회적 피해기준으로 일원화하도록 “직접 또는 간접적으로”라는 표현을 없애고 이를 “영향을 받는”으로 간소화하는 방안을 고려할 필요가 있다.

관련 서비스의 판단기준과 관련하여, 판단의 기본원칙은 ① 당해 금지행위가 발생한 서비스, ② 당해 금지행위로 인하여 부당이득(매출증대 혹은 원가절감)이 발생하거나/발생할 수 있는 서비스, ③ 당해 금지행위로 인하여 경쟁사업자에게 피해가 발생한 서비스를 관련 서비스로 판단한다. 세부적으로, 기본채널 가입자 수 증가를 위한 금지행위 위반의 경우, 원칙적으로 유료채널 서비스, 유료VOD서비스, 광고서비스, 단말장치대여서비스(디지털방송), 가입 및 시설설치 서비스 등을 관련 서비스로 보되, 이와 같은 서비스들이 거래 관행상 기본채널 가입자 수 증감에 영향을 받지 않는 서비스의 경우에는 그 점에 관한 객관적인 증거(계약서, 관련자 증언, 기타 문서 등)를 통해 입증되는 경우에는 관련 서비스에서 제외될 수 있다. 한편, 광고수수료나 프로그램제공 또는 판매 수수료 증감을 위한 금지행위 위반의 경우에는 기본적으로 해당 서비스만을 관련 서비스로 판단하되, 예외적으로 해당 수수료의 증감에 따라 매출액이 증감되었거나/증감될 수 있다는 점 혹은 해당 서비스의 원가가 증감되었거나/증감될 수 있다는 점이 객관적인 증거(계약서, 관련자 증언, 기타 문서 등)에 의하여 입증되는 경우에는 관련 서비스에 포함될 수 있다.

2) 대법원 2015. 4. 13. 선고 2012두24177 판결, 서울고등법원 2015. 1. 30. 선고 2014누1910 판결, 대법원 2010. 11. 25. 선고 2009두9543 판결.

5. 정책적 활용 내용

본 연구의 결과는 방송통신 융합시대에 방송시장의 공정성 확보 및 시청자 권익보호를 위하여 방송사업자들이 금지행위 규정을 위반하지 않도록 과징금의 사전 억제적 효과를 확보함과 동시에 과징금 산정에 있어서 기준금액 산정 및 부과기준율의 적용을 실질화 하기 위한 기준으로 활용하도록 한다. 이를 통하여 방송통신위원회의 과징금 부과 실무의 일관성을 확보하고, 수범자인 방송사업자들의 예측가능성을 제고할 수 있을 것이다.

6. 기대효과

본 연구는 현행 법령상의 문제점을 도출하여 그에 따른 개선방안을 마련하되, 관련 판례 및 사례들을 분석한 결과를 반영함으로써 연구 목적의 개선방안 아니라 실무 적용을 염두에 둔 개선방안을 제시하며, 연구협력팀 및 사업자의 의견을 수렴함으로써 방송통신위원회의 실제 과징금 부과 업무에 적용할 수 있는 방안 마련을 통해 적절한 수준의 과징금 부과기준을 정립한다. 이를 통해 방송통신위원회는 과징금 처분의 적법성을 담보 받을 수 있으며, 사업자들은 과징금 부과액에 대한 예측가능성을 확보할 수 있다. 이로 인하여 과징금 제재처분을 통한 금지행위 위반 억제 효과를 실용적으로 달성할 수 있으며, 이는 곧 사업자간 공정 경쟁을 보장하고, 이용자이익저해행위를 최소화하는 효과가 있을 것이다. 또한 과징금 부과처분에 대한 불복 사례도 줄어들어 방송통신위원회 및 사업자들의 인적 및 물적 자원의 낭비를 막을 수 있을 것으로 기대한다.

마지막으로, 최종연구용역보고서의 내용은 타 법령상 과징금 부과 기준과 관련하여 중대성 판단기준 및 관련 매출액 산정과 관련된 중요한 참고자료 및 기준이 될 수 있을 것이다.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 필요성

과징금제도는 본래 행정법규의 위반자에게 경제적 이익이 발생한 경우 그 이익을 박탈하여 간접적으로 행정법상의 의무를 이행시키고자 할 목적으로 도입되었다. 즉, 의무위반행위로 인해 발생한 부당한 이익을 박탈하기 위하여 그 이익액에 따라 과하여지는 제재금으로서의 성격을 지닌 것이다.³⁾ 이처럼 과징금이 법 위반행위로 발생한 경제적 이득을 회수하려는 목적을 가진 경우에는 위법행위에 대해 직접적으로 제재를 가하는 것이므로, 당해 위법행위에 대한 명확성과 금전적 판단에 대한 확실한 근거를 가지고 있어야 한다.

한편, 대법원은 과징금 액수는 부과대상인 행위로 인한 이득액의 규모와 상호 균형을 이룰 것이 요구되고 이러한 균형을 상실할 경우에는 비례의 원칙에 위배되어 재량권의 일탈·남용에 해당한다고 판시한 바 있는데(대법원 2010. 1. 14. 선고, 2009두11843 판결), 이에 과징금을 부과할 때에는 적합성의 원칙, 필요성의 원칙, 상당성의 원칙 등 비례의 원칙을 준수하여야 할 것이다.

현행 방송법 등에는 과징금 액수를 산정함에 있어서 1) 부과기준율을 정하는 위반행위의 “중대성”을 판단하는 구체적인 기준을 정하고 있지 않고 있어 방송통신위원회의 내부기준에 의해서 판단하고 있으며, 2) 기준금액인 관련 매출액을 산정하는 기준이 명확하지 않은 실정이다. 이에 따라 과징금 액수에 대한 사업자들의 예측가능성이 결여되고 있으며, 이로 인한 행정소송의 제기 등으로 인한 방송통신위원회와 사업자들의 인적 및 물적 자원의 낭비가 초래되고 있다. 또한, 과징금 부과 목적인 위반행위의 억제 효과도 한계가 있을 수밖에 없는 상황이다.

따라서 방송법 등에 규정된 금지행위 위반 시 부과되는 과징금 산정기준과 관련하여 위

3) 김남진/김연태, 행정법 1, 법문사, 2019, p.583.

반행위의 중대성 판단기준을 구체적으로 정립함으로써 과징금 액수에 대한 사업자들의 예측가능성을 확보하고 이에 따른 행정의 신뢰성을 제고할 필요가 있으며, 관련 매출액 산정방식과 관련하여서도 관련 서비스 범위를 정하는데 있어서 “관련성”을 판단하는 방식을 개선하여 과징금 부과 목적인 부당이득의 환수 및 제재적 효과를 효율적으로 달성하는 방안 마련이 필요하다.

제2절 연구의 개요

1. 연구의 내용과 범위

방송법 등에서의 과징금 산정기준을 개선하기 위해 방송법 등 금지행위 위반에 따른 과징금 제도의 현황 및 문제를 분석한다. 이에 앞서 일반적인 과징금 제도의 개념 및 유형, 목적 등을 살펴보고, 방송법 등에서의 입법취지 등을 분석한다.

방송법 등에 규정된 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 산정방식의 구체적인 개선안을 파악하기 위해 금지행위의 유형별 특징과 과징금 산정방식을 분석하고, 과징금 산정방식 중 중대성 판단기준에 관한 국내의 유사한 법체계 및 사례 등을 조사한다. 국내의 유사한 법체계로는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 “공정거래법”이라 함)과 전기통신사업법, 대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률(이하 “대규모유통업법”이라 함)을 중심으로 살펴본다. 한편, 과징금 산정방식 중 관련 매출액 산정방식에 있어서도 국내의 유사한 입법례 등을 비교·검토하고, 금지행위 유형별 중대성 판단기준 및 관련 매출액 산정방식 개선방안을 도출한다.

이를 토대로 과징금 액수가 위반행위로 인한 이득액의 규모와 상호균형을 이루도록 개선하는 한편 객관적이고 일관된 기준을 정립하여 사업자들에게 예측가능성을 부여함으로써 행정의 신뢰성을 제고하고, 불복소송의 제기를 최소화하는 개정안을 마련한다. 특히 이는 개선방안 마련에 그치지 않고 향후 방송통신위원회의 과징금 부과 처분의 적법성 확보를 위하여, 현행 법체계화 조화를 이룰 수 있는 법령 개정안을 마련한다.

한편, 본 연구에서는 효율적인 내용 분석을 위해 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」(약칭: 인터넷방송법), 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」(약칭: 방송광고판매대행법)에 한정하여 검토하며, 이상 “방송법 등”으로 표기한다.

2. 연구의 방법

본 연구에서는 문헌연구로 방송법 등에서의 금지행위 및 과징금 부과규정 등을 검토하며, 과징금 산정기준 개선과 관련한 기존 선행연구 검토와 과징금 산정기준 적정성에 관한 대법원 판례 및 방송통신위원회의 심결례를 조사·분석한다. 또한, 실무에 밀접한 개선 방안 마련을 위해 이해관계자인 사업자들의 의견을 수렴하며, 이를 토대로 법령 개정안을 마련한다.

가. 문헌연구

1) 법률전문가의 법령 및 판례 분석

변호사 등 법률전문가로 구성된 연구진이 방송법 등의 과징금 부과 체계에 대한 현행 법령 및 판례, 심결례 등을 분석하여 문제점을 도출한 후 판례 등에서 제시한 기준들을 바탕으로 실무적인 개선안을 도출한다.

2) 선행연구 검토

과징금 부과와 관련한 기존 학술 논문 검토를 통해 방송법등의 과징금 부과와 기본적인 성격 등을 검토하며, 방송법상 금지행위 위반에 따른 과징금 산정기준과 관련한 연구는 많지 않으므로, 이에 대해서는 공정거래법 및 전기통신사업법상 금지행위 위반에 따른 과징금 산정기준에 대한 연구 분석을 통해 방송법 및 인터넷방송법상의 금지행위 위반에 따른 과징금 산정기준 개선안을 도출하는데 활용한다.

나. 설문조사

설문조사는 과징금 산정 시 합리적인 관련 서비스 및 매출액 범위 기준 설정을 위해 방송사업자의 관련 서비스의 종류 및 현황 등을 파악하고, 관련 서비스 범위 판단 기준에 대한 사업자들의 요구를 파악하기 위해 방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자(이하 "IPTV사업자"라 함)를 대상으로 설문을 실시한다. 설문조사의 주요 내용은 다음과 같다.

<표 1-1> 설문조사 주요 내용

조사영역	항목
관련 서비스의 종류 및 현황	Q1. 매출이 발생하고 있는 서비스 범위 Q2. 기타방송서비스, 전기통신사업서비스, 기타사업에 포함되어야 할 서비스 범위 Q3. 계약서에 반영되지 않더라도 거래대금 산정에 관한 거래 관행이 있는지 여부
관련서비스 범위 판단 기준	Q4. 기본채널서비스 가입자수 증감이 유료채널서비스, 유료VOD채널서비스의 매출에 영향을 미치는지 여부 Q5. 방송서비스(기본채널, 유료채널, 유료VOD채널서비스) 가입자수 증감이 홈쇼핑송출서비스의 매출에 영향을 미치는지 여부 Q6. 방송서비스 가입자수 증감이 광고서비스 매출에 영향을 미치는지 여부 Q7. 방송서비스 가입자수 증감이 기타방송서비스의 매출에 영향을 미치는지 여부 Q8. 방송서비스 가입자수 증감이 협찬매출에 영향을 미치는지 여부 Q9. 방송서비스 가입자수 증감이 전기통신사업서비스 매출에 영향을 미치는지 여부 Q10. 방송서비스 가입자수 증감이 기타사업의 매출에 영향을 미치는지 여부

2019. 11. 4.경부터 약 1달간 9개 유료방송사업자 및 한국케이블TV방송협회, 한국IPTV 방송협회를 상대로 실시한 설문조사 결과, 7개의 사업자가 답변을 제출하였다.

다. 사업자 간담회 및 정책연구반 회의 개최

이론이나 학술연구 위주의 개선방안 마련이 아니라 실제 방송통신위원회의 실무 과정에서 적용 가능한 개선방안 마련을 위하여, 판례 등에서 나타난 기준을 연구하여 사업자들의 의견 수렴 과정을 거쳐 최종적인 개선방안을 마련함으로써, 사업자들의 의견을 사전적으로 수렴한 후 입법과정에서 사업자들의 이견을 최소화하고 수용 및 예측 가능성을 높여도록 한다. 또한, 방송통신위원회와의 주기적인 회의를 통해 연구진행 사항을 공유하여 관련 정책의 문제 및 개선사항에 대한 의견을 수렴한다.

3. 연구의 구성

본 연구는 방송법등에서의 금지행위의 중대성 판단기준 구체화 및 관련 매출액 산정방식 개선에 관한 연구로서 크게 현행 법령상의 문제 및 요구사항 등을 도출하고, 참고사례 분석 등을 통해 개선방안을 도출하는 것을 연구의 기본 틀로 한다.

제1장에서는 본 연구의 내용과 방법, 범위 등을 설정하는데, 본 연구는 방송법 및 인터넷방송법을 중심으로 분석하며, 주요 연구대상으로 금지행위 위반에 따른 과징금 부과 시 부과기준을 및 기준금액을 개선하는 것을 목적으로 한다.

제2장에서는 본 연구의 과제인 방송법 등에서의 금지행위 위반에 따른 과징금 제도의 현황분석 및 요구사항을 도출하기 위해 일반적인 과징금 제도의 개념 및 유형, 목적 등을 살펴보고, 방송법 등에서의 금지행위 위반에 따른 과징금 제도 현황을 본격적으로 살펴본다. 또한, 방송법 및 인터넷방송법상의 금지행위 유형을 분석하고, 금지행위 위반에 따른 과징금 부과 규정의 체계를 분석한다. 이를 통해 현행법상 과징금 상정기준의 문제점을 분석하고, 개선의 필요성을 제시한다.

제3장에서는 과징금 산정에 있어 중대성 판단기준에 관한 현행법을 분석하고, 참고사례로서 국내 유사법령 및 국내 판례와 심결례 등을 분석한다. 이를 통해 중대성 판단의 구체적인 기준을 마련한다.

제4장에서는 과징금 산정에 있어 관련 매출액 산정방식의 현행법 및 국내 유사법령과

판례 및 심결례 등을 분석하고, 이를 통해 관련 매출액 산정방식의 개선안을 도출한다.

제5장에서는 현재 방송사업자 등이 영위하고 있는 서비스를 분류하고, 관련 사업자들에 대한 설문조사 및 그 밖의 연구 결과를 바탕으로 관련 서비스를 판단하기 위한 기준을 제시한다.

마지막으로 제6장에서는 연구내용을 요약하고, 앞서 검토한 중대성 판단의 구체적인 기준 및 관련 매출액 산정방식의 개선안을 통해 입법화를 위한 법안을 제시한다.



[그림 1-1] 연구의 구성 및 체계도

4. 기대효과 및 활용방안

본 연구는 현행 법령상의 문제점을 도출하여 그에 따른 개선방안을 마련하되, 관련 판례

및 사례들을 분석한 결과를 반영함으로써 연구 목적의 개선방안 아니라 실무 적용을 염두에 둔 개선방안을 제시하며, 연구협력팀 및 사업자의 의견을 수렴함으로써 방송통신위원회의 실제 과징금 부과 업무에 적용할 수 있는 방안 마련을 통해 적절한 수준의 과징금 부과기준을 정립한다. 이를 통해 방송통신위원회는 과징금 처분의 적법성을 담보 받을 수 있으며, 사업자들은 과징금 부과액에 대한 예측가능성을 확보할 수 있다. 이로 인하여 과징금 제재처분을 통한 금지행위 위반 억제 효과를 실용적으로 달성할 수 있으며, 이는 곧 사업자간 공정 경쟁을 보장하고, 이용자이익저해행위를 최소화하는 효과가 있을 것이다. 또한 과징금 부과처분에 대한 불복 사례도 줄어들어 방송통신위원회 및 사업자들의 인적 및 물적 자원의 낭비를 막을 수 있을 것으로 기대한다.

마지막으로, 최종연구용역보고서의 내용은 타 법령상 과징금 부과 기준과 관련하여 중대성 판단기준 및 관련 매출액 산정과 관련된 중요한 참고자료 및 기준이 될 수 있을 것이다.

제 2 장 방송법등에서의 금지행위 위반에 따른 과징금 제도 분석

제1절 과징금 제도 개관

1. 과징금의 개념

과징금은 법령상의 용어로서 1980년에 제정된 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서 처음 도입된 것인데, 도입할 당시에는 '경제행정법상의 의무에 위반한 자가 당해 행위로 인하여 경제적 이익을 얻을 것이 예정되어 있는 경우에, 당해 의무위반행위로 인한 불법적인 이익을 박탈하기 위하여 그 이익액에 따라 과하여지는 일종의 행정제재금을 의미'하는 것이었다.⁴⁾ 그러나 오늘날 실정법에서 사용되고 있는 과징금의 의미는 매우 다양하게 나타나고 있어 그 개념을 둘러싸고 다양한 견해가 존재하고 있다. 예컨대, 과징금 제도에 대해 “행정청이 일정한 행정법상의 의무 위반에 대한 제재로써 부과하는 금전적 부담”, “행정법상의 의무를 위반한 자에게 경제적 이익이 발생한 경우 그 이익을 박탈하며 경제적 불이익을 과하기 위한 제도”, “행정법상 의무위반에 대해 행정청이 그 의무자에게 부과·징수하는 금전적 제재” 등으로 설명되고 있다.⁵⁾

대법원은 공정거래법 위반사건에서 과징금에 대해 행정법상의 의무를 위반한 자에 대해 당해 위반행위로 얻게 된 경제적 이익을 박탈하기 위한 목적으로 부과하는 금전적인 제재라고 한 바 있으며(대법원 1995. 5. 28. 선고, 99두1571 판결), 비록 제재적 성격을 가진 것이기는 하여도 기본적으로는 위반행위로 얻은 불법적인 경제적 이익을 박탈하기 위해 부과되는 것이라고 하였다(대법원 2001. 2. 9. 선고, 2000두6206 판결). 즉, 과징금은 본래 부당이득 환수적 성격을 가진 제도지만 행정제재로서의 성격도 아울러 지니고 있는 것으로

4) 류지태, 행정법신론, 신영사, 2006, p.334.

5) 김태오/송민선, 방송법상 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 기준의 세분화에 관한 연구, 방송통신위원회, 2016, p.3.

본 것이다.⁶⁾ 헌법재판소는 과징금을 형사처벌이나 행정벌과는 그 성격을 달리하지만 위반자에 대해 금전지급 채무를 부담시킨다는 측면에서 실질적으로는 제재로서의 성격을 갖고 있다고 판시한 바 있다(헌법재판소 2001. 5. 31. 선고, 99헌가18 결정).

한편, 과징금은 금전적 제재 수단이라는 점에서 벌금이나 과태료와 유사하나, 과징금은 행정기관이 부과한다는 점에서 사법기관이 결정하는 벌금과 구별되며, 과태료가 행정청에 대한 협조무기 위반에 대해 부과하거나 경미한 형사사범에 대한 비범죄화 차원에서 부과되는 반면, 과징금은 일반적으로 법규 위반으로 얻어진 경제적 이익을 환수하거나 영업정지처분을 갈음하여 금전적 제재를 부과한다는 점에서 차이가 있다.⁷⁾

2. 과징금의 유형⁸⁾

과징금 제도는 현행법상 다양한 유형으로 규정되어 있어 그 개념을 일의적으로 정리하기 어렵다. 현행법상 과징금은 크게 경제적 이익 환수 과징금, 영업정지 대체 과징금, 순수한 금전적 제재로서의 과징금으로 유형을 구분할 수 있다.

가. 경제적 이익 환수 과징금

과징금이 처음 도입된 것은 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(1980. 12. 31. 제정) 제6조에서, 시장지배적 사업자가 경제기획원장관의 가격인하명령에 불응한 경우 가격인하명령일부터 가격인하 시까지 시장지배적 사업자가 명령위반으로 얻은 이익을 과징금으로 부과하도록 한 것이다. 이처럼 경제적 이익 환수 과징금은 불법행위로 얻어진 경제적 이익을 확실히 환수하기 위해 도입된 것이며, 이는 불법이익의 환수 수단으로 일반적으로 인정되는 형법상의 몰수·추징제도 등이 엄격한 형사절차에 의해 운영되어 경제사범의 제재에 요구되는 융통성이 제약을 받는다는 점을 고려하여 고안된 것이다.

경제적 이익 환수 과징금은 법률의 규정에 따라 환수 범위를 명확히 하고, 이에 따른 행

6) 이원희 외, 과징금 부과액의 합리화를 위한 정비방안 연구, 법제처, 2013, p.7.

7) 법제처, 법령 입안심사 기준, 2019. p.183.

8) 이하의 내용은 법제처, 법령 입안심사 기준, 2019. pp.183-184 참조.

정처분으로 과징금을 부과·징수하게 되는데, 행정청이 운영하기 때문에 비교적 법령에서 부과금액 등이 명확하게 규정되어 있지만 집행과정에서는 행정청의 재량이 폭넓게 작용된다는 점이 특징이다.

나. 영업정지 대체 과징금

영업정지처분은 허가처분 등 수익적 행정행위에 대한 사후 관리 수단으로서 영업자가 허가 등에 따른 행정상의 의무를 위반할 때 제재로서 가하는 강력한 수단이기도 하나, 이로 인해 그 영업자가 수행하는 영업활동을 이용하는 일반국민에게 불편을 초래할 수 있다. 이러한 공익적 고려에 따라 행정처분을 대신하는 금전적 제재로서의 과징금이 등장하게 되었다. 현행법상 이러한 유형의 과징금이 가장 많은 경우를 차지하고 있으며, 이는 우리나라 행정법령에서만 고유하게 존재하는 행정제재제도라 할 수 있다.

영업정지 대체 과징금의 경우에도 결과적으로 영업정지기간의 영업행위로 얻을 수 있는 이익의 전부 또는 일부가 환수되는 효과가 있지만, 이 경우의 영업이익의 환수는 과징금 부과에 따른 부수적 효과이지 영업이익 환수 그 자체가 목적은 아니므로 영업정지 대체 과징금 부과 기분은 사업자가 영업정지기간에 실제 얻을 수 있는 영업이익과 반드시 연관될 필요는 없다.

다. 순수한 금전적 제재로서의 과징금

금전적 제재 과징금은 그 금액이 위반행위로 인해 얻게 된 이익과 직결되어 있지 않고 영업정지처분과 연계되어 있지도 않다는 점에서 앞서 설명한 두 유형과 다르다. 1995년 제정된 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」에서 도입되었고, 소유권이전등기를 장기간 신청하지 않은 경우 등에 일정한 과징금이 부과되도록 하고 있다.

이러한 과징금은 일정한 행정법상의 의무위반에 대한 단순한 금전적 제재에 불과하여 실질적으로는 과태료와 별로 다를 바가 없으나, 과태료의 경우 대개 부과 금액이 상대적으로 적은 금액이므로 현저히 큰 금액인 금전적 제재를 부과하는 것이 필요한 경우에 이러한 유형의 과징금이 도입되었다.

3. 과징금의 목적

과징금은 앞서 설명한 바와 같이, 본래 과징금은 기본적으로 부당이득환수적 성격을 가 지나 행정제재로서의 성격도 함께 가지고 있다(대법원 2000. 2. 9. 선고 2000두6206 판결 등). 과징금의 목적은 크게 세 가지로 정리할 수 있다.⁹⁾

첫째, 법 위반 행위에서 발생한 경제적 이득을 회수하는 것이다. 우리나라에 과징금을 처음 도입한 공정거래법은 시장지배적 사업자가 부당한 가격책정을 통해 취득한 부당이득을 회수하도록 규정하고 있다. 본 연구에서 다루게 될 방송법 역시 과징금 부과 시 위반행위로 인해 취득한 이익을 회수할 목적을 갖고 있다.

둘째, 소비자나 법 위반 행위와 관련된 타 사업자의 피해액을 국가가 대신 회수하는 것이다. 법 위반 행위에 따라 소비자나 타 사업자에게 손해 혹은 피해가 발생했음에도 불구하고 소비자나 동종 업계 사업자는 무임승차문제로 인해 피해보상청구 소송과 같은 집단적인 행동에 나서기 어렵다. 즉, 피해자는 피해보상청구와 관련된 비용은 모두 부담하지만 이익은 다른 피해자와 공유하게 되어 피해 보상을 청구할 유인이 약해진다. 이에 이들을 대신하여 국가가 그 손해액을 회수 및 보상하는 것이 필요하다.

셋째, 예방효과이다. 과징금 또한 다른 민·형사적 제재와 마찬가지로 범위반행위를 예방하려는 목적을 갖고 있다. 이러한 예방효과가 실효성을 갖기 위해서는 잠재적 범법자가 범법행위로부터 발생할 것이라고 기대하는 이익이 범법행위로 인한 처벌에 따른 기대비용보다 적어야 할 것이다.

이러한 효과가 유효하기 위해서는 과징금의 실제 부과액이 순수하게 경제학적으로 계산한 적정 과징금보다 커야하지만 예방효과를 위해 과다하게 부과된 과징금은 범죄에 상응하는 징벌을 과한다는 비례의 원칙¹⁰⁾에 반하는 결과를 가져올 수 있다.

9) 이하의 내용은 이원희 외, 과징금 부과액의 합리화를 위한 정비방안 연구, 법제처, 2013, pp.9-10.

10) 일반적으로 법률관계에서 비례의 원칙은 행정작용에 있어서 행정목적과 행정수단 사이에 합리적 비례관계가 있어야 한다는 과잉금지의 원칙을 의미한다. 이러한 비례의 원칙은 헌법상의 기본권인 제37조 제2항을 근거로 도출된 법원칙으로서 행정전반에 걸

4. 과징금 제도 규정 시 고려사항¹¹⁾

과징금을 부과하는 것은 국민에게 금전적 부담을 지우는 침익적 행정행위이기 때문에 법률유보 원칙상 반드시 법률에 근거를 두어야 한다. 또한, 법률상 과징금 부과 규정에는 부과권자, 부과사유, 상한액, 부과금액 산출기준, 체납 시 강제징수 절차 등이 포함되어야 하며, 위반행위별 과징금 금액을 하위법령에 위임하는 경우에도 법률에서 어느 정도의 구체적인 산정기준은 정하는 것이 바람직하다.

그 밖에 동일한 의무위반에 대해 과태료, 과징금, 벌금 등의 금전적 제재를 중복적으로 부과하는 입법은 법률의 수범자인 국민의 입장에서는 사실상 이중처벌로 받아들여질 수 있으므로, 과징금 제도를 도입하는 경우에는 다른 유형의 금전적 제재와 중복되는지 여부와 중복되는 경우라면 제재의 실효성 등의 측면에서 반드시 필요한 경우에만 한정하여 규정할 필요가 있다.

제2절 방송법등에서의 금지행위 위반에 따른 과징금 제도 현황

1. 방송법

가. 방송법상 금지행위

방송법상 금지행위 규정은 방송사업자등이 사업자간의 공정한 경쟁 또는 시정차의 이익

처 광범위하게 적용되고 있다. 비례의 원칙의 내용은 세부적으로 목적과 수단이 적합하여야 한다는 적합성의 원칙, 행정목적 달성을 위해 선택 가능한 수단 중 당사자의 권리나 자유를 가장 최소한으로 침해하는 수단을 선택해야 한다는 필요성의 원칙, 행정조치가 행정목적 달성을 위해 필요한 경우라도 그 조치로 인해 발생하는 불이익이 그 조치로 인해 발생하는 이익보다 큰 경우에는 그 조치를 취해서는 안 된다는 것을 의미하는 상당성의 원칙으로 구성된다. 이원희 외, 과징금 부과액의 합리화를 위한 정비방안 연구, 법제처, 2013, p.19.

11) 이하의 내용은 법제처, 법령 입안심사 기준, 2019. pp.184-185 참조.

을 저해하거나 저해할 우려가 있는 일정한 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하는 행위를 금지하는 것을 내용으로 한다(방송법 제85조의2 제1항).

금지행위의 주체는 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 “방송사업자등”이라 함) 등이며, 행위주체가 되는 방송사업자등은 금지되는 행위 유형에 해당하는 행위를 직접 행하는 경우뿐만 아니라 제3자로 하여금 이를 행하는 것도 금지된다.

금지행위의 위법성 요건은 “사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려” 즉, 공정경쟁저해성과 시청자이익저해성이라는 두 가지 병렬적인 요건으로 구성되어 있다. 이 요건을 통해 금지행위는 방송시장에서의 공정경쟁과 시청자이익을 보호하기 위해 이를 저해하는 방송사업자등의 행위를 사후적으로 규제하는 수단으로서의 지위를 갖는다.¹²⁾

방송법 제85조의2 제1항은 8개의 호를 두어 채널·프로그램의 제공·필수적인 설비의 접근 거부 등의 행위(제1호), 적장한 수익배분 거부 행위(제2호), 방송시청의 방해 행위(제3호), 부당한 시청자 차별행위(제4호), 이용약관에 위반하는 방송서비스 제공행위(제5호), 시청자 정보의 부당한 유용행위(제6호), TV홈쇼핑PP의 납품업자에 대한 불공정행위(제7호), 방송프로그램에 출연하려는 사람을 출연하지 못하게 하는 행위(제8호) 등으로 열거하고 있다. 다만, 법 제85조의2 제5항은 금지행위의 세부적인 유형 및 기준에 필요한 사항을 시행령에 위임하고 있는데, 그 위임에 따라 시행령 제63조의5 제1항 및 별표 2의3에서 법에 열거된 행위 유형에 대한 세부적인 사항을 정하고 있다.

이에 따라 제1호의 유형은 채널의 제공 거부·중단·제한 행위, 프로그램의 제공 거부·중단·제한 행위, 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필수적인 설비 접근 거부·중단·제한 행위, 채널 편성 변경 행위의 4가지 유형으로 구분되고, 제3호의 행위 유형은 다른 방송사업자등의 방송시청 방해 행위와 다른 방송사업자등의 서비스 제공계약의 체결 방해 행위로, 제5호의 행위 유형은 이용약관을 위반한 방송서비스 제공 행위와 이용계약과 다

12) 홍대식/이성엽, 방송시장 금지행위 제도 개선에 관한 연구, 방송통신위원회, 2016, p.10.

른 이용요금 청구 행위로 나눌 수 있으므로, 실제 행위 유형은 13개 유형으로 볼 수 있다.¹³⁾

<표 2-1> 방송법상 금지행위 규정

<p>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. <개정 2015. 3. 13., 2015. 12. 22.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위 2. 다른 방송사업자등에게 적절한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위 3. 부당하게 다른 방송사업자등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위 4. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위 5. 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위 6. 방송서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 유용하는 행위 7. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 납품업자에 대하여 방송편성을 조건으로 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정·취소 또는 변경하는 행위 8. 방송사업자의 임직원 이외의 자의 요청에 의하여, 방송프로그램에 출연을 하려는 사람과 방송사업자 이외의 자 사이의 가치분 결정, 확정판결, 조정, 중재 등의 취지에 위반하여 방송프로그램 제작과 관계없는 사유로 방송프로그램에 출연을 하려는 사람을 출연하지 못하게 하는 행위
--

나. 금지행위 위반에 따른 과징금 규정의 기본체계 및 주요 내용

방송통신위원회는 방송사업자등이 제85조의2 제1항에 해당하는 금지행위를 한 경우 공정거래위원회와 협의하여 해당 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 2를 곱

13) 홍대식/이성엽, 방송시장 금지행위 제도 개선에 관한 연구, 방송통신위원회, 2016, p.13.

한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 사업의 미개시나 사업 중단 등으로 인하여 매출액이 없거나 매출액 산정이 어려운 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 5억원 이하의 금액을 과징금으로 부과할 수 있다(방송법 제85조의2 제3항).

방송법상 금지행위에 대한 과징금 관련 규정의 체계는 우선 법률에서 과징금이 부과될 수 있는 위반행위의 유형과 부과상한액의 기준을 정하고, 과징금 산정기준과 절차에 대한 위임규정을 두고 있다(방송법 제85조의2 제3항).

이에 따라 방송법 시행령에서는 금지행위 관련 매출액에 대한 기준을 마련하고, 매출액이 없거나 매출액 산정이 어려운 경우에 대한 기준을 두고 있다(동법 시행령 제63조의3). 또한, 별표 5에서는 과징금 부과기준으로서 과징금 산정절차 및 기준을 정하고 있는데, 과징금을 부과할 때에는 법 제109조 제1항에 따라 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수, 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 등을 참작하고, 그 밖에 위반행위의 주도 여부, 관련 시장에 미치는 영향 등을 고려하여 기준금액에 필수적 조정, 추가적 조정을 거쳐 산정하도록 하고 있다(동법 시행령 별표 5 III. 1. 가.)

과징금 산정단계에서 중요한 기준은 기준금액의 산정, 필수적 조정과 추가적 조정 절차라고 할 수 있는데, 이와 같은 각 단계별 세부 고려사유 및 가중·감경 비율에 대한 세부 기준에 대한 사항은 방송통신위원회가 정하여 고시하도록 위임하고 있다(동법 시행령 별표 5 III. 2.).

<표 2-2> 방송법상 금지행위 위반에 따른 과징금 규정의 체계

법률	방송법 제85조의2(금지행위) 방송법 제109조(과징금 부과 및 징수)
시행령	방송법 시행령 제63조의3(금지행위 관련매출액 등) 방송법 시행령 별표 5(과징금의 부과기준)
고시	방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 [방송통신위원회고시 제2014-26호, 2014. 12. 31. 일부개정, 2015. 1. 1. 시행]

방송법상 금지행위 위반에 따른 과징금 산정과 관련하여 주요한 개념은 과징금 산정 시 기준이 되는 “기준금액”과 “관련매출액”이라고 할 수 있는데, 기준금액은 관련매출액에 고시로 정한 부과기준율을 곱하여 산정하게 되며, 이러한 부과기준율은 “매우 중대한 위반행위”, “중대한 위반행위”, “중대성이 약한 위반행위” 등 중대성의 내용 및 정도에 따라 구분되어 정해져 있다[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회 고시 제2014-26호) 별표 1].

방송법상 관련매출액은 “직전 3개 사업연도의 연평균 매출액”을 기본개념으로 하면서, 방송사업자등의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료수익, 광고수익, 협찬수익, 프로그램판매수익, 홈쇼핑송출수수료수익 등의 “관련서비스” 매출액을 대상으로 한다[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회 고시 제2014-26호) 제5조].

한편, 과징금 산정은 최종적으로 필수적 조정과 추가적 조정 절차를 거치게 되는데, 필수적 조정은 위반행위 기간 및 횟수를 고려하여 50% 범위에서 가중한 금액을 합산하며, 추가적 조정은 위반행위의 주도 여부, 위반행위의 고의·과실 여부, 위반행위에 대한 조사의 협조 여부, 위반행위에 대한 조사 중 위반행위의 지속 및 확대 여부, 위반행위가 방송 시장 및 관련 시장에 미치는 영향 등을 고려하여 50% 범위 이내에서 가중하거나 감경하는 것을 말한다(방송법 시행령 별표 5).

<표 2-3> 방송법상 과징금 산정 관련 주요 기준 개요

관련매출액	1) 방송사업자등이나 제3자가 금지행위를 마친 날이 속한 사업연도의 첫날 이전에 사업을 개시한 경우: 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액(해당 사업연도의 첫날 현재 사업을 개시한 지 3년이 되지 아니하는 경우에는 그 사업을 개시한 날부터 직전 사업연도 말일까지의 매출액을 연평균 매출액으로 환산한 금액) 2) 방송사업자등이나 제3자가 금지행위를 마친 날이 속한 사업연도에 사업을 개시한 경우: 사업을 개시한 날부터 해당 방송사업자등이나 제3자가 금지행위를 마친 날까지의 매출액을 연매출액으로 환산한 금액
기준금액	관련매출액×부과기준율(부과기준율은 고시로 정함)
필수적	위반행위의 기간 및 횟수에 따라 각각 기준금액의 100분의 50의 범위에서

조정	가중한 금액을 합산(다만, 합산한 금액이 위반행위로 인해 취득한 이익에 상당하는 금액(해당 금액을 산정할 수 있는 경우만 해당)과 균형을 이루지 못한다고 판단되는 경우에는 그 이익에 상당하는 금액을 고려하여 조정)
추가적 조정	1) 위반행위의 주도 여부, 위반행위의 고의·과실 여부, 위반행위에 대한 조사의 협조 여부, 위반행위에 대한 조사 중 위반행위의 지속 및 확대 여부, 위반행위로 인한 매출액·시장점유율 또는 가입자 수의 변화 등 위반행위가 방송시장 및 관련 시장에 미치는 영향 등을 고려하여 필수적 조정을 거친 금액의 100분의 50의 범위에서 가중하거나 감경할 수 있음. 2) 위반사업자의 현실적 부담능력, 위반사업자가 처한 사업여건의 변동 등을 고려하여 과중하다고 인정되는 경우에는 100분의 50을 초과하여 감경할 수 있다. 이 경우 방송통신위원회의 의결서에 그 이유를 명시해야 함.

주1: 관련매출액을 산정할 때 관련서비스의 범위는 법 제2조의 방송 및 방송사업의 분류, 위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단하고, 매출액은 법 제85조의2제4항 및 제98조에 따라 방송통신위원회에 제출하는 재산상황이나 그 밖에 매출액 산정에 필요한 자료 등을 참고하여 정하는 것을 원칙으로 함.

주2: 관련매출액이 없거나 관련매출액의 산정이 어려운 경우의 기준금액은 위반행위의 내용 및 정도에 따라 방송통신위원회가 정하여 고시.

자료: 「방송법 시행령」 제63조의3 제1항 및 별표 5 III.

2. 인터넷방송법

가. 인터넷방송법상 금지행위

인터넷방송법도 방송법과 유사하게 인터넷 멀티미디어 방송과 관련하여 금지행위를 규정하고 있는데, 동법 제17조에서 규정하고 있는 금지행위는 방송법 제85조의2에서 규정하고 있는 금지행위와 상당히 유사하다. 즉, 인터넷방송법에 따른 금지행위 규정도 방송법에 따른 금지행위와 유사하게 인터넷 멀티미디어 방송과 관련하여 사업자가 사업자간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 일정한 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하는 행위를 금지하는 것을 내용으로 하고 있다.¹⁴⁾

14) 홍대식/이성엽, 방송시장 금지행위 제도 개선에 관한 연구, 방송통신위원회, 2016,

인터넷방송법에 따른 인터넷방송사업자는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자(이하 “IPTV제공사업자”라 함)와 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자(이하 “IPTV콘텐츠사업자”라 함)로 구분되는데, 인터넷방송법에 따른 금지행위 규정은 이중 IPTV제공사업자를 행위주체로 하고 있어 적용대상이 IPTV제공사업자로 제한된다.¹⁵⁾

인터넷방송법 제17조 제1항은 각 호로 IPTV서비스 제공 거부행위(제1호), 이용약관 위반행위(제2호), 이용자 정보 부당유용 행위(제3호), 이용자 차별행위(제4호), 우월적 지위를 이용한 부당한 계약 강요 및 적정한 수익배분 거절 행위(제5호), 부당한 방송시청방해 및 서비스 제공계약 체결 방해행위(제6호), 채널 등 제공 거절행위(제7호)를 금지행위로 정하고 있다.

<표 2-4> 인터넷방송법상 금지행위 규정

<p>제17조(금지행위) 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 유용하는 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 적정한 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

p.69.

15) 홍대식/이성엽, 방송시장 금지행위 제도 개선에 관한 연구, 방송통신위원회, 2016, p.70.

나. 금지행위 위반에 따른 과징금 규정의 기본체계

인터넷방송법상 금지행위 규정은 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자와 인터넷 멀티미디어 콘텐츠사업자에 따라 별도로 규정되어 있다. 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 경우 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 특정 행위를 하거나 제3자로 이를 행하게 하는 행위를 금지하는 규정(법 제17조 제1항)을 두고 이를 위반하는 경우 과징금을 부과할 수 있도록(법 제17조 제2항) 하고 있는 반면, 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자의 경우에는 주요방송 프로그램의 계약 행위 등에 있어 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저해하여서는 안된다는 금지규정(법 제20조 제1항)은 두고 있으나 이에 대해 과징금을 부과하는 규정은 두고 있지 않다. 즉, 인터넷방송법상 금지행위 위반에 따른 과징금 부과 대상이 되는 것은 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 금지행위를 위반하는 경우이다.

방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 금지행위를 하는 경우에는 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 있으며, 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 때에는 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다(법 제17조 제2항). 이처럼 인터넷방송법상 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 금지행위에 대한 과징금 규정은 과징금 산정의 참작사유와 부과상한액에 관한 원칙적인 매출액 기준 및 매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우의 예외적인 정액 기준을 규정하여 큰 틀에서 방송법과 유사한 구조를 갖추고 있다.

인터넷방송법 시행령에서는 부과상한액 기준이 되는 매출액, 위반행위 종류별 과징금 부과상한액 및 산정기준에 관하여 규정하고 있으며, 과징금은 법 제17조 제2항 본문에 따라 고려할 사유와 이에 영향을 미치는 위반행위의 주도 여부, 관련 시장에 미치는 영향 등을 고려하여 기준금액에 필수적 가중, 추가적 가중, 감경을 거쳐 산정하도록 하여 각 단계별 산정 절차 및 기준을 정하고 있다(시행령 제13조 및 별표 2). 그 밖에 기준금액, 필수적

가중, 추가적 가중·감경의 각 단계별 세부 고려사유와 가중·감경 비율에 대한 세부기준, 그 밖에 과징금의 부과에 필요한 세부적인 사항과 방법 등에 관한 사항은 방송통신위원회 고시로 정하도록 위임하고 있다(시행령 별표 2. 3.).

〈표 2-5〉 인터넷방송법상 금지행위 위반에 따른 과징금 규정의 체계

법률	인터넷방송법 제17조(금지행위)
시행령	인터넷방송법 시행령 제13조(과징금) 인터넷방송법 시행령 별표 2(위반행위의 종류별 과징금 부과 상한액 및 산정기준)
고시	인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 [방송통신위원회고시 제2016-5호, 2016. 8. 30. 제정, 2016. 8. 30. 시행]

인터넷방송법상 금지행위 위반에 따른 과징금 산정 시 기본이 되는 “기준금액”은 관련 매출액에 부과기준율을 곱하여 정하는데, 부과기준율은 위반행위의 내용 및 위반 정도에 따라 중대성의 정도를 달리 하여 정하고 있다(동법 시행령 별표 2). 한편, 시행령에서는 관련매출액을 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 위반행위를 한 기간 동안 그 위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스에 대한 매출액으로 정의(동법 시행령 별표 2)하고 있으나, 고시에서는 관련매출액을 사업자의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료매출액, 광고매출액, 협찬매출액, 프로그램판매매출액, 홈쇼핑송출수수료매출액 등의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액으로 정의하여[인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2016-5호) 제5조 제1항] 불일치하고 있는데, 이는 상위법령에 맞게 정비가 필요할 것으로 보인다.

과징금 산정은 최종적으로 기준금액에 필수적 가중, 추가적 가중·감경을 거쳐 산정하게 되는데 필수적 가중은 위반행위의 기간 및 횟수를 고려하여 기준금액의 50% 이내에 가중할 수 있으며, 추가적 가중·감경은 위반행위의 주도 여부, 위반행위의 고의·과실 여부, 위반행위에 대한 조사의 협조 여부, 위반행위에 대한 조사 중 위반행위의 지속 및 확

대 여부, 위반행위가 관련 시장에 미치는 영향 등을 고려하여 필수적 가중을 거친 금액의 50% 범위에서 가중하거나 감경하는 것을 말한다.

<표 2-6> 인터넷방송법상 과징금 산정 관련 주요 기준 개요

관련매출액	인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 위반행위를 한 기간 동안 그 위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스에 대한 매출액
기준금액	관련매출액×부과기준율
필수적 가중	1) 위반행위의 기간 및 횟수를 고려하여 기준금액의 100분의 50의 범위에서 가중한 금액을 기준금액에 합산하고, 이를 위반행위로 인해 취득한 이익에 상당하는 금액과 비교하여 그 중 더 큰 금액을 필수적 가중을 거친 금액으로 함. 2) 위반행위의 기간은 단기·중기·장기로 구분하여 차등 가중하고, 같은 위반행위가 반복되는 경우에는 반복되는 위반행위의 횟수에 비례하여 가중함.
추가적 가중·감경	위반행위의 주도 여부, 위반행위의 고의·과실 여부, 위반행위에 대한 조사의 협조 여부, 위반행위에 대한 조사 중 위반행위의 지속 및 확대 여부, 위반행위로 인한 시장점유율 또는 가입자 수의 변화 등 위반행위가 관련 시장에 미치는 영향 등을 고려하여 필수적 가중을 거친 금액의 100분의 50의 범위에서 가중하거나 감경함.

주1: 관련 매출액을 산정할 때 위반기간은 위반행위의 시작일부터 종료일까지의 기간으로 하며, 관련 매출액은 영업보고서 등 회계자료를 기준으로 정함.

주2: 관련 매출액이 없거나 관련 매출액의 산정이 곤란한 경우에는 중대성의 정도에 따라 기준금액을 산정하되, 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자 및 유사 역무제공사업자의 재무제표 등 회계자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업현황 자료, 그 밖에 과거실적·사업계획·시장상황 등을 종합적으로 고려하여 산정하며, 이 경우 산정한 기준금액이 5억원 이상인 경우에는 5억원으로 함.

자료: 「인터넷방송법 시행령」 별표 2.

3. 방송법등에서의 금지행위 위반에 따른 과징금 제도 성격 및 특성

행정법상 과징금이 위반행위를 억제하기 위한 목적을 달성하기 위한 수단이라고 할 때, 과징금의 법적 성격의 문제는 그 수단으로서 부당이득 환수의 수단과 제재의 수단 중 어

느쪽을 강조할 것인가의 문제라고 볼 수 있다. 행정법상 전형적 과징금의 법적 성격에 관한 논의는 대체로 이러한 과징금이 부당이득 환수적 성격과 행정 제재적 성격을 모두 갖고 있는 것으로 보는 것이 다수의 견해이므로,¹⁶⁾ 앞서 살펴본 과징금의 유형(경제적 이익 환수 과징금, 영업정지 대체 과징금, 순수한 금전적 제재로서의 과징금) 중 방송법 등에서의 금지행위 위반에 따른 과징금제도의 성격은 경제적 이익 환수에 준하는 과징금의 성격과 금전적 제재로서의 과징금의 성격을 갖고 있다고 볼 수 있다.

경제적 이익 환수에 준하는 과징금은 가장 기본적인 과징금의 유형으로서 공정거래법에서 최초로 도입되었는데, 경제적 정의 내지 사회적 정의의 실현을 목적으로 하고 있다. 이러한 유형의 과징금은 위법행위에 대해 직접적으로 과징금을 부과하는 특성을 가지고 있기 때문에 당해 위법행위에 대한 명확성과 금전적 판단에 대한 확실한 근거를 가지고 있어야 한다. 즉, 부당한 공동행위나 불공정한 거래행위에 대해 확실한 법률적 개념을 설정하여야 하고, 그에 따른 이익발생 정도에 대한 논리적 내지 수리적으로 명백한 근거를 제시할 수 있어야 할 것이다.¹⁷⁾

한편, 방송법등에서의 금지행위 위반에 대한 과징금을 위법행위에 대한 제재수단으로 금전적 처분의 하나로 본다면, 부당한 행위 자체에 대해 금전적인 제재를 가하는 것이므로 부당이득을 환수하는데 목적을 둘 필요는 없을 것이다.

이처럼 방송법 제85조의2 제3항에 따른 과징금과 인터넷방송법 제17조 제2항에 따른 과징금은 부당이득 환수 목적과 부당행위에 대한 제재처분 기능을 모두 갖추고 있다고 볼 수 있는데, 다만, 해당 금지행위 요건별로 어떠한 성격이 더 강조되는지는 구체적인 사안에 따라 판단을 달리할 수 있을 것이다.¹⁸⁾ 다만, 공정경쟁 또는 경쟁촉진을 목적으로 하는 금지행위 유형이든 이용자 또는 시청자 보호를 목적으로 하는 금지행위 유형이든 원칙적

16) 홍대식, 방송통신법상 과징금 제도의 쟁점, 경제규제와 법 제3권 제2호, 2010. 11, p205.

17) 이원희 외, 과징금 부과액의 합리화를 위한 정비방안 연구, 법제처, 2013, pp. 24-25.

18) 김태오/송민선, 방송법상 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 기준의 세분화에 관한 연구, 방송통신위원회, 2016, p.7.

으로는 부당이득 환수적 성격의 과징금에서 전제가 되는 경제적 이익을 상정할 수 있으므로 위반행위로 인해 사업자가 얻게 되는 경제적 이익인 독점적 이윤을 박탈하여 일차적인 억제 목적의 달성이 된다고 할 수 있으므로 부당이득 환수적 성격의 측면에서 과징금 액수를 산정하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 방송법 위반행위에 따라서는 위반사업자가 다른 사업자 또는 이용자로부터 독점 이윤을 취득하는데 그치지 않고 사회적 피해도 초래할 수 있으므로, 이 경우에는 부당이득 환수적 성격에 부가하여 제재적 성격의 과징금을 가미하는 것이 합리적일 것이다. 통상적으로 공정경쟁 또는 경쟁촉진을 목적으로 하는 금지행위 유형의 경우에는 그 목적이 넓은 의미의 경쟁정책이 추구하는 바와 연결되므로 시장의 관점에서 사회적 피해를 상정할 수 있지만, 이용자 또는 시청자를 목적으로 하는 금지행위 유형의 경우 그 목적이 소비자에게 제공된 선택의 기회에 한정되어 시장의 관점에서 관찰할 수 있는 사회적 피해를 상정하기는 어려울 것이다. 따라서 제재적 성격의 과징금을 가미하는 것은 공정경쟁 또는 경쟁촉진을 목적으로 하는 금지행위 유형에 보다 적합할 것이며, 이러한 성격은 과징금을 산정하는 과정에서 참작할 수 있을 것이다.¹⁹⁾

제3절 현행법상 과징금 산정기준의 문제 및 개선의 필요성

과징금의 부과목적이 원칙적으로는 범위반 행위로 얻은 부당이득을 환수하는데 있다는 점에 비추어 본다면, 과징금 액수와 위반행위로 얻은 경제적 이익은 어느 정도 부합할 필요가 있다. 즉, 과징금 액수가 방송사업자 등의 금지행위 위반으로 인한 이득액의 규모와 상호 균형을 이루지 못한다면 해당 과징금 부과처분은 재량권 일탈·남용으로 위법한 행정처분으로서 취소 대상이 될 수 있는 만큼, 과징금 산정기준은 중요한 부분이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 방송법 등에서 금지행위 위반에 대한 과징금 산정 시 부과체계는 법률에서 과징금 근거규정과 상한액을 정한 후 절차에 대한 위임규정을 두고, 그에 따라 시행령 및 고시에서 과징금 산정절차 및 기준을 정하고 있다. 본 연구에서는 과징금 산정단계에

19) 이상의 내용은 홍대식, 방송통신법상 과징금 제도의 쟁점, 경제규제와 법 제3권 제2호, 2010. 11, pp205-206 참조.

서 특히 문제가 되는 부과기준율과 부과기준금액, 관련매출액 산정 등 다음과 같은 쟁점을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 중대성 판단기준의 구체화 문제

방송법 및 인터넷방송법에서는 과징금 산정 시 기준금액을 관련매출액에 부과기준율을 곱하여 산정하는데, 부과기준율은 위반행위의 내용 및 위반정도에 따라 중대성의 정도를 “매우 중대한 위반행위”, “중대한 위반행위”, “중대하지 않은 위반행위”로 구분하여 정하고 있다[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2014-26호) 별표 1, 별표2 및 인터넷방송법 시행령 별표 2, 인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2016-5호) 별표 1]. 이는 관련매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우의 기준금액의 경우에도 동일하다.

이처럼 방송법 등에서는 위반행위의 중대성에 따른 부과기준율 및 부과기준금액에 차등을 두고 있으나, 어떠한 행위가 매우 중대한지, 중대한지, 중대성이 약한지에 대한 판단 기준을 전혀 두고 있지 않다. 물론, 과징금 부과 자체가 방송통신위원회의 재량이기 때문에 중대성의 판단기준은 법률에서 정하고 있는 고려사항에 따라 재량권의 범위 내에서 자유롭게 판단할 수 있으므로 이에 대한 구분 및 기준을 반드시 둘 필요가 있는지에 대해 반론이 있을 수 있다. 그러나 어느 정도의 판단기준을 사전에 제시하는 것이 과징금 부과처분에 대한 승복을 유도하고 법적 안정성을 높일 수 있고,²⁰⁾ 수범자들에게 예측가능성을 제공하여 행정의 신뢰성을 제고할 수 있다는 점에서 바람직하다고 본다.

한편, 방송법 및 인터넷방송법에서 현재 부과기준율과 부과기준금액은 각각 고시 및 시행령에서 구체적으로 정하고 있는데, 구체적으로 정하고 있는 기준이 상위법과 맞지 않는 경우가 있다. 예컨대, 방송법상 매출액 산정이 가능한 경우 과징금부과 상한액은 2% 임에도 불구하고 고시에서는 1.8%이하로 설정되어 있고, 매출액 산정이 곤란한 경우에도 5억

20) 김태오/송민선, 방송법상 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 기준의 세분화에 관한 연구, 방송통신위원회, 2016, p.12.

원 이하 부과할 수 있음에도 불구하고 하위법령에서는 4억원 이하로 설정되어 있는데, 이처럼 체계적이지 않은 부분들은 정비할 필요가 있을 것으로 보인다.

2. 관련매출액 산정방식의 문제

방송법 등에서는 관련매출액에 따라 상한액을 정하기도 하고, 관련매출액에 부과기준을 곱한 금액을 기준금액으로 한다. 즉, 관련매출액에 따라 과징금 상한액과 기준금액이 정해지는 만큼 관련매출액은 과징금 산정에 있어 중요한 요소라고 할 수 있다.

방송법에서는 관련매출액을 “직전 3개 사업연도 연평균 매출액”을 요소로 하고 있는 반면, 인터넷방송법에서는 “위반행위를 한 기간 동안의 매출액”을 요소로 하고 있다. 금지행위 위반과 매출액의 관련성을 요구하는 것이 타당한가에 대해서는 별론으로 하더라도, 소관부처가 동일한 유사사례에 대해 다르게 정하는 것은 수범자 입장에서는 혼란을 줄 수 있으므로 이에 대한 검토가 필요하다고 본다.

한편, 관련매출액을 구성하는 또 다른 개념은 “관련서비스의 범위”인데, 방송법 및 인터넷방송법 모두 관련서비스의 개념을 “위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스”로 추상적으로 정의하고 있고, 직접적인 영향을 받는 서비스와 간접적인 영향을 받는 서비스에 대한 구분 기준을 마련하고 있지 않아서, 관련 매출액이 행위 기준에 따라 산정될 수도 있고, 사회적 피해 기준에 의해 산정될 수도 있어서 불확실성을 야기하고 있다.

따라서 이하에서는 관련매출액 산정방식과 관련해서는 매출액의 범위(위반행위의 기간을 기준으로 할 것인지 여부), 관련서비스의 범위 등의 문제를 검토해보고자 한다.

제3장 과징금 산정에 있어 중대성 판단기준 및 구체화 방안

제1절 현행법 검토

1. 방송법

방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 시 기준금액은 관련매출액 산정이 가능한 경우에는 위반 방송사업자등의 관련매출액에 부과기준율을 곱하여 산정하고, 관련매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우에는 부과기준금액이 기준금액이 된다[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회 고시 제2014-26호) 제4조].

이 때 부과기준율은 중대성의 정도에 따라 “매우 중대한 위반행위”, “중대한 위반행위”, “중대성이 약한 위반행위” 등으로 구분되는데, 위반행위의 “중대성”을 판단하는 기준에 대해서는 규정이 없는 실정이다.

<표 3-1> 방송법상 금지행위 위반에 대한 과징금 산정 시 부과기준율 및 부과기준금액

중대성의 정도	관련매출액 산정이 가능한 경우	관련매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우
	부과기준율	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	1.2% 초과 1.8% 이하	3억원 초과 4억원 이하
중대한 위반행위	0.6% 초과 1.2% 이하	2억원 초과 3억원 이하
중대성이 약한 위반행위	0.6% 이하	2억원 이하

주: 부과기준율은 위반행위의 내용 및 정도에 따라 중대성을 나누어 정함.

자료: 방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회 고시 제2014-26호) 별표 1 및 별표 2.

한편, 부과기준율은 위반행위의 내용과 정도에 따라 중대성의 정도를 판단하므로 ‘행위’적 요소만을 판단하게 되고 ‘행위자’적 요소는 추가적 조정 과정에서 고려하게 된다. 또한,

각 중대성에 대한 판단을 하여 중대성의 정도를 정하더라도 부과기준율이 주어진 범위 내에서 다시 정해야 하는 추가 절차가 남게 된다. 예컨대, 위반행위가 매우 중대한 위반행위로 평가되더라도 부과기준율이 “1.2% 초과 1.8% 이하”라는 범위로 정해져 있어 그 범위 내에서 구체적인 부과기준율을 다시 정해야 하기 때문에 중대성 판단 체계는 중대성 정도 판단에 그치는 것이 아니라 그 이후에 다시 한 번 구체적인 부과기준율을 택해야 하는 2 단계 구조로 이루어져 있다.²¹⁾

2. 인터넷방송법

인터넷방송법 역시 과징금 부과 기준금액은 관련매출액 산정이 가능한 경우에는 관련매출액에 부과기준율을 곱한 금액으로 하며, 관련매출액이 없거나 관련매출액의 산정이 곤란한 경우에는 중대성이 정도에 따라 기준금액을 산정한다[인터넷방송법 시행령 별표 2 2. 나. 1)].

부과기준율은 중대성의 정도를 “매우 중대한 위반행위”, “중대한 위반행위”, “중대하지 않은 위반행위”로 구분하여 정하고 있으며, 중대성의 정도에 대해서는 위반행위의 내용 및 위반 정도에 따라 구분한다고 하고 있다[인터넷방송법 시행령 별표 2 2. 나. 1) 나)]. 다만, 방송법과 마찬가지로 중대성에 대한 구체적 판단기준에 대해서는 규정을 마련하고 있지 않다.

〈표 3-2〉 인터넷방송법상 금지행위 위반에 대한 과징금 산정 시 부과기준율 및 부과기준금액

중대성의 정도	관련매출액 산정이 가능한 경우	관련매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우
	부과기준율	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	1% ~ 2.5%	3억원 초과 4억원 이하

21) 김태오/송민선, 방송법상 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 기준의 세분화에 관한 연구, 방송통신위원회, 2016. 11, p.14.

중대한 위반행위	0.5% ~ 1%	2억원 초과 3억원 이하
중대하지 않은 위반행위 (중대성이 약한 위반행위)	0.5% 이내	2억원 이하

자료: 인터넷방송법 시행령 별표 2 및 인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2016-5호) 별표 1.

한편, 인터넷방송법 역시 방송법처럼 부과기준율이 일률적으로 정해진 것이 아니라 특정 범위가 정해져 있는 것이기 때문에 중대성의 정도를 정하고 나면, 다시 한 번 기준율을 정해야 하는 2단계 구조로 이루어져 있다.

제2절 타 입법례

1. 공정거래법

공정거래법상 금지행위 위반 시 과징금을 부과할 때 산정기준은 위반행위를 그 내용 및 정도에 따라 "중대성이 약한 위반행위", "중대한 위반행위", "매우 중대한 위반행위"로 구분한 후, 위반행위 유형별로 고시에서 정한 중대성의 정도별 부과기준율 또는 부과기준금액을 적용한다. 이 경우 위반행위 중대성의 정도는 위반행위 유형별로 마련된 세부평가 기준표에 따라 산정된 점수를 기준으로 정하는데, 다만, 1) 위반행위로 인하여 발생한 경쟁질서의 저해정도, 2) 관련시장 현황, 3) 시장에 미치는 영향 및 그 파급효과, 4) 관련 소비자 및 사업자의 피해정도, 4) 부당이득의 취득 여부, 5) 위반행위 전후의 사정, 6) 기타 위반사업자와 다른 사업자 또는 소비자와의 관계 등을 종합적으로 고려하여 위반행위 중대성의 정도를 달리 정할 수 있으며, 이 경우에는 그 이유를 의결서에 명시하도록 하고 있다[과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1.]

세부평가 기준표에 따른 점수는 세부평가 기준표의 참작사항별 해당 비중치에 부과수준별 해당등급의 점수를 곱하여 참작사항별로 점수를 산출한 후 각 점수를 합하여 산정하는데, 위반행위가 각 참작사항의 항목 중 두 가지 이상에 해당하는 경우에는 높은 점수의 기준을 적용한다.

금지행위 유형별 세부평가 기준표 및 부과기준율, 부과기준금액 등을 살펴보면 다음과 같다.

가. 시장지배적 지위 남용행위

시장지배적 지위를 남용한 경우에는 관련매출액에 기준표에 따른 산정점수에 따라 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율을 곱하여 과징금 산정기준을 정한다. 다만, 관련매출액을 산정하기 곤란하거나, 영업을 개시하지 않거나 영업중단등으로 인하여 영업실적이 없는 경우, 재해 등으로 인하여 매출액산정자료가 소멸 또는 훼손되는 등 객관적인 매출액의 산정이 곤란한 경우 등에 해당하는 경우에는 위반행위 중대성의 정도별 부과기준금액의 범위 내에서 산정기준을 정한다[과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회 고시 제2017-21호) IV. 1. 가.].

<표 3-3> 시장지배적 지위 남용행위 과징금 산정기준

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	관련매출액 산정이 가능한 경우	관련매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우
		부과기준율	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	1%~ 2.5%	3억원 초과 4억원 이하
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	0.5%~ 1%	2억원 초과 3억원 이하
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	0.5% 이내	2억원 이하

자료: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 가.

시장지배적 지위 남용행위의 경우 세부평가 기준표에서 위반행위 내용으로 가격상승·산출량 감소·품질 저하 여부, 봉쇄효과 또는 경쟁사업자(잠재적 사업자포함) 배제효과, 경쟁사업자 수 감소 또는 잠재적 사업자 신규진입 저지효과, 경쟁제한효과 내지 효율성증대효과 여부 등을 고려요소로 두고 있다. 위반행위 정도로는 부당이득/피해규모, 시장점유율, 관련매출액, 지역적 범위 등을 고려하여 평가한다.

<표 3-4> 시장지배적 지위 남용행위 과징금 세부평가 기준표

참작사항	부과수준		상(3점)	중(2점)	하(1점)
	비중				
위반행위 내용	0.5		<ul style="list-style-type: none"> · 현저한 가격상승·산출량 감소·품질 저하가 나타났거나 나타날 우려가 있는 경우 · 현저한 봉쇄효과 또는 경쟁사업자(잠재적 사업자포함) 배제효과가 나타났거나 나타날 우려가 있는 경우 · 경쟁사업자 수 감소 또는 잠재적 사업자 신규 진입 저지효과가 현저한 수준으로 나타났거나 나타날 우려가 있는 경우 · 경쟁제한효과만 있거나 효율성증대 효과가 거의 없는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> · 상당한 가격상승·산출량 감소·품질 저하가 나타났거나 나타날 우려가 있는 경우 · 상당한 봉쇄효과 또는 경쟁사업자(잠재적 사업자 포함) 배제효과가 나타났거나 나타날 우려가 있는 경우 · 경쟁사업자 수 감소 또는 잠재적 사업자의 신규진입 저지효과가 상당한 수준으로 나타났거나 나타날 우려가 있는 경우 · 경쟁제한효과에 비해 효율성 증대효과가 현저히 적은 경우 	<ul style="list-style-type: none"> · 상(3점) 또는 중(2점)에 해당되지 않는 경우
위반행위 정도	0.2	부당이득 / 피해 규모	<ul style="list-style-type: none"> · 위반행위의 지속기간, 시장의 구조, 관련 상품의 범위 및 특성, 거래단계, 대체의 용이성, 가격인상분의 절대·상대적인 수준, 이익률의 절대·상대적인 수준 등을 종합적으로 고려할 때, 부당이득의 규모가 현저하거나 다른 사업자·소비자 등에게 현저한 피해가 발생되는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> · 위반행위의 지속기간, 시장의 구조, 관련 상품의 범위 및 특성, 거래단계, 대체의 용이성, 가격인상분의 절대·상대적인 수준, 이익률의 절대·상대적인 수준 등을 종합적으로 고려할 때, 부당이득의 규모가 상당하거나 다른 사업자·소비자 등에게 상당한 피해가 발생되는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> · 상(3점) 또는 중(2점)에 해당되지 않는 경우

시장점유율	0.1	· 위반사업자의 시장점유율이 50% 이상인 경우 또는 1위 사업자	· 위반사업자의 시장점유율이 30% 이상 50% 미만이고, 관련시장내 상위 3사업자의 시장점유율이 75% 이상인 경우	· 상(3점) 또는 중(2점)에 해당되지 않는 경우
관련매출액	0.1	· 관련매출액이 3천억원 이상인 경우	· 관련매출액이 2천억원 이상 3천억원 미만인 경우	· 관련매출액이 2천억원 미만인 경우
지역적범위	0.1	· 관련시장이 전국적인 또는 그 이상의 시장인 경우로서 위반행위 효과가 전국적으로 미치는 경우	· 관련시장이 전국적인 시장이나, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우	· 관련시장이 특정 지역에 한정되는 경우

비고: 관련매출액의 대략의 범위라도 산정이 불가능한 경우 관련매출액의 비중치(0.1)는 부당이득/피해규모의 비중치에 합산(0.3)하여 점수를 산정한다.

자료: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) 별표.

나. 경제력집중 억제규정 위반행위

경제력집중 억제규정을 위반한 경우에는 위반액에 기준표에 따른 산정점수에 따라 위반행위 중대성의 정도별 부과기준을 곱하여 산정기준을 정한다. 이 위반행위의 경우에는 별도의 정액의 부과기준금액을 정하고 있지 않다[과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 나.]

〈표 3-5〉 경제력집중 억제규정 위반행위 과징금 산정기준

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준율
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	10%
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	8%
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	5%

자료: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 나.

경제력집중 억제규정 위반행위의 경우 세부평가 기준표에서 위반행위 내용으로 의도적으로 혹은 부득이하게 위반행위를 했는지 여부를 평가하며, 유예기간을 부여받은 경우에는 유예기간 중 위반상태를 50% 이상 해소했는지 여부 등을 고려한다. 위반행위 정도로는 위반액과 위반기간에 따라 부과수준을 결정한다.

〈표 3-6〉 경제력집중 억제규정 위반행위 과징금 세부평가 기준표

참작사항		부과수준		상(3점)	중(2점)	하(1점)
		비중				
위반 행위 내용	유예 기간을 부여 받지 않은 행위	0.5		· 사전계획 하에 의도적으로, 또는 교육 등을 통해 충분히 당해 규정이 숙지된 상태에서 위반행위를 한 경우	· 부득이한 사유로 위반행위를 한 경우	· 중(2점)에 해당하는 경우로서 사전에 법위반 발생을 방지하기 위하여 노력하였으나 부득이한 사유로 법위반이 발생한 경우
	유예 기간을 부여 받은 행위		<지주회사 행위제한> · 법규상 추가 유예기간을 부여받은 경우로서 유예기간중 위반 상태를 50%미만 해소한 경우	<지주회사 행위제한> · 법규상 추가 유예기간을 부여받은 경우로서 유예기간중 위반 상태를 50% 이상 해소한 경우 · 법규상 최초 유예기간을 부여받은 경우	<지주회사 행위제한> · 법규상 최초 유예기간을 부여받은 경우로서 유예기간중 위반 상태를 50% 이상 해소한 경우 · 위반상태를 해소하기 위한 노력을 기	

			<기타 범위반행위> · 법규상 유예기간(예외인정기간)을 부여 받은 경우로서 유예기간중 위반상태를 50%미만 해소한 경우	로서 유예기간중 위반상태를 50% 미만 해소한 경우 <기타 범위반행위> · 법규상 유예기간(예외인정기간)을 부여 받은 경우로서 유예기간 중 위반상태를 50%이상 해소한 경우(모두 해소한 경우 제외)	울렸음에도 불구하고 부득이한 사유로 이를 해소하지 못한 경우 <기타 범위반행위> · 위반상태를 해소하기 위한 노력을 기울였음에도 불구하고 부득이한 사유로 이를 해소하지 못한 경우
위반행위 정도	위반액	0.3	· 위반액이 200억원 이상인 경우	· 위반액이 50억원 이상 200억원 미만인 경우	· 위반액이 50억원 미만인 경우
	위반기간	0.2	· 6개월 이상인 경우	· 1개월 이상 6개월 미만인 경우	· 1개월 미만인 경우

자료: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) 별표.

다. 부당한 공동행위

부당한 공동행위를 하여 과징금을 부과할 때에는 관련매출액에 기준표에 따른 산정점수에 따라 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율을 곱하여 산정기준을 정한다. 다만, 관련매출액을 산정하기 곤란하거나, 영업을 개시하지 않거나 영업중단등으로 인하여 영업실적이 없는 경우, 재해 등으로 인하여 매출액산정자료가 소멸 또는 훼손되는 등 객관적인 매출액의 산정이 곤란한 경우 등에 해당하는 경우에는 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율의 범위 내에서 산정기준을 정한다[과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 다. (1)].

<표 3-7> 부당한 공동행위 과징금 산정기준

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	관련매출액 산정이 가능한 경우	관련매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우
		부과기준율	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	2.6 이상	8.5% 이상 10% 이하	17억원 이상 20억원 이하
	2.2 이상 2.6 미만	7.0% 이상 8.5% 미만	15억원 이상 17억원 미만
중대한 위반행위	1.8 이상 2.2 미만	5.0% 이상 7.0% 미만	12억원 이상 15억원 미만
	1.4 이상 1.8 미만	3.0% 이상 5.0% 미만	8억원 이상 12억원 미만
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	0.5% 이상 3.0% 미만	1천만원 이상 8억원 미만

자료: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 다.

부당한 공동행위의 경우 세부평가 기준표는 위반행위 내용으로 경쟁제한효과, 합의내용 이행정도 등을 고려하며, 위반행위 정도로는 관련시장 점유율, 관련 매출액, 부당이득/피해규모, 지역적 범위 등을 고려요소로 하고 있다.

<표 3-8> 부당한 공동행위 과징금 세부평가 기준표

참작사항	부과수준		상(3점)	중(2점)	하(1점)
	경쟁 제한성	비중			
위반 행위 내용	경쟁 제한성	0.2	· 공정거래법 제19조 제1항 제1, 2, 3, 4, 8호 등에 해당하는 행위로서 주로 경쟁제한효과만 나타나는 경우	· 공정거래법 제19조 제1항 제5, 6, 7호 등에 해당하는 행위로서 주로 경쟁제한효과만 나타나는 경우	· 상(3점) 또는 중(2점)에 해당되지 않는 경우
	이행 정도	0.2	· 합의 내용의 이행을 위하여 이행 감시·제재 수단을 활용하여 감시·제재한 경우	· 합의 내용의 이행을 위한 이행 감시·제재 수단이 존재하지만 실제 감시·제재하지는 않은 경우	· 합의 내용의 이행을 위한 이행 감시·제재 수단이 존재하지 않는 경우

위반 행위 정도	관련 시장 점유율	0.1	· 참가사업자의 공동 행위 관련 시장점 유율이 75% 이상 인 경우	· 참가사업자의 공동 행위 관련 시장점 유율이 50% 이상 75% 미만인 경우	· 참가사업자의 공동 행위 관련 시장점 유율이 50% 미만 인 경우
	관련 매출액	0.2	· 위반사업자의 관련 매출액이 5천억원 이상인 경우 · 제8호의 경우 건설 은 계약금액이 1000 억원 이상, 물품구 매·기술 용역 등 그 외의 입찰은 계약금 액이 100억원 이상 인 경우	· 위반사업자의 관련 매출액이 3천억원 이상 5천억원 미만 인 경우 · 제8호의 경우 건설 은 계약금액이 400 억원 이상 1000억원 미만, 물품구매·기술 용역 등 그 외의 입 찰은 계약금액이 40 억원 이상 100억원 미만인 경우	· 위반사업자의 관련 매출액이 3천억원 미만인 경우 · 제8호의 경우 건설 은 계약금액이 400 억원 미만, 물품구 매·기술 용역 등 그 외의 입찰은 계약금 액이 40억원 미만인 경우
	부당 이득 / 피해 규모	0.2	· 위반행위의 지속기 간, 시장의 구조, 관 련 상품의 범위 및 특성, 거래단계, 대 체의 용이성, 가격 인상분(입찰에서 의 낙찰률)의 절대·상 대적인 수준, 이익 률의 절대·상대적 인 수준 등을 종합 적으로 고려할 때, 부당이득의 규모가 현저하거나 거래상 대방·소비자 등에 게 현저한 피해가 발생되는 경우	· 위반행위의 지속기 간, 시장의 구조, 관련 상품의 범위 및 특성, 거래단계, 대체의 용이성, 가 격인상분(입찰에서 의 낙찰률)의 절대 · 상대적인 수준, 이익률의 절대·상 대적인 수준 등을 종합적으로 고려할 때, 부당이득의 규 모가 상당하거나 거래상대방·소비 자 등에게 상당한 피해가 발생되는 경우	· 상(3점) 또는 중(2 점)에 해당되지 않 는 경우
	지역적	0.1	· 위반행위 효과가	· 위반행위 효과가 2	· 위반행위 효과가 1

범위 (제8호의 경우 입찰 특성)	전국에 미치는 경 우 · 제8호의 경우 발주 처가 중앙정부, 지 방자치단체 및 공 공기관인 경우	개 이상의 특별 시·광역시·도 이내에 미치는 경 우 · 제8호의 경우 발주 처가 민간기업인 경우	개의 특별시·광 역시·도 이내에 만 미치는 경우
--------------------------------	--	---	----------------------------------

비고: 관련매출액의 대략의 범위라도 산정이 불가능한 경우 관련매출액의 비중치(0.2)는 부당이
득/피해규모의 비중치에 0.1를 합산(0.3)하고 관련 시장점유율의 비중치에 0.1를 합산(0.2)
하여 점수를 산정한다.

자료: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) 별표.

라. 사업자단체 금지행위

사업자단체 금지행위를 위반하여 과징금을 부과하는 경우에는 사업자단체 연간예산액
에 기준표에 따른 산정점수에 따라 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율을 곱하여 산정
기준을 정하고, 사업자단체 연간예산액을 산정하기 곤란한 경우에는 위반행위 중대성의
정도별 부과기준금액의 범위 내에서 산정기준을 정한다[과징금부과 세부기준 등에 관한
고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 다. (2)].

<표 3-9> 사업자단체 금지행위 과징금 산정기준

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	연간예산액 산정이 가능한 경우	사업자단체 연간예산액 산정이 곤란한 경우
		부과기준율	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	70%	3억원 이상 5억원 이하
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	40%	1억5천만원 이상 3억원 미만
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	10%	5백만원 이상 1억5천만원 미만

자료: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 다.

사업자단체 금지행위의 경우 세부평가 기준표에서 위반행위 내용으로 범위반행위 유형

과 이행 정도를 고려하며, 위반행위 정도로는 사업자단체의 대표성, 사업자단체 혹은 사업자의 위반행위 주도 여부, 부당이득/피해규모, 지역적 범위 등을 고려한다.

<표 3-10> 사업자단체 금지행위 과징금 세부평가 기준표

참작사항*		부과수준	상(3점)	중(2점)	하(1점)
		비중			
위반행위내용	법위반유형	0.2	<ul style="list-style-type: none"> 공정거래법 제26조 제1항 제1호 위반행위 중 법 제19조 제1항 제1, 2, 3, 4, 8호 등에 해당하는 행위로서 주로 경쟁제한효과만 나타나는 경우 공정거래법 제26조 제1항제4호 중 제23조제1항제1호(부당거래거절행위)의 공동의 거래거절을 하게 하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 공정거래법 제26조 제1항제1호 위반행위 중 법 제19조 제1항 제5, 6, 7호 등에 해당하는 행위로서 주로 경쟁제한효과만 나타나는 경우 공정거래법 제26조 제1항 제2호의 사업자 수 제한 행위 공정거래법 제26조 제1항제3호의 구성 사업자의 사업내용 또는 사업활동 제한행위 	<ul style="list-style-type: none"> 상(3점) 또는 중(2점)에 해당되지 않는 행위
	이행정도	0.2	<ul style="list-style-type: none"> 사업자단체가 이행 감시·제재수단을 활용하여 실제 감시·제제한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 위반행위 이행 감시·제재 수단이 존재하지만 실제 감시·제재하지는 않은 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 위반행위 이행 감시·제재 수단이 존재하지 않는 경우
위반행위정도	사업자단체의	0.1	<ul style="list-style-type: none"> 해당 사업자단체에 관련시장 동종분야 사업자의 70% 이상이 가입되어 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 해당 사업자단체에 관련시장 동종분야 사업자의 50%이상 70% 미만 가입되어 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 해당 사업자단체에 관련시장 동종분야 사업자의 50%미만이 가입되어 있는 경우

대표성				
단체 또는 사업자 주도	0.2	<ul style="list-style-type: none"> · (사업자단체) 사업자단체의 적극적 주도하에 위반행위가 이루어진 경우 · (사업자) 구성사업자들이 요구하여 위반행위가 이루어진 경우 	<ul style="list-style-type: none"> · (사업자단체) 사업자단체가 구성사업자들의 요구를 반영하여 위반행위를 한 경우 · (사업자) 사업자단체의 적극적 주도하에 이루어진 위반행위에 참여한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> · 상(3점) 또는 중(2점)에 해당되지 않는 경우
부당이득 / 피해 규모	0.2	<ul style="list-style-type: none"> · 위반행위의 지속기간, 시장의 구조, 관련 상품의 범위 및 특성, 거래단계, 대체의 용이성, 가격인상분(입찰에서의 낙찰률)의 절대·상대적인 수준, 이익률의 절대·상대적인 수준 등을 종합적으로 고려할 때, 부당이득의 규모가 현저하거나 거래상대방·소비자 등에게 현저한 피해가 발생하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> · 위반행위의 지속기간, 시장의 구조, 관련 상품의 범위 및 특성, 거래단계, 대체의 용이성, 가격인상분(입찰에서의 낙찰률)의 절대·상대적인 수준, 이익률의 절대·상대적인 수준 등을 종합적으로 고려할 때, 부당이득의 규모가 상당하거나 거래상대방·소비자 등에게 상당한 피해가 발생하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> · 상(3점) 또는 중(2점)에 해당되지 않는 경우
지역적 범위	0.1	<ul style="list-style-type: none"> · 해당 사업자단체의 영향력이 전국에 미치는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> · 해당 사업자단체의 영향력이 2개 이상의 특별시·광역시·도 이내에 미치는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> · 해당 사업자의 영향력이 1개의 특별시·광역시·도 이내에만 미치는 경우

자료: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) 별표.

마. 불공정거래행위 및 재판매가격 유지행위

불공정거래행위 및 재판매가격 유지행위를 하여 과징금을 부과할 때에는 관련매출액에 기준표에 따른 산정점수에 따라 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율을 곱하여 산정기준을 정한다. 다만, 관련매출액을 산정하기 곤란하거나, 영업을 개시하지 않거나 영업중단등으로 인하여 영업실적이 없는 경우, 재해 등으로 인하여 매출액산정자료가 소멸 또는 훼손되는 등 객관적인 매출액의 산정이 곤란한 경우 등에 해당하는 경우에는 위반행위 중대성의 정도별 부과기준금액의 범위 내에서 산정기준을 정한다[과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 라].

〈표 3-11〉 불공정거래행위 과징금 산정기준

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	관련매출액 산정이 가능한 경우	관련매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우
		부과기준율	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	1.6% 이상 2.0% 이하	4억원 이상 5억원 이하
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	0.8% 이상 1.6% 미만	2억원 이상 4억원 미만
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	0.1% 이상 0.8% 미만	5백만원 이상 2억원 미만

자료: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 라.

〈표 3-12〉 재판매가격 유지행위 과징금 산정기준

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	관련매출액 산정이 가능한 경우	관련매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우
		부과기준율	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	2.6 이상	8.5% 이상 10% 이하	17억원 이상 20억원 이하
	2.2 이상 2.6 미만	7.0% 이상 8.5% 미만	15억원 이상 17억원 미만
중대한 위반행위	1.8 이상 2.2 미만	5.0% 이상 7.0% 미만	12억원 이상 15억원 미만
	1.4 이상 1.8 미만	3.0% 이상 5.0% 미만	8억원 이상 12억원 미만
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	0.5% 이상 3.0% 미만	1천만원 이상 8억원 미만

자료: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 라.

불공정거래행위 및 재판매가격 유지행위의 경우 세부평가 기준표는 위반행위 내용으로 행위의 의도·목적, 당해행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때의 부당성

(경쟁수단의 불공정성을 포함) 등을 기준으로 판단하며, 위반행위 정도로는 부당이득/피해규모, 평균매출액, 관련매출액, 지역적 범위 등을 고려한다.

<표 3-13> 불공정거래행위 및 재판매가가격 유지행위 과징금 세부평가 기준표

참작사항		부과수준	상(3점)	중(2점)	하(1점)
		비중			
위반행위 내용		0.4	<ul style="list-style-type: none"> 행위의 의도·목적, 당해행위에 이른 경위, 관련업계의 거래 관행 등을 고려할 때 부당성(경쟁수단의 불공정성을 포함한다)이 현저한 경우 거래상대방에 대한 거래조건이나 서비스가 현저한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 행위의 의도·목적, 당해행위에 이른 경위, 관련업계의 거래 관행 등을 고려할 때 부당성(경쟁수단의 불공정성을 포함한다)이 상당한 경우 거래상대방에 대한 거래조건이나 서비스가 상당한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 상(3점) 또는 중(2점)에 해당되지 않는 경우
위반행위 정도	부당이득 / 피해 규모	0.2	<ul style="list-style-type: none"> 위반행위의 유형, 관련시장 및 거래의 성격, 거래기간, 거래당사자간 관계, 거래방식 등을 종합적으로 고려할 때, 부당이득의 규모가 현저하거나 거래상대방 등에게 현저한 피해가 발생하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 위반행위의 유형, 관련시장 및 거래의 성격, 거래기간, 거래당사자간 관계, 거래방식 등을 종합적으로 고려할 때, 부당이득의 규모가 상당하거나 거래상대방 등에게 상당한 피해가 발생하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 상(3점) 또는 중(2점)에 해당되지 않는 경우
	평균 매출액	0.1	<ul style="list-style-type: none"> 3개년 평균 매출액이 1천5백억원 이상인 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 3개년 평균 매출액이 3백억 이상 1천5백억원 미만인 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 3개년 평균 매출액이 3백억원 미만인 경우
	관련 매출액	0.2	<ul style="list-style-type: none"> 위반행위로 인한 관련매출액 등이 1천억 	<ul style="list-style-type: none"> 위반행위로 인한 관련매출액 등이 300억 	<ul style="list-style-type: none"> 위반행위로 인한 관련매출액 등이 300억

		원 이상인 경우	이상 1천억원 미만인 경우	원 미만인 경우
지역적 범위	0.1	· 위반행위 효과가 전국에 미치는 경우	· 위반행위 효과가 2개 이상의 특별시·광역시·도 이내에 미치는 경우	· 위반행위 효과가 1개의 특별시·광역시·도 이내에만 미치는 경우

비고: 관련매출액의 대략의 범위라도 산정이 불가능한 경우 관련매출액의 비중치(0.2)는 부당이득/피해규모의 비중치에 0.1를 합산(0.3)하고 평균매출액의 비중치에 0.1를 합산(0.2)하여 점수를 산정한다.

자료: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) 별표.

바. 부당한 지원행위

부당한 지원행위를 하여 과징금을 부과하는 경우에는 위반액에 기준표에 따른 산정점수에 따라 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율을 곱하여 산정기준을 정한다[과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 마.].

<표 3-14> 부당한 지원행위 과징금 산정기준

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준율
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	80%
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	50%
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	20%

자료: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 마.

부당한 지원행위의 경우 세부평가 기준표에서 위반행위 내용 및 정도로 지원효과, 지원의도, 지원성 거래 규모 등을 고려하는데, 지원객체가 속한 시장에서 경제력이 집중되거나 공정경쟁을 저해할 우려가 있는지, 중소기업, 경쟁사업자 등에 피해가 나타나거나 나타날 우려가 있는지, 상호출자제한 기업집단 전체 차원 또는 특수관계인 등이 지원의도를 가지고 관여했는지 여부 등과 지원 객체의 규모 대비 얼마만큼의 지원인지 등을 고려한다.

<표 3-15> 부당한 지원행위 과징금 세부평가 기준표

		부과수준		상(3점)	중(2점)	하(1점)
		참작사항	비중			
위 반 행 위 내 용 및 정 도	지원 효과	0.4	<ul style="list-style-type: none"> · 지원객체가 속한 시장에서 경제력이 집중되거나 공정경쟁을 저해할 우려가 현저한 경우 · 중소기업, 경쟁사업자 등에 피해가 나타나거나 나타날 우려가 현저한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> · 지원객체가 속한 시장에서의 경제력 집중 또는 공정경쟁을 저해할 우려가 상당한 경우 · 중소기업, 경쟁사업자 등에 피해가 나타나고 있거나 나타날 우려가 상당한 경우 	· 상(3점) 또는 중(2점)에 해당되지 않는 경우	
	지원 의도	0.2	· 상호출자제한 기업집단 전체 차원 또는 특수관계인 등이 지원의도를 가지고 적극적으로 관여한 경우	· 지원객체의 요청에 의하는 등 수동적으로 관여한 경우	· 상(3점) 또는 중(2점)에 해당되지 않는 경우	
	지원성 거래 규모	0.4	· 지원 객체의 규모 대비 현저한 규모의 지원인 경우	· 지원 객체의 규모 대비 상당한 규모의 지원인 경우	· 상(3점) 또는 중(2점)에 해당되지 않는 경우	

자료: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) 별표.

사. 특수관계인에 대한 부당한 이익 제공행위

특수관계인에 대해 부당한 이익을 제공하여 과징금을 부과하는 경우에는 위반액에 기준표에 따른 산정점수에 따라 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율을 곱하여 산정기준을 정한다[과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 바.].

<표 3-16> 특수관계인에 대한 부당한 이익제공행위 과징금 산정기준

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준율
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	80%
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	50%
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	20%

자료: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 바.

특수관계인에 대한 부당한 이익제공행위에 대한 세부평가 기준표를 살펴보면, 위반행위 내용으로 행위의 의도·목적, 당해행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때의 부당성의 정도를 고려하며, 위반행위 정도로 위반액과 특수관계인 지분 보유 비율 등을 고려한다.

<표 3-17> 특수관계인에 대한 부당한 이익제공행위 과징금 세부평가 기준표

참작사항		부과수준		상(3점)	중(2점)	하(1점)
		비	중			
위반행위 내용		0.5		<ul style="list-style-type: none"> 행위의 의도·목적, 당해행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 부당성의 정도가 현저한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 행위의 의도·목적, 당해행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 부당성의 정도가 상당한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 상(3점) 또는 중(2점)에 해당되지 않는 경우
위반행위 정도	위반액	0.3		<ul style="list-style-type: none"> 위반액이 200억원 이상인 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 위반액이 50억원 이상 200억원 미만인 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 위반액이 50억원 미만인 경우
	특수관계인 지분 보유 비율	0.2		<ul style="list-style-type: none"> 특수관계인의 거래상대방 회사에 대한 지분보유 비율이 80% 이상인 경우 거래상대방이 특수관계인인 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 특수관계인의 거래상대방 회사에 대한 지분보유 비율이 50% 이상 80% 미만인 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 특수관계인의 거래상대방 회사에 대한 지분보유 비율이 50% 미만인 경우

자료: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) 별표.

아. 보복조치 금지행위

보복조치 금지행위를 위반하여 과징금을 부과할 때에는 관련매출액에 기준표에 따른 산정점수에 따라 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율을 곱하여 산정기준을 정한다. 다만, 관련매출액을 산정하기 곤란하거나, 영업을 개시하지 않거나 영업중단등으로 인하여 영업실적이 없는 경우, 재해 등으로 인하여 매출액산정자료가 소멸 또는 훼손되는 등 객관적인 매출액의 산정이 곤란한 경우 등에 해당하는 경우에는 위반행위 중대성의 정도별 부과기준금액의 범위 내에서 산정기준을 정한다[과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 사].

<표 3-18> 보복조치 금지행위 과징금 산정기준

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	관련매출액 산정이 가능한 경우	관련매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우
		부과기준율	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	1.6% 이상 2.0% 이하	4억원 이상 5억원 이하
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	0.8% 이상 1.6% 미만	2억원 이상 4억원 미만
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	0.1% 이상 0.8% 미만	5백만원 이상 2억원 미만

자료: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 사.

보복조치 금지행위의 경우 세부평가 기준표에서는 위반행위 내용으로 행위의 의도·목적, 보복조치 유형, 당해 행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 종합적으로 고려할 때의 보복조치의 심각성, 위반행위의 정도로 피해규모와 평균 매출액 등을 고려하고 있다.

〈표 3-19〉 보복조치 금지행위 과징금 세부평가 기준표

참작사항	부과수준		상(3점)	중(2점)	하(1점)
	비중				
위반행위 내용	0.4		<ul style="list-style-type: none"> 행위의 의도·목적, 보복조치 유형, 당해 행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 종합적으로 고려할 때 보복조치의 심각성이 현저한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 행위의 의도·목적, 보복조치 유형, 당해 행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 종합적으로 고려할 때 보복조치의 심각성이 상당한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 상(3점) 또는 중(2점)에 해당되지 않는 경우
위반행위 정도	피해 규모	0.4	<ul style="list-style-type: none"> 보복조치의 상대방에게 현저한 피해가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 보복조치의 상대방에게 상당한 피해가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 상(3점) 또는 중(2점)에 해당되지 않는 경우
	평균 매출액	0.2	<ul style="list-style-type: none"> 위반사업자의 3개년 평균 매출액이 1천 5백억원 이상인 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 위반사업자의 3개년 평균 매출액이 3백억원 이상 1천 5백억원 미만인 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 위반사업자의 3개년 평균 매출액이 3백억원 미만인 경우

자료: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) 별표.

2. 전기통신사업법

전기통신사업법상 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 시 기준금액은 간편매출액 산정이 가능한 경우에는 위반 전기통신사업자의 관련매출액에 부과기준율을 곱한 금액을 기준금액으로 하며, 관련매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우에는 방송통신위원회가 정한 금액을 기준금액으로 한다[금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2019-6호) 제4조]. 부과기준율에 대해서는 법령에 구체적 기준을 마련하고 있지 않고, 위반행위의 내용 및 정도에 따라 중대성의 정도를 구분하여 정하도록 고시에 위임하고 있다(전기통신사업법 시행령 별표 6).

부과기준율은 중대성의 정도에 따라 “매우 중대한 위반행위”, “중대한 위반행위”, “중대

성이 약한 위반행위” 등으로 구분하여 정하고 있으며, 중대성의 정도를 판단함에 있어서도 각 고려사유를 정하고 이와 함께 1) 위반행위의 주도여부 등 경쟁질서의 저해 정도, 2) 해당 위반행위의 시장의 본질적인 왜곡 여부 등 시장에의 영향 정도 및 3) 피해자의 피해 회복 여부 등 피해를 입은 소비자의 피해 규모 등을 종합적으로 고려하여 판단하도록 하고 있다[금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2019-6호) 별표 1].

〈표 3-20〉 전기통신사업법상 금지행위 위반에 대한 과징금 산정 시 부과기준율 및 부과기준금액

중대성의 정도	관련매출액 산정이 가능한 경우	관련매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우
	부과기준율	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	2~3%	6억원 초과 8억원 이하
중대한 위반행위	1~2%	3억원 초과 6억원 이하
중대성이 약한 위반행위	1% 이내	3억원 이하

자료: 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2019-6호) 별표 1 및 별표 2.

〈표 3-21〉 전기통신사업법상 금지행위 위반에 대한 과징금 산정 시 중대성 정도 판단 고려사유

중대성의 정도	고려 사유
매우 중대한 위반행위	시장의 본질적인 왜곡, 피해규모의 광범위, 이용자의 피해회복이 이루어지지 않은 경우 등
중대한 위반행위	시장의 단기적 왜곡, 피해가 중대하지만 광범위하지 않은 경우, 이용자의 피해회복이 일부 이루어진 경우 등
중대성이 약한 위반행위	시장에 미치는 영향이 미미한 경우, 피해의 경미, 이용자 피해의 실질적 회복이 이루어진 경우 등

자료: 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2019-6호) 별표 1.

3. 대규모유통업법

공정거래위원회는 대규모유통업법상 위반행위를 한 대규모유통업자에게 과징금을 부과할 수 있다(대규모유통업법 제35조 제1항). 과징금은 위반행위의 내용과 정도 등을 고려하여 산정하는데, 법 제35조제1항에 따른 위반행위를 그 내용 및 정도에 따라 “중대성이 약한 위반행위”, “중대한 위반행위”, “매우 중대한 위반행위”로 구분하고, 위반행위의 중대성의 정도별로 관련 납품대금 또는 관련 임대료에 위반사업자의 위반금액의 비율을 곱한 금액에 부과기준율을 곱하여 산정한다(동법 시행령 [별표 1] 2. 가.). 이 경우 위반행위 중대성의 정도는 세부평가 기준표에 따라 산정된 점수를 기준으로 정하는데, 다만, 위반행위로 인하여 발생한 공정거래질서의 저해정도, 시장에 미치는 영향 및 그 파급효과, 관련 납품업자 등의 피해정도 등을 종합적으로 고려하여 위반행위 중대성의 정도를 달리 정할 수 있으며, 이 경우 그 이유를 의결서에 명시하여야 한다[대규모유통업법 위반사업자에 대한 과징금 부과기준 고시(공정거래위원회고시 제2018-14호) IV.].

한편, 관련 납품대금 또는 관련 임대료나 위반금액의 비율을 산정하기 곤란한 경우에는 5억원 이내에서 중대성의 정도를 고려하여 산정할 수 있는데(동법 시행령 [별표 1] 2. 가.), 관련 납품대금 또는 관련 임대료나 위반금액의 비율을 산정하기 곤란한 경우에는 위반행위 중대성의 정도별 부과기준금액의 범위 내에서 산정기준을 정하고 있다[대규모유통업법 위반사업자에 대한 과징금 부과기준 고시(공정거래위원회고시 제2018-14호) IV.].

<표 3-22> 대규모유통업법상 금지행위 위반에 대한 과징금 산정 시 부과기준율 및 부과기준금액

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	관련매출액 산정이 가능한 경우	관련매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우
		부과기준율	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	140%	3억원 이상 5억원 이하
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	100%	1억원 이상 3억원 미만
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	60%	1천만원 이상 1억원 미만

자료: 대규모유통업법 위반사업자에 대한 과징금 부과기준 고시(공정거래위원회고시 제2018-14호) IV. 1.

위반행위 중대성의 정도를 정하는 세부평가 기준표에 따른 점수는 기준표의 참작사항별 해당 비중치에 부과수준별 해당등급의 점수를 곱하여 참작사항별로 점수를 산출한 후 각 점수를 합하여 산정하며, 위반행위가 각 참작사항의 항목 중 두 가지 이상에 해당하는 경우에는 높은 점수의 기준을 적용한다[대규모유통업법 위반사업자에 대한 과징금 부과기준 고시(공정거래위원회고시 제2018-14호) 별표 1.]. 세부평가 기준표의 내용을 살펴보면, 참작사항으로 부당성/거래조건악화, 위반행위 유형, 위반행위 대상이 되는 납품업자 등의 수, 위반행위의 수, 3개년 평균매출액과 관련 매입액 또는 임대료 등을 기준으로 하고 있으며, 특히, 위반행위 내용에 있어서 부당성이 큰 경우는 부과수준 '상'에 부당성이 있는 경우는 '중', 부당성이 작은 경우는 '하'로 구분하고, 거래상대방에 대한 거래조건이 "상당한" 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우에는 '상', 거래상대방에 대한 거래조건이 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우에는 '중', 거래상대방에 대한 거래조건이 악화될 우려가 비교적 약한 경우에는 '하'로 기준을 제시하고 있다.

<표 3-23> 대규모유통업법 위반사업자에 대한 과징금 산정 세부평가 기준표

참작사항		부과수준			
		비중	상(3점)	중(2점)	하(1점)
위 반 행 위 내 용	부 당 성/ 거 래 조 건 악 화	0.3	· 행위의 의도· 목적, 당해행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 부당성(경쟁수단의 불공정성을 포함한다)이 큰 경우	· 행위의 의도· 목적, 당해행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 부당성(경쟁수단의 불공정성을 포함한다)이 있는 경우	· 행위의 의도· 목적, 당해행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 부당성(경쟁수단의 불공정성을 포함한다)이 작은 경우
			· 거래상대방에 대한 거래조건이 상당한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우	· 거래상대방에 대한 거래조건이 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우	· 거래상대방에 대한 거래조건이 악화될 우려가 비교적 약한 경우

		<ul style="list-style-type: none"> · 법 제14조(경영정보 제공 요구 금지) 위반 행위에 대해서는 다음을 추가적으로 고려한다. - 정보 요구에 응하지 않는 납품업자등에 대해 거래거절, 불리한 거래조건 변경 등의 불이익을 제공한 경우 - 다음 중 3가지 이상의 정보를 요구한 경우 (공급조건 또는 입점조건/원가/다른 거래처 매출액/다른 거래처 판매촉진행사 정보/전산망 접속정보) - 경영정보 요구가 정기적으로 이루어진 경우 - 경영정보를 요구한 기간이 3년을 초과하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> · 법 제14조(경영정보 제공 요구 금지) 위반 행위에 대해서는 다음을 추가적으로 고려한다. - 정보 요구에 응하지 않는 납품업자등에 대해 거래거절, 불리한 거래조건 변경 등의 불이익을 제공하겠다고 제시하였으나 실행하지는 않은 경우 - 다음 중 2가지의 정보를 요구한 경우 (공급조건 또는 입점조건/원가/다른 거래처 매출액/다른 거래처 판매촉진행사 정보/전산망 접속정보) - 경영정보 요구가 정기적으로 이루어지지 않았으나 반복적으로 이루어진 경우 - 경영정보를 요구한 기간이 1년 초과 3년 미만인 경우 	<ul style="list-style-type: none"> · 법 제14조(경영정보 제공 요구 금지) 위반 행위에 대해서는 다음을 추가적으로 고려한다. - 정보 요구에 응하지 않는 납품업자등에 대해 거래거절, 불리한 거래조건 변경 등의 불이익을 제공하겠다고 제시하지 않은 경우 - 다음 중 1가지의 정보를 요구한 경우 (공급조건 또는 입점조건/원가/다른 거래처 매출액/다른 거래처 판매촉진행사 정보/전산망 접속정보) - 경영정보 요구가 일회성으로 이루어진 경우 - 경영정보를 요구한 기간이 1년 미만인 경우
위반 행위 유형	0.3	<ul style="list-style-type: none"> · 법 제6조의 계약서면 미교부 행위, 법 제12조의 납품업자 등의 종업원 사용 행위, 법 제13조의 배타적거래 강요 행위, 법 제14조 	<ul style="list-style-type: none"> · 법 제7조의 상품대금 감액행위, 법 제8조의 상품대금 미지급·지연지급 행위, 법 제9조의 상품 수령 거부·지체 행위, 법 제10조의 상 	<ul style="list-style-type: none"> · 법 제15조의2의 부당한 영업시간 구속 금지 행위, 법 제16조의 매장설비비용 미보상 행위

			의 경영정보 제공 요구 행위, 법 제18조의 불이익 등을 주는 행위	품의 반품 행위, 법 제 11조의 판매촉진비용 부담 전가 행위, 법 제 15조의 경제적 이익 제공 요구 행위, 법 제 17조의 상품권 구입요 구 등 행위	
위 반 행 위 정 도	납품 업자 등의 수	0.1	· 위반행위의 대상이 되는 납품업자 등의 수가 50개 이상인 경우	· 위반행위의 대상이 되는 납품업자 등의 수가 30개 이상 50개 미만인 경우	· 위반행위의 대상이 되는 납품업자 등의 수가 30개 미만인 경우
	위반 행위의 수	0.1	· 위반행위의 수가 4개 이상인 경우	· 위반행위의 수가 2개 이상 4개 미만인 경우	· 위반행위의 수가 2개 미만인 경우
	매출액	0.1	· 3개년 평균 매출액이 1조원 이상인 경우	· 3개년 평균 매출액이 3천억원 이상 1조원 미만인 경우	· 3개년 평균 매출액이 3천억원 미만인 경우
	관련 매입액 등	0.1	· 관련 매입액 또는 임대료가 1천억원 이상인 경우	· 관련 매입액 또는 임대료가 300억 이상 1천억원 미만인 경우	· 관련 매입액 또는 임대료가 300억원 미만인 경우

자료: 대규모유통업법 위반사업자에 대한 과징금 부과기준 고시(공정거래위원회고시 제 2018-14호) [별표] 2.

4. 비교 검토

공정거래법상 과징금은 위반사업자의 관련매출액에 부과기준율을 곱한 기초금액에 1, 2차 조정을 거쳐 결정하는데, 특히 “세부평가 기준표”를 마련하여 부과기준율 결정의 기초가 되는 법 위반 행위의 중대성 정도의 구체적인 기준을 제시하고 있다. 세부평가 기준표는 점수 산정표 방식으로 구성되어 있으며, 공정거래법 위반행위별로 각각 위반 행위의 구체적 내용 및 위반 행위의 정도를 체계화하여 위반행위의 중대성 정도를 평가할 수 있

도록 하고 있다. 예컨대, 불공정거래행위의 경우 위반행위 내용 항목에서 행위의 목적과 경위, 거래관행, 거래 상대방의 조건 악화 등을, 위반행위의 정도 항목에서 부당이득/피해 규모, 평균매출액, 관련매출액, 지역적 범위 등을 종합적으로 참작하여 점수를 산정한다. 이는 대규모유통업법의 경우에도 마찬가지이다.

이처럼 공정거래법 및 대규모유통업법상 과징금 부과 기준율은 세부평가 기준표에 따라 범위반 행위 중대성의 정도가 결정되므로 과징금 산정과정이 보다 투명하고 일관되게 이루어질 수 있다는 장점이 있다. 또한 각 위반행위 유형별로 중대성 판단의 기준이 되는 세부적인 항목들을 명확히 제시하여 사업자들이 공정거래법 위반 행위의 중대성에 대한 예측가능성을 제고할 수 있다는 장점을 갖고 있다.²²⁾

전기통신사업법의 경우 과징금 기준금액 산정방식은 방송법 및 인터넷방송법과 큰 틀에서 유사한 방식을 취하고 있다. 즉, 관련매출액 산정이 가능한 경우에는 위반 전기통신사업자의 관련매출액에 부과기준율을 곱하여 산정되고, 관련매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우에는 부과기준금액이 기준금액이 되는데, 부과기준율과 부과기준금액은 위반 전기통신사업자의 위반기간 동안 위반행위에 대한 경쟁질서의 저해정도, 시장에 대한 영향, 소비자의 피해정도 등 위반의 내용 및 정도를 고려하여 중대성의 정도를 “매우 중대한 위반행위”, “중대한 위반행위”, “중대성이 약한 위반행위” 등으로 구분하여 정하고 있다. 다만, 방송법 및 인터넷방송법과 다른 점은 전기통신사업법은 중대성의 정도를 판단하는 일정 기준을 제시하고 있다는 점이다. 중대성의 정도별로 고려사유를 제시하고 있어 사업자들 입장에서는 중대성에 대해 어느 정도 예측할 수 있는 구체적 기준을 마련하고 있다는 점이 특이할 만하다.

22) 김태오/송민선, 방송법상 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 기준의 세분화에 관한 연구, 2016. 11, 방송통신위원회, p.26.

제3절 관련 판례 및 심결례

1. 판례

방송법 및 인터넷방송법상 과징금 부과처분에 대해 행정소송을 제기한 사례는 없는 것으로 보인다. 따라서 이하에서는 공정거래법 분야에서 중대성 판단과 관련하여 다툼이 있었던 주요 사례를 중심으로 살펴본다.

가. 호남고속철 공사 입찰담합 행위(대법원 2018. 4. 24 선고 2016두40207 판결)

1) 사실관계

호남고속철도 건설공사는 대규모 국책사업으로 19개의 공구로 구분하여 발주되었는데, 그 중 13개 공구는 최저가낙찰제 방식으로 입찰이 진행되었다. 현대건설(이하 “원고”라 함) 등 7개 대형건설사는 여러 차례 담당 실무자 모임을 갖고 이 사건 13개 공구의 입찰 참여가 예상되는 건설사를 시공 실적 등을 고려하여 3개 그룹으로 구분하여 공구를 분할 배정하고, 13개 공구 각각에 대한 낙찰예정자는 각 그룹별로 추첨을 실시하여 선정하도록 하였으며, 이러한 공구분할에 관한 합의를 한 후 B그룹과 C그룹에 속한 다른 건설사에게 자신들의 합의 내용을 유선으로 통보하고 동참할 것인지 여부를 물었고, 14개사는 입찰 공고일 이전에 동참하기로 하였다. 이후에도 입찰에 참여하는 7개 중소 건설사도 낙찰공구, 낙찰예정사 및 들러리 응찰사에 관한 합의가 성립되었으며, 그 후 공구별 낙찰예정사의 담당자는 입찰일 당일 또는 3~4일 전에 들러리 응찰사 담당자에게 투찰가격을 유선 등으로 알려 주었고, 들러리 응찰사는 낙찰예정사가 정해 준 투찰가격에 따라 들러리 응찰을 하였다.

공정거래위원회는 2014. 9. 17. 전원회의 의결 제2014-203호로 원고 등 28개 건설사가 이 사건 13개 공구의 입찰에 관하여 공구별 낙찰사를 미리 정하고 낙찰예정사의 낙찰을 돕기 위해서 낙찰예정사를 제외한 다른 사업자들은 낙찰예정사가 정해준 투찰가격으로 들러리

응찰을 하기로 합의하고 이를 실행함으로써 공정거래법 제19조 제1항 제3호 및 제8호에서 금지하는 부당한 공동행위를 하였다는 이유로 원고에게 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다. 이 때 과징금 산정시 부과기준율은 매우 중대한 위반행위에 해당하는 것으로 보아 7%를 적용하되, 들러리 응찰사인 원고에 대해서는 부과기준율 3.5%를 적용하는 방법으로 기본과징금의 50% 감경하였다.

2) 판결요지

부당한 공동행위로 인한 위반행위의 중대성 정도는 위반행위로 발생한 경쟁질서의 저해 정도, 시장에 미치는 영향과 그 파급효과, 관련 소비자와 사업자의 피해 정도, 부당이득의 취득 여부 등을 종합적으로 고려하여 결정하여야 한다.

공정거래위원회는 공정거래법 위반행위에 대하여 과징금을 부과할 것인지 여부와 만일 과징금을 부과할 경우 공정거래법령이 정하고 있는 일정한 범위 안에서 과징금의 액수를 구체적으로 얼마로 정할 것인지에 관하여 재량을 가지고 있으므로, 공정거래위원회의 법 위반행위자에 대한 과징금 부과처분은 재량행위에 해당한다. 다만 이러한 재량을 행사하는 데 과징금 부과 기초가 되는 사실을 오인하였거나 비례·평등의 원칙에 위배되는 등의 사유가 있다면 재량권 일탈·남용으로서 위법하다.

3) 판결이유

부당한 공동행위로 인한 위반행위의 중대성 정도는 위반행위로 발생한 경쟁질서의 저해 정도, 시장에 미치는 영향과 그 파급효과, 관련 소비자와 사업자의 피해 정도, 부당이득의 취득 여부 등을 종합적으로 고려하여 결정하여야 한다. 한편 공정거래법 제6조, 제22조 등 각 규정을 종합하면, 공정거래위원회는 공정거래법 위반행위에 대하여 과징금을 부과할 것인지 여부와 만일 과징금을 부과할 경우 공정거래법령이 정하고 있는 일정한 범위 안에서 과징금의 액수를 구체적으로 얼마로 정할 것인지에 관하여 재량을 가지고 있으므로, 공정거래위원회의 법 위반행위자에 대한 과징금 부과처분은 재량행위에 해당한다. 다만

이러한 재량을 행사하는 데 과징금 부과 기초가 되는 사실을 오인하였거나 비례·평등의 원칙에 위배되는 등의 사유가 있다면 재량권 일탈·남용으로서 위법하다(대법원 2011. 9. 8. 선고 2009두15005 판결 등 참조).

이 사건 공사는 대규모 국책사업으로 국가 재정에 미치는 영향이 크다. 이 사건 공동 행위는 공구를 분할하고 낙찰예정 건설사, 들러리 응찰 건설사와 투찰가격을 미리 정한 이른바 경성 공동행위로서 입찰에 참여한 원고 등 28개 건설사 전부가 참여하였다는 점에서 경쟁제한적 효과가 매우 크다. 따라서 이 사건 공동행위는 ‘매우 중대한 위반행위’에 해당하고, 이를 전제로 가장 낮은 부과기준율인 7%를 적용한 피고의 조치에 위법이 없다.

4) 정리

동 사건에서 원고인 현대건설은 13개 낙찰예정 건설사 추첨에서 탈락해 투찰가격 합의에는 참여하지 않았지만, 초반부터 담합을 주도했고 이후에도 13개 공구 낙찰예정 건설사들이 알려준 투찰가격으로 들러리 응찰을 함으로써 공동행위에 가담했는데, 원고는 낙찰가격에 대한 합의 및 공동수급체 참여사의 결정, 지분율 합의 등 후속 합의에 관여한 적이 없는 점 등을 종합하여 볼 때 낙찰을 받은 다른 건설사와 동일하게 원고의 행위를 ‘매우 중대한 위반행위’로 평가한 것은 위반행위의 내용 및 정도, 기존의 심결례 등에 비추어 비례 원칙 및 형평의 원칙에 위배된다고 주장하였다. 이에 대해 법원은 부당한 공동행위를 한 위반사업자에 대한 기본과징금을 산정하는 과정에서 적용하는 부과기준율은 위반사업자가 가담한 공동행위 자체의 내용 및 정도에 따라서 결정하면 되는 것이지 위반사업자의 공동행위 가담 정도, 역할 분담 내역 등을 감안하여 반드시 위반사업자마다 다르게 결정하여야 하는 것은 아니며, 이 사건 공사가 국가 재정에 미치는 영향이 크다는 점, 이 사건이 입찰에 참여한 사업자 전부가 참여하였다는 점에서 경쟁제한적 효과가 매우 크다는 점, 부당공동행위로 인한 낙찰률이 공공부분 최저낙찰제 공사평균 낙찰률보다 높았다는 점에서 부당이득의 규모를 고려하여 이 사건 공동행위를 “매우 중대한 위반행위”로 판단한 것은 타당하다고 보았다. 그 밖에도 공동행위에 이른 구체적 경위, 공동행위의 사회·경제적

과급효과 등을 고려해도 이 사건 공동행위 전체를 “매우 중대한 위반행위”에 해당한다고 판단한 조치는 수긍할 수 있다고 판단하였다.²³⁾

나. 서울특별시의사회 진단서 등 증명서 수수료 담합행위(대법원 2009. 6. 23 선고 2007두18062 판결)

1) 사실관계

서울특별시에서 활동하는 의사들을 회원으로 하는 서울특별시의회의사회(이하 “원고”라 함)는 2005. 3. 26. 제59차 정기대의원 총회에서 금천구의사회가 건의한 증명서 발급 수수료 인상안을 정식 안건으로 채택한 후, 2005. 4. 22. 제88차 상임이사회에서 증명서 발급 수수료를 현행보다 2배 수준으로 인상하기로 결정하고, 수수료 인상기준(표)을 작성하였다. 원고는 2005. 5. 2. 및 같은 달 4. 각 구의사회장 및 병원장에게 증명서 인상안내문을 2회에 걸쳐 발송하여 원고가 작성한 위 기준표에 따라 발급수수료를 인상할 것을 통보하였고, 2005. 5. 2. 사단법인 대한의사협회에게는 위 수수료 인상이 전국적으로 동일하게 시행될 수 있도록 협조하여 줄 것을 요청하는 공문을 보내기도 하였다. 이에 공정거래위원회는 원고의 위와 같은 행위를 공정거래법 제26조 제1항 제1호에서 금지하고 있는 “사업자단체가 가격을 결정·유지 또는 변경하여 구성사업자들의 경쟁을 부당하게 제한하는 행위”를 하였다는 이유로 2006. 3. 28. 의결 제2006-056호로 원고에 대하여 시정명령, 공표명령 및 5억 원의 과징금납부명령을 하였고, 그 후 2006. 9. 15. 재결 제2006-048호로 위 5억 원의 과징금을 305,000,000원으로 감경하는 처분을 하였다. 이에 서울시의사회는 과징금납부명령을 취소하는 소송을 제기하였고, 원심인 서울고등법원에서는 공정거래위원회가 원고의 이 사건 행위를 그 법 위반의 내용과 정도가 ‘중대성이 약한 위반행위’로 보아야 함에도 불구하고 ‘중대한 위반행위’로 보아 그에 대하여 30%의 과징금 부과기준율을 적용한 것은 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 판단하였다. 그러나 대법원에서는 동 위반행위

23) 원심인 서울고등법원 2016. 4. 20 선고 2015누34306 판결 참조.

에 대해 공정거래위원회가 '과징금부과 세부기준 등에 관한 고시'에 정한 '중대한' 위반행위로 보아 과징금을 산정한 것이, 재량권의 한계를 일탈하거나 남용한 것이 아니라고 판시하였다.

2) 판결요지

서울특별시사회가 진단서 등 의료기관 증명서의 발급수수료를 현행보다 2배 수준으로 인상하기로 의결하고 이를 소속 회원들에게 시행하도록 한 행위는 경쟁질서의 저해 정도가 매우 강하고 다수 소비자에게 직접 피해가 발생할 우려가 있는 가격담합행위의 일종으로서 독점규제 및 공정거래에 관한 법률이 특히 금지하고자 하는 행위유형에 속하는 점 등에 비추어, 이를 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시에 정한 '중대한' 위반행위로 보아 30%의 과징금 부과기준율을 적용하여 과징금을 산정한 것은 재량권의 한계를 일탈하거나 남용한 것이 아니다.

3) 판결이유

원고의 이 사건 위반행위는 경쟁질서의 저해 정도가 매우 강하고 또 다수 소비자에게 직접 피해가 발생할 우려가 있는 가격담합행위의 일종으로서 공정거래법이 특히 금지하고자 하는 행위유형에 속하고, 따라서 원고가 사업자단체로서 회원들의 권익을 유지·발전시킬 책무가 있다 하더라도 이 사건 위반행위를 하여 회원들에 의한 부당한 가격담합행위를 조장하는 것은 사업자단체의 정당한 업무 범위를 넘어서는 것으로 용인될 수 없는 점, 원심이 인정한 바와 같이 당시 원고가 보건복지부에 발급수수료의 인상을 건의한 바 있고 또 그에 대해 담당공무원으로부터 긍정적인 답변을 들은 바 있었다 하더라도, 이는 원고가 이 사건 인상결의를 한 이후인 2004. 4. 26. 비로소 이루어진 일이며, 나아가 그 직후인 2005. 5. 7. 보건복지부가 원고에게 원고의 이 사건 위반행위는 보건복지부와 협의된 것이 아니라는 이유로 그 시정을 요구하였는데도, 원고는 2005. 5. 20. 재차 각 구의사회장 등에게 인상안내문을 통보하고 2005. 7. 7. 소집된 각 구의사회 회장협의회에서도 기존 방침대

로 수수료 인상을 계속 추진할 것을 독려한 바 있는 점, 증명서 발급수수료에는 건강보험이 적용되지 않아 환자가 실제 부담하는 비용의 측면에서는 오히려 현행의 발급수수료만으로도 의료행위에 따른 비용부담보다 더 클 수 있고, 더구나 원심이 인정한 것처럼 이 사건 위반행위를 전후로 한 2004년부터 2006년 6월까지 2년 반 동안 전국 39개 종합병원에서 진단서 등의 발급을 통해 얻은 수입이 300억 원을 넘는다는 점까지 고려해 보면, 현행 수수료 상한이 비록 10년 전에 설정된 것이라는 사정을 감안한다 하더라도 그 인상이 반드시 필요한 것인지는 의문의 여지가 있을 뿐 아니라 설령 그렇다 하더라도 이를 2배 수준으로까지 인상할 필요가 있었다고 보기는 어려운 점, 원심이 지적하는 바와 같이 의료관계 증명서의 발급은 부수적인 의료서비스로서 원칙적으로 의료법 등 관련 법령에 따라 일정한 자격을 갖춘 자만이 행할 수 있는 것이어서 그 발급수수료에 대해서는 어느 정도 경쟁을 제한하는 가이드라인이 필요하다고 할 수도 있겠지만, 그러한 가이드라인의 설정에는 무엇보다도 소비자의 이익이 충분히 고려되어야 할 것이므로 그러한 점에서 사업자 단체에 의한 일방적인 가격인상행위는 더욱더 통제될 필요가 있는 점, 그 외 원심이 들고 있는 사유로서 원고의 이 사건 위반행위에 동조한 회원의 비율이 높지 않고 그 구속력도 약하다는 등의 사정은 이미 공정거래위원회가 이 사건 위반행위에 대한 중대성을 평가하면서 고려하였던 내용인 점 등과 함께, 과징금 고시에 의하면 ‘중대성이 약한 위반행위’, ‘중대한 위반행위’, ‘매우 중대한 위반행위’에 따른 각각의 부과기준율이 10%, 30%, 50% 정도이고, 또 이 사건 과징금은 피고가 원고의 위반행위를 ‘중대한 위반행위’로 평가한 후 제반 사정을 고려하여 다시 50%를 감액한 금액인 점까지 아울러 고려해 보면, 피고가 원고의 이 사건 위반행위를 ‘중대한 위반행위’로 평가하여 과징금을 산정한 것에 사실오인이나 비례·평등의 원칙에 위배되는 등의 사유가 있어 재량권의 한계를 일탈하였거나 남용한 것이라고 보기는 어렵고, 달리 기록상 이를 인정할 만한 뚜렷한 자료도 보이지 아니한다. 뿐만 아니라 처분을 할 것인지 여부와 처분의 정도에 관하여 재량이 인정되는 과징금 납부명령에 대하여 그 명령이 재량권을 일탈하였을 경우 법원으로서 재량권의 일탈 여부만 판단할 수 있을 뿐이지 재량권의 범위 내에서 어느 정도가 적절한 것인지에 관하여는 판단할 수 없어 그 전부를 취소할 수밖에 없고, 법원이 적정하다고 인정되는 부분을 초

과한 부분만 취소할 수는 없는 것이므로, 공정거래위원회의 이 사건 과징금납부명령이 재량권 일탈·남용에 해당한다면서 적정하다고 인정되는 과징금을 산정한 후 이를 초과한 부분만 취소한 원심판결은 이 점에서도 파기를 면할 수 없다.

4) 정리

원심(서울고등법원 2007. 7. 26 선고 2006누24482 판결)은 공정거래위원회가 원고에게 3억 500만 원의 과징금납부명령을 한 것에 대해, 원고의 이 사건 행위에 따라 증명서 발급 수수료의 인상을 관할 구청장에 신고한 원고 회원들의 비율이 불과 9% 정도에 불과하고 그 사실상의 구속력도 매우 약하다고 보이며, 이에 따르지 않은 회원에 대하여 원고가 어떠한 제재조치를 예정하거나 실제로 취한 바도 없는 점, 이 사건 의료관계 증명서 발급 시장이 기본적으로 의료행위에 대한 의료보수 시장과 별도로 존재하거나 또는 그와 함께 하나의 의료용역에 관한 시장을 형성한다고 보더라도 이는 '부수적인 의료서비스'에 관한 시장으로서 증명서 발급수수료에 관한 합의는 기본적인 의료서비스의 '부대비용'에 관한 합의이고, 또 의료관계 증명서는 대체로 전문가격자인 의사가 공적·사적 증명에 관한 판단을 행한 결과로서 어느 정도의 가격에 관한 가이드라인이 필요하며, 그러한 점에서 회원들인 의료기관 사이에 가격경쟁의 요구와 당위성이 있는 것인지 의문이 있는 점 등을 종합적인 사정을 들어 원고의 이 사건 위반행위는 법 위반의 내용 및 정도가 '중대한 위반행위'에 해당하므로 이에 대하여는 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시에서 정한 바에 따라 10%의 과징금 부과기준율이 적용되어야 하는데, 공정거래위원회는 이를 '중대한 위반행위'로 보아 그에 대하여 30%의 과징금 부과기준율을 적용하였으니 이에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 판단하고, 이어 이 사건에서의 적정한 과징금은 1억100만 원이라고 보아 이 사건 과징금납부명령 중 이를 초과하는 부분만 취소하는 판결을 하였다. 그러나 대법원은 동 위반행위가 경쟁질서의 저해 정도가 매우 강하고 또 다수 소비자에게 직접 피해가 발생할 우려가 있는 가격담합행위의 일종으로서 공정거래법이 특히 금지하고자 하는 행위유형에 속하고, 따라서 원고가 사업자단체로서 회원들의 권익을 유지·발전

시킬 책무가 있다 하더라도 이 사건 위반행위를 하여 회원들에 의한 부당한 가격담합행위를 조장하는 것은 사업자단체의 정당한 업무 범위를 넘어서는 것으로 용인될 수 없는 점 등을 들어 공정거래위원회가 '과징금부과 세부기준 등에 관한 고시'에 정한 '중대한' 위반행위로 보아 과징금을 산정한 것이, 재량권의 한계를 일탈하거나 남용한 것이 아니라고 보았다. 더 나아가 과징금 납부명령이 재량권을 일탈하였을 경우 법원으로서 재량권의 일탈 여부만 판단할 수 있을 뿐이지 재량권의 범위 내에서 어느 정도가 적정한 것인지에 관하여는 판단할 수 없어 그 전부를 취소할 수밖에 없고 일부만을 취소할 수는 없다고 판시하였다.

다. 4대강 사업 담합행위(대법원 2014. 12. 24 선고 2014두8193 판결)

1) 사실관계

현대건설(이하 "원고"라 함) 등 16개 건설사는 2009. 4.경에 4대강 살리기 사업과 관련하여 일정 지분씩 나누기로 합의(이하 '이 사건 지분을 합의'라 함)하였고, 원고 등 8개사는 2009. 4. ~ 5.경에 이 사건 지분을 합의에 바탕을 두고 선도사업 1개 공구(금강 1공구) 및 1차 턴키 공사 13개 공구(15개 공구 중 영산강의 2개 공구 제외)를 대상으로 공구를 배분하기로 합의(이하 '이 사건 공구 배분 합의'라 한다)하여 이를 실행하였다. 공정거래위원회는 이와 같은 공동행위가 공정거래법 제19조 제1항 제3호에 해당한다는 이유로 원고에게 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다. 공정거래위원회는 과징금 산정 시 위반행위 중대성 정도는 물량배분 행위인 점 등을 고려하여 매우 중대한 위반행위로 보았고, 부과기준율은 업체가 여러 개 공구를 수행하기는 어려워져 현실적으로 경쟁이 어느 정도 제한될 소지가 있는 상황이었으며, 다른 건설사가 원고 등과 설계계약을 체결하고 있는 대형 설계사와 계약을 체결하기 위해서는 원고 등과 설계사 배분을 위한 협의가 일정 부분 불가피하였다는 점을 고려하여 매우 중대한 위반행위 중 가장 낮은 부과기준율인 7.0%를 적용하였다.

2) 판결요지

원고가 가담한 공동행위는 물량배분 행위로서 경쟁제한 효과가 명백하여 실질적인 가격 경쟁을 막고 하위 건설사의 입찰 참가를 제한하는 행위인 점, 공정거래위원회가 이 사건 공동행위를 매우 중대한 위반행위로 평가하면서도 4대강 살리기 사업의 특성으로 인하여 구조적으로 협의가 일정 부분 불가피하였던 사정을 고려하여 해당 부과기준율의 범위 내에서 가장 낮은 7%를 부과기준율로 정한 점 등을 종합하면, 이 사건 공동행위를 매우 중대한 위반행위에 해당된다고 보는 전제에 서 있는 처분에 위법이 없다.

3) 판결이유

공정거래위원회는 공정거래법 위반행위에 대하여 과징금을 부과할 것인지 여부와 만일 과징금을 부과할 경우 공정거래법과 같은 법 시행령이 정하고 있는 일정한 범위 안에서 과징금의 액수를 구체적으로 얼마로 정할 것인지에 관하여 재량의 권한이 있다. 따라서 공정거래위원회의 공정거래법 위반행위자에 대한 과징금 부과처분은 재량행위이나, 다만 이러한 재량을 행사함에 있어서 과징금 부과 기초가 되는 사실을 오인하였거나 비례·평등의 원칙에 위배하는 등의 사유가 있다면 이는 재량권의 일탈·남용으로서 위법하다(대법원 2008. 2. 15. 선고 2006두4226 판결 등 참조).

이 사건 공동행위는 물량배분 행위로서 경쟁제한 효과가 명백한 행위이고, 앞서 본 바와 같이 실질적인 가격 경쟁을 막고 하위 건설사의 입찰 참가를 제한한 행위인 점, 피고는 이 사건 공동행위를 매우 중대한 위반행위로 평가하면서도 4대강 살리기 사업의 특성 등으로 경쟁이 어느 정도 제한되고 협의가 일정 부분 불가피한 점을 고려하여 해당 부과기준율의 범위(7~10%) 내에서 가장 낮은 7%를 부과기준율로 정한 점 등을 고려하면, 피고가 이 사건 공동행위가 매우 중대한 위반행위에 해당된다고 본 것은 타당하다.

4) 정리

동 사건에서 원고인 현대건설은 4대강 살리기 사업의 특성상 경쟁이 처음부터 제한되었고 대항 컨소시엄이 존재하였던 점 등에 비추어 중대성이 약한 위반행위로 평가되어야 한다고 주장하였다. 그러나 법원은 공정거래위원회가 이 사건 담합행위가 물량배분 행위로서 경쟁제한 효과가 명백하다는 점 등을 들어 매우 중대한 위반행위로 보되, 4대강 사업 특성상 구조적으로 협의가 일정부분 불가피한 사정을 고려해 해당 부과기준을 범위 내에서 가장 낮은 부과기준으로 정한 점 등을 종합적으로 고려하여 위법이 없다고 판단하였다.

라. 석유화학업체 담합행위(대법원 2011. 5. 26 선고 2009두12082 판결)

1) 사실관계

공정거래위원회는 LG화학(이하 “원고”라 함)이 나머지 8개사와 사이에 2003. 9. 26.부터 2003년 12월까지 폴리프로필렌의 판매 기준가격과 직거래처 판매가격을 매월 합의하여 결정하고, 2004년 1월부터 2005년 3월까지 00석유화학, 0000, 00, 00토탈과 사이에 폴리프로필렌의 판매 기준가격과 직거래처 판매가격을 매월 합의하여 결정하였다고 보고, 이 사건 담합이 사업자가 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 행위로서 공정거래법 제19조 제1항 제1호에서 정한 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위에 해당한다는 이유로, 2007. 6. 5. 원고 등 9개사에 대하여 과징금납부명령을 하였다. 공정거래위원회는 과징금 산정 시 이 사건 담합은 매우 중대한 위반행위에 해당한다고 보고, 부과고시의 부과기준을 중 3.5%를 적용하였다.

2) 판결요지

원고 등 9개사가 폴리프로필렌 제조·판매시장의 대부분을 점유하고 있었던 점, 이 사건 담합의 내용상 그 담합으로 경쟁제한 효과가 발생하는 것은 명백해 보이나 그로 인한

효율성 증대는 거의 없어 보이는 점 등에 비추어 보면, 피고가 이 사건 담합을 매우 중대한 위반행위로 본 것이 위법하다고 볼 수 없다.

3) 판결이유

부당한 공동행위로 인한 위반행위의 중대성의 정도는 위반행위로 인하여 발생한 경쟁질서의 저해정도, 시장에 미치는 영향 및 그 파급효과, 관련 소비자 및 사업자의 피해 정도 부당이익의 취득 여부 등을 종합적으로 고려하여 결정하여야 한다.

원심은 그 채택 증거들을 종합하여 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 원고 등 9개 사가 폴리프로필렌 제조·판매시장의 대부분을 점유하고 있었던 점, 이 사건 담합의 내용상 그 담합으로 경쟁제한 효과가 발생하는 것은 명백해 보이거나 그로 인한 효율성 증대는 거의 없어 보이는 점 등에 비추어 보면, 이 사건 담합이 매우 중대한 위반행위에 해당한다고 판단하였다.

위 법리와 기록에 비추어 보면, 원심의 위와 같은 판단은 정당하다. 거기에 이 부분 상고이유의 주장과 같은 이 사건 담합의 중대성의 정도에 관한 법리오해의 위법이 없다.

4) 정리

동 사건에서 원고인 LG화학은 ① 이 사건 담합은 최종적인 거래가격을 결정하는 하나의 요소에 대한 합의에 불과하여 실제 시장에서 적용되는 가격과 관련해서는 유화사들 사이에 상당한 경쟁이 이루어져 기준가격 합의를 준수하기 어려웠고, ② 폴리프로필렌 제품 80% 이상은 소위 '노련한 소비자'에 해당하는 직거래처에 대한 판매경로를 통해 판매되므로 원고 등의 협상력은 매우 제한적인 점, ③ 원고 등 9개사는 폴리프로필렌 제품 판매로 인하여 1994 사업연도부터 2004 사업연도까지 엄청난 적자를 보았을 뿐 이 사건 담합으로 얻은 부당이익이 없다는 점 등을 이유로 이 사건 담합은 '매우 중대한 위반행위'에 해당하지 않는다고 주장하였다. 그러나 법원은 위반행위로 인하여 발생한 경쟁질서의 저해정도, 시장에 미치는 영향 및 그 파급효과, 관련 소비자 및 사업자의 피해 정도 부당이익의 취득

여부 등을 종합적으로 고려하여 결정하여야 한다고 판시한 후, 동 사건의 경우 위반행위 사업자들의 시장점유율이 높고, 담합의 내용상 경쟁질서를 명백히 저해했다고 보아 “매우 중대한 위반행위”로 보는 것이 타당하다고 보았다.

2. 심결례

방송통신위원회에서 2013년도부터 2018년도까지 금지행위 위반에 대해 심의한 안건들을 검토하였다. 이하에서는 과징금 부과사례 중 부과기준을 산정에 관하여 심의한 심결례를 관련 내용을 중심으로 살펴본다.

가. (주) KT스카이라이프의 SD서비스 이용자 이익저해행위에 대한 시정조치에 관한 건²⁴⁾ - 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공한 행위에 대한 과징금 부과 건(방송법 제85조의2 제1항 제5호)

1) 사실관계

스카이라이프는 방송품질 개선 및 고객센터 향상 등을 목적으로 '10. 1월부터 보도자료·납부고지서와 AS기사의 현장설명 등을 통해 SD서비스 종료 및 HD전환계획에 관한 홍보를 지속적으로 추진해왔다. 그러나 '13년 말 기준 SD가입자가 여전히 34만7천명이나 남게 되자 해당사는 '14. 4월 '장기고객 고화질 무상전환 서비스' 계획을 수립하여 자체 설정한 시한('14. 9월)에 맞춰 SD서비스 종료 작업을 집중 추진하였는데, 이 과정에서 해당사는 SD 가입자들을 대상으로 OSD 과다 노출(시청화면 제한), 방송서비스의 일방적 이용 정지(시청 차단) 및 임의적 직권해지(계약해지) 등 방식을 통해 SD가입자들의 이익을 침해한 사실이 확인되었다.

24) 이하의 내용은 방송통신위원회 2015. 3. 26. 의결, 제2015-12-053호의 내용을 요약정리 하였음.

2) 방송통신위원회 판단

스카이라이프가 SD서비스 이용자들을 대상으로 OSD를 화면 중앙부에 과다하게 노출한 행위는 사실상 시청을 제한한 것으로 이용약관 제11조에 의한 정상적인 방송 제공으로 볼 수 없으며, 해당 사가 SD가입자에 대해 일방적으로 방송서비스를 이용 정지한 행위는 기존 SD이용자들의 귀책사유가 없고 해당 사가 사전통보의무도 이행하지 않는 등 이용약관 제26조에 반한 실체적·절차적 하자가 확인되었다. 또한, 해당 사가 최종적으로 남아 있는 778명에 대해 임의적으로 직권 해지한 행위는 이용약관에 규정된 해지사유에 해당되지 않으며, 해당 사가 사전통보의무도 이행하지 않는 등 이용약관 제32조에 반한 실체적·절차적 하자가 인정되었다. 이처럼 제반 사항을 종합적으로 검토한 결과, 이러한 행위들은 ‘이용자의 의사를 확인하지 않고 방송서비스를 제공하는 등 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하는 행위를 금지’하는 방송법 제85조의2 제1항 제5호 및 동법 시행령 제63조의5에 따른 [별표 2의2] V-1호 위반에 해당하는 것으로 판단하였다.

또한, 본 건의 경우 정당한 사유 없이 SD가입자들의 시청권을 저해하고 이용정지 및 직권해지 관련하여 가입자들의 귀책사유가 확인되지 않았으며, 이용약관에 규정된 사전 통지의무도 이행하지 않는 등 실체적·절차적으로 현행 방송법령 위반이 명백히 위반되는 점과 과거 제재사례와의 형평성 등을 고려하여 과징금 부과가 필요하다고 보았다.

3) 과징금 부과기준율(중대성 판단기준)

부과기준율 및 기준금액과 관련하여서는 스카이라이프의 시청권 제한 및 이용정지 등의 행위는 명백히 SD가입자들의 이익을 침해한 것으로 인정되나 OSD 과다 노출에 따른 피해 가입자 수(21.7만명)가 총 가입자 수(426.1만명) 대비 약 5%에 그친 점, SD이용자들에게 추가비용 부담 없이 보다 선명한 화면을 제공하는 HD전환과정에서 발생한 점, 금번 위반 행위 발생 이전에 정상적인 홍보를 통해 HD전환을 단계적으로 추진해왔던 점 등을 고려하여 위반의 정도를 “중대성이 약한” 것으로 판단하였으며, 이에 따라 과징금 부과기준율은 과징금 부과기준상 중대성 약함 중 0.2%를 적용하여 산정하였다.

나. (주)엔비엔미디어랩의 방송광고판매대행 등에 관한 법률 금지행위 위반에 대한 시정조치에 관한 건²⁵⁾ - 정당한 사유 없이 방송사업자의 방송프로그램 기획, 제작, 편성 등에 영향을 미친 행위에 대한 과징금 부과 건(방송광고판매대행법 제15조 제1항 제1호)

1) 사실관계

MBN미디어랩은 다수의 협찬주와 MBN프로그램과 총 3회~5회분의 협찬 계약을 체결하였고, 협찬 계약 당시 미확정 되었던 방송분의 경우 NBN에서 사후 편성하여 방송하였다. 이러한 방송분들은 방송이 종료된 직후 홈쇼핑 채널을 통해 협찬주의 제품들이 판매되었는데, 시간의 선후 관계를 볼 때 홈쇼핑 채널의 판매방송 일정이 확정된 이후에 협찬 프로그램의 MBN 방송시간이 이에 맞춰 편성되었고 협찬 프로그램 종료 후 협찬주의 제품이 홈쇼핑에서 판매된 사실을 볼 때, 협찬 계약 진행과정에서 협찬주의 연락이나 요구를 받은 MBN미디어랩이 홈쇼핑 방송과의 연계를 염두에 두고 MBN으로 하여금 방송편성에 반영하도록 적극 요구하는 등의 행위를 한 것으로 판단되므로 이는 MBN미디어랩이 MBN의 방송편성에 영향을 끼친 것으로 볼 수 있다.

2) 방송통신위원회 판단

방송통신위원회는 조사결과와 같이 MBN미디어랩은 MBN의 4개 프로그램과 관련하여 정당한 사유 없이 MBN의 방송 편성 및 편성 변경에 대해 직·간접적인 영향을 미치는 행위를 하였으므로 정당한 사유 없이 방송사업자의 방송프로그램 기획, 제작, 편성 등에 영향을 미치는 행위를 금지하고 있는 방송광고판매대행법 제15조 제1항 제1호를 위반한 것으로 판단하였다.

25) 이하의 내용은 방송통신위원회 2015. 9. 16. 의결, 제2015-49-222호의 내용을 요약정리 하였음.

과징금 부과와 관련하여서는 MBN미디어랩의 방송광고판매대행법상 금지행위 위반 시점이 미디어랩사로 허가받아 방송광고판매대행 업무를 시작한 사업 초기에 발생하였다는 점에서 향후 개선의 여지가 없지는 않으나, 관련 법령에 따라 MBN 미디어랩이 방송광고 판매대행을 이유로 정당한 사유 없이 방송사업자의 편성에 영향을 주는 행위 등을 금지하고 있다는 점, MBN미디어랩의 금지행위 위반행태에 대한 사회적 비난 가능성이 높은 것으로 보이는 점, 조사과정에서 일부 자료의 제출·열람을 지연하고 1차 의견진술을 통해 관련 위반사실을 부인하는 등의 행위가 있어 법 위반행위에 대한 행정 제재의 실효성을 제고할 필요가 있다는 점 및 방송광고거래의 공정경쟁 환경을 조성하고 타 미디어랩사의 유사·동일 사례를 방지하기 위하여 엄정한 조치가 필요하다는 점 등을 고려하여 과징금 부과를 결정하였다.

3) 과징금 부과기준(중대성 판단기준)

방송광고판매대행법의 경우 과징금 부과 시 위반행위의 내용·정도, 기간·횟수 및 위반행위로 인해 취득한 이익의 규모 등을 고려하여 중대성 약함, 중대성 보통, 중대성 강함 중에서 선택하고, 이는 정액으로 부과된다. 본 건의 경우 협찬주의 요구를 받은 재방송물이 반복되어 편성되었을 뿐만 아니라 MBN 방송 직후 홈쇼핑 방송이 연계되는 정황을 인식하고 있었음에도 협찬 수익을 올리기 위해 MBN 방송편성에 영향을 미쳐 금지행위를 위반하였고 이에 대한 사회적 비난 가능성이 높은 점, 방송광고거래의 공정경쟁 환경을 조성하고 유사·동일사례의 방지를 위해 제재의 실효성을 제고할 필요가 있다는 점에서 엄정한 제재가 필요하다 하겠으나, MBN미디어랩의 법 위반행위가 미디어랩사로 허가받은 직후 체계적인 업무 정비가 이루어지지 않은 채 사업 초기에 발생한 측면과 최초의 법 위반사례라는 점 및 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모(협찬금 총 1.45억원 중 미디어랩 수수료 약 0.2억원) 등을 고려하여 '중대성 보통(3억원)'을 적용하여 산정하였다.

다. (주)티브로드 및 (주)씨앤엠 등의 방송법령상 금지행위 위반에 대한 시정조치에 관한 건²⁶⁾ - 거짓고지 또는 중요사항 미고지 행위 및 가입의사를 확인하지 않은 행위에 대한 과징금 부과 건(방송법 제85조의2 제1항 제3호 및 제5호)

1) 사실관계

(주)티브로드, (주)티브로드 노원방송, (주)티브로드 동대문방송 등 티브로드 계열 23개 종합 유선방송사업자(이하 'SO'라 함)와 (주)씨앤엠, (주)씨앤엠 강남테이블티브이, (주)씨앤엠 경기 동부케이블티브이 등 씨앤엠 계열 17개 SO가 가입자를 모집하는 과정에서 고령자 세대에 방문하여 디지털 상품에 가입하지 않으면 방송을 볼 수 없다고 하거나, 요금 및 할인반환금(위약금) 등 중요사항에 대해 안내를 제대로 하지 않는 등 거짓으로 고지하거나 이용조건 등 중요사항을 제대로 고지하지 않고, 텔레마케팅을 통해 VOD월정액, 유료채널 및 방송패 등 부가상품을 판매하는 과정에서 한달 무료체험 후 가입여부를 결정하면 된다고 안내하고서는 무료체험이 종료되기 전 문자 메시지만 발송한 채 가입자의 명시적인 동의를 받지 않고 시청자가 동의하지 않는 가입조치를 하였으며, 가입자에게 이용요금을 차별적으로 부과하는 것 등이 문제되었다.

2) 방송통신위원회 판단

방송통신위원회는 거짓고지 또는 중요사항 미고지 행위에 대해 디지털 상품 미가입 시 방송시청이 불가능하다고 거짓고지하거나 요금 및 위약금 등 약관상 중요사항을 미고지하는 행위를 하여 시청자가 원하지 않은 상품에 가입하게 되는 등 합리적인 상품의 선택을 차단하고, 시청자가 자사의 상품에 가입하도록 유도함으로써 궁극적으로 다른 방송사업자와의 서비스 제공계약 체결을 방해할 우려가 존재하며, 서비스 이용계약 시 이용자에게

26) 이하의 내용은 방송통신위원회 2015. 10. 23. 의결, 제2015-57-253-258호의 내용을 요약정리하였음.

요금, 할인반환금, 해지조건 등 중요사항에 대해 설명하도록 이용약관에 규정되어 있으나 중요사항을 거짓으로 설명하거나 제대로 설명하지 않음으로써 이용약관을 위반하였다는 점에서 방송법 제85조의2 제1항 제3호 및 동법 시행령 제63조의5 제1항 [별표 2의2] III. 2호 나목과 방송법 제85조의2 제1항 제5호 및 동법 시행령 제63조의5 제1항 [별표 2의2] V. 1호를 위반한 것으로 판단하였다.

또한, 가입의사를 확인하지 않은 행위에 대해서는 본인의 동의 없이 자녀 등에게 방송상품 안내 후 방송설비를 설치하고 대리서명을 받거나 VOD 및 유료채널 등 부가상품의 무료체험 기간 종료 후 명시적인 가입의사가 없었음에도 가입시키는 행위를 하여 이용약관을 위반하였으며, 자신의 과실에 의해 시청자에게 가입 당시 이용계약에 명시된 요금과 다른 요금을 청구하면서 이를 방지하기 위한 특별한 조치를 취하지 않은 것은 방송법 제85조의2 제1항 제5호 및 동법 시행령 제63조의5 제1항 [별표 2의2] V. 1호, 제2호를 위반한 것으로 보았다.

마지막으로, 본사 및 지사 차원의 특판 할인, 가입자의 해지를 방어하기 위한 할인 등 약관에 명시되지 않은 할인을 시청자에게 차별적으로 제공한 행위에 대해서는 할인액이 상위 10%인 집단과 하위 10%인 집단을 비교했을 때, 평균 할인액과 할인율이 하위 10%에게 현저하게 불리한 요금으로 방송서비스를 제공한 것으로 볼 수 있고, 이러한 할인액을 가입자별로 차등 적용할 합리적이고 타당한 사유가 있다고 보기 어려운 점, 주요 3개 방송상품을 관련 비용을 보전할 수 없는 수준의 낮은 가격으로 판매한 건수가 티브로드는 10.6%, 씨앤엠은 18.2%로 이는 타사업자와의 공정한 경쟁을 저해하면서까지 제공한 과도한 할인으로 볼 수 있다는 점 등을 고려할 때 부당한 요금 차별이라 할 수 있어 방송법 제85조의2 제1항 제4호 및 동법 시행령 제63조의5 제1항 [별표 2의2] V. 1호를 위반한 것으로 판단하였다.

과징금 부과여부에 대해서는 전체적으로 위반 건수가 많지는 않으나 거짓고지, 중요사항 미고지 및 가입의사 미확인 등 다양한 위반행위 유형이 존재하고, 본 건과 유사한 위반행위에 대해 '12. 9월 방송통신위원회의 과징금 부과'가 있었다는 점 등을 고려하여 과징금 부과를 결정하였다. 다만, 이용계약과 다르게 요금을 청구한 행위의 경우 과실에 의한 것

으로 위반 사항이 경미하고, 시청자에 대한 이용요금 차별행위의 경우 상한요금제를 적용 받고 있는 전체 SO의 문제라는 점 등을 고려하여 이 두 가지 행위에 대해서는 과징금을 부과하지 않고 시정조치만 명령하였으며, 거짓고지하거나 중요사항을 고지하지 않은 행위와 가입의사를 확인하지 않은 행위에 대해서만 과징금을 부과하였다.

한편, 조사 대상 40개 SO 중 위반 건수가 20건(월평균 1건) 이상인 (주)티브로드 강서방송 등 35개 SO에 대해서는 과징금을 부과하되, 20건 미만인 5개 SO에 대해서는 과징금 부과 대상에서 제외하였다.

3) 과징금 부과기준율(중대성 판단기준)

과징금 부과 시 위반행위의 내용 및 정도를 고려하여 부과기준율을 결정하는데 '12. 9월 유사 제재 사례보다 전반적으로 위반의 정도가 경미하다는 점에서 '중대성 약함'으로 하되, 위반율이 평균 이상인 경우 0.2%, 평균 미만인 경우 0.1%로 하고, '12년 시정조치 이후 재발한 경우에 대해서는 0.1%를 가산하며, 이 중 '12년 대비 위반건수가 대폭 감소한 SO는 0.05%를 차감하였다.

이에 따라 위반율이 평균 이상이면서 '12년 이후 재발하였으나 위반건수가 감소한 (주)씨앤엠 구로금천케이블티브이 등 2개 SO는 0.25%(0.2%+0.1%-0.05%), 최초 위반인 (주)티브로드 낙동방송 등 11개 SO는 0.2%를 적용하였고, 위반율이 평균 미만이지만 '12년 이후 재발하였을 뿐만 아니라 위반건수도 증가한 (주)티브로드 수원방송 등 3개 SO는 0.2%(0.1%+0.1%), 재발하였으나 위반건수가 감소한 (주)씨앤엠 강동케이블티브이 등 5개 SO는 0.15% (0.1%+0.1%-0.05%), 최초 위반인 (주)티브로드 강서방송 등 14개 SO는 0.1%를 적용하였다.

라. 유료방송사의 금지행위 위반에 대한 시정조치에 관한 건²⁷⁾ - 거짓고지하거나 중요사항을 고지하지 않은 행위 및 가입의사를 확인하지 않은 행위에 대한 과징금 부과 건(방송법 제85조의2 제1항 제3호 및 제5호, 인터넷방송법 제17조 제1항 제2호)

1) 사실관계

이 사안의 경우, 앞서 살펴 본 티브로드 및 (구)씨앤엠에 대한 방송법령상 금지행위 위반 행정처분(15. 10. 23)이 있는 후에 방송통신위원회의 종합유선방송사업자·위성방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자에 대한 전반적인 실태점검이 있었다. 이를 통해 종합유선방송사업자(이하 “MSO”)인 CMB계열 6개 법인, 현대HCN계열 6개 법인, (주)헬로비전(이하 “cj헬로비전”)과 위성방송사업자인 (주)KT스카이라이프(이하 “KT스카이라이프”), 인터넷 멀티미디어 방송사업자(이하 “IPTV”)인 (주)KT(이하 “KT”), SK브로드밴드(주)(이하 “SKB”), (주)LG유플러스(이하 “LGU+”)가 중요사항을 제대로 고지하지 않고, 시청자가 동의하지 않은 가입조치를 하였으며, 시청자에게 이용계약과 다르게 요금을 청구하는 등의 행위가 발견되어 문제 되었다.

2) 방송통신위원회 판단

가) 거짓으로 고지하거나 중요사항을 고지하지 않은 행위

□ MSO·위성방송사업자

해당 3개 MSO와 1개 위성사업자가 디지털 상품 미가입 시 방송 시청이 불가능하다고 거짓고지하거나 요금 및 위약금 등 약관상 중요사항을 미고지하는 행위를 하여 시청자가 원하지 않은 상품에 가입하게 되는 등 합리적인 상품의 선택을 차단하고, 시청자가 자사

27) 이하의 내용은 방송통신위원회 2016. 12. 21. 의결, 제2016-71-288-304호의 내용을 요약정리하였음.

의 상품에 가입하도록 유도함으로써 궁극적으로 다른 방송사업자와의 서비스 제공계약 체결을 방해할 우려가 존재하며, 중요사항을 거짓으로 설명하거나 제대로 설명하지 않음으로써 이용약관을 위반하였다는 점에서 방송법 제85조의2 제1항 제3호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표 2의3] III. 2호 나목과 방송법 제85조의2 제1항 제5호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표 2의3] V. 1호를 위반한 것으로 판단하였다.

□ IPTV

해당 IPTV사들이 가입자 유치과정에서 요금·위약금·약정기간 등 중요사항들을 제대로 설명하지 않은 행위는 고객에게 충분한 정보를 제공하지 않아 정보 비대칭 상황에 노출시킨 것이고, 동시에 고객이 원치 않는 상품에 가입시켜 합리적인 상품 선택을 차단한 것이며, 결과적으로 “서비스 이용계약 시 시청자에게 요금, 할인반환금, 해지조건 등 중요사항에 대해 설명”하도록 규정한 이용약관을 위반하였다는 점에서 인터넷방송법 제17조 제1항 제2호 및 동법 시행령 제15조 제1항 [별표 3] 2. 가목을 위반한 것으로 판단하였다.

나) 가입의사를 확인하지 않은 행위

□ MSO·위성방송사업자

해당 MSO와 위성방송사업자는 가입자 본인의 동의 없이 자녀 등 타인에게 방송상품을 안내 후, 방송설비를 설치하고 대리서명을 받거나 VOD 및 유료채널 등 부가상품의 무료 체험 기간 종료 후, 고객의 명시적인 가입의사를 구하지 않고 가입 전환시키는 행위를 하여 ‘이용계약 성립 후 계약서, 요금표 등을 시청자에게 교부하며, 이에 대해 설명하고 동의를 받도록 한다’고 규정한 이용약관을 위반하였다는 점에서 방송법 제85조의2 제1항 제5호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표 2의3] V. 1호를 위반한 것으로 판단하였다.

□ IPTV

해당 IPTV사들이 가입자 본인의 동의 없이 본인 외 타인에게 방송상품 안내 후 방송설

비를 설치하고 대리서명을 받거나 VOD 및 유료채널 등 부가상품의 무료체험 기간 종료 후 고객의 명시적인 가입의사를 구하지 않고 가입 전환시킨 행위는 '무료서비스 제공기간 만료 후 시청자의 동의 없이 유료서비스로 전환하여서는 아니되며, 유료서비스로 전환하기 위해서는 시청자에게 동의를 얻어야 한다'고 규정한 이용약관을 위반하였다는 점에서 인터넷방송법 제17조 제1항 제2호 및 동법 시행령 제15조 제1항 [별표 3] 2. 다목을 위반한 것으로 판단하였다.

다) 이용계약과 다르게 요금을 청구한 행위

□ MSO·위성방송사업자

해당 MSO와 위성방송사업자는 시청자에게 이용계약 체결 당시 약정된 요금과 다른 요금을 청구하였는바, 이는 비록 의도하지 않은 과실이라 하더라도 해당 사들의 행위인 점이 분명하고 요금 오청구 사실을 인지한 주체도 가입자인 점에서 해당 사들이 자발적으로 환불한 것이라 보기도 어려우며 이러한 사실을 가입자가 인지하지 못할 경우 요금과다 청구행위가 지속되어 궁극적으로 가입자들에게 더 큰 금전적 피해가 발생할 가능성도 있다는 점에서 방송법 85조의2 제1항 제5호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표 2의3] V. 2호를 위반한 것으로 판단하였다.

□ IPTV

해당 IPTV사는 시청자에게 이용계약 체결 당시 약정된 요금과 다른 요금을 청구하였는바, 이는 비록 의도하지 않은 과실이라 하더라도 해당 사의 부당이득 행위라는 사실은 부인하기 어렵고 요금 오청구 사실을 인지한 주체도 가입자인 점에서 해당 사들이 자발적으로 환불한 것이 아님이 분명하며 나아가 이러한 사실을 가입자가 인지하지 못하고 요금과다 청구행위가 지속될 경우 궁극적으로 가입자들에게 더 큰 금전적 피해가 발생할 가능성도 배제할 수 없다는 점에서 인터넷방송법 제17조 제1항 제2호 및 동법 시행령 제15조 제1항 [별표 3] 2. 나목을 위반한 것으로 판단하였다.

라) 과징금 부과 여부

□ MSO·위성방송사업자

해당 MSO, 위성방송사업자에 대해 방송법 제85조의2 제3항에 따라 매출액의 2% 범위 내에서 과징금 부과가 가능하고, 예전에 비해 전반적으로 평균 위반율은 줄고 있으나, 거짓고지, 중요사항 미고지 및 가입의사 미확인 등의 위반행위가 지속적으로 발생한 점, 본건과 유사한 위반행위에 대해 '12. 9월과 '15. 10월에 방통위의 과징금 부과가 있었다는 점 등을 고려하여 과징금 부과가 필요하다고 보았다. 다만, 이용계약과 다르게 요금을 청구한 행위의 경우 '15년도 조사결과와 마찬가지로 대다수 건들이 입력오류 및 시스템에러 등에 의한 요금 과·오 청구 건이었고, 이에 대해 환불 등의 조치가 이루어진 점 등을 고려하여 과징금을 부과하지 않고 업무처리절차개선 등의 시정을 명하고, 거짓으로 고지하거나 중요사항을 고지하지 않은 행위와 가입의사를 확인하지 않은 행위에 대해서만 과징금을 부과하는 것으로 결정하였다.

또한, 조사 대상 14개 법인 중 위반 건수가 12건(월평균 1건) 이상인 CJ헬로비전 등 13개 법인에 대해서는 과징금을 부과하되, 12건 미만인 현대HCN서초방송의 경우 과징금 부과 대상에서 제외하였다.

□ IPTV

IPTV 3개사에 대해 인터넷방송법 제17조 제2항에 따라 매출액의 2% 범위에서 과징금 부과가 가능하고, IPTV사들의 금지행위 위반에 대한 최초의 조사결과로서, 향후 동일한 위반행위의 재발을 방지하고, 타 유료방송사업자들과의 형평성 등을 고려하여 과징금 부과를 결정하였다. 다만, 이용계약과 다르게 요금을 청구한 행위의 경우 '15년도 조사결과와 마찬가지로 대다수 건들이 입력오류 및 시스템에러 등에 의한 요금 과·오 청구 건이었고, 이에 대해 환불 등의 조치가 이루어진 점 등을 고려하여 과징금을 부과하지 않고 시정조치만 명령하며, 중요사항을 고지하지 않은 행위와 가입의사를 확인하지 않은 행위에 대해서만 과징금을 부과하는 것으로 결정하였다.

3) 과징금 부과기준율(중대성 판단기준)

과징금 부과기준율은 '15년 처분 시 부과기준율, 금번 사실조사 시 사업자별 위반율 분포와 시장상황 등을 함께 고려하여 상한을 0.2%로 하되, 4개 구간(0.005%~0.2%)으로 나누어 적용하였다. 즉, 평균위반율의 130%를 초과하는 경우 0.2%, 평균위반율 이상 평균위반율의 130% 이하는 0.15%, 평균위반율 미만 평균위반율의 70%이상은 0.1%, 평균위반율의 70% 미만인 경우는 0.05%를 적용하였다.

<표 3-24> 부과기준율 적용 기준(안)

적용기준	부과기준율
평균위반율의 130% 초과	0.2%
평균위반율 이상 평균위반율의 130% 이하	0.15%
평균위반율 미만 평균위반율의 70% 이상	0.1%
평균위반율의 70% 미만	0.05%

이 때 평균 위반율은 조사대상 사업자들의 전체 위반율을 나타낼 수 있도록 조사대상 사업자의 전체 위반건수를 조사대상 사업자의 전체 신규 가입자 수로 나누어 산정하였는데, 본 건의 경우 방송법 관련 평균 위반율은 0.2453%, 인터넷방송법 관련 시장위반율은 0.1035%로 나타나 사업자별 부과기준율은 다음과 같이 적용하였다.

<표 3-25> MSO-위성방송사업자 부과기준율 적용 방안

위반율 구간	부과기준율
0.3198% 초과	0.2%
0.2453% ~ 0.3198%	0.15%
0.1717% ~ 0.2452%	0.1%
0.1717% 미만	0.05%

<표 3-26> IPTV사업자 부과기준을 적용 방안

위반율 구간	부과기준율
0.1345% 초과	0.2%
0.1035% ~ 0.1345%	0.15%
0.0725% ~ 0.1034%	0.1%
0.0725% 미만	0.05%

마. (주)티브로드 및 (주)티브로드동대문방송 방송채널 차단행위의 금지행위 위반에 대한 시정조치에 관한 건²⁸⁾ - 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공한 행위에 대한 과징금 부과 건(방송법 제85조의2 제1항 제5호)

1) 사실관계

방송통신위원회 국정감사(17. 10. 31) 시 티브로드의 방송 채널 일부 차단을 통한 방송 상품영업 관련 문제가 제기되어 현장점검 및 실태점검이 있었는데, (주)티브로드((주)티브로드 계열 10개 SO), (주)티브로드동대문방송((주)티브로드동대문방송 계열 1개 SO)이 디지털 상품 가입자의 방송 채널 일부를 차단하였고, 8VSB상품 가입자의 방송 채널 일부를 차단하는 등 방송법을 위반한 행위가 확인되었다.

2) 방송통신위원회 판단

디지털 상품 일부 채널이 8VSB 상품 채널 대역으로 이동되는 채널개편은 필터링 작업 시작 이후에 이루어졌기 때문에 필터링 작업 시에 디지털 상품가입자의 채널 일부가 차단될 수 있다는 것을 사전에 인지할 수 있었음에도 불구하고, 해당사는 필터링 작업을 하여 디지털 상품가입자 34,027명의 3~15개 채널을 차단한 행위는 약관상 제공해야 하는 채널 일부를 차단하여 가입자의 시청권을 침해한 것이며, 아파트 복도단자함 내 세대별 인입케

28) 이하의 내용은 방송통신위원회 2018. 10. 31. 의결, 제2018-59-534-535호의 내용을 요약정리하였음.

이블에 표시되어 있는 고객 ID확인을 통해 정상적으로 가입된 8VSB 상품 가입자에게 필터링 작업을 실시하지 않을 수 있었음에도 불구하고, 해당사가 필터링 작업을 하여 8VSB 상품 가입자 2,017명의 8~62개 채널을 차단한 행위는 정상적으로 요금을 납부하고 있는 가입자의 채널을 최대 3일까지 차단하여 가입자의 경제적 이익과 시청권을 침해한 것으로, 이 두 행위 모두 사업자는 이용자에게 계약서에서 정한 방송상품을 제공하여야 한다는 이용약관 제12조를 위반하여 방송법 제85조의2 제1항 제5호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표 2의3] V. 1호를 위반한 것으로 판단하였다.

다만, 광범위하게 필터링 작업을 실시하여 자사 가입자의 불만 민원을 의도적으로 유발시켜 기사 및 콜센터 직원과 상담하는 도중에 영업행위를 실시한 행위와 필터링 작업시 가입자에게 미리 양해를 구하지 않고 일방적으로 행한 행위, 필터링 작업 결과에 따른 98건의 불만 민원에 대해 민원 강도별로 정상 요금 가입, 추가 가입 없이 이용, 무상 제공, 50% 할인 등 요금 차별을 한 행위 등은 방송법상 금지행위 위반으로 보기 어려우므로, 가입자 보호방안 및 재발방지 대책 등의 마련을 권고하였다.

3) 과징금 부과기준율(중대성 판단기준)

(주)티브로드측에서는 과징금을 부과하는 경우 부과기준율은 '15년 (주)KT 스카이라이프의 HD전환 과정에서 발생한 이용자 이익 침해행위에 대한 사례에서 적용되었던 02.2%를 고려하여 0.2% 미만으로 결정되어야 한다고 주장하였다. '15년 사례의 경우 피해가입자가 약 5%에 해당하였지만, 본 건의 경우 디지털 채널 일부 차단 가입자는 전체 가입자의 0.89%, 8VSB 채널 일부 차단 가입자는 0.98%에 불과하다는 것이 그 이유였다. 그 밖에 수원방송의 경우 디지털 채널 차단 가입자는 '0'명, 8VSB 채널 차단 가입자는 '16'명에 불과하기 때문에 과징금 부과 대상에서 면제해줄 것을 요청하였다.

방송통신위원회는 위반율이 낮은 수원방송은 과징금 부과 대상에서 제외하였다. 과징금 부과기준율에 대해서는 본 건의 경우 ① 자사가입자를 대상으로 이뤄져 시장의 왜곡 정도가 적고, ② 피해 가입자 수가 총 가입자 수(3,124,827명) 대비 약 1%에 그쳤으며, ③ 과거

시청자 이익저해 위반행위 중대성 판단 사례와의 형평성 등을 종합적으로 고려하여 '중대성이 약한 위반행위'(0.6% 이하)로 판단하되, ① 피해 가입자 별로 최소 1시간에서 최대 3일 정도 채널이 차단되어 차단기간이 길지 않고, ② 과거 자사가입자 위반행위와 비교하여 피해 가입자 비율이 높지 않은 점을 고려하여 0.3%를 적용하였다.

제4절 소결

1. 중대성 판단기준 도입의 필요성 및 방안

가. 중대성 판단기준 도입 필요성 및 개선방향

앞서 살펴본 바와 같이, 방송법 및 인터넷방송법에서는 금지행위 위반에 대한 과징금 부과시 과징금 액수를 산정함에 있어서 부과기준율 및 부과기준금액을 정하는 위반행위 중대성 판단기준을 마련하지 않고 있다. 그러나 공정거래법, 전기통신사업법, 대규모유통업법 등 타 입법례에서는 중대성을 판단하는 기준을 두고 있는데, 이를 통해 사업자들의 예측가능성을 확보하고, 과징금을 부과하는 관할부처의 부담을 덜어주는 효과를 얻을 수 있을 것이다.

한편, 위에서 살펴본 판례에서 법원은 과징금 부과여부와 과징금 액수를 정하는 것은 관할부처의 재량으로 보고 있으므로(대법원 2014. 12. 24 선고 2014두8193 판결; 대법원 2008. 2. 15. 선고 2006두4226 판결; 대법원 2018. 4. 24 선고 2016두40207 판결 등 참조), 중대성 판단기준을 세분화하여 재량여지를 없애기 보다는 중대성 판단기준에 대한 분쟁 발생 시 투명성과 합리성 등을 확보하는 정도로 제시하는 것이 타당할 수 있다.

따라서 이하에서는 전기통신사업법 입법례를 참고하여 금지행위 전체에 대한 일률적인 고려요소를 제시하는 방안(1안)과 공정거래법 및 대규모유통업법 입법례를 참고하여 금지행위 유형 및 요건별로 고려요소를 세분화하는 방안(2안)을 제시해 보고자 한다.

나. 방송법상 금지행위와 인터넷방송법상 금지행위 비교 및 검토

방송법 및 인터넷방송법상 금지행위 위반에 대한 중대성 판단기준을 제시하기에 앞서, 각각의 법상 금지행위 유형을 비교해 볼 필요가 있는데, 금지행위 요건별 내지 유형별 중대성 판단기준 요소를 제시하기 위해서는 각각의 금지행위 특수성에 따른 고려요소를 제시해야하기 때문이다. 즉, 각각의 금지행위 특성이 유사하다면, 그에 따른 중대성 판단기준 역시 유사하게 제시하는 것이 바람직할 것이다.

기본적으로 방송법에 따른 금지행위 유형과 인터넷방송법에 따른 금지행위 유형은 유사하지만, 방송법에 규정된 금지행위의 유형 중 인터넷방송법에는 홈쇼핑 PP에 대한 금지행위 유형(방송법 제85조의2 제1항 제7호)와 방송프로그램 출연자와 관련된 금지행위 유형(방송법 제85조의2 제1항 제8호)가 규정되어 있지 않다. 한편, 인터넷방송법은 정당한 사유 없는 서비스 제공거부(인터넷방송법 제17조 제1항 제1호)와 우월적 지위를 이용한 부당한 계약강요(인터넷방송법 제17조 제1항 제5호)가 금지행위 유형으로 규정되어 있으나, 방송법에는 해당 유형의 금지행위가 규정되어 있지 않다. 방송법에 따른 금지행위 유형과 인터넷방송법에 따른 금지행위 유형의 구체적인 차이는 다음과 같다.²⁹⁾

<표 3-27> 방송법 및 인터넷방송법 금지행위 유형 비교

방송법 제85조의2 제1항	인터넷방송법 제17조 제1항
	1. 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위
1. 정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위	7. 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위
2. 다른 방송사업자등에게 적정한	5. 우월적 지위를 이용하여 인터넷

29) 홍대식/이성엽, 방송시장 금지행위 제도 개선에 관한 연구, 방송통신위원회, 2016, p.72.

수익배분을 거부·지연·제한하는 행위	멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적정한 수익 배분을 거부하는 행위
3. 부당하게 다른 방송사업자등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위	6. 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위
4. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위	4. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위
5. 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위	2. 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위
6. 방송서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 유용하는 행위	3. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 유용하는 행위
7. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 납품업자에 대하여 방송편성을 조건으로 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정·취소 또는 변경하는 행위	
8. 방송사업자의 임직원 이외의 자의 요청에 의하여, 방송프로그램에 출연을 하려는 사람과 방송사업자 이외의 자 사이의 가치분 결정, 확정판결, 조정, 중재 등의 취지에 위반하여 방송프로그램 제작과 관계없는 사유로 방송프로그램에 출연을 하려는 사람을 출연하지 못하게 하는 행위	

자료: 홍대식/이성엽, 방송시장 금지행위 제도 개선에 관한 연구, 방송통신위원회, 2016, p.73.

따라서, 방송법 제85조의2 제1항 제1호 내지 제6호와 인터넷방송법 제17조 제1항 제2호 내지 제7호는 유사한 금지행위로서, 중대성 판단기준 마련 시 유사한 고려요소를 제시할 수 있을 것이다.

2. 방송법상 중대성 판단기준 개선방안

가. 1안) 금지행위 유형별 중대성 정도 판단 고려기준 마련³⁰⁾

앞서 살펴본 바와 같이, 방송법에는 위반행위의 중대성에 대한 판단기준을 두고 있지 않아, 어떠한 행위가 매우 중대한지, 중대성이 약한 경우인지에 대해 예측이 불가능하다. 이에 따라 동 개정안은 공정거래법 및 대규모유통업법 입법례에 따라 법 위반 행위의 중대성 정도의 구체적인 기준을 금지행위 유형별로 제시하는 안이다. 이 경우에는 각 위반행위 유형별로 중대성 판단의 기준이 되는 세부적인 항목들을 명확히 제시하기 때문에 사업자 등은 위반 행위의 중대성에 대한 예측가능성을 제고할 수 있다.

다만, 공정거래법상 불공정거래행위에 대한 세부평가 기준표의 경우에도 부과수준이 “상”인 경우에는 “행위의 의도·목적, 당해행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 부당성(경쟁수단의 불공정성을 포함한다)이 현저한 경우”, “위반행위의 유형, 관련시장 및 거래의 성격, 거래기간, 거래당사자간 관계, 거래방식 등을 종합적으로 고려할 때, 부당이득의 규모가 현저하거나 거래상대방 등에게 현저한 피해가 발생하는 경우”, 부과수준이 “중”인 경우에는 “행위의 의도·목적, 당해행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 부당성(경쟁수단의 불공정성을 포함한다)이 상당한 경우”, “위반행위의 유형, 관련시장 및 거래의 성격, 거래기간, 거래당사자간 관계, 거래방식 등을 종합적으로 고려할 때, 부당이득의 규모가 상당하거나 거래상대방 등에게 상당한 피해가 발생하는 경우” 등으로 구분하여 부과수준이 “상”인 경우는 “현저한”행위의 경우이고 부과수준이 “중”인 경우는 “상당한”행위라고 규율하여 “현저한”과 “상당한”이라는 정성적 기준을 두

30) 이하의 내용은 전기통신사업법 과징금 부과 고시인 [금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2019-6호) 제4조 및 별표 1]과 공정거래법 과징금 부과 고시인 [과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 및 별표] 등의 입법례를 참조하였으며, 금지행위별 중대성 판단 세부 고려사항은 김태오/송민선, 방송법상 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 기준의 세분화에 관한 연구, 방송통신위원회, p.53 이하 내용을 참조하였음.

고 있다. 이와 함께 평균매출액 내지 관련매출액이 00억원 이상인 경우라는 정량적 기준도 두고 있는데[과징금부와 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) 별표], 공정거래위원회의 재량여지를 남겨두는 측면에서 정량적 기준과 함께 정성적 기준도 함께 규율하는 것이 합리적이라고 본다.

한편, 이러한 구체적인 세부기준을 마련하는 것은 자칫 잘못하면 다양한 상황을 고려해야 함에도 불구하고 관할 부처가 이에 구속되어 경직될 수 있으므로, 법령에 규정하기 보다는 내부적인 가이드라인으로 마련하는 것이 합리적일 수 있다는 점을 고려해야 한다.

1) 채널·프로그램의 제공·거부 등 행위

동 금지행위는 채널, 프로그램, 필수설비와 같이 방송을 위한 중요한 생산요소의 이용을 정당한 사유 없이 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위를 금지하는 것이다. 따라서 동 금지행위 위반에 대한 중대성 판단의 고려사항으로는 해당 생산요소의 시장점유율이 그 척도가 될 수 있으며, 해당 생산요소는 방송사업에 있어 중요하고 필수적인 요소이므로, 중요한 생산요소를 확보하지 못하면 상대사업자의 경쟁력은 저하될 수 있으므로 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한·변경으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약되거나 방송서비스의 품질저하가 나타나거나 나타날 우려가 있는지 여부 및 정도에 따라 중대성 판단을 달리 할 수 있을 것이다. 또한, 위반에 이른 경우, 행위의 행태, 행위수단 또는 관련업계의 관행 등을 고려하여 당해 금지행위 위반에 따른 불공정성 정도에 따라 중대성 판단을 차별화할 수 있을 것이다.³¹⁾ 그 밖에 정량적 평가요소로서 관련매출액, 위반행위 효과가 어디까지 미치는지 여부 등을 고려하여 다음과 같이 제시한다.

<표 3-28> 채널·프로그램의 제공거부 등 행위 중대성 판단 고려사항

중대성의	고려 사항
------	-------

31) 김태오/송민선, 방송법상 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 기준의 세분화에 관한 연구, 방송통신위원회, p.54.

정도	
매우 중대한 위반행위	<ul style="list-style-type: none"> -해당 생산요소(채널, 방송프로그램, 필수설비)의 시장점유율이 50% 이상인 경우 -해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 현저하거나 현저한 피해가 나타날 우려가 있는 경우 -위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 현저한 경우 -위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우 -위반행위 효과가 전국적으로 미치는 경우
중대한 위반행위	<ul style="list-style-type: none"> -해당 생산요소(채널, 방송프로그램, 필수설비)의 시장점유율이 30% 이상 50% 미만인 경우 -해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 상당하거나 상당한 피해가 나타날 우려가 있는 경우 -위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 상당한 경우 -위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우 -위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우
중대성이 약한 위반행위	<ul style="list-style-type: none"> -위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우

2) 적정한 수익배분 거부·지연·제한 행위

동 금지행위는 적정한 수익배분을 위한 계약 및 체결된 수익배분 계약의 이행을 거부 또는 지연하는 행위, 이면계약 등을 통해 수익배분과 관련된 거래조건을 부당하게 설정·변경하여 적정한 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위, 수익배분 관련 계약조건 또는 수익산정 범위와 방식 등을 부당하게 설정·변경하여 적정한 수익배분을 제한하는 행위 등을 금지하는 것이다(방송법 시행령 별표 2의3 II). 이는 시청자로부터 직접 수신료 수익을 얻는 SO, 위성방송사업자 등 유료방송사업자가 유료방송 수신료 수익의 일부를 배분 받는 PP에게 적정한 수익을 배분하지 않는 등의 행위를 하는 것을 막기 위함이다. 실무상 방송 프로그램의 방송채널을 갖고 있는 PP는 유료방송사업자에게 방송채널 이용을 허락하는 프로그램 공급계약 등을 하게 되는데, 유료방송사업자는 경쟁력 있는 다수의 방송채널이

있어야 가입자가 늘어나게 되고, 이를 통해 주 수익원인 수신료를 받게 된다. 이렇게 얻은 수신료 수익에서 PP가 기여한 만큼 적절한 수익배분이 이루어져야 공정한 거래가 된다.

따라서 동 금지행위 위반의 중대성을 판단할 때에는 거래관행에 비추어 수익배분 조건이 적절한지 여부, 수익배분 계약 거부 등이 적정한지, 금지행위 위반으로 인해 얻은 부당이득의 규모 및 피해 정도를 기준으로 중대성의 정도를 구분할 수 있을 것이다. 그 밖에 정량적 평가요소로서 관련매출액, 위반행위 효과가 어디까지 미치는지 여부 등을 고려하여 다음과 같이 제시할 수 있다.

<표 3-29> 적절한 수익배분 거부·지연·제한 행위 중대성 판단 고려사항

중대성의 정도	고려 사항
매우 중대한 위반행위	-정상적인 거래관행에 비추어 볼 때 당해 수익배분 조건의 차별 정도 및 부당성이 현저한 경우 -수익배분 계약체결 거부, 계약이행의 거부, 지연 또는 계약의 부당한 변경 등을 고려했을 때 불공정성이 현저한 경우 -위반사업자의 부당이득 규모가 현저하거나 거래상대방 등에게 현저한 피해가 발생하는 경우 -위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우 -위반행위 효과가 전국에 미치는 경우
중대한 위반행위	-정상적인 거래관행에 비추어 볼 때 당해 수익배분 조건의 차별 정도 및 부당성이 상당한 경우 -수익배분 계약체결 거부, 계약이행의 거부, 지연 또는 계약의 부당한 변경 등을 고려했을 때 불공정성이 상당한 경우 -위반사업자의 부당이득 규모가 현저하거나 거래상대방 등에게 상당한 피해가 발생하는 경우 -위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우 -위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우
중대성이 약한 위반행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우

3) 방송시청 방해 등 행위

동 금지행위는 경쟁사업자 시청자의 시청을 방해하여 당해 경쟁사업자의 방송서비스에 대한 품질 불만족을 이용해 자신이 제공하는 방송서비스를 제공받게 하는 행위 등을 금지하는 것이다. 즉, 다른 방송사업자의 방송사업 활동을 방해하는 행위 내지 부당한 고객유인 행위 등을 막는 것이다. 이는 방송시청 방해 또는 서비스 제공계약 체결 방해금지 등 시청자의 권익 보호와 경쟁사업자 보호 모두를 고려한 것이다.³²⁾

따라서 동 금지행위의 경우에는 방송시청 방해수단(방송시청에 필요한 시설 또는 장비를 파손하거나 그 밖의 방법 등)³³⁾ 내지 서비스의 계약체결 방해수단³⁴⁾의 불공정성의 정도, 위반사업자의 경제적 이득 취득 규모 등을 고려하여 중대성의 정도를 판단할 수 있으며, 그 밖에 관련매출액, 위반행위 효과 등을 고려할 수 있다.

〈표 3-30〉 방송시청 방해 등 행위 중대성 판단 고려사항

중대성의 정도	고려 사항
매우 중대한 위반행위	-행위의 의도 목적, 당해 행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 방송시청 방해 수단의 불공정성이 현저한 경우 -정상적인 거래관행에 비추어 시청자 유인 또는 서비스 계약체결 방해 수단의 불공정성이 현저한 경우 -위반행위로 인해 직접 증가한 가입자 수 또는 타사업자 가입자의 손실 수 등 위반사업자의 부당이득의 규모가 현저하거나 경쟁사업자 및 시청자 등에게 현저한 피해가 발생하는 경우

32) 김태오/송민선, 방송법상 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 기준의 세분화에 관한 연구, 방송통신위원회, p.60.

33) 방송법 시행령 별표 2의3 III 1.

34) ① 가입계약 또는 계약해지 시 과도한 이익을 제공하거나 과도한 위약금을 청구하는 등으로 다른 방송사업자등의 서비스 제공계약 체결을 부당하게 방해하는 행위, ② 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, ③ 시청자와 다른 방송사업자등의 서비스 제공을 부당하게 배제하는 내용의 이용계약을 체결하는 행위 등(방송법 시행령 별표 2의3 III 2.)을 말함.

	-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우 -위반행위 효과가 전국에 미치는 경우
중대한 위반행위	-행위의 의도 목적, 당해 행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 방송시청 방해 수단의 불공정성이 상당한 경우 -정상적인 거래관행에 비추어 시청자 유인 또는 서비스 계약체결 방해 수단의 불공정성이 상당한 경우 -위반행위로 인해 직접 증가한 가입자 수 또는 타사업자 가입자의 손실 수 등 위반사업자의 부당이득의 규모가 상당하거나 경쟁사업자 및 시청자 등에게 상당한 피해가 발생하는 경우 -위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우 -위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우
중대성이 약한 위반행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우

4) 시청자 차별 행위

동 금지행위는 ① 장기시청자, 다량시청자, 다른 사업자로부터 가입을 전환한 시청자 또는 다른 사업자로 가입을 전환하지 않기로 한 시청자 등 특정 시청자에게 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송서비스를 제공하여 부당하게 시청자를 차별하는 행위, ② 방송서비스에 관한 사항을 고지하거나 고지하지 않는 등의 방법으로 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 이용계약을 체결하도록 유도하여 부당하게 시청자를 차별하는 행위, ③ 방송서비스와 인터넷 멀티미디어 방송서비스 등을 포함한 다른 방송서비스 또는 전기통신서비스 등과 묶어서 판매(결합판매)하면서 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리한 요금이나 이용조건으로 방송서비스를 제공하는 행위 등을 금지하는 것인데(방송법 시행령 별표 2의3 IV.), 이는 공정거래법상 불공정거래행위의 유형인 차별적 취급에 상응하는 규제로 볼 수 있다. 다만, 결합판매로 인한 부당한 시청자 차별을 판단할 때에는 결합판매로 인한 비용절감, 시청자편익 증대효과 및 시장지배력 전이 등 공정경쟁 저해효과를 고려하도록 하여 시장원리를 감안하고 있다(방송법 시행령 별표 2의3 IV. 3.). 이러한 차별적인 조건은 소비자에 대한 차별에 그치지 않고 경쟁기능에 중대한 영향을 미칠 수도 있기 때문에 금지하고 있는 것이다.

동 위반행위에 대해서는 행위의 의도와 목적, 거래관행 등을 고려했을 때 차별의 내용 및 정도, 차별 수단 및 행태 등에 따라 중대성의 정도를 판단할 수 있을 것이다. 시청자 차별의 주된 내용은 이용요금과 이용조건 등이 될 것이다.³⁵⁾ 그 밖에 부당이득의 규모 및 피해규모, 관련매출액, 위반행위 효과 등이 중대성 정도 판단기준이 될 수 있다.

<표 3-31> 시청자 차별 행위 중대성 판단 고려사항

중대성의 정도	고려 사항
매우 중대한 위반행위	<ul style="list-style-type: none"> -행위의 의도와 목적, 당해행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 시청자 차별의 내용 및 정도, 차별 수단 및 행태 등의 부당성이 현저한 경우 -위반행위 상대방인 시청자에 대한 거래조건이나 서비스가 현저한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우 -위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 위반사업자의 부당이득의 규모가 현저하거나 상대방인 불특정 다수의 경쟁사업자와 시청자에게 현저한 피해가 발생하는 경우 -위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우 -위반행위 효과가 전국에 미치는 경우
중대한 위반행위	<ul style="list-style-type: none"> -행위의 의도와 목적, 당해행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 시청자 차별의 내용 및 정도, 차별 수단 및 행태 등의 부당성이 상당한 경우 -위반행위 상대방인 시청자에 대한 거래조건이나 서비스가 상당한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우 -위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 위반사업자의 부당이득의 규모가 상당하거나 상대방인 불특정 다수의 경쟁사업자와 시청자에게 상당한 피해가 발생하는 경우 -위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우 -위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우
중대성이 약한 위반행위	<ul style="list-style-type: none"> -위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우

5) 이용약관 위반 등 행위

35) 김태오/송민선, 방송법상 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 기준의 세분화에 관한 연구, 방송통신위원회, p.64.

동 금지행위는 가입자의 의사를 확인하지 않고 방송서비스를 제공하는 등 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하는 행위, 이용계약과 다르게 이용요금을 청구하는 행위 등을 금지하는 것이다(방송법 시행령 별표 2의3 V.). 이는 방송사업자에 비해 약자의 지위에 있는 시청자를 두텁게 보호하기 위한 것이다.

동 위반행위의 경우에는 이용약관을 위반하여 제공한 방송서비스로 인해 시청자에 대한 서비스가 어느 정도 악화되었는지, 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도, 관련매출액, 위반행위의 효과 등을 중대성 판단 기준으로 고려할 수 있다.

<표 3-32> 이용약관 위반 등 행위 중대성 판단 고려사항

중대성의 정도	고려 사항
매우 중대한 위반행위	-이용약관을 위반하여 제공한 또는 제공을 중지한 방송서비스로 인해 상대 방인 시청자에 대한 서비스가 현저한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우 -위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 현저한 경우 -위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우 -위반행위 효과가 전국에 미치는 경우
중대한 위반행위	-이용약관을 위반하여 제공한 또는 제공을 중지한 방송서비스로 인해 상대 방인 시청자에 대한 서비스가 상당한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우 -위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 상당한 경우 -위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우 -위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우
중대성이 약한 위반행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우

6) 시청자 정보 부당 유용 행위

동 금지행위는 방송서비스의 계약 체결 및 제공 과정에서 알게 된 시청자의 이용실적

등 시청자 관련 정보를 부당하게 공개하거나 제3자에게 제공하는 행위, 방송서비스의 계약 체결 및 제공 과정에서 알게 된 시청자의 이용실적 등 시청자 관련 정보를 자신의 영업 활동에 부당하게 유용하는 행위 등을 금지하는 것이다(방송법 시행령 별표 2의3 VI.). 개인 정보가 중요해진 만큼 시청자의 동의 없이 개인 전화번호 등을 마케팅에 활용하거나, 같은 계열사의 영업활동 등에 부당하게 사용하는 것을 막기 위함이다.

이 경우에는 시청자 정보 유용행위의 부당성의 정도, 피해의 정도 및 규모, 관련매출액, 위반행위의 효과 등을 중대성 정도의 판단 기준으로 고려할 수 있을 것이다.

〈표 3-33〉 시청자 정보 부당 유용 행위 중대성 판단 고려사항

중대성의 정도	고려 사항
매우 중대한 위반행위	-시청자 관련 정보의 공개, 제공 또는 유용 등 행위의 의도 및 목적, 당해행위에 이른 경위 등을 고려할 때 부당성이 현저한 경우 -위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 현저한 경우 -위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우 -위반행위 효과가 전국에 미치는 경우
중대한 위반행위	-시청자 관련 정보의 공개, 제공 또는 유용 등 행위의 의도 및 목적, 당해행위에 이른 경위 등을 고려할 때 부당성이 상당한 경우 -위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 현저한 경우 -위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 상당한 경우 -위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우 -위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우
중대성이 약한 위반행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우

7) TV홈쇼핑PP의 납품업자에 대한 불공정행위

등 금지행위는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자(TV홈쇼핑

PP)가 납품업자에 대해 방송편성을 조건으로 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정하거나 취소 내지 변경하는 행위를 금지하는 것이다. 홈쇼핑 방송에서 매출이 이루어지기 위해서는 반드시 방송에 편성되어 송출되어야 하는데, 한 채널 당 24시간이라는 편성시간의 한계와 홈쇼핑 사업자 수가 제한되어 있다는 점에서 상품판매방송의 편성시간이 납품업자의 수익구조에 상당한 영향을 미치기 때문에 이러한 거래구조를 고려하여 납품업자를 보호하기 위함이다. 다만, 납품업자의 불이익은 결국 소비자인 시청자에게 전가될 수 있기 때문에 궁극적으로는 시청자도 보호하고 있다고 볼 수 있다.³⁶⁾

따라서 동 위반행위의 경우에는 편성 관련 계약의 불공정성의 정도, 납품업자에 대한 조건이나 서비스의 악화 정도, 부당이득의 규모 및 피해 규모, 관련매출액 등을 중대성 판단시 고려요소로 제시할 수 있을 것이다.

<표 3-34> TV홈쇼핑PP의 납품업자에 대한 불공정행위 중대성 판단 고려사항

중대성의 정도	고려 사항
매우 중대한 위반행위	<ul style="list-style-type: none"> -행위의 의도와 목적, 당해 행위에 이르게 된 경위, 관련 업계의 거래관행 등을 고려할 때 편성 관련 계약의 불공정한 결정·취소 또는 변경 등의 행위의 불공정성이 현저한 경우 -거래상대방(납품업자 등)에 대한 조건이나 서비스가 현저한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우 -위반행위의 유형, 관련시장 및 거래의 성격, 거래기간, 거래당사자간 관계, 거래방식 등을 종합적으로 고려할 때, 부당이득의 규모가 현저하거나 거래상대방 등에게 현저한 피해가 발생하는 경우 -위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우
중대한 위반행위	<ul style="list-style-type: none"> -행위의 의도와 목적, 당해 행위에 이르게 된 경위, 관련 업계의 거래관행 등을 고려할 때 편성 관련 계약의 불공정한 결정·취소 또는 변경 등의 행위의 불공정성이 상당한 경우 -거래상대방(납품업자 등)에 대한 조건이나 서비스가 상당한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우 -위반행위의 유형, 관련시장 및 거래의 성격, 거래기간, 거래당사자간 관계,

36) 김태오/송민선, 방송법상 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 기준의 세분화에 관한 연구, 방송통신위원회, pp.69-70 참조.

	거래방식 등을 종합적으로 고려할 때, 부당이득의 규모가 상당하거나 거래 상대방 등에게 상당한 피해가 발생하는 경우 -위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우
중대성이 약한 위반행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만인 경우

8) 방송프로그램 출연자에 대한 방해행위

동 금지행위는 방송프로그램에 출연하려는 사람이 부당하게 방송 출연에서 배제되는 것을 방지하여 방송사업자와의 관계에서 상대적으로 약자인 방송프로그램에 출연하려는 자를 보호하기 위함이다. 따라서 동 행위의 경우에는 방송프로그램 출연자에 대한 방해 행위의 부당성의 정도, 피해의 정도 등을 고려하여 중대성의 판단을 달리할 수 있을 것이다.

<표 3-35> 적절한 수익배분 거부지연·제한 행위 중대성 판단 고려사항

중대성의 정도	고려 사항
매우 중대한 위반행위	-행위의 의도와 목적, 당해 행위에 이르게 된 경위 등을 고려할 때 방송프로그램 출연자에 대한 방해 행위의 부당성이 현저한 경우 -위반행위로 인해 방송프로그램에 출연하려는 자에게 현저한 피해가 발생하는 경우
중대한 위반행위	-행위의 의도와 목적, 당해 행위에 이르게 된 경위 등을 고려할 때 방송프로그램 출연자에 대한 방해 행위의 부당성이 상당한 경우 -위반행위로 인해 방송프로그램에 출연하려는 자에게 상당한 피해가 발생하는 경우
중대성이 약한 위반행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않는 경우

이상 각 금지행위별로 살펴본 고려요소를 중대성 판단기준으로 도입하는 경우에는 현행 법체계상 고시에 마련하는 것이 가능한데, 이에 대한 개정안을 제시하면 다음과 같다. 이 경우에도 2안과 같이 방송통신위원회의 재량에 따라 중대성의 정도를 위반행위 전후의 사

정, 기타 위반사업자와 다른 사업자 또는 소비자와의 관계 등을 고려하여 방송통신위원회가 달리 정할 수 있도록 하되, 이 경우에는 그 이유를 의결서에 명시하도록 하여 투명성을 확보하도록 한다.

<표 3-36> 금지행위 유형별 중대성 판단기준 도입에 따른 방송법 고시 개정안(1안)

현 행	개선안
<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 제4조]</p> <p>제4조(기준금액 산정) ① 영 별표 5 III 1. 나. 1). 가)의 관련매출액의 산정이 가능한 경우에는 위반 방송사업자등의 관련매출액에 별표 1에 따른 부과기준율을 곱한 금액을 기준금액으로 한다.</p> <p>② 영 별표 5 III 1. 나. 1). 라)에 따른 "관련매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우"에는 별표 2에 따라 정해진 금액을 기준금액으로 한다.</p> <p><신설></p>	<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 제4조]</p> <p>제4조(기준금액 산정) ① 영 별표 5 III 1. 나. 1). 가)의 관련매출액의 산정이 가능한 경우에는 위반 방송사업자등의 관련매출액에 별표 1에 따른 부과기준율을 곱한 금액을 기준금액으로 한다.</p> <p>② 영 별표 5 III 1. 나. 1). 라)에 따른 "관련매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우"에는 별표 1에 따라 정해진 금액을 기준금액으로 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 부과기준율과 제2항에 따른 부과기준금액은 위반 방송사업자등의 위반기간 동안 위반행위에 대하여 경쟁질서의 저해 정도, 시장에서의 영향, 소비자 피해 정도 등 위반의 내용 및 정도를 고려하여 위반행위의 유형별로 중대성의 정도를 구분하여 정하며, 구체적 고려사항은 별표 2에 따른다.</p>
<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 별표 1]</p> <p>관련매출액 산정이 가능한 경우 기준금액의 부과기준율(제4조제1항 관련)</p> <p>○ 부과기준율은 위반행위의 내용 및 정도에 따라 중대성을 나누어 정함</p>	<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 별표 1]</p> <p>기준금액의 부과기준율 및 부과기준금액(제4조제1항 및 제2항 관련)</p> <p>○ 부과기준율 및 부과기준금액은 위반행위의 내용 및 정도에 따라 중대성을 나누어 정</p>

<table border="1"> <tr> <th>중대성의 정도</th> <th>부과기준율</th> </tr> <tr> <td>매우 중대한 위반행위</td> <td>1.2% 초과 1.8% 이하</td> </tr> <tr> <td>중대한 위반행위</td> <td>0.6% 초과 1.2% 이하</td> </tr> <tr> <td>중대성이 약한 위반행위</td> <td>0.6% 이하</td> </tr> </table> <p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 별표 2]</p> <p>관련매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우의 기준금액(제4조제2항 관련)</p> <table border="1"> <tr> <th>중대성의 정도</th> <th>부과기준금액</th> </tr> <tr> <td>매우 중대한 위반행위</td> <td>3억원 초과 4억원 이하</td> </tr> <tr> <td>중대한 위반행위</td> <td>2억원 초과 3억원 이하</td> </tr> <tr> <td>중대성이 약한 위반행위</td> <td>2억원 이하</td> </tr> </table>	중대성의 정도	부과기준율	매우 중대한 위반행위	1.2% 초과 1.8% 이하	중대한 위반행위	0.6% 초과 1.2% 이하	중대성이 약한 위반행위	0.6% 이하	중대성의 정도	부과기준금액	매우 중대한 위반행위	3억원 초과 4억원 이하	중대한 위반행위	2억원 초과 3억원 이하	중대성이 약한 위반행위	2억원 이하	<p>합37)</p> <table border="1"> <tr> <th rowspan="2">중대성의 정도</th> <th>관련매출액 산정이 가능한 경우</th> <th>관련매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우</th> </tr> <tr> <th>부과기준율</th> <th>부과기준금액</th> </tr> <tr> <td>매우 중대한 위반행위</td> <td>1.6% 초과 2.0% 이하</td> <td>4억원 초과 5억원 이하</td> </tr> <tr> <td>중대한 위반행위</td> <td>0.8% 초과 1.6% 이하</td> <td>2억원 초과 4억원 이하</td> </tr> <tr> <td>중대성이 약한 위반행위</td> <td>0.8% 이하</td> <td>2억원 이하</td> </tr> </table> <p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 별표 2]</p> <p><u>위반행위 유형별 중대성 판단 고려사항(제4조제3항 관련)</u></p> <p>o 중대성의 정도를 판단함에 있어서는 법 제 85조의2제1항 각 호에 해당하는 위반행위 유형별로 마련된 다음의 표를 참조하되 이와 함께 위반행위 전후의 사정, 기타 위반사업자와 다른 사업자 또는 소비자와의 관계 등을 종합적으로 고려하여 위반행위 중대성의 정도를 달리 정할 수 있다. 이 경우 그 이유를 의결서에 명시하여야 한다.</p> <p><u>가. 채널·프로그램의 제공·거부 등 행위 (제1호)</u></p> <table border="1"> <tr> <th>중대성의 정도</th> <th>고려 사항</th> </tr> <tr> <td>매우</td> <td>-해당 생산요소(채널, 방송프로그램)</td> </tr> </table>	중대성의 정도	관련매출액 산정이 가능한 경우	관련매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우	부과기준율	부과기준금액	매우 중대한 위반행위	1.6% 초과 2.0% 이하	4억원 초과 5억원 이하	중대한 위반행위	0.8% 초과 1.6% 이하	2억원 초과 4억원 이하	중대성이 약한 위반행위	0.8% 이하	2억원 이하	중대성의 정도	고려 사항	매우	-해당 생산요소(채널, 방송프로그램)
중대성의 정도	부과기준율																																		
매우 중대한 위반행위	1.2% 초과 1.8% 이하																																		
중대한 위반행위	0.6% 초과 1.2% 이하																																		
중대성이 약한 위반행위	0.6% 이하																																		
중대성의 정도	부과기준금액																																		
매우 중대한 위반행위	3억원 초과 4억원 이하																																		
중대한 위반행위	2억원 초과 3억원 이하																																		
중대성이 약한 위반행위	2억원 이하																																		
중대성의 정도	관련매출액 산정이 가능한 경우	관련매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우																																	
	부과기준율	부과기준금액																																	
매우 중대한 위반행위	1.6% 초과 2.0% 이하	4억원 초과 5억원 이하																																	
중대한 위반행위	0.8% 초과 1.6% 이하	2억원 초과 4억원 이하																																	
중대성이 약한 위반행위	0.8% 이하	2억원 이하																																	
중대성의 정도	고려 사항																																		
매우	-해당 생산요소(채널, 방송프로그램)																																		

	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="826 486 901 1160">중대한 위반 행위</td> <td data-bbox="901 486 1268 1160"> <p>램, 필수설비)의 시장점유율이 50% 이상인 경우</p> <p>-해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 현저하거나 현저한 피해가 나타날 우려가 있는 경우</p> <p>-위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 현저한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국적으로 미치는 경우</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="826 1160 901 1767">중대한 위반 행위</td> <td data-bbox="901 1160 1268 1767"> <p>-해당 생산요소(채널, 방송프로그램, 필수설비)의 시장점유율이 30% 이상 50% 미만인 경우</p> <p>-해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 상당하거나 상당한 피해가 나타날 우려가 있는 경우</p> <p>-위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 상당한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00</p> </td> </tr> </table>	중대한 위반 행위	<p>램, 필수설비)의 시장점유율이 50% 이상인 경우</p> <p>-해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 현저하거나 현저한 피해가 나타날 우려가 있는 경우</p> <p>-위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 현저한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국적으로 미치는 경우</p>	중대한 위반 행위	<p>-해당 생산요소(채널, 방송프로그램, 필수설비)의 시장점유율이 30% 이상 50% 미만인 경우</p> <p>-해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 상당하거나 상당한 피해가 나타날 우려가 있는 경우</p> <p>-위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 상당한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00</p>
중대한 위반 행위	<p>램, 필수설비)의 시장점유율이 50% 이상인 경우</p> <p>-해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 현저하거나 현저한 피해가 나타날 우려가 있는 경우</p> <p>-위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 현저한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국적으로 미치는 경우</p>				
중대한 위반 행위	<p>-해당 생산요소(채널, 방송프로그램, 필수설비)의 시장점유율이 30% 이상 50% 미만인 경우</p> <p>-해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 상당하거나 상당한 피해가 나타날 우려가 있는 경우</p> <p>-위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 상당한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00</p>				

	<p>억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>
중대성이 약한 위반 행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우
<p>나. 적정한 수익배분 거부·지연·제한 행위(제2호)</p>	
중대성의 정도	고려 사항
매우 중대한 위반 행위	<p>-정상적인 거래관행에 비추어 볼 때 당해 수익배분 조건의 차별 정도 및 부당성이 현저한 경우</p> <p>-수익배분 계약체결 거부, 계약이행의 거부, 지연 또는 계약의 부당한 변경 등을 고려했을 때 불공정성이 현저한 경우</p> <p>-위반사업자의 부당이득 규모가 현저하거나 거래상대방 등에게 현저한 피해가 발생하는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국에 미치는 경우</p>
중대한 위반 행위	<p>-정상적인 거래관행에 비추어 볼 때 당해 수익배분 조건의 차별 정도 및 부당성이 상당한 경우</p> <p>-수익배분 계약체결 거부, 계약이</p>

		<p>행의 거부, 지연 또는 계약의 부당한 변경 등을 고려했을 때 불공정성이 상당한 경우</p> <p>-위반사업자의 부당이득 규모가 현저하거나 거래상대방 등에게 상당한 피해가 발생하는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>
	중대성이 약한 위반행위	<p>-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>
<p>다. 방송시청 방해 등 행위(제3호)</p>		
	중대성의 정도	고려 사항
	매우 중대한 위반행위	<p>-행위의 의도 목적, 당해 행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 방송시청 방해 수단의 불공정성이 현저한 경우</p> <p>-정상적인 거래관행에 비추어 시청자 유인 또는 서비스 계약체결 방해 수단의 불공정성이 현저한 경우</p> <p>-위반행위로 인해 직접 증가한 가입자 수 또는 타사업자 가입자의 손실 수 등 위반사업자의 부당이득의 규모가 현저하거나 경쟁사업자 및 시청자 등에게 현저한 피해가 발생하는 경우</p>

	<ul style="list-style-type: none"> -위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우 -위반행위 효과가 전국에 미치는 경우
중대한 위반 행위	<ul style="list-style-type: none"> -행위의 의도 목적, 당해 행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 방송시청 방해 수단의 불공정성이 상당한 경우 -정상적인 거래관행에 비추어 시청자 유인 또는 서비스 계약체결 방해 수단의 불공정성이 상당한 경우 -위반행위로 인해 직접 증가한 가입자 수 또는 타사업자 가입자의 손실 수 등 위반사업자의 부당이익의 규모가 상당하거나 경쟁사업자 및 시청자 등에게 상당한 피해가 발생되는 경우 -위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우 -위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우
중대성이 약한 위반 행위	<ul style="list-style-type: none"> -위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우
라. 시청자 차별 행위(제4호)	
중대성의 정도	고려 사항
매우	-행위의 의도와 목적, 당해행위에

	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="826 486 901 1193">중대한 위반 행위</td> <td data-bbox="901 486 1259 1193"> <p>이른 경우, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 시청자 차별의 내용 및 정도, 차별 수단 및 행태 등의 부당성이 현저한 경우</p> <p>-위반행위 상대방인 시청자에 대한 거래조건이나 서비스가 현저한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 위반사업자의 부당이득의 규모가 현저하거나 상대방인 불특정 다수의 경쟁사업자와 시청자에게 현저한 피해가 발생되는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국에 미치는 경우</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="826 1193 901 1767">중대한 위반 행위</td> <td data-bbox="901 1193 1259 1767"> <p>-행위의 의도와 목적, 당해행위에 이른 경우, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 시청자 차별의 내용 및 정도, 차별 수단 및 행태 등의 부당성이 상당한 경우</p> <p>-위반행위 상대방인 시청자에 대한 거래조건이나 서비스가 상당한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 위반사업자의 부당이득의 규모가 상당하거나 상대방인 불특정 다수의 경쟁사업자와 시청자에게 상당한 피해가 발생되는 경우</p> </td> </tr> </table>	중대한 위반 행위	<p>이른 경우, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 시청자 차별의 내용 및 정도, 차별 수단 및 행태 등의 부당성이 현저한 경우</p> <p>-위반행위 상대방인 시청자에 대한 거래조건이나 서비스가 현저한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 위반사업자의 부당이득의 규모가 현저하거나 상대방인 불특정 다수의 경쟁사업자와 시청자에게 현저한 피해가 발생되는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국에 미치는 경우</p>	중대한 위반 행위	<p>-행위의 의도와 목적, 당해행위에 이른 경우, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 시청자 차별의 내용 및 정도, 차별 수단 및 행태 등의 부당성이 상당한 경우</p> <p>-위반행위 상대방인 시청자에 대한 거래조건이나 서비스가 상당한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 위반사업자의 부당이득의 규모가 상당하거나 상대방인 불특정 다수의 경쟁사업자와 시청자에게 상당한 피해가 발생되는 경우</p>
중대한 위반 행위	<p>이른 경우, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 시청자 차별의 내용 및 정도, 차별 수단 및 행태 등의 부당성이 현저한 경우</p> <p>-위반행위 상대방인 시청자에 대한 거래조건이나 서비스가 현저한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 위반사업자의 부당이득의 규모가 현저하거나 상대방인 불특정 다수의 경쟁사업자와 시청자에게 현저한 피해가 발생되는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국에 미치는 경우</p>				
중대한 위반 행위	<p>-행위의 의도와 목적, 당해행위에 이른 경우, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 시청자 차별의 내용 및 정도, 차별 수단 및 행태 등의 부당성이 상당한 경우</p> <p>-위반행위 상대방인 시청자에 대한 거래조건이나 서비스가 상당한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 위반사업자의 부당이득의 규모가 상당하거나 상대방인 불특정 다수의 경쟁사업자와 시청자에게 상당한 피해가 발생되는 경우</p>				

	<p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>
중대성이 약한 위반 행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우
마. 이용약관 위반 등 행위(제5호)	
중대성의 정도	고려 사항
매우 중대한 위반 행위	<p>-이용약관을 위반하여 제공한 또는 제공을 중지한 방송서비스로 인해 상대방인 시청자에 대한 서비스가 현저한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 현저한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국에 미치는 경우</p>
중대한 위반 행위	-이용약관을 위반하여 제공한 또는 제공을 중지한 방송서비스로 인해 상대방인 시청자에 대한 서비스가 상당한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우

	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="826 486 901 801"></td> <td data-bbox="901 486 1259 801"> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 상당한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="826 801 901 967">중대성이 약한 위반 행위</td> <td data-bbox="901 801 1259 967">-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</td> </tr> </table>		<p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 상당한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>	중대성이 약한 위반 행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우		
	<p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 상당한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>						
중대성이 약한 위반 행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우						
<p>바. 시청자 정보 부당 유용 행위(제6호)</p>							
	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="826 1055 901 1144">중대성의 정도</th> <th data-bbox="901 1055 1259 1144">고려 사항</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="826 1144 901 1630">매우 중대한 위반 행위</td> <td data-bbox="901 1144 1259 1630"> <p>-시청자 관련 정보의 공개, 제공 또는 유용 등 행위의 의도 및 목적, 당해행위에 이른 경위 등을 고려할 때 부당성이 현저한 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 현저한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국에 미치는 경우</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="826 1630 901 1760">중대한 위반 행위</td> <td data-bbox="901 1630 1259 1760">-시청자 관련 정보의 공개, 제공 또는 유용 등 행위의 의도 및 목적, 당해행위에 이른 경위 등을 고려할 때 부당성이 상당한 경우</td> </tr> </tbody> </table>	중대성의 정도	고려 사항	매우 중대한 위반 행위	<p>-시청자 관련 정보의 공개, 제공 또는 유용 등 행위의 의도 및 목적, 당해행위에 이른 경위 등을 고려할 때 부당성이 현저한 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 현저한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국에 미치는 경우</p>	중대한 위반 행위	-시청자 관련 정보의 공개, 제공 또는 유용 등 행위의 의도 및 목적, 당해행위에 이른 경위 등을 고려할 때 부당성이 상당한 경우
중대성의 정도	고려 사항						
매우 중대한 위반 행위	<p>-시청자 관련 정보의 공개, 제공 또는 유용 등 행위의 의도 및 목적, 당해행위에 이른 경위 등을 고려할 때 부당성이 현저한 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 현저한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국에 미치는 경우</p>						
중대한 위반 행위	-시청자 관련 정보의 공개, 제공 또는 유용 등 행위의 의도 및 목적, 당해행위에 이른 경위 등을 고려할 때 부당성이 상당한 경우						

	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="826 486 901 1003"></td> <td data-bbox="901 486 1259 1003"> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 현저한 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 상당한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="826 1003 901 1160">중대성이 약한 위반 행위</td> <td data-bbox="901 1003 1259 1160">-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</td> </tr> </table>		<p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 현저한 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 상당한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>	중대성이 약한 위반 행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우
	<p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 현저한 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 상당한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>				
중대성이 약한 위반 행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우				
<p>사. TV홈쇼핑PP의 납품업자에 대한 불공정 행위(제7호)</p>					
중대성의 정도	고려 사항				
매우 중대한 위반 행위	<p>-행위의 의도와 목적, 당해 행위에 이르게 된 경위, 관련 업계의 거래 관행 등을 고려할 때 편성 관련 계약의 불공정한 결정·취소 또는 변경 등의 행위의 불공정성이 현저한 경우</p> <p>-거래상대방(납품업자 등)에 대한 조건이나 서비스가 현저한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우</p>				

	<p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 거래의 성격, 거래기간, 거래당사자간 관계, 거래방식 등을 종합적으로 고려할 때, 부당이득의 규모가 현저하거나 거래상대방 등에게 현저한 피해가 발생하는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p>
<p>중대한 위반 행위</p>	<p>-행위의 의도와 목적, 당해 행위에 이르게 된 경위, 관련 업계의 거래 관행 등을 고려할 때 편성 관련 계약의 불공정한 결정·취소 또는 변경 등의 행위의 불공정성이 상당한 경우</p> <p>-거래상대방(납품업자 등)에 대한 조건이나 서비스가 상당한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 거래의 성격, 거래기간, 거래당사자간 관계, 거래방식 등을 종합적으로 고려할 때, 부당이득의 규모가 상당하거나 거래상대방 등에게 상당한 피해가 발생하는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p>
<p>중대성이 약한 위반 행위</p>	<p>-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만인 경우</p>

아. 방송프로그램 출연자에 대한 방해행위 (제8호)	
중대 성의 정도	고려 사항
매우 중대 한 위반 행위	-행위의 의도와 목적, 당해 행위에 이르게 된 경위 등을 고려할 때 방송프로그램 출연자에 대한 방해 행위의 부당성이 현저한 경우 -위반행위로 인해 방송프로그램에 출연하려는 자에게 현저한 피해가 발생되는 경우
중대 한 위반 행위	-행위의 의도와 목적, 당해 행위에 이르게 된 경위 등을 고려할 때 방송프로그램 출연자에 대한 방해 행위의 부당성이 상당한 경우 -위반행위로 인해 방송프로그램에 출연하려는 자에게 상당한 피해가 발생되는 경우
중대 성이 약한 위반 행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않는 경우

나. 2안) 금지행위 위반 전체에 대한 중대성 정도 판단 고려기준 마련

전기통신사업법에는 중대성을 판단하는데 각 고려사항을 정하고 있어[금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2019-6호) 별표 1], 사업자들에게 예측 가능성을 제공하여 행정의 신뢰성을 확보하고 있는데, 따라서 이하에서는 이를 참고하여

37) 이에 대한 개정 내용은 아래의 “다. 부과기준을 및 부과기준액 구간 범위 검토” 참조.

개정안을 다음과 같이 제시한다.

“매우 중대한 위반행위”의 경우에는 경쟁질서의 저해 정도가 본질적이고, 시장에 대한 영향이 커서 피해규모 내지 부당이득의 범위가 광범위하며, 상대방에 대한 피해회복이 거의 이루어지지 않은 경우가 해당될 것이며, “중대한 위반행위”의 경우에는 경쟁질서의 저해 정도가 단기적이고, 피해규모 내지 부당이득의 범위가 광범위 하지는 않지만 중대한 경우, 상대방의 피해회복이 일부 이루어진 경우 등이 해당될 것이다. 마지막으로 “중대성이 약한 위반행위”에는 방송시장질서에 미치는 영향이 미미하고, 피해규모 내지 부당이득의 범위가 미미하며, 상대방에 대한 피해회복이 실질적으로 이루어진 경우가 해당된다.

한편, 공정거래법에서는 중대성의 정도를 판단할 때, 세부평가 기준표에 따르면서도 1) 위반행위로 인하여 발생한 경쟁질서의 저해정도, 2) 관련시장 현황, 3) 시장에 미치는 영향 및 그 파급효과, 4) 관련 소비자 및 사업자의 피해정도, 4) 부당이득의 취득 여부, 5) 위반행위 전후의 사정, 6) 기타 위반사업자와 다른 사업자 또는 소비자와의 관계 등을 종합적으로 고려하여 위반행위 중대성의 정도를 달리 정할 수 있고, 다만, 이 경우에는 그 이유를 의결서에 명시하도록 하고 있는데[과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1.], 과징금 부과 시 중대성 판단은 원칙적으로 관할부처의 재량인 점을 고려하여 방송법의 경우에도 이러한 규정을 두어 재량의 여지를 남기면서도 의결서에 이유를 명시하도록 하여 투명성을 확보하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.

<표 3-37> 중대성 판단기준 도입에 따른 방송법 고시 개정안(2안)

현 행	개선안
<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 제4조]</p> <p>제4조(기준금액 산정) ① 영 별표 5 III 1. 나. 1). 가)의 관련매출액의 산정이 가능한 경우에는 위반 방송사업자등의 관련매출액에 별표 1에 따른 부과기준율을 곱한 금액</p>	<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 제4조]</p> <p>제4조(기준금액 산정) ① 영 별표 5 III 1. 나. 1). 가)의 관련매출액의 산정이 가능한 경우에는 위반 방송사업자등의 관련매출액에 별표 1에 따른 부과기준율을 곱한 금액</p>

<p>을 기준금액으로 한다.</p> <p>② 영 별표 5 III 1. 나. 1). 라)에 따른 "관련 매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우"에는 별표 2에 따라 정해진 금액을 기준금액으로 한다.</p> <p><신설></p> <p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 별표 1]</p> <p>관련매출액 산정이 가능한 경우 기준금액의 부과기준율(제4조제1항 관련)</p> <p>○ 부과기준율은 위반행위의 내용 및 정도에 따라 중대성을 나누어 정함</p> <table border="1" data-bbox="352 1267 794 1536"> <thead> <tr> <th>중대성의 정도</th> <th>부과기준율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>매우 중대한 위반행위</td> <td>1.2% 초과 1.8% 이하</td> </tr> <tr> <td>중대한 위반행위</td> <td>0.6% 초과 1.2% 이하</td> </tr> <tr> <td>중대성이 약한 위반행위</td> <td>0.6% 이하</td> </tr> </tbody> </table> <p><신설></p>	중대성의 정도	부과기준율	매우 중대한 위반행위	1.2% 초과 1.8% 이하	중대한 위반행위	0.6% 초과 1.2% 이하	중대성이 약한 위반행위	0.6% 이하	<p>을 기준금액으로 한다.</p> <p>② 영 별표 5 III 1. 나. 1). 라)에 따른 "관련 매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우"에는 별표 2에 따라 정해진 금액을 기준금액으로 한다.</p> <p><u>③ 제1항에 따른 부과기준율과 제2항에 따른 부과기준금액은 위반 방송사업자들의 위반기간 동안 위반행위에 대하여 경쟁질서의 저해 정도, 시장에서의 영향, 소비자 피해 정도 등 위반의 내용 및 정도를 고려하여 위반행위의 유형별로 중대성의 정도를 구분하여 정하며, 구체적 고려사항은 별표 1에 따른다.</u></p> <p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 별표 1]</p> <p>관련매출액 산정이 가능한 경우 기준금액의 부과기준율(제4조제1항 관련)</p> <p>○ 부과기준율은 위반행위의 내용 및 정도에 따라 중대성을 나누어 정함</p> <table border="1" data-bbox="820 1267 1264 1536"> <thead> <tr> <th>중대성의 정도</th> <th>부과기준율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>매우 중대한 위반행위</td> <td>1.2% 초과 1.8% 이하</td> </tr> <tr> <td>중대한 위반행위</td> <td>0.6% 초과 1.2% 이하</td> </tr> <tr> <td>중대성이 약한 위반행위</td> <td>0.6% 이하</td> </tr> </tbody> </table> <p><u>비고 : 중대성의 정도를 판단함에 있어서는 아래의 표를 참조하되 이와 함께 위반행위 전후의 사정, 기타 위반사업자와 다른 사업자 또는 소비자와의 관계 등을 종합적으로 고려하여 위반행위 중대성의 정도를 달리 정</u></p>	중대성의 정도	부과기준율	매우 중대한 위반행위	1.2% 초과 1.8% 이하	중대한 위반행위	0.6% 초과 1.2% 이하	중대성이 약한 위반행위	0.6% 이하
중대성의 정도	부과기준율																
매우 중대한 위반행위	1.2% 초과 1.8% 이하																
중대한 위반행위	0.6% 초과 1.2% 이하																
중대성이 약한 위반행위	0.6% 이하																
중대성의 정도	부과기준율																
매우 중대한 위반행위	1.2% 초과 1.8% 이하																
중대한 위반행위	0.6% 초과 1.2% 이하																
중대성이 약한 위반행위	0.6% 이하																

할 수 있다. 이 경우 그 이유를 의결서에 명시하여야 한다.	
중대성의 정도	고려 사항
매우 중대한 위반행위	방송시장질서의 본질적 경쟁저해, 피해규모 또는 부당이득의 광범위, 이용자(상대방)의 피해회복이 이루어지지 않은 경우 등
중대한 위반행위	방송시장질서의 단기적 경쟁저해, 피해규모 또는 부당이득의 범위가 광범위하지는 않지만 중대한 경우, 이용자(상대방)의 피해회복이 일부 이루어진 경우 등
중대성이 약한 위반행위	방송시장질서에 미치는 영향이 미미한 경우, 피해규모 또는 부당이득의 범위가 미미한 경우, 이용자(상대방) 피해의 실질적 회복이 이루어진 경우 등

다. 부과기준을 및 부과기준금액 구간 범위 검토

방송법상 매출액 산정이 가능한 경우 과징금부과 상한액은 2%임에도 불구하고 세부기준으로는 1.8%이하로 설정되어 있고, 매출액 산정이 곤란한 경우에도 5억원 이하 부과할 수 있음에도 불구하고 하위법령에서는 4억원 이하로 설정되어 있어 이를 상위법령과 일치시킬 필요가 있다(방송법 제85조의2 제3항).³⁸⁾

이에 대해서는 공정거래위원회의 [과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회 고시 제2017-21호)] 불공정거래행위 과징금 산정기준 입법례를 참고하여 아래와 같이 개정안을 제시한다.

<표 3-38> 부과기준율 및 부과기준금액 관련 방송법 고시 개정안

현 행	개선안																
<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 별표 1]</p> <p>관련매출액 산정이 가능한 경우 기준금액의 부과기준율(제4조제1항 관련)</p> <p>○ 부과기준율은 위반행위의 내용 및 정도에 따라 중대성을 나누어 정함</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>중대성의 정도</th> <th>부과기준율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>매우 중대한 위반행위</td> <td>1.2% 초과 1.8% 이하</td> </tr> <tr> <td>중대한 위반행위</td> <td>0.6% 초과 1.2% 이하</td> </tr> <tr> <td>중대성이 약한 위반행위</td> <td>0.6% 이하</td> </tr> </tbody> </table>	중대성의 정도	부과기준율	매우 중대한 위반행위	1.2% 초과 1.8% 이하	중대한 위반행위	0.6% 초과 1.2% 이하	중대성이 약한 위반행위	0.6% 이하	<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 별표 1]</p> <p>관련매출액 산정이 가능한 경우 기준금액의 부과기준율(제4조제1항 관련)</p> <p>○ 부과기준율은 위반행위의 내용 및 정도에 따라 중대성을 나누어 정함</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>중대성의 정도</th> <th>부과기준율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>매우 중대한 위반행위</td> <td>1.6% 초과 2.0% 이하</td> </tr> <tr> <td>중대한 위반행위</td> <td>0.8% 초과 1.6% 이하</td> </tr> <tr> <td>중대성이 약한 위반행위</td> <td>0.8% 이하</td> </tr> </tbody> </table>	중대성의 정도	부과기준율	매우 중대한 위반행위	1.6% 초과 2.0% 이하	중대한 위반행위	0.8% 초과 1.6% 이하	중대성이 약한 위반행위	0.8% 이하
중대성의 정도	부과기준율																
매우 중대한 위반행위	1.2% 초과 1.8% 이하																
중대한 위반행위	0.6% 초과 1.2% 이하																
중대성이 약한 위반행위	0.6% 이하																
중대성의 정도	부과기준율																
매우 중대한 위반행위	1.6% 초과 2.0% 이하																
중대한 위반행위	0.8% 초과 1.6% 이하																
중대성이 약한 위반행위	0.8% 이하																
<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 별표 2]</p> <p>관련매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우의 기준금액(제4조제2항 관련)</p>	<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 별표 2]</p> <p>관련매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우의 기준금액(제4조제2항 관련)</p>																

38) 방송법 제85조의2 ③ 방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 방송사업자등이 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 사업의 미개시나 사업 중단 등으로 인하여 매출액이 없거나 매출액 산정이 어려운 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 5억원 이하의 금액을 과징금으로 부과할 수 있다.

중대성의 정도	부과기준금액	중대성의 정도	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	3억원 초과 4억원 이하	매우 중대한 위반행위	4억원 초과 5억원 이하
중대한 위반행위	2억원 초과 3억원 이하	중대한 위반행위	2억원 초과 4억원 이하
중대성이 약한 위반행위	2억원 이하	중대성이 약한 위반행위	2억원 이하

3. 인터넷방송법상 중대성 판단기준 개선방안

가. 1안) 금지행위 유형별 중대성 정도 판단 고려기준 마련³⁹⁾

인터넷방송법의 경우에도 방송법의 경우와 마찬가지로 위반행위 중대성에 대한 판단기준을 두고 있지 않은데, 인터넷방송법의 경우에도 사업자들의 예측가능성과 행정의 투명성 및 신뢰성 등을 확보하기 위해 이에 대한 판단기준을 마련할 필요가 있다.

동 개정안의 경우 공정거래법상 입법례를 참고하여 금지행위 유형 및 요건별로 고려요소를 세분화하여 제시하는 안인데, 앞서 살펴본 바와 같이 방송법상의 금지행위와 인터넷방송법상의 금지행위는 유사⁴⁰⁾하여 중대성 판단에 대한 고려요소 역시 유사할 수밖에 없다. 다만, 인터넷방송법상 금지행위 중 “정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위”의 경우에만 방송법에 그 내용이 없으므로 이에 대한 설명만 하고, 그 외의 금지행위의 경우에는 방송법상 금지행위와 유사하여 고려요소 역시 그 이유가 같으므로 설명을 생략한다.

IPTV서비스 제공의 거부행위는 ① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 해당 사업구역에서 특정 이용자의 인터넷 멀티미디어 방송 서비스 이용 요청을 설비의 부족 등 정

39) 이하의 내용은 전기통신사업법 과징금 부과 고시인 [금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2019-6호) 제4조 및 별표 1]과 공정거래법 과징금 부과 고시인 [과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1. 및 별표] 등의 입법례를 참조하였음.

40) 제3장 제4절 1. 나. 방송법상 금지행위와 인터넷방송법상 금지행위 비교 및 검토 참조.

당한 사유 없이 거부하는 행위, ② 정당한 사유 없이 특정 이용자에게 특정 서비스의 공급을 거부하는 행위, ③ 정당한 사유 없이 요금의 체납 등 이용약관에서 정한 사유에 해당하지 않음에도 불구하고 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 일방적으로 중단하거나 이용계약을 해지하는 행위, ④ 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 다른 전기통신역무 등과 묶어서 판매하는 경우에 인터넷 멀티미디어 방송 서비스만 제공하는 것을 거부하는 행위 등을 말하는데(인터넷방송법 시행령 별표 3. 1.), IPTV서비스의 경우 특정 이용자에게 IPTV서비스를 제공하기 위해 소요되는 비용이 크다는 점과 설비가 부족할 수 있다는 점 등을 염두에 두어 정당한 사유를 비교적 넓게 인정할 수 있는 여지를 갖고 있다. 동 금지행위는 궁극적으로 시청자를 보호법익으로 하고 있으므로, 동 위반행위의 경우 IPTV서비스 제공 거부행위의 부당성의 정도, 부당이득의 규모 및 피해 규모, 관련매출액, 위반행위 효과 등을 중대성 판단의 기준으로 제시할 수 있다.

이상의 내용을 종합하여, 방송법상의 개정안과 같이 인터넷방송법상의 개정안을 제시하면 다음과 같다. 다만, 동 개정안의 경우에도 방송법과 마찬가지로 법령에 기준을 마련하기 보다는, 내부에 가이드라인을 마련하는 방향으로 고려하는 것이 방송통신위원회의 재량여지를 남겨두는 측면에서 보다 합리적일 수 있다.

<표 3-39> 금지행위 유형별 중대성 판단기준 도입에 따른 인터넷방송법 고시 개정안(1안)

현 행	개선안
<p>[인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준]</p> <p>제4조(기준금액 산정) ① 영 제13조제1항 및 별표 2의 2. 나. 1) 가)에 따라 관련 매출액의 산정이 가능한 경우에는 위반 사업자의 관련 매출액에 영 별표 2의 2. 나. 1) 나)에 따른 부과기준율을 곱한 금액을 기준금액으로 한다.</p> <p>② 영 제13조제3항 및 별표 2의 2. 나. 1) 라)에 따른 관련 매출액이 없거나 관련 매</p>	<p>[인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준]</p> <p>제4조(기준금액 산정) ① 영 제13조제1항 및 별표 2의 2. 나. 1) 가)에 따라 관련 매출액의 산정이 가능한 경우에는 위반 사업자의 관련 매출액에 영 별표 2의 2. 나. 1) 나)에 따른 부과기준율을 곱한 금액을 기준금액으로 한다.</p> <p>② 영 제13조제3항 및 별표 2의 2. 나. 1) 라)에 따른 관련 매출액이 없거나 관련 매</p>

출액의 산정이 곤란한 경우에는 중대성의 정도에 따라 기준금액을 산정하되, 해당 인터넷 멀티미디어 방송제공사업자 및 유사 역무제공사업자의 재무제표 등 회계자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업현황자료, 그 밖에 과거실적·사업계획·시장상황 등을 종합적으로 고려하여 산정하며 별표 1에 따라 정해진 금액을 기준금액으로 한다.

<제3항 신설>

<별표 1의2 신설>

출액의 산정이 곤란한 경우에는 중대성의 정도에 따라 기준금액을 산정하되, 해당 인터넷 멀티미디어 방송제공사업자 및 유사 역무제공사업자의 재무제표 등 회계자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업현황자료, 그 밖에 과거실적·사업계획·시장상황 등을 종합적으로 고려하여 산정하며 별표 1에 따라 정해진 금액을 기준금액으로 한다.

③ 제1항에 따른 부과기준율과 제2항에 따른 부과기준금액은 위반 사업자가 위반 기간 동안 위반행위에 대하여 경쟁질서의 저해 정도, 시장에서의 영향, 소비자 피해 정도 등 위반의 내용 및 정도를 고려하여 위반행위의 유형별로 중대성의 정도를 구분하여 정하며, 구체적 고려사항은 별표 1의 2에 따른다.

[별표 1의2]

위반행위 유형별 중대성 판단 고려사항(제4 조제3항 관련)

○ 중대성의 정도를 판단함에 있어서는 법 제 17조제1항 각 호에 해당하는 위반행위 유형별로 마련된 다음의 표를 참조하되 이와 함께 위반행위 전후의 사정, 기타 위반사업자와 다른 사업자 또는 소비자와의 관계 등을 종합적으로 고려하여 위반행위 중대성의 정도를 달리 정할 수 있다. 이 경우 그 이유를 의결서에 명시하여야 한다.

가. IPTV서비스 제공의 거부행위(제1호)

중대성의 정도	고려 사항
매우 중대	-행위의 의도·목적, 당해행위에 이른 경위, 관련업계의 관행 등을

	한 위반 행위	<p>고려할 때 부당성이 현저한 경우</p> <p>-상대방에 대한 조건이나 서비스가 현저한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 거래의 성격, 기간, 거래당사자간 관계 등을 종합적으로 고려할 때 부당이득의 규모가 현저하거나 상대방에게 현저한 피해가 발생하는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국에 미치는 경우</p>
	중대한 위반 행위	<p>-행위의 의도·목적, 당해행위에 이른 경위, 관련업계의 관행 등을 고려할 때 부당성이 상당한 경우</p> <p>-상대방에 대한 조건이나 서비스가 상당한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 거래의 성격, 기간, 거래당사자간 관계 등을 종합적으로 고려할 때 부당이득의 규모가 상당하거나 상대방에게 상당한 피해가 발생하는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>
	중대	<p>-위반행위 내용, 위반행위 정도가</p>

상이 약한 위반 행위	위의 사항에 해당하지 않고, 위반 행위로 인한 관련 매출액이 00억 원 미만이며, 위반행위 효과가 일 부 지역에 한정되는 경우
<u>나. 이용약관 위반행위(제2호)</u>	
중대 성의 정도	고려 사항
매우 중대 한 위반 행위	<p>-이용약관을 위반하여 제공한 또는 제공을 중지한 IPTV서비스로 인해 상대방인 시청자에 대한 서비스가 현저한 수준으로 악화되었거나 악 화될 우려가 있는 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위 반 기간 등을 고려할 때 관련 가입 자 수의 규모 및 피해의 정도가 현 저한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00 억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국에 미치는 경 우</p>
중대 한 위반 행위	<p>-이용약관을 위반하여 제공한 또는 제공을 중지한 IPTV서비스로 인해 상대방인 시청자에 대한 서비스가 상당한 수준으로 악화되었거나 악 화될 우려가 있는 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위 반 기간 등을 고려할 때 관련 가입 자 수의 규모 및 피해의 정도가 상 당한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00 억원 이상 00억원 미만인 경우</p>

	-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우
중대성이 약한 위반 행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우
다. 이용자 정보 부당유용 행위(제3호)	
중대성의 정도	고려 사항
매우 중대한 위반 행위	<p>-이용자 관련 정보의 공개, 제공 또는 유용 등 행위의 의도 및 목적, 당해행위에 이른 경위 등을 고려할 때 부당성이 현저한 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 현저한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국에 미치는 경우</p>
중대한 위반 행위	<p>-이용자 관련 정보의 공개, 제공 또는 유용 등 행위의 의도 및 목적, 당해행위에 이른 경위 등을 고려할 때 부당성이 상당한 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 관련 가입자 수의 규모 및 피해의 정도가 상당한 경우</p>

	<p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>
중대성이 약한 위반행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우
라. 이용자 차별행위(제4호)	
중대성의 정도	고려 사항
매우 중대한 위반행위	<p>-행위의 의도와 목적, 당해행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 이용자 차별의 내용 및 정도, 차별 수단 및 행태 등의 부당성이 현저한 경우</p> <p>-위반행위 상대방인 이용자에 대한 거래조건이나 서비스가 현저한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 위반사업자의 부당이득의 규모가 현저하거나 상대방인 불특정 다수의 경쟁사업자와 이용자에게 현저한 피해가 발생하는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국에 미치는 경우</p>

	중대한 위반 행위	<p>-행위의 의도와 목적, 당해행위에 이른 경위, 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 이용자 차별의 내용 및 정도, 차별 수단 및 행태 등의 부당성이 상당한 경우</p> <p>-위반행위 상대방인 이용자에 대한 거래조건이나 서비스가 상당한 수준으로 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우</p> <p>-위반행위의 유형, 관련시장 및 위반 기간 등을 고려할 때 위반사업자의 부당이득의 규모가 상당하거나 상대방인 불특정 다수의 경쟁사업자와 이용자에게 상당한 피해가 발생되는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>
	중대성이 약한 위반 행위	<p>-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>
<p>마. 적정한 수익배분 거절행위(제5호)</p>		
	중대성의 정도	고려 사항
	매우 중대한 위반 행위	<p>-정상적인 거래관행에 비추어 볼 때 당해 수익배분 조건의 차별 정도 및 부당성이 현저한 경우</p> <p>-수익배분 계약체결 거부, 계약이행의 거부, 지연 또는 계약의 부당</p>

	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="821 486 901 869"></td> <td data-bbox="901 486 1257 869"> <p>한 변경 등을 고려했을 때 불공정성이 현저한 경우</p> <p>-위반사업자의 부당이득 규모가 현저하거나 거래상대방 등에게 현저한 피해가 발생하는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국에 미치는 경우</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="821 869 901 1451">중대한 위반 행위</td> <td data-bbox="901 869 1257 1451"> <p>-정상적인 거래관행에 비추어 볼 때 당해 수익배분 조건의 차별 정도 및 부당성이 상당한 경우</p> <p>-수익배분 계약체결 거부, 계약이행의 거부, 지연 또는 계약의 부당한 변경 등을 고려했을 때 불공정성이 상당한 경우</p> <p>-위반사업자의 부당이득 규모가 현저하거나 거래상대방 등에게 상당한 피해가 발생하는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="821 1451 901 1615">중대성이 약한 위반 행위</td> <td data-bbox="901 1451 1257 1615"> <p>-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p> </td> </tr> </table> <p>바. 방송시청방해 및 서비스제공계약 체결 방해행위(6호)</p>		<p>한 변경 등을 고려했을 때 불공정성이 현저한 경우</p> <p>-위반사업자의 부당이득 규모가 현저하거나 거래상대방 등에게 현저한 피해가 발생하는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국에 미치는 경우</p>	중대한 위반 행위	<p>-정상적인 거래관행에 비추어 볼 때 당해 수익배분 조건의 차별 정도 및 부당성이 상당한 경우</p> <p>-수익배분 계약체결 거부, 계약이행의 거부, 지연 또는 계약의 부당한 변경 등을 고려했을 때 불공정성이 상당한 경우</p> <p>-위반사업자의 부당이득 규모가 현저하거나 거래상대방 등에게 상당한 피해가 발생하는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>	중대성이 약한 위반 행위	<p>-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>
	<p>한 변경 등을 고려했을 때 불공정성이 현저한 경우</p> <p>-위반사업자의 부당이득 규모가 현저하거나 거래상대방 등에게 현저한 피해가 발생하는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국에 미치는 경우</p>						
중대한 위반 행위	<p>-정상적인 거래관행에 비추어 볼 때 당해 수익배분 조건의 차별 정도 및 부당성이 상당한 경우</p> <p>-수익배분 계약체결 거부, 계약이행의 거부, 지연 또는 계약의 부당한 변경 등을 고려했을 때 불공정성이 상당한 경우</p> <p>-위반사업자의 부당이득 규모가 현저하거나 거래상대방 등에게 상당한 피해가 발생하는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>						
중대성이 약한 위반 행위	<p>-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>						

중대 상의 정도	고려 사항
매우 중대 한 위반 행위	<p>-행위의 의도 목적, 당해 행위에 이 른 경위, 관련업계의 거래관행 등 을 고려할 때 방송시청 방해 수단 의 불공정성이 현저한 경우</p> <p>-정상적인 거래관행에 비추어 시청 자 유인 또는 서비스 계약체결 방 해 수단의 불공정성이 현저한 경 우</p> <p>-위반행위로 인해 직접 증가한 가 입자 수 또는 타사업자 가입자의 손실 수 등 위반사업자의 부당이 득의 규모가 현저하거나 경쟁사업 자 및 시청자 등에게 현저한 피해 가 발생하는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00 억원 이상인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 전국에 미치는 경우</p>
중대 한 위반 행위	<p>-행위의 의도 목적, 당해 행위에 이 른 경위, 관련업계의 거래관행 등 을 고려할 때 방송시청 방해 수단 의 불공정성이 상당한 경우</p> <p>-정상적인 거래관행에 비추어 시청 자 유인 또는 서비스 계약체결 방 해 수단의 불공정성이 상당한 경 우</p> <p>-위반행위로 인해 직접 증가한 가 입자 수 또는 타사업자 가입자의 손실 수 등 위반사업자의 부당이 득의 규모가 상당하거나 경쟁사업</p>

	<p>자 및 시청자 등에게 상당한 피해가 발생하는 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>
중대성이 약한 위반 행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우
사. 전기통신설비의 접근거절 등(제7호)	
중대성의 정도	고려 사항
매우 중대한 위반 행위	<p>-해당 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단·제한하는 등의 행위로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 현저하거나 현저한 피해가 나타날 우려가 있는 경우</p> <p>-위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 전기통신설비의 사용 또는 접근 거절·중단·제한의 불공정성이 현저한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우</p> <p>-관련시장이 전국적인 또는 그 이상의 시장인 경우로서 위반행위 효과가 전국적으로 미치는 경우</p>

	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="821 486 901 1292"></td> <td data-bbox="901 486 1257 1292"> <p>-해당 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단·제한하는 등의 행위로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 상당하거나 상당한 피해가 나타날 우려가 있는 경우</p> <p>중대한 위반 행위</p> <p>-위반에 이른 경우, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 전기통신설비의 사용 또는 접근 거절·중단·제한의 불공정성이 상당한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p> <p>중대성이 약한 위반 행위</p> <p>-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p> </td> </tr> </table>		<p>-해당 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단·제한하는 등의 행위로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 상당하거나 상당한 피해가 나타날 우려가 있는 경우</p> <p>중대한 위반 행위</p> <p>-위반에 이른 경우, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 전기통신설비의 사용 또는 접근 거절·중단·제한의 불공정성이 상당한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p> <p>중대성이 약한 위반 행위</p> <p>-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>
	<p>-해당 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단·제한하는 등의 행위로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 상당하거나 상당한 피해가 나타날 우려가 있는 경우</p> <p>중대한 위반 행위</p> <p>-위반에 이른 경우, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 전기통신설비의 사용 또는 접근 거절·중단·제한의 불공정성이 상당한 경우</p> <p>-위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우</p> <p>-위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p> <p>중대성이 약한 위반 행위</p> <p>-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우</p>		

나. 2안) 금지행위 위반 전체에 대한 중대성 정도 판단 고려기준 마련⁴¹⁾

동 개정안의 경우 앞서 살펴본 방송법상 개선안의 2안과 같이 전기통신사업법의 입법례

41) 이하의 내용은 전기통신사업법 과징금 부과 고시인 [금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2019-6호) 제4조 및 별표 1]과 공정거래법 과징금 부과 고시인 [과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) IV. 1.] 등의 입법례를 참조하였음.

에 따라 금지행위 전체에 대한 통일된 고려요소를 제시하는 안이며, 구체적인 이유는 방송법상 개선안의 2안과 동일하다.

<표 3-40> 중대성 판단기준 도입에 따른 인터넷방송법 시행령 개정안(2안)

현 행	개선안																
<p>[인터넷방송법 시행령 별표 2]</p> <p>위반행위의 종류별 과징금 부과 상한액 및 산정기준(제13조제2항 관련)</p> <p>2. 과징금의 산정 절차 및 기준 나. 과징금 산정단계에 따른 산정방식 및 고려사유</p> <p>1) 기준금액 산정 나) 부과기준율은 위반행위의 내용 및 위반 정도에 따라 중대성의 정도를 구분하여 아래와 같이 정한다.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">중대성의 정도</th> <th style="text-align: center;">부과기준율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">매우 중대한 위반행위</td> <td style="text-align: center;">1% ~ 2.5%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">중대한 위반행위</td> <td style="text-align: center;">0.5% ~ 1%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">중대하지 않은 위반행위</td> <td style="text-align: center;">0.5% 이내</td> </tr> </tbody> </table>	중대성의 정도	부과기준율	매우 중대한 위반행위	1% ~ 2.5%	중대한 위반행위	0.5% ~ 1%	중대하지 않은 위반행위	0.5% 이내	<p>[인터넷방송법 시행령 별표 2]</p> <p>위반행위의 종류별 과징금 부과 상한액 및 산정기준(제13조제2항 관련)</p> <p>2. 과징금의 산정 절차 및 기준 나. 과징금 산정단계에 따른 산정방식 및 고려사유</p> <p>1) 기준금액 산정 나) 부과기준율은 위반행위의 내용 및 위반 정도에 따라 중대성의 정도를 구분하여 아래와 같이 정한다.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">중대성의 정도</th> <th style="text-align: center;">부과기준율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">매우 중대한 위반행위</td> <td style="text-align: center;">1% ~ 2.5%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">중대한 위반행위</td> <td style="text-align: center;">0.5% ~ 1%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">중대하지 않은 위반행위</td> <td style="text-align: center;">0.5% 이내</td> </tr> </tbody> </table> <p style="color: red; margin-top: 10px;">다) 중대성의 정도를 판단함에 있어서는 아래의 표를 참조하되 이와 함께 위반행위 전후의 사정, 기타 위반사업자와 다른 사업자 또는 소비자와의 관계 등을 종합적으로 고려하여 위반행위 중대성의 정도를 달리 정할 수 있다. 이 경우 그 이유를 의결서에 명시하여야 한다.</p>	중대성의 정도	부과기준율	매우 중대한 위반행위	1% ~ 2.5%	중대한 위반행위	0.5% ~ 1%	중대하지 않은 위반행위	0.5% 이내
중대성의 정도	부과기준율																
매우 중대한 위반행위	1% ~ 2.5%																
중대한 위반행위	0.5% ~ 1%																
중대하지 않은 위반행위	0.5% 이내																
중대성의 정도	부과기준율																
매우 중대한 위반행위	1% ~ 2.5%																
중대한 위반행위	0.5% ~ 1%																
중대하지 않은 위반행위	0.5% 이내																

	중대성의 정도	고려 사항
	매우 중대한 위반행위	방송시장질서의 본질적 경쟁저해, 피해규모 또는 부당이득의 광범위, 이용자(상대방)의 피해회복이 이루어지지 않은 경우 등
	중대한 위반행위	방송시장질서의 단기적 경쟁저해, 피해규모 또는 부당이득의 범위가 광범위하지는 않지만 중대한 경우, 이용자(상대방)의 피해회복이 일부 이루어진 경우 등
	중대성이 약한 위반행위	방송시장질서에 미치는 영향이 미미한 경우, 피해규모 또는 부당이득의 범위가 미미한 경우, 이용자(상대방) 피해의 실질적 회복이 이루어진 경우 등
다) 관련 매출액을 산정할 때 위반기간은 위반행위의 시작일부터 종료일까지의 기간으로 하며, 관련 매출액은 영업보고서 등 회계자료를 기준으로 정한다.		
라) 관련 매출액이 없거나 관련 매출액의 산정이 곤란한 경우에는 중대성의 정도에 따라 기준금액을 산정하되, 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자 및 유사 역무제공사업자의 재무제표 등 회계자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업현황 자료, 그 밖에 과거실적·사업계획·시장상황 등을 종합적으로 고려하여 산정한다. 이 경우 산정한 기준금액이 5억원 이상인 경우에는 5억원으로 한다.		<p>리) 관련 매출액을 산정할 때 위반기간은 위반행위의 시작일부터 종료일까지의 기간으로 하며, 관련 매출액은 영업보고서 등 회계자료를 기준으로 정한다.</p> <p>마) 관련 매출액이 없거나 관련 매출액의 산정이 곤란한 경우에는 중대성의 정도에 따라 기준금액을 산정하되, 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자 및 유사 역무제공사업자의 재무제표 등 회계자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업현황 자료, 그 밖에 과거실적·사업계획·시장상황 등을 종합적으로 고려하여 산정한다. 이 경우 산정한 기준금액이 5억원 이상인 경우에는 5억원으로 한다.</p>

다. 부과기준을 및 부과기준금액 구간 범위 검토

인터넷방송법은 법률에서 과징금 부과 상한액을 관련매출액이 아닌 매출액의 2% 이하로 정하고,42) 동법 시행령에서 위반행위 종류별로 과징금 부과 상한액을 각각 매출액의 1%, 1.5%, 2% 이하로 정하고 있다. 그러나 과징금 산정단계에서는 기준금액은 관련매출액에 부과기준율을 곱한 금액으로 하되, 관련매출액의 100분의2를 초과하지 않는다고 규정하여 사실상 “관련매출액의 2% 이하”를 상한액으로 하고 있는데, 이에 따라 현재 세부기준으로 2.5% 이하로 정해져 있는 부과기준율을 관련매출액 상한금액에 맞게 정비할 필요가 있다.

또한, 매출액이 없거나 매출액 산정이 곤란한 경우에도 상한액은 5억원 이하로 정하고 있는데, 고시에서는 부과기준금액이 4억원 이하로 정하고 있으므로 이를 상위법에 맞게 정비하는 등 다음과 같이 개정할 필요가 있다.

<표 3-41> 부과기준을 및 부과기준금액 관련 인터넷방송법 시행령 및 고시 개정안

현 행	개선안
[인터넷방송법 시행령 별표 2] 위반행위의 종류별 과징금 부과 상한액 및 산정기준(제13조제2항 관련)	[인터넷방송법 시행령 별표 2] 위반행위의 종류별 과징금 부과 상한액 및 산정기준(제13조제2항 관련)

42) 인터넷방송법 제17조 ② 방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우에는 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.

<p>1. 위반행위 종류별에 따른 과징금 부과 상한액</p> <p>가. 법 제17조제1항제1호·제2호 및 제4호에 해당하는 행위: 매출액의 1000분의 10 이하</p> <p>나. 법 제17조제1항제3호에 해당하는 행위: 매출액의 1000분의 15 이하</p> <p>다. 법 제17조제1항제5호부터 제7호까지에 해당하는 행위: 매출액의 1000분의 20 이하</p> <p>라. 매출액이 없거나 매출액 산정이 곤란한 경우: 5억원 이하</p> <p>2. 과징금의 산정 절차 및 기준</p> <p>나. 과징금 산정단계에 따른 산정방식 및 고려사유</p> <p>1) 기준금액 산정</p> <p>가) 기준금액은 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 위반행위를 한 기간 동안 그 위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스에 대한 매출액(이하 "관련 매출액"이라 한다)에 나)의 부과기준율을 곱한 금액으로 하되, 관련 매출액의 100분의 2를 초과하지 않는다.</p> <p>나) 부과기준율은 위반행위의 내용 및 위반 정도에 따라 중대성의 정도를 구분하여 아래와 같이 정한다.</p>	<p>1. 위반행위 종류별에 따른 과징금 부과 상한액</p> <p>가. 법 제17조제1항제1호·제2호 및 제4호에 해당하는 행위: 매출액의 1000분의 10 이하</p> <p>나. 법 제17조제1항제3호에 해당하는 행위: 매출액의 1000분의 15 이하</p> <p>다. 법 제17조제1항제5호부터 제7호까지에 해당하는 행위: 매출액의 1000분의 20 이하</p> <p>라. 매출액이 없거나 매출액 산정이 곤란한 경우: 5억원 이하</p> <p>2. 과징금의 산정 절차 및 기준</p> <p>나. 과징금 산정단계에 따른 산정방식 및 고려사유</p> <p>1) 기준금액 산정</p> <p>가) 기준금액은 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 위반행위를 한 기간 동안 그 위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스에 대한 매출액(이하 "관련 매출액"이라 한다)에 나)의 부과기준율을 곱한 금액으로 하되, 관련 매출액의 100분의 2를 초과하지 않는다.</p> <p>나) 부과기준율은 위반행위의 내용 및 위반 정도에 따라 중대성의 정도를 구분하여 아래와 같이 정한다.</p>																
<table border="1"> <thead> <tr> <th>중대성의 정도</th> <th>부과기준율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>매우 중대한 위반행위</td> <td><u>1% ~ 2.5%</u></td> </tr> <tr> <td>중대한 위반행위</td> <td><u>0.5% ~ 1%</u></td> </tr> <tr> <td>중대하지 않은 위반행위</td> <td><u>0.5% 이내</u></td> </tr> </tbody> </table>	중대성의 정도	부과기준율	매우 중대한 위반행위	<u>1% ~ 2.5%</u>	중대한 위반행위	<u>0.5% ~ 1%</u>	중대하지 않은 위반행위	<u>0.5% 이내</u>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>중대성의 정도</th> <th>부과기준율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>매우 중대한 위반행위</td> <td><u>1.6% 초과 2.0% 이하</u></td> </tr> <tr> <td>중대한 위반행위</td> <td><u>0.8% 초과 1.6% 이하</u></td> </tr> <tr> <td>중대하지 않은 위반행위</td> <td><u>0.8% 이하</u></td> </tr> </tbody> </table>	중대성의 정도	부과기준율	매우 중대한 위반행위	<u>1.6% 초과 2.0% 이하</u>	중대한 위반행위	<u>0.8% 초과 1.6% 이하</u>	중대하지 않은 위반행위	<u>0.8% 이하</u>
중대성의 정도	부과기준율																
매우 중대한 위반행위	<u>1% ~ 2.5%</u>																
중대한 위반행위	<u>0.5% ~ 1%</u>																
중대하지 않은 위반행위	<u>0.5% 이내</u>																
중대성의 정도	부과기준율																
매우 중대한 위반행위	<u>1.6% 초과 2.0% 이하</u>																
중대한 위반행위	<u>0.8% 초과 1.6% 이하</u>																
중대하지 않은 위반행위	<u>0.8% 이하</u>																

<p>[인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준]</p> <p>[별표 1] 관련 매출액이 없거나 관련 매출액의 산정이 곤란한 경우의 기준금액(제4조제2항 관련)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>중대성의 정도</th> <th>부과기준금액</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>매우 중대한 위반행위</td> <td>3억원 초과 4억원 이하</td> </tr> <tr> <td>중대한 위반행위</td> <td>2억원 초과 3억원 이하</td> </tr> <tr> <td>중대성이 약한 위반행위</td> <td>2억원 이하</td> </tr> </tbody> </table>	중대성의 정도	부과기준금액	매우 중대한 위반행위	3억원 초과 4억원 이하	중대한 위반행위	2억원 초과 3억원 이하	중대성이 약한 위반행위	2억원 이하	<p>[인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준]</p> <p>[별표 1] 관련 매출액이 없거나 관련 매출액의 산정이 곤란한 경우의 기준금액(제4조제2항 관련)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>중대성의 정도</th> <th>부과기준금액</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>매우 중대한 위반행위</td> <td>4억원 초과 5억원 이하</td> </tr> <tr> <td>중대한 위반행위</td> <td>2억원 초과 4억원 이하</td> </tr> <tr> <td>중대성이 약한 위반행위</td> <td>2억원 이하</td> </tr> </tbody> </table>	중대성의 정도	부과기준금액	매우 중대한 위반행위	4억원 초과 5억원 이하	중대한 위반행위	2억원 초과 4억원 이하	중대성이 약한 위반행위	2억원 이하
중대성의 정도	부과기준금액																
매우 중대한 위반행위	3억원 초과 4억원 이하																
중대한 위반행위	2억원 초과 3억원 이하																
중대성이 약한 위반행위	2억원 이하																
중대성의 정도	부과기준금액																
매우 중대한 위반행위	4억원 초과 5억원 이하																
중대한 위반행위	2억원 초과 4억원 이하																
중대성이 약한 위반행위	2억원 이하																

4. 과징금부과위원회 도입 검토

마지막으로, 중대성 판단기준을 포함한 합리적인 부과기준을 설정하고, 과징금 부과에 대한 민주적 정당성을 확보하기 위해 방송통신위원회에 “(가칭)과징금부과위원회”를 설치하는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

대법원 산하 양형위원회는 법관이 형을 정함에 있어 참고할 수 있는 기준을 마련하고 있다. 양형기준은 원칙적으로 구속력이 없으나, 법관이 양형기준을 이탈하는 경우 판결문에 양형이유를 기재해야 하므로, 합리적 사유 없이 양형기준을 위반할 수 없으며, 양형위원회는 국민적 공감대와 건전한 상식을 토대로 엄정하면서도 공정한 양형기준을 설정하는 것을 목적으로 하고 있다.⁴³⁾

또한, 행정안전부 역시 개인정보보호법에 따라 부과하는 과징금의 부과징수업무 수행에 필요한 주요사항을 심의·의결하기 위해 과징금부과위원회를 두고 있으며⁴⁴⁾, 기획재정부

43) 양형위원회 홈페이지, <https://sc.scourt.go.kr/sc/krsc/criterion/standard/standard.jsp>(2019. 10. 17. 인출).

는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에 따라 과징금부과심의위원회를 두고 있다⁴⁵⁾.

행정안전부의 과징금부과위원회는 과징금 부과를 위한 기준 및 세부지표 설정에 관한 사항, 부과기준에 따른 부과금액 결정에 관한 사항 등을 심의하는 기능을 하고 있으며,⁴⁶⁾ 기획재정부의 과징금부과심의위원회는 과징금 부과 여부 및 과징금 금액의 적정성을 심의하는 기능을 하고 있다.

다만, 방송통신위원회 자체에서 이미 과징금 부과 여부에 대한 심의·의결 기능을 갖고 있기 때문에 과징금부과위원회를 도입하는 경우에는 양형위원회와 행정안전부의 과징금 부과 위원회의 일부 기능과 같이 과징금 부과를 위한 적정한 세부기준을 마련하는 역할을 하는 방안을 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

44) 과징금 부과위원회 운영규정(행정안전부훈령 제25호)

제1조(목적) 행정안전부가 개인정보보호법에 따라 부과하는 과징금의 부과·징수업무 수행에 필요한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 과징금 부과위원회(이하 “위원회“라 한다)를 둔다.

45) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률

제27조의3(과징금부과심의위원회) ① 제27조의2에 따른 과징금 부과 여부 및 과징금 금액의 적정성을 심의하기 위하여 기획재정부에 과징금부과심의위원회를 둔다.

② 제1항에 따른 과징금부과심의위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

46) 과징금 부과위원회 운영규정(행정안전부훈령 제25호)

제3조(기능) ① 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 과징금 부과를 위한 기준 및 세부지표 설정에 관한 사항
2. 부과기준에 따른 부과금액 결정에 관한 사항
3. 징수되지 않는 과징금 결손처리에 관한 사항
4. 기타 위원장이 필요하다고 판단하여 심의를 요구하는 사항

② 행정안전부장관은 위원회가 심의·의결한 사항에 대하여 존중하여야 한다.

제4장 과징금 산정에 있어 관련매출액 산정방식의 체계 및 개선방안

제1절 현행법 검토

1. 방송법

현행 방송법은 방송사업자등이 금지행위를 위반한 경우 해당 금지행위와 관련된 서비스의 매출액을 기준으로 과징금을 부과하고 있다(동법 시행령 제63조의3 제1항). 즉, 과징금 부과 기준이 되는 “관련매출액”은 방송사업자등의 금지행위와 관련된 서비스(이하 “관련서비스”라 함)의 매출액을 의미하는데, 동법 시행령 및 고시에서는 이를 “방송사업자등의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료수익, 광고수익, 협찬수익, 프로그램판매수익, 홈쇼핑 송출수수료수익 등의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액”으로 정의하고 있다(동법 시행령 제63조의3 및 방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 제5조 제1항).

한편, 방송통신위원회는 방송사업자등이 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 관련매출액의 2%를 상한액으로 하여 과징금을 부과할 수 있으며, 매출액이 없거나 매출액 산정이 어려운 경우에는 5억원 이하의 정액을 과징금으로 부과할 수 있다. 과징금을 부과할 때에는 공정거래위원회와 협의하여야 한다(방송법 제85조의2 제3항).

<표 4-1> 방송법상 관련매출액 관계 조문

방송법
제85조의2(금지행위) ③ 방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 방송사업자등이 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 <u>대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.</u> 다만, 사업의 미개시나 사업 중단 등으로 인하여 매출액이 없거나 매출액 산정이 어려운 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 5억원 이하의 금액을 과징금으로 부과할 수 있다.

방송법 시행령

제63조의3(금지행위 관련매출액 등) ① 법 제85조의2제3항 본문에서 "대통령령으로 정하는 매출액"이란 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 "방송사업자등"이라 한다)가 같은 조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 한 경우 해당 금지행위와 관련된 서비스(이하 "관련서비스"라 한다)의 매출액으로서 다음 각 호의 구분에 따라 산정한 금액(이하 "관련매출액"이라 한다)을 말한다.

1. 방송사업자등이나 제3자가 금지행위를 마친 날이 속한 사업연도의 첫날 이전에 사업을 개시한 경우: 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액(해당 사업연도의 첫날 현재 사업을 개시한 지 3년이 되지 아니하는 경우에는 그 사업을 개시한 날부터 직전 사업연도 말일까지의 매출액을 연평균 매출액으로 환산한 금액)
 2. 방송사업자등이나 제3자가 금지행위를 마친 날이 속한 사업연도에 사업을 개시한 경우: 사업을 개시한 날부터 해당 방송사업자등이나 제3자가 금지행위를 마친 날까지의 매출액을 연매출액으로 환산한 금액
- ② 법 제85조의2제3항 단서에서 "매출액이 없거나 매출액 산정이 어려운 경우로서 대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.
1. 사업을 개시하지 아니하거나 사업 중단 등으로 인하여 사업 실적이 없는 경우
 2. 해당 방송사업자등의 재산상황이나 그 밖에 매출액 산정에 필요한 자료 등을 종합적으로 고려하더라도 매출액을 합리적으로 추정할 수 없는 경우 등 객관적인 매출액 산정이 어려운 경우

[별표 5]

III. 법 제85조의2제3항에 따른 과징금의 부과기준

나. 과징금 산정단계에 따른 산정방식 및 고려사유

1) 기준금액 산정

가) 관련매출액에 나)의 부과기준율을 곱한 금액으로 한다.

나) 부과기준율은 법 제109조제1항제1호에 따른 위반행위의 내용 및 정도에 따라 방송통신위원회가 정하여 고시한다.

다) 관련매출액을 산정할 때 관련서비스의 범위는 법 제2조의 방송 및 방송사업의 분류, 위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단하고, 매출액은 법 제85조의2제4항 및 제98조에 따라 방송통신위원회에 제출하는 재산상황이나 그 밖에 매출액 산정에 필요한 자료 등을 참고하여 정하는 것을 원칙으로 한다.

라) 관련매출액이 없거나 관련매출액의 산정이 어려운 경우의 기준금액은 위반행위의 내용 및 정도에 따라 방송통신위원회가 정하여 고시한다.

방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준
[방송통신위원회고시 제2014-26호, 2014. 12. 31., 일부개정]

<p>제4조(기준금액 산정) ① 영 별표 5 III 1. 나. 1). 가)의 관련매출액의 산정이 가능한 경우에는 위반 방송사업자등의 관련매출액에 별표 1에 따른 부과기준율을 곱한 금액을 기준금액으로 한다.</p> <p>② 영 별표 5 III 1. 나. 1). 라)에 따른 "관련매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우"에는 별표 2에 따라 정해진 금액을 기준금액으로 한다.</p> <p>제5조(관련매출액의 산정) ① <u>관련매출액이라 함은 방송사업자등의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료수익, 광고수익, 협찬수익, 프로그램판매수익, 흡쇼핑송출수수료수익 등의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액을 말한다.</u></p> <p>② <u>관련매출액 산정시 관련서비스의 범위는 법 제2조의 방송 및 방송사업의 분류, 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단한다.</u></p>

이에 따라 과징금 부과 시 기준금액이 되는 매출액을 산정할 때는 1) 관련서비스의 범위와 2) 매출액 산정범위(평균매출액으로 할 것인지, 위반액을 기준으로 할 것인지 여부) 등이 주요 논의 대상이 된다.

2. 인터넷방송법

방송통신위원회는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 매출액의 2%를 상한액으로 하여 과징금을 부과할 수 있는데, 매출액이 없거나 매출액 산정이 곤란한 경우에는 5억원 이하의 정액 과징금을 부과할 수 있다(인터넷방송법 제17조 제2항). 여기에서 말하는 “매출액”은 “직전 3개 사업연도의 연평균 매출액”을 말한다(인터넷방송법 시행령 제13조 제1항).

다만, 실제 과징금 부과 시 기준금액은 “직전 3개 사업연도의 연평균 매출액”이 아닌 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 “위반행위를 한 기간 동안 그 위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스에 대한 매출액”인 “관련매출액”을 기준으로 산정하고 있으며, 상한액 역시 관련매출액의 2% 미만으로 정하고 있어(인터넷방송법 시행령

별표 2), 법령 내에서 기준이 불일치하고 있다. 더 나아가 고시에서는 “관련매출액”을 사업자의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료매출액, 광고매출액, 협찬매출액, 프로그램판매매출액, 홈쇼핑송출수수료매출액 등의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액으로 정의하고 있어, 상위법령과 불일치하고 있는데, 법령 체계상 개념을 통일시킬 필요가 있어 보인다.

한편, 매출액 산정 시 관련 서비스의 범위는 “사업자의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료매출액, 광고매출액, 협찬매출액, 프로그램판매매출액, 홈쇼핑송출수수료매출액”으로 정의하고 있어[인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2016-5호) 제5조 제1항], 방송법과 일치하고 있다.

<표 4-2> 인터넷방송법상 관련매출액 관계 조문

인터넷 멀티미디어 방송사업법
<p>제17조(금지행위)</p> <p>② 방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우에는 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수, 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 등을 고려하여 <u>매출액 100분의 2 이하에서 대통령령으로 정하는 과징금을 부과할 수 있다.</u> 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 때에는 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</p>
인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령
<p>제13조(과징금) ① 법 제17조제2항 본문에서 "<u>매출액</u>"이란 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업을 하기 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액을 말한다. 다만, 해당 사업연도의 첫날 현재 사업을 시작한지 3년이 되지 아니하는 경우에는 그 사업 개시 후 직전 사업연도 말일까지의 매출액을 연평균 매출액으로 환산한 금액을 말하며, 해당 사업연도에 사업을 시작한 경우에는 사업 개시일부터 위반행위를 한 날까지의 매출액을 연 매출액으로 환산한 금액을 말한다.</p> <p>② 법 제17조제2항에 따라 과징금을 부과하는 위반행위의 종류와 그에 대한 과징금 부과 상한액 및 산정기준은 별표 2와 같다.</p> <p>③ 법 제17조제2항 단서에서 "<u>매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 때</u>"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 영업을 시작하지 아니하거나 영업중단 등으로 인하여 영업실적이 없는 때 2. 재해 등으로 인하여 매출액 산정자료가 소멸되거나 훼손되어 객관적인 매출액 산정이 곤란한 경우

[별표 2]

2. 과징금의 산정 절차 및 기준

나. 과징금 산정단계에 따른 산정방식 및 고려사유

1) 기준금액 산정

가) 기준금액은 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 위반행위를 한 기간 동안 그 위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스에 대한 매출액(이하 "관련 매출액"이라 한다)에 나)의 부과기준율을 곱한 금액으로 하되, 관련 매출액의 100분의 2를 초과하지 않는다.

다) 관련 매출액을 산정할 때 위반기간은 위반행위의 시작일부터 종료일까지의 기간으로 하며, 관련 매출액은 영업보고서 등 회계자료를 기준으로 정한다.

인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준
[방송통신위원회고시 제2016-5호, 2016. 8. 30., 제정]

제4조(기준금액 산정) ① 영 제13조제1항 및 별표 2의 2. 나. 1) 가)에 따라 관련 매출액의 산정이 가능한 경우에는 위반 사업자의 관련 매출액에 영 별표 2의 2. 나. 1) 나)에 따른 부과기준율을 곱한 금액을 기준금액으로 한다.

② 영 제13조제3항 및 별표 2의 2. 나. 1) 라)에 따른 관련 매출액이 없거나 관련 매출액의 산정이 곤란한 경우에는 중대성의 정도에 따라 기준금액을 산정하되, 해당 인터넷 멀티미디어 방송제공사업자 및 유사 역무제공사업자의 재무제표 등 회계자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업현황 자료, 그 밖에 과거실적·사업계획·시장상황 등을 종합적으로 고려하여 산정하며 별표 1에 따라 정해진 금액을 기준금액으로 한다.

제5조(관련 매출액의 산정) ① 관련 매출액이라 함은 사업자의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료매출액, 광고매출액, 협찬매출액, 프로그램판매매출액, 홈쇼핑송출수수료매출액 등의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액을 말한다.

② 관련 매출액 산정시 관련 서비스의 범위는 법 제2조의 인터넷 멀티미디어 방송 및 인터넷 멀티미디어 방송사업의 분류, 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단한다.

③ 사업자의 위반행위가 그 자신에게는 어떠한 이득도 발생시키지 않지만 다른 사업자 또는 이용자에게 피해를 발생시키는 경우에는 다음 각 호에 따라 관련 서비스의 범위를 판단할 수 있다.

1. 해당 위반행위로 인하여 직접 발생하였거나 발생할 우려가 현저하게 된 다른 사업자의 피해와 관련된 서비스
2. 다른 사업자의 피해가 없거나, 피해가 있으나 이용자의 피해가 더 큰 경우는 이용자의 피해와 관련된 서비스

④ 관련 매출액은 다음 각 호에 의하여 산정한다.

1. 영 제8조제2항에 따른 영업보고서, 방송법 제98조의2에 따른 재산상황, 재무제표 등 회계자료, 가입자 수 및 이용요금 등 영업현황 자료, 기타 매출액 산정에 필요한 관련 자료 등을 참고하여 정한다.
2. 제1호에 따라 관련 매출액의 산정이 곤란한 경우에는 해당 사업자 또는 동종 유사 서비스 제공사업자의 과거 실적, 사업계획, 거래상대방의 매출액·비용 및 그 밖에 시장상황 등을 종합적으로 고려하여 관련 매출액을 산정할 수 있다.
- ⑤ 다음 중 어느 하나에 해당하는 경우는 영 별표 2의 2 나. 1) 라)의 "관련 매출액이 없거나 관련 매출액의 산정이 곤란한 경우"에 해당하는 것으로 본다.
 1. 해당 사업자가 금지행위를 마친 날까지 금지행위와 관련된 서비스의 사업을 개시하지 아니하였거나, 금지행위와 관련된 인터넷 멀티미디어 방송의 사업을 개시하였음에도 사업 중단, 사업 부진 등으로 인하여 사업실적이 없는 경우
 2. 해당 사업자의 재산상황, 재무제표 등 회계자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업현황 자료, 과거실적, 사업계획, 그 밖에 시장상황 등을 종합적으로 고려하더라도 관련 매출액을 합리적으로 추정할 수 없는 경우
 3. 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방, 다른 사업자 또는 이용자의 피해 등을 종합적으로 고려하더라도 관련 서비스의 범위를 합리적으로 특정하기 어려워 객관적인 매출액 산정이 곤란한 경우
 4. 기타 객관적인 매출액 산정이 현실적으로 곤란한 경우

제2절 타 입법례 검토

1. 공정거래법

공정거래법에서는 기본과징금을 “관련매출액×기본부과율”을 기본으로 산정하고 있다. 그러나 2004년 이전까지는 “총매출액”(평균매출액)을 기준으로 기본과징금을 산정하였는데, 감사원과 국회 등에서 과징금 산정의 객관성과 투명성을 높여야 한다는 지적이 있었고, 공정거래위원회 내부에서도 과징금제도 개선의 시급성을 요함에 따라 2004년 4월 1일 공정거래법 시행령 별표 2 및 고시에 “관련매출액” 개념을 도입하여 과징금 부과기준의 객관성·공정성 및 예측가능성을 높이고자 하였다.⁴⁷⁾⁴⁸⁾ 도입 당시 “관련매출액”은 “위반

47) 국가법령정보센터, 독점규제및공정거래에관한법률시행령[대통령령 제18356호, 2004. 4. 1., 일부개정] 제개정이유, [http://www.law.go.kr/법령/독점규제및공정거래에관한법률시행령\(18356,20040401\)](http://www.law.go.kr/법령/독점규제및공정거래에관한법률시행령(18356,20040401)).

48) 김일중 외, 과징금 제도 운영 현황 및 개선방안에 관한 연구, 국회예산정책처, 2017. 1.

사업자가 위반기간 동안 판매 또는 매입한 관련상품(상품에는 용역을 포함한다. 이하 같다)의 매출액(매입액을 포함한다. 이하 같다) 또는 이에 준하는 금액"으로 정의하였으며 [과징금부과세부기준등에관한고시(공정거래위원회고시 제2004-7호) II 5. 가.],⁴⁹⁾ 이러한 정의는 2007년 동법 시행령 제9조에 상향되어 규정된 이후 현재까지 동일하다.

<표 4-3> 공정거래법상 과징금 산정시 매출액 기준 변경 신규조문 대비표

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령 [대통령령 제18356호, 2004. 4. 1, 일부개정]	독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령 [대통령령 제20360호, 2007. 11. 2, 일부개정]
<p>제9조 (과징금의 산정방법) ① 법 제6조(과징금) 본문·법 제22조(과징금) 본문·법 제24조의2(과징금) 본문·법 제28조(과징금) 제2항 본문·법 제31조의2(과징금) 본문 및 법 제34조의2(과징금) 본문에서 "대통령령이 정하는 매출액"이라 함은 당해 사업자의 직전 3개 사업연도의 평균 매출액(이하 "평균매출액"이라 한다)을 말한다. 다만, 당해 사업연도 초일 현재 사업을 개시한 지 3년이 되지 아니하는 경우에는 그 사업 개시후 직전 사업연도말일까지의 매출액을 연평균 매출액으로 환산한 금액을, 당해 사업연도에 사업을 개시한 경우에는 사업개시일부터 위반행위일까지의 매출액을 연 매출액으로 환산한 금액을 말한다. <개정 2004.4.1></p> <p>② 기타 평균매출액의 산정에 관하여 필요한 사항은 공정거래위원회가 정한다. <개정 2004.4.1></p>	<p>제9조 (과징금의 산정방법) ① 법 제6조(과징금) 본문·법 제22조(과징금) 본문·법 제24조의2(과징금) 본문 [법 제23조(불공정거래행위의 금지)제1항제7호에 해당하는 경우는 제외 <개정 2004.4.1, 2007.11.2>]·법 제28조(과징금)제2항 본문·법 제31조의2(과징금) 본문 및 법 제34조의2(과징금) 본문에서 "대통령령이 정하는 매출액"이란 위반사업자가 위반기간동안 일정한 거래분야에서 판매한 관련 상품이나 용역의 매출액 또는 이에 준하는 금액(이하 "관련 매출액"이라 한다)을 말한다. 다만, 위반행위가 상품이나 용역의 구매와 관련하여 이루어진 경우에는 관련 상품이나 용역의 매입액을 말하고, 입찰담합 및 이와 유사한 행위인 경우에는 계약금액을 말한다. <개정 2004.4.1, 2007.11.2></p> <p>② 법 제24조의2(과징금) 본문 [법 제23조(불공정거래행위의 금지)제1항제7호에 해당하는 경우에만 해당 <개정 2004.4.1, 2007.11.2>]에서 "대통령령이 정하는 매출액"이란 해당 사업자의 직전 3개 사업연도의</p>

15, p.36.

49) 국가법령정보센터, [http://www.law.go.kr/행정규칙/과징금부과세부기준등에관한고시/\(2004-7,20040401\)](http://www.law.go.kr/행정규칙/과징금부과세부기준등에관한고시/(2004-7,20040401)).

	<p>평균 매출액(이하 "평균매출액"이라 한다)을 말한다. 다만 해당 사업연도 초일 현재 사업을 개시한 지 3년이 되지 아니하는 경우에는 그 사업개시 후 직전 사업연도 말일까지의 매출액을 연평균 매출액으로 환산한 금액을, 해당 사업연도에 사업을 개시한 경우에는 사업개시일부터 위반행위일까지의 매출액을 연매출액으로 환산한 금액을 말한다. <신설 2007.11.2></p> <p>③ 그 밖에 관련매출액 및 평균매출액의 산정에 필요한 사항은 공정거래위원회가 정한다. <개정 2004.4.1, 2007.11.2></p>
--	--

“관련매출액”은 “위반사업자가 위반기간동안 일정한 거래분야에서 판매한 관련 상품이나 용역의 매출액 또는 이에 준하는 금액”을 말하며(동법 시행령 제9조 제1항), “평균매출액”은 “해당 사업자의 직전 3개 사업연도의 평균 매출액(해당 사업연도 초일 현재 사업을 개시한 지 3년이 되지 아니하는 경우에는 그 사업개시 후 직전 사업연도 말일까지의 매출액을 연평균 매출액으로 환산한 금액을, 해당 사업연도에 사업을 개시한 경우에는 사업개시일부터 위반행위일까지의 매출액을 연매출액으로 환산한 금액)”을 말한다(동법 시행령 제9조 제2항).

이처럼 공정거래법에서는 원칙적으로는 과징금 부과 시 상한액을 “관련매출액”을 기준으로 산정하고 있으나, 일부 금지행위에 대해서는 “평균매출액”을 기준으로 산정하고 있다. 다만, 동법 시행령 제9조에서 정하고 있는 매출액 기준은 과징금 부과 시 상한액을 정하는 기준이 되는 것이며, 실제 부과과징금 액수를 정하는데 필요한 매출액 기준은 별표 2에서 정하고 있는데, 산정기준을 살펴보면 “관련매출액”, “지원금액”, “위반금액”, “사업자단체 연간예산액” 등이 기준이 되고 있으며, 사업연도를 기준으로 한 평균매출액을 과징금을 산출하는데 사용하고 있지는 않다.

<표 4-4> 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령 [별표 2] 2. 과징금의 산정기준

위반행위 유형	세부 유형	관련 법조문	산정기준
1) 시장지배적 지위 남용행위	시장지배적 지위 남용행위	법 제3조의2제1항 및 제6조	관련매출액에 100분의 3을 곱한 금액을 초과하지 않는 범위에서, 관련매출액에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준율을 곱하여 산정한다. 다만, 제10조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우(이하 "관련매출액을 산정하기 곤란한 경우등"이라 한다)에는 10억원 이내에서 중대성의 정도를 고려하여 산정한다.
2) 경제력집중 억제규정 위반행위	가) 지주회사의 행위제한 등 위반행위	법 제8조의2제2항부터 제5항까지 및 제17조제4항	법 제17조제4항 각 호에 따른 금액50)에 100분의 10을 곱한 금액을 초과하지 않는 범위에서, 법 제17조제4항 각 호에 따른 금액에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준율을 곱하여 산정한다.
	나) 상호출자 행위	법 제9조 및 제17조제1항	위반행위로 취득 또는 소유한 주식의 취득가액에 100분의 10을 곱한 금액을 초과하지 않는 범위에서, 취득가액에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준율을 곱하여 산정한다.
	다) 순환출자 행위	법 제9조의2제2항·제3항 및 제17조제1항	위반행위로 취득 또는 소유한 주식의 취득가액에 100분의 10을 곱한 금액을 초과하지 않는 범위에서, 취득가액에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준율을 곱하여 산정한다.
	라) 계열회사에 대한 채무보증 행위	법 제10조의2 및 제17조제2항	법 제10조의2를 위반하여 행한 채무보증액에 100분의 10을 곱한 금액을 초과하지 않는 범위에서, 채무보증액에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준율을 곱하여 산정한다.
3) 부당한 공동행위 등	가) 부당한 공동행위	법 제19조 및 제22조	관련매출액에 100분의 10을 곱한 금액을 초과하지 않는 범위에서, 관련매출액에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준율을 곱하여 산정한다. 다만, 관련매출액을 산정하기 곤란한 경우등에는 20억원 이내에서 중대성의 정도를 고려하여 산정한다.

	나) 사업자 단체 금지행위	법 제26조제1항 및 제28조제1항	5억원 이내에서, 위반행위의 종료일이 속한 연도의 사업자단체의 연간예산액에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준율을 곱하여 산정한다. 다만, 연간예산액을 산정하기 곤란한 경우에는 5억원 이내에서 중대성의 정도를 고려하여 산정한다.
	다) 사업자 단체 금지행위 참가행위	법 제26조제1항 제1호 및 제28조제2항	관련매출액에 100분의 10을 곱한 금액을 초과하지 않는 범위에서, 관련매출액에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준율을 곱하여 산정한다. 다만, 관련매출액을 산정하기 곤란한 경우등에는 20억원 이내에서 중대성의 정도를 고려하여 산정한다.
		법 제26조제1항 제2호부터 제4호까지 및 제28조제3항	관련매출액에 100분의 5를 곱한 금액을 초과하지 않는 범위에서, 관련매출액에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준율을 곱하여 산정한다. 다만, 관련매출액을 산정하기 곤란한 경우등에는 10억원 이내에서 중대성의 정도를 고려하여 산정한다.
4) 불공정거래 행위 등	가) 불공정거래 행위 (부당한 지원행위 제외)	법 제23조제1항 제1호부터 제5호까지 및 제8호, 제24조의2	관련매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 않는 범위에서, 관련매출액에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준율을 곱하여 산정한다. 다만, 관련매출액을 산정하기 곤란한 경우등에는 5억원 이내에서 중대성의 정도를 고려하여 산정한다.
	나) 재판매가 유지행위	법 제29조 및 제31조의2	
5) 부당한 지원행위	부당한 지원행위	법 제23조제1항 제7호, 같은 조 제2항 및 제24조의2	법 제23조제1항제7호 또는 같은 조 제2항을 위반하여 지원하거나 지원받은 지원금액의 범위에서, 지원금액에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준율을 곱하여 산정한다. 다만, 지원금액의 산출이 어렵거나 불가능한 경우 등에는 그 지원성 거래규모의 100분의 10을 지원금액으로 본다.
6) 특수관계인	특수관계인 에 대한	법 제23조의2제1	법 제23조의2제1항·제3항을 위반하여 거래 또는 제공한 위반금액(정상적인 거래에서 기대되는

에 대한 부당한 이익제공행 위 등	부당한 이익제공행 위 등	항·제3항 및 제24조의2	급부와의 차액을 말한다)의 범위에서 위반금액에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준율을 곱하여 산정한다. 다만, 위반금액의 산출이 어렵거나 불가능한 경우 등에는 그 거래 또는 제공 규모(법 제23조의2제1항제2호의 경우에는 사업기회를 제공받은 특수관계인 또는 계열회사의 관련매출액)의 100분의 10을 위반금액으로 본다.
7) 보복조치	보복조치	법 제23조의3 및 제24조의2	관련매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 않는 범위에서, 관련매출액에 위반행위의 중대성 정도별로 정하는 부과기준율을 곱하여 산정한다. 다만, 관련매출액을 산정하기 곤란한 경우등에는 5억원 이내에서 중대성의 정도를 고려하여 산정한다.

50) 제17조 ④공정거래위원회는 제8조의2(지주회사 등의 행위제한 등)제2항 내지 제5항을 위반한 자에 대하여 다음 각 호의 금액에 100분의 10을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다.

1. 제8조의2(지주회사 등의 행위제한 등)제2항제1호의 규정을 위반한 경우에는 대통령령이 정하는 대차대조표(이하 이 항에서 “기준대차대조표”라 한다)상 자본총액의 2배를 초과한 부채액
2. 제8조의2(지주회사 등의 행위제한 등)제2항제2호의 규정을 위반한 경우에는 당해 자회사 주식의 기준대차대조표상 장부가액의 합계액에 다음 각 목의 비율에서 그 자회사 주식의 소유비율을 뺀 비율을 곱한 금액을 그 자회사 주식의 소유비율로 나누어 산출한 금액
 - 가. 당해 자회사가 상장법인 또는 국외상장법인이거나 공동출자법인인 경우 및 벤처지주회사의 자회사인 경우에는 100분의 20
 - 나. 삭제 <2007. 4. 13.>
 - 다. 가목에 해당하지 아니하는 경우에는 100분의 40
3. 제8조의2(지주회사 등의 행위제한 등)제2항제3호 내지 제5호, 같은 조 제3항제2호·제3호, 같은 조 제4항 또는 같은 조 제5항을 위반한 경우에는 위반하여 소유하는 주식의 기준대차대조표상 장부가액의 합계액
4. 제8조의2(지주회사 등의 행위제한 등)제3항제1호의 규정을 위반한 경우에는 당해 손자회사 주식의 기준대차대조표상 장부가액의 합계액에 다음 각 목의 비율에서 그 손자회사 주식의 소유비율을 뺀 비율을 곱한 금액을 그 손자회사 주식의 소유비율로 나누어 산출한 금액

한편, 관련매출액을 산정할 경우 관련상품의 범위는 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 상품의 종류와 성질, 거래지역, 거래상대방, 거래단계 등을 고려하여 정하고, 위반기간은 위반행위의 개시일부터 종료일까지의 기간으로 하며, 매출액은 사업자의 회계자료 등을 참고하여 정하는 것을 원칙으로 하되, 각각의 범위는 행위유형별로 개별적·구체적으로 판단하도록 하고 있으며(동법 시행령 [별표 2] 2호 가목 비고), 세부사항은 고시에서 정하고 있다.

2. 전기통신사업법

전기통신사업법은 금지행위를 위반한 전기통신사업자에게 전기통신사업자의 금지행위와 관련된 전기통신역무의 “직전 3개 사업연도의 연평균 매출액”의 100분의 3 이하의 범위에서 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있다(동법 제53조 제1항 및 동법 시행령 제47조 제1항). 다만, 과징금 산정단계에서 기준금액은 “관련매출액”의 100분의 3을 초과하지 않도록 하여 실제로는 “연평균 매출액”이 아닌, 전기통신사업자의 위반기간 동안 위반행위로 인하여 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스에 대한 매출액인 “관련매출액”을 기준으로 과징금을 산정하고 있다(동법 시행령 별표 6 제2호 나목).

이에 따라 전기통신사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과에 필요한 사항을 정하고 있는 고시에서는 관련매출액의 산정방법 뿐만 아니라 위반기간의 산정방법에 대해서도 별도로 기준을 마련하고 있다(금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회 고시 제209-6호) 제5조).

가. 당해 손자회사가 상장법인 또는 국외상장법인이거나 공동출자법인인 경우에는 100분의 20

나. 가목에 해당하지 아니하는 손자회사의 경우에는 100분의 40

<표 4-5> 과징금 산정 관련 전기통신사업법 규정

전기통신사업법
제53조(금지행위 등에 대한 과징금의 부과) ① 방송통신위원회는 제50조제1항을 위반한 행위가 있는 경우에는 해당 전기통신사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있다. 이 경우 전기통신사업자가 매출액 산정 자료의 제출을 거부하거나 거짓 자료를 제출하면 해당 전기통신사업자 및 동종 유사 의무제공사업자의 재무제표 등 회계 자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업 현황 자료에 근거하여 매출액을 추정할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.
전기통신사업법 시행령
제47조(과징금의 산정방법 및 절차) ① 법 제53조제1항 본문 전단에서 "대통령령으로 정하는 매출액"이란 해당 전기통신사업자의 금지행위와 관련된 전기통신역무의 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액을 말하고, 법 제53조제2항 각 호 외의 부분에서 "대통령령으로 정하는 매출액"이란 회계 정리 위반과 관련된 전기통신역무의 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액을 말한다. 다만, 해당 사업연도 초일 현재 사업을 시작한 지 3년이 되지 아니하는 경우에는 그 사업 시작 후 직전 사업연도 말일까지의 매출액을 연평균 매출액으로 환산한 금액을 말하며, 해당 사업연도에 사업을 시작한 경우에는 사업을 시작한 날부터 위반행위를 한 날까지의 매출액을 연매출액으로 환산한 금액을 말한다.
[별표 6] 2. 과징금의 산정절차 및 산정기준 나. 과징금 산정단계에 따른 산정방식 및 고려 사유 1) 기준금액 산정 가) 기준금액은 위반 전기통신사업자의 위반기간 동안 위반행위로 인하여 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스에 대한 매출액(이하 "관련매출액"이라 한다)에 부과기준율을 곱한 금액으로 하되, 관련매출액의 100분의 3을 초과하지 않는다.

3. 비교 검토

공정거래법 및 전기통신사업법은 관련매출액의 정의를 “위반기간 동안”의 관련매출액으로 정의하고 있으며, 특히 공정거래법은 평균매출액의 정의를 별도로 마련하고 있다. 반면, 현행 방송법은 “직전 3개 사업연도 연평균 매출액”이라는 평균매출액 개념을 “관련매출액” 개념에 포함하여 정의하고 있어 공정거래법 및 전기통신사업법과 다르게 정하고 있

다. 인터넷방송법의 경우 시행령에서는 관련매출액의 정의를 “위반기간 동안”의 관련 서비스 매출액으로 정하고 있으나, 고시에서는 “직전 3개 사업연도 연평균 매출액”으로 정의하여 상위법령과 다르게 정하여 혼란이 있다.

한편, 전기통신사업법은 법률에서 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금 부과 상한액으로 규정하고 있으나, 실제 과징금 부과 기준 금액을 산정할 때는 연평균 매출액이 아닌 위반기간 동안의 관련매출액을 기준으로 산출하고 있다. 공정거래법은 과징금 부과 시 일부의 경우를 제외하면 관련매출액을 기준으로 상한액과 기준금액을 정하고 있다. 반면, 방송법은 위반기간 동안의 매출액과 관계없이 직전 3개 사업연도 연평균 매출액을 과징금 상한액과 기준금액을 산출하는데 사용하고 있으며, 인터넷방송법은 직전 3개 사업연도 연평균 매출액을 과징금 상한액으로 하면서, 기준 금액을 산출할 때는 위반기간 동안의 관련서비스 매출액을 상한액으로 정하고 있다.

매출액 산정 시 관련서비스의 범위에 대해서는 4법 모두 “위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스”로 정의하고 있다. 다만, 전기통신사업법의 경우 “위반행위가 해당 서비스의 통화료, 부가서비스 등 특정 영역에 국한하여 발생하고, 그 영향도 그 영역에 한정된다고 인정되는 경우에는 그 영역으로 한정하여 관련 매출액을 산정”하는 기준을 두고 있어, 관련서비스의 범위를 불합리하게 넓게 해석하지 못하게 하는 장치를 마련하고 있다.

〈표 4-6〉 공정거래법, 전기통신사업법, 방송법, 인터넷방송법 비교

	공정거래법	전기통신사업법	방송법	인터넷방송법
정의	-관련매출액: 위반사업자가 위반기간동안 일정한 거래분야에서 판매한 관련 상품이나 용역의 매출액 또는 이에 준하는 금액 -평균매출액:	-관련매출액: 위반 전기통신사업자의 위반기간 동안 위반행위로 인하여 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스에 대한 매출액	-관련매출액: 방송사업자등의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료수익, 광고수익, 협찬수익, 프로그램판매수익, 홈쇼핑송출수수료수익 등의 직전 3	-관련매출액: 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 위반행위를 한 기간 동안 그 위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스에 대한

	해당 사업자의 직전 3개 사업연도의 평균 매출액		개 사업연도 연평균 매출액	매출액 ⁵¹⁾
과징금 부과 상한액	금지행위별 상이. 위의 <표 44> 참조.	해당 전기통신사업자의 금지행위와 관련된 전기통신역무의 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액/ 10억원 이하 ⁵²⁾	관련매출액에 100분의2를 곱한 금액 이하/ 5억원 이하 ⁵³⁾	매출액(해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업을 하기 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액) ⁵⁴⁾ 100분의 2 이하/ 5억원 이하 ⁵⁵⁾
기준금액	관련 매출액(위반액)×부과기준율 위의 <표 44> 참조.	관련매출액×부과기준율 ⁵⁶⁾	관련매출액×부과기준율 ⁵⁷⁾	관련매출액×부과기준율 ⁵⁸⁾
관련 상품 내지 서비스 범위	(1) 관련상품은 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 상품의 종류와 성질, 거래 지역, 거래상대방, 거래단계 등을 고려하여 행위유형별로 개별적·구체적으로 판단한다. 관련상품에는 당해 위반행위로 인하여 거래가 실제로 이루어지거나 이루어지지 아니한 상품이 포함된다. (2) 위 (1)에 의하여 관련상품의 범위를 정하기 곤란한 경우에는 당해 위반행위로 인하여 직접 받	(1) 관련매출액 산정시 서비스의 범위는 전기통신사업 회계분리기준 제3조에 따른 역무분류, 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단 하되, 위반행위가 해당 서비스의 통화료, 부가서비스 등 특정 영역에 국한하여 발생하고, 그 영향도 그 영역에 한정된다고 인정되는 경우에는 그 영역으	(1) 관련매출액 산정시 관련서비스의 범위는 법 제2조의 방송 및 방송사업의 분류, 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단한다. (2) 방송사업자등의 위반행위가 그 자신에게는 어떠한 이득도 발생시키지 않지만 다른 사업자 또는 시청자에게 피해를 발생시키는 경우에는 다음 각 호에	(1) 관련 매출액 산정시 관련 서비스의 범위는 법 제2조의 인터넷 멀티미디어 방송 및 인터넷 멀티미디어 방송사업의 분류, 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단한다. (2) 사업자의 위반행위가 그 자신에게는 어떠한 이득도 발생시키지 않지만 다른 사업자 또는 이용자에게 피해를

<p>생하였거나 발생할 우려가 현저하게 된 다른 사업자(사업자 단체를 포함한다. 이하 같다)의 피해와 연관된 상품을, 다른 사업자의 직접적 피해가 없는 경우에는 소비자의 직접적 피해와 연관된 상품을 관련상품으로 볼 수 있다.</p> <p>(3) 관련상품의 범위를 결정할 때에는 「통계청장이 고시하는 한국표준산업분류상 5단위 분류 또는 광공업조사통계보고서상의 8단위 분류」 또는 「당해 사업자의 품목별 또는 업종별 매출액 등의 최소 회계단위」를 참고할 수 있다.⁵⁹⁾</p>	<p>로 한정하여 관련 매출액을 산정한다.</p> <p>(2) 전기통신사업자의 위반행위가 그 자신에게는 어떠한 이득도 발생시키지 않지만 다른 사업자 또는 이용자에게 손해를 발생시키는 경우에는 해당 위반행위로 인하여 직접 발생하였거나 발생할 우려가 현저하게 된 다른 사업자의 손해와 연관된 서비스를 매출액 산정의 관련서비스로 볼 수 있으며, 다른 사업자의 직접적 손해가 없고 이용자에게만 손해가 미치는 경우에는 이용자의 손해와 연관된 서비스를 매출액 산정의 관련서비스로 볼 수 있다.⁶⁰⁾</p>	<p>따라 관련서비스의 범위를 판단할 수 있다.</p> <p>1. 해당 위반행위로 인하여 직접 발생하였거나 발생할 우려가 현저하게 된 다른 사업자의 피해와 관련된 서비스</p> <p>2. 다른 사업자의 피해가 없거나, 피해가 있으나 시청자의 피해가 더 큰 경우와 관련된 서비스⁶¹⁾</p>	<p>발생시키는 경우에는 다음 각 호에 따라 관련 서비스의 범위를 판단할 수 있다.</p> <p>1. 해당 위반행위로 인하여 직접 발생하였거나 발생할 우려가 현저하게 된 다른 사업자의 피해와 관련된 서비스</p> <p>2. 다른 사업자의 피해가 없거나, 피해가 있으나 이용자의 피해가 더 큰 경우와 관련된 서비스⁶²⁾</p>
---	---	--	--

51) 인터넷방송법 시행령 [별표 2] 나목 1) 가). 다만, 고시에서는 “관련매출액”을 “사업자의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료매출액, 광고매출액, 협찬매출액, 프로그램판매매출액, 홈쇼핑송출수수료매출액 등의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액”으로 정의하여 상위법령과 다르게 정하고 있는데, 개선이 필요함.

52) 매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우/ 전기통신사업법 제53조 제1항

53) 매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우/ 방송법 제85조의2 제3항

54) 매출액에 대한 정의는 인터넷방송법 시행령 제13조 제1항에서 정하고 있음.

55) 매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우/ 인터넷방송법 제17조 제2항.

56) 전기통신사업법 시행령 [별표 6] 2호 나목.

제3절 관련 판례 및 심결례

1. 관련 판례

방송법 및 인터넷방송법상 과징금 부과처분에 대해 행정소송을 제기한 사례는 없는 것으로 보인다. 따라서 이하에서는 공정거래법 분야 판례에서 관련매출액과 관련한 주요 쟁점을 중심으로 살펴본다.

가. MSO들의 부당한 공동행위 사건(대법원 2015. 4. 13. 선고 2012두24177 판결)

1) 사실관계

甲 주식회사 등 5개 복합유선방송사업자(MSO)가, 인터넷멀티미디어방송사업자(이하 'IPTV사업자'라 함)와 방송프로그램 공급계약을 체결한 방송채널사용사업자(이하 'PP사업자'라 함)에 대해 방송채널을 축소하는 방식으로 제재를 가하기로 하는 등의 합의를 하였는데, 이에 대해 공정거래위원회는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제19조 제1항 제9호에서 정한 부당한 공동행위를 하였다는 이유로 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다.

57) 방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2014-26호) 제4조.

58) 인터넷방송법 시행령 [별표 2] 나목 1) 가).

59) 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2017-21호) II 5. 나. 관련 상품의 범위.

60) 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2019-6호) 제6조 제2항 및 제3항.

61) 방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2014-26호) 제5조 제2항 및 제3항.

62) 인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2016-5호) 제5조 제2항 및 제3항.

2) 판결요지

甲 주식회사 등 5개 복합유선방송사업자가, IPTV사업자와 방송프로그램 공급계약을 체결한 PP사업자에 대하여 방송채널을 축소하는 방식으로 제재를 가하기로 하는 등의 합의를 함으로써 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제19조 제1항 제9호에서 정한 부당한 공동행위를 하였다는 이유로 공정거래위원회가 시정명령 및 과징금납부명령을 한 사안에서, 유료방송서비스 시장의 구조와 특성, 복합유선방송사업자와 PP사업자 사이의 거래상 우월관계, 합의에 참여한 甲 회사 등과 그 직접 상대방의 시장점유율, 합의에 이르게 된 경위와 의도 및 목적, 합의 전후의 시장 상황 등을 종합해 보면, 위 합의로 시청점유율 상위 40개 방송채널을 보유한 PP사업자들 중 상당수가 IPTV사업자에게 방송프로그램을 공급하는 것을 포기하게 됨으로써 간접적으로 IPTV사업자의 유료방송서비스 사업이 방해되었고, 이로써 IPTV사업자의 유료방송서비스 시장 진입을 어렵게 만들었을 뿐만 아니라 유료방송서비스 시장에서 IPTV사업자의 채널 경쟁력이 약화되고 소비자의 유료방송서비스에 대한 선택의 폭이 축소될 우려가 발생하였으므로, 유료방송서비스 시장에서의 경쟁이 제한되거나 제한될 우려가 있는 상태가 초래되었다고 본 원심판단이 정당하다고 보았다.

3) 판결이유

공정거래위원회는 부당한 공동행위를 한 사업자에게 위반기간 동안 일정한 거래분야에서 판매한 관련 상품이나 용역의 매출액 또는 이에 준하는 금액을 기준으로 산정한 과징금을 부과할 수 있다[공정거래법 제22조, 구 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령(2012. 6. 19. 대통령령 제23864호로 개정되기 전의 것, 이하 '공정거래법 시행령'이라 한다) 제9조 제1항]. 그리고 공정거래법 시행령 제9조 제1항 단서는 위반행위가 상품이나 용역의 구매와 관련하여 이루어진 경우에는 관련 상품이나 용역의 매입액을 관련매출액으로 정할 수 있다고 규정하고 있고, 공정거래법 시행령 제61조 제1항 [별표 2]의 2. 가. 비고에서는 관련 상품의 범위를 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 상품의 종류와 성질, 거래지역, 거래상대방, 거래단계 등을 고려하여 정하도록 규정하고 있다.

원심은 그 판시와 같은 사정을 들어 이 사건 합의가 간접적으로나마 온미디어와 씨제이 미디어 외의 다른 PP사업자들이 IPTV사업자에게 방송프로그램을 공급하지 아니한 것에 영향을 미쳤다고 볼 수 있고 IPTV사업자가 현실적으로 PP사업자들이 제공하는 모든 방송 프로그램을 공급받을 수 없다고 하여 이와 달리 볼 수 없다는 이유로 피고의 관련 상품의 범위 인정에 위법이 없다고 판단하였다. 그러면서 원심은 PP사업자들 중 상당수가 이 사건 합의와 관계없이 처음부터 IPTV사업자에게 방송프로그램을 공급할 의사가 없었고 온미디어의 축소되지 아니한 채널은 IPTV사업자에게도 공급되었으며 IPTV사업자가 현실적으로 PP사업자들이 제공하는 모든 방송프로그램을 공급받을 수도 없었기 때문에 온미디어와 씨제이미디어 뿐만 아니라 IPTV사업자에게 방송프로그램을 공급하지 아니한 다른 PP사업자들로부터의 방송프로그램 매입액을 관련매출액에 포함시키는 것은 부당하다는 원고의 주장을 배척하였다. 나아가 원심은 이 사건 합의에 대한 비난가능성이 낮지 아니하다는 이유를 들어 이 사건 합의가 매우 중대한 위반행위에 해당함을 전제로 한 피고의 과정금 산정에 재량권을 일탈하거나 남용한 위법이 없다고 판단하였다. 원심판결 이유를 위에서 본 법률 규정과 앞서 본 법리 및 기록에 비추어 살펴보면 원심의 판단은 정당하고, 거기에 상고이유의 주장과 같은 과정금 부과에 관한 법리오해, 심리미진, 판단누락 등의 위법이 없다.

4) 정리

위 판례에서 “부당한 공동행위의 대상”은 온미디어(채널 축소)와 씨제이미디어(금전적 지원)가 제공하는 방송프로그램으로 보았으며, “관련 서비스”에 대해서는 합의의 대상에 포함되지 않은 상품의 경우에도 실질적 거래관계와 시장상황 등에 비추어 보아 일정한 거래분야에서 경쟁제한 효과가 미친 상품이 있을 경우 이를 포함한다고 보아 직간접적으로 MSO에 방송프로그램을 공급하는 모든 PP사업자의 방송프로그램으로 관련 상품의 범위를 확대하여 위반행위기간 동안 모든 PP사업자에게 방송프로그램 구매대가로 지급하는 방송프로그램 사용료를 관련매출액으로 산정하였다.

나. 남양유업의 구매강제 및 이익제공강요 행위 사건(서울고등법원 2015. 1. 30. 선고 2014누1910 판결)

1) 사실관계

남양유업(이하 “원고”라 함)은 시유, 발효유, 분유, 치즈 등 유제품 및 음료 등을 제조·판매하는 사업자로서, 5개 공장에서 유제품을 생산하여 전국 18개 지점별로 관리하고 있는 1,800여개의 대리점을 통하여 일반 소매점 등 거래처에 공급하고 있으며, 물류센터를 거쳐 편의점 등에도 공급하고 있다. 공정거래위원회는 원고가 2009. 1. 1.부터 2013. 4. 30.까지 1,800여개 대리점 전반에 걸쳐 유통기한이 임박한 제품, 대리점이 주문하지 않거나 취급하지 않는 제품 등 제품을 강제할당·임의공급방식으로 구입을 강제하고, 2008년부터 2013. 7. 5.까지 대형 유통업체에 파견하는 진열판촉사원의 파견계획을 직접 수립하고 실질적으로 고용·관리하였음에도 대리점과의 사전협의 없이 진열판촉사원 임금을 50% 이상 전가한 행위에 대해 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다.

2) 판결요지

원고는 유통기한이 임박하거나 회전율이 낮은 일부 제품에 대해 구입을 강제했을 뿐이고, 전체 품목을 구입하도록 강제했다고 보기는 어렵다. 따라서 전체 물량을 기준으로 관련 매출액을 산정한 공정위의 처분은 위법하므로 과징금 124억원 가운데 5억원을 초과하는 부분을 취소하라.

3) 판결이유

원고는 유통기한이 임박한 제품이나 회전율이 낮은 제품 등 일부 물량에 대하여 구입을 강제하였을 뿐 2009. 1. 1. 부터 2013. 4. 30.까지 전체 대리점으로 하여금 26개 품목의 물품 전부를 구입하도록 강제한 것으로 보기는 어렵다. 또한 전체 대리점에 대하여 이 사건 구

입강제가 이루어지거나 그렇지 않더라도 일부 대리점에 대한 구입강제 행위가 전체 대리점에 대하여 직접 또는 간접적인 영향을 미쳤는지에 관하여 이를 인정할 증거가 부족하고, 구입강제가 이루어진 물량도 특정되지 않았으므로(대법원 2010. 12. 9. 선고 2009두3507 판결 등 참조), 회전율이 높고 유통기한이 충분히 남아 있는 제품 등 대리점이 자발적으로 주문한 물량은 관련매출액에서 공제되어야 할 것이다. 대리점 운영자들도 그 의사에 반하여 공급받은 물량이 전체 물량 중 10~30%라고 진술하였고, 이 사건 구입강제 행위가 사회적 문제가 된 후 원고와 대리점 사이에 이루어진 보상도 위 진술에 미치지 못하는 범위에서 구입강제가 이루어졌음을 전제로 하고 있다. 또한 원고 내부에서 유통기한이 임박한 제품 등의 구입강제 행위로 인하여 대리점의 불만이 고조되고 있으므로 시정이 필요하다.는 취지의 건의가 있었고, 그 결과 일부 품목에 대하여는 자체적으로 시정이 이루어졌다. 이러한 경위에 비추어 보면 위 기간 동안 위 품목의 전체 구입 물량에 대하여 구입강제 행위가 있었던 것으로 보기는 어렵다. 이러한 사정들을 종합하여 보면 원고가 4년 여의 기간 동안 대리점 등에 공급한 26개 품목의 전체 물량을 기준으로 공정거래위원회가 관련매출액을 산정한 것은 위법하므로, 원고의 이 부분 주장은 이유 있다.

4) 정리

동 사건은 공정거래위원회가 남양유업이 대리점에 유통기한이 임박한 제품이거나 주문하지 않은 제품을 강제할당 해 구입하도록 하고, 판촉사원 임금을 대리점이 절반 이상 부담하게 한 것이 공정거래법상 구입강제 행위에 해당한다고 보고 이에 대해 과징금을 부과한 건인데, 당시 공정거래위원회는 남양유업이 대리점에 공급한 26개 전체 품목을 관련매출액으로 보아 기본과징금으로 산정하였다. 그러나 법원은 대리점의 의사에 반하여 출고된 물량만을 특정하여 이를 기준으로 관련 매출액을 산정하여야 한다고 판단하였고,⁶³⁾ 이에 따라 과징금은 124억원에서 5억원으로 재산정되었다.

63) 동 판결은 대법원 2015. 6. 11 선고 2015두38962 판결로 확정되었다.

다. 합성세제 제조사(4개사)의 가격담합행위 사건(대법원 2009. 6. 25. 선고 2008두 17035 판결)

1) 사실관계

합성세제 등을 생산·판매하는 사업자들인 세제 4사는 1997년부터 2005년까지 총 8차례에 걸쳐 세탁·주방세제의 가격을 합의한 후 이를 실행하였고, 세탁·주방세제를 판매함에 있어서도 2000년부터 2005년까지 총 3회에 걸쳐 증량제품 제공금지, 경품 지급금지, 샘플 제공 금지 등 거래조건에 관해 합의하고 이를 실행하였다. 이에 공정거래위원회는 세제4사가 위에서 본 바와 같이 세제의 공가 또는 매가를 인상하기로 한 행위는, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제19조 제1항 제1호의 '다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위를 할 것을 합의'한 것에 해당하고, 세탁·주방세제를 판매함에 있어 기획세트 제공, 추가증정, 1+1행사 등을 중단하기로 한 등의 행위는, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제19조 제1항 제2호의 '다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 상품 또는 용역의 거래조건을 정하는 행위를 할 것을 합의'한 것에 해당한다고 보아, 2006. 12. 26. 원고에게 별지 목록 기재 시정명령 및 과징금납부명령 등의 처분을 하였다. 이 때 과징금 산정 시 관련매출액의 기준이 되는 관련상품의 범위는 세탁·주방세제의 거래관계 및 시장상황, 공동행위에 따른 소비자 피해, 경쟁제한효과 등을 고려할 때, 세제4사가 생산하는 모든 세탁·주방세제가 이 사건 부당한 공동행위의 직접적 영향을 받았다고 할 수 있으므로, 관련 상품은 세탁·주방세제 전 품목을 기준으로 하였다.⁶⁴⁾

2) 판결요지

세제회사가 세제제품의 브랜드별로 가격을 달리 책정하고 있다고 하더라도 세탁·주방세

64) 원심인 서울고등법원 2008. 8. 28. 선고 2007누15621 판결 참조.

제라는 동질성으로 대표성 있는 브랜드 제품에 대하여 기준가격을 결정하고 나면 나머지 제품들도 그 가격의 영향을 받지 않을 수 없는 점 등에 비추어, 세탁세제 3개 및 주방세제 3개 브랜드 제품들의 가격 담합에 대한 과징금을 산정하면서 담합의 대상에 직접적으로 포함되지 않은 나머지 12개 브랜드 제품들의 매출액도 과징금 산정의 기준이 되는 '관련 매출액'의 범위에 포함되어야 한다.

3) 판결이유

구 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(2007. 8. 3. 법률 제8572호로 개정되기 전의 것) 제 22조, 구 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령(2007. 11. 2. 대통령령 제20360호로 개정되기 전의 것) 제9조 제1항, 제61조 제1항 [별표 2]의 각 규정에 의하면, 사업자가 다른 사업자와 공동으로 부당한 공동행위를 한 경우에 공정거래위원회는 그 사업자에 대하여 당해 위반행위 기간 동안의 매출액을 기준으로 하여 산정한 과징금을 부과할 수 있고, 과징금 산정의 기준이 되는 매출액을 산정하면서 그 전제가 되는 부당한 공동행위와 관련된 상품 또는 용역의 범위는 부당한 공동행위를 한 사업자간의 합의의 내용에 포함된 상품 또는 용역의 종류와 성질 용도 및 대체가능성과 거래지역·거래상대방·거래단계 등을 고려하여 개별적·구체적으로 판단하여야 한다(대법원 2003. 1. 10. 선고 2001두10387 판결, 대법원 2008. 2. 29. 선고 2006두10443 판결 등 참조).

기록에 의하면, 원고가 생산하였거나 생산하고 있는 세제제품은 세탁세제 11개 브랜드 제품 및 주방세제 7개 브랜드 제품이고, 그 중 세탁세제 3개 브랜드 제품(한스푼, 테크, 수퍼타이) 및 주방세제 3개 브랜드 제품(자연풍, 자연풍 짝, 풍풍)이 이 사건 담합의 대상이 되었는데, 나머지 12개의 브랜드 제품들도 그 주요 성분 등이 담합의 대상으로 된 제품들과 같은 것으로 보이는 점, 원고를 포함한 세제 4사가 세제제품의 브랜드별로 가격을 달리 책정하고 있기는 하나, 세탁·주방세제라는 동질성으로 인하여 위와 같이 대표성 있는 브랜드 제품에 대하여 기준가격을 결정하고 나면 나머지 제품들도 그 가격의 영향을 받지 않을 수 없는 점, 실제로도 소외 1 주식회사의 2001. 11. 19.자 이사회 자료에는 2001. 8.경 가

격담합에 따른 가격인상의 대상이 “주방/분말 등 전 품목에 대한 매가 인상 진행”, “3사 공동대응으로 가격 인상 완료”라고 기재되어 있고, 2002. 8. 28.자 자료에는 2002. 8.경 가격담합에 따른 가격 인상의 대상이 “주방/분말세제”로, 그 가격 인상의 방법은 “각사 1위 브랜드를 기준으로 인상”이라고 각 기재되어 있는 점, 통상 대형 할인점에 대한 판매가격이 원고를 포함한 세제 4사가 공급하는 제품의 최저가이므로 그 외의 유통채널들도 대형 할인점에 대한 판매가격에 영향을 받지 않을 수 없는 점 등을 알 수 있는바, 이러한 사정을 종합하여 보면 이 사건 담합의 대상에 직접적으로 포함되지 아니한 나머지 12개 브랜드 제품들의 매출액도 관련매출액의 범위에 포함되어야 할 것이다.

4) 정리

동 사건은 부당한 공동행위에 대한 과징금 산정의 기준 및 과징금 산정의 기준이 되는 매출액 산정의 전제가 되는 부당한 공동행위와 관련 상품 또는 용역의 범위의 판단 방법이 문제가 되었는데, 과징금 산정 시 관련매출액의 범위는 당해 위반행위 기간 동안의 매출액으로 보았으며, 특히, 관련 상품의 범위에 있어서 원심인 고등법원에서는 세탁세제 3개 및 주방세제 3개 브랜드 제품들의 가격 담합에 대한 과징금을 산정하면서 담합의 대상에 직접적으로 포함되지 않는 나머지 12개 브랜드 제품들의 매출액은 과징금 산정의 기준이 되는 관련매출액의 범위에서 제외되어야 한다고 판단하였으나, 대법원에서는 가격담합의 대상에 직접적으로 포함되지 않은 나머지 12개 브랜드 제품들의 매출액도 관련 매출액의 범위에 포함되어야 한다고 보았다.

라. 현대자동차 사건(대법원 2010. 3. 25. 선고 2008두7465 판결)

1) 사실관계

공정거래위원회는 경쟁관계에 있거나 경쟁관계가 성립될 수 있는 일정한 거래분야를 말하는 관련시장을 국내 자동차 판매시장 및 5톤 이하 화물차(트럭) 판매시장으로 획정한 다

음, 그 시장에서 시장지배적 사업자의 지위에 있는 현대자동차(이하 “원고”라 함)가 판매 대리점의 거점이전과 판매인원을 부당하게 제한하고, 판매대리점의 판매목표를 설정한 후 사실상 선출고를 강요하는 등의 방법으로 판매목표달성을 강제하였다고 인정한 다음, 원고의 이러한 행위는 법 제3조의2 제1항 제3호에서 규정한 시장지배적 사업자가 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위에 해당한다고 보아 시정명령, 통지명령, 과징금 납부명령 등을 하였다. 이 때 공정거래위원회는 과징금을 산정할 때 원고의 법 위반행위가 2004년 이전부터 간헐적으로 발생하고 있으나, 그 위반의 정도가 크지 않으므로 위반행위가 집중된 2004. 1. 1.부터 2006. 12. 31.까지의 기간 동안의 위법행위를 기준으로 과징금을 부과하였으며, 이 사건은 원고와 판매대리점과의 거래관계에서 발생한 위반행위이므로 ‘관련매출액’은 거래대상인 승용차 및 5톤 이하 화물차(트럭)의 판매대리점을 통한 자동차 판매 매출액으로 보았다.⁶⁵⁾

2) 판결요지

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제6조, 제55조의3 제1항, 구 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령(2007. 11. 2. 대통령령 제20360호로 개정되기 전의 것) 제61조 제1항 [별표 2] 제2호 (가)목의 각 규정에 의하면, 공정거래위원회는 시장지배적 사업자가 남용행위를 한 경우 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수, 위반행위로 인해 취득한 이익의 규모 등과 이에 영향을 미치는 사항을 고려하여 과징금을 산정하되, 위반사업자가 위반기간 동안 판매 또는 매입한 관련상품(상품에는 용역을 포함한다)의 매출액(매입액을 포함한다) 또는 이에 준하는 금액(관련매출액)에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준율을 곱한 금액을 기본과징금으로 하여 과징금을 부과하며, 관련매출액 산정과 관련한 관련상품의 범위는 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 상품의 종류와 성질, 거래지역, 거래상대방, 거래단계 등을 고려하여 행위유형별로 개별적·구체적으로 판단하여야 한다.

65) 원심인 서울고등법원 2008. 4. 16. 선고 2007누16051 판결 참조.

3) 판결이유

공정거래법 제6조, 제55조의3 제1항, 공정거래법 시행령(2007. 11. 2. 대통령령 제20360호로 개정되기 전의 것) 제61조 제1항 [별표 2] 제2호 (가)목의 각 규정에 의하면, 공정거래위원회는 시장지배적 사업자가 남용행위를 한 경우 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수, 위반행위로 인해 취득한 이익의 규모 등과 이에 영향을 미치는 사항을 고려하여 과징금을 산정하되, 위반사업자가 위반기간 동안 판매 또는 매입한 관련상품(상품에는 용역을 포함한다)의 매출액(매입액을 포함한다) 또는 이에 준하는 금액(이하 '관련매출액'이라 한다)에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준율을 곱한 금액을 기본과징금으로 하여 과징금을 부과하며, 관련매출액 산정과 관련한 관련상품의 범위는 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 상품의 종류와 성질, 거래지역, 거래상대방, 거래단계 등을 고려하여 행위유형별로 개별적·구체적으로 판단하여야 한다.

원심판결 이유에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 원고의 이 사건 사업활동 방해행위로 인하여 판매대리점을 통한 매출액은 감소 영향을 받는 반면, 직영판매점의 매출액은 증가 영향을 받는 관계에 있다는 점, 이 사건 사업활동 방해행위와 관련한 원고의 공정거래법 위반사실은 원고가 전체 판매대리점들과 사이에 거점 이전과 인원 채용에 관하여 사전에 원고와 합의 또는 협의하거나 등록하도록 판매대리점계약을 체결한 사실 그 자체가 아니라, 원고가 그와 같은 계약조항을 근거로 하여 합리성이 없는 사유를 내세워 구체적으로 일부 개별 판매대리점들에 대하여 거점 이전 승인이나 인원 등록을 지연하거나 거부한 행위라는 점 및 개별 판매대리점에 대한 사업활동 방해행위로 인하여 전체 직영판매점의 매출액이 직접 또는 간접적으로 영향을 받았다고 보기 어려운 점 등을 종합하여 보면, 이 사건에서 관련매출액은 원고의 직영판매점 매출액을 기준으로 하되, 그 중에서도 특히 사업활동 방해 받은 개별 판매대리점과 경쟁관계에 있어 그 직접 또는 간접적인 영향을 받았다고 볼 수 있는 인근 직영판매점의 매출액을 관련매출액으로 봄이 상당하고, 그 위반기간도 구체적인 사업활동 방해행위에 따라 개별로 따져야 할 것이다.

따라서 피고가 판매대리점 전체의 매출액을 이 사건 과징금 산정의 기준이 되는 관련매

출액으로 삼고, 위반기간도 전체적으로 2004. 1. 1.부터 2006. 12. 31.까지로 보아 과징금 납부명령을 한 것은 잘못이다.

4) 정리

동 사건에서는 시장지배적 사업자의 지위남용행위에 대한 과징금 산정에서 관련매출액 산정과 관련한 관련상품의 범위가 특히 문제가 되었는데, 공정거래위원회는 과징금 산정 시 판매대리점 전체의 매출액을 관련매출액으로 본 반면, 원심은 해당 개별 판매대리점의 매출액을 기준으로 삼아야 한다고 보아 범위를 축소하였다. 대법원은 이에 더 나아가 “관련 상품의 범위는 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 상품의 종류와 성질, 거래지역, 거래상대방, 거래단계 등을 고려하여 행위유형별로 개별적, 구체적으로 판단하여야 한다”고 보고, 본 사건에서 관련매출액은 특히 사업활동 방해로 받은 개별 판매대리점과 경쟁관계에 있어 그 직접 또는 간접적인 영향을 받았다고 볼 수 있는 “인근 직영판매점의 매출액”으로 한정하여야 하며, 위반기간도 전체적으로 볼 것이 아니라, 위반행위에 따라 개별로 따져서 산출해야 한다고 판시하였다.

마. 한미약품 사건(2010. 11. 25. 선고 2009두9543 판결)

1) 사실관계

의약품을 제조·판매하는 사업자인 한미약품(이하 “원고”라 함)은 의약품의 판매를 촉진하기 위하여 병·의원, 약국 등에 물품·현금·상품권 등 지원, 골프 등 접대, 할증 지원, 세미나 등 행사경비 지원, 인력 지원, 시판 후 조사 등의 이익을 제공하는 등의 행위를 하였다.

공정거래위원회는 원고에 대해 ‘의료기관 등에 대한 지원행위’는 공정거래법 제23조 제1항 제3호의 ‘부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위’에, ‘거래상대방 제한행위’는 공정거래법 제23조 제1항 제5호의 ‘거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위’에, ‘재판매가격유지행위’는 공정거래법 제29조 제1항에

각 해당된다고 보고, 원고에게 시정명령과 과징금납부명령을 하였다. 특히, 부당한 고객유인행위에 대한 과징금 산정 시 관련상품의 범위는 구체적인 범위반행위에 의하여 밝혀진 특정 의약품으로 한정하되, 모든 거래처와의 거래 금액인 그 상품 전체의 매출액을 관련 매출액으로 보며, 범위반의 시기는 각 약품에 대한 최초 범위반시점으로 하고, 범위반의 종기는 이 사건 조사대상 기간인 2006. 9. 30.까지로 하였다.⁶⁶⁾

2) 판결요지

제약회사가 의약품의 판매를 증진하기 위하여 의료기관 등에 제공한 물품·현금·상품권 등 지급, 골프 등 접대, 할증 지원, 세미나 등 행사경비 지원, 인력 지원, 시판 후 조사 등과 같은 유형의 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 위반행위에서는, 판촉계획 및 실제 이루어진 이익제공 행위의 대상·내용·액수·기간·지속성 및 관련성 등에 비추어 본사 차원에서 의약품별 판촉계획을 수립하여 전국적으로 시행한 것으로 볼 수 있는지 여부, 이익제공 행위의 구체적인 태양이 다르더라도 의약품 판매 증진을 위한 경제적 이익의 제공이라는 점에서 판촉계획의 실행행위 일부로 볼 수 있는지 여부, 이익제공을 위한 비용이 상품가격에 전가될 우려 및 정도, 판촉계획 및 이익제공 행위 적발의 난이도, 법 위반행위 당시의 거래관행 등을 종합적으로 고려하여, 구체적으로 확인된 이익제공 행위가 본사 차원에서 수립된 거래처 일반에 대한 판촉계획의 실행행위로서 이루어진 것으로 볼 수 있으면, 제약회사의 당해 의약품에 대한 거래처 전체의 매출액을 위반행위로 인하여 영향을 받는 관련상품의 매출액, 즉 관련매출액으로 봄이 상당하다.

3) 판결이유

공정거래법 제24조의2, 제55조의3 제1항, 공정거래법 시행령(2007. 11. 2. 대통령령 제20360호로 개정되기 전의 것) 제61조 제1항 [별표 2] 제2호 (가)목의 각 규정에 의하면, 공

66) 원심인 서울고등법원 2009. 5. 14. 선고 2008누2530 판결 참조.

정거래위원회는 불공정거래행위의 경우 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수, 위반행위로 인해 취득한 이익의 규모 등과 이에 영향을 미치는 사항을 고려하여 과징금을 산정하되, 위반사업자가 위반기간 동안 판매 또는 매입한 관련상품(상품에는 용역을 포함한다)의 매출액(매입액을 포함한다) 또는 이에 준하는 금액(이하 '관련매출액'이라 한다)에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준율을 곱한 금액을 기본과징금으로 하여 과징금을 부과하며, 관련매출액 산정과 관련한 관련상품의 범위는 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 상품의 종류와 성질, 거래지역, 거래상대방, 거래단계 등을 고려하여 행위유형별로 개별적·구체적으로 판단하여야 한다.

원심판결 및 원심이 적법하게 채택한 증거에 의하면, 원고는 2003년부터 2006년까지 의약품의 판매를 증진하기 위하여 의료기관 등에 현금·상품권·물품·시공품 등을 지급하거나 시판 후 조사를 실시하는 등 다양한 판촉계획을 수립한 사실, 이러한 판촉계획의 대부분은 특정 의료기관이 아닌 거래처 일반을 대상으로 하고 있는 사실, 원고는 실제로 2003년부터 2006. 9. 30.까지 의약품의 판매를 증진하기 위하여 의료기관 등에 물품·현금·상품권 등 지급, 골프 등 접대, 할증 지원, 세미나 등 행사경비 지원, 인력 지원, 시판 후 조사 등을 한 사실, 원고가 위와 같이 판매촉진을 위하여 의료기관 등에 지원한 현금과 물품 등의 액수 및 규모가 상당하고, 이익제공 행위가 이루어진 의료기관 등이 전국에 걸쳐 광범위하게 존재하는 사실, 한편 제약회사의 판매비 및 관리비는 2005년 기준으로 매출액의 35.16%에 달하여 일반 제조업의 판매관리비 비중 12.18%에 비해 매우 높은데, 이는 제약회사들이 연구개발을 통한 제품의 질 경쟁보다 의료인에 대한 판촉활동에 치중하고 있기 때문인 사실 등을 알 수 있다.

이러한 유형의 법 위반행위에서는, 판촉계획 및 실제 이루어진 이익제공 행위의 대상·내용·액수·기간·지속성 및 관련성 등에 비추어 본사 차원에서 의약품별 판촉계획을 수립하여 전국적으로 시행한 것으로 볼 수 있는지 여부, 이익제공 행위의 구체적인 태양이 다르더라도 의약품 판매 증진을 위한 경제적 이익의 제공이라는 점에서 판촉계획의 실행행위 일부로 볼 수 있는지 여부, 이익제공을 위한 비용이 상품가격에 전가될 우려 및 정도, 판촉계획 및 이익제공 행위 적발의 난이도, 법 위반행위 당시의 거래관행 등을 종합적으로

고려하여, 구체적으로 확인된 이익제공 행위가 본사 차원에서 수립된 거래처 일반에 대한 판촉계획의 실행행위로서 이루어진 것으로 볼 수 있으면, 원고의 당해 의약품에 대한 거래처 전체의 매출액을 위반행위로 인하여 영향을 받는 관련상품의 매출액, 즉 관련매출액으로 봄이 상당하다.

4) 정리

동 사건의 경우 제약회사가 의약품의 판매를 증진하기 위하여 의료기관 등을 상대로 한 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제23조 제1항 제3호의 부당한 고객유인행위에 대하여 과징금을 부과하는 경우, 과징금 산정의 기준이 되는 관련매출액의 범위가 문제되었는데, 원심은 이 사건 부당한 고객유인행위가 행해진 개개의 거래처에 대한 매출액만을 관련매출액으로 산정하는 것이 타당하다고 보았으나, 대법원은 관련매출액은 “구체적으로 확인된 이익제공 행위가 본사 차원에서 수립된 거래처 일반에 대한 판촉계획의 실행행위로서 이루어진 것으로 볼 수 있으면, 제약회사의 당해 의약품에 대한 거래처 전체의 매출액을 위반행위로 인하여 영향을 받는 관련상품의 매출액”이라고 판시하였다.

2. 관련 심결례

2013년도부터 2018년도까지의 방송통신위원회 심결례를 전반적으로 검토하였다. 다만, 관련매출액과 관련해서는 특별한 내용은 없었으며, 대부분 관련매출액을 “관련 방송사업 전체 매출액(수신료, 광고, 협찬, 프로그램판매수익)”으로 산정하였다.

<표 4-7> 관련매출액 관련 방송통신위원회 주요 심결례 정리

안건번호	안건내용	관련매출액 기준
제2013-11-029호	SO의 PP에 대한 프로그램 사용료 감액 지급행위	관련 매출액은 종합유선방송사업 전체 매출액(수신료, 광고, 협찬, 프로그램판매수익) 기준
제2014-27-089	SO들의 프로그램 사용료 지연지급	관련 매출액은 종합유선방송사업

호	관련 과징금	전체 매출액(수신료, 광고, 협찬, 프로그램판매수익) 기준
제2015-44-196 ~199호	SO들의 적정 수익배분 지연행위	관련 매출액은 종합유선방송사업 전체 매출액(수신료, 광고, 협찬, 프로그램판매수익) 기준
제2015-57-253 ~258호	SO의 이용약관 거짓고지 등 불법영업행위를 통한 다른 방송사업자 계약체결방해 및 이용자이익저해행위	관련 매출액은 종합유선방송사업 전체 매출액(수신료, 광고, 협찬, 프로그램판매수익) 기준
제2016-71-301 호	위성방송사업자의 이용약관 거짓고지 등 불법영업행위를 통한 다른 방송사업자 계약체결방해 및 이용자이익저해행위	관련 매출액은 위성방송사업 전체 매출액(수신료, 광고, 협찬, 프로그램판매수익) 기준
제2016-71-302 ~304호	IPTV사업자의 이용약관 거짓고지 등 불법영업행위를 통한 다른 방송사업자 계약체결방해 및 이용자이익저해행위	관련 매출액은 IPTV방송사업 전체 매출액(수신료, 광고, 협찬, 프로그램판매수익) 기준

그러나 최근 주목할 만한 심의의결이 있었는데, (주)티브로드 및 (주)티브로드동대문방송 방송채널 차단행위의 금지행위 위반에 대한 시정조치에 관한 건⁶⁷⁾이다. 이하에서는 본 건의 내용을 중심으로 살펴본다.

가. 사실관계

방송통신위원회 국정감사(17. 10. 31) 시 티브로드(주)티브로드 계열 21개 SO, (주)티브로드동대문방송 계열 1개 SO, (주)티브로드노원방송 계열 1개 SO)의 방송 채널 일부 차단을 통한 방송 상품영업 관련 문제가 제기되어 현장점검 및 실태점검이 있었고, 이에 티브로드 전산시스템에 등록된 민원을 제출받아 티브로드의 방송채널 차단행위와 관련된 민원분석 등을 통해 채널차단행위 여부를 조사한 결과, 해당사가 필터링 작업(시청자가 가입한 방송 상품에 따라 시청이 가능하도록 세대 외부 TV 단자함의 방송회선에 방송채널 주파

67) 이하의 내용은 방송통신위원회 2018. 10. 31. 의결, 제2018-59-534-535호의 내용을 요약정리하였음.

수 대역을 제어(채널차단)하는 필터를 설치하는 작업입)을 통해 방송채널을 차단했음을 확인하였다.

나. 방송통신위원회 판단

방송통신위원회는 크게 6가지 사항에 대해 위법성을 판단하였는데, ① 필터링 작업을 통한 영업행위, ② 디지털 상품 가입자 채널 일부 차단행위, ③ 8VSB 상품 가입자 채널 일부 차단 행위, ④ 필터링 작업 관련 사전 미고지 행위, ⑤ 민원 강도에 따른 일부 가입자 차별 행위, ⑥ 다수 시청자의 불편을 유발한 행위 등이다.

이 중 ① 필터링 작업을 통한 영업행위에 대해서는 자사 가입자의 불편을 초래하여 영업을 한 행위는 도의적·윤리적으로 부적절하지만 금지행위에는 해당하지 않는다고 보았고, ④ 필터링 작업 관련 사전 미고지 행위에 대해서는 이용자에게 미리 통보하고 양해를 구해야 하는 이용약관 제7조를 위반한 것이나, 방송서비스를 제공하는 행위가 아니기 때문에 방송법상 금지행위에 해당하지 않는다고 보았다. 또한, ⑤ 민원 강도에 따른 일부 가입자 차별행위는 공정한 경쟁을 해치거나 시청자 이익을 저해할 의도가 없었고, 적극적으로 의도적으로 차별한 것이 아닌 강성민원에 따른 요구를 불가피하게 수용한 것에 불과한 점 등을 고려하여 방송법 금지행위에 해당하지 않으며, ⑥ 시청자 불편을 유발하여 영업실적을 얻은 것 역시 방송법상 금지행위에 해당하지는 않는다고 보았다.

결국 방송통신위원회는 ② 디지털 채널 일부를 차단한 행위와 ③ 8VSB 채널 일부를 차단한 행위는 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공한 행위로서, 방송법 제85조의2 제1항 제5호 및 동법 시행령 [별표 2의3] V. 1호를 위반한 경우에 해당하여 과징금 부과가 가능하다고 판단하였다.

다. 관련매출액 산정에 대한 판단

방송통신위원회는 SO별로 금지행위를 마친 날의 이전연도를 마지막 연도로 하여 직전 3개년 평균 매출액을 산정하고, 관련매출액은 해당 위반행위가 기본채널 일부의 실시간

송출을 차단하였다는 점에서 방송사업매출액 항목 중 “기본채널수신료매출액”으로 한정하였다. 이는 위반행위로 기존가입자의 기본채널은 차단되었지만, 유료채널, VOD채널은 정상적인 이용이 가능하였고, 광고매출액이나 협찬매출액 등 SO와 광고주, 협찬주 등의 관계에서 발생한 매출액을 합산하기에는 어려움이 있기 때문이다. 또한, 위반행위가 디지털방송과 8VSB방송 가입자를 대상으로 이뤄졌다는 점에서 아날로그방송 수신료매출액은 제외하였다.

라. 심결례에 대한 검토

방송법상 관련매출액은 “해당 금지행위와 관련된 서비스의 매출액”을 의미하는데(방송법 시행령 제63조의3 제1항), 여기에서 관련서비스의 범위는 방송법 제2조에 따른 방송 및 방송사업의 분류, 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단하게 된다[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2014-26호) 제5조 제2항]. 한편, 관련매출액은 방송사업자등의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료수익, 광고수익, 협찬수익, 프로그램판매수익, 홈쇼핑송출수수료수익 등의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액을 말하는데[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2014-26호) 제5조 제1항], 이러한 수익분류체계는 「방송사업자 회계처리 및 보고에 관한 지침(방송통신위원회훈령 제223호, 2017. 3. 10. 시행)」(이하 “회계처리지침”이라 함) 제12조상의 방송사업자 매출액 분류체계와 동일하므로 그에 따르게 된다.

<표 4-8> 회계처리지침 제12조 매출액의 분류

<p>제12조(매출액의 분류) ① 매출액은 방송사업매출액과 기타사업매출액으로 구분하고, 방송사업매출액은 사업자의 특성에 따라 구분하며 관련 매출액명세서를 별지와 같이 작성하여 제출하여야 한다.</p> <p>② 지상파방송사업자(지상파 이동멀티미디어방송사업자(이하 ‘DMB’라 한다) 포함, 이하 동일)의 방송사업매출액은 다음 각 호와 같이 분류한다.</p>
--

1. 텔레비전방송수신료매출액 : 한국방송공사와 한국교육방송공사의 방송서비스 제공에 따른 텔레비전 수신료로 한다.
 2. 재송신매출액 : 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 인터넷 멀티미디어 방송 제공 사업자(이하 'IPTV사업자'라 한다)와 같은 유료방송사업자 등에게 실시간방송을 목적으로 방송프로그램을 제공하고 받는 대가를 말한다.
 3. 방송프로그램제공매출액 : 방송채널사용사업을 겸영함으로써 발생하는 제12조제4항 제1호의 방송프로그램제공매출액을 말한다.
 4. 방송프로그램판매매출액 : 자사의 모든 방송프로그램 판매로 인한 매출로 제2호의 재송신매출액을 제외한다.
 5. 광고매출액 : 광고를 목적으로 하는 방송내용물을 방송함에 따른 매출액으로 직접 또는 방송광고판매대행사업자를 통한 매출액을 모두 포함하며, 겸영사업자의 경우 방송통신발전기금이 징수되는 지상파광고매출액, 지상파DMB광고매출액 및 방송채널사용사업 광고매출액으로 구분하여 표시한다.
 6. 협찬매출액 : 방송법 제2조제22호에 따른 협찬고지 매출액으로 타인으로부터 방송프로그램의 제작에 직·간접적으로 필요한 경비·물품·용역·인력 또는 장소 등을 제공받고 그 타인의 명칭 또는 상호 등을 고지함에 따라 발생하는 매출액으로 TV, DMB, 라디오별로 제작협찬(자체제작 및 외주제작으로 구분), 캠페인협찬, 공익행사 협찬 및 기타 등으로 구분한다.
 7. 기타방송사업매출액 : 방송사업매출액 중 제1호부터 제6호까지에 속하지 아니하는 매출액으로 한다.
- ③ 유료방송사업자(종합유선방송사업자, IPTV사업자, 위성방송사업자 포함, 이하 동일)의 방송사업매출액은 다음 각 호와 같이 분류한다.
1. 유료방송수신료매출액 : 유료방송서비스 제공에 따른 매출액을 기본채널수신료매출액, 유료채널수신료매출액, 유료 주문형비디오(이하 'VOD'라 한다)매출액, 중계유선방송수신료매출액 및 기타수신료매출액으로 구분한다.
 - 가. 기본채널수신료매출액 : 채널 단위로 묶어 파는 기본 상품의 수신료매출액으로 한다.
 - 나. 유료채널수신료매출액 : 기본 채널 단위 묶음에 포함되지 아니하고 채널 추가에 따라 채널마다 추가 요금을 받고 제공하는 채널 수신료매출액으로 한다.
 - 다. 유료VOD수신료매출액 : 유료VOD서비스 제공에 따른 매출액으로 한다.
 - 라. 중계유선방송수신료매출액 : 방송서비스제공과 관련하여 중계유선방송사업자의 시청자에게 청구하는 수신료매출액으로 한다.
 - 마. 기타수신료매출액 : 수신료 매출액 중 가목부터 라목까지 제외한 기타수신료매출액으로 한다.
 2. 광고매출액 : 광고를 목적으로 하는 방송내용물을 방송함에 따른 매출액으로 직접 또는 방송광고판매대행사업자를 통한 매출액으로 한다.
 3. 협찬매출액 : 방송법 제2조제22호에 따른 협찬고지 매출액으로 타인으로부터 방송프로그램의 제작에 직·간접적으로 필요한 경비·물품·용역·인력 또는 장소 등을 제공받

고 그 타인의 명칭 또는 상호 등을 고지함에 따라 발생하는 매출액으로 TV, DMB, 라디오별로 제작협찬(자체제작 및 외주제작으로 구분), 캠페인협찬, 공익행사 협찬 및 기타 등으로 구분한다.

4. 홈쇼핑송출수수료매출액 : 유료방송사업자가 홈쇼핑송출서비스 제공에 따라 발생하는 매출액을 말한다.
 5. 가입및시설설치매출액 : 신규 가입자 유치에 따른 가입비 및 방송수신 설비 설치서비스를 제공함에 따라 발생하는 매출액으로 한다.
 6. 단말장치대여(판매)매출액 : 가입자에게 단말장치를 대여(판매)함으로써 발생하는 매출액으로 한다.
 7. 위성사용료매출액 : 위성사용료 명목으로 방송채널사용사업자에게 받는 대가를 말한다.
 8. 홈쇼핑방송매출액 : 방송채널사용사업을 경영함으로써 발생하는 제12조제4항제7호의 홈쇼핑방송매출액을 말한다.
 9. 기타방송사업 매출액 : 방송사업매출액 중 제1호부터 제8호까지에 속하지 아니하는 매출액으로 한다.
- ④ 방송채널사용사업자(인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자 포함, 이하 동일)의 방송사업매출액은 다음 각 호와 같이 분류한다.
1. 방송프로그램제공매출액 : 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 및 IPTV사업자 등의 방송채널에 방송프로그램(인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠 포함, 이하 동일)을 제공함으로써 그 대가로 받은 수신료분배 매출액을 말한다.
 2. 광고매출액 : 광고를 목적으로 하는 방송내용물을 방송함에 따른 수익으로 직접 또는 방송광고판매대행사업자를 통한 매출액으로 한다.
 3. 협찬매출액 : 방송법 제2조제22호에 따른 협찬고지 매출액으로 타인으로부터 방송프로그램의 제작에 직·간접적으로 필요한 경비·물품·용역·인력 또는 장소 등을 제공받은 것으로 TV, DMB, 라디오별로 제작협찬(자체제작 및 외주제작으로 구분), 캠페인협찬, 공익행사 협찬 및 기타 등으로 구분한다.
 4. 방송프로그램판매매출액 : 자사의 모든 방송프로그램 판매로 인한 매출액으로 한다.
 5. 방송시설임대매출액 : 방송기계기구 및 방송차량운반구 등의 임대 따른 매출액으로 한다.
 6. 행사매출액 : 방송사업 또는 인터넷 멀티미디어 방송사업과 관련된 행사개최에 따른 매출액으로, 방송사업 또는 인터넷 멀티미디어 방송사업과 관련되지 아니한 행사의 매출액은 기타사업매출액으로 한다.
 7. 홈쇼핑방송매출액 : 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자(이하 "홈쇼핑사업자")의 방송사업과 관련하여 발생한 매출액으로 수수료매출액과 상품 등 매출액으로 구분한다.
 - 가. 수수료매출액 : 홈쇼핑사업자가 다른 사업자의 상품 등을 방송하여 주고받는 수수료를 말한다.
 - 나. 상품 등 매출액 : 홈쇼핑사업자가 방송을 통하여 직접 판매하는 상품 등의 판매액

으로 한다.

다. 기타 : 가목 및 나목에 해당하지 아니하는 매출액으로 금액이 중요한 경우 주석기재 한다.

8. 기타방송사업 매출액 : 제1호부터 제7호까지에 포함되지 않은 방송사업매출액으로 한다.

⑤ 기타사업매출액은 방송사업 또는 인터넷 멀티미디어 방송사업 이외의 사업을 통해 창출된 매출액으로 한다. 다만, 유료방송사업자가 전기통신사업을 겸영하는 경우의 기타사업매출액은 전기통신사업 회계분리기준에 따라 작성된 영업보고서상의 전기통신사업매출액과 기타매출액으로 다음의 각 호와 같이 분류한다.

1. 전기통신사업 매출액 : 초고속인터넷 및 인터넷전화 등 전기통신사업 관련 서비스를 제공하고 발생한 매출액으로 한다.

2. 기타매출액 : 제1호 전기통신사업 매출액에 속하지 아니하는 기타사업 매출액으로 한다.

동 지침은 유료방송사업자(종합유선방송사업자, IPTV사업자, 위성방송사업자 포함)의 매출을 크게 9가지로 나누고 있는데, 유료방송수신료매출액, 광고매출액, 협찬매출액, 홈쇼핑송출수수료매출액, 가입 및 시설설치매출액, 단말장치대여(판매)매출액, 위성사용료매출액, 홈쇼핑방송매출액, 기타방송사업 매출액 등이다(동 지침 제12조 제3항). 이 중 수신료매출액은 기본채널수신료매출액, 유료채널수신료매출액, 유료VOD수신료매출액, 중계유선방송수신료매출액, 기타수신료매출액으로 구분된다(동 지침 제12조 제3항 제1호). 본 안건의 경우 디지털 및 8VSB상품 가입자의 기본채널 중 일부를 차단한 금지행위 위반으로 위반행위가 명확하게 한정되어 있고, 위반행위와 관련하여 유료채널서비스 및 VOD서비스 등에 영향이 없었으므로 VOD서비스나 STB대여서비스로 인한 매출액은 관련매출액 범위에서 제외하였는데, 기존의 심결례가 관련매출액 범위를 산정할 때, 통상적으로 관련방송사업 전체매출액을 기준으로 하고 구체적인 판단은 하지 않는데 반하여, 본 심결례는 위반행위로 직접 또는 간접적으로 영향을 받은 서비스의 범위를 위반행위로 관련한 서비스로 한정하여 판단하고, 관련서비스 범위를 방송통신위원회의 회계처리지침을 인용하여 판단하는 등 세부적 기준을 제시했다는 점에서 주목할 필요가 있다.

제4절 소결

1. 관련매출액 산정방식 개선의 필요성 및 방안

이상 살펴본 바와 같이, 관련매출액 산정은 금지행위 위반에 대한 과징금 기본금을 산출할 때 기준이 되는 주요한 요소로서 관련 매출액 산정기간을 어떻게 볼 것인지, 관련된 서비스의 범위를 어떻게 정할 것인지가 주요 쟁점이 된다.

한편, 과징금의 부과목적이 원칙적으로는 범위반 행위로 얻은 부당이득을 환수하는데 있다는 점에 비추어 본다면, 과징금 액수와 위반행위로 얻은 경제적 이익은 어느 정도 부합할 필요가 있다. 즉, 과징금 액수가 방송사업자 등의 금지행위 위반으로 인한 이득액의 규모와 상호 균형을 이루지 못한다면 해당 과징금 부과처분은 재량권 일탈·남용으로 위법한 행정처분으로서 취소 대상이 될 수 있다.

따라서 과징금 산정 시 관련매출액 산정기간을 금지행위를 위반한 기간으로 개선하고, 관련 서비스 범위 역시 위반행위로 인해 영향을 받은 서비스로 한정하여 과징금의 본래 목적인 부당이득 환수 목적에 부합하도록 개선할 필요가 있다. 또한, 가능한 범위에서 이를 입법적으로 명확히 하여 불필요한 다툼과 논란을 최소화 할 필요가 있을 것이다.

2. 방송법상 관련매출액 산정방식 개선방안

가. 1안) 특정 금지행위에 한하여 매출액 산정기간 및 관련 서비스 범위를 다르게 정하는 안

현행 방송법상 관련매출액의 개념은 위반기간과 관계없이 “직전 3개 사업연도 연평균 매출액”을 요소로 하고 있는데, 이는 다른 법령상의 개념(연평균매출액과 관련매출액 개념을 구분함)과 혼란이 있을 수 있고, 수범자의 예측가능성 및 명확성, 공정성의 측면에서 위반기간 동안의 관련매출액을 기준으로 하는 것이 기본적으로 합리적 방안이 될 것이다. 다만, 공정경쟁저해행위의 경우에는 이용자이익저해행위와는 달리 방송시장 전체에 미치

는 악영향이 보다 크다고 할 것이므로 금지행위의 위반행위에 대한 사전 억제 효과를 더 높여야 할 필요성이 있으므로, 과징금의 징벌적 효과를 높이기 위하여 공정경쟁저해행위에 대해서는 현행안을 유지하되 이용자이익저해행위에 대해서는 과징금의 부당이득 환수적 성격에 충실하게 위반행위 기간 등을 고려하는 방식이 필요할 것으로 판단된다.

한편, 관련 서비스 개념과 관련해서는 현행 방송법은 “위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스”로 추상적으로 정의하고 있고, 직접적인 영향을 받는 서비스와 간접적인 영향을 받는 서비스에 대한 구분 기준을 마련하고 있지 않아서, 관련 매출액이 행위 기준에 따라 산정될 수도 있고, 사회적 피해 기준에 의해 산정될 수도 있어서 불확실성을 야기하고 있다. 판례는 직접적인 영향과 간접적인 영향을 따로 구분하여 판단하지 않고, 위반행위로 인한 이득 혹은 손해, 경쟁제한효과 등과의 인과관계 여부를 판단하여 관련 서비스의 범위를 판단하고 있고,⁶⁸⁾ 특히 공정경쟁저해행위의 경우에는 실질적으로 영향을 받는 시장과 서비스를 판단하여 관련 서비스의 범위를 넓게 보는 경향이 있고, 이용자이익저해행위의 경우에는 당해 위반행위의 대상이 되는 서비스로 국한하여 판단하는 경향이 있다. 이에 따라 방송법상 금지행위를 크게 공정경쟁저해행위와 이용자이익저해행위로 구분하여 관련 매출액을 산정하는 방식을 첫 번째 개정안으로 제시한다.

첫 번째 안의 경우 현재의 관련매출액 산정방식(연평균 매출액)을 유지하면서도 방송법 제85조의2 제1항에 따른 8개의 금지행위⁶⁹⁾ 중 제4호 및 제5호 위반행위에 한하여 과징금

68) 대법원 2015. 4. 13. 선고 2012두24177 판결, 서울고등법원 2015. 1. 30. 선고 2014누1910 판결, 대법원 2010. 11. 25. 선고 2009두9543 판결.

69) 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.

1. 정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위
2. 다른 방송사업자등에게 적정한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위
3. 부당하게 다른 방송사업자등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해

산정 시 매출액 산정기간과 관련서비스 범위를 달리 정하는 안인데, 방송법 제85조의2 제1항 제4호 및 제5호 위반행위는, 방송시장 전체에 대한 금지행위라기 보다 이용자의 이익을 침해하는 행위라는 점을 감안하여, 이 두 금지행위에 한하여 1) 매출액 산정기간을 기존 직전 3개 사업연도 연평균 매출액에서 "위반기간 동안의 매출액"으로 한정하고, 2) 관련 서비스의 범위는 기존의 "직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스"에서 "직접적으로 영향을 받는 서비스"로 제한하는 입법안이다.

〈표 4-9〉 관련매출액 관련 방송법 시행령 및 고시 개정안(1안)

현 행	개선안
<p>[방송법 시행령 제63조의3]</p> <p>① 법 제85조의2제3항 본문에서 "대통령령으로 정하는 매출액"이란 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 "방송사업자등"이라 한다)가 같은 조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를</p>	<p>[방송법 시행령 제63조의3]</p> <p>① 법 제85조의2제3항 본문에서 "대통령령으로 정하는 매출액"이란 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 "방송사업자등"이라 한다)가 같은 조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를</p>

하는 행위

4. **부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위**
5. **이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위**
6. 방송서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 유용하는 행위
7. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 납품업자에 대하여 방송편성을 조건으로 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정·취소 또는 변경하는 행위
8. 방송사업자의 임직원 이외의 자의 요청에 의하여, 방송프로그램에 출연을 하려는 사람과 방송사업자 이외의 자 사이의 가처분 결정, 확정판결, 조정, 중재 등의 취지에 위반하여 방송프로그램 제작과 관계없는 사유로 방송프로그램에 출연을 하려는 사람을 출연하지 못하게 하는 행위

<p>하게 한 경우 해당 금지행위와 관련된 서비스(이하 "관련서비스"라 한다)의 매출액으로서 다음 각 호의 구분에 따라 산정한 금액(이하 "관련 매출액"이라 한다)을 말한다.</p> <p>1. 방송사업자등이나 제3자가 금지행위를 마친 날이 속한 사업연도의 첫날 이전에 사업을 개시한 경우: 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액(해당 사업연도의 첫날 현재 사업을 개시한 지 3년이 되지 아니하는 경우에는 그 사업을 개시한 날부터 직전 사업연도 말일까지의 매출액을 연평균 매출액으로 환산한 금액)</p> <p>2. 방송사업자등이나 제3자가 금지행위를 마친 날이 속한 사업연도에 사업을 개시한 경우: 사업을 개시한 날부터 해당 방송사업자등이나 제3자가 금지행위를 마친 날까지의 매출액을 연매출액으로 환산한 금액</p> <p>[방송법 시행령 별표 5]</p> <p>Ⅲ. 법 제85조의2제3항에 따른 과징금의 부과기준</p> <p>나. 과징금 산정단계에 따른 산정방식 및 고려사유</p> <p>다) 관련 매출액을 산정할 때 관련 서비스의 범위는 법 제2조의 방송 및 방송사업의 분류, 위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단하고, 매출액은 법 제85조의2제4항 및 제98</p>	<p>하게 한 경우 해당 금지행위와 관련된 서비스(이하 "관련서비스"라 한다)의 매출액으로서 다음 각 호의 구분에 따라 산정한 금액(이하 "관련 매출액"이라 한다)을 말한다.</p> <p>1. 법 제85조의2 제1항 제1호부터 제3호까지, 제6호부터 제8호에 따른 금지행위: 방송사업자등이나 제3자가 금지행위를 마친 날이 속한 사업연도의 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액을 말한다. 다만 해당 사업연도 초일 현재 사업을 개시한 지 3년이 되지 아니하는 경우에는 그 사업개시 후 직전 사업연도 말일까지의 매출액을 연평균 매출액으로 환산한 금액을, 해당 사업연도에 사업을 개시한 경우에는 사업개시일부터 위반행위를 마친 날까지의 매출액을 연매출액으로 환산한 금액을 말한다.</p> <p>2. 법 제85조의2 제1항 제4호 또는 제5호에 따른 금지행위: 금지행위를 한 기간(이하 "위반기간"이라 한다) 동안의 매출액을 말한다.</p> <p>[방송법 시행령 별표 5]</p> <p>Ⅲ. 법 제85조의2제3항에 따른 과징금의 부과기준</p> <p>나. 과징금 산정단계에 따른 산정방식 및 고려사유</p> <p>다) 관련 매출액을 산정할 때 관련 서비스의 범위는 법 제2조의 방송 및 방송사업의 분류, 위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단하되 법 제85조의2 제1항 제4호 혹은 제5호</p>
---	--

<p>조에 따라 방송통신위원회에 제출하는 재산상황이나 그 밖에 매출액 산정에 필요한 자료 등을 참고하여 정하는 것을 원칙으로 한다.</p>	<p><u>를 위반한 경우에는 당해 위반행위로 인해 직접적으로 영향을 받는 서비스로 한정하고</u>, 매출액은 법 제85조의2제4항 및 제98조에 따라 방송통신위원회에 제출하는 재산상황이나 그 밖에 매출액 산정에 필요한 자료 등을 참고하여 정하는 것을 원칙으로 한다.</p>
<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과세부기준 제5조(관련매출액의 산정)]</p> <p>① 관련매출액이라 함은 방송사업자등의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료수익, 광고수익, 협찬수익, 프로그램판매수익, 홈쇼핑송출수수료수익 등의 <u>직전 3개 사업연도 연평균 매출액</u>을 말한다.</p> <p>② 관련매출액 산정시 관련서비스의 범위는 법 제2조의 방송 및 방송사업의 분류, 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 <u>판단한다</u>.</p>	<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과세부기준 제5조(관련매출액의 산정)]</p> <p>① 관련매출액이라 함은 방송사업자등의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료수익, 광고수익, 협찬수익, 프로그램판매수익, 홈쇼핑송출수수료수익 등의 <u>직전 3개 사업연도 연평균 매출액 또는 위반기간 동안의 매출액</u>을 말하며, <u>위반기간은 위반행위의 시작일부터 종료일까지의 기간으로 한다</u>.</p> <p>② 관련매출액 산정시 관련 서비스의 범위는 방송법 제2조의 방송 및 방송사업의 분류, 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 <u>판단하되 방송법 제85조의2 제1항 제4호 또는 제5호를 위반한 경우에는 당해 위반행위로 인해 직접적으로 영향을 받는 서비스로 한정한다</u>.</p>

다만, 이처럼 금지행위 유형별로 매출액 산정방식 및 관련서비스 범위를 달리 정하는 것은 각 행위가 이용자이익저해행위인지 공정경쟁저해행위인지에 대한 명확한 구분과 사회적 합의가 필요하며, 더 나아가 형평성 측면에서도 모든 금지행위에 대해 통일적인 체계를 두는 것이 타당할 수 있으므로 신중한 접근이 필요하다.

한편, 추가로 위반기간에 대해 상세한 규정을 마련하는 방안을 고려해볼 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 전기통신사업법은 “직전 3개 사업연도의 연평균 매출액”의 100분

의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금 부과 상한액으로 규정하고 있으나, 실제 과징금 부과 기준금액을 산정할 때는 연평균 매출액이 아닌 위반기간 동안의 관련 매출액을 기준으로 산출하고 있어 “위반기간”에 대한 상세한 규정을 고시에 마련하고 있다. 즉, 내부지침인 고시에 위반기간 산정을 위한 상세한 규정을 두고 내부적으로 해석규정을 마련함으로써 “위반기간의 개시일과 종료일”에 대한 다툼의 여지를 최소화하는 것인데, 방송법에서도 전기통신사업법의 입법례에 따라 다음과 같이 위반기간에 대한 상세한 규정을 마련하는 것을 고려해 볼 수 있다.

<표 4-10> 위반기간 범위 설정 관련 방송법 고시 개정안

현 행	개선안
<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준]</p> <p><신설></p>	<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준]</p> <p><u>제6조(위반기간의 산정)70)</u> <u>위반기간은 위반행위의 개시일부터 종료일</u> <u>까지의 기간을 말한다. 다만, 다음 각 호의</u> <u>어느 하나의 경우에는 특정일을 위반행위의</u> <u>종료일로 본다.</u></p> <p>1. <u>위반행위의 실행은 종료되었으나 방송사</u> <u>업자등이 그 실행의 결과를 유지하면서</u> <u>그로 인하여 지속적으로 이득을 취득하거</u> <u>나 손해를 발생시키고 있는 경우에는 동</u> <u>이득의 취득 혹은 손해의 발생이 종료된</u> <u>날을 위반행위의 종료일로 본다. 다만, 동</u> <u>이득의 취득 또는 손해의 발생이 방송통</u> <u>신위원회의 심의종결일에도 종료되지 아</u> <u>니한 경우에는 동 심의종결일을 위반행위</u> <u>의 종료일로 본다.</u></p> <p>2. <u>위반행위가 과징금 부과처분을 명하는 방</u> <u>송통신위원회의 심의종결일까지 종료되지</u> <u>아니한 경우에는 해당 사건에 대한 방송</u> <u>통신위원회의 심의종결일을 위반행위의</u> <u>종료일로 본다.</u></p>

	<p>3. 위반행위가 2일 이상 행하여지되 불연속적으로 이루어진 경우에는 해당 위반행위의 유형·성격·목적·동기, 연속되지 아니한 기간의 정도와 이유, 위반행위의 효과, 방송시장상황 등 제반사정을 고려하여 경제적·사회적 사실관계가 동일하다고 인정되는 범위 내에서 이를 하나의 위반행위로 보아 마지막 위반행위의 종료일을 해당 위반행위의 종료일로 본다.</p>
--	--

다만, 방송사업 특성상 전기통신사업과는 다르게 위반행위의 시작일과 종료일을 세부적으로 특정 하는 것이 현실적으로 어려운 측면이 있으므로 현행 인터넷방송법 시행령 별표 57)와 같이 위반기간의 정의규정만 두고, 판단에 있어서는 방통위의 재량을 폭넓게 인정하는 방안이 더 타당할 수 있을 것이다.

나. 2안) 매출액 산정기간 및 관련서비스 범위 개선안

위 1안에 대해서는, 방송법상 금지행위(방송법 제85조의2 제1항 각호)의 경우 어느 하나의 금지행위는 사안별로 공정경쟁저해성과 이용자이익저해성을 모두 지니는 경우가 있을 수 있으므로, 금지행위별로 관련 서비스의 범위를 정하는 기준을 마련하는 것은 부적절하다는 반대의견이 있을 수 있다. 이러한 점을 감안하여 관련 서비스의 범위가 위반‘행위’를

-
- 70) 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2019-6호) 제5조 참조.
 - 71) “다) 관련매출액을 산정할 때 위반기간은 위반행위의 시작일부터 종료일까지의 기간으로 하며, 관련 매출액은 영업보고서 등 회계자료를 기준으로 한다.” [인터넷방송법 시행령 별표 5 2. 나. 다)] 이 경우 위반기간 특정이 어려운 경우에는 라)의 “관련매출액의 산정이 곤란한 경우” 로 해석하여 판단할 수 있을 것이다.

기준으로 한 영향을 요소로 하여 판단하기 보다는 사회적 피해기준으로 일원화하도록 “직접 또는 간접적으로”라는 표현을 없애고 이를 “영향을 받는”으로 간소화하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한, 전기통신사업법상 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 제6조 제2항은 “직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스”에 대한 예외적인 산정기준을 두고 있는데,⁷²⁾ 이를 “영향을 받는 서비스”로 개정하는 경우에는 이와 같이 예외적인 산정기준이 그 의미 속에 포함되므로 별도의 문구를 들 필요가 없을 것이다.

따라서 방송법 시행령 제63조의3 제1항 및 별표 5에 따른 관련매출액의 개념을 개정하여 관련매출액의 범위는 “위반기간 동안 해당 위반행위로 인해 영향을 받은 서비스의 매출액”으로 한정하고, 하위법령인 고시에서도 이에 맞게 개정할 필요가 있다. 구체적인 개정안은 다음과 같다.

〈표 4-11〉 관련매출액 관련 방송법 시행령 및 고시 개정안(2안)

현 행	개선안
<p>[방송법 시행령 제63조의3]</p> <p>① 법 제85조의2제3항 본문에서 "대통령령으로 정하는 매출액"이란 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 "방송사업자등"이라 한다)가 같은 조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 한 경우 해당 금지행위와 관련된 서비</p>	<p>[방송법 시행령 제63조의3]</p> <p>① 법 제85조의2제3항 본문에서 "대통령령으로 정하는 매출액"이란 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 "방송사업자등"이라 한다)가 같은 조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 한 경우 해당 금지행위와 관련된 서비</p>

72) “관련매출액 산정 시 서비스의 범위는 전기통신사업 회계분리기준 제3조에 따른 역부분류, 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단하되, 위반행위가 해당 서비스의 통화료, 부가서비스 등 특정 영역에 국한하여 발생하고, 그 영향도 그 영역에 한정된다고 인정되는 경우에는 그 영역으로 한정하여 관련 매출액을 산정한다.”

스(이하 "관련서비스"라 한다)의 매출액으로서 다음 각 호의 구분에 따라 산정한 금액(이하 "관련 매출액"이라 한다)을 말한다.

1. 방송사업자등이나 제3자가 금지행위를 마친 날이 속한 사업연도의 첫날 이전에 사업을 개시한 경우: 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액(해당 사업연도의 첫날 현재 사업을 개시한 지 3년이 되지 아니하는 경우에는 그 사업을 개시한 날부터 직전 사업연도 말일까지의 매출액을 연평균 매출액으로 환산한 금액)
2. 방송사업자등이나 제3자가 금지행위를 마친 날이 속한 사업연도에 사업을 개시한 경우: 사업을 개시한 날부터 해당 방송사업자등이나 제3자가 금지행위를 마친 날까지의 매출액을 연매출액으로 환산한 금액

[방송법 시행령 별표5]

Ⅲ. 법 제85조의2제3항에 따른 과징금의 부과기준

나. 과징금 산정단계에 따른 산정방식 및 고려사유

- 1) 기준금액 산정
가) 관련매출액에 나)의 부과기준율을 곱한 금액으로 한다.

나) 부과기준율은 법 제109조제1항제1호에 따른 위반행위의 내용 및 정도에 따라 방송통신위원회가 정하여 고시한다.

다) 관련매출액을 산정할 때 관련서비스의 범위는 법 제2조의 방송 및 방송사업의 분류, 위반행위로 인해 직접적 또는

스(이하 "관련서비스"라 한다)의 매출액으로서 다음 각 호의 구분에 따라 산정한 금액을 말한다.

(이하 각호 현행과 동일)

[방송법 시행령 별표5]

Ⅲ. 법 제85조의2제3항에 따른 과징금의 부과기준

나. 과징금 산정단계에 따른 산정방식 및 고려사유

- 1) 기준금액 산정
가) 기준금액은 방송사업자등이 위반행위를 한 기간 동안 그 위반행위로 인해 영향을 받은 서비스에 대한 매출액(이하 "관련매출액"이라 한다)에 나)의 부과기준율을 곱한 금액으로 한다.

나) 부과기준율은 법 제109조제1항제1호에 따른 위반행위의 내용 및 정도에 따라 방송통신위원회가 정하여 고시한다.

다) 관련매출액을 산정할 때 위반기간은 위반행위의 시작일부터 종료일까지의 기간으로 하며,73) 관련서비스의 범위는 법

<p>간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단하고, 매출액은 법 제85조의2제4항 및 제98조에 따라 방송통신위원회에 제출하는 재산상황이나 그 밖에 매출액 산정에 필요한 자료 등을 참고하여 정하는 것을 원칙으로 한다.</p>	<p>제2조의 방송 및 방송사업의 분류, 위반행위로 인해 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단하고, 매출액은 법 제85조의2제4항 및 제98조에 따라 방송통신위원회에 제출하는 재산상황이나 그 밖에 매출액 산정에 필요한 자료 등을 참고하여 정하는 것을 원칙으로 한다.</p>
<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과세부기준 제5조(관련매출액의 산정)]</p> <p>① <u>관련매출액이라 함은 방송사업자등의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료수익, 광고수익, 협찬수익, 프로그램판매수익, 흡소평송출수수료수익 등의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액을 말한다.</u></p> <p>② <u>관련매출액 산정시 관련서비스의 범위는 법 제2조의 방송 및 방송사업의 분류, 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단한다.</u></p>	<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과세부기준 제5조(관련매출액의 산정)]</p> <p>① <u>관련매출액이라 함은 방송사업자등이 위반행위를 한 기간 동안 그 위반행위로 인하여 영향을 받는 서비스의 수신료수익, 광고수익, 협찬수익, 프로그램판매수익, 흡소평송출수수료수익 등의 매출액을 말한다.</u></p> <p>② <u>관련매출액 산정시 관련서비스의 범위는 법 제2조의 방송 및 방송사업의 분류, 위반행위로 인하여 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단한다.</u></p>

한편, 2안의 경우에도 위 <표 4-10> ‘위반기간 범위 설정 관련 방송법 고시 개정안’을 고려해 볼 필요가 있다.

73) 인터넷방송법 시행령 [별표 2] 2. 나. 1) 다) 입법례 참조.

3. 인터넷방송법상 관련매출액 산정방식 개선방안

앞서 살펴본 바와 같이, 인터넷방송법상 관련매출액의 개념은 동법 시행령에서는 위반 행위를 한 기간 동안의 매출액을 요소로 하고 있으나, 행정규칙에서는 연평균매출액을 개념요소로 하고 있어 일치하지 않고 있다. 그러나 이미 상위법령인 인터넷방송법에서 연평균매출액 개념을 “매출액”으로 정의하고 있고, 동법 시행령에서 “관련매출액” 개념을 별도로 정의한 것으로 비추어볼 때, 하위법령인 고시에서 관련매출액을 연평균매출액으로 정의한 것은 입법오류로 보이므로 다음과 같이 개선할 필요가 있다.

〈표 4-12〉 관련매출액 관련 인터넷방송법 과징금 부과 고시 개정안

현 행	개선안
<p>[인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준]</p> <p>제5조(관련매출액의 산정) ① 관련 매출액이라 함은 사업자의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료매출액, 광고매출액, 협찬매출액, 프로그램판매매출액, 홈쇼핑송출수수료 매출액 등의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액을 말한다.</p> <p>② 관련 매출액 산정시 관련 서비스의 범위는 법 제2조의 인터넷 멀티미디어 방송 및 인터넷 멀티미디어 방송사업의 분류, 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단한다.</p>	<p>[인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준]</p> <p>제5조(관련매출액의 산정) ① 관련 매출액이라 함은 <u>위반 사업자가 위반행위를 한 기간 동안 그 위반행위로 인하여 영향을 받는 서비스의 수신료수익, 광고수익, 협찬수익, 프로그램판매수익, 홈쇼핑송출수수료수익 등의 매출액을 말한다.</u></p> <p>② 관련 매출액 산정시 관련 서비스의 범위는 법 제2조의 인터넷 멀티미디어 방송 및 인터넷 멀티미디어 방송사업의 분류, <u>위반행위로 인하여 영향을 받는</u> 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단한다.</p>

한편, 인터넷방송법의 경우에도 방송법의 경우와 같이 전기통신사업법과 같은 위반기간

에 대한 상세한 규정을 마련하고 있지 않는데, 이에 대한 다툼의 여지를 최소화하기 위해 관련매출액을 산정하는데 있어 필요한 위반기간의 범위 설정방식을 세부규정으로 마련하는 방안을 고려할 필요가 있다. 다만, 앞서 방송법상 개정방안에서도 설명한 바와 같이, 방송사업 특성상 위반행위의 시작일과 종료일을 세부적으로 특정하는 것이 현실적으로 어렵다는 점을 고려한다면, 세부규정을 마련하지 않고 위반기간에 대한 판단은 방송통신위원회의 재량에 맡기는 방안이 더 타당할 수 있다.

〈표 4-13〉 위반기간 범위 설정 관련 인터넷방송법 고시 개정안

현 행	개선안
<p>[인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준]</p> <p><신설></p>	<p>[인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준]</p> <p><u>제6조(위반기간의 산정)74)</u> <u>위반기간은 위반행위의 개시일부터 종료일까지의 기간을 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나의 경우에는 특정일을 위반행위의 종료일로 본다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>위반행위의 실행은 종료되었으나 사업자가 그 실행의 결과를 유지하면서 그로 인하여 지속적으로 이득을 취득하거나 손해를 발생시키고 있는 경우에는 동 이득의 취득 혹은 손해의 발생이 종료된 날을 위반행위의 종료일로 본다. 다만, 동 이득의 취득 또는 손해의 발생이 방송통신위원회의 심의종결일에도 종료되지 아니한 경우에는 동 심의종결일을 위반행위의 종료일로 본다.</u> 2. <u>위반행위가 과징금 부과처분을 명하는 방송통신위원회의 심의종결일까지 종료되지 아니한 경우에는 해당 사건에 대한 방송통신위원회의 심의종결일을 위반행위의 종료일로 본다.</u> 3. <u>위반행위가 2일 이상 행하여지되 불연속</u>

	<p>적으로 이루어진 경우에는 해당 위반행위의 유형·성격·목적·동기, 연속되지 아니한 기간의 정도와 이유, 위반행위의 효과, 시장상황 등 제반사정을 고려하여 경제적·사회적 사실관계가 동일하다고 인정되는 범위 내에서 이를 하나의 위반행위로 보아 마지막 위반행위의 종료일을 해당 위반행위의 종료일로 본다.</p>
--	--

74) 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2019-6호) 제5조 참조.

제5장 관련 서비스의 판단기준

제1절 관련 서비스의 개념

1. 서비스의 개념

방송법 시행령 제63조의3 제1항에 따르면, 금지행위 위반에 따른 과징금 산정의 기준 금액은 “해당 금지행위와 관련된 서비스(이하 "관련 서비스"라 한다)의 매출액”이다. 여기서 사용되고 있는 “서비스” 혹은 “관련 서비스”의 개념에 대한 방송법 혹은 인터넷방송법상의 정의규정은 없다.

현행 방송법 제2조 제1호에 따르면, "방송"이라 함은 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함하며, 이하 "시청자"라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 텔레비전 방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송을 말한다. 또한 같은 조 제2호에 따르면, “방송사업”이라 함은 방송을 행하는 사업으로서 지상파방송사업, 유선방송사업, 위성방송사업, 방송채널사용사업을 말한다.

한편, 인터넷방송법 제2조 제1호에 따르면, "인터넷 멀티미디어 방송"이란 광대역통합정보통신망등(자가 소유 또는 임차 여부를 불문하고, 「전파법」 제10조제1항제1호에 따라 기간통신사업을 영위하기 위하여 할당받은 주파수를 이용하는 서비스에 사용되는 전기통신회선설비는 제외한다)을 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. 또한, 같은 조 제4호에 따르면, "인터넷 멀티미디어 방송사업"이란 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업, 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업을 의미한다.

현행 방송법 및 인터넷방송법상 “서비스”를 별도로 정의하는 규정은 없다. 다만, 방송법 제85조의2 제1항 각호에서 “방송서비스”와 “서비스”의 개념을 별도로 사용함으로써 “서비스”가 방송을 제공하는 서비스보다는 넓은 의미로 사용되고 있다는 점을 간접적으로 알 수 있다.

생각건대, 방송법 혹은 인터넷방송법상 과징금 부과 기준이 되는 “서비스”를 판단함에 있어서는, 방송법 및 인터넷방송법상 금지행위 위반에 대한 과징금의 목적 즉, 위반 사업에 대한 부당이익 환수 및 사전 억제적 효과를 고려하여야 할 것이다. 그러므로, “서비스”는 기본적으로 방송의 공공성 확보를 위하여 방송시장의 공정성 확보 및 시청자의 이익보호가 필요한 영역, 그리고 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 및 전기통신사업법상의 금지행위 규정과의 중복 적용을 방지하기 위하여 방송법 혹은 인터넷방송법이 주로 규제하고 있는 영역으로 한정하여 해석하여야 할 것이다.

그러므로, 방송법 혹은 인터넷방송법상 “서비스”는, 방송법 혹은 인터넷방송법의 수범 주체인 방송사업자가 영위하는 방송사업 및 방송사업 제공을 위하여 필수적으로 수반되는 단말기 렌탈 및 설치 서비스, 광고, 협찬, 방송프로그램의 판매 혹은 송출 등을 의미하는 것으로 해석하여야 한다. 여기서, 방송사업자가 제공하고 있는 초고속인터넷서비스 및 알뜰폰(MVNO)서비스는 전기통신사업법에 의하여 규제 대상이므로 위 “서비스”의 개념에서 제외하는 것이 타당한 것으로 보인다. 실제로 정보통신정책연구원에서 매년 발간하는 방송시장경쟁상황 평가보고서에도 방송시장과 전기통신서비스를 별도의 시장으로 확정하고 있고, 방송통신위원회의 기존 과징금 부과사례에서도 방송사업자의 전기통신서비스는 방송법 혹은 인터넷방송법상 금지행위 위반에 따라 부과되는 과징금 산정에 있어서 관련 서비스의 범위에 제외하고 있다.

2. 관련성의 개념

현행 방송법 시행령 [별표5]에 따르면, 관련서비스의 범위는 법 제2조의 방송 및 방송

사업의 분류, 위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단하고, 매출액은 법 제85조의2제4항 및 제98조에 따라 방송통신위원회에 제출하는 재산상황이나 그 밖에 매출액 산정에 필요한 자료 등을 참고하여 정하는 것을 원칙으로 한다고 규정하고 있다.

한편, 방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2014-26호) 제5조에 따르면, 관련매출액이라 함은 방송사업자등의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료수익, 광고수익, 협찬수익, 프로그램판매수익, 홈쇼핑송출수수료수익 등의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액을 말하고, 관련 서비스의 범위는 법 제2조의 방송 및 방송사업의 분류, 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단한다고 규정한다.

인터넷방송법 시행령 [별표2]에 따르면, 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 위반행위를 한 기간 동안 그 위반행위로 인하여 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스에 대한 매출액을 관련 매출액으로 규정하고, 인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회고시 제2016-5호) 제5조 제2항에 따르면, 관련 서비스의 범위는 법 제2조의 인터넷 멀티미디어 방송 및 인터넷 멀티미디어 방송사업의 분류, 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단한다고 규정하고 있다.

위와 같이 현행 방송법 및 인터넷방송법에 “관련 서비스”의 판단 기준을 추상적으로 규정하고 있다. 그러나, 현행 규정만으로 구체적으로 어떤 서비스가 관련성이 있는지 혹은 어떤 서비스와 관련된 금지행위의 경우에는 어느 범위의 서비스까지 관련 서비스로 평가될 수 있는지에 대한 예측가능성이 부족하다. 이하에서는 방송사업자들이 제공하는 서비스들의 종류들을 살펴본 후 과징금 부과 목적에 충실한 관련 서비스의 범위를 판단하기 위한 세부기준을 제시하고자 한다.

제2절 서비스의 종류 및 매출현황

1. 서비스 제공 상대방에 따른 분류

방송사업자가 제공하고 있는 서비스의 종류⁷⁵⁾를 서비스 제공 상대방에 따라 분류하면 다음과 같다.

가. 계약상대방이 소비자(시청자 등)인 경우:

- 1) 방송서비스(기본채널서비스, 유료채널서비스, 유료VOD서비스)
- 2) 단말장치대여서비스(디지털방송)
- 3) 가입 및 시설설치 서비스

나. 계약상대방이 광고협찬주인 경우: 광고서비스

다. 계약상대방이 TV홈쇼핑인 경우: 홈쇼핑방송 송출서비스

라. 계약상대방이 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 인터넷방송사업자 등: 프로그램제공 및 판매(PP/CP)

2. 회계처리지침(방송통신위원회훈령 제223호)

회계처리지침 제12조에 따르면, 방송사업자의 주요 서비스는 아래와 같이 분류 가능하다.

75) 방송통신위원회, 2018년도 방송사업자 재산상황 공표집, 제38면 “5. 재산상황으로 본 방송사업자간 거래 관계도” 를 참조함.

가. 방송사업: 유료방송(수신료), 홈쇼핑방송, 광고, 협찬, 홈쇼핑송출, 단말장치대여/판매, 가입 및 시설설치, 프로그램제공 또는 판매

나. 기타방송사업: 디지털방송 부가서비스(유해차단서비스 등)

다. 기타사업:

1) 전기통신사업: 초고속인터넷, 인터넷전화, MVNO

2) 기타사업: 렌탈서비스, OTT 등 신사업, MVNO 단말기 매출, 전송망공사, CCTV, 부동산임대, 기타 용역 매출

3. 서비스별 매출현황

방송통신위원회가 2019. 6. 발표한 “2018년도 방송사업자 재산상황 공표집 제9면 및 제29면에 따르면, 유료방송사들의 2017년에서 2018년까지의 매출 중 각 서비스별 매출 순위는 다음과 같다.

가. 방송매출

홈쇼핑방송매출(약 3조4천억원⁷⁶⁾) > 유료방송사 수신료 매출(약 3조3천억원) > 광고 매출(약 1조9천억원) > 홈쇼핑송출수수료매출(약 1조6천억원) > 프로그램제공매출(약 8천7백억원) > 단말장치대여매출(약 6천5백억원) > 프로그램판매매출(약 6천1백억원) 기타 방송(약 5천7백억원) > 협찬매출(약 3천7백억원)

76) 괄호안의 매출액은 2018년 기준 전체 유료방송사(SO, 위성, IPTV, PP, CP, DMB)의 매출액임. 이하 같음.

나. 수신료매출

기본채널수신료매출액(약 2조3천억원) > 유료VOD수신료매출액(약 8천2백억원) > 유료 채널수신료매출액(약 1천3백억원) > 기타수신료매출액(약 93억원)

제3절 관련 서비스의 판단기준 제안

1. 기본원칙

과징금의 부당이득 환수적 성격(즉, 금지행위 위반으로 인한 사업자의 부당이득과 비례 관계 있어야 함)을 고려할 때, 당해 금지행위로 인하여 매출증대 효과 혹은 비용절감 효과가 미치는 서비스가 무엇인지를 기준으로 판단하는 것이 과징금 목적에 충실한 방법이라고 할 것이다. 그러나, 특정 금지행위가 매출 증대효과나 비용 절감 효과가 없이 다른 경쟁사업자의 손해만을 야기하는 경우가 있을 수 있으므로, 이와 같은 경우에는 보충적으로 당해 금지행위로 인하여 손해가 발생하는 경쟁사업자의 서비스도 관련 서비스의 범위에 포함되어야 할 것이다. 이와 같은 기본원칙에 따를 때, 기본적인 관련 서비스의 판단기준은 다음과 같다.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 당해 금지행위가 발생한 서비스② 당해 금지행위로 인하여 부당이득(매출증대 혹은 원가절감)이 발생하거나/발생할 수 있는 서비스③ 당해 금지행위로 인하여 경쟁사업자에게 피해가 발생한 서비스 |
|---|

2. 세부기준

방송통신위원회의 심결례를 살펴보면, 일반적으로 금지행위 위반의 목적은 대부분 (1) 유료방송가입자 수 증가를 위한 목적과 (2) 유선방송사업자(SO), 인터넷멀티미디어방송사업자(IPTV)와 방송채널사용사업자(PP) 등의 사이에 발생하는 거래, 예를 들어, 방송프로그램 거래 혹은 TV홈쇼핑 송출 수수료와 관련된 매출 증가(혹은 원가 절감)를 위한 목적으로 나누어진다. 이에 따라 다음과 같은 요인을 기준으로 금지행위 위반과 관련된 서비스 및 매출액의 범위를 정하는 세부적인 기준을 정립하고자 한다.

가. 설문조사 결과 검토

2019. 11. 4.경부터 약 1달간 9개 유료방송사업자 및 한국케이블방TV협회, 한국IPTV방송협회를 상대로 실시한 설문조사 결과, 7개의 사업자가 답변을 제출하였다. 설문조사에 응한 7개 사업자 중 5개 사업자는 (1) 기본채널 가입자 수 증가에 따라 유료채널 혹은 유료VOD채널에 대한 이용자의 선택의 기회 발생에 영향을 미칠 수 있으나 유료채널 혹은 유료VOD채널의 매출은 유료 콘텐츠의 경쟁력, 시장구매력 등 다른 요인에 의하여 영향을 받으므로 직접적인 인과관계가 없고, (2) 그 밖의 홈쇼핑송출서비스, 광고서비스, 협찬, 기타 방송서비스의 매출에 영향을 미치지 않는다는 답변을 하였다. 한편, 나머지 2개 사업자는 (1) 기본채널 가입자 수 증가에 따라 유료채널 혹은 유료VOD채널의 매출은 상당한 영향을 받을 수 있고, (2) 그 밖의 홈쇼핑송출서비스, 광고서비스 등의 경우에도 영향을 받을 수 있다고 답변하였다.

유료채널 및 유료VOD채널의 이용자는 먼저 기본채널을 가입하여야만 하므로 기본채널 가입자 수는 유료채널 및 유료VOD채널의 매출 증대의 기회를 부여한다고 볼 수 있다. 위 관련서비스 판단기준 원칙 중 “② 당해 금지행위로 인하여 부당이득(매출증대 혹은 원가절감)이 발생하거나/발생할 수 있는 서비스”는 당해 금지행위로 부당이득이 발생할 가능성이 있는 서비스도 관련 서비스에 포함된다는 의미이다. 따라서, 기본채널 가입자 수가 증가함에 따라 유료채널 및 유료VOD채널 매출 증대가 발생할 수 있는 가능성이 있는 이

상 관련 서비스에 포함된다고 보는 것이 타당하다.

그 밖에 기본채널 가입자 수 증감이 홈쇼핑송출, 광고, 협찬, 기타 방송에 미치는 영향과 관련하여, 일부 사업자의 설문조사 답변 내용에 따르면, 기본채널 가입자 수의 감소는 홈쇼핑송출수수료, 광고수수료 등의 협상에서 수수료 감소를 요구할 수 있는 하나의 중요한 요인이 될 수 있다고 한 점, 실제로 기본 가입자 수가 많은 방송사업자의 경우에 그렇지 못한 방송사업자에 비하여 홈쇼핑송출수수료, 광고수수료, 협찬수수료 등이 높게 책정되고 있는 것은 공공연한 사실이라는 점 등을 고려하면, 기본 채널 가입자 수의 증감은 홈쇼핑송출서비스, 광고서비스, 협찬서비스, 기타방송서비스의 매출 증감에 영향을 줄 수 있는 가능성이 있다고 할 것이다.

나. 세부기준

1) 기본채널 가입자수 증감에 따라 매출액이 증감될 수 있는 서비스

- 원칙

관련 서비스 해당	① 당해 금지행위가 발생한 서비스: 기본채널 ② 당해 금지행위로 인하여 부당이득(매출증대 혹은 원가절감)이 발생하거나/발생할 수 있는 서비스: 유료채널, 유료VOD, 단말장치대여서비스(디지털방송), 가입 및 시설설치 서비스, 광고, 홈쇼핑송출, 협찬, 기타방송
관련 서비스 비해당	기타사업(전기통신서비스 등)

원칙적으로, 기본채널 서비스와 관련된 금지행위의 경우에 관련 서비스의 범위는, 첫째 당해 금지행위가 발생한 기본채널 서비스 및 둘째, 당해 금지행위로 인하여 부당이득이 발생하거나 발생할 수 있는 유료채널, 유료VOD, 단말장치대여서비스(디지털방송), 가입

및 시설설치 서비스, 광고서비스, 홈쇼핑송출서비스, 협찬서비스, 기타방송 서비스를 관련 서비스에 해당되는 것으로 판단하여야 한다.

- 예외

위 원칙에 따를 때 관련 서비스에 해당되는 서비스의 경우에도, 거래 관행상 기본채널가 입자수 증감에 영향을 받지 않는 서비스의 경우에는 그 점이 객관적인 증거(계약서, 관련자 증언, 기타 문서 등)에 의하여 입증되는 경우에는 관련 서비스에서 제외될 수 있다.

2) 광고수수료 · 홈쇼핑송출수수료 · 프로그램제공 또는 판매수수료의 증감에 따라 매출에 영향을 받는 서비스

- 원칙

원칙적으로 광고서비스, 홈쇼핑송출서비스, 프로그램제공 또는 판매 서비스와 관련된 금지행위의 경우에 관련 서비스의 범위는, 위 기본원칙 중 “① 당해 금지행위가 발생한 서비스”만을 관련 서비스로 판단한다. 예를 들어, 광고수수료 혹은 TV홈쇼핑송출수수료의 경우, 다른 방송서비스 매출에 영향을 미친다고 볼 수 없으므로 광고서비스 혹은 TV홈쇼핑송출서비스만을 관련 서비스로 판단한다.

- 예외

예외적으로, 해당 수수료 증감에 따라 매출액이 증감되었거나/증감될 수 있다는 점 혹은 해당 서비스에 관한 원가가 증감되었거나/증감될 수 있다는 점이 객관적인 증거(계약서, 관련자 증언, 기타 문서 등)에 의하여 입증되는 경우에는 관련 서비스에 포함될 수 있다.

제6장 결론

제1절 개정의 기본방향

이상 금지행위 위반 시 과징금 산정에 있어 중대성 판단기준 구체화 방안과 관련매출액 산정방식의 개선방안 등을 살펴보았다. 방송법 및 인터넷방송법상의 과징금은 방송사업이 공공성을 갖는다는 측면에서, 공정경쟁과 이용자 내지 시청자의 보호를 목적으로 금지행위를 위반하는 행위로 인해 사업자가 얻는 부당이득을 박탈하여 이를 억제하려는 부당이득 환수적 성격이 강하다고 볼 수 있다. 이러한 점에 비추어 본다면, 과징금 액수와 위반행위로 얻은 경제적 이익은 어느 정도 부합할 필요가 있을 것이다. 즉, 과징금 액수가 방송사업자 등의 금지행위 위반으로 인한 이득액의 규모와 상호 균형을 이루지 못한다면 해당 과징금 부과처분은 재량권 일탈·남용으로 위법한 행정처분으로서 취소 대상이 될 수 있기 때문이다. 따라서 과징금 부과 시 주요 쟁점이 되는 중대성 판단기준과 관련매출액 산정방식이 위반행위로 인한 부당이득 규모와 균형을 이루면서도, 수범자인 사업자들의 예측가능성을 확보하는 방식으로 이루어지되, 과징금 부과여부 및 부과액수에 있어서 재량을 갖고 있는 방송통신위원회의 판단을 존중할 수 있는 방향으로 법령을 개정할 필요가 있을 것이다. 한편, 방송의 공공성을 심각하게 해칠 수 있는 공정경쟁저해행위의 경우에는 징벌적 성격의 과징금 제도를 유지하여 사전 억제 효과를 확보할 필요도 있다고 하겠다.

현행 방송법 및 인터넷방송법에서는 위반행위의 중대성에 따른 부과기준을 및 부과기준 금액에 차등을 두고 있으나, 어떠한 행위가 매우 중대한지, 중대한지, 중대성이 약한지에 대한 판단 기준을 마련하고 있지 않다. 어느 정도의 판단기준을 사전에 제시하는 것이 과징금 부과처분을 하는 방송통신위원회의 부담을 덜어주는 한편, 수범자들에게 예측가능성 및 승복을 유도하고 법적 안정성을 높일 수 있다는 점에서 바람직할 것이다. 그 밖에도 방송법 및 인터넷방송법상 현재 부과기준율과 부과기준금액은 각각 고시 및 시행령에서 구체적으로 정하고 있는데, 구체적으로 정하고 있는 기준이 상위법과 맞지 않은 측면이 있

는데, 이를 상위법과 일치하도록 개선할 필요가 있을 것이다.

현행 방송법상 관련매출액의 개념은 위반기간과 관련 없이 “직전 3개 사업연도 연평균 매출액”을 요소로 하고 있는데, 이는 다른 법령상의 개념(연평균매출액과 관련매출액 개념을 구분함)과 혼란이 있을 수 있고, 수범자의 예측가능성 및 명확성, 공정성의 측면에서 위반기간 동안의 관련매출액을 기준으로 하는 것이 합리적일 것이다. 물론 과징금 부과 기준이 되는 매출액을 산정할 때 이를 특정한 사업연도를 기준으로 한 평균매출액으로 할 것인지, 법 위반기간 동안의 위반금액에 초점을 맞출 것인지는 입법자의 판단에 맡길 수 있지만, 과징금의 부과목적이 원칙적으로는 범위반 행위로 얻은 부당이득을 환수하는데 있다는 점 및 헌법상 기본권 제한과 관련된 최소침해의 원칙 등에 비추어 본다면, 이용자 이익저해행위의 경우에는 과징금 액수와 위반행위로 얻은 경제적 이익을 어느 정도 부합하도록 하기 위하여 위반기간 동안의 매출액을 전제로 하는 관련매출액으로 바꿀 필요가 있다. 그러나, 방송의 공공성을 심각하게 해칠 수 있는 공정경쟁저해행위의 경우에는 위와 같은 사정에도 불구하고 징벌적 성격의 과징금 제도를 유지하여 사전 억제 효과를 확보할 필요도 있다고 하겠으므로, 현행 법규정을 유지하여 “직전 3개 사업연도 연평균 매출액”의 개념을 유지할 필요가 있을 것이다.

한편, 인터넷방송법상 관련매출액의 개념은 동법 시행령에서는 위반행위를 한 기간 동안의 매출액을 요소로 하고 있는데, 행정규칙에서는 연평균매출액을 개념요소로 하고 있어 일치하지 않고 있지 않다. 그러나 이미 상위법령인 인터넷방송법에서 연평균매출액 개념을 “매출액”으로 정의하고 있고, 동법 시행령에서 “관련매출액” 개념을 별도로 정의한 것으로 비추어볼 때, 고시에서 관련매출액을 연평균매출액으로 정의한 것은 입법오류로 보이므로 개선할 필요가 있다.

관련 서비스 개념과 관련하여 현행 방송법 및 인터넷방송법은 “위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스”로 추상적으로 정의하고 있는데, 직접적인 영향을 받는 서비스와 간접적인 영향을 받는 서비스에 대한 구분 기준을 마련하고 있지 않아 관련매출액이 행위 기준에 따라 산정될 수도 있고, 사회적 피해 기준에 의해 산정될 수도 있어 불확실성을 야기하고 있다. 판례는 직접적인 영향과 간접적인 영향을 따로 구분하여

판단하지 않고, 위반행위로 인한 이득 혹은 손해, 경쟁제한효과 등과의 인과관계 여부를 판단하여 관련 서비스의 범위를 판단⁷⁷⁾하고 있으므로, 관련 서비스의 범위가 위반'행위'를 기준으로 한 영향을 요소로 하여 판단하기 보다는 사회적 피해기준으로 일원화하도록 "직접 또는 간접적으로"라는 표현을 없애고 이를 "영향을 받는"으로 간소화하는 방안을 고려할 필요가 있다.

제2절 구체적 개선방안

1. 방송법상 법령개정안

이상의 내용을 고려하여, 방송법의 경우에는 이용자이익저해행위의 성격을 띄고 있는 방송법 제85조의2 제1항 제4호 및 제5호의 경우에는, 동법 시행령 제63조의3 제1항 및 별표 5 III. 나목에 따른 관련매출액의 개념을 개정하여, 기존에는 "직전 3개 사업연도의 연평균 매출액"으로 정의하였던 관련매출액을 "방송사업자등이 위반행위를 한 기간 동안 그 위반행위로 인해 영향을 받은 서비스에 대한 매출액"으로 개선한다. 전기통신사업법의 경우에도 과징금부과 상한액은 "직전 3개 사업연도의 연평균 매출액"을 기준으로 하되, 과징금 부과 시 기준금액을 산정할 때에는 관련매출액을 기준으로 하고 있으므로(전기통신사업법 제53조, 동법 시행령 제47조 및 [별표 6] 2. 나. 1) 가) 참조), 방송법 시행령 제63조의3의 개념은 매출액으로 변경하여 기존과 같이 상한액을 산정하는 기준으로 두고, 동법 시행령 별표 5에 따른 과징금 산정방식에서만 관련매출액 개념을 새로 설정한다. 또한, 관련서비스 개념과 관련해서도 "위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스"에서 "위반행위로 인해 영향을 받는 서비스"로 개정하여 해당 위반행위로 인해 사회적 피해가 발생한 부문에 한정하고, 무분별하게 서비스 범위를 넓히지 못하게 하는 장치를 마련한다.

77) 대법원 2015. 4. 13. 선고 2012두24177 판결, 서울고등법원 2015. 1. 30. 선고 2014누1910 판결, 대법원 2010. 11. 25. 선고 2009두9543 판결.

한편, 중대성 판단기준 도입과 관련해서는 방송법 고시 제4조 제3항에 “제1항에 따른 부과기준율과 제2항에 따른 부과기준금액은 위반 방송사업자등의 위반기간 동안 위반행위에 대하여 경쟁질서의 저해 정도, 시장에의 영향, 소비자 피해 정도 등 위반의 내용 및 정도를 고려하여 위반행위의 유형별로 중대성의 정도를 구분하여 정하며, 구체적 고려사항은 별표 1에 따른다.”는 규정을 마련하고, 이에 따라 별표 1에 중대성의 정도에 따른 고려사항을 정하되 본문에서 제시한 제1안 및 제2안을 혼합하여, 중대성 판단기준을 보다 더 구체화함으로써 수범자인 사업자들은 해당 위반행위로 인해 어느 정도의 과징금을 부과 받을 것인지 예측이 가능하게 될 것이다.

그 밖에 고시 별표 1 및 별표 2의 부과기준율 및 부과기준금액과 관련해서는 법률상 과징금 부과 상한기준이 각각 2%, 5억원 이하임에도 불구하고(방송법 제85조의2 제3항), 고시에서는 각각 1.8%, 4억원이 상한액으로 규정되어 있으므로 상위법령과 일치시키도록 정비한다. 또한 방송법 고시 제5조 제1항에서 “직전 3개 사업연도 연평균 매출액”의 예로서 “수신료수익, 광고수익, 협찬수익, 프로그램판매수익, 홈쇼핑송출수수료수익 등”을 제시하고 있으나, “수익”의 개념은 매출액에서 각종 비용을 공제한 이후에 사업자에게 남게 되는 이익을 의미하므로, “매출액”의 개념을 사용하는 것이 보다 정확하다고 할 것이므로 이를 수정하였다. 실제로 인터넷방송법 고시 제5조 제1항에서는 이미 “매출액” 개념을 사용하고 있다.

<표 6-1> 방송법 시행령 및 고시 개정안

현행	개선안
<p>[방송법 시행령]</p> <p>제63조의3(금지행위 관련매출액 등) ① 법 제85조의2제3항 본문에서 "대통령령으로 정하는 매출액"이란 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 "방송사업자등"이라 한다)가 같은 조 제1항 각 호의 어</p>	<p>[방송법 시행령]</p> <p>제63조의3(금지행위 매출액 등) ① 법 제85조의2제3항 본문에서 "대통령령으로 정하는 매출액"이란 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 "방송사업자등"이라 한다)가 같은 조 제1항 각 호의 어느 하나</p>

<p>느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 한 경우 해당 금지행위와 관련된 서비스(이하 "관련서비스"라 한다)의 매출액으로서 다음 각 호의 구분에 따라 산정한 금액(이하 "관련 매출액"이라 한다)을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 방송사업자등이나 제3자가 금지행위를 마친 날이 속한 사업연도의 첫날 이전에 사업을 개시한 경우: 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액(해당 사업연도의 첫날 현재 사업을 개시한 지 3년이 되지 아니하는 경우에는 그 사업을 개시한 날부터 직전 사업연도 말일까지의 매출액을 연평균 매출액으로 환산한 금액) 2. 방송사업자등이나 제3자가 금지행위를 마친 날이 속한 사업연도에 사업을 개시한 경우: 사업을 개시한 날부터 해당 방송사업자등이나 제3자가 금지행위를 마친 날까지의 매출액을 연매출액으로 환산한 금액 	<p>에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 한 경우 해당 금지행위와 관련된 서비스(이하 "관련서비스"라 한다)의 매출액으로서 다음 각 호의 구분에 따라 산정한 금액(이하 "관련 매출액"이라 한다)을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>법 제85조의2 제1항 제1호부터 제3호까지, 제6호부터 제8호에 따른 금지행위</u>: 방송사업자등이나 제3자가 금지행위를 마친 날이 속한 사업연도의 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액을 말한다. 다만 해당 사업연도 초일 현재 사업을 개시한 지 3년이 되지 아니하는 경우에는 그 사업개시 후 직전 사업연도 말일까지의 매출액을 연평균 매출액으로 환산한 금액을, 해당 사업연도에 사업을 개시한 경우에는 사업개시일부터 위반행위를 마친 날까지의 매출액을 연매출액으로 환산한 금액을 말한다. 2. <u>법 제85조의2 제1항 제4호 또는 제5호에 따른 금지행위</u>: 금지행위를 한 기간(이하 "위반기간"이라 한다) 동안의 매출액을 말한다.
<p>[방송법 시행령 별표 5]</p> <p>Ⅲ. 법 제85조의2제3항에 따른 과징금의 부과기준</p> <p>나. 과징금 산정단계에 따른 산정방식 및 고려사유</p> <p>다) 관련 매출액을 산정할 때 관련 서비스의 범위는 법 제2조의 방송 및 방송사업의 분류, 위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역,</p>	<p>[방송법 시행령 별표 5]</p> <p>Ⅲ. 법 제85조의2제3항에 따른 과징금의 부과기준</p> <p>나. 과징금 산정단계에 따른 산정방식 및 고려사유</p> <p>다) 관련 매출액을 산정할 때 관련 서비스의 범위는 법 제2조의 방송 및 방송사업의 분류, <u>위반행위로 인해 영향을 받는 서비스</u>의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을</p>

<p>서비스 제공 상대방 등을 고려하여 <u>판단하고</u>, 매출액은 법 제85조의2제4항 및 제98조에 따라 방송통신위원회에 제출하는 재산상황이나 그 밖에 매출액 산정에 필요한 자료 등을 참고하여 정하는 것을 원칙으로 한다.</p>	<p>고려하여 판단하되, 매출액은 법 제85조의2제4항 및 제98조에 따라 방송통신위원회에 제출하는 재산상황이나 그 밖에 매출액 산정에 필요한 자료 등을 참고하여 정하는 것을 원칙으로 한다.</p>
<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과세부기준]</p> <p>제4조(기준금액 산정) ① 영 별표 5 III 1. 나. 1). 가)의 관련매출액의 산정이 가능한 경우에는 위반 방송사업자등의 관련매출액에 별표 1에 따른 부과기준율을 곱한 금액을 기준금액으로 한다.</p> <p>② 영 별표 5 III 1. 나. 1). 라)에 따른 "관련매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우"에는 별표 2에 따라 정해진 금액을 기준금액으로 한다.</p> <p><신설></p> <p>제5조(관련매출액의 산정) ① 관련매출액이라 함은 <u>방송사업자등의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료수익, 광고수익, 협찬수익, 프로그램판매수익, 홈쇼핑송출수수료수익 등의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액을 말한다.</u></p>	<p>[방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과세부기준]</p> <p>제4조(기준금액 산정) ① 영 별표 5 III 1. 나. 1). 가)의 관련매출액의 산정이 가능한 경우에는 위반 방송사업자등의 관련매출액에 별표 1에 따른 부과기준율을 곱한 금액을 기준금액으로 한다.</p> <p>② 영 별표 5 III 1. 나. 1). 라)에 따른 "관련매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우"에는 별표 2에 따라 정해진 금액을 기준금액으로 한다.</p> <p>③ <u>제1항에 따른 부과기준율과 제2항에 따른 부과기준금액은 위반 방송사업자등의 위반기간 동안 위반행위에 대하여 경쟁질서의 지해 정도, 시장에서의 영향, 소비자 피해 정도 등 위반의 내용 및 정도를 고려하여 위반행위의 유형별로 중대성의 정도를 구분하여 정하며, 구체적 고려사항은 별표 1에 따른다.</u></p> <p>제5조(관련매출액의 산정) ① 관련매출액이라 함은 방송사업자등의 금지행위와 관련된 서비스의 <u>수신료매출액, 광고매출액, 협찬매출액, 프로그램판매매출액, 홈쇼핑송출수수료매출액 등의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액 또는 위반기간 동안의 매출액을 말하</u></p>

<p>② 관련매출액 산정시 관련서비스의 범위는 법 제2조의 방송 및 방송사업의 분류, 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공 방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단한다.</p> <p>[별표 1] 관련매출액 산정이 가능한 경우 기준금액의 부과기준율(제4조제1항 관련)</p> <p>○ 부과기준율은 위반행위의 내용 및 정도에 따라 중대성을 나누어 정함</p> <table border="1" data-bbox="351 1064 790 1317"> <thead> <tr> <th>중대성의 정도</th> <th>부과기준율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>매우 중대한 위반행위</td> <td>1.2% 초과 1.8% 이하</td> </tr> <tr> <td>중대한 위반행위</td> <td>0.6% 초과 1.2% 이하</td> </tr> <tr> <td>중대성이 약한 위반행위</td> <td>0.6% 이하</td> </tr> </tbody> </table> <p><신설></p>	중대성의 정도	부과기준율	매우 중대한 위반행위	1.2% 초과 1.8% 이하	중대한 위반행위	0.6% 초과 1.2% 이하	중대성이 약한 위반행위	0.6% 이하	<p>며, 위반기간은 위반행위의 시작일부터 종료일까지의 기간으로 한다.</p> <p>② 관련매출액 산정시 관련 서비스의 범위는 방송법 제2조의 방송 및 방송사업의 분류, 위반행위로 인하여 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공 방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단한다.</p> <p>[별표 1] 관련매출액 산정이 가능한 경우 기준금액의 부과기준율(제4조제1항 관련)</p> <p>○ 부과기준율은 위반행위의 내용 및 정도에 따라 중대성을 나누어 정함</p> <table border="1" data-bbox="813 1064 1252 1299"> <thead> <tr> <th>중대성의 정도</th> <th>부과기준율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>매우 중대한 위반행위</td> <td>1.6% 초과 2.0% 이하</td> </tr> <tr> <td>중대한 위반행위</td> <td>0.8% 초과 1.6% 이하</td> </tr> <tr> <td>중대성이 약한 위반행위</td> <td>0.8% 이하</td> </tr> </tbody> </table> <p>비고 : 중대성의 정도를 판단함에 있어서는 아래의 표를 참조하되 이와 함께 위반행위 전후의 사정, 기타 위반사업자와 다른 사업자 또는 소비자와의 관계 등을 종합적으로 고려하여 위반행위 중대성의 정도를 달리 정할 수 있다. 이 경우 그 이유를 의결서에 명시하여야 한다.</p> <table border="1" data-bbox="813 1601 1252 1765"> <thead> <tr> <th>중대성의 정도</th> <th>고려 사항</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>매우 중대한</td> <td>- 해당 생산요소(채널, 방송프로그램, 필수설비 등)의 시장</td> </tr> </tbody> </table>	중대성의 정도	부과기준율	매우 중대한 위반행위	1.6% 초과 2.0% 이하	중대한 위반행위	0.8% 초과 1.6% 이하	중대성이 약한 위반행위	0.8% 이하	중대성의 정도	고려 사항	매우 중대한	- 해당 생산요소(채널, 방송프로그램, 필수설비 등)의 시장
중대성의 정도	부과기준율																				
매우 중대한 위반행위	1.2% 초과 1.8% 이하																				
중대한 위반행위	0.6% 초과 1.2% 이하																				
중대성이 약한 위반행위	0.6% 이하																				
중대성의 정도	부과기준율																				
매우 중대한 위반행위	1.6% 초과 2.0% 이하																				
중대한 위반행위	0.8% 초과 1.6% 이하																				
중대성이 약한 위반행위	0.8% 이하																				
중대성의 정도	고려 사항																				
매우 중대한	- 해당 생산요소(채널, 방송프로그램, 필수설비 등)의 시장																				

<p>[별표 2] 관련매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우의 기준금액(제4조제2항 관련)</p> <table border="1"> <tr> <td>중대성의 정도</td> <td>부과기준금액</td> </tr> <tr> <td>매우 중대한 위반행위</td> <td>3억원 초과 4억원 이하</td> </tr> <tr> <td>중대한 위반행위</td> <td>2억원 초과 3억원 이하</td> </tr> <tr> <td>중대성이 약한 위반행위</td> <td>2억원 이하</td> </tr> </table> <p><신설></p>	중대성의 정도	부과기준금액	매우 중대한 위반행위	3억원 초과 4억원 이하	중대한 위반행위	2억원 초과 3억원 이하	중대성이 약한 위반행위	2억원 이하	<p>위반행위</p> <ul style="list-style-type: none"> 점유율이 50% 이상인 경우 - 해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 현저하거나 현저한 피해가 나타날 우려가 있는 경우 - 위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 현저한 경우 - 위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우 - 위반행위 효과가 전국적으로 미치는 경우 - 방송시장질서의 단기적 경쟁저해 - 이용자(상대방)의 피해회복이 이루어지지 않은 경우 등
	중대성의 정도	부과기준금액							
매우 중대한 위반행위	3억원 초과 4억원 이하								
중대한 위반행위	2억원 초과 3억원 이하								
중대성이 약한 위반행위	2억원 이하								
<p>중대한 위반행위</p> <ul style="list-style-type: none"> - 해당 생산요소(채널, 방송프로그램, 필수설비 등)의 시장 점유율이 30% 이상 50% 미만인 경우 - 해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 상당하거나 상당한 피해가 나타날 우려가 있는 경우 - 위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 상당한 경우 									

	<ul style="list-style-type: none"> -위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우 - 방송시장질서의 단기적 경쟁저해 - 피해규모 또는 부당이득의 범위가 광범위하지는 않지만 중대한 경우 - 이용자(상대방)의 피해회복이 일부 이루어진 경우 등
중대성이 약한 위반행위	<ul style="list-style-type: none"> -위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우 - 이용자(상대방) 피해의 실질적 회복이 이루어진 경우 등

[별표 2]
 관련매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우의 기준금액(제4조제2항 관련)

중대성의 정도	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	4억원 초과 5억원 이하
중대한 위반행위	2억원 초과 4억원 이하
중대성이 약한 위반행위	2억원 이하

비고 : 중대성의 정도를 판단함에 있어서는 아래의 표를 참조하되 이와 함께 위반행위 전후의 사정, 기타 위반사업자와 다른 사업자 또는 소비자와의 관계 등을 종합적으로 고려하여 위반행위 중대성의 정도를 달리 정할 수 있다. 이 경우 그 이유를 의결서에 명시하여야 한다.

중대성의 정도	고려 사항
매우 중대한 위반행위	<ul style="list-style-type: none"> - 해당 생산요소(채널, 방송프로그램, 필수설비 등)의 시장 점유율이 50% 이상인 경우 - 해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 현저하거나 현저한 피해가 나타날 우려가 있는 경우 - 위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 현저한 경우 - 위반행위 효과가 전국적으로 미치는 경우 - 방송시장질서의 단기적 경쟁저해 - 이용자(상대방)의 피해회복이 이루어지지 않은 경우 등
중대한 위반행위	<ul style="list-style-type: none"> - 해당 생산요소(채널, 방송프로그램, 필수설비 등)의 시장 점유율이 30% 이상 50% 미만인 경우, - 해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 상당하거나 상당한 피해가 나타날 우려가 있는 경우 - 위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거

	<p>래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부· 중단·제한의 불공정성이 상당한 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> - 방송시장질서의 단기적 경쟁저해 - 피해규모 또는 부당이득의 범위가 광범위하지는 않지만 중대한 경우 - 이용자(상대방)의 피해회복이 일부 이루어진 경우 등
	<p>중대성이 약한 위반행위</p> <ul style="list-style-type: none"> - 위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우 - 이용자(상대방) 피해의 실질적 회복이 이루어진 경우 등

2. 인터넷방송법상 법령개정안

인터넷방송법의 경우 중대성의 정도에 따른 부과기준율이 시행령에 규정되어 있으므로, 인터넷방송법 시행령 [별표 2] 2호에 중대성의 정도에 따른 판단기준을 마련한다. 한편, 인터넷방송법은 법률에서 과징금 부과 상한액을 관련매출액이 아닌 매출액의 2% 이하로 정하고,⁷⁸⁾ 동법 시행령에서 위반행위 종류별로 과징금 부과 상한액을 각각 매출액의 1%,

78) 인터넷방송법 제17조 ② 방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우에는 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.

1.5%, 2% 이하로 정하면서도, 과징금 산정단계에서는 기준금액은 관련매출액에 부과기준율을 곱한 금액으로 하되, 관련매출액의 100분의2를 초과하지 않는다고 규정하여 사실상 “관련매출액의 2% 이하”를 상한액으로 하고 있다. 그러나 현재 시행령 별표 2에서는 부과기준을 상한액을 2.5%이하로 정하고 있는데, 이를 관련매출액 상한금액에 맞게 2%로 정비해야 할 것이다. 또한, 매출액이 없거나 매출액 산정이 곤란한 경우에도 상위법령은 상한액을 5억원 이하로 정하고 있는데, 고시에서는 4억원 이하로 정하고 있으므로 이를 상위법에 맞게 정비할 필요가 있다.

마지막으로, 관련매출액 개념과 관련해서 인터넷방송법 시행령에서는 “위반행위를 한 기간 동안 그 위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스에 대한 매출액”으로 정의하고 있는데 반하여, 하위법령인 고시에서는 “직전 3개 사업연도 연평균 매출액”으로 정의하여 법령 내에서 개념이 일치하지 않고 있다. 따라서, 방송법의 경우와 마찬가지로 관련매출액 개념을 “위반행위를 한 기간 동안 그 위반행위로 인해 영향을 받는 서비스에 대한 매출액”으로 통일시키고(인터넷방송법 시행령 [별표 2] 2. 나. 1) 가) 및 고시 제5조), 중대성 판단기준 도입과 관련해서도 시행령 별표 2에 규정된 부과기준을 다음에 마련하여 체계에 맞게 개정할 필요가 있다.

<표 6-2> 인터넷방송법 시행령 및 고시 개정안

현 행	개선안
<p>[인터넷방송법 시행령]</p> <p>[별표 2] 위반행위의 종류별 과징금 부과 상한액 및 산정기준(제13조제2항 관련)</p> <p>2. 과징금의 산정 절차 및 기준 나. 과징금 산정단계에 따른 산정방식 및 고려사유 1) 기준금액 산정 가) 기준금액은 인터넷 멀티미디어 방</p>	<p>[인터넷방송법 시행령]</p> <p>[별표 2] 위반행위의 종류별 과징금 부과 상한액 및 산정기준(제13조제2항 관련)</p> <p>2. 과징금의 산정 절차 및 기준 나. 과징금 산정단계에 따른 산정방식 및 고려사유 1) 기준금액 산정 가) 기준금액은 인터넷 멀티미디어 방</p>

송 제공사업자가 위반행위를 한 기간 동안 그 위반행위로 인해 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스에 대한 매출액(이하 "관련 매출액"이라 한다)에 나)의 부과기준율을 곱한 금액으로 하되, 관련 매출액의 100분의 2를 초과하지 않는다.

나) 부과기준율은 위반행위의 내용 및 위반 정도에 따라 중대성의 정도를 구분하여 아래와 같이 정한다.

중대성의 정도	부과기준율
매우 중대한 위반행위	1% ~ 2.5%
중대한 위반행위	0.5% ~ 1%
중대하지 않은 위반행위	0.5% 이내

송 제공사업자가 위반행위를 한 기간 동안 그 위반행위로 인해 영향을 받는 서비스에 대한 매출액(이하 "관련 매출액"이라 한다)에 나)의 부과기준율을 곱한 금액으로 하되, 관련 매출액의 100분의 2를 초과하지 않는다.

나) 부과기준율은 위반행위의 내용 및 위반 정도에 따라 중대성의 정도를 구분하여 아래와 같이 정한다.

중대성의 정도	부과기준율
매우 중대한 위반행위	<u>1.6% 초과 2.0% 이하</u>
중대한 위반행위	<u>0.8% 초과 1.6% 이하</u>
중대하지 않은 위반행위	<u>0.8% 이하</u>

다) 중대성의 정도를 판단함에 있어서는 아래의 표를 참조하되 이와 함께 위반행위 전후의 사정, 기타 위반사업자와 다른 사업자 또는 소비자와의 관계 등을 종합적으로 고려하여 위반행위 중대성의 정도를 달리 정할 수 있다. 이 경우 그 이유를 의결서에 명시하여야 한다.

중대성의 정도	고려 사항
매우 중대한 위반행위	- 해당 생산요소(채널, 방송프로그램, 필수설비 등)의 시장 점유율이 50% 이상인 경우 - 해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사

<p>다) 관련 매출액을 산정할 때 위반기간은 위반행위의 시작일부터 종료일까지의 기간으로 하며, 관련 매출액은 영업보고서 등 회계자료를 기준으로 정한다.</p> <p>라) 관련 매출액이 없거나 관련 매출액의 산정이 곤란한 경우에는 중대성의 정도에 따라 기준금액을 산정하되, 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자 및 유사 역무제공사업자의 재무제표 등 회계자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업현황 자료, 그 밖에 과거실적·사업계획·시장상황 등을 종합적으로 고려하여 산정한다. 이 경우 산정한 기준금액이 5억원 이상인 경우에는 5억원으로 한다.</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="813 486 941 1064"> <p>업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 현저하거나 현저한 피해가 나타날 우려가 있는 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> - 위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 현저한 경우 - 위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우 - 위반행위 효과가 전국적으로 미치는 경우 - 방송시장질서의 단기적 경쟁저해 - 이용자(상대방)의 피해회복이 이루어지지 않은 경우 등 </td> <td data-bbox="941 486 1256 1064"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="813 1064 941 1740"> <p>중대한 위반행위</p> </td> <td data-bbox="941 1064 1256 1740"> <ul style="list-style-type: none"> - 해당 생산요소(채널, 방송프로그램, 필수설비 등)의 시장점유율이 30% 이상 50% 미만인 경우 - 해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 상당하거나 상당한 피해가 나타날 우려가 있는 경우 - 위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 상당한 경우 - 위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우 - 방송시장질서의 단기적 경쟁 </td> </tr> </table>	<p>업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 현저하거나 현저한 피해가 나타날 우려가 있는 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> - 위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 현저한 경우 - 위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우 - 위반행위 효과가 전국적으로 미치는 경우 - 방송시장질서의 단기적 경쟁저해 - 이용자(상대방)의 피해회복이 이루어지지 않은 경우 등 		<p>중대한 위반행위</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 해당 생산요소(채널, 방송프로그램, 필수설비 등)의 시장점유율이 30% 이상 50% 미만인 경우 - 해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 상당하거나 상당한 피해가 나타날 우려가 있는 경우 - 위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 상당한 경우 - 위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우 - 방송시장질서의 단기적 경쟁
<p>업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 현저하거나 현저한 피해가 나타날 우려가 있는 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> - 위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 현저한 경우 - 위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상인 경우 - 위반행위 효과가 전국적으로 미치는 경우 - 방송시장질서의 단기적 경쟁저해 - 이용자(상대방)의 피해회복이 이루어지지 않은 경우 등 					
<p>중대한 위반행위</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 해당 생산요소(채널, 방송프로그램, 필수설비 등)의 시장점유율이 30% 이상 50% 미만인 경우 - 해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 상당하거나 상당한 피해가 나타날 우려가 있는 경우 - 위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 상당한 경우 - 위반행위로 인한 관련매출액이 00억원 이상 00억원 미만인 경우 - 방송시장질서의 단기적 경쟁 				

	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="817 486 944 680"></td> <td data-bbox="944 486 1262 680"> 저해 - 피해규모 또는 부당이득의 범위가 광범위하지는 않지만 중대한 경우 - 이용자(상대방)의 피해회복이 일부 이루어진 경우 등 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="817 680 944 972"> 중대성이 약한 위반행위 </td> <td data-bbox="944 680 1262 972"> -위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우 - 이용자(상대방) 피해의 실질적 회복이 이루어진 경우 등 </td> </tr> </table> <p>라) 관련 매출액을 산정할 때 위반기간은 위반행위의 시작일부터 종료일까지의 기간으로 하며, 관련 매출액은 영업보고서 등 회계자료를 기준으로 정한다.</p> <p>마) 관련 매출액이 없거나 관련 매출액의 산정이 곤란한 경우에는 중대성의 정도에 따라 기준금액을 산정하되, 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자 및 유사 역무제공사업자의 재무제표 등 회계자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업현황 자료, 그 밖에 과거실적·사업계획·시장상황 등을 종합적으로 고려하여 산정한다. 이 경우 산정한 기준금액이 5억원 이상인 경우에는 5억원으로 한다.</p>		저해 - 피해규모 또는 부당이득의 범위가 광범위하지는 않지만 중대한 경우 - 이용자(상대방)의 피해회복이 일부 이루어진 경우 등	중대성이 약한 위반행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우 - 이용자(상대방) 피해의 실질적 회복이 이루어진 경우 등
	저해 - 피해규모 또는 부당이득의 범위가 광범위하지는 않지만 중대한 경우 - 이용자(상대방)의 피해회복이 일부 이루어진 경우 등				
중대성이 약한 위반행위	-위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위로 인한 관련 매출액이 00억원 미만이며, 위반행위 효과가 일부 지역에 한정되는 경우 - 이용자(상대방) 피해의 실질적 회복이 이루어진 경우 등				
<p>[인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준]</p> <p>제5조(관련매출액의 산정) ① 관련 매출액이라 함은 사업자의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료매출액, 광고매출액, 협찬매출액, 프로그램판매매출액, 홈쇼핑송출수수료매출</p>	<p>[인터넷 멀티미디어 방송사업법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준]</p> <p>제5조(관련매출액의 산정) ① 관련 매출액이라 함은 <u>위반 사업자가 위반행위를 한 기간 동안 그 위반행위로 인하여 영향을 받는 서비스의 수신료매출액, 광고매출액, 협찬매출</u></p>				

액 등의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액을 말한다.

② 관련 매출액 산정시 관련 서비스의 범위는 법 제2조의 인터넷 멀티미디어 방송 및 인터넷 멀티미디어 방송사업의 분류, 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단한다.

[별표 1]

관련 매출액이 없거나 관련 매출액의 산정이 곤란한 경우의 기준금액(제4조제2항 관련)

중대성의 정도	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	3억원 초과 4억원 이하
중대한 위반행위	2억원 초과 3억원 이하
중대성이 약한 위반행위	2억원 이하

액, 프로그램판매매출액, 홈쇼핑송출수수료 매출액 등의 매출액을 말한다.

② 관련 매출액 산정시 관련 서비스의 범위는 법 제2조의 인터넷 멀티미디어 방송 및 인터넷 멀티미디어 방송사업의 분류, 위반행위로 인하여 영향을 받는 서비스의 종류와 성질, 서비스 제공방식, 서비스 지역, 서비스 제공 상대방 등을 고려하여 판단한다.

[별표 1]

관련 매출액이 없거나 관련 매출액의 산정이 곤란한 경우의 기준금액(제4조제2항 관련)

중대성의 정도	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	4억원 초과 5억원 이하
중대한 위반행위	2억원 초과 4억원 이하
중대성이 약한 위반행위	2억원 이하

중대성의 정도	고려 사항
매우 중대한 위반행위	<ul style="list-style-type: none"> - 해당 생산요소(채널, 방송프로그램, 필수설비 등)의 시장 점유율이 50% 이상인 경우 - 해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 현저하거나 현저한 피해가 나타날 우려가 있는 경우 - 위반에 이른 경위, 위반의 행

		<p>태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 현저한 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> - 위반행위 효과가 전국적으로 미치는 경우 - 방송시장질서의 단기적 경쟁저해 - 이용자(상대방)의 피해회복이 이루어지지 않은 경우 등
<p>중대한 위반행위</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 해당 생산요소(채널, 방송프로그램, 필수설비 등)의 시장 점유율이 30% 이상 50% 미만인 경우, - 해당 생산요소의 제공거부·중단·제한·변경 등으로 인한 상대사업자의 방송사업 활동의 제약 또는 방송서비스의 품질저하가 상당하거나 상당한 피해가 나타날 우려가 있는 경우 - 위반에 이른 경위, 위반의 행태, 수단 또는 관련업계의 거래관행 등을 고려할 때 해당 생산요소의 제공 거부·중단·제한의 불공정성이 상당한 경우 - 방송시장질서의 단기적 경쟁저해 - 피해규모 또는 부당이득의 범위가 광범위하지는 않지만 중대한 경우 - 이용자(상대방)의 피해회복이 일부 이루어진 경우 등 	
<p>중대성이 약한 위반행위</p>	<p>- 위반행위 내용, 위반행위 정도가 위의 사항에 해당하지 않고, 위반행위 효과가 일부</p>	

	<div data-bbox="820 483 943 584"></div> <div data-bbox="943 483 1264 584"> <p>지역에 한정되는 경우 - 이용자(상대방) 피해의 실질 적 회복이 이루어진 경우 등</p> </div>
--	--

참 고 문 헌

문헌

- 김남진/김연태, 행정법 I, 법문사, 2019.
- 김일중/변재욱/전수민/이주원, 과징금 제도 운영 현황 및 개선방안에 관한 연구, 국회예산정책처, 2017.
- 김태오/송민선, 방송법상 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 기준의 세분화에 관한 연구, 정보통신정책연구원, 방송통신위원회, 2016.
- 류지태, 행정법신론, 신영사, 2006.
- 법제처, 법령 입안·심사 기준, 2019.
- 이원희/김봉환/박종혁/윤규섭/성승제/오용식/이성구, 과징금 부과액의 합리화를 위한 정비방안 연구, 서울행정학회, 법제처, 2013.
- 홍대식, 방송통신법상 과징금 제도의 쟁점, 경제규제와 법3(2), 서울대학교 공익산업법센터, 2010. 11, pp.202-223.
- 홍대식, 전기통신사업법상 금지행위에 대한 과징금 산정기준 개선방안, IT와 법 연구, 5, 경북대학교 IT와 법 연구소, 2011. 2, pp.199-227.
- 홍대식/이성엽, 방송시장 금지행위 제도 개선에 관한 연구, 서강대학교 ICT법경제연구소, 방송통신위원회, 2016.
- 방송통신위원회, 2018년도 방송사업자 재산상황 공표집, 2019. 6.

인터넷 사이트

- 국가법령정보센터, www.law.go.kr(2019. 11. 29. 마지막 인출).
- 대법원 종합법률정보, glaw.scourt.go.kr(2019. 11. 29. 마지막 인출).
- 방송통신위원회 심결정보, <https://kcc.go.kr/user.do?boardId=1119&page=A020>

10800&dc=K02010800(2019. 9. 1. 인출).
양형위원회 홈페이지,
<https://sc.scourt.go.kr/sc/krsc/criterion/standard/standard.jsp>(2019. 10. 17.
인출).

저 자 소 개

김 세 진

- 성균관대 법학과 졸업
- 고려대 정보보호대학원 석사과정
- 사법연수원 제35기 수료

조 민 행

- 고려대 법학과 졸업
- 서울대 행정대학원 졸업
- 사법연수원 제36기 수료
- 제33회 행정고등고시

김 민 규

- 고려대 법학과 박사수료
- 괴테대학교 LLM 졸업

방통융합정책연구 KCC-2019-25

방송법 금지행위의 중대성 판단기준 구체화 및 관련 매출액
산정방식 개선에 관한 연구

2019년 12월 31일 인쇄

2019년 12월 31일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr
