

정책연구 09-40

방송통신 이용자관점 정책평가 보고서

임 준/정진한/김진성

2009. 11

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

서 언

최근 이용자 관련 정책이나 연구 동향을 살펴보면 눈에 띄는 특징 가운데 하나는 이용자정책 관점의 확대입니다. 그 동안은 이용자정책이 민원 해결이나 이용자 피해 구제 차원에 머물렀다면, 최근 들어서는 경쟁정책과의 상호 연관성 등을 고려하면서 전반적인 이용자후생의 증진을 도모하는 방향으로 점차 변화하고 있습니다. 영국 Ofcom 사례를 보면, 이용자정책의 거시적 목표로 이용자보호, 경쟁정책과의 통합, 이용자 권익증진 세 가지를 꼽는데 이 가운데 첫 번째인 이용자보호는 전통적인 이용자정책과 관련된다면 나머지 둘은 보다 넓은 의미의 이용자정책과 관련되어 있다고 볼 수 있습니다.

반면, 국내 방송통신 분야의 경우에는 아직까지 이러한 최근의 흐름을 이용자보호 정책에 본격적으로 반영하지 못하고 있는 것 같습니다. 또한 넓은 의미에서의 이용자정책과 관련된 포괄적이고 장기적인 연구도 거의 없었던 것으로 여겨집니다. 이제까지는 주로 구체적인 이슈에 대한 단기적이고 개별적인 연구들이 진행되어 왔습니다.

이러한 배경 하에서 본 연구는 최근의 이용자 관련 정책이나 연구 동향을 반영하여 보다 확대된 관점에서 방송통신 관련 이용자정책을 평가하기 위한 틀을 개발하고 정책시사점을 도출하고자 하였습니다. 이를 위해 영국 Ofcom의 ‘Consumer Experience’ 사례를 참고하여 방법론을 개발하였으며 국내에 적용하여 정책시사점을 도출하였습니다.

본 연구에는 본 연구원의 임 준 박사와 정진한 박사, 그리고 김진성 연구원이 공동으로 참여했습니다. 임 준 박사는 연구 총괄과 설문조사 기획 등을 담당하였으며, 정진한 박사는 행동경제학 모형 관련 내용을 작성하였습니다. 김진성 연구원은 해외사례와 설문조사 결과를 정리하였으며, 김슬기 연구원은 2차 자료 정리에 도움을

주었습니다. 그리고 방송통신 이용자 경험평가 관련 설문조사는 조사업체인 메트릭스(Metrix)에 의해 수행되었는데 관계자분들께 감사의 뜻을 표합니다.

마지막으로 본 연구 관련 재정적 지원과 자료 제공 및 의견 제시 등을 통해 도와 주신 방송통신위원회 관계자분께 감사드립니다. 아무쪼록 본 연구가 국내 방송통신 이용자정책 수립에 좋은 참고자료로 활용되기를 기대합니다.

2009년 11월

정보통신정책연구원

원 장 방 석 호

목 차

서 언	1
요약문	15
제 1 장 서 론	25
제 2 장 이용자 행동 및 정책	27
제 1 절 이용자 정책의 배경	27
1. 이용자 보호 정책의 방향	27
2. 소비자(이용자)정책과 경쟁 정책의 조화에 대한 이론적 · 정책적 논의	31
3. 영국 Ofcom 이용자 정책(Consumer Policy)의 거시적 목표	37
제 2 절 이론 모형을 통한 이용자 정책 이슈 검토	44
제 3 절 결합판매와 소비자 오인	47
제 4 절 해외의 이용자 경험 평가 사례	51
제 3 장 해외 사례: 영국 Ofcom의 Consumer Experience	55
제 1 절 Consumer Experience의 개요	55
1. 목표와 주요 구성	55
2. 통계조사 방법론	61
제 2 절 이용가능성 및 가입	63
제 3 절 이용자 선택 및 가치	69
제 4 절 이용자 권익증진	75
제 5 절 이용자 불만 및 보호	81
제 6 절 정책적 활용 가능성	85

제 4 장	이용자 경험평가 조사	89
제 1 절	설문조사 개요	89
1.	조사의 목적 및 설계	89
2.	정성조사(FGI)의 주요 내용	90
제 2 절	이용가능성 및 가입	94
1.	방송통신 서비스의 이용가능성	94
2.	방송통신 서비스 가입 현황	98
3.	소 결	125
제 3 절	방송통신서비스 이용자들의 선택 및 가치	126
1.	방송통신 사업자 현황	126
2.	방송통신 서비스 제공 사업자에 대한 인지	127
3.	방송통신 서비스 만족도	139
4.	방송통신 서비스 지출	147
5.	소 결	148
제 4 절	방송통신서비스 이용자 권익 증진	148
1.	전 환	148
2.	전환 용이성	151
3.	가격비교 용이성	163
4.	소 결	167
제 5 절	방송통신서비스 이용자 피해	169
1.	서비스 가입시 피해 가능성	169
2.	서비스 이용/과금시 피해 가능성	172
3.	서비스 해지/위약시 피해 가능성	175
4.	이용자 피해 가능성(전체)	178
5.	소 결	182

제 5 장 결 론	184
참고문헌	188

표 목 차

〈표 2-1〉 Ofcom의 액션 플랜: 이용자 정책과 경쟁 정책의 통합	41
〈표 2-2〉 Ofcom의 액션 플랜: 이용자 보호	42
〈표 2-3〉 Ofcom의 액션 플랜: 이용자 권익증진	43
〈표 3-1〉 Ofcom Consumer Experience: Consumer Access and Take-up	58
〈표 3-2〉 Ofcom Consumer Experience: Consumer Choices, Value and Range	59
〈표 3-3〉 Ofcom Consumer Experience: Consumer Empowerment	60
〈표 3-4〉 Ofcom Consumer Experience: Consumer Protection and Concerns ..	61
〈표 4-1〉 이동전화 사업자별 인구대비 커버리지 현황	95
〈표 4-2〉 국가별 초고속 인터넷 보급률	95
〈표 4-3〉 디지털 TV 보유율	96
〈표 4-4〉 통신서비스 가입자 수	98
〈표 4-5〉 사업자별 시내전화 가입자수	100
〈표 4-6〉 인터넷전화 가입자 수	102
〈표 4-7〉 사업자별 이동전화 가입자 수	103
〈표 4-8〉 사업자별 초고속인터넷 가입자 수	105
〈표 4-9〉 기술방식별 초고속인터넷 가입자 수	106
〈표 4-10〉 유료방송 가입 수	108
〈표 4-11〉 DMB 현황	109

그 립 목 차

[그림 2-1]	No-commitment하의 균형	45
[그림 2-2]	No surprise와 Surprise에서의 후생손실	46
[그림 3-1]	영국 방송통신 서비스 이용가능성	64
[그림 3-2]	영국 방송통신 서비스 가입률	64
[그림 3-3]	영국 가정에서의 초고속인터넷 연령 및 사회경제적 계층별 가입률 ...	65
[그림 3-4]	영국 가정에서의 초고속인터넷 소득별 가입률	65
[그림 3-5]	영국 연령 및 사회경제적 계층별 결합상품 가입률	66
[그림 3-6]	영국 소득별 결합상품 가입률	67
[그림 3-7]	영국 방송통신서비스 자발적 비가입 추이	67
[그림 3-8]	영국 방송통신서비스 유선 및 무선 사업자에 대한 인지도	70
[그림 3-9]	영국 방송통신서비스별 만족도	71
[그림 3-10]	영국 방송통신서비스 참여도별 불만족 현황	72
[그림 3-11]	영국 가계의 통신서비스 평균 지출 추이	73
[그림 3-12]	영국 유선전화와 이동전화 분당 요금 변화 추이	74
[그림 3-13]	영국 방송통신서비스별 참여도 수준	76
[그림 3-14]	영국 방송통신서비스별 가입 전환 현황	76
[그림 3-15]	영국 결합 상품 가입 전환 현황	77
[그림 3-16]	영국 방송통신서비스별 가입 전환의 어려움	78
[그림 3-17]	영국 방송통신서비스 시장에서 가입 전환을 고려하고 있지 않은 이유	79
[그림 3-18]	영국 방송통신서비스별 가격 비교의 용이성	80
[그림 3-19]	영국 OAT에 접수된 이용자 불만 민원 추이	82

[그림 3-20]	영국 방송통신서비스에 대해 우려를 제기한 응답자 비율	83
[그림 3-21]	영국 방송통신서비스별 불만 민원을 제기해보지 않은 이용자 비율	84
[그림 4-1]	정보격차지수	97
[그림 4-2]	통신 서비스 가입자 수 추이	98
[그림 4-3]	방송통신서비스 가입현황	99
[그림 4-4]	유선 전화서비스 가입자 수 추이 비교	100
[그림 4-5]	연령별 & 지역별 가입률—유선전화	101
[그림 4-6]	소득별 & 직업별 가입률—유선전화	101
[그림 4-7]	연령별 & 지역별 가입률—인터넷 전화	102
[그림 4-8]	소득별 & 직업별 가입률—인터넷 전화	103
[그림 4-9]	연령별 & 지역별 가입률—이동전화	104
[그림 4-10]	소득별 & 직업별 가입률—이동전화	104
[그림 4-11]	초고속인터넷 가입자 수 증가율	106
[그림 4-12]	연령별 & 지역별 가입률—초고속인터넷	107
[그림 4-13]	소득별 & 직업별 가입률—초고속인터넷	108
[그림 4-14]	IPTV 가입자 수	109
[그림 4-15]	연령별 & 지역별 가입률—유료방송	110
[그림 4-16]	소득별 & 직업별 가입률—유료방송	110
[그림 4-17]	방송통신 결합상품 총 가입자 수 월별 추이	111
[그림 4-18]	연령별 & 지역별 가입률—결합상품	112
[그림 4-19]	소득별 & 직업별 가입률—결합상품	112
[그림 4-20]	연령별 & 지역별 가입회사—유선전화	113
[그림 4-21]	소득별 & 직업별 가입회사—유선전화	114
[그림 4-22]	연령별 & 지역별 가입회사—인터넷 전화	114
[그림 4-23]	소득별 & 직업별 가입회사—인터넷 전화	115

[그림 4-24]	연령별 & 지역별 가입회사—이동전화	115
[그림 4-25]	소득별 & 직업별 가입회사—이동전화	116
[그림 4-26]	연령별 & 지역별 가입회사—초고속인터넷	116
[그림 4-27]	소득별 & 직업별 가입회사—초고속인터넷	117
[그림 4-28]	이용 중인 초고속인터넷 속도	117
[그림 4-29]	연령별 & 지역별 가입회사—유료방송	118
[그림 4-30]	소득별 & 직업별 가입회사—유료방송	118
[그림 4-31]	연령별 & 지역별 가입회사—결합상품	119
[그림 4-32]	소득별 & 직업별 가입회사—결합상품	119
[그림 4-33]	이용 중인 결합상품 유형	120
[그림 4-34]	VoIP 스마트폰 이용 경험	120
[그림 4-35]	방송통신 서비스 가입의향	121
[그림 4-36]	방송통신 비이용 서비스	122
[그림 4-37]	연령별 & 지역별 자발적 비이용	122
[그림 4-38]	소득별 & 직업별 자발적 비이용	123
[그림 4-39]	연령별 & 지역별 비자발적 비이용	123
[그림 4-40]	소득별 & 직업별 비자발적 비이용	124
[그림 4-41]	어려움 경험 여부	124
[그림 4-42]	사업자 인지—전체	127
[그림 4-43]	연령별 & 지역별 사업자 인지—유선전화	128
[그림 4-44]	소득별 & 직업별 사업자 인지—유선전화	128
[그림 4-45]	연령별 & 지역별 사업자 인지—이동전화	129
[그림 4-46]	소득별 & 직업별 사업자 인지—이동전화	129
[그림 4-47]	연령별 & 지역별 사업자 인지—초고속인터넷	130
[그림 4-48]	소득별 & 직업별 사업자 인지—초고속인터넷	130
[그림 4-49]	연령별 & 지역별 사업자 인지—유료방송	131

[그림 4-50]	소득별 & 직업별 사업자 인지-유료방송	131
[그림 4-51]	연령별 & 지역별 사업자 인지-결합상품	132
[그림 4-52]	소득별 & 직업별 사업자 인지-결합상품	132
[그림 4-53]	사업자 보조인지-전체	133
[그림 4-54]	연령별 & 지역별 사업자 보조인지-유선전화	134
[그림 4-55]	소득별 & 직업별 사업자 보조인지-유선전화	134
[그림 4-56]	연령별 & 지역별 사업자 보조인지-이동전화	135
[그림 4-57]	소득별 & 직업별 사업자 보조인지-이동전화	135
[그림 4-58]	연령별 & 지역별 사업자 보조인지-초고속인터넷	136
[그림 4-59]	소득별 & 직업별 사업자 보조인지-초고속인터넷	136
[그림 4-60]	연령별 & 지역별 사업자 보조인지-유료방송	137
[그림 4-61]	소득별 & 직업별 사업자 보조인지-유료방송	137
[그림 4-62]	연령별 & 지역별 사업자 보조인지-결합상품	138
[그림 4-63]	소득별 & 직업별 사업자 보조인지-결합상품	138
[그림 4-64]	이용요금 대비 만족도-전체	139
[그림 4-65]	연령별 & 지역별 이용요금 대비 만족도	140
[그림 4-66]	소득별 & 직업별 이용요금 대비 만족도	140
[그림 4-67]	연령별 & 지역별 이용요금 대비 불만족도	141
[그림 4-68]	소득별 & 직업별 이용요금 대비 불만족도	141
[그림 4-69]	안정성 대비 만족도-전체	142
[그림 4-70]	연령별 & 지역별 안정성 대비 만족도	142
[그림 4-71]	소득별 & 직업별 안정성 대비 만족도	143
[그림 4-72]	연령별 & 지역별 안정성 대비 불만족도	143
[그림 4-73]	소득별 & 직업별 안정성 대비 불만족도	144
[그림 4-74]	연령별 & 지역별 전반적 만족도	145
[그림 4-75]	소득별 & 직업별 전반적 만족도	145

[그림 4-76]	연령별 & 지역별 전반적 불만족도	146
[그림 4-77]	소득별 & 직업별 전반적 불만족도	146
[그림 4-78]	연령별 & 지역별 방송통신비 지출	147
[그림 4-79]	소득별 & 직업별 방송통신비 지출	147
[그림 4-80]	사업자 전환 고려 여부	149
[그림 4-81]	사업자 전환 회수	150
[그림 4-82]	사업자 협상 여부	150
[그림 4-83]	사업자 전환 의향	151
[그림 4-84]	전환용이성-전체	151
[그림 4-85]	유선전화 전환 용이성-경험자	152
[그림 4-86]	유선전화 전환 용이성-비경험자	153
[그림 4-87]	유선전화 비전환이유	153
[그림 4-88]	인터넷전화 전환 용이성-경험자	154
[그림 4-89]	인터넷전화 전환 용이성-비경험자	154
[그림 4-90]	인터넷전화 비전환이유	155
[그림 4-91]	이동전화 전환 용이성-경험자	155
[그림 4-92]	이동전화 전환 용이성-비경험자	156
[그림 4-93]	이동전화 비전환이유	156
[그림 4-94]	초고속인터넷 전환 용이성-경험자	157
[그림 4-95]	초고속인터넷 전환 용이성-비경험자	158
[그림 4-96]	초고속인터넷 비전환이유	158
[그림 4-97]	유료방송 전환 용이성-경험자	159
[그림 4-98]	유료방송 전환 용이성-비경험자	160
[그림 4-99]	유료방송 비전환이유	160
[그림 4-100]	결합상품 전환 용이성-경험자	161
[그림 4-101]	결합상품 전환 용이성-비경험자	162

[그림 4-102]	결합상품 비전환이유	162
[그림 4-103]	약정기간	163
[그림 4-104]	가격비교 용이성-전체	163
[그림 4-105]	가격비교 용이성-유선전화	164
[그림 4-106]	가격비교 용이성-인터넷전화	164
[그림 4-107]	가격비교 용이성-이동전화	165
[그림 4-108]	가격비교 용이성-초고속인터넷	166
[그림 4-109]	가격비교 용이성-유료방송	166
[그림 4-110]	가격비교 용이성-결합상품	167
[그림 4-111]	가입시 피해가능성-유선전화	169
[그림 4-112]	가입시 피해가능성-인터넷 전화	170
[그림 4-113]	가입시 피해가능성-이동전화	170
[그림 4-114]	가입시 피해가능성-초고속인터넷	171
[그림 4-115]	가입시 피해가능성-유료방송	171
[그림 4-116]	이용/과금시 피해가능성-유선전화	172
[그림 4-117]	이용/과금시 피해가능성-인터넷전화	173
[그림 4-118]	이용/과금시 피해가능성-이동전화	173
[그림 4-119]	이용/과금시 피해가능성-초고속인터넷	174
[그림 4-120]	이용/과금시 피해가능성-유료방송	174
[그림 4-121]	해지/위약시 피해가능성-유선전화	175
[그림 4-122]	해지/위약시 피해가능성-인터넷 전화	176
[그림 4-123]	해지/위약시 피해가능성-이동전화	176
[그림 4-124]	해지/위약시 피해가능성-초고속인터넷	177
[그림 4-125]	해지/위약시 피해가능성-유료방송	177
[그림 4-126]	전체 피해가능성-유선전화	178
[그림 4-127]	전체 피해가능성-인터넷전화	179

[그림 4-128] 전체 피해가능성-이동전화	179
[그림 4-129] 전체 피해가능성-초고속인터넷	180
[그림 4-130] 전체 피해가능성-유료방송	181
[그림 4-131] 전체 피해가능성-결합상품	181

요 약 문

제1 장 서 론

최근 이용자 관련 정책이나 연구 동향을 살펴보면 눈에 띄는 특징 가운데 하나는 이용자정책 관점의 확대이다. 그 동안은 이용자정책이 민원 해결이나 이용자 피해 구제 차원에 머물렀다면, 최근 들어서는 경쟁정책과의 상호 연관성 등을 고려하면서 전반적인 이용자후생의 증진을 도모하는 방향으로 점차 변화하고 있다. 영국 Ofcom 사례를 보면, 이용자정책의 거시적 목표로 이용자보호, 경쟁정책과의 통합, 이용자 권익증진 세 가지를 꼽는데 이 가운데 첫 번째인 이용자보호는 전통적인 이용자정책과 관련된다면 나머지 둘은 보다 넓은 의미의 이용자정책과 관련되어 있다고 볼 수 있다.

반면, 국내 방송통신 분야의 경우에는 아직까지 이러한 최근의 흐름을 이용자보호 정책에 본격적으로 반영하지 못하고 있는 것 같다. 또한 넓은 의미에서의 이용자정책과 관련된 포괄적이고 장기적인 연구도 거의 없었던 것으로 여겨진다. 이제까지는 주로 구체적인 이슈에 대한 단기적이고 개별적인 연구들이 진행되어 왔다.

이러한 배경 하에서 본 연구는 최근의 이용자 관련 정책이나 연구 동향을 반영하여 보다 확대된 관점에서 방송통신 관련 이용자정책을 평가하기 위한 틀을 개발하고 정책시사점을 도출하고자 한다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 행동경제학 연구와 이용자정책과 경쟁정책과의 상호 연관성 등 최근 이용자 관련 정책이나 연구의 동향에 대해 살펴본다. 제3장에서는 본 연구의 주요 토대가 된 영국 Ofcom의 ‘Consumer Experience’ 사례를 소개한다. 영국 Ofcom의 경우 어떠한 체계를 가지고 어떠한 항목들에 대해 설문조사하여 어떠한 정책시사점을 도출하고 있는지 살펴본다. 제4장에서는 영국의

사례를 바탕으로 하여 설계된 방법론을 국내에 적용하여 얻은 분석 결과를 소개한다. 그리고 마지막으로 제5장에서는 제4장의 분석 결과를 바탕으로 도출된 시사점을 제시하고 마무리한다.

제2 장 이용자 행동 및 정책

급변하는 방송통신 환경과 융합 서비스의 등장은 이용자들로 하여금 복잡한 경제적 거래 관계 하에서 합리적 선택을 어렵게 할 가능성이 크다. 이에 따라 방송통신 이용자 정책의 수립 및 시행에 있어 이용자에게 단순히 정확하고 풍부한 정보를 제공하는 것을 넘어 이용자의 비합리적인 선택과 행위를 교정할 새로운 수단을 마련할 필요성이 제기되고 있다. 특히 행동경제학 연구가 진전됨에 따라, 이용자가 의사결정을 함에 있어 선택가능한 대안들에 대한 합리적 계산(rational calculation)단계 이전에 이미 인지(perception)단계에서부터 편향(biases)될 수 있다는 사실이 밝혀지고 있다. 이와 같이 인지적 편향과 한계를 고려한 행동경제학 연구의 시사점이 향후 이용자 정책의 수립에 반영될 필요가 있다.

최근 이용자 정책을 둘러싼 이론적 논의와 해외 규제 당국의 동향은 이용자 정책과 경쟁 정책의 조화를 꾀하는 방향으로 전개되고 있다. OECD를 비롯한 정책 기관과 규제 당국, 그리고 학자들은 이용자 정책과 경쟁 정책이 상호 목적에 기여할 수 있다는 점을 강조하고 있다. 경쟁 정책은 시장 유효경쟁의 촉진을 통해 이용자들의 선택권을 강화·확장함으로써 이용자 보호 정책의 목적에 기여할 수 있다. 다른 한편, 이용자 보호 정책 또한 소비자의 선택 능력을 향상시켜 시장이 공정경쟁 및 유효경쟁에 도달할 수 있도록 유도한다는 점에서 경쟁 정책의 목적에 기여할 수 있다.

그러나 위의 논의들은 동시에 이용자 정책의 고유성도 강조하고 있다. 시장의 자기교정 역능이 이용자의 인지적 한계로 인한 모든 문제를 해결해줄 수 있다고 믿는 것 또한 오류라는 것이다. 시장 자체에 의한 해결은 이해타산적인 소비자들을 보호할 수는 있을 지라도 모든 소비자를 보호해줄 수는 없다. 특히 통신서비스와 같은

공공서비스 시장은 탈규제화 이후 이용자들에게 서비스 품질, 이용자 불만, 보편적 서비스와 관련된 문제나 복잡한 가격 체계에 따른 서비스 선택의 어려움 등과 같은 새로운 위험을 야기하고 있다. 따라서 이용자 정책은 경쟁 정책과의 조화를 고려하면서도 이용자의 인지적 편향과 시장에서의 구조적 열위에 따른 비합리적 선택 및 선택권의 제한 등에 대해 종합적으로 고려하여 입안될 필요가 있다.

대표적인 예로, 영국의 Ofcom은 이용자 정책(Consumer Policy)의 세 가지 거시적 목표를 다음과 같이 밝히고 있다. Ofcom은 첫째, 다양한 피해로부터 이용자를 보호하기 위한 정책을 추진함과 동시에 둘째, 경쟁 정책이 이용자의 이익과 행태를 충분히 고려하여 이용자 정책과 통합적으로 입안되고 시행될 것이며 셋째, 이용자가 시장에서 최상의 거래를 할 수 있는 권리와 조건을 마련하는 이용자 권익증진에 나설 것임을 밝히고 있다.

그 외에도 다양한 이론적 논의들은 완전경쟁이 존재하고 있음에도 불구하고, 소비자 후생을 감소시키는 경우가 발생할 수 있음을 보여주고 있다. 즉 기업들이 제공하는 제품의 속성을 소비자가 구입시 관측할 수 없고, 속성에 대한 사전적인 약속이 없는(no-commitment) 경우, 완전경쟁시장임에도 불구하고 차선(sub optimal)의 균형이 발생할 수 있다. 이론적 논의를 통해 전환비용이 존재하는 시장에서 나타나는 bargains-then-ripoffs 현상을 살펴볼 수 있는데, 이는 이용자 문제와 전환비용에 따른 경쟁문제가 상호 유사성을 가지고 있음을 보여준다. 또한 결합판매와 관련하여 행동경제학에 대한 연구 중 Bar-Gill(2006)은 상품의 가치(value)에 대해 소비자의 오인(misperception)이 존재할 경우 사업자가 이를 이용해 보다 많은 이득을 얻을 수 있는 전략적 수단으로 결합판매를 사용할 수 있음을 보여주고 있다.

제 3 장 해외 사례: 영국 Ofcom의 Consumer Experience

Ofcom은 급변하는 방송통신서비스 시장에서 규제·정책 기관의 경쟁 정책 및 이용자 보호 정책이 이용자의 경험과 후생에 어떠한 영향을 미치고 있으며 효과적으

로 기능하고 있는지에 대해 종합적이고 체계적으로 평가할 수 있는 합리적 기준을 마련할 필요성을 '06년 Consumer Policy를 통해 언급하였다. 이러한 배경에 따라 Ofcom은 '06년부터 '08년까지 매년 통신(유선과 이동), 인터넷, 디지털방송(TV와 라디오) 시장에서 주요 이슈에 대해 이용자의 경험을 조사하고 이를 바탕으로 이용자 정책에 대한 평가를 추가하여 Consumer Experience를 발간하고 있다. Ofcom의 Consumer Experience는 방송통신융합 환경의 진전과 다양하고 복합적인 신상품 출현, 그리고 시장 경쟁의 심화 등 급변하는 환경 하에서 이용자가 선호하는 서비스와 사업자의 자유롭고 합리적인 선택을 제한하는 요인을 종합적이고 정기적으로 진단한다는 목표를 설정하고 있다. 나아가 이용자 경험의 구체적인 양상을 살펴봄으로써 규제기관의 정책 집행이 효과적인지를 평가하고, 그 결과를 정책 수립 및 개선 과정에 체계적으로 반영한다는 목표를 세우고 있다.

Ofcom은 Consumer Experience의 발간을 위해, 분기별로 진행되는 Ofcom communications tracking survey와 Ofcom consumer concerns survey, 그리고 연간 단위로 진행되는 Ofcom consumer decision-making survey, 비정기적으로 진행되는 Ofcom visual impairment research와 Ofcom learning disabilities research 등 방송통신서비스의 이용 경험에 대해 광범위하고 체계적으로 정량·정성적 자료를 수집하고 있다.

위와 같은 조사를 통해 발간되는 Consumer Experience는 Research Report와 Policy Evaluation 2개의 보고서로 구성되어 있는데, 두 보고서 모두 공통적으로 4개의 주요 이슈를 다루고 있다. 첫 번째 주제는 'consumer access and take-up'이다. 이 섹션에서는 방송통신서비스의 이용가능성과 가입 현황에 대해 조사함으로써 방송통신서비스 각 시장의 활성화 정도를 평가하고 기본적 서비스가 제공되고 있는지를 점검하고 있다. 두 번째 주제는 'consumer choices, value and range'이다. 이 섹션에서는 방송통신서비스 요금 추이와 이용자들의 사업자 인지 및 선택 현황, 이용자 만족도 조사 등이 보고되고 있다. 이를 통해 Ofcom은 이용자의 서비스 선택 행위가 어떻게 이루어지고 있고, 서비스에 대해 이용자가 부여하는 가치에 비하여 양질의 서비스가 제공되고 있는지를 평가하고 있다. 세 번째 주제는 'consumer empowerment'이다.

이 섹션에서는 방송통신서비스 시장에서 서비스 가입과 전환 등에 있어 이용자들의 참여도 수준과 정보 이용 수준을 조사하고 있다. 앞의 두 가지 주제에 대한 조사를 바탕으로 서비스에 대한 통제권(협상력)이 이용자들에게 주워지고 있는가를 평가하고 있다. 마지막으로 네 번째 주제는 방송통신서비스 ‘consumer protection and concerns’이다. 이 섹션에서는 이용자 불만·피해 현황과 민원처리 과정에 대한 인지여부 등을 조사하고 있다.

또한 Ofcom은 Consumer Experience의 발간과 함께 조사 및 연구 결과를 반영하여 향후 이용자 정책과 경쟁 정책 등 방송통신정책을 수립하고 있다. 대표적인 예로 Ofcom은 이동전화와 초고속인터넷 서비스가 불가능한 ‘not-spot’ 등 커버리지 문제를 해결하기 위해 구체적인 행동을 고려하고 있다. 또한 노약층 등의 취약계층이 시장에 존재하는 다양한 결합상품의 혜택을 충분히 누리지 못하고 있다는 점을 지적하고 이를 개선하기 위한 계획을 수립 중에 있다. Ofcom은 Consumer Experience의 ‘consumer access and take-up’ 섹션의 결과를 바탕으로 ’09년 3월에 “Access and Inclusion-Digital communications for all”이라는 제목의 컨설팅을 시작하여 ’09년 6월 최종 결과를 발표하기도 하였다. 또한 Ofcom은 ‘consumer empowerment’ 섹션의 결과를 바탕으로 이용자들이 가격 비교 등의 정보를 온라인 사이트에서 구할 경우 인터넷 가입률이 낮은 취약계층이 피해를 입을 수 있으므로 전화 등을 통해서도 정보를 얻을 수 있도록 하는 방안을 강구할 것이라고 밝히고 있다.

제4 장 이용자 경험평가 조사

그간 한국의 경우 이용자보호 실태에 대해 구체적인 시장 및 이슈별로 개별적인 연구들이 진행되어 왔으나 이용자보호를 종합적이고 장기적인 관점에서 파악하려는 시도는 부족한 점이 있었다. 이에 따라 본 과제는 그 동안 개별적·산발적으로 이루어지던 이용자들의 서비스 이용 경험에 대한 조사를 종합적·체계적으로 진행할 필요성을 제기한 중장기적 이용자 정책(이용자보호 종합 계획)의 출발점으로 기

획되었다. 문제는 이용자보호의 큰 그림을 파악하기 위해, 실태 조사 항목들을 어떻게 구성하느냐이다. 그러나 국내에는 아직 이와 관련된 선행 조사 및 연구 사례가 부족하기 때문에 해외 선진국의 사례를 참고하였으며, 앞에서 살펴본 Ofcom의 Consumer Experience 사례를 벤치마킹하여 이를 한국 방송통신시장의 실태에 맞게 재조정하였다.

이에 따라 방송통신서비스 이용자 관점의 정책 평가를 위해 이용자의 서비스 이용 경험에 대한 기초 통계 자료를 확보하기 위한 목적에서 설문조사가 진행되었다. 방송통신서비스 접근(이용가능성) 및 가입, 이용자들의 선택 및 가치, 이용자 권익 증진, 이용자 불만 및 보호 등 네 개 주제에 대해 전국의 만 15세~49세 남녀 1,500명을 대상으로 조사가 진행되었으며, 구조화된 설문지를 이용한 온라인 조사 방법을 채택하였다. 조사는 '09년 10월 23일부터 '09년 10월 31일까지 9일간에 걸쳐 진행되었으며 시장조사 전문기관인 Metrix에 의해 Metrix의 패널(panel) 중 적격 응답자를 선정하여 시행되었다.

제2절, '이용가능성 및 가입'에서는 한국에서의 방송통신 서비스의 이용가능성 및 이용자들의 서비스 가입 경향과 특정 서비스에 대한 소비자의 가입 이유 또는 가입거절 이유에 대해 살펴보았다. 방송통신 서비스의 이용가능성 및 가입 경향에 대한 결과를 통해 초고속인터넷, IPTV 등 광범위한 방송통신 서비스를 지역, 연령, 장애 여부에 관계없이 전 국민이 이용할 수 있는 정책 수립에 반영할 수 있을 것으로 기대된다.

제3절, '방송통신서비스 이용자들의 선택 및 가치'에서는 이용 가능한 방송통신서비스 사업자와 서비스 범위, 그에 대한 소비자의 인지도 및 만족도, 서비스 비용 등에 대해 살펴보았다. 방송통신서비스 시장의 경쟁이 증가하면 결과적으로 이용자 이익 증진에 기여하는 측면이 있으나, 경쟁이 심화·확대되는 과정에서 정보의 부족, 협상력의 열위 등으로 이용자 피해의 발생 가능성도 증가한다. 본 절의 조사 결과를 바탕으로 경쟁과정에서 발생하는 이용자 정보의 불균형 및 협상력 차이에 의한 이용자 피해를 교정할 수 있는 정책을 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

제4절, '방송통신서비스 이용자 권익 증진'에서는 이용자의 사업자 전환 및 협상

경험, 전환의 용이성, 가격비교의 용이성 등에 대해 살펴보았다. 이동전화의 경우 상대적으로 전환 빈도가 다소 높은 반면, 유료방송이나 결합상품의 경우 상대적으로 전환 정도가 낮게 나타났다. 전환의향에 있어서도 결합상품이 가장 낮게 나타났으며 가격 비교도 비교적 어렵다고 느끼고 있는 것으로 조사되었다. 이와 같은 조사 결과는 향후 이용자들이 사업자 전환 및 협상에서 사업자와 대등한 위치에 설 수 있도록 하는 정책에 반영될 수 있을 것이며, 특히 결합상품과 관련된 정책 수립에 중요한 기초 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

제5절, ‘방송통신서비스 이용자 피해’에서는 이용자들이 서비스의 가입에서부터 해지에 이르기까지의 각 단계별 피해에 대해 어떻게 생각하고 있는지를 조사하였다. 전반적으로 이용자들은 주로 가입단계에서의 피해가 발생 가능성이 높을 것으로 응답하고 있었다. 특히 가입단계에서 의무기간의 부당설정, 의무기간 및 위약금에 대한 사전 미안내 등의 응답비중이 높았다. 이와 같은 결과는 향후 점점 복잡해지고 있는 이용자들의 행태에 맞게 종합적이고 체계적인 이용자 보호 정책을 수립하는 데에 기초 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

제5 장 결 론

본보고서는 해외 사례를 참조하여 이용자정책을 평가하기 위한 틀을 개발하고 국내 방송통신 분야에 적용하여 시사점을 도출하였다. 본 연구에서 참조한 해외 사례는 영국 Ofcom 사례인데, 영국 Ofcom의 경우 Consumer Experience 프로젝트를 통해 이용자보호뿐만 아니라 경쟁정책과의 통합, 이용자 권익증진 등을 포함하는 광의의 이용자정책을 평가하는 틀을 개발하고 정책시사점을 도출하였다.

Ofcom의 경우 정책시사점을 도출하기 위해 시간대별(time trend) 비교, 그룹별 비교, 그리고 서비스별 비교 등의 방법을 주로 사용하였다. 그러나 본 연구의 경우 올해가 첫해로 1개 연도 자료밖에 없다는 점, 그리고 예산 제약상 온라인 조사를 통해 자료를 수집하여 인터넷 접근이 용이하지 않은 취약계층에 대한 자료가 결여되어

있다는 점으로 인해 시간대별 비교나 취약계층에 초점을 맞춘 분석으로부터의 시사점은 도출하기 어려운 상황이다. 단지 1개 연도의 횡단면자료(cross-section data) 분석을 통해 몇 가지 정책시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 방송통신서비스 가입의 경우 이동전화와 초고속은 조사대상의 90% 내외가 가입하고 있었으나 유료방송의 경우에는 50%대로 상대적으로 낮았다. 특히, 조사대상자 가운데 소득이 150만원 이하인 그룹의 경우에는 유료방송 가입률이 37% 정도 되었다. 향후 조사대상에 노인층이나 빈곤층을 포함시키고 인터넷을 속도별로 세분화하여 조사하게 되면 보다 의미있는 시사점을 얻을 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 방송통신서비스 만족도의 경우 이동전화는 요금에 대한 만족도가, 유료방송의 경우 품질 등 안정성에 대한 만족도가 낮게 나와 이를 보완하기 위한 정책 대안 개발이 필요하다. 우선 이동전화의 경우에는 외국과 비교할 때 상대적으로 요금이 높은 편이다. 따라서 이동전화에 대한 요금 만족도가 개선되기 위해서는 무엇보다도 경쟁을 통한 요금 인하가 필수적이다. 이동전화시장의 요금수준을 낮추기 위해서는 첫째로 MVNO 제도를 도입함으로써 경쟁을 촉진하는 것이다. 두 번째는 이용자들이 사업자간 요금을 비교하기 용이하도록 함으로써 간접적으로 사업자간 경쟁을 유도하는 것이다. 현재는 이동전화의 요금구조가 너무 복잡하여 이용자들이 사업자간 요금을 비교하기가 어려운 상황이다. 따라서 가격비교를 용이하게 하기 위한 정책이 필요한데 한 가지 방안은 이용고지서에 이용량을 고지하도록 하는 것이다. 그러면 이용자들이 자신이 선택한 요금제의 분당 요금을 파악할 수 있게 될 것이고 이로 인해 이동전화시장의 가격구조가 투명해짐으로써 사업자간 가격경쟁이 보다 활성화될 것이다. 한편, 유료방송시장의 경우에는 이동전화와는 반대로 외국에 비해 요금 수준이 너무 낮은 실정이다. 바로 이러한 낮은 수준의 수신료가 유료방송의 품질 문제의 근본적인 원인 가운데 하나라고 볼 수 있다. 따라서 이용자의 민원 해결이나 피해구제 등의 이용자보호정책만으로는 실효성을 거두기가 어려우며 수신료 정상화를 통해 유료방송시장에 대한 투자가 활성화되어야 한다. 유료방송서비스의 안정성에 대한 이용자의 만족도를 높이기 위해서는 수신료 정상화와 이

용자권의 강화 정책이 병행될 필요가 있다.

셋째, 결합서비스의 경우, 사업자 전환경험이나 전환의향에 있어서 다른 서비스에 비해 낮게 나타나 어느 정도 고착효과(lock-in effects)가 존재하는 것으로 판단된다. 또한, 가격비교 용이성에 있어서도 단품서비스에 비해 가격비교가 용이하다고 응답한 비중이 낮게 나타났다. 이러한 결과는 결합서비스가 가격복잡성과 고착효과를 통해 경쟁에 부정적 영향을 미칠 수 있으며 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위한 정책 개발이 필요함을 시사한다. 우선 가격복잡성 문제가 해결되기 위해서는 근본적으로 방송통신서비스 관련 요금체계가 정액제 중심으로 전환되어야 한다. 그런데 현재 정액제 중심 구조로 전환하는데 있어서 주요한 걸림돌 가운데 하나가 바로 접속료 문제이다. 따라서 소매시장의 요금구조가 단순화되기 위해서는 우선 도매시장의 접속료 체계에 대한 정비가 필요하다. 다음으로 결합서비스의 문제 가운데 두 번째인 고착효과의 경우에는 이러한 문제의 원인을 기간약정에서 찾을 수 있다. 2009년 10월에 제정된 결합판매 이용자보호 가이드라인을 통해 이러한 문제점은 어느 정도 보완이 되어 있는 상황이라는 하나 향후 해외 방송통신서비스의 기간약정구조와의 비교·분석 등 추가적인 연구를 통해 과도한 기간 약정에 대해서는 규제 장치를 마련할 필요가 있다.

넷째, 이용자 피해와 관련해서는 가입, 이용, 해지단계별로 나누어 피해 가능성 여부를 조사하였는데 응답자들이 피해 가능성이 높을 것으로 꼽은 항목들의 상당수가 가입단계에 있는 것들로 이는 이용자에게 보다 정확한 양질의 정보를 제공하는 정보정책(information policy)이 강화될 필요가 있음을 시사한다.

마지막으로 본 연구의 한계와 향후 방향에 대해 언급하고 마무리하고자 한다. 우선 본 연구의 경우 예산 제약상 제한된 샘플을 대상으로 하여 온라인 조사를 실시하였으나 향후에는 예산을 늘려 조사대상 가구를 늘리고 조사방법도 대면조사와 온라인 조사를 병행함으로써 패널 데이터를 구축할 필요가 있다. 또한 본 연구에서는 제외되었으나 저소득층이나 노인층과 같은 취약계층도 조사대상에 포함시킬 필요가 있다. 이렇게 구축된 자료의 연도별 변화를 분석함으로써 현행 방송통신위원회의

정책이 취약계층을 포함한 이용자 전반에게 직·간접적으로 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석할 수 있다. 1개 연도의 자료에 비해 다년도 자료가 가지는 장점 가운데 하나는 상대적인 변화를 통해 정책의 효과를 파악할 수 있다는 점이다. 때로는 지표의 절대적인 수준이 의미를 가지기도 하나 절대적인 수준만으로는 시사점을 끌어내기 어려운 경우도 많다. 이러한 경우 수년간의 지표의 변화를 살펴봄으로써 정책시사점을 도출해낼 수 있다. 본 연구에서는 이용자 후생과 관련된 지표들을 크게 이용가능성과 가입, 이용자 선택 및 만족도, 이용자 권익증진, 이용자 불만 등의 4개 분야로 구분하여 살펴보았는데 연도별 지표 추이를 분석함으로써 현재 어떠한 분야가 개선되고 있으며 어떠한 분야가 미진한 지를 파악할 수 있게 된다. 이러한 지표 분석 이후 미진한 영역이 파악되면 이 분야에 대한 개선방안 마련을 위해 별도의 프로젝트를 시행할 수 있다. 이와 같은 형태로 체계적인 시스템을 가지고 본 연구가 다년도 과제로 이어질 경우 방송통신 분야의 광의의 이용자정책을 평가하는 하나의 유용한 시스템으로 자리매김할 수 있을 것으로 여겨진다.

제 1 장 서 론

최근 이용자 관련 정책이나 연구의 동향을 살펴보면 눈에 띄는 특징 가운데 하나가 행동경제학에 대한 관심이다. 이제까지 전통적인 경제학은 인간의 합리성을 전제로 하여 이론을 전개하고 정책시사점을 도출하였다. 그러나 최근에 발전하기 시작한 행동경제학은 전통적인 경제학의 전제가 되고 있는 인간의 합리성에 대해 의문을 제기하였다. 행동경제학의 여러 연구 결과에 의하면 소비자는 정보처리 단계에서의 비합리적인 계산에 의해서 뿐만 아니라 정보인지 단계에서의 편향된 해석으로 인해 비합리적인 선택과 행위를 할 수 있음이 밝혀졌다. 이러한 행동경제학의 연구결과는 방송통신융합서비스 관련 이용자정책의 수립에 있어서도 이용자의 인지적 편향과 한계를 고려할 필요가 있음을 시사한다.

이용자정책의 주요한 또 다른 흐름 가운데 하나는 정책 관점의 확대이다. 그 동안은 이용자정책이 민원 해결이나 이용자 피해 구제 차원에 머물렀다면, 최근 들어서는 경쟁정책과의 상호 연관성 등을 고려하면서 전반적인 이용자후생의 증진을 도모하는 방향으로 점차 변화하고 있다. 영국의 Ofcom 사례를 보면, 이용자정책의 거시적 목표로 이용자보호, 경쟁정책과의 통합, 이용자 권익증진 세 가지를 꼽았는데 이 가운데 첫 번째인 이용자보호는 전통적인 이용자정책과 관련되어 있으나 나머지 둘은 보다 넓은 의미의 이용자정책과 관련되어 있다고 볼 수 있다.

반면, 국내 방송통신 분야의 경우에는 이러한 최근 흐름과는 상반되게 아직까지 행동경제학의 연구를 이용자보호 정책에 본격적으로 반영하고 있지 못하다. 또한 넓은 의미에서의 이용자정책과 관련된 포괄적이고 장기적인 연구도 거의 없었던 것으로 보인다. 이제까지는 주로 구체적인 이슈에 대한 단기적이고 개별적인 연구들이 진행되어 왔다. 예를 들면, 방송통신서비스 이용자 정보니즈 분석에 관한 연구, 정보통신서비스 약관 관련 민원 사항 분석을 위한 조사보고서 등이 있었다.

이러한 배경 하에서 본 연구는 최근의 이용자정책연구 관련 동향, 그 가운데서도 특히 두 번째 흐름을 반영하여 보다 확대된 관점에서 이용자정책을 평가하기 위한 틀을 개발하고자 한다. 본 연구에서 제시된 지표들의 시간적 흐름에 따른 변화를 통해 방통위의 전반적인 정책이 이용자후생에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 대략적으로 판단할 수 있다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 다음 장에서는 행동경제학 연구와 이용자정책과 경쟁정책과의 상호 연관성 등 최근 이용자 관련 정책이나 연구의 동향에 대해 살펴본다. 제3장에서는 본 연구의 주요 토대가 된 영국 Ofcom의 ‘Consumer Experience’ 사례를 소개한다. 영국 Ofcom의 경우 어떠한 체계를 가지고 어떠한 항목들에 대해 설문조사 하여 어떠한 정책시사점을 도출하고 있는지 살펴본다. 제4장에서는 영국의 사례를 바탕으로 하여 설계된 방법론을 국내에 적용하여 얻은 분석 결과를 소개한다. 그리고 마지막으로 제5장에서는 제4장의 분석 결과를 바탕으로 도출된 정책 시사점과 향후 연구 방향을 제시하고 마무리한다.

제2 장 이용자 행동 및 정책

제1 절 이용자 정책의 배경

본 절에서는 이용자 정책의 수립과 시행에 있어 배경이 되는 이용자 행동의 특성, 방송통신융합 서비스 시장의 최근 변화 양상, 이용자 정책과 경쟁 정책의 조화에 대한 이론적·정책적 논의, 해외 이용자 정책의 거시적 방향 등에 대해 각각 살펴보고 있다. 이를 통해 방송통신융합 환경 하에서 효과적인 이용자 정책의 수립과 집행을 위해 고려해야 하는 요소들에 대해 살펴보고자 하였다.

1. 이용자 보호 정책의 방향

가. 이용자¹⁾의 인지적 한계에 대한 주목

방송통신 융합 환경의 진전은 새로운 이용자 보호 정책의 방향 설정을 요구하고 있다. 전기통신사업법과 방송법, IPTV법 등 서비스별로 분리되어 있던 법·제도가 통합을 앞두고 있음에 따라 이에 걸맞은 통합적 이용자 보호 제도 마련의 필요성 또한 증대되고 있다. 방송통신융합 서비스 이용자 통합 보호 방안은 미래지향적 관점에서 이용자·시청자·소비자의 개념을 재정의하고 이들의 서비스 이용과 거래 행태를 반영할 필요가 있다. 특히 융합 서비스의 등장은 소비자들로 하여금 복잡한 경

1) 이하에서는 일반적인 경제적 거래의 주체로서 수요자를 ‘소비자’라는 개념으로 지칭하였으며, 방송·통신·융합 서비스의 이용과 관련될 때는 ‘이용자’ 개념을, viewer로서의 방송 시청과 관련될 때는 ‘시청자’ 개념을 사용하고 있음. 각 개념을 구분하고 변화하는 방송통신융합 환경을 반영하여 재정의하는 것은 중요한 논의의 대상이 될 수 있으나, 여기서는 본 과제의 범위를 벗어나는 관계로 따로 논의를 진행하지 않았음

제적 거래 관계 하에서 합리적 선택을 어렵게 할 가능성이 크기 때문에 단순히 정확하고 풍부한 정보를 제공하는 것을 넘어 이용자의 비합리적인 선택과 행위를 교정할 새로운 수단을 마련할 필요가 있다.

기존의 전통적인 경제학의 관점은 합리적 소비자가 시장에서 의사결정을 내림에 있어 첫째, 상황을 인지하고, 둘째, 가능한 대응방안을 고려하며, 셋째, 어느 대안이 가장 자신의 이익을 증대시키는지를 계산한 이후, 넷째, 대안에 대한 선택과 함께 행동을 취한다는 가정을 깔고 있었다. 따라서 이와 같은 합리적 소비자의 선택 모형 하에서는 세 번째 단계, 즉 소비자들이 자신이 선택가능한 대안들 중에 합리적 계산을 통해 자신에게 최상의 효용을 가져다주는 선택지를 도출해내는 단계가 가장 중요하게 다루어져 왔다. 따라서 제한된 합리성(bounded rationality)을 지닌 소비자의 합리적이지 못한 선택으로 인해 발생하는 후생 손실을 줄이기 위해 소비자 보호 정책의 적극적인 시장개입을 주장하는 입장이 한 때 힘을 얻기도 했었다. 이와 같은 경제학적 관점은 경제적 거래에 있어 공급자와 수요자 간의 정보의 비대칭성(information asymmetry) 문제를 해결하기 위한 노력을 통해 소비자 보호 정책의 일진전을 이루어내기도 하였다.

그러나 소비자 보호와 불공정 행위 규제를 명분으로 한 간섭주의적 관점(interventionist approach)은 시장 자체적으로 문제를 해결할 수 있는 측면을 간과하고 있다는 점에서 일정한 한계를 드러내고 있다. 무엇보다 소비자의 비합리적 행태가 의사결정의 세 번째 단계, 즉 합리적 계산(rational calculation)으로부터만 비롯되는 것이 아니라 오히려 첫 번째 단계인 인지(perception) 단계로부터 출발한다는 점을 간과하였다. Amos Tversky와 Daniel Kahneman에 의해 정초된 행동경제학은 지난 수십 년간의 연구를 통해 합리적 소비자가 의사결정을 내림에 있어 세계를 인식하는 단계에서부터 적극적인 의미부여를 하게 되고 이에 따라 의사결정의 나머지 단계에서도 일정한 선입견과 편향(bias)을 지닌 채 행동하게 된다는 점을 밝혀 왔다(Kahneman & Tversky, 1979; Kahneman & Tversky, 2000). 따라서 소비자에게 단순히 정보를 제공하는 수준의 처방을 넘어 인지적 편향이 나타나는 원인과 과정, 결과 등에 대한 복합적인 탐

색이 필요한 것이다.

이와 같은 행동경제학 연구의 시사점은 방송통신융합 서비스 시장에서도 이용자가 의사결정 과정에서 보이는 인지적 편향과 한계를 고려한 이용자 보호 정책의 수립에 반영될 필요가 있다. 이하에서는 이용자 보호 정책의 수립과 시행에 있어 이용자의 인지적 한계, 제한된 합리성, 불완전한 정보 등으로 인한 비합리적 행태를 어떻게 반영하고 해결할 수 있는지에 대해 살펴보도록 한다. 먼저, 방송통신 융합과 이용자 보호 정책의 변화 방향을 간략히 개괄하고, 이용자의 비합리적 행태를 시장의 자기교정 역능과 이용자 보호 조치의 조화를 통해 해결할 수 있는 가능성에 대해 논한다. 이를 위해 경쟁 정책과 이용자 보호 정책의 조화에 대한 이론적 논의와 함께 해외의 정책 사례를 소개하고 있다. 마지막으로 행동경제학의 시사점을 방송통신시장 이용자 보호 정책에 반영할 수 있기 위한 이론적 근거들을 살펴보고 있다.

나. 방송통신 융합과 이용자 보호 정책의 변화 방향

융합 환경의 진전은 먼저 방송서비스 부문의 산업적 측면과 시장 관점의 중요성이 증대됨에 따라 방송과 통신의 차별성이 희석되는 추세로 나타나고 있다. 통신서비스에 경쟁이 도입된 이후 통신분야의 이용자 보호 정책은 이용자와 사업자간 명시적인 계약관계에서 발생하는 품질, 제공 및 해지 절차 등의 거래조건에 관한 문제, 요금, 위약금 등의 경제적 대가 문제에 집중되는 경향을 보이고 있다. 방송서비스 부문에서도 암묵적 거래관계에 의존했던 지상파 중심에서 유료방송의 보급이 확대되고 신규 매체가 증가함에 따라 방송플랫폼 사업자와 이용자 간의 명시적인 경제적 거래관계가 증가하고 관련 이용자 이익저해 행위의 발생 빈도가 증가하고 있다.

이와 같은 통신과 방송의 융합 환경의 진전과 함께 양방향·주문형 서비스의 확산과 같은 통신과 디지털 융합 미디어의 기술적 특성이 확산되고 있다. 이에 따라 수동적인 방송 시청자(수용자)의 개념도 개인의 능동적 이용성을 강화하는 방향으로 확대될 필요가 제기되고 있다. 또한 홈쇼핑과 인터넷 뱅킹, 전자민원서비스 등의 이용과정에서 이용자의 선택권이 강화되고 있고, 개인화된 서비스의 구현과 양방향성 등 서비스 이용의 능동적 요소가 확대되고 있다.

물론, 방송통신 융합으로 다양한 매체가 등장하더라도 불특정 다수에게 전달되는 콘텐츠는 기존 방송 프로그램과 유사한 범주의 사회문화적 영향력을 가진다는 점에서 기존 시청자 개념이 유지될 필요는 있다. 매체 증가에 따른 개인의 선택 다양성 증가로 개인화·파편화되는 것에 대한 반대급부로 문화적 정체성, 일반적 공론장이라는 방송 서비스 본래의 역할이 확대되는 경우 공중으로서 시청자 개념이 유지될 필요가 있다.

즉, 방송통신 융합과 매체간 경쟁이 증가하는 상황에서는 방송과 통신의 특성이 희석되면서 방송의 시청자 개념과 이용자 개념 간의 차별성을 약화시키는 동시에 방송 고유의 특수성이 유지·확대되는 측면이 공존하고 있는 것이다. 지상파 방송의 경우 기존의 통신서비스와 상대적으로 차별성이 강하나, 유료방송의 경우 유사성이 크다고 볼 수 있다. 이처럼 방송 시청자의 개념과 통신 이용자 개념 간의 차별성이 약화될수록 방송통신 이용자 보호 정책을 단일한 체계로 통합할 필요성은 점점 증대되고 있다.

이와 같이 방송통신 융합이 진전되면서 이용자와 시청자의 지위를 동시에 갖는 소비자들이 증가하고 통신서비스로 여겨지던 인터넷도 포털을 통한 정보 제공 등과 같이 방송 및 언론 미디어적 성격이 증가하고 있다. 이에 따라 시청자와 이용자 문제를 통합적으로 다루어야 할 필요성이 증가하고 있으나, 현실의 공정거래법과 소비자보호법, 그리고 통신법, 방송법, IPTV법 등은 규제대상과 규제기준 및 방식이 상이한 법체제로 구성되어 있어 규제의 일관성과 형평성을 확보하기 어려운 구조로 되어 있다. 이에 따라 현재 방송·통신·융합법에서 개별적으로 규정하고 있는 이용자·시청자 개념의 통합 및 통합법제화 방안이 준비되고 있다.

그러나 통합적인 이용자 보호 제도를 마련하는 과정은 보호 제도의 대상과 지향하는 가치, 그리고 구체적인 제도의 범위에 이르기까지 이론적으로 규명되어야 할 많은 사항을 내포하고 있다. 통신법과 방송법, 그리고 IPTV 사업법 등에는 경제적 가치뿐만 아니라 사회·문화적 가치들을 포괄하는 다양한 정책들을 실현하기 위한 규정들이 포함되어 있으므로, 이러한 규정이 배경으로 하고 있는 정책 목적을 다원

적으로 이해하여 정책을 마련·추진할 필요가 있다. 또한 이용자 보호제도는 통상적으로 후견적인 소비자 보호 관련 제도나 소비자 피해구제 제도를 가리키는 것으로 이해하기 쉬우나, 이러한 보호정책을 좁은 의미의 이용자 보호정책이라고 할 때, 이용자 또는 시청자 관점에서의 경쟁정책을 비롯하여 경제적 가치를 보호하기 위한 정책까지 포괄하는 넓은 의미의 이용자 보호정책을 마련하는 것이 필요하다.

2. 소비자(이용자)정책과 경쟁 정책의 조화에 대한 이론적·정책적 논의

가. 소비자(이용자)정책과 경쟁 정책의 상호작용

과거, 소비자 정책과 경쟁 정책이 형식적·내용적으로 분리되어 입안되고 시행되던 때에는 상대적으로 소비자 정책에 비해 경쟁 정책에 보다 많은 경제학적 관심이 집중되었다. 그러나 최근 경제학자들은 소비자 정책에 그 어느 때보다 많은 관심을 보이고 있는데, 이는 현대의 소비자들이 과거보다 점점 더 어렵고 복잡한 경제적 의사 결정에 직면하고 있기 때문이다. 또한 행동경제학의 연구가 진전됨에 따라 소비자가 비합리적인 의사 결정을 내리거나 특정한 편향을 보일 가능성이 오히려 일반적일 수 있다는 사실이 알려지기 시작한 것도 소비자 정책에 대한 경제학적 관심이 급증하는 또 다른 이유이다.

이처럼 최근 들어 경제학적 관점에서 소비자 정책과 경쟁 정책을 통합적으로 분석하려는 관점이 증가하고 있다. 무엇보다, 소비자 보호 문제와 관련하여 규제기관이 간섭주의적 관점 하에서 시장에 인위적 개입을 확대하기보다 시장 자체적으로 문제를 해결할 수 있는 가능성에 대한 이론적 논의가 그간 몇몇의 학자들과 정책 당국에 의해 진행되어 왔다. 예를 들어 미 FTC 의장이던 Muris(2002, 2004)는 FTC가 시장 경쟁을 활성화함으로써 소비자 보호 정책을 통한 소비자 후생 증대 효과를 더욱 극대화시킬 수 있는 책임을 지고 있다고 주장해왔다. Muris(2004)에 따르면 소비자 보호 정책도 시장의 자유 경쟁을 강화하는 방향으로 작동될 때 비로소 소비자 후생을 극대화하는 효과를 산출할 수 있다. 이를 위해 FTC는 소비자 보호라는 목표를 효과적으로 달성하기 위해 변화하는 시장 환경 즉, 새롭게 등장하는 복잡한 기술적

요소들을 분석하고 이에 대응할 수 있는 지식 기반을 확충할 필요가 있다. 그럼으로써 시장의 역능에 의한 소비자 보호의 증진이라는 목표를 효과적으로 달성할 수 있을 것으로 보았다.

소비자 정책과 경쟁 정책의 조화에 대한 대표적인 이론적·정책적 논의는 Armstrong(2008)와 OECD(2008) 등에 의해 진행되어 왔다. Armstrong(2008)은 소비자 보호 정책과 경쟁 정책간 상보성과 긴장관계에 대해 논하면서, 시장이 때로는 규제기관의 인위적 개입 없이도 자율적으로 가장 적합한 소비자 보호의 수단으로 기능할 수 있다는 점을 주장하고 있다. Armstrong(2008)에 따르면 소비자 정책과 경쟁 정책은 시장 기능이 잘 작동되도록 하는 것에 공동의 목적이 있으며, 이를 위해 강력한 공급 측면 즉, 경쟁이 필요하고, 다른 한편 강력한 수요 측면 즉, 역량 있는 소비자가 존재해야 한다. 시장에서 질 좋은 상품과 서비스가 소비자에게 제공되지 못하는 이유는, 공급자의 지배력 남용이나 담합행위와 같이 경쟁 정책의 영역 내에서 해결될 수 있는 문제들로 인한 것이다. 그러나 다른 한편, 제품의 특성과 가격에 대한 불완전한 정보나, 정보를 얻기 위한 소비자의 탐색 비용, 공급자의 마케팅 비용 전가, 그리고 소비자가 자신의 니즈에 대해 불완전한 정보를 소유하고 있는 문제 등과 같이 소비자 정책의 영역 안에 있는 문제들로 인해 시장의 경쟁이 효과적으로 작동하지 못할 수도 있다. 이렇게 두 정책은 상호 긴밀한 관계를 형성하고 있으며, 소비자의 탐색 비용이나 전환 비용을 줄여주는 정책이 동시에 산업 전반의 광고 비용을 줄여주는 효과도 산출하는 것처럼 두 정책을 명확히 구분하는 것은 쉽지 않은 일이다.

OECD(2008) 또한 보고서 “The Interface between Competition and Consumer Policies”를 통해 소비자 보호 정책과 경쟁 정책은 시장의 효율성 증대를 목표로 한다는 점에서 공동의 목표를 갖는 상호보완적 경제 정책임을 밝히고 있다. OECD(2008)는 소비자 보호 정책과 경쟁 정책은 정책의 추진 및 시행 과정에 있어 각각 고유한 차별성을 지니지만, 두 정책을 조화시킬 수 있는 제도적 설계 방안이 중요하다는 점을 강조하고 있다.

경쟁 정책은 시장 유효경쟁의 촉진을 통해 이용자들의 선택권을 강화·확장함으

로써 이용자 보호 정책의 목적에 기여할 수 있다. 즉, 경쟁적 시장에서 기업은 질 좋은 제품 및 서비스를 제공하는 사업자로 평가받고자 노력할 유인을 가지는데, 이는 지속적으로 사업을 영위하고 궁극적으로 마케팅 비용을 낮출 수 있기 때문이다. 또한 사업자들은 경쟁사업자의 서비스 이용자에게 사업자 전환 시 혜택을 제공함으로써 소비자의 전환 비용을 낮추어 주며, 그 결과 경쟁적 시장구조를 형성함으로써 전환 비용과 같이 소비자 보호 정책이 다루는 중요한 문제들을 효과적으로 해결할 수 있다.

다른 한편, 소비자 보호 정책 또한 소비자의 선택 능력을 향상시켜 시장이 공정경쟁 및 유효경쟁에 도달할 수 있도록 유도한다는 점에서 경쟁 정책의 목적에 기여할 수 있다. 예를 들어, 광고나 제품설명 등 정보를 제공함에 있어 투명·정확·공정해야 할 의무를 부여하는 소비자 보호 정책은 소비자들이 보다 합리적인 선택을 할 수 있도록 유도함으로써 사업자 간 공정경쟁을 촉진한다. 또한 소비자 보호 정책은 소비자들이 제품 품질의 차이를 비교하기 용이하도록 함으로써 소비자의 전환 장벽을 낮춰 사업자로 하여금 중요하지 않은 특성이 아닌 제품의 품질과 성능을 중심으로 한 경쟁에 집중하도록 유도한다.

따라서 OECD(2008)는 소비자 행동에 대한 이해를 바탕으로 소비자 보호 정책과 경쟁 정책의 조화 방안을 모색할 필요가 있음을 강조하고 있다. 경쟁적인 시장에서는 기업이 소비자가 원하는 것을 제공함으로써 이용자의 효용이 극대화되기 때문에 시장 자체적으로 제공하는 수준을 넘어선 소비자 정책의 인위적이고 과도한 개입 필요성은 현저히 줄어들 수 있다. 따라서 사업자가 마케팅시 다른 제품과의 비교 광고를 할 수 있도록 허용하는 등 광고에 대한 규제를 완화하는 정책도 고려해볼 수 있다. 한편, 소비자 정책도 다양한 정보 정책(information policies)을 통해 시장의 기능이 효과적으로 작동될 수 있도록 촉진할 수 있다. 예를 들어, 온라인상의 가격 비교 사이트를 활성화하거나, 시장상황에 대해 인지도가 높은 소비자를 늘리고 이들의 탐색 비용을 낮추는 등의 정책이 가능하다. 또는 사업자로 하여금 경쟁사의 복잡한 요금 제도에 비해 보다 간결하고 받아들이기 쉬운 요금 정책을 취할 수 있도록 유도함으로써 숨겨진 요금(hidden charges)의 문제를 직접적 규제·통제가 아닌 사

업자간 자율적 경쟁을 통해 해결할 수 있다. 복잡한 가격 체계의 서비스가 존재하는 시장에서 경쟁이 심화됨에 따라 간단한 가격 체계를 가진 서비스를 제공함으로써 이용자들을 유인하려는 사업자가 등장할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 이용자의 탐색 비용이 높은 관계로 가격차별 가능성이 높은 소매유통업 시장에서 월마트는 “Everyday Low Price” 모델을 통해 기존 시장의 구조를 변화시켰다. 통신 산업에서는 사업자들이 무선인터넷서비스의 매출 증대를 통해 정체 상태에 빠진 음성 시장의 한계를 극복하고 새로운 성장동력을 창출하기 위해 최근 저렴한 요금제를 잇따라 출시하고 있다. 또한 이동통신 시장에서는 비선형적 요금 체계로 인한 낙전 수입을 포기하고 초당 과금제를 도입하여 경쟁하고 있다.

나. 소비자(이용자)정책의 고유성

앞에서 소비자 정책과 경쟁 정책간 상호작용과 조화를 통해 소비자 문제를 보다 효과적으로 해결할 수 있다는 점을 살펴보았지만, 이러한 논의가 시장에 대한 정책적 개입을 부정하는 논리로 귀결될 수는 없다. 전술한 바대로, 사업자들은 소비자의 의사결정 역량을 향상시킴으로써 경쟁사업자로부터 소비자를 유인하려는 동기를 갖기 때문에 이윤극대화 과정에서 소비자의 의사결정 과정에 영향을 미친다. 따라서 규제기관은 소비자가 의사결정 과정에서 보이는 인지적 편향과 한계를 고려함과 동시에 이러한 문제들이 시장 자체의 힘에 의해 일부 해결될 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 그러나 시장의 자기교정 역능이 소비자의 인지적 한계로 인한 모든 문제를 해결해줄 수 있다고 믿는 것 또한 오류이다. 정보의 불완전성 및 탐색 비용이 소비자의 최적 선택을 제한한다는 합리적 소비자 선택 모형에 더해, 행동경제학은 소비자들이 경쟁 시장 하에서도 후생극대화에 모순되는 선택을 한다는 인지적 한계에 주목할 수 있게 하였다. 또한 시장 자체에 의한 해결은 이해타산적인 소비자들을 보호할 수는 있을 지라도 모든 소비자를 보호해줄 수는 없다. 예를 들어, 인터넷 이용 정도에 따라 소비자를 세분화하여 가격을 책정할 경우 가격에 민감하던 소비자들의 후생 손실은 줄어들지 모르나 지적장애인이거나 노년층과 같은 특정 계층들은 여전히 시장의 자유경쟁으로부터 보호받기가 쉽지 않다. 따라서 취약계층이나 정보

획득력이 현저히 떨어지는 소비자들에 대한 정책적 조치가 필요하다. 물론, 이러한 조치가 이해타산적 소비자의 정보 수집 동기²⁾를 해쳐서는 안 될 것이다.

Armstrong(2008)에 따르면, 시장이 소비자 보호의 최적 수단으로 기능할 수 있지만, 동시에 소비자를 현혹하는 마케팅을 제한하고 가격 및 제품 특징에 대한 시장의 투명성을 확보하기 위해 소비자 보호 정책의 적극적 개입 필요성 또한 존재한다. 사업자간 자유 경쟁이 신기술 개발과 경영합리화, 원가절감 등 창의적인 기업 활동을 조장함과 동시에 이를 통해 소비자가 양질의 상품을 저가에 자유롭게 선택할 수 있게 함으로써 소비자의 권리와 이익을 증대시킬 수도 있지만, 과다 경쟁이나 불공정 행위를 통해 궁극적으로 소비자 효용을 침해할 가능성 또한 다분히 존재하기 때문이다. 예를 들어, 부당하거나 과대한 경품이나 할인을 소비자에게 제공하는 등 거래의 객체와 직접 관계없는 행위에 의해 경쟁을 추구하려 한다면 단기적으로는 소비자에게 이익이 되는 것처럼 보이나 과도한 이익제공의 대가를 궁극적으로 소비자가 부담하게 됨으로써 소비자에게 그 불이익이 전가되기 마련이다. 또한 만약 사업자가 자신의 상품 또는 서비스에 대한 진실한 내용을 은폐하고 허위 또는 과장된 내용을 소비자에게 제공함으로써 소비자의 선택을 오도할 경우, 소비자의 상품 또는 서비스에 대한 알권리와 선택권은 침해될 수 있다. 이는 시장의 공정한 경쟁을 해칠 뿐만 아니라 소비자의 권리 및 효용마저 저해하는 결과를 가져온다.

또 다른 예로, 어떤 소비자들은 시장에 대한 충분한 탐색과 관찰을 통해 가격에 대한 정보를 가지고 있는 반면, 어떤 소비자들은 탐색 비용 및 복잡한 가격 구조 등의 다양한 이유로 가격에 대한 충분한 정보가 없는 상태에서 상품 및 서비스를 구매하게 된다. 이 경우 정보가 충분치 못한 소비자들은 시장가보다 높은 가격으로 구매를 결정할 가능성이 크다. 특히 통신과 같이 공공적인 성격이 강한 산업에서는 시장이 자유화된 이후 가격 및 품질에 대한 정보에 무지하여(in ignorance) 사업자들의 부당한 거래 제안에 취약한 소비자층이 증가할 가능성이 높다. 또한 결합 상품이 등

2) 정보를 수집하는 데에 시간과 비용을 투자한 소비자들이 얻을 수 있는 보상 유인

장하면서 복잡한 요금 체계에 대해 정보가 부족한 소비자들은 이후 서비스의 이용이나 해지 등의 과정에서 과도한 위약금을 부과받거나 가입 전환의 어려움(선택권의 제한)에 처하는 등 사업자와의 협상력에서 구조적인 열위에 처할 가능성이 높다. 그 외에도 시장 자유화 과정에서 시장에 신규 진입하는 사업자를 보호하기 위한 정책이 마찬가지로 시장 자유화 이후 새로운 상품 및 서비스의 선택에 직면한 소비자들을 보호하기 위한 정책과 충동을 일으킬 가능성도 존재한다.

OECD(2008)도 소비자 보호 정책과 경쟁 정책이 상호보완성을 띠지만, 동시에 각각 고유한 문제해결 영역을 가지며 때로는 두 정책이 서로 대립·갈등적인 방식으로 작동할 가능성이 존재함을 밝히고 있다. 통신서비스와 같은 공공서비스 시장은 탈규제화 이후 소비자들에게 서비스 품질, 이용자 불만, 보편적 서비스와 관련된 문제나 복잡한 가격 체계에 따른 서비스 선택의 어려움 등과 같은 새로운 위험을 야기하고 있다. 또한 사업자들의 불공정 행위는 이용자로 하여금 시장 정보에 대한 신뢰도를 낮추어 정보탐색 비용과 서비스 가격을 높이고, 취약 계층은 물론 소비자 및 생산자 잉여 전반을 감소시키는 문제를 초래할 수 있다. 이용자 보호 정책에 따라 요금이나 제품 품질기준 등에 있어 지나친 규제를 부과하는 경우, 오히려 신규 사업자의 시장진입을 저해하거나 요금담합과 같은 시장 경쟁상의 역효과를 초래할 가능성도 존재한다.

따라서 소비자 정책은 경쟁 정책과의 조화를 고려하면서도 소비자의 인지적 편향과 시장에서의 구조적 열위에 따른 비합리적 선택 및 선택권의 제한 등에 대해 종합적으로 고려하여 입안될 필요가 있다. 변화하는 시장 상황을 반영하여 효과적으로 설계되지 못한 소비자 정책은 오히려 소비자의 이익을 저해할 수도 있다. 잘못 입안된 소비자 정책은 경쟁 정책과 충돌을 일으키거나 소비자의 선택권을 제한할 수도 있는데, 예를 들어 소비자를 오도하는 마케팅에 대한 규제를 지나치게 엄격히 적용할 경우 신규 사업자 및 하위 사업자들의 활발한 정보 제공을 제약하여 소비자보다는 오히려 지배적 사업자를 보호하는 결과를 초래할 수도 있다. 또한 소비자들에 대한 보호 정책이 지나칠 경우 소비자들의 도덕적 해이(moral hazard)가 나타날 여지가

있고 이는 향후 소비자들이 사업자들의 부당 행위에 대해 대응할 수 있는 능력과 방도를 스스로 갖추는 과정을 지체시킨다.

이상의 논의를 방송통신융합 서비스 시장에 적용하여 살펴보면, 시장의 경쟁 활성화가 결과적으로 이용자 이익 증진에 기여하는 측면이 있지만, 경쟁이 심화·확대되는 과정에서는 정보의 부족, 협상력의 열위 등 이용자 피해의 발생 가능성도 증가하므로 별도의 이용자 보호 정책이 필요하다. 유효경쟁이 달성되기까지는 경쟁 과정에서 발생하는 이용자 정보의 불균형과 협상력 차이에 의한 이용자 피해를 교정할 수 있는 정책을 동시 추진할 필요가 있다. 또한 유효경쟁이 달성된 이후에도, 가입전환 등의 사업자간 경쟁 압력으로 인해 사업자와 이용자 간 협상력의 불균등에 의한 이용자 이익 저해 가능성은 감소할 수 있을지 모르나, 정보의 부족에 의한 계약의 해지 및 변경 오류, 요금청구 및 징수, 서비스 품질 관련 이용자 이익저해 행위에 대한 대응은 여전히 필요하다. 특히 방송통신서비스는 다수의 이용자에게 소액의 피해가 발생하는 경우가 많고 개별적인 구제에 어려움이 있어 행정적 규제의 필요성이 크다. 따라서 급변하는 방송통신서비스 시장에서는 경쟁 정책과 이용자 보호 정책을 보완적으로 추진할 필요가 있다. 즉, 유효경쟁 정책을 통해 경쟁의 결과로 최상의 시장성과를 제공함으로써 이용자 이익을 증진함과 동시에, 경쟁과정에서 발생하는 이용자 피해를 교정할 수 있는 이용자 정책의 고유성을 확보하는 것이 필요하다.

3. 영국 Ofcom 이용자 정책(Consumer Policy)의 거시적 목표

Ofcom은 2006년 컨설팅보고서를 통해 이용자 보호 정책에 대한 기본 관점과 목표를 제시한 바 있다. 보고서에서 Ofcom은 이용자 보호 정책의 핵심 전제가 통신시장의 유효경쟁 활성화를 통해 이용자의 이익이 가장 잘 달성될 수 있다는 것임을 밝힌다. 즉, 소극적인 의미에서의 이용자 보호와 피해 예방을 넘어, 시장 경쟁 활성화를 통해 이용자에게 풍부하고 정확한 정보를 제공함으로써 합리적 판단을 할 수 있는 ‘소비주권’의 실현 및 이용자 후생의 증진을 도모한다는 것이다. 이와 동시

에, 시장 경쟁이 제한되어 있거나 SMP 사업자가 지배력을 남용하는 경우, 또는 이용자의 이익을 저해하거나 경쟁사로부터 부당이득을 취하는 경우 등을 방지하기 위해 사전규제를 활용할 수도 있음에 대해 밝히고 있다.

이러한 맥락에서 Ofcom은 이용자 보호 정책과 경쟁 정책이 상호보완적인 성격을 가진다고 보았다. 경쟁 활성화 및 경쟁 보호를 통해 경쟁 정책을 발전시킴으로써 관련 시장에서 이용자의 이익을 보호할 수 있으므로, 경쟁 정책과 이용자 보호 정책은 관련성을 갖는다. 즉, 이용자 보호 정책은 경쟁 정책을 통하여 이용자의 이익을 효율적으로 보장하는 것을 지향하므로 이용자 정책은 감독기능으로 이해할 수 있다.

그러나 Ofcom도 경쟁 정책 단독으로 이용자 이익을 충분히 보장할 수 있지는 않다고 보았다. 이용자는 자신이 경쟁시장에서 얻을 수 있는 편익을 최대화할 수 있는 권한을 갖는다. 이를 위해, 이용자는 시장에서 경쟁하는 다양한 서비스에 대해 충분한 정보를 제공받은 상태에서 선택(현명한 선택, informed choice)을 할 수 있는 정보와 기술, 자신감(information, skills and confidence) 등이 필요하다. 또한, 자신에게 재정적, 물리적, 심리적으로 피해를 입힐 수 있는 기만적 사업자, 상품, 서비스로부터 보호받을 권리가 있다.

이에 따라 Ofcom은 이용자 정책의 거시적 목표를 다음과 같이 밝히고 있다. 첫째는 ‘경쟁 정책과의 통합’으로, 경쟁 정책은 이용자의 이익과 행태를 충분히 고려하여 이용자 정책과 통합적으로 입안되고 실행되어야 한다. 둘째는 ‘이용자 보호’, 즉 다양한 피해로부터 이용자를 보호하기 위한 정책을 추진한다는 것이다. 셋째는 ‘이용자 권익증진(empowerment)’으로, 이용자가 시장에서 최상의 거래를 할 수 있는 권리와 조건을 마련한다는 것이다. Ofcom은 경쟁 정책과 이용자 보호 및 이용자 권익증진간의 관계는 역동적이며 경우에 따라 한쪽이 강화되고 다른 한쪽은 약화될 수 있다고 보았다.

이와 같은 Ofcom 이용자 정책의 거시적 목표는 이미 '99년 정부 백서(Consumer White Paper)와 '04년 무역산업부(DTI: Department of Trade and Industry) 보고서 등을 통해 그 근거가 마련되어 왔는데, 이용자 권익증진을 통해 경쟁을 촉진할 수 있

다는 것이다. 즉, Ofcom(2006)은 “정보를 충분히 가진(well-informed) 이용자는 시장을 효율적으로 작동하도록 한다. 자신의 니즈를 명확하게 주장하고 최선의 선택을 하는 이용자로 인하여 사업자들은 더욱 경쟁적이 되고 생산성은 높아진다. 가격은 낮아지고, 선택기회는 많아지며 혁신적 생산품이 증가함으로 인해 이용자는 편익을 향유한다.”³⁾는 내용을 두 보고서의 인용을 통해 밝히고 있다. 다른 한편으로 시장에서 경쟁이 더욱 활성화될수록, 이용자가 피해를 입는 범위도 넓어질 수 있다. 기만적인 사업자가 신속하게 시장에 진출입하는 것이 가능할 수도 있다. 따라서 경쟁 정책과의 통합을 고려함과 동시에 이용자 보호와 이용자 권익증진이라는 목표를 함께 추구할 필요가 있다. 이용자 보호와 이용자 권익증진은 상호 보완적인 관계에 있는데, 정보를 충분히 가진 이용자는 잠재적인 피해로부터 자신을 보호할 수 있으며 효과적인 이용자 보호 체계는 이용자가 시장에서 최상의 거래를 할 수 있도록 자신감을 증진시키는 효과를 산출한다. 이와 같은 이용자 정책의 목표를 달성하기 위해 정책 결정 과정에 이용자의 이해를 적절히 반영하는 것이 필요하다. Ofcom(2006)이 밝히고 있는 이용자 정책의 세 가지 거시적 목표의 구체적인 내용은 다음과 같다.

가. 경쟁 정책과의 통합(Integration with Competition Policy)

경쟁 정책을 통해 이용자의 이익을 증진하기 위해서는, 경쟁 정책 수립 시 이용자의 이익에 대한 충분한 고려가 있어야 한다. 이는 세 가지 방법으로 달성될 수 있다. 첫째, 관련 시장에서 이용자의 이해와 행위의 본질을 이해하는 데에 활용할 수 있는 객관적인 근거와 자료(evidence)가 충분히 수집되어야 한다. 둘째, 수집된 객관적 자료를 적절히 활용하여 경쟁 정책에 반영할 수 있는 프로세스를 개발해야 한다. 셋째, 경쟁 정책이 가격 수준이나 서비스의 품질 또는 사업자 선택과 같이 이용자에게 중요한 문제들에 미치는 영향을 모니터링해야 한다.

이와 같은 관점에서 Ofcom이 활용하는 주요 객관적 자료에는 먼저, 정기·비정기

3) 다음을 참고할 것. DTI(2004), “Consumer representation in regulated industries, a report by the Department of Trade and Industry and HM Treasury”, July 2004, p35; DTI(1999) ‘Modern markets; Confident consumers’, The Consumer White Paper 1999.

적인 시장조사가 있다. Ofcom은 방대한 규모의 정량·정성적 시장조사 프로그램을 수행하고 있으며 이를 위해 막대한 예산을 투입하고 있다. 시장조사에는 정기 조사 활동과 특정한 정책기획을 지원하기 위한 수시 연구가 있다. 하나의 예로, Ofcom은 시장조사를 통해 이용자가 가격보다 혁신적인 서비스를 더 중요시 여기는 특성이 강화되고 있다는 연구 결과를 얻어내고, 이를 반영하여 Ofcom의 통신 전략에 대한 리뷰를 수립하였다. 이에 따라 Ofcom은 기존 사업자들로 하여금 신규 서비스 공급의 활성화를 유도하는 정책 방향을 설정하였다.

또 다른 주요 자료원으로 Ofcom은 민원센터를 운영하며 이곳에서 축적되는 통계 자료를 정책 수립 과정에 활용하고 있다. Ofcom 민원센터는 이용자들의 문의사항이나 민원을 처리하고 그 결과를 통계로 산출하고 있다. Ofcom은 산출되는 통계를 통해 이용자 보호의 핵심적인 이슈를 선별하여 정책의 입안과 시행에 반영하고 있다. 또한 개인 및 소비자 단체가 민원센터에 제출하는 심의에 대한 의견서를 이용자 이익과 관련된 자료로 활용하고 있다. 그 외에도 Ofcom은 Consumer Directive나 NCC (National Consumer Council)와 같은 소비자 단체와의 의사소통을 활성화하고 이들과 정책 방향에 대한 의견을 조율하는 것이 중요하다고 판단하고 있으며, 이를 위해 정기적인 미팅과 정보교류, 그리고 정보공개 등을 실시하고 있다. 한편, Ofcom Consumer Panel(OCP)은 최근 규제기관이 규제 정책을 입안하고 시행할 때 이용자의 이익을 반영하도록 보장하고 있는지, 그 과정과 절차에 대한 의견을 보고서로 공표한 바 있다. 특히 OCP는 규제 기관이 이용자의 이익을 비중 있게 고려하여 정책에 반영하고 있는지에 대한 감사가 필요함을 제안하기도 하였다.

마지막으로 Ofcom은 경쟁 정책이 이용자의 이해와 관련된 사안에 어떠한 영향을 미치고 있는지 모니터링하기 위해 각종 지표를 개발하고 있으며, 이러한 지표는 시장의 변화 상황을 모니터링하는 데에 활용되고 있다. Ofcom이 이용자 정책과 경쟁 정책의 통합과 관련하여 어떠한 액션 플랜을 제시하고 있는지에 대한 보다 구체적인 사항은 다음 표의 내용과 같다.

〈표 2-1〉 Ofcom의 액션 플랜: 이용자 정책과 경쟁 정책의 통합

우리는 경쟁이 지속되고 번창할 수 있도록 노력할 것이다. 즉, 통신 시장이 이용자들의 요구(needs)를 반영하여 낮은 가격의 높은 질의 서비스를 공급할 수 있도록 지금보다 더 많은 투자와 혁신이 장려되길 바란다. 우리의 경쟁 정책이 이용자들의 이익을 극대화하는데 보탬이 되기 위하여 아래와 같은 사항을 추구한다.	
행동	목적
이용자이익을 추구하기 위하여 시장조사 강화	이용자 세분화(consumer segment)에 따른 경쟁정책의 영향을 이해하고, 우리의 정책이 긍정적인 결과를 가져오도록 설계되었다는 확신을 갖기 위함
이용자 관련 단체의 관계 형성	이용자의 이익을 충분히 이해하고, 이용자의 이익이 우리의 정책과 행동에 효과적으로 반영될 수 있도록 함
정책개발 동안 이용자 이익을 식별, 평가, 이해하기 위해 이용자이익 툴킷(toolkit)활용	이용자 이익을 향상시키는 것이 우리 정책의 목적인 만큼, 서로 다른 이용자 그룹간 트레이드 오프(trade-off)를 고려하고 발간물과 보도물에서 우리의 의견을 확실하게 표현하기 위함
Consumer Experience 리포트를 연간 발표하면서 이용자 이익을 모니터	우리의 행동이 성공적이었는지를 측정하고, 목적에 따라 정책 방향을 적절히 바꾸며, 이용자 정책 이슈에 주목하기 위함

나. 이용자 보호(Consumer Protection)

Ofcom이 밝히고 있는 효과적인 이용자 보호 체계는 네 가지 주요 요소로 구성된다. 첫째, 이용자의 권리와 사업자의 의무는 명확히 정의되어야 하며 쉽게 이해될 수 있도록 단순하여야 한다. 둘째, 이용자가 자신의 권리나 이용자 보호 이슈와 관련된 정보나 조언을 쉽게 이용할 수 있어야 한다. 셋째, 이용자의 불만과 민원을 처리하고 이를 적절하게 시정하는 효과적인 절차가 확립되어야 한다. 넷째, 사업자의 행위에 대한 규제 내용이 항상 재검토되고 상황에 맞게 효과적으로 수정되어야 한다. Ofcom은 이용자 보호를 위한 전반적인 프레임워크 내에서 자신이 어떠한 역할을 자임해야 하며, 다른 소비자 보호 기관들과 어떻게 관계를 형성해야 하는지에 대해 명확히 이해하고 있어야 함을 강조하고 있다. Ofcom은 이용자 보호와 관련하여 다음과 같이 액션 플랜을 제시하고 있다.

〈표 2-2〉 Ofcom의 액션 플랜: 이용자 보호

시장의 경쟁적인 요소가 이용자에게 상당한 이익을 줄 수 있지만, 다른 한편 여전히 사업자의 불공정 행위가 존재하며 이로 인해 이용자들은 지속적인 피해를 입고 있다. 우리는 지난 12개월 동안 우리가 시행하고 있는 정책이 긍정적인 효과를 줄 것이라 믿었다. 그럼에도 불구하고 여전히 문제가 발생하고 있어 향후 이용자 보호를 위한 노력을 보다 강화할 계획이다. 또한 문제 발생 시 이용자들이 효율적인 메커니즘에 따라 즉시 민원을 제기할 수 있도록 노력할 것이다. 따라서 이러한 목적을 위하여 우리는 다음과 같은 사항을 실천할 것이다.	
행동	목적
이용자와 관련된 전반적인 사항을 평가하고 자율/공동 규제(self-and co-regulation) 사용	이용자 보호 규제가 목적에 부합되도록 하기 위하여 규칙(rules)은 이용자를 효율적으로 보호하여야 하며 시행 가능하여야 함(물론 사업자에게 과도하거나 불필요한 것을 요구하지 않음)
Ofcom 사이트의 “Consumer Advice” 메뉴를 지속적으로 업데이트	이용자들이 사기 및 불공정한 행위로부터 자신을 보호하는 방법과 민원제기 방법, 부당한 사항을 바로잡는 방법에 관한 정보를 직접적 혹은 간접적으로 공급받을 수 있도록 함
효율적인 민원절차를 위하여 정보를 수집하고, 부당한 사항이 발견되었을 때 적절한 행동을 취함	문제 발생 시 이용자들이 공정한 방법으로 민원을 제기할 수 있고, 공급자와 원만한 해결을 못했을 시 지체 없이 다른 대안을 찾아볼 수 있도록 조언해주어야 함
초기에 문제를 발견하기 위하여 사전 경보시스템을 더욱 발전시킴	이용자에게 위해가 되는 사항을 효과적으로 알릴 수 있도록 함
조사 프로세스 향상	이용자에게 위해가 되는 사항을 효과적으로 알릴 수 있도록 함
산업 전반에 걸쳐 정책 수립(enforcement activity)을 위한 기회 포착	위해로부터 이용자를 보호하기 위하여 설계된 산업 정책을 안정화하기 위함

다. 이용자 권익증진(Consumer Empowerment)

이용자 권익증진은 이용자가 시장에서 최상의 거래를 하는데 필요한 기술과 정보, 확신을 이용자에게 부여하는 것이다. 이용자는 최상의 거래를 위해 시장에 대한 탐색을 원활히 할 수 있어야 하며, 이용가능한 서비스와 사업자에 대한 비교 정보를 어디서 얻을 수 있는지 알 수 있어야 한다. 또한 서비스 및 사업자에 대한 비교를 통해 사업자를 전환함에 있어 확신을 가질 수 있어야 한다.

물론 대부분의 경우 시장은 자체적으로 이용자가 필요로 하는 정보와 조언을 제

공해주지만, 때로는 경쟁이 활성화되고 있는 시장에서도 이용자가 자신의 편익을 극대화하기 위해 필요한 정보가 충분하게 주어지지 않을 수도 있다. 따라서 Ofcom은 이러한 경우에 이용자의 권익증진을 위한 Ofcom의 개입이 필요할 수 있음을 밝히고 있다. 그러나 규제 기관의 개입이 필요하다고 해서 Ofcom이 직접 필요한 정보

〈표 2-3〉 Ofcom의 액션 플랜: 이용자 권익증진

행동	목적
서로 다른 서비스의 가격과 질을 비교하고, 현재 가입한 사업자에서 다른 사업자로 가입을 변경(switching)하는 등 이용자들은 시장 경쟁의 활성화에 영향을 미칠 수 있다. Ofcom은 지난 12개월 동안 서비스의 가격과 질에 대한 정보 제공이 원활해질 수 있도록 노력해 왔으며, 이용자들의 가입자 변경 경험에 대해 조사해왔다. 그러나 이용자들의 선택권과 정보에 대한 권리가 확보되기 위해서는 앞으로 이용자에게 더 많은 권리가 주어질 필요가 있다. 이용자들이 사업자 변경을 쉽고 자신있게 하기 위해 현재의 사업자 전환 프로세스를 개선시킬 필요가 있다. 통신시장에서 이용자 권익을 증진하기 위하여 우리는 다음과 같은 행동을 할 것이다.	
매체 활용 능력을 향상시키기 위하여 (특히, 노인들) 이용자 그룹과 그 외 조직과의 관계를 지속적으로 만들기	이용자들이 서비스와 대안적인 사업자를 알 수 있도록 하며, 특히 그들이 정보를 탐색할 수 있도록 함
이용자를 위한 조언과 정보를 퍼뜨리기 위하여 Ofcom 사이트 외에도 다른 채널을 탐색-가령, 이용자 조언 보고서 발간	모든 이용자들이 통신시장에 참여할 수 있도록 하기 위하여 인터넷 접속 외의 방법으로도 정보를 탐색할 수 있게 함
VoIP 서비스에 대한 정보를 VoIP 사업자들이 이용자에게 제공하도록 함	이용자들이 제대로 된 정보를 가지고(well-informed) VoIP 서비스에 가입하고 이용할 수 있도록 함
가격 비교 체계(scheme)를 새롭게 선보이고 이용자가 그 체계를 인식할 수 있도록 함	이용자들이 서로 다른 서비스의 가격을 비교하고 자신감을 갖고 구매할 수 있도록 정확한 정보를 제공하고자 함
이용자들이 이동전화와 초고속인터넷 서비스 질의 정보를 얻을 수 있도록 함	이용자들이 서로 다른 사업자로부터 제공되는 서비스의 질을 비교하고 자신감을 갖고 구매할 수 있도록 정확한 정보를 제공하고자 함
초고속인터넷 이동(switching) 관련 새로운 규칙 소개	이용자들이 약간의 노력이나 서비스 중단으로 초고속인터넷 사업자나 서비스를 변경(switch)할 수 있도록 함
통신서비스 전반적으로 고객 이동 및 변경(migration and switching)이 일관된 원칙에 의해 이루어질 수 있도록 원칙 마련	통신서비스 전반적으로 이용자들이 변경(switch)을 쉽게 하기 위함(특히 결합상품 서비스 판매가 상승함에 따름)
현재의 번호이동 프로세스 개선	이용자가 한 네트워크로부터 다른 네트워크로 옮겨가는 시간을 줄여주고, 사업자 폐업시 이용자들이 이러한 제도를 활용하도록 하기 위함

와 조언을 제공해야 한다는 것은 아니다. Ofcom은 사업자가 이용자에게 더 많은 정보를 제공할 수 있도록 의무화하거나, 제3자에 의해 정보제공이 촉진될 수 있도록 발의·유도할 수 있다는 내용을 강조하고 있다. Ofcom은 이용자 권익증진과 관련하여 다음과 같이 액션 플랜을 제시하고 있다.

제2절 이론 모형을 통한 이용자 정책 이슈 검토⁴⁾

다음의 이론적 논의는 완전경쟁이 존재하고 있음에도 불구하고, 소비자 후생을 감소시키는 경우가 발생할 수 있음을 나타내고 있다. 즉 기업들이 제공하는 제품의 속성을 (i) 소비자가 구입시 관측할 수 없고, (ii) 속성에 대한 사전적인 약속이 없는(no-commitment) 경우 완전경쟁시장임에도 불구하고 차선(sub optimal)의 균형이 발생할 수 있다는 점을 나타내고 있다. 또한 이 모형을 통해서 전환비용이 존재하는 시장에서 나타나는 bargains-then-ripoffs 현상으로 재해석될 수 있는데, 이는 앞서 언급된 소비자이슈와 전환비용에 따른 경쟁문제가 상호 유사성을 가지고 있음을 보여 준다고 할 수 있다.

□ 모형 개요

다음과 같은 모형을 고려하자. 소비자는 재화를 한단위 구입하기 위해 지불하는 가격을 p , 제품의 구입에 따른 기회비용을 r 이라고 하자. 소비자들의 기회비용 r 은 소비자들의 본질적 특성을 반영하고 있으며, $F(r)$ 의 분포를 가진다. 또한 소비자 효용은 관측할 수 없는 제품의 속성(a)에 영향을 받는다—예를 들면, 제품의 품질은 $1/a$ 로 나타낼 수 있다. 따라서 제품구입에 따른 소비자 효용함수는

$$u(p, a, r) = v(p, a) - r$$

4) 2절의 내용은 Vickers(2004)를 참고하여 이용자 정책과 관련된 내용을 정리하였음.

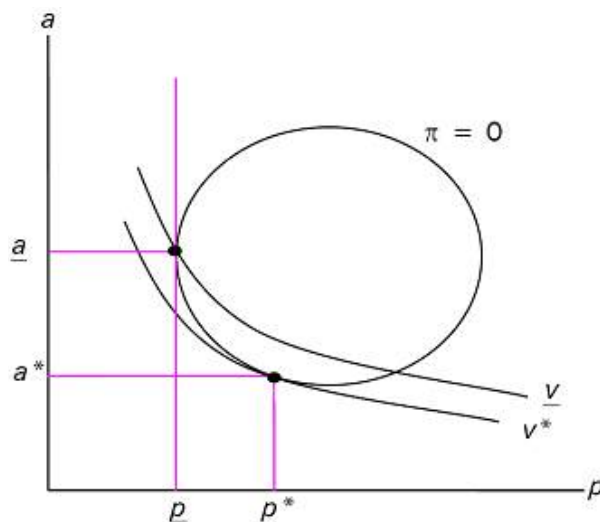
이며 구입을 하지 않는 경우에는 0의 효용을 갖는다. 기업들은 대칭적이며 CRS (Constant Return to Scale) 생산함수를 가지며, 이윤함수는 $\pi(p, a)$ 로 나타낸다. 또한 시장은 완전경쟁시장이라고 가정을 한다.

이러한 모형에서 다음과 같이 완전경쟁이 존재하고 있음에도 불구하고, 다음과 같이 no-commitment에 의한 비효율성과 후생손실이 발생할 수 있다.

□ Case 1: No-commitment

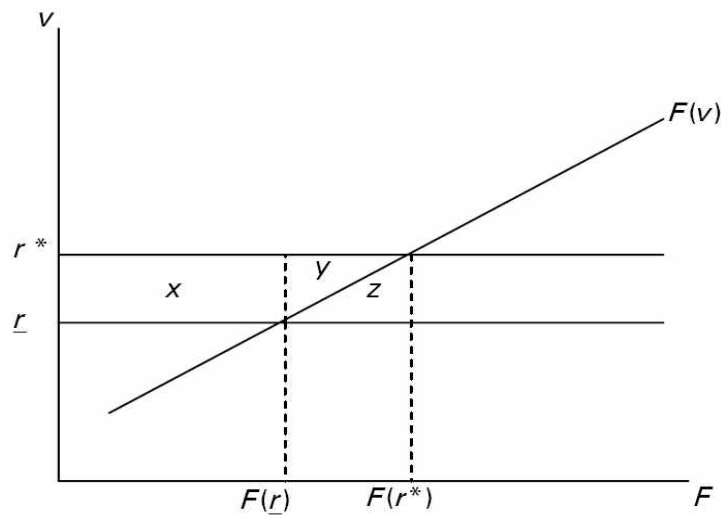
완전경쟁균형에서는 이윤함수가 0이고 각각의 기업들은 이윤함수를 극대화하기 위한 a 를 선택함에 따라 다음 조건을 만족한다: $\pi = 0$, $\frac{\partial \pi}{\partial a} = 0$. 이러한 조건하에서 균형가격과 속성은 $\{p, \underline{a}\}$ 로 결정된다. 따라서 완전경쟁시장임에도 불구하고 균형에서의 가격과 속성이 최적균형보다 낮은 가격($\underline{p} < p^*$)과 낮은 품질($\underline{a} < a^*$)의 제품을 생산하고 소비하는 비효율이 발생하게 된다.

[그림 2-1] No-commitment하의 균형



이러한 비효율성은 소비자측면에서 다음과 같은 후생손실(welfare loss)을 야기할 수 있다. 먼저 소비자가 이러한 문제를 사전에 인지하고 제품을 구입하는 경우 (no-surprise case), (i) 적은 기회비용($r \leq \underline{r}(p, a)$)을 가진 소비자가 구입함으로써 발생하는 손실분 $x = (r^* - \underline{r})F(\underline{r})$ 와 (ii) 기회비용이 비교적 높은 ($r \in \{\underline{r}, r^*\}$) 소비자들이 비효율적으로 제품을 구입함으로써 발생하는 손실분 y 의 합이 된다. 한편 소비자들이 저품질을 예상하지 못한 경우(surprise case), 잘못된 선택에 따른 손실분 z 를 추가함으로써, no-surprise 경우보다 더 높은 $(r^* - \underline{r})F(r^*)$ 이 발생한다.

[그림 2-2] No surprise와 Surprise에서의 후생손실



□ Case 2: Reputation

다음으로, 기업이 제품 속성인 a 에 대해서 사전적으로 약속하고 이를 이행할 수 있는 동태적 모형을 고려해보자. 즉 기업이 $\bar{a}$ 의 품질과 $\bar{p}$ 의 가격을 제공하기로 약속한다고 가정할 때, 이에 따른 소비자 효용과 이윤은 각각 $v(\bar{p}, \bar{a}) > \underline{r}$, $\pi(\bar{p}, \bar{a}) \geq 0$ 이다. 기간 할인율 $\delta < 1$ 을 고려한 모형에서, 기업이 약속을 지킴으로써 얻는 전체

이윤은 $\pi(\bar{p}, \bar{a})/(1-\delta)$ 인 반면, 기업이 약속을 이행하지 않는 경우 얻는 이윤은 $\phi(\bar{p})$ 이다. 따라서 다음 조건이 만족하는 경우, 기업은 약속을 이행할 유인을 가지게 된다.

$$\pi(\bar{p}, \bar{a}) \geq (1-\delta)\phi(\bar{p})$$

이런 경우, 가장 적은 기회비용을 가진 소비자의 효용 극대화 문제는

$$\max v(\bar{p}, \bar{a}) \text{ s. t. } \pi(\bar{p}, \bar{a}) \geq (1-\delta)\phi(\bar{p})$$

이 되며, 균형에서의 해는 최적균형과 no-commitment 균형의 사이에 놓이게 된다. 즉 $\delta = 1$ 인 경우 최적균형의 해(p^*, a^*)가 되고, $\delta = 0$ 인 경우에 no-commitment의 해인 ($\underline{p}, \underline{a}$)가 된다.

□ 이용자 및 경쟁 정책 이슈의 유사성(Bargains-then-Ripoffs)

이러한 reputation 문제는 전환비용으로 인한 잠금효과(lock-in effect)를 가진 시장으로도 해석될 수 있다. 즉 p 는 1차 제품(primary component)의 가격, a 는 1차 제품의 보완적 성격을 가진 2차 제품의 가격을 나타낸다고 할 수 있다. 이러한 경우, 위의 두 균형들에서 각각의 가격들이 경쟁가격보다 낮은 p 와 높은 a 로 결정됨에 따라, Farrell and Klemperer(2007)의 ‘bargains-then-ripoffs’로 해석될 수 있다. 이는 전환비용을 고려한 시장에서, 기업이 제2차 시장(aftermarket)에서 약속을 이행하기 위해 양의 이윤(positive profit)을 획득하는 한편, 전반적으로는 차선(suboptimal)의 균형가격이 결정됨에 따라 후생손실을 발생하고 있음을 보여주고 있다.

제3 절 결합판매와 소비자 오인

본 절에서는 행동경제학 가운데 결합판매와 관련된 연구 논문 한 편을 소개하고자 한다. Bar-Gill(2006)은 상품의 가치(value)에 대해 소비자의 오인(misperception)이

존재할 경우 사업자가 이를 이용해 보다 많은 이득을 얻을 수 있는 전략적 수단으로 결합판매를 사용할 수 있음을 주장하였다.

설명을 위해 프린터와 잉크 카트리지의 경우를 예로 들어보자. 프린터의 한계비용은 1,000이고, 잉크 카트리지의 한계비용은 10이라고 하자. 그리고 평균적인 소비자는 프린터의 수명 동안 약 100개의 잉크 카트리지를 소비한다. 이 때 소비자는 자신이 프린터를 구입한 후 프린터의 수명 동안 몇 개의 잉크 카트리지를 소비하게 될지에 대해 정확히 예측하지 못할 수 있다. 즉, 잉크 카트리지의 사용량에 대해 소비자의 오인이 존재할 수 있다.

□ 소비자의 오인이 존재하지 않는 경우

먼저, 소비자의 오인이 존재하지 않는 경우부터 살펴보자. 소비자는 동질적이라고 가정하자. 그리고 판매자는 소비자의 잉크 카트리지 평균 소비량에 대한 정보를 가지고 있다. 프린터의 가격은 p_p , 잉크 카트리지의 가격은 p_i 라고 하자. 그러면 소비자가 프린터와 잉크 카트리지에 대해 지불하게 되는 예상 총 가격 P 는 다음과 같게 된다. $P = p_p + 100 \times p_i$. 예상 총비용은 2,000($= 1,000 + 100 \times 10$)이므로 경쟁시장에서의 균형가격은 다음 등식에 의해 결정된다. $P = p_p + 100 \times p_i = 2,000$. 이 등식을 만족하는 프린터와 잉크 카트리지의 가격조합은 무수히 많이 존재한다. 한계비용 책정 가격($p_p = 1,000$, $p_i = 10$)도 등식을 만족하며, $p_p = 0$, $p_i = 20$ 또는 $p_p = 2,000$, $p_i = 0$ 도 균형식을 만족한다.

□ 과소평가(underestimation)의 경우

이제 소비자가 자신의 잉크 카트리지 사용량을 과소평가하는 경우를 살펴보자. 만약, 실제 소비량은 100개인데 프린터 구입 시 자신의 잉크 카트리지 사용량은 50개라고 소비자가 예상한다면 프린터와 잉크 카트리지의 균형 가격은 어떻게 결정되었는가? 판매자의 가격책정에 따라 소비자의 예상 총지출이 어떻게 달라지는지 살

펴보자. 먼저, $p_p = 2,000, p_i = 0$ 인 경우 소비자의 예상 총지출은 2,000이 된다. 그 다음에 한계비용 책정 가격인 $p_p = 1,000, p_i = 10$ 의 경우에는 1,500이 된다. 반면, $p_p = 0, p_i = 20$ 인 경우에는 소비자는 단지 1,000을 지출할 것이라고 예상하게 된다. 위 3경우 모두에 있어서 판매자는 2,000이라고 하는 동일한 수입을 얻게 되므로 $p_p = 0, p_i = 20$ 의 가격 구조를 선택할 것이다.

이러한 사업자의 가격 전략이 어떠한 분배효과(distributional effects)를 가지겠는가? 이 질문에 답하기 위해 기본 모형에 소비자의 이질성을 도입하도록 하자. 잉크 카트리지를 많이 사용하는 고사용 소비자와 적게 사용하는 저사용 소비자의 두 타입의 소비자가 존재한다고 가정하자. 고사용 소비자의 잉크 카트리지 사용량은 110개이고 저사용 소비자의 사용량은 90개라고 하자. 그리고 두 그룹의 비중은 동일하다고 하면 평균 사용량은 기본 모형의 경우와 동일하게 100개가 된다. 판매자의 가격책정에 따라 소비자의 총지출이 고사용군과 저사용군 간에 어떠한 차이가 있는지 살펴보자. 먼저, $p_p = 2,000, p_i = 0$ 인 경우 소비자의 총지출은 두 그룹 모두 2,000이 된다. 그 다음에 한계비용 책정 가격인 $p_p = 1,000, p_i = 10$ 의 경우에는 고사용군의 총지출은 2,100이고 저사용군은 1,900이 된다. 한편, $p_p = 0, p_i = 20$ 인 경우에는 고사용군의 총지출은 2,200이고 저사용군은 1,800이 된다. 즉, 한계비용 책정 가격 구조에 비해 $p_p = 0, p_i = 20$ 의 가격 구조 하에서 저사용군은 혜택을 보는 반면, 고사용군은 손해를 본다.

다음은 결합판매가 효율성에 미치는 효과에 대해 살펴보자. 다시 기본모형으로 돌아가 소비자가 동질적인 경우를 상정하자. 카트리지 한 개당 프린팅의 가치를 v 라고 가정하자. 우선 소비자의 오인이 존재하지 않는 경우부터 살펴보자. 소비자는 자신이 100개의 잉크 카트리지를 사용할 것으로 예상하게 되므로 예상 총 가치는 $100v$ 가 된다. 그리고 예상 총 지출은 2,000이므로 $100v > 2,000$, 즉 $v > 20$ 이면 프린터를 구입할 것이다. 소비자의 오인이 존재하지 않는 경우에는 예상 총 가치와 예상 총 지출이 실제 가치와 실제 생산 비용을 반영하므로 $v > 20$ 이 효율성 조건이

된다. 이제, 소비자의 오인이 존재하고 한계비용에 근거하여 가격을 책정하는 경우를 살펴보자. 이 경우 소비자는 50개의 잉크 카트리지를 사용할 것으로 예상하게 되므로 예상 총 가치는 $50v$ 가 된다. 그리고 예상 총 지출은 1,500이 되므로 $50v > 1,500$, 즉 $v > 30$ 이면 프린터를 구입할 것이다. 두 경우를 종합해보면, $20 < v < 30$ 인 경우 프린터를 구입하는 것이 효율적이나 소비자는 프린터를 구입하지 않는 비효율적인 상황이 발생한다. 그런데 만약 $p_p = 0, p_i = 20$ 의 가격구조를 가진 결합판매를 하게 되면 어떻게 될 것인가? 이 경우 소비자의 예상 총 가치는 소비자의 오인이 존재하므로 $50v$ 가 되는 반면, 예상 총 지출은 1,000이 된다. 따라서 $50v > 1,000$, 즉 $v > 20$ 이면 프린터를 구입하게 된다. 즉, 결합판매에 의해 효율성이 회복되는 효과가 존재한다.

□ 과대평가(overestimation)의 경우

마지막으로 소비자가 자신의 잉크 카트리지 사용량을 과대평가하는 경우를 살펴보자. 만약, 실제 소비량은 100개인데 프린터 구입 시 자신의 잉크 카트리지 사용량은 150개라고 소비자가 예상한다면 프린터와 잉크 카트리지의 균형 가격은 어떻게 결정되었는가? 판매자의 가격책정에 따라 소비자의 예상 총지출이 어떻게 달라지는지 살펴보자. 먼저, $p_p = 2,000, p_i = 0$ 인 경우 소비자의 예상 총지출은 2,000이 된다. 그 다음에 한계비용 책정 가격인 $p_p = 1,000, p_i = 10$ 의 경우에는 2,500이 된다. 반면, $p_p = 0, p_i = 20$ 인 경우에는 소비자는 무려 3,000을 지출할 것이라고 예상하게 된다. 위 3경우 모두에 있어서 판매자는 2,000이라고 하는 동일한 수입을 얻게 되므로 $p_p = 2,000, p_i = 0$ 의 가격 구조를 선택할 것이다.

이러한 사업자의 가격 전략이 어떠한 분배효과(distributional effects)를 가지겠는가? 이 질문에 답하기 위해 과소평가의 경우에 도입했던 소비자의 이질성이 존재하는 모형을 가정하자. 앞에서의 계산을 다시 한 번 서술하면 다음과 같다. 먼저, $p_p = 2,000, p_i = 0$ 인 경우 소비자의 총지출은 두 그룹 모두 2,000이 된다. 그 다음

에 한계비용 책정 가격인 $p_p = 1,000, p_i = 10$ 의 경우에는 고사용군의 총지출은 2,100이고 저사용군은 1,900이 된다. 한편, $p_p = 0, p_i = 20$ 인 경우에는 고사용군의 총지출은 2,200이고 저사용군은 1,800이 된다. 따라서 한계비용 책정 가격 구조에 비해 $p_p = 2,000, p_i = 0$ 의 가격 구조 하에서 고사용군은 혜택을 보는 반면, 저사용군은 손해를 본다. 과소평가의 경우와 반대의 결과가 발생한다.

다음은 결합판매가 효율성에 미치는 효과에 대해 살펴보자. 다시 기본모형으로 돌아가 소비자가 동질적인 경우를 상정하자. 우선 소비자의 오인이 존재하지 않는 경우는 과소평가의 경우에 살펴보았듯이 $v > 20$ 이면 프린터를 구입할 것이다. 이제, 소비자의 오인이 존재하고 한계비용에 근거하여 가격을 책정하는 경우를 살펴보자. 이 경우 소비자는 150개의 잉크 카트리지를 사용할 것으로 예상하게 되므로 예상 총 가치는 $150v$ 가 된다. 그리고 예상 총 지출은 2,500이 되므로 $150v > 2,500$, 즉 $v > 16.6$ 이면 프린터를 구입할 것이다. 두 경우를 종합해보면, $16.6 < v < 20$ 인 경우 프린터를 구입하는 것이 비효율적이나 소비자는 프린터를 구입하는 비효율적인 상황이 발생한다. 그런데 만약 $p_p = 2,000, p_i = 0$ 의 가격구조를 가진 결합판매를 하게 되면 어떻게 될 것인가? 이 경우 소비자의 예상 총 가치는 소비자의 오인이 존재하므로 $150v$ 가 되는 반면, 예상 총 지출은 2,000이 된다. 따라서 $150v > 2,000$, 즉 $v > 13.3$ 이면 프린터를 구입하게 된다. 즉, 결합판매에 의해 효율성 왜곡이 악화되는 효과가 존재한다.

제4 절 해외의 이용자 경험 평가 사례

본 절에서는 다음 제3장에서 다루게 될 영국 Ofcom의 Consumer Experience 외에 미국과 호주의 이용자 경험 조사 및 이에 기반한 이용자 정책 수립 사례를 간략히 살펴보고 있다.

□ 미 국

미국 FCC는 매년 연차보고서를 통해 이용자 보호와 관련된 주요 이슈별 통계자료를 제시하고, 이를 기반으로 이용자 정책의 유효성에 대한 평가를 진행하고 있다. '09년 1월에 FCC 소비자행정국(Consumer and Governmental Affairs Bureau)에서 발간한 “2008 Annual Report”에 따르면, '06년에 약 41%의 이용자만이 디지털TV로의 전환에 대해 알고 있었으나 '08년 말에 들어서는 92%의 이용자들이 인지하고 있는 것으로 나타나 디지털TV로의 전환 준비가 무난하게 진행되고 있는 것으로 평가되며 향후 전환을 준비하지 못하고 있는 계층 및 가계를 중심으로 필요한 조치를 취할 것임을 밝히고 있다. 또한 방송통신서비스 피해로부터 이용자들을 보호하기 위해 관련 피해 사례와 통계를 조사하여 정책의 우선 순위를 선별하고 있다. 특히 모든 시민이 방송통신서비스에 대한 접근권을 확보할 수 있도록 장애인과 소수인종 등의 취약 계층을 대상으로 한 정책 시행이 필요함을 강조하고 있다. FCC는 이용자 이슈와 관련하여 통계 자료와 조언 등을 담은 다양한 보고서를 발간하고 있다.

이용자 요구에 기초한 대표적인 정책 사례로 FCC의 ‘성실요금 청구 정책(TIB: Truth-In-Billing Policy)’을 들 수 있다. 통신서비스 이용자들로부터 요금 및 요금청구서와 관련된 민원이 다수 발생하자 이를 바탕으로 FCC는 TIB 규칙을 채택한 바 있다. FCC는 TIB 규칙에서, 전화사업자가 요금청구서 상에 청구요금에 대하여 상세한 설명을 통해 오인의 소지가 없도록 하는 의무를 부과하고 있다. 이에 따라 요금청구서 상 설명에 대한 민원 발생시 FCC는 조사에 착수하여 사업자에게 강제 이행명령을 내릴 수 있도록 하였다.

또 다른 사례로 FCC는 ‘이동전화 이용자 권익강화법(Cell Phone Consumer Empowerment Act of 2007)’안을 마련하여 이용자로 하여금 충분한 정보에 입각한 선택(informed choices)을 할 수 있도록 하였다. 즉, 이용자가 자신의 수요와 예산에 맞게 서비스를 선택할 수 있도록 사업자로 하여금 관련 정보를 의무적으로 제공하도록 하였다. 법안은 이동전화가 사치품이던 시기에 수립된 이용자 관련 조항들을 변화하는 환경 및 이용자 경험에 맞추어 수정하고 있다. 특히 이용자가 장기약정시 서비스와 요금

에 관해 단순하고 명료한 정보를 얻을 수 있도록 강제하고 있으며, 계약 후 30일 이전에 조기 위약금 없이 계약을 해지할 수 있도록 함으로써 이용자로 하여금 자신의 수요에 맞지 않는 서비스 계약을 해지할 수 있는 유연성을 확보하도록 하였다. 이와 함께 법안은, 배타적으로 하나의 사업자만을 사용하게 하여 이용자가 사업자를 전환할 때 새로운 단말기를 구매할 수밖에 없는 잠금폰(locking phone)관행에 대해 조사할 의무를 FCC에 부과하고 있다.

□ 호 주

호주 정부와 방송통신 규제당국인 ACMA(Australian Communications and Media Authority)는 이용자 정책 수립 및 평가를 위해 정기적인 조사를 통해 이용자 경험에 대한 보고서를 발간하고 있다. 가장 최근의 보고서로는 '09년 8월에 발간된 ACMA (2009a) “Community Attitudes to Unsolicited Communications”는 스팸 등의 텔레마케팅과 전기통신서비스에 대해 이용자들의 경험과 의견을 설문 조사하고 있다. ACMA는 해당 보고서를 바탕으로 사업자들의 불법 마케팅 등의 행위를 규제하는 체계에 대해 이용자들이 얼마나 인식하고 있으며 이용자 보호 정책이 효과적으로 작동하고 있는지를 평가하고 있다.

또한 ACMA는 “Australia in the Digital Economy Series”라는 연속 보고서를 통해 인터넷 콘텐츠와 전송 서비스에 대한 실태를 조사하고 이용자들에게 영향이 큰 이슈를 발굴하여 해결 방안 도출과 이용자 교육 시행 등에 반영하고 있다.⁵⁾ 이처럼 ACMA는 온라인서비스의 ‘이용가능성 및 가입’과 관련된 정보를 수집하고 이를 분석한 보고서를 지속적으로 발간하고 있다. “Australia in the Digital Economy Series”는 규제당국의 정책 수립 및 집행에 객관적인 근거를 마련해주고 있으며, 성장하고 있는 디지털 경제와 관련하여 주요 이해관계자들에게 조언을 제시하고 있다(ACMA,

5) 이와 같은 보고서 발간과 이용자 교육 시행 등은 ‘section 94 Schedule 5 Broadcasting Services Act 1992’와 ‘section 8(d) ACMA Act 2005’ 등에 규정되어 있다.

2009b; ACMA, 2009c).

한편, ACMA는 “Convergence and Communications” 보고서 시리즈를 통해 방송통신서비스의 제공 및 사용 현황을 조사하고 이를 분석하여 산업 규제 및 이용자 보호 정책의 근거로 활용하고 있다. '09년에 발간된 “Convergence and Communications” 보고서 시리즈에는 “Report 1: Australian household consumers’ take-up and use of voice communications services”와 “Report 2: Take-up and use of communications by small and medium enterprises”, 그리고 “Australian consumer satisfaction with communications services” 등이 있으며, 각각 방송통신서비스의 가입 및 이용과 만족도 등에 대해 조사하고 있다(ACMA, 2009d; ACMA, 2009e; ACMA, 2009f).

제 3 장 해외 사례: 영국 Ofcom의 Consumer Experience

본 장에서는 앞에서 살펴본 바대로 영국 Ofcom이 '06년에 설정한 이용자 정책의 거시적 목표에 따라 '06년부터 현재까지⁶⁾ 매년 진행하고 있는 Consumer Experience의 주요 내용에 대해 간략히 살펴보고 있다. 본 연구는 올해 처음 파일럿 테스트 형식으로 방송통신융합 서비스 시장에서의 이용자 경험 평가를 실시하였으며(주요 내용은 4장을 참고), 이를 위해 벤치마킹의 대상이 되는 Consumer Experience의 '08년 주요 조사 내용과 정책 평가 사안을 살펴보았다.

제 1 절 Consumer Experience의 개요

Ofcom은 '06년부터 '08년까지 매년 통신(유선과 이동), 인터넷, 디지털방송(TV와 라디오) 시장에서 (1) consumer access and take-up, (2) consumer choices, value and range, (3) consumer empowerment, (4) consumer protection and concerns의 4개 이슈에 대해 이용자의 경험을 조사하고 이를 바탕으로 이용자 정책에 대한 평가를 추가하여 Consumer Experience를 발간하고 있다. 본 절에서는 Consumer Experience의 목표와 배경, 구성, 주요 방법론 등에 대해 개괄하고 있다.

1. 목표와 주요 구성

Ofcom은 급변하는 방송통신서비스 시장에서 규제·정책 기관의 경쟁 정책 및 이용자 보호 정책이 이용자의 경험과 후생에 어떠한 영향을 미치고 있으며 효과적으

6) 가장 최근의 보고서(Ofcom, 2008a; Ofcom, 2008b)는 '08년 11월에 발간된 “The Consumer Experience 2008”로, '06년 이래 현재까지 총 3번의 연차보고서가 발간되었다.

로 기능하고 있는지에 대해 종합적이고 체계적으로 평가할 수 있는 합리적 기준을 마련할 필요성을 '06년 Consumer Policy를 통해 언급하였다. 이러한 배경에 따라 '06년부터 발간되기 시작한 Consumer Experience는 방송통신융합 환경의 진전과 다양하고 복합적인 신상품 출현, 그리고 시장 경쟁의 심화 등 급변하는 환경 하에서 이용자가 선호하는 서비스와 사업자의 자유롭고 합리적인 선택을 제한하는 요인을 종합적이고 정기적으로 진단한다는 목표를 설정하고 있다. 나아가 이용자 경험의 구체적인 양상을 살펴봄으로써 규제기관의 정책 집행이 효과적인지를 평가하고, 그 결과를 정책 수립 및 개선 과정에 체계적으로 반영한다는 목표를 세우고 있다. 즉, 방송통신서비스 시장의 급격한 환경변화에 따라 경쟁 정책 및 이용자 보호 정책의 유효성이 떨어질 수 있기 때문에 이용자의 서비스 이용 실태에 대한 개괄적인 시장 조사를 넘어 구체적인 양상을 파악함과 동시에 이용자 보호 정책의 유효성에 대한 객관적 평가가 필요하다는 것이다. Ofcom이 Consumer Experience를 발간하는 과정에서 수집한 자료와 이용자 경험에 대해 추적한 보고서는 이후 방송통신 정책수립 및 법·제도 개선방안 도출 시 주요 검토 자료로 활용이 가능할 것으로 기대된다. 또한 정기적인 조사 및 보고서 발간을 통해 일관되고 장기적인 정책수립과 유연한 정책집행 및 개선안 마련이 가능하다. 무엇보다 급변하는 환경 변화 속에서 신속한 정책적 대응을 위한 기초 통계 및 정책 제언 자료로 활용할 수 있다는 점도 Consumer Experience의 가장 중요한 기대 효과 중 하나이다.

Ofcom은 Consumer Experience의 발간을 위해 먼저, 체계적이고 광범위하게 원시 자료를 수집하고 있다. 분기별로 진행되는 Ofcom communications tracking survey와 Ofcom consumer concerns survey, 그리고 연간 단위로 진행되는 Ofcom consumer decision-making survey, 비정기적으로 진행되는 Ofcom visual impairment research와 Ofcom learning disabilities research 등은 인구통계학적 특성⁷⁾과 소득⁸⁾, 참여도⁹⁾ 전반에 걸쳐

7) demographic group은 연령(age)과 사회경제적 계층(socio-economic group)으로 나누어진다. 연령은 15~24, 25~44, 45~64, 65~74, 75이상 등으로 구분된다. 사회경

방송통신서비스의 이용 경험에 대해 광범위한 정량적·정성적 자료를 수집하고 있다. 이렇게 수집된 자료를 바탕으로 Ofcom은 설문과 인터뷰 등의 통계 자료를 정리한 “Consumer Experience-Research Report”를 발간하고 있다(Ofcom, 2008a). 여기서는 방송통신서비스 분야의 이용자 경험과 관련된 자료들을 4개 이슈로 나누어서 체계적으로 정리하고 있으며 원시 자료를 기술적(descriptive)으로 서술하고 있다. '08년 보고서에서는 '06년 이래로 분기 및 연도별로 수집되어온 자료들의 특성 변화가 통계적으로 유의한지에 대해 보다 많은 관심을 기울이고 있다. 즉, 시간의 흐름에 따라 이용자 경험의 변화 양상이 어떻게 나타나는지를 살펴보고 있으며 해가 거듭될수록 이러한 시계열적 분석을 통해 환경 변화가 이용자 경험에 미치는 영향을 보다 체계적으로 추적할 수 있을 것으로 보인다. 또한 Ofcom은 Research Report의 결과를 바탕으로 “Consumer Experience-Policy Evaluation”도 발간하고 있다(Ofcom, 2008b). Policy Evaluation은 Research Report의 내용에 더해 최근 방송통신 시장의 기술적·제도적 환경변화에 대해 분석하고 있으며, 이용자 경험의 변화 양상을 분석하여 이용자 정책이 효과적으로 작동하고 있는지에 대해 평가하고 있다. 보고서 구성에 있

제적 계층은 A(의사, 건축가, 경영자 등의 전문직), B(대학교수, 정부고위직, 기업 중간관리층 등) C1(간호사, 약사, 판매원 등), C2(숙련 육체노동자), D(비숙련 노동자), E(임시직) 등으로 구분된다.

- 8) 소득은 11.5K 미만, 11.5~17.5K, 17.5~29.9K, 30K 이상(단위: 파운드) 등으로 구분된다.
9) 참여도는 방송통신시장에 대한 참여 수준에 의해 구분된다. Ofcom은 사업자 전환 경험과 현 사업자와의 협상 경험, 정보 인지도, 시장 상황 변화에 대한 인지도 등을 바탕으로 다음과 같이 4개 수준으로 참여도를 구분하였다.

	과거 행위 (전환경험이 있는가?, 전환을 고려한 적이 있는가?, 협상을 통해 기존 계약을 변경한 적이 있는가?)	현재 행위 (시장 상황을 주시하면서 보다 나은 거래 조건을 위해 정보를 획득하고 있는가?)
비활동적인(inactive)	하	하
수동적인(passive)	중	중
관심이 있는(interested)	중	상
참여적인(engaged)	상	상

어서는 Research Report와 동일하게 4개 분야로 이루어져 있다.

이처럼 Consumer Experience는 Research Report와 Policy Evaluation 2개의 보고서로 구성되어 있는데, 두 보고서 모두 공통적으로 4개의 주요 이슈를 다루고 있다. 첫 번째 주제는 방송통신서비스 접근 및 가입(consumer access and take-up)이다. 이

〈표 3-1〉 Ofcom Consumer Experience: Consumer Access and Take-up

분 류	상세 내용
방송통신서비스별 이용가능성	○ 유선전화 서비스별 이용가능성 ○ 이동전화 서비스 이용가능성 ○ 초고속인터넷 서비스 이용가능성 ○ 디지털방송 서비스 이용가능성
방송통신서비스별 가입 현황	○ 유선전화 서비스 가입 현황 ○ VoIP 서비스 인지도 및 가입 현황 ○ 지역/인구통계학/소득별 유선전화 서비스 가입 현황 ○ 이동전화 서비스 가입 현황 ○ 지역/인구통계학/소득별 이동전화 서비스 가입 현황 ○ 이동전화 서비스 요금제별 가입 트렌드 ○ 유선전화 없이 이동전화만 사용하는 이용자 관련 통계 ○ 이용자들의 유무선 대체성 관련 통계 ○ PC 소유 현황 및 지역/인구통계학/소득 관련 통계 ○ 초고속인터넷(가정)서비스 가입 현황 및 지역/인구통계학/소득 관련 통계 ○ 초고속인터넷 관련 정보(가입절차, 속도 등)인지도 현황 ○ 플랫폼별 디지털방송 가입 현황 ○ 디지털방송 가입자의 지역/인구통계학/소득 관련 통계 ○ 결합상품 가입 현황
방송통신서비스별 비이용자 관련 통계	○ 서비스별 비이용(비가입)현황 ○ 비가입 의도 및 이유 ○ 자발적 비이용자 관련 통계 ○ 비자발적 비이용자 관련 통계
방송통신서비스 관련 기술 이용의 어려움 관련 통계	○ 기술 이용의 어려움 관련 통계 ○ 기술 이용의 어려움을 느끼는 이용자들의 프로파일 통계
방송통신서비스 이용 취약계층 관련 통계	○ 고령층 이용자 관련 통계 ○ 시각장애 이용자 관련 통계 ○ 학습장애 이용자 관련 통계 ○ 소수인종 이용자 관련 통계

섹션에서는 방송통신서비스의 이용가능성과 가입 현황에 대해 조사하고 있다. 이를 통해 Ofcom은 방송통신서비스 각 시장의 활성화 정도를 평가하고 기본적 서비스가 제공되고 있는지를 점검하고 있다. 접근 및 가입 관련 통계의 주요 내용은 앞의 〈표 3-1〉 내용과 같다.

두 번째 주제는 방송통신서비스 이용자들의 선택 및 가치(consumer choices, value and range)이다. 이 섹션에서는 방송통신서비스 요금 추이와 이용자들의 사업자 인지 및 선택 현황, 이용자 만족도 조사 등이 보고되고 있다. 이를 통해 Ofcom은 이용자의 서비스 선택 행위가 어떻게 이루어지고 있고, 서비스에 대해 이용자가 부여하는 가치에 비하여 양질의 서비스가 제공되고 있는지를 평가하고 있다. 대표적으로 요금 대비 만족도 수준이 어떠한지를 조사하고 있다. 선택 및 가치 관련 통계의 주요 내용은 다음 표의 내용과 같다.

〈표 3-2〉 Ofcom Consumer Experience: Consumer Choices, Value and Range

분 류	상세 내용
방송통신서비스별 사업자 현황	○ 사업자 현황
이용자의 사업자 인지도 현황	○ 방송통신서비스별 이용자의 사업자 인지도 현황
방송통신서비스별 이용자 만족도 현황	○ 서비스별 이용자 만족도 현황 ○ 서비스별 이용자 불만족도 현황 ○ 인구통계학적 이용자 그룹별 불만족도 현황 ○ 참여도 수준별 불만족도 현황 ○ 서비스 가격 대비 만족도 현황 ○ 인구통계학적 이용자 그룹별 서비스 신뢰도 ○ 참여도 수준별 서비스 신뢰도 ○ 초고속인터넷 속도에 대한 만족도 현황
서비스 이용 요금 관련 통계	○ 서비스별 이용 요금 현황 ○ 서비스별 이용 요금 변화 추이
방송통신서비스 이용 요금 국제간 비교	○ 서비스별 이용 요금 국제간 비교

세 번째 주제는 이용자 권익증진(consumer empowerment)이다. 이 섹션에서는 방송통신서비스 시장에서 서비스 가입과 전환 등에 있어 이용자들의 참여도 수준과

정보 이용 수준을 조사하고 있다. 앞의 두 가지 주제에 대한 조사를 바탕으로 서비스에 대한 통제권(협상력)이 이용자들에게 주워지고 있는가를 평가하고 있다. 이용자 권익증진 관련 통계의 주요 내용은 다음 표의 내용과 같다.

〈표 3-3〉 Ofcom Consumer Experience: Consumer Empowerment

분 류	상세 내용
시장 참여도 관련 통계	○ 이용자의 방송통신서비스 시장 참여도 및 관련 트렌드
방송통신서비스 전환 관련 통계	○ 최근 1년간 서비스 및 사업자 전환 관련 통계 ○ 유선전화 사업자 전환 관련 통계 ○ 유선전화 사업자 전환 이용자의 인구통계학적 특성 ○ 유선전화 사업자 전환 상담 경험 관련 통계 ○ 이동전화 사업자 전환 관련 통계 ○ 이동전화 사업자 전환 이용자의 인구통계학적 특성 ○ 이동전화 사업자 전환 상담 경험 관련 통계 ○ 초고속인터넷 사업자 전환 관련 통계 ○ 초고속인터넷 사업자 전환 이용자의 인구통계학적 특성 ○ 초고속인터넷 사업자 전환 상담 경험 관련 통계 ○ 디지털방송 사업자 전환 관련 통계 ○ 디지털방송 사업자 전환 이용자의 인구통계학적 특성 ○ 디지털방송 사업자 전환 상담 경험 관련 통계 ○ 결합상품 사업자 전환 관련 통계 ○ 결합상품 사업자 전환 이용자의 인구통계학적 특성 ○ 결합상품 사업자 전환 상담 경험 관련 통계 ○ 다른 시장과 방송통신서비스 시장 간 전환(비용)비교
전환 용이성 관련 통계	○ 전환 경험이 있는 이용자들의 의견 ○ 전환 경험이 없는 이용자들의 의견 ○ 사업자 전환 장벽 관련 통계
신뢰성 있는 정보의 원천	○ 신뢰성 있는 정보에 대한 인지도 ○ 신뢰성 있는 정보 원천의 유형이
이용자들의 사업자별 요금 비교의 용이성	○ 요금 비교에 어려움을 느끼는 이용자들의 인구통계학적 특성
방송통신서비스 이용 취약계층 관련 통계	○ 고령층 이용자 관련 통계 ○ 장애인 이용자 관련 통계

마지막으로 네 번째 주제는 방송통신서비스 이용자 불만 및 보호(consumer protection and concerns)이다. 이 섹션에서는 이용자 불만·피해 현황과 민원처리 과정에 대한 인지여부 등을 조사하고 있다. 이용자 불만 및 보호 관련 통계의 주요 내용은 다음 표의 내용과 같다.

〈표 3-4〉 Ofcom Consumer Experience: Consumer Protection and Concerns

분 류	상세 내용
이용자 불만 관련 통계	○ 부당 판매 관련 통계 ○ 스팸 등 서비스 이용 애로 관련 통계 ○ 요금 관련 불만 통계 ○ 서비스별 이용자 불만 관련 통계
불만 접수 및 처리 과정에 대한 인지 관련 통계	○ 불만 처리 경험이 있는 이용자들 관련 통계 ○ 불만을 처리하지 않은 이용자들 관련 통계
방송통신서비스 이용 취약계층 관련 통계	○ 고령층 이용자 관련 통계 ○ 장애인 이용자 관련 통계

2. 통계조사 방법론

전술한대로 Ofcom은 정기·비정기 서베이를 포함하여 정량·정성조사와 2차 데이터 등 다양한 통계조사 방법을 활용하고 있다. '08년 한 해 동안 실시된 조사 방법론에는 Ofcom communications tracking survey, Ofcom consumer concerns survey, Ofcom decision-making survey, Ofcom visual impairment research, Ofcom visual impairment research 등이 있다.

먼저, Ofcom communications tracking survey('08)는 분기별로 지속적으로 이루어지는 대면 인터뷰(face-to-face survey) 방식으로 진행되었다. tracking survey의 주요 목적은, 영국 방송통신시장에서 이용자들의 행동에 대한 이해를 도모하여 시장경쟁의 변화를 모니터링하고 성공적인 시장경쟁 여부를 평가하기 위한 것이다. 분기별로 약 2,000명의 샘플에 대해 조사를 실시하고 있으며 '08년의 경우 1분기(1월)와 2분기(4, 5, 6월)에 조사가 시행되었다. 15세 이상의 영국 성인을 대상으로 성, 나이, 사

회경제적 그룹, 고용현황, 지역(cabled/non-cabled 지역, 도시/지방 등), 소득수준 등에 따라 분류하여 영국을 대표하는 표본을 구성하고 있다. 또한 필요할 경우 영국 성인 인구를 대표하기 위해 가중치를 부여하고 있다.

두 번째로 Ofcom consumer concerns survey('08)는 특별 대면 서베이(Ad hoc face-to-face survey) 방식으로 진행되었다. concerns survey는 방송통신 시장에서 이용자들의 불만 및 주요 관심사를 모니터링하고 그 수준과 유형을 조사하는 것이 주요 목적이다. 진행될 때 마다 약 1,000명의 샘플에 대해 조사가 이루어지고 있으며, '08년 보고서를 위해 '07년 10월과 '08년 3월, '08년 6월, '08년 9월에 총 네 차례에 걸쳐 조사가 진행되었다. 16세 이상의 영국 성인을 대상으로 조사가 진행되었으며 필요할 경우 대표성을 위해 가중치가 부여되었다.

세 번째로 Ofcom decision-making survey('08)는 유무선 전화를 이용한 전화조사 방식으로 진행되었다. '08년 decision-making survey의 주요 목적은, 융합 환경의 진전에 따라 결합상품 구매(bundled purchasing)가 이용자들의 의사결정에 미치는 어떠한 영향을 미치고 있는지를 살펴보는 것이다. 이를 위해 유선과 무선, 인터넷(초고속포함), 다채널방송 시장을 대상으로 조사가 진행되었다. 특히 방송통신시장에서 이용자들의 참여도를 모니터링하고 있으며, 인구통계학 그룹별로 이용자들의 사업자에 대한 인지도 및 만족도 수준을 조사함으로써 어떠한 그룹이 취약한 상황에 놓여 있는지를 살펴보았다. 샘플 크기는 각각 941(유선), 1270(이동전화), 460(초고속인터넷), 536(번들서비스를 구매한 영국 성인), 488(유료방송)로 구성되었으며 '08년 7월부터 8월까지 조사가 시행되었다.

네 번째로 Ofcom visual impairment research('08)는 심층 면접 방식으로 진행되었으며, 40여명의 샘플을 대상으로 시각장애가 있는 이용자들이 방송통신서비스의 이용 및 가입(소유)등에 있어 취약한 측면이 있는지를 조사하였다. '08년 3월 25일부터 4월 5일까지 조사가 진행되었으며, 샘플은 시각장애가 있는 성인 및 8세 이상의 청소년을 대상으로 선정되었다. 장애 정도는 장애인 관련 기관의 컨설팅이션을 받아 Ofcom에서 마련한 index를 근거로 판단하였다.

마지막으로 Ofcom learning disability research('08)는 심층 면접과 문화기술지적 면접(ethnographic interviews)방식으로 진행되었다. disability research의 주요 목적은 지적장애가 있는 이용자들이 방송통신서비스의 이용 및 가입(소유) 등에 있어 취약한 측면이 있는지를 조사하는 것이었다. '08년 7월부터 8월까지, 27명을 대상으로 심층 면접이 이루어졌고 8명에 대해서는 추가로 문화기술지적 면접을 진행하였다. 샘플 정의는 어렸을 때부터 중급의 지적 장애가 있었던 18세 이상의 성인으로 이루어졌고 난독증이 있는 경우는 제외되었다.

제 2 절 이용가능성 및 가입

본 절에서는 '08년 Consumer Experience의 'Research Report'와 'Policy Evaluation'에서 다루고 있는 '이용가능성 및 가입(availability and take-up)' 섹션의 주요 내용을 살펴보고 있다. 주요 통계 자료를 리뷰하고 이를 바탕으로 한 Ofcom의 정책 평가 내용에 대해 살펴본다.

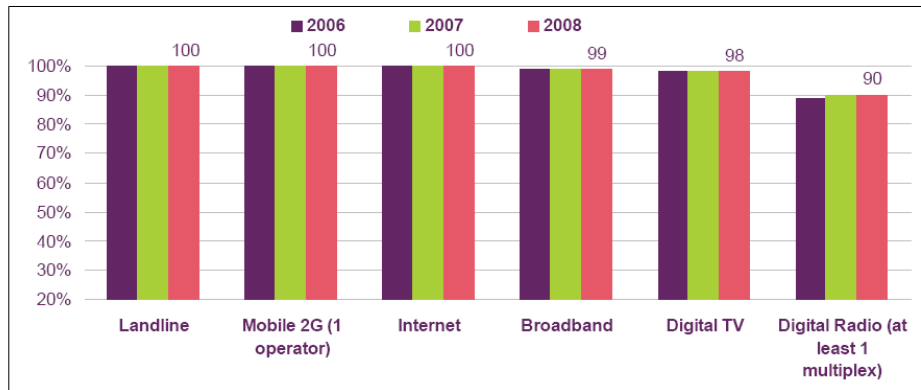
☐ Availability of communications services

'06년과 '08년 사이에 통신서비스의 이용가능성은 안정세를 유지하고 있다. 유선 전화, 2G 이동통신(1개 사업자), 인터넷(초고속인터넷 포함), 디지털 TV와 디지털 라디오는 이용자의 90% 이상이 서비스를 이용할 수 있는 것으로 조사되었다.

그러나 2G 이동전화의 경우 4개 사업자의 서비스를 모두 이용할 수 있는 이용자들은 약 90%이며, 3G 이동전화의 경우 1개 사업자의 서비스를 이용할 수 있는 이용자는 90%, 4개 사업자의 서비스를 이용할 수 있는 이용자는 60%에 불과한 것으로 나타났다.

초고속 인터넷의 경우 '08년 기준으로 케이블(Cable)은 49%, ADSL은 99%, LLU는 80%의 이용가능성을 보이고 있다. LLU의 이용가능성은 '06년 44%에서 '07년 67%, '08년 80%로 지속적으로 증가하고 있다.

〔그림 3-1〕 영국 방송통신 서비스 이용가능성

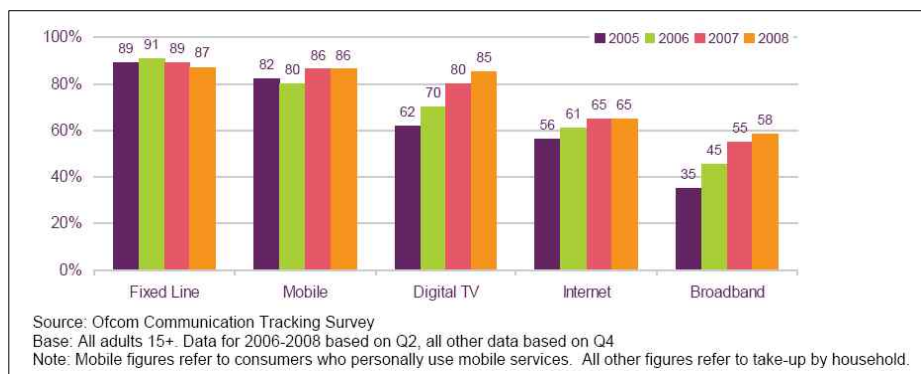


자료: Ofcom(2008a)

□ Take-up of communications services

유선전화 서비스 가입률은 '06년 이래로 감소 추세를 보이고 있다. 이동통신 서비스 가입은 '07년과 '08년에 안정세를 유지하고 있다. 이용자들이 초고속인터넷으로 서비스를 전환하여 초고속 가입률이 지속적으로 증가하고 있음에도, 인터넷 서비스의 가입률은 '06년과 '07년에 변동 없이 안정세를 보이고 있다. 디지털 TV의 가입은 '07년 80%에서 '08년 85%로 증가하였다.

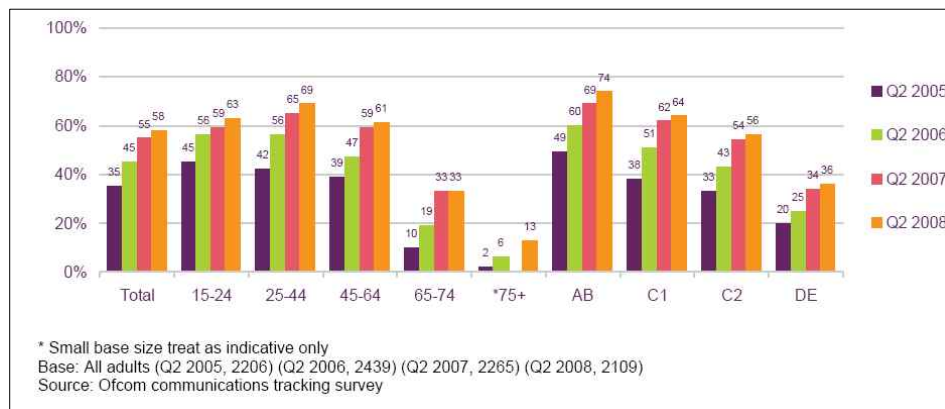
〔그림 3-2〕 영국 방송통신 서비스 가입률



자료: Ofcom(2008b)

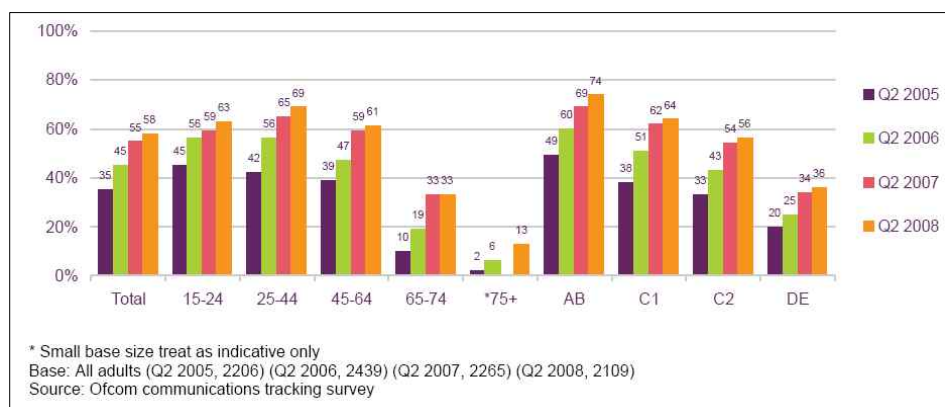
한편, 연령과 사회경제적 계층별 가정에서의 초고속인터넷 가입률을 비교해보면, '08년 2분기 기준으로 전체 58% 가입률과 비교하여 65세~74세가 33%, 75세 이상이 13%로 나타났다. 소득별로는 11,500파운드 이하 소득층의 가입률이 28%이며 11,500파운드~17,500파운드 소득층의 가입률은 44%로 '07년 2분기 47%에서 '08년 2분기 44%로 오히려 감소하였다.

〔그림 3-3〕 영국 가정에서의 초고속인터넷 연령 및 사회경제적 계층별 가입률



자료: Ofcom(2008a)

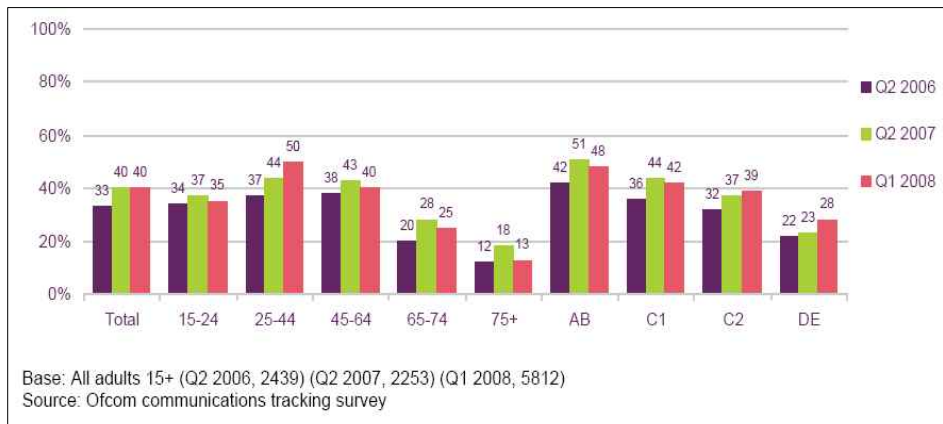
〔그림 3-4〕 영국 가정에서의 초고속인터넷 소득별 가입률



자료: Ofcom(2008a)

결합상품 가입률을 연령 및 사회경제적 계층별로 분류해보면, '08년 1분기 기준 전체 40%의 가입률과 비교하여 65세~74세가 25%, 75세 이상이 13%의 가입률을 보이고 있다. 이는 '07년 2분기와 비교해볼 때 3분기 동안 각각 3%와 5%가 감소한 수치이다. 반면, C2(숙련 육체노동자)와 D(비숙련 노동자), E(임시직)계층의 결합상품 가입률은 '06년 2분기부터 '08년 1분기까지 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

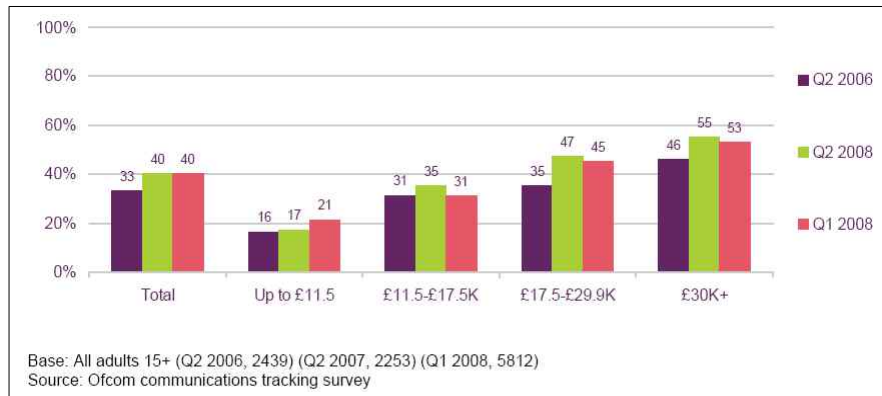
〔그림 3-5〕 영국 연령 및 사회경제적 계층별 결합상품 가입률



자료: Ofcom(2008a)

'08년 1분기 기준 소득별 결합상품 가입률은, 11,500파운드 이하가 21%, 11,500파운드~17,500파운드가 31%, 17,500파운드~29,900파운드가 45%, 30,000파운드 이상이 53%를 나타내고 있다. 전체 가입률이 40%로 '07년 2분기 40%에서 변화가 없지만, 11,500파운드 이하 소득층은 '07년 2분기 17%에서 '08년 1분기 21%로 약 4% 가량 증가한 추세를 보였다.

〔그림 3-6〕 영국 소득별 결합상품 가입률

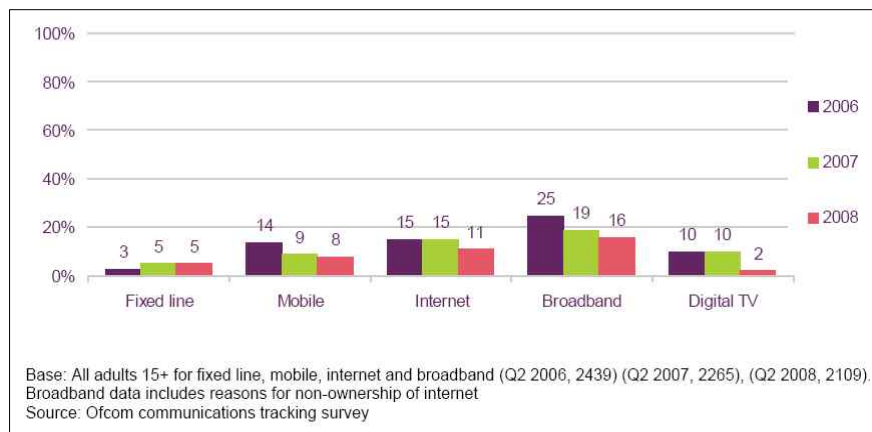


자료: Ofcom(2008a)

□ Non-ownership of communications services

방송통신서비스에 자발적으로 가입하지 않는다는 응답자의 비율이 유선전화 서비스를 제외하고 이동전화, 인터넷(초고속인터넷 포함), 디지털 TV 서비스에 지속적인 감소추세를 보이고 있다. 유선전화에 자발적으로 가입하지 않는 이유

〔그림 3-7〕 영국 방송통신서비스 자발적 비가입 추이



자료: Ofcom(2008a)

로는 “유선전화에 대한 필요성을 느끼지 못해서”, “유선전화 대신 이동전화를 사용하는 것에 만족하고 있어서” 등의 응답이 가장 많은 것으로 나타났다.

□ Degree of difficulty in using technology

방송통신서비스를 이용함에 있어 기술적인 어려움을 느끼는지에 대한 조사에서는, 유선전화가 7%, 이동전화가 12%, PC가 7%, TV가 12%로 조사되었다. 이동전화의 경우 '07년 24%에 비해 '08년 12%로 기술적인 어려움을 느낀다는 응답자의 비율이 크게 감소하였다. 이동전화를 이용함에 있어 가장 큰 어려움의 요인으로는 SMS 작성이 가장 많았으나 '07년 12%에서 '08년 4%로 크게 감소한 결과를 나타냈다.

□ 이용가능성 및 가입 관련 정책 평가의 주요 내용

통신(유선과 이동), 인터넷, 디지털방송 서비스 시장에서 이용가능성 및 가입 관련 조사의 결과 Ofcom은 10명의 이용자 중 약 9명이 유선과 이동, 인터넷, 방송 서비스를 이용하고 있는 등 높은 이용가능성(availability)을 보이고 있다고 보고하고 있다. 그러나 이동전화와 초고속인터넷 서비스를 받을 수 없는 지역(not-spots)의 문제가 여전히 남아 있음을 지적하고 있다. 따라서 Ofcom은 향후 현재의 서비스별 커버리지 격차의 현황과 문제를 파악하고 이를 바탕으로 문제를 해결하기 위한 구체적인 액션을 취할 것이라는 입장을 밝히고 있다.

방송통신서비스 가입률은 '05년에서 '07년 사이에 전반적으로 지속적인 상승세를 나타냈으나, '08년에 들어 유선시장의 가입률은 다소 감소하였고, 이동전화와 인터넷, 결합상품 등의 가입률은 안정세를 보이고 있다. 반면 초고속인터넷과 디지털 TV의 가입률은 지속적인 증가세를 보이고 있다. 취약 계층의 인터넷 가입은 다른 계층에 비해 여전히 낮은 상태를 나타내는 것으로 조사되었다. 한편, 초고속인터넷과 결합상품의 경우 고령층과 저소득층의 가입률이 낮은 것으로 나타났다. 결합상품의 경우 단일 상품에 비해 이용자에게 더 많은 혜택이 주어지고 있는 점을 고려하

면, 취약 계층은 시장의 다양한 서비스들 간 경쟁의 혜택을 제대로 받지 못하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

Ofcom은 위와 같은 결과를 바탕으로 ‘방송통신서비스 접근과 가입’ 정책에 대한 시사점을 도출하고 있다. Ofcom은 이용자 그룹별로 가입과 이용에 있어 가장 중요한 장벽이 무엇인지를 식별하고 이를 어떻게 해결할 것인지에 대한 각 단계별 전략을 수립하기 위해, '09년 초에 컨설팅을 진행한다는 계획을 밝혔다. 이 과정에서 Ofcom은 다양한 이해관계자들을 참여시킬 계획이며, ‘이용가능성 및 가입’과 관련하여 영국 및 유럽 지역에서 미래에 어떠한 규제 프레임워크를 도입할 것인지에 대한 공론의 장을 마련한다는 계획을 수립하고 있다.

제 3 절 이용자 선택 및 가치

본 절에서는 '08년 Consumer Experience의 ‘Research Report’와 ‘Policy Evaluation’에서 다루고 있는 ‘이용자 선택 및 가치(consumer choice and value)’ 섹션의 주요 내용을 살펴보고 있다. 주요 통계 자료를 리뷰하고 이를 바탕으로 한 Ofcom의 정책 평가 내용에 대해 살펴본다.

☐ Range of operators available

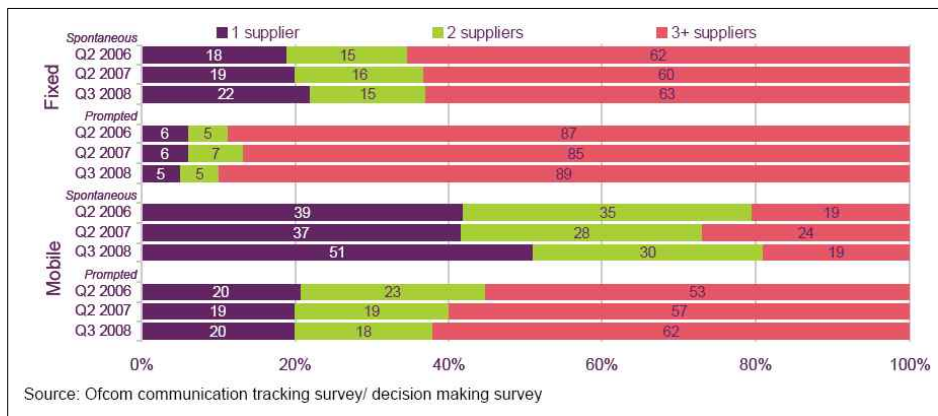
유선전화 시장의 경우 약 118개의 사업자들이 서비스를 제공하고 있으며 소규모 업체들의 수가 지속적으로 증가하고 있다. “The General Conditions of Entitlement”는 전기통신사업자들에게 긴급통신서비스(access to emergency services)와 요금에 대한 정보 공개 등의 기술적 기준에 대한 의무 사항을 부과하고 있는데, 소규모 업체들의 경우 요금 공개의 의무를 지고 있지 않다. 이동전화 시장에서 서비스를 제공하는 사업자의 수는 '07년 이후 변화를 보이고 있지 않다. 이동망을 보유한 MNO에는 Vodafone, Orange, T-Mobile, O2, 3 등 5개 사업자가 있으며, 약 100여개의 MVNO 사업자들이 이동전화 서비스를 제공하고 있다. 또한 영국에는 '08년 기준으로 약 498개의 방송 채

널이 존재하며, 이는 '06년 433개 채널에서 약 65개 채널이 증가한 수치이다. 이중 20개 채널은 공공 서비스 채널(public service channels)이며, 나머지 486개 채널은 상업용 채널(commercial channels)이다. 마지막으로 결합 상품의 경우 최소 13개 사업자가 서비스를 제공하고 있는 것으로 조사되었으며, 3개 사업자는 결합 상품만 판매하고 있다.

□ Awareness of suppliers

사업자간 경쟁과 마케팅 증가는 이용자로 하여금 사업자에 대한 인지도를 증가시키고 있는 것으로 나타났다. 2개 이상의 유무선 사업자들에 대한 보조인지도(prompted awareness)는 '07년 이후 전반적으로 증가하는 추세를 보였으나, 같은 기간 비보조인지도(spontaneous awareness)는 감소한 것으로 나타났다.

〔그림 3-8〕 영국 방송통신서비스 유선 및 무선 사업자에 대한 인지도



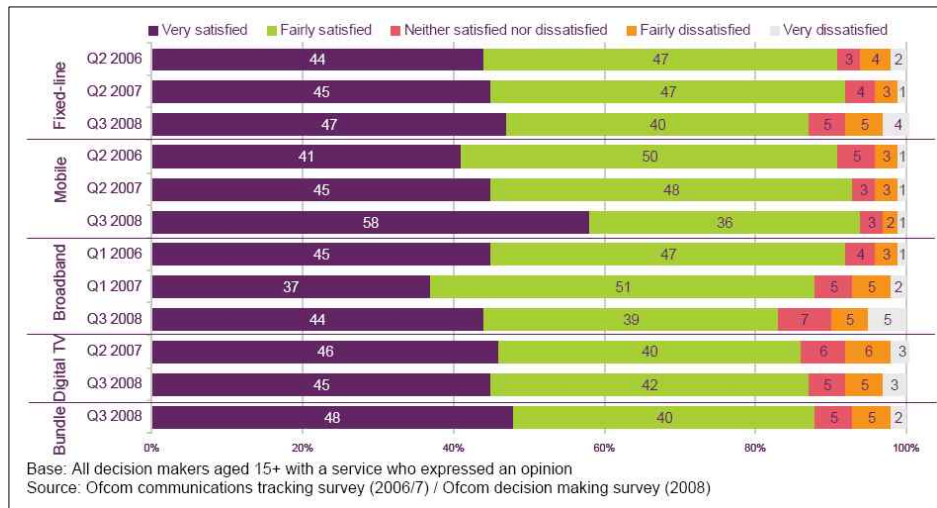
자료: Ofcom(2008b)

소득별로 보면, 17,500파운드 이하의 가계 소득을 갖는 이용자들은 고소득 계층에 비해 2개 이상의 유무선 사업자들에 대한 인지도에서 낮은 수치를 보였다. 이러한 결과는 65세 이상의 고연령층에서도 비슷하게 나타났다.

□ Satisfaction with communications services

현재 이용하고 있는 서비스에 만족한다는 응답률은 서비스별로 다양한 편차를 보였다. 유선시장의 경우 만족한다(very satisfied+fairly satisfied)는 응답 비율은 '06년 2분기 91%에서 '08년 3분기 87%로 감소하였다. 이동전화의 경우는 만족한다(very satisfied+fairly satisfied)는 응답 비율이 '06년 2분기 91%에서 '08년 3분기 94%로 증가하였으며, 특히 매우 만족(very satisfied)의 비율이 '07년 2분기 45%에서 '08년 3분기 58%로 크게 증가하였다. 초고속인터넷의 경우는 만족한다(very satisfied+fairly satisfied)는 응답 비율이 '06년 1분기 92%에서 '08년 3분기 83%로 크게 감소한 결과를 보였다. '08년 3분기에 처음 조사가 실시된 결합상품의 경우는 '매우 만족'의 비율이 48%, '대략 만족'의 비율이 40%로 나타났다.

〔그림 3-9〕 영국 방송통신서비스별 만족도



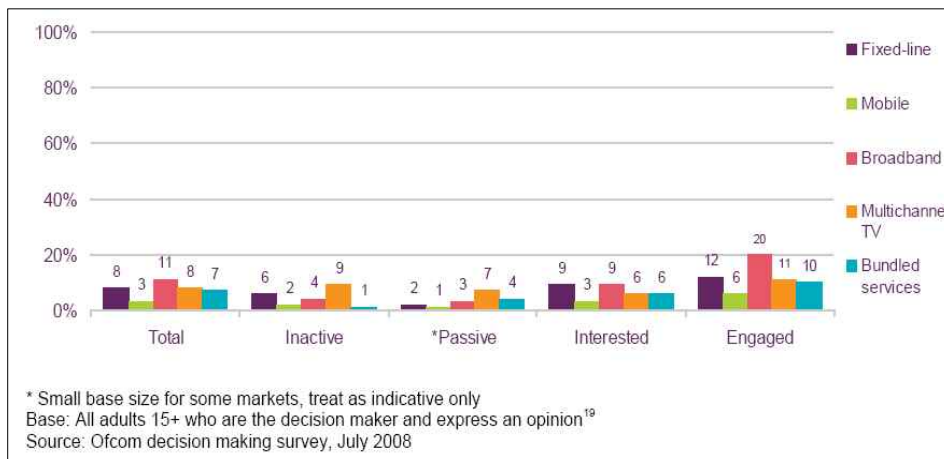
자료: Ofcom(2008a)

전반적인 불만족도에 있어, 25세에서 44세까지의 연령층에서 유선전화와 초고속 인터넷에 대한 불만족도가 다른 연령층에 비해 높게 나타났으며, 65세 이상의 연령

층은 결합상품에 대한 불만족도가 상대적으로 높은 것으로 조사되었다.

한편, 시장 참여도 수준별 불만족도를 살펴봄으로써 시장에 대한 이해도와 정보력 등에서 취약한 계층의 불만족도가 높게 나타나는지를 평가해볼 수 있다. 조사의 결과, 시장 참여 수준이 가장 높은 그룹(Engaged)의 불만족도가 가장 큰 것으로 나타났다. 특히 참여 수준이 높은 계층(Engaged)의 많은 비율(20%)이 초고속인터넷 서비스에 대해 불만족하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 초고속인터넷 시장에서 평균 참여도의 불만족 비율인 11%의 약 2배 가량을 차지하는 수치이다. 참여 수준이 높은 계층(Engaged)은 2개 이상의 사업자에 대한 인지도도 높은 계층으로 사업자 전환 경험이 다른 계층에 비해 많다. 따라서 이들이 사업자를 전환하는 과정에서 불만족을 경험하고 있는 것으로 추정할 수 있다.

[그림 3-10] 영국 방송통신서비스 참여도별 불만족 현황



자료: Ofcom(2008a)

한편, 초고속인터넷의 속도에 대한 만족도는 '07년에 비해 '08년에도 증가하는 추세를 나타냈으며, 참여 수준이 높은 계층에서도 불만족도의 가장 큰 요인이 초고속인터넷 속도인 것으로 조사되었다.

□ Spend on UK communications services

영국 가정은 '07년 기준으로 총 가계지출의 약 3%를 통신서비스 지출에 사용하고 있는 것으로 나타났다. '03년을 기점으로 이동전화에 대한 지출액이 유선전화에 대한 지출액을 넘어섰으며, '07년 기준으로 유선전화에 23파운드, 이동전화에 33파운드, 인터넷과 초고속인터넷에 9파운드를 지출하고 있다. 총지출액은 '04년 70파운드에서 '07년 65파운드로 다소 감소하였으나 총 가계지출 대비 통신서비스 지출 비율은 약 3%로 변화없이 유지되고 있다.

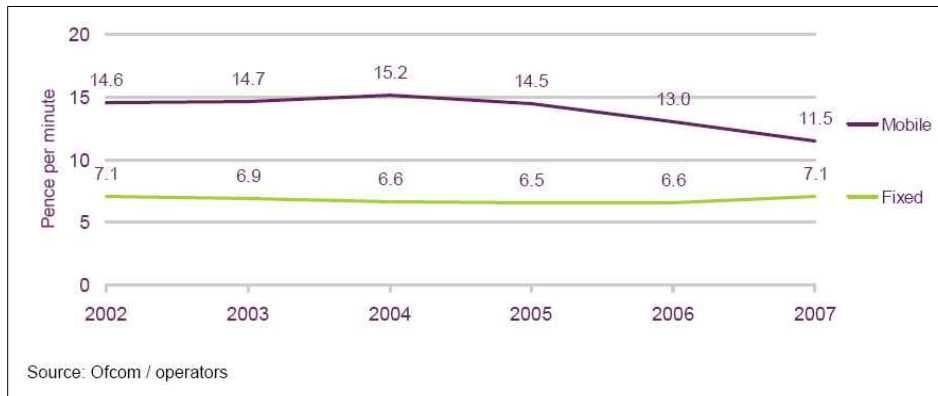
〔그림 3-11〕 영국 가계의 통신서비스 평균 지출 추이



자료: Ofcom(2008a)

한편, 유선전화와 이동전화의 음성 통화에 대한 분당 요금을 비교해보면, 이동전화의 경우 '02년에 분당 14.6펜스(pence)이던 것이 '07년에 11.5펜스까지 감소한 반면, 유선전화의 경우 '02년에 분당 7.1펜스에서 '05년 6.5펜스까지 감소하였다가 '07년에 다시 7.1펜스로 증가한 것으로 나타났다.

〔그림 3-12〕 영국 유선전화와 이동전화 분당 요금 변화 추이



자료: Ofcom(2008a)

□ 이용자 선택 및 가치 관련 정책 평가의 주요 내용

방송통신융합 환경은 이용자들의 서비스 이용 경험의 양상을 변화시키고 있다. Ofcom은 융합 환경에 따라 이용자들이 이용 가능한 서비스의 범위, 즉 이용 방법과 이용 지역의 범위가 확대되고 있다고 평가하고 있다. 사업자들의 수가 증가하고 있음은 물론, 지난 3년간 LLU의 이용가능성이 증가함에 따라 서로 다른 서비스들을 결합한 결합상품의 이용가능성도 높아지고 있다.

또한 현재 이용하고 있는 방송통신서비스에 만족한다는 응답률은 서비스별로 83%에서 94%로 나타났다. Ofcom은 이에 대해 서비스별 편차가 크고 여전히 불만족 응답률이 높은 것으로 평가하고 있다.

요금 수준에 있어서는 유선 전화의 경우 전반적으로 안정적인 추이를 나타내고 있으나 이동전화 요금은 지속적으로 감소하고 있다. Ofcom은 이에 대해 이동전화 가입자들이 가입시 무료통화 등의 혜택을 제공받기 때문인 것으로 평가하고 있다. 초고속인터넷 요금도 감소 추세를 보이고 있는데 이는 결합상품의 확산에 따라 초고속인터넷 요금을 할인 또는 무료로 제공해주는 사례가 늘고 있기 때문이다.

Ofcom은 위와 같은 조사를 바탕으로 ‘이용자 선택 및 가치’ 정책과 관련하여 이

용자 후생을 보다 증진시키기 위한 노력을 진행할 것임을 밝히고 있다. 특히 유료 방송과 이동전화 시장의 경쟁 상황을 지속적으로 모니터링할 것이며, 차세대망(NGN)인프라 구축을 위한 정책을 강화할 것임을 강조하고 있다. 또한 ‘이용자 권익 증진(consumer empowerment)’과 관련된 정책의 주요 목적으로, 현재 제공되는 다양한 서비스들에 대해 이용자들의 인지도를 높일 수 있도록 할 것이며, 고령층이 다양한 서비스 경쟁의 혜택을 얻을 수 있도록 하는 데에 정책의 초점을 두겠다고 밝히고 있다. 특히 어떤 그룹의 이용자들이 서비스 이용에 불만족해하고 있으며 불만족 요인이 무엇인지를 판별하는 데에 주력할 것임을 강조하고 있다.

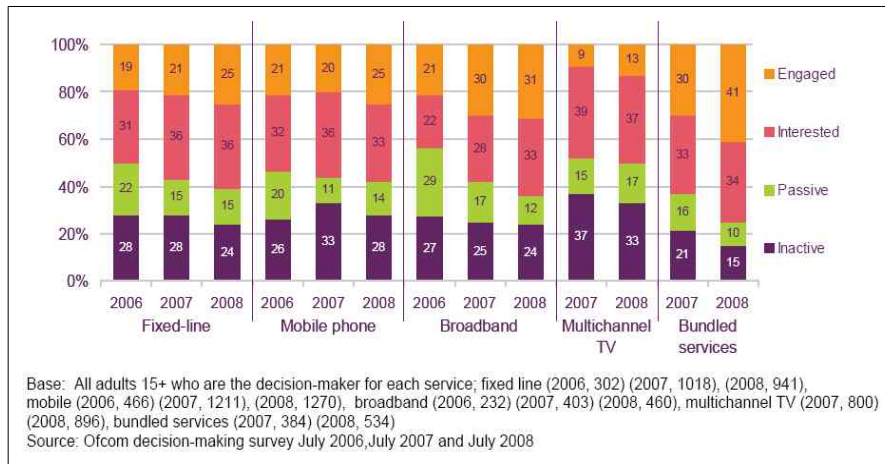
제 4 절 이용자 권익증진

본 절에서는 '08년 Consumer Experience의 ‘Research Report’와 ‘Policy Evaluation’에서 다루고 있는 ‘이용자 권익증진(consumer empowerment)’ 섹션의 주요 내용을 살펴보고 있다. 주요 통계 자료를 리뷰하고 이를 바탕으로 한 Ofcom의 정책 평가 내용에 대해 살펴본다.

☐ Participation in communications markets

방송통신서비스 시장 전반에서 참여도 수준은 매년 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히 적극적 참여도(engaged)를 보이는 이용자의 비율이 모든 시장에서 증가세를 보이고 있다. 결합 상품 시장에서는 '07년에 30%의 비율을 보이던 적극적 참여층(engaged consumers)이 '08년에는 41%로 증가하였다.

(그림 3-13) 영국 방송통신서비스별 참여도 수준

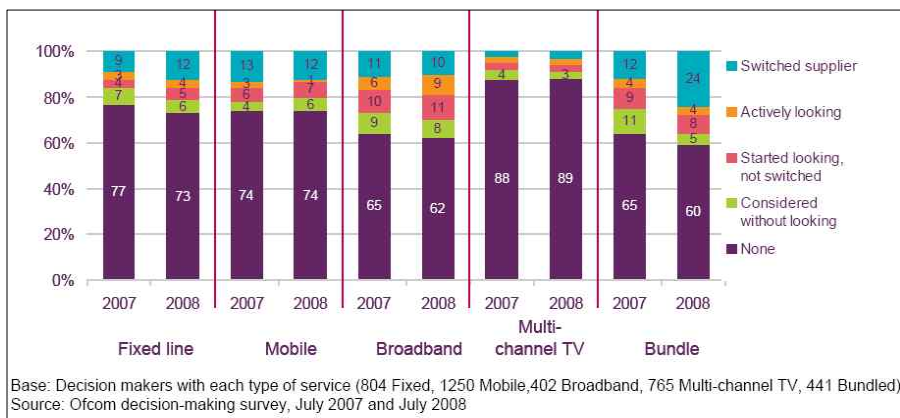


자료: Ofcom(2008a)

□ Switching in the communications markets

다른 시장에 비해 결합 상품 시장에서 보다 많은 가입 전환이 나타나고 있는 것으로 조사되었다. 결합 상품 시장에서 약 4분의 1에 해당하는 이용자들이 지난 1년간

(그림 3-14) 영국 방송통신서비스별 가입 전환 현황

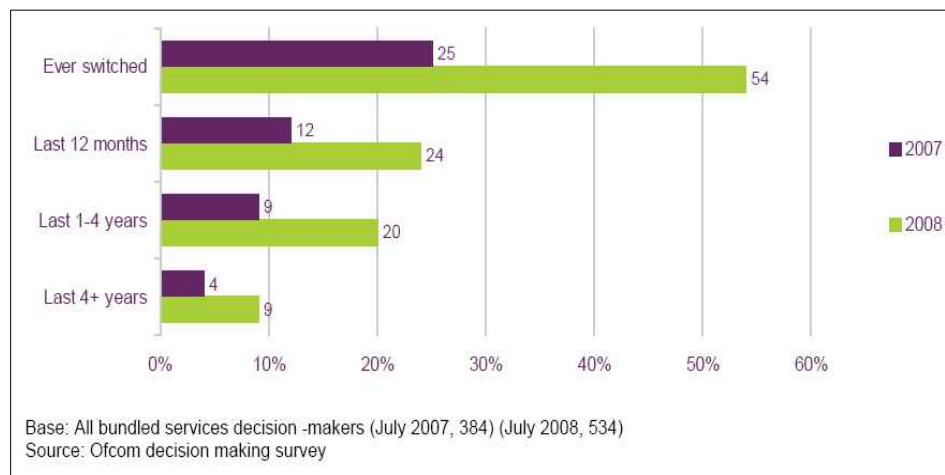


자료: Ofcom(2008a)

사업자를 전환하였다. 초고속인터넷 시장은 향후 가입 전환이 나타날 가능성이 가장 높은 것으로 조사되었다. 초고속인터넷 서비스에 가입한 이용자 중 약 9%가 다른 사업자의 서비스로 가입 전환을 적극 고려하고 있는 것으로 나타났으며, 11%는 가입 전환할 사업자를 탐색 중이라고 응답하였다.

한편, 자신이 가입하고 있는 결합 상품에 서비스를 추가했거나, 일부 혹은 전부의 서비스를 다른 사업자로 가입 전환한 비율은 '07년 25%에서 '08년 54%로 크게 증가하였다. 이는 '07년 이후 TPS(Triple-play service) 가입자가 증가한 것이 주요 원인인 것으로 조사되었다.

[그림 3-15] 영국 결합 상품 가입 전환 현황

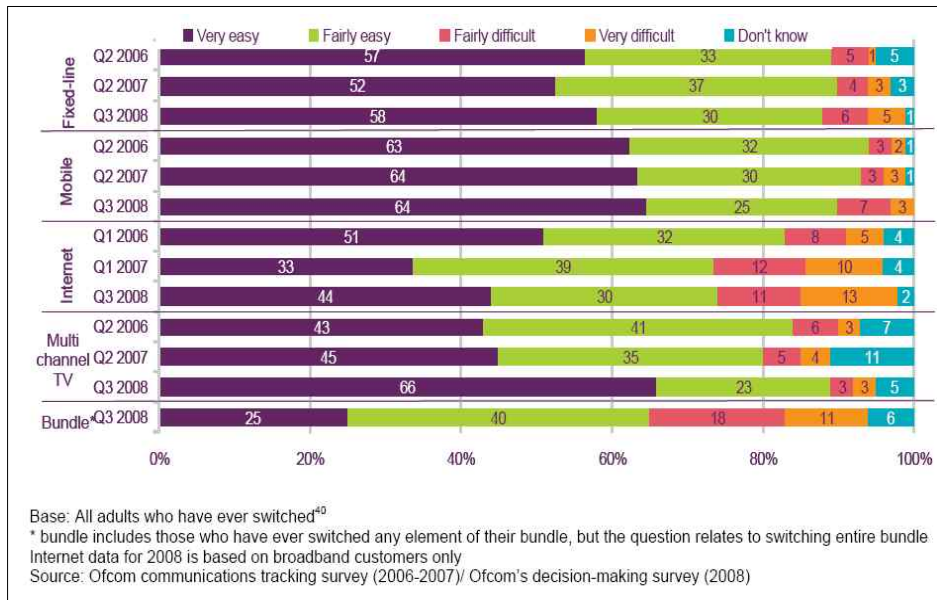


자료: Ofcom(2008a)

☐ Ease of switching in the communications markets

사업자 가입 전환을 경험한 대부분의 이용자들이 ‘매우 용이(very easy)’ 또는 ‘다소 용이(fairly easy)’하다는 의견을 제시하였으나, 시장별로 보면 초고속인터넷과 결합 상품의 가입 전환이 상대적으로 어려운 것으로 나타났다.

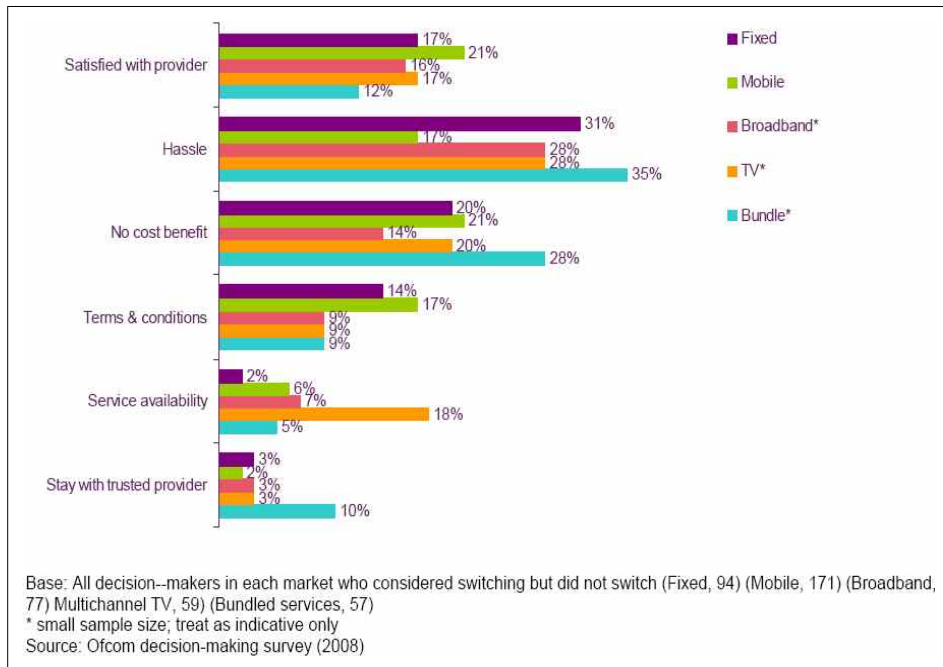
〔그림 3-16〕 영국 방송통신서비스별 가입 전환의 어려움



자료: Ofcom(2008a)

한편, “현재 가입 전환을 고려하고 있지 않은 이유”에 대해 조사함으로써 사업자 전환의 장벽이 무엇인지 살펴보았다. 모든 시장에서 10% 이상의 응답률을 기록한 이유는 “현재 가입하고 있는 사업자의 서비스에 만족하고 있어서”, “시간과 노력을 들이는 것이 번거로워서”, “요금 절감을 기대할 수 없어서” 등으로 나타났다. 또한 약정 기간과 가입 시 부과된 조건 때문에 가입 전환을 고려하고 있지 않다는 응답도 높게 나타났으며 특히 이동 전화 시장의 가입자들이 이러한 의무 규정으로 인해 가입 전환을 고려하고 있지 않는 것으로 조사되었다. 또한 결합 상품 가입자의 경우는 가입 전환을 고려하고 있지 않는 이유 중 35%가 번거롭기 때문이라고 답해, 결합 상품을 가입 전환하는 절차가 복잡하거나 이용자들이 해지 및 전환 절차에 대한 인지도가 낮은 것으로 추정할 수 있다.

〔그림 3-17〕 영국 방송통신서비스 시장에서 가입 전환을 고려하고 있지 않은 이유

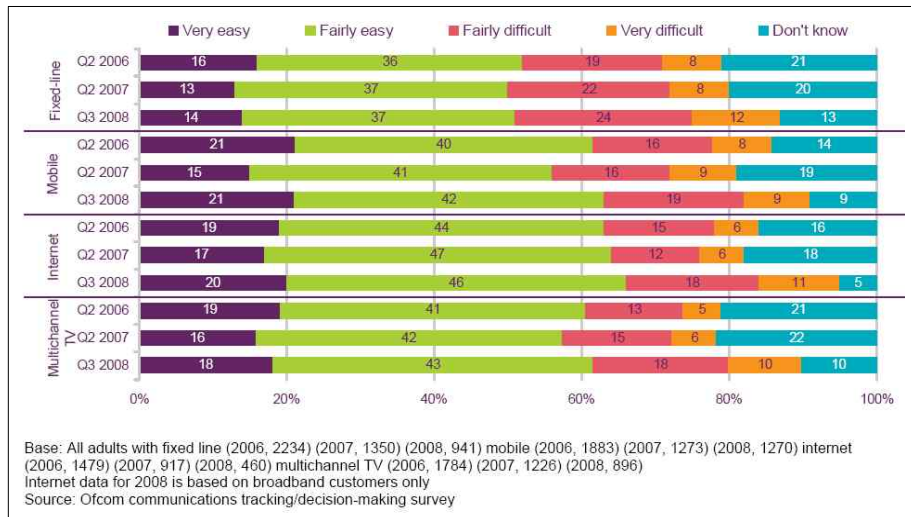


자료: Ofcom(2008a)

□ Ease of making cost comparisons between suppliers

가입 전환의 잠재적 장벽으로 작용할 수 있는 요인들을 해결하기 위해 이용자들이 서비스 간 가격 비교가 용이하다고 느끼고 있는지에 대해 살펴볼 필요가 있다. 이에 따라 Ofcom이 시장별로 서비스 요금 비교의 용이성을 조사한 결과, 유선 전화 이용자들의 절반은 요금 비교가 용이하다고 느끼고 있었으나 나머지 절반은 어렵다고 느끼고 있었다. 초고속인터넷 시장의 경우 '08년 3분기 기준으로 29%의 응답자가 요금 비교가 어렵다(fairly difficult+very difficult)고 느끼는 것으로 나타나 '06년 21%에서 지속적인 감소 추세를 보여주고 있다.

(그림 3-18) 영국 방송통신서비스별 가격 비교의 용이성



자료: Ofcom(2008a)

□ 이용자 권익증진 관련 정책 평가의 주요 내용

방송통신서비스 이용자들이 시장에 적극적으로 참여 및 관여함으로써 시장에서의 유효 경쟁도 달성할 수 있다. 또한 시장 경쟁의 혜택을 이용자들이 온전히 누리기 위해서는 사업자 비교 및 전환이 쉽게 이루어질 수 있어야 한다. 따라서 Ofcom은 앞의 조사 내용들을 바탕으로, 이용자들이 가격과 품질면에 있어 시장에 존재하는 서비스와 사업자, 기술들을 쉽게 비교할 수 있으며 보다 적극적으로 탐색 활동에 나설 수 있도록 정책을 추진하겠다고 강조하고 있다.

결합 상품 가입률은 전반적으로 안정적인 추세를 나타내고 있으나, 2개 서비스의 결합 상품에서 3개 이상의 서비스 결합 상품으로 전환하는 이용자 비율이 점차 증가하고 있다. 이러한 조사 결과는 이용자들이 더 많은 서비스들이 결합된 상품에 큰 가치를 부여하고 있음을 보여준다. 그러나 동시에 결합 상품에 가입한 이용자들이 가입을 해지할 시에 어려움을 경험하고 있으며, 가입 전환 프로세스가 복잡하다고 느끼고 있었다. 이에 따라 Ofcom은 향후 이용자들이 서비스를 전환하는 과정이 보

다 쉬워질 필요가 있으며, 이용자에게 제공되는 정보의 적절성도 보다 향상될 필요가 있다는 점을 강조하고 있다.

제 5 절 이용자 불만 및 보호

본 절에서는 '08년 Consumer Experience의 'Research Report'와 'Policy Evaluation'에서 다루고 있는 '이용자 불만·우려 및 보호(consumer concerns and protection)' 섹션의 주요 내용을 살펴보고 있다. 주요 통계 자료를 리뷰하고 이를 바탕으로 한 Ofcom의 정책 평가 내용에 대해 살펴본다.

☐ Consumer complaints about communications services

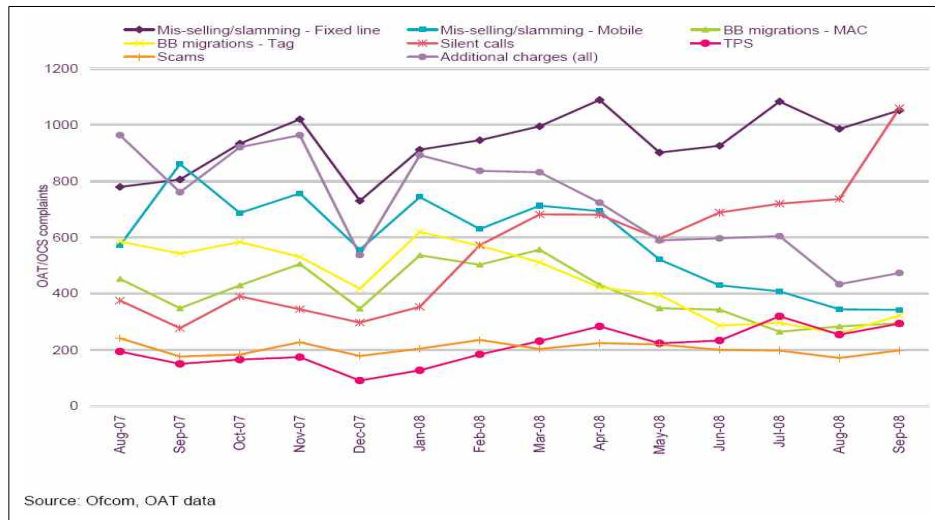
Ofcom의 OAT(The Ofcom Advisory Team)에 접수된 민원의 추이를 살펴보면, 불완전판매(Mis-selling)와 부당가입전환(Slamming¹⁰⁾)이 유선 전화 시장 불만의 대부분을 차지하고 있으며 지속적으로 증가하고 있다. Silent calls에 대한 불만 민원 수는 '07년 6월부터 '08년 1월까지 다소 감소하였으나, '08년 2월과 6월 사이에 다시 증가세를 나타냈다. 특히 '08년 8월과 9월 사이에는 매우 큰 폭으로 Silent calls에 대한 민원이 증가하였다. 한편, 초고속인터넷 가입 과정에서 MAC(Migration Authorization Code)¹¹⁾와 Tag¹²⁾ 관련한 민원은 '08년 들어 지속적인 감소 추세를 보이고 있다.

10) Slamming이란, 이용자의 동의 없이 장거리 전화 회사가 변경되거나 걸지 않은 국제 전화 요금이 청구되는 경우를 의미한다. 사업자가 고객을 슬래밍하는 방법은 집에 전화하여 다른 가족 일원으로부터 서비스를 바꾼다는 허락을 받아내거나 설문 조사에 응답하여 달라는 전화를 받고 전화를 하면 그 통화를 녹음해서 추가 서비스에 동의했다는 증거로 녹음을 이용한다.

11) MAC는 초고속인터넷에 가입한 이용자가 사업자를 전환할 시에 부여되는 고유한 식별 코드임

12) 이용자가 인터넷 가입 전환을 할 시에, 기존 사업자가 회선에 붙어 있는 'tag'을 제거하지 않으면 새로운 사업자가 서비스를 제공할 수 없음

〔그림 3-19〕 영국 OAT에 접수된 이용자 불만 민원 추이



자료: Ofcom(2008a)

□ Personal experience of issues in each communications market

Ofcom은 방송통신서비스 시장에서 본인 혹은 지인이 지난 6개월간 경험한 주요 이슈에 대해서도 조사를 실시하였다. 유선 전화 시장의 경우, '08년 6월 조사에서 32%에 달하는 이용자들이 Silent calls을 경험하였으며, 6%는 잘못된 요금을 부과받았다고 응답하였다.

이동 전화 시장에서는 6%의 응답자가 가입 계약 단계에서 약관 등에 대한 충분한 고지 없이 서비스에 가입하였으며, 또 다른 6%의 응답자는 요금과 커버리지 등에 대해 부정확한 정보를 제공받았다고 응답했다.

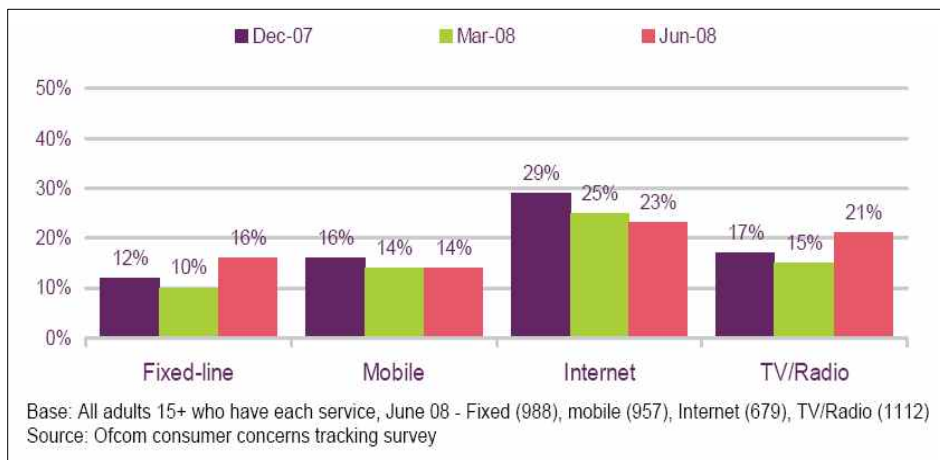
인터넷 가입자의 24%는 초고속인터넷 속도가 자신들이 기대했던 것보다 느린 경우를 경험했으며, 가입 전환에 있어서의 어려움이나 잘못된 과금을 경험한 비율도 약 4%에 달했다.

방송서비스에 있어서는 TV 수신 상태가 불량하다는 응답이 21%로 가장 높았으며, 라디오 수신 상태가 불량하다는 응답은 12%로 나타났다.

□ Concerns about each communications market

'08년 6월에 실시된 조사에서는 16%의 이용자들이 유선 서비스에 대한 우려를 제기하고 있는 것으로 나타나 '08년 3월 10%에 비해 6%가량 증가한 것으로 조사되었다. 방송 서비스에 대한 우려도 '08년 3월 조사에서 15%이던 것이 '06년 6월 조사에서는 21%로 증가하였다. 반면, 인터넷에 대한 우려도는 '07년 12월 29%에서 '08년 6월 23%로 지속적인 감소세를 보이고 있다.

〔그림 3-20〕 영국 방송통신서비스에 대해 우려를 제기한 응답자 비율

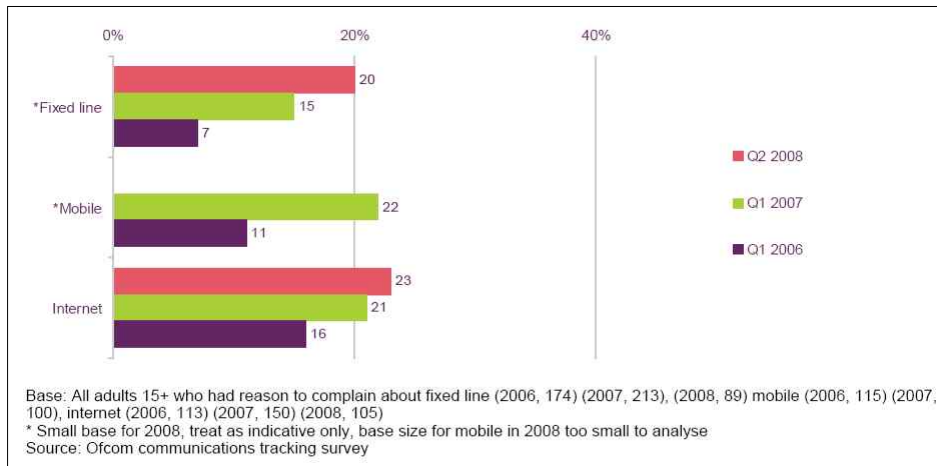


자료: Ofcom(2008a)

□ Awareness and use of complaints procedures

유선 시장과 이동 시장에서는 민원을 제기해보지 않은 이용자 비율이 '07년 1분기에 각각 15%와 22%에서 '08년 1분기에 각각 7%와 11%로 감소하였다. 이러한 감소 추세는 인터넷 시장에서도 동일하게 나타났다. 그러나 조사 샘플의 수가 너무 작은 관계로 불만 민원의 처리 과정을 진행하지 않는 이유에 대한 유효한 결과를 얻을 수는 없었다.

〔그림 3-21〕 영국 방송통신서비스별 불만 민원을 제기해보지 않은 이용자 비율



자료: Ofcom(2008a)

□ 이용자 불만 및 보호 관련 정책 평가의 주요 내용

Ofcom은 사업자의 불공정한 행위로부터 이용자를 보호하는 것이 가장 중요한 정책 중 하나임을 강조하고 있다. 이에 따라 Ofcom은 현재 ‘The Ofcom Advisory Team (OAT)’을 설치하고 불만 민원과 고객의 소리를 접수하여 처리하고 있다. 이용자들은 전화나 인터넷, 우편 등을 통해 OAT에 의견을 제시할 수 있다.

’08년 Ofcom 조사에서는 초고속인터넷 가입, 유선 전화와 이동 전화의 불완전판매(mis-selling), silent calls에 초점을 두고 조사가 진행되었다. 먼저, 초고속인터넷 가입과 관련하여, ’07년까지는 불만 민원 수의 변동이 컸으나 ’08년 1월 이후로 불만 수가 다소 감소하고 있다. 이용자들이 가입 전환을 보다 원활히 할 수 있도록 하기 위하여 Ofcom은 향후 초고속인터넷 가입과 관련한 불만 민원 추이를 모니터링할 것임을 밝히고 있다.

유선 전화 서비스 불완전 판매에 있어서는, 부당한 가입 전환의 수가 줄어들고는 있으나 이용자들의 민원은 오히려 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 Ofcom은 불완전 판매의 추이를 지속적으로 모니터링함과 동시에 이용자의 불만을 접수하

고 해결하는 새로운 프로그램을 도입할 것임을 밝히고 있다.

이동 전화 시장에서는 이용자에게 돌려주기로 한 캐시백(cashback)이 지불되지 않는 문제에 대한 불만이 높았으며, 이에 따라 Ofcom이 사업자로 하여금 해당 문제를 해결할 수 있도록 함으로써 '08년에 들어서는 불만수가 지속적으로 줄어들었다. 그러나 불완전판매에 대한 불만은 여전히 높은 것으로 나타났으며, 이에 따라 Ofcom은 사업자들의 판매 및 마케팅 행위와 관련하여 규제를 강화할 것임을 밝히고 있다.

Silent calls도 유선 전화와 이동 전화 이용자들에게 불만을 유발하는 주요 유형이며, 이에 따라 Ofcom은 콜센터에 Silent calls과 관련한 규제 지침을 보다 명확히 전달할 것임을 밝히고 있다. 방송통신서비스 시장 전반적으로 '08년 들어 이용자들의 불만 민원 수는 감소하고 있으며, 특히 인터넷 시장의 감소세가 뚜렷이 나타나고 있다.

제 6 절 정책적 활용 가능성

□ Consumer Experience 결과를 바탕으로 한 정책 평가 및 컨설팅 수행

Ofcom의 Consumer Experience는 이용자 경험에 대한 정기적인 조사를 통해 시간의 흐름에 따라 주요 수치에 통계적으로 유의한 변화가 나타나고 있는지를 보고하고 있다. 특히 Ofcom이 전략적으로 실행한 이용자 정책 및 경쟁 정책의 결과가 유효한지를 시간의 흐름에 따라 점검하고 있다.

대표적인 사례로, Ofcom은 '05년에 “Telecoms Strategic Review 2005”를 통해 이용자에게 저렴한 요금, 고품질의 선택, 혁신적인 서비스를 제공함으로써 방송통신시장의 발달을 촉진하겠다는 계획을 발표한 바 있다. 이에 따라 BT는 다른 사업자들에게 도매서비스의 제공 의무를 지게 되었다. Ofcom은 '06~'08년 Consumer Experience의 조사 결과를 바탕으로, '05년 이후 추진해온 Telecoms Strategic Review의 결과 유선전화와 초고속인터넷 시장의 경쟁이 증가하였고 이용자의 사업자 선택권 향상과 서비스 질의 개선이 나타나고 있음을 밝히고 있다.

또한 Ofcom은 이동전화서비스에 대한 ‘Mobile citizens, mobile consumers’ 컨설팅 이션을 통해 영국 국민들이 이동전화시장의 경쟁 활성화로 인한 혜택을 누릴 수 있도록 하겠다는 계획을 발표한 바 있다. 그러나 Ofcom은 '08년 Consumer Experience의 조사 결과를 바탕으로 이동전화 시장에서 새로운 사업자들이 높은 진입장벽의 문제를 겪고 있다는 점을 밝히고 있다. 아울러 이동전화 시장의 탈규제와 경쟁 및 혁신 도모라는 Ofcom의 정책 목표와 달리, 이용자들이 사업자간 경쟁에 따른 혜택을 향유하고 있다고 볼만한 유의한 증거를 발견하지 못하였으며 이에 따라 향후 정책이 어떻게 변화되어야 하는지에 대해 추가적으로 고려할 필요가 있다는 점을 강조하고 있다.

그 외에도 Ofcom은 초고속인터넷 시장에서 차세대망(NGN: Next Generation Network)에 대한 투자와 시장 경쟁을 촉진하기 위한 목적으로 '07년에 ‘Future Broadband’와 '08년에 ‘Delivering super-fast broadband in the UK’ 등의 컨설팅이션 보고서를 발간한 바 있다. Ofcom은 '08년 Consumer Experience의 조사 결과를 바탕으로, 초고속인터넷의 가입, 이용, 속도 등에 대한 이용자들의 니즈 및 기대가 지속적으로 높아짐에 따라 향후 경쟁 및 투자를 보다 활성화하기 위해 지속적으로 정책 추진 현황을 점검할 것임을 밝히고 있다.

방송서비스와 관련하여 Ofcom은 '07년 3월에 유료 TV 시장에 대한 조사에 착수할 것을 발표하였다. 이는 유료 TV 시장의 경쟁이 활성화되지 못하고 있다는 판단에 따른 것으로, Ofcom은 '07년 12월에 “Pay TV market investigation”과 '08년 9월에 “Pay TV market investigation second consultation-access to premium content”라는 컨설팅이션을 수행하여 프리미엄 콘텐츠의 전송 및 유통 방식과 관련된 이슈들을 다룬 바 있다. Ofcom은 컨설팅이션과 Consumer Experience의 조사 결과를 바탕으로, 유료 방송 소매시장의 경쟁이 활성화되지 못한 관계로 이용자들의 선택권이 제한되고 있고 비싼 요금이 유지되고 있으며 플랫폼 혁신이 지체되고 있다고 평가하고 있다. 이러한 평가를 바탕으로 Ofcom은 향후 정책 방향의 수립에 있어 이해관계자들의 의견을 수렴할 것임을 밝히고 있다.

Ofcom은 이용자 권익증진과 관련하여, '06년 11월에 방송통신서비스 요금 비교 체계를 구축하여 웹사이트 등을 통해 이용자들이 요금 정보와 서비스의 질에 대한 정보를 얻을 수 있도록 하였다. 이후 Ofcom은 '08년 6월에 유선, 이동, 초고속인터넷 시장에서 이용자들이 얼마나 충분하고 질 높은 정보를 제공받고 있는지에 대한 컨설팅 테이션 보고서를 발행하였다. 보고서에서 Ofcom은 이용자 정보에 대한 당시까지의 정책을 평가하고 이후에는 모든 방송통신서비스에 대해 기술 정보 및 네트워크 서비스 정보를 제공하는 단계로 넘어갈 것임을 밝히고 있다. 보고서는 Consumer Experience의 이용자 경험에 대한 조사 결과를 바탕으로 향후 방향을 제시하고 있다.

□ 취약계층 이용자에 대한 보호 정책 강화

기술의 변화와 서비스간 융합의 진전에 따라 방송통신서비스 시장은 점점 복잡해지고 있다. 이에 따라 Ofcom은 영국의 모든 국민들이 방송통신융합 서비스의 혜택을 누릴 수 있도록 한다는 점을 강조해왔으며, Consumer Experience를 통해 서비스의 가입 및 이용에 있어 취약계층이 경험하고 있는 어려움을 조사하고 있다.

유선 시장에서는 보편적 서비스 의무(USO: Universal Service Obligations)에 따라 청각장애를 지닌 이용자들이 텍스트 기반 서비스(text relay services)를 통해 유선전화를 이용할 수 있도록 하고 있으나, 이후 기술의 진화에 맞게 더 향상될 필요가 있다는 점을 밝히고 있다. 또한 별도의 가격 체계를 마련하여 저소득층이 유선전화 서비스를 이용함에 있어 소외되지 않도록 하는 것이 필요하다고 강조하고 있다. 이러한 정책적 노력의 결과 '08년에 BT는 저소득층을 위한 BT Basic 서비스를 출시한 바 있다.

이동전화 시장의 경우, '08년에 청각장애인을 대표하는 단체들이 Ofcom에 자신들이 사용하지 않는 음성전화 요금을 제외하고 SMS 요금만을 반영한 요금제 출시를 요구한 바 있다. 이러한 요청에 따라 Ofcom은 SMS 또는 영상통화만을 제공하는 서비스에 대해 시장 조사를 수행하여 향후 장애인들을 위한 요금제 등의 정책 방향을 수립한 바 있다.

방송의 경우도 Ofcom은 장애인들을 위한 보조자막이 제공되고 있는 프로그램의 비율을 조사하여 이용자 정책에 반영하고 있다. '06년에 수행된 조사의 결과 보조자막 등의 혜택을 누리는 장애인들이 매우 적다는 점이 밝혀졌으며, 이에 따라 장애인들의 요구를 반영하여 Ofcom은 사업자들에게 장애인들을 위한 프로그램 제작 및 전송 방식의 변화 등을 요청하였다. 그 외에도 '08년 3월에는 16개 방송사업자 및 장애인 단체 RNIB(Royal National Institute of Blind People)와 함께 오디오 자막 서비스에 대해 이용자들의 인지도를 향상시키는 캠페인을 전개하기도 하였다. 캠페인 결과 오디오 자막 서비스에 대한 영국 전체 이용자들의 인지도가 37%에서 60%로, 장애인들의 인지도가 43%에서 72%로 상승하는 등의 성과를 거둘 수 있었다.

그 외에도 Ofcom은 “Switchover Help Scheme”을 통해 고령층과 장애인들이 디지털 서비스 및 장비 이용에 있어 어려움이 없도록 하고 있으며, 이러한 과정에 Consumer Experience의 조사 결과가 객관적인 근거로 활용되고 있다.

제 4 장 이용자 경험평가 조사

본 장에서는 전국의 15세~49세 남녀 1,500명을 대상으로 방송통신서비스 접근(이용가능성) 및 가입, 이용자들의 선택 및 가치, 이용자 권익증진, 이용자 불만 및 보호 등의 네 개 주제에 대해 진행한 설문조사의 내용을 보고하고 있다¹³⁾. 또한 조사 결과를 바탕으로 이용자 정책의 유효성을 평가하고 향후 보완 방향에 대해 밝히고 있다.

제 1 절 설문조사 개요

1. 조사의 목적 및 설계

방송통신 정책은 그 정책이 이용자에게 미치는 영향에 있어 의도한 효과를 산출하고 있는지에 대한 평가를 바탕으로 정책의 효과를 판단할 수 있다. 그러나 정책의 평가를 위한 객관적인 정책 수단이 부족했던 것 또한 사실이다. 그간 이용자보호 실태에 대해 구체적인 시장 및 이슈별로 개별적인 연구들이 진행되어 왔으나 이용자 보호를 종합적이고 장기적인 관점에서 파악하려는 시도는 부족한 점이 있었다. 이에 따라 본 과제는 그 동안 개별적·산발적으로 이루어지던 이용자들의 서비스 이용 경험에 대한 조사를 종합적·체계적으로 진행할 필요성을 제기한 중장기적 이용자 정책(이용자보호 종합 계획)의 출발점으로 기획되었다. 올해 처음으로 실시된 이용자 경험 조사의 주요 목표는 우선 이용자보호 실태 조사의 프레임워크를 마련하고 방송통신융합 환경의 변화가 이용자의 경험에 어떠한 영향을 미치고 있는지를

13) 본 장의 그래프나 표의 경우 다른 언급이 없는 한 자료 출처는 정보통신정책연구원(2009)임

체계적으로 모니터링하기 위한 기틀을 마련한다는 취지하에 진행되었다. 문제는 이용자보호의 큰 그림을 파악하기 위해, 실태 조사 항목들을 어떻게 구성하느냐이다. 그러나 국내에는 아직 이와 관련된 선행 조사 및 연구 사례가 부족하기 때문에 해외 선진국의 사례를 참고하였으며, Ofcom의 Consumer Experience 사례를 벤치마킹하여 이를 한국 방송통신시장의 실태에 맞게 재조정하였다.

이에 따라 방송통신서비스 이용자 관점의 정책 평가를 위해 이용자의 서비스 이용 경험에 대한 기초 통계 자료를 확보하기 위한 목적에서 설문조사가 진행되었다. 방송통신서비스 접근(이용가능성) 및 가입, 이용자들의 선택 및 가치, 이용자 권익증진, 이용자 불만 및 보호 등 네 개 주제에 대해 전국의 만 15세~49세 남녀 1,500명을 대상으로 조사가 진행되었으며, 구조화된 설문지를 이용한 온라인 조사 방법론을 채택하였다. 조사는 '09년 10월 23일부터 '09년 10월 31일까지 9일간에 걸쳐 진행되었으며 시장조사 전문기관인 Metrix에 의해 Metrix의 패널(panel) 중 적격 응답자를 선정하여 시행되었다.

응답자의 특성을 구체적으로 살펴보면, 먼저 성별에 따라 남성이 770명으로 전체의 51.3%를 차지하고 여성은 730명으로 전체의 48.7%를 차지했다. 연령별로 보면 응답자들은 만14~19세가 179명(11.9%), 만20~29세가 311명(20.7%), 만30~39세가 362명(24.1%), 만40~49세가 371명(24.7%), 만50세~59세가 279명(18.6%)으로 구성되었다. 또한 지역별로는, 서울/경기/인천이 908명(60.5%), 경상도가 339명(22.6%), 충청도가 122명(8.1%), 전라도가 108명(7.2%), 강원/제주도가 24명(1.6%)을 차지하였다. 월평균 소득별로 보면, 150만원 미만인 153명(10.2%), 151~300만원 미만인 425명(28.3%), 301~500만원 미만인 587명(39.1%), 501만원 이상이 336명(22.4%)으로 구성되었다. 직업별로는 회사원이 663명(44.2%), 학생이 303명(20.2%), 주부가 212명(14.1%), 자영업이 194명(12.9%), 기타 128명(8.5%)로 구성되었다.

2. 정성조사(FGI)의 주요 내용

위와 같은 정량 조사를 위해 먼저 8명의 30대~50대 주부를 대상으로 FGI(Focus

Group Interview)가 진행되었다. 정성 조사의 대상자 선정은, 첫째 유선전화/이동전화/초고속인터넷/유료방송/결합상품 의사결정자이고, 둘째 최근 1년 이내에 해당 서비스 중 1건 이상 사업자 전환을 고려한 적이 있으며, 셋째, 서비스 중 1건 이상 피해 또는 불만을 보유하고 있는 자를 대상으로 이루어졌다. 각 시장별 FGI의 주요 내용은 다음과 같다.

가. 집전화(유선전화)

(1) 정보 탐색/의사결정/가입

과거에는 사업자가 KT와 하나포스로 제한적이었으나, 최근 인터넷 전화의 출현으로 사업자 선택의 폭이 넓어지고 있다. 가입 및 사업자 전환시에 현재 사용하는 사업자보다 가격이 저렴한지, 혜택이 무엇인지에 대해서 자세히 살펴보고 결정하는 것으로 나타났다. 가입시 의사결정은 대부분 주부가 하고 있다.

(2) 사용

대부분이 유선전화와 인터넷 전화 중 한 가지를 사용하고 있으나, 일부는 집전화와 인터넷 전화를 같이 사용하고 있는 것으로 나타났다. 인터넷 전화를 사용하는 이유는 비용이 저렴하기 때문이며, 유선전화를 유지하는 경우는 오랫동안 사용한 번호를 없애기 어려워서이다.

(3) 사용시 불만 사항

집전화에 대한 불만사항으로는, 이사할 때 전화 설치비를 계속 내야 하며 매달 나가는 기본료의 경우 전화를 사용하지 않아도 부과가 되기 때문에 부당하다고 느끼고 있었다. 인터넷 전화에 대해서는 인터넷 망 작업이나 모뎀 고장, 전기가 나갈 경우 사용이 불가능하며, 통화 불량이 잦다는 점이 불만사항으로 지적되었다. 또한 사업자별로 품질 차이가 크다고 느끼고 있는 것으로 조사되었다.

(4) 사업자 전환

현재 사용하는 서비스의 불만족도 있지만 대부분은 비용이 저렴할 경우 사업자를 전환을 고려하고 있는 것으로 나타났다. 전환시 약정으로 인한 위약금이 있으나, 최근에는 새로 가입하는 사업자가 이를 대신 지불하여 전환에 큰 어려움이 없다. 인터

넷 전화의 경우 집전화와 다르게 해지 조건이 까다로우며 절차가 어렵다고 느끼고 있었다.

나. 초고속 인터넷

(1) 정보 탐색/의사결정/가입

현재 사용하는 TV나 케이블과 결합을 하는 경우 비용 혜택이 있어 결합으로 가입하는 경우가 있었다. 사업자를 탐색하고, 실제로 가입하는 경우 위약금에 대한 설명은 충분히 듣지 못하고 있는 것으로 조사되었다.

(2) 사용

모든 인터뷰 대상자들이 유선 초고속 인터넷을 사용하고 있으며, 대부분 아이들이 인터넷을 자주 사용하는 것으로 나타났다.

(3) 사용시 불만 사항

다른 방송통신 서비스보다 고장이 잦아 이에 대한 불만이 높은 것으로 조사되었다. 인터넷 끊김 현상, 모뎀 고장, 망 작업, 광랜 설치 불가능 등이 대표적인 불만 사항으로 지적되었다. 또한 A/S 처리가 신속하지 않으며, A/S 기사도 해결하지 못하는 문제들이 종종 발생하여 이에 대한 불만이 컸다.

(4) 사업자 전환

사업자 전환을 하려고 해지를 요구하는 경우에 위약금 조항을 들어 전환이 쉽지 않은 경험이 다수 있었다. 위약금의 경우 자동이체를 신청한 경우에는 자동으로 빠져나가서 손쓸 수 없는 경우도 있었다. 초고속 인터넷 역시 품질이 중요하나 가격행사를 하거나 할인혜택이 많은 경우 전환을 고려하는 경우가 많았다.

다. 유료방송

(1) 정보 탐색/의사결정/가입

무료 이용기간에 서비스를 사용하다가 끊지 않고 계속 사용하는 경우가 많았다. 일반 지상파 방송이 나오지 않아서 어쩔 수 없이 유료방송을 신청하는 경우도 있었다. 의사결정은 대부분 주부가 하며, 내부 구성원들의 성향을 고려하거나 의견 수렴

을 하여 사업자를 선택하고 있었다.

(2) 사용

자녀 교육방송용으로 신청하는 경우가 많은 것으로 조사되었다.

(3) 사용시 불만 사항

처음 가입했을 때 제시했던 채널이 모두 나오지 않거나, 채널 구성이 바뀌는 경우가 있었다. 또한 처음 가입했을 때 제시했던 비용과 다른 경우가 있으며, 추가로 비용을 지불해야 볼 수 있는 방송이 많았다. 셋톱박스의 이상으로 방송이 끊기거나 멈추는 현상이 잦은 것으로 조사되었다.

(4) 사업자 전환

TV 사업자나 인터넷 사업자를 변경할 때 함께 옮기는 경우가 많아서, 개별 전환은 고려하지 않는 것으로 나타났다. 약정을 끝내지 않고 해지할 경우 장치 설비와 무료 혜택에 대한 위약금이 커서 부담이 느끼고 있었다.

라. 결합상품

(1) 정보 탐색 및 의사결정

현재 사용하던 서비스를 결합으로 묶거나, 대부분은 새로운 사업자로 전환하여 가입하고 있었다. 가입시 약관을 살펴보는 것은 하나 중요한 부분만 보며, 대부분은 잘 읽어보지 않는 것으로 조사되었다.

(2) 사용시 불만 사항

결합을 했다고 해서 무조건 비용이 절감되는 것이 아니라, 각각의 방송통신 서비스 할인율에 따라 비용 더 나오는 경우도 있었다. 청구서에 할인 내역이 세부적으로 조회되지 않고 한꺼번에 나와서 할인 비용을 확인하는데 어려움이 있었다.

(3) 사업자 전환

최근 결합상품 사업자들의 과다 경쟁으로 소비자들은 위약금을 물더라도, 저렴한 비용을 제시하고 혜택을 주는 사업자로 전환하고 있었다. 일부 사업자의 경우 소비자의 위약금을 물어주는 형태로 소비자를 유치하기도 한다. 하지만 잦은 사업자 변경으로 인하여 계속해서 위약금을 물어주고, 재가입하는 경우가 반복되고 있다.

제2 절 이용가능성 및 가입

본 절에서는 한국에서의 방송통신 서비스의 이용가능성 및 이용자들의 서비스 가입 경향과 특정 서비스에 대한 소비자의 가입 이유 또는 가입거절 이유에 대해 살펴보기로 한다. 본 조사의 목적은 방송통신 서비스의 이용가능성 및 가입 경향을 파악하여 초고속인터넷, IPTV 등 광범위한 방송통신 서비스를 지역, 연령, 장애 여부에 관계없이 전 국민이 이용할 수 있는 방송통신 환경을 조성하기 위함이다.

1. 방송통신 서비스의 이용가능성

가. 유선전화 이용가능성

우리나라는 KT를 보편적 서비스 의무사업자로 지정하여 전 국민이 유선전화 서비스를 이용할 수 있도록 하고 있다. KT는 100%의 동선 가입자선로 3,312,366km와 전체 구축된 광선로의 89.9%(임차망 고려시 88.8%)에 해당하는 광선로 228,345km 등을 보유(2008년 말 기준) 하고 있어 SK브로드밴드 및 LG데이콤에 비해 절대적으로 많은 가입자망을 보유하고 있다.

나. 이동전화 이용가능성

이동망 3사 중 SKT와 KT는 모두 2007년 W-CDMA 전국망 구축을 완료하였다. LGT의 경우 전국망은 구축하지 못한 상황이나 지속적으로 커버리지를 확대하고 있으며, KT와의 로밍 협정을 통해 2008년 말 현재 인구대비 약 98.3%의 커버리지를 확보하고 있다. 결과적으로 국내에서는 이동망 3사의 3G 서비스를 전국에서 100%에 가까운 커버리지로 제공받을 수 있다.

〈표 4-1〉 이동전화 사업자별 인구대비 커버리지 현황

구분		2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
SKT	셀룰러	전국	전국	전국	전국	전국	전국
	W-CDMA	6서울 일부지역	서울 일부지역	수도권	84개시	전국	전국
KT	PCS	전국	전국	전국	전국	전국	전국
	W-CDMA	서울 포함 9개시	서울 포함 9개시	서울 포함 9개시	84개시	전국	전국
LGT	PCS (로밍 제외)	85.7%	88.6%	90.5%	92.4%	94.4%	98.1%
	PCS (로밍 포함)	91.2%	92.9%	93.5%	94.6%	95.5%	98.3%

자료: 사업자 제출자료

다. 초고속 인터넷 이용가능성

한국의 초고속 인터넷 보급률은 약 95%(KT 100%, SK브로드밴드 88.8%, LG파워콤 97.9%)로 Strategy Analytics의 초고속 인터넷 보고서에 따르면 전 세계 1위이다. 우리나라의 인터넷 이용자는 2008년 말 현재 만 6세 이상 인구의 77.1%인 3,536만 명이다.¹⁴⁾

〈표 4-2〉 국가별 초고속 인터넷 보급률

국가	보급률(%)	순위
South Korea	95	1
Singapore	88	2
Singapore	85	3
Denmark	82	4
Taiwan, Hong Kong	81	5
Israel	77	7

14) 자료: 방송통신위원회(2009), p119

국가	보급률(%)	순위
Switzerland, Canada	76	8
Norway	75	10
Australia	72	11
Finland	69	12
France	68	13
United Kingdom	67	14
United Arab Emirates	65	15
Japan	64	16
Sweden	63	17
Estonia, Belgium	62	18
USA	60	20

주: 개인별 보급률이 아닌 가정별 보급률 조사 방식을 택하였음

자료: Anderson(2009)

라. 유료방송 이용가능성

우리나라 시청자들은 평균적으로 10가구 중 9가구가 케이블이나 위성방송 등 유료방송 서비스를 이용하고 있으며,¹⁵⁾ 디지털 TV 보급률은 2006년(11월 조사) 20.4%, 2007년(11월 조사) 23.5%, 2008년(10월 조사) 34.6%로 최근 들어 보급 속도가 증가하고 있다. 지상파 아날로그 방송이 종료되는 시점인 2013년에는 디지털 TV 보급률이 65.4% 정도가 될 것으로 예측되고 있어 디지털 전환을 위한 홍보가 필요한 상황이다.¹⁶⁾

〈표 4-3〉 디지털 TV 보유율

구분	디지털TV보유율(%)	표본오차(%p)
전체	34.6	1.94
도시규모	대도시	35.1
	군소도시	35.6
	군지역	27.3

주: 신뢰수준 95%

자료: 방송통신위원회(2008a), p.35

15) 자료: 방송통신위원회(2008a), p.62

16) 자료: 방송통신위원회(2008a), p.5

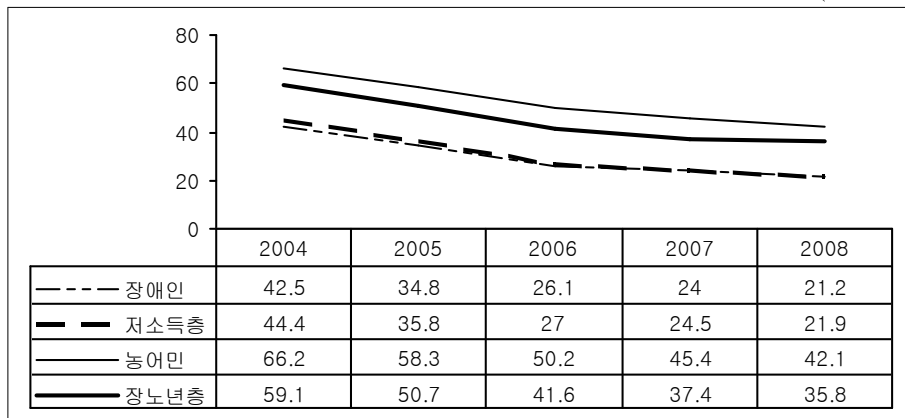
마. 정보접근성

우리나라는 정보화 기본법 제31조에서 “국가기관과 지방자치단체는 모든 국민이 정보통신서비스에 원활하게 접근하고 정보를 유익하게 활용할 기본적 권리를 실질적으로 누릴 수 있도록 필요한 시책을 마련하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이에 정부는 2006년부터 제2차 종합계획에 따라 전체 국민대비 취약계층의 정보화 수준을 현재 71.1%에서 2010년까지 80%로 향상시키기 위하여 범부처적으로 다양한 정책을 시행하고 있으며,¹⁷⁾ 2008년에는 지방자치단체, KT와 공동으로 유선, 무선 초고속망을 설치, 377만 농어촌 가구의 99.8%인 376만 가구에서 인터넷을 자유롭게 쓸 수 있는 환경 조성을 조성하였다.¹⁸⁾

이러한 정부의 노력으로 아래와 같이 전체 국민과 취약 계층 간 정보 격차가 줄어들고 있는 양상이다. 정보격차 지수는 일반 국민의 정보화수준을 100으로 가정하고

〔그림 4-1〕 정보격차지수

(단위: %)



주: 정보격차 지수가 100에 가까울수록 격차가 큰 것을 의미함

격차지수 = 일반국민 정보화수준(100으로 가정) - 일반국민 대비 취약계층 정보화수준

저소득층은 기초생활수급층, 장노년층은 50대 이상 연령층 기준임

자료: 한국정보화진흥원(2009), p.60

17) 한국정보화진흥원(2009), p.84

18) 한국정보화진흥원(2009), p.92

여기서 취약계층의 정보화수준을 차감한 값으로 100에 가까울수록 격차가 큰 것을 의미한다. 장애인과 저소득층, 농어민, 장노년층 등의 정보격차지수는 '06년 들어 감소율이 다소 둔화되긴 하였지만 매년 지속적인 감소세를 보이고 있다.

2. 방송통신 서비스 가입 현황

유선전화 서비스 가입은 2005년 이후 지속적으로 감소하고 있으며, 이동통신과 초고속인터넷 가입은 지속적으로 증가하고 있다.

〈표 4-4〉 통신서비스 가입자 수

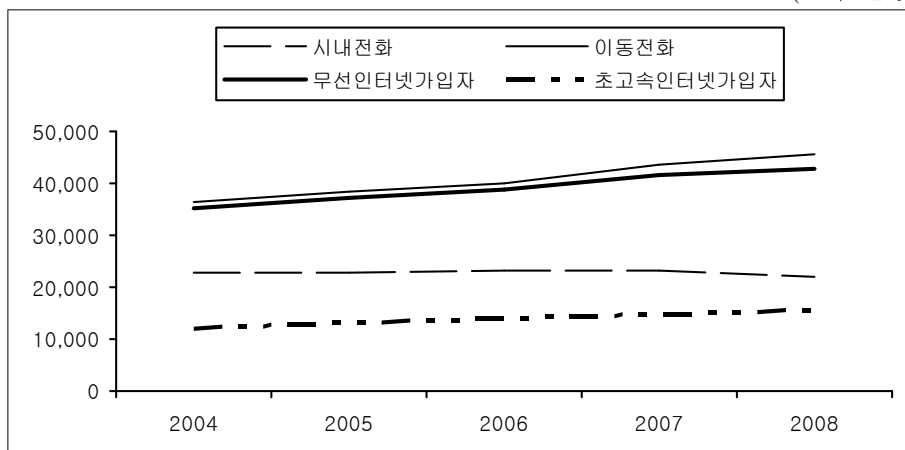
(단위: 만명)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년 9월
시내전화	2,287	2,292	2,312	2,313	2,213	2,055
이동전화	3,659	3,834	4,020	4,350	4,561	4,766
초고속인터넷	1,192	1,301	1,404	1,485	1,548	1,601
VoIP					141	—
계	7,138	7,427	7,736	8,148	8,463	8,422

자료: KISDI 내부자료

〔그림 4-2〕 통신 서비스 가입자 수 추이

(단위: 천명)



자료: KISDI 내부자료

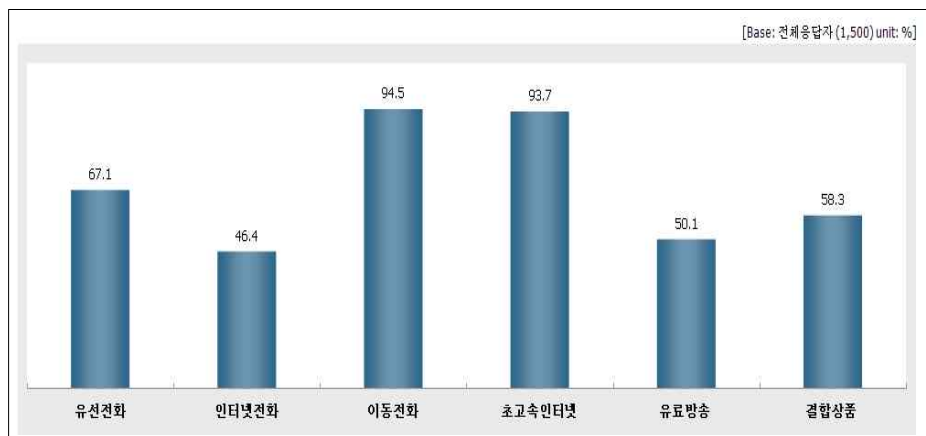
가. 방송통신 서비스 가입률

설문조사를 통해 현재 가정에서 혹은 개인이 가입하여 이용하고 계시는 방송통신 관련 서비스는 무엇인지에 대해 물은 결과는 다음과 같다.

(1) 전체

설문조사 결과에 따르면, 방송통신서비스 가입의 경우 이동전화가 94.5%, 초고속 인터넷이 93.7%로 가입률이 높게 나타났다. 반면, 인터넷전화, 유료방송, 결합상품의 경우 50%의 가입률을 나타냈다. 유선전화 가입률은 67.1%인 반면 인터넷전화의 가입률은 46.4%로, 유선전화에 비해 가입률이 낮은 편이다.

〔그림 4-3〕 방송통신서비스 가입현황



(2) 유선전화

시내전화 전체 가입자 수는 2009년 9월말 기준 약 2,055만 명으로 2005년 이후 지속적으로 감소 또는 정체되고 있으며, 인터넷전화 전체 가입자 수는 2008년 말 기준 약 141만 명으로 지속적으로 증가하고 있다. 유선전화 가입자 수 변화 추세를 살펴보면, 인터넷전화가 시내전화를 대체하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 4-5〉 사업자별 시내전화 가입자수

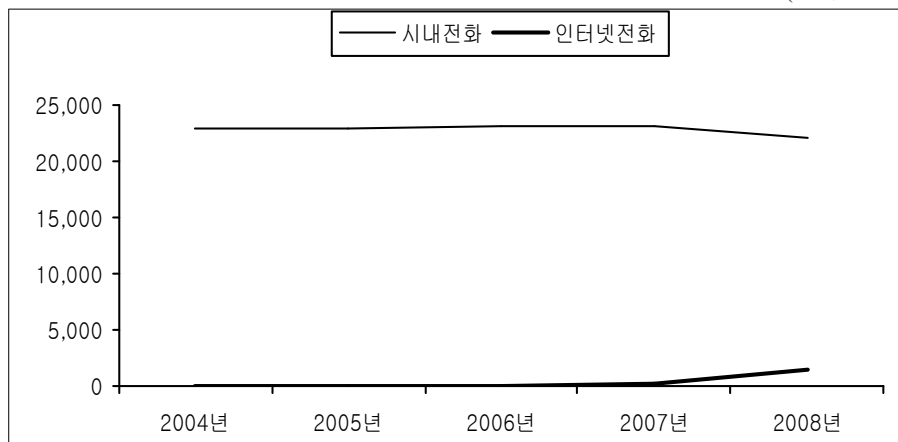
(단위: 만 명)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년 9월
KT	2,146	2,135	2,129	2,092	1,987	1,855
SK브로드밴드	141	152	175	203	194	165
LG데이콤		5	9	18	33	36
계	2,287	2,292	2,312	2,313	2,213	2,055

자료: KISDI 내부 자료

〔그림 4-4〕 유선 전화서비스 가입자 수 추이 비교

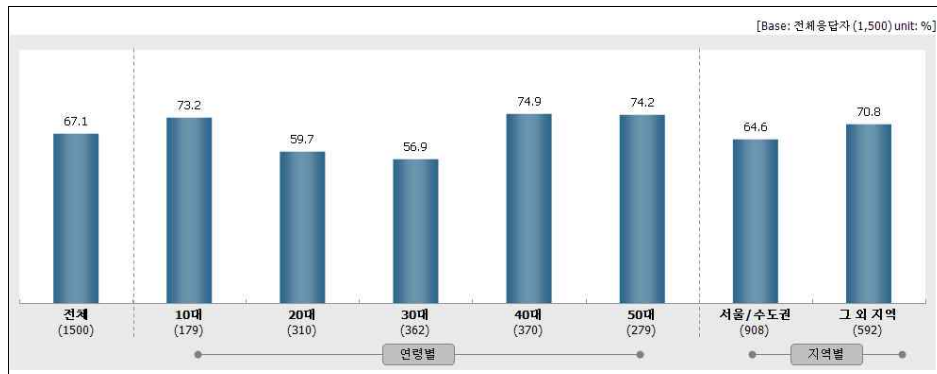
(단위: 천명)



자료: 방송통신위원회 홈페이지 및 사업자 제출자료

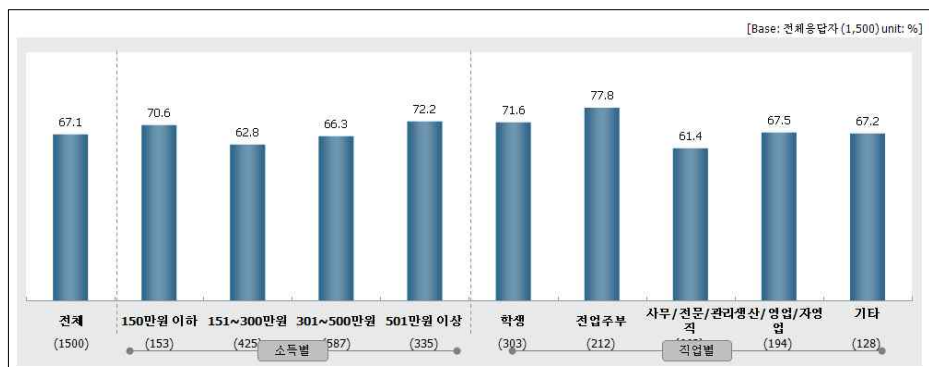
설문조사 결과에 따른 유선전화의 가입률은 67.1%로, 연령별로는 40대와 50대에
서, 지역별로는 그 외 지역에서의 가입률이 높게 나타났으며, 20대, 30대의 경우 유
선전화 가입률이 다소 낮은 편이다.

〔그림 4-5〕 연령별 & 지역별 가입률－유선전화



소득별로 살펴보면, 501만원 이상 고소득자가 72.2%로 가입률이, 가장 높았고, 다음으로는 150만원 이하의 저소득자의 가입률이 70.5%로 나타났다. 직업별로 살펴보면, 전업주부의 가입률이 77.8%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 학생(71.6%) 순이다.

〔그림 4-6〕 소득별 & 직업별 가입률－유선전화



한편, 인터넷전화의 기간역무화, 070 식별번호 부여, 번호이동성 도입 등 시장 환경의 변화로 인터넷전화시장의 가입자 수 및 매출액의 급격한 증가 추세는 상당기간 지속될 것으로 예상된다.

〈표 4-6〉 인터넷전화 가입자 수

(단위: 명)

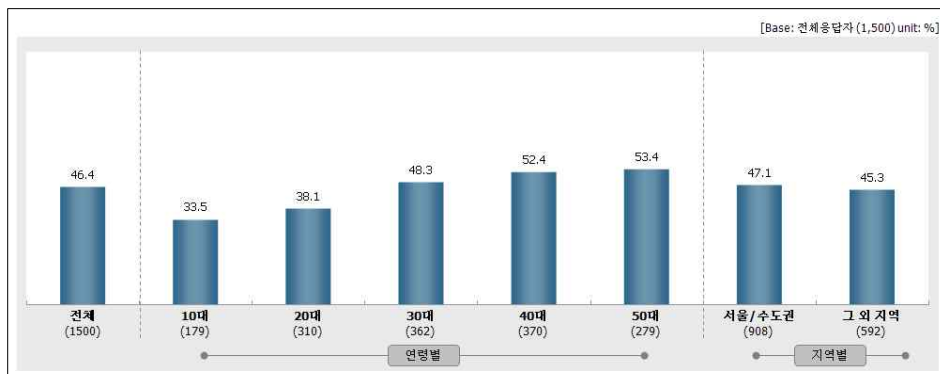
구분	2006년		2007년		2008년	
	착발신용	발신전용	착발신용	발신전용	착발신용	발신전용
IP Phone	59,875	26,704	197,583	61,928	1,114,242	238,595
소프트폰	—	2,417	0	2,051	5,433	56,805
계	59,875	44,121	197,583	63,979	1,119,675	295,400
전체 가입자 수	88,996		261,562		1,415,075	

주: 9개 기간통신사업자와 대규모 별정통신사업자인 삼성네트웍스의 가입자 수 합계임(2006년, 2007년은 SK텔링크 제외, KCT는 2007년부터 포함)

자료: 사업자 제출자료

설문조사 결과 나타난 인터넷전화의 가입률은 46.4%이다. 연령별로 살펴보면 50대에서의 가입률이 53.4%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 40대(52.4%), 30대(48.3%)순이다. 지역별로 살펴보면, 서울/수도권에서의 가입률이 47.1%로 그 외 지역보다 다소 높게 나타났으며, 유선전화와는 반대 형태를 보인다.

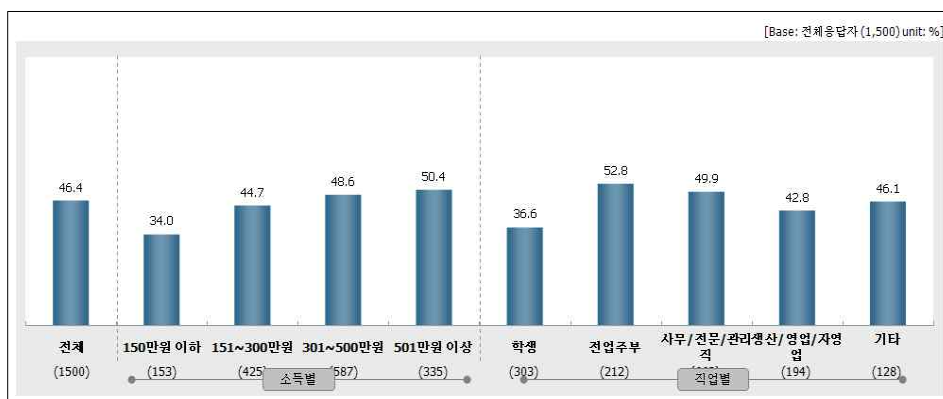
〔그림 4-7〕 연령별 & 지역별 가입률—인터넷 전화



인터넷전화의 가입률을 소득별로 살펴보면, 501만원 이상 고소득자의 가입률이 50.4%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 301~500만원, 151~300만원 순으로, 소득이 높을수록 가입률이 높게 나타났다. 직업별로 살펴보면, 전업주부의 가입률

이 52.8%로 가장 높게 나타났으며, 유선전화와는 달리 사무/전문/관리직에서의 가입률이 학생 대비 높게 나타났다.

〔그림 4-8〕 소득별 & 직업별 가입률—인터넷 전화



(3) 이동전화

이동통신 전체 가입자 수는 2009년 9월말 기준 약 4,766만 명으로 지속적으로 증가하고 있으나 증가율은 2007년 이후 지속적인 감소 추세에 있다.

〈표 4-7〉 사업자별 이동전화 가입자 수

(단위: 만 명)

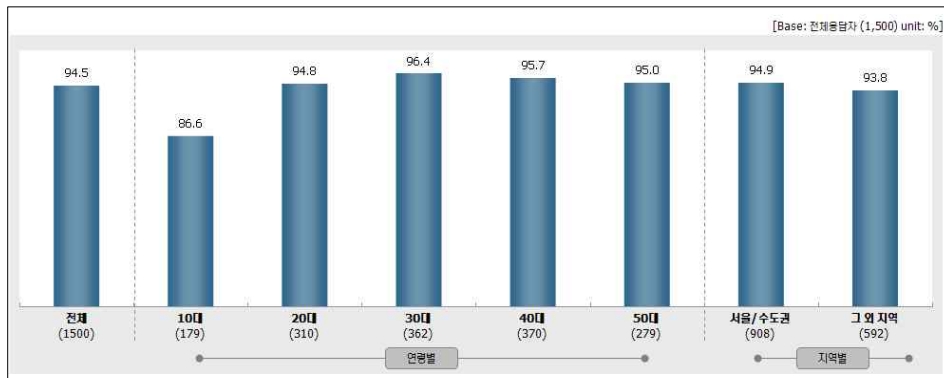
구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년 9월
SKT	1,878	1,953	2,027	2,197	2,303	2,414
KT	1,173	1,230	1,291	1,372	1,437	1,490
LGT	607	651	701	781	821	862
계	3,659	3,834	4,020	4,350	4,561	4,766

자료: KISDI 내부 자료

설문조사 결과에 따르면, 이동전화의 가입률은 94.5%로, 연령별로 살펴보면 20대 이상에서는 95%를 웃도는 가입률을 보이고 있으며, 10대의 경우 86.6%로 다소 낮

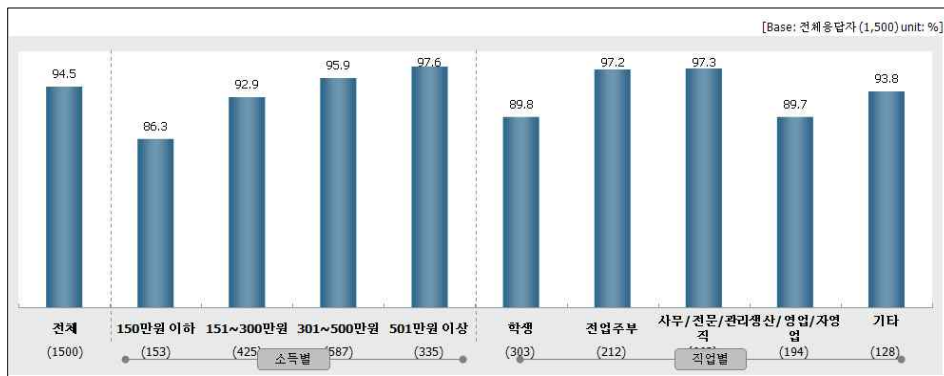
은 편이다. 지역별로 살펴보면, 서울/수도권 지역에서의 가입률이 94.9%로 그 외 지역에 비해 다소 높게 나타났다.

〔그림 4-9〕 연령별 & 지역별 가입률－이동전화



이동전화의 가입률을 소득별로 살펴보면, 501만원 이상 소득자의 경우 가입률이 97.6%로 가장 높게 나타나며, 소득이 줄어들수록 이동전화 가입률도 다소 하락세에 있다. 직업별로 살펴보면, 사무/전문/관리직, 전업주부의 가입률이 97%로 매우 높으며, 학생 및 생산/영업/자영업의 경우 89%로 다소 낮게 나타났다.

〔그림 4-10〕 소득별 & 직업별 가입률－이동전화



(4) 초고속인터넷

2009년 7월말 기준 초고속인터넷 가입자는 총 약 1,601만 명으로 지속적인 증가 추세에 있다. 2008년 OECD 보고서에 따르면 우리나라의 초고속인터넷 가입자 수는 전 세계 6위이다.¹⁹⁾

〈표 4-8〉 사업자별 초고속인터넷 가입자 수

(단위: 만 명)

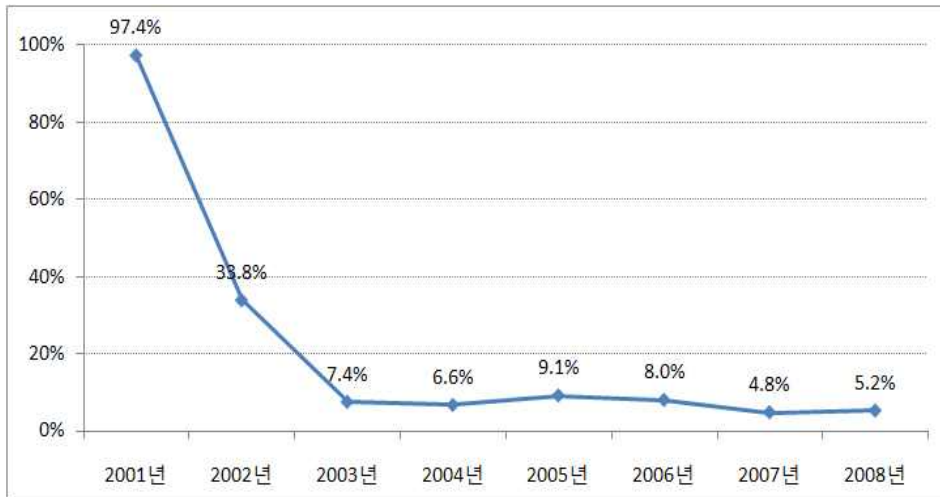
구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년 7월
KT	608	624	635	655	671	676
SK브로드밴드	275	277	361	366	354	377
두루넷	129	84	—	—	—	—
온세통신	39	35	22	—	—	—
드림라인	13	10	3	0	0	0
LG데이콤	21	21	11	7	3	2
LG파워콤	—	26	120	172	218	242
SO/RO/NO	86	194	233	268	285	288
별정	22	29	18	17	16	16
계	1,192	1,301	1,404	1,485	1,548	1,601

자료: KISDI 내부 자료

19) OECD, 2008. 12, <http://www.oecd.org/dataoecd/22/15/39574806.xls>

Rank	Broadband subscribers, total, Dec 2008	
10	Mexico	7,604,629
9	Spain	9,156,969
8	Canada	9,577,648
7	Italy	11,283,000
6	Korea	15,474,931
5	United Kingdom	17,275,660
4	France	17,725,000
3	Germany	22,532,000
2	Japan	30,107,327
1	United States	77,437,868

〔그림 4-11〕 초고속인터넷 가입자 수 증가율



자료: 방송통신위원회 홈페이지 및 사업자 제출자료

FTTH 기술 방식 가입자 수는 2007년말 844,722명에서 2008년말 1,737,367명으로 약 105.7%의 증가세로 계속 급증하는 추세를 보이고 있다. KT는 오는 2010년까지 전체 서비스 커버리지의 97%를 10Mbps로 업그레이드할 계획이며,²⁰⁾ SK브로드밴드 역시 망고도화 투자를 통해 100Mbps 광랜 커버리지를 2009년말까지 514만 세대로 확

〈표 4-9〉 기술방식별 초고속인터넷 가입자 수

(단위: 만 명)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년 7월
xDSL	678	656	549	457	372	346
HFC	408	401	515	487	509	516
LAN	106	162	328	427	493	529
FTTH			13	61	174	211
계	1,192	1,219	1,404	1,432	1,547	1,582

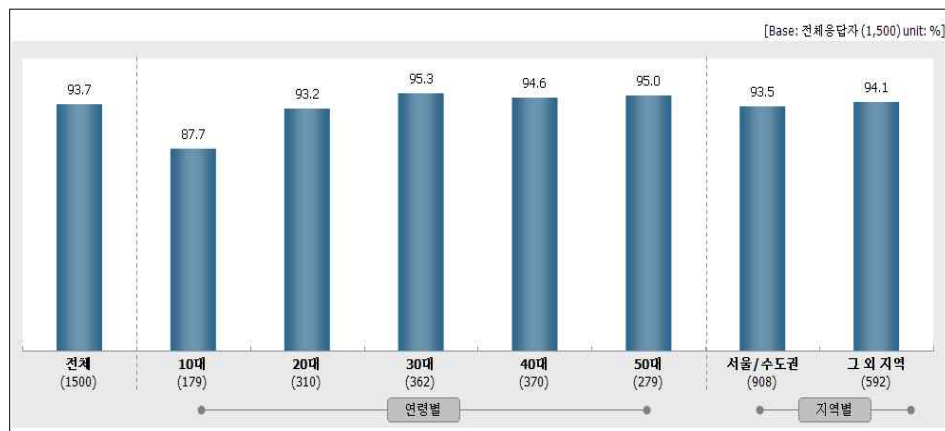
자료: KISDI 내부 자료

20) 자료: 《매일경제》, (2009. 4. 19), “통신3사 단독주책 광랜 경쟁”

대할 방침이다.²¹⁾ 케이블방송사업자들은 통신사업자들의 망고도화에 대응하기 위해 표준화된 닥시스 3.0을 본격적으로 도입 중이다.²²⁾

설문조사 결과에 따르면, 초고속인터넷 가입률은 93.7%이다. 연령별로 살펴보면, 30대와 50대에서 가입률이 95%로 높게 나타났으며, 10대의 경우 가입률은 87.7%로 다소 낮은 편이다. 지역별로 살펴보면, 그 외 지역이 서울/수도권보다 가입률이 다소 높은 편이다.

[그림 4-12] 연령별 & 지역별 가입률—초고속인터넷

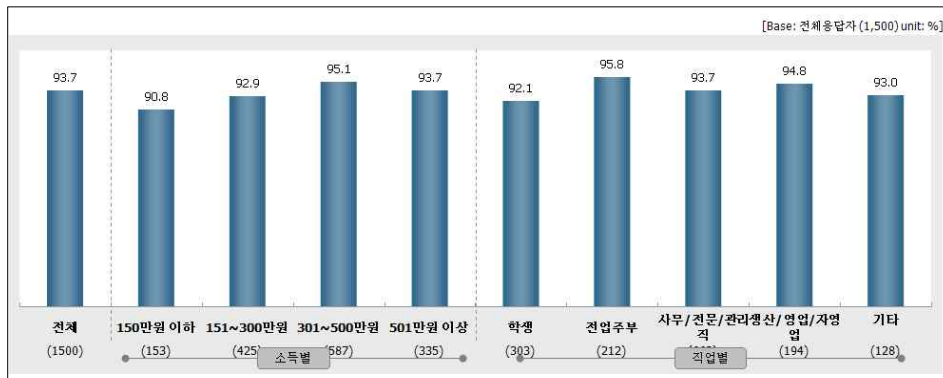


초고속인터넷 가입률을 소득별로 살펴보면, 301~500만원 미만의 소득자가 95.1%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 501만원 이상 소득자 순이다. 직업별로 살펴보면, 전업주부의 가입률이 95.8%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 생산/영업/자영업 순이다.

21) 자료: 《전자신문》, (2007. 5. 31), “[특집—초고속인터넷] 유선 통신사업자—하나로 텔레콤”

22) 자료: 《전자신문》, (2009. 3. 23), “CJ헬로비전은 인터넷속도 향상을 위해 닥시스 3.0을 전면적으로 적용”

〔그림 4-13〕 소득별 & 직업별 가입률 - 초고속인터넷



(5) 유료방송

현재 한국은 전체 가구의 90.2% 정도가 유료방송에 가입하고 있으며, 유료 방송 서비스 중에서는 유선 방송의 가입률이 가장 높고(81.6%), 그 다음으로 IPTV(8.6%), 위성방송(6.2%) 순이다.²³⁾ 2008년 6월 기준 종합유선(SO) 방송의 가입자 수는 14,749,097 대(단자 수 기준)로 전년에 비해 소폭 상승하였고, 중계유선(RO)의 경우 2004년 513,875대에서 2008년 202,418대로 감소하는 추세에 있다.

〈표 4-10〉 유료방송 가입 수

(단위: 단자 수)

분류	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년 6월
종합유선(SO)	13,012,991	13,876,533	14,067,681	14,533,965	14,749,097
· 유료가입	12624289	13612356	13765713	14250169	14,478,970
· 무료가입	388702	264177	301968	283796	270,127
중계유선(RO)	513,875	300,966	172,877	200,220	202,418
일반위성방송	1,652,255	1,855,240	1,949,191	2,151,882	2,260,071
계	15,179,121	16,032,739	16,189,749	16,886,067	17,211,586

주: 종합유선방송의 가입자 수는 종합유선방송을 수신하기 위한 수신시설(단자)를 설치한 TV 수상기 대수를 기준으로 함. 따라서 단수 수신자는 물론 2대 이상의 TV에 수신시설이 설치된 복수 수신자도 모두 가입자 수에 포함됨

자료: 방송통신위원회(2008b)

23) 방송통신위원회(2008a)

2008년 10월 기준 DMB 이용자는 약 1,617만 명으로 이 중 지상파 DMB 이용자가 1,448만명(단말기 판매 기준), 위성 DMB 가입자가 169만 명을 차지하고 있다.

〈표 4-11〉 DMB 현황

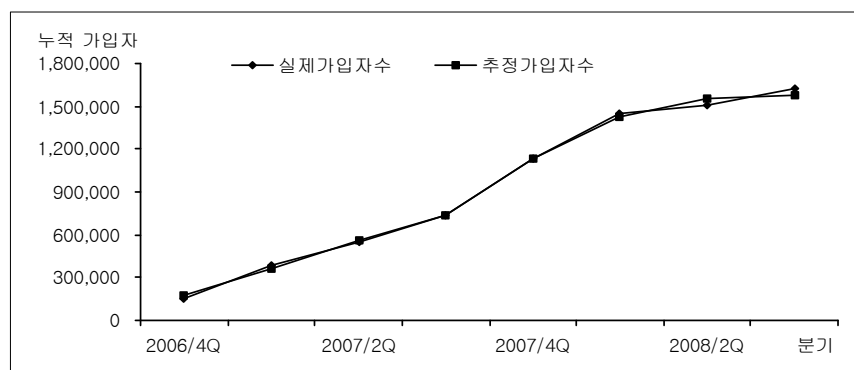
(2008년 12월 기준)

분류	지상파 DMB	위성 DMB
도입시기	2005년 12월	2005년 5월
사업자 지위	지상파방송 사업자	위성방송 사업자
요금	무료	유료
운영재원	방송광고 매출액	월 요금(13,000원), 가입비(20,000원)
사업자수	수도권: 6개, 지역: 13개	1개(TU미디어)
주파수대역	VHF대역(CH8,12) 1.54MHz	S밴드(2.63~2.655GHz) 25MHz

자료: 방송통신위원회(2009)

한국디지털미디어산업협회에 따르면, 2009년 10월 KT, SK 브로드밴드, LG 테이콤 등 IPTV 3사가 집계한 실시간 가입자 수가 100만 명을 넘어섰다. VOD 가입자를 합한 전체 IPTV 가입자 수는 모두 201만 여명이다.²⁴⁾

〔그림 4-14〕 IPTV 가입자 수

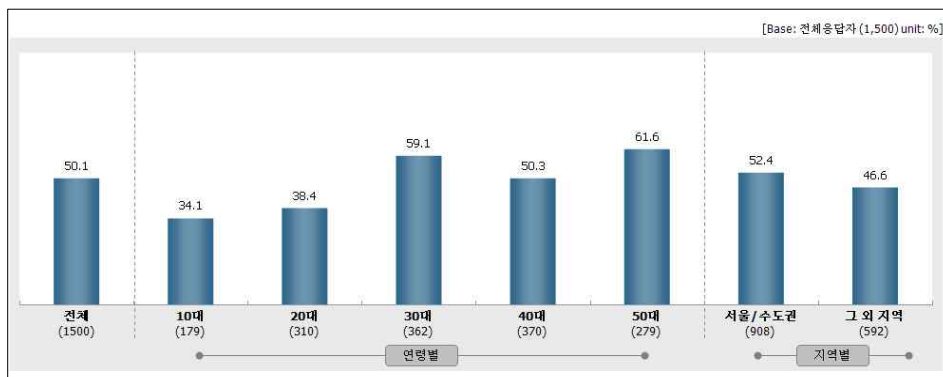


자료: 이종원 외(2008), p.93

24) 자료: 《전자신문》, (2009. 10. 9), “IPTV 실시간 가입자 100만 돌파”

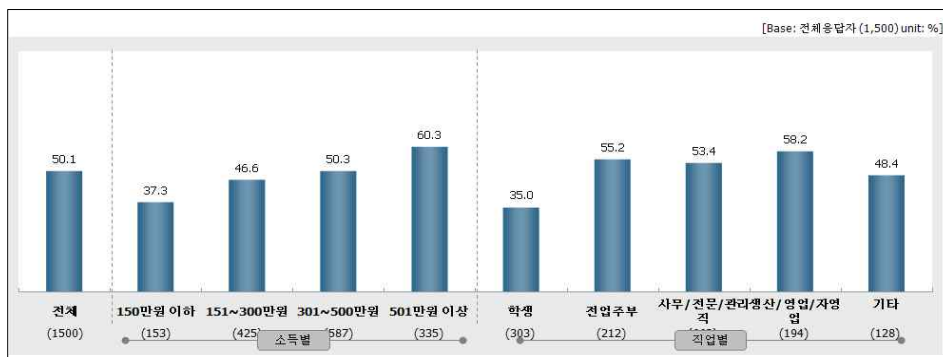
설문조사 결과에 따르면, 유료방송의 가입률은 50.1%이다. 연령별로 살펴보면, 50대의 경우 61.6%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 30대, 40대 순이다. 지역별로 살펴보면, 서울/수도권이 52.4%로 그 외 지역보다 다소 높은 가입률을 보이고 있다.

〔그림 4-15〕 연령별 & 지역별 가입률－유료방송



유료방송 가입률을 소득별로 살펴보면, 501만원 이상 소득자의 가입률이 60.3%로 가장 높게 나타났으며, 소득이 낮아질수록 가입률은 하락세에 있다. 직업별로 살펴보면, 생산/영업/자영업이 58.2%로 높은 편이며, 그 다음으로는 전업주부, 사무/전문/관리직 순이다.

〔그림 4-16〕 소득별 & 직업별 가입률－유료방송

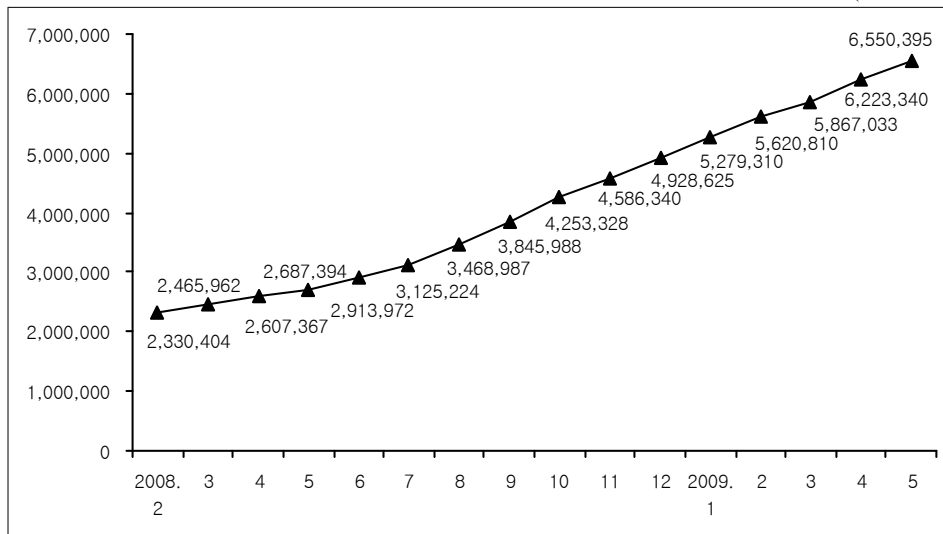


(6) 결합상품

방송통신 결합판매에 대한 규제 완화와 함께 결합판매 시장은 꾸준히 성장하였다. 총 가입자 수 측면에서 보면 아래 그림에서 보듯이 2008년 2월, 약 233만 명이던 결합판매 가입자 수가 2009년 5월 현재 약 655만 명으로 증가하였다.

〔그림 4-17〕 방송통신 결합상품 총 가입자 수 월별 추이

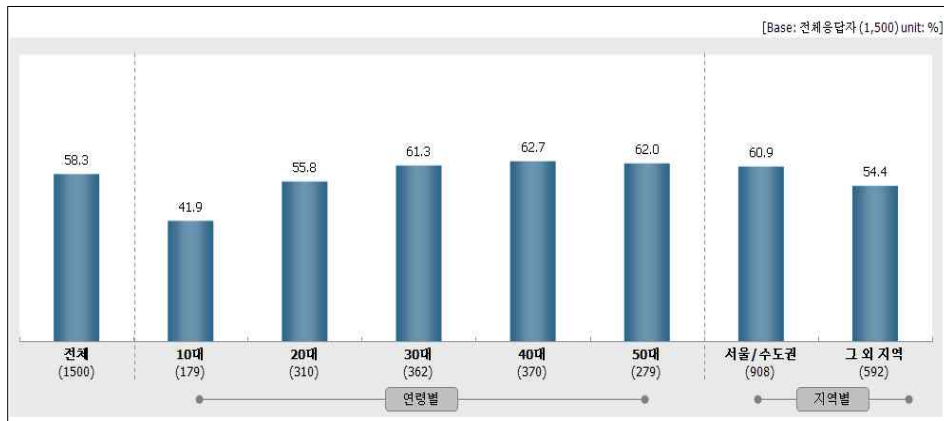
(단위: 명)



자료: 사업자 제출자료

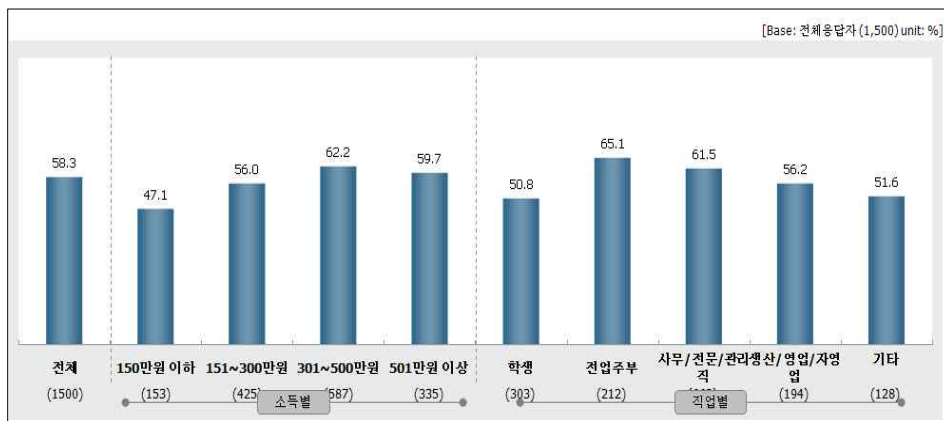
설문조사 결과에 따르면, 결합상품의 가입률은 58.3%이다. 연령별로 살펴보면, 40대와 50대의 가입률이 62%로 높은 편이며, 다음으로 30대, 20대 순이다. 지역별로 살펴보면, 서울/수도권에서의 가입률이 60.9%로 그 외 지역에 비해 다소 높은 가입률을 보이고 있다.

〔그림 4-18〕 연령별 & 지역별 가입률-결합상품



결합상품 가입률을 소득별로 살펴보면, 301~500만원 이하 소득자가 62.2%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 501만원 이상, 151~300만원 이하 순이다. 직업별로 살펴보면, 전업주부의 가입률이 65.1%로 가장 높게 나타났다. 150만원 이하의 소득자와 학생의 경우 방송통신서비스의 가입률이 낮으며, 결합상품 가입률도 역시 낮게 나타났다.

〔그림 4-19〕 소득별 & 직업별 가입률-결합상품



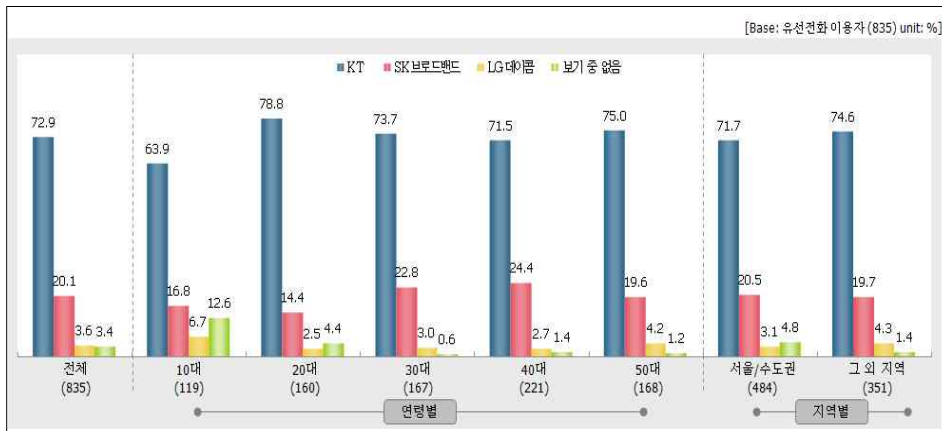
나. 방송통신 서비스 가입회사

다음은 설문조사를 통해 현재 가정에서 이용 중인 방송통신서비스의 사업자가 어디인지에 대한 응답 결과이다.

(1) 유선전화

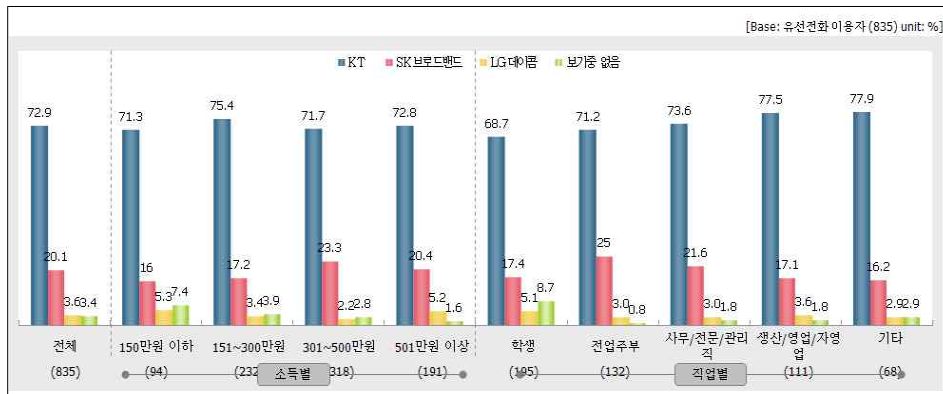
유선전화 이용자의 가입회사는 KT가 72.9%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 SK브로드밴드, LG데이콤 순이다. KT의 경우 20대와 50대, 그 외 지역에서의 가입률이 높으며, SK브로드밴드의 30대, 40대에서의 가입률이 높게 나타났다. LG데이콤은 10대에서 가입률이 다소 높은 편이다.

[그림 4-20] 연령별 & 지역별 가입회사—유선전화



한편, KT의 경우 151~300만원이상 소득자에서 가입률이 높았으며, 학생, 전업주부보다는 사무/전문/관리직, 생산/영업/자영업에서의 가입률이 높게 나타났다. SK브로드밴드의 301~500만원, 501만원 이상 등 고소득층에서의 가입률이 높았으며, 직업별로는 전업주부의 가입률이 높은 편이다.

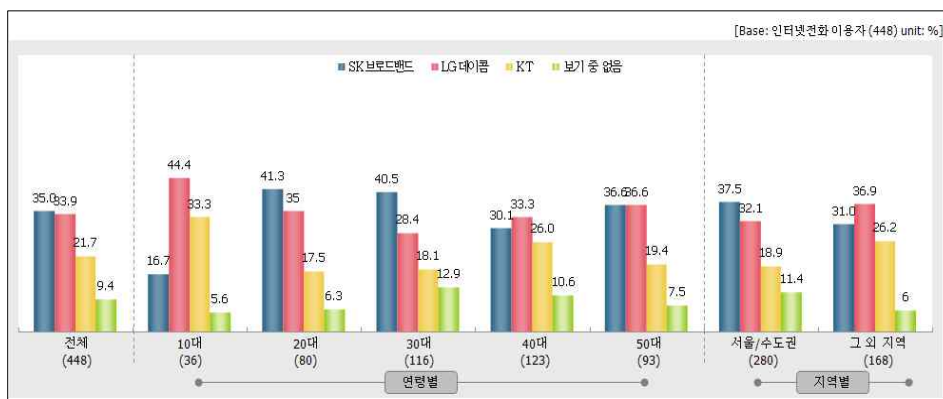
〔그림 4-21〕 소득별 & 직업별 가입회사-유선전화



(2) 인터넷전화

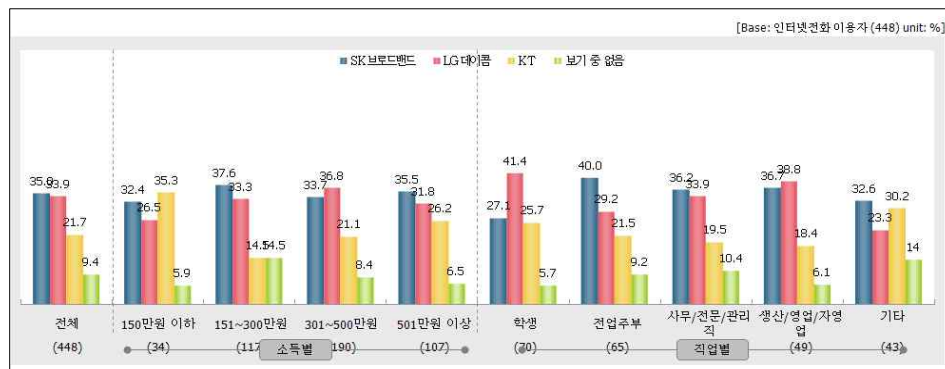
인터넷전화 가입 사업자는 SK브로드밴드가 35%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 LG테이콤, KT순이다. SK브로드밴드는 20대, 30대, 서울/수도권에서의 가입률이 높은 반면, LG테이콤의 10대, 50대, 그 외 지역에서 가입률이 높게 나타났다. 유선전화의 경우 KT의 가입률이 높은 반면, 인터넷의 전화는 SK브로드밴드와 LG테이콤의 가입률이 다소 높은 편이다.

〔그림 4-22〕 연령별 & 지역별 가입회사-인터넷 전화



소득과 직업별로 살펴보면, SK브로드밴드의 경우 151~300만원 미만, 501만원 이상, 전업주부에서 가입률이 높은 편이다. LG데이콤의 경우 301~500만원 미만, 학생, 생산/영업/자영업에서 가입률이 높게 나타났다. 10대의 경우 KT의 가입률이 높은 편이다.

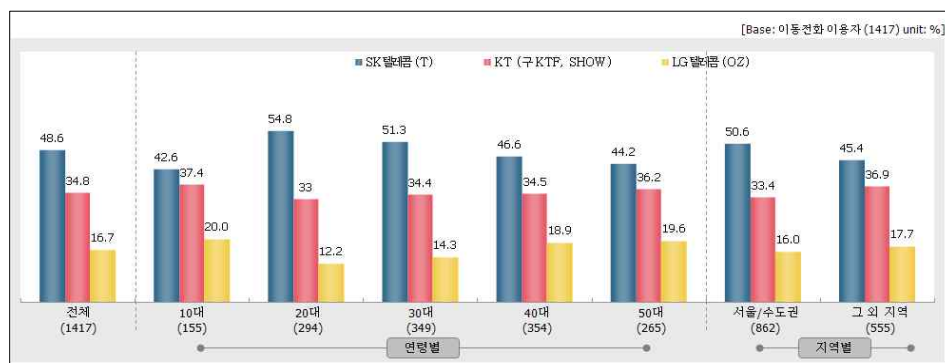
〔그림 4-23〕 소득별 & 직업별 가입회사—인터넷 전화



(3) 이동전화

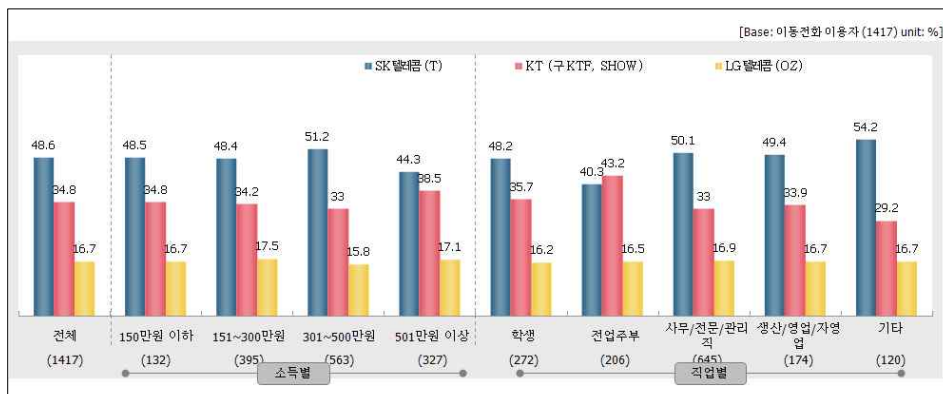
이동전화 가입회사는 SK텔레콤이 48.6%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 KT, LG텔레콤 순이다. SK텔레콤의 경우, 20대, 30대, 서울/수도권에서 가입률이 높은 편이다. KT와 LGT의 경우 10대, 50대, 그 외 지역에서 가입률이 높게 나타났다.

〔그림 4-24〕 연령별 & 지역별 가입회사—이동전화



소득과 직업별로 보면, SK텔레콤은 301~500만원 미만, 사무/전문/관리직, 생산/영업/자영업 집단에서 가입률이 높게 나타났다. KT의 경우 501만원 이상, 전업주부에서 가입률이 높게 나타났다.

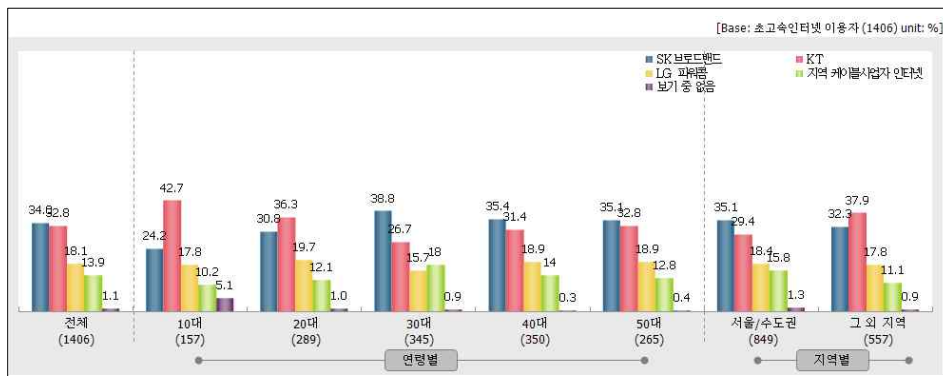
〔그림 4-25〕 소득별 & 직업별 가입회사—이동전화



(4) 초고속인터넷

초고속인터넷 가입회사로는 SK브로드밴드가 34.8%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 KT, LG파워콤 순이다. SK브로드밴드의 경우 30대, 40대, 50대, 서울/수도

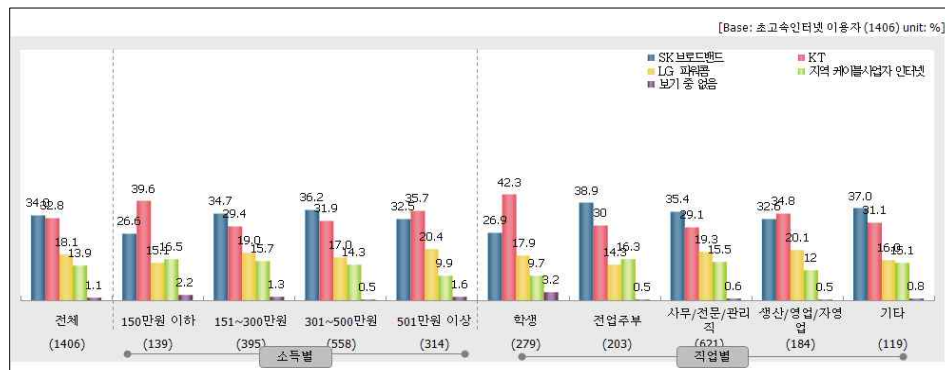
〔그림 4-26〕 연령별 & 지역별 가입회사—초고속인터넷



권에서 가입률이 높은 편이다. KT의 경우 10대에서의 가입률이 높은 것으로 나타났다. 30대, 서울/수도권 지역에서는 지역케이블 사업자의 인터넷 비율도 다소 높은 편이다.

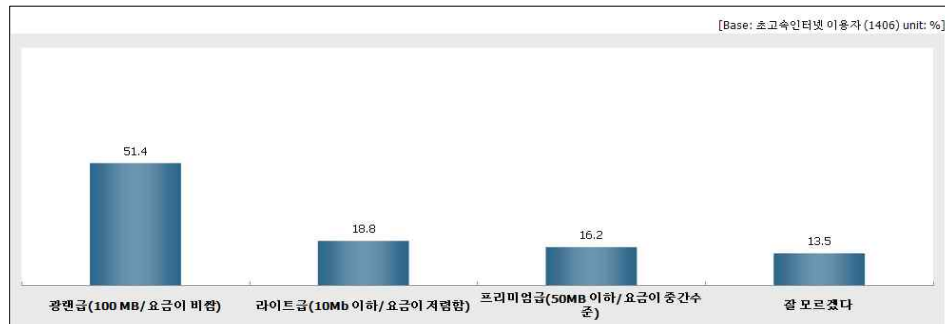
SK브로드밴드의 경우, 151~300만원 미만, 301~500만원 미만, 전업주부 집단에서 가입률이 높다. 반면, KT의 경우 150만원 미만, 501만원 이상, 학생 집단에서의 가입률이 높게 나타났다.

[그림 4-27] 소득별 & 직업별 가입회사-초고속인터넷



또한 현재 이용중인 초고속인터넷 속도와 관련한 질문에서는, 광랜급이 51.4%로 나타났으며, 다음으로는 라이트급, 프리미엄급 순으로 나타났다.

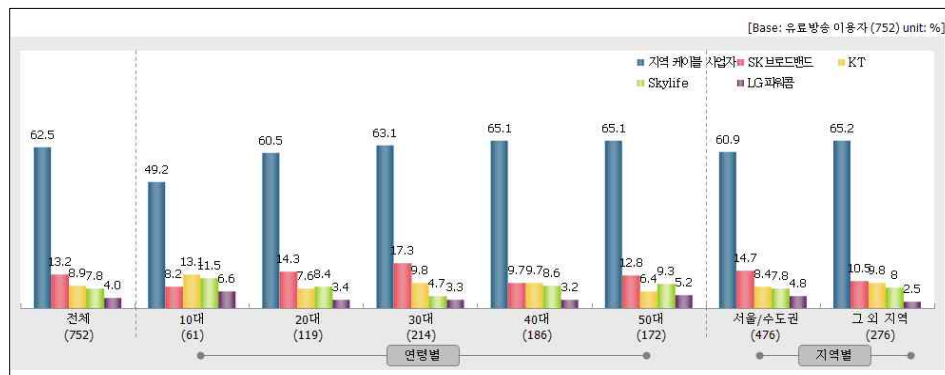
[그림 4-28] 이용 중인 초고속인터넷 속도



(5) 유료방송

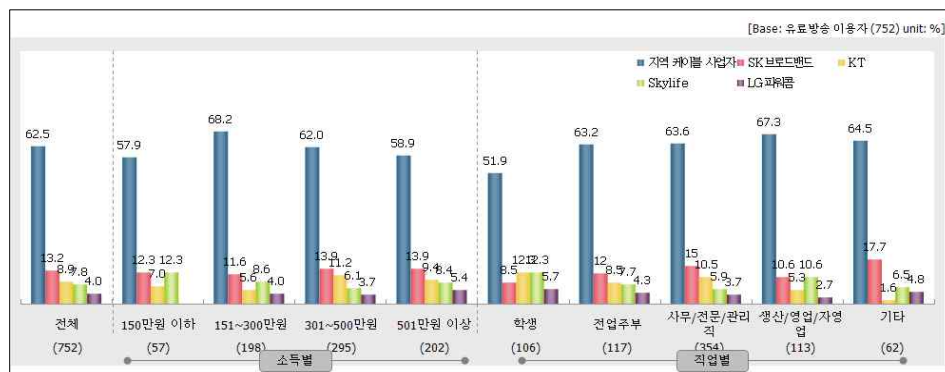
유료방송의 경우 지역케이블 사업자에 가입한 비율인 62.5%로 나타났으며, SK브로드밴드가 13.2%, Skylife가 8.9%, LG파워콤은 7.8%로 나타났다. 지역 케이블 사업자의 경우 40대, 50대, 그 외 지역에서 가입률이 높게 나타났으며, SK브로드밴드의 30대, 서울/수도권에서의 가입률이 높은 편이다.

〔그림 4-29〕 연령별 & 지역별 가입회사—유료방송



소득과 직업별로 살펴보면, 151~300만원 미만, 생산/영업/자영업 집단에서는 지역케이블 사업자의 가입률이 높다.

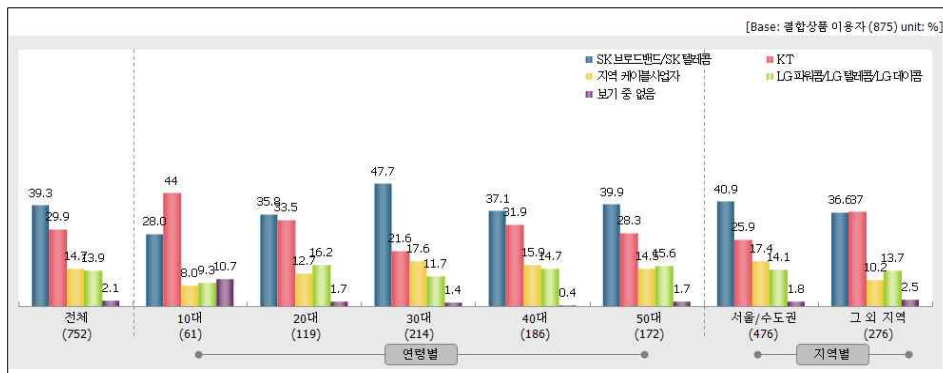
〔그림 4-30〕 소득별 & 직업별 가입회사—유료방송



(6) 결합상품

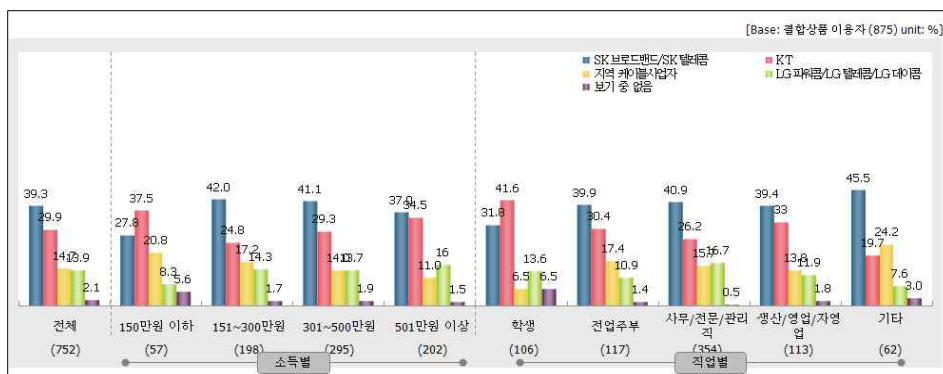
결합상품 가입회사의 경우 SK가 39.3%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 KT, 지역케이블사업자, LG 순이다. SK의 경우 30대, 서울/수도권에서의 가입률이 높은 반면, KT는 10대, 그 외 지역에서의 가입률이 높은 편이다.

〔그림 4-31〕 연령별 & 지역별 가입회사—결합상품



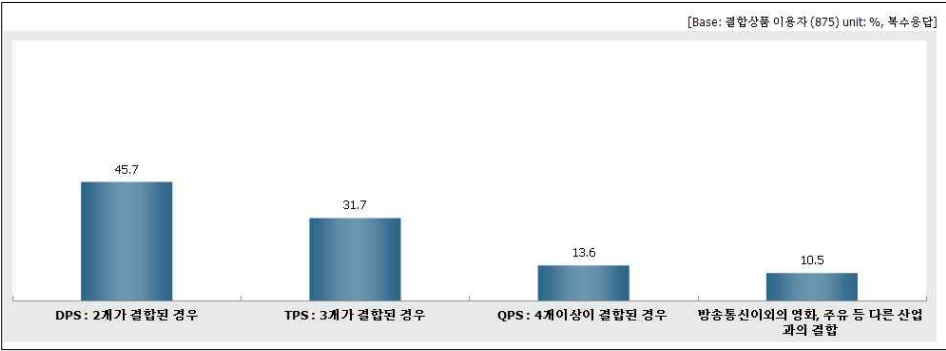
소득 및 직업별로 살펴보면, 151~300만원 미만, 301~500만원 미만, 사무/전문/관리직 집단의 경우 SK의 가입률이 높은 반면, KT는 150만원 미만, 학생 집단에서의 가입률이 높게 나타났다.

〔그림 4-32〕 소득별 & 직업별 가입회사—결합상품



다음으로, 현재 어떤 유형의 결합상품을 이용하고 있는지에 대한 질문에 대해, 현재 가입하여 이용중인 결합상품 종류로는 DPS가 7%로 가장 많으며, 다음으로는 TPS, QPS순인 것으로 조사되었다. 일부(10.5%)는 방송통신이외의 영화, 주유 등 다른 산업과의 결합상품을 이용하고 있다.

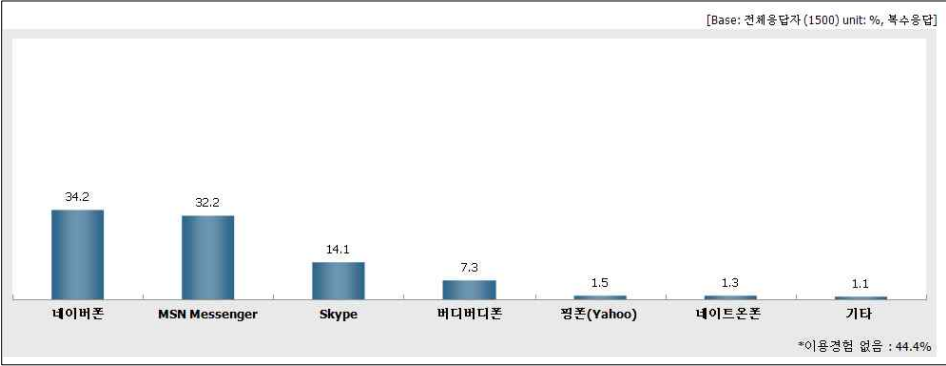
[그림 4-33] 이용 중인 결합상품 유형



(7) 스마트폰

VoIP 스마트폰 이용경험의 경우, 네이버폰이 34.2%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 MSN Messenger, Skype, 버디버디폰이다.

[그림 4-34] VoIP 스마트폰 이용 경험



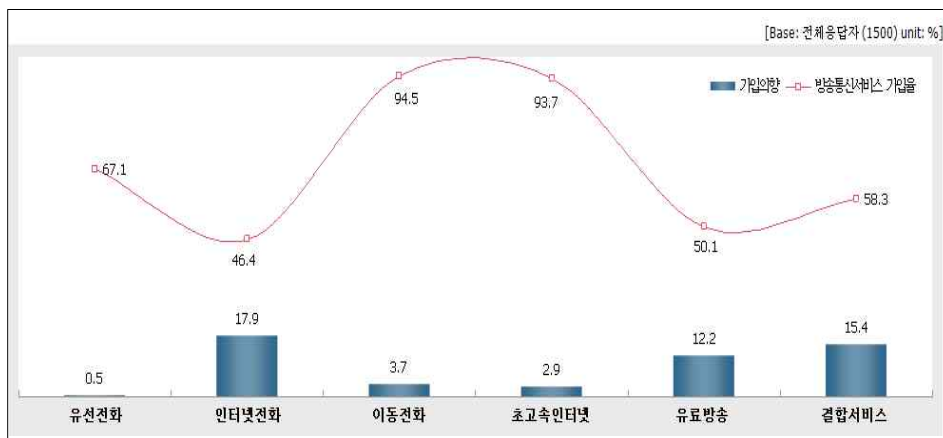
다. 방송통신 서비스 비용 및 가입의향

(1) 방송통신 서비스 가입의향

다음은 현재 특정한 방송통신서비스를 이용하지 않는다고 답한 응답자에게 향후 1년 이내에 가입할 의향이 있는지에 대해 조사한 결과이다.

방송통신서비스 가입의향은 가입률이 낮을수록 높게 나타났다. 이동전화, 초고속 인터넷의 경우 가입률이 높게 나타났으며, 향후 가입의향은 각각 3.7%, 2.9%로 낮은 편이다. 반면, 가입률이 낮은 인터넷전화, 결합서비스, 유료방송의 경우 가입의향은 각각 17.9%, 12.2%, 15.4%로 나타났다.

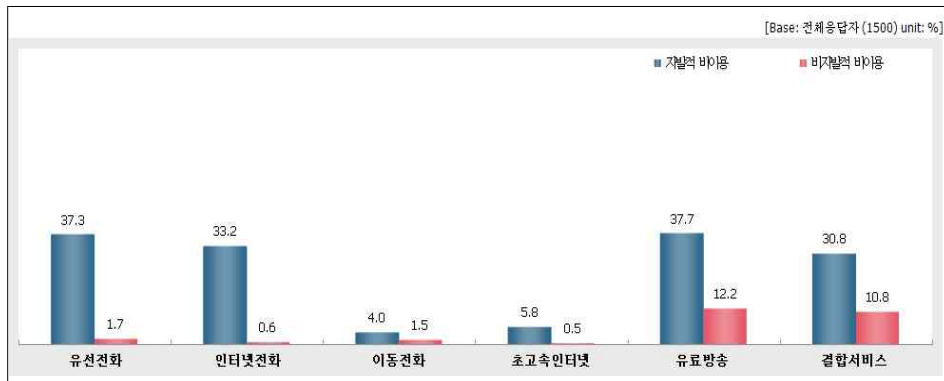
[그림 4-35] 방송통신 서비스 가입의향



(2) 자발적 비용

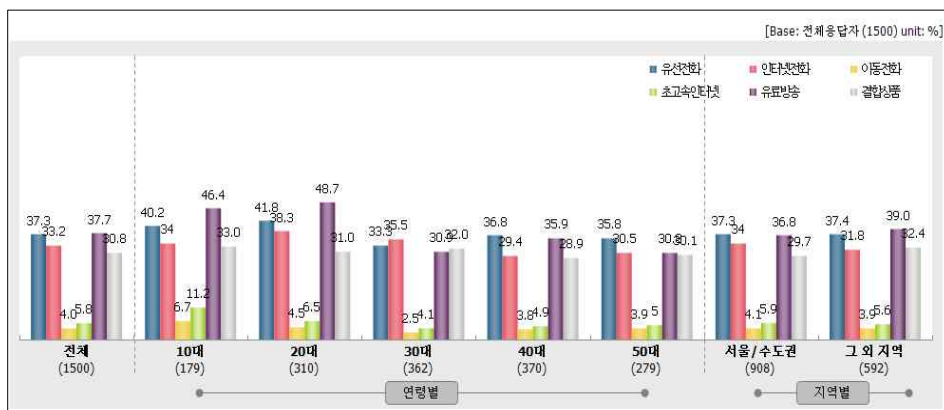
유선전화, 인터넷전화, 유료방송, 결합상품의 자발적 비용이 높게 나타났으며, 유료방송, 결합상품의 경우 비자발적 비용도 나타났다.

〔그림 4-36〕 방송통신 비이용 서비스



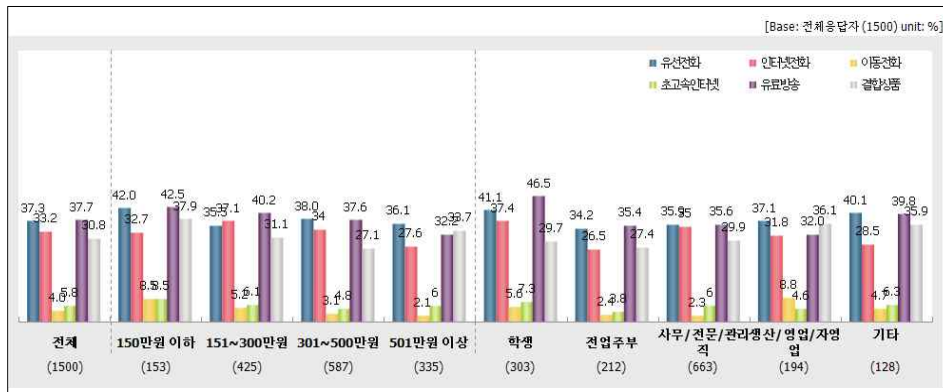
연령 및 지역별로 살펴보면, 자발적 비이용에 있어 10대, 20대에서의 비이용이 상대적으로 높게 나타났다. 특히 유료방송에 있어서는 10대, 20대의 자발적 비이용이 높다.

〔그림 4-37〕 연령별 & 지역별 자발적 비이용



소득별로 150만원 이하, 직업별로는 학생 집단에서의 자발적 비이용이 높게 나타났다.

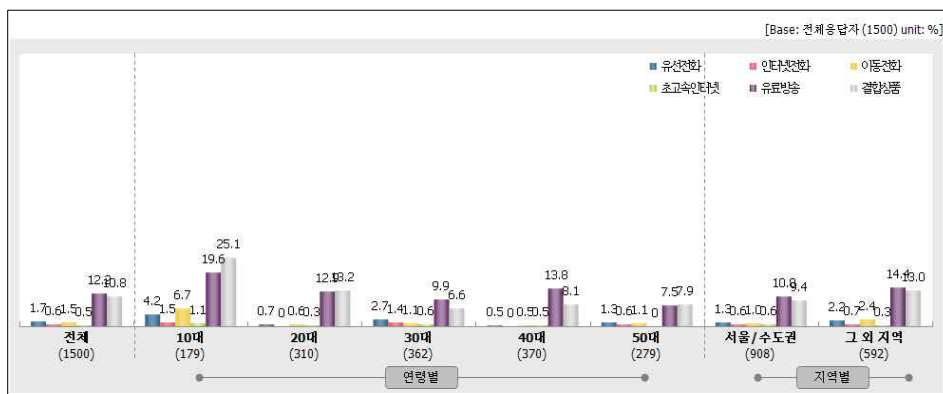
〔그림 4-38〕 소득별 & 직업별 자발적 비이용



(3) 비자발적 비이용

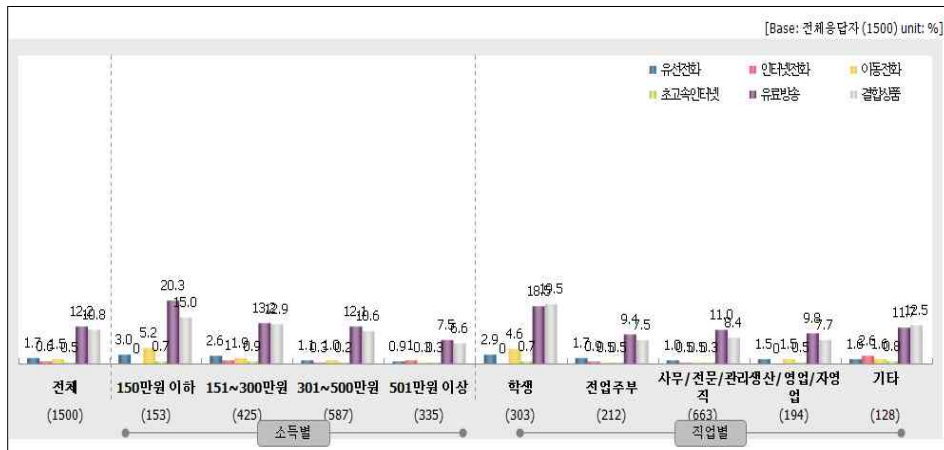
비자발적 비이용의 경우, 10대에서의 비이용 비율이 높게 나타났다. 또한 서울/수도권보다는 그 외 지역에서의 비이용률이 높은 것으로 조사되었다.

〔그림 4-39〕 연령별 & 지역별 비자발적 비이용



소득별로는 150만원 이하에서 비자발적 비이용이 높은 편이며, 직업별로는 학생 집단에서 비이용이 높게 나타났다.

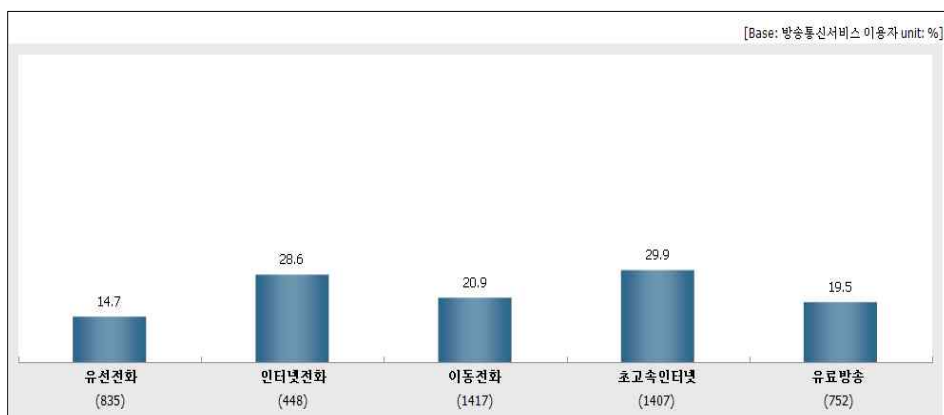
〔그림 4-40〕 소득별 & 직업별 비자발적 비이용



(4) 서비스 및 기술 이용의 어려움

이번에는 현재 방송통신서비스를 이용하면서 단말기 사용에 있어 어려움을 느낀 경험이 있는지에 대한 응답 결과이다. 방송통신 서비스 이용시 어려움을 경험한 경우는 초고속인터넷, 인터넷 전화에서 높게 나타났다.

〔그림 4-41〕 어려움 경험 여부



3. 소 결

방송통신 서비스의 이용가능성에 있어, 유선전화의 경우 KT가 보편적 서비스의 무사업자로 지정되어 전 국민이 유선전화 서비스를 이용할 수 있게 하고 있다. 이동전화의 경우는 SKT와 KT가 W-CDMA 전국망을 구축하고 있으며, LGT의 경우 현재 인구대비 약 98.3%의 커버리지를 확보하고 있다. 한편 초고속인터넷의 경우는 약 95%, 유료방송의 경우는 약 90%의 보급률을 나타내고 있다.

방송통신 서비스의 가입 현황은, 유선전화 서비스 가입이 2005년 이후 지속적으로 감소하고 있는 반면 이동전화와 초고속인터넷 서비스 가입은 지속적으로 증가하고 있다. 설문조사 결과에 따르면 이동전화와 초고속인터넷은 조사대상의 90% 가량의 가입률을 보였으나 유료방송의 경우는 50%의 가입률을 나타냈다. 유선전화의 경우 20대와 30대의 가입률이 60%미만으로 평균치인 67.1%보다 낮게 나타났고, 이동전화의 경우 150만원 이하 소득층의 가입률이 86.3%로 평균치인 94.5%보다 낮게 나타났다. 또한 유료방송의 경우 150만원 이하 소득층의 가입률이 37.3%로 평균치인 50.1%보다 낮게 나타났으며, 결합상품의 경우도 150만원 이하 소득층의 가입률이 47.1%로 평균치인 58.3%보다 낮게 나타났다. 결합상품의 가입률은 서울/수도권이 60.9%, 그 외 지역이 54.4%로 지역간 편차가 다소 크게 나타나기도 하였다.

한편, 향후 방송통신 서비스의 가입의향을 묻는 질문에 대해 응답자의 17.9%가 인터넷전화를, 15.4%가 결합상품을, 12.2%가 유료방송을 선택하였으며 유선전화와 이동전화, 초고속인터넷의 가입의향은 상대적으로 낮게 나타났다. 유선전화와 인터넷전화, 유료방송, 결합상품의 자발적 비이용이 높게 나타났으며 유료방송과 결합상품의 경우는 비자발적 비이용도 나타났다. 특히 비자발적 비이용에 있어 소득 150만원 이하와 학생 집단에서 상대적으로 높은 비율을 나타냈다.

전반적으로 방송통신 서비스의 높은 이용가능성에 비해 유료방송과 결합상품의 가입률이 다소 낮게 나타났으며, 특히 저소득층과 지방 이용자의 가입률이 낮게 나타나 서비스 이용에 있어 구조적인 불이익을 받을 가능성이 있는 것으로 보인다.

제3 절 방송통신서비스 이용자들의 선택 및 가치

본 절에서는 소비자들이 이용 가능한 방송통신서비스 사업자와 서비스 범위, 그에 대한 이용자의 인지도 및 만족도, 서비스 비용 등에 대해 다루기로 한다. 방송통신서비스 시장의 경쟁이 증가하면 결과적으로 이용자 이익 증진에 기여하는 측면이 있으나, 경쟁이 심화·확대되는 과정에서 정보의 부족, 협상력의 열위 등으로 이용자 피해의 발생 가능성도 증가한다. 본 절의 조사 결과는 경쟁과정에서 발생하는 이용자 정보의 불균형 및 협상력 차이에 의한 이용자 피해를 교정할 수 있는 정책 마련의 근거로 활용될 수 있기를 기대한다.

1. 방송통신 사업자 현황

역무	서비스	사업 구역	사업 자수	사 업 자
전송 역무	시내전화	전국	3	(주)케이티, SK브로드밴드(주), (주)LG데이콤
	시내전화 부가서비스	전국	2	(주)온세텔레콤, SK텔링크(주)
	시외전화	전국	5	(주)케이티, (주)LG데이콤, (주)온세텔레콤, SK브로드밴드(주), SK텔링크(주)
	가입전신	전국	1	(주)케이티
	국제전화	전국	5	(주)케이티, (주)LG데이콤, (주)온세텔레콤, SK브로드밴드(주), SK텔링크(주)
	인터넷접속	전국	8	(주)케이티, SK브로드밴드(주), (주)LG데이콤, (주)온세텔레콤, (주)LG파워콤, (주)세종텔레콤, 드림라인(주), SK네트웍스(주)
	인터넷전화	전국	9	(주)케이티, SK브로드밴드(주), (주)LG데이콤, (주)세종텔레콤, 드림라인(주), SK네트웍스(주), SK텔링크(주), (주)온세텔레콤, (주)한국케이블텔레콤

2. 방송통신 서비스 제공 사업자에 대한 인지

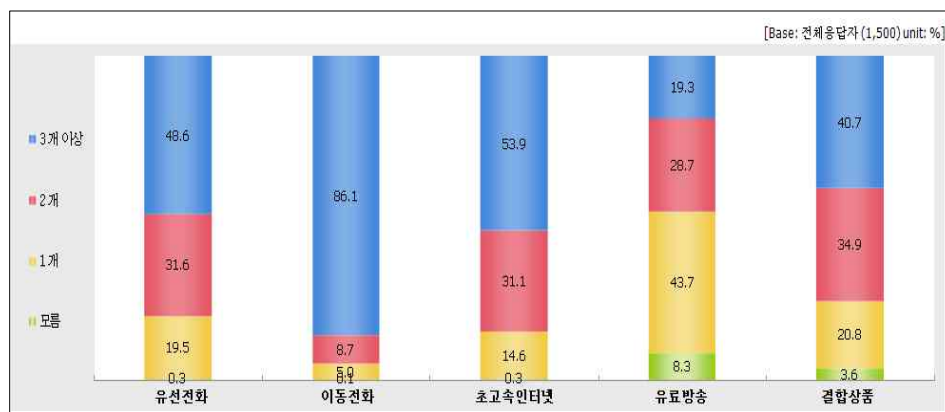
가. 사업자 인지

다음은 생각나는 방송통신서비스 사업자 또는 브랜드를 모두 생각나는 순서대로 적어달라는 질문에 대한 응답 결과이다.

(1) 전체

방송통신서비스 제공 사업자에 대한 인지는 서비스에 따라 다소 차이가 있다. 이동전화의 경우 3개의 사업자를 모두 상기하는 경우가 86.1%로 높게 나타났으며, 다른 방송통신서비스의 경우 이에 비해 다소 낮은 편이다. 유료방송과 결합상품의 경우 서비스 제공 사업자를 한 곳도 인지하지 못하는 경우가 다소 나타났다.

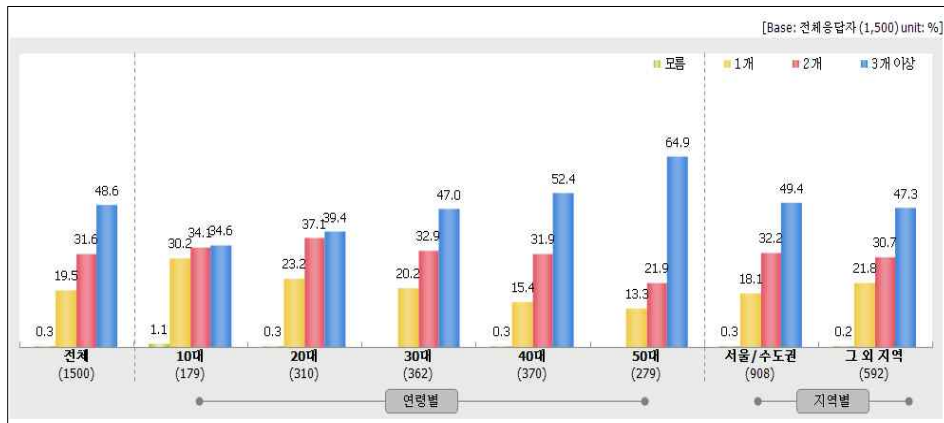
[그림 4-42] 사업자 인지—전체



(2) 유선전화

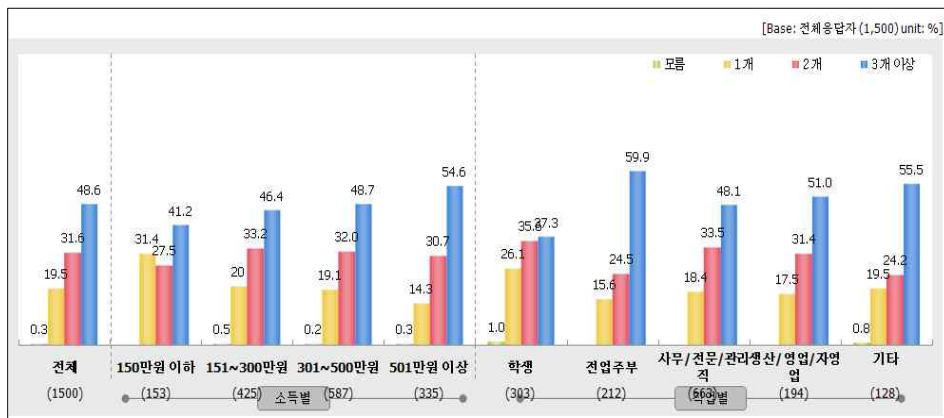
유선전화 사업자를 3개 이상 인지하는 경우는 48.6%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 2개, 1개 순이다. 40대, 50대에서 3개 이상의 사업자를 인지하는 경우가 높게 나타났으며, 10대, 20대의 경우 1개의 사업자를 인지하는 비율이 높게 나타났다.

〔그림 4-43〕 연령별 & 지역별 사업자 인지－유선전화



소득별로는 501만원 이상, 301~500만원 미만에서 3개 이상 사업자 인지도가 높게 나타났으며, 150만원 이하는 낮아, 소득이 높아질수록 인지도 상승을 보이고 있다. 직업별로는 전업주부 집단에서 3개 이상의 방송통신서비스 사업자를 인지하는 비율이 높았다. 반면, 150만원 이하, 학생 집단에서는 1개의 방송통신서비스 사업자를 인지하는 비율이 다소 높게 나타났다.

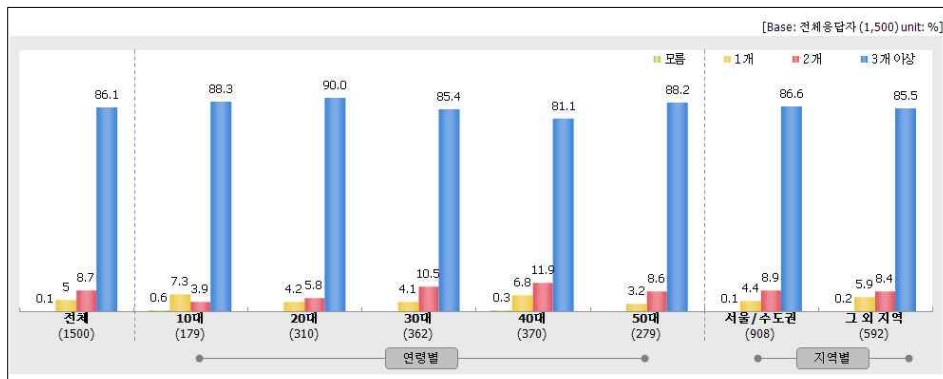
〔그림 4-44〕 소득별 & 직업별 사업자 인지－유선전화



(3) 이동전화

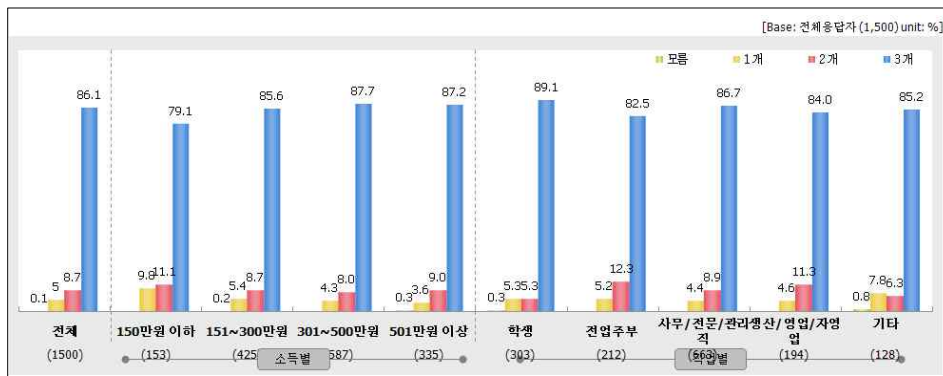
이동전화의 경우 86.1%가 3개의 서비스 제공사업자를 모두 인지하고 있었으며, 10대, 20대, 50대에서의 인지율이 높게 나타났다.

〔그림 4-45〕 연령별 & 지역별 사업자 인지—이동전화



소득별로는 301~500만원 이하, 501만원 이상, 직업별로는 학생 집단에서 3개의 서비스 사업자 인지 비율이 높게 나타났으며, 150만원 이하에서는 인지율이 다소 낮게 나타났다.

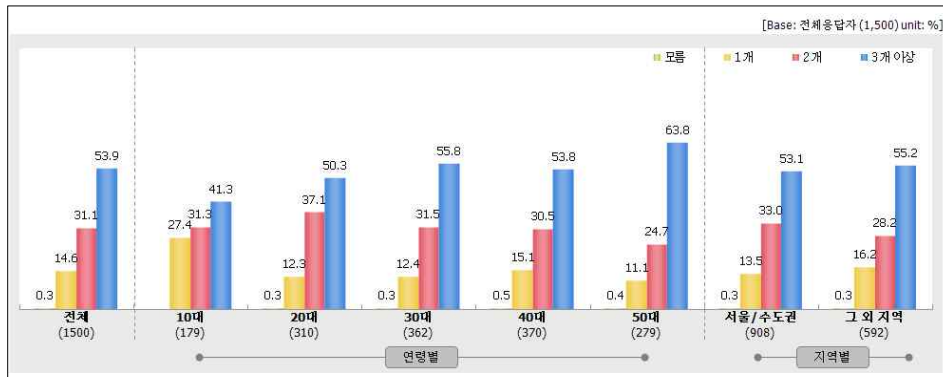
〔그림 4-46〕 소득별 & 직업별 사업자 인지—이동전화



(4) 초고속인터넷

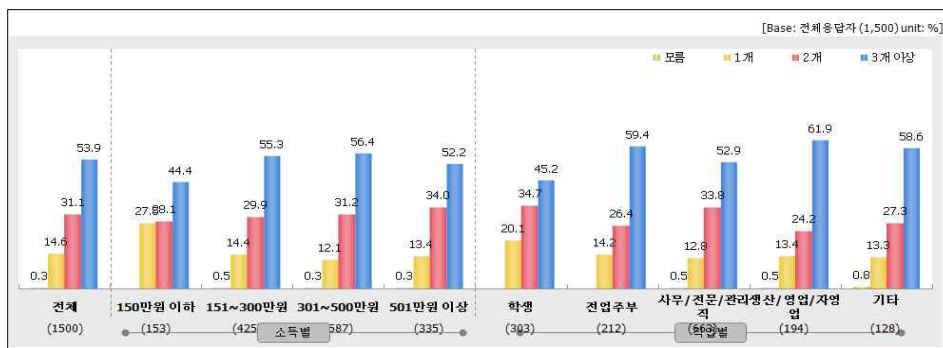
초고속인터넷의 경우 3개 이상의 서비스 사업자를 인지하는 경우는 53.9%로 나타났다. 30대, 50대에서 인지율이 높게 나타났다. 10대의 경우 1개의 브랜드만 인지하는 경우가 27.4%로 다른 연령대에 비해 인지가 낮다.

〔그림 4-47〕 연령별 & 지역별 사업자 인지 - 초고속인터넷



초고속인터넷의 경우 151~300만원, 301~500만원 이하, 전업주부, 생산/영업/자영업에서 사업자 인지 비율이 높게 나타났다. 10대와 학생의 경우 1개의 사업자를 인지하는 비율이 각각 27.5%, 20.1%로 초고속인터넷 사업자 인지율이 낮은 편이다.

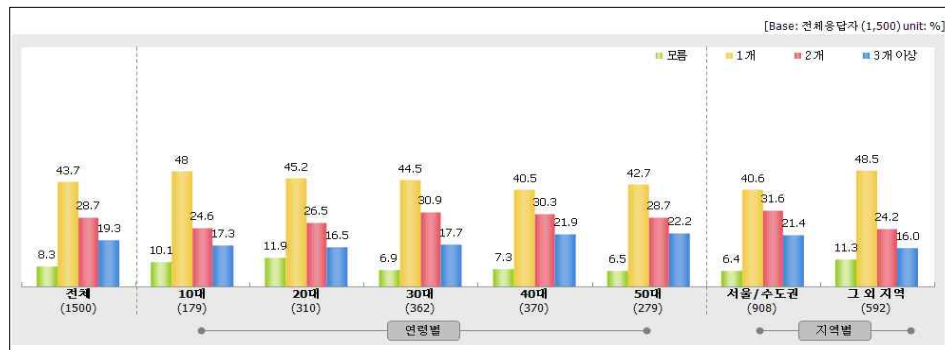
〔그림 4-48〕 소득별 & 직업별 사업자 인지 - 초고속인터넷



(5) 유료방송

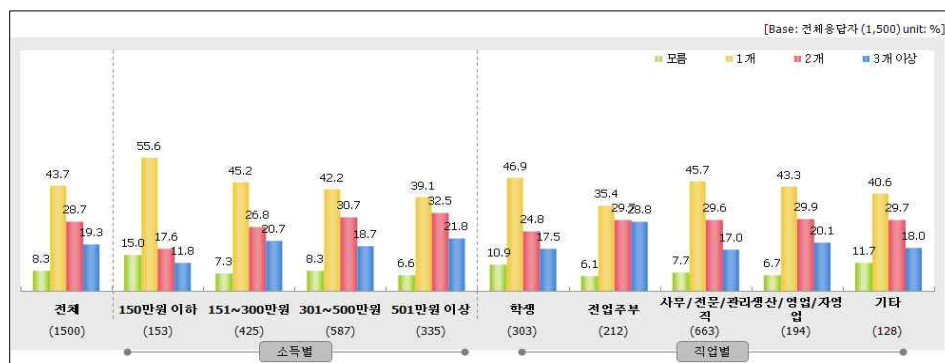
유료방송의 경우 다른 방송통신서비스와 달리 1개의 사업자를 인지하는 비율이 43.7%로 가장 높게 나타났으며, 하나의 사업자도 인지하지 못하는 경우도 8.3% 존재하며 특히, 10대와 그 외 지역에서 높게 나타났다. 3개 이상 인지하는 비율은 19.3%로 가장 낮았으며, 40대, 50대, 서울/수도권에서 높게 나타났다.

〔그림 4-49〕 연령별 & 지역별 사업자 인지—유료방송



한편, 150만원 이하, 학생의 경우 1개의 유료방송 사업자 인지 비율이 각각 55.6%, 46.9%로 높게 나타났다. 또한 501만원 이상, 주부에서는 3개 이상 인지율이 높게 나타났다.

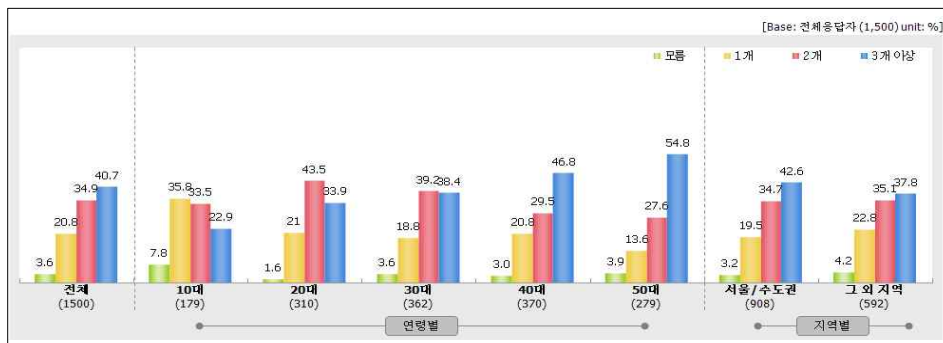
〔그림 4-50〕 소득별 & 직업별 사업자 인지—유료방송



(6) 결합방송

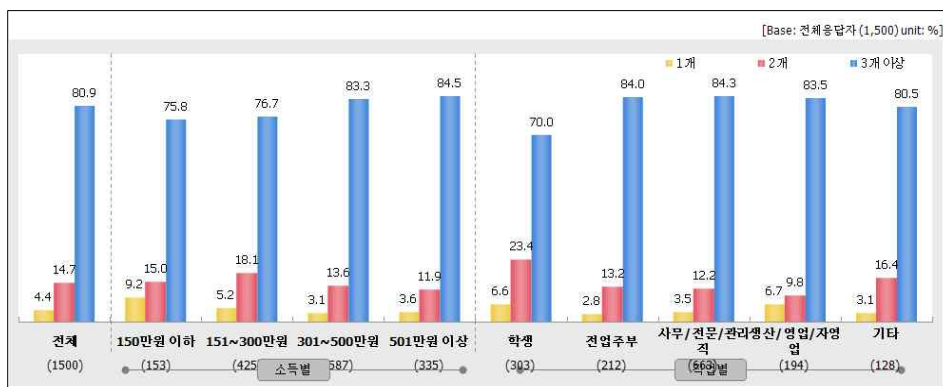
결합상품의 경우 3개 이상의 사업자를 인지하는 경우는 40.7%로 높게 나타났다. 특히, 40대, 50대, 서울/수도권에서 높게 나타났으며, 연령이 높아질수록 인지율도 높아지는 경향이 있다. 반면, 10대의 경우 1개의 사업자 인지가 가장 많았으며, 3개를 인지하는 경우는 낮았다.

〔그림 4-51〕 연령별 & 지역별 사업자 인지—결합상품



소득별로는 301~500만원 미만, 501만원 이상, 직업별로는 전업주부 집단에서 3개 이상 인지하는 비율이 높게 나타났다.

〔그림 4-52〕 소득별 & 직업별 사업자 인지—결합상품



나. 사업자 인지(보조인지)

다음은, 방송통신서비스 중 알고 계신 회사 또는 브랜드를 보기 중에서 모두 고르라는 질문에 대한 답으로서 사업자에 대한 보조인지도를 조사한 결과이다.

(1) 전체

서비스 사업자에 대한 보조 인지의 경우 3개 이상의 사업자를 인지하는 비율은 이동전화 96.5%로 가장 높게 나타났으며, 결합상품은 75.7%로 가장 낮게 나타났다.

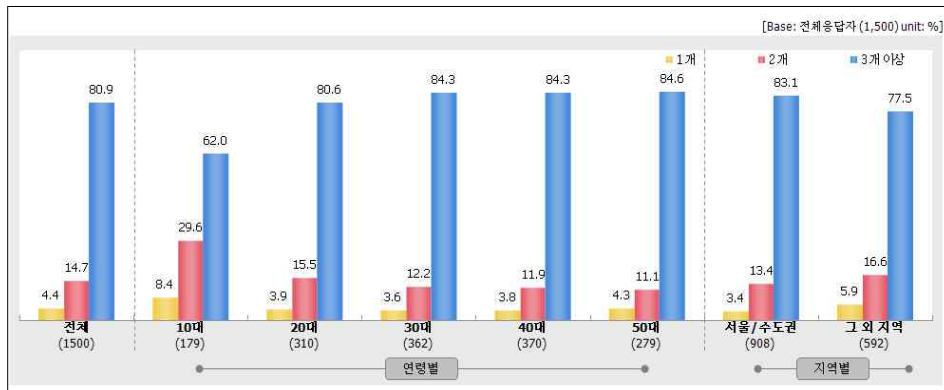
〔그림 4-53〕 사업자 보조인지－전체



(2) 유선전화

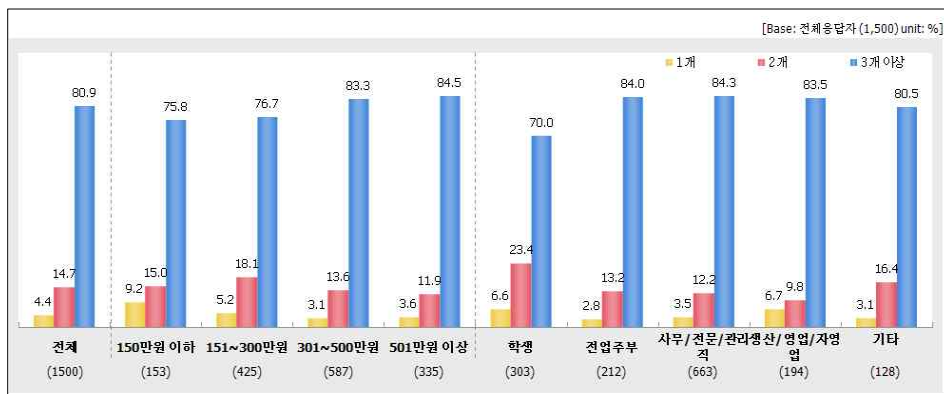
유선전화의 경우 3개 이상의 사업자를 인지하는 경우는 80.9%로 나타났다. 특히, 30대, 40대, 50대에서 인지율이 높았다. 반면, 10대, 그 외 지역에서는 인지율이 다소 낮게 나타났다.

〔그림 4-54〕 연령별 & 지역별 사업자 보조인지 - 유선전화



소득별로 살펴보면, 301~500만원 이하, 501만원 이상에서, 직업별로 살펴보면, 전업주부, 사무/전문/관리직에서 3개 이상 인지율이 높게 나타났다.

〔그림 4-55〕 소득별 & 직업별 사업자 보조인지 - 유선전화

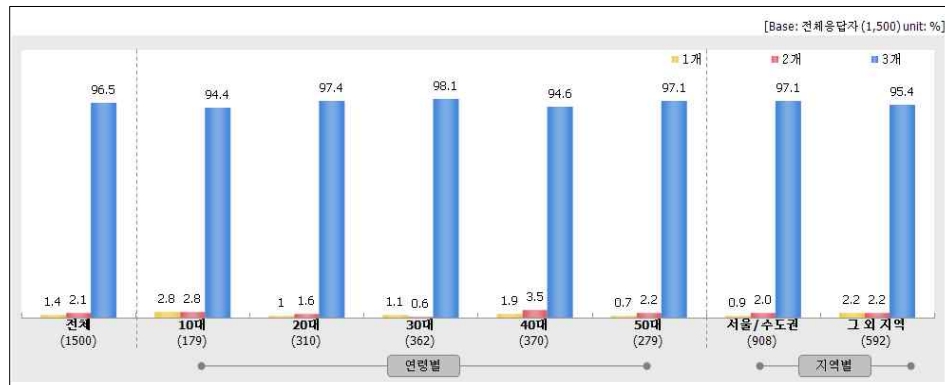


(3) 이동전화

이동전화의 경우 3개의 사업자를 인지하는 경우는 96.5%로 높게 나타났다.

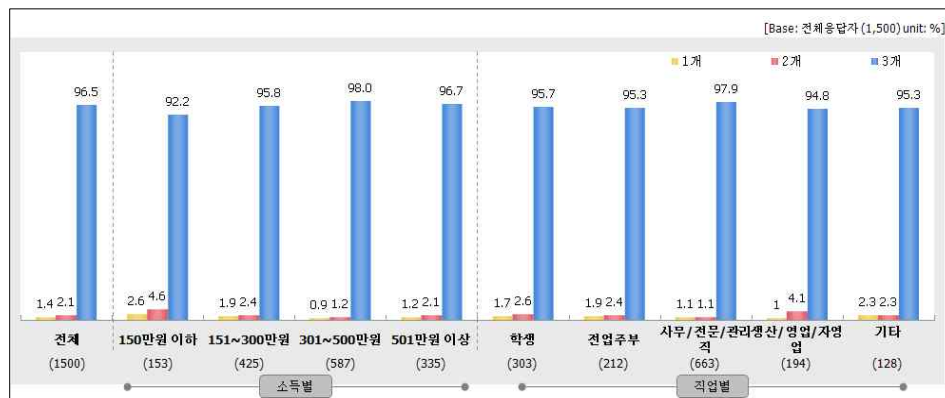
특히, 20대와 30대에서는 인지비율이 각각 97.4%, 98.1%로 나타났다.

〔그림 4-56〕 연령별 & 지역별 사업자 보조인지－이동전화



소득별로 살펴보면, 301~500만원 이하, 직업별로는 사무/전문/관리직에서의 사업자 인지율이 높게 나타났다.

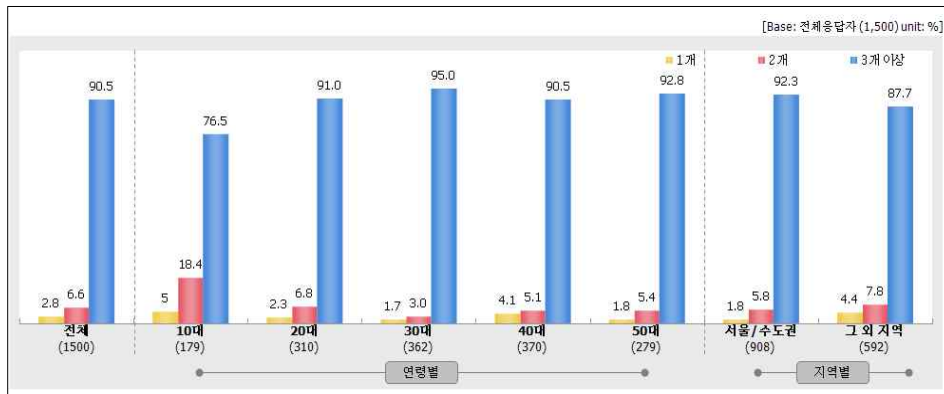
〔그림 4-57〕 소득별 & 직업별 사업자 보조인지－이동전화



(4) 초고속인터넷

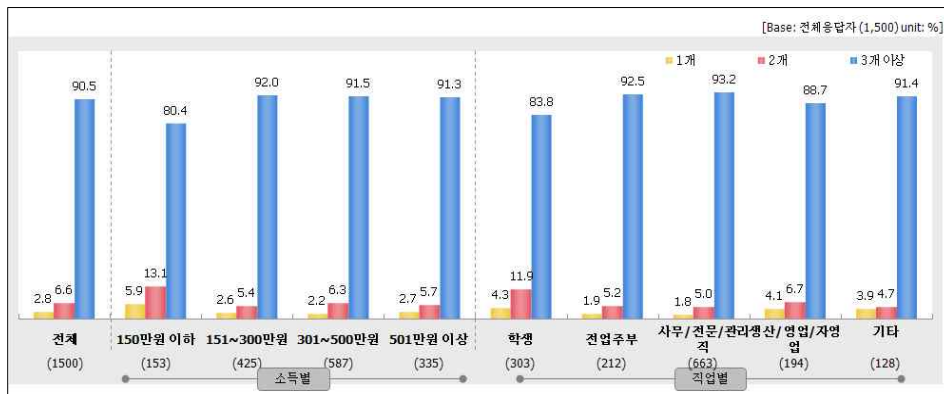
초고속인터넷의 경우 3개 이상의 사업자를 인지하는 비율은 90.5%로 나타났다. 30대에서 인지율은 95.0%로 높게 나타난 반면, 10대는 76.5%로 다소 낮게 나타났다.

〔그림 4-58〕 연령별 & 지역별 사업자 보조인지 - 초고속인터넷



소득별로 살펴보면 151~300만원 이하, 직업별로 살펴보면 사무/전문/관리직 집단에서의 인지율이 높다.

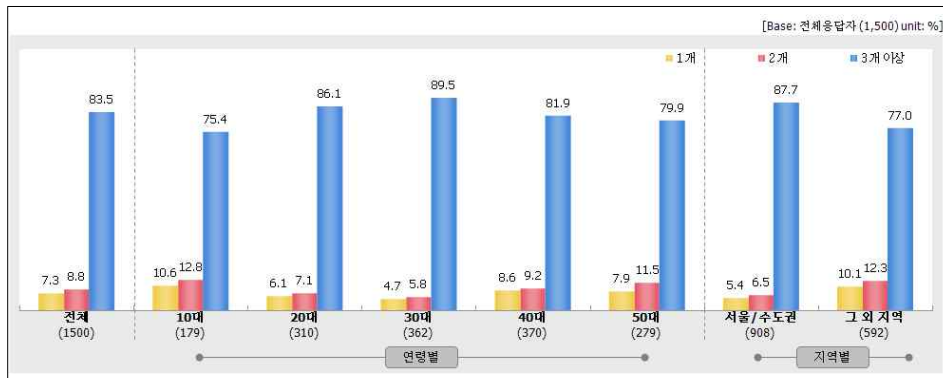
〔그림 4-59〕 소득별 & 직업별 사업자 보조인지 - 초고속인터넷



(5) 유료방송

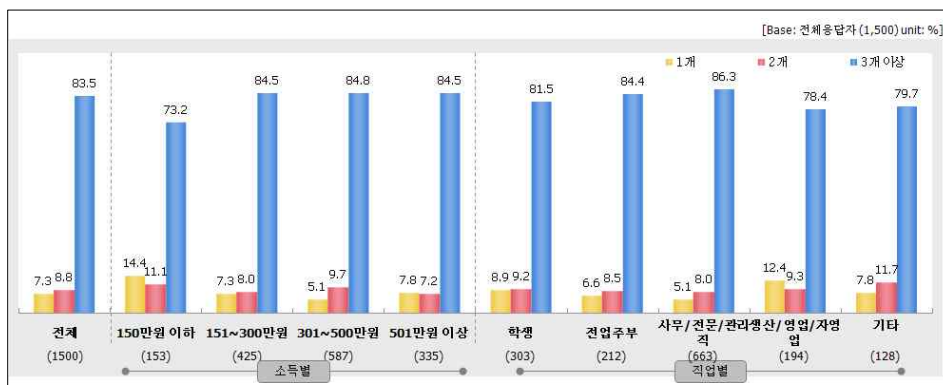
유료방송의 경우 3개 이상의 사업자를 인지하는 비율은 83.5%로 나타났다. 특히 20대, 30대에서의 인지가 높았으며, 10대, 그 외 지역에서는 인지율이 다소 낮게 나타났다.

〔그림 4-60〕 연령별 & 지역별 사업자 보조인지-유료방송



소득별로 살펴보면, 150만원 이하를 제외한 소득 집단에서 3개 이상의 사업자를 인지하는 비율이 높았다. 반면, 150만원 이하, 생산/영업/자영업 집단에서는 1개의 사업자를 인지하는 비율이 높게 나타났다.

〔그림 4-61〕 소득별 & 직업별 사업자 보조인지-유료방송



(6) 결합상품

결합상품의 경우 3개 이상의 사업자를 인지하는 경우는 75.7%로 나타났다. 특히 50대 이상에서는 3개 이상의 사업자를 인지하는 비율이 84.9%로 높게 나타났다. 반면,

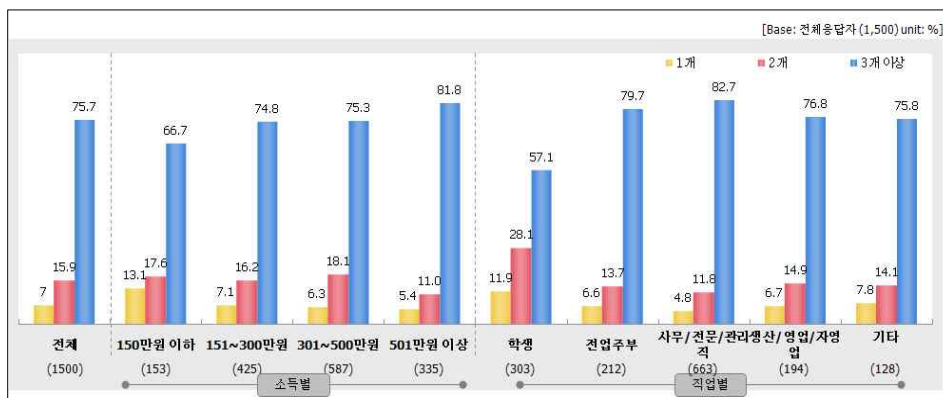
10대, 20대, 그 외 지역에서는 다소 낮게 나타났다.

[그림 4-62] 연령별 & 지역별 사업자 보조인지－결합상품



소득별로 살펴보면, 소득이 높은 501만원 이상 집단에서 3개 이상 사업자 인지 비율이 높게 나타났으며, 소득이 낮아질수록 인지율도 낮아지는 경향이 있다. 직업별로 살펴보면, 사무/전문/관리직 집단에서 3개 이상 사업자 인지율이 높은 반면 학생의 경우 57.1%로 다소 낮게 나타났다.

[그림 4-63] 소득별 & 직업별 사업자 보조인지－결합상품



3. 방송통신 서비스 만족도

다음은 현재 이용하고 있는 이동통신서비스 만족 정도에 대한 설문 조사 결과이다.

가. 이용요금

방송통신서비스 이용요금에 대한 만족도는 인터넷 전화가 64.1%(Top2%)로 가장 높게 나타났으며, 이동전화는 30.4%(Bottom2%)로 가장 낮게 나타났다.

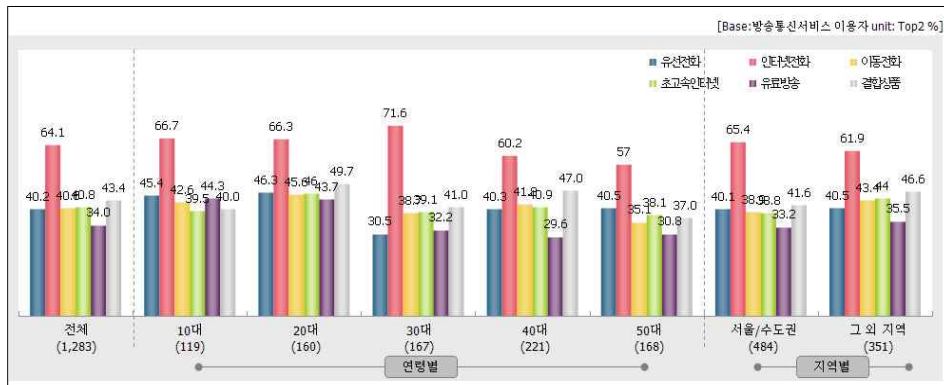
[그림 4-64] 이용요금 대비 만족도—전체



(1) 이용요금 대비 만족도

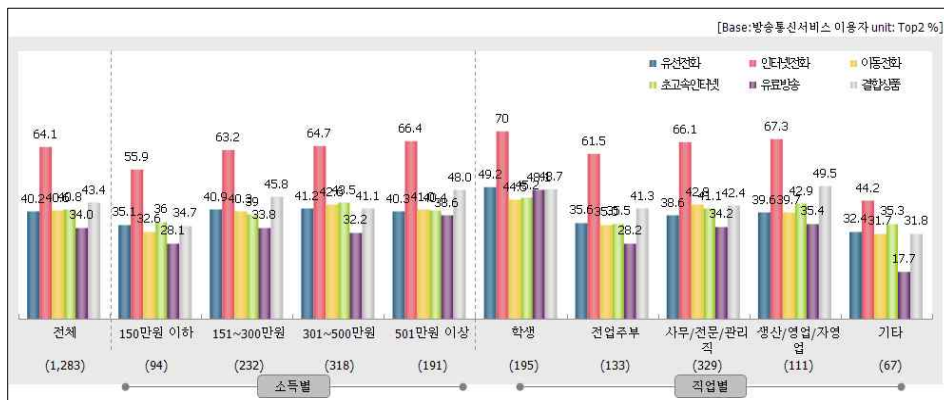
방송통신서비스 이용요금 대비 만족도의 경우 인터넷 전화가 가장 높게 나타난 반면, 유료방송이 가장 낮게 평가되었다. 30대의 경우 인터넷전화에 대한 요금 만족도가 높은 반면 유선전화에 대한 만족도는 낮은 편이다. 결합상품 비용 만족도는 20대에서는 49.7%로 높은 반면, 50대의 경우 37%로 낮게 평가된다.

〔그림 4-65〕 연령별 & 지역별 이용요금 대비 만족도



방송통신서비스 이용요금 대비 만족도의 경우 501만원 이상 집단에서 만족도가 다소 높은 반면, 150만원 이하 집단에서는 낮게 평가되었다. 직업별로 살펴보면 학생 집단의 만족도가 전반적으로 높은 반면, 전업주부의 만족도는 다소 낮은 편이다.

〔그림 4-66〕 소득별 & 직업별 이용요금 대비 만족도

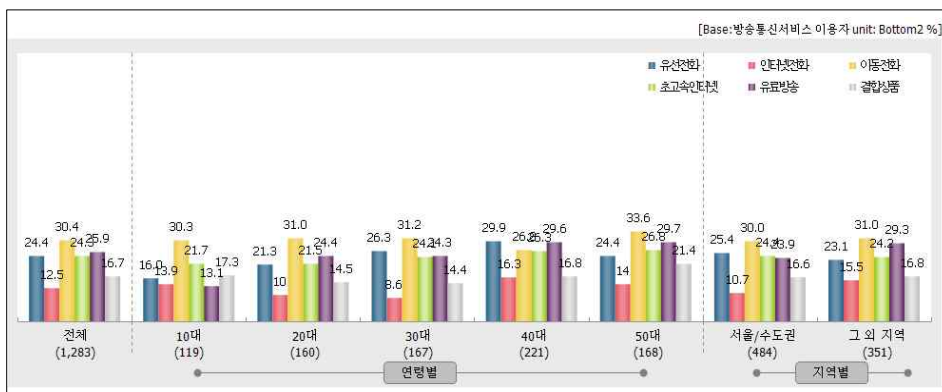


(2) 이용요금 대비 불만족도

방송통신서비스 요금대비 불만족도는 이동전화 가장 높게 나타났으며, 인터넷

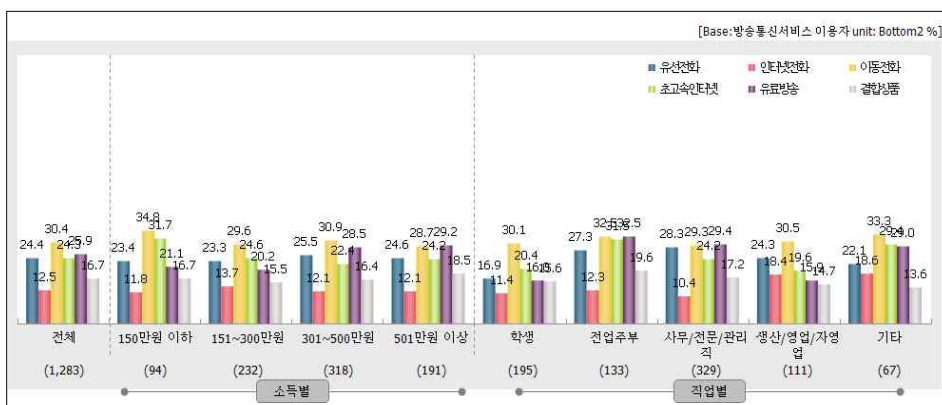
전화에 대한 불만족도가 가장 낮다. 응답자 특성별로 살펴보면, 40대, 50대, 그 외 지역에서 불만족도가 다소 높은 편이다.

〔그림 4-67〕 연령별 & 지역별 이용요금 대비 불만족도



소득별로 살펴보면, 150만원 이하 집단에서의 불만족도가 높게 나타났으며, 151~300만원 집단에서의 불만족도는 다소 낮은 편이다. 직업별로 살펴보면, 전업주부의 불만족도가 높게 나타났다.

〔그림 4-68〕 소득별 & 직업별 이용요금 대비 불만족도



나. 안정성

방송통신서비스 안정성에 대한 만족도는 유선전화가 56.0%(Top2%)로 가장 높게 나타났으며, 유료방송이 22.7%(Bottom2%)로 가장 낮게 나타났다.

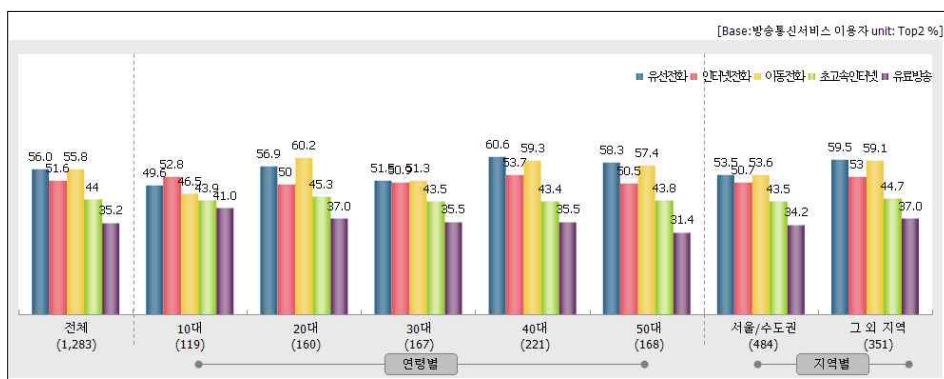
[그림 4-69] 안정성 대비 만족도 - 전체



(1) 안정성 대비 만족도

방송통신서비스 안정성 대비 만족도의 경우 유선전화가 가장 높게 나타났으며, 유료방송이 가장 낮게 평가되었다. 20대의 경우 인터넷전화를 제외한 모든 서비스에서 안정성 만족도를 높게 평가한 반면, 30대의 경우 유료방송을 제외한 모든 서비스

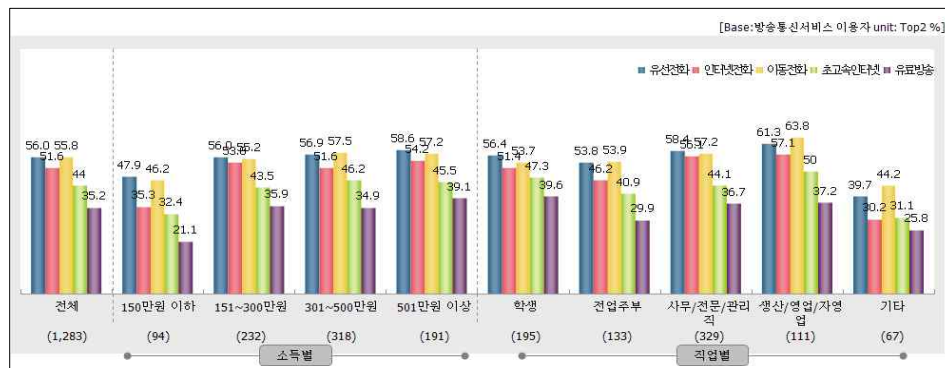
[그림 4-70] 연령별 & 지역별 안정성 대비 만족도



스에서 만족도가 낮게 평가되었다. 또한 서울/수도권 지역보다 그 외 지역에서의 만족도가 높게 나타났다.

소득별로 501만원 이상 집단에서는 전반적으로 안정성에 대한 만족도가 높은 반면, 150만원 이하 집단에서는 만족도가 상당히 떨어졌다. 직업별로 살펴보면, 생산/영업/자영업 집단에서의 만족도는 높은 반면, 전업주부의 만족도는 낮게 평가되었다.

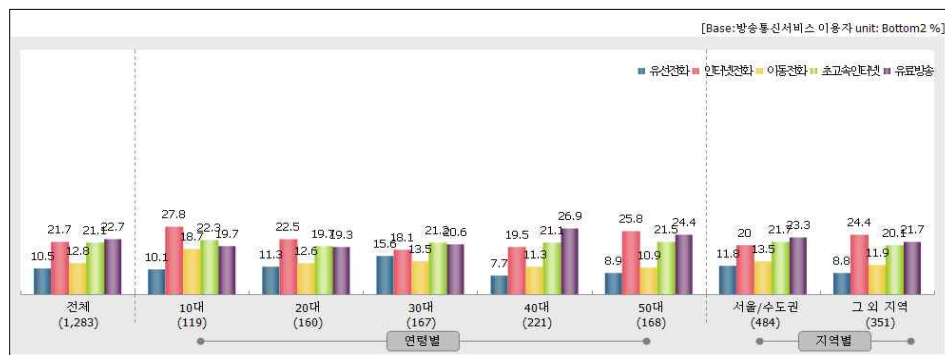
(그림 4-71) 소득별 & 직업별 안정성 대비 만족도



(2) 안정성 대비 불만족도

안정성 대비 서비스 불만족도는 유료방송이 가장 높게 나타났으며, 유선전화

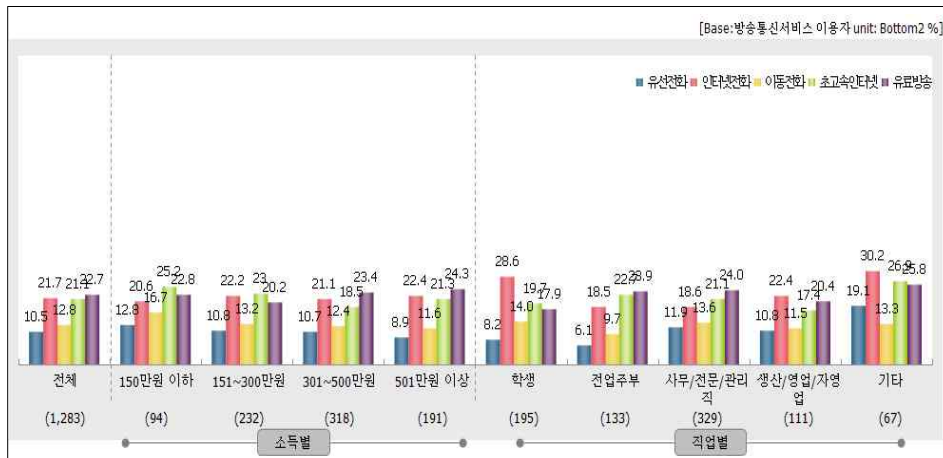
(그림 4-72) 연령별 & 지역별 안정성 대비 불만족도



가장 낮게 나타났다. 10대의 경우 인터넷전화, 이동전화에 대한 불만족도가 높게 나타났다으며, 서울/수도권 지역이 그 외 지역보다 불만족도가 높다.

소득별로 살펴보면, 150만원 이하 집단에서는 유선전화, 이동전화, 초고속인터넷에 대한 불만족도가 높게 나타났으며, 501만원 이상 집단에서는 인터넷전화, 유료방송에 대한 불만이 높은 편이다.

(그림 4-73) 소득별 & 직업별 안정성 대비 불만족도



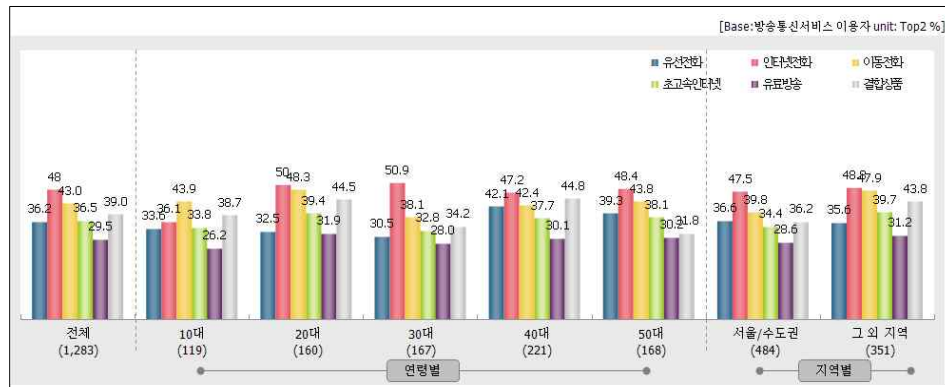
다. 전반적 만족도

방송통신서비스의 전반적 만족도는 이용요금이나 안정성 대비 전반적으로 낮게 평가되었다. 특히 초고속인터넷, 유료방송의 만족도가 낮게 나타났다.

(1) 전반적 만족도

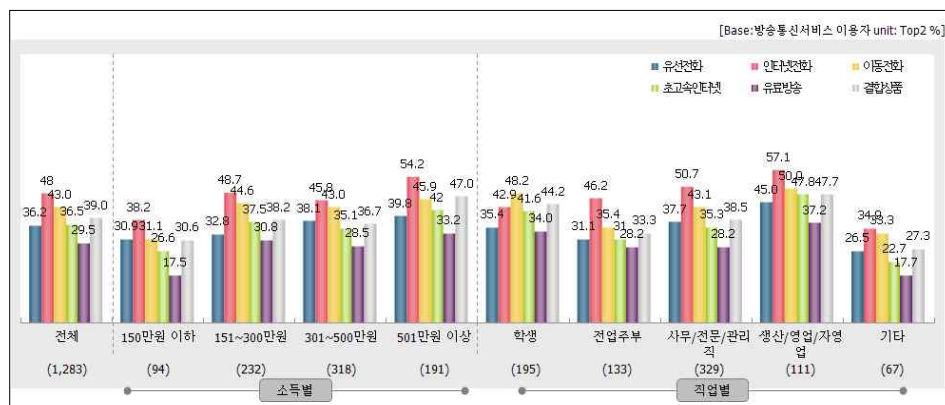
방송통신서비스의 전반적 만족도는 인터넷전화가 가장 높은 반면, 유료방송은 가장 낮게 평가되었다. 40대, 50대에서는 유선전화의 만족도가 높은 반면, 20대, 30대에서는 인터넷전화에 대한 만족도가 높은 편이다.

(그림 4-74) 연령별 & 지역별 전반적 만족도



소득별로 살펴보면, 501만원 이상 집단에서는 전반적 만족도가 평균대비 높은 반면, 150만원 이하 집단에서는 낮게 평가되었다. 직업별로 살펴보면, 생산/영업/자영업 집단에서의 만족도가 높은 편이다.

(그림 4-75) 소득별 & 직업별 전반적 만족도

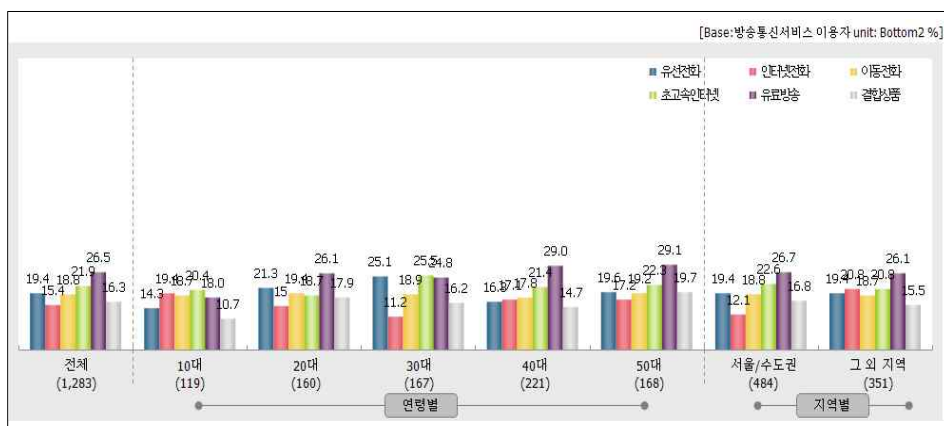


(2) 전반적 불만족도

방송통신서비스 중 유료방송이 전반적으로 불만족하다는 평가가 가장 높게 나타

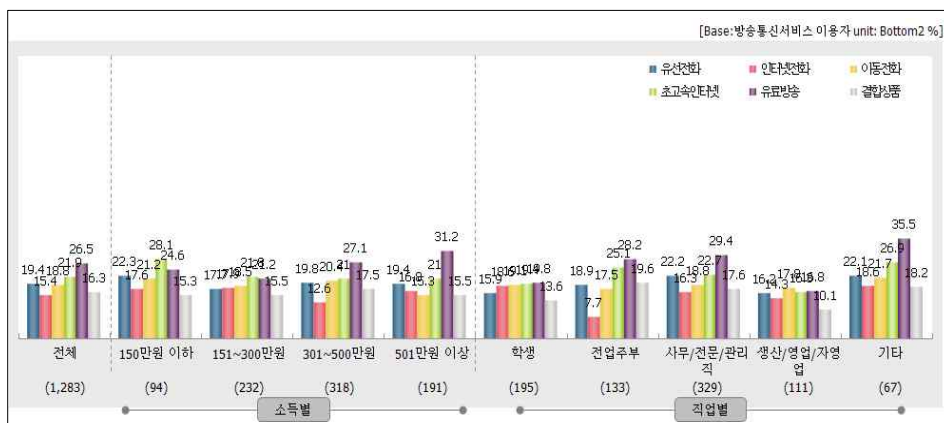
났으며, 인터넷전화가 가장 낮게 나타났다. 연령대별로 살펴보면, 40대, 50대에서의 불만족도가 다소 높은 편이다.

〔그림 4-76〕 연령별 & 지역별 전반적 불만족도



소득별로 살펴보면, 150만원 이하 집단에서의 불만족도가 높게 나타났으며, 직업별로 살펴보면, 사무/전문/관리직에서의 불만족이 높다.

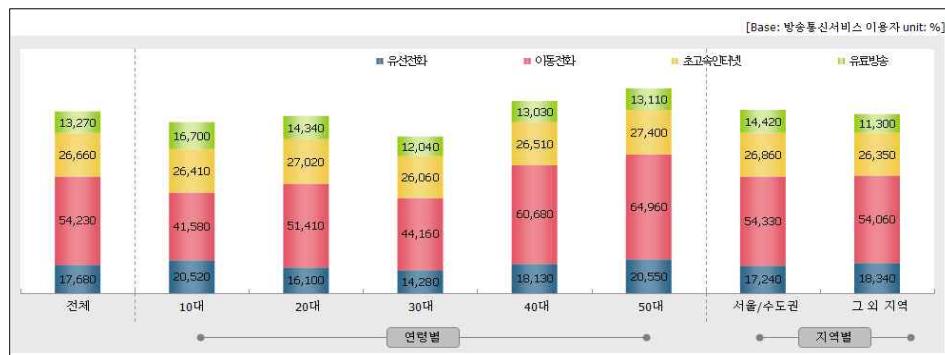
〔그림 4-77〕 소득별 & 직업별 전반적 불만족도



4. 방송통신 서비스 지출

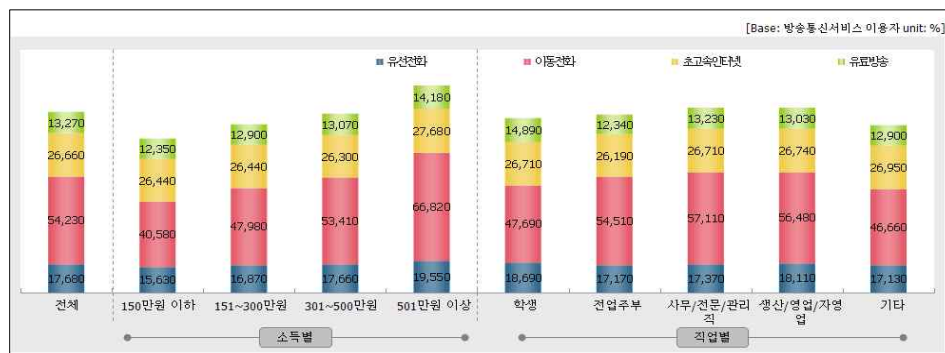
방송통신비 지출의 경우 이동전화에 지출비용이 54,230원으로 가장 높게 나타났으며, 40대, 50대에서의 지출 비용이 높은 편이다. 반면, 유료방송의 경우 13,270원으로 가장 낮게 나타났으며, 30대, 40대에서 특히 낮은 편이다.

〔그림 4-78〕 연령별 & 지역별 방송통신비 지출



소득별로 살펴보면, 501만원 이상의 그룹에서 방송통신비 지출이 높게 나타났으며, 150만원 이하 그룹에서는 가장 낮게 나타나, 소득이 감소함에 따라 방송통신비도 감소하는 추세이다.

〔그림 4-79〕 소득별 & 직업별 방송통신비 지출



5. 소 결

방송통신서비스 제공 사업자에 대한 인지도 조사 결과, 이동전화가 86.1%로 가장 높게 나타났으며 유료방송과 결합상품의 경우 서비스 제공 사업자를 한 곳도 인지하지 못하는 이용자들도 각각 8.3%와 3.6%로 나타났다. 이러한 결과는 사업자에 대한 보조인지도 조사에서도 비슷하게 나타나 이동전화가 96.5%로 가장 높고 결합상품이 75.7%로 가장 낮게 나타났다.

방송통신서비스 만족도에 대한 조사 결과에서는, 먼저 이용요금에 대한 만족도에 있어 인터넷 전화가 만족도가 높은 반면 이동전화는 불만족도가 높은 것으로 조사되었다. 서비스 안정성에 대한 만족도에 있어서는, 유선전화가 만족도가 가장 높게 나타난 반면 유료방송은 불만족도가 가장 높게 나타났다. 전반적으로 초고속인터넷과 유료방송의 만족도가 낮게 나타난 반면 인터넷전화의 만족도는 상대적으로 높게 나타났다. 40대와 50대에서는 유선전화에 대한 만족도가 높은 반면, 20대와 30대에서는 인터넷전화에 대한 만족도가 높은 것으로 조사되었다.

한편, 방송통신서비스 지출의 경우, 이동전화에 대한 지출액이 평균 54,230원으로 가장 높게 나타난 반면, 유료방송은 13,270원으로 가장 낮게 나타났다. 유료방송에 대한 지출액은 30대와 40대에서 낮게 나타났으며, 전반적으로 모든 서비스에 대해 소득과 방송통신비 지출간 비례관계가 있는 것으로 조사되었다.

종합하자면, 이동전화의 경우 요금에 대한 만족도가 낮게 나타났고, 유료방송의 경우 품질 등 안정성에 대한 만족도가 낮게 나타나 이에 대한 정책 대안 마련이 필요한 것으로 보인다.

제 4 절 방송통신서비스 이용자 권익 증진

1. 전 환

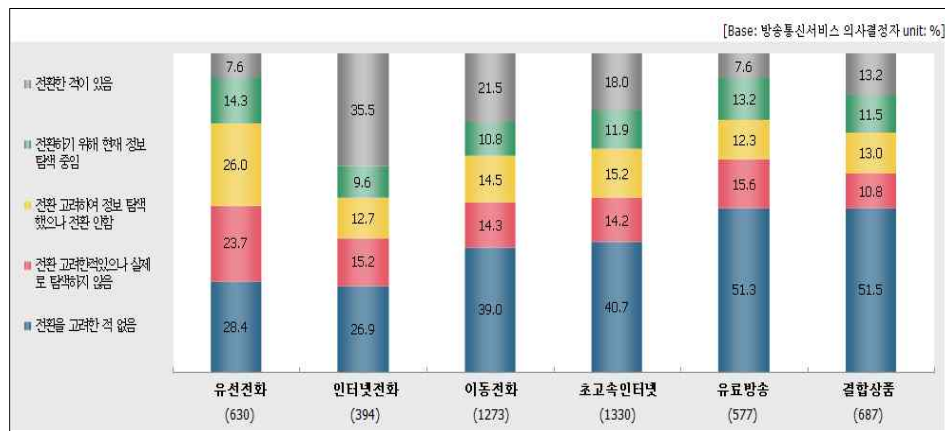
가. 사업자 전환 고려 여부

다음은 최근 12개월 동안 방송통신서비스 사업자를 전환한 적이 있거나 전환을

고려한 적이 있는지에 대한 응답 결과이다.

방송통신서비스 전환의 경우 인터넷전화의 전환 경험이 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 이동전화, 초고속인터넷 순이다. 유선전화의 경우 전환을 고려하여 정보탐색을 했으나 전환하지 않거나, 전환을 고려한 적이 있으나 실제로 탐색하지 않은 비율이 타 서비스에 비해 다소 높게 나타났다.

〔그림 4-80〕 사업자 전환 고려 여부



나. 사업자 전환 횟수

다음은 가정에서 최근 3년 동안 방송통신서비스 사업자를 몇 번이나 전환한 적이 있는지에 대한 응답 결과이다.

방송통신서비스의 전환 횟수는 1번이 가장 많았으며, 인터넷전화, 유료방송, 초고속인터넷의 전환이 높게 나타났다. 이동전화의 경우 2번의 사업자 전환을 한 경우도 다소 높게 나타났다.

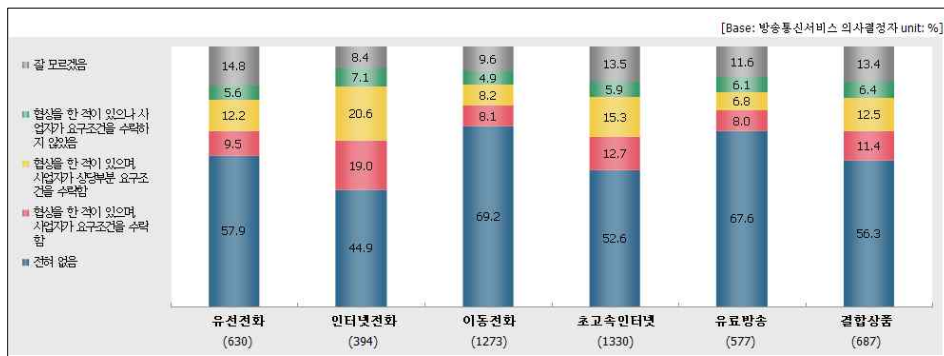
〔그림 4-81〕 사업자 전환 회수



다. 사업자 협상 여부

사업자 협상 여부의 경우 방송통신서비스 이용자의 50%정도는 사업자와 협상을 한 경험이 없는 것으로 나타났다. 반면, 인터넷전화, 초고속인터넷의 경우 사업자와 협상을 하여 요구조건을 수락한 비율이 다소 높게 나타났다.

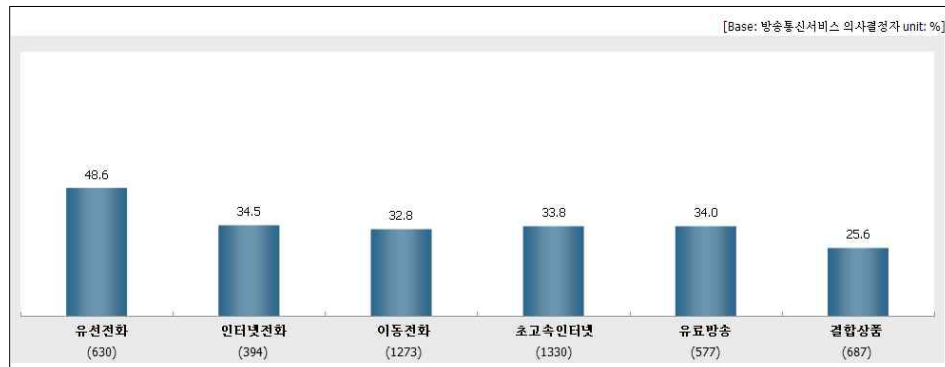
〔그림 4-82〕 사업자 협상 여부



라. 사업자 전환 의향

방송통신서비스 사업자 전환의향의 경우 유선전화가 48.6%로 가장 높게 나타났으며, 결합상품은 25.6%로 낮은 편이다.

〔그림 4－83〕 사업자 전환 의향

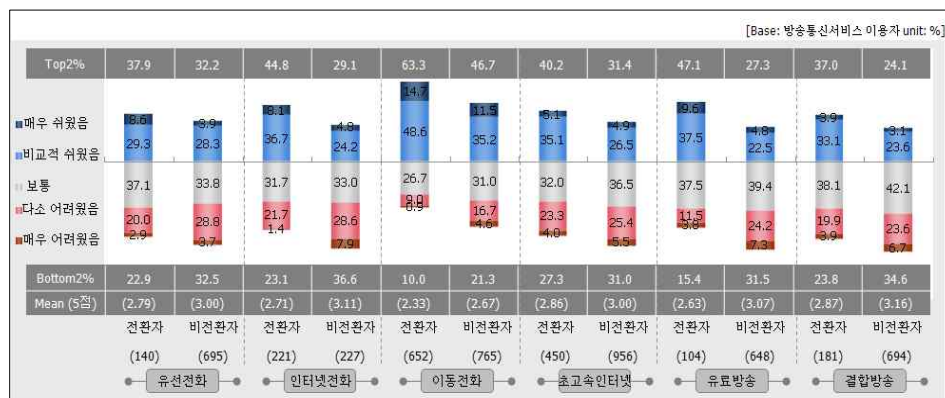


2. 전환 용이성

가. 전체

방송통신서비스 전환 용이성에 대해서는 이동전화 전환이 가장 용이하였다고 평가하였으며, 초고속인터넷의 전환이 가장 어려웠다고 평가하였다. 반면, 비전환자의 경우 이동전화의 전환이 가장 용이할 것이라고 평가하였으며, 결합상품의 전환이 가장 용이하지 않을 것이라고 예상하였다.

〔그림 4－84〕 전환용이성－전체

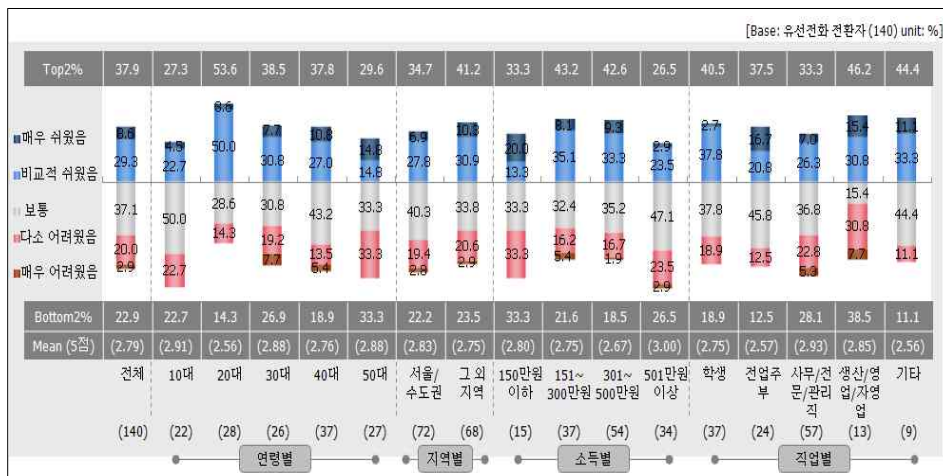


나. 유선전화

(1) 전환경험자

유선전화 전환자 가운데 전환이 용이하다고 응답한 비중(Top2%)은 37.9%이다. 20대, 그 외 지역, 생산/영업/자영업 집단의 경우 다른 집단에 비해 전환이 쉽다고 응답한 비중(Top2%)이 높았다.

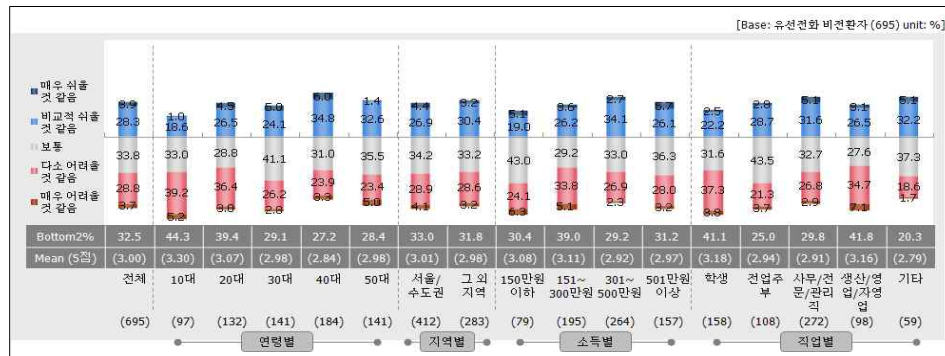
[그림 4-85] 유선전화 전환 용이성-경험자



(2) 비전환경험자

유선전화 비전환자 가운데 전환이 용이할 것이라고 응답한 비중(Top2%)은 32.2%이다. 10대, 학생, 생산/영업/자영업 집단의 경우 다른 집단에 비해 전환이 어렵다고 응답한 비중(Bottom2%)이 높았다.

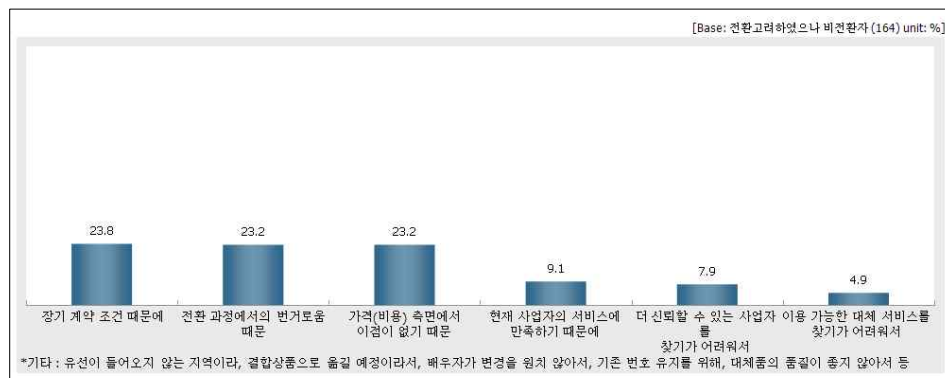
〔그림 4-86〕 유선전화 전환 용이성-비경험자



(3) 비전환이유

유선전화의 비전환 이유로는 장기계약 조건이 23.8%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 전환 과정에서의 번거로움, 가격 측면에서 이점이 없기 때문 순이다.

〔그림 4-87〕 유선전화 비전환이유



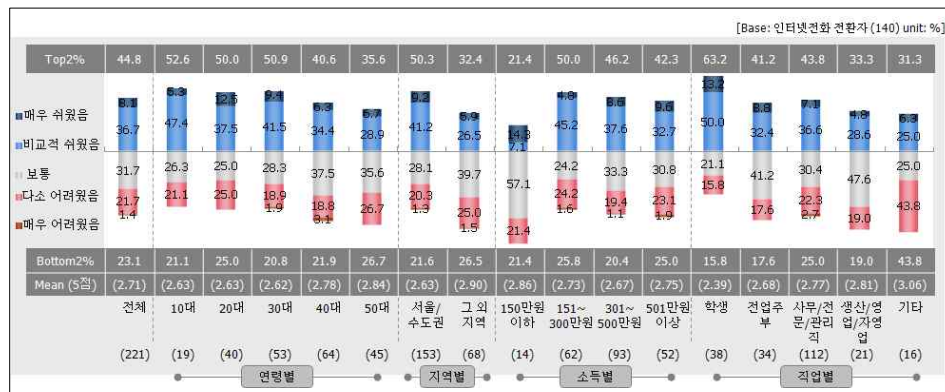
다. 인터넷전화

(1) 전환경험자

인터넷전화 전환자 가운데 전환이 용이하다고 응답한 비중(Top2%)은 44.8%이다.

10대, 20대, 30대, 151~300만원, 학생 집단의 경우 다른 집단에 비해 전환이 쉽다고 응답한 비중(Top2%)이 높았다.

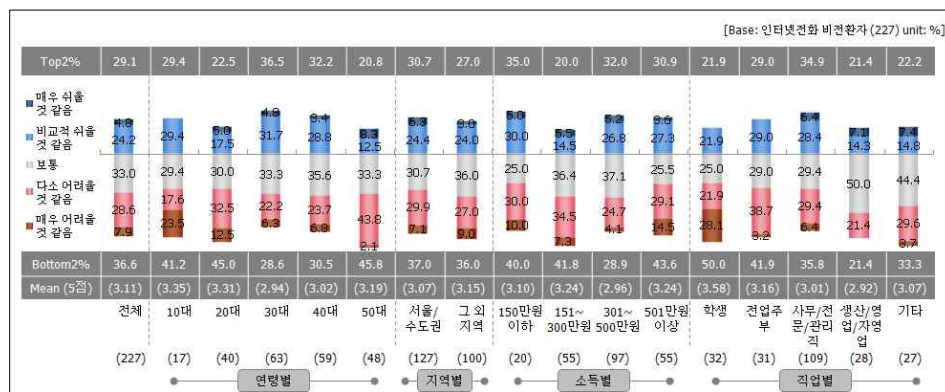
〔그림 4-88〕 인터넷전화 전환 용이성-경험자



(2) 비전환경험자

인터넷전화 비전환자 가운데 전환이 용이할 것이라고 응답한 비중(Top2%)은 29.1%이다. 20대, 50대, 학생 집단의 경우 다른 집단에 비해 전환이 어렵다고 응답한 비중(Bottom2%)이 높았다.

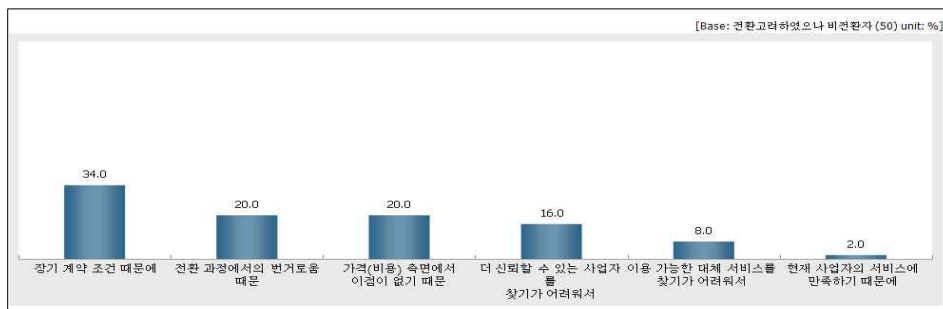
[그림 4-89] 인터넷전화 전환 용이성-비경험자



(3) 비전환이유

인터넷전화의 비전환 이유로는 장기계약 조건이 34.0%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 전환 과정에서의 번거로움, 가격 측면에서 이점이 없기 때문 순이다.

〔그림 4－90〕 인터넷전화 비전환이유

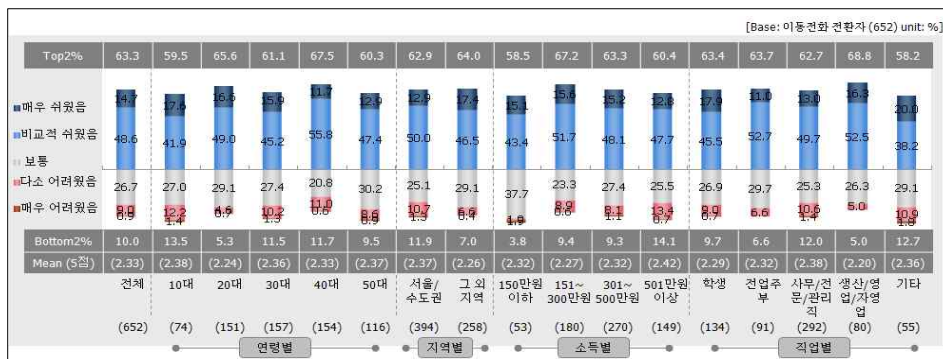


라. 이동전화

(1) 전환경험자

이동전화의 전환자 가운데 전환이 용이하다고 응답한 비중(Top2%)은 63.3%이다. 20대, 40대, 151~300만원, 생산/영업/자영업 집단의 경우 다른 집단에 비해 전환이 쉽다고 응답한 비중(Top2%)이 높았다.

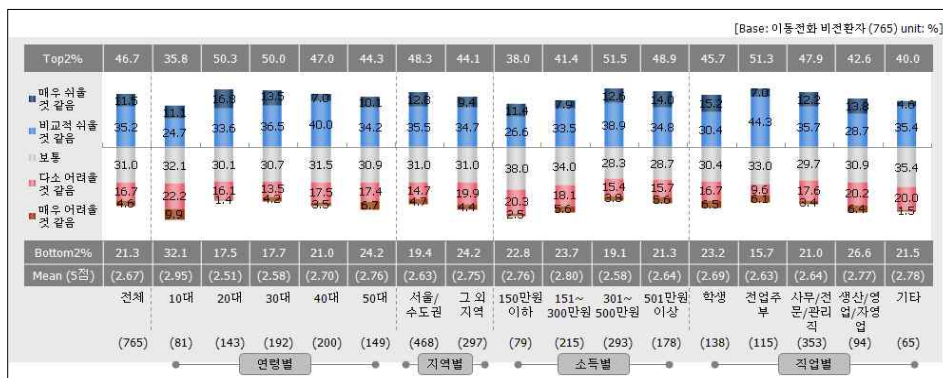
〔그림 4－91〕 이동전화 전환 용이성－경험자



(2) 비전환경험자

이동전화 비전환자 가운데 전환이 용이할 것이라고 응답한 비중(Top2%)은 46.7%로 나타났다. 10대, 그 외 지역, 151~300만원, 생산/영업/자영업 집단의 경우 다른 집단에 비해 전환이 어렵다고 응답한 비중(Bottom2%)이 높았다.

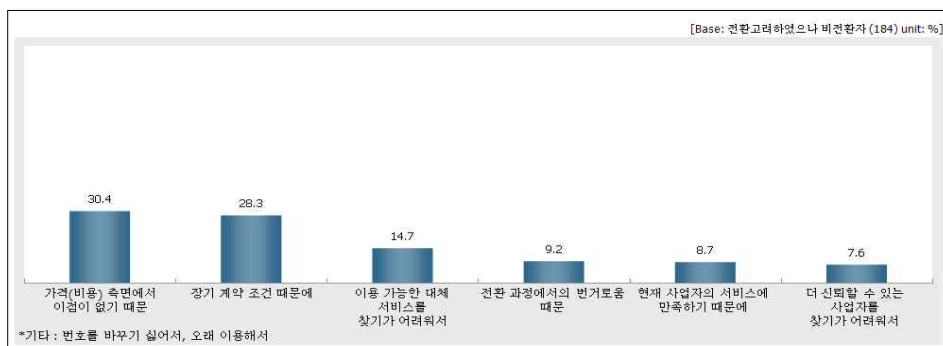
〔그림 4-92〕 이동전화 전환 용이성-비경험자



(3) 비전환이유

이동전화의 비전환 이유로는 가격 측면에서 이점이 없기 때문에 30.4%로 가장 높게 나타났으며, 장기 계약 조건도 28.3%로 높게 나타났다.

〔그림 4-93〕 이동전화 비전환이유

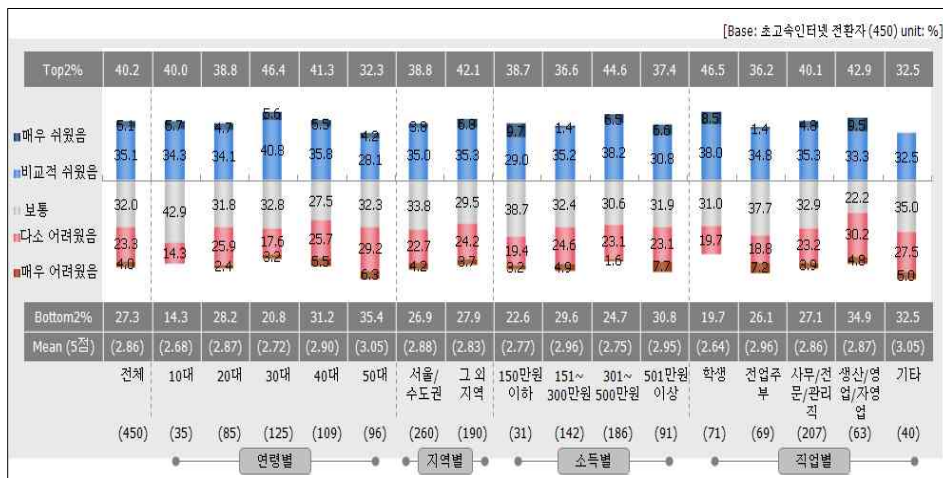


마. 초고속인터넷

(1) 전환경험자

초고속인터넷 전환자 가운데 전환이 용이하다고 응답한 비중(Top2%)은 40.2%이다. 30대, 그 외 지역, 301~500만원, 학생 집단의 경우 다른 집단에 비해 전환이 쉽다고 응답한 비중(Top2%)이 높았다.

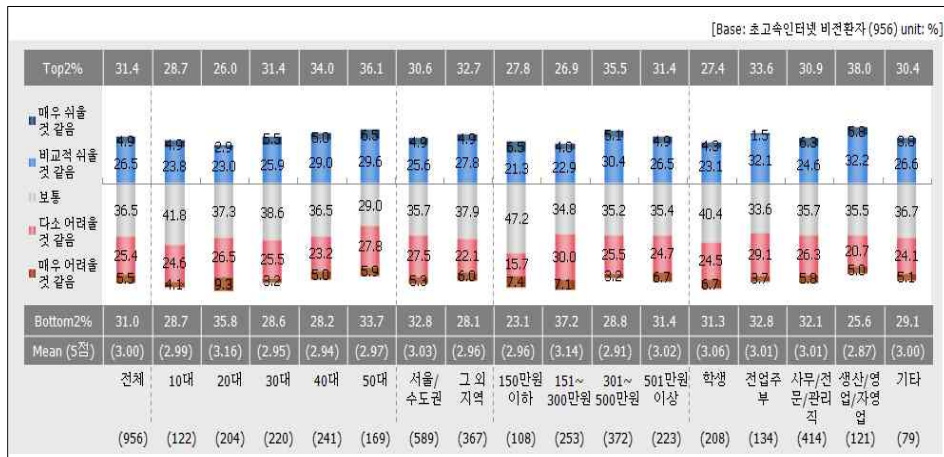
[그림 4-94] 초고속인터넷 전환 용이성-경험자



(2) 비전환경험자

초고속인터넷 비전환자 가운데 전환이 용이할 것이라고 응답한 비중(Top2%)은 31.4%이었다. 20대, 서울/수도권, 151~300만원, 전업주부 집단의 경우 다른 집단에 비해 전환이 어렵다고 응답한 비중(Bottom2%)이 높았다.

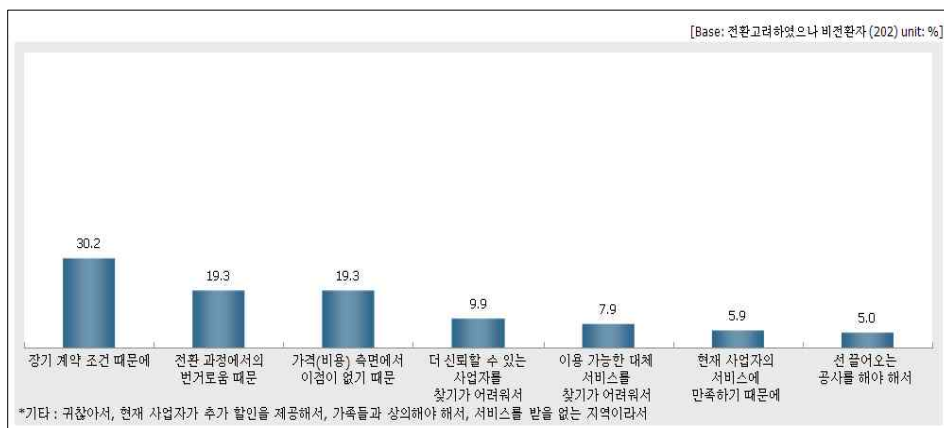
〔그림 4-95〕 초고속인터넷 전환 용이성-비경험자



(3) 비전환이유

초고속인터넷의 비전환 이유로는 장기계약 조건이 30.2%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 전환 과정에서의 번거로움, 가격 측면에서 이점이 없기 때문 순이다.

〔그림 4-96〕 초고속인터넷 비전환이유

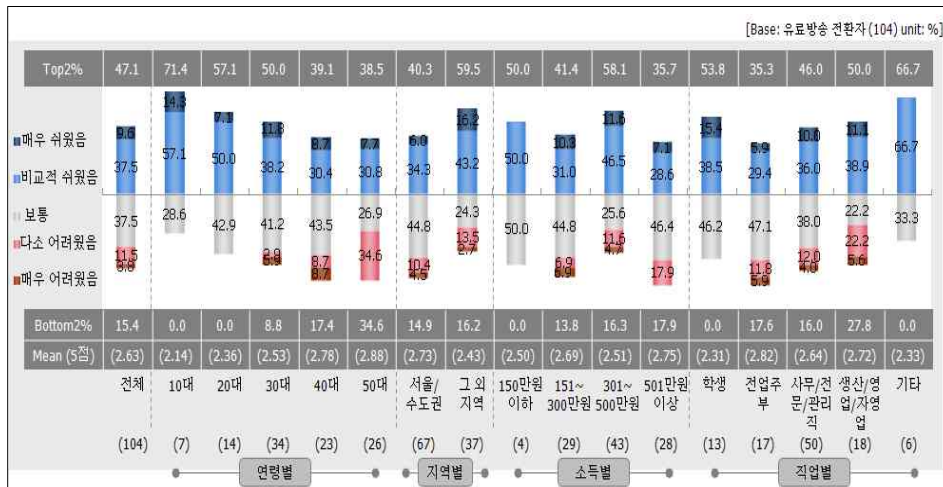


바. 유료방송

(1) 전환경험자

유료방송 전환자 가운데 전환이 용이하다고 응답한 비중(Top2%)은 47.1%이다. 20대, 30대, 그 외 지역, 301~500만원, 학생 집단의 경우 다른 집단에 비해 전환이 쉽다고 응답한 비중(Top2%)이 높았다.

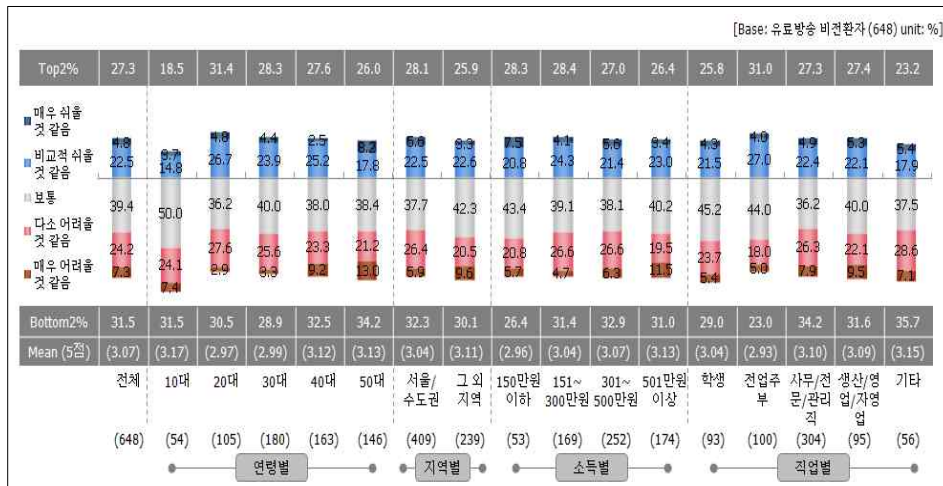
[그림 4-97] 유료방송 전환 용이성-경험자



(2) 비전환경험자

유료방송 비전환자 가운데 전환이 용이할 것이라고 응답한 비중(Top2%)은 27.3%이다. 50대, 사무/전문/관리직 집단의 경우 다른 집단에 비해 전환이 어렵다고 응답한 비중(Bottom2%)이 높았다.

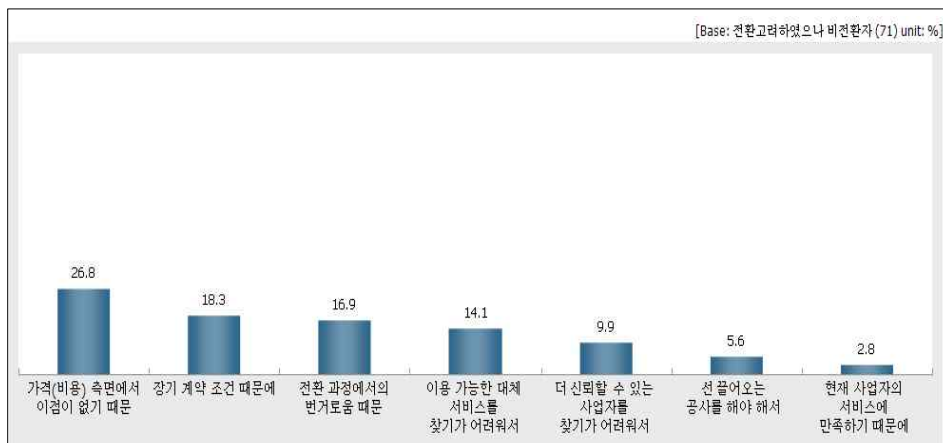
〔그림 4－98〕 유료방송 전환 용이성－비경험자



(3) 비전환이유

유료방송 비전환 이유는 가격측면에서 이점이 없기 때문에 26.8%로 가장 높게 나타났다으며, 다음으로는 장기계약 조건, 전환 과정에서의 번거로움 때문 순이다.

〔그림 4－99〕 유료방송 비전환이유

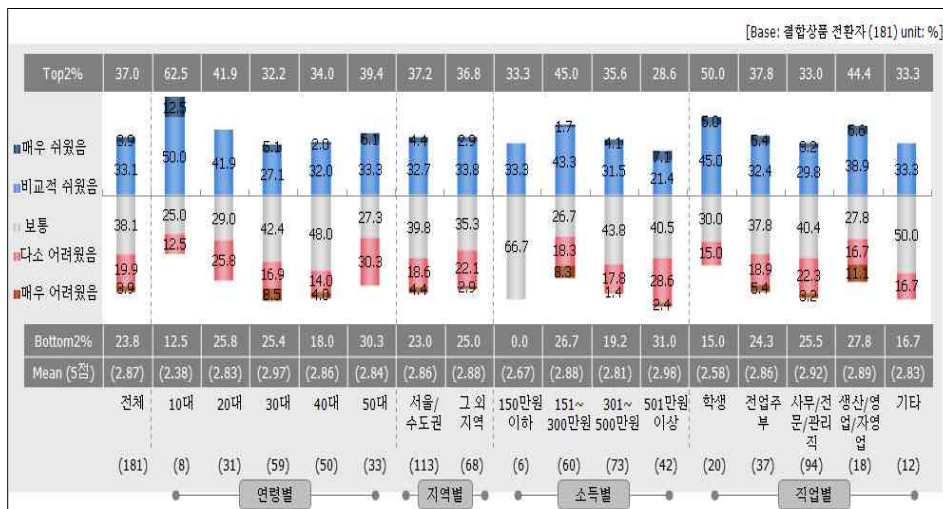


사. 결합상품

(1) 전환경험자

결합상품 전환자 가운데 전환이 용이하다고 응답한 비중(Top2%)은 37.0%이다. 50대, 501만원 이상, 생산/영업/자영업 집단의 경우 다른 집단에 비해 전환이 어렵다고 응답한 비중(Bottom2%)이 높았다.

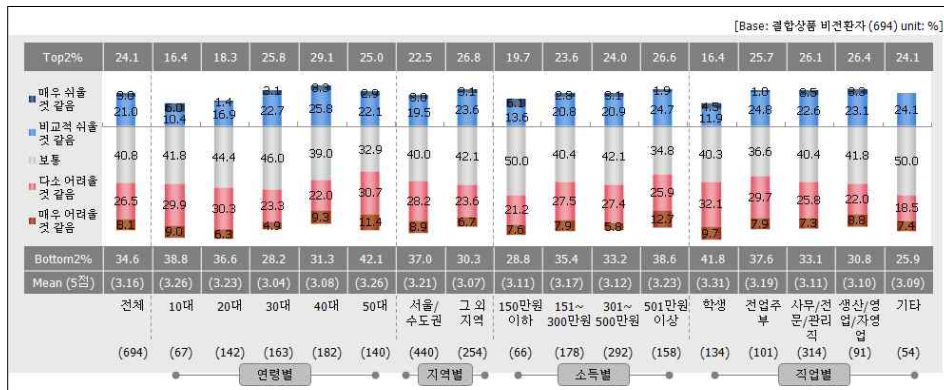
[그림 4-100] 결합상품 전환 용이성-경험자



(2) 전환비경험자

결합상품 비전환자 가운데 전환이 용이할 것이라고 응답한 비중(Top2%)은 24.1%이다. 50대, 서울/수도권, 501만원 이상, 학생 집단의 경우 다른 집단에 비해 전환이 어렵다고 응답한 비중(Bottom2%)이 높았다.

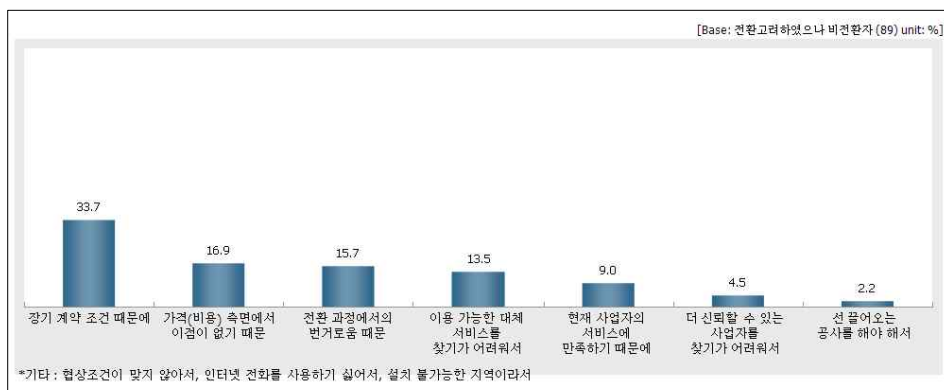
〔그림 4－101〕 결합상품 전환 용이성－비경험자



(3) 비전환이유

결합상품의 비전환 이유로는 장기계약 조건이 33.7%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 가격측면에서 이점이 없어서, 전환과정에서의 번거로움 때문 순이다.

〔그림 4－102〕 결합상품 비전환이유

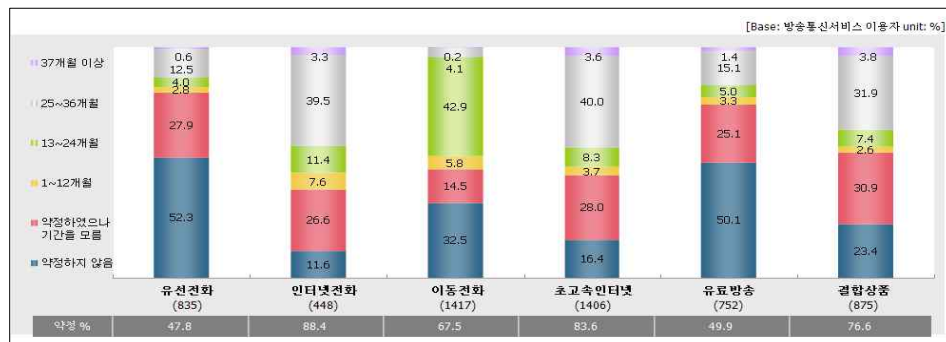


아. 약정기간

방송통신서비스의 약정비율은 인터넷전화가 88.4%, 초고속인터넷이 83.6%, 결합상

품이 76.6%로 높게 나타났다. 이동전화의 경우 67.5%가 약정하고 있으며 13~24개월 약정한 비율이 42.9%로 가장 높다. 약정기간을 모르고 있다는 비율도 25%이상으로 나타났으며, 특히 결합상품의 약정기간을 모르는 비율이 30.9%로 높게 나타났다.

〔그림 4-103〕 약정기간

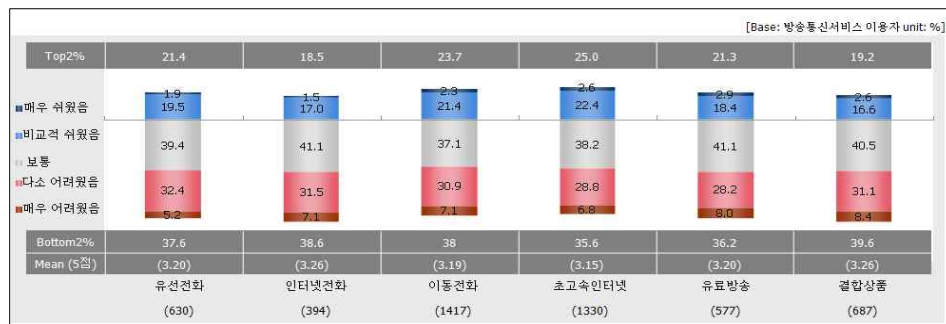


3. 가격비교 용이성

가. 전체

방송통신서비스 가격 비교 용이성의 경우 초고속인터넷이 비교가 가장 쉽다고 평가한 응답자의 비중(Top2%)이 높았으며, 결합상품의 경우 가격비교가 어렵다고 평가한 응답자의 비중(Bottom2%)이 높게 나타났다.

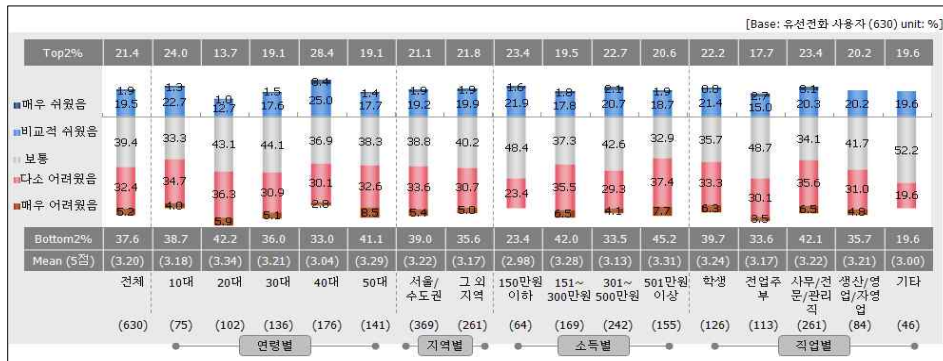
〔그림 4-104〕 가격비교 용이성-전체



나. 유선전화

유선전화 서비스 사업자간 가격 비교가 용이하다고 응답한 비중(Top2%)은 21.4%로 나타났다. 20대, 50대, 501만원 이상, 사무/전문/관리직 집단의 경우 다른 집단에 비해 가격 비교가 어렵다고 응답한 비중(Bottom2%)이 높게 나타났다.

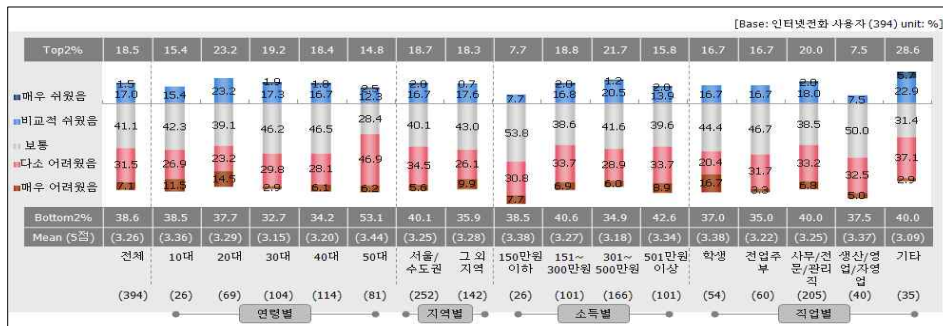
(그림 4-105) 가격비교 용이성－유선전화



다. 인터넷전화

인터넷전화 서비스 사업자간 가격 비교가 용이하다고 응답한 비중(Top2%)은 18.5%이다. 50대, 서울/수도권, 501만원 이상, 사무/전문/관리직 집단의 경우 다른 집단에 비해 가격 비교가 어렵다고 응답한 비중(Bottom2%)이 높게 나타났다.

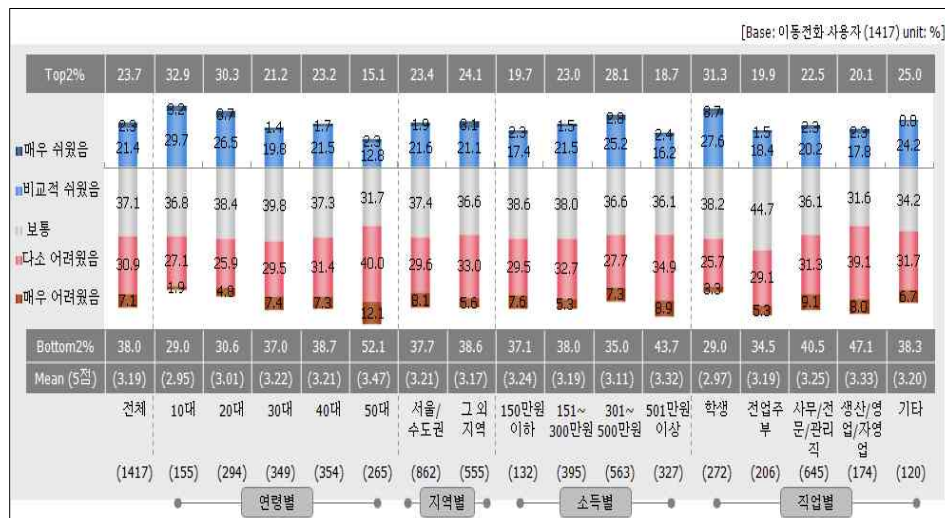
(그림 4-106) 가격비교 용이성－인터넷전화



라. 이동전화

이동전화 서비스 사업자간 가격 비교가 용이하다고 응답한 비중(Top2%)은 23.7%로 나타났다. 10대, 학생 집단의 경우 다른 집단에 비해 가격 비교가 용이하다고 응답한 비중(Top2%)이 높은 반면, 50대, 501만원 이상 집단의 경우 다른 집단에 비해 가격 비교가 어렵다고 응답한 비중(Bottom2%)이 높게 나타났다.

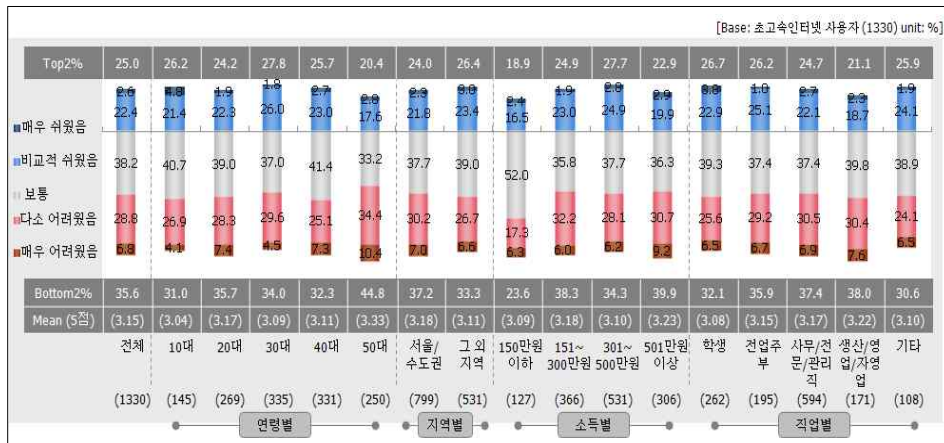
〔그림 4-107〕 가격비교 용이성－이동전화



마. 초고속인터넷

초고속인터넷 서비스 사업자간 가격 비교가 용이하다고 응답한 비중(Top2%)은 25.0%이다. 10대, 30대, 그 외 지역, 301~500만원, 학생 집단의 경우 다른 집단에 비해 가격 비교가 어렵다고 응답한 비중(Bottom2%)이 높게 나타났다.

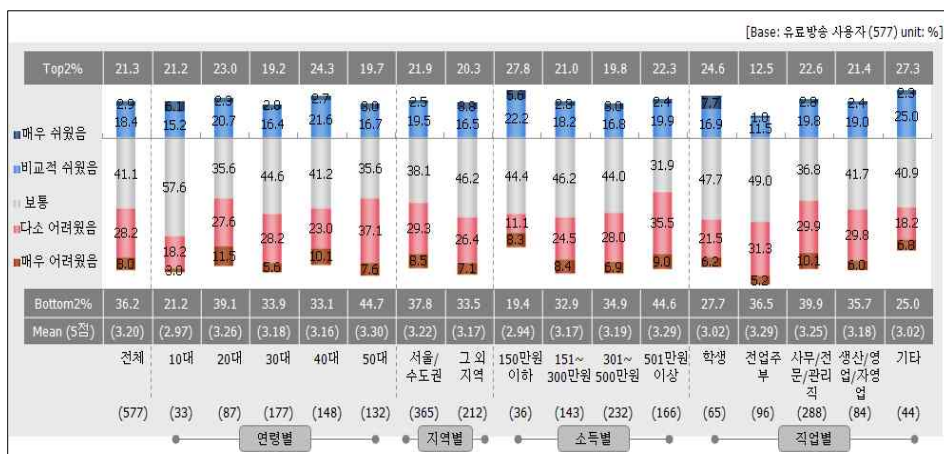
(그림 4-108) 가격비교 용이성 - 초고속인터넷



바. 유료방송

유료방송 서비스 사업자간 가격 비교가 용이하다고 응답한 비중(Top2%)은 21.3%이다. 40대, 150만원 이하, 학생 집단의 경우 다른 집단에 비해 가격 비교가 용이하다고 응답한 비중(Top2%)이 높게 나타났다.

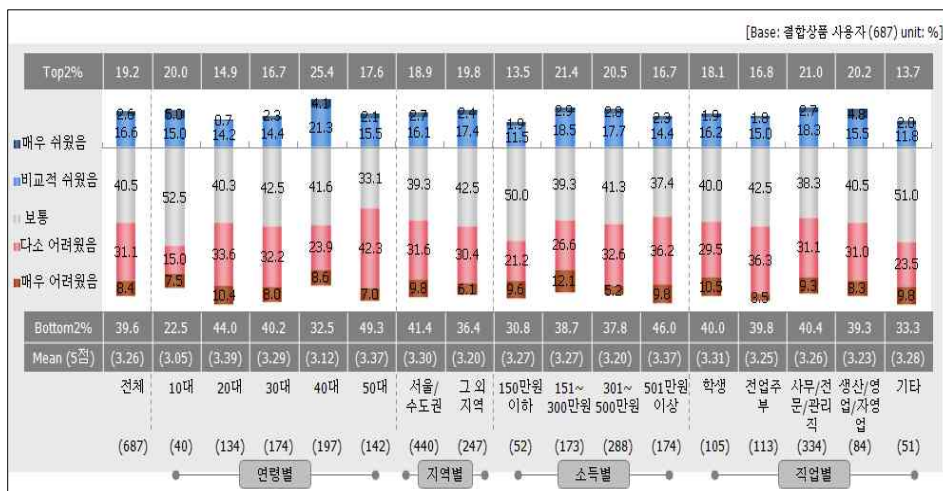
(그림 4-109) 가격비교 용이성 - 유료방송



사. 결합상품

결합상품 서비스 사업자간 가격 비교가 용이하다고 응답한 비중(Top2%)은 19.2%이다. 50대, 501만원 이상, 사무/전문/관리직 집단의 경우 다른 집단에 비해 가격 비교가 어렵다고 응답한 비중(Bottom2%)이 높게 나타났다.

[그림 4-110] 가격비교 용이성-결합상품



4. 소 결

방송통신서비스 이용자 권익 증진에 대한 설문 조사 결과, 먼저 사업자 전환 경험은 인터넷전화, 이동전화, 초고속인터넷 순으로 높은 것으로 나타났다. 유선전화의 경우는 전환을 고려하여 정보탐색을 했지만 전환하지 않거나, 전환을 고려하였지만 실제로 탐색하지 않은 비율이 타 서비스에 비해 다소 높게 나타났다. 사업자와의 협상 여부에 대한 조사 결과 응답자의 50% 가량이 사업자와 협상 경험이 없는 것으로 나타났다. 반면, 인터넷전화와 초고속인터넷의 경우는 사업자와 협상을 하여 요구조건이 수락된 비율이 타 서비스에 비해 높게 나타났다. 향후 사업자 전환 의향에 대한 조사에서는, 유선전화가 48.6%로 가장 높고 결합상품은 25.6%로 가장 낮게 나타났다.

한편, 전환 용이성에 대한 조사 결과, 이동전화의 전환이 가장 용이한 것으로 나타났다으며, 초고속인터넷의 전환이 가장 어려운 것으로 조사되었다. 전환 경험이 없는 응답자들의 경우 결합상품의 전환이 가장 어려울 것으로 예상하고 있었다. 비전환의 이유로는 유선전화와 인터넷전화, 초고속인터넷, 결합상품의 경우 ‘장기계약 조건’이 가장 높게 나타났으며, 이동전화와 유료방송의 경우 ‘가격 측면에서 이점이 없기 때문’이 가장 높게 나타났다. 방송통신서비스 가입시 이용기간에 대해 약정을 맺은 비율은 인터넷전화가 88.4%, 초고속인터넷이 83.6%, 결합상품이 76.6%로 조사되었다. 이동전화는 응답자의 67.5%가 약정 계약을 맺고 있으며 13개월~24개월 약정이 가장 높은 비율을 차지했다. 한편, 약정 기간을 모르고 있다는 비율도 25%로 높게 나타났으며, 특히 결합상품의 약정 기간을 모르고 있다는 응답자가 30.9%로 가장 높았다. 또한 가격비교의 용이성에 대한 조사 결과, 응답자들은 초고속인터넷의 가격 비교가 가장 쉽다고 평가했으며, 결합상품의 경우는 가격비교를 어렵게 느끼고 있는 것으로 조사되었다.

전반적으로 결합상품의 전환경험 및 전환의향이 낮게 나타나 이용자들의 고착효과가 높은 것으로 조사되었으며, 가격비교의 용이성에서도 어렵다고 느끼는 응답자가 많아 이에 대한 정책 마련이 필요하다. 현재 방송통신위원회는 복잡하고 부당한 이용약관의 개선을 유도한다는 취지하에, 알기쉬운 약관 만들기 정책을 추진하고 있다. 또한 방송통신위원회는 ‘통신 이용자의 역량 강화 및 참여 활성화’ 계획을 통해 이용자에 대한 정보제공 강화와 이용자 교육을 추진하고 있다. 이를 위해 주요 포털 사이트와 공공단체 및 소비자단체 등에 온·오프라인 정보 제공을 강화함과 동시에 이용자에 대한 교육과정을 개발하고 개발된 교육 프로그램을 지자체 등에서 시범적으로 활용한다는 계획을 마련하고 있다. 이와 함께 통신이용자 보호를 위한 포럼 개최와 소비자단체와의 간담회 개최 등 이용자의 주권을 확보하기 위한 정책을 추진중에 있으며, 향후 이와 같은 이용자 정책이 이용자 후생 증진에 긍정적인 결과를 미쳤는지 지속적으로 평가해야 할 것이다.

제5 절 방송통신서비스 이용자 피해

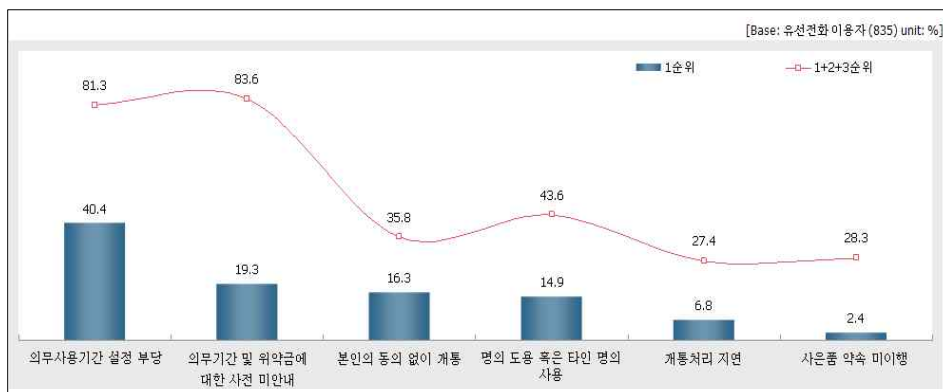
1. 서비스 가입시 피해 가능성

다음은 보기를 제시하고 특정 방송통신서비스 가입시 소비자 피해가 클 것이라고 예상되는 것을 순서대로 3가지 선택해 달라는 질문에 대한 응답 결과이다.

가. 유선전화

유선전화 가입시 피해의 경우 의무사용기간 설정 부당이 40.4%로 가장 피해가 클 것이라고 예상하고 있으며, 다음으로는 의무기간 및 위약금에 대한 사전 미안내, 본인의 동의 없이 개통 순으로 나타났다.

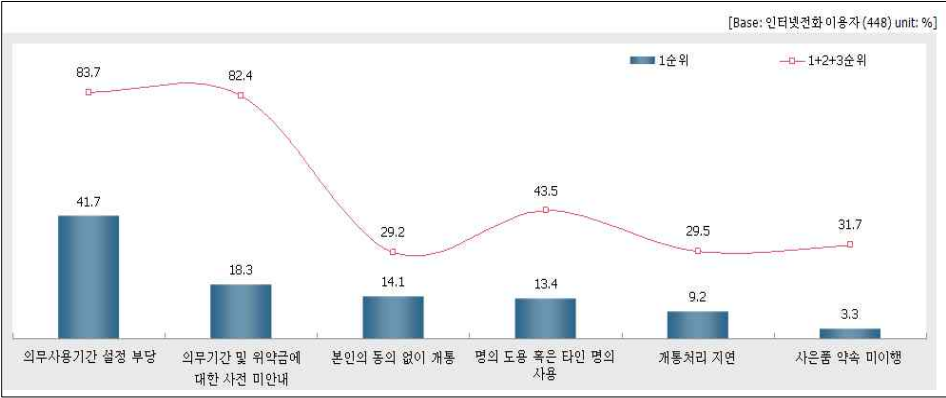
〔그림 4-111〕 가입시 피해가능성－유선전화



나. 인터넷 전화

인터넷 전화 가입시 피해 가능성의 경우 의무사용기간설정 부당이 41.7%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 의무기간 및 위약금에 대한 사전 미안내, 본인의 동의 없는 개통 순이다. 또한 명의 도용 혹은 타인 명의 사용에 대한 피해 가능성도 다소 우려하는 것으로 나타났다.

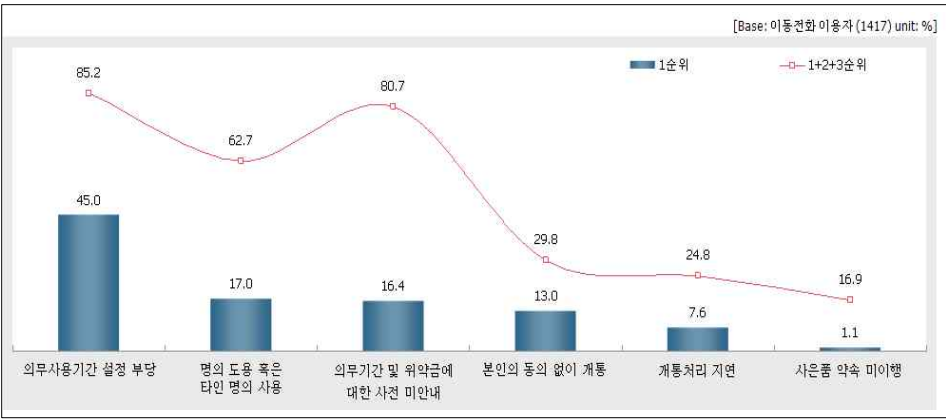
〔그림 4－112〕 가입시 피해가능성－인터넷 전화



다. 이동전화

이동전화 가입시 피해 가능성의 경우 의무사용기간 설정 부담이 45.0%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 명의도용 혹은 타인 명의 사용이 17.0%로 나타났다. 또한 의무기간 및 위약금에 대한 사전 미안내의 피해 가능성도 다소 우려하는 것으로 나타났다.

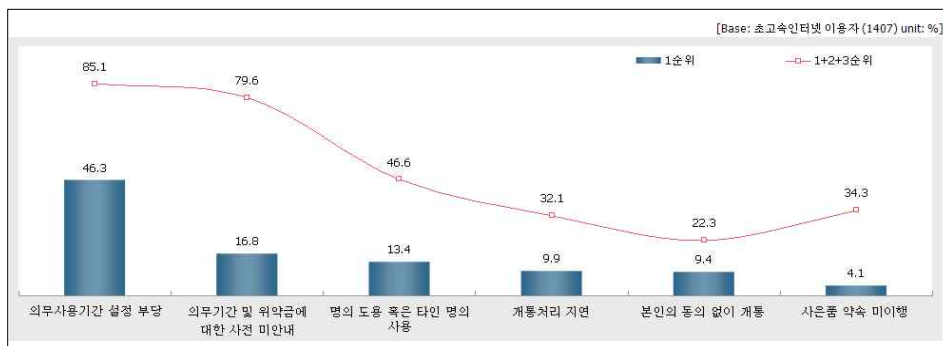
〔그림 4－113〕 가입시 피해가능성－이동전화



라. 초고속인터넷

초고속인터넷 가입시 피해 가능성으로는 의무사용기간 설정부당이 46.3%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 의무기간 및 위약금에 대한 사전 미안내, 명의도용 혹은 타인명의 사용 순이다.

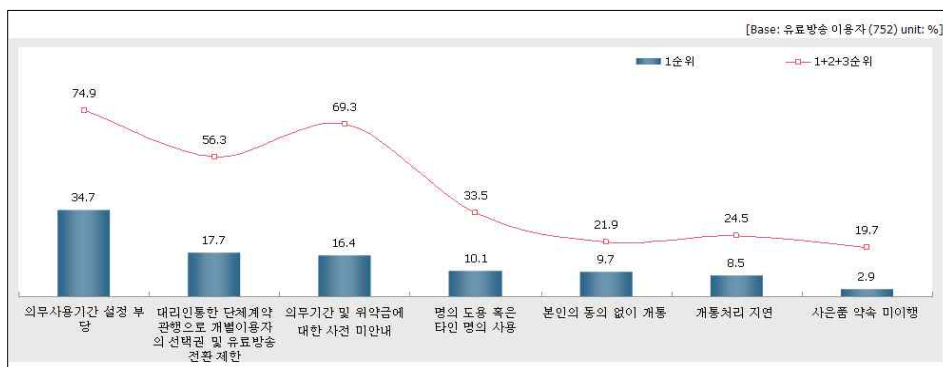
〔그림 4-114〕 가입시 피해가능성 - 초고속인터넷



마. 유료방송

유료방송 가입시 피해 가능성으로는 의무사용기간 설정 부당이 34.7%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 대리인을 통한 단체계약 관행으로 개별이용자의 선택권

〔그림 4-115〕 가입시 피해가능성 - 유료방송



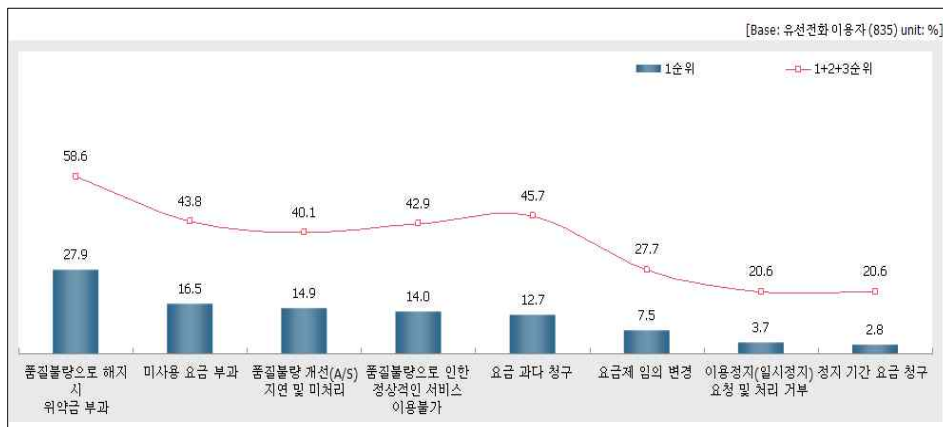
및 유료방송 전환 제한순이다. 또한 의무기간 및 위약금에 대한 사전 미안내에 대해서 우려가 높다.

2. 서비스 이용/과금시 피해 가능성

가. 유선전화

유선전화 이용/과금시 피해 가능성의 경우 품질불량으로 인한 해지시 위약금 부과가 27.9%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 미사용 요금 부과, 품질불량 개선 지연 및 미처리 순이다. 일부 사용자의 경우 요금 과다청구에 대한 피해 가능성도 높을 것으로 평가하였다.

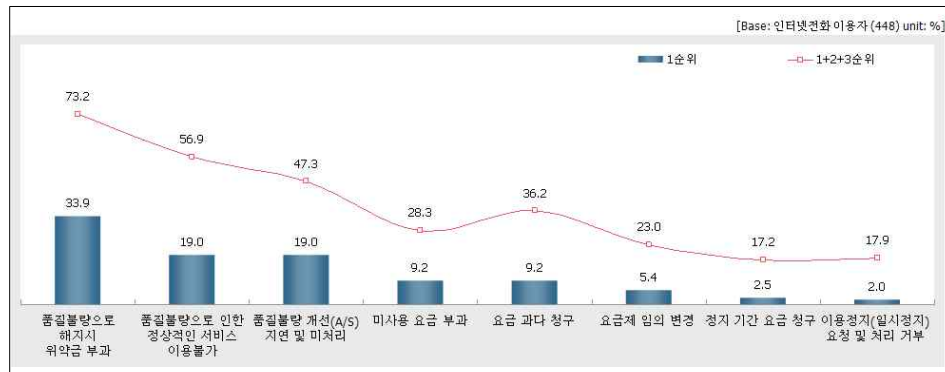
[그림 4-116] 이용/과금시 피해가능성－유선전화



나. 인터넷 전화

인터넷 전화 이용/과금시 피해 가능성의 경우 품질불량으로 해지시 위약금 부과가 33.9%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 품질불량으로 인한 정상적인 서비스 이용불가, 인터넷 전화 사용시 품질에 대한 우려가 높게 나타났다.

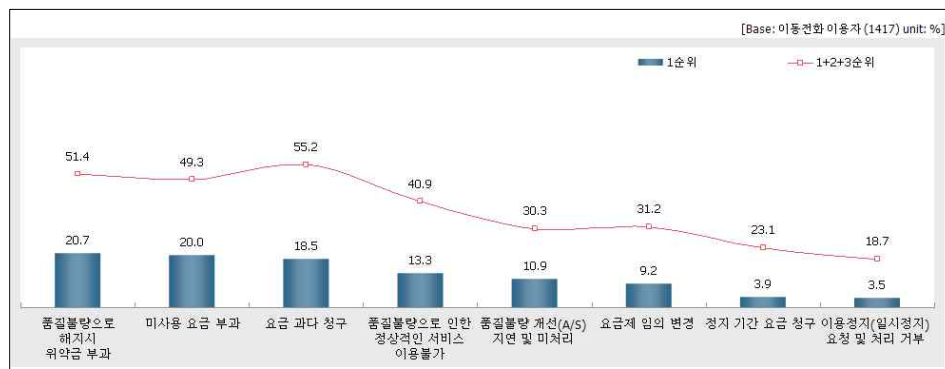
(그림 4-117) 이용/과금시 피해가능성 - 인터넷전화



다. 이동전화

이동전화 이용/과금시 피해 가능성의 경우 품질불량으로 해지시 위약금 부과가 20.7%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 미사용 요금 부과, 요금 과다 청구 순이다.

(그림 4-118) 이용/과금시 피해가능성 - 이동전화



라. 초고속인터넷

초고속인터넷 이용/과금시 피해 가능성의 경우 품질불량으로 해지시 위약금 부과가 23.5%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 품질불량으로 인한 정상적인 서비스

이용 불가, 품질불량 개선 지연 및 미처리 순으로 나타났다. 또한, 요금 과다 청구에 대해서도 상당히 우려하고 있는 것으로 보여졌다.

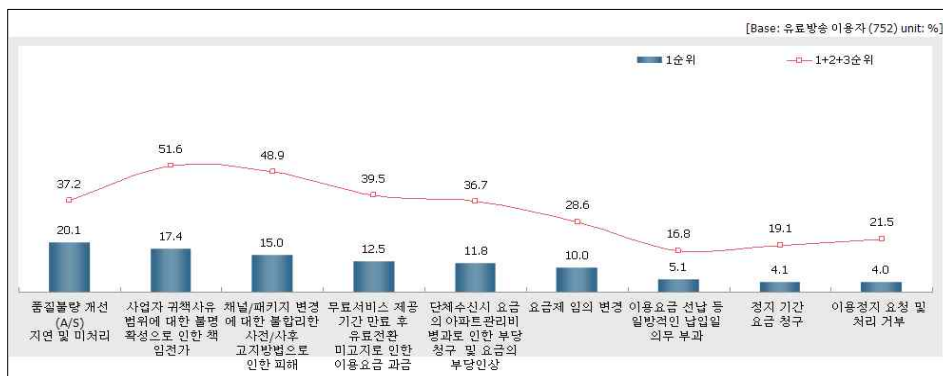
〔그림 4－119〕 이용/과금시 피해가능성－초고속인터넷



마. 유료방송

유료방송 이용/과금시 피해 가능성의 경우 품질불량 개선 지연 및 미처리가 20.1%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 사업자 귀책사유범위에 대한 불명확성으로 인한 책임전가, 채널/패키지 변경에 대한 불합리한 사전/사후 고지방법으로 인한 피해 순이다.

〔그림 4－120〕 이용/과금시 피해가능성－유료방송

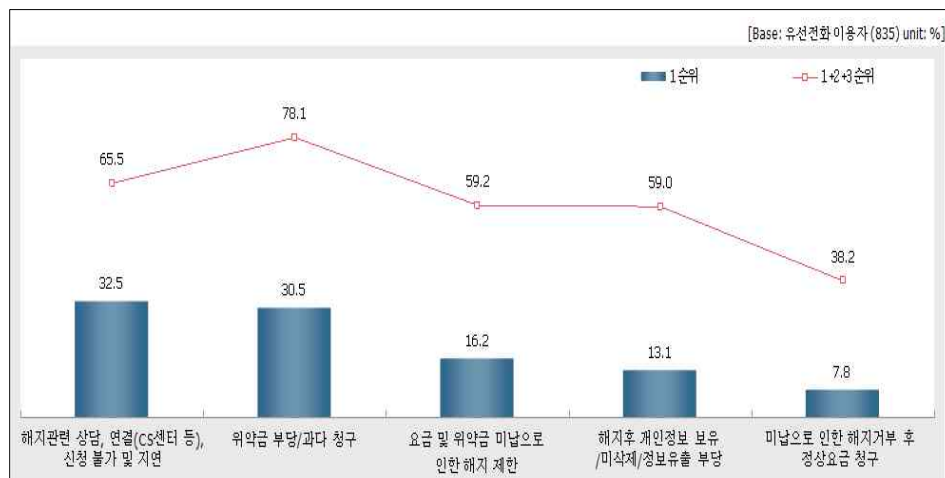


3. 서비스 해지/위약시 피해 가능성

가. 유선전화

유선전화 해지/위약시 피해 가능성의 경우 해지관련 상담, 연결, 신청 불가 및 지연이 32.5%로 가장 높게 나타났다. 또한 위약금 부담/과다 청구에 대한 피해 가능성도 다소 높게 나타났다.

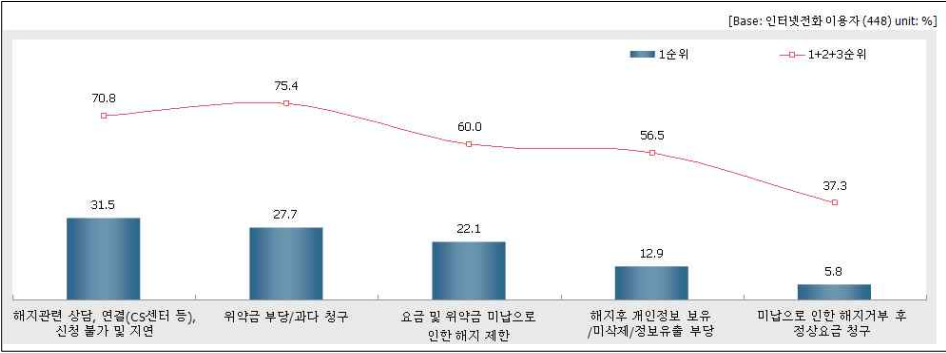
〔그림 4-121〕 해지/위약시 피해가능성－유선전화



나. 인터넷 전화

인터넷 전화 해지/위약시 피해 가능성의 경우 해지관련 상담, 연결, 신청 불가 및 지연이 31.5%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 위약금 부담/과다 청구, 요금 및 위약금 미납으로 인한 해지 제한 순이다.

〔그림 4－122〕 해지/위약시 피해가능성－인터넷 전화



다. 이동전화

이동전화 해지/위약시 피해 가능성으로는 위약금 부담/과다 청구가 29.9%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 해지관련 상담, 연결, 신청 불가 및 지연, 요금 및 위약금 미납으로 인한 해지 제한 순이다.

〔그림 4－123〕 해지/위약시 피해가능성－이동전화

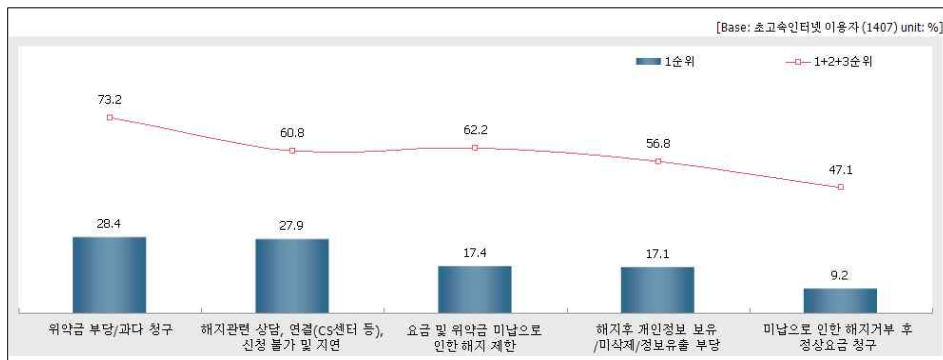


라. 초고속인터넷

초고속인터넷 해지/위약시 피해 가능성으로는 위약금 부담/과다 청구가 28.4%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 해지관련 상담, 연결, 신청 불가 및 지연, 요금 및

위약금 미납으로 인한 해지 제한 순이다.

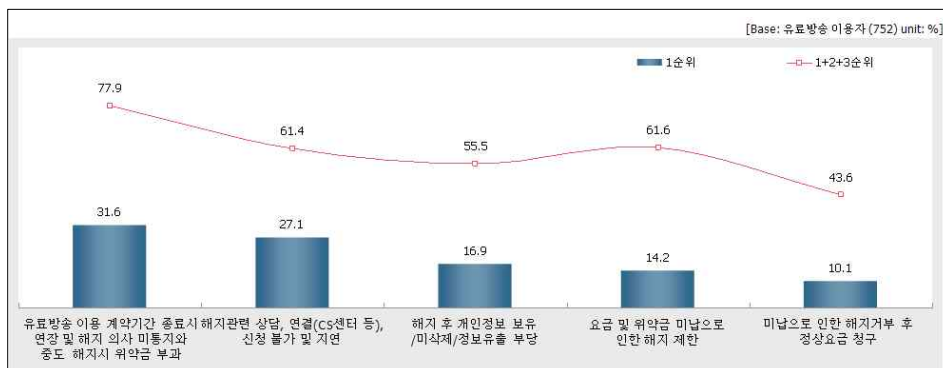
(그림 4-124) 해지/위약시 피해가능성 - 초고속인터넷



마. 유료방송

유료방송 해지/위약시 피해 가능성으로는 유료방송 이용 계약기간 종료시 연장 및 해지 의사 미통지와 중도해지시 위약금 부과가 31.6%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 해지관련 상담, 연결, 신청 불가 및 지연, 해지 후 개인정보 보유/미삭제/정보유출 부담 순이다.

(그림 4-125) 해지/위약시 피해가능성 - 유료방송



4. 이용자 피해 가능성(전체)

다음은 특정 서비스의 가입/이용/해지 전 단계에 있어서, 다음 항목들 중 소비자 피해 가능성이 높다고 생각하는 항목을 순서대로 3가지 선택해 달라는 질문에 대한 응답 결과이다.

가. 유선전화

유선전화에 대한 소비자 피해로는 가입시 의무사용기간을 부당하게 설정한 피해가 19.5%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 가입시 의무기간에 대한 미안내, 본인 동의없는 서비스 가입 등의 순으로 나타났다.

[그림 4-126] 전체 피해가능성－유선전화

[Base: 유선전화 이용자 (835) unit: %]

항목	1순위	1+2+3	항목	1순위	1+2+3
유선전화 가입시 의무사용 기간을 부당하게 설정	19.5	35.3	유선전화 이용자 품질불량 개선 지연 및 미처리	3.5	13.8
유선전화 가입시 의무기간에 대한 미안내	11.0	15.2	유선전화 가입시 개통처리가 지연됨	3.2	6.0
유선전화 가입시 본인의 동의없이 서비스를 개통	8.6	18.3	유선전화 이용자 요금과다청구	2.8	14.0
유선전화 가입시 명의 도용 혹은 타인명의 사용	8.5	19.4	유선전화 가입시 사은품지급 약속 미이행	2.5	7.4
유선전화 이용자 품질불량으로 인한 서비스 해지에 대하여 위약금을 부과	8.3	25.7	유선전화 해지시 요금 및 위약금 미납으로 인해 해지제한	2.5	14.1
유선전화 해지시 해지관련상담,연결,신청불가및지연	6.5	24.1	유선전화 이용자 요금제 임의변경	2.2	9.2
유선전화 이용자 미사용 요금에 대한 부당과금	5.5	19.2	유선전화 이용자 이용정지 요청에 대한 처리거부	1.1	8.1
유선전화 해지시 위약금부당/과다청구	5.1	23.5	유선전화 이용자 정지기간에 대한 요금청구	0.6	4.7
유선전화 해지후 개인정보보유/미삭제/정보유출	4.6	20.8	유선전화 요금미납으로 인한 해지 거부 후 정상요금청구	0.4	6.3
유선전화 이용자 품질불량으로 인한 정상적인 서비스 이용이 불가	3.7	14.7			

나. 인터넷 전화

인터넷전화에 대한 피해 가능성으로는 가입시 의무사용기간을 부당하게 설정할 피해가 21.4%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 의무기간에 대한 미안내, 이용자 품질불량으로 인한 서비스 해지에 대하여 위약금을 부과할 피해 가능성 순이다.

〔그림 4-127〕 전체 피해가능성－인터넷전화

[Base: 인터넷전화 이용자 (448) unit: %]

항목	1순위	1+2+3	항목	1순위	1+2+3
유선전화 가입시 의무사용기간을 부당하게 설정	21.4	34.4	유선전화 해지시 요금 및 위약금 미납으로 인해 해지제한	4.0	16.3
유선전화 가입시 의무기간에 대한 미안내	10.0	12.5	유선전화 해지후 개인정보보유/미삭제/정보유출	2.9	22.1
유선전화 이용시 품질불량으로 인한 서비스 해지에 대하여 위약금을 부과	9.6	32.1	유선전화 이용시 요금과다청구	2.7	13.6
유선전화 가입시 본인의 동의 없이 서비스를 개통	9.2	17.0	유선전화 이용시 미사용 요금에 대한 부당과금	2.2	12.7
유선전화 가입시 명의도용 혹은 타인 명의사용	6.5	16.1	유선전화 가입시 사은품 지급 약속 미이행	1.3	6.0
유선전화 이용시 품질불량으로 인한 정상적인 서비스 이용이 불가	6.3	20.3	유선전화 이용시 요금제 임의변경	0.7	6.0
유선전화 해지시 해지관련상담,연결,신청불가 및 지연	6.3	23.0	유선전화 이용시 이용정지 요청에 대한 처리거부	0.4	5.6
유선전화 이용시 품질불량 개선지연 및 미처리	6.0	17.9	유선전화 이용시 정지기간에 대한 요금청구	0.4	4.0
유선전화 가입시 개통처리가 지연됨	4.9	8.3	유선전화 요금 미납으로 인한 해지 거부 후 정상요금 청구	0.4	5.4
유선전화 해지시 위약금부당/과다청구	4.7	26.8			

다. 이동전화

이동전화의 피해가능성의 경우 가입시 의무사용기간을 부당하게 설정할 피해가 21.4%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 가입시 명의 도용 혹은 타인 명의 사용, 해지시 위약금 부당/과다 청구할 피해가능성 순이다.

〔그림 4-128〕 전체 피해가능성－이동전화

[Base: 이동전화 이용자 (1417) unit: %]

항목	1순위	1+2+3	항목	1순위	1+2+3
이동전화 가입시 의무사용기간을 부당하게 설정	21.4	35.6	이동전화 해지후 개인정보보유/미삭제/정보유출	3.1	17.1
이동전화 가입시 명의도용 혹은 타인 명의사용	11.2	19.1	이동전화 이용시 품질불량 개선 지연 및 미처리	3.0	12.7
이동전화 해지시 위약금부당/과다청구	9.7	28.7	이동전화 가입시 개통처리가 지연됨	2.8	6.6
이동전화 가입시 의무기간에 대한 미안내	8.9	13.6	이동전화 이용시 품질불량으로 인한 정상적인 서비스 이용이 불가	2.6	13.1
이동전화 해지시 해지관련상담,연결,신청 불가 및 지연	6.9	23.3	이동전화 이용시 요금제 임의 변경	1.7	10.9
이동전화 이용시 품질불량으로 인한 서비스 해지에 대하여 위약금을 부과	6.3	21.5	이동전화 가입시 사은품 지급 약속미이행	1.0	4.0
이동전화 이용시 미사용 요금에 대한 부당 과금	6.3	25.7	이동전화 이용시 이용 정지요청에 대한 처리거부	0.8	5.4
이동전화 가입시 본인의 동의없이 서비스를 개통	6.1	17.2	이동전화 해지시 미납으로 인한 해지 거부 후 정상요금 청구	0.8	6.1
이동전화 이용시 요금과다청구	3.6	19.1	이동전화 이용시 정지기간에 대한 요금청구	0.4	5.7
이동전화 해지시 요금 및 위약금 미납으로 인해 해지제한	3.3	14.7			

라. 초고속인터넷

초고속인터넷의 피해가능성의 경우 가입시 의무사용시간 설정 부당이 16.9%로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 해지시 위약금 부담/과다 청구, 이용시 품질불량으로 해지시 위약금 부과 순으로 위약금에 대한 피해 가능성에 대한 우려가 높다.

[그림 4-129] 전체 피해가능성 - 초고속인터넷

[Base: 초고속인터넷 이용자 (1407) unit: %]

항목	1순위	1+2+3	항목	1순위	1+2+3
초고속인터넷 가입시 의무사용시간 설정 부당	16.9	29.8	초고속인터넷 해지시 요금 및 위약금 미납으로 인한 해지 제한	5.0	18.2
초고속인터넷 해지시 위약금 부담/과다 청구	11.7	28.7	초고속인터넷 해지시 해지후 개인정보 보유/미삭제/정보 유출 부담	3.1	14.8
초고속인터넷 이용시 품질불량으로 해지시 위약금 부과	8.2	27.1	초고속인터넷 가입시 본인의 동의 없이 개통	2.9	7.0
초고속인터넷 가입시 의무기간 및 위약금에 대한 사전 미안내	7.3	10.8	초고속인터넷 이용시 미사용 요금 부과	2.6	13.7
초고속인터넷 이용시 품질불량으로 인한 정상적인 서비스 이용불가	6.8	19.6	초고속인터넷 가입시 사은품 약속 미이행	2.5	9.2
초고속인터넷 해지시 해지관련 상담, 연결(CS센터 등), 신청 불가 및 지연	6.5	24.4	초고속인터넷 요금제 임의 변경	1.8	8.2
초고속인터넷 가입시 명의 도용 혹은 타인 명의 사용	6.3	13.4	초고속인터넷 이용시 이용정지(일시정지) 요청 및 처리 거부	1.4	7.9
초고속인터넷 이용시 품질불량 개선(A/S) 지연 및 미처리	5.5	19.3	초고속인터넷 해지시 미납으로 인한 해지거부 후 정상요금 청구	0.7	8.4
초고속인터넷 가입시 개통처리 지연	5.2	14.9	초고속인터넷 이용시 정지 기간 요금 청구	0.4	5.6
초고속인터넷 이용시 요금 과다 청구	5.2	19.0			

마. 유료방송

유료방송의 피해가능성의 경우 가입시 의무사용기간 설정 부당이 18.9%로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 가입시 단체계약관행으로 개별 이용자들의 선택권 및 유료방송 전환 제한, 해지시 계약기간 종료시 연장 및 해지의사 미통지/중도 해지시 위약금 부과 순이다.

〔그림 4-130〕 전체 피해가능성 - 유료방송

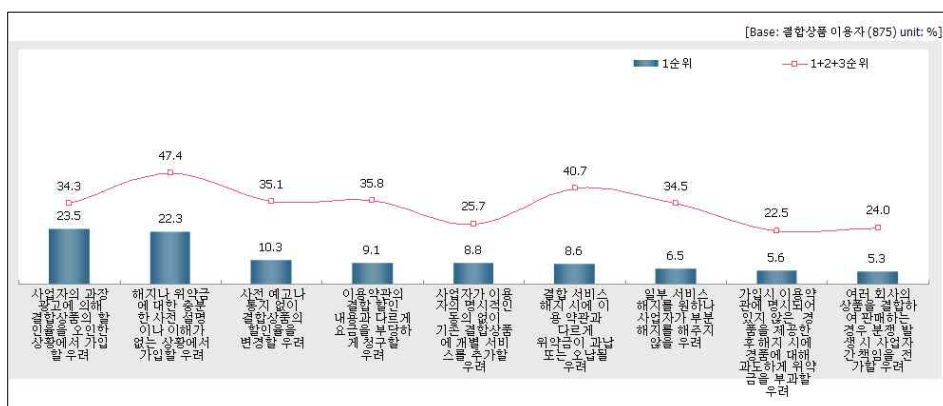
[Base: 유료방송 이용자 (752) unit: %]

항목	1순위	1+2+3	항목	1순위	1+2+3
유료방송 가입 시 의무사용기간 설정 부당	18.9	27.9	유료방송 이용 시 요금제 임의 변경	3.2	14.0
유료방송 가입 시 단체계약관행으로 개별 이용자들의 선택권 및 유료방송 전환 제한	13.6	23.8	유료방송 이용 시 아파트 관리비 병과로 부당청구 및 요금의 부당 인상	2.9	17.3
유료방송 해지 시 계약기간 종료시 연장 및 해지의사 미통지/중도해지시 위약금 부과	7.8	20.6	유료방송 이용 시 무료서비스 기간 만료 후 미고지로 이용요금 과금	2.5	16.1
유료방송 가입 시 명의 도용 혹은 타인 명의 사용	7.6	13.4	유료방송 해지 시 해지후 개인정보 보유/미삭제/정보유출 부당	2.5	13.4
유료방송 가입 시 의무기간 사전 미안내로 인한 피해	7.2	19.7	유료방송 가입 시 사은품 약속 미이행	2.0	5.3
유료방송 가입 시 본인의 동의 없이 개통	6.8	8.5	유료방송 해지 시 요금 및 위약금 미납으로 인한 해지 제한	1.7	11.0
유료방송 이용 시 품질불량 개선(A/S) 지연 및 미처리	4.4	18.0	유료방송 이용 시 이용정지(일시정지) 요청 및 처리 거부	1.6	6.9
유료방송 가입 시 개통처리가 지연	4.0	7.0	유료방송 해지 시 미납으로 인한 해지거부 후 정상요금 청구	1.5	7.4
유료방송 이용 시 채널/패키지 변경에 대한 불합리한 사전/사후 고지	4.0	19.8	유료방송 이용 시 이용요금 전납 등 일방적인 납입일 의무 부과	0.7	6.1
유료방송 이용 시 사업자 귀책사유 범위에 대한 불명확성으로 인한 책임 전가	3.6	17.6	유료방송 이용 시 정지 기간 요금 청구	0.1	5.2
유료방송 해지 시 해지관련 상담, 연결, 신청 불가 및 지연	3.5	20.9			

바. 결합상품

결합상품 서비스에 대한 피해가능성으로는 사업자의 과장광고에 의해 결합상품의 할인율을 오인한 상황에서 가입할 우려가 23.5%로 가장 높게 나타났으며, 해지나 위약금에 대한 충분한 사전 설명이나 이해가 없는 상황에서 가입할 우려도 피해가능성이 높다고 느끼는 것으로 나타났다. 또한 결합 서비스 해지 시에 이용 약관과 다르게 위약금이 과납 또는 오납될 우려도 피해가능성이 높은 것으로 나타났다.

〔그림 4-131〕 전체 피해가능성 - 결합상품



5. 소 결

방송통신서비스 이용자 피해에 대한 설문조사 결과, 이용자들은 가입, 이용, 해지 각 단계 중 가입 단계에서의 피해가 가장 클 것으로 느끼고 있었다. 세부적으로 살펴보면, 먼저 가입 단계에서는 모든 서비스에서 ‘의무사용기간 설정 부당’의 피해가 가장 클 것으로 조사되었다. 이용/과금 단계에서는 유선전화와 인터넷전화, 이동전화, 초고속인터넷의 경우 ‘품질불량으로 인한 해지시 위약금 부과’의 피해가 가장 클 것으로 조사되었고, 유료방송의 경우 ‘품질불량 개선 지연 및 미처리’ 피해가 가장 클 것으로 나타났다. 서비스 해지 단계에서는 유선전화와 인터넷전화의 경우 ‘해지관련 상담, 연결, 신청 불가 및 지연’이, 이동전화와 초고속인터넷의 경우 ‘위약금 부당/과다 청구’가, 유료방송의 경우 ‘계약기간 종료시 연장 및 해지 의사 미통지와 중도해지시 위약금 부과’가 가장 높게 나타났다. 한편, 결합상품의 경우는 ‘과장광고에 의해 결합 할인율을 오인한 상황에서 가입할 우려’가 피해가능성이 가장 높은 것으로 조사되었다.

전반적으로 이용자들은 가입 단계에서의 피해가능성이 높은 것으로 느끼고 있었으며, 이는 이용자에게 보다 정확한 양질의 정보를 제공하는 정보정책이 강화될 필요가 있음을 시사해준다. 또한 품질에 대한 불만 역시 높은 것으로 나타났는데, 방송통신위원회는 현재 ‘정보통신서비스 품질평가’를 통해 이용자에게 신뢰성 있는 품질 정보를 제공함으로써 이용자 편익을 증진하고, 사업자간 품질 경쟁 환경을 조성하여 지속적인 품질 개선을 유도한다는 계획을 추진중에 있다. 방송통신위원회의 2007년 초고속인터넷 품질평가의 결과, 사업자의 이용약관상 최저보장속도가 최고 속도 및 평균속도에 비해 상대적으로 낮은 것으로 조사되었으며, 이에 따라 방송통신위원회는 ‘최저속도보장’ 정책을 통해 이용자가 각 사업자의 속도측정 사이트에서 30분간 5회 이상 속도를 측정하여 측정 횟수의 60% 이상 최저속도 미달시 보상하도록 하는 방안을 마련하고 있다. 무엇보다 방송통신위원회는 이용자의 피해를 모니터링할 수 있는 체계를 갖추고 현장 중심의 이용자 피해 상시 점검에 나서겠다는 계획을 추진 중에 있다. 이용자 피해가 우려되는 통신시장에 대해 시장 상황을

나타내는 데이터를 정기적으로 수집·분석하여 시장 모니터링 시스템을 구축하고 운영한다는 것이다. 이를 위해 기존의 무선과 유선, 결합상품 시장에 대한 모니터링 영역을 3G, IPTV, 방송시장으로까지 확장하고 있으며, 주요 시장에 대한 분석보고서의 정기 발간, 시장 과열 등의 문제시 이를 알려주는 경보체계 마련 등 모니터링 시스템을 고도화하겠다는 계획을 추진 중이다. 이러한 이용자 정책이 향후 시장과 이용자 후생에 어떠한 결과를 미치는지 본 연구의 이용자 경험 평가와 같은 객관적 데이터를 지속적으로 수집하여 평가할 필요가 있을 것이다.

제 5 장 결 론

본보고서는 해외 사례를 참조하여 이용자정책을 평가하기 위한 틀을 개발하고 국내 방송통신 분야에 적용하여 시사점을 도출하였다. 본 연구에서 참조한 해외 사례는 영국 Ofcom 사례인데, 영국 Ofcom의 경우 Consumer Experience 프로젝트를 통해 이용자보호뿐만 아니라 경쟁정책과의 통합, 이용자 권익증진 등을 포함하는 광의의 이용자정책을 평가하는 틀을 개발하였다. Consumer Experience 프로젝트는 이용자들의 경험에 근거한 정책평가 시스템으로 크게 3단계로 구성되어 있다. 우선 1단계에서는 대규모의 정기적인 서베이 조사를 통해 소비자들의 방송통신 서비스 이용 경험 관련 자료를 수집하였다. 2단계에서는 1단계에서 수집된 자료를 (1) 방송통신 서비스 이용가능성 및 가입, (2) 방송통신서비스 이용자들의 선택 및 가치, (3) 이용자 권익증진, (4) 방송통신서비스 이용자 불만 및 보호의 4개 분야로 나누어 정리하고 기술적으로 서술하였다. 그리고 마지막 3단계에서는 최근의 기술적·제도적 환경변화 등을 고려하여 정책시사점을 도출하였다.

Ofcom의 경우 정책시사점을 도출하기 위해 시간대별(time trend) 비교, 그룹별 비교, 그리고 서비스별 비교 등의 방법을 주로 사용하였다. 우선, 시간대별 비교의 경우 2005년에서부터 2007년까지의 자료를 가지고 시간대별 지표의 변화를 통해 시사점을 도출하였다. 다음과 같은 것들이 예가 될 수 있다. 첫째, 경쟁활성화로 사업자 인지도는 전반적으로 향상되었으나 젊은 층이나 고소득층을 중심으로 향상되었다는 점. 둘째, 이용자가 경쟁의 혜택을 누리기 위해서는 전환이나 가격비교가 용이해야 하는데 지난 3년간 이용자 권익증진 관련 지표들이 꾸준히 개선되었다는 점 등을 들 수 있다. 그룹별 비교의 경우에는 주로 취약계층(노인층과 저소득층)에 초점을 맞추었는데 다음과 같은 시사점을 도출하였다. 첫째, 가장 일반적인 정보제공 방법은 인터넷을 통하는 것이나 취약계층의 경우 인터넷 가입률이 낮아 이에 대한 보

완이 필요하다. 둘째, 취약계층의 경우 결합서비스 가입률이 낮아 결합서비스로부터의 할인 혜택을 상대적으로 누리지 못하고 있었다.

본 연구의 경우 올해가 첫해로 1개 연도 자료밖에 없다는 점, 그리고 예산 제약상 온라인 조사를 통해 자료를 수집하여 인터넷 접근이 용이하지 않은 취약계층에 대한 자료가 결여되어 있다는 점으로 인해 시간대별 비교나 취약계층에 초점을 맞춘 분석으로부터의 시사점은 도출하기 어려운 상황이다. 단지 1개 연도의 횡단면자료(cross-section data) 분석을 통해 몇 가지 정책시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 방송통신서비스 가입의 경우 이동전화와 초고속은 조사대상의 90% 내외가 가입하고 있었으나 유료방송의 경우에는 50%대로 상대적으로 낮았다. 특히, 조사대상자 가운데 소득이 150만원 이하인 그룹의 경우에는 유료방송 가입률이 37% 정도 되었다. 향후 조사대상에 노인층이나 빈곤층을 포함시키고 인터넷을 속도별로 세분화하여 조사하게 되면 보다 의미 있는 시사점을 얻을 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 방송통신서비스 만족도의 경우 이동전화는 요금에 대한 만족도가, 유료방송의 경우 품질 등 안정성에 대한 만족도가 낮게 나와 이를 보완하기 위한 정책 대안 개발이 필요하다. 우선 이동전화의 경우에는 외국과 비교할 때 상대적으로 요금이 높은 편이다. 따라서 이동전화에 대한 요금 만족도가 개선되기 위해서는 무엇보다도 경쟁을 통한 요금 인하가 필수적이다. 이동전화시장의 요금수준을 낮추기 위해서는 첫째로 MVNO 제도를 도입함으로써 경쟁을 촉진하는 것이다. 두 번째는 이용자들이 사업자간 요금을 비교하기 용이하도록 함으로써 간접적으로 사업자간 경쟁을 유도하는 것이다. 현재는 이동전화의 요금구조가 너무 복잡하여 이용자들이 사업자간 요금을 비교하기가 어려운 상황이다. 따라서 가격비교를 용이하게 하기 위한 정책이 필요한데 한 가지 방안은 이용고지서에 이용량을 고지하도록 하는 것이다. 그러면 이용자들이 자신이 선택한 요금제의 분당 요금을 파악할 수 있게 될 것이고 이로 인해 이동전화시장의 가격구조가 투명해짐으로써 사업자간 가격경쟁이 보다 활성화될 것이다. 한편, 유료방송시장의 경우에는 이동전화와는 반대로 외국에 비해 요금 수준이 너무 낮은 실정이다. 바로 이러한 낮은 수준의 수신료가 유료

방송의 품질 문제의 근본적인 원인 가운데 하나라고 볼 수 있다. 따라서 이용자의 민원 해결이나 피해구제 등의 이용자보호정책만으로는 실효성을 거두기가 어려우며 수신료 정상화를 통해 유료방송시장에 대한 투자가 활성화되어야 한다. 유료방송서비스의 안정성에 대한 이용자의 만족도를 높이기 위해서는 수신료 정상화와 이용자권의 강화 정책이 병행될 필요가 있다.

셋째, 결합서비스의 경우, 사업자 전환경험이나 전환의향에 있어서 다른 서비스에 비해 낮게 나타나 어느 정도 고착효과(lock-in effects)가 존재하는 것으로 판단된다. 또한, 가격비교 용이성에 있어서도 단품서비스에 비해 가격비교가 용이하다고 응답한 비중이 낮게 나타났다. 이러한 결과는 결합서비스가 가격복잡성과 고착효과를 통해 경쟁에 부정적 영향을 미칠 수 있으며 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위한 정책 개발이 필요함을 시사한다. 우선 가격복잡성 문제가 해결되기 위해서는 근본적으로 방송통신서비스 관련 요금체계가 정액제 중심으로 전환되어야 한다. 그런데 현재 정액제 중심 구조로 전환하는데 있어서 주요한 걸림돌 가운데 하나가 바로 접속료 문제이다. 따라서 소매시장의 요금구조가 단순화되기 위해서는 우선 도매시장의 접속료 체계에 대한 정비가 필요하다. 다음으로 결합서비스의 문제 가운데 두 번째인 고착효과의 경우에는 이러한 문제의 원인을 기간약정에서 찾을 수 있다. 2009년 10월에 제정된 결합판매 이용자보호 가이드라인을 통해 이러한 문제점은 어느 정도 보완이 되어 있는 상황이라는 하나 향후 해외 방송통신서비스의 기간약정구조와의 비교·분석 등 추가적인 연구를 통해 과도한 기간 약정에 대해서는 규제 장치를 마련할 필요가 있다.

넷째, 이용자 피해와 관련해서는 가입, 이용, 해지단계별로 나누어 피해 가능성 여부를 조사하였는데 응답자들이 피해 가능성이 높을 것으로 꼽은 항목들의 상당수가 가입단계에 있는 것들로 이는 이용자에게 보다 정확한 양질의 정보를 제공하는 정보정책(information policy)이 강화될 필요가 있음을 시사한다.

마지막으로 본 연구의 한계와 향후 방향에 대해 언급하고 마무리하고자 한다. 우선 본 연구의 경우 예산 제약상 제한된 샘플을 대상으로 하여 온라인 조사를 실시하

였으나 향후에는 예산을 늘려 조사대상 가구를 늘리고 조사방법도 대면조사와 온라인 조사를 병행함으로써 패널 데이터를 구축할 필요가 있다. 또한 본 연구에서는 제외되었으나 저소득층이나 노인층과 같은 취약계층도 조사대상에 포함시킬 필요가 있다. 이렇게 구축된 자료의 연도별 변화를 분석함으로써 현행 방송통신위원회의 정책이 취약계층을 포함한 이용자 전반에게 직·간접적으로 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석할 수 있다. 1개 연도의 자료에 비해 다년도 자료가 가지는 장점 가운데 하나는 상대적인 변화를 통해 정책의 효과를 파악할 수 있다는 점이다. 때로는 지표의 절대적인 수준이 의미를 가지기도 하나 절대적인 수준만으로는 시사점을 끌어내기 어려운 경우도 많다. 이러한 경우 수년간의 지표의 변화를 살펴봄으로써 정책시사점을 도출해낼 수 있다. 본 연구에서는 이용자 후생과 관련된 지표들을 크게 이용가능성과 가입, 이용자 선택 및 만족도, 이용자 권익증진, 이용자 불만 등의 4개 분야로 구분하여 살펴보았는데 연도별 지표 추이를 분석함으로써 현재 어떠한 분야가 개선되고 있으며 어떠한 분야가 미진한 지를 파악할 수 있게 된다. 이러한 지표 분석 이후 미진한 영역이 파악되면 이 분야에 대한 개선방안 마련을 위해 별도의 프로젝트를 시행할 수 있다. 이와 같은 형태로 체계적인 시스템을 가지고 본 연구가 다년도 과제로 이어질 경우 방송통신 분야의 광의의 이용자정책을 평가하는 하나의 유용한 시스템으로 자리매김할 수 있을 것으로 여겨진다.

참 고 문 헌

- 《매일경제》, (2009. 4. 19.), “통신3사 단독주책 광란 경쟁”
- 방송통신위원회(2008a), 『2008 TV 시청행태 연구』
- _____ (2008b), 『2008년 방송산업 실태조사 보고서』
- _____ (2009), 『2008 연차보고서』
- 이종원 외(2008), 『TV홈쇼핑채널 제도화 방안 연구』, 정보통신정책연구원, 정책연구 08-28, 2008. 12.
- 《전자신문》, (2007. 5. 31), “[특집－초고속인터넷] 유선 통신사업자－하나로텔레콤”
- _____, (2009. 3. 23), “CJ헬로비전은 인터넷속도 상향을 위해 닥시스 3.0을 전면적으로 적용”
- _____, (2009. 10. 9), “IPTV 실시간 가입자 100만 돌파”
- 정보통신정책연구원(2009), “방송통신서비스 이용자 경험 조사 보고서”, 위탁보고서
- 한국정보화진흥원(2009), 『2009 정보격차·정보문화백서』
- ACMA(2009a). “Community Attitudes to Unsolicited Communications”, Newspan, research report by Australian Communications and Media Authority, 2009. 8.
- _____ (2009b). “Australia in the Digital Economy: Report 1-Online Participation”, 2009. 5.
- _____ (2009c). “Australia in the Digital Economy: Report 2-Trust and Confidence”, 2009. 5.
- _____ (2009d). “Australian household consumers’ take-up and use of voice communications services”, Convergence and communications report series, 2009. 3.
- _____ (2009e). “Take-up and use of communications by small and medium enterprises”, Convergence and communications report series, 2009. 3.
- _____ (2009f). “Australian consumer satisfaction with communications services”, Convergence and communications report series, 2009. 6.

- Anderson, N.(2009). “US 20th in broadband penetration, trails S. Korea, Estonia”, 2009. 6. 19.
- Armstrong, M.(2008). “Interactions between Competition and Consumer Policy”, *Competition Policy International*, 4(1), pp.97 ~ 144.
- Bar-Gill, O.(2006). “Bundling and Consumer Misperception”, *The University of Chicago Law Review*, 73(1), pp.33 ~ 61.
- DTI(2004). “Consumer Representation in Regulated Industries”, a report by the Department of Trade and Industry and HM Treasury, July 2004, p.35.
- _____(1999). “Modern markets; Confident consumers”, *The Consumer White Paper*. 1999.
- Farrell, J. and P. Klemperer(2007). “Co-ordination and Lock-in: Competition with Switching Costs and Network Effects”, in Armstrong, M and R. Porter(eds). Ch 31. *Handbook of Industrial Organization* vol. 3 North Holland
- FCC(2009), “2008 Annual Report”, Consumer and Governmental Affairs Bureau, 2009. 1.
- Kahneman, D. and A. Tversky(1979). “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk”, *Econometrica*, 47(2), pp.263 ~ 292.
- _____(2000). *Choices, Values, and Frames*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muris, Timothy J.(2002). “The Interface of Competition and Consumer Protection”, Paper presented at Fordham Corporate Law Institute’s 29th Annual Conference on International Antitrust Law and Policy, New York(Oct. 31. 2002).
- _____(2004). “The Federal Trade Commission and the Future Development of U. S. Consumer Protection Policy”, *beppress Legal Series*, Working Paper 198.
- OECD(2008). “The Interface between Competition and Consumer Policies 2008”, Contribution from the United States. available at <http://www.oecd.org/dataoecd/18/4/39915760.pdf>
- Ofcom(2006). “Ofcom’s Consumer Policy”, A Consultation, available at <http://www.ofcom.org.uk>
- _____(2008a). “The Consumer Experience: Telecoms, Internet and Digital Broadcasting-

Research Report 2008”, available at <http://www.ofcom.org.uk>

Ofcom(2008b). “The Consumer Experience: Telecoms, Internet and Digital Broadcasting-
Policy Evaluation 2008”, available at <http://www.ofcom.org.uk>

Vickers, J.(2004). “Economics for Consumer Policy”, *Proceedings of the British Academy*,
125, pp.287～310.

● 저 자 소 개 ●

임 준

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

김 진 성

- 서울대학교 경영학과 졸업
- 서울대학교 경영학 석사
- 현 정보통신정책연구원 통신정책연구실 연구원

정 진 한

- 한양대학교 경제학과 졸업
- Duke University 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 통신정책연구실 책임연구원

정책연구 09-40

방송통신 이용자관점 정책평가 보고서

2009년 11월 일 인쇄

2009년 11월 일 발행

발행인 방 석 호

발행처 정 보 통 신 정 책 연 구 원

경기도 과천시 주암동 1-1

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

인 쇄 인 성 문 화

ISBN 978-89-8242-574-5 93320
