

방송통신정책연구 11-진 흥-다-06

해외 방송통신규제기구 심판관리제도 연구 III (아시아)

(The Organizations and Enforcement Procedures of
Communications Regulation in the Asian Countries)

이희정 외

2011. 12

연구기관 : 고려대학교 혁신 | 경쟁 | 규제법 센터



이 보고서는 2011년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신정책연구사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『해외 방송통신규제기구 심판관리제도 연구

III (아시아)』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2011년 12월

연구기관: 고려대학교 혁신경쟁규제법센터

총괄책임자: 이희정(고려대학교 법학전문대학원 교수)

공동연구원: 이 황(고려대학교 법학전문대학원 교수)

공동연구원: 박종수(고려대학교 법학전문대학원 교수)

참여연구원: 김민규(고려대학교 혁신경쟁규제법센터 연구원)

참여연구원: 안기수(고려대학교 혁신경쟁규제법센터 연구원)

참여연구원: 김아름(고려대학교 혁신경쟁규제법센터 연구원)

참여전문가: 함인선(전남대학교 법학전문대학원 교수)

참여전문가: 홍대식(서강대학교 법학전문대학원 교수)

참여전문가: 윤혜선(서울대학교 공익산업법센터 선임연구원)

목 차

| | |
|--|-----------|
| 요 약 문 | IX |
| 제1장 서론 | 1 |
| 제1절 연구의 목적 | 1 |
| 제2절 연구의 방법 | 2 |
| 제2장 일본 방송통신규제기관의 심결절차 및 그 시사점 | 3 |
| 제1절 일본 방송통신규제의 조직 | 3 |
| 1. 개관 | 3 |
| 2. 내부부국(内部部局) | 4 |
| 3. 심의회 등 | 6 |
| 제2절 일본 방송통신규제기관의 심결절차 | 12 |
| 1. 총무대신의 자문-전기통신분쟁처리위원회의 심의 · 담신 | 12 |
| 2. 총무대신의 자문-전파감리심의회의 심의 · 의결 | 31 |
| 제3절 시사점 | 41 |
| 1. 규제기관의 형태 | 41 |
| 2. 기능의 분담 | 43 |
| 3. 법문화의 차이(행정지도) | 44 |
| 제3장 호주통신미디어위원회의 조직과 규제집행절차 | 45 |
| 제1절 서 | 45 |
| 제2절 방송통신규제체계 | 47 |
| 1. 개요 | 47 |
| 2. 호주의 통신규제체계 | 49 |
| 3. 규제조직 | 55 |

| | |
|-------------------------------------|------------|
| 제3절 ACMA | 56 |
| 1. ACMA의 설립 | 56 |
| 2. ACMA의 임무와 권한 | 58 |
| 3. ACMA의 조직 구성 | 60 |
| 제4절 ACMA의 규제집행 정책 및 절차 | 70 |
| 1. ACMA의 규제의 준수와 집행에 관한 정책 | 70 |
| 2. ACMA의 규제집행절차 | 75 |
| 제5절 산업자율규약에 의한 분쟁해결절차 | 114 |
| 1. 개관 | 114 |
| 2. ACIF(현 통신협회)의 산업자율규약의 집행 및 준수 체계 | 115 |
| 3. TIO의 민원처리절차 | 133 |
| 제6절 ACCC의 통신부문 접근 관련 분쟁해결절차 | 146 |
| 1. 개요 | 146 |
| 2. ACCC 개관 | 146 |
| 3. 통신부문의 경제 규제에 있어서 ACCC의 역할 | 148 |
| 4. 접근에 관한 분쟁의 해결 | 149 |
| 제7절 결론 | 154 |
| 1. 조직 | 155 |
| 2. 절차 | 158 |
| 3. 소결 | 159 |
| 제4장 싱가포르의 방송통신규제조직과 집행절차 | 160 |
| 제1절 서 | 160 |
| 제2절 싱가포르의 방송통신규제조직 | 161 |
| 1. 개관 | 161 |
| 2. 임무 및 규제원칙 | 162 |

| | |
|---|------------|
| 3. 조직 | 168 |
| 제3절 싱가포르의 방송통신법체계 | 169 |
| 1. 개관 | 169 |
| 2. 통신 분야의 사후규제 근거 | 171 |
| 3. 방송 분야의 사후규제 근거 | 178 |
| 제4절 싱가포르의 규제집행절차 | 179 |
| 1. 개관 | 179 |
| 2. 조정 및 분쟁해결절차 | 179 |
| 3. 위반행위에 대한 집행절차 | 185 |
| 4. 불복절차 | 195 |
| 제5절 시사점 | 196 |
| 1. 사전적 통제와 사후적 규제의 동시 수행 | 196 |
| 2. 경쟁원칙과 당사자주의 | 200 |
| 3. 적정절차와 임시명령에 관한 명시적 규정 | 202 |
| 제5장 해외 방송통신규제기구 조직 및 규제집행절차 비교 | 204 |
| 제1절 방송과 통신에 대한 규제를 담당하는 행정조직 | 204 |
| 1. 조직의 개요 | 204 |
| 2. 위반행위에 대한 제재를 담당하는 하부조직 | 208 |
| 제2절 방송통신규제법 위반행위에 대한 제재처분과정 | 213 |
| 1. 거시적 관점에서의 대심·직권주의의 구별 | 213 |
| 2. 피심인에 대한 절차적 보호수단 | 216 |
| 3. 긴급(또는 신속, 간이) 처리절차의 존재여부 및 내용 | 218 |
| 제6장 방송통신위원회 심결절차 개선방향 | 222 |
| 제1절 기본방향 | 222 |
| 1. 심결절차 개선의 취지와 목표 | 222 |

| | |
|-------------------------------------|-----|
| 2. 심결절차 개선의 기본방향 | 223 |
| 제2절 구체적 개선방안 | 225 |
| 1. 심결조직 등 구조적 개선방안 | 225 |
| 2. 심결절차의 개선 - 대심주의 원리 도입 · 확대 | 236 |
| 3. 심결절차의 개선 - 위원회 심결의 투명성 확대 | 240 |
| 4. 심결절차의 개선 - 효율성 증대 등 | 241 |
| 5. 재정의 절차 | 243 |
| 6. 정책안건의 경우 | 245 |
| 제3절 결론 | 245 |
| 참고문헌 | 247 |

표 목 차

<표 3-1> TIO⁹ 사건 수수료 136

그 림 목 차

| | |
|--|-----|
| [그림 2-1] 총무성 조직도(방송통신규제조직을 중심으로) | 3 |
| [그림 2-2] 전기통신분쟁처리위원회 조직도 | 7 |
| [그림 2-3] 전파감리심의회 조직 개요 | 10 |
| [그림 2-4] 전파감리심의회 소관사무 | 11 |
| [그림 2-5] 재정절차의 개요 | 13 |
| [그림 2-6] 세목재정 절차 | 16 |
| [그림 2-7] 불이익한 처분 절차의 개요도 | 26 |
| [그림 2-8] 전파감리심의회 심결절차 | 32 |
| [그림 3-1] ACMA 집행부 조직도 | 67 |
| [그림 3-2] ‘준수 피라미드’ - ACMA의 준수와 집행 접근방식 | 71 |
| [그림 3-3] ACIF의 불만처리절차 | 117 |
| [그림 6-1] 방송통신위원회 현행 조직도 | 227 |
| [그림 6-2] 방송통신위원회 조직 개선방안 | 228 |

요약문

1. 서

본 연구는 해외방송통신규제기관의 심결절차의 비교연구로서 2009년 북미(미국, 캐나다), 2010년 유럽(EU, 독일, 프랑스)에 이어 아시아(일본, 호주, 싱가폴) 국가의 경우를 대상으로 한다. 이들 3개국의 방송통신규제기관의 조직 및 규제집행을 위한 시정조치와 제재처분등을 위한 조직적, 절차적 특징을 살펴보는 것을 그 내용으로 한다. 이에 더하여 본 연구의 일부로서 우리 방송통신위원회의 규제집행을 위한 조직과 절차 측면에서 개선이 필요한 사항이 있는지를 검토하고, 개선의 필요성이 확인된 사항에 대해서는 이 상 3개년의 해외사례 비교연구를 참고로 하여 실질적인 대안을 제시하는 것이 포함되어 있다.

2. 일본

일본의 경우 방송통신분야에 대한 전문규제는 ‘총무성’이 담당하고 있다. 총무성은 방송통신만을 담당하는 규제기관이 아니라 일반적인 행정조직, 공무원제도, 지방행정재정, 선거, 소방방재 등 국가의 기본적 구조에 관련되는 행정기능을 담당하는 중앙행정기관이라는 점에 특징이 있다. 총무성 내부에서는 내무부국 중 종합통신기반국(정보통신인프라에 관한 사항 관장), 정보유통행정국(방송과 정보통신이용에 관한 사항 관장), 정보통신국제전략국(ICT산업의 종합정책 등 정책 관장)이 담당하고, 일정한 사항에 대해서는 총무성에 설치된 전기통신분쟁처리위원회, 전파감리위원회, 정보통신심의회 등이 민간이 참여하는 전문적 심의기관으로서의 기능을 수행하고 있다.

특히 총무대신이 중·참의원 양원의 동의를 얻어서 임명하는 5인의 위원으로 구성된 전기통신분쟁처리위원회는 총무성의 총무대신이 시정조치와 제재처분 등 규제집행권을 행사하는 과정에서 중요한 역할을 한다. 즉, 총무대신은 전기통신사업법이 정하는 일정

한 사안에 대해 의무적으로 전기통신분쟁처리위원회에 자문을 구하여 심의·답신을 받도록 하고 있다. 심의·답신의 법적 구속력에 대한 명문의 근거는 찾을 수 없으나, 지금 까지 이에 따름으로써 사실상 구속력을 갖는다고 할 수 있다.

또한 전기통신사업법에 따르면, 총무대신은 약관의 변경명령, 업무개선명령, 금지행위 반행위의 정지·변경명령 등 규제집행을 위한 불이익처분을 함에 있어서 행정절차법에 대한 특례규정을 두어 인허가취소 등 그 지위를 직접 박탈하는 경우에만 청문(hearing)을 하도록 하고 있는 행정절차법과는 달리 청문절차를 의무로 규정하는 경우를 확대하고 있다. 이는 불이익처분의 상대방에 대한 의견진술기회의 보장을 강화하는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 이러한 청문이 개최될 경우 그 처분이 전기통신분쟁처리 위원회의 의무적 자문을 거쳐야 하는 사안인 경우에는 청문주재관은 전기통신분쟁처리 위원회의 권고를 얻어 동 위원회의 위원 중에서 임명하여야 한다.

전파법 및 방송법에 근거한 총무대신의 업무정지명령 등 불이익처분에 대해서는 그 처분에 대한 불복신청이 있는 경우 이를 전파감리심의회에 부의하도록 하고 총무대신 등은 심의회의 심의·의결에 따라 결정 또는 재결하도록 하고 있다.

일본의 경우 일반 행정절차법에 비해 청문의 기회를 부여하는 사안을 확대하고 전기통신분쟁처리위원회의 위원을 청문주재관으로 하는 등 절차적 보장을 강화하는 측면이 있으나, 미국, 프랑스 등의 경우와 같이 규제집행을 위한 불이익처분에 이르는 과정에서 본격적으로 대심주의적 구조와 절차를 도입하려는 시도는 보이지 않는다. 그리고 청문을 실시하는 경우 그 세부적인 절차 등에 관해서는 일반 행정절차법의 규정이 적용된다.

3. 호주

호주는 방송통신산업의 규제정책으로 자율규제와 공동규제를 채택하였고, 방송, 통신,

인터넷 산업에 지나친 또는 불필요한 재정적, 행정적 부담의 부과를 지양하고 있다. 이와 같은 정책 취지에 따라 호주의 방송통신규제체계는 효율적이고 자발적인 규제 준수 환경을 도모하기 위하여 입체적으로 운영되고 있다. 방송통신 산업의 대한 전문 규제와 경쟁 규제가 분리되어 전자는 호주통신미디어위원회(ACMA)가 담당하고 있으며, 후자는 호주경쟁소비자위원회(ACCC)에서 담당한다. ACMA 관할의 규제 업무의 많은 부분도 일차적으로 산업이 자발적으로 산업자율규약(Industry Codes)을 제정하여 자율규제를 하도록 하고 있으며, 산업자율규약으로 부족한 부분을 ACMA가 제정하는 산업기준(Industry Standards)을 통해 보완하는 방식을 취하고 있다.

규제의 집행도 위와 유사한 방식으로 이루어진다. 일차적으로는 산업이 자발적으로 법령, 산업자율규약, 산업기준 및 면허 조건 등을 준수하도록 유도하기 위하여 산업자율규약에 고유한 소비자 민원처리절차 및 사업자간의 분쟁해결절차를 마련해 두고 있다. 자발적인 방식으로 자율규약 및 의무의 이행이 확보되지 않는 경우에 ACMA는 리스크를 고려하여 점진적이고 전략적인 방식으로 규제를 집행한다.

ACMA의 민원처리절차와 법집행절차는 사건의 인지(민원제기, 직권 또는 주무장관의 지시) → 조사 → 조사결과 통보 → 행정조치 → 이행 또는 불복의 순으로 진행된다. ACMA의 법집행절차나 민원처리절차는 신속하게 진행되며 이러한 절차를 수행하는데 있어서 ACMA에 광범위한 재량이 부여되어 있다. ACMA는 준사법권이 없기 때문에 재정사건 등과 같은 사업자 간의 분쟁을 해결할 수 있는 권한은 없다. 법위반이 인정되는 경우, ACMA는 그 위반행위의 심각성과 그로 인한 피해의 정도에 상당한 제재조치를 취하는데, 조사 결과를 토대로 적절한 제재조치가 내려진다. ACMA는 관할 법령의 위반행위에 대하여 취할 수 있는 제재조치는 크게 행정조치(면허의 정지 및 취소, 공식 경고, 시정지시, 동의명령, 위반고지 등)와 민사소송, 형사소송 등이 있다. ACMA의 법집행절차는 신속하고 경제적이어야 하며, AMCA는 일반적으로 원하는 결과를 얻기 위해 필요한 최소한의 규제권한을 사용하거나 개입하여야 한다.

사업자와 규제당국의 중간에 위치한 자율규제기구는 산업의 자발적인 규제 준수와 집

행을 실현하기 위하여 소비자에 의한 민원처리절차와 사업자간에 발생하는 분쟁해결절차 및 불복절차를 모두 갖추고 있다. 통신부문에는 ACIF(현 통신협회)의 자율규약의 준수 및 집행 체계와 TIO 체계가 운영 중이다. TIO는 전화 또는 인터넷 서비스에 대한 소비자의 불만을 처리하는 민간독립기구이다. TIO의 분쟁해결절차는 일반적으로 소비자가 제기한 민원의 접수, 분류, 처리, 조사, 사건해결의 단계로 진행된다. ACIF(현 통신협회)는 산업에서 제기되는 불만, 특히 사업자간의 분쟁을 3단계 불만처리절차를 통해 해결한다.

ACCC는 준사법권을 가진 독립규제기관으로 특별히 통신 부문에서 접근(access) 업무의 일체를 관리하고 있다. ACCC는 통신사업자간의 접근과 망에 관한 분쟁을 중재할 수 있는 권한이 있다. ACCC의 통신접근분쟁해결절차는 크게 사전 단계, 실질 단계 그리고 결정 단계 나뉘어 진행된다. 사전 단계에서 ACCC는 분쟁의 실질적인 쟁점과 관련 당사자를 식별하여 당해 분쟁을 가장 적절하게 해결하는 방법이 무엇인지를 결정한다. 실질 단계에서 ACCC는 중재 사건의 쟁점을 심의한다. ACCC는 일반적으로 당사자에게 관련 자료와 의견을 요구하고, 특별한 사안에 대하여는 전문가의 의견을 구할 수 있다. 심의를 마친 후 결정 단계에서는 중재 사건에 대한 결정을 내린다.

4. 싱가포르

싱가포르는 방송통신분야에 특별히 적용되는 사전·사후적 경쟁규제를 포함하는 경쟁법(sector-specific competition law)을 갖고 있다는 점에 특징이 있다. 이러한 법에는 다른 관할국가의 경쟁법에서 발견되는 반경쟁적 행위에 대한 사후적 규제(ex post regulations) 규정뿐만 아니라 시장지배적 사업자에 대한 특별한 사전적 의무 부과(ex ante obligations) 규정도 포함되어 있다. 또한 사후적 규제의 집행을 위한 집행절차에 관한 규정도 마련되어 있다.

방송통신영역에 대한 통합적 정부부처로서 정보커뮤니케이션예술부(Ministry of

Information, Communications and the Arts, MICA)가 있고, MICA 산하에는 통신규제 기관으로서 정보통신개발청(Info-Communications Developement Authority of Singapore, IDA)이, 그리고 콘텐츠와 방송규제를 담당하는 기관으로서 미디어개발청 (Media Development Authority, MDA)이 있다. IDA와 MDA는 ‘법정이사회(statutory board)’라는 싱가폴 특유의 기관형태로, 공무원으로 구성된 정부부처와는 달리 공무원이 아닌 자로 구성되고 의장(chairman)이 존재하며 일상적 업무권한은 최고집행위원(chief executive officer)과 국장(director general)에게 맡겨져 있다. 법정이사회는 법률에 기초 하여 정부부처의 권한을 위임받아 수행하며, 정부부처가 정책결정기능을 수행하는 반면, 법정이사회는 정부부처의 직접적이고 적극적인 감독을 받으면서 일상적인 결정과 활동을 수행한다. IDA 중 경쟁 및 기반시설개발국 내의 정책 및 경쟁개발과가 규제집행과 직접 관련된 부서이다.

사인의 신고(규제집행의 요청) 또는 직권으로 규제집행을 개시하기로 하면, IDA는 당사자에게 서면통지를 하고 서면답변을 받아서, 양자의 자료를 모두 검토하여 최종 결정을 한다. IDA는 당사자에게 신문에 참석하도록 요구하거나 회계장부, 설비와 영업내용 등에 대한 조사 허락을 요구할 수 있으며, IDA는 이용가능한 최선의 정보에 기초하여 결정을 내린다. IDA의 결정을 받은 사업자는 IDA에 사건의 재심리를 요청하거나 최종 처분권을 가진 장관에게 이의신청을 할 수 있고, 이 절차를 거친 자는 법원에 사법심사를 구할 수 있다. MDA에 의한 방송규제 역시 유사한 절차적 특징을 갖는다.

5. 방송통신위원회의 심결조직 및 절차 개선과제

방송통신위원회(이하 "방통위"라 한다)의 심결절차를 개선하는 직접적인 목적은 괴심인의 방어권을 보장하고 심결절차의 공정성을 제고함으로써 독립규제기구로서 준사법적 기능을 담당하고 있는 방통위 심결의 권위를 높이고 처분에 대한 순응도를 향상시키는 것이다. 방송 및 통신사업 관련법규상 위법의 의심이 있는 행위에 대하여는 방통위의 이용자보호국을 비롯한 각 실·국이 조사하여 시정조치안을 작성한 다음 위원회에 상정

하고 있는데, 위법성 판단과 제재 등의 조치를 결정하기 위한 방통위 심결과정에서 피심인의 방어권 등 절차적 권리를 효과적으로 보장하는 것은 시급한 과제가 되었다. 그와 함께 지금까지 안팎에서 지적된 여러 가지 심결절차와 관련조직상 문제점들을 함께 개선할 필요가 제기되고 있다. 이와 같이 정비되는 심결조직과 절차는 피심인의 방어권 보장 및 심결의 공정성 확보와 동시에 행정의 효율성이라는 목표를 동시에 달성할 수 있어야 하고 나아가 총체적으로는 우리나라 방송·통신산업 분야에서의 사회적 규제비용을 절감할 수 있는 것이어야 할 것이다. 이와 같은 개선목표는 방통위에 독임제 행정관청과는 다른 조직과 임무를 부여한 '방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률'(이하 "방통위설치법"이라 한다)의 정신과 위원회 형식의 구조설계의 취지를 실현하기 위한다는 의미를 갖고 있다. 방통위의 조직이 독립규제위원회가 아니라 독임제 행정관청과 같은 다른 형태로 바뀐다 하더라도 위법행위에 대하여 적용되는 절차가 준사법적인 것이라는 기본적 틀이 바뀌지 않는 한 위와 같은 목표와 가치는 마찬가지로 적용될 수 있을 것이다.

방통위의 현행 심결절차는 제재처분에 대하여 피심인의 의견을 제한적으로만 듣는 직권주의적 청문절차에 해당한다고 평가된다. 이와 같은 틀을 유지한 채 피심인 의견진술 기회를 부분적으로만 확대하는 방법은 앞에서 제시한 목표를 달성하는데 큰 효과가 없을 것으로 판단된다. 직권주의와 대심주의는 절차의 기본적인 틀이 다를 뿐 아니라 규제업무를 담당하는 행정기관의 속성상 직권주의에 대한 내부견제가 쉽지 않기 때문에 기본적인 구조와 절차를 존치하면서 운용의 묘를 기하여 피심인의 방어권을 현재보다 크게 보장할 것을 기대하는 것은 어렵기 때문이다. 아울러 심결절차가 직접 적용되는 기업들의 기대수준이 방송·통신산업 분야에서의 또 다른 규제기관인 공정거래위원회(이하 "공정위"라 함) 수준으로 높아져 있기 때문에 부분적인 개선으로는 높은 기대수준을 만족시키기 어려울 것으로 생각된다.

따라서 심결절차의 개선이 목표를 달성하기 위해서는 다음과 같이 준사법기관에게 요구되는 2대 원리를 반영할 필요가 있다고 본다. 첫 번째는 소추기관과 심판기관을 실질적으로 분리함으로써 방통위 위원회 결정의 독립성, 객관성과 책임성을 높이는 것이고,

두 번째는 피심인의 의견진술권을 보장하는 등 대심주의적 요소를 도입·화대하여 심결 절차의 기본원리로 작동하도록 하는 것이다.

이러한 개선은 현재의 직권주의적 절차를 근본적으로 전환하는 것인데 개선방안에 따라서는 이와 같은 변화가 무리를 초래할 우려도 있다. 따라서 필요한 경우에는 과도기적으로 현행 조직과 절차에 다소의 대심주의적 요소를 추가하는 정도의 개선과정을 거치도록 하는 것도 필요할 수 있다. 대심주의로의 전환에 발맞추어, 합의제 행정기관이면서 독립규제기관인 방통위의 운영을 투명화·합리화하는 작업도 함께 추진함으로써 발전된 대심주의적 절차와 균형을 이루도록 하는 작업도 병행하여야 한다.

다만 새로운 심결절차가 방통위 심결절차의 효율성을 저해하는 것이어서는 곤란할 것이다. 피심인의 방어권 보장과 같은 절차적 보장이 보통 심결의 시간과 비용을 증가시키는 효과를 초래할 수 있다는 점에서 이에 대한 고려는 중요하다. 특히 방통위가 제1심의 역할을 하지 않는다는 점에서 법원이나 공정위 수준의 강한 수준까지 대심주의를 관찰할 필요는 없을 것이기 때문에, 앞에서 본 2대 원리를 관찰할 수 있는 한 상대적으로 효율성을 많이 고려하는 것이 바람직하다고 본다.

개선되는 절차는 원칙적으로 방통위 위원회가 심의·의결하는 모든 안건에 적용하여 일관성을 유지하되, 위원회 안건의 성격에 따라 일부 절차는 생략하거나 다르게 설계하는 등 사안의 특성에 맞추어 유연한 절차를 마련하는 것도 중요하다. 따라서 i) 재재처분이 가해지는 모든 사건에는 동일한 절차를 적용하고, ii) 재정사건에는 실·국(이용자보호국장 포함, 이하 같음)의 조사 등이 필요 없으므로 이에 상응하는 일부 절차를 생략하고, iii) 정책안건의 경우 조사나 대심구조 자체가 적용되지 않을 수 있도록 할 수 있을 것이다.

SUMMARY

The first part of this research is a comparative law study on the institutional organization and procedure for regulatory enforcement over telecommunication and broadcasting industries in Asian countries including Japan, Australia and Singapore. The second part is to find the shortcomings of the present organization and regulatory enforcement procedure of the Korea Communications Commission and suggest the direction of reform referring to the comparative study.

1. Japan

In Japan, the Ministry of Internal Affairs and Communications(MIC) is in charge of regulating telecommunication and broadcasting industries under the Telecommunications Business Law amended in 2003 and Broadcast Law amended in 2005. In the MIC, there are three Bureaus in charge of communications policy and regulation, Global ICT Strategy Bureau, Information and Communications Bureau and Telecommunications Bureau and special commissions consisting of external experts, Telecommunications Dispute Settlement Commission and Information and Communications Council and Radio Regulatory Council.

According to the Telecommunications Business Law, the Minister must provide hearing before regulatory enforcement order or disposition, which is special provision over the Administrative Procedure Act where hearing is obligatory only when a disposition directly deprive a right or legal status of a person. It means that the procedural requirement of protecting defense right of the regulated is strengthened in the area of communications regulation in Japan. And the presider of hearing shall be appointed among the member of Telecommunications Dispute Settlement Commission according to the advice of the Commission.

The Telecommunications Dispute Settlement Commission which consists of 5 commissioners appointed by the Minister with consent of the House of Representatives and the House of Councillors plays additional important role in law enforcement. The Minister shall consult the Commission before making decisions enforcing specific obligations.

The overall procedure of the MIC regulation, however, is not based on adversary structure. It seems to reflect the characteristics of the general administrative procedure of Japan which is based on inquisitorial structure.

2. Australia

Australia has a policy of communications industry regulation promoting self-regulation and co-regulation. The Australian Communications and Media Authority is in charge of sectoral regulation over telecommunication and broadcasting industries except competition regulation which is the task of the Australian Competition & Consumer Commission. ACMA enforces regulation in a gradual and strategic way where self-regulation fails to ensure compliance with the Industry Codes.

ACMA's law enforcement and complaints-handling process is as follows: complaint or self-recognition → inquiries (and/or investigation) → notice of investigation results → administrative decision (ex. suspension of license, order → appeal. ACMA has plenty of discretion in formulating the above process. ACMA doesn't have quasi-judicial power to adjudicate on disputes between industrial parties.

ACCC, an independent agency with quasi-judicial power, has regulatory power over the issues of access in the area of telecommunication. ACCC has power to arbitrate in disputes between industrial parties over access and networks.

3. Singapore

In Singapore, the Ministry of Information, Communications and the Arts (MICA) has integrated regulatory power over telecommunication and broadcasting. There are two sub-division, Info-Communications Developement Authority of Singapore (IDA) in charge of telecommunication and Media Development Authority (MDA) in charge of contents and broadcasting regulation. IDA and MDA takes special form of organization of Singapore, 'statutory board.' It consist of external experts and its power is delegated from the government by law. The government makes policy decisions and statutory board makes daily regulatory decisions.

Regulatory enforcement procedures begin with complaints or self-initiative. IDA gives notice to the party the claimed violation in writing and opportunity to defense in writing. IDA has power to request the attendance to inquiry procedure and investigation of financial documents, facilities or business records. Then, it makes decisions after reviewing all the arguments and best informations. Against the initial decision of IDA, the party can seek review of IDA or appeal to the Minister of MICA, and then (after the review or appeal) the party can seek judicial review. The procedure of broadcasting regulation by MDA is similar.

4. Reform Proposal of KCC Enforcement Procedure

In order to reform the law enforcement procedure of the Korea Communications Commission, the introduction of quasi-judicial elements of procedure has been suggested. 'Quasi-judicial procedure' refers to the adversarial system of the Anglo-American judicial system. Considering the inherent differences between administrative power and judicial power, accompanied by the contrasting traditions of continental law and anglo-american law, the introduction of adversarial elements

are to be subject to complex balancing of fairness, policy expertise, efficiency and procedural culture.

The inquisitorial system and/or the official investigation system presupposes that both the decision-maker and prosecutorial actor are officials who pursue the truth and the accused becomes the subject of the investigation. Thus, there exists no adversary parties claiming his own case. The decision-maker actively participates in investigation and inquiry to find the truth. No one can dispose the case before the truth is revealed.

On the other hand, the adversary system presupposes that the accused and the prosecutor, each having his own case, compete to persuade the neutral and passive decision-maker, that his own case is true. The parties have the right to finish the case. In this sense, the structural systems influence roles and attitudes of actors within the procedure and forms specific kind of procedural cultures.

To design the KCC's administrative enforcement procedure more just and more effective but still accommodative, the process of combining adversary elements with the inquisitorial system should be selective and gradual. First, the KCC can maximize the use of hearing procedure under the present Administrative Procedure Act. Although it is not structured accordingly to the adversary system, the Act prescribes that a neutral presider shall administer hearing independently and fairly and be protected against prejudice without cause. The communication-related statutes provide obligatory hearing in limited cases, but give the KCC the discretionary power to choose between formal hearing and informal consultation procedure. Secondly, by gradually introducing adversarial elements, the KCC can contribute to strengthening the parties' power and ability which is required in the adversary procedure. The extent to which a party could influence the procedure increases in the order of: the submission of pleadings and evidence -> cross examination -> settlement including consent decree. The KCC could gradually adopt new adversarial elements in the above order.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. The Organizations and Enforcement Procedures of Communications Regulation in Japan

Chapter 3. The Organizations and Enforcement Procedures of Communications Regulation in Australia

Chapter 4. The Organizations and Enforcement Procedures of Communications Regulation in Singapore

Chapter 5. The Implications of Comparative Study

A Comparative Study of the United States, Germany, France and Japan

Chapter 6. The Proposals for Better Enforcement of the KCC

제1장 서론

제1절 연구의 목적

2008년 방송통신위원회의 설립은 통신과 방송이라는 규율대상영역의 결합에 못지않게 조직과 절차 측면에서도 중대한 변화를 가져왔다. 효율적인 법집행을 추구하던 독임제 행정청인 정보통신부와 합의제 민간기관이었던 방송위원회가 결합하여 합의제 행정청으로 변모하였고, 이러한 ‘조직의 변화’는 필연적으로 그 기관의 의사결정 구조와 절차의 변화로 이어졌다. 방송통신위원회의 법집행절차, 즉 관련법령을 위반한 행위에 대해 시정명령이나 과징금부과처분 등 제재처분을 하는 절차에 대해서도 이러한 영향이 미칠 것이다.

그 설립과정에서 새로운 기관의 의사결정 구조와 절차에 관해 많은 숙고가 있었겠지만, 여전히 통합 이전의 각 기관에 적용되던 의사결정 구조와 절차의 불완전한 결합에 머물러 개선을 요하는 부분도 있다. 개선방안의 모색에 있어서는 다양한 차원의 문제에 대한 대응이 이루어져야 하지만, 특히 법집행의 공정성과 절차적 정당성을 제고하는 것이 중요한 과제가 되고 있다. 또한 그 구성에 정치적 관점이 투영되는 합의제기관에 의해 법령에 기초한 의무준수의 확보로서의 법집행이 이루어지는 경우 그 중립적이고 객관적인 집행을 확보할 필요성과 규제집행 뿐만 아니라 다양한 정책적 사안을 결정하는 합의제 기관이 경중을 불문하고 모든 집행사안을 심의·의결함으로써 나타나는 비효율성을 개선할 필요성도 인식되고 있다. 본 연구는 이러한 관점에서 방송통신위원회의 규제집행절차의 공정성과 효율성을 제고할 수 있는 내부 조직과 절차의 개선방안을 모색하고자 한다.

이를 위해 첫째, 해외방송통신규제기관의 심결절차의 비교연구로서 2009년 북미(미국, 캐나다), 2010년 유럽(EU, 독일, 프랑스)에 이어 아시아(일본, 호주, 싱가

풀) 국가의 경우를 대상으로 한다. 이들 3개국의 방송통신규제기관의 조직 및 규제집행을 위한 시정조치와 제재처분등을 위한 조직적, 절차적 특징을 살펴보는 것을 그 내용으로 한다. 둘째, 위의 비교법적 연구와 병행하여 본 연구의 또 다른 부분은 우리 방송통신위원회의 규제집행을 위한 조직과 절차 측면에서 개선이 필요한 사항이 있는지를 검토하고, 개선의 필요성이 확인된 사항에 대해서는 이상의 해외사례 비교연구로부터 도출된 시사점들을 참고로 하여 실질적인 대안을 제시하는 것이 포함되어 있다.

제2절 연구의 방법

아시아 3개국에 대한 비교법적 연구는 이전의 북미와 유럽 국가들의 방송통신 규제기관에 대한 연구와 마찬가지로 특히 규제집행업무를 담당한 내부조직과 집행절차를 중심으로 고찰하되, 문헌연구와 병행하여 각국의 방송통신법연구에 정통한 전문가들에 의한 현지방문 인터뷰를 수행하였다.

방송통신위원회의 집행 조직과 절차의 문제점 파악과 개선방안 도출을 위해서는 공동연구원 및 외부전문가들과 방송통신위원회 실무담당자들로 전담반을 구성하여 4회의 워크샵을 개최하였고, 그 밖에 규제대상 통신사업자들을 포함한 세미나를 통해서 실무에 접목될 수 있는 방안을 도출하고자 하였다.

제2장 일본 방송통신규제기관의 심결절차 및 그 시사점

제1절 일본 방송통신규제의 조직

[그림 2-1] 총무성 조직도(방송통신규제조직을 중심으로)



1. 개관

총무성에는 그 장으로서 총무대신이 있으며, 이를 보좌하는 기관으로서 총무부대신(2인)과 총무대신정책무관(3인)이 있으며, 주로 중·참의원의 국회의원들이 맡고 있다. 총무성의 소관사무를 수행하기 위한 조직은 다수에 이르나, 이들 가운데, 방송통신규제의 심결절차와 관련하여 특히 중요하다고 판단되는 내부부국(内

부部局)과 심의회 등에 대해서 살펴보도록 한다.

2. 내부부국(内部部局)

총무성의 내부부국으로서는 대신관방(大臣官房), 인사·은급국(人事·恩給局), 행정관리국(行政管理局), 행정평가국(行政評価局), 자치행정국(自治行政局), 자치재정국(自治財政局), 자치세무국(自治稅務局), 정보통신국제전략국(情報通信國際戰略局), 정보유통행정국(情報流通行政局), 종합통신기반국(總合通信基盤局), 통계국(統計局), 정책통괄관(정책통계담당)(政策統括官<統計基準擔當>)이 있다. 이를 총무성 내부부국 가운데 방송·정보통신 관련부서는 정보통신국제전략국, 정보유통행정국, 종합통신기반국이다.

가. 정보통신국제전략국

1) 개관

정보통신국제전략국은 종래 2국(구 정보통신정책국, 구 종합통신기반국)에 분산되었던 ICT산업의 종합정책, 기술정책 및 국제정책기능의 집약과 동시에 다른 국과 유기적으로 연계하여 종합적인 ICT전략의 추진과 통신과 방송의 융합에 대처하기 위해 2008년 7월에 신설되었다. 정보통신국제전략국의 업무담당부서로는 정보통신정책과, 기술정책과, 통신규격과, 우주통신정책과, 국제정책과, 국제경제과, 국제협력과, 참사관(3인) 등이 있다.

2) 주요 업무

- 통신업 및 방송업의 발전, 개선 및 조정 중에서 통신업 및 방송업의 국제 경쟁력 강화에 관한 업무
- 주파수 표준치의 설정, 표준전파의 발사 및 표준시 통보
- 유선통신설비 및 무선통신설비에 관한 기술상 규격 제정
- 정보 유통 및 전파 이용에 관한 기술의 연구 및 개발

- 정보통신의 발전 관련 업무 중에서 정보 유통관련 업무
- 조약 및 법률로 정해진 범위 내에서 정보 유통 및 전파의 이용에 관한 국제적 결정의 협의 및 체결, 국제통신연합 이외의 기관과의 연락

나. 정보유통행정국

1) 개관

정보유통행정국은 2008년 7월 총무성 조직개편으로 (구)정보통신정책국의 방송관련 5과와 정보유통관련 4과, 우정행정국의 업무가 이관되었다. 정보유통행정국의 업무담당부서로는 총무과, 정보유통진흥과, 정보통신작품진흥과, 정보통신이용촉진과, 지역통신진흥과, 방송정책과, 방송기술과, 지상방송과, 위성·지역방송과, 우정행정부(기획과, 우편과, 저금보험과, 신서편<信書便>사업과)가 있다.

2) 주요업무

- 방송에 관련된 정보 유통을 위한 유선 또는 무선 시설의 설치 및 사용 규제
- 정보 유통을 위한 유선 또는 무선 시설의 정비 촉진
- 국제방송, 자국과 외국간의 정보 유통 촉진
- 방송통신 콘텐츠의 원활한 유통을 위한 제도 정비 및 환경 정비
- 정보 유통의 규제 및 진흥
- 방송산업의 발전, 개선 및 조정

다. 종합통신기반국

1) 개관

종합통신기반국은 통신사업의 경쟁 촉진, 정보통신 인프라의 안정적인 이용 환경의 정비, 전파의 유효 이용 촉진이나 세계 최첨단 무선 브로드밴드 환경의 구축 등을 위하여 2001년에 구 우정성의 통신국과 대신관방국제부가 통합되어 신설되었다. 종합통신기반국의 업무담당부서로는 총무과, 전기통신사업부(사업정책과, 요금서비스과, 데이터통신과, 전기통신기술시스템과, 고도통신망진흥과, 소비

자행정과), 전파부(전파정책과, 기간통신과, 이동통신과, 위성이동통신과, 전파환경과)가 있다.

2) 주요업무

- 정보 유통을 위한 유선 또는 무선 시설의 설치 및 사용 규제
- 통신업의 발달, 개선 및 조정
- 비상사태시 중요 통신의 확보
- 주파수 할당 및 전파 관리
- 전파 감시, 전파의 품질 시정 및 불법적으로 개설된 무선국이나 불법적으로 설치된 고주파 이용 설비의 탐사
- 전파가 무선 설비 이외에 미치는 영향으로 인한 피해 방지 또는 경감
- 전파 이용의 촉진
- 분배된 주파수 사용 및 혼신에 관한 국제통신연합, 외국의 주요 관청 등과의 연락 및 국제전파감시기관과의 연락

3. 심의회 등

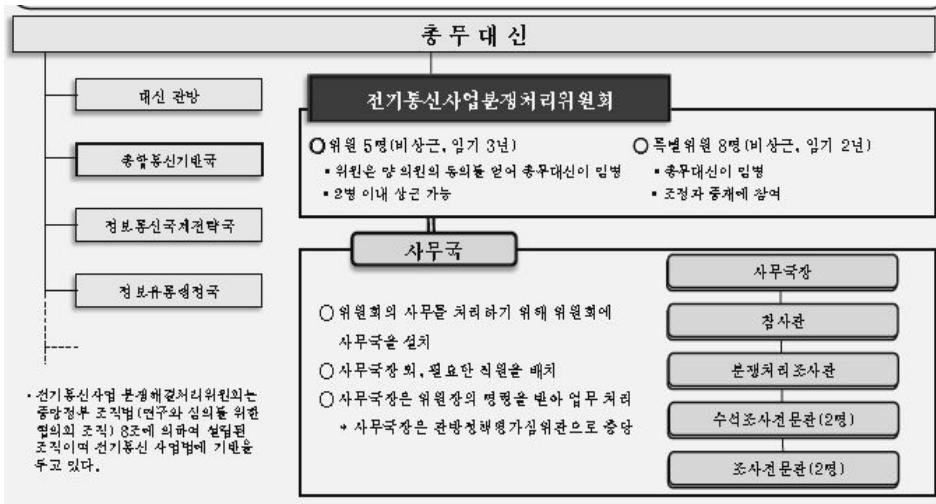
가. 개관

총무성은 국민생활 전반에 큰 영향을 미치는 주요 사안에 대해서는 심의회, 위원회, 연구회, 간담회 등을 설치하고 국민 각종을 대표하는 인사들로 구성된 조직을 설치하여 그 결과를 정책에 반영하고 있다. 심의회와 위원회는 국가행정조직법 등 법령에 근거하여 설치되는 반면, 연구회와 간담회, 검토회 등은 법령에 근거하지 않고 1~2년간 특정 의제에 대해 집중적으로 조사·분석 후 보고서를 내고서 해체하는 것이 일반적이다¹⁾. 현재는 전기통신분쟁처리위원회, 전파감리심의회, 정보통신심의회 등과, 다수의 연구회 및 간담회가 활동하고 있다. 이 가운데

1) 이를 「행정운영상의 회합」 또는 「사적 자문기관」이라고도 부른다.

데 방송 및 정보통신의 심결절차와 관련하여 중요한 역할을 하는 것으로 전기통신분쟁처리위원회와 전파감리위원회를 들 수 있다.

[그림 2-2] 전기통신분쟁처리위원회 조직도



나. 전기통신분쟁처리위원회

1) 개관

전기통신분쟁처리위원회(Telecommunications Dispute Settlement Commission ; T D S C)는 전기통신사업자간의 분쟁을 신속하고 공정하게 처리하기 위하여 2001년 11월 30일 설치된 전문적인 기관이라고 할 수 있다. 2010년에 성립, 공포된 「방송법등의 일부를 개정하는 법률」(2010년 법률 제65호)이 2011년 6월 30일에 시행되어, 동 위원회가 취급하는 분쟁에 방송분야등의 분쟁2)이 추가됨과 더

- 2) 법령의 개정에 의해 동 위원회의 소관사항으로 추가된 분쟁은 다음과 같다. ① 케이블텔레비전사업자등과 기간방송사업자 간의 지상텔레비전방송의 재방송과 관련된 동의에 관한 분쟁, ② 전기통신사업자간에서의 철탑등의 共用에 관한 분쟁, ③ 전기통신사업자와 콘텐츠배급업자등과의 사이에서의 전기통신역무의 제공과 관련

불어, 명칭도 종래의 「전기통신사업분쟁처리위원회」에서 「전기통신분쟁처리위원회」로 변경되었다³⁾. 전기통신분쟁처리위원회는 국가행정조직법 8조⁴⁾ 및 전기통신사업법 제5장(제144조 내지 제162조)에 그 근거를 두고 설치되어 활동하고 있다.

2) 조직

전기통신분쟁처리위원회는 중·참의원 양원의 동의를 얻어서 총무대신이 임명하는 위원 5명으로 구성된다. 이를 위원은 법률, 경제, 회계, 통신공학 등의 전문가로서 비상근⁵⁾이며 임기는 3년이고, 재임될 수 있다. 또한, 이들 위원과는 별도로 다수의 알선·중재사안이 동시에 발생한 경우나 전문적인 사안이 발생한 경우 등에 대응하기 위하여 8명의 특별위원을 총무대신이 임명할 수 있다⁶⁾(전기통신분쟁처리위원회령<2001년 정령 제362호> 1조). 이들 특별위원은 비상근으로 임기는 2년이다.

전기통신분쟁처리위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무국을 설치한다. 종래에는 전기통신사업의 경쟁규칙의 정비를 담당하는 종합통신기반국에서 처리하던 것을 위원회의 공정성·중립성을 보장하기 위하여, 위원회 내에 독립된 사무국이 설치되었다. 사무국에는 국장, 참사관, 분쟁처리조사관 등이 있으며, 국장은 대신관방의 정책평가심의관이 겸임하고 있다⁷⁾.

된 분쟁

3) 總務省, 平成23年版 情報通信白書, 276쪽 참조.

4) (심의회등) 제8조 제3조의 국가의 행정기관에는 법률이 정하는 소장사무의 범위 내에서 법률 또는 정령이 정하는 바에 의해, 중요사항에 관한 조사심의, 불복심사 기타 학식경험을 가지는 자 등의 합의에 의해 처리하는 것이 적당한 사무를 관장하게 하기 위한 합의제의 기관을 둘 수 있다.

5) 다만, 2인이내에서 상근으로 임명할 수 있다.

6) 현재는 7명의 특별위원이 활동하고 있다. 원래 8명을 임명하였으나, 그 중 1명이 위원으로 임명되어 7명이 된 것이다.

7) 사무국장은 관련부서의 공무원이 겸직하도록 규정하고 있다(電氣通信紛爭處理委

3) 기능

전기통신분쟁처리위원회의 기능으로서는 ①전기통신사업자간의 접속 등에 관한 분쟁 및 무선국을 개설하거나 무선국의 주파수 등을 변경하고자 하는 자와 기존의 무선국의 면허인간의 분쟁을 해결하기 위한 알선·중재, ②총무대신이 전기통신설비의 접속, 재방송의 동의등에 관한 명령·재정, 업무개선명령 등의 행정처분을 행하는 경우에 총무대신으로부터 받은 자문에의 심의·답신, ③위원회의 권한에 속한 사항에 관하여 필요한 규칙 정비 등에 대한 총무대신에의 권고를 들 수 있다. ④그밖에, 사무국에 '전기통신사업자 상담창구'를 설치하여, 접속 등 전기통신사업자 간의 분쟁에 관한 상담·문의 등을 수행하고 있다.

가) 알선·중재

위원회의 핵심적인 기능으로서는 전기통신사업법에 규정되어 있는 「알선·중재」가 있다. 구체적으로는 전기통신설비의 접속이나 공용(共用), 도매전기통신역무의 제공 등에 관한 분쟁에 관하여 알선·중재를 행하도록 되어 있다.

지금까지 위원회에서는 중계 광(光)파이버와의 접속에 관한 분쟁, 접속료나 망개조료의 지불에 관한 분쟁 및 콜로케이션 스페이스(collocation space)·전원·MDF의 이용에 관한 분쟁 등에 대하여 51건의 알선과 3건의 중재를 행하였다 (2011년 3월 31일 현재). 이들 분쟁처리에 소요되는 기간은 평균 1개월 반으로 신속한 해결이 이루어지고 있다고 할 수 있다.

나) 자문에 대한 심의·답신

전기통신사업법은 총무대신이 접속 등에 관한 협정의 협의명령, 접속협정의 세목(細目)의 재정(裁定) 및 업무개선명령 등의 행정처분을 할 때에는 위원회에 자문을 하여야 하도록 규정하고 있다. 위원회는 총무대신의 자문을 받아서, 이들 사안에 관한 심의·답신을 한다.

지금까지 위원회는 MVNO와 MNO간의 접속협정에 관한 재정이나 업무개선

員會令 4條).

명령 등에 관한 심의·답신 8건을 하였다(2011년 3월 31일 현재).

다) 권고

전기통신사업법은 위원회의 분쟁처리를 통하여 명백하게 된 경쟁규칙의 개선점 등에 대하여 총무대신에게 권고를 할 수 있다고 규정하고 있다.

지금까지 위원회에서는 콜로케이션규칙의 개선을 위한 권고, 접속요금에 관한 권고 등 3건을 하였다(2011년 3월 31일 현재).

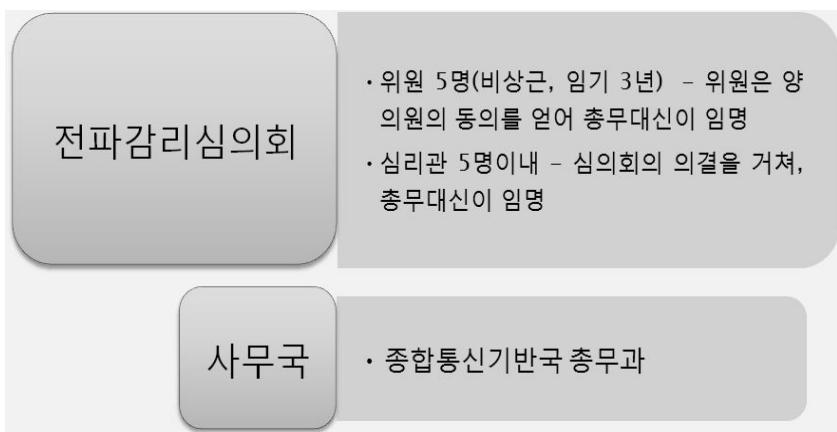
라) 기타

전기통신분쟁처리위원회는 알선·중재제도의 보다 활발한 이용을 위하여, 사무국에 「전기통신사업자 상담창구」를 설치하고, 각종 분쟁에 관한 전기통신사업자로부터의 상담을 접수하고 있다.

위원회 사무국은 알선·중재제도의 활용을 촉구할 뿐만 아니라, 과거의 사례나 관계법령 등을 기초로 하여 전기통신사업자의 상담에 대응함으로써 분쟁을 사전에 방지하는 기능을 실질적으로 담당하고 있다.

다. 전파감리심의회

[그림 2-3] 전파감리심의회 조직 개요



1) 법적 근거

전파감리심의회는 전파법 99조의2에 근거하여 설치된 조직으로서, 전파법 및 방송법에서 그 권한에 속하는 전파 및 방송에 관한 사무의 처리를 그 소관으로 하고 있다.

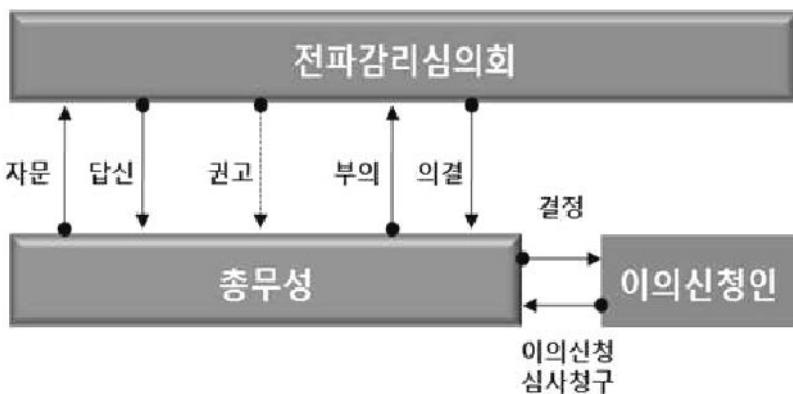
2) 조직

전파감리심의회는 중·참의원 양원의 동의를 얻어서 총무대신이 임명하는 위원 5명으로 구성된다. 이를 위원은 비상근으로 임기는 3년이며, 재임될 수 있다. 방송사업자, 전기통신사업자 등의 임원(사업자단체의 임원을 포함한다.) 등은 위원으로 임명할 수 없다. 불복신청의 심리 및 의견청취절차를 주재하기 위하여 5명 이내의 심리관을 둔다. 심리관은 전파감리심의회의 의결을 거쳐, 총무대신이 임명한다.

심의회의 사무국은 별도로 설치하지 않고, 총무성 종합통신기반국 총무과가 그 역할을 하고 있다.

3) 소관사무

[그림 2-4] 전파감리심의회 소관사무



가) 총무대신의 자문(필요적 자문사항⁸⁾)에 대한 답신

나) 필요적 자문사항과 관련된 사항에 대하여 총무대신에의 권고

전파법 99조의 13 및 방송법 179조는 전파감리심의회가 필요적 자문사항에 대해서 총무대신에게 권고할 수 있고, 총무대신은 권고를 받았을 때, 그 내용을 공표하여야 한다고 규정하고 있다.

다) 전파법 및 방송법에 근거한 총무대신의 처분에 대한 불복신청(이의신청, 심사청구)의 심사 및 의결

전파법 85조 및 방송법 180조는 양 법률에 근거한 총무대신 등의 처분에 대한 불복신청이 있었을 때에는 그것을 각하하는 경우를 제외하고, 지체없이, 전파감리심의회에 부의하여야 하고, 총무대신 등은 심의회의 심의·의결에 따라 결정 또는 재결하도록 규정하고 있다.

제2절 일본 방송통신규제기관의 심결절차

1. 총무대신의 자문·전기통신분쟁처리위원회의 심의·답신

가. 절차의 개요

종래 총무대신은 전기통신설비의 접속 등에 관한 협정의 협의명령, 접속협정등의 세목(細目)의 재정, 토지등의 사용에 관한 협의인가·재정 및 업무개선명령의 행정처분을 할 때에 전기통신사업법(이하 '사업법')에 의하여 위원회에 자문을 하여야 하도록 되어 있었다. 그런데, 2010년 방송법등의 일부개정에 의하여 케이블 TV사업자등에 의한 지상기간방송(지상파TV방송)의 재방송의 동의에 관한 재정⁹⁾

8) 전파법 99조의11 및 방송법 177조는 일정한 사항에 대하여 총무대신은 전파감리심의회에 자문하여야 한다고 규정하고 있다. 이를 사항을 '필요적 자문사항'이라고 한다.

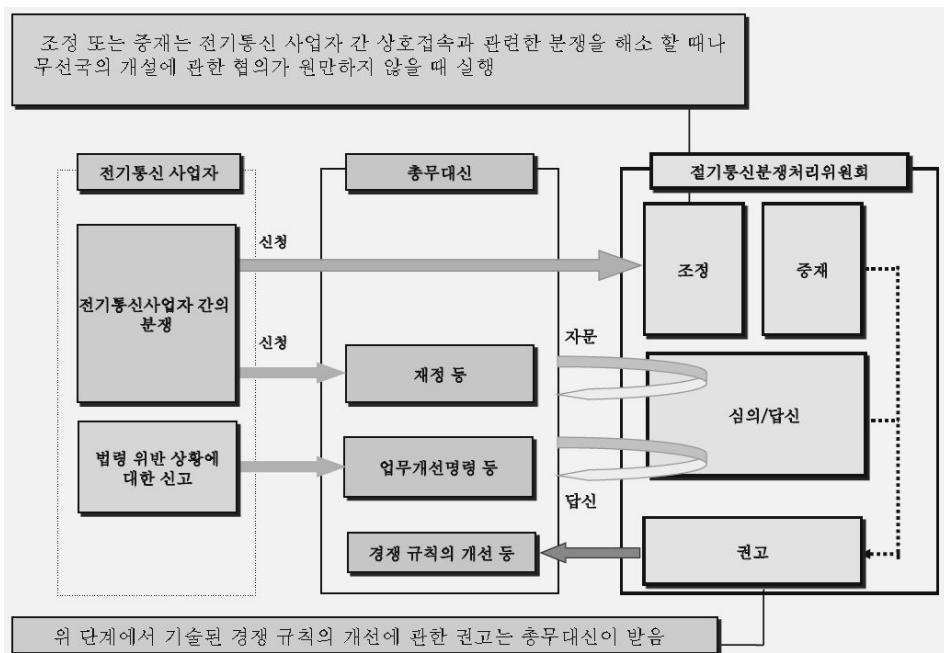
9) 이에 대해서는 종래 「정보통신행정·우정행정심의회」의 자문사항으로 된 것이

과 전기통신사업자간의 전기통신설비설치용 공자물의 共用에 관한 협의명령·세목재정에 대해서도 위원회의 자문사항으로 되었다.

위원회는 위와 같이 법률로 규정되어 있는 일정한 사항에 대하여 총무대신의 자문을 받은 경우에 그에 대하여 '심의·답신'을 하도록 되어 있다.

법률에는 총무대신의 일정한 처분에 대하여 필요적 자문사항으로 규정하고 있을 뿐이고, 위원회의 답신에 대한 구속력에 대해서는 규정되어 있지 아니하기 때문에 법적 구속력은 없는 것으로 해석된다. 그러나, 정당한 이유가 없이 위원회의 답신에 반하는 처분이나 재정을 하지 아니한 것이 지금까지의 관례이기 때문에 위원회의 답신은 '사실상의 구속력'을 갖는다고 할 수 있다.

[그림 2-5] 재정절차의 개요



법개정에 의하여 「전기통신분쟁처리위원회」의 자문사항으로 변경된 것이다.

나. 분쟁처리와 관련한 절차

1) 전기통신사업자 간의 분쟁

가) 협의명령

① 의의

협의명령제도는 전기통신사업자간에 협의가 이루어지지 않거나 이루어질 수 없는 경우에 총무대신이 협의의 개시·재개를 명령하는 제도를 말한다.

② 대상인 협정·계약

총무대신의 협의명령은 i) 전기통신설비의 접속에 관한 협정, ii) 전기통신설비의 共用에 관한 협정, iii) 도매전기통신역무의 제공에 관한 계약의 체결에 대하여 그 “체결을 신청하였음에도 상대방이 그 협의에 응하지 않거나” 또는 “협의를 개시하였지만 협의가 이루어지지 아니한 경우”에 신청할 수 있다(사업법 35조 1, 2항, 38조 1항, 39조).

③ 절차

a. 신청

협의명령을 신청하고자 하는 자는 신청서에 필요사항을 기재하여 총무대신에게 제출하여야 한다.

b. 총무대신에 의한 청문

총무대신의 협의명령은 청문을 거치도록 규정되어 있다(사업법 161조 1항). 총무대신은 위원회가 그 위원 가운데 추천한 자를 청문주재자로 지명한다.

청문주재자는 청문 종료 후, 조서(심리의 경과를 기재하고, 당사자 및 참가인의 진술의 요지를 설명) 및 보고서(협의명령의 원인인 사실에 대한 당사자등의 주장에 이유가 있는지 여부에 대한 의견을 기재)를 총무대신에게 제출한다. 당사자 및 참가인은 이 조서 및 보고서의 열람을 청구할 수 있다.

c. 위원회의 심의와 답신

총무대신은 협의명령에 대하여 위원회에 자문하여야 한다(법 160조 1호). 총무대신의 자문을 받은 위원회는 심의¹⁰⁾를 한 후, 협의명령에 대하여 총무대신에게 답신을 한다.

d. 총무대신의 협의명령

위원회의 답신을 받은 총무대신은 청문조서의 내용 및 보고서에 기재된 청문주재자의 의견을 충분히 참작하여 협의명령을 발한다. 다만, 당사자로부터 중재신청이 있는 때에는 그러하지 아니한다.

당사자 및 참가인은 협의명령에 대하여 이의신청을 할 수 없다(행정수속법 27조 2항 본문).

나) 세목재정(細目裁定)

① 의의

세목재정은 전기통신사업자간에서의 접속 등에 관하여, 당사자가 취득하거나 부담해야 할 금액 등 기타 협정 등의 세목에 대하여 협의가 이루어지지 아니한 경우에 당사자의 일방으로부터 신청이 있었을 때에 총무대신이 이를 재정하고, 그 결정에 따라서 당사자 간에 협의가 이루어진 것으로 간주하는 제도이다.

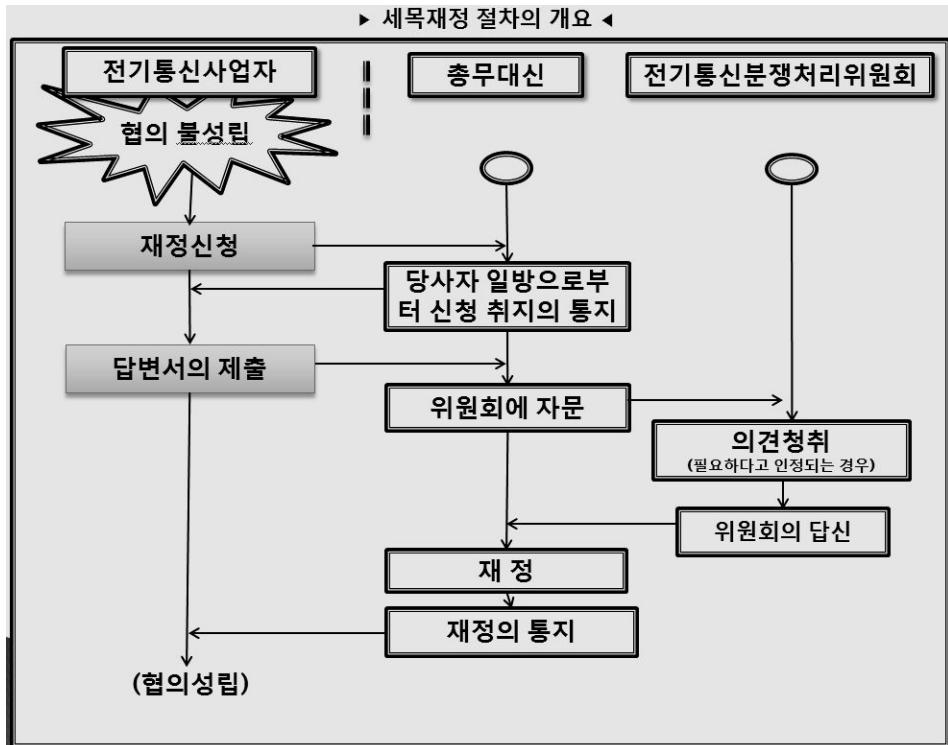
② 대상인 협정 · 계약

총무대신의 세목재정은 i) 전기통신설비의 접속, ii) 전기통신설비의 共用, iii) 도매전기통신역무의 제공에 대한 협정 또는 계약에 관해서 “협정 등의 세목에 대해서 협의가 이루어지지 아니한 때”에 신청할 수 있다(사업법 35조 3, 4항, 38조 2항, 39조). 다만, 당사자가 중재 신청 후에는 신청할 수 없다. 세목재정 신청에 앞서서 미리 협의명령절차를 거쳐야 할 필요는 없다.

10) 위원회는 필요하다고 인정하는 경우에 이해관계자 그밖에 참고인으로부터 의견 청취를 할 수 있다.

③ 절차

[그림 2-6] 세목재정 절차



a. 신청

재정을 신청하려는 자는 신청서에 필요사항을 기재하고, 이를 총무대신에게 제출하여야 한다.

b. 타방 당사자에의 통지 및 답변서의 제출

총무대신은 재정신청을 수리하였을 때는 타방 당사자에게 재정 신청이 있었음을 통지한다. 통지를 받은 당사자는 총무대신이 지정한 기간 내에 일방 당사자가 재정을 청구한 사항에 관한 답변서를 제출할 수 있다.

c. 위원회의 심의와 답신

총무대신은 재정에 대해 위원회에 자문하여야 한다. 총무대신의 자문을 받은 위원회는 심의를 한 후 재정에 대하여 총무대신에게 답신을 한다.

d. 총무대신의 재정

위원회의 답신을 받은 총무대신은 재정을 한다. 총무대신은 재정을 하였을 때는 그 내용을 당사자에게 통지한다.

재정 가운데 당사자가 취득하거나 부담해야 할 금액에 대해 불복하는 자는 그 재정이 있음을 안 날로부터 6월 이내에 소로써 그 금액의 증감을 청구할 수 있다(사업법 35조 8, 9항). 한편, 재정에 대한 이의신청은 당사자가 취득하거나 부담해야 할 금액에 대한 불복을 그 재정의 불복이유로 할 수 없다(사업법 35조 10항).

<사례> MVNO와 MNO 간의 접속협정에 관한 재정

① 개요

PHS를 이용해서 MVNO사업을 하고 있는 사업자가 NTT도코모의 휴대전화망(3G)을 이용한 MVNO사업을 할 것을 희망하였지만, NTT도코모의 접속협의가 이루어지지 않았기 때문에, 접속협정의 세목과 관련한 재정을 총무대신에게 신청하였다(2007년 7월 9일).

㉡ 자문내용

본건 접속에서의 요금 설정은 「통합방식요금(エンドエンド料金)」으로 하고, MVNO사업자에게 이용자요금 설정권을 인정하는 것이 상당함. 또한, 요금체계는 대역폭 과금으로 하는 것이 상당함.

접속료의 금액, 개발을 요하는 기능 등을 세목협의에 이르지 않았기 때문에 재정을 하지 않음.

㉢ 답신내용

자문내용은 대체로 적당하지만, 대역폭 요금에 대해서는 네트워크 폭주 대책

에 대해서 협의가 이루어질 것을 조건으로 하는 것이 적당함.

④ 권고

재정내용을 「MVNO와 관련된 전기통신사업법 및 전파법의 적용관계에 관한 가이드라인」에 반영하는 이외에, 접속요금의 올바른 산정방법 등 MVNO와 MNO 간의 원활한 협의에 이바지할 사항에 대하여, 적시적절하게 검토를 행하고, 소요의 조치를 강구할 것.

⑤ 그 후의 진행상황

답신에 따라서 총무대신에 의한 재정이 이루어졌다(2007년 11월 30일). 그 후, NTT도코모는 MVNO와 접속료를 대역폭 과금으로 하는 접속약관을 레이어3 접속에 대해서는 2008년 7월 28일, 레이어2 접속에 대해서는 2009년 3월 6일에 총무대신에게 신고하였다.

또한, 종합통신기반국은 권고에 입각하여 MVNO가이드라인을 2008년 5월 19일에 재개정하였다.

2) 전기통신사업자와 토지 등의 소유자 · 사용자 간의 분쟁

ⓐ 절차의 개요

전기통신사업법에는 사업용의 선로 설치를 원활하게 실현하기 위하여 타인의 토지나 공작물의 사용에 관한 규정(128조 내지 143조)을 두고 있다. 이를 규정의 운용을 함에 있어서는 토지 · 공작물의 소유자 · 사용자의 사권을 제한하게 되고, 인정전기통신사업자¹¹⁾와 토지 · 공작물의 소유자 · 사용자 간의 분쟁이 예상되기 때문에, 그 해결을 위해 협의인가 및 재정제도가 설치되어 있다. 이 경우에, 총무

11) 인정전기통신사업자란 전기통신회선설비를 설치해서 전기통신역무를 제공하는 전기통신사업을 운영하는 전기통신사업자 또는 당해 전기통신사업을 운영하고자 하는 자로서, 타인의 토지나 공작물의 사용에 관한 전기통신사업법의 규정의 적용을 받기 위하여 총무대신으로부터 인정을 받은 자를 말한다(사업법 117조 1, 2항, 120조 1항).

대신은 협의인가 및 재정처분을 할 때에는 위원회에 자문하여야 하도록 되어 있고, 위원회는 이를 받아서 심의·답신을 한다.

나) 협의인가

① 의의

타인의 토지등의 사용과 관련한 협의인가제도는 인정전기통신사업자가 그 사업에 사용하는 선로 및 공중선 그리고 이를 부속설비의 설치를 원활하게 실현하기 위하여 토지등의 사용권의 설정에 관한 협의 또는 그 기간을 연장하기 위한 협의를 청구하는 절차를 결정하는 것이다. 토지등의 사용권의 내용은 토지등의 소유자·사용자와의 협의 또는 총무대신의 재정에서 확정하게 된다.

본래 토지등의 사용은 사법상의 계약에 의해 임차권등을 설정함으로써 하여야 하지만, 인정전기통신사업은 소유자등의 권리자가 서로 다른 토지를 연결해서 선로를 부설할 것이 필요불가결하고, 이를 원활하게 실현하는 것이 공공의 이익에 합치하는 점, 선로의 설치에 있어서 일부의 전주라도 설치할 수 없다면 전체의 공사가 완성할 수 없게 되는 점, 또한 다수의 전주등을 설치하기 위하여 다수의 권리자와의 사이에서 토지수용법의 엄격한 절차에 의하여야 한다고 할 때에는 공사의 현저한 지연을 초래할 수 있다는 점, 토지등의 사용을 인정하더라도 전주등의 점유면적이 작기 때문에 발생하는 부담은 토지수용법이 대상으로 하는 경우와 비교하여 대단히 경미하다는 점 등이 고려되어, 간편한 제도가 설치된 것이다.

따라서, 사법상의 계약에 의하여 임차권등을 설정함으로써 토지등을 사용할 수 없는 경우에 한하여, 이 절차가 인정된다.

② 대상이 되는 토지등의 이용

총무대신의 협의인가는 인정전기통신사업자가 격지자간의 통신을 위한 선로를 설치하기 위하여 토지등¹²⁾의 이용에 대하여 신청할 수 있다.

12) 그러나, 행정재산, 公共空地, 도로 및 도로예정구역, 도시공원, 하천구역 등은 제

③ 절차

a. 신청

신청하고자 하는 자는 신청서에 필요사항을 기재해서 이를 총무대신에게 제출하여야 한다.

b. 총무대신에 의한 의견청취

총무대신은 인가 신청이 있었을 경우에 필요가 있다고 인정할 때에는 토지등의 소유자·사용자, 행정재산의 관리자등(행정재산등에 정착하는 공작물에 대해 인가 신청이 있는 경우)으로부터 의견을 청취한다.

c. 위원회의 심의와 답신

총무대신은 협의인가에 대해 위원회에 자문하여야 한다. 총무대신의 자문을 받으면, 위원회는 심의를 한 후 협의인가에 대해 총무대신에게 답신을 한다.

d. 총무대신의 인가

위원회의 답신을 받은 총무대신은 인정전기통신사업자가 그 토지등을 이용하는 것이 필요하고 적당하며, 인정전기통신사업자가 토지등의 소유자·사용자에 의한 이용을 현저히 방해하지 않는 한도에서 그 토지등을 사용할 경우에, 공익성과 토지등의 소유자·사용자의 수인한도를 비교형량하여 인가를 한다(사업법 128조 1, 2항).

협의인가에 의해 설정되는 사용권은 다른 법률에 의해 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업보다 우선된다. 사용권의 존속기간은 15년 또는 50년(지하공작물이나 철강이나 콘크리트지상공작물의 경우)이지만, 협의 또는 재정에 의해 이보다 단기간을 정할 수 있다.

총무대신은 인가를 하였을 때에는 토지등의 소유자·사용자에게 그 내용을 통지하고 공고한다.

e. 협의의 성립

외된다.

인가 후, 협의가 성립하였을 때는 당사자인 인정전기통신사업자 및 토지등의 소유자·사용자는 협의에서 결정된 사항을 총무대신에게 신고한다. 신고가 있었을 때는 그 신고 내용에 따라서 인정전기통신사업자는 토지등의 사용권을 취득하거나 사용권의 존속기간이 연장된다.

다) 토지등의 사용과 관련된 재정

① 의의

토지등의 사용과 관련된 재정은 협의인가를 받아서 협의를 하더라도 협의가 이루어지지 않거나 이루어질 수 없는 경우에, 사용권의 내용을 총무대신에게 재정함으로써 신속하게 확정하게 하려는 제도이다.

② 대상이 되는 경우

인정전기통신사업자는 협의인가를 받아서 협의를 하더라도 토지등의 소유자·사용자와의 사이에서 사용권에 대한 협의가 이루어지지 아니한 때 또는 협의를 할 수 없을 때에 협의인가로부터 3월 이내에 총무대신의 재정을 신청할 수 있다(사업법 129조 1항).

③ 절차

a. 신청

재정을 신청하려는 자는 신청서 정본 1통, 부분 1통에 필요사항을 기재하고, 공사계획서 및 공사계획을 표시하는 도면을 첨부하여 총무대신에게 제출하여야 한다.

b. 의견서의 제출

총무대신은 재정 신청을 수리한 때는 3일 이내에 토지등의 소유자·사용자에게 재정신청이 있었음을 통지한다.

시정총장(市町村長)등은 총무대신으로부터 신청수리 후 3일 이내에 신청서의 사본의 송부를 받아서 그로부터 3일 이내에 송부를 받은 사실을 공고하고, 공고 일로부터 1주간, 송부된 사본을 공중의 열람에 제공한다. 토지등의 소유자·사용

자, 기타 이해관계인은 공고일부터 10일 이내에 총무대신에게 의견서를 제출할 수 있다.

c. 도도부현(都道府縣)수용위원회로부터의 의견청취

총무대신은 토지등의 사용권의 대가액, 대가의 지불시기 및 방법에 대하여 도도부현수용위원회로부터 의견청취를 한다.

d. 위원회의 심의와 답신

총무대신은 재정에 대하여 위원회에 자문하여야 한다. 총무대신의 자문을 받으면, 위원회는 심의를 한 후, 재정에 대하여 총무대신에게 답신을 한다.

e. 총무대신의 재정

위원회의 답신을 받은 총무대신은 i) 사용권을 설정할 토지등의 소재지 및 그 범위, ii) 선로의 종류 및 수, iii) 사용개시의 시기, iv) 사용권의 존속기간을 정하였을 때는 그 기간, v) 대가의 금액과 그 지불시기 및 방법에 대해 재정을 하고, 지체없이 그 사실을 인정전기통신사업자 및 토지등의 소유자·사용자에게 통지하고 공고한다.

라) 선로의 이전 기타 지장(支障)의 제거와 관련된 재정

① 의의

지장의 제거와 관련된 재정은 사용권에 근거하여 설치되어 있는 인정전기통신사업자의 선로가 토지등의 이용에 현저하게 지장을 미치게 되었을 때에 활용되는 제도이다. 구체적으로는 그 지장의 제거를 위한 조치에 대하여 당사자 간에 협의가 이루어지지 않거나 이루어질 수 없는 경우에 지장 제거에 필요한 조치를 총무대신이 재정하고, 그에 따라서 인정전기통신사업자와 토지등의 소유자·사용자와의 사이에서 협의가 이루어진 것으로 간주함으로써 신속하게 해결하려는 제도이다.

② 대상으로 되는 경우

인정전기통신사업자 또는 토지등의 소유자·사용자는, ① 협의인가를 받아서 사

용권이 설정된 토지등 또는 이것에 근접한 토지등의 이용의 목적 또는 방법이 변경되었기 때문에 당해 사용권에 근거하여 설치되어 있는 선로가 토지등의 이용에 현저하게 지장을 미치게 되었을 때로서, ②그 지장의 제거에 필요한 조치에 대하여 인정전기통신사업자와 토지등의 소유자·사용자와의 사이의 협의가 이루어지지 아니한 때 또는 협의를 할 수 없을 때에 총무대신의 재정을 신청할 수 있다(사업법 138조 3항).

③ 절차

a. 신청

재정을 신청하려는 자는 신청서 정본 1통, 부분 1통에 필요사항을 기재하고, 총무대신에게 제출하여야 한다.

b. 의견서의 제출

총무대신은 재정 신청을 수리한 때는 3일 이내에 인정전기통신사업자 또는 토지등의 소유자·사용자에게 재정 신청이 있었다는 사실을 통지한다.

시정총장등은 총무대신으로부터 신청 수리 후 3일 이내에 신청서의 사본의 송부를 받고, 그로부터 3일 이내에 송부를 받았다는 사실을 공고하고, 공고일부터 1주간, 송부된 사본을 공중의 열람에 제공한다.

토지등의 소유자·사용자 기타 이해관계인은 공고일부터 10일 이내에 총무대신에게 의견서를 제출할 수 있다.

c. 위원회의 심의와 답신

총무대신은 재정에 대하여 위원회에 자문하여야 한다. 위원회는 심의를 한 후 총무대신에게 답신을 한다.

d. 총무대신의 재정

위원회의 답신을 받은 총무대신은 인정전기통신사업자가 선로의 이전 기타 지장의 제거에 필요한 것으로서 토지등의 소유자·사용자가 청구한 조치를 하여야 할지 여부에 대하여 재정을 한다. 이 경우, 인정전기통신사업자에게는 청구된 조

치가 업무의 수행상 또는 기술상 현저하게 곤란한 경우를 제외하고, 동 조치를 하여야 한다고 하는 재정이 행하여진다.

3) 전기통신사업자와 그 사업자의 역무제공과 관련된 이해관계자 간의 분쟁

가) 개요

전기통신사업법에는 전기통신사업자의 전기통신역무에 관한 요금 그밖에 제공 조건이나 전기통신사업자 및 전기통신사업자의 전기통신역무의 제공에 관한 계약의 체결의 매개, 대리를 업으로 행하는 자의 업무방법의 시정을 청구하기 위한 제도로서 ‘의견신청제도’가 설치되어 있다.

이 의견신청인에는 전기통신사업자 이외의 이용자도 포함되지만, 전기통신사업자도 다른 전기통신사업자의 역무제공조건등에 관하여 의견의 신청을 할 수 있기 때문에 전기통신사업자 간에 분쟁이 발생한 경우의 분쟁해결수단으로서 이 제도를 활용하는 것이 유용할 수 있다.

나) 의견신청제도의 취지

의견신청제도는 전기통신사업자등의 서비스등에 관하여 고충 그밖에 의견이 있는 자가 이를 총무대신에게 신청하여 처리를 청구함으로써 문제를 해결하고자 하는 제도이다.

다) 대상으로 되는 사항

i) 전기통신사업자의 전기통신역무에 관한 요금 기타의 제공조건과 ii) 전기통신사업자등의 업무방법에 대해 고충 기타의 의견이 있는 자는 이유를 기재한 문서를 제출하여 의견 신청을 할 수 있다.

라) 절차

① 신청

의견신청을 하고자 하는 자는 의견신청서에 필요사항을 기재하여 총무대신에게 제출하여야 한다.

② 처리

a. 시정조치

총무대신은 의견신청이 있었을 때에는 이것을 성실하게 처리한다(사업법 172조 2항). 총무대신은 의견신청과 관련된 사항에 대하여 의견신청이 있었던 날부터 신속하게 처리를 종료하도록 노력한다. 처리를 함에 있어서는 필요에 응해 전기통신사업법상의 조치¹³⁾나 행정지도를 행하는 등의 절차를 취한다.

b. 위원회의 심의·답신

총무대신이 전기통신사업법상의 조치를 취함에 있어서는 위원회에 자문을 하여야 한다. 총무대신의 자문을 받으면, 위원회는 심의를 한 후 총무대신에게 답신을 한다.

c. 공정거래위원회에의 연락

의견신청과 관련된 사안에 관하여, 「사적 독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률」 상 문제가 될 가능성이 있다고 판단한 경우에, 총무성은 신청자의 희망을 참고하여 공정거래위원회에 연락한다.

d. 결과의 공표

총무대신은 의견신청의 처리를 종료하였을 때는 그 결과를 신청한 자에게 통지한다. 총무성은 사례로서 의의가 있는 것에 대해 기업비밀이나 개인정보 등에의 배려를 한 후, 공표한다.

다. 불이익처분과 관련된 절차

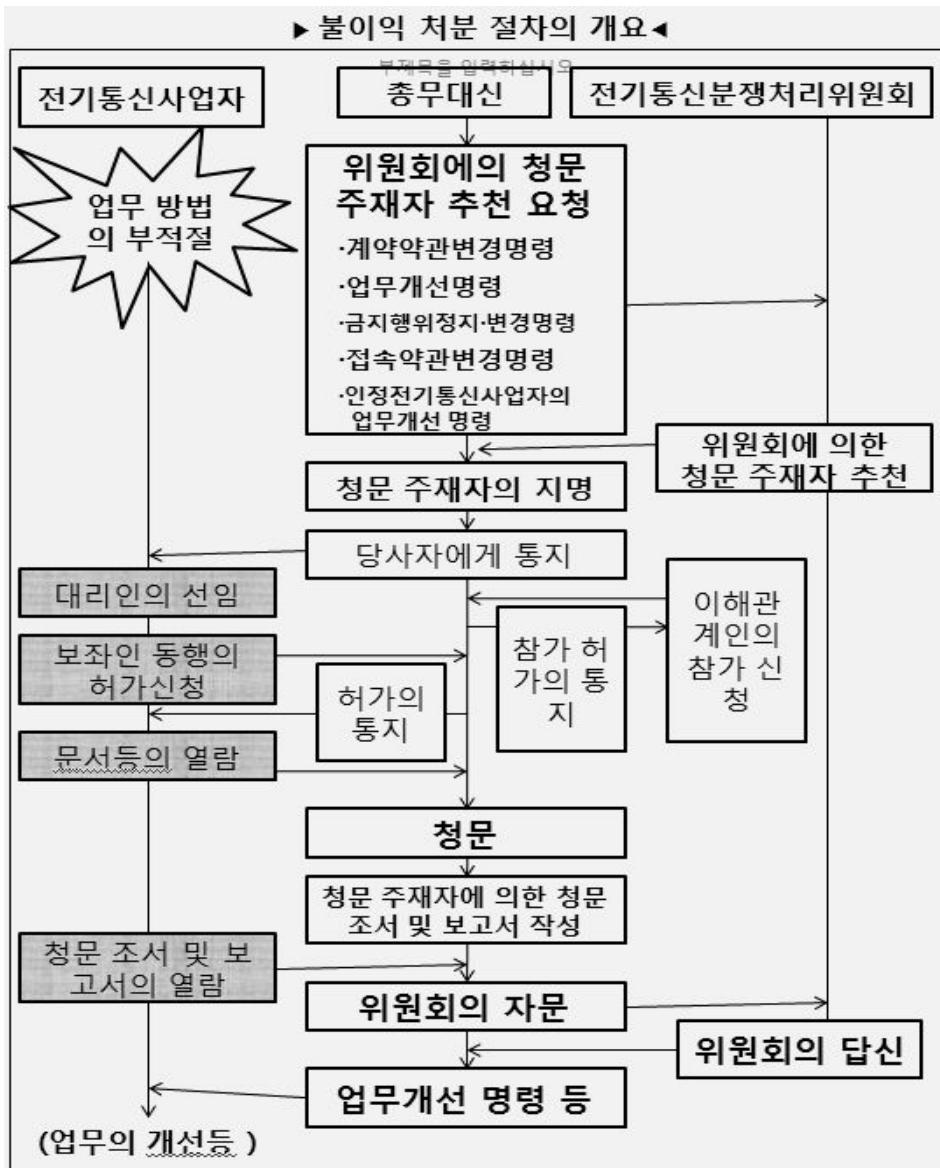
1) 절차의 개관

전기통신사업법은 총무대신에게 일정한 사항에 대한 불이익을 처분을 하기 전에 위원회에 자문을 하여야 하도록 규정하고 있다. 또한, 자문을 하기 전에 행정 절차법의 특례규정을 두어, 청문을 거쳐야 하도록 하고 있다. 이들 불이익처분과

13) 이러한 조치로서는 ①전기통신사업 등록취소, ②계약약관변경명령, ③업무개선명령, ④금지행위 정지·변경명령, ⑤접속약관변경명령, ⑥망기능계획 변경권고, ⑦ 인정전기통신사업자에의 업무개선명령을 듣다.

관련한 절차는 전기통신사업법 등에 특별한 규정이 없는 한, 불이익처분과 관련한 행정절차법상의 일반절차에 의하게 된다.

[그림 2-7] 불이익한 처분 절차의 개요도



2) 필요적 자문 대상인 처분

총무대신이 처분을 하기 전에 위원회에 자문하여야 하는 처분으로서는, 기초적 전기통신역무에 관한 요금 기타 제공조건에 대한 계약약관의 변경명령(19조 2항), 지정전기통신역무의 보장계약약관의 변경명령(20조 3항), 특정전기통신역무의 요금변경명령(21조 4항), 전기통신사업자에 대한 업무개선명령(29조 1항), 금지행위 위반행위의 정지·변경명령(30조 4항, 31조 3항), 제1종지정전기통신설비와의 접속약관의 변경인가신청명령(33조 6항), 제2종지정전기통신설비와의 접속약관의 변경명령(34조 3항), 제1종지정전기통신설비의 기능의 변경 또는 추가에 관한 계획 변경의 권고(36조 3항), 인정전기통신사업자에 대한 업무개선명령(121조 2항) 등이 있다.

3) 처분의 절차

가) 총무대신에 의한 청문

총무대신은 위원회에의 필요적 자문사항인 불이익처분을 하고자 할 때에는 행정절차법상의 규정에 불구하고 청문을 하여야 한다(사업법 161조 1항). 따라서, 총무대신은 청문을 실시하기 위하여 청문주재자의 추천을 위원회에 요청하여야 한다.

① 청문주재자의 지명

총무대신은 위원회가 그 위원 가운데에서 추천한 자를 청문주재자로서 지명한다(사업법 161조 2항, 행정수속법 19조 1항, 총무성 청문수속규칙 7조 1항).

② 당사자에의 통지

총무대신은 청문주재자를 지명한 후에, 당사자에 대해 ①예정된 불이익처분의 내용 및 근거법령의 조항, ②불이익처분의 원인사실, ③청문의 기일 및 장소, ④청문에 관한 사무를 소장하는 조직의 명칭 및 소재지를 서면으로 통지한다(행정수속법 15조 1항).

③ 관계인의 참가

불이익처분에 대해 이해관계를 가지는 자로 인정되는 관계인은 청문주재자의 허가를 받은 후에 청문에 참가할 수 있다(행정소속법 17조 1항). 관계인은 그 성명, 주소 및 당해 청문과 관련된 불이익처분에 대해 이해관계를 가진다는 소명을 기재한 서면을 청문주재자에게 제출한다. 청문주재자는 이해관계인이 당해 청문에 관한 절차에 참가할 것을 청구할 때는 이를 허가한다(사업법 161조 3항).

④ 대리인의 선임

당사자 및 참가인은 청문절차에 있어서 대리인을 선임하여, 청문에 관한 일체의 행위를 시킬 수 있다. 대리인의 자격은 서면에 의해 증명할 필요가 있다(행정수속법 16조 1, 2, 3항, 17조 2항).

당사자 또는 참가인은 청문기일에 출두할 때에 청문주재자의 허가를 받아서 보좌인을 동행시킬 수 있다.

⑤ 참가인의 참가

청문주재자는 필요에 응해 학식경험자를 참고인으로서 청문에 관한 절차에 참가할 것을 요청할 수 있다.

⑥ 자료의 열람

당사자 및 당해 불이익처분이 이뤄진 경우에 자기의 이익을 해치게 되는 참가인은 처분의 원인사실을 증명하는 자료의 열람을 사전 또는 청문 당일에 요청할 수 있다(행정수속법 18조).

⑦ 청문의 개최

청문주재자는 당사자나 참가인의 일부가 출석하지 아니하여도, 청문기일에 심리를 할 수 있다(행정수속법 20조 5항).

최초의 청문기일의 모두(冒頭)에서 총무성직원은 불이익처분의 내용 및 근거법령의 조항과 그 원인사실 등을 설명한다(행정수속법 20조 1항).

당사자 또는 참가인은 청문기일에 출석하여 의견을 진술하고, 증거서류 또는

증거물을 제출하며, 청문주재자의 허가를 얻어서 총무성직원에게 질문할 수 있다(행정수속법 20조 2항).

청문주재자는 필요에 따라서 당사자 혹은 참가인에게 질문을 하고, 의견진술이나 증거서류 또는 증거물의 제출을 촉구하거나 총무성직원에 대해 설명을 요구할 수 있다(행정수속법 20조 4항). 당사자 또는 참가인은 청문기일의 출석에 대신하여 청문기일까지 진술서 및 증거서류 또는 증거물을 주재자에게 제출할 수 있다(행정수속법 제21조 1항). 청문주재자는 청문기일의 출석자가 이를 청구한 경우에 이를 제출된 것을 당해 출석자에게 보일 수 있다(행정수속법 21조 2항).

⑧ 청문심리의 비공개

청문기일에서의 심리는 총무대신이 공개하는 것이 상당하다고 인정할 때를 제외하고, 비공개로 한다(행정수속법 20조 6항). 공개의 경우에는 총무대신은 청문기일 및 장소를 공시하고, 당사자 및 참가인 및 참고인에 대해 그 내용을 통지한다.

⑨ 청문의 종결

청문주재자는 청문기일의 심리 후, 필요한 경우에 새로운 기일을 정하여 청문을 속행할 수 있다(행정수속법 22조 1항).

당사자가 청문기일에 출석하지 않고, 진술서나 증거서류 또는 증거물도 제출하지 않을 때는 청문주재자는 다시 당사자에게 의견진술 등의 기회를 주지 않고 청문을 종결할 수 있다(행정수속법 23조 1, 2항). 참가인이 청문기일에 출석하지 않을 때에는, 청문주재자는 다시 참가인에게 의견진술 등의 기회를 주지 않고, 청문을 종결할 수 있다(행정수속법 23조 1항).

청문주재자는 청문 종료 후, 조서 및 보고서를 총무대신에게 제출한다(행정수속법 24조 1, 3항). 당사자 또는 참가인은 이 조서 및 보고서의 열람을 청구할 수 있다(행정수속법 24조 4항).

나) 위원회의 심의와 답신

총무대신은 일정한 불이익처분을 하기 전에 위원회에 자문하여야 한다(사업법 160조 2호). 위원회는 심의를 한 후, 불이익처분에 대해 총무대신에게 답신을 한다.

다) 총무대신의 불이익처분(업무개선명령 등)

위원회의 답신을 받은 총무대신은 청문조서의 내용 및 보고서에 기재된 청문주체자의 의견을 충분히 참작하여, 불이익처분을 행한다.

당사자 및 참가인은 총무대신의 불이익처분에 대해서 행정불복심사법에 의한 이의신청을 할 수 없다(행정수속법 27조 2항 본문).

<사례> NTT西日本에 대한 총무대신의 업무개선명령

① 배경

NTT西日本의 종업원이 접속업무에 관하여 입수한 다른 사업자에의 전화번호 이전에 관한 정보를 자회사의 종업원에게 제공하고, 자회사의 종업원이 판매대리점에 제공한 사실이 판명되었다.

② 자문내용(2010년 1월 28일)

NTT西Japan의 당해 종업원의 행위는 전기통신사업법 제30조 제3항 제1호에 저촉한다고 인정됨.

NTT西Japan으로부터는 고객정보시스템 단말로부터 다른 사업자 등에 관한 정보를 꺼낼 수 없도록 하는 조치를 강구하겠다는 보고가 이루어졌지만, 다른 사업자에 관한 정보의 열람이 당해 정보를 필요로 하는 업무 이외에서도 가능한 채로 되어 있기 때문에, 여전히 이번 사안과 동일한 사안이 발생하여 전기통신 사업자 간의 공정한 경쟁이 저해되고, 전기통신의 건전한 발달에 지장을 발생 할 우려가 있다고 인정됨.

이상에 의해, 전기통신사업법 제29조 제1항 제12호의 규정에 근거하여, 업무

방법의 개선 그밖의 조치를 취할 것을 명령하고자 한다.

④ 답신내용(2010년 2월 4일)

자문의 취지에 따라서 업무의 개선을 명하는 것은 적당함.

명령을 함에 있어서는 이하의 점에 유의하기를 바람.

i) NTT西日本이 다른 전기통신사업자의 전기통신설비와의 접속이 이용자 편의의 향상 및 전기통신의 종합적이고 합리적인 발달에 결여할 수 없는 전기통신설비를 설치하는 전기통신사업자인 것을 감안하여, NTT西日本이 그 입장 을 충분히 인식하면서 명령을 확실하게 이행하도록 주시하여야 할 것.

ii) NTT西日本 및 지역 자회사 등에서의 「법령등의 준수가 철저하게 이루 지는 체제의 구축」이 강구되도록 하는 조치와 관련해서는, 다음과 같이 이루 어지도록 하여야 할 것.

- 사내의 업무분장 등의 관점에서도 필요하고도 충분한 조치일 것.
- 객관적인 검증가능성에 배려하면서 강구되도록 할 것.

⑤ 그 후의 진행상황

답신을 받아서, 총무대신에 의한 업무개선명령이 내려졌다(2010년 2월 4일).

* 「개인정보의 보호에 관한 법률」 및 「전기통신사업법에서의 개인정보 보호에 관한 가이드라인(2004년 총무성고시 제695호)」에 위반하는 행위 가 있었다고 인정되기 때문에, 동사에 대하여, 종합통신기반국장으로부터 문서에 의한 엄중주의가 내려졌다.

2. 총무대신의 자문-전파감리심의회의 심의 · 의결

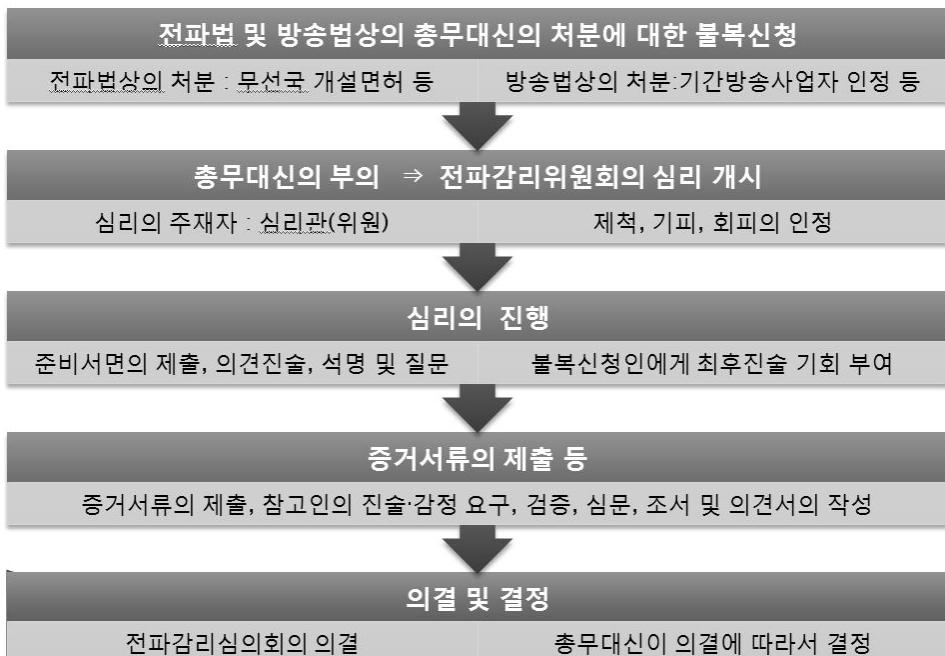
일본 전파법(85조) 및 방송법(180조)은 양 법률에 근거한 총무대신 등¹⁴⁾의 처분

14) 여기서 총무대신 ‘등’이라고 표시한 것은 총무대신 이외에도 총무성령의 규정에 의해 총무대신의 권한을 위임받은 종합통신국장 또는 오키나와종합통신사무소장 이 한 처분에 대한 심사청구에 대해서도 준용되기 때문이다.

에 대한 불복신청(이의신청, 심사청구)에 대하여 전파감리심의회의 심의 및 의결을 거쳐야 하도록 규정하고 있다. 따라서, 이하에서 전파감리심의회에서의 심결 절차에 대하여 살펴보도록 한다.

[그림 2-8] 전파감리심의회 심결절차

<총무대신의 자문-전파감리심의회의 심의·의결에 의한 절차>



가. 이의신청의 대상

1) 전파법에 근거한 총무대신의 처분

전파법에 총무대신의 권한으로 규정하고 있는 사항으로서는, 무선국 개설면허(4조), 무선국의 호출부호 또는 호출명칭의 지정(4조의2), 무선국의 예비면허(8조 1항), 공사설계 등의 변경허가(9조 1항), 공사의 준공검사(10조 1항), 무선국의 면허거부(11조), 무선국의 목적 등의 변경허가(17조 1항), 변경검사(18조 1항), 검사사업자의 등록(24조의2 1항), 등록의 갱신(24조의2의2 1항), 적합명령 등(24조의7),

인정의 취소 등(27조의15 1항), 무선국의 등록(27조의18 1항), 등록의 거부(27조의 20), 방해 등 방지명령(38조의22 1항) 등 다수에 이른다.

2) 방송법에 근거한 총무대신의 처분 등

방송법에 총무대신의 권한으로 규정하고 있는 사항으로서는, 기간방송사업자의 인정(93조 1항), 인정의 개신(96조 1항), 방송사항 등의 변경허가(97조 1항), 인정의 취소 등(103조 1항), 설비개선명령(104조 1항), 기간방송국제공사업자에 대한 변경명령(120조), 기간방송국설비개선명령(123조), 일반방송의 등록(126조 1항), 인정방송지주회사의 인정(159조 1항), 업무정지명령(174조 1항) 등이 있다.

나. 이의신청의 방식

전파법이나 방송법 또는 이를 법률에 근거한 명령규정에 근거한 총무대신의 처분에 대한 이의신청은 이의신청서 정부(正副) 2통을 제출하여야 한다. 다만, 「행정절차등에 있어서의 정보통신기술의 이용에 관한 법률」에 의해 전자정보처리 조직을 사용해서 이의신청을 한 경우에는 이의신청서 정부 2통을 제출한 것으로 간주한다.

다. 이의신청 제한의 적용제외

일본 행정절차법은 청문을 거쳐 행하여진 불이익처분에 대해서는 행정불복심사법에 의한 이의신청을 할 수 없도록 규정하고 있다(동법 27조 1항). 그러나, 전파법 및 방송법에 의한 총무대신의 처분에 대해서는 행정절차법에 의한 청문을 거쳐 행하여진 경우에도 이의신청을 할 수 있도록 예외를 두고 있다.

라. 심리

1) 심리의 개시

전파감리심의회는 총무대신으로부터 부의된 사안에 대해 이의신청이 수리된 날로부터 30일 이내에 심리를 개시하여야 한다.

심리는 전파감리심의회에 부의된 사안별로 행한다. 다만, 필요가 있다고 인정할

때는 복수의 사안을 병합하거나 병합된 사안을 분리해서 행할 수 있다.

2) 심리의 주재자

심리는 전파감리심의회가 사안을 지정해서 지명하는 심리관(주임심리관)이 주재한다. 전파감리심의회는 필요하다고 인정할 때는 주임심리관을 보좌하기 위하여 별도로 심리관(보좌심리관)을 지명할 수 있다.

사안이 특히 중요한 경우에는 전파감리심의회가 심리를 주재할 위원(전파감리심의회위원)을 지명하여 심리를 주재하게 할 수 있다.

심리관은 누구로부터도 지시를 받지 않고, 양심을 따라서 법령에 근거하여 그 직무를 집행하여야 한다. 심리관에게는 제척, 기피, 회피가 인정된다.

따라서, ① 당해 사안의 이의신청인 또는 참가인, ② ①의 대리인 또는 보좌인, ③ ①의 배우자, 4촌내의 친족 또는 동거의 친족, ④ ①②③에 해당하였던 자, ⑤ ①의 후견인, 후견감독인 또는 보좌인, ⑥ 직무상 당해 사안의 처분에 관여했던 적이 있는 자, ⑦ 당해 사안에 대해서 참고인으로 된 적이 있는 자, ⑧ ①부터 ⑦까지 게시한 자 이외의 이해관계를 가지는 자는 직무집행으로부터 제척된다. 총무대신, 이의신청인 및 참가인은 지명된 심리관에게 심리의 공정을 해할 사정이 있을 때에는 기피할 수 있다. 전파감리심의회는 심리관의 제척 또는 기피의 신청이 있었을 때는 곧바로 이를 심사하여야 하고, 주임심리관은 심리를 정지하여야 한다(다만, 시급을 요하는 행위에 대해서는 그러하지 아니한다.). 전파감리심의회는 심사 결과, 신청에 대하여 정당한 이유가 있다고 인정할 때는 심리관의 지명을 취소하고, 그 자에 대신하여 새로이 심리관을 지명하여야 한다. 전파감리심의회는 신청이 심리를 지연시킬 목적만으로 행하여졌다고 인정할 때, 그밖에 정당한 이유가 없다고 인정할 때는 그 신청을 각하하여야 한다.

심리관은 지명된 사안에 관해서 심리의 공정이 확보될 수 없는 사정이 있다고 스스로 생각할 때는 전파감리심의회에 대해서 당해 사안으로부터 회피를 신청하여야 한다. 전파감리심의회는 심사 결과, 정당한 사유가 있다고 인정할 때는 심

리관의 지명을 취소하고, 그 자에 대신하여 새로이 심리관을 지명하여야 한다.

3) 심리의 통지

심리의 개시는 심리기일 2주전까지 이의신청인에 대해 심리관 또는 위원의 이름으로 사안의 요지, 심리의 기일 및 장소 그리고 출두를 요구하는 내용을 기재한 심리개시통지서를 송부한다. 심리개시통지서를 발송하였을 때에는 사안의 요지와 심리의 기일 및 장소를 공고하고, 또한 알고 있는 이해관계자에게도 그 내용을 통지하여야 한다. 이 경우의 공고는 관보에 게재하여 행한다.

4) 심리의 참가인

이해관계자는 심리관의 허가를 얻어서 참가인으로서 당해 심리에 관한 절차에 참가할 수 있다. 즉, 참가인으로서 당해 심리에 관한 절차에 참가하고자하는 이해관계자는 그 이해관계의 내용을 기재한 서면을 주임심리관에게 제출해서 허가를 얻어야 한다. 주임심리관은 이해관계자의 참가를 허가하였을 때는 그 내용을 총무대신, 이의신청인 및 그밖의 참가인에게 통지하여야 한다.

심리관은 필요하다고 인정할 때는 이해관계자에 대해 참가인으로서 당해 심리에 관한 절차에 참가할 것을 요구할 수 있다.

5) 대리인 및 지정직원

이해관계자는 변호사 기타 적당하다고 인정하는 자를 대리인으로 선임할 수 있다. 총무대신, 이의신청인 및 참가인은 대리인을 선임했을 때는 서면으로 그자의 주소, 성명 및 직업을 주임심리관에게 신고하여야 한다. 해임했을 때도 마찬가지이다.

총무대신은 소속직원으로서 그 지정하는 자(이하 ‘지정직원’)로 하여금 심리절차에 참가시킬 수 있다. 이 경우에, 지정직원의 성명 및 관직을 주임심리관에게 통지하여야 한다. 지정을 취소하였을 때도 마찬가지이다.

대리인은 심리에 관해 이의신청인, 참가인 또는 지정직원에 대신해서 일체의 행위를 할 수 있다.

6) 심리의 진행

가) 준비서면의 제출 등

주임심리관은 심리를 능률적으로 행하기 위하여 필요하다고 인정할 때는 당해 사안의 이의신청인, 참가인 및 총무대신(이하 ‘이의신청인등’)에게 준비서면을 제출하게 할 수 있다. 준비서면에는 i) 준비서면을 제출하는 자의 주소(법인의 경우에는 본점 또는 주사무소의 소재지) 및 성명(법인의 경우에는 명칭 및 대표자의 성명), ii) 대리인의 주소, 성명 및 직업, iii) 심리기일에 행하는 진술의 요지의 각 사항을 기재하고, 기명날인하여야 한다. 주임심리관은 제출된 준비서면을 자체 없이 그 밖의 이의신청인등에게 송부하여야 한다.

준비서면을 제출한 자가 심리에 출두하지 아니한 때는, 주임심리관은 그 서면에 기재된 내용을 진술한 것으로 간주할 수 있다. 주임심리관은 준비서면에 기재된 내용을 진술한 것으로 간주한 때는 그 내용을 조서에 기재하여야 한다.

나) 심리준비회의

주임심리관은 생점의 정리 및 입증의 준비를 하기 위하여 심리를 하기 전에 이의신청인등에게 출두를 요구해서 심리준비회의를 개최할 수 있다. 주임심리관은 심리준비회의의 경과 및 결과를 기록하여야 한다.

다) 의견진술

이의신청인, 참가인 또는 지정직원은 심리기일에 출두해서 의견을 진술할 수 있다. 이 경우에, 이의신청인 또는 참가인은 심리관의 허가를 얻어서 보좌인과 함께 출두할 수 있다. 심리에 출두한 자의 진술은 사안의 범위를 넘어서는 안된다. 준비서면을 제출한 자는 심리시에 준비서면에 기재된 사항 이외의 진술을 할 수 없다.

심리관은 심리에 즐음하여 필요가 있다고 인정할 때는 이의신청인, 참가인 또는 지정직원에 대해 의견진술을 요구할 수 있다.

라) 석명 및 질문

주임심리관은 사안관계를 명백히 하기 위하여 이의신청인등에 대해 질문하거나 입증을 촉구할 수 있다. 이의신청인등은 다른 이의신청인등의 진술의 취지가 명백하지 아니한 경우에 주임심리관에게 질문을 요청하거나 주임심리관의 허가를 얻어서 직접 질문할 수 있다.

마) 다투어지지 않는 주장

주임심리관은 이의신청인등이 정당한 이유없이 심리에 출두하지 않았을 때나 출두하더라도 상대방이 주장한 사실에 대해 명백히 다투지 않았을 때는 심리에서 주장된 사실을 인정한 것으로 간주할 수 있다.

바) 심리의 속행

주임심리관은 심리를 속행하는 경우에는 새로운 기일을 정하여, 이의신청인등에 대해, 미리, 다음 심리의 기일 및 장소를 서면에 의해 통지하여야 한다. 다만, 심리기일에 출두한 이의신청인등에 대해서는 당해 심리기일에 이를 고지하면 된다.

사) 최후진술

주임심리관은 심리를 종결하기 전에 이의신청인등에게 최후진술을 할 수 있는 기회를 주어야 한다. 이의신청인의 전부 또는 일부가 정당한 이유없이 심리기일에 출두하지 않고 준비서면을 제출하지 아니한 경우, 또는 참가인의 전부 또는 일부가 심리기일에 출두하지 아니한 경우에는 의견진술 및 준비서면을 제출할 기회를 주지 않고 심리를 종결할 수 있다.

아) 질서의 유지

주임심리관은 심리에서 질서를 유지할 의무를 진다. 주임심리관은 심리 형편상 필요가 있을 때는 심리에 출두한 자의 진술에 대해서 그 시간을 제한할 수 있다. 주임심리관은 심리질서를 유지하기 위하여, 심리를 방해하거나 그 질서를 어지럽히는 자에 대해 퇴장을 명하는 등의 적당한 조치를 취할 수 있다.

7) 증거서류 등의 제출 및 참고인 등

가) 증거서류 등의 제출

이의신청인, 참가인 또는 지정직원은 심리에 있어서 증거서류 또는 증거물(이하 '증거서류등')을 제출할 수 있다. 다만, 심리관이 증거서류등을 제출하여야 할 상당한 기간을 정하였을 때는 그 기간 내에 이를 제출하여야 한다.

이의신청인등은 주임심리관에 대해 증거서류등을 제출할 때는 서면 또는 구두로 증명하고자 하는 사실을 명시하여야 한다. 주임심리관은 고의 또는 중대한 과실에 의하여 시기를 놓쳐서 제출된 증거서류등에 대해 그 조사가 심리의 진행을 지연시킨다고 인정할 때는 그 증거서류등을 각하할 수 있다.

나) 참고인의 진술 및 감정의 요구

심리관은 이의신청인, 참가인 또는 지정직원의 신청¹⁵⁾에 의하거나 직권으로 적당하다고 인정하는 자에게 참고인으로서 출두를 요구하여 알고 있는 사실을 진술하게 하거나 감정¹⁶⁾을 시킬 수 있다. 이 경우에는 이의신청인, 참가인 또는 지정직원도 그 참고인에게 진술을 요청할 수 있다.

주임심리관은 참고인의 출두를 요구할 때는 ①사안의 요지, ②출두해야 할 일시 및 장소, ③진술 또는 감정을 구하고자 하는 사항, ④출두하지 아니한 경우의 법률상의 제재, ⑤기타 필요하다고 인정하는 사항을 기재한 호출장에 의해 하여야 한다.

참고인에 대한 심문은 우선 참고인의 심문을 신청한 자가 행하고, 그 심문이 종료한 후 다른 이의신청인이 행한다. 주임심리관은 이를 심문이 종료한 후 참고인을 심문한다. 그러나, 주임심리관은 필요가 있다고 인정할 때는 수시로 자신이

15) 이러한 신청에는 ①참고인으로서 환문을 신청하는자의 성명, 주소 및 직업, ②증명하고자 하는 사실 및 이것과 참고인으로서 환문을 신청하는 자와의 관계, ③진술을 요구하고자 하는 사항을 명시하여야 한다.

16) 이러한 감정의 신청에는 서면 또는 구두에 의해 감정을 구하고자 하는 사항을 명시하여야 한다.

직접 심문하거나 이의신청인등에게 심문을 허용할 수 있다.

다) 물건의 제출요구

심리관은 이의신청, 참가인 또는 지정직원의 신청에 의하거나 직권으로 서류 기타 물건의 소지인에 대해 그 물건의 제출을 요구하고, 그 제출된 물건을 유치 할 수 있다.

물건 제출요구의 신청은 이의신청인등이 주임심리관에 대해 서류 기타의 물건 을 소지할 자에 대해서 그 제출을 요구할 것을 신청할 수 있다. 이 신청은 서면 또는 구두에 의해 ⑦ 물건의 표시, ⑧ 물건의 소재 및 소지인, ⑨ 증명하고자 하는 사실 및 이것과 물건과의 관계를 명시하여야 한다.

라) 검증

심리관은 이의신청인, 참가인 또는 지정직원의 신청에 의하거나 직권으로 필요 한 장소에 대해 검증할 수 있다. 심리관은 검증을 하고자 할 때는 미리 그 일시 및 장소를 신청인에게 통지하여, 이에 입회할 기회를 주어야 한다.

마) 이의신청인 또는 참가인의 심문

심리관은 이의신청인, 참가인 또는 지정직원의 신청에 의하거나 직권으로 이의 신청인 또는 참가인을 심문할 수 있다. 이 경우에는 이의신청인, 참가인 또는 지 정직원도 그 참고인에게 심문을 요청할 수 있다.

바) 조서 및 의견서

심리관은 심리에 즈음하여서는 조서를 작성하여야 한다. 조서에는 ① 건명, ② 심리의 기일 및 장소, ③ 주임심리관 및 보좌심리관의 성명, ④ 심리의 기일에 출두한 자 및 출두하지 않은 이의신청인등의 주소 및 성명, ⑤ 이의신청인등의 진술의 요지, ⑥ 증거서류등의 취조 및 참고인심문의 결과, ⑦ 그밖에 참고로 될 사항을 기재하고, 주임심리관 및 보좌심리관 그리고 심리사무를 관장한 직원이 서명 · 날인하여야 한다.

심리관은 이 조서에 근거하여 의견서¹⁷⁾를 작성하여, 조서와 함께 전파감리심의

회에 제출하여야 한다. 전파감리심의회는 조서 및 의견서의 등본을 공중의 열람에 제공하여야 한다.

사) 증거서류 등의 반환

심리관은 의견서를 제출하였을 때는 신속히 제출된 증거서류 또는 증거물 및 제출요구에 응하여 제출된 서류 기타 물건을 그 제출인에게 반환하여야 한다.

8) 불복신청의 제한

심리관이 심리에 관한 절차에서 한 처분에 대해서는 행정불복심사법에 의한 불복신청을 할 수 없다.

마. 의결 및 결정

1) 의결

전파감리심의회는 조서 및 의견서에 근거하여 사안에 대한 결정안을 의결하여야 한다. 총무대신이 전파감리심의회에 부의한 사안과 관련한 처분에 대하여, 이의신청인의 집행정지 신청이 있었을 때에는 전파감리심의회의 의견을 들어야 한다.

2) 결정

총무대신은 전파감리심의회의 의결이 있는 때에는 그 의결일로부터 7일 이내에 그 의결에 따라서 이의신청에 대한 결정을 행한다. 결정서에는 심리를 거쳐서 전파감리심의회가 인정한 사실을 표시하여야 한다.

총무대신의 결정은 이의신청인에게 송달함으로써 그 효력을 발생한다. 결정의 송달은 송달을 받을 자에게 결정서의 등본을 송달함으로써 행한다. 다만, 송달을 받을 자의 소재를 알 수 없을 때, 그밖에 결정서의 등본을 송달할 수 없을 때에는 공식의 방법에 의하여 할 수 있다. 총무대신은 결정서의 등본을 참가인에게

17) 의견서에는 ①의견, ②사실 및 쟁점, ③이유를 기재하고, 주임심리관 및 보좌심리관이 서명날인하여야 한다.

송부하여야 한다.

바. 기타

1) 참고인의 여비 등

출두를 요구받은 참고인은 정령으로 정한 금액의 여비, 일당 및 숙박료를 받는다.

2) 소의 제기

총무대신의 처분에 불복이 있는 경우에, 당해 처분에 관한 이의신청에 대한 결정에 대해서만 취소소송을 제기할 수 있다. 이 취소소송은 동경고등재판소의 전속관할로 한다.

취소소송의 제기가 있었을 경우에, 재판소는 지체없이 총무대신에 대해 당해 사건의 기록의 송부를 요청하여야 한다.

3) 사실인정의 구속력

취소소송에 대해서는 전파감리심의회가 적법하게 인정한 사실은 이것을 입증하는 실질적인 증거가 있을 때는 재판소를 구속한다. 이러한 실질적인 증거의 유무는 재판소가 판단한다.

제3절 시사점

1. 규제기관의 형태

한·일 양국의 방송규제기관의 법적 지위를 단적으로 나타낸다면, 일본의 총무성은 ‘독임제 중앙행정기관’인데 비하여, 우리나라의 방송통신위원회는 대통령 소속하의 ‘합의제 중앙행정기관’이라고 할 수 있다¹⁸⁾. 일본은 의원내각제를 취하고

18) 이는 행정기관을 기관구성자의 수에 따라 분류한 것이다. 박균성, 행정법강의, 박영사, 2011, 897면. 다만, 단독관청과 합의제관청으로 분류하는 경우도 있다. 홍정

있기 때문에, 총무대신을 비롯하여 내각을 구성하는 중앙행정기관인 성(省)의 장(=대신<大臣>)은 일반적으로 여당의 국회의원이 임명된다. 정치적 당파성을 가진 총무대신이 방송의 공정성·독립성의 보장이 중요한 방송통신규제기관으로서 적합한지를 놓고, 오랫동안 많은 논란이 있었다. 그 중 유력하게 주장되어 온 것이 일본판 FCC(The Federal Communications Commission)로서의 ‘통신·방송위원회’의 설치라고 할 수 있다¹⁹⁾. 실제로 현재의 여당인 민주당이 야당이었던 2004년에 「통신·방송위원회설치법안」을 국회에 제출한 바 있으며, 2009년 중의원 선거에서도 통신·방송행정을 총무성에서 분리하여 통신·방송에 관한 규제 등을 소관하는 독립행정위원회로서의 ‘통신·방송위원회’의 신설을 선거공약으로 내세운 바 있다²⁰⁾. 또한, 정권을 창출한 이후 2009년 9월에 당시 총무대신(原口一博)이 관련법안을 2011년 통상국회에 제출하겠다는 방침을 발표하기도 하였다. 하지만, 현재 그와 같은 주장은 크게 후퇴하고 있는 상황이다²¹⁾.

또한, 방송통신행정의 통합이라는 관점에서 보면, 일본의 총무성은 방송통신행정을 전담하고 있으며, 그러한 점에서 방송통신 융합이라는 환경에 보다 잘 대응 할 수 있는 조직형태를 갖추고 있다고 할 수 있다. 그에 비하여, 우리나라는 주

선, 행정법원론(하), 박영사, 2010, 16면.

19) 塩野宏, 「放送法制の課題」, 有斐閣, 1989, 82-85면 ; 松田浩, “電波行政は誰が受け持つべきか”, 月刊 民放 37卷4号, 2007, 32-35면 ; 梓澤和幸 外, “獨立行政委員會による放送行政を求める緊急アピール”, 総合ジャーナリズム研究 201号, 2007, 44-45면.

20) 讀賣新聞 2009.7.24 일자 참조

(<http://www.yomiuri.co.jp/election/shugiin2009/news1/atmoney/20090724-OYT1T00132.htm>)

21) 총무성이 현재의 독임제 형태가 적당하다는 이유로 드는 것은 첫째로, 기술혁신의 동향 등에 기동적이고 전략적으로 대처해 나갈 필요가 있다는 점, 둘째로, 전후 전파감리위원회 등의 행정위원회가 폐지된 경위와 일본에서는 내각의 일원인 각 성(省) 대신이 책임을 지고 행정을 집행하는 의원내각제를 취하고 있다는 점 등을 들고 있다. 第166回國會 衆議院總務委員會議錄 第21号 平成19年(2007년) 5월 18일 9쪽의 당시의 菅義偉 총무대신의 답변 등.

지하다시피 현 정권에 들어서서 정부조직의 개편에 의하여, 방송통신행정의 통합과 더불어, 정보통신행정의 분산을 가져왔다. 이로 인하여, 우리나라에서는 정보통신행정의 통합적 처리의 필요성이 주장되기도 한다. 그러나, 일본의 경우에도 현재의 총무성이 설립되게 된 2001년 정부조직 개편시에 당시의 자치성, 우정성, 총무청이 하나로 통합되어 이루어진 조직으로서, 상호관련성이 밀접해 보이지 않는 기능들, 즉 국가행정조직·국가공무원관련 행정, 선거·정치자금관련 행정, 우정행정, 지방자치행정, 방송통신행정이라는 업무를 소관하게 되었다. 이로 인하여, 통합적인 방송통신행정의 조직형태를 가지면서도 여러 다른 기능과의 혼합으로 인하여, 효율적이고 신속한 처리가 가능할지에 대해서는 여전히 의문이 있다.

2. 기능의 분담

일본 방송통신규제기관은 총무대신의 각종 불이익처분이나 재정에 있어서 광범위하게 전기통신분쟁처리위원회에의 자문과, 위원회의 심의·답신을 규정하고 있다. 분쟁처리위원회의 위원은 중·참의원의 동의를 얻어서 임명되기 때문에, 이러한 제도를 통하여 독임제 행정관청인 총무대신의 결정이나 재정에 공정성과 중립성을 도모하고 있다. 그에 비하여, 우리나라 방송통신위원회는 그 위원의 선임에 있어서, 대통령과 국회(여·야당의 배분)에 의한 정파적 균형을 취하고 있는 점에서 차이가 있다. 이러한 점 때문일까 방송통신위원회에는 일본 총무성의 전기통신분쟁처리위원회나 전파감리심의회와 같은 심결기구가 존재하지 않고, 방송통신위원회에서 직접처리하고 있다.

그러나, 일본의 심결제도에 있어서 주목할 만한 것은 전기통신분쟁처리위원회나 전파감리심의회의 공정성이나 중립성이라는 측면뿐만 아니라 방송통신행정에 있어서의 기능(역할)의 분담이라는 측면에 있어서다. 개별 처분의 당부나 적법 여부를 일일이 독임제 기관에게 처리하게 함으로써 과부하를 지우기보다는 전문적인 조직에 그 기능을 맡김으로써 보다 중요한 정책이나 업무에 집중할 수 있게

한다는 것이다. 이러한 점은 우리나라 방송통신행정에 있어서도 도입을 검토할 수 있을 것이다.

3. 법문화의 차이(행정지도)

일본의 방송통신규제와 관련하여, 전기통신분쟁처리위원회의 처리실적을 보면 은 2001년 설립된 이래 2011년 3월 31일 현재 알선 51건, 중재 3건, 심의·답신 8건, 권고 3건의 실적을 보이고 있다. 위원회의 이러한 처리실적은 10년간의 실적으로서는 결코 활발히 활용되었다고는 할 수 없다. 특히 불이익처분 등과 관련된 심의·답신이 8건에 머물러있다는 것은 그만큼 이 제도의 활용도가 낮다고 할 것이다. 이러한 수치만으로 일본의 방송통신규제의 실제에 있어서 별다른 문제가 없이 운영되고 있다고 할 수는 없다. 이러한 배경으로는 일본의 행정지도 또는 소프트로²²⁾(soft law)에 의한 비공식적인 처리에 의한 것을 들어야 할 것이다. 일본에 있어서는 이른바 「業法」이라고 하는 것이 존재하고, 그러한 업법을 중심으로 구성되어 있는 업계의 대표기관(예컨대 각종 협회)을 통하여, 주무행정기관의 의사가 비공식적으로 또한 법률의 규정 여부에 관계없이 반영되어 행정규제의 실제에 그 효력을 강력히 발휘되고 있음은 공공연한 사실이다²³⁾. 이러한 점들을 고려하여 볼 때, 일본의 법제도를 법문(法文)만에 의존하여 파악하고자 하는 데에는 그 실제의 법현상을 이해하는 데에는 한계가 있음을 지적하지 않을 수 없다.

22) 소프트로란 「국가의 법률이 아니며, 최종적으로 재판소에 의한 강제적 실행이 보증되어 있지 않음에도 불구하고, 현실사회에서 국가나 기업이 일종의 구속감을 가지며 따르는 제 규범」이라고 한다. 豊嶋基暢, 「通信・放送の概念とコンテンツ規律の変容の可能性」, 慶應義塾大學メディア・コミュニケーション研究所紀要60号, 127쪽 참조。

23) 稲葉一將, 「規制機関の在り方」, 法律時報83卷2, 2011. 2, 98–99쪽 참조。

제3장 호주통신미디어위원회의 조직과 규제집행절차

제1절 서

호주에서 방송, 통신, 전파 및 인터넷 부문의 규제는 브로드밴드·통신·디지털 경제부(Department of Broadband, Communications and the Digital Economy) 산하 법정 위원회인 호주통신미디어위원회(Australian Communications and Media Authority, 이하 ACMA)가 담당하고 있다. 다만, 방송·통신 산업의 경쟁 규제 및 통신 산업의 접근(accee) 규제는 호주경쟁소비자위원회(Australian Competition and Consumer Commission)의 관할에 속한다. 호주의 방송·통신 산업의 풍경은 매우 다양하고 복잡하다. 2010년 8월을 기준으로²⁴⁾ 이미 270여개의 상업 라디오 방송국과 50여개의 상업 TV 방송국, 300개 이상의 커뮤니티 라디오 방송국과 80개 이상의 커뮤니티 TV 방송국²⁵⁾이 2개의 전국 라디오 방송국과 TV 방송국과 더불어 방송서비스를 제공하고 있다. 또한 155,000명 이상이 비행, 항공, 해양 등 다양한 목적을 위해 주파수 사용 면허를 보유하고 있으며, 통신사업자 면허만 무려 170여개가 발급되었으며, 600여개의 인터넷 서비스 제공자 (ISPs)가 관련 서비스를 제공하고 있다. 이와 같이 다양하고 복잡한 방송·통신 산업을 효율적으로 관리하기 위하여 호주 의회와 정부는 자율규제²⁶⁾와 공동규제

24) ACMA, ACMA compliance and enforcement policy, August 2010, p.1.

25) 커뮤니티 방송은 지역사회의 이익이나 관심에 기여하는 국지적인 방송서비스라고 할 수 있다. 안정민, 『주요 국가의 방송통신법제에 관한 비교법적 연구(VII) - 호주 -』, 한국법제연구원, 2009, 61-62면 참조. 대부분 원주민을 위한 방송서비스와 관련된다. ACMA, ACMA compliance and enforcement policy, August 2010, p.1.

26) 1997 통신법(이하, 통신법) 제4조 (규제정책)

의회는 통신을 다음 각 호와 같은 방식으로 규제하고자 한다.

- (a) 산업의 자율규제를 최대한 사용하도록 촉진하고
- (b) 호주 통신 산업의 사업자들에게 지나친 재정적 행정적 부담을 부과하지 않는 방식

(co-regulation)²⁷⁾를 규제정책으로 채택하였고, 방송, 통신, 인터넷 산업 참가자들에게 지나친 또는 불필요한 재정적, 행정적 부담 부과를 지양할 것을 천명하였다.²⁸⁾

위와 같은 정책 취지에 따라 ACMA는 방송·통신 산업에 대한 자율규제 내지 공동규제를 구현하기 독특한 규제체계를 발전시켰다. ACMA의 규제체계는 일차적으로 산업이 자발적으로 산업자율규약(Industry Codes)을 제정하여 자율규제를 하도록 하고 있으며, 산업자율규약으로 부족한 부분을 ACMA가 제정하는 산업기준(Industry Standards)을 통해 보완하는 방식을 취하고 있다. 규제의 집행도 이와 유사한 방식으로 이루어진다. 일차적으로는 산업이 자발적으로 법령, 산업자율규약, 산업기준 및 면허 조건 등을 준수하도록 유도하기 위하여 산업자율규약에 고유한 소비자 민원처리절차 및 사업자간의 분쟁해결절차를 마련해 두고 있다. 자발적인 방식으로 자율규약 및 의무의 이행이 확보되지 않는 경우에 ACMA는 리스크를 고려하여 점진적이고 전략적인 방식으로 규제를 집행한다.

흥미로운 점은 미국의 FCC, 영국의 Ofcom 또는 캐나다의 CRTC와 달리 ACMA는 규제의 준수 및 집행권한을 가질 뿐, 선진국 방송통신규제기구의 트렌드라 할 수 있는 준사법권이 없다는 점이다. ACMA의 법집행방식은 다음과 같이 간단히 요약할 수 있다. 법위반이 인정되는 경우, ACMA는 그 위반행위의 심각

다면, 통신법 제3조에서 규정한 규제의 목적을 달성하는데 있어서 규제의 효과를 제한하지 않는 방식으로 규제되어야 한다.

[원문] Telecommunications Act 1997 - Sect. 4 (Regulatory policy)

The Parliament intends that telecommunications be regulated in a manner that:

- (a) promotes the greatest practicable use of industry self-regulation; and
- (b) does not impose undue financial and administrative burdens on participants in the Australian telecommunications industry;

but does not compromise the effectiveness of regulation in achieving the objects mentioned in section 3.

27) ACMA, ACMA compliance and enforcement policy, August 2010.

28) 통신법 제4조 (b)호 및 1992년 방송서비스법(이하 방송서비스법) 제4조 제2항 (a)호, 제3항 (a)호, 제3A항 (a)호 등.

성과 그로 인한 피해의 정도에 상당한 제재조치를 취하는데, 법집행절차는 신속하고 경제적이어야 하며, AMCA는 일반적으로 원하는 결과를 얻기 위해 필요한 최소한의 규제권한을 사용하거나 개입한다.

한편, 통신 산업에서의 경쟁 규제, 특히 통신 산업에서의 접근(access) 규제는 호주경쟁소비자위원회(호주공정거래위원회라고도 번역한다. Australian Competition and Consumer Commission, 이하 ACCC)가 맡고 있다. ACCC는 준사법권을 가진 독립규제기관으로, 통신사업자 간의 접근과 망에 관한 분쟁을 고유한 분쟁해결절차를 통해 해결할 수 있다.

이하에서는 먼저 호주의 방송통신규제체계를 이해하고(제2절) ACMA(제3절)와 ACMA의 규제집행정책 및 규제집행절차를 차례로 살펴본 후(제4절), 통신 산업에서 자율규제체계 하에서 이루어지고 있는 산업자율규약에 의한 민원처리절차와 분쟁해결절차(제5절)를 소개하고, 나아가 ACCC에서 통신 산업의 접근에 관한 분쟁해결체계를 간략히 살펴보고(제6절), 마지막으로 호주 사례가 우리나라 제도에 주는 시사점을 도출하는 것으로 결론(제7절)을 가름하고자 한다.

제2절 방송통신규제체계

1. 개요

호주는 방송통신의 정책과 규제업무를 분리하여 운영하고 있다. 방송통신에 관한 정책업무는 브로드밴드·통신·디지털경제부(Department of Broadband Communications Digital Economy)에서 담당하고 규제업무는 2005년 출범한 호주통신방송위원회(ACMA)에서 담당하고 있다.

호주의 방송통신규제체계는 효율적이고 자발적인 규제 준수 환경을 도모하기 위하여 입체적인 규제의 틀을 가지고 있다. 우선 방송통신은 경쟁업무와 기타 업무로 분리되어 전자는 우리나라의 공정거래위원회에 해당하는 ACCC에서 담당하

고 있으며 후자는 ACMA에서 담당하고 있다. 특히 통신 부문에서 접근(access) 업무의 일체를 ACCC에서 다루고 있다. ACMA가 담당하는 규제 업무의 많은 부분도 산업자율규약의 정립을 통해 일차적으로는 그리고 가능한 산업에서 자율적으로 이루어지도록 하고 유도하고 있으며 ACMA가 이를 감시하는 체계로 설계되어 있다.

ACMA의 규제 준수 및 집행 활동에 대한 근거법령으로는 1992년 방송서비스 법(Broadcasting Services Act 1992), 1992년 전파법(Radiocommunications Act 1992)과 1993년 전파법 시행령(Radiocommunications Regulations 1993), 1997년 통신법(Telecommunications Act 1997), 1999년 소비자 보호 및 서비스 기준에 관한 통신법(Telecommunications (Consumer Protection and Service Standards) Act 1999) 및 2001년 통신법 시행령(Telecommunications Regulations 2001), 2003년 스팸방지법(Spam Act 2003), 2006년 스팸전화금지법(Do Not Call Register Act 2006) 및 2001년 인터넷도박법(Interactive Gambling Act 2001) 등이 있다.

ACMA는 위의 법령에 의거하여, 특히 1997년 통신법과 1992년 방송법에 따라, 이러한 법령들 이외에도 ACMA가 제정한 산업기준(Industry Standard)이나 서비스제공자규칙(service provider rules) 또는 동 위원회에 등록된 산업자율규약(Industry Codes of Practice)의 위반행위 및 이와 관련하여 제기된 이용자의 불만을 처리한다.

요컨대, ACMA의 규제집행권한의 근거가 우리나라나 다른 국가와 비교해 볼 때 현저히 다양하다. 법령뿐만 아니라 산업기준 및 산업자율규약 등도 규제집행의 근거가 되기 때문이다. 이는 자율규제와 공동규제를 지향하는 호주의 방송통신규제체계의 고유한 특성으로 인한 것이다. 따라서 ACMA의 규제집행절차를 이해하기 위해서는 ACMA의 규제체계에 대한 이해가 선행되어야 한다. 호주의 방송규제체계는 통신규제체계와 유사한 구조를 가지고 있다. 이에 이하에서는 통신규제체계를 중심으로 ACMA의 규제체계와 규제조직에 대하여 살펴보자 한다.²⁹⁾

2. 호주의 통신규제체계

가. 개요

호주의 통신규제체계는 통신서비스의 최종이용자의 장기적인 이익을 도모하고 호주 통신 산업의 효율성과 국제 경쟁력을 강화하기 위하여 고안되었다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 통신 산업의 자율규제가 접근, 기술 기준, 상호접속 기준, 소비자 및 소비자 서비스 기준 등을 포함한 모든 영역에서 권장된다. ACMA 와 ACCC 등 관련 규제기관은 통신 산업의 자율규제가 특정한 사안에서 효과적으로 작동하지 않는 경우에 개입할 수 있는 권한을 가진다.

나. 통신규제의 대상

통신규제의 대상은 망을 소유한 통신사업자(carriers, 이하 '망소유통신사업자'라 한다)와 망을 소유하지 않은 통신서비스제공사업자(carriage service providers, 이하 '통신서비스제공사업자'라 한다.) 및 방송과 온라인서비스를 제공하는 콘텐츠 서비스제공자(content service providers)이다.

다. 통신규제의 근거

1) 개요

호주의 통신규제는 법률, 시행령, 산업자율규약, 산업기준, 기술기준, 서비스제공자규칙 및 면허에 부과되는 조건 등에 의해 이루어진다. 이 가운데 산업자율규약(Industry Codes), 산업기준(Industry Standards), 기술기준(Technology Standards) 및 서비스제공자규칙(service provider rules) 등은 통신 산업에서 자

29) 호주의 방송통신의 규제체계는 횡적으로 크게 법 - 시행령 - 산업기준 - 산업자율규약으로 구분할 수 있다. 통신규제체계를 중심으로 호주의 방송통신 규제체계를 밀그림을 그리는 이유는 방송 산업이 비하여 통신규제체계에 보다 다양한 규제의 근거들이 존재하기 때문이다.

율규제 내지 공동규제를 구현하기 위해 도입된 규제의 근거들이다.

산업자율규약은 산업의 특정 부문을 규율하기 위하여 산업에서 정한 규칙 또는 가이드라인이다. 산업기준은 산업자율규약과 유사한 규칙 또는 가이드라인이다. 다만 산업자율규약과는 달리 산업기준은 규제기관에 의해, 통신 산업의 경우 ACMA에 의해, 제정된다. 특히 기술기준은 케이블이나 망과 같은 고객 장치 (customer equipment)의 기술적 범위를 ACMA가 정한 것이다. 서비스제공자규칙은 1997년 통신법 별표2와 경쟁소비자법 제152BA조 제2항에 포함된 규칙을 말한다. 이하에서는 호주의 통신체계 중 우리에게 조금 생소한 산업자율규약, 산업기준 및 서비스제공자규칙에 대하여 순서대로 살펴보기로 한다.

2) 산업자율규약

가) 제정

호주 통신법은 사업자들에게 사업자를 상호 간의 관계 및 사업자와 소비자 간의 관계를 규율하는 산업자율규약을 정하도록 하고 있다.³⁰⁾ ACMA도 일정한 요건이 갖추어지면 산업에 특정 사항에 관한 자율규약의 제정을 요청할 수 있다.³¹⁾ ACMA가 이러한 요청을 하기 위해서는 첫째, 공동체에 적절한 안전조치를 제공하여 위하여 자율규약의 제정이 필요하거나 편리하며, 둘째, AMCA가 요청하지 않을 경우, 합리적인 기간 내에 산업자율규약이 제정되지 않을 것이라는 요건이 충족되어어야 한다.³²⁾ 그리고 ACMA는 중요한 사항에 관하여 산업이 자발적으로 산업자율규약을 제정하지 않는 경우에 그에 관한 자율규약의 제정을 요청한다. 이와 관련하여 ACMA는 중요한 사항에 대한 자율규약을 제정하지 못하는 기준과 제정하지 않는 기준을 구별하여 정한다.

30) 통신법 제112조 및 제113조. 이 두 조항에서 산업 자율규약의 적용범위를 당해 산업 자율규약 제정에 참여한 사업자로 한정하고 있다는 점에 주목하여야 한다. 산업 자율규약은 기술적 사항에 관하여도 정할 수 있다.

31) 통신법 제118조 제1항.

32) 통신법 제118조.

산업은, 자발적으로 또는 ACMA의 요청에 의해, 제정된 사업자율규약을 ACMA에 제출할 수 있다. ACMA가 자율규약을 수령한 후에 그 자율규약이 공동체에 적절한 안전조치를 제공한다고 인정한 경우에는 당해 규약을 등록하여야 한다.³³⁾ AMCA는 등록된 자율규약에 한하여 규제집행을 할 수 있다. 일반적으로 등록되지 않은 자율규약을 근거로 규제권한을 행사할 수 없다.

자율규약의 유형으로는 소비자와 사업자 간의 관계를 규율하는 소비자 자율규약, 사업자를 간의 관계를 규율하는 운영자율규약(operations code) 및 최종단계에서의 통신서비스의 연결성을 보장하기 위하여 망의 기술적 운영을 규율하는 망 또는 기술 자율규약 등이 있다.

나) 집행

통신법 제106조에 의하면 산업자율규약의 준수는 “자발적”으로 이루어져야 한다. 이에 따라 통신 산업은 산업자율규약의 자발적인 준수를 보장하기 위하여 호주통신산업포럼(Australian Communications Industry Forum)의 자율규약의 집행 및 준수 체계, 통신산업옴부즈만(TIO)³⁴⁾을 통해 자율규약 위반행위 등에 관한 규제집행절차를 마련해 두었다. ACIF와 TIO의 불만(민원)처리절차에 관하여는 본 보고서 제5절에서 다룬다.

그러나 사업자의 행위를 규율하는 자율규약이 ACMA에 등록된 경우에는 상황이 조금 다르다. 사업자의 등록된 자율규약 위반행위가 인정된 경우에, ACMA는 공식경고(formal warning)를 발하거니³⁵⁾ 자율규약의 준수를 지시(direction)하는 등 여러 가지 제재조치를 명할 수 있다.³⁶⁾ 사업자가 ACMA의 지시를 이행하지

33) 통신법 제117조. 모든 자율규약이 등록되는 것은 아니다. ACMA는 산업이 제출한 자율규약만을 등록하여야 한다.

34) 통신법 제114조에서는 산업자율규약이 TIO에 집행 임무와 권한을 부여할 수 있다 고 정하고 있다.

35) 통신법 제122조 제2항.

36) 통신법 제121조 제1항.

않은 경우, ACMA는 연방법원에 제소하여 사업자에게 최대 250,000AUD의 과징금 부과 명령을 신청할 수 있다.³⁷⁾ 또는 최근 도입된 위반고지(infringement notice)를 발급하여 불이행에 대하여 최대 6,600AUD (또는 장관이 정한 다른 금액)의 벌금을 부과할 수 있다.³⁸⁾ 참고로 산업자율규약이 TIO에 부여한 집행권한은 ACMA의 집행권한과 구별되며, 전자에 더하여 후자가 추가 행사될 수 있다.

다) 개정

산업자율규약의 개정은 변경이 아니라 대체에 의해서만 가능하다. ACMA는 등록된 자율규약의 조항을 폐지할 수는 있다. 이 경우 폐지된 조항은 마치 등록 당시부터 존재하지 않은 것처럼 더 이상 적용되지 않는다.

3) 산업기준(Industry Standards)

가) 제정

산업기준은 산업자율규약과 내용면에서 유사하나 ACMA에 의해 제정된다는 점에서 자율규약과 다르다. 산업기준은 자율규약에 의해 다루어지지 않았거나 충분히 다루어지지 않은 사항을 다룬다.³⁹⁾ ACMA는 다음의 요건 중 하나가 충족된 경우에만 산업기준을 제정할 수 있다.

- 자율규약의 제정을 맡길 만한 적절한 산업을 대표하는 단체가 없는 경우
- ACMA의 요청에 따라 신속하게 산업이 적절한 자율규약을 제정하지 않은 경우⁴⁰⁾ (ACMA는 자율규약의 제정을 위하여 산업에 적어도 120일의 기간을 허용하여야 한다.⁴¹⁾)
- 등록된 지 180일이 지난 기존의 자율규약에 흠결(deficient)이 있다고 판단하

37) 통신법 제570조 제3항 (b)호.

38) 통신법 제572G조 제1항 (b)호.

39) 통신법 제124조.

40) 통신법 제123조.

41) 통신법 제118조.

- 여42) 산업에 이러한 흡결의 시정을 요구하는 고지를 발송하였으나, 고지 후 30일 이상이 경과하였음에도 불구하고 아무런 시정행위가 없는 경우 43)
- 주무장관이 기준 제정을 지시한 경우44)

자율규약에 흡결이 있다는 것은 자율규약이 특정 사항에 대하여 공동체에 적절한 안전조치를 제공하지 않거나 또는 산업 참가자들에 대한 규제가 충분하지 않다는 것을 의미한다.⁴⁵⁾ 주무장관은 자율규약의 흡결이 없는 경우에도 ACMA에 기준의 제정을 지시할 수 있다.

나) 집행

통신법 제106조는 산업기준의 준수는 “의무(mandatory)”라고 정하고 있다. 사업자가 산업기준을 위반한 경우, ACMA는 ① 사업자에게 기준위반행위에 대한 공식경고(formal warning)를 발하거나⁴⁶⁾ ② 연방법원에 제소하여 최대 250,000AUD의 과징금 부과 명령을 신청할 수 있다.⁴⁷⁾ 산업자율규약을 위반한 경우와는 달리, 산업기준의 위반 시 ACMA는 위반 사업자에게 준수를 지시할 의무가 없다. 최근 법원 소송에 대한 대안으로 위반고지가 새로운 집행수단으로 도입되었다. ACMA는 산업기준의 위반행위를 인정한 경우, 위반 사업자에게 위반고지를 발급하여 각 위반행위 당 최대 6,600AUD (또는 주무장관이 정한 금액)의

42) 통신법 제125조 제7항.

[원문] [a] code is 'deficient' if, and only if:

(a) the code is not operating to provide appropriate community safeguards in relation to that matter or those matters; or
(b) the code is not otherwise operating to regulate adequately participants in that section of the industry in relation to that matter or those matters.

43) 통신법 제125조.

44) 통신법 제125AA조.

45) 각주 44) 참조.

46) 통신법 제129조 제2항.

47) 통신법 제128조 제3항 및 제570조.

벌금을 부과할 수 있다.⁴⁸⁾

다) 개정

산업기준은 의회가 부인할 수 있는 위임명령(disallowable instrument)⁴⁹⁾이기 때문에 산업기준에 대한 수정 또는 변경은 공동체의 의견수렴을 거쳐야 한다.

4) 서비스제공자규칙 및 결정(Service Provider Rules and Determinations)

가) 정의

서비스제공자규칙이란 1997년 통신법 별표2와 경쟁 및 소비자법 제158BA조 제2항에 포함된 규칙을 말한다. 통신법 제99조에 의하여 ACMA는 통신사업자 또는 콘텐츠제공사업자에게 적용되는 서비스제공자규칙을 정할 수 있는데 이를 서비스제공자결정이라고 한다.⁵⁰⁾ 다만, ACMA는 통신법 제346조 또는 통신법 시행령⁵¹⁾에서 정한 사항에 대하여만 서비스제공자결정을 내릴 수 있다. 현재 통신법 시행령에서 정한 사항은 선불통신서비스와 모바일 프리미엄 서비스에 관한 규칙이다.

나) 집행

사업자는 서비스제공자규칙을 반드시 준수하여야 한다.⁵²⁾ 사업자가 이 규칙을 위반한 경우, ACMA는 다양한 제재조치를 할 수 있다. 사업자에게 위반행위에

48) 통신법 제572G조 제1항. 벌금과 관련하여 주무장관이 결정을 한 사례는 아직 없다. 다만 주무장관이 결정할 수 있는 금액의 상한선은 198만 달러이다. ACMA, Reconnecting the Customer: Final public inquiry report, Sept. 2011, p.22.

49) 부인가능한 위임명령(disallowable instrument)이란 의회가 법률에서 위임한 입법권 한을 행사하여 제정한 법규명령을 말한다. 이 명령을 제정하기 전에는 의견수렴절차를 반드시 거쳐야 한다. 위임명령은 의회에 제출되며 양원(兩院) 중 하나에 의하여 부인신청고지가 발급되면 부인될 수 있다. ACMA, Reconnecting the Customer: Final public inquiry report, Sept. 2011, p.21-22.

50) 통신법 제98조 제1항 (b)호.

51) 통신법 제346조에서는 지정된 재난계획(disaster plans)을 다루고 있다.

52) 통신법 제101조 제1항.

대하여 공식경고를 하거나⁵³⁾ 사업자가 규칙의 준수를 약속한 동의명령을 수락할 수 있다. 또는 사업자에게 또 다른 위반행위가 발생하지 않도록 특정 조치를 취할 것을 명하는 시정지시(remedial direction)하거나⁵⁴⁾ 연방법원에 제소하여 최대 1000만AUD의 과징금 부과명령을 신청할 수 있으며, 나아가 주무장관이 결정한 금액의 벌금을 부과하는 내용의 위반고지를 발할 수도 있다.⁵⁵⁾

3. 규제조직

호주의 방송통신규제체계는 자율규제 내지 공동규제를 표방하고 있기 때문에 전형적인 규제당국인 ACMA와 ACCC이 외에도 자율규제를 위한 별도의 조직들이 존재한다. 통신규제의 경우, 규제조직은 크게 ACMA와 ACCC, 및 자율규제기관으로 구성된다. ACMA와 ACCC는 후술하기로 한다. 통신산업의 자율규제기관으로는 통신협회(Communications Alliance Ltd.), 호주통신접근포럼(Australian Communications Access Forum) 및 통신산업옴부즈만(Telecommunications Industry Ombudsman, 이하 TIO)이 있으며, 이들은 통신규제체계에 있어서 산업계의 핵심조직이다.⁵⁶⁾

가. 통신협회 (Communications Alliance Ltd.)

통신협회는 호주통신산업포럼(Australian Communications Industry Forum, 이하 ACIF)과 서비스제공사연합사(Service Providers Association Inc.)의 통합으로 탄생한 최대 통신사업자단체이다. 통신협회의 주요 임무는 기술, 운영, 소비자에

53) 통신법 제103조.

54) 통신법 제102조. 시정지시의 위반에 대하여 민사상 벌금을 부과할 수 없다.

55) 통신법 제572G조 제2항.

56) 그 밖에 다양한 이해관계단체가 존재한다. Australian Communications Consumer Action Network, Australian Telecommunications Users Group, Communications Law Center, Service Providers Action Network, Telephone Information Services Standards Council 등이 그 예이다.

관한 산업자율규약 및 기준을 제정하는 것이다. 통신협회는 ACIF의 자율규약의 집행 및 준수 체계를 그대로 유지하여 운영하고 있으며 이에 관하여는 제5절에서 자세하게 다룬다. 망사업자, 통신서비스사업자, 장치판매자, 산업협회, 이용자/소비자 단체 등 누구나 통신협회의 구성원이 될 수 있다.⁵⁷⁾

나. 호주통신접근포럼(Australian Communications Access Forum)

ACAF는 ACCC가 승인한 산업자율규제기관이다. ACAF는 통신접근체제의 대상이 되는 서비스를 권고하고, 접근자율규약을 제정하고 수정한다. 망소유통신사업자와 통신서비스제공사업자는 ACAF에 가입할 수 있다.⁵⁸⁾

다. 통신산업옴부즈만 (Telecommunications Industry Ombudsman)

TIO는 독립적인 분쟁해결 포럼으로 통신서비스 이용자 중 가정소비자와 소규모사업자가 제기하는 불만(민원)을 처리하는 기구이다. TIO는 민원의 상대방이 된 사업자에게 사건 당 요금을 징수하여 재원을 충당한다. TIO에 관하여는 제5절에서 상세하게 다루고 있다.

제3절 ACMA

1. ACMA의 설립

호주의 방송통신 통합 규제기구인 ACMA는 2005년 7월 1일 공식 출범하였다. ACMA의 설립은 이전의 방송규제기관인 호주방송위원회(Australian Broadcasting Authority, 이하 ABA)와 통신규제기관인 호주통신위원회(Australian Communications Authority, 이하 ACA)의 수평적 통합을 통해 이루어졌다.

ACMA의 설립 배경에 대한 이해를 돋기 위해 호주의 방송·통신 규제기관의

57) http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_1593,commsall.

58) ACAF는 웹사이트가 존재하지 않는다.

연혁을 간략하게 개관하면 다음과 같다. 먼저 방송부문을 살펴보면, 1949년에 1942년 방송법(Broadcasting Act 1942)에 따라 최초의 법정 규제기관인 호주방송 규제위원회(Australian Broadcasting Control Board, 이하 ABCB)가 설립되었다. ABCB는 주로 방송, 전파 및 통신을 규제하고 각종 면허를 부여, 갱신 및 이전하는 임무를 수행하였으나, 기술적 사항은 체신부(Postmaster-General's Department)에서 담당하였다. 1997년에 ABCB는 호주방송평의회(Australian Broadcasting Tribunal, 이하 ABT)로 대체되게 된다. 당시 일부 기술적인 사항이 체신부에서 전국송신위원회(National Transmission Authority, 이하 NTA)로 이전되었다.⁵⁹⁾ ABA는 1992년 방송서비스법(Broadcasting Services Act 1992)에 의해 바로 위의 두 기관, 즉 ABT와 NTA를 통합하여 설립된 기관이다. 통신부문에서는 ACA가 1997년 호주통신위원회법(Australian Communications Authority Act 1997)에 의해 전파관리청(Spectrum Management Agency)과 호주통신위원회 AUSTEL(Australian Telecommunications Authority)의 기능을 통합하여 설치되었다.

ACMA의 전신인 ABA와 ACA는 통신정보기술예술부(Department of Communications, Information Technology and Arts) 산하위원회로 각각 방송과 통신 분야에 대한 규제준수를 감독 및 조사하는 임무를 담당하였다. ABA는 주로 방송산업에 대한 정책자문, 전파 계획 및 조정, 방송인가 및 허가 등의 임무를 수행하였으며, ACA는 통신법 및 전파법의 집행, 통신산업에 대한 이슈보고 등을 담당하였다.⁶⁰⁾

이러한 이원적 규제체제는 2000년 호주 생산성위원회(Productivity

59) http://en.wikipedia.org/wiki/Australian_Broadcasting_Control_Board, 안정민, 앞의 책 각주 27), 91면 이하 참조.

60) 이종관, “호주의 방송·통신 규제기관 통합과 주요 이슈: Australian Communications and Media Authority 통합 사례”, 디지털 미디어 트렌드, 미래미디어 연구소 (2006. 6.), 6면 참조.

Commission)가 발표한 방송산업보고서⁶¹⁾에서 ABA와 ACA의 단일기구로의 통합을 제안함에 따라 변화를 맞게 된다. 이에 따라 두 기관의 주무부서였던 통신정보기술예술부는 방송통신의 융합환경의 변화에 따른 시장의 변화에 대응하기 위하여 효과적이고 적절한 규제기관의 개편을 주도하게 된다. 이러한 노력에 의해 2005년 7월 1일 ACMA 설립 등에 관한 법률인 2005년 ACMA법 제6조에 의하여 주무부서인 브로드밴드통신디지털경제부 산하에 방송통신 통합규제 기구인 ACMA가 출범하게 되었다. 이로써 통신 및 방송에 대한 모든 규제 구조가 획기적으로 통폐합되는 방향으로 전면 정비되었다.

2. ACMA의 임무와 권한

가. ACMA의 임무

ACMA법 제2편 제2장⁶²⁾에 의하면, ACMA의 임무는 크게 네 가지 영역 - 통신관련 임무, 전파관리 임무, 방송·콘텐츠·데이터캐스팅 관련 임무 및 기타 임무 - 으로 구분된다. ACMA의 주요 임무는 아래와 같다.

- 통신과 방송서비스, 인터넷 콘텐츠 및 데이터캐스팅 규제
- 전파면허제도를 통한 주파수 대역 접근 관리 및 가격 기반 할당 방식을 통한 주파수 수요 경쟁의 해결
- 방송서비스가 사용하는 주파수 대역 분할 계획 및 방송면허제도를 통한 주파수 접근 관리
- 법령, 면허조건, 자율규약, 기준, 서비스 보장 및 기타 안전조치기준의 준수

61) Productivity Commission, Broadcasting Report No.11 (Canberra, AusInfo, 2000). 본 보고서에서는 ABA와 ACA의 역할이 상호 중복되는 문제를 개선해야 한다고 주장하였다.

62) Australian Communications and Media Authority Act 2005 (이하 ACMA법) Part 2, Division 2. Functions.

규제

- 현안 해결을 위한 산업의 자율규제 및 공동규제방안의 모색과 촉진
- 기준이나 서비스제공자규칙의 방식으로 필요한 법령 제정
- 통신 상품 및 서비스에 관하여 정보를 바탕으로 한 선택을 도모하기 위하여 정보의 제공 촉진
- 통신 산업에 관련 사안의 보고
- 통신 산업과 관련된 호주의 이해를 국제사회에 표명
- 특정 사안에 대하여 정부에 자문 제공

나. ACMA의 권한

ACMA법 제12조에 의하여 ACMA는 임무 수행과 관련하여 필요한 또는 편리한 모든 것을 할 수 있는 권한이 부여되었다. 다만 부동산이나 사적 재산(여기에는 제소권한(right to sue)은 포함되지 않는다)의 취득, 보유 및 처분권한, 계약체결권한 및 ACMA의 목적을 위하여 토지나 건물의 전부 또는 일부를 임대할 권한은 없다. ACMA의 규제집행권한에 대해서는 후술한다.

다. ACMA의 임무와 권한에 관한 요건

주무장관은 ACMA의 임무와 권한의 행사와 관련하여 ACMA에 행정지도(directions)를 할 수 있다. 다만 주무장관이 방송, 콘텐츠 및 데이터캐스팅 임무나 이러한 임무에 관련된 ACMA의 권한 행사에 관하여 행정지도를 하는 경우에는 1992년 방송서비스법에 의하여 특별 행정지도를 할 수 있는 권한을 부여받는 경우를 제외하고는 일반적인 성질의 행정지도만을 할 수 있다.⁶³⁾ 주무장관의 행정지도는 관보에 반드시 게재되어야 하며, ACMA는 행정지도에 부합하는 방식으로 그 임무를 수행하고 권한을 행사해야 한다.⁶⁴⁾

정부의 정책과 주무장관의 행정지도와 더불어, ACMA의 권한 행사에 의회도

63) ACMA법 제14조 제1항, 제2항 및 제5항.

64) 동법 동조 제3항 및 제4항.

개입할 수 있다. 다수의 ACMA의 결정이 의회에 의해 불허되곤 한다.⁶⁵⁾ 그러나 ACMA는 ACMA법이나 기타 다른 법에서 규정한 경우를 제외하고 연방정부의 행정지도에 구속되지 않는다.⁶⁶⁾ ACMA는 방송, 콘텐츠 및 데이터캐스팅 관련 임무를 호주와 뉴질랜드가 긴밀한 경제 관계를 유지하기 위하여 체결한 CER(Closer Economic Relations) Trade in Services Protocol 상의 호주의 의무에 부합하는 방식으로 수행하여야 한다.⁶⁷⁾

3. ACMA의 조직 구성

ACMA법 제3편에서는 ACMA 조직의 구조와 구성원에 관하여 규정하고 있다. ACMA는 권리능력이 존속하는 법인격을 가진 법인⁶⁸⁾으로, 상임위원회(Authority), 집행부(Divisions), 감사위원회(Audit Committee), 자문위원회(Advisory committees) 및 소비자자문포럼(Consumer Consultative Forum)으로 구성되어 있다.

가. ACMA 상임위원회

ACMA의 상임위원회는 최고 의결기관으로서 위원장(Chair), 부위원장(Deputy Chair), 그리고 7명을 넘지 않은 범위 내에서 1명 이상의 위원(members)들로 구성된다(ACMA법 제19조). 현재 (2011년 12월 기준) 상임위원회는 위원장과 부위원장, 1명의 상임위원, 4명의 비상임위원, 1명의 비상임준위원으로 구성되어 있다.

1) 위원(Members)

65) 다수의 ACMA의 결정이 의회에 의해 불허(disallowance)되었다. Des Butler & Sharon Rodrick, AUSTRALIAN MEDIA LAW, 3rd ed. Lawbook Co., 2007, p.615.

66) ACMA법 제15조.

67) ACMA법 제16조.

68) ACMA법 제18조 제1항. 이 조항은 ACMA는 법인으로서 범인인감을 가지고 있어야 하며 기관의 이름으로 제소하거나 피소될 수 있다고 규정하고 있다.

ACMA의 위원은 크게 위원(members)과 준위원(associate members)으로 구분되며, 이는 다시 상임(full-time)위원 또는 상임준위원과 비상임(part-time)위원 또는 비상임준위원으로 구분된다.

위원의 임명은 연방총독(Governor-General)이 서면으로 한다. 위원장과 부위원장은 상임으로 임명하여야 하지만 나머지 위원은 비상임으로도 임명할 수 있다(제20조). 우리나라와는 달리 ACMA법은 위원의 자격을 정하고 있지 않으며 자격상실에 관하여도 명확한 기준을 마련해 놓고 있지 않아 논쟁의 대상이 되고 있다.⁶⁹⁾

위원의 임기는 5년을 넘기지 못하며 총 10년을 넘지 않는 범위 내에서 연임할 수 있다(제21조 제1항 및 제2항). 다만, 위원이 특정 대국민 조사(inquiry)나 사건 조사(investigation), 청문/hearing)을 진행하고 있는 경우에는 장관이 서면으로 당해 대국민 조사나 사건 조사, 청문이 끝날 때까지 해당 위원의 임기를 연장할 수 있다(동조 제3항).

부위원장은 위원장의 자리가 공석인 경우나 외국에 있어 직무를 수행하지 못하는 경우 또는 기타 사유로 인하여 위원장의 직무를 수행하지 못하는 경우에 위원장의 직무를 대행한다(동법 제22조 제1항). 부위원장이 위원장의 직무를 대행하는 경우, 위원장의 모든 권한을 행사할 수 있으며, 위원장의 모든 임무와 의무를 반드시 수행하여야 한다(동조 제2항). 부위원장이 이와 같은 법률의 규정에 의하여 한 직무대행 행위는 직무를 대신할 상황이 사실상 일어나지 않았거나 그 상황이 종료되었다는 이유만으로는 그 효력을 상실하지 않는다(동조 제3항).

부위원장이 위원장의 직무를 대행하는 경우나 외국에 있는 등의 이유로 직무를 수행하지 못하는 경우에는 주무장관이 위원 1명을 부위원장 직무대행으로 임명할 수 있다(제23조 제1항). 주무장관은 나아가 위원직이 이와 유사한 이유로 공석인 경우에도 위원의 직무를 대행할 자를 임명할 수 있다(동조 제2항). 이와 같은

69) 안정민, 위의 책 각주 27), 99면.

경우에도 부위원장이 위원장의 직무를 대행하는 경우와 마찬가지로 부위원장 직무 대행자 및 위원 직무 대행자의 행위의 효력은 임명자체에 하자가 있는 경우에도 쉽게 상실되지 않는다(동조 제3항).

2) 준위원 (Associate members)

준위원은 특정한 업무를 위하여 주무장관에 의해 서면으로 임명된 위원을 말한다. 준위원에 대해서는 인원수의 제한을 두고 있지 않으며 주무장관이 업무수행에 필요한 인원을 임명할 수 있도록 하고 있다(ACMA법 제24조 제1항 및 제2항). 주무장관은 준위원을 상임 또는 비상임직으로 임명할 수 있으며, 임명장에는 각 위원의 업무, 예컨대 대국민 조사, 사건 조사, 청문 또는 ACMA의 임무 수행이나 권한 행사에 필요한 업무가 명시되어야 한다(동조 제3항 및 제4항).

준위원의 임기는 위원의 임기와 마찬가지로 5년이며 총 10년을 넘지 않는 범위에서 연임할 수 있다(동조 제25조 제1항 및 제2항). 이 경우에도 위원의 경우와 마찬가지로, 준위원이 특정 대국민 조사나 사건조사, 청문을 진행하고 있는 경우에는 장관이 서면으로 당해 대국민 조사나 사건 조사, 청문이 끝날 때까지 해당 준위원의 임기를 연장할 수 있다(동조 제4항). 흥미로운 점은 준위원의 임명과 관련된 대국민 조사나 사건 조사, 청문이 임기 보다 일찍 종료된 경우, 임기가 단축될 수 있다는 사실이다(동조 제3항).

주무장관은 준위원이 위원직을 대행하거나 외국에 있는 등의 이유로 준위원의 업무를 수행하지 못하는 경우 준위원직을 대행하는 자를 임명할 수 있으며, 준위원 직무 대행자의 모든 행위의 효력은 앞에서 본 다른 유사한 경우와 마찬가지로 임명의 하자가 있는 경우에도 쉽게 상실되지 않는다(동법 제26조). ACMA법을 제외하고, 다른 법에서 ACMA 위원이라 함은 준위원도 포함한다. 다만 다른 법에서 반대 의도를 명시한 경우에는 그렇지 아니하다. 즉, 동법이나 반대 의도를 명시한 다른 법을 적용함에 있어서는 위원과 준위원을 구분하지만 이 외의 다른 법에서 ACMA 위원이라 할 때는 준위원도 이에 포함되는 것으로 본다(제

27조).

3) 임면요건

위원이나 준위원은 직무수행에 있어 이해관계가 충돌할 수 있는 경우를 사전에 밝혀야 한다(제29조). 이해관계 공개(disclosure)의무는 실제로 이해의 충돌이 발생하는지의 여부, 직간접적 이익이나 금전적인 이익의 여부, 또는 그 이익이 임명되기 전에 획득되었는지의 여부를 불문하고 준수하여야 하는 엄격한 요건이다. ACMA법은 이러한 이해관계 여부를 서면으로 주무장관에게 통지하도록 규정하고 있으며, 나아가 위원의 이익과 관련된 사안에 관한 결정을 함에 있어서는 (i) 모든 위원에게 자신의 이해관계를 공개하고, (ii) 모든 위원이 당해 위원의 이해상충 가능성에도 불구하고 개별적인 동의를 한 경우를 제외하고는 그 사항에 관한 결정에 참여할 수 없도록 하고 있다(제30조 제1항). 이에 동의를 한 위원은 위원장에게 동의 사실을 자체 없이 통지하여야 하며, 위원장은 주무장관에게 상충되는 이해관계와 사안의 내용과 다른 위원들이 결정참여에 동의한 사실을 서면으로 통지하여야 한다(동조 제3항 및 제4항). 이해관계의 상충이 있음에도 불구하고 이를 공개하지 않는 경우는 해임사유가 된다(제34조 제4항 (b)호).

임명권자는 해임권도 가지고 있어서 주무장관이 위원이나 준위원의 직무수행에 대해 상당한 기간 동안 만족하지 못하는 경우 연방총독은 위원과 준위원을 해임하여야 한다(제34조 제1항 및 제2항). 그 외의 해임사유에 의한 해임은 임명권자의 재량에 의하나 위원의 업무에 대한 주무장관의 불만족은 법정해임사유로 임명권자는 반드시 해당 위원을 해임하여야 한다는 것이 특징이다. 임명권자는 위원이나 준위원이 부정행위를 하였거나 또는 신체적 또는 정신적으로 행위능력을 상실했을 때 해임을 할 수 있다(동조 제3항). 위원이나 준위원이 파산하는 경우를 포함하여 파산자나 지급능력이 없는 채무자의 구제를 위한 법의 적용을 신청하거나 채권자와 타협 내지는 채권자에게 자신의 월급을 양도하는 경우에도 임명권자는 당해 위원을 해임할 수 있다(동조 제4항 (a)호).

원칙적으로 위원장과 상임위원은 ACMA법에서 규정한 각자의 업무 외에 다른 직무를 겸할 수 없다. 다만 위원장⁷⁰⁾의 경우에는 장관의 승인을, 다른 상임위원이나 상임 준위원의 경우에는 위원장의 승인을 얻으면 다른 직무를 겸할 수 있다(제31조).

4) 의사결정구조

ACMA 상임위원회는 효율적인 임무 수행을 위해 필요한 경우에 회의를 소집한다. 회의는 상임위원회가 정하는 시간과 장소에서 열린다. 위원장은 언제든지 회의를 소집할 수 있으며 주무장관이나 2명 이상의 위원이 서면으로 회의 소집을 요청하는 경우에는 반드시 회의를 소집하여야 한다(제36조). 상임위원회 회의가 소집될 예정이고 위원들에게 통지하기 위하여 합리적인 노력을 기울여야 한다. 만약 의제가 준위원의 업무와 관련된 경우에는 준위원들에게도 회의에 관하여 통지하기 위해 동일하게 노력하여야 한다(제37조). 상임위원회 회의에서 위원장이 회의를 주재한다. 위원장이 참석하지 못한 경우에는 부위원장이, 부위원장도 불참한 경우에는 위원들 중 1명을 지명하여 회의를 주재하도록 하여야 한다(제38조).

정족수는 회원의 과반수로 구성된다(제39조 제1항). 만약 한 위원이 상충되는 이해관계로 인하여 특정 사안에 관한 심의나 결정에 참여하지 못하여 당해 회의장을 떠나는 경우에는 정족수가 구성되지 않는다. 이러한 경우에는 회의장에 남아있는 위원들로 당해 사안에 관한 심의 또는 결정을 위한 정족수를 구성한다(제39조 제2항). 준위원은 자신의 업무와 관련된 사안을 다루는 회의에 참석하여 논의할 수 있는 자격을 가진다(제40조). 상임위원회 회의에서 사안은 출석 위원 및 준위원 과반수의 찬성으로 의결된다. 당해 회의의 주재하는 사람이 deliberative vote(심의결정권)을 가지며 필요한 경우 결정표(캐스팅 보트, casting vote)를 가진다(제41조). 회의록은 반드시 작성하여 보관해야 한다(제43조).

70) 실제 ACMA의 위원장은 ACCC의 준위원직을 겸하고 있다.

회의 없이 의결이 가능한 경우도 있다. 제안된 결정에 대하여 위원의 과반수가 상임위원회가 정한 방식으로 동의를 표시한 경우에는 회의에서 의결한 것으로 간주한다. 여기서 말하는 위원에는 이해관계의 상충으로 배제된 위원은 포함되지 않으며, 제안된 결정이 준위원의 업무와 관련된 경우에는 해당 준위원이 포함된다(제44조). 이와 같은 방식으로 내려진 결정에 대한 기록은 반드시 보관해야 한다(제45조).

나. 집행부

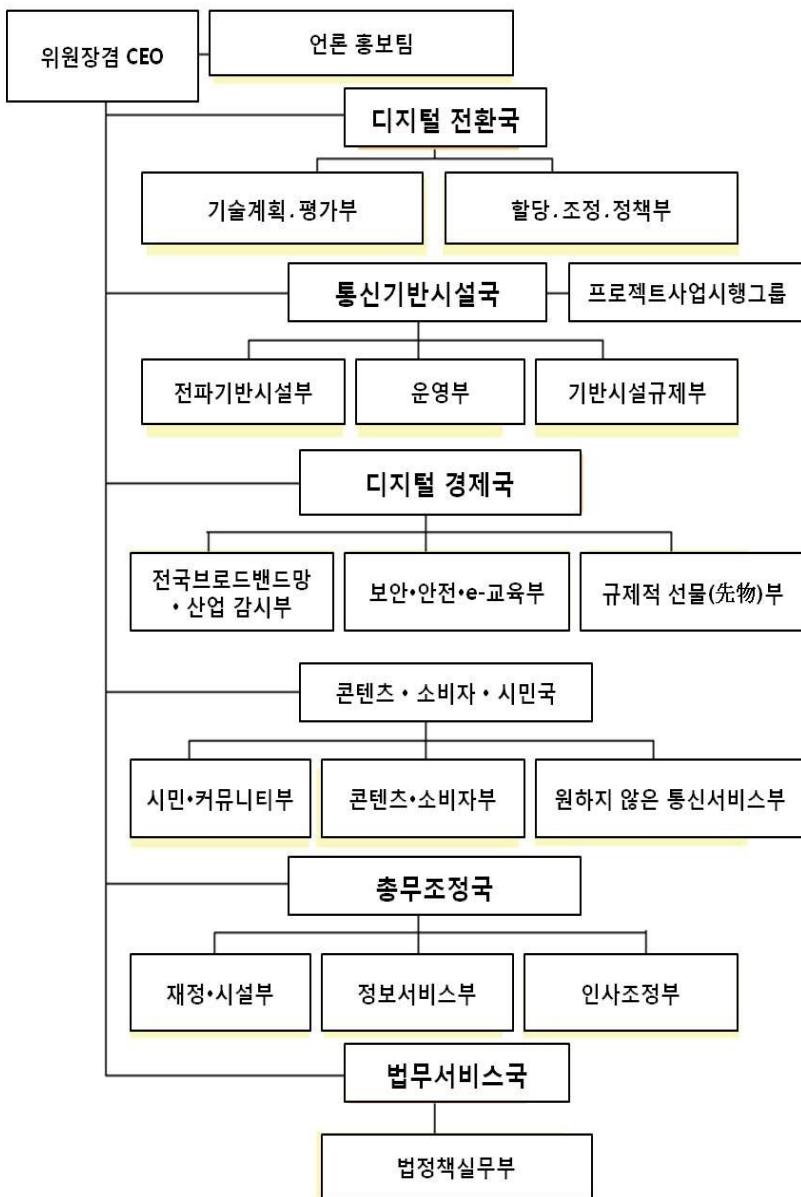
ACMA의 일상 업무는 위원장, 부위원장, 상임위원을 중심으로 6개의 국을 담당하는 국장(General Manager) 6명과 각 국에 속해있는 15개부의 장(Executive Manager) 15명으로 구성된 집행부에 의해 운영된다. 국장이 담당하는 6개의 국은 아래와 같다.

- 디지털 전환국 (Digital Transition)
- 통신기반시설국 (Communications Infrastructure)
- 디지털 경제국 (Digital Economy)
- 콘텐츠 · 소비자 · 시민국 (Content, Consumer and Citizen)
- 총무조정국 (Corporate Services and Coordination)
- 법무서비스국 (Legal Services)

각 국은 전문적인 기능에 따라 부서와 과로 세분화 된다. (ACMA 집행부 조직도 [그림 3-1] 참조) 디지털 전환국 산하의 주요 기능담당부서는 기술계획 · 평가부(Technical Planning and Evaluation)와 할당 · 조정 · 정책부(Allocation, Coordination and Policy)이며, 통신기반시설국의 경우에는 전파기반시설부(Spectrum Infrastructure)와 운영부(Operations) 및 기반시설규제부(Infrastructure Regulation)이다. 최근 통신기반시설국에는 프로젝트사업시행그룹(Project Enterprise Implementation Group)이 신설되었다. 디지털 경제국에는 전국브로

드밴드망 · 산업 감시부(NBN and Industry Monitoring), 보안 · 안전 · e-교육부(Security, Safety and e-Education) 및 규제적 선물(先物)부(Regulatory Futures)가 있으며, 콘텐츠 · 소비자 · 시민국에는 시민 · 커뮤니티부(Citizen and Community), 콘텐츠 · 소비자부(Content and Consumer) 및 원하지 않은 통신서비스부(Unsolicited Communications)가 있다. 콘텐츠 · 소비자부에서는 최근 소비자와의 재연결을 위한 대국민 조사 전담반(Reconnecting the Consumer Inquiry Taskforce)이 꾸려져 조사를 수행하고 있다. 총무조정국은 ACMA의 운영 업무를 총괄담당하며 주요 기능부서로는 재정 · 시설부(Finance and Facilities), 정보서비스부(Information Services) 및 인사조정부(People and Coordination)가 있다. 법무서비스국(Legal Service)은 ACMA의 업무 중 법과 관련된 모든 업무를 관장한다. 주로 ACMA 내부의 법률자문과 위원회의 각종 결정에 법적 타당성과 근거를 검토하고 보완하는 역할을 한다. ACMA의 각종 법안의 초안을 마련하고 ACMA와 관련된 소송을 담당하며 그 외에도 ACMA의 심사보고서에 대한 법적 검토를 담당하고 있다. 법정책실무부(Legal Policy and Practice)이 주 기능부서이다.

[그림 3-1] ACMA 집행부 조직도



다. 자문위원회(Advisory Committee)

ACMA법 제58조에 의하면 ACMA는 임무를 수행하는데 필요한 자문위원회를 서면으로 설치할 수 있다. 자문위원회는 ACMA가 임명하는 위원들로 구성되며, ACMA는 위원의 임명을 철회할 수 있다. 나아가 ACMA는 자문위원회의 역할 수행방식과 회의 관련 절차에 관하여 서면으로 지시할 수 있다. 자문위원직은 공직이 아니다. 현재, 자문위원회로는 전파자문위원회(Radiocommunications Consultative Committee)⁷¹⁾, 기술자문그룹(Technical Advisory Group)⁷²⁾, 비상전화서비스자문위원회(Emergency Call Service Advisory Committee)⁷³⁾, 전국중계방송 서비스자문위원회(National Relay Service Consultative Committee)⁷⁴⁾, 전화번호 자문위원회(Numbering Advisory Committee),⁷⁵⁾ 뉴사우스웨일즈 잡수함 케이블 보호 지역 자문 위원회(New South Wales Submarine Cable Protection Zone Advisory Committee), 및 웨스턴 오스트레일리아 잡수함 케이블 보호 지역 자문 위원회(Western Australia Submarine Cable Protection Zone Advisory Committee) 등이 있다.

라. 소비자 자문 포럼 (Consumer Consultative Forum)

소비자 자문 포럼(이하 CCF)은 소비자에게 영향을 미치는 사안과 관련된 ACMA의 임무의 수행을 지원하기 위하여 1997년 호주통신위원회법에 의하여 설치되었다.⁷⁶⁾ CCF는 통신산업에서 야기되는 소비자 이슈에 관하여 소비자와 사업자의 이해 관계를 논의하는 장을 제공하고, ACMA가 소비자에게 영향을 미치는 사안에 대하여 소비자의 관점을 이해할 수 있도록 소통의 통로를 제공하며, 종합

71) http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_2701.

72) http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_2790.

73) http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_2790.

74) http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_2504.

75) http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_2472.

76) http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_2500.

적인 소비자의 이익의 맥락에, 시스템적으로 불리한 소비자의 이익을 조정하는 역할을 하기 위한 조직이다. 특히, CCF는 다음과 같이 소비자에게 영향을 미치는 통신서비스 관련 사안에 대하여 ACMA에 정보와 자문을 제공한다.

- 서비스에 대한 현재와 미래의 소비자 수요
- 소비자에 의한 통신서비스의 장기간 최종 이용(long-term end use of communications services)에 영향을 미치는 우선적인 문제
- 공동규제적 환경에서 이러한 문제들을 해결하기 위한 적절한 대응방식
- ACMA가 주도한 심사, 프로젝트 및 기타 활동과 관련한 소비자 문제에 대한 특별 자문

CCF는 ACMA의 출범 후에도 존속하는데, ACMA 출범 시에 ACMA에 의하여 설치된 것으로 간주된다(ACMA법 제59조 제1항). ACMA는 CCF의 구성원에 대한 임면권을 가지며(동조 제3항 및 제4항), 동 포럼의 역할 수행 방식과 회의 관련 절차에 관하여 서면으로 지시할 수 있다(동조 제5항). 포럼의 구성원직은 공직이 아니다(동조 제6항).

마. 인적 구성

ACMA에는 2011년 6월 30일 기준으로 총 659명의 직원(staff)이 캔버라, 멜버른, 시드니 사무소와 브리즈번 및 호바트(Hobart) 지역사무소(field offices)에서 근무 중이다. 이 가운데 변호사는 25명이다.⁷⁷⁾ ACMA의 직원은 1999년 공무원법(Public Service Act 1999)의 적용을 받는다.

바. 재원

ACMA는 호주 정부를 대신하여 방송, 전파, 및 통신 관련 세금, 요금(charges) 및 면허수수료를 징수하여 재원을 확보한다. 또한 주파수 경매를 통해 비정기적

77) ACMA, Annual Report 2010-11, p.171.

으로 재원을 충당하기도 한다. ACMA는 2010-2011년 한 해 동안 약 580백만 AUD(한화 약 6,750억원)의 수입을 확보하였고, 약 161백만 AUD(약 1,880억원)를 지출하였다.⁷⁸⁾

제4절 ACMA의 규제집행 정책 및 절차

1. ACMA의 규제의 준수와 집행에 관한 정책

ACMA는 통신과 방송이 호주의 공익을 위해 봉사할 수 있도록 산업과 공동체의 필요를 효과적으로 조정하는 건설적인 규제집행을 전략으로 삼고 있다.⁷⁹⁾ 이를 위하여 ACMA는 준수와 집행에 대하여 점진적이고 전략적인 리스크 기반의 접근방식을 채택하였다. 이러한 접근방식은 두 가지 장점을 가지는데, 첫째 법령 위반행위를 효과적이고 효율적으로 처리할 수 있으며, 둘째, 방송통신법령에서 천명하고 있는 공동규제(co-regulation) 중요성과 자발적인 준수를 촉진하기 위하여 필수적인 규제 산업의 참여의 역할을 인정하고 이를 반영한다는 것이다.

가. 규제의 준수와 집행에 대한 접근방식

규제의 준수와 집행에 있어서 ACMA가 추구하고자 하는 목표는 크게 세 가지이다. 첫째, 과도한 재정적 행정적 부담을 부과하지 않고 산업이 규제체계를 준수하고 이에 기여하는 환경을 조성하는 것이다. 둘째, 방송통신 산업 안에서 준수 문화를 장려하고 규제의무의 고수를 도모하는 것이다. 셋째, 방송통신산업이 산업 기준을 존중하고 이용자 불만에 대하여 성실하게 대응하도록 하는 것이다.

ACMA는 규제위반행위가 발생했다고 인정하는 경우, 위반행위의 심각성과 피해의 정도에 상응하는 규제조치를 취한다. ACMA는 일반적으로 원하는 결과, 곧

78) ACMA, 위의 자료, p.31.

79) ACMA, ACMA compliance and enforcement policy, 2010. 8, p.1.

의무의 이행을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 규제권한과 개입을 행사한다. 나아가 ACMA는 규제집행을 해야 하는지의 여부와 집행을 해야 한다면 언제 어떤 수준의 개입을 해야 하는지를 판단하기 위하여 모든 관련 사실을 고려한다.

나. 준수와 집행 대응방식

아래의 [그림 3-2]의 ‘준수 피라미드’는 ACMA가 규제 준수를 확보하기 위하여 사용할 수 있는 준수와 집행 대응방식의 범위를 보여준다. 이하에서는 먼저 ACMA가 준수 또는 집행 방식을 선택하기 위해 고려하는 요소들을 살펴보고, 준수 또는 집행방식을 개관하기로 한다.

[그림 3-2] ‘준수 피라미드’ - ACMA의 준수와 집행
접근방식



1) 집행방식 선택 시 고려사항

집행방식을 결정하기 위하여, ACMA는 아래와 같은 사항들을 고려한다.

- 관련 규제 목적
- 행위가 고의적이었는지, 의도하지 않은 것이었는지, 또는 부주의한 것이었는지 여부
- 행위가 타인에게 손해를 끼쳤는지 또는 끼칠 수 있는지 여부와 그 손해의 성질, 중대성 및 범위
- 행위가 시스템적인 문제에 관한 것이어서 지속적인 준수와 집행 문제를 야기 할 수 있는지 여부
- 행위자가 이전의 준수 또는 집행행위 및 그러한 행위의 결과의 대상인지 여부
- 준수 또는 집행행위의 사적 효과와 일반적 교육 또는 제지 효과
- 행위에 연관된 자의 연공서열과 경력 수준
- 그 행위의 결과를 구제하고 처리하기 위하여 취해진 행위
- 조사의 대상이 ACMA에 협력했는지 여부
- 사안이 ACMA의 긴급한 조치 또는 개입을 요구하는지 여부

2) 집행방식

가) 자발적인 준수 장려

ACMA의 준수와 집행 활동 중 상당량이 자발적인 준수의 장려를 목적으로 하는 활동이다. 이 활동의 범위는 매우 포괄적이며, 교육과 정보제공, 지침서 발간이나 논의, 세미나, 의견서 및 자문 위원회 등 공식적인 및 비공식적인 의견수렴 페커니즘을 사용하고 있다. 나아가 ACMA는 조사보고서를 공개하여 특정 사안에 대한 ACMA의 대응을 설명함으로써 산업에게 준수에 대한 지침사례를 제공하고 있다. 나아가 ACMA는 산업에 의한 자율 또는 공동 규제적 준수 이니셔티브를

장려하고 지원한다. 산업자율규약이 대표적인 예다.

나) 비공식적인 해결

ACMA가 의무위반의 가능성이나 또는 이와 관련한 경미한 문제를 인지한 때에는 관련 당사자에게 이를 알리고 그들이 그 문제를 해결하도록 장려한다. ACMA는 의무를 이행하지 않은 자가 이를 시정하겠다는 서면 약속(written commitment)을 수락할 수 있다.

다) 행정 조치

ACMA가 의무의 불이행을 인지한 경우, 공식적인 행정 조치를 취하는 것이 적절한 경우가 있다. ACMA가 취할 수 있는 행정 조치에는 공식경고(formal warning), 위반고지(infringement notice)의 발급, 동의명령(enforcement undertaking)의 수락, 시정지시(remedial direction)(시정지시 시 당사자에게 시정 전략을 요구할 수도 있다), 면허조건의 부과 또는 변경, 면허 정지 및 취소, 인가 및 승인 철회 등이 있다.

공식경고(formal warning)는 가장 가벼운 행정 조치로서, 의무를 이행하지 않은 자에게 ACMA가 이를 인지하고 있다는 것을 알려서 당사자가 당해 문제를 해결할 수 있는 기회를 제공하는 기능을 할 뿐만 아니라 당사자가 당해 문제를 시정하지 않거나 동일한 문제가 반복된다면 보다 강력한 행정 조치가 취해질 수 있다는 경고의 기능을 한다.

ACMA는 일부 위법행위(offences)나 위반행위(contraventions)에 대하여 위반고지(infringement notice)를 발급할 수 있다. 위반고지의 발급을 통해 ACMA는 관련 위법행위나 위반행위의 혐의가 있음을 주장하는 것이다. 만약 위반고지를 수령한 당사자가 고지서에 명시된 벌금을 납부하면 주장된 위반행위에 대한 책임이 소멸된다. 벌금을 납부하지 않는 경우, ACMA는 법원에 소를 제기하여 ACMA가 주장하는 위법행위 또는 위반행위가 실제 있었는지 여부를 법원의 판단에 맡긴다.

ACMA는 관할 법령의 위반행위를 범원을 통해 집행할 수 있는 동의명령(enforceable undertakings)을 수락함으로써 해결할 수 있다. 동의명령(undertaking)이란 특정한 작위 또는 부작위에 대한 공식적인 약속이다. 동의명령은 피규제자가 문제 해결에 참여할 수 있는 기회를 제공한다.

ACMA는 일부 법률 규정에 의하여 시정지시를 할 수 있다. 시정지시는 서면으로 이루어지며 당사자에게 확실하게 위반행위가 시정되도록 또는 향후 위반행위가 반복되지 않도록 특정한 조치를 취하도록 지시한다. 시정지시를 이행하지 않는 경우에는 중대한 결과가 뒤따른다.

ACMA는 또한 피규제자가 산업자율규약을 위반했거나 위반하고 있다고 인정한 경우 그에게, 또 다른 행정 조치로서, 산업자율규약의 준수를 지시할 수 있다. 이 지시를 이행하지 않는 경우 관련 법령의 위반행위에 해당할 수 있다.

ACMA가 관리하는 면허를 가지고 사업을 영위하는 피규제자에 대하여 ACMA는, 그러한 조치가 관련 법률의 위반행위를 시정할 수 있거나 공익에 부합한다고 인정한 경우에는, 면허 조건을 추가하거나 면허를 정지하거나, 보다 중대한 사건의 경우에는 면허를 취소할 수 있다.

라) 민사 또는 형사 소송

ACMA는 적절한 집행 조치로서 민사소송을 개시하거나 또는 검찰에 위법행위를 고발할 수 있다. 일부 위법행위에 대해서 ACMA는 민사소송을 제기하여 과정금부과명령(civil penalty orders), 금지명령구제(injunctive relief), 동의명령의 집행명령 등을 구할 수 있다.

ACMA가 집행하는 법은 다수의 위법행위(offences)를 정하고 있어서, 연방검찰이 이러한 위법행위에 대하여 기소를 할 수 있다. 연방검찰에 사건을 고발할지 여부는 ACMA가 사실관계와 연방기소정책(Prosecution Policy of the Commonwealth)에 비추어 결정한다.

2. ACMA의 규제집행절차

ACMA의 민원처리 혹은 법집행절차는 사건의 인지(민원제기, 직권 또는 주무장관의 지시) → 조사 → 조사결과 통보 → 행정조치 → 이행 또는 불복의 순으로 진행된다. ACMA의 법집행절차나 민원처리절차는 신속하게 진행되며 이러한 절차를 수행하는데 있어서 ACMA에 광범위한 재량이 부여되어 있다. ACMA는 준사법기관이 아니기 때문에 재정사건 등과 같은 사업자간의 분쟁을 해결할 수 있는 권한은 없다. 이하에서는 ACMA의 민원처리절차를 방송과 통신 분야로 나누어 개관하고, 이어 조사, 제재조치, 집행 및 불복 절차로 세분화하여 살펴보기로 한다.

가. ACMA의 민원처리절차의 개관

1) 방송 및 데이터캐스팅 서비스에 대한 민원처리절차의 개관

방송서비스법의 목적 중 하나는 방송서비스에 관한 민원처리수단의 제공을 장려하는 것이고, ACMA의 주요한 임무 중에 하나가 방송과 데이터캐스팅에 관한 민원을 모니터링하고 조사하는 것이다.⁸⁰⁾

방송이나 데이터캐스팅 콘텐츠 또는 등록된 산업자율규약⁸¹⁾(code of practice)의 준수에 관한 문제에 대하여 방송사업자(전국방송사업자는 제외한다)나 데이터캐스팅 사업자에 대하여 민원을 제기하고자 하는 자는 먼저 당해 방송이나 데이터캐스팅 서비스를 제공하는 사업자에게 민원을 제기하여야 한다.⁸²⁾ 관련 산업자율규약에 민원처리 절차 규정이 있는 경우에는 그 규약에 따라 민원을 제기하여야 한다. 산업자율규약은 일반적으로 서면으로 민원을 제기하도록 정하고 있으

80) 국제적인 방송서비스는 예외이다. 방송서비스법 제121조 이하.

81) 통신법에서는 산업자율규약을 Industry Code라고 부르며, 방송서비스법은 Code of Practice라고 표현한다. 본 보고서에서는 양자를 모두 산업자율규약으로 번역하기로 한다.

82) 방송서비스법 제148조(방송사업자); 별표 6 제37조(데이터캐스터).

며, 사업자가 민원 처리를 위한 충분한 절차를 확실하게 마련·운영하도록 고안된 규정도 포함하고 있다.⁸³⁾ 만약 민원인이 민원 제기 후 60일 이내에 응답을 받지 못하거나 그 기간 내에 응답은 받았으나 그것이 불충분하다고 생각한 경우, ACMA에 그 민원을 다시 제기할 수 있다.⁸⁴⁾ 이와 같은 민원처리절차는 인터넷 망서비스를 제공하거나 일반 이메일을 전송하는 데이터캐스팅 서비스와 전국방송⁸⁵⁾인 ABC나 SBS가 제공하는 데이터캐스팅 서비스에는 적용되지 않는다.⁸⁶⁾

민원인이 데이터캐스팅 서비스를 제공하는 사업자가 데이터캐스팅 서비스 면허 없이 서비스를 제공한다고 믿거나 또는 민원인이 방송이나 데이터캐스팅 서비스를 제공하는 사업자가 방송서비스법이나 시행령 또는 면허의 조건을 위반하는 행위를 했다고 믿는 경우, 또는 방송사업자가 과징금 조항을 위반하였다고 믿는 경우에는 절차가 다르다. 이러한 경우에는 민원인이 ACMA에 바로 직접 민원을

83) Community Radio Code of Practice 2008 제7.2조 및 Community Television Code of Practice 2003 제2.3조에 따르면 면허권자는 접수된 민원이 사실무근이거나 남용이거나 또는 선의로 제기되지 않은 경우를 제외하고는 그 민원을 해결하기 위하여 모든 합리적인 노력을 다하여야 한다. Radio Code 제7.3조 및 Television Code 제2.4

조에 따르면 면허권자는 민원인에게 서면으로 면허권자의 응답에 불만족한 경우에 는 ACMA에 그 민원을 다시 제기할 수 있는 권리가 있음을 알려줄 의무가 있다.

84) 방송서비스법 제148조(방송사업자); 별표 6 제37조(데이터캐스터). 면허권자는 민원을 가능한 스스로 해결하여 ACMA에게로까지 확대시키지 않는 것이 유리하다. 민원이 ACMA에 제기되면, 해당 면허권자는 사안을 철저하게 다루어야 할 뿐만 아니라 자신의 주장에 대한 입증자료를 제공하여야 한다.

85) 호주에서 전국방송은 두 개의 공영방송국 - ABC와 SBS - 으로 한정되어있다(방송서비스법 제11조). ABC와 SBS는 전국방송이면서 지상파방송으로서 각각 1932년 호주방송국법(Australian Broadcasting Commission Act 1932)과 1991년 SBS법(Special Broadcasting Service Act 1991)에 의해 설립되었다. 1992년 방송서비스법의 제반 규제사항은 특별히 법에서 적용을 명시하고 있지 않는 한 전국방송서비스에는 적용되지 않는데(법 제13조 제5항) 이는 두 방송국이 각각 설립법에 근거하여 운영되고 있기 때문이다. 안정민, 위의 책 각주 27), 36-49면 참조.

86) ABC와 SBS가 전송하는 데이터캐스팅 콘텐츠에 관한 민원은 방송서비스법 제150조 내지 제153조에서 다루고 있다.

제기할 수 있으며, 사업자의 민원처리절차를 거칠 필요가 없다.⁸⁷⁾

ACMA는 민원이 제기되면 반드시 조사를 해야 한다. 다만, 민원이 사실무근 (frivolous)이거나 남용(vexatious)에 해당하거나 선의(good faith)로 제기된 것이 아니라고 인정된 경우에는 조사를 하지 않아도 된다.⁸⁸⁾ 또한 ACMA는 민원에 방송서비스법이나 시행령 또는 면허의 조건 또는 과징금 조항을 위반하였다고 주장하였지만 실제로 민원이 이와 관련이 없다면 조사를 하지 않아도 된다.⁸⁹⁾ ACMA는 민원인에게 조사의 결과를 통지하여야 한다.⁹⁰⁾ 만약 ACMA가 민원의 내용을 인용한다면, 해당 사업자에게 규제권한을 행사할 수 있다.

ACMA는 상기 유형에 속하지 않는 민원은 다루지 않는다. 예로는 프로그램 제작 및 편성, 방송국의 프로그램 선택에 관한 민원, 명예훼손의 주장, 허위 오인 광고 및 유료서비스 관련 요금고지서에 대한 민원 등이 있다.⁹¹⁾

전국방송서비스에 관한 민원의 처리절차도 다르다. ABC나 SBS가 전국방송서비스나 데이터캐스팅 서비스를 제공하면서 자율규약에 반하는 행위를 했다는 이유로 민원을 제기하고자 하는 자는 해당 방송국에 민원을 제기하여야 한다. ABC는 민원을 처리할 수 있는 다수의 내부 인력과 기관을 마련해 두고 있다. 대표적으로 시청자 및 소비자 업무부(Audience and Consumer Affairs Section), 민원심의 집행부(Complaints Review Executive)와 독립민원심의패널(Independent Complaints Review Panel) 등 설치되어 있다.⁹²⁾ 만약 민원인이 60일 이내에 응

87) 방송서비스법 제147조(방송사업자); 별표 6 제36조 (데이터캐스터).

88) 방송서비스법 제149조 제1항 및 제2항(방송사업자); 별표 6 제38조 제1항 및 제2항(데이터캐스터).

89) 방송서비스법 제149조 제2항(방송사업자); 별표 6 제38조 제2항(데이터캐스터).

90) 방송서비스법 제149조 제3항(방송사업자); 별표 6 제38조 제3항(데이터캐스터).

91) ACMA가 다루지 않는 민원은 면허권자가 직접 또는 다른 정부 기관이나 산업의 자율규제기관이 담당한다. http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_90144 참조.

92) Des Butler & Sharon Rodrick, AUSTRALIAN MEDIA LAW, 3rd ed. Lawbook Co.,

답을 받지 못하거나 그 기간 내에 응답을 받았으나 응답이 불충분하다고 생각하면, 당해 민원이 관련 자율규약의 적용을 받는 한, ACMA에 그 민원을 다시 제기할 수 있다.⁹³⁾ ACMA는 ACMA에 제기된 민원은 반드시 조사해야 한다. 다만, 민원이 사실무근(frivolous)이거나 남용(vexatious)에 해당하거나 선의(good faith)로 제기된 것이 아니거나 또는 민원이 실제로 전국방송국이 정한 자율규약과 관련이 없는 경우에는 조사를 하지 않아도 된다.⁹⁴⁾ ACMA는 민원인에게 조사결과를 통지하여야 한다.⁹⁵⁾ ACMA의 조사결과 민원이 정당하고, ABC나 SBS에게 관련 자율규약을 준수하도록 권유하기 위해 일정한 조치가 필요하다고 판단한 경우에, ACMA는 서면으로 ABC나 SBS에 조치를 취하고, 통지서에 명시된 기타 조치 - 사과문 또는 철회문의 방송 또는 공표 - 를 취할 것을 권고할 수 있다.⁹⁶⁾ ABC나 SBS가 이러한 권고를 수령한 날로부터 30일 이내에 적절한 조치를 취하지 않는 경우 ACMA는 이를 주무장관에게 보고할 수 있으며, 주무장관은 의회에 이를 반드시 보고해야만 한다.⁹⁷⁾ ACMA는 전국방송국에게 어떠한 조치를 취하도록 강제할 수 있는 권한이 없다.

방송에 관한 민원의 경우, ACMA는 민원인에게 가능한 신속하게, 일반적으로 문제의 프로그램 방송 또는 사건 발생 후 6주 이내에, 해당 방송국에 민원을 제기할 것을 권장한다. 만약 민원이 프로그램 방송 후 오랜 시간, 예컨대 3개월 뒤에, 제기되면 방송국이 그 프로그램의 테이프를 가지고 있지 않을 수 있다. 또한 그 프로그램이 더 이상 그 방송국에서 방영되지 않을 수 있다. 이는 방송국의 민원처리를 어렵게 만든다. 만약 민원인이 동일한 민원을 이후에 ACMA에도 제기

2007, p.620.

93) 방송서비스법 제150조.

94) 방송서비스법 제151조.

95) 방송서비스법 제152조 제3항.

96) 방송서비스법 제152조 제1항 및 제2항.

97) 방송서비스법 제153조.

한다면, 민원제기의 “지연(lateness)”은 민원이 사실무근이거나 남용 또는 선의로 제기된 것이 아니라는 의심을 유발할 수 있다. ACMA가 민원을 조사하기로 결정하였으나 방송 프로그램의 사본이 존재하지 않는다면 문제의 프로그램을 검토할 수 없고, 이는 당해 민원에 대해 결정이 불가능할 수도 있다는 것을 의미한다.

ACMA에 민원을 제기하는 때에는 방송국에 제기한 민원신청서 사본과 방송국의 응답서 사본 (수령한 경우에만 해당함), 기타 방송국과 주고받은 서신을 동봉해야 한다.

자율규약이 적용되는 민원을 ACMA가 다루는 경우에는 민원인의 신분을 관련 사업자에게 공개하는 것이 관행이다(이 민원은 이미 당해 사업자에게 제기되었던 것이다.). 그러나 면허조건에 관한 민원을 다루는 경우에는 민원인의 신분을 면허권자(사업자)에게 공개하지 않는 것이 관행이다(이 경우 민원은 ACMA에 직접 제기된다). 또한 민원인에 대한 사항은 조사 보고서에 포함시키지 않는 것이 일반적인 관행이다. ACMA는 연락받을 주소를 기재하지 않았거나 무명으로 제기된 민원은 조사하지 않는다.⁹⁸⁾

2) 통신서비스

호주의 통신법은 누구든지 ACMA에 어떠한 문제에 대하여 민원을 제기할 수 있으며, 민원을 제기하는 경우에는 반드시 서면으로 하여야 하고 누구를 상대로 민원을 제기하는지를 반드시 명시하여야 한다고 규정하고 있다.⁹⁹⁾ 통신서비스에 대한 민원 처리절차도 방송 및 데이터캐스팅 서비스의 경우와 유사하다. 다만 특이한 점은 ACMA가 판단건대 민원을 제기하고자 하는 사람이 민원을 주장하거나 민원신청서를 작성하는데 도움을 필요로 한다면, ACMA는 그 사람에게 적절한 도움을 제공하기 위하여 합리적인 조치를 취해야 할 의무가 있다는 것이다.¹⁰⁰⁾ 특히 텔레마케팅 산업에 관한 등록된 산업자율규약이나 산업기준의 위반

98) http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_311060.

99) 통신법 제506조 제1항 내지 제3항.

에 대하여 텔레마케팅 사업자를 상대로 민원을 제기하고자 하는 경우 또는 스팸 전화금지법령의 위반행위에 대하여 특히 호주번호로 수신된 음성전화에 대하여 민원을 제기하고자 하는 경우, 민원인이 사업자를 식별하기 위한 충분한 정보가 없으며, 이러한 사정을 ACMA에 설명한 경우, ACMA는 민원을 제기하고자 하는 사람이 사업자를 식별하는데 도움을 제공하기 위하여 합리적인 조치를 취할 의무가 있다.¹⁰¹⁾

나. 조사

1) 개요

ACMA에 민원이 접수되면, ACMA는 다음 중 하나의 후속행위를 할 수 있다.

- 민원이 사업자의 위반행위를 성립시키지 못하는 경우 조사가 개시되지 않음을 민원인에게 통보
- 민원이 사실무근, 남용 또는 선한 의도로 제기된 것이 아님을 인정
- 조사의 개시

통신방송 관련법은 ACMA의 민원처리 및 조사 절차의 남용을 방지하기 위하여 ACMA에게 민원이 사실무근, 남용 또는 선한 의도로 제기되지 않은 것인지 여부를 판단하도록 하고 있다. 이를 판단하기 위하여 ACMA는 민원인이 민원을 제기하는 동기와 목적 및 민원의 진정성 등을 고려한다. 새롭게 제기된 민원을 다루는 경우, ACMA는 그와 관련이 있는 이전 증거 및 자료를 함께 고려할 수 있다. 예를 들어, 민원인이 예전에 특정 사업자에 대해 제기한 민원의 기록이나 성질을 고려할 수 있다.

위의 절차에 따라 민원이 조사할 가치가 있다고 판단되면 ACMA는 민원에 대한 조사를 개시한다. 이하에서는 ACMA의 조사 절차를 살펴보기 전에 먼저 방송

100) 통신법 제509조 제4항.

101) 통신법 제509조 제5항.

서비스법과 통신법상의 ACMA의 정보수집권한을 개관하고, 이어 각 법에서 규율하고 있는 조사절차를 살펴보기로 한다.

2) ACMA의 정보수집권한 개관

방송서비스법과 통신법에 의하면 ACMA는 ACMA에게 중요한 것이라면 무엇이든지 언제든지 조사할 수 있는 권한을 가진다. ACMA는 외부로부터 자문을 구할 수 있으며, 자문 위원회를 설치할 수 있고, 조사와 청문을 할 수 있는 권한이 있으며, 나아가 ACMA의 임무에 관련된 사항에 대하여 ACMA가 생각하기에 적절한 방식으로 정보를 획득할 수 있는 권한도 가진다¹⁰²⁾ 유일한 조건은 ACMA가 정보획득을 위하여 사용하는 방법은 ACMA가 생각하기에 주어진 상황에서 가장 신속하고 가장 경제적인 것이어야 하며, 적법한 법의 집행을 촉진하는 것이어야 한다는 것이다.¹⁰³⁾

가) 조사권한

상술한 바와 같이 ACMA은 정보획득을 위한 수단의 선택에 있어서 매우 넓은 재량을 가진다. 그러나 방송서비스법과 통신법은 조사를 정보획득의 주요한 방법으로 선택한 듯하다.¹⁰⁴⁾ ACMA는 문제의 사안과 관련된 사실관계를 확립하여 조사 대상에 관한 관점을 형성하고 어떠한 조치를 취해야 하는지 여부를 결정하기 위하여 조사를 수행한다. ACMA는 자신의 임무를 수행하기 위하여 직권으로 또는 장관에 지시에 따라 조사를 할 수 있다. 장관이 조사를 지시할 수 있는 경우는 크게 세 가지이다. 첫째, 연방헌법 제51조(v)호에 의거하여 연방의회의 입법권한과 관련된 사항에 대하여 ACMA에 조사를 지시할 수 있다. 둘째, 주무장관이 관련 법령의 적법한 집행을 위하여 조사가 필요하다고 인정한 경우에 조사를 지시할 수 있으며, 마지막으로, 통신을 이용하여 전달되는 서비스의 향후 규제와

102) ACMA법 제58조 및 방송서비스법 제168조 제1항.

103) 방송서비스법 제168조 제2항.

104) 방송서비스법 제170조 내지 제180조.

운영과 관련된 사항에 대하여 ACMA에 조사를 지시할 수 있다.

조사의 개시에 대한 공식적인 요건은 존재하지 않는다. 공중이나 민원인, 기타 이해관계인에게도 조사개시에 대하여 통지할 필요가 없다. 조사를 수행한다는 것은 ACMA가 다양한 출처로부터 정보, 서류 및 기타 증거를 수집한다는 의미이다. ACMA는 특정 문제에 대한 답변을 구할 수도 있고 특정 사안에 대한 의견진술을 요청할 수도 있다. ACMA는 자발적으로 증거를 제공하도록 요청할 수 있으며, 증거의 제작을 요구할 수 있는 권한도 가지고 있다.

나) 청문권한

ACMA는 자신의 임무 수행에 필요한 정보를 수집하기 위하여 청문을 할 수 있다.¹⁰⁵⁾ 주무장관도 관련법령의 적법한 집행을 위하여 필요하다고 인정한 경우 청문을 지시할 수 있다. 그러나 ACMA는 그의 임무를 수행하거나 권한을 행사할 때 청문보다는 조사를 할 가능성이 크다. 청문은 대개 신속하게 그리고 가장 경제적으로 정보를 획득할 수 있는 방법이 아니기 때문이다.¹⁰⁶⁾ 청문을 하는 경우에는 가능한 최소한의 절차와 형식으로 법에서 요구하는 바와 같이 신속하고 경제적으로, ACMA가 허용하는 사안을 적절하게 고려하여, 진행하여야 한다. 청문 시 ACMA는 증거법(rules of evidence)의 적용을 받지 않는다.

청문은 통상적으로는 공개로 진행되어야 한다. 다만, 청문에서 제시되는 증거나 야기될 수 있는 문제가 기밀의 성질을 가지거나 법의 적법한 집행에 공개 청문이 도움이 되지 않는다고 ACMA가 판단한 경우에는 비공개로 진행될 수 있다. 청문이 공개로 진행되면, ACMA는 공중에게 청문의 진행에 대하여 합리적인 방법으로 통지를 해야 한다. 비공개로 청문이 진행되는 경우에는, ACMA는 참석자를 정하여 지시하여야 하고, 청문에서 제시되는 증거나 기타 자료의 공개를 제한

105) 방송서비스법 제181조 내지 제199조.

106) Des Butler & Sharon Rodrick, AUSTRALIAN MEDIA LAW, 3rd ed. Lawbook Co., 2007, p.617, 각주 623.

할 수 있다. 청문이 공개로 진행되는 경우에도 청문에서 제시되는 증거나 기타 자료가 기밀성을 가진다고 인정한 경우에는 그에 대한 공표를 금지하거나 공개를 제한할 수 있다. 청문에 참여하고자 하는 사람은 다른 사람의 조력을 받을 수 있다. ACMA는 대리인 없이 청문에 참여하는 사람이 불이익을 당하지 않도록 최대한 노력하여야 한다.

ACMA는 조사나 청문 시 관계인을 소환하여 질문에 답변하거나 문서나 기타 관련 자료의 제작을 요구할 수 있으며 및 선서나 선언을 한 후 증인을 심문할 수 있다. 조사를 목적으로 심문하는 경우에는 비공개로 진행되어야 한다. 그러나 심문의 대상자는 변호사를 동반할 수 있으며, 심문기록은 반드시 작성되어야 한다. ACMA는 청문과 조사에 관한 보고서를 작성해야 한다.

다) 기록관리규칙 제정권한

통신법에서는 특별히 ACMA에게 기록관리(record-keeping)규칙을 제정할 수 있는 권한을 부여하였다.¹⁰⁷⁾ 기록관리규칙이란 특정 망소유통신사업자나 통신서비스제공사업자에게 그들의 사업 수행의 감시 및 보편적 서비스와 관련된 기록의 유지와 보관을 요구하는 규칙이다. 해당 사업자는 기록관리규칙을 반드시 준수하여야 한다. 기록관리규칙을 준수하기 위하여 허위 기록을 제작하는 경우 기소되어 별금형에 처해진다.¹⁰⁸⁾

라) 기타 권한

통신법은 브로드밴드 통신망과 관련된 정보수집에 관하여 별도의 규정을 마련해 놓고 있으나 여기서는 다루지 않는다.¹⁰⁹⁾ 참고로 ACMA는 정보수집권한을 행

107) 통신법 제520조 및 통신법 제529조. 기록관리규칙에는 특정 사업자의 상호나 그 룹명이 명시된다.

108) 통신법 제531조.

109) 통신법 Part 27A - Information relating to a broadband telecommunications network (제531A조 ~제531Q조. 주요 내용을 간략하게 요약하면 망소유통신사업자는 보호되는 망소유통신사업자 정보(protected carrier information)를 승인받은 정보관

사하여 제작된 문서(사본 포함)를 검사(inspect)할 수 있으며 그에 대한 사본을 제작하거나 제작된 사본을 간직할 수 있다.¹¹⁰⁾ ACMA는 서류를 필요한 기간 동안 간직할 수 있으며 그 서류에 대한 소유권을 가진 자에게 원본과 동일하다고 공증된 사본을 제공할 수 있다. 공증된 사본이 제공될 때까지, ACMA는 적절한 시간과 장소에서 그 서류의 소유권을 가진 자나 그의 승인을 받은 자가 그 서류를 검사하거나 사본을 제작하는 것을 허용하여야 한다.¹¹¹⁾

마) 조사 및 청문과 관련된 법적 보호

청문을 진행하는 패널의 구성원을 방해하는 행위, 청문을 방해하는 행위 및 본질적으로 법정모독에 해당하는 모든 행위는 위법행위(offence)이다.¹¹²⁾ 나아가 청문의 증인이 합리적인 사유 없이 청문에 참석하지 않거나, 요구되는 선언, 답변 또는 문서의 제작을 거부하거나 하지 않는 경우 이는 위법행위(offence)에 해당하며 벌금이 부과된다.¹¹³⁾ 방송서비스법은 질문에 대한 답변이나 문서의 제작으로 인해 자신이 유죄인 것처럼 보이게 할 수 있는 경우에는 이를 거부할 수 있는 합리적인 사유라고 인정하고 있다. 또한 기자가 청문에서 요구하는 질문에 대한 답변이나 문서의 제작으로 인해 그에게 비밀리에 TV 또는 라디오 프로그램이나 데이터캐스팅 콘텐츠에 사용된 정보를 제공한 사람의 신분을 노출할 수 있는 경우에 이를 거부하는 것은 합리적인 사유에 해당한다고 인정하고 있다. 통신법에

(authorised information officer)에게 반드시 제공하여야 한다. 보호되는 망소유통신사업자 정보는 법에서 허용하는 경우 이외에 공개되거나 사용되어서는 아니 된다. 이러한 정보는 브로드밴드에 통신을 전송할 수 있는 통신망의 설치 및 개발에 관한 제안이나 이와 관련한 사업자의 제안 등에 대하여 연방차원의 행위를 고려하기 위하여 주무장관이나 기타 공무원에게 공개될 수 있다. 또한 제안서 작성 등을 위해 사업자의 임원에게고 공개될 수 있다.

110) 통신법 제527조.

111) 통신법 제528조. 공증된 사본은 진본처럼 모든 법원과 재판소에서 증거로 수령된다.

112) 방송서비스법 제201조.

113) 방송서비스법 제202조.

서는, 방송법과는 달리, ACMA가 정보수집권한을 행사하여 개인에게 정보, 증거 또는 서류를 요청한 경우에, 이러한 요청을 이행함으로 인해 자신이 유죄인이 되거나 또는 벌금형에 처해질 가능성이 있다는 주장은 합리적인 거부사유가 되지 않는다.¹¹⁴⁾ 다만 ACMA의 요청에 의하여 제공한 정보, 증거, 서류로 인하여 직간접적으로 획득된 정보, 서류 및 물건은 ACMA의 요청을 이행한 개인을 상대로 제기된 형사소송¹¹⁵⁾과 민사소송¹¹⁶⁾에서 증거로 인정되지 않는다.¹¹⁷⁾

조사나 청문에 참여하는 모든 사람은 - 청문을 수행하는 패널 구성원, 청문에서 대리하는 변호사, 청문에 소환된 사람 또는 조사나 청문에서 증거를 제공하거나 문서를 제작하는 사람 등 - 각각 1심법원의 판사, 1심법원에서 사건을 대리하는 변호사, 1심법원 소송의 증인이 누리는 보호와 면책(protects and immunities)을 누린다.¹¹⁸⁾ ACMA는 조사 또는 청문의 속기나 보고서 공표와 관련하여 민사 또는 형사상의 책임으로부터 보호된다.¹¹⁹⁾

3) 조사절차

가) 통신법상의 조사절차

① 조사의 대상

ACMA는 1997년 통신법, 1999년 소비자보호 및 서비스기준에 관한 통신법 및 동 시행령, 2003년 스팸방지법 및 동 시행령, 또는 2006년 스팸전화방지법 및 동 시행령의 위반을 의심할 이유가 있는 경우, 민원이 제기된 경우, 또는 기타

114) 통신법 제524조 제1항.

115) 다만 ACMA가 정보를 획득하기 위하여 발부한 고지서에 응하지 않거나 허위 또는 오인적인 정보나 증거를 제공한 이유로 제기된 형사소송은 제외한다.

116) ACMA가 정보수집권한을 행사하여 발급한 고지서의 요건을 위반한 이유로 벌금을 부과하기 위하여 제기된 민사소송에 한한다.

117) 통신법 제524조 제2항.

118) 방송서비스법 제200조. 청문에서는 법률전문가특권과 같은 보통법의 면책특권도 주장될 수 있다.

119) 방송서비스법 제203조.

ACMA의 조사가 바람직하다고 생각되는 모든 사건에 대하여 조사를 할 수 있다.¹²⁰⁾ 그러나 조사의 대상이 ACMA의 임무수행과 관련이 없는 경우에는 조사를 수행해서는 아니 된다.¹²¹⁾ ACMA는 주무장관의 요청 시 통신법 제508조에 규정한 사항¹²²⁾이나 망소유통신사업자의 통신서비스(carriage service)에 관한 사항, 또는 통신 산업에 관한 사항에 대해서는 반드시 조사를 해야 한다.¹²³⁾ 이하에서 민원에 의한 조사를 중심으로 통신법상의 조사 절차를 검토한다.

② 사전질의

ACMA에 민원이 제기되면, ACMA는 그 민원에 관련된 사건을 조사할 권한이 있는지 여부 또는 재량으로 그 사건을 조사해야 하는지 여부를 결정하기 위하여 피민원인에게 사전 질의(preliminary inquiries)를 할 수 있다.¹²⁴⁾

③ 조사의 수행

민원과 관련된 사건의 조사를 개시하기 전에, ACMA는 피민원인에게 당해 사건이 조사의 대상임을 알려야 한다.¹²⁵⁾ 그러나 조사의 대상이 2003년 스팸방지법이나 동 시행령, 2006년 스팸전화방지법이나 동 시행령(이하 ‘스팸방지법 등’이라 한다.)의 위반가능성에 관한 것이고 피민원인에게 조사의 개시를 알리면 그가 위반과 관련된 것을 은닉, 분실 또는 파괴할 우려가 있다고 믿을 만한 합리적인 근

120) 통신법 제510조 제1항.

121) 통신법 제510조 제2항.

122) 통신법 제508조, 통신법 위반, 1999년 소비자보호 및 서비스기준에 관한 통신법(이하 TCPSS법)과 동 시행령의 위반, 2003년 스팸방지법 및 동 시행령의 위반, 2006년 스팸전화방지법 및 동 시행령의 위반, 등록 규약의 위반, 통신서비스제공자의 1999년 통신(소비자보호및서비스기준)법상의 의무위반 행위, 통신서비스의 제공 또는 거부 또는 미제공 관련 사항, 고객장치의 접속 또는 접속거부 또는 미접속 관련 사항, ACMA의 통신업무 성과 또는 ACMA의 통신규제권한의 행사 관련 사항 등. 다만 콘텐츠 서비스의 콘텐츠 관련 사항은 제외된다.

123) 통신법 제510조 제3항.

124) 통신법 제511조.

125) 통신법 제512조 제1항.

거가 있는 경우 ACMA는 피민원인에게 당해 사건이 조사의 대상임을 알리지 않아도 된다.¹²⁶⁾

조사는 ACMA가 적절하다고 생각한 방식으로 수행된다.¹²⁷⁾ ACMA는 조사를 위하여 적정인이라고 판단한 사람으로부터 정보를 획득할 수 있으며 질의(inquiry)도 할 수 있다.¹²⁸⁾ 일반적으로 누구든지 ACMA의 업무수행과 권한 행사에 관련된 정보나 문서를 가지고 있다고 믿을 만한 근거가 있으며, 그가 그러한 증거를 제공할만한 능력이 있다고 믿을 만한 근거가 있는 경우, ACMA는 그에게 서면으로 고지서를 송부하여 그 고지서에 명시된 기간 내에 고지서에 명시한 형식과 방법으로 관련 정보의 제공이나 문서(사본)의 제작을 요구한다. 또한 그에게 고지서에 명시된 시간과 장소에 출석하여 증거를 구술이나 서면으로 제공하거나 문서를 제작하도록 요구할 수 있다.¹²⁹⁾ 이러한 고지서를 받은 당사자는 반드시 이에 응해야 한다. 고지서에는 이 고지서의 요구사항을 이행하는 것이 의무이며, 이를 준수하지 않으면 위법행위로 처벌을 받으며 허위나 오인적인 정보나 증거를 제공하는 경우 징역 12개월에 처해질 수 있음을 명시하여야 한다.¹³⁰⁾ 사업자가 아닌 개인이 ACMA가 발급한 고지서에 응하여 서류의 사본을 제작한 경우에는 이에 대한 합리적인 보상을 받을 수 있다.¹³¹⁾

조사와 관련하여 민원인이나 피민원인에게 의견 진술기회를 제공할 필요는 없다. 다만, 조사결과 민원인이나 피민원인에게 불리한 결론을 내려야 하는 경우, 그러한 결론을 내리기 전에 해당 민원인이나 피민원인에게 당해 조사와 관련된 사건에 대하여 의견 제출의 기회를 제공하여야 한다.¹³²⁾ 그러나 ACMA는 사건이

126) 통신법 제512조 제1항.

127) 통신법 제512조 제2항.

128) 통신법 제512조 제3항.

129) 통신법 제512조 및 제513조.

130) 사업자에게 발급되는 고지서는 이와 유사한 취지의 내용으로 통신법 제521조 제4항 및 제5항의 사항을 포함해야 한다.

131) 통신법 제523조.

스팸방지법 등의 위반가능성에 관한 것이고, 피민원인에게 의견 제출의 기회를 제공하는 것이 위반과 관련된 것을 은닉, 분실 또는 파괴하는 결과를 초래할 우려가 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우에는 피민원인에게 의견 제출의 기회를 제공하지 않아도 된다.¹³³⁾

ACMA가 민원과 관련된 사건을 조사하지 않기로 하거나 또는 조사를 더 진행하지 않기로 결정한 경우에는 ACMA가 적절하다고 생각한 방식으로 가능한 신속하게 이러한 결정사실과 그 이유를 민원인과 피민원인에게 알려야 한다. 그러나 사건이 스팸방지법 등의 위반 가능성에 관한 것이고 피민원인에게 이러한 결정을 알리는 것이 위반과 관련된 것을 은닉, 분실 또는 파괴하는 결과를 초래할 우려가 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우 ACMA는 피민원인에게 이러한 결정과 그 이유를 알리지 않아도 된다.¹³⁴⁾

④ 음부즈만, TIO, ACCC, 정보위원회로의 사건 이송

민원과 관련된 사건의 조사를 개시하기 전에 또는 개시한 후에, ACMA가 다른 기관이 그 사건을 맡는다면 보다 편리하고 효과적으로 그 사건이 처리될 수 있다고 판단한 경우에는, 그 사건의 조사를 개시하지 않거나 조사의 중지를 결정할 수 있으며¹³⁵⁾, 그 사건을 다른 기관으로 이송할 수 있다. ACMA가 사건을 이송 할 수 있는 기관으로는 음부즈만¹³⁶⁾, TIO 또는 등록된 자율규약이나 기준에 의하여 민원처리를 담당하는 조직, ACCC¹³⁷⁾, 정보위원회(Information Commissioner)¹³⁸⁾ 등이 있다. ACMA가 타 기관으로 민원사건의 이송을 결정하

132) 통신법 제512조 제4항 및 제5항.

133) 통신법 제512조 제6항.

134) 통신법 제513조.

135) 통신법 제514조 제1항, 제155조 제1항 및 제155A조 제2항.

136) Ombudsman Act 1976에 의해 설치되었다.

137) 통신법 제515조 제1항.

138) 정보위원회에는 텔레마케팅이나 팩스마케팅에 관한 등록된 산업자율규약이나 산업기준의 위반에 관한 민원 또는 스팸방지법 등의 위반에 관한 민원이 주로 이

면, 민원인에게 이송 사실을 서면으로 통지하여야 한다.¹³⁹⁾ 사건 이송 시 ACMA가 보유하거나 통제하고 있는 민원과 관련된 정보나 서류를 해당 기관에게 함께 송부하여야 한다.¹⁴⁰⁾

ACCC는 ACMA로부터 이송 받은 사건을 조사할 수 있으며 조사를 하기로 결정한 경우에는 조사의 수행방식과 조사 결과 내려진 결론, 결론의 근거가 된 증거 및 기타 자료 및 ACCC가 적절하다고 생각한 조사와 관련된 사건 또는 조사에서 제기된 기타 사건에 대하여 ACMA에 보고하여야 한다.¹⁴¹⁾ ACCC가 이송 받은 사건을 조사하지 않기로 결정한 경우, 그러한 결정과 그 이유에 대하여 ACMA에 서면으로 통지하여야 한다.¹⁴²⁾

⑤ 조사보고서

조사를 종결한 후, ACMA는 주무장관에 요청에 의하여 조사를 한 경우에는 조사보고서를 반드시 작성하여 주무장관에게 제출하여야 한다. 그 외의 경우에는 조사보고서의 작성과 주무장관 제출 여부는 ACMA의 재량이다.¹⁴³⁾ 조사보고서에는 당해 조사의 수행방식, 조사 결과 내린 ACMA의 결론, 그 결론의 근거가 된 증거 및 기타 자료, 및 ACMA가 적절하다고 생각한 또는 주무장관이 지시한 조사와 관련된 사건 또는 조사 중에 발생한 사건을 반드시 포함하여야 한다.¹⁴⁴⁾

⑥ 조사보고서의 공표

조사보고서의 공표(publication)는 원칙적으로 ACMA의 재량이다. 다만 주무장관의 요청에 의하여 조사를 하여 조사보고서를 작성한 경우에는 주무장관이

송된다. 통신법 제155A조 제1항.

139) 통신법 제514조 제2항, 제155조 제2항 및 제155A조 제3항.

140) 통신법 제514조 제3항 및 제155조 제2항.

141) 통신법 제155조 제3항.

142) 통신법 제155조 제4항.

143) 통신법 제516조 제1항 및 제2항.

144) 통신법 제516조 제3항.

ACMA에 조사보고서의 공표를 지시할 수 있으며, 이 경우 ACMA는 해당 조사보고서를 공표하여야 한다. 그러나 이러한 지시가 없는 경우에는 조사보고서를 공표하여서는 아니 된다.¹⁴⁵⁾

조사보고서의 공표나 공개(disclosure)가 기밀내용을 공개하거나 누군가의 공정한 재판을 훼손할 우려가 있는 경우, ACMA는 조사보고서 또는 조사보고서의 일부 내용을 공표하거나 업무상 관련이 있는 사람에게 공개하지 않을 수 있다.¹⁴⁶⁾ 나아가 ACMA는 조사보고서의 공표로 인해 누군가(사망한 사람도 포함)의 개인정보가 비합리적으로 공개되게 된다면 그 조사보고서나 조사보고서의 일부 내용을 공표하지 않을 수 있다.¹⁴⁷⁾

조사보고서 또는 조사보고서의 일부 내용이 누군가의 이익에 악영향을 초래하거나 초래할 우려가 있는 경우에는 당사자가 구술이나 서면으로 의견을 제출할 수 있도록 합리적인 기간(30일을 초과하여서는 아니 된다)을 제공하여야 한다. 의견 제출 기회의 제공 없이 그 조사보고서나 조사보고서의 일부 내용을 공표하여서는 아니 된다.¹⁴⁸⁾ 다만, 사건이 스팸방지법 등의 위반가능성에 관한 것이고 합리적인 의견 제출 기간을 제공하는 것이 위반과 관련된 것을 은닉, 분실 또는 파괴하는 결과를 초래할 우려가 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우 ACMA는 그 당사자에게 의견 제출의 기회를 제공하지 않을 수 있다.¹⁴⁹⁾

선의로 ACMA나 TIO에 민원을 제기하거나 ACMA의 조사와 관련하여 또는 TIO의 민원 처리와 관련하여 진술을 하거나 서류나 정보를 제공하였다는 이유로 다른 사람이 자신이 입은 재산상의 손실, 손해 또는 상해 등에 대하여 민사소송을 제기할 수 없다.¹⁵⁰⁾ 다만 망소유통신사업자나 TIO제도에 참여하는 사업자가

145) 통신법 제517조 제1항 내지 제3항.

146) 통신법 제517조 제4항.

147) 통신법 제517조 제5항.

148) 통신법 제518조 제1항 및 제2항.

149) 통신법 제518조 제3항.

진술을 하였거나 서류나 정보를 제공한 경우에는 이와 같은 보호를 받지 못한다.¹⁵¹⁾

나) 방송서비스법상의 조사절차

방송서비스법상의 조사절차는 통신법상의 절차와 유사하다. 따라서 이하에서는 ACMA가 방송서비스법상 조사와 관련하여 발간한 규제 지침서¹⁵²⁾의 내용을 토대로 통신법상의 조사절차와 다른 점이나 생략된 부분을 중심으로 살펴보기로 한다.

① 증거 기준

ACMA가 관계법령에 의하여 수행하는 조사에서는 입증책임 내지 입증부담이 존재하지 않는다. 입증책임은 대심주의에 입각한 사법 절차에서 사용되는 개념이다. ACMA는 행정결정을 내리는 기관이기 때문에 ACMA가 수행하는 조사의 성질은 규문주의적(inquisitorial)이다. 따라서 ACMA는 질의를 하고, 다양한 출처로부터 증거를 획득한다. 또한 행정결정을 내리는 기관으로서 ACMA는 논리적으로 증거적 가치가 있는 자료를 고려할 권한을 가진다. 그 증거에 얼마만큼의 가치를 부여할 지 여부는 ACMA가 사건의 사실관계와 정황에 비추어 평가한다. 이때 ACMA는 그 결론의 결과의 성질과 중대성을 함께 고려하여 한다.

② 조사의 수행

조사에서 다루는 사안은 중대성과 복잡성에 있어서 매우 다양하기 때문에 ACMA의 절차는 유연하여야 한다. 어떠한 증거를 찾아야 하고 필요한 지 여부는 조사 대상에 따라 달라진다. 예컨대 산업자율규약의 위반으로 인하여 조사가 개

150) 통신법 제519조 제1항.

151) 통신법 제519조 제2항.

152) ACAM, Regulatory guide-No. 2 "Purpose of an investigation under the Broadcasting Services Act 1992", ISSUED FEBRUARY 2011.

시된 경우, 대개는 민원인이 ACMA에 그동안 사업자와 교환한 서신의 사본을 제출한다. 만약 그러한 서신을 제출하지 않는 경우, ACMA는 사업자에게 서면으로 그러한 서신의 사본과, 방송의 경우, 방송 프로그램의 사본을 요청할 수 있다. 경우에 따라서는 이러한 증거만으로도 ACMA는 민원의 실체에 대해 견해를 형성할 수 있다. 다른 복잡한 조사에서는 다양한 정보원으로부터의 증거획득이 요구될 수 있다. ACMA는 특정 질의를 통해 답변을 요구하거나 특정 사안에 대한 의견진술을 요청할 수 있다. 이는 자발적으로 이루어질 수도 있고, 증거제작 고지서의 발급을 통해 강제적으로 이루어질 수도 있다.

ACMA는 합리적인 시간 내에 조사를 완료해야 한다.¹⁵³⁾ 일반적으로 ACMA는 질의에 대한 답변시간을 명시한다. ACMA는 조사에 관한 결정을 ACMA가 수집한 정보와 증거를 바탕으로 내린다. 조사를 진행하면서 ACMA는 관련 방송사업자에게 사안을 철저하게 설명하고 그들의 주장을 뒷받침하는 증거의 제공을 요구한다. 따라서 제공된 증거와 자료에 의해 ACMA는 신속하게 정보에 기반을 둔 결정을 내릴 수 있다. 경우에 따라서는 증거의 부재가 증거적 가치가 있는 경우가 있다. 따라서 관련 정보를 제공할 수 있는 기회가 주어졌을 때, 이해관계인은 ACMA에게 관련 정보를 제공하는 것이 중요하다. 만약 증거 및 의견 제출 기간이 경과하였는데 관련 자료를 제출하지 않았다면, ACMA는 그러한 증거나 의견 없이 결정을 내릴 수 있다.

③ 조사보고서

주무장관의 지시에 따라 조사가 개시된 경우, ACMA는 조사보고서를 작성하여야 하니¹⁵⁴⁾ 그 외의 경우에 조사보고서의 작성은 ACMA의 재량이다.¹⁵⁵⁾ 민원이

153) 방송의 경우 특히 커뮤니티 방송에 관한 조사의 경우 12주내에 조사를 완료해야 한다. 그러나 사안이 복잡하거나 다수의 사업자가 관계된 경우에는 시간이 더 걸릴 수 있다.

154) 방송서비스법 제178조 제1항.

155) 방송서비스법 제153조 제1항 및 제178조 제1항.

제기에 되어 개시된 조사에 대해서는 조사보고서를 작성하는 것이 관행이다.¹⁵⁶⁾ 조사보고서는 통상적으로 ACMA의 웹사이트에 게재된다. 조사결과 위반행위가 없다고 결론이 내려지면 민원의 구체적인 내용과 조사의 결과는 ACMA의 웹사이트와 ACMA의 월간 공개자료 페이지 및 ACMA의 연차보고서에 공개된다. 반대로 만약 조사 결과 위반행위가 있다고 밝혀지면, ACMA의 일반적인 관행은 언론에 이를 공개하는 것이다. 언론에는 사업자가 취한 시정조치에 관한 세부사항과 ACMA가 취한 집행조치도 함께 공개한다. 이는 면허 갱신 시 반영된다.

다. 제재 조치

1) 개요

조사가 완료되면 조사 결과에 비추어 그에 적절한 제재조치가 내려진다. ACMA는 관할 법령의 위반행위에 대하여 취할 수 있는 제재조치는 크게 행정조치와 민사소송, 형사소송으로 나눌 수 있다. 이하에서는 행정조치로서 면허의 정지 및 취소, 시정지시, 동의명령, 위반고지를 검토하고, 민사소송과 형사소송을 간략하게 살펴보기로 한다.

2) 행정조치

가) 면허의 정지 및 취소

ACMA는 특정 상황에서 면허를 정지하거나 취소할 수 있다. 관련 규정에서 이러한 권한을 사용할 수 있는 전제 조건을 정하고 있다.¹⁵⁷⁾ ACMA가 면허의 정지나 취소가 적절한 조치라고 견해를 형성한 경우, ACMA는 문제의 사안을 확인하고, 관련 당사자에게 면허가 정지 또는 취소 될 수 있음을 통지하고, 당사자가

156) 조사가 종결되면, ACMA는 민원인에게 그 결과를 통보하고 조서의 사본을 관련 사업자에게 제공한다. 이는 서신이나 보고서의 방식으로 이루어질 수 있다.

157) 참고로, ACMA는 외무부 장관으로부터 국제방송면허권자에 대하여 특정한 조치를 취하라는 지시(공식경고 포함)를 받을 수 있다. 이 경우 ACMA는 그 지시에 반드시 따라야 한다.

의견을 제출할 수 있는 기회를 주어야 한다. 일반적으로 사전통지문에 의견 진술 시간을 명시한다. 일반적으로 ACMA는 면허의 정지 또는 취소 조치를 공표한다.

나) 시정지시 (Remedial Direction)¹⁵⁸⁾

① 개관

시정지시는 신속하고 효과적인 구제를 가져오기 때문에 ACMA가 취할 수 있는 다양한 이행확보수단 중에서 가장 중요하고 효과적인 수단 중 하나이다. 시정지시는 면허조건, 산업자율규약, 산업기준, 서비스제공자규칙의 위반이나 허용불가능한 미디어 다양성의 존재, 3자간 통제 등에 대하여 발할 수 있다.¹⁵⁹⁾ ACMA는 문제의 사건이나 상황이 중단되거나 반복되지 않도록 필요한 조치를 명시한 서면 지시를 발할 수 있다. 모든 시정지시는 서면으로 해야 한다. 시정지시 전에 공식경고가 선행되어야 하는 경우가 있다. 그러나 공식경고가 시정지시의 선행 요건은 아니다. 시정지시를 불이행한 경우 법원에 의해 민사벌금(또는 과징금 civil penalty) 명령이 부과되거나¹⁶⁰⁾ 형사상 유죄판결이 내려질 수 있다.¹⁶¹⁾ 나아가 ACMA는 시정지시를 위반한 면허권자의 면허를 정지하거나 취소할 수 있다.¹⁶²⁾

158) ACMA, Regulatory guide - No. 4, Remedial directions, ISSUED AUGUST 2011.

159) ACMA는 1992년 방송서비스법, 2001년 인터넷게임법, 1997년 통신법 및 1999년 소비자보호 및 서비스 기준에 관한 통신법(TCPSS법)에 의하여 시정지시 권한을 가진다. 구체적으로 방송서비스법 제121FJB조 제1항, 제141조 제1항, 제3항, 제4항 및 제6항; 별표 5 제83조, 별표 6 제53조 및 별표 7 제108조; 통신법 제69조, 제102조 및 제295S조; 인터넷게임법 제56조 및 TCPSS법 제118조 참조. 또한 ACMA는 통신법 제121조에 의하여 등록된 산업자율규약을 준수하도록 지시할 수 있는 권한을 가진다.

160) 통신법 제68조 제3항 및 제101조 제3항, 방송서비스법 제61AR조 및 제142A조, 별표 6 제53조 제7항 및 별표 7 제108조 제7항, TCPSS법 제118조 제5항 참조.

161) 방송서비스법 제61AQ조 및 제142조, 별표 5 제83조 제4항, 별표 6 제53조 제4항 및 별표 7 제108조 제4항; 및 인터넷게임법 제56조 제4항 및 제57조. 위법행위에 대한 기소여부는 검찰에 재량이다.

② 시정지시의 내용

ACMA가 반드시 이행하여야 하는 행위로 지시할 수 있는 행위는 사실관계와 관련 조항의 요건 및 위반행위의 성질과 정황 또는 시정지시를 발하게 한 사건 등에 비추어 결정된다. 시정지시의 근거조항은 반드시 이행하여야 하는 행위로 ACMA가 지시할 수 있는 행위의 예를 열거하고 있다.¹⁶³⁾ 참고로 이러한 예를 규정하고 있는 조항은 예시조항에 불과하고 이 예들은 비구속적이다. ACMA가 지시하는 행위는 다단계 행위일 수도 있다. ACMA가 시정지시를 통해 지시하는 행위는 명확하게 기술되어야 하고, 이행 기간 내에 합리적으로 이행가능한 것이어야 하며, 객관적으로 평가 및 테스트될 수 있는 것이어야 한다.

ACMA는 관련 당사자에게 단순히 기존의 법적 의무를 준수하라는 내용의 지시는 발하지 않는다. 포괄적인 시정지시권한은 ACMA로 하여금 개별 사건에 적절하게 시정지시의 내용을 재단할 수 있도록 한다. ACMA가 내릴 수 있는 시정지시의 유형은 다음과 같다.

- 면허조건 또는 서비스제공자규칙의 이행을 감시할 수 있는 행정 체계 및 의무이행절차의 개발 및 시행
- 정기적인 감사, 운영자 또는 위원회 회의, 직원교육 제공, 특정 프로그램 및 아이템의 편성 등 특정한 실무관행이나 절차의 도입
- ACMA 또는 이사회에 면허조건이나 서비스제공자규칙을 준수하기 위하여 시행된 조치에 관한 정기적인 보고, 프로그램 또는 미팅 스케줄 사본 제출 등 ACMA에 보고서 또는 정보 제공
- 부정확하거나 오인적인 정보의 제거, 웹사이트에 게재된 정보의 수정, 법인단체의 정관 중 목적과 구성원에 관한 조항의 재검토 및 개정 등 정보의 수정, 개정 또는 제거

162) 방송서비스법 제143조 및 별표 6 제54조.

163) 통신법 제69조 및 제102조, 방송법 제61AN조.

③ 이행기간

ACMA의 시정지시에는 이행기간이 명시된다. 이행기간은 사실관계와 ACMA가 지시하는 행위가 가지는 복잡성과 상업적 민감성을 고려하여 정해진다.¹⁶⁴⁾ 시정지시를 받은 당사자는 이행기간의 연장을 신청할 수 있다.¹⁶⁵⁾ 일반적으로 ACMA는 연장신청을 허용한다. 다만, 시정지시를 불이행한 경우 ACMA가 추가적인 제재조치를 시작하게 되므로, 이행기간 연장 신청은 시정지시에 명시된 이행종료일 전에 이루어져야 한다.¹⁶⁶⁾ 신청인은 연장 신청의 근거와 연장 받고자 하는 기간을 신청서에 기재하여 관련 시정지시를 담당한 ACMA의 직원에게 제출하여야 한다. 일반적으로 연장허락 여부는 사실관계에 달려있다.

④ 시정지시의 취소 또는 변경 요청

a. 법정 재심사 권리

통신법은 동법 제69조(면허조건 위반) 및 제102조(서비스 제공자 규칙 위반)에 의하여 내려진 시정지시에 대하여 ACMA에 재심사를 요청할 수 있는 법적 근거 마련하고 있다. 나아가 ACMA의 재심사 결정에 대하여 이의가 있는 경우 행정항고재판소에 이에 대한 불복신청을 할 수 있는 권리를 규정하였다.¹⁶⁷⁾ 다른 법률에는 이와 같은 권리가 존재하지 않는다. 위의 조항에 따라 시정지시를 발급하는 경우 ACMA는 재심사의 신청 절차 등에 관한 사항을 포함시켜야 한다.

b. 비법정 재심사 권리

ACMA의 내부 재심사 권리에 관한 법률 규정이 없는 경우, 연방법원 등에 외

164) 방송서비스법 제61AN조와 제61ANA조는 시정지시의 이행기간을 각각 최대 2년과 12개월로 정하고 있다.

165) 방송서비스법 제61AP조.

166) 방송서비스법 제61AN조 또는 제61ANA조에 의하여 발급된 시정지시의 이행기간에 대한 연장신청은 법에서 정한 기간 내 (이행기간 종료 전 3개월에서 1개월 사이)에 이루어져야 한다.

167) 통신법 Part 29.

부 심사를 청구할 수 있다. 지시의 취소 또는 변경은 통상적으로 외부 심사절차를 통해서 이루어진다. 다만, 예외적인 상황이 존재하는 경우에 ACMA는 재량을 행사하여 시정지시의 취소 또는 변경 요청을 고려할 수 있다.

예외적인 상황은 아래와 같다.

- 관할에 대한 오류가 발생한 경우 (예, 지시가 다른 사업자에게 내려진 경우)
- 수법자의 통제 밖의 사항이 존재하여 당해 지시의 이행을 불가능하게 만드는 경우 (예, 질병이나 재정상황의 변화 등)

재심사 요청은, 가능한 신속하게, 서면으로 이루어져야 하며 해당 지시를 발급한 담당자에게 전달되어야 한다.

⑤ 시정지시의 위반

시정지시를 불이행한 경우 ACMA는 시정지시 위반에 대한 소송 또는 기타 추가 제재조치를 할 수 있다. ACMA는 다음과 같은 사항을 고려하여 시정지시위반에 대한 제재조치를 선택한다.

- 시정지시의 대상인 행위의 성질과 심각성
- 시정지시의 이행 정도와 성질
- 당사자가 제출한 지시 불이행의 사유
- 당사자가 이전 제재조치의 대상인지 여부 및 그 제재조치의 결과
- 소송의 제기가 진행 중인 또는 ACMA가 고려중인 제재조치에 미치는 영향

⑥ 공표

시정지시의 공표 결정은 사건의 정황에 비추어 결정되지만, 일반적으로 ACMA는 시정지시를 공표한다.

다) 동의명령 (Enforcement Undertaking)¹⁶⁸⁾

168) ACMA, Regulatory guide - No. 1, Enforceable Undertakings, ISSUED AUGUST 2010.

① 개관

동의명령은 위반 사업자가 관련 법령이나 산업 규약을 준수하기 위하여 특정 조치의 작위 또는 부작위를 제안하는 약속이다. 이는 협상을 통해 구속력을 가지는 계약으로 ACMA에 의하여 법원에서 집행될 수 있다. 동의명령은 ACMA와 사업자가 화해를 하는 수단이자 사업자가 향후 법 준수에 대하여 ACMA를 만족 시킬 수 있는 수단이라고 볼 수 있다.¹⁶⁹⁾

동의명령은 다음과 같은 이유로 규제집행수단로서 가치를 갖는다. 첫째, 동의명령은 ACMA가 고민하는 사안에 대하여 재단되고 유연한 해결방안을 제시하며, 둘째, 사업자가 사건의 해결에 직접 참여할 수 있으며, 셋째, 소송에 비하여 보다 비용효과적이고 신속한 결과를 가져온다.

동의명령은 ACMA가 취할 수 있는 공식적인 제재조치와 함께 또는 이를 대신하여 수락될 수 있다. 복잡한 사건은 ACMA가 다루어야 하는 쟁점이 다수인 경우가 빈번하다. ACMA는 일부 쟁점에 대하여는 동의명령을 수락하고 나머지 쟁점에 대하여 기타 구제수단을 사용할 수 있다. ACMA가 다른 구제수단을 고려할 때는 이를 당사자에게 알려야 한다. ACMA의 동의명령 수락 여부는 사건의 사실관계에 달려있다. 특별한 상황에서 동의명령을 수락한 경우를 구속력 있는 선례로 간주해서는 아니 된다.

동의명령의 수락 여부를 결정할 때, ACMA는 일반적으로 다음과 같은 사항을 고려한다.

- 관련 사업자가 위반행위에 대한 ACMA의 우려와 시정행위의 필요성을 공개적으로 인정할 준비가 되어 있는지 여부

169) ACMA는 1992년 방송서비스법, 2003년 스팸방지법, 1992년 전파법 및 1997년 통신법, 1999년 소비자보호 및 서비스기준에 관한 통신법 및 2006년 스팸전화방지법에 의하여 동의명령을 수락할 수 있는 권한이 있다.

- 동의명령의 조항들이 위반행위에 의해 불이익을 당한 사람들에게 효과적인 결과를 가져올지 여부
- 동의명령이 이행될지 여부

② 동의명령 수락에 관한 지침 원칙

ACMA는 동의명령이 적절하고 효과적인 규제 결과를 가져오는 경우 수락을 고려할 수 있다. ACMA는 법원에 과정금 명령을 신청하거나 다른 행정조치¹⁷⁰⁾를 취하는 대신 동의명령의 수락을 고려할 수 있다. ACMA가 금지명령(injunctive relief) 대신 동의명령을 수락하는 동안 긴급한 보호조치가 요구되는 경우에는 법원으로부터 금지명령을 받아야 한다. 따라서 금지명령이 적절한 경우에 동의명령이 제안된 때에는 ACMA가 수락하지 않을 수 있다. 형사범죄에 해당하는 행위는 통상적으로 동의명령의 대상이 되어서는 안 된다는 것이 ACMA의 견해이다.

③ 동의명령의 내용 (Terms)

ACMA는 다음과 같은 경우에 동의명령을 수락하지 않는다.

- ACMA에 조건(terms or conditions)을 부과하거나
- 동의명령을 통해 책임을 부인하고자 하는 경우
- 관련 법령이나 산업자율규약 또는 산업기준 위반에 대한 방어사유(defence)를 성립하고자 하는 경우
- 단순히 법을 준수하는 것인 경우
- 제3자에게 의무를 부과하고자 하는 경우
- 동의명령의 수락이 기밀인 경우

상술한 바와 같이, 동의명령은 사업자와 ACMA가 우려하는 사안에 대한 화해의 수단이자 ACMA가 취할 수 있는 공적 집행 조치에 대한 대안수단으로서 간

170) 예컨대, 면허 조건의 부과, 면허의 정지 또는 취소, 시정지시 또는 위반고지 등.

주되어야 한다. ACMA는 따라서 동의명령의 수락이 기밀이어야 하는 경우에는 이를 수락하지 않는다.

제안된 동의명령의 내용은 다음과 같은 요건을 갖추어야 한다.

- 명시된 조치와 관련 위반행위 사이의 관계를 성립하여야 한다.
- 위반으로 인한 영향 또는 이후 위반이 반복될 위험에 상당해야 한다.
- 쉽게 이해할 수 있어야 한다.
- 시행이 가능하여야 한다.
- 객관적으로 평가되거나 테스트 될 수 있는 조치를 포함하여야 한다.

동의명령의 내용은 물론 관련 대상과 사안에 의해 좌우된다. 아래는 동의명령의 내용의 예이다.

- 충분한 방증이 있는(documented) 의무이행 절차 및 시스템의 개발
- 의무이행 절차 및 시스템의 평가와 보고를 담당하는 독립 감사관의 임명
- 이후의 위반 가능성 축소시키기 위한 특정 실무관행이나 절차의 시행 (예, 생방송 대신 사전녹화 방송의 사용, 정기적인 감사 등)
- 교육훈련 프로그램의 개발 및 시행
- 수령한 금전의 반환, 위반행위에 피해를 입은 사람들의 손실에 대한 피해보상의 지급
- 특정 행위의 자제
- 의무이행을 촉진하기 위하여 또는 이후의 의무위반에 대한 동기부여를 없애기 위하여 동의한 금액의 지출 또는 납부
- 수정사항, 고객 정보 또는 산업별 정보 등 정보의 공표
- 웹사이트나 그 외의 공표물에 게재된 정보의 삭제 또는 해명

동의명령이 작위를 요구하는 경우, 당해 작위의무의 이행 기간을 명시하여야 한다.

④ 동의명령을 제안할 수 있는 주체

동의명령은 개인이나 기업 또는 면허권자가 제안할 수 있다. 기업의 경우 협상권한과 그 기업을 구속할 수 있는 권한을 가진 사람이 동의명령을 제안할 수 있다. ACMA가 잠재적으로 적절하고 효과적인 결과를 가져오는 수단으로 동의명령의 가능성을 논의할 수는 있으나 사업자에게 동의명령의 제안과 체결을 강요하거나 요구할 수 없다. 마찬가지로 ACMA는 사업자에게 동의명령의 수락을 강요할 수 없다. 동의명령의 수락 여부는 사건의 사실관계에 의해 좌우된다. ACMA에 동의명령을 제안하고자 하는 자는 일반적으로 처음부터 ACMA의 담당자에게 동의명령 제안의사를 알려야한다.

⑤ 동의명령을 수락할 수 있는 주체

ACMA 사무관에게 동의명령의 협상권이 주어질 수 있으나 동의명령의 내용을 수락하는 결정은 대개 상임위원회나 ACMA 내 고위 사무관이 내린다. 동의명령이 제안되면, 관련 사건의 사실관계에 비추어 제안된 동의명령이 적절한 규제 효과를 가져올 지 여부는 ACMA가 판단할 사항이다. 동의명령을 제안하는 자는 동의명령서의 초안을 작성하여야 한다. 그러나 동의명령은 ACMA가 작성하여야 효력을 가진다.

⑥ 동의명령의 수락 효과

수락된 동의명령은 ACMA의 웹사이트에 게재되는 것이 ACMA의 관행이다. ACMA는 또한 일반적으로 언론 공개 등을 통해 동의명령의 수락을 공표한다. ACMA는 동의명령을 비밀리에 수락하지 않는다. 다만 상업적으로 민감한 정보나 기밀을 공개할 수 있는 동의명령의 특정 조항을 공표 대상에서 제외시켜 줄 것을 요청할 수 있다. 따라서 공개되어서는 안 되는 특정 조항이 동의명령서의 초안에 포함되어 있다면 ACMA가 동의명령서를 작성하기 전에 이를 반드시 제거하여야 한다.

⑦ 동의명령이 수락된 이후의 변경가능성

동의명령은 변경되거나 철회될 수 있으나 반드시 ACMA의 동의가 있어야 한다. ACMA의 동의 없이 해당 동의명령을 이행하지 않으면 ACMA가 그 동의명령의 집행을 위한 소송을 제기할 수 있다. ACMA는 동의명령을 취소할 수 있다.

a. 변경

변경은 오로지 경미한 사항만 가능하다. 요청된 변경사항이 실질적인 경우, 다시 말해서 본 동의명령의 취지를 변경하는 경우에는 새로운 동의명령을 체결하는 것이 적절하다. 변경은 본 동의명령을 대체하는 것이 아니라 수정하는 것에 불과하기 때문이다. 동의명령의 변경요청은 반드시 서면으로 하여야 한다. 변경요청의 이유를 기재하고 이를 뒷받침하는 자료를 제출하여야 한다. 변경요청은 해당 동의명령을 담당한 ACMA의 사무관에게 하여야 한다.

b. 철회

통상적으로 ACMA는 예외적인 경우에만 동의명령의 철회에 동의한다. 예외적인 상황은 단순히 동의명령을 제출한 자가 이를 철회하고 싶다고 존재하지 않는다. 동의명령이 철회되면, 관련 당사자는 더 이상 동의명령의 내용에 구속되지 않는다. 동의명령의 대상이었던 행위에 관하여 제재조치를 취할지 여부는 ACMA가 판단하여 정한다. 동의명령의 철회는 서면으로 요청되어야 한다. 철회요청의 이유를 제시하여야 하고 이를 뒷받침하는 자료를 제출하여야 한다. 철회요청은 해당 동의명령을 담당한 ACMA의 사무관에게 하여야 한다.

c. 취소

ACMA는 동의명령을 취소할 수 있는 권한을 가진다. 동의명령이 취소되면, 관련 당사자는 더 이상 동의명령의 내용에 구속되지 않으며, 동의명령의 대상이었던 행위에 대하여 제재조치를 취할지 여부는 ACMA가 판단하여 결정한다. 통상적으로 ACMA는 예외적인 경우에만 동의명령을 취소할 수 있다. 예외적인 상황은 ACMA가 위법행위의 성질과 정도에 대하여 오인한 경우 등을 들 수 있다.

d. 공표

동의명령의 수락이 공표되므로 ACMA에 의한 동의명령의 변경, 철회 또는 취소 결정도 공표된다.

⑧ 동의명령 위반 시 효과

ACMA가 동의명령의 내용이 위반되었다고 판단한 경우 연방법원에 소송을 제기할 수 있다. ACMA가 법원에 직접 소송을 제기할 수 있음에도 불구하고, 일반적으로는 먼저 동의명령을 제공한 당사자에게 위반사실을 알린다. 연방법원이 동의명령의 위반사실을 인정한 경우에는 다음과 같은 명령을 내릴 수 있다.

- 동의명령의 이행
- 연방정부에 위반으로 인해 직간접적으로 획득한 재정적 이익에 해당하는 금액을 납부
- 위반으로 인한 손해배상 또는 손실보상

법원은 이외에도 법원이 적절하다고 판단한 다른 명령도 내릴 수 있다.

라) 위반고지(Infringement Notice)¹⁷¹⁾

① 개관

위반고지란 ACMA가 일부 행정적인 상황에서 발급할 수 있는 행정집행구제조치(administrative enforcement remedy)이다. 위반고지는 ACMA와 고지 대상자 모두에게 신속하고 비용편익적인 결과를 가져오기 때문에 가치가 있는 규제집행 수단이다.¹⁷²⁾ 위반고지의 발급은 ACMA가 고지 대상자에게 그가 법을 위반하였다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있음을 알리는 수단이다. 이에 고지 대상자는

171) ACMA, Regulatory guide - No. 5, Infringement notices, ISSUED SEPTEMBER 2011
참조.

172) ACMA는 2006년 스팸전화방지법, 2003년 스팸방지법, 1997년 통신법 및 1992년 방송서비스법을 비롯하여 2001년 통신법 시행령과 1993 전파법 시행령에서 규정한 일정한 경우에 위반고지를 발급할 수 있다.

위반고지에 명시된 벌금을 납부함으로써 사건을 즉시 해결하거나 또는 당해 사건의 해결을 법원에 맡길 수 있다. 위반고지의 근거 법령들은 위반고지에서 명시 할 수 있는 벌금액의 정하고 있다. 법정 위반고지 벌금은 법원에서 부과하는 벌금보다 현저히 적은 금액이다. 따라서 고지 대상자는 위반고지에 명시된 벌금을 납부할 유인을 가진다.

② 위반고지의 발급절차

ACMA는 법에서 정한 경우에만 위반고지를 발급할 수 있다. 따라서 위반고지는 모든 법위반행위에 대하여 집행할 수 있는 제재수단이 아니다. ACMA가 위반 고지를 발급할 수 있는 경우에도 위반고지를 발급할 의무는 없다. 위반고지를 발급하기 전에, 주장되는 위반행위 또는 유사한 위반행위에 대한 공식경고(formal warning)가 선행되어야 한다. 공식경고를 통해 고지 대상자는 주장되는 위반행위에 대한 ACMA의 견해를 공식적으로 알게 된다. 공식경고의 다음 단계로 진행할지 여부는 사실관계에 의하여 결정된다. 즉, 위반고지의 발급 결정은 사건의 사실관계에 좌우된다. 위반고지의 발급에는 엄격한 시간제한이 존재한다(일반적으로 위반행위가 발생한 날로부터 12개월 이내에 발급되어야 한다.).

근거 법령은 위반고지에 반드시 포함되어야 하는 사항을 명시하고 있다. 일반적으로 다음과 같다.

- 위반고지 발급자의 성명
- 위반고지 발급일
- 주장되는 위반행위 또는 위법행위의 성질이나 세부사항
- 부과된 벌금액 및 벌금액의 산정방법
- 벌금의 납부기한 및 납부기한의 연장 요청 방법 설명
- 벌금의 납부방식 및 벌금의 수령 주체
- 위반고지 철회의 요청방법, 철회의 효과 및 결과
- 벌금 납부의 결과

별금 미납의 결과

③ 위반고지 발급 시 고려사항

아래와 같은 경우에 위반고지는 적절한 집행수단이 아닐 수도 있다.

- ACMA가 이전에 고지 대상자에게 유사한 위반행위를 이유로 제재조치를 한 경우
- 위반행위가 연장된 기간에 발생한 경우
- 고지 대상자가 위반의 결과로 인해 타인에게 손해를 끼쳤으나 자신은 재정적 또는 다른 이익을 획득한 경우
- 고지 대상자의 행위가 AMCA가 집행하는 다른 제재조치의 대상이 되는 경우

④ 위반고지 발급에 관한 지침적 원칙

ACMA는 면허 관련 각종 처분, 시정지시 및 동의명령의 수락 등과 같은 다른 행정조치, 민사소송의 제기 또는 형사고발 대신 위반고지의 발급을 고려할 수 있다. ACMA는 위반행위 또는 위법행위가 발생했다고 믿을 만한 합리적인 근거를 가질 수 있도록 충분한 증거와 정보를 수집한 때에 위반고지의 발급을 고려할 수 있다. 필요한 확신이 생기는 시점은 무엇보다 관련 사안의 성질과 복잡성 및 획득한 정보의 증거적 가치에 달려 있다. 상술한 바와 같이 위반고지의 발급에는 엄격한 시간제한이 존재한다. 따라서 위반고지의 발급은 관련 기한이 경과되면 사용가능한 수단이 될 수 없다.

⑤ 위반고지 발급의 주체

ACMA의 위원장과 서면으로 승인을 받은 ACMA의 직원만이 위반고지를 발급 할 수 있다.¹⁷³⁾ 상술한 바와 같이 위반고지를 발급한 사람의 이름은 고지서에 명시된다.

173) 예 방송서비스법 제6조 및 제205ZE조, 통신법 제7조 및 제572L조 등.

⑥ 벌금액

위반고지의 벌금액은 사건이 소송을 발전되면 법원에 의해 부과될 수 있는 벌금액보다 현저하게 적다.¹⁷⁴⁾ ACMA는 위반고지에 벌금액과 벌금액의 산정방법을 명시하여야 한다.

⑦ 납부기한

일반적으로 벌금은 위반고지를 수령한 날로부터 28일 이내에 납부하여야 한다. 이 기간은 연장될 수 있다.¹⁷⁵⁾ 납부기한 연장신청은 납부마감일 전에 이루어져야 하며 각 사건별로 고려된다. 연장신청은 본 위반고지를 발급한 담당관에게 하여야 한다. 연장요청 시 연장하고자 하는 기간 및 연장요청 사유를 명시하여야 한다. 연장이 허가되면 고지 대상자는 서면으로 통지받는다. 새로운 납부마감일까지 벌금을 납부하면 책임이 소멸된다.

⑧ 위반고지의 철회

위반고지는 ACMA의 직권이나 고지 대상자의 요청에 의해 철회될 수 있다. 철회 여부의 결정 시 영향을 미치는 사항은 다음과 같은 사실을 보여주는 추가 정보나 증거가 있는지 여부이다.

- 위반고지의 대상자가 법을 위반하지 않았다는 사실
- 행위가 처음에 믿었던 것보다 더욱 심각하여 그 결과 그 사건은 법원에서 보다 더 적절하게 다루어 질 수 있을 것 같다는 사실

누가 철회 요청을 다룰 것인가의 결정은 사건의 사실관계와 요청의 근거 및 이

174) 사업자가 ACMA의 지시를 이행하지 않은 경우, ACMA는 연방법원에 제소하여 사업자에게 최대 250,000AUD의 과징금 부과 명령을 신청할 수 있다. 만약 위반고지를 발급하면, ACMA 시정지시의 불이행에 대하여 최대 6,600AUD(또는 장관이 정한 다른 금액)의 벌금을 부과할 수 있다. 통신법 제570조 제3항 (b)호 및 제572G 조 제1항 (b)호 참조.

175) 관련 시행령에 의하면, ACMA는 추가 14일을 연장할 수 있다.

유에 비추어 결정된다. 대개 위반고지를 발급한 담당자가 그 요청을 다를 책임자이다. 위반고지의 발급을 담당한 사람으로서 사실적 쟁점을 잘 알기 때문에 철회를 요청하는 이유와 이를 위하여 제시된 새로운 사실이나 정보를 고려하여 정보에 기반을 둔 신속한 결정을 내릴 수 있다. 따라서 철회 요청은 우선 위반고지서에 명시된 담당자에게 하여야 한다. 철회 요청은 일반적으로 위반고지의 발급일로부터 28일 이내에 이루어져야 하며, 요청 시 그 이유를 명시하여야 한다. 벌금을 납부한 후에 위반고지가 철회되면 납부한 벌금은 반환된다. 위반고지가 철회되는 경우, ACMA는 어떠한 추가 제재조치가 적절한지 여부를 고려한다.

⑨ 벌금 납부의 결과

고지 대상자가 위반고지의 벌금을 기간 내에, 즉 고지서 발급일로부터 28일 또는 연장된 납부마감일 전에 납부하면, 위반고지의 내용을 조건으로, 주장된 위반행위 또는 위법행위에 대한 책임이 소멸된다. 따라서 위반고지의 내용을 조건으로, 당해 위반행위 또는 위법행위에 대한 소송이 제기될 수 없다. 다만 납부자체가 위반행위나 위법행위가 있었다는 결론에 해당하는 것은 아니다.

⑩ 벌금 미납부의 결과

벌금을 납부하지 않으면, ACMA는 다른 제재조치를 강구할 것이다. 여기에는 과징금 소송이나 위반고지가 기소 대신 발급된 경우에는, 형사고발도 가능하다. 소송이 시작되면 법원이 주장된 위반행위 내지 위법행위가 있었는지 여부를 결정하고, 어떠한 명령을 내려야 할지 결정한다. 상술한 바와 같이 법원이 부과할 수 있는 벌금은 위반고지에서 부과하는 벌금보다 잠재적으로 현저하게 높은 금액이다. ACMA는 사건의 사실관계에 비추어 취해야 할 조치를 결정한다.

⑪ 공표

일반적으로 ACMA는 위반고지를 공표하지 않는다. 위반고지의 대상자가 이를 준수하지 않은 사실도 공표하지 않는다. 그러나 ACMA는 위반고지를 준수한 사실의 공표는 적절하다고 볼 수 있다. 상술한 바와 같이 벌금의 납부와 함께 위반

행위 또는 위법행위에 대한 당사자의 책임은 소멸된다. 별금의 납부가 위반고지의 대상인 위반행위에 대한 ACMA의 조사를 사실상 종결시킨다. 조사결과에 대한 공표는 교육적이고 억제하는 효과가 있을 수 있다. 공표를 하는 경우에 위반고지 대상자의 신분은 공개하지 않는다.

공표를 해야 하는지 여부를 결정함에 있어 ACMA는 다음과 같은 사항을 다른 제반사정과 함께 고려한다.

- 위반행위의 심각성과 중대성
- 위반고지의 발급을 가져온 행위가 새로운 쟁점을 야기하는지 여부
- 위반고지의 발급을 가져온 행위가 체계적인 또는 산업 전반에 영향을 미치는 문제를 밝혀냈는지 여부

3) 민사소송

가) 민사소송의 제기

관계 법령에서 ACAM는 일정한 경우 민사소송을 제기할 수 있는 재량을 부여하고 있다. 민사소송이 제기된 모든 사건이 법정에서 다투어지지는 않는다. ACMA가 민사소송의 제기가 적절한 집행조치인지 여부를 결정함에 있어서 여러 가지 사항을 고려한다. ACMA가 소송을 고려하거나 수행하는 경우에는 연방의 모델 소송당사자 규칙(Commonwealth's model litigant rules)을 준수하여야 한다. 민사소송의 제기는 사건의 사실관계에 비추어 결정된다.

나) 공표

ACMA는 일반적으로 민사소송이 접수된 경우에 민사소송의 제기에 관하여 공표한다. 일단 소송이 접수되면, ACMA는 일반적으로 소송이 종결될 때까지 소송의 대상에 관한 공개적인 코멘트를 하지 않는다. ACMA는 통상적으로 민사소송(항소 및 상고 포함)의 결과를 공표한다.

4) 형사소송

가) 연방검찰에의 고발

ACMA는 위법행위(offences)를 연방검찰에 고발할 수 있다. ACMA의 고발이 있으면, 연방검찰은 연방의 기소정책¹⁷⁶⁾에 비추어 기소를 하는 것이 적절한 지 여부를 결정하기 위하여 독립적인 증거 심사를 수행한다. 연방검찰에 고발하는 경우에, ACMA는 연방기소정책과 연방검찰과 ACMA사이에 합의된 행정적 약정을 준수하여야 한다. 일반적으로 고발을 결정하는데 있어서 ACMA의 결정적이 고려사항은 특정하고 일반적인 억제효과이다.

나) 공표

ACMA는 연방검찰에 고발한 사실을 공표하지 않는다. 대개 기소의 결과(불복 포함)를 공표한다.

라. 집행

이하에서는 1997년 통신법의 규정을 중심으로 기술기준 및 스팸방지법 등의 위반에 대한 집행절차를 개관한다. ACMA는 집행을 위해 조사관(inspector)을 임명 할 수 있다. ACMA는 행정입법을 통해 또는 관보에 조사관 임명을 게재하는 방식으로 조사관을 임명할 수 있다. 또한 호주연방경찰이나 준주의 경찰인 경우 조사관이 될 수 있다.¹⁷⁷⁾ ACMA는 경찰을 제외한 조사관에게 승인된 형식의 서면으로 신분증을 발급할 수 있다. 조사관은 임기가 끝나면 가능한 신속하게 ACMA에 신분증을 반납해야 한다. 합리적인 사유 없이 신분증을 반납하지 않으면 형사처벌을 받게 된다. 이는 무과실 책임이다.¹⁷⁸⁾

기술기준의 위반에 의한 위법행위와 관련하여서는 수색영장을 발부받아 소유자 또는 점유자의 동의를 얻어 또는 긴급한 상황에 수색을 할 수 있다. 기술기준의

176) <http://www.cdpp.gov.au/Prosecutions/Policy/Part1.aspx>.

177) 통신법 제533조.

178) 통신법 제534조

준수를 감시하기 위한 수색은 접유자의 동의만으로 가능하다. 스팸방지법 등의 위반의 경우 수색영장을 발부받아 소유자나 접유자의 동의를 얻어 수색을 할 수 있으며 스팸방지법령의 준수를 감시하기 위한 수색은 감시영장을 발부받아 접유자의 동의를 얻어 할 수 있다. 조사관은 통신사업자면허의 제작을 요구할 수 있다. 조사관은 또한 스팸방지법령이나 통신법상의 기술기준의 준수와 관련된 정보 제공이나 문서의 제작을 요구할 수 있다. 법원은 기술기준 위반이나 스팸방지법령 위반 등의 위법행위에 사용되거나 관련된 물건에 대한 몰수(forfeiture) 명령을 내릴 수 있다.¹⁷⁹⁾ ACMA는 몰수된 물건의 매매나 기타의 방식으로의 처분을 지시할 수 있다. 처분지시가 있을 때까지 몰수된 물건은 ACMA가 지시하는 방식으로 보관된다.¹⁸⁰⁾

마. 불복절차

ACMA가 내린 결정 중 일부는 ACMA의 내부 재심사를 거쳐 행정항고재판소(AAT)에 의해 심사될 수 있다. 그 대상은 통신법에서 정하고 있다.¹⁸¹⁾ 민원제기에 의해 내려진 제재조치의 결정은 일반적으로 ACMA의 내부 재심사와 ATT의 심사대상에 포함되지 않는다.¹⁸²⁾ 이러한 경우에는 통상적인 외부 심사(review) 절차(연방법원), 즉 사법적 구제수단을 이용해서 불복을 제기할 수 있다.

이하에서는 통신법과 방송서비스법에서 정하고 있는 ACMA의 내부 재심사 및 행정항고재판소를 통한 ACMA의 결정에 대한 불복절차를 살펴본다.

1) 통신법상 불복절차

통신법상 재심사가 가능한 ACMA 결정은 주로 면허와 관련된 것들로 면허의

179) 통신법 제551조.

180) 통신법 제552조.

181) 통신법 별표 4, Part I. 제561조.

182) 통신법 제69조 및 제102조에 의하여 내려진 시정지시만이 ACMA의 재심사의 대상이 된다.

발급 및 부관의 부과 및 변경, 쟁신, 취소 등(이하 ‘면허의 발급 등’이라 한다.)이 포함되고 산업자율규약의 등록도 포함된다.¹⁸³⁾ 신청인이 ACMA에 면허의 발급 등 또는 산업자율규약의 등록을 신청하면, ACMA는 신청을 접수한 날로부터 90일 이내에 결정을 내려야 한다. 만약 이 90일의 기간 동안에 신청인에게 서면으로 추가 정보를 요청한 경우에는 추가 정보를 수령한 날로부터 90일 이내에 결정을 내려야 한다. ACMA가 90일 종료 전에 신청인에게 결정에 대하여 알리지 않으면 신청이 거부된 것으로 간주한다.¹⁸⁴⁾ ACMA가 신청인의 신청을 인용하는 결정을 내리는 경우, 그 결정에 영향을 받는 사람에게 그 결정의 내용을 서면으로 통보하여야 한다.¹⁸⁵⁾ 결정통지문에는 그 결정에 의해 영향을 받는 사람이 그 결정에 만족하지 않으면 통신법 제558조 제1항에 의거하여 ACMA에 재심사를 요구할 수 있다는 설명과 ACMA에 재심사를 신청하였으나 ACMA의 재심사 결정에 만족하지 않은 경우 행정항고재판소(ATT)에 재심사 결정에 대한 심사를 신청할 수 있으며 신청인은 재심사에 대한 ATT의 심사 결정의 이유를 요구할 수 있다는 설명을 포함하여야 한다. 이러한 설명을 포함시키지 않은 것 자체는 당해 결정의 효력에 아무런 영향을 미치지 않는다.

ACMA의 결정에 불만족한 신청인은 ACMA에 그 결정에 대한 재심사를 신청할 수 있다. 신청인은 ACMA가 승인한 양식에 신청 이유를 기재하여 신청한다. 신청은 결정을 통지받은 날로부터 28일 이내에 이루어져야 하며, ACMA는 28일 경과 전·후에 신청기간을 연장할 수 있다.¹⁸⁶⁾ ACMA가 재심사 신청을 접수하면 당해 결정을 재심사하여 그 결정을 인용, 변경 또는 취소하여야 한다.¹⁸⁷⁾ ACMA의 재심사 결정은 본 처분이 처분의 근거법률에 의하여 내려진 것과 같은 효력

183) AAT에 불복할 수 있는 ACMA의 결정은 통신법 별표 4 Part I에 열거되어 있다.

184) 통신법 제556조.

185) 통신법 제557조.

186) 통신법 제558조.

187) 통신법 제559조 제1항.

을 가진다.¹⁸⁸⁾ ACMA는 신청인에게 재심사의 결정과 그 이유를 통지하여야 한다.¹⁸⁹⁾ 통지문에는 ACMA의 재심사 결정에 의하여 영향을 받은 자가 그 결정에 만족하지 않는 때에는 당해 재심사 결정에 대하여 ATT에 불복할 수 있으며, 재심사에 대한 ATT의 심사 결정의 이유를 요구할 수 있다는 설명을 포함하여야 한다. 이러한 설명을 포함시키지 않은 것 자체는 당해 결정의 효력에 아무런 영향을 미치지 않는다.¹⁹⁰⁾

ACMA는 재심사 결정을 그 신청을 접수한 날로부터 90일 이내에 내려야하며, 90일 기간이 경과하기 전에 재심사에 관한 결정을 신청인에게 통보하지 않으면 본 처분을 인용한 것으로 간주한다.¹⁹¹⁾

ACMA의 재심사 결정에 대하여 ATT에 불복 신청을 할 수 있다.¹⁹²⁾

2) 방송서비스법상 불복절차

방송서비스법도 특정인에게 ATT에 방송, 데이터캐스팅, 인터넷과 관련하여 방송서비스법에 의하여 내려진 다수의 결정에 대한 불복을 할 수 있도록 근거규정을 마련하고 있다.¹⁹³⁾ ATT에 불복을 신청할 수 있는 결정은 주로 방송 및 데이터캐스팅 면허와 관련된 결정, 상업방송서비스의 통제, 집단면허조건의 변경, 새로운 면허조건의 부과 및 프로그램과 면허료에 관한 결정 등이다. 상업방송국이나 전국방송국도 상업 및 전국 TV 디지털 전환 제도 하에서 ACMA가 내린 일부 결정에 대하여 ATT에 불복을 제기할 수 있다. ACMA가 불복이 가능한 결정을 내리면 그 결정통지문에 결정의 이유와 ATT에 그 결정에 대한 불복을 제기할 수 있다는 설명을 포함시켜야 한다.¹⁹⁴⁾

188) 통신법 제559조 제2항.

189) 통신법 제559조 제3항.

190) 통신법 제561조.

191) 통신법 제560조.

192) 통신법 제562조.

193) 방송서비스법 제204조, 별표 4 제62조, 별표 5 제92조, 별표 6 제58조 등.

3) ATT

ACMA의 결정에 대한 외부적인 통제는 행정항고심판소(Administrative Appeals Tribunal)에 의해 이루어질 수 있다. ATT는 변론주의 중심의 호주법제에 직권주의 요소를 가미하고 있어서, 법원과 같은 사법적 기능보다는 처분청과 동일한 지위에서 재결정을 내린다는 것을 그 특징으로 한다.¹⁹⁵⁾

행정기관에 결정에 의해 영향을 받는 사람은 ATT에 심판을 청구할 수 있는 청구인적격을 가진다.¹⁹⁶⁾ 그 결정이 개인이나 기관의 목적과 관련이 있으면 영향을 받는 것으로 간주한다고 본다. 이는 보통 행정소송의 원고적격보다는 완화된 요건이다. 신청은 서면으로 해야 하며, ACMA의 결정이 있은 날로부터 28일내에 해야 한다. ATT는 모든 행정기관의 결정에 대해 심사할 수 있는 일반적인 관할을 가지고 있지 않다. 법에서 ATT의 심사대상으로 정한 사항만을 심사한다.

ATT는 ACMA의 결정에 대한 본안심사를 한다. 즉, ATT는 문제의 결정 전체에 대한 일반 심사를 한다. ATT는 ACMA의 결정을 심사함에 있어 원처분을 그대로 인정하거나 기각할 수 있음을 물론, 심사당시에 유효한 법과 증거에 기초해서 판단한다. ATT는 ACMA의 결정을 ATT의 결정으로 대체할 수 있으며 사실관계와 법의 오류를 수정할 수 있는 권한을 가진다. 위에서 언급한 바와 같이 ATT는 ACMA와 같은 지위에서 그 권한과 재량을 행사한다.¹⁹⁷⁾ 이는 ATT의 역할이 법원을 대신하여 행정행위에 의해 침해된 국민의 권리를 구제함과 동시에, 해당 행정기관의 지위에서 재심사를 하는 것이기 때문이다.¹⁹⁸⁾

ATT의 결정은 서면 또는 구두로 내려질 수 있다.¹⁹⁹⁾ 구두결정이 내려진 후 28

194) 방송서비스법 제205조, 별표 4 제63조, 별표 5 제93조, 별표 6 제59조 등.

195) 안정민, 위의 책 각주 27), 122면.

196) 행정항고심판소법(이하 ATT법) 제27조.

197) ATT법 제43조 제1항.

198) 안정민, 위의 책 각주 27), 123면.

199) ATT법 제43조 제2항.

일 이내에 서면 결정문을 요구하는 경우, ATT는 이를 신청인에게 제공하여야 한다. ATT의 결정은 종국적(conclusive)이다.²⁰⁰⁾ 그러나 연방법원은 이러한 표현이 청구인의 법원에 의한 권리구제를 금지하는 것이 아니라는 해석을 한 바 있다.²⁰¹⁾ 따라서 ATT의 최종결정에 대해 만족하지 못하는 당사자는 여전히 사법적 구제수단을 사용할 수 있다.

4) 연방법원의 심사

연방법원은 ACMA을 포함한 연방정부가 내린 처분을 심사할 수 있는 권한이 있다.²⁰²⁾ 다만 ATT에 제기되는 불복신청과 달리 사법심사는 처분을 내리는 과정에서 법의 오류가 있는 경우에만 신청할 수 있다. 따라서 연방법원이 본 처분의 결정을 변경하기 위해서는 심사의 근거가 반드시 있어야 한다.

제5절 산업자율규약에 의한 분쟁해결절차

1. 개관

방송통신산업에 대한 자율규제를 실질적으로 구현하기 위하여, 방송서비스법과 통신법은 산업자율규약의 준수와 집행을 위한 제도적 장치로서 산업자율규약 내에 분쟁해결절차를 마련할 것을 규정하고 있다. 이에 따라 각 산업자율규약은 분쟁해결절차 규정을 두고 있는데, 이에 대한 집행은 일차적으로는 사업자에 의해 이루어지고 있으며 이차적으로 자율규제기관이 담당하고, 자율규제기관에 의한 분쟁해결이 적절하지 않거나 그 결과가 불만족스러운 경우에 ACMA나 ACCC 등 규제당국을 통해 해결할 수 있다. 이하에서는 통신분야에서 이루어지고 있는 산업자율규약에 의한 분쟁해결절차를 살펴보고자 한다. 크게 두 가지 운영체계가

200) ATT법 제31조.

201) Comptroller-General of Customs v. Akai Pty Ltd. (1994) 50 FCR 511.

202) Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977 (Cth).

존재한다. 하나는 구 호주통신산업포럼(ACIF)(현 통신협회)의 산업자율규약의 집행 및 준수 체계이고 다른 하나는 TIO에 의한 민원처리 절차이다. 이하에서는 각각의 제도를 차례로 살펴보기로 한다.

2. ACIF(현 통신협회)의 산업자율규약의 집행 및 준수 체계²⁰³⁾

가. 개요

구 ACIF(현 통신협회)²⁰⁴⁾의 산업자율규약의 집행 및 체계는 산업의 자율규약 준수를 장려하고 강화하기 위해 제정되었다. 이 체계는 통신사업자 중 산업자율규약에 서명한 참가회원(signatory)의 구제를 위한 수단으로서가 아니라 산업 전반의 건전성을 확보하기 위하여 참가회원의 행위에 대한 자율규제를 위하여 고안된 것이다. 이 체계는 신속하고 독립적인 불만²⁰⁵⁾처리절차를 확립하고 있으며, 동시에 참가회원의 접근을 용이하게 하고, 확실한 비용과 공정성을 확보할 수 있도록 설계되었다.

ACIF가 제정한 산업자율규약이 ACMA에 등록된 경우, ACIF는 ACMA에 산업자율규약위반행위나 이와 관련된 민원을 이송하기 전에 ACIF 준수 및 집행 체계

203) ACIF, ACIF G514:2003 ACIF Code Administration and Compliance Scheme Industry Guideline (이하 ACIF Guideline 이라 한다.), http://www.commsalliance.com.au/_data/assets/pdf_file/0007/2311/G514_2003-new-template.pdf. 참조.

204) ACIF는 서비스제공사연합사(Service Providers Association Inc.)의 통합하여 호주 최대 통신사업자단체인 통신협회로 새롭게 출범하였다. 구 ACIF의 체계는 현재 통신협회에서 운영 중이다. 이하에서 산업자율규약의 집행 및 준수 체계에 대한 지침 (위의 각주참조) 원문에 따라 ACIF로 표시하였으나 ACIF는 현 통신협회를 의미함을 밝혀둔다.

205) 이 절에서는 compliant를 불만으로 번역하였다. 그 이유는 ACIF의 불만처리절차에서는 소비자가 제기하는 민원(complaint)뿐만 아니라 우리에 재정에 해당하는 사업자 간의 분쟁(complaint)도 다루고 있기 때문이다. 따라서 이 절에서 불만은 소비자의 민원과 사업자 간에 야기되는 불만을 포함하는 개념으로 이해하면 된다.

하에서 유용가능한 모든 수단을 사용할 수 있다. 이 체계에 참여한다고 해서 참가회원의 법적 권리가 제한되는 것은 아니다. 다만 특정 민원이나 분쟁이 법원이나 재판소 소송의 대상인 경우 또는 ACMA, ACCC 등 다른 기관에 의해 고려되고 있는 경우에는, ACIF, ICI(독립 불만 조사관) 또는 IAB(독립 불복기관)은 재량을 행사하여 당해 사안을 이 체계에 따라 처리하지 않는 결정을 내릴 수 있다.

나. ACIF의 자율규약 불만 처리 절차 (Code Complaint Management Process)

1) 개요

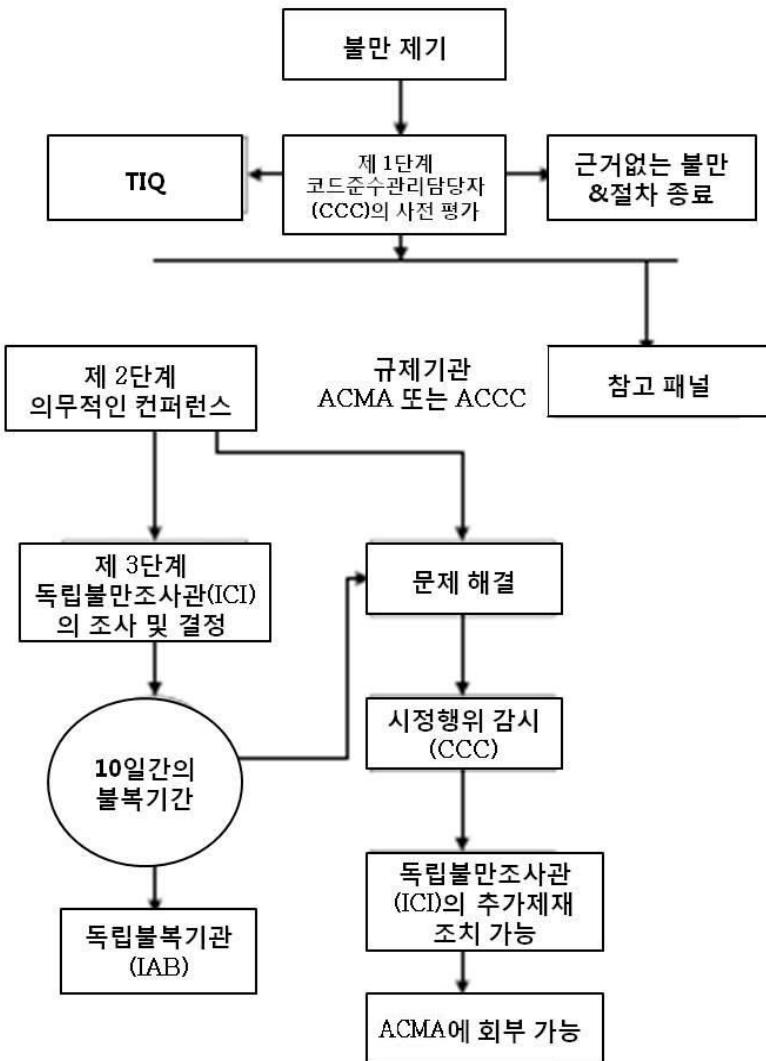
ACIF가 제정한 자율규약에 참가를 서명한 참가회원은 ACIF의 자율규약의 준수 및 집행 체계와 자율규약의 규칙 - 자율규약 위반에 대한 제재 등 포함-에 구속된다.²⁰⁶⁾ ACIF의 불만처리절차는 [그림 3-3]을 통해 한눈에 볼 수 있다.

ACIF의 자율규약의 준수 및 집행 체계에서 불만(compliant)이란 자율규약의 적용을 받는 참가회원의 통신 활동에 대한 불만 또는 고통에 대한 모든 표현을 말하며 일반적인 정보 요청은 포함하지 않는다. ACIF의 자율규약의 불이행과 관련된 불만은 크게 소비자 불만과 산업의 불만으로 구분된다. 그에 따라 불만처리절차가 상이하다.

참고로, 자율규약에서 규약의 도입기간을 정하고 있는 경우, 그 도입기간 중에 발생한 사건에 관련된 불만은 처리의 대상이 아니다. 자율규약이 그러한 도입 기간을 정하고 있지 않은 경우 불만은 당사자가 그 자율규약의 참가회원이 된 날로부터 처리의 대상이 된다. 그러나 관련된 자율규약의 참가회원이 되기 전에 발생한 사건에 관한 불만은 처리 대상에서 제외된다.

206) 자율규약 준수의 의무는 통신사업자에게 있으며, 사업자가 마케팅 채널로 영업 소나 대리점을 사용하는 경우, 그가 참가한 자율규약과 관련하여, 그들 대신한 대리인의 행위에 관하여 책임을 진다. 다만 그가 그러한 행위를 피하기 위하여 합리적인 사전예방과 주의를 기울였음을 입증할 수 있는 경우에는 그렇지 아니하다.

[그림 3-3] ACIF의 불만처리절차²⁰⁷⁾



207) ACIF Guideline, 별표 1 참조.

2) 소비자 불만처리절차

소비자 불만은 서비스의 최종 이용자가 자율규약 참가회원을 상대로 제기된다. 불만은 다음 세 가지 중의 하나이다.

- TIO의 일반 관할에 해당하고 자율규약에 적용을 받는 것이거나
- TIO의 일반 관할에 해당하지 않으나 TIO가 자율규약에서 부여한 기능과 권한을 취하기로 동의함에 따라 TIO에 의해 처리 될 수 있는 것이거나
- TIO의 관할에 해당하지 않으나 자율규약의 적용을 받는 것

TIO의 일반 관할 또는 확대된 관할에 속하는 소비자 불만(민원)은 TIO에 회부된다. TIO에 민원을 이송 시, ACIF는 소비자에게 TIO는 최종 단계이며, TIO에 접근하기 전에 먼저 사건을 직접 사업자와 해결하도록 자문을 제공한다. 소비자 불만이 TIO의 관할에 속하지 않는 경우에는 ACIF의 집행부가 이에 주목하고 불만 감시의 목적으로 기록한다. ACIF의 집행부는 그러한 불만에 관하여 재량을 행사할 수 있다.

3) TIO의 역할²⁰⁸⁾

TIO는 자신의 일반 관할에 속하며 자율규약에 적용을 받는 불만을 처리할 수 있다. 그러한 불만(민원)을 처리함에 있어서, TIO는 이를 ACIF 자율규약 준수 조정 담당자(Code Compliance Coordinator, 이하 CCC)에게 보고한다. TIO가 동의를 한다면, 자율규약은 TIO에 임무와 권한을 부여할 수 있다. 이러한 임무와 권한을 사용하여 소비자 불만을 처리함에 있어서, TIO는 관련된 자율규약 규정을 고려한다. 참가회원인 사업자를 상대로 제기된 소비자 불만을 TIO가 처리하는 경우, 그 참가회원은 TIO가 정한 TIO의 사건처리 비용과 수수료 납부에 동의하며, TIO는 이러한 비용과 수수료를 자율규약 참가회원 사업자로부터 직접 회수(recover)할 수 있다. 이 요금은 시간에 따라 변경될 수 있으며 각 사건의 결과에

208) ACIF Guideline 3.3.5~3.3.10.

상관없이 TIO에 의해 처리되는 모든 불만(민원)에 대하여 발생된다. 자율규약의 참가회원으로서 TIO의 회원이 아닌 사업자는 TIO의 설립문헌(Constitution)에 따라 TIO가 내린 결정이나 지시에 구속됨에 동의하여야 한다.

자율규약 참가회원으로 TIO의 회원이 아닌 사업자가 TIO의 사건처리비용과 수수료를 납부하지 않거나 TIO의 결정이나 지시의 수용하지 않는 행위는 자율규약 위반행위에 해당하며 TIO에 의해 ACIF에 회부될 수 있다.²⁰⁹⁾ TIO에 자율규약 위반에 관하여 특정한 참가회원 사업자를 상대로 한 불만이 반복적으로 접수되는 경우 또는 중대한 자율규약 위반이 발생한 경우에, TIO는 그 사건을 ACIF에 회부할 수 있다.²¹⁰⁾ TIO와 ACIF는 ACIF의 자율규약에 따라 정기적으로 소비자 민원의 패턴에 관하여 논의한다. 이는 자율규약 감시와 개정에 반영된다.

4) 산업 불만처리절차

산업이 불만을 제기하는 경우, ACIF는 종합적인 공정한(arms length) 메커니즘을 작동하여 조사를 수행하고, 제재를 적용하는 독립적인 불복절차를 제공한다. 산업불만의 처리절차는 우리나라의 재정절차와 유사하다. 산업 불만은 산업의 회원(통신사업자)이 자율규약 참가회원 사업자를 상대로 자율규약 위반을 주장하며 제기하는 것이다. 산업 불만은 소비자대표 합동단체가 참가회원 사업자를 상대로 제기한 불만도 포함한다. 산업 불만은 ACIF의 관할에 속하며 다음과 같은 절차에 따라 처리된다.

가) 불만처리절차 - 제1단계

자율규약 준수 조정담당자(CCC)가 세 단계의 불만처리절차의 조정을 담당한다 (그림 3 참조). CCC는 독립적인 지위로 역할을 수행하나 ACIF 집행부의 일부이다. CCC는 사건의 회부, 소통, 집행 및 감시의 역할을 수행한다. CCC는 평가, 분석, 소통 및 집행 기술을 갖추고 있다. 불만처리절차 제1단계, 제2단계 및 제3단

209) ACIF Guideline 3.3.8.

210) ACIF Guideline 3.3.9.

계는 ACIF가 비공개로(on a confidential basis) 진행한다.

당사자들과의 최초 접촉과 논의는 구두로 이루어 질 수 있으나 모든 불만은 서면으로 작성하여 제기하여야 하며 모든 관련 입증 자료를 동봉하여야 한다. 불만이 접수되면 CCC는 불만을 제기한 당사자(신청인)와 피신청인에게 불만이 접수되었음을 서면으로 통지하여야 한다.²¹¹⁾ 이 단계에서는 자율규약 준수에 관한 비공식적인 사안의 해명이 장려된다.

불만이 제기되면, CCC는 관할과 절차를 남용하는 불만을 구분해 내기 위하여 사전분석을 한다. CCC가 산업 불만을 제2단계로 회부하는 것이 적절하지 않다고 판단하고 ACIF CEO가 그러한 견해를 인용한 경우, 당해 불만은 제2단계로 회부되지 않으며 CCC는 이러한 사실을 당사자들에게 서면으로 통보한다.²¹²⁾

ACIF의 관할에 속하지 않는 불만에는 다음과 같은 불만이 포함된다.²¹³⁾

(a) 자율규약의 참가회원이 아닌 당사를 상대로 제기한 불만 - 이 경우 ACIF CEO는 피신청인이 자율규약의 참가회원이 될 것을 권유할 수 있으며 또는 CCC가 당해 불만을 ACMA 등과 같은 다른 기관에 회부할 수 있다. 피신청인이 자율규약에 참가를 원하지 않는 경우, CCC는 당사자들에게 대체적인 분쟁해결 메커니즘(Alternative Dispute Resolution mechanisms)의 사용을 제안할 수 있다.

(b) 자율규약에 관한 불만이나 자율규약 참가회원을 상대로 하지 않은 불만 - 이 경우 CCC는 불만을 적절한 심사 패널에 회부한다.

CCC는 불만을 제2단계로 회부할지 여부에 관한 사전분석을 가능한 불만을 서면으로 접수받은 날로부터 3일 이내에 마치도록 노력해야 한다. CCC는 신청인에게 불만에 관한 추가 사항을 요청할 수 있으며, 그러한 요청에 대한 응답을 기다리는 동안 분석을 중지할 수 있다. CCC는 사전분석의 결과를 양 당사자들에게

211) ACIF Guideline 3.4.2

212) ACIF Guideline 3.4.3

213) ACIF Guideline 3.4.4

서면으로 통지하여야 한다.²¹⁴⁾

CCC가 산업 불만이 ACIF의 관할에 속한다고 판단하고 절차를 남용하거나 사실무근의 것이 아니라고 판단한 경우, 그 불만은 제2단계로 회부된다.²¹⁵⁾ 한 참가 회원 사업자를 상대로 하나 이상의 불만이 접수된 경우, CCC는 불만들을 하나의 불만으로 종합하여 제2단계로 회부할 수 있다.²¹⁶⁾

나) 불만처리절차 제2단계 : 의무적인 컨퍼런스 (Compulsory Conference)²¹⁷⁾

불만이 제2단계로 회부된 후 10일 이내에, CCC 또는 ACIF CEO는 신청인과 피신청인 간의 의무적인 컨퍼런스를 소집하여야 한다. 이 컨퍼런스의 목적은 당사자가 상호 합의된 결론에 이르게 하기 위한 것으로 양 당사자가 우려하는 부분에 대한 해명과 초기단계에서의 쟁점 해결을 강조한다. 제2단계에서는 불만에 대한 조사를 하지 않는다. 대신 당사자에 의한 불만의 해결을 장려하는데 중점을 둔다.

의무적인 컨퍼런스에 참여하는 사업자는 그들의 대리인이 그들을 대신하여 문제의 사안을 해결하는 결정을 내릴 수 있도록 최선을 다해 보장해야 한다. 컨퍼런스에서 내려지는 결정은 컨퍼런스에 참석한 당사자들이 그들의 회사에 연락을 취해 지시를 받을 필요 없이 그 자리에서 내려지도록 의도되었다. 경우에 따라서 컨퍼런스에 참석한 당사자들이 결정을 확실하게 내리기 전에 컨퍼런스에서 제안된 결정의 승인을 얻기 위하여 회사에 연락을 취해 자문을 구할 필요가 있을 수 있다는 점은 인정한다.

의무적인 컨퍼런스에 참여하는 사업자는 사건의 해결에 도움이 되는 모든 관련 정보를 공유하는 기회로 이 컨퍼런스를 활용해야 한다.

컨퍼런스에서, CCC는 당사자들에게 불만처리절차의 제2단계 및 제3단계에 대

214) ACIF Guideline 3.4.5

215) ACIF Guideline 3.4.6

216) ACIF Guideline 3.4.7

217) ACIF Guideline 3.5의 규정 참조.

한 정보를 제공한다. 제3단계로 절차를 진행하는 잠재적 비용의 의미를 당사자들에게 명확하게 설명해야 한다. 이는 불만을 제2단계에서 해결하고자 고안된 수단이다.

제2단계에서 불만이 당사자들에 의해 해결된 경우, CCC는 자율규약의 모니터링을 위하여 보고서를 작성하는데 이 보고서에는 당사자의 이름을 기재하지 않는다. CCC는 당사자들에게 쟁점이 어떻게 해결되었는지를 명확하게 설명하고 보고서의 사본을 당사자들에게 제공한다. 불만해결의 내용(terms)은 컨퍼런스에서 CCC가 서면으로 기록한다. 당사자들은 이러한 내용을 반영한 서류에 서명을 하여야 하고 이후 7일 이내에 당사자가 합의한 대로 적절한 방식으로 이를 공개한다.

상호합의에 이르지 못하고 신청인이 제3단계로 절차를 진행시키고자 하는 경우, 불만은 제3단계로 발전된다. ACIF는 당사자들에게 비용 부담에 관하여 통지한다.

다) 불만처리절차 제3단계: 독립 불만 조사관에게로의 회부 (Reference to an Independent Complaints Investigator)²¹⁸⁾

불만처리절차 제3단계에서는 산업 불만에 대한 조사의 수행을 위하여 ACIF가 제3단계로 회부된 후 5일 이내에 독립 불만 조사관(Independent Complaints Investigator, 이하 ICI)을 임명한다. ICI는 능숙한 조사 수행 능력을 갖추어야 한다. ICI는 사건별로 (on a case by case basis) 다양한 전문가 패널 중에서 다음과 같은 기준에 따라 선정된다.

- 통신산업에 대한 지식과 경험
- 능숙하게 불만에 대한 조사를 수행하고 그에 따라 결정을 내릴 수 있는 경험과 기술
- ACIF 산업 자율규약의 특정 대상 영역 - 소비자 또는 운영/기술 자율규약-

218) ACIF Guideline 3.6의 규정 참조.

에 대한 지식

- 통신입법체계에 대한 지식과 이해
- 공정성을 유지할 수 있는 능력

제3계에서는 신속하고 비용효과적인 불만 해결이 강조된다.

불만은 신청인의 서면 동의서에 따라 CCC가 ICI에 회부한다. CCC는 양당사자에게 ICI의 조사 개시일을 서면으로 알린다. ICI는 조사기간 중 첫 21시간에 관하여 ACIF에 매일 보고하여야 한다. 이 일일보고서는 ACIF가 예산상의 이유로 조사의 진행상황을 모니터링하기 위해 사용된다. 조사기간이 21시간을 초과하는 경우, ICI는 ACIF에 주간 보고를 하거나 ACIF의 요청이 있는 경우 그 보다 더 자주 보고를 하여야 한다. ICI의 조사가 언제나 21시간이 소요되지는 않는다. 경우에 따라 불만에 대한 결정이 21시간 이내에 내려질 수 있다. 조사 수행시 ICI는 모든 관련 정보를 고려할 수 있으며 여기에는 CCC가 불만처리절차 제1단계와 제2단계에서 획득한 자료도 포함된다.

당사자는 조사 종료 시 조사의 결과를 서면으로 제공받거나 첫 21시간 이후(즉 조사기간이 21시간을 초과하면) 조사진행보고서를 제공받는다. ICI가 21시간 이내에 조사를 완료하지 않으면, ICI가 조사를 계속 진행하기 전에 양당사자에게 서면으로 조사 진행에 관한 동의서를 받아야 한다. 조사의 계속적인 진행으로 인한 비용 문제를 양당사자에게 명확하게 설명하여야 한다.

첫 21시간 이내에 또는 첫 21시간의 종료 시 불만이 취하되거나 양당사자가 합의에 이르렀다면, ICI는 그 결과는 서면으로 CCC에 통지하여야 한다. CCC는 자율규약 모니터링을 위하여 보고서를 작성한다. 당해 보고서에는 당사자의 성명은 기재하지 않는다.

ICI는 아래의 원칙을 준수하며 특정 사건에서 그가 따르는 절차에 관하여 합리적인 유연성을 가진다.

- 신청인과 피신청인은 서면으로 의견을 제출할 수 있는 권리를 가지며, 여기에는 상대방에 대하여 교차 코멘트(cross comment)를 할 수 있는 권리도 포함된다.
- 신청인과 피신청인은 구술로 의견을 진술할 권리를 가진다.
- 조사는 철저하여야 하나 그 범위가 지나쳐서는 아니 된다.

자율규약 참가회원이 조사의 대상이 된 경우, ACIF 집행부와 ICI에게 협력하여야 하며, 그들이 서명한 자율규약과 관련하여 ICI의 합리적인 요청이 있는 경우 합리적인 시간 이내에 요청된 자료를 제공하여야 한다. 피신청인이 ICI가 요청한 자료를 정해진 기간 내에 제공하지 아니하고 이에 대한 합리적인 이유를 제시하지 않은 경우, ICI는 적절한 판단과 처리를 위하여 당해 사건을 ACIF에 서면으로 환송할 수 있다. 이 경우 ICI는 조사를 중지할 수 있으며, 그가 적절하다고 판단한 경우 조사의 중지를 서면으로 ACIF에 통지할 수 있다.

조사의 완료 시 ICI는 아래의 사항에 대하여 결정을 내려야 한다.

- 위반행위가 있었는지 여부
- 자율규약 위반에 해당하는 행위가 자율규약 참가회원에 의해 행해진 것인지 여부
- 위반의 결과로 제재를 해야 하는지 여부

ICI는 양당사자에게 그의 결정에 관한 이유를 서면으로 제시하여야 한다. ICI는 일반 정의와 공정성을 입각하여 결정을 내려져야 한다. 의심을 피하기 위하여, ICI가 판단건대 만약 자율규약 위반에 해당하는 행위를 자율규약의 참가회원이 한 것이라면 위반에 해당하는 행위가 발생하였다고 할 것이나 당해 행위가 참가회원에 의한 행위가 아닌 경우에는 ICI는 자율규약 참가회원이 관련 자율규약을 위반하지 않았다고 결정하여야 하며, 그 자율규약 참가회원에게는 아무런 제재를 부과하지 않는다. 다만 CCC는 신청인에게 불만을 제기할 수 있는 다른 기관에

대한 정보를 제공할 수 있다.

5) 제재조치²¹⁹⁾

ICI는 위반의 심각성과 피신청인의 이전 행위를 고려하여 제재조치를 부과한다. 위반행위를 한 당사자에게 어떠한 제제조치를 부과할지를 결정함에 있어 ICI는 CCC에게 ACIF 자율규약의 준수 및 집행체계 하에서 피신청인의 이전 행위에 관한 자료를 요청하여, 이를 고려한다. CCC는 양당사자에게 ICI의 결정과 제재조치에 관하여 서면으로 등기우편을 통해 통지한다. 피신청인은 제재통지서를 수령한 후 즉시 수령확인증을 제공하여야 한다. 독립불복기관(Independent Appeals Body(IAB))에 불복신청을 하는 경우, IAB에 의하여 불복이 심리되고 그에 대한 결정이 내려질 때까지 제재조치를 하지 않는다. CCC는 신청인에게 ICI의 다음을 포함한 모든 향후 조치에 관하여 통지한다.

- 피신청인이 정해진 위반시정기간 내에 위반행위를 시정하는지 여부 및
- 정해진 위반시정기간 내에 위반이 시정되지 않는 경우 어떠한 추가적인 진전 전이 있었는지 또는 어떠한 제재조치가 부과되었는지 여부

ICI는 코드를 위반한 피신청인을 상대로 결정을 내릴 때 다음과 같은 재제조치를 부과할 수 있다. 위반주의통지(caution notice of breach), 위반경고통지(warning notice of breach), 공개비판통지(public censure notice). 상술한 바와 같이 ICI가 결정을 내리는 때에는 위반의 심각성과 관련 자율규약에 관한 피신청인의 이전 행위를 고려한다. 공개비판통지의 발급을 결정하기 전에 ICI는 먼저 위반주의통지나 위반경고통지를 해야 한다. 심각한 사건의 경우에 ICI는 제재조치가 확대되기 전에 시간을 최소화할 수 있는 재량을 가진다. 이러한 ICI의 의도는 피신청인에게 완전하게 전달되어야 한다.

219) ACIF Guideline 3.7 규정 참조.

ICI는 위반주의통지를 통해 위반의 시정, 특정한 시정조치 또는 관련 자율규약의 준수현황에 대한 내부 심사 등을 요구할 수 있다. 위반주의통지서에는 이행 기간이 명시된다. 위반경고통지는 위반주의통지보다 제재의 강도가 더 높다. 일반적으로 위반경고통지서는 신청인이 자발적으로 위반주의통지서에서 요구한 조치를 이행하지 않은 경우에 발급된다. ICI는 위반경고통지를 통해 ① 위반의 시정, ② 특정한 시정 조치, ③ 관련 자율규약의 준수 절차에 관한 독립적인 감사 시행²²⁰⁾, 또는 ④ 직원교육²²¹⁾ 등을 명할 수 있다. 경고통지서에는 이와 더불어 당해 조치가 완료되어야 하는 기간과 그 행위를 하기 위해 피신청인이 맍아야 하는 단계들이 명시된다.

피신청인이 위반경고통지서에서 요구한 조치의 이행을 거절하거나 불이행한 경우, ICI는 피신청인에게 공식적으로 공개비판통지서가 작성되어 널리 공표될 것이라고 통지하고, 사전에 작성된 공개비판 통지서의 사본을 송부한다. 통지서에는

- 피신청인의 이름을 기재하고
- 위반행위를 자세하게 설명하고
- 피신청인에게 이전에 요청된 또는 요구된 조치들을 열거하고
- 독립적인 감사가 명령되었는지 여부와 감사의 결과를 적고
- 위반주의통지서상의 요청 및 위반경고통지서상의 명령이 준수되지 않았음을 공개한 날짜를 기재하고
- 시정조치의 이행이 관련되어야 하는 최종 기간을 명시한다.

220) 감사관은 ACIF에서 승인을 받아야 하며, 제제 대상자(피신청인)의 관련 자율규약의 준수에 관하여 보고하여야 한다. 피신청인은 감사에서 권고한 내용을 실행하여야 하여야 한다.

221) 피신청인은 자율규약 위반으로 이어진 지식불충분의 문제를 다루기 위하여 자사의 관련 직원에게 관련 교육을 수행한다.

또한 피신청인에게 공개비판통지서의 실제 공개는 사본이 송달된 날로부터 21일 후에 이루어짐을 알린다. 이로써 피신청인은 종국적으로 시정명령를 이행하거나 또는 불복을 제기할 수 있다. 공개비판통지서는 ACIF의 뉴스레터, 관련 산업 뉴스레터와 잡지, 전국일간지 및 소비자 게시판(Consumer bulletins)에 게재된다.

피신청인은 ICI에게 제재조치를 이행할 수 없는 예외적인 상황에 있음을 주장 할 수 있다. ICI가 피신청인이 ICI가 부과한 제재조치를 이행할 수 없는 예외적인 상황에 처해있다는 것을 인정한 경우에는, ICI는 당해 제재조치를 그 예외적인 상황이 이행을 방해한 기간 동안과 그 범위 내에서 중지할 수 있다. ICI는 양 당사자에게 이러한 결정을 통지한다.

6) ACMA로의 회부²²²⁾

ACIF 이사회는 자율규약을 ACMA에 등록하기 위하여 제출할지 여부를 결정한다. ACMA는 ACIF의 자율규약을 통신법 제6편에 의하여 등록할 수 있다. 등록 된 자율규약을 위반한 경우, ACIF는 그 사안을 ACMA에 회부할 수 있다. 다만 ACMA에 회부하기 전에 ACIF는 자율규약의 준수 및 집행 체계상의 모든 기제 를(3단계 제재조치 포함)를 사용한다.

ACMA는 등록된 자율규약과 관련하여 광범위한 권한을 가진다. 통신법 제121조에 따라 ACMA는 참가회원이 등록된 자율규약을 위반하였거나 위반하고 있다고 판단한 경우, 그 참가회원에게 당해 자율규약의 준수를 지시 할 수 있다. ACMA의 지시를 준수하지 않는 경우, 각 위반행위마다 법인의 경우 최고 250,000AUD의 과징금이, 개인의 경우 최고 50,000AUD의 과징금이 부과 될 수 있다. 또한 통신법 제122조에 의하여 ACMA는 등록된 산업자율규약을 위반한 참가회원에 대하여 공식경고를 발할 수 있다. 등록된 자율규약의 위반에 대하여는 언제든지 ACMA에 집행을 요구할 수 있다.

222) ACIF Guideline 3.8 규정 참조.

7) ACCC의 역할²²³⁾

ACCC는 경쟁을 규제하는 기관으로 구 거래관행법(현 경쟁 및 소비자법)상의 반경쟁적 행위, 비양심적인 행위, 공정 거래, 및 결함 있는 제품에 대한 제조업자와 수입업자의 책임 등의 준수를 보장하는 역할을 한다. 경쟁 및 소비자법의 잠재적인 위반은 ACIF의 자율규약의 잠재적인 위반에 해당한다. 이 경우 자율규약의 등록여부는 상관이 없다. ACIF의 자율규약의 준수 및 집행 체계는 경쟁 및 소비자법이 보장하는 사적 권리를 제한하지 않는다.

8) 불복절차²²⁴⁾

ICI의 결정에 대한 불복은 독립불복기관(Independent Appeals Body, 이하 IAB)에서 심리할 수 있다. IAB는 ACIF와 ICI로부터 독립적으로 운영된다. ACIF CEO는 개별 사건별로(on a case by case basis) 잠재적인 IAB 회원 패널 가운데서 다음과 같은 기준에 따라 IAB를 선정한다.

- 통신산업에 대한 지식과 경험
- 불복에 대한 평가와 결정을 능숙하게 할 수 있는 경험과 기술
- ACIF 산업자율규약의 특정 대상 영역 - 소비자 또는 운영/기술 자율규약- 에 대한 지식
- 통신입법체계에 대한 지식과 이해
- 공정성을 유지할 수 있는 능력

당사자가 선정된 IAB가 편견을 가질 수 있는 원인을 입증할 수 있는 경우, ACIF CEO는 그 IAB의 선정을 재검토한다.

결정의 당사자들은 ICI의 결정일로부터 10일 이내에 ACIF CEO에게 불복을 신청하여 독립적인 불복기관(IAB)에 회부를 요청할 수 있다. 불복신청인은 ACIF

223) ACIF Guideline 3.9 규정 참조.

224) ACIF Guideline 3.10 규정 참조.

CEO에게 불복신청의 근거를 기재한 신청서를 IAB의 첫 21시간에 대한 비용과 함께 제출하여야 한다. ACIF CEO는 이를 IAB에게 회부한다. IAB가 불복신청을 다루는 경우, 추가 제재조치는 IAB가 불복사건을 심리하고 결정을 내릴 때까지 적용되지 않는다. 불복이 제기된 경우 CCC가 이를 당사자들에게 통지한다.

IAB는 ICI의 결정을 심사한다. 관련 사실관계를 재검토하고, 필요하다고 판단한 모든 질의를 할 수 있다. IAB는 ICI의 결정을 인용(stand)하거나, IAB가 판단하기에 적절한 방식으로 ICI의 결정을 변경하거나 또는 취소(set aside)를 명할 수 있다. IAB의 결정은 자연정의와 공정성에 입각하여 내려진다. IAB는 그의 불복 인용 또는 기각 결정에 대한 이유를 제시하는 서면 보고서를 작성하여 그러한 결정을 내린 날로부터 20일 이내에 ACIF CEO에게 제출하여야 한다. ACIF CEO는 IAB 결정의 사본과 서면으로 작성된 결정 이유를 불복신청인과 ICI 및 피신청인에게 제공한다. 불복신청인은 시정조치 또는 IAB가 명한 다른 조치의 이행을 결정문과 결정 이유를 수령한 날로부터 3일 후에 시작하여야 한다.

9) 위반시정행위의 모니터링 (Monitoring of Breach Rectification)

CCC는 ICI 또는 IAB가 명한 제재조치 및 시정조치의 이행을 모니터링한다. CCC는 피신청인에게 서면으로 결정의 준수에 대한 질의를 통해 제재조치와 시정명령의 이행을 감시한다. 이러한 질의를 받은 때 피신청인은 ACIF에게 제재조치와 시정명령의 이행과 관련된 문제에 대하여 알릴 수 있는 기회를 가지게 된다. 위반이 시정되지 않은 경우, CCC는

(a) 피신청인에게 서면으로 지속적인 불이행을 통지하고, 위반시정기간을 정하여 명시한다. 또한 위반을 시정하지 않은 이유에 관하여 피신청인의 응답을 요구한다.

(b) 피신청인이 위반시정기간이 경과되었음에도 불구하고 자율규약의 위반행위를 지속하며 이에 대한 만족할 만한 이유를 서면으로 제시하지 않은 경우, CCC는 피신청인에게, 서면으로, 지속되는 불이행을 추가로 부여한 시정기간 내에 시

정하지 않는 경우, 당해 위반행위를 ICI에 회부하겠다고 통지한다.

(c) 위반행위가 지속되는 경우 CCC는 지속되는 불이행행위를 ICI에 회부한다. 피신청인에 대한 모든 서신에서 CCC는 피신청인에게 불이행 사유를 서면으로 제출할 것을 요청한다. ICI는 자율규약 위반행위에 대하여 보다 확대된 제재조치를 부과해야 하는지 여부를 결정하는 때에 피신청인의 응답을 고려한다.

10) 비밀 유지

공개비판통지서의 공개를 제외하고 ACIF의 체계를 집행함에 있어서 ACIF에 의해 이루어지는 행위는 비밀로 유지된다. 관련 당사자가 ACIF, ICI 또는 IAB에 불만과 관련하여 공개한 기밀은, 법에서 달리 규정하고 있는 경우를 제외하고, 그의 상대방에 의해 비밀로 유지되어야 한다.

11) 비용 부과 (Charging)²²⁵⁾

ACIF의 체계는 자율규약의 준수를 도모하기 위한 것으로서 개별적인 손해배상을 위한 장을 제공하지 않는다. ACIF 체계를 위한 재원을 지원하는 방식은 접근성, 공정성 및 비용의 명확성의 원칙을 준수한다. 요금부과제도는 불만을 제기하는 모든 당사자에게 접근성을 제공하고 동시에 사실무근이거나 절차남용적인 불만을 통제하기 위한 목적으로 도입되었다. 각 단계별로 체크포인트를 마련해 두었는데 각 체크포인트에서 ACIF는 당사자들에게 서면으로 불만처리절차의 비용을 알린다. 이러한 체크포인트는 분쟁을 해결하기 위한 대체적인 방안을 고려할 기회를 제공하여 비용의 확대로부터 당사자들을 보호한다. 일반적으로 신청인과 피신청인은 불만처리절차의 각 단계에서 발생한 각자의 비용을 납부하여야 한다. 그러나 일정한 경우 법에서 불만처리절차 제3단계에서 당사자들이 각자의 비용을 납부하도록 한 규정에 효력을 부여하지 않는 경우가 있다. 이러한 경우에는 ICI가 당사자 일방의 비용의 전부 또는 일부를 상대방에게 지불하도록 명령할 수 있다.

225) ACIF Guideline 3.13 규정 참조.

가) 제1단계 및 제2단계의 비용

ACIF가 CCC의 비용과 제1단계 및 제2단계에서의 행정 비용을 총당한다.

나) 제3단계의 비용

ICI의 시간을 가장 효율적으로 사용하기 위하여 신청인과 피신청인은 다음과 같은 시간표에 따라, ICI가 불만에 대한 조사를 개시하기 전에, ACIF에 서면진술을 제출을 하여야 한다.

(a) 신청인과 피신청인은 간략한 서면진술과 관련 입증 자료를 CCC가 당사자들에게 그 사안이 제3단계로 이전되었음을 통지한 날로부터 14일 이내에 제출하여야 한다.

(b) ACIF는 신속하게 신청인의 서면 진술서와 관련 입증 자료의 사본을 피신청인에게 제공하며, 피신청인의 자료를 신청인에게 제공한다.

(c) ACIF로부터 자료를 수령한 날로부터 14일 이내에 각 당사자는 상대방의 자료에 대하여 하고자 하는 모든 진술을 서면으로 작성하여 ACIF에 제출하여야 한다.

ICI는 ACIF와 시간당 계약을 체결하며, ACIF는 위에 언급한 모든 서면 자료를 ICI에 제공한다. 당사자들은 각자 발생한 비용을 납부한다. ACIF는 각 불만별로 ICI의 첫 21시간에 대한 비용과 이 기간 동안 ICI에게 발생한 지출(예, 교통비, 숙박비 등)을 지불한다. 피신청인이 자율규약을 위반하였다는 결론이 내려지면 피신청인은 모든 ICI의 비용(첫 21시간에 발생한 비용 포함)을 부담한다. 그러나 ICI가 불만이 절차를 남용하거나 사실무근이라고 판단한 경우에, 조사는 21시간 이내에 종료되며, 신청인은 ICI의 조사 비용을 부담하여야 한다. 조사가 21시간을 초과하여 지속되고, ICI가 피신청인이 자율규약을 위반하지 않았다고 판단한 경우, 신청인이 ICI의 조사 비용 중 21시간 초과부분을 부담한다.

조사가 21시간을 초과하여 진행되기 전에 신청인과 피신청인은 앞으로 ICI가

사용할 추가 21시간에 대한 예상되는 지출을 포함하는 모든 비용에 대한 예치금을 신속하게 제공하여야 한다. ACIF만이 신청인과 피신청인이 제공한 예치금을 ICI의 비용과 지출을 계산하기 위한 목적으로 사용할 수 있다. ICI가 결정을 내리기 전에 예치금이 고갈된 경우, 신청인과 피신청인은 ICI가 결정을 내리고 서면으로 이유를 제시하기 전까지 발생하는 ICI의 비용과 지출을 부담하기 위한 추가 예치금을 신속하게 제공하여야 한다. 당사자 중 누구든지 ICI 및 IAB의 비용 명령을 불이행하거나 이행을 거절하는 경우 또는 의무적인 예치금 제공을 거절하는 경우, 불만은 해결되지 않은 것으로 간주된다. ICI 또는 IAB에 의해 결정이 내려진 이후에, 신청인이 의무적인 예치금 제공을 하지 않거나 거절한 경우에, 그 사안에 대하여 ACIF와 ICI 또는 IAB는 더 이상 관여하지 않는다.

다) 불복비용 (Costs of Appeal)

독립불복기관(IAB)의 회원은 ACIF와 시간당 계약을 체결한다. 불복이 개시되면 불복신청인은 IAB의 첫 21시간에 대한 비용과 그 기간 동안에 발생이 예상되는 지출(교통비, 숙박비 등)에 대한 예치금을 제공하여야 한다. 정해진 불복예치금은 불복이 인정되면 반환이 가능하다. 불복이 인정되지 않으면 신청인은 IAB의 비용을 부담한다. 정해진 불복예치금액은 ACIF가 결정하며 시간의 흐름에 따라 변경될 수 있다. 불복예치금액에 관한 정보는 ACIF의 웹사이트에서 찾을 수 있다. ACIF는 예치금액에 변경이 있는 경우 자율규약 참가회원들에게 이를 가능한 신속하게 통지하여야 한다.

불복절차가 21시간을 초과하여 진행되는 경우, 신청인은 IAB가 결정을 내리고 서면으로 이유를 제시할 때까지 발생할 비용과 지출을 부담하기 위한 추가 예치금을 신속하게 제공하여야 한다. ACIF만이 예치금을 IAB의 비용과 지출을 계산하기 위한 목적으로 사용할 수 있다. 신청인이 의무적인 예치금 제공을 하지 않거나 거절하는 경우, 불복은 취하된 것으로 간주되며 ICI의 결정이 유지된다. 법에서 당사자들이 그들 각자의 비용을 부담하여야 한다는 규정에 효력을 부과하

지 않는 경우에도 IAB는 당사자 일방에게 상대방의 비용을 부담할 것을 명할 수 있다.

3. TIO의 민원처리절차

가. TIO의 설립

TIO(Telecommunications Industry Ombudsman)는 호주에서 전화 또는 인터넷 서비스에 대하여 불만을 가지고 있는 중소기업과 일반가정 고객을 위하여 신속하고 자유롭고 공정한 분쟁 해결 서비스를 제공하는 기구이다(이를 ‘TIO 체계(scheme)’라고 한다).²²⁶⁾ TIO는 독립기구로서 분쟁을 객관적이고 비판료적인 방식으로 신속하게 해결하기 위한 목적을 가진다. TIO는 1993년에 연방의회법에 의하여 설립되었다. TIO는 통신산업옴브즈만 법인으로 운영되며 산업, 정부 그리고 소비자 단체로부터 독립되어 있다. TIO의 설립문헌(Constitution)과 정관은 TIO의 목적과 규칙을 정하고 있다. TIO의 일반적인 역할과 권한에 관한 법률적 근거는 1999년 소비자 보호 및 서비스 기준에 관한 통신법에서 찾을 수 있다.²²⁷⁾ 이 법률에 의하여 모든 망소유통신사업자와 자격있는 통신서비스제공사업자는 TIO 체계에 회원으로 가입하여야 한다.²²⁸⁾

나. 권한

TIO는 전화와 인터넷 서비스에 대한 불만(민원)을 조사할 수 있으며, TIO의 조사권한에는 민원과 관련된 모든 문서와 정보를 수집할 수 있는 권리가 포함된다.

226) TIO 체계는 TIO 회원사업자가 제공하는 통신서비스의 최종 이용자가 그 서비스에 대하여 제기하는 민원을 조사하고, 민원에 관한 결론과 지시를 내리는, 즉 분쟁 해결 체계를 의미한다. TIO Constitution 제1조 제1항.

227) <http://www.tio.com.au/about-us>.

228) ACIF 체계는 회원가입이 법정되어 있지 않다. 사업자가 자발적으로 ACIF(현 통신협회) 자율규약에 서명함으로써 회원이 될 수 있다.

TIO는 최고 30,000AUD 이하의 사건에 대하여 구속력 있는 결정, 즉 통신사업자가 법적으로 이행하여야 하는 결정을 내릴 수 있으며, 최고 85,000AUD 이하의 사건에 대하여 권고를 내릴 수 있는 권한을 가진다. 2010년 5월 1일 전에 TIO에 접수된 민원에 대하여 TIO는 최고 10,000AUD까지 구속력 있는 결정을, 최고 50,000AUD까지 권고를 할 수 있다. TIO는 특정한 상황에서 사건을 조사하지 않거나 조사의 진행을 중단할 수 있는 재량권을 가진다.

다. 조직구조²²⁹⁾

TIO는 앞에서 언급한 바와 같이 통신사업자, 소비자 단체 및 정부로부터 독립된 기구이다. TIO의 구조는 옴부즈만의 독립성을 보장하기 위한 방식으로 설계되었다. TIO는 위원회(Council)와 이사회(Executive Board)의 지배를 받으며 독립적인 옴부즈만과 부옴부즈만에 의해 운영된다.

이사회는 TIO의 재무 등 전형적인 기업지배(corporate governance)를 담당하며, TIO가 정관 및 설립문헌의 내용을 준수 여부를 감독한다. 이사회는 최소 8명의 이사로 구성되는데, 사업자(TIO 회원)가 임명하는 7명의 이사와 독립 이사 1명을 포함한다.

위원회는 5명의 사업자(TIO 회원) 대표, 5명의 소비자 대표 및 독립적인 위원장으로 구성된다. 위원회는 민원처리 및 정책사안과 TIO의 독립성 유지, 그리고 TIO와 이사외의 중개인으로 역할을 담당한다. 위원회는 옴부즈만에게 정책과 절차에 관한 사항에 대하여 자문을 제공한다.

옴부즈만은 TIO의 일상 업무와 개별 불만사건의 접수, 조사, 해결 및 결정을 담당한다. 경우에 따라서 법률에 의해 부여되는 권한과 임무를 행사할 수 있다.

라. 관할

TIO는 일반적으로 기본전화서비스, 인터넷 접근 제공 서비스, 공공이동전화서

229) TIO Constitution, 제1조 제3항.

비스, 요금, 서비스의 질, 교환서비스, 전화번호안내, 전화번호부, 서비스의 정비 유지 및 허위 보고, 개인정보, 통신사업자의 법정 토지출입 권리의 행사 등에 관한 민원을 다룬다.²³⁰⁾

마. 재원 (Funding)²³¹⁾

TIO는 산업에서 재원을 조달받는 비영리 단체이다. TIO의 유일한 수입원(재정원)은 TIO의 정관에 따라 통신사업자가 납부하여야 하는 민원 해결 서비스에 대한 수수료이다. 즉, TIO의 운영비는 사업자에 대하여 민원이 제기된 경우 당해 사업자에게 수수료를 부과함으로써 충당되며 회원들에게 연회비나 가입비를 부과하지 않는다.²³²⁾ 수수료는 TIO가 사업자의 고객 가운데 한명으로부터라도 민원을 접수한 경우에만 당해 사업자에게 부과된다. 따라서 TIO의 재원조달 구조는 사업자에 대하여 TIO에 대한 민원 제기를 최소화하는 유인으로서 작동한다.

모든 사건은 각 단계별로 기록되는데 TIO의 민원처리절차동안 민원은 총 4개의 단계로 구분된다. 이러한 단계는 민원처리의 잠재적인 단계를 반영한 것이다 (이에 대해서는 후술한다.). TIO가 발급한 청구서에는 사건 크기에 따른 수수료 (사건 수수료, volume fees)와 운영 및 자본 비용의 일부가 포함된다.

1) 사건 수수료 (Volume Fees)

사건 수수료는 TIO에 등록된 사업자에 대한 민원과 직접적으로 관련된 비용을 반영한 것으로 단계에 따라 다르다.

민원의 조사와 관련하여 사업자가 직접 책임져야 하는 모든 법적, 기술적 또는 회계 수수료가 추가로 부가될 수 있다.

230) TIO Constitution 제4조.

231) <http://www.tio.com.au/about-us/funding>.

232) 호주의 통신사업자들은 대부분 TIO의 회원이다.

<표 3-1> TIO의 사건 수수료

| 레벨(Level) | 수수료 | |
|----------------------|---------------------|---------------------|
| | 2007년 1월 ~ 2011년 6월 | 2011년 7월 ~ 2012년 6월 |
| 1(신청-Referral) | \$31 | \$32 |
| 2(조정-Conciliation) | \$260 | \$280 |
| 3(조사-Investigation) | \$475 | \$530 |
| 4(조사-Investigation) | \$2,250 | \$2,400 |
| 토지 출입(Land Access)** | \$2,650 | \$2,900 |

* 세금 별도

** 토지접근활동에 대한 이의제기 신청 관련

2) 운영 및 자본 비용 수수료 (Operating and Capital Expense Fees)

사업자에게 민원사건 수수료가 발생하면 당해 사업자는 TIO의 운영비용의 일부에 기여하여야 한다. 운영비용은 지배구조, 사무실 설비, 일반 시스템, 통신 비용, 홍보 및 책자발간 비용 등 승인된 예산상의 사업지원 및 기반 비용을 포함한다.

자본 비용은 지난 청구 기간 동안 발생한 재정 및 자본 비용으로서 사업자에게 부과된 민원의 가치(즉, 사건 수수료)를 이용하여, 모든 사업자에게 부과된 사건 수수료의 총액에 비례하여 그에 해당하는 비율을 부과한다. 즉, 청구서 발행 기간(월별 또는 분기별)내 특정 사업자와 관련된 민원의 가치가 총 사건 수수료의 6%에 해당한다면, 그 사업자는 동일한 청구서 발행 기간에 대한 TIO의 총 운영 및 자본 지출 비용의 6%를 부담해야 한다.

3) 납부조건

TIO가 발행한 모든 청구내역은 사업자가 재분류나 재심사 신청에 대한 응답을 기다리는 중인지 여부를 불문하고 30일 이내에 납부되어야 한다. 그러나 TIO가 재등급 또는 재심사 신청을 승인한 경우에는 이후에 발행하는 청구서에 조정된

등급에 대한 크레딧이 포함된다.

바. 산업자율규약²³³⁾

TIO가 민원을 처리할 때에는 관련 법령과 민원의 개별적인 제반사정과 함께 산업자율규약을 참조한다. TIO는 매달 산업자율규약의 준수현황에 관하여 ACMA에 보고서를 제출한다. TIO가 가장 많이 사용하는 산업자율규약은 통신소비자보호 코드(Telecommunications Consumer Protections Code) 및 이동통신프리미엄서비스 코드(Mobile Premium Services Code)이다. 주로 참고하는 규정은 청구서발급, 민원처리절차²³⁴⁾, 크레딧 관리, 통신사간 가입이동, 판매처 자문, 계약, 생명을 위협하는 질병에 대한 우선 지원, 생명을 위협하며 달갑지 않은(unwelcomed) 통신에 대한 처리에 관한 규정들이다.

사. TIO의 민원처리절차 (TIO Complaint Handling Procedure)

1) 개요²³⁵⁾

TIO는 분쟁을 “공정하고, 정의롭고, 경제적이며, 비공식적이고, 신속한” 해결하기 위하여 노력하여야 한다.²³⁶⁾ 이에 분쟁해결의 임무를 수행하고 관련 권한을 행사함에 있어 TIO는 접근성, 독립성, 공정성, 책임성, 효율성, 효과성²³⁷⁾과 더불어 법, 좋은 산업 관행 및 제반사정을 모두 고려할 때 무엇이 공정하고 합리적인

233) <http://www.tio.com.au/members/industry-codes>.

234) 자율규약에서 정하고 있는 민원처리절차는 사업자의 민원처리절차에 관한 것이다. TIO의 민원처리절차는 TIO 설립문헌에서 정하고 있다. 예컨대, 통신소비자보호 자율규약 제9장은 민원처리절차의 장이다. 동 장에서는 사업자에게 민원처리절차를 설치할 것과 소비자와 TIO에 그 절차에 관하여 정보를 제공할 것을 규정하고 있다.

235) <http://www.tio.com.au/about-us/policies-and-procedures/objectives-and-principals>.

236) TIO Constitution 제5조 제1항.

237) 이는 1997년 산업 과학 관광부에서 제정한 산업기반 소비자분쟁해결체계 기준 (Benchmarks for Industry Based Consumer Dispute Resolution Schemes)이 정한 원칙이다.

지를 고려한다.²³⁸⁾

TIO의 분쟁해결절차는 일반적으로 소비자가 제기한 민원의 접수, 분류, 처리, 조사, 사건해결의 단계로 진행된다. 경우에 따라서, 공정하고 정의롭고 경제적이고, 비공식적이며 신속한 사건의 해결을 위하여 TIO는 이러한 일반적인 절차를 따르지 않는 경우가 있다. 개별 사건별로 TIO는 분쟁해결절차가 분쟁의 모든 당사자들에게 공정하고 접근이 가능하도록 보장하여야 하며, 당사자들이 그들의 의견을 충분히 제시할 수 있도록 그리고 공정하고 합리적인 분쟁의 해결을 위하여 관련된 자료나 증거를 제작할 수 있도록 보장하여야 한다.

TIO는 사건에 대하여 유연하게 접근하며, 이전 결정에 구속받지 않는다. 또한 각 사건을 개별적인 사안으로 다룬다. TIO의 분쟁해결절차는 크게 정의, 분류 및 단계적 확대, 증거 및 결정내리기, 기본적인 해결방법 및 결과, 크레딧 관리, 사건 종결, 고객의 불복 권리, 재분류신청, 기록유지 및 정보의 관리, 체계적인 문제 조사, 토지 접근 활동에 대한 이의제기, 불이행 회원 등으로 구성되어 있다. 각각에 대한 내용이 방대하여 자세히 소개하는 것은 어려우며, 또한 본 보고서의 범위를 벗어난다. 따라서 이하에서는 주요한 내용만을 간략하게 개관하고자 한다.

2) 분류 및 단계의 확대 (Classification and Escalation)²³⁹⁾

TIO에 접수된 사건은 문의(Enquiry) 또는 민원(Complaint)으로 분류되며 민원으로 분류된 사건은 다시 4단계 중 하나로 분류된다. 민원은 TIO의 관할 내 사건에 대한 고통 또는 불만족의 표현으로 관련 TIO의 회원사업자에게 처리의 기회가 있었던 것을 말한다. 문의는 민원으로 분류되지 않은 사건을 말한다. 민원이 해결되지 않은 경우, TIO는 해결이 될 때까지 또는 TIO의 관여가 더 이상 적절하지 않을 때까지 높은 단계로 확대시킨다. 민원이 단계적으로 확대되는 때에는,

238) TIO Constitution 제2A조 제1항.

239) <http://www.tio.com.au/about-us/policies-and-procedures/classification-and-escalation> 참조.

해당 회원사업자에게 합리적인 해결 기회를 주어야 한다.

가) 문의와 민원의 특성

TIO는 소비자가 제기한 사건에 대하여 다른 분류 단계를 적용한다. 각 단계는 다수의 다른 특성을 가진다.

문의(Enquiry)는 관련 서류가 적고, TIO의 민원처리담당자의 처리 기간이 평균 10분으로, 최대 20분 이상 걸리지 않는다. 그리고 처리 후 즉시 사건이 종결된다. TIO는 소비자에게 어떻게 사건이 처리되는지 설명하고, 민원의 제기와 관련하여 추가 정보가 필요하거나 어떠한 정보가 관련성이 있는지 여부를 알고자 한다면 TIO에 연락하라고 한다. 예의상 회원 사업자와 소비자를 연결시켜주거나 TIO 보다 지원을 더 잘할 수 있는 다른 조직에 소비자를 연결시킨다. 이와 관련하여 TIO는 어떠한 결과에도 관여하지 않으며, 소비자나 회원사업자로부터 결과에 대한 통지를 요구하지 않는다.

민원의 모두 네 단계로 나뉜다. 제1단계는 관련 서류가 적고, 처리기간이 평균 10분으로, 최대 20분 이상 걸리지 않는 민원을 말한다. 처리 후 민원이 바로 종결된다. TIO는 소비자를 직접 회원사업자에게 전화나 서면으로 연결시켜준다. TIO는 회원사업자가 소비자로부터 연락을 받은 날로부터 2일 이내에 소비자에게 응답을 할 것이라 기대하며, TIO가 요청한 경우 동일한 시간 이내에 TIO에 연락을 취할 것이라 기대한다. TIO는 회원사업자가 소비자와 함께 민원을 10일 이내에 해결할 것으로 기대하며, 민원해결절차에 대한 개입을 자제한다. TIO는 결과에 대한 통보를 요구하지 않으나 결과가 통보된 경우 이를 수용하고 민원기록부에 포함시킨다.

제2단계 민원의 특성은 TIO의 민원처리담당자의 처리 기간이 평균 60분 이하이며 사전에 제1단계 민원으로 등록할 필요 없이 바로 분류될 수 있다. TIO는 제2단계 민원을 접수하면 회원사업자에게 서면으로 통지하고, 회원사업자가 민원 해결안을 10일 이내에 TIO에 제시할 것이라고 기대한다. TIO는 해결에 있어서

적극적인 조정자 역할을 한다. 또한 TIO는 해결안의 협상, 조정 및 평가에 있어서 판단권한을 행사한다.

제3단계 민원의 특성은 처리기간이 평균 120분 이상 걸리지 않으며, 사전에 제1단계 또는 제2단계 민원으로 등록되어야만 제3단계 민원으로 분류될 수 있다. 다시 말해서, 바로 제3단계 민원으로의 분류는 불가능하다. 제3단계 민원을 처리하기 위해서는 TIO 또는 회원사업자가의 상당한 조사(research)가 요구되고, 복잡한 쟁점과 증거의 수집을 필요로 한다. 또한 소비자에게도 중대한 결과가 초래되며 상당한 자료의 수집이 요구되는 민원이다. 제3단계 민원이 등록되면 TIO는 서면으로 이를 회원사업자에게 알리고 공식적으로 민원에 대한 조사를 개시한다. TIO는 회원사업자가 사안을 조사하여 20일 이내에 서면으로 모든 요청 증거 및 자료와 함께 응답할 것이라 기대한다. 경우에 따라서, 추가 자료를 회원사업자에게 요구할 수 있으며, 그러한 경우 요구되는 자료의 복잡성을 고려하여 응답기간을 정하여 회원사업자에게 알려주어야 한다. 또한 TIO는 분쟁 금액이 1,200AUD 미만이며, TIO가 그 비용을 회복할 수 있는 경우, 구속력 있는 결정이나 권고를 할 수 있다.

제4단계 민원의 특성은 복잡한 쟁점이나 지속적으로 제기되는 전 단계 민원에 대한 해결을 회원사업자가 반복적으로 하지 않는 민원이다. 망소유통신사업자의 법정 권리인 토지 출입권 및 저영향설비의 설치 또는 활동의 유지에 대한 이의 제기도 제4단계 민원으로 분류된다. 분쟁금액이 1,200AUD 이상이며, 사건이 매우 복잡하여 종결하기 어렵거나 또는 제3단계에서 정한 기간보다 해결에 더 많은 시간이 걸린다. 민원처리 중에 회원사업자나 소비자의 작위나 행위로 인하여 민원의 상황이 변한 것일 수 있으며, 이전에 요청하였으나 제공되지 않은 증거나 정보에 대한 추가 요청이 요구될 수도 있다. 그리고 TIO나 회원사업자에 의한 상당한 조사(research)와 증거 및 정보 수집이 요구된다. 제4단계 민원에 대하여 TIO는 회원사업자에게 서면으로 통보하고, 회원사업자가 사건의 복잡성을 고려하여 정한 기간 내에 응답하는 것에 대해 재량을 행사할 수 있다. 공식적으로 민

원을 조사하며, 분쟁에 대하여 외부 자문을 구할 수 있고 구속력 있는 결정이나 권고를 할 수 있다.

나) 단계 확대 절차

TIO는 문이나 민원을 높은 단계로 확대하는 경우 이를 관련 회원사업자에게 그 이유와 함께 알려야 한다. TIO는 사업자의 무응답을 이유로 제2단계 민원을 제3단계 민원으로, 또는 제3단계 민원을 제4단계 민원으로 확대하지 않도록 최선을 다해야 한다. 이 경우 민원을 확대하기 전에 회원사업자에게 응답이 요구됨을 상기시켜야 한다. 민원이 다음 단계로 확대되는 때에는 회원에게 그 절차에 따라 민원을 해결할 수 있는 합리적인 기회를 제공하여야 한다.

언제든지 TIO 민원처리담당자는 사건 조사를 개시할지 또는 추가 조사를 진행 할지 여부에 대한 재량을 행사할 수 있다. TIO 민원처리담당자가 소비자와의 첫 접촉에서 사건을 조사하지 않겠다고 결정한 경우, 그는 사건이 더 이상 검토되지 않음을 소비자에게 알려서 소비자가 근거 없는 기대를 갖지 않도록 해야 한다. 또한 TIO 민원처리담당자가 어떤 분류 단계에서 민원에 대한 조사를 더 이상 하지 않겠다고 결정한 경우에는 당해 민원은 그 단계에서 머무른다. TIO 민원처리 담당자가 조사를 하지 않거나 더 이상 조사를 진행하지 않겠다고 결정한 경우에는 이를 소비자에게 설명하여야 한다.

회원사업자는 재분류신청을 통해 TIO에 관련 민원의 분류 및 단계 확대의 재 검토를 요구할 수 있다. TIO 민원처리담당자는 TIO의 민원처리절차 중 ‘분류 및 단계의 확대’ 규정에 따라 민원을 접수하고 분류하며, 나아가 단계를 확대하여야 한다. 회원사업자가 민원이 이 규정에 따라 분류되거나 단계가 확대되지 않았다고 믿는 경우에, 그 민원의 재분류를 공식적으로 요청을 할 수 있다. TIO는 일반적으로 재분류신청이나 결정에 대한 심사(review)를 이유로 민원처리절차를 중지하지 않는다. 다만 그러한 신청이나 심사가 우선적으로 이루어져야 한다고 판단한 경우에는 절차를 중지할 수 있다.²⁴⁰⁾

3) 증거 및 결정내리기²⁴¹⁾

TIO는 이전 결정에 구속되지 않으며 각 문의나 민원을 개별적으로 고려한다. TIO는 유용가능한 증거의 평가를 바탕으로 공정하고 합리적인 결론에 해당하는 것이 무엇인지에 대한 결정을 내린다. 회원사업자는 TIO 설립문헌(Constitution)에 따라 민원과 관련된 모든 증거를, 요청여부를 불문하고, TIO가 정한 합리적인 시간 이내에 TIO에 제공하여야 한다. 증거를 바탕으로 결정을 내릴 때, TIO 민원 처리담당자는 회원사업자가 가지고 있다고 또는 가지고 있어야 한다고 합리적으로 확신한 관련 증거의 제공을 회원사업자가 등한시했는지 여부를 고려한다.

TIO가 소비자에게 영향을 미치는 결정을 내릴 때에는 항상 소비자에게 그 결정의 근거를 설명하여야 하나 당사자들이 주장한 각 쟁점별로 분석하여 자세하게 설명할 의무는 없다.

4) 분쟁해결방법 및 결과²⁴²⁾

TIO는 민원을 해결하거나 문의를 처리하기 위하여 다음과 같은 방법 등을 포함한 혼합적인 분쟁해결절차를 사용한다.

- 자기변호(self advocacy) 교육
- 회부(referral)
- 조사
- 결정에 의한 해결

TIO는 소비자와 회원사업자간에 힘과 협상 지위의 불균형이 발생할 수 있음을 알고 있으며 민원이나 문의를 고려할 때 이를 해결하고자 노력한다. TIO는 가능

240) <http://www.tio.com.au/about-us/policies-and-procedures/reclassification-requests> 참조.

241) <http://www.tio.com.au/about-us/policies-and-procedures/evidence-and-decision-making> 참조.

242) <http://www.tio.com.au/about-us/policies-and-procedures/standard-resolution-methods-and-outcomes> 참조.

한 개입을 자제하고 소비자와 회원사업자가 함께 각자의 견해와 증빙 자료를 고려하여 분쟁을 해결하고 상호 수용할 수 있는 결과에 합의할 것을 장려한다. 소비자 또는 회원사업자의 지속적인 행위, 민원의 제반사정, 유용가능한 자료 및 TIO의 개입없이 공정하고 합리적인 해결이 이루어질 수 있는 가능성 등을 고려하여 분쟁해결절차에 보다 깊이 관여할 수 있다.

TIO는 민원을 고려하는 중 언제든지 해결안을 제안할 수 있는 기회를 회원사업자에게 제공한다. TIO는 이러한 사업자의 제안을 소비자에게 직접 전달하며, 전달 시 소비자가 제안을 수락할지 여부를 결정할 때 고려할 필요가 있는 기타 관련 정보(관련 법, 좋은 산업 관행, TIO의 입장성명서 등)도 함께 전달하여야 한다.

TIO는 언제든지 비공식적으로 소비자 또는 회원사업자와 민원을 해결하기 위한 목적으로 상의할 수 있으며 소비자 또는 회원사업자에게 서면으로 또는 구술로 민원의 상대적인 강점과 약점을 강조할 수 있으며, 이러한 강점과 약점에 비추어 해결을 부추길 수 있다. TIO가 충분한 정보를 가지고 있으며 그렇게 할 이유가 있다고 판단한 경우, 더 이상 조사를 진행하지 않겠다는 결정을 할 수 있다.

TIO가 충분한 정보를 가지고 있으며 그렇게 할 이유가 있다고 판단한 경우, 그 사안을 더 적절한 구제절차를 가지고 있다고 생각되는 다른 조직이나 기관에 그 사건을 회부할 수 있다.

민원을 고려하는 중이나, 고려한 이후에 옴부즈만 또는 부옴부즈만은 회원사업자가 소비자서비스보장기준(the Customer Service Guarantee Standard)을 위반한 사실과 그 위반 내용을 자세히 기술한 증명서를 발행할 수 있다.

민원이 적절한 분류 단계에서 회부(referral), 조정 또는 조사를 통해 해결될 수 없는 경우, 그렇게 할 만한 충분한 정보가 있는 때에는 옴부즈만 또는 부옴부즈만이 TIO 설립문헌(Constitution)에서 정한 최대 금액의 상한선까지 구속력 있는 결정이나 권고를 내릴 수 있다.

소비자와 회원사업자가 모두 그렇게 하기를 요청한 경우, 만약 옴부즈만 또는

부옴부즈만이 동의한다면, 옴부즈만 또는 부옴부즈만은 민원에 대하여 중재권한을 행사할 수 있으며, 설립문헌(Constitution)에서 정한 최대 금액의 상한선을 초과하는 구속력 있는 결정을 내릴 수 있다.

TIO는 구속력 있는 결정, 지시 및 권고를 공개할 수 있으며, 공개 시 해당 당사자들의 이름을 공개하지 않는다. TIO가 당사자를 밝히지 않기 위해 최선을 다 한다 해도 당사자가 식별 가능한 경우에는 (예, 당사자만이 문제의 서비스를 제공하는 경우), TIO는 구속력 있는 결정이나 권고를 공개하지 않을 수 있다.

5) 사건의 종결²⁴³⁾

TIO가 민원이나 문의를 더 이상 검토할 필요가 없다고 판단하거나 또는 조사를 더 이상 진행하지 않겠다는 결정을 내린 때에는 당해 민원이나 문의를 종결한다. 민원이 종결되었으나 소비자가 TIO의 추가 검토를 요구하는 자료를 제시한 때에는 TIO는 그 민원의 처리절차를 재개할 수 있다. 제3단계 또는 제4단계 민원을 종결하는 경우에는, 먼저 소비자에게 TIO의 사건종결결정에 대해 고려할 수 있는 합리적인 기회를 제공한 후에 당해 민원을 종결해야 한다. 또한 TIO는 제3단계 및 제4단계 민원을 종결하기 전에 잠재적인 자율규약위반을 평가하여야 한다. 위반이 확인된 경우, TIO는 이를 ACMA에 보고한다.

6) 불복절차²⁴⁴⁾

소비자는 옴부즈만이나 부옴부즈만이 내린 결정을 제외하고 TIO의 민원처리 담당자가 내린 모든 결정에 대한 심사를 요구할 권리를 가진다. TIO가 더 이상 민원에 대한 조사를 진행하지 않겠다는 결정을 통지한 서신이나 이메일에는 소비자가 그러한 결정에 대하여 심사를 요구할 수 있는 권리가 있다는 내용을 포

243) <http://www.tio.com.au/about-us/policies-and-procedures/closure> 참조.

244) <http://www.tio.com.au/about-us/policies-and-procedures/consumers-right-to-a-re view> 참조.

함해야 한다. 민원이 복수의 쟁점을 제기하고 옴부즈만이나 부옴부즈만이 쟁점의 일부에 대하여 결정을 내렸다면, 소비자는 옴부즈만이나 부옴부즈만이 개입되지 않은 결정에 대하여 심사를 요구할 수 있다.

심사는 내부적으로 전문심사담당자에 의해 이루어진다. 전문심사담당자는 문제의 사건에 사전에 개입한 적이 없으며, 소비자, 회원사업자, 당해 사건에 참여한 TIO 조사 직원으로부터 독립적인 사람이어야 한다. 심사는 일반적으로 심사담당자에 의한 추가 조사를 요하지 않는다. 심사 후, 심사담당자가 결정을 인용하지 않겠다고 판단한 경우에는 문의나 민원을 재분류하거나, 적절한 TIO 민원처리담당자에게 민원에 대해 추가 조사를 권고할 수 있다. 나아가 심사담당자가 보기에 문제의 사건은 단순하고 상대적으로 경미한데 이를 공식적인 조사를 위해 환송하는 것이 부담스럽거나 불필요하다면, 회원사업자와 소비자가 수용할 수 있는 결과를 협상할 수 있다.

7) 결정의 집행

TIO는 TIO의 결정을 따르지 않는 회원사업자에 대하여 직접적인 조치를 취할 수 없다. TIO는 자신의 결정을 집행할 수 없기 때문이다. 이러한 사안은 ACMA에 회부되어 ACMA의 집행조치를 기대할 수밖에 없다. ACMA가 할 수 있는 제재조치는 시정시지나 위반고지의 발급 또는 민사별금소송을 제기하는 것 등이다. 이러한 입장은 사업자간 분쟁해결절차제도하고는 다르다(ACIF 체제). 사업자간 분쟁해결제도는 실제 자기 집행력을 가지는 결정을 내릴 수 있다.

그러나 TIO 체계 내에서, Ombudsman이 내린 결정을 준수하지 않으면 이는 당해 회원사업자를 그 체계로부터 방출하는 사유가 된다. 방출당한 사업자는 산업에서 더 이상 사업을 영위할 수 없게 된다. 이것은 사업자들에게 이 체계를 준수해야 하는 매우 강력한 유인으로 작용한다. 소비자보호 및 산업 기준에 관한 통신법은 모든 망소유통신사업자와 자격 있는 통신서비스제공사업자로 하여금 TIO 체계에 가입할 것을 요구하고 있기 때문에, 이 체계에 가입하지 않는 것은

통신사업자가 자신의 사업을 설정법체계 하에서 적법하게 운영할 수 없다는 것을 의미하기 때문이다.

제6절 ACCC의 통신부문 접근 관련 분쟁해결절차

1. 개요

통신산업에서의 경쟁 규제, 특히 접근(access) 규제는 호주경쟁소비자위원회(ACCC)에서 담당한다. ACCC는 준사법권을 가진 독립규제기관으로, 통신사업자 간의 접근과 망에 관한 분쟁을 고유한 분쟁해결절차를 통해 해결할 수 있다. 이하에서는 ACCC의 목적, 기능 조직, 의결절차를 개관하고, 통신산업의 경제 규제에 있어서 ACCC의 역할을 간단히 조명하고, 마지막으로 접근에 관한 분쟁해결 절차를 살펴보기로 한다.

2. ACCC 개관

ACCC는 거래관행법 제6A조에 의해 설립된 기구로 1995년 거래관행위원회(Trade Practice Commission)와 가격규제위원회(Price Surveillance Authority)가 통합된 기구이다. ACCC는 독립법정기구로 1974년 거래관행법(현 2010년 경쟁 및 소비자법) 및 관련 법률의 집행을 위하여 설치되었다.²⁴⁵⁾ ACCC의 목적은 경쟁의 촉진과 공정거래, 소비자보호를 통한 호주국민의 복지증진이다. ACCC는 국가의 기반산업을 규제하며, 주요 임무는 개인과 사업자가 연방의 경쟁, 공정거래 및

245) 1974년 거래관행법은 2101년 경쟁 및 소비자법으로 개명되었다. 경쟁 및 소비자법은 시장의 모든 측면을 다룬다. 보다 추상적으로 말하면 동법은 불공정 시장거래 행위, 산업자율규약, 기업의 인수와 합병, 제품의 안전, 제품의 포장, 가격 감시, 통신, 가스, 전력, 공항 등의 산업 규제 등을 한다. 특별히 경쟁 미 소비자법은 ACCC에게 통신시장에서의 불공정거래를 규제할 것과 통신 산업 특유의 접근체제(access regime)를 실시할 것을 규정하고 있다.

소비자 보호법을 준수하도록 하는 것이다. 이를 위해 교육과 정보제공과 더불어 ACCC는 소송에 대한 대안으로서 분쟁해결을 권고한다. ACCC는 경우에 따라 반독점적인 행위를 승인할 수 있으며 필요하면 법적 대응을 할 수 있다.²⁴⁶⁾

ACCC는 위원장과 상임위원으로 구성되어 있다. 위원은 연방총독이 임명한다. ACCC도 ACMA와 마찬가지로 준위원을 두고 있다.²⁴⁷⁾ 이들은 반드시 상임직으로 임명하지 않을 수 있다. 위원과 준위원은 5년을 넘지 않는 임기로 재임용이 가능하다. 해임은 ACMA의 위원과 마찬가지로 자격상실, 부정, 파산, 이해관계에 대한 불고지, 주무장관의 승인을 얻지 않은 겸직행위 등이다.²⁴⁸⁾

ACCC의 상임위원회(Commission)는 매주 정기적으로 회의를 열고 ACCC에 의해 조사된 사건에 관해 의결한다. 위원회의 회의는 일반적으로 위원장이 주재하고 최소한 2명의 상임위원이 참석하여야 한다. 의결사안은 합병, 승인 및 통지, 법적 소송의 제기 여부, 기반설비에 대한 접근 등에 관한 결정이다.

ACCC는 5개의 소위원회가 상임위원회의 결정을 돋는다.²⁴⁹⁾ 소위원회는 상임 위원들과 준위원 또는 특정사안에 관한 전문성을 가진 당연직 위원(ex officio commissioner)으로 구성된다.

집행소위원회(enforcement committee)는 매주 회의를 가지고 집행프로그램을 관리한다. 집행소위원회의 권고는 상임위원회에 의결을 위해 회부된다.

합병소위원회(merger committee)도 매주 회의를 가지고 대부분의 합병 사건을 다룬다. 중대한 사건을 상임위원회에 회부하며 나머지 사안에 대해서는 보고 한다.

통신소위원회(communications committee)는 필요에 따라 회의를 소집하며 통

246) <http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/54137>.

247) ACMA의 위원장은 ACCC의 준위원 중에 한 명이다. - 2011. 11. 7. ACCC와 General Manager와의 인터뷰.

248) 구 거래관행법 제13조 및 제14조.

249) <http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/54179>.

신에 관한 ACCC의 기능, 곧 거래관행법 Part XIB 및 XIC에 의하여 야기된 문제들, 승인 등을 관장한다. 통신위원회는 집행위원회와 조율한다.

접근규제 및 가격감시 소위원회(regulated access & price monitoring committee)는 필요에 따라 회의를 소집하며 접근과 가격 감시 문제를 관장한다.

재정소위원회(adjudication committee)는 매주 회의를 가지며 승인, 통지를 다루고 총회에 보고한다.

ACCC의 결정 중 경쟁 및 소비자법의 면책 특권(immunity)의 부여와 관련된 결정 및 필수설비 접근에 관한 중재결정은 호주경쟁심판소(Australian Competition Tribunal)에 불복할 수 있다. ACCC의 결정 중 다수는 연방행정법원칙에 따라 연방법원의 심사의 대상이 된다.

3. 통신부문의 경제 규제에 있어서 ACCC의 역할²⁵⁰⁾

ACCC는 통신부문의 경제 규제를 담당하고 있으며 2010년 경쟁 및 소비자법(Competition and Consumer Act 2010) PArt XIB²⁵¹⁾ 및 Part XIC²⁵²⁾에 의하여 산업의 고유한 경쟁과 접근 규제의 기능을 수행한다. 이 규정들은 산업에서 이루어지는 반경쟁적인 행위와 현재 Telstra가 유선망을 통해 제공하는 필수통신기반 시설에 대한 사업자들의 접근을 다룬다.²⁵³⁾

250) <http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/994966>.

251) 경쟁 및 소비자법 Part XIB에서는 ACCC의

- (i) 특정 통신사업자가 불공정거래행위와 관련이 있는 경우 그에 대한 통지
- (ii) 특정 통신사업자가 경쟁규칙에 반하는 행위에 대한 통지
- (iii) 불공정거래행위에서의 특정행위제외 (예외명령, exemption order)
- (iv) 통신사업자에게 적용할 기록 보관의무의 제정에 관해 정하고 있다.

252) Part XIC에서는 통신접근자율규약의 설정과 접속 관련 분쟁해결에 관한 ACCC의 기능을 규정하다.

253) 향후 광범위한 기반시설 서비스가 국가브로드밴드망(National Broadband Network (NBN))을 통해 제공될 예정이다. NBN은 국가 소유의 FTTH와 유선/위성망이 될 것이다. 이 망은 ACCC의 도매 접근 계약에 대한 감독을 조건으로 접근개방정책을

ACCC는 경쟁 및 소비자법 이외에도 1997년 통신법, 1999년 소비자 보호 및 서비스 기준에 관한 통신법, 1992년 전파법, 1992년 방송서비스법의 집행을 담당한다. 통신법에서는 ACCC에게

ACMA가 업무수행과 관련된 산업기준, 번호배분기준, 전자주소에 관한 결정을 내리기 전에 ACMA에 자문을 하고

통신사업자나 콘텐츠제공자, 통신산업 및 ACCC의 통신기능과 권한에 대한 특정문제에 대해 청문회를 실시하고

ACMA가 의뢰한 통신문제를 조사하고

통신사업자간의 접근과 망에 관한 분쟁을 조정하고

ACMA가 시설설치허가(facility installation permit)를 발급하기 전에 자문하도록 규정하고 있다.

4. 접근에 관한 분쟁의 해결²⁵⁴⁾

가. 현황

2010년 경쟁 및 소비자 안전조치에 관한 통신법 개정법(Telecommunications Legislation Amendment (Competition and Consumer Safeguards) Act 2010)은 현행 2010년 경쟁 및 소비자법(구 1974년 거래관행법) Part XIC 제8부에서 규정하고 있는 접근에 관한 분쟁해결체계를 2011년 1월 1일자로 폐지하였다.

경쟁 및 소비자법의 경과 규정은 선언된 서비스(declared service)에 관하여 최종 접근 결정(final access determination)이 내려지기 전까지는 당사자가 여전히 선언된 서비스에 관한 접근 분쟁을 ACCC에 통지(우리의 재정신청에 해당한다) 할 수 있다고 규정하고 있다. 선언된 서비스란 구거래관행법 제152AL조에 의하

기초로 도매로만 제공될 예정이다. NBN에서 제공되는 소매서비스에 대하여는 현재 소매통신서비스에 적용되고 있는 경쟁 및 소비자 보호법이 적용될 예정이다.

254) <http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/635059>.

여 적격 서비스(eligible)로 ACCC에 의해 선언된 서비스로, 적격 서비스로 선언되면 접근 제공자는, 요청이 있는 경우, 당해 서비스를 서비스 제공자에게 제공하여야 한다.²⁵⁵⁾ 그러나 선언된 서비스에 대한 최종 접근 결정의 효력이 발생되면 당해 서비스와 관련한 접근 분쟁을 ACCC에 통지할 수 없다.

지금까지 선언된 유선 서비스(ULLS, WLR, LSS, PSTN OA, PSTN TA 및 LCS)에 대하여만 최종 접근 결정이 내려졌으며, 현재 국내전송용량서비스(domestic transmission capacity service) 및 이동통신접근 서비스(mobile terminating access service)에 대한 최종 접근 결정 여부에 관하여 공개질의가 진행 중이다.

나. 접근 분쟁 (Access Dispute)

선언된 서비스와 관련하여 최종 접근 결정이 내려지기 전까지, ACCC는 당해 선언된 서비스와 관련된 통신접근분쟁을 중재할 수 있는 권한을 부여받았다. ACCC는 분쟁을 해결하기 위하여 구속력 있는 종국적인 결정을 내릴 수 있다. 중재를 하기 위해서는 접근을 원하는 사업자 및/또는 접근을 제공하는 사업자가 ACCC에 접근 분쟁에 관하여 통지하여야 한다. ACCC는 다음과 같은 경우에만 접근 분쟁을 중재할 수 있다.

선언된 서비스가 망을 소유한 통신사업자나 망을 소유하지 않은 통신서비스제공사업자에 의하여 제공되거나 제공될 예정이며

기본 접근 의무(standard access obligations) 중 하나 이상이 당해 선언된 서비스와 관련하여 망소유 통신사업자 내지 통신서비스제공사업자에게 적용되며

접근을 원하는 사업자가 망소유통신사업자 또는 통신서비스제공사업자와 기본 접근 의무의 준수를 위한 조건에 합의를 할 수 없으며

당해 선언된 서비스와 관련된 최종 접근 결정이 발효되지 않은 경우

ACCC가 당해 선언된 서비스에 관하여 접근 결정을 내리겠다는 제안에 대한

255) ACCC, Resolution of Telecommunications Access Disputes - a Guide, March 2004, p.vi.

공개질의(public inquiry)를 개시한 경우, ACCC는 분쟁이 당해 공개질의 결정 이전 또는 이후에 통지되었는지 여부를 불문하고, 중재 결정을 내리지 않고도, 중재를 종료할 수 있는 재량을 가진다.

다. 절차

경쟁 및 소비자법은 분쟁의 당사자 간에 합의가 있는 경우를 제외하고 중재 심리(arbitration hearing)는 비공개로 해야 한다고 규정하고 있다. 따라서 ACCC는 일반적으로 분쟁에 대하여 공개적인 코멘트를 하지 않는다. 다만 분쟁이 ACCC에 통지된 때와 당해 분쟁의 쟁점을 간략하게 정리하여 공개할 뿐이다. 분쟁의 통지는 일반적으로 Telco.Arbitrations@accc.gov.au 이메일 리스트를 통해 이루어진다.

경쟁 및 소비자법은 접근을 제공하는 사업자 또는 접근을 원하는 사업자 이외에 분쟁의 당사자가 되고자 하는 자는 ACCC에 서면으로 접근 분쟁의 당사자 신청을 할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 신청이 있는 경우 ACCC가 당해 신청인이 충분한 이해관계가 있다고 인정한 때에 그 분쟁의 당사자가 된다.

분쟁의 당사자 신청은 ACCC가 분쟁을 통지받았다고 발표한 후 가능한 신속하게 서면으로 이루어져야 한다. 신청서의 제출은 Telco.Arbitrations@accc.gov.au의 주소로 전자적으로 할 수 있으며 또는 ACCC의 통신팀(Communication Group)에 우편으로도 가능하다. ACCC는 현행 통신접근분쟁 해결에 관한 지침을 2004년 3월에 발간하였다. 이 지침에 따르면 분쟁의 당사자 신청은 분쟁이 통보된 후 5일 이내에 이루어져야 한다고 제안하고 있다.

중재는 ACCC 위원장이 ACCC 위원 중에서 임명한 중재위원들(commissioners)이 담당한다.²⁵⁶⁾ 일반적으로 중재위원은 2명이상이며 중재는 과반수의 의견에 따라 결정된다. 중재위원들은 ACCC의 통신 및 법무팀 직원들의 보좌를 받는다. 이

256) ACCC, Resolution of Telecommunications Access Disputes - a Guide, March 2004, p.11-12.

들은 한 팀을 이루며 팀의 일부로서 각각 역할을 나누어 담당한다. 보좌관들(staff)의 역할은 크게 3가지이다. 첫째, 보좌관들의 일부는 사건관리를 맡는다. 이는 단순히 절차적인 역할이다. 둘째, 일부 보좌관들은 중재위원들에게 분쟁의 실질적인 쟁점에 관하여 자문 등을 제공한다. 그들은 구두나 문서로 자문을 제공할 수 있으며. 서신, 지시, 결정문, 결정 이유 등의 초안을 작성한다. 셋째, 보좌관의 일부는 중재의 대상이 되는 특정 쟁점에 대하여 화해나 조정을 권장한다. ACCC의 보좌관들은 접근 분쟁과 관련하여 당사자들의 접촉포인트(contact point)가 된다.²⁵⁷⁾

중재절차는 크게 사전 단계(preliminary phase), 실질 단계(substantive phase) 그리고 결정 단계(determination phase) 나뉘어 진행된다.²⁵⁸⁾ 사전 단계에서 ACCC는 분쟁의 실질적인 쟁점과 관련 당사자를 식별하여 당해 분쟁을 가장 적절하게 해결하는 방법이 무엇인지를 결정한다. 분쟁해결방법에는 제3자에 의한 조정이나, 전문가에 의한 결정(referral to an expert for determination), ACCC에 의한 중재 또는 이러한 방법들이 혼합 등이 포함된다. 사전 단계에서 ACCC는 관할에 관한 문제를 해결하기를 원한다. 이후에 있을 실질적인 쟁점의 판단에 방해가 되는 쟁점을 사전에 처리하고자 하는 것이다. 실질 단계에서 ACCC는 중재 사건의 쟁점을 심의한다. ACCC는 일반적으로 당사자에게 관련 자료와 의견을 요구하고, 특별한 사안에 대하여는 전문가의 의견을 구할 수 있다. 심의를 마친후 결정 단계에서는 중재 사건에 대한 결정을 내린다.

2011년 7월 기준 현재 ACCC가 다루고 있는 중재 업무는 다음과 같다.

- 이동 통신 접근 서비스 (Mobile terminating access service)
- 회선 공유 서비스 (Line sharing service)
- 무조건적 지역 전화 서비스 (Unconditioned local loop service)

257) 위의 자료, p.12-13.

258) 위의 자료, p.13.

- 국내전송용량 서비스 (Domestic transmission capacity service)
- 디지털 데이터 접근 서비스 (Digital Data Access Service)
- PSTN 발신접근서비스 및 착신접근서비스(PSTN Originating Access service and Terminating Access service)
- 지역 통신서비스 (Local carriage service)
- 회선 임대 서비스 (도매) (Line rental service (wholesale))
- 1997년 통신법 - 설비 접근 (Telecommunications Act 1997?Facilities Access)

라. 분쟁해결지침 (Dispute Resolution Guidelines)

ACCC는 통신접근분쟁해결지침(Resolution of Telecommunications Access Disputes- a Guide)을 2004년 3월에 발간하였다. 이 지침은 ACCC가 Phillips Fox 와 분쟁해결 자문단에 ACCC의 분쟁해결절차에 관한 독립적인 검토를 위탁한 이후에 2003년에 최초로 작성되었으며 이후 구 거래관행법 (현 경쟁 및 소비자법)의 일부 통신관련 조문의 개정으로 인해 한 차례(2004년 3월) 개정되었다.

ACCC의 통신접근분쟁해결지침은 총 9개의 장과 5개의 부록으로 구성되어 있다. 지침의 각 장과 부록에서 다루는 내용은 다음과 같다.

제1장 도입 (선언된 서비스 및 선언된 서비스의 접근에 관한 분쟁)

제2장 중재 개시 - 분쟁의 통지

제3장 중재의 구조

제4장 중재의 절차

제5장 공동 당사자, 공동 심리, 별개의 절차(separate processes)

제6장 정보의 흐름, 절차적 공정성 및 기밀

제7장 중재의 결정 및 종료

제8장 심사(review)

제9장 이행합의(Undertakings) 및 중재

부록 1 선언된 서비스의 목록

부록 2 접근 분쟁의 통지

부록 3 가격책정 원칙(pricing principles)

부록 4 통신법상의 중재

부록 5 기밀유지합의안 (Draft confidentiality undertaking)

제7절 결론

이상으로 호주통신미디어위원회(ACMA)의 조직과 규제집행절차, 통신산업 자율규제기관의 조직과 ACIF 및 TIO의 규제집행절차, 그리고 마지막으로 ACCC의 통신부문 접근 관련 분쟁해결절차를 살펴보았다. 우리나라 방송통신위원회에 해당하는 ACMA에는 소비자의 민원을 처리절차와 피규제자의 법위반행위에 대한 집행절차는 확립되어 있으나 사업자간에 분쟁을 해결하기 위한 절차나 권한이 없다. 준사법권한이 없는 ACMA의 법집행절차는 광범위한 정보수집권한을 바탕으로 규문주의적으로 이루어지는 전형적인 행정기관의 법집행절차라고 할 수 있다. 반면 준사법권한이 있는 ACCC는 접근과 망에 관한 분쟁의 해결을 위해 대안적 분쟁해결절차를 마련하고 있다. 호주는 자율규제와 공동규제를 방송통신규제정책으로 삼고 있다. 이러한 정책에 따라 독특한 규제집행체계를 확립하고 있는데, 그 특징은 규제기관의 개입을 최소화하고 산업의 자발적인 규제의 준수와 집행을 장려한다는 것이다. 방송통신 산업에서 규제의 집행은 3단계로 이루어진다. 첫 번째 단계에서 규제의 집행은 사업자가 맡겨진다. 사업자의 집행결과가 만족스럽지 못한 경우, 다음 단계로 산업의 자율규제기관이 규제의 준수와 집행을 담당한다. 자율규제기관의 결정이 만족스럽지 못하거나 자율규제기관이 내린 결정의 준수와 집행에 문제가 있는 경우 마지막으로 규제당국이나 사법기관이 바통을 넘겨받는다. 사업자와 규제당국의 중간에 위치한 자율규제기관은 산업의 자발적인 규제 준수와 집행을 실현하기 위하여 소비자에 의한 민원처리절차와

사업자간에 발생하는 분쟁해결절차를 모두 갖추고 있으며 불복절차도 마련하고 있다. 따라서 이하에서는 이 네 기관의 규제집행절차와 분쟁해결절차를 바탕으로 호주 사례가 우리나라 방송통신위원회의 법집행절차 개선을 위해 제공하는 시사점을 효율성 제고, 공정성 확보의 관점에서 조직과 절차로 나누어 정리해 보고자 한다.

1. 조직

조직과 관련하여 효율성과 공정성 및 객관성 제고의 관점에서 호주 방송통신규제기구의 구조적, 기능적 업무 분장에 주목할 필요가 있다고 본다.

가. 구조적 업무 분장

1) 외부 구조적 업무 분장

: 정책 vs. 규제, 방송통신법적 규제 vs. 경쟁법적 규제

호주는 구조적으로 정책과 규제, 방송통신법적 규제와 경쟁법적 규제를 각각 분리시켜 담당기관에서 관장하도록 하고 있다. 호주는 일찍부터 정책기능과 규제기능을 구조적으로 분리하여 운영해 왔다. 정책기능은 정부부처가 담당하도록 하고, 규제기능은 전문규제기관에게 전적으로 담당하도록 하였다. 이러한 태도는 이미 최초의 법정 규제기관인 호주방송규제위원회(Australian Broadcasting Control Board)의 설립시기인 1949년으로 거슬러 올라간다. 현재는 ACMA와 ACCC가 방송통신에 관한 규제를 ACMA의 주무부서인 브로드밴드통신디지털경제부에서 정책을 담당하고 있다. 나아가 방송통신산업에 대한 전문규제는 방송통신법령을 집행하는 ACMA가 방송통신산업의 경제적 및 경쟁법적 규제는 ACCC에서 담당하도록 하고 있다. 특별히 통신산업의 접근과 관련한 제 규제를 ACCC에서 관장하는 것은 시사하는 바가 적지 않다고 보인다.

우리나라의 방송통신규제위원회는 정책기능과 규제기능을 모두 관장하며 현재

지속적으로 정책기능을 확대하는 것으로 보인다. 이러한 경향에 비추어 보면 방송통신위원회의 규제기능이 정책기능에 의해 공정성과 객관성이 훼손될 수 있다는 비판이 제기될 수 있다. 정책과 기능을 구조적으로 분리하여 각각 다른 기관에서 관장하게 하는 것이 가장 좋은 대안이겠지만 현실적으로 어려운 일이라면 차선책으로 방송통신위원회의 전체의 법적 성격과 담당업무 및 권한 등에 비추어 규제와 심결 기능을 담당하는 조직과 인력을 기능적으로 분리하는 작업을 고려해 볼 수 있을 것이다.

2) 내부 구조적 업무 분장

: ACMA의 법무서비스국 및 ACIF의 독립불만조사관 & 독립불복기관

기관 내부에서의 구조적 업무분장도 눈에 띈다. ACMA는 법무서비스국과 주요 기능부서로 법정책 및 실무부를 설치하여 ACMA의 업무 중 법과 관련된 모든 업무를 관장하도록 하고 있다. 통신산업 자율규제기구인 ACIF는 사업자간 분쟁 해결처리를 위하여 독립불만조사관(Independent Complaint Investigator) 및 독립 불복기관(Independent Appeal Body)를 선정한다. 이들은 통신산업에 대한 고도의 전문성과 법체계에 대한 지식과 이해를 가지고 능숙하게 조사를 수행하여 결정을 내릴 수 있는 능력과 공정성을 유지할 수 있는 능력을 갖춘 자이어야 한다. 독립불만조사관과 독립불복기관은 불만에 대한 조사를 실시하여 조사 결과를 바탕으로 결정까지 내리기 때문에 비록 조사와 심판이 분리된 체계는 아니라 하더라도 독립불만조사관 및 독립불복기관제도는 불만처리절차의 효율성과 공정성을 제고할 수 있는 중간단계적(intermediary) 방안이라 보인다.

방송통신위원회를 구성하고 있는 5인의 상임위원은 정치적 안배를 고려하여 임명된다. 이러한 현실에서 5인의 상임위원들이 복잡하고 고도의 전문성을 요하는 모든 방송통신 업무에 대한 전문적인 지식과 경험을 갖추고 있을 것을 기대하기란 쉽지 않다. 또한 위원회가 모든 업무를 처리하는 것도 물리적으로 어려운 일이다. 호주 사례에서 제시한 법무국의 설치와 독립불만 조사관 제도는 우리나라

방송통신위원회는 업무처리의 효율성과 공정성, 전문성 및 대외적 설득력을 제고하는데 기여할 수 있을 것이라고 보인다.

나. 기능적 업무분장

: ACCC의 소위원회 제도, 중재위원회 제도 및 심결보좌관 제도

조직 내부의 기능적 업무 분장도 고려해 볼 필요가 있다. 대표적인 예가 ACCC의 소위원회 제도, 중재위원회 제도 및 심결보좌관 제도이다. 우리나라 공정거래위원회에 해당하는 ACCC는 소위원회(committee) 제도를 도입하였다. 이는 우리나라 공정거래위원회의 소회의 제도와 같이 ACCC 총회의 안건부담이 커지면서 심의 효율화를 위하여 중요성이 떨어지는 사건을 소위원회가 처리하도록 도입된 제도이다. 현재 ACCC에는 5개의 소위원회가 운영 중이다. 소위원회는 상임 위원들과 준위원 또는 특정사안에 관한 전문성을 가진 당연직 위원(ex officio commissioner)으로 구성된다. 특별히 ACCC는 재정소위원회(adjudication committee)를 통해 심판을 상임위원회의 심판업무 부담을 완화하고 있다. 재정소위원회는 매주 회의를 소집하여 승인, 통지(notification, 분쟁해결신청에 해당한다)를 다루고, 결과를 총회에 보고한다.

ACCC는 통신부문의 접근 분쟁을 대안적 분쟁해결 절차를 통해 해결하고 있는데, 접근 분쟁을 중재를 통해 해결하고자 할 때 ACCC위원장은 위원들 중에 2명 이상을 중재위원(commissioners) 임명해 사건을 담당하도록 한다. 또한 통신 및 범무국 직원들로 한 팀을 구성해 중재위원을 보좌하도록 하고 있다. 보좌관팀은 세 가지 역할을 나누어 담당한다. 보좌관들의 일부는 사건관리를 맡는다. 이는 단순히 절차적인 역할이다. 다른 보좌관들은 중재위원들에게 분쟁의 실질적인 쟁점에 관하여 자문 등을 제공한다. 그들은 구두나 문서로 자문을 제공할 수 있으며. 서신, 지시, 결정문, 결정 이유 등의 초안을 작성한다. 보좌관의 다른 일부는 중재의 대상이 되는 특정 쟁점에 대하여 화해나 조정을 권장한다. 이들 업무는 크게 분쟁해결절차의 진행과 중재보좌로 나눌 수 있다. 이는 공정거래위원회 위

원회의 심결절차를 진행하고 위원을 보좌하는 것을 주된 업무로 하는 우리나라 공정거래위원회의 심판관리실 제도와 유사하다.

호주의 사례와 우리나라 공정거래위원회의 제도에 비추어 방송통신위원회의 소위원회 제도와 중재위원회 제도 및 심결보좌관 제도의 도입을 고려할 필요가 있다. 소위원회제도는 사건처리의 효율성을 제고하기 위한 제도이므로 방송통신위원회의 사건처리 부담을 고려하여 도입 여부를 판단하여야 할 것이다. 중재위원회 제도는 소수의 위원들에게 심도있는 사건검토와 절차의 진행을 책임지게 하는 것이므로 효율성과 전문성 제고에 기여할 것으로 보인다. 중재위원회가 도입되면 늘어난 업무와 책임성에 걸맞게 ACCC처럼 보좌관제도도 함께 도입하는 것이 바람직하다고 생각된다. 심결보좌기구의 확대는 심결절차의 개선만큼이나 중요하다고 보인다. 상술한 바와 같이 방송통신위원회의 위원들이 모든 사안에 전문적 법적 식견을 가질 수 없으므로 실무차원에서 이를 보완할 필요가 있다. 심결보좌관제도를 통해 위원들이 고도의 정책적 법적 판단에 집중할 수 있는 여건을 조성하여 방송통신위원회의 의사결정에 질을 향상시키는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

2. 절차

방송통신위원회의 심판관리절차의 효율성을 제고하기 위하여 벤치마킹을 고려할 만한 호주의 제도는 TIO나 ACIF, 즉 자율규제기관의 민원처리절차나 분쟁해결절차 또는 ACCC가 도입한 통신 접근 분쟁에 대한 대안적 분쟁해결제도이다. 전자는 방송통신위원회에 제기되는 심결대상 사건의 수를, 후자는 재정대상 사건의 수를 축소시키는 역할을 할 것이다. 호주는 ACMA는 영국의 Ofcom과 유사하게 대부분의 이용자의 민원을 바로 직접처리하지 않고 우선 사업자와 해결하게 하고, 다음으로 자율규제기관에 의한 불만처리절차를 이용한 이후에도 만족하지 않거나 집행에 문제가 있는 경우에만 ACMA에 민원을 제기하도록 하고 있다. 그

러나 자율규제기관의 도입이 과연 효율성을 제고할 수 있을지에 대해서는 의문이 없지 않다. 호주의 경우 TIO에 제기되는 통신서비스관련 소비자 민원의 수가 다른 나라에 비하여 현저히 높아²⁵⁹⁾ 현재 통신 규제 체계 전반에 대한 재검토를 위해 "Reconnecting the Consumer"를 주제로 프로젝트 팀을 꾸려 공개질의를 마친 상태이다. 공개질의 보고서에 의하면 소비자 민원의 급증의 원인으로 규제체제의 문제점을 들고 있다. 특히 자율규제의 본질적인 문제점, 곧 산업 내에 자율규약 준수 문화가 정착되지 않았다는 점과 TIO 체계가 자기 집행력을 가지지 못한다는 점 및 공동규제의 문제점, 특히 ACMA가 강하게 자율규약을 집행하지 않는 점과 간접적인 성질의 집행만을 한다는 점에 대하여 강한 비판이 제기되었다.²⁶⁰⁾ 그러나 호주에서 자율규제체계에 대하여 제기된 문제점을 연구하여 민간기구를 활용한 대안적 분쟁해결제도나 불만처리제도를 우리 상황에 알맞게 설계한다면 절차의 효율성을 제고하는데 유용하게 사용될 수 있을 것이다.

3. 소결

마지막으로 호주 사례 연구의 의의는 우리나라 방송통신위원회의 법집행절차 개선을 위한 제도적 시사점을 제공한 것에만 있는 것이 아니라 날로 복잡해지는 방송통신산업의 현실 속에서 바람직한 규제와 심판관리제도의 의의 및 설계에 대하여 근본적인 재검토와 철학적 고찰을 할 수 있는 계기를 마련한 데 있다고 하겠다.

259) 2009년~2010년에 TIO가 접수한 소비자로부터 접수한 통신관련 문의와 민원의 수는 208,995건이다. 이는 같은 기간 동안 영국 규제당국이 접수한 통신관련 문의와 민원의 수는 118,417건이다. 이는 영국의 인구는 8천만 명인데 대하여 호주의 인구가 2천 6백만이라는 점을 고려하면 매우 높은 수임을 알 수 있다. ACMA, *Reconnecting the Customer, Final public inquiry report, September 2011*, p.9.

260) ACMA, *Reconnecting the Customer, Final public inquiry report, September 2011*, pp.19~31.

제4장 싱가포르의 방송통신규제조직과 집행절차

제1절 서

싱가포르는 홍콩과 함께 경제체제에 ‘친시장적’ 특성을 가진 자유무역의 중심지로 일컬어진다. 두 도시국가는 비슷한 면적과 인구를 갖고 예전에 영국의 식민지였으며 법과 공공행정에 관한 영국의 전통을 공유하면서도 중국계 인구가 압도적 다수를 차지하고 있는 점에 공통점이 있다.

그러나 싱가포르는 홍콩에 비하여 정부-시장의 관계 유형에서 차이를 보이고 있다. 홍콩이 최소한의 정부 개입을 선호하는 반면에, 싱가포르는 고권적인 정부의 관여를 선호한다. 그에 따라 높은 정도의 정보 접근을 허용하는 홍콩과 달리 싱가포르는 정보의 흐름에 대한 팽팽한 통제를 가진 관료적인 체제의 특징을 갖고 있다.²⁶¹⁾

싱가포르는 방송과 통신 분야에 적용되는 분야 특유의 경쟁법(sector-specific competition law)을 갖고 있다는 점에 특징이 있다.²⁶²⁾ 싱가포르는 정부의 규제를 경쟁법과 정책의 영역에 확장하는 것에 대하여 회의적이었으나,²⁶³⁾ 정부의 관리

261) Wu, Richard W.S., “Hong Kong and Singapore: Two models of telecommunications regulations?”, *Telematics and Informatics* 26 (2009), p.323.

262) 관련된 법적 근거는 통신 분야의 경우 통신법 제26조 제1항에 근거하여 제정된 통신경쟁준칙(Telecom Competition Code)이고, 방송 분야의 경우 미디어개발청법 제17조에 근거하여 제정된 미디어 시장 행동준칙(Media Market Conduct Code)이다.

263) Ong, Burton, “The Origins, Objectives and Structure of Competition Law in Singapore”, *29 World Competition* 2 (2006), pp.269-270. 싱가포르의 일반경쟁법인 2004년 경쟁법(Competition Act 2004)은 미국과의 자유무역협정에 규정된 의무를 이행하기 위하여 제정된 것이라고 한다.

하에 있었던 방송통신 분야의 경우 자유화 정책을 취하면서 이를 보완하기 위한 필요에서 먼저 특별경쟁법이 마련되었다. 이러한 법에는 다른 관할국가의 경쟁법에서 발견되는 반경쟁적 행위에 대한 사후적 규제(ex post regulations) 규정뿐만 아니라 시장지배적 사업자에 대한 특별한 사전적 의무 부과(ex ante obligations) 규정도 포함되어 있다. 또한 사후적 규제의 집행을 위한 집행절차에 관한 규정도 마련되어 있다.

싱가포르 정부가 방송통신 분야에 사전적 통제와 사후적 규제가 같은 법에 규정되고 또한 같은 규제기관에 의하여 집행되는 체계를 마련한 것은 개방이 최근에 이루어진 시장의 경우 현존하는 독점사업자를 제어하고 경쟁을 촉진하기 위하여 이런 체계가 필요하다는 인식에 바탕을 두고 있다.²⁶⁴⁾ 사전적 통제 체계 하에서 시장지배적 사업자는 사전에 시장지배적인 것으로 선언되고 그 행위에 관한 특별한 의무와 제한을 받는다. 사후적 규제 체계는 사건이 발생한 후에 경쟁 행위를 규제한다. 사전적 통제 체계의 경우 자유화 초기 단계에서의 방송통신 분야의 특유한 상황에 맞게 마련된 것이기 때문에 이를 분야 특유의 기초에서 적용하는 것에 대하여는 보다 강한 정당화 근거가 존재한다. 그러나 사후적 규제의 경우 그 적용 사례도 많지 않고 아직은 논의도 많지 않다.

이하에서는 싱가포르의 방송통신규제조직을 개관한 후, 싱가포르의 방송통신 분야에 적용되는 특별경쟁법 규정을 토대로 하여 사후적 규제의 내용과 집행절차를 살펴보고 이를 바탕으로 한국법에의 시사점을 도출하고자 한다.

제2절 싱가포르의 방송통신규제조직

1. 개관

264) Cheng, Thomas K., “A Tale of Two Competition Law Regimes-The Telecom-Sector Competition Regulation in Hong Kong and Singapore”, 30 World Competition 3 (2007), p.503.

싱가포르의 방송통신규제는 영국의 전통에 따라 복수의 규제자 모형을 채택하고 있었다. 그러나 기술적 융합으로 인하여 싱가포르도 방송통신 분야를 규제하는 것에 대하여 보다 통합적인 접근을 고려하지 않을 수 없게 되었다. 그에 따라 2001년 11월 방송통신 분야의 통합된 정부부처로서 내각기관인 정보커뮤니케이션예술부(Ministry of Information, Communications and the Arts, 'MICA')가 출범하였다. 이 부처는 통신, IT와 방송이 통합되는 산업분야에 걸쳐 보다 나은 정책 조정과 일관된 정책 형성을 확실히 하기 위한 목표를 갖고 있다. MICA는 방송, 영화, 출판물 등 각종 미디어 관련 정책 및 정보통신기술 관련 정책을 총괄한다.

방송통신 분야의 규제를 담당하는 기관은 MICA 산하의 행정청으로 설치되어 있다. 통신규제기관은 MICA 소속인 정보통신개발청(Info-Communications Development Authority of Singapore, 'IDA')이다. IDA는 통신 분야와 IT 분야를 포괄하는 정보통신산업을 관장한다. 방송규제기관인 미디어개발청(Media Development Authority, 'MDA')도 MICA 소속이다. IDA는 미디어 기반시설을 포함하여 기반시설 규제를 담당하는 반면에, MDA는 전송 수단과 관계없이 콘텐츠와 방송 규제를 담당한다.

2. 임무 및 규제원칙

가. IDA

IDA는 정보통신산업의 개발, 진흥과 규제를 담당하는 법정이사회(statutory board)이다. IDA는 1999년에 국립컴퓨터이사회(National Computer Board, 'NCB')와 싱가포르통신청(Telecommunications Authority of Singapore, 'TAS')의 합병으로 설립되었다. 합병 전의 NCB는 IT의 개발을 관장하는 법정기구였고, TAS는 통신산업을 규제하는 법정기구였으나, 기술적 융합의 결과로 두 기구의 기능과 임무에 중복이 발생하게 된 것이 합병의 계기가 되었다. 그에 따라 IDA

는 통신과 IT 양쪽 분야의 개발을 관掌하는 책임을 맡게 되었다.

IDA의 임무는 통신 분야의 기술규제, 시장 접근(Market Access) 정책, 경쟁정책 등을 수립하고 집행하는 것, 정부와 사업자들을 위한 정보통신 보안 프로그램과 정책을 개발하고 실행하는 것, 안정적인 정보통신 서비스 제공 환경을 만들기 위하여 다른 나라와 협력하여 정책을 수립, 집행하는 것, 효율적인 정보 전달 체계를 개발하고 국가기관의 최고 정보 관리 기관 역할을 담당하는 것이다.

IDA는 그 임무를 수행하기 위하여 준수하여야 할 규제 원칙을 시장의 힘(Market forces)에 대한 의존, 비대칭적인 규제, 유효하고 지속가능한 경쟁의 촉진, 시설 기반의 경쟁에 대한 강조, 기술적 중립성, 효율적이고 투명하고 이유를 제시한 의사결정으로 밝히고 있다.²⁶⁵⁾ IDA의 구체적인 규제 원칙은 통신경쟁준칙 1.5.에 규정되어 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 시장의 힘(Market forces)에 대한 의존 원칙이다. 시장의 힘은 일반적으로 소비자 후생을 증진함에 있어 규제보다 훨씬 더 효과적이다. 경쟁적 시장은 소비자에게 정당하고 합리적인 가격으로 광범한 서비스의 선택권을 부여할 가능성이 높다. 그러므로 시장 또는 시장 부문이 경쟁적인 한 IDA는 소비자를 보호하고 반경쟁적 행위를 방지하기 위하여 마련된 최소한의 조건에 따라 사적 협상과 산업계의 자율규제에 주로 의존한다.

둘째, 유효하고 지속가능한 경쟁(effective and sustainable competition) 촉진의 원칙이다. 소비자 후생을 증진함에 있어 시장의 힘의 유효성을 인정하여 IDA는 유효하고 지속가능한 경쟁을 증진하고 유지하기 위한 확고한 조치를 취한다. 그러한 조치에는 시장의 진입과 퇴출에 대한 인위적인 형태의 방해물을 제거하거나 최소화하는 것, 부당하게 경쟁을 제한하는 효과를 가진 상당한 시장력(Significant Market Power)의 집중을 차단하는 것, 산업 참여자에 의한 반경쟁적

265) Lee, Audrey, “Telecom Policy and Regulation in Singapore”, presentation material, IDA (2008)

행위를 제거하는 것, 산업 참여자와 소비자들이 시장 조건에 대한 정보에 쉽게 접근하도록 보장하는 것, 그리고 유효한 경쟁과 시장 성장에 대한 방해물을 방지하기 위하여 상호호환성(inter-operability)과 필요한 경우 네트워크에 대한 합리적인 접근이 있도록 보장하는 것을 포함한다.

셋째, 시설 기반의 경쟁(facilities-based competition)의 증진 원칙이다. 유효하고 지속가능한 경쟁은 시설 기반의 경쟁을 통하여 가장 잘 성취된다. 그러나 경쟁하는 혼가사업자가 기반시설을 이용하는 능력을 저해하는 기술, 시장 또는 기타의 장해물이 있는 경우, IDA는 기반시설을 이용하는 경제적 유인을 제공하는 것과 서비스 기반의 경쟁(services-based competition)을 촉진하는 친경쟁적인 조치를 취하는 것 사이의 균형을 잡는 것을 추구한다.

넷째, 비례성 규제의 원칙이다. 주어진 시장이 아직 경쟁적이지 않은 한, 중요한 사전적인 규제적 개입은 여전히 필요할 것으로 보인다. 이러한 경우 IDA는 분명하게 설계된 결과를 성취하기 위하여 주의 깊게 고안된 규제적 요건을 부과하는 것을 추구한다. 그러한 요건은 IDA가 진술한 목표를 달성하는 데 필요한 범위를 넘지 않는다.

다섯째, 기술적 중립성의 원칙이다. IDA의 규제 요건은 유선, 케이블, 무선과 위성과 같은 플랫폼들 사이의 역사적인 차이를 침식시키는 융합의 현상을 반영한다. 규제 요건은 건전한 경제적 원칙에 기초하고 실현가능한 한 기술 중립적이다. 융합의 현상은 다른 경쟁의 정도에 놓인 다른 플랫폼을 갖고 있는 초기 단계에 있으므로, 이러한 원칙의 객관적 적용은 초기에 다른 플랫폼을 이용하는 서비스 제공자들에게 다른 규제적 의무를 부과하는 결과를 초래할 수 있다.

여섯째, 투명하고 이유가 제시된 의사결정의 원칙이다. IDA는 중요한 쟁점에 관련하여 공중의 의견 제시의 기회를 제공한다. IDA에게 제출된 정보가 비밀이나 재산권의 대상이거나 상업적으로 민감하거나 법 집행 또는 국가안보의 우려를 제기하는 한도를 제외하고, 의견은 공중에게 이용 가능하도록 한다. 결정에 도달함에 있어 IDA는 접수된 의견을 충분히 고려한다. 투명한 방식으로 준칙의

규정을 적용하도록 노력한다. IDA는 일반적으로 준칙에 따라 채택한 결정을 공중에게 이용 가능하도록 하고, 그 행위의 근거를 명확히 설명한다. 실현가능하고 적절한 경우 IDA는 그 결정을 웹사이트(www.ida.gov.sg)에서 이용 가능하도록 한다. IDA는 또한 심사기준을 공표하고, 준칙을 실행하기 위하여 이용하는 절차와 기준을 명확히 한다.

일곱째, 불필요한 지역 회피의 원칙이다. 허가사업자들이 변화하는 시장의 힘에 빠르게 반응할 필요를 인정하여 IDA는 지정된 시간표 내에 그리고 합리적으로 가능한 한 빨리 모든 결정을 내리고 명령을 발표하도록 노력한다.

여덟째, 비차별의 원칙이다. IDA는 유사한 지위에 처해 있는 당사자들을 동등한 근거에서 취급한다. 적절한 경우 IDA의 결정은 허가사업자 또는 허가사업자와 유형 사이의 관련성 있는 차이를 반영한다.

아홉째, 다른 규제기관들과의 협의의 원칙이다. IDA는 실현가능하고 적절한 경우 공정하고 유효한 경쟁을 촉진하고 공공의 이익에 이바지하는 일관된 규제 정책의 발전을 촉진하기 위하여 싱가포르의 다른 규제기관과 협의한다.

IDA는 MICA와의 협의 하에 통신산업에 대한 정책을 수립한다. IDA는 주요한 규제적 이슈와 인허가 이슈에 관한 결정을 내리기 전에 보통 정책문서를 발표하고 일반 공중 또는 산업계로부터 그 이슈에 관한 의견을 접수한다. IDA는 또한 협의적 정책결정 과정의 일부로서 산업계를 대화에 참여시킨다. 이를 위하여 IDA는 사업자들 사이의 기술상·운영상의 이슈에 대처하기 위하여 5개의 산업별 작업반(industry working group)을 설립한 바 있다.

나. MDA

MDA는 전송 수단과 관계없이 방송과 콘텐츠 규제를 담당하는 법정이사회이다. MDA는 싱가포르 방송청(Singapore Broadcasting Authority), 영상출판국(Films and Publications Department)과 싱가포르 영상위원회(Singapore Films Commission)의 합병으로 2003년 1월에 설립되었다.

MDA는 그 임무를 수행하기 위하여 적용되어야 할 규제 원칙을 비례적이고 대상지향적인 규제(Proportionate and targeted regulation), 연성규제와 공동규제(Light touch / Co-regulation), 기술과 플랫폼 중립적(Technology & Platform Neutral)인 규제, 기술혁신과 선택권 촉진(Facilitate Innovation and Choice), 개방적이고 협의적인 규제 틀(Open & Consultative Framework)로 밝히고 있다.²⁶⁶⁾ 보다 구체적으로 규제 원칙은 미디어 시장 행동준칙 1.6.에 규정되어 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 사적 협상과 산업의 자율규제에 의존하는 원칙이다. 실현가능한 한 준칙의 적용을 받는 모든 인(Person)²⁶⁷⁾들은 신의에 따른 사적 협상을 먼저 수행하고 자율규제를 하도록 노력하여야 한다.

둘째, 규제적 개입이 필요한 경우에 관한 원칙이다. MDA는 규제적 개입이 필요한 경우 그 관할 내에 있는 미디어 산업에 개입한다. 규제적 개입이 필요한 경우는 1) 싱가포르의 미디어 산업에서의 경쟁의 수준이 제한된 경우, 2) 일정한 피규제인(Regulated Person)이 계속하여 상당한 시장력(Significant Market Power)을 행사하는 능력을 갖고 있는 경우, 3) 소비자의 편익을 위하여 유효경쟁을 발전시키고, 기술혁신을 장려하며, 공공의 이익 목적을 성취하기 위하여 생산성을 증진할 필요가 있는 경우이다. MDA의 규제적 개입은 준칙의 적용을 받는 인들이 의무를 충족하도록 확실히 하고, 소비자들을 부적절한 사업 관행으로부터 보호하며, 피규제인들이 부당한 경쟁방법에 관여하는 것을 방지하고, 싱가포르의 미디어 시장에서의 경쟁을 실질적으로 감소시킬 우려가 있는 기업결합을 방지하며, 경쟁을 촉진하거나 공공의 이익을 방어하기 위한 것이다.

셋째, 비례성의 원칙이다. 규제가 필요한 한 MDA는 진술된 목표를 달성하는

266) Leong, Lui Wai, “Media Policy Framework”, presentation material, MDA (2008)

267) 미디어 시장 행동준칙에서는 적용대상이 되는 사업자를 지칭하는 용어로서 인(Person)을 사용한다. 인은 개인, 회사, 조합 또는 협회, 그리고 기업 조직이든 아니든 인의 기관을 포함하는 용어이다(준칙 1.5. xxvii).

데 필요한 것보다 더 광범하지 않은 규제 요건을 부과하도록 노력한다.

넷째, 개방적이고 이유가 제시된 의사결정의 원칙이다. MDA는 투명한 방식으로 준칙의 규정을 적용하도록 노력한다. 일반적으로 MDA는 유효한 민원의 당사자이거나 MDA의 결정에 의하여 영향을 받는 인들에게 답변할 기회를 부여하고, 그 행동에 대한 근거의 이유가 제시된 설명을 제공한다. MDA는 유효한 민원과 관련된 정보를 공중에 공개한다. MDA는 재량에 따라 그러한 정보를 사건별로 공중에게 공개할 권리를 유보하고, 그러한 공개가 계속되는 조사를 해하지 않도록 확실히 하기 위하여 필요한 조치를 취한다.

다섯째, 비차별의 원칙이다. 준칙에 따른 결정을 내릴 때, MDA는 유사한 지위에 처해 있는 인들을 동등한 근거에서 취급한다. 적절한 경우 MDA의 결정과 명령은 MDA의 의견에서 볼 때 그와 같은 인들 사이에 관련성 있는 차이를 반영한다.

여섯째, 다른 규제기관들과의 협의의 원칙이다. MDA는 실현가능하고 적절한 경우 공정하고 유효한 경쟁을 촉진하고 공공의 이익에 이바지하는 일관된 규제 정책의 발전을 촉진하기 위하여 싱가포르의 다른 규제기관과 협의한다.

일곱째, 불필요한 자연 회피의 원칙이다. MDA는 지정된 시간표 내에 그리고 합리적으로 가능한 한 빨리 모든 결정을 내리고 명령을 발표하도록 노력한다.

여덟째, 기술적 중립성의 원칙이다. MDA의 요건은 방송, 인쇄물과 온라인 서비스를 포함하되 그에 한정되지 않고 플랫폼들 사이의 차이를 줄이는 융합의 현상을 반영한다. 규제 요건은 명백한 정책 목표와 건전한 경제적 원칙에 기초하고 실현가능한 한 기술적으로 중립적이다. 그러나 융합의 현상은 다른 경쟁의 정도에 있는 다른 플랫폼을 갖고 있는 초기 단계에 있다. 그러므로 이러한 원칙의 객관적 적용은 초기에 다른 플랫폼을 이용하는 피규제인들에게 다른 규제적 의무를 부과하는 결과를 초래할 수 있다. 일정한 경우에 공공의 이익이 다른 플랫폼을 이용하는 피규제인에 대한 특별한 의무의 부과를 요구할 수 있다.

정책 수립과 관련하여 MDA는 규제 틀을 형성하고 발전시키는 데 있어 수많은

위원회의 자문을 얻는다. 이러한 위원회에는 국립 인터넷 자문위원회와 기타 프로그램 자문위원회가 포함된다. 그 구성원들은 다양한 사회 각 분야와 미디어 산업으로부터 초빙된다.

3. 조직

IDA와 MDA는 법정이사회로서 각각 「정보통신개발청법」(Info-Communications Development Authority Act)과 「미디어개발청법」(Media Development Authority Act)에 의하여 관장된다. 법정이사회(statutory board)는 공무원으로 구성된 정부부처와 구별된다. IDA와 MDA의 조직을 이해하기 위해서는 싱가포르 특유의 법정이사회에 관하여 이해할 필요가 있다.²⁶⁸⁾

정부부처가 영구장관과 정치적 임명자로 구성되는 반면에, 법정이사회에는 의장(chairman)이 있고 그들의 일상적인 업무 권한은 최고집행위원(chief executive officer)과 국장(director general)에 맡겨져 있다. 정부의 예산에 의존하는 정부부처와 달리 법정이사회는 스스로 자금을 조달하고 투자를 하거나 융자를 받는 권한이 있다. 법정이사회의 구성원은 공무원이 아니기 때문에, 이사회가 채용과 해임 관행과 결정에 관한 완전한 권한을 갖는다.

법정이사회는 그러나 정부의 직접적이고 종종 적극적인 감독을 받아 운영된다. 각 이사회는 그 활동을 감독하고 어느 정도 의사결정에 관한 효과적인 통제를 행할 수 있는 정부부처에 보고한다. 법정이사회의 권한은 법에 기초한 위임을 통하여 정부부처로부터 이사회에 부여된 것이다. 감독하는 정부부처는 광범한 정책 결정을 하는 반면에, 보다 일상적인 결정과 활동은 이사회가 스스로 수행하도록 맡겨져 있다. IDA와 MDA도 이러한 방식으로 MCIA와 협력적이고 동반자적인 관계를 공유하고 있는데, 이는 종종 의사결정과 정책 형성에서의 협의적 접근으

268) International Telecommunication Union(ITU), Effective Regulation Case Study: Singapore (2001), pp.18-19.

로 나타나고 있다.

IDA의 경우 청장 아래 경쟁 및 기반시설 개발국, 정부 최고정보사무(Chief Executive Office)국, 기술·기획실, 기업개발실, 산업개발실이 있다. 이 중에서 경쟁 및 기반시설 개발국은 정책 및 경쟁 개발과, 기반시설 및 서비스 개발과, 기술 및 기획과, 정보통신 보안 및 안전과, 기업개발과 국제과로 구성되는데, 특히 정책 및 경쟁과가 규제 집행과 관련된 부서이다. 정책 및 경쟁과는 통신과 우편 분야에서 경제적, 기술적 규제, 시장 접근과 경쟁 개발에 관련된 정책을 수립하고 집행한다. 이러한 정책 수립 및 집행 기능에는 사전적 규제와 사후적 규제의 집행이 모두 포함된다.

제3절 싱가포르의 방송통신법체계

1. 개관

싱가포르의 통신 규제는 2005년에 개정된 「통신법」(Telecommunications Act)에 근거하여 이루어진다. 통신법 제72조는 통신에 대한 규제 틀과 방송에 대한 규제 틀을 구조적으로 구별하고 있다. 통신과 방송의 개념 정의의 차이는 기반시설의 공급과 콘텐츠 제공의 구별을 제시하고 있다.

서비스 공급자는 신호와 부호의 전송, 송·수신행위와 관련된 기반시설과 콘텐츠 제공 각각에 대한 허가를 필요로 한다. IDA와 MDA는 일정한 서비스에 대하여는 공동으로 권한을 갖는(concurrent) 허가와 규제 관할권을 갖게 된다. 그와 같은 서비스로는 청각문서, 시각문서와 전신 서비스, 방송 데이터 서비스, 부가망 컴퓨터 온라인 서비스, 그리고 인터넷 콘텐츠 제공자와 인터넷 서비스 제공자에 의하여 공급되는 컴퓨터 온라인 서비스가 있다.

통신사업 허가의 체계는 통신법 제5조에 규정되어 있다. 통신 기반시설(전송 설비)과 기술적 플랫폼을 기반으로 한 시스템과 서비스를 보유하고자 하는 설비

기반 사업(facilities-based operations, FBO)과 통신 기반시설을 보유하지 않고 FBO 사업자로부터 통신 네트워크 요소를 임대하여 통신 서비스를 제공하거나 다른 통신사업자의 통신 서비스를 재판매하는 서비스기반 사업(services-based operations, SBO)으로 구분된다. SBO 허가는 개별적 또는 집합적으로 부여된다.

통신법체계는 법 이외에 법의 위임을 받아 IDA가 제정하는 규칙(regulation), 행동준칙(codes of practice), 사업기준(standard of performance), 지시(direction)와 권고적 심사기준(advisory guideline)으로 이루어져 있다. 통신시장에서의 경쟁 규제와 관련해서는 행동준칙인 2010년 통신경쟁준칙(Telecoms Competition Code 2010, 'TCC')²⁶⁹⁾과 권고적 심사기준인 2005년 통신경쟁 심사기준(Telecom Competition Guidelines 2005)이 중요한 역할을 한다.

한편 싱가포르의 방송 규제와 관련해서는 미디어 시장(방송시장과 신문시장을 포괄하는 개념임)에서의 경쟁 및 소비자 보호 관련 규제와 관련하여 2002년에 제정된 「미디어개발청법」(Media Development Authority of Singapore Act) 제4장에 경쟁에 관한 장을 두고 있으며, 이 장은 모두 12개의 조항으로 구성된다. 미디어개발청법 제17조 제1항의 수권에 따라 MDA가 제정한 행동준칙(code of practice)으로서 2010년 「미디어 시장 행동준칙」(Media Market Conduct Code 2010)²⁷⁰⁾이 있다. 미디어개발청법의 경쟁 관련 규정과 위 행동준칙이 싱가포르의 방송경쟁법의 내용을 구성하고, 이는 지상파 TV 서비스, 가입자 기반 TV 서비스, 라디오 서비스, 신문 발행 서비스에 적용된다.

싱가포르에서는 연혁적인 이유로 일반 경쟁법 제정에 앞서 방송통신 분야에 전문적인 경쟁법이 존재하여 그에 근거한 분야 특유의 규제(sector-specific regulation)가 이루어져 왔고, 일반 경쟁법 제정에도 불구하고 방송통신 분야는

269) 정식 명칭은 Telecommunications Act (Chapter 323) Code of Practice for Competition in the Provision of Telecommunication Services 2010이다.

270) 정식 명칭은 Media Development Authority of Singapore Act (Chapter 172) Code of Practice For Market Conduct in the Provision of Media Services 2010이다.

일반 경쟁법의 적용제외 대상으로 규정되어 있다. 그에 따라 특별경쟁법(special competition law)인 방송경쟁법, 통신경쟁법에 방송통신시장에서의 경쟁 및 공정 거래 관련 규정과 집행절차 및 심사기준이 상세하게 규정되어 있으므로, 우리나라의 규제체계 및 집행절차 개선에 좋은 참고가 된다고 생각된다.

2. 통신 분야의 사후규제 근거

가. 2010년 통신경쟁준칙(Telecoms Competition Code 2005)

1) 개요

이 준칙은 IDA에 행위준칙을 제정할 권한을 부여하는 2000년 통신법 제26조 제1항에 근거하여 제정되었다. 통신법 제26조 제1항은 “당국은 관보에 고시하거나 적절하다고 생각하는 기타의 다른 방법으로 다음과 같은 또는 다음과 관련된 행위준칙과 사업기준을 제정 또는 승인할 수 있다”고 규정하면서, (d)호에 “경쟁, 시장에서의 지배적 지위의 남용과 싱가포르 통신산업에서의 공정한 시장 관행”을 하나의 항목으로 규정하고 있다. 이 준칙은 이 규정에 근거하여 통신산업 전반에 걸쳐 경쟁, 상호접속과 시장 접근을 규제한다.

이 준칙은 IDA를 산업 특유의 경쟁 규제기관으로 하여 통신산업에서만 적용될 수 있는 경쟁법을 규정하고 있다. 이 준칙은 공정하고 유효한 경쟁을 증진하고 공익에 기여하는 것을 목적으로 하고, 일관된 규제정책을 발전시키기 위하여 IDA가 다른 규제당국과 협의할 것을 규정한다.

이 준칙에 나타난 금지행위 관련 법조문의 구성은 다음과 같다.

- 제3조(최종이용자에 대한 사업자의 의무)
- 제4조(정당하고, 합리적이며 비차별적인 이용조건으로 전기통신서비스를 제공해야 할 지배적 사업자의 의무)
- 제8조(시장지배적 지위 남용행위와 불공정한 경쟁방법)

- 제9조(부당하게 경쟁을 제한하는, 통신사업자가 참여한 합의)

여기서 제3조는 최종이용자를 보호 대상으로 하는 사전적 행위규제의 성격, 제4조는 시장지배적 사업자에 한정하여 최종이용자와 다른 사업자를 보호 대상으로 하는 사전적 행위규제의 성격을 갖고 있는 반면에, 제8조, 제9조는 경쟁법원칙에 의한 사후적 행위규제이다. 다만 제9조는 공동행위 규제 규정으로서 우리나라 통신법의 규제 대상이 아니므로 논의 대상에서 제외한다.

2) 최종이용자에 대한 사업자의 의무(제3조)

이 규정은 통신사업자와 최종이용자와의 관계를 관장하고, 통신 서비스를 제3자에게 제공하기 위하여 다른 통신사업자로부터 통신 서비스를 구매하는 통신사업자 간의 관계는 관장하지 않는다.

이 규정은 경쟁의 성장은 최종이용자에게 통신 서비스 제공자들 사이의 선택권의 증가를 제공한다는 점을 강조한다. 또한 통신사업자들이 유효한 경쟁, 시장의 힘(market forces)에 따르는 한도에서 이 조항에 포함된 최소한의 요건과 금지행위는 통신사업자들이 최종이용자에게 공정하고 합리적이며 차별적이지 않은 조건으로 통신 서비스를 제공하는 것을 확실히 하기에 충분할 것이라는 점을 밝히고 있다.

이 규정은 모든 통신사업자의 일반적 의무를 규정하는 부분과 강행적인 계약 조항에 관한 부분으로 나누어진다. 모든 통신사업자의 일반적 의무로는 다음과 같은 것이 있다.

- IDA의 서비스 품질 기준을 준수할 의무
- 가격, 이용조건을 공개할 의무: 통신 서비스를 최종이용자에게 제공하기 전에, 통신사업자는 그 최종이용자에게 통신사업자가 그와 같은 통신 서비스를 제공하는 가격, 이용조건을 공개하여야 한다. 나아가 통신사업자는 공중에게 이용 가능한 형식으로 표준적인 가격, 이용조건을 공표하여야 한다. 정보는 즉

시 이용 가능하고 현재의 것으로서 이해하기 쉬운 방식으로 공표되어야 한다.

- 비례적이지 않은 중도 해지 위약금 부과의 금지
- 서비스 해지 또는 정지의 제한
- 사전 통지에 의한 서비스 해지 또는 정지
- 사전 통지에 의하지 않은 서비스 해지 또는 정지
- 위법하거나 부적절한 행위로 인한 해지 또는 정지
- 통신사업자의 사업 또는 특정 서비스의 중단으로 인한 서비스 해지
- Slammering에 대한 금지
- 최종이용자 서비스 정보를 동의 없이 사용하지 않을 의무
- 서비스 품질 정보 공개 요건

강행적인 계약 조항으로는 다음과 같은 것이 있다.

- 통신사업자는 다음과 같은 조항을 최종이용자 서비스 계약에 포함하여야 한다. 최종이용자는 통신사업자와의 최종이용자 서비스 계약에 따라 통신사업자를 상대로 이러한 계약적 의무를 이행할 것을 구하는 사법적인 소송을 제기할 수 있다. 나아가 IDA는 통신사업자의 의도적이거나 부주의하거나 반복된 의무 불이행을 준칙 위반으로 취급한다.
- 요금부과기간
- 서비스가 제공되는 가격, 이용조건: 최종이용자 서비스 계약은 통신사업자가 그 서비스를 제공하는 가격, 이용조건을 분명하고 포괄적으로 특정하여야 한다. 최종이용자 서비스 계약은 공중에게 즉시 이용 가능한 다른 요금제, 가격 목록 기타 유사한 문서를 참조할 수 있다. 최종이용자는 최종이용자가 사전 서면 동의를 하거나 최종이용자 서비스 계약에서 통신사업자가 최종이용자에 대한 합리적인 사전 통지를 하여 가격, 이용조건을 개정할 수 있다는 점을 명시하지 않은 경우 최종이용자 서비스 계약에 특정된 것과 다른 가격, 이용 조건에 구속되지 않는다.

- 요청을 받지 않은 통신 서비스에 대한 요금 부과 금지
- 부과 요금을 다투기 위한 절차
- 사적인 분쟁 해결
- 통신사업자에 의한 서비스의 해지 또는 정지
- 최종이용자 서비스 계약 정보의 이용

3) 정당하고, 합리적이며 비차별적인 이용조건으로 전기통신서비스를 제공해야 할 지배적 사업자의 의무(제4조)

이 규정에서는 통신사업자가 경쟁적인 시장의 힘에 따르지 않는 한도에서, 그와 같은 통신사업자가 최종이용자와 다른 통신사업자 양자에 대하여 정당하고 합리적이며 비차별적인 가격, 이용조건으로 서비스를 제공하도록 확실히 하기 위하여 규제적인 개입이 필요함을 밝히고 있다.

지배적 사업자의 의무는 지배적인 모든 통신서비스의 제공에 대하여 적용될 수 있는 의무와 최종이용자 통신 서비스의 제공에 대하여 적용될 수 있는 의무로 구분된다. 모든 통신서비스의 제공에 대하여 적용될 수 있는 의무로는 정당하고 합리적인 가격, 이용조건으로 서비스를 제공할 의무, 비차별적인 기반으로 서비스를 제공할 의무, 결합되지 않은(unbundled) 통신 서비스를 제공할 의무가 있다. 최종이용자 통신 서비스의 제공에 대하여 적용될 수 있는 의무로는 합리적인 요청에 대하여 서비스를 제공할 의무, 최종이용자 통신서비스의 재판매를 허용할 의무, 판매 대리인을 허용할 의무가 있다.

그 밖에 도매 서비스 및 요금제와 관련된 의무가 규정되어 있다. 요금제와 관련하여 지배적 사업자가 요금제를 신고하여야 하는 서비스가 지정되어 있고 요금제 신고와 심사와 관련하여 포함되어야 할 정보가 규정되어 있다. 또한 IDA 요금제 심사기준과 심사절차에 관한 규정이 있다. 지배적 사업자는 요금제를 공표할 의무, 유효한 요금제와 일치하는 서비스를 제공할 의무를 부담한다.

4) 시장지배적 지위 남용행위와 불공정한 경쟁방법(제8조)

시장지배적 통신사업자는 싱가포르의 어떤 통신시장에서도 부당하게 경쟁을 제한하거나 제한할 우려가 있는 방식으로 싱가포르 통신시장에서의 지위를 이용해서는 안 된다. 이는 싱가포르 시장에서의 시장지배적 지위 남용행위에 관한 규정이다.

시장지배적 지위 남용행위는 가격남용과 기타 남용행위로 구분된다. 가격남용은 약탈적 가격책정, 가격압착, 교차보조를 말한다. 가격압착은 시장지배적 통신사업자가 하방시장에 있는 통신사업자가 통신 서비스를 제공하기 위하여 필요로 하는 통신 서비스 또는 설비를 시장지배적 통신사업자의 하방시장 사업 또는 계열회사가 서비스 또는 설비의 전체 가격을 고객에게 이전할 필요가 있는 경우에 수익성 있게 상품을 판매할 수 없을 정도로 높은 가격으로 공급하는 경우를 말한다. 교차보조는 시장지배적 통신사업자가 유효경쟁에 따르지 않는 통신 서비스의 제공에서 얻는 매출액을 유효경쟁에 따르는 통신 서비스와 설비의 가격을 교차보조하기 위하여 이용하는 경우를 말한다. 기타 남용행위로는 차별, 약탈적인 망 변경 행위가 있다.

시장지배적 지위 남용행위와 유사한 행위로서 반경쟁적인 선호 행위가 별도로 규정되어 있다. 이는 상당한 시장력(Significant Market Power)을 갖고 있는 법인과 계열회사 관계에 있거나 비통신시장에서 상당한 시장력을 갖고 있는 통신사업자가 싱가포르 통신시장에서의 경쟁을 부당하게 제한하는 것을 가능하게 하거나 가능하게 할 수 있는 방식으로 그 계열회사 또는 비통신사업에서의 시장 지위를 이용하는 것을 금지하는 규정이다.

이에 대하여 불공정한 경쟁방법은 일반적인 금지행위와 특정한 금지행위로 구분된다. 일반적인 금지행위는 통신사업자가 서비스의 이용가능성, 가격이나 품질과 관련되지 않은 이유로 그에 의하여 싱가포르 통신시장에서 자신 또는 계열회사를 위한 경쟁상의 우위를 획득하려고 하는 부적절한 관행을 말한다. 특정한 금지행위는 서비스의 이용가능성 또는 품질의 등급 저하, 경쟁자에 대한 잘못되거나 오인 가능한 정보의 제공, 경쟁 통신사업자의 고객에 관한 정보의 부적절한

이용을 말한다.

나. 2005년 통신경쟁 심사기준(Telecom Competition Guidelines 2005)

이는 IDA에 권고적 심사기준을 제정할 권한을 부여하는 2000년 통신법 제26조 제1항에 근거하여 제정되었다. 이 기준에서는 통신사업자가 통신경쟁준칙 제8조와 제9조에 포함된 금지행위를 위반하였는지 여부를 판단하기 위하여 IDA가 사용하는 규제 틀과 통신시장에서의 시장지배적 지위 남용, 불공정한 경쟁방법에 관한 일반적 심사원칙과 행위 유형별 구체적 심사기준을 규정한다. 심사기준은 권고적 효력을 갖고 있으므로 법적으로 구속력이 없지만, IDA는 이 기준으로부터 이탈할 경우 상당한 근거가 있어야 한다.

싱가포르의 통신규제체계에서 경쟁규범과 사전(Ex Ante) 규제와의 관계는 다음과 같다. 통신경쟁준칙 제3조부터 제7조가 통신사업자에게 사전적인 규제적 의무를 부과하는 반면에, 제8조와 제9조는 통신사업자가 부당하게 경쟁을 제한하거나 제한할 우려가 있는 행위에 관여할 경우 IDA가 집행 조치를 취할 근거를 제공한다(사후적 집행). 경쟁이 발전하면, IDA는 사전적인 규제의 수준을 낮추고 사후적 집행에 더 크게 의존하게 될 것을 기대할 수 있다.

IDA의 규제 집행은 유연한 실행을 특징으로 한다. 어떤 특정한 행위가 금지규정을 위반하는지를 판단하기 위하여 IDA는 각 사안의 특정한 사실관계를 고려한다. 또한 판단을 내림에 있어 IDA는 특히 복잡하고 새로운 사건에 대처할 경우 통신경쟁준칙 제8조와 제9조를 유연하게 실행한다.

입증의 부담과 기준과 관련하여 통신경쟁준칙 제8조와 제9조의 위반 혐의가 있는 행위에 대하여 제11조에 의한 집행 조치를 내림에 있어 IDA는 “가능성의 형량”(balancing of probabilities) 기준을 적용한다. IDA가 제8조와 제9조의 위반 행위가 발생하였음을 인정하고 집행 조치를 취하기 위하여 IDA는 종합적인 증거 (totalities of the evidence)에 기초하여 통신사업자가 제8조와 제9조의 위반을 구성하는 행위에 관여하였다는 결론을 내려야 한다.

IDA가 적용하는 기준은 “부당한 경쟁제한” 기준이다. 다만 통신사업자가 부당하게 경쟁을 제한하거나 제한할 우려가 있는 행위에 관여하였는지를 평가하는 단일한 기준은 존재하지 않는다. 따라서 IDA는 통신사업자의 행위와 관련시장의 구조에 대한 사실관계 특유의 평가를 행한다.

경쟁을 제한하는 모든 행위가 부당한 제한을 구성하는 것은 아니다. 예를 들면, 경쟁에 대하여 최소한의 또는 미미한 영향을 미치는 행위는 일반적으로 준칙 위반이 되지 않는다. 마찬가지로 시장에서 특정한 형태의 경쟁을 제한하지만 궁극적으로 같은 시장에서 전반적인 경쟁을 증진하는 행위는 금지되지 않는다. 예를 들면, 제조사와 그 유통업자 중 둘 사이에 유통업자를 간의 지리적 영역을 배분하는 합의는 브랜드 내(intra-brand) 경쟁을 제한할 수는 있지만 통신사업자의 서비스와 경쟁 통신사업자가 제공하는 서비스 간의 브랜드 간(inter-brand) 경쟁을 촉진함으로써 최종이용자에게 혜택을 줄 수 있다.

다만 IDA는 통신사업자의 행위가 실제적인 경쟁상의 침해를 야기할 때까지 기다릴 필요는 없다. 오히려 IDA는 통신사업자가 부당하게 경쟁을 제한할 우려가 있는 행위에 관여하였다고 인정하는 경우 집행 조치를 취할 수 있다.

통신사업자의 행위가 준칙 제8조와 제9조를 위반하였는지 여부를 판단하기 위하여, IDA는 일반적으로 통신사업자의 주관적인 의도보다는 통신사업자의 행위의 실제적인 또는 발생 우려가 있는(likely) 경쟁 효과에 초점을 맞춘다. 대부분의 시장 참여자들은 경쟁자의 비용으로 시장점유율을 증대하고자 한다. 통신사업자가 최종이용자의 필요를 경쟁자보다 더 효율적이고 효과적으로 충족함으로써 그러한 행위를 하는 한, 그 주관적 의도는 준칙을 위반하는 것이 아니다. IDA는 통신사업자의 주관적 의도에 관한 증거를 그것이 IDA가 통신사업자의 행위의 발생 우려가 있는 효과를 평가하는 데 도움이 되는 한도에서 고려한다. 그러나 통신사업자가 경쟁사업자를 시장에서 퇴출시키려는 의도였다는 사실만으로는 그 자체로 통신사업자가 준칙을 위반했다는 사실이 인정되는 근거를 제공하지 않는다.

“부당한 경쟁제한” 기준은 IDA가 “실질적으로 경쟁을 감소할 우려가 있다”는

결론을 내릴 경우 기업결합 신청을 거부할 수 있다고 규정하는 준칙 제10조에서 사용한 기준과는 차이가 있다. IDA는 일반적으로 기업결합 신청을 거부하기 전에 “보다 높은” 기준을 충족하여야 한다고 믿고 있다.

3. 방송 분야의 사후규제 근거

미디어 시장 행동준칙은 관련된 미디어 서비스 시장에서의 공정한 시장 행동을 촉진하기 위하여 2003년에 처음 제정되었다. 위 행동준칙의 규정 중에서 제3조(고객에 대한 피규제인의 의무), 제4조(불공정한 경쟁방법의 금지), 제6조(시장지배적 인의 특별한 의무), 제7조(부당하게 경쟁을 제한하는 합의의 금지), 제8조(피규제인이 관련된 기업결합), 제9조(필수적 자원에 대한 접근을 제공할 의무) 등의 규정이 경쟁규제를 포함하는 규정이라고 할 수 있다. 또한 미디어의 특성을 반영하여 제2조에 사업자의 공익성 의무를 별도로 규정하고 있다.

이들 규정의 체계를 보면, 제3조는 최종 이용자를 보호 대상으로 하는 사전적 행위규제의 성격, 제4조는 피규제인(Regulated Person)에게 공통적으로 적용되는 사후적 행위규제의 성격, 제6조는 시장지배적 인(Dominant Person)에 한정하여 최종이용자와 다른 인을 보호 대상으로 하는 사전적 및 사후적 행위규제의 성격, 제9조는 필수적 자원을 보유하고 있는 방송 협력사업자에 한정하여 적용되는 사전적 행위규제의 성격을 갖고 있다고 할 수 있다.

MDA는 이 준칙이 관련성 있고 유효한 것으로 유지되도록 하기 위하여 3년마다 준칙에 대한 심사를 실시한다. MDA는 2007년 3월에 첫 번째 3주년 심사를 통해 접수된 의견을 평가하여 유료 TV 시장에서의 배타적인 콘텐츠의 의무적인 교차 전송을 가능하게 하는 공익상 의무를 추가하는 내용으로 2010년에 이 준칙을 개정하였고 개정된 준칙은 2011. 7. 2.부터 시행되었다. 방송경쟁법에는 통신경쟁 심사기준에 상응하는 심사기준이 아직 없으나, MDA는 미디어 시장 행동준칙 개정을 발표하면서 산업계에 대하여 경쟁 원칙의 이해를 돋고 준칙의 준수를 확

실하게 하기 위한 관련된 심사기준을 발표할 계획이라는 점을 밝힌 바 있다.

제4절 싱가포르의 규제집행절차

1. 개관

싱가포르에서는 일반경쟁법이 제정되기 전에 방송통신 분야의 자유화에 수반하여 방송 및 통신 분야에 대하여 각각 산업 특유의 경쟁법이 있어 왔다. 2006년에 일반적으로 적용되는 경쟁법(Competition Act)을 제정하였으나, 이 법은 산업 특유의 규제가 존재하는 방송통신 분야에는 적용되지 않는다.

싱가포르에서는 통신 분야의 경우 2005년에 처음 제정된 통신경쟁준칙이 통신 시장에서의 특별경쟁법의 역할을 한다. 통신경쟁준칙에 대하여는 3년마다 심사를 하도록 되어 있으며(tennial review), 첫 심사기간인 2008/2009년에 실시된 심사 결과 일부 내용이 수정된 2010년 통신경쟁준칙이 현재 시행되고 있다. 통신 분야의 규제집행절차는 2010년 통신경쟁준칙 제11장에 규정되어 있다. 규제집행절차는 조정(Conciliation) 및 분쟁해결절차(Dispute Resolution Procedure), 그리고 위반행위에 대한 집행절차로 구분된다.

한편 방송 분야의 경우 2003년에 처음 제정된 미디어 시장 행동준칙이 방송시장에서의 특별경쟁법의 역할을 한다. 미디어 시장 행동준칙에 대하여도 3년마다 심사를 하도록 되어 있으며, 2007년에 처음으로 실시된 심사 결과 일부 내용이 수정된 2010년 미디어 시장 행동준칙이 현재 시행되고 있다. 규제집행절차는 이 준칙의 제10장에 규정되어 있으며, 분쟁해결절차와 집행절차로 구분된다.

2. 조정 및 분쟁해결절차

가. 통신 분야

1) 조정(Conciliation)

사업자들은 공동으로 IDA에 다음과 같은 사건으로부터 발생하는 분쟁을 해결하는 것을 도와주는 조정을 제공해줄 것을 요청할 수 있다(준칙 11.2.).

첫째, 자발적인 개별화된 상호접속 협정의 협상

둘째, 사업자의 상호접속 협정의 이행

셋째, 기반시설을 공동이용하려는 사업자의 요청

조정을 요청하는 사업자는 IDA에 분쟁의 대상이 된 쟁점과 분쟁의 대상이 된 쟁점에 대한 각 당사자의 입장을 설명하는 공동 진술서를 제출하여야 한다(준칙 11.2.1.).

IDA는 그 재량으로 조정을 제공한다. 조정에서의 IDA의 역할은 당사자들이 준칙에 부합하는 상호 수용할 수 있는 해결책에 도달하도록 돋는 것이다. IDA는 특정한 입장을 지지하거나 당사자들에게 해결책을 부과하지 않는다(준칙 11.2.2.).

2) 분쟁해결절차

요청에 의하여 IDA는 다음과 같은 사건으로부터 발생하는 사업자들 간의 분쟁을 해결한다(준칙 11.3.).

첫째, 시장지배적 사업자와의 개별화된 상호접속 협정에 자발적으로 도달하지 못한 경우

둘째, IDA가 공동 이용할 것을 명령하거나 지정한 기반시설의 공동이용에 대한 공동이용 협정에 자발적으로 도달하지 못한 경우

IDA는 그 재량으로 시장지배적 사업자와 체결한 상호접속 협정과 IDA의 분쟁 해결을 통하여 체결된 공동이용 협정의 이행으로부터 발생하는 사업자들 간의 분쟁을 해결한다. IDA는 준칙에 규정된 문제와 관련된 다른 분쟁에는 개입하지 않는다. 대신에 사업자들은 각각의 협정의 분쟁해결 규정에 따르거나 협정에 규정이 없는 경우 신의칙상 상업적 협상을 통하여 분쟁을 해결하도록 요구된다(준칙 11.3.).

칙 11.3.).

IDA에 분쟁 해결을 요청하는 절차, 분쟁 당사자가 IDA에 신청과 답변을 제출하는 절차와 IDA가 분쟁 해결에 적용하는 기준은 IDA가 발표하는 분쟁해결 심사기준에 규정된다(준칙 11.3.). 이 규정의 위임에 따라 2011년 1월 권고적 심사기준인 분쟁해결 심사기준(Dispute Resolution Guidelines)²⁷¹⁾이 제정, 시행되고 있다.

나. 방송 분야

1) 비공식적인 지도 요청 절차

모든 인은 준칙에 의한 그의 권리와 의무를 이해하도록 합리적인 노력을 기울일 것이 기대되고, 필요한 경우 관련된 전문적인 자문을 구한다. 그러나 그의 상업적 이해가 직접적으로 그리고 즉각적으로 영향을 받을 수 있고 자신의 특유한 사실적 상황에 대한 준칙의 규정의 적용에 관하여 진정하고 실질적인 의문을 가진 인이 있는 경우에 그 인은 MDA에 그 문제에 대한 비공식적인 지도를 제공해줄 것을 요청할 수 있다("비공식적인 지도"). 그러한 비공식적인 지도는 특정한 행위 과정이 준칙을 위반하는지 여부 또는 준칙에 따른 신청이나 요청에 대한 MDA의 있을 수 있는 반응에 대한 질의를 포함할 수 있다(준칙 10.3.).

비공식적인 지도를 구하는 인은 MDA에 준칙에서 요구하는 사항을 기재한 서면 요청을 제출하여야 한다(준칙 10.3.1.). MDA는 그 재량에 의해 비공식적인 지도를 제공한다(준칙 10.3.2). 비공식적인 지도의 규정은 MDA가 비공식적인 지도에 포함된 의견에 일치하지 않는 행위를 후속적으로 취하는 것을 배제하지 않는다(준칙 10.3.3). 즉 비공식적인 지도는 MDA에 대한 구속력을 갖지 않는다.

271) 정식 명칭은 Telecommunications Act (Chapter 323) Advisory Guidelines Governing Requests for Dispute Resolution Between Licensees under Sub-Section 11.3 of the Code of Practice for Competition in the Provision of Telecommunication Services 2010이다.

2) 조정

다음과 같은 분쟁과 관련된 인은 MDA에 그 분쟁을 해결하는 데 도움을 주는 조정 서비스를 제공해줄 것을 공동으로 요청할 수 있다.

첫째, 지도적 방송사업자(Lead Broadcaster)²⁷²⁾가 준칙 2.4.에 따라 국민 중요 행사(Event of National Significance)로서 지정된 행사의 공급(feed)에 대한 접근을 제공하는 것에 관한 가격 기타 거래조건에 관한 협정을 체결하지 못한 것

둘째, 지정된 기록보관소 운영자(Designated Archive Operator)²⁷³⁾가 준칙 2.5.에 따라 이용하게 되어야 하는 보관기록에 대한 접근을 제공하는 것에 관한 가격 기타 거래조건에 관한 협정을 체결하지 못한 것

셋째, 준칙 2.6.에 특정된 “사이포닝 금지”(anti-siphoning)²⁷⁴⁾와 “비축 금지”(anti-hoarding)²⁷⁵⁾ 규정에 따라 공중파 텔레비전 허가사업자(Free-to-Air Television Licensee)와 가입자 텔레비전 허가사업자(Subscription Television Licensee)의 의무로부터 발생하는 분쟁

넷째, 준칙 2.7.3.에 언급된 상호 수용될 수 있는 교차 전송(cross-carriage) 협정을 체결하지 못한 것

다섯째, 자원 통제 실체가 준칙 제9장에 따라 그렇게 하도록 요구받은 경우 필수적 자원(Essential Resource)에 대한 접근을 제공하는 것에 관한 가격 기타 거래조건에 관하여 협정을 체결하지 못한 것

272) 지도적 방송사업자는 준칙 2.3.에 의해 MDA가 국민 중요 행사로 지정한 행사에 대한 유일한 방송사업자로 선정된 방송사업자를 말한다.

273) 미디어개발청법 제19조 제1항에 따라 MDA가 그러한 자로서 특정한 인을 말한다 (준칙 1.5. viii).

274) 특정 프로그램에 대한 공중의 접근을 위하여 가입자 텔레비전 허가사업자에게 특정 프로그램에 대한 권리의 취득을 금지하는 규정을 말한다.

275) 공중파 텔레비전 허가사업자가 특정 프로그램에 대한 배타적 권리를 취득하고 방송을 하지 않는 것을 금지하는 규정을 말한다.

조정을 구하는 인들은 MDA에 분쟁의 대상이 된 쟁점과 각 인의 입장을 설명하는 공동 진술서를 제출하여야 한다(준칙 10.4.1.). MDA는 그 재량에 따라 조정을 제공한다(준칙 10.4.2.). 조정에서의 MDA의 역할은 당사자들이 준칙에 부합하는 상호 수용할 수 있는 해결책에 도달하도록 돕는 것이다(준칙 10.4.3.).

3) 분쟁해결절차

모든 인들은 신의칙에 의한 상업적 협상을 통하여 분쟁을 해결하도록 권장되지만, MDA는 그 재량에 의하여 조정의 대상이 되는 특정한 분쟁과 관련하여 분쟁 해결 서비스를 제공한다(준칙 10.5.).

이 절차는 방송사업자와의 협상을 시작하고자 하는 자가 그 사업자에게 협상에 대한 서면 요청을 송부하는 것으로 시작한다(준칙 10.5.1.). 관련된 인들이 협상 요청이 행해진 날 이후 90영업일 내에 자발적인 합의에 도달하지 못한 경우, 그 요청을 행한 인은 MDA에 분쟁해결 신청(petition)을 제출할 수 있다. 신청을 제기한 자는 신청인(Petitioner), 신청이 제기된 자는 피신청인(Respondent)으로 지칭된다. 신청은 관련된 인들이 합의에 도달한 각 쟁점과 합의에 도달하지 못한 각 쟁점을 상세히 설명하는 것이어야 한다. 관련된 인들이 일치하지 않는 쟁점들에 대하여는 신청인 입장의 명확한 진술이 제공되어야 한다(준칙 10.5.1.2.). 피신청인은 신청인으로부터 신청을 접수한 날로부터 15영업일 내에 MDA에 신청에 대한 서면 답변을 제출한다(준칙 10.5.1.3.).

신청과 답변을 접수한 후 MDA는 어떤 당사자도 신의에 따라 협상하지 않았다고 결론을 내릴 경우 분쟁해결을 진행하지 않는다. 그러한 경우 MDA는 당사자들이 분쟁을 해결하기 위하여 추가적인 신의에 따른 노력을 행하도록 요구되는 추가적인 기간(90영업일을 넘지 않는다)을 특정하는데, 이를 행하지 못한 경우 신청인은 분쟁해결을 위한 절차를 다시 시작할 수 있다. MDA가 한쪽 또는 양쪽의 당사자가 신의에 따른 협상을 하였다고 판단하는 경우, MDA는 답변을 받은 후 언제라도 양쪽 당사자들이 출석하도록 요구되는 회의 일정을 잡을 것을 선택할

수 있다. 이 회의를 화해 회의(Settlement Conference)라고 한다. 당사자의 어느 한쪽이 출석하지 않은 경우 MDA는 단독의 재량으로 화해 회의의 행위를 진행 할 수 있다. 그러한 회의 동안 MDA는 분쟁에 있는 각 쟁점을 특정하고 실현 가능한 한도에서 분쟁을 해결하도록 당사자들을 돋도록 노력한다(준칙 10.5.1.4.).

화해 회의가 개최된 날로부터 5영업일 내에 당사자들은 MDA에 당사자들이 합의에 도달하거나 최초의 입장을 변경한 쟁점을 특정하고 충분히 설명하는 공동 진술서를 제출하여야 한다(준칙 10.5.1.5.). 이를 쟁점 진술서(Statement of Issues)라고 한다.

MDA는 분쟁해결 과정의 언제라도 한쪽 또는 양쪽 당사자에게 추가적인 정보를 요구할 수 있다. 당사자가 정보의 비밀 취급을 요청하지 않은 경우 한 당사자가 제출한 정보는 다른 당사자에게 이용 가능하도록 하여야 한다(준칙 10.5.1.6.). 분쟁해결 제출 자료에서 당사자가 취한 입장은 양쪽 당사자의 상호 합의에 의하여 변경되지 않는 한 그 당사자를 구속한다(준칙 10.5.1.7.). 어느 당사자가 관련된 정보를 제출하지 못한 경우, MDA는 그 정보를 제출하지 못한 것으로부터 부정적인 추론을 할 수 있고 다른 당사자에 의하여 제출될 수 있는 관련 정보에 그 결정의 근거를 둘 수 있다. 다른 당사자도 정보를 제출하지 않거나 불충분한 정보를 제출한 경우에는 MDA는 공개적으로 이용 가능한 최선의 정보에 그 결정의 근거를 둘 수 있다(준칙 10.5.1.8.).

MDA가 분쟁해결을 행하는 절차는 다음과 같다(준칙 10.5.1.9.). 분쟁해결절차의 기간에 관하여, MDA는 일반적으로 모든 필요한 정보를 접수한 후 60영업일 내에 분쟁해결을 종결하고 해결되지 않은 각각의 쟁점을 해결하는 결정을 발표하며 당사자들이 취해야 할 추가적인 행동을 특정한다. 적용 기준과 관련해서는 분쟁의 대상이 되는 쟁점이 준칙 규정에 의하여 처리되는 한도에서 MDA는 그 규정을 적용한다. 분쟁의 대상이 되는 쟁점이 준칙 규정에 의하여 처리되지 않는 한도에서는 MDA는 (각 당사자가 지지하지 않은 해결책을 포함하여) 적절하다고 간주하는 해결책을 부과하는 완전한 재량을 보유한다. 적절한 경우 MDA는 분쟁

해결의 종결이 계속되는 중에 당사자들에게 임시해결책(Interim Resolution)을 부과할 수 있다. 실현가능한 경우 MDA는 당사자들에게 제안된 임시해결책에 대한 합리적인 사전 통지를 한다.

3. 위반행위에 대한 집행절차

가. 통신 분야

1) 집행의 개시

IDA는 사인의 요청에 의하거나 직권으로 통신경쟁준칙에 위반한 행위에 대한 집행행위를 개시할 수 있다(통신경쟁준칙 11.4.). 그에 따라 집행의 개시는 당사자 요청 집행의 경우와 직권 집행의 경우로 구분된다. IDA는 어떤 집행행위를 행할 것인지 여부를 판단하는 재량을 갖는다. 집행절차는 허용되지 않는 행동에 대한 중대한 억제를 제공하기 위하여 계획된 것이지만, IDA가 취하는 집행행위는 위반행위의 중대성에 비례하는 것이어야 한다(준칙 11.4.).

가) 당사자 요청 집행의 경우

통신사업자의 준칙 규정 위반행위의 직접적인 결과로 침해되거나 침해될 우려가 있는 통신사업자 또는 최종이용자는 그 사업자에 대한 집행행위를 취할 것을 IDA에 구하는 서면 요청("집행 요청")을 제출할 수 있다. IDA가 그 사업자에 의한 동일한 행동 또는 행동 과정으로부터 발생한 동일한 사업자에 대한 2 또는 그 이상의 집행 요청을 받는 경우, IDA는 그 집행 요청들을 단일한 통합된 절차에서 처리할 수 있다(준칙 11.4.1.).

당사자 요청 집행의 경우 집행을 요청하는 당사자는 그 주장에 사업자가 위반한 준칙의 특정 조항을 인용하고 사실로 증명될 경우 위반행위를 나타내는 협의 사실을 적시하여야 한다. 가능한 경우 요청 당사자는 집행요청서에 협의사실을 입증하는 데 필요한 관련 서류의 사본을 첨부하여야 한다. 그렇지 않은 경우 근

거 서류를 제공할 수 없는 이유를 설명하는 진술서를 제공하여야 한다. 집행 요청에는 요청 당사자가 사실을 수집하는 데 합리적인 숙의(diligence)를 이용하였다는 점, 협의사실은 요청 당사자가 아는 최선에 충실하다는 점, 협의사실이 증명될 경우 요청서에 인용된 준칙 조항의 위반을 구성하는 것을 선의로 믿는다는 점 등을 담은 서명된 진술서를 포함하여야 한다(준칙 11.4.1.1.).

IDA는 집행 요청의 접수일로부터 15일 내에 IDA가 집행 요청을 받아들일 것인지 아니면 거절할 것인지에 관한 결정으로 당사자에게 회신하도록 노력한다. IDA가 집행 요청이 새롭거나 복잡한 쟁점을 제기하는 것이라고 판단하는 경우 IDA는 요청 당사자에 대한 서면 통지에 의하여 심사 기간을 30일까지 연장할 수 있다(준칙 11.4.1.2.). 준칙에서는 집행 요청이 새롭거나 복잡한 쟁점을 제기하는 것으로 간주되는 경우로서 첫째, 요청의 성격이 IDA로 하여금 IDA가 준칙에 의하거나 또는 이전의 집행 요청에서 사전에 대응되지 않았던 쟁점을 심의하도록 요구하는 새로운 쟁점인 경우와 둘째, 요청의 성격이 IDA로 하여금 통상적인 15일의 기간 내에 충분히 해결될 수 없는 어려운 법적, 사실적 또는 정책적 쟁점을 해결하는 중대한 사실적 정보를 얻도록 요구하는 복잡한 쟁점인 경우를 예시한다. IDA는 당사자의 침해 또는 침해 우려의 점에 대한 입증이 없거나 협의사실의 근거가 없거나 협의사실이 진실로 증명되더라도 위반행위를 구성하지 않는 등의 사유가 있는 경우 집행 요청을 거절한다(준칙 11.4.1.2.).

적절한 경우에는 IDA는 집행 요청의 심의를 연기할 수 있다. IDA가 집행 요청의 심의를 연기하는 경우 요청 당사자에게 통지하고 서면으로 된 설명을 제공한다(준칙 11.4.1.3.).

IDA가 집행 요청을 받아들이는 경우 집행 행위가 개시되는 것과 관련된 사업자, 즉 회신 사업자(Responding Licensee)에게 서면 통지가 송부되는데, 그 사본은 요청 당사자에게도 제공된다(준칙 11.4.1.4.)

나) 직권 집행의 경우

IDA는 통신사업자가 준칙을 위반하였다고 믿는 경우 직권으로 사업자에 대한 집행행위를 개시할 수 있다(준칙 11.4.2.). 당사자 요청 집행의 경우와 달리 집행의 개시 단계에서 집행의 개시 여부에 대한 다른 이해관계인이 없기 때문에 당사자 요청 집행에서와 같이 이해관계인을 전제로 한 절차는 필요 없다.

2) 집행 개시 후의 절차

가) 당사자 요청 집행의 경우

IDA가 당사자의 집행 요청을 받아들여 집행을 개시한 것이든 직권으로 집행을 개시한 것이든 집행 개시의 첫 단계는 회신 사업자에게 서면 통지를 송부하는 것이다. 서면 통지를 송부한 후에는 IDA가 회신 사업자에게 회신을 요구하고 필요한 경우 추가 정보를 요구한 후 결정을 내리는 절차는 당사자 요청 집행의 경우와 직권 집행의 경우에 동일하게 진행된다. 그러나 직권 집행의 경우와 달리 당사자 요청 집행의 경우에는 요청 당사자를 절차의 한 쪽 당사자로 인정하여 원칙적으로 회신 사업자와 동등한 지위에서 절차에 참가하도록 하는 것이 특징적이다.

서면 통지에는 회신 사업자가 위반 혐의를 받고 있는 준칙의 특정 조항과 위반 행위를 구성하는 혐의사실의 합리적인 세부내용이 분명히 적시된다(준칙 11.4.1.4.). 당사자 집행 요청의 경우에는 집행 요청서의 사본과 요청 당사자가 제출한 모든 근거 서류들이 제공되는 것이 원칙이다. 다만 IDA가 요청 당사자의 신청에 대하여 정보의 비밀 취급을 허용한 경우에는 그 한도에서 예외가 인정된다(준칙 11.4.1.4.).

회신 사업자에게는 IDA의 서면 통지를 받은 날로부터 15일 내에 서면으로 그에 대한 회신을 할 기회가 부여된다. 회신은 회신 사업자가 위반행위의 혐의를 다투는 근거를 제공하면서 서류, 답변서 또는 기타 관련 자료에 의하여 뒷받침되는 분명한 진술을 제공하는 것이어야 한다(준칙 11.4.1.5., 11.4.2.2.). 당사자 집행 요청의 경우에는 회신의 사본이 집행요청 당사자에게도 제공되는 것이 원칙이다.

다만 IDA가 회신 사업자의 신청에 대하여 정보의 비밀 취급을 허용한 경우에는 그 한도에서 예외가 인정된다(준칙 11.4.1.5.).

요청 당사자는 IDA가 회신을 제공한 날로부터 15일 내에 회신에 대한 추가적인 서면 답변을 제출하는 기회가 부여된다. 요청 당사자가 추가적인 답변을 제출한 경우, 회신 사업자는 다시 IDA로부터 그 추가적인 답변을 제공받은 날로부터 15일 내에 IDA에 최종적인 서면 답변을 제출할 기회가 부여된다. 위와 같은 경우에 IDA는 당사자의 답변 사본을 다른 당사자에게 제공하는 것이 원칙이다. 다만 IDA가 답변을 제출한 당사자의 신청에 대하여 정보의 비밀 취급을 허용한 경우에는 그 한도에서 예외가 인정된다(준칙 11.4.1.6.)

당사자가 정당한 이유를 제시한 경우 IDA는 서면 제출 기간을 7일까지 추가로 연장할 수 있다. 기간 연장 요청은 당사자가 답변을 제출하여야 하는 특정된 기간이 만료하기 적어도 3일 전에 IDA에 서면으로 이루어져야 한다. IDA는 연장 요청의 접수일로부터 2일 내에 양쪽 당사자에게 그 결정을 통지하도록 노력한다(준칙 11.4.1.7.)

양쪽 당사자가 제출한 정보를 검토한 후에 IDA는 어느 한쪽 또는 양쪽 당사자에게 집행절차 과정의 어느 때라도 추가적인 정보를 제출할 것을 요구할 수 있다. 그에 따른 추가 정보를 다른 쪽 당사자에게 제공하는 원칙과 예외의 기준도 다른 서면과 마찬가지로 적용된다(준칙 11.4.1.8.).

요청 당사자는 언제든지 집행 요청을 철회할 수 있다. 집행 요청을 철회하기 위하여 요청 당사자는 IDA에 철회 요청을 서면으로 통지하고 그 요청에 대한 이유를 제공하여야 한다. 집행 요청을 철회하는 당사자의 결정은 IDA가 공익에 부합한다고 판단하여 직권으로 집행행위를 취하는 것을 배제하지 않는다. 그러한 경우에 IDA는 별도의 집행절차를 개시하는 것이지만, 이전에 포기된 집행절차에서 당사자들이 제출한 자료에 계속하여 의존할 수 있다(준칙 11.4.1.9).

IDA는 모든 필요한 정보를 접수한 날로부터 60일 내에 결정을 발표하도록 노력한다. 적절한 경우 IDA는 60일 간의 심사기간의 만료일 전에 당사자들에게 서

면 통지에 의하여 IDA가 결정을 발표하는 기간을 연장할 수 있다. 그러한 경우에 IDA는 심사기간을 연장하는 날짜의 수를 특정한다(준칙 11.4.1.10.).

나) 직권 집행의 경우

회신 사업자에게 송부하는 서면 통지에는 회신 사업자가 위반 혐의를 받고 있는 준칙의 특정 조항과 위반행위를 구성하는 혐의사실의 합리적인 세부내용이 분명히 적시된다(준칙 11.4.2.2.).

회신 당사자에게는 IDA의 서면 통지를 받은 날로부터 15일 내에 서면으로 그에 대한 회신을 할 기회가 부여된다. 회신은 회신 당사자가 위반행위의 혐의를 다투는 근거를 제공하면서 서류, 답변서 또는 기타 관련 자료에 의하여 뒷받침되는 분명한 진술을 제공하는 것이어야 한다(준칙 11.4.2.2.).

사업자가 제출한 회신을 심사한 후 IDA는 사업자에게 추가적인 자료를 제출할 것을 요구할 수 있다(준칙 11.4.2.3.). IDA는 결정을 발표하기 전에 사업자가 제출한 회신에 제시된 문제를 신중하게 검토한다. IDA는 IDA가 요구한 모든 필요한 정보를 받은 날로부터 60일 내에 결정을 발표하도록 노력한다. 적절한 경우 IDA는 60일 간의 심사기간의 만료일 전에 당사자들에게 서면 통지에 의하여 IDA가 결정을 발표하는 기간을 연장할 수 있다. 그러한 경우에 IDA는 심사기간을 연장하는 날짜의 수를 특정한다(준칙 11.4.2.4.).

3) 조사 절차

IDA는 준칙에 규정된 임무와 기능을 수행하기 위하여 서면으로 된 통지로써 허가사업자 또는 다른 당사자에게 특정된 기간 내에 특정된 서류를 생산하거나 특정된 정보를 제공하도록 요구할 수 있다. IDA는 또한 당사자에게 신문에 참석하도록 요구하거나 당사자로 하여금 IDA가 회계장부, 서류, 기록, 설비와 영업내용을 물리적으로 조사하도록 허락할 것을 요구할 수 있다(준칙 11.6.).

준칙 하의 절차에서 당사자가 준칙에 의하여 요구되거나 IDA가 요청한 정보를 특정된 기간 내에 제출하지 않거나 제출을 거부한 경우, IDA는 그 절차에 다른

당사자에 의해 제공된 정보와 어떤 원천에서든 그로부터 IDA가 이용 가능한 죄선의 정보에 기초하여 결정을 내린다. IDA에 특정한 행위를 취할 것을 요청한 당사자가 특정한 기간 내에 IDA의 정보 요청에 정확하고 완전하게 대응하지 못한 경우 IDA는 요청된 행위를 취할 것을 거부할 수 있다. 허가사업자가 IDA의 정보 요청을 준수하지 못한 것, 요청된 서류의 손괴, 처분, 변조 또는 은닉은 준칙의 위반행위를 구성하여 IDA가 그에 대하여 집행행위를 취할 수 있다(준칙 11.7.)

4) 집행조치의 유형

가) 임시중지명령

집행절차 중의 언제라도 IDA는 사업자에 대하여 특정한 행동을 중지하도록 임시명령을 발표할 수 있다. 그와 같은 명령을 발표할 것인지 여부를 판단하기 위하여 IDA는 다음과 같은 사항을 고려한다.

- 사업자가 준칙의 규정을 위반하였다는 일정의 증거(prima facie evidence)가 존재하는지 여부
- 사업자의 행동의 계속이 다른 사업자, 최종 이용자 또는 일반 공중에게 중대한 손해를 미칠 우려가 있는지 여부
- 사업자에게 그 행동을 계속할 것을 허용하여 발생하는 잠재적인 반경쟁적인 손해가 그 행동을 중지한 사업자에 대한 부담을 상회하는지 여부
- 임시명령의 발표가 공공의 이익에 부합하는지 여부

나) 경고

IDA는 사업자에게 경고를 발표할 수 있다. 경고는 사업자가 준칙의 규정에 위반하여 행동하였다는 결론에 대한 근거의 진술을 포함하지만, 추가적인 제재는 부과되지 않는다(준칙 11.4.4.1.).

다) 중지명령

적절한 경우 IDA는 사업자에게 준칙의 규정에 위반하거나 계속되는 경우 위반

을 구성하는 행동에 관여하는 것을 중지할 것을 명령한다(준칙 11.4.4.2.).

라) 구제조치

적절한 경우 IDA는 사업자에게 특정한 구제조치를 행할 것을 명령한다(준칙 11.4.4.3.)

마) 과징금(Financial Penalties)

IDA는 준칙의 규정을 위반한 사업자에게 위반행위마다 1백만 싱가포르 달러 이하의 과징금을 부과할 수 있다(준칙 11.4.4.4.). 과징금을 부과함에 있어 IDA는 일정한 가중사유와 감경사유를 고려한다.

가중사유는 위반행위가 중대한지 여부, 위반행위가 연장된 기간 동안 계속되었는지 여부, 위반행위가 제3자에 대한 피해를 초래하였는지 여부, 그리고 사업자가 의도적으로(wilfully), 중대한 과실로(recklessly) 또는 매우 부주의한 태도로 행동하였는지 여부이다. 감경사유는 위반행위가 경미하였는지 여부, 위반행위로 인하여 제3자에게 미친 부정적인 결과가 경미한지 여부, 사업자가 위반행위를 시정하기 위한 즉각적인 행동을 취했는지 여부, 위반행위가 우연적인지 여부, 그리고 사업자가 자발적으로 위반행위를 IDA에게 공개하고 그 조사에 있어 IDA와 협력하였는지 여부이다.

바) 통신법 하의 허가의 정지 또는 취소

IDA가 사업자가 준칙의 규정을 위반하였고 다시 위반행위를 할 우려가 있다고 충분히 인정하는 중대한 경우에 IDA는 앞에서 특정된 집행조치를 취하는 대신에 통신법 제8조에 의한 관련된 허가를 취소하거나 정지할 수 있다(준칙 11.4.5.).

4) 집행행위 기간

집행행위를 할 수 있는 기간에는 일정한 제한이 있다. 먼저 집행 요청을 제기하는 당사자는 준칙의 위반행위를 구성하는 행위가 발생한 날로부터 2년 내에 그 요청을 하여야 한다. IDA가 직권으로 집행행위를 개시하는 경우에는 IDA는 준칙의 위반행위를 구성하는 행위가 발생한 날로부터 2년 내에 집행행위에 대한

서면 통지를 하여야 한다(준칙 11.4.6.).

준칙의 위반행위를 구성하는 행위가 발생한 날을 판단하는 데는 다음과 같은 기준이 적용된다. 첫째, 혐의가 있는 위반행위가 행위 당시에 합리적으로 발견되기 어려웠던 경우에는, 행위가 발견된 날 또는 합리적으로 발견되었어야 할 날 중에 더 이른 날짜가 혐의가 있는 위반행위가 발생한 날을 구성한다. 둘째, 사업자가 준칙을 위반한 혐의가 있는 행위의 계속적인 과정에 관여하는 경우에는, 그 행위 과정의 일부로서 행해진 가장 최근의 행위 날짜가 혐의가 있는 위반행위가 발생한 날을 구성한다. 예를 들어, 합의에 따라 행해진 행위가 계속하는 경우, IDA는 행위가 계속되는 동안 또는 늦어도 사업자가 합의에 따른 행위를 중지한 날로부터 2년 내에 집행행위를 개시할 수 있다.

나. 방송 분야

MDA는 조사를 개시하는지 여부와 MDA가 그러한 조사와 관련되거나 그 결과로 일어나는 집행행위를 행하는 시기와 방법에 대한 완전한 재량을 갖는다. 그 재량을 행사함에 있어 MDA는 혐의가 있는 위반행위의 중대성, 혐의 내용을 뒷받침하는 증거의 이용가능성과 진실성, 그리고 모든 다른 관련된 요소들을 고려한다(미디어시장 행동준칙 10.6.).

1) 집행의 개시

피규제인에 의한 준칙 위반행위의 직접적 결과로 침해를 입었거나 입을 우려가 있는 당사자는 MDA에 집행행위를 취해줄 것을 구하는 요청을 제출할 수 있다. MDA가 그 사업자에 의한 동일한 행동 또는 행동 과정으로부터 발생한 동일한 사업자에 대한 2 또는 그 이상의 집행 요청을 받는 경우, MDA는 그 집행들을 단일한 통합된 절차에서 처리할 수 있다(준칙 10.6.1.). 그 밖에 사인의 집행 요청에 따른 집행의 개시 절차는 통신경쟁준칙에 규정된 것과 크게 다르지 않다.

2) 집행 개시 후의 절차

적절한 경우 MDA는 위반행위를 하고 있거나 위반행위를 하였거나 또는 위반

할 우려가 있는 피규제인에 대하여 집행행위를 행한다. MDA가 집행행위에서 이용하는 절차는 다음의 순서로 진행된다(준칙 10.6.2.).

피신청인에 대한 통지와 정보의 요구 → 피신청인의 답변(정보 요청일로부터 15영업일 내. 정당한 이유를 제시한 경우 연장 가능함) → 추가적인 정보의 요구 → 예비 결정(모든 필요한 정보를 접수한 날로부터 60영업일 내. 당사자에게 연장일수를 특정하여 통지함으로써 연장 가능함) → 당사자들의 사건의 사실관계에 관한 추가적인 변론(30영업일 내) → 예비 결정의 수정(30영업일 내. 연장 가능) → 당사자들의 사건의 사실관계에 관한 추가적인 변론(30영업일 내) → 최종 결정의 초안 발표(30영업일 내. 연장 가능) → 당사자들의 최종 결정 초안에 대한 재검토 요청(14영업일 내) → 최종 결정 발표(30영업일 내)

3) 조사 절차

준칙의 목적을 위하여 MDA는 특정한 기간 내에 특정한 서류의 생산 또는 특정한 정보의 제공을 요구할 수 있다(준칙 10.7.). MDA는 조사 절차로서 내부 서류의 제출, 신문 참여의 요청, 설비, 영업내용 또는 요청된 서류의 물리적 조사 요청을 할 수 있다. MDA의 정보 요청을 준수하지 않거나 의도적으로 또는 중대한 과실로 요청된 서류를 손괴, 처분, 변조 또는 은닉하거나 그러한 서류의 손괴, 처분, 변조 또는 은닉을 야기 또는 허용한 경우는 제재 대상이 된다.

특징적인 점은 정보 재검토 요청을 마련하고 있는 점이다. 정보 요청이 불필요하거나 부담스럽거나 지나치게 광범하다고 믿는 당사자는 MDA에 정보 요청을 재검토하거나 축소할 것을 구하는 서면 요청을 제출할 수 있다(준칙 10.7.5.). 이러한 요청이 제출된 경우 MDA는 그 요청이 제출된 날부터 적용 가능한 심사기간이 중지된 것으로 간주한다. 심사기간은 MDA가 정보 재검토 요청을 승낙 또는 거절하거나 당사자가 요청된 정보를 제출하기로 동의한 날부터 다시 시작한다.

4) 집행조치의 유형

가) 임시중지명령

집행절차 중의 언제라도 MDA는 사업자에 대하여 특정한 행동을 중지하도록 임시명령을 발표할 수 있다. 그와 같은 명령을 발표할 것인지 여부를 판단하기 위하여 MDA가 고려할 사항의 목록은 통신경쟁준칙의 규정과 같다(준칙 10.6.2.9.).

나) 경고

MDA는 피규제인에게 경고를 발표할 수 있다. 경고는 피규제인이 준칙의 규정에 위반하여 행동하였다는 결론에 대한 근거의 진술을 포함하지만, 추가적인 제재는 부과되지 않는다(준칙 10.6.5.1.).

다) 중지명령

적절한 경우 MDA는 피규제인에게 준칙의 규정에 위반하거나 계속되는 경우 위반을 구성하는 행동에 관여하는 것을 중지할 것을 명령한다(준칙 10.6.5.2.).

라) 구제조치

적절한 경우 MDA는 피규제인에게 특정한 구제조치를 행할 것을 명령한다(준칙 10.6.5.3.)

마) 과징금(Financial Penalties)

MDA는 준칙의 규정을 위반한 피규제인에게 위반행위마다 1백만 싱가포르 달러 이하의 과징금을 부과할 수 있다(준칙 10.6.5.3.). 과징금은 위반행위의 기간과 중대성에 따라 판단되고 입혀진 피해에 비례한다. 과징금을 부과함에 있어 MDA가 고려하여야 할 요소는 통신경쟁준칙 규정과 크게 다르지 않다(준칙 10.6.5.4.).

바) 구조적 분리(Structural Separation)

MDA는 적절하다고 판단되는 경우 회계분리규칙, 비용배분규칙과 그 밖의 다른 형태의 행태적인 안전조치를 채택하거나 인력, 경영, 재산, 공장, 설비와 재정을 포함한 운영 분리를 당사자에게 행하도록 요구할 수 있다(준칙 10.6.5.5.)

4. 불복절차

가. 통신 분야

통신법 제69조에 의하여 IDA 결정을 받은 통신사업자는 IDA에 그 사건을 재심리해줄 것을 요청하거나 최종적인 결정을 내리는 장관에게 이의신청을 할 수 있다. 행정적인 불복절차에 대한 보다 상세한 내용은 통신경쟁준칙 11.9에 규정되어 있다. IDA의 결정 또는 명령에 불복하고자 하는 사업자는 IDA가 그 결정을 내리거나 명령을 발표한 날로부터 14일 내에 IDA에 그 결정 또는 명령을 재심리해줄 것을 요청하거나(“재심리 요청”) 장관에게 이의신청을 할 수 있다(“이의신청”).

재심리 요청과 이의신청이 동시에 제기된 경우에는 IDA가 그 사건을 재심리하고 장관에 대한 이의신청은 철회된다. 장관은 IDA의 결정을 확인, 변경 또는 번복할 수 있다.

장관에 대한 이의신청절차를 마친 사업자는 법원에 결정에 대한 사법심사를 구할 수 있다.

나. 방송 분야

미디어개발청법 제27조에 의하여 MDA의 결정 또는 명령에 불복하고자 하는 사업자는 MDA가 그 결정을 내리거나 명령을 발표한 날로부터 14일 내에 장관에게 이의신청을 할 수 있다. 장관은 MDA의 결정을 확인, 변경 또는 번복할 수 있고, 그 결정은 최종적이다. 재심리 절차가 없는 점이 IDA의 결정 또는 명령에 대한 불복절차와 다른 점이다.

장관에 대한 이의신청절차를 마친 사업자는 법원에 결정에 대한 사법심사를 구할 수 있다.

제5절 시사점

1. 사전적 통제와 사후적 규제의 동시 수행

싱가포르의 방송통신법 규제체계의 가장 큰 특징은 규제기관인 IDA와 MDA가 사전적 통제 기능뿐만 아니라 사후적 규제 기능도 동시에 수행한다는 점이다. 방송통신 규제기관이 사후적 규제 기능도 수행하는 경우는 방송통신 규제기관인 커뮤니케이션청(Office of Communications, Ofcom)에 경쟁법의 동시관할권을 인정하는 영국의 사례나 방송통신법에 방송통신 규제기관이 적용할 수 있는 사후적 규제 근거조항을 일부 포함하고 있는 미국, 우리나라, 일본의 사례도 있으나, 싱가포르의 경우에는 방송통신 분야의 경우 일반경쟁법의 적용을 제외하여 방송통신 규제기관에 전적으로 경쟁 및 소비자 규제의 기능을 맡기고 있다는 점에서 큰 차이를 보인다.

분야 특유의 규제기관인 IDA와 MDA가 사후적 규제 기능을 전적으로 수행하는 것에 대하여는 사전적인 지배력 통제와 사후적 행위규제 사이의 구별이 명확하지 않게 되어 사후적 행위규제에 대한 집행이 소홀해질 수 있다는 비판이 제기되고 있다.²⁷⁶⁾ 그러나 IDA는 독점 환경에서 경쟁 환경으로 전환되는 분야에 대하여는 일반경쟁법만으로는 충분하지 않고 효과적인 사전적 규제가 필요하며, 규제자가 진입장벽을 낮추고 새로운 진입자를 유도하여 경쟁을 촉진하기 위하여 규칙을 제정하여 시장에 강한 신호를 보낼 필요가 있다는 점에서 이러한 전환기에 사전적인 규제 규칙과 사후적인 경쟁 규칙의 동시 수행이 필요하다는 입장을 갖고 있다.²⁷⁷⁾

276) Cheng, Op. cit., p.525.

277) Yeo, Tiong Yeow, “Managing Competition”, presentation material, ITU Workshop on Policy and Regulations for Newly Established Regulators in the Asia Pacific Region (2009)

현재 싱가포르 통신시장에는 시장지배적 허가사업자로 지정된 사업자가 3개가 있다. IDA는 2011. 11. 21. OpenNet, SingTel과 Singapore Cable Vision(SCV)을 개정된 통신경쟁준칙 하에서 시장지배적 허가사업자로 지정하는 통지를 발표하였다.²⁷⁸⁾ 이들 사업자들은 준칙에 의하여 가격 규제, 접속 또는 상호접속 규제, 회계분리, 보편적 서비스 의무와 같은 엄격한 사전적 규제의 대상이 되어 사후적 행위규제의 대상이 된 행위가 발생할 가능성이 사전적으로 예방되므로, 실제로는 사후적 행위규제가 이루어지는 사례가 거의 없다. 2002년에 SingTel이 통신경쟁 준칙 8.2에 위반한 남용적인 가격책정 혐의를 받아 조사를 받았으나, IDA가 충분한 증거가 없다고 결론을 내린 사례 정도가 있을 뿐이다.²⁷⁹⁾

이론적으로 사전적 규제의 대상이 되는 상당한 시장력을 가진 사업자와 사후적 규제의 대상이 되는 시장지배적 사업자가 일치하는 것은 아니다. 사전적 규제의 대상이 되는 상당한 시장력을 가진 사업자는 사후적 규제의 대상이 되는 시장지배적 사업자가 되는 것으로 추정되지만, 사전적 규제의 대상이 아니더라도 시장획정에 따라 특정 시장에서 시장지배력을 갖는 사업자가 식별될 수 있다. 이와 같은 경우에는 사후적 규제가 사전적 규제를 보완하는 경쟁 규제의 역할을 할 수 있을 것이다. 또한 통신경쟁준칙에는 경쟁규범으로서 시장지배적 사업자에게만 적용되는 시장지배적 지위 남용행위뿐만 아니라 불공정경쟁법(unfair competition law)으로서 모든 허가사업자에게 적용되는 불공정한 경쟁방법에 관한 규정도 있으므로,²⁸⁰⁾ 사후적 규제의 독자적인 적용 여지는 적지 않다.

278) Chong Kin Lim and Wei Hao Loh, "Singapore", Telecoms and Media 2011, Getting the Deal Through (2011), p.432.

279) R/E/I/021, SingTel's Pricing Practices for its IDD, Local Leased Circuit and ISDN Services, (26 July 2002), available at <<http://www.ida.gov.sg/Policies%20and%20Regulation/20060426102551.aspx>>.

280) Ong, Burton, "A RESPONSE TO THE IDA'S INVITATION FOR PUBLIC COMMENT ON THE PROPOSED REVIEW OF THE CODE OF PRACTICE FOR COMPETITION IN THE PROVISION OF TELECOMMUNICATION SERVICES (2004)"

그러나 시장지배적 허가사업자에 대하여는 시장에서의 행동이 발생하기 전 단계로서 계약 체결 단계에 IDA가 규제적 개입을 하는 경우가 보통이므로, IDA의 규제 실체를 이해하기 위하여는 그와 같은 사례를 검토해 볼 필요가 있다. 이하에서는 가입자임대회선설비 사례와 상호접속 표준협정 사례를 소개한다.²⁸¹⁾

가. 가입자임대회선설비 사례

가입자임대회선설비(Local leased circuits, “LLCs”)는 다른 통신서비스를 제공하는 데 중요한 것이다. 완전한 자유화가 몇 년 경과한 이후에도 SingTel은 여전히 LLC 시장에서 시장지배적 사업자였다. 경쟁 사업자들은 소매시장에서 경쟁하기 위하여 SingTel의 도매상품에 의존하였다. SingTel의 도매 LLC 가격이 너무 높고 그의 소매가격에 근접하여 경쟁자들이 소매시장에서 유효하게 경쟁할 수 없다는 민원이 제기되었다. 규제적 구제수단을 결정하기 위하여 고려된 사항들의 일부는 다음과 같다.

- 구축 대 구매. 구제수단은 단기적으로 가격을 인하할 수 있지만, 사업자가 네트워크에 투자하여 최종이용자에게 이용하도록 하는 경제적 유인을 왜곡하여서는 안 된다.
- 복수의 지분보유자(stakeholder)들. 기존 사업자와 신규 사업자의 경쟁하는 이해가 고려되어야 하고, 통신 서비스가 경제적으로 이용 가능하도록 하고 사업비용을 폭등시키지 않도록 보장하는 국가적 목표를 참작하여야 한다.
- 속도 대 정확성. 많은 조치들이 가격책정을 명하는 데 이용될 수 있다. 일부는 다른 것에 비하여 보다 우아할 수 있다. 가장 정확하게 비용을 반영하는 조치는 비용 검사가 행해져야 하기 때문에 실행하는 데 보다 시간을 소요한

(2003)

281) Chia, Aileen & Li-Na Koh, “The Telecom Experience: The Infocomm Development Authority of Singapore and Economic Regulation”, Ethos, Vol. 12 (2006)

다. 결정의 적시성에 있어서도 상충이 존재한다.

IDA가 채택할 수 있었던 한 가지 구제수단은 영국에서와 같이 시장이 유효하게 경쟁적이 될 때까지 비용 기반의 도매가격을 정하거나 도매 임대회선의 가격에 상한선을 정하는 것이었다. 그러나 장기적으로 지속가능한 경쟁을 확실히 하기 위해 단기적으로 신속한 구제조치에 대한 필요를 고려하여 IDA는 함께 취해지 경우 정책 목표를 달성하는 데 기여하는 일련의 규제적 개입을 마련하였다. 단기적인 구제수단은 SingTel의 소매가격에서 30-50% 사이의 의미 있는 가격할인을 추산하여 즉시 도매가격을 인하하는 것이다. 이러한 가격할인은 경쟁 사업자가 단기적으로 경쟁 서비스를 제공하는 것을 가능하게 할 것이다. 그러나 계속적인 설비 구축에 대한 유인을 제공하기 위하여 첫째, 명령된 가격책정 조건은 임시 기간이 지난 후 효력을 상실하고, 둘째, SingTel의 교환설비에서의 공동이용이 명령되었으며, 셋째, SingTel은 임시 기간이 경과한 후의 비용으로 말단 LLC를 제공할 것이 요구되었다.

나. 상호접속 표준협정 사례

상호접속은 통신 네트워크가 다른 네트워크에 연결되도록 허용하는 데 필요한 것이다. 경쟁 사업자의 진입을 촉진하기 위하여 기존 사업자의 네트워크에 대한 상호접속이 규제되어야 한다. 기존 사업자는 그렇게 할 상업적 유인이 없기 때문이다. 기존 사업자는 그에 따라 상호접속 표준협정(Reference Interconnection Offer, "RIO")을 마련하여 규제자의 승인을 받을 것이 요구된다.

우리나라의 경우 통신 분야에 적용되는 「전기통신사업법」에 경쟁규제 또는 이용자 보호 규제의 성격을 갖는 사전적 행위규제 제도를 두어 일정한 전기통신 사업자에게 사전적인 의무를 부과하고 있을 뿐만 아니라 법 제50조에 금지행위 규정을 두어 사후적 규제의 근거도 일부 마련하고 있다. 그러나 사전적 규제 규정과 사후적 규제 규정이 상호 대응되어 보완적인 관계를 갖고 있다고 보기 어렵다. 또한 사전적 규제를 담당하는 부서(통신정책국)와 사후적 규제를 담당하는

부서(이용자보호국)가 구분되어 일관된 규제를 행하기 어려운 조직을 갖고 있다.

따라서 싱가포르와 같이 사전적 규제와 사후적 규제가 일관된 원칙하에 설계되고 상호 관련성을 가지고 보완적인 역할을 하며 동일한 부서에서 그와 관련된 정책 수립과 집행을 담당하는 방식은 우리 법의 실체적 규정을 개선하고 효과적인 집행을 위한 조직을 정비하기 위한 시사점을 제공해준다고 할 수 있다.

2. 경쟁원칙과 당사자주의

싱가포르의 방송통신 규제체계의 또 하나의 특징은 시장의 힘(Market force)에 의존한 비례적인 규제를 지향하고 사전적 규제와 사후적 규제를 통틀어 유효하고 지속가능한 경쟁의 원칙을 강조한다는 점이다. 따라서 시장에 유효한 경쟁이 존재하는 경우에는 소비자 보호와 반경쟁적 행위 방지를 위한 최소한의 규제만을 행하는 반면에, 시장에 유효한 경쟁이 존재하지 않는 경우에는 사전적 규제와 사후적 규제의 균형을 잡도록 노력한다.

이처럼 규제적 개입수단이 뒷받침된 경쟁원칙이 규제의 집행에 잘 나타나 있는 분야로서 상호접속 분야를 들 수 있다. IDA는 시장지배적 허가사업자에 대하여 표준협정의 승인을 받도록 하고 가격을 공개하도록 하는 등 남용행위를 사전에 예방하는 규제를 행하지만, 시장지배적이지 않은 허가사업자가 체결하는 상호 접속 협정의 일상적인 실행에는 일반적으로 관여하지 않는다. 나아가 이러한 협정은 본질적으로 사적 계약이기 때문에, 그로부터 발생하는 분쟁 해결에도 관여하지 않는다. 그러나 시장지배적이지 않은 허가사업자는 분쟁과 관련될 경우 IDA에 통신법과 그 부속 법령, IDA의 결정이나 통신경쟁준칙 규정의 해석을 제공할 것을 요청할 수 있다. 시장지배적 허가사업자가 체결하는 상호접속 협정이 관련된 분쟁의 경우에도 당사자에게 선택권이 존재한다. 당사자는 IDA에 조정을 제공해줄 것을 요청하거나 통신경쟁준칙에 따른 분쟁 해결을 요청할 수 있다.

위반행위에 대한 집행절차에 있어서 비공식적인 신고 절차를 인정하지 않고 서

면에 의해 요청하는 공식적인 신고 절차를 규정하고 있는 것은 당사자주의를 반영한 것이라고 할 수 있다. 이러한 신고는 그것이 요구하는 정보와 신고자가 개인적인 구제수단을 추구한다는 점에서 소송과 유사하다.²⁸²⁾ 전형적으로 이러한 공식적 신고는 서면으로 제출되고, 이름, 신고 당사자의 연락처 정보와 위반 혐의사실에 더하여 신고 당사자가 위반된 법이나 규정의 특정 조항을 인용하고, 혐의에 대한 증거를 제출하고 혐의사실이 진실이라는 서명된 진술서를 요구한다.

우리나라 통신 규제의 경우 아직 사전적 규제의 경우 경쟁원칙에 충실했던 규제가 이루어지고 있다고 보기 어렵다. 요금 기타 이용조건, 접속 및 상호접속 규제와 관련하여 사전적 의무의 부과 대상이 되는 사업자를 사전에 지정하는 절차가 있으나, 이러한 지정 조건이 경쟁원칙에 반드시 부합한다고 보기 어렵다. 이러한 규제 하에는 사전적 의무의 부과 대상 지정사업자를 바로 상당한 시장력 (Significant Market Power)을 가진 사업자로 인정하는 데 어려움이 있다.

현재 전기통신사업법상의 제도 가운데는 경쟁상황평가제도가 경쟁원칙을 반영한 제도라고 할 수 있다. 그런데 전기통신사업법은 경쟁상황평가제도에서 사용하는 평가기준²⁸³⁾과 별도의 기준²⁸⁴⁾에 따른 기간통신사업자에 대한 네트워크 요소 의무제공 규제 제도를 두고 있어 경쟁원칙이 사전적 규제의 틀을 마련하는 데 직접적인 역할을 하지 못하고 있다. 따라서 경쟁상황평가제도가 통신시장에서의

282) HASMAH ZANUDDIN, “Regulator and Enforcement: A Case Study on Malaysian Communication and Multimedia Commission (MCMC) Comparatively with FCC, IDA, OFCOM and Other Regulators”, Malaysian Journal of Media Studies Volume 11 (2009)

283) 전기통신사업법 시행령 제38조에 의하면, 경쟁상황평가는 일정한 사항을 고려하여 단위시장을 획정한 후 이를 대상으로 시장구조, 이용자의 대응력, 전기통신사업자의 행위, 시장성과를 종합적으로 고려하여 수행한다.

284) 전기통신사업법 시행령 제39조에 의하면, 설비제공, 상호접속, 전기통신설비의 공동사용, 정보의 제공 등 네트워크 요소 의무제공 규제를 받는 기간통신사업자의 기준은 기간통신사업자의 서비스별 전년도 매출액이 방송통신위원회가 서비스 별로 정하여 고시하는 금액을 초과하는 경우로서 해당 서비스 국내 총매출액에 대한 해당 사업자의 시장점유율이 50퍼센트 이상인 사업자를 말한다.

유효경쟁 상황에 상응한 구체적 규제수단의 도입, 유지, 변경 또는 폐지 여부의 판단을 위한 근거가 되려면, 경쟁상황평가제도와 구체적 규제수단 마련이라는 정책적 결정 사이에 연계성이 인정되어야 한다. 이 점은 방송시장의 경우도 마찬가지이다.

또한 재정의 경우에는 전기통신사업자 또는 이용자가 당사자가 되어 절차 개시의 주도권을 갖도록 하는 규정을 두고 있으나(전기통신사업법 제45조), 방송통신위원회의 직권적 개입이 작용할 여지가 많은 재정을 대체할 수 있는 조정과 같은 다른 분쟁해결절차가 마련되어 있지 않아 그 활용도가 제한적이다. 또한 사후적 규제 규정의 집행절차에서 신고 당사자의 지위나 역할에 대한 아무런 규정이 없다. 싱가포르의 경우와 같이 당사자의 신고를 공식적인 신고로 제한하여 그 절차를 엄격하게 운용할 필요까지는 없다고 하더라도 적어도 공정거래법 규정과 같이 위반행위에 대한 신고 근거 규정을 두어 신고자의 법적 지위를 보장하는 절차적 개선은 필요할 것으로 생각된다.

3. 적정절차와 임시명령에 관한 명시적 규정

집행절차는 일반적으로 제재가 발표되기 전에 일정한 정도의 적정절차를 제공한다. 규제자는 대체로 신고를 접수하거나 직권으로 조사를 수행하기 전에 혐의를 받는 위반행위를 통지하고 당사자가 답변 또는 방어를 제공하는 충분한 기간을 부여한다. 싱가포르의 경우 IDA를 예로 들면 위반행위자에 대한 통지 절차를 두고 있고 위반행위자의 답변 기간(15일, 연장 가능)과 최종 결정 기간(60일, 연장 가능)과 같은 중요한 일정에 대한 명시적인 규정을 두고 있다. 또한 최종 결정에 이르기까지 혹시 발생할지 모르는 예기치 않은 손해의 발생을 예방하기 위하여 일정한 요건 하에 규제기관에 임시중지명령을 내릴 수 있는 법적 권한을 부여하고 있다.

우리나라의 경우 심결 과정에서 당사자에 대한 통지나 답변의 제출기간, 결정

기간과 같은 적정절차에 관한 명시적 규정을 두고 있지 않은 점이 문제로 지적 될 수 있다. 반면에 최종 결정에 이르기 전에 손해 발생을 예방하기 위하여 방송통신위원회가 행사할 수 있는 법적 권한이나 조치 등에 대한 명시적인 근거 규정이 미흡하다. 이러한 점은 향후 규제집행절차를 개선하기 위한 작업을 추진할 경우 중요한 입법적 개선점이라고 할 것이다.

제5장 해외 방송통신규제기구 조직 및 규제집행절차 비교

제1절 방송과 통신에 대한 규제를 담당하는 행정조직

1. 조직의 개요

가. 미국

1934년 미국은 방송과 통신 분야를 아울러 이들에 대한 통합적인 규제가 가능한 통신법(Communication Act)을 제정하였다. 이 법은 방송분야에서의 Radio Act와 통신분야에서의 Mann-Elkins Act를 대체하는 포괄적인 법이었다. 이 법에 따라 방송과 통신의 종류에 따라 분산되었던 종전의 규제권한 체제는 하나의 독립된 전문규제기관인 연방통신위원회(Federal Communication Commission)로 통합되었다.

연방통신위원회는 상원의 권고와 동의를 얻어 대통령이 임명하는 5인의 위원으로 구성된다. 일반적으로 임기는 5년이며 매년 1인의 위원이 임명되거나 재임명되는 시차임기제(staggered term)를 채택하고 있다. 또한 위원회의 중립성을 보장하기 위해 5인 중 동일정당 소속의 위원이 3인을 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 한편 위원장은 대통령이 위원 중 1인을 지명하며, 위원장의 재직기간은 대통령의 권한으로 하고 있다.

연방통신위원회의 임무는 ①신속하고 효율적인 전국적·국제적인 유무선 통신서비스를 인종, 피부색, 종교, 국적 또는 성별에 따른 차별 없이 가능한 한 전미국인이 손쉽고 적절한 요금으로 이용할 수 있도록 하기 위해 주간(州間) 또는 국제적인 유무선 통신서비스를 규제하고, ②국가 안보를 도모하며, ③유무선 통신을

통한 인명과 재산의 안전을 도모하고, ④이전까지 법률에 의해 복수의 기관에 부여되었던 주간(州間) 및 외국과의 통신서비스 거래에 관련된 권한들을 한 기관에 집중시키고, 추가 권한을 부여함으로써 통신정책의 더욱 효과적인 수행을 보장함에 있다.

연방통신위원회는 정책입안을 위하여 전문분야에 따른 다양한 국(Bureaus)들을 두고 있다. 즉, 전화산업을 규제하기 위한 유선경쟁국(Wireline Competition Bureau), 방송 및 케이블 TV를 규제하기 위한 미디어국(Media Bureau), 전파문제를 다루는 무선통신국(Wireless Telecommunication Bureau)이 있고, 이에 더하여 국제국(International Bureau), 집행국(Enforcement Bureau), 소비자 및 대정부관계국(Consumer and Govermental Affairs Bureau), 소비자 및 대정부관계국(Consumer and Govermental Affairs Bureau), 공공안전 및 국토보안국(Public Safety and Homeland Security Bureau)이 그것이다. 이러한 전문분야별 업무분장은 기능별(기술, 법, 회계 등)로 조직되었던 과거와는 달리 정책문제에 관해 보다 통일된 견해를 얻기 위한 방편으로 고안된 것이다.

정책입안을 위한 7개의 국(Bureaus)들의 업무지원을 위하여 연방통신위원회는 10개의 실(Staff Offices)를 가지고 있다. 구체적으로 감사실(Office of Inspector General), 사무국장실(Office of Managing Director), 홍보실(Office of Media Relations), 공학기술실(Office of Engineering & Technology), 법무담당관실(Office of General Counsel), 행정재판관실(Office of Administrative Law Judges), 전략기획 및 정책분석실(Office of Strategic Planning & Policy Analysis), 통신사업기회실(Office of Communication Business Opportunities), 평등고용실(Office of Workplace Diversity), 의회관계실(Office of Legislative Affairs)이 있다.

나. 독일

독일 기본법상 방송에 대한 규제는 주정부의 권한으로 규정되어 있고, 통신에 대한 규제는 연방의 권한으로 규정되어 있다. 그에 따라 방송에 대해서는 각 주

의 주미디어청이 관할하고, 통신에 대해서는 연방경제기술성(BMWi)과 연방망규제청(BNetzA)이 관할하고 있다. 방송에 대한 관할권을 각 주의 미디어청에서 개별적으로 행사하기 때문이 나타나는 관할권의 복잡성은 “방송국가협약(RFStV)”혹은 “주미디어청협의회(ALM)”을 결성함으로써 연방차원에서의 합의를 유도하여 문제의 해결을 도모하고 있다. 통신에 대해서는 정책부서인 연방경제기술성(BMWi)과 집행부서인 연방망규제청(BNetzA)이 분리하여 관장하고 있다.

통신영역과 같은 전문영역의 규제를 담당하는 연방망규제청은 청장 1명과 부청장 2명으로 구성되는 일종의 위원회 방식으로 도입되었으나, 규제행정청으로 기능할 때에는 보통의 합의제 조직이 아닌 독임제 행정청 조직의 특징을 가진다. 왜냐하면 2명의 부청장에게는 법률상 청장으로부터 독립된 어떠한 책임영역도 부여되어 있지 않기 때문이다. 청장과 두 부청장은 연방망규제청법 제3조 제3항 1문에 따라 자문위원회(Beirat)의 제청에 의해 연방정부에서 지명되며 연방대통령에 의해 임명되는데, 연방정부는 자문위원회의 제청절차와는 독립적으로 최종결정권을 행사한다.

현재 연방망규제청은 2명의 부청정이 활동하고 있다. 그 중 한 명은 정보기술 및 안전국, 제1국(통신규제의 경제적 문제), 제2국(통신주파수 질서 규제의 법적 문제), 제4국(통신기술규제), 제7국(철도규제)를 담당하며, 나머지 한 명은 총무국, 제3국(국제, 우표규제), 제5국(외부, 전화번호오용), 제6국(에너지 규제) 등의 업무를 분장하고 있다.

다. 프랑스

프랑스는 방송과 통신의 정책과 규제를 각각 분리하여 별도의 규제기관과 법률로 운영하고 있다. 정책 영역에 대해서는 정부기구가 담당하고 있는데 방송정책은 문화커뮤니케이션부(MCC) 그리고 통신정책은 경제재정산업부(MEFI)가 담당한다. 규제 영역에 대해서는 독립기구가 담당하고 있는데 방송규제는 시청각고등위원회(CSA) 그리고 통신규제는 전자통신우편규제청(ARCEP)이 담당하고 있다.

시청각고등위원회(CSA)는 합의제 형식의 위원회이다. 조직은 기본적으로 상임위원회, 사무총장 및 8개의 역무국으로 구성된다. 시청각고등위원회의 규제업무는 행정·재무, 법무, 방송사업자, 프로그램, 기술, 연구 및 미래, 유럽 및 국제업무 등 총 7개 분야로 나누어 이러한 분야의 업무들은 사무총장이 실질적으로 관리한다.

시청각고등위원회의 상임위원회는 프랑스 대통령의 데크레로 임명된 9명의 위원으로 구성되며 대통령, 하원의장 및 상원의장이 각각 3명의 위원을 지명한다. 위원장은 대통령이 임명한다. 임기는 6년이며, 매 2년마다 3분의 1을 교체한다. 위원은 해임될 수 없으며 중임될 수 있다.

전자통신우편규제청(ARCEP)은 7명의 위원으로 구성된 합의제 기관이다. 조직은 기본적으로 상임위원회, 사무총장 및 8개의 역무국으로 구성된다. 상임위원회에는 4개의 자문위원회와 대외홍보담당관 2명 그리고 위원장을 보좌하는 보좌관 2명이 있다. 사무총장은 전자통신우편규제청의 실질적인 활동을 총괄한다.

전자통신우편규제청의 상임위원회는 전자통신 분야, 우편 분야, 국토경제 분야에서 경제적, 법적, 기술적 능력을 갖추었음을 근거로 임명된 7명의 위원으로 구성된다. 위원 중 3명은 대통령의 데크레로 임명되며, 위원장은 대통령이 국무총리가 지명한 후보자 중에서 의회의 의견을 고려하여 임명한다. 나머지 4명의 위원은 상·하원의장이 각각 2명씩 임명한다. 임기는 6년이며, 데크레로 임명된 위원들은 매 2년마다 3분의 1씩 개임된다. 위원은 해임될 수 없으며 중임이 가능하다. 상임위원회의 의제는 위원장이 사무총장과 협의하여 결정하며, 심의 안건은 위원뿐 아니라 사무총장, 각 업무국장 및 기타 위원회 직원 등이 설명할 수 있다. 사무총장과 지정된 직원은 상임위원회의 회의에 참석할 수 있으나 위원회의 심의 과정에는 참석할 수 없다.

라. 일본

일본에서는 방송·통신의 정책 및 규제 행정을 독임제 중앙행정기관인 총무성과

그 아래 전기통신분쟁처리위원회, 전파감리위원회 등의 심의회 그리고 정보통신 국제전략국, 정보유통행정국, 종합통신기반국 등의 내부부국들이 담당하고 있다. 일본은 의원내각제를 취하고 있기 때문에, 총무대신을 비롯하여 내각을 구성하는 중앙행정기관인 성(省)의 장(=대신(大臣))은 일반적으로 여당의 국회의원이 임명된다. 정치적 당파성을 가진 총무대신이 방송·통신의 공정성과 독립성 보장을 위한 기관으로서의 적합성 문제는 오랫동안 논란이 되어 왔다. 일각에서는 미국의 연방통신위원회(FCC)를 도입하는 방안이 추진되었으나, 현재 그와 같은 주장은 크게 후퇴하고 있는 상태이다. 왜냐하면 방송·통신 행정의 통합이라는 관점에서 일본의 총무성이 방송·통신행정을 전담하고 있는 형태가 방송·통신의 융합 환경에 보다 잘 대응할 수 있는 조직형태라는 점에서 그 적합성이 인정되고 있기 때문이다. 또한 일본의 법 문화의 독특함(행정지도가 폭넓고 실효적 활용됨)으로 인하여, 방송·통신 관련 분쟁의 공식적인 처리절차 보다는 비공식적인 처리절차가 강력한 효력을 발휘하고 있는 점도 그 원인이라고 할 수 있다.

2. 위반행위에 대한 제재를 담당하는 하부조직

가. 미국

연방통신위원회가 관할하는 모든 통신법 위반행위에 대한 심결절차는 집행국이 담당하고 있다. 물론 사안에 따라 관련 집행부서가 1차적 문제해결책임을 지거나 집행국에서의 심결절차에 관여하기도 하지만 심결절차의 담당부서는 집행국으로 일원화되어 있는 것이다. 2000년에 새로 설립된 부서인 집행국(Enforcement Bureau)은 이전에 산재해 있던 통신법의 집행관련 업무들을 한 곳에 모아 통신법 집행업무를 담당하고 있다. 집행국은 주로 민원제기(complaint)를 처리하고 청문절차(hearing)의 운영하고 있으나, 통신법과 연방통신위원회가 제정한 규칙, 명령, 방송국의 허가조건 등의 집행을 담당하고 소비자 보호, 지역 경쟁, 공동안전 및 국가안보를 위하여 법령과 규칙을 집행하는 등 집행에 관련된 폭넓은 업무를

수행하고 있다.

집행국의 임무는 통신법 및 연방통신위원회 규칙을 엄격히 집행함으로써 통신 시장에서의 활발한 경쟁과 혁신을 촉진하는 것이다. 이러한 임무를 수행하기 위하여 구체적으로 콘텐츠의 음란, 외설, 불경 등 건전성 규제, 방송 규제, 통신소비자 보호, 고객전용망 보호, 장애인 정책, 디지털 텔레비전 정책의 집행, 긴급경보시스템 관련규정 마련, 장비 마케팅 위법행위 규제, 공공안전 집행, 기술규정 위반 규제, 관로의 공동사용(Pole attachment) 집행, 보편적 서비스 기금 집행, 청문절차 진행 및 지역 사무소 운영 등 다양한 범주의 업무를 수행하고 있다.

집행국의 핵심 업무부서로는 ①조사심리과(Investigations & Hearing Division), ②시장분쟁해결과(Market Dispute Resolution Division), ③통신소비자과(Telecommunications Consumers Division) 등이 있다. 조사심리과는 집행국 내에서 통신소비자과에 이어 가장 많은 인력을 보유하고 있는 부서이다. 최근 들어서 통신부분의 규제집행은 감소하는 추세이나, 외설 규제 등 방송 콘텐츠 관련 규제는 강화되고 있다. 조사심리과의 업무는 크게 유선통신, 무선통신 및 방송분야 문제로 나뉜다. 유선통신분야는 주로 보편적 서비스 의무 위반, 번호이동성 문제 등을 다루고, 무선통신분야는 허가이 불법적 전용·전이 감시, 전국의 무선국 허가 소지자 관리 등의 문제를 다룬다. 방송분야는 선정·폭력 등 콘텐츠 내용에 대한 규제를 다룬다.

시장분쟁해결과는 통신시장의 활성화 완료 이후 활동이 상대적으로 약해진 집행국 부서 중 하나이다. 시장분쟁해결과의 주요업무는 기간통신사업자간의 분쟁 해결이며, 분쟁관련 신규 규칙제정 업무도 담당하고 있다. 연방통신위원회는 정책결정을 통해 분쟁을 해결하기보다는 당사자간 법적 민원제기를 통하여 기간통신사업자의 행위를 규제하도록 하고 있다. 그런데 대부분의 사업자들은 정식민원제기 이전에 사전분쟁조정에 의한 해결방식을 선호하며, 연방통신위원회 역시 정식민원제기 처리절차에 소요되는 시간 및 비용을 감안하여 정식민원제기절차보다 사업자간 자율협상을 통한 분쟁해결을 강력히 권고한다. 따라서 현재 시장분

쟁해결과는 분쟁조정업무를 주로 수행하고 있다. 시장분쟁해결과가 다른 사례는 매년 5~20개 정도이며, 대부분의 사안은 당사자간의 조정으로 마무리되고 있다. 또한 정식 민원제기절차에서도 신속한 분쟁해결을 위한 '신속처리절차(Accelerated Docket)'를 운영하여 민원제기 후 60일 이내에 서면절차로 결정을 내림으로써 당사자 간 분쟁을 신속히 처리하고 있다. 신속처리절차를 택한 신청인은 연방통신위원회 실무 담당자 또는 스태프 수준에서 내리는 결정을 수용해야 한다. 그런데 신속처리절차 규칙상 연방통신위원회 담당자의 감독 하에 민원제기 이전에 당사자 간의 논의절차가 있어 정식 민원제기 이전에 분쟁이 해결되는 경우가 많다.

통신소비자과는 소비자보호업무를 담당하고 있으며, 최근에는 스팸 광고, 불공정마케팅, 제3자에의 정보유출문제 등을 중요 이슈로 다루고 있다. 일반적으로 개인 또는 소비자 관련 민원제기는 연간 수천만 건에 이르기 때문에, 사건 처리의 효율성 관점에서 연방통신위원회는 이중적 구조를 가진다. 즉 민원제기인은 일단 소비자 및 대정부관계국에 민원제기하고 대부분의 사건은 이 단계에서 비정식 절차에 의하여 해결된다. 그리고 이 중 연방통신위원회가 자체적으로 조사 및 결정이 필요하다고 판단하는 중대 사건은 집행국의 통신소비자과가 맡아서 처리한다.

나. 독일

독일은 방송과 통신을 분리하여 방송에 대한 정책과 규제에 대해서는 각 주의 관할로 하고 통신에 대한 정책과 규제에 대해서는 연방의 관할로 하고 있다. 통신 분야에 대한 규제기관으로서 연방망규제청(BNetzA)은 청장 1명과 부청장 2명으로 구성되는 일종의 위원회(Direktorium) 방식으로 도입되었는데, 규제행정청으로 기능할 때에는 보통의 합의제행정청과는 달리 독임제 행정청 조직으로서의 면모를 특징으로 한다. 연방망규제청의 청장과 두 부청장은 자문위원회의 제청에 의해 연방정부에서 지명되며 연방대통령에 의하여 임명된다.

연방망규제청의 중요한 기관인 결정위원회는 합의제행정청으로서 행정절차를 통하여 행정행위의 형식으로 각종 결정을 내린다. 독일 통신법상 행정절차에서의 주요한 결정은 결정위원회에 의하여 수행되며, 결정의 공정성과 전문성을 기하기 위하여 사법(司法)에 준하는 형식으로 형성되어 있다. 1인의 위원장과 2인의 부위원장으로 구성되는 결정위원회는 특히 법조인 출신 1명, 경제학자 출신 1명 및 기술전문가 1명으로 위원을 선정함으로써 결정의 전문성을 고양시키고 있다.

결정위원회에 의한 행정행위 형식의 결정이 독일 통신법상의 규제절차가 지향하는 바이나, 이러한 결정에 앞서 전문가들의 조언을 거치도록 할 필요가 있다. 이러한 관점에서 설립된 자문위원회는 연방하원 16명의 의원과 연방상원 16명의 대표자들로 구성된다. 자문위원회의 단점으로는 단순히 각 주의 개별적 이해관계를 추구하기 위한 기구로 전락할 위험성과 정치권에서의 영향력 행사 가능성, 그리고 유해한 측면에서의 다원화의 문제가 지적될 수 있다. 그러나 자문위원회의 견해에 법적 구속력이 발생하는 것은 아니기 때문에 위와 같은 단점들을 과대평 가할 필요는 없다고 한다.

다. 프랑스

프랑스는 업무 분장을 통한 전문성 확보의 관점에서 방송과 통신의 정책과 규제를 각각 분리하여 별도의 규제기관과 법률로 운영하고 있다. 방송분야에서의 규제를 담당하는 시청각고등위원회(CSA)는 독립행정기관으로서 권력분립의 원칙에 의하여 분리되어 있는 입법, 사법 그리고 행정의 권한을 모두 행사할 수 있다. 이는 방송산업에 민영방송체계가 도입·발전되면서 법률이 새로 제·개정되었고, 그 때마다 시청각고등위원회의 권한은 확대되어 온 결과이다. 시청각고등위원회의 의사결정을 담당하는 상임위원회는 9명의 위원 중 6명 이상이 출석한 경우에만 심의할 수 있으며, 출석위원의 과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수의 경우에는 위원장이 결정권을 가지고 있다. 상임위원회에는 위원장비서실, 대외홍보담당실 및 위원장 보좌관실등이 있어 업무보좌를 담당하고 있다. 사무총장은 시청

각고등위원회의 실무를 총괄하고 있으며 법집행절차의 감독과 운영을 특히 담당하고 있다. 법무국은 상임위원회의 결정 및 의견과 관련된 법해석에 필요한 연구를 하며, 위원회의 결정문, 권고, 임명, 의견, 사법당국의 제소, 이행고지 및 제재처분 등을 작성한다.

통신분야에서의 규제를 담당하는 전자통신우편규제청(ARCEP)도 역시 독립행정 기관으로서 권력분립의 원칙에 의하여 분리되어 있는 입법, 사법 그리고 행정의 권한을 포괄하는 규칙제정권한, 준사법적 권한, 규제권한 등을 행사할 수 있다. 전자통신우편규제청의 의사결정을 담당하는 상임위원회는 7명의 위원 중 5명이 출석해야만 심의할 수 있으며, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 상임위원회에는 4개의 자문위원회(상호접속과 엑세스 위원회, 소비자업무 위원회, ARCEP-지역당국-사업자 관계 위원회, 미래계획 위원회)가 대외홍보담당관이 있어 상임위원회를 보좌한다. 사무총장은 전자통신우편규제청의 실무를 총괄하고 있으며, 법무국은 위원회의 법적 안정성과 분쟁 및 제재처분 절차의 공정한 집행을 감독·보장한다.

라. 일본

방송 및 통신관련 정책 및 규제 업무에 대하여 독임제 중앙행정기관 형태를 가지고 있는 일본은 총무성이 방송통신행정을 전담하고 있다. 총무성은 국민생활 전반에 큰 영향을 미치는 주요 사안에 대해서는 심의회, 위원회 등을 설치하고 그들로부터 자문을 받고 있다. 이러한 자문은 총무성에 대하여 법적 구속력을 가지지 못한다. 그러나 총무성은 위원회 및 심의회 등의 담신에 대하여 정당한 이유 없이 그에 반하는 처분이나 재정을 하지 않는 것이 관례이다.

일본의 전파법 및 방송법은 양 법률에 근거한 총무대신 등의 처분에 대한 불복신청에 대하여 전파감리심의회의 심의 및 의결을 거치도록 규정하고 있다. 전파감리심의회는 중·참의원 양원의 동의를 얻어서 총무대신이 임명하는 위원 5명으로 구성된다. 이들 위원은 비상근으로 임기는 3년이며, 재임될 수 있다. 불복신청

의 심리 및 의견청취절차를 주재하기 위하여 5명 이내의 심리관을 두고 있는데, 심리관은 전파감리심의회의 의결을 거쳐 총무대신이 임명한다. 심의회의 사무국은 별도로 설치하지 않고, 총무성 종합통신기반국 총무과가 그 역할을 담당하고 있다.

전기통신분쟁처리위원회는 통신분야와 방송분야에서 발생하는 분쟁에 대한 알선·중재 및 총무대신에 대한 답신·권고 등의 기능을 담당하고 있다. 동 위원회는 중·참위원 양원의 동의를 얻어서 총무대신이 임명하는 위원 5명으로 구성된다. 이들 위원은 법률, 경제, 회계, 통신공학 등의 전문가로서 비상근이며 임기는 3년이고 재임될 수 있다. 또한 이들 위원과는 별도로 8명의 특별위원을 둘 수 있다. 특별위원들은 다수의 사안이 발생하거나 전문적인 사안이 발생할 경우 이에 대응하기 위한 임명되며 비상근으로 임기는 2년이다. 동 위원회의 사무를 처리하기 위해 위원회 내에 독립된 사무국을 설치하고 있는데 이는 위원회의 공정성·중립성을 보장하기 위함이다. 사무국에는 국장, 참사관, 분쟁처리조사관 등이 있으며, 국장은 대신관방의 정책평가심의관이 겸임하고 있다.

제2절 방송통신규제법 위반행위에 대한 제재처분과정

1. 거시적 관점에서의 대심·직권주의의 구별

행정절차가 형사소송절차와는 달리 외부에 별도의 소추기관을 두지 않고 규문주의적 구조를 가지는 것은 영미법계나 대륙법계에서 공통적이다. 따라서 해당 행정청 외부에 독립된 조사·소추권자가 존재하지 않는다. 다만 해당 행정청 내부에 기능 분리적 차원에서 심판자와 조사·소추자를 제한적으로 나마 분리하고자 하는 방법을 택하고 있다.

방송·통신 행정이 전 국민에게 큰 영향을 미칠 수 있다는 관점에서 이러한 영역에 있어서의 심의·의결 절차는 공정해야 한다는 점은 모두가 수긍하고 있다.

그러나 이러한 공정성을 확보하는 방안에 있어서는 각국마다 약간의 차이가 있기는 하지만 적어도 준사법절차에 접근해야 한다는 점에는 생각을 같이 하고 있다고 판단된다. 그러나 방송·통신에 대한 정책수립과 규제 그리고 분쟁해결을 함께 담당하는 행정절차를 운영함에 있어서는 이를 대심주의로 운영할지 아니면 직권주의로 운영할지는 각 국의 법문화에 따라 차이를 보일 수밖에 없다.

가. 미국

연방통신위원회(FCC)는 행정절차법(APA)에 따라 정식처분절차를 두고 있다. 연방통신위원회에는 조사·소추·심판 기능이 집중되어 있고, 외부에 다른 소추기관이 없다는 점에서 규문주의적이라고 말할 수 있다. 그러나 내부적으로 행정법판사가 청문주재자가 될 경우, 담당국장이 소추자가 되어 상대방 당사자와 절차를 진행한다는 점에서 탄핵주의와 당사자주의가 구현된다.

이에 따라 통신법집행절차는 조사절차와 청문절차로 대별되게 되고, 그 각각에 있어서의 세부적인 내용 뿐만 아니라, 민원제기, 피고의 답변제출, 원고의 회신, 재정신청 및 이의신청, 사전개시절차, 절차진행협의, 신속처리절차, 약식심리 등과 같은 민사소송절차와 유사한 구조들을 포함하고 있다.

정식처분절차의 청문에 있어서는 방송·통신과 관련한 행정작용 각 단계에 있어서 당사자의 절차적 권리를 보장하기 위하여 대심적 구조를 확보하고 있다. 이를 통하여 미국 연방통신위원회는 공평하고 합리적인 공격과 방어를 유지하는 분쟁 해결의 틀을 가지고 있다. 또한, 동의명령제도 등을 통해 행정청과 사인당사자 양측의 사안에 대한 처분권을 인정하고 있다.

그러나 위와 같은 탄핵주의와 당사자주의는 다소 제한적이라고 할 수 있는데, 왜냐하면 연방통신위원회가 청문주재자의 1차 결정에 대한 재심사권을 행사함에 있어서 동 위원회는 직권주의적으로 권한을 행사하기 때문이다. 따라서 미국의 경우에는 내부에 비교적 완결된 형태의 대심주의적 절차를 마련해 두되, 이를 포함한 최종처분권의 행사는 직권주의적으로 이루어질 수 있도록 함으로써, 행정작

용의 본질을 훼손하지 않도록 사법절차적 구조를 접목시키고 있다.

나. 독일

독일 통신법에 있어서 연방망규제청(BNetzA)의 각종 규제결정은 준사법적인 조직인 결정위원회(Beschlusskammer)에 의하여 행정행위의 형식으로 이루어지고 있다. 결정위원회는 직권 또는 당사자의 신청에 의하여 절차를 개시한다. 절차가 개시되면 법령에 근거한 청문과 구술심리절차가 적용되며 특히 직권조사원칙에 의하여 결정위원회는 직권으로 모든 주요결정사안을 포괄적·중립적으로 조사한다. 따라서 이러한 결정위원회의 절차주도(Verfahrensherrschaft)에 비추어 독일은 직권주의에 가까운 절차구조를 가진다고 할 수 있다. 특히 연방망규제청은 최종 결정에 이르기까지 혹시 발생할지도 모를 예기치 않은 손해를 제거하기 위하여 ‘임시명령(vorläufige Anordnungen)’을 발할 수도 있다. 이러한 임시명령의 권한은 매우 역동적이고 시간적 여유가 없는 경우에 수인해야 할 규제문제에 효과적으로 대응하는데 있어 현실적으로 대단히 큰 의미를 가지고 있다.

다. 프랑스

프랑스는 절차의 공정성 확보의 관점에서 적법절차 및 공정한 재판의 원칙을 적용하고 있다. 프랑스의 방송통신규제기구는 유럽인권협약 제6조에 의거하여 공정한 재판 및 적법절차를 보장하기 위하여 엄격한 대심주의 원칙과 영업비밀보호원칙에 입각하여 법집행절차를 운영하고 있다. 또한 철저한 정보공개와 법집행 절차의 감독을 통해 투명성과 공정성을 보장하고 있다.

따라서 프랑스의 경우 모든 법집행절차의 각 과정은 공정한 재판을 받을 권리 를 보장하기 위하여 엄격한 대심주의에 입각하여 진행된다. 피고 내지 피요청인의 변론권이 충분히 보장되어야 하며, 법에서 보호하는 영업비밀에 해당하는 내용을 제외한 모든 자료, 증거, 의견서, 조사보고서 등이 모든 관계인들에게 전달되어야 하고, 현장조사의 경우에도 모든 관계인을 참석시켜야 한다. 각 규제기관은 내부규칙을 통해 법집행절차에 관한 규칙을 정하고 있으며, 이러한 규칙의 일

반적인 내용, 형식 및 목표는 일반 민사소송법과 동일하다. 또한 모든 법집행절차에서 조사관제도를 활용하고 있다. 조사관은 시청각고등위원회(CSA)의 경우는 상임위원회에서 정하고 전자통신우편규제청(ARCEP)의 경우에는 법무국장이 정하고 있다.

라. 일본

일본의 방송·통신 규제를 담당하고 있는 행정청인 총무성의 법적 지위는 단적으로 ‘독임제 중앙행정기관’이다. 총무성 아래 전파감리심의회와 전기통신분쟁처리위원회가 방송·통신에 대한 심의·의결을 실질적으로 담당하고 있는 기관이기는 하지만, 이 기관들이 행정을 수행하는 형태는 총무성의 총무대신에 대한 자문의 형식으로 이루어지고 있다.

이러한 구조적 특징을 가지고 있는 일본의 경우에는 방송·통신 규제행정을 수행함에 있어서 소추·조사 및 심결을 담당하는 행정청과 그 상대방의 사인간의 관계는 대심주의적 성격을 가지고 있는 심리의 진행과 청문 절차를 가지고 있음을 감안하더라도 다소 직권주의적 형태로 진행된다고 보여진다. 특히 일본의 법문화의 특성으로 ‘행정지도’의 형식의 실효성을 들 수 있는데, 이는 행정청과 그 상대방 사인이 동등한 지위에서 서로 공격과 방어를 하는 대심주의 형태이기 보다는, 행정청이 사인보다 높은 지위에서 규제행정을 주도하는 형태라고 보여진다.

2. 피심인에 대한 절차적 보호수단

가. 미국

미국 연방행정절차법상 편면적 접촉(Ex Parte Communication) 금지의 원칙은 심판절차에 있어서 심판자(행정법판사, 위원 등)가 조사관이나 피심인 일방과 만나서 의사교환을 하는 것을 금지하는 원칙이다. 이러한 편면적 접촉 금지의 원칙은 심판자와 일방 당사자가 만나서 의사교환을 하게 됨으로 인하여 발생하는 편

면적 정보 제공이 심판자의 의사결정에 불공정한 영향을 미치게 되는 것을 사전에 차단하는 역할을 한다.

이러한 편면적 접촉 금지의 원칙은 조사기능과 심결기능을 분리하고 있는 미국에서 심판에 대한 공정성을 더욱 담보하며 피심인에 대한 강력한 절차적 보호수단으로 기능할 수 있다. 즉 행정재판관이 청문을 주재하고 1차 결정을 내리는 과정에서 미국행정절차법상의 대심구조에 따라 조사기관과 그 상대방이 동등하게 공격과 방어가 가능한 가운데 편면적 접촉 금지의 원칙은 이러한 구조의 공정성을 담보해 줄 수 있는 가장 중요한 원칙으로서의 의의를 가진다.

나. 독일

직권주의를 취하고 있는 독일의 경우 규제실무에 있어서 대단히 중요한 문제 중 하나는 결정위원회에 참가한 기업의 ‘영업 및 거래상의 비밀에 대한 처리’이다. 특히 요금규제절차의 영역에 있어서 규제대상인 기업은 정례적으로 경제성평가, 사업모델, 가격전략, 이익상태 또는 기에 유사한 민감정보자료를 제출할 의무가 있다. 이러한 정보자료는 다른 절차참여자에 대하여 그 결정에 엄청난 도움이 되고, 개별사안에 있어서 혁신적인 서비스공급의 경제적 성과에 대하여 결정적인 것이 될 수 있다. 따라서 독일 통신법은 영업 및 거래상 비밀유지를 위하여 연방행정절차법상의 일반규정에 대한 보충적 규정을 두고 이를 보다 확고하게 보호하고 있다. 더 나아가 연방방규제청의 결정에 대한 사후권리구제절차에 있어서도 영업 및 직무비밀의 유지와 관련한 이익의 조정이 소위 판사실내부절차의 형식으로 결정되도록 하여, 진행 중인 재판절차에서 논란이 되는 영업 및 직무비밀과 관련된 자료들의 제출여부를 실무상으로 효율적으로 조정하고 있다.

또한 독일 통신법상 결정위원회의 결정에는 그 이유가 엄격하게 제시되어야 한다고 규정되어 있다. 이러한 이유제시의무는 행정작용의 공정성을 확보하고 그 결정의 신중성을 담보하게 된다. 위원회가 결정에 이르게 된 사실적·법률적 전제요건을 공개하게 되면 행정절차의 명확성과 투명성이 확보할 수 있으며, 이로 인

하여 피심의인의 방어권 보장과 위원회의 규제결정의 수용가능성을 균형을 이루게 된다.

다. 프랑스

프랑스는 피심인에게 각 과정에서 공정한 재판을 받을 권리를 보장하기 위하여 엄격한 대심주의 구조를 취하고 있다. 피고 내지 피요청인의 변론권이 충분히 보장될 수 있게 하고 있으며, 법에서 보호하는 영업 비밀에 해당하는 내용을 제외한 모든 자료, 증거, 의견서, 조사보고서 등이 모든 관계인에게 전달되어야 하고, 현장조사의 경우 모든 관계인들을 참석시켜야 한다.

이러한 프랑스의 적법절차의 원칙과 공정한 재판의 원칙은 법원과 거의 동일한 수준으로 보장되고 있다. 내부적으로는 철저한 정보공개와 법무국장(ARCEP) 또는 사무총장(CSA)의 법집행절차 감독을 통해 투명성과 공정성을 보장하고 있고, 외부적으로는 방송통신규제기구의 법집행에 대한 법원의 감독으로 인해 공정성과 투명성을 확보할 수 있는 제도와 규칙들이 도입되고 발전해 왔다.

라. 일본

직권주의 구조를 취하고 있는 일본의 경우도 사인에게 불이익처분을 하자 하는 경우에는 위원회에 필요적으로 자문을 요청해야 하고 청문절차를 거쳐야 한다. 일본의 행정절차법은 청문을 거쳐 행하여진 불이익처분에 대해서는 행정불복 심사법에 의한 이의신청을 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 전파법 및 방송 법에 의한 총무대신의 처분에 대해서는 행정절차법에 의한 청문을 거쳐 행하여진 경우에도 이의신청을 할 수 있도록 예외를 두고 있다.

3. 긴급(또는 신속, 간이) 처리절차의 존재여부 및 내용

가. 미국

미국의 경우 탄핵주의와 대심주의적 성격이 강하게 나타나고 있다. 이러한 정

식성이 강한 절차를 가지고 있는 경우 모든 절차를 정식절차고 처리하는 것은 상당한 비효율성을 가질 수 있다. 따라서 정식절차가 불필요하거나 적절하지 않은 사건을 효율적으로 처리할 수 있는 약식절차 내지 비정식절차를 마련할 필요성이 크다.

연방통신위원회(FCC)는 다양한 형태의 비정식처분절차들을 가지고 있다. 이들은 기본적으로 사전에 처분대상자에게 위반혐의의 내용과 사실적, 법률적 근거 등에 대해 알리고, 그가 이 사실에 대해 반론을 할 수 있는 기회를 주며, 이 시점에서 처분대상자가 반론의 기회를 정식청문의 형태로 가질 것인지 또는 비정식절차의 형태로 가질 것인지 선택할 수 있도록 하고 있다. 처분대상자가 비정식절차를 선택할 경우, 위원회나 담당국장 등이 조사·소추·심판기능을 일거에 수행하여 예비결정이나 의견을 청취한 후 사후적 결정을 한다. 따라서 그러한 범위 내에서 비정식처분절차는 연방통신위원회와 사인의 이면적 구조에서 동 위원회가 규문주의적 구조 하에서 직권주의적으로 권한을 행사하게 된다. 그러나 처분의 상대방인 당사자는 수동적인 피조사자인 것만은 아니라 계속적으로 절차적 주도권을 부여받는다. 즉, 비정식절차에 의해 처분의 사전통지를 받은 당사자에게는 흔히 정식청문의 절차를 선택할 수 있는 권리를 부여함으로써 대심구조의 적극적 당사자의 지위를 계속적으로 부여받을 수 있다.

나. 독일

독일은 비록 정책부서와 집행부서가 이원화되어 있지만 각 기관은 상호 유기적인 협조체계를 통하여 위원회 구조 하에서도 독임적 행정청으로서의 지위와 가능을 효과적으로 발휘하고 있다는 점이 두드러진다. 정책·집행의 이원적 구조 하에서 독임적 행정청으로서의 가능성을 가지고 있는 독일의 탄력성은 당해 사안이 긴급성을 필요로 할 때 효과적으로 기능할 것으로 판단된다.

특히 연방망규제청은 최종결정에 이르기까지 혹시 발생할지도 모를 예기치 않은 손해를 제거하기 위하여 발할 수 있는 '임시명령(vorläufige Anordnungen)' 제

도는 매우 역동적이고 시간적 여유가 없는 경우에 수인해야 할 규제문제에 효과적으로 대응하는데 있어 현실적으로 대단히 큰 의미를 가지고 있다.

다. 프랑스

방송과 통신의 규제를 담당하는 행정청을 시청각고등위원회(CSA)와 전자통신우편규제청(RCEP)으로 조직적으로 분리하고 있는 프랑스는 전반적으로 시청각고등위원회의 법집행절차가 보다 신속하게 진행된다. 특히 방송법은 약식절차도 별도로 규정하고 있다. 약식절차란 정식절차에서 일부 절차를 생략한 절차를 의미하는데, 사전통지 내지 이행촉구고지가 생략되거나 조사관에 의한 조사 또는 청문이 생략될 수 있는 절차를 의미한다. 시청각고등위원회는 전자통신우편규제청과는 달리 이러한 약식절차를 가지고 있는 특징을 가지고 있다.

이와 같은 차이는 방송과 통신의 규제 실무와 산업적 특성을 반영한 것으로 이해된다. 이러한 특성은 입체적 업무분장이라는 프랑스 방송·통신 행정의 특성을 잘 보여주고 있다고 할 수 있다.

라. 일본

방송·통신 관련 행정을 독임제 행정기관이 담당하고 있는 일본의 경우 긴급 처리절차를 따로 둘 필요성이 다른 나라에 비해서는 현저히 줄어들 수 있다. 그러나 일본의 경우도 불이익처분을 하는 경우 청문절차를 거치는 것이 다른 나라들의 정식절차에 준하는 것으로 해당한다고 볼 수 있는데, 일본의 행정지도라는 독특한 법문화를 가지고 있다. 즉 일본의 방송·통신 규제와 관련하여, 전기통신처리위원회의 처리실적을 보면 2011년 설립된 이래 2011년 3월까지 알선 51건, 중재 3건, 심의·답신 8건, 권고 3건으로 결코 이러한 절차가 활발히 활용되었다고 할 수 없는 것이다. 이러한 배경으로는 일본은 법률이 아니고 최종적으로 재판소에 의한 강제력이 없는 경우에도 현실사회에서 일종의 구속감을 가지는 제 규범인 소프트로(soft law)가 활발히 기능하기 때문이다. 따라서 일본에 있어서는 행정지도 혹은 소프트로 등이 독특하게 기능하여 방송·통신 관련 행정이 간이 절차로서

이루어지고 있다고 판단된다.

제6장 방송통신위원회 심결절차 개선방향

제1절 기본방향

1. 심결절차 개선의 취지와 목표

방송통신위원회(이하 "방통위"라 한다)의 심결절차를 개선하는 직접적인 목적은 피심인의 방어권을 보장하고 심결절차의 공정성을 제고함으로써 독립규제기구로서 준사법적 기능을 담당하고 있는 방통위 심결의 권위를 높이고 처분에 대한 순응도를 향상시키는 것이다. 방송 및 통신사업 관련법규상 위법의 의심이 있는 행위에 대하여는 방통위의 이용자보호국을 비롯한 각 실·국이 조사하여 시정조치안을 작성한 다음 위원회에 상정하고 있는데, 위법성 판단과 제재 등의 조치를 결정하기 위한 방통위 심결과정에서 피심인의 방어권 등 절차적 권리를 효과적으로 보장하는 것은 시급한 과제가 되었다. 그와 함께 지금까지 안팎에서 지적된 여러 가지 심결절차와 관련조직상 문제점들을 함께 개선할 필요가 제기되고 있다. 이와 같이 정비되는 심결조직과 절차는 피심인의 방어권 보장 및 심결의 공정성 확보와 동시에 행정의 효율성이라는 목표를 동시에 달성할 수 있어야 하고 나아가 총체적으로는 우리나라 방송·통신산업 분야에서의 사회적 규제비용을 절감할 수 있는 것이어야 할 것이다. 이와 같은 개선목표는 방통위에 독임제 행정 관청과는 다른 조직과 임무를 부여한 '방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률'(이하 "방통위설치법"이라 한다)의 정신과 위원회 형식의 구조설계의 취지를 실현하기 위한다는 의미를 갖고 있다. 방통위의 조직이 독립규제위원회가 아니라 독임제 행정관청과 같은 다른 형태로 바뀐다 하더라도 위법행위에 대하여 적용되는 절차가 준사법적인 것이라는 기본적 틀이 바뀌지 않는 한 위와 같은 목표와 가치는 마찬가지로 적용될 수 있을 것이다.

위와 같은 목표를 실현하기 위해서는 방통위의 현재 조직과 절차에 상당한 변화가 불가피하게 된다. 그러나 이 보고서가 제시하는 개선방안은 현재의 체계가 제공하는 기본적인 틀을 유지하는 것을 전제로 한다. 따라서 방통위설치법을 비롯한 법률로 정하는 사항들은 개선의 대상에 포함하지 않으며 대통령령 수준의 규정들도 직제를 제외하면 가급적 제외하는 범위 내에서 개선방안을 도출하도록 하였다. 즉 아래에서 제시하는 개선방안들은 '방송통신위원회와 그 소속기관 직제'(대통령령)를 제외하면 원칙적으로 방통위 위원회에서 관련규정 개정을 의결하면 즉시 시행이 가능한 것들을 포함하고 있다.

2. 심결절차 개선의 기본방향

방통위의 현행 심결절차는 제재처분에 대하여 피심인의 의견을 제한적으로만 듣는 직권주의적 청문절차에 해당한다고 평가된다.²⁸⁵⁾ 이와 같은 틀을 유지한 채 피심인 의견진술 기회를 부분적으로만 확대하는 방법은 앞에서 제시한 목표를 달성하는데 큰 효과가 없을 것으로 판단된다. 직권주의와 대심주의는 절차의 기본적인 틀이 다를 뿐 아니라 규제업무를 담당하는 행정기관의 속성상 직권주의에 대한 내부견제가 쉽지 않기 때문에 기본적인 구조와 절차를 존치하면서 운용의 묘를 기하여 피심인의 방어권을 현재보다 크게 보장할 것을 기대하는 것은 어렵기 때문이다. 아울러 심결절차가 직접 적용되는 기업들의 기대수준이 방송·통신산업 분야에서의 또 다른 규제기관인 공정거래위원회(이하 "공정위"라 함) 수준으로 높아져 있기 때문에 부분적인 개선으로는 높은 기대수준을 만족시키기 어려울 것으로 생각된다.

285) 피심인의 의견진술은 원칙적으로 심결지원팀의 검토 단계에서 이루어지고 위원회 심판정에서의 의견진술은 제한되어 있다. 방송통신사업 금지행위에 대한 업무 처리 규정 제12조~제16조 참조. 이를 비롯한 전체적인 구조와 실무를 고려할 때, 세부적인 절차에서 대심주의적 요소가 상당히 도입되어 있기는 하지만, 기본적인 구조와 절차는 실질적으로 직권주의에 입각한 것으로 평가된다.

따라서 심결절차의 개선이 목표를 달성하기 위해서는 다음과 같이 준사법기관에게 요구되는 2대 원리를 반영할 필요가 있다고 본다. 첫 번째는 소추기관과 심판기관을 실질적으로 분리함으로써 방통위 위원회 결정의 독립성, 객관성과 책임성을 높이는 것이고,²⁸⁶⁾ 두 번째는 피심인의 의견진술권을 보장하는 등 대심주의적 요소를 도입·확대하여 심결절차의 기본원리로 작동하도록 하는 것이다.

이러한 개선은 현재의 직권주의적 절차를 근본적으로 전환하는 것인데 개선방안에 따라서는 이와 같은 변화가 무리를 초래할 우려도 있다. 따라서 필요한 경우에는 과도기적으로 현행 조직과 절차에 다소의 대심주의적 요소를 추가하는 정도의 개선과정을 거치도록 하는 것도 필요할 수 있다. 대심주의로의 전환에 발맞추어, 합의제 행정기관이면서 독립규제기관인 방통위의 운영을 투명화·합리화하는 작업도 함께 추진함으로써 발전된 대심주의적 절차와 균형을 이루도록 하는 작업도 병행하여야 한다.

다만 새로운 심결절차가 방통위 심결절차의 효율성을 저해하는 것이어서는 곤란할 것이다. 피심인의 방어권 보장과 같은 절차적 보장이 보통 심결의 시간과 비용을 증가시키는 효과를 초래할 수 있다는 점에서 이에 대한 고려는 중요하다. 특히 방통위가 제1심의 역할을 하지 않는다는 점에서 법원이나 공정위 수준의 강한 수준까지 대심주의를 관철할 필요는 없을 것이기 때문에, 앞에서 본 2대 원리를 관철할 수 있는 한 상대적으로 효율성을 많이 고려하는 것이 바람직하다고 본다.

개선되는 절차는 원칙적으로 방통위 위원회가 심의·의결하는 모든 안건에 적

286) 방통위 위원들의 전문성 부족이 자주 거론되어 위원회가 중심이 되는 심결절차 마련의 장애로 인식되는 경향이 있다. 그러나 이러한 문제가 있더라도 이는 위원들의 전문성을 보완하는 방향으로 해결하여야 할 것이다. 그렇지 않고 위원회 내지 위원들의 권한을 각 실·국(이용자보호국장 포함)이 사실상 대체하는 방향으로 해결하는 것은 제재처분 등의 주체로 방통위를 명시한 각종 법률에 어긋날 소지가 크다고 생각된다.

용하여 일관성을 유지하되, 위원회 안건의 성격에 따라 일부 절차는 생략하거나 다르게 설계하는 등 사안의 특성에 맞추어 유연한 절차를 마련하는 것도 중요하다. 따라서, i) 제재처분이 가해지는 모든 사건에는 동일한 절차를 적용하고, ii) 재정사건에는 실·국(이용자보호국장 포함, 이하 같음)의 조사 등이 필요 없으므로 이에 상응하는 일부 절차를 생략하고, iii) 정책안건의 경우 조사나 대심구조 자체가 적용되지 않을 수 있도록 할 수 있을 것이다.

제2절 구체적 개선방안

이하에서는 위와 같은 기본방향에 입각한 개선방안을 제시한다. 전체적으로 심결을 담당하는 조직 등 구조적인 개선을 먼저 검토하고 이후 심결절차 개선방안을 내놓도록 한다.

1. 심결조직 등 구조적 개선방안

가. 소추기능과 심결기능의 분리

독립규제위원회가 준사법적 권한을 행사함에 있어서 절차적으로 필요한 대심주의를 도입하기 위하여 전제가 되는 것은 소추기능과 심결기능을 분리하는 것이다. 우리나라에서는 공정위가 이러한 모델에 입각하여 상당히 발전된 모습을 보이고 있다.

대심주의는 기본적으로 소추기관과 피심인 간의 다툼을 전제하고 이를 바탕으로 독립한 제3자가 객관적인 시각에서 다툼의 당부를 판단하는 3면적 구조를 전제로 한다. 이와 같은 3면적 구조에서는 각 조직이 독립적으로 고유의 기능을 수행하여야 대심주의가 본래의 취지대로 작동할 수 있다. 그러나 현재 방통위의 경우 소추기관과 판단기관이 방통위라고 하는 하나의 독립규제위원회에 함께 소속되어 있다. 즉 사건의 조사 및 소추기능과 최종적인 판단기능을 방통위에서 전담

하고 있다. 특히 전기통신사업법상 금지행위의 경우 이용자보호국장이 위원회의 최종적인 판단을 제외한 조사 및 소추와 심결절차 진행 등과 같은 대부분의 절차를 책임지고 있다. 우리나라 행정기관의 특성과 관행에 비추어 하나의 ‘국’에 소속되어 같은 국장의 지휘와 감독을 받는 경우 하부의 과 또는 팀 단위가 서로 대립하여 견제와 균형을 이룰 것을 기대하는 것은 어려운 것이 사실이다.

현재는 방통위 위원회 상정사건의 유형에 따라서도 심결절차가 이원화되어 있다. 즉 전기통신사업법상 금지행위의 경우 그 조사 및 시정조치안 작성은 책임지는 이용자보호국에 방통위 심결절차 및 심결지원을 담당하는 심결지원팀이 소속되어, 사실상 이용자보호국장이 금지행위 사건조사와 심결보좌를 전담하도록 되어 있다. 이는 소추기능과 심결기능이 결합된 상태로, 외부에서 보았을 때 사실상 심결보좌의 공정성을 기대하기 어려운 구조로 비출 수 있다. 금지행위 외의 제재사건의 경우 조사를 담당하는 각 실·국이 안건을 마련한 다음 기획조정실 소속의 의안조정팀을 통해 위원회에 안건을 상정하고 있는데, 이 과정에서도 금지행위의 경우와 마찬가지로 소추기능과 심결기능은 사실상 결합되어 있어 동일한 문제를 안고 있다.

따라서 방통위 내부적으로 기능적으로나마 소추기능과 심결기능을 분리하는 방법을 강구할 필요가 있다. 이러한 기능적 분리는 완전히 다른 조직이 두 기능을 분담하는 구조적 분리에 비하여 소추기관과 판단기관이 혼동될 수 있다고 하는 본질적인 약점을 갖고 있다. 따라서 조직 면에서는 완전한 구조적 분리에 준하는 효과를 거둘 수 있도록 소추기관과 판단기관을 구분하는 제도적 장치를 갖추는 한편, 실제 심결절차 과정에서도 이러한 분리정책이 실효를 거둘 수 있도록 두 기능 간에 장벽을 구축할 필요가 있다. 따라서 사건조사와 관련하여 조사, 시정조치안 작성 등 소추기능을 수행하는 이용자보호국 및 각 실·국이 위원들을 단독으로 접촉하는 것을 금지(편면적 접촉 금지, 필요시 당사자들이 동시에 접촉)하는 보완장치를 마련하여야 할 것이다.

방통위의 현재 기본조직을 유지하면서 위와 같은 효과를 거둘 수 있기 위해서

는, 무엇보다 판단기관에 해당하는 방통위의 위원회 및 그 보좌기구와 소추기관에 해당하는 이용자보호국 및 각 실·국을 최대한 분리하는 것이 핵심이다. 즉 하나의 위원회 조직 내에서나마 ‘국’ 단위의 조직이라도 분리하는 것이다. 이를 위해서는 심결지원관(국장급)을 신설하여 사건조사를 담당하는 실·국(이용자보호국 포함)으로부터 독립적으로 심의절차를 진행하도록 하는 한편(심결총괄과²⁸⁷⁾) 다른 과 단위 조직으로 하여금(4개 심결지원과) 위원회 심결을 보좌하도록 하는 것이 바람직하다.

[그림 6-1] 방송통신위원회 현행 조직도



출처: 방송통신위원회 홈페이지(2011년 12월 현재)

287) 현행 의안조정팀의 기능 중 사건심의 관련 절차를 심결총괄과가 담당하도록 할 경우 나머지 정책관련 절차 만을 별도로 의안조정팀이 맡도록 할 필요가 크지 않다는 점에서, 의안조정팀을 총괄과로 통합하는 것이 바람직하다.

[그림 6-2] 방송통신위원회 조직 개선방안



위와 같은 개선안은 공정위에서 상당기간 검증된 모델이다. 따라서 시행착오가 적고 비교적 절차의 공정성과 효율성을 조화시킬 수 있다는 장점이 있다. 다만, 공정위의 현행 제도가 채택하고 있는 제도적 장치 역시 실질적으로는 분리효과가 미흡하다는 비판을 받고 있다는 점에서, 그 모델에 따른 개선효과가 미흡할 수 있다. 그러나 방통위와 우리나라 방송통신 사업자들의 현 상황에서는 위와 같은 점진적인 개선이 불가피하다고 생각된다.

만일 위와 같은 개선방안이 충분하지 않다고 생각될 경우에는, 근본적 개선책

으로 소추기관과 심결기관을 ‘국’ 단위를 넘어 본격적으로 분리하는 방안을 생각할 수 있다. 즉 방통위를 위원회와 사무처로 구별하고 사무처는 사무총장(차관급)이 독립적으로 책임지도록 하는 구조로 만든 다음, 사무처에 금지행위를 비롯한 모든 제재사건의 조사 등 소추기능을 부여하는 방안(인사권 분리까지 고려)을 말한다. 사무총장이 조사 등 시정조치안 작성단계까지 모든 절차를 책임지고, 각 실·국은(이용자보호국 포함) 사무총장의 지휘 하에 소관업무에 관한 조사 및 소추기능을 담당하게 될 것이다. 위원회 소속 하에는 심판관리관실을 두어 심결절차, 심결보좌 및 의결서 작성 등의 업무를 담당하게 될 것이다. 이러한 방안은 위에서 제시한 ‘국’ 단위의 분리조치에 비하여 더욱 분명한 소추기능과 심결기능의 구조적 분리가 가능하다는 장점이 있다. 그러나 이는 방통위설치법 전면개정이 불가피한 작업이므로 이 보고서의 범위를 넘어서는 것이어서 중장기 과제로서의 검토가 필요하다.

한편 위의 소추기관과 판단기관의 분리방안조차도 과도한 시간이 소요되거나 궁극적으로 어렵게 되는 상황이 생길 가능성이 있다. 만일 그러한 상황이 생긴다면 현재의 실·국 구성을 유지하면서 적용할 수 있는 차선책이 필요할 수 있는데, 이는 ‘과’ 단위의 개선을 말한다. 즉 과도기적으로 현행 심결지원팀을 심결지원담당관으로 확대하여 실질적으로 위 심결지원관의 역할을 하도록 하는 것이다. 이 경우 심결지원담당관실에는 의안조정팀(절차 담당)과 심결지원팀(심결보좌 담당)을 두고, 심결지원관실에 비하여 부족하게 되는 심결보좌 기능은 심결준비자문회의 등을 통해 외부전문가를 활용할 수 있을 것이다. 한편 심결지원담당관실을 어느 국에 배치할 것인지가 문제될 수 있다. 만일 현재와 같이 이용자보호국에 존치시킨다면 위원회의 심결절차와 심결보좌 및 지원을 담당하는 부서가 조사 및 소추기관인 이용자보호국장의 지휘를 받는다는 본질적 한계를 벗어나는데 한계를 극복하기 어려울 것이다. 따라서 심결지원담당관실은 이용자보호국 외에 독립시키거나 만일 이용자보호국에 존치하더라도 실질적으로는 이용자보호국장의 지휘를 벗어나도록 인력배치와 운용을 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 이와

같은 방안은 직제 개정의 규모를 최소화하거나 방법에 따라서는 직제를 개정하지 않고도 방통위 내부적으로 시행할 수도 있다는 장점이 있다.

나. 방통위 위원회 심결권한의 실질적 보장

방통위가 각종 행정처분을 내리고 그를 위하여 심결하는데 있어서 주체는 어디 까지나 위원장을 포함한 5인의 위원으로 구성되는 위원회이다. 그러나 정치적 중립성을 우선 고려하여 임명되는 5인의 위원들이 모두 방통위 안건에 전문성을 충분히 가질 것으로 기대하기는 어렵다. 설사 충분한 전문성을 갖는다고 하더라도 방통위의 업무량에 비추어 보아 모든 위원들이 모든 안건을 충분히 이해하고 판단할 것을 기대하기는 어려운 것이 현실이다. 또한 안건의 성격과 심결절차의 내용·성격에 따라서는 5인으로 구성된 위원회가 직접 처리하는 것이 비효율적인 경우도 있을 수 있다. 따라서 이러한 문제를 치유함으로써 방통위 위원회가 본래의 권한을 실질적으로 행사하도록 하는 것은 방통위 심결의 권위와 독립성을 제고하는데 필수적일 것이다.

1) 심결절차 일원화 방안

앞에서 제시한 것과 같이 위원회에서의 심결절차와 심결지원을 담당하는 심결지원관(국장급)이 신설되는 경우, 모든 위원회 안건에 대한 절차는 심결지원관이 담당하도록 일원화할 필요가 있다. 즉 전기통신사업법상 금지행위를 포함한 모든 제재사건은 각 실·국(이용자보호국 포함)이 조사보고서 및 시정조치안 작성을 맡고, 위원회 절차 진행 및 심결보좌는 모두 심결지원관실이 주관하도록 하는 것이다.²⁸⁸⁾ 재정 및 정책안건도 심결지원관실이 맡도록 하되, 성격상 필요하지 않은 절차는 생략하도록 하여야 한다.

이와 같은 심결절차 일원화는, 방통위가 심결하는 모든 사건을 대심주의에 입각하여 처리하여 절차의 공정성과 피심인 방어권 보장 등의 모든 절차적 배려

288) 현재는 금지행위 외의 제재사건과 정책안건을 의안조정팀이 위원회 절차를 담당하여 이용자보호국내 심결지원팀과 이원적 구조를 이루고 있다.

면에서 통일성과 일관성을 기한다는 차원에서 반드시 필요하다. 같은 제재적 처분이 내려지는 사건임에도 단순히 조사 및 시정조치안 작성자가 다르다는 이유로 피심인의 방어권 보장 등에 있어서 차이가 있는 심결절차를 적용하는 것은 합리적 근거가 없는 차별에 해당하여 타당하지 않기 때문이다. 즉 현재와 같이 금지행위 외의 제재사건에 대하여 이용자보호국 외의 실·국이 의안조정팀을 통해 위원회에 안건을 상정하여 심결하는 관행은 - 적어도 새로이 개선되는 절차 하에서는 - 평등권을 침해하는 것으로 절차적 위법으로 간주될 소지가 있다고 생각된다.

2) 심결보좌기능의 확충

신설되는 심결지원관에는 심결절차를 담당하는 심결총괄과 외에 심결지원을 담당하는 심결지원과를 두게 된다. 심결지원과는 방통위 조직과 업무의 유형에 따라 4개를 설치하는(방송, 통신, 인터넷, 전파·융합)²⁸⁹⁾ 것이 바람직하다. 만일 이와 같은 규모의 조직 신설이 부담되는 경우에는 대안으로 1개 과(심결지원과)를 신설하되 그 안에 4개 팀을 두고 각 팀당 2~3인을 배치하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.²⁹⁰⁾ 어떠한 규모로 설치되건, 심결지원과는 사건 별로 주심위원을 중심으로 안건 검토, 심의준비, 의결서 작성 등의 업무를 담당하게 된다. 심결지원과의 직원들은 위원들을 직접 보좌하여 방통위 심결의 전문성과 권위를 실질적으로 책임진다는 점에서 전문성 등의 면에서 우수한 자질을 가진 사람으로 충원 할 필요가 있다. 따라서 방통위 내에서 기술, 경제, 법률 등 분야 전문가를 우선적으로 배치하여야 한다. 특히 법률전문가가 부족할 것으로 예상되므로 2012년부터 대량으로 배출되는 법학전문대학원 출신의 변호사들을 매년 5명 내외로 특채하는 방법으로 충원·배치하는 것이 바람직하다. 현재 변호사시장의 상황에 비추

289) 심결지원과를 기능별이 아닌 위원별로 설치하는 경우 5개 과가 필요하나(위원장 포함 위원 1인당 1개 과), 전문성 제고 등의 차원에서는 기능적 설치가 바람직하다.

290) 다만 외부전문가로 충원방안은 책임성을 고려하여 제외한다.

어 볼때 방통위는 훌륭한 자질을 가진 변호사들을 확보할 수 있을 것으로 보인다. 충원되는 변호사들은 학교에서부터 전문적인 관심을 갖고 교육받을 수 있도록 법학전문대학원 학생들을 재학 중에 인턴 등으로 활용하는 것도 좋은 방법이다.

이와 같은 심결보좌기능의 확충은, 첫 번째 개선안과 같이 소추기능과 심결기능을 분리할 경우 현재와 달리 위원들이 각 실·국 사건담당자의 의견을 직접 듣기 어렵게 되어 사건의 내용 파악과 전문적 판단에 지장이 초래될 수 있다는 점에서 반드시 필요하다. 또한 방통위 위원회 심의 및 의결기능을 활성화하게 되면 현재에 비하여 위원들이 각 실·국의 보고서 및 시정조치안을 재검토하고 비판적 의견을 내는 경우가 많아지고 절차적으로도 주심위원과 전문위원회 등 새로 마련되는 각종 절차를 진행하는 부담이 커지게 될텐데, 이를 전적으로 위원 단독으로 감당하는 것은 무리일 것이다. 따라서 실무적이고 전문적인 업무를 전담하는 보좌기구를 둘으로써 위원들이 보좌진의 의견을 듣고 객관적인 판단에 전념하도록 할 필요가 있다. 이를 통하여 방통위 처분의 대외적 설득력이 제고될 수 있을 것이다.

3) 주심위원 제도의 도입

방통위 위원회가 각 실·국의 영향에서 벗어나 사건의 심의와 의결을 주도한다 하더라도, 모든 사건을 5인의 위원들이 다같이 담당할 필요는 없으며 비효율적이기도 하다. 따라서 위원회 상정 사건 별로 주심위원 1인을 지정하여 담당 안건의 검토를 주관하고 검토보고서를 위원회에 제출하며 논의를 주도하는 한편 의결서 작성까지 담당하도록²⁹¹⁾ 하는 것이 바람직하다. 이 경우 주심위원별 사건배정은

291) 사전준비절차는 위원회 심의절차와 중복될 소지가 많고 운영에도 어려움이 예상 되므로 중장기 과제로 남기고자 한다. 제도적으로 이를 이미 도입한 공정위도 비효율성의 문제로 인하여 실효성있게 운영하지 못하고 있는 실정임을 감안한 것이다. 다만 사전준비절차가 의도하는 효과의 상당부분은 뒤에서 보는 전문소위원회를 통하여 이를 수 있을 것으로 본다.

위원장이 하지만, 원칙적으로는 위원의 선임 등 사전에 정해진 순서에 따라 기계적으로 돌아가도록 하여 사건배정 단계에서부터 공정성을 기할 필요가 있다. 물론 특별한 사정이 있을 때 이를 감안하는 것은 당연하다.

주심위원 제도는 소추기능과 심결기능의 분리 시 위원들에게 가중될 업무를 효율적으로 처리하고 전문성까지 도모하기 위하여 필요한 장치이다. 이와 같은 장치는 위원회 내지 담당 재판부가 다수로 구성되는 기구에서 일반적으로 이용되고 있다(법원 합의부나 공정위가 그러하다). 이는 이 제도가 효율적일 뿐 아니라 각 사건 검토의 심도를 높일 수 있기 때문에 효과적(법원, 공정위 모델)이기도 하기 때문이다. 다만, 자칫 사건별로 주심위원에 대한 의존도가 과도하게 커져서 5인의 위원회 전체적으로는 다소나마 소홀한 판단이 초래될 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 우려는 실제 운용단계에서 유의함으로써 해결할 수 있을 것이다. 이를테면 주심위원 외 위원의 심결보좌진들이 주심위원이 제출하는 검토보고서를 세밀하게 재검토하여 자신이 보좌하는 위원에게 제공하는 등의 방법으로 검토보고서에 대한 견제를 하는 것이다. 만일 주심위원의 검토에 문제가 발견되는 경우에는 보다 면밀한 논의가 필요하게 될 것이다.

4) 전문위원회 제도의 활성화²⁹²⁾²⁹³⁾

292) 개선방안 마련 과정에서 미국의 연방행정절차법에 근거하여 연방통신위원회가 채택하고 있는 행정법판사(Administrative Law Judge) 제도의 도입이 많이 거론되었다. 그러나 이 제도는 우리나라에 전례가 없을 뿐 아니라 많은 비용과 시간이 소요될 것으로 보이고 대륙법 체계에 입각한 우리나라 행정절차법과 소송법 절차와 중복 내지 부조화될 가능성이 있어 당장 도입하는 것은 쉽지 않다고 생각되어, 당장의 개선방안을 마련하는 이 보고서에서 제외하였다.

293) 전문위원회와 별도로 방통위 전원회의와 구별되는 소회의를 설치하는 방안이 개선방안 마련 과정에서 검토되었다. 이를테면 대법원의 각 소부(대법관 4인으로 구성)나 공정위의 소회의(상임위원 1인과 비상임위원 2인으로 구성)를 본딴 것이다. 그러나 방통위의 경우 위원 전원이 상임으로서 총원이 5인에 불과하여 전원회의와 별도로 소회의를 구성하기가 물리적으로 쉽지 않은 상황이다. 이를 해결하기 위해 서는 비상임위원을 선임하거나 소회의 구성원에 위원 외의 인원을 추가하는 방법

위와 같은 제도적 장치를 한다 하더라도, 방대한 방통위 업무와 그 전문성을 감안할 때 방통위 위원들이 모든 안건을 심도있게 검토하는 것은 여전히 어려울 것으로 예상된다. 방통위 위원들은 임명과정에서 정치적 대표성이 중점적으로 고려되기 때문에 더욱 그러하다. 여기에 대심주의를 도입하면서 피심인의 의견을 충실히 청취하게 될 경우 자칫 과도한 시간과 비용이 소요되는 부작용을 초래할 우려도 있다.

이러한 우려는 방통위 위원회가 직접 맡아야 할 업무의 양을 줄이고 고도의 전문성이 요구되는 업무에 관하여 전문가들의 조언을 듣는 방법으로 해결할 수 있다고 본다. 즉 방통위 위원회가 아닌 다른 기관이 사건을 사전에 충실히 검토하여 그 결과를 주심위원이 자신의 검토보고서에 반영하고 동시에 다른 위원들도 그 기관의 검토결과를 참고하여 심의하게 된다면, 위원회의 심결이 충실히 질 수 있을 것이다.

위와 같은 취지에서 방통위설치법에 규정되어 있는 ‘전문위원회’를 활성화하여 운영할 필요가 있다. 전문위원회는 15명 이내의 분야별 외부 전문가로 하되 기능별로 각각 3명의 전문위원으로 구성되는 4개 전문소위원회(방송, 통신, 인터넷, 전파·융합)로 세분화할 수 있다.²⁹⁴⁾ 전문위원회는 원칙적으로 각 소위원회 별로 활동하게 된다. 관련규정에 따르면, 전문위원회는 고유의 법적 권한을 갖지 못한다. 따라서 그 업무는 주심위원을 중심으로 위원회가 심결하는데 참고할 수 있는 자문을 제공하는데 그치게 된다. 실제 운용방법으로는, 사건의 주심위원이 각 전문소위원회의 위원장이 되어 각 실·국이 제출한 조사보고서 및 시정조치안을 사

이 있는데 모두 방통위설치법 개정이 요구되는 방법이다. 따라서 소회의 구성의 효율성에도 불구하고 이 개선방안에서는 이를 포함하지 않았다.

294) 방통위설치법 제15조 및 시행령 제5조의 해석상 전문위원회는 1개여야 할 것으로 보인다. 따라서 전문위원회→전문소위원회 식의 구성은 불가피하다고 생각된다. 다만 전문소위원회 구성 및 운영은 ‘방송통신위원회 회의운영에 관한 규칙’ 등 하위규정 개정으로 가능할 것이다. 이러한 구성은 심결지원과를 기능별로 4개를 둔다는 것을 전제한 것이다.

전검토하고 그 결과를 담은 검토보고서를 작성하여 주심위원과 위원들에게 제출하는 것이 좋을 것이다. 주심위원은 전문소위원회 검토보고서를 참고하여 자신의 검토보고서를 작성하고, 주심위원 검토보고서와 전문소위원회 검토보고서는 함께 위원들에게 보내 심결에 참고하도록 하게 될 것이다. 이와 같이 운영한다면, 전문위원회에 참여하는 외부 전문위원들은 사실상 안건검토 과정에서 공정위 소회의에 참여하는 비상임위원에 준하는 역할을 하게 될 것으로 전망된다.²⁹⁵⁾ 다만 외부 전문위원이 방통위의 심결 등의 업무에 관하여 어떠한 공식적인 권한을 갖지 못한다는 것은 명백하다.

전문위원회에서의 절차는 원칙적으로 방통위 위원회의 절차를 준용하는 것이 바람직하다. 무엇보다 피심인의 의견진술 등 방어권 보장을 이 단계에서 충분히 실현할 필요가 있다. 피심인이 전문소위원회 단계에서 충분한 시간을 두고 서면 및 구두변론을 펼치고 증거조사도 원칙적으로 이 단계에서 마무리되도록 운용한다면, 동일한 절차가 위원회에서 반복될 필요가 없어 위원회 심의의 효율성이 높아질 수 있기 때문이다.

전문위원회가 효과적으로 활용되기 위해서는 방통위 위원회가 전문소위원회의 검토보고서를 신뢰하는 관행을 쌓을 필요가 있다.²⁹⁶⁾ 그러나 전문위원회의 검토 결과가 구속력을 갖는 것은 아니라는 점은 기억할 필요가 있다. 한편 방통위 위원회가 사건의 중요도나 시급성 등을 감안하여 전문위원회를 거치지 않고 스스로 심의하기로 정하는 안건은 직접 위원회로 직행할 수 있어야 할 것이다. 이 경

295) 위 각주의 근거법령에 의하면, 전문위원회는 위원회의 “소관사무에 관하여 실무적인 자문이나 심의·의결사항에 관한 사전검토“를 할 수 있으므로, 이러한 임무 부여에 법적으로 문제가 없다고 본다.

296) 공정위의 경우 전문가들로 구성된 약관심사자문위원회가 20년 이상의 기간 동안 쌓은 전문성을 바탕으로 모든 약관심사 관련 사안을 심의하고 의결한 다음 이를 공정위 위원회에 상정하는데, 공정위는 거의 모든 사안에서 약관심사자문위원회의 결정을 존중하고 있다. 이를 통하여 공정위의 업무부담을 경감하고 약관심사의 전문성을 강화하는 효과를 얻고 있다고 평가받고 있다.

우 증거조사나 의견진술 등 모든 절차는 방통위 위원회에서 이루어질 것이다. 그러나 이러한 경우라 하더라도 주심위원의 전문적 검토와 다른 위원들의 자문 등을 위해 필요한 경우에는 전문소위원회도 병행하여 작동하도록 할 수 있을 것이다.

2. 심결절차의 개선 - 대심주의 원리 도입 · 확대

방통위 심결절차 개선은 지금까지 방통위 심결에서 피심인이 되어 온 방송 및 통신산업 분야의 기업들이 방통위의 조사 및 심결과정에서 충분히 의견을 진술할 기회가 부족했다고 하는 불만을 해소하는 것이 가장 큰 과제의 하나로 이해되고 있다. 이러한 문제는 대심주의 원리를 확대함으로써 해결할 수 있을 것이다. 즉 방통위 위원회 내지 이에 준하는 절차에서 피심인이 자신에게 제기된 문제를 정확하게 이해하고 그에 대한 의견을 충분히 진술하도록 하되, 그 정도가 조사 및 소추기능을 담당하는 방통위 각 실·국과 대등한 수준에 이르도록 한다면, 위와 같은 불만은 제거될 수 있을 것이다.

그런데 대심주의 원리를 도입하는 것이 위원회 심결의 효율성을 크게 저해하는 부작용을 초래할 우려가 제기되므로 이에 대한 사전대비가 필요하다. 앞의 구조적 개선방안에서 전문위원회를 설치하도록 하였는데, 전문소위원회를 거치는 대부분 사건의 경우에는 전문소위원회 단계에서 위 절차에 따라 충분한 구두변론 등이 이루어지도록 진행할 필요가 있다. 이렇게 된다면 전문소위원회에서 이루어진 의견진술은 원칙적으로 위원회에서 중복되지 않아도 되고 따라서 위원회에서의 시간과 비용을 크게 줄일 수 있을 것이다.

문제는 피심인의 의견진술은 심결권한을 갖고 있는 방통위 위원회에서 이루어지는 것이 원칙이고 아래야만 진정한 방어권 보장에 해당한다는 점이다. 즉 단순한 자문역할만을 수행하는 전문위원회에서의 의견진술은 원칙적으로는 방어권 행사로 충분하다고 보기 어렵다. 따라서 피심인이 전문위원회에서 충분한 의견진

술을 했다고 인정하였다 하더라도 정작 위원회에서 같은 문제를 다시 제기하거나, 전문위원회에서 다투지 않은 쟁점을 다시 제기하거나 또는 전문소위원회에서의 진술을 변복하는 경우 이를 금지할 방법은 없다. 피심인이 아닌 방통위 위원회가 실체적 진실 발견을 위해 필요하다고 생각하는 경우에도 마찬가지이다.

이와 같이 방통위 위원회를 제외한 다른 절차는(전문위원회를 포함한다) 실제로는 큰 의미가 없을 수 있다는 점에서 전문위원회와 같은 보완적 절차의 실효성을 높이기 위한 배려가 필요하다. 이러한 배려는 결국은 주심위원과 위원장의 효과적인 절차지휘와 관행의 축적에 의존하는 수 밖에 없을 것이다.

위와 같은 기본방향 하에서 구체적으로 도입할 대심주의적 요소를 보면 아래와 같다.

가. 피심인 서면의견진술 기회의 실질화

피심인이 충분히 방어권을 행사하였다고 느낄 수 있도록 하는 첨경은 문제된 사안의 내용과 쟁점을 피심인에게 충분한 시간을 두고 전달하고 그에 대하여 변호사의 조력을 받아 충분히 검토한 다음 그에 바탕한 의견을 진술할 기회를 제공하는 것이라 할 수 있다. 이러한 절차의 핵심은 서면에 의한 의견진술을 통하여 실현하고자 하는 것이 국내외 사법 내지 전사법절차의 기본이다.

따라서 안건이 위원회에 상정되면 조사보고서와 시정조치안, 그리고 증거자료 등을 모두 사전에 피심인에게 송부하도록 하여야 한다. 전문위원회를 거치는 사건인 경우에는 전문위원회 상정 전에 같은 송부조치가 취해져야 할 것이다. 피심인은 조사보고서 등을 송부받은 후 2주 이내에(상당한 이유가 있는 경우에는 주심위원에게 기한연장을 1회에 한하여 신청할 수 있도록 한다) 의견서를 심결총괄과에 제출하도록 하여야 한다.²⁹⁷⁾ 위원회 또는 전문위원회의 심의는 피심인 의견

297) 현재는 피심인에게 조사보고서를 송부하지 않고 증거자료도 충분히 제공되지 않아 시정조치의 사실적·법적 근거를 알기 어려운 문제가 있다. 개선방안에 따를 경우 각 실·국이 작성하는 조사보고서는 피심인에게 송부할 것을 염두에 두고 작성방

서를 받고 주심위원과 그 심결보좌진이 충분히 검토한 다음에 열리게 될 것이다.

한편 조사보고서를 송부하면서 여러 가지 이유로 함께 송부하지 않은 증거자료가 있을 경우 피심인이 주심위원을 상대로 해당 증거자료의 열람·복사를 청구할 수 있도록 할 필요가 있다. 서면에 의한 방어권 보장의 모든 단계에서 변호사의 조력을 받을 권리를 충분히 보장하는 것은 당연하다. 이와 같이 서면진술 기회를 충분히 제공하는 경우 위원회 심판정에서의 구두변론을 효율화하는데에도 효과가 있을 것이다.

서면진술 기회의 보장이 실효를 거두기 위해서는 피심인이 제출하는 의견서가 실무적으로 충분히 검토되어야 한다. 그렇지 않을 경우 피심인의 서면의견 과정은 큰 의미를 갖기 어려울 것이다. 따라서 전문위원회의 검토와 주심위원의 보고서 작성 등은 위원회 심결의 질을 높일 뿐 아니라 피심인에 대한 설득력을 제고하는데에도 필요한 것이다.

나. 피심인의 구두변론 기회 보장

서면 의견진술 이후에는 피심인이 위원회 앞에서 충분한 구두변론을 할 수 있도록 보장하여야 한다. 피심인이 가장 원하는 것은 결정권한을 갖는 위원회 심판정에서 직접 의견을 진술하여 위원들이 모든 사정을 이해하고 객관적이고 공정하게 판단하는 것이기 때문이다. 따라서 피심인의 구두 의견진술에 엄격한 시간적 제약을 가하거나 지나친 통제를 가하는 것은 곤란할 것이다. 이와 같이 구두변론을 진행하면 하나의 안건에 대하여 1회의 심의로 충분하지 않은 경우도 있을 수 있다. 따라서 위원회가 심의가 충분하지 않다고 인정하는 경우에는 심의를 여러 번 개최할 수 있어야 할 것이다. 한편 구두변론 기회의 보장을 위해서는 원칙적으로 피심인이 출석하지 않으면 회의를 진행하지 못하도록(일부 예외 인정) 할 필요가 있다.

식을 현재와 달리 바꿔야 할 것으로 생각된다(검찰 기소장 내지 공정위 심사보고서에 상응하도록 형식과 내용을 개선하는 것이 바람직하다).

여기에서 중복하여 제기되는 것은 피심인의 구두변론기회 보장과 위원회 운영의 효율성이라는 제약조건과의 조화이다. 앞에서 본 것과 같이 1차적으로는 전문소위원회 단계에서 구두변론 기회를 충분히 보장함으로써 위원회 단계에서는 원칙적으로 중복되지 않는 범위 내에서만 진술하도록 회의를 진행하여야 할 것이다. 그럼에도 내용상 중복되거나 무의미한 의견을 계속하는 경우 등과 같이 위원장의 효과적인 절차지휘가 필요한 경우가 있을 것이다.

위원회 및 전문위원회에서의 구두변론 외에 각 실·국의 사건조사 단계에서의 구두 의견진술 역시 대단히 중요하다. 소추기관의 조사단계에서 충분한 의견진술이 이루어지고 그에 바탕하여 객관적이고 공정한 조사보고서가 제출되는 것은 심결절차의 공정성과 효율성을 확보하는데 중요한 토대가 된다. 사업자들 역시 방통위 위원회 상정 이전 단계에서 조사관들과 충분히 소통하는 것을 소망하는 것으로 나타나고 있다.²⁹⁸⁾ 이와 같이 조사단계에서의 의견진술과 반영이 원활하게 이루어진다면 위원회 및 전문위원회 단계에서의 의견진술 부담을 줄일 수 있을 것이다.

다만 그렇다고 하여도 각 실·국 조사단계에서의 의견진술이 위원회에서의 의견진술을 공식적으로 대체할 수 있는 것이 아님은 명백하다. 이는 독임제 행정관청의 보조기관(직원)이 수행하는 직권주의에 입각한 사전청문에 불과하여 방통위를

298) 현재의 경우 방통위 제재처분의 대부분이 불복되지 않고 확정되고 있다. 그 이유가 어디에 있건 이런 사정에서는 방통위 단계에서의 의견진술기회 보장이 대단히 중요한데, 앞에서 지적하였듯이 위원회 심판정에서의 의견진술은 크게 제한되어 있다. 따라서 피심인이 의견을 진술하여 방어권을 적극적으로 행사할 수 있는 것은 사실상 각 실·국의 조사단계로 제한되어 있는 것이 현실로 보인다. 따라서 조사단계에서의 의견진술을 실무적으로 보장하는 것이야말로 가장 현실적이고도 효과적인 조치가 될 것으로 생각된다. 다만 위원회 심결 나아가 법원소송에 의한 잠재적 제상을 의식하지 않고 공식절차에 의하여 요구되지도 않은 선의의 의견청취가 얼마나 효과적일지는 미지수인데, 그렇다고 조사단계에서의 의견청취를 규정화하는 것도 마땅치 않다. 그렇기 때문에 이 보고서가 제시하는 공식적인 개선방안이 더욱 필요할 것이다.

독립적 준사법적 기관으로 설계한 방통위설치법의 취지를 충족하지 않기 때문이다. 방통위 처분의 권한이 궁극적으로 위원회에 있다는 점도 당연한 요인이다. 따라서 조사단계에서의 의견진술이 중요한 것과는 별도로 그 법적 효과는 위원회에서의 의견진술에 큰 영향을 미치지 못한다고 보아야 할 것이다.

다. 증거 및 증인의 탄핵 및 교차신문 절차의 마련

서면의견진술과 구두변론 등의 모든 과정에서 각 실·국이 조사보고서에 이용하는 모든 증거는 피심인이 공유하여야 한다. 이는 피심인이 증거 및 증인을 탄핵하고 교차신문할 수 있도록 하기 위한 것이다. 이는 대심주의 원칙 하에서 무기대등의 원칙을 구현하는데 필수적인 요소이다. 전문위원회의 활용도를 높이기 위해서는 전문소위원회 단계에서 이 절차를 모두 거치도록 함으로써 위원회 단계에서의 효율성을 기하는 것도 좋은 방법일 것이다.

3. 심결절차의 개선 - 위원회 심결의 투명성 확대

가. 회의의 원칙적 공개 및 의결과정의 비공개

방통위 위원회의 회의는 원칙적으로 공개하는 것이 바람직하다. 전문위원회 역시 마찬가지이다. 이로써 절차적 공정성을 과시하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 다만 영업비밀 누설 등의 우려가 있을 경우에는 당사자의 신청 또는 직권으로 비공개할 수 있도록 하여야 할 것이다. 한편 각 회의의 의결과정은 심의절차와는 본질이 다르므로, 의결의 독립성과 비밀준수를 위하여 공개하지 않는 것이 원칙일 것이다.

나. 의결서 총실화

방통위 위원회의 결정은 의결서 형태로 작성되고 피심인에게 공개되어야 한다. 이를 통하여 피심인이 방통위 처분을 이해하고 필요한 경우 그에 불복하여 행정 소송을 제기할 수 있는 현법상 권리를 실현할 수 있을 것이다. 다만 일거에 모든

결정에 대한 의결서를 작성하도록 하는 것은 어려울 것이다. 따라서 피신인에게 제재적 처분을 하는 의결의 경우를 먼저 시작할 수 있을 것이다.²⁹⁹⁾

위원회의 처분의 근거인 의결서에는 원칙적으로 행정처분의 내용과 근거를 구체적으로 포함하여야 한다. 실무적으로는 주심위원과 담당 심결지원과가 초안을 작성하고 위원들이 서명하여 처분서의 기능을 실질적으로 하도록 하는 것이 바람직하다. 피신인이 방통위 처분에 불복하는 경우 법원소송에서 방통위가 승소할 가능성을 높이기 위해서는 의결서의 질을 높일 필요가 크다. 따라서 의결서 작성은 담당하는 심결지원과에는 법률전문가를 포함시키고 주심위원을 중심으로 충분한 사전 및 사후검토를 하여야 할 것이다.

다. 심결절차 규정의 투명성 제고

방통위 위원회의 절차는 입법사항은 아니지만 피신인의 권리보장에 대단히 중요한 규정이다. 따라서 위원회 의사절차 및 심의·의결 운영에 관한 규정은 최소한 고시의 형식으로 제정하고 기타 세부사항도 위원회 규칙으로 제정하는 등 현재에 비하여 규정형식을 상향 조정해야 할 필요가 있다. 현재와 같이 운영규칙 내지 훈령의 형식으로 정한 것은 피신인의 권리·의무에 직접 영향을 미치는 절차적 사항을 국민에게 알리는데 부족하기 때문이다. 다만 법규적 효력을 갖도록 법령에 직접 위임근거를 만들고 형식을 갖추는 것은 위원회 업무에 의외의 부담을 줄 수 있으므로, 중장기 과제로 남기는 것이 바람직하다.

4. 심결절차의 개선 - 효율성 증대 등

가. 행정업무의 위임·전결 확대

방통위 권한의 위임·전결 제도를 확대할 필요가 있다. 현재 위원회가 심의·

299) 공정위의 경우에도 시정조치를 하는 경우에만 의결서를 작성하고 있다. 이는 주로 의결서 작성에 소요되는 업무부담이 과다하기 때문이다.

의결하는 안건 중에는 일상적이고도 신속한 처리가 요구되는 행정사무에 속하는 것들도 많이 포함되어 있는데, 이러한 사안은 많은 시간과 비용을 소모하면서 공정성과 객관성을 도모하고자 하는 준사법적 절차에 의하여 처리하기에 어울리지 않기 때문이다. 즉 합의제 의결기구인 위원회 시스템에 의하여 신중하게 처리하고 당사자에게 의견진술의 기회를 보장해야 할 사안과 그렇지 않은 사안은 구별되어야 한다는 고려를 실현하여야 한다. 현재는 그렇지 않기 때문에 모든 사안을 지나치게 신중하고 복잡한 위원회 의결을 거치도록 함으로써 처리시간과 비용을 가중시키는 비효율이 초래되는 실정이다.

따라서 현재 위원회가 맡고 있는 사안들의 내용과 성격을 세밀하게 분석하여 위원회에 상정하여 처리할 사안과 위원장 전결로 처리할 사항, 그리고 각 실·국장에게 위임하여 처리할 사항 등으로 구별하고 각각 다른 절차에 의해 처리함으로써 위원회의 업무부담을 경감하는 것이 바람직하다.

나. 동의의결제 도입 검토

방통위 심결절차를 대심주의로 전환하고 피심인 방어권 보장 등을 위한 많은 제도적 장치를 도입할 경우, 현재에 비하여 심결에 소요되는 시간과 비용이 크게 증가하여 오히려 방통위와 기업에 부담이 될 우려가 있다.

공정위에서도 이러한 우려에 따른 법 집행의 효율성 제고와 시장상황에 맞는 적시의 시정조치 등의 필요에 따라 동의의결제가 거론되던 중 미국과의 FTA 체결에 따른 이행법안의 하나로 공정거래법 개정이 이루어져 지난 2011년 12월부터 시행되었다. 동의의결제도는 미국과 유럽을 비롯한 대다수 선진국에서 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 하나로 널리 이용되고 있다. 특히 위원회 형태에 따른 준사법절차가 적용되는 경우 당사자 간의 합의에 따른 분쟁해결의 효율성 효과가 널리 인정되어 이를 위법행위 시정과 당사자 간 분쟁해결에 활용하는 것이 세계적으로도 일반화된 추세라 할 수 있다.

방통위에서도 피심인의 방어권을 보장하고 심결의 권위를 높이기 위한 다양하

나 제도적 장치를 도입하는 경우, 이의 보완적 장치로서 동의의결제를 도입할 필요가 있다고 생각된다. 물론 동의의결제 자체가 아직 국내에서는 다소 생소한 제도라는 점에서 그 도입의 요건이나 범위 등에 대하여는 추가검토가 필요할 것이지만, 적어도 공정위의 시행경험을 참고하여 적극적으로 검토할 필요는 있다고 생각된다.

다. 기타 개선사항³⁰⁰⁾

그 밖에 기타 절차적 개선사항으로는 i) 상임위원 및 전문위원 등에 대한 기피·회피제도를 도입하여 공정성 시비를 사전에 차단할 필요가 있으며, ii) 진술, 영치 등에 관한 조서작성을 의무화하여 증거주의 원칙에 충실할 필요가 있고, iii) 증인, 감정인, 이해관계인 등의 자격, 능력, 절차 등에 관한 세부사항을 규정하여 심결절차의 공정성을 기할 필요가 있다. 그리고 마지막으로 iv) 기간계산 등 세부적 사항을 절차규칙에 정하여야 할 것이다.

5. 재정의 절차

지금까지 제안한 개선방안은 모두 제재처분을 위한 심결절차에 관한 것들이다. 그런데 방통위가 담당하는 업무 중 또 다른 중요한 것이 재정사건이다. 전기통신 사업 등의 분야에서 사업자 간에 분쟁이 발생하거나 통신이용자의 민원이 사업자 단계에서 해결되지 않을 경우 등에 당사자 신청에 의하여 방통위가 그에 대한 제3자적 결정을 내리게 되는 재정사건에서 방통위는 객관적·중립적인 결정을 내리는 역할을 하기 때문에 당사자의 방어권을 보장하기 위해 도입되는 대심주

300) 검토대상 중 정식조사에 앞선 예비조사는 사실상의 것에 불과하므로, 이를 공식화하는 것은 고려하지 않았다. 또한 예비조사를 포함한 조사단계에서 피조사인의 의견진술 등 방어권 보장은 이를 규정화하기가 적당하지 않도록 보이므로 규정보다는 실무적으로 심결절차 개선의 취지를 반영하여 적극 수용하는 것이 바람직하다고 생각된다. 조사단계에서의 이러한 관행이 축적되는 것은 심결절차의 효율성과 공정성을 높이기 위한 전제가 될 것이다.

의적 절차는 원칙적으로 적절하지 않게 된다. 일반적인 민사절차와 마찬가지로 사업자와 사업자 간 또는 이용자와 사업자 간의 이해관계 조정이라는 차원에서 필요한 증거조사와 의견진술 등을 거친 다음 공정한 결정을 내리면 되는 것이다. 따라서 지금까지 보았던 것과 같이 피심인의 방어권을 보장하기 위하여 마련되는 절차의 상당부분은 재정사건에는 적용될 여지가 적다고 할 수 있다. 예컨대 소추기능과 심결기능의 분리와 같은 것들이다.

그러나 성격상 절차의 합리성과 객관성, 그리고 효율성을 보장하기 위한 개선 방안의 경우에는 재정사건에도 그 취지가 적용되는 것이 바람직할 것이다. 예컨대 방통위 위원회 심결을 충실히 만들기 위하여 도입되는 주심위원 제도, 전문 위원회 제도, 심결보좌 확충, 그리고 심결절차 일원화와 같은 개선방안들은 재정 사건이라 하여 굳이 이를 배제할 이유는 없을 것이다. 또한 대심주의 원리를 도입·확대하기 위한 개선방안들도 그 대부분은 절차의 합리화를 도모하는 것이기 때문에 재정사건에도 동일 내지 유사하게 적용되는 것이 바람직할 것이다. 이를 테면 당사자의 서면의견진술과 구두변론을 충분히 할 수 있도록 하고 증거 및 증인의 탄핵 및 교차신문 절차를 마련하는 것들이 이에 해당한다. 그 외에 위원회 심결의 투명성을 확대하거나 기타 절차의 합리성을 도모하고자 하는 개선방안들도 마찬가지이다.

다만 위와 같이 재정사건에 개선방안들을 적용하는 경우라 할지라도 법적인 구속력이 없는 재정사건의 특성에 비추어 엄격하게 절차규정을 적용할 필요는 없다고 보인다. 즉 절차의 합리성과 객관성, 그리고 효율성을 도모하여 분쟁 당사자들이 원하는 간편·신속하고도 전문성을 바탕으로 공정한 결정을 내린다는 차원에서 개선방안의 취지를 살리면 족하다고 생각된다. 이 과정에서 위원회 운영의 묘를 살리는 것이 중요함은 물론이다.

6. 정책안건의 경우

방통위 위원회에 상정되는 안건들 중 상당수는 직접 당사자가 없는 정책안건에 해당한다. 이러한 종류의 안건들은 방어권 보장과 같은 쟁점이 포함되어 있지 않고, 대신 위원들 간의 충실한 논의와 합의가 중요하다. 따라서 위원회가 심결하는데 있어서 특별히 적용되어야 할 절차를 규정화할 필요는 크지 않다고 본다.

제3절 결론

방통위의 제재적 처분은 방송 및 통신업계에 대하여 직접 큰 영향을 미침은 물론 국민 일반에 대하여도 커다란 파급효과를 미치고 있다. 그러나 이렇게 중요한 처분을 정하는 심결절차에 대한 관심은 지금까지 상대적으로 크지 않았던 것으로 보인다. 관련 업계 역시 정책 내지 진흥기능과 규제기능을 동시에 보유하고 있는 방통위와의 협력적 관계정립 등의 차원에서 방통위의 제재적 처분에 불복하는 것을 삼가해온 것이 사실이다. 방통위 내부적으로도 심결절차를 강화하여 피심인의 방어권 행사를 자유롭게 유도하는 것은 불필요한 낭비이거나 방통위의 업무 효율성을 저해하는 것으로 간주하는 시각도 많은 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 방송 및 통신산업의 성장과 경제개방 등에 따라 이 분야에서의 위법행위 규제의 필요성이 커지고 동시에 업계의 권리의식도 급격하게 증대되는 현실에서 방통위 권한의 공정성을 높이고 그 처분의 권위를 향상시키기 위해서는 보다 합리적이고 피심인이 처분의 결과에 승복할 수 있는 심결절차를 마련하는 것이 필수적이게 되었다. 이와 같은 문제의식은 방통위 내외를 막론하고 이미 광범위한 공감대를 형성하고 있기 때문에, 이를 현 시점에서 적극적으로 수용하지 않는다면 그 폐해를 감당하기 어려울 수도 있다고 예상된다.

그럼에도 과감한 절차개선은 불가피하게 법집행 담당부서와 담당자들의 불만을 초래할 수밖에 없으며, 수많은 내부적 저항에 부딪칠 것이다. 이러한 문제를 피

하는 비결은 존재하지 않으므로 방통위 지도부의 결단과 꾸준한 설득으로 해결하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

국내문헌

- 방송통신위원회, 해외 방송통신규제기구 심판관리제도 연구 II(유럽), 2010.
- 안정민, 주요 국가의 방송통신법제에 관한 비교법적 연구(VII) - 호주 -, 한국법제연구원, 2009.
- 이종관, 호주의 방송·통신 규제기관 통합과 주요 이슈: Australian Communications and Media Authority 통합 사례, 디지털 미디어 트렌드, 미래미디어연구소, 2006.
- 이희정, 방송통신위원회의 법집행절차 개선방향에 관한 연구: 행정절차에 대한 대심주의 접목의 의의와 방식을 중심으로, 경제규제와법 제3권 제1호, 2010. 5.
- 차현숙, 호주 방송·통신 규제기구에 관한 연구, 최신외국법제정보 2008-07.

국외문헌

- 總務省, 平成23年版 情報通信白書
- 塙野宏, 「放送法制の課題」, 有斐閣, 1989
- 松田浩, “電波行政は誰が受け持つべきか”, 月刊 民放 37卷4号, 2007
- 梓澤和幸 外, “独立行政委員会による放送行政を求める緊急アピール”, 総合ジャーナリズム研究 201号, 2007
- 豊嶋基暢, 「通信・放送の概念とコンテンツ規律の変容の可能性」, 廣應義塾大學メディア・コミュニケーション研究所紀要60号
- 稻葉一將, 「規制機関の在り方」, 法律時報83卷2, 2011.2

Wu, Richard W.S., “Hong Kong and Singapore: Two models of telecommunications regulations?”, Telematics and Informatics 26 , 2009

Ong, Burton, "The Origins, Objectives and Structure of Competition Law in Singapore", 29 World Competition 2, 2006

Cheng, Thomas K., "A Tale of Two Competition Law Regimes-The Telecom-Sector Competition Regulation in Hong Kong and Singapore", 30 World Competition 3, 2007

Lee, Audrey, "Telecom Policy and Regulation in Singapore", presentation material, IDA, 2008

Leong, Lui Wai, "Media Policy Framework", presentation material, MDA, 2008
International Telecommunication Union(ITU), Effective Regulation Case Study:
Singapore, 2001

Yeo, Tiong Yeow, "Managing Competition", presentation material, ITU Workshop on Policy and Regulations for Newly Established Regulators in the Asia Pacific Region, 2009

Chong Kin Lim and Wei Hao Loh, "Singapore", Telecoms and Media 2011, Getting the Deal Through, 2011

Chia, Aileen & Li-Na Koh, "The Telecom Experience: The Infocomm Development Authority of Singapore and Economic Regulation", Ethos, Vol. 12, 2006

HASMAH ZANUDDIN, "Regulator and Enforcement: A Case Study on Malaysian Communication and Multimedia Commission (MCMC) Comparatively with FCC, IDA, OFCOM and Other Regulators", Malaysian Journal of Media Studies Volume 11, 2009

Butler, Des & Rodrick Sharon, AUSTRALIAN MEDIA LAW, 3rd ed. Lawbook Co., 2007.

Comptroller-General of Customs v. Akai Pty Ltd. (1994) 50 FCR 511.

ACCC, Resolution of Telecommunications Access Disputes - a Guide, March 2004.

ACIF, ACIF G514:2003 ACIF Code Administration and Compliance Scheme Industry

Guideline

ACMA, Annual Report 2010-11.

ACMA, ACMA compliance and enforcement policy, August 2010.

ACMA, Reconnecting the Customer: Firmal public inquiry report, Sept. 2011

ACMA, Regulatory guide - No. 1, Enforceable Undertakings, ISSUED AUGUST 2010.

ACAM, Regulatory guide-No. 2 "Purpose of an investigation under the Broadcasting Services Act 1992", ISSUED FEBRUARY 2011.

ACMA, Regulatory guide - No. 4, Remedial directions, ISSUED AUGUST 2011.

ACMA, Regulatory guide - No. 5, Infringement notices, ISSUED SEPTEMBER 2011.

Productivity Commission, Broadcasting Report No.11 (Canberra, AusInfo, 2000).

TIO Constitution

인터넷자료

<http://www.yomiuri.co.jp/election/shugin2009/news1/atmoney/20090724-OYT1T00132.htm>

m

<http://www.ida.gov.sg/Policies%20and%20Regulation/20060426102551.aspx>

http://en.wikipedia.org/wiki/Australian_Broadcasting_Control_Board

<http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/54137>

<http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/54179>

<http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/994966>

<http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/635059>

http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_1593,commsall

http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_2701

http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_2790

http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_2504

http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_2472

http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_2500

http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_311060

http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_90144

http://www.commsalliance.com.au/_data/assets/pdf_file/0007/2311/G514_2003-new-temp-late.pdf

<http://www.cdpp.gov.au/Prosecutions/Policy/Part1.aspx>

<http://www.tio.com.au/about-us>

<http://www.tio.com.au/about-us/funding>

<http://www.tio.com.au/members/billing-and-payments>

<http://www.tio.com.au/members/industry-codes>

<http://www.tio.com.au/about-us/policies-and-procedures/objectives-and-principals>

<http://www.tio.com.au/about-us/policies-and-procedures/classification-and-escalation>

<http://www.tio.com.au/about-us/policies-and-procedures/reclassification-requests>

<http://www.tio.com.au/about-us/policies-and-procedures/evidence-and-decision-making>

<http://www.tio.com.au/about-us/policies-and-procedures/standard-resolution-methods-and-outcomes>

<http://www.tio.com.au/about-us/policies-and-procedures/closure>

<http://www.tio.com.au/about-us/policies-and-procedures/consumers-right-to-a-review>

저 자 소 개

이 희 정

- 서울대 법학과 졸업
- 서울대 법학과 석사
- 서울대 법학과 박사
- Georgetown University, LL.M.
- 현 고려대학교 법학전문대학원 교수

박 종 수

- 고려대 법학과 졸업
- 고려대 법학과 석사
- 독일 레겐스부르크(Regensburg)대학교 법과대학 박사
- 현 고려대학교 법학전문대학원 교수

홍 대식

- 서울대 법학과 졸업
- 서울대 법학과 석사
- 서울대 법학과 박사
- 현 서강대학교 법학전문대학원 교수

이 황

- 고려대 법학과 졸업
- Columbia Law School(New York), J.D./LL.M.
- 현 고려대학교 법학전문대학원 교수

함 인 선

- 고려대 법학과 졸업
- 고려대 법학과 석사
- 일본 와세다대학교 법학연구과 박사
- 현 전남대학교 법학전문대학원 교수

윤 혜 선

- McGill 대학교 법학전문대학원, B.C.L./LL.B
- 서울대 법학과 박사
- 현 서울대학교 공익산업법센터 선임연구원

방송통신정책연구 11-진흥-다-06

해외 방송통신규제기구
심판관리제도 연구Ⅲ(아시아)

(The Organizations and Enforcement Procedures of
Communications Regulation in the Asian Countries)

2011년 12월 일 인쇄

2011년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20

TEL: 02-750-1114

E-mail: webmaster@kcc.go.kr

Homepage: www.kcc.go.kr

인쇄 보람문화사
