

방송통신분쟁 ISSUE REPORT

방송통신분쟁 ISSUE REPORT

통권 7호 2009. 6



110-777 서울특별시 중로구 세종로 20 Tel 02-750-1114 Fax 02-750-2629



- USA** FCC, 유선전화 번호이동 기간 하루로 단축
- UK** 오프콤, ADR 통해 통신서비스에 대한 소비자 불만 처리 분쟁 중재
- JAPAN** 저작권 관리를 둘러싼 공정거래위원회와 JASRAC의 갈등
- FRANCE** 인터넷의 창작 보호와 상영 활성화에 관한 하도피법을 둘러싼 논쟁
- USA** 버라이즌 vs FCC, 기존 가입자 유치를 위한 영업행위에 대한 논의
- CANADA** 공중파와 케이블의 '수신료 도입' 논쟁





**방송통신분쟁
ISSUE
REPORT**

통권 7호 2009. 6

발행인 최시중

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회

(세종로 100번지)

Tel. 02-750-1114

발행일 2009년 6월 25일

제 작 (사)미디어미래연구소 (02-3471-4173)

인쇄처 서울 프로아트 (02-2268-2558)

월1회 발행. 비매품

「방송통신분쟁 이슈리포트」는 미디어미래연구소가 방송통신 정책연구용역 사업의 일환으로 정보통신진흥기금을 지원받아 발간하였습니다. 여기에 게재된 내용은 방송통신위원회의 공식 의견과 다를 수 있습니다. 본 보고서의 내용은 무단 전재할 수 없으며, 인용할 경우 반드시 그 출처를 명시해야 합니다.



방송통신분쟁 ISSUE REPORT

통권 7호 2009. 6

C O N T E N T

USA	FCC, 유선전화 번호이동 기간 하루로 단축	1
UK	오프콤, ADR 통해 통신서비스에 대한 소비자 불만 처리 분쟁 중재	13
JAPAN	저작권 관리를 둘러싼 공정거래위원회와 JASRAC의 갈등	21
FRANCE	인터넷의 창작 보호와 상영 활성화에 관한 하도피법을 둘러싼 논쟁	34
USA	버라이즌 vs FCC, 기존 가입자 유치를 위한 영업행위에 대한 논의	48
CANADA	공중파와 케이블의 '수신료 도입' 논쟁	60



FCC, 유선전화 번호이동 기간 하루로 단축

조대곤

USA



번호이동성제도 개선 움직임

2009년 5월 13일, 미국 연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하 FCC)는 유선-유선전화, 유선-이동전화 간 번호이동에 걸리는 기간을 기존 4일에서 1일 이내로 단축하도록 하는 안을 발표했고, 이에 따르면 미국 대부분의 유선통신 사업자들은 향후 9개월 내에 'One-day 번호이동 프로세스'가 가능한 시스템을 마련해야 한다(일부 소규모 사업자는 15개월 내). 때마침 국내에서도 KT-KTF 합병의 조건부 승인에 따른 후속 절차로 KT는 시내전화와 인터넷전화 번호이동 절차 개선안을 지난 5월 말 제출했고, 방송통신위원회가 6월 10일 전체회의에서 본인 확인 절차 간소화, 개통 자동화 등을 통해 번호이동을 활성화하는 내용의 'KT 번호이동 합병인가 조건 이행계획'을 승인했다.

따라서 국내에서도 오는 9월부터 시내전화와 인터넷전화 번호이동에 걸리는 시간이 기존 평균 4.7일에서 하루로 단축된다. 이에 따라 더욱 많은 고객이 인터넷전화를 선

미디어미래연구소 객원연구원 (카네기멜론 대학교 박사과정)

택하고, 유선전화와 결합상품 부문에서 사업자 간 경쟁이 더욱 거세질 것으로 예상된다¹.

1990년대 이후 통신서비스의 시장 규모가 크게 확대되면서 공정경쟁 환경 조성을 위해 도입된 번호이동성제도는 소비자 후생과 편익에 긍정적인 효과를 가져오는 것으로 알려져 있다. 하지만 주로 독점적 사업자가 지배하는 경쟁 환경의 특수성과 기술적인 번거로움 등의 이유로 유선전화 번호이동성제도는 이동전화보다 먼저 시행되었음에도, 대부분의 국가에서 실효성이 낮은 것이 사실이었다. 그러나 최근 인터넷 전화와 결합상품 활성화 등으로 후발 유선 사업자들의 번호이동성제도 간소화 요구가 높아지고 있으며, 주요 국가의 관련 규제기관들은 유선전화 번호이동성제도의 실효성 확보를 위해 적극적으로 노력하는 모습들을 보이고 있다.

이 글에서는 번호이동성제도의 일반적인 논의와 FCC가 최근 내린 정책결정을 중심으로 그 배경과 세부 내용 그리고 시사점을 살펴보고자 한다.

번호이동성제도의 배경

통신 사업자 간 경쟁 활성화를 위한 규제완화 정책의 효과를 가로막는 가장 큰 장애요인 중 하나로 가입자가 서비스 사업자를 바꾸고 싶어도 기존에 쓰던 번호를 바꾸기 싫어한다는 면은 널리 알려진 사실이다. 이에 따라 도입된 번호이동성제도는 고객이 기존 번호를 유지한 채 사업자를 바꿀 수 있도록 하여 사업자 간 경쟁을 촉진하고 통신서비스와 고객서비스의 품질을 향상시키고자 하는 제도다. 번호이동성제도는 고객으로서는 번호 변경에 따른 제반 전환비용(switching cost)을 최소화하는 한편, 품질과 서비스, 기술 등에 기반을 둔 경쟁을 유도하여 소비자 후생을 높여주는 순기능이 있다. 또 사업자 쪽에서 보면 좀 더 효과적인 내부통제 시스템과 고객관리 시

스템을 구축해 비용 절감과 내실 있는 성장을 자발적으로 꾀할 수 있도록 하는 것을 목적으로 하는 제도다.

번호이동성제도의 도입 시기를 살펴보면, ‘유럽연합 지침서(EU Directive)’를 근거로 하여 대부분의 국가에서 번호이동성제도를 시행하는 유럽에서는 영국, 독일, 프랑스 등이 1990년대 중·후반 유선전화 번호이동성제도를 차례로 도입했다. 이동전화는 싱가포르가 1997년 최초로 번호이동성제도를 도입한 이래, 2000년대 초반까지 많은 국가가 번호이동성제도를 채택해 사업자 간 경쟁을 유도하고 있다. 한편, 한국 이동통신시장은 유효 경쟁정책 차원에서 사업자 간 공정경쟁을 위해 후발 사업자에게 유리하도록 하는 비대칭 규제를 적용 ‘번호이동 시차제’를 시행했고, 일본은 다소 늦은 2006년 이동전화의 번호이동성제도를 전면 도입했다.

미국은 1996년 통신법(Telecommunications Act)을 기초로 하여 1998년 초, 유선전화 번호이동성제도를 본격 도입했다. 이동전화 번호이동성제도는 경쟁 격화에 불안을 느낀 기존 업체들의 반발로 실시 시기를 세 차례나 늦추는 난항을 거듭한 끝에 2003년 11월 주요 100개 도시에서 처음 도입되었으며, 2004년 5월 미국 전역으로 확대 시행되었다.

그렇지만 번호이동성제도가 언제나 규제당국의 뜻대로 올바르게 작동한 것만은 아니다. 영국을 비롯한 대부분 유럽 국가들은 승인과 인증 등 행정상의 복잡한 절차로 번호이동 기간이 총 7일 정도가 걸리며, 이러한 불편함 탓에 제도가 큰 인기를 끌지 못했다. 따라서 통신시장에 미치는 영향도 미미했던 것이 사실이다. 결국 번호이동성제도가 성공하기 위해서는 번호이동에 따른 고객의 비용과 불편을 최소화하는 여건을 규제당국이 마련해주는 것이 가장 중요하며, 이번 FCC의 결정도 이동전화에 비해 지지부진한 유선-유선전화와 유선-이동전화 간 번호이동성제도를 활성화하고자 하는 의도가 바탕에 깔려 있다.

¹ http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2009061502019922732062

미국 유선전화 번호이동성제도 도입 현황

미국은 1996년 2월, 통신법 제251조 (b)항에서 모든 시내전화 사업자에게 번호이동성을 제공할 의무를 규정하고, 동법 제251조 (e)항에서 모든 통신 사업자에게 경쟁중립성의 원칙 아래 번호이동성 제공에 따른 비용을 분담하도록 규정했다. 그리고 같은 해 6월 FCC는 번호이동성 관련 주요 정책방안을 제시했고 1997년 8월, 7개 지역전화 사업자(Regional Bell Operating Companies)의 경계에 맞춰 번호이동성 데이터베이스를 구축하자는 내용과 당시 기술적 여건 및 사업자들의 현실을 고려하여 4일의 번호이동 처리 기간을 채택하자는 북미번호계획위원회(North American Numbering Council, 이하 NANC²)의 권고 사항 등을 받아들여, 1998년부터 본격적으로 유선전화의 번호이동성제도가 시행되었다.

한편, 미국에서는 NANC가 관리하는 북미번호계획(North American Numbering Plan)에 따라 유선전화와 이동전화 모두 지역번호를 사용하고 있으며, 따라서 2003년 11월 이동전화의 번호이동성 제도가 도입되면서 유무선 간 번호이동 역시 가능해졌다. 유무선 간 번호이동 시행을 위해 미국 무선통신협회(Cellular Telecommunications Industry Association, 이하 CTIA)는 FCC에 유선-이동전화 간 번호이동과 관련한 사항을 규정해줄 것을 요청했고, FCC는 이를 받아들여 유무선 간 번호이동 제공을 유선 사업자에게 의무화한 명령서를 2003년 11월 발표했다. 이에 대해 당시 미국통신협회(United States Telecom Association)와 콜로라도 센트리텔(CenturyTel of Colorado)은 FCC의 결정을 유보해달라고 청원했으나 FCC가 이 청원을 기각함으로써 이 제도가 시행되게 되었다.

그러나 유무선 간 번호이동성제도가 통신시장에 큰 영향을 줄 것이라는 전문가들의 예상과는 달리 결과는 기대보다 저조했던 것이 사실이다. 이는 통신 사업자들이 번호이동성제도 정착에 필수적인 고객 정보 교환과 시스템 정비에 비협조적인 태도를 보인 데

기인하는 면이 크다. 특히, 지역 유선전화 사업자는 가뜩이나 유무선 대체 현상에 따라 가입자 유출이 심화되는 상황에서 유무선 간 번호이동성제도가 활성화할 경우 사업의 근간을 흔들 만큼 치명적 위험이 될 수 있었기에 더 큰 위기감을 느꼈을 수 있다.

유선전화 번호이동 처리 기간에 대한 논의

사업자들의 비협조적인 태도는 유무선 번호이동 처리 기간 지연으로 이어졌다. FCC는 2003년 유선-이동전화 번호이동성제도 도입이 논의될 당시, 유선-유선전화의 번호이동 처리 기간과 동일한 4일을 단축하는 방안을 NANC와 모색했으나, 뚜렷한 결론을 내리지 못하고 특별한 의무 사항도 부여하지 않았었다. 그리고 이 4일이라는 기간은 최근까지 10여 년 동안 이어져오며, 이동통신 후발 사업자와 케이블업체들의 끊임없는 반발을 사왔다. 이는 이동통신산업은 번호이동성제도 시행 시, 사업자 간 자발적으로 2.5시간의 번호이동 처리 시간 표준을 확립했고, 제도 도입 초기 처리 지연 문제가 조금 발생했지만 번호이동 처리 시간이 고객들의 번호이동에 큰 장애 요인이 되지 않는 모습과 대조적이다.

FCC는 지난 2007년, 유선-유선전화와 유선-이동전화의 번호이동 처리 기간 단축을 위한 사업자 간 자발적인 합의 도출에 실패한 뒤, 임시로 기존 4일이던 기간을 2일로 단축하는 안을 내놓고, 향후 예상되는 기술적인 어려움과 실질적인 효과 등에 관해 그동안 사업자들의 의견을 구해왔다. 논의 초기에는 원칙적인 의견들이 오고 갔다. 이 자리에서 번호이동성제도 자체는 통신사를 변경할 의욕을 크게 꺾는 요인을 없애주고 후발 신규 사업자에게 기회를 제공해줄 뿐만 아니라, 새로운 서비스와 기술 도입을 촉진하고 가격경쟁과 비용 합리화를 가져오는 데 분명 긍정적인 제도이나, 이 제도가 효과를 거두기 위해서는 제도의 효율성을 확보하는 규제기관이 정책이 뒷받침되어야 한다는 데 우선 의견을 같이했다.

이후, FCC는 수차례 토의를 거쳐 기존 4일의 번호이동 처리 기간이 고객이 객관적이

² NANC는 Numbering 관련 이슈를 관장하는 연방자문위원회다.-편집자주

고 합리적으로 요금, 서비스, 품질 등을 고려하여 사업자 변경에 관한 의사결정을 하는데 너무 긴 시간이고, 이러한 번거로움과 비용 때문에 고객들이 번호를 이동하는 것을 꺼린다는 결론에 이르렀다.

특히, 이동통신산업에서 2.5시간의 번호이동 처리 시간의 표준을 확립했다는 사실과 4일의 번호이동 처리 기간이 도입된 10년 전과 비교할 때 통신시장이 급격한 변화와 기술적 진보를 겪어왔다는 사실은 번호이동 처리 기간 단축의 필요성에 더욱 힘을 실어줬다. 따라서 FCC는 이번에 1일로 유선-유선전화, 유선-이동전화 간 번호이동 처리 기간이 단축되는 데 따르는 기술적인 제약은 크지 않을 것으로 판단했다. 실제로 NANC는 2004년 보고서에서 번호이동을 위한 기술적인 요구 시간은 기존 4일보다 훨씬 짧다고 언급했으며³, 케이블업체 컴캐스트(Comcast)는 2004년 7월 이래로 자체 개발한 시스템을 통해 2일 안에 번호이동 요청을 처리해주고 있다. 또한 최근 컴캐스트와 T모바일(T-Mobile)은 더욱 향상된 기술력을 바탕으로 자발적인 익일 이내 번호이동 시스템을 구축했고, 대부분의 번호이동 업무를 하루 만에 끝내 기술적인 면에 대한 우려를 말끔히 거두어들였다.

한편, 지난 2007년 번호이동 기간 단축을 위한 논의에서 윈드스트림(Windstream)과 알시엔(RCN) 같은 일부 지역 통신 사업자는 높은 비용 부담을 들어 번호이동 처리 기간 단축에 반대했지만, FCC는 이보다 경쟁 활성화에 따른 소비자 혜택이 커지는 면이 훨씬 크다고 판단하여 이들의 의견을 기각했다.

올해 들어 번호이동 기간 단축을 바라는 시장의 요구는 더욱 커져서 2009년 4월 미국 소비자연합(Consumers Union)과 공공정보그룹(Public Knowledge)⁴ 같은 소비자 권익 보호 단체들은 FCC에 공식 서한을 보내 2003년부터 논의된 번호이동 기간 단축에 관한 FCC의 결정을 촉구 했으며, CTIA, 컴캐스트, 스프린트넥스텔

(Sprint Nextel), 메트로PCS(MetroPCS)와 11명의 하원의원들 역시 번호이동 기간 단축에 찬성하며 빠른 FCC의 결정을 요구했다. <월스트리트 저널>은 지난 4월 FCC가 규제방안을 이미 마련했으며, 조만간 FCC를 통과할 것이라고 보도하기도 했다.

번호이동 처리 기간 단축 세부 내용

앞서 언급한 대로 FCC의 결정은 기존에 4일이 걸리는 긴 번호이동 절차가 고객에게 금전적 비용뿐 아니라, 요금, 품질과 서비스를 기반으로 해 합리적으로 사업자를 선택하고자 하는 의사결정을 방해하고 있다고 판단한 데 기인한다. FCC는 이번 결정에서 기술적인 구현 가능성 측면과 번호이동성제도 효율화를 통한 소비자 혜택 극대화를 고려해볼 때, 1일로 번호이동 기간을 단축하는 것은 실현 가능하며 적절한 균형점이라고 판단했다고 밝혔다. 또한 FCC는 새로운 규정의 기술적인 세부 규칙은 업체가 자발적으로 결정해 마련하도록 했다. NANC는 1일 내에 번호이동을 위해 절차를 어떻게 구성하고 번호이동에 걸리는 시간을 어떻게 측정할지 등에 대한 세부 내용을 발효일 기준 90일 이내에 FCC에 제출해야 한다.

이번 결정 내용은 심플 포트(Simple Port)⁵에 적용되는 사항으로 일부 소형 사업자를 제외하고 모든 유선통신 사업자는 FCC가 NANC에서 번호이동 과정 단축을 위한 관련 사항들을 받은 날에서 9개월 이내에 번호이동을 하루 이내로 단축할 수 있는 시스템을 마련해야 한다. 현재 자동화된 포팅(Porting) 시스템을 보유하고 있지 않은 소형 사업자는 좀 더 긴 15개월의 시간이 주어진다. 이번 의사결정은 유선통신 사업자 간, 유선통신 사업자-이동통신 사업자, 상호접속 VoIP서비스 등에 적용되는 사항이다.

³ NANC Report and Recommendation on Intermodal Porting Intervals, Prepared for the NANC by the Intermodal Porting Interval Issue Management Group at 4(May 3, 2004).

⁴ 디지털 영역에서 기술 진보를 방해하는 법안 통과를 막고 디지털 콘텐츠 관련 소비자 권익을 추구하고는 소비자보호단체-편집자주

⁵ Single Line 계정으로 복잡한 Switch Transaction을 포함하지 않고, 재판매 사업자와 연관되지 않는 라인-편집자주

FCC 위원과 사업자 반응

FCC의 의장대행을 맡은 마이클 콕스(Michael Copps)는 이번 결정은 이견의 여지가 없는 만장일치의 결정이었다고 강조하며 “그동안 번호이동성제도 자체만으로는 효과적인 경쟁기반 환경 조성에 한계가 있었다. 특히, 2007년부터 번호이동 처리 기간 단축을 위한 논의가 벌어졌음에도, 사업자 간 자발적인 합의를 이뤄내지 못했다. 따라서 FCC에서 번호이동성제도를 통한 소비자 후생 극대화를 위해 의무적으로 번호이동 처리 기간을 단축하고자 한다”고 언급했다. 또 “이번 결정은 ‘심플 포트’에만 해당되는 명령이지만, 소비자들이 실제로 큰 차이를 느끼지 않는 ‘심플 포트에 해당하지 않는 경우(Non-simple Port)’에서도 이번 결정과 대등한 수준의 결정이 내려질 수 있도록 조만간 추가적인 조치를 취할 것”이라고 덧붙였다⁶.

한편, FCC 위원 조너선 아델스타인(Jonathan Adelstein)은 “몇 해 전 VoIP 사업자로까지 번호이동성제도를 확대 시행했지만 번호이동 처리 기간 단축 면에서는 오랫동안 결정을 내리지 못하고 있었다. 4일이라는 번호이동 처리 기간이 정해진 후 지나온 12년이란 시간은 빠르게 진보하는 통신산업에서 한평생에 해당할 만큼 긴 시간이었다”라고 회고했다⁷. 또 다른 FCC 위원인 로버트 맥도웰(Robert McDowell)은 “이번 결정은 기술의 진보와 진화하는 고객 트렌드에 발맞춰 개선한 것”이라고 강조하며 “향후 추가 조치를 통해 이번 결정이 효과적으로 운영될 수 있는 세부 안들이 마련될 것”이라고 언급했다⁸.

이번 명령 조치와 연관된 사업자들도 일제히 성명을 발표했다. T모바일과 버라이즌(Verizon)은 이번 FCC의 결정에 발 빠르게 대응할 것이라는 의견을 곧바로 밝혔다. 버라이즌의 데이비드 피시(David Fish) 대변인은 “FCC와 다른 관계자들과 협력하여 번호이동 기간 단축을 위한 새로운 시스템 마련에 곧바로 착수하여 고객의 요구

에 부응할 것”이라고 밝혔고, T모바일의 톰 서그루(Tom Sugrue) 부사장은 FCC의 유선-이동전화 간 번호이동 처리 기간 단축 결정에 환영 의사를 밝히며 “빠르고 원활한 이행을 위해 FCC, NANC와 협력하는 데 최선을 다하겠다”고 의지를 내비쳤다. T모바일은 가장 강력히 유선-이동전화 간 번호이동 처리 기간 단축을 요구해온 사업자로서, 톰 서그루 부사장은 기존 4일의 기간은 효과적인 경쟁을 크게 저해한다고 비판하며 지난 2년 동안 번호이동 처리 기간 단축을 위해 애써왔다. 케이블업체 컴캐스트의 캐서린 에브기리스(Catherine Avgiris) 부사장 역시 이번 FCC 결정을 환영하며 “이번 결정은 효과적인 경쟁을 돕는 고객지향적인 결정이었다”라고 짧은 논평을 내놨다.

전망과 시사점

번호이동 처리 기간 단축은 유선전화 번호이동성제도에 활력을 가져다줄 것으로 전망되며, 미국 통신 사업자들에게 기회이자 위협이 될 것으로 보인다. 기본적으로 더 많은 가입자가 기존 유선전화를 해지하고 이동전화나 케이블 사업자 또는 초고속 인터넷 서비스업체나 신생 인터넷업체의 VoIP서비스를 택할 것으로 보인다. <TMC넷>(TMCnet)의 편집자인 마이클 다이난(Michael Dinan)은 이번 결정이 케이블TV+전화+인터넷 등의 결합상품을 제공하는 케이블 사업자에게 큰 이익을 가져다줄 것이라고 전망했다⁹. 특히 현재와 같이 4일이라는 번호이동 처리 기간 때문에 소비자는 저렴한 요금이라는 매력적인 요소를 가지고 있음에도 주말을 앞둔 목요일과 금요일에 번호이동을 결정하기 힘들었다. 그러나 앞으로 번호이동 처리 기간이 하루로 단축될 경우, 케이블업체들이 새로운 결합상품 가입자를 유치하는 데 훨씬 수월할 것

⁶ http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-290708A2.pdf

⁷ http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-290708A3.pdf

⁸ http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-290708A4.pdf

⁹ <http://small-business-voip.tmcnet.com/topics/smb-voip/articles/56072-good-news-wireless-cable-companies-fcc-shortens-porting.html>

으로 예상했다.

또 업계를 선도하는 통신 사업자들에게는 기존 고객들의 만족도를 향상시키는 데 따른 추가적인 마케팅 비용 지출과 전반적인 요금 인하 트렌드에 따른 수익성 하락 가능성이 있으나, 후발 통신 사업자로서는 고객 기반을 확대할 수 있는 매력적인 기회가 될 것으로 전망된다. 실제로 T모바일은 이동전화 번호이동성제도를 통해 특히 최우수 법인고객을 성공적으로 유치해낸 경험도 있다.

지난 2004년 이동전화 번호이동성제도 도입 시 시행 초기의 불안정한 상황이 지나고 안정화되자 사업자들은 파격적인 요금인하 상품을 경쟁적으로 내놓으며 가입자 유치에 박차를 가했었다. 이러한 양상에 비춰볼 때, 향후 9개월의 준비 기간에 주요 사업자들은 시스템을 구축하는 한편, 단축된 번호이동 처리 기간에 따른 영향을 분석하고 가입자 유지와 유치전략 수립에 분주할 것으로 예상된다.

다른 나라에 미치는 영향

수년을 끌어온 이번 FCC의 번호이동 처리 기간 단축 결정을 계기로 EU도 조만간의 사결정을 할 것으로 보인다. 지난 3월 EU의 통신담당 집행위원인 비비안 레딩(Viviane Reding)은 한 인터뷰에서 “유럽의 소비자들은 하루 만에 서비스업체를 바꿀 권리를 가져야 한다”라고 주장하며 번호이동 기간 단축을 통해 소비자들의 권한을 강화하고 경쟁을 촉진하는 세부 안을 마련 중이라고 밝혔다¹⁰.

EU는 지난 2007년 11월 번호이동 기간을 하루로 단축하자는 제안이 있는 후, 현재 유럽 의회와 각료이사회(Council of Ministers)에서 이를 논의하는 중이다. 주요 EU 국가들의 번호이동 처리 기간은 유선전화는 평균 약 7.5일이 소요되고 이동전화는 8.5일이 걸리는 것으로 알려졌으며, 국가별로 그 편차가 상당하여 아일랜드 이동

¹⁰ Cellular News(2009.3.29). Viviane Reding Calls For Faster Number Portability in Europe.

전화는 하루 만에 번호이동이 완결되는 데 비해, 이탈리아는 아직도 약 15일이 소요된다고 한다. 한편, 2003년 이래로 EU 내에서 유선은 2천400만 명, 무선은 6천20만 명이 번호이동을 통해 통신 사업자를 변경한 것으로 알려졌다¹¹.

이와 함께, 미국이 이번 결정을 계기로 번호이동성제도의 실효성 면에서 성과를 거둘 경우, 번호이동성 처리 기간 단축 이슈는 물론 유무선 간 번호이동성도 새롭게 부각할 가능성이 크다. 최근 전 세계 통신시장은 새로운 기술에 기반을 둔 다양한 신규 서비스, 유무선 대체나 유무선 컨버전스 서비스들이 지속적으로 출시되고 있으며, 이러한 변화에 발맞춰 규제당국은 번호이동성제도를 정비할 필요성이 높아질 수 있다. 전 세계적으로 이동전화서비스 시장의 팽창과 인터넷과 데이터 시장의 성장으로 유선전화 사업자에게 기존 유선 음성전화 사업 영역의 중요성은 과거보다 떨어진 것이 사실이다. 그러나 VoIP서비스의 인기, 케이블과 신규 인터넷 업체들의 전화서비스 상품 출시, 결합상품 기반의 경쟁 추세 등을 고려할 때, 성장 정체기임에도 유선전화 시장에서 치열한 경쟁은 지속될 것으로 보이며, 이번 FCC의 번호이동 처리 기간 단축 결정은 이 경쟁을 더욱 촉진할 것으로 예상된다.

번호이동성제도가 올바르게 정착하여 소비자의 편익을 제고하고 경쟁구도를 확립해나갈 수 있도록 정부와 사업자가 서로 입장을 이해하고 조율하며 지속적으로 함께 노력해나가야 할 것이다.

● 참고 문헌 ●

FCC(2009.5.13). FCC Report and Order and Further Notice of Proposed Rulemaking in the Matters of Local Number Portability Porting Interval and Validation Requirements.

¹¹ <http://www.cellular-news.com/story/36629.php>

FCC Consumer Facts(2008.10.8). Keeping Your Telephone Number When You Change Your Service Provider from

<http://www.fcc.gov/cib/consumerfacts/numbport.html>

FCC News(2009.5.13). FCC Increases Consumer Choice By Speeding Number Portability. Information Week(2009.5.13). FCC Tightens Consumer Protections For Number Portability.

Internet Telephony(2001.10). VoIP Signaling Solutions: Local Number Portability.

Reuters(2009.5.13). US FCC to Carriers: Change Numbers in 1 Day, Not 4.

Vikas Aggarwal(2006.8). ICRA's View on Number Portability.

Wireless Week(2009.4.10). Groups Call for FCC Action on Number Porting Interval.



오프콤, ADR 통해 통신서비스에 대한 소비자 불만 처리 분쟁 중재

최은경

ADR 영, 대안적 분쟁 해결안 통신 사업자에 확대 시행 논란

제품에 문제를 제기하고 서비스의 부당함에 항의하는 일은 소비자의 당연한 권리다. 하지만, 소비자 개인이 거대 기업이나 서비스 사업자를 상대로 크고 작은 불만을 직접 항의하기는 쉽지 않을 뿐만 아니라, 소비자는 그 불만이 해결되는 과정에서도 주도권을 갖지 못하는 약자이기 때문에 방송이라는 공공 매체를 창구로 활용하는 경우가 있다. 실제 국내 지상파방송에서 방영 중인 <불만제로>나 <소비자 고발>과 같은 프로그램이 장수하며 인기를 얻고 있는 실례만 보더라도, 일상 소비 생활에서 일어나는 크고 작은 오해와 진실을 방송이라는 공공매체가 소비자의 권리와 이익을 대신 해 제도적 범위 내에서 가능한 실험을 하고, 전문가의 의견을 바탕으로 비교, 조사하

미디어미래연구소 영국통신원 (러프버러대학교 박사과정)

는 것은 분명 의미 있는 일이라 하겠다. 따라서 유쾌하지 않은 상상이겠지만, ‘그 누군가’가 ‘내’가 될 수도 있다는 가능성과 보편적 공감에 있는 한, 소비자와 사업자 사이의 분쟁과 그 해결 방법들은 사회적으로 항상 주목을 받을 수밖에 없다.

영국에서도 마찬가지로 소비자의 권익을 위한 언론의 활약은 눈부시다. 그뿐만 아니라 정부나 시민단체 같은 기관들도 소비자에게 필요한 정보를 전달하고, 공개하며 소비자와 사업자 간의 분쟁을 최소화할 수 있는 제도적 장치를 마련해놓고 있다. 그런데 최근 미디어 통합 규제기관, 오프콤(Ofcom)이 통신 사업자와 소비자 간의 불만 처리 시스템이 심각한 비효율적 문제를 가지고 있다고 밝혔고, 시민단체가 제안한 대안적 분쟁 해결안(Alternative Dispute Resolution Schemes, 이하 ADR)을 강화해 적극 도입하겠다고 밝혀 논란이 일고 있다.

ADR 소비자 권익 보호를 위한 제도적 협력과 지지

우선 영국은 정부와 유관 기관들이 운영하는 옴부즈맨(Ombudsman) 제도와 소비자들이 힘을 모아 자립적으로 운영하는 시민단체의 전략적 공조 시스템이 제도적으로 자리 잡은 나라다. 정부 지원으로 운영되는 ‘컨슈머 다이렉트(Consumer Direct)’¹는 소비자가



▶ ‘소비자 다이렉트’ 로고

상품을 구매하기 전(Before You Buy)과 이후(After You buy)로 분류해 소비자가 궁금한 점을 문의하도록 한다. 특히 사기 피해를 막기 위해 최근 사기 피해 사건 정보와 주의사항은 ‘워치 아웃(Watch Out!)’

에서 구체적으로 전달한다. 소비자는 전화, 이메일, 우편을 통해 사기 피해를 접수할 수 있지만, 소비자들의 불만을 사업자에게 전달하는 업무를 하는 곳은 아니다. 다만 소

¹ <http://www.consumerdirect.gov.uk>

비자가 불만을 처리할 수 있는 가장 효율적인 방법과 기관의 연락처 등 관련 정보를 제공하며, 공공서비스 상품 즉 전기, 가스, 수도, 우편서비스에 대한 문의는 공정거래부 역청(Office of Fair Trading, 이하 OFT)이나, 소비자가 거주하는 지방자치 의회에 문의하도록 안내해 소비자가 교역표준서비스(Trade Standard Services)를 확인할 수 있도록 하고 있다. ‘컨슈머 다이렉트’의 역할이 포괄적이며 제도적 의무에 치중한 반면 자원봉사자들과 후원금으로 운영하는 자립적 소비자 시민단체, ‘시민법률상담소(itizens Advice Bureau, 이하 CAB)’²는 소비자들이 생활형 고민에 밀착된 실질적인 도움을 요청하는 곳이다. CAB는 시민단체가 갖고 있는 비전문성과 열악한 경제 구조 문제를 극복하며, 이미 주요 정책 결정 과정에 참여해 영향력을 행사하는 압력단체로 인정받는다. 2007~2008년에는 1억4천800만 파운드의 분쟁 조정 수익금을 비롯해 비즈니스와 기업 규제 개혁부(Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform)에서 받은 보조금 등 4천500만 파운드의 후원금을 모은 전국 규모의 시민연합 단체다. 현재 잉글랜드와 웨일스에 426개 그리고 북아일랜드에 22개 사무소를 설치하고 일반 시민들뿐만 아니라 다양한 전문 직업을 가진 약 2만6천명의 자원봉사자들이 여기에 동참하고 있다. 또 고용·세금·부채·가족·건강·교육·가스·전기·통신·여행 등 소비자들의 일상 관심사를 중심으로 소비자 캠페인을 주도하며, 소비자 가이드라인을 제시하고, 소비자 불만 접수 절차나 정책적 차별 행위에 대한 대응 방법을 알려주고 저소득층을 상대로 경제교육을 하고 있다. 즉 CAB의 궁극적 목적은 ‘현명한 소비자’를 위한 교육과 소비자들의 피해와 분쟁을 예방하는 데 있다. 정부기관들과 사업자들은 시민들의 일상생활 고민을 직접 듣고 해결하려 나서는 CAB가 소비자와 사업자 간의 분쟁 과정에서 드는 불필요한 사회적 비용과 소비자의 불편함을 효과적으로 해결하는 데 필요한 협력자라는 인식을 갖기 시작했고, 2008년에는 CAB가 주장한



▶ 소비자 시민단체 CAB 로고

² <http://www.citizensadvice.org.uk>

ADR의 입법을 논의하면서 ADR의 실천 가이드라인을³을 공식 지지했다.

ADR ADR 가이드: *분쟁 조정 3단계

1단계 Conciliation(핵심 분쟁 확인과 조율)

소비자(혹은 의뢰인, 이하 소비자로 통칭)가 불만을 제기할 수 있는 사업자(혹은 서비스 공급자)는 일단 무역협회(Trade Associations) 회원으로 등록해야 하며, 소비자와 서비스 공급자의 핵심 쟁점은 서면을 통해 조정자(conciliator)에게 보고된다. 법적 구속력은 없지만 핵심 분쟁을 중심으로 조정자의 조율이 시작되며, 양쪽이 조정안에 합의하지 못할 경우 법적 절차를 밟게 되는 2단계로 넘어간다. 1단계에서 청구되는 비용은 없다.

2단계 Arbitration(법적 효력을 갖는 중재 신청)

법적 효력을 갖게 되는 중재자(arbitrator)의 결정을 소비자와 사업자가 받아들여도 록 하는 협상을 시도하는 단계로, 서비스 공급자가 보상 지불을 거부했을 경우 강제 집행을 요구하는 것을 제외하고는 법정 재판과 같은 법적 효력을 의미하는 중재 수위는 아니다. 중재자는 공인된 중재기관에 소속된 회원으로 무역협회와는 독립적 지위와 역할이 요구된다. 중재 결정안은 성문화되며, 서비스 공급자의 동의가 없는 한, 중재 결과는 공개될 수 없다. 성공적으로 중재되었을 경우 중재 신청 비용은 자동 환불되며, 조정 절차 비용이 5천 파운드(약 1천만 원) 미만으로 청구되는 경우에만 2단계에 중재 신청을 할 수 있다. 분쟁 발생 이후 시점부터 소비자와 사업자는 중재안에 동의하도록 강요받아서 안 되며, 양쪽이 중재 합의서나 계약서에 서명을 하는 즉시 법적 효력을 갖는다.

³ Alternative Dispute Resolution
http://www.adviceguide.org.uk/c_alternative_dispute_resolution.pdf

3단계 Mediation(법률상의 협상)

협상 계획(Mediation Scheme)이 발동하는 마지막 단계로 전문 협상가(mediator)의 도움을 받아 소비자와 서비스 공급자가 실질적인 협상을 하게 된다. 물론 소비자는 사업자를 만나야 할 의무는 없지만, 원하면 소비자가 직접 협상안을 조정할 수 있다. 다만 협상가가 참석한 상태에서 구체적인 증거 자료를 제시해가며 요구안을 조정해야 효력이 있다. 따라서 이러한 절차에 따라 조정된 협상안은 보상에 대한 강제 집행을 제외하고, 법정의 보호를 받는데, 협상 비용은 2단계의 최대 비용(5천 파운드)을 넘으며, 여기에는 법률 지원 서비스가 포함된다. CAB는 ADR 계획안의 장점과 소비자가 주의할 점에 대해서도 안내하는데, 절차상 바람직한 모델은 소비자와 사업자가 원만한 커뮤니케이션을 통해 서로 쟁점안을 확인하고 분쟁 수위를 조절하는 1단계이지만, 기업이 운영하는 옴부즈맨 제도 역시 적극 추천한다.

ADR 계획안의 장점

- 소비자는 분쟁 해결을 보장받는다.
- 소비자는 합당한 보상을 받을 수 있다.
- 모든 절차는 법정 소송에 비해 덜 형식적이다.
- 협상 중재안은 서비스 공급자/사업자들의 이후 비즈니스에 영향력을 미치며, 불필요한 소송 부담을 줄일 수 있다.
- 법정 소송 비용보다 저렴하다.
- 모든 절차는 철저하게 비밀이 보장된다.

소비자의 ADR 절차 결정 전 고려 사항

- 1단계 분쟁 조정을 제외하고는 중재자(arbitrator)와 협상가(mediator) 비용이 청구된다.
- 소비자는 분쟁 조정 과정에서 서면으로 대응할 것인지, 구두로 대응하며 협상할 것인지를 고려해야 한다.
- 중재자의 결정이 법적 효력이 있다는 것은 소비자가 법정에서 필요한 법적 보호를 받게 된다는 의미이다.
- 법정에서 중재자의 결정을 관철하기 위해 드는 추가 비용을 고려해야 한다.

옴부즈맨 계획안(Ombudsman Schemes)

소비자가 분쟁 조정을 신청하기 전 고려할 수 있는 옴부즈맨 제도는 많이 있는 편이다. 예를 들면 보험회사, 은행, 건설회사들은 모두 금융 옴부즈맨 서비스(Financial Ombudsman Service, 이하 FOS)를 제공하는데, 소비자는 사업자가 정해둔 내부 불만 처리 절차를 우선적으로 밟아야 한다. 또 옴부즈맨을 고려할 때도 분쟁을 증명하는 데 필요한 증빙서류는(가능한 한 모든 증거물까지) 소비자 스스로 반드시 확인해야 한다.

반면 옴부즈맨은 공급자가 불만 처리를 위해 만든 내부 규칙(ruling)이거나 권고안(recommendation)이기 때문에 법적 구속력이 없다. 따라서 소비자는 옴부즈맨을 통해 만족할 만한 결과를 얻지 못했을 때, 법적 소송을 준비할 수 있다. 그러나 법정에서는 기본적으로 옴부즈맨의 기본 규칙안을 존중한다는 것을 소비자는 소송 전에 신중히 고려해야 하며, 옴부즈맨의 모든 절차는 무료로 제공된다.

오프콤, 통신서비스 사업자들에게 강화된 ADR 계획안 적용 논란

사실 2008년 11월 오프콤은 서비스 공급자들이 ADR의 회원으로 가입할 것을 권유하며 ADR 계획안의 분쟁 절차와 효과를 지지했었다. 그리고 올해 5월 오프콤은 최근 커뮤니케이션 서비스 공급자들이 소비자들에게서 더 많은 불만을 접수받고 있지만, 불만 처리 과정이 12주였는데도 해결하지 못하는 사건이 늘고 있으며, 비효율적인 처리 과정과 불만족이 갈수록 심각한 문제가 되고 있다고 지적했다.

그리고 소비자가 최종 답변을 얻을 때까지 걸리는 기존의 불만 처리 기간을 12주에서 8주로 대폭 단축할 것을 요구했는데, 소비자가 최초로 불만을 접수한 이후부터 계산한다는 방침에 따르면 이는 상당히 개혁적 발상이다.

그뿐만 아니라 오프콤은 모든 커뮤니케이션 공급자들이 소비자 불만 처리 과정에서 오프콤이 승인한 시행 규칙(Code of Practice)을 따르도록 했으며, ADR 계획안을 골자로 하는 소비자 분쟁 해결 규칙안을 서비스 채신안의 핵심으로 삼아, 사업자로 하여금 ADR 회원으로 가입하도록 지시했다. 게다가 공급자가 이러한 지시를 따르지 않을 경우, 오프콤은 연간 수익의 최대 10%까지 벌금으로 부과할 수 있는 법적

지위를 갖고 있다. 다시 말해 오프콤이 통신서비스 사업자들과 소비자의 관계 개선을 위한 강제적 제도의 틀을 마련하겠다는 강한 의지가 있다는 뜻이다. 결국 소비자와 사업자 모두 불필요한 법적 대응은 피해 분쟁안을 조정하며 협상해 금전적 보상까지 얻어내는 것이 현명하다고 이해할 수 있다.

현재 오프콤은 2010년까지 ADR 계획안의 평가 기준에 대한 최종 승인을 검토하고 있는데, 무엇보다 계획안의 접근성(accessible), 독립성(independent), 공정성(fair), 효율성(efficient), 투명성(transparent), 효과(effective), 책임(accountable)에 대한 평가를 신중히 진행 중이다. 오프콤의 에드 리처드(Ed Richards) 사무총장은 많은 소비자가 이번 채신안을 통해 통신서비스에 좀 더 만족할 수 있을 것이라며 긍정적인 전망을 내놓았으나 이번 결정을 우려하는 시각도 배제할 수 없다. 예를 들면 단축되는 불만 처리 기간을 악용한 일부 소비자들의 불만 신고가 범람할 수 있으며 사업자들은 비싼 소송 비용을 부담스러워하는 소비자들의 약점을 노려 합의 조정 기간에 충실하기 보다는 법정 분쟁을 선호할 수도 있기 때문이다.

그럼에도 비효율적이며 비합리적인 불만 처리 절차 탓에 사업자가 겪게 되는 경영 손실은 결국 소비자가 고통을 분담할 수도 있기 때문에 이번 논란은 소비자와 사업자 간의 분쟁 조정이 무엇보다 강조되는 사례가 될 것이다. 오프콤은 다음의 2가지 모범적 분쟁 해결 사례를 소개하며, 합리적 분쟁 절차 개선과 제도적 강화 방안을 거듭 강조하고 있다.

사례 하나. CISAS

모바일기기 두 대를 사용하던 서비스 가입자가 서비스 해지를 요구하는 편지를 사업자에게 보냈다. 그러나 회사 측은 모바일기기 하나에 해당하는 계약만을 해지했고, 다른 모바일 관련 계약은 지속하며 기본 사용료를 납입하도록 했다. 이에 소비자는 중재자의 도움으로 처음 서비스 해지를 요구한 편지에 대한 법적 효력을 인정받을 수 있었고, 회사의 정중한 사과와 함께 그동안 부당하게 청구된 비용을 포함한 금전적 보상으로 600파운드(약 120만원)를 받을 수 있었다.

사례 돌. Otelo

어느 날 통신서비스 가입자는 공급자에게 기본요금제도를 신청했다. 하지만 실제 설치된 서비스 사양은 기본요금제보다 비싼 것으로 잘못 설치되었고, 소비자는 업체에 부담함을 호소했다. 이에 업체에서는 기본요금제도에 상응하는 서비스로 하향 조정했다. 그러나 소비자는 기본요금제보다 비싼 패키지 요금의 청구서를 받았고, 내부 소비자 불만 접수(고객서비스센터)에서 끝내 적절한 답변을 얻는 데 실패했다. 가입자는 ombudsman을 통해 부당하게 지불된 금액을 돌려받을 수 있었고, 업체는 정중한 사과와 편지와 함께 사과의 뜻으로 가입자를 특별 고객 서비스 등급으로 조정해주었다.

● 참고 문헌 ●

Alternative Dispute Resolution 계획안.

http://www.adviceguide.org.uk/c_alternative_dispute_resolution.pdf

Citizens Advice Bureau 홈페이지, www.citizensadvice.org.uk

Complaints about Ofcom from

<http://www.ofcom.org.uk/complain/288203>

Consumer Direct 홈페이지, www.consumerdirect.gov.uk

Ofcom Consumer Guide from

<http://www.ofcom.org.uk/advice/guides/complain.pdf>

Ofcom(2009.5.19). 'Ofcom Speeds up Telecoms Complaints' from

<http://www.ofcom.org.uk/media/features/adreduction>



저작권 관리를 둘러싼 공정거래위원회와 JASRAC의 갈등

안창현

공정거래위원회와 JASRAC의 분쟁: 배제조치명령 대 심판청구

지난 2월 27일 일본의 공정거래위원회(이하 공정위)는 일본저작권협회(Japanese Society for Rights of Authors, Composers and Publishers, 이하 JASRAC)가 다른 저작권 관리 사업자와의 경쟁을 저해, 독점금지법(사적 독점의 금지)을 위반했다는 이유로 배제조치명령을 내렸다. JASRAC이 방송 사업자와 체결한 포괄이용허락계약(包括利用許諾契約, 이하 포괄허락계약)이 신규 관리 사업자의 참여를 가로막는다는 것이 이유였다. JASRAC은 NHK나 상업방송사 등 방송 사업자에게 악곡의 사용 빈도와 상관 없이 방송 사업수입의 1.5%를 사용료로 징수하고 있는데 이러한 계약 시스템에서 방송 사업자가 JASRAC 이외의 저작권 관리 사업자가 관리하는 악곡을 사용할 경우에는 추가 비용이 들기 때문에 방송 사업자는 이를 꺼린다는 것이다. 이미 2008년 4월, 공정위는 JASRAC이 다른 저작권 관리 사업자와의 경쟁을

미디어미래연구소 객원연구원 (도쿄대학교 박사과정)

저해하고 있으며, 이는 독점금지법 위반에 해당한다며 조사를 실시했다. 이후 정식으로 배제조치명령이 내려지자 공정위와 JASRAC의 갈등은 본격화됐다.

일본에서 음악저작권 관리 사업은 2001년 저작권등관리사업법(著作権等管理事業法, 이하 관리사업법)의 시행으로 신규 참여가 가능해졌다. 음악저작권의 방송분야 시장은 약 270억 엔 규모이며, 현재 JASRAC 이외에 12개 회사가 경쟁하고 있다(저작권 관리 사업자는 37개사). 그러나 JASRAC의 시장점유율은 99%로 압도적인 점유율을 자랑한다.

JASRAC은 공정위가 사실을 오해하고 있을 뿐만 아니라 법령 적용에도 문제가 있기 때문에 승복할 수 없다며, 심판을 청구하겠다고 즉각 반발했다. 공정위의 배제조치명령에 대한 JASRAC의 입장은 4가지다. 첫째, JASRAC은 반경쟁적인 지시나 요구를 하지 않았으며, 음악저작물의 이용은 전적으로 방송 사업자의 판단에 따른 것이다. 둘째, 공정위의 명령에는 방송사용료 산정방법에 대한 대안이 제시되어 있지 않으며, 방송 사업자가 이용한 음악저작권 가운데 JASRAC이 관리하는 비율을 산정하기 위해서는 방송 사업자의 보고가 필요하다. 셋째, 이미 2003년부터 NHK와 상업방송의 키스테이션을 중심으로 협의하여 프로그램에서 사용한 악곡 목록을 파악하고 있으며, 이를 확대하기 위해서는 시간이 필요하다. 넷째, 방송 사업자와 JASRAC의 계약에 따른 사용료 산정은 다른 사업자와는 관계가 없는 일이며, 다른 사업자의 저작물을 사용할 경우 별도의 사용료가 들지만 이는 JASRAC의 책임이 아니다. JASRAC은 4월 28일 행정처분의 취소를 요구하는 심판청구를 신청했다. 본 고에서는 저작권 관리 사업을 둘러싼 공정위와 JASRAC의 분쟁, 그 본질과 향후 전망을 살펴보고자 한다.

● 저작권 관리 사업의 현황: JASRAC의 압도적 점유율, 포괄허락계약

저작권 관리 사업자는 작사가, 작곡가와 같은 저작권자에게서 권리의 관리를 위탁받아 방송 사업자 등 저작물 이용자에게 저작물 이용을 허락하는 사업자를 말한다. 관

리 사업자는 이용자에게 저작권 사용료를 징수하고, 수수료를 공제한 뒤, 저작권자에게 이를 분배한다. 관리 사업은 수수료 수입을 바탕으로 한다.

● 저작권 관리 사업: 2001년 경쟁 도입되었지만...

일본에서 음악저작권 관리 사업은 2001년까지 중개업무법에 따라 문화청 장관의 허가가 필요한 중개 업무였으며, 사실상 JASRAC이 60여 년간 독점해왔다. 그러나 규제 완화의 일환으로 2001년 10월부터 시행되기 시작한 관리사업법에 따라 저작권 관리 사업은 등록제로 바뀌었다. 이에 따라 신규 음악저작권 관리 사업자가 참여할 수 있게 되었으며, 이라이선스(eLicense), JRC(Japan Rights Clearance), 다이크사운드(Daiki Sound), 아시아저작권협회(ACA: Asia Copyright Association) 등이 관리 사업에 뛰어들었다. 이에 따라 저작자와 음악 출판사가 방송이나 방송을 위한 복제, 기타 방송에 따른 음악저작물의 이용, 녹음 등과 관련한 음악저작물의 이용, 인터넷 등을 통한 이용, 업무용 노래방의 이용 등 음악저작물의 이용 방법에 따라 관리

〈표 1〉 포괄허락계약에 따른 방송 사업자 사용료

구분	사용료		
	JASRAC	eLicense	
지상파방송	NHK	방송 사업수입의 1.5%	방송 사업수입의 1.5%
	상업방송	방송 사업수입의 1.5%	방송 사업수입의 1.5%
위성방송*	음악 전문 채널	방송 사업수입의 2.25%	방송 사업수입의 2.25%
	종합 편성 채널	방송 사업수입의 1.5%	방송 사업수입의 1.5%
	뉴스·스포츠 채널	방송 사업수입의 0.75%	방송 사업수입의 0.75%

*위성방송은, 복수의 채널을 운영하여 해당 채널의 방송 사업수입을 산정할 수 없을 때는 음악 전문 채널은 540만 엔(eLicense: 500만 엔)을 납부해야 하며, 방송 사업수입의 2.25%가 위 금액에 미치지 못할 경우에도 위의 금액을 납부해야 한다.
출처: JASRAC과 eLicense의 사용료 기준을 바탕으로 작성

〈표2〉 포괄허락계약을 하지 않는 경우의 사용료

		이용 방법	사용료(엔)	
			JASRAC	eLicense
방송	전국방송의	이용 시간 5분까지	64,000	60,000
	전국방송의	이용 시간 5분을 넘는 경우, 5분마다	64,000	60,000
방송용 녹음	복제 편수 1편당	이용 시간 5분까지	6,400	
	복제 편수 1편당	이용 시간 5분을 넘는 경우, 5분마다	6,400	

출처: JASRAC과 eLicense의 사용료기준을 바탕으로 작성

사업자를 선택하여 저작물의 관리를 위탁할 수 있게 되는 듯했다.

관리 사업자가 방송 사업자에게 사용료를 징수하는 방법에는 관리 악곡 전체의 포괄적인 이용을 허락하는 대신 그 사용료도 일괄적으로 산정하는 포괄징수와, 1곡 1회 이용을 기준으로 사용료를 산정하는 개별징수가 있다. JASRAC은 포괄징수를 채택하고 있다. 방송 사업자는 방송 사업수입의 1.5%를, 위성방송은 채널에 따라 0.75%(뉴스·스포츠 채널)에서 2.25%(음악 전문 채널)를 납부해야 한다. 방송 사업 수입이란 방송 사업자의 방송 사업과 관련한 수입에서 광고대리점수수료, 기타 방송 사업자의 수입을 중복하여 계산한 경우 이를 공제하여 얻은 금액으로 소비세액이 포함되지 않은 것을 말한다. 즉 광고 수입, 프로그램 제작 수입, 프로그램 판매 수입 등을 합친 금액이다. TBS는 2008년도 사용료가 12억 2천311만 엔, TBS라디오는 5천 517만 엔이었다. 방송 사업자와 JASRAC의 포괄허락계약은 2006년부터 2012년까지 7년간 합의된 상태다.

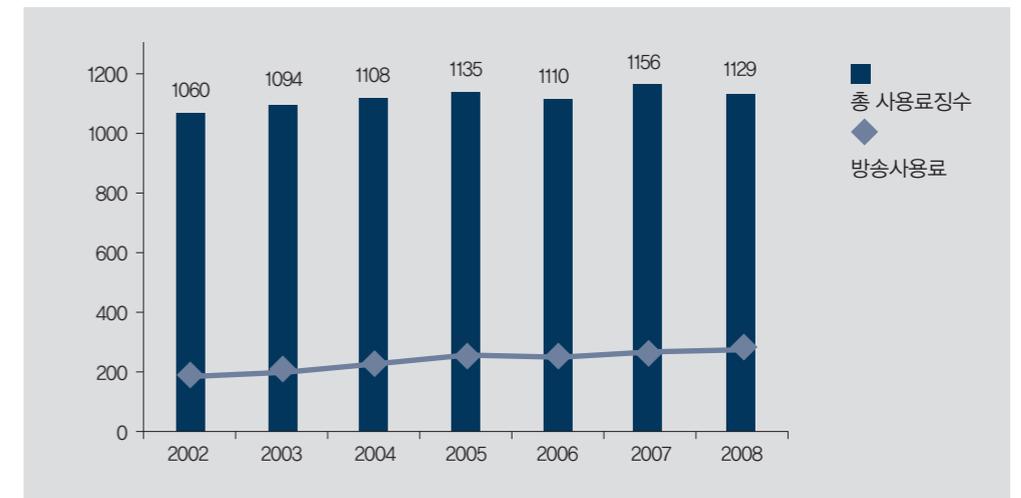
한편 개별징수는 방송 대상 지역과 이용 방법에 따라 사용료를 징수한다. JASRAC은 이용 시간 5분까지 6만4천엔, 이를 초과할 경우 5분마다 6만4천엔을 가산하여 징수하고 있다. 신규 사업자인 이라이선스는 5분까지 6만 엔을 징수한다고 하지만, 실제 계약에서는 3분까지는 3만 엔, 이후 1분마다 1만 엔을 추가하는 요금제도를 도입하고 있는 것으로 나타났다. 방송 사업자는 이라이선스와 개별징수계약을 맺고 있지

만 실제 거래는 활발하지 않다. 방송광고에 사용되는 음악도 1곡 1회의 사용료를 수신 대상 세대를 기준으로 6가지로 나누어 적용한다.

 JASRAC의 독점 상황

공정위에서 사적 독점으로 배제명령을 받은 JASRAC은 일본뿐만 아니라 세계 최대의 저작권 관리 사업자로 알려져 있다. JASRAC은 1939년 중개업무법을 바탕으로 정부의 지도 아래 설립된 이후 독점체제를 유지해왔다. 여기에는 음악저작권 중개 사업에서 외국인을 배제하기 위한 목적도 있었다고 한다. JASRAC의 업무는 크게 저작권 관리 사업, 외국 단체와의 계약 관리, 사적 녹음 녹화 보상금의 수령과 분배, 그리고 문화사업의 4가지 사업을 추진한다. 이 가운데 저작권 관리 사업은 이용 허락과 사용료의 징수와 분배, 이용자에 대한 정보 제공, 위법 이용의 감시와 관리 등이 포함되어 있다. 음

〈그림1〉 JASRAC의 저작권사용료 징수액 추이



출처: JASRAC(2009), 2008年度JASRAC事業の概要

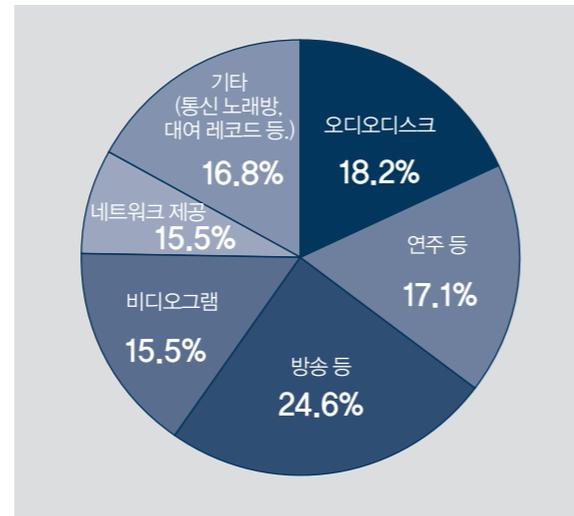
악저작권 관리 사업에는 연주·방송·녹음 녹화·출판·대여 등과 함께 인터넷·휴대전화·모바일 단말 등 네트워크를 통한 악곡의 이용을 허락하는 사업 등이 포함된다.

JASRAC은 2009년 3월 말 현재 1만4천886의 회원·신탁자를 거느리고 있다. 2007년도의 저작권 사용료 징수액은 1천156억 7천만 엔이었으며, 사용료 등 분배액은 1천120억 엔이었다. 방송 사업자에게서

거둬들이는 사용료는 265억 5천900만 엔이었으며, CATV는 64억 4천만 엔이었다(2008년기준). JASRAC은 징수 사용료 가운데 6~30%를 수수료로 챙기고 있다. 2008년도 수수료 수입은 145억 2천100만 엔이었다. 내역은 오디오 디스크 분야가 감소하는 한편, 방송 분야와 비디오그램, 네트워크 분야의 비율이 늘고 있는 것으로 나타났다. 네트워크 분야는 착신 멜로디는 줄고, 음악서비스, 동영상서비스 등이 차지하는 비율이 늘고 있다. 이러한 인터넷과 휴대전화를 이용한 음악서비스 사업의 급증에 대응하기 위해 지난 3월 10일 이를 관리하는 비영리단체로 저작권정보집중처리기구(CDC: Copyright Data Clearinghouse)가 설립되었으며, JASRAC도 참여하고 있다.

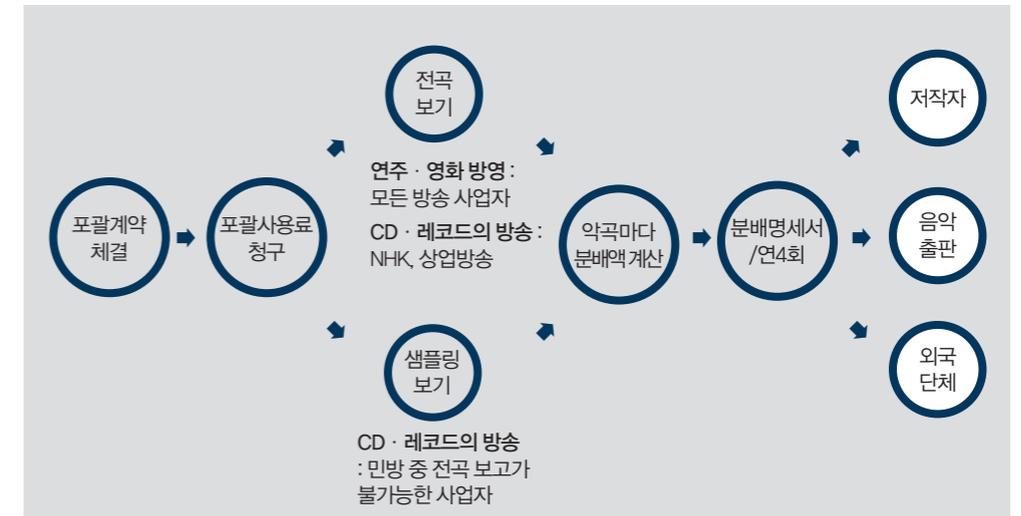
JASRAC은 사용료의 분배를 위해 방송 사업자에게 악곡 데이터를 요구한다. 그동안 샘플링을 통해 데이터를 작성했었는데, 최근에는 NHK와 상업방송의 키스테인을 중심으로 전곡조사를 추진하고 있다. 그러나 상업방송 가운데 전곡조사가 불가능한 사업자(180개사)는 13주마다 그 기간에 이용한 전곡을 조사하여 보고한다.

〈그림2〉 사용료 징수액의 구성비



출처: JASRAC(2009), 2008年度 JASRAC事業の概要

〈그림3〉 방송 사용료의 분배 과정



출처: 北田暢也(2008), 音楽著作権管理の實務. 愛媛大學法文學部法學「現代社會と著作権」特講資

이를 바탕으로 악곡마다 분배액을 결정, 분배명세서와 함께 연4회 저작권자, 음악 관련 출판자, 외국 단체에 분배액을 지급한다.

향후 저작권 관리 사업에서 주목받는 것이 바로 핑거프린트(fingerprint) 기술이다. JASRAC에서는 이를 활용하여 CD, 레코드의 방송 프로그램을 조사할 수 있는 전자 시스템을 정비하고 있다. 핑거프린트는 CD, 레코드에 수록된 악곡을 분류해 데이터베이스에 등록, 방송 프로그램에서 사용된 악곡을 조회하여 찾아내는 기술을 말한다.

♫ 분쟁의 쟁점: 사용료 산정방법

그렇다면 분쟁의 쟁점은 무엇일까. 우선 공정위가 제기한 JASRAC의 위반행위는 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, JASRAC은 방송 사업자로부터 포괄징수의 방법으로 거둬들이는 방송 사용료를 산정할 때, 이용비율을 방송 사용료에 반영하지 않는 방

법을 채택하고 있다는 것이다. 이러한 산정방법에 따르면 방송 사업자가 다른 저작권 관리 사업자의 악곡을 이용하면 별도로 방송 사용료를 지불해야 하고, 결국 방송 사업자가 부담하는 방송 사용료의 총액이 늘게 된다.

둘째, 이러한 JASRAC의 행위는 다른 저작권 관리 사업자가 관리하는 악곡이 방송 사업자의 프로그램에서 사용되는 것을 가로막는 것이다. 이 때문에 JASRAC 이외의 사업자는 방송 이용이 예상되는 저작물을 확보조차 못하고 있으며, 방송에 이용되는 저작물의 관리 사업을 운영하는 것 자체가 어려워졌다는 것이다.

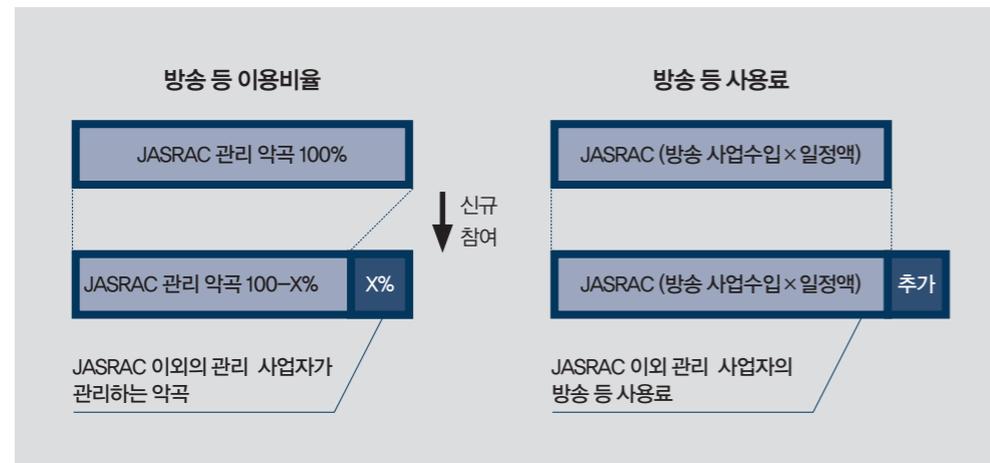
셋째, JASRAC의 행위는 다른 저작권 관리 사업자의 사업활동을 배제하기 때문에 공익에 반할 뿐만 아니라, 방송과 관련한 음악저작권 분야의 경쟁을 제한한다는 것이다. 따라서 JASRAC의 이러한 행위는 독점금지법에서 규정한 사적 독점에 해당한다는 것이다.

공정위는 포괄징수 자체를 위법이라고 단정하지는 않았다. 다만 방송 사업자가 JASRAC 이외의 저작권 관리 사업자의 악곡을 방송하는 비율을 아무리 늘리더라도 JASRAC 포괄 사용료를 감액하지 않는 것은 위법이라고 못 박았다. 결국 공정위는 JASRAC이 이러한

행위를 그만두어야 하며, 재발 방지책을 마련하고, 새로운 사용료 징수 방법을 정하여 공정위의 승인을 받으려는 배제조치명령을 내렸다.

저작권 관리 사업에 대한 공정위의 배제조치명령에 JASRAC은 크게 반발했고, 두 달 뒤인 4월 28일 그 취소를 요구하는 심판청구를 신청했다. JASRAC은 배제조치명령은 공정위가 상황을 무시한 채 시장에 개입, 관리자와 이용자의 이익을 해치고 있다고 비난했다. JASRAC이 심판청구를 신청하며 주장한 것은 7가지다. 첫째, 대체 가능한 상품이나 서비스와 달리, 음악저작권은 기본적으로 대체성이 없다. 둘째, 방송 사업자가 방송 사용료의 추가 발생을 막기 위해, 다른 관리 사업자의 관리 악곡을 이용하지 않는다고 생각하는 것은 비합리적이다. 셋째, 포괄계약과 1곡 1회의 개별계약이 각각 존재 이유가 있으며, 포괄계약은 외국에서도 대부분의 저작권 관리 단체가 채용하고 있다. 넷째, 포괄적으로 징수하는 사용료에는 다른 관리 사업자의 사용료가 포함되어 있지 않으며, 이는 관리사업법의 시행이나 신규 관리 사업자의 참여 이전에 마련된 것이다. 다섯째, 포괄계약의 대상이 되는 JASRAC의 관리 악곡 수는 일정하지 않으며 매년 늘어나고 있다. 여섯째 일본의 방송 사용료는 국제적으로 극히 낮은 수준이며, 외국 저작권 관리 단체의 요구에 따라 개선을 추진하고 있다. 일곱째, JASRAC은 배제조치명령이 아니라 공정위와 협의해 시행할 수 있는 효과적인 징수 방법을 검토하는 것이 타당하다고 생각하며, 배제조치명령에 대해서도 올바른 판단을 구한다.

〈그림4〉 JASRAC의 사용료 산정기준과 타사업자와의 관계



출처 :公正取引委員會(2009.2.27). 社団法人日本音楽著作権協會に對する排除措置命令について

🎵 **전망과 과제: 효율인가, 경쟁인가**

이번 분쟁에 대한 각계의 반응은 점차 양분되어가고 있다. JASRAC 이외의 저작권 관리 사업자와 네티즌은 공정위의 조치에 동조하는 반면, 관리자와 저작권 이용자 등은 놀랍다는 반응이다. JASRAC을 옹호하는 편에서는 이번 공정위의 조치가 국책조사라고 비난한다. 이들은 시장점유율이 높다고 해서 반드시 독점금지법 위반이라고 할 수 없으며, 지배적 위치에 있는 사업자가 다른 사업자의 참여를 의도적으로

배제하는 경우에만 사적 독점의 금지 규정에 해용된다는 것이다. 경쟁자의 배제도 경영에서는 당연한 전략이며 정도가 지나칠 경우에만 불공정을 문제 삼을 수 있다는 입장이다.

JASRAC을 지지하는 편에서는 JASRAC의 독점체제나 계약시스템이 사회적 기능을 담당했기 때문에 유지되어왔다고 주장한다. 즉 권리자 쪽에서도 저작권을 한곳에서 집중 관리하는 것이 효율적이라고 생각하고 있다는 것이다. 또 JASRAC과 같은 관리 사업자가 없다면, 방송 사업자가 악곡을 사용할 경우 권리자인 작사가와 작곡가에게 개별적으로 사용 허락을 받아야 하는데, 사용하는 악곡의 수가 많을수록 사용 허락을 얻는 절차도 복잡해진다고 지적한다. 이를 JASRAC이 관리하면 방송 사업자는 JASRAC과 이용계약을 맺어 자유롭게 사용할 수 있지 않느냐는 것이다. 실제 방송 사업자가 사용하는 음악 악곡은 연간 평균 10만 곡이기 때문에 효율적으로 이용하기 위해서는 JASRAC과 같은 관리 사업자가 필요하다는 것이다.

그러나 시장경쟁을 지지하는 공정위에서는 경쟁은 가격인하와 서비스 향상으로 이어지기 때문에 방송 사업자에게도 해가 될 것이 없다고 반박한다. 실제 공정위의 조사과정에서 방송 사업자 관계자는 JASRAC 이외의 관리 사업자의 악곡을 사용하면 추가 부담을 해야 하기 때문에 꺼린다는 의견도 있었다. 또 공정위는 구체적인 사례를 예시했다. 즉 에이벡스 매니지먼트(Avex Management)가 오쓰카 아이(大塚愛)의 악곡 관리를 이라이선스에 위탁했지만, FM 라디오에서조차 에이벡스의 악곡을 거의 방송하지 않았다. 이에 에이벡스는 이라이선스와 맺은 관리위탁계약을 해약하고, JASRAC과 재계약했다는 것이다. 특히 제작비를 최대한 줄어야 하는 현상 상황에서 프로듀서는 추가 비용을 들이면서까지 다른 관리 사업자의 곡을 사용하려 하지 않는다고 방송 사업자의 저작권 관계자는 말한다. 대신 JASRAC이 관리하는 곡을 늘려 제작하는 방법을 택한다는 것이다. 이렇게 되면 권리자에게도 이익이 되지 않는다. 왜냐하면 현행의 포괄징수시스템에서는 방송 사업자가 많은 곡을 사용하면 할수록 권리자에게 돌아가는 분배 금액이 줄기 때문이다. 이러한 경향은 전곡 데이터를 작성하면 더욱 분명해진다. 한 방송 사업자에서는 이라이선스와 계약을 체결한 뒤

제작현장에 이라이선스의 관리 악곡을 사용할 경우에는 별도로 이를 보고하고 사용료를 납부하도록 했다. 그러나 계약을 체결한 이후 2년 6개월 동안 사용했다고 보고한 것은 라디오의 몇 곡뿐이었다는 것이다.

시장경쟁을 옹호하는 편에서는 포괄허락계약이 JASRAC의 독점과 방송 사업자의 과점을 통한 카르텔이라고 비난한다. 중개업무법이 2000년 저작권 등 관리사업법으로 개정되어 이듬해 시행되면서 시장의 구조가 바뀌었고, 규제 완화를 통해 신규 관리 사업자가 참여함에 따라 JASRAC과 신규 관리 사업자가 경쟁하는 시장이 생긴 것은 인정한다. 그러나 이러한 법 개정은 JASRAC의 독점관리 체제에 대한 비난에 따른 단순한 규제 완화책에 불과하다는 반응이다. 입법을 통해 신규관리 사업자의 참여를 인정하기는 했지만, 사실상 신규 관리 사업자가 경쟁하지 못하는 시장 상황을 방치하는 것은 입법 목적에 반한다는 것이다. 신규 참여를 허용했다면 공정한 경쟁이 가능한 환경 정비도 필요하며, 늦게나마 공정위가 포괄허락계약에 개입한 것은 문제 될 것이 없다는 것이다.

한편 JASRAC의 계약 상대인 방송 사업자나 저작권의 주무 부서인 문화청은 침묵하거나 관망하는 자세를 보이고 있다. 일본민간방송연맹은 회장 명의로, 공정위의 배제조치 명령이 방송 사업자에게도 큰 영향을 미친다고 보고있다. 이에 권리자에게 적절한 음악저작물 사용료를 배분하기 위해 JASRAC과 협의를 진행해왔지만, 향후 배제조치 명령을 충분히 검토한 뒤 JASRAC 등과 협의를 진행하겠다고 밝혔다. NHK에서도 JASRAC의 독점체제에 불만은 없는 듯 침묵하고 있다.

저작권의 주무 부서인 문화청도 마찬가지다. 문화청은 관리사업법에는 문제가 없고, 방송 이외의 분야에서는 신규 참여 사업자가 성공한 사례가 있다며, 공정위의 행정처분은 민법상 법인의 계약 문제라며 개입하지 않겠다는 의사를 밝혔다. 이미 JASRAC은 법인에 불과할 뿐만 아니라 저작권 분쟁이 아닌 방송 사업자와의 계약이 문제 되기 때문에 나설 필요가 없다는 것이다.

공정위는 JASRAC의 심판청구를 받아들여 심판 절차를 시작할 것이라고 지난 5월 27일 발표했다. 첫 심판기일은 7월 27일이다. 시장효율주의를 들어 정당성을 주장

하는 JASRAC과 시장경쟁을 중시하는 공정위의 대결은 어떻게 마무리될까. 이번 배제조치명령이 저작권 관리 사업의 독점체제를 해체할 것인지 아니면 찻잔 속의 폭풍에 그칠 것인지는 심판 절차에 달려 있다. 경쟁체제를 마련하기 위해서는 비대해진 JASRAC의 분할도 필요하다는 지적도 일부에서 나온다. 그 모델은 일본전신전화공사(Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation)의 분할 민영화와 신규 전기통신 사업자 참여로 전기통신 사업에 경쟁 환경이 마련되었으며, 결과적으로 통신요금이 저렴해진 사례다. NTT그룹은 장거리통신회사, 데이터처리회사, 동서지역 전화회사 등으로 분할, 보편적 서비스를 내세워 소외 지역에 서비스를 제공하는 것을 의무화하는 등의 규제를 받고 있다. 이같이 JASRAC도 저작권 데이터베이스 운용부문을 분리하여 공익법인으로 전환하고, 저작물 사용의 전수조사 등의 업무를 맡기면 어떻겠느냐는 것이다. 권리자와의 계약에서 저작권 데이터베이스에 대한 등록 절차, 권리의 관리 운용, 사용료 징수·분배 등의 서비스를 제공하는 복수의 창구 사업자가 경쟁하는 시스템이 필요하다는 것이다. 이러한 경쟁시스템이 도입되어야만 저렴한 관리비용, 더욱 합리적인 저작권 운용이 가능하며, 결과적으로 권리자에게 더 많은 이익이 돌아간다는 것이다.

이번 분쟁은 관리사업법이 제정된 단계에서 JASRAC의 시장지배력에 대처할 시스템이 부재한 것이 근본적인 원인이라고 할 수 있다. 공정위와 JASRAC의 분쟁은 이제 시작되었다. 중요한 것은 심판과정을 통해 JASRAC이 독점해온 저작권 관리 사업의 실태가 드러날 것인가 하는 점이며, 실태적 모순이 드러날 경우 이를 어떻게 해결할 것인가가 관심의 대상이다.

● 참고 문헌 ●

川島正(2009). JASRAC排除命令(1). 『GALAC』 no.479.

川島正(2009). JASRAC排除命令(2). 『GALAC』 no.480.

日向央(2009). JASRACは獨占禁止法に違反したのか?: 「包括許諾契約」のどこが問題か 「調査情報」 no.488.

北田暢也(2008). 音楽著作権管理の實務. 愛媛大學法文學部法學『現代社會と著作権』特講資料.

島田昇·高瀬徹朗(2009). JASRAC排除命令の深層: 『一體、我々のどこが悪い』 JASRACが公取委と全面対決へ.

<http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/COLUMN/20090423/328993/?ST=ittrend&P=3>

岩成博夫(2009). JASRAC排除命令の深層: 公取委が語るJASRACを問題視した理由.

<http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/COLUMN/20090423/328932/?ST=ittrend&P=2>

山下和茂(2009). JASRAC排除命令の深層: 監督官廳の責任は皆無、見守るのみ.

<http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/COLUMN/20090423/329027/>

郷原信郎(2009). JASRAC排除命令の深層: 公取委よ、そこに社會的要請はあるのか.

<http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/COLUMN/20090423/329030/>

白田秀彰(2009). JASRAC排除命令の深層: 審判で兩者の「實態」が解明される.

<http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/COLUMN/20090423/329033/>

公正取引委員會(2009). 社團法人日本音樂著作権協會に對する排除措置命令について(2009.2.27).

<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/09.february/090227.pdf>

公正取引委員會(2009). 社團法人日本音樂著作権協會に對する審判開始について(音樂著作物の著作権に係る著作権等管理事業者による私的獨占)(2009.5.27).

<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/09.may/09052703.pdf>

JASRAC(2009). 公正取引委員會に對する審判請求について(2009.2.27).

http://www.jasrac.or.jp/release/09/02_6.html

JASRAC(2009). 2008年度JASRAC事業の概要.

http://www.jasrac.or.jp/release/09/pdf/05_01.pdf



인터넷의 창작 보호와 상영 활성화에 관한 하도피법을 둘러싼 논쟁

최현아

하도피법: 불법복제 방지 vs 개인 자유 침해

2008년 6월 18일 인터넷상의 창작물 보호와 상영 활성화를 위한 법인 '하도피(Hadopi)법'이 각의에 제출되었다. 이 법은 인터넷상에서 벌어지는 불법복제를 통제하는 법이면서 이를 처벌하는 기관의 성격을 지닌다.

하도피법의 목적은 네티즌이 인터넷에서 불법으로 음악이나 영화를 다운로드할 경우 이를 단계적으로 처벌(riposte graduée)하는 것이다. 총 3단계로 두 차례에 걸쳐 예고하고 마지막 단계에서 법원의 판결 없이 인터넷 사용을 금지한다.

이 법안이 발표되자 정치권과 문화계에서 의견 차를 보였다. 유럽 의회와 프랑스네티즌협회, 문화예술계 종사자들은 이 법에 반대한다는 입장을 분명히 했다. 이 법이 법원의 판결 없이 인터넷을 금지해 네티즌의 자유와 인권을 훼손할 수 있는 점 때문

미디어미래연구소 프랑스로스신원 (파리1대학 박사과정)

이다. 반면 정치권과 일부 예술인들은 불법복제에 강력하게 대처해 저작권을 보호해야 한다는 점에서 하도피법 제정에 찬성했다.

이 글에서는 하도피법안의 구체적인 내용과 이 법안으로 야기된 불법복제와 네티즌 자유 침해라는 논쟁의 쟁점을 살펴보고자 한다.

하도피법이란?

하도피(Hadopi: La Haute Autorité pour la Diffusion des Œuvres et la Protection des Droits sur Internet)란 인터넷상의 저작권 보호와 작품 상영을 위한 최고기관을 뜻한다. '창작과 인터넷에 관한 법'이라고도 불리는 하도피법은 인터넷상의 창작물 불법 다운로드 통제에 관한 법이자 불법행위를 처벌할 수 있는 최고기관의 성격을 지닌다.

하도피법의 전체 방향은 다음과 같다.

- 인터넷상의 허술한 감시를 보완할 강력한 행정적인 처벌
- 처벌은 단계별 적용: 불법 다운로드 행위자에게는 첫 단계로 이메일을 통해 통보하고, 둘째 단계로 등기우편으로 통보하며, 마지막으로 인터넷 접속을 금지한다. 이때 법원의 판결 없이 집행이 가능하다.
- 법은 저작권자에게 불법복제자 IP주소를 제공하고 인터넷 서버회사에 가입자의 개인정보를 확인 후 인터넷접속을 끊도록 요구할 수 있다.

2009년 4월 9일 새롭게 변경된 법안에 따르면 처벌 대상 네티즌은 인터넷이 끊긴 뒤에도 가입비를 지불해야 한다. 수정안 n°50에서는 프랑스 최고시청각위원회(Conseil Supérieur de l'Audiovisuelle, 이하 CSA)의 규정 준수 여하에 따라 검색사이트와 사이트에 하도피 라벨을 부여하는 것도 고려하고 있다.

하도피법 제정 과정

프랑스의 저작권 관련 법안인 ‘정보회사에서의 권리와 저작권에 관한 법(Droit D’auteur et Droits Voisins Dans la Société de l’information, 이하 DADVS)’이 2006년 6월 신설되었다. 이 법안은 불법복제 등의 위반 사항을 단순화하여 저작권자의 동의 없이 단계별로 처벌할 수 있도록 규정했다. 그러나 유화적인 법규제라는 점에서 헌법 재판소의 검열 대상이 되었다.

DADVS법에서 좀 더 강력한 형사상의 처벌을 더하기 위해 문화커뮤니케이션부 장관 크리스틴 알바넬(Christine Albanel)은 새로운 법안을 고려했다. 알바넬 장관은 2007년 10월 5일 헌법재판소의 결정과 일치할 수 있는 ‘단계별 처벌’의 운용방식에 대한 연구를 드니 올리비엔(Denis Oliiviennes)¹에게 맡겼다. 드니 올리비엔은 2007년 10월 23일 보고서를 통해 예고 메시지 시스템, 형사상 제재 없는 처벌, 불법 다운로드 행위 재범자의 처벌 등을 관리하는 행정권한을 갖출 것을 제안했다. 드니 올리비엔의 제안은 정부의 지지를 받았고, 46개 회사와 영화, 음악, 오디오 비주얼 등 문화 관련 조직의 동의를 얻었다.

드니 올리비엔의 보고서는 2008년 6월 18일 크리스틴 알바넬 장관이 각의에 제출했고, ‘인터넷과 창작에 관한 법’으로 명명되었다.

하도피법의 목적과 규정들

인터넷상의 저작권 보호와 작품 상영 활성화를 위한 하도피법은 인터넷에서 저작권 감시 임무를 맡는 독립적인 행정권한을 가진다. 이 법은 기술적인 면의 규제권한에 관한 법인 DADVS법을 대체하는 성격을 띤다.

¹ 드니 올리비엔은 프낙(Fnac)의 전 사장이자 시사 주간지 <누벨 옵스>(Le Nouvel Obs)의 대표다.

하도피법은 인터넷상의 저작권과 관련해 합법적인 다운로드, 인터넷상에서의 저작권 보호에 관한 문제들을 다룬다. 또 저작권자에게 불법 다운로드가 의심되는 네티즌의 IP주소를 알려주고, 인터넷 서버회사를 통해 해당 네티즌의 신분을 공개하여 인터넷 접속을 끊을 수 있다. 문화커뮤니케이션부의 2009년 예산에서 하도피법 실행에 필요한 예산 규모를 6백 70만 유로로 예상했다.

불법복제 행위의 처벌

하도피법에서 규정하는 처벌은 단계별로 이뤄진다. 총 3단계로, 두 단계는 예고성이고 마지막은 처벌의 단계다. 불법적으로 저작물을 복제하는 네티즌에게 먼저 이메일을 통해 예고한다. 그 뒤 등기성 우편으로 다시 불법행위에 대해 경고하고, 마지막으로 인터넷 접속을 끊는다. 이때 법원의 판결 없이 인터넷을 끊을 수 있으며, 당국은 인터넷 가입 명의자에게 편지로 이를 알린다.

인터넷 접속 중지 기간에는 타 인터넷사를 통해 재가입할 수도 없다. 중지 기간은 잠정적으로 1년으로 정했으며, 이에 대해 국가위원회에서는 처벌 기간을 3개월에서 1년 사이로 해야 한다고 지적했다. 네티즌이 재발 방지를 약속할 경우에는 인터넷 사용 금지 기간은 1개월에서 3개월 사이로 줄어들 수 있다. 국가위원회는 네티즌을 법정에 세워 중지 결정을 통보하기보다 경찰법원이나 소법원을 통해 전달하는 게 낫다는 점도 덧붙였다.

한편 인터넷이 끊어졌다 하더라도 인터넷 사용료는 계속 지불해야 한다. 인터넷전화, 텔레비전이 포함된 패키지 서비스에 가입한 경우 텔레비전이나 전화는 그대로 사용할 수 있다.

하도피 라벨 창안

법안은 하도피 라벨 창안에 대해서도 검토중이다. 이 라벨은 네티즌들에게 합법적인 다운로드 사이트를 구분할 수 있는 기준이 될 것이다



무료 인터넷 사용 장소에서의 불법 다운로드 차단

현재 프랑스는 레스토랑, 바, 호텔, 도서관, 공원, 대학 등 공공장소에서 인터넷을 무료로 사용할 수 있다. 하도피법은 이 공간에서 인터넷 접속 시 불법 다운로드를 방해하는 기술적인 장치를 설치할 것을 요구하고 있다.

하도피법 통과를 위한 의회 절차

2008년 10월 23일 프랑스 정부는 하도피법 프로젝트를 긴급안으로 발표했고, 2008년 10월 30일 상원에서 이 법안이 가결되었다. 2009년 3월 11일부터 국민의회는 이 법안을 검토하기 시작했고, 수정된 법안은 2009년 4월 2일 가결되었다. 2009년 4월 7일, 7명의 하원의원과 7명의 상원의원으로 구성된 혼합위원회는 공동 법안 개정에 관한 임무를 맡았다.

2009년 4월 9일, 공동 법안은 상원에서 가결되었지만 국민의회에서 찬성 15표, 반대 21표로 전체 의원의 3.6%인 36명만이 참여한 가운데 부결되었다. 하원의원인 파트리크 블로슈(Patrick Bloche), 리오넬 타르디(Lionel Tardy)는 문화커뮤니케이션 부에서 제안한 법안은 다수 하원의원의 공감을 얻는 데 실패했으며 이 법안에 반대하는 이들 사이에서 갈등이 고조되었다고 말했다². 한편 프랑스 인터넷 신문인 <뤼 89(Rue 89)>는 541명의 하원의원이 투표에 불참한 것은 현재 프랑스 의회의 무력함을 보여주는 사례라고 지적했다.

투표 다음 날 소비자연합(UFC Que Choisir)의 대표인 알랭 바조(Alain Bazot)는 투표 당일에 대다수가 회의실에 없었다는 것은 그들이 이 법안에 반대한다는 의사를 표명한 것이라고 지적했다.³ 한편 장 프랑수아 코페(Jean François Copé)는 4월 22일 파리의 하원의원들에게 자신들은 점점 어리석은 하원이 되어간다고 다수의 하원의

² 프랑수아 크루그 · 줄리앙 마틴(2009.4.9), '국민의회는 하도피를 버렸다. 정부는 다시 투표하라' <웹진 예코 89>.

³ 랭 바조(2009.4), '소비자들이 안다면', <http://www.alain-bazot.fr>

원은 당의 견해를 따라야 했다고 말했다. 그는 또 규제하지 않는 한 자유는 정글의 법이 되어버리는 시장의 법칙처럼 인터넷도 마찬가지라고 지적했다.

2009년 4월 29일, 법안은 다시 국민의회에 제출되었고 논쟁은 계속되었다. 5월 12일 국민의회에서 이 법안은 찬성 296표, 반대 233표로 통과되었다. 다음 날인 13일 상원에서도 찬성 189표, 반대 14표로 가결되었다. 하도피법을 반대하는 사회당 의원 측은 이 법의 적합성 여부에 대해 헌법 재판소에 제소했다. 6월 10일 헌법 재판소의 판결에서 하도피법의 일부 조항이 검열되었다. 불법복제 네티즌의 인터넷 접속 끊기는 행정권을 통해서가 아니라 법원 판결에 의해서만 집행될 수 있다고 판결한 것이다. 반면 불법 네티즌에 대한 경고 메시지 발송은 유효하다고 판결했다



하도피법을 둘러싼 이견들

2007년 5월 27일 올리비엔의 보고서가 발표된 이래 이 법안을 두고 투표와 분석, 토론회와 서명, 시위 등이 이어지는 등 다양한 주장이 쏟아졌다.

CNIL

정보 자유를 위한 국가위원회(Commission Nationale de L'informatique et des Libertés, 이하 CNIL)는 하도피 법안에 반대한다는 뜻을 분명히 했다. 이 법안이 사생활 침해(IP주소 추적, 인터넷 끊기)와 저작권 보호 존중(저작권 소유자 보호에서 비례균형)의 문제를 야기할 수 있기 때문이다. CNIL은 이 법이 저작권 보호와 사생활 보호 사이에서 적절한 균형을 이루지 못한다고 보는 것이다.⁴

⁴ CNIL의 강한 비판(2008), Ecrans, November 3, 2008, from <http://www.ecrans.fr>

유럽 의회

유럽연합에서는 통신 교류와 관련해 유럽연합 회원국의 일괄적인 방향을 위해 ‘파케 텔레콤(Paquet Telecoms)’이라는 법안을 유럽 의회에 2008년 7월 제출했다. 이 법은 하도피법의 유럽 버전으로 인터넷상 저작물 불법 다운로드에 관한 단계별 처벌을 정해놓았다. 그러나 이 법안은 개인의 자유를 침해한다는 비판을 받았고, 결국 그해 9월, 이 법안의 첫 심의에서 유럽 의회의 88%가 법의 판단 없이 개인의 자유와 권리 제한을 강요할 수 없다는 수정안인 138(L'amendement 138)안에 동의했다.

그 뒤 2009년 5월 6일, 유럽 의회에서 파케 텔레콤을 놓고 최종 투표를 실시했다. 유럽 의회 하원의원들은 귀 보노(Guy Bono) 등 3명의 의원이 제출한 수정안인 138안에 찬성 407표, 반대 57표를 던졌다. 이로써 하도피법의 유럽 버전은 통과하지 못했다. 유럽 의회 하원은 법의 명령 없이 네티즌의 인터넷 접속을 끊는 것은 불가능하다는 견해를 다시 한번 밝힌 셈이다.

하도피법 반대 인터넷 서명

월간지 <SVM>의 주도로 인터넷에서 하도피법을 반대하는 서명운동이 시작되었다. 예술가와 유럽 의회 하원, 프랑스 의회 등 수천 명의 사람이 서명운동에 동참했다. 프랑수도서관협회, 프랑스어권 내 프리 소프트웨어 사용자 협회(Association Franco phone des Utilisateurs de Logiciels Libres, 이하 Aful)와 프랑스어권 내 프리 소프트웨어 보호와 진흥을 위한 협회(Association Promouvoir et Défendre le Logiciel Libre, 이하 April)도 서명에 참여했다.

서명에 동참한 프랑스 의회와 유럽 의회의 몇몇 의원은 이 법안이 공권력과 네티즌 사이의 균비경쟁과 같다고 주장했다.

또 합법적인 공유사이트에 부착될 하도피 라벨은 합법적 공유사이트와 그외 다른 사이트 간의 왜곡된 경쟁을 불러일으킨다고 비난했다.

한편 디지털 분야의 시민협동체(La Quadrature du Net)는 2009년 2월 9일 이 법

안에 반대하며 문제점을 지적한 보고서를 작성하고 이 법안의 문제점에 대해 하원의원들과 공감대를 마련하려 시도했다. 또 ‘Black Out du Net’을 조직해 그들의 사이트, 블로그 등을 검은색으로 장식하여 하도피 법 반대를 주장했다.

문화예술계의 하도피법 지지와 반대

문화커뮤니케이션부에 따르면 하도피법은 국민의회 첫 심의 당시에는 많은 예술가가 이 법에 찬성했다고 발표했다. 그리고 곧 하도피법안에 찬성하는 52명의 예술가 명단을 언론에 공개했다. 그러나 명단에 오른 예술가들 가운데 자신은 법안을 지지한 적이 없다고 주장하는 예술가들이 나왔다. 명단에 오른 커트 킬러(Cut Killer)는 불법 다운로드에는 반대하지만 하도피법 정신에도 역시 반대한다고 지적했다.

음악 편집자와 작곡가, 작사가들의 저작권 보호를 위한 협회(Société des Auteurs, Compositeurs et Editeurs de Musique, 이하 SACEM)에 따르면 1만여 명의 작가, 작곡가, 편집자, 예술가, 프로듀서, 감독과 배우 등 예술가들이 하도피법에 찬성하는 서명에 참여했다고 발표했다. 그러나 이 법에 반대하는 협회들은 서명에 참여한 이들이 SACEM을 포함해 작가나 음반회사, 저작권 소유자 가운데 예술가가 아닌 사람이라고 주장했다. 그리고 서명자 명단에서 참여하지 않은 이들의 이름이 거론되었다고 지적했다. 또 인터넷을 통해 합법적인 다운로드 서비스를 제공하지 않는 문화예술가들이 서명에 참여한 것이 타당한지에 대해서도 문제를 제기했다.

서명에 참여한 예술가들 중 몇몇은 이 법안에 반대 의사를 표명하기도 했다. 프랑스 록그룹 ‘인도신(Indocine)’의 리더인 니콜라 시르키스(Nicola Sirkis)는 이 법안과 관련해 어떠한 서명도 하지 않았으며 자신들의 견해는 변함이 없다고 밝혔다. 이에 대해 SACEM 측은 자신들은 정직한 방식으로 서명을 했고, 그를 대신해 서명한 적이 없다고 주장했다.

드라마 작곡가와 작가의 저작권 보호를 위한 단체(Société des Auteurs et Compositeurs Dramatiques, 이하 SACD)에서는 37명의 감독이 이 법안에 찬성한다고 서명했다고 발표했다.

한편 2009년 4월 7일 일간지 <리베라시옹>(Liberation)에서는 카트린 드뇌브(Catherine Fabienne Dorleac), 빅토리아 아브릴(Victoria Mérida Rojas) 등을 비롯한 배우, 감독, 프로듀서 등 영화인 13명이 이 법안에 반대한다고 표명하는 공개 서한인 '일반 관객들에게 호응을 받을 수 없는 법안에 대한 대한 공개서한(une Lettre Ouverte aux Spectateurs Citoyens Défavorable au Projet de Loi)'을 발표했다. 이 공개 서한은 '창작·공공·인터넷'이라는 제목으로 인터넷 시대 창작에 관한 토론회를 제안했다. 이 토론회는 영화와 재즈 뮤지션 등 예술가들과 디지털 분야 시민협동체가 함께 준비했다.

2009년 4월 25일 공상과학 관련 작가와 관련 인사들도 하도피법에 반대하는 공동서명을 했다. 그들은 '미래는 누가 통제하는가'라는 제목의 편지에서 하도피법은 트로이의 목마처럼 인터넷을 통제하고자 하며, 결국 프랑스의 표현의 자유를 위협할 것이라며 우려를 나타냈다.

하도피법에 반대하는 네티즌들

2009년 4월 프랑스 여론조사기관 이포프(Institut Français d'Opinion Publique et D'études de Marché, 이하 IFOP)의 설문조사에 따르면 60%의 네티즌이 이 법안에 반대하고 있다. 이 설문조사에 응한 네티즌 가운데 24%는 다운로드를 자주 또는 가끔 하는 이들이다. 또 정치적인 입장과 관련해 다수는 정치적 이견을 떠나서 이 법안이 불필요하다는 견해를 피력했다. 그 가운데 61%는 정부여당을 지지하는 이들이다.

법안에 반대하는 통신사와 인터넷서비스 회사

통신사와 인터넷 관련 회사들은 이 법안에 반대한다. 2009년 4월 22일 유럽 텔레커뮤니케이션 네트워크 오퍼레이터 협회(European Telecommunications Network Operators' Association, 이하 ETNO)는 유럽 의회가 인터넷 서비스를 제공하는 회사들이 법적인 판결 없이 소비자의 인터넷 사용을 금지할 수 없도록 규정한 일은 축하할 일이라고 밝혔다.



하도피법 조항의 쟁점 사안

IP 주소를 통한 개인 신상 확인

소비자연합에 따르면 IP 주소 횡령은 간단하기 때문에 IP주소가 사용자 신원 확인 증거가 되기에는 불충분하다고 지적했다.

2008년 3월 13일 이탈리아 정보 보호를 위한 기관은 기업들이 'Peer to Peer' 트래픽을 통해 합법적으로 네티즌 개인 정보를 추적할 수 없으며 이것은 유럽연합의 개인 정보 보호 정책 방향과 일치하는 것이라고 발표했다.

인터넷 접속 금지

하도피법은 인터넷 접속 금지 조치를 포함한다. 그런데 인터넷 접속은 가정에서 불법 다운로드와 상관없이 통신과 정보 찾기, 실용적인 목적, 일과 공부 등을 위해서도 활용된다. 그런 점에서 인터넷 접속을 끊는 것은 문제점을 낳을 수밖에 없다. 그래서 수정된 법안에서는 텔레비전과 전화 서비스는 예외로 두고 있다. CNIL은 특별한 경우 다운로드를 허용하는 내용을 담은 예외 조항 운영을 요구했다.

2009년 3월 26일 유럽 의회에서는 그리스 사회당 의원인 스타브로스 람브리니디스(Stavros Lambrinidis)가 작성한 '인터넷상의 기초적인 자유와 안전 강화(Renforcement de la Sécurité et des Libertés Fondamentales Sur Internet)' 안을 찬성 481표, 반대 25표로 가결했다. 다수의 유럽 의회 상원의원들은 인터넷 접속과 관련한 개인적인 처벌을 모두 반대한다고 발표했다. 어떠한 접속도 개인회사나 정부를 통해 금지되어서는 안 된다는 것이다.⁵

인터넷 검열

하도피법에 반대하는 이들은 하도피법이 프랑스에서 인터넷을 통제하는 계기가 될

⁵ 유럽 의회 하원의원들은 인터넷 접속에 대한 개인적인 처벌에 반대(2009.3.26). <AFP>.

것이라고 비난했다. 반면 정부 주도로 탄생한 사이트 ‘나는 예술가를 좋아해(J'aime Les Artistes)’에 따르면 네트워크에 대한 일반적인 검열은 재고하지 않는다고 한다. 법 조항에 포함되었던 단어 ‘검열(filtrage)’은 상원의 심의 과정에서 삭제됐다. 단 큰 소송은 법정에서 검열을 요구할 수 있다는 점을 덧붙였다. 그러나 ‘비즈니스 소프트웨어 알리앙스(Business Software Alliance, 이하 BSA)⁶에서는 이 결정에 우려를 나타냈다. 인터넷 서비스 회사인 프리(Free)는 이 결정이 마치 우체국에 모든 편지를 열람할 수 있도록 요구하는 것과 같으며 가입자를 검열하는 것을 거절했다. 또 검열과 관련해서 주간지인 <르몽드 디플로마티>(Le Monde Diplomatique)는 “하도피법은 인터넷상에서 검열을 준비하는 것이다. 불법복제를 감시하기 위해 하도피법은 통신상에서 인터넷 이용자들, 처리 과정, 서비스의 기본 정보 등을 열람할 수 있다. 이것은 결국 인터넷을 통제하는 방법이며, 네트워크의 폐쇄와 관련한 강력한 권한을 부여한 것이다”라고 주장했다.⁷

라벨 부여

법안은 합법적인 상업 사이트들이 인터넷 검색 방식에서 상위에 배치되도록 규정하고 있다. 또 비상업적이면서 합법적인 사이트에도 하도피 라벨을 부여한다. 라벨을 부여받은 사이트는 인터넷 쇼핑과 서비스 협회(Association Pour le Commerce et les Services en Ligne), 인터넷의 편집 그룹(Groupement des Editeurs de Services en Ligne), 인터넷 통신서비스 협회(Association Service Internet Communautaires)를 통해 비경쟁 사이트로서 다양한 혜택을 누리게 된다. 이는 라벨을 받은 사이트와 받지 않은 사이트 간의 왜곡된 경쟁을 불러일으킬 소지가 있다.

⁶ BSA는 불법복제를 막기 위해 마이크로소프트, 애플 등이 참여하는 컨소시엄을 운영하는 회사다.

⁷ 앙드레 긴데르, 하도피, 인터넷 감시와 처벌, 르몽드 디플로마티(www.monde-diplomatique.fr), 2009년 3월 12일.



하도피법안의 전망과 시사점

하도피법안은 얼마 전 프랑스 사회에서 민감한 사안으로 공론화되었다. 그 예로 프랑스 민영방송사인 TF 1에서 자사의 직원이 하도피법을 반대하는 이메일을 전송한 점을 문제 삼으며 직원을 해고하는 일이 발생했다. 직원이 여당의 하원의원에게 보낸 이메일이 돌고 돌아 사장에게까지 이른 것이 화근이었다. 이에 대해 크리스틴 알바넬 문화 커뮤니케이션부 장관이 유감을 표명하는 등 하도피법안을 두고 논쟁이 이어졌다.

하지만 프랑스 내의 하도피법안을 둘러싼 의견 대립은 법안이 의회에서 통과되면서 잠잠해졌다. 반면 이 법을 반대하는 유럽연합과 갈등을 빚을 소지는 남아 있다. 유럽 판 하도피법 반대를 이끌어온 귀 보노 하원의원이 프랑스의 헌법재판소가 하도피법안을 검열하지 않을 경우 유럽연합 재판소에 프랑스 정부의 규칙 위반을 제소할 의사가 있음을 밝혔기 때문이다.

그런데 6월 10일 헌법 재판소에서 불법복제 네티즌의 인터넷 접속 끊기는 행정권을 통해서가 아니라 법원 판결에 의해서만 집행될 수 있다고 판결을 내렸다. 이로써 하도피 법 개정은 불가피해졌다. 이 결정에 대해 크리스틴 알바넬은 재판소 결정에 대해 유감을 표현하면서도 가을부터 불법 복제자에게 경고메시지 보내기를 실시할 것이라고 밝혔다. 한편 헌법재판소의 이 결정은 불법복제에 대한 법적 처벌이 이뤄지면 서 이에 대한 억제력 향상도 기대된다는 평가도 나왔다.

하도피법은 웹상의 문화예술 작품의 저작권 보호와 불법복제 근절을 위해 발의되었다. 이를 효과적으로 시행하기 위해서 불법행위자를 추적하고, 경고한 뒤 이를 계속 어길 경우 법원의 판결 없이 인터넷을 끊을 수 있는 강력한 법이다. 그러나 문제는 이 과정에서 개인의 인권과 자유를 침해할 수 있다는 점이다.

불법복제 근절을 통한 저작권 보호 문제와 개인의 자유 존중이라는 인권 문제의 양 날이 맞부딪치면서 하도피법안은 찬성과 반대로 입장이 첨예하게 대립해 있다. 프랑스의 하도피법을 둘러싼 논란의 예는 인터넷 관련 법안에 대한 다각적인 고민이 필요함을 보여준다.

● 참고 문헌 ●

AFP(2009. 3). Piratage: Les Eurodéputés Contre les Privations Punitives D'accès à Internet from

<http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jTP4oocx737fTqnVWhYGd0M54EaA>

Alain Bazot(2009.4). Consommateur, si tu Savais ... from

<http://www.alain-bazot.fr/index.php/2009/04/>

Eco Rue 89(2009. 4). François Krug et Julien Martin L'Assemblée Rejette Hadopi, le Gouvernement Fait Revoter from

<http://eco.rue89.com/2009/04/09/lassemblee-rejette-hadopi-le-gouvernement-fait-revoter>

Ecrans(2008. 11). Les Critiques Très Dures de la Cnil from

<http://www.ecrans.fr/Hadopi-Les-critiques-tres-dures-de,5588.html>

Le Monde Diplomatie(2009. 3). Hadopi: Surveiller et Punir Internet.

<http://www.monde-diplomatique.fr/carnet/2009-03-12-Hadopi>

L'express(2008. 6). La Loi Hadopi, Qu'est-ce Que C'est? from

http://www.lexpress.fr/actualite/media-people/media/la-loi-hadopi-qu-est-ce-que-c-est_512898.html

Libération(2009. 5). Le Parlement Européen Torpille Le Projet de Loi Hadopi. from

<http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2009/05/le-parlement-europ%C3%A9en-torpille-le-projet-de-loi-hadopi.html>

Mediapart(2008. 10). Philippe Aigrain. Article Internet et Création, des Dogmes au Possibles. from

<http://www.mediapart.fr/club/edition/les-invites-de-mediapart/article/281008/internet-et-creation-des-dogmes-aux-possibles>

Rue 89(2009.4). Rejet de la loi Hadopi: Où Étaient Les 541 Députés Absents? from

<http://www.rue89.com/2009/04/11/rejet-de-la-loi-hadopi-ou-etaient-les-541-deputes-absents>

Reuters(2009 06). La loi Hadopi censurée par le Conseil constitutionnel

<http://fr.news.yahoo.com/4/20090610/tts-france-constitution-internet-urgent-ca02f96.html>

Wikipédia, Loi Hadopi from

http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_Hadopi



버라이즌 vs FCC, 기존 가입자 유치를 위한 영업행위에 대한 논의

이재준

@ 기존 가입자 유치를 위한 통신 사업자의 부적절한 영업행위에 대한 미연방 항소심 법원의 최근 판례 개요

미국 연방 항소심 법원(United States Court of Appeals, the District of Columbia Circuit)은 2009년 2월 10일, 1년여에 걸친 법정 공방 끝에 기존 가입자를 계속 유치하기 위한 통신 사업자 (해당 판례에서는 버라이즌 캘리포니아)의 영업행위가 부적절하다고 판단한 미국 연방통신위원회(FCC)의 2008년 6월 결정이 옳다는 판결을 내렸다.

버라이즌 캘리포니아는 기존 자사의 가입자가 케이블 사업자 등 타사가 제공하는 인터넷전화 (VoIP) 등의 신규 통신서비스로 가입 전환을 신청할 때, 요금을 인하하고 보너스쿠폰을 제공하는 등 가입자 이탈을 최소화하기 위한 적극적 영업행위에 나섰다. 특

히, 컴캐스트(Comcast), 타임워너 케이블(Time Warner Cable), 브라이트 하우스 네트워크(Bright House Networks) 등 가입자가 가입 전환을 원하는 케이블 사업자가 버라이즌 캘리포니아에 가입자의 번호이동 등을 신청하게 되고, 이와 같은 여타 사업자가 접수한 정보를 이용한 버라이즌 캘리포니아의 영업행위는 FCC로 하여금 통신법에 부합하지 않는 부적절한 영업행위라는 결정을 내리게끔 했다. 버라이즌 캘리포니아는 이에 항소를 제기했으며, 미국 연방 항소심 법원은 FCC의 결정을 재확인하고, 버라이즌 캘리포니아의 항소를 기각했다.

이 사건의 발단은 2008년 2월 상기 3개 케이블 사업자가 FCC에 민원을 제기하고, 버라이즌 캘리포니아의 기존 가입자 유치를 위한 영업행위(retention marketing)의 시정을 요구하면서 시작되었다. 즉, 기존 가입자의 번호이동 요청에 따라 여타 사업자가 접수하는 과정에서 버라이즌 캘리포니아가 해당 정보를 이용하여, 기존 가입자의 사업자 변경을 최소화하기 위한 다양한 인센티브를 기존 가입자에게 제공하려 했다. 이 같은 일련의 행위들은 케이블 사업자의 주장에 따르면 통신법상 타 사업자의 고유 가입자 정보를 무단 이용하여 자사의 영업활동에 이용하는 것을 금지하는 조항에 저촉된다. FCC는 2008년 6월 케이블 사업자의 주장에 손을 들어주었다.

이에 버라이즌 캘리포니아는 미국 연방 항소심 법원에 항소했다. 2009년 2월 10일 발표된 항소심 결정에 따르면, 물론 버라이즌 캘리포니아는 기존 가입자 정보를 확보하고 있으며 이에 대한 적법적인 접근이 가능하다. 하지만 해당 항소심의 주요 쟁점은 버라이즌 캘리포니아의 부적절한 영업행위가 고려된 시점이며, 경쟁 사업자가 버라이즌 캘리포니아의 기존 가입자를 유치하여 번호이동 요청을 하면서 버라이즌 캘리포니아가 획득한 가입자 정보는 경쟁 사업자의 고유 정보이며, 이는 타 사업자인 버라이즌 캘리포니아가 아무리 자사의 기존 가입자 정보라 하더라도 자사의 영업활동에 이용할 수 없다는 것이다.

미디어미래연구소 객원연구위원 (캘리포니아 주립대학교 교수)

USA

USA

@ 판례의 내용과 쟁점

본 사건의 시작점은 VoIP 등 신규 통신서비스를 제공하기 시작한 케이블 사업자 3개사(Comcast, Time Warner Cable, Bright House Networks)가 버라이즌 캘리포니아의 기존 가입자 유지를 위한 부적절한 영업행위를 막아달라는 민원을 2008년 2월 FCC에 제기하면서 시작된다. 버라이즌 캘리포니아의 기존 가입자가 케이블 사업자의 VoIP전화 서비스로 가입 전환을 하기 위해서 번호이동 요청을 접수할 때, 버라이즌 캘리포니아는 이 정보를 이용하여 기존 가입자에게 요금인하 혜택과 경품 등을 제공하고, 가입자의 이전을 최소화하기 위한 영업활동을 전개했다. 시점상으로 신규 통신서비스 가입자 확보를 위해서 공격적인 영업활동을 계속해온 케이블 사업자에게 기존 가입자가 서비스 전환을 요청하면서 버라이즌 캘리포니아에 번호이동을 요청할 때, 이를 이용한 버라이즌 캘리포니아의 다양한 요금 할인과 경품을 제공하는 영업행위는 타 사업자의 신규서비스 제공 확대와 공정경쟁 확보를 저해하는 부적절한 영업행위라는 것이 케이블 사업자의 주장이었다.

버라이즌 캘리포니아는 이용자의 선택권을 제한하는 케이블 사업자의 주장은 설득력이 없으며 자사의 영업행위는 합법적인 가입자 유치 행위라는 주장이지만, FCC는 이 같은 버라이즌 캘리포니아의 부적절한 영업행위를 통신법상에서 금하는 가입자 정보 비밀 유지 조항(통신법 222조 (b)항¹)의 일례로 규정하고 케이블 사업자의 주장을 받아들여, 2008년 6월 FCC위원 중 4:1의 다수결 표결을 거쳐 버라이즌 캘리포니아로 하여금 즉각 해당 영업행위를 중단하라는 결정을 내렸다.

물론 FCC내에서도 특히, 통신 사업자의 의견에 우호적인 의견을 제시하는 것으로 알려졌던 2008년 6월 당시 FCC 위원장이었던 공화당 소속 케빈 마틴(Kevin

Martin)은 기존 가입자 유지를 위한 영업행위는 지극히 정당한 기업활동이며, 특히 이 같은 가입자 유지를 위해서 행하는 요금인하 등의 유인책은 궁극적으로 가입자의 선택권을 확대할 수 있으며, 민원을 제기한 케이블 사업자들도 유사한 가입자 유지를 위한 영업행위가 일반화된 상황에서 유독 통신 사업자에게만 상기 영업활동을 부적절하다고 규정하는 데 동의할 수 없다는 소수 의견을 내기도 했다.

하지만 민주당 소속 FCC위원 마이클 콕스(Michael Capps)의 지적대로, 만약에 버라이즌 캘리포니아가 케이블 사업자에게서 번호이동 등 전환 완료 이전이나 완료 후에 가입자들을 재유치하기 위한 영업행위를 펼쳤다면 문제가 없다. 하지만 자사에서 타 사업자로 번호이동이 진행되는 단계에서 해당 가입자들에게 요금인하와 경품 제공 등을 미끼로 타 사업자로의 번호이동을 지연시키거나 해당 정보를 이용한 영업행위는 버라이즌 캘리포니아가 자의로 획득한 정보가 아니라 바로 경쟁 사업자인 케이블 사업자의 번호이동 요청으로 취득한 정보이다. 따라서 버라이즌 캘리포니아는 해당 정보를 번호이동을 완료하기 위한 절차에만 활용해야지 자사가 제공하는 서비스의 요금인하와 기타 가입자 유지나 전환을 유인하기 위한 영업행위에 이용하는 것은 부적절하다는 주장이다.

더 나아가서 이 같은 버라이즌 캘리포니아의 부적절한 영업행위는 복수의 사업자가 공정하게 경쟁할 수 있는 여건 조성을 고의적으로 지연시킨다는 주장이다. 즉 가입자가 타 사업자로 전환하면서 번호이동 요청이 버라이즌 캘리포니아에 접수됨과 동시에 일정 기간 내에 버라이즌 캘리포니아는 번호이동 절차를 완료하여, 타 사업자에 신규로 가입한 이용자들이 통신서비스를 원활하게 이용할 수 있도록 통신법은 규정하고 있다. 하지만 버라이즌 캘리포니아는 해당 가입자에게 다양한 요금인하 혜택과 경품 제공 등 유인책을 동원하여 가입자의 전환을 최소화하려 노력한다. 덧붙여서 이 같은 영업 행위를 개시하면서 버라이즌 캘리포니아는 경쟁 사업자에게 해당 번호이동 요청 가입자가 아직 결정을 내리지 못하는 상황이라고 고지(jeopardy notice)함으로써 번호이동 절차와 타 사업자의 신규서비스 제공 시점을 최대한 지연시키는 셈이다.

¹ 미국 통신법 222조 (b)항 Confidentiality of Carrier Information.

A telecommunications carrier that receives or obtains proprietary information from another carrier for purposes of providing any telecommunications service shall use such information only for such purpose, and shall not use such information for its own marketing efforts.

버라이즌 캘리포니아는 2008년 6월 FCC의 결정 이후, 미 연방 항소심 법원에 항소를 제기했다. 2009년 2월 컬럼비아 특별구(District of Columbia) 항소심 법원은 FCC의 결정을 만장일치로 재차 확인하며, 버라이즌 캘리포니아의 부적절한 영업행위는 중지되어야 한다고 판결했다.

항소심 법원은 가입자가 저렴한 요금을 선택할 수 있는 기회를 제공해야 한다는 버라이즌 캘리포니아의 주장은 일리가 없으며, 버라이즌 캘리포니아가 번호이동의 기술적인 과정상 획득한 가입자 정보를 부적절하게 자사의 영업행위에 이용했다는 FCC의 통신법 해석에 일리가 있음을 재차 확인했다. 즉 가입자가 타사로 가입 전환을 할 경우, 가입자가 가입했던 기존 사업자는 번호이동 과정상 중립적인 태도를 견지해야 한다는 통신법의 취지를 반영했다고 본 것이다.

@ 주요 쟁점사항

이 판례는 FCC가 2008년 6월 내린 결정에 대한 미국 연방 항소심 법원의 결정으로, 케이블 사업자의 인터넷전화 등 통신서비스를 제공하면서 기존 통신 사업자와의 경쟁관계에서 야기될 수 있는 가입자 고유 정보의 부적절한 이용(통신법 222조 (b)항)을 다루고 있다. 특히, 신규 케이블 사업자가 신규 가입자를 유치한 후, 가입 전환과 번호이동 절차를 밟기 위해서 가입자 고유 정보를 기존 통신사업자에게 전달하면서 기존 통신사업자(이 판례에서는 버라이즌 캘리포니아)의 부적절한 영업행위에 대한 법적인 해석이 내려진 점에서 중요하다고 볼 수 있다.

요금경쟁 등으로 기존 통신사업자의 가입자가 타 경쟁 통신사업자로 가입 전환을 할 경우, 가입자는 번호이동 등을 요청할 수 있다. 이에 따라 타 경쟁 통신사업자는 기존 통신 사업자에게 번호이동을 위한 기술적인 작업(Local Service Request, 이하 LSR) 등을 요청하게 된다. LSR로 기존 통신 사업자는 자사 가입자의 타 경쟁 통신 사업자로의 가입 전환을 인지하게 되는 셈이다. 이 같은 일련의 절차는 기존 통신 사

업자가 자사 가입자의 가입 전환을 최소화하기 위한 다양한 유인책을 마련하게 해준 셈이다.

해당 판례에서처럼 기존 시내전화 사업자인 버라이즌 캘리포니아는 VoIP 등을 제공하는 케이블 사업자 등 신규 경쟁 사업자들과 경쟁하면서 기존 가입자의 신규 경쟁 사업자로의 가입 전환에 직면하게 된다. 여기서 버라이즌 캘리포니아는 신규 경쟁 사업자가 요청한 LSR 작업 과정에서 인지하게 된, 가입 전환을 신청한 자사의 가입자에게 다양한 유인책과 할인 등 영업행위를 통해서 버라이즌 캘리포니아를 유지하도록 노력했다.

여기서 주목할 사항은 버라이즌 캘리포니아의 영업행위 시점인데, 이 판례에서는 신규 경쟁 사업자로 이동하는 LSR 작업이 완료되기 이전에 타사의 고유 가입자 정보를 이용하여 부적절한 영업행위를 했기 때문에 통신서비스 가입자의 자유로운 번호이동과 경쟁 도모를 위한 통신법의 취지에 어긋나는 부적절한 영업행위라고 규정했다. 따라서 이 판례는 LSR작업이 완료된 이후, 버라이즌 캘리포니아가 가입자를 재유치하기 위해 펼치는 다양한 영업행위는 고려사항이 아님을 분명히 했다.

앞서 언급한 대로 브라이트 하우스 네트워크, 캠퍼스트, 타임워너 케이블 이들 3개 케이블 사업자는 버라이즌 캘리포니아의 가입자 이탈 방지를 위한 영업행위는 타 사업자의 고유 정보를 이용한 영업행위를 금하는 통신법 222조 (b)항에 위배되는 점을 들어 FCC에 민원을 제기했다. 그리고 FCC는 케이블 사업자들의 주장을 받아들여서 2008년 6월 버라이즌 캘리포니아에 부적절한 영업행위를 즉각 중지하라는 명령을 내렸다 (자세한 내용은 Bright House Networks, LLC v. 버라이즌 캘리포니아 Inc., FCC File No. EB-08-MD-002, Released June 23, 2008 참조).

버라이즌 캘리포니아는 FCC의 명령에 불복해 항소심 법원에 이의를 제기했다. 버라이즌 캘리포니아는 FCC가 통신서비스는 LSR을 신청하는 사업자(이 사건에서는 케이블 사업자에 해당)에게만 제공하고, LSR을 접수하는 사업자(이 사건에서는 버라이즌 캘리포니아)는 해당되지 않는다고 통신법 222조 (b)항을 부적절하게 해석했다는 주장이다. 하지만 항소심 법원에서는 버라이즌 캘리포니아의 주장에는 일리가 없

으며, FCC의 통신법 222조 (b)항의 해석은 적절했다는 결론을 내렸다.

또 이 판례는 통신법 222조 (b)항의 고유한 사업자 정보 비밀유지에 따라 FCC가 내린 결정이 합당하며, 신규 경쟁사업자가 기존 사업자의 가입자를 유치함과 동시에 번호이동을 위해서 기존 사업자에게 가입 전환을 신청한 가입자 정보는 비록 기존 사업자가 가입자의 이름과 전화번호 등 개인 신상정보를 이미 보유하고 있기는 하지만, 신규 경쟁 사업자가 가입자 유치에 성공하고, 이로써 생성된 정보이므로 이는 신규 경쟁 사업자의 고유 정보이며, 이를 기존 사업자는 자사의 영업행위 등을 위해서 부적절하게 사용하여서는 안 된다는 점을 명확히 밝힌 셈이다.

@ 통신법 222조 (b)항 사업자 정보 비밀 유지 (Confidentiality of Carrier Information)에 대한 쟁점

이 판례에서는 통신법 222조 (b)항에 대한 원고와 피고 양쪽의 상이한 해석과 관련해서, 특히 고유 사업자 정보의 적용 범위가 정보를 접수한 사업자(receiving carrier)의 통신서비스 제공에 필요한 정보인지(버라이즌 캘리포니아의 주장), 아니면 정보를 신청한 사업자(submitting carrier)의 통신서비스 제공에 필요한 정보인지(FCC의 주장)에 있다.

통신법상에서 번호이동과 관련한 정보를 전달받은 사업자의 역할이 명시되지 않은 상황에서 상기 통신법 222조 (b)항에 대한 상이한 해석은 판례에 중요한 부분으로 작용했다. 즉 FCC와 항소심법원은 번호이동을 위해서 LSR을 버라이즌 캘리포니아에 접수한 사업자 정보는 신청한 사업자에게 통신서비스를 제공하기 위한 것으로 통신법을 해석한 셈이다.

또, 원고인 버라이즌 캘리포니아는 FCC가 통신법 적용상 자의적인 유권해석을 내렸다는 문제점을 지적했는데, 해당 판례에서는 셰브론 프레임워크(Chevron Frame

work)라 일컫는 행정법 절차에 대한 판례²처럼, FCC가 통신법상의 명확한 조항에 위법되지 않은 범위 내에서 합당한 유권해석을 내릴 수 있다고 판단했다. 즉 이 판례는 FCC가 자의적으로 통신법 222조 (b)항을 해석한 것이 아니며, 비록 버라이즌 캘리포니아가 주장하는 대로 통신법 222조 (b)항은 정보를 접수한 사업자가 통신서비스를 제공할 때로 한정되는 것으로 보이지만, 통신법상에 명확하게 통신서비스를 제공하는 주체 사업자에 대해 명기하지 않은 상태에서 FCC가 해석한 대로 문맥상으로 신청한 사업자가 통신서비스를 제공할 때도 적용할 수 있음을 분명히 밝혔다.

이 판례에서는 가입자의 동의 없이 통신 사업자가 무단으로 이용 서비스(주로 장거리전화서비스)를 변경하거나 변경을 신청하는 행위(slamming)에 FCC가 상기 통신법 조항을 적용한 전례도 참고했다. 이 같은 무단 행위는 이용자의 의사와는 무관하게 자사의 서비스를 이용하겠다는 정보를 기존 사업자에게 전달하게 되며, 여기에서도 FCC의 통신법 조항 해석은 해당 판례의 경우와 마찬가지로 정보는 신청한 사업자의 통신서비스를 제공하기 위해서 이용자를 잃게 되는 기존 사업자가 이용한다는 주장이었다.

이 같은 전례에 대해서 버라이즌 캘리포니아는 통신법 조항 적용 범위가 시내전화사업자의 교환접속서비스(Exchange Access Service)에 한정되는 것이라고 주장하지만, 이 판례가 이 같은 통신법 조항 적용의 전례에 주목하는 것은 버라이즌 캘리포니아가 주장한 대로 통신법 222조 (b)항에 명기된 통신서비스는 번호이동을 위해서 사업자 정보를 신청한 사업자의 서비스임을 재확인한 점이다.

버라이즌 캘리포니아의 주장은 이 판례의 상대측인 케이블 사업자는 VoIP서비스 등 신규 서비스를 자체 설비만을 이용하여 제공하는 사업자로, 통신법은 버라이즌 캘리포니아에서 도매가격(wholesale basis)으로 통신서비스를 구입하여 자사의 가입자에게 재판매하는 사업자이거나, 버라이즌 캘리포니아에게서 번들되지 않은 네트워

² 미국의 유명한 종합화학기업인 셰브론 (Chevron)사와 환경보호단체(National Resources Defense Council, 이하 NRDC) 간의 판례: Chevron USA Inc. v. NRDC, 467 US, 837, 842-44 (1984).

크 요소(unbundled network elements)들을 임대하여 통신서비스를 제공하는 사업자들에게 적용되는 것이지, 케이블 사업자와 같이 자체 설비를 이용하여 통신서비스를 제공하고 단순히 버라이즌 캘리포니아에 LSR을 신청하는 사업자에게는 적용되지 않는다는 주장이다. 하지만 이 판례는 FCC의 주장대로 1996년 통신법은 자체 설비를 바탕으로 경쟁을 도모하는 것이 기본적인 정책목표이며, 버라이즌 캘리포니아의 주장은 근거 없다고 반박했다.

@ FCC의 통신법 유권해석과 미국 헌법 제1차 수정조항 위배를 둘러싼 쟁점

버라이즌 캘리포니아는 FCC의 유권해석이 미국 헌법 제1차 수정조항(First Amendment)에 위배될 수 있으며, 따라서 이 판례에서 적용된 세브론 프레임워크를 제한적으로 봐야 한다는 주장이다.

FCC의 유권해석상의 문제도 있고, 버라이즌 캘리포니아의 주장대로 가입자 유치를 위한 영업행위가 향후 5년간 가입자에게 7천500~7천900만 달러 상당의 혜택이 돌아갈 수 있지만, 통신법 222조 (b)항 적용은 경쟁 도모를 저해하는 사업자의 부적절한 영업행위를 근절하는 데 궁극적인 목적을 둔다.

FCC의 주요 관심사는 번호이동 과정에서 이용자를 빼앗기는 기존 사업자의 중립적인 위치를 확고히 해서 경쟁을 도모하는 것이고, 이를 위해서 LSR을 접수한 버라이즌 캘리포니아는 신속하고 효율적으로 번호이동 과정을 완료해야 한다. 비록 버라이즌 캘리포니아의 부적절한 영업행위를 위해서 번호이동 과정을 지연시키는 직접적인 사례가 발견되지는 않았지만, 부적절한 영업행위와 번호이동 등 LSR절차상의 혼란을 빚어 불필요한 기술적인 결함이 발생할 소지가 있다.

이에 FCC는 여타 경쟁 사업자의 성공적인 영업행위로 가입 전환이 발생하고, 이 결과로 버라이즌 캘리포니아에 번호이동 절차가 접수되었을 때, 자사의 영업행위보다

우선적으로 타 사업자의 LSR 절차를 처리해야 한다고 주장했다. 이는 기존 사업자(이 판례에서는 버라이즌 캘리포니아)의 LSR절차 처리 등과 같이 기술적인 협조가 이루어져야 가입자의 여타 경쟁사업자(이 판례에서는 케이블 사업자들)로 전환이 가능한 상황에서 통신서비스 시장의 경쟁을 도모하기 위해서 기존 사업자의 부적절한 영업행위는 엄격히 규제해야 한다는 주장이다. FCC의 이 같은 주장은 이 판례에서도 적용되었으며, 버라이즌 캘리포니아가 주장하는 미국 헌법 제1차 수정조항 위배 사항은 이유가 없다고 판결했다.

@ 통신법상 적용될 수 있는 통신 사업자 적용을 둘러싼 쟁점

버라이즌 캘리포니아는 이 판례의 상대 케이블 사업자 중 컴캐스트와 브라이트 하우스 두 협력사는 모든 가입자에게 동등하게 서비스를 제공할 수 있는 기간통신사업자(common carriers)로 구분될 수 없으며, 따라서 통신법상 통신 사업자(telecommunications carriers)에 해당하지 않는다고 주장했다. 다만 타임워너의 협력사인 스프린스는 통신법상 통신 사업자로 인정했다. 버라이즌 캘리포니아는 통신법상 통신 사업자를 설비 보유 유무와 상관없이 직접적으로 다수의 이용자 계층에게 유료의 통신서비스를 제공하는 사업자로 정의했다. FCC는 3가지 증거를 들어 버라이즌 캘리포니아의 주장이 일리가 없다고 판단했다.

우선 첫째, 케이블 사업자의 협력사들은 기간통신 사업자로서 모든 가입자에게 동등한 서비스를 제공하는 책임을 질 것을 스스로 확인했으며, 둘째, 케이블 사업자의 협력사들은 버라이즌 캘리포니아와 통신 사업자 간 상호접속협정을 체결함으로써 통신 사업자로서의 지위를 이미 인정받은 셈이고, 마지막으로 케이블 사업자의 협력사들은 개별 주정부의 허가를 취득함으로써 통신 사업자로서의 의사를 공표를 한 셈이다. 이 판례에서도 비록 상기 개별 사안들은 충분한 조건이 되지 않더라도 종합적으로 판단컨대, 컴캐스트와 브라이트 하우스 두 협력사들은 통신법상 통신 사업자로

적용하는 데 문제가 없다는 FCC의 결정은 충분히 일리가 있음을 항소심 재판에서도 인정한 셈이다.

@ 시사점

이 판례는 다수의 사업자가 신규 통신서비스를 제공하는 경쟁 상황에서 야기될 수 있는 이용자들의 사업자 간 가입 전환이나 번호이동 시 획득하는 가입자 정보와 관련해 이용자가 가입했던 기존 사업자가 부적절하게 해당 정보를 자사의 영업행위에 이용하는 것을 금하는 내용을 담고 있다. 우리나라에서는 전기통신사업법 제36조 3(금지행위)과 제34조 4(정보의 제공) 및 제34조5(정보 유용 금지)에서 관련 내용을 상세히 다루고 있다.

제36조의3(금지행위)

- 1 전기통신 사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 '금지 행위'라 한다)를 하거나 다른 전기통신 사업자나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다. (개정 1999.5.24, 2001.1.8, 2002.12.26, 2006.3.24, 2007.5.11).
- 2 전기통신 설비의 제공·공동 활용·공동 이용·상호접속 또는 공동 사용 등이나 정보의 제공 등에 의하여 알게 된 다른 전기통신 사업자의 정보 등을 자신의 영업 활동에 부당하게 유용하는 행위(본 조 신설 1996.12.30)

제34조의4(정보의 제공)

- 1 기간통신 사업자는 다른 전기통신 사업자로부터 전기통신 설비의 제공·상호접속이나 공동 사용 등이나 요금의 부과·징수 및 전기통신 번호 안내를 위하여 필요한 기술적 정보나 이용자의 인적 사항에 관한 정보의 제공을 요청받은 경우에는 협정을 체결

하여야 요청받은 정보를 제공할 수 있다. (개정 1997.8.28)

제34조의5(정보 유용 금지)

- 2 전기통신 사업자는 제34조의 4의 규정에 의하여 제공받은 정보를 제공받은 목적에 한하여 사용하여야 하며, 다른 용도에 부당하게 사용하거나 제3자에게 제공하여서는 아니 된다.

하지만 통신서비스를 제공하는 사업자의 주체가 다양해지고, 이에 따라 사업자 간 가입자 유치를 위한 영업행위가 날로 치열해지는 시점에 이 판례에서처럼 부적절한 영업행위나 정보 유용 사례는 사업자 간 공정경쟁과 이용자의 이익을 저해할 소지가 있다. 특히, 국내에서는 결합상품 제공 등 영업행위와 정보 유용의 행태와 범위가 매우 복잡하고 늘어날 우려가 있으므로 이에 대한 정기적인 점검과 대비가 필요하다고 하겠다.

● 참고 문헌 ●

Verizon California, Inc., ET AL, Petitioners vs. FCC, Respondents, Qwest Communications International Inc., ET AL., Intervenors, United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit (No.08-1234), February 10, 2009.
<http://pacer.cadc.uscourts.gov/common/opinions/200902/08-1234-1164087.pdf>



공중파와 케이블의 ‘수신료 도입’ 논쟁

김상현

공중파 대 케이블: 캐나다, 수신료 유료화 둘러싸고 첨예하게 대립

토끼 귀 모양의 안테나만 달면 볼 수 있는 공중파TV 채널을 지금까지 그랬던 것처럼 무료로 시청하게 해야 하는가, 아니면 그에 상응하는 시청료를 내는 게 옳은가에 대한 논쟁이 캐나다에서 방송시장 전체의 심각한 균열을 불러올 만큼 극한 대립으로 치달고 있다. 공중파 방송국들은 최근 몇 년 동안 어려워진 방송시장 환경과, 케이블방송과 위성방송들이 자신들의 서비스에 공중파 채널을 붙여 제공하는 이유를 들어 유료화 해야 한다고 주장한다.

한편 케이블TV와 위성방송 서비스업체들은 안테나만 달면 거저 볼 수 있는 채널에 비용을 지불하라고 요구하는 것은 어불성설이라며 펄쩍 뛰고 있다. 반면에 캐나다의 방송시장을 규제하는 캐나다 라디오-텔레비전 및 전기통신 위원회(Canadian Radio-television Telecommunications Commission, 이하 CRTC)는 지난 몇 년 동안 이 문제를 심의했지만 계속 유료화할 만한 근거가 부족하다고 결론 내렸다.

미디어미래연구소 캐나다 통신원 (캐나다 앨버타주 교육부 정보 프라이버시 매니저)

그러나 최근 경기 침체로 공중파 방송국의 위기가 심각한 지경에 이르고, 경영 상태가 좋지 않은 지방 방송국들의 폐쇄 논의까지 나오자 공중파 채널을 유료화해야 한다는 목소리가 다시 커지고 있다. 특히 이 문제가 정치 쟁점화되면서 CRTC도 이 사안의 재심을 고려하고 있다.

공중파방송 진영: “수신료 부과만이 살길”

지난 2008년 공중파 방송국들의 수익이 전년보다 93%나 감소했다는 보고서가 나오자 캐나다의 2대 민영 공중파 방송국인 글로벌(Global)과 CTV는 수신료를 부과해야만 도산 위기를 모면할 수 있다고 목청을 높였다. 하지만 CRTC는 케이블과 위성 방송국에 공중파 채널 이용료를 부과하게 해달라는 공중파 방송국들의 요청을 기각했다.

수신료를 부과할 경우 그 수준은 월 2~10달러 선이 될 것이며, 이 경우 공중파 방송국들은 연 3억 달러(약 3천억원)의 추가 매출을 올릴 수 있게 된다. 그러나 CRTC는 그만큼 추가 매출로는 현재의 경영난을 해결할 수 없다는 이유를 들어 수신료 부과를 반대했다.

이에 공중파 방송국들은 CRTC의 반대 이유가 더 이상 유효하지 않다고 반박한다. 그 근거로 이번에 발표된 CRTC의 보고서에서도 2008년 공중파 방송국들의 수익이 13년 만에 급격히 낮아졌다고 써있기 때문이다.

‘글로벌TV’ 브랜드로 공중파방송을 내보내는 캔웨스트 글로벌 커뮤니케이션스(Canwest Global Communications)는 지난해 가을 CRTC가 반대한다고 밝힌 이후에도 수신료 도입의 필요성을 역설하며 적극적인 로비 활동을 벌여왔다. 캔웨스트의 대변인인 존 더글러스(John Douglas)는 공중파 방송국들의 현재 재정 상황이 지난해 가을 CRTC의 보고서가 나왔을 당시보다 더 나쁘다고 주장한다. 그는 “CRTC 보고서는 광고시장이 쪼그라들어 버린 직전까지의 상황을 조사한 것”이라고 밝혔다.

즉, 당시에 나타난 조사 기간은 2007년 9월 1일부터 2008년 8월 31일이었는데, 방송산업계의 경제 상황이 급속도로 악화된 것은 그 이후부터라는 것이다.

캔웨스트는 케이블이나 위성방송 사업자가 가입자 1인당 월 50센트의 수신료를 공중파 방송국에 내야 한다고 주장한다. 그리고 자체 여론조사 결과, 응답자의 3분의 2 정도가 케이블이나 위성방송 이용료에 공중파 채널 시청료가 이미 포함되어 있다고 오해하고 있기 때문에 개인 가입자들도 하지 않을 것이라고 주장한다.

퀘벡주를 기반으로 한 또 다른 공중파 방송인 퀘벡 미디어(Quebecor Media)는 CRTC의 현재 규제가 불공정하다며 “시대에 뒤떨어진 규제를 풀지 않는 한, 일반 대중을 상대로 한 공중파 방송국들은 심각한 위기에 직면할 것”이라고 주장했다. 퀘벡주에서 방송되는 TVA 네트워크를 소유한 퀘벡커는 케이블이나 위성 서비스업체가 공중파 채널을 받아 쓰는 데 따른 수신료를 내는 것이 마땅하지만 그 비용이 일반 시청자에게 전가되는 것은 바람직하지 않다는 견해를 보이고 있다.

퀘벡커의 홍보담당 부사장인 이사벨 데수로(Isabelle Dessureault)는 프로듀서와 프로그램 배급자, 방송국 관계자들이 시청자들이 추가비용을 지불하지 않게 하면서도 방송산업계 전체가 공생, 번영할 수 있는 길을 함께 모색해야 한다고 강조한다. 현재 스포츠, 영화, 연예 등 전문 채널은 가입자에게 시청료를 받지만 케이블과 위성 TV를 통해 시청자에게 제공되는 공중파방송은 한 푼도 받지 못하는 상황이다.

하지만 데수로 부사장은 공중파방송을 보기 위해 5달러든 10달러든 매달 추가 비용을 내야 할 경우, 시청자들은 인터넷이나 다른 주문형 TV 같은 더 값싼 대안을 찾게 분명하고, 이는 방송업계 전반에 도리어 해악을 끼칠 공산이 크기 때문에 소비자들에게 공중파 방송 시청의 대가로 추가 비용을 요구하는 것은 위험한 발상이라고 주장한다.



케이블과 위성TV의반응:

“수신료 도입 주장은 공중파 방송국의 경영 실패 무마책일 뿐”

캐나다에서 가장 큰 케이블 서비스업체인 로저스(Rogers)는 공중파 방송국의 수신료 도입 주장에 ‘쓰레기’라는 극한 표현까지 써가며 극력 반대하고 있다. 지난해 12월 타계한 로저스의 설립자이자 회장이었던 테드 로저스(Ted Rogers)는 “이미 내고 있는 케이블TV 이용료에 매달 5달러씩 더 붙는 것을 반길 사람은 아무도 없을 것”이라며 수신료 도입을 반대한다는 태도를 분명히 하기도 했다.

로저스 케이블의 부회장인 필 린드(Phil Lind)는 CTV나 글로벌TV 같은 공중파 방송국들이 국회의원들을 상대로 정치적 캠페인을 펼치고 있다고 비난한다. 방송 규제 기관인 CRTC가 이미 두 차례나 기각한 수신료 문제를 다시금 들고 나오는 것은 정치적 공세에 불과하다는 것이다. 그는 “공중파 방송국들이 존립이 어렵다고 말하지만 그것은 지금의 열악한 경제 상황보다 공중파 방송국 경영진의 무능 탓이며, 수신료 도입으로 해결될 사안이 아니다” 고 지적한다.

그의 지적대로 CTV는 온타리오주 윈저(Windsor)와 윈엄(Wingham)의 지역방송과 오는 8월을 기한으로 더 이상 라이선스 계약을 연장하지 않을 것이라고 밝혔다. 글로벌TV를 소유한 캔웨스트도 온타리오주의 해밀턴(Hamilton), 퀘벡주의 몬트리올(Montreal), 앨버타주의 레드디어(Red Deer), 브리티시컬럼비아주의 킬로나(Kelowna)와 빅토리아(Victoria) 등의 지역방송을 존속시킬지 말지 고심하고 있다고 말했다. 해당 지역구의 정치인들은 이들 지역방송국이 문을 닫을 경우, 현지 소식을 전할 방송매체가 사라지게 된다면 CRTC에 수신료 도입을 다시 심사하라고 요구하고 있다.

캐나다 서부를 중심으로 약 300만 명의 가입자를 둔 또 다른 케이블TV 업체인 쇼커 커뮤니케이션스(Shaw Communications)도 마찬가지 의견이다. 쇼커 커뮤니케이션스는 “안테나만 달면 공짜로 볼 수 있는 채널을 보는 대가로 새삼스레 돈을 내야 한다는 것은 말이 되지 않는다. 만약 추가 비용을 지불해야 한다면 시청자들은 암시장이

나 회색시장(grey market)에 의존하거나 인터넷으로 돌아설 것이다” 라는 의견을 밝혔다.

‘벨 익스프레스뷰(Bell ExpressVu)’라는 이름의 위성 시스템을 통해 위성방송 서비스를 제공하는 벨 캐나다(Bell Canada)는 공중파 방송국들이 추가 매출이 필요한 이유를 설득력 있게 제시하지 못했다고 평가한다. 벨 캐나다 관계자는 이처럼 명분이 부족한 상태에서 수신료를 무리하게 도입한다면 시청자들은 따로 돈을 낼 필요가 없는 시장을 통해 시스템을 사게 될 것이라고 경고한다.

케이블과 위성방송 업계가 실시한 여론조사 결과는 공중파 방송국인 켄웨스트의 조사 결과와 다르다. 이들 여론조사에 따르면 월 5달러 안팎의 수신료를 추가로 낼 경우 케이블/위성방송을 아예 끊어버리겠다는 응답자가 5명당 1명꼴(20%)이고, 37%는 시청 채널 수가 더 적고 월 이용료가 더 싼 패키지로 바꾸겠다고 대답했으며, 36%는 5달러를 더 내고 기존 공중파TV의 채널을 계속해서 볼 용의가 있다고 답한 것으로 나타났다.

수신료를 청구한 전례가 있는가

많은 캐나다 TV 채널은 공중파로는 시청할 수 없다. CBC, CTV, 글로벌TV 등 3~4개 채널만이 안테나를 설치하면 볼 수 있을 뿐이다. 나머지 대다수 채널은 케이블이나 위성방송 서비스에 가입해야만 시청할 수 있다. 캐나다만의 색깔이 비교적 분명한 채널을 예로 든다면 CBC뉴스월드, 머치뮤직(MuchMusic), TSN(스포츠 채널), HGTV(집 꾸미기 및 정원 가꾸기 전문 채널), 디스커버리 채널, 브라보(Bravo), ROBTv(경제와 금융 전문 채널), 푸드 채널 같은 것들이다. 이들 중 몇몇은 기본 케이블 서비스로 볼 수 있고, 다른 채널은 추가 비용을 내는 상위 패키지를 선택해야만 시청할 수 있다.

흥미로운 것은 이 전문 채널들은 자신들의 방송을 전송해주는 케이블이나 위성 서비

스 업체에서 수신료를 받는다는 점이다. 그리고 그 전문 채널의 소유주는 대부분 대형 공중파 방송사들이다. 전문 케이블이나 위성방송 서비스가 이 채널들에 내는 수신료는 월 몇 센트부터 1.07달러(TSN)에 이르기까지 다양하다. 한편 미국의 공중파 방송들은 공중파 채널에 따로 수신료를 부과하지 않는다.

캐나다 라디오-텔레비전 및 전기통신 위원회(CRTC): “수신료 도입은 장기 해법 아니다”

CRTC의 콘라드 폰 핑켄슈타인(Konrad von Finckenstein) 위원장은 일관되게 수신료 도입에 반대하고 있다. CRTC 측은 공중파 방송국들이 현재 직면한 재정적 위기를 인정하면서도, 수신료를 도입하는 것이 그 위기를 해결해줄 것이라는 데는 동의하지 않는다.

핑켄슈타인 위원장은 수신료 도입은 일시적인 해법에 불과하다고 강조한다. 그는 “규제기관의 대표로서, 중소 방송국들이 잇따라 문을 닫는 것을 보는 게 결코 즐거운 일은 아니다. 하지만 그에 대한 뚜렷한 해법이 없다. 좀 더 종합적인 해결 방안을 찾아야 한다”고 말했다. 하지만 청문회에 출석한 한 지역 정치인은 수신료를 도입하는 게 해법이 될 수 없다면 현재 상태를 그대로 유지하는 게 해법이란 말이나고 반문했다. 온타리오주 배리(Barrie) 시를 대표하는 보수당의 패트릭 브라운 의원은 만약 현재 상태가 계속된다면 머지않아 지역 소식을 전하고 지역민의 목소리를 대변하는 방송국들이 다 사라질 것이라고 주장했다. 신민당의 문화 전문 의원으로 온타리오주의 티민스(Timmins)와 제임스베이(James Bay) 지역을 대변하는 찰리 앵거스(Charlie Angus)는 CRTC가 민영 방송국들로 하여금 지역 특성에 맞춘 프로그램을 의무적으로 만들도록 강제해야 한다고 목청을 높였다.

핑켄슈타인 위원장은 지금이라도 수신료를 부과할 수는 있지만 그로써 얻게 될 2억~3억 달러의 추가 매출액으로는 현재 방송업계가 직면한 문제를 해결하기에 역부족

이라고 지적했다. CRTC는 현재 경영난을 겪는 지역 방송국들의 방송허가 조건을 완화하고, 지역 특색에 맞춘 프로그램 제작 제한을 풀어주는 수준에 머물고 있다.

“문제는 수신료가 아니라 미디어혁명에 따른 성장통이다”

킹스칼리지대학의 켈리 토힐(Kelly Toughill) 교수는 “지금 전투의 핵심은 3억 달러에 이르는 이른바 수신료지만, 더 중요한 문제는 미디어 혁명이 초래한 비용을 누가 지불할 것인가이다”라고 주장하면서 공중파 방송국, 케이블과 인터넷 회사, 납세자, 소비자 중 누가 그 비용을 댈 것인지 묻는다.

그에 따르면 기존의 공중파 방송국들은 전문 채널들에 시청자와 광고주를 빼앗겼고, 그 상황은 2008년의 경기 후퇴와 더불어 더욱 악화되었다. 수신료를 받아야겠다고 나서는 것도 무리가 아니다.

한편 케이블TV 회사들은 인터넷에 고객을 빼앗겼다. 케이블TV 회사들이 여전히 돈을 버는 것은 사실이지만 점점 더 많은 10대들이 가족과 함께 TV를 보려고 하지 않는 것 또한 사실이다. 이들은 거실에 앉아 가족과 함께 TV를 보는 대신 자기 컴퓨터 앞에 앉아, 보고 싶은 시간에, 보고 싶은 쇼를 찾아 혼자 보는 것을 더 즐긴다. 그런 현상은 앞으로 더욱 심해질 것이다.

물론 그러한 변화에 공중파방송과 케이블/위성방송은 비교적 잘 적응했다. 공중파 방송국들은 재빨리 전문 채널을 사들였고, 케이블회사들은 인터넷 사업에 뛰어들었다. 토힐 교수는 “문제는 별로 돈은 되지 않지만 현실적으로 필요하고 자치 있는 종래의 뉴스와 지역 프로그램을 누가 만들 것인가, 그 제작비를 누가 댈 것인가 하는 것이다”라고 지적했으며, 이는 설득력을 지니고 있다. 예컨대 그 지역 교육위원회의 회의 결과와 결정 내용을 누가 취재하고 보도할 것인가? 아프가니스탄에 파병된 캐나다 군인들의 활동을 누가 추적할 것인가? <코너 가스>(Corner Gas), <프레리의 작은 사원>(Little Mosque on the Prairie) 같은 ‘메이드 인 캐나다’ 드라마를 누가 만

들 것인가? 또 태풍이나 장마로 이재민이 났을 때, 그 내용을 누가 보도할 것인가? 등의 문제에 직면하게 되는 것이다.

“공중파 방송국을 살릴 길은 타협과 균형”

시청률 조사 기관인 DBRS(www.dbrs.com)의 전무이사 폴 홀먼(Paul Holman)은 캐나다의 방송업계는 기술의 질적 변화와 경제적 난국에 봉착해 증대한 기로에 섰다고 진단한다. 그는 추가 규제안이나 제도를 도입해 그렇지 않아도 급속도로 진보하고 변화하는 기술에 대응하는 방송국들의 대처 능력을 떨어뜨려서는 안 된다고 지금의 수신료 도입 논쟁을 일반 시청자 편에서 신뢰와 신용의 시각으로 바라 보아야 한다고 말했다.

의명을 요구한 또 다른 방송 전문가는 CRTC가 공중파 방송국들의 수신료 도입 주장을 받아들이지 않는 대신 CTV와 글로벌TV에 대한 여러 규제를 완화해줄 공산이 크다고 전망했다. 그는 CRTC가 추가 매출의 기회가 될 수 있는 수신료 도입을 끝까지 반대하면서, 추가 비용이 불가피한 ‘메이드 인 캐나다’ 프로그램을 만들도록 공중파 방송국들에게 압력을 넣는 것은 말이 안 된다고 그들에게 다른 형태의 지원을 해줄 수밖에 없을 것이라고 지적했다.

공중파 방송국들이 캐나다 방송사상 최악의 위기에 직면했다는 말은 과장이 아니다. 캔웨스트는 최근 전체 임직원의 약 5%에 해당하는 560명을 감원했다. 이중 210명이 글로벌TV와 다른 TV 영업 부문 소속이었다. CTV글로벌미디어(CTVglobemedia)의 계열사인 CTV도 감원 조치를 단행했다. CRTC의 보고서에 따르면 지난해 공중파 방송국의 전체 임직원은 7천400명 선으로, 1년 전인 2007년의 7천800여 명보다 400명 이상 줄었다. 수익 감소율은 더욱 가파르게 나타나고 있는데, 2008년의 세전 수익은 800만 달러에 그쳤다. 2007년의 수익은 1억1천290만 달러였다. 수신료 도입 대신 CRTC가 제시할 것으로 전망되는 또 다른 대안은 광고 허용 기준

의 완화다. 지난 2, 3년 동안 꾸준히 늘어난 광고 비중은 올해에 이르러 완전히 자율화된다. 시간당 몇 편이니 몇 분이니 하는 제한이 사라진다. 어떤 시간대의 프로그램이건, 방송사가 확보할 수만 있다면 얼마든지 많은 광고를 내보낼 수 있다는 뜻이다.

그러나 수신료 도입 논쟁은 계속된다

이러한 여러 당근 정책에도 공중파 방송국을 위해 수신료를 도입해야 한다는 정계와, 특히 대도시에서 멀리 떨어진 오지 지역민들의 요구는 CRTC에 계속해서 무시하기 힘든 압력으로 작용할 전망이다. 캐나다 방송법(Broadcasting Act)에 따라 CRTC가 일정 규모 이상의 '메이드 인 캐나다' 프로그램이 제작되고 방송되도록 감독해야 한다는 점도 수신료 도입 논쟁을 계속 되살리는 한 원인이다. 캐나다만의 프로그램을 만드는 것은 결국 기존의 대형 공중파 방송국들인데, 이들이 경영난을 겪게 되면 그 같은 정책을 효과적으로 집행할 수 없기 때문이다.

“캐나다만의 문화와 전통이 잘 반영된 프로그램을 만드는 것, 그리고 캐나다 방송업계가 건전한 재무구조를 유지할 수 있도록 관리하는 것이 CRTC의 2가지 목표”라고 방송계의 비영리 감시기구인 ‘캐나다 방송의 친구들(Friends of Canadian Broadcasting)’의 이언 모리슨(Ian Morrison) 대변인은 말한다. 그는 이 2가지 목표는 현재 상황처럼 서로 긴장 관계를 보일 때가 있으며, 이것이 CRTC로 하여금 수신료 도입 문제를 재검토하게 만들 수도 있다고 말한다.

바로 이웃한 미국에 비해 산업 규모가 턱없이 영세한 캐나다의 방송 환경. 게다가 밀물처럼 몰려오는 미국 오락물에 비해 ‘메이드 인 캐나다’ 프로그램의 경쟁력은 더없이 약해 보인다. CRTC는 ‘메이드 인 캐나다’ 프로그램의 거의 유일한 원천인 공중파 방송국들의 재무구조 개선을 돕기 위해 수신료 도입을 재검토하게 될까? 캐나다 방송계의 수신료 도입 논쟁은 여전히 계속된다.

● 참고 문헌 ●

Broadcasters Renew Calls for Carriage Fee. Feb 11, 2009. The Canadian Press. Retrieved: May 31, 2009. URL:
<http://www.thestar.com/News/Canada/article/586123>

Carriage Fees FAQ- Should Canadians Pay for Local TV?(2007). CBC News. May 17, 2007. Retrieved: June 1, 2009. URL:
<http://www.cbc.ca/news/background/tv/carriage-fees.html>

Carriage-fee Necessity Exaggerated, Rogers Says(2009). Apr 17, 2009. Toronto Star. Retrieved: June 2, 2009 URL:
<http://www.thestar.com/Business/article/619859>

Carriage Fees Not a Long-term Solution to TV Woes: CRTC Chair(2009). March 26, 2009. CBC News. Retrieved: May 29, 2009. URL:
<http://www.cbc.ca/arts/tv/story/2009/03/26/crtc-heritage-committee-tv-local.html>

Compromise Key to Saving Sur Broadcasters, Observers Say(2009). May 26, 2009. The Canadian Press. Retrieved: June 03, 2009. URL:
<http://www.friends.ca/news-item/8323>

Kelly Toughill(2009). Carriage Fees are Just the Beginning. May 16, 2009. J-Source.ca. Retrieved: May 25, 2009. URL:
http://www.j-source.ca/english_new/detail.php?id=3851

