



**방송통신분쟁
ISSUE
REPORT**

통권 8호 2009. 7

발행인 최시중

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회

(세종로 100번지)

Tel. 02-750-1114

발행일 2009년 7월 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.



통권 8호 2009. 7

C O N T E N T

USA	미국의 방송통신 분쟁 해결 제도 현황	1
CANADA	CRTC와 CBSC: 캐나다 방송 분쟁 및 갈등을 해소하는 두 축	13
FRANCE	프랑스의 신규 이동통신사 진입을 둘러싼 갈등	22
UK	디지털 영국을 설계하는 <디지털 브리튼> 최종 보고서 발표 이후 불거진 갈등과 논의	30
UK	위성방송 사업자(BskyB)의 스포츠 중계권 독점과 프리미엄 채널(Setanta)의 파산	41
USA	Barnes vs Yahoo, 판례를 통해서 본 인터넷 사업자의 책임 한계 분쟁	52



미국의 방송통신 분쟁 해결 제도 현황

조대곤

USA



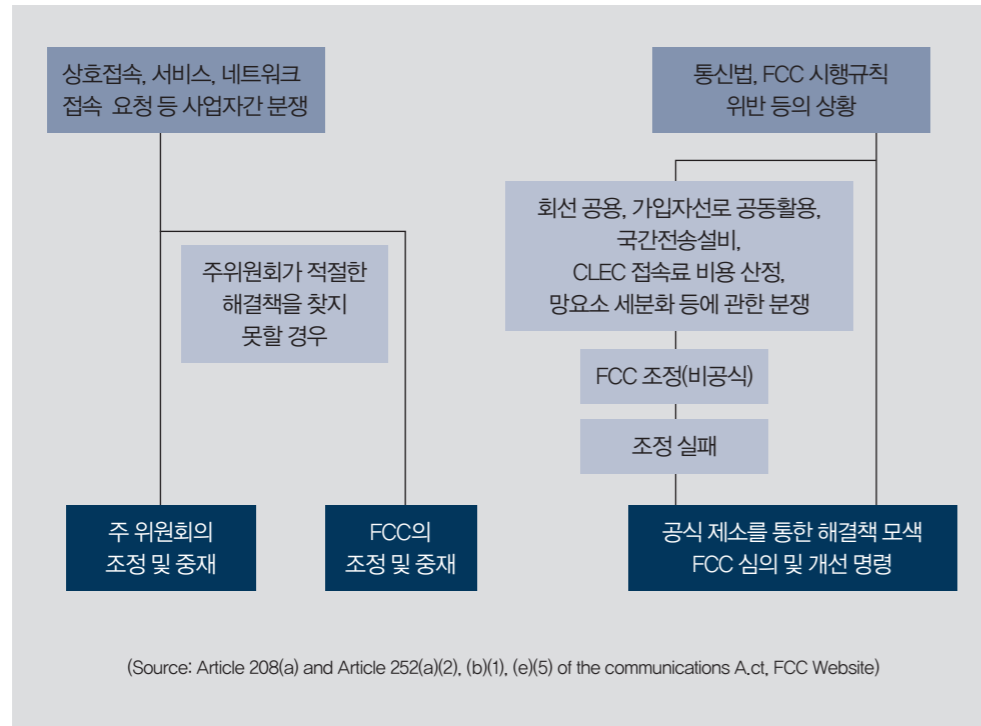
미국 분쟁 해결 제도 개요

방송통신 관련 분쟁 해결에 있어 미국의 규제 기관은 기본적으로 시장에 대한 최소한의 간섭과 시장 자율적인 해결을 합리적으로 유도하는 것을 원칙으로 한다. 이에 따라 분쟁 해결은 크게 두 단계로 구성된다. 규제 기관은 초기부터 적극적으로 문제 해결에 관여하고 과징금을 부과하는 등의 해결 방안을 강구하지 않는다. 우선 당사자 간의 자율적인 해결을 중재(Arbitration) 또는 조정(Mediation)¹하고 장려하는 역할을 담당한다. 그러나 중재나 조정 단계에서 당사자 간 합의가 이뤄지지 않을 경우, 규제 기관은 보다 직접적이고 적극적으로 문제에 개입하여 공식 제소를 통한 분쟁 해결 절차에 들어서게 된다.

미디어미래연구소 객원연구원 (카네기멜론 대학교 박사과정)

¹ 전통적인 법 개념으로서 중재(Arbitration)는 분쟁이 발생한 경우 제3자의 개입으로 분쟁을 해결하는 제도로, 양쪽 당사자가 합의하에 선정한 제3자(중재 기관)로 하여금 분쟁을 해결하게 하는 것임. 중재 기관은 일반적으로 분쟁 해결의 결정 권한을 가지고 당사자는 그 결정에 구속됨. 조정(Mediation)도 역시 법원이 아닌 제3자가 개입하는 분쟁 해결 제도이지만, 당사자 간의 협상과 합의를 도와주는 기능만이 인정될 뿐 강제적인 분쟁 해결 권한이 인정되지 않는다는 점에서 중재와 구별됨. - 편집자주

〈그림1〉 미국 사업자 간 분쟁 해결 제도 개요



미국의 분쟁 해결 제도는 연방 단위와 50개의 각 주 단위로 구분하여 생각할 필요가 있다. 연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하 FCC)는 전국 규모의 통신 및 방송 사업자 또는 여러 주에 걸친 장거리통신 사업자 등에 관련된 이슈와 해외 사업자와 연관된 분쟁 해결을 관장한다. 사업자 간 분쟁 해결은 시행국(Enforcement Bureau, 이하 EB)이 담당하고, 사업자와 이용자 간 분쟁 해결은 소비자정무국(Consumer & Government Affair Bureau, 이하 CGB)이 담당한다. 한편 각 주는 자체적으로 공공서비스위원회(Public Service Commission, 이하 PSC) 또는 공공사업위원회(Public Utilities Commissions, 이하 PUC)를 조직하여, 각 주의 자체 법령에 따라 주 내의 분쟁 해결을 관장한다.

이 글에서는 사업자 간 분쟁 또는 사업자와 이용자 간 분쟁 등에 있어 분쟁 해결의 절차

와 제도 및 분쟁 해결 기관의 역할과 책임 등을 통신산업의 사례를 중심으로 살펴보고자 한다.²

각 주의 사업자 간 분쟁의 해결

앞서 언급한 각 주의 위원회들은 기존 지역통신 사업자(Incumbent Local Exchange Carriers, 이하 ILEC)와 신규지역통신 사업자(Competitive Local Exchange Carriers, 이하 CLEC) 등의 상호접속, 서비스, 네트워크 장비에 대한 접속 요청 등에 있어 발생하는 분쟁의 중재를 담당한다.³ 참고로 뉴저지(New Jersey)와 캘리포니아(California)의 위원회 구성은 다음과 같다.

뉴저지 공공사업위원회 (The New Jersey Board of Public Utilities)

한 명의 중재관(Arbitrator)과 8~10명의 전직 재판관들로 구성되며, 위원장의 올바른 의사 결정을 돕기 위해 통신분과(Division of Telecommunications)에 16명을 포함해, 통신공학·경제·회계 분야 전문가 등의 직원을 두고 있다. 또한, 법률 담당 보좌관은 법률적 질의에 대한 조언을 담당한다.

캘리포니아 공공사업위원회 (The California Public Utilities Commission)

주위원회는 조정관(Mediator) 또는 중재관을 돕는 역할을 수행하며, 중재에 경험이 있는 전직 재판관들이 계약직으로 고용되기도 한다. 주위원회의 통신분과는 약 50명으로 구성되어 있고, 법률 관련 직원들도 상주해 있다.

일반적인 주위원회의 중재 절차를 역시 뉴저지와 캘리포니아 사례를 중심으로 보면

² 이 글은 일본 전기통신사업 분쟁처리위원회에서 2005년 작성된 '세계 주요 국가의 통신산업 분쟁해결제도 보고서'를 주로 참고하였음.- 편집자주

³ 47 U.S.Code, 252 (a)(2)

다음과 같다.

중재 절차

- i 검토를 요청한 사업자는 (a) 해결되지 않은 논란의 쟁점 (b) 그 쟁점에 관한 이해 관계자들의 입장 (c) 추가적으로 예상되는 사안들에 대한 중재 신청서를 제출한다.⁴
- ii 중재 요청 사업자는 주위원회에 제출한 신청서와 관련 서류들을 다른 당사자에 게도 주위원회 제출일 이전에 이첩해야 한다.⁵
- iii 주위원회 위원이나 담당자는 중재 요청이 들어온 후 담당 중재관을 지정하고 당사자들에게 알린다
 - 뉴저지의 경우 중재관은 반드시 위원회와 독립된 외부에서 지정되어야 하나, 캘리포니아를 포함한 다른 일부 주들의 경우, 위원회 위원이 중재관 역할을 수행할 수 있다. (뉴저지에서 중재관 임명에는 지명자의 중립성과 자질을 검증하기 위해 보통 2~3주가 소요된다.)
- iv 다른 당사자는 주위원회가 신청서를 받은 후 25일 이내에 응답서와 추가 정보를 제출할 수 있다.⁶ (캘리포니아에서는 응답서 제출 후 7일 이내에, 양쪽 당사자들이 그 시점에서 해결된 사안과 해결되지 않은 쟁점을 기재한 서류를 공동 작성해야 한다.⁷)
- v 중재관은 중재를 위한 심의회 일정 등을 정하고, 중재를 위한 검토가 시작된다. 뉴저지의 경우, 외부인이 참석하는 공청회가 허용되지 않으나, 캘리포니아는 외부인의 심의회 참석이 허용된다. 그러나 당사자들이 비공개 회의를 원할 경우 이를 신청할 수 있다.

⁴ 47 U.S.Code 252 (b)(2)(A)

⁵ 47 U.S.Code 252 (b)(2)(B)

⁶ 47 U.S.Code 252 (b)(3)

⁷ Resolution Administrative Law Judge (ALJ)-181 Rule 3.7

- vi 당사자들은 중재관의 결과 보고서 초안을 받아 본 후, 만족스럽지 않을 경우 재 심사를 요청할 수 있다. 캘리포니아의 경우, 중재관은 심의회 후 15일 이내에 결과 보고서 초안을 작성하고, 당사자들은 10일 안에 이 보고서에 대한 의견을 제출한다.⁸ 중재관은 당사자들의 의견 수렴 후, 15일 이내에 최종 보고서를 완성한다.⁹ 위원회 통신분과는 보고서가 최종 발표되기 이전에 이 내용을 검토하는 역할을 수행한다.
- vii 중재관이 작성한 최종 보고서는 위원회의 최종 승인을 얻은 후에 효력이 생기며, 최종 보고서에 동의하지 않는 당사자는 주정부에 재검토를 요청하거나 연방지방법원(Federal District Court)에 소송을 제기할 수 있다

관련 정보의 수집 및 공개

중재 절차를 진행하는 동안 중재관의 요청에 따른 당사자들의 서류 제출은 의무사항은 아니다. 그렇지만 실제로 특정 당사자가 자신의 입장과 근거를 담은 서류를 제출하지 않을 경우, 불리한 상황에 이르게 될 가능성이 크기 때문에 대부분 중재관의 요청에 응하게 마련이다. 검토 과정에서 정보들은 외부에 잘 공개되지 않으나, 특히 비밀 유지가 필요한 정보는 당사자가 따로 비공개(Non-disclosure)를 요청해야 한다. 반면, 최종 결과는 당사자들의 이름과 함께 공개되며, 어느 사업자든 이에 대한 열람이 상시 가능하다.

연방 단위의 통신 분쟁 해결

앞서 언급한 대로 FCC 분쟁 해결에 대한 원칙은, 기본적으로 규제 당국의 직접적인

⁸ Resolution ALJ-181 Rule 3.12

⁹ Resolution ALJ-181 Rule 3.18

간섭 없이 당사자 간의 직접적인 문제 해결을 독려하는 것이다. 이에 따라 초기에는 간접적인 방법을 통해 비공식적으로 당사자들의 문제 해결을 지원하고, 당사자 간 협상이 실패했을 경우, 공식적인 제소 절차에 들어간다.

FCC는 연방 단위의 전국 규모 방송통신 사업자, 서비스 영역이 여러 주에 걸쳐 있는 장거리통신 사업자, 해외 사업자들이 통신법이나 FCC 시행규칙 등을 위반한 것으로 생각되는 사안을 다룬다.¹⁰ 통신 관련 쟁점을 예로 들면, FCC는 회선공용(Line-sharing elements), 가입자선로공동활용(Local-loop Unbundling, 이하 LLU), 국간전송설비(Interoffice transmission facilities), 관로 및 전송로 이용권(Right of way for ducts and transmission lines), CLEC 접속료 비용 산정(CLEC connection charges) 망요소 세분화(Unbundled Network Elements) 등에 관한 분쟁을 해결하기 위한 비공식 중재 기능을 담당한다.

조직

지난 1999년, 보다 효율적인 규제 정책 시행을 위해 기존에 산업별로 구분되어 있던 규제 관련 역할과 책임이 EB로 통합되었다. 이곳에서 사업자들의 법과 시행 규칙 등에 관한 위반 여부를 검토하고 공식적인 분쟁 해결을 담당하고 있다. EB 내에는 통신 사업자의 조사와 방송 사업자 관련 분쟁 해결을 담당하는 조사심의과(Investigation and Hearing Division), 통신 사업자 분쟁 해결을 담당하는 시장분쟁해결과(Market Disputes Resolution Division), 사업자와 이용자 간의 분쟁 해결과 관련된 통신소비자과(Telecommunications Consumers Division), 주파수 관련 이슈를 책임지는 주파수집행과(Spectrum Enforcement Division) 등의 4개 분과가 있다. 또 효과적인 시장 감시 및 조사·심의 역할 수행을 위해 전국에 걸쳐 3개의 지역 본부(Regional Office), 16개의 지방사무소(District Office), 9개의 상주직원사무소(Resident Agent Office)를 두고 있다.

¹⁰ 47 U.S.C. 208 (a)

이와 함께, 사업자와 이용자 간의 분쟁 해결은 이용자 관련 서비스 문제를 다루는 CGB가 담당한다. 한편, 비공식 조정의 경우 외부 전문가의 참여가 허용되지 않는다. 반면 공식 분쟁 해결 과정에서는 공정한 의사 결정을 위해 외부 전문가 참여가 가능하다.

사업자 간 분쟁 해결에 있어 FCC의 비공식 중재와 공식 심의 절차는 다음과 같다.

FCC가 비공식 조정 역할을 수행하는 경우

- i 조정 신청자는 FCC 홈페이지, 이메일, 전화, 우편으로 다른 당사자의 법 위반 관련 진정서를 제출하고, FCC는 조정을 위해 다른 당사자에게 이를 이첩한다.
- ii FCC는 통상적으로 10일 안에 조정 요청에 대한 답변서를 다른 당사자로부터 받은 후, 양 당사자와 함께 회의를 주재한다 (이 회의는 보통 가장 처음 조정 요청이 접수된 날로부터 3~4주 안에 이뤄지나, 중대하고 긴급한 사안의 경우 보다 빨리 개최될 수 있다). 이 회의에는 주로 당사자들의 대표자와 변호사가 참석하며, 각자의 입장을 표명하고, FCC 측 참석자의 질의가 이뤄지기도 한다. FCC는 문제 해결을 위해 양쪽 주장에 있어 논리적으로 취약한 부분에 대해 설명해 주기도 하며, 보다 적극적인 조정 역할 수행을 위해 구체적인 해결 방안을 제안하기도 한다. 이 모든 조정 과정은 비공개로 이뤄지며, 당사자들의 제출 서류 역시 공개되지 않는다.
- iii 이러한 비공식 조정으로 해결되지 않을 경우, 공식 분쟁 해결 절차로 들어갈 수 있다.

FCC가 공식 중재 역할을 수행하는 경우

- i FCC는 공식 진정서(Formal Complaint) 내용을 검토하고, 이 내용이 FCC가 정한 범위의 공식적인 분쟁 해결 내용으로 적합한지 여부를 심사한다. 참고로 공식 진정서는 제소인의 기본정보, 위반된 통신법의 세부조항, 위반을 입증하는 사실들, 이에 대한 법률적 해석, 피해규모를 포함한 구제안 등과 같은 정보

가 포함되어야만 한다.¹¹ 적합성이 인정될 경우, 다른 당사자에게 진정서 내용을 이첩한다.¹²

- ii 진정서를 이첩받은 다른 당사자는 20일 이내에 답변서를 제출하는데, 이 답변서에는 구체적인 사실관계와 법률적 쟁점이 포함되어야 한다.¹³
- iii 회신 내용이 접수된 후 FCC는 양쪽 당사자들과 함께 첫 번째 회의를 주재하는데, 이 회의는 공식 절차상의 회의이지만 비공식 중재의 마지막 기회로 활용되기도 한다.
- iv 이 회의에서 해결 방안이 도출되지 않을 경우, 양쪽 당사자는 분쟁의 쟁점을 구체화하고, 합의된 의견을 이끌어 내기 위한 방법 등을 결정한다. 당사자들은 쟁점이 된 사항을 명확히 하기 위해 사실 관계와 법률적 내용에 관한 합의문을 작성한다. 또한, 향후 어떤 정보가 취득되어야 하는지에 관한 진술서를 작성하거나 심의회를 개최함으로써 외부의 자문을 받기도 한다. 그리고 나서, 양쪽 당사자는 FCC 요청에 따라 이에 대한 요약안을 작성하여 제출한다
- v FCC의 EB는 진정서 접수 후, 11개월 이내에 보고서 초안을 작성한다. 이 초안은 위원회로 보내지며 FCC 위원장과 위원들로 구성된 위원회는 이 안을 수정할 것인지 여부를 결정하고, 위원회의 결정에 따른 보고서가 FCC의 최종 입장이 된다. 따라서 대부분의 FCC 공식 분쟁 해결은 진정서 제출로부터 위원회의 최종 결정까지 1년 안에 종료된다
- vi 최종 결정 내용을 승복할 수 없는 당사자는 FCC에 재심의를 요청하거나, 연방 지방법원에 FCC 결정에 대해 소송을 제기할 수 있다.¹⁴
- vii 공식 제소의 최종 결정 내용을 위반하는 통신 사업자는 각각의 위반 사례에 대해 최고 10만 달러, 지속적으로 반복된 위반을 했을 때는 최고 100만 달러까지

벌금이 부과될 수 있다.¹⁵

한편, 2006년 공식 제소 절차에 들어가지 않고 조정 처리된 분쟁 건수는 40~45건이었으며, 공식 분쟁 해결 절차를 거친 사례는 약 30건에 이르렀다.¹⁶

(참고) 신속처리제도(Rocket Docket)

위에서 살펴본 바와 같이 공식 분쟁 해결 절차는 최종 명령이 나오기까지 1년 가까운 상당한 시간과 비용이 소요된다. 따라서 중소기업자와 대형사업자와의 분쟁 시, 자금력과 인력이 풍부한 대형사업자가 유리하게 마련이다. 그렇기 때문에 FCC의 구제안이 채 마련되기 전에 중소기업자는 재정적 어려움으로 파산에 이를 가능성도 있다. 이러한 부작용을 막기 위해 FCC는 1999년 EB로 분쟁 해결 업무를 통합 이관할 때, 미국 법원에서 시행 중인 신속처리제도(Rocket Docket)를 도입하였다.

이 제도가 적용될 경우, 심의부터 최종 명령 공표까지 60일이 소요되며, 이 과정 중에 당사자 간의 중재와 합의를 통해 문제 해결도 가능하다.¹⁷ 그렇지만 공식 분쟁 해결 절차를 따르는 대부분의 문제들은 복잡하고 사실 관계 및 법률적 해석 문제와 얽혀 이해 관계가 얽혀 있는 경우가 많아서 신속처리제도가 적용되는 경우는 많지 않았다.

관련 정보의 수집 및 공개

FCC는 방송통신 사업자를 조사할 수 있는 권리를 보유하고 있고,¹⁸ 일반적인 방법을 통해 분쟁 해결을 위한 충분한 정보 취득이 어려울 경우, 영장(Warrant)을 발부받아 수사할 수도 있다. 조정이 진행되는 동안 사업자로부터 수집된 정보의 비밀은 유

¹¹ 47 Code of Federal Regulations(C.F.R.) 1.721

¹² 47 U.S.C. 208

¹³ 47 C.F.R. 1.724 (a), (b)

¹⁴ 47 U.S.C. 405 (a), 47 U.S.C. 402 (a)

¹⁵ FCC EB의 'Guidelines for Assessing Forfeitures'에 근거함. 참고로 사업자의 영역(방송, 케이블, 통신) 및 위반 사례에 따라 다양하게 과징금을 구분해 놓음(<http://www.fcc.gov/eb/otherinfo/fcc97218.html>),- 편집자주

¹⁶ <http://www.fcc.gov/realaudio/presentations/2006/012006/eb.pdf>

¹⁷ <http://www.cybertelecom.org/ci/enforcem.htm>

¹⁸ 47 U.S.C. 154 (i)

지되지만, 일반인들이 정보공개법(Freedom of Information Act)에 따라 공개를 요청할 수 있다. 이와 마찬가지로 공식적인 분쟁 해결 과정에서 당사자들의 진정서와 응답서의 내용의 비공개를 원칙으로 하나, 이 내용을 알고자 하는 일반인은 정보공개법의 적용 없이도 FCC에서 열람 가능하다. 특히, 비공개로 분류된 재무관련 자료와 같은 정보에 대한 공개 요청이 들어올 경우, 비밀 유지 지속 여부는 세부적인 가이드라인에 따라 결정된다.

한편, FCC는 사업자의 응답 의무 불이행에 대한 과징금을 추징할 수도 있고, 원활한 사업자들의 협조를 구하기 위해 조사 과정 중에 FCC의 입장을 표명하기도 한다.

FCC의 조사 절차

FCC는 비공식적인 경로, 사업자 제출 서류, 설문조사 결과 등을 통해 문제점이 발견된 경우, 해당 사업자에게 공식 질의서를 보내고, 이 사업자는 이에 충실히 응답할 의무를 가진다. 사업자로부터 취득된 자료는 심도 있게 검토되어 불법행위가 있었는지에 대한 판단의 근거가 된다

불법행위가 있었다고 판단될 경우, FCC는 의무 위반에 대한 과징금 추징(Notice of Apparent Liability for Forfeiture, 이하 NAL)을 공표한다. NAL은 사업자의 통신법이나 FCC의 시행 규칙 위반 사실과 함께 이에 대한 과징금 추징이 포함된다. NAL 공표 이후 진행되는 절차는 일반에 공개되는 것이 원칙이다.

해당 사업자는 FCC의 결정을 수긍하여 NAL에 따라 추징된 과징금을 납부하거나, 추징된 과징금에 대한 이의를 제기할 수 있다. NAL에 대해 해당 사업자가 답변서를 제출한 경우, FCC는 이 내용을 다시 한 번 검토한 후, 기존 NAL의 내용을 따를 것인지 사업자의 이의 제기를 수용하여 수정할 것인지 여부를 결정하여 최종 명령을 공표한다. 사업자가 과징금 추징을 명령받은 경우, 최종 명령 공표 후, 30일 이내 FCC에 과징금을 납부해야 한다.

과징금을 추징받은 사업자는 FCC 결정 이전 또는 이후에 동의 판결을 요청할 수 있다. 동의 판결을 통해 사업자는 관련 행위 시정 약속과 함께 과징금을 재무부

(Department of Treasury)에 납부한다.¹⁹

사업자와 이용자 간 분쟁 해결 제도

사업자와 이용자 간 분쟁 해결도 역시 각 주 단위와 연방 단위로 나뉘질 수 있다. 이용자의 민원이 지역통신 사업자와 관련되고 쟁점이 특정 주를 벗어나지 않을 경우, 해당 주의 위원회는 공식 또는 비공식 분쟁 해결 절차를 통해 사안을 다룰 수 있다. 그러나 민원이 장거리통신 사업자나 전국 규모 사업자와 연관된 경우, FCC의 CGB가 분쟁 해결의 역할을 담당한다.

분쟁 해결 절차도 사업자 간 분쟁 해결 절차와 유사하다. 기본적으로 이용자는 민원을 제기하기 전에 해당 사업자와 문제 해결을 시도하고, 이에 실패할 경우 비공식 민원을 제기한다. 접수된 민원은 FCC가 검토한 후, 해당 사업자에게 보낸다. 사업자는 통상적으로 30일 이내에 이 민원을 처리할 의무가 있으며, 그 결과를 FCC에 제출해야 한다. 그러면 FCC는 민원 처리 결과를 조사하고 필요 시 추가 조치를 강구할 수 있다. 민원을 제기한 이용자가 비공식 민원 결과를 수긍할 수 없는 경우, 법적 효력이 있는 공식 민원(Formal complaint)을 제기할 수 있으며, 공식 민원은 FCC의 EB가 담당한다.

미국 분쟁 해결 제도의 특징과 시사점

살펴본 바와 같이 미국의 분쟁 해결 제도는 주와 연방 단위로 구분이 가능하다. 그리고 시장을 통한 해결을 우선시하는 원칙에 따라 조정과 중재 이후 공식 제소를 하는 절차

¹⁹ '동의 판결'을 통한 방법은 분쟁 해결에 있어 재판 등에 따른 시간과 비용이 소요되지 않는다는 측면에서 사업자에게 유리할 수 있다.- 편집자주

를 따르고 있다. 특히, 미국은 역동적인 시장 경쟁 구도 변화, 소송과 제소에 대한 적극적인 성향 등을 고려해 볼 때, 방송통신산업 내에서 크고 작은 분쟁이 일어날 가능성이 상대적으로 많을 것으로 생각된다. 이러한 상황을 고려할 때, '당사자 간 분쟁 해결 우선 원칙'은 규제 기관의 입장에서는 합리적이고 효율적인 것으로 여겨진다.

통신과 방송이 융합되고, 기술 발전을 통해 영역 간의 경계가 모호해지며, 서비스가 고도화되고 최근의 상황에서 사업자 간 분쟁의 요소는 과거보다 다양해지고 복잡해지고 있다. 1996년 통신법을 개정한 미국은 인터넷전화(VoIP)와 같은 새로운 기술에 기반을 둔 변화된 환경과 사업자 간의 활발한 인수, 합병 등에 따른 수많은 분쟁 해결의 경험을 가지고 있다. 이러한 미국의 사례들은 한국 규제 당국이 더 공정하고 균형 잡힌 분쟁 해결 절차를 만들고 의사 결정을 하는 데 중요한 참고가 될 수 있겠다.

● 참고 문헌 ●

FCC 홈페이지, <http://www.fcc.gov>
 FCC Enforcement Bureau 2005 In Review (2006.1).
<http://www.fcc.gov/realaudio/presentations/2006/012006/>
 New Jersey Board of Public Utilities (2009).
<http://www.state.nj.us/bpu/index.shtml>
 California Public Utilities Commission, <http://www.cpuc.ca.gov/puc/>
 Japan Telecommunications Business Dispute Settlement Commission (2005.4.25).
 Comparison of Dispute Settlement Systems in Various Countries.
 Communication Acts of 1934.
 FCC Rules & Regulations.
 United States Code.
 Code of Federal Regulations.
 Resolution Administrative Law Judge.



CRTC와 CBSC: 캐나다 방송 분쟁 및 갈등을 해소하는 두 축

김상현

▶ 캐나다의 방송 언론은 어떻게 진흥, 감시, 견제, 규제되는가?

캐나다의 라디오와 TV는 어떤 방식으로, 어떤 경로와 절차에 따라 규제되는가? 이 물음에 대답하기 위해서는 무엇보다 '미국'이라는 절대적 변수를 고려하지 않으면 안 된다. 캐나다의 라디오와 TV 프로그램 편성에 '미국산'이 다량으로 끼어들 수밖에 없고, 따라서 캐나다만이 지닌 독특한 문화적 아이덴티티를 유지하고 발양하는 데 큰 걸림돌로 작용하기 일쑤이기 때문이다.

콘텐츠, 혹은 개별적 프로그램만이 문제가 아니다. 방송사 자체의 소유권도 큰 도전으로 여겨진다. 일단 자본력에서 캐나다의 방송사들이 미국의 거대 방송사들을 대적할 도리가 없고, 그 때문에 미국의 거대 복합자본에 쉽사리 흡수될 위험성이 있다. 결국 캐나다의 방송 현실에서 늘 중대 현안으로 부각되는 것은 소프트웨어와 하드웨어

미디어미래연구소 캐나다 통신원 (캐나다 앨버타주 교육부 정보 프라이버시 매니저)

양쪽에 걸쳐 있다. 화려하고 흥미진진한 미국산 프로그램들의 용단폭격에도 불구하고, 어떻게 하면 캐나다만의 특질을 보여 주는 ‘캐나다산 프로그램’을 계속해서 만들고어 홍보 방송할 것인가. 이것이 소프트웨어적 고민이다. 그리고 어떻게 하면 미국을 비롯한 해외 대자본의 공세를 효과적으로 견제하면서 ‘캐나다산’ 방송사들의 생존 - ‘홍성’은 그만두고라도 - 을 보장할 것인가. 이것이 하드웨어적 고민이다.

이외에 반드시 짚어야 할 또 한 가지 사안은 캐나다에서 방송되는 콘텐츠를 어떻게 감시하고 관리하느냐 하는 문제이다. 특히 지나치게 폭력적이거나, 인종주의적이거나, 성적으로 노골적이거나, 정치·사회적으로 바르지 못하거나, 혹은 캐나다 사람들 사이에서 심각한 논란을 불러일으킬 수 있는 콘텐츠를 어떻게 관리할 것인가?

이러한 물음들에 가장 긴밀하게 맞닿아 있는 캐나다의 두 기관이 있다. 바로 ‘캐나다 라디오-텔레비전 및 전기통신 위원회(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 이하 CRTC)’와 ‘캐나다 방송 표준 이사회(Canadian Broadcast Standards Council, 이하 CBSC)’이다. 이들 두 기관은 캐나다 연방정부의 두 부처 - ‘캐나다 문화유산부(Canadian Heritage)’와 ‘캐나다 산업부(Industry Canada)’ - 의 관리, 감독을 받는다.

이 글은 CRTC와 CBSC가 어떤 방식과 절차에 따라 캐나다의 방송을 진흥하거나 감시, 규제하는지 살펴본다.



CRTC의 역사

CRTC는 1968년 캐나다연방의회가 당시의 ‘방송감독이사회(Board of Broadcast Governors)’를 대체, 확대한다는 취지로 설립하였다. 당시 이름은 ‘캐나다 라디오 및 텔레비전 위원회(Canadian Radio and Television Commission)’였다. 그리고 1976년 그 관할 범위를 전화 및 통신회사로까지 확대하면서 지금의 이름을 얻었다

(약자는 똑같은 CRTC이다). 그러나 CRTC가 처음부터 캐나다의 모든 전기통신 회사들을 관할할 수 있었던 것은 아니다. 처음에는 텔러스(Telus), 벨 캐나다 등 몇몇 민영 통신사들만 관할할 수 있었다. 뉴펀들랜드 주, 노스웨스트 준주, 유콘 준주, BC 주 북부 등의 전화회사들, 그리고 주로 온타리오 주와 퀘벡 주에서 영업하던 50여 개의 소규모 통신회사들은 CRTC의 관할 밖으로, 해당 주들이 이들을 자체 감독, 규제하고 있었다. 그러나 1990년대 들어 이들 전기통신 회사에 대해서도 연방정부가 감독권을 갖는다는 법원 판결이 나오면서 CRTC의 위상이 대폭 격상되었다.

CRTC의 관할권

CRTC는 캐나다의 모든 방송사와 전기통신 회사들의 활동을 규제하고, 연방의회가 수립한 방송 통신 관련 정책을 집행한다. 그중 특히 주목되는 정책은 방송 프로그램의 일정 부분 이상을 캐나다에서 자체 제작한 프로그램으로 채우는 이른바 ‘캐나다 콘텐츠 규칙’(Canadian content rules)이다. ‘방송법(Broadcasting Act)’과 ‘전기통신법(Telecommunications Act)’이 CRTC의 권한을 합법적으로 보장하며, ‘문화유산부’와 ‘산업부’가 이 규제 기관과 긴밀한 관계를 맺고 있다. CRTC가 벌이는 여러 활동 상황과 규제 내용은 문화유산부 장관이 ‘연례 보고서’의 형태로 의회에 제출한다.

CRTC의 주요 권한과 책임은 다음 세 가지로 요약된다.

- 캐나다 방송사들에 대한 해외 자본의 소유 및 지분 참여 규제.
- 캐나다의 문화와 전통을 반영한 ‘캐나다 콘텐츠’ 개발 진흥.
- 캐나다의 문화·사회·경제적 기반을 강화하는 수단으로 캐나다 방송 시스템 유도.

방송법에 따라 CRTC는 라디오와 TV 방송국들에 7년 기한의 방송 허가권(라이선스)을 내주거나 거부할 수 있는 권한을 쥐고 있다. 방송사가 일단 허가권을 따내면 그 이후에 정기적으로 라이선스를 갱신하는 것은 대체로 의례에 가깝다. 그러나 특

정 방송국에 대해 일반 청취자나 시청자들의 불만이 높거나, 사회적으로 물의를 빚는 콘텐츠를 방송할 경우, 라이선스가 취소될 수도 있다.

퀘벡 시의 라디오 방송국 'CHOI'가 그런 예에 속한다. 이 방송은 모욕적이거나 인종차별적인 발언, 노골적이고 저속한 소재 등으로 자주 논란을 빚었고, 많은 청취자들의 원성을 샀다. 그러자 CRTC는 2002년 CHOI의 모회사인 제넥스 커뮤니케이션스(Genex Communications)에 방송 허가권을 한 번만 더 갱신해 주겠다고 최후통첩을 보냈다. 그리고 방송권을 2년만 더 연장해 주면서 물의를 빚은 방송을 중지하라고 요구하였다. 제넥스 측은 '언론의 자유'를 주장하며 맞대응했지만, 결국 CRTC는 2004년 7월 방송권 취소라는 극한의 조치로 맞섰다. CRTC의 이 같은 대응은 캐나다 언론계와 학계에 '표현의 자유'를 둘러싼 큰 논란을 불러일으켰다.

이후에도 CRTC는 알 자지라 방송의 캐나다 진출에 대한 허가와 허가 반복, 성차별주의와 인종차별주의, 증오심을 촉발하는 내용으로 가득한 하워드 스톤의 신디케이트 방송에 대한 갈지자 대응, 이태리 방송국 RAI가 캐나다의 라틴계 방송사인 TLN에 제공하는 콘텐츠의 내용과 분량을 둘러싼 규제와 규제 반복 등 적지 않은 스캔들에 휩싸였다. 이러한 사건들로 인해 CRTC는 정책적 일관성이 부족하다는 지적을 받았다. 그리고 이는 연방의회와 주관 부처의 간섭과 개입에 밀려 CRTC가 독립적이고 주체적인 결정을 내리지 못하기 때문이라는 분석이 지배적이다.

한편, '캐나다 콘텐츠 규칙'이 CRTC의 가장 주목되는 방송 정책이라 언급한 바 있다. 이른바 캔컨(Cancon)이라 불리는 캐나다 방송 정책은, 방송법 제3조에 명료하게 집약되어 있다. 그 내용은 다음과 같이 크게 세 부분으로 정리해 볼 수 있다.

- ① 라디오 주파수는 공공의 재산이다.
- ② 방송 프로그램은 국가적 정체성과 문화적 독립성에 필수적인 공공 서비스를 제공한다.
- ③ 캐나다의 방송 시스템은 오락 프로그램에 캐나다의 재능 있는 연예인, 문화예술인들을 출연시킴으로써 캐나다들만의 사고, 의견, 아이디어, 가치, 예술적 창의성 등을 반영해야 한다.

캔컨은 라디오, TV, 전문화된 방송 채널에 적용된다.

라디오

'캔컨'의 조건에 맞추기 위해서는 다음 네 가지 요구 사항 중 적어도 두 가지를 만족시켜야 한다 (네 가지 요구사항의 첫 자를 따 'MAPL 시스템'이라고 부르기도 한다).

- M(Music) - 전적으로 캐나다인이 작곡한 음악일 것.
- A(Artist) - 음악과 가사(또는 음악이나 가사 중 어느 하나)가 주로 캐나다인에 의해 연주되었을 것.
- P(Production) - 실황음악이 (1) 전적으로 캐나다에서 녹음되었거나, (2) 전적으로 캐나다에서 공연되어 캐나다에서 실황으로 방송될 것.
- L(Lyrics) - 전적으로 캐나다인이 작사했을 것.

상업용 라디오 방송 정책에 따르면 모든 AM과 FM 방송국에서 매주 방송되는 모든 음악의 35%가 캐나다산이어야 한다. 그뿐 아니라 그 35%의 음악은 주중 오전 6시~오후 6시에 방송되어야 한다.

TV

민영 TV 방송사들은 1년 단위로 계산해 전체 방송분의 최소한 60%를 캐나다산으로 내보내야 하며, 적어도 50%를 오후 6시~자정 시간대에 방송해야 한다. 캐나다 공영 방송인 CBC의 경우 오전 6시~자정 시간대에 최소한 60%의 캐나다산 프로그램을 내보내야 한다.

유료 TV, 전문채널, 페이퍼뷰(Pay-per-view, 단독 프로그램당 시청료를 내야 하는 채널)채널은 그 채널의 특성이나 방송 허가권의 내용에 따라 각기 다른 제한과 룰이 적용된다. 그 제한과 룰은 정기적으로, 특히 허가권을 갱신하는 시기가 될 때마다 재검토된다.

CRTC와 인터넷

인터넷을 규제할 것인지 말 것인지, 규제한다면 어떤 방식으로 어느 범위까지 규제

할 것인지, CRTC는 아직 뚜렷한 방향을 잡지 못하고 있다. 현재로서는 자율에 맡긴다는 쪽이다. 1999년 '뉴미디어'에 대한 정의가 내려진 이후, CRTC는 적어도 인터넷 콘텐츠의 일부에 대해서는 관할권을 주장할 수 있다. 인터넷으로 유통되는 오디오 및 비디오 콘텐츠가 그것이다. 그러나 문자가 주를 이루는 콘텐츠, 예컨대 이메일과 대부분의 웹페이지는 관할권 밖이다.

전화 서비스에 대한 규제

CRTC는 전통적인 유선전화 서비스, 특히 벨 캐나다, 텔러스 같은 캐나다의 주요 전화회사들에 대해 규제 권한을 갖고 있다. 하지만 '인터넷 전화'로 통용되는 VoIP(Voice over Internet Protocol)에 대해서는 관할권이 없다.

한 가지 언급할 것은 일반의 대체적인 인식과 달리 CRTC는 현재 캐나다의 무선전화 시장을 삼분하고 있는 벨 모빌리티(Bell Mobility), 텔러스 모빌리티(Telus Mobility), 로저스 와이얼리스(Rogers Wireless)에 대해 별다른 규제권을 갖고 있지 못하다는 사실이다.

그동안 캐나다의 무선전화 시장은 이 세 회사에 의해 과점되어 소비자들이 과도한 이용료를 내야 하는 기현상의 주범 중 하나로 지목되어 왔다. 그러나 실상 이들을 직접 규제하는 것은 CRTC가 아니라 캐나다 산업부이며, 이들 세 기업 간의 경쟁이 불공정한지를 따지는 것 또한 CRTC가 아니라 '공정거래국(The Competition Bureau)'이다.

미국 FCC와의 비교

CRTC는 흔히 미국의 '연방통신위원회(Federal Communications Commission, FCC)'와 비교된다. 라디오와 TV, 유무선 통신 및 케이블TV 등을 감독하고 규제한다는 점, 방송 허가권을 내주거나 취소하는 권한을 갖고 있다는 점 등에서는 유사하다. 그러나 실제 행사하는 권력을 따진다면 미국의 FCC 쪽이 훨씬 더 강력하다. 더욱이 CRTC와 달리 FCC는 방송 주파수를 할당하는 것과 같은 좀더 기술적인 분야에도

깊숙이 관여하고 있다. 캐나다에서 그 역할을 하는 것은 CRTC가 아니라 연방정부 부처인 '캐나다 산업부'이다.



CBSC 약사 및 관할권

1990년 설립된 캐나다방송표준이사회(CBSC)는 CRTC와 달리 정부 기관이 아니다. 캐나다방송협회(Canadian Association of Broadcasters)가 협회 회원사들이 만든 여러 표준안이 제대로 실행되는지 감시하고 감독하기 위해 만든 독립 기관이다. CBSC에 가입한 회원사는 630개 이상의 민영 라디오, TV, 전문채널 및 네트워크 회사들이다.

CBSC를 설립한 주체의 성격상, 실질적인 규제나 처벌 권한은 없으며, '자율적 규제'에 기대고 있다. 라디오나 TV 방송의 내용을 둘러싼 논란이나 불만이 CBSC 선에서 해결되지 않을 때 CRTC로 최종 결정권이 미뤄지는 것도 그러한 기관의 성격과 무관하지 않다.

CBSC의 주요 목표는 다음 다섯 가지로 요약된다.

- 민영방송업계가 수립한 방송 표준의 적용 및 실행을 돕는다.
- 그러한 방송 표준의 내용과 CBSC의 자율 규제적 성격을 일반에 널리 알린다.
- 그러한 표준을 위배했거나 일반 청취/시청자가 방송 내용에 불만이 있을 경우 그에 대한 토론의 장을 제공한다.
- 논쟁의 당사자인 민영 방송사들과 불만 제기자 간에 화해가 성립되지 않을 경우 중재안을 제공한다.
- 새로운 사회적 흐름을 방송사들에 알리고, 그 변화에 걸맞은 방송 표준안을 제공한다.

CBSC의 한계

미국의 FCC가 방송 윤리를 어긴 경우 벌금을 물리거나 일정한 처벌을 내릴 수 있는 것과 달리, CBSC는 아무런 처벌권이나 규제 권한이 없다. 문제가 된 방송국과 방송 내용에 대해, CBSC가 승인한 시정 메시지를 황금시간대에 방송하는 선에서 끝난다. 그 메시지는 해당 방송 프로그램이 CBSC가 정한 콘텐츠 가이드라인을 위배했다는 것, 또한 그 프로그램이 담고 있는 내용의 위험성이나 파급 효과에 대해 시청자들에게 충분히 고지하지 않았다는 것 - 이를테면 프로그램이 시작되기 직전 '시청자 경고' 문구를 띄우거나, 그 프로그램을 시청하기에 적합한 연령대가 무엇인지 알리지 않았다는 것 - 등을 담고 있다. 하지만 방송 내용에 대한 감독 범위로만 따지면 CBSC는 미국의 FCC보다 더 폭넓다. 예컨대 FCC는 케이블TV의 전문 채널에 대해서는 규제 권한이 없다. 그러나 CBSC는 - 그리고 사안이 확대되어 위로 올라갈 경우 CRTC 도 - 단순히 '성적으로 지나치게 노골적인' 콘텐츠뿐 아니라 좀더 광범위한 사안, 다시 말해 증오심을 부추기는 연설이나 특정 기업의 상품을 광고하는 문제, 취재 관행상의 비윤리성 등에 대해서도 심판관의 잣대를 들이댈 수 있다.

맺는 말

캐나다는 미국과 이웃하고 있다는 지리적 특성 때문에 방송을 규제하는 관행과 방향이 사뭇 독특하다. 그것은 이웃 나라 미국의 문화적 영향력과 시장 지배력이 압도적이라는 불가피한 현실과 맞물려 있다. 그 현실은 미국 문화의 무차별적 유입과 그에 따른 문화의 '미국화' 현상을 막아야 한다는 사회·문화적 필요성을 불러일으킨다. 또한, 미국의 자본력에 비해 영세하기 짝이 없는 캐나다의 방송사들이 생존할 수 있는 최소한의 시장 조건을 만들어 주어야 한다는 경제적 과제도 준다. 캐나다의 채널을 통해 미국 프로그램을 내보낼 때 그 사이사이에 들어가는 광고 방송은 무조건 캐나다 것이어야 한다는 요구조건은 영세한 캐나다 방송국들의 광고 수입을 보장해 주

기 위한 고육책이다. CRTC가 들고 있는 방송 정책의 두 근간, 곧 '캐나다 콘텐츠 규칙'과 '캐나다 방송국에 대한 해외 자본의 소유권 제한'은 미국을 필두로 한 해외 거대 미디어의 공세를 막기 위한 힘겨운 방패들이다. 그리고 CBSC는 콘텐츠의 내용과 성격에 주목하면서 캐나다 문화의 생존을 담보하는 보루이다.

● 참고 문헌 ●

- Canadian Broadcast Standards Council (CBSC). 2009. Wikipedia. Retrieved from http://en.wikipedia.org/wiki/Canadian_Broadcast_Standards_Council on July 5, 2009.
- Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC). 2009. Wikipedia. Retrieved from <http://en.wikipedia.org/wiki/CRTC> on July 7, 2009.
- CBC News InDepth: CRTC - Guardian of the Airwaves. 2006. CBC. Retrieved from <http://www.cbc.ca/news/background/crtc/> on July 5, 2009.
- CRTC - Frequently Asked Questions. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. Retrieved from <http://www.crtc.gc.ca/eng/faqs.htm> on July 7, 2009.
- Making a Complaint. 2009. Canadian Broadcast Standards Council. Retrieved from <http://www.cbsc.ca/english/complaint/index.php> on July 7, 2009.

프랑스의 신규 이동통신사 진입을 둘러싼 갈등



최현아

신규 이동통신사 면허 납부금 하향 조정 결정

프랑스의 현재 3G 이동통신사(이하 이동사)는 오랑주(Orange), SFR, 그리고 부이그 텔레콤(Bouygues Telecom)의 3사 체제로 전체 시장의 95%를 장악하고 있다. 정부는 이동통신 시장의 경쟁 환경 조성 및 소비자에게 보다 나은 서비스 제공을 위해 그동안 4번째 신규 업체의 시장 진입을 시도해 왔다. 그러나 신규 면허 납부금 규모로 인해 신규 사업자 면허 부여가 번번이 실패했다.

지난 6월 15일 정부는 대폭 하향 조정된 신규 면허 납부금 규모를 발표했다. 4번째 신규 이동통신업체는 기존 이동사가 지불한 금액의 3분의 1 수준인 2억 4천만 유로의 면허 납부금을 지불하면 이동통신 시장에 진입할 수 있게 된 것이다. 산업 정무 차관인 룩 샤텔(Luc Chatel)은 프랑스의 국가 전송 분담금 위원회(Commission des Participations et Transferts de l'Etat, 이하 CPT)에서 4번째 신규 이동사 허가를 위해 이같이 결정했다고 발표했다. 다만, 이 금액은 재정경제산업부의 지난 2월

미디어미래연구소 프랑�통신원 (파리1대학 박사과정)

신규 이동사 면허 납부금이 2억 600만 유로가 될 것이라는 발표에 비해 약 16% 정도 오른 금액이다.

이 결정의 배경은 정부가 신규사의 면허 납부금을 낮추기 위해 추가될 15MHz의 주파수를 세 개의 lot로 나누어 그 하나를 신규 이동사에게 허용한다는 방침을 정했기 때문이다. 2000년 초 오랑주, SFR, 2001년 부이그 텔레콤은 이동사 면허 취득을 위해 각각 6억 1,900만 유로를 납부했었다.

프랑스의 3G 이동사 선출 과정

3개의 3G 이동사 선출

프랑스는 2000년 2.1GHz의 주파수를 사용하는 3G 이동사 업체 선정을 발표했다. 첫 번째 사업자로 오랑주와 SFR이 2000년 8월 18일 6억 1,900만 유로를 지불하고 면허를 취득했다. 이어서 남은 2개의 신규 면허 부여를 위해 두 번째 후보자 선출을 2001년 12월 29일 발표했다. 당시 유일하게 등록된 후보자인 부이그 텔레콤은 3번째 3G 이동사로 등록하게 되었다. 하지만 4번째 신규 이동사를 위한 면허는 남아 있었다.

4번째 신규 사업자 진입 조건과 선정 실패

2007년 5월 8일 다시 새로운 후보자 선출이 발표되었고 프리 모빌(Free Mobile, 이하 프리)이 후보자로 등록했다. 그러나 2007년 10월 9일 프랑스의 통신우편 규제청(L'Autorite de régulation des communications électroniques et des postes, 이하 ARCEP¹)은 프리 모빌이 후보자 자격규정에 부합되지 않는다는 결정을 내렸다. 그 이유는 면허

¹ 통신 및 우편 규제청은 통신과 우편사업과 관련해 통제 및 중재 역할을 담당하는 독립적인 행정기관이다. 통신사업과 관련해선 면허 신청서 처리, 시장 감시 및 경쟁 상태 유지, 분쟁 조정 등을 담당한다. 또 통신사 번호 및 주파수 부여에 대한 결정자 역할도 한다.

납부금 지불 방식 때문이다. 프리는 기존 이동사가 납부금을 면허를 취득한 해에 일시불로 지불한 것과 달리 분할로 내겠다고 밝혔던 것이다. 그러나 ARCEP는 신규 면허권이 부여되는 해의 9월 30일까지 납부금이 지불되어야 한다는 법 규정을 들며 이를 허용하지 않았다. 결국 4번째 신규 이동사 선정은 무산되고 말았다.

한편 재정경제부는 4번째 신규 이동사 진입이 이동통신 시장의 경쟁을 활성화하고 소비자를 위해서 필요하다는 입장을 거듭 표명했다. 그러나 프리의 실패 사례에서 보듯 신규 사업자 진입을 위해선 납부금 지불에 관한 규정이 바뀌어야 한다는 지적이 나왔다.

‘소비자 서비스의 경쟁 발전에 관한 법(loi Chatel)’의 2008년 1월 3일 법규는 2001년 재정법이 규정한 3G 이동사의 면허 납부금 6억 1,900만 유로 지불은 폐지되어야 하고 새로운 납부금 방식이 정해져야 한다고 밝혔다.

프랑스 디지털 2012 플랜과 신규 사업자 진출 규정 변화

디지털 경제 발전(Développement de l'économie numérique)의 정무 차관인 에릭 베송(Eric Besson)은 2008년 10월에 ‘프랑스 디지털 2012 플랜’을 발표하였다. 이 계획서에서 2009년 상반기에 새롭게 추가될 15MHz 주파수 부여에 관해 후보 업체 선출이 있을 것이라고 밝혔다. 경쟁 조건은 신규 사업자 우선 원칙과 기존 이동사 가운데 가상이동통신사업(MVNO)을 수행할 조건을 가진 사업체를 중심으로 한다는 것이었다. 이 플랜에 따르면 2.1GHz의 주파수 안에서 추가될 15MHz에 대해 여러 개의 lot로 나뉘어 업체에 분배된다는 것이다.

2009년 1월 프랑소와 필롱(Francois Fillon) 국무총리는 2.1GHz 주파수 안에서 추가될 15MHz 주파수를 세 개의 lot로 나누어 2009년 여름 전에 이동사에게 분배한다고 밝혔다. 그리고 세 개의 lot 가운데 하나는 4번째 신규 사업자를 위한 것이라고 말했다. 이로써 기존 3사(오랑주, SFR, 부이그 텔레콤)는 2개의 lot을 놓고 경쟁을 벌이게 됐다. 국무총리는 이 같은 조치가 이동사의 경쟁을 통해 소비자에게 보다 나은 서비스를 제공하기 위한 것으로 디지털 2012 플랜의 주안점이라고 밝혔다.

이 발표내용은 2009년 2월 5일 국회의원들의 토론과 2월 11일 상원의원들의 논의를 통해 검토되었다. 이어서 퓌 샤텔 산업 정무 차관은 4번째 신규 사업자가 15MHz 주파수 셋 중 하나를 획득하기 위해서 기존 3사가 지불한 금액의 3분의 1에 해당하는 면허 납부금만 지불해도 된다고 발표했다. 즉, 신규 사업자는 15MHz의 1개의 lot에 관한 납부금으로 2억 600만 유로를 납부한다는 것이다.

또 신규 사업자 선출 심사는 단순히 재정 금액 심사가 아니라 경쟁 환경을 유발하고 업체 간의 조화를 이룰 수 있는 사업자 심사가 될 것이라고 표명했다. 그리고 나머지 2개의 lot에 대해선 보다 나은 가격으로 판매할 것을 목적으로 한다고 덧붙였다.

이 발표에 따라 ARCEP는 2009년 3월 새로운 후보 선출을 발표했다. 선정된 후보자는 2.1GHz의 주파수 안에서 15MHz의 한 개의 lot을 20년 동안 사용할 수 있다. ARCEP의 선정 기준은 후보자가 제안한 사업계획안의 집중성, 신뢰성, 재정적 능력, 가상이동통신사업(MVNO)의 참여 등이다. MVNO에 관한 후보자들의 참여 기준은 경쟁청(Autorite de la Concurrence)과 경쟁 자문 기관(Conseil de la Concurrence)에서 명시하고 있다.

신규 사업자 진입 조건 변경에 관한 이견들

정부가 4번째 신규 사업자 진입을 위한 면허 부여 조건 변경을 발표하자 이에 대한 다양한 의견이 나왔다.

소비자협회(UFC-Que Choisir)는 정부의 방침을 환영한다는 입장을 발표했다. 하지만 신규 사업자 진입을 위한 조건이 변경된다 하더라도 법적인 안정장치가 없다면 문제라는 점도 지적했다. 이로 인해 기존 이동사 3사가 소송을 제기할 수 있기 때문이다.

반면 텔레커뮤니케이션 연합회(Fédération des télécommunications) 측은선 정부의 조치에 반대한다는 입장을 표명했다. 협회는 정부가 내세운 새로운 조건이 신규 사업

자를 위한 일종의 면세 조치라는 입장이다.

한편 신규 사업자 후보였던 프리는 정부의 방침을 환영했다. 프리 측은 정부와 ARCEP의 경쟁적 환경에 대한 의지를 높이 사며 프리는 프랑스에서 필요한 4번째 신규 사업자가 될 수 있는 근거를 얻게 되었다고 말했다.



신규 사업자 진입을 둘러싼 기존 이동사의 반발

부이그 텔레콤은 2008년 12월 매거진 <에코스(Echos)>와의 인터뷰에서 정부에서 면허 취득 납부금을 전폭적으로 하향 조정할 경우 기존 이동사에서 1만 명에서 3만 명 가까운 직원들이 일자리를 잃게 될 것이라고 경고했다. 기존 3사 경쟁 체제에서 후발 주자로, 시장 점유율이 낮은 부이그 텔레콤의 경우 4번째 신규 사업자 출현으로 경쟁력이 약화될 것이라는 분석이 지배적이다. 특히 부이그 텔레콤은 남은 2개의 lot을 둘러싼 오항주와 SFR와의 경쟁에서도 상대적으로 취약하기 때문이다.

한편, 부이그 텔레콤은 3G 신규 이동사 진입을 위해 주파수의 반환 조건을 확정할 ARCEP의 결정에 반대해 국무회의에 청원을 했다. ARCEP는 앞으로 900MHz 주파수대를 재분배한다는 방침을 발표했다. 그러나 부이그 텔레콤의 청원은 국무회의에서 부결되었다. 그 이유는 주파수 부분 반환과 재분배에 있어 부이그 텔레콤에 어떠한 차별도 없다는 판단 때문이다. 국무회의는 주파수대의 반환과 재분배와 관련해 기존 이동통신 3사에 대해 동일한 주파수의 양이 분배될 것이라고 했다. 또 ARCEP에서 이미 2000년부터 현재 이용되는 주파수에 대한 부분적인 반환의 필요성에 대해 기존 이동사 쪽에 알렸다고 덧붙였다.

오항주 측은 6월 15일 정부의 신규 면허 취득 납부금(2억 4천만 유로)발표에 대해 금액이 충분하지 않다는 입장을 발표했다. 오항주는 이 금액이 현 이동사 3사가 2000년 초 면허 취득을 위해 지불한 규모와 비교할 때 공평성이 훼손된 결정이라며 반발하고 있다. 만일 금액이 변경되지 않을 경우 법원에 고소하겠다는 입장이다.

SFR의 모기업인 비방디(Vivendi)는 4번째 신규 이동사 진입을 원하지 않는다는 입장을 강하게 나타냈다. 비방디 그룹의 대표 장 베르나르 레비(Jean-Bernard Levy)는 “프랑스는 이동사 시장에 4번째 신규사가 진입한다고 해서 얻는 장점이 없다. 우리는 정부가 기존 업체들을 방해하기보다 용기를 북돋아 주기를 바란다”고 표명했다. 이어서 그는 ‘현재 4번째 신규 이동사 진입을 허용한 나라들의 경험에 대해 아직까지 평가를 내리지 못하고 있는 상태다. 결국 신규 업체 진입으로 업체 간의 인수, 합병이 일어날 것이다’라고 주장했다.²

4번째 신규 이동사 진입과 관련된 ARCEP의 역할과 향후 전망

ARCEP의 대표로 통신 분야 중재자인 장 루도빅 실리카니(Jean-Ludovic Sili cani)는 <에코스(Echos)>와의 인터뷰에서 “4번째 신규 사업자가 이동통신시장에 진입할 경우 통신요금은 하락할 것이다. 그러나 가격대를 둘러싼 전쟁은 없을 것이다. 프랑스의 시장은 성숙했고 이동사 업체들은 튼튼하기 때문이다. ARCEP의 역할은 업체들의 투자 부문에 대한 가격이 하락할 수 있도록 하고 서비스 질적인 발전을 도모하면서 경쟁이 조절되는 시장을 구축하는 것이다”라고 밝혔다. 그는 후보 업체에 대해선 기술적인 면과 재정적인 측면에서 다양한 기준들로 심사할 것이라고 밝혔다.

한편 4번째 신규 이동사 후보자로 등록된 인터넷 통신업체 프리(Free)의 모기업인 이리아드 그룹(Iliad)에선 신규 면허를 위해 2억 4천만 유로를 지불할 의사가 있음을 밝혔다. 프리의 대표인 막심 롬바르디니(Maxime Lombardini)는 텔레비전 방송사 TV5 Monde와의 인터뷰에서 “현재 중요한 것은 후보자 지명이 빨리 이뤄지는 것이다. 우리는 준비가 되어 있다”고 밝혔다. 비록 지난해 2월 발표 때보다 납부금 금액이 올랐지만 이리아드 그룹의 신규 이동사 진입에 대한 강한 의지는 변함이 없다는 것이다.

² Olivier Chicheportiche, 4e licence 3G; l'Arcep ne croit pas a une guerre des prix, Vivendi ne veut pas de nouvel entrant, ZDNet France, 2009. 06. 23

반면 또 다른 신규 업체 후보로 인터넷 통신업체인 뉘메리카블르(Numericable)와의 제휴를 모색했던 버진 모빌(Virgin Mobile)은 면허금 규모가 발표되자 신규 업체 후보 포기의 가능성을 시사했다.

국가 전송 분담금 위원회(Commission des Participations et Transferts de l'Etat, 이하 CPT)를 통해 제안된 신규 이통사 진입을 위한 납부금 2억 4천만 유로에 대해선 정부의 최종 확인이 필요하다. 그렇기 때문에 4번째 신규 업체 선정이 올해 안에 결정되기 힘들 것이라는 관측도 나왔다. 이렇게 되면 프리나 다른 신규 업체의 이동통신 시장 진입은 2010년 중반 전에 힘들 것으로 보인다.

한편 신규 업체가 2010년 6월 30일 이전에 결정된다는 조건에서 3개 이통사는 900MHz 주파수의 일부를 신규사를 위해 양도해야 한다.

ARCEP는 7월 말 전에 새 주파수 분배와 관련된 후보 업체 선출 작업을 시작하고 2010년 1월 면허 분배를 목표로 삼고 있다. 그리고 신규 서비스는 2012년부터 시작될 전망이다.

● 참고 문헌 ●

ARCEP 홈페이지, <http://www.arcep.fr>

Comment ca marche(2008.12.24). 'Téléphonie mobile : l'Arcep en faveur d'une 4ème licence pour Free ou Numéricable' from

<http://www.commentcamarche.net/actualites/telephonie-mobile-l-arcep-en-faveur-d-une-4eme-licence-pour-free-ou-numericable-5848033-actualite.php3>

Le monde informatique(2008.04.09). 'de la vente à l'encan à la vente à la découpe' from

<http://www.lemondeinformatique.fr/actualites/lire-4e-licence-3g-de-la-vente-a-l-encan-a-la-vente-a-la-decoupe-25812.html>

Le monde(2009. 06.15). 'Téléphone mobile : le prix de la 4e licence fixé à 240 millions

d'euros' from

http://www.lemonde.fr/technologies/article/2009/06/15/telephone-mobile-le-prix-de-la-4e-licence-fixe-a-240-millions-d-euros_1207208_651865.html

Le monde(2009.06.16). '4e licence de téléphonie mobile : Orange prêt à saisir la justice' from

http://www.lemonde.fr/technologies/article/2009/06/16/4e-licence-de-telephonie-mobile-orange-pret-a-saisir-la-justice_1207676_651865.html

Nouvel Obs(2009.01.12). 'Une partie de la 4e licence de telephone mobile pour un nouvel operateur' from

http://tempsreel.nouvelobs.com/actualites/medias/20090112.OBS9412/une-partie-de-la-4e-licence-de-telephonie-mobile-pour_u.html

Usine nouvelle(2009.02.05). '206 millions d'euros pour la 4eme licence de telephone mobile' from

<http://www.usinenouvelle.com/article/206-millions-d-euros-pour-la-4eme-licence-de-telephonie-mobile.157842>

Zdnet(2009. 06.23). '4e licence 3G : l'Arcep ne croit pas à une guerre des prix, Vivendi ne veut pas de nouvel entrant' from

<http://www.zdnet.fr/actualites/telecoms/0,39040748,39700368,00.htm>



디지털 영국을 설계하는 <디지털 브리튼> 최종 보고서 발표 이후 불거진 갈등과 논의

최은경

<디지털 브리튼>의 이해와 구성

2009년 6월 이른바 디지털 선진국으로서, 세계적인 디지털 리더를 자임하는 영국은 <디지털 브리튼(Digital Britain)>을 통해 정부의 마지막 로드맵을 공개했다. 이 글에서는 이 보고서가 담고 있는 제안들의 취지와 구성에 대한 이해를 바탕으로 최근 사회적 현안으로 떠오르고 있는 쟁점을 심층적으로 논의해 보았다.

영국은 디지털 융합이라는 시대적 흐름과 공공서비스 방송(Public Service Broadcasting, PSB) 개혁, 그리고 디지털 전환이라는 큰 주제들에 대해 1996년 방송법에서부터 밑그림을 제시한 바 있다. 1997년 정권교체에 성공한 노동당은 국가 경기 부양 정책의 일환으로 디지털 전환이라는 장기적인 계획을 세웠다. 2001년 백서(White Paper)를 기반으로 2003년에는 커뮤니케이션법을 제정하고 오픈코미라

미디어미래연구소 영국통신원 (러프버러 대학교 박사과정)

는 미디어 통합 규제 기관을 탄생시키면서 디지털 전환을 위한 제도적인 정책 틀을 우선적으로 마련했다.

방송사와 통신 사업자, 가전사를 비롯한 작은 도소매업자들 그리고 소비자들은 디지털 텔레비전 전환의 접근 가능성과 지불 가능성을 치열하게 논의했다. 그리고 정부가 주도하는 감독 체계는 공공서비스 방송의 정체성을 지켜 낼 수 있는 범위에서, 다양한 탈규제 정책에 의해 자유시장주의를 지지하기도 했다. 마침내 2005년에는 'Digital UK'라는 서비스 주체를 두어 2007년 11월 첫 디지털 신호를 성공적으로 전송하였다. 2008년부터 단계적으로 아날로그 신호를 중단해 2012년 디지털 전환을 완료할 계획에 있다.

문화부는 지난 2월, 80페이지 분량의 <디지털 브리튼(Digital Britain)> 중간 보고서에서 디지털 정책 개혁의 방향을 드러낸 바 있다. 오픈코미의 초대 사무총장을 역임한 바 있는 스티븐 카터(Stephen Carter)가 통신·기술·방송 담당 각외 장관으로 6월 발표된 최종 보고서까지 총괄적인 지휘를 맡았다.

보고서는 영국의 미래를 건설하기 위해서 어떠한 논의를 어떻게 해야 하는가에 대한 구체적인 해답을 담고 있으며 입법 제안서의 성격을 갖는다. 총 238페이지의 분량으로 7가지 분야에서 구체적인 수행안을 제시하고 있고 195페이지의 <디지털 브리튼> 보고서의 영향력 평가 보고서¹가 동시에 발간됐다.



¹ BIS and DCMS(2009, 6), <Impact assessment for the digital Britain final report>

<Digital Britain>의 7가지 논의 주제

- 1 디지털화(Being Digital)
- 2 @경쟁적 디지털 커뮤니케이션 인프라 구축(A Competitive Digital Communications Infrastructure)
 - ⑥ 디지털 라디오(Radio: Going Digital)
- 3 디지털과 창의적 산업(Creative Industries in the Digital World)
- 4 공공 서비스 콘텐츠 (Public Service Content in Digital Britain)
- 5 연구, 교육, 기술 지원(Research, Education and Skills for Digital Britain)
- 6 디지털 보안과 안전(Digital Security and Safety)
- 7 디지털 정부(The Journey to Digital Government)

보고서는 장기적으로 디지털 네트워크를 개선하고 현대화하며 디지털 콘텐츠가 다양한 커뮤니케이션 인프라를 통해 공급되도록 확대하고, 공공서비스 콘텐츠뿐만 아니라 국민들이 디지털 콘텐츠를 지속적으로 연구·개발·교육할 수 있도록 디지털 보안과 규제를 강화한다는 목표를 가지고 있다.

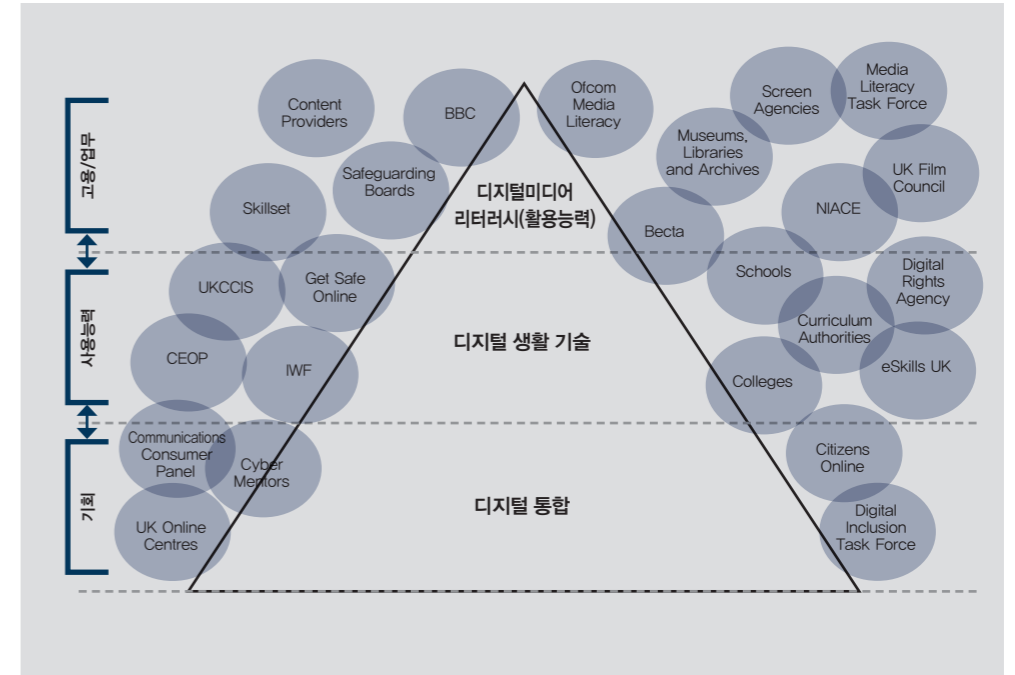
<디지털 브리튼>과 핵심 논쟁들

하나, 디지털 환경 개선의 현실성 논쟁

고든 브라운 총리는 ‘<디지털 브리튼>이야말로 국민들과 그 다음 세대가 고도의 정보화 기술을 습득해 정보화 사회를 건설할 수 있는 중요한 열쇠가 될 것’이라고 보고서 서면에서 밝히고 있다.

모든 국민들이 디지털 기술을 이용하며 참여할 수 있도록 하기 위해서는 디지털 보급과 접근성의 강화가 우선적으로 진행되어야 한다는 것이다. 이것이 바로 디지털 참여를 위한 범국가적 계획이다.

<그림1> 미디어 리터러시(Media Literacy)를 위한 체계 구성



출처 : <Digital Britain> final report p. 40

<그림 1>에서 보면, 디지털 통합이라는 필수 조건이 충족되었을 때 시민들은 학교에서부터 디지털 기술을 요구하는 직장에 이르기까지 디지털 생활 기술을 습득하고, 교육받으며, 확대 사용하게 된다. 그리고 마지막 상위 단계에서는 문화, 콘텐츠 사업에 종사하는 혹은 기여하게 되는 모든 직업군에 의해 디지털이 발전된다는 것이다. 국민이 디지털 생활 기술을 향유하기 위해 필요한 디지털 접근 기회는 시민의 기본 권리처럼 존중되어야 한다는 인식이 바로 정부의 디지털 목표의 첫 단추가 된다. 따라서 정부는 전국에 6천여개의 UK 온라인 센터(Online Centre)를 설치해 인터넷 사용 환경을 조성할 계획이다. 그리고 취약 계층의 디지털 소외나 디지털 격차를 해소하기 위한 지불 능력(Affordability), 사용과 검색 능력(Capability and Relevance), 가용성(Availability) 개선에 집중하려는 계획을 실행한다.

즉, 직접적인 지원 방식으로 이들의 디지털 장비 구입 비용을 지원하고, 홈 액세스 프로그램을 추진할 예정이다. 영국 정부는 컴퓨터가 있지만 다루는 기술이 부족한 4%보다도 개인용 컴퓨터를 가지지 못한 26%를 어떻게 보편적 서비스로 이끌어 낼 수 있는가에 초점을 맞춘 것으로 보인다.

정부는 브로드밴드의 보편적 서비스를 위한 서비스 환경을 구축하기 위해 2012년까지 2Mbps 속도의 네트워크 커버리지를 제공한다고 밝혔다. 2Mbps라는 기준은 앞으로 다양한 디지털 콘텐츠가 원활하게 전달되기에는 상당히 부족하다는 전문가들의 우려가 많다. 한편, 정부는 기술적 논의의 한계를 벗어나, 양질의 콘텐츠가 합법적으로 유통될 수 있도록 인터넷 서비스 공급자(Internet Service Providers, ISPs)들은 소비자가 원하는 것을 빠르고 효과적으로 전달하되, 네트워크의 중립성(Network neutrality)을 지켜 줄 것을 강력히 요구하고 있다.

그러나 이러한 계획을 실행하는 방안에 대해서는 사실 의견이 분분하며, 비현실적이라는 지적도 있다. 네트워크 사업자들의 독과점을 방지하기 위한 중립성이라는 모호한 규제 정의는 이미 심각한 독과점 행태를 보여 주고 있는 유료방송 시장의 사례처럼 시장주의자들에 의해 판이 짜일 가능성이 있기 때문이다.

한편, 정부는 디지털 인프라의 경제적 가치는 디지털 산업뿐만 아니라 차세대 성장 동력이 될 것이라는 생각을 가지고 있다. 이렇게 디지털 인프라를 신개발 전략으로 생각하고 있는 정부는, 따라서 기본적으로 유선 네트워크 커버리지를 공급하는 것 이외에도 무선 서비스와 차세대 네트워크 운영을 위해 유선 사업자와 통신 사업자들의 투자를 유도할 방침이다.

디지털 강국으로 가는 핵심 사업으로 알려진 영국의 디지털 텔레비전 전환은 이미 공공서비스 방송사들과 주류 유료방송 사업자(BskyB와 Virgin Media)를 중심으로 판이 짜여 있다. 하지만 재원 지원과 충당 방법을 두고 정부와 오픈컴 그리고 방송사간의 의견 대립이 첨예한 상태여서, 공공서비스 방송 개혁은 심각한 교착상태에 빠져 있다(<Digital Britain>, Chapter 2~4 참고).

둘, 수신료 분배 논쟁

<디지털 브리튼>이 발표된 이후, 가장 뜨거운 논란이 되고 있는 것이 바로 수신료 분배(Top-slicing) 제안이다. 사실 정부와 오픈컴은 많은 경로를 통해 BBC의 수신료를 디지털 전환 비용(취약 계층 지원과 디지털 전환 홍보 비용)에 사용하고자 제안해 왔다. 그런데 BBC는 경기 침체와 공공서비스 방송(PSB) 개혁의 부담이 있어 재원 구조에 민감한 상황이다.

경제 위기를 체감하기 시작한 상업 방송사들 중 ITV는 디지털 전환 이전이라도 PSB 면허를 반납할 수도 있다고 밝혔고, 디지털 전환 이후 심각한 재정 적자가 예상되는 C4의 경우도 지원이 절실한 상태이다. 정부와 오픈컴은 BBC가 이러한 재정 문제를 해결해야 한다고 직간접적으로 의사를 전달했고, BBC는 2008년 12월 상업 방송사들에게 파격적인 파트너십을 제안한 바 있다.

협력 제안서에는 비록 '앵거루 프로젝트'는 무산되었지만, BBC가 주도하는 주문형 서비스 플레이어 개발과 지역국 지원, 그리고 BBC 월드와이드(BBC Worldwide, 이하 BBCW)와 C4의 합병 제안 등 굵직한 현안에 대한 제안이 담겨 있다. 그러나 오픈컴은 2009년 4월 독립적으로 지원되는 뉴스 컨소시엄(Independently-Funded News Consortia, IFNC)을 제안하며 지역 저널리즘의 독립성 문제를 해결하고자 했다. 정부의 추정 예산에 따르면 ITV 지역 뉴스 대체 비용으로 약 1억 파운드가 필요하다.

<디지털 브리튼>은 BBC 수신료가 지출되었던 전년도 내용을 분석해 볼 때(<표1> 참고) 앞으로 2억 파운드는 디지털 전환 비용을 비롯해 보편적 브로드밴드를 실현하기 위해 사용되어야 하며, 수신료의 3.5%는 ITV 지역 뉴스 제작비용으로 추가 지원해야 한다고 확신하고 있다.

2008년 정부가 추산한 디지털 전환 비용 내용을 보면, 방송사들이 지불해야 할 비용은 6억 파운드 선²이며, BBC는 디지털 홍보에 2억 파운드와 취약 계층 지원에 6억 파

² 방송사들은 코딩과 멀티 플렉싱을 위한 기기 교체와 서비스 경비로 6억 파운드를 추정했다.

<표1> BBC 수신료의 사용 내용(2007~2008)

(단위: 백만 파운드)

콘텐츠 지출		비콘텐츠 지출	
텔레비전	1,862	인프라/지원	575
라디오	460	BBC 내부 인프라/지원	421
온라인	114	DSO Help Scheme	27

출처: <Digital Britain> p. 139 재구성

운드를 이미 지원하도록 되어 있다. 그런데 ‘Digital UK’³를 유일하게 지원하고 있는 BBC의 예산은 현실적으로 디지털 전환이 본격화되는 2010년부터 그 비용이 초과될 것으로 전문가들은 내다 보고 있다. 결국 디지털 지원을 위해서 BBC는 내부적으로 강도 높은 긴축 정책을 앞으로 피할 수 없을 것으로 보인다.

때문에 보고서가 발표된 직후 BBC 경영진과 트러스트 위원장의 반응은 상당히 냉담했고 격양된 것이 사실이다. 마이클 리온스(Michael Lyons) 트러스트 위원장은 이미 대규모 감원과 경영 및 제작 지원 축소로 사기가 떨어진 BBC를 걱정하며, 정부를 상대로 강도 높은 저항 캠페인을 벌일 수밖에 없다는 입장을 보였다.

BBC 수신료는 2007년 인상안이 타결되었지만, BBC가 당초에 원했던 인상안에 훨씬 못 미쳤던 것으로, 3년간은 2%씩 인상되지만 2012년에는 동결될 예정이다. BBC는 이미 수신료의 12.5%를 디지털 전환에 사용하기로 약속하고 직원들의 임금조정과 대규모 구조조정을 시행해 온 터였다. 따라서 현 정부의 지속적인 수신료 나눠 쓰기에 불만을 갖는 이들은 정부가 수신료를 비자금(Slush fund)으로 생각한다고 비난하고 있다. BBC의 마크 톰슨(Mark Thompson) 사장도 정부가 수신료 분배 정책을 철회하지 않는다면, ITV의 지역국 협력 파트너십을 중단할 수 있다고 으름장을

³ 디지털 전환 사업을 담당하는 ‘Digital UK’는 재정적·인적 지원을 제공하고, 웹사이트와 방송 캠페인을 통해 시청자들에게 디지털 전환을 홍보하는 활동을 하고 있다. Digital Switchover Help Scheme(DSHS)은 ‘Digital UK’와 협력해 구체적인 지원 활동을 수행하는데, BBC와 밀접하게 협력하며 지원 받고 있다.

놓으며 강하게 반대하고 있어 추후 상당한 갈등으로 변질 공산이 크다. 보고서가 발표되기 이전에 C4와 BBCW의 파트너십이 원활하게 진행되지 못했던 배경에도 이러한 수신료 분배 논의가 원인이 되었을 것으로 방송가는 이해하고 있다.

입법 제안서의 성격을 가진 <디지털 브리튼>의 수신료 정책은 사실 고든 브라운 현 정부의 강력한 의지이기도 하다. 최근 노동당 의원들의 비용 청구 스캔들로 집권 연장의 위기를 맞이한 노동당은 내년 6월로 예상되는 총선을 의식하지 않을 수 없는 상황이다. 미디어 전문지 <브로드 캐스트>의 설문 조사에 따르면 수신료가 정부의 정책 실천 자금보다는, 부정적인 의미의 비자금으로 전락할 수 있다는 의견이 60%를 넘었다. 또 현정권과 대립각을 세우며 수신료 분배를 반대하는 BBC의 입장이 단호한 만큼, 정부와 BBC 그리고 여기에 이해관계를 갖고 있는 ITV와 C4의 갈등도 심화될 것이라는 전망이다(<Digital Britain>, Chapter 5참고).

셋, 디지털 불법 행위 규제와 콘텐츠 보호의 형평성

이번 보고서의 핵심 내용 중 하나인 콘텐츠 저작권 보호 규제안은 영국의 가장 큰 자산인 창의적 산업 분야를 보호하고 육성하는 데 목적이 있다. 오프콤을 통해 발표된 규제 방식들은 3가지이다. 첫째, 인터넷 서비스 사업자들에게 불법행위로 의심되는 사이트의 IP등 개인 정보와 지속적으로 불법행위를 반복하는 계정의 상세한 개인정보를 요청할 권리를 요구한다. 둘째, 디지털 콘텐츠의 복제 기술을 원천적으로 차단하기 위해 불법 다운로드를 시도할 경우 1차로 서면 경고를 하고, 이를 무시하고 반복하는 경우 사용자의 신원을 공개해 법적 책임을 묻는다. 마지막으로 온라인 저작권 침해를 막기 위해 다양한 기술적 방법을 가지고 있는 반복제기술(Anti-copying technology)을 제안한다. 현재 사업자들이 사용하는 디지털 저작권 관리체계(Digital Rights Management, DRM)를 강화하되, 창의력 개발과 교육 사업 같은 비영리 목적의 콘텐츠에는 보다 개방된 형태의 차별적인 반복제기술을 도입하는 식의 기술적 방안을 고심하고 있다는 뜻이다. 그런데 오프콤은 불법 파일 공유(Unlawful file-sharing)에 대해 책임을 묻고 법적인 대응을 하겠다는 강한 의지를

보여 주고 있음에도 불구하고, 온라인에서 불법 파일 공유를 가려내는 기준에 대해 모호한 정의를 하고 있는 상태이다. 이에 따라 창의력 개발 같은 공공영역에 대한 규제의 형평성에 대해서도 적지 않은 문제가 제기될 수 있다.

디지털 기술의 보편적 접근이 확산되면서 개인 네트워크 사이트는(친목 사이트, 블로그, 개인 홈페이지 등) 빠르게 증가하고 있다. 또 콘텐츠를 재구성하고, 재디자인하거나, 재전송하는 기술은 온라인 사용자들에겐 이미 익숙한 온라인 사용 습관이다. 그런데 <디지털 브리튼>이 담고 있는 제안은 무료 서비스를 공급하며 무분별한 저작권 관리 체계를 개선하는 것 이상의 디지털 보안과 온라인 소비자 및 개인정보 보안까지 포괄하고 있어, 오프콤의 제안보다 더 포괄적이며 강력한 규제가 될 것으로 우려하고 있다.

아동과 청소년을 유해 콘텐츠로부터 보호하는 규제는 인터넷 감시단(Internet Watch Foundation)이나 어린이들의 인터넷 안전을 위한 자문회(UK Council for Child Internet Safety) 같은 자율적 시스템에 의존하고 있다. 하지만 민간 업체들의 자율적 보안에 대한 적절한 규제와 재정적 지원을 놓고, 이해 관계자들과 정부의 구체적인 조율이 이루어지지 않은 상태라 분쟁 조정이 시급한 사안으로 꼽히고 있다.

한편, 디지털 콘텐츠의 저작권 강화는 이해 관계자들에게 상당히 고무적이다. 영국은 콘텐츠뿐만 아니라 포맷을 수출하는 콘텐츠 강국으로서의 인지도가 높았다. 하지만

<디지털 보안 체계 3단계>

▶ High Level Cyber Security

: 범 국가적 차원에서 사이버 범죄와 테러를 방지하기 위한 높은 단계의 네트워크 보안 시스템 구축.

▶ Personal Digital and Data Security

: 안전한 온라인 쇼핑과 사생활 및 개인 정보를 보호하는 수준의 보안

▶ Securing Home Networks

: 불법 콘텐츠의 피해에 노출되기 쉬운 취약계층(예, 어린이)의 피해를 예방하는 수준

출처 : <Digital Britain> p. 194~195 정리

그동안 양질의 콘텐츠를 확보하고 있는 독립 제작사들이 온라인 저작권 무단 도용(Online Piracy) 행위에 대해 법적 대응을 하기는 쉽지 않았던 것이 사실이다.

독립제작사협회(PACT)의 존 맥베이(John McVay)는 '중소 규모의 독립 제작사들이 온라인 콘텐츠를 보호할 기술적 재정적 여력이 부족했던 문제를 정부가 주도해 체계적으로 관리한다는 것은 이번 정책에 투자하게 될 2억 파운드 이상의 효과를 나타낼 것'이라며 대단히 환영하고 있다.

실제 <디지털 브리튼>이 발표된 직후, 슈퍼 인디로 꼽히는 영국의 독립 제작사인 '쿠도스 필름과 텔레비전(Kudos Film and Television)'의 사장 스티븐 가렛트(Stephen Garrett)는 불법 파일 복제, 전송을 근절하기 위한 ISPs의 구체적인 실천 방법을 공개적으로 요구하며 관심을 보인 바 있다(<Digital Britain>, Chapter 7 참고).

함의점

앞서 언급했듯이, 이 글에서는 <디지털 브리튼>의 구체적인 제안을 분석하기보다, 보고서로 인해 심각한 논쟁이 예상되는 3가지 현안, 즉 '디지털 환경 개선의 현실적 논쟁', '수신료 분배 논쟁', '디지털 불법행위 규제와 콘텐츠 보호의 형평성'에 보다 중점을 두고 논의하였다.

<디지털 브리튼> 최종 보고서를 통해 정부가 주도할 수 있는 혹은 정부가 주도해야 하는 디지털 산업 분야의 핵심 과제와 그 정당성은 한층 확신을 얻은 분위기다. 보고서는 미래 지향적인 디지털 혁명 정책을 위한 정부의 노력으로, 시장의 자율성과 정부의 강력한 규제가 필요한 교차점을 확인할 수 있다. 또한 육성해야 할 분야와 취약한 분야를 보완할 수 있는 방법을 현실적으로 유도하고 있다.

따라서 문화부가 주도했지만, 오프콤과 기업·혁신·기술국이 협력해 이루어 낸 이번 보고서의 사회적, 경제적 그리고 정치적 영향력은, 참여한 이해 관계 속에 있는 방

송사와 관련 사업자들과 그리고 정부에게도 분명 큰 디지털 영국을 향한 지향점을 제시할 것이다.

● 참고 문헌 ●

DCMS(2009.06). Digital Britain: The final report.

<http://www.culture.gov.uk/images/publications/digitalbritain-finalreport-jun09.pdf>

Ofcom(2009.06). Impact assessment for the digital Britain final report.

http://www.culture.gov.uk/images/publications/digitalbritain_impactassessment.pdf

Media Guardian, 'Digital Britain: reactions', 2009년 6월 17일.

Broadcast, 'Top-slicing legislation plan revealed', 2009년 6월 30일.

_____, 'Digital Britain: Why proposals to tackle online piracy are doomed', 2009년 6월 26일

최은경(2007. 07). 'BBC, 수신료 인상 소폭에 그쳐 구조조정 불가피', 해외방송정보.

최은경(2009. 1· 2월호). 'BBC, 상업 방송에 파트너십 제안', 해외방송정보.



위성방송 사업자(BskyB)의 스포츠 중계권 독점과 프리미엄 채널(Setanta)의 파산

손창용



영국 제2의 유료 스포츠 중계 채널의 파산

2009년 6월 영국 정부는 오프콤(Ofcom)을 포함한 범정부 차원에서 준비한 국가 방송통신 시장의 새로운 청사진을 담은 보고서 <디지털 브리튼(Digital Britain)>을 발표하였다. 미디어 시장의 장기 계획을 담은 이 보고서 발간을 기점으로 다양한 논쟁이 진행되고 있다. 이런 가운데, 영국 유료방송 시장에서 프리미어리그 축구를 비롯한 주요 스포츠를 중계하는 프리미엄 유료 채널인 세탄타(Setanta) 채널 영국 법인의 법정관리(사실상의 청산 절차) 신청을 계기로 미디어 시장의 경쟁문제가 새로운 이슈로 등장하였다. 1990년에 설립되어 스카이 위성방송에 이은 제2의 사업자로서 430여 명의 직원을 고용하고 있는 스포츠 전문 채널의 파산은 미디어 영역뿐만 아니라 스포츠계, 경제계에 상당한 파장을 미치고 있다.

최근 영국 미디어 시장에서는 BBC(BBC Worldwide 포함)의 지속적인 영향력 확대로 상업방송이 위축되고 있어 BBC를 일정 부분 규제해야 한다는 상업방송의 주장이

영국 런던 시티 대학교 박사과정

UK

UK

제기되고 있다. 한편 유료방송 시장에서는 위성방송의 시장 독점이 강화되고 있어 규제 기관의 역할이 필요하다는 논란이 진행되고 있다.

이런 상황에서 오프콤에서는 지난 2007년부터 현재까지 3차례에 걸쳐 <유료방송 시장 조사 보고서>를 발표하고 2009년 하반기까지 후속 절차를 진행하고 있다. 그런데 이 도중에 일어난 세탄타 채널의 파산은 방송 시장에서 새로운 논쟁을 유발하고 있다. 또한 미디어 시장 관점에서 세탄타의 파산은 단순한 유료 채널 파산의 문제가 아니다. 이는 영국 미디어 시장에서 할리우드 영화와 스포츠 중계권을 바탕으로 한 위성방송 사업자(BskyB)의 독점적 지위와, 오프콤의 규제 실효성에 다시 한 번 의문을 제기하는 계기가 되고 있다. 특히 영국 유료방송 시장에서 1990년대 이후 미디어 재벌인 머독의 자본력을 바탕으로 독점적인 지위를 행사하고 있는 위성방송 사업자에 대한 '규제와 경쟁'의 효율성에 관하여 의문을 제기하는 또 다른 계기가 되고 있다. 2008년 최악의 경제위기 속에서도 생존한 유료방송 시장의 한 축인 세탄타가 영국에서 청산이라는 절차를 거치고 있다는 점에서 경제적인 측면에서도 놀라움의 대상이 되고 있다. 또 저금리를 바탕으로 한 사모펀드 기업이 단기간에 수익을 거둘 수 없다는 판단으로, 400여 명의 직원을 가진 회사를 청산하는 것에 대한 기업윤리문제를 일부에서 제기하고 있다. 한편 스포츠 중계권을 가진 방송 사업자의 파산은 중계권을 판매하는 스포츠 구단 입장에서는 수입감소라는 재정적인 위기를 불러온다. 이 글에서는 영국 세탄타 채널의 파산과 이와 관련한 스포츠 중계권 그리고 유료방송 시장의 경쟁문제에 대하여 분석하고자 한다.

영국 유료방송시장의 성장과 유료채널 세탄타(Setanta)

현재 영국 다채널 방송 시장은 유료위성방송(BskyB)과 케이블TV(Virgin Media) 그리고 무료 지상파 디지털 프리뷰(Free view) 서비스를 중심으로 운영되고 있다. 1980년 후반에 시작한 위성방송 사업자인 스카이는 1990년대 중반까지(가입자 확

보 측면에서) 케이블 사업자를 압도하며 2009년 현재 930만의 가입자를 확보하고 있다. 한편 케이블TV 사업자는 1984년부터 지속적인 인수·합병을 했는데, 2006년 NTL과 텔리웨스트(Telewest)의 합병을 마지막으로 해서 현재 1개 사업자로 남아 370만의 가입자를 가지고 있다. 프리뷰 서비스는 2002년 시작하여 2009년 현재까지 단기간에 980만 가입자를 확보하면서 디지털 전환 시장을 주도하고 있다.

스카이 위성방송은 1990년대 초반부터 할리우드 영화와 영국인이 가장 선호하는 스포츠 중의 하나인 영국 프리미어리그 축구(이하 EPL) 중계권을 확보함으로써 시장에서 절대적인 우위를 점하였다. 아날로그 시기뿐만 아니라 1990년 후반부터 시작된 영국 디지털 전환 과정에서도 위성방송의 유료방송 시장 지배력은 지속되고 있다. 이런 가운데 '스포츠 중계권'에 관한 문제는 유료방송 사업자에게 중요한 문제로 등장하게 되었다. 특히 스포츠 중계권은 영국 유료방송 시장에서 가입자 확보를 위한 핵심적인 콘텐츠로 인식되었다. 스카이 위성방송은 독점적인 축구 중계권 확보를 통해 기존 가입자를 유지하고, 다양한 채널패키지를 통해 신규 가입자를 확보하는 전략을 활용하였다. 한편 케이블TV를 비롯한 유료방송 시장의 신규 사업자(예: BT)는 위성방송사업의 스포츠 중계권 독점에 대한 문제를 규제 기관에 지속적으로 제기

스포츠 중계권과 유료채널(Setanta)

연도	주요내용
1990	아일랜드 스포츠를 중계하기 위하여 Michael O'Rourke 와 Leonad Ryanrk 공동으로 설립
2001	유럽위원회(European Commission)는 축구 EPL 중계권의 스카이 위성방송 독점에 대한 조사 시작 (경쟁도입 결정)
2006. 5	세탄타 채널은 처음으로 3년간 시즌별 46게임의 영국 EPL 중계권을 확보함(3억 9,200만 파운드)
2007. 7	케이블TV(Virgin Media)는 가입자당 2파운드 (연간 총 4천만 파운드)를 제공하고 세탄타 채널을 시청할 수 있도록 함
2008. 6	상업지상파인 ITV와 공동으로 국제 축구경기와 FA컵 중계권을 확보 함
2009. 2	2010 시즌부터 시작하는 EPL 중계권 확보에서 기존 2개 패키지에서 1개 패키지만 보유하게 됨
2009. 6	축구협회에 EPL 중계권 미납으로 중계권 상실 및 신규 사업자(ESPN)에게 중계권 낙찰

자료: Robinson(2009) 재구성

하게 되었다. 2001년 유럽위원회(European Commission)는 이 문제와 관련한 심도 있는 조사를 통해 위성방송 사업자의 EPL 중계권 독점은 'EU 경쟁법'을 위반했다고 결정하였다. 특히 2005년 그동안 독점되던 생방송 중계권을 6개의 패키지로 분할하여 1개 사업자가 5개 이상의 패키지를 소유하지 못하도록 결정하였다.

이러한 역사적인 배경을 바탕으로 1990년 아일랜드에서 세탄타(Setanta) 채널이 설립되었다. 그리고 2006년 처음으로 EPL 중계권을 확보함으로써 영국 스포츠 중계가 독점 시대에서 경쟁 시대로 진입하게 되었다. 세탄타 채널은 6개의 EPL 중계권 패키지 중 2개를 확보하였다. 그러나 2009년 6월 세탄타는 2009-2010시즌 EPL 중계권료 미납액 1,000만 파운드를 지불하지 못했다. 결국 중계권 박탈과 함께 6월 24일부터 영국에서 방송을 중단하게 되었다.

세탄타 채널과 스포츠 중계권

세탄타는 영국 미디어 시장에서 파산 직전까지 상당한 성과를 거두었다. 영국 EPL 중계권뿐만 아니라 FA컵과 국제 경기, 기네스 프리미어 럭비, 미국 PGA 골프, 인도 20/20 크리켓 중계권 등을 확보하였다. 비록 스카이 위성방송에 미치지 못했지만 영국 유료 스포츠 중계권 시장에서 2인자의 지위를 가졌다. 2009년 6월까지 세탄타는 EPL 중계권과 각종 스포츠 중계권을 바탕으로 1,200만 가입자를 확보하게 되었다. 그러나 세탄타가 손익분기점에 도달하기 위해서는 1,900만 가입자를 확보해야 하였다. 세탄타는 가입자 확보를 위해 다양한 전략을 구사했지만 그리 실통치 않았다.

세탄타 채널의 위기는 2009년 초 본격적으로 시작되었다. 2010-2011년부터 2012-2013년까지의 3시즌 동안 EPL 중계권을 23개밖에 확보하지 못했기 때문이었다. 이는 현재 중계 중인 46게임의 절반이다. 사실 세탄타가 500만 파운드를 더 지불했으면 추가로 23개 중계권 확보가 가능했을 것이다. 그리고 이를 바탕으로 장기적으

세탄타 채널 주요 현황

구 분	주 요 내 용
설 립	1990(아일랜드)
주 주	Goldman, Balderton Capita, Doughty Hanson and Montrical 등
유료 가입자	1,200만 확보(2009, 영국 기준), 손익분기점 가입자 1,900만
시청방법	유료방송 또는 프리뷰 가입 후 유료 채널 별도 신청
직원 현황	430명(아일랜드 220명 포함)
EPL 중계권	- 시즌별 중계권은 6개 패키지(각 23게임), 총138게임 - 2009-2010 시즌은 2개 패키지(46게임) 중계권 소유, 나머지 4개 패키지(94게임)는 위성방송 소유 - 2010-2013 시즌은 1개 패키지(23게임) 중계권 소유, 나머지 5개 패키지(115게임)은 스카이 위성방송 소유

로 유료 채널로서 지위를 확보했을 가능성도 존재한다. 하지만 그러지 못하였다. 2009년 현재 46게임을 중계하면서도 손익분기점인 가입자 1,900만을 확보하지 못했는데, 2010년부터 23게임만으로 추가 가입자를 확보하는 것은 어려울 것이라고 어느 정도 예상되었다. 이러한 상황에서 2008년부터 시작된 경제위기로 인한 지속적인 광고판매 부진은 세탄타를 더욱 곤경에 처하게 만들었다. 결국 세탄타는 2009년 6월 중계권 계약에 따른 분할 납부금을 지불하지 못해 EPL 중계권을 잃고 청산 절차에 들어가게 되었다.

세탄타 채널 주요 현황

세탄타 채널의 파산은 영국 스포츠 중계권 판매문제뿐만 아니라, 시청자, 유료방송 시장, 스포츠 시장, 미디어 규제 기관, 그리고 EU 결정에까지 영향을 미치고 있다. 대표적으로 EU에서 접근한 스포츠 중계권의 경쟁 도입은 실질적인 효과를 가져오지 못했다는 지적이 나오고 있다. 2006년 이후 EPL 중계권 시장의 경쟁은 시청자 입장

에서 추가적인 부담을 가지는 결과가 되었다는 지적도 있다. 도치치뱅크 미디어의 애널리스트인 폴 레이놀드(Paul Reynolds)는 경쟁으로 인한 중계권료 상승으로 결과적으로 맨체스터 유나이티드(Manchest United)의 전 멤버 호날두와 같은 선수들의 연봉만 인상되었으며, 비용은 소비자가 부담하게 되었다고 지적한다. EU의 결정으로 인한 스포츠 중계권 경쟁제도는 세탄타로 하여금 수백만 파운드의 투자를 하도록 만들었지만, 단지 중계권 가격 인상 효과만 가져왔고, 결국 경쟁 구도 형성에 실패함으로써 향후 신규 사업자에게도 심각한 문제를 야기할 수 있다고 지적한다.

사실 신규 영화와 스포츠 중계권을 주 콘텐츠로 하는 위성방송사업자 입장에서는 기존에 가지고 있던 중계권을 유지하기 위하여 중계권 경매에서 상당한 투자를 한 것이 사실이다. EU가 도입한 경쟁 방식(생방송 축구 중계권을 6개로 판매하도록 한 것)은 영국 유료방송 시장에서 제대로 작동하지 않았다. 스카이 위성방송이 막대한 자본력과 가입자를 바탕으로 하고 있기 때문에 근본적으로 경쟁원리가 적절히 작용하지 않았다고 지적되고 있다.

스포츠 전문 채널의 파산과 미디어 시장에 관한 논쟁

영국 제2의 유료 스포츠 채널의 파산은 규제 기관과 미디어 시장에 다양한 파장을 미치고 있다. 특히 '시장과 경쟁'이라는 측면에서 영국 유료방송 시장의 경쟁을 재검토하는 계기가 되고 있다. 이번 결과를 두고 그 원인을 분석하는 관점은 크게 두 가지로 나누어 지고 있다.

첫 번째는 유료방송 시장의 독점에 관한 문제이다. 세탄타의 파산은 근본적으로 영국 유료방송 시장에서의 스카이 위성방송의 과도한 독점에서 비롯되었다는 것이다. 또 규제 기관인 오프콤이 위성방송이 지속적으로 독점력을 행사하는 유료방송 시장에 적절한 규제를 하지 못하고 있다는 것이다. 케이블TV, 브리티시 텔레콤(BT) 등 위성방송과 경쟁적인 유료방송 사업자들은 이 문제를 강력히 주장하고 있다. 사실

위성방송이 영화와 스포츠 중계권과 같은 독점적인 프로그램 확보를 통해 경쟁을 제한하고 있는 문제와 관련하여 오프콤은 2007년부터 2009년 7월 현재까지 조사하고 있는 중이다.

그러나 이번 세탄타의 파산은 2002년 디지털 채널(On Digital)의 파산과 같이 후발 사업자가 영국 유료방송 시장에서 상당한 영향력을 좌우하는 스포츠 중계권을 확보하였음에도 결국 파산하였다는 점에서 위성방송의 독점에 공통적인 문제를 제기하고 있다. 따라서 이 문제는 단순히 세탄타 자체의 수익모델에 관한 문제라기보다는 유료 채널의 근본적인 문제라고 지적되고 있다. 영국 최대 통신 사업자인 BT 비티비전(BT Vision)의 댄 마크(Dan Mark)는 "세탄타의 파산은 현재 영국 미디어 시장에서 일어나고 있는 위기를 대표하는 사례이다. 그리고 이 문제는 결국 위성방송 사업자(BskyB)의 과도한 시장 지배력에 관한 문제이다. 오프콤이 비티비전이 합리적인 조건으로 영화나 축구와 같은 프리미엄 콘텐츠에 대하여 접근할 수 있도록 조속한 시일 내에 유료방송 시장에 대한 검토를 하지 않으면 2011년까지 200만에서 300만의 가입자 목표를 달성하는 것은 어렵다"고 지적하였다.

두 번째는 규제의 문제보다는 시장과 기업의 수익성 모델에 관한 지적이다. 스포츠 중계권의 문제는 규제 기관에서 관여할 사안이라기보다는 시장 가격을 통해서 형성되는 것이며, 세탄타의 파산은 결국 회사 수익성 모델이 근본적인 문제라는 주장이다.

로렌스 가햄(Lawrence Garham)의 변호사인 로즈메리 초우카(Rosemary Choueka)는 "유럽의회(Eupear Commission)에서 EPL 축구 중계권을 스카이 위성방송만 독점하는 것이 위법하다고 지적하고 이를 개선하라고 결정한 것부터 과도한 규제다. 경쟁법은 경쟁을 하는 구조를 보호하는 것이지 경쟁자를 보호하는 것은 아니다"라고 주장한다. 이러한 주장은 세탄타 채널의 파산은 방송 시장에서 경쟁에 관한 문제 때문이 아니라는 것이다. 시장은 가격 원리에 의하여 적절히 작동되고 있다고 주장한다. 이는 결국 스카이 위성방송의 수익모델이 적절히 계획되어 있는 반면에 세탄타는 유료방송 시장에서 경쟁할 수 있는 적절한 비즈니스 모델이 부재했다

는 지적이다. 결국 향후에 유료방송 시장에 대하여 스카이 위성방송의 독점에 대한 검토를 할 수는 있지만, 이는 이번 사안과는 별개의 입장이라는 주장이다.

이러한 경쟁과 시장의 문제를 떠나 방송 사업자로서 기본적인 경영상의 문제를 지적하는 견해도 있다. 이러한 주장은 급변하는 미디어 시장에서 변화하는 환경에 적응하는 세탄타 채널의 경영상의 제반 문제를 포함한다.

이는 크게 4가지로 요약된다. 첫째, 회사 경영전략상의 문제이다. 영국 유료방송 시장에서 거대한 자본과 가입자를 확보하고 있는 스카이 위성방송과 경쟁하는 세탄타 채널의 전략에 문제가 있었다. 90% 이상의 세탄타 가입자가 위성방송에 가입하고 있는 입장에서 EPL 중계권과는 별도로 복싱, 미국 PGA골프, 영국 FA컵과 같은 스포츠 중계권에 3억 파운드를 지불한 지나친 중계권 확보는 오히려 재정적인 위기를 초래했다는 지적이다. 둘째, 세탄타는 단기간에 브랜드 인지도를 높이는데 성공했지만, 유료 채널로 인하여 가입자 입장에서는 이중으로 지불(케이블TV 또는 위성방송 기본요금 지불과 추가 지불)한다는 인식을 가지게 되었다. 이는 방송 사업자로서 소비자 인식을 체계적으로 관리하지 못했다는 지적이다. 셋째, 미디어 소비자와의 계약상 문제다. 스포츠 중계의 주 경쟁 사업자인 스카이 위성방송은 기본적으로 12개월을 최저 계약기간으로 하고 있다. 반면에 세탄타는 월 단위 계약을 기본으로 하여 가입자를 지속적으로 증대할 수 있다고 판단하였다. 그러나 이는 결과적으로 해약률을 증가시키는 결과를 초래했다. 특히 각종 스포츠 중계를 기본으로 하는 유료 채널인 세탄타는 가입자를 연간 유지할 수 있는 서비스와 계절적 요인에 적절한 대응을 못했다는 비판도 제기된다. EPL은 매년 8월에 시작하여 5월에 종료되기 때문에 나머지 기간(5월부터 8월까지)의 가입자를 확보하기 위하여 상대한 금액을 미국 골프 중계와, 인도 크리켓 프리미어리그 20/20과 같은 중계에 투자했지만 성과를 거두지 못했다. 결과적으로 EPL 중계가 끝나는 5월 이후에는 가입자가 감소하고 새로운 시즌인 8월에 가입자가 증가하는 현상을 반복함으로써 지속적으로 가입자를 유지하지 못하는 편성전략상의 문제를 지적하고 있다.

넷째, 세탄타 채널이 가지는 주주 구성의 한계이다. 단기 사모펀드가 주요 투자자인

주주 구성으로는 치열한 경쟁이 진행되고 있는 유료방송시장에서 한계가 있다는 지적이다. 전 세탄타의 한 임원은 '20년 이상 장기적으로 방송에 투자하고 있는 스카이 위성방송의 루퍼트 머독(Rupert Murdoch)과는 달리 단기투자에 집중하고 있는 세탄타 채널의 주주는 대조적'이라고 지적한다.

그러나 결과적으로 이러한 문제점은 시간이 경과 하면서 극복할 수 있는 문제였다. 결국 서브 프라임 모기지로 시작된 경제위기와 지속되는 경기침체와 광고 감소가 세탄타를 파산의 길로 유도하게 되었다.

사후조치와 새로운 글로벌 미디어 경쟁자의 진입

세탄타는 6월 23일부터 방송을 중단하고 딜로이트(Deloitte)를 법정관리인으로 하여 청산 절차를 거치고 있다. 이번 결과로 주요 주주인 창업자를 비롯하여, 사모펀드 그룹, 골드만 삭스는 상당한 손실을 보게 되었다. 축구 중계권뿐만 아니라 다양한 스포츠 중계권을 가지고 있는 세탄타의 파산은 스포츠 구단에게도 직접적인 영향을 미치고 있다. 2009년 6월 기준으로 세탄타는 EPL 외에 영국 FA컵, 미국 PGA골프, 인도 크리켓 프리미어리그, 스코틀랜드 축구 등의 중계권을 가지고 있다. 영국 리버풀 대학의 스포츠 경영 전문 교수인 톰 캐논(Tom Cannon)은 "세탄타가 소유한 중계권은 경제위기 전에 체결한 계약으로 2009년 현재 심각한 경제위기 속에서 경매를 통해서 새로운 중계권자를 확보한다고 해도 현재보다는 낮은 가격으로 될 것이다"라고 예측하고 있다.¹ 이러한 결과는 결국 중계권을 판매하는 스포츠 구단 입장에서는 수입감소와 직결되어 있다. 특히 스코틀랜드 프리미어리그 축구 구단은 재원의 상당한 부분을 스포츠 중계권 판매에 의존하고 있는 상황이다. 따라서 적절한 상대방을

¹ 사실 EPL 중계 방송권은 세탄타 채널이 보유할 때보다 시즌별 30만 파운드 낮은 금액으로 월트디즈니 사가 보유하고 있는 ESPN에 낙찰되었다.

찾지 못할 경우 구단들은 상당한 재정적 타격을 받을 것으로 분석되고 있다. ITV와 공동으로 중계권을 가지고 있는 FA컵 중계권은 재협상을 통해 ITV와 소유하거나 재경매를 할 수 있을 것으로 보인다.

세탄타의 EPL 중계권료 미납으로 인해 2009-2010 시즌을 비롯한 중계권은 새로운 사업자를 찾게 되었다. 영국 축구협회(FA)는 새로운 경매를 통하여 결국 미국의 월트 디즈니(Walt Disney)가 소유하고 있는 ESPN 채널에 낙찰하였다. ESPN은 2012년부터 시작하는 새로운 3년간 중계권 경쟁에서 아쉽게 탈락하면서 새로운 기회를 모색하고 있던 중에 6개월 만에 연간 23게임을 중계할 수 있는 권리를 확보하게 되었다.

ESPN은 현재 영국 위성방송에서 2개의 채널을 운영하고 있으며, EPL 중계권 확보를 계기로 영국 미디어 시장에서 새로운 도약을 하기를 바라고 있다. ESPN은 스카이 위성방송을 경쟁상대로 보기보다는 가입자 확보를 위한 동반 협력자로 인식하고 있다. 세탄타가 가입자 확보를 위해 상당한 비용을 소요하며 독립적인 마케팅을 한 것과는 달리, ESPN은 스카이 위성방송과 공동 마케팅을 전개하기로 결정하였다. 흥미로운 점은 두 사업자 모두 전 세계를 대상으로 하는 글로벌 미디어그룹으로서 영국에서 새로운 시대를 맞이하고 있다는 점이다. 뉴스코퍼레이션(스카이 위성방송 소유)과 월트 디즈니(ESPN 소유)는 미국 미디어 시장에서 Fox 채널과 ABC 채널을 통해서 치열하게 경쟁하고 있다. 이런 상황에서 과연 영국 시장에서 공동 전략이 지속될 것인지는 의문이다. 또한 미디어 시장의 관심은 2012년도 시작하는 향후 EPL의 새 중계권 경매에 쏠리기 시작했다. 머독 소유의 스카이 위성방송사업에 비하여 상대적으로 적은 규모의 세탄타는 재무구조에서 취약했지만, 뉴스코퍼레이션에 비하여 2배 이상의 시장가치를 가지고 있는 디즈니사의 향후 전략에 관심이 집중되고 있다.

이번 스포츠 중계권 문제로 인하여 영국 내 미디어 규제 기관인 오프콤의 역할은 더욱 주목받고 있다. 사실 2007년부터 스카이 위성방송을 제외한, 케이블TV(버진 미디어), 통신사업자(BT)를 포함한 유료방송 사업자는 오프콤에 유료방송 시장의 위성방송 사업자의 시장독점에 관한 문제를 지속적으로 제기하였다. 이에 따라 오프콤은 2009년

6월에 새로운 검토보고서를 발간하고 최종 의견수렴을 하고 있다. 특히 스포츠 중계권을 가지고 있던 세탄타 유료채널이 파산(6월 24일)한 직후인 6월 26일 발간된 오프콤의 유료방송 시장 보고서로 인해 유료방송 시장에서 스카이 위성방송의 독점에 관한 논쟁을 더욱 가열되고 있다. 특히 위성방송의 주 경쟁 상대인 버진 미디어와 BT는 이 문제를 더욱 공론화시키고 있다. 이상에서 최근 영국 미디어 시장에서 유료 채널의 파산과 이와 관련한 현황, 문제점, 주요 쟁점을 분석하였다. 기술발전과 디지털 전환으로 미디어 시장 구조가 더욱 복잡하게 전개되고 있는 가운데, 이번 사례는 미디어 시장에서 경쟁과 규제에 대한 새로운 쟁점과 그 해결이라는 과제를 남겨 주고 있다.

● 참고 문헌 ●

- Fenton, B., Parker, A. and Davoudi, S.(2009.6.10). 'Setanta pair in last-ditch move to table a bid', <The Financial Times>.
- Fenton, B. and Blitz, R.(2009. 6.9). 'Premier League tough on ailing Sentanta', <The Financial Times>.
- Mediaweek(2009.6.30). Does Setanta's demise prove competition is not working?
- Ofcom(2007). 'Pay TV market investigation-Consultation document'.
- Ofcom(2008). 'Pay TV second consultation-Access to premium content'.
- Ofcom(2009). Pay TV phase three document: Proposed remedies.
- Robinson, J.(2009. 6.8). Setanta in the relegation zone, <The Guardian>.
- Thompson, S. and King. I.(2009.6.20), Setanta set for administration after Blavatnik pulls £20m rescue deal.
- Wachman, R.(2009.6.28). 'TV income is a key factor behind football club' high-risk fiancés, <The Observer>.



Barnes vs Yahoo, 판례를 통해서 본 인터넷 사업자의 책임 한계 분쟁

이재준

@ Barnes vs Yahoo, 판례 개요

본 판례는 원고인 시실리아 반스 양(Cecilia Barnes)의 과거 남자친구가 인터넷을 이용해서 악의적으로 원고를 비방하고 모욕적인 내용을 올린 사건에 대한 주요 쟁점 사항과 항소심 법원의 판결을 담고 있다.

2004년 반스 양은 수년간 교제하였던 남자친구와 헤어지게 되었고, 이에 남자친구는 야후 웹사이트에 반스 양의 프로필을 임의로 올렸다. 야후의 회원 약관에 따르면, 야후의 프로필은 야후에 가입한 회원은 누구든지 열람할 수 있으며, 회원 개개인에 대한 정보를 다른 회원들과 공유할 수 있다고 밝히고 있다. 따라서 회원들은 본인의 나이, 동영상 및 거주하는 도시 및 기타 개인 취미생활 등 신상정보에 대한 정보를 자유롭게 공유할 수 있다. 실질적으로 인터넷 접속이 가능하고, 야후 회원에 가입한 전 세계 모든 인터넷 이용자에게 개인정보가 공개되는 셈이다.

미디어미래연구소 객원연구위원 (캘리포니아 주립대학교 교수)

반스 양은 전 남자친구가 올린 프로필에 대해서 야후 웹사이트에 게재할 것을 허락한 적이 없다. 또 올려진 내용을 감안할 때 과거 남자친구가 반스 양을 비방하고 모욕하기 위한 의도가 있음을 충분히 인지할 수 있었다. 프로필은 반스 양과 남자친구가 함께 찍은 누드 사진, 성적인 교제를 공개적으로 요청하는 내용 등과 함께 반스 양의 거주지 · 직장 주소 · 전화번호 · 이메일 연락처 등을 담고 있었다. 또 반스 양의 과거 남자친구는 반스 양으로 가장해서 대화창을 열고, 남성 인터넷 이용자에게 반스 양의 프로필을 제공하기도 하였다. 이로 인해서 반스 양은 한 번도 만난 적이 없는 남성 인터넷 이용자로부터 성적인 교제를 원하는 이메일, 전화 및 심지어는 방문 등의 피해를 입게 되었다.

이에 반스 양은 야후에 본인의 신분증 사본과 함께 게재된 프로필은 본인의 의사와는 무관하게 올려진 내용이라는 본인의 자필 서명이 담긴 진술서를 제출했으며, 야후에 즉시 삭제해 줄 것을 요청하였다. 반스 양의 요청서가 제출된 이후 한 달이 지나도록 야후는 아무런 반응을 보이지 않았으며, 반스 양은 계속해서 성적인 교제를 원하는 많은 남성들로부터 시달려야 했다. 이에 반스 양은 다시 서신으로 야후에 프로필 삭제를 요청하였지만, 야후는 아무런 반응을 보이지 않았다. 그 이후에도 두 차례 이상 반스 양은 야후 측에 프로필 삭제를 요청했고, 해당 지역 방송사에서는 반스 양의 사연을 사회적 이슈로 다루고자 하였다. 방송 직전이 되어서야 야후의 대외홍보 담당자(Director of Communications)인 오사코(Osako) 씨가 반스 양에게 연락해서 과거 반스 양이 제출한 서신을 팩스로 재송신해 줄 것을 요청했고, 직접 해당 부서와 연락해서 무단으로 올려진 프로필을 삭제하고 정리할 것이라고 답변하였다. 이에 반스 양은 더 이상의 요구를 하지 않았으며, 이제까지의 악몽이 말끔하게 해결될 것이라 믿었다. 하지만, 두 달이 넘도록 야후의 움직임은 없었으며, 결국 반스 양은 본인의 실제 거주지인 오리건 주 법원에 야후를 상대로 소송을 제기하게 되었다. 그제서야 야후에 올려졌던 반스 양의 프로필은 야후에 의해서 삭제되었다. 반스 양이 야후에 대해서 제기한 소송의 주요 불만 사항은 오리건 주 법상 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 하나는 야후가 반스 양의 요청에 따라 본인의 의사와는 무관하

UK

USA

게 올려진 프로파일을 삭제하기로 하였으나 이를 방치하고 시의적절한 대처를 하지 못해서 반스 양에게 정신적·육체적 피해를 입힌 부주의한 불법행위(tort)이다. 그리고 다른 하나는 야후가 프로파일을 삭제하기로 한 약속을 이행하지 않은 계약상의 문제점을 들고 있다. 야후는 건전한 통신질서 확립을 위한 법률 (Communications Decency Act, 이하 CDA법) 제230조의 면책조항을 근거로 소송 파기를 주장하였다. 지역법원(District Court)은 야후의 면책조항 주장이 일리가 있다며 소송을 파기하였다. 반스 양은 이에 불복하고 항소심을 제기하였다. 특히 CDA법 제230조의 면책조항은 반스 양의 주요 불만 사항과는 별개의 문제이고, 설사 해당 조항을 고려한다고 하더라도 야후는 면책조항을 적용받을 수 없다고 주장하며 항소하였다.

@ 판례의 내용 및 주요 쟁점사항

지역법원은 반스 양의 과거 남자친구가 임의로 올린 내용들에 대해서, CDA법 제230조 (c)(1)항에 의거 반스 양의 주장에 대한 야후의 책임소재는 면할 수 있다며, 반스 양의 주장을 파기시키는 판결을 내렸다.

CDA법 제230조 면책조항에 대한 해석

CDA법 제230조, 즉 콕스-와이든(Cox-Wyden) 추가조항으로 일컬어지는 이 조항은 인터넷 사업자에 대한 무차별적인 소송 제기를 제한하는 논리로 자주 사용되고 있다. CDA법 제230조 (a)항과 (b)항에서는 본 조항을 추가하게 된 배경을 담고 있다. 미 의회는 본 조항을 추가하면서 인터넷을 정부의 규제는 최소화하는 대신 다양한 지적 활동을 최대한 보장하기 위한 교류의 장으로 만들기 위함이며, 인터넷을 통해서 상호 유기적인 컴퓨터 서비스를 제공하고 자유경쟁 체제를 확립하는 데 그 목적이 있다고 규정하고 있다. 한편 악의적이고 유해한 온라인상의 정보로부터 청소년들을 보호하기 위한 제한 내지는 여과 기술 개발을 도모하는 데도 큰 의미를 둔다고 설

명하고 있다. 즉, CDA법 제230조를 추가하면서 인터넷상의 자유로운 정보공유를 도모하는 한편 악의적이고 유해한 정보에 대해서는 자율적인 모니터링을 함께 추구하기 위함을 분명히 밝히고 있다.

CDA법 제230조 (c)항에서는 상기 언급한 추가조항의 배경 설명과 함께 인터넷 사업자에 대한 책임한계를 다루고 있다. 즉, 유해한 인터넷 정보를 차단 내지는 여과하고자 하는 행위('good samaritan'으로 명기하고 있음)에 대한 보호와 함께 발표(publisher) 내지는 연설 주체(speaker)에 대한 적용규정을 다루고 있다. 우선 상호 유기적인 컴퓨터 서비스를 제공하는 사업자는 여타 정보 콘텐츠 사업자에 의해서 제공된 정보의 발표 내지는 연설 주체로 간주하지 않는다고 규정하고 있다. 또한, 상호 유기적인 컴퓨터서비스 제공 사업자는 헌법에서 보장하는 표현의 자유가 있더라도 온라인상에 악의적이고 유해한 정보가 게재되었을 경우, 자발적으로 접속을 제한하는 행위나 여타 정보 제공 사업자에게 해당 정보를 제한하기 위한 기술적인 수단을 제공하는 행위 등에 대해서 민사상의 책임을 묻지 않도록 하는 것을 주요 골자로 하고 있다.

CDA법 제230조 (c)항은 위의 두 가지로 요약되는데, 야후는 본 사건에서 인터넷서비스 사업자를 발표 내지는 연설 주체로 간주하지 못하도록 한 첫 번째 요점만을 강조하고 있다. 하지만, CDA법 조항은 제3자의 정보에 대한 일반적인 면책조항을 분명하게 언급하지는 않는다. 최근 판례(Fair Housing Council of San Fernando Valley v. Roommates.com LLC)에서도 일반적인 면책조항에 의존하기보다는 제3자로부터 획득된 정보를 웹사이트가 이용할 때 면책조항을 부여할 여지가 있다는 법리 해석을 통해서 결정된 점을 주지할 필요가 있다. 즉, CDA법 제230조 (c)(1)항은 상호 유기적인 컴퓨터 서비스를 제공하는 사업자나 이용자에 대해서 여타 정보콘텐츠 사업자로부터 획득된 정보에 대한 발표 내지는 연설 주체로 간주할 경우에만 면책조항을 적용할 수 있다는 점을 강조하고 있다. 야후가 상호 유기적인 컴퓨터서비스를 제공하는 사업자이고, 본 사건의 분쟁이 되고 있는 정보가 야후가 아닌 제3자, 즉 반스 양의 과거 남자친구로부터 획득된 정보이지만, 야후를 발표 내지는 연설 주

제로 간주할지 여부에 대한 정확한 해석이 본 판례의 주요 쟁점 사항 중의 하나라 할 수 있다.

@ 부주의한 행위(Negligent Undertaking)에 대한 해석

CDA법 제230조 (c)(1)항은 어떤 경우에 인터넷서비스 사업자 혹은 상호 유기적인 컴퓨터서비스 사업자가 제3자의 정보 콘텐츠에 대한 발표 내지는 연설 주체로서 간주되지 않는지를 밝히고 있다. 하지만 본 사건의 경우처럼 특정 경우에는 반대로 인터넷서비스 사업자인 야후를 제3자의 정보 콘텐츠에 대한 발표 내지는 연설 주체로 간주할지는 법리 해석에 맡겨야 할 부분이다. 가장 대표적인 사례가 명예훼손(defamation)과 관련된 행위인데, 여타 항소심 판례에서처럼 인터넷 사업자들은 명예훼손 관련 소송에서 면책조항이 적용되지 않았다. 하지만 명예훼손과 관련된 범위에 대한 법리 해석은 제각각일 수 있는데, 여타 판례에서는 정보 콘텐츠에 따라 그 범위를 달리 하였다. 예를 들면, 차별행위방지(anti-discrimination), 사기(fraud), 사칭(negligent misrepresentation) 및 부주의(ordinary negligence)뿐만 아니라 부주의한 광고행위(negligent publication of advertisements)로 인해서 제3자에게 해를 입힐 경우 등도 명예훼손의 범주로 간주하기까지 하였다. 따라서 법리 해석상에서 명예훼손이건 부주의건 악의적인 정신적 고통이건 간에 중요한 점은 소송을 제기한 원고가 정보를 제공한 사업자를 발표 내지는 연설 주체로서 지위나 그에 상응하는 행위로 여겼는지를 파악하는 데 있다. 만약 제3자의 정보콘텐츠에 대한 발표 내지는 연설 주체로서 간주되지 않는다면, CDA법 제230조 (c)(1)항에 의거 해당 사업자는 책임을 면할 수 있게 된다.

상식적인 수준에서 정보의 발표나 발행 행위는 제출된 정보에 대한 감수(reviewing)와 문체와 문법 등의 편집과 함께 제3자의 정보 콘텐츠를 삭제 혹은 게시할 것인지 여부를 결정하는 행위를 포함한다. 본 사건에서는 원고인 반스 양이 야후에 올려진 자신

의 프로필에 대한 삭제 요청 시 해당 사업자의 책임 소재를 파악하기 위해서 발표와 연설의 주체로 야후를 간주하였는지가 관건이다. 반스 양은 오리건 주 불법행위법(tort) 제323조에 의거 야후는 인터넷서비스를 제공함에 있어서 이용자의 안녕을 위해서 필요한 보호대책을 강구해야 함에도 불구하고 이에 상응하는 적절한 방안을 마련하지 못한 경우이므로 이에 대한 책임을 져야 한다고 주장했다. 특히, 사업자의 적절한 대응방안이 강구되지 못함으로 인해서 이용자의 피해가 증가하거나 이용자의 피해가 사업자의 대응방안에 전적으로 의존한 결과일 경우에는 더더욱 그러하다는 주장을 개진하였다. 반스 양은 불법행위에 따른 야후의 책임은 CDA법 제230조 (c)항에서 열거하는 발표 내지는 연설 주체와는 무관하다는 주장이었다.

항소심 법원은 이에 다소 부정적인 입장을 보였다. 원고는 단순히 명예훼손죄에서 부주의죄로 명칭만 바뀌어서 제3자의 콘텐츠를 발표한 사업자에게 소송을 제기할 수 없다는 주장이다. 또한 부주의한 행위(negligent undertaking)라는 주장만으로 CDA법 제230조 (c)항의 근거를 무시할 수 없다는 입장이다. 즉, 반스 양이 주장하는 대로 야후가 성실하게 수행하지 못한 행위는 바로 반스 양의 과거 남자친구가 야후 웹사이트에 올린 콘텐츠를 삭제하지 못한 점인데, 이는 발표 내지는 연설 주체의 일반적인 업무에 해당한다. 이와 같은 부주의한 행위에 대한 책임 소재를 밝힘에 있어서, 한편으로는 야후를 발표 내지는 연설 주체로 간주하면서 불법행위법에 의거 부주의한 행위에 대한 책임을 묻지만, CDA법 제230조가 규정하는 발표 내지는 연설 주체에 대한 책임 한계에 대해서 원고는 반대의 입장에서 반복하는 모순을 보이고 있다고 항소심 법원은 판단하였다.

CDA법 제230조 (c)(1)항은 명예훼손에 의한 불법행위만이 발표 내지는 연설 주체의 책임 소재를 결정짓는 유일한 사안은 아니지만, 반스 양이 지적한 것처럼 야후의 명예훼손 부문에 대한 책임 적용 여부는 충분히 가능하다는 입장이다. 다만, 발표 내지는 연설 주체에게 제3자에 의해서 제공된 정보 콘텐츠가 명예훼손 범주에 해당할 경우, 삭제 등 실질적인 의무(affirmative duty)를 이행하지 못하면 사실상의 명예훼손을 유도한 불법행위로 간주한다. 일례로 판례 Hellar v. Bianco, 244 P.2d 757,

758 (Cal. Ct. App. 1952)의¹ 내용을 설명하고 있다. 비록 디지털 시대의 인터넷서비스와는 상이한 환경에서 발생한 사건이지만, 캘리포니아 주 항소심 판례는 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

반스 양은 본 사건의 불법행위를 CDA법 제230조 (c)(1)항의 일반적인 형태로 적용한다 하더라도 야후를 발표(publisher) 주체가 아닌 배급(distributor) 주체로 소송을 제기한 것으로 상기 법 적용 범주에 해당되지 않는다는 주장이다. 이에 대한 논란은 CDA법 제230조 (c)(1)항을 명예훼손의 범주로 적용할 때, 발표 주체를 발표행위를 주로 하는 주체(primary publisher)로 한정적으로 볼 것인지 아니면 배급 주체까지 포함하는 광의의 의미를 볼 것인지에 대한 논란과 일맥상통하는 부분이다. 명예훼손의 불법행위가 적용되기 위해서는 발표와 배급 주체 간의 책임 소재를 분명히 할 필요가 있다. 우선 명예훼손이 적용되는 범위는 해당 내용에 대해서 최초 저술, 편집, 출판, 인쇄 및 배급 등 발표를 위한 전반적인 과정과 관련된 모든 행위에 적용될 수 있다. 하지만 책임 소재 구분을 위해서는 해당 발표행위를 세분화할 필요가 있는데, 발표의 주요 주체(primary publishers), 기타 발표 주체(secondary publishers 내지는 disseminators), 그리고 발표와는 직접적으로 관련되지 않았지만 관련 기기나 설비를 제공하는 주체 등으로 구분할 수 있다. 발표의 주요 주체는 명예훼손과 관련해서 총체적인 책임이 있으나, 기타 발표 주체는 본 사건에서 주장하는 대로 배급 주체가 주 영역이며, 명예훼손과 관련 직접적이고 실질적인 인식이 전제될 때 책임을 지게 된다. 반스 양은 CDA법 제230조 (c)(1)항의 책임한계를 규정하는 내용은 발표의 주요 주체에만 해당하며 그에 따른 면책조항도 제한적으로 적용되

어야 한다는 주장이지만, 본 사건을 담당할 항소심 법원은 과거 판례를 존중하는 차원에서 정확한 해석을 보류하는 입장이다.

반스 양은 CDA법 제230조 (c)항의 취지가 인터넷 사업자로 하여금 아무런 대응방안도 실행하지 않는 것을 우선으로 하는 것이 아니라, 유해한 정보나 콘텐츠를 실질적이고 적극적으로 감시하고 대응하는 방안을 마련하는 데 있으며, 야후는 이를 소홀히 했다는 주장이었다. 항소심 법원도 상이한 입장을 택한 인터넷 사업자를 동등하게 취급하는 데는 문제가 있다는 입장이며, 동등하게 취급 시에는 대부분의 인터넷 사업자들은 비용절감 차원에서 대응방안을 마련하지 않고 면책의 특혜를 택할 수 있다는 우려가 있음을 지적하고 있다. 결론적으로 본 항소심 법원에서는 야후의 부주의한 행위 (negligent undertaking)로 인한 피해를 호소하는 반스 양의 주장보다는 상기 설명된 CDA법 제230조 (c)(1)항의 내용이 우선시된다는 주장이며, 하급 법원이 내린 이 부분에 대한 소송 파기 결정을 거듭 확인하였다.

@ 약속 불이행(Promissory Estoppel)에 대한 해석

한편 반스 양의 또 다른 주장은 약속 불이행(promissory estoppel)에 따른 피해와 이에 대한 보상을 다룬 계약법상의 관점에서 검토될 수 있다. 이는 앞서 원고 측이 주장한 단순히 법 용어를 재구성한 부주의한 행위의 논리와는 별개로 살펴볼 필요가 있다고 항소심 법원은 설명하고 있다. 약속 불이행에 따른 피해 보상 이론이 적용되기 위해서는 다음과 같은 조건들이 충족되어야 한다. 우선 양측이 약속을 한다. 약속을 이행하기로 한 측은 양측이 동의한 약속을 수행할 명백한 여건이 되어야 하며 상대방은 약속이 이행될 것으로 확신하고 이를 실질적으로 믿는 상황이 되어야 한다.

본 사건의 경우, 반스 양이 주장하는 약속 불이행에 따른 피해보상을 위해서 야후를 발표 내지는 연설 주체로 간주할지를 판단하여야 한다. CDA법 제230조 (c)(1)항은

¹ 본 사건은 원고의 아내가 불특정 남성으로부터 성적인 교제를 원하는 수차례의 전화를 받게 되는데, 그 원인은 지역 선술집 화장실에 적힌 원고의 전화번호와 성적인 호기심을 유발하는 낙서에 기인한 것이다. 이에 원고는 해당 선술집에 연락하여 명예훼손에 해당하는 낙서를 즉각 삭제 요청을 하게 된다. 선술집은 삭제하겠다는 약속만 하고, 실질적인 의무를 다하지 못했다. 이에 원고는 경찰을 대동하고 선술집에 도착하여 해당 낙서가 계속 삭제되지 않은 것을 파악하고, 소송을 제기하게 되었다. 캘리포니아 항소심은 명예훼손에 해당하는 낙서가 존재하는 것을 인지하고 삭제 요청을 받았으나 실질적인 의무를 다하지 못한 선술집에 대해서 명예훼손죄 적용 여부는 배심원 평결에 따를 문제라는 결정을 내렸다.

원고의 피고가 의무를 이행하지 않았다는 주장에 대해서 발표 내지는 연설 주체로 피고의 신분이나 행위가 감안되었을 경우에는 책임을 묻지 않는다. 하지만, 약속 불이행 관점에서는 양측의 이행 가능한 계약관계가 성립하느냐가 관건이다. 따라서 본 사건에서 반스 양은 야후가 제3자의 정보 콘텐츠에 대해서 발표 내지는 연설의 주체로 보기보다는 약속을 이행하지 않은 계약 당사자로 간주하고 책임을 묻고 있는 셈이다. 이는 앞서 반스 양이 주장한 부주의한 행위에 기인한 불법행위 주장과는 상이하게 해석할 수 있다. 즉, 야후는 당사자의 웹사이트에 올려진 제3자의 정보 콘텐츠를 삭제하기로 약속했고, 이와 같은 행위는 CDA법 제230조 (c)(1)항에 의거 발표 내지는 연설의 주체의 행위로 간주되어서 반스 양이 주장한 명예훼손 책임의 한계를 주장할 수 있다. 하지만 야후는 해당 정보콘텐츠를 삭제하기로 약속했고, 이는 야후가 발표 내지는 연설의 주체 여부와는 상관없이 양측이 분명하고 실질적인 의도를 가지고 행한 계약관계가 성립하며, 약속 불이행에 따르는 피해보상이 가능하다고 항소심 법원은 판단하고 있다.

여기에서 반스 양과 야후 간에 실질적인 계약이 성립되었는지에 대한 논란은 있을 수 있다. 즉, 야후가 단순히 제3자가 올린 자사의 유해 정보 콘텐츠에 대한 모니터링 정책이나 특정 개인의 요구사항을 도와주는 행위는 계약 의무로 간주하기 어렵고, 이는 야후의 약속 불이행에 따르는 피해보상의 의무를 피할 수 있는 논리로도 제공될 수 있다. 하지만 양측의 분명하고 실질적인 의도가 내재될 경우, 약속 이행을 위한 계약이 성립한다. 그리고 이는 CDA법 제230조 (c)(1)항이 제공하는 기본적인 룰, 즉 타인이나 타 서비스 사업자의 정보 콘텐츠에 대해서 발표 내지는 연설 주체는 무분별한 소송 제기의 폐해를 막기 위해서 책임 한계를 명확하게 정할 수 있다. 본 사건의 경우, 야후는 실질적인 의도를 갖고 반스 양의 과거 남자친구가 게재한 정보를 삭제하겠다는 약속을 했다.

하지만 CDA법 제230조 (c)(1)항이 제공하는 기본적인 룰을 벗어나 야후는 약속을 이행하지 못했고, 이로 인해서 원고는 정신적·육체적 피해를 입게 되었으므로 이에 대한 책임의 소지가 있다는 해석도 가능하다는 의미다.

@ 시사점

본 항소심 법원은 하급 법원의 원심 결정을 일부 확인, 일부 파기 및 하급 법원의 추가적인 심리를 위한 반송의 다양한 결정을 내렸다. CDA법 제230조에 따른 인터넷 사업자의 면책조항은 특히 제3자의 정보 콘텐츠 등에 대한 무분별한 소송 제기를 방지하기 위한 장치로 인터넷 산업이 성장하는 데 큰 몫을 했다.

본 사건의 하급 법원 판결도 CDA법 제230조에 따라 각하(dismiss) 결정이 내려졌다. 이와 같은 인터넷 사업자에 대한 면책조항은 최근 원고 측의 다양한 법리 해석에 따라 도전과 받고 있는 것이 사실이다. 더 나아가서 악의적이거나 사실확인이 되지 않은 정보 콘텐츠가 증가하는 가운데, 이용자 보호 차원의 정책 마련과 함께 인터넷 정보 콘텐츠의 주장이나 결론에 대한 사실유무나 유효성을 자발적으로 검증하고, 파악할 수 있는 네티즌과 사업자들의 성숙된 모습이 절실하다. 다만, 지나친 사전적인 규제나 모니터링이 자유로운 인터넷 공간을 침체시키는 우를 범해서도 안될 것이다.

본 사건의 경우처럼, 약속 불이행에 따른 피해 보상은 CDA법 제230조와 별개로 해석될 수 있으며, 향후 유사한 분쟁에서 계속 다루어질 문제로 보인다. 또한, 명예훼손에 해당하는 제3자의 전자메일을 회람하거나 출판할 경우, 웹 호스트가 가입자에게 추가적인 상업서비스를 제공할 경우 등 법리적으로 매우 복잡하고 쉽게 판단하기 어려운 경우가 속출하는 가운데, CDA법의 취지와 면책조항의 적용여부에 대한 찬반 논쟁은 계속될 전망이다.

● 참고 문헌 ●

Barnes vs. Yahoo, Inc. United States Court of Appeals for the Ninth Circuit (No. 05-36189), May 7, 2009.
<http://www.ca9.uscourts.gov/datastore/opinions/2009/05/07/05-36189.pdf>

