

방 송 통 신 위 원 회

심 의 · 의 결

안건번호 제2012 - 53 - 201호(사건번호 : 201204조사002)

안 건 명 종합유선방송사업자의 디지털 전환 영업 관련 금지행위
위반에 대한 시정조치에 관한 건

피 심 인 (주)씨앤엠
서울특별시 강남구 삼성동 168-26
대표이사 장영보

의결연월일 2012. 9. 20.

주 문

1. 피심인은 디지털방송 전환 영업과 관련하여 거짓으로 고지하여 디지털 상품에 가입시키거나, 요금·약정조건·위약금 등 디지털상품의 중요사항을 고지하지 않는 행위 및 가입자의 동의 없이 디지털상품으로 무단 전환시키는 행위를 즉시 중지하여야 한다.
2. 피심인은 시정명령을 받은 날로부터 1개월 이내에 시정명령을 받은 사실을 자체 지역채널을 통해 3회 이상 음성과 자막으로 고지하고 각사의 홈페이지에 5일 이상 게시하여야 한다. 이와 관련하여 공표 방식·내용 등은 방송통신위원회와 사전 협의를 거쳐야 한다.

3. 피심인은 시정명령을 받은 날로부터 3개월 이내에 디지털방송 서비스 가입 계약시 발생하는 방송법령상 금지행위 위반을 방지하기 위한 종합적인 개선대책을 마련하여 시행하고, (i) '아날로그 가입자도 지상파 아날로그 방송 중단 이후 케이블TV 시청이 가능하다'는 문구를 디지털방송 서비스 가입 계약서에 명시하여야 하며, (ii) 협력업체 등 위탁판매업체의 금지행위 위반 영업행위가 발생하지 않도록 정상 영업 서약서 체결, 금지행위 관련 법령 및 약관 준수 등 업무위탁 계약서상에 관련 내용을 수정·보완하여야 하는 등의 업무처리 절차를 개선하여야 한다. 이와 관련하여 구체적인 개선내용은 방송통신 위원회와 사전 협의를 거쳐야 한다.

4. 피심인은 과징금을 다음과 같이 납부하여야 한다.

가. 금 액 : 495,000,000원

나. 납부기한 : 과징금 납부명령을 통지받은 날부터 20일 이내

다. 납부장소 : 한국은행 국고수납 대리점

5. 피심인은 시정명령을 받은 날로부터 1개월 이내에 업무처리 절차 개선에 대한 이행계획을 수립하여 방송통신위원회에 제출하여야 한다.

6. 피심인은 각 시정명령 이행기간 만료 후 10일 이내에 시정명령 이행 결과를 방송통신위원회에 보고하여야 한다.

이 유

1. 기초사실

가. 정부의 디지털 전환정책과 종합유선방송사업자(SO)의 준비상황

< 정부의 디지털 전환정책 >

방송의 디지털 전환은 방송 제작·송출·송신·수신 등의 전 과정을 디지털화하여 아날로그 TV방송을 종료하는 일련의 과정을 의미하는 것으로,

※ 디지털 전환 특별법은 지상파 아날로그 TV방송을 '12.12.31일 이전에 종료하도록 규정(제7조)하고 있음

정부는 지상파 방송사의 디지털 전환과 병행하여 케이블TV, 위성방송 사업자의 디지털방송 활성화를 적극 추진하고 있으며(디지털전환활성화 기본계획, '09.6월), 지상파 아날로그 방송이 종료되는 '12.12.31일 이후 유료방송사 아날로그 가입자의 지상파방송 시청권을 일정기간 동안 보장하기 위해 SO 및 중계유선방송은 '디지털 컨버터'를, 위성방송은 'HD→SD변환기'를 '11.12월말까지 설치하여 일정기간 운영토록 하였다.

※ 유료방송 아날로그 가입자의 디지털 전환은 의무사항이 아닌 자발적 선택사항임

< SO의 아날로그/디지털 방송수신 시스템 >

지상파 아날로그 방송 종료에 대비하여 '12.1월부터 모든 SO는 지상파 디지털 신호를 SO의 헤드엔드에서 아날로그 신호로 변환(DtoA Converting)하여 제공하도록 함으로써 SO 아날로그 가입자의 경우에는 디지털 케이블에 가입하지 않더라도 SO가 제공하는 아날로그 방송을 TV로 직접 수신하게 되므로 지상파 방송의 정상적인 시청이 가능하도록 조치하였다.

< SO의 디지털 컨버터 구축 전후 비교표 >



(디지털방송활성화 및 '12년도 아날로그방송 종료를 위한 정책방안, '12.1월)

나. SO의 디지털 전환 마케팅 방식

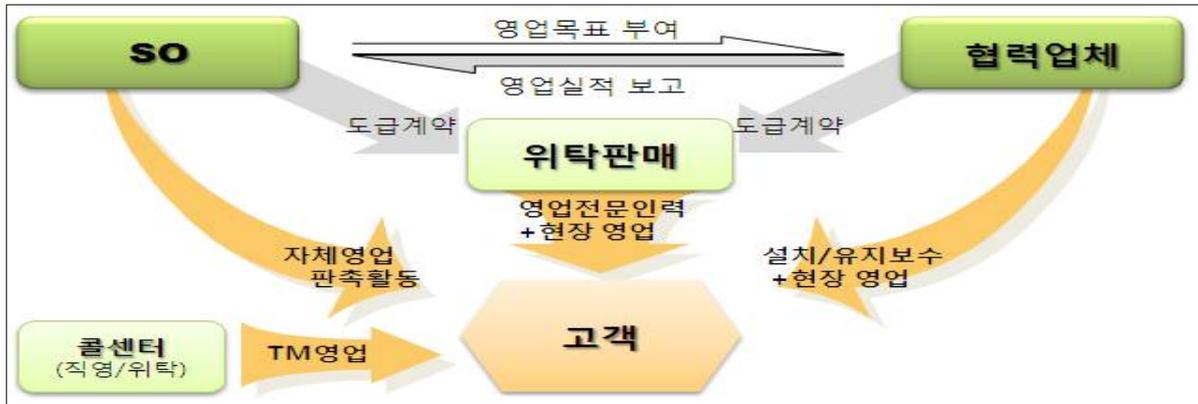
MSO(복수종합유선방송사업자)의 경우 통상 MSO 본사에서 계열 SO에 디지털 영업과 관련하여 영업목표를 정해주고 이들의 마케팅 활동을 총괄적으로 관리·감독하고 있으며,

영업목표를 할당 받은 각 SO들은 '직영 영업'은 물론 케이블 TV의 설치·철거·AS 등 유지보수와 영업에 관한 위탁계약을 체결한 '협력업체', 협력업체와 다시 도급계약을 체결한 '위탁판매업체*'를 동원하는 방식으로 마케팅 활동을 전개하는 것으로 나타났다.

* 2~3인 규모의 영세 개인사업자, 40~50인의 대규모 법인사업자 등 다양한 형태가 있음

또한, 콜센터를 이용한 디지털 영업도 성행하는데 콜센터는 MSO 본사 또는 SO에서 직접 운영하기도 하고 외부업체에 아웃소싱을 주는 경우도 확인되었다.

< SO 디지털 전환 영업 기본 체계도 >



다. 피심인 일반현황 및 조사대상 선정

< 피심인 계열 SO 현황 >

피심인은 방송법 제9조제2항 및 동법 시행령 제5조제3항에 따라 허가 받은 종합유선방송사업자로서, 서울특별시 13개, 경기도 4개, 울산광역시·울주군 1개 등 총 18개 권역에서 SO(계열사 포함)를 운영하면서,

※ (주)씨앤엠경기동부케이블티브이는 별도 법인으로 운영 중이며, (주)씨앤엠울산케이블티브이는 '12. 7월에 제이씨엔울산중앙방송(주)에 지분을 매각하여 피심인 계열에서 분리됨

2011년 12월말 기준 아날로그 1,317,716명과 디지털 케이블 1,394,777명 등 총 2,712,493명의 가입자를 보유하고 있으며 2011년도 매출액은 612,535백만원에 달한다.

< 피심인 계열 일반현황 >

(단위 : 명, 백만원, '11.12월 기준)

| 서비스 분야 | 최초 허가일 | 가입자수 | 매출액(2011년) | 당기순이익(2011년) |
|--------|-----------|--|------------|--------------|
| 종합유선방송 | 1994. 4.1 | 2,712,493 * 아날로그 1,317,716 * 디지털 1,394,777 | 612,535 | 30,277 |

※ 출처 : 케이블TV협회 및 피심인 제출자료

< 조사대상 선정 >

'11.2월~'12.1월 기간 중 전국 각지에 소재한 SO의 디지털 전환 및 신규 유치 영업 등과 관련하여 총 1,253건의 민원이 방통위에 접수되었고,

< 디지털 전환 관련 방통위 접수민원('11.2월~'12.1월, 단위: 건) >

| 계 | 씨앤엠 | 씨제이 헬로비전 | 티브로드 | 현대HCN | 씨엠비 | 개별SO |
|-------|------|----------|------|-------|-----|------|
| 1,253 | 608 | 341 | 135 | 74 | 17 | 78 |
| 비중(%) | 48.5 | 27.2 | 10.8 | 5.9 | 1.4 | 6.2 |

※ 출처 : 방통위 CS센터 민원자료

이 중 피심인 계열의 18개 SO에 대한 민원이 608건으로 약 49%를 차지하여 그 중 민원 건수가 많은 8개 SO를 조사대상으로 선정하였다.

< 피심인 계열 SO의 방통위 민원 건수('11.2월~'12.1월, 단위: 건) >

| 구로금천 | 경동 | 북부 | 경기 | 울산 | 강동 | 경기동부 | 송파 | 우리 |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|
| 94 (1위) | 72 (2위) | 68 (3위) | 57 (4위) | 46 (5위) | 42 (6위) | 38 (7위) | 34 (8위) | 30 (9위) |
| 중랑 | 동서울 | 마포 | 노원 | 강남 | 용산 | 중앙 | 서서울 | 서초 |
| 27 (10위) | 23 (11위) | 22 (12위) | 20 (13위) | 10 (14위) | 9 (15위) | 8 (16위) | 7 (17위) | 1 (18위) |

* ()는 민원이 많은 순서임

라. 피심인의 마케팅 현황

피심인 계열의 마케팅 방식은 피심인 본사에서 디지털 케이블로 전환 시키거나 신규로 모집할 가입자에 관한 연간 목표를 수립한 후, 각 SO별로 영업목표를 할당하면 각 SO는 영업직원·협력업체·위탁판매 조직을 가동하는 방법으로 진행되었다.

※ ‘협력사의 디지털 영업목표는 월 500건, 목표 달성시 영업 유치 건당 3만원 미달시 2.5만원을 지급하고 600건 이상 달성시 건당 3.5만원 지급 등’(협력사 영업업무 위탁계약서 예시)

각 SO별 디지털 상품의 월 평균요금(VOD 포함)은 10,000원~15,000원으로 5,000원~7,000원인 아날로그 상품의 약 2~3배 수준으로 매출 증대를 위한 중점 마케팅 대상인 것으로 파악되었으며,

< 피심인 계열 조사대상 8개 SO의 디지털 전환 관련 영업('11년 기준) >

| 구분 | 실적/목표(%) | 인센티브내역 | 유치경로 | |
|--------------|--------------------------|------------|-------|-------|
| | | | 직접영업 | 위탁판매 |
| 씨앤엠 계열(8개SO) | 144,484/143,980 (100.4%) | 수수료 차등지급 등 | 33.8% | 66.2% |
| 강동방송 | 13,232/13,800 (95.9%) | 수수료 차등지급 등 | 37.0% | 63.0% |
| 송파방송 | 15,939/16,700 (95.4%) | 수수료 차등지급 등 | 41.2% | 58.8% |
| 북부방송 | 11,530/11,880 (97.1%) | 수수료 차등지급 등 | 31.3% | 68.7% |
| 구로금천방송 | 22,660/22,500 (100.7%) | 수수료 차등지급 등 | 32.1% | 67.9% |
| 경기방송 | 23,700/24,200 (97.9%) | 수수료 차등지급 등 | 39.3% | 60.7% |
| 경동방송 | 22,326/21,900 (101.9%) | 수수료 차등지급 등 | 37.0% | 63.0% |
| 경기동부 | 14,529/13,000 (111.8%) | 수수료 차등지급 등 | 37.1% | 62.9% |
| 울산방송 | 20,568/20,000 (102.8%) | 수수료 차등지급 등 | 11.8% | 88.2% |

※ 출처 : 피심인 제출자료 재구성

특히, 피심인 계열 8개 SO의 위탁판매 조직으로 약 40개 업체가 디지털 전환 프로모션 행사 등에 단기간 집중적으로 가담하여 대규모 마케팅을 전개한 것으로 확인되었다.

< 피심인 계열 조사대상 8개 SO의 위탁판매조직 운영현황 >

| 사업자 \ 위탁판매 | 사업자수 | 영업기간 | 영업건수(명) | 계약주체 |
|--------------|------|-------------|---------|----------|
| 씨앤엠 계열(8개SO) | 38 | '08.1~'12.6 | 183,157 | SO, 협력업체 |
| 강동방송 | 1 | '10.1~'10.8 | 4,370 | SO |
| 송파방송 | 3 | '10.1~'12.6 | 16,492 | SO |
| 북부방송 | 2 | '11.8~'12.6 | 2,716 | SO |
| 구로금천방송 | 8 | '10.1~'12.5 | 43,172 | SO, 협력업체 |
| 경기방송 | 12 | '10.1~'12.6 | 12,461 | SO, 협력업체 |
| 경동방송 | 1 | '08.3~'12.6 | 56,456 | SO |
| 경기동부방송 | 1 | '10.2~'12.6 | 21,139 | SO |
| 울산방송 | 10 | '09.5~'12.6 | 26,351 | SO |

※ 출처 : 피심인 제출자료 재구성

2. 행위 사실

방송통신위원회 이용자보호국은 '11. 1월~'12. 4월 기간 중 피심인 계열 8개 SO의 디지털 전환 및 신규 유치 영업과 관련하여 제기된 민원을 파악하기 위하여 '12. 4. 9일부터 7. 13일까지 조사관이 피심인의 본사, 계열사와 협력업체 등 현장을 방문하여 담당 직원을 인터뷰하는 한편, 전산시스템에 들어 있는 관련 자료를 확인하는 것으로 조사를 진행하였다.

그 결과 피심인의 전산시스템에 기록된 디지털 영업 관련 민원 51,454건을 찾아내어 그 중 관련 법령상 금지행위 위반 가능성이 있는 민원 5,612건을 추출*하였으며,

* 피심인의 전산시스템에 기록된 민원 자료를 대상으로 그간 디지털 영업과 관련하여 방통위에 접수된 민원에 자주 등장하는 단어인 ‘디지털 의무가입, 정부 시책, 허위 영업, 아날로그 방송 중단, 설비 점검, 노령자 미성년자 영업, 강제 판매, 무료 체험, 위약금 면제, 요금 불만 및 가입의사 미동의’ 등을 주요 검색어로 돌려 해당되는 민원 51,454건을 찾아내어 각 건별로 내용 전체를 분석한 후 그 중 금지행위 위반 가능성이 있는 5,612건의 민원을 추려냄

이런 방식으로 선별된 5,612건의 민원에 대해 피심인 소속 담당 직원의 소명을 거쳐 피심인의 귀책사유가 없거나 사실관계를 인정하기 어렵다고 판단된 998건을 제외한 4,614건의 민원에 대해 담당 직원의 위반사실 확인서를 받았다.

< 피심인 위반사실 확인서 내용별 분류('11.1월 ~ '12.4월, 단위: 건) >

| 계 | 거짓 고지 | 중요사항 미고지 | 가입의사 미확인 |
|-------------------|------------------|--------------|------------------|
| 4,614 (2,909)* | 1,794 (1,036) | 952 (806) | 1,868 (1,067) |

* 괄호안은 위반사실 확인서를 받은 4,614건의 민원 중에서 방송법 상 금지행위 시행('12.1.15) 이전에 디지털 상품 계약이 종료·해지되거나 아날로그 상품으로 원상복귀된 건을 제외한 위반건수

※ 출처 : 피심인 제출 위반사실 확인서

피심인의 담당직원으로부터 위반사실 확인서를 받은 4,614건은 조사 대상기간 중 피심인 계열 8개 SO의 디지털방송 순증 가입자 179,731명의 약 2.6%에 해당하는 것으로 기록으로 남아 있지 않은 민원까지 감안할 경우 정부의 디지털 전환 정책을 악용한 마케팅이 광범위하게 전개된 것으로 추정된다.

가. 거짓으로 고지한 행위

피심인 계열 8개 SO는 자사의 아날로그 가입자 또는 새로운 가입 대상자 등을 상대로 하여 직영 또는 협력업체·위탁판매 등 영업망을 통해 개별방문, 텔레마케팅 및 홍보 유인물 배포 등의 방법으로 디지털 케이블 상품 유치활동을 전개하였다.

위와 같은 가입자 유치활동에서 크게 3가지 유형의 금지행위 위반행위가 파악되었는데, ①정부시책에 따라 디지털 상품에 의무적으로 가입해야 한다고 하거나, ②아날로그 신호를 고의적으로 차단하고서는 시설 점검이 필요하다고 방문하여 선로 등을 점검한 후 디지털 상품 설치를 강요하는 행위, ③미성년자나 노령자만 있는 시간대에 방문하여 디지털로 바꾸지 않으면 케이블TV를 볼 수 없는 것처럼 거짓으로 고지하여 가입을 유도한 행위 등이 그 대표적 사례이며,

피심인 계열 경기동부방송과 울산방송을 제외한 피심인의 위반사실 확인서에 나타난 민원을 분석한 결과, 거짓 고지를 통한 행위건수는 총 1,408건으로 확인되었다.

< 거짓 고지 관련 행위 건수('11.1월~'12.4월) >

| 사업자 | 유형 | 총계 | 거짓 고지 | | | |
|--------------|----|------------------|--------------|----------------|--------------------|-------------|
| | | | ①정부시책 약용 | ②선로점검· 설비공사 | ③고령자·미성년자 대상 영업 | 기타 |
| 피심인 계열(8개SO) | | 1,794 (1,036) | 390 (281) | 535 (259) | 723 (417) | 146 (79) |
| 강동방송 | | 100 (51) | 24 (14) | 22 (11) | 51 (25) | 3 (1) |
| 송파방송 | | 121 (74) | 43 (30) | 14 (7) | 62 (36) | 2 (1) |
| 북부방송 | | 435 (221) | 53 (35) | 239 (110) | 129 (69) | 14 (7) |
| 구로금천방송 | | 335 (187) | 68 (56) | 141 (72) | 114 (53) | 12 (6) |
| 경기방송 | | 264 (153) | 50 (43) | 96 (44) | 109 (62) | 9 (4) |
| 경동방송 | | 153 (109) | 42 (31) | 8 (6) | 101 (71) | 2 (1) |
| 경기동부방송 | | 71 (50) | 26 (18) | 6 (3) | 34 (25) | 5 (4) |
| 울산방송 | | 315 (191) | 84 (54) | 9 (6) | 123 (76) | 99 (55) |

※ 팔호안은 방송법 상 금지행위 시행('12.1.15.) 이전에 디지털 계약이 종료·해지되거나 아날로그로 원상복귀된 건을 제외한 숫자로 법령 적용대상 실제 건수임

※ 디지털 영업 관련 거짓 고지 민원 및 녹취

□ 디지털 영업 관련 거짓으로 고지하여 방통위에 접수된 민원(411건, '11.1~'12.4월)

- 케이블TV에서 전화가 와 금년 말 디지털 전환이 종료되는 정부시책에 따라 케이블TV도 디지털로 무조건 바꾸어야 하는데 어차피 바뀌어야 한다면 지금 살고 있는 지역이 할인 행사 중이니 지금 가입하면 다양한 혜택을 준다고 하면서 가입을 유도함('12.3월, 경기 노○○씨)
- 케이블TV에서 나온 영업 직원들이 동네를 무리지어 다니면서 우리 동네가 디지털 선로 공사를 해서 셋톱박스를 의무적으로 달아야만 TV를 볼 수 있다고 영업을 해서 가입했는데 나중에 알고 보니 사업자들이 허위 영업을 한 것이라고 함('11.10월, 북부 정○○씨)
- 인지가능력이 떨어지는 노인을 대상으로 디지털 전환이 의무사항이라고 속여 기존 아날로그 방송을 디지털 상품으로 바꾸도록 한 후 비싼 요금을 청구함('11.12월, 구로금천 김○○씨)

□ 피심인 가입자와 상담원 간 통화내역 녹취 사례

- 가입자 : 유선방송가입자는 아날로그방송이 종료되어도 셋탑박스 없이 방송시청이 가능한데 셋탑박스가 없으면 방송을 볼 수 없다고 하는 것은 허위영업 아닌가?
- 상담원 : 아날로그 방송이 종료되면 케이블TV를 볼 수 없으며 방송이 어떻게 될지 모름

나. 중요사항을 고지하지 않은 행위

피심인 계열 8개 SO가 디지털 케이블TV 상품을 판매하면서 약관상 중요사항인 요금·약정조건·위약금 등에 대한 안내를 하지 않거나 불충분하게 고지 또는 계약 체결 당시 안내한 내용과 다르게 비싼 요금을 부과한 행위 등도 나타났는데,

피심인 계열 경기동부방송과 울산방송을 제외한 피심인의 위반사실 확인서에 나타난 민원을 분석한 결과, 중요사항을 고지하지 않은 행위 건수는 686건으로 확인되었다.

※ 피심인 이용약관 제3조(계약의 체결) ① 서비스 이용계약은 고객의 이용신청과 회사의 승낙으로 성립하며, 회사는 고객에게 요금, 위약금, 채널묶음변경, 해지조건, 결합서비스, 청소년보호장치 등 중요사항에 대해 설명합니다

< 중요사항 미고지 관련 행위 건수('11.1월 ~ '12.4월) >

| 계 | 강동 | 송파 | 북부 | 구로금천 | 경기 | 경동 | 경기동부 | 울산 |
|--------------|--------------|------------|-------------|--------------|------------|-------------|------------|--------------|
| 952 (806) | 117 (104) | 59 (51) | 101 (82) | 256 (225) | 39 (33) | 114 (95) | 77 (73) | 189 (143) |

※ 팔호안은 방송법 상 금지행위 시행('12.1.15.) 이전에 디지털 계약이 종료·해지되거나 아날로그로 원상복귀된 건을 제외한 숫자로 법령 적용대상 실제 건수임

※ 디지털 영업 관련 중요사항 미고지로 방통위에 접수된 민원(160건, '11.1~'12.4월)

- 영업 직원에게 디지털 방송을 일단 3개월 무료시청 해 본 다음에 마음에 들지 않으면 보지 않아도 된다고 안내받았는데, 무료시청 기간이 끝날 때쯤 안 보겠다고 하니 들어보지도 못한 3년 약정 계약을 들먹이면서 위약금을 내라고 함('11.8월, 구로금천 이○○씨)
- 디지털 방송을 2개월 무료시청 후 자동해지 된다는 케이블 직원의 설명을 듣고 그렇게 알고 있었는데 3달쯤 지난 후 케이블TV에서 갑자기 값비싼 디지털 방송 요금과 해지 위약금을 청구함('12. 3월, 북부 이○○씨)

다. 가입자의 동의 없이 디지털상품으로 무단 전환시킨 행위

피심인 계열 8개 SO에 대한 조사과정에서 디지털 케이블TV 상품을 판매하면서 이용자가 명시적으로 가입하겠다는 의사를 표시하지 않았는데도 영업 직원이 임의로 아날로그 상품을 해지시킨 후 디지털 상품에 가입시키거나, 일정기간 무료로 디지털 상품을 시청해 보고 나서 가입 결정을 하면 된다고 안내하고서는 무료기간이 지나자 자동으로 가입처리 시킨 사례 등도 확인되었는데,

피심인 계열 경기동부방송과 울산방송을 제외한 피심인의 위반사실 확인서에 나타난 민원을 분석한 결과, 가입자의 동의 없이 디지털 상품으로 무단 전환시킨 행위건수는 1,624건에 달했다.

※ 피심인 이용약관 제3조(계약의 체결) ⑩ 이용계약이 성립한 후 사업자는 ... ‘종합 유선방송 이용계약서’와 ... 케이블TV 할인규정을 이용자에게 교부하고 설명한 후 이용자의 동의를 받아야 합니다

< 가입의사 미확인 관련 행위 건수('11.1월 ~ '12.4월) >

| 계 | 강동 | 송파 | 북부 | 구로금천 | 경기 | 경동 | 경기동부 | 울산 |
|------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| 1,868 (1,067) | 157 (72) | 227 (147) | 296 (126) | 339 (177) | 393 (275) | 212 (127) | 127 (88) | 117 (55) |

※ 팔호안은 방송법 상 금지행위 시행('12.1.15.) 이전에 디지털 계약이 종료·해지되거나 아날로그로 원상복귀된 건을 제외한 숫자로 법령 적용대상 실제 건수임

※ 디지털 상품에 본인 동의 없이 무단 가입시켜 방통위에 접수된 민원(61건, '11.1~'12.4월)

- 영업 직원에게 가입 동의를 하지 않았는데도 기존 아날로그 상품을 해지시킨 후 디지털 상품으로 가입시켰길래 해지를 요청하니 위약금을 내야 한다고 함('11.10월, 경동 이○○씨)
- 가입자 동의 없이 디지털방송 요금을 청구하여 정정을 요구하였으나 하청업체 문제라고 책임을 회피하면서 아무런 조치를 취하지 않음('12.1월, 강동 김○○씨)

3. 위법성 판단

가. 근거법령

방송법 제85조의2제1항제3호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표2의2]
Ⅲ. 2호 나목은 '부당하게 다른 방송사업자 등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위'와 '자신의 서비스에 대해서 이용요금, 이용조건, 서비스의 품질 등에 관하여 거짓으로 고지하거나 자신의 서비스에 대해서 중요한 사항을 고지하지 않아 다른 방송사업자등의 서비스 제공계약의 체결을 부당하게 방해하는 행위'를,

동법 제85조의2제1항제5호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표2의2]
Ⅴ. 1호는 '이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위'와 '가입자의 의사를 확인하지 않고 방송서비스를 제공하는 등 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하는 행위'를 각각 금지행위로 규정하고 있다.

< 관련 법규 >

- 방송법 제85조의2(금지행위) ① 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 "방송사업자등"이라 한다)는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니 된다
- 3. 부당하게 다른 방송사업자등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위
- 5. 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위

□ 방송법 시행령 제63조의5(금지행위의 유형 및 기준) 법 제85조의2제5항에 따른 금지행위의 세부적인 유형 및 기준은 별표 2의2와 같다

방송법 시행령 [별표 2의2] : 금지행위의 세부적인 유형 및 기준

III. 법 제85조의2제1항제3호에 따른 금지행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.

2. 다른 방송사업자등이 제공하는 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위

나. 다른 방송사업자등의 서비스 또는 자신의 서비스에 대해서 이용요금, 이용조건, 서비스의 품질 등에 관하여 거짓으로 고지하거나 자신의 서비스에 대해서 중요한 사항을 고지하지 않아 다른 방송사업자등의 서비스 제공계약의 체결을 부당하게 방해하는 행위

V. 법 제85조의2제1항제5호에 따른 금지행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다

1. 가입자의 의사를 확인하지 않고 방송서비스를 제공하는 등 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하는 행위

나. 금지행위 위반 여부

< ① 거짓으로 고지한 행위 >

피심인이 자사 가입자의 디지털 전환 및 신규 가입자 유치 과정에서 케이블TV 가입자는 지상파의 아날로그방송 종료와 상관없이 TV 시청이 가능함에도 불구하고 “정부시책에 따라 아날로그 방송은 향후 시청이 불가능하다”고 하는 등 거짓으로 고지한 행위는

시청자가 자신의 필요를 고려하여 적합한 상품을 선택할 가능성을 차단하고 정확한 정보 제공시 가입하였을 상품보다 추가 요금을 부담하는 결과를 초래케 하는 등 시청자의 이익을 저해하고, 시청자를 대상으로 이용조건 등을 거짓 고지하여 자사 서비스를 선택하도록 유도함으로써 궁극적으로 다른 방송사업자등의 서비스 제공계약 체결을 부당하게 방해한 행위에 해당된다.

따라서, 피심인이 거짓으로 영업활동을 전개하여 가입자를 유치한 행위는 다른 방송사업자등의 서비스 제공계약의 체결을 부당하게 방해하는 행위를 금지하고 있는 방송법 제85조의2제1항제3호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표 2의2] III. 2호 나목을 위반한 것으로 판단된다.

< ② 중요사항을 고지하지 않은 행위 >

피심인이 자사 디지털상품의 요금·약정조건 및 위약금 등에 대하여 제대로 고지하지 않은 행위는

“서비스 이용계약시 고객에게 요금, 위약금 및 해지조건 등 중요사항에 대해 설명해야 한다”라고 규정한 피심인의 이용약관 제3조 제1항을 위반하여 방송서비스를 제공한 사실이 인정되며,

가입자가 방송상품 선택시 우선적으로 고려하는 요금·약정조건 및 위약금 등을 알리지 않아 가입자의 합리적인 상품 선택가능성을 차단하고 추가적인 요금을 부담시키는 등 시청자 이익을 현저하게 저해할 뿐만 아니라 자신의 서비스에 대해서 중요한 사항을 고지하지 않은 채 가입자를 자사로 유치함으로써 궁극적으로 다른 방송사업자등의 서비스 제공계약의 체결을 부당하게 방해한 행위에 해당된다.

따라서, 피심인이 중요사항을 고지하지 않고 가입자를 유치한 행위는 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하는 행위를 금지하고 있는 방송법 제85조의2제1항제5호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표 2의2] V. 1호 및 자사 서비스의 중요사항을 고지하지 않고 가입자를 유치하여 다른 방송사업자로의 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위를 금지하고 있는 방송법 제85조의2제1항제3호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표 2의2]의 III. 2호 나목을 위반한 것으로 판단된다.

< ③ 가입자의 동의 없이 디지털상품으로 무단 전환시킨 행위 >

아날로그상품을 디지털상품으로 전환하는 과정에서 피심인이 가입자의 명시적인 동의를 받지 않고 디지털상품으로 무단 전환시킨 행위는

“서비스 이용계약 성립 이후 이용자에게 이용계약서 등을 교부하고 설명한 후 이용자의 동의를 받아야 한다”라고 규정한 피심인의 이용약관 제3조제10항을 명백하게 위반한 행위에 해당된다.

따라서, 피심인이 가입자의 동의 없이 디지털상품으로 무단 전환시킨 행위는 가입의사를 확인하지 않고 방송서비스를 제공하는 등 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하는 행위를 금지하고 있는 방송법 제85조의2제1항제5호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표 2의2] V. 1호를 위반한 것으로 판단된다.

4. 시정조치 명령

가. 금지행위의 중지

피심인은 방송법 제85조의2제2항에 의거, 디지털방송 전환 영업과 관련하여 거짓으로 고지하여 디지털상품에 가입시키거나, 요금·약정조건·위약금 등 디지털상품의 중요사항을 고지하지 않는 행위 및 가입자의 동의 없이 디지털상품으로 무단 전환시키는 행위를 즉시 중지하여야 한다.

나. 시정명령을 받은 사실의 공표

피심인은 방송법 제85조의2제2항에 의거, 시정명령을 받은 날로부터 1개월 이내에 시정명령을 받은 사실을 자체 지역채널을 통해 3회 이상 음성과 자막으로 고지하고 각사의 홈페이지에 5일 이상 게시하여야

한다. 이와 관련하여 공표방식·내용 등은 방송통신위원회와 사전 협의를 거쳐야 한다.

다. 업무처리 절차의 개선

피심인은 방송법 제85조의2제2항에 의거, 시정명령을 받은 날로부터 3개월 이내에 디지털방송 서비스 가입 계약시 발생하는 방송법령상 금지행위 위반을 방지하기 위한 종합적인 개선대책을 마련하여 시행하고, (i) ‘아날로그 가입자도 지상파 아날로그 방송 중단 이후 케이블TV 시청이 가능하다’는 문구를 디지털방송 서비스 가입 계약서에 명시하여야 하며, (ii) 협력업체 등 위탁판매업체의 금지행위 위반 영업행위가 발생하지 않도록 정상영업 서약서 체결, 금지행위 관련 법령 및 약관 준수 등 업무위탁 계약서상에 관련 내용을 수정·보완하여야 하는 등의 업무처리 절차를 개선하여야 한다. 이와 관련하여 구체적인 개선내용은 방송통신위원회와 사전 협의를 거쳐야 한다.

라. 시정명령 이행계획서 제출

피심인은 방송법 제85조의2제2항에 의거, 시정명령을 받은 날로부터 1개월 이내에 업무처리절차 개선에 대한 이행계획을 수립하여 방송통신위원회에 제출하여야 한다.

마. 시정명령 이행결과의 보고

피심인은 방송법 제85조의2제2항에 의거, 각 시정명령 이행기간 만료 후 10일 이내에 시정명령 이행결과를 방송통신위원회에 보고하여야 한다.

5. 과징금 부과

피심인의 방송법 위반행위에 대하여 제85조의2제3항에 의거, 소정의 과징금을 부과한다.

가. 기준금액

방송법 제85조의2 및 제109조와 동법 시행령 제63조의3 및 제70조에 의거하여 피심인의 금지행위와 관련된 서비스의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액과 연평균 매출액 대비 과징금 부과 상한액 및 기준금액은 다음과 같다.

< ① 과징금 부과 상한액 >

방송법 제85조의2제1항제3호, 제5호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표 2의2] III. 2호 나목과 V. 1호에 따른 행위(시청자의 이익을 저해하는 행위)는 위반 사업자의 금지행위와 관련된 서비스의 직전 3개 사업연도 연평균 매출액의 2/100이 과징금 부과 상한액으로(방송법 제85조의2제3항, 동법 시행령 제63조의3, 방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준 제3조), 이에 따른 피심인의 과징금 부과 상한액은 2,136백만원이다.

< ② 기준 과징금 >

방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준(방송통신위원회 고시 제2012-3호, '12.1.13. 이하 "과징금 부과 세부기준"이라 한다)에 따라 과징금은 아래와 같이 산정한다.

(가) 관련 매출액 산정

본 건 위반행위는 피심인측 자사 가입자의 디지털 전환 및 신규 가입자 유치 영업 과정 전반에 걸쳐 발생한 것으로서 과징금 부과 세부기준 제5조에 따라 관련 서비스의 범위는 디지털방송 서비스로 본다.

이에 따른 피심인의 금지행위와 관련된 서비스의 연평균 매출액은 디지털방송 서비스의 수신료(STB 대여료·설치수익, VOD 포함) 전체에다 광고·협찬·프로그램판매·홈쇼핑송출수수료 수익 중 디지털가입자 비율에 해당하는 매출액을 합한 액수의 3년 평균액이 '관련 매출액'으로서 106,843백만원이다.

< 피심인 계열 6개 SO의 연평균 매출액 >

(단위 : 백만원)

| 구분 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 연평균 매출액* |
|-----|--------|---------|---------|----------|
| 매출액 | 73,834 | 105,053 | 141,642 | 106,843 |

* 경기동부방송, 울산방송 제외

(나) 기준과징금 : 관련매출액 × 부과기준율

위반행위의 중대성은 위반내용이 가입자에게 허위고지하거나 중요사항을 고지하지 않는 등 계약의 일반 관례를 크게 일탈하였다고 볼 수 있으나, 방송법령 상 금지행위 규정 적용의 최초 사례라는 점 등을 고려하여 “중대성 약함”으로 판단하되,

피심인 계열 SO 중 금번 조사대상 23개 SO 중에서 위반율이 가장 높은 2개사(북부, 구로금천)는 “중대성 약함”의 상한선인 0.6%를 적용하고, 나머지 4개사(경기, 강동, 송파, 경동)는 부과기준율 범위 내 0.3%를 적용한다.

이에 따른 피심인 계열 SO의 기준과징금은 총 415백만원이다.

< 피심인 계열 SO의 기준과징금 >

(단위 : 백만원)

| 구분 | 계 | 북부 | 구로금천 | 강동 | 송파 | 경기 | 경동 |
|-------|-----|----|------|----|----|----|----|
| 기준과징금 | 415 | 83 | 107 | 43 | 60 | 55 | 67 |

나. 과징금의 결정

이상의 기준과징금에 대해 위반행위 기간 관련 필수적 조정 등을 종합 고려하여 가중 또는 감경사유를 적용한다.

방송법상 금지행위 제도가 발효된 '12. 1. 15일 이후 오늘까지 8개월 이상 위반행위가 지속되었으므로 필수적 조정사유에 해당되어 기준과징금의 20%를 가산한다. 추가적 가중 또는 감경과 관련하여서는 해당사유가 없어 적용하지 아니하며, 이상에 따른 최종 과징금은 아래와 같다.

< 피심인 계열 SO의 최종과징금 >

(단위 : 백만원)

| 구분 | 계 | 북부 | 구로금천 | 강동 | 송파 | 경기 | 경동 |
|-------|-----|----|------|----|----|----|----|
| 최종과징금 | 495 | 99 | 128 | 51 | 72 | 65 | 80 |

* 백만원 미만 절사

6. 이의제기 방법 및 기간

피심인은 위 시정명령 및 과징금 부과조치에 불복이 있는 경우 행정심판법 제23조 및 제27조의 규정에 의거 동 명령을 받은 날부터 90일 이내에 방송통신위원회에 행정심판을 청구하거나, 행정소송법 제18조 및 제20조의 규정에 의거 동 처분을 받은 날부터 90일 이내에 행정법원에 행정소송을 제기할 수 있다.

7. 결 론

상기 피심인의 방송법 위반행위에 대하여 동법 제85조의2 제2항 및 제3항에 의거 주문과 같이 결정한다.

방송통신위원회는 위와 같이 의결하였다.

2012. 09. 20.

| | | | |
|---------------|-------|-------|-----|
| 방 송 통 신 위 원 회 | 위 원 장 | 이 계 철 | (인) |
| | 부위원장 | 홍 성 규 | (인) |
| | 위 원 | 김 충 식 | (인) |
| | 위 원 | 신 용 섭 | (인) |
| | 위 원 | 양 문 석 | (인) |