

ICT융합에 따른 방송통신 이용자보호 법제의 합리적 개선방안

박종수*

차 례

- I. 서 론
- II. 방송·통신 융합과 이용자보호의 상관관계
 - 1. 방송·통신의 융합 현상
 - 2. 이용자보호 패러다임의 변화
- III. 현행 이용자보호 제도의 내용과 문제점
 - 1. 통신 분야의 이용자보호 법제 현황
 - 2. 방송 분야의 이용자보호 법제 상황
 - 3. 융합서비스의 등장과 이용자보호 법제
 - 4. 현행 방송·통신 이용자보호 법제의 문제점
- IV. 주요국의 이용자보호 법제 및 시사점
 - 1. 영국
 - 2. 독일
 - 3. 검토
- V. 창조경제 시대 방송통신 이용자보호 법제의 합리적 개선방향
 - 1. 방송·통신 분야의 이용자보호 법제의 통합화 필요성
 - 2. 이용자보호 통합 법제의 방향
 - 3. 최근의 정부조직개편 및 입법상황과의 관련성
- VI. 요약 및 결어

* 고려대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사.

접수일자 : 2013. 6. 17 / 심사일자 : 2013. 6. 26 / 게재확정일자 : 2013. 6. 27

I. 서론

종래 방송과 통신은 완전히 구별된 영역으로 칸막이화 되어 생성 및 발전해온 결과 서로 현격히 다른 사상과 내용으로 구축되어 체계화되어 왔다. 이렇듯 상이한 모습에 기초하여 각각의 서비스 사용자에게 대한 보호도, ‘시청자’와 ‘이용자’라는 명칭으로 방송과 통신의 각각의 영역에서 별개의 제도를 구축해왔다. 그러나 현대에 이르러 ICT 기술의 발전, 특히 네트워크의 확장과 스마트 기기의 등장으로 기존의 방송·통신의 체계가 흔들릴만한 변화가 이루어지고 있다. 방송·통신의 융합현상이 가속화됨에 따라 기존의 법제도가 예상하지 못했던 결합서비스와 신규서비스가 등장하게 되었고, 방송통신시장이 날로 복잡해지고 있는 것이 현실이다. 이러한 방송·통신시장의 변화는 이용자로 하여금 합리적인 선택을 어렵게 하고, 이에 따라 이용자의 권익침해가 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.¹⁾

여기에 더하여 민주주의 발전에 따라 여론형성이 자유로워지고 합리적인 의사형성 및 결정과정을 거치면서 국민의 주권자로서의 의식이 강화되었으며, 이에 따라 행정 분야에서는 불복제도와 재송제도 및 분쟁조정 제도들이 치밀해지고 과거보다 상세화되는 경향이 나타나고 있다. 이러한 경향에 따라 방송·통신 분야의 이용자들의 권익보호를 위한 제도 역시 현실의 변화에 순응하여 새롭게 변화할 필요성이 대두되고 있다.

세계 각국은 현대 방송·통신 융합현상에 발맞추어 법제도를 개선하고 있으며, 이용자보호에 대한 변화의 움직임을 보이고 있다. 이들 국가들은 새로운 환경에 대응하기 위하여 광대역 모바일 인프라의 구축, 서비스와 기술의 고도화, 차세대 네트워크 구축 및 Open Access의 보장 등을 정책적으로 추구하고 개인정보보호 및 미성년자 보호 등 이용자의 권익보호를 위한 제도를 지속적으로 마련하고 있다. 또한 이러한 제도의 실행을 전반적으로 총괄하는 각종 규제기구들의 개선의 움직임을 보이고 있다.

1) 인터넷멀티미디어방송(IPTV) 서비스가 등장했을 때와 접시 없는 위성방송(DCS) 서비스가 등장했을 때 사업자와 규제기관 간의 갈등 사이에서 이용자가 겪었던 혼란을 생각해보면 앞으로도 새로운 서비스들이 등장했을 때 이용자들의 혼란은 계속될 것으로 예상된다.

방송과 통신의 융합 환경에 따라 미디어나 통신을 둘러싼 패러다임이 점차 이용자 중심으로 변화하고 있다는 점도 특징으로 볼 수 있다. 이에 따라 전통적으로 공급자 중심으로 이루어지던 지원 및 규제 행정 역시 변화의 필요성이 있는 것이다. 오늘날 이용자보호는 법익의 침해 후 사후적 권리구제절차를 강구하는 것보다 사전적으로 이용자권익저해행위가 발생하지 않도록 하는 것이 중요하다 할 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 이용자보호계획의 수립·시행이 중요하고 이용자의 높은 권리의식에 상응한 이용자 교육이 이루어져야 할 것이다. 이는 실질적 법치주의에 부합하는 이용자보호 제도로 의미가 있다고 볼 것이다. 방송·통신 분야에 다양하게 존재하는 피해구제절차를 통일성 있게 법제화하는 것이 필요할 것이며, 복잡하고 다양하게 등장하는 이용자에 대한 피해를 최소화하고 실효적인 권리구제가 가능하도록 하기 위해 기존의 규제기관과 분리되어 전문성을 발휘할 수 있는 민원처리 분쟁조정 전담기구의 설치를 고려해 볼 수 있을 것이다.

아래에서는 새로운 융합 환경 하에서 이용자보호의 실효성을 담보할 수 있는 통합적인 법률의 필요성을 논의하고자 한다. 이를 위해 현행 방송·통신 법제 하에서의 이용자보호 제도를 분석하고, 해외 주요국들의 이용자보호 법제를 살펴 시사점을 도출할 것이며, 이를 토대로 방송과 통신을 아우를 수 있는 이용자보호 법제가 필요한지와 필요하다면 어떤 것을 고려해야 하고 그 모습은 어떠해야 하는지 논의해보도록 하겠다.

II. 방송·통신 융합과 이용자보호의 상관관계

1. 방송·통신의 융합 현상

(1) 융합의 개념

1990년대부터 과학기술의 발전에 따라 방송과 통신의 구분이 모호해진 융합서비스가 등장하였다. 이러한 현상에 따라 방송·통신의 융합이란 용어는 일반적으로 사용되고 있지만 방송과 통신의 융합은 명확한 개념정

의가 쉽지 않다. 방송·통신의 융합은 단순히 기술적이나 물리적으로 방송과 통신이 하나가 되는 사전적 개념으로 보기는 어렵다. 융합의 개념에 대해서는 나라별, 기관별 다양한 형태의 정의를 내리고 있다.²⁾

방송·통신의 융합에서 ‘융합’이란 음성, 음향, 문자, 부호 영상 등의 아날로그 정보를 디지털 형태의 정보로 전환 또는 제작하는 것이고, 이를 유·무선 네트워크로 송수신하여 다양한 서비스의 통합적인 구현이 가능하게 됨으로써 서비스, 네트워크, 사업자, 단말기, 규제 등의 차원에서 산업 사이의 경계가 모호해지는 현상이라 할 수 있다.³⁾ 영국의 규제기관인 Ofcom(Office of Communications)은 융합을 ‘이용자가 단일의 플랫폼 혹은 단말기를 통해 다양한 서비스를 받거나, 특정 서비스를 다양한 플랫폼이나 단말기를 통해 구독할 수 있는 역량(the ability of consumers to obtain)’으로 정의함으로써 이용자 관점에서 융합을 정의하고 있다.⁴⁾ 오프콤의 이러한 정의는 융합환경에서의 이용자의 능동적인 지위가 중요한 의미를 가진다는 것을 보여주며, 이러한 시각은 방송·통신 융합환경에서 이용자의 지위가 달라졌으며 이용자보호의 패러다임이 달라져야 한다는 것을 의미한다.

(2) 방송·통신의 융합의 전개

기술의 발전과 커뮤니케이션의 확장 욕구에 따른 융합현상에 따라 기존의 수직적으로 엄격하게 분리되어 있는 통신과 방송의 법체계상의 특징이 현재 방송·통신 시장에 부합하지 않게 되었다. 각각의 영역에서 분리되어 온 음성, 영상, 데이터 서비스 등이 융합에 따라 기술적이고 산업

2) 유사한 종류의 서비스를 각기 다른 네트워크로 전송하거나 혹은 유사한 종류의 서비스를 다른 종류의 단말기로 받거나, 아니면 새로운 서비스가 나타나는 현상-OECD, 융합에 대한 보편적인 정의가 없다고 하면서도 ‘일반적으로는 상이한 네트워크가 유사한 종류의 서비스를 제공하는 능력을 의미하는 것으로 이해된다.’-ITU, 특정 네트워크를 통해서 제공되는 서비스나 상품을 경쟁관계에 있는 또 다른 네트워크를 통해서 제공하는 것-FCC.

3) 참고로 『산업융합촉진법』에서는 ‘산업융합’을 “산업 간, 기술과 산업 간, 기술 간의 창의적인 결합과 복합화를 통하여 기존 산업을 혁신하거나 새로운 사회적·시장적 가치가 있는 산업을 창출하는 활동을 말한다”고 정의하고 있다.

4) Ofcom, 『The Communications Market Report 2008』, 2008.8, p.6

적인 서비스 차원의 차이점에 입각한 분리규제가 더 이상 타당하지 않은 모호한 영역이 등장하게 된 것이다.

방송·통신의 융합은 ①네트워크의 융합을 의미하는 기술적 융합과 ② 방송과 통신의 속성을 모두 지닌 서비스가 출현하는 서비스의 융합과 ③ 통신사업자가 방송사업에 진출하거나 양자 간의 겸업 경영이 가능해지는 소유의 융합인 시장의 융합(산업의 융합 내지 사업자의 융합이라고도 한다)의 모습으로 전개된다.

기술의 융합으로 인해 다양한 채널로 다양한 정보를 양방향으로 소통할 수 있게 되었으며, 미디어 정보나 대용량의 데이터를 고속으로 광대역을 통해 전송할 수 있게 되었다. 이러한 기술의 융합을 바탕으로 방송과 통신의 경계영역에 있는 새로운 유형의 서비스가 등장하게 되었으며, 이에 따라 방송사업자가 통신사업에, 통신사업자가 방송사업에 진출하는 시장이 융합이 이루어지게 되는 것이다.

융합은 나아가 이러한 ICT 내에서의 융합에 그치지 아니하고 ICT와 타산업의 융합에 미치고 더 나아가 기존에 없던 전혀 새로운 기술·서비스의 탄생을 가져오는 단계에까지 나아갈 것이다.

2. 이용자보호 패러다임의 변화

이러한 융합은 단순한 미디어나 기술의 통합이라기보다 패러다임의 변화로 파악할 수 있을 것이다. 특히 과거와 달리 이용자가 산업의 설명에 있어 전면적으로 등장하게 되었다는 점에서 그 특징을 찾을 수 있다. 기존의 방송법과 통신법은 사업자를 중심으로 체계를 이루고 있으며 이용자의 보호는 이러한 사업자들의 행위 유형에 대응하여 이루어지고 있는 것이 일반적이었다. 예컨대 사업자의 행위가 이용자의 이익을 저해할 우려가 있는 경우 또는 이용자의 이익을 침해한 경우 비로소 이용자의 보호가 등장하는 구조로 체계화되어 있다.

하지만 방송과 통신의 융합에 대한 영국 Ofcom의 정의에서 볼 수 있듯이 방송·통신의 융합에 있어 이용자의 지위의 변화는 중요한 의미를 갖는다. 새로운 융합 환경에서 이용자는 단순한 사업자의 서비스의 대상자

일 뿐 아니라 서비스의 생성과 모습의 변화에 있어 중요한 기능을 하는 능동적 주체이다.

이러한 이용자의 지위 변화에 따라 이용자보호 제도 역시 변화가 필요할 것으로 보인다. 이는 비단 방송과 통신의 융합으로 방송과 통신의 경계가 모호해짐으로 인해서 생기는 이용자보호 제도의 변화의 필요성 뿐 아니라 방송·통신의 패러다임이 이용자 중심으로 변화함으로 인해 생기는 당연한 논의인 것이다.

Ⅲ. 현행 이용자보호 제도의 내용과 문제점

1. 통신 분야의 이용자보호 법제 현황

(1) 통신 분야의 법제와 이용자 개념의 사용

통신 영역의 법은 통신과 통신사업이 가진 복합적 특성에 따라 많은 관련법들이 산재되어 있는 다소 방만한 체제를 가지고 있으며, 이용자보호 또한 다양한 법률에 마련되어 있다. 통신의 급속한 발전에 따라 시급한 현안에 대응하는데 초점을 맞추어 제정과 개정이 이루어진 통신법은 일관된 법적 체계를 가지고 법제화가 이루어지지 않았으며, 이용자보호 제도도 사업자와 이용자의 계약관계를 기본으로 하면서도 생존배려적 의미의 사회기반시설로서 통신의 특수성을 고려하여 경쟁법과 급부행정의 특수성이 맞물려 여러 법률에서 규율되고 있다.

통신 분야에서 이용자보호에 대한 대표적인 법제로는 「전기통신사업법」과 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률」(이하 ‘정보통신망법’이라 한다)이 있으며, 이 밖에 「소비자기본법」과 「개인정보보호법」을 비롯하여 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「약관규제에 관한 법률」 등에서 이용자보호에 대한 내용을 도출해낼 수 있다.

통신법에서는 통신서비스의 상대방에 대해 ‘이용자’라는 개념을 사용하고 있는데,⁵⁾ 통신 이용자는 일반 사법상의 계약당사자의 지위 외에도 현

5) 「전기통신사업법」상 이용자란 “전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전

법상 평등권이나 알권리, 통신의 자유 등에 기초하여 일반 소비자보다 더 큰 공법적 보호법익을 부여받고 있다. 통신서비스는 단순한 의사소통의 수단이 아니라 표현의 자유와 재산권 행사를 비롯하여 모든 기본권의 실현을 가능하게 하는 권리행사수단의 성격을 함께 가지고 있으므로 다른 영역의 상대방과 달리 통신서비스의 이용자는 특별한 보호를 받을 필요성이 인정되는 것이다.

(2) 「전기통신사업법」상 이용자보호 제도

「전기통신사업법」은 이용자보호의 근간이 되는 법률이며 전기통신업무 이용자의 편익을 도모하는 것을 법의 목적 중 하나로 명시하고 있고, 이용자보호와 관련된 내용을 다수 규정하고 있다.

- ① 진입규제로서 허가나 인가, 등록 제도를 두고 있으며, 특히 허가나 인가를 함에 있어 심사할 때 이용자보호계획의 적정성 등에 대해 심사하도록 규정하고 있고, 등록을 함에 있어 이용자보호계획서를 제출하도록 하고 있고(제6조, 제18조, 제21조),
- ② 사업의 휴지·폐지 시 이용자에 대한 통지와 방송통신위원회의 승인 제도를 두고 있으며, 별도의 이용자보호에 필요한 조치를 명할 수 있다.(제19조, 제26조)
- ③ 또한 요금과 이용조건에 신고 또는 인가를 하도록 하면서 약관 준수를 강제할 수 있는 제도를 두고 있으며(제28조),
- ④ 이용자 상담 및 불만처리의무를 부과하고(제32조),
- ⑤ 이용자의 피해발생시 손해배상을 하여야 하도록 규정하면서(제33조), 이에 대한 협의가 이루어지지 않거나 협의할 수 없는 경우에 방송통신위원회에 재정을 신청할 수 있도록 하고 있다.(제45조)
- ⑥ 전기통신사업자는 이용자에 대한 정보를 제공받은 목적으로만 사용해야 하고, 공개하여서는 안 되며(제43조),

기통신업무의 이용에 관한 계약을 체결한자”로 정의하고 있으며, 정보통신망법에서는 정보통신서비스 제공자와 제공하는 정보통신서비스를 이용하는 자를 이용자라고 정의하고 있다.

- ⑦ 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 일정한 금지행위를 하여서는 안 되고(제50조)⁶⁾, 방송통신위원회에는 금지행위 위반 확인을 위해 조사할 수 있는 권한이 있다.(제51조)
- ⑧ 그리고 일정한 이용자보호 관련 고지의무와(제32조의2), 사업자의 이용자 편익증진 노력의무(제56조 등) 역시 이용자보호 제도로 파악할 수 있다.

(3) 정보통신망법과 「개인정보보호법」

개인정보의 안전은 통신 분야의 지속적인 발전을 위한 안전망으로서 기능한다는 점에서 현대 통신에서 매우 중요한 부분이라 할 수 있다. 다만 정보사회의 고도화와 개인정보의 경제적 가치 증대에 따라 개인정보 보호의 중요성이 커짐에 따라 2011년 「개인정보보호법」이 제정되어 시행되었다. 이에 기존의 정보통신망법과의 관계가 문제되는데, 「개인정보보호법」은 개인정보보호 관련 기본법으로 기능하지만 정보통신망을 이용하여 이루어지는 서비스에서 개인정보보호에 대해서는 정보통신망법이 특별법으로 기능한다고 보는 것이 타당할 것이다.⁷⁾

정보통신망법은 제4장에서 개인정보의 보호를 규율하면서 일정한 정보통신서비스 제공자의 의무와 이용자의 권리를 규정하고 있다. 정보통신서비스제공자는 이용자의 개인정보에 대한 통지의무⁸⁾(제22조, 제24조의2, 제26조, 제27조의3, 제30조의2), 목적 외 사용금지의무(24조), 수집 제한의무(제23조, 제23조의2), 개인정보취급방침 공개의무(제27조의2) 개인정보의 분실·도난·누출 등을 방지조치의무(제28조), 개인정보 누설금지의무

6) 「전기통신사업법시행령」 제42조제1항 관련 [별표]에서 이용자 이익을 저해하는 금지행위의 유형과 기준을 상세히 정하고 있다. 이에는 부당한 요금청구나 이용계약의 체결 및 해지와 관련된 금지행위, 요금 연체와 관련된 상세한 유형과 기준들이 규정되어 있다.

7) 방송·통신의 융합현상에 따라 이루어지는 정보통신망을 통한 방송서비스의 제공에서도 역시 정보통신망법이 우선적으로 적용될 것이다.

8) 구체체적으로 개인정보 이용·수집하는 경우(제22조), 개인정보를 제3자에게 제공하는 경우(제24조의2) 영업의 양도·합병 등으로 인해 개인정보를 이전하는 경우(제26조), 개인정보가 분실·도난·누출된 경우(제27조의3)의 통지의무 및 주기적 이용내역 통지의무(제30조의2)가 있다.

(제28조의2)와 개인정보의 파기의무도 규정하고 있다.(제29조) 이용자는 정보통신서비스 제공 등에 대해 언제든지 동의를 철회할 수 있으며, 개인정보 등에 대한 열람이나 제공 및 정정을 요구할 수 있다.(제30조) 또한 개인정보침해에 대한 손해배상의 경우에 있어 입증책임의 전환 규정을 두고 있다.(제32조) 그리고 정보통신망법 제5장에서는 정보통신망에서의 이용자보호 등을 규정하고 있는데, 청소년 보호를 위한 규정(제41조부터 43조)와 명예훼손에 대한 규정 및 불법정보 유통금지에 대한 규정(제44조부터 44조의7)⁹⁾을 두고 있고, 사생활 침해나 명예훼손 등의 분쟁을 조정하기 위한 명예훼손 분쟁조정부(제44조의10)를 설치하고 있다.

정보통신망법이 적용되지 않는 개인정보보호에 대해서는 「개인정보보호법」이 기능을 한다. 「개인정보보호법」은 정보통신망법과 유사하게 일정한 사항에 대해 통지 및 동의 규정을 두고 있으며, 정보주체의 열람·정정 청구권 등을 규정하고 있다. 「개인정보보호법」에서는 개인정보보호 계획, 법령 및 제도 개선 등 개인정보에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속으로 개인정보보호위원회를 설치하도록 하고 있으며(제7조, 제8조), 개인정보에 관한 분쟁조정 업무를 신속하고 공정하게 처리하기 위한 분쟁조정위원회(제40조 이하)와 집단분쟁조정제도(제49조)를 도입하였다.

(4) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 및 「소비자기본법」

통신 분야의 법제는 합리적이고 공정한 시장의 형성과 경쟁의 활성화를 목표로 한다. 공정한 시장과 경쟁의 활성화는 결국 저렴하고 질 좋은 서비스를 제공받게 해준다는 점에서 간접적인 이용자보호 제도의 하나로 볼 수 있다. 통신사업의 경우 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」이 적극적으로 개입하여 사업자의 시장지배적 지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하고 있다.¹⁰⁾

9) 게시판 이용자의 본인확인에 대한 규정인 제44조의5 제1항 제2호는 이용자의 표현의 자유, 개인정보자기결정권 및 인터넷게시판을 운영하는 정보통신서비스 제공자의 언론의 자유를 침해한다는 이유로 위헌판결을 받았다.(헌법재판소 2012. 8. 23. 선고 2010헌마47 결정)

또한 통신서비스 역시 용역에 해당하므로 통신서비스의 이용자는 소비자로서 기본적인 보호도 받는다. 「소비자보호법」은 소비자의 기본권리의 실현 및 소비자의 피해 보상의 권리 등을 규정하고 있는 바 「전기통신사업법」에서 보호받지 못하는 영역이라 하더라도 「소비자보호법」에 의해 보호받을 수 있을 것이다.

2. 방송 분야의 이용자보호 법제 상황

(1) 방송 분야의 법제와 시청자 개념의 사용

통신 분야의 법들이 산만하게 규율되고 있는 것에 비해 방송 분야의 법제는 「방송법」을 중심으로 이루어지고 있으며, 이용자보호 법제 역시 「방송법」을 중심으로 구성되어 있다. 「방송법」은 이용자가 아닌 ‘시청자’라는 개념을 통해 보호의 내용과 범위를 규정하고 있는데, 기존의 시청자 개념은 이용자 개념에 비해서 사회·문화 규제와 많은 관련이 있고, 이용자 개념에 비해 경제적 관점으로부터 독립적인 개념이라고 볼 수 있다. 하지만 최근 유료방송 서비스와 더불어 융합서비스 활성화 및 신규미디어 서비스 등장에 따라 이러한 시청자 개념의 변화와 확대가 필요하게 되었다.

서두에서 살핀 것과 같이 통신과 방송은 그 사상과 체계를 달리하여 적극적인 개입이 가능한 통신과 달리 방송의 경우 적극적인 국가의 개입을 자제하는 것이 일반적이었다. 하지만 최근 방송 분야의 변화에 따라 금지행위를 통한 직접규제의 필요성이 제기되었고 그에 따라 2011년 7월 「방송법」 개정을 통해 금지행위 규정이 신설되었다. 금지행위 규정의 도입은 「방송법」에서는 시청자의 권익보호를 주된 목적의 하나로 설치하고 실제 법령에서도 구체적으로 시청자의 권익 보호를 규정하고 있다. 동법 제3조를 통해 시청자의 권익보호 규정을 별도로 마련하였으며, 방송사업자에게 시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정

10) 다만 통신사업에 대해 독점규제법의 적용범위와 정도에 대해서 규제기관의 관할권 중복문제와 관련하여 입법론적으로 어떻게 처리하는 것이 좋은지 면밀한 검토가 필요하다.

에 참여할 수 있도록 하고 있고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 하여야 한다는 구체적인 의무를 부여하고 있다. 이러한 변화는 기존의 시청자 개념을 넘어선 이용자보호가 법에 반영되고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

(2) 「방송법」에서의 이용자보호 규정

방송에서 시청자 보호는 방송의 공정성과 공익성에 기초한 방송사업자의 공적 책임과 연결되어 있다. 시청자는 공정하고 사회통념에 합치하는 정보를 전달받을 권리가 있는 것이다. 「방송법」은 제5조에서 방송의 공적 책임을 규정하고 있고, 제6조에서는 방송의 공정성과 공익성을 규정하여 간접적으로 시청자를 보호하고 있다. 그리고 방송통신위원회는 시청자의 의견을 수렴하고 시청자불만처리 및 청원사항에 관한 심의를 효율적으로 수행하기 위해 시청자권익보호위원회를 설치한다(제35조)¹¹⁾.

「방송법」에서 시청자는 수동적이지만 일정한 부분의 참여와 접근을 보호해주고 있다. 즉, 방송사업의 허가 승인의 심사를 할 때 시청자의 의견을 공개 청취하고 의견의 반영 여부를 공표하도록 하고 있으며(제10조 제2항), 시청자가 방송에 관한 의견을 제시하여 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하기 위해 종합편성 또는 보도전문편성 방송사업자는 시청자위원회를 두도록 하고 있다(제87조).

그리고 「방송법」은 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 특정 유형의 행위를 금지하는 금지행위에 대한 규정을 두고 있고(제85조의2)¹²⁾, 보편적 시청권을 구체적으로 보장하고 있다(제76조). 유료방송의 경우 약관 신고 제도와 이용 요금 승인제도 및 약관변경명령제도(제77조)를 두고 있는데 이는 계약에 의해 수개의

11) 과거 시청자불만처리위원회였던 것이 2011년 개정을 통해 시청자권익보호위원회로 변경되었으며, 심의 대상에 기존의 방송 뿐 아니라 인터넷 멀티미디어방송을 추가했다는 점을 특징으로 볼 수 있다.

12) 방송법상 금지행위 규정을 통한 직접적인 규제가 없어 개선사항으로 지적되어오다가 2011년 7월 방송법의 개정을 통해 금지행위 규정이 신설되었다. 방송통신위원회는 금지행위 위반 여부에 관하여 자료제출을 요청할 수 있고, 위반한 사업자에 대해 과징금을 부과하거나 시정조치를 명할 수 있다.

채널단위·채널별 또는 방송프로그램별로 대가를 받고 제공하는 유료방송의 성격에 기초한 것이다.

3. 융합서비스의 등장과 이용자보호 법제

(1) 융합서비스의 등장

방송과 통신의 융합은 각 서비스 영역의 경계를 허물고 있으며, 인터넷 전화(VoIP) 및 IPTV와 같이 경계 영역에 있는 서비스의 등장은 이용자보호 측면의 법제에도 여러 변화를 야기하고 있다. 아직 우리 법제는 방송과 통신을 구별하여 수직적으로 규율하는 체계에 근간을 두고 있다는 점에서 융합분야 이용자보호 법제는 다양하지 않다고 할 수 있다. 융합서비스와 관련된 법제 및 규제, 그리고 이용자보호에 대한 논란은 IPTV를 중심으로 첨예하게 이루어졌으며, 많은 연구와 논의 끝에 2007년 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」(이하 ‘IPTV법’이라 한다)이 제정되어 융합서비스 관련 규제 및 이용자보호에 대한 주요 법제로 자리 잡았다. 방송통신 융합분야의 법제는 IPTV법이 대표적이며, 「방송통신발전기본법」에서도 일부 보호 규정을 두고 있다.¹³⁾

(2) IPTV법에서의 이용자보호

IPTV법은 이용자와 시청자의 개념을 혼용하여 사용하고 있다. 통신 분야에서는 이용자를, 방송 분야에서는 시청자 개념을 중심으로 이용자보호를 규정하고 있다. IPTV법은 이용자가 제기하는 정당한 의견이나 불만에 대한 처리의무 조항과, 정보보호조치 및 손해배상 규정을 통해 이용자보

13) 2009년 3월에 제정된 「방송통신발전기본법」은 제정이유를 “방송·통신에 관한 사항이 방송법 및 전기통신기본법 등에 분산되어 있어 법률 수요자들이 관련 법령을 이해하는데 어려움이 있을 뿐만 아니라 방송통신 관련 정책을 추진함에 있어서도 관련 기관들과의 혼선이 발생하여 정책추진의 효율성이 저하될 우려가 있는바, 방송통신에 관한 기본적인 사항을 하나의 법률로 통합하여 이러한 혼선을 제거함과 동시에 방송과 통신이 융합되는 새로운 커뮤니케이션 환경에 대응할 수 있는 방송통신정책의 기본이념을 밝히고, 방송통신의 진흥에 관한 사항을 정함으로써 방송통신의 발전과 국민복리 증진에 이바지하려는 것”이라 밝히고 있다.

호를 피하고 있다(제16조). 그리고 IPTV법에서는 「방송법」에 앞서 제정 당시 금지행위 규정이 들어갔는데, 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 금지행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 안 된다고 규정하고 있다(제17조). IPTV법의 금지행위 규제는 「전기통신사업법」에서 상당부분 유래 하였으나 IPTV에 특화되어 도입되었다. 또한 IPTV법은 서비스의 약관 및 이용요금에 대한 신고 및 승인 제도를 두고 있는데 이는 「방송법」의 유료방송에 대한 규제와 동일한 규정으로 볼 수 있다.

IPTV법은 콘텐츠에 대한 동등한 접근을 보장하기 위해 주요 방송프로그램의 경우 일반 국민이 이를 시청할 수 있도록 다른 인터넷 멀티미디어방송 제공사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 하며, 계약 행위 등에 있어 시청자 이익 및 공정거래질서를 저해하여서는 안 된다고 규정하고 있다(법 제20조).

4. 현행 방송·통신 이용자보호 법제의 문제점

이상과 같이 통신과 방송은 그 법적 체계를 달리하고 있고, 그렇기 때문에 이용자보호 제도 역시 완전히 성격을 달리하여 규정을 하고 있다. 하지만 최근 방송과 통신의 융합 현상은 더 이상 통신이 통신 영역에만 머물고, 방송이 방송 영역에만 머물도록 하고 있지 않다. 방송법은 통신법과 차이점도 있지만 망 산업이라는 점, 자연독점적 성격을 가진다는 점, 과학기술의 발전에 의존성을 가진다는 점, 헌법상 인격형성과 밀접한 관계를 가지며 표현의 자유의 매체로서 성격을 가진다는 점 등에 있어서 통신법과 공통된 특징을 가지고 있다.¹⁴⁾ 이용자 입장에서 방송과 통신의 구별이 명확하지 않은 현실에서 서로 다른 법에 의해 규율되고 있다는 이유로 규제절차를 달리한다면 혼란이 생길 수밖에 없다. 이용자보호에는 이용자의 이익이 침해됐을 때의 사후 규제 절차도 중요하지만, 이용자가

14) 이원우, '헌법상 방송 및 통신시장의 규제와 방송·통신의 융합에 따른 공정경쟁 이슈', 정보법학 제9권 제1호, 2005. 7, 141쪽.

받을 수 있는 서비스에 대해 기준을 명확히 해주고, 새로운 환경에서 방송·통신 서비스를 이용할 수 있도록 교육을 하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 방송법과 통신법에 산재되어 있는 이용자보호 법제를 통합하여 정비하는 것이 앞으로의 방송·통신의 발전방향을 고려했을 때 타당하며, 또한 ICT 발전으로 인한 다른 산업과의 융합현상이 이루어지고 있는 현 상황에서 이러한 통합 법제는 다른 융합산업에서의 이용자보호 법제에 대한 단초를 제공할 수 있을 것으로 보인다.

IV. 주요국의 이용자보호 법제 및 시사점

1. 영국

(1) 영국의 방송·통신법 체계

영국은 통신법과 방송법이 분리된 이원적 법체계를 유지해왔다고 정리된다. 통신법의 경우 1984년 통신법(Telecommunication Act 1984) 및 1949년 무선통신법(Wireless telegraphy Act 1949)을 기본 법령으로 하고 있었다. 한편 방송법은 1954년 텔레비전과 1984년 케이블방송법이 1990년 방송법으로 통합된 이래 단일법 체계를 유지하였다. 영국은 1996년 방송법 개정을 통해 디지털방송사업자에 대한 허가제를 마련하고 여유대역을 활용한 디지털 부가서비스 개념을 규정하여 양방향서비스에 대한 법적 토대를 마련하였다. 이후 EU의 프레임워크 및 특별 지침의 발표 이후 2003년 7월 17일 커뮤니케이션법(Communication Act 2003)을 제정하였다. 2003년 개정법은 영국이 유럽연합의 권고를 반영해 콘텐츠 규제를 콘텐츠 전송 및 그 전송에 이용되는 인프라와 구별하고 전자커뮤니케이션 서비스에 대한 새로운 서비스 분류체계를 제시하였다는 점에서 의의가 있다.¹⁵⁾

2003년 커뮤니케이션법은 수직적 규제체계에서 수평적 규제체계로의 전환을 담고 있으며 다른 나라에도 적용 가능한 보편성을 확보하고 있다.

15) 초성운 등, 방송통신통합법제정비방안연구(II)-방송통신수평적규제도입방안, KISDI, 2009.12, 57쪽.

전송계층에 대해 방송과 통신을 아우르는 전자커뮤니케이션 개념을 도입하였고¹⁶⁾ 반경쟁 행위금지, 망 개방, 보편적서비스 제공, 주파수의 효율성 제고 등의 규제를 규정하고 있으며, 콘텐츠계층에 대해서는 사회문화적 규제만을 부과하고 있다.

(2) 영국 방송·통신법의 이용자보호 제도

영국의 소비자보호정책은 DTI(Department of Trade and Industry)를 중심으로 정책이 입안·수립된다. 방송 및 통신서비스의 경우 소비자보호관련 정책은 Oft(Office of fair Trading)와 방송통신전문기관인 Ofcom(Office of Communication)¹⁷⁾에 의해 수립·집행되고 소비자와 사업자간의 분쟁이 발생하면 독립기관인 분쟁해결기구(ADR)에서 불만처리를 실시한다.

영국의 방송·통신 이용자보호는 커뮤니케이션법(Communication Act 2003)에 근거하여 방송과 통신을 포괄하는 통합된 체계를 이루는 것이 특징이다.¹⁸⁾ 규제권한은 Ofcom이 보유하며, Ofcom은 사업자에게 사전규제조건을 통해 다양한 작위·부작위 의무를 부여하여 이에 대한 사후감독 권한도 보유한다. 다만, 콘텐츠와 관련된 이용자보호사항은 통신법의 적용대상이 아니다. 영국 커뮤니케이션법은 Ofcom의 역할수행에 대해 소비자위원단과 협의해야 한다는 소비자협의규정을 마련하고 있으나, 소비자위원단이 제공할 수 있는 권고의 범위에 전파네트워크를 통한 방송, 혹은

16) 통신법(Communication Act 2003) 제32조.

17) 영국의 통합 규제기구 Ofcom(Office of Communications)은 2003년 12월 29일 공식 출범했다. 지난 2003년 7월 17일 6장 411조로 구성된 영국 커뮤니케이션법(Communication Act 2003, UK)이 제정됐는데, 이 법의 뒷받침으로 Ofcom의 목적 및 설립과정이 법안에 보다 구체화됐다. 통합 규제기구인 Ofcom은 다음과 같은 5개 규제기구가 통합된 조직이다.

- 방송 기준 위원회(Broadcasting Standards Commission) - 방송 내용기준 규제
- 상업 텔레비전 위원회(Independent Television Commission) - 상업방송 규제
- 통신위원회(Ofcom: Office of Telecommunications) - 통신업 규제
- 라디오위원회(Radio Authority) - 상업 라디오 규제
- Radiocommunications Agency - 스펙트럼 규제

18) 2003년 커뮤니케이션법은 제1부에서 OFCOM의 역할을 규정하고, 제2부에서 네트워크, 서비스, 그리고 라디오 스펙트럼을, 제3부에서 텔레비전과 라디오 서비스를 규율하고 있다.

전달되거나 전달될 수 있는 내용과 관련한 사안은 제외시키고 있다.¹⁹⁾

Ofcom의 이용자보호정책은 통신시장에서 유효경쟁의 활성화를 통해 이용자의 이익이 가장 잘 보호될 수 있다는 사고를 전제로 하고 있다. 그러나 경쟁정책만으로 이용자의 이익을 충분히 보장하기 어려우며 이용자에게 경쟁시장에서 얻을 수 있는 편익을 최대화할 수 있는 권한이 필요하다고 할 것이다. 이용자보호 정책의 범위는 불만처리, 분쟁조정, 품질 등에 대한 정보제공, 이용자의 사적정보 보호 등으로 다양하며 이러한 이용자보호 정책은 ①경쟁 정책은 이용자의 이익과 행태를 충분히 고려해야 하고, ② 다양한 피해로부터 이용자를 보호해야 하며, ③ 이용자가 최상의 거래를 할 수 있도록 권리와 조건을 보장해야 한다는 3가지 목표에 기초한다.

2. 독일

(1) 독일의 방송·통신법 체계

영국과 달리 독일의 경우 아직 방송·통신의 통합적인 법제를 마련하고 있지 못하고 통신과 방송의 기존의 수직적 체계를 유지하고 있다고 평가할 수 있다.

독일의 통신법 체계는 통신시장의 자유화를 만들고 국가의 독점을 철폐하고 시장을 개방하는 것을 목적으로 한 1996년 통신법(Telekommunikationsgesetz; TKG)을 중심으로 이루어져 있다. 이 법은 2004년 전자 커뮤니케이션망과 서비스를 위한 새로운 유럽연합의 법적 틀을 반영하는 것으로 유럽연합의 법적 틀을 반영하고 내부시장의 발전을 촉진하는 규제방향을 채택하는 것을 내용으로 하여 개정되었다. 통신시장의 경쟁촉진과 시장 진입을 용이하게 하기 위한 방향으로 변화하게 되었는데, 면허의무의 폐지가 가장 큰 특징이라 할 수 있다.²⁰⁾

독일의 방송법 체계는 방송이 연방이 아닌 주의 권한사항이므로 주의

19) 통신법(Communication Act 2003) 제16조 제5항.

20) 김은경, 'EU와 대표회원국의 방송통신융합법제와 방송통신발전에 관한 기본법안의 분석', EU연구 제23호, 2008, 41쪽 참조.

법에 따라 규율되고 있으며, 각 주마다의 특색으로 인해 통일성이 떨어지는 부분에 대해서는 각 주들이 국가계약을 체결하여 문제를 해결하는 체계로 갖추어져 있다.

독일의 경우 방송과 통신의 융합현상에 대해 기존의 수직적 체계를 유지하면서 방송과 통신의 중간에 속하는 매체의 법적규율을 어떻게 해야 할지 지속적으로 논란이 있어왔으며, 방송, 미디어서비스²¹⁾, 텔레서비스²²⁾ 그리고 통신을 구분하여 각각의 법을 제정하였다가 이후 텔레서비스와 미디어서비스의 개념구분이 명확하게 이루어지지 않는다는 문제점이 제기되어 2007년 텔레미디어법(Telemediengesetz: TMG)²³⁾을 제정하였다. 이 법에 의하면 텔레미디어 서비스에 대한 경쟁규제는 연방정부가, 내용관련 규제는 주정부가 관할하고 있다.

(2) 독일 방송·통신법의 이용자보호 제도

독일의 방송과 통신 법제는 여전히 분리되어 있고 이용자보호 제도 역시 개별법에서 각각 규율하고 있으며 이를 통합하는 법률은 없다. 이하에서는 각 규율 체계에서의 이용자보호 제도를 살펴도록 하겠다.

1) 방송국가 협약(Rundfunkstaatsvertrag: RStV)

RStV 제3조 제1항은 일반원칙으로 인간의 가치존중과 보호 등을 규정하고 있는데 특히 타인의 신념과 의견을 존중을 강화하는데 기여해야 한다고 하는 바, 이용자의 의견을 존중해야 하는 근거 조문으로서 기능한다. RStV 제4조와 제5조에서는 보편적 서비스의 보장을 규정하고 있으며, RStV 제7조에서는 방송의 이용자에게 올바른 정보를 제공받을 권리를 인정하고 있다. RStV 제11조에서 공영방송의 임무를 규정하면서, RStV 제

21) 방송과 유사한 매체로 파악하고 각 주의 권한을 인정하여 미디어서비스협약(Mediendienststaatsvertrag: MDStV)을 체결하였다.

22) 통신의 개념에 가깝다고 파악하고 연방의 권한을 인정하여 텔레서비스법(Teledienstgesetz: TDG)을 제정하였다.

23) Telemediengesetz vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. 2008 (BGBl. I S. 3083);

15조와 제16조에서는 광고를 규율하여 공영방송이 상업적으로 변질되는 것을 방지하고 있다. RStV 제25조에서는 민간방송의 다양성을 위해 소수자의 의견 고려를 규정하고 있고, RStV 제47조에서는 개인정보 보호규정을 두고 있다.

요금 규제에 대해서는 방송국가협약이 아니라 방송수신료협약(Rundfunkgebührenstaatsvertrag)과 방송재정협약(Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag)에서 규정하고 있는데, 방송수신료협약은 방송수신료의 부과대상(제2조)과 면제대상(제5조, 제6조)에 대해서 규정하고, 방송재정협약에서는 방송수신료의 액수와 결정의 과정(제8조), 그리고 결정기관에 관한 조직과 절차를 규정하고 있다(제2조부터 제7조).

2) 독일 통신법(Telekommunikationsgesetz: TKG)

독일의 통신법은 민영화에 맞추어 사업자의 의무와 이에 상응하는 통신 이용자의 권리를 규율하고 있다. 독일통신법상 이용자보호와 관련되는 내용은 ①보편적서비스(제78조), ②계약체결·종료 등에 대한 계약당사자 및 통신시장 참여자들의 권리와 의무(제43조 제a항), ③공급자의 책임(제44조 제a항), ④이용자의 손해배상청구권 및 부작위청구권(제44조), ⑤일반적인 망접속 보장(제45조 제d항), ⑥시장지배적 사업자에 대한 요금규제(제30조, 제31조), ⑦이용자차별금지(Diskriminierungsverbot)(제19조), ⑧정보제공(제43조 제a항), ⑨역무제공의 변경 시 준수해야 할 절차와 기한(제45조 제k항), ⑩이용요금에 관련한 분쟁의 해결(제45조 제i항, 제47조 제a항), ⑪통신서비스장애의 신속한 제거(Entstörungsdienst)(제45조 제b항) 등이 있다.

특히 분쟁조정절차와 관련하여 살펴보면 이용자가 요금계산서가 도착한 후 8주의 기간 내에 이의를 제기할 수 있도록 하고 있으며(제45조 제i항) 이용자의 불만이 사업자와의 관계에서 자율적으로 해결되지 않는 경우 연방망청(Bundesnetzagentur)에 분쟁조정신청을 하거나 연방망청이 직권으로 분쟁의 해결을 위하여 그 과정에 개입할 수 있다(제47조 제a항).

3. 검토

독일과 영국의 방송·통신 법제는 EU의 방송·통신의 정책을 반영하여 변화되었음에도 불구하고 체제의 모습에 있어 커다란 차이를 보이고 있다. 이는 우리나라의 방송·통신 법제의 개선 방향에 대해서도 의미를 줄 수 있다. 독일의 경우 기존의 법제의 큰 틀을 유지하면서 이용자보호에 관한 법제는 통신과 방송의 개별법을 통해 이루어져 왔으나, 방송과 통신의 양 분야의 산업적 측면에서 방송과 통신의 융합을 고려한 통합규율을 시도하고 있고, 영국의 경우 수평적 규제체계를 도입하여 방송과 통신이 아닌 전송계층과 콘텐츠계층으로 계층별 규제를 하고 있다. 우리의 법제 역시 결국 체제 자체의 변화를 피하거나 아니면 독일처럼 새로운 환경에 맞추어 개별법을 통해 해결하는 방법을 취해야 할 것인데, 현재 우리의 법제는 후자에 가깝다고 할 수 있다. 하지만 방송과 통신의 발전 양태를 볼 때 궁극적으로는 규제체계의 개선이 필요할 것으로 보이며, 이에 앞서 이용자의 보호를 위한 고려 측면에서 이용자보호 제도를 개선하는 것이 타당할 것이다.

V. 창조경제시대 방송통신 이용자보호 법제의 합리적 개선방향

1. 방송·통신 분야의 이용자보호 법제의 통합화 필요성

지금까지 살핀바와 같이 방송·통신 분야의 이용자보호 제도는 「방송법」, 「전기통신사업법」, IPTV법 등 여러 법률에 산재되어 있다. 방송과 통신의 융합현상의 가속화에 따라 방송과 통신의 경계가 모호한 서비스가 지속적으로 생겨날 것이 예상되는바, 이렇게 다양한 법률에서 이용자보호에 대한 규율을 하는 것은 타당하지 않다. 다만 방송과 통신의 융합 현상에 따라 이용자보호 영역 역시 통합적으로 규율해야 하는 것인지가 논리적으로 연결되는지에 대해서는 의문이 있을 수 있다.²⁴⁾ 하지만 앞서 살폈듯이 방송과 통신의 융합은 단순히 기술과 매체의 융합에 불과한 것이 아

니다. 방송·통신의 융합은 사업자 중심의 패러다임에서 이용자 중심의 패러다임으로의 전환이며, 따라서 다양한 서비스에 대한 자유로운 선택이 보장되어야 하며, 이용자가 위축되지 않도록 보호제도를 사전에 정비하는 것이 필요한 것이다.

또한 앞으로 ICT 산업의 발전 방향을 볼 때도 이용자보호 법제의 통합은 필요하다고 사료된다. ICT 산업의 발전으로 인해 방송 이외의 다른 산업과의 융합은 지속적으로 발전할 것으로 예상되며, 이에 대해서 기존의 산업이 가지고 있던 소비자 및 사용자에게 대한 보호를 넘어서 이용자의 보호 문제가 발생할 가능성이 커졌다. 방송·통신 이용자보호 법제의 통합화는 방송과 통신의 전체 법제의 통합의 시발점이자, ICT를 기반으로 하는 산업 전반의 이용자보호의 기본 법제로서 기능할 수도 있다.

2. 이용자보호 통합 법제의 방향

(1) 보호대상으로서 이용자와 시청자의 용어 정리

이용자보호에 관한 통합법제의 마련에 있어서 가장 처음부터 봉착하게 되는 난제 중의 하나가 보호대상을 어떻게 표현하느냐의 문제이다. 왜냐하면 「전기통신사업법」 등 통신 분야에서는 그 보호대상으로서 전통적으로 ‘이용자’의 개념을 사용해왔고, 방송분야에서는 그 보호대상으로서 전통적으로 ‘시청자’의 개념을 주로 사용해왔기 때문이다. 즉, 「전기통신사업법」에서는 이용자를 “전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자”라고 정의하고 있고, 정보통신망법에서는 이용자를 “정보통신서비스 제공자가 제공하는 정보통신서비스를 이용하는 자”라고 정의하고 있다. 반면에 「방송법」에서는 방송을 “방송프로그램을 기획, 편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것”으로 정의하면서 단말기(텔레비전, 라디오,

24) 장경원, ‘방송·통신분야에서의 이용자보호법제: 독일의 법제와 시사점’, 경제규제와 법 제3권 제2호, 2010.11, 170쪽. 방송과 통신의 본질적인 속성이 융합되는 것은 아니라는 점을 근거로 하며 다만 장차 방송과 통신이 통합되어 운용되는 경우 통합법제에서 각 분야의 이용자보호법제의 내용이 포함되는 방향으로 법제가 마련되는 것으로 충분하다고 한다.

이동멀티미디어) 또는 방송의 내용(데이터)에 따라 텔레비전방송, 라디오 방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송으로 구분하고 있는데(제2조 제1호), 여기서 “공중”을 개별계약에 의한 수신자를 포함하는 개념으로 보면서 이를 “시청자”로 지칭한다고 규정하고 있다. 즉, 「방송법」상 시청자는 공중과 같은 개념이다. 현존하는 융합법의 대표적 사례인 IPTV법에서는 별도로 이용자나 시청자에 대한 정의규정을 두고 있지는 않으나, 동법 제16조에서 “이용자보호”에 대하여 규정을 둬으로써 이 법의 보호대상이 이용자임을 명확히 하고 있다.²⁵⁾

생각건대, 이용자 개념과 시청자 개념의 관계에 대해서는 현실적으로 ① 이용자 개념으로 단순 통합하는 방안, ② 양자를 혼용하는 방안과 및 ③ 제3의 새로운 용어를 창안하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 제1안의 경우는 외견상 매우 간명한 해법을 제시해준다는 점에서 나머지 대안들과 비교해 큰 장점을 가지는 것은 사실이다. 그러나 이용자 개념만 획일적으로 사용하는 경우 방송의 가치와 관련하여 공적 주체인 시민으로서의 지위가 중요한 의미를 가지는 경우 경제적 가치에 주안점을 두는 이용자 개념으로서는 도저히 이를 반영할 수 없는 상황이 생길 수 있다는 점에서 제1안은 나머지 대안들 중 가장 큰 단점을 가진다는 점에서 채택하기 어렵다고 본다. 또한 전혀 새로운 용어를 창안해내는 것에 대해서는 과연 이용자 또는 시청자 개념이 종래 담당해오던 역할을 고스란히 간직할 수 있으며, 특히 향후 융합 환경 하에서 나타나게 될 새로운 이슈들에 대해서도 정합성을 가질 수 있는 적합한 용어가 될 수 있다는 점을 어떻게 담보할 것인지에 가장 큰 의문이 제기된다고 할 것이다.

그러한 점에서 양 개념을 혼용하는 제2안 가장 현실적인 대안이 될 것이라고 본다. 즉, 방송통신 융합현상에 의하여 방송과 통신이 교차하는

25) 한편 경쟁법적 시각에서는 이용자 또는 시청자는 통신 또는 방송 서비스의 공급을 수용하여 소비하는 주체라는 점에서 “소비자”라는 용어를 통일적으로 사용할 가능성을 제시할 수도 있을 것이다. 실제로 방송통신 영역에서의 이용자보호 통합법제 마련의 필요성은 금융 분야에서의 소비자 보호에 관한 법률 제정 움직임에서 영향을 받은 것이 사실이고, 「소비자기본법」을 위시한 종래의 소비자보호의 관념이 많은 시사점을 준 것도 사실이다. 이에 대해서는 홍대식, “방송·통신융합과 이용자보호 제도의 개선 : 총론적 고찰”, 행정법연구, 통권25호(2009) 참조.

영역에서는 특히 콘텐츠의 유통과 관련된 경제적 이익과 콘텐츠의 내용과 관련된 사회·문화적 이익이 공통된다는 점에서 이용자 개념과 시청자 개념을 상황에 따라 서로 번갈아 가면서 사용하는 것이다. 예컨대, 방송과 통신이 교차하는 대표적인 영역인 IPTV 사업을 규율 대상으로 하는 IPTV법에서는 이용자라는 개념을 주로 사용하지만(제1조, 제2조, 제16조 등) 시청자 개념도 혼용하고 있다(제20조). IPTV법의 입법자의 의도는 이용자 개념은 주로 콘텐츠의 경제적 가치와 더 관련되는 부분에서 사용하고, 시청자 개념은 콘텐츠의 사회·문화적 가치가 보다 중시되는 맥락에서 사용하려고 한 것으로 볼 수 있다. 또한 구 방통위설치법은 구 방통위의 방송 관련 직무에 관해서도 원칙적으로 이용자라는 개념을 사용하면서²⁶⁾ 불만처리에 관한 사항과 관련된 부분에서만 시청자라는 개념을 예외적으로 사용²⁷⁾하여 사실상 방송·통신에 대한 법적 규율의 보호대상을 이용자로 통일하려는 경향을 보인 바 있다. 『방송통신발전기본법』에서도 방송통신에 공통적인 사항에서는 시청자와 이용자라는 개념을 병행하여 사용하면서,²⁸⁾ 방송에 고유한 사항을 언급할 때는 시청자라는 개념을 사용하여²⁹⁾ 사실상 시청자라는 개념을 통신 분야에서 사용하는 이용자 개념에 대응하여 방송 분야에서 사용하려는 태도를 보이고 있다. 다만, 이용자 개념과 시청자 개념을 이처럼 혼용하더라도 각 개념을 어떤 맥락에서 사용하는 것인지가 보다 명확하게 나타날 필요가 있다.³⁰⁾

26) 방통위설치법 제2조 제1항, 제5조 제1항 제5호, 제12조 제1항 제8호, 제13호.

27) 방통위설치법 제12조 제1항 제13호.

28) 방통기본법 제4조, 제5조, 제26조 제1항 제8호, 제33조 제1항.

29) 방통기본법 제26조 제1항 제7호, 제2항.

30) 기본적으로 방송·통신융합 환경에서도 시청각 콘텐츠(audiovisual content)의 제공 또는 편집 통제의 행사와 관련해서는 시청자라는 개념을 사용하는 것이 대상으로서의 서비스 내용이나 수용 주체의 특징을 더 잘 나타낼 것이다. 따라서 방송시장에서의 경쟁과 이용자보호와 구별된 공익성에 속하는 가치, 예컨대 다양성(여론, 문화), 지역성, 정보 접근성과 관련된 영역에서는 시청자 개념을 유지할 필요가 있을 것이다. 다만 방송에도 경제적 가치와 결부된 영역이 있는데, 이러한 영역에서는 이용자를 사용할 것인지 검토할 필요가 있다. 경제적 규제로서의 이용자보호 규제와 관련해서는 방송 분야에도 이용자 개념을 그대로 사용해도 무방하다는 입장을 취할 수도 있다. 이를 위해서는 방송통신이용자보호법상 이용자 또는 시청자 보호를 위한 제도적 수단을 설계함에 있어 이용자 또는 시청자라는 개념을 통하여 보호하려는 가치를 명확히 구별할 필요가 있을 것이다. 홍대식, “방송·통신융합과 이용자보호

(2) 방송·통신 이용자 권익 향상을 위한 제도적 지원

1) 이용자 교육제도

방송·통신 융합 환경에서 이용자보호를 위해 사전적으로 이용자보호 제도의 마련을 위한 계획과 더불어 이용자가 올바르게 방송·통신을 이용할 수 있도록 하는 교육제도가 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 교육제도 측면에서 우선 생각해볼 수 있는 것이 리터러시(literacy) 교육 제도이다. 기존의 리터러시의 개념은 문자화된 기록물을 통해 지식과 정보를 획득하고 이해할 수 있는 능력이었다. 하지만 이제 리터러시는 단지 언어를 읽고 쓰는 능력에서 더 나아가 사회에서의 적응 및 대처하는 능력으로 그 개념이 확대되기 시작했다.³¹⁾ 융합 환경에서 새롭게 등장한 미디어의 출현은 리터러시의 개념을 확장시키는 가장 큰 원동력이 되었다. 기존의 방송 미디어에서는 정보 파악 능력이 중요하지만 뉴미디어에서는 정보를 수집·활용하고 이를 변형 내지 생산해내는 이용자의 능력을 요구하고 있다. 디지털미디어의 이용자들은 각각의 정보형태를 이해하고 활용한 통합적인 리터러시 능력을 갖추어야 한다.³²⁾ 문자 매체의 시대에는 문자 언어를 분석하기 위한 능력이 영상 매체의 시대에는 영상 언어를 분석하기 위한 미디어 리터러시 능력이 요구되었으나 디지털 시대에는 디지털 언어가 구성하는 메시지를 분석하고 이를 활용할 수 있는 리터러시가 요구되고 있다.

국내의 경우 미디어에 대한 교육 규정은 별도로 없고 사회교육 기능 신장이라는 선언적 규정과 방송전문인력 양성을 위한 교육이라는 진흥적 교육만을 규정하고 있다. 앞으로 융합사회에서의 디지털 미디어는 이용자의 교육을 통해 이용자의 권익을 증진시켜야 하며, 이용자보호 법제 역시

제도의 개선 : 총론적 고찰”, 행정법연구, 통권25호(2009) 참조.

31) 네이버 지식백과, “리터러시” 참조.

<http://terms.naver.com/entry.nhn?cid=3423&docId=939246&mobile&categoryId=3423>

32) 박은희, ‘융합 환경에서의 수용자 복지 정책 유형과 추진과제’. 방송연구 제63호, 2006, 102쪽 이하; 안정임, ‘디지털 격차와 디지털 리터러시: 수용자 복지 정책적 함의’. 한국언론정보학보 제36호, 2006, 93쪽 이하 참조.

이러한 것을 담아야 할 것이다. 이용자의 미디어에 대한 올바른 이해와 이용에 대한 교육을 위한 정책 수립과 이를 위한 미디어 교육의 지원 및 관계 부처의 협력, 미디어교육위원회 설치 등이 내용이 될 수 있을 것이다.

2) 이용자보호 전담기구의 설치

이용자보호 업무는 종래 사후규제 수단으로만 파악되던 것이 사실이다. 행정조직적으로는 방송통신위원회의 이용자보호국이 소관 업무를 관장해 왔었다. 그러나 향후 방송통신 생태계는 이용자중심의 시장으로 재편될 것이 예상되고 이용자보호 업무는 그에 따라 양적으로 및 질적으로 확대 될 것이 예상된다. 아울러 앞서 논의한 이용자 교육의 실시 등 이전에는 없던 새로운 이용자보호 관련 행정과업이 생겨나게 될 것이 예상된다. 특히 2013년에 들어와 정부조직이 개편되면서 방송통신위원회의 사후규제 기능이 독자성과 전문성을 더욱 추구하여야 하는 상황이 되고 있어 이에 따라 이용자보호 업무를 전담할 통합기구의 설치문제가 더욱 중요한 문제로 부상하고 있다. 2012년 기준 소비자보호원에 접수되는 소비자 민원의 상당부분이 방송통신 이용자 관련 민원이 차지하고 있는 점을 보더라도 융합환경을 대비하고 방송통신의 특수성을 고려할 때 별도의 이용자보호원이 설치될 필요가 크다는 점을 인식할 수 있다.³³⁾

가칭 이용자보호원의 범위는 현행 CS센터를 확대·개편하는 것을 기본 구상으로 하여야 할 것이며, 분쟁 조정 및 민원 처리 기능을 담당하도록 하고, 구체적인 이용자보호 업무의 집행과 중요 이용자보호 정책의 심의를 위하여 ‘이용자 권익보호 위원회’를 산하에 설치하고, 특히 앞서 설명한 이용자교육의 실현을 위하여 ‘미디어 교육위원회’를 산하에 설치하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

해외 주요국의 경우, 시청자 불만 신청은 1차로 해당 방송사에 제기해야 하며, 미해결 시에만 2차로 규제기관에 민원 신청 가능하도록 하고 있음을 볼 수 있다. 미국 FCC, 영국 Ofcom, 캐나다 CRTC, 호주 ACMA, 독일 주미디어청 등 규제기관 등은 단계별 민원접수 시스템으로 운영하고

33) 금융업의 경우 금융소비자보호원을 설치하기 위한 입법이 추진되고 있다.

있다. 반면 국내 방송통신위원회는 그동안 개별 민원의 해결 중심이었으며, 민원에 대한 모니터링, 조사, 조치 과제화 활동 등 민원관리 활동이 미흡했고, CS센터의 경우 민원 자율처리에 대한 권한이 없어 민원을 사업자에게 안내하고, 사업자의 처리에 대해서만 확인하는 절차만을 수행하고 있었다.

이용자보호원에서 민원이나 분쟁 관련 ADR 제도를 도입하도록 규정을 두는 것도 생각해볼 수 있다. ADR제도는 재판 외 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution)로서 사법적 재판을 통하지 않고, 중재·화해·알선·조정 등 당사자 간의 합의나 제3자에 의해 해결되는 자율적 분쟁해결 수단이다. 이를 위해서는 통합 이용자보호법에 ‘방송통신 이용자보호 및 권익증진을 위한 위원회 설치’ 장을 편성하고, 해당 장에 이용자보호원, 이용자 권익보호위원회 설치 규정을 두며 이용자보호원의 기능을 CS센터(확대개편), 위원회를 통한 불만 및 민원 접수, 방송통신 민원 및 분쟁의 1차적 처리(ADR), 피해구제로 설정하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.³⁴⁾

3) 이용자 권익증진을 위한 이용자 단체 구성·지원 방안

이용자 권익의 증진을 위해서는 관련 정책개발 및 이용자 불편사항에 대한 의견 수렴 제도가 필요하다. 통신서비스의 경우 2010~2011년까지 시행된 ‘방송통신이용자미래포럼’을 통해 통신정책에 이용자 의견을 반영하였지만, 현재는 이용자의 의견을 수렴하는 창구가 전무한 실정이다. 방송의 경우 역시 시청자위원회를 설치토록 규정하고 있으나, 해당 기구는 개별 방송사업자 내부 기구의 성격을 가지므로 정책 개발이나 편익 증진을 위한 제도 개선에 활용하는 것에는 한계를 가지고 있다. 해외의 경우 옴부즈맨이나 이용자 위원회가 별도로 설치되어 있는 예를 참조할 수 있다.³⁵⁾

이용자보호법에 ‘방송통신 이용자 위원회(또는 방송통신 이용자 옴부즈만 위원회)’를 활용하여 옴부즈맨 형태로 설치하는 것이 필요하다. 개별

34) 기타 설치 규정에 대해서는 금융소비자보호법의 금융소비자보호원 설치 규정 등을 참고할 수 있을 것이다.

35) 미국 FCC의 CAC, 영국 Ofcom의 Consumer Panel, 호주 ACMA의 TUO 등.

방송사업자 및 통신사업자에 이용자위원회 설치 규정과 함께 방송통신위원회(또는 이용자보호원)에 방송통신 이용자위원회를 설치하여 이용자 권익보호 위원회는 불만 및 민원 접수, 분쟁 조정 등을 전담하고 방송통신 이용자위원회는 옵부즈맨 형태로 운영하는 방안 검토할 수 있다. 즉, 이용자위원회를 옵부즈맨 형태로 기존의 ‘참여적’ 권익 보장이라는 취지로 도입하는 것이 필요하다. 해당 규정 역시 ‘방송통신 이용자보호 및 권익 증진을 위한 위원회 설치’ 장 내에 제정토록 하고 이용자위원회의 기능을 이용자 관점에서의 이용자 권익보호 및 향상을 위한 정책 개발 및 건의, 이용자 관점에서의 정책 의견 개진, 기타 이용자 불편사항 점검 등을 수행토록 규정하면 될 것이다. 이용자위원회는 연령층을 대표할 수 있도록 구성하고 필요시 지역 대표성도 부여하는 방안 검토할 수 있다. 방송의 경우 SO와 지역방송과 같이 지역성이 담보될 필요가 있으므로 지역대표성을 갖는 이용자단체를 구성하는 방안도 검토될 수 있다.

(3) 이용자보호를 위한 새로운 방송통신사업자 규제 체계 설정

통합 이용자보호법은 ICT융합이라는 새로운 패러다임에 적응하여 이용자권익보호 관련 ICT생태계에 참여하는 사업자 전반을 규율대상으로 하여야 할 필요성이 있다. 그에 따라 기존에 전기통신사업법에 따른 통신사업자, 방송법에 따른 방송사업자 및 IPTV법에 따른 IPTV사업자에만 국한할 것이 아니라, 각종 콘텐츠나 애플리케이션 개발자나 제작자와 포털사업자는 물론 단말기제조사까지 포함한 광의의 사업자군을 대상으로 이용자보호의 책무와 의무를 부여하고 이 법에서 규율할 이용자이익저해행위를 하는 경우 사후규제 조치를 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다.

나아가 향후 ICT생태계에서는 이른바 플랫폼사업자가 두드러진 시장역할을 수행할 것이라는 예상에서 플랫폼사업자도 이 법의 규율대상범위에 포함하도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

다만, 구체적인 규율방식에 있어서는 금지행위(이용자이익저해행위)에 구체적인 행위유형을 열거하여 규정하는 방안과, 어차피 주로 사업자-사업자간의 관계에서 문제가 야기될 것이고 직접 이용자와 관련하는 부분

은 적을 것이라는 점을 고려하여 사업자들에 대해서는 일정한 책무나 의무를 부여하고 이러한 의무의 불이행 또는 위반이 있을 경우에 시정명령 등의 제재를 가하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

제00조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “방송통신사업자”란「방송통신발전 기본법」제2조제6호에 따른 방송통신사업자와 다음 각 목의 자를 포함한다.

가. 「정보통신망이용촉진 및 정보보호등에 관한 법률」제2조제1항제3호의 정보통신서비스 제공자

나. 「정보통신망이용촉진 및 정보보호등에 관한 법률」제2조제1항제11호의 통신과금서비스 제공자

다. 「방송통신발전 기본법」제2조제5호에 따른 방송통신서비스를 제공하기 위한 기반이 되는 각종 프로그램, 애플리케이션, 운영체제 등을 제공, 매개, 유통하는 사업자

라. 그 밖에 해당 서비스의 성격 및 방송통신이용자보호의 필요성을 고려하여 방송통신사업자로 포함할 필요가 있는 자로서 대통령령으로 정하는 자

제00조(방송통신사업자등 및 이용자의 책무) ① 제2조제1항제2호에 따른 방송통신사업자와 제2조제1항제3호에 따른 방송통신기기 제공사업자(이하 ‘방송통신사업자등’이라 한다)는 방송통신서비스 및 방송통신기기를 제공함에 있어 이용자의 권익을 위법·부당하게 제한하지 않도록 노력하여야 하며, 위반행위 확인과 관련한 조사절차 및 후속절차를 신속히 진행하여 이용자보호의 실효성 향상에 이바지하여야 한다.

② 방송통신사업자등은 방송통신을 통하여 이용자의 권익이 증대될 수 있도록 노력하여야 하며 방송통신서비스의 제공 및 이용환경 마련과 관련하여 정당한 사유 없이 이용자를 차별하여서는 아니 된다.

③ 이용자는 방송통신서비스의 이용을 통해 건전한 여론 형성에 기여하고 사회공동체 전체의 균등한 이용환경 조성을 위하여 협력하여야 한다.

④ 누구든지 정당한 사유 없이 방송통신을 이용하여 타인의 명예를 훼손하거나 권리를 침해하여서는 아니 된다.

(4) 사후규제 제도의 개선

이용자보호 제도의 근간은 각 방송통신 관련 사업법상 사업자의 금지행위에 대하여 규정을 두고 이에 대한 위반행위가 있을지 사후제재를 가하는 것이 된다. 따라서 통합 이용자보호법에서는 「방송법」, 「전기통신사업법」, IPTV법 등에 산재해 있는 금지행위 규정들을 여하히 통합하여 규정할 것이며, 이때 금지행위의 목록에는 어떤 사항들을 담을 것인지, 또 구체적으로 금지행위 위반 여부를 조사하기 위한 절차를 어떻게 마련할 것인지 등이 상세히 규정되어 있을 필요가 있다.

1) 이용자이익저해행위의 통합 규정 방안

먼저 통합 이용자보호법에서는 기존의 「전기통신사업법」, 「방송법」 및 IPTV법 등에서 개별적으로 규정되어 있던 금지행위 규정들을 통합하여 하나의 이용자이익저해행위로 체계화하는 작업을 필요로 한다. 아래 표에서 보는 바와 같이 IPTV법과 「방송법」은 비교적 세부적인 이용자보호 금지행위 규정을 두고 있고, 그 내용이 상당부분 유사하다. 이에 반해 「전기통신사업법」은 비교적 간단하고 포괄적인 규정을 두고 시행령에서 구체적인 행위유형을 규정하고 있다. 앞서 본 것과 같이 「전기통신사업법」, IPTV법은 금지행위 조항의 보호대상으로 ‘이용자’라는 개념을 사용하고 있는 반면, 「방송법」은 ‘시청자’개념을 사용하고 있다. 금지행위 규정의 통합을 위해서는 우선적으로 개념의 통일이 필요하고 유형을 통합하면서 방송과 통신의 특수성을 고려한 차이점을 수용할 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 「전기통신사업법」상 이용자 개념은 서비스를 구입 또는 이용의 대상으로 인식하는 계약주체로서의 특징을 내포하는 개념요소이고, 「방송법」상 시청자 개념은 방송 프로그램에 대해 접근할 권리를 갖는 시민으로서의 특징을 내포하는 공적인 개념이다. 금지행위 규정을 통합함에 있어서는 앞에서 정리한 바와 같이 통합 이용자보호법의 보호대상을 이용자와 시청자를 혼용하되 통합 이용자보호법의 금지행위 규정에서는 IPTV법과 같이 일반 공중을 의미하는 ‘시청자’ 개념보다는 방송통신사업자가 제공하는 서비스를 이용하는 ‘이용자’라는 용어를

「전기통신사업법」	「방송법」	IPTV법
<p>법 제50(금지행위) ①전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다.</p>	<p>제85조의2(금지행위) ① 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 침해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니 된다.</p>	<p>제17조(금지행위) ① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 침해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.</p>
<p>5. 이용약관(제28조 제1항 및 제2항에 따라 신고하거나 인가받은 이용약관만을 말한다)과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위</p>	<p>3. 부당하게 다른 방송사업자 등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위 4. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위 5. 이용약관을 위반하여 방송 서비스를 제공하거나 이용약관과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위 6. 방송서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 유용하는 행위</p>	<p>1. 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위 4. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위 2. 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용약관과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위 3. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 이용하는 행위</p>

주로 사용하는 것이 바람직하다. 금지행위 규정은 일반 공중이 누리는 사회·문화적 가치의 보호를 위한 것이 아니라 서비스 이용주체로서 누리는 경제적 가치를 보호하기 위한 것이기 때문이다. 시청자에 대한 언급은 사회·문화적 가치의 보호가 문제되는 경우에만 제한적으로 사용할 수 있을 것이다. 다만, 방송사업자와 계약을 체결하지 않고 무상으로 서비스를 이용하는 이용자나 계약체결 과정 중에 있는 잠재적 이용자도 금지행위 규정의 보호를 받기 위해, ‘방송통신사업자와의 계약 체결’ 여부는 개념 요

소에서 삭제할 필요가 있다. 정보통신망법에서는 이용자를 ‘정보통신서비스 제공자가 제공하는 정보통신서비스를 이용하는 자’라고 간단하게 규정하고 있는데, 이는 방송통신 이용자보호법의 마련에도 참고가 될 수 있을 것이다. 「방송법」과 IPTV법, 「전기통신사업법」상의 금지행위규정은 각 법의 규정범위와 입법취지를 고려하여 유사점을 통합하여 통일적으로 규율하면서도 각 법령별 차별되는 점을 구분해야 할 것이다.

통합 이용자보호법의 이용자이익저해행위 규정 마련과 관련하여 정보통신망법상 규정되어 있는 정보보호 및 불법정보유통에 관한 규정들을 통합 이용자보호법으로 이관해올 것인가에 대한 문제도 중요한 관심사다. 이용자보호의 관점에서 정보보호침해 및 불법정보의 유통은 중요한 이용자보호 원인행위가 된다는 점에서 통합 이용자보호법에서 반드시 규율해야 할 사항이라고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 정보보호나 불법정보유통에 관한 규정을 통합 이용자보호법으로 이관해오는 경우 정보통신망법은 거의 폐지 수순을 밟는다고 해도 과언이 아닐 정도로 대부분의 조문들이 폐지되는 사태가 발생하게 될 것이다. 더욱이 현 정보통신망법상의 정보보호 및 불법정보유통에 관한 규정들은 방대한 양이기 때문에 이를 전부 통합 이용자보호법에 이관해오는 것은 물리적으로도 매우 어려운 형편이다. 아울러 「개인정보보호법」이 제정되면서 정보보호에 관한 일반법적 지위를 가지고 있으므로 이용자보호에 관한 일반법인 통합 이용자보호법에서 굳이 정보보호나 불법정보유통에 관한 세부적인 사항을 일일이 규정할 필요성도 반감되었다고 할 것이다. 따라서 통합 이용자보호법에서는 정보보호나 불법정보유통에 관한 규정들을 제외하고 이용자보호 관련 기본적인 사항만을 함축적으로 규정함으로써 한결 가벼운 내용과 체제로 입법되는 것이 바람직할 것이다.

2) 금지행위 위반에 대한 제재규정의 개선

금지행위의 위반에 대해 「방송법」, IPTV법, 「전기통신사업법」의 제재수단은 시정조치, 과징금, 과태료, 행정형벌로 나눌 수 있다.

시정조치의 경우 「전기통신사업법」은 시정조치의 내용을 중지명령, 공

표명령, 원상회복명령, 업무처리절차 개선명령, 이용자 신규모집금지명령 및 이를 위하여 필요한 사항으로 열거하는 형식을 가지고 있다. 그러나 「방송법」 및 IPTV법은 중지명령, 계약조항의 삭제·변경명령, 공표명령 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다고 규정하여 포괄적인 형식을 취하고 있다.

과징금 규정은 「방송법」 및 IPTV법이 정률과징금을 관련 매출액을 2%를 상한으로 규정하고 정액과징금은 5억 원으로 규정하고 있는 반면, 「전기통신사업법」은 관련 매출액의 3%와 10억 원으로 규정을 하고 있어 규제수준이 더 높다.

행정형벌의 경우 「전기통신사업법」에만 규정이 있고 「방송법」 및 IPTV법은 행정형벌을 두고 있지 않다. 그밖에 과태료는 「방송법」에만 자료제출을 불응·허위자료 제출에 대한 과태료 규정이 별도로 존재하고 있다.

이러한 현황 하에서 「방송법」, IPTV법, 「전기통신사업법」의 금지행위 제재규정을 통합 이용자보호법으로 이관할 경우, 시정조치는 「방송법」 및 IPTV법과 같이 포괄조항 형식으로 규정하는 것이 방송통신위원회의 융통성 있는 법 적용을 위해 바람직할 것이다. 즉 ‘~등’이라는 규정 형식을 취하되 전단에서는 방송통신위원회가 취할 수 있는 시정조치의 예로서 중지명령, 공표명령, 원상회복명령, 업무처리절차 개선명령, 이용자 신규모집금지명령, 계약조항의 삭제·변경명령을 적시하는 것이 타당하다.

과징금이나 행정형벌의 경우 통합 이용자보호법에서 같은 행위유형을 위반하였음에도 전기통신사업자라는 이유만으로 높은 과징금 및 행정형벌을 받는 것으로 규정하는 것은 처벌에 대해 합리적 이유가 있는지 논란이 발생할 수 있다. 이에 대해서 헌법상 평등의 원칙 위반이 문제될 수 있는 것이다. 따라서 이러한 논란의 차단을 위해 통합 이용자보호법의 과징금 및 행정형벌은 모든 사업자에 대해 동등하게 적용되도록 규정하는 것이 바람직하다. 다만 위반행위 유형에 따라 과징금의 상한을 높게 하거나 행정형벌의 적용을 다르게 하는 것은 부당한 차별의 논란 가능성이 낮고, 구체적으로 위반행위 유형에 따른 과징금의 상한 및 행정형벌의 적용여부는 당해 위반행위로 인한 이용자의 피해와 제재의 실효성 등을 고려하여 입법자가 결단하도록 하는 것이 타당하다. 그러나 「전기통신사업법」 제99조를 보면 이용약관과 다르게 전기통신서비스를 제공하는 행위

에 대해 행정형벌의 적용대상에서 특별히 제외하고 있고 그밖에 기존 「방송법」 및 IPTV법에서 규정하고 있던 행위 유형(정보유용행위, 계약체결의 방해·거부행위, 이용자차별행위)은 행정형벌이 없었음에도 불구하고 통합 이용자보호법에서 새롭게 행정형벌까지 규정하는 것은 지나친 제재가 될 수 있을 것이다.

또한 「전기통신사업법」이 행정형벌의 대상으로 규정하고 있던 ‘이용자 이익을 현저히 저해하는 행위’는 너무 규제 범위가 포괄적이어서 이를 따로 행정형벌의 대상으로 하는 경우는 명확성의 원칙·포괄적위임금지원칙(전기통신사업자의 이용자이익저해행위 구체적 내용을 시행령 [별표]에 위임할 경우)에 위배될 수 있다. 그리고 「전기통신사업법시행령」 [별표 4] 제5항 마목은 ‘이용자차별행위’를 이용자 이익을 현저히 저해하는 행위에 포함시키고 있는데, 이용자차별행위는 「방송법」, IPTV법에서도 별도의 행정형벌 대상으로 규정하고 있지 않은 행위라는 점에서 ‘이용자 이익을 현저히 저해하는 행위’만을 행정형벌 대상으로 하기도 어렵다.

결국 이러한 사정을 종합할 때 통합 이용자보호법은 행정형벌의 적용을 제외하는 것으로 하고, 「전기통신사업법」 제50조의 금지행위 중 공정경쟁 저해행위만 행정형벌의 적용대상이 되는 것으로 하는 것이 나올 것으로 보인다. 한편, 자료제출 불응·허위자료 제출에 대한 과태료 규정은 방송통신위원회의 조사 실효성을 높이기 위하여 통합 이용자보호법에서도 존치하는 것이 나올 것이다.

3) 범위반행위 조사의 권한 및 절차 관련

이용자이익저해행위 또는 금지행위에 대한 위반이 의심되거나 확인을 요하는 경우에는 규제기관인 방송통신위원회의 조사가 필요할 것인데, 현재 이용자보호와 관련된 실체규정을 담고 있는 「전기통신사업법」, 「방송법」 등은 각 개별 법령에서 조사권한의 근거규정을 두고 있지만 조사의 유형이나 허용한계 등이 각기 다르게 규정되어 있는 것을 볼 수 있다. 특히 「전기통신사업법」과 「방송법」은 정보통신망법과 달리 조사 수단이나 허용범위 등을 다르게 규정할 필요가 없다.

「방송법」상 조사 관련 규정은 제76조의3 제3항³⁶⁾(보편적 시청권 보장을 위한 조치 등), 제85조의 2 제4항³⁷⁾(금지행위), 108조 제1항 19의2호³⁸⁾(과태료)과 방송법 시행령 제63조의4³⁹⁾가 있다. 반면 IPTV법은 제17조와 제20조의 금지행위 위반에 대한 조사 관련 규정이 없고, 다만 시행령 제8조 제4항에서 영업보고서 검증을 위한 자료제출 요구 또는 사실 확인에 필요한 검사를 규정하고 있을 뿐이다.

「전기통신사업법」상 조사 관련 규정은 제51조⁴⁰⁾(사실조사 등), 제104조

-
- 36) 방송통신위원회는 제1항의 규정에 따른 금지사항의 위반 여부에 대한 사실관계의 조사를 위하여 필요한 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 방송사업자 및 중계방송권자등에게 자료제출을 요청할 수 있고, 사무처의 직원으로 하여금 방송사업자 및 중계방송권자등의 사무소 또는 사업장에 출입하여 조사를 하게 할 수 있다.
- 37) 방송통신위원회는 금지행위의 위반 여부에 관한 사실관계의 조사를 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송사업자등에게 자료의 제출을 요청할 수 있다.
- 38) 제85조의2제4항을 위반하여 자료제출을 거부하거나 거짓자료를 제출한 자에 대해 3천만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.
- 39) 방송법 제85조의2 제4항에 의한 자료제출 요청을 규정하고 있다.
- 40) 제51조(사실조사 등) ① 방송통신위원회는 신고나 인지에 의하여 제50조제1항을 위반한 행위가 있다고 인정하면 소속 공무원에게 이를 확인하기 위하여 필요한 조사를 하게 할 수 있다.
 ② 방송통신위원회는 제1항에 따른 조사를 위하여 필요하면 소속 공무원에게 전기통신사업자의 사무소·사업장 또는 전기통신사업자의 업무를 위탁받아 취급하는 자(전기통신사업자로부터 위탁받은 업무가 제50조와 관련된 경우 그 업무를 취급하는 자로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)의 사업장에 출입하여 장부, 서류, 그 밖의 자료나 물건을 조사하게 할 수 있다.
 ③ 방송통신위원회는 제1항에 따라 조사를 하려면 조사 7일 전까지 조사기간·이유·내용 등에 대한 조사계획을 해당 전기통신사업자에게 알려야 한다. 다만, 긴급한 경우나 사전에 통지하면 증거인멸 등으로 조사 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
 ④ 제2항에 따라 전기통신사업자의 사무소·사업장 또는 전기통신사업자의 업무를 위탁받아 취급하는 자의 사업장에 출입하여 조사하는 사람은 그 권한을 표시하는 증표를 관계인에게 보여주어야 하며, 조사를 할 때에는 해당 사무소나 사업장의 관계인을 참여시켜야 한다.
 ⑤ 제2항에 따라 조사를 하는 소속 공무원은 전기통신사업자 또는 전기통신사업자의 업무를 위탁받아 취급하는 자에 대하여 필요한 자료나 물건의 제출을 명할 수 있고, 제출된 자료나 물건을 폐기·은닉·교체하는 등 증거인멸을 할 우려가 있는 경우에는 그 자료나 물건을 일시 보관할 수 있다.
 ⑥ 방송통신위원회는 보관한 자료나 물건이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 즉시 반환하여야 한다.

제4항 8호, 9호⁴¹⁾(과태료)을 규정하고 있고, 정보통신망법에서는 제48조의 4 제3항과 제4항(침해사고의 원인분석 등), 제64조(자료의 제출 등), 제76조 제3항 22~24호(과태료)의 규정을 두고 있다. 한편 「행정조사기본법」은 제5조에서 행정기관이 법령 등에서 행정조사를 규정하고 있는 경우에 한하여 행정조사를 실시할 수 있다고 하면서 제9조에서 출석·진술의 요구, 제10조에서 보고요구와 자료제출의 요구, 제11조에서 현장조사, 제12조에서 시료채취, 제13조에서 자료 등의 영치를 규정하고 있다.

방송통신사업 금지행위에 대한 업무처리 규정에서는 「전기통신사업법」, 「방송법」 및 IPTV법에 의한 금지행위에 대한 사실조사를 규정하면서 제3조에서는 금지행위의 신고 및 사실조사 요청, 제4조에서는 사실조사의 착수, 제6조에서 자료 등 제출명령, 제7조에서는 출석요구 및 사실 확인, 제8조에서는 현장조사, 제9조에서는 조사보고서의 작성을 규정하고 있다.

이상 살펴본 바와 같이 현행 조사 관련 규정은 방송통신위원회의 이용자보호를 위한 조사유형이나 허용범위와 다르게 규정되어 있기 때문에, 조사과정에서 혼란을 초래할 우려가 있고, 자칫 법령의 근거가 없는 조사권 행사의 소지가 있다. 「행정조사기본법」은 법령에 조사 근거가 있거나 피조사자가 협조한다는 전제 아래 조사유형을 규정하고 있으므로, 「방송법」이나 IPTV법 등에서 조사에 관한 근거규정을 두지 않는 경우 위법한 공권력 행사에 해당할 수 있다. 하지만 방송통신위원회는 법령에 명확한 위임근거를 두지 않은 채 “방송통신사업금지행위에 관한 업무처리 규정” 고시에서 사실조사 등에 관한 근거 및 절차 규정을 마련하고 있는데 고시는 행정준칙과 유사할 뿐이므로 방송통신위원회의 조사권 행사의 근거가 될 수 없다. 또한 「방송법」은 자료제출의 ‘요청’을 규정하고 있는 반면 「전기통신사업법」은 자료제출 ‘명령’을 규정하고 있다는 점에서 차이가 있다. 현행 조사관련 규정은 개별 법령별로 또는 조사 유형별 법적 근

1. 보관한 자료나 물건을 검토한 결과 해당 조사와 관련이 없다고 인정되는 경우
2. 해당 조사 목적의 달성 등으로 자료나 물건을 보관할 필요가 없어진 경우
41) 제51조제2항에 따른 조사를 거부 또는 기피하거나 이에 지장을 주는 행위를 한 자, 제51조제5항에 따른 자료나 물건의 제출명령 또는 제출된 자료나 물건의 일시 보관을 거부 또는 기피하거나 이에 지장을 주는 행위를 한 자에 대해 1천만 원 이하의 과태료를 부과하고 있다.

거가 마련되어 있지 않다는 점에서 문제가 있다.

이상의 문제점을 개선하기 위하여 통합 이용자보호법에서는 위반행위의 조사에 관한 통칙규정을 신설하고 그 적용범위와 조사의 유형 등을 구체적으로 기술할 필요가 있다. 조사의 세부절차에 대해서는 시행령이나 고시에 위임하는 규정을 두고 방송통신사업 업무처리 규정에 대한 법적 근거를 법령의 위임 규정을 통해 마련할 필요가 있을 것이다. 그리고 통합 이용자보호법에서 금지행위의 유형을 규정하지 못한 기타 유형에 대해서는 개별 법령에서 통합 이용자보호법의 조사 관련 규정을 준용하는 방안을 마련하는 것도 고려할 수 있을 것으로 보인다. 개별 법령에 근거를 마련하였더라도 임의조사의 특성상 조사자의 명시적 의사에 반하여 조사절차를 강제할 수 없으므로 조사 불이행 등에 대해 과태료 상한을 높이는 방법 등을 고려해볼 수 있다.⁴²⁾

(5) 방송통신 분쟁해결절차의 개선

사후규제 외에도 이용자보호 업무의 중요한 부분 중 하나에 속하는 것이 바로 분쟁해결절차이다. 이는 재판에 의한 분쟁해결이 아닌 대안적 수단에 의한 분쟁해결로서 현행 방송통신 분야와 관련해서는 분쟁조정, 재정, 알선 등의 제도를 운영하고 있다.

1) 제도 현황과 문제점

먼저 분쟁조정과 관련해서는 현행 방송통신 분야에서 분쟁조정기관은 최종결정권을 가지는 방송통신위원회⁴³⁾, 방송분쟁조정위원회(방송법 제35조의3)⁴⁴⁾ 및 시청자권익보호위원회(방송법 제35조)⁴⁵⁾가 존재한다. 방송 및

42) 공무집행방해죄와 별도로 조사방해행위 자체에 대해 형사처벌을 부과하는 방안을 생각해볼 수 있으나 일반 규제기관과 달리 특별 규제기관에서 상시적인 규제가 가능하다는 점을 고려하면 조사방해죄를 신설할 필요가 없을 것이다. 다만 현행 과태료의 상한을 높여서 실질적으로 해당 사업자에게 불이익으로 인지될 수 있도록 현실화할 필요가 있을 것이다.

43) 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」제12조 제1항 제8호 : 방송·통신사업자·방송광고판매대행사사업자 상호 간의 공동사업이나 분쟁의 조정 또는 사업자와 이용자 간의 분쟁의 조정

IPTV 부문 법률에는 분쟁조정제도가 있지만 통신 부문 법률에는 분쟁조정제도를 두고 있지 않다.⁴⁶⁾

사업자 상호간의 분쟁의 분쟁조정 대상에 관하여 「방송법시행령」 제21조의3 제1항은 방송사업자등·인터넷 멀티미디어 방송사업자 및 전기통신사업자 상호간에 발생한 방송에 관한 모든 분쟁을 대상으로 하고 있지 않고, 구체적인 분쟁조정대상을 제한적으로 열거하고 있다.⁴⁷⁾ 한편 시청자와 사업자 간 분쟁에 대해서는 시청자권익보호위원회 운영규칙 제8조 제6호에서 시청자와 관련 방송사업자 또는 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 분쟁조정에 관한 사항을 시청자권익보호위원회에서 심의하도록 규정하여 분쟁조정대상을 방송분쟁조정위원회와 달리 제한적으로 열거하지 않고 포괄적으로 규정하고 있다. 방송분쟁조정위원회는 전기통신사업자와의 분쟁도 포함하고 있으나 시청자권익보호위원회는 전기통신사업자와의 분쟁은 포함하고 있지 않고 있다.⁴⁸⁾

한편 재정과 관련하여서는 방송통신위원회(전기통신사업법 제45조제1항)가 재정기관이 되며, 통신에는 재정제도를 두고 있으나⁴⁹⁾, 방송 및

44) 「방송법」 제35조의3제1항 : 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 ‘방송사업자등’이라 함)·「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자(이하 "인터넷 멀티미디어 방송사업자"라 한다) 및 「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자 상호간에 발생한 방송에 관한 분쟁을 효율적으로 조정하기 위하여 방송분쟁조정위원회를 둘 수 있다.

45) 「시청자권익보호위원회 구성 및 운영 등에 관한 규칙」(이하 ‘시청자권익보호위원회 운영규칙’이라 함) 제8조제6호 : 시청자와 관련 방송사업자 또는 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 분쟁조정에 관한 사항

46) 정경오, “융합시대의 방송·통신 분쟁조정제도에 관한 제언”, 방송통신정책 제21권 10호(2009) 참조.

47) 1. 방송프로그램 및 인터넷 멀티미디어 방송용 콘텐츠의 공급 및 수급과 관련된 분쟁 조정 2. 방송 및 인터넷 멀티미디어 방송의 송출에 필요한 전기통신설비의 사용과 관련된 분쟁 조정 3. 방송사업구역과 관련된 분쟁 조정 4. 중계방송권 등 재산권적 이해와 관련된 분쟁 조정 5. 방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 공동사업에 관한 사항. 다만, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 제외한다. 6. 그 밖에 방송사업 및 인터넷 멀티미디어 방송사업의 운영에 관한 분쟁 조정

48) 정경오, “융합시대의 방송·통신 분쟁조정제도에 관한 제언”, 방송통신정책 제21권 10호(2009) 참조.

49) 「전기통신사업법」 제45조제1항: 전기통신사업자 또는 이용자는 다음 각 호의 어느

IPTV는 재정제도를 두고 있지 않다. 재정은 전기통신사업자 상호간 또는 전기통신사업자와 이용자 간에 발생한 분쟁 중 「전기통신사업법」 제45조 제1항에서 열거한 사항⁵⁰⁾을 대상으로 하고 있다. 또한 전기통신사업자 또는 이용자가 재정신청을 하기 위해서는 전제조건으로 당사자 간에 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우이어야 한다.⁵¹⁾

또한 알선과 관련해 알선기관은 알선분과위원회로 「전기통신사업법」 제46조에 근거를 두고 있는바, 방송통신위원회는 전기통신사업법 제45조 제1항에 따른 재정신청을 받은 경우에 재정을 하기에 부적합하거나 그 밖에 필요하다고 인정하는 경우에는 분쟁사건별로 분과위원회를 구성하여 이에 관한 알선을 할 수 있다. 여기서 “재정을 하기에 부적합하거나 그 밖에 필요하다고 인정하는 경우”란 ① 1천만 원 이하의 이용자와 사업자간 손해배상에 관한 사항 ② 이용자와 사업자간 이용계약, 장애처리, 요금조정 등에 관한 사항 ③ 별정통신사업자 또는 부가통신사업자 관련 요금납부, 협정이행 등에 관한 사항 ④ 알선분과위원회의 알선을 통하여 분쟁을 해결하도록 위원회에서 위임한 사항의 4가지 유형이 있다.⁵²⁾

재정제도와 관련 있는 알선의 경우를 제외하면 통신에 관한 분쟁의 경우 사안 자체가 경미하여 신속한 분쟁해결이 필요한 경우에도 엄격한 절차를 요구하는 방송통신위원회에 재정신청을 하거나(과잉대응/비례성원칙

하나에 관하여 당사자 간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 방송통신위원회에 재정(裁定)을 신청할 수 있다.

- 50) 1. 제33조에 따른 손해배상 2. 설비등의 제공·공동이용·도매제공·상호접속·공동사용이나 정보의 제공 등에 관한 협정의 90일 이내 체결 3. 설비등의 제공·공동이용·도매제공·상호접속·공동사용이나 정보의 제공 등에 관한 협정의 이행 또는 손해의 배상 4. 그 밖에 전기통신사업과 관련한 분쟁이나 다른 법률에서 방송통신위원회의 재정 사항으로 규정한 사항
- 51) 정경오, “융합시대의 방송·통신 분쟁조정제도에 관한 제언”, 방송통신정책 제21권 10호(2009) 참조.
- 52) 알선의 처리 과정을 살펴보면, 알선 대상에 관하여 알선분과위원회의 알선안을 당사자가 수용하는 경우 해당 사건은 종결되고, 당사자의 어느 한쪽이 알선안을 거부한 경우에는 위원회에 상정하여 처리하도록 하고 있다.(방송통신위원회 재정규정 제21조제2항, 제3항) 제3자가 절차에만 관여하고 그 내용에 대해서는 관여하지 않는 것이 원칙적인 알선제도의 모습인데, 「전기통신사업법」상 알선제도는 조정안과 유사한 알선안을 제시하는 등 사실상 분쟁조정제도와 유사하게 운영되고 있는 점이 특징이라 할 수 있다.

에 반함) 방송통신위원회에 비해 전문성이 부족한 한국소비자원의 소비자분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청할 수밖에 없다(비전문성에 대한 불신). 현재 방송 관련 분쟁조정은 비상근위원으로 구성된 방송통신위원회 산하위원회인 방송분쟁조정위원회(사업자 상호간 분쟁조정)와 시청자권익보호위원회(시청자와 사업자 간 분쟁조정)에서 처리하고 있으며, 통신사업자 상호간 또는 통신사업자와 이용자 상호간의 분쟁은 방송통신위원회가 직접 재정을 통해 처리하고 있다. 방송통신위원회 산하위원회인 방송분쟁조정위원회와 시청자권익보호위원회에서 방송에 관하여 분쟁조정을 하고 있음에도 불구하고 정작 분쟁조정이 필요한 통신에 대해서 분쟁조정이 아닌 재정을 통해 처리하고 있는 이러한 비대칭적 구조는 이용자보호에 적합하다고 할 수 없다.⁵³⁾

2) 통합 이용자보호법을 통한 개선방안

먼저 분쟁해결의 비대칭구조 해결을 위해서는 통신의 경우에도 방송과 융합서비스(IPTV)와 마찬가지로 분쟁조정제도의 도입이 필요하다. 이는 방송·통신사업자·방송광고판매대행사사업자 상호 간의 분쟁의 조정 또는 사업자와 이용자 간의 분쟁의 조정을 규정하고 있는 방통위설치법의 취지에도 부합한다. 재정과 분쟁조정은 법적 성질에 있어 동일한 분쟁조정이지만⁵⁴⁾ 그 분쟁해결의 주체, 절차 및 효과에 있어서 구별할 필요가 있으므로 「전기통신사업법」상 분쟁에 있어 재정은 구분되는 분쟁조정이라는 제도를 새로이 도입할 필요가 있는 것이다.⁵⁵⁾ 이를 위해서 두 가지 방안을 생각해볼 수 있는데, 첫째로 방송과 IPTV의 분쟁조정기구인 방송분쟁조정위원회와 시청자권익보호위원회와 마찬가지로 통신에도 별도의 통신분쟁조정위원회를 두는 방법, 둘째로 방송, 통신, 융합서비스에 관한

53) 정경오, “융합시대의 방송·통신 분쟁조정제도에 관한 제언”, 방송통신정책 제21권 10호(2009) 참조.

54) 이상직, 「통신위원회를 중심으로 본 전기통신사업법론」, 진한도서, 1998, 245쪽; 정호경, “통신위원회 재정(裁定)의 법적 성격과 불복방법”, 『법학논총』 제24집 제2호, 2007, 218쪽 참조.

55) 임준외, 「방송통신 진화에 따른 규제체계 고도화방안 연구」, 방송통신위원회, 2010, 122쪽.

분쟁을 아우르는 통합분쟁조정기구를 두는 방안이다. 방송·통신의 융합 현상에 대해 법 역시 일원화 되는 것이 이용자보호 측면에서 타당하다는 점을 고려한다면, 개별법에 분쟁조정위원회를 설치·운영하는 것보다 통합분쟁조정기구를 설치·운영하는 것이 타당할 것이다. 또한 통신의 경우에 분쟁조정제도를 도입한다면 분쟁조정제도와 유사하게 운영되는 「전기통신사업법」상 알선제도는 폐지하는 것이 타당하다. 그리고 방송과 IPTV에서도 통신과 마찬가지로 규범적 판단을 하는 재정제도의 도입이 필요할 것으로 보인다. 현행과 마찬가지로 방송통신위원회에서 재정을 전담할 것인지, 아니면 새로운 재정위원회 또는 통합분쟁조정기구에서 재정을 담당할 것인지에 대한 검토가 필요할 것이다.

방송에서 분쟁조정 모습은 보면 사업자 간 분쟁조정은 방송분쟁조정위원회에서 사업자와 시청자 간에 발생하는 분쟁조정은 시청자권익보호위원회에서 담당하고 있어 영역에 따라 분쟁조정이 이원화되어 있음을 알 수 있다. 하지만 사업자 간에 발생하는 분쟁과 사업자와 시청자 간에 발생하는 분쟁조정을 별개의 기관에서 이원화하여 담당하는 근거와 이유가 불분명하다. 이는 사업자 간 또는 사업자와 이용자 간에 발생하는 분쟁을 하나의 기관에서 처리하는 「전기통신사업법」과도 형평에 맞지 않다고 할 수 있다. 또한 「방송법」 제35조의 시청자권익보호위원회는 시청자의 권익증진을 위한 활동 및 방송사업자와 시청자 간의 분쟁을 처리하고 있으나 시청자권익보호위원회의 분쟁조정은 「방송법」이나 「방송법시행령」에 근거나 위임규정도 없이 행정규칙만으로 분쟁조정의 근거를 삼고 있어 문제가 된다.⁵⁶⁾ 또한 시청자권익보호위원회의 분쟁조정은 그 밖의 분쟁조정을 법률에서 규정하고 있는 「소비자기본법」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」등과도 형평성이나 균형성에서 맞지 않다는 문제가 있다.

아울러 사업자 간 또는 사업자와 시청자 상호간의 분쟁은 단일한 분쟁조정기구를 통해 조정하는 것이 타당하다. 시청자권익보호위원회의 기능에서 시청자의 권익증진과 방송사업자와 시청자 간의 분쟁조정을 분리할

56) 「시청자권익보호위원회 구성 및 운영 등에 관한 규칙」 제8조제6호는 시청자와 관련된 방송사업자의 분쟁조정에 관한 사항을 심의하도록 규정하고 있다.

필요가 있으며 방송사업자와 시청자 간의 분쟁조정은 통합분쟁조정기구에서 담당하는 것이 타당하다. 그리고 분쟁조정은 신속한 분쟁해결이라는 취지에 부합하게 현행 2단계 구조인 분쟁조정절차는 단일한 구조로 개선되어야 하고 분쟁조정위원회에서 최종조정안을 작성하여 당사자의 수락을 받을 수 있도록 최종적인 분쟁조정권한이 부여되는 것이 타당할 것이다. 국내 다른 법률에서 조정안만 작성하고 최종적인 조정결정권한이 없는 분쟁조정기구는 없다는 점에서 이에 대한 개선이 이루어져야 할 것으로 보인다.

마지막으로 현재 방송·통신법 체계에서는 방송·통신 영역에서의 집단적 피해의 발생 및 집단분쟁조정제도의 미비한 상황이다. 방송과 통신은 그 특성상 사업자가 다수의 이용자와 시청자를 상대로 서비스를 제공하는 특징에 따라 다수의 동질적인 피해가 발생하는 경우가 많다. 방송이나 통신영역에 있어서는 집단적으로 동일한 피해를 입는 경우가 많이 발생함에도 불구하고, 방송법이나 통신법 체계에서 이를 집단적으로 처리하는 제도를 구비하지 못하고 있다는 점은 문제점으로 볼 수 있다. 따라서 통합 이용자보호법에서는 이러한 점을 시정하기 위한 집단분쟁조정의 가능성도 제도적으로 열어줄 수 있어야 할 것이다.

3. 최근의 정부조직개편 및 입법상황과의 관련성

(1) 진입규제시 심사기준으로서의 이용자보호 관점의 규정 문제

방송통신사업자에 대하여 관련 법령에서는 다양한 형태의 진입규제(인·허가, 등록, 신고)에 관해 규정하고 있으며, 이러한 진입규제 단계에서 “이용자보호”에 관한 사항을 포함하고 있는 경우가 있다.

『전기통신사업법』, 『정보통신망법』에서는 허가, 등록 등의 진입규제 시 사업자가 “이용자보호계획”을 수립하고, 이를 방통위가 심사하도록 규정하거나 등록 시 제출하도록 규정하고 있으나, 『방송법』, IPTV법상 진입규제에서 시청자 또는 이용자보호계획의 적정성에 대한 심사 항목이 없다. 다만, IPTV법에서는 별도로 “이용자보호계획의 적정성”에 대한 사항을 심사사항으로 규정하고 있지는 않으나 방통위는 고시로 “인터넷 멀티미

법명	내용
「전기통신사업법」	<ul style="list-style-type: none"> ● 기간통신사업을 경영하려는 경우 방송통신위원회(이하 “방통위”라 함)의 허가를 받아야 하며, 방통위는 허가 심사 시에 “이용자보호 계획의 적정성”을 심사하여야 한다.(제6조 제2항 제3호) 또한, 기간통신사업의 전부 또는 일부를 양수하거나 기간통신사업인 법인을 합병하려는 경우 등에는 방통위의 인가를 받아야 하며, 방통위는 인가 심사 시에 “이용자보호”에 관한 사항을 심사하도록 하고 있다.(제18조 제2항 제4호) ● 별정통신사업을 경영하려는 경우 방통위에 등록하여야 하며, 이 경우 사업자는 이용자보호계획(이용자보호기구의 설치 현황 및 운영계획서 등)을 제출하여야 하나(법 제21조 제1항 제2호), 사업의 양수, 법인 합병시에는 이용자보호에 관련된 규정은 없다. ● 부가통신사업을 경영하려는 경우 방통위에 신고하여야 하며, 개인정보를 취급하는 경우에는 개인정보보호조치 구축 명세서를 방통위에 제출하도록 규정(시행령 제29조 제1항 제1호)하고 있으나, 그 외 이용자보호계획 등을 요구하고 있지는 않다. 단, 등록을 요하는 특수한 유형의 부가통신사업(제22조 제2항)의 경우 이용자보호계획서 제출을 요구하고 있다.(시행령 제29조 제8항)
「방송법」	<p>방송사업자 등에 대한 허가 또는 승인 시 “방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성” 등을 심사하도록 규정(제10조 제1항)하고 있으나, 시청자 또는 이용자보호의 계획의 적정성 등에 대한 심사 항목이 명시적으로 규정되어 있지는 않다. 다만, 방송사업자 또는 중계유선방송사업자에 대한 최다액출자자의 변경 승인의 경우 “시청자의 권익보호”의 사항을 심사하도록 규정하고 있다.(제15조의2 제2항 제3호)</p>
IPTV법	<p>「인터넷 멀티미디어 방송사업법」(이하 ‘IPTV법’이라 함)에서는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에 대한 허가 시 “방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성” 등을 심사하도록 규정(제4조 제4항)하고 있으나, 시청자 또는 이용자보호의 계획의 적정성 등에 대한 심사 항목이 명시적으로 규정되어 있지는 않다.</p>
정보통신망법	<p>「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 ‘정보통신망법’이라 함)에서는 통신과금서비스를 제공하려는 자는 “통신과금서비스이용자보호계획”에 관한 사항을 갖추어 방통위에 등록하여야 한다.</p>

디어 방송사업의 허가·신고·등록·승인 절차 및 기준”(방통위 고시 제 2012-26호)에서 “방송의 공적책임·공정성·공익성의 실현 가능성”의 세부 항목으로 “이용자보호계획의 적정성” 항목에 배점을 두고 있음을 볼 수 있다. 또한 진입규제 시 이용자보호계획의 적정성을 심사기준으로 포함하고 있는 경우에도 방송통신위원회는 개별법에 따라 유형별로 독자적인 심사기준을 정하여 적용하고 있으며, 심사 항목의 구체적인 내용 및 반영 비율 등을 달리하고 있다. 나아가 진입규제 시 이용자보호계획의 적절성에 대한 심사 또는 이용자보호계획 제출이 이루어져도 이후 이행 여부에 대한 사후 점검 등의 체계에 대한 법률 규정은 미비한 상황이다.

다만 이러한 문제점을 시정하기 위하여 이용자보호계획을 진입규제 시부터 방송통신위원회가 점검하도록 통합이용자보호법에 반영하는 것은 현시점에서 어려울 것으로 예상된다. 규제기관이 일원화되어 있었을 당시에는 어느 정도 가능한 면도 있었지만,⁵⁷⁾ 2013년 초 정부조직개편 시 진입규제사항은 미래창조과학부로, 사후규제는 방송통신위원회로 분리되었기 때문에 아무리 이용자보호계획 관련사항이라 하더라도 진입규제 관련사항을 방송통신위원회 소관 법령에 담도록 하는 것은 어려울 것이기 때문이다. 통합 이용자보호법은 이용자보호에 관한 일반법적 역할을 담당할 수 있도록 이용자보호에 관한 기본원칙과 철학을 담는 것을 중심으로 규율하고 이용자보호 관련 모든 사항을 이 법에 담으려고 하는 노력보다는 일단 제정 후 법집행과정을 통하여 부족한 점을 보완하는 방향으로 입법을 고려하는 것이 타당할 것으로 보인다.

(2) 단말기유통구조개선법과의 조율

통합 이용자보호법 제정 관련해서는 현 시점에서 국회에 제출되어 있는 단말기유통구조개선법과의 관계를 검토하는 것이 반드시 필요하게 되었다. 동법(안)은 단말기의 보조금으로 인한 이용자의 차별과 후생감소 등 악순환을 개선하기 위한 취지로 지난 정권 후반에 방송통신위원회가

57) 진입규제는 개별 사업법에서 고유하게 규율해오고 있는 면이 강하므로 통합사업법이 마련되어 있지 아니한 마당에 진입규제 사항을 통합 이용자보호법에 담는 것이 무리라고 볼 여지도 없지는 않다.

입법추진을 시작한 것으로서 새 정부가 들어서고 정부조직개편이 이루어진 이후 미래창조과학부에서 입법작업을 이어가 현재 국회에 의원발의형식으로 제출되어 있는 상황이다.

문제는 이 법안의 주된 내용은 대부분이 단말기 관련 이용자보호에 관한 사항이고 그 결과 대부분의 조문들이 사후규제적 사항을 담고 있다는 점에 있다. 즉, 사후규제와 관련한 내용이 법안의 주된 사항이므로 업무소관 상으로 보면 미래창조과학부가 아닌 방송통신위원회의 소관 법령이 되어야 하고, 그 내용도 이용자보호에 관한 핵심사항을 규율하고 있으므로 통합 이용자보호법에서 함께 규율되는 것이 체계상 옳다는 점에 있다.

자칫 부처이기주의에 휘말릴 경우 정부조직개편의 취지와 부합하지 아니한 입법이 이루어질 것이 예상되고 있다. 가능할 수 있다면 국회위원회 차원의 논의과정 중이라도 이 법안의 소관이 바로잡아지고 뒤이어 발의되어질 통합 이용자보호법과의 관계가 바람직한 방향으로 자리 잡을 수 있도록 입법적 노력을 경주할 필요가 있다.⁵⁸⁾

(3) 클라우드컴퓨팅법과의 조율

이용자보호와 관련하여서는 2012년 법안내용이 완성되어 입법절차를 개시하려고 하였던 「클라우드컴퓨팅 및 이용자보호에 관한 법률(안)」(이하 ‘클라우드컴퓨팅법’이라 함)과의 관계 설정 및 조율이 중요할 것이라고 생각된다. 현재 이 법안은 아직 정식 입법절차를 개시하고 있지는 않으나 법안 내용이 거의 성안되어 있고 의원발의 형식으로라도 국회에 제출되기만 한다면 입법절차가 가속화할 수 있는 법안이기에 때문에 곧이어 발의될 통합 이용자보호법과의 내용상의 중복 등을 점검하여 양쪽의 내용을 조율하여 입법할 필요가 있다. 다만 역시 이 경우에도 문제는 클라우드컴퓨팅법과 통합 이용자보호법의 소관 부처가 미래창조과학부와 방

58) 구체적인 방법론으로는 방송통신위원회가 발의할 통합 이용자보호법에 흡수하여 규율하는 방안을 검토할 수 있겠으나 서로 부처가 달라진 이상 현실화하기는 매우 어려운 방안이라고 생각된다. 가장 현실적인 방안은 통합 이용자보호법을 이용자보호에 관한 일반법으로, 단말기유통구조개선법은 그에 대한 특별법으로서의 지위를 가질 수 있도록 양 법률의 관계를 정립하는 것이 가능하다고 본다.

송통신위원회로 달라져야 한다는 점에서 말만큼 조율이 쉽지는 않을 것이라는 점이다. 정부조직개편의 취지를 제대로 반영할 수 있고 관련 산업의 발전과 이용자권익의 보호가 서로 상승하여 만족을 얻을 수 있는 합리적인 대안이 국회 차원에서 논의될 수 있기를 기대해 본다.

(4) ICT진흥특별법 제정에 따른 네거티브 시스템 도입과 이용자 보호 대책 마련

현재 미래창조과학부는 대통령 공약사항의 실현 및 연초 정부조직법개편의 취지에 따라 ICT 주관 부서가 두 개로 나뉘는 데 따른 후속조치로서 ICT진흥특별법 제정을 추진 중이다.⁵⁹⁾ 그런데 이 법의 주요 내용 중 이른바 인허가 관련 네거티브시스템의 도입이 예정되어 있어 이에 따른 이용자보호 관련 사후규제제도의 마련이 필요한 상황이 되었다.

즉, 이 법(안)에 따르면 인허가제도가 구비되어 있지 아니한 신규 융합 서비스 또는 기술이 해당 인허가제도가 없음을 이유로 출시가 늦어지거나 사장되는 것을 방지하기 위하여 일정한 요건 하에 해당 소관 부처의 신속한 처리절차를 통해 또는 미래창조과학부장관의 임시허가를 득하여 신속히 시장에 출시할 수 있도록 진입규제를 대폭 완화하는 내용을 담고 있다. 이는 진입규제를 없애주는 대신 이용자보호 측면에서의 사후규제를 철저히 하겠다는 취지로서 통합이용자보호 법제를 마련함에 있어서는 이러한 진입규제 없이 시장에 출시된 기술 또는 서비스와 관련한 이용자이익저해행위 및 사업자간 불협화음을 시정할 수 있는 독자적인 새로운 사후규제 체계의 마련을 필요로 하게 된 것을 의미한다. 즉, 기존의 인허가 제도가 전제되지 아니하고 임시허가의 지위 상태에서 시장에 출시되고 이와 관련해 이용자이익저해행위가 발생했을 때 이를 위한 사후규제제도의 마련이 필요한 것이다. 현재 미래창조과학부에서는 진입규제 완화의 측면에서 적극 추진하고 있는 반면, 방송통신위원회 차원에서는 아직 이렇다 할 대책이 마련되지 아니하였다는 점에서 논의의 필요성이 크다고 할 것이다.

59) 2013년 6월 5일 조해진 의원 대표 발의.

구체적으로는 통합 이용자보호법에서 타 법령상 임시허가 등 임시적 지위 하에서 시장에 진입한 사업자 등에 대해서 이 법에서 정한 이용자 이익저해행위를 할 때에는 규제 대상이 됨을 명확히 하는 조문을 두고, 구체적인 제재조치 등을 명시하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

VI. 요약 및 결어

이상 현행법상의 주요 방송통신 관련법령을 중심으로 이용자보호 제도의 현황과 문제점을 짚어 보고 주요국의 관련 사례를 바탕으로 이용자보호법의 개선방안을 살펴보았다. 주된 개선의 방향으로는 통합 이용자보호법의 제정을 삼아 보았다. 통합 이용자보호법은 단순히 기존에 각 법률들에 산재해 있던 이용자보호 규정들을 한데 모아 규정화하는데 그치는 것이 아니라 융합시대에 걸맞은 새로운 기술과 서비스가 ICT 생태계에 등장할 것을 전제로 이용자중심의 새로운 패러다임에 부합한 이용자보호의 새로운 체계를 구상하고 이를 실천하기 위한 구체적인 방법론을 법으로 담아 제도화하는 것을 상정하고 있다.

이를 통하여 방송통신발전기본법 이후 통합 사업법이 결실을 보지 못한 상황에서 방송통신의 융합을 가속화하고 수평적 규제를 실현할 수 있는 새로운 이용자권익보호를 달성할 수 있는 기본 틀을 마련하여야 할 것이다.

다만, 상황은 여의치 않다. 사전규제와 사후규제가 서로 부처를 달리하여 업무소관이 나뉘었고, 어느 권한을 어느 부처가 소관하여야 하는지 구체적인 경우 해석의 여지를 남길 부분이 많이 있기 때문에 법제정 과정이 순탄하리라고만은 기대할 수 없기 때문이다.

그럼에도 불구하고 방송통신이용자보호에 관한 기본법의 제정은, 기존의 국가 및 사업자 중심의 방송통신분야 법제가 국민 이용자의 권익보장 중심으로 위치이동한다는 것을 의미하는 중요한 준거점이 될 것이다. 높아진 국민의 권리의식을 적극 반영하여 개별 법령마다 산재되어 있는 관련 규정과 제도를 합리적으로 통합 정비하는 한편, 민원처리 및 각종 분

쟁해결절차를 보다 체계적이고 유기적으로 규정함으로써 이용자가 보다 편리하고 용이하게 자신의 권익을 보장을 받을 수 있도록 하는 제도적 기반이 마련될 수 있을 것이다. 더 나아가 기존의 소극적인 이용자 개념의 틀에서 보다 적극적이고 자율적인 이용자 환경을 조성하기 위한 각종 이용자권익보장을 위한 규정(이용자단체, 자율분쟁조정, 시청자위원회 등의 설치), 미디어 리터러시를 포함하는 이용자교육 등의 실시에 관한 규정이 이용자보호법에 명시됨으로써 해외 선진국의 방송통신이용자환경을 넘어서 이를 선도할 수 있는 적극적인 법제도적 환경이 조성될 수 있을 것으로 기대되는 바이다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

- 이원우(2005), '현행법상 방송 및 통신시장의 규제와 방송·통신의 융합에 따른 공정경쟁 이슈', 정보법학 제9권 제1호.
- 길준규(2009), "우리나라 통신이용자보호 제도의 법적·정책적 검토", 법과 정책연구 제9권 제2호, 한국법정책학회.
- 류지태(2004), "행정법상 분쟁조정제도의 비교연구", 고려법학, 고려대학교 법학연구원.
- 박원준(2010), "한국 방송의 시청자 권익보호 정책에 관한 연구", 중앙대학교 박사논문.
- 배진아 외(2011), 『이용자 및 사업자 대상 개인정보보호 인식수준 분석 방안 연구』, 공주대학교 산학협력단, 방송통신위원회.
- 백미선 외(2007), "국회 문화관광위원회 논의에 나타난 '방송정책이념': 종합유선방송법, 통합방송법 제·개정안(1991~2004)을 중심으로", 한국방송학보 제21-2호, 한국방송학회.
- 성동규 외(2011), 『스마트 환경에서의 이용자 편익 증진을 위한 규제정책 방안연구』, 중앙대학교 산학협력단, 방송통신위원회.
- 염수현 외(2008), 『방송통신 분쟁조정 관련 법제도 개선방안 연구』, 정보통신정책연구원.
- 이민석(2007), "통신서비스 이용자 피해구제 및 보호체계", 정보통신정책 제19권 제11호, 정보통신정책연구원.
- 이상직(1998), 『통신위원회를 중심으로 본 전기통신사업법론』, 진한도서.
- 이은주 외(2010), 『통신사업자의 이용자보호 업무 평가 관련 세부시행 방안 연구』, 한국전파진흥원, 방송통신위원회.
- 이호영(2008), "전기통신사업법상 금지행위 규제의 개선", 정보통신법 연구Ⅲ 이원우 편저, 경인문화사.
- 임 준 외(2010), 『방송통신 진화에 따른 규제체계 고도화방안 연구』, 방송통신위원회.
- 장경원(2010), '방송·통신분야에서의 이용자보호법제: 독일의 법제와 시사점', 경제규제와 법 제3권 제2호.

- 전주용 외(2011), 『신규 이용자보호 이슈대응 및 이용자권리보호를 위한 정책방향 연구』, 정보통신정책연구원, 방송통신위원회.
- 정경오(2009), “융합시대의 방송·통신 분쟁조정제도에 관한 제언”, 방송통신정책 제21권 10호, 정보통신정책연구원.
- 정진한 외(2012), 『무선인터넷 불공정행위 이슈 및 이용자보호 방안 연구』, 정보통신정책연구원.
- 정호경(2007), “통신위원회 재정(裁定)의 법적 성격과 불복방법”, 법학논총 제24집 제2호.
- 조용혁 외(2010), 『전화결제 이용자 피해현황 및 법제도 개선방안에 대한 연구』, 한국인터넷법학회, 방송통신위원회.
- 한문승 외(2011), 『위약금 관련 실태조사를 통한 이용자보호방안 연구』, 한국정보통신진흥협회, 방송통신위원회.
- 한문승 외(2010), 『이용자 관점의 스마트폰 이용실태분석 및 사후규제방안 연구』, 한국정보통신진흥협회, 방송통신위원회.
- 현준원(2009), “독일의 통신서비스 이용자보호에 대한 법적 검토”, 법과 정책연구 제9권 제2호, 한국법정정책학회.
- 홍대식(2009), “방송·통신융합과 이용자보호 제도의 개선 : 총론적 고찰”, 행정법연구 통권25호.
- 홍명수(2009), “전기통신사업법상 이용자 개념의 검토”, 서강법학 제11권 제2호, 서강대학교 법학연구소.
- 황창근(2010), “수평적 규제체계 정립을 위한 방송 및 통신 분쟁조정제도 통합방안 연구”, 한국방송통신법연구소.
- 방송통신위원회(2009), 『IPTV법 및 시행령해설서』, 방송통신위원회.

2. 해외 문헌

FCC, “Policy Statement(FCC 05-151)”, Released Sep. 23, 2005.

FCC News Release, “FCC Acts to Preserve In-ternet Freedom and Openness”, Dec. 21, 2010, Rule 1:Transparency.

Harrison Jackie & Lorna Woods, European Broadcasting Law and Poicy, Cambridge University Press, 2007

OECD, Privatizing State-owned Enterprises : An Overview of Policies and

ICT융합에 따른 방송통신 이용자보호 법제의 합리적 개선방안

Practices in OECD Countries, 2003.

OECD(2006), "Roundtable on Demand-side economics for Consumer Policy:
Summary Report," 2006. 4. 20.

Ofcom, 『The Communications Market Report 2008』, 2008.8.

<국문초록>

본 논문에서는 종래의 방송통신 구획별 이용자보호 제도를 통합하여 하나의 통합 이용자보호법을 제정하기 위한 목적에서 현황과 문제점 및 개선방안으로 통합법 제정의 방향을 모색하는 것을 내용으로 작성되었다. 종래 방송과 통신은 완전히 구별된 영역으로 칸막이화 되어 생성 및 발전해온 결과 서로 현격히 다른 사상과 내용으로 구축되어 체계화되어 왔다. 이렇듯 상이한 모습에 기초하여 각각의 서비스 사용자에게 대한 보호도, ‘시청자’와 ‘이용자’라는 명칭으로 방송과 통신의 각각의 영역에서 별개의 제도를 구축해왔다. 그러나 현대에 이르러 ICT 기술의 발전, 특히 네트워크의 확장과 스마트 기기의 등장으로 기존의 방송·통신의 체계가 흔들릴만한 변화가 이루어지고 있다. 방송·통신의 융합현상이 가속화됨에 따라 기존의 법제도가 예상하지 못했던 결합서비스와 신규서비스가 등장하게 되었고, 방송통신시장이 날로 복잡해지고 있는 것이 현실이다. 이러한 방송·통신시장의 변화는 이용자로 하여금 합리적인 선택을 어렵게 하고, 이에 따라 이용자의 권익침해가 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 방송과 통신의 융합 환경에 따라 미디어나 통신을 둘러싼 패러다임이 점차 이용자 중심으로 변화하고 있다는 점도 특징으로 볼 수 있다. 이에 따라 전통적으로 공급자 중심으로 이루어지던 지원 및 규제 행정 역시 변화의 필요성이 있는 것이다. 오늘날 이용자보호는 법익의 침해 후 사후적 권리구제절차를 강구하는 것보다 사전적으로 이용자권익저해행위가 발생하지 않도록 하는 것이 중요하다 할 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 이용자보호계획의 수립·시행이 중요하고 이용자의 높은 권리의식에 상응한 이용자 교육이 이루어져야 할 것이다. 이는 실질적 법치주의에 부합하는 이용자보호 제도로 의미가 있다고 볼 것이다. 방송·통신 분야에 다양하게 존재하는 피해구제절차를 통일성 있게 법제화하는 것이 필요할 것이며, 복잡하고 다양하게 등장하는 이용자에 대한 피해를 최소화하고 실효적인 권리구제가 가능하도록 하기 위해 기존의 규제기관과 분리되어 전문성을 발휘할 수 있는 민원처리 분쟁조정 전담기구의 설치를 고려해 볼 수 있을 것이다.

주제어 : 이용자, 시청자, 이용자보호, 이용자보호법, 융합

Measurements on Legislation of User-Protection Act in the Era of ICT-Convergence

Park, Jong-Su*

This article aims at the legislation of User-Protection Act in area of ICT. In these days telecommunication and broadcasting are getting more and more convergent. The paradigm of ICT is turning over from the service provider to the end-user. User protection has been in each area of ICT (C-P-N-D) individually regulated. In the area of telecommunication it is important to protect the interest of user, who stands in contract with the service provider. And in area of broadcasting it is important to protect the interest of viewers, who stands “gratis” with the broadcasters without any contracts. For the more efficient user-protection it is also necessary to make a dedicated organization under KCC(Korean Communications Committee). In this early year the government organization was divided into MSIP(Ministry of Science, ICT and future planing) and KCC. The user-protection act will be very important instrument of ICT regulation in the era of creative economy. It is necessary to establish a new frame act of user protection. It is also necessary to make start to establish a new system of user education in area of ICT. It is strongly expected the new act will be a turning point of ICT development in Korea.

Key Words : User, Viewer, User Protection, User Protection Act, Convergence

* Professor of Law (Dr. jur.), Korea University.

