

호주방송통신미디어위원회의 규제집행절차와 시사점* **

- 통신규제를 중심으로 -

윤 혜 선

서울대학교 공익산업법센터 선임연구원

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 호주의 통신규제의 체계
- III. ACMA
- IV. ACMA의 통신규제집행에 관한 정책
- V. ACMA의 통신규제집행의 절차
- VI. 시사점

I. 서론

최근 방송통신 분야에서 호주의 규제제도에 대한 우리의 관심이 높아지고 있

* 투고일 : 2011.11.23 심사완료일 : 2011.12.16 게재확정일 : 2011.12.19

** 이 글은 2011년 필자가 정보통신산업진흥원의 연구과제인 “해외 방송통신규제기구 심판관리제도 연구 III(아시아·오세아니아)”에 참여하여 호주 방송통신규제기구의 심판관리제도를 조사한 내용의 일부를 요약·수정·보완한 것이다. 이 연구를 할 수 있도록 기회를 제공해 주시고, 또한 공동으로 연구를 수행하면서 유익한 의견을 교환해 주시며 호주 기관 방문 등을 비롯하여 연구의 완성도를 높이기 위하여 세심한 배려를 해 주신 이희정 교수님께 감사드리고, 호주통신미디어위원회(ACMA) 방문 시 면담에 응해주신 법무서비스국 Brendan Byrne 국장님과 ACMA의 규제체계와 집행절차에 관하여 친절하게 상세한 설명과 자료를 제공해 주신 Clare O'Reilly 법정책임실무부장님, 그리고 Megan Chalmers 규제준수 및 집행정책 조정관님께 감사드린다. 또한 연구의 원활한 수행을 위하여 힘을 보태준 김아름, 김민규 고려대학교 법학대학원 박사과정생에게 고마운 마음을 표한다. 그 밖에도 호주 방송통신규제와 관련하여 유익한 자료를 제공해주신 안정민 교수님과 방송통신규제에 대한 필자의 관심을 불러일으켜 주시고 이제까지도 가르침을 주시는 이원우 교수님께도 감사드린다.

는 것 같다. 호주는 대표적인 영연방 국가 중 하나로서 보통법 체계를 따른다. 영연방 국가들은 새로운 법의 제정, 제도의 도입 및 개혁, 법의 해석 등에 있어서 서로의 예를 분석하여 자국의 그것에 반영한다. 전통적으로 그리고 일반적으로 영국이 가장 선도적인 입장에 있다. 호주, 캐나다, 남아프리카 공화국 등은 영국의 선례와 연구에 비추어 각국에 환경에 적절하게 재단하여 적용한다. 그 중에서도 호주는 영연방 국가 중에서 가장 진보적이고 합리적인 것¹⁾에 대하여 열린 태도를 보이는 것으로 알려져 있다.²⁾

호주의 방송통신 산업의 풍경은 매우 다양하고 복잡하다. 2010년 8월을 기준으로³⁾ 이미 270여개의 상업 라디오 방송국과 50여개의 상업 TV 방송국, 300개 이상의 커뮤니티 라디오 방송국과 80개 이상의 커뮤니티 TV 방송국⁴⁾ 및 2개의 전국 라디오 방송국과 2개의 TV 방송국이 방송서비스를 제공하고 있다. 통신산 사업자만도 무려 170여개나 존재하며 600여개의 인터넷 서비스 제공자(ISPs)가 관련 서비스를 제공하고 있다. 뿐만 아니라 비행, 항공, 해양 등 다양한 목적을 위하여 155,000개 이상의 주파수 사용 면허가 발급되었다.

이와 같이 다양하고 복잡한 방송통신 산업을 효율적으로 관리하기 위하여 호주 의회와 정부는 자율규제⁵⁾와 공동규제(co-regulation)⁶⁾를 규제정책으로 채택하였고, 방송, 통신, 전파 및 인터넷 부문의 규제를 브로드밴드·통신·디지털경제부(Department of Broadband, Communications and the Digital Economy) 산

-
- 1) 물론 무엇이 합리적이냐에 대하여는 명확한 답이나 기준이 있는 것은 아니고, 구체적 개별적 사정과 환경에 따라 다를 수 있다.
 - 2) 필자가 캐나다의 McGill 로스쿨 재학 중에 영국-캐나다-호주-미국의 법을 비교하여 공부해야 하는 경우가 종종 있었는데, 캐나다 비교법학자들의 호주에 대한 일반적인 평가는 (영국에 비하여) 진보적(liberal)이라는 것이다.
 - 3) ACMA, ACMA compliance and enforcement policy, August 2010, p.1.
 - 4) 커뮤니티 방송은 지역사회의 이익이나 관심에 기여하는 국지적인 방송서비스라고 할 수 있다. 안정민, 주요 국가의 방송통신법제에 관한 비교법적 연구(VII) - 호주 -, 한국법제연구원, 2009, 61-62면 참조. 대부분 원주민을 위한 방송서비스와 관련된다. ACMA, 위의 자료, p.1.
 - 5) 1997 통신법(Telecommunications Act 1997, 이하 통신법) 제4조 (규제정책) 의회는 통신을 다음 각 호와 같은 방식으로 규제하고자 한다.
 - (a) 산업의 자율규제를 최대한 사용하도록 촉진하고
 - (b) 호주 통신 산업의 사업자들에게 지나친 재정적 행정적 부담을 부과하지 않는 방식
 다만, 통신법 제3조에서 규정한 규제 목적을 달성하는데 있어서 규제의 효과를 제한하지 않는 방식으로 규제되어야 한다.
 - 6) ACMA, ACMA compliance and enforcement policy, August 2010.

하 법정 위원회인 호주통신미디어위원회(Australian Communications and Media Authority, 이하 ACMA)에 맡기고 있다.⁷⁾

호주 입법자들과 ACMA는 자율규제와 공동규제를 구현하고, 방송, 통신, 인터넷 산업 참가자들에게 지나치거나 불필요한 재정적, 행정적 부담의 부과를 지양하기 위하여⁸⁾ 호주 방송통신 산업에 대한 독특한 규제체계를 발전시켰다. 일차적으로 산업이 자발적으로 산업자율규약(Industry Codes)을 제정하여 자율규제를 하도록 하고 있으며, 산업자율규약으로 부족한 부분을 ACMA가 제정하는 산업기준(Industry Standards)이나 법령을 통해 보완한다. 규제의 집행도 이와 유사한 방식으로 이루어진다. 일차적으로는 산업이 자발적으로 법령, 산업자율규약, 산업기준 및 면허 조건 등을 준수하도록 유도하기 위하여 산업자율규약 마련된 고유한 소비자 민원처리절차 및 사업자간의 분쟁해결절차를 운영한다. 그러나 자발적인 방식으로 자율규약 및 의무의 이행이 확보되지 않는 경우에 ACMA는 리스크를 고려하여 점진적이고 전략적인 방식으로 규제를 집행한다.

흥미로운 점은 미국의 연방통신위원회(Federal Communications Commission, FCC), 영국의 Ofcom 또는 캐나다의 방송통신위원회(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC)와 달리 ACMA는 규제의 준수 및 집행 권한을 가질 뿐, 선진국 방송통신규제기구의 트렌드라고 할 수 있는 준사법권이 없다는 점이다.

이와 같은 점을 우리 방송통신 산업과 방송통신위원회의 법집행 실무에 비추어 고려해 볼 때 ACMA의 규제집행정책과 규제집행절차에 관한 연구는 우리 제도에 시사하는 바가 적지 않을 것이라 보여진다. 이에 이하에서는 통신분야를 중심으로⁹⁾ 먼저 호주의 통신규제체계를 이해하고(II), ACMA의 조직 및 의사결정구조(III)를 개관한 다음, ACMA의 규제집행에 관한 정책(IV)과 규제집행의 절차(V)를 살펴본 후, 호주 사례가 우리나라 제

7) 다만, 방송통신 산업의 경쟁 규제 및 통신 산업의 접근(access) 규제는 호주경쟁소비자위원회(Australian Competition and Consumer Commission)의 관할에 속한다. ACCC는 준사법권을 가진 독립규제기관으로, 통신사업자 간의 접근과 망에 관한 분쟁을 고유한 분쟁해결절차를 통해 해결할 수 있다.

8) 통신법 제4조 (b)호 및 1992년 방송서비스법(Broadcasting Services Act 1992) 제4조 제2항 (a)호, 제3항 (a)호, 제3A항 (a)호 등.

9) 본고에서는 통신분야를 중심으로 규제체계, 규제집행정책 및 절차에 관하여 검토하지만 방송분야에 대하여도 동일하거나 유사한 규제체계와 규제집행정책 및 규제집행절차가 적용된다.

도에 주는 시사점(VI)을 도출해 보고자한다.

II. 호주의 통신규제의 체계

1. 개요

호주의 통신규제체계는 통신서비스의 최종이용자의 장기적인 이익을 도모하고 호주 통신 산업의 효율성과 국제 경쟁력을 강화하기 위하여 고안되었다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 자율규제가 접근, 기술 기준, 상호접속 기준, 소비자 및 소비자 서비스 기준 등을 포함한 통신 산업의 모든 영역에서 권장된다. ACMA와 ACCC 등 관련 규제기관은 통신 산업의 자율규제가 특정한 사안에서 효과적으로 작동하지 않는 경우에 개입할 수 있는 권한을 가진다. 이하에서는 호주 통신규제의 대상, 규제의 근거 및 규제조직을 검토하여 호주의 통신규제체계를 살펴보기로 한다.

2. 통신규제의 대상

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

3. 통신규제의 근거

호주의 통신규제는 법률¹⁰⁾, 시행령, 산업기준, 기술기준, 서비스제공자규칙, 면허에 부과되는 조건 및 산업자율규약 등에 의해 이루어진다. 이 가운데 산업자율규약(Industry Codes), 산업기준(Industry Standards), 기술기준(Technology Standards)

10) ACMA의 규제 준수 및 집행 활동에 대한 근거법률로는 1997년 통신법(Telecommunications Act 1997), 1999년 소비자 보호 및 서비스 기준에 관한 통신법(Telecommunications (Consumer Protection and Service Standards) Act 1999), 1992년 전파법(Radiocommunications Act 1992), 2003년 스팸방지법(Spam Act 2003), 2006년 스팸전화금지법(Do Not Call Register Act 2006) 등이 있다.

및 서비스제공자규칙(service provider rules) 등은 통신 산업에서 자율규제과 공동 규제를 구현하기 위해 도입된 규제의 근거들이다.

산업자율규약은 산업의 특정 부문을 규율하기 위하여 산업에서 정한 규칙 또는 가이드라인이다. 산업기준은 산업자율규약과 유사한 규칙 또는 가이드라인이다. 다만 산업자율규약과는 달리 산업기준은 규제기관에 의해, 통신 산업의 경우 ACMA에 의해, 제정된다. 특히 기술기준은 케이블이나 망과 같은 고객 장치(customer equipment)의 기술적 범위를 ACMA가 정한 것이다. 서비스제공자규칙은 1997년 통신법(Telecommunications Act 1997, 이하 통신법) 별표2와 2010년 경쟁 및 소비자법(Competition and Consumer Act 2010) 제152BA조 제2항에 포함된 규칙을 말한다. 이하에서는 우리에게 다소 생소한 산업자율규약과 산업기준에 대하여 살펴보기로 한다.

1) 산업자율규약

(1) 제정

호주 통신법은 사업자들에게 사업자들 상호 간의 관계 및 사업자와 소비자 간의 관계를 규율하는 산업자율규약을 정하도록 하고 있다.¹¹⁾ 통신 산업의 자율규약은 통신협회(Communications Alliance Ltd., 이에 관해서는 후술한다.)가 전문가패널(Reference Panels)과 자율규약제정위원회(Working Committees - 이 위원회들은 ACMA, TIO, ACCC 대표자들도 포함된다.)을 조직하여 산업과 공동체에 필요한 기준과 자율규약을 제정한다. 기준과 자율규약은 공익 기준에 부합하게 자율규약제정위원회의 대표자에 의해 개방적이고 투명한 절차에 따라 광범위한 대국민자문을 통해 제정된다.

ACMA도 일정한 요건이 갖추어지면 산업에 특정 사항에 관한 자율규약의 제정을 요청할 수 있다.¹²⁾ ACMA가 이러한 요청을 하기 위해서는 첫째, 공동체에 적절한 안전조치를 제공하기 위하여 자율규약의 제정이 필요하거나 편리하며, 둘째, AMCA가 요청하지 않을 경우, 합리적인 기간 내에 산업자율규약이 제정되지 않을 것이라는 요건이 충족되어야 한다.¹³⁾ 또한 ACMA는 중요한 사항에 관하여 산업이

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

12) 통신법 제118조 제1항.

자발적으로 산업자율규약을 제정하지 않는 경우에 그에 관한 자율규약의 제정을 요청한다. 이와 관련하여 ACMA는 중요한 사항 중 어떠한 것이 자율규약으로 제정되어야 하고 어떠한 것이 자율규약으로 제정되지 못하는 지 그 구별기준을 정한다.

산업은, 자발적으로 또는 ACMA의 요청에 의해, 제정된 사업자율규약을 ACMA에 제출할 수 있다. ACMA가 자율규약을 수령한 후에 그 자율규약이 공동체에 적절한 안전조치를 제공한다고 인정한 경우에는 당해 규약을 등록하여야 한다.¹⁴⁾ AMCA는 등록된 자율규약에 한하여 규제집행을 할 수 있다. 일반적으로 등록되지 않은 자율규약을 근거로 규제권한을 행사할 수 없다.

자율규약의 종류로는 사업자와 소비자의 관계를 규제하는 소비자 자율규약(Consumer Codes), 사업자간의 관계를 규율하는 운영 자율규약(Operations Codes), 원활한 접속을 보장하기 위한 망의 기술적 운영을 규율하는 망 자율규약(Network Codes) 등이 있다.

(2) 집행

통신법 제106조에 의하면 산업자율규약의 준수는 “자발적”으로 이루어져야 한다. 이에 따라 통신 산업은 산업자율규약의 자발적인 준수를 보장하기 위하여 호주통신산업포럼(Australian Communications Industry Forum, 현 통신협회)의 자율규약의 집행 및 준수 체계, 통신산업옴부즈만(TIO)을 통해 자율규약 위반행위 등에 관한 규제집행절차를 마련해 두었다.

그러나 사업자의 행위를 규율하는 자율규약이 ACMA에 등록된 경우에는 상황이 조금 다르다. 사업자의 등록된 자율규약 위반행위가 인정된 경우에, ACMA는 공식 경고(formal warning)를 발하거나¹⁵⁾ 자율규약의 준수를 지시(direction)하는 등 여러 가지 제재조치를 명할 수 있다.¹⁶⁾ 사업자가 ACMA의 지시를 이행하지 않은 경우, ACMA는 연방법원에 제소하여 사업자에게 최대 250,000AUD의 과징금 부과 명령을 신청할 수 있다.¹⁷⁾ 또는 최근 도입된 위반고지(infringement notice)를 발급하여 불이행에 대하여 최대 6,600AUD (또는 장관이 정한 다른 금액)의 벌금을 부과할

13) 통신법 제118조.

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

15) 통신법 제122조 제2항.

16) 통신법 제121조 제1항.

17) 통신법 제570조 제3항 (b)호.

수 있다.¹⁸⁾ 참고로 산업자율규약이 통신산업옴부즈만(TIO)에 부여한 집행권한은 ACMA의 집행권한과 구별되며, 전자에 더하여 후자가 추가 행사될 수 있다.

(3) 개정

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

2) 산업기준 (Industry Standards)

(1) 제정

산업기준은 산업자율규약과 내용면에서 유사하나 ACMA에 의해 제정된다는 점에서 자율규약과 다르다. 산업기준은 자율규약에 의해 다루어지지 않았거나 충분히 다루어지지 않은 사항을 다룬다.¹⁹⁾ ACMA는 다음의 요건 중 하나가 충족된 경우에만 산업기준을 제정할 수 있다.

- 자율규약의 제정을 맡길 만한 적절한 산업을 대표하는 단체가 없는 경우
- ACMA의 요청에 따라 신속하게 산업이 적절한 자율규약을 제정하지 않은 경우²⁰⁾ (ACMA는 자율규약의 제정을 위하여 산업에 적어도 120일의 기간을 허용하여야 한다.²¹⁾)
- 등록된 지 180일이 지난 기존의 자율규약에 흠결(deficient)이 있다고 판단하여²²⁾ 산업에 이러한 흠결의 시정을 요구하는 고지를 발송하였으나, 고지 후 30일 이상이 경과하였음에도 불구하고 아무런 시정행위가 없는 경우²³⁾

18) 통신법 제572G조 제1항 (b)호.

19) 통신법 제124조.

20) 통신법 제123조.

21) 통신법 제118조.

22) 통신법 제125조 제7항.

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

(a) the code is not operating to provide appropriate community safeguards in relation to that matter or those matters; or

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

23) 통신법 제125조.

- 주무장관이 기준 제정을 지시한 경우²⁴⁾

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

(2) 집행

통신법 제106조는 산업기준의 준수는 “의무(mandatory)”라고 정하고 있다. 사업자가 산업기준을 위반한 경우, ACMA는 ① 사업자에게 기준위반행위에 대한 공식 경고(formal warning)를 발하거나²⁵⁾ ② 연방법원에 제소하여 최대 250,000 AUD의 과징금 부과 명령을 신청할 수 있다.²⁶⁾ 산업자율규약을 위반한 경우와는 달리, 산업기준의 위반 시 ACMA는 위반 사업자에게 준수를 지시할 의무가 없다. 최근 법원 소송에 대한 대안으로 위반고지가 새로운 집행수단으로 도입되었다. ACMA는 산업기준의 위반행위를 인정한 경우, 위반 사업자에게 위반고지를 발급하여 각 위반행위당 최대 6,600AUD (또는 주무장관이 정한 금액)의 벌금을 부과할 수 있다.²⁷⁾

(3) 개정

산업기준은 의회가 부인할 수 있는 위임명령(disallowable instrument)²⁸⁾이기 때문에 산업기준에 대한 수정 또는 변경은 공동체의 의견수렴을 거쳐야 한다.

4. 규제조직

24) 통신법 제125AA조.

25) 통신법 제129조 제2항.

26) 통신법 제128조 제3항 및 제570조.

27) 통신법 제572G조 제1항. 벌금과 관련하여 주무장관이 결정을 한 사례는 아직 없다. 다만 주무장관이 결정할 수 있는 금액의 상한선은 198만 AUD이다. ACMA, *Reconnecting the Customer: Final Public Inquiry Report*, Sept. 2011, p.22.

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

호주의 방송통신규제정책은 자율규제와 공동규제를 추구하고 있기 때문에 전형적인 규제당국인 ACMA와 ACCC이 외에도 자율규제를 위한 별도의 조직들이 존재한다. ACMA에 대해서는 후술한다. 통신 산업의 자율규제기관으로는 통신협회(Communications Alliance Ltd.), 호주통신접근포럼(Australian Communications Access Forum) 및 통신산업옴부즈만(Telecommunications Industry Ombudsman, TIO)이 있으며, 이들은 통신규제체계에 있어서 산업계의 핵심조직이다.²⁹⁾

1) 통신협회 (Communications Alliance Ltd.)

통신협회는 호주통신산업포럼(Australian Communications Industry Forum, 이하 ACIF)과 서비스제공사연합회(Service Providers Association Inc.)의 통합으로 탄생한 최대 통신사업자단체이다. 통신협회의 주요 임무는 기술, 운영, 망, 소비자에 관한 산업자율규약 및 기준³⁰⁾을 제정하는 것이다. 통신협회는 구 ACIF의 자율규약의 집행 및 준수 체계를 그대로 유지하여 운영하고 있다. 망사업자, 통신서비스사업자, 장치판매자, 산업협회, 이용자/소비자 단체 등 누구나 통신협회의 구성원이 될 수 있다.³¹⁾

2) 호주통신접근포럼 (Australian Communications Access Forum)

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

3) 통신산업옴부즈만 (Telecommunications Industry Ombudsman)

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

30) 통신협회가 제정하는 기준의 종류로는 소비장장치기준(Customer equipment Standards), 케이블 기준(Cable Standards), 망기준(Network Standards) 및 전파기준(Radio Standards) 등이 있다. http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_1593 참조.

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

TIO는 독립적인 분쟁해결 포럼으로 통신서비스 이용자 중 가정소비자와 소규모 사업자가 제기하는 불만(민원)을 처리하는 기구이다. TIO는 신속하고 자유롭고(즉 비관료적인 방식으로) 공정한 분쟁해결 서비스를 제공한다(이를 ‘TIO 체계 (scheme)’라고 한다).³²⁾ TIO는 1993년에 연방의회법에 의하여 설립되었다. TIO는 통신산업음브즈만 법인으로 운영되며 산업, 정부 그리고 소비자 단체로부터 독립되어 있다. TIO의 설립문헌(Constitution)과 정관은 TIO의 목적과 규칙을 정하고 있다. TIO의 일반적인 역할과 권한에 관한 법률적 근거는 1999년 소비자 보호 및 서비스 기준에 관한 통신법에서 찾을 수 있다.³³⁾ 이 법률에 의하여 모든 망소유통신사업자와 자격있는 통신서비스제공사업자는 TIO 체계에 회원으로 가입하여야 한다.³⁴⁾ TIO는 민원의 상대방이 된 사업자에게 사건 당 요금을 징수하여 재원을 충당한다.

III. ACMA

호주의 방송통신 통합 규제기구인 ACMA는 2005년 7월 1일 공식 출범하였다. ACMA의 설립은 방송통신의 융합환경의 변화에 따른 시장의 변화에 효과적으로 적절하게 대응하기 위하여 이전의 방송규제기관인 호주방송위원회(Australian Broadcasting Authority)와 통신규제기관인 호주통신위원회(Australian Communications Authority)의 수평적 통합을 통해 이루어졌다. 이로써 이원적인 규제체계는 통신 및 방송에 대한 모든 규제 구조가 획기적으로 통폐합되는 방향으로 전면 정비되었다.³⁵⁾ 이하에서는 ACMA의 임무와 권한, 조직구성 및 의사결정구조를 개관하기로 한다.

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

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

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

35) Productivity Commission, Broadcasting Report No.11 (Canberra, AusInfo, 2000). 본 보고서에서는 ABA와 ACA의 역할이 상호 중복되는 문제를 개선해야 한다고 주장하였다. 이종관, 호주의 방송·통신 규제기관 통합과 주요 이슈: Australian Communications and Media Authority 통합 사례, 디지털 미디어 트렌드, 미래미디어 연구소 (2006. 6.), 6면; 안정민, 앞의 책 주 5), 91면 이하 참조.

1. ACMA의 임무 및 권한

ACMA의 설립법인 ACMA법 제2편 제2장³⁶⁾에서는 ACMA의 임무를 크게 네 가지로 - 통신 관련 임무, 전파관리 임무, 방송·콘텐츠·데이터캐스팅 관련 임무 및 기타 임무 - 구분하고 있다. ACMA의 주요 임무는 (i) 통신과 방송서비스, 인터넷 콘텐츠 및 데이터캐스팅 규제, (ii) 전파면허제도를 통한 주파수 대역 접근 관리 및 가격 기반 할당 방식을 통한 주파수 수요 경쟁의 해결, (iii) 방송서비스가 사용하는 주파수 대역 분할 계획 및 방송면허제도를 통한 주파수 접근 관리, (iv) 법령, 면허조건, 자율규약, 기준, 서비스 보장 및 기타 안전조치기준의 준수 규제, (v) 현안 해결을 위한 산업의 자율규제 및 공동규제방안의 모색과 촉진, (vi) 기준이나 서비스제공자규칙의 방식으로 필요한 법령 제정, (vii) 통신 상품 및 서비스에 관하여 정보를 바탕으로 한 선택을 도모하기 위하여 정보의 제공 촉진, (viii) 통신 산업에 관련 사안의 보고, (ix) 통신 산업과 관련된 호주의 이해를 국제사회에 표명 및 특정 사안에 대하여 정부에 자문 제공 등이다.

ACMA에는 위와 같은 임무의 수행과 관련하여 필요한 또는 편리한 모든 것을 할 수 있는 권한이 부여되어있다.³⁷⁾ 특히, 통신법과 방송서비스법(Broadcasting Services Act 1992, 이하 방송서비스법)에 의하면 ACMA는 ACMA에게 중요한 것이라면 무엇이든지 언제든지 조사할 수 있는 권한을 가진다. ACMA는 외부로부터 자문을 구할 수 있으며, 자문 위원회를 설치할 수 있고, 조사와 청문을 할 수 있는 권한이 있으며, 나아가 ACMA의 임무에 관련된 사항에 대하여 ACMA가 생각하기에 적절한 방식으로 정보를 획득할 수 있는 권한도 가진다.³⁸⁾ 권한 행사에 있어서 유일한 조건은 ACMA가 정보획득을 위하여 사용하는 방법이 ACMA가 판단컨대 주어진 상황에서 가장 신속하고 가장 경제적인 것이어야 하며, 적법한 법의 집행을 촉진하는 것이어야 한다는 것이다.³⁹⁾

2. ACMA의 조직 구성

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

37) ACMA법 제12조.

38) ACMA법 제58조 및 방송서비스법 제168조 제1항.

39) 방송서비스법 제168조 제2항.

ACMA는 권리능력이 존속하는 법인격을 가진 법인⁴⁰으로, 상임위원회(Authority), 집행부(Divisions), 감사위원회(Audit Committee), 자문위원회(Advisory Committees)⁴¹ 및 소비자자문포럼(Consumer Consultative Forum)⁴²으로 구성되어 있다.

1) ACMA 상임위원회

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

(1) 위원 (Members)

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

위원의 임명은 연방총독(Governor-General)이 서면으로 한다. 위원장과 부위원장은 상임으로 임명하여야 하지만 나머지 위원은 비상임으로도 임명할 수 있다.⁴³ 우리나라와는 달리 ACMA법은 위원의 자격을 정하고 있지 않으며 자격상실에 관하여

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

41) ACMA법 제58조에 의하면 ACMA는 임무를 수행하는데 필요한 자문위원회를 서면으로 설치할 수 있다. 자문위원회는 ACMA가 임명하는 위원들로 구성되며, ACMA는 위원의 임명을 철회할 수 있다. 나아가 ACMA는 자문위원회의 역할 수행방식과 회의 관련 절차에 관하여 서면으로 지시할 수 있다. 자문위원직은 공직이 아니다.

42) 소비자 자문 포럼(이하 CCF)은 소비자에게 영향을 미치는 사안과 관련된 ACMA의 임무의 수행을 지원하기 위하여 1997년 호주통신위원회법에 의하여 설치되었다. CCF는 통신산업에서 야기되는 소비자 이슈에 관하여 소비자와 사업자의 이해 관계를 논의하는 장을 제공하고, ACMA가 소비자에게 영향을 미치는 사안에 대하여 소비자의 관점을 이해할 수 있도록 소통의 통로를 제공하며, 종합적인 소비자의 이익의 맥락에, 시스템적으로 불리한 소비자의 이익을 조정하는 역할을 하기 위한 조직이다. http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_2500. ACMA는 CCF의 구성원에 대한 임면권을 가지며(ACMA법 제59조 제3항 및 제4항), 동 포럼의 역할 수행 방식과 회의의 관련 절차에 관하여 서면으로 지시할 수 있다(동조 제5항). 포럼의 구성원직은 공직이 아니다(동조 제6항).

43) ACMA법 제20조.

도 명확한 기준을 마련해 놓고 있지 않아 논쟁의 대상이 되고 있다.⁴⁴⁾

위원의 임기는 5년을 넘기지 못하며 총 10년을 넘지 않는 범위 내에서 연임할 수 있다. 다만, 위원이 특정 대국민 조사(inquiry)나 사건 조사(investigation), 청문(hearing)을 진행하고 있는 경우에는 장관이 서면으로 당해 대국민 조사나 사건 조사, 청문이 끝날 때까지 해당 위원의 임기를 연장할 수 있다.⁴⁵⁾

(2) 준위원 (Associate members)

준위원은 특정한 업무를 위하여 주무장관에 의해 서면으로 임명된 위원을 말한다. 준위원에 대해서는 인원수의 제한을 두고 있지 않으며 주무장관이 업무수행에 필요한 인원을 임명할 수 있도록 하고 있다. 주무장관은 준위원을 상임 또는 비상임적으로 임명할 수 있으며, 임명장에는 각 위원의 업무, 예컨대 대국민 조사, 사건 조사, 청문 또는 ACMA의 임무 수행이나 권한 행사에 필요한 업무가 명시되어야 한다.⁴⁶⁾

준위원의 임기는 위원의 임기와 마찬가지로 5년이며 총 10년을 넘지 않는 범위에서 연임할 수 있다. 이 경우에도, 위원의 경우와 마찬가지로, 준위원이 특정 대국민 조사나 사건조사, 청문을 진행하고 있는 경우에는 장관이 서면으로 당해 대국민 조사나 사건 조사, 청문이 끝날 때까지 해당 준위원의 임기를 연장할 수 있다. 흥미로운 점은 준위원의 임명과 관련된 대국민 조사나 사건 조사, 청문이 임기 보다 일찍 종료된 경우, 임기가 단축될 수 있다는 사실이다.⁴⁷⁾

2) 집행부

ACMA의 일상 업무는 위원장, 부위원장, 상임위원을 중심으로 6개의 국을 담당하는 국장(General Manager) 6명과 각국에 속해있는 15개부의 장(Executive Manger) 15명으로 구성된 집행부에 의해 운영된다. 현재 집행부에는 디지털 전환국(Digital Transition), 통신기반시설국(Communications Infrastructure), 디지털 경제국(Digital Economy), 콘텐츠·소비자·시민국(Content, Consumer and Citizen), 총무조정국(Corporate Services and Coordination) 및 법무서비스국(Legal Services)이 존재한다.

44) 안정민, 앞의 책 각주 5), 99면.

45) ACMA법 제21조.

46) ACMA법 제24조.

47) ACMA법 제25조.

3. 의사결정구조

ACMA 상임위원회는 효율적인 임무 수행을 위해 필요한 경우에 회의를 소집한다. 위원장은 언제든지 회의를 소집할 수 있으며 주무장관이나 2명 이상의 위원이 서면으로 회의 소집을 요청하는 경우에는 반드시 회의를 소집하여야 한다.⁴⁸⁾ 상임위원회 회의는 위원장이 주재한다.⁴⁹⁾

정족수는 회원의 과반수로 구성된다. 만약 한 위원이 상충되는 이해관계로 인하여 특정 사안에 관한 심의나 결정에 참여하지 못하여 당해 회의장을 떠나는 경우에는 정족수가 구성되지 않는다. 이러한 경우에는 회의장에 남아있는 위원들로 당해 사안에 관한 심의 또는 결정을 위한 정족수를 구성한다.⁵⁰⁾ 준위원은 자신의 업무와 관련된 사안을 다루는 회의에 참석하여 논의할 수 있는 자격을 가진다.⁵¹⁾ 상임위원회 회의에서 사안은 출석 위원 및 준위원 과반수의 찬성으로 의결된다. 당해 회의의 주재하는 사람이 deliberative vote(심의결정권)를 가지며 필요한 경우 결정표(캐스팅 보트, casting vote)를 가진다.⁵²⁾ 회의록은 반드시 작성하여 보관해야 한다.⁵³⁾

회의 없이 의결이 가능한 경우도 있다. 제안된 결정에 대하여 위원의 과반수가 상임위원회가 정한 방식으로 동의를 표시한 경우에는 회의에서 의결한 것으로 간주한다. 여기서 말하는 위원에는 이해관계의 상충으로 배제된 위원은 포함되지 않으며, 제안된 결정이 준위원의 업무와 관련된 경우에는 해당 준위원이 포함된다.⁵⁴⁾ 회의 없이 내려진 결정에 대한 기록은 반드시 보관해야 한다.⁵⁵⁾

48) ACMA법 제36조. 회의는 상임위원회가 정하는 시간과 장소에서 열리며, 상임위원회 회의가 소집될 예정인 경우에는 위원들에게 이를 통지하기 위하여 합리적인 노력을 기울여야 한다.

49) 위원장이 참석하지 못한 경우에는 부위원장, 부위원장도 불참한 경우에는 위원들 중 1명을 지명하여 회의를 주재하도록 하여야 한다. ACMA법 제38조.

50) ACMA법 제39조.

51) ACMA법 제40조.

52) ACMA법 제41조.

53) ACMA법 제43조.

54) ACMA법 제44조.

55) ACMA법 제45조.

IV. ACMA의 통신규제집행에 관한 정책

ACMA는 통신과 방송이 호주의 공익을 위해 봉사할 수 있도록 산업과 공동체의 필요를 효과적으로 조정하는 건설적인 규제집행을 전략으로 삼고 있다.⁵⁶⁾ 이를 위하여 ACMA는 준수와 집행에 대하여 점진적이고 전략적인 리스크 기반의 접근방식을 채택하였다. 이러한 접근방식은 두 가지 장점을 가지는데, 첫째, 법령 위반행위를 효과적이고 효율적으로 처리할 수 있으며, 둘째, 방송통신법령에서 천명하고 있는 공동규제의 중요성과 자발적인 준수를 촉진하기 위하여 필수적인 규제 산업의 참여의 역할을 인정하고 이를 반영한다는 것이다.

1. 규제의 준수와 집행에 대한 접근방식

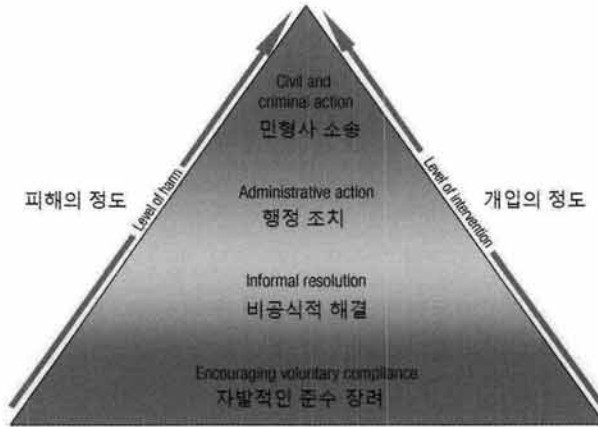
규제의 준수와 집행에 있어서 ACMA가 추구하고자 하는 목표는 크게 세 가지이다. 첫째, 과도한 재정적 행정적 부담을 산업에 부과하지 않고, 산업이 자발적으로 규제체계를 준수하고 이에 기여하는 환경을 조성하는 것이다. 둘째, 방송통신 산업 안에서 준수 문화를 장려하고 규제 의무의 고수를 도모하는 것이다. 셋째, 방송통신 산업이 산업 기준을 존중하고 이용자 불만에 대하여 성실하게 대응하도록 하는 것이다.

ACMA는 의무위반행위가 발생했다고 인정하는 경우, 위반행위의 심각성과 피해의 정도에 상응하는 제재조치를 취한다. ACMA는 일반적으로 원하는 결과, 곧 의무의 이행을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 규제권한과 개입을 행사한다. 나아가 ACMA는 규제집행을 해야 하는지 여부와 집행을 해야 한다면 언제 어떠한 수준의 개입을 해야 하는지를 판단하기 위하여 모든 관련 사실을 고려한다.

2. 준수와 집행의 방식

아래의 '준수 피라미드'는 ACMA가 규제 준수를 확보하기 위하여 사용할 수 있는 준수와 집행 방식의 범위를 보여준다. 이하에서는 먼저 ACMA가 준수 또는 집행 방식을 선택하기 위해 고려하는 요소들을 살펴보고, 준수 또는 집행방식을 개관하기로 한다.⁵⁷⁾

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



[그림 1] '준수 피라미드' - ACMA의 준수와 집행 접근방식

1) 집행방식 선택 시 고려사항

집행방식을 결정하기 위하여, ACMA는 아래와 같은 사항들을 고려한다.

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

57) 이하의 내용은 ACMA, ACMA compliance and enforcement policy, 2010. 8을 참조하였다.

- 조사의 대상이 ACMA에 협력했는지 여부
- 사안이 ACMA의 긴급한 조치 또는 개입을 요구하는지 여부

2) 집행방식

(1) 장려

ACMA의 준수와 집행 활동 중 상당량이 자발적인 준수의 장려를 목적으로 하는 활동이다. 이 활동의 범위는 매우 포괄적이데, 교육과 정보제공, 지침서 발간이나 논의, 세미나, 의견서 및 자문 위원회 등 공식적인 및 비공식적인 의견수렴 메커니즘을 사용하고 있다. ACMA는 조사보고서를 공개하여 특정 사안에 대한 ACMA의 대응 방식을 설명함으로써 산업에게 준수에 대한 지침사례를 제공하고 있다. ACMA는 산업에 의한 자율 또는 공동규제적 준수 이니셔티브를 장려하고 지원한다. 산업자율 규약이 그 대표적인 예라고 할 수 있다.

(2) 비공식적인 해결

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

(3) 행정 조치

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

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

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

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

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

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

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

(4) 민사 또는 형사 소송

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

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

V. ACMA의 통신규제집행 절차

호주 통신 산업에 대한 규제의 집행은 일반적으로 3단계로 이루어진다. 첫 번째 단계에서 규제의 집행은 사업자에게 맡겨진다. 사업자의 집행결과가 만족스럽지 못한 경우, 다음 단계로 산업의 자율규제기관이 규제의 준수와 집행을 담당한다. 자율규제기관의 결정이 만족스럽지 못하거나 자율규제기관이 내린 결정의 준수와 집행에 문제가 있는 경우 마지막으로 규제당국(ACMA나 ACCC)⁵⁸⁾이나 사법기관이 바통을 넘겨받는다.⁵⁹⁾

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

1. 통신민원처리절차의 개관

호주의 통신법은 누구든지 ACMA에 어떠한 문제에 대하여 민원을 제기할 수 있으며, 민원을 제기하는 경우에는 반드시 서면으로 하여야 하고 누구를 상대로 민원을 제기하는지를 반드시 명시하여야 한다고 규정하고 있다.⁶⁰⁾ 특이한 점은 ACMA

58) 물론 사안에 따라 자율규제기관을 거치지 않고 규제당국이 바로 집행권한을 행사할 수 있다.

59) 사업자와 규제당국의 중간에 위치한 자율규제기관은 산업의 자발적인 규제의 준수와 집행을 실현하기 위하여 소비자에 의한 민원처리절차와 사업자간에 발생하는 분쟁해결 절차를 모두 갖추고 있으며 불복절차도 마련하고 있다. 자율규제기관에 의한 규제의 준수와 집행절차에 관한 논의는 본고의 범위를 벗어나므로 다음 기회에 다루도록 하겠다.

60) 통신법 제506조 제1항 내지 제3항, 등록된 산업자율규약의 준수에 관한 문제에 대하여 통신사업자에 대하여 민원을 제기하고자 하는 자는 먼저 당해 사업자에게 민원을 제기하여야 한다. 관련 산업자율규약에 민원처리 절차 규정이 있는 경우에는 그 규약에 따라 민원을 제기하여야 한다. 산업자율규약은 일반적으로 서면으로 민원을 제기하도록 정하고 있으며, 사업자가 민원 처리를 위한 충분한 절차를 확실하게 마련·운영하도록 고안된 규정도 포함하고 있다. 만약 민원인이 민원 제기 후 60일 이내에 응답을 받지

가 판단건대 민원을 제기하고자 하는 사람이 민원을 주장하거나 민원신청서를 작성하는데 도움을 필요로 한다면, ACMA는 그 사람에게 적절한 도움을 제공하기 위하여 합리적인 조치를 취해야 할 의무가 있다는 것이다.⁶¹⁾ 특히 텔레마케팅 산업에 관한 등록된 산업자율규약이나 산업기준의 위반에 대하여 텔레마케팅 사업자를 상대로 민원을 제기하고자 하는 경우 또는 스팸전화금지법령의 위반행위에 대하여 특히 호주번호로 수신된 음성전화에 대하여 민원을 제기하고자 하는 경우, 민원인이 사업자를 식별하기 위한 충분한 정보가 없으며, 이러한 사정을 ACMA에 설명한 경우, ACMA는 민원을 제기하고자 하는 사람이 사업자를 식별하는데 도움을 제공하기 위하여 합리적인 조치를 취할 의무가 있다.⁶²⁾

2. 조사

1) 조사전 절차

ACMA에 민원이 접수되면, ACMA는 (i) 민원이 사업자의 위반행위를 성립시키지 못하는 경우에는 조사가 개시되지 않음을 민원인에게 통보하거나, (ii) 민원이 사실무근, 남용 또는 선한 의도로 제기된 것이 아님을 인정하거나 또는 (iii) 조사를 개시할 수 있다.

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

ACMA에 민원이 제기되면, ACMA는 그 민원에 관련된 사건을 조사할 권한이 있는지 여부 또는 재량으로 그 사건을 조사해야 하는지 여부를 결정하기 위하여 피민원인에게 사전 질의(preliminary inquiries)를 할 수 있다.⁶³⁾ 이러한 절차를 거친 후

못하거나 그 기간 내에 응답은 받았으나 그것이 불충분하다고 생각한 경우, ACMA에 그 민원을 다시 제기할 수 있다.

61) 통신법 제509조 제4항.

62) 통신법 제509조 제5항.

63) 통신법 제511조.

에 민원이 조사할 가치가 있다고 판단되면 ACMA는 민원에 대한 조사를 개시한다.

2) 조사의 대상

ACMA는 통신관련 법령⁶⁴⁾의 위반을 의심할 이유가 있는 경우, 민원이 제기된 경우, 또는 기타 ACMA의 조사가 바람직하다고 생각되는 모든 사건에 대하여 조사를 할 수 있다.⁶⁵⁾ 그러나 조사의 대상이 ACMA의 임무수행과 관련이 없는 경우에는 조사를 수행해서는 아니 된다.⁶⁶⁾ ACMA는 주무장관의 요청 시 통신법에서 규정한 사항⁶⁷⁾이나 망소유통신사업자의 통신서비스(carriage service)에 관한 사항, 또는 통신 산업에 관한 사항에 대해서는 반드시 조사를 해야 한다.⁶⁸⁾

3) 조사의 수행

민원과 관련된 사건의 조사를 개시하기 전에, ACMA는 피민원인에게 당해 사건이 조사의 대상임을 알려야 한다.⁶⁹⁾ 그러나 피민원인에게 조사의 개시를 알리면 그가 위반과 관련된 것을 은닉, 분실 또는 파괴할 우려가 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우 ACMA는 피민원인에게 당해 사건이 조사의 대상임을 알리지 않아도 된다.⁷⁰⁾

조사는 ACMA가 적절하다고 생각한 방식으로 수행된다.⁷¹⁾ ACMA는 조사를 위하여 적정인이라고 판단한 사람으로부터 정보를 획득할 수 있으며 질의(inquiry)도

64) 1997년 통신법, 1999년 소비자보호 및 서비스기준에 관한 통신법 및 동 시행령, 2003년 스팸방지법 및 동 시행령, 또는 2006년 스팸전화방지법 및 동 시행령 등.

65) 통신법 제510조 제1항.

66) 통신법 제510조 제2항.

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

68) 통신법 제510조 제3항.

69) 통신법 제512조 제1항.

70) 통신법 제512조 제1A항.

71) 통신법 제512조 제2항.

할 수 있다.⁷²⁾ 일반적으로 누구든지 ACMA의 업무수행과 권한행사에 관련된 정보나 문서를 가지고 있다고 믿을 만한 근거가 있으며, 그가 그러한 증거를 제공할만한 능력이 있다고 믿을 만한 근거가 있는 경우, ACMA는 그에게 서면으로 고지서를 송부하여 그 고지서에 명시된 기간 내에 고지서에 명시한 형식과 방법으로 관련 정보의 제공이나 문서(사본)의 제작을 요구한다. 또한 그에게 고지서에 명시된 시간과 장소에 출석하여 증거를 구술이나 서면으로 제공하거나 문서를 제작하도록 요구할 수 있다.⁷³⁾

이러한 고지서를 받은 당사자는 반드시 이에 응해야 한다. 고지서에는 이 고지서의 요구사항을 이행하는 것이 의무이며, 이를 준수하지 않으면 위법행위로 처벌을 받으며 허위나 오인적인 정보나 증거를 제공하는 경우 징역 12개월에 처해질 수 있음을 명시하여야 한다.⁷⁴⁾ 사업자가 아닌 개인이 ACMA가 발급한 고지서에 응하여 서류의 사본을 제작한 경우에는 이에 대한 합리적인 보상을 받을 수 있다.⁷⁵⁾

조사와 관련하여 민원인이나 피민원인에게 의견 진술기회를 제공할 필요는 없다. 다만, 조사결과 민원인이나 피민원인에게 불리한 결론을 내려야 하는 경우, 그러한 결론을 내리기 전에 해당 민원인이나 피민원인에게 당해 조사와 관련된 사건에 대하여 의견 제출의 기회를 제공하여야 한다.⁷⁶⁾ 그러나 피민원인에게 의견 제출의 기회를 제공하는 것이 위반과 관련된 것을 은닉, 분실 또는 파괴하는 결과를 초래할 우려가 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우에는 피민원인에게 의견 제출의 기회를 제공하지 않아도 된다.⁷⁷⁾

ACMA가 민원과 관련된 사건을 조사하지 않기로 하거나 또는 조사를 더 진행하지 않기로 결정한 경우에는 ACMA가 적절하다고 생각한 방식으로 가능한 신속하게 이러한 결정사실과 그 이유를 민원인과 피민원인에게 알려야 한다. 그러나 피민원인에게 이러한 결정을 알리는 것이 위반과 관련된 것을 은닉, 분실 또는 파괴하는 결과를 초래할 우려가 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우 ACMA는 피민원인에게 이러한 결정과 그 이유를 알리지 않아도 된다.⁷⁸⁾

72) 통신법 제512조 제3항.

73) 통신법 제512조 및 제513조.

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

75) 통신법 제523조.

76) 통신법 제512조 제4항 및 제5항.

77) 통신법 제512조 제6항.

78) 통신법 제513조.

4) 옴부즈만, TIO, ACCC, 정보위원회로의 사건 이송

민원과 관련된 사건의 조사를 개시하기 전에 또는 개시한 후에, ACMA가 다른 기관이 그 사건을 보다 편리하고 효과적으로 처리할 수 있다고 판단한 경우에는, 그 사건의 조사를 개시하지 않거나 조사의 중지를 결정할 수 있으며⁷⁹⁾, 그 사건을 다른 기관으로 이송할 수 있다. ACMA가 사건을 이송할 수 있는 기관으로는 옴부즈만⁸⁰⁾, TIO 또는 등록된 자율규약이나 기준에 의하여 민원처리를 담당하는 조직, ACCC⁸¹⁾, 정보위원회(Information Commissioner)⁸²⁾ 등이 있다. ACMA가 타 기관으로 민원사건의 이송을 결정하면, 민원인에게 이송 사실을 서면으로 통지하여야 한다.⁸³⁾ 사건 이송 시 ACMA가 보유하거나 통제하고 있는 민원과 관련된 정보나 서류를 해당 기관에게 함께 송부하여야 한다.⁸⁴⁾

5) 조사보고서

조사를 종결한 후, ACMA는 주무장관에 요청에 의하여 조사를 한 경우에는 조사보고서를 반드시 작성하여 주무장관에게 제출하여야 한다. 그 외의 경우에는 조사보고서의 작성과 주무장관 제출 여부는 ACMA의 재량이다.⁸⁵⁾ 조사보고서에는 당해 조사의 수행방식, 조사 결과 내린 ACMA의 결론, 그 결론의 근거가 된 증거 및 기타 자료, 및 ACMA가 적절하다고 생각한 또는 주무장관이 지시한 조사와 관련된 사건 또는 조사 중에 발생한 사건을 반드시 포함하여야 한다.⁸⁶⁾

6) 조사보고서의 공표

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

80) Ombudsman Act 1976에 의해 설치되었다.

81) 통신법 제515조 제1항.

82) 정보위원회에는 텔레마케팅이나 팩스마케팅에 관한 등록된 산업자율규약이나 산업기준의 위반에 관한 민원 또는 스팸방지법 등의 위반에 관한 민원이 주로 이송된다. 통신법 제155A조 제1항.

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

84) 통신법 제514조 제3항 및 제155조 제2항.

85) 통신법 제516조 제1항 및 제2항.

86) 통신법 제516조 제3항.

조사보고서의 공표(publication)는 원칙적으로 ACMA의 재량이다. 다만 주무장관의 요청에 의하여 조사를 하여 조사보고서를 작성한 경우에는 주무장관이 ACMA에 조사보고서의 공표를 지시할 수 있으며, 이 경우 ACMA는 해당 조사보고서를 공표하여야 한다. 그러나 이러한 지시가 없는 경우에는 조사보고서를 공표하여서는 아니 된다.⁸⁷⁾

조사보고서를 공표하거나 공개(disclosure)함으로써 비밀을 공개하거나 누군가의 공정한 재판을 훼손할 우려가 있는 경우, ACMA는 조사보고서 또는 조사보고서의 일부 내용을 공표하지 않거나 업무상 관련이 있는 사람에게 공개하지 않을 수 있다.⁸⁸⁾

조사보고서 또는 조사보고서의 일부 내용이 누군가의 이익을 침해하거나 침해할 우려가 있는 경우에는 당사자가 구술이나 서면으로 의견을 제출할 수 있도록 합리적인 기간(30일을 초과하여서는 아니 된다)을 제공하여야 한다. 의견 제출 기회의 제공 없이 그 조사보고서나 조사보고서의 일부 내용을 공표하여서는 아니 된다.⁸⁹⁾ 다만, 합리적인 의견 제출 기간을 제공하는 것이 위반과 관련된 것을 은닉, 분실 또는 파괴하는 결과를 초래할 우려가 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우 ACMA는 그 당사자에게 의견 제출의 기회를 제공하지 않을 수 있다.⁹⁰⁾

3. 제재조치

1) 개요

조사가 완료되면 조사 결과에 비추어 그에 적절한 제재조치가 내려진다. ACMA는 관할 법령의 위반행위에 대하여 취할 수 있는 제재조치는 크게 행정조치와 민사소송, 형사소송으로 나눌 수 있다.⁹¹⁾ 이하에서는 행정조치 중 우리에게 시사성이 높

87) 통신법 제517조 제1항 내지 제3항.

88) 통신법 제517조 제4항. 또한 ACMA는 조사보고서의 공표로 인해 누군가(사망한 사람도 포함)의 개인 정보가 비합리적으로 공개되게 된다면 그 조사보고서나 조사보고서의 일부 내용을 공표하지 않을 수 있다(동조 제5항).

89) 통신법 제518조 제1항 및 제2항.

90) 통신법 제518조 제3항.

91) 이에 관해서는 상술한 ACMA의 통신규제집행에 관한 정책 부분에서 준수와 집행의 방식에 관한 내용 참조.

은 동의명령제도와 위반고지제도를 살펴보고자 한다.

2) 동의명령제도 (Enforcement Undertaking)⁹²⁾

(1) 동의명령제도의 의의

동의명령은 위반 사업자가 관련 법령이나 산업 규약을 준수하기 위하여 특정 조치의 작위 또는 부작위를 제안하는 약속이다. 이는 협상을 통해 구속력을 가지는 계약으로 ACMA에 의하여 법원에서 집행될 수 있다. 동의명령은 ACMA와 사업자가 화해를 하는 수단이자 사업자가 향후 법 준수에 대하여 ACMA를 만족시킬 수 있는 수단이라고 볼 수 있다.⁹³⁾

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

(2) 동의명령 수락에 관한 원칙

동의명령은 개인이나 기업 또는 면허권자가 제안할 수 있다.⁹⁴⁾ ACMA는 잠재적으로 적절하고 효과적인 결과를 가져오는 수단으로 동의명령의 가능성을 논의할 수는 있으나 사업자에게 동의명령의 제안과 체결을 강요하거나 요구할 수 없다. 마찬가지로 ACMA는 사업자에게 동의명령의 수락을 강요할 수 없다. 동의명령의 수락 여부는 사건의 사실관계에 의해 좌우된다. ACMA에 동의명령을 제안하고자 하는 자는 일반적으로 처음부터 ACMA의 담당자에게 동의명령 제안의사를 알려야한다.

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

92) 이하의 내용은 ACMA, Regulatory guide - No. 1, Enforceable Undertakings, Issued August 2010 참조.

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

94) 기업의 경우 협상권한과 그 기업을 구속할 수 있는 권한을 가진 사람이 동의명령을 제안할 수 있다.

서의 초안을 작성하여야 한다. 그러나 동의명령은 ACMA가 작성하여야 효력을 가진다.

동의명령제도는 ACMA가 취할 수 있는 공식적인 제재조치와 함께 또는 이를 대신하여 수락될 수 있다. 동의명령의 수락 여부를 결정할 때, ACMA는 일반적으로 (i) 관련 사업자가 위반행위에 대한 ACMA의 우려와 시정행위의 필요성을 공개적으로 인정할 준비가 되어 있는지 여부와 (ii) 동의명령의 조항들이 위반행위에 의해 불이익을 당한 사람들에게 효과적인 결과를 가져올 지 여부, 그리고 (iii) 동의명령이 이행될 지 여부를 고려한다.⁹⁵⁾

ACMA는 (i) ACMA에 조건(terms or conditions)을 부과하거나, (ii) 동의명령을 통해 책임을 부인하고자 하는 경우, (iii) 관련 법령이나 산업자율규약 또는 산업기준 위반에 대한 방어사유(defence)를 성립하고자 하는 경우, (iv) 단순히 법을 준수하는 것인 경우, (v) 제3자에게 의무를 부과하고자 하는 경우, (vi) 동의명령의 수락이 기밀인 경우 등에는 동의명령을 수락하지 않는다.

(3) 동의명령의 내용 (Terms)

제안된 동의명령의 내용은 (i) 명시된 조치와 관련 위반행위 사이의 관계를 성립하여야 하며, (ii) 위반으로 인한 영향 또는 이후 위반이 반복될 위험에 상당해야 하고, (iii) 쉽게 이해할 수 있어야 하고, (iv) 시행이 가능하여야 하며, 마지막으로 (v) 객관적으로 평가되거나 테스트 될 수 있는 조치를 포함하여야 한다.⁹⁶⁾ 동의명령이

95) ACMA는 동의명령이 적절하고 효과적인 규제 결과를 가져오는 경우 수락을 고려할 수 있다. ACMA는 법원에 과징금 명령을 신청하거나 다른 행정조치(예컨대, 면허 조건의 부과, 면허의 정지 또는 취소, 시정지시 또는 위반고지 등)를 취하는 대신 동의명령의 수락을 고려할 수 있다. ACMA가 금지명령(injunctive relief) 대신 동의명령을 수락하는 동안 긴급한 보호조치가 요구되는 경우에는 법원으로부터 금지명령을 받아야 한다. 따라서 금지명령이 적절한 경우에 동의명령이 제안된 때에는 ACMA가 수락하지 않을 수 있다. 형사범죄에 해당하는 행위는 통상적으로 동의명령의 대상이 되어서는 안 된다는 것이 ACMA의 견해이다.

96) 동의명령의 내용의 예로는 (i) 충분한 방증이 있는(documented) 의무이행 절차 및 시스템의 개발, (ii) 의무이행 절차 및 시스템의 평가와 보고를 담당하는 독립 감사관의 임명, (iii) 이후의 위반가능성을 축소시키기 위한 특정 실무관행이나 절차의 시행(예, 방송의 경우 생방송 대신 사전녹화 방송의 사용, 정기적인 감사 등), (iv) 교육훈련 프로그램의 개발 및 시행, (v) 수령한 금전의 반환, 위반행위에 의하여 피해를 입은 사람들에게 대한 손해보상의 지급, (vi) 특정 행위의 자제, (vii) 의무이행을 촉진하기 위하여 또는 이후의 의무위반에 대한 동기부여를 없애기 위하여 동의한 금액의 지출 또는 납부, (viii) 수정사항, 고객 정보 또는 산업별 정보 등 정보의 공표, (ix) 웹사이트나 그 외의 공표물에 게재된 정보의 삭제 또는 해명 등이 있다.

작위를 요구하는 경우, 당해 작위의무의 이행 기간을 명시하여야 한다.

(4) 동의명령의 수락 효과

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

(5) 동의명령이 수락된 이후의 변경가능성

동의명령은 변경⁹⁷⁾되거나 철회⁹⁸⁾될 수 있으나 반드시 ACMA의 동의가 있어야 한다. ACMA의 동의 없이 해당 동의명령을 이행하지 않으면 ACMA가 그 동의명령의 집행을 위한 소송을 제기할 수 있다. ACMA는 동의명령을 취소⁹⁹⁾할 수 있다. 동의명령의 수락이 공표되므로 ACMA에 의한 동의명령의 변경, 철회 또는 취소 결정도 공표된다.

(6) 동의명령의 위반 효과

ACMA가 동의명령의 내용이 위반되었다고 판단한 경우 연방법원에 소송을 제기할 수 있다. ACMA가 법원에 직접 소송을 제기할 수 있음에도 불구하고, 일반적으로는 먼저 동의명령을 제공한 당사자에게 위반사실을 알린다. 연방법원이 동의명령의 위반사실을 인정한 경우에는 (i) 동의명령의 이행을 명령하거나, (ii) 위반으로 인해 직간접적으로 획득한 재정적 이익에 해당하는 금액을 연방정부에 납부할 것을 명령하거나, (iii) 위반으로 인한 손해배상 또는 손실보상을 명령할 수 있으며, 그 밖에도 법원이 적절하다고 판단한 다른 명령을 내릴 수 있다.

97) 변경은 오로지 경미한 사항만 가능하다. 요청된 변경사항이 실질적인 경우, 다시 말해서 본 동의명령의 취지를 변경하는 경우에는 새로운 동의명령을 체결하는 것이 적절하다.

98) 통상적으로 ACMA는 예외적인 경우에만 동의명령의 철회에 동의한다. 예외적인 상황은 단순히 동의명령을 제출한 자가 이를 철회하고 싶다고 존재하지 않는다. 동의명령이 철회되면, 관련 당사자는 더 이상 동의명령의 내용에 구속되지 않는다.

99) 통상적으로 ACMA는 위법행위의 성질과 정도에 대하여 오인한 경우 등 예외적인 경우에만 동의명령을 취소할 수 있다.

3) 위반고지(Infringement Notice)¹⁰⁰⁾

(1) 위반고지제도의 의의

위반고지란 ACMA가 일부 한정적인 상황에서 발급할 수 있는 행정집행구제조치(administrative enforcement remedy)이다. 위반고지는 ACMA와 고지 대상자 모두에게 신속하고 비용편익적인 결과를 가져오기 때문에 가치가 있는 규제집행수단이다. 위반고지의 발급은 ACMA가 고지 대상자에게 그가 법을 위반하였다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있음을 알리는 수단이다. 이에 고지 대상자는 위반고지에 명시된 벌금을 납부함으로써 사건을 즉시 해결하거나 또는 당해 사건의 해결을 법원에 맡길 수 있다. 위반고지의 근거 법령들은 위반고지에서 명시할 수 있는 벌금액의 정하고 있다. 법정 위반고지 벌금은 법원에서 부과하는 벌금보다 현저히 적은 금액이다. 따라서 고지 대상자는 위반고지에 명시된 벌금을 납부할 유인을 가진다.

(2) 위반고지의 발급절차

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

위반고지에는 다음과 같은 사항을 반드시 명시하여야 한다.

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

100) ACMA, Regulatory guide - No. 5, Infringement notices, Issued September 2011 참조.

- 위반고지 철회의 요청방법, 철회의 효과 및 결과
- 벌금 납부의 결과
- 벌금 미납의 결과

일반적으로 ACMA는 위반고지를 공표하지 않는다. 위반고지의 대상자가 이를 준수하지 않은 사실도 공표하지 않는다.¹⁰¹⁾

(3) 납부기한

일반적으로 벌금은 위반고지를 수령한 날로부터 28일 이내에 납부하여야 한다. 이 기간은 연장될 수 있다.¹⁰²⁾ 납부기한 연장신청은 납부마감일 전에 이루어져야 하며 각 사건별로 고려된다. 새로운 납부마감일까지 벌금을 납부하면 책임이 소멸된다.

(4) 위반고지의 철회

위반고지는 ACMA의 직권이나 고지 대상자의 요청에 의해 철회될 수 있다. 철회 여부의 결정 시 영향을 미치는 사항은 (i) 위반고지의 대상자가 법을 위반하지 않았다는 사실이나 (ii) 행위가 처음에 믿었던 것보다 더욱 심각하여 그 결과 그 사건은 법원에서 보다 더 적절하게 다루어 질 수 있을 것 같다는 사실을 보여주는 추가 자료나 증거가 있는지 여부이다.

철회 요청은 일반적으로 위반고지의 발급일로부터 28일 이내에 이루어져야 하며, 요청 시 그 이유를 명시하여야 한다. 벌금을 납부한 후에 위반고지가 철회되면 납부한 벌금은 반환된다. 위반고지가 철회되는 경우, ACMA는 다른 제재조치를 내릴 수 있다.

(5) 벌금 납부 및 미납부의 결과

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

101) 그러나 적절한 경우 ACMA는 위반고지를 준수한 사실의 공표할 수 있다. 벌금의 납부는 위반고지의 대상인 위반행위에 대한 ACMA의 조사를 사실상 종결시키며, 경우에 따라, 이와 같은 조사의 결과에 대한 공표는 교육적이고 억제하는 효과가 있을 수 있다. 공표를 하는 경우에 위반고지 대상자의 신분은 공개하지 않는다.

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

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

4. 불복절차

ACMA가 내린 결정 중 일부는 ACMA의 내부 재심사를 거쳐 행정항고재판소(Administrative Appeals Tribunal, AAT)에 의해 심사될 수 있다.¹⁰³⁾ 그 대상은 통신법에서 정하고 있는데, 민원제기에 의해 내려진 제재조치의 결정은 일반적으로 ACMA의 내부 재심사와 AAT의 심사대상에 포함되지 않는다.¹⁰⁴⁾ 이러한 경우에는 통상적인 외부 심사(review) 절차(연방법원), 즉 사법적 구제수단을 이용해서 불복을 제기할 수 있다.

VI. 시사점

호주통신미디어위원회의 규제집행에 관한 정책과 규제집행절차에 관한 연구의 의의는 우리나라 방송통신위원회의 법집행절차 개선을 위한 제도적 시사점을 제공한 것에만 있는 것이 아니라 날로 복잡해지는 방송통신 산업의 현실 속에서 바람직한 규제와 법집행의 의의 및 설계에 대하여 근본적인 재검토와 철학적 고찰을 할 수 있는 계기를 마련한 데 있다고 하겠다. 후자에 관해서는 향후에 보다 심도 있게 논하기로 하고, 이하에서는 앞에서 살펴본 호주의 통신규제체계와 호주통신미디어위원회(ACMA)의 조직 및 통신규제집행에 관한 정책과 절차의 내용을 바탕으로 호주 사례가 우리나라 방송통신위원회의 법집행절차 개선을 위해 시사하는 바를 조직과 절차로 나누어 도출해 보고자 한다.

103) 통신법상 재심사가 가능한 ACMA 결정은 주로 면허와 관련된 것들로 면허의 발급 및 부관의 부과 및 변경, 갱신, 취소 등이 포함되고 산업자율규약의 등록도 포함된다. AAT에 불복할 수 있는 ACMA의 결정은 통신법 별표 4 Part I 제561조에 열거되어 있다.

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

1. 조직

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

1) 외부적 업무분장

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

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

2) 내부적 업무분장

기관 내부에서의 업무분장도 눈에 띈다. ACMA는 법무서비스국과 주요기능부서로 법정책 및 실무부를 설치하여 ACMA의 업무 중 법과 관련된 모든 업무를 관장하도록 하고 있다. 방송통신위원회를 구성하고 있는 5인의 상임위원은 정치적 안배를 고려하여 임명된다. 이러한 현실에서 5인의 상임위원들이 복잡하고 고도의 전문

성을 요하는 모든 방송통신 업무에 대한 전문적인 지식과 경험을 갖추고 있을 것을 기대하기란 쉽지 않다. 또한 위원회가 모든 업무를 처리하는 것도 물리적으로 어려운 일이다. 호주 사례에서 제시한 법무국의 설치에 우리나라 방송통신위원회는 업무 처리의 효율성과 공정성, 전문성 및 대외적 설득력을 제고하는데 기여할 수 있을 것이라고 보인다.

2. 절차

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

한편, 자율규제기관의 도입이 과연 효율성을 제고할 수 있을지에 대해서는 의문이 없지 않다. 호주의 경우 TIO에 제기되는 통신서비스관련 소비자 민원의 수가 다른 나라에 비하여 현저히 높아¹⁰⁵⁾ 현재 통신 규제 체계 전반에 대한 재검토를 위해 "Reconnecting the Consumer"를 주제로 프로젝트 팀을 꾸려 공개질의를 마친 상태이다. 공개질의 보고서에 의하면 소비자 민원의 급증의 원인으로 규제체제의 문제점을 들고 있다. 특히 자율규제의 본질적인 문제점, 곧 산업 내에 자율규약 준수 문화가 정착되지 않았다는 점과 TIO 체계가 자기 집행력을 가지지 못한다는 점 및 공동규제의 문제점, 특히 ACMA가 강하게 자율규약을 집행하지 않는 점과 간접적인 성질의 집행만을 한다는 점에 대하여 강한 비판이 제기되었다.¹⁰⁶⁾ 그러나 호주에서 자율규제체계에 대하여 제기된 문제점을 연구하여 민간기구를 활용한 대안적 분쟁해

105) 2009년~2010년에 TIO가 접수한 소비자로부터 접수한 통신관련 문의와 민원의 수는 208,995건이다. 이는 같은 기간 동안 영국 규제당국이 접수한 통신관련 문의와 민원의 수는 118,417건이다. 이는 영국의 인구는 8천만 명인데 대하여 호주의 인구가 2천 6백만이라는 점을 고려하면 매우 높은 수임을 알 수 있다. ACMA, Reconnecting the Customer, Final Public Inquiry Report, September 2011, p.9.

106) ACMA, Reconnecting the Customer, Final Public Inquiry Report, September 2011, pp.19~31.

결제도나 불만처리제도를 우리 상황에 알맞게 설계한다면 절차의 효율성을 제고하는데 유용하게 사용될 수 있을 것이다.

주제어 : 호주통신미디어위원회(ACMA), 방송통신위원회, 규제집행정책, 규제집행절차, 공동규제, 조사, 동의명령, 위반고지

참 고 문 헌

1. 국내문헌

방송통신위원회, 해외 방송통신규제기구 심판관리제도 연구 II(유럽), 2010.

안정민, 주요 국가의 방송통신법제에 관한 비교법적 연구(VII) - 호주 -, 한국법제연구원, 2009.

이종관, 호주의 방송·통신 규제기관 통합과 주요 이슈: Australian Communications and Media Authority 통합 사례, 디지털 미디어 트렌드, 미래미디어연구소, 2006. 6.

이희정, 방송통신위원회의 법집행절차 개선방향에 관한 연구: 행정절차에 대한 대심주의 접목의 의의와 방식을 중심으로, 경제규제와법 제3권 제1호, 2010. 5. 184-227면.

차현숙, 호주 방송·통신 규제기구에 관한 연구, 최신외국법제정보 2008-07, 95-102면.

2. 국외문헌

Butler, Des & Rodrick Sharon, AUSTRALIAN MEDIA LAW, 3rd ed. Lawbook Co., 2007.

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

ACCC, Resolution of Telecommunications Access Disputes - a Guide, March 2004.

ACIF, ACIF G514:2003 ACIF Code Administration and Compliance Scheme Industry Guideline

ACMA, Annual Report 2010-11.

ACMA, ACMA compliance and enforcement policy, August 2010.

ACMA, Reconnecting the Customer: Final public inquiry report, Sept. 2011

ACMA, Regulatory guide - No. 1, Enforceable Undertakings, Issued August 2010.

ACAM, Regulatory guide-No. 2 "Purpose of an investigation under the Broadcasting Services Act 1992", Issued February 2011.

ACMA, Regulatory guide - No. 4, Remedial directions, Issued August 2011.

ACMA, Regulatory guide - No. 5, Infringement notices, Issued September 2011.

Productivity Commission, Broadcasting Report No.11 (Canberra, AusInfo, 2000).

TIO Constitution.

3. 인터넷자료

http://en.wikipedia.org/wiki/Australian_Broadcasting_Control_Board.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_90144.

http://www.commsalliance.com.au/_data/assets/pdf_file/0007/2311/G514_2003-new-template.pdf.

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

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

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

<http://www.tio.com.au/members/billing-and-payments>.

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

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

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

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

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

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

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

<http://www.tio.com.au/about-us/policies-and-procedures/consumers-right-to-a-review>.

[Abstract]

Australian Communications Media Authority Telecommunications Compliance and Enforcement Policy and Procedure & Its Implications

Yoon, Hye-Sun

Senior Researcher, Center for Law & Public Utilities, Seoul National University

The Australian media and communications landscape is diverse and complex. In order to efficiently regulate these complex environment, the Australian Legislature and the Government established a co-regulatory regime, in which broadcasters and carriers themselves bear the primary responsibility for the service they provide, and the Australian Communications and Media Authority (the ACMA) as a Australia's regulator for broadcasting, the internet, radiocommunications and telecommunications.

This article is first to examine and compare the administrative organization and the compliance and enforcement policy and procedures of the ACMA so as to find an ideal model of regulatory enforcement system for the Korea Communications Commission.

The Australian communications and media regulatory system is established on a three-tiered system with Industry Codes agreed upon by members of the industries being the first level, then Industry Standards made by the ACMA, and then laws made by Legislature. It also operates a corresponding three-tiered system with the voluntary compliance by the industry members being the first level, then the compliance and enforcement by self-regulatory body, then the ACMA, respectively.

The ACMA adopts a graduated and strategic risk-based approach to compliance and enforcement. This approach recognises that breaches of the rules established by the Acts and instruments will be dealt with effectively and efficiently. It also recognises the role of co-regulation set out in the legislation it administers and of engaging with the regulated

community to promote voluntary compliance.

Key words : Australian Communications and Media Authority(ACMA), Korea Communications Commission(KCC), Compliance and Enforcement Policy, Compliance and Enforcement Procedure, Co-Regulation, Investigation, Enforcement Undertaking, Infringement Notice