

프랑스 방송통신규제기구의 규제집행절차와 시사점*

윤 혜 선**

<국문초록>

프랑스의 방송통신행정은 내부적으로 방송과 통신의 융합현상과 외부적으로 유럽법의 영향이라는 환경변화에 대응하여 수평적 규제를 통한 공정경쟁과 공역무법제 유지를 통한 공익성의 조화를 시도하는 방향으로 전개되고 있다. 위와 같은 목적을 달성하기 위하여 프랑스의 방송통신행정은 ‘입체적인 업무분장’을 통한 전문성과 산업과 이용자의 신뢰 확보에 노력을 기울이고 있다. 규제집행에 있어서도 엄격한 대심주의 체제를 확립하여 유럽인권협약 제6조에 따른 공정한 재판받을 권리를 보장하여 규제집행절차에 대한 공정성과 투명성 및 신뢰를 구축해 오고 있다.

본고의 목적은 프랑스의 통신규제기구인 ARCEP와 방송규제기구인 CSA의 규제집행절차를 고찰하여 우리나라 방송통신위원회의 규제집행절차의 바람직한 개선을 모색하기 위한 시사점을 도출하는 것이다. 이를 위하여 먼저 두 기구의 조직구성과 의결방식을 개관하고, 이어서 초기에 논쟁이 되었던 ARCEP의 규제집행권한의 합헌성 문제를 검토한 후, ARCEP의 절차를 중심으로 제재처분절차와 분쟁해결절차를 고찰하였다. 또한 ARCEP과 CSA의 규제집행절차의 일반적인 유사성에도 불구하고 산업의 특성과 실무의 현실에 따라 상존하는 차이점도 분석하였으며, 프랑스

논문투고일 : 2012.4.19., 논문심사일: 2012.4.20., 게재확정일: 2012.4.30.

* 이 글은 2010년 ~ 2011년 필자가 고려대학교 혁신경쟁규제법센터의 “해외 방송통신규제기구 심판관리제도 연구 II(유럽)”에 참여하여 프랑스 방송통신규제기구의 심판관리제도를 연구한 내용을 토대로 분석·발전시킨 것이다. 이 연구에 참여할 수 있는 기회와 공동으로 연구를 수행하면서 유익한 의견을 제공해 주신 고려대학교 이희정 교수님과 이황 교수님, 박종수 교수님께 감사드리고, 연구의 원활한 수행을 위하여 힘을 보태준 김민규, 김현수, 박종준 고려대학교 법학대학원 박사과정생들에게 고마운 마음을 표한다. 또한 방송통신규제에 입문시켜주시고 끊임없이 가르침을 주시는 이원우 교수님께도 감사드린다.

** 서울대학교 공익산업법센터 선임연구원

방송통신규제기구의 규제집행절차의 특징과 규제집행절차의 절차적 공정성을 확보하기 위하여 도입한 제도들을 정리해보았다. 마지막으로 결론을 대신하여 프랑스 사례가 우리나라 방송통신위원회의 규제집행절차의 개선을 위해 제시하는 시사점을 효율성 제고, 공정성 확보 및 실효성 확보의 관점에서 도출하였다.

주제어: 전자통신우편규제기구, 시청각고등위원회, 규제집행절차, 분쟁해결, 공정한 재판을 받을 권리, 대심주의

목 차

I. 서론	IV. ARCEP과 CSA의 규제집행절차
II. 프랑스의 방송통신규제기구: ARCEP과 CSA	1. 개관
1. ARCEP	2. ARCEP의 제재처분절차
2. CSA	3. ARCEP의 분쟁해결절차
III. 방송통신규제기구의 규제집행권한의 합헌성	4. ARCEP과 CSA의 규제집행절차의 비교
1. 개관	5. ARCEP과 CSA의 규제집행절차의 특징: 절차적 공정성의 확보
2. ART의 규제집행권한에 대한 위헌성 논란의 배경	V. 시사점
3. ART의 제재권한의 합헌성	1. 효율성 제고를 위한 시사점
4. ART의 분쟁해결권한의 합헌성	2. 공정성 확보를 위한 시사점
	3. 실효성 확보를 위한 시사점

I. 서론

프랑스의 방송통신산업은 전통적으로 공역무(service public)법제¹⁾의 규율을 받아왔다. 종래의 프랑스 공역무법제는 공역무의 제공에 시장원리를 도입하는 것은 공익추구의 목적을 훼손할 우려가 있다고 보았기 때문에 공익목적의 추구하고 독점을 결합하는 경향을 보여 왔다.²⁾ 그러나 2000년대 이르러 내부적으로 방송과 통신의 융합현상과 외부적으로 유럽법의 영향으로 인해 방송통신 시장에 경쟁이 도입됨에 따라 기존의 공역무법제도 변화를 경험하고 있다.³⁾ 현재 프랑스 방송통신행정은 새로운 환경변화에 대응하여 수평적 규제를 통한 공정경쟁과 공역무법제 유지를 통한 공익성의 조화를 시도하는 방향으로 전개되고 있다.

위와 같은 목적을 달성하기 위하여 프랑스의 방송통신행정은 ‘입체적인 업무분장’을 통한 전문성과 산업과 이용자의 신뢰 확보에 노력을 기울이고 있다. 업무분장이 입체적이라고 묘사한 이유는 방송통신분야의 행정업무가 기능적, 구조적, 내용적으로 다차원적·다층적인 분업화를 이루고 있기 때문이다. 프랑스는 일차적으로 방송통신산업에 대한 정책기능과 규제기능을 조직적으로 분리하여 운영하고 있는데, 전자는 행정부처가 후자는 독립적

1) 공역무법제는 프랑스 특유의 것으로서 이에 의하면 공익목적을 위한 역무의 제공에 대해서는 계속성의 원리, 평등의 원리 및 적용의 원리 등과 같은 특수한 원리가 적용된다.

2) Colin, Frédéric, *Driot public économique*, Gualino éditeur, Paris, 2005, pp. 164~165.

3) 2004년 프랑스 의회는 방송과 통신의 융합현상에 대응하여 ‘전자통신과 방송통신역무에 관한 법률(la Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle)’과 ‘디지털 경제에서의 신뢰에 관한 법(la Loi pour la confiance dans l'économie numérique)’을 제정하여 기존의 ‘우편통신법전’(현 우편전자통신법전, Code des postes et des communications électroniques, 이하 ‘우편전자통신법’)과 ‘커뮤니케이션의 자유에 관한 법(la Loi relative à la liberté de communication, 이하 ‘방송법’)’을 개정하였다.

행정기구가 그 운영을 담당하고 있다. 또한 우리나라와는 달리 규제의 영역에 있어서도 방송과 통신이 각각 별도의 규제기관과 법률에 의해서 규율되고 있다. 규제의 내용적인 면에서도 업무의 분장이 이루어지고 있다. 방송·통신 관련 규제, 경쟁규제, 이용자보호에 관한 규제, 방송과 통신용 주파수에 관한 규제가 개별적으로 각각의 고유한 규제기관에 의해 이루어지고 있다. 예컨대 방송의 경우 정책은 문화커뮤니케이션부(Ministère de la Culture et de la Communication)에서, 규제는 방송관련규제는 시청각 최고위원회(Conseil supérieur de l'audiovisuel, 이하 CSA), 방송용 주파수 관리는 국립전파관리국(Agence nationale des fréquences, 이하 ANFR)이, 경쟁규제는 경쟁위원회(Conseil de la concurrence, 이하 CC)⁴⁾가 담당한다. 통신의 경우에도 유사하게 정책기능은 경제재정산업부(Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 이하 MEFI)⁵⁾에서 담당하고,

4) 경쟁위원회(Conseil de la concurrence)는 경제재정산업부 소속의 독립규제행정기구로서 일반경쟁규제를 담당하고 있다. 동 위원회는 카르텔이나 시장지배적 지위의 남용과 같은 경제제한적 행위 및 기업결합 등과 같은 경제력 집중에 대한 규제권한을 가지고 있다. 업무 영역은 생산, 유통, 금융 등 경제 전반에 걸치며, 기업규모나 공사기업의 여부를 막론하고 규제한다. OECD, Regulatory Reform in France - The Role of Competition Policy in Regulatory Reform, 2003, p.9; 김대인, “프랑스 통신시장에 있어서 전문통신규제기관과 일반경쟁규제기관의 관계”, 이원우 편, 『정보통신법연구 1: 통신시장에 있어서 전문규제기관과 일반경쟁규제기관의 관계』, 경인문화사, 2006, 571-572면 참조.

5) 경제재정산업부(Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie)는 예산부, 통상부, 산업부의 3개부를 합한 것으로, 각 부 별로 별도의 위임장관을 두고 있다. 이 가운데 산업부의 위임장관은 전자통신담당장관으로서 우편전자통신법상 여러 가지 권한을 가지고 있다. 경제재정산업부 산하에 통신정책을 전담하는 독립적인 부서는 없으며, 사무국 산하의 디지털 경제 담당국 및 정보기술위원회, 기업국에서 정책기능을 분산하여 담당하고 있다. 경제재정산업부 산하에는 경쟁정책 및 소비자 보호정책을 담당하고 있는 ‘경쟁 및 소비자보호국(Direction Générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes: DGCCRF)’이 있다. 이 기관과 독립규제기구인 경쟁위원회 간에 권한배분과 관련하여 긴장관계가 존재하였으나 2005년 1월 28일 양기관 사이에 협력에 관한 협정이 체결됨으로써 양자 간의 긴장관계가 어느 정도 해소되었다. OECD, Regulatory Reform in France - The Role of Competition Policy in Regulatory Reform, 2003, p.44; 김

규제기능은 통신관련규제는 전자통신우편규제기구(Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, 이하 ARCEP)가, 주파수 관리는 ANFR이, 경쟁규제는 CC가 소비자관련 업무는 국가소비자위원회 (Conseil national de la consommation, 이하 CNC)가 맡고 있다. 이와 같은 분업체제는 방송통신행정의 전문성과 공정성 및 효율성을 제고하며, 특히 방송통신규제기구의 규제집행에 대한 산업의 신뢰 구축에 기여하고 있다.

구체적으로, 프랑스 방송통신규제기구의 규제집행절차의 두드러진 특징은 “철저한 대심주의의 보장”과 “영업비밀의 보장”이라고 할 수 있다. 특히 규제집행절차에 대심주의 체제를 확립하여 유럽인권협약(the European Convention on Human Rights, 이하 ECHR) 제6조에 따른 공정한 재판을 받을 권리(fair trial 원칙)를 보장하고 있다. 다시 말해 ARCEP과 CSA는 대심주의에 입각한 절차적 공정성의 확립을 바탕으로 규제집행의 전문성뿐만 아니라 집행절차의 객관성과 공정성 및 투명성을 확보하여 산업과 이용자의 신뢰를 제고하고 있다.

프랑스 행정법이 유럽법에서 가지는 위상과 역할⁶⁾을 감안해 볼 때, 그리고 프랑스법과 유럽법이 유럽연합의 회원국뿐만 아니라 우리나라와 기타 선진적인 행정법 제도를 가진 국가에 미치는 영향을 고려할 때, 프랑스 행정법 제도에 관한 연구는 우리나라의 관련 제도를 개선하는데 있어서 유용한 참고가 될 수 있다. 이에 본고에서는 프랑스의 통신규제기구인 ARCEP와 방송규제기구인 CSA의 규제집행절차를 고찰하여 우리나라 방송통신위원회의 규제집행절차의 바람직한 개선을 모색하기 위한 시사점을

대인, “프랑스 통신시장에 있어서 전문통신규제기관과 일반경쟁규제기관의 관계”, 이원우 편, 『정보통신법연구 I: 통신시장에 있어서 전문규제기관과 일반경쟁규제기관의 관계』, 경인문화사, 2006, 573-574면 참조

6) 박정훈, “독일 행정법과 비교하여 본 프랑스 행정법의 특수성”, 『행정법의 체계와 방법론 [행정법연구 I]』, 박영사, 2005, 461~488면, 462면.

도출하고자 한다. 이를 위하여 먼저 두 기구의 조직구성과 의결방식을 개관하고(II), 이어서 문제가 되었던 ARCEP의 분쟁해결권한의 합헌성 문제를 검토한 후(III), ARCEP과 CSA의 규제집행절차를 제재처분절차와 분쟁해결절차로 나누어 살펴볼 것이다(IV). 일반적으로 ARCEP과 CSA의 규제집행절차는 유사하지만 산업의 특성과 실무에 따른 차이점도 존재한다. 따라서 먼저 ARCEP의 절차를 중심으로 규제집행절차를 고찰하고, ARCEP과 CSA의 규제집행절차의 차이점을 비교·분석하였다. 이 내용을 바탕으로 프랑스 방송통신규제기구의 규제집행절차의 특징을 확인하고, ARCEP과 CSA가 규제집행절차의 절차적 공정성을 확보하기 위하여 어떠한 장치들을 고안했는지 정리해보고자 한다. 마지막으로, 프랑스의 사례가 우리나라 방송통신위원회의 규제집행절차의 개선에 제시하는 시사점을 도출하는 것으로 결론(V)을 갈음하고자 한다.

II. 프랑스의 방송통신규제기구: ARCEP과 CSA

1. ARCEP

(1) 개관

전자통신우편규제기구(Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, ARCEP)는 1996년 경쟁이 도입된 프랑스 통신 부문을 규율하고 경쟁도입으로 인해 형성된 통신시장을 규제하기 위하여 우편전자통신법 제36조에 의하여 1997년 1월 5일 통신규제기구(Autorité de régulation des telecommunications, 이하 ART)⁷⁾라는 명칭으

7) Loi n°96-659 de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996 publiée au JO le 27 juillet 1996.

로 출범한 독립행정기관이다.⁸⁾ ART(현 ARCEP)는 프랑스 최초의 행정, 입법, 준사법적 권한을 가진 독립행정기관으로서도 의의를 가진다. ARCEP의 권한, 역할 및 법적 지위에 관하여는 우편전자통신법전에서 규정하고 있다. ARCEP의 권한은 다수의 법개정을 통해 지속적으로 확대되어 왔다. 대표적으로 2004년 7월 9일 법⁹⁾은 2002년 전자통신 규제에 관한 유럽지침의 국내법 전환을 통해 ART의 권한을 확대하였고, 2005년 우편규제에 관한 법률¹⁰⁾은 통신에 국한되었던 ART의 관할권을 우편 부문까지 확장하였으며, ART의 명칭도 ARCEP으로 개명하여 오늘에 이르고 있다. ARCEP의 주요 역할은 전자통신시장의 공정하고 효과적인 경쟁을 보장하여 소비자의 이익을 증진하는 것이다.

(2) 조직의 구성

ARCEP은 합의제 형식의 위원회이다. 조직은 기본적으로 상임위원회(Collège), 사무총장(Directeur général) 및 8개의 역무국(Directorates)으로 구성된다. 상임위원회에는 4개의 자문위원회(상호접속과 액세스 위원회, 소비자 위원회,¹¹⁾ ARCEP-지역당국-사업자 관계 위원회, 미래계획 위원회)와 상임위원회 활동에 대해 대외홍보를 담당하고 있는 대외홍보담당관과 그리

⁸⁾ ARCEP, Rapport public d'activité de l'ARCEP 2009, 2010. 6, p. 13.

⁹⁾ Loi n°2004-669 du 9 juillet 2004 sur les communications électroniques et les services de communication audiovisuelle publiée au JO le 10 juillet 2004.

¹⁰⁾ Loi n°2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales publiée au JO le 21 mai 2005.

¹¹⁾ ARCEP은 이용자(소비자) 보호에 미흡하다는 지적을 받아왔다. 이를 보완하기 위하여 2007년 소비자 자문위원회를 설치하여 소비자 협회와 ARCEP 간의 소통을 위하여 논의의 장을 만들었다. 소비자 자문위원회는 소비자와 관련된 분쟁해결 기관이 아니며, 통신분야에서 발생한 소비자 관련 분쟁해결은 국가소비자위원회(Conseil national de la consommation)나 가혹한(abusive) 계약조항 담당위원회 또는 법원에서 담당한다. 또한 동 위원회는 소비자 업무 담당 주무 장관(Secrétariat d'Etat à la Consommation)이 구성한 통신분야 원탁회의(roundtables)와도 별개로 운영된다.

고 위원장을 보좌하는 보좌관이 있다.

사무총장은 ARCEP의 실질적인 활동을 총괄하는데, 부사무총장과 사무총장을 보좌하는 보좌관이 있다. ARCEP의 규제업무는 총 8개의 분야로 나누어지며 사무총장의 관리 하에 각 역무국에서 담당하고 있다. 역무 분야는 인사·행정·재무, 법무, 유럽 및 국제업무, 경제 및 미래계획, 주파수규제 및 장비 제조업자 관계, 브로드밴드·초고속 브로드밴드 시장 및 지역당국 관계, 유무선 시장 및 소비자 관계, 우편규제 등으로 구성된다. 이 중 규제집행에 있어서 중요한 역할을 하는 법무국은 ARCEP의 활동 중 법과 관련된 모든 사항을 관장한다. 특히, ARCEP 결정의 법적 안정성을 보장하고, 제재처분절차와 분쟁해결절차의 공정한 집행을 감독·보장한다. 소송을 담당하고, 입법 및 규제개선을 위하여 법안과 위원회 의견안을 작성한다. 이 밖에도 기타 위원회 업무에 관한 법적 자문과 지원활동을 한다.

(3) 상임위원회와 의사결정구조

ARCEP의 상임위원회는 전자통신분야, 우편분야, 국토경제분야에서 경제적, 법적, 기술적 능력을 구비한 7명의 전문가(즉, 위원)로 구성된다. 위원 중 3명은 대통령의 테크레로 임명되며, 위원장은 대통령이 국무총리가 지명한 후보자 중에서 의회의 의견¹²⁾을 고려하여 임명한다. 나머지 4명의 위원은 상·하원의장이 각각 2명씩 임명한다. 임기는 6년이며, 테크레로 임명된 위원들은 매 2년 마다 3분의 1씩 개임된다. 위원은 해임될 수 없으며 중임은 가능하다. 다만 임명된 위원의 임기가 2년 이하인 경우에는 예외적으로 재임이 가능하다. 65세가 넘는 자는 위원으로 임명될 수 없다.¹³⁾

¹²⁾ Loi n°2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur publiée au JO le 7 mars 2007.

상임위원회는 위원장에 의해 통상 한 주에 한 번씩 소집되며, 위원장은 필요한 경우 언제든지 회의를 소집할 수 있다. 위원 중 2명이 소집 목적을 명시하고 소집을 요청하는 경우에도 소집이 가능하다.¹⁴⁾ ARCEP은 위원 중 5명 이상이 출석해야만 심의할 수 있다. 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.¹⁵⁾ 위원장이나 위원 중 누구나 투표를 제청할 수 있으며, 위원 중 1명 이상이 비밀투표를 요청하지 않는 한 거수로 투표한다. 대리투표(proxy)는 불가능하며, 가부동수인 경우에는 의결안이 채택되지 않는다.¹⁶⁾

2. CSA

(1) 개관

시청각최고위원회(Conseil supérieur de l'audiovisuel, CSA)는 1986년 9월 30일 제정된 ‘커뮤니케이션 자유에 관한 법률(la loi relative à la liberté, 이하 ‘방송법’)'에 의거 시청각 커뮤니케이션을 감독하기 위해 1989년 1월 17일 법에 의해 설립된 독립규제기구이다.¹⁷⁾ CSA 역시 통신 규제기구인 ARCEP과 유사하게 규제권한, 규칙제정권한 및 준사법권을 가진다. 방송산업에 민영방송체계가 도입·발전되면서 법률이 새로 제·개정되었고, 그 때마다 CSA의 권한은 확대되었다. 특히 법령, 규정 등을 위반

13) 우편전자통신법전 제130조

14) Règlement intérieur de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes, Annexe à la décision 2009-0527 de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 11 juin 2009 portant modification du règlement intérieur, 이하 ARCEP 내부규칙 제2조.

15) 우편전자통신법전 제130조

16) ARCEP 내부규칙 제4조

17) CSA는 방송규제기구로서는 프랑스의 세 번째 규제기관이다. 이에 앞서 1982년 7월 29일의 법에 의해 설립된 방송통신고등청(Haute Autorité de la communication audiovisuelle)과 1986년 9월 30일의 법에 의해 설립된 통신과 자유에 관한 국가위원회(Commission nationale de la communication et des libertés)가 있었다.

하는 방송사업자에 대한 제재권한이 지속적으로 확대되어왔으며, 2004년에는 1986년 9월 30일의 법의 개정으로 CSA에 방송사업자들 간의 분쟁해결권한이 부여되었다. CSA의 주요 임무는 방송의 자유를 보장하고, 방송산업의 자유로운 경쟁의 형성을 도모하며, 방송의 평등 원칙과 공공방송부문의 독립성과 공정성을 보장하고, 국내 방송물 제작과 생산 부문의 발전을 위하여 프로그램의 질과 다양성 및 불어와 프랑스 문화의 보호 및 고양을 감독하는 것이다.

(2) 조직의 구성

CSA도 합의제 형식의 위원회이다. 조직은 기본적으로 상임위원회(Collège), 사무총장(Directeur général) 및 7개의 역무국(Directorates)으로 구성된다. 상임위원회에는 위원장비서실, 대외홍보담당실 및 위원장 보좌관실이 있다. 사무총장은 CSA의 실질적인 활동을 총괄하는데, 위원회 사무국과 정보자료실로 구성되어 있다. CSA의 규제업무는 행정·재무, 법무, 방송사업자, 프로그램, 기술, 연구 및 미래, 유럽 및 국제업무 등 총 7개의 분야로 나누어지며 사무총장의 관리 하에 각 역무국에서 담당하고 있다.

CSA의 법무국은 매체에 상관없이 방송사업자에 관한 모든 법적 사안을 다룬다. 상임위원회의 결정 및 의견과 관련된 법해석에 필요한 연구를 하며, 위원회의 결정문, 곧 권고, 임명, 의견, 사법당국의 제소, 이행고지 및 제재처분 등을 작성한다. 또한 법률안 및 정부의 행정입법안에 대한 의견서를 작성하며 진행 중인 소송사건을 관리(follow-up)한다. 아울러 EU법의 발전을 고려하여 CSA의 역할에 대한 시사점을 연구해서 제공하는 역할을 하거나, 관련 주제에 대한 부서간의 회의에서 위와 같은 시사점을 조사하여 조언한다. 물론 법령 개편안을 제안하는 역할도 법무국의 주요 업무 중에 하나이다. 한편, ARCEP의 경우와는 달리 CSA에서 법집행절차의 감독과 운영은 사무총장이 담당한다.

(3) 상임위원회 및 의사결정구조

CSA의 상임위원회는 프랑스 대통령의 데크레로 임명된 9명의 위원으로 구성되며 대통령, 하원의장 및 상원의장이 각각 3명의 위원을 지명한다. 위원장은 위원 중에서 대통령이 임명한다. 연령이 65세 이상인 자는 위원으로 임명될 수 없으나 직무수행은 가능하다. 임기는 6년이며, 매 2년 마다 3분의 1을 교체한다. 위원은 해임될 수 없으며 중임은 가능하다.¹⁸⁾ 다만 임명된 위원의 임기가 2년 이하인 경우에는 예외적으로 재임이 가능하다.¹⁹⁾

상임위원회에서 눈여겨 볼 점은 위원들이 CSA의 주요 업무를 하부조직, 곧 18개의 실무그룹(groupe de travail)과 1개의 위원회(commission), 5개의 임무(mission)에 분담시키고 각자 소관 하부조직에서 위원장 또는 부위원장으로 업무를 관장하고 있다는 점이다.²⁰⁾ CSA는 이와 같은 업무의 분장의 목적이 총회 시 위원들이 담당 분야의 사안에 대해 설명하고, 해결책을 제시하며, 조사관의 역할을 하기 위한 것이라고 밝히고 있다.²¹⁾

CSA의 상임위원회도 위원장에 의해 통상 한 주에 한 번씩 소집되며, ARCEP의 상임위원회 운영방식과 유사한 방식으로 운영된다.²²⁾ CSA는 6

18) 참고로, 방송법 제5조에 따르면, 위원은 재임기간 및 직무 정지일로부터 1년간 위원 직무수행 시 제기되었거나, 지득하였거나 또는 그의 직무수행 시 제출된 사항에 대하여 공식적인 입장을 취하여서는 아니 된다.

19) 방송법 제4조.

20) 현재 18개의 실무그룹(Groupe de travail)은 CSA의 주요업무 중 장애인의 방송접근, 외국방송 및 국제협력, 경쟁 및 경제와 유럽 사안, 방송 콘텐츠 윤리, 다양성, 디지털TV 방송자원의 관리 및 이용, 신규방송서비스, 해외업무, 다원주의와 선거캠페인, 방송제작, 아동보호, 광고 및 소비자보호, 아날로그 라디오 방송, 디지털 라디오 방송, 지역방송, 전국무료민영방송, 전국유료방송 및 전국공영방송 등을 담당하고 있으며, 위원회(Commission)로는 방송에 대한 미래지향적 사고 위원회가 설치되어 있다. 영화, 불어 및 불어사용자, 음악, 스포츠, 건강 및 지속가능한 발전 등은 별도로 마련된 5개의 임무(Mission)에서 관장한다.

21) http://www.csa.fr/conseil/composition/college_domaines.php 참조.

22) Règlement intérieur du CSA, Delibération du 12 février 2008 - JO du 22 mars 2008, 이하 CSA 내부규칙 제1조~제13조 참조.

명 이상의 위원이 출석한 경우에 한해서만 심의를 할 수 있으며, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 만일 가부동수인 경우에는 위원장이 결정권을 가진다.²³⁾

Ⅲ. 방송통신규제기구의 규제집행권한의 합헌성

1. 개관

방송통신규제기구와 같은 독립행정기관의 특징 중 하나는 일반적으로 권력분립 원칙에 의하여 분리되어 있는 행정, 입법, 사법권한을 모두 행사할 수 있다는 점이다.²⁴⁾ 독립행정기관에게 맡겨진 규제기능에는 규칙제정 권한부터 제재 및 분쟁해결권한까지 다양한 특권이 포함되어 있다. 통신규제기구의 규제집행권한에 대한 위헌성 논란이 초기에 있었으나 프랑스 헌법위원회는 통신규제기구의 법집행권한의 범위가 제한적인 범위 내의 것이므로 합헌이라고 결정하였다. 이하에서는 프랑스 최초 독립행정기관인 ART(현 ARCEP)의 규제집행권한에 대한 위헌성 논란의 배경과 특히, 제재권한과 분쟁해결 권한 내지 준사법적 권한에 대하여 제기된 각종 위헌성 문제를 헌법위원회가 어떻게 다루어 왔는지를 간단히 살펴보고자 한다.

2. ART의 규제집행권한에 대한 위헌성 논란의 배경

ART의 본래 설립 의도는 첫째, 망산업 규제를 위한 최초의 전문규제기

23) 방송법 제4조.

24) M. Gentot, *Les autorités administratives indépendantes*, Montchrestien, Collection Clefs-Politique, 1991; *Les autorités administratives indépendantes*, EDCE 2001, p. 253 et seq.

관을 설립하여, 둘째, 규제권한, 제재권한 및 중재권한을 부여하고자 하는 것이었다.²⁵⁾ 이러한 의도에 따라 통신부문에서 경쟁규제는 일반경쟁규제당국인 경쟁위원회(CC)가, 기술규제와 통신시장의 구조규제는 ART가 담당하게 되었다.²⁶⁾ 특히 ART는 우편통신법전 제36-8-1조에 의하여 상호접속 거절, 상업적 협상 실패와 관련된 사건이나 통신망에 대한 상호접속이나 액세스 계약의 체결이나 이행과 관련하여 계약 당사자의 불이행에 의하여 발생한 분쟁 등을 다룰 수 있는 권한을 부여받았다. 민간 통신사업자간에 발생하는 상호접속 관련 분쟁을 해결할 수 있는 권한을 부여받음으로써 ART는 기존의 독점사업자와 경쟁하는 신규사업자들을 보호하기 위하여 주관적인 상호접속규제를 할 수 있게 되었다. 이 새로운 형태의 법적 규제를 통해 ART는 영구적으로 상호접속에 대한 규제의 범위를 선택할 수 있는 가능성을 열게 되었는데, 이는 ART가 개별적인 결정에 의해 통신시장의 발전을 도모하려는 전략을 세웠기 때문이다.²⁷⁾

25) 독립행정기구 ART는 1997년 1월 1일에 우편통신법전 제36조에 의하여 설치되었다. 이는 1994년 Lasserre 보고서의 제안에 따른 조치이기도 하다. 동 보고서는 시장 참여자로서의 국가의 역할과 규제기관으로서의 국가의 역할이 양립하기 어렵다는 점을 강조하였다. 또한 당시 다른 유럽 국가들이 영국 OFTEL 모델에 기초한 독립규제기관을 출범시키고 있었다. 통신산업 규제를 위한 독립행정기구의 설치 결정을 정당화하기 위하여 제기된 주장의 핵심은 시장의 주요 사업자가 여전히 국가의 지배하에 있으므로 국가가 시장에서 동시에 심판과 선수가 될 수 없다는 것이다. 즉, 국가가 “프랑스 텔레콤의 대주주의 입장을 유지하면서 동시에 공평하게 시장 법칙의 준수를 보장하리라는 것을 기대할 수 없다”는 것이다. F. Fillon, AN, 7th May 1996, JO Déb., p.2877; report Larcher, p.55. 규제기능에 대한 신뢰를 보장하고 투자자들의 신뢰를 확보하기 위하여, 국가의 이러한 두 역할이 분리될 필요가 있다고 보았다. 이에 프랑스는 이미 시도되고 검증된 그리고 더 이상 새로운 법적 혁신이 아닌 독립행정기구, ART를 설치하였다. 그러나 이 새로운 행정조직에 대하여, 특히 법이 ART에 부여한 권한에 대하여 매우 맹렬한 비판이 쏟아졌다. E. Rolin, Les règlements de différends devant l’Autorité de régulation des télécommunications, 2006. 2. 23, para. 2.

26) L. Boy, Les pouvoirs de the Authority de régulation des télécommunications (The powers of the Telecommunications Regulatory Authority), November 2000.

27) E. Rolin, Les règlements de différends devant l’Autorité de régulation des

이 새로운 독립행정기구에 대한 저항이 적지 않았으리라는 추측은 그리 어려운 일이 아니다. ART에게 부여된 규제권한의 위헌성을 다룬 사건에서 헌법위원회는 ART에 부여된 규제권한은 그 적용 범위가 제한적이기 때문에 선례에 부합하며, 합헌이라고 결정하였다.²⁸⁾ 그러나 이후 헌법위원회는 집행 권한(compétences répressives)의 합헌성 인정하고, ART의 분쟁해결에 관한 결정을 일반 법원에 이송하라는 결정을 내리기에 이르렀다.²⁹⁾

3. ART의 제재권한의 합헌성

제한된 권한과 관련하여, 행정기구가 제재처분권한을 부여받은 것은 놀라운 일이라고 평가된다. 행정권, 입법권, 사법권은 고전적인 권력분립의 원칙에 따라 각 관할권의 범위 안에서 유지되어야 하기 때문이다. “입법부는 법을 (집행 또는 판단하는 것이 아니라) 제정해야 하고, 사법부는 (입법이나 집행을 하는 것이 아니라) 분쟁을 해결하고 벌칙과 제재를 부과하며, 행정부는 (입법이나 판단을 하는 것이 아니라) 집행과 관리를 해야 한다”³⁰⁾는 것이 종래의 원칙이다. 그러나 헌법위원회는 국사원(Conseil d'Etat)의 판례를 인용하면서 지난 50여 년간 행정의 준사법권을 인정하는 방향으로 프랑스 판례가 발전되어왔음을 인정하였다. 1989.1.17. 선고 88-248 DC 사건에서,³¹⁾ 헌법위원회는 명시적으로 법이 “방송통신부문에서 독립행정기구에 규제목적 달성을 위하여 필요한 범위 내에서 헌법 원

télécommunications, ARCEP, 2006. 2. 23, para 3.

28) *Ibid.*, para. 4.

29) Décision n° 96-378 DC du 23 juillet 1996 portant sur la loi de réglementation des télécommunications publiée au Journal Officiel du 27 juillet 1996 p. 11400 et s.

30) L. Favoreu and L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 10ème édit, Dalloz, 1999, number 42-27.

31) Décision n° 88-248 DC, Rec. 18, RJC I-339.

칙의 준수 의무와 함께 재제권한을 부여할 수 있음”을 인정하였으며, 입법자는 “그러한 권한의 행사와 관련하여 헌법에서 보장하는 자유와 권리를 보호하기 위한 조치를 포함시켜야”할 의무가 있다고 판시하였다. 요컨대, 헌법위원회는 우편전자통신법전에 규정된 조항을 위반한 경우 이를 제재할 수 있도록 ART에 부여한 권한이 권력분립의 원칙에 위배되는 것이 아닌 합헌임을 인정하였다.

4. ART의 분쟁해결권한의 합헌성

분쟁해결권한과 관련하여, 1996년 7월 26일 법률 이전에는, 행정법원의 감독을 받는 프랑스 텔레콤 관련 법령의 규정에 의하여³²⁾ 통신부 장관에게 중재의무가 있었다. 이에 따라 프랑스 텔레콤에 대한 감독권한을 가진 파리행정법원은 법령에 규정된 규제절차에 따라 일방적으로 분쟁을 해결하기 위해 도입된 이 행정절차의 합법성에 대한 심사권한을 가질 수 있었다.³³⁾

ART에 분쟁해결권한을 부여한 우편전자통신법전 제36-8조는 유럽의회와 유럽위원회가 제정한 상호접속 지침안³⁴⁾을, 특히, “회원국 내에서 사업자간에 상호접속에 관한 분쟁이 발생한 경우, 당사자의 신청에 의하여, 해당 회원국의 규제당국은 신청일로부터 6개월의 기간 내에 분쟁을 해결하기 위한 수단을 마련해야 한다”고 규정한 동 지침 제9조 제5항을 직접적

³²⁾ Article 33 du décret n° 90-1213 du 29 décembre 1990 relatif au cahier des charges de France Télécom et au code des postes et télécommunications publié au Journal Officiel du 30 décembre 1990.

³³⁾ EC 2/1 France Télécom on 16th June 2000, number 202835, concl. B. Martin Laprade.

³⁴⁾ EC Directive number 97/33 of 30th June 1997 regarding interconnection in the telecommunications sector in order to ensure universal services and interoperability by application of the principles of open network provision (ONP).

인 기초로 하고 있다.³⁵⁾ 그러나 준사법적 권한의 범위 내에서 ART가 의결한 결정의 법적 성질은 행정결정이라고 보았다. 실제로 헌법위원회는 “우편통신법전 제36-8조 제1항 및 제2항에 따라 통신규제기구가 동 기관에 제소된 사건에 대하여 내린 결정은 공적 특권을 행사하여 내려진 행정 결정에 해당한다”고 판시하였다.³⁶⁾ 따라서 ART의 분쟁해결 결정에 대하여 법원에 이의 제기 신청을 할 수 있는지 여부가 명확하지 않았다.

결국 헌법위원회는 1987. 1. 23. 선고 86-224 DC 사건³⁷⁾에서 “경쟁위원회는 우편전자통신법전 제34-8조에 의하여 사법적 계약으로 여겨지는 상호접속계약의 협상이나 이행으로부터 발생하는 경쟁법 관련 또는 상업적, 기술적 분쟁을 해결할 수 있다. 이와 동일하게 ART는 기존 설비의 공유 가능성과 조건에 관하여 또는 동 법전 제34-4조의 적용을 받는 통신서비스의 제공과 관련된 계약의 준수 조건에 관하여 통신사업자간에 발생하는 분쟁을 해결할 수 있다. 분쟁의 당사자가 ART에 사건을 제소하는 것은 선택사항이다. 당사자가 ART에 사건을 제소하지 않기로 결정한 경우, 그 분쟁은, 사안에 따라, 경쟁위원회에 제소되거나 또는 경쟁위원회의 결정에 이의를 제기하는 경우 파리항소법원이나 관할 법원에 불복신청을 해야 한다. 따라서 위에서 언급한 법은 제36-8조 제1항과 제2항에서 규정한 모든 항소사건을 항소법원의 관할로 통합하고자 하는 목적을 가진다.”고 판시한다. 나아가 헌법위원회는 “이러한 준사법권 규정의 제한적인 범위 내에서의 발전은 적절한 사법권의 집행의 필요에 의해 정당화될 수 있다. 이 규정은 법원에 사건을 제소하는 당사자의 주장과는 달리 주요한 헌법적 가치를 무시하지 않는다”고 하며 ART의 분쟁해결 권한의 합헌성을 인정하게 된다. 이 결정에 따라, ART는 준사법적 분쟁해결권한이 부여된 최초의

³⁵⁾ Rapport de C. Galliard n° 2750 Assemblée Nationale, p. 178 et s.

³⁶⁾ E. Rolin, Les règlements de différends devant l’Autorité de régulation des télécommunications, ARCEP, 2006. 2. 23, para 6.

³⁷⁾ Décision n° 86-224 DC, Rec. 8, RJC I-303, G.D. 41.

독립행정기관이 되었다. 현재 ARCEP의 준사법적 권한은 법원의 감독 하에, 공정한 재판 규칙에서 보장하고 있는 공정한 재판을 받을 권리를 보장하는 방식으로 행사되고 있다.

IV. ARCEP과 CSA의 규제집행절차

1. 개관

ARCEP과 CSA의 규제집행절차는 그 구조와 형식, 내용면에서 유사하다. 그러나 산업의 특성과 실무의 관행 및 필요의 차이에 따른 상이함이 존재한다. 규제집행절차는 크게 제재처분절차와 분쟁해결절차로 구분된다. 먼저, 제재처분의 대상과 수단은 법률에 명시되어 있으며, 일반적으로 범위반행위가 확인된 사업자에게 허가기간의 단축, 허가 및 권리의 정지·취소, 금전제재 등이 부과된다. 금전제재의 경우 상한기준이 법률에 규정되어 있다. 규제기구는 중대하고 급박한 침해가 있는 경우 보전조치를 명할 수 있으며, 국사원(Conseil d'Etat)에 가처분 신청을 할 수 있다. 제재처분절차는 위반행위의 인지(요청 또는 직권) → 절차의 개시 → 이행촉구고지 → 불응 → 제재처분의 과정으로 이루어진다. 제재처분에 대한 불복은 국사원에 제기할 수 있으며 집행부정지(執行不停止)가 원칙이다. 국사원은 신청 또는 직권으로 모든 보전조치와 보전명령의 집행을 위한 이행강제금을 부과할 수 있다. 우리나라 재정에 상응하는 분쟁해결의 절차는 제소 → 절차의 개시 → 상임위원회의 심리 및 심의 → 결정 및 통지의 과정으로 진행된다. 규제기구는 분쟁해결의 경우에도 보전조치권한을 가진다. ARCEP의 분쟁해결결정에 대한 불복은 파리항소법원에, CSA의 분쟁해결결정에 대한 불복은 국사원에 제기하며 집행부정지가 원칙이다.

이하에서는 ARCEP의 제재처분절차와 분쟁해결절차를 구체적으로 살펴보고, ARCEP과 CSA의 규제집행절차의 차이점을 비교·분석한 후, 규제집행절차의 특징과 규제집행절차의 절차적 공정성을 확보하기 위하여 고안된 제도들을 짚어보고자 한다.

2. ARCEP의 제재처분절차

(1) 법적 근거

ARCEP은 우편전자통신법전 제36-11조에 의하여, 직권 또는 전자통신담당장관, 사업자단체, 이용자들이 승인한 단체, 관계 자연인 또는 법인의 요청으로 망이용자 또는 전자통신역무공급자가 법령의 규정 또는 이의 집행을 위한 결정에 위반한 것을 확인한 경우, 이를 제재할 수 있는 권한을 가진다.³⁸⁾ 다만, ARCEP이 조사, 확인, 제재를 위한 어떠한 행위도 하지 않은 경우, 3년이 지난 사실에 대하여는 제재조치를 할 수 없다.³⁹⁾

(2) 제재대상

ARCEP 우편전자통신법전을 포함한 통신 관련 법령의 규정이나 동 법령의 집행을 위한 결정을 위반하거나, ARCEP이 발급한 이행촉구고지를 따르지 않았거나, 또는 접근·상호접속과 관련된 분쟁을 해결하기 위하여 ARCEP 이 내린 결정을 이행하지 않은 망이용자 또는 전자통신역무공급자에게 제재처분을 내릴 수 있다.⁴⁰⁾

38) CSA의 제재권한과 제재대상은 방송법 제42-1조, 제42-3조, 제42-4조 및 제48-1조와 제48-3조에서 규정하고 있다.

39) 우편전자통신법전 제36-11조 제4항.

40) 우편전자통신법전 제36-11조 제1항 및 제2항.

(3) 제제수단

ARCEP은 제제대상자에게 위반의 정도에 따라 (i) 전자통신망의 설립권 내지 전자통신역무 제공권의 경우에는 이를 1월 내의 범위에서 전부 또는 일부 정지하거나 3년 내의 범위에서 취소할 수 있으며, (ii) 허가의 경우에는 이를 1월 내의 범위에서 전부 또는 일부 정지하거나 1년 내의 범위에서 허가기간을 단축할 수 있다. ARCEP은 또한 주파수 할당 결정을 취소하거나 전화번호 할당 결정을 취소할 수 있다.⁴¹⁾

위반행위가 형벌을 구성하지 않는 경우에는 위반의 정도를 고려하여 그로 인해 얻은 이익에 상응하는 액수의 금전제재를 부과할 수도 있다.⁴²⁾ 우편전자통신법전은 금전제재의 상한기준을 다음과 같이 정하고 있다.

- ① 마지막 회계연도의 세금을 제외한 총매출액의 3%를 넘지 않는 범위 내
- ② 추가 위반행위가 적발된 경우, 세금을 제외한 총매출액의 5%까지 가능
- ③ 이러한 상한을 정하는 기준이 되는 기존영업활동이 없는 경우, 금전제재의 상한성은 150,000€이나, 동일한 의무에 대한 추가 위반행위가 적발된 경우, 상한선은 €375,000로 상향조정된다.

(4) 제재절차

ARCEP의 제재처분절차⁴³⁾는 다음과 같은 순서로 진행된다.⁴⁴⁾

41) 우편전자통신법전 제36-11조 제2항. CSA에가 취할 수 있는 제제수단은 이와 유사하며 방송법 제42-1조 및 제48-1조에서 규정하고 있다.

42) 上同, 금전제재는 세금 또는 공공재산과 별개인 국가채권으로 징수된다.

43) CSA의 제재처분절차는 CSA 내부규칙인 Règlement intérieur du CSA, Délibération du 12 février 2008 - JO du 22 mars 2008 제3편 제재절차(Titre 3: Procédure de sanction) 제19조~제22조에서 정하고 있다.

위반행위의 인지 → 절차의 개시 → 이행촉구고지 → 불응 → 제재처분

1) 위반행위의 인지

ARCEP은 직권조사에 의해 또는 전자통신담당장관, 사업자단체, 이용자들이 승인한 단체, 관계 자연인 또는 법인의 요청에 의해 망사업자나 전자통신역무제공자의 위반행위를 인지할 수 있다.

2) 절차의 개시

제재처분에 대한 요청이 있는 경우, 사무총장이 제재처분절차의 개시 여부 결정한다.⁴⁵⁾ 직권으로 절차를 개시하거나 또는 사무총장이 제재요청에 응하는 것이 적절하다고 판단한 경우, 사무총장은 그 사건을 법무국장이나 법무부국장(법무국장 등)에게 전달한다. 사건을 전달받은 법무국장 등은 조사관 또는 부조사관(조사관 등)을 임명하고 상대방 사업자에게 제재요청의 목적에 관하여 통지하여야 한다. 법무국장 등은 제재처분절차가 진행되는 동안 관련 당사자들에게 자료전달, 사전통지 및 기타 통지를 담당하며, 절차의 공정한 집행을 감독·보장하는 역할을 한다. 조사관 등은 ARCEP의 지원을 받아 사건을 조사하며, 필요한 경우 피고사업자를 비롯하여 기타 유용한 정보를 제공할 수 있는 사람은 누구든지 청문할 수 있다. 상대방 사업자는 자신이 원하는 자의 도움을 받거나 대리인을 선임할 수 있다.⁴⁶⁾

사무총장은, 사실관계와 법을 고려하여, 언제든지 제재처분절차를 중지할 수 있다. 사무총장의 절차중단 결정은 관계인 및 요청인에게 통지되어

44) 망이용자 또는 전자통신역무제공자로서 정한 기한 내에 접근·상호접속과 관련된 분쟁에 대한 ARCEP의 결정을 이행하지 않은 자에 대한 제재조치는 이행촉구고지 절차가 생략되고 바로 제재처분이 이루어진다.

45) ARCEP 내부규칙 제19조.

46) 上同.

야 한다.⁴⁷⁾

3) 이행촉구고지

우편전자통신법은 제재권한 행사의 선행조건으로 ARCEP으로 하여금, 분쟁해결결정을 이행하지 아니한 경우를 제외한, 모든 제재대상 사업자에게 위반행위의 시정 혹은 의무의 이행을 촉구하는 공식고지를 발부하도록 규정하고 있다.⁴⁸⁾ 이행촉구고지는 사무총장이 조사관이 작성한 조사보고서를 바탕으로 사업자의 위반행위를 확인한 경우에만 해당 사업자에게 고지한다.⁴⁹⁾ 이행기간은 1개월 이상이어야 하고, 다만 중대하고 반복적인 위반행위인 경우 또는 사업자가 동의하는 경우에는 그 기간을 단축할 수 있다.⁵⁰⁾ ARCEP은 이행촉구의 내용을 공표할 수 있다.

4) 불응

사무총장은 이행촉구고지를 수령한 사업자가 정해진 기간 내에 정해진 내용을 이행하였다고 판단한 경우에는 제재절차를 중지하고, 절차중지 결정에 대한 이유를 제시하여야 한다.⁵¹⁾ 이행촉구고지를 수령한 사업자가 정해진 기간 내에 정해진 내용을 이행하지 않은 경우에는 제재처분으로 이어진다.

5) 제재처분

제재처분을 하는 경우에는 관계인에게 처분에 대하여 사전통지하고, 관

47) 다만, 망이용자 또는 통신역무제공자가 정해진 기간 내에 접근·상호접속과 관련된 분쟁에 대한 ARCEP의 결정을 이행하지 않은 경우나 ARCEP가 발급한 이행촉구고지를 준수하지 않은 경우에(직권으로 절차가 개시된 경우는 제외됨) 사무총장은 법무국장 등이 당사자들에게 조사관이 작성한 조사보고서에 대하여 서면 의견서를 작성하도록 한 이후에만 절차를 중지할 수 있다. ARCEP 내부규칙 제20조

48) 우편전자통신법전 제36-11조 제1항.

49) ARCEP 내부규칙 21조.

50) 우편전자통신법전 제36-11조 제1항 및 ARCEP 내부규칙 제21조.

51) ARCEP 내부규칙 제22조.

계인이 관련 서류를 열람하고 필요한 경우 ARCEP에서 실시한 조사결과나 감정결과를 토대로 서면이나 구두로 자신의 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공한다.⁵²⁾ 법무국장 등은 적어도 상임위원회의 청문기일 7일 전에 피고사업자와 요청인에게 청문에 관해 통지하여야 한다. 공개로 이루어지는 상임위원회 청문에서는 조사관 등이 조사내용을 진술한다. 상임위원회는 누구든지 유용하다고 인정된 사람을 청문할 수 있다. 조사관 등이 진술을 마친 후, 또는 분쟁해결결정을 위반한 경우에 분쟁의 당사자가 의견 진술을 마친 후, 상임위원회는 상대방 사업자에게 상임위원회 위원의 질문에 답변하고 구두 변론을 할 기회를 제공하여야 한다.⁵³⁾

상임위원회는 청문 후, 모든 사람을 배제하고 사건을 심의하여야 한다.⁵⁴⁾ ARCEP의 결정은 등기우편으로 관계인에게 통지되며, 관보에 게재된다. 통지문에는 결정의 이유가 제시되어야 하고, 행정소송법전 제421-1조의 규정에 따라 국사원에 항소할 수 있는 기간이 명시된다.⁵⁵⁾

6) 보전조치

통신관련 법령 또는 이의 집행을 위한 결정에 대하여 중대하고 급박한

52) 우편전자통신법전 제36-11조 제2항. 조사관 등은 사실관계에 대한 진술과 청구사항을 적시한 조사보고서를 작성하여야 한다. 법무국장 등은 상대방 사업자에게 등기우편으로 동 조사보고서를 송부하여야 하며, 상대방 사업자는 모든 증거를 열람할 수 있다. 동 조사보고서는, 법에 의해 보호되는 영업비밀을 제외하고, 제재절차의 요청인에게도 송부된다(ARCEP 내부규칙 제23조). 접근·상호접속과 관련된 분쟁에 대한 ARCEP의 결정을 위반한 사건의 경우에, 법무국장은 사실관계에 대한 진술과 청구사항을 관련 당사자에게 송달하여야 하며, 관련 당사자는 모든 자료를 열람할 수 있다. 사실관계에 대한 진술과 청구사항은 법에 의하여 보호되는 영업비밀을 제외하고 기타 관계 당사자에게도 송부된다. 당사자들은 10일 이내에 서면으로 의견서를 제출하여야 한다. 자료 열람 기간 및 서면의견 제출 기간이 종료되면 조사관 등은 그 파일을 상임위원회에 제출하여야 한다(ARCEP 내부규칙 제23조).

53) ARCEP 내부규칙 제24조. 이 경우 변호사의 조력을 구하거나 변호사가 대리할 수 있다.

54) ARCEP 내부규칙 제25조.

55) 우편전자통신법전 제36-11조 제5항 및 ARCEP 내부규칙 제26조

침해가 있는 경우,⁵⁶⁾ ARCEP은 사전이행촉구 없이 보전조치를 명할 수 있다.⁵⁷⁾ ARCEP은 필요한 경우 관계인에게 의견과 해결안을 제시할 기회를 준 이후에 보전조치를 확정할 수 있다.⁵⁸⁾

(5) 불복절차

ARCEP의 제재처분결정에 대하여는 국사원에 이의를 제기할 수 있으며, 당해 제재처분결정에 대해 집행정지신청을 할 수 있다.⁵⁹⁾ 위반행위가 사업자 또는 시장 전체에 중대한 손해를 야기할 가능성이 있는 경우, ARCEP의 위원장은 국사원 소송부장(président de la section du contentieux du Conseil d'Etat)에게 위반행위의 책임자에게 법령 및 관련 결정을 준수하고 위반행위로 인한 결과의 제거를 명하는 가처분 명령의 발급을 요청할 수 있다. 법원은 모든 보전조치를 할 수 있고, 보전명령의 집행을 위하여 이행강제금(astreinte)을 부과할 수 있다. 또한 법원은 직권으로 이러한 조치를 취할 수 있다.⁶⁰⁾

3. ARCEP의 분쟁해결절차

(1) 법적 근거 및 분쟁해결대상

우리나라의 재정절차에 대응되는 ARCEP의 분쟁해결권한의 법적 근거는 우편전자통신법전 제36-8조에서 찾을 수 있다.⁶¹⁾ 동조 제1항은 (i) 접

56) 우편전자통신법전, 동법의 적용을 위한 규정과 결정 및 통신의 자유에 관한 1986년 9월 30일 86-1067호 법률 제26조 등. 우편전자통신법전 제36-11조 제1항 참조.

57) 우편전자통신법전 제36-11조 제3항.

58) 이와 관련하여 ARCEP의 내부규칙은 제재처분절차를 준용하도록 규정하고 있다 (ARCEP 내부규칙 제19조).

59) 우편전자통신법전 제36-11조 제5항.

60) 우편전자통신법전 제36-11조 제6항.

61) CSA의 분쟁해결권한의 법적 근거는 “CSA는 편성사업자 또는 제공업자, 제95조에

근 또는 상호접속이 거절된 경우, (ii) 상업적 협상이 실패한 경우, 또는 (iii) 상호접속 또는 접근에 대한 계약의 체결 또는 이행에 관한 상업적 협상이 실패하거나 또는 합의가 이루어지지 않은 경우, 일방 당사자가 ARCEP에 이러한 분쟁에 대하여 제소할 수 있다고 규정하고 있다. 이 조항에 의하여 ARCEP은 법정 분쟁에 대하여 해결권한 및 준사법적 권한을 가지게 되었다.⁶²⁾

(2) 분쟁해결절차

ARCEP의 분쟁해결절차는 다음과 같은 순서로 진행된다.⁶³⁾

언급된 자 (디지털 라디오 TV 방송사업자) 또는 서비스 제공업자 라디오 TV 서비스 제공과 관련하여 분쟁이 발생한 경우 이를 심사할 권한을 가진다”고 규정한 방송법 제17-1조에서 찾을 수 있다. 동 조항은 2004년 방송법의 개정으로 신설된 것이다. CSA의 분쟁해결 권한은 2006년 8월 29일 국사원이 CSA의 준사법권 적용방식을 데크레 no. 2006-1084의 제정을 통해 확정함으로써 비로소 행사가능하게 되었다. 이 데크레가 제정된 직후인 2009년 9월부터 다수의 분쟁이 CSA에 제소되었다. CSA에 준사법권이 도입된 배경은 독립규제기관에 준사법권을 부여하는 경우 당사자를 구속하는 집행가능한 결정이 내려지고, 규제기관의 전문성과 신속성이 보장되며, 시장경제질서를 고려한 결정이 내려진다는 일반적인 장점에 대한 인식과 3층 구조적인 프랑스의 방송규제방식 - 다원주의 정책적 규제, 사회·문화적 규제 및 경제·기술적 규제 - 에 의해 발생하는 긍정적인 효과로 인해 산업에서 CSA의 준사법적 권한이 부여되기를 기대하였기 때문이다.

62) 또한 동항 후단에서는 “전자통신영역을 규율하는 법령들에 대한 중대하고 급박한 침해가 있는 경우” ARCEP은 관계인의 주장들을 들은 후, 특히 망기능의 계속성을 유지하기 위한 보전조치를 명할 수 있다고 규정하고 있다. 다만, 이러한 조치는 긴급 상황에서 불가피한 경우로 엄격히 제한된다. ARCEP은 (i) 사업자 간의 이용권 분할가능성 및 이용권분할조건, 공공재산에 위치한 현존시설, 사(私)소유지에 위치한 현존시설, (ii) 가입자 목록의 제공에 관한 기술조건 및 요금조건, (iii) 가입자선로 공동활용협정의 체결 또는 이행, (iv) 망상에서 호환성을 유지하기 위한 법정 이행조건, (v) 전자통신망 및 인프라시설의 설립, 이용 또는 배분에 관한 기술조건 및 요금조건 등과 관련한 분쟁에 대하여도 해결 권한을 가진다. 우편전자통신법전 제 36-8조 제2항 참조.

63) CSA의 분쟁해결절차는 2006년 8월 29일 데크레와 CSA 내부규칙 제4편에서 규정하고 있다.

제소 → 절차의 개시 → 상임위원회 심리 및 심의 → 결정 및 통지

1) 제소

접근 또는 상호접속에 대한 계약에 관한 분쟁 등 법에서 정하고 있는 분쟁에 대하여 일방당사자가 ARCEP에 제소할 수 있다.

2) 절차의 개시

우편전자통신법전에서 정하고 있는 분쟁해결절차의 기본 틀은 당사자 간의 상호 합의에 의하여 정해진 기간 내에 당사자들에게 각자의 주장을 제시하게 하고, 필요한 경우 당사자의 비밀을 보호하면서 동 법전에 규정된 조건들 하에서 기술적, 경제적 또는 법적 자문이나 감정을 거친 후 결정을 내리는 것이다.⁶⁴⁾ 이러한 틀 안에 ARCEP의 내부규칙은 엄격한 대심주의에 입각하여 공정한 재판을 받은 권리를 보장할 수 있는 절차적 수단과 영업비밀을 보호하기 위한 절차적 수단을 채워 놓았다.

분쟁의 해결을 청구하는 적법한 신청이 있으면, 먼저 법무국장 등이 조서관 등을 임명하고, 신청서에 기재된 당사자들에게 신청서의 사본과 동반서류의 사본을 수령확인이 가능한 등기우편이나 기타 수령날짜의 확인이 가능한 방식(등기우편 등)으로 송달하고, 정해진 기간 내에 분쟁을 해결하기 위하여 관련 당사자들을 소집하여 당사자들 간의 상호 합의하에 절차 진행 스케줄을 정한다. 당사자들이 합의에 이르지 못하는 경우에는 법무국장이 진행 스케줄을 정한다.⁶⁵⁾ 일반적으로 법무국장은 다음과 같이 평균적인 절차 진행 기간을 정한다.

64) 우편전자통신법전 제36-8조 제1항 제2문단.

65) ARCEP 내부규칙 제11조.

- 피고의 답변서 작성 기간: 1개월
- 피고의 답변서에 대한 원고의 응답 제출 기간: 2주
- 피고의 원고에 응답에 대한 제2차 답변서 작성 기간(원하는 경우): 2주

당사자들은 의견서와 관련 서류를 수령확인이 가능한 등기우편으로 제출하거나 ARCEP 사무소에 직접 제출하여야 한다.⁶⁶⁾ 당사자 일방으로부터 의견서와 관련 자료를 수령한 법무국장 등은 이 서류들을 등기우편 등으로 타방 당사자에게 송부해야 한다. 송부 시 그 자료에 대한 답변서 제출 기간을 명시하여야 한다.⁶⁷⁾

조사관 등은 대심주의 원칙에 입각하여 유용하다고 인정된 모든 조사수단을 이용하여 조사를 수행할 수 있다.⁶⁸⁾ 당사자에게 구술 또는 서면으로 분쟁의 해결에 필요한 진술을 요구할 수 있으며, ARCEP의 직원을 현장조사원으로 임명하여 관련 당사자의 합의 하에 현장조사를 실시할 수 있다. 현장조사에는 모든 관련 당사자들이 동행할 수 있다. 조사관 등은 ARCEP에서 인정한 기술적, 경제적, 법적 자문을 받을 수 있으며, 조사사건의 비밀을 보장해야 한다. 법무국장 등은 이와 같은 조사의 실시를 감독하며, 이에 관하여 당사자들에게 통지할 의무를 진다.⁶⁹⁾ 조사관 등 또는 현장조

66) 上同. 팩스로 송부된 의견서는 이후 동 의견서 제출 기한 내에 서류를 제출하여 진본임을 입증해야 한다.

67) 모든 통지서는 신청서에 기재된 당사자의 거주지 또는 사업장으로 보내진다. 신청서에 기재된 주소와 다른 주소로 통지를 받고자 하는 당사자는 수령확인이 가능한 등기우편으로 이를 ARCEP에 알려야 한다(ARCEP 내부규칙 제11조). 당사자들이 신청서나 의견서에 자료를 별첨한 경우에는, 목록을 작성하고 그 자료를 제작하여 ARCEP에 제출하여야 한다. 자료의 수, 크기 또는 특성상 사본 제작이 어려운 경우에 법무국장 등은 한 부의 사본만을 제작하는 것을 허락할 수 있으며, 다른 당사자들은 ARCEP 본청에 와서 이를 열람하고 사본을 자신의 비용으로 제작할 수 있다(ARCEP 내부규칙 제12조).

68) ARCEP 내부규칙 제13조.

69) 上同.

사원은 조사의 결과를 기초로 조사보고서를 작성한다. 완성된 조사보고서는 당사자들의 의견을 받기 위해 당사자들에게 송부되어야 하며, 조사보고서를 송부 받은 당사자들은 당해 조사보고서에 서명해야 한다. 조사는 늦어도 상임위원회의 심리기일 5일 전에 종결되어야 한다. 보전조치 사건의 경우에는 상임위원회의 심리기일 2일 전에는 종결되어야 한다. 그러나 상임위원회의 심리가 종결된 이후에, 새로운 법적, 사실적 정황에 비추어 조사관 등이 필요하다고 판단한 경우에, 법무국장 등은 조사를 다시 개시할 수 있다.⁷⁰⁾

3) 상임위원회의 심리 및 심의

조사가 종결된 후 조사관 등은 조사기록을 상임위원회에 제출하여야 한다. 법무국장 등은 상임위원회의 심리를 위해 당사자들을 소집하여야 하고, 이를 위해 늦어도 심리기일 7일 전에는 당사자들에게 사전심리통지서를 등기우편 등으로 송부하여야 한다. 보전조치의 경우에는 적어도 심리기일 2일 전에 사전심리통지서를 동일한 방식으로 송부하여야 한다.⁷¹⁾

심리는 모든 당사자들이 공동으로 비공개심리를 신청하지 않은 한 공개적으로 진행된다. 공동신청이 없는 경우에는 상임위원회가 심리방식을 결정할 수 있다. 심리에서는 조사관 등이, 검찰과 유사하게, 구술로 사건을 소개하고 원하는 결론을 제시한다. 당사자들은 변호사의 조력을 받을 수 있으며, 상임위원회 위원들의 질문에 답변하고, 자신의 주장을 구술할 수 있다.⁷²⁾ 심리가 종결되면 상임위원회는 모든 사람을 배제한 후 사건을 심의한다.⁷³⁾

70) 上同.

71) ARCEP 내부규칙 제16조.

72) 上同.

73) ARCEP 내부규칙 제17조.

4) 결정 및 통지

상임위원회가 의결한 결정은 당사자들에게 수령확인이 가능한 등기우편으로 통지되거나 직접 통지되어야 한다. 결정통지문에는 파리항소법원에 이의를 제기할 수 있는 기간을 명시하여야 한다.⁷⁴⁾ 결정통지문에는 결정에 대한 이유가 제시되어야 하고, 기술 및 재정 분야에 관한 공정한 조건을 명시하여 상호접속 또는 접근이 보장되도록 하여야 한다. 분쟁에서 비롯된 사실이 방송통신역무의 제공을 상당히 제한할 가능성이 있는 경우, ARCEP은 국사원의 데크레에서 정한 기간 내에 CSA에 자문을 요청한다.⁷⁵⁾ 결정은 ARCEP의 웹사이트에 게재되며 게재된 결정문에는 법에서 보호하는 영업비밀에 관한 사항은 삭제된다.⁷⁶⁾ ARCEP은 영업비밀이 담긴 문서의 전달을 거절할 수 있다. 이러한 문서는 기록에서도 제외된다.⁷⁷⁾

5) 보전조치

분쟁해결을 신청하는 경우에도 부수적인 보전조치를 요청할 수 있다.⁷⁸⁾ ARCEP은 전자통신영역을 규율하는 법령들에 대하여 중대하고 급박한 침해가 있는 경우, 특히 망기능의 계속성을 유지하기 위해 보전조치를 발할 수 있다. 다만, 이러한 조치는 긴급 상황에서 불가피한 경우로 엄격히 제한된다. 보전조치는 분쟁해결절차 중 어느 시점에서든 내려질 수 있는데 중대하고 급박한 침해가 입증되어야 하고, 위의 절차를 준용하여 관계인의 주장을 들은 후에 내려질 수 있다.⁷⁹⁾

74) 上同.

75) 우편전자통신법전 제36-8조 제1항.

76) ARCEP 내부규칙 제17조.

77) 우편전자통신법전 제36-8조 제1항.

78) 우편전자통신법전 제36-8조 및 동법 데크레 제11-1조.

79) 우편전자통신법전 제36-8조 제1항 및 내부규칙 제14조.

(3) 불복절차

ARCEP이 내린 결정에 대해서는 결정통지를 받은 날로부터 1개월 이내에 파리항소법원에 취소소송 또는 변경소송을 제기할 수 있다. 이 소송들은 집행부정지를 원칙으로 한다. 그러나 법원은 ARCEP의 결정이 명백히 과도한 결과를 야기할 우려가 있거나 통지 후 중대한 예외상황이 새로이 발생한 경우에는 집행정지를 발할 수 있다. ARCEP이 취한 보전조치에 대해서는 통지 후 최대 10일 이내에 취소소송 또는 변경소송을 제기할 수 있으며, 이 소송은 1개월 내에 결정해야 한다(법 제36-8조 제3항). 항소법원의 판결에 대하여는 판결을 통지 받은 후 1개월 이내에 상고 할 수 있다.⁸⁰⁾

4. ARCEP과 CSA의 규제집행절차의 비교

ARCEP과 CSA의 다음과 같은 규제집행절차의 차이점을 가진다. 먼저, 규제집행절차는 일단 개시가 되면 ARCEP의 경우에는 법무국장이 조사관 등의 임명을 시작으로 절차의 진행을 관리·감독한다. 반면 CSA의 경우에는 사무총장이나 상임위원회가 관리·감독한다. 특히 CSA는 상임위원회의 위원들이 위원장 또는 부위원장으로 담당하는 18개의 실무그룹이 관련 사건을 다루고, 해당 실무그룹의 위원장 또는 부위원장이 해결책을 상임위원회에 제시하고, 논의할 수 있으며, 조사관의 역할을 할 수 있다.

제재처분절차의 가장 두드러진 차이점은, ARCEP은 사무총장이 절차의 개시를 결정하고, 언제든지 절차의 종료를 결정할 수 있는 반면, CSA는 내부규칙을 통해 절차의 각 과정에서 절차의 진행 또는 종료여부를 의무적으로 고려하여 결정하도록 하고 있다. 또한 CSA는 ARCEP과 달리 정식절차와 정식절차의 일부 절차를 생략한 약식절차(이행촉구고지, 조사관에

⁸⁰⁾ 우편전자통신법전 제36-8조 제4항.

조사 및 청문 등 생략)를 법률에서 정하고 있다.

분쟁해결절차의 경우에는 법정 분쟁해결기간의 차이가 존재한다. ARCEP의 경우 분쟁해결기간이 4개월, 최대 6개월로 규정되어 있으며, CSA의 경우 2개월, 최대 4개월로 정하고 있다. 또한 ARCEP의 분쟁해결결정에 대한 이의제기는 파리항소법원에 제기하며, CSA의 분쟁해결결정에 대한 불복은 국사원에 제기하여야 한다.

5. ARCEP과 CSA의 규제집행절차의 특징: 절차적 공정성의 확보

ARCEP과 CSA의 규제집행절차는 유럽인권협약(ECHR) 제6조에 의한 공정한 재판을 받을 권리를 구현하기 위하여 철저한 대심주의를 통한 “절차적 공정성의 보장”이라는 특징을 가진다. 앞에서 살펴본 바와 같이 모든 규제집행절차의 각 과정은 공정한 재판을 받을 권리를 보호하기 위하여 엄격한 대심주의에 입각하여 집행된다.⁸¹⁾ 구체적으로 피고 내지 피요청인의 변론권이 충분히 보장되어야 하며, 법에서 보호하는 영업비밀에 해당하는 내용을 제외한 모든 자료, 증거, 의견서, 조사보고서 등이 모든 관계인들에게 전달되어야 하고, 현장조사의 경우에도 모든 관계인을 참석시켜야 한다.

각 규제기관은 내부규칙을 통해 규제집행절차에 관한 규칙을 정하고 있으며, 이러한 규칙의 일반적인 내용, 형식 및 목표는 일반 민사소송법과 동일하다. 내부규칙은 구체적으로 대심주의와 영업비밀보호 원칙⁸²⁾의 실행

81) 분쟁당사자들의 공정한 재판을 받을 권리는 법원에 취소소송이나 집행정지신청을 제기할 수 있는 가능성을 열어놓음으로써 더욱 강화된다.

82) 우편전자통신법전에는 ARCEP이 분쟁해결절차 중에 영업비밀보호를 어떻게 감독해야 하는지에 관한 요건을 명문화한 규정이 없다. 동 법전 제36-8조와 ARCEP의 내부규칙 제16조, 제23조 등에서 ARCEP의 결정이 법에 의해 보호되는 영업비밀을 제외하고 공개되어야 한다는 내용의 영업비밀 보호 원칙만을 명시하고 있을 뿐

방식을 규정하고 있는데 그 내용은 다양한 판례들에 의해 보완 및 발전되었다.

예를 들어, 2004년 2월 5일 파기원(프랑스 최고 법원)이 다룬 COB c. Oury 사건⁸³⁾을 통해 ARCEP은 대심주의 원칙을 강화하기 위하여 내부규칙을 개정할 필요성을 느끼게 되었다. 이 판결에서 파기원은 유럽인권협약 제6조 제1항의 위반을 이유로 COB(Commission des Opérations de Bourse, 증권거래위원회)가 내린 금전제재처분을 취소한 파리항소법원의 결정을 확인하였다. 유럽인권협약 제6조 제1항에 따르면 모든 사람은 민사상의 권리 및 의무, 또는 형사상의 범죄의 결정을 위하여 법률에 의하여 설치된 독립적이고, 공평한 법원에 의하여 합리적인 기한 내에 공정한 공개심리를 받을 권리를 가진다. 파기원은 첫째, 제재조치가 관련 당사자에게 통지되지 않은 조사보고서를 기초로 내려졌기 때문에 대심주의 원칙이 처음부터 보장되지 않았으며, 둘째, 기관적 혼동(organic confusion)을 지적하였다. COB의 상임위원회가 사건을 조사하기로 결정하고, 위반행위가 있음을 확인하였는데 여기서 위원 중 한 명이 사건의 조사보고서를 작성하고 조사보고서를 작성한 그 위원이 심의에도 참여하는 혼동이 있었다.

이 판결을 통해 ARCEP은 조사 수행 및 청문에 관한 내부규칙을 정하였다. 또한 기관적 혼동을 피하기 위하여 ARCEP의 위원장은 절차진행 중에 당사자들에게 통지되는 고지서에 서명하지 않는다. 항소법원은 ARCEP

이다. 당사자들에게 송달되는 결정통지문에서, 범무국장 등은 당사자들에게 결정의 특정 부분이 영업비밀에 해당하는지 여부를 수일 내에 확인해 줄 것을 요청하여야 한다. ARCEP의 결정문은 관보와 ARCEP의 인터넷 사이트에 법에 의해 보호되는 영업비밀에 해당하는 부분을 제외하고 게재된다.

83) Cass. Plenary, 5th February 1999, COB against Oury: Gaz Pal, 24-25 February 1999, concl. M. -A. Lafortune; JCP G 1999, II, 10060, note H. Matsopoulou. By the Competition Council, Cass. com., 5th October 1999, Campenon Bernard SGE : JCP G 2000, II, 10255, note E. Cadou ; Cahier Droit des affaires 1999, number 40, legal procedures, p. 44. V. J. -F. Brisson, "Les pouvoirs de sanction des autorités de régulation" and article 6-1ECHR: AJDA 1999, p. 847.

의 분쟁해결절차의 집행, 특히 우편전자통신법 제36-8조 제1항 제2문단⁸⁴⁾에 규정된 대심주의원칙에 관한 절차의 집행을 감독한다.

ARCEP과 CSA는 모든 규제집행절차에서 조사관제도를 활용하고 있다. 조사관은 ARCEP의 경우 법무국장이, CSA의 경우 상임위원회나 사무총장이 정하며, 이들은 검찰과 유사한 역할을 한다.

요컨대, 프랑스의 방송통신규제기구는 규제집행절차의 절차적 공정성을 확보하기 위하여 충분한 변론권 보장, 법에서 보호하는 영업비밀을 제외한 충분한 정보의 전달 보장, 기관적 혼란을 막기 위한 조사와 심판의 분리, 심의의 조사관제도의 확립과 조사의 관리·감독, 규제집행절차의 관리·감독 등을 갖추고 있다. 이러한 장치들은 판례 등에 의한 외부적 자극에 대한 반응으로 고안되어 법령과 내부규칙의 제·개정을 통해 제도적으로 구비된 것들이다.

V. 시사점

이상으로 프랑스 방송통신규제기구의 규제집행절차를 살펴보았다. 여기에서는 결론을 대신하여 ARCEP과 CSA의 규제집행절차가 우리나라 방송통신위원회의 규제집행절차의 개선 내지 설계에 주는 시사점을 효율성 제

⁸⁴⁾ 제36-8조 제1항 제2문단은 다음과 같이 규정하고 있다. “ARCEP은 국사원의 데크레에서 정한 기간 내에 각자의 주장을 제시하게 하고, 필요한 경우 당사자의 비밀을 지키면서 본법에 규정된 조건들 하에서 기술적, 경제적 또는 법적 자문이나 감정을 거친 후 결정한다. 이 결정에는 이유가 제시되어야 하고, 기술 및 재정 분야에 관한 공정한 조건을 명시하여 상호접속 또는 접근이 보장되도록 하여야 한다. 분쟁에서 비롯된 사실이 방송통신역무의 제공을 상당히 제한할 가능성이 있는 경우, ARCEP은 전항에서 규정한 국사원의 데크레에서 정한 기간 내에 CSA의 의견을 듣는다. ARCEP은 영업비밀이 담긴 문서의 송부를 거절할 수 있다. 이러한 문서는 기록에서 제외된다.”

고, 공정성 확보 및 실효성 확보의 관점에서 제시하고자 한다.⁸⁵⁾

1. 효율성 제고를 위한 시사점

먼저 효율성 제고의 관점에서 프랑스의 방송통신규제기구 내의 입체적 업무분장 방식에 주목할 필요가 있다고 본다. 국가마다 방송과 통신이 융합하는 환경에 대응하는 방식은 다르다. 우리나라의 경우에는 방송통신위원회라는 단일 조직을 출범시켜 방송통신산업에 관한 정책과 규제 업무 전반을 관장하게 하였으나 프랑스의 경우에는 방송과 통신, 정책과 규제, 방송통신법적 규제와 경쟁법적 규제를 각각 분리시켜 담당기관에서 관장하도록 하고 있다. 프랑스의 사례를 통해 얻을 수 있는 교훈은 첫째, 법집행 절차의 효율성을 확보하기 위해서는 조직의 통합이나 분리가 중요한 것이 아니라 조직 내에서의 입체적 업무분장이 필요하다는 것이다. 즉, 구조적 업무분장이나 기능의 분업화가 필요하다. 구조적 업무분장의 예로는 조직 내 법무국을 설치하거나 독립적 조사관제도의 도입을 고려해 볼 수 있을 것이다. 기능적 업무 분장은 CSA의 예처럼 상임위원회에 실무그룹이나 소위원회를 구성하여 주요 업무 분야별로 분장하여 위원들이 담당하도록 하거나 또는 쟁점별 업무를 분장을 하는 방법을 고려해 볼 필요가 있다.

두 번째 교훈은 법집행권한, 즉 준사법권한은 규제기관의 사명과 목적, 임무 및 산업의 특성에 비추어 적절하게 행사되어야 한다는 것이다. ARCEP의 규제집행절차와 CSA의 규제집행절차는 매우 유사하나 앞에서 본 바와 같이 차이가 존재한다. 전반적으로 CSA의 규제집행절차가 신속하게 진행된다. 방송법은 약식절차도 규정하고 있다. 조사관의 경우에도 CSA는 실무그룹의 장 또는 부위원장인 위원들이 조사관의 역할을 한다. 절차진

⁸⁵⁾ 이하의 내용은 방송통신위원회, 해외 방송통신규제기구 심판관리제도 연구 II(유럽), 2010. 12, 228-230면을 참조하였다.

행방식에도 차이가 존재한다. ARCEP의 규제집행절차와는 달리 CSA의 제재절차나 분쟁해결절차에 관한 내부규칙을 자세히 살펴보면 각 단계별로 절차의 종료를 고려하도록 하는 장치를 마련해 두었다. 이와 같은 차이는 방송과 통신의 규제 실무와 산업적 특성을 반영한 것으로 이해된다. 따라서 우리 방송통신위원회의 경우에도 방송과 통신에 관한 규제집행절차를 개선하거나 새로이 설계할 때 방송과 통신 모두에 적용되는 하나의 규제집행절차를 설계하겠다는 무리한 목표를 세우기보다는 규제집행절차의 기본 틀과 적용되는 원칙은 동일하나 산업과 시장의 특성 및 규제의 목적 등을 고려하여 비록 차이는 존재하지만 그 산업에 가장 적절한 법집행절차로 개선해 나가는 것이 바람직할 것이다.

세 번째 시사점은 절차를 유연하게 설계해야 한다는 것이다. 이는 두 번째 교훈과 맥을 같이한다. CSA의 규제집행절차와 같이 규제집행절차의 각 단계별로 절차를 종료할지 또는 진행할지 또는 진행한다면 일부 절차를 생략할 필요가 있는지 여부를 고려하여 결정하도록 하는 장치를 마련하면 보다 효율적으로 규제집행절차를 운영할 수 있을 것이라고 생각된다.

2. 공정성 확보를 위한 시사점

공정성 확보의 관점에서 프랑스 사례가 우리에게 제공하는 가장 현실적인 시사점은 대심주의로 구현된 적법절차 및 공정한 재판 원칙의 적용이다. 프랑스의 방송통신규제기구는 유럽인권협약 제6조에 의거하여 공정한 재판 및 적법절차를 보장하기 위하여 엄격한 대심주의 원칙에 입각하여 규제집행절차를 운영하고 있다. 법원과 거의 동일한 수준으로 공정한 재판을 받을 권리를 보장하고 있다. 또한 철저한 정보공개와 규제집행절차의 감독을 통해 투명성과 공정성을 보장하고 있다. 우리 방송통신위원회의 규제집행절차의 문제점으로 가장 많이 지적되는 사항은 변론권이 충분히 보

장되지 않으며, 조사와 심판의 기능이 분리되어 있지 않다는 점이다. 이러한 점은 개선이 시급하다. 그러나 변론권이 충분히 보장되지 못하는 이유가 대심주의의 부재에서 기인한 것인지 아니면 방송통신위원회 내부적 문제(과도한 업무량 또는 인력, 자원 부족)인지는 면밀한 분석이 필요할 것이다. 우리의 실무현실과 문제의 원인, 적용 범위 등을 종합적으로 고려하여 공정성과 투명성 확보할 수 있는 수단을 모색하여야 할 것이다. 프랑스처럼 대심주의를 적용하는 것이 바람직하다면, 그 정도와 구현방법을 우리 현실에 비추어 강구하여야 할 것이다.

3. 실효성 확보를 위한 시사점

마지막으로 실효성 확보의 관점에서 프랑스 방송통신규제기구 법집행절차 사례가 우리에게 주는 시사점은 프랑스의 방송통신규제기구의 결정은 1심으로서의 효력과 구속력을 가지며, 결정의 실효성을 보장하기 위하여 보전조치 및 이행강제금제도를 마련하고 있다는 점이다. 우리나라도 방송통신위원회 결정의 실효성을 확보하기 위하여 보전조치나 이행강제금제도의 도입을 고려해 볼 필요가 있다.

참고문헌

I. 국내문헌

- 단행본 -

- 김정태, 「디지털시대의 방송법해설」, 커뮤니케이션북스, 2010.
- 박정훈, 「행정법의 체계와 방법론 [행정법연구 I]」, 박영사, 2005.
- 유대선, 「프랑스 통신방송정책과 법·제도연구」, 방송통신위원회, 2009.
- 이기현, 「프랑스의 방송통신융합 법제 개편 및 규제 기구의 현황」, 한국방송영상산업진흥원, 2005.
- 이원우 [편], 「정보통신법연구 I - 통신시장에 있어서 전문규제기관과 일반 경쟁규제기관의 관계」, 경인문화사, 2008.
- 이원우 [편], 「정보통신법연구 III - 통신법상 이용자보호 및 공정경쟁을 위한 규제제도의 주요 쟁점과 개선방향」, 경인문화사, 2008.
- 한국법제연구원 [편], 「주요국가의 방송통신법제에 관한 비교법적 연구 - 프랑스 -」, 한국법제연구원, 2009.

- 논문 -

- 손금주, “방송통신위원회의 이용자보호절차 개편”, 「경제규제와 법」 제3권 제2호, 2010, 172-187면.
- 이희정, “방송통신위원회의 재정제도에 관한 연구: 그 법적 성격과 기능을 중심으로”, 「행정법연구」 통권24호, 2009, 23-54면.
- 이희정, “방송통신위원회의 법집행절차 개선방향에 관한 연구: 행정절차에 대한 대심주의 접목의 의의와 방식을 중심으로”, 「경제규제와 법」 제3권 제1호, 2010, 184-227면.
- 조성국, “방송통신위원회 심결절차 개선에 관한 연구: 시정조치 및 과징금 부과 절차를 중심으로”, 「행정법연구」 통권24호, 2009, 1-21면.

- 자료 -

박성호, 프랑스 방송통신 융합 법제 및 정책 분석, 한국방송학회 2005 가을 정기학술대회 2005. 11, 320~335면.

방송위원회, 프랑스방송법, 방송조사자료 2003-3.

정보통신부, 통신방송 융합 시대의 규제정책 조사 분석 및 효율적 조직의 운영방안 연구, 정보통신 학술연구 지정조사 04-학술-018, 2005. 4.

II. 외국문헌

-단행본 -

Colin, F., Droit public économique, Gualino éditeur, Paris, 2005.

Favoreu, L. et Philip, L., Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel, 10ème édit, Dalloz, 1999.

Gentot, M., Les autorités administratives indépendantes, Montchrestien, Collection Clefs-Politique, 1991.

- 자료 -

ARCEP, Rapport public d'activité de l'ARCEP 2009.

ARCEP, Droits et obligations des opérateurs et fournisseurs de services: Guide juridique pour les opérateurs locaux et les collectivités (15 mars 2007).

Boy, L., Les pouvoirs de the Authority de régulation des télécommunications, November 2000.

CSA, Organisation des directions et des services du CSA,

CSA, Rapport annuel 2009.

Rolin, E., Les règlements de différends devant l'Autorité de régulation des télécommunications, ARCEP, 2006. 2. 23.

III. 인터넷 자료

<http://www.csa.fr/>

<http://www.arcep.fr/>

<http://www.ddm.gouv.fr/>

<http://www.legifrance.com/>

<http://www.conseil-etat.fr/cde>

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/>

<Abstract>

Regulatory Compliance and Enforcement Procedures of the ARCEP and the CSA & their Implications

Yoon, Hye-Sun

In France, since early this century, electronic communications and broadcasting administration has been subject to a major change due to technological development towards a convergence and EU legislation. Its path has been directed to the establishment of fair competition in the markets through a horizon regulation and to the harmonization of public interests by maintaining the existing public service law. To achieve this goal, the regulatory agencies for the electronic communications and broadcasting sectors strive to guarantee “the credibility” of the regulatory function and to instil a feeling of trust among investors through a multi-dimensional separation of their functions. For regulatory compliance and enforcement, the same effort has been made to protect the right to a fair trial guaranteed under Article 6 of the E.C.H.R. by establishing a strict adversary system.

This article is to examine and compare the administrative organization and the compliance and enforcement procedures of the ARCEP and the CSA in France so as to find an ideal model of regulatory enforcement system for the Korea Communications Commission. Accordingly, it first examined the organizational structures of the two institutions, and then the fiercely debated issue of earlier days was looked after. That is,

among others, the constitutionality of the quasi-judicial ARCEP. Next, the regulatory compliance and enforcement procedures of the ARCEP were examined. The ARCEP and the CSA both have adopted the adversarial system in their regulatory compliance and enforcement procedures. Their procedures are in general very similar but also show some differences due to the distinct natures and practices of the two industries. Here, their differences were described and so are the measures which the two regulatory agencies have designed to guarantee the procedural fairness. Finally, based on these analyses, some implications were suggested for the KCC to better improve its regulatory compliance and enforcement procedures.

Key words: ARCEP(Autorité de régulation des communications électroniques et des postes), CSA(Conseil supérieur de l'audiovisuel), Regulatory Compliance and Enforcement Procedure, Dispute Resolution, Right to Fair Trial, Adversarial System