

방통융합정책연구 KCC-2023-13

# 온라인피해구제 강화 및 통신분쟁 직권 조정 실효성 확보방안 연구

(A study on ways to strengthen online damage relief and ensure the effectiveness of ex officio mediation in telecommunication disputes)

정경오/황창근/김경석

2023. 12

연구기관 : 법무법인 린



이 보고서는 2023년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신  
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해  
이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

## 제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『온라인피해구제 강화 및 통신분쟁 직권조정 실효성 확보방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2023년 12월

연구기관 : 법무법인 린

총괄책임자 : 정 경 오

참여연구원 : 황 창 근

김 경 석

# 목 차

요약문 .....	
<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 목적 및 필요성 .....	1
1. 연구의 목적 .....	1
2. 연구의 필요성 .....	1
제2절 연구 범위와 연구 방법 .....	1
1. 연구 범위 .....	1
2. 연구 방법 .....	2
<b>제2장 국내외 환경 및 동향 분석</b> .....	<b>4</b>
제1절 온라인피해365센터 .....	4
1. 온라인피해365센터 국내 유사기구 .....	4
2. 온라인피해365센터 국외 유사기구 .....	5
제2절 직권조정결정 제도 .....	9
1. 통신분쟁조정제도의 연혁 .....	9
2. 통신분쟁조정 현황 및 분석 .....	12
<b>제3장 온라인피해365센터 활성화</b> .....	<b>19</b>
제1절 온라인피해365센터 활성화 방안 .....	19
1. 온라인피해365센터 활성화를 위한 핵심요소 도출 .....	19
2. SWOT 분석 .....	20
3. 지속가능한 성공요소 도출 .....	21
4. 온라인피해365센터 활성화 방안 .....	29

제2절 온라인피해365센터 지속발전을 위한 법제도 개선방안	34
1. 온라인피해 관련 법률 현황	34
2. 온라인피해365센터 설치·운영 근거 법률(안)의 쟁점	38
3. 온라인피해365센터 설치·운영 근거 법률(안)의 유형	41
4. 입법 추진 관련 우려사항	55
<b>제4장 직권조정결정 제도 실효성 확보</b>	<b>58</b>
제1절 통신분쟁조정제도의 의의와 문제점	58
1. 통신분쟁조정제도의 의의	58
2. 통신분쟁조정제도의 내용	63
3. 현행 통신분쟁조정제도의 문제점과 쟁점	73
제2절 현행 직권조정결정 제도 내용과 문제점	84
1. 직권조정결정의 의의	84
2. 직권조정결정의 요건과 절차	87
3. 직권조정결정의 효과	93
4. 직권조정결정의 적용대상과 사건유형 검토	98
5. 직권조정결정 제도 도입으로 예상되는 피해구제 실효성의 향상 정도	102
6. 소결-직권조정결정의 한계와 문제점	103
제3절 다른 직권조정결정 제도와 비교	104
1. 개요	104
2. 다른 직권조정결정 현황	106
3. 구체적인 비교	113
제4절 직권조정결정 제도 실효성 확보 방안	116
1. 통신분쟁조정의 실효성 확보 방안	116
2. 직권조정결정에 대한 실효성 확보 방안	117
<b>제5장 결론</b>	<b>125</b>
<b>참고문헌</b>	<b>129</b>

## 표 목 차

〈표 2-1〉 온라인상 피해구제를 지원하는 국내의 주요 기구들 .....	4
〈표 2-2〉 해외 온라인피해구제 기구 .....	8
〈표 2-3〉 시내이동전화 가입 현황 .....	9
〈표 2-4〉 전기통신사업법상 분쟁조정제도의 주요 개정 사항 .....	11
〈표 2-5〉 통신분쟁조정 상담 및 조정신청·처리 현황 .....	14
〈표 2-6〉 연도별 통신분쟁조정 유형별 현황 비교 .....	15
〈표 2-7〉 유형별 분쟁조정 신청 현황 .....	15
〈표 2-8〉 연도별 유·무선 전체 통신분쟁조정 처리 현황 비교 .....	16
〈표 2-9〉 분쟁조정 신청 및 처리 현황 .....	17
〈표 2-10〉 피신청인별 분쟁조정 신청 현황 .....	17
〈표 3-1〉 온라인피해365센터 피해 유형 .....	23
〈표 3-2〉 방송통신위원회법상 온라인 피해구제 및 지원에 관한 사항 .....	34
〈표 3-3〉 방송통신발전법상 온라인 피해구제 및 지원에 관한 사항 .....	35
〈표 3-4〉 전기통신사업법상 온라인 피해구제 및 지원에 관한 사항 .....	35
〈표 3-5〉 정보통신망법상 온라인 피해구제 및 지원에 관한 사항 .....	36
〈표 3-6〉 온라인피해 관련 지원 기관 현황 .....	37
〈표 3-7〉 정보통신서비스와 온라인서비스 사용 사례 .....	39
〈표 3-8〉 온라인서비스 개념이 포함된 정보통신망법 개정안 .....	41
〈표 3-9〉 온라인서비스 개념이 포함되지 않은 정보통신망법 개정안 .....	45
〈표 3-10〉 온라인 피해상담 및 피해구제 등에 관한 법률안 .....	51
〈표 4-1〉 통신분쟁조정과 통신재정의 비교 .....	62

〈표 4-2〉 12대 - 20대 국회 행정형 조정 도입시 효력규정 개정 현황	71
〈표 4-3〉 국내 ADR의 절차 개시 요건 비교	74
〈표 4-4〉 국내 분쟁조정 관련법상 비밀유지 조항	77
〈표 4-5〉 분쟁사례 등의 공개 여부	78
〈표 4-6〉 직권조정결정 사유의 비교	89
〈표 4-7〉 직권조정결정의 유형	99
〈표 4-8〉 직권조정결정에 친한 분쟁대상 유형의 예시	101
〈표 4-9〉 직권조정결정의 입법례	104
〈표 4-10〉 언론중재법상 직권조정결정 사건 처리 현황	108
〈표 4-11〉 직권조정사유의 비교	113
〈표 4-12〉 개별법상 직권조정결정의 비교	115
〈표 4-13〉 직권조정결정의 개시절차 개정안	118
〈표 4-14〉 이의신청방식 개정안	119
〈표 4-15〉 이의신청 참고 입법례	120
〈표 4-16〉 직권조정결정의 효력 근거 규정 개정안	121
〈표 4-17〉 직권조정결정의 일반조정 규정의 준용 조문 개정안	122
〈표 4-18〉 직권조정결정 전체 개정안	123

## 그 립 목 차

[그림 2-1] 분쟁조정 상담 및 신청 절차 .....	13
[그림 3-1] 온라인피해365센터에 대한 SWOT 분석 .....	21
[그림 3-2] 지속가능한 성공요소 .....	22
[그림 4-1] 통신분쟁조정 절차도 .....	66
[그림 4-2] 일반조정과 직권조정결정의 절차도 비교 .....	93
[그림 4-3] 민사조정법상 조정을 갈음하는 결정 절차도 .....	107
[그림 4-4] 언론 직권조정결정 절차도 .....	109
[그림 4-5] 환경 직권조정결정 절차도 .....	110
[그림 4-6] 저작권 직권조정결정 절차도 .....	111
[그림 4-7] 종자위원회 직권조정결정 절차도 .....	112



# 요 약 문

## 1. 제 목

온라인피해구제 강화 및 통신분쟁 직권조정 실효성 확보방안 연구

## 2. 연구 목적 및 필요성

본 연구는 온라인피해365센터 운영 활성화 및 피해구제 실효성 제고와 전기통신사업법 개정으로 도입된 직권조정결정 제도의 한계를 보완하는 정책방안을 마련하는 것을 목적으로 한다.

## 3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 온라인피해365센터 활성화 방안으로 온라인피해365센터의 지속발전을 위한 법제도 개선방안을 제시하고, 활성화 방안으로 다른 피해구제기관과 차별화 및 전문화 방안을 제시하였다. 또한, 직권조정결정 제도의 도입에 따라 직권조정결정 적용대상 사건유형 검토, 직권조정 절차에 관한 사항, 타 기관 직권조정제도와 효력 등 비교, 비강제적 직권조정제도의 한계 극복 방안 등에 관한 연구를 진행하였다.

## 4. 연구 내용 및 결과

가. 국내외 환경 및 동향 분석

1) 온라인피해365센터 유사 기구

온라인상에서 발생한 피해구제를 지원하는 기구는 피해의 종류에 따라 다양하게 설치

및 운영되고 있으나, 지원대상이 특정한 피해유형을 대상(예를 들어 디지털성범죄나 명예 훼손 등)으로 한정되어 있거나 온·오프라인에서 발생한 피해 모두를 대상으로 하고 있다.

외국의 경우에도 온라인피해 365센터와 같이 온라인상에서 발생한 피해의 유형에 구분 없이 신청에서 해결까지 전화 한 통으로 통합(One Stop) 지원받을 수 있는 체제를 구축한 기구는 없다.

다만, 외국(일본과 미국)의 경우 단순 상담의 범위를 넘어 국민생활의 안정 및 향상에 기여하기 위해 종합적 관점에서 관련 정보의 제공 및 조사연구를 실시함과 동시에 관련 교육이나 연수, 대국민 홍보 등의 활동도 하고 있다.

## 2) 직권조정결정 제도

최초의 통신분쟁조정제도는 1991년에 도입되었고, 이용자와 전기통신사업자 간의 분쟁 조정은 2018년에 개정되었으며 2023년 직권분쟁조정제도가 도입되었다.

방송통신위원회의 통계에 의하면 2019년 통신분쟁조정제도 시행 이후 2023년 10월말까지 총 49,471건의 상담 및 조정신청이 들어왔고, 그 중 일반상담 45,542건, 조정신청 3,929건이 진행된 것으로 나타나 분쟁조정제도가 상당히 정착한 것으로 평가할 수 있다.

### 나. 온라인피해365센터 활성화

#### 1) 온라인피해365센터 활성화 방안

##### 가) 온라인피해365센터 활성화를 위한 핵심요소 도출

##### ① 온라인피해365센터의 강점(Strength)

서비스피해의 유형에 구분 없이 문제해결을 위한 통합적 지원을 수행하는 유일한 기구이며 해당 분야에서 장기간 축적된 업무 경험을 보유하고 있는 방송통신위원회 산하에 위치하여 전문적인 지원체계를 활용할 수 있다.

##### ② 위원회의 약점(Weakness)

법적 근거 없이 설립되어 운영되는 조직으로 운영의 지속성을 보장할 수 없으며, 실무인력(상담원 등)이나 지원이 매우 부족하다는 점을 들 수 있다.

##### ③ 위원회의 기회(Opportunity)

유형이 다양화되고 사건발생이 폭발적으로 증가하는 온라인상의 피해에 대해 전문적이며 체계적인 정보를 제공하는 기구의 필요성은 증대되고 있으며, 타 콜센터들의 제한적인 역할을 뛰어 넘어 능동적인 활동이나 새로운 역할 등이 가능하다.

#### ④ 위원회의 위협(Threat)

피해유형을 구분하지 않고 통합적으로 상담과 피해구제를 위한 안내를 제공한다는 점 외에는 타 콜센터와 구별되는 강점이 나타나지 않으며, 인력 등의 한계가 명확하다.

##### 나) 지속가능한 성공요소 도출

온라인피해365센터가 활성화되고 지속가능하게 성공하기 위한 요소로는 ① 법적 설립 근거 정비, ② 전문성 제고, ③ 능동적이고 새로운 역할 수행, ④ 타기관과의 연계를 위한 정비 등이 필요하다.

#### ① 법적 설립근거 정비

온라인서비스 피해 유형의 다양성·복잡성과 피해 확산의 신속성 등에 따라 본건 센터의 필요성 및 중요성은 높아지고 있음에도 법적 설립기반의 부재로 지속적인 운영이 불명확하며, 이로 인해 국민들의 피해구제에 어려움이 발생할 수 있다. 따라서 온라인피해365센터의 설립근거 규정의 신설을 검토하고 이를 통해 지속적인 운영을 지원하는 것이 필요하다.

#### ② 전문성 제고,

온라인상에서 발생하는 피해의 유형은 복잡·다양할 뿐만 아니라 새로운 형태의 피해유형이 지속적으로 발생하고 있으므로 상담원 개인의 전문성을 제고하는 것이 필요하며, 나아가 상담원이 전담 분야만을 상담하도록 조직을 개편함으로써 효율적이고 신속한 상담을 가능하도록 하는 것이 필요할 것이다.

#### ③ 능동적이고 새로운 역할 수행

전화와 홈페이지 등으로 피해상담 접수를 받고 있으므로 이러한 수단으로 피해신고 등을 하는 것에 어려움을 겪는 피해자나 본건 센터의 존재를 알지 못하는 피해자 등이 피해구제를 받을 수 있도록 개선하는 것이 필요하다. 따라서 피해구제의 실효성을 보완할 수 있는 상담제도나 수동적 상담이 아닌 능동적 상담을 위한 제도(예를 들어, 오프라인에서의 피해접수와 상담창구 마련 등) 등과 같은 적극적 피해구제를 위한 제도를 검토하는 것이 필요하다.

또한 온라인피해는 피해발생 이후 신속한 대응과 피해구제는 중요하지만, 피해구제보다 더 중요한 것은 사전에 피해를 방지하는 것이며, 방송통신위원회는 해당 분야에서 장기간 축적된 업무 경험을 보유하고 있으므로 온라인피해 예방교육은 본건 센터의 전문화에 기여할 수 있을 것이다.

이와 함께 온라인피해365센터를 통해 접수되는 피해사례 중, 동시다발적으로 발생하는 피해나 피해의 규모가 큰 사례의 경우에는 재난문자와 유사하게 국민들을 대상으로 메시지를 발송하거나 다양한 콘텐츠를 활용하여 피해예방을 위한 교육용 자료를 제작·배포하는 것이 필요할 것이다.

마지막으로 온라인에 접근하는 것이 어려운 정보취약계층을 대상으로 전화 등을 통해 피해와 관련한 상담 등을 제공하거나, 피해의 구제를 위한 접수 등의 절차에 어려움을 겪는 피해자를 위한 대행 등의 역할을 수행하는 것이 피해자 구제를 위해 필요할 것이다.

#### ④ 타기관과의 연계를 위한 정비

온라인피해365센터에 접수되는 피해 중 수사기관 등을 통한 피해구제가 필요한 사안에 대해서는 관련 기관으로 전달되어야 하며, 이를 위한 시스템을 구축하는 것이 필요하며, 온라인피해의 조사 및 피해접수기관, 법집행기관 등이 정기적으로 정보를 교환하며 피해 예방과 피해구제 등을 논의하는 연합체를 구축할 필요가 있다.

#### 다. 직권조정결정 제도 실효성 확보

##### 1) 통신분쟁조정제도의 의의와 문제점

###### 가) 내용

현행 통신분쟁조정은 전기통신사업자와 이용자 간의 분쟁을 해결하기 위하여 2018년 전기통신사업법 개정시 도입된 행정형 ADR의 일종이다. 현행법상 통신분쟁 ADR은 방송통신위원회에 의한 재정과 알선(사업자 vs. 사업자 간 분쟁), 조정위원회에 의한 조정(사업자 vs. 이용자 간 분쟁)으로 구분할 수 있다.

현행 통신분쟁조정 대상은 법정 유형화되어 있어서 개괄방식으로 변경 필요성이 제기되고 있다. 방송통신위원회는 조정위원회를 설치하여 운영하고 있고, 조정위원회를 지원하

기 위하여 사무국을 둘 수 있다. 조정의 효력은 민사상 화해의 효력에 덧붙여 집행력을 가지는 것으로 규정되어 있다.

#### 나) 문제점

통신분쟁조정은 전기통신사업자와 이용자 사이에 발생한 분쟁의 조정을 목적으로 하는 ADR에 충실하여야 하고, 한편 행정형 ADR은 행정기관의 소관 정책의 집행력 제고를 목적으로 하는 것인만큼, 통신분쟁조정의 이용율을 높이고 활성화를 통하여 통신이용자 권익보호 및 사회적 갈등의 해소라는 정책집행에 충실하여야 한다.

### 2) 현행 직권조정결정의 내용과 문제점

#### 가) 직권조정결정의 내용

직권조정결정이란 조정의 실효성을 높이기 위하여 2023. 1. 3. 전기통신사업법 개정시 도입된 것으로, 당사자 간 합의가 이루어지지 않거나 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 당사자의 이익과 그밖의 사정을 고려하여 신청취지에 반하지 아니하는 한도에서 조정위원회가 직권으로 조정을 갈음하는 결정을 말하고(제45조의6), 직권조정결정이 이루어지는 경우 조정은 종결된다(제45조의9제1항 제2호의2).

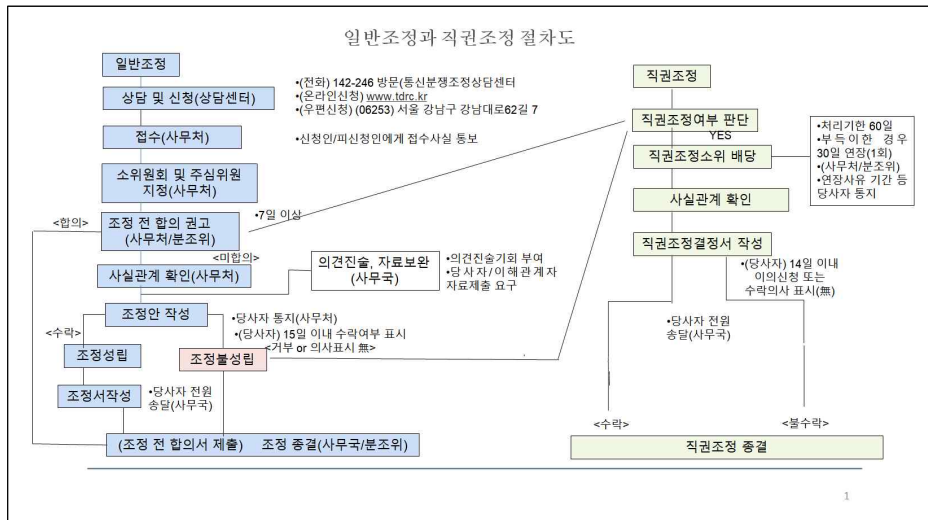
요건으로는 당사자간 불합의 또는 신청인의 주장이 이유 있는 경우 등 2가지의 사유가 규정되어 있고, 직권조정절차의 개시절차는 규정되어 있지 않다.

직권조정결정의 절차에 대하여는 별도의 규정이 없어서 성질상 직권조정결정에 반하지 않는 한 일반조정절차를 적용 또는 준용하여야 한다.

직권조정결정의 효력에 대하여는 다른 입법례와 달리, 명문의 규정이 없어 해석상 민사상 화해의 효력을 가진다는 견해와 일반조정과 같은 집행력을 가지는 것으로 해석하여야 한다는 견해가 대립한다. 생각건대 직권조정결정도 조정의 일종인만큼 조정의 효력인 집행력을 가지는 것으로 보는 것이 타당하고, 다만 이러한 문제점을 해결하기 위하여는 조속히 입법으로 해결하여야 한다.

당사자는 직권조정결정서에 14일 이내에 서면으로 이의신청을 하거나, 또는 수락의사를 조정위원회에 알려야 하고 그렇지 아니하면 불수락으로 간주한다.

[그림1] 일반조정과 직권조정결정의 절차도 비교



나) 직권조정결정의 적용대상과 사건유형 검토

직권조정결정은 당사자간 합의가 이루어지지 않은 경우(제1유형)과 신청인의 신청이 이유있는 경우(제2유형)으로 나누어 볼 수 있다.

<표1> 개별법상 직권조정결정의 비교

구분	사례
제1유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 당사자 사이에 의견의 범위가 좁혀졌으나 자존심 등으로 합의에 이르지 아니한 경우</li> <li>- 중요한 쟁점에 대하여는 합의에 이르고 있으면서 지엽적인 의견차이로 최종 합의에 이르지 못하는 경우</li> <li>- 실질적으로 합의하였으면서도 감사나 형사배임 등 법적 이슈가 있거나, 내부 결재나 제3자와의 관계 등으로 결정문이 필요한 경우</li> <li>- 분쟁의 대상이 주로 법률의 해석·적용에 관한 것이기 때문에 결정 형식이 필요한 경우</li> </ul>
제2유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신청인의 주장이 증거에 의하여 명백하게 뒷받침되고, 상대방도 이에 관하여 다투지 않는 경우</li> <li>- 추가적인 사실조사나 당사자의 의견 수렴이 불필요한 경우</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업자 귀책이 명백한 경우</li> <li>- 대규모 피해 발생 등 동일하거나 유사한 분쟁의 원인행위에 대한 판단이 있는 경우</li> <li>- 조정안을 당사자가 이유없이 거부하는 경우(저작권분쟁시 직권조정사유)</li> </ul>
--	---

3) 다른 직권조정결정제도와 비교 연구

직권조정결정의 입법례로는 법원형으로 민사조정법상 ‘조정을 갈음하는 결정’(제30조)이 있고, 행정형 ADR에서는 언론중재(언론중재법 제22조), 환경분쟁조정(환경분쟁조정법 제33조의2), 저작권분쟁조정(저작권법 제117조), 품종보호권 보호분쟁 조정(식물신품종보호법 제123조) 등이 있고 차이는 다음 <표2>와 같다.

<표2> 개별법상 직권조정결정의 비교

구분	통신	언론	식물 신품종	환경	저작권	민사
근거	전기통신 사업법 (제45조의 6)	언론중재 법 ( 제 22 조)	식물신품 종보호법 (제123조)	환경분쟁 조정법(제 33조의2)	저작권법 (제117조)	민사조정 법 (제30조)
시행년도	2023	2005	2013	2019	2020	1962(차 지차가조 정법)
사유(요건)	① or ②	① or ②	① or ②	①and ②	③ or ④	① or ⑤, ⑥
결정기한	×	신청접수 일 부 터 21일	×	×	×	×

이 의 신 청	방법	이의신청 or 수락의사	이의신청	이의신청	이의신청	이의신청	이의신청
	기간	14일	7일	14일	14일	2주	2주(송달 전 가능)
	상대방통지	o	×	o	×	×	×
	효 력	미제기	×	×	조정결정 의 수락	재 판 상 화해	×
제기		결 정 의 불수락	결 정 의 효력 상 실	×	×	결 정 의 효력 상 실	×
효 력	근거	조 정 의 효력	o	조 정 의 효력	o	o	o
	내용	집행력	재 판 상 화해	민 사 상 화해	재 판 상 화해	재 판 상 화해	재 판 상 화해

[사유]

- ① 당사자 사이에 합의가 이루어지지 않은 경우
- ② 신청인 주장이 이유있다고 판단되는 경우
- ③ 조정부가 제시한 조정안을 어느 한쪽 당사자가 합리적인 이유 없이 거부한 경우
- ④ 분쟁조정 예정금액이 1천만원 미만인 경우
- ⑤ 당사자 사이에 성립된 합의의 내용이 적당하지 아니하다고 인정한 사건
- ⑥ 피신청인이 조정기일에 불출석한 경우

#### 4) 직권조정결정 제도 실효성 확보 방안

##### 가) 통신분쟁조정의 실효성 확보방안

위원회 조직 개편, 신청불응시 각하제도 도입, 조정종결의 효과로서 시효중단, 비밀보장 등 규정의 신설, 집단분쟁조정제도의 도입, 법원연계형 조정제도 도입, 다양한 조정 유형의 도입, 이용자 보호정책과의 연계, 직권주의의 강화, 장기적 통합형 통신분쟁 조정제도 도입 검토를 들 수 있다.

##### 나) 직권조정결정에 대한 실효성 확보방안

직권조정결정 제도 자체에 대하여 보면, 직권조정결정의 개시절차 도입, 이의신청방식으로 단일화 또는 의사표시 없는 경우의 수락간주규정으로 변경, 불수락시 소제기 간주규정의 도입, 재판상 화해효력으로 개선, 일반 조정절차 및 효력 규정의 직권조정결정에 적용 등의 방안을 제시할 수 있다. 개정안은 다음 <표>와 같다.



<표 3> 직권조정결정의 개시절차 개정안(시행령 제40조의13)

현행	개정안
<p>&lt;신설&gt;</p> <p>제40조의13(규칙) 제40조의5부터 제40조의12까지에서 규정한 사항 외에 분쟁조정위원회 및 소위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 분쟁조정위원회 규칙으로 정한다. → 제40조의14(규칙)으로 이동</p>	<p>제40조의13(직권조정결정)</p> <p>① 분쟁조정위원장은 법제45조의5에 따라 신청된 조정사건에 대하여 법제46제1항에 따른 직권조정결정의 필요가 있다고 판단하는 경우 분쟁조정위원회에 직권조정결정을 요청할 수 있다.</p> <p>② 법제45조의5에 따라 조정이 진행중인 당사자는 분쟁조정위원회에 직권조정결정을 신청할 수 있다.</p> <p>③ 분쟁조정위원회는 제1항 및 제2항에 따라 직권조정결정을 요청 또는 신청받은 경우 그 개시여부를 결정하고 그 때로부터 30일 이내에 직권조정결정을 하여야 한다. 만일 분쟁조정위원회가 직권조정결정을 하지 않기로 한 경우에는 이를 요청 또는 신청한 당사자에게 통지하여야 한다.</p> <p>제40조의14(규칙)</p>

<표 4> 직권조정결정 전체 개정안

현행	개정안	비고
<p>제45조의6(직권조정결정) ① 분쟁조정위원회는 <u>당사자 간에 합의가 이루어지지 아니한 경우 또는 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우에</u> 당사자들의 이익과 그 밖의 모든 사정을 고려하여 신청 취지에 반하지 아니하는 한도에서 <u>의결을 거쳐</u> 직권으로 조정을 갈음하는 결정(이하 “직권조정결정”이라 한다)을 할 수 있다.</p>	<p>제45조의6(직권조정결정) ① 분쟁조정위원회는 <u>다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우</u> 당사자들의 이익과 그 밖의 모든 사정을 고려하여 신청 취지에 반하지 아니하는 한도에서 <u>의결을 거쳐</u> 직권으로 조정을 갈음하는 결정(이하 “직권조정결정”이라 한다)을 할 수 있다.</p> <p>1. <u>당사자 간에 합의가 이루어지지 아니한 경우</u></p> <p>2. <u>신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우</u></p>	<p>-조문정리 -분쟁조정위원회 문구 중복</p> <p>※ 입법례 (저작권법 제117조제2항)</p>
<p>② (생략)</p>	<p>② (현행과 같음)</p>	
<p>③ (생략)</p>	<p>③ (현행과 같음)</p>	

<p>④ 당사자가 제3항에 따라 직권조정 결정서를 송달받은 날부터 14일 이내에 서면으로 이의를 신청하거나 수락의 의사를 표시하지 아니한 경우에는 직권조정결정을 불수락한 것으로 본다.</p>	<p><b>&lt;1안&gt;</b>          ④ 당사자가 제3항에 따라 직권조정 결정서를 송달받은 날부터 14일 이내에 서면으로 이의를 신청하지 아니하면 직권조정을 수락한 것으로 본다. 다만, 직권조정결정서의 정본이 송달되기 전에도 이의를 신청할 수 있다.</p> <p><b>&lt;2안&gt;</b>          ④ 당사자가 제3항에 따라 직권조정 결정서를 송달받은 날부터 14일 이내에 서면으로 이의를 신청할 수 있다. 이 경우 그 결정은 효력을 상실한다. 다만, 직권조정결정서의 정본이 송달되기 전에도 이의를 신청할 수 있다.</p>	<p>- 이의신청으로 단일화 및 이의신청 불제기시의 효력          - 이의신청권의 보장</p>
<p>⑤ 제4항의 기간 내에 <u>이의신청 또는 거부 의사가 있는 경우에는 분쟁조정위원회는 그 상대방에게 그 사실을 지체 없이 통지하여야 한다.</u></p>	<p>⑤ 제4항의 기간 내에 <u>이의신청이 있는 경우에는 분쟁조정위원회는 그 상대방에게 그 사실을 지체 없이 통지하여야 한다.</u></p>	<p>-제4항 개정에 따른 조문정리</p>
<p>⑥ (생략)</p>	<p>⑥ (현행과 같음)</p>	
<p>⑦ (생략)</p>	<p>⑦ (현행과 같음)</p>	
<p>&lt;신설&gt;</p>	<p>⑧ <u>직권조정결정의 조정절차에 관하여 이 조문에서 규정하지 아니한 사항에 관하여는 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 분쟁조정 절차를 준용한다.</u></p>	<p>-일반조정절차 준용</p>

## 5. 정책적 활용 내용

본 연구결과는 온라인피해365센터의 설치 및 운영에 관한 법률적 근거를 만들고, 타 피해구제 기구와 차별화 및 전문화를 통해 온라인피해365센터의 활성화를 위한 정책 마련 및 통신분쟁조정 절차 관련 정책수립의 근거를 제공하고 분쟁조정 관련 정책의 개선방향 도출 및 정책결정에 활용되고, 직권조정결정의 문제점 및 극복방안을 통해 직권조정결정 제도 관련 정책의 개선방향 및 정책결정에 활용될 것으로 기대된다.

## 6. 기대효과

본 연구결과는 온라인피해365센터의 설치 및 운영에 관한 법적 근거를 마련하고, 이를 통해 온라인피해365센터를 통한 피해상담 및 피해구제 지원, 통신분쟁조정 신청 방법 및 처리절차 안내 등 이용자 편의 제공을 통해 분쟁조정 및 원만한 분쟁해결 도모하는데 크게 기여할 것으로 보인다.

직권조정결정 제도 도입으로 인한 분쟁조정절차의 신속한 진행을 통해 원만한 분쟁해결을 도모하고, 강제력 없는 직권조정결정 제도의 한계 극복 방안 제시를 통해 통신분쟁조정의 활성화에 기여할 것으로 예상된다.

# SUMMARY

## 1. Title

## 2. Objective and Importance of Research

Along with the trend of the convergence between broadcasting and telecommunication, the commercialization of media becomes dominant. Under this circumstance, the coexistent between the concept of 'user' from telecommunication and the concept of 'audience' from broadcasting is anticipated.

## 3. Contents and Scope of the Research

## 4. Research Results

## 5. Policy Suggestions for Practical Use

## 6. Expectations

※ 국문 요약문과 별도로 2~3쪽으로 작성 요망

# CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Objective and Importance of Research

Broadcasting Telecommunications Convergence Viewer and rights and interests issue

Chapter 3. Contents and Scope of the Research

Chapter 4. Research Results

Chapter 5. Policy Suggestions for Practical Use

Chapter 6. Expectations

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적 및 필요성

### 1. 연구 목적

본 연구는 온라인피해365센터 운영 활성화 및 피해구제 실효성 제고와 전기통신사업법 개정으로 도입된 직권조정결정 제도의 한계를 보완하는 정책방안을 마련하는 것을 목적으로 한다.

### 2. 연구 필요성

온라인 서비스 관련된 사항은 부처별로 소관법률이 존재하여 별도의 입법 추진이 필요하지만 현재까지는 포괄적으로 규율하는 실제 입법사례가 없다. 소관법률 중 일원화된 전문상담 및 피해구제 제도 관련 법적 근거 마련이 필요하다. 또한, 온라인피해365센터의 이용이 증가함에 따라 센터의 지속적인 발전과 효율성 제고를 위해 운영의 개선 및 법제도적 근거가 필요한 상황이다.

2023. 1.3. 공포되어 2023. 7.4. 시행된 개정 전기통신사업법에 도입된 직권조정결정제도가 강제력이 없어 이를 보완할 수 있는 정책방안 마련이 시급한 상황이다.

## 제2절 연구 범위와 연구 방법

### 1. 연구 범위

본 연구는 온라인피해365센터 활성화 방안 및 통신분쟁조정 직권조정결정의 실효성을 확보하는 정책방안 제시를 목적으로 하므로 다음과 같은 내용을 연구 범위로 하여 연구를

진행하였다.

가. 온라인피해365센터

온라인피해365센터 활성화 방안으로 국내외 유사기구 및 온라인피해365센터 사례분석에 따른 상담센터 운영상 미비점 분석 및 개선방안 제시하고, 온라인피해365센터의 지속발전을 위한 법제도 개선방안으로 상담센터의 지속적 운영을 위한 설립근거 마련, 피해구제의 실효성 한계를 보완할 수 있는 상담제도 마련, 온라인피해365센터의 기능확대 및 강화 방안을 마련하였다.

나. 통신분쟁조정 직권조정결정 제도

직권조정결정 제도의 도입에 따라 직권조정결정 적용대상 사건유형 검토, 직권조정 절차에 관한 사항, 타 기관 직권조정제도와 효력 등 비교, 비강제적 직권조정제도의 한계 극복 방안 등에 관한 연구를 진행하였다.

## 2. 연구 방법

가. 온라인피해365센터 활성화 방안

온라인피해365센터로 접수된 상담사례의 해결상황 등을 분석하며, 이를 토대로 국내외 유사기구의 관련 상황과 비교 후, 상담센터 운영 상 미비점 분석하고 이에 대한 개선방안을 검토하고자 한다.

우리나라의 경우 온라인서비스피해 관련 기관 및 정책이 산재되어 있으며 이로 인해 협업으로 인한 시너지를 발생시키지 못하는 사례가 있다. 이에 국내 타 유관기관들과의 피해 접수 및 구제 기능 제고를 위한 연계방안을 검토한다.

서비스피해의 유형에 구분 없이 문제해결을 위한 통합적 지원을 수행하는 유일한 기구인 온라인피해365센터의 역할은 매우 중요하며 동 기구의 지속적인 발전은 온라인서비스와 관련한 국민의 삶 전반에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 법적 설립근거를 마련하여 안정적인 지원과 실효적인 피해구제 수단확보를 도모하는 것이 필요하다.

나. 직권조정결정 제도

강제력 없는 직권조정결정 제도의 문제점 분석을 통한 법 개정안 등 실효성 확보방안을 제시한다.

다. 연구수행체계

1) 수행체계

수행체계로 방송통신위원회는 연구 추진 방향 설정 및 관리, 과제 현황 관리를 담당하고, 한국정보통신진흥협회는 온라인피해365센터 운영 현황 공유 및 온라인피해365센터 활성화 방안 의견 제시한다.

연구협력팀은 연구자, 방송통신위원회 담당 공무원, 분쟁조정 관련 연구자, 온라인피해 365센터 운영 담당자 등 전문가가 참여하며, 온라인피해365센터 활성화 방안 및 직권조정 결정제도 한계를 극복하는 방안 등 다양한 의견을 제시하는 장으로 구성하여 활용한다.

2) 수행전략

방송통신위원회와 연구자 간 연구과제 추진 방향 및 일정 등에 관하여 지속적으로 협의를 진행하고, 통신분쟁 관련 전문가(학계, 연구기관, 법조계 등) 중심의 연구반 구성을 통해 체계적으로 추진한다.



## 제2장 국내외 환경 및 동향 분석

### 제 1 절 온라인피해365센터

#### 1. 온라인피해365센터 국내 유사기구

온라인상에서 발생한 피해구제를 지원하는 기구는 피해의 종류에 따라 다양하게 설치 및 운영되고 있다.

유사기구들은 지원대상이 특정한 피해유형을 대상(예를 들어 디지털성범죄나 명예훼손 등)으로 한정되어 있거나 온·오프라인에서 발생한 피해 모두를 대상으로 하고 있다.

<표2-1> 온라인상 피해구제를 지원하는 국내의 주요 기구들

기구명	대상피해	지원내용	참고
□ 디지털성범죄 피해자지원센터 (한국여성인권진흥원)	○ 디지털 성범죄 피해 - 청소년성보호법 제 11조, 성폭력처벌법 제14조, 제14조의2, 제14조의3에 근거한 불법촬영, 비동의유포, 유포협박, 불법 합성	상담지원 - 디지털 성범죄 피해에 대한 관련문의 응대 - 지원내용 안내 - 삭제지원 접수 및 상담 2. 삭제지원 - 피해 촬영물 등 삭제 요청 - 유포 현황 모니터링 - 삭제지원 결과보고서 조회 3. 연계지원 - 수사 과정 모니터링 및 채증 자료 작성 지원 - 의료 지원 및 심리 치유 지원 연계	※ 디지털성범죄 피해지원 기구는 각 지역별로도 존재하며, 지원 내용은 대체로 동일함  - 서울시 디지털성범죄 안심지원센터 - 인천시 디지털성범죄 예방지원센터 - 경기도 디지털성범죄 피해자 원스톱지원센터 등

기구명	대상피해	지원내용	참고
		- 무료 법률 지원 연계	
<input type="checkbox"/> 사이버안전지킴이 (경찰청)	○ 인터넷사기, 해킹, 악성프로그램, 스미싱 등 다양한 사이버범죄	1. 사이버범죄 신고 및 상담 2. 인터넷사기의심 전화 및 계좌번호 조회 등	
<input type="checkbox"/> 인터넷피해구제(방송통신심의위원회)	○ 정보통신망을 통하여 유통되는 정보에 의한 권리침해(명예훼손, 모욕, 초상권 침해 등)	1. 명예훼손 분쟁조정 2. 이용자 정보제공청구 3. 권리침해정보 심의	※ 방송통신심의위원회에서는 불법유해정보, 지식재산권 침해, 디지털성범죄 등에 대한 신고 및 피해구제도 지원함
<input type="checkbox"/> 한국소비자원	○ 소비자가 사업자가 제공하는 물품 또는 용역을 사용하거나 이용하는 과정에서 발생한 피해	상담 2. 분쟁조정 등	※ 온라인상에서 발생한 피해뿐만 아니라 오프라인상에서 발생한 피해구제도 지원함
<input type="checkbox"/> 한국인터넷진흥원	○ 개인정보 관련 침해 ○ 전자거래 피해구제 ○ 해킹, 피싱 등의 보안 피해 등	1. 상담 2. 분쟁조정 등	
<input type="checkbox"/> 한국인터넷자율정책기구	○ 명예훼손 피해 ○ 권리침해 등	1. 신고 2. 정보삭제 등	

## 2. 온라인피해 365센터 국외 유사기구

외국의 경우, 온라인피해 365센터와 같이 온라인상에서 발생한 피해의 유형에 구분 없이 신청에서 해결까지 전화 한 통으로 통합(One Stop) 지원받을 수 있는 체제를 구축한 기구는 없다.

또한 기본적으로는 우리와 유사하게 정부의 관련 부처를 중심으로 온라인상에서 발생한 피해에 대한 지원이 이루어지고 있으며, 비영리법인 등도 일부 관련 기능을 수행하고 있다.

#### 가. 일본

일본의 경우에는 소비자청에서 운영하는 독립행정법인인 국민생활센터가 온라인상 입은 피해에 대한 상담과 문제해결(화해의 중개나 중재)을 지원하고 있으나 온라인상의 피해에 한정된 것은 아니다.

국민생활센터는 국민생활의 안정 및 향상에 기여하기 위해 종합적 관점에서 국민생활에 관한 정보의 제공 및 조사연구를 실시함과 동시에 중요소비자분쟁에 대해 법에 의한 해결을 위한 절차를 실시하고 있다.

국민생활센터의 주요 업무분야로는 ① 상담, ② 교육연수, ③ 조사연구, ④ 홍보 등이 있다.

##### 1) 상담

상담은 소비 생활 전반에 관한 상담이나 문의에 전문적 지식을 갖춘 상담원이 전화로 대응하며, 변호사 등과 같은 전문가의 협력을 통해 상담을 진행하고 있다.

##### 2) 교육연수

지방 공공 단체의 소비자 행정 담당 직원 및 소비 생활 상담원을 대상으로, 소비 생활 상담 등의 대응력을 높이기 위해 법적 지식, 소비 생활 상담에 종사하는 데에 요구되는 마음가짐 등에 대한 교육뿐만 아니라 학생이나 일반 소비자를 대상으로 하는 교육도 실시하고 있다.

##### 3) 조사연구

소비자 문제에 관한 조사연구를 실시하고 있으며 소비자 문제를 비롯한 국민 생활에 관한 연구의 성과를 게재한 조사 연구지 「국민 생활 연구」를 발행하고 있다.

##### 4) 홍보

소비 생활에 도움이 되는 정보를 홈페이지, 출판물을 통해 신속하게 제공하고 있다.

#### 나. 미국

미국의 경우에도 연방거래위원회(Federal Trade Commission)가 관련 업무를 하고 있으며, 비영리단체인 미국소비자동맹(National Consumers League)이 텔레마케팅과 인터넷 사기에

중점적으로 대응하기 위해 1992년 출범시킨 국가사기정보센터(The National Fraud Information Center)도 온라인상에서 발생한 피해의 구제를 위해 활동하고 있다. 동 기구는 2013년 2월 Fraud.org 으로 변경되어 관련 업무를 수행중이다.

국가사기정보센터는 사기피해를 방지하기 위한 방법 등에 대한 정보와 지원을 제공할뿐만 아니라 법집행기관과 연계하여 소비자가 사기 등으로 의심되는 행위를 신고할 수 있도록 하고 있으며, 피해자를 지원하거나 소비자를 교육하는 등의 업무를 수행하고 있다.

#### 1) 타기관과의 연계

국가사기정보센터는 2가지 프로그램을 통해 법집행기관(law enforcement agency)과 연계하고 있다.

##### ① 사기정보시스템을 통한 불만사항 전달

미국소비자동맹은 공인된 법 집행 기관을 통한 권리구제를 위해 사기 경보 시스템(Fraud Alert System : FAS)을 운영하고 있다. FAS는 Fraud.org에 접수된 불만 중 특정 기준을 충족하는 불만 사항을 적절한 수사 기관에 자동으로 전달하도록 설계되어 있다. 90개 이상의 연방, 주, 지방 및 국제 법 집행 기관에서 FAS를 사용하고 있다.

##### ② 사기방지동맹 / Alliance Against Fraud

사기방지동맹(AAF)은 사기 및 네트워크 동향에 대해 논의하기 위해 사기방지 전문가들이 연중 정기적으로 만나는 자유 가입 연합으로 AAF는 기업, 변호사, 법집행기관, 지방, 주, 연방 소비자 보호 기관의 대표들로 구성되어 있다.

#### 2) 주요업무

국가사기정보센터의 주요 업무분야로는 ① 사기신고 ② 소비자교육, ③ 피해자지원 등이 있다.

##### ① 사기신고

소비자는 웹사이트나 전화 등을 통해 사기로 의심되는 행위를 신고할 수 있으며, 이러한 신고는 관련 법집행기관으로 전달된다.

##### ② 소비자교육

웹사이트를 통해 다양한 유형의 사기 등에 대한 소비자 교육을 실시하며, 교육내용으로는 소비자가 사기피해를 방지하기 위해 취해야 하는 방법이나 사기피해를 당한 경우 취해야 할 행동 등에 대한 정보를 제공하고 있다.

③ 피해자지원

사기피해를 입은 소비자를 대상으로 손실 등을 회복할 수 있는 조치 등을 지원한다.

<표2-2> 해외 온라인피해구제 기구

기구명	대상피해	지원내용	참고
일본 독립행정법인 국민생활센터(소비자청)	○ 상품이나 서비스 등 소비 생활 전반에 관한 불만이나 문의 등	1. 상담(교육연수, 조사연구, 홍보 등) 2. 화해의 중개 3. 중재	※ 온라인상에서 발생한 피해뿐만 아니라 오프라인상에서 발생한 피해 구제도 지원함 ※ 일본에의 경우 온라인에 유포된 불법 콘텐츠에 대한 규제는 민간에 의해 자율적으로 이뤄지고 있음. 예를 들어 일본 인터넷협회(Internet Association Japan, IAJapan)는 사이버 범죄에 대한 대응, 콘텐츠 차단 등의 업무를 수행하며, 일본 인터넷안전협회(Safer Internet Association, SIA)도 경찰청 수탁으로 인터넷하라인센터와 함께 사적인 성적 영상물의 삭제 업무를 맡아서 수행하고 있음
미국 국가사기정보센터 (The National Fraud Information Center : NFIC)	○ 텔레마케팅과 인터넷 사기	1. 상담 2. 대국민교육 3. 법집행기관에 피해사례 전달	※ NFIC는 비영리단체인 미국소비자동맹(National Consumers League)이 텔레마케팅과 인터넷 사기의 증가에 대응하여 1992년에 출범시킴

## 제 2 절 직권조정결정 제도의 도입

### 1. 통신분쟁조정제도의 연혁

#### 가. 통신이용자 현황

2021년 12월 기준으로 우리나라 전화 가입자는 유선 1,221만 회선, 이동통신 7,192만 회선 합계 약 8,400만 회선을 이용을 하고 있으므로 국민 1인당 1회선 이상의 통신이용자인 셈이다.

시내전화 가입자수는 1997년 12월 2,042만 회선 → '21년 12월 1,221만 회선으로 감소하고 있는데, 2003년 이후부터는 이동전화 보급에 따른 가입자 증가 및 2004년부터 인터넷 전화 활성화 등으로 인하여 시내전화 시장 규모는 점차 감소 추세를 보이고 있으며 또한 이동전화 가입자수는 1997년 12월 691만 회선 → '21년 12월 7,192만명(IoT회선 포함)으로 증가하고 있는데, 1996년부터 통화방식이 아날로그에서 디지털로 바뀌면서 갖가지 편리한 기능이 추가되고, 2002년 이후 무선인터넷이 가능한 단말기의 보급이 확대되었으며, 사업자 간 경쟁으로 이동전화 요금의 지속적 인하 및 다양한 요금제 신설 등으로 지속적인 가입자 증가 추세를 유지하고 있다.<sup>1)</sup>

〈표2-3〉 시내이동전화 가입 현황(출처: 과학기술정보통신부)

단위: 천회선

	가입자유형	
	유선 가입(시내전화)	무선 가입(이동전화)
1998	20,088	13,983
1999	21,250	23,443
2000	21,932	26,816
2001	22,724	29,046
2002	23,490	32,342

1) e-나라지표 시내/이동전화 가입자

([https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx\\_cd=2755](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=2755))

2003	22,877	33,592
2004	22,870	36,586
2005	22,920	38,342
2006	23,119	40,197
2007	23,130	43,498
2008	22,132	45,606
2009	20,090	47,944
2010	19,274	50,767
2011	18,633	52,507
2012	18,261	53,625
2013	17,620	54,681
2014	16,939	57,290
2015	16,341	58,935
2016	15,746	61,296
2017	15,039	63,659
2018	14,334	66,355
2019	13,600	68,892
2020	12,859	70,513
2021	12,212	72,855
2022	11,621	76,992

자료 : 과학기술정보통신부(통신사업자 제출자료)

나. 통신분쟁조정제도의 도입

현재 전기통신사업법에 따라 이용자와 전기통신사업자 간의 분쟁에 대하여는 2018. 12. 11. 전기통신사업법 개정(법률 제15858호)에서 조정(調停)을 도입하였고(제45조의2), 전기통신사업자와 사업자 간의 분쟁에 대하여는 기존처럼 방송통신위원회의 재정(제45조)과 알선(제46조)으로 해결하고 있는데, 그 입법연혁을 보면 아래와 같다

최초의 분쟁조정(調整)제도는 1991년 전기통신사업법상 상호접속 또는 공동사용에 관한 재정에서 시작한다(제35조제1항). 이후 1996년 개정에서 재정의 일부 내용을 개정하였고, 1998년 및 2008년 일부 내용을 개정하였다. 2010년 전부개정에서는 이용자의 재정신청

이 가능한 것으로 개정하여 이용자와 전기통신사업자 간의 분쟁에 대하여도 드디어 분쟁 조정(調整)이 시작되었고 재정신청과 관련한 알선제도도 도입되었다(제46조). 2018년 개정에서는 재정신청과 분쟁조정(調停)으로 구분하여 재정신청은 사업자간의 분쟁을, 조정은 이용자와 사업자간의 분쟁을 대상으로 하는 것으로 구분하였고, 2021년 개정에서는 앱마켓 분쟁을 조정대상으로 포함하였으며, 2023년 개정에서 직권조정결정제도를 도입하였다.

이를 정리하면 최초에는 전기통신사업자 간의 재정에서 시작하여, 2010년 전부개정에서 알선이 추가로 도입되었고, 2018년 개정에서 전기통신사업자 간의 재정 및 알선과 이용자와 전기통신사업자 간의 조정으로 이원화되어 오늘에 이르고 있다.

<표2-4> 전기통신사업법상 분쟁조정(調整)제도의 주요 개정 사항

일자	제개정 사항
1991. 8. 10. 전부개정 (법률 제4394호, 1991. 8. 10)	- 상호접속 또는 공동사용에 관한 명령 및 재정신청(제35조) 체신부장관의 전기통신사업자에 대한 상호접속 협정체결 명령 등(제1항) 전기통신사업자의 재정신청(통신위원회)(제2항)
1996. 12. 30. 일부개정 (법률 제5219호, 1996. 12. 30)	- 재정신청등(제35조) 협정등이 체결되지 않은 경우 정보통신부장관의 명령없이 먼저 재정신청을 하고 정보통신부장관이 협정미체결 등이 공공의 이익을 현저히 저해한다고 인정하는 경우에 명령을 할 수 있는 것으로 변경
1998. 9. 17. 일부개정 (법률 제5564호, 1998. 9. 17)	- 재정신청등(제35조) 정보통신부장관의 명령 삭제
2008. 2. 29. 타법개정 (법률 제8867호, 2008. 2. 29)	- 재정신청 등(제35조) 정부통신부장관을 방송통신위원회로 변경
2010. 3. 22. 전부개정 (법률 제10166호, 2010. 3. 22)	- 방송통신위원회의 재정(제45조) 이용자의 재정신청 도입 - 분쟁의 알선(제46조)
2018. 12. 11. 일부개정 (법률 제15858호, 2018. 12. 11)	- 방송통신위원회의 재정(제45조) 전기통신사업자 간에 발생한 분쟁으로 제한 - 통신분쟁조정위원회의 설치 및 구성(제45조의2) 전기통신사업자와 이용자 간 분쟁의 조정제도 도입
2021. 9. 14. 일부개정 (법률 제18451호, 2021.	- 통신분쟁조정위원회 설치 및 구성(제45조의2) 앱마켓 분쟁을 조정대상으로 포함(제1항제6호)



9. 14)	
2023. 1. 3. 일부개정 (법률 제19153호, 2023. 1. 3)	- 통신분쟁조정위원회 설치 및 구성(제45조의2) 위원 구성 확대(30명) 및 상임위원제(5인) 도입(제2항) 방송통신위원회 소속의 사무국 설치 근거 신설(제5항 제6항) - 직권조정결정(제45조의6) 도입

다. 직권조정결정제도의 도입

2023년 개정<sup>2)</sup>은 신속하고 효율성 있는 통신분쟁조정이 가능하도록 통신분쟁조정위원회(이하 조정위원회라 함) 위원 수 증원과 사무국 신설, 직권조정결정제도의 도입 등을 내용을 한다. 직권조정결정은 당사자간에 합의가 이루어지지 않거나, 또는 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우, 당사자들의 이익과 그밖에 모든 사정을 고려하여 신청 취지에 반하지 아니하는 한도에서 조정위원회의 의결을 거쳐 직권으로 조정을 갈음하는 결정을 하는 것을 말한다(제45조의6). 이 제도는 신속하고 실효성 있는 통신분쟁조정을 위하여 도입하였다.<sup>3)</sup>

그 외 통신분쟁에 대한 조정(調整)은 소비자분쟁조정원에 의한 분쟁조정, 방송통신심의 위원회에 의한 인터넷명예훼손분쟁조정, 「전자문서 및 전자거래 기본법」에 따른 전자문서·전자거래분쟁조정 등이 있다.

2. 통신분쟁조정의 현황 및 분석

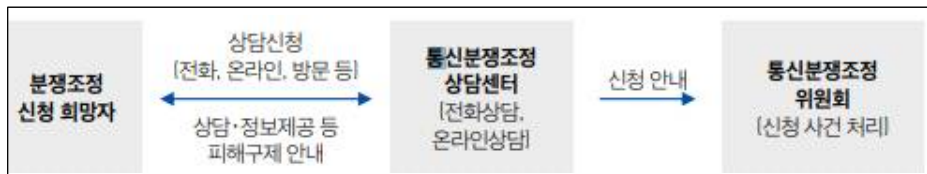
가. 현황

통신이용자의 통신 관련 불만이나 피해구제 등이 각각의 절차에 따라 진행됨에 따른 불편을 해소하기 위하여 2020년 6월 통신분쟁조정 상담센터를 개소하고 2021년 통신분쟁조정 지원시스템을 오픈하여 온라인상담도 진행하고 있는데, 이를 통하여 분쟁조정 신청을 희망하는 이용자의 편의를 증진하고 있다.

2) 이 법률안은 2021년 8월 10일 변재일의원이 대표발의한 「전기통신사업법 일부개정법률안」을 토대로 2022. 12. 과학기술정보방송통신위원회의 대안으로 제안된 것이다.

3) 전기통신사업법 개정이유.

[그림2-1] 분쟁조정 상담 및 신청 절차



방송통신위원회의 통계에 의하면 2019년 통신분쟁조정제도 시행 이후 2023년 10월말까지 총 49,471건의 상담 및 조정신청이 들어왔고, 그 중 일반상담 45,542건, 조정신청 3,929건이 진행된 것으로 나타나 분쟁조정제도가 상당히 정착한 것으로 평가할 수 있다. 직접적인 조정신청건수도 중요하지만 일반상담이 4만5천건에 이르고 있다는 점은 많은 통신분쟁이 분쟁조정제도로 일원화하여 이루어지고 있다는 점을 증명하는 것으로 상당히 의미가 있다고 할 것이다.

또한 2022년도 결과를 보면 총 1,060건 통신분쟁조정 신청 중 835건 처리하고 이 중 82.9%인 692건을 합의 또는 수락으로 해결하였다(이하 통계자료는 방송통신위원회의 제출 자료임).<sup>4)</sup>

<표2-5> 통신분쟁조정 상담 및 조정신청·처리 현황 ('19.6.12~'23.10.30)

(단위 : 건, 괄호안 %)

구분	계	일반 상담	조정 신청
전화	45,542	45,542	-
인터넷	3,611	-	3,611
우편	318	-	318
합계	49,471	45,542	3,929

< 세부 내용 >			
①	조정신청	3,929 (100)	
②	사실확인	360 (9.2)	
③ 처리 (3,569건) (90.8%)	③-① 조정전 합의	소계	1,438 (40.3)
		수락	502 (34.9)
	③-② 조정안 제시	불수락	906 (63.0)
		진행	30 (2.1)
③-③ 취하 등 기타	1,019 (28.5) (취하 691, 기타 328)		

통신분쟁 해결률(유·무선 전체)은 '21년도 75.6%에서 '22년도 82.9%로 전년 대비 7.3%포인트 상승하였으며, 무선 부문은 9.5%포인트(72.6%→82.9%), 유선 부문은 2.6%P(82.8%→85.4%) 상승하였다.

통신분쟁 신청 유형별(유·무선 전체)로는 이용계약 관련(43.9%)이 가장 많았고, 다음으

4) 방송통신위원회, 2023.2.20.자 보도자료, 방송통신위원회 통신분쟁조정위, '22년도 82.9% 통신분쟁 해결.

로 중요사항 설명·고지 관련(40.2%), 서비스 품질 관련(11.1%), 기타(4.8%) 순으로 나타났다.

분쟁 유형별로 보면, 이용계약 관련(42.1%), 중요사항 설명·고지 관련(34.7%), 서비스 품질 관련(22.9%) 순서이다.

<표2-6> 연도별 통신분쟁조정 유형별 현황 비교('22.12.31. 기준)

(단위 : 건/%)

2021년도					2022년도				
신 청	분쟁 유형				신 청	분쟁 유형			
	이 용 계 약 관련	중 요 사 항 설 명·고 지 관 련	서 비 스 품 질 관 련	기 타		이 용 계 약 관련	중 요 사 항 설 명·고 지 관 련	서 비 스 품 질 관 련	기 타
1,170	490 (41.9)	392 (33.5)	223 (19.1)	65 (5.5)	1,060	465 (43.9)	426 (40.2)	118 (11.1)	51 (4.8)

<표2-7> 유형별 분쟁조정 신청 현황

(건수:건, 비중:%)

대분류	세분류	2019년		2020년		2021년		2022년		2023년 (10.31)		합 계	
		건 수	비 중	건 수	비 중	건 수	비 중	건 수	비 중	건 수	비 중	건 수	비 중
이용계약 관련	계약 체결	9	5.8	31	5.4	182	15.5	153	14.5	203	19.8	578	14.5
	계약 이용	8	5.1	21	3.7	92	7.8	118	11.1	112	10.9	351	8.8
	계약 해지	61	39.3	130	22.7	215	18.4	194	18.3	147	14.3	747	18.8
품질 관련	속도 품질	10	6.5	14	2.5	50	4.3	34	3.2	34	3.3	142	3.6
	통화 품질	9	5.8	173	30.2	173	14.8	84	7.9	55	5.4	494	12.4
중요사항	이용 요금	8	5.2	5	0.9	98	8.4	91	8.6	71	6.9	273	6.9

설명 또는 고지 안내 관련	약정 조건	39	25.2	143	25.0	277	23.7	321	30.3	273	26.6	1053	26.4
	요금 할인	2	1.3	10	1.8	18	1.5	14	1.3	13	1.3	57	1.4
기 타	명의 도용	4	2.6	28	4.9	46	3.9	33	3.1	77	7.5	188	4.7
	기기불량	2	1.3	6	1.0	3	0.3	-	-	-	-	11	0.3
	기타	2	1.3	2	0.3	2	0.2	5	0.5	29	2.8	40	1.0
	소액결제 (앱마켓, 정보이용 료 관련)	1	0.6	9	1.6	14	1.2	13	1.2	12	1.2	49	1.2

<표2-8> 연도별 유·무선 전체 통신분쟁조정 처리 현황 비교

(단위 : 건/%)

		2021년도 ('21.12.31. 기준)								2022년도 ('22.12.31. 기준)						
신 청	신 청	해 결				미 해 결	진행중	신 청	해 결				미 해 결	진행중		
		조 정 전 합 의 ①	조 정 안 수 락 ②	취 하 등 기 타 ③	하 소 계	조 정 불 수 락	조 정 안 제 시		사 실 확 인 등 기 타	조 정 전 합 의 ①	조 정 안 수 락 ②	취 하 등 기 타 ③	하 소 계	조 정 불 수 락	조 정 안 제 시	사 실 확 인 등 기 타
		1,170	1,060	333 (33.1)	156 (15.5)	272 (27.0)	761 (75.6)		245 (24.4)	42	122	1,027 (34.4)	102 (12.2)	303 (36.3)	692 (82.9)	143 (17.1)

2019년 시행 이후 현재까지, 조정신청 총 3,929건 중 조정 전 합의가 1,112건 31.2%, 조정안 제시 건 중에서는 수락 502건으로 수락을 34.9%에 이른다.

<표2-9> 분쟁조정 신청 및 처리 현황

(단위: 건/%)

구 분	2019년		2020년		2021년		2022년		2023년 (10.31)		합 계			
	건수	비중	건수	비중	건수	비중	건수	비중	건수	비중	건수	비중		
분쟁조정 신청	155	100	572	100	1,170	100	1,060	100	1,026	100	3,983	100		
처 리	조정 안 제 시	조정 성립	33	21.3	98	17.1	185	15.8	147	13.9	48	4.7	511	12.8
		조정 불성립	39	25.2	293	51.2	311	26.6	203	19.1	68	6.6	914	23.
		진행	-	-	-	-	-	-	1	0.1	27	2.6	28	0.7
	조정 전 합의	63	40.6	149	26.1	374	31.9	337	31.8	205	20	1,128	28.3	
	기타 (취하 등)	20	12.9	32	5.6	298	25.5	370	34.9	328	32	1,048	26.3	
	소 계	155	100	572	100	1,168	99.8	1,058	99.8	676	65.9	3,629	91.1	
	사실확인	-	-	-	-	2	0.2	2	0.2	350	34.1	354	8.9	

피신청인별 현황을 보면, 주요 이동통신사업자가 전체의 81.8%를 차지하고 있다.

<표2-10> 피신청인별 분쟁조정 신청 현황

(단위: 건/%)

구 분	2019년 (1.1~12.31)		2020년 (1.1~12.31)		2021년 (1.1~12.31)		2022년 (1.1~12.31)		2023년 (1.1~10.31)		합 계	
	건수	비중	건수	비중	건수	비중	건수	비중	건수	비중	건수	비중
SKT	31	20.0	122	21.3	220	18.8	263	24.8	238	23.2	874	22.0
KT	58	37.4	222	38.8	490	41.9	422	39.8	410	40.0	1,602	40.2
LGU+	41	26.5	145	25.4	260	22.2	182	17.2	153	14.9	781	19.6
SKB	14	9.0	38	6.7	66	5.6	51	4.8	39	3.8	208	5.2
LG 헬로비전	-	-	9	1.6	16	1.4	13	1.2	22	2.1	60	1.5
KT	2	1.3	10	1.7	21	1.8	21	2.0	45	4.4	99	2.5

엠모바일												
SK 텔링크	2	1.3	4	0.7	5	0.4	4	0.4	6	0.6	21	0.5
기 타	7	4.5	22	3.8	92	7.9	104	9.8	113	11.0	338	8.5
합 계	155	100	572	100	1,170	100	1,060	100	1,026	100	3,983	100

나. 성과 분석

2019년 시행 이후 약 4년간 조정신청 건수가 매년 1천건 이상을 상회하고, 특히 4만5천여건의 상담건수를 기록하는 등 이용도가 상당히 높아 제도가 정착단계에 이른 것으로 평가할 수 있다. 상담건수의 팔목할 만한 수치는 분쟁조정제도가 행정형의 장점을 살리고 있는 예라고 할 것이다. 대개 분쟁의 직접적인 조정 보다는 분쟁 발생시 전문기관의 상담을 통하여 해결할 수 있다면 최선이라고 할 것이다.

타 분야 분쟁조정과 비교할 때 상당히 활성화된 것으로 평가할 수 있다(예컨대 소비자 분쟁조정은 연간 4000여건, 환경분쟁조정은 연간 400여건, 개인정보분쟁은 100여건 내외 등).

조정신청건수를 보면 통신서비스가 국민의 필수적 소비재라는 점에서 다른 분야와 비교하여 분쟁 발생 건수 자체가 높거나 또는 통신분쟁 제도 자체의 홍보가 효과 등 전체적으로 통신분쟁 해결의 중요성을 알 수 있다.

현행 통신 분쟁조정은 시행기간이 얼마 되지 않았지만 그동안 많은 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 그러나 이러한 성과는 1인 1통신 이상 가입현황에서 보듯이 통신이용자가 많은 만큼 그에 비례하여 분쟁도 많다는 것을 증명하기도 하여 제도나 운영상의 성과만으로 평가할 수는 없다.

## 제 3장 온라인피해365센터 활성화

### 제1절 온라인피해365센터 활성화 방안

#### 1. 온라인피해365센터 활성화를 위한 핵심요소 도출

가. SWOT 분석과 미래발전 핵심성공요소(CSF) 도출

온라인피해365센터를 둘러싼 내부환경과 외부환경을 분석하여 온라인피해365센터의 강점(Strength), 약점(Weakness), 기회(Opportunity), 위협(Threat) 등을 파악하며, 운영전략을 수립하고 온라인피해365센터의 성공을 위한 핵심요소(CSF, Critical Success Factor)를 도출하는 것이 필요하다.

또한 이를 통해 온라인피해365센터 포지셔닝 제시하고 온라인피해365센터의 역할과 이를 위한 개선사항을 도출하는 것이 필요하다.

국내유일의 통합상담기구인 온라인피해365센터는 온라인에서 발생한 피해구제를 위해 중요한 역할을 담당하고 있으며, 국민들의 안전하고 유익한 온라인서비스 이용을 위해 전문적인 상담 등의 서비스를 제공해야 한다. 이를 위해 본건 센터는 다양한 사례 등에 대응하기 위한 전문성을 제고시키기 위해 노력을 기울여야 하며 피해가 발생한 이후의 대응이라는 소극적 역할에서 벗어나 피해예방을 위한 교육활동과 함께 상담서비스를 이용하기 어려운 정보취약계층 등을 대상으로 적극적인 상담서비스를 제공함으로써 국내 유일의 통합적 지원을 수행하는 기구로 발전함으로써 온라인에서의 피해감소, 효율적인 피해구제, 차별 없는 상담서비스제공이라는 역할을 담당하는 것이 필요하다.

따라서 온라인상에서 발생하는 피해의 예방과 구제를 위한 국내 유일의 통합적 지원을 수행하는 기구로 발전하기 위해 온라인피해365센터가 수행해야 할 역할에 적합한 위치를 설정하고 법령 개선사항 도출하도록 한다.



## 2. SWOT 분석

### 가. 온라인피해365센터의 강점(Strength)

온라인피해365센터의 첫 번째 강점으로는 서비스피해의 유형에 구분 없이 문제해결을 위한 통합적 지원을 수행하는 유일한 기구로 동 본진 센터는 온라인상에서 발생한 모든 유형의 피해에 대해 상담과 피해구제를 위한 안내를 제공하는 유일한 기구라는 점을 들 수 있다.

온라인피해365센터의 두 번째 강점으로는 해당 분야에서 장기간 축적된 업무 경험을 보유하고 있는 방송통신위원회 산하에 위치하여 온라인상에서 발생하는 피해구제와 관련하여 가장 전문적인 지원체계를 활용할 수 있다는 점을 들 수 있다.

### 나. 위원회의 약점(Weakness)

온라인피해365센터의 첫 번째 약점으로는 법적 근거 없이 설립되어 운영되는 조직으로 운영의 지속성을 보장할 수 없다는 점을 들 수 있다.

온라인피해365센터의 두 번째 약점으로는 국민의 불편해소라는 측면에서 온라인상 모든 피해에 대해 대응하는 유일하고 유의미한 업무를 담당함에도 실무인력(상담원 등)이나 지원이 매우 부족하다는 점을 들 수 있다.

### 다. 위원회의 기회(Opportunity)

온라인피해365센터의 첫 번째 기회로는 유형이 다양화되고 사건발생이 폭발적으로 증가하는 온라인상의 피해에 대해 전문적이며 체계적인 정보를 제공하는 기구의 필요성은 증대되고 있다는 점을 들 수 있다.

온라인피해365센터의 두 번째 기회로는 현재 타 콜센터는 단순한 상담이라는 역할만 수행하고 있으므로 이러한 제한적인 역할을 뛰어 넘어 온라인상의 피해예방을 위한 대국민 교육, 정보취약계층을 대상으로 한 지원 등과 같은 능동적인 활동이나 새로운 역할 등이 가능하다는 점을 들 수 있다.

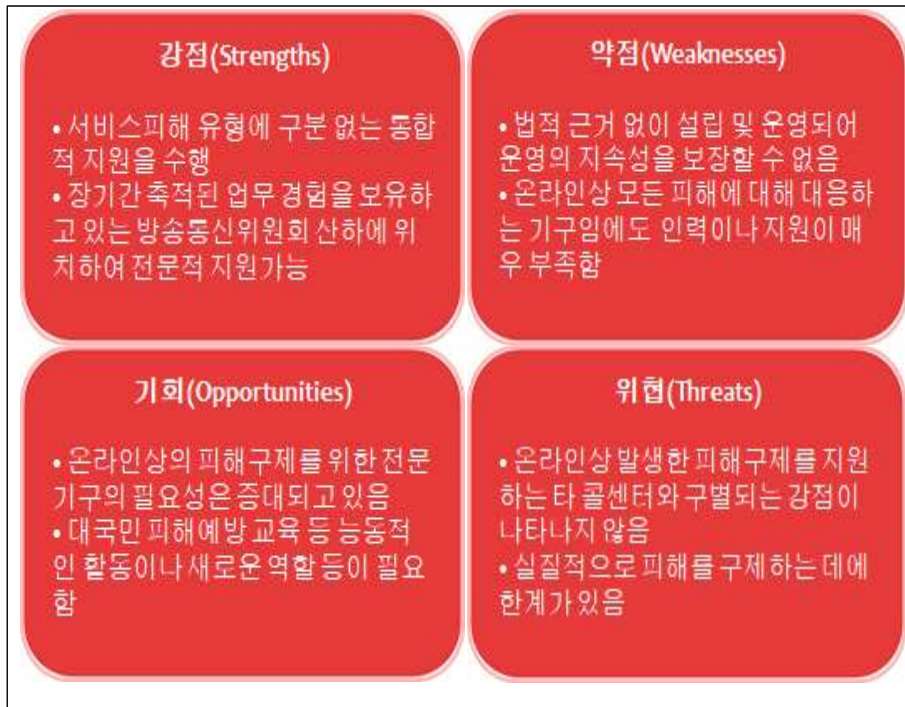
### 라. 위원회의 위협(Threat)

온라인피해365센터의 첫 번째 위협으로는 피해유형을 구분하지 않고 통합적으로 상담과

피해구제를 위한 안내를 제공한다는 점 외에는 온라인상 발생한 피해구제를 지원하는 타 콜센터와 구별되는 강점이 나타나지 않는 상황이다.

온라인피해365센터의 두 번째 위협으로는 인력 등의 한계로 인해 현재는 피해에 대한 상담과 피해자와 피해구제를 담당하는 기관을 연결하는 역할을 주로 수행하며 실질적으로 피해를 구제하는 데에 한계가 있는 것으로 판단된다.

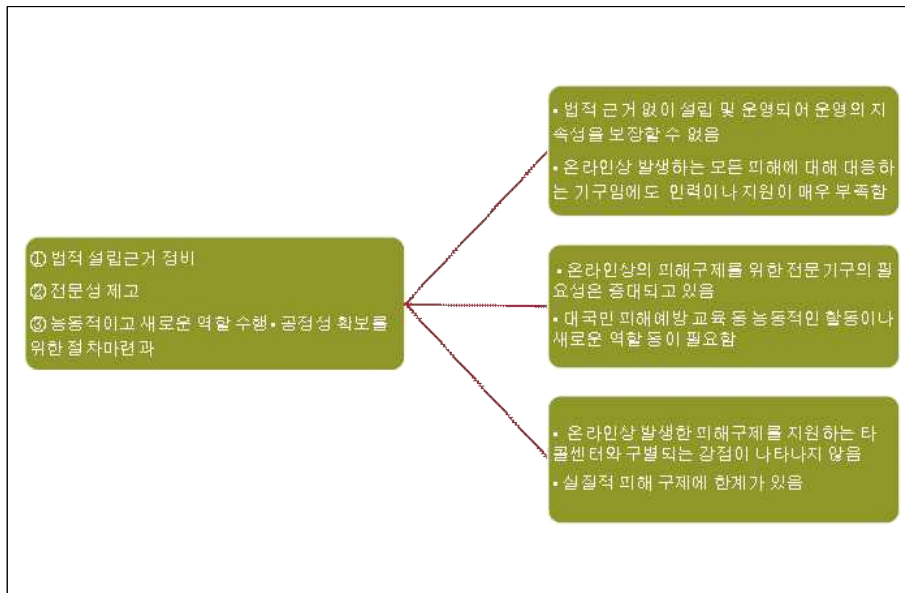
[그림3-1] 온라인피해365센터에 대한 SWOT 분석



### 3. 지속가능한 성공요소 도출

온라인피해365센터가 활성화되고 지속가능하게 성공하기 위한 요소로는 ① 법적 설립 근거 정비, ② 전문성 제고, ③ 능동적이고 새로운 역할 수행 등이 필요하다.

[그림3-2] 지속가능한 성공요소



가. 법적 설립 근거 정비

1) 운영의 지속성확보를 위한 법적 설립근거 정비

현재 온라인피해365센터는 국민참여예산을 통해 방송통신위원회 관리·감독 하에 한국정보통신진흥협회(KAIT)가 사업을 수행하고 있으며, 법적인 설립 및 운영기반은 마련되지 못한 상황이다.

온라인서비스 피해 유형의 다양성·복잡성과 피해 확산의 신속성 등에 따라 온라인피해 365센터의 필요성 및 중요성은 높아지고 있음에도 법적 설립기반의 부재로 지속적인 운영이 불명확하며, 이로 인해 국민들의 피해구제에 어려움이 발생할 수 있다.

2) 온라인피해365센터의 지속적인 운영 지원을 위한 개정안 검토

현행 관련 법률의 검토를 통해 온라인피해365센터의 설립근거 규정의 신설을 검토하고 이를 통해 지속적인 운영을 지원하는 것이 필요하다.

구체적인 사항은 아래 [제2절 온라인피해365센터 지속발전을 위한 법제도 개선방안]에서 검토하기로 한다.

나. 전문성 제고

온라인피해365센터는 타 콜센터와 업무 범위 중첩 등의 문제가 제기될 수 있으며, 이러한 한계를 극복하기 위해 타 콜센터와 구분되는 전문화·차별화가 필요하다.

1) 전문분야별 상담원제

온라인상에서 발생하는 피해의 유형은 복잡·다양할 뿐만 아니라 새로운 형태의 피해유형이 지속적으로 발생하고 있다. 이에 특정분야에 대한 집중적인 교육 등을 통해 개인의 전문성을 제고하는 것이 국민들의 피해구제로 이어질 수 있을 것이다. 또한 상담원이 전담 분야만을 상담하도록 조직을 개편함으로써 효율적이고 신속한 상담을 가능하도록 하는 것이 필요하다.

상담원의 전문성 제고를 위해 지속적인 교육 시행과 성과 점검·감독 등을 하며, 장기적으로는 상담원별로 특정 분야를 담당하는 프로세스를 구축하는 것이 필요하다. 분야구분은 현재 피해유형인 [재화·서비스, 통신, 콘텐츠, 비금전유형]으로 출발하여, 9개의 대분류 항목 혹은 그 이상으로 확대함으로써 온라인피해365센터의 전문성을 한층 더 제고할 수 있을 것이다.

<표3-1> 온라인피해365센터 피해 유형

번호	피해유형
1	집단내 괴롭힘
2	크리에이터
3	기타 사이버범죄
4	디지털 성범죄
5	불법 콘텐츠
6	권리침해
7	콘텐츠(구독서비스 포함)
8	통신
9	재화 및 서비스(통신, 콘텐츠 제외)

다. 능동적이고 새로운 역할 수행

### 1) 실효성·접근성 제고를 위한 창구 추가

제한된 역할로 인해 피해구제의 실효성에 한계가 있으며 전화와 홈페이지 등으로 피해 상담 접수를 받고 있으므로 이러한 수단으로 피해신고 등을 하는 것에 어려움을 겪는 피해자나 온라인피해365센터의 존재를 알지 못하는 피해자 등이 피해구제를 받을 수 있도록 개선하는 것이 필요하다.

온라인피해365센터는 전문적인 상담을 기반으로 다양한 온라인서비스피해 지원기관 안 내 및 기관간 연계 Hub 역할 수행하고 있으나 여전히 피해구제의 실효성이라는 측면에서 한계를 나타내고 있다. 이에 피해구제의 실효성을 보완할 수 있는 상담제도나 수동적 상담이 아닌 능동적 상담을 위한 제도(예를 들어, 오프라인에서의 피해접수와 상담창구 마련 등) 등과 같은 적극적 피해구제를 위한 제도를 검토하는 것이 필요할 것이다.

### 2) 온라인피해 예방교육

#### ① 센터의 전문화 추진 - 온라인 교육 -

온라인피해구제와 관련해서 개별 피해 유형을 소관하는 부처·기관과 관련 피해 유형을 다루는 다수 피해구제 기구는 존재하나(위 37p 붙임 표 참조), 관련 피해의 예방을 위한 교육을 시행하는 기구는 없는 실정이다.

온라인피해는 피해 발생 이후 신속한 대응과 피해구제가 중요하지만, 피해구제보다 더 중요한 것은 사전에 피해를 방지하는 것이다. 방송통신위원회는 해당 분야에서 장기간 축적된 업무 경험을 보유하고 있으므로 온라인피해 예방교육은 온라인피해365센터의 전문화에 기여할 수 있을 것이다.

방송통신위원회는 분쟁사례 등을 정리하여 통신분쟁조정사례집과 같은 자료를 발간하고 있으며, 이는 현장의 경험을 정리한 것으로 피해예방 등의 교육을 위한 자료로 충분히 활용될 수 있다. 이와 같이 기존에 발간되는 사례집이나 보고서 등을 활용하여 온라인으로 피해 예방교육을 진행하는 경우, 교육자료 준비나 교육을 위한 비용 등으로 인한 부담은 크지 않을 것으로 예상된다. 또한 장기적으로는 중·고생들과 같이 사회적 경험 등의 부족으로 온라인피해에 취약한 계층을 대상으로 오프라인 교육을 실시하는 것도 온라인피해 365센터의 활성화를 위해 필요할 것으로 예상된다.

일본의 ‘독립행정법인 국민생활센터’나 미국의 비영리단체인 미국소비자동맹(National Consumers League) 등은 피해예방과 구제를 위한 대국민 교육활동을 하고 있다.

i. 일본

일본의 ‘독립행정법인 국민생활센터’에서는, 지방 공공 단체에서 소비 생활 상담 업무에 종사하고 있는 소비자 행정 직원 및 소비 생활 상담원 외, 일반 소비자, 기업의 소비자 대응 창구의 사람, 소비자 문제를 배우는 학생 등을 대상으로 다양한 연수나 강좌를 실시하고 있다.

일본의 국민생활센터는 연수대상에 따라 당일에서 3일까지 기간을 달리하며 관련 법률이나 피해발생시 대응요령 등에 대해 교육을 실시하며, 2023년의 경우 소비자, 소비자단체, NPO, 사업자(단체 포함), 교육관계자, 행정, 복지관계자, 학생 등을 대상으로 2회의 연수가 진행되었으며, 온라인을 통한 원격연수도 이루어지고 있다.

ii. 미국

미국의 비영리단체인 미국소비자동맹(National Consumers League)이 텔레마케팅과 인터넷 사기에 중점적으로 대응하기 위해 1992년 출범시킨 국가사기정보센터(The National Fraud Information Center : NFIC)는 온라인상에서 발생한 피해의 구제를 위해 활동하고 있으며, NFIC는 사기범죄 예방을 위해 국민들을 대상으로 교육활동을 하고 있다.

국가사기정보센터 온라인을 통해 텔레마케팅 사기나 인터넷 사기, 신원도용 등 다양한 유형의 사건에 대한 정보, 예를 들면 사기의 방식이나 주의해야 할 위험 신호 및 예방조치 등의 제공하여 소비자 교육을 수행한다.

② 센터의 전문화 추진 - 대국민 소통 -

방송통신위원회가 가장 강점을 가지고 있는 방송 등을 통해 사기예방 교육과 경고 메시지의 전파 등, 적극적인 대국민 소통의 역할을 수행하며, 온라인피해365센터를 통해 접수되는 피해사례 중 동시다발적으로 발생하는 피해나 피해의 규모가 큰 사례의 경우에는 재난문자와 유사하게 국민들을 대상으로 메시지를 발송하는 역할도 고려할 필요가 있다.

일본의 ‘독립행정법인 국민생활센터’나 미국의 ‘국가사기정보센터’ 그리고 영국 경찰의 경우, 국민들을 대상으로 다양한 형태의 정보와 메시지를 전달하고 있다.

i. 일본

일본의 ‘독립행정법인 국민생활센터’는 발생비율이나 피해의 심각성 등을 고려하여 주

목해야 할 소비자 문제의 주제를 수시로 선정하여 관련된 내용(피해의 특징이나 유형, 대처방안 등)에 관한 자세한 내용을 홈페이지 내에 게시하여 국민들에게 정보를 제공하고 있다.

또한 일본의 ‘독립행정법인 국민생활센터’는 다양해지고 복잡해지는 소비자 문제를 미연에 방지하고 피해 발생 시 조기에 적절한 대응을 하기 위해서는 소비자가 주체적으로 정보를 모아 합리적으로 판단·행동하는 능력을 높일 필요가 있으므로 이를 위해 교육용 교재를 작성해서 배포하고 있다.

해당 교육용 교재는 단순히 책자의 형태로만 작성되는 것은 아니며, 다양한 콘텐츠로도 제작되는데, YouTube, TikTok, 쇼트무비, 학습플랫폼인 Studyplus 등에도 교육용 자료를 게시하며, 리플릿을 제작하여 온라인뿐만 아니라 오프라인에서도 배포하고 있다.

#### ii. 미국

미국의 국가사기정보센터는 유행하는 사기유형 등을 국민들에게 알리기 위해 소셜미디어에서 기사나 동영상 등을 통해 캠페인 등을 실시하거나 사기예방 방법이나 사기피해 시 대처방안 등에 대한 가이드를 제공하고 있다. 또한 정보수신에 동의한 국민들을 대상으로 사기 등에 대한 정보를 제공하고 있다.

#### iii. 영국

온라인피해구제 기구는 아니지만, 영국 경찰의 경우, 유행하는 범죄양상을 민간에 널리 홍보하고 대중들의 경각심을 높임으로써 범죄를 예방하고자 경찰관들이 은퇴한 노인층과 사회초년생인 대학생층을 직접 방문하여 교육하거나, 매스미디어 등을 통해 사기예방 교육과 경고 메시지의 전파 등, 적극적인 대국민 소통을 강화하고 있으며, 다발성 사기관련 경고 메시지(Fraud Alert)들을 받아볼 수 있도록 하는 이메일(e-mail) 시스템을 구축하고 있다.

### 3) 정보취약계층을 대상으로 한 전문적 상담 등의 제공

현재 온라인 피해에 대한 상담은 대부분 온라인으로 이루어지고 있음에도 온라인에 접근하는 것이 어려운 정보취약계층을 대상으로 전문적 상담을 제공하는 기구는 없으며 이는 정보소외의 문제를 발생시키고 있다.

스마트폰이나 컴퓨터의 이용에 어려움을 겪는 노령층이나 장애인 등과 같은 이른바 정

보취약계층에 대한 상담 등을 제공하는 기구의 필요성이 있다.

온라인에서 발생하는 다양한 피해의 상담 등을 제공하는 기구는 대부분 온라인상에서 상담 등을 제공하고 있으며(전화상담의 경우 연결 자체가 매우 어려운 상황임), 이러한 상황 하에서 스마트폰이나 컴퓨터의 이용에 어려움을 겪는 노령층이나 장애인 등과 같은 이른바 정보취약계층에게는 피해의 상담 등을 시도할 수도 없는 등의 심각한 문제를 발생시킬 수 있을 것이다.

정보취약계층은 스마트폰이나 컴퓨터에 서툴러 온라인상에서 상담 등의 서비스를 제공하는 것보다는 전화 등을 통해 피해와 관련한 상담 등을 제공하는 것이 필요할 것이다.

또한 온라인상 발생한 피해의 구제를 위한 접수 등의 절차에 어려움을 겪는 피해자를 위한 신고 대행 등의 역할을 수행하는 것이 피해자 구제를 위해 필요할 것이다. 즉, 온라인에 접근하는 것이 어려운 정보취약계층의 경우, 피해가 발생되었음에도 피해구제를 위한 행정적인 절차인 접수 등에 어려움을 겪는 경우가 상당수 있으며, 상담을 통해 피해와 어려움을 인지한 온라인피해365센터가 피해자의 의사에 따라 피해구제를 위한 절차 등을 위한 접수 등을 대행하는 것이 피해구제를 위해 필요하다.

이러한 접수 등의 행위를 위해서는 관련 법률에 이를 규정하여 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다.

라. 타기관과의 연계를 위한 정비

#### 1) 법집행기관과의 연계

온라인피해365센터에 접수되는 피해 중 수사기관 등을 통한 피해구제가 필요한 사안에 대해서는 관련 기관으로 전달되어야 하며, 이를 위한 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 즉, 수사기관 등과 같은 법집행기관을 통해 피해구제를 받아야 하는 사안들이 자동적으로 해당 기관으로 전달되는 시스템을 구축할 필요가 있다.

예를 들어, 일정 금액 이상의 피해액이 발생한 경우나 일정 인원 이상의 다수에게 피해가 발생한 경우, 혹은 단기간에 다수의 피해가 발생한 경우, 신체적인 손해가 발생한 경우 등 일정한 기준을 충족하는 경우 수사기관 등과 같은 법집행기관으로 자동적으로 해당 내용이 전달되는 시스템을 구축하는 것을 생각할 수 있다.

미국의 ‘국가사기정보센터’의 경우 접수된 피해사항 중 일정한 기준을 충족하는 사항은



법집행기관으로 자동으로 전달하고 있다.

구체적으로는 미국소비자동맹은 공인된 법 집행 기관을 통한 권리구제를 위해 사기경보 시스템(Fraud Alert System : FAS)을 운영하고 있으며 FAS는 Fraud.org에 접수된 불만 중 특정 기준을 충족하는 불만 사항을 적절한 수사 기관에 자동으로 전달하도록 설계되어 있다. 미국의 경우 90개 이상의 연방, 주, 지방 및 국제 법 집행 기관에서 FAS를 사용하고 있다.

이와 유사한 사례로 금융거래와 관련한 FDS(Fraud Detection System: 이상감지시스템)이 있다. 해당 시스템은 미국에서 활용되고 있는 것으로 전자금융거래 시 단말기 정보와 접속 정보, 거래 정보 등을 수집하고 분석해 의심스러운 거래나 평소와 같지 않은 금융 거래가 발생하면 이를 차단하게 된다. 주로, 은행, 보험, 카드 등의 금융 회사와 온라인 쇼핑 회사에서 많이 사용되고 있으며, FDS의 작동방식은 아래와 같다.

- 1단계: 정보 수집
  - 전자 금융거래정보, 거래내역(시스템 정보, 네트워크 정보, 거래내역, IP 정보 등) 등을 합법적으로 수집
- 2단계: 분석 및 탐지
  - 수집 데이터를 분석하여 고객별 일정 금융패턴을 찾아냄
- 3단계: 모니터링 및 감사
  - 이상 금융거래라고 의심할만한 행위들에 대한 규칙 생성 (의심되는 이상 행위에 점수를 매겨서 특정 점수를 넘으면 차단 대상으로 판단)
- 4단계: 대응
  - 평상시와 다른 패턴의 금융거래가 발생한 경우 이를 차단 후, 거래당사자에게 보고함.

예를 들어, 지역을 기준으로 한다면, 오후 4시에 신용카드 결제가 이루어진 후, 30분 뒤 첫 결제가 이루어진 곳과 동일한 지역이나 그 근교에서 이루어진 결제는 정상적인 결제로 판단하지만, 얼마 시간이 지나지 않고(예를 들어 30분 후) 해당 지역과 지리적으로 멀리 떨어진 지역이나 해외에서 결제가 이루어지면 비정상적인 결제로 판단하고 거래를 중단시킨

후 해당 신용카드의 소유자에게 이상 거래발생을 보고하는 방식이다.

## 2) 관련 기관과의 연계

온라인에서 발생하는 피해유형의 다양화 및 심각화 속에서 온라인피해365센터의 효율적인 역할수행을 위해 기업, 온라인피해의 조사 및 피해접수기관, 법집행기관 등이 정기적으로 정보를 교환하며 피해예방과 피해구제 등을 논의하는 연합체를 구축할 필요가 있다.

미국의 ‘국가사기정보센터’는 관련 전문가들과의 정기적 정보교환을 목적으로 하는 연합체에 가입하여 관련 정보교환에 참여하고 있으며 일본의 ‘독립행정법인 국민생활센터’는 의사로부터 관련 피해접수를 받는 접수창구를 마련하고 있다.

### i. 일본

국민생활센터는 ‘의사로부터의 사고 정보 접수창구(医師からの事故情報受付窓口)’라는 별도의 접수창구를 마련하여 소비 생활과 관련하여 발생한 생명이나 신체 등의 피해, 예를 들어 식품 등의 섭취나 제품·시설·서비스의 이용 등에 의해 소비자의 생명 또는 신체에 발생한 피해를 의사가 신고할 수 있도록 하고 있다. 이러한 관련 기관 등의 직접적인 피해접수창구는 피해발생의 신속한 파악과 사고의 재발·확대 방지를 위한 검토와 대처(소비자에 대한 주의 환기, 제품 개선의 작용 등)에 활용 하는 것에 목적을 두고 있다.

### ii. 미국

미국의 경우 사기 조사 및 기소와 최근 동향에 대해 논의하기 위해 관련 전문가들이 연중 정기적으로 만나는 연합체(사기방지동맹/Alliance Against Fraud : AAF)를 구축하고 있으며, 미국소비자동맹도 해당 연합체에 소속되어 관련 정보 등의 교환에 참여하고 있다. 해당 기관은 기업, 변호사, 법집행기관, 지방, 주, 연방 소비자 보호 기관의 대표들로 구성되어 있다.

## 4. 온라인피해365센터 활성화 방안

온라인피해365센터는 다른 유사 상담센터와 업무 범위 중첩 등의 문제가 제기될 수 있으며, 여기에는 ① 부처·기관 간 업무 권한 중복(공정위·문체부·경찰청 등), ② 상담 센터 설치·운영의 실효성 문제, ③ 상담원 전문성, ④ 상담·지원 범위 모호성(법제처) 등이 지적

될 수 있다. 따라서 온라인피해365센터를 활성화하기 위해서는 다른 유사 상담센터와 구별될 수 있는 전문화, 차별화 방안이 필요하다.

#### 가. 온라인피해365센터의 활성화를 위한 전제 조건

현재 온라인피해365센터는 법률에 근거를 두지 않고 운영되고 있으며, 이로 인해 서비스 피해의 유형에 구분 없이 문제해결을 위한 통합적 지원을 수행하는 유일한 기구로서 온라인서비스와 관련한 국민의 삶 전반에 영향을 미칠 수 있는 온라인피해365센터의 향후 존치 여부가 불투명한 상황이다.

온라인피해365센터의 지속적인 발전을 위해서는 개별법 제정 또는 방송통신위원회 소관 법률인 정보통신망법이나 전기통신사업법에 온라인피해365센터에 관한 근거 마련을 위한 개정이 필요하며, 이러한 법적 설립근거를 마련하여야 온라인피해365센터에 대한 안정적인 지원이 가능하다. 즉, 온라인피해365센터 운영에 관한 법적 근거는 온라인피해365센터의 직접적인 활성화 방안은 아니지만, 활성화를 위한 전제조건이라고 할 수 있다.

따라서 온라인피해365센터를 활성화하기 위해서 전제조건으로 법적 근거를 마련하고 법적 근거에는 설치에 관한 내용외에 온라인피해365센터의 효율적 운영을 위한 온라인피해구제지원시스템의 구축, 피해구제 지원 업무 대행, 전문상담인력 양성 등에 관한 내용이 포함되어야 한다.

#### 나. 전문화 방안

전문화 방안은 크게 상담원의 전문화와 센터의 전문화로 구분할 수 있으며, 먼저 상담원에 대한 전문화 방안으로 전문분야별 상담원제를 들 수 있다. 이는 온라인피해 관련 교육 등을 통한 개인의 전문성 제고와 함께 상담원이 전담 분야만을 상담하도록 조직을 개편함으로써 전문적인 상담을 가능하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 상담원의 전문성 제고를 위한 지속적인 교육 시행과 성과 점검·감독 등을 하며, 장기적으로는 상담원별로 특정 분야를 담당하는 프로세스를 구축하는 것이 필요하다. 분야구분은 [재화·서비스, 통신, 콘텐츠, 비금전유형]로 출발하여, 9개의 대분류 항목 혹은 그 이상으로 확대함으로써 전문성을 한층 더 제고할 수 있을 것이다.

다음으로 온라인피해365센터의 전문화 추진방안이 있다. 온라인피해 관련 개별 피해 유형을 소관하는 부처·기관과 관련 피해 유형을 다루는 기구는 다수 존재하지만(위 불임 표

참조), 관련 피해의 예방을 위한 교육을 시행하는 기구는 없는 실정이다. 따라서 온라인피해365센터의 전문화 추진방안으로 다른 피해구제 기구에서 다루지 않는 온라인피해 예방을 위한 교육을 들 수 있다.

온라인피해는 피해발생 이후 신속한 대응과 피해구제도 중요하지만, 피해구제보다 더 중요한 것은 사전에 피해를 방지하는 것이다. 방송통신위원회는 해당 분야에서 장기간 축적된 업무 경험을 보유하고 있으므로 온라인피해 예방교육은 온라인피해365센터의 전문화에 기여할 수 있을 것이다.

이러한 온라인피해 예방교육에는 통신분쟁조정사례집과 같은 자료를 활용하여 온라인으로 피해 예방교육을 진행하는 경우, 교육자료 준비나 교육을 위한 비용 등으로 인한 부담은 크지 않을 것으로 예상되고, 또한 장기적으로는 중·고생들과 같이 사회적 경험 등의 부족으로 온라인피해에 취약한 계층을 대상으로 오프라인 교육을 실시하는 것도 온라인피해365센터의 활성화를 위해 필요할 것으로 예상된다.

방송통신위원회가 가장 강점을 가지고 있는 방송 등을 통해 사기예방 교육과 경고 메시지의 전파 등 적극적인 대국민 소통의 역할을 수행할 필요가 있으며, 온라인피해365센터를 통해 접수되는 피해사례 중 동시다발적으로 발생하는 피해나 피해의 규모가 큰 사례의 경우에는 재난문자와 유사하게 국민들을 대상으로 메시지를 발송하는 역할도 고려할 필요가 있다.

이러한 대국민 소통과 관련해서 해외 유사사례로 미국의 국가사기정보센터(The National Fraud Information Center : NFIC)를 들 수 있다. 비영리단체인 미국소비자동맹(National Consumers League)이 텔레마케팅과 인터넷 사기에 중점적으로 대응하기 위해 1992년 출범시킨 국가사기정보센터(The National Fraud Information Center : NFIC)는 온라인상에서 발생한 피해의 구제를 위해 활동하고 있으며, NFIC는 사기범죄 예방을 위해 국민들을 대상으로 교육활동을 하고 있다.

또한 온라인피해구제 기구는 아니지만, 영국 경찰의 경우, 유행하는 범죄양상을 민간에 널리 홍보하고 대중들의 경각심을 높임으로써 범죄를 예방하고자 경찰관들이 은퇴한 노인층과 사회초년생인 대학생층을 직접 방문하여 교육하거나, 매스미디어 등을 통해 사기예방 교육과 경고 메시지의 전파 등, 적극적인 대국민 소통을 강화하고 있으며, 다발성 사기 관련 경고 메시지(Fraud Alert)들을 받아볼 수 있도록 하는 이메일(e-mail) 시스템을 구축하

였다.

#### 나. 차별화 방안

현재 온라인 피해에 대한 상담은 대부분 온라인으로 이루어지고 있음에도 온라인에 접근하는 것이 어려운 정보취약계층을 대상으로 전문적 상담을 제공하는 기구는 없으며 이는 정보소외의 문제를 발생시킨다.

스마트폰이나 컴퓨터의 이용에 어려움을 겪는 노령 층이나 장애인 등과 같은 이른바 정보취약계층에 대한 상담 등을 제공하는 기구의 필요성이 제기되고 있다.

온라인에서 발생하는 다양한 피해의 상담 등을 제공하는 기구는 대부분 온라인상에서 상담 등을 제공하고 있으며(전화상담의 경우 연결 자체가 매우 어려운 상황임), 이러한 상황 하에서 스마트폰이나 컴퓨터의 이용에 어려움을 겪는 노령 층이나 장애인 등과 같은 이른바 정보취약계층에게는 피해의 상담 등을 시도할 수도 없는 등의 심각한 문제를 발생시킬 수 있다.

현재 이러한 정보취약계층을 대상으로 전문적인 상담을 제공하는 기구는 없는 것으로 보이며, 이러한 정보취약 계층의 목소리를 듣고 피해와 관련한 상담 등을 제공해주는 기구의 존재는 정보소외현상을 줄이기 위해 필요하다. 정보취약계층은 스마트폰이나 컴퓨터에 서툴러 온라인상에서 상담 등의 서비스를 제공하는 것보다는 전화 등을 통해 피해와 관련한 상담 등을 제공하는 것이 필요할 것이다.

그 외에도 현재 국내에 외국 국적을 가진 외국인이 많이 거주하고 있는데, 한국인과 결혼한 외국인이나 외국인 근로자의 경우 언어 소통의 어려움으로 인해 온라인피해 상담이 어려운 경우가 많아 다양한 외국어 구사 능력이 있는 상담원을 확보하는 것도 중요한 차별화 수단이 될 수 있다. 특히 언어에 장애가 있는 피해자에게는 수화 사용 능력이 있는 상담원의 존재는 중요한 소통의 수단이 되는 점에서 중요한 차별화 수단이라고 할 수 있다.

#### 라. 유관기관의 업무 관련 협의체 구성

온라인피해365센터를 활성화하기 위해서는 온라인피해365센터에 접수된 피해구제 신청이나 상담신청이 궁극적으로 해결이 되어야 한다. 즉, 피해자가 온라인피해365센터에 피해구제 신청을 하면, 접수한 온라인피해365센터는 피해구제에 관하여 전문성을 갖춘 피해구제기구에 이를 연결시켜 궁극적으로 피해구제를 받을 수 있게 하여야 한다. 이를 위해서는

온라인피해365센터와 전문피해구제기관 간에 업무 협조가 원활하게 진행되어야 하므로 온라인피해365센터와 전문피해구제기관 간 협의체 구성이 필요하다.

라. 기타

온라인피해365센터는 피해유형에 구분 없이 폭넓은 범위를 대상으로 온라인에서 발생하는 피해구제를 지원하고 있으나 관련 기관의 안내 등의 역할에 그치고 있어 국민의 피해와 불편 최소화를 위해 이에 대한 역할의 확대가 필요하다.

온라인피해365센터는 전문적인 상담을 기반으로 다양한 온라인서비스피해 지원기관 안내 및 기관간 연계 Hub 역할 수행하고 있으나 여전히 피해구제의 실효성이라는 측면에서 한계를 나타내고 있다. 이에 피해구제의 실효성을 보완할 수 있는 상담제도(예를 들어, 오프라인에서의 피해접수와 상담창구 마련 등)를 검토하는 것이 필요하다.

## 제2절 온라인피해365센터 지속발전을 위한 법제도 개선방안

온라인서비스로 인한 피해의 유형에 구분 없이 문제해결을 위한 통합적 지원을 수행하는 유일한 기구인 온라인피해365센터의 역할은 매우 중요하며 동 기구의 지속적인 발전은 온라인서비스와 관련한 국민의 삶 전반에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 법적 설립근거를 마련하여 안정적인 지원과 실효적인 피해구제 수단확보를 도모하는 것이 필요하다.

### 1. 온라인피해 관련 법률 현황

가. 온라인상 발생 피해 구제 및 지원에 관한 근거 법률

현행 방송통신위원회 소관 법률 중 온라인상 발생하는 피해를 구제 및 지원에 관한 근거 법률에는 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 ‘방송통신위원회법’이라 한다), 「방송통신발전 기본법」(이하 ‘방송통신발전법’이라 한다), 「전기통신사업법」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 ‘정보통신망법’이라 한다) 등이 있다.

구체적으로 방송통신위원회법 제11조는 방송통신위원회 소관사무 중 방송통신이용자보호에 관한 사항을 규정하고 있으며, 이는 온라인피해에 관한 구제 및 지원이 방송통신위원회의 중요한 소관사무임을 의미하는 것이다.

<표3-2>방송통신위원회법상 온라인 피해구제 및 지원에 관한 사항

방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률
제11조(위원회의 소관사무) ① 위원회의 소관사무는 다음 각 호로 한다. 2. 조사기획총괄, 방송통신시장조사, 방송통신이용자보호, 시청자 권익증진, 인터넷 윤리, 건전한 인터넷 이용환경 조성에 관한 사항

방송통신발전법은 온라인피해구제 및 지원에 관한 사항으로 제4조에서 이용자의 권익보호에 관한 규정을 두고 있으며, 방송통신사업자는 방송통신서비스 제공과 관련하여 정당

한 사유 없이 이용자 차별할 수 없도록 하고 있고, 누구든지 정당한 사유 없이 방송통신을 이용하여 타인의 명예를 훼손하거나 권리를 침해할 수 없도록 하고 있다.

<표3-3>방송통신발전법상 온라인 피해구제 및 지원에 관한 사항

방송통신발전 기본법
제4조(시청자와 이용자의 권익 보호) ① 방송통신사업자는 방송통신서비스 제공과 관련하여 정당한 사유 없이 시청자나 이용자를 차별하여서는 아니 된다. ② 방송통신사업자는 방송통신을 통하여 시청자와 이용자의 편익이 증대될 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 누구든지 정당한 사유 없이 방송통신을 이용하여 타인의 명예를 훼손하거나 권리를 침해하여서는 아니 된다.

전기통신사업법은 제3조에서 전기통신사업자는 정당한 사유 없이 전기통신역의 제공을 거부할 수 없도록 하고 있고, 제32조는 ‘이용자보호’라는 제목으로 전기통신사업자는 전기통신역무에 관하여 이용자 피해를 예방하기 위하여 노력하여야 하며, 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리하여야 한다는 규정을 두고 있다.

<표3-4> 전기통신사업법상 온라인 피해구제 및 지원에 관한 사항

전기통신사업법
제3조(역무의 제공 의무 등) ① 전기통신사업자는 정당한 사유 없이 전기통신역무의 제공을 거부하여서는 아니 된다. ② 전기통신사업자는 그 업무를 처리할 때 공평하고 신속하며 정확하게 하여야 한다. ③ 전기통신역무의 요금은 전기통신사업이 원활하게 발전할 수 있고 이용자가 편리하고 다양한 전기통신역무를 공평하고 저렴하게 제공받을 수 있도록 합리적으로 결정되어야 한다.
제32조(이용자 보호) ① 전기통신사업자는 전기통신역무에 관하여 이용자 피해를 예방하기 위하여 노력하여야 하며, 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처



리하여야 한다. 이 경우 즉시 처리하기 곤란한 경우에는 이용자에게 그 사유와 처리일정을 알려야 한다.

방송통신위원회 소관 법률 중 정보통신망법은 온라인 피해 구제 및 지원에 관한 사항을 가장 많이 규정하고 있는 법률이다. 정보통신망법은 제5장에서 정보통신망에서의 이용자 보호에 관한 사항을 규정하고 있으며, 여기에는 타인의 명예를 훼손하거나 사생활을 침해하는 정보의 삭제를 요청하는 근거 규정, 불법정보의 유통을 금지하는 근거 규정, 이용자의 정보보호에 관한 근거 규정 등을 두고 있다. 제6장에서 정보통신망의 안정성 확보에 관한 내용으로 이용자의 정보보호, 정보통신망에서 처리·보관 또는 전송되는 타인의 정보를 훼손하거나 타인의 비밀을 침해·도용 또는 누설을 금지하는 규정을 두고 있다. 제6장에서는 통신과금서비스이용자의 권리, 구매자의 정보제공 요청, 분쟁조정 및 해결 등에 관한 규정을 두고 있다.

<표3-5> 정보통신망법상 온라인 피해구제 및 지원에 관한 사항

제5장 정보통신망에서의 이용자 보호 등
제44조의2(정보의 삭제요청 등)
제44조의7(불법정보의 유통금지 등)
제44조의8(대화형정보통신서비스에서의 아동 보호)
제44조의10(명예훼손 분쟁조정부)
제6장 정보통신망의 안정성 확보 등
제47조의4(이용자의 정보보호)
제48조(비밀 등의 보호)
제7장 통신과금서비스
제58조(통신과금서비스이용자의 권리등)
제59조(분쟁 조정 및 해결 등)

나. 온라인피해 관련 지원 기관 현황

온라인피해 관련 지원 기관은 주무부처별로 살펴보면, 방송통신위원회 소관기관에는 전

기통신서비스와 관련된 분쟁을 조정하는 통신분쟁조정위원회, 인터넷상 불법정보를 심의하는 방송통신심의위원회, 인터넷상 명예훼손이나 사생활침해와 관련된 분쟁을 조정하는 명예훼손분쟁조정부가 있고, 과학기술정보통신부 소관기관에는 전자문서 및 전자거래와 관련된 분쟁을 조정하는 전자문서·전자거래분쟁조정위원회가 있으며, 문화체육관광부 소관기관에는 콘텐츠사업자 간, 콘텐츠사업자와 이용자 간, 이용자와 이용자 간의 콘텐츠 거래 또는 이용에 관한 분쟁을 조정(調停)하기 위한 콘텐츠분쟁조정위원회, 저작권 분쟁을 조정하는 한국저작권위원회가 있다. 개인정보보호위원회 소관기관에는 개인정보와 관련된 분쟁을 조정하는 개인정보분쟁조정위원회, 개인정보 침해 및 유출사고가 발생한 경우 신고의 접수·처리 등을 담당하는 개인정보침해신고센터가 있고, 공정거래위원회 소관기관에는 전자상거래 또는 통신판매에서의 소비자보호 관련 업무를 수행하는 소비소비자피해 분쟁조정기구, 소비자와 사업자 간에 발생한 분쟁을 조정하기 위하여 소비자분쟁조정위원회, 1372 소비자상담센터가 있다. 여성가족부 소관기관으로 성폭력·가정폭력·성매매 등을 예방·방지하고 그 피해자를 보호·지원하기 위한 한국여성인권진흥원이 있고, 수사기관인 경찰청은 사이버수사국을 두고 있다.

<표3-6> 온라인피해 관련 지원 기관 현황

피해 분류		소관부처	관련 법률	관련 기관·기구
계약 관련 피해	온라인 서비스 이용 계약 관련	방송통신 위원회	전기통신사업법	통신분쟁조정위원회(전기통신사업법 제45조의2)
		문체부	콘텐츠산업 진흥법	콘텐츠분쟁조정위원회(콘텐츠산업 진흥법 제29조)
	그 외 거래 계약	공정거래 위원회	소비자기본법 전자상거래법	소비자피해 분쟁조정기구(전자상거래법 제33조) 소비자분쟁조정위원회(소비자기본법 제60조) 1372 소비자상담센터
		과기정통부	전자문서법	전자문서·전자거래분쟁조정위원회(전자문서법 제32조)
이용	불 직	방송통신	정보통신망법	명예훼손분쟁조정부(정보통신망법 제

자 보 호 관 련	법· 유 해 정 보 유 통	접 피 해	위원회		44조의10)
			문체부	저작권법	한국저작권위원회(저작권법 제112조)
				콘텐츠산업 진흥법	콘텐츠분쟁조정위원회(콘텐츠산업진 흥법 제29조)
			여성가족부	양성평등기본법	한국여성인권진흥원(양성평등기본법 제46조의2)
			개보위	개인정보 보호법	개인정보 분쟁조정위원회(개인정보 보호법 제40조)
			경찰청	저작권법, 개인정보 보호법, 형법 등	경찰청 사이버수사국
	간 접 피 해	방송통신 위원회	정보통신망법	방송통신심의위원회(정보통신망법 제 44조의7, 방송통신위원회법 제21조)	
해킹(정보통신 망 침해)	개보위/KISA	개인정보 보호법	KISA 개인정보침해 신고센터(개인정 보 보호법 제62조)		
		정보통신망법	경찰청 사이버수사국		
부정 이용	경찰청	관련 법령	경찰청 사이버수사국		
기타	-	-	-		

## 2. 온라인피해365센터 설치·운영 근거 법률(안)의 쟁점

### 가. 온라인피해365센터 설치·운영 근거

온라인피해365센터 설치·운영 근거는 개별법을 제정하는 방안, 전기통신사업법, 정보통신망법등 방송통신위원회 소관 법률에 두는 방안을 고려할 수 있다. 개별법을 제정하는 방안은 온라인서비스 피해와 관련된 포괄적인 내용을 둘 수 있다는 장점이 있는 반면, 개별법 제정의 필요성에 관한 사회적 합의, 국회 통과 등 법률 제정의 경직성으로 인해 개별

법 제정에 장기간이 소요될 우려가 있다.

방송통신위원회 소관법률에 온라인피해365센터 설치·운영 근거를 두는 방안도 전기통신사업법에 둘 것인지, 정보통신망법에 둘 것인지가 문제이다. 전기통신사업법은 온라인서비스로 인한 피해가 반드시 전기통신사업자로 인해 발생하는 것이 아니므로 전기통신사업자를 규율하는 법인 전기통신사업법에 온라인피해365센터 설치·운영에 관한 근거를 두는 것은 부적절할 수 있다. 정보통신망법은 전기통신사업자를 포함하는 정보통신서비스 제공자, 정보통신서비스라는 개념을 사용함으로써 온라인서비스와 유사하다는 장점이 있으나, 정보통신서비스와 온라인서비스가 일치하지 않는다는 문제가 있다. 다만, 현실적으로 방송통신위원회 소관 법률 중에서는 개별법 제정이 아닌 경우 온라인피해365센터 설치·운영에 관한 근거를 두기에는 가장 적절한 선택지라고 할 수 있다.

나. 온라인서비스, 온라인서비스 피해 등 개념의 사용에 관하여

온라인서비스와 정보통신서비스는 서로 유사한 개념이지만, 반드시 동일하다고 볼 수 없다. 입법례에 따라 동일한 법률에서 온라인서비스와 정보통신서비스는 서로 상이한 개념으로 사용하고 있다. 예를 들어 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(이하 ‘성매매피해자보호법’)은 제33조에서 정보통신서비스 제공자와 온라인서비스제공자를 구분해서 규정한 것은 서로 다른 개념으로 보고 있음을 의미한다.

#### <표3-7> 정보통신서비스와 온라인서비스 사용 사례

성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률
제33조(정보통신서비스 제공자 및 온라인서비스제공자의 의무) ① 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호의 정보통신서비스 제공자 또는 「저작권법」 제2조제30호의 온라인서비스제공자는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호의 정보통신망을 이용하여 2명 이상이 실시간으로 대화할 수 있는 기능이 포함된 디지털콘텐츠로서, 컴퓨터, 이동통신단말장치에서 이용되는 웹 사이트 및 애플리케이션(Application) 등 대통령령으로 정하는 디지털콘텐츠의 대화 화면에 다음 각 호의 사항을 이용자가 알아보기 쉽게 게시하여야 한다.
1. 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조제1항의 내용
2. 성매매가 처벌 대상이라는 사실

3. 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제59조제1항에 따른 신고 포상금에 대한 안내문
  4. 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제28조제1항에 따른 신고 보상에 대한 안내문
  5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ② 제1항에 따른 게시물의 내용, 크기, 게시 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

위 사례에서 보는 바와 같이 정보통신망법에서 정보통신서비스, 정보통신서비스 제공자를 사용하고 있는데, 저작권법 등에서 사용하는 온라인서비스, 온라인서비스제공자 개념을 정보통신망법에 함께 동일 또는 유사한 개념으로 규정하는 것은 부적절하다. A(안)은 온라인서비스 또는 온라인피해를 인터넷서비스 또는 인터넷서비스에 기반한 서비스로 정의하고 있는데, 보이스피싱의 경우 음성을 이용한 것으로 통신서비스에 해당하며, 정보통신망법상 정보통신서비스에는 포함되지만, 인터넷에 기반한 서비스로 볼 수 없다.

다. 정보통신망법에 온라인서비스, 온라인피해 등 개념을 규정해야 하는지

온라인피해365센터는 고유명사로 사용되고 있다. 따라서 고유명사인 온라인피해365센터를 반드시 법률에 규정할 필요는 없다. 한국인터넷진흥원, 정보통신진흥협회 등과 같이 고유명사를 법률에 규정하는 경우도 있지만, 일반적인 전문기관, 전담기관 등과 같은 일반 명사를 사용하고, 고유명사인 ‘온라인피해365센터’를 반드시 법률에 사용할 필요는 없다.

따라서 정보통신망법에는 온라인서비스, 온라인서비스제공자 개념이 정보통신서비스, 정보통신서비스 제공자 개념과 혼동될 우려가 있고, ‘온라인피해365센터’라는 고유명사 대신 ‘상담센터’에 관한 설치 근거를 두는 것으로 충분하다고 보여지므로 정보통신망법에서 사용하지 아니하는 ‘온라인서비스,’ ‘온라인서비스제공자,’ ‘온라인피해’와 같은 용어는 사용하지 않는 것이 타당하다.

라. 이용자와 피해자

정보통신망법에서 이용자는 정보통신서비스 제공자가 제공하는 정보통신서비스를 이용하는 자를 의미하지만,<sup>5)</sup> 피해자에 대해서는 별도의 정의를 두고 있지 않다.

정보통신망을 통해 유통되는 정보로 인해 명예를 훼손당한 자 또는 사생활을 침해받은

자는 정보통신서비스 이용자가 아닌 경우도 있어 피해자를 정보통신서비스 이용자로 한정할 필요는 없다. 따라서 정보통신망을 통해 피해를 입은 자는 정보통신서비스 이용자 뿐만 아니라 정보통신서비스 이용자는 아니지만 정보통신서비스로 인해 영향을 받는 자도 포함되는 개념으로 확장할 필요가 있다. 피해자를 정보통신서비스 이용자로 한정하는 경우 정보통신서비스 이용자가 아니면서 피해를 입은 자는 정보통신망법상 구제가 아닌 일반 민법상 구제절차를 거쳐야 하는 문제가 있다.

### 3. 온라인피해365센터 설치·운영 근거 법률(안)의 유형

가. 정보통신망법에 근거를 두는 경우

1) 온라인서비스 개념을 사용하는 경우

정보통신망법에 온라인서비스 개념을 사용하는 방안에는 두가지 유형을 고려할 수 있다. A안은 온라인서비스를 정보통신서비스와 유사하다고 보는 안이고, B안은 정보통신서비스가 온라인서비스를 포함하는 광의의 개념으로 보는 안으로 구분할 수 있다.

한편, A안과 B안은 정보통신망법상 이용자는 정보통신서비스를 이용하는 자로 한정되나, 센터 업무를 이용자가 아닌 “피해”에 관한 상담·지원으로 규정하여 명예훼손 등 이용자로 보기 어려운 부분까지 포섭하므로 “이용자” 개념을 확장하는 점에서는 동일하다.

<표3-8> 온라인서비스 개념이 포함된 정보통신망법 개정안

A(안)	B(안)
제44조의11(온라인피해 상담센터의 설치 등) ① 방송통신위원회는 정보통신망 이용 과정에서 발생할 수 있는 피해(이하 “온라인 피해”라 한다)를 상담 및 지원하기 위하	제44조의11(온라인피해 상담센터의 설치 등) ① 방송통신위원회는 정보통신서비스 중 인터넷 서비스(무선 인터넷 서비스를 포함한다) 및 이에 기반하여 제공되는 정보통

5) 정보통신망법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “이용자”란 정보통신서비스 제공자가 제공하는 정보통신서비스를 이용하는 자를 말한다

<p>여 온라인피해 상담센터(이하 “상담센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.</p> <p>② 상담센터의 업무는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 온라인피해 상담</li> <li>2. 온라인피해 구제를 위한 지원</li> <li>3. 온라인피해 실태조사</li> <li>4. 온라인피해 예방 교육</li> <li>5. 온라인피해 관련 법령·제도 개선 건의</li> <li>6. 온라인피해 상담 지원시스템 구축·운영</li> <li>7. 그 밖에 온라인피해 보호 및 지원을 위하여 필요한 사항</li> </ol> <p>④ 그 밖에 상담센터의 구성과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑤ 상담센터는 관계기관과 제2항의 사항을 협의·조정하기 위하여 관계기관과 협의체를 구성하여 운영할 수 있다.</p>	<p>신서비스(이하 “온라인서비스”라 한다) 이용과 관련하여 발생하는 피해(이하 “온라인피해”라 한다)에 대한 상담 및 지원을 위하여 온라인피해 상담센터(이하 이 조에서 “상담센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.</p> <p>④ 상담센터의 업무는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 온라인피해 상담</li> <li>2. 온라인피해 구제를 위한 지원</li> <li>3. 온라인피해 실태조사</li> <li>4. 온라인피해 예방 교육</li> <li>5. 온라인피해 관련 법령·제도 개선 건의</li> <li>6. 온라인피해 상담 지원시스템 구축·운영</li> <li>7. 그 밖에 온라인피해 보호 및 지원을 위하여 필요한 사항</li> </ol> <p>⑤ 상담센터는 관계기관과 제2항의 사항을 협의·조정하기 위하여 관계기관과 협의체를 구성하여 운영할 수 있다.</p>
---	---

2) 온라인서비스 개념을 사용하지 않는 경우

정보통신서비스는 온라인서비스와 동일한 개념으로 볼 수 없고, 정보통신망법은 이미 정보통신서비스를 기본 개념으로 법 체계를 형성하고 있어 온라인서비스를 사용하는 경우 개념상 혼란만 가중할 우려가 있어 온라인서비스 개념은 정보통신망법에서 사용하지 않는 것이 타당하다. C안은 온라인피해365센터의 설치 및 운영에 관한 근거를 정보통신망법에 두되 정보통신망법에 규정된 정보통신서비스와 개념상 혼란을 줄 수 있는 온라인서비스 개념을 사용하지 않는 개정안이다. A안, B안과 다른 점은 A안, B안이 온라인피해365센터의 설치 근거만을 두고 있는데 반해, C안은 온라인피해365센터의 설치 근거 외에 운영과 관련된 내용들을 일부 추가함으로써 하나의 독립된 장으로 구성되고 있는 점이 차이가 있

다.

개정안의 주요내용은 다음과 같다.

① 정보통신서비스 피해상담 및 피해구제를 위한 전문상담센터 설치

피해상담 및 피해구제를 위한 전문상담센터를 설치·운영하는 주체는 방송통신위원회이다. 정부부처가 법인을 설립하는지 여부가 문제이나 정보통신망법 제52조에 따라 설립되는 한국인터넷진흥원의 경우 정부가 설립주체이며, 이러한 입법례를 고려할 때 전문상담센터를 정부부처인 방송통신위원회가 설립하는 것도 가능하다고 할 것이다. 전문상담센터는 임의적 기구로서 사회적 합의가 있어야 하고, 방송통신위원회가 설립 주체라는 점에서 반드시 예산의 뒷받침이 있어야 한다.

상담센터는 법인으로 구성하고, 방송통신위원회는 상담센터의 업무 수행 및 운영 등에 관하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다.

상담센터의 업무 수행 범위는 다음과 같다.

1. 정보통신서비스 피해상담 및 접수 안내(피해구제 접수신청 대행 포함)
2. 정보통신서비스 피해구제를 위한 지원
3. 정보통신서비스 피해 실태조사
4. 정보통신서비스 피해 예방 교육
5. 정보통신서비스 피해 관련 법령·제도 개선 건의
6. 정보통신서비스 피해 및 피해구제를 위한 자료 수집·관리 및 분석
7. 정보통신서비스 피해 상담 및 피해구제와 관련된 협력·지원 및 교육
8. 정보통신서비스 피해구제지중합원시스템 구축·운영 지원
9. 그 밖에 정보통신서비스 피해 보호 및 지원을 위하여 필요한 사항

상담센터는 업무를 수행하기 위해서는 유관기관의 협조가 반드시 필요하므로 업무를 협의·조정을 위하여 유관기관과 협의체를 구성하여 운영할 수 있는 근거를 마련하였다.

② 정보통신서비스 피해구제종합지원시스템의 구축·운영

방송통신위원회는 정보통신망에서 발생한 피해의 예방 또는 구제에 필요한 정보의 제공 및 이용자 피해구제를 신청하는 창구의 통합 제공을 위하여 종합지원시스템을 구축·운영한다. 종합지원시스템의 운영은 필요한 경우 방송통신위원회가 지정하는 기관이나 단체에 위탁할 수 있다.

방송통신위원회는 종합지원시스템을 통해 정보통신망에서 발생한 피해의 예방 또는 구제와 관련된 정보 제공(1호), 이용자 피해구제기관 및 절차 안내, 피해구제를 신청하는 창



구의 통합 제공, 피해구제신청에 대한 처리결과 안내 등 이용자 피해구제 지원(2호), 그 밖에 정보통신망에서 발생한 피해의 예방 또는 구제를 위하여 필요한 업무로서 대통령령으로 정하는 업무(3호)를 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 피해자에게 제공하여야 한다.

방송통신위원회는 필요한 경우 중앙행정기관의 장등에 종합지원시스템의 구축·운영에 필요한 자료를 줄 것을 요청하고 요청받은 기관의 장은 특별한 사정이 없으면 자료를 제공하여야 한다. 다만, 이러한 자료요청은 정보통신망에서 피해가 발생한 물품을 제조·수입·판매하거나 용역을 제공한 사업자의 개업일·휴업일 및 폐업일, 기타 종합지원시스템의 구축·운영을 위하여 필요한 정보로서 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보로 한정하고 있으며, 방송통신위원회는 제공받은 목적의 범위에서 그 자료·정보를 보유·이용할 수 있다.

자료 요청 기관은 상담센터가 아닌 방송통신위원회이며, 이는 중앙행정기관의 장등에 대한 자료 요청은 행정절차법 제8조에 규정하고 있는 행정응원에 해당하므로 행정청인 중앙행정기관의 장등에 대한 자료요청은 행정청인 방송통신위원회가 하는 것이다.<sup>6)</sup> 이를 근거

---

6) 행정절차법 제8조(행정응원) ① 행정청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 다른 행정청에 행정응원(行政應援)을 요청할 수 있다.

1. 법령등의 이유로 독자적인 직무 수행이 어려운 경우
  2. 인원·장비의 부족 등 사실상의 이유로 독자적인 직무 수행이 어려운 경우
  3. 다른 행정청에 소속되어 있는 전문기관의 협조가 필요한 경우
  4. 다른 행정청이 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다. 이하 같다)·통계 등 행정자료가 직무 수행을 위하여 필요한 경우
  5. 다른 행정청의 응원을 받아 처리하는 것이 보다 능률적이고 경제적인 경우
- ② 제1항에 따라 행정응원을 요청받은 행정청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 응원을 거부할 수 있다.
1. 다른 행정청이 보다 능률적이거나 경제적으로 응원할 수 있는 명백한 이유가 있는 경우
  2. 행정응원으로 인하여 고유의 직무 수행이 현저히 지장받을 것으로 인정되는 명백한 이유가 있는 경우
- ③ 행정응원은 해당 직무를 직접 응원할 수 있는 행정청에 요청하여야 한다.
- ④ 행정응원을 요청받은 행정청은 응원을 거부하는 경우 그 사유를 응원을 요청한 행정청에 통지하여야 한다.
- ⑤ 행정응원을 위하여 파견된 직원은 응원을 요청한 행정청의 지휘·감독을 받는다. 다만, 해당 직원의 복무에 관하여 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우에는 그에 따른다.

로 중앙행정기관의 장등에 대한 방송통신위원회의 자료요청 권한이 방송통신위원회가 지정하는 기관 또는 단체에 위탁되는 구조이다.

③ 피해구제 지원 업무 대행

피해자들의 경우 일반적으로 피해구제 절차를 직접 수행할 수 있을 정도로 경험이나 전문적인 지식을 가지고 있는 경우가 드물고, 실제 노인이나 청소년 등 정보취약계층의 경우에는 이러한 피해구제 절차를 직접 수행하는 것은 거의 불가능하다. 따라서 온라인피해365 센터가 다른 피해구제기관과 차별성을 가지기 위해서는 단순 상담에서 나아가 이러한 피해구제 절차를 대행할 필요가 있다.

다만, 이러한 피해구제 절차는 피해자의 권리이자 그 법률효과는 피해자에게 귀속되는 것이므로 피해자 본인 또는 그 법정대리인의 동의가 필요하다.

이 조항에서는 상담센터가 피해자 본인 또는 그 법정대리인의 동의를 받아 피해구제 접수 신청 등을 대행할 수 있는 근거를 마련하였고, 특히 피해구제를 위한 절차 등에 익숙치 않은 정보취약계층에 대해서는 사전동의가 없더라도 본인의 의사에 반하지 않는 한 피해구제 등을 위한 접수 대행을 할 수 있도록 하였다.

④ 전문상담인력의 양성

정보통신서비스 피해상담 및 피해구제의 경우 정보통신망 또는 이를 기반으로 이루어지는 서비스등을 통해 발생하는 다양한 피해에 대한 상담 및 구제절차 안내 업무를 수행하기 위해서는 상당한 정도의 전문성 및 경험을 가지고 있어야 가능하므로 상담에 특화된 전문인력의 양성이 중요하다.

일반 전문인력의 양성에 비추어 전문상담인력의 경우 각급학교·교육기관 등을 통한 교육프로그램 및 필요한 자격제도 등 전문상담인력을 양성할 수 있는 구체적인 계획이 수립·시행될 필요가 있다.

<표3-9> 온라인서비스 개념이 포함되지 않은 정보통신망법 개정안

<b>C(안)</b>
제5장의2 정보통신서비스 피해 상담 및 피해구제

- ⑥ 행정응원에 드는 비용은 응원을 요청한 행정청이 부담하며, 그 부담금액 및 부담방법은 응원을 요청한 행정청과 응원을 하는 행정청이 협의하여 결정한다.

제44조의11(정보통신서비스 피해상담 및 피해구제를 위한 전문상담센터 설치 등)

① 방송통신위원회는 정보통신서비스와 관련하여 피해를 입은 자에 대한 상담 및 지원을 위하여 전문상담센터(이하 이 조에서 “상담센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 상담센터의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 정보통신서비스 피해상담 및 접수 안내(피해구제 접수신청 대행 포함)
2. 정보통신서비스 피해구제를 위한 지원
3. 정보통신서비스 피해 실태조사
4. 정보통신서비스 피해 예방 교육
5. 정보통신서비스 피해 관련 법령·제도 개선 건의
6. 정보통신서비스 피해 및 피해구제를 위한 자료 수집·관리 및 분석
7. 정보통신서비스 피해 상담 및 피해구제와 관련된 협력·지원 및 교육
8. 정보통신서비스 피해구제지중합원시스템 구축·운영 지원
9. 그 밖에 정보통신서비스 피해 보호 및 지원을 위하여 필요한 사항

③ 상담센터는 관계기관과 제2항의 사항을 협의·조정하기 위하여 관계기관과 협의체(이하 이 조에서 “협의체”라 한다)를 구성하여 운영할 수 있다.

④ 방송통신위원회는 예산의 범위 내에서 제2항에 따른 상담센터의 업무 수행 및 운영 등에 관하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

⑤ 그 밖에 상담센터의 설치·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제44조의12(정보통신서비스 피해구제중합지원시스템의 구축·운영) ① 방송통신위원회는 정보통신망에서 발생한 피해의 예방 또는 구제에 필요한 정보의 제공 및 이 법 또는 다른 법률에 따른 이용자 피해구제(분쟁조정을 포함한다. 이하 같다)를 신청하는 창구의 통합 제공 등을 위하여 정보통신서비스피해구제중합지원시스템(이하 “중합지원시스템”이라 한다)을 구축·운영한다.

② 방송통신위원회는 중합지원시스템을 통하여 피해자에게 다음 각 호의 사항을 제공하여야 한다. 이 경우 방송통신위원회는 해당 사항을 관장하는 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 관련 기관·단체의 장(이하 이 조에서 “중앙행정기관의 장등”이라 한다)과 협의하여야 한다.

1. 정보통신망에서 발생한 피해의 예방 또는 구제와 관련된 정보 제공
2. 이용자 피해구제기관 및 절차 안내, 피해구제를 신청하는 창구의 통합 제공, 피해구제 신청에 대한 처리결과 안내 등 이용자 피해구제 지원
3. 그 밖에 정보통신망에서 발생한 피해의 예방 또는 구제를 위하여 필요한 업무로서 대통령령으로 정하는 업무

③ 방송통신위원회는 중합지원시스템의 구축·운영을 위하여 필요한 경우 중앙행정기관의 장등에게 다음 각 호의 자료 또는 정보를 제공하여 줄 것을 요청하고 제공받은 목적의 범위에서 그 자료·정보를 보유·이용할 수 있다.

1. 「국세기본법」 제81조의13에 따른 과세정보로서 온라인상 피해가 발생한 물품을 제조·수입·판매하거나 용역을 제공한 사업자의 개업일·휴업일 및 폐업일
2. 그 밖에 중합지원시스템의 구축·운영을 위하여 필요한 정보로서 대통령령으로 정하

는 자료 또는 정보

- ④ 제3항에 따라 자료 또는 정보의 제공을 요청받은 중앙행정기관의 장등은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.
- ⑤ 중앙행정기관의 장등은 방송통신위원회와 협의하여 종합지원시스템을 이용할 수 있다.
- ⑥ 방송통신위원회는 필요한 경우 종합지원시스템 운영의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 법인으로서 방송통신위원회가 지정하는 기관 또는 단체에 위탁할 수 있다.
- ⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 종합지원시스템의 구축·운영 등에 필요한 사항은 방송통신위원회가 정하여 고시한다.

제44조의13(피해구제 지원 업무 대행) ① 상담센터는 피해의 구제를 위한 접수 등의 절차를 지원하기 위하여 피해자등(친권자, 후견인 등 법정대리인을 포함한다)의 사전동의를 받아 피해구제 접수 등을 대행할 수 있다.

② 상담센터는 피해가 발생하였음에도 피해구제를 위한 행정적인 절차 등에 어려움을 겪는 「사회적기업 육성법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2호에 따른 취약계층(이하 “취약계층”이라 한다)에 해당하는 자의 경우는 본인의 의사에 반하지 않는 한 피해구제 등을 위한 접수 등을 대행할 수 있다.

제44조의14(전문상담인력의 양성) 방송통신위원회는 다양한 정보통신서비스 피해상담 및 피해구제 등에 필요한 전문인력을 양성하기 위하여 다음 각 호의 계획을 수립·시행하여야 한다.

- 1. 피해상담 및 피해구제 등과 관련된 전문상담인력(이하 이 조에서 “전문상담인력”이라 한다) 수요 실태 및 중·장기 수급 전망 파악
- 2. 전문상담인력 양성사업 및 양성기관에 대한 지원
- 3. 전문상담인력 양성 교육프로그램의 개발 및 보급 지원
- 4. 피해상담 및 피해구제 등에 필요한 자격제도의 정착 및 전문상담인력 수급 지원
- 5. 각급 학교 및 그 밖의 교육기관에서 시행하는 피해사례, 피해상담 및 피해구제 등 관련 교육의 지원
- 6. 일반국민에 대한 피해사례, 피해상담 및 피해구제 등 관련 교육의 확대
- 7. 그 밖에 전문상담인력 양성에 필요한 사항

### 3) 개별법을 제정하는 경우

#### 가) 개별법안의 주요내용

##### ① 개념 정의

개별법안은 온라인서비스를 정보통신서비스 및 이에 기반하여 제공하는 서비스로 정의함으로써 온라인서비스를 정보통신서비스와 유사한 개념으로 사용하고 있다. 이는 위 법안 중 A안에 가깝다고 할 수 있다.

한편, 온라인피해는 온라인서비스 및 온라인을 통해 발생하는 사생활침해, 명예훼손, 지적재산권 침해, 보이스피싱 등과 같이 일체의 법익 또는 권리가 침해되거나 침해될 위험에 직면해 있는 상태로 정의함으로써 온라인피해를 현실적으로 침해가 발생한 경우 외에 침해가 발생할 위험에 있는 상태까지 확장하고 있다.

이용자는 온라인서비스를 이용하는 자로 정의하되, 피해자는 온라인 및 온라인서비스를 통해 자신의 법익 또는 권리가 침해되거나 침해될 위험에 직면해 있는 상태에 있는 자로 넓게 인정하고 있다. 피해자는 온라인서비스로 인해 침해를 받는 자이므로 온라인서비스 이용자로 한정할 필요는 없다.

## ② 실태조사

온라인 피해상담 및 피해구제를 위한 종합계획이나 시책을 수립하기 위해서는 온라인피해에 관한 구체적인 자료나 정보가 필요하다. 따라서 온라인피해 현황, 통계 및 실태 등에 대한 조사 근거가 필요하다. 개별법안은 이러한 점을 고려해서 실태조사의 근거를 마련하였다. 실태조사에서는 온라인을 통한 권리 침해 관련 실태 및 통계(1호), 온라인피해 관련 민원 및 불만사항 처리실적 및 통계(2호), 이용자의 권리의식 실태(3호), 그 밖에 온라인 피해상담 및 구제에 필요한 사항(4호)을 조사대상으로 한다.

## ③ 온라인 피해상담 및 구제를 위한 전문상담센터 설치

피해상담 및 구제를 위한 전문상담센터를 설치·운영하는 주체는 방송통신위원회이다. 정부부처가 법인을 설립하는지 여부가 문제이나 정보통신망법 제52조에 따라 설립되는 한국인터넷진흥원의 경우 정부가 설립주체이며, 이러한 입법례를 고려할 때 전문상담센터를 정부부처인 방송통신위원회가 설립하는 것도 가능하다고 할 것이다. 전문상담센터는 임의적 기구로서 사회적 합의가 있어야 하고, 방송통신위원회가 설립 주체라는 점에서 반드시 예산의 뒷받침이 있어야 한다.

상담센터는 법인으로 구성하고, 방송통신위원회는 상담센터의 업무 수행 및 운영 등에 관하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다.

상담센터의 업무 수행 범위는 다음과 같다.

1. 온라인 피해상담 및 접수 안내
2. 온라인 피해구제를 위한 지원(피해 구제 접수신청 대행 포함)
3. 온라인 피해 실태조사

4. 온라인 피해 예방 교육
5. 온라인 피해 관련 법령·제도 개선 건의
6. 온라인 피해상담 및 피해구제를 위한 자료 수집·관리 및 분석
7. 온라인 피해상담 및 피해구제와 관련된 관련 기관과의 협력·지원 및 교육
8. 온라인 피해구제 종합지원시스템 구축·운영 지원
9. 그 밖에 온라인 피해상담 및 피해구제를 위하여 필요한 사항

상담센터는 업무를 수행하기 위해서는 유관기관의 협조가 반드시 필요하므로 업무를 협의·조정을 위하여 유관기관과 협의체를 구성하여 운영할 수 있는 근거를 마련하였다.

#### ④ 온라인피해구제종합지원시스템의 구축·운영

방송통신위원회는 온라인상에서 발생한 피해의 예방 또는 구제에 필요한 정보의 제공 및 이용자 피해구제를 신청하는 창구의 통합 제공을 위하여 종합지원시스템을 구축·운영한다. 종합지원시스템의 운영은 필요한 경우 방송통신위원회가 지정하는 기관이나 단체에 위탁할 수 있다.

방송통신위원회는 종합지원시스템을 통해 온라인상에서 발생한 피해의 예방 또는 구제와 관련된 정보 제공(1호), 이용자 피해구제기관 및 절차 안내, 피해구제를 신청하는 창구의 통합 제공, 피해구제신청에 대한 처리결과 안내 등 이용자 피해구제 지원(2호), 그 밖에 온라인상에서 발생한 피해의 예방 또는 구제를 위하여 필요한 업무로서 대통령령으로 정하는 업무(3호)를 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 피해자에게 제공하여야 한다.

방송통신위원회는 필요한 경우 중앙행정기관의 장등에 종합지원시스템의 구축·운영에 필요한 자료를 줄 것을 요청하고 요청받은 기관의 장은 특별한 사정이 없으면 자료를 제공하여야 한다. 다만, 이러한 자료요청은 온라인상 피해가 발생한 물품을 제조·수입·판매하거나 용역을 제공한 사업자의 개업일·휴업일 및 폐업일, 기타 종합지원시스템의 구축·운영을 위하여 필요한 정보로서 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보로 한정하고 있으며, 방송통신위원회는 제공받은 목적의 범위에서 그 자료·정보를 보유·이용할 수 있다.

자료 요청 기관은 상담센터가 아닌 방송통신위원회이며, 이는 중앙행정기관의 장등에 대한 자료 요청은 행정절차법 제8조에 규정하고 있는 행정응원에 해당하므로 행정청인 중앙행정기관의 장등에 대한 자료요청은 행정청인 방송통신위원회가 하는 것이다.7) 이를 근거

7) 행정절차법 제8조(행정응원) ① 행정청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 다른 행정청에 행정응원(行政應援)을 요청할 수 있다.

로 중앙행정기관의 장등에 대한 방송통신위원회의 자료요청 권한이 방송통신위원회가 지정하는 기관 또는 단체에 위탁되는 구조이다.

⑤ 피해구제 지원 업무 대행

피해자들의 경우 일반적으로 피해구제 절차를 직접 수행할 수 있을 정도로 경험이나 전문적인 지식을 가지고 있는 경우가 드물고, 실제 노인이나 청소년 등 정보취약계층의 경우에는 이러한 피해구제 절차를 직접 수행하는 것은 거의 불가능하다. 따라서 온라인피해365 센터가 다른 피해구제기관과 차별성을 가지기 위해서는 단순 상담에서 나아가 이러한 피해구제 절차를 대행할 필요가 있다.

다만, 이러한 피해구제 절차는 피해자의 권리이자 그 법률효과는 피해자에게 귀속되는 것이므로 피해자 본인 또는 그 법정대리인의 동의가 필요하다.

이 조항에서는 상담센터가 피해자 본인 또는 그 법정대리인의 동의를 받아 피해구제 접수 신청 등을 대행할 수 있는 근거를 마련하였고, 특히 피해구제를 위한 절차 등에 익숙치 않은 정보취약계층에 대해서는 사전동의가 없더라도 본인의 의사에 반하지 않는 한 피해

- 
1. 법령등의 이유로 독자적인 직무 수행이 어려운 경우
  2. 인원·장비의 부족 등 사실상의 이유로 독자적인 직무 수행이 어려운 경우
  3. 다른 행정청에 소속되어 있는 전문기관의 협조가 필요한 경우
  4. 다른 행정청이 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다. 이하 같다)·통계 등 행정자료가 직무 수행을 위하여 필요한 경우
  5. 다른 행정청의 지원을 받아 처리하는 것이 보다 능률적이고 경제적인 경우
- ② 제1항에 따라 행정응원을 요청받은 행정청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 응원을 거부할 수 있다.
1. 다른 행정청이 보다 능률적이거나 경제적으로 응원할 수 있는 명백한 이유가 있는 경우
  2. 행정응원으로 인하여 고유의 직무 수행이 현저히 지장받을 것으로 인정되는 명백한 이유가 있는 경우
  - ③ 행정응원은 해당 직무를 직접 응원할 수 있는 행정청에 요청하여야 한다.
  - ④ 행정응원을 요청받은 행정청은 응원을 거부하는 경우 그 사유를 응원을 요청한 행정청에 통지하여야 한다.
  - ⑤ 행정응원을 위하여 파견된 직원은 응원을 요청한 행정청의 지휘·감독을 받는다. 다만, 해당 직원의 복무에 관하여 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우에는 그에 따른다.
  - ⑥ 행정응원에 드는 비용은 응원을 요청한 행정청이 부담하며, 그 부담금액 및 부담방법은 응원을 요청한 행정청과 응원을 하는 행정청이 협의하여 결정한다.

구제 등을 위한 접수 대행을 할 수 있도록 하였다. 이 경우 접수대행으로 인해 피해자에게 손해가 발생하더라도 상담센터에 고의 또는 중대한 과실이 없으면 배상책임을 면제하도록 함으로써 적극적인 접수대행이 가능하도록 하였다.(또는 배상책임을 줄이거나 면제받을 수 있도록 함으로써 접수대행이 적극적인 접수대행이 가능하도록 하였다)

④ 전문상담인력의 양성

정보통신서비스 피해상담 및 피해구제의 경우 온라인서비스등을 통해 발생하는 다양한 피해에 대한 상담 및 구제절차 안내 업무를 수행하기 위해서는 상당한 정도의 전문성 및 경험을 가지고 있어야 가능하므로 상담에 특화된 전문인력의 양성이 중요하다.

일반 전문인력의 양성에 비추어 전문상담인력의 경우 각급학교 · 교육기관 등을 통한 교육프로그램 및 필요한 자격제도 등 전문상담인력을 양성할 수 있는 구체적인 계획이 수립 · 시행될 필요가 있다.

나) 제정안

<표3-10> 온라인 피해상담 및 피해구제 지원 등에 관한 법률(안)

<p>온라인 피해상담 및 피해구제 지원 등에 관한 법률(안)</p> <p>제1장 총칙</p> <p>제1조(목적) 이 법은 온라인 피해상담 및 피해구제 지원 등에 관한 사항을 정함으로써 피해자 보호에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. “정보통신망”이란 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1호에 규정하는 정보통신체제를 말한다.</li> <li>2. “온라인서비스”란 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제2호에 규정하는 서비스 및 이에 기반하여 제공되는 서비스를 말한다.</li> <li>3. “이용자”란 온라인서비스를 이용하는 자를 말한다.</li> <li>4. “온라인피해”란 온라인서비스 및 온라인을 통해 발생하는 사생활침해, 명예훼손, 지적재산권 침해, 보이스피싱 등과 같이 일체의 법익 또는 권리가 침해되거나 침해될 위험에 직면해 있는 상태를 말한다.</li> <li>5. “피해자”란 온라인 및 온라인서비스를 통해 자신의 법익 또는 권리가 침해되거나 침해될 위험에 직면해 있는 상태에 있는 자를 말한다.</li> <li>6. “전문상담센터”라 함은 온라인서비스 및 온라인을 통해 피해를 입은 자에 대하여 상담 및 지원을 하는 전문적으로 수행하는 기관을 말한다.</li> </ol>
--



제3조(다른 법률과의 관계) 온라인 피해상담 및 피해구제 지원에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따른다.

제4조(온라인피해 상담 및 피해구제 지원) 방송통신위원회(또는 정부)는 온라인피해 상담 및 피해구제 지원을 위하여 다음 각호의 시책을 마련하기 위해 노력하여야 한다.

1. 피해자 권익 보장이나 피해구제에 관한 주요 정책에 관한 정보 제공
2. 온라인서비스를 합리적으로 선택하고 이용하는데 필요한 지식 및 정보 제공
3. 온라인서비스를 이용함에 있어서 거래상대방·구입장소·가격 및 거래조건 등을 자유로이 선택할 수 있는 정보 제공
4. 온라인서비스의 이용에 영향을 주는 국가 및 지방자치단체의 정책과 온라인서비스 제공자의 사업활동 등에 관한 정보 제공
5. 온라인서비스의 이용으로 인하여 입은 피해에 대하여 신속·공정한 절차에 따라 적절한 보상을 받을 수 있는 정보 제공
6. 합리적이고 올바른 온라인서비스의 이용과 역량향상을 위하여 필요한 교육 기회의 제공

제5조(온라인서비스제공자의 이용자 보호의무) ① 온라인서비스제공자는 자신이 제공하는 온라인서비스에 관하여 이용자 피해를 예방하기 위하여 노력하여야 하며, 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리하여야 한다. 이 경우 즉시 처리하기 곤란한 경우에는 이용자에게 그 사유와 처리일정을 알려야 한다.

② 온라인서비스제공자는 온라인서비스를 제공함에 있어 이용자의 권익을 위법·부당하게 침해하지 말아야 하며, 침해행위의 확인과 관련한 조사절차 및 후속절차를 신속히 진행하여 피해자 보호의 실효성 향상에 이바지하여야 한다.

③ 온라인서비스 제공자는 이용자가 온라인서비스를 합리적으로 선택·이용할 수 있도록 이용조건, 품질 등 온라인서비스의 이용에 필요한 정보를 이용자에게 알기 쉽게 제공하여야 한다.

④ 온라인서비스 제공자는 온라인을 통하여 이용자의 권익이 증대될 수 있도록 노력하여야 하며 온라인서비스의 제공 및 이용환경 마련과 관련하여 부당하게 이용자를 차별하여서는 아니 된다.

제6조(이용자의 권리) 이용자는 다음 각 호의 권리를 가진다.

1. 이용자 권익 보장이나 제한에 관한 주요 정책에 관한 정보를 제공받을 권리
2. 온라인서비스를 합리적으로 선택하고 이용하는데 필요한 지식 및 정보를 제공받을 권리
3. 온라인서비스를 이용함에 있어서 거래상대방·구입장소·가격 및 거래조건 등을 자유로이 선택할 권리
4. 온라인서비스의 이용에 영향을 주는 국가 및 지방자치단체의 정책과 온라인서비스 제공자의 사업활동 등에 대하여 의견을 개진할 권리
5. 온라인서비스의 이용으로 인하여 입은 피해에 대하여 신속·공정한 절차에 따라 적절한

보상을 받을 권리

6. 합리적이고 올바른 온라인서비스의 이용과 역량향상을 위하여 필요한 교육을 받을 권리

제7조(실태조사 등) ① 방송통신위원회는 온라인 피해상담 및 피해구제지원 관련 종합계획이나 이 법에 따른 각종 시책을 수립·시행하기 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 현황, 통계 및 실태 등을 조사할 수 있다.

1. 온라인을 통한 권익 침해 관련 실태 및 통계
2. 온라인피해 관련 민원 및 불만사항 처리실적 및 통계
3. 이용자의 권리의식 실태
4. 그 밖에 온라인 피해상담 및 피해구제에 필요한 사항

② 방송통신위원회는 제1항에 따른 실태조사의 결과를 공표할 수 있다.

③ 제1항에 다른 실태조사의 방법·절차 및 공표 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(온라인피해 상담 및 구제를 위한 전문상담센터 설치 등) ① 방송통신위원회는 온라인서비스와 관련하여 피해를 입은 자에 대한 상담 및 피해구제 지원을 위하여 전문상담센터(이하 이 조에서 “상담센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 상담센터의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 온라인피해 상담 및 접수 안내
2. 온라인피해 구제를 위한 지원(피해구제를 전문기관에 대한 접수 대행 포함)
3. 온라인피해 실태조사
4. 온라인피해 예방 교육
5. 온라인피해 관련 법령·제도 개선 건의
6. 온라인피해 및 피해구제를 위한 자료 수집·관리 및 분석
7. 온라인피해 상담 및 피해구제와 관련된 협력·지원 및 교육
8. 온라인피해 상담 종합지원시스템 구축·운영에 관한 지원
9. 그 밖에 온라인피해 보호 및 지원을 위하여 필요한 사항

③ 상담센터는 법인으로 한다.

④ 상담센터에 관하여 이 법에서 정한 것 외에는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.

⑤ 방송통신위원회는 예산의 범위 내에서 제2항에 따른 상담센터의 업무 수행 및 운영 등에 관하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

⑥ 그 밖에 상담센터의 설치·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다

제9조(온라인 피해구제지원시스템의 구축·운영) ① 방송통신위원회는 온라인상에서 발생한 피해의 예방 또는 구제에 필요한 정보의 제공 및 이 법 또는 다른 법률에 따른 이용자 피해구제(분쟁조정을 포함한다. 이하 같다)를 신청하는 창구의 통합 제공 등을 위하여 온라인피해구제종합지원시스템(이하 “종합지원시스템”이라 한다)을 구축·운영한다.

② 방송통신위원회는 종합지원시스템을 통하여 피해자에게 다음 각 호의 사항을 제공하여

야 한다. 이 경우 방송통신위원회는 해당 사항을 관장하는 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 관련 기관·단체의 장(이하 이 조에서 “중앙행정기관의 장등”이라 한다)과 협의하여야 한다.

1. 온라인상에서 발생한 피해의 예방 또는 구제와 관련된 정보 제공
  2. 이용자 피해구제기관 및 절차 안내, 피해구제를 신청하는 창구의 통합 제공, 피해구제신청에 대한 처리결과 안내 등 이용자 피해구제 지원
  3. 그 밖에 온라인상에서 발생한 피해의 예방 또는 구제를 위하여 필요한 업무로서 대통령령으로 정하는 업무
- ③ 방송통신위원회는 종합지원시스템의 구축·운영을 위하여 필요한 경우 중앙행정기관의 장등에게 다음 각 호의 자료 또는 정보를 제공하여 줄 것을 요청하고 제공받은 목적의 범위에서 그 자료·정보를 보유·이용할 수 있다.
1. 「국세기본법」 제81조의13에 따른 과세정보로서 온라인상 피해가 발생한 물품을 제조·수입·판매하거나 용역을 제공한 사업자의 개업일·휴업일 및 폐업일
  2. 그 밖에 종합지원시스템의 구축·운영을 위하여 필요한 정보로서 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보
- ④ 제3항에 따라 자료 또는 정보의 제공을 요청받은 중앙행정기관의 장등은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.
- ⑤ 중앙행정기관의 장등은 방송통신위원회와 협의하여 종합지원시스템을 이용할 수 있다.
- ⑥ 방송통신위원회는 필요한 경우 종합지원시스템 운영의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 법인으로서 방송통신위원회가 지정하는 기관 또는 단체에 위탁할 수 있다.
- ⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 종합지원시스템의 구축·운영 등에 필요한 사항은 방송통신위원회가 정하여 고시한다.

제10조(피해구제 지원 업무 대행) ① 상담센터는 피해의 구제를 위한 접수 등의 절차를 지원하기 위하여 피해자등(친권자, 후견인 등 법정대리인을 포함한다)의 사전동의를 받아 피해구제 접수 등을 대행할 수 있다.

② 상담센터는 피해가 발생하였음에도 피해구제를 위한 행정적인 절차 등에 어려움을 겪는 「사회적기업 육성법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2호에 따른 취약계층(이하 “취약계층”이라 한다)에 해당하는 자의 경우는 본인의 의사에 반하지 않는 한 피해구제 등을 위한 접수 등을 대행할 수 있다.

③ 상담센터는 제2항에 따른 피해구제 등을 위한 접수 대행으로 인해 피해자에게 손해가 발생하는 경우 고의 또는 중대한 과실이 없으면 배상책임을 지지 아니한다.

VS 상담센터는 제2항에 따른 피해구제 등을 위한 접수 대행으로 인해 피해자에게 손해가 발생하는 경우 고의 또는 중대한 과실이 없으면 배상책임을 줄이거나 면제받을 수 있다.

제11조(전문기관의 지정) ① 방송통신위원회는 온라인으로 피해를 입은 자에게 상담 및 지원의 효율적인 추진·집행을 위하여 필요한 때에는 해당 업무를 수행할 전문기관을 지정할 수 있으며 이에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

② 전문기관의 지정대상과 지정절차 등에 관한 구체적 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(전문상담인력의 양성) 방송통신위원회는 다양한 온라인 피해상담 및 피해구제 등에 필요한 전문인력을 양성하기 위하여 다음 각 호의 계획을 수립·시행하여야 한다.

1. 피해상담 및 피해구제 등과 관련된 전문상담인력(이하 이 조에서 “전문상담인력”이라 한다) 수요 실태 및 중·장기 수급 전망 파악
2. 전문상담인력 양성사업 및 양성기관에 대한 지원
3. 전문상담인력 양성 교육프로그램의 개발 및 보급 지원
4. 피해상담 및 피해구제 등에 필요한 자격제도의 정착 및 전문상담인력 수급 지원
5. 각급 학교 및 그 밖의 교육기관에서 시행하는 피해사례, 피해상담 및 피해구제 등 관련 교육의 지원
6. 일반국민에 대한 피해사례, 피해상담 및 피해구제 등 관련 교육의 확대
7. 그 밖에 전문상담인력 양성에 필요한 사항

제13조(자율적인 교육·홍보) ① 온라인서비스제공자는 이용자가 온라인서비스를 합리적으로 선택·이용하고 부당한 피해를 입지 아니하도록 온라인서비스의 이용이나 피해의 예방 및 구제에 필요한 교육이나 홍보를 실시할 수 있다.

② 방송통신위원회는 제1항의 온라인서비스 제공자의 교육 기준 및 방법과 절차 등에 관하여 필요한 사항을 정하여 고시한다.

제14조(자료제출 요구) 방송통신위원회는 이 법에 따른 직무수행을 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사, 방송통신서비스 제공자, 이용자단체, 사업자단체, 연구기관 그 밖의 기관 및 단체 등에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제공 등을 요청받은 자는 특별한 사유가 있는 때를 제외하고 이에 협조하여야 한다.

제15조(권한 등의 위임·위탁) ① 방송통신위원회는 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다.

② 방송통신위원회는 이 법에 따른 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 상담센터 또는 전문기관 등에 위탁할 수 있다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

#### 4. 입법 추진 관련 우려사항

가. 입법 추진 시 우려 사항

온라인피해365센터의 설치·운영 근거 신설에 대해서는 업무 범위 중첩성 등에 대해 타

부처·기관에서 우려를 제기할 가능성이 있다. 타 부처·기관의 반대(혹은 신중검토) 의견의 근거로서 ① 부처·기관 간 업무 권한 중복(공정위·문체부·경찰청 등), ② 상담 센터 설치·운영의 실효성 문제, ③ 상담원 전문성, ④ 상담·지원 범위 모호성(법제처) 등이 지적될 수 있다.

나. 입법 추진 시 우려 사항에 대한 대응

① 부처·기관 간 업무 중복

온라인피해 관련 개별 피해 유형을 소관하는 부처·기관과 관련 피해 유형을 다루는 다수 기구 존재하나(이하 37페이지 붙임 표 참조), 이러한 부처·기관 간 업무 중복에도 불구하고, 현재 온라인서비스 피해 관련 제도 및 정책이 소관에 따라 기관별로 흩어져 있고 일부 사각지대가 존재하여, 분야와 소관에 구애받지 않고 온라인피해 관련 민원을 접수하여 문제 해결을 위한 종합적이고 체계적으로 대응방안을 안내하는 One-Stop 상담창구가 필요하며, 바로 이러한 One-Stop 상담창구 역할을 하는 것이 온라인피해365센터이다.

One-Stop 상담창구는 온라인 환경이 야기할 수 있는 모두 피해 유형을 다뤄야 한다는 점에서 장기간에 걸쳐 축적된 경험과 이에 바탕을 둔 전문성이 중요하다. 방송통신위원회는 온라인 환경에 대한 이해도 및 이용자 보호 업무 경험을 토대로 다른 부처·기관보다 전문성 면에서 우위에 있다.

따라서 i) 피해 발생 초기 신속한 대응과 이용자 편의 제고를 위해서는 One-Stop 상담창구가 필요한 점, ii) 방송통신위원회는 장기간 축적된 업무 경험을 바탕으로 이용자 보호에 관한 전문성을 갖고 있다는 점을 고려하여 방송통신위원회 산하에 온라인피해365센터를 별도로 설치·운영할 필요가 있다고 적극적으로 설득할 필요가 있다.

② 상담센터의 실효성

온라인피해365센터 이전부터 이미 다수의 관련 기관·기구들이 설립되어 있어 단순 안내 창구에 불과한 상담센터는 실효성이 떨어진다고 지적 할 수 있다. 현재는 부처·기관별로 기관·기구가 범람하여 이슈 발생 시 어떤 절차에 따라 대응해야 하는지 피해자들이 혼란스러워하므로 오히려 부처·기관별로 흩어져 있는 기관 중 적합한 피해구제 지원 방안을 상담해주는 One-Stop 상담창구가 필요하다. 피해 유형에 따라 전문적인 피해구제기관이나 상담기관이 존재하지만 피해자들이 이러한 전문적인 피해구제기관이나 상담기관을 찾는 것

이 어렵기 때문에 역설적으로 One-Stop 상담창구가 필요한 것이다.

서울시가 운영하는 120다산콜센터의 경우에도 전화·문자 등 7개 채널을 통해 365일 24시간 교통, 수도, 25개 구청 및 보건소 업무 등 서울시 행정업무 전반에 대한 상담과 민원 접수를 맡아 소관 부처와 서울시민 간 가교역할을 하며 시민들의 고충 해결에 기여하고 있다.

따라서 온라인피해365센터가 단순 안내를 지양하고, 소관 기관 대행 접수, 피해구제 지원 등 단순 안내 이상의 프로세스를 구축하여 이용자의 편의 제고에 기여할 수 있다.

#### ③상담원 전문성 문제

온라인피해 전반을 다뤄야 하는 One-Stop 상담창구의 특성상 상담원의 역량에 따라 피해구제 신속성, 피해자의 만족도가 달라지므로 상담원의 전문성 및 역량이 중요하다. 다만, 온라인피해365센터의 상담원의 경우 특정 분야의 피해에 대한 상담에 그치지 않고 모든 피해 유형에 대한 상담을 하게 되므로 모든 피해 유형을 파악하고 이에 대한 전문성을 갖추어야 하는 어려움이 있다.

온라인피해365센터의 안정적 운영을 위해서는 상담원들의 전문성 향상을 위한 지속적인 교육을 시행하고 그 성과를 점검·감독하는 프로세스를 구축하고, 기존 사례에 대한 상담·지원 DB 구축을 통해 해결 사례를 축적하여야 한다.

#### ④상담 범위의 모호성

온라인서비스의 범위가 명확히 특정되지 않아 온라인피해365센터의 상담·지원 범위가 모호하다는 지적이 있을 수 있으나, 온라인서비스가 새롭게 등장함에 따라 예상할 수 없었던 새로운 유형의 피해가 발생하는바, 온라인피해365센터가 다뤄야 할 피해 영역을 사전적으로 확정하는 데 어려움이 있고, 온라인상 피해 유형을 한정 시 추가적인 법령 개정 소요가 발생하여 새로운 피해 유형에 대한 대응에 차질이 생길 수 있다.

온라인피해365센터의 설치 목적이 다양한 온라인피해에 대한 소관 부처 및 상담기관이 다양해서 피해자들이 접수창구를 몰라 오히려 피해가 확산되거나 피해구제가 지연되는 것을 막기 위한 취지이므로 상담 범위의 모호성이 온라인피해365센터의 설치에 있어 커다란 장애가 되지 않는다고 할 것이다.

## 제 4 장 직권조정결정의 실효성 확보 방안

### 제1절 통신분쟁조정제도의 의의와 문제점

#### 1. 통신분쟁조정제도의 의의

##### 가. 행정형 ADR의 의의

현행 통신분쟁조정은 전기통신사업자와 이용자 간의 분쟁을 해결하기 위하여 2018년 전기통신사업법 개정시 도입된 행정형 ADR<sup>8)</sup>의 일종이다. ADR은 법원형,<sup>9)</sup> 행정형, 민간형으로 구분할 수 있고, 오늘날 전세계적으로 많은 발전을 하고 있다. 행정부에서는 전문분야별로 행정형 위원회 또는 관련 공공기관을 통한 행정형 ADR을 확산하고 있는 추세인데 이는 행정분야의 후견자적 지위에서 분쟁을 해결함으로써 해당 행정 목적의 실효성을 제고하는 위함이라고 하겠다.<sup>10)</sup> 이러한 행정형 ADR이 전문분야를 중심으로 확대되는 경향에 대하여, 실질적인 사법작용을 행사하는 것으로 권력분립원칙을 위배한다거나 또는 기관 권한 확대용 또는 기관이기주의라는 부정적 평가를 받기도 한다.<sup>11)</sup> 또한 그 부작용으로 민간 ADR의 활성화에 장애가 된다고 한다.<sup>12)</sup> 심지어 법원마저도 재판 이외에 화해나 조

8) ADR은 ‘Alternative Dispute Resolution’을 일컫는 것으로 ‘재판 이외의 일체의 분쟁해결 방법’을 총칭하는 개념이고 간단하게는 ‘조정(調整)’으로 대치할 수 있다. 재판 이외의 분쟁해결방법이니 법원에서 하는 ‘재판’을 제외한 민사조정, 가사조정, 제소전화해도 ADR에 포함할 수 있다. 이와 달리 법원의 재판 이외의 일체의 사법작용을 제외한 나머지를 ADR이라고 보기도 한다.

9) 법원형의 최초는 1962년 제정된 ‘借地借家調停法’이고 이후 1990년에 ‘민사조정법’이 제정되어 시행되고 있다.

10) 황창근(2014), “행정상 방송통신 분쟁해결제도에 관한 연구”, 홍익법학 제15권 제1호, 451면.

11) 함영주(2023), “협상을 통한 조정 방식의 싱가포르 조정절차 이행법 제정의 필요성”, 서강법률논총, 제12권 제3호, 248면 ; 윤남근(2023.5), “행정형 ADR의 역기능”, 고시계, 85면.

12) 윤남근, 전계글, 86면.

정 등 ADR을 확대하는 것이 바람직하지 않다는 견해까지 있다.<sup>13)</sup> 그러나 ADR은 명칭 그대로 재판 외 분쟁해결제도이고, 갈등을 예방하고 해소함으로써 기본권 보장원리에 충실하고 실질적 법치주의에 부합되며, 최종적으로는 법원에 의한 재판이 금지되는 것은 아니기 때문에 행정형 ADR의 확대를 비난할 수는 없다고 할 것이다.<sup>14)</sup> 현행 행정형 ADR은 조정, 재정, 알선, 중재 등 행정부 소속 또는 공공기관에 의한 조정 운영은 물론이고 넓게는 행정심판법상 조정제도(제43조의2<sup>15)</sup>) 등 다양한 유형이 존재한다.<sup>16)</sup> 개별 법률마다 내용이 달리 구성되어 있어서 요건, 절차, 효과 등에 있어 혼란스럽고, 2020. 9. 12. 발효된 ‘조정에 의한 국제화해합의에 대한 승인과 집행에 관한 국제연합협약’의 국내 입법 등의 필요성도 있어서 이른바 ‘행정 조정 기본법’<sup>17)</sup> 등 통일적인 규율 필요성이 제기되고 있다.<sup>18)</sup>

- 
- 13) 호문혁(2012), “*判決과 ADR 體系의 正立에 관한 연구*”, 서울대학교 법학, 제53권 제1호, 587면.
- 14) 다수설의 견해: 황창근(2014), *전계논문*, 451면; 김용섭(2004), “*행정법상 분쟁해결수단으로서의 조정*”, *저스티스* 81호, 8면; 김남철(2006), “*갈등관리수단으로서의 공법상의 조정*”, *공법연구* 제34집 제4호 제2권, 230면; 황창근·류병운(2019), “*행정형 중재의 본질에 대한 소고*”, *홍익법학*, 제20권 제3호, 377-378면.
- 15) 제43조의2(조정) ① 위원회는 당사자의 권리 및 권한의 범위에서 당사자의 동의를 받아 심판청구의 신속하고 공정한 해결을 위하여 조정을 할 수 있다. 다만, 그 조정이 공공복리에 적합하지 아니하거나 해당 처분의 성질에 반하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ② 위원회는 제1항의 조정을 함에 있어서 심판청구된 사건의 법적·사실적 상태와 당사자 및 이해관계자의 이익 등 모든 사정을 참작하고, 조정의 이유와 취지를 설명하여야 한다.
- ③ 조정은 당사자가 합의한 사항을 조정서에 기재한 후 당사자가 서명 또는 날인하고 위원회가 이를 확인함으로써 성립한다.
- ④ 제3항에 따른 조정에 대하여는 제48조부터 제50조까지, 제50조의2, 제51조의 규정을 준용한다.[본조신설 2017. 10. 31.]
- 16) 광의의 행정형 ADR은 행정절차 단계에서의 분쟁에 관한 ADR, 행정부가 제공하는 각종 분쟁조정위원회를 통한 ADR, 행정쟁송에서의 ADR로 분류할 수 있다. 김남철(2006), *전계논문*, 224면 ; 김용섭(2004), *전계논문*, 21면.
- 17) 법률안으로 제19대 국회에 제출된 우유근 의원 대표발의, 대체적 분쟁해결 기본법안(1908392, 2013.12.6.) ; 제20대 국회에 제출한 정갑윤의원 등 대표발의한 조정산업 진흥에 관한 법률안(2016179, 2018.10.31.) 등이 있다.



행정형 ADR은 분쟁해결을 주된 기능으로 하지만, 행정형의 경우에는 피해자 권익보호 내지 권리구제, 사인의 행정법위반으로 인하여 발생한 분쟁에 대한 판단을 통한 간접적인 행정구제 및 행정목적 실현을 위한 정책수단의 기능도 인정된다.<sup>19)</sup> 여기서 일반적으로 조정이 당사자의 자발적인 참여에 따른 분쟁해결에 중점을 두고 있는 것과 비교하면, 피해자 권리구제 내지 행정구제기능은 공익 목적이라는 행정의 관점에서 나온 부차적인 기능이라고 하면 된다. 2023년 개정 전기통신사업법의 최초 법률안의 제안이유를 보더라도 ‘통신서비스 이용자의 권익보호와 신속한 피해구제를 위하여 통신분쟁조정위원회 출범’이라고 하여 통신분쟁조정제도의 목적을 ‘이용자의 권익보호와 피해구제’라는 관점을 강조하고 있는 것이 그런 예이다.<sup>20)</sup>

그러나 행정형 ADR도 그 본질은 당사자 간의 분쟁의 자발적인 해결에 있다고 할 것이므로 행정이 이를 보조하는데 그쳐야지 행정목적이 주된 것으로 하는 경우에는 피해구제 기관으로 변질된 위험이 있으므로, 분쟁해결기능과 권익구제기능의 조화가 유지되도록 하여야 한다. 여기서 행정형 ADR이 사법권 개념에 포함되는지가 문제가 된다. 사법권 개념에 포함될 경우에는 헌법상 재판청구권의 제한 문제, 권력분립주의 위배 등이 문제가 된다. 사법작용은 재판만을 의미하고 ADR은 재판 외 분쟁해결기능을 일컫기 때문에 사법작용에

18) 박철규(2012), “한국 ADR법령체계의 현황과 정립방안 연구-대체적 분쟁해결 기본법(안) 제안을 중심으로”, 한국개발연구원 ; 김용섭(2023), “조정제도의 혁신을 위한 법적 책적 과제”, 행정법학 제24호, 29면.

19) 황창근(2014), 전계논문, 451면 ; 황창근·류병운(2019), 전계논문, 377면.

20) “정보통신기술의 급속한 발전으로 다양한 신규서비스가 등장함에 따라 관련 분쟁의 내용도 고도화·복잡화되고 있으며, 특히 5G 상용화 이후 불완전한 품질로 인한 민원과 분쟁조정 신청이 증가하는 추세이다. 통신서비스 이용자의 권익보호 및 신속한 피해구제를 위해 통신분쟁조정위원회가 출범되었으나 위원 수 부족, 지원조직의 부재, 조정안 불수락으로 인한 조정불성립 등의 사유로 분쟁조정 처리가 지연되면서 이용자 불만이 계속되고 있는 상황이다. 지난해 9월을 기준으로 통신분쟁조정위원회에 접수된 전체 분쟁의 64.4%는 법으로 규정된 1차 처리기간 기준일인 60일을 초과하였고 최대 법정처리 기한인 90일을 초과한 경우도 20%에 달하였다. 이에 통신분쟁조정위원회의 위원 수 증원 및 연임 제한 완화, 지원조직 근거 마련, 직권조정결정제도 도입 등 조치를 마련하여 신속하고 실효성 있는 통신분쟁조정이 가능하도록 제도를 정비하고자 함(안 제45조의2, 안 제45조의6 신설 등)”. [2111985] 전기통신사업법 일부개정법률안(변재일의원 등 10인) 제안이유 및 주요내용 참조.

해당된다고 보기 어렵다.<sup>21)</sup> 독일에서도 조정은 독일기본법상 재판권의 개념에 포섭되지 않고 사법행정의 일종으로 파악하고 있다.<sup>22)</sup>

#### 나. 통신분쟁조정제도의 종류와 필요성

##### 1) 통신분쟁조정제도의 종류

전기통신사업법상 통신분쟁조정은 그 성격상 행정형 ADR(調整), 재판 선행형, 자발적 ADR, 비구속적 ADR의 성격을 가진다.<sup>23)</sup> 보통 행정형 ADR(調整)은 조정(調停)형과 재단(裁斷)형으로 구분할 수 있고, 조정형에는 조정, 알선이 포함되고, 재단형에는 중재, 재정이 포함되는데, 직권조정은 형식상 조정의 이름을 가지고 있지만 조정기관이 직권으로 분쟁해결을 한다는 점에서 재단형의 조정제도라고 할 수 있다.

현행법상 통신분쟁 ADR은 방송통신위원회에 의한 재정과 알선(사업자 vs. 사업자 간 분쟁, 제45조 제46조), 조정위원회에 의한 조정(사업자 vs. 이용자 간 분쟁, 제45조의2 이하)으로 구분할 수 있다. 조정에 대하여는 현재 행정규칙이 없으나, 재정과 알선에 대하여는 법령 이외에 「방송통신위원회 재정 및 알선 등에 관한 규정」(방송통신위원회고시)이 제정되어 있다.

재정(裁定)이란 분쟁의 사실관계를 조사하여 확정된 손해배상액 등의 분쟁사항을 해결하는 것을 목적으로 하는데, 이는 분쟁해결의 관점에서 당사자의 의사 양보 등을 전제로 하는 조정과 달리 객관적인 사실관계에 따른 일방적인 판정이라는 점을 특징으로 한다. 이는 현대행정의 특색이라고 할 수 있는 분쟁해결에의 행정의 적극적 참여의 한 방식이지만 조정이나 알선 등과 달리 행정청이 직접적으로 분쟁의 사실을 확정하고 판단을 한다는 점에서 실질적인 사법의 성질을 가진다고 할 것이다.<sup>24)</sup> 전기통신사업법상 재정은 다른 법률상의 재정이 별도로 설립된 분쟁해결기구가 이를 수행함에 비하여 행정청인 방송통신위원

---

21) 김용섭(2022), 전계논문, 28-29면.

22) 김용섭(2022), 전계논문, 29면.

23) ADR을 분류기준에 따라 사법형·행정형·민간형, 재판선행형과 재판병행형, 자발적인 것과 비자발적인 것, 구속적 ADR과 비구속적 ADR로 구분할 수 있다. 황승태·계인국(2016), 한국형 대체적 분쟁 해결(ADR)제도의 발전 방향에 관한 연구, 사법정책연구원, 44-47면.

24) 온주 전기통신사업법(제45조).

회가 직접 재정을 수행한다는 점이 다르다고 할 것이다.<sup>25)</sup> 이러한 통신재정제도에 대하여는 비록 재정의 효력이 민사상 화해의 효력에 지나지 않지만 행정권이 사인간의 분쟁에 대하여 직접 관여하여 결정을 내린다는 점에서 실질적인 사법작용을 한다는 점에서 문제가 있지만, 한편으로는 통신행정의 합목적성을 구체적인 사건에 반영할 수 있다는 장점이 있다.<sup>26)</sup>

알선(斡旋)이란 알선위원이 분쟁 당사자가 주장하는 사실과 쟁점을 확인하여 분쟁이 공정하게 해결되도록 유도하는 ADR의 일종으로써 환경분쟁 등 다양한 영역에서 이용되고 있는 제도이다. 전기통신사업법상 알선은 재정신청을 받은 사건에서 재정을 하기에 부적합하거나, 아니면 그밖에 필요하다고 인정하는 경우에 사건별로 분과위원회를 구성하여 하는 분쟁해결방식을 말한다(제46조). 전기통신사업법상 알선은 그 자체가 독자적인 분쟁 해결제도라기 보다는 재정신청이 있는 경우 재정까지 나아가지 않고 용이하게 분쟁을 해결하기 위한 재정의 부수적 절차로서 인정되고 있다.<sup>27)</sup>

<표 4-1> 통신분쟁조정과 통신재정의 비교

구분	통신분쟁조정	통신재정 및 알선
조정기관	통신분쟁조정위원회	방송통신위원회
분쟁 대상	전기통신사업자와 이용자 간의 발생한 법령상의 분쟁	전기통신사업자 상호간에 발생한 전기통신사업과 관련한 분쟁
효력	집행력	재정내용과 동일한 합의의 효력

2) 통신분쟁조정제도의 필요성<sup>28)</sup>

첫째 다수의 이해관계자가 관련되어 있어서 개별적인 재판절차의 실효성이 떨어진다. 둘째 통신분야의 본질상 표현의 자유, 보편적 이용 등 기본권 보장 등 공익성의 요청이 있다. 셋째 통신산업의 진흥이나 활성화 등의 산업적 측면이 고려되어야 한다. 넷째 통신분야 분쟁의 특성이 반영된 전문적이고 복잡한 분쟁에 해당한다. 다섯째 통신분야의 다양한 ADR

25) 황창근(2014), 전계논문, 456면.

26) 황창근(2014), 전계논문, 456면.

27) 온주 전기통신사업법(제45조).

28) 황창근(2014), 전계논문, 461면.

의 운영 경험이 축적되어 있다. 여섯째 사전적 분쟁해결기능과 체계적, 정합적으로 연계함으로써 분쟁해결의 실효성을 제고할 수 있다.

## 2. 통신분쟁조정제도의 내용

### 가. 통신분쟁조정 대상과 유형

통신분쟁조정 대상은 전기통신사업자와 이용자 사이에 발생한 분쟁 중 법률이 정한 6개의 분쟁 및 대통령령에 위임한 분쟁 등 7가지 분쟁이 규정되어 있는데(제45조의2제1항), 규정방식으로 보아 이는 제한적 열거방식이라고 할 것이므로 법률에서 열거되지 않은 분쟁에 대하여는 통신분쟁조정 대상으로 하지 못한다는 문제가 있다. 다만 대통령령으로 위임한 분쟁은 대통령령이 규정되지 않아 실질적으로는 6개의 유형이 이에 해당한다.

1. 제33조29)에 따른 손해배상과 관련된 분쟁
2. 이용약관(제28조제1항 및 제2항에 따라 신고하거나 인가받은 이용약관에 한정되지 아니한다)과 다르게 전기통신서비스를 제공하여 발생한 분쟁
3. 전기통신서비스 이용계약의 체결, 이용, 해지 과정에서 발생한 분쟁
4. 전기통신서비스 품질과 관련된 분쟁
5. 전기통신사업자가 이용자에게 이용요금, 약정 조건, 요금할인 등의 중요한 사항을 설명 또는 고지하지 아니하거나 거짓으로 설명 또는 고지하는 행위와 관련된 분쟁
6. 앱마켓에서의 이용요금 결제, 결제 취소 또는 환급에 관한 분쟁
7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 전기통신역무에 관한 분쟁

29) 제33조(손해배상) ① 전기통신사업자는 다음 각 호의 경우에는 이용자에게 배상을 하여야 한다. 다만, 그 손해가 불가항력으로 인하여 발생한 경우 또는 그 손해의 발생이 이용자의 고의나 과실로 인한 경우에는 그 배상책임이 경감되거나 면제된다.

1. 전기통신역무의 제공이 중단되는 등 전기통신역무의 제공과 관련하여 이용자에게 손해를 입힌 경우
  2. 제32조제1항에 따른 의견이나 불만의 원인이 되는 사유의 발생 및 이의 처리 지연과 관련하여 이용자에게 손해를 입힌 경우
- ② 전기통신사업자는 전기통신역무의 제공이 중단된 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 이용자에게 전기통신역무의 제공이 중단된 사실과 손해배상의 기준·절차 등을 알려야 한다.

이러한 입법방식은 다른 행정형 ADR이 조정대상의 분쟁유형을 개괄식으로 규정하는 것과 상이하다고 할 것이다(예컨대 개인정보보호분쟁의 경우 대상이 되는 분쟁을 개인정보에 관한 분쟁으로 규정하고 있다. 개인정보 보호법 제40조제1항<sup>30)</sup>). 장차 개괄식으로 규정하여 적용상의 공백을 방지할 필요가 있다고 할 것이다.

#### 나. 통신분쟁조정위원회의 운영

통신분쟁을 처리하기 위하여 방송통신위원회는 조정위원회를 설치할 수 있고, 동 위원회는 위원장 1명을 포함하여 30명 이하의 위원으로 구성하되 이 중 5명은 상임위원으로 한다(제2항 제3항). 또한 조정위원회의 업무를 지원하기 위하여 방송통신위원회 소속으로 사무국을 둘 수 있고(제5항), 전문적인 분쟁해결을 위하여 소위원회를 설치 운영하고 있다(제45조의6제6항).

조정위원회의 법적 지위에 대하여 보면, 제1항에서 ‘방송통신위원회는 조정위원회를 둘 수 있다.’라고 규정하여 방송통신위원회가 조정위원회의 설치의 권한을 가진 주체라는 것을 규정하고 있을뿐 조정위원회를 반드시 방송통신위원회 내에 설치하라는 취지는 아니므로 행정기관, 공공기관 등 다양한 형식이 가능할 것으로 본다. 행정형 조정기관의 설치 또는 지위와 관련하여 다양한 유형<sup>31)</sup>이 존재하는데 통신분쟁조정에 있어서는 조정위원회는 설치의 책임 내지 주체만 방송통신위원회가 두는 방식을 취하고 있다. 현재는 한국정보통신협회(KAIT)의 통신분쟁조정 상담센터에서 조정위원회를 운영하고 있지만<sup>32)</sup> 2023년 개정에서 사무국 제도가 신설되었으므로 독립된 운영이 가능한 법적 토대는 마련된 것으로 보인다. 조정위원회를 방송통신위원회 내에 설치하는지 여부는 법률상 분명하지 않지만 사무국은 방송통신위원회 소속으로 설치하도록 규정하고 있어서(동 제5항) 이를 종합하면 결국 조정위원회는 방송통신위원회 소속으로 설치하여야 하는 것이 아닌가 해석할 수 있다. 현행법상 ‘방송통신위원회 소속의 사무국’을 둘 수 있는 것으로 규정하고 있는데(동 제

---

30) 제40조(설치 및 구성) ① 개인정보에 관한 분쟁의 조정(調停)을 위하여 개인정보 분쟁 조정위원회(이하 “분쟁조정위원회”라 한다)를 둔다.

31) 행정기관 내에 설치토록 하는 사례로는 자동차 교환·환불중재를 담당하는 자동차안전·하자심의위원회(자동차관리법 제47조의7), 환경분쟁조정을 담당하는 환경분쟁조정위원회(환경분쟁조정법 제4조)가 대표적이다.

32) 현재 통신분쟁조정센터가 운영하도록 하는 법적 근거는 미비한 것으로 보인다.

5항), 원래 최초 개정법률안에서는 ‘분쟁조정위원회 소속의 사무조직’이었던 것을 방송통신위원회의 사무조직인 ‘통신분쟁조정팀’의 존재를 감안하여 방송통신위원회 소속으로 개정한 것이다.<sup>33)</sup> 그러나 위에서 본 바와 같이 조정위원회를 어디에 설치할 것인가는 법률상 아무런 제한이 없는 상태에서 사무국을 방송통신위원회에 설치하도록 함으로써 조정위원회의 설치 규정과는 정합성을 이루지 못하는 문제가 있다. 오히려 최초의 개정안처럼 조정위원회 소속의 사무국으로 개정하는 것이 타당하다고 할 것이다.

조정위원회의 상임위원은 5명으로 되어 있어서 행정형 ADR 중 숫자가 가장 많은 것으로 보이지만,<sup>34)</sup> 통신분쟁의 증가추세 또는 신속한 해결을 위하여는 조정위원을 상근적으로 하는 것은 바람직한 방향 설정이라고 할 것이다. 조정위원회의 법적 지위, 상임위원의 직급 등이 결정되지 아니하여 아직 임명절차가 진행되지 않고 있으나 통신분쟁의 발생규모 등을 고려하면 조속한 시행이 있어야 할 것이다.

#### 다. 통신분쟁조정 절차

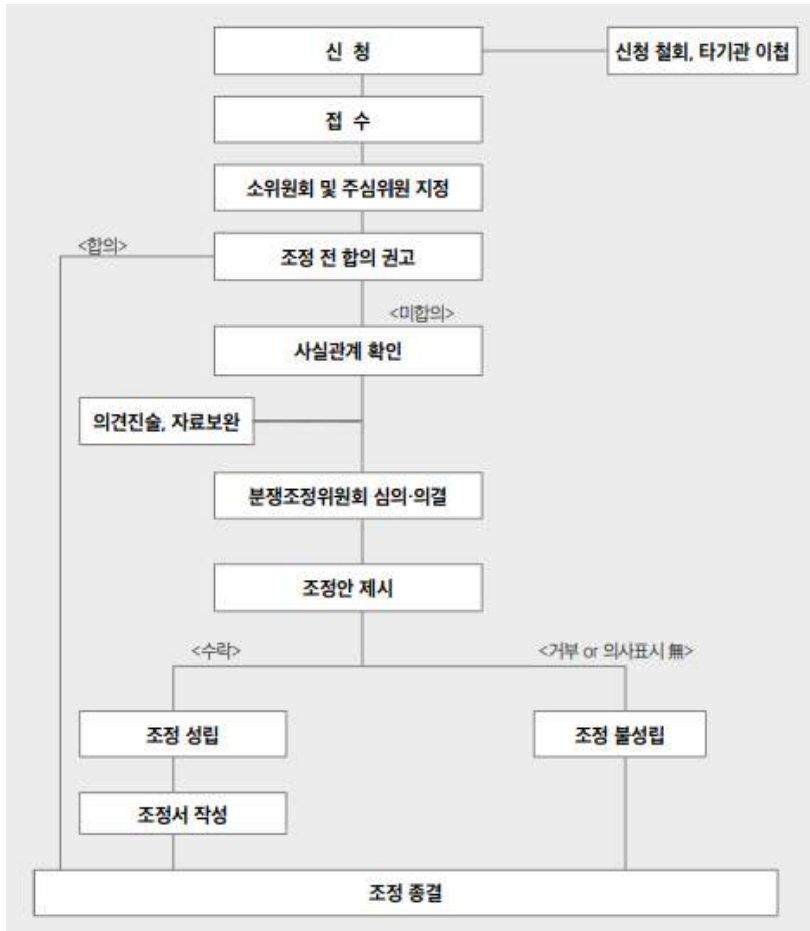
통신분쟁조정의 절차는 신청사건의 접수 및 통보, 소위위원회 및 주심위원 지정, 조정 전 합의권고, 조정위원회 조정 절차 개시, 분쟁조정의 거부, 분쟁조정의 중지, 조정의 성립과 불성립, 조정의 종결 순으로 진행된다. 2023년에 직권조정결정제도가 도입됨에 따라 직권조정결정의 절차를 개발하는 것도 중요하고 아울러 일반조정과 직권조정결정 사이에 절차를 어떻게 연계시킬 것인가도 중요한 문제라고 할 것이다. 현행 통신분쟁조정 절차도를 보면 다음 <그림>과 같다.

---

33) 위원회 대안 이전의 최초 개정법률안(변재일의원 대표발의)에 대한 검토보고, 과학기술정보방송통신위원회(2021.11), 전기통신사업법 일부개정법률안 검토보고, 10면.

34) 환경분쟁조정법상 중앙조정위원회는 상임위원 3명 이내로 구성하고(제7조), 개인정보분쟁조정위원회의 경우 국가기관 소속 공무원이 당연직위원이 되는 경우는 있으나 상임위원제를 두고 있지는 않다(개인정보보호법 제40조제3항).

[그림4.1] 통신분쟁조정 절차도<sup>35)</sup>



라. 분쟁조정 효력 문제

1) 행정형 ADR의 효력 일반론

가) 민사상 화해의 효력

행정형 조정에서의 일반적인 효력의 형태이다. 화해는 당사자간 상호양보하여 당사자간의 분쟁을 종지할 것을 약정함으로써 그 효력이 생긴다는 민법상 화해계약을 근거로 한다

35) 방송통신위원회, 2022년 통신분쟁조정사례집, 2023년 2월, 23면.

(제731조). 조정기관의 조정안을 승낙한다는 것은 당사자간의 화해와 동일한 결과를 발생시킨다는 것이다.

나) 재판상 화해의 효력

재판상 화해의 효력은 행정형 조정에서는 이례적인 것은 틀림없다. 재판상 화해는 소송상 화해로서 그 조서는 확정판결과 같은 효력을 가지고(민사소송법 제220조36), 이에 불복하기 위하여는 민사소송법상 준재심에 의하여야 한다(제461조37). 행정형 조정에 재판상 화해의 효력을 부여한 이유는 ADR의 단심성이나 조정의 집행력이나 실효성을 확보하기 위함이라고 하겠다.<sup>38)</sup>

행정상 ADR에 재판상 화해의 효력을 부여하는 것이 타당한지 여부에 대하여는 학설상 대립이 있다. 대체로 권력분립원리의 위배 또는 재판청구권 제한을 이유로 부정적인 입장이 강한 반면, 행정형 ADR의 행정목적 수행이나 실효성 보장 측면에서의 불가피성을 인정하고 조정기관의 중립성과 독립성, 공정한 절차등을 보완하거나 기관력과 분리된 집행력 등의 보완방안을 전제로 재판상 화해의 효력을 인정하는 입장을 취하고 있다.<sup>39)</sup> 기관력과 같은 재판상 효력을 부여하는 것은 기관력이 재판절차를 거쳤기 때문에 부여되는 것이기 때문에 재판절차를 거치지 않은 이상 기관력을 부여할 수 없다고 한다.<sup>40)</sup> 재판상 화해의 효력을 다루는 준재심의 엄격한 제한은 곧 헌법상 재판청구권의 침해로 이어질 수 있고,<sup>41)</sup> 삼권분립원칙을 위배한다고 한다.<sup>42)</sup> 또한 당사자 간의 임의적 참여 내지 협력을 전제로 하

---

36) 제220조(화해, 청구의 포기, 인낙조서의 효력) 화해, 청구의 포기·인낙을 변론조서·변론준비기일조서에 적은 때에는 그 조서는 확정판결과 같은 효력을 가진다.

37) 제461조(준재심) 제220조의 조서 또는 즉시항고로 불복할 수 있는 결정이나 명령이 확정된 경우에 제451조제1항에 규정된 사유가 있는 때에는 확정판결에 대한 제451조 내지 제460조의 규정에 준하여 재심을 제기할 수 있다.

38) 김용섭(2023), 전계논문, 45면

39) 김용섭(2004), 전계논문, 32면 ; 안동인, “행정형 ADR을 통한 분쟁해결의 효력”, 공법학연구 제22권 제1호, 253면

40) 윤찬영·서용성(2022), 조정제도의 합리적 운영을 위한 조정구조 개선방안에 관한 연구, 사법정책연구원, 277면.

41) 안동인, 전계논문, 251면.

42) 호문혁, 전계논문, 594면.



는 조정의 결과에 대해서 재판절차 확정후에 발생하는 기판력과 같은 소송법적 효력을 부여하는 것은 조정의 본질에 부합하지 않고,<sup>43)</sup> 더구나 강력한 행정제재 권한을 가진 행정부의 조정에 재판상 화해의 효력을 부여하는 것은 당사자에게 협박을 위한 도구로 악용될 수 있다는 우려도 제기된다.<sup>44)</sup> 더구나 헌법적 근거에 따른 행정심판에도 기판력을 인정하지 않고 법원의 제소를 허용하고 있는 마당에 행정형 ADR에 그와 같은 효력을 부여하는 것은 타당하다고 보기 어렵다고 한다.<sup>45)</sup> 기판력을 인정하지 않더라도 조정서 자체가 강력한 증명력을 가진 처분문서이므로 조정성립의 결과를 배척하기 위한 남소는 발생하기 어렵다는 비판도 있다.<sup>46)</sup>

그러나 행정형 ADR은 명칭에서 나오듯이 법원에 의한 재판작용이라고 하기는 어렵기 때문에 곧바로 위헌이라고 단언하기는 어렵다. 모든 재판상 화해의 효력이 부여된 조정에 동일하게 판단할 것이 아니라 구체적인 제도에 관하여 당해 조정제도에서 충분한 절차보장이 이루어지고 있는지, 조정과정에서 사실상 행정청의 관여에 의하여 합의가 도출되지는 않는지 여부 등을 고려하여 판단하여야 한다.<sup>47)</sup> 만일 행정형 ADR이 위헌이라면 법원형 조정(예컨대 민사조정)도 실질적인 재판작용이 아닌 것을 법원이 행하는 것은 문제라는 주장까지 있다.<sup>48)</sup> 이에 따라 재판청구권의 제한을 보완하는 방법으로 기판력은 인정하지 않되 집행력만 인정하든지, 아니면 분쟁조정절차를 정비하는 방안이 제시되고 있다.<sup>49)</sup>

재판 이외에 재판상 화해의 효력을 부여하는 것에 대한 판례를 보면, 최초 법원조정외의 경우에서도 논란이 있었으나 현재는 정리되었다. 즉 민사조정외에 대하여는 조정조서는 재판상의 화해조서와 같이 확정판결과 동일한 효력이 있으므로 조정조서의 내용이 강행법규에 반한하는 이유로 조정조서의 무효를 주장할 수 없다고 하여 이를 인정하고 있다(대법원

---

43) 박준모(2019), “행정형 조정절차에 있어 조정성립의 효력에 관한 입법론적 방향성과 기준의 제시”, NARS 현안분석, 제97호, 국회입법조사처, 9면.

44) 함영주, 전계논문, 247면.

45) 박준모, 전계보고서, 11면.

46) 박준모, 전계보고서, 10면.

47) 김용섭(2022), “조정제도에 관한 행정법적 쟁점”, 인권과 정의, 제506권, 31면.

48) 김용섭(2023), 전계논문, 45면.

49) 안동인, 전계논문, 251면.

2014. 3. 27. 선고 2009다104960판결). 조정을 갈음하는 결정에 대하여도 마찬가지로 재판상 화해의 효력을 부여한 것을 긍정하고 있다(대법원 2000. 9. 29. 선고 2000다33690판결).

다음으로 행정형 ADR의 재판상 화해의 효력에 대한 직접적인 판단을 찾을 수는 없으나 행정기관에 의한 배상 및 보상 결정에 대하여 재판상 화해의 효력을 부여한 법률에 대한 헌법 판례가 있어서 소개한다.

국가배상법상 국가배상절차와 특수임무수행자보상에관한법률상 보상절차와 관련한 판례가 있는데, 전자는 위헌결정을, 후자는 합헌결정을 하여 결론을 달리하고 있다. 국가배상법(법률 제1899호, 1967. 3. 3. 개정) 제16조<sup>50)</sup>의 위헌소원 사건에서 헌법재판소는 국가배상심의회에 배상결정이 과잉입법금지원칙, 권력분립원칙 및 재판청구권을 침해하는 위헌이라고 결정하였는데, ‘배상결정절차에 있어서는 심의회의 제3자성·독립성이 희박한 점, 심의절차의 공정성·신중성도 결여되어 있는 점, 심의회에서 결정되는 배상액이 법원의 그것보다 하회하는 점 및 불제소합의의 경우와는 달리 신청인의 배상결정에 대한 동의에 재판청구권을 포기할 의사까지 포함되는 것으로 볼 수도 없는 점을 종합하여 볼 때, 이는 신청인의 재판청구권을 과도하게 제한하는 것’이라고 하고 또한 ‘권력을 입법·행정 및 사법 등으로 분립한 뒤 실질적 의미의 사법작용인 분쟁해결에 관한 중국적인 권한은 원칙적으로 이를 헌법과 법률에 의한 법관으로 구성되는 사법부에 귀속시키고 나아가 국민에게 그러한 법관에 의한 재판을 청구할 수 있는 기본권을 보장하고자 하는 헌법의 정신에도 충실하지 못한 것’이라고 판시하였다(헌재 1995.5.25. 91헌가7). 한편 특수임무수행자보상에 관한 법률 제17조의2<sup>51)</sup> 소정 지급결정 동의의 효력과 관련해서는 재판상 화해의 효력을 부여한 것이 위헌이 아니라고 판단하였다. 즉 “보상금 지급권에 관한 구체적인 사항을 정하는 것은 광범위한 입법재량의 영역에 속한다. 보상법상의 위원회는 국무총리 소속으로 관련분야의 전문가들로 구성되고, 임기가 보장되며 제3자성 및 독립성이 보장되어 있는 점,

---

50) 제16조(배상결정의 효력) 심의회의 배상결정은 신청인이 동의하거나 지방자치단체가 보상금을 지급한 때에는 민사소송법의 규정에 의한 재판상의 화해가 성립된 것으로 본다.

51) 제17조의2(지급결정 동의의 효력) 이 법에 따른 보상금등의 지급결정은 신청인이 동의한 때에는 특수임무수행 또는 이와 관련한 교육훈련으로 입은 피해에 대하여 「민사소송법」의 규정에 따른 재판상 화해가 성립된 것으로 본다.

위원회 심의절차의 공정성·신중성이 충분히 갖추어져 있는 점, 보상금은 보상법 및 시행령에서 정하는 기준에 따라 그 금액이 확정되는 것으로서 위원회에서 결정되는 보상액과 법원의 그것 사이에 별 다른 차이가 없게 되는 점, 청구인이 보상금 지급결정에 대한 동의 여부를 자유롭게 선택할 수 있는 상황에서 보상금 지급결정에 동의한 다음 보상금까지 수령한 점까지 감안하여 볼 때, 이 사건 법률조항으로 인하여 재심절차 이외에는 더 이상 재판을 청구할 수 있는 길이 막히게 된다고 하더라도, 위 법률조항이 입법재량을 벗어나 청구인의 재판청구권을 과도하게 제한하였다고 보기는 어렵다'고 판시하였다(헌재 2011. 2. 24. 2010헌바199). 양자의 결정은 양 법률 사이에 배상과 보상의 성질상 차이가 있지만 구체적인 절차의 요건, 내용 등에 있어서 재판상 화해의 효력의 부여의 타당 여부가 달라지게 된 것일 뿐이다.

#### 라) 집행력

재판상 화해의 효력이 일반적으로 기판력과 집행력이 인정되지만, 개별법에서 재판상 화해의 효력을 명문으로 부여하지 않고 단지 제한적으로 집행력만 인정하는 입법례를 취하고 있는데, 이는 보완적 방식이라고 할 것이다.<sup>52)</sup> 112대에서 20대 국회까지 행정형 도입 개정 현황을 보면 18대 국회까지는 재판상 화해 규정이 많은 반면 집행력 규정은 전혀 도입되지 않았으나 19대 국회에 1건, 20대 국회에 3건의 집행력 규정이 도입되고 있음을 알 수 있다.<sup>53)</sup> 이는 행정기관등의 조정의 효력에 재판상 화해의 효력을 부여하는 것이 헌법상 재판청구권의 제한 문제 또는 행정에 의한 사법권의 침탈 등에 따른 입법의 어려움을 감안한 입법정책상 고려라고 할 것이다. 이는 채권자 입장에서는 집행 편의성을 보장하고 채무자 입장에서는 확정판결의 효력 미부여를 통한 재판청구권을 보장하는 양자의 이익을 모두 보호하는 장점이 있다.<sup>54)</sup>

재판상 화해의 효력과 집행력의 차이를 보면, 전자는 민사소송법 제220조<sup>55)</sup>에 의하여 확정판결과 같은 효력이 있으므로 무제한의 기판력이 인정되는데 반하여 후자는 기판력이

52) 안동인, 전계논문, 251면. 따라서 '변형된 재판상 화해의 효력'이라고 한다. 동. 242면.

53) 박준모, 전계보고서, 6면.

54) 박준모, 전계보고서, 13면.

55) 제220조(화해, 청구의 포기·인낙조서의 효력) 화해, 청구의 포기·인낙을 변론조서·변론준비기일조서에 적은 때에는 그 조서는 확정판결과 같은 효력을 가진다.

인정되지 않아 조정성립 후 채무자가 청구이의의 소를 제기하여 의사표시의 흠결과 같은 실체관계를 다투어 집행력의 배제를 구할 수 있다는 점이다. 유사한 입법례로 주택임대차 보호법상 주택임대차분쟁조정에서 조정의 효력을 민사상 화해의 효력을 인정하면서도(제26조제3항), 당사자 간에 금전, 그 밖의 대체물의 지급 또는 부동산의 인도에 관하여 강제 집행을 승낙하는 취지의 합의가 있는 경우 그 내용이 기재된 조정서의 정본에 대하여는 집행력 있는 집행권원과 같은 효력을 부여하고 있다(제27조<sup>56</sup>).<sup>57)</sup>

<표 4-2 > 12대-20대 국회 행정형 조정 도입시 효력규정 개정 현황

출처: 박준모<sup>58)</sup>

		(단위: 건)								
		12대 (’85-’88)	13대 (’88-’92)	14대 (’92-’96)	15대 (’96-’00)	16대 (’00-’04)	17대 (’04-’08)	18대 (’08-’12)	19대 (’12-’16)	20대 (’16-’20)
민법상 화해	도입	-	-	-	3	6	6	2	2	-
	개정	-	-	-	1	-	-	-	-	-
재판상 화해	도입	2	2	4	2	1	4	4	6	-
	개정	-	-	-	-	-	2	1	6	1
집행력	도입	-	-	-	-	-	-	-	1	3
	개정	-	-	-	-	-	-	-	-	-
효력규정 없음	도입	-	1	1	1	1	3	1	-	1
	개정	-	-	-	-	-	-	-	-	-

바) 확정판결의 효력

확정판결의 효력은 기판력과 집행력을 핵심으로 하는 것으로 재심이 아닌 한 불복이 불가능한 것을 말하는데, 이는 재판의 일반적 효력을 말한다. 따라서 행정형 ADR에서는 이례적인 효력이라고 할 것인바, 확정판결의 효력을 규정한 것은 중재법(제35조) 및 개별법

56) 제27조(집행력의 부여) 제26조제4항 후단에 따라 강제집행을 승낙하는 취지의 내용이 기재된 조정서의 정본은 「민사집행법」 제56조에도 불구하고 집행력 있는 집행권원과 같은 효력을 가진다. 다만, 청구에 관한 이의의 주장에 대하여는 같은 법 제44조제2항을 적용하지 아니한다.

57) 「상가건물 임대차보호법」상 상가건물임대차분쟁조정은 주택임대차분쟁조정위원회를 준용하므로 조정의 효력도 주택임대차분쟁조정과 동일하다(제21조).

58) 출처: 박준모, 전계보고서, 6면.

상 행정형 중재에서 효력으로 인정된다(자동차관리법 제47조의5, 언론중재법 제25조).

사) 행정작용의 성질

「노동조합 및 노동관계조정법」상 노동위원회의 중재재정은 재심이나 행정소송을 제기하여 불복할 수 있는 것으로 규정되어 있어서, 여기서 중재재정은 중재의 성격을 가지는 것이 아니라 재정으로서 행정청의 행정작용(처분)으로 볼 수 있다(제69조).

아) 외국의 입법례

독일은 행정형 조정에 기관력을 부여하지 않고 일부의 경우에는 집행력만 인정할 뿐이고, 일본은 기관력은 물론이고 집행력도 부여하지 않고 민사상 화해의 효력만 부여하는 실정이다. 또한 2008년 EU 조정지침은 민사 및 상사 분야 조정에 적용되는데 조정성립에 기관력을 인정하지 않고 집행력만 부여하고 있으며, 싱가포르협약에서는 국제상사 조정의 성립에 집행력을 부여하는 태도이다.<sup>59)</sup>

2) 통신분쟁조정 효력

기술한 바와 같이 통신분쟁조정은 집행력 또는 변형된 재판상 화해의 효력을 가진다. 조정위원회는 분쟁조정을 마친 때에는 조정안을 작성하여 지체 없이 당사자에게 통지하여야 하고, 통지를 받은 당사자는 그 통지를 받은 날부터 15일 이내에 조정안에 대한 수락 여부를 조정위원회에 알려야 하며, 15일 이내에 당사자가 수락의 의사를 표시하지 아니한 경우에는 조정을 거부한 것으로 본다(제45조의8제1항). 한편 직권조정결정의 경우에는 결정서를 송달받은 날부터 14일 이내에 서면으로 이의를 신청하거나 수락의 의사표시를 하지 아니하면 불수락한 것으로 보고 있다.(제45조의6제4항). 모두 이의신청이나 수락의 의사표시 등 명시적인 의사를 요구하고 있고, 그렇지 아니하면 반대의 효과가 나타나는 것으로 규정한다.

한편, 일반적으로 조정결정에 대하여 ‘수락여부’에 대한 아무런 의사표시를 하지 않은 경우에 그 효과를 수락으로 볼 것인지 수락거부로 볼 것인지에 대하여는 입법례가 나뉜다. 첫째는 조정이 당사자의 양보를 통한 사적 자치의 영역이라는 점에서 수락의 의사표시를 제시하지 않는 경우에는 수락을 거부하는 것으로 보는 불수락 간주방식, 둘째 조정절차의 경제성과 능률성을 감안하여 당사자가 아무런 의사표시를 제시하지 않는 경우에는 조정의

---

59) 박준모, 전계보고서, 12면. 13면.

성립 또는 효력을 인정하는 수락간주방식으로 구분할 수 있다. 수락간주방식은 소송법상 판결을 송달받은 날로부터 항소 또는 상고를 제기하지 아니하면 당해 판결이 확정되는 것으로 보는 소송절차에서 일반적으로 인정하는 방식이다. 그러나 조정의 본질상 당사자의 명시적인 수락의사표시가 없는 한 이를 수락한 것으로 보는 것은 당사자의 처분권을 제한하고 조정에서의 당사자적 요소를 약화시키는 것으로 바람직하지 않다고 하였다.<sup>60)</sup>

당사자 전원이 조정을 수락하는 경우 조정이 성립되며 조정위원회 위원장은 지체 없이 조정서를 작성하여 당사자 전원에게 송달하여야 하고, 조정위원회의 위원장 및 각 당사자는 조정서에 서명 또는 기명·날인하여야 한다.(동 제2항 및 제3항). 당사자가 강제집행을 승낙하는 취지의 내용이 기재된 조정서에 서명 또는 기명·날인한 경우 조정서의 정본은 「민사집행법」 제56조에도 불구하고 집행력 있는 집행권원과 같은 효력을 가지고, 다만, 청구에 관한 이의의 주장에 대하여는 「민사집행법」 제44조제2항을 적용하지 아니한다(동 제5항). 조정의 효력에 대하여 재판상 화해의 효력을 부여하면 당연히 집행력 있는 집행권원을 가지게 될 것임에도 불구하고, 조정 자체는 민사상 화해의 효력을 가지도록 하고 특별히 집행권원에 대한 집행력을 부여하는 것은, 이는 앞서 본 바와 같이 최근 재판청구권이나 권력분립원리 등의 헌법적 이슈로 인한 입법환경을 반영한 것이라고 하겠다.

### 3. 현행 통신분쟁조정제도의 문제점과 쟁점

통신분쟁조정은 짧은 기간 동안 비약적인 성과를 거둔 것으로 보이지만, 기술한 바와 같이 제도 자체의 문제점도 상당하다고 할 것인데, 그 문제점은 통신분쟁조정이 행정형 ADR인 점에서 ‘ADR’의 관점과 ‘행정형’의 관점으로 구분하여 분석할 수 있다. 통신분쟁조정은 전기통신사업자와 이용자 사이에 발생한 분쟁의 조정을 목적으로 하는 ADR에 충실하여야 하고, 행정형 ADR은 행정기관의 소관 정책의 집행력 제고를 목적으로 하는 것인만큼 통신분쟁조정의 이용율을 높이고 활성화를 통하여 통신이용자 권익보호 및 사회적 갈등의 해소라는 정책목표를 달성하여야 한다. 문제는 양자의 이익이 충돌할 때 무엇을 보다 우선하여야 하는가 하는 점이다.

---

60) 김봉철(2021), “독일조정법의 주요 내용과 시사점-우리나라의 행정형 ADR 기구의 법적 개선방향을 중심으로-, 외법논집 제45권 제3호, 77면.

가. ADR의 본질에 부합하는 통신분쟁조정

1) 당사자의 의사 반영의 문제

조정은 당사자의 양보와 타협을 통한 신속한 분쟁해결을 지향하므로, 당사자의 자발적 의사에 절대 의존하는 것으로 설계하여야 한다.<sup>61)</sup> 예컨대 조정신청에 대하여 불응의 의사를 제시할 경우 절차를 진행하는 것이 타당한 것인지 고민하여야 한다. 예를 들어 주택임대차보호법상 주택임대차분쟁조정에서는 피신청인이 조정절차에 응하지 않겠다는 의사를 통지한 경우에는 조정신청을 각하하도록 되어 있다.(제21조제3항제5호). 다만 '행정형'이라는 관점에서는 정책집행의 관점에서 조정을 진행하는 것이 타당하다는 반론도 존재한다.

상습적인 불수락자에 대한 분쟁조정신청 제한 등 절차상 불이익을 주는 것이 가능한가도 논의의 대상이 된다. 조정결정을 상습적으로 불수락하는 자의 경우 분쟁조정신청을 제한함으로써 조정결정제도의 실효성을 제고할 수 있다. 다만, 여러 번 불수락하는 자라는 이유만으로 다른 특별한 사유가 없는 한 법률상 주어진 권리를 제한하는 것은 적절하지 않다. 일반적인 행정형 ADR의 경우 조정절차 개시에서 당사자의 의사를 반영하는 구조는 다음 <표>와 같다.

<표 4-3> 국내 ADR의 절차 개시 요건 비교<sup>62)</sup>

구분 내용	언론중재 위원회	한국소비자 원 피해구제	소비자분쟁 조정위원회	환경분쟁 조정위원회	개인정보분 쟁 조정위 원회	전자거래분 쟁 조정위원회	건설분쟁 조정위원회
----------	-------------	--------------------	----------------	---------------	----------------------	---------------------	---------------

61) 조정에 대한 일반법을 가지고 있는 독일에서는 조정법(Mediationsgesetz)에는 조정의 개념을 “당사자가 1인이상의 조정인의 조력을 받아 자발적이고 독립적으로 분쟁을 해결하려고 노력하는, 비밀적이고 구조화된 절차”로 정의하고 있다.(제1조제1항). 미국 변호사협회가 승인한 표준 조정법(Uniform Mediation Act)에서도 조정을 “분쟁 당사자들이 분쟁에 관하여 자발적인 합의에 이를 수 있도록 조정인이 분쟁 당사자들 사이의 커뮤니케이션과 협상을 촉진하는 과정”이라고 정의하고 있다(제2조).

62) 출처: 보건복지위원회(2014.4), 의료사고 피해구제 및 분쟁조정 등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고, 40면 재구성.

관련법규	언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제14조	소비자기본법 제55조	소비자기본법 제65조제2항	환경분쟁조정법 제30조	개인정보 보호법 제43조제3항	전자문서 및 전자거래 기본법 제33조제4항	건설산업기본법 제72조
피신청인 측 참여의사 확인 여부	미확인	미확인	미확인	미확인	확인	미확인	미확인
비고	조정신청으로 자동개시	피해구제 절차 자동개시	조정신청이 있으면 지체없이 개시	조정신청이 없는 경우에도 직권 조정 가능	피신청인은 특별한 사유가 없으면 조정에 응하여야 함	조정신청으로 절차개시	피신청인은 반드시 참여하여야 함

2) 분쟁해결에 있어서의 신속성 보장

대체적 분쟁해결의 첫째 기능은 법원의 재판과 비교한 신속성의 보장이라고 할 것이다. 현행법상 60일의 처리기한(30일 연장 가능)을 규정하여 대체적 분쟁해결의 장점인 신속성을 보장하고 있으나, 절차를 보다 간소화할 필요가 있다. 사무국의 조사절차를 강화하여 당사자의 의견진술이나 증거제출 등 불필요한 절차에 의하여 신속성이 침해받지 않도록 운영하여야 한다. 조정의 신속성 보장은 조정결과의 신속도 의미하므로 불필요한 절차를 지속하지 않고 조기에 종결하도록 하는 제도를 정비하여 하는데, 예컨대 피신청인이 조정에 응하지 않겠다고 하면 더 이상 지속하지 않고 조기에 종료토록 함으로써 불필요한 절차의 낭비가 있어서는 안 된다. 피신청인이 조정에 응할 의사가 없는 경우는 현행법상 조정종결사유(제45조의9제1항) 중의 하나인 조정위원회가 해당 조정사건에 대하여 당사자간 합의가 이루어질 가능성이 없다고 인정하는 경우(제2호) 또는 제45조의7에 따라 조정위원회가 조정을 거부하는 경우(동제2호)에 해당된다고 할 것이다.

조정절차가 종결될 경우 그 조정의 성과를 소송제기와 연계함으로써 통신분쟁조정 신청을 유도할 필요가 있다. 이를 위하여는 언론중재법상 조정과 같이 조정에 이의신청을 하는 경우 소제기의 효과를 두거나(제22조제4항<sup>63</sup>) 및 민사조정법 제36조제1항제3호<sup>64</sup>), 적어도 소제기의 효과를 부여하지 않더라도 시효중단의 효과를 부여하는 것이 바람직하다고 할



것이다(환경분쟁조정법 제35조제5항<sup>65</sup>). 현행 통신분쟁조정의 종결 규정(제45조의9)에는 종결사유만 규정되어 있을 뿐 종결의 효과를 규정하고 있지 아니한다.

### 3) 비공개, 비밀유지의무 등의 문제

조정절차의 비공개, 비밀유지의무 등은 조정절차의 중요한 유인책, 특히 피신청인의 조정 참여 및 승낙율에 영향을 미친다. ADR로서 조정은 당사자가 분쟁해결의 주체가 되고 조정인은 단지 당사자들의 합의를 지원하는 것에 그쳐야 하므로 조정절차는 비공개를 원칙으로 하고 조정인의 비밀유지의무는 물론이고 소송절차에서 조정에서의 진술을 원용하는 것을 제한하는 것을 본질로 한다.<sup>66</sup>

비밀유지의무(「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」(약칭 의료분쟁조정법) 제41조, 주택임대차보호법 제28조) 또는 진술원용금지규정(민사조정법 제23조)등을 참고하여 개선이 필요하다. 특히 민사조정법에서는 조정절차의 비공개, 비밀유지의무, 진술의 원용 제한 등의 규정을 모두 두고 있으며, 행정형 ADR의 경우에도 비밀유지의무를 위반하는 경우에 벌칙 규정이 있는 경우와 벌칙규정이 없는 경우도 있으나 비밀유지 의무를 두는 것이 일반적인 입법태도로 보인다.

- 
- 63) 제22조(직권조정결정) ④ 제3항에 따라 직권조정결정에 관하여 이의신청이 있는 경우에는 그 이의신청이 있을 때에 제26조제1항에 따른 소(訴)가 제기된 것으로 보며, 피해자를 원고로 하고 상대방인 언론사등을 피고로 한다.
- 64) 제36조(이의신청에 의한 소송으로의 이행) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 조정신청을 한 때에 소가 제기된 것으로 본다.
1. 제26조에 따라 조정을 하지 아니하기로 하는 결정이 있는 경우
  2. 제27조에 따라 조정이 성립되지 아니한 것으로 사건이 종결된 경우
  3. 제30조 또는 제32조에 따른 조정을 갈음하는 결정에 대하여 제34조제1항에 따른 기간 내에 이의신청이 있는 경우
- 65) 제35조(조정의 종결) ⑤ 제4항에 따라 통지를 받은 당사자가 통지를 받은 날부터 30일 이내에 소송을 제기한 경우 시효의 중단 및 제소기간의 계산에 있어서는 조정의 신청을 재판상의 청구로 본다.
- 66) 이로리(2023), “조정 원리와 비밀유지 의무”, 언론중재 2023 Autumn Vol.168. 7면, 9면.; 김봉철, 전계논문, 80면; 김용섭(2004), 전계논문, 13면.

<표 4-4> 국내 분쟁조정 관련법상 비밀유지 조항

법률	조문
민사조정법	제20조(비공개) 조정절차는 공개하지 아니할 수 있다. 다만, 조정절차를 공개하지 아니하는 경우에도 조정담당판사는 적당하다고 인정하는 자에게 방청을 허가할 수 있다. 제23조(진술의 원용 제한) 조정절차에서의 의견과 진술은 민사소송(해당 조정에 대한 존재심은 제외한다.)에서 원용(援用)하지 못한다. 제41조(벌칙) ① 조정위원 또는 조정위원이었던 사람이 정당한 이유 없이 합의의 과정이나 조정장 또는 조정위원의 의견 및 그 의견별 조정위원의 수(數)를 누설한 경우에는 30만원 이하의 벌금에 처한다. ② 조정위원 또는 조정위원이었던 사람이 정당한 이유 없이 그 직무수행 중에 알게 된 타인의 비밀을 누설한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 100만원 이하의 벌금에 처한다. ③ 제2항의 죄는 고소가 있어야 공소(公訴)를 제기할 수 있다.
의료분쟁 조정법	제41조(비밀누설의 금지) 조정위원, 감정위원, 조사관 및 조정중재원의 임직원으로서 그 업무를 수행하거나 수행하였던 자는 조정 또는 감정 절차의 과정에서 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다. 제53조(벌칙) ① 제41조를 위반하여 직무상 알게 된 비밀을 누설한 사람은 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 이에 대하여는 피해자 또는 그 대리인의 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있다.
주택임대차 보호법	제28조(비밀유지의무) 조정위원, 사무국의 직원 또는 그 직에 있었던 자는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 직무상 알게 된 정보를 타인에게 누설하거나 직무상 목적 외에 사용하여서는 아니 된다.

현행 통신분쟁조정에서도 조정절차와 조정결과는 공개하지 않는 것을 원칙으로 하고 다만 조정위원회가 필요하다고 인정하는 경우에 한하여 조정결과의 전부 또는 일부를 공개할 수 있는 것으로 하고 있다(동시행령 제40조의12). 다만 이러한 비공개규정이 시행령에 있음에 따라 그 위반시 제재규정은 두고 있지 않으며, 또한 진술원용금지나 비밀유지의무와 같은 규정도 두고 있지 않아 당사자들로서는 조정절차에 대한 신뢰가 저하될 수 있다.

한편, 현행 행정형 ADR에서는 분쟁조정사례를 통계, 사례집, 홈페이지 공개 등의 방법으로 공개하는 사례가 많이 있는데, 이는 단순한 통계 공개를 제외하고는 사례 공개를 통하여 해당 ADR이 취하고 있는 절차등의 비공개원칙 또는 비밀유지의무를 정면으로 위배

하는 등 ADR의 취지상 바람직하다고 보기 어려운 문제가 있다. 통신분쟁조정을 보면 조정 위원회는 매년 '통신분쟁조정 사례집'을 발간하여 홈페이지에 공개하고 있는데, 그 발간취지를 “통신분쟁조정 사례집은 통신사업자와 이용자 간 분쟁 발생의 예방과 분쟁사건 발생 시 원만한 합의 도출에 도움을 주고, 분쟁조정 결과의 예측 가능성을 높여 유사한 불편을 겪은 이용자들의 피해 구제에 도움이 되기 위해 발간”하고 있다고 밝히고 있다.<sup>67)</sup> 다만 공개로 인한 법적인 문제를 예방하기 위하여 “신청인 및 피신청인에 대해서는 대상을 특정할 수 없도록 식별 가능한 정보는 삭제 또는 비식별화하였다”고 사례집 일러두기에 기재하고 있다.<sup>68)</sup> 국민의 알권리, 행정정책상 공익을 위하여 분쟁조정의 통계 등을 공개하는 것이 불가피하다고 하더라도 개인정보 등이 공개되지 않도록 각별히 유의하여야 할 것이다.

<표 4-5> 분쟁사례 등의 공개 여부(출처: 방송통신위원회. 재구성함)

구분		현황
공개	통계집 발간	- 저작권분쟁조정
	사례집 발간	- 언론분쟁조정 - 건축분쟁조정 - 공공데이터제공분쟁조정 - 환경분쟁조정 - 국가인권위원회 조정 - 개인정보분쟁조정
	홈페이지 공개	- 건축분쟁조정 - 공공데이터제공분쟁조정 - 지방자치단체분쟁조정 - 환경분쟁조정 - 사학분쟁조정 - 국가인권위원회 조정

67) 통신분쟁조정위원회 홈페이지.

<https://www.tdrc.kr/extrl/bbs/recsroom/main.do#AC=/extrl/bbs/recsroom/viewPage.do&VA=content&PA=G4Swpg7g+gdgtgXgCZgC4EMQBsbkAjAe3QCclYCEAVAEQCUBhKAIWqgCYAGNgZi7YHYoHYQEYgA=>

68) 방송통신위원회, 「2022년 통신분쟁조정사례집」, 2023년 2월, 일러두기 참조.

미공개	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특허청 산업재산권분쟁조정</li> <li>- 농림축산식품부 식물신품종분쟁조정</li> </ul>
-----	--

4) 다양한 ADR 유형 도입으로 인한 당사자의 선택권 보장 문제

ADR에는 조정, 알선, 중재, 제정 등 여러 유형이 존재하는데, 통신분쟁조정에는 조정과 직권조정만 운영하여 당사자의 조정 유형의 선택권 제한이 있다. 이는 다른 행정형 조정에서 여러 유형을 규정하여 필요한 경우 선택권을 보장하는 환경과는 다르다고 할 것이다.

가) 중재의 도입

중재는 최근 행정형에서 많이 도입되는 것으로 확정판결의 효력을 가짐에 따라 신속하고 효과 있는 분쟁해결이라는 점에서 ADR 본질에도 부합하고 ADR의 여러 유형 중에서 가장 실효적인 제도라고 할 수 있다. 중재는 확정판결의 효력을 가지므로 중재합의를 하고 절차가 개시된 이상 분쟁은 신속하게 종료될 것으로 예상된다. 현재 행정형 ADR 중에서 중재제도를 도입한 것으로는 언론분쟁중재(언론중재법 제24조의), 환경분쟁중재(환경분쟁조정법 제45조의2 외), 자동차교환환불중재(자동차관리법 제47조의4)가 있다.

중재 제도의 도입은 두 가지 방향에서 가능하다. 첫째는 조정 절차 중에 중재로 또는 중재에서 조정으로 이행하는 혼합적 방식(Med-Arb, Mediation and Arbitration)이 가장 효과적인 분쟁해결방법이라는 평가를 받는다.<sup>69)</sup> 언론분쟁중재나 환경분쟁중재는 조정절차 중에 중재절차로 이행하는 방식이다. 다른 방식으로는 자동차 교환환불중재가 취하고 있는 방식이다. 약관이나 매매계약서 등에서 중재문구를 포함하여 추후 분쟁발생시 중재절차를 이용할 수 있도록 하는 사전에 합의하는 방식을 말한다. 자동차 교환환불중재를 보면, 신차에 하자가 발생할 경우 신차의 판매자와 구매자가 중재합의에 따라 차량의 교환이나 환불을 중재로 해결하고 있다. 통신분쟁에 도입할 경우에는 전기통신사업법상 통신사업자가 일방 당사자가 되는 것이므로 약관에 중재문구를 명시하고 분쟁발생시 이용자(소비자)가 중재신청을 할 수 있도록 하고, 이용계약 체결시 약관에 따라 중재합의를 하는 방식을 취하면 충분히 가능할 것이다.

나) 제정(裁定)의 도입

2018년 개정 전에는 이용자와 사업자 간의 분쟁에 대한 제정이 있었으나 폐지되고, 현재

69) 김용섭(2023), 전계논문, 36면.

는 ‘전기통신사업자 간 분쟁’에 대하여만 재정제도만 존치되어 있다. 방송통신위원회가 재정문서의 정본을 당사자에 송달한 때로부터 60일 이내에 소 제기를 하지 않거나, 소 취하한 경우, 또는 동의의사를 표시한 경우에는 재정의 내용과 동일한 합의가 성립한 것으로 간주한다(제45조). 통신행정기관에 의한 재정은 통신행정의 합목적성을 개별 구체적인 사건에 적용하기에 적합하다는 장점이 있다.

직권조정결정은 당사자의 합의 여부와 관계없이 또는 신청인의 신청이 이유있다고 인정하는 경우 등 필요한 경우에 조정위원회가 직권으로 조정결정을 하되, 다만 조정의 성격상 당사자의 의사에 따라 그 효력이 발생하는 제도로서 ‘분쟁조정위원회의 직권’으로 분쟁을 해결한다는 취지에서 보면 행정형 분쟁해결 중에서 ‘재정’제도와 상당히 유사한 성격을 가지는 것이라고 할 것이다. 행정형 직권조정이나 재정에 있어서 해당 정책 전문성을 가진 행정형 위원회가 주도적으로 분쟁을 해결한다는 점에서 양자는 공통된다고 할 것이므로, 도입 여부를 충분히 검토해 볼 수 있을 것이다.

#### 5) 전문성, 독립성 강화를 위한 위원회 조직의 개편

현행법상 방송통신위원회는 조정위원회를 설치하도록 규정하고 있을 뿐, 어떤 성격의 조정위원회를 설치할 것인지에 대하여는 특별한 규정이 없다. 행정형 ADR은 행정청이 직접 운영하는 것, 행정청에 설치된 것, 공공기관에 설치된 것 등 다양한 유형이 존재하지만 가능한 한 행정기관이 직접 운영하는 것은 ‘행정청에 의한 사법작용’이라는 논란의 소지가 있으므로 공공기관 운영이 바람직하다. 현재도 한국정보통신협회(KAIT)의 통신분쟁조정 상담센터에서 조정위원회를 운영하고 있는바, 이를 법령에서 명확하게 규정할 필요가 있다.

현행법상 사무국은 방송통신위원회 소속으로 규정되어 있는데, 사무국은 조정위원회의 업무를 지원하기 위한 조직이라고 할 것이므로 조정위원회의 성격과 합치되어야 한다. 따라서 사무국은 조정위원회 소속으로 변경하는 것이 타당하다.

현행법상 위원의 자격, 상임위원 제도는 전문성, 독립성 확보 관점에서 타당한 것으로 보인다. 다만 위원의 임기가 2년, 1회 연임으로 규정되어 있으나 전문성 확보차원에서 연임 제한규정을 완화할 필요가 있다.<sup>70)</sup>

---

70) 위원회 대안으로 제안되기 전의 최초 개정법률안(변제일의원 대표발의)에서는 ‘1회 연임’ 제한규정을 삭제하여 횡수 제한 없는 연임으로 개정하였으나 무제한 연임이 부적

#### 6) 집단분쟁조정제도의 도입

통신 이용자 분쟁은 다수 관련 사항(예컨대 약관 관련 분쟁)이 많으므로 집단적 분쟁해결제도를 도입할 필요가 있다.<sup>71)</sup> 현재 소비자기본법(제68조) 및 개인정보 보호법에서 집단분쟁조정제도(제49조)를 도입하고 있다.

#### 7) 법원연계형 조정제도로 개편

현행 제도는 법원 전치형 조정제도이지만, 현행 조정의 효력은 집행력을 가지는 변형된 재판상 화해의 효력이라고 평가를 받지만 일반적인 재판상 효력이 없고 향후에도 개정 가능성이 높지 않으므로 법원연계형 조정<sup>72)</sup>을 시행함으로써 실효성을 제고할 수 있다.<sup>73)</sup>

#### 나. 정부의 통신이용자 정책의 집행력 제고

##### 1) 행정작용과의 연계

행정형 조정은 조정을 통하여 해당 행정분야에서 발생하는 분쟁을 예방하고 해결하기 위한 것이므로 해당 분야의 제도 개선이라는 행정목적에 위한 다양한 행정작용과 연계가 가능하다. 예컨대 분쟁조정 과정에서 해당 정책에서 갈등이 많이 발생하는 등 정책의 미흡한 점이 발견된다면 이를 정책개선에 활용하거나, 또는 분쟁의 책임있는 자에게 위반사실을 공표하게 하거나, 고발이나 행정처분을 하는 경우가 있을 수도 있다.

다만 행정작용과의 연계라고 하더라도 조정 참여를 강제하거나 이를 위반할 경우 과태료 등의 제재를 하는 규정이 있는데, 이는 자발적 참여라는 조정의 본질을 해치는 것이고,<sup>74)</sup> 추후 조정절차에서 조정안을 수락하지 않게 될 가능성이 높아 행정낭비라고 할 것이

---

절하다는 검토의견에 따라 현재와 같이 되었다. 과학기술정보방송통신위원회, 전기통신사업법 일부개정법률안 검토보고, 2021. 11. 8면.

71) 황창근(2014), 전계논문, 467면.

72) 법원연계형 조정이란 서울중앙지방법원이 2010년 3월부터 외부의 조정전문기관과 협약을 맺조 외부연계 조정을 하는 것을 말한다. 절차를 보면 조정담당판사는 회부된 조정사건을 외부 조정기관에 배당하여 조정토록 하고, 그 결과대로 조정에 갈음하는 결정을 하고 종료시 본안재판부에 통보하거나 소송으로 이행토록 하는 절차이다. 한국상사중재원([http://www.kcab.or.kr/html/kcab\\_kor/revision/revision02\\_2.jsp](http://www.kcab.or.kr/html/kcab_kor/revision/revision02_2.jsp))

73) 황승태·계인국, 전계 연구보고서, 361-363면 ; 정영화(2014), “한국의 법문화 변화에서 법원과 법률가의 역할 : 법원연계 민사조정 활성화방안”, 강원법학 제42권, 464-465면.

고 행정형 ADR을 행정형 피해구제절차로 변질시킬 우려가 있다고 할 것이다.<sup>75)</sup> 그런 입법례는 다음과 같다. 공동주택관리법상 하자분쟁조정에서는 조정신청을 받은 상대방은 답변서 제출의무(제46조제2항), 분쟁조정에 응할 의무(동제3항)가 인정되고 이를 위반한 경우에는 500만원이하의 과태료의 벌을 받도록 되어 있고(제102조제3항), 건설산업기본법상 건설분쟁조정에서도 신청을 받은 상대방은 조정에 참여하여야 하고(제72조) 이를 위반한 경우에는 500만원 이하의 과태료의 벌을 받는 것으로 규정되어 있다.(제99조제10호). 또한 2023년 개정된 개인정보 보호법에서도 분쟁조정 신청의 상대방인 개인정보처리자는 특별한 사유가 없으면 분쟁조정에 응하여야 하는 것으로 규정하고 있다.(제43조제3항). 또한 가사소송법에서도 가사조정에 불출석한 경우에 과태료 부과 또는 구인 규정을 두고 있다.(제66조). 또한 연계되는 행정작용이 침익적인 것인 경우에는 조정의 과정에서 나온 정보를 이용할 수 있는지는 행정형 조정의 비공개, 비밀유지원칙과의 점에서 적절하지 않다고 할 것이다.

#### 2) 절차상 직권주의의 강화 문제

재정제도의 도입, 절차의 간소화 등 직권주의를 강화함으로써 집행력을 제고할 수 있다. 금년부터 시행하는 직권조정결정은 이런 관점에서 바람직하다고 할 것이다.

#### 3) 제도의 효율성과 활성화 제고를 위한 유인 방안

위원회의 상임위원회, 소위원회를 통한 통신이용자 보호정책의 적극적 실현은 물론이고, 국민의 필수재인 통신이용간 분쟁의 예방 및 신속한 해결을 통한 사회적 갈등의 해소를 위한 이용률 증대, 활성화 방안 마련(비밀유지의무 등 유인책) 등이 필요하다.

#### 4) 통합형 통신분쟁 調整제도 검토

통신분쟁은 전기통신사업법상 재정과 조정, 그 외 정보통신망법상 명예훼손분쟁조정, 법외의 온라인광고분쟁조정(KISA 운영) 등 다양한 조정제도가 존재하고 있다. 이러한 복잡한 체계는 이용자의 이용 불편을 초래하고 방송통신 융합환경이나 미래에 대응하기 어려우므로 이를 통합하는 것이 바람직하다.<sup>76)</sup> 단기적으로는 전기통신사업법상 재정과 조정을

---

74) 이는 사법형이라는 점에서 행정형과는 차이가 있지만 이것도 조정의 본질에 부합하지 않는다는 비판이 있다. 황승태·계인국, 전계 연구보고서, 435면.

75) 김봉철, 전계논문, 76면.

76) 황창근(2014), 전계논문, 463-464면.

위원회에 의한 調整 제도로 통합하여 일원화하고, 장기적으로는 일체의 통신 관련 분쟁을 하나의 조정기관에서 운영하는 방식으로 재편하여 통신정책의 집행력 및 분쟁조정 효율성을 제고하여야 한다.<sup>77)</sup>

---

77) 공정거래위원회에서는 공정거래 분야 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「가맹사업 진흥에 관한 법률」, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, 「대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률」, 「약관의 규제에 관한 법률」, 「대리점거래의 공정화에 관한 법률」 등 6개 법률에서 각각 규정하고 있는 분쟁조정절차를 통합하여 가칭 「분쟁조정통합법」 제정을 추진하고 있다. 법제처(2023.1.25.), 2023년도 정부입법계획 보고 보도자료.



## 제2절 현행 직권조정결정의 내용과 문제점

### 1. 직권조정결정의 의의

#### 1) 직권조정결정의 개념

전기통신사업법상 직권조정결정이란 조정의 실효성을 높이기 위하여 2023. 1. 3. 전기통신사업법 개정시 도입된 것으로, 당사자 간 합의가 이루어지지 않거나 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 당사자의 이익과 그밖의 사정을 고려하여 신청취지에 반하지 아니하는 한도에서 조정위원회가 직권으로 하는 ‘조정을 갈음하는 결정’을 말한다(제45조의6). 직권조정결정이 이루어지는 경우 이의 여부와 상관없이 조정은 종결된다(제45조의9제1항 제2호의2).

직권조정결정은 민사조정법상 ‘조정을 갈음하는 결정’(제30조)에서 유래하고, 이와 유사한 제도로 민사소송법상 ‘화해권고결정’(제225조<sup>78)</sup>)이 있는데 이는 재판형식의 결정이라는 점에서 차이가 있을뿐 요건이나 재판상 화해의 효력 등 실질에 있어서는 차이가 없다.<sup>79)</sup> ‘조정을 갈음하는 결정’은 2010년 전부개정전에는 ‘조정에 갈음하는 결정’이라고 하였고, 그전에 「차지차가조정법」에서는 ‘강제조정’이라는 용어를 사용하여 일반적으로 강제조정으로 불리기도 한다. 민사조정법상 조정을 갈음하는 결정은 조정 중에 직권으로 이행된다는 점에서는 유사하지만, 민사조정법에서는 조정을 갈음하는 결정의 경우에는 조서를 당사자에게 송달한다. 이와 비교하여 전기통신사업법상 직권조정결정은 일반조정인 경우에도 조정안을 작성하여 당사자에게 송달하고 그 의사표시에 따라 조정의 성립이 달려있어서 직권조정결정서에 따른 당사자의 의사를 묻는 실질적인 차이점을 발견하기는 쉽

---

78) 제225조(결정에 의한 화해권고) ①법원·수명법관 또는 수탁판사는 소송에 계속중인 사건에 대하여 직권으로 당사자의 이익, 그 밖의 모든 사정을 참작하여 청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위안에서 사건의 공평한 해결을 위한 화해권고결정(和解勸告決定)을 할 수 있다.

②법원사무관등은 제1항의 결정내용을 적은 조서 또는 결정서의 정본을 당사자에게 송달하여야 한다. 다만, 그 송달은 제185조제2항·제187조 또는 제194조에 규정한 방법으로는 할 수 없다.

79) 윤찬영·서용성, 전계보고서, 294-296면.

지 않다고 할 것이다

직권조정결정의 법적 성질을 보면, 일반적인 ADR은 당사자 간의 양보와 타협을 통한 분쟁해결을 본질로 하는 ‘대화촉진형 ADR’임에 비하여 직권조정결정은 당사자간의 합의가 이루어지지 않거나 신청인의 주장이 이유있다는 이유로 행정이 주도적으로 분쟁을 해결한다는 점에서 ‘평가형 ADR’로 구분한다.<sup>80)</sup> 또한 직권조정결정은 일반 조정과 비교하여 조정재판설, 조정합의설, 비구속적 중재설 등 다양한 관점에서 그 특징을 설명하고 있다.<sup>81)</sup>

직권조정결정에 대하여는 이를 부정적으로 보는 견해와 긍정적으로 보는 견해가 대립한다. 직권조정결정은 조정의 형식을 빌린 법원(조정기관)의 결정으로 사실상 준사법기능을 하는 권력적 사실행위의 성격을 가진 것이고,<sup>82)</sup> 다수 사건의 해결이나 신속한 해결이라는 목적하에 나온 입법정책적 판단이라는 비판이 있으며,<sup>83)</sup> 그에 따라 당사자간의 대화와 타협을 우선으로 하고 평가형 조정은 보충적으로 시행하여야 한다는 견해<sup>84)</sup>도 부정적인 시각이라고 하겠다. 이에 반하여 의사결정권의 여부나 이해관계를 가진 제3자가 있는 경우 결정 형식으로 판단을 내려 조정이 효과적으로 활용될 수 있다는 점에서 상당한 장점이 있는 것으로 평가를 받고 있는데,<sup>85)</sup> 이는 민사조정법상 ‘조정을 갈음하는 결정’에 대한 긍정적인 평가라고 할 것이다. 아직 행정상 ADR 중에서 직권조정결정에 대한 직접적인 평가를 찾아보기는 쉽지 않다.

## 2) 전기통신사업법상 일반조정과의 차이점

양자는 조정의 종결(제45조의9)에서 큰 차이가 발생됨. 일반조정 경우에는 합의권고에 따른 당사자간의 합의(제1호), 분쟁조정위원회가 해당 조정사건에 대하여 당사자 간 합의가 이루어질 가능성이 없다고 인정하는 경우(제2호), 분쟁조정위원회가 조정을 거부한 경우(제3호), 조정안에 대한 수락의 의사를 표시하지 아니하거나 수락 거부의 의사를 표시한

---

80) 김용섭(2023), 전계논문, 33면.

81) 김용주(2011), “조정에 갈음하는 결정의 본질에 대한 법적 고찰”, 언론과 법, 제10권 제2호, 289-291면.

82) 김봉철, 전계논문, 78면.

83) 황승태·계인국, 전계 연구보고서, 414-415면 각주 1141) ; 함영주, 전계논문, 240면.

84) 김용섭(2023), 전계논문, 29면.

85) 황승태·계인국, 전계 연구보고서, 415-416면.

경우(제4호), 조정이 성립된 경우(제5호), 조정의 대상인 분쟁을 원인으로 하는 소송의 판결이 확정된 경우(제6호)로 규정하고 있는데, 직권조정결정의 경우에는 위 각호에 해당되지 않더라도 조정의 종결에 해당된다(제2호의2).

절차적으로 보면, 조정안 또는 직권조정결정에 대한 당사자 의사표시 방식에서 직권조정결정은 이의신청 또는 수락의 의사표시를 요건으로 함에 비하여 일반조정에서는 수락의 의사표시만을 요건으로 두고 있으며, 당사자의 의사표시의 기간을 일반조정의 경우에는 15일, 직권조정결정의 경우에는 14일로 두고 있는 차이가 있다. 특히 당사자의 의사표시 기간을 달리 규정할 필요가 있는지 의문이므로 통일하는 것이 타당하다.

### 3) 직권조정결정의 입법례

직권조정은 여러 법률에서 다양하게 도입되어 있어서 하나로 정의하기는 어렵지만 대체로 당사자의 의사에 구애받지 않고 조정기관이 직권으로 조정에 회부하고 조정안을 제시하는 것을 가리키는 것으로, 조정의 개시, 종결 등에 조정기관의 직권적 요소를 가미한 조정제도라고 할 수 있다.

현행법상 유사한 입법례를 보면 먼저 사법형으로 민사조정법상 '조정을 갈음하는 결정'(제30조)을 들 수 있고, 민사소송법상 화해권고결정(제225조)도 소송계속 중 직권으로 당사자의 이익, 그밖의 모든 사정을 참작하여 청구취지에 어긋나지 아니하는 범위안에서 사건의 공평한 해결을 위한 것이라는 점에서 유사한 점을 발견할 수 있다. 행정형으로는 전기통신사업법과 유사한 제도로는 저작권법상 직권조정결정(제17조제2항), 언론중재법상 직권조정(제22조), 식물신품종보호법상 직권조정(제123조), 환경분쟁조정법상 직권조정(제33조의2)이 있다.

### 4) 구별개념

직권조정결정은 조정절차를 당사자의 신청 없는 경우에도 직권으로 개시한다는 직권조정과 구별되는데, 여기서의 직권조정은 조정신청 자체는 없지만 재정신청 또는 진정 등 해당 법률내에서 다른 절차가 진행중일 때에 조정처리가 보다 적합하다고 조정기관이 판단하는 경우에 이루어진다고 할 것이다. 예컨대 건축분쟁전문위원회는 재정신청이 된 사건을 조정에 회부하는 것이 적합하다고 인정하면 직권으로 직접 조정할 수 있는 직권조정을 운영하고 있으며(건축법 제101조), 국가인권위원회는 조정위원회에 회부된 진정에 대하여 직권으로 조정절차를 시작할 수 있다(국가인권위원회법 제42조제1항). 환경 직권분쟁의 경

우에는 사람의 생명·신체에 대한 중대한 피해 등 사회적 파급효과가 클 것으로 우려되는 분쟁에 대하여 당사자의 신청없이도 직권으로 조정절차를 시작할 수 있다(환경분쟁조정법 제30조제1항<sup>86</sup>).

또한 조정절차 개시에 있어서 상대방의 응할 의사를 요건으로 하는 경우, 상대방이 응하지 않은 경우에는 각하를 하는데, 특별한 경우에는 각하를 하지 않고 조정을 개시하는 자동조정과는 구별된다. 예로는 의료분쟁조정법에서 조정신청의 대상인 의료사고가 사망 등의 경우를 한정하여 조정을 개시하고 있다(제27조제9항<sup>87</sup>).

## 2. 직권조정결정의 요건과 절차

### 가. 개관

현행법상 직권조정결정은 사유를 규정하는 외에 절차에 대하여는 별도의 규정이 없어서 성질상 직권조정결정에 반하지 않는 한 일반조정 절차에 적용할 수밖에 없다. 제45조의6에서는 분쟁조정위원회등의 직권조정 결정, 직권조정결정서의 작성 및 송달, 당사자의 의사표시, 조정 종결의 통지 순서로 진행된다.

---

86) 제30조(직권조정) ① 중앙조정위원회는 환경오염으로 인한 사람의 생명·신체에 대한 중대한 피해, 제2조제2호의 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼 등 사회적으로 파급효과가 클 것으로 우려되는 분쟁에 대하여는 당사자의 신청이 없는 경우에도 직권으로 조정절차를 시작할 수 있다.

87) 제27조(조정신청) 9

⑧ 제4항에 따라 조정신청서를 송달받은 피신청인이 조정에 응하고자 하는 의사를 조정중재원에 통지함으로써 조정절차를 개시한다. 피신청인이 조정신청서를 송달받은 날부터 14일 이내에 조정절차에 응하고자 하는 의사를 통지하지 아니한 경우 원장은 조정신청을 각하한다.

⑨ 원장은 제8항에도 불구하고 제1항에 따른 조정신청의 대상인 의료사고가 사망 또는 다음 각 호에 해당하는 경우에는 지체 없이 조정절차를 개시하여야 한다. 이 경우 피신청인이 조정신청서를 송달받은 날을 조정절차 개시일로 본다.

1. 1개월 이상의 의식불명

2. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 장애 정도가 중증에 해당하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

## 나. 직권조정결정의 사유

### 1) 규정과 성격

직권조정결정의 사유로 ①당사자 간에 합의가 이루어지지 아니한 경우, ②신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 2가지가 규정되어 있다(제45조의6 제1항). 이러한 사유는 다른 직권조정결정에서도 공통된 사유로 인정되고 있다(예컨대 언론중재법 및 식품신품종 보호법). 당사자간의 합의가 이루어진 경우는 더 이상 조정이 필요하지 않은 것이므로 합의가 이루어지지 않은 경우에 조정기관이 적극적으로 조정을 하겠다는 취지이다. 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우는 신청인의 조정신청의 이유가 없다고 한다면 조정을 할 수 없는 것이므로 이도 당연한 요건이라고 할 것이다. 그런 점에서 이 요건을 적극적 요건이 아닌 소극적 요건- 신청인의 주장이 이유 없는 것이 아닌 한-으로 규정하는 것이 보다 타당하다는 주장이 있다.<sup>88)</sup> 이처럼 단순히 당사자간 합의가 이루어지지 않거나 신청인의 주장이 이유있다는 이유만으로 직권조정결정을 하는 것은 당사자가 분쟁해결의 주체가 되고 조정기관은 그 해결을 위한 지원 역할만을 하는 것을 목적으로 하는 조정의 원칙에 반한다는 비판이 있는데,<sup>89)</sup> 바로 이러한 점이 직권조정결정의 특성이라고 할 것이다. 위 법률에서 규정한 사유는 원칙적으로는 직권조정결정의 요건이지 직권조정절차의 개시요건을 규정한 것은 아니다. 따라서 위 요건에 해당되지 않더라도 직권조정결정절차를 개시하는 것이 금지되는 것은 아니다.

### 2) 사유의 추가 문제

직권조정결정의 사유가 충분한 것인지의 문제이다.<sup>90)</sup> 다른 직권조정결정<sup>91)</sup>에 의하면 사유는 다음 <표 4-6 >과 같다.

---

88) 김용주, 전계논문, 294면.

89) 김봉철, 전계논문, 78면.

90) 민사조정법상 '조정을 갈음하는 결정'의 사유는 현재 합의의 불성립 또는 합의내용이 부적당한 경우 등으로 규정되어 있는데 현실적인 필요에서 법정 사유를 폐지하고 확대할 필요성도 제기되고 있다. 황승태·계인국, 전계 연구보고서, 496면.

91) 상세한 내용은 제4장 제3절 다른 직권조정결정제도와 비교 연구 참조할 것.

<표 4-6 > 직권조정결정 사유의 비교

사유	근거
① 당사자 사이에 합의가 이루어지지 않은 경우	-통신분쟁 -민사분쟁 -언론분쟁 -품종보호법 보호분쟁
② 신청인의 주장이 이유있다고 판단하는 경우	-통신분쟁 -언론분쟁 -품종보호권 보호분쟁
③ 조정안을 한쪽 당사자가 합리적인 이유없이 거부한 경우	-저작권분쟁
④ 분쟁조정가액이 소액인 경우(1천만원 이하)	-저작권분쟁
⑤ 당사자 사이에 성립된 합의의 내용이 적당하지 아니하다고 인정한 경우	-민사분쟁

③의 사유는 이미 당사자간에 합의가 이루어지지 않은 상태에서 조정안을 내고, 그에 당사자가 거부한 경우를 말하는데, 이 때 직권조정을 하더라도 직권조정안에 동의할 가능성이 없다고 할 것이므로 직권조정 사유로서는 적절하지 아니하다. ④의 사유도 상당히 일리가 있는 것으로 보이지만, 다만 통신분쟁가액이 대부분 소액이라는 점에서 이 부분을 추가하면 모든 분쟁조정이 직권조정이 되는 문제가 있다. ⑤의 사유는 분쟁조정위원의 적극적이고 합리적인 분쟁해결을 도모하는 것으로 조정위원회의 전문성과 독립성, 예컨대 법관 위원 등을 조건을 전제로 도입 여부를 판단할 수 있을 것이다. 결론적으로, 현재의 사유만으로 충분하다고 할 것이다.

#### 다. 직권조정절차의 개시

현행법상 직권조정결정의 개시요건에 대한 명문의 규정은 없다.

먼저, 법상 2가지 사유인 당사자간 미합의와 신청인의 주장이 이유있는 경우가 직권조정결정의 요건임에는 틀림이 없으나, 이것이 직권조정결정 절차의 개시요건이라고는 할 수 없다. 직권조정결정의 개시요건이나 개시절차에 대하여는 아무런 규정이 없고, 직권조정결

정을 개시한다고 하여 일반조정에 비하여 특별한 법적인 효력<sup>92)</sup>을 가지는 것은 아니지만 이를 분명히 할 필요가 있다. 규정상 직권조정결정 사유로 명시된 만큼 결정요건으로 보아야 하고, 개시요건이라고는 보이지 않는다. 따라서 위 2가지 요건을 아직 충족하지 못하더라도 분쟁의 성격이나 내용, 이용자의 의사, 사업자의 태도 등을 종합하여 직권조정결정이 필요하다고 인정하는 경우에는 절차를 개시하는 것도 가능하다고 할 것이다. 현재로서는 직권조정결정의 개시가 특별한 법적 의미를 가지지 않는 것이기 때문에 반드시 법적인 근거가 없더라도 시행하는 데는 문제가 없는 것으로 보인다.

개시요건으로 당사자의 조정신청 또는 직권조정결정 신청이 필요한 것인가 하는 점이 문제가 된다. 직권조정결정이 일반조정과 차별을 가지기 위하여는 당사자의 신청이 없는 경우에도 분쟁조정기관이 직권으로 조정할 수 있는 권한을 부여하려는 것이 이 제도의 취지라는 입법 설명이 있지만,<sup>93)</sup> 법률에서 ‘신청 취지에 반하지 아니하는 한도’에서 직권조정결정을 하도록 명시하고 있는 점으로 보아 조정신청 및 조정신청의 계속을 직권조정결정의 개시요건으로 전제한 것이라고 하겠다. 이와 반대로 조정신청이 없는 경우에도 가능하다는 의미는 명시적인 조정신청이 없다고 하더라도 조정위원회가 상담 등 여러 경위를 통하여 사건을 인지하고 필요하면 적절하게 직권조정결정으로 분쟁을 해결할 수 있다는 것을 의미한다. 그러나 조정은 당사자의 자발적인 신청에서 절차가 개시되어야 하고 직권조정결정도 조정의 한 종류라는 점에서 조정 신청이 없는 경우의 직권조정결정은 조정절차의 본질에 반하는 것이라고 할 것이므로 인정하기 곤란하다. 인권위 분쟁조정에서 조정신청 없는 직권조정을 인정하고 있지만 이는 진정으로 들어온 사건을 조정개시한다는 점에서 상이하다고 할 것이다. 따라서 직권조정결정은 당사자의 조정신청이 있고, 현재 조정신청이 계속중이어야 하므로 이미 조정이 종결된 것이라면 직권조정결정을 할 수 없다고 할 것이다.

한편 ‘조정신청의 계속’을 직권조정결정의 개시요건으로 하는 경우, 언제 일반조정에서

---

92) 집단분쟁조정절차에서는 집단분쟁조정 개시절차는 개시결정을 통하여 공고함으로써 이루어지고 당사자가 아닌 자의 추가 신청을 받는 등의 법적 의미가 있다(예컨대 「개인정보 보호법」 제49조제2항제3항).

93) 위원회 대안 이전의 최초 개정법률안(변재일의원 대표발의)에 대한 검토보고, 과학기술정보방송통신위원회(2021.11), 전기통신사업법 일부개정법률안 검토보고, 14면.

직권조정결정절차에 회부되는지가 문제가 된다. 이 부분에 대하여도 명문의 규정이 없지만, 직권조정결정 요건으로 규정된 ‘당사자간 합의가 이루어지지 않은 경우’와 ‘신청인의 주장이 이유있다고 판단되는 경우’에 비추어, 동 요건을 갖출 수 있는 경우가 직권조정결정의 회부 또는 개시시점이라고 할 수 있다. 첫째 사유인 당사자간 합의가 이루어지지 않은 경우는 일반조정절차 중 합의권고가 이루어지지 않은 경우 또는 조정불성립의 경우가 해당될 것이고, 둘째 사유인 신청인의 주장이 이유있다고 판단되는 경우는 사실관계 확인이 완료된 경우나 가능하다고 할 것이다. 결국 일반조정의 신청이 있고 사실관계의 확인이 이루어지지 않은 상태에서 직권조정결정절차를 개시하기는 어려울 것으로 보인다.

직권조정결정의 신청을 개시요건으로 볼 수 있는지 보면, 현행법에는 명문의 규정이 없지만 직권조정결정 신청이 있다면 조정위원회는 이에 구애됨이 없이 일반조정이나 직권조정결정을 할 수 있다고 할 것이다. 현행법상 이용자와 사업자간의 재정제도가 인정되지 않은 상태에서 직권조정결정의 신청은 조정위원회로 하여금 직권조정결정을 촉구한다는 점에서 상당한 의미가 있다고 할 것이다.

#### 라. 직권조정결정 절차의 회부(개시 여부의 결정)

직권조정결정 절차의 회부에 대하여도 현행법은 아무런 규정을 두지 않고 있다. 개시 여부의 결정은 조정위원회가 직권조정결정의 권한이 있는 만큼 조정위원회에게 있다고 하겠다. 직권조정결정의 효율적인 업무처리를 위하여 6명 이내의 위원으로 구성된 소위원회도 동일한 권한을 가진 것으로 보인다(제6항, 동시행령 제40조의6). 결론적으로 위와 같은 직권조정결정의 사유와 조정신청의 계속 요건을 충족하는 경우 조정위원회 또는 소위원회는 직권조정결정 개시 여부를 결정할 수 있다고 할 것이다.

#### 마. 직권조정결정의 의결

직권조정결정은 조정위원회의 의결을 거쳐야 하고(제1항), 동 권한은 직권조정결정의 효율적인 업무처리를 위하여 6명 이내의 위원으로 구성된 소위원회가 운영할 수 있다(제6항, 동시행령 제40조의6).

조정위원회 또는 소위원회는 위의 요건을 충족하는 경우 직권조정결정을 한다. 이러한 직권조정결정을 할 때에는 당사자들의 이익과 그 밖의 모든 사정을 고려하여 신청취지에 반하지 아니하는 한도에서 결정할 수 있다(제1항 제2항). 여기서 문제가 되는 것은 ‘신청취



지에 반하지 아니하는 한도'라는 부분이다. 이는 소송법상 처분권주의에 대한 설명으로 재판이 아닌 조정절차에 적용하는 것은 조정의 특성에 부합되지 않는다고 할 것이다.<sup>94)</sup>

위원회는 직권조정결정을 한 때에는 ①분쟁 원인행위의 중지, ②손해배상이나 그 밖에 필요한 구제조치, ③같거나 유사한 분쟁 원인행위의 재발을 방지하기 위하여 필요한 조치를 포함하여야 한다.

위원회가 직권조정결정을 한 때에는 지체 없이 직권조정결정서를 작성하고, 직권조정결정서에는 주문(主文)과 결정 이유를 적고 이에 관여한 위원 모두가 서명 또는 기명·날인하여야 하며, 그 정본을 지체 없이 당사자에게 송달하여야 한다(제3항).

문제는 현행법에는 직권조정결정의 의결기한이 정해져 있지 않다는 점이다. 언론중재법에서는 조정신청 접수일로부터 21일 이내에 직권조정결정을 하여야 한다고 규정하고 있다(제22조제1항<sup>95)</sup>). 언론분쟁의 특수성을 고려한 규정이라고 하겠지만 직권조정결정이 지나치게 지연되는 것을 방지할 이유는 충분하다고 할 것이다.

#### 바. 조정결정에 대한 당사자의 의사표시 방법

당사자는 결정서를 송달받은 때로부터 14일 이내에 서면으로 이의신청 또는 수락의 의사를 표시하여야 하고, 만일 이의신청이나 거부 의사가 있는 경우에는 조정위원회는 상대방에게 그 사실을 지체 없이 통지하여야 한다(제5항).

#### 사. 조정종결의 통지

직권조정결정이 이루어진 때에는 조정은 종결이 되고(제45조의9제1항 제2호의2), 조정위원회는 종결 사실과 이유를 적시하여 당사자에게 통지하여야 한다(제45조의9제2항).

#### 아. 기타 직권조정절차의 문제점

직권조정결정 절차에 대하여는 법 제45조의6에만 규정되어 있어서 나머지 절차에 관하여는 일반 조정에 대한 규정이 준용 또는 적용되어야 하므로, 이를 분명하게 규정하는 것이 필요하다(후술하는 직권조정결정의 효력도 마찬가지이다).

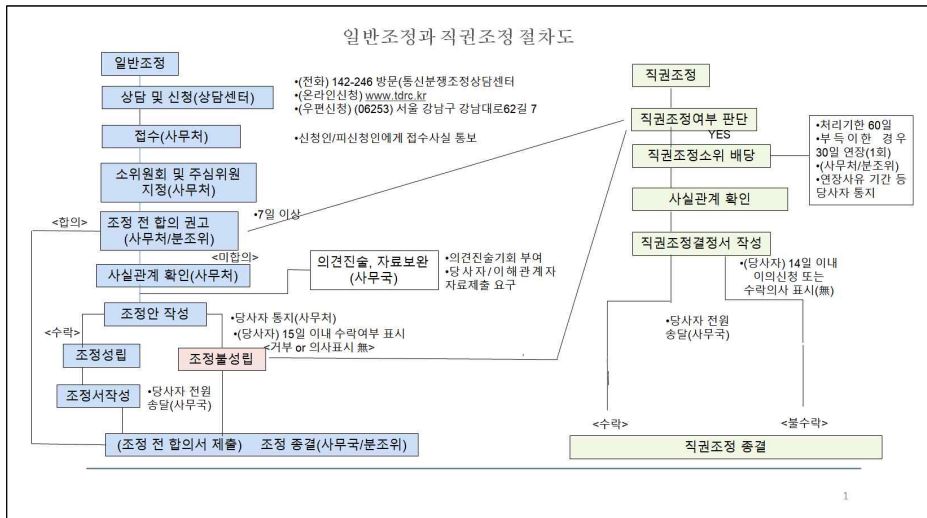
---

94) 김용주, 전계논문, 292면.

95) 일반조정인 경우에는 조정신청 접수일로부터 14일 이내에 하도록 하고 있다(제19조제2항).

사실관계 확인을 위한 의견진술, 자료제출 등의 절차가 필요한지에 관한 문제인데, 당사자 간 합의가 이루어지지 않은 경우 또는 신청인의 주장이 이유있다고 인정하는 경우 등 직권조정결정의 사유는 사실관계 확인을 전제로 하는 것이므로 결국 현행 일반조정절차와는 큰 절차상 차이를 찾기는 어렵다고 할 것이다. 조정안이 직권조정결정조서로, 수락등의 의사표시가 이의신청등으로 대체된 것만 차이가 있다고 할 것이다.

[그림 4-2] 일반조정과 직권조정결정의 절차도 비교



### 3. 직권조정결정의 효과

#### 가. 개요

직권조정결정이 이루어진 때에는 조정은 종결이 되고(제45조의9제1항 제2호의2), 조정위원회는 종결 사실과 이유를 적시하여 당사자에게 통지하여야 한다(제45조의9제2항). 직권조정결정은 당사자가 직권조정결정서를 송달받고 14일 이내에 서면으로 이의를 신청하지 않거나 수락의 의사를 표시한 때에 수락한 것으로 효력이 발생된다고 보인다. 언론중재법(제22조제3항) 및 저작권법(제117조제4항)에서는 ‘직권조정결정의 효력이 상실한다’고 규정하여, 직권조정결정의 효력이 기발생한 것처럼 규정되어 있으나 통신분쟁조정과 동일하

다고 할 것이다.<sup>96)</sup>

#### 나. 직권조정결정의 효력

직권조정결정의 효력에 대하여 별도로 규정하고 있지 않고, 다만 일반조정이 효력에 대하여는 집행력을 가지는 것으로 규정하고 있다. 이러한 입법방식은 이례적이다. 언론, 환경, 저작권, 민사에서는 모두 일반조정의 효력과 별개로 직권조정결정의 효력을 규정하고 있다.

이에 따라 직권조정결정의 효력을 일반조정의 효력인 집행력으로 볼 수 있는지 문제가 된다. 일반조정의 효력을 준용한다는 견해와 아무런 규정이 없다는 견해로 대립될 수 있다. 전자는 비록 일반조정의 효력을 준용 또는 적용한다는 명문의 규정은 없지만 직권조정결정이 조정의 일종이므로 특별한 규정이 없는 한 조정의 효력을 가지는 것으로 보는 것이 입법취지상 타당하다는 것이다. 이에 비하여 아무런 규정이 없으므로 민사상 화해의 효력을 가지는 것으로 보아야 한다는 견해는 다른 입법례에서 직권조정결정의 효력에 대하여 일반조정과 별도의 근거규정이 있음에 비하여 아무런 규정이 없다는 것은 재판상 화해의 효력이나 집행력과 같은 예외적이고 강력한 효력을 부여할 수 없다는 것이 된다. 이 견해에 따르면 민사상 화해의 효력을 가지는 것으로 해석된다. 생각건대 일반조정의 효력과 달리 직권조정결정의 효력에 관한 명문의 규정이 없는 것은 입법의 오류로 보이고, 다른 입법례에서 일반조정과 직권조정결정의 효력을 동일하게 부여하는 취지에서 볼 때, 일반조정의 효력과 동일하게 해석하는 것이 타당하다고 할 것이다. 따라서 통신 직권분쟁조정은 집행력을 가지는 것으로 해석할 수 있다.

#### 다. 직권조정결정에 대한 당사자의 이의신청 등 의사표시

현행 통신분쟁조정에 있어서 직권조정에서 당사자 의사표시 방식은 이의신청과 수락의사의 표시 2가지를 혼용하고 있다. 즉 직권조정결정서를 통지받은 당사자는 통지를 받은 날부터 14일 이내에 서면으로 이의신청을 하거나 또는 수락의사를 조정위원회에 알려야 하고, 이의신청을 하거나 또는 수락의사를 표시하지 아니한 경우에는 불수락한 것으로 간주하고 있다(제45조의6 제4항).

---

96) 김용주, 전계논문, 300면.

일반적으로 당사자의 의사표시를 하는 방식으로 이의신청 또는 수락의 의사표시, 수락여부를 제시하는 방식이 있고, 이는 다시 서면 여부 방식으로 구분할 수 있다. 이의신청 방식은 당사자의 적극적이고 명확한 의사를 표시할 수 있도록 하는 장점이 있는 반면, 당사자에게 특별한 의사표시를 요구함으로써 절차를 번거롭게 한다는 단점이 있고, 더욱이 서면에 의하게 하는 경우는 절차가 더더욱 번거롭게 하는 단점이 있다. 이 방식은 정해진 기간 내에 이의신청이 없으면 수락으로 간주하는 것으로 제도가 구성되어 있다. 현재 민사조정법(제34조제1항<sup>97)</sup>), 환경분쟁조정법(제33조의2제4항<sup>98)</sup>), 언론중재법(제22조제3항<sup>99)</sup>), 식물신품종 보호법(제123조제4항<sup>100)</sup>)이 이러한 입법례이다. 대체로 직권조정결정에 대한 당사자의 의사표시는 명확성의 관점에서 이의신청의 방식으로 규정하고 있는 것이 일반적이고, 그 효과에 대하여도 이의신청을 하지 않으면 직권조정결정의 효력이 발생되거나 수락한 것으로 이해하고 있다.

수락의 의사표시를 요구하는 방식도 이의신청 방식과 같이 적극적으로 수락의 의사표시를 요구하는 것이지만 이의신청 방식보다는 많이 사용하지 않고 있다. 논리적으로 본다면 ‘수락의사’를 표시하지 않았다면 수락불간주로 보는 것이 이치에 맞다. 주택임대차보호법상 조정의 성립은 조정안을 당사자에게 통지하고 통지받은 당사자가 통지받은 날부터 14일 이내에 수락의 의사를 서면으로 표시하지 아니한 경우 조정을 거부하는 것으로 보고 있다(제26조제2항<sup>101)</sup>). 현행 통신 직권분쟁조정에서도 수락의사를 표시하지 아니한 경우에

- 
- 97) 제34조(이의신청) ① 제30조 또는 제32조의 결정에 대하여 당사자는 그 조서의 정본이 송달된 날부터 2주일 이내에 이의를 신청할 수 있다. 다만, 조서의 정본이 송달되기 전에도 이의를 신청할 수 있다.
  - 98) 제33조의2(조정결정) ④ 당사자는 제3항에 따른 조정결정문서 정본을 송달받은 날부터 14일 이내에 불복 사유를 명시하여 서면으로 이의신청을 할 수 있다.
  - 99) 제22조(직권조정결정) ③ 직권조정결정에 불복하는 자는 결정 정본을 송달받은 날부터 7일 이내에 불복 사유를 명시하여 서면으로 중재부에 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 그 결정은 효력을 상실한다.
  - 100) 제123조(직권조정결정) ④ 당사자가 제3항에 따라 결정서를 송달받은 날부터 14일 이내에 이의를 신청하지 아니하면 직권조정을 수락한 것으로 본다.
  - 101) 제26조(조정안의 성립) ② 제1항에 따라 조정안을 통지받은 당사자가 통지받은 날부터 14일 이내에 수락의 의사를 서면으로 표시하지 아니한 경우에는 조정을 거부한 것으로 본다.

채택하는 방식이다.

한편, 직권조정결정에 대하여 당사자가 이의신청도 수락의 의사표시도 하지 않은 경우 조정결정의 효력을 부여할 것인가에 대하여 본다. 현행 직권조정거정에 대하여는 대부분의 입법례가 이의신청이 없는 경우에는 수락간주의 입법을 취하고 있지만, 일반조정 경우에는 수락간주와 불수락간주 방식으로 엇갈린다. 수락간주방식으로는 개인정보보호법상 개인정보분쟁(제47조제3항<sup>102</sup>), 불수락간주는 주택임대차보호법상 분쟁조정(제26조제2항<sup>103</sup>)이 있다. 현행 통신분쟁의 직권분쟁조정도 불수락간주의 입법례라고 할 것이다. 이에 대하여 직권조정결정은 조정위원이 적극적으로 개입하여 조정안을 제시하는 것이고 특히 재판상 화해의 효력이나 집행력이 있는 경우에는 당사자가 그 결정에 동의를 한 경우에만 조정이 성립되는 것으로 하는 것이 타당하다는 이유에서 불수락간주 규정이 적절하다고 한다.<sup>104</sup>

또한, 이의신청이 독자적인 구제절차로서 독립적인 지위를 가지는지 살펴본다. 행정 영역에서는 처분에 대한 이의신청(행정기본법 제36조)은 독자적인 권리구제절차로 인정되고 있으며, 다른 영역에서의 이의신청도 각각의 독립적인 의미를 가지는 절차이다. 이에 비하여 직권조정결정에 대한 이의신청을 보면, 당사자의 이의신청과 상대방에 대한 통지 이외에 조정위원회의 이의신청에 대한 결정이나 기타 후속절차 등에 대한 아무런 규정을 두고 있지 않은바, 이를 입법의 미비로 볼 것인가가 문제가 된다. 원래 조정결정에 대한 이의신청이나 이의제기는 그 자체적으로 새로운 별도의 구제절차를 의미하기 보다는 조정결정에 대한 불수락 또는 거부의 의사표시를 뜻하는 것에 불과하다고 할 것이다. 민사조정법에 의하면 조정을 갈음하는 결정에 대하여 당사자가 이의신청을 한 경우에는 조정신청을 한 때에 소가 제기된 것으로 보는 효과가 생길뿐(제34조 제36조<sup>105</sup>) 달리 이의신청을 별도의 불

---

102) 제47조(분쟁의 조정) ③ 제2항에 따라 조정안을 제시받은 당사자가 제시받은 날부터 15일 이내에 수락 여부를 알리지 아니하면 조정을 수락한 것으로 본다.

103) 제26조(조정 성립) ② 제1항에 따라 조정안을 통지받은 당사자가 통지받은 날부터 14일 이내에 수락의 의사를 서면으로 표시하지 아니한 경우에는 조정을 거부한 것으로 본다.

104) 김용섭(2023), 전계논문, 45면.

105) 제36조(이의신청에 의한 소송으로의 이행) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 조정신청을 한 때에 소가 제기된 것으로 본다.

복절차를 보고 절차를 구성하지 아니하고 있다. 언론중재법상 직권조정결정에 대하여도 이의신청이 있는 경우에는 그 이의신청이 있는 때에 소가 제기된 것으로 보고 있어서(제22조제4항), 이의신청은 조정결정에 대한 불수락 또는 거부의를 뜻한다고 할 것이다. 환경분쟁조정법상 직권조정결정에 대한 이의신청이 있는 경우에도 조정은 종결되는 것으로 하고 있다(제35조제2항). 이처럼 조정결정에 대한 당사자의 의사표시 방식에는 수락 여부에 대한 의사표시를 하는 방식도 있고, 적극적으로 이의제기를 하는 방식이 있는데, 이의제기를 하는 경우에는 대부분의 행정형 조정에서는 조정의 성립이 안되는 것으로 보고 종결처리되는 것이 보통이지만, 드물게 재조정 기회를 주는 경우도 있다.<sup>106)</sup> 재조정은 당사자의 불복절차를 보장한다는 측면에서 일견 유용한 것으로 보이지만, 조정의 신속성 보장이란 측면에서는 결코 바람직하지 않으므로 이의절차를 거쳐 재조정을 할 것이 아니라 본래의 쟁송 해결방법인 재판으로 나가는 것으로 충분하다고 할 것이다.

3. 제30조 또는 제32조에 따른 조정을 갈음하는 결정에 대하여 제34조제1항에 따른 기간 내에 이의신청이 있는 경우

② 제1항에 따라 조정신청을 한 때에 소가 제기된 것으로 보는 경우 해당 신청인은 소를 제기할 때 소장(訴狀)에 붙여야 할 인지액(印紙額)에서 그 조정신청서에 붙인 인지액을 뺀 금액에 상당하는 인지를 보정(補正)하여야 한다.

106) [온라인광고분쟁조정위원회 운영규정] 제34조(재조정신청) ① 당사자는 위원장에게 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에는 조정부의 결정에 대하여 재조정을 신청할 수 있다. 다만, 당사자가 당초 조정신청을 할 때에 그 사유를 주장하였거나 이를 알면서 주장하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 조정 당시에는 제출되지 아니한 것으로서 조정의 결과에 중대한 영향을 미치는 새로운 사실이 나타난 경우
2. 조정의 증거로 된 문서, 증인의 증언, 참고인의 진술 등의 자료가 위조 또는 변조된 것 이거나 허위임이 밝혀진 경우
3. 조정에 영향을 미칠 중요한 사항에 관하여 조정부가 판단하지 아니한 경우
4. 제척되어야 할 위원이 조정에 관여한 경우

② 재조정신청은 당사자가 조정의 결정내용을 통지받은 날로부터 7일 이내에 하여야 한다.

③ 위원장은 조정결정 또는 각하결정 등에 대하여 변경이 필요하다고 판단되는 경우 해당 조정부에 재조정을 요청할 수 있다.

④ 위원장은 제2항에 따른 재조정신청기간을 경과한 재조정신청사건에 대하여는 특별한 사유가 없는 한 이를 각하처리한다.

라. 문제점

1) 직권조정결정의 효력

다른 입법례와 달리 직권조정결정의 효력에 대하여 명문의 규정이 없어 혼란이 있는바, 해석상 일반조정의 효력과 동일한 것으로 보는 것이 해석상 타당하지만 이를 분명하게 하기 위하여 근거를 신설하여야 한다. 또한 현행 집행력을 재판상 화해의 효력으로 변경함으로써 직권조정결정의 한계를 극복하고 실효성을 제고하는 것이 가능하다고 할 것이다.

2) 당사자의 이의신청

첫째 이의신청이나 수락의사 표시라는 2가지 방식을 혼용함으로써 혼란이 있고, 둘째 법문상 이의신청을 하거나 수락의 의사를 표시하지 아니한 경우에는 불수락한 것으로 보는 것이 분명하나, 만일 이의신청도 하지 않고 수락의 의사도 표시하지 않은 경우에는 불수락으로 보아야 하는지 수락으로 보아야 하는지 해석상 논란이 있을 수 있다. 논리적으로 본다면 이의신청을 하지 않은 경우에는 수락한 것으로 보아야 하지만, 제45조의8제4항 후문의 ‘수락의 의사를 표시하지 아니한 경우에는 불수락한 것으로 본다’ 규정과 관련하여 이의신청을 하지 않은 것이 수락의 의사를 표시하지 아니한 경우에 해당될 수도 있는 것이므로, 결국 수락의사를 표시한 경우를 제외하고는 모든 경우가 불수락으로 보게 되는 문제가 발생될 수 있다. 이는 입법상 오류라고 할 것이다. 셋째 이와 같이 불수락간주로 해석될 여지가 있으므로 당사자로는 너무 쉽게 직권조정을 거부할 수 있는 문제가 있다.

#### 4. 직권조정결정의 적용대상과 사건유형 검토

가. 서설

직권조정결정의 적용대상과 사건유형<sup>107)</sup>의 검토는 직권조정결정을 이용하기에 적합한 경우의 유형을 말하는 것으로 보인다. 전기통신사업법상 2가지 사유 즉 당사자간 합의가 이루어지지 아니한 경우(1유형)과 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우(2유형)으로

---

107) 직권조정결정이 적합한 경우에 대하여는 법원행정처, 조정실무 ; 임상혁, 직권조정결정제도의 성과 및 개선방안(유튜브 자료) 참조.

구분하여 검토하는 것이 타당하다. 반면 1유형과 2유형에 해당하지 않는 경우는 직권조정 결정이 부적합한 경우라고 할 것이다. 이와 달리 직권분쟁조정도 통신분쟁조정의 하나이므로 통신분쟁조정의 대상적격으로 규정된 유형(제45조의2제1항각호) 중 어느 호에 더 친할 것인가 논의하는 것도 가능하다. 적용대상 및 사건유형화의 시도는 신속하고 예측가능한 조정 운영 도모 가능, 유형은 예시에 불과하고 모든 사정을 포함하기 어려운 한계가 있으므로 운영지침 등 비구속적 규범으로 제정, 운영 가능하다.

나. 직권조정결정의 사건 유형

1) 제1유형 : 당사자간 합의가 이루어지지 아니한 경우

- 당사자 사이에 의견의 범위가 좁혀졌으나 자존심 등으로 합의에 이르지 아니한 경우
  - 중요한 쟁점에 대하여는 합의에 이르고 있으면서 지엽적인 의견차이로 최종 합의에 이르지 못하는 경우
  - 실질적으로 합의하였으면서도 감사나 형사배임 등 법적 이슈가 있거나, 내부 결재나 제3자와의 관계 등으로 결정문이 필요한 경우
  - 분쟁의 대상이 주로 법률의 해석·적용에 관한 것이기 때문에 결정 형식이 필요한 경우
- 2) 제2유형 : 신청인의 주장이 이유있다고 판단되는 경우
- 신청인의 주장이 증거에 의하여 명백하게 뒷받침되고, 상대방도 이에 관하여 다투지 않는 경우
  - 추가적인 사실조사나 당사자의 의견 수렴이 불필요한 경우
  - 사업자 귀책이 명백한 경우
  - 대규모 피해 발생 등 동일하거나 유사한 분쟁의 원인행위에 대한 판단이 있는 경우

<표 4-7> 직권조정결정의 유형

구분	사례
제1유형	- 당사자 사이에 의견의 범위가 좁혀졌으나 자존심 등으로 합의에 이르지 아니한 경우 - 중요한 쟁점에 대하여는 합의에 이르고 있으면서 지엽적인 의견차이로 최종 합의에 이르지 못하는 경우



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실질적으로 합의하였으면서도 감사나 형사배임 등 법적 이슈가 있거나, 내부 결재나 제3자와의 관계 등으로 결정문이 필요한 경우</li> <li>- 분쟁의 대상이 주로 법률의 해석·적용에 관한 것이기 때문에 결정 형식이 필요한 경우</li> </ul>
제2유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신청인의 주장이 증거에 의하여 명백하게 뒷받침되고, 상대방도 이에 관하여 다투지 않는 경우</li> <li>- 추가적인 사실조사나 당사자의 의견 수렴이 불필요한 경우</li> <li>- 사업자 귀책이 명백한 경우</li> <li>- 대규모 피해 발생 등 동일하거나 유사한 분쟁의 원인행위에 대한 판단이 있는 경우</li> <li>- 조정을 당사자가 이유없이 거부하는 경우(저작권분쟁시 직권조정사유)</li> </ul>

3) 직권조정이 부적합한 경우

- 신청취지에 반하는 것일 경우(제45조의6제1항)
- 직권조정결정이 당사자의 이익에 부합되지 않은 경우(제45조의6제1항)
- 당사자간에 합의가 이루어질 가능성이 없다고 인정하는 경우(제45조의6제1항, 제45조의9제1항제2호에 따른 종결사유)
- 신청인의 주장이 이유없음이 명백한 경우 등 이유있다고 판단되지 않은 경우(제45조의6제1항)
  - 사안이 복잡하거나 쌍방의 주장이 서로 합리성이 있어서 충분한 시간과 자료를 가지고 판단하는 것이 적당하다고 인정되는 경우
  - 당사자가 주장하는 사실관계가 정반대로 대립되어 단기간의 사실조사만으로는 사안을 파악할 수 없는 경우
  - 당사자 사이의 입장이 너무 판이하여 직권조정결정을 하더라도 어느 일방이 이의할 것이 명백한 경우
  - 이중으로 조정을 신청하거나, 신청의 내용이 부적법하거나 부당한 목적으로 신청하였다고 인정하는 등 분쟁조정의 거부사유(제45조의7제1항)에 해당하는 경우
  - 다투어지는 법적 쟁점에 법리적으로 견해 대립이 있는 경우

다. 직권조정결정에 친한 대상

직권조정결정도 본질은 분쟁조정이므로 직권조정결정의 대상도 분쟁조정 신청 대상 중

에서 인정하는 것이 타당하다. 직권조정결정의 대상에는 전기통신사업자의 책임이 명확해서 직권조정결정에 대하여 전기통신사업자가 거부할 수 없는 경우가 포함될 수 있다. 손해배상의 경우 전기통신역무의 제공이 중단되는 경우도 비교적 명백하게 사업자의 귀책사유를 인정할 수 있고, 이용약관과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 품질과 관련된 분쟁도 객관적인 자료에 의해 사업자에게 책임을 물을 수 있는 사항이다. 다만, 이용계약의 체결, 이용, 해지의 경우(3호) 중요사항의 설명 또는 고지와 관련된 경우(5호), 앱마켓에서의 이용요금 결제, 결제 취소 또는 환급에 관한 사항(6호)은 분쟁의 유형이 다양해서 당사자가 직권조정결정을 수용하는 것이 용이하지 아니하다.

< 표 4-8 > 직권조정결정에 친한 분쟁대상 유형의 예시

분쟁조정의 대상	직권조정 결정의 대상
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제33조에 따른 손해배상과 관련된 분쟁</li> <li>2. 이용약관(제28조제1항 및 제2항에 따라 신고하거나 인가받은 이용약관에 한정되지 아니한다)과 다르게 전기통신서비스를 제공하여 발생한 분쟁</li> <li>3. 전기통신서비스 이용계약의 체결, 이용, 해지 과정에서 발생한 분쟁</li> <li>4. 전기통신서비스 품질과 관련된 분쟁</li> <li>5. 전기통신사업자가 이용자에게 이용요금, 약정 조건, 요금할인 등의 중요한 사항을 설명 또는 고지하지 아니하거나 거짓으로 설명 또는 고지하는 행위와 관련된 분쟁</li> <li>6. 앱마켓에서의 이용요금 결제, 결제 취소 또는 환급에 관한 분쟁</li> <li>7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 전기통신역무에 관한 분쟁</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 전기통신역무의 제공이 중단되는 등 전기통신역무의 제공과 관련하여 이용자에게 손해를 입힌 경우</li> <li>2. 이용약관과 다르게 전기통신서비스를 제공하여 발생한 분쟁</li> <li>3. 전기통신서비스 품질과 관련된 분쟁</li> </ol>

## 5. 직권조정결정 제도 도입으로 예상되는 피해구제 실효성의 향상 정도

### 가. 신속한 분쟁해결

통신서비스 분쟁 발생 시 피해구제와 관련 분쟁조정은 당사자가 조정기일에 출석을 거부하거나 출석하지 아니한 경우 불이익이 없어 조정절차가 지연되는 문제가 발생한다. 직권조정결정은 당사자 간에 합의가 이루어지지 아니한 경우 또는 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 직권조정결정을 함으로써 조정절차를 신속하게 종결할 수 있게 된다.

일반조정인 경우에는 당사자간 합의를 이끌어 내기가 여러 가지 사정상 어려운데, 조정결정서로 조정내용을 기재하여 당사자에게 송달하면 수락하게 되는 경우가 많이 발생될 것으로 보인다. 따라서 직권조정결정에 대하여 당사자가 수락의 의사표시를 하게 될 경우 분쟁을 조기에 해결할 수 있는 장점이 있다.

일반조정에서는 제3자와의 이해관계, 당사자 측의 내부사정 등으로 쉽게 조정에 응하기 어렵지만, 공식적인 직권조정결정서에 의하여 조정을 수용할 수 있는 경우가 많다고 할 것이다. 이러한 점은 민사조정법에서 ‘조정을 갈음하는 결정’의 장점으로 거론된 점이라고 할 것이다.

2005년부터 시행한 언론 직권분쟁조정의 통계를 보면, 일반조정의 성립율보다 직권조정의 동의율이 훨씬 높은 것으로 나타나고 있음을 보면 알 수 있다(표 49 참조).

### 나. 피해자의 권익구제

직권분쟁조정은 당사자간의 분쟁해결을 주된 기능으로 하지만, 그 외에도 행정형의 경우에는 피해자의 권익구제를 주요한 목표로 한다. 직권분쟁조정의 요건의 하나인 ‘신청인의 주장이 이유있다고 판단하는 경우’는 당사자간에 합의가 이루어지지 않는지만 해당 분쟁의 사실관계의 확인결과 신청인의 주장이 이유있다고 인정하는 경우는 소송에서도 신청인이 승소할 가능성이 있다고 할 것이므로 피해자의 권익구제의 보장이라는 관점에서 조정결정을 하는 것이 타당하다는 점에서 규정된 것이다. 이러한 경우 신청인은 직권조정결정을 수락할 가능성이 높다고 할 것이고, 한편 피신청인의 경우에도 소송결과에서도 동일한 결과가 나올 것으로 예상이 된다면 조정 단계에서 이를 수락할 가능성이 높다고 할 것이다.

## 6. 소결 - 직권조정결정의 한계와 문제점

### 가. 직권조정결정의 한계

직권조정결정제도는 직권조정제도 자체가 가지는 한계는 물론, 일반조정을 전제로 하는 만큼 조정제도가 가지는 한계도 있다. 조정은 당사자의 신청과 조정안(조정결정)에 대한 수락이라는 의사에 의존하는 ADR이고, 재판이 아닌 행정형 분쟁조정이라는 조정 또는 직권분쟁조정의 효력(집행력)의 한계를 가지고 있다.

또한 직권조정결정에 대하여 이의신청을 하거나, 수락의사를 표시하지 않으면 불수락간 주의 효과가 생기는만큼 무응답시의 효력이 제한됨으로 피해구제의 실효성도 떨어지는 단점도 있다. 이하에서는 요건, 절차, 효력 등 직권조정결정 전반에 걸친 문제점을 정리하고자 한다.

### 나. 요건과 절차상 문제점

현행법상 직권조정절차의 개시요건, 회부절차 등 개시절차에 대하여 아무런 규정을 두지 않고 있다. 개시요건을 현행법상 직권조정결정요건 이외에 규정함으로써 절차를 분명하게 하고, 직권조정결정 신청 절차도 두는 것이 좋으며, 직권조정절차 회부의 시기, 회부권자, 직권조정절차의 개시권자에 대한 규정도 명문화할 필요가 있다.

### 다. 효력의 문제점

직권조정결정의 효력의 근거를 입법하여 그 효력에 대한 논란을 불식시켜야 하고, 향후 재판상 화해의 효력으로 변경하는 문제는 최근 입법 경향에 비추어 신중한 검토가 필요하다고 할 것이다.

직권조정결정에 대하여 당사자는 이의신청 또는 수락의 의사표시를 할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 즉 당사자가 직권조정결정서에 대하여 거부할 경우에는 이의신청을 하는 방법과 수락의사도 표시하지 않고 무응답하는 방법 두 가지가 있으므로, 거부할 경우 굳이 응답할 이유가 없는 것이다. 즉 너무 쉽게 거부할 수 있다는 것이 문제이다. 이와 같이 굳이 두가지 방법을 혼용할 이유가 없고 다른 직권분쟁조정의 경우에는 대부분 이의신청제도만 두고 있는 점을 감안하여 ‘이의신청’ 하나만 의사표시 방법으로 하는 것이 적절하다. 이의신청이 있는 경우에는 당연히 불수락이고, 아무런 의사표시가 없으면 수락으로 된다.

### 제3절 다른 직권조정결정제도와 비교

#### 1. 개요

현행 분쟁조정제도 중 직권조정결정제도를 운영하고 있는 것으로는 사법형으로 민사분쟁조정(민사조정법 제30조)이 있고, 행정형으로는 언론중재(언론중재법 제22조), 환경분쟁조정(환경분쟁조정법 제33조의2), 저작권분쟁조정(저작권법 제117조), 품종보호권 보호분쟁 조정(식물신품종보호법 제123조) 등이 있다.

<표 4-9 > 직권조정결정의 입법례

법률	조문 내용	성질
민사조정법	제30조(조정을 갈음하는 결정) 조정담당판사는 합의가 성립되지 아니한 사건 또는 당사자 사이에 성립된 합의의 내용이 적당하지 아니하다고 인정한 사건에 관하여 직권으로 당사자의 이익이나 그 밖의 모든 사정을 고려하여 신청인의 신청 취지에 반하지 아니하는 한도에서 사건의 공평한 해결을 위한 결정을 할 수 있다. 제32조(피신청인의 불출석) 피신청인이 조정기일에 출석하지 아니한 경우 조정담당판사는 상당하다고 인정하는 때에는 직권으로 제30조에 따른 결정을 할 수 있다.	사법형
식물신품종보호법	제123조(직권조정결정) ① 종자위원회는 당사자 간에 합의가 이루어지지 아니한 경우 또는 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우에는 당사자들의 이익과 그 밖의 모든 사정을 고려하여 신청 취지에 반하지 아니하는 한도에서 직권으로 조정을 갈음하는 결정(이하 “직권조정결정”이라 한다)을 할 수 있다. ② 직권조정결정에는 다음 각 호의 사항을 포함할 수 있다. 1. 침해행위의 중지 2. 손해배상이나 그 밖에 필요한 구제조치 3. 같거나 유사한 침해행위의 재발을 방지하기 위하여 필요한 조치 ③ 직권조정결정에는 주문(主文)과 이유를 적고 이에 관여한 조정위원 모두가 서명·날인하여야 하며, 그正本(正本)을 지체 없이 당사자에게 송달하여야 한다. ④ 당사자가 제3항에 따라 결정서를 송달받은 날부터 14일 이내에 이의를 신청하지 아니하면 직권조정을 수락한 것으로 본다. ⑤ 제4항의 기간 내에 이의신청이 있을 때에는 종자위원회는 이의	행정형

	신청의 상대방에게 그 사실을 지체 없이 통지하여야 한다.	
환경분쟁 조정법	<p>제33조의2(조정결정) ① 조정위원회는 당사자 간에 합의가 이루어지지 아니한 경우로서 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우에는 당사자들의 이익과 그 밖의 모든 사정을 고려하여 신청 취지에 반하지 아니하는 한도에서 조정을 갈음하는 결정(이하 “조정결정”이라 한다)을 할 수 있다.</p> <p>② 조정결정은 문서로써 하여야 한다. 이 경우 조정결정 문서에는 다음 각 호의 사항을 적고 조정위원이 기명날인하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사건번호와 사건명</li> <li>2. 당사자, 선정대표자, 대표당사자 및 대리인의 주소와 성명(법인의 경우에는 명칭을 말한다)</li> <li>3. 조정 내용</li> <li>4. 신청의 취지</li> <li>5. 이유</li> <li>6. 조정결정한 날짜</li> </ol> <p>③ 조정위원회가 조정결정을 하였을 때에는 지체 없이 조정결정 문서의 정본을 당사자나 대리인에게 송달하여야 한다.</p> <p>④ 당사자는 제3항에 따른 조정결정문서 정본을 송달받은 날부터 14일 이내에 불복 사유를 명시하여 서면으로 이의신청을 할 수 있다.</p>	행정형
저작권법	<p>제117조(조정의 성립) ① 조정은 당사자 간에 합의된 사항을 조서에 기재함으로써 성립된다.</p> <p>② 3명 이상의 위원으로 구성된 조정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 당사자들의 이익이나 그 밖의 모든 사정을 고려하여 신청 취지에 반하지 아니하는 한도에서 직권으로 조정을 갈음하는 결정(이하 “직권조정결정”이라 한다)을 할 수 있다. 이 경우 조정부의 장은 제112조의2제2항제2호에 해당하는 사람이어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 조정부가 제시한 조정안을 어느 한쪽 당사자가 합리적인 이유 없이 거부한 경우</li> <li>2. 분쟁조정 예정가액이 1천만원 미만인 경우</li> </ol> <p>③ 조정부는 직권조정결정을 한 때에는 직권조정결정서에 주문(主文)과 결정 이유를 적고 이에 관여한 조정위원 모두가 기명날인하여야 하며, 그 결정서 정본을 지체 없이 당사자에게 송달하여야 한다.</p> <p>④ 직권조정결정에 불복하는 자는 결정서 정본을 송달받은 날부터 2주일 이내에 불복사유를 구체적으로 밝혀 서면으로 조정부에 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 그 결정은 효력을 상실한다.</p> <p>⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 재판상의 화해와 동일한 효력이 있다. 다만, 당사자가 임의로 처분할 수 없는 사항</p>	행정형

	<p>에 관한 것은 그러하지 아니하다.</p> <p>1. 조정 결과 당사자 간에 합의가 성립한 경우</p> <p>2. 직권조정결정에 대하여 이의 신청이 없는 경우</p>	
언론중재법	<p>제22조(직권조정결정) ① 당사자 사이에 합의(제19조제3항에 따라 합의한 것으로 보는 경우를 포함한다)가 이루어지지 아니한 경우 또는 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 중재부는 당사자들의 이익이나 그 밖의 모든 사정을 고려하여 신청취지에 반하지 아니하는 한도에서 직권으로 조정을 갈음하는 결정(이하 “직권조정결정”이라 한다)을 할 수 있다. 이 경우 그 결정은 제19조제2항에도 불구하고 조정신청 접수일부터 21일 이내에 하여야 한다.</p> <p>② 직권조정결정서에는 주문(主文)과 결정 이유를 적고 이에 관여한 중재위원 전원이 서명·날인하여야 하며, 그 정본을 지체 없이 당사자에게 송달하여야 한다.</p> <p>③ 직권조정결정에 불복하는 자는 결정 정본을 송달받은 날부터 7일 이내에 불복 사유를 명시하여 서면으로 중재부에 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 그 결정은 효력을 상실한다.</p> <p>④ 제3항에 따라 직권조정결정에 관하여 이의신청이 있는 경우에는 그 이의신청이 있을 때에 제26조제1항에 따른 소(訴)가 제기된 것으로 보며, 피해자를 원고로 하고 상대방인 언론사등을 피고로 한다.</p>	행정형

그 외에도 다양한 법령에서 직권조정 의미로 직권분쟁조정을 규정하고 있는데, 예컨대 환경분쟁조정위원회의 직권조정(환경분쟁조정법 제30조), 국가인권위원회 조정위원회의 직권조정(국가인권위원회법 제42조), 건축분쟁조정위원회의 직권조정(건축법 제101조)은 당사자의 신청없이 조정할 수 있다는 의미로서 직권조정을 뜻하기도 하여 통신분쟁조정의 직권조정과는 상이하다.

## 2. 다른 직권조정결정 현황

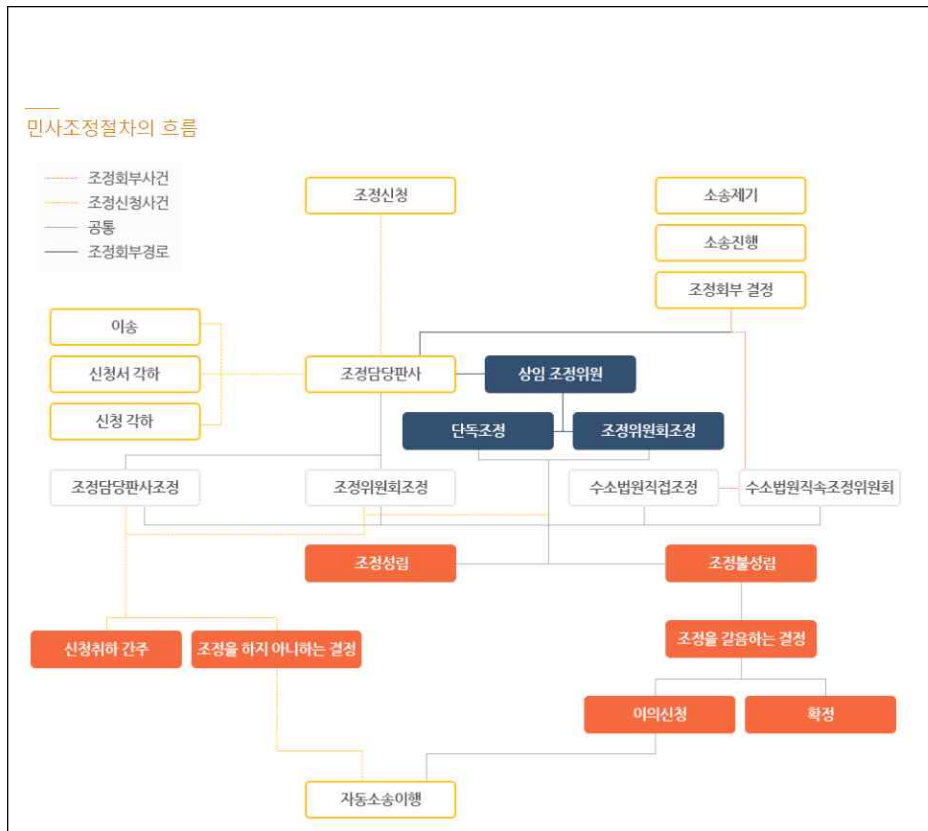
가. 민사조정법상 조정을 갈음하는 결정(제30조)

- 사유 : ▷합의가 성립되지 아니한 사건, ▷당사자 사이에 성립된 합의의 내용이 적당하지 아니하다고 인정한 사건, ▷피신청인이 조정기일에 불출석한 경우

- 절차 : 조서정본을 당사자에게 송달하고 송달된 날부터 2주일 이내에 이의를 신청할 수 있고, 조정담당판사는 이의신청의 상대방에게 이를 통지하여야 한다(제34조)

- 효력 : 재판상 화해의 효력(제34조)

[그림 43 ] 민사조정법상 조정을 갈음하는 결정 절차도(출처: 대한민국법원 전자민원센터)



나. 언론중재위원회의 직권조정결정(언론중재법 제22조)

- 사유 : ▷ 당사자 사이에 합의(제19조제3항에 따라 합의한 것으로 보는 경우를 포함한다.)가 이루어지지 아니한 경우, ▷ 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우
- 절차 : 결정에 동의하면 결정은 확정되고, 이의가 있을 때에는 이의신청하고 이 경우 자동으로 법원에 소송이 제기
- 효력 : 재판상 화해의 효력



- 통계 : 직권조정결정 도입 이후 최근 5년간 이용 현황을 보면 매년 200건 내외를 보이고, 직권조정결정에 대한 동의율은 최소 53%에서 최근 67%까지이고 최근 증가추세를 보이고 있으며, 일반조정과 비교할 때 총건수 대비 직권조정비율은 3.2%에서 6.7%까지, 조정성립율은 30% 내외인데 이와 비교하면 훨씬 높은 것으로 알 수 있다(아래 표참조). 이를 보면 직권조정결정이 일응의 효과를 거두고 있는 것으로 보임

< 표 4-10 > 언론중재법상 직권조정결정 사건 처리 현황(2018-2022년, 단위 건)<sup>108)</sup>

구분	조정 청구건	조정성립(**)	조정 불성립	직권조정	
				총건수(***)	동의(**)
2018	3,562	1,081(30.3%)	645	207(5.8%)	111(53.6%)
2019	3,544	1,129(31.8%)	760	227(6.4%)	121(53.3%)
2020	3,924	1,245(31.7%)	902	265(6.7%)	166(62.4%)
2021	4,278	1,221(28.5%)	910	219(5.1%)	146(66.7%)
2022	3,175	949(29.8%)	692	103(3.2%)	69(67%)

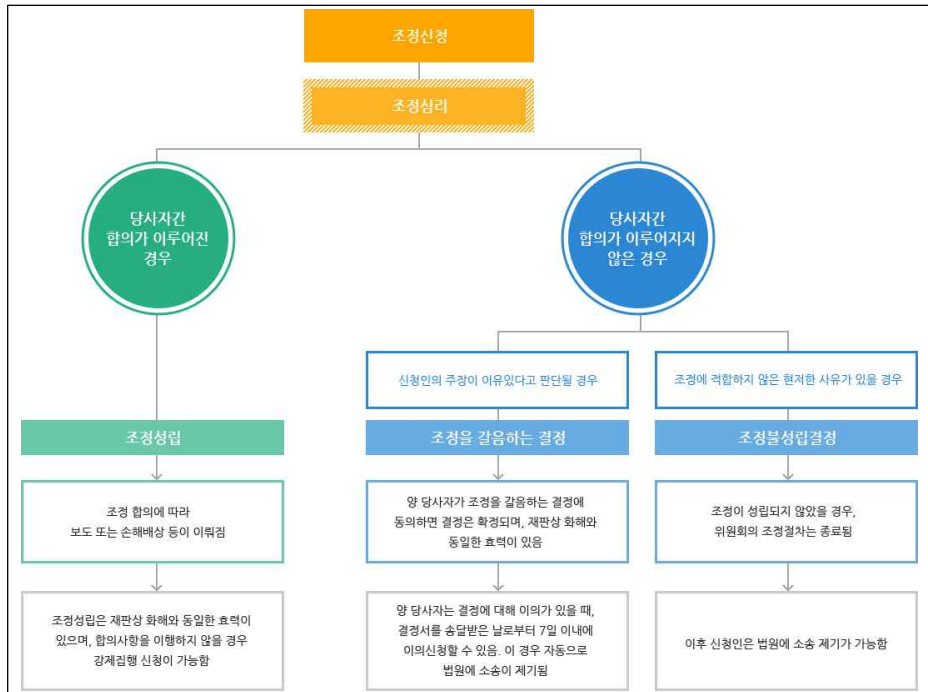
\* 처리현황 이외 기각, 취하 등 생략함

\*\* 조정성립율과 직권조정동의율은 각 총 청구권 대비 비율임

\*\*\*직권조정 총건수비율은 조정청구건 대비 비율임

108) 언론중재위원회의 언론중재사례집 2018년, 2019년, 2020년, 2021년, 2022년을 참조하여 작성함.

[그림 44] 언론 직권조정결정 절차도(출처: 언론중재위원회)



다. 환경분쟁조정법상 조정을 갈음하는 결정(환경분쟁조정법 제33조의2)

- 사유 : ▷ 당사자 간에 합의가 이루어지지 아니한 경우로서 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우
- 절차 : 조정결정문서 정본을 송달받은 날부터 14일 이내에 불복 사유를 명시하여 서면으로 이의신청
- 효력 : 재판상 화해의 효력
- 참고사항: 환경오염으로 인한 사람의 생명·신체에 대한 중대한 피해, 제2조제2호의 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼 등 사회적으로 파급효과가 클 것으로 우려되는 분쟁에 대하여는 당사자의 신청이 없는 경우에도 조정절차를 직권으로 시작하는 직권조정이 있다(제30조).
- 통계: 처리 현황 기준으로 2021년 총 290건 중 재정 187건, 조정 20건, 합의 83건, 2020년

총 245건 중 재정 176건, 조정 2건, 합의 67건 등(출처: 환경분쟁조정위원회)

[그림 4-5 ] 환경 직권조정 절차도(출처: 환경분쟁조정위원회)



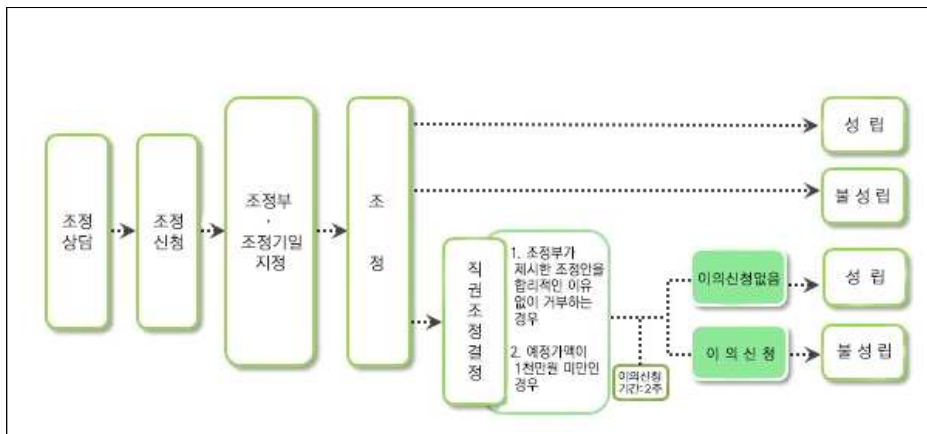
라. 한국저작권위원회의 직권조정결정(저작권법 제17조제2항)

- 사유 : ▷조정부가 제시한 조정안을 어느 한쪽 당사자가 합리적인 이유 없이 거부한 경우, ▷분쟁조정 예정가액이 1천만원 미만인 경우
- 절차 : 직권조정결정을 하면 그에 대하여 이의신청이 있으면 불성립, 없으면 성립하는

것으로 한다.

- 효력 : 재판상의 화해의 효력
- 통계 : 전체 저작권분쟁조정 통계로 2022년 103건, 2021년 115건, 2020년 84건(출처: 저작권위원회)

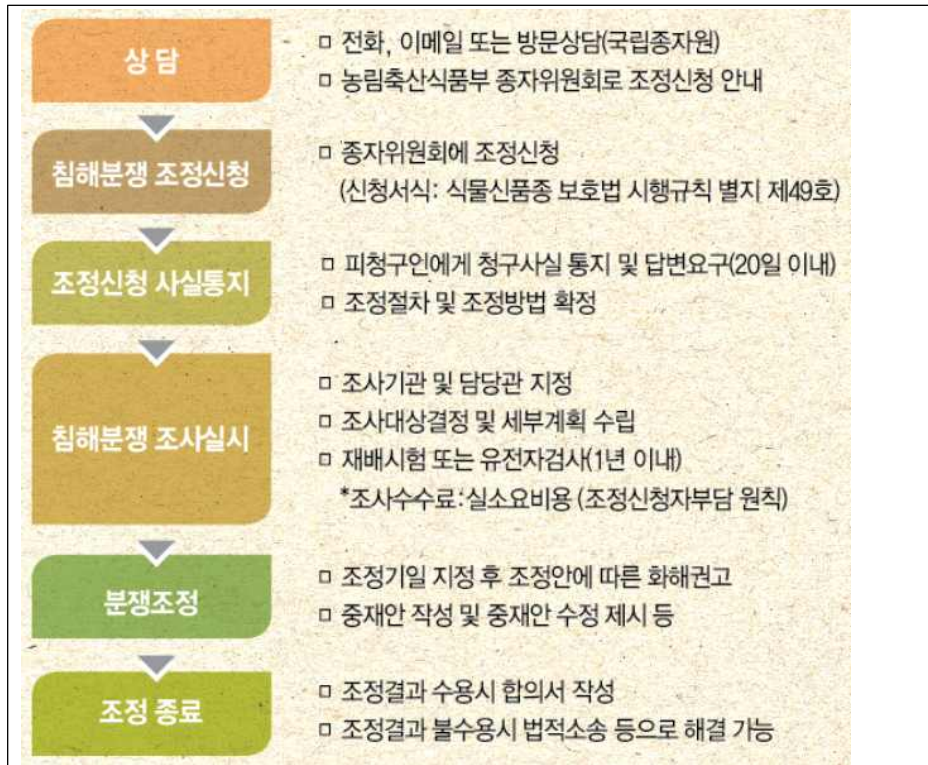
[그림 4-6 ] 저작권 직권조정결정 절차도(출처: 저작권위원회)



마. 종자위원회의 직권조정결정(식물신품종 보호법 제123조)

- 사유 : ▷ 당사자 간에 합의가 이루어지지 아니한 경우, ▷ 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우
- 절차 : 14일 이내에 이의를 하지 않으면 수락
- 효력 : 민사상 화해의 효력

[그림 4-7] 종자위원회 직권조정결정 절차도(출처: 종자위원회)



바. 의료분쟁조정원의 의료분쟁 자동조정제도(의료분쟁조정법 제27조제9항)

의료분쟁조정법상 자동조정 제도는 피신청인이 조정신청에 응하는 의사를 통지하지 아니하는 경우에는 각하사유에 해당하나, 특정한 사유가 있는 경우에는 원장이 조정절차를 개시할 수 있도록 하는 것으로써 전기통신사업법상 직권조정결정을 하는 것과 같은 취지라고 할 것이다.

사. 건축분쟁조정전문위원회의 직권조정(건축법 제101조)

분쟁위원회는 재정신청이 된 사건을 조정에 회부하는 것이 적합하다고 인정하면 직권으로 직접 조정할 수 있는 제도이다.

아. 국가인권위원회의 직권조정(국가인권위원회법 제42조)

조정위원회는 국가인권위원회의 직권으로 조정위원회에 회부된 진정에 대하여 조정절차를 시작할 수 있다.

### 3. 구체적인 비교

가. 직권조정결정의 사유

첫째 당사자 사이에 합의가 이루어지지 않은 경우를 들 수 있다. 당사자 간 합의가 이루어지지 않은 경우 당사자 간 양보나 합의를 수단으로 하는 일반적인 조정절차로 진행할 실익이 없다고 할 것이므로 일반적인 직권조정결정사유로 채택하고 있다. 예컨대 민사조정법이나 통신분쟁, 언론분쟁, 품종보호권 보호분쟁의 경우이다.

둘째 신청인의 주장이 이유있다고 판단하는 경우인데, 신청인의 주장이 이유 있는 경우에는 분쟁의 합리적인 해결을 위한 방편으로 직권조정결정으로 나가는 것이 적절한다. 예컨대 통신분쟁, 언론분쟁, 품종보호권 보호분쟁의 경우이다.

셋째 조정부가 제시한 조정안을 한쪽 당사자가 합리적인 이유 없이 거부한 경우인데, 저작권분쟁이 채택하고 있다. 조정안이 합리적이라면 다시 한번 동의여부를 촉구하는 것이 타당하다고 보는 것이다. 민사조정도 그러한 예에 해당한다.

넷째 분쟁조정 예정가액이 소액이거나 또는 매우 큰 경우. 예를 들어 저작권분쟁조정에서는 분쟁가액이 1천만원 미만인 경우에는 신속한 종결을 위하여 직권조정결정이 사유로 삼고 있으며, 반대로 환경분쟁조정에서는 10억원 이상인 경우를 대상으로 하고 있다.

결론적으로, 통신분쟁이 들고 있는 당사자 간에 합의가 이루어지지 않거나, 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우를 직권조정결정 사유로 규정하는 것은 일반적인 입법례에 해당하고 타당하다고 할 것이다.

<표 4-11> 직권조정사유의 비교

사유	근거
----	----

① 당사자 사이에 합의가 이루어지지 않은 경우	-통신분쟁 -민사분쟁 -언론분쟁 -품종보호법 보호분쟁
② 신청인의 주장이 이유있다고 판단하는 경우	-통신분쟁 -언론분쟁 -품종보호권 보호분쟁
③ 조정안을 한쪽 당사자가 합리적인 이유없이 거부한 경우	-저작권분쟁
④ 분쟁조정가액이 소액인 경우(1천만원 이하)	-저작권분쟁
⑤ 당사자 사이에 성립된 합의의 내용이 적당하지 아니하다고 인정한 경우	-민사분쟁

#### 나. 직권조정결정의 절차

직권조정결정에 대하여는 조서를 당사자에게 송달하고 당사자의 이의제기 여부에 따라 그 성립 여부가 좌우됨은 공통적이라 할 것인데, 통신분쟁에 있어서는 이의신청 또는 수락 의사도 제기할 수 있도록 함이 차이라고 할 것이다.

#### 다. 결정에 대한 당사자 의사표시 방법

이의신청 방식을 취하고 있는 것은 위에서 든 모든 사례이고, 또한 대부분은 서면에 의한 이의신청 방식을 채택하고 있다. 통신분쟁조정은 서면에 의한 이의신청과 무응답 방식 등 2가지 방식을 혼용하고 있는 것이 특징이다.

#### 라. 결정의 효력

직권조정결정의 효력에 대하여는 명문의 규정이 있는 경우와 그렇지 않은 경우로 구분할 수 있고, 전자의 경우에는 재판상화해의 효력을 규정한 것이 일반적이다(언론, 환경, 저작권, 민사분쟁). 직권조정결정의 효력이 무엇인지에 대하여 특별한 규정이 없는 한 직권조정결정도 조정의 일종이라는 점에서 일반 조정의 효력과 동일하다고 할 것이다.

명문으로 규정하지 않은 경우는 전기통신사업법과 식물신품종보호법인데 각각의 일반 조정의 효력이 준용되는 것으로 보는 경우는 각 집행력, 민사상 화해의 효력을 가지는 것

으로 해석할 수 있다.

< 표 4-12 > 개별법상 직권조정결정의 비교

구분	통신	언론	식물 신품종	환경	저작권	민사
근거	전기통신 사업법 (제45조 의6)	언론중재 법(제22 조)	식물신품 종보호법 (제123조)	환경분쟁 조 정 법 (제33조 의2)	저작권법 (제117조)	민사조정 법 (제30조)
시행년도	2023	2005	2013	2019	2020	1962(차 지차가조 정법)
사유(요건)	① or ②	① or ②	① or ②	①and ②	③ or ④	① or ⑤, ⑥
결정기한	×	신청접수 일 부 터 21일	×	×	×	×
이 의 신 청	방법	이의신청 or 수락의사	이의신청	이의신청	이의신청	이의신청
	기간	14일	7일	14일	14일	2주(송달 전 가능)
	상대방통지	o	×	o	×	×
	효 력	미제기	×	×	조정결정 의 수락	재 판 상 화해
제기		결 정 의 불수락	결 정 의 효력 상 실	×	×	결 정 의 효력 상 실
효 력	근거	조 정 의 효력	o	조 정 의 효력	o	o
	내용	집행력	재 판 상 화해	민 사 상 화해	재 판 상 화해	재 판 상 화해

[사유]

- ① 당사자 사이에 합의가 이루어지지 않은 경우
- ② 신청인 주장이 이유있다고 판단되는 경우
- ③ 조정부가 제시한 조정안을 어느 한쪽 당사자가 합리적인 이유 없이 거부한 경우
- ④ 분쟁조정 예정가액이 1천만원 미만인 경우
- ⑤ 당사자 사이에 성립된 합의의 내용이 적당하지 아니하다고 인정한 사건
- ⑥ 피신청인이 조정기일에 불출석한 경우



## 제4절 직권조정결정제도 실효성 확보 방안

직권조정결정제도는 2023년부터 시행되고 있어 문제점 분석이나 활성화를 위한 실효성 확보방안을 논하는 것은 시기상조라고 할 것이지만 보다 바람직한 제도 운영을 위한 제도 검토를 위한 것은 의미가 있다고 할 것이다. 이를 위하여는 직권조정결정제도 자체만을 위한 실효성 확보수단 뿐만 아니라 통신분쟁조정 제도 전반에 대하여도 논의하는 것이 필요하다고 할 것이다. 따라서 아래에서는 통신분쟁조정제도의 전반적인 개선과제를 도출하고 다음으로 중점적으로 직권조정결정제도의 실효성 확보방안을 제시하고자 한다.

### 1. 통신분쟁조정 실효성 확보방안

#### 가. 위원회 조직 개편

위원의 연임제한 규정을 폐지하거나 아니면 2회 연임으로 개선하고, 조정위원회의 법적 지위를 법률로 명문화하며, 사무국은 방송통신위원회 소속에서 조정위원회 소속으로 변경하여야 한다.

#### 나. 신청 불응시 각하제도 도입

조정신청의 상대방의 절차 참여여부가 있는 경우 조정신청을 각하하도록 개선하여 조정의 본질에 충실하여야 하고, 이는 조정의 신속성 보장에도 도움이 될 것이다. 다만 반복적인 참여거부로 제도 집행에 현저히 지장을 초래하는 등 행정목적상 조정을 계속하는 것이 필요하다고 판단되는 경우에는 각하하지 않을 수 있다.

#### 다. 조정종결의 효과로서 시효중단

조정결정이나 직권조정결정에 이의신청을 하거나 수락하지 아니하여 종결된 경우에는 종결 통지를 받은 때부터 30일 이내에 소송을 제기한 때에는 시효의 중단에 있어서 조정의 신청을 재판상의 청구로 보는 규정을 신설함이 타당하다.

#### 라. 비밀보장 등 규정의 신설

비밀누설금지규정과 벌칙, 진술원용규정을 법률로 신설하고, 비공개원칙은 현행 대통령

령에서 법률로 상향 입법하는 것이 타당하다.

마. 집단분쟁조정제도의 도입

집단적 분쟁의 해결을 위하여 집단분쟁조정제도의 도입을 검토하여야 한다.

바. 법원연계형 조정제도 도입

통신분쟁조정 효력의 한계를 극복하고, 조정의 실효성을 보장하기 위하여 법원연계형 조정제도로 개편하는 것이 필요하다.

사. 다양한 ADR 유형의 도입

이용자의 선택권 보장을 위하여 재정, 중재 등 다양한 유형을 신설하여야 한다.

아. 이용자 보호정책과의 연계

조정결과를 제도개선에 활용하거나, 위반사실의 공표나 고발 등의 연계 수단을 개발할 필요가 있다.

자. 직권주의의 강화

조정제도의 도입, 절차의 간소화 등 직권주의를 강화함으로써 실효성을 제고하여야 한다.

차. 장기적 통합형 통신분쟁 조정제도 검토

개별법에 흩어져 있는 각종 통신분쟁조정제도를 하나로 통합하여 이용자의 권익구제 및 분쟁해결의 실효성을 제고할 수 있다.

## 2. 직권조정결정에 대한 실효성 확보방안

가. 직권조정결정의 개시절차

직권조정결정이 언제 어떠한 방식으로 개시되는지를 정하는 것은 당사자나 조정위원회의 조정절차의 예측가능성과 안정성 보장 측면에서 중요하다. 직권조정결정의 개시요건으로 개시결정권자, 개시 절차 등을 정하여야 한다. 다만 조정위원회가 직권조정결정의 권한을 가진다면 당연히 개시여부에 대한 권한도 가지는 것이라고 할 것이므로 개시결정이 특

별한 법적 의미가 없는 이상 이를 별도로 법률로 정하는 것은 특별한 의미가 있지 아니하므로, 법제45조의6제7항의 위임근거규정에 따라 시행령에서 정하는 것이 적절하다고 할 것이다.

먼저 개시절차에 대하여 보면, 분쟁조정위원장 및 조정사건의 당사자에게 개시 요청권한을 부여하고 조정위원회가 개시여부를 결정하면 그 때부터 30일 이내에 직권조정결정을 하도록 기한을 명시하는 것으로 한다. 기한을 명시한 입법례로는 언론중재법이 신청 접수일부터 21일(일반조정인 경우는 신청접수일부터 14일)로 규정한 사례가 있다(제22조제1항). 만일 조정위원장 또는 당사자로부터 요청 또는 신청을 받고도 직권조정결정을 하지 않기로 결정한 때에는 요청 또는 신청한 당사자에게 이를 통지하도록 하여 절차의 불안정성을 제거하여야 한다.

<표 4-13 > 직권조정결정의 개시절차 개정안(시행령 제40조의13)

현행	개정안
<p style="text-align: center;">&lt;신설&gt;</p> <p>제40조의13(규칙) 제40조의5부터 제40조의12까지에서 규정한 사항 외에 분쟁조정위원회 및 소위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 분쟁조정위원회 규칙으로 정한다. → 제40조의14(규칙)으로 이동</p>	<p>제40조의13(직권조정결정)</p> <p>① 분쟁조정위원장은 법제45조의5에 따라 신청된 조정사건에 대하여 법제46제1항에 따른 직권조정결정의 필요가 있다고 판단하는 경우 분쟁조정위원회에 직권조정결정을 요청할 수 있다.</p> <p>② 법제45조의5에 따라 조정이 진행중인 당사자는 분쟁조정위원회에 직권조정결정을 신청할 수 있다.</p> <p>③ 분쟁조정위원회는 제1항 및 제2항에 따라 직권조정결정을 요청 또는 신청받은 경우 그 개시여부를 결정하고 그 때로부터 30일 이내에 직권조정결정을 하여야 한다. 만일 분쟁조정위원회가 직권조정결정을 하지 않기로 한 경우에는 이를 요청 또는 신청한 당사자에게 통지하여야 한다.</p> <p>제40조의14(규칙)</p>

나. 직권조정결정조서에 대한 당사자의 의사표시

현재는 서면에 의한 이의신청 또는 수락의사 표시 등 2가지를 혼용하고 있는데, 다른 입법례에서 보듯이 대부분의 직권조정결정은 이의신청방식만 인정하더라도 문제가 없을 것이다. 그 장점은 의사표시의 명확성과 객관성을 보장하고 직권분쟁절차에 참여한 당사자가 책임을 가지고 적극적인 의사표시를 하게 하는 것이라고 할 것이고, 이의신청이나 수락의 의사표시는 반대되는 의사표시 방식이므로 이의신청 하나만으로 통일하더라도 무방하다. 따라서 현재의 2가지 방식을 ‘서면에 의한 이의신청’ 방식으로만 인정하는 것이 타당하다.

그 입법방식으로는 2가지가 이용되고 있다. 첫째 방식은 이의신청의 소극적 효력 즉 이의신청 미제기시의 효력을 기재하는 방식이다. 예컨대 민사조정법과 환경분쟁조정법은 이의신청이 없는 경우에는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다고 규정하고 있으며, 식물신품종보호법에서는 이의신청을 하지 않으면 조정결정을 수락한 것으로 보는 것으로 규정하고 있다. 둘째 방식은 이의신청의 적극적 효력을 기재하면서 이의신청하지 않은 경우의 효력을 반대해석할 수 있도록 한 경우로서, 예컨대 이의신청하면 직권조정결정의 효력은 상실된다는 식으로 규정한다(언론분쟁, 저작권분쟁). 조정결정의 효력 중심으로 이의신청의 효력을 규정하는 첫째 방식이 보다 직관적으로 이해하기 쉽다고 하겠다(아래 <표> 참조).

< 표 4-14 > 이의신청방식 개정안(법 제45조의6)

현행(제45조의6)	개정안
④ 당사자가 제3항에 따라 직권조정결정서를 송달받은 날부터 14일 이내에 서면으로 <u>이의</u> 를 신청하거나 수락의 의사를 표시하지 아니한 경우에는 직권조정결정을 불수락한 것으로 본다.	<1안> ④ 당사자가 제3항에 따라 직권조정결정서를 송달받은 날부터 14일 이내에 서면으로 이의를 신청하지 아니하면 직권조정을 수락한 것으로 본다.
	<2안> ④ 당사자가 제3항에 따라 직권조정결정서를 송달받은 날부터 14일 이내에 서면으로 이의를 신청할 수 있다. 이 경우 그 결정은

	효력을 상실한다.
--	-----------

< 표 4-15 > 이의신청 참고 입법례

법률	조문 내용	입법 방식
식물신품종 보호법	제123조(직권조정결정) ④ 당사자가 제3항에 따라 결정서를 송달받은 날부터 14일 이내에 <u>이의</u> 를 신청하지 아니하면 직권조정을 수락한 것으로 본다.	이의신청 미 제기시 효력
환경분쟁 조정법	제35조의2(조정의 효력) 제33조제1항에 따라 성립된 조정과 제33조의2제4항에 따른 이의신청이 없는 조정결정은 재판상 화해와 동일한 효력이 있다. 다만, 당사자가 임의로 처분할 수 없는 사항에 대해서는 그러하지 아니하다.	이의신청 미 제기시 효력
민사조정법	제34조(이의신청) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제30조 및 제32조에 따른 결정은 재판상의 화해와 동일한 효력이 있다. 1. 제1항에 따른 기간 내에 <u>이의신청</u> 이 없는 경우	이의신청 미 제기시의 효력
저작권법	제117조(조정의 성립) ④ 직권조정결정에 불복하는 자는 결정서 정본을 송달받은 날부터 2주일 이내에 불복사유를 구체적으로 밝혀 서면으로 조정부에 <u>이의신청</u> 을 할 수 있다. 이 경우 그 결정은 효력을 상실한다.	이의신청시 효력
언론중재법	제22조(직권조정결정) ③ 직권조정결정에 불복하는 자는 결정 정본을 송달받은 날부터 7일 이내에 불복 사유를 명시하여 서면으로 중재부에 <u>이</u> 의신청을 할 수 있다. 이 경우 그 결정은 효력을 상실한다.	이의신청시 효력

다. 불수락시 소제기 간주 규정의 도입

민사조정법상 직권조정결정에 대한 이의신청(민사조정법 제36조제1항제3호<sup>109)</sup>), 언론중

109) 제36조(이의신청에 의한 소송으로의 이행)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 조정신청을 한 때에 소가 제기된 것으로 본다.

3. 제30조 또는 제32조에 따른 조정을 갈음하는 결정에 대하여 제34조제1항에 따른 기

재법상 직권조정결정에 대한 이의신청(언론중재법 제22조제4항<sup>110)</sup>)은 이의신청이 있을 때에 소제기로 간주하고 있는데, 소제기의 간주로 직권조정결정에 대한 실효성을 제고할 수 있다. 다만 민사조정이나 언론분쟁조정(제9조제1항)의 경우에는 법관이 직접 조정을 하거나 위원으로 참여한다는 점에서 여타의 조정제도와는 차이가 있다고 할 것이다.

라. 직권조정결정의 효력 근거 신설 등

현행법상 직권조정결정의 효력에 대하여는 명문의 규정이 없어 혼란이 있는바, 그 근거를 신설하여야 한다. 직권조정결정의 효력에 대하여는 조정의 효력을 규정한 제45조의8에 이를 명시하는 것이 타당하다.

또한 해석상 인정되는 집행력으로 명실상부하게 재판상 화해의 효력으로 개선하는 문제를 논의하여야 한다. 다만 국민의 재판청구권 침해 논란 및 권력분립주의의 관점 등 여러 헌법적 이슈가 있어서 최근에는 재판상 화해의 효력을 부여하는 입법이 어려운 점이 있는바 신중한 접근이 필요하다.

< 표 4-16 > 직권조정결정의 효력 근거 규정 개정안(법 제45조의8)

현행	개정안
제45조의8(분쟁조정 효력 등) ① 분쟁조정위원회는 분쟁조정을 마친 때에는 조정안을 작성하여 지체 없이 당사자에게 통지하여야 한다. ② 제1항에 따른 통지를 받은 당사자는 그 통지를 받은 날부터 15일 이내에 조정안에 대한 수락 여부를 분쟁조정위원회에 알려야 한다. 이 경우 15일 이내에 당사자가 수락	제45조의8(분쟁조정 효력 등) ① (현행과 같음)  ② (현행과 같음)

간 내에 이의신청이 있는 경우

110) 제22조(직권조정결정)

④ 제3항에 따라 직권조정결정에 관하여 이의신청이 있는 경우에는 그 이의신청이 있을 때에 제26조제1항에 따른 소(訴)가 제기된 것으로 보며, 피해자를 원고로 하고 상대방인 언론사등을 피고로 한다.

<p>의 의사를 표시하지 아니한 경우에는 조정을 거부한 것으로 본다.</p> <p>③ 제2항에 따라 당사자 전원이 조정안을 수락하는 경우 조정이 성립되며 분쟁조정위원회 위원장은 지체 없이 조정서를 작성하여 당사자 전원에게 송달하여야 한다.</p> <p>④ 분쟁조정위원회의 위원장 및 각 당사자는 조정서에 서명 또는 기명·날인하여야 한다.</p> <p>⑤ 제4항에 따라 당사자가 강제집행을 승낙하는 취지의 내용이 기재된 조정서에 서명 또는 기명·날인한 경우 조정서의 정본은 「민사집행법」 제56조에도 불구하고 집행력 있는 집행권원과 같은 효력을 가진다. 다만, 청구에 관한 이의의 주장에 대하여는 「민사집행법」 제44조제2항을 적용하지 아니한다.</p>	<p>③ (현행과 같음)</p> <p>④ (현행과 같음)</p> <p>⑤ 다음 각 호에 따라 당사자가 강제집행을 승낙하는 취지의 내용이 기재된 조정서에 서명 또는 기명·날인한 경우 조정서의 정본은 「민사집행법」 제56조에도 불구하고 집행력 있는 집행권원과 같은 효력을 가진다. 다만, 청구에 관한 이의의 주장에 대하여는 「민사집행법」 제44조제2항을 적용하지 아니한다.</p> <p>1. 제2항에 따라 당사자 간에 조정이 성립한 경우</p> <p>2. 제45조의6 제4항에 따른 기간 내에 이의 신청이 없는 경우</p>
--	--

마. 일반 조정절차 및 효력의 적용 규정

현행 조문에는 직권조정결정의 주요 내용만 규정되어 있고, 나머지 사실관계확인 등 절차, 이의신청 등의 경우의 효력 등에 관한 사항이 규정되어 있지 않다. 나머지 직권조정결정의 절차등 일반적인 내용은 제45조의6에서 일반적인 준용규정을 두는 것이 필요하다.

<표 4-17 > 직권조정결정의 일반조정 규정의 준용 조문 개정안(법 제45조의6)

현행	개정안
<p>제45조의6(직권조정결정)</p> <p>&lt;신설&gt;</p>	<p>⑧ 직권조정결정의 조정절차에 관하여 이 조문에서 규정하지 아니한 사항에 관하여는 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 분쟁 조정 절차를 준용한다.</p>

<표 4-18 > 직권조정결정 전체 개정안(법 제45조의6)

현행	개정안	비고
제45조의6(직권조정결정) ① 분쟁조정위원회는 당사자 간에 합의가 이루어지지 아니한 경우 또는 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우에는 당사자들의 이익과 그 밖의 모든 사정을 고려하여 신청 취지에 반하지 아니하는 한도에서 분쟁조정위원회의 의결을 거쳐 직권으로 조정을 갈음하는 결정(이하 “직권조정결정”이라 한다)을 할 수 있다.	제45조의6(직권조정결정) ① 분쟁조정위원회는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 당사자들의 이익과 그 밖의 모든 사정을 고려하여 신청 취지에 반하지 아니하는 한도에서 의결을 거쳐 직권으로 조정을 갈음하는 결정(이하 “직권조정결정”이라 한다)을 할 수 있다. 1. 당사자 간에 합의가 이루어지지 아니한 경우 2. 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우	-조문정리 -분쟁조정위원회 문구 중복  ※ 입법례 (저작권법 제117조제2항)
② (생략)	② (현행과 같음)	
③ (생략)	③ (현행과 같음)	
④ 당사자가 제3항에 따라 직권조정결정서를 송달받은 날부터 14일 이내에 서면으로 이의를 신청하거나 수락의 의사를 표시하지 아니한 경우에는 직권조정결정을 불수락한 것으로 본다.	<1안> ④ 당사자가 제3항에 따라 직권조정결정서를 송달받은 날부터 14일 이내에 서면으로 이의를 신청하지 아니하면 직권조정을 수락한 것으로 본다. 다만, 직권조정결정서의 정본이 송달되기 전에도 이의를 신청할 수 있다.  <2안> ④ 당사자가 제3항에 따라 직권조정결정서를 송달받은 날부터 14일 이내에 서면으로 이의를 신청할 수 있다. 이 경우 그 결정은 효력을 상실한다. 다만, 직권조정결정서의 정본이 송달되기 전에도 이의를 신청할 수 있다.	- 이의신청으로 단일화 및 이의신청 불제기시의 효력 - 이의신청권의 보장
⑤ 제4항의 기간 내에 이의신청 또는 거부 의사가 있는 경우에는 분쟁조정위원회는 그 상대방에게 그 사실을 지체 없이 통지하여야 한다.	⑤ 제4항의 기간 내에 이의신청이 있는 경우에는 분쟁조정위원회는 그 상대방에게 그 사실을 지체 없이 통지하여야 한다.	-제4항 개정에 따른 조문정리
⑥ (생략)	⑥ (현행과 같음)	



⑦ (생략)	⑦ (현행과 같음)	
<신설>	<u>⑧ 직권조정결정의 조정절차에 관하여 이 조문에서 규정하지 아니한 사항에 관하여는 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 분쟁조정 절차를 준용한다.</u>	-일반조정 절차 준용

## 제 5 장 결 론

### 1. 온라인피해365센터의 활성화 방안

온라인피해365센터가 활성화되고 지속가능하게 성공하기 위해 필요한 요소로는 ① 법적 설립근거 정비, ② 전문성 제고, ③ 능동적이고 새로운 역할 수행, ④ 타기관과의 연계 등을 제시할 수 있다.

각각의 요소들에 대해 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

먼저, 법적 설립근거 정비와 관련하여, 온라인피해365센터는 법적 설립기반을 갖추지 못한 채 설립되어 운영 중이며 이와 같이 설립과 운영 등에 대한 제도적 근거가 없는 상황에서는 온라인피해365센터의 지속적 운영은 쉽지 않다.

최근 온라인서비스 피해는 다양한 유형으로 복잡하게 발생하고 있으며, 그 피해는 급속하게 확산하는 특징을 가지고 있다. 그리고 온라인 상에서 발생하는 피해에 대해 영역을 구분하지 않고 대응 가능한 온라인피해365센터의 필요성과 중요성은 그 어느 때보다 높아진 상황이라고 할 수 있다. 따라서 온라인피해365센터의 설립 및 운영에 관한 근거 규정을 마련하고 이를 통해 온라인피해365센터의 지속적인 운영을 지원할 필요가 있다.

두 번째로 전문성 제고와 관련하여, 온라인상에서 발생하는 피해의 유형은 복잡하고 다양할 뿐만 아니라 새로운 형태의 피해유형이 지속적으로 발생하고 있는 실정이다. 이에 관련 피해에 대한 상담기능을 수행하는 기관은 집중적인 교육 등을 통해 상담원의 전문성을 제고하는 것이 필요하며, 이러한 교육 등은 신속하고 효과적인 피해구제로 이어질 수 있다. 또한 상담원이 전담 분야만을 상담하도록 조직을 개편함으로써 효율적이고 신속한 상담을 가능하도록 하는 것이 필요하다.

즉, 단기적으로는 상담원의 전문성 제고를 위해 지속적인 교육 시행과 성과 점검·감독 등을 하며, 장기적으로는 상담원별로 특정 분야를 담당하는 프로세스를 구축하는 것이 필요하다. 분야구분은 현재 피해유형인 [재화·서비스, 통신, 콘텐츠, 비금전유형]로 출발하여, 9개의 대분류 항목 혹은 그 이상으로 확대함으로써 본건 센터의 전문성을 한층 더 제고할 수 있을 것이다.

세 번째로 능동적이고 새로운 역할 수행과 관련하여 온라인상에서 발생하는 피해는 불

특정 다수를 상대로 하며, 피해의 확산속도도 매우 빠르다는 점을 감안하여, 피해가 발생되기 전에 예방을 하는 것이 매우 중요하며 또한 피해자의 성별이나 나이 혹은 정신적 • 육체적 어려움의 구분 없이 누구나 쉽게 접근할 수 있도록 해야 할 것이다. 이에 본건 센터는 이러한 부분과 관련하여 ① 접근성 제고, ② 온라인 피해 예방교육, ③ 대국민소통, ④ 정보취약계층을 대상으로 한 전문적 상담제공이라는 4가지 방향에서 접근할 수 있을 것이다.

네 번째로 타기관과의 연계와 관련하여, 온라인피해365센터가 온라인상에서 발생하는 피해와 관련한 모든 사항을 처리할 수 없으며 피해구제 혹은 예방을 위해 효율적이지 않으므로 타기관과의 연계방안을 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해서 온라인피해365센터는 ① 자동전달체계구축과 ② 관련 기관 및 단체 등과의 연계라는 방향으로 접근할 수 있을 것이다.

① 자동전달체계구축 : 온라인피해365센터에 접수되는 피해 중 수사기관 등을 통한 피해구제가 필요한 사안에 대해서는 관련 기관으로 전달되어야 하며, 이를 위한 시스템을 구축하는 것이 필요할 것이다.

예를 들어, 일정 금액 이상의 피해액이 발생한 경우나 일정 인원 이상의 다수에게 피해가 발생한 경우, 혹은 단기간에 다수의 피해가 발생한 경우, 신체적인 손해가 발생한 경우 등 일정한 기준을 충족하는 경우 수사기관 등과 같은 범집행기관으로 자동적으로 해당 내용이 전달되는 시스템을 구축하도록 하는 것이 필요할 것이다.

② 관련 기관 및 단체 등과의 연계 : 관련 전문가들과의 정기적 정보교환을 목적으로 하는 협의체를 구축하여 정보교환 등의 활동을 할 필요가 있다.

또한 국민들의 피해발생을 감지할 수 있도록 특정 기관 등으로부터 관련 사항(피해 발생 등의 사항) 등에 대한 정보를 수집할 수 있는 시스템을 구축하는 것도 필요하다. 예를 들어, 소비 생활과 관련하여 발생한 생명이나 신체 등의 피해에 대해 의사가 신고를 할 수 있는 창구를 별도로 마련하는 등의 방안을 고려할 수 있다.

## 2. 직권조정결정의 실효성 확보 방안

통신분쟁조정은 짧은 기간 동안 비약적인 성과를 거둔 것으로 보이지만, 제도 자체의 문

제점도 상당하다고 할 것인데, 그 문제점은 통신분쟁조정이 행정형 ADR인 점에서 ‘ADR’의 관점과 ‘행정형’의 관점으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 즉 통신분쟁조정은 전기통신사업자와 이용자 사이에 발생한 분쟁의 조정을 목적으로 하는 대체적 분쟁해결제(ADR)에 충실하여야 하고, 한편 행정형 ADR은 행정기관의 소관 정책의 집행력 제고를 목적으로 하는 것인만큼, 통신분쟁조정의 이용율을 높이고 활성화를 통하여 통신이용자 권익보호 및 사회적 갈등의 해소라는 정책목표를 달성할 수 있도록 정비되어야 한다.

직권조정결정이란 직권으로 조정을 갈음하는 결정을 말하고, 최초 민사조정법에서 도입된 것이 행정형으로 확대된 것이다. 전기통신사업법에서는 2023년 개정에서 도입된 것으로 당사자간 합의가 이루어지지 않거나 또는 신청인의 주장이 이유있다고 인정하는 경우 분쟁을 신속하게 종결하기 위하여 도입되었다.

입법례로는 법원형으로 민사조정법상 ‘조정을 갈음하는 결정’(제30조)가 있고, 행정형 ADR에서는 많은 사례가 있는 것은 아니지만 행정의 적극적 역할을 강조하는 의미에서 주목을 받고 있다. 행정형 ADR로 도입된 예로는 언론중재(언론중재법 제22조), 환경분쟁조정(환경분쟁조정법 제33조의2), 저작권분쟁조정(저작권법 제117조), 품종보호권 보호분쟁조정(식물신품종보호법 제123조) 등이 있다.

직권조정결정의 유형은 직권조정결정이 적합한 경우를 말하고, 전기통신사업법상 유형으로는 법문의 2가지 사유와 관련하여 검토하여야 한다. 당사자간 합의가 이루어지지 아니한 경우(1유형)과 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우(2유형)으로 구분할 수 있다. 반면 1유형과 2유형에 해당하지 않는 경우는 직권조정결정이 부적합한 경우라고 할 것이다.

현행 직권조정결정은 절차나 효력이 명문으로 규정되어 있지 않은 문제가 있다. 특히 직권조정결정의 효력에 대하여는 다른 입법례와 달리 아무런 규정을 두지 않아, 해석상 논란이 있을 수 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여는 일반조정의 효력과 같은 집행력을 가지는 것을 명문으로 규정할 필요가 있다.

직권조정결정의 실효성확보방안으로는, 먼저 통신분쟁조정의 일반적인 개선과제로 위원회 조직 개편, 신청불응시 각하제도 도입, 조정종결의 효과로서 시효중단, 비밀보장등 규정의 신설, 집단분쟁조정제도의 도입, 법원연계형 조정제도 도입, 다양한 조정 유형의 도입, 이용자 보호정책과의 연계, 직권주의의 강화, 장기적 통합형 통신분쟁 조정제도 도입 검토

를 들 수 있고, 직권조정결정 제도 자체에 대하여 보면, 직권조정결정의 개시절차 도입, 이의신청방식으로 단일화 또는 의사표시 없는 경우의 수락간주규정으로 변경, 불수락시 소제기 간주규정의 도입, 직권조정결정의 효력 명시 및 재판상 화해 효력으로 개정 검토, 일반 조정절차의 직권조정결정에 적용 등의 방안을 제시할 수 있다.

## 참 고 문 헌

### 국내 문헌

온주 전기통신사업법, 로앤비.

김남철(2006), “갈등관리수단으로서의 공법상의 조정”, 공법연구 제34집 제4호 제2권.

김봉철(2021), “독일조정법의 주요 내용과 시사점-우리나라의 행정형 ADR 기구의 법제적 개선방향을 중심으로-, 외법논집 제45권 제3호.

김용섭(2004), “행정법상 분쟁해결수단으로서의 조정”, 저스티스 81호.

김용섭(2022), “조정제도에 관한 행정법적 쟁점”, 인권과 정의 제506권.

김용섭(2023), “조정제도의 혁신을 위한 법정정책 과제”, 행정법학 제24호

김용주(2011), “조정에 갈음하는 결정의 본질에 대한 법적 고찰”, 언론과 법 제10권 제2호

남영주(2022), 미국 소비자보호법제 연구, 법제처.

박준모(2019), “행정형 조정절차에 있어 조정성립의 효력에 관한 입법론적 방향성과 기준의 제시”, NARS 현안분석, 제97호, 국회입법조사처.

박철규(2012), “한국 ADR법령체계의 현황과 정립방안 연구-대체적 분쟁해결 기본법(안) 제안을 중심으로”, 한국개발연구원.

안동인(2021), “행정형 ADR을 통한 분쟁해결의 효력”, 공법학연구 제22권 제1호.

윤남근(2023.5), “행정형 ADR의 역기능”, 고시계.

윤찬영·서용성(2022), 조정제도의 합리적 운영을 위한 조정구조 개선방안에 관한 연구, 사법정책연구원.

이로리(2023), “조정의원리와 비밀유지 의무”, 언론중재 2023 Autumn Vol.168.

정영화(2014), “한국의 법문화 변화에서 법원과 법률가의 역할 : 법원연계 민사조정 활성화 방안”, 강원법학 제42권.

함영주(2023), “협상을 통한 조정 방식의 싱가포르 조정절차 이행법 제정의 필요성”, 서강법률논총 제12권 제3호

호문혁(2012), “判決과 ADR 體系의 正立에 관한 연구”, 서울대학교 법학 제53권 제1호.

황승태·계인국(2016), 한국형 대체적 분쟁 해결(ADR)제도의 발전 방향에 관한 연구, 사법정책연구원.

황창근(2014), “행정상 방송통신 분쟁해결제도에 관한 연구”, 홍익법학 제15권 제1호.

황창근·류병운(2019), “행정형 중재의 본질에 대한 소고”, 홍익법학, 제20권 제3호

방송통신위원회(2023), 「2022년 통신분쟁조정사례집」.

방송통신위원회, 2023.2.20.자 보도자료, 방송통신위원회 통신분쟁조정위, ‘22년도 82.9% 통신분쟁 해결.

법제처(2023.1.25), 2023년도 정부입법계획 보고 보도자료.

한국상사중재원([http://www.kcab.or.kr/html/kcab\\_kor/revision/revision02\\_2.jsp](http://www.kcab.or.kr/html/kcab_kor/revision/revision02_2.jsp))

과학기술정보방송통신위원회(2021.11), 전기통신사업법 일부개정법률안 검토보고.

보건복지위원회(2014.4), 의료사고 피해구제 및 분쟁조정 등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고.

송혜진(2019), 주요국가 소비자법제연구Ⅱ, 한국소비자원.

송혜진 외 1인(2021), 최약계층 소비생활법제 개선방안 연구, 한국소비자원.

미국소비자동맹

<https://nclnet.org/>

일본 독립행정법인 국민생활센터

<https://www.kokusen.go.jp/>

e-나라지표 시내/이동전화 가입자

([https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2755](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2755))

● 저 자 소 개 ●

---

정 경 오

- 고려대 법학과 졸업
- 중앙대 법학전문대학원 수료
- 전 정보통신정책연구원 부연구위원
- 현 법무법인 린 구성원 변호사

김 경 석

- 경희대 법학과 졸업
- 중앙대 일반대학원 법학과 법학석사
- 중앙대 일반대학원 법학과 법학박사
- 현 홍익대학교 연구교수

황 창 근

- 연세대 법학과 졸업
- 연세대 행정대학원 사법공안행정 전공 행정학석사
- 연세대 대학원 법학과 법학박사
- 현 홍익대학교 법과대학 교수

방송통신융합 정책연구 KCC-2023-13

온라인피해구제 강화 및 통신분쟁 직권조정

실효성 확보방안 연구

---

2023년 12월 31일 인쇄

2023년 12월 31일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: [www.kcc.go.kr](http://www.kcc.go.kr)

---