

방통융합정책연구 KCC-2018-20

통신분쟁 해결 및 통신법 집행력 강화 방안 연구

(A study on resolving Communications dispute and
strengthening enforcement of Communications law)

임태훈/이종목/왕안나/엄석준

2018. 12

연구기관 : 한국정보통신진흥협회



이 보고서는 2018년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해
이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『통신분쟁 해결 및 통신법 집행력 강화 방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2018년 12월

연구기관 : 한국정보통신진흥협회
총괄책임자 : 임 태 훈
참여연구원 : 이 중 목
 왕 안 나
 엄 석 준

목 차

| | |
|-------------------------------------|-----|
| 요약문 | vii |
| 제1장 서 론 | 1 |
| 1. 연구의 필요성 및 목적 | 1 |
| 2. 연구 범위 및 주요 내용 | 2 |
| 제2장 해외 주요국의 방송통신이용자보호 체계 현황 | 4 |
| 제1절 미국의 이용자보호 추진 체계 | 4 |
| 1. 미국의 방송통신 관련 규제기관 | 4 |
| 2. 미국의 방송통신이용자보호 체계 | 7 |
| 3. 방송통신 관련 분쟁 해결 | 10 |
| 제2절 영국의 이용자보호 추진 체계 | 11 |
| 1. 영국의 방송통신 관련 규제기관 | 11 |
| 2. 영국의 방송통신이용자보호 체계 | 16 |
| 제3절 호주의 이용자보호 추진 체계 | 21 |
| 1. 호주의 통신 관련 규제기관 | 21 |
| 2. 호주의 통신법상 이용자보호 | 25 |
| 제4절 일본의 이용자보호 추진 체계 | 27 |
| 1. 일본의 통신 관련 규제기관 | 27 |
| 2. 일본의 전기통신사업법상 이용자보호 | 30 |
| 제3장 방송통신위원회 최근 심결례 유형 및 경향 분석 | 63 |

| | |
|---|-----------|
| 제1절 방송통신위원회 최근 심결례 개관 | 36 |
| 제2절 통신 분야 최근 심결례 유형 및 경향 분석 | 36 |
| 1. 통신 분야 심결례의 유형 및 경향 | 36 |
| 2. 판단의 근거로 삼은 주요 규정 검토 | 38 |
| 제3절 주요 심결례의 검토 | 45 |
| 1. 알림톡·URL 수집이용 관련 전기통신사업법 위반행위 | 45 |
| 2. (주)엘지유플러스의 초고속인터넷 단품 및 결합상품 경품 등 제공 관련 이용자 이익 침해행위에 대한 시정조치에 관한 건 | 47 |
| 3. 페이스북 접속경로 변경 관련 전기통신사업법 위반행위에 대한 시정조치에 관한 건 | 49 |
| 제4절 시사점 | 50 |
| 1. 엘지유플러스의 경품제공에 따른 이용자 이익 침해행위 | 51 |
| 2. 페이스북의 접속경로 변경에 따른 이용자 이익 침해행위 | 54 |
| 제4장 통신분쟁조정 활성화를 위한 분쟁조정제도 도입 방안 | 26 |
| 제1절 대체적 분쟁해결제도(ADR) | 62 |
| 1. 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 개념 및 유형 | 62 |
| 2. 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 필요성 | 65 |
| 3. 국내 주요 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 현황 | 67 |
| 4. 국내 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 법적 체계 | 70 |
| 5. 해외 주요 대체적 분쟁해결제도(ADR) 현황 | 73 |
| 제2절 통신분쟁조정제도 도입 및 운영 방안 | 79 |
| 1. 통신분쟁조정제도의 도입 필요성 | 79 |
| 2. 통신분쟁조정제도 법규 신설 | 81 |
| 3. 통신분쟁조정위원회 구성 및 운영 규정(안) | 84 |

| | |
|---|------------|
| 제5장 통신관련 법령상 과징금 제재규정의 정합성 제고 방안 | 11 |
| 제1절 정합성의 개요 | 103 |
| 1. 정합성의 의미 | 103 |
| 2. 수직적 정합성과 수평적 정합성 | 104 |
| 제2절 행정제재의 정합성 | 105 |
| 1. 의의 | 105 |
| 2. 검토 | 106 |
| 3. 문제점 및 개선방향 | 118 |
| 제6장 결 론 | 122 |

표 목 차

| | |
|--|-----|
| <표 2-1> FCC의 담당업무 | 5 |
| <표 2-2> Ofcom의 담당업무 | 15 |
| <표 2-3> 총무성의 담당업무 | 29 |
| <표 3-1> 적용된 전기통신사업법 및 시행령 규정 | 52 |
| <표 3-2> 한-미 FTA와 한-EU FTA의 규정 | 57 |
| <표 3-3> 전기통신사업법에 따른 부가통신역무에 대한 규제체계의 변화경과 ... | 60 |
| <표 4-1> 국가주도형 ADR 축진의 내용 | 67 |
| <표 4-2> ADR의 시행 주체에 따른 구분 | 69 |
| <표 4-3> 분야별 국내 ADR 기관 현황 | 69 |
| <표 4-4> 우리나라 대체적 분쟁해결 관련 법령 | 71 |
| <표 4-5> 대체적 분쟁해결 기본법안의 주요 내용 | 72 |
| <표 4-6> 해외 주요국의 ADR 제도 비교 | 78 |
| <표 4-7> 한국소비자원의 분쟁조정 결정 사례 1 | 80 |
| <표 4-8> 한국소비자원의 분쟁조정 결정 사례 2 | 81 |
| <표 4-9> 개정 「전기통신사업법」 상 통신분쟁조정제도 | 84 |
| <표 4-10> 통신분쟁조정제도 시행을 위한 「전기통신사업법 시행령」 개정령안 제시 ... | 87 |
| <표 4-11> 통신분쟁조정위원회 운영세칙안 제시 | 89 |
| <표 5-1> 통신관련 법률상 과징금 | 107 |
| <표 5-2> 통신관련 법률상 갈음과징금 | 109 |
| <표 5-3> 과징금 산정 방식 | 110 |
| <표 5-4> 과징금 부과사유 | 113 |
| <표 5-5> 갈음과징금 부과사유 | 115 |
| <표 5-6> 갈음과징금 부과 대상처분 | 115 |
| <표 5-7> 과징금 부과 기준 등에 관한 계위 | 116 |
| <표 5-8> 갈음과징금 대상처분 관련 개정안 | 119 |
| <표 5-9> 과징금 부과 관련 개정방향 | 121 |

그림 목 차

| | |
|---|----|
| [그림 2-1] 미국 FCC 조직도 | 6 |
| [그림 2-2] 영국 Ofcom 조직도 | 14 |
| [그림 2-3] 호주 ACMA 조직도 | 22 |
| [그림 2-4] 일본 총무성 조직도 | 28 |
| [그림 4-1] 제3자의 개입 정도와 소요 시간에 따른 ADR 유형 | 65 |

요 약 문

1. 제 목

통신분쟁 해결 및 통신법 집행력 강화 방안 연구

2. 연구의 목적 및 필요성

방송통신 이용환경의 급격한 변화에 따라 통신서비스가 복잡·다양해져 신유형의 불공정 거래 및 이용자 불만·피해가 증가하고 있다. 이에 방송·통신 서비스의 융복합 및 새로운 기술·다양한 매체의 등장 등 방송통신의 급격한 변화에 대비한 법제도 정비가 필요한 상황이며, 국내 미래 산업의 경쟁력 약화가 우려되는 상황에서 추가 규제 보다는 실질적인 법 집행력 강화 방안을 찾는 것이 중요한 시점이다. 이에 효과적인 분쟁조정 및 법 집행력 강화를 위하여 해외주요국의 이용자보호 체계 및 사례를 검토·분석하고, 현행 법체계를 분석하여 이를 시행 및 개선하기 위한 법 개정 사항 발굴을 통해 정책에 반영하는 작업이 필요할 것이다.

이에 본 연구는 통신서비스 이용자 주권 및 규제기관의 법 집행력 강화를 위해 효과적인 분쟁조정, 위법사항에 대한 사업자의 시정조치 이행 강화, 신규서비스에 대한 이용자 피해 보호조치 강화 등 통신 분야 법 제도정비 마련을 목적으로 하고 있다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구 보고서의 구성은 제1장에서는 통신서비스 이용자 주권 및 규제기관의 법 집행력 강화를 위한 본 연구의 필요성 및 목적 등에 대해 설명한다.

제2장에서는 미국, 영국, 호주, 일본 등 해외 주요국의 방송통신관련 규제기관 현황, 방송통신 이용자보호 정책, 분쟁해결 및 피해구제 체계 등 이용자보호 추진체계에 대해 분석한다. 제3장에서는 방송통신위원회의 2015년도, 2016년도, 2017년도 및 현재 공개되어 있는 2018년도 심결례를 분석하고, 구체적으로 통신 분야의 심결 사례에 대하여, 각 유형 및

경향의 분석을 하고, 특히 이용자 보호와 관련하여 판단의 근거로 삼은 주요 규정을 설명하고, 이용자 정책 및 보호와 관련된 주요 심결례를 검토한다.

제4장에서는 「전기통신사업법」 일부개정법률안이 국회를 통과하여 '18년 12월에 공포되었는바, '19년 6월 12일부터 시행될 예정으로, 개정된 「전기통신사업법」에 따라 신설되어야 하는 「전기통신사업법 시행령」 일부개정령안의 내용으로 포함되어야 할 사항과 이에 따른 통신분쟁조정위원회의 운영세칙안을 제시한다.

제5장에서는 방송통신위원회의 소관 법률인 전기통신사업법 등 4개 법률에 대하여 행정 제재 수단인 (갈음)과징금을 대상으로 그 법률 간, 제재수단 간의 정합성을 비교, 분석하고자 한다. 마지막으로 제6장에서는 연구의 결과 및 시사점을 제시한다.

4. 연구의 내용 및 결과

본 연구를 통해 도출한 결과는 다음과 같다.

가. 해외 주요국 이용자보호체계 현황

o 미국의 이용자보호 추진 체계

미국의 통신서비스 이용자 보호는 1996년에 개정된 연방통신법(Telecommunication act of 1996)에 기초하고 있으며, FCC(Federal Communication Commission)가 담당하고 있다. 연방통신법은 다수의 개별조항에서 사업자 등에게 일정한 작위 또는 부작위를 부과하고 위반된 행위에 대해 FCC가 행정적 제재를 부과할 수 있는 근거를 마련하고 있으며 방송통신서비스이용자 보호규정이 영역별로 산재되어 있어 단일한 원칙이 적용되고 있지는 않다. 이 이용자 보호내용은 주로 방송과 통신의 서비스 품질을 관리하고 소비자들로부터 민원을 직접 접수받아 정해진 절차에 따라서 처리하고, 소비자 보호를 위하여 가장 빈번하게 제시되는 이슈들을 고지하여 민원의 해소절차를 위한 정보제공과 신규민원의 확산을 방지하는데 주력하고 있다.

o 영국의 이용자보호 추진 체계

영국은 2003년 커뮤니케이션법 제정 이후 Ofcom이 방송통신분야의 규제를 총괄하여 담당하고 있다. 이용자보호정책의 범위는 불만처리, 분쟁조정, 품질 등에 대한 정보제공, 이용자의 사적정보 보호 등으로 다양하다. 영국의 방송통신규제기관인 Ofcom은 관련 민원을 직접 처리하지 않고 사업자에게 이관 후 실행조례 승인 및 약관규제를 통하여 이용자를 보호하고 있다. 구체적으로 살펴보면 이용자보호정책평가 및 ADR 및 분쟁조정을 다루는 실행조례(Codes of Practice)의 승인, 약관규제, 이용자 이슈의 모니터링을 통하여 이용자보호 활동을 하고 있다.

o 호주의 이용자보호 추진 체계

호주는 통신미디어청(Australian Communications and Media Authority, 이하 ACMA)에서 방송 및 통신을 모두 규제하고 있는데, 2005년 1월, 호주방송청(ABA)과 호주통신청(ACA)을 통합하여 ACMA를 발족하고, 정책수립 업무는 브로드밴드 통신디지털 경제부(Department of Broadband Communications Digital Economy)가 담당하고 있다. 이용자 보호 관련된 규제는 2012년부터 통신소비자보호 규약(Telecommunications Consumer Protections Code, TCP)으로 규제하고 있으며, 호주통신연맹(Communications Alliance Ltd)이 규제기관 및 시민단체와의 협의를 거쳐 인터넷서비스제공자(ISPs)와 인터넷접속제공자(IAPs)를 포함한 모든 통신사업자를 구속하며, 또한 통신법의 집행권한은 ACMA에 있으나, 분쟁해결은 독립기관인 통신산업 옴부즈만(Telecommunications Industry Ombudsman, 이하 TIO)에서 담당하게 하여, 자율적 분쟁해결 제도를 두고 있다고 할 수 있다.

o 일본의 이용자보호 추진 체계

일본은 총무성(Ministry of Internal Affairs and Communications)이 통신 규제를 담당하고 있으며, 정보통신과 관련하여 정보통신국제전략국, 정보유통행정국, 종합통신기반국, 지방부국으로서 종합통신국을 설치하여 면허, 주파수, 전화번호, 법률, 정책, 중재, 가격책정, 민영화 등의 사무를 수행하고 있다. 통신관련자문기구로서 정보통신심의회가 구성되어 있고, 전기통신사업자간의 분쟁처리를 위한 전기통신분쟁처리위원회가 설치되어 있다. 다

만, 여기서 전기통신분쟁처리위원회는 이용자피해구제기구가 아니라 사업자간 발생하는 분쟁의 해결에만 한정되는 기구로서 그 역할을 담당하고 있다. 일본의 방송통신 관련법은 방송과 통신을 분리하여 규제하는 체계로 구성되는데, 방송 관련법은 방송법, 유선라디오 방송법, 케이블TV방송법, 전기통신역무이용방송법으로 구분되었으며, 통신 관련법은 유선 방송전화법과 전기통신사업자법으로 구분되고, 통신과 방송에 공통으로 적용되는 법률에는 전파법과 유선전화통신법이 있었다. 2010년 총무성은 기존 방송·통신관련 8개 법률에서 기존의 방송 부문의 유선라디오방송법, 케이블TV방송법, 전기통신역무이용방송법을 폐지하고 이를 방송법으로 통합시켰으며, 통신 부문의 경우 유선방송전화법을 폐지하고 이를 전기통신사업법으로 통합시켜 방송·통신 법률은 4개로 통폐합 되었다.

나. 통신 분야 최근 심결례 유형 및 경향 분석

2015년 조사사건 총 142건 중 (i) 이용자 이익 침해 44건, (ii) 이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률(“단말기유통법”)을 위반한 지원금 지급 93건 (iii) 기타 5건(방송법상 이용약관 위반 1건, 수익배분 지연 3건, 프로그램 기획 편성 관여 1건)이 있었다.

2016년 조사사건 총 210건 중 (i) 이용자 이익 침해 28건, (ii) 단말기유통법을 위반한 지원금 지급 156건, (iii) 기타 26건(이용약관 위반 18건, 단말기유통법상 사실조사 거부 5건, 특수유형부가통신사업자의 기술적 조치 의무 미이행 3건)이 있었다.

2017년 조사사건 총 59건 중 (i) 전기통신사업법상 이용자 이익 침해 4건, (ii) 단말기유통법상 사실조사 거부 1건, (iii) 단말기유통법을 위반한 지원금 지급 45건, (iv) 비용의 부당전가 7건 및 기타 2건(사전승낙 미게시 유통점 등)이 있었다.

2018년 조사사건 총 39건 중 페이스북의 접속경로 변경에 따른 이용자 이익침해행위 1건을 제외한 18건은 단말기유통법 위반과 관련된 것이고, 나머지 20건은 신용카드 등 부가통신사업자에게 대표번호서비스 이용계약의 자동연장에 따른 요금 설명이나 고지를 누락한 것에 따른 이용자이익침해행위와 관련된 것이다.

다. 통신분쟁조정 활성화를 위한 분쟁조정제도 도입 방안

개정된 「전기통신사업법」에 따라 신설되어야 하는 「전기통신사업법 시행령」 일부개

정령안의 내용으로 포함되어야 할 사항을 제시하였고, 이에 따라 고시 형태의 통신분쟁조정위원회의 운영세칙안을 제시하였다. 「전기통신사업법」 일부법률개정안은 구체적으로 첫째, 본 개정안에서 규정하지 않은 사항인 분쟁조정위원회의 구성과 운영 등에 관하여 필요한 사항(개정안 제45조의2 제8항)과 둘째, 분쟁조정 신청서 기재 사항(개정안 제45조의5 제1항), 셋째, 본 개정안에서 규정하지 않은 사항인 분쟁조정의 절차와 방법 등에 관하여 필요한 사항(개정안 제45조의5 제8항)을 대통령령으로 정할 수 있다고 규정하고 있으므로, 본 개정안에서 위임하고 있는 사항을 중심으로 한 시행령 개정안을 마련하였다.

라. 통신관련 법령상 과징금 제재규정의 정합성 제고 방안

「이동통신단말장치 유통구조 개선등에 관한 법률」(이하 ‘단말기유통법’이라 한다), 「전기통신사업법」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 ‘정보통신망법’이라 한다), 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」(이하 ‘위치정보법’이라 한다)을 대상으로 (같은)과징금의 제재규정의 정합성을 분석하였다. 방송통신 관련 법령은 각 같은과징금 부과 근거, 납부절차, 부과기준 등에 관한 규정을 두고 있으나, 동일한 내용임에도 불구하고 법률, 시행령 등 규정하는 법령의 계위가 다르다. 법률과 시행령은 규범의 제정 절차, 규범의 집행력 등에서 많은 차이가 있기 때문에 법령의 정합성 측면에서 동일한 내용의 경우에는 법령의 계위는 특별한 사정이 없는 한 통일되어야 한다. 같은과징금에 관한 통신 관련 법령 간 정합성에서 가장 중요한 것은 과징금 산정방식이라고 할 것이다. 부당이득 환수라는 본래의 의미에 맞게 정률제 방식으로 개정하는 것이 타당하다. 정률제 방식의 도입이 불가하다면 정액제 상한이라도 상향 조정하는 것이 필요하다. 같은과징금을 부과하는 것은 이용자 불편 및 공익을 해할 우려가 있는 경우인데, 그 필요성은 일시적인 정지 보다 영구적인 중지인 취소 등에 더 높다고 할 것이다. 따라서 같은과징금 부과 대상으로 정지 외에 취소도 포함시킬 필요가 있다.

5. 정책적 활용 및 기대효과

본 연구는 통신시장의 분쟁조정과 관련한 공정경쟁 환경 및 이용자 보호를 위한 정책 및

제도 마련의 기초자료로써 활용 가능하며, 통신분쟁조정제도 도입을 통하여 통신시장의 발전을 도모하고, 전체 산업 발전에 이바지할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 과징금 규제의 일관성·형평성·효율성의 확립을 통해 사업자 등의 불이익 해소에 기여하며, 분쟁해결절차의 합리적·통일적 정비, 관련 법제의 제재규정 관련 정비에 활용될 것으로 기대한다.

SUMMARY

1. Title

A study on resolving Communications dispute and strengthening enforcement of Communications law

2. Objective and Importance of Research

- o The object of this study is to establish effective legal dispute settlement for telecommunication service users sovereignty and regulatory agencies, to strengthen the implementation of corrective measures for illegal matters, and to strengthen measures to protect users.

3. Contents and Scope of the Research

- o Status of User Protection System Trend in Foreign Countries
- o An analysis of recent KCC resolutions
- o A Plan on the Application of Dispute Resolution System for the Activation of Communication Dispute Resolution
- o Improvement of consistency of fines regulation in telecommunication related laws

4. Research Results

- o Analysis on the status of regulatory agencies related to broadcasting and telecommunication in major countries such as USA, UK, Australia and Japan, broadcasting communication user protection policy, dispute settlement system and victim remedy system
- o Analysis of each type and tendency regarding case of trial in communication field
- o Analysis of the amendment of the Enforcement Decree of the Telecommunications Business Act and the Rules for the Operation of the Telecommunications Dispute Settlement Committee
- o Comparing and analyzing the coherence between the law and the formative measures for the four kinds of laws such as the Telecommunications Business Act

5. Policy Suggestions for Practical Use and Expectations

- o This study can be utilized as a basic data for policy and system for fair competition environment and user protection related to dispute settlement in telecommunication market.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Status of User Protection System Trend in Foreign Countries

Section 1. United States of America

Section 2. United kingdom

Section 3. Australia

Section 4. Japan

Chapter 3. An analysis of recent KCC resolutions

Section 1. Recent resolutions Overview of KCC

Section 2. Analysis of Recent resolutions of Communications and Trend

Section 3. Review of Major Cases

Section 4. Implications

Chapter 4. A Plan on the Application of Dispute Resolution System for the Activation of Communication Dispute Resolution

Section 1. Alternative Dispute Resolution

Section 2. The Application and Operational Plans of Communication Dispute Resolution

Chapter 5. Improvement of coherence of fines regulation in telecommunication related laws

Section 1. Overview of Coherence

Section 2. Coherence of administrative sanctions

Chapter 6. Conclusions

제1 장 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

‘지능’과 ‘정보·통신’ 결합의 新 ICT 산업사회의 도래 등 방송통신 이용환경의 급격한 변화에 따라 IoT, AI 등 신기술이 등장하고 방통융합의 고도화 등 통신서비스가 복잡·다양해져 신유형의 불공정 거래 및 이용자 불만·피해가 증가하고 있다. 특히 소비자가 선택한 서비스에 대한 중요 사항이 설명되지 않거나 과도한 위약금이 부과되는 것과 관련하여 이용자와 사업자 간에 다양한 분쟁이 지속적으로 발생하여 이용자 피해가 발생하고 있다. 이에 방송·통신 서비스의 융복합 및 새로운 기술·다양한 매체의 등장 등 방송통신의 급격한 변화에 대비한 법제도 정비가 필요한 상황이며, 국내 미래 산업의 경쟁력 약화가 우려되는 상황에서 추가 규제 보다는 실질적인 법 집행력 강화 방안을 찾는 것이 중요한 시점이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 2017년 11월 29일 과학기술정보방송통신위원장이 대안으로 발의한 「전기통신사업법」 일부개정법률안에서 사업자와 이용자 간 발생하는 분쟁을 신속하고 효율적으로 조정하기 위해 별도의 전문적인 통신분쟁조정위원회 도입이 필요하다는 의견을 반영하였다. 특히 통신의 경우에는 제정 제도만 운영되고 있어, 통신과 관련하여 발생하는 사업자와 이용자 간 분쟁을 효율적으로 조정하기 위해 통신분쟁조정위원회의 도입이 추진되었다고 할 수 있다. 통신 관련 분쟁의 경우 한 명의 소비자가 받는 피해 금액이 다른 분쟁 사례에 비해 상대적으로 소액인 경우가 많고, 피해의 발생 원인을 파악하는 것 역시 사실상 어려운 측면이 존재한다. 이런 점에서 통신 분야의 소송 등 전통적인 방식을 통한 분쟁 해결 절차를 적용하는 것은 굉장히 비효율적이라는 지적과 함께 통신 분야에 대한 ADR 도입에 대해서는 대내외적으로 긍정적인 평가를 받고 있다.

그리고 방송통신위원회는 방송과 통신에 관한 규제와 이용자 보호 등의 업무를 수행하기 위하여 설치된 대통령 소속 중앙행정기관으로서 단순히 중앙행정기관으로서의 지위가 아니라, 이른바 준사법기관으로서의 역할도 수행한다. 특히 방송통신위원회는 위원회 기관으로서 소관 사무의 중요한 사항들을 심의·의결(이하 “심결”이라고도 한다)을 통하여 결정

하게 된다.

따라서 방송통신 분야의 이용자 정책과 관련해서 방송통신위원회의 심결이 차지하는 역할은 매우 크다고 할 것이다. 실제로 방송통신위원회는 방송통신 금지행위와 관련하여 2017년 한 해 동안 조사사건 59건, 통신재정 7건, 법령·고시 등 제·개정 6건 등으로 총 72건에 대하여 심의·의결하였으며, 총 30억 2,800만원의 과징금을 부과하였다.

이에 '19년 6월 통신분쟁조정위원회의 시행에 앞서 통신분쟁조정제도의 체계적이고 통일적인 운영을 위해 기존 심결사례에 대한 분석이 반드시 선행되어야 할 것이다.

또한 전기통신사업법, 정보통신망법 등의 제·개정 시에 법률의 실효성을 제고하기 위한 다양한 제재수단을 마련하고 있는데, 다양한 방송통신법령이 제정되고 시행됨에 따라 제재 규정이 상호간, 또는 각 법령 내에서 정합성을 가지고 있는지 검토할 단계에 이르렀다.

이와 같은 측면에서 효과적인 분쟁조정 및 법 집행력 강화를 위하여 해외주요국의 이용자보호 체계 및 사례를 검토·분석하고, 현행 법체계를 분석하여 이를 시행 및 개선하기 위한 법 개정 사항 발굴을 통해 정책에 반영하는 작업이 필요할 것이다.

이에 본 연구는 통신서비스 이용자 주권 및 규제기관의 법 집행력 강화를 위해 효과적인 분쟁조정, 위법사항에 대한 사업자의 시정조치 이행 강화, 신서비스에 대한 이용자 피해 보호조치 강화 등 통신 분야 법 제도정비 마련을 목적으로 하고 있다.

2. 연구 범위 및 주요 내용.

본 연구 보고서의 구성에서 제1장은 통신서비스 이용자 주권 및 규제기관의 법 집행력 강화를 위한 본 연구의 필요성 및 목적 등에 대해 설명한다.

제2장은 미국, 영국, 호주, 일본 등 해외 주요국의 방송통신관련 규제기관 현황, 방송통신 이용자보호 정책, 분쟁해결 및 피해구제 체계 등 이용자보호 추진체계에 대해 분석한다.

제3장은 방송통신위원회의 2015년도, 2016년도, 2017년도 및 현재 공개되어 있는 2018년도 심결례를 분석하고, 통신 분야의 심결 사례에 대하여, 각 유형 및 경향의 분석을 하고, 특히 이용자 보호와 관련하여 판단의 근거로 삼은 주요 규정을 설명하고, 이용자 정책 및 보호와 관련된 주요 심결례를 검토한다.

참고로 이용자 보호 정책 및 심결 제도와 관련하여 주요 검토 대상이 되는 법률은 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(이하 “방통위설치법”이라 한다), 전기통신사업법, 이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률(이하 “단말기유통법”이라 한다), 정보통신망 이용촉진 및정보보호 등에 관한 법률(이하 “정보통신망법”이라 한다) 및 그 하위 법령이다.

제4장은 「전기통신사업법」 일부개정법률안이 국회를 통과하여 ‘18년 12월에 공포되었는바, ‘19년 6월 12일부터 시행될 예정으로, 개정된 「전기통신사업법」에 따라 신설되어야 하는 「전기통신사업법 시행령」 일부개정령안의 내용으로 포함되어야 할 사항과 이에 따른 통신분쟁조정위원회의 운영세칙안을 제시한다.

제5장은 방송통신위원회의 소관 법률인 전기통신사업법 등 4개 법률에 대하여 행정제재 수단인 (갈음)과징금을 대상으로 그 법률간, 제제수단 간의 정합성을 비교, 분석한다.

해당 법률은 (1) 이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률(약칭 : 단말기유통법), (2) 전기통신사업법, (3) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(약칭 : 정보통신망법), (4) 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률(약칭 : 위치정보법) 등 4개를 대상으로 한다. 마지막으로 제6장은 연구의 결과 및 시사점을 제시한다.

제2 장 해외 주요국의 방송통신이용자보호 체계 현황

제1절 미국의 이용자보호 추진 체계

1. 미국의 방송통신 관련 규제기관

방송이나 통신을 담당하는 정부 부처나 규제 기구의 유형은 방송통신서비스 환경에 따라 나라별로 차이가 있게 마련이다. 예를 들면, 미국의 FCC나 캐나다의 CRTC와 같이 단일 규제 위원회가 방송과 통신의 영역을 모두 관장하는가 하면, 일본의 총무성처럼 방송과 통신을 함께 담당하는 단일화된 부처를 운영하는 경우도 있다.

하지만 대부분의 국가에서 방송과 통신을 분리하고 각각의 영역에 대해 별도의 규제 기구를 설립하여 규제하고 있으며, 한 개의 부처가 방송과 통신 모두를 관장하기 보다는 별도로 분리하여 운영하는 형태가 일반적인데, 이는 방송과 통신이 과거부터 차별화된 별개의 영역으로 간주되었던 것과 무관하지 않다.

가. 연방통신위원회(Federal Communication Committee, FCC)

미국은 1996년 연방통신법에 따라 연방통신위원회(Federal Communication Committee, FCC)가 설립되면서 통신 규제기관으로서 이용자보호의 역할을 수행하고 있다.

통신 규제기관으로서 연방통신위원회는 통신서비스 이용자에 대한 불만 사항을 단순히 유형별로 구분하지 않고 이용자 불만 사항의 이슈화를 통해 특정 민원유형에 대한 연방통신위원회의 방침을 밝히는 형태로 적극적인 이용자보호의 역할을 수행하고 있다.

특히, 연방통신위원회는 이용자보호를 위해 홈페이지 전면에 최근에 동시다발적으로 발생하는 이용자 불만사항을 배치함으로써 이용자에 대한 교육 강화, 이용자에 대한 피해 예방과 관련된 정보제공을 통해 이용자를 보호하고 있다. 특히 이용자의 불만 사항을 소비자 불만센터를 통해 접수받고 있는데, TV, 전화, 인터넷, 라디오, 장애인 접근성, 긴급통신 등 6개 섹션으로 구분하여 집계하고 결과를 데이터 센터의 분석을 통해 방송통신서비스의 이

용자 피해 동향을 모니터링하고 있다.

그러나 연방통신위원회 내에서 이루어지는 통신소비자의 보호와 피해구제의 역할에 대해 올바르게 이해하기 위해서는 연방통신위원회 내의 소비자 보호와 관련된 업무를 담당하는 부서들 간의 권한과 조직구조에 대한 이해가 필수적이다.

우선 ‘소비자 정부 사무국’(Consumer & Governmental Affairs Bureau)은 연방통신위원회 내에서 통신소비자 보호 관련 정책의 개발과 집행을 총괄하는 부서이며, 직접적으로 소비자 피해구제를 담당하는 부서는 소비자정부사무국(CGB) 하부 조직인 ‘소비자 질의 및 피해구제부’(Consumer Inquiries and Complaints Division)이다.

이 소비자 질의 및 피해구제부는 ‘연방통신법’ 및 규정을 위반하여 발생한 ‘비공식적 질의’ 및 ‘비공식적 소비자 피해구제’ 신청업무를 담당한다. 그러나 통신소비자에 대한 반복되는 피해를 방지하기 위해서는 통신소비자의 이익저해 행위와 관련된 구체적인 세부 규정을 마련하는 것이 개별적인 피해구제 신청을 사안별로 해결하는 것보다 더 효율적이다. 따라서 소비자 정부 사무국(CGB)의 하부 조직으로서 설치된 소비자 정책부(Consumer Policy Division)에서는 통신소비자 피해를 예방하기 위한 각종 정책을 개발하고 이를 연방통신위원회의 규정으로 만드는 업무를 담당하고 있다.

한편 통신이용자 피해구제와 관련하여 공식적 절차는 법적인 절차로서 ‘집행국’(Enforcement Bureau)에서 전담한다.

<표 2-1> FCC의 담당업무

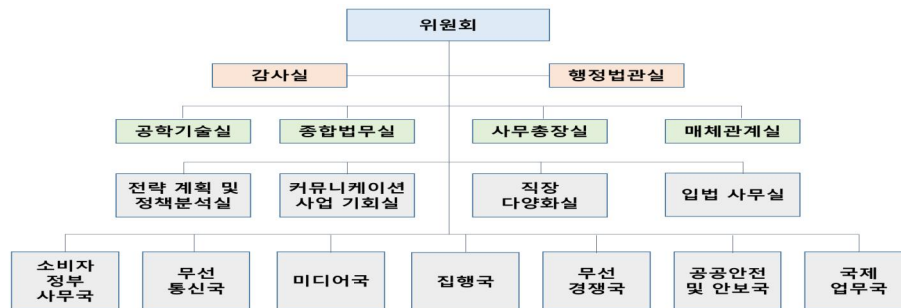
- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- 광대역 서비스 및 시설에 대한 경쟁, 혁신 및 투자 촉진(Promoting competition, innovation and investment in broadband services and facilities)- 통신 혁명의 전개를위한 적절한 경쟁 체제를 보장함으로써 국가의 경제를 지원 (Supporting the nation's economy by ensuring an appropriate competitive framework for the unfolding of the communications revolution)- 국내 및 국제 스펙트럼 최고 및 최고 사용 권장(Encouraging the highest and best use of spectrum domestically and internationally)- 새로운 기술이 다양성과 지역성과 함께 번성하도록 미디어 규정 개정(Revising media regulations so that new technologies flourish alongside diversity and localism)- 국가의 통신 인프라 방어를 강화하는 데 필요한 리더십 제공(Providing leadership in strengthening the defense of the nation's communications infrastructure) |
|--|

- 불공정과 프라이버시 침해에서 시청자를 적정하게 보호(Protection against unfair treatment or infringements of privacy in television and radio services)

출처 : Federal Communication Committee

연방통신위원회는 위원회 내에서 통신소비자 보호 법률 제정 기능과 소비자피해구제 기능을 구분하여, 보호 법률 제정 기능은 '소비자정책부'에서 담당하고 소비자피해 구제 기능은 '소비자 질의 및 피해 구제부'에서 담당하도록 하는 이원적인 형태로 운영하고 있다. 또한 '소비자 질의 및 피해 구제부'에서 다수 반복적으로 발생하는 소비자들의 피해 이슈에 대해 소비자정책부에서 소비자의 피해예방을 위한 법률 제정에 반영함으로써 유사한 피해를 예방하기 위한 새로운 규정을 만들고, 새로 만들어진 규정은 다시 소비자 피해구제에 적용하는 방식으로 양 부서는 이용자보호의 틀 안에서 서로 협력하는 형태로 운영하고 있다.

[그림 2-1] 미국 FCC 조직도



출처 : Federal Communication Committee

나. 공익산업위원회 (Public Utilities Commission)

미국은 여러 주로 이루어진 연방 국가로 주마다 약간의 이질적인 체제를 유지하고 있다. 현재 공익산업위원회를 운영하는 캘리포니아에서는 통신서비스에 대해 이용자가 불만을 느끼거나 피해를 입었다고 생각하는 경우 즉시 '캘리포니아주 공익산업위원회'(California Public Utilities Commission)나 연방통신위원회에 신고하도록 규정하고 있다. 이처럼 각 주에서 운영하고 있는 공익산업위원회는 통신서비스 피해구제와 관련된 중요한 역할을 담당

하고 있다.

다. 연방 거래위원회(Federal Trade Commission, FTC)

우리나라의 공정거래위원회처럼 독과점과 불공정거래를 규제하는 미국의 대표적인 경제 규제기관으로서 연방거래위원회는 연방거래위원회법에 의거하여 대통령의 지휘권에서 독립된 독립행정기관으로 1914년에 설립되었다. 통신서비스 분야는 통신서비스사업자별로 나뉘게 되는데, 기간사업자(Common carrier)에 대한 규제는 통신 규제기관인 연방통신위원회(FCC)가 담당하고 기타 통신사업자에 대한 규제는 ‘연방거래위원회’(FTC)가 담당하는 이원적 규제체계를 운영하고 있다.

2. 미국의 방송통신이용자보호 체계

연방통신위원회 내에서 통신이용자보호를 위한 법제를 마련하고, 이를 연방통신위원회의 규정(Regulation)으로 입법화하는 작업을 소비자정책부(Consumer Policy Division)에서 담당하고 있다. 소비자정책부는 통신위원회의 규제 대상인 통신사업자, 방송사업자, 무선사업자, 위성사업자, 케이블 방송사업자뿐만 아니라, 전화소비자보호법(Telephone Consumer Protection Act)의 규제 대상인 사업자를 대상으로 소비자의 권익 보호를 위한 새로운 정책을 개발을 수행하고 있다. 또한, 소비자정책부는 통신위원회의 정책 입안의 과정에서 각종 규정을 제정하거나, 행정명령 등의 수단을 통해 소비자 이익을 보호하는 역할을 하고 있다.

소비자정부 사무국은 장애인의 통신서비스 접근성 증진과 같은 위원회의 다양한 이용자 친화적인 제도를 개발하고 시행하고 있다. 또한, 이용자를 대상으로 방송통신서비스의 홍보 및 교육뿐만 아니라 소비자 센터를 통해 이용자의 불만·피해 사항을 해결하고 있다.

통신이용자의 동의 없이 이루어지는 통신사업자의 무단변경(slamming)과 관련된 피해예방, 과금의 신뢰성 확보 등을 위해 연방통신위원회의 새로운 제도를 제정하고 있고 통신서비스의 다양한 소비자 피해 유형을 파악하기 위한 목적으로 소비자가 제기하는 비공식적 질의 및 피해구제 등을 계속해서 모니터링 하고 있다.

가. 통신사업자의 이용자 계정 정보공유 의무화

‘이용자 계정 정보공유 법률’(the Commission's Customer Account Record Exchange rules, CARE rules)은 각 지역의 교환사업자 상호 간에 고객정보의 공유를 원활하게 할 수 있도록 규정하고, 정보공유에 대한 통신사업자의 책임을 강화하기 위하여 제정되었다.

‘이용자 계정 정보공유 법률’은 2005년 2월 25일에 채택되어 2005년 9월 21에 발효되었으며, 세부적인 내용은 연방 규칙에 나타나 있다.

‘이용자 계정 정보공유 법률’에 따르면, 지역 및 장거리 전화사업자에 대하여 고객에 대한 적절한 요금청구를 가능하게 하고 사업자 변경 등의 요구에 신속하게 대응해야 하는 필요가 증가함에 따라 연방통신위원회가 정한 이용자 계정의 특정 정보를 서로 공유해야 한다는 의무를 부과하고 있다. 주요 내용으로는 소비자의 이익을 보호하기 위해, 사업자가 다른 사업자로부터 받은 이용자 계정 정보는 과금 및 서비스 제공을 위한 목적으로만 사용되어야 하며, 고객의 명시적인 미동의시 마케팅 목적의 사용은 금지하고 있다.

나. 통화당 과금 정책 (Pay-Per-Call Policy)

1991년 연방통신위원회는 ‘주간 통화당 과금 서비스 규제를 위한 규칙’을 채택하였다. 동 제도는 900번 전화번호와 관련된 수많은 이용자 피해를 예방하기 위한 목적으로 제정된 것이었다. 1992년 연방법으로 전화관련 정보공개 및 분쟁해결법(the Telephone Disclosure and Dispute Resolution Act: TDDRA, 47 U.S.C. § 228)이 제정되었는데, 이 법은 연방통신위원회와 연방무역위원회가 이용자를 기망한 서비스 운용으로 이용자가 피해를 당하지 않도록 하기 위해 제정되었다. 특히 1996년에 개정된 연방통신법에서는 정보제공에도 불구하고 과금이 이루어지는 무료접속 전화번호 사용을 엄격히 제한하는 조항을 법 제228조에 포함시켰다. 연방통신위원회는 연방통신법 제228조를 집행하기 위한 목적으로 기존의 제도를 보완하였다. 이렇게 보완된 제도는 무료접속 전화번호의 신뢰를 회복하는 계기가 되었으며, 관련 이슈에 대한 이용자 피해를 예방할 수 있었다.

다. 사업자 무단변경에 대한 정책 (Slamming Policy)

사업자 무단변경(Slamming)은 이용자가 가입한 전화서비스 제공 사업자를 가입자의 동의 없이 무단으로 변경하는 행위를 의미한다. 미국의 1996년 연방통신법은 이러한 사업자 무단변경을 규제하고 처벌할 수 있도록 연방통신위원회의 권한을 대폭 강화했다. 동법에서는 통신사업자는 통신위원회가 정한 확인절차를 거치지 않고 가입자가 선택한 통신사업자를 변경할 수 없도록 하고 있으며, 사업자가 가입자 확인절차를 위반하여 무단으로 사업자를 변경하여 요금을 받은 경우에는 가입자의 기존 통신사업자에게 받은 요금을 지급하여야 한다.

라. 정보 취약계층 보호를 위한 정책

저소득층과 노인 등 취약계층이 느끼는 모바일 정보격차는 일반 정보격차에 비해 점차 확대되고 있다. 정보통신 서비스의 기능이 더욱 더 다양해짐에 따라 통신서비스를 자유롭게 사용할 수 없는 집단은 소외감을 느낄 수 있고 디지털 디바이드(digital divide) 문제가 더 심해질 수 있다. 소득이 낮은 취약계층의 고가 요금제에 따른 경제적인 비용 부담과 기기 조작 미숙으로 인한 정보격차의 확대는 서비스 활용에 불편을 발생시킬 수 있다. 위와 같은 정보 취약계층을 보호하기 위해 연방통신위원회에서는 각종 정책적 대응을 수행하고 있다. 연방통신위원회는 노년층 이용자들이 이동통신을 이용한 신용사기의 주요 대상으로 표적이 되는 사례가 증가함에 따라 신용사기 예방 가이드라인을 발표하였다. 지속적으로 증가하는 노년층에 대한 통신 범죄의 예방을 위한 다각적인 정책적 접근이 필요한 시점에서 정보 취약계층의 보호를 위한 적합한 정책으로 평가되고 있다. 이렇게 미국은 노인을 대상으로 한 위법행위를 지속적으로 모니터링하고 강력한 제재 조치를 취하고 있다.

10대 소년들의 휴대전화 사용이 증가하면서, 다양한 피해사례가 발생하고 있다. 이에 미국정부는 소년 취약계층을 대상으로 한 피해 예방교육을 실시하고 있다. WWK (Web Wise Kids)에서는 10대 이상의 소년들에게 온라인과 휴대전화를 이용하면서 겪게 되는 부적합한 상황들에 대처하는 방법을 교육하고 있다. 온라인상에서 이루어지는 부도덕한 정보로부터 아이들을 보호할 수 있는 방법 등을 교육하는 것이다. 휴대전화 사용안전 교육용 게임인 “It’s Your Call”을 개발하여, 아이들이 게임(퀴즈 풀이)을 하면서 실제의 위험한 상황에 대처할 수 있는 방법을 터득할 수 있도록 하고 있다.

다. 전국소비자보호주간 (National Consumer Protection Week, NCPW)

전국소비자보호주간(National Consumer Protection Week, NCPW)은 전국의 소비자들을 대상으로 소비자의 권익을 충분히 누리고, 시장정보에 대한 접근성을 높임으로써, 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 유도하는 캠페인이다. 본 행사는 매년 3월 첫째 주 혹은 둘째 주에 개최되며, 연중 홈페이지(www.ncpw.gov)를 개설하고, 소비자의 다양한 의견이나 질의를 접수 받고 있다.

본 행사기간 동안에는 전국적으로 소비자보호와 관련된 행사를 집중적으로 실시하고 있으며, 연방정부, 주정부뿐만 아니라 각종 소비자단체들이 다각적인 이벤트와 워크숍을 개최하고, 소비자가 통신서비스를 이용한 사기로부터 피해를 예방하는 방법을 교육하는 데 주력하고 있다.

캐나다도 해당 기간에 통신서비스 사기와 관련하여, 3월을 통신서비스 사기방지의 달로 지정하고 있다. FTC(연방거래위원회)가 해당 주간 중 이른바 대사기 도전(Grand Scam Challenge)을 실시하고 있으며, 국민들의 소비자 상식 자가테스트를 가능하게 하는 양방향 온라인 게임을 진행하고 있다. 미국 정부는 국가소비자보호주간을 통해서 다양한 소비자 보호 관련 정보를 제공하고 있으며, ‘피싱, ID도용, 스파이웨어, 스팸, P2P, 온라인쇼핑과 관련한 온라인 가이드’를 제공하고 있다.

3. 방송통신 관련 분쟁 해결

가. 비공식적 피해구제

소비자 도움말 센터는 연방통신위원회 내의 하부기관으로서 통신이용자의 질의 및 피해구제신청에 대한 비공식적 조정 및 해결을 담당한다. 소비자 질의 및 피해구제부가 갖고 있는 통신이용자의 피해구제신청에 대한 비공식적 조정 및 해결 권한은 연방통신위원회와 관련한 연방규칙 상 피해구제에 관한 조정 및 해결권한을 위임받아 시행하는 것이다. 비공식적 피해구제 신청은 개인신청자가 CGB내 소비자 불만센터에 우편, 팩스, 이메일, 전화를 이용하여 (i) FCC의 규제 범위에 해당하는 특정 사업자를 표시하고, (ii) 피해 또는 손해를 주장하면서, (iii) 구제를 신청하는 것을 의미한다. 통신요금 청구 등 서비스와 관련된

민원이 접수되는 경우 서비스 제공업체에 불만사항이 공유되고 30일 이내에 회신이 송부된다.

나. 공식적 피해구제

통신이용자를 대상으로 하는 연방통신위원회에 대한 공식적인 피해구제절차에 대해서는 ‘연방통신법’ 제208조에 규정되어 있다. 공식적인 피해구제를 받기 위해서 신청자는 연방통신 법의 적용을 받는 통신사업자와 관련된 피해에 대해 서면으로 신청서를 작성하여 연방통신위원회에 제출하여야 한다. 공식적인 절차는 법적인 절차를 의미하고 연방통신위원회의 집행국(Enforcement Bureau)에서 피해구제를 전담하고 있다. 연방통신위원회는 신청자가 제출한 피해구제신청서를 해당 통신사업자에게 송부하고, 통신사업자는 연방통신위원회가 정한 기간 내에 이용자의 불만을 해결하거나, 서면을 통해 피해 구제와 관련된 명확한 답변을 하여야 한다.

통신사업자가 지정 기간 내에 피해와 관련된 배상을 진행하는 경우에는 피해구제신청의 대상이 된 법 위반 이슈에 대해서는 그 책임을 면할 수 있다. 그러나 통신사업자가 지정된 기간 내에 피해구제를 진행하지 않는다면 피해구제 신청과 관련된 이슈가 조사를 진행할 만한 합리적 근거가 있다고 판단되는 경우 연방통신위원회가 당해 사안에 대해 적절한 방법과 수단을 통해 피해구제신청과 관련된 사실조사를 실시하여야 하며, 피해 구제신청은 직접적인 손해가 없더라도 기각될 수 없다.

연방통신위원회는 원칙적으로 피해구제신청서가 제출된 때로부터 5개월 내에 피해구제 신청에 대한 조사를 종료하는 명령을 내려야 하고 피해구제신청을 종료하는 명령은 연방기관의 명령에 따른 항소절차에 따라 연방 항소법원을 통해 항소 할 수 있다.

제2절 영국의 이용자보호 추진 체계

1. 영국의 방송통신 관련 규제기관

가. 영국의 방송통신통신 규제기관의 특성

1974년 산업청에서 출발하였으나, 1983년 거래성과 산업성이 통합되어 만들어진 영국의 통상산업성(Department of Trade and Industry, DTI)은 공정거래청(OFT)의 감독기관으로서 이용자 관련 정책을 수립하고 방문판매, 약관, 가격, 표시 등 이용자 소비 분야를 조사하며 안전업무를 수행하고 있다. 또한 NCC(소비자위원회)와 공정거래청, Citizens Advice 등의 조직을 지원하며, 기타 EU 및 OECD 등 국제기구 업무를 지원하는 역할을 하고 있다.

영국은 BIS(Department for Business Innovation and Skills)에서 이용자 정책과 경쟁정책의 집행기구로 공정거래청(OFT)을 두고 있으며, 2003년 통신법 개정을 통해 대안적 분쟁조정 제도(ADR제도) 도입의 법적 기초를 마련하였고, 규제기관인 커뮤니케이션청(Office of communications, Ofcom)의 감독 하에 ADR운영기구(OSC와 CISAS)를 설립하여 운영하고 있다. 영국의 공정거래청(OFT)은 1973년 설립된 영국의 일반 경쟁 규제를 담당하는 독립적인 행정기관으로 약관규제, 이용자의 권익 향상, 이용자보호를 위한 시장감시, 조사 및 연구, 이용자 정보에 관한 정책, 이용자 신용 인가업무와 관련한 행정 등의 업무를 수행하고 있다.

공정거래청(OFT)의 이용자보호와 관련된 업무를 수행하는 주요부서는 소비자국(Goods and Consumer)으로 이용자 관련 법률 및 규정의 효율적인 집행, 불공정한 사업자 및 거래 행위에 대처, 공정거래의 유도, 이용자의 합리적 선택 제고 및 이용자의 권익 향상을 위한 이용자 정보 제공 강화, 타 이용자 행정기구 등과 협력관계 유지 등의 업무를 수행하고 있다.

경쟁위원회(Competition commission)에 조사를 의뢰하기 이전에 시장에 대한 기초적인 조사를 먼저 수행하는데 이는 환경의 변화에 따른 이용자 침해에 대한 정보를 수집하고 선제적으로 이용자를 보호하기 위한 목적으로 활용되고 있다. 방송통신 분야에 있어서는 커뮤니케이션청(Ofcom)이 주된 업무를 수행하고 있는데 특히 Ofcom은 통신산업 전반을 담당하기 위해 만들어진 기관으로서, 통신산업과 관련하여 국민의 이익을 증진시키고 통신사업자 간 경쟁을 유도함으로써 이용자의 이익 증진을 위한 다양한 역할을 수행하고 있다.

또한, 통신서비스 이용자보호를 위해 이용자보호 정책평가(Consumer Protection Policy Review, CRPR)제도를 운영하고 있으며, 이를 통해 이용자보호를 위한 다양한 정보제공, 약

관규제, 부당한 요금 청구 방지 등 이용자 구제 정책 등을 시행하고 있다.

특히 이용자의 불만 사항에 대한 처리를 위해 사업자의 규약 제정과 승인업무도 수행하고 있다. 즉, Ofcom은 단순한 통신 분야의 규제 수행 이외에도 이용자보호를 위한 상담 및 피해구제, 분쟁제도 등을 함께 운영함으로써 다양한 수단을 통한 이용자보호 정책을 추진하고 있다.

사업자와 이용자 간에 발생하는 다양한 분쟁 이슈에 효율적으로 대처하기 위해 ombudsman 제도의 활용을 통해 민원을 해결하고 있으며, Consumer Direct 등과 같은 이용자가 자신의 권리를 행사할 수 있도록 다양한 정보를 제공하는 통화 서비스 및 온라인 서비스도 함께 운영하고 있다.

나. 영국의 주요 소비자 보호 유관 기관

(1) 커뮤니케이션청(Office of communications, Ofcom)

1998년 영국에서는 방송과 통신이 융합하는 미래의 방송통신 환경에 효과적으로 대응하기 위해 기존에 분리하여 운영해왔던 방송통신 규제 기구를 하나로 통합해야 할 필요성이 처음으로 제기되었다. 이후 영국 정부는 관련 기관의 지속적·포괄적인 의견수렴 과정을 거쳐 2000년 12월 ‘커뮤니케이션의 새로운 미래(A New Future for Communication)’라는 백서를 발간하게 되었다.

이후 2002년 11월 영국의 문화미디어 스포츠부(Department for Culture, Media and Sport, DCMS)와 통상산업부(Department for Trade and Industry, DTI)가 함께 새로운 커뮤니케이션 관련 법안을 발표하였고, 2003년 7월 마침내 영국의 커뮤니케이션법(Communication Act 2003)은 효력을 가지게 되었다.

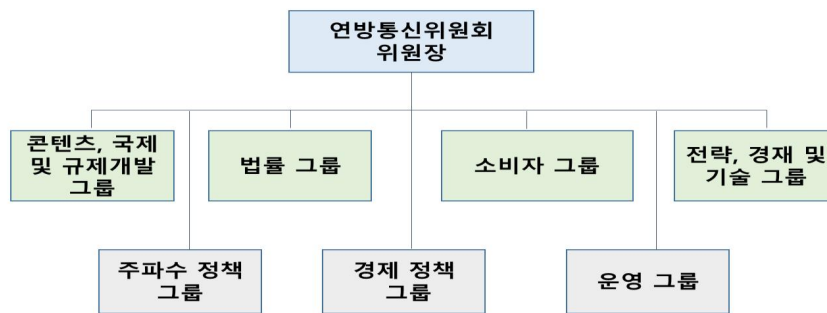
커뮤니케이션법에 따라 2003년 12월 29일 커뮤니케이션청(Office of Communications, Ofcom)이 설립되게 되었으며, 오프콤은 기존의 방송기준위원회(Broadcasting Standards Commission), 통신청(Office of Telecommunications), 독립텔레비전위원회(Independent Television Commission), 라디오청(Radio Authority), 라디오커뮤니케이션행정국(Radio Communications Agency) 등 다섯 개의 부서를 통합하여 구성되었다.

오프콤은 오프콤 이사회(Ofcom Board, 10인으로 구성, 이 중 3인은 집행조직을 구성한

다. 내·외부의 최고 의사결정기관, 집행위원회(Executive Committee, 6인으로 구성, 오프콤의 전반적인 업무의 관장), 기타 위원회(Board Committee와 Advisory Committee)로 구성된다.

오프콤(Ofcom)은 조직과 예산 등의 독립성을 유지하고 실적의 대국회 보고, 관련정책 방향 설정 등을 제외한 독립성을 보장받고 있으며, 조직 운영비용은 방송부문과 통신부문 사업자들에게 면허수수료와 영국의 주파수 관리를 위한 요금을 징수해서 충당하고 있다.

[그림 2-2] 영국 Ofcom 조직도



출처 : Office of communications

이용자 민원 처리 및 분쟁 조정을 다루는 실행 조례(Codes of Practice, CoP)를 승인하고 이용자와 사업자 간에 분쟁이 발생하는 경우에는 상호 협의를 통해 해결함을 원칙으로 하되 이들 간에 협의가 원만하게 이루어지지 않는 경우 중립적인 독립 분쟁 해결 기구(ADR)에 불만 사항을 접수하고 이에 대한 중재를 요청하게 된다.

ADR을 집행하는 기구로는 Otelco와 CISAS가 있으며, 두 개의 기구는 통신서비스 유형별로 사업자를 구분하는 것 이외에 모두 동일한 기능을 하는 조직으로 볼 수 있고 불만사항을 해결하기 위한 절차를 거쳐 도출된 결과에 대해 불만을 제기한 이용자가 만족하지 못하는 경우 Ofcom에 이에 대한 추가적인 접수가 가능하고 Ofcom은 관련 내용으로 추가적인 조사를 진행한다.

또한, 개별 시장의 경쟁상황과 별도로 이용자보호를 목적으로 추진되는 포괄적인 개념의

이용자보호를 위한 다양한 활동을 추진하고 이용자의 불편·불만 사항과 관련된 자료의 모니터링을 진행함으로써 특이성을 가졌다고 판단하는 경우 이에 대한 사실조사를 진행하며, 분기별로 민원 보고서를 발간하고 있다.

<표 2-2> Ofcom의 담당업무

- 전파의 최적 사용의 보장(the optimal use of the electro-magnetic spectrum)
- 고속데이터서비스를 포함해 폭넓은 전기통신서비스를 영국 전체에서 이용하도록 보장 (the availability of a wide range of electronic communications services)
- 고품질의 다양한 TV와 라디오 서비스가 가능하도록 보장(the availability of a wide range of television and radio services)
- 방송법에 규정된 복수성 유지(the maintenance of plurality in the provision of television and radio services)
- 공격적이거나 유해한 물질에서 시청자를 적정하게 보호(Protection against offensive and harmful material in television and radio services)
- 불공정과 프라이버시 침해에서 시청자를 적정하게 보호(Protection against unfair treatment or infringements of privacy in television and radio services)

출처 : Office of communications

(2) Consumer Focus

2008년 9월 26일 33년간 소비자보호 운동을 추진하였던 조직인 National Consumer Council은 문을 닫고 2008년 10월 1일부터 Consumer Focus가 새롭게 설립되었다. Consumer Focus는 소비자를 위해 불공정한 거래에 대한 일종의 캠페인을 하는 법률의 규정에 따라 설립된 기관이다. Consumer Focus는 3개의 소비자단체인 Energywatch, Postwatch, National Consumer Council이 합병하여 설립되었고 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드 및 북아일랜드의 소비자들을 보호하기 위한 법정 소비자 기관이다. 이 기관은 법률에 규정된 강력한 권한을 근거로 소비자 중 취약계층을 보호하고, 소비자의 불만과 관련된 피해가 광범하게 확산할 것으로 예상되는 경우 이를 조사할 수 있으며, 입법을 수행할 수 있는 기능을 가지고 있다. 또한, 사업자들에게 정보를 요구할 권리를 가지고 있으며, 문제가 있는 서비스에 대해 공적인 speer-complaint를 할 수 있다.¹⁾

2. 영국의 방송통신이용자보호 체계

가. 영국의 통신이용자 및 피해구제의 정의

영국의 통신이용자보호와 피해규제 등의 절차를 살펴보기 위해서는 먼저 통신이용자와 피해구제라는 개념을 정의할 필요가 있다. 일반적으로 통신법에서는 이용자라는 개념이 전제된다. 그러나 영국에서는 이용자(User)라는 개념보다는 소비자(Consumer)라는 개념을 사용하고 있다. 영국의 통신법(Communications Act of 2003)상 소비자들(Consumers)이란 통신사업자(Communications Provider)가 아닌 자로서 영국에 거주하는 소비자들(Residential consumers)과 소규모 사업자인 소비자들(Small Business Customers) 즉, 10인 이하의 근로자를 고용한 사업자를 지칭한다.

한편 Ofcom의 가이드라인에 따르면 통신사업자를 ‘전기통신 네트워크나 전기통신 서비스를 제공하는 자’라고 정의하고 있다. 따라서 영국의 통신이용자는 통신서비스를 이용하는 통신사업자(즉, 전기통신 네트워크나 전기통신 서비스를 제공하는 자)가 아닌 자로서 영국에 거주하는 소비자들과 혹은 10인 이하의 근로자를 고용하고 있는 사업자를 지칭하는 것으로 볼 수 있다.

또한, 통신이용자의 피해구제는 통신서비스 민원과 통신서비스 피해로 각각 나누어 접근해야 하지만, 이러한 사항에 대한 정확한 법적 정의나 개념이 아직 존재하지 않고 구별도 매우 어렵다.

오프콤의 분쟁해결 제도(Alternative Dispute Resolution; ADR)에서 정의하는 ‘분쟁(dispute)’은 통신이용자와 사업자 간에 해결되지 않은 ‘불만들(Complaints)’로 정의될 수 있고 또한, 통신사업자들이 사용하고 있는 ‘불만들’이란 개념은 다양할 수 있지만, 오프콤은 ‘ISO 10002:2004’에서 사용되고 있는 개념정리를 사용할 것을 권고하고 있다.

이에 따르면 “불만(Complaint)이란 통신사업자에게 제품이나 서비스 또는 불만 처리절차 그 자체와 관련하여 제기한 불만족(dissatisfaction)의 표시를 의미하는 것으로 응답

1) Consumer Focus, Who we are, What we do, <http://www.consumerfocus.org.uk>

(response)이나 해결(resolution)이 명시적으로나 묵시적으로 예상되는 경우”로 정의될 수 있다. 그런데 여기서 ‘과실(fault)’이 포함될 것인지의 여부는 통신이용자가 구매하는 본질적인 부문이므로, ‘불만’의 개념에 포함된다고 볼 수 있다.

(1) 통신법 (Communications Act 2003)

2003년 7월 25일 발표된 영국의 통신법(Communications Act 2003) sec. 52는 통신이용자와 통신사업자 간의 분쟁 해결에 관하여 오프콤이 일반조건(general condition)을 통해 분쟁 처리절차, 기준 및 정책 등을 정할 수 있도록 하고 있다. 이와 관련하여, 유럽연합의 범용 서비스 지침(Universal Service Directive)은 회원국 내에 거주하는 이용자들이 소송 외 분쟁 해결절차의 이용 가능성에 대해 규정하고 있었는데, 유럽연합 회원 국가들은 이와 같은 분쟁 해결절차를 타 통신사업자에게 쉽게 적용이 가능하였으며, 이에 따라 영국 정부는 10인 이하의 근로자를 고용한 사업자들까지 확대하였다.

한편, 통신법에 따라 만들어진 일반허가조건을 준수하기만 하면 누구든지 전기통신 네트워크나 전기통신 서비스를 제공할 수 있었으므로 일반허가조건은 통신에 대한 규제의 틀을 이루는 중요한 요소였으며, 통신이용자와 통신사업자 간 분쟁의 해결과 관련된 중요한 조항들이 여기에 포함되어 있었다.

일반허가조건 14.3에서 통신사업자는 오프콤이 승인한 분쟁 해결기구에 강제적으로 가입해야 하는 것으로 규정하고 있고 일반허가조건 14.2에서는 통신사업자 스스로 이용자들의 불만에 대한 처리절차를 확보해야 하는 것으로 규정하고 있다.

나. 방송통신이용자보호 절차

통신사업자는 문서로 된 불만 처리 실무규정(Complaints Code of Practice)을 오프콤으로 제공받아 시행해야 하고 통신이용자가 통신사업자의 서비스에 불만이 생긴 경우에는 통신사업자에게 전화나 인터넷을 통해 문제를 제기하는 것이 일반적일 것이므로 이러한 경우 통신사업자는 오프콤이 승인한 불만처리 규정의 불만처리절차에 따라 통신이용자의 불만을 처리해야 한다.

(1) 통신이용자 불만 사항에 대한 해결 절차 (BT)

영국의 최대 통신사업자인 BT는 통신법의 규제를 받고 있고 ‘회사법(Enterprise Act 2002)’에 따라 자율적인 의무이행규정을 만들어 Ofcom의 승인을 받으며, 경쟁법의 적용을 받는다. 오프콤은 회사법과 ‘공정거래법’에 따라 전기통신 분야에 있어서 공정거래사무국 (Office of Fair Trading, OFT)과 함께 규제 권한을 수행하고 있다.

한편 BT의 홈페이지에서는 통신이용자가 불만을 제기하는 방법에 대해 다음과 같이 설명하고 있다.

1) BT의 이용자 불만 신고센터 이용안내

BT의 통신이용자 불만처리 규정은 BT의 홈페이지를 이용하여 불만을 제기하는 것이 우편 발송의 번거로움을 줄일 수 있고 이용자의 불만을 더욱 빠르게 처리할 수 있는 방법이라고 설명하고 있다. 만약 통신이용자가 영국에 거주하는 내국인으로 불만의 종류가 판매, 요금청구 및 일반적인 사항이라면, BT의 홈페이지나 전화를 통해 불만을 제기하라고 설명하고 있다. 하지만 불만의 종류가 사업자 ‘과실(fault)’과 관계된다고 판단하는 경우에는 일주일 내내 24시간 통화가 가능한 ‘080 800 151’로 전화하라고 안내하고 있다.

한편 통신서비스 이용자가 사업자인 경우에는 사업자 전용번호를 통해 불만접수가 가능하고, 문서를 통해 불만을 제기하는 이용자를 위해 우편 주소 또한 게시하고 있다. 만약 통신이용자가 불만 처리방식이 마음에 들지 않는 경우 매니저와의 통화를 요구하고, 이를 통해서도 해결이 되지 않을 시에는 선임 매니저와의 통화를 권하고 있다.

만약 그래도 불만이 해결되지 않는 경우 소비자 불만 심사처리 전문 매니저가 사안을 처리할 수 있다고 한다.

BT는 가능한 이 단계에서 대부분의 이용자 불만사항이 처리가 가능하지만, 만약 그렇지 않을 경우 불만과 상황을 마지막으로 설명하고, 때에 따라서 일종의 교착상태의 문서인 ‘deadlock letter’를 보낼 수 있다고 설명하고 있다. BT가 ‘deadlock letter’를 보낸다는 것은 이용자의 불만사항을 처리할 수 없다는 것을 의미한다.

통신이용자가 BT의 불만 처리절차에 따라 구제를 받지 못하고 ‘deadlock letter’를 받는 경우, 또한 불만을 제기한 지 8주가 지난 후부터 통신 ombudsman인 ADR을 요청할 수 있게

된다.

2) 옴부즈만 제도(Ombudsman Services : Communications)를 통한 ADR 이용 안내

BT는 자사의 통신이용자 불만처리에 의해서 고객 불만이 처리되지 않은 경우에 ADR을 이용할 수 있다는 점을 공지하고 있다. BT는 옴부즈만 제도를 통해 불만을 제기할 수 있는 경우란 통신이용자 및 장애인에게 제공된 대부분의 제품 및 서비스와 관련되어 불만이 있는 경우로써, 통신이용자가 옴부즈만 제도를 이용해 불만을 접수하기 위해서는 ‘deadlock letter’를 받은 지 6개월 이내여야 하며, 만약 통신사업자가 이를 발송하지 않은 경우에는 통신사업자에게 불만을 접수해야 한다는 점을 설명하고 있다. 아울러 BT의 통신이용자 불만처리 규정은 옴부즈만 서비스 홈페이지에 함께 게시하고 있다.

한편 현재로서는 통신사업자가 통신서비스 이용자에게 ADR에 관한 자세한 사항들을 불만처리 지침에 포함시킨다는 것이 일반허가 조건이 규정하고 있는 유일한 요건이다. 그런데 통신사업자들이 통신서비스 이용자들에게 ADR에 관한 정보를 제공하는 방법에는 통일된 방식이 없으며, 불만을 접수할 때 구두로 하는 경우도 있는 반면에 ‘welcome letters’를 통해 하는 경우도 있다. 또한 소비자들이 ADR을 요구할 권리가 있음을 아는 비율은 낮은 편이었다.

(2) ADR에 의한 통신이용자 피해 구제

1) CISAS와 옴부즈만 제도(Ombudsman Services : Communications)

통신사업자들은 오프콤으로부터 인가받은 2개의 ADR중에 하나를 선택하여 가입해야 하고, 일반허가조건 14(7)에 따라 공중전자통신사업자는 ADR기구의 결정을 준수할 의무가 있다. 현재 오프콤의 인가를 받아 통신이용자의 민원을 처리하는 ADR기구는 CISAS(Communication & Internet Services Adjudications System)와 Otelo(Office of Telecommunications Ombudsman)가 있다. CISAS는 주로 인터넷 사업자 및 인터넷 전화 사업자가 회원사로 가입되어 있고, 옴부즈만 제도는 유선전화사업자, 이동전화사업자, 인터넷사업자 등이 회원사로 가입되어 있다. 양 기관 모두 민간단체(AHE)에 의해 운영되며, 회

원사의 매출액을 고려하여 사업자별 회비를 통해 운영 재원을 마련하고 이용자에게는 별도의 이용료를 부과하지는 않는다.

이용자가 통신사업자의 불만 처리 프로세스에 만족하지 못하는 경우 ADR을 통해 구제를 받기 위한 시간의 고려가 매우 중요하다. 민원 종결 시간의 의미는 사업자에게 이용자의 불만을 해결할 수 있는 합리적인 시간을 제공하는 것이고 다른 측면으로는 합리적인 시간 안에 구제를 받을 수 있는 권리를 보장받게 되는 것이므로 사업자와 이용자 간 균형을 이루는 것은 매우 중요한 것이라고 할 수 있다.

2008년까지 통신서비스 이용자는 ‘deadlock letter’을 받지 못하는 경우 해결될 수 없다는 통신사업자의 민원처리 결과를 받기 전 ADR을 접수하기 위해 12주 이상을 기다려야만 했다. 다만 통신사업자는 ADR을 통하지 않는다면, 불만이 해결될 수 없다고 판단하는 경우에 12주가 되기 이전이라도 ‘deadlock letter’ 즉, 불만 처리가 불가하다는 서신을 발송할 수 없었다. 그러나 통신사업자 중 ADR을 통한 분쟁의 처리결과에 관계 없이 ADR 이용수수료를 지불해야 하므로 ‘deadlock letter’를 발송해야 하는 필요성을 느끼지 못하는 경우가 다수 있었다.

2) 통신 ombudsman 제도를 통한 통신이용자의 불만 처리

통신 ombudsman 제도는 통신사업자들과 통신이용자를 위한 일종의 ombudsman으로서 양자 사이의 분쟁 해결을 주된 업무로 하고 있다. 통신ombudsman은 미영리 유한회사인 ‘Ombudsman Service’가 운영하는 4개의 ombudsman 중 하나로서 유선전화사업자의 96% 이상, 휴대전화사업자의 55% 이상, 인터넷서비스사업자의 33% 이상이 통신ombudsman의 회원으로 가입되어 있다.

이용자가 통신ombudsman을 이용하여 분쟁을 해결하고자 하는 경우에 무료이고 13세~19세 이하의 미성년자를 위해 통신서비스와 관련된 피해에 대한 불만을 제기하는 자세한 프로세스를 홈페이지를 통해 공지하고 있다.

불만 사항의 전화 접수는 평일 오전 9시부터 오후 5시까지이고 조사원이 통신ombudsman이 직접 관여하는 것이 타당하다고 판단되는 경우 불만 제기 양식을 기재하여 민원을 접수

한 이용자에게 발송한다. 통신서비스 이용자는 불만 제기 양식의 세부내용을 체크하고 서명 후 이를 다시 통신옴부즈만에 발송하게 되며, 이때 통신사업자가 보유하고 있는 이용자의 불만과 관련된 모든 정보를 통신옴부즈만에 발송하는 권한을 통신사업자에게 부여하게 된다. 통신옴부즈만은 이용자가 작성한 양식을 접수한 후 조사에 착수하게 되며 조사절차는 서식 접수일로부터 최대 6주까지 소요될 수 있다.

접수가 가능한 불만 사항이라고 판단되는 경우 이용자가 제기한 불만에 관련된 경과에 대한 조사를 진행하게 되며, 사실조사 결과는 민원인에게 통보하고 경위에 대한 자세한 설명을 진행하게 된다. 민원 접수자는 도출된 결론을 변경할 수 있을 정도의 영향을 미칠 수 있는 중요한 증거를 가진 경우에만 추가적인 정보를 발송할 수 있으며, 만약 위와 같은 절차를 종료하게 되면 최종 결정서를 발송한다.

이때 옴부즈만과 조사관은 도출된 결과에 대한 자세한 설명을 명시해야 하며, 옴부즈만의 최종 결과를 다른 옴부즈만을 통해 재심을 청구할 수 없다. 이용자는 옴부즈만의 결정에 반드시 따라야 하는 것은 아니고 2개월 이내에 최종 결정을 수용하는 경우에만 통신사업자가 그에 상응하는 조치를 하게 된다. 만약 2개월 이내에 최종결정을 수용하지 않는 경우 옴부즈만이 제시한 최종결정에 관한 권리는 상실하게 된다.

제3절 호주의 이용자보호 추진 체계

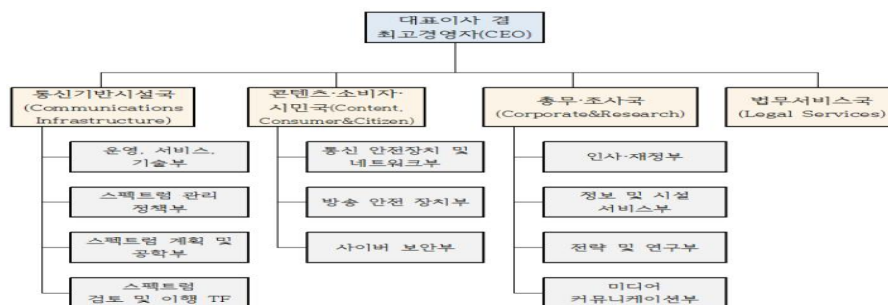
1. 호주의 통신 관련 규제기관

가. 호주 미디어통신위원회 (Australian Communications and Media Authority, ACMA)
2005년 이전 호주는 ABA(Australian Broadcasting Authority)와 ACA(Australian Communications Authority)가 각각 방송과 통신을 독립적으로 담당했다. 하지만, 수많은 라디오, TV 방송국이 새로 생겨나는 등 호주의 방송·통신 산업 환경이 다양해지고 복잡해짐에 따라 방송·통신의 경계가 모호해져 ABA와 ACA의 역할이 상호 중복된다는 문제가 제기되었다.

이로 인해 급변하는 방송·통신 환경에 효율적으로 대응하기 위해 이 두 단체의 합병이 추진되었고 2005년 7월, ABA와 ACA의 수평적 형태의 합병을 통해 호주 미디어통신위원회(Australian Communications and Media Authority, ACMA)가 설립되었다. 미디어통신위원회는 ‘방송(broadcasting)’, ‘전기통신(telecommunications)’, ‘무선통신(radiocommunication)’, ‘인터넷(internet)’ 등 4가지 분야를 담당하게 되었다.

통신미디어 위원회는 의장, 부의장 및 2명의 비상근 위원으로 구성된 독립적인 기관으로서 6국의 국장(General Manager) 4명과 각국에 속해있는 11개부의 장(Executive Manager)으로 구성된 집행부에 의해 운영된다. 4개의 국은 통신기반시설국(Communications Infrastructure), 콘텐츠·소비자·시민국(Content, Consumer & Citizen), 총무·조사국(Corporate & Research), 법무서비스국(Legal Services)이다. ACMA는 캔버라, 멜버른 및 시드니 지부에 약 445명의 직원을 두고 있다.

[그림 2-3] 호주 ACMA 조직도



출처 : Australian Communications and Media Authority

미디어통신위원회는 방송, 전기통신, 무선통신, 인터넷 분야의 규제를 담당하는 브로드밴드·통신·디지털경제부(Department of Broadband, Communications and the Digital Economy) 산하 법정 위원회이고, 산업의 규약 제정 등을 지원하고 협력하는 국가와 시장 간의 협력 규제모델이라 할 수 있다.

미디어통신위원회의 주된 업무는 방송서비스, 유선서비스, 무선서비스, 인터넷서비스 등의 사업 자율규약의 장려, 등록(register) 및 제정이다. 이는 일차적으로 해당 산업 분야에서

자발적으로 자율규약을 제정하여 자율규제를 구현하도록 하는 것이고 만약 자율규제가 원만하게 작동하지 않는 경우 미디어통신위원회는 법령 제정 등을 통해 규제 하게 된다.

자율규약의 제정 내용과 등록 기준 등은 호주 방송법 제5조, 제7조에 마련되어 있고 자율규약은 운영 자율규약(Operations Codes), 소비자 자율규약(Consumer Codes), 망 자율규약(Network Codes) 등으로 나뉘게 된다.

이외에도 통신서비스이용자의 피해구제 및 이용자보호의 역할을 담당하는 통신산업옴부즈만(Telecommunication Industry Ombudsman, TIO)과 산업자율규약제도(Industry Codes of Practice, ICP)를 도입함으로써, 통신서비스 이용자의 민원처리를 담당하고 있고 특히, 통신산업 옴부즈만 제도는 1993년 호주 정부가 설립한 독립적인 조직으로서 통신산업 전반에 걸친 이용자 피해 및 불만과 관련된 분쟁해결을 담당하는 기관이다.

산업체 자율규약은 산업체 연합을 통해 제정하여 통신 규제기관인 미디어통신위원회에 등록하게 함으로써, 이용자보호의 객관성을 확보하고 있다. 특히 호주의 미디어통신위원회에서는 매년 상반기에 일반 통신이용자의 음성 서비스 이용행태, 중소기업들의 통신서비스 이용행태, 통신서비스에 대한 소비자 만족도에 대한 보고서 등 총 3개의 통신서비스 분야별 융합 관련 보고서를 발간하고 있다. 한편 호주에서도 경쟁 이슈와 소비자 이슈와 관련하여, 특히 소비자의 권리와 관련한 사건은 호주 경쟁소비자위원회(Australian Competition and Consumer Commission)에서 담당한다. 호주는 주별로 일반규제기관형태의 소비자보호 기관이 있고 이를 통해 각 주와 지역의 소비자 보호의 역할을 수행하고 있다. 또한, 공정거래와 관련된 유관기관에 다양한 정책적 조언 및 지원서비스를 제공하고 있으며, 자체적으로 소비자 법률지원 강화, 불만 사항에 대한 사실확인 및 조사, 분쟁 해결 등을 통해 소비자의 이익을 대변하고 있다.

나. 외부·자율 규제기관

호주의 통신법은 자율 규제의 역할을 더욱 더 강조하고 소비자 규정 및 기술 표준의 개발에 대한 권한 강화, 통신망 접속 절차(Access Arrangements)의 개발 및 운영 등의 역할을 부여하였다. 외부적 규제 기구들은 일반적으로는 감독, 승인 및 명령의 기능을 수행하나, 자율 규제가 정상적인 역할을 수행하지 못하는 경우 사회 안전망으로서의 역할을 담당하

고 있다.

외부 규제기관과 관련된 쟁점은 동일한 산업에 대해 ‘두 개의 독립된 규제 기구의 존재’에 따른 혼란의 발생 유·무와 관련된 문제라고 할 수 있다. 이러한 이슈로 호주 경쟁 및 소비자위원회는 일반적 경쟁정책을 담당하고 미디어통신위원회는 통신 산업에 특화된 경쟁정책을 담당하고 있다.

미디어통신위원회가 좀 더 기술적인 분야에 대한 관할권을 가지고 있는 것은 사실이지만 통신사업자는 두 가지 규제기관의 기준과 통제를 따라야 하며, 소비자 또한 불편 및 피해가 발생하는 경우 어느 기관을 통해 불만을 제기해야 할지에 대한 혼동을 가질 수 있다.

(1) 호주 경쟁 및 소비자위원회 (ACCC)

호주 「공정거래법」(TPA)의 집행에 관한 권한이 부여되어 있다. 특히 공정거래법상의 소비자 보호권한 뿐 아니라, 개별 통신법에 의해 가격의 감시(Monitoring), 보고(Reporting)에 관한 권한 및 가격 통제에 관한 권한 등이 주어져 있다. 또한 통신 업계의 규약과 표준의 결정 또는 변경의 경우 반드시 호주 경쟁 및 소비자위원회의 협의를 거쳐야 한다. 소비자 보호에 관한 호주 경쟁 및 소비자위원회의 역할은 제한적이기 때문에 원칙적으로 사업자와의 직접 접촉에 의한 해결과 산업체의 음부즈만 제도에 의한 해결을 도와주거나 관련 정보를 제공하는 정도의 기능에 한정되어 있다.

(2) 호주 정보국 (Office of the Australian Information Commissioner, OAIC)

호주 정보국(Office of the Australian Information Commissioner, OAIC)은 법무 장관의 포트폴리오에 속한 독립적인 법무 기관으로써, 개인 정보 보호법 및 기타 법률에 의해 부여된 개인 정보 보호 기능, 정보 기능의 자유, 1982년 정보 자유법 등의 운영에 대한 감시 및 해당 법에 따른 정부 및 장관의 결정에 대한 검토 등을 수행하기 위한 목적으로 설립된 조직이다.

호주 정보국(OAIC)은 개인 정보 보호법 및 기타 법률에 의해 부여되는 개인 정보 보호 기능을 담당하고 이용자는 개인 정보 보호법에 따라 정부 기관 및 개인 정보 보호법이 적용되는 민간단체 등에 개인 정보 처리에 대한 불만 제기가 가능하다.

(3) 통신산업 ombudsman 제도 (TIO)

통신사업자들의 자율적 규제 기구로는 1993년 설립된 통신산업 ombudsman (Telecommunication industry Ombudsman, TIO)이 있다. 통신법에 따라 서비스 제공 사업자들에 의해 설립된 소비자 불만처리 기구이고 통신산업 ombudsman은 업계 규약 및 표준의 결정과 변경에서 필수적으로 협의를 거쳐야 하는 기관이라 할 수 있다. ombudsman에 대한 법적 근거는 1999년 통신소비자보호 및 서비스 표준에 관한 법률 제6장에서 찾을 수 있는데 여기에서 네트워크 사업자와 전송서비스 사업자는 통신 ombudsman에 의무로 가입해야 하고, 통신ombudsman은 최종 소비자에게 제기된 전송 서비스(Carriage Service)에 대한 불만에 대하여 사실조사를 진행하고 이를 통해 패널티 부과를 결정할 수 있고 또한, 문제가 있는 부분에 대해서는 제도개선 추진이 가능하다.

(4) 호주 통신사업자협회 (Communications Alliance LTD)

호주 통신사업자협회 (Communications Alliance LTD)는 호주 통신산업 포럼(Australian Communication Industry Forum)이라는 이름으로 설립되었으나, 2006년부터 그 명칭을 변경한 것이다. 호주 통신 업계의 연합을 통해 차세대 컨버전스 네트워크, 기술 및 서비스 발전을 이끌기 위해 설립되었다. 1997년 통신산업에 포함된 업체들에 의해 자율적으로 운영된 규제 기구로서 주로 이용자 장비, 망 간 연동, 기타 설비 운영 등과 관련된 업체별 규약 및 기술 표준을 제정하는 권한을 가지고 있다.

이 기관에 의해 2007년 제정된 통신소비자 보호규약(Telecommunications Consumer Protections Codes)은 통신사업자들이 준수해야 하는 소비자 보호 관련 절차 등을 자세히 수록하고 있다. 이는 통신소비자 보호와 관련된 일반원칙으로써, 이해 가능한 언어의 사용, 정보의 질 보장, 정보 접근권의 보장, 법률의 준수, 소비자에 대한 적절한 대우 및 권한 있는 대표 또는 대리인에 의한 불만 처리 등을 포함하고 있다.

2. 호주의 통신법상 이용자보호

호주와 우리나라는 국토 면적, 인구 분포 등에서 현격한 차이가 있으므로 통신서비스 시장에서 다수의 망(網)사업자가 등장하기 어려운 물리적 환경을 가지고 있다. 통신 시장에서의 경쟁 체제 도입은 1990년대 이후의 글로벌 한 추세로써 호주도 이러한 통신시장 환경으로부터 예외는 아니었다. 통신 시장에서의 경쟁 체제 도입과 함께 가장 민감한 사안은 통신이용자의 보호였다.

경쟁 체제의 도입이 소비자의 보호를 목적으로 이루어진다는 면에서 양자 사이에 갈등적 요소가 없어 보이지만, 보편적 서비스의 제공·무제한 통화 서비스의 제공 등을 둘러싼 갈등 등의 이슈는 호주 통신 시장에 여전히 존재하고 있는 주요 쟁점들이다.

1997년 도입된 통신법은 과거의 통신 시장에 특화된 개혁에서 일반적인 차원에서의 경쟁 체제의 도입으로 그 모습을 달리하게 되었다.

통신산업의 규제 변화는 경쟁 규제에 관한 책임이 기존의 호주통신청에서 호주 경쟁 및 소비자위원회로 이관되었고, 유선통신, 무선통신 정책 간 행정의 일원화를 위해 호주통신청과 무선주파 관리위원회(Spectrum Management Agency)가 호주통신위원회(Australian Communications Authority)로 통합이 이루어졌는데, 호주통신위원회는 2005년 호주방송위원회(Australian Broadcasting Authority)와 다시 합병되어 현재는 호주미디어통신위원회(Australian Communications and Media Authority)가 그 역할을 수행하고 있다.

이와 동시에 통신법을 근거로 사업자들의 자율규제를 강화하기 위해 통신산업 옴부즈만(Telecommunication Industry Ombudsman) 제도를 도입하게 되었다. 소비자보호와 관련된 쟁점은 텔스트라의 민영화 이슈와 직접 관련이 있었으며, 주요 내용으로는 산업용 소비자와 가정용 소비자의 데이터 통화(Data Call)를 포함한 지역 내 무제한 통화(Untimed Local Call) 제공의무, 유선 뿐만 아니라 무선 및 인터넷까지 포함하는 옴부즈만 제도의 확대, 소비자 서비스 보장제도(Consumer Service Guarantee Scheme)의 도입 등이라고 할 수 있다. 또한, 호주 정부는 2000년까지 모든 국민들이 디지털 데이터 서비스(Digital Data Service)의 혜택을 누릴 수 있도록 보편적 서비스를 제공하도록 하였다. 호주에서는 소비자 불만의 처리를 위해서 공적(외부적) 기구에 의한 분쟁의 해결보다 서비스 사업자 내부 절차에 의한 해결, 옴부즈만 제도를 이용한 해결 등 자율적 분쟁 해결에 중점을 두고 있으며, 외부적 기구들인 호주 미디어통신위원회나 호주 경쟁 및 소비자위원회는 소비자 불만의 직접적 처리 보다는 객관적인 제도의 형성과 집행에 더 큰 역할을 하고 있다.

다만, 자율적인 방식을 통한 해결이라고 하더라도, 그 처리절차와 기준이 호주 미디어통신위원회와 호주 경쟁 및 소비자위원회의 행정적 감독을 받게 되어있어, 객관적이고 공정하며 투명한 절차에 의해 소비자의 불만이 처리될 수 있는 시스템이 구축되었다고 할 수 있다.

제4절 일본의 이용자보호 추진 체계

1. 일본의 통신 관련 규제기관

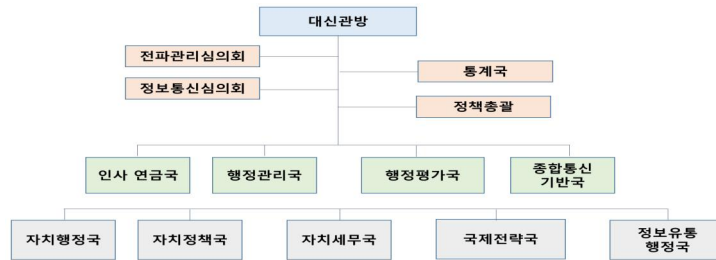
일본은 총무성(Ministry of Internal Affairs and Communications)이 통신 규제를 담당하고 있다. 2001년 일본의 중앙행정기관인 중앙성청 개편으로 총무성이 설치되었고 이후 정보통신, 우정산업 등을 포함한 사회 기반시설과 국민경제, 사회생활을 관장하고 있다.

총무성은 정보통신과 관련하여 정보통신국제전략국, 정보유통행정국, 종합통신기반국, 지방부국으로서 종합통신국을 설치하여 면허, 주파수, 전화번호, 법률, 정책, 중재, 가격책정, 민영화 등의 사무를 수행하고 있다. 아울러 통신관련자문기구로서 정보통신심의회가 구성되어 있고, 전기통신사업자간의 분쟁처리를 위한 전기통신분쟁처리위원회가 설치되어 있다. 다만, 여기서 전기통신분쟁처리위원회는 이용자피해구제기구가 아니라 사업자간 발생하는 분쟁의 해결에만 한정되는 기구로서 그 역할을 담당하고 있다.

일반규제기관으로는 내각부(內閣部)의 외부 부서인 공정거래위원회(公正取引委員會)가 설치되어 있고 공정거래위원회는 전기통신사업분야에 대한 일반경쟁규제기관의 역할을 수행하며, 통신 규제기관과 통신산업에서의 부당경쟁행위 및 기업인수합병 등의 이슈에 대해서는 총무성과 공동으로 규제권한을 행사한다.

가. 총무성(總務省)

[그림 2-4] 일본 총무성 조직도



출처 : 일본 총무성(總務省) 홈페이지

총무성은 정보통신과 관련하여 국제전략국(國際戰略局), 정보유통행정국(情報流通行政局), 종합통신기반국(綜合通信基盤局), 지방부국으로서 종합통신국(綜合通信局)을 설치함으로써, 사업 면허, 주파수 할당, 전화번호 할당, 법률, 정책, 중재, 가격책정, 민영화 등 다양한 업무를 수행하고 있다.

국제전략국(國際戰略局)은 글로벌 관점에서 ICT 분야의 전략적 연구개발 및 표준화 활동, 해외 진출 활동 등의 업무를 담당하고 정보유통행정국(情報流通行政局)은 정보의 전자적 유통 분야 및 진흥에 관한 종합적인 정책의 기획 및 입안 및 추진, 국가 간 정보의 전자적 유통 등의 업무를 담당하고 있다.

종합통신기반국(綜合通信基盤局)은 정보의 전자적 유통을 위한 유선 또는 무선 시설의 설치 및 사용 분야, 주파수 할당 및 전파의 감독 관리 등의 역할도 담당하고 있다.

또한, 통신관련자문기구로서 2001년 1월 6일 설립되었고 정보 유통 행정국 총무과 종합통신 관리실 소속이며, 총무 대신의 자문에 따라 정보의 전자적 유통 및 전파 이용에 관한 정책의 중요사항을 조사 심의하는 역할을 담당하는 정보통신심의회(情報通信審議會)를 설치하여 운영하고 있다.

<표 2-3> 총무성의 담당업무

- 행정의 기본적인 제도의 관리 및 운영을 통한 행정의 종합적이고 효율적인 실시의 확보
- 지방자치 본지의 실현 및 민주정치 기반의 확립
- 자치적인 지역사회의 형성
- 국가와 지방공공단체 및 지방공공단체 상호간의 연락 협조
- 정보의 전자적 방식에 의한 적정하고 원활한 유통의 확보 및 증진
- 전파의 공평하고 효율적인 이용의 확보 및 증진
- 우정 사업의 적정하고 확실한 실시의 확보
- 공해에 관한 분쟁의 신속하고 적정한 해결
- 광업·채석업 또는 자갈 채취업과 일반 공익 또는 각종 산업과의 조정
- 소방을 통한 국민의 생명·신체 및 재산의 보호
- 다른 행정기관의 소관에 속하지 아니하는 행정사무 및 법률에서 총무성에 속하게 된 행정사무

전기통신사업자간의 분쟁처리를 담당하기 위해 설립한 전기통신분쟁처리위원회(電氣通信紛爭處理委員會)가 있는데, 전기통신분쟁처리위원회를 이용자피해구제기구가 아닌 사업자 간의 분쟁 해결로 한정되는 역할을 담당하고 있다.

정보통신행정·우편행정심의회(情報通信行政·郵政行政審議會)는 총무성 조직령 제 121조를 근거로 설립된 정보 유통 행정국 총무과 소속의 조직으로서 총무 대신의 자문에 따라 유선 텔레비전 방송법, 전기통신사업법, 우편법 민간 사업자에 의한 신서의 송달에 관한 법률, 우정 민영화법 등의 시행에 따른 관계 법률 등 규정에 의해 권한에 속하지 않은 사항을 조사 심의하는 역할을 한다.

나. 전기통신분쟁처리위원회(電氣通信紛爭處理委員會)

일본의 전기통신분쟁처리위원회(電氣通信紛爭處理委員會)는 전기통신사업자간의 분쟁을 신속하고 공정하게 처리하는 전문화된 조직으로 2001년 11월 30일 설립되었다. 전기통신분쟁처리위원회의 주요 담당 업무는 전기통신 사업자 간 접속 분쟁, 케이블 사업자와 지상파TV 방송사업자 간 분쟁 등의 알선 및 중재를 담당한다.

또한, 총무 대신이 연결 협정에 관한 협의 명령이나 판결 재방송 동의, 재정 업무개선 명령 등의 행정 처분을 하는 경우 자문을 통해 심의·답신하고, 알선·중재 및 자문에 대한 심의·답신에 관하여 경쟁규칙의 개선 등의 의견을 총무 대신에게 권고하는 등 다양한 역할을

하고 있다.

전기통신 서비스의 고도화 및 다양화에 따라 상호 접속 등과 관련된 분쟁이 지속적으로 증가하고 점점 복잡해지는 통신시장의 현실을 반영하고 있었으며, 전기통신사업의 경쟁규칙 정비를 담당하고 있는 총무성의 종합통신기반국(総合通信基盤局)에서 독립된 사무국을 설립하였다. 이는 전문성의 확보, 권고제도 등 경쟁규칙의 정비와 분쟁처리의 연계를 꾀하기 위한 목적으로 전기통신분쟁처리위원회를 설치했다고 볼 수 있다.

전기통신분쟁처리위원회의 현재 조직은 위원 5명(의회의 동의를 얻어 총무 대신이 임명하고, 비상근으로 임기는 3년)으로 구성되어 있고 알선·중재에 참여하는 위원과는 별도로 특별위원회(총무 대신이 임명, 인원은 8명, 임기는 2년)가 선임되어 있으며, 사무를 처리하기 위하여 사무국을 마련하고 있다.

전기통신분쟁처리위원회에는 법률, 경제, 회계, 통신공학 분야의 전문적인 식견을 겸비한 위원 및 특별 위원이 분쟁처리에 참여하여 약 60%의 분쟁을 해결하였으며, 평균 약 1.5개월이 소요되었는데, 이는 총무대신을 통한 재정제도 등과 같은 행정절차나 재판소를 통한 사법절차에 비해 비용 절감, 소요시간 단축 효과가 있었으며 이를 통해 이용자 편의 제고가 기대된다.

또한, 위원회의 웹사이트와 분쟁처리 매뉴얼을 통해 과거 분쟁처리결과를 공개함으로써, 전기통신사업자가 분쟁처리 이전 단계에서 공개자료를 열람하고, 유사한 분쟁의 발생을 방지할 수 있도록 하고 있다.

전기통신사업자 간의 전기통신설비접속에 관한 협의는 가입자접속 회선을 보유한 전기통신사업자가 우위에 있어 대등한 입장에서 협의가 진행되지 않는 경우가 있으나, 만일 분쟁이 발생한 경우 전기통신분쟁처리위원회라는 제3자 기관에서 사업 규모에 관계없이 자기의 권리를 주장할 수 있는 기회를 제공함으로써, 사업자는 안정적인 사업 운영이 가능하게 되었다.

2. 일본의 전기통신사업법상 이용자보호

가. 검열 금지 및 이용자보호

일본의 전기통신사업법 제3조에서는 “전기통신사업자가 취급하고 있는 통신은 검열해서

는 안 된다”고 규정하고 있으며, 제4조 제1항에서는 “전기통신사업자가 취급하고 있는 통신의 비밀은 침해하면 안된다”고 규정하고 있는데, 이는 헌법이 보장되고 있는 가장 기본적인 권리로써 이용자보호에 있어서 가장 핵심적인 사항이라고 할 수 있다.

이러한 이유로 정보통신법에서는 통신의 비밀을 침해하였을 경우 2년 이하의 징역 또는 100만원 이하의 벌금형에 처하도록 규정하고 있다.

또한, 2004년부터 개인정보보호에 관한 법률에서 제정침해유형 등을 구체화하고, 또 침해되었을 때 이를 시정하고 구제받을 수 있는 개인정보보호법을 도입하게 되었다.

나. 부당한 차별 금지

전기통신사업법의 전기통신서비스의 공평한 이용과 관련하여 “전기통신사업자는 전기통신역무의 제공에 관하여 부당한 차별적 취급을 하여서는 안 된다”라고 규정하고 있다. 이것은 가장 일반적인 규정이고, 구체적인 상황은 전기통신사업법 본문 중에 열거되어 있다.

요금 및 통신서비스 이용약관에 대해 살펴보면, 기초적 전기통신역무(신고제)와 지정전기통신역무(신고제)를 제외한 모든 전기통신역무에 대해 요금 및 계약약관에 대한 인가·신고제 등의 규제를 철폐함으로써, 각 사업자는 시장에서의 자유로운 경쟁을 할 수 있으며, 타 사업자와의 합의를 통해 요금 등 제공조건을 결정함으로써 역무를 제공할 수 있게 되었다.

다만, 이용자보호 등의 관점에서 (i) 전기통신사업자의 업무의 방법에 관하여 통신비밀 확보에 애로가 있는 경우, (ii) 특정인에 대해 부당한 차별적 취급을 당하고 있을 경우, (iii) 중요한 사항에 대한 고지가 이루어지지 않는 경우, (iv) 요금의 산정방법이 적정하고 명확하지 않아 이용자의 이익이 저해할 경우, (v) 설비 제공조건이 전기통신사업자와의 사이에 부당한 경쟁을 발생할 소지가 있고, 기타 사회적 경제적 사정에 비추어 현저히 부적절한 요금으로 책정되어 이용자의 이익을 저해하고 있을 경우에는 총무대신이 업무개선 명령을 할 수 있다.

다. 보편적 역무의 제공의무 부과

우리나라의 전기통신사업법 제3조 제1항에 따르면 “전기통신사업자는 정당한 사유 없이

전기통신역무의 제공을 거부하여서는 안 된다.”라고 나타나 있는데, 이는 전기통신사업자는 모든 이용자에게 전기통신역무를 제공하여야 한다는 의미로 볼 수 있다.

그러나 일본의 전기통신사업 제 25조에 따르면 모든 이용자를 대상으로 하는 것이 아닌 보편적 역무에 대해서만 제공의무를 규정하고 있다. 과거 일본에서도 전기통신역무가 국민 생활에 필수적인 서비스로 간주 되었고 경쟁 체제의 도입이 원활하지 않아 우리나라와 유사하게 모든 이용자에 대해 전기통신역무의 제공 의무를 부과하였다.

하지만 현재 전기통신서비스 분야에서 이미 경쟁 체제가 도입되었고 특정 전기통신사업자가 역무 제공을 거부하더라도 타 전기통신사업자를 통해 전기통신역무의 제공을 받는 것이 가능하다고 판단됨에 따라 2003년에 법개정을 통해 보편적 역무에 대해서만 제공의무를 규정하게 되었다.

다만, 전기통신사업자에 의한 역무 제공의 거부가 특정의 자에 대한 부당한 차별적 취급에 해당하는 경우와 이용자의 이익을 저해하는 경우에는 업무 개선명령의 대상이 될 수 있다.

라. 피해구제를 통한 이용자보호

현행법상 소비자 피해구제와 관련된 근거 조항은 우리나라와 유사하게 소비자기본법(消費者基本法)에 나타나 있다. 일본 소비자기본법은 우리나라의 소비자기본법 4조에서 규정하고 있는 소비자의 권리에 관한 내용은 나타나 있지 않지만, 일본 소비자기본법 제1조에서 소비자기본법 제정의 목적을 “소비자와 사업자 간의 정보의 질 및 양과 더불어서 교섭력 등의 격차를 감안한 소비자의 이익 옹호 및 증진”으로 규정하고 있고 제2조 기본이념에서 “소비자에게 피해가 발생한 경우 적절하고 신속하게 구제되는 것이 소비자의 권리”라고 규정하고 있다.

이처럼 위에서 언급한 규정을 통해 일본의 소비자기본법은 소비자의 피해구제를 위해 제정된 일반법적 지위에 해당한다고 할 수 있고, 소비자의 권리 보호는 소비자기본법을 위시한 소비자 관련 법규나 상품, 용역 및 이를 제공하는 사업자를 규제하는 법률 등에서 다양한 수단을 통해 관철되고 있는 것과 같이 전기통신서비스의 경우도 비교적 다양한 피해구제 수단이 확보되어 있다.

1) 사업자를 통한 이용자보호

전기통신이용자가 직접 전기통신역무 제공 사업자를 상대로 하여 자신이 입은 피해를 보상해 달라는 요청을 할 수 있다. 이것은 가장 일반적인 피해구제의 방법이자 원만한 방법이라 할 수 있다. 이러한 사항의 근거 법으로는, 소비자기본법 제5조를 들 수 있는데 사업자의 책무에서 “사업자와 소비자 간에 발생한 고충을 적절하고 신속하게 처리하기 위해 필요한 체제의 정비 등을 하여야 하고, 당해 고충을 적절하게 처리할 것”이라고 규정하고 있다.

또한, 전기통신사업법 제27조에서는 전기통신사업자에 대해 “전기통신역무 또는 업무방법에 대한 이용자로부터의 고충 및 문의에 대해 적절하고 신속하게 처리하여야 한다”고 규정하고 있다. 이러한 규정에 따라 현재 전기통신사업자는 이용자의 고충 등을 해결하기 위한 전담 상담창구를 운영하고 있다. 하지만, 이용자가 사업자에 비해 열악한 협상력을 가지고 있다는 점을 감안하는 경우 이러한 법적 수단을 통해 충분한 보상이 이루어지는 것은 어렵다.

그러므로 일본의 전기통신사업법에서는 총무대신으로 하여금 이용자의 불편사항에 대한 처리의무를 이행하지 않은 전기통신사업자에 대해서 업무 개선명령을 할 수 있도록 규정하고 있고 만약 이를 위반하였을 경우 200만엔 이하의 벌금을 처하도록 규정하고 있다.

2) 상담센터를 통한 이용자보호

1997년 일본의 총무성에서는 전기통신이용자의 고충 등의 상담 및 처리를 위해 ‘전기통신소비자 상담센터’를 설치하였다. 전기통신소비자 상담센터는 이용자가 전기통신서비스를 이용시 발생한 불편사항 등을 접수하여 상담해주고 동시에 전기통신사업자에게도 이용자에게서 전달받은 불편사항을 공유해 줌으로써, 서비스의 불편사항을 적절하고 신속하게 해결할 수 있는 기능을 가지고 있다.

또한, 전기통신소비자 상담센터는 위와 같은 이용자의 불편사항 등을 해결해주는 기능을 수행하고 있지만, 다른 한편으로는 전국 각지에 있는 소비생활센터와 같은 1차적 고충해결창구를 통해 해결이 어려운 전문적인 분야의 상담을 처리하는 2차 고충해결창구의 역할을 수행하고 있다.

3) 분쟁위원회를 통한 이용자보호

소비자기본법(消費者基本法)과 독립행정법인총치법(獨立行政法人通則法)과 독립행정법인국민생활센터법(獨立行政法人國民生活センター法)의 근거로 2003년 10월 1일 설립된 조직으로서 국민 생활의 안정과 향상에 기여하기 위해 종합적인 견지에서 국민 생활에 관한 정보 제공 및 조사 연구를 실시함과 동시에 중요한 소비자 분쟁법에 의한 해결을 위한 절차를 실시하는 조직이다.

또한, 사업자와 소비자 간에 발생한 분쟁을 화해의 중개 및 중재 과정을 통해 해결해주고 소비자의 불편사항과 관련된 상담을 하는 등 소비자 교육 및 피해구제 등에 있어서 핵심적인 역할을 담당하고 있다.

국민생활센터는 소비자의 불편, 정보 제공, 조사, 연구 및 소비생활센터의 지원이라는 간접적인 피해구제 기능을 수행하고 있고 국민생활센터에 설치된 분쟁해결위원회를 통해 직접적인 피해구제 기능을 수행하고 있다.

국민생활센터(國民生活センター)는 전기통신역무에 대한 정보를 수집하여 1차적 고충 해결기관인 소비생활센터 등에게 정보를 제공하고 관련된 사항을 조사·연구해주는 2차적 고충해결기관이라고 볼 수 있다. 또한, 전기통신사업자와 이용자 간에 분쟁이 발생하는 경우 국민생활센터 내에 설치되는 있는 분쟁해결위원회를 통하여 관련 분쟁을 해결해주는 역할을 한다.

4) 소비자청(消費者廳ウェブサイト)을 통한 이용자보호

소비자청(消費者廳ウェブサイト)은 소비자가 더욱더 풍요로운 생활을 영위할 수 있도록 소비자 이익을 증진하고, 품질표시 등의 관리를 통해 상품 및 서비스 등을 더 합리적으로 선택할 수 있도록 해주기 때문에 '소비자행정의 사령탑'의 임무를 수행하고 있는 관청이라고 할 수 있다.

소비자청(消費者廳ウェブサイト)은 소비자와 관련된 안전사고 등에 대한 정보를 수집 분석하고, 이를 관장하는 행정기관과 상호 협력하여 필요한 대책을 세우며, 필요한 경우 소비자에게 신속히 전달하는 역할을 수행하고 있다.

또한, 소비자청과는 별도로 내각부내에 소비자위원회(消費者委員會)를 두고 있는데, 소비자위원회는 민간인으로 구성된 10여명의 위원이 있고 단순한 자문기관이 아닌 중요한 이슈에 대해 조사심의 및 건의를 할 수 있으며, 내각총리대신에게 권고할 수 있는 등 소비자 행정 전반을 감시하는 중요한 역할을 담당하고 있다. 특히, 소비자청의 활동에 대해 권고 및 감독하는 권한도 갖고 있으므로 일종의 소비자청을 견제하는 역할도 하고 있다.

제3장 방송통신위원회 최근 심결례 유형 및 경향 분석

제1절 방송통신위원회 최근 심결례 개관

2015년도에 방송통신사업자의 방송통신 관련 법령 금지행위 위반 등에 대한 조사사건 142건(통신사업자의 통신 관련 법령 금지행위 위반 등에 대한 조사사건은 137건), 통신 재정 6건, 법령·고시 등 제·개정 15건으로 총 153건을 심의·의결하였다²⁾.

2016년도에 방송통신사업자의 방송통신 관련 법령 금지행위 위반 등에 대한 조사사건 210건(통신사업자의 통신 관련 법령 금지행위 위반 등에 대한 조사사건은 193건), 법령·고시 등 제·개정 16건으로 총 226건을 심의·의결하였다³⁾.

2017년도에 방송통신사업자의 방송통신 관련 법령 금지행위 위반 등에 대한 조사사건 59건(통신사업자의 통신 관련 법령 금지행위 위반 등에 대한 조사사건은 52건), 통신 재정 7건, 법령·고시 등 제·개정 6건으로 총 72건을 심의·의결하였다⁴⁾.

2018년도에 통신사업자의 통신 관련 법령 금지행위 위반 등에 대한 조사사건은 2018. 1.까지 방송통신위원회 홈페이지에 공개된 것을 기준으로 39건을 심의·의결하였다⁵⁾.

이상의 동향을 살펴보면, 2015년과 2016년의 통신사업자에 대한 통신 분야 심의·의결은 크게 증가하였으나, 2017년과 2018년의 심의·의결은 상당히 감소했다.

제2절 통신 분야 최근 심결례 유형 및 경향 분석

1. 통신 분야 심결례의 유형 및 경향

2) 방송통신위원회(2016). 「2015년도 방송통신위원회 심결집」, 7면

3) 방송통신위원회(2017). 「2016년도 방송통신위원회 심결집」, 7면

4) 방송통신위원회(2018). 「2017년도 방송통신위원회 심결집」, 5면

5) 방송통신위원회 홈페이지 (<https://kcc.go.kr/user.do?boardId=1119&page=A02010800&dc=K02010800>) 참조

2015년 조사사건 총 142건 중 (i) 이용자 이익 침해 44건, (ii) 이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률(“단말기유통법”)을 위반한 지원금 지급 93건 (iii) 기타 5건(방송법상 이용약관 위반 1건, 수익배분 지연 3건, 프로그램 기획 편성 관여 1건)이 있었다⁶⁾. (i) 이용자 이익 침해행위에는 허위 과장 광고 통한 가입 유도 22건, 절차를 위반한 계약체결 4건, 중요사항 미고지 및 이용계약서 미고지 7건, 정당한 사유 없이 특정 요금할인제 가입·해지 거부하거나 제한 11건이 있으며, (ii) 단말기유통법 위반에는, 기간통신사에 의한 공시내용과 다르게 지원금 과다 지급, 지원금과 연계한 개별계약 체결, 서비스 이용에 중요한 사항을 고지하지 않거나 거짓으로 고지한 행위, 유통점의 15% 범위 초과 지원금 지급, 부당하게 차별적 지원금을 지급하도록 지시, 강요, 요구, 유도 4건, 판매점에 의한 유통점의 15% 범위 초과 지원금 지급, 사전승낙제 미준수, 조사방해, 약정요금할인액을 단말기지원금으로 오인하게 하는 행위 89건이 있었다⁷⁾.

2016년 조사사건 총 210건 중 (i) 이용자 이익 저해 28건, (ii) 단말기유통법을 위반한 지원금 지급 156건, (iii) 기타 26건(이용약관 위반 18건, 단말기유통법상 사실조사 거부 5건, 특수유형부가통신사업자의 기술적 조치 의무 미이행 3건)이 있었다⁸⁾. (i) 이용자이익 침해행위에는 요금 등 부당한 차별(7건), 절차를 위반한 계약체결(19건), 중요사항 미고지(2건)가 있으며, (ii) 단말기유통법 위반에는, 기간통신사에 의한 공시내용과 다르게 지원금 과다 지급 유통점 관리 감독 의무 위반, 유통점의 15% 범위 초과 지원금 지급, 부당하게 차별적 지원금을 지급하도록 지시·유도 1건, 유통점에 의한 유통점의 15% 범위 초과 지원금 지급, 사전승낙제 미준수, 사실조사 거부·방해 또는 기피 155건이 있었다⁹⁾.

2017년 조사사건 총 59건 중 (i) 전기통신사업법상 이용자 이익 저해 4건, (ii) 단말기유통법상 사실조사 거부 1건, (iii) 단말기유통법을 위반한 지원금 지급 45건, (iv) 비용의 부당전가 7건 및 기타 2건(사전승낙 미게시 유통점 등)이 있었다¹⁰⁾. (i) 이용자이익 침해행위는 이

6) 위 책, 방송통신위원회(2016), 11면

7) 위 책, 방송통신위원회(2016), 12면

8) 위 책, 방송통신위원회(2017), 11면

9) 위 책, 방송통신위원회(2017), 12면

용계약의 해지거부·지연·제한행위와 관련된 것이며, (ii) 단말기유통법 위반에는, 이동3자 및 유통점의 외국인 영업 관련 단말기 유통법 위반행위에 대한 제재가 총 45건으로 이중 유통점의 과다지원금 지급 및 가입유형별 차별적인 지원금 지급이 42건이다.

2018년 조사사건 총 39건 중 페이스북의 접속경로 변경에 따른 이용자 이익저해행위 1건을 제외한 18건은 단말기유통법 위반과 관련된 것이고, 나머지 20건은 신용카드 등 부가통신사업자에게 대표번호서비스 이용계약의 자동연장에 따른 요금 설명이나 고지를 누락한 것에 따른 이용자이익저해행위와 관련된 것이다.

이를 보면 단말기유통법 위반에 대한 심결이 상당한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 방송통신위원회는 종래 전기통신사업법상 금지행위(예컨대 이용자 이익 침해 내지 저해) 뿐만 아니라 단말기유통법의 적극적인 적용을 통하여 이용자 이익 보호를 도모하려는 입장인 것으로 볼 수 있다. 그러나 단말기유통법 제4조 제1항, 제2항의 지원금의 과다 지급 제한 및 공시 규정은 2017. 9. 30.까지 유효하였기 때문에 향후에는 방송통신위원회의 심결에서 단말기유통법과 관련 사항이 현저히 감소할 것으로 예상된다. 한편, 2018년에 내려진 심결 중 페이스북의 접속경로 변경에 따른 이용자 이익저해행위에 대한 심결은 2017. 1. 31.부터 시행된 전기통신사업법 시행령 제42조 제1항 별표4의 제5호 나목 5)항이 적용된 최초의 사례로 주목된다.

2. 판단의 근거로 삼은 주요 규정 검토¹¹⁾

가. 이용자 이익 침해행위

1) 2015년

10) 위 책, 방송통신위원회(2017), 11면

11) 아래 각 심결 이후 방송법 시행령에서 금지행위의 세부적인 유형 및 기준 등에 대하여 정하고 있는 [별표 2의2] 등 일부 금지행위 관련 규정들의 개정이 있었다. 다만, 이하에서는 통일적인 설명을 위하여 심결 당시 심결서에서 직접 인용한 법령을 기준으로 설명한다.

알뜰폰 사업자가 가입자를 모집하면서 에스케이텔레콤(주)과 유사한 회사명을 사용하는 행위 및 이용계약을 교부하지 않은 행위와 관련하여 전기통신서비스의 이용에 중요한 사항을 고지하지 않거나 거짓으로 고지하는 행위와 법령이나 이용약관에서 정한 절차를 위반하여 이용계약을 체결하는 행위를 금지하는 전기통신사업법 제50조 제1항 제5호 및 같은 법 시행령 제42조 제1항 [별표4] 제5호 나목 제3호 및 제4호가 적용되었다.

2) 2016년

가) 전기통신사업법 금지행위 관련 위반 행위

(주)케이티가 특정 별정통신사업자에게 이용약관과 다르게 인터넷 요금을 부당하게 감면하고, 중도해지 반환금을 근거 없이 면제하는 등 이용약관에서 정한 청약절차를 지키지 않은 행위와 관련하여, 전기통신서비스의 요금, 번호, 전기통신설비 또는 그 밖의 경제적 이익 등을 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적으로 제공하고 이를 제안하는 행위 및 법령이나 이용약관에서 정한 절차를 위반하여 이용계약을 체결하는 행위를 금지하는 전기통신사업법 제50조 제1항 제5호, 같은 법 시행령 제42조 제1항 [별표4]의 제5호 마목 제1호 및 제5호 나목 제3호가 적용되었다.

나) 전기통신사업법 금지행위 위반 이용자이의 저해행위

알뜰폰 사업자가 내·외국인의 명의를 도용하여 이동전화를 개통하거나, 이동전화 회선을 임의로 명의를 변경 및 번호변경한 후 번호이동하는 등의 행위, 이용약관에서 정한 회선을 초과하여 이동전화 서비스에 가입시킨 행위, 존재하지 않는 외국인 명의로 이동전화 서비스 계약을 체결한 행위와 관련하여 이용자의 가입의사를 확인하지 않고 이용계약을 체결하는 행위 및 법령이나 이용약관에서 정한 절차를 위반하여 이용계약을 체결하는 행위를 금지하는 사업법 제50조 제1항 제5호, 같은 법 시행령 제42조 제1항 [별표 4] 5호 나목 1), 3)을 적용하였다.

다) 특수유형부가통신사업자의 불법음란정보 유통방지 위반행위

3개 사업자가 자신이 운영하는 웹하드 사이트에 불법음란정보 관련 금칙어 차단 기능을

설정하지 않고, 이용자들이 불법음란정보를 업로드하거나 다운로드할 때에 차단 기능이 작동되도록 조치하지 않은 행위와 관련하여, 부가통신사업자로 하여금 불법음란정보 유통 방지를 위하여 불법음란정보임을 인식할 수 있도록 하는 기술적 조치 및 불법음란정보를 이용자가 검색하거나 송수신하는 것을 제한하는 기술적 조치를 이행하도록 하는 전기통신사업법 제22조의3(특수유형부가통신사업자의 기술적 조치 등) 제1항, 같은 법 시행령 제30조의3(불법음란정보 유통 방지를 위한 기술적 조치 등) 제1항 제1호 및 제2호를 적용하였다.

라) 결합상품 경품 제공 관련 이용자이익 침해행위

종합유선방송사업자, 기간통신사업 등이 초고속인터넷 단품 및 결합상품에 대한 가입자를 모집하는 과정에서 경품 및 약관 외 요금감면 차별 제공한 행위와 관련하여, 전기통신서비스의 요금, 번호, 전기통신설비 또는 그 밖의 경제적 이익 등을 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적으로 제공하거나 이를 제안하는 행위를 금지하는 전기통신사업법 제50조 제1항 제5호 같은 법 시행령 제42조 제1항 [별표4]의 제5호 마목 1)을 적용하였다.

마) 알림톡 · URL 수집이용 관련 전기통신사업법 위반행위

부가통신사업자가 카카오톡 대화창에서 'URL 미리보기 서비스'를 제공하기 위해 카카오톡 대화창으로부터 수집한 URL을 다음(Daum) 검색서비스에 이용함에 있어서, 사전에 그와 같은 사실을 고지하지 아니한 행위와 관련하여, 전기통신서비스의 이용에 중요한 사항을 고지하지 않거나 거짓으로 고지하는 행위를 금지하는 「전기통신사업법」 제50조 제1항 제5호 및 같은 법 시행령 제42조 제1항 [별표 4] 5호 나목 4)를 적용하였다.

3) 2017년

2017년의 통신법령 위반행위에 대한 심결은 단말기유통법 위반사건을 제외하면 모두 통신사업자의 해지제한 관련 이용자 이익침해행위와 관련된 것이다. 통신사업자가 상담원에게 해지방어 실적기준 또는 해지방어에 따른 인센티브 등을 부여하면서 이용자에 대해서는 해지신청의 누락 또는 처리지연, 이용약관과 다른 해지위약금 부과, 사실상 해지제한 등의 행위를 한 것에 대한 심결이다. 이에 대해서는 전기통신사업법 제50조 제1항 제5호에 규정

된 이용약관과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위로서, 전기통신사업법 시행령 제42조 제1항 [별표4]의 제5호 나목 4) 및 9)를 적용하였다.

4) 2018년

가) 전기통신사업법 금지행위 관련 위반 행위

신용카드 등 부가통신사업자에게 대표번호서비스를 제공하는 통신사업자들이 대표번호 서비스 이용계약의 계약기간이 만료한 후 자동연장에 따른 요금 설명이나 고지를 누락한 것에 대하여, 이용자에게 이용요금, 약정조건, 요금할인 등의 중요한 사항을 설명 또는 고지하지 않거나 거짓으로 설명 또는 고지하는 행위를 금지하는 전기통신사업법 제50조 제1항 제5의2호 및 약정기간 만료에 따라 이용계약이 자동으로 연장되는 경우 이용자에게 약정기간 만료일, 약정기간 만료 후의 이용조건, 위약금 부과여부 등을 통지하지 않는 행위를 금지하는 전기통신사업법 시행령 제42조 제1항 [별표 4] 제5의2호 바목이 적용되었다.

나) 전기통신사업법 금지행위 위반 이용자이익 저해행위

페이스북이 접속경로를 변경하여 SK브로드밴드 및 LGU+ 무선 이용자가 페이스북 서비스를 이용하는 것이 제한된 것과 관련하여 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위를 금지하는 전기통신사업법 제50조 제1항 제5호 및 정당한 사유 없이 전기통신서비스의 가입·이용을 제한 또는 중단하는 행위를 금지하는 전기통신사업법 시행령 제42조 제1항 [별표 4] 의 제5호 나목 5)항이 적용되었다.

나. 단말기 유통법 위반

1) 2015년

가) 중고폰 선보상제 관련 단말기유통법 위반행위

이통 3사가 중고폰 선보상제 관련하여 단말기 지원금 과다지급, 특정요금제 등과 연계한 개별계약 체결, 중요사항 고지 미흡 행위와 관련하여, ① 공시내용과 다르게 지원금을 지급하는 행위, ② 지원금을 지급하는 조건으로 특정 요금제 등의 일정기간 사용 의무를 부과

고 이를 위반 시 위약금을 부과하는 등 서비스 이용 또는 해지 등을 제한하는 내용으로 개별계약을 체결하는 행위를 금지하는 단말기유통법 제4조 제4항 및 제5조 제1항 및 전기통신서비스의 이용에 중요한 사항을 고지하지 않거나 거짓으로 고지하는 행위를 금지하는 전기통신사업법 제50조 제1항 제5호 및 동법 시행령 제42조 제1항 [별표 4] 5호 나목 4)을 적용하였다.

나) 이동통신사업자의 단말기유통법 위반

이동통신사업자의 지원금 과다지급, 부당한 차별적 지원금 지급 유도, 사실조사 방해 행위와 관련하여, 공시한 내용과 다르게 이동통신사업자 및 그 유통점이 지원금을 지급하는 행위를 금지하는 단말기유통법 제4조 제4항 및 제5항을, 부당하게 차별적인 지원금을 지급하도록 대리점에 지시·강요·요구·유도하는 등의 행위를 금지하는 동법 제9조 제3항을, 방송통신위원회 소속공무원에게 대리점·판매점 등의 사업장에 출입하여 조사하게 할 수 있도록 하는 제13조 제2항을 적용하였다.

또한 이동통신사업자의 20% 요금할인제 가입 거부·회피행위, 판매장려금 과소 지급 행위와 관련하여, 이동통신사업자에게 지원금을 받지 아니하고 이동통신서비스에 가입하려는 이용자에 대하여 지원금에 상응하는 수준의 요금할인 등 혜택을 제공하여야 한다고 정하고 있는 단말기유통법 제6조 제4항 및 이동통신사업자에게 대리점으로 하여금 특정 부가서비스 또는 요금제 등을 부당하게 차별적으로 권유하도록 하는 특약 또는 조건을 정하지 못하도록 정하는 단말기유통법 제9조 제3항을 적용하였다.

다) 이동통신 유통점의 단말기유통법 위반행위

이동통신 유통점들이 공시한 지원금에 추가로 100분의 15의 범위를 더한 금액보다 초과한 지원금을 지급한 행위, 이동통신사업자의 사전승낙서 미계시행위, 조사현장 접근 거부, 자료삭제 지시, 조사방해 전산프로그램 운영·작동 등 조사 거부·방해행위, 이용약관에 따라 서비스 약정시 적용되는 요금할인액을 지원금으로 설명하거나 표시·광고 행위와 관련하여, 유통점에서 공시지원금의 100분의 15의 범위를 초과하여 지원금을 추가 지급하는 행위

를 금지하는 단말기유통법 제4조 제5항, 판매점이 이동통신사업자의 사전승낙서를 영업장에 게시하도록 하는 동법 제8조 제3항, 방송통신위원회 소속공무원에게 대리점·판매점 등의 사업장에 출입하여 조사하게 할 수 있도록 규정하는 동법 제13조 제2항, 대리점 또는 판매점에서 이동전화서비스 가입자를 모집하면서 이용약관에 따라 서비스 약정시 적용되는 요금할인액을 지원금으로 설명하거나 표시·광고하여 이용자로 하여금 이동통신단말장치 구입비용으로 오인하게 하는 행위를 금지하는 동법 제7조 제2항을 적용하였다.

라) 지원금 지급 제한 등 단말기유통법 위반행위

이동통신사업자 대리점들이 이용약관과 다르게 요금 부과, 공시와 다르게 단말기 지원금 지급, 지원금과 연계한 개별계약 체결, 지원금과 약정할인의 미구분 고지한 행위와 관련하여, 대리점이 이동통신사업자가 공시한 지원금과 공시한 지원금의 100분의 15의 범위에서 추가 지급할 수 있는 지원금을 이용자가 쉽게 인식할 수 있도록 영업장에 게시하도록 규정하는 단말기유통법 제4조 제6항, 대리점이 이용자에게 이용약관과 별도의 지원금을 지급하는 조건으로 특정요금제(부가서비스 포함) 등의 사용의무를 부과하고 이를 위반시 서비스 이용과 해지를 제한하는 내용의 개별계약을 체결하는 행위를 금지하는 제5조 제1항, 대리점이 이동전화서비스 가입자를 모집하면서 이용약관에 따라 서비스 약정시 적용되는 요금할인액을 지원금으로 설명하거나 표시·광고하여 이용자로 하여금 이동통신단말장치 구입비용으로 오인하게 하는 행위를 금지하는 제7조 제2항을 적용하였다.

또한 주한미군 가입자를 법인명의로 개통, 이용약관과 다르게 요금 부과한 행위, 공시와 다르게 단말기 지원금 지급한 행위, 지원금과 연계한 개별계약 체결한 행위, 지원금과 약정할인의 미구분 고지 및 경품지급과 면세광고 행위와 관련하여, 이용약관과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위를 금지하는 전기통신사업법 제50조 제1항 제5호와 이용약관에서 정한 절차를 위반하여 이용계약을 체결하는 행위를 금지하는 동시행령 제42조 [별표4]를 적용하였으며, (i) 이동통신사업자는 공시한 내용과 다르게 지원금을 지급하여서는 아니 되고, (ii) 이동통신사업자 및 대리점은 이용자에게 이용약관과 별도의 지원금을 지급하는 조건으로 특정요금제(부가서비스 포함) 등의 사용의무를 부과하고 이를 위반시 위약금을 부과하는 등

서비스 이용과 해지를 제한하는 내용의 개별계약을 체결하는 행위를 금지하며, (iii) 이동통신사업자는 이동통신단말장치 구입비용이 이동통신서비스 이용요금과 혼동되지 아니하도록 명확하게 구분 표기하여 고지 및 청구하도록 각 규정하는 단말기유통법 제4조 제4항, 제5조 제1항, 제7조 제1항을 적용하였다.

2) 2016년

가) 이동통신 유통점의 단말기유통법 위반행위

유통점이 이동통신사업자가 공시한 지원금에 추가로 100분의 15를 더한 금액보다 더 많은 지원금을 지급한 행위에 과다지원금을 지급한 행위를 금지하는 단말기유통법 제4조 제5항을 적용하였으며, 판매점 선임에 대한 사전승낙을 서면으로 받고 그 사실을 영업장에 게시하여야 하나 사전승낙을 받지 않아 사전승낙서를 게시하지 않고 이동통신단말장치 판매 영업을 한 행위에 대하여 사전승낙을 받은 사실을 표시하여 영업장에 게시하도록 하는 단말기유통법 제8조 제3항을 적용하였다.

나) 이동통신사업자의 사실조사 거부 방해 행위

이동통신사업자가 조사에 대해 단독조사 선정기준 및 근거 미제공, 조사개시 7일전 통보 미준수 등의 이유로 방송통신위원회 소속 조사관의 자료 제출에 응하지 않는 등 사실조사에 응하지 아니한 행위에, 소속공무원에게 이동통신사업자, 대리점, 판매점 또는 이동통신 단말장치 제조업자의 사무소·사업장에 출입하여 장부, 서류, 그 밖의 자료나 물건을 조사할 수 있도록 하는 단말기유통법 제13조(사실조사) 제2항을 적용하였다.

다) 지원금 과다 지급 제한 등 단말기 유통법 위반행위

기간통신사업자의 56개 유통점이 일부 이용자에게 과다지원금을 지급한 행위에 대하여 지원금의 과다 지급을 제한하는 단말기유통법 제4조(지원금 과다지급 제한) 제5항을 적용하였으며, 법인영업 부서가 법인용 이동통신단말장치를 개인용으로 판매할 개연성이 높은 소형특판 영업 대리점에 단말기 장려금을 개인영업 부문보다 높게 지급하여 일부 이용자에게만 지원금이 부당하게 차별적으로 지급되도록 유도한 행위에는, 이동통신사업자가 대

리점과의 협정을 체결함에 있어서 대리점으로 하여금 이용자에게 부당하게 차별적인 지원금을 지급하도록 지시, 강요, 요구, 유도하는 등의 행위를 금지하는 단말기유통법 제9조(공정한 유통환경 조성) 제3항을 적용하였다.

3) 2017년

가) 외국인 영업 관련 이동통신사의 단말기유통법 위반행위

이통 3사의 판매점들이 외국인 영업을 하면서 과다지원금을 지급하거나, 부당한 차별적 지원금을 지급하고, 이통 3사가 차별적 지원금의 지급을 유도한 행위와 관련하여, 지원금의 과다지급을 제한하는 단말기 유통법 제4조 제4항 및 제5항, 지원금의 차별 지급을 금지하는 동법 제3조 제1항 제1호, 이동통신사업자가 대리점과 협정을 체결함에 있어서 대리점으로 하여금 이용자에게 부당하게 차별적인 지원금을 지급하도록 지시, 강요, 요구, 유도하는 등의 행위를 하거나 특정 부가서비스 또는 요금제 등을 부당하게 차별적으로 권유하도록 하는 특약 또는 조건을 정하는 것을 금지하는 동법 제9조 제3항을 적용하였다.

나) 외국인 영업 관련 이동통신사 판매점의 단말기유통법 위반행위

이통 3사의 판매점들이 외국인 영업을 하면서 과다지원금을 지급하거나, 부당한 차별적 지원금을 지급한 행위와 관련하여, 지원금의 과다지급을 제한하는 단말기유통법 제4조 제4항 및 제5항, 지원금의 차별 지급을 금지하는 동법 제3조 제1항 제1호를 적용하였다.

다) 이동통신사업자의 판매점의 사전승낙 사실 미게시 관련

이동통신사업자의 판매점이 사전승낙을 받은 사실을 표시하여 영업장에 게시하지 아니한 채 영업을 한 행위와 관련하여, 이를 게시하도록 하는 단말기유통법 제8조 제3항을 적용하였다.

제3절 주요 심결례의 검토

1. 알림톡 · URL 수집이용 관련 전기통신사업법 위반행위(안건번호 제2016 - 73 -

346호)

가. 사실관계

피심인 (주)카카오는 「전기통신사업법」 제22조에 따라 신고하고, 전기통신설비를 이용하여 카카오톡(Kakao Talk) 메신저와 다음(Daum) 이메일 등 타인의 통신을 매개하고 전기통신역무를 제공하는 「전기통신사업법」 제2조제8호의 전기통신사업자이다.

피심인은 2016. 1. 25.부터 URL 미리보기 서비스를 제공하기 위해 카카오톡 대화창에서 수집한 URL 300만 건을 URL DB, 검색 DB 및 백업 DB에 저장하여 자사의 포털인 ‘다음(Daum) 검색서비스’에 이용하다가, 2016. 6. 1. 검색 DB와 백업 DB에 저장된 URL 300만 건을 삭제하였고, 2016. 6. 2. URL DB에 저장된 위와 동일한 URL 300만 건을 삭제하였으며, 2016. 6. 3. URL이 URL DB에 저장되도록 하는 소스 코드를 삭제하여 카카오톡 대화창에 입력되는 URL이 ‘다음(Daum) 검색서비스’에 이용될 수 없도록 조치하였다.

피심인은 2016. 1. 25.부터, 수집한 URL을 다음(Daum) 검색서비스에 이용하는 것을 중단한 2016. 6. 3.까지 사이에, URL 미리보기 서비스를 제공하기 위해 수집한 URL을 ‘다음(Daum) 검색서비스’에 이용한다는 내용을 ‘카카오 서비스 약관’, ‘카카오 통합 약관’에 기재하거나 카카오톡 앱 설치안내 화면에서 설명한 사실이 없고, 그러한 사실을 이용자에게 별도로 고지한 사실도 없다.

나. 방송통신위원회의 판단

피심인이 카카오톡 대화창에 입력된 URL을 수집하여 검색서비스에 이용한다는 사실을 카카오톡 이용자가 알았다면, 입력된 URL이 공개되는 것을 원하지 않거나 개인정보 등 사적인 내용이 포함된 URL까지도 불특정 다수에 노출되는 것에 동의하지 않는 이용자 등은 카카오톡을 이용하지 않거나 카카오톡을 통해 해당 URL을 주고 받지 아니하는 등 카카오톡을 다르게 이용하였을 것이므로, 카카오톡 대화창에 입력한 URL이 수집되어 검색서비스에 이용된다는 것은 카카오톡 이용에 있어서 중요한 사항이다.

피심인이 카카오톡 대화창에서 'URL 미리보기 서비스'를 제공하기 위해 카카오톡 대화창으로부터 수집한 URL을 다음(Daum) 검색서비스에 이용함에 있어서, 사전에 그와 같은 사실을 고지하지 아니하는 것은 전기통신서비스의 이용에 중요한 사항을 고지하지 아니한 행위로 「전기통신사업법」 제50조 제1항 제5호 및 같은 법 시행령 제42조 제1항 [별표 4] 5호 나목 4) 위반에 해당한다.

다. 방송통신위원회의 조치

방송통신위원회는 금지행위의 중지, 시정조치를 명령받은 사실의 공표, 업무 처리절차의 개선, 이행계획서 제출, 조치에 대한 이행 결과의 보고, 1억원의 과징금을 부과하였다.

2. (주)엘지유플러스의 초고속인터넷 단품 및 결합상품 경품 등 제공 관련 이용자 이익 침해행위에 대한 시정조치에 관한 건(안건번호 제2016 - 68 - 265호)

가. 사실관계

피심인은 기간통신사업자로서 초고속인터넷 접속·회선설비 임대, 시내·시외·국제전화, 인터넷전화(VoIP), 이동전화 서비스를 제공하고, 인터넷 멀티미디어방송 제공사업자로서 인터넷멀티미디어방송(IPTV) 서비스를 제공하고 있다.

피심인은 (i) 신규 가입자에게 『결합상품 제도개선안』의 상한기준을 초과하여 '경품 등'을 지급하였으며 '경품 등'은 서비스별 이용자에 따라 최소 0원에서 최대 65.8만원까지 차별적으로 제공되었고, (ii) '직접 유통채널'을 통해 모집한 가입자에게는 평균 약 16.3만원 상당의 '경품 등'을 지급하였으나, '간접 유통채널'을 통해 모집한 가입자에게는 평균 약 29.4만원 상당의 '경품 등'을 지급하여 유통채널에 따라 이용자를 차별하였으며, (iii) IPTV를 포함한 결합상품 가입자에게는 평균 약 30만원 상당의 '경품 등'을 지급하였으나, IPTV를 포함하지 않은 가입자에게는 평균 약 10.8만원 상당의 '경품 등'을 지급하여 IPTV

포함여부에 따라 이용자를 차별하였으며, (iv) 유선 결합상품 가입자에게는 평균 약 24.6만원 상당의 ‘경품 등’을 지급하였으나, 유무선 결합상품 가입자에게 평균 28.2만원 상당의 ‘경품 등’을 지급하였다.

나. 방송통신위원회의 판단

피심인이 제공하는 서비스의 전부 또는 일부를 결합하여 가입자를 모집하는 과정에서, 『결합상품 제도개선안』의 상한기준을 초과하여 ‘경품 등’을 지급함으로써 이용자를 부당하게 차별하고, 직접 유통채널을 통해 모집한 가입자 군(群)과 간접 유통채널을 통해 모집한 가입자 군 간, IPTV를 포함한 가입자 군과 IPTV를 포함하지 않은 가입자 군 간, 그리고 단품상품 가입자 군과 각 결합상품(2종 내지 4종) 가입자 군 각각의 내부 개별가입자 간 ‘경품 등’을 차별적으로 제공한 행위는 이용자를 부당하게 차별한 행위다.

따라서 피심인의 행위는, 이용약관과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위를 금지하며, 금지행위로서 전기통신서비스의 요금, 번호, 전기통신설비 또는 그 밖의 경제적 이익 등을 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적으로 제공하거나 이를 제안하는 행위를 정하고 있는 전기통신사업법 제50조(금지행위) 제1항 제5호 및 같은 법 시행령 제42조 제1항 [별표4] 제5호 마목의 1)을 위반에 해당한다.

다. 방송통신위원회의 조치

방송통신위원회는 금지행위 중지, 시정명령 받은 사실의 공표, 업무처리 절차의 개선, 시정명령 이행계획서 제출, 시정명령 이행결과의 보고, 45억 9,000만원의 과징금을 부과하였다.

라. 관련 소송의 제기

위와 같은 시정명령에 대해 (주)엘지유플러스는 2017. 2. 7. 방송통신위원회 처분의 취소

를 구하는 소송을 제기하였는데, 서울행정법원은 2017. 11. 17. 방송통신위원회 처분을 취소하는 판결을 선고하였고, 방송통신위원회는 이에 대해 항소하여 서울고등법원이 2019.

1. 16. 항소에 대한 판결을 선고할 예정이다.

3. 페이스북 접속경로 변경 관련 전기통신사업법 위반행위에 대한 시정조치에 관한 건(안건번호 제2018 - 13 - 099호)

가. 사실관계

피심인인 Facebook Ireland Limited는 페이스북, 페이스북 메신저 등을 통해 사회관계망 서비스를 제공하고 있는데, 페이스북코리아(유)는 피심인의 마케팅 및 영업지원 사무소에 해당하고 국내 이용자와 직접 계약을 맺고 있지는 않다.

피심인은 KT, SK, LGU+ 이용자에게는 주로 KT의 목동 IDC에 소재한 피심인의 서버를 통해 서비스를 제공했고, SKB 이용자에게는 주로 홍콩에 소재한 피심인의 서버를 통해 제공했다. 피심인은 2016. 12. SKT 이용자에게 제공되는 서비스 트래픽이 홍콩의 피심인 서버에서 전송되도록 접속경로를 변경함으로써 SKB 이용자들이 피심인의 서비스를 원활히 이용하지 못하도록 하였고, 2017. 2. LGU+ 무선서비스 이용자에게 제공되는 서비스 트래픽을 홍콩과 미국의 인터넷사업자로 접속경로를 변경해 LGU+ 무선서비스 이용자들이 피심인의 서비스를 원활하게 이용할 수 없도록 하였다.

나. 방송통신위원회의 판단

피심인의 SKB 및 LGU+ 무선서비스와 관련된 접속경로 변경을 통해 이용자가 피심인의 서비스를 이용하는 것에 제한이 발생하였고, 이와 같이 이용제한이 발생한 사실 및 이용자의 이익이 현저히 침해된 사실은 응답속도 지연 및 이용자 민원의 증가를 통해 확인할 수 있다. 피심인은 KT와의 계약에 따른 접속경로 변경이므로 정당한 사유가 있다고 주장하지만, KT와의 계약기간이 상당히 남아 있음에도 SKB 및 LGU+와 사전협의 없이 일방적으로 접속경로를 변경하였고, KT와의 계약에는 SKB 및 LGU+와 직접접속하는 방식으로 접

속경로를 변경할 것을 규정하고 있는 점을 고려해 볼 때 정당한 사유를 인정할 수 없다.

따라서 피심인의 행위는, 정당한 사유 없이 전기통신서비스의 이용을 제한하는 행위로서 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위를 금지한 전기통신사업법 제50조 제1항 제5호 후단 및 전기통신사업법 시행령 제42조 제1항 [별표 4] 제5호 나목 5)를 위반한 것에 해당한다.

다. 방송통신위원회의 조치

방송통신위원회는 시정명령 받은 사실의 공표, 재발방지 대책 수립, 시정명령 이행계획서 제출, 시정명령 이행결과의 보고, 3억 9,600만원의 과징금을 부과하였다.

라. 관련 소송의 제기

위와 같은 시정명령에 대해 Facebook Ireland Limited는 2018. 5. 13. 방송통신위원회 처분의 취소를 구하는 소송을 제기하였고, 현재 해당 소송사건은 서울행정법원에서 진행 중이다.

제4절 시사점

방송통신위원회의 심결은 모두 관련 통신사업자나 이용자에게 중요한 의미를 가진다. 그러나 앞서 검토한 심결 중, (주)엘지유플러스의 초고속인터넷 단품 및 결합상품 경품 등 제공 관련 이용자 이익 침해행위에 대한 시정조치에 관한 건은 방송통신위원회의 판단기준과 관련 행정소송의 판결에서 제시한 판단기준을 비교·검토함으로써 중요한 교훈을 얻을 수 있다는 점에서 중요하다. 한편, 페이스북 접속경로 변경 관련 전기통신사업법 위반 행위에 대한 시정조치에 관한 건은 해외 부가통신사업자의 행위에 대한 금지행위 규정의 적용사례로서 날로 그 영향력을 확대하고 있는 Global CP에 대한 전기통신사업법 적용과 관련한 여러 가지 문제를 검토해 볼 수 있다는 점에서 역시 남다른 중요성을 가진다. 이하에서는 위 2가지 심결에 대해 보다 깊이 검토한다.

1. 엘지유플러스의 경품제공에 따른 이용자 이익 침해행위

가. 방송통신위원회 심결과 판결의 비교

해당 심결에서 방송통신위원회는 2015. 8. 6. 방송통신위원회가 의결한 「결합상품 제도 개선안」이 정하는 상품유형별 경품 등의 한도를 초과하는 경우, 동일한 상품군 내에서 경품 등을 차등 지급하는 경우, 직접 유통채널에 비해 간접 유통채널에서 경품 등 지급에 대한 위반행위 비율이 높은 점, 및 IPTV 상품 또는 무선상품이 포함된 결합상품에서 경품 등 지급에 대한 위반행위 비율이 높은 점 등은 이용자 차별로서 전기통신사업법 제50조 제1항 제5호 및 전기통신사업법 시행령 제42조 [별표 4] 제5호 마목 1)에 해당하는 것으로 판단하였다.

이에 반하여, 엘지유플러스가 제기한 소송에서 서울행정법원은 상한기준을 초과하여 경품 등을 지급하였다는 것만으로는 차별행위가 존재한다고 볼 수 없고, 이용자들 사이에 경품 등의 액수에 차이가 있다고 하더라도 공정한 경쟁 또는 다른 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 부당한 차별행위라고 인정할 증거도 없다고 판단하였다. 서울행정법원은 이에 대한 근거로 (i) 경품 등의 액수가 상한기준을 초과하는지 여부는 이용자 차별행위의 존부를 판단하는 기준이 될 수 없고, (ii) 상품유형이나 유통채널별로 경품 등에 차이를 둔 것은 사업자의 영업 판단에 따른 것으로 당연히 부당한 차별행위라고 볼 수 없어 방송통신위원회가 공정한 경쟁 또는 이용자 이익 저해를 입증해야 하며, (iii) 사업자가 경품 등 지급비용을 다른 이용자에게 전가하지 않고 감당할 능력이 있어 일부 이용자에게 1인당 평균 예상이익을 초과하는 경품 등을 지급하더라도 반드시 다른 이용자들의 이익을 해치는 것이 아니고, (iv) 동등한 수준의 경품 등의 지급이 이용자의 합리적 선택으로 귀결된다고 볼 근거가 없다는 점 등을 제시하고 있다.

나. 시사점

전기통신사업법이 기간통신사업자에게 제공하는 전기통신역무 별로 회계를 분리하도록 규정하는 이유는 특정 전기통신역무에서 발생하는 비용이나 이익을 다른 전기통신역무로

전가하거나 유용할 경우에, 특정 전기통신역무의 이용자가 다른 전기통신역무의 이용자에게 비용을 전가하거나 지원하는 결과가 발생할 수밖에 없고, 이러한 비용전가나 이익의 지원은 특정 통신서비스 시장에서 가지는 우월적 지위를 다른 통신서비스 시장으로 전이하는데 이용될 가능성이 높기 때문이다. 이와 같은 점을 고려한다면, 동일한 상품을 이용하는 이용자들에게 다른 내용의 경품 등이 제공된다면 이용자 차별과 이용자 간의 비용전가 또는 지원으로 인하여 일부 이용자의 이익이 침해된다고 보는 것이 원칙적인 면에서 타당하다. 다만, 앞서 언급한 회계분리의 경우에는 통신서비스 시장의 구조적인 문제에 대한 것으로서 통신시장에서 나타났던 실제 문제를 해결하기 위해 제도화된 것임에 반하여, 이용자에 대한 부당한 차별은 경품 등의 제공에 한정되지 않는 제반 차별행위에 대한 것이라는 점은 유의할 필요가 있다.

이 사건에 적용된 전기통신사업법 및 시행령의 규정은 아래와 같은데, 이를 종합해 보면 금지행위에 해당하기 위해서는 전기통신서비스의 이용자에게 (i) 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적인 경제적 이익을 제공하여 (ii) 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공함으로써, (iii) 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있어야 한다.

<표 3-1> 적용된 전기통신사업법 및 시행령 규정

| |
|--|
| 전기통신사업법 |
| 제50조(금지행위) ① 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다. 5. 이용약관(제28조제1항 및 제2항에 따라 신고하거나 인가받은 이용약관만을 말한다)과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위 |
| 전기통신사업법 시행령 제42조 [별표4] |
| 5. 이용자의 이익을 해치는 전기통신서비스의 제공 행위 법 제50조제1항제5호 중 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다. 마. 부당한 이용자 차별과 관련한 다음의 어느 하나에 해당하는 행위 |

1) 전기통신서비스 또는 결합판매서비스의 요금, 번호, 전기통신설비 또는 그 밖의 경제적 이익 등을 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적으로 제공하거나 이를 제안하는 행위

그런데 방송통신위원회의 의결서를 살펴보면, 동일한 상품군 내에서도 유통채널이나 구성상품에 따라 경품 등이 차등 지급된 사실을 쉽게 인정할 수 있고, 동일한 수의 서비스가 결합된 상품에서도 결합서비스를 구성하는 개별 서비스의 유형에 따라 경품 등이 차등 지급된 사실도 쉽게 인정된다. 서울행정법원이 판단한 것과 같이, 사업자가 어떤 상품에 대해 또는 어떤 유통채널을 통해 중점적으로 영업활동을 수행할 것인지 결정할 자유가 있는 것은 사실이지만, 이러한 자유가 곧바로 이용자에게 대해 차등적으로 경품 등을 제공하는 것을 정당화한다고 보기는 어려울 것으로 보인다. 오히려, 이용자에 대한 차별은 원칙적으로 부당한 차별로 보는 것이 타당하고, 사업자가 차별의 정당성을 입증하도록 하는 것이 타당하다고 판단된다.

한편, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(“공정거래법”) 제23조(불공정거래행위의 금지) 제1항 및 동법시행령 제36조제1항 [별표 1]에 규정된 불공정거래행위의 유형과 관련하여 “부당하게”와 “정당한 이유없이”는 구별되어 해석되고 있다. “부당하게”가 포함된 불공정거래행위 유형은 당해 행위의 외형이 있다고 하여도 그 사실만으로 공정거래저해성이 있다고 인정되는 것은 아니며, 원칙적으로 경쟁제한성·불공정성(unfairness)과 효율성 증대효과·소비자후생 증대효과 등을 비교衡量하여 경쟁제한성·불공정성의 효과가 보다 큰 경우에 위법한 것으로 보는 것이고, ‘부당하게’를 요건으로 하는 행위에 대해서는 공정거래위원회가 위법성을 입증할 책임을 부담하는 것으로 보고 있다. 반면에, ‘정당한 이유없이’를 요건으로 하는 행위(공동의 거래거절, 계열회사를 위한 차별, 계속적 염매)는 당해 행위의 외형이 있는 경우에는 원칙적으로 공정거래저해성이 있는 것으로 보고, 피심인이 정당한 이유가 있는지에 대해 입증할 책임이 있는 것으로 보고 있다 (「불공정거래행위 심사지침」 III.1.가.(3) 참조).

이와 같이, 공정거래법은 불공정거래행위의 유형별로 공정경쟁에 미치는 위험성을 평가하여 행위유형 자체로 위험한 유형과 행위유형 자체만으로는 위험성이 인정되지 않는 유

형을 구분하여 공정거래위원회와 피심인에게 입증책임을 분담시키고 있다. 전기통신사업법에 규정된 금지행위와 관련하여서도 행위유형별로 통신시장의 공정경쟁이나 이용자 이익에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높은 경우와 추가적인 확인이 필요한 경우를 구분하여 누가 “부당하게” 또는 “정당한 이유없이”를 입증하도록 할 것인지 구분하여 규정하는 것이 필요하다. 또한, “부당하게”로 규정하는 경우에는 어떤 요소가 부당성을 인정하는 근거로 볼 수 있는지 사전에 면밀히 검토되어야 한다.

방송통신위원회의 의결서에는 경품 등의 차등 지급이 있었던 사실은 명확히 지적하고 있으나, “부당한 차별”이나 “현저한 이익저해”를 야기하는 것인지에 대해서는 자세한 검토나 명시적인 판단을 찾아보기 어렵다. 방송통신위원회가 이와 같은 금지행위의 요건을 모두 고려했겠지만, 의결서에서 이를 명확하게 제시하지 않은 것이 아쉽고 이러한 부분도 서울행정법원의 판단에 영향을 미쳤을 것으로 추정된다. 방송통신위원회의 금지행위 관련 조사 과정에서 금지행위의 요건에 대한 면밀한 조사가 필요하고, 심사 과정에서도 금지행위의 개별적인 요건의 충족여부를 엄격히 검토해야 할 것이다. 또한, 의결서에서도 금지행위 요건에 대한 판단내용이 빠짐없이 포함되어야 할 것이다.

2. 페이스북의 접속경로 변경에 따른 이용자 이익 침해행위

가. 전기통신사업법의 적용 범위와 관련된 문제

전기통신사업법 제50조에 따른 금지행위 규정의 적용대상은 전기통신사업자이다. 그런데, 전기통신사업법 제2조 제8호는 전기통신사업자를 “이 법에 따른 허가를 받거나 등록 또는 신고(신고가 면제된 경우를 포함한다)를 하고 전기통신역무를 제공하는 자”로 규정하고 있다. 따라서, 이 사건의 피심인인 Facebook Ireland Limited이 기간통신사업 허가, 별정통신사업 등록 또는 부가통신사업 신고(신고가 면제된 경우를 포함)를 한 경우에만 금지행위 규정이 적용될 수 있는 것이 아닌지 의문이 제기될 수 있다.

이에 대하여 방송통신위원회는 의결서에서 피심인이 한국 내에서 부가통신사업자로 신고하지 않았으나 한-EU FTA 협정에 따른 협정국 소관 해외사업자에 해당하고, WTO

GATS 및 FTA 협정에 따라 부가통신사업의 국경간 공급이 허용되므로 국내 지사나 지점의 설치 없이 부가통신서비스 제공이 가능하다고 판단하고 있다. 또한 방송통신위원회는 피심인은 한-EU FTA 및 전기통신사업법에 따라 국내에 지사나 지점을 설치하지 않아도 해외에서 국내 이용자에게 직접 부가통신 서비스를 제공이 가능하여 실제로 현재 국내 이용자들을 대상으로 직접 서비스를 제공하고 있으므로 피심인은 부가통신사업자로서 전기통신사업법이 전기통신사업자에 대해 정하고 있는 규제를 준수할 의무를 부담한다고 판단하고 있다.

이와 같은 방송통신위원회의 판단과 관련하여서는 (i) 허가·등록·신고(신고면제 포함)가 이루어진 전기통신사업자만을 대상으로 금지행위 규정을 적용하는 것이 타당한 것인지와 (ii) 이 사건의 피심인과 같이 우리나라와 FTA를 체결한 국가의 사업자는 국내 부가통신사업 신고없이도 국내에서 부가통신서비스를 제공할 수 있다고 보는 것이 타당한지 의견이 제기된다.

1) 전기통신사업법의 의미와 금지행위의 적용범위

앞서 살펴본 바와 같이, 전기통신사업법 제2조 제8호는 전기통신사업자를 “이 법에 따른 허가를 받거나 등록 또는 신고(신고가 면제된 경우를 포함한다)를 하고 전기통신역무를 제공하는 자”로 규정하고 있다. 그런데, 금지행위와 관련된 전기통신사업법 제50조 제1항은 “전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다.”고 규정하여 금지행위의 행위주체는 전기통신사업자임을 명확히 규정하고 있다. 또한, 전기통신사업법 제92조 제3항은 전기통신역무의 제공행위의 중지 또는 전기통신설비의 철거 등의 조치를 명할 수 있는 상대방으로 미허가, 미등록, 미신고 상태에서 기간통신서비스 또는 부가통신서비스를 제공하는 자를 규정하고 있다.

위와 같은 규정을 살펴보면, 전기통신사업법은 허가, 등록, 신고(신고면제 포함)가 완료된 전기통신사업자와 미허가, 미등록, 미신고 상태에서 기간통신서비스 또는 부가통신서비스

스를 제공하는 사업자를 명확히 구분하고 있음을 알 수 있다. 따라서 문리해석 상으로는 허가나 등록 없이 기간통신서비스를 제공하고 있는 사업자나 신고(신고 면제 포함)없이 부가통신서비스를 제공하고 있는 사업자는 금지행위에 해당하는 행위를 하더라도 금지행위를 이유로 한 제재조치를 취할 수 없다고 보는 것이 맞다 (물론, 미허가, 미등록, 미신고 상태에서 기간통신서비스 또는 부가통신서비스를 제공했다는 이유로 형사처벌의 대상이 될 수 있고, 앞서 살펴본 전기통신서비스의 제공중지 또는 전기통신설비의 철거 등의 명령을 받을 수는 있다).

그런데, 기간통신서비스를 제공하는 기간통신사업자나 별정통신사업자는 허가나 등록을 통해 진입규제를 할 필요성이 크기 때문에 허가나 등록을 거치지 않은 경우에 전기통신사업자에 해당하지 않는 것으로 하고 이에 대한 형사처벌이나 서비스 중지 또는 설비 철거 등의 명령으로 제재조치를 한정하는 것도 나름의 타당성이 있다고 볼 여지가 있다. 그러나 부가통신사업자의 경우에는 많은 사업자들이 새로 부가통신서비스를 제공하고 많은 사업자들이 사업을 중단하는 현실과 부가통신사업자 중에는 매우 영세하거나 소규모인 경우도 있다는 점을 고려해 본다면, 모든 사업자가 신고하도록 하는 것이 적절한지 의문이다 (특히, 미신고의 경우에도 형사처벌의 대상이 될 수 있다는 측면에서 더욱 그러하다). 이와 같은 점을 고려해 본다면, 최소한 부가통신사업자의 경우에는 실제로 부가통신서비스를 제공하는 경우에는 부가통신사업자로 보고 일정한 규모 이상의 경우에만 사후규제의 대상이 된다는 점을 명시적으로 확인하는 차원에서 신고하도록 하는 것이 타당하다고 본다.

결과적으로, 전기통신사업법 제2조 제8호를 「“전기통신사업자”란 전기통신역무를 제공하는 사업을 영위하는 자를 말한다.」로 개정하여 실제로 전기통신역무를 제공하는 사업을 영위하는 자는 전기통신사업자에 해당하도록 함으로써 금지행위 등 전기통신사업법 제반 규정의 적용대상으로 하는 것이 필요하다고 본다.

2) FTA와 부가통신사업 신고

방송통신위원회는 피심인인 Facebook Ireland Limited가 EU 소속 국가인 아일랜드 법인이므로 한-EU FTA 협정에 따른 협정국 소관 해외사업자에 해당하고, WTO GATS 및 FTA

협정에 따라 부가통신사업의 국경간 공급이 허용되므로 국내 지사나 지점의 설치 없이 부가통신서비스 제공이 가능하다고 판단하고 있다. 이와 같은 판단은 정확한 것이나, 이와 같은 논란은 FTA 체결국가 소속 법인이 국내에 부가통신서비스를 제공할 경우에 부가통신사업 신고가 면제되는지에 대한 논란이 함께 고려되어야 한다.

실제로 2018년 국회의 과학기술정보통신부(“과기정통부”)에 대한 국정감사 과정에서 위와 같은 문제가 실제로 다루어졌는데, 과기정통부는 최종적 결론을 명확히 하지는 않았지만 일차적으로는 FTA 협정 체결국가의 법인은 국내에 부가통신서비스를 제공하더라도 부가통신사업 신고가 면제된다고 답변하였다.

그런데, 한-미 FTA와 한-EU FTA의 규정을 살펴보면, 미국 또는 EU 소재의 법인이 국내에 부가통신서비스를 제공할 경우에 부가통신사업 신고가 면제된다고 볼 근거는 찾아보기 어렵다. 구체적으로 한-미FTA와 한-EU FTA 규정은 양 당사자 사이의 서비스 무역과 관련하여 내국민 대우 및 현지주재(설립)에 대한 규정을 두고 있는데, 그 구체적인 내용은 아래와 같다.

<표 3-2> 한-미 FTA와 한-EU FTA의 규정

| | 한-미FTA | 한-EU FTA |
|-----------|---|--|
| 내국민 대우 | 제 122 조 내국민 대우 1. 각 당사국은 동종의 상황에서 자국의 서비스 공급자에게 부여하는 것보다 불리하지 아니한 대우를 다른 쪽 당사국의 서비스 공급자에게 부여한다. | 제 7.6 조 내국민대우 1. 시장접근 약속이 부속서 7-가에 기재된 분야에서, 그리고 그 부속서에 규정된 조건 및 제한을 조건으로, 각 당사자는 다른 쪽 당사자의 서비스와 서비스 공급자에게 국경 간 서비스 공급에 영향을 미치는 모든 조치에 대하여 자신의 동종 서비스와 서비스 공급자에게 부여하는 것보다 불리하지 아니한 대우를 부여한다. |
| 현지주재 (설립) | 제 125 조 현지주재 어떠한 당사국도, 국경간 서비스 | 제 7.11 조 시장접근 2. 시장접근 약속이 행해진 분야에서, |

| | | |
|--|--|---|
| | <p>공급의 조건으로서, 다른 쪽 당사국의 서비스 공급자에게 자국 영역에서 대표사무소 또는 어떠한 형태의 기업을 설립 또는 유지하도록 요구하거나, 거주자이어야 한다고 요구할 수 없다.</p> | <p>부속서 7-가에 달리 명시되지 아니하는 한, 당사자가 지역적 소구분에 근거하거나 자신의 전 영역에 근거하여 채택하거나 유지해서는 아니되는 조치는 다음으로 정의된다. 마. 다른 쪽 당사자의 투자자가 경제활동을 수행할 수 있는 수단을 특정 유형의 법적 실체 또는 합작투자자로 제한하거나 요구하는 조치</p> |
|--|--|---|

위와 같은 규정을 종합해 보면, 한-미 FTA와 한-EU FTA 모두 우리나라가 국경간 (부가통신)서비스 공급의 조건으로 (i) 우리나라 내의 현지 주재나 설립을 요구하지 않고, (ii) 국내 부가통신사업자와 미국 또는 EU소재 부가통신사업자를 동등하게 대우한다면 FTA 위반에 해당하지 않는다. 따라서, 미국 또는 EU 소재 기업이 국내에 부가통신사업 신고를 하도록 요구하는 것은 FTA 위반에 해당하지 않고 FTA에 따라 인정되는 우리나라의 권한에 해당한다. 또한, WTO GATS 협정을 보더라도 한국이 제출한 양허표에는 “Registered, operating, value-added srvice providers are allowed to supply data transmission service.”라고 기재되어 있는데, 당시에는 부가통신사업에 대해 등록제가 적용되던 시점이므로 부가통신사업에 대한 인허가 관련 요구사항이 적용된다는 점을 분명히 밝힌 것으로 보아야 한다.

또한, 2016. 12. 15. 개정된 「전기통신사업법 시행에 관한 미래창조과학부 규정」은 부가통신사업 신고서 별지 4호 서식을 개정하면서, “외국법인의 법인등기사항증명서 확인은 「재외공관 공증법」 제30조, 제31조에 따라 아포스티유 협약에서 정하는 바에 따르는 증명서 등으로 갈음할 수 있습니다.”라고 규정하여 해외법인이 부가통신사업 신고를 하는데 있어 실무적인 장애도 이미 제거된 상태이다.

부가통신역무를 중심으로 해외 사업자가 국내 이용자에게 직접 전기통신역무를 제공하는 사례가 증가하고 그 중요성이 높아지는 상황에서 이용자 보호와 통신사업자간 불공정 행위의 규제 필요성도 높아지고 있다. 해외 사업자가 국내 이용자에게 전기통신역무를 제공함으로써 국내 시장 또는 이용자에게 영향을 미치는 경우에도 전기통신사업법이 적용된다는 점을 명확히 하는 것이 필요하고, 이러한 필요성은 최근 국회에서 결의된 전기통신사

업법에 전기통신사업법의 역외적용에 대한 규정이 추가됨으로써 상당부분 해소되었다. 국내에서 날로 그 영향력과 시장점유율을 확대하고 있는 해외 사업자의 부가통신사업도 국내에서 신고대상임을 확인함으로써 금지행위 규정 등의 적용대상임을 명백히 해야 한다.

나. 금지행위 유형과 관련된 문제

1) 이번 사건의 본질과 부가통신사업자의 지위

페이스북이 SKB와 LGU+의 접속경로를 변경한 것으로 인하여 이용자들이 페이스북 서비스를 이용하는 것에 장애가 발생했기 때문에 이용자 이익저해와 관련된 금지행위 규정이 적용되었다. 그러나 페이스북이 접속경로를 변경한 근본적인 원인은 SKB와 LGU+ 인터넷망에 페이스북의 캐시서버를 설치하는 것과 관련된 비용(접속전용회선 이용료 등)의 부담문제라는 평가가 설득력이 있다¹²⁾.

즉, 이번 사건은 페이스북의 접속경로 변경으로 인한 이용자의 이용장애라는 외형으로 나타났지만, 실제 본질은 기간통신사업자와 기간통신사업자의 인터넷망을 통해 서비스를 제공하는 부가통신사업자 사이의 분쟁이라고 볼 수 있다. 그런데 기간통신사업자뿐만 아니라 대규모 부가통신사업자의 경우에는 이용자 및 다른 사업자에 대한 중요성과 영향력이 확대되고 있으므로 다양한 통신사업 영역에서 “공정한 경쟁환경” 조성과 “이용자 이익 침해행위”에 대한 제어의 필요성이 커지고 있다.

정리해 보자면, 연 20% 정도의 인터넷 트래픽의 지속적인 증가가 예상되고, 5G 서비스가 상용화되는 2020년 이후에는 모바일 트래픽과 동영상 트래픽이 인터넷 트래픽의 상당 부분을 차지하며 전체 인터넷 트래픽 증가를 주도할 것으로 예상되므로 인터넷서비스제공 사업자를 포함한 기간통신사업자에게는 지속적인 망고도화 투자 소요가 발생할 것으로 예상된다. 그러나 국내 ISP 시장은 이미 가입자 포화상태에 이르렀고, 경쟁심화로 ARPU도 하향 추세로 인해 정체 상황이므로 기간통신사업자는 트래픽 폭증에 대응하는 망투자비 확보에 어려움이 예상되고, 경쟁심화로 이용자에 대한 우월적 지위도 약화·상실되고 있다.

12) 예컨대, 「SKB 인터넷서 유독 폐북 느린 이유는…‘돈’ 때문?」

<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3480867&ref=D>

반면에, 대형 부가통신사업자의 경우 이미 시가총액 등에서 통신사업자들을 압도하고 있는데, 이는 사업자의 현재 가치뿐만 아니라 장래 가치까지 반영된 것으로 보아야 하고, 대형 부가통신사업자와 통신사업자들 간의 재무적 격차 및 투자여력 차이는 더욱 확대되어 갈 것으로 예상된다. 또한, 대형 부가통신사업자는 검색서비스나 SNS 등을 통하여 현대인들의 필수재로 인식될 수 있을 정도로 이용자들에게 영향력을 확대하고 있으며, 다른 서비스 제공의 기반이 될 수 있는 플랫폼의 기능도 계속 강화하면서 다른 부가통신사업자에 대한 영향력도 증대되고 있는 것으로 평가될 수 있다.

2) ICT 환경의 변화와 규제체계 변경의 필요성

이러한 ICT 환경 변화에 따라, 다양한 유형의 전기통신사업자 사이에 발생할 수 있는 경쟁저해행위 및 불공정거래행위를 방지하고, 전기통신사업자 유형과 무관하게 이용자 이익 침해행위가 최소화될 수 있도록 제어할 수 있는 체계로 금지행위 규정을 재정립할 필요가 있다. 따라서, 기간통신사업자의 일방적 우위를 전제로 한 현행 전기통신사업법 제도(금지행위 규정)가 개편되지 않으면, 새로운 유형의 “불공정한 경쟁행위”나 “이용자이익 침해”가 발생할 경우에 이를 제어하기 위한 수단에 공백이 발생할 우려가 있는 것이 사실이다.

전기통신사업법에 따른 부가통신역무에 대한 규제체계의 변화경과는 아래와 같이 정리해 볼 수 있다.

<표 3-3> 전기통신사업법에 따른 부가통신역무에 대한 규제체계의 변화경과

| | |
|--------------------------|---|
| 1991년 전기통신사업법 | 설비기반 망사업자의 자연독점화 및 우월한 시장지위를 전제로 (1) 망사업자 규제, (2) 부가통신사업자 비규제 구도 채택 |
| 1994년 전기통신사업법 | 부가통신사업에 대한 진입요건이 등록에서 신고로 완화 |
| 2016. 12. 전기통신사업법 시행령 개정 | 금지행위 규정(플랫폼 중립성)이 추가됨 |

지난 20년간(특히 최근 5년간) 통신서비스 시장에서 기간통신사업자의 중요성은 여전히 유지되고 있지만, 대형 부가통신사업자의 영향력이 막대하게 증대된 시장 상황 변화에도

불구하고 전기통신사업법에 따른 규제체계에는 큰 변화가 없는 상황이다. 즉, (대형) 부가통신사업자의 시장 내 규모, 영향력은 폭발적으로 커진 상황임에도, 전기통신사업법은 이미 치열한 경쟁상황에 진입한 ISP를 포함한 기간통신사업자 위주의 규제 구도에 머물러 있다. 그나마 최근에 추가된 금지행위 규정(전기통신사업법 시행령 별표4 5.사.4)이 그나마 증대되는 (대형) 부가통신사업의 시장에서의 지위를 제어하기 위한 수단으로 이용될 수 있을 뿐이다.

“일정한 전기통신서비스를 이용하여 다른 서비스를 제공하려는 자에게 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위. 이 경우 부당한 행위에 대한 세부기준은 방송통신위원회가 정하여 고시한다”고 하여 일단 플랫폼 사업자와 플랫폼 이용사업자간의 관계를 규제 대상으로 포섭.

전기통신사업법은 금지행위의 수범주체를 모든 “전기통신사업자”로 규정하고 있으므로(제50조 제1항), 전기통신사업법상 기간통신사업자뿐만 아니라 부가통신사업자도 아래 금지규정의 수범주체에 해당한다. 그러나 개별 금지행위 규정을 살펴보면, 사실상 부가통신사업자가 문제될 규정은 일부에 불과한 것이 현실이다.

이용자와 다른 전기통신사업자에 막대한 영향을 미치고 있는 부가통신사업자가 통신시장에서 “공정한 경쟁상황”을 저해하거나 “이용자 이익”을 저해하는 것에 대해 적절히 대응하는 것이 필요한 상황이다. 그러나 부가통신사업자의 다양성과 발달속도 등을 고려할 때 진입규제와 같은 사전규제를 도입하는 것은 부적절하고, 사후규제가 바람직하며 특히 구조적인 또는 개별적인 저해행위를 규제할 수 있는 금지행위 규정의 개정이 필요하다. 페이스북이 이용자가 자신의 SNS 서비스의 대안을 발견하기 어려운 상황을 이용해서 국내 ISP에게 자신의 요구를 관철시키려 하는 유형의 행위가 다시 발생할 경우 적절히 대응할 수 있도록 금지행위 규정의 개정과 금지행위 유형의 추가가 필요하다.

제4장 통신분쟁조정 활성화를 위한 분쟁조정제도 도입 방안

제1절 대체적 분쟁해결제도(ADR)

1. 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 개념 및 유형

대체적 분쟁해결제도(alternative dispute resolution, ADR) 혹은 대안적 분쟁해결제도는 일반적으로 전통적인 분쟁해결 방법인 소송이나 비송을 포함한 재판과는 별개의 절차인 중재, 조정, 조정, 알선 등을 통해 분쟁 당사자의 의사에 따라 갈등을 해결하는 절차를 의미한다(강수미, 2015). 사법적 소송 절차에 의한 판결을 따르는 것이 아니라 중립적인 제3자의 개입으로 개인뿐만 아니라 민간과 공공의 주체간의 갈등이나 분쟁의 해결을 시도하는 방법들이 해당된다(심준섭, 2012). ADR은 법원의 전통적인 재판 절차를 대체(alternative)한다는 점에서 비소송적 분쟁해결 수단(non-litigious dispute resolution)으로 설명된다. 또한 공적인 의미를 대신하는 사적(private)인 수단이자 강제적인(compulsory) 의미를 대신하는 자율적인(voluntary) 수단으로서 타 제도에 비해 효율적이고 경제적인, 유연한 제도로 평가받고 있다(김상찬·양영화, 2012; 대한변호사협회, 2010).

ADR은 기본적 분쟁해결방법(primary dispute resolution)과 절충적 분쟁해결방법(hybrid dispute resolution)으로 구분할 수 있다(김경배, 2005). 우선 기본적 분쟁해결방법에는 분쟁 해결 절차나 결과에 대한 당사자의 통제 여부에 따라 협상(negotiation), 조정(mediation), 중재(arbitration) 등이 있다(김상수, 2012; 채완병, 2008; 함영주, 2015). 우선 협상은 분쟁이 발생했을 때 가장 먼저 시도되는 방법으로, 분쟁해결의 의사가 있는 2명 또는 그 이상의 분쟁 당사자가 양방향 의사소통을 통해 상호 만족할만한 수준의 합의를 이끌어내는 과정을 의미한다. 다수의 분쟁 당사자들이 제3자의 개입 없이 분쟁을 해결한다는 측면에서 가장 기본적이고 효율적인 분쟁방법이라 할 수 있다. 분쟁 당사자가 협상 절차의 전 과정을 통제, 지배할 수 있으므로 협상을 통해 분쟁을 해결할 경우 분쟁 당사자들은 더 큰 만족감이나 영속성을 가지게 된다. 합의가 성립될 경우 법령상 그 효력에 따른 규정에 따르게 되나

민법상의 화해 계약(「민법」 제731조)과 동일한 효력을 가지는 경우도 있다.

일반적인 (민사)조정은 중립적인 입장에 있는 제3자인 조정인이 분쟁 당사자의 동의를 통해 협상에 개입하여 분쟁 당사자가 수용할 수 있는 합의 조건을 도출하기 위해 도와주는 방법이다. 조정 절차를 거칠 경우 조정인이 직접 분쟁 당사자들이 상호 만족할 수 있도록 합의점을 찾고 해결안을 제시한다는 측면에서 중립성 내지 공정성을 준수해야 할 조정인의 역할이 매우 중요하다. 이처럼 조정은 사적 절차로서 비공개로 진행되는 바, 비밀 유지가 보장되고, 협상과 같이 미래지향적인 절차라는 특징을 가진다. 이를 통해 도출된 합의안은 사법상의 구속력은 생기지 않으나(유병현, 2004), 조정이 성립될 경우 작성되는 조정 조서는 확정판결과 동일한 효력을 갖는다(「민사조정법」 제29조). 분쟁 당사자의 서명이나 날인을 포함하기 때문에 소송 등을 통한 법원의 판결보다 조정을 거친 합의 사항이 준수될 확률이 더 높다.

중재는 분쟁해결의 일부 또는 전부를 법원의 판결에 의존하는 것이 아니라 중재인으로 선정된 제3자의 판정을 통해 분쟁을 해결하는 자주적 법정제도이다. 조정과 같이 분쟁 당사자의 합의에 의해 제3자가 선출되지만 제3자에 의해 분쟁이 강행적으로 해결된다는 측면에서 일종의 사적인 재판 절차로 분류된다. 즉 제3자의 판단에 의해 분쟁이 해결된다는 점에서 분쟁 당사자가 상호 양보를 통해 분쟁을 해결하는 화해와 조정과는 차별된다고 할 수 있다(유병현, 2004). 뿐만 아니라 분쟁해결의 판단 기준이 법원의 법률이 아닌 사적 법원의 경험칙, 국내의 다양한 사회 관행이나 관습법, 형평과 선 등과 관련이 있어 재판과도 구분된다. 단심제로서의 성질을 갖는 중재 판정에 대해 취소사유가 없는 경우 확정 판결과 동일한 효력이 인정되므로 당사자 간 합의로 정해진 실체 법규 및 절차 법규를 적용해야 한다(「중재법」 제35조). 또한 중재는 국가 주권의 범위를 넘어 국제적으로 그 효력이 발생한다는 점에서 국제상사거래상 분쟁해결에 효과적인 방법으로 활용되고 있다(류승훈, 2010).

다음으로 절충적 분쟁해결방법에는 간이심리/미니재판(mini-trial), 조정·중재(med-arb), ombudsman(옴부즈맨), 법원 ADR(court annexed ADR)(법원조정, 법원중재, 약식배심심리), 사적판결/결정(private judging) 등이 해당된다(김경배, 2005; 임동진, 2012). 우선 간이심리(mini-trial)의 경우 일종의 화해 절차적 성격을 갖는 분쟁 해결 제도로, 기업 간의 분쟁 해결에 주로 이용된다. 소송 절차의 일부를 채택함으로써 소송 결과를 자신에게 유리한 쪽으

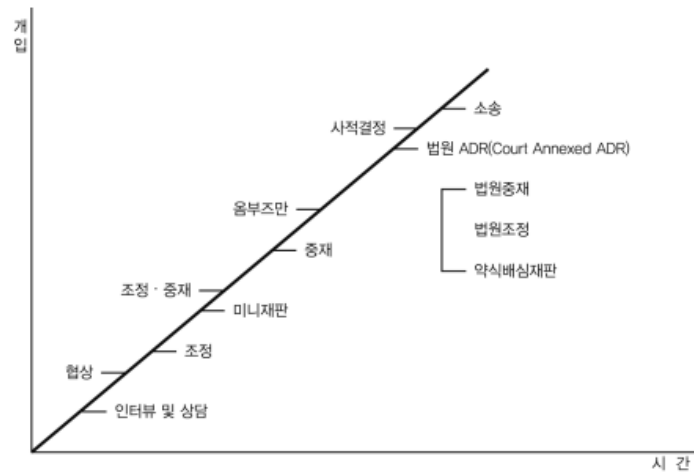
로만 해석하거나 감정 대립이 극에 달하여 분쟁이 해결되지 않는 경우 자력으로 분쟁을 해결하고자 하는 기업인간 협상을 도와주는 정형화된 절차라고 할 수 있다. 조정/중재(med-arb)는 조정 혹은 중재 절차가 본래의 기능을 상실하는 경우가 빈번하게 발생하면서 새롭게 등장한 분쟁 해결 수단으로, 제3자가 조정인의 역할을 수행하다가 조정이 성립되지 않을 경우 중재인으로서 역할을 담당하는 절충적인 방식이다. 본 방식을 따르면 조정 단계에서의 분쟁 해결 여부와는 무관하게 중재 단계에서 분쟁 해결의 최종성이 보장된다. 하지만 분쟁 조정에 실패하여 중재 판결을 내려야 하는 상황에 놓일 경우 특히, 조정인과 중재인이 동일할 경우, 조정 과정에서 알게 된 분쟁 당사자들의 정보의 비밀 유지가 보장되지 않거나 해당 정보를 고려한 타협적인 결정이 내려질 수 있다. 또한 이러한 상황을 우려한 분쟁 당사자들이 솔직하게 정보를 공유하지 않는 등의 윤리적인 이슈가 발생할 가능성이 크다는 한계가 존재한다(정용균, 2014).

옴부즈만(ombudsman)은 특정 조직 내 구성원들의 불만 등의 의견을 접수, 조사하거나 행정청에 대한 민원을 처리해주는 사람을 의미한다. 옴부즈만은 제3자의 입장에서 부당한 행정 처분을 받은 사람들의 민원을 상급기관에 제기하여 민원 당사자에게 고려할 수 있는 대안 및 기타 가능성을 권고하는 역할을 수행한다. 동시에 민원 당사자와의 문제 해결을 위해 상급기관의 조직상 개혁을 제기하는 역할을 수행하기도 한다. 법원 ADR(court annexed ADR)은 법원의 부담 경감의 효과를 불러올 뿐만 아니라 당사자가 분쟁을 효과적으로 해결할 수 있도록 그 방안을 제안하기 위해 진행되는 방식으로, 법원 중재(court annexed arbitration)¹³⁾와 법원 조정(court annexed mediation)¹⁴⁾, 약식 배심 심리(summary jury trial)¹⁵⁾로 구분된다(Plapinger & Shaw, 1997).

-
- 13) 분쟁 처리의 지역 및 소송비용의 과도함을 해소하고자 소액 사건에 대해서는 분쟁 당사자간 동의가 있을 경우 법원에서 선임한 중재인에게 중재 판정을 내리게 하고 이에 대한 이의 신청을 제기할 수 없도록 하는 강제적인 법원 중재를 의미함
 - 14) 분쟁 당사자간 동의가 있거나 법원이 미리 정한 특정 유형의 사건일 경우 강제적으로 법원 조정을 거치도록 하는 방식으로, 당사자가 조정기일에 불출석하거나 하여 조정이 성립되지 않았을 때 소송 절차로 이어짐
 - 15) 배심원의 심리를 받아야 할 사건에 대해 1인의 배심원이 구속력이 없는 판결을 내리는 모의재판을 실시한 이후 그 판결을 기초로 원고와 피고간에 소송상의 화해가 이루어질 수 있도록 협상을 시작하는 방식

마지막으로 사적판결(private judging, rent-a judge)은 중립적 위치에 있는 제3자에게 판사의 역할 즉, 재판을 부탁하는 방식이다. 소송 심리와 관련된 모든 권한을 제3자에게 부여하고 민사소송법에 의한 절차를 그대로 인용하도록 한 이후 제3자가 내린 판정 결과를 판사에게 제출함으로써 법원의 판결과 동일한 법적 지위를 갖도록 한다. 동시에 제3자의 판정에 불복할 경우 관할 상급법원에 항소할 수 있다는 특징을 갖는다. 하지만 이는 전직판사가 제3자로 선임되는 경우가 많고 대부분의 경우 상당한 보수가 지급되어야 한다는 점에서 조속한 분쟁 해결을 원하는 대기업을 위한 제도라는 비판이 제기되기도 한다. 이상 논의한 분쟁 해결 방법을 제3자의 개입 정도와 소요 시간에 따라 분류해보면 아래 <그림 4-1>과 같이 제시될 수 있다.

[그림 4-1] 제3자의 개입 정도와 소요 시간에 따른 ADR 유형



출처 : 임동진 (2012). <대안적 갈등해결방식(ADR)제도의 운영실태 및 개선방안 연구>. 서울 : 한국행정연구원, 31쪽.

2. 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 필요성

ADR은 이해관계가 다양하게 얽히면서 그 성질이 보다 복잡해진 각종 분쟁으로 인해 법원과 헌법재판소에 과중한 업무 부담이 문제시 되는 것을 방지하기 위해 재판 이외의 분쟁

해결 방법으로 마련된 제도이다. 사회적으로 다양해지는 거래 형태에서 발생하는 분쟁 역시 복잡해짐에 따라 전통적인 소송을 통한 분쟁해결 과정의 지연이나 고액의 소송비용 등의 비효율적 처리의 한계가 지속적으로 지적되어 왔다. 소비자 분쟁이나 전자상거래 분쟁, 의료 분쟁, 가사 혹은 저작권 등과 같이 소송에 적합하지 않는 영역에서의 분쟁이 급증하고 있다는 점도 문제시되었다(김상찬·양영화, 2012). 이러한 상황에서 ADR은 소송에 적합하지 않은 분쟁 즉, 개별성과 특수성이 고려된 분쟁에 대해 저렴한 비용으로 신속하고 유연하게 해결함으로써 법원의 사건 부담을 경감시키는 유용한 대안으로서 주목받고 있다.

ADR은 전통적인 수단의 강제적 법적 절차를 활용하는 것은 아니기 때문에 당사자들의 자발적인 참여나 당사자 본인의 의사결정이 존중된다는 특징을 갖는다. 자신들의 의사를 반영하여 자체적으로 분쟁을 해결하기 때문에 쌍방 모두가 승리하는 윈윈(win-win)의 결과를 가져오는 것을 최우선으로 한다(김경배, 2002; 김상찬·양영화, 2012). 이처럼 ADR은 자기결정적이고 미래지향적인 분쟁해결을 도모할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가받는다. 뿐만 아니라 법적인 절차를 거치지 않는다는 측면에서 비형식성, 법외성, 비법조화와 같은 특성 외에도 전문성이나 신속성, 경제성, 자율성, 유연성 등의 특징을 가짐으로써 소송이나 비송 등의 재판보다 훨씬 효율적으로 분쟁을 해결하는 것을 가능하게 한다(광전상구, 2006; 송상현, 1993). 해외 주요국 역시 ADR의 활용도에 대한 높은 평가와 함께 소비자 권리 실현을 위한 적합한 분쟁해결제도로서 인식하여 일찌감치 ADR을 법제화시키려는 노력을 지속해왔다.

ADR 활용의 편익을 고려했을 때 제도 마련의 필요성으로는 첫째, 법적 판단에 의해 해결할 수 없는 영역의 문제를 해결하기 위한 경우, 둘째, 다국적 분쟁의 해결을 원하는 경우, 셋째, 시간과 비용을 절감하고자 하는 경우, 넷째, 감정적이거나 정치적인 문제의 해결을 위한 경우 등으로 구분할 수 있을 것이다(김상태, 2009). 또한 ADR 활용을 통해 획득할 수 있는 편익을 구분하자면, 시간 절약, 비용 절약, 예측 가능성 및 자기 결정권, 대안의 창의성 확대, 당사자간 관계 향상, 만족도 향상, 학습의 기회, 복잡한 문제 해결을 위한 유연성 확보, 실제 이익 증진 및 비밀 유지 등을 제시할 수 있을 것이다.

일반적으로 소송보다는 중재가, 중재보다는 조정, 조정보다는 당사자간 자발적 참여를 통한 합의가 나온 것으로 간주된다. 정리하자면 ADR을 경미하거나 특수한 분쟁해결을 위한 효과적인 처리 절차로 활용할 경우, 법원에게 주어지는 사건 부담을 완화하여 본래 기능

을 회복시킨다는 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있으며, 이때 소송 등 재판과 오히려 상호 보완적인 관계를 형성하여 효율적이고 합리적인 분쟁해결을 가능하게 한다는 측면에서 ADR의 필요성이 강조된다고 할 수 있다.

3. 국내 주요 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 현황

ADR은 제도의 시행 주체에 따라 법원형, 행정형, 민간형으로 구분할 수 있다(심준섭, 2012). 국가가 분쟁 해결에 관여하는 정도에 따라 국가주도형 ADR과 민간주도형 ADR로 나뉘는데, 일반적으로 법원형과 행정형 ADR은 국가주도형 ADR로 간주된다(아래 <표 4-2> 참조). 법원형 ADR은 민사조정법상의 조정, 가사심판법상의 조정, 노동심판법상의 조정과 같이 법원이 설치, 운영하는 제도로서 법, 제도적 장치가 적용됨에 따라 법원의 강제력이 크게 작용한다.

행정형 ADR은 행정 절차와 관련하여 독립적인 행정부나 공공기관이 제공하는 각종 분쟁 조정위원회를 통한 ADR을 모두 포함(김용섭, 2008)하는데, 일반적으로 행정소송 전단계의 권리구제절차로 기능한다(김상찬, 2012). 사실상 개별법에 의거해 행정기관 소속하에, 혹은 행정기관의 산하기관이나 법인 소속하에 분쟁조정위원회를 설치하거나 독립적으로 분쟁조정위원회를 설치하는 방식을 따른다. 각종 특별법에 의해 설치된 국민고충처리위원회, 노동중재위원회, 소비자분쟁조정위원회, 환경분쟁조정위원회, 금융분쟁조정위원회, 저작권심의조정위원회, 고용평등위원회 등의 행정기관 부속의 조정위원회나 중재위원회 등이 대표적이다(김상찬·양영화, 2012).

<표 4-1> 국가주도형 ADR 촉진의 내용

| 구분 | 내용 |
|-----------------|--|
| 활성화 기반 이슈 | ① ADR을 법률상 인지하는 것에 의한 정통화 기능 부여 |
| | ② 재판소나 관계부처를 포함하여 ADR 관계 제기관 상호간 연락체제 정비 |
| | ③ 이용자에 대한 정보제공 수단의 충실 |
| | ④ ADR 담당자에 대한 연구 등의 충실 |
| | ⑤ 비법조인의 ADR에서의 활용 |
| | ⑥ ADR 절차에 관한 일정한 default rule의 제정 |
| 법제적 | ⑦ 법률부조의 대상화 |

| | |
|------------------|---|
| 기 반 이 슈 | ⑧ ADR 이용제기에 대한 시효 중단 효과 또는 정지 효과의 부여 |
| | ⑨ ADR 이용제기에 대한 민사보전법상의 기소명령 이행의 효과 부여 |
| | ⑩ ADR에서 해결 합의에 대한 집행력 부여 또는 집행력 부여 절차 간소화 |
| | ⑪ ADR 절차 주재자에 따른 보전 조치의 효력 부여 |
| ADR 이용의 강제 | ⑫ 증거조사 등 소송 절차의 일부를 ADR 절차에 제공 |
| | ⑬ 불출두에 대한 제재 제도 등의 정비 |
| | ⑭ ADR 절차 자료의 사후적 이용 제한, 절차 주재자에 대한 비밀보호 의무 설정 |
| | ⑮ 재판 절차로부터 ADR 절차의 사건 회부의 제도화 |
| | ⑯ 재판 절차에 대한 ADR 절차의 전치 |
| | ⑰ 일정 사건 유형에서 재판적 구제의 부정을 수반한 ADR 이용의 지시 |

출처 : 최석범 (2010). 국가주도형 ADR과 민간주도형 ADR에 관한 연구. <중재연구>, 제 20권 제3호, 78쪽 재인용

민간형 ADR은 민간이 주체가 되는 제도로, 해당 분야에서 유능하다는 평가를 받는 제3자를 분쟁 당사자의 합의에 따라 선임하는 방식을 따른다. 공익형과 영리형으로 세분화되는데, 이때 공익형은 공익단체가 주체가 되는 경우로 대한상사중재원이 대표적이다. 국내의 경우 민간형 ADR은 대한상사중재원과 한국소비자단체협의회에서 상사중재와 자율분쟁조정제도를 운영(김윤정, 2015)하는데 그쳐 아직까지는 제대로 정착되어 있지 못한 제도로 평가받고 있는 상황이며, 제도 활성화를 위한 논의 역시 초기 단계라고 할 수 있다. 반면 해외 주요국을 살펴보면 국내에 비해 민간형 ADR가 보다 활성화되어 있는데, 미국은 중재자협회(American Arbitration Association, AAA)와 같은 ADR 전문 민간기관을 통해, 영국은 CEDR, Mediation UK와 같은 민간 ADR 기관을 통해 민간형 ADR를 제공하고 있다(최석범, 2010).

<표 4-2> ADR의 시행 주체에 따른 구분

| 유형 | 내용 | 사례 |
|---------|-----------------------------------|--|
| 법원형 ADR | 법원 내에서 행해지는 방식 | 민사조정, 가사조정, 재판상 화해 |
| 행정형 ADR | 독립적인 행정위원회나 행정기관 등에 의해 실시되는 방식 | 환경분쟁조정위원회, 노동위원회, 소비자분쟁조정위원회, 언론중재위원회, 의료분쟁조정위원회 |
| 민간형 ADR | 변호사회, 소비자단체, 민간업체나 협회 등에서 시행하는 방식 | 변호사회, 기업의 중재센터 |

출처 : 심준섭 (2012). 국내 행정형 ADR 기구의 비교분석. <공존협력 연구>, 제1권 제1호, 48쪽.

아래 <표 4-3>은 국내 ADR 관련 법령 및 국내 ADR 기관의 현황을 조사한 것이다(첨부 1] 참조). 분야에 따라 상거래, 건설·부동산, 소비자 금융, 인터넷, 언론, 교통·운수 등 총 12개 분야로 구분되며, 각 분야에 대해 총 55개 기관에서 ADR 제도를 시행하고 있음을 알 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 개별법에 근거하여 ADR 기관이 설치, 운영되어 비슷한 업무 영역임에도 불구하고 분쟁조정기관이 산재되어 있으며, 감독기관 및 적용되는 근거 법률이 상이하여 체계적이고 종합적인 관리가 미흡하다는 특징이 있다(박광서·임천혁·최성식·박혜상, 2014).

<표 4-3> 분야별 국내 ADR 기관 현황

| 분야 | 성격 | ADR 기관 |
|--------|----|---|
| | 민간 | 대한상사중재원 |
| 상거래 | 행정 | 공정거래분쟁조정협의회, 가맹사업거래분쟁조정협의회, 국제계약분쟁조정위원회, 지방자치단체계약분쟁조정위원회, 유통분쟁조정위원회 |
| | 행정 | 건설분쟁조정위원회, 건축분쟁조정위원회, 하도급분쟁조정협의회, 하자심사분쟁조정위원회, 공제분쟁조정위원회, 중앙공동주택관리분쟁조정위원회, 공동주택관리분쟁조정위원회, 임대주택분쟁조정위원회 |
| 소비자 금융 | 민간 | 자율분쟁조정위원회, 한국거래소 시장감시위원회 |
| | 행정 | 소비자분쟁조정위원회(공정거래위원회), 금융분쟁조정위원회, 대부업분쟁조정위원회, 우체국보험분쟁조정위원회 |
| 인터넷 | 행정 | 전자문서·전자거래분쟁조정위원회, 인터넷주소분쟁조정위원회, |

| | | |
|-------|----|---|
| | | 한글인터넷주소분쟁조정위원회, 개인정보분쟁조정위원회 |
| 언론 | 민간 | 언론중재위원회 |
| | 행정 | 방송분쟁조정위원회, 명예훼손 분쟁조정부 |
| 교통·운수 | 행정 | 공제분쟁조정위원회, 자동차보험진료수가분쟁심의회 |
| 지식재산권 | 행정 | 산업기술분쟁조정위원회, 중소기업기술분쟁조정·중재위원회, 산업재산권분쟁조정위원회, 배치설계심의조정위원회, 한국저작권위원회, 콘텐츠분쟁조정위원회 |
| 환경 | 행정 | 중앙환경분쟁조정위원회, 환경분쟁조정위원회 |
| 의료 | 행정 | 한국의료분쟁조정중재원, 건강보험분쟁조정위원회 |
| 교육 | 행정 | 학교폭력대책자치위원회, 사학분쟁조정위원회, 학교교육분쟁조정위원회 |
| 노사 | 행정 | 노동쟁의조정위원회, 교원노동관계조정위원회, 공무원노동관계조정위원회, 선원노동위원회 |
| 기타 | 행정 | 중앙하천관리위원회, 시장분쟁조정위원회, 도시분쟁조정위원회, 지방자치단체분쟁조정위원회, 국가인권위원회 조정위원회, 종자위원회, 중앙수산조정위원회, 수산조정위원회, 전기위원회 |

출처 : 박광서·임천혁·최성식·박혜상 (2014), <국내 대체적 분쟁해결 기구들의 조사연구>. 서울 : 법무부, 160쪽.

4. 국내 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 법적 체계

ADR의 필요성과 제도 활용의 효과가 지속 강조되고 있음에도 불구하고 국내의 경우 ADR에 관한 기본법이 존재하지 않는다. 사법형 ADR의 경우 「민사조정법」이나 「가사조정법」을 근거로 민사조정 및 가사조정을 운영하고 있지만, 행정형 ADR의 경우 개별법에 근거하여 각종 분쟁조정위원회를 설치하고 있다. 이에 유사한 행정형 ADR 기관들이 중복 설치, 운영되고 있어 환경분쟁조정위원회나 언론중재위원회, 하도급분쟁조정협의회 등 일부를 제외하고는 그 이용은 매우 저조한 편이다(김상찬, 2012). 각 기관들의 감독기관 및 근거 법률이 다를 뿐만 아니라 분쟁 해결방법 및 효력 역시 상이한 수준에서 적용하고 있어 행정형 ADR 운영에 한계가 발생할 수밖에 없는 상황이다.

민간형 ADR의 경우 「중재법」과 「소비자기본법」에 따라 상사중재나 자율분쟁조정 제도를 운영하고 있다. 하지만 민간형 ADR 기관을 지원하고 상호 연계시킬 수 있는 국가

차원의 ADR 기구가 존재하지 않아 국가주도형 ADR과 민간주도형 ADR의 조화로운 발전 역시 기대하기 어렵다(김상찬·야영화, 2012). 이러한 한계를 극복하기 위해 미국의 「연방 ADR법(The Alternative Dispute Resolution Act)」(1998)이나 일본의 「ADR촉진법(재판 외 분쟁해결절차의 촉진에 관한 법률)」(2004), 독일의 「ADR촉진법(조정 및 기타 비사법적 갈등해결절차를 위한 촉진법)」(2012)과 같은 통합적인 ADR 기본법 마련에 대한 필요성이 지속 제기되고 있다(김윤정, 2015).

국내 ADR 관련 법령은 알선, 화해, 조정, 중재 등과 관련하여 총 16개 법령(아래 <표 4-4> 참조)이 있는데, 구체적으로 법률 5개, 명령 7개, 규칙 4개의 형태로 구성된다. 다만 개별 법령을 근거로 운영되는 행정형 ADR 관할 법령까지 고려할 경우 그 수는 훨씬 많을 것으로 예상된다. 행정적 ADR에 적용되는 법령의 경우 분쟁 해결의 효력 측면에서 조정의 효력을 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하는 법령과 민법상 화해와 동일한 효력을 부여하는 법령이 구분되는데, 전자의 경우 소비자기본법, 의료법, 금융위원회의 설치에 관한 법률, 저작권법, 발명진흥법, 환경분쟁조정법 등에 의한 조정이 해당되며, 후자의 경우 정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률, 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률, 소프트웨어산업 진흥법, 전자거래기본법, 건설산업기본법, 건축법 등에 의한 조정이 해당된다(박광서 외, 2014).

<표 4-4> 우리나라 대체적 분쟁해결 관련 법령

| 구분 | 법령 | 공포일자 | 법령 종류 | 소관부처 |
|----|--|------------|-------|---------|
| 중재 | 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 | 2011.4.14 | 법률 | 문화체육관광부 |
| | 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 시행령 | 2012.11.20 | 대통령령 | 문화체육관광부 |
| | 중재법 | 2013.3.23 | 법률 | 법무부 |
| 조정 | 각종 분쟁조정위원회 등의 조정조서 등에 대한 집행문 부여에 관한 규칙 | 2012.6.28 | 대법원규칙 | 대법원 |
| | 감사활동조정협의회의 구성·운영 등에 관한 규칙 | 2010.7.6 | 감사원규칙 | 감사원 |
| | 민사조정규칙 | 2013.10.11 | 대법원규칙 | 대법원 |
| | 민사조정법 | 2012.11.7 | 법률 | 법무부 |
| | 의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률 | 2011.4.7 | 법률 | 보건복지부 |

| | | | | |
|----|-----------------------------------|---------|--------|-------|
| | 의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률 시행령 | 201246 | 대통령령 | 보건복지부 |
| | 의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률 시행규칙 | 201246 | 보건복지부령 | 보건복지부 |
| | 조정위원규칙 | 2014530 | 대법원규칙 | 대법원 |
| | 환경분쟁 조정법 | 201221 | 법률 | 환경부 |
| | 환경분쟁 조정법 시행령 | 201251 | 대통령령 | 환경부 |
| | 환경분쟁 조정법 시행규칙 | 201206 | 환경부령 | 환경부 |
| 기타 | 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 | 2013323 | 대통령령 | 국무조정실 |
| | 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙 | 2013323 | 총리령 | 국무조정실 |

출처 : 박광서·임천혁·최성식·박혜상 (2014), <국내 대체적 분쟁해결 기구들의 조사연구>. 서울 : 법무부, 159쪽.

이와 같이 다양한 법령이 존재함에도 불구하고 ADR 기본법과 관련하여 우리나라에서 발의된 법안은 2013년 12월 6일 우윤근 의원 등 10인에 의해 국회에 제출된 「대체적 분쟁해결 기본법안」이 유일하다 할 수 있다. 해당 법안은 이미 「중재법」이나 「민사조정법」, 그 밖의 개별법 등을 통해 ADR을 운영하여 왔지만 조정 등 민간형 ADR을 규율할 일반법이 부재하여 제도적 절차나 효력 등에 일관성이 부족하다는 점을 지적하여 제안되었다. 동시에 민사 또는 공공기관의 업무에 관한 분쟁을 ADR을 통해 공평하고 신속하게 해결하기 위해 대체적 분쟁해결을 위한 기본법이 마련될 필요가 있음을 강조하였다. ADR 기본법안은 2016년 5월 29일 임기만료로 폐지되었으나, 주요 내용을 살펴보면 아래 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 대체적 분쟁해결 기본법안의 주요 내용

- | |
|--|
| <p>가. 이 법은 민사 또는 공공기관의 업무에 관한 분쟁을 대체적 분쟁해결제도에 의하여 적정·공평·신속하게 해결함을 목적으로 함(안 제1조).</p> <p>나. 민사 또는 공공기관의 업무에 관한 분쟁해결을 위하여 이 법에서 정하는 분쟁해결 절차의 개시를 신청하고자 하는 자는 중립인에게 대체적 분쟁해결 신청서를 제출하여야 함(안 제6조).</p> <p>다. 이 법에 따른 대체적 분쟁해결 절차에 따라 당사자 간의 합의가 성립된 경우에는 민법상 화해의 효력이 있음(안 제11조).</p> |
|--|

- 라. 중립인이 되고자 하는 자는 대통령령으로 정하는 자격 교육을 이수하여야 함(안 제19조).
- 마. 대체적 분쟁해결 운영기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 중립인에 대한 명부를 작성하여 홈페이지에 게시하고 이를 법무부장관에게 통보하여야 함(안 제20조).
- 바. 중립인은 3인 이상의 홀수로 선정하는 것을 원칙으로 함(안 제21조).
- 사. 중립인은 대체적 분쟁해결 절차 및 결과와 관련하여 형사상 범죄행위를 제외하고는 어떠한 민형사상 책임을 지지 아니함(안 제25조).
- 아. 민사 또는 공공기관의 업무에 관한 분쟁의 당사자는 당사자 간에 이미 발생하였거나 장래 발생할 수 있는 분쟁의 전부 또는 일부를 조정에 의하여 해결하도록 하는 조정 이용합의를 할 수 있음(안 제30조).
- 자. 조정인은 조정의 어느 단계에서든 조정안을 제시할 수 있고, 조정인이 조정안을 당사자에게 제시한 이후 1주 내에 당사자가 반대의견을 제시하지 않으면 조정은 성립된 것으로 봄(안 제37조).
- 차. 당사자는 법원에 조정서의 집행을 신청할 수 있음(안 제40조).
- 카. 법무부장관은 대체적 분쟁해결을 업무로 하는 민간사업자에 대하여 대체적 분쟁해결 민간사업자의 인증을 할 수 있음(안 제42조).
- 타. 법무부장관은 인증사업자에 의한 대체적 분쟁해결을 촉진하기 위하여 법무부령으로 정하는 바에 따라 인증사업자의 성명 또는 명칭, 해당 업무를 취급하는 사무소의 소재지, 해당 업무의 내용 및 그 실시 방법 등에 관하여 공표할 수 있음(안 제45조).
- 파. 민사 또는 공공기관의 업무에 관한 분쟁의 당사자는 소송목적의 값이 대법원규칙으로 정하는 금액 이하인 사건의 경우에는 법원에 소를 제기하기 전에 이 법에 따른 대체적 분쟁해결 절차를 거쳐야 함(안 제59조).
- 하. 이 법에 따른 대체적 분쟁해결 절차 개시의 신청은 시효중단의 효력이 있음(안 제64조).

5. 해외 주요 대체적 분쟁해결제도(ADR) 현황

1) 미국

미국에서 ADR 제도에 대한 논의는 1976년 파운드회의(Pound Conference)를 기점으로 본격적으로 이루어졌는데, 당시 분쟁 당사자들에게 광범위한 분쟁해결 절차를 제공함으로써 당사자들에게 직접 선택하도록 하는 ‘멀티 도어 법원(multi-door courthouse)’ 개념을 통해 연방 차원에서 법원형 ADR가 본격적으로 논의되었다(임동진, 2012). 1978년 펜실베이니아주 동부지방법원이 법원 중재를 채택한 것이 연방 차원에서 시행된 사법형 ADR의 선구라고 할

수 있다(박철규, 2016). 뿐만 아니라 당시 지역사회 내 분쟁이 증가하면서 비싸지는 소송비용과 지연되는 일정으로 인해 법원 제도에 대한 신뢰감이 하락하는 사회적 분위기가 조성되어 있었는데, 당시 등장한 ADR 운동(Movement) 역시 주정부나 지방정부에서 ADR을 실험적으로 이용하도록 장려하는데 한 몫 하였다(류승훈, 2012).

사법형 ADR의 기초가 된 법은 1983년 「연방민사절차규칙(Federal Rule of Civil Procedure) 16」에 대한 개정 법안¹⁶⁾과 1988년 「사법개선 및 법원이용촉진법(Judicial Improvements and Access to Justice Act of 1988)」¹⁷⁾, 1990년 「민사사법개혁법(Civil Justice Reform Act of 1990)」¹⁸⁾, 그리고 1998년 「연방 ADR법」 등을 들 수 있다. 그리고 행정형 ADR에 명백한 법적 근거가 부여된 것은 1980년 「분쟁해결법(Dispute Resolution Act)」을 전신으로 하는 1990년 「행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act)」(1996년 개정)¹⁹⁾와 1998년 「연방 ADR법」이다. 공통적으로 적용되는 1998년 「연방 ADR법」의 경우 모든 연방 지방법원에게 각자 ADR 프로그램을 고안, 시행하고 그 이용을 장려, 촉진하도록 하며, 모든 민사사건의 소송 당사자들로 하여금 한 가지 이상의 ADR 절차를 이용할 수 있도록 요구하는 내용을 규정하고 있다.

1998년 「연방 ADR법」의 주요 내용을 살펴보면 우선 제651조 ADR 수권(Authorization)에 따르면 ADR 실무 및 ADR 프로그램의 이행, 운영, 감독, 평가를 위해 전문성을 갖춘 직원이나 법원 공무원을 지명하는데, 지명된 자는 중립인이나 중재인으로서 종사하게 될 변호사를 선발, 교육하는 역할을 부여받는다. 둘째, 앞서 설명한 한 가지 이상의 ADR 절차를 따르도록 하는 것은 제652조 관할(Jurisdiction)에 명시되어 있는데, 이때 제공되는 ADR 절

-
- 16) 분쟁 해결을 위한 재판 이외의 다양한 절차 사용(extra-judicial procedures to resolve the dispute)을 규정
 - 17) 10개 연방 지방법원에서 시행 중에 있던 강제적인(mandatory) 중재 제도의 지속 실행과 타 10개 연방 지방법원에 대한 임의적인(voluntary) 중재 제도 설치에 대한 내용을 규정
 - 18) 사건관리 원칙으로서 ADR을 명시했을 뿐만 아니라 모든 연방 지방법원에 대해 민사소송에 대한 소송비용과 사건 부담을 줄이기 위해 변호사, 학자, 시민들의 도움을 통해 지역 사정에 적합한 계획을 수립하라는 내용을 규정
 - 19) 분쟁을 해결하기 위해 사용되는 행정과정에서의 대안적 분쟁해결수단으로 조정, 알선, 촉진, 사실 확인, 간이재판, 중재, 움부즈만 등을 제시함

차에는 조정, 조기중립평가, 간이재판, 중재 등이 포함된다. 뿐만 아니라 셋째, 제652조 제d항에서는 연방 지방법원이 ADR 절차를 이행하는 도중 획득한 정보에 대해서는 비밀 유지를 보장할 것을 의무로 규정하고 있다(이건목, 2012). 넷째, 미국 연방 헌법이 보장하는 권리 침해를 주장하는 경우와 시민권 및 선거권 위반에 근거하는 경우, 청구 내용을 금액으로 환산할 때 150,000달러가 넘는 경우를 제외하고 당사자의 동의를 조건으로 진행 중인 사건을 중재 절차에 회부하는 것이 가능하다. 또한 재판이 신청되지 않아 확정된 중재안은 확정 판결과 같은 효력을 부여받는다(함영주, 2015).

미국의 민간형 ADR 역시 활발하게 활용되는데, 1970년대 미국변호사협회(ABA) 등을 시작으로 민간 차원에서 ADR을 실험적으로 도입하는 사례가 증가하기 시작하였다. 민간형 ADR를 제공하는 주요 기관으로 이웃분쟁해결센터(Neighborhood Justice Center)가 가장 대표적이며, 지역조정센터(Community Mediation Center), 분쟁해결협회(Association for Conflict Resolution, ACR), 사법중재서비스(Judicial Arbitration Mediation Service, JAMS), 미국중재협회(American Arbitration Association, AAA), 로스쿨 등도 활발하게 운영되고 있다(박철규, 2016; 임동진, 2012). 특히 법원과의 연계 없이 이루어지는 민간형 ADR 방식은 조정·중재, 최종 제의 중재(final offer arbitration), 편면적 중재(one-way arbitration) 등이 해당된다.

2) 독일

독일은 기본적으로 수많은 법원이 존재하여 법원이 효율적인 기능을 수행하는데 큰 무리가 없다는 점에서 법원에 의한 분쟁해결에 대한 신뢰도가 높다. 판결에 대한 예측가능성이 클 뿐만 아니라 소송 등을 통해 판결에 이르는 기간이 상대적으로 짧은 것이다. 이에 분쟁 당사자들은 자신들의 분쟁을 법원에 제기하기 전 재판 외적으로 분쟁을 해결할 의무를 부여받지 않았다. 이처럼 독일의 경우에는 소송상 화해 제도를 제외하고는 재판 외 분쟁 해결에 대한 논의가 부재했는데, 1970년대 후반부터 미국과 동일한 사회적 배경이 문제시됨에 따라 1980년대 후반에 ADR에 대한 논의가 활발해졌다. 1998년 사법 개혁(Justiz-Reform)의 일환으로 재판 외 분쟁해결에 대한 입법 시도가 본격화되었다(황승태·계인국, 2016). 그 과정에서 다수 독일 주법원은 법에 의해 소송 절차의 매 단계에서 당사자간 우호적인 해결책을 제안할 수 있도록 요구받도록 관련 법안을 준비하거나 시행하고 있다.

독일에서 가장 대표적인 재판 외 분쟁해결 방안으로는 일부 사건에 대해 재판에 앞서 조

정을 실시하는 조정 전치가 있다. 이는 1999년 12월 제정된 「재판 외 분쟁 해결의 촉진에 관한 법률(Gesetz zur Förderung der Außergerichtlichen Streitbeilegung)」에 근거한다. 이후 해당 법률은 「민사소송법 시행법(Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, EGZPO)」 제 15a조로 편입되어 2000년 1월 1일부터 시행되었다. 이때 EGZPO법은 법조인과 분쟁 당사자 간의 분쟁을 해결해주는 방법으로서 조정의 실행을 촉진하는 것과 법원에 주어지는 사건 부담을 경감시켜주는 것을 주목적으로 한다. 하지만 이는 주법으로써 법원 절차 전에 분쟁 해결을 위한 조정을 요구하는 법을 마련할 것을 허용하는 내용으로, 독일 주들에게 강제 입법에 대한 의무가 부여되지 않는다(함영주, 2015).

또한 독일의 ADR에는 화해 변론의 전치 제도가 마련되어 있다. 2001년 7월 27일 공포된 「민사소송 개혁에 관한 법률(Gesetz zur Reform des Zivilprozesses)」은 2002년 개정 「민사소송법(Zivilprozessordnung, ZPO)」에 반영되었는데, 이때 ZPO는 분쟁의 원활한 해결을 위해 법원 공청회를 시행하고 합의적인 토론을 하도록 요구한다. 화해를 통한 분쟁 해결을 ‘일반적인 소송 원칙’으로 선언함으로써 그에 대한 법원의 의무를 규정한 것이다. 성립된 화해의 결과는 조서로 작성되는데, 2004년 「사법 현대화법(Justizmodernisierungsgesetz)」에 따라 분쟁 당사자가 작성한 합의안을 법원에 제출할 경우 화해가 그 즉시 성립되며, 그 자체로 집행권이 된다. 이때 적절한 경우에는 법원이 분쟁 당사자에게 사법 외적으로 분쟁을 해결하도록 제안할 수 있는데, 이와 관련한 법 규정은 사실상 존재하지 않는다(황승태·계인국, 2016). 미국의 1998년 「연방 ADR법」과 마찬가지로 조정 절차의 비밀성은 보장되어야 한다. 그 외에도 변호사 화해(Anwaltsvergleich) 제도²⁰⁾ 등이 있다.

3) 일본

일본의 경우 국내와 마찬가지로 법원의 개입 여부, 상사거래가 국가의 범위를 벗어나는지의 여부, 추진 기관에 따라 사법형 ADR과 행정형 ADR, 그리고 민간형 ADR로 구분된다. 사법형 ADR과 행정형 ADR은 활발하게 사용되고 있는 반면, 민간형 ADR의 경우는 아직

20) 분쟁 당사자가 선임한 변호사간 화해가 성립한 경우, 그 화해 내용에 채무자가 즉시 강제 집행을 승낙하는 취지가 포함되어 있으면, 분쟁 당사자의 일방적인 신청에 따라 법원에서 그 화해 계약서에 대한 집행을 할 수 있다는 취지를 선언하는 방식으로 집행력을 부여

활성화되어 있지 않다. 사법형 ADR에는 「민사조정법」에 의한 민사조정과 「가사심판법」에 의한 가사조정, 재판상의 화해가 해당되며, 행정형 ADR에는 공해 등 조정위원회, 건설공사분쟁심사회, 국민생활센터 등이 존재한다. 민간형 ADR은 국제상사중재협회, 변호사중재센터, 각종 제조물책임센터가 해당되어 국내와 상당히 유사함을 알 수 있다.

일본은 ADR 활성화 방안을 마련하기 위한 대책으로서 1999년 사법제도개혁심의회, 2001년 사법개혁추진본부, 2002년 ADR 검토회 등을 설치하고 ADR의 개혁을 위한 논의를 진행하였다. ADR 검토회의 기본 관점은 ADR 절차에 대한 국민들의 신뢰 및 제도 운영의 공정성 확보하기 위해 ADR에 관한 기본이념과 국가와 기관이 준수해야 할 책무 등을 규정하고자 노력하였다. 이후 2004년 국민들의 신뢰를 받는 사법시스템으로의 개혁을 통해 국제 경쟁력을 강화하고 ADR이 국민에게 재판과 대등한 수준의 선택 사항이 될 수 있도록 ADR의 기본 구조를 규정하며 「재판 외 분쟁해결절차의 이용의 촉진에 관한 법률(裁判外紛争解決手続の利用の促進に關する法律)」을 제정한 바 있다(박철규, 2012).

「재판 외 분쟁해결절차의 이용의 촉진에 관한 법률」은 분쟁 당사자가 분쟁해결을 도모하는데 가장 적합한 절차를 선택할 수 있도록 하여 국민의 이익과 권리 실현에 이바지하는 것을 주목적으로 한다. 특히 제3조에 ADR의 기본이념을 명시하고 있는데, 구체적으로 분쟁 당사자의 자주적인 분쟁해결의 노력을 존중하는 동시에 전문적인 식견을 반영하여 공정하고 신속한 분쟁 해결을 도모한다는 내용이다. 그 외에도 ADR에 대한 자국민의 인식 수준이 높지 않다는 점을 감안하여 ADR에 대한 국민 이해를 증진시키기 위해 ADR에 대한 조사 분석 등을 시행하도록 하였으며, 각종 지방공공단체들로 하여금 ADR에 관한 정보 제공에 필요한 조치를 강구하도록 노력할 것을 요구하고 있다.

특이한 점은 민간분쟁해결절차의 인증 제도를 마련하고 있다는 것인데, 일본은 무제한의 민간 사업자들이 ADR 업무를 수행할 경우 오히려 분쟁해결의 질이 떨어지는 부작용을 낳을 것이므로 국민의 이익과 권리 실현에 제약이 있을 것이라 판단하였다. 이에 ADR의 적정성을 확보할 수준의 인증 요건을 정하고 국가가 그 요건의 충족 여부를 신청기관별로 사전에 인증하는 제도를 도입한 것이다. 이를 통해 ADR 업무의 질을 담보할 뿐만 아니라 ADR 활성화를 꾀할 수 있을 것이라 기대하였다. 이때 인증 신청 여부는 전적으로 민간 사업자의 자율에 맡겨져 있다.

아래 <표 4-6>은 본문에서 다룬 해외 사례는 아니나 미국과 영국, 프랑스 ADR 제도의 특

정을 사법형 ADR, 행정형 ADR, 민간형 ADR로 구분하여 비교한 것이다.

<표 4-6> 해외 주요국의 ADR 제도 비교

| 구분 | 미국 | 영국 | 프랑스 |
|---------|---|--|---|
| 주요 특징 | <ul style="list-style-type: none"> • 사법형, 행정형 ADR프로그램의 다양성 • 연방정부 차원의 적극적인 ADR정책 • 민간형 ADR 활성화 • ADR을 통한 분쟁 해결 비율이 높은 편 | <ul style="list-style-type: none"> • 사법형 ADR 활성화 • 정부가 당사자인 계약관련 분쟁에 대한 적극적인 분쟁 예방 및 분쟁해결 관리 • 사인간 분쟁에 대하여 ADR를 주선하는 민관 협력 서비스 제공 • 민간형 ADR 활성화 | <ul style="list-style-type: none"> • 사법형 ADR 중심으로 발달 • 법원 밖 조정의 집행력 부여 절차 마련 • 행정형 ADR가 다양한 음부즈만 형태로 발전 • 민간형 ADR은 미국, 영국에 비해 다소 덜 활성화 |
| 사법형 ADR | <ul style="list-style-type: none"> • 1990년 민사개혁법과 1998년 ADR법에 따라 분쟁해결에서 ADR 활용 의무화 • 연방 지방법원은 조정을 가장 많이 활용 • 사건의 특정 유형에 따라 자동적으로 ADR프로그램에 회부되는 제도 • 민간 ADR도 법원의 ADR 선택 프로그램에 포함 | <ul style="list-style-type: none"> • 1994년 민사절차법에 따라 적극적인 사건관리의 일환으로 소송 전 프로토콜 도입 • 법원은 주로 조정을 활용 • 절차적으로 소송 당사자들이 소송 절차 개시 전에 ADR 절차 중 하나의 이용을 고려할 것을 의무화 • 당사자가 소송 전 프로토콜 또는 법원의 ADR 실행 명령을 준수하지 않을 시, 소송 당사자에게 비용 관련 결정에 있어 비용 제재를 결정 | <ul style="list-style-type: none"> • 1978년 프랑스 대혁명 당시 처음으로 화해가 제도화 • 1995년 법에서 조정을 최초로 언급, 1996년 7월 관련 시행령에 따라 법원 조정을 명시적으로 규정 • 2002년 민법에서도 판사가 분쟁당사자들에게 조정을 만날 것을 권유할 수 있도록 하는 규정 포함 • 화해와 조정이 사법형 ADR의 주된 형태 |
| 행정형 ADR | <ul style="list-style-type: none"> • 1990년 제정, 1996년 개정된 행정분쟁해결법과 1998년 ADR법이 행정형 ADR 활성화의 계기 | <ul style="list-style-type: none"> • 2002년 정부지출재검토백서에 따라 행정부 차원의 ADR 활성화 논의가 본격화 | <ul style="list-style-type: none"> • 1973년 1월 3일 법에 의해 시민들과 공공기관의 불만 및 분쟁을 우호적으로 해결하기 위한 음부즈 |

| | | | |
|-------------------------|---|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> 연방정부가 정책적으로 행정부 차원의 ADR 활용을 적극적으로 권장, ADR을 분쟁해결의 주요 방법으로 채택 USIECR(환경분쟁), FMCS(노동분쟁), 주 정부의 분쟁해결기관(ADR 기관) 등 | <ul style="list-style-type: none"> 공공서비스 관련 분쟁에서 ADR을 활용하여 소송으로 가는 비율을 줄이는 것을 목표 법무부 분쟁해결약속(DRC) 프로그램을 통해 정부기관들이 계약문제와 관련한 분쟁을 예방, 관리하고 계약지들과의 관계를 유지 전국 단위로 국민들에게 특정 분쟁에 대하여 전화로 ADR을 주선하는 NMH 서비스 | <ul style="list-style-type: none"> 만 형태의 공화국 조정인 설치 2008년 공화국조정인과 조정 또는 국민의 권리 준수를 감독하는 기능을 가지고 있는 기타 기관을 대체하는 권리의 수호자(공화국조정인) 설치 옴부즈만 또는 분야별 조정인 형태의 행정형 ADR 기관 다수 존재 |
| <p>민간 형 ADR</p> | <ul style="list-style-type: none"> 중재와 같은 사적재판, 사적조정 등의 민간형 ADR 서비스를 제공하는 영리, 비영리 단체 다수 존재 CMC, JAMS, AAA, 로스쿨 등 | <ul style="list-style-type: none"> 1999년 이후 민간기관들의 활동이 활성화 정부의 ADR 정책에 민간기관들이 다수 협력기관으로 참여 CMC, CIArb, CEDR, CPS 등 다수 기관이 ADR 서비스 제공 | <ul style="list-style-type: none"> 미국, 영국에 비해 민간형 ADR 비중이 적음 2007년 출범한 사르코지 정부, 변호사가 주관하는 ADR 제도의 신설 등 다각적 ADR 촉진방안 논의 상사분쟁해결에 AMF, CMAP 등 민간기관이 ADR 제공 |

출처 : 임동진 (2012). <대안적 갈등해결방식(ADR)제도의 운영실태 및 개선방안 연구>. 서울 : 한국행정연구원, 380-381쪽.

제2절 통신분쟁조정제도 도입 및 운영 방안

1. 통신분쟁조정제도의 도입 필요성

최근 IT 기반의 방송통신 신규서비스나 결합서비스가 다양해짐에 따라 통신 관련 민원

역시 복잡해지고 있으며, 동시에 새로운 유형의 이용자 피해 사례 역시 증가하고 있다. 특히 소비자가 선택한 서비스에 대한 중요 사항이 설명되지 않거나 과도한 위약금이 부과되는 것과 관련하여 이용자와 사업자간에 다양한 분쟁이 지속적으로 문제시된다. 이러한 문제를 해결하기 위해 2017년 11월 29일 과학기술정보방송통신위원장이 대안으로 발의한 「전기통신사업법」 일부개정법률안에서 사업자와 이용자 간 발생하는 분쟁을 신속하고 효율적으로 조정하기 위해 별도의 전문적인 통신분쟁조정위원회 도입이 필요하다는 의견이 반영하였다. 특히 통신의 경우에는 재정 제도만 운영되고 있어, 통신과 관련하여 발생하는 사업자와 이용자간 분쟁을 효율적으로 조정하기 위해 통신분쟁조정위원회의 도입이 추진되었다고 할 수 있다.

아래 <표 4-7>과 <표 4-8>의 사례에서 알 수 있듯이 통신 관련 분쟁의 경우 한 명의 소비자가 받는 피해 금액이 다른 분쟁 사례에 비해 상대적으로 소액인 경우가 많고, 피해의 발생 원인을 파악하는 것 역시 사실상 어려운 측면이 존재한다. 이런 점에서 통신 분야에 소송 등 전통적인 방식을 통한 분쟁 해결 절차를 적용하는 것은 굉장히 비효율적인 처사라는 지적과 함께 통신 분야에 대한 ADR 도입에 대해서는 대내외적으로 상당히 긍정적으로 평가받고 있다.

<표 4-7> 한국소비자원의 분쟁조정 결정 사례 1

교부하지 않은 계약서를 근거로 부당 청구된 통신요금 조정 요구(2018.12.21.)

[사건개요] 신청인은 2016. 5. 9. 피신청인과 단말기{모델명 : ○○ ○○(○○-○○○○○)}, 출고가 : 836,000원, 할부원금 : 786,000원(단말기 지원금 5만원 선택, 30개월 할부) 및 이동통신서비스(월정액 : 68,000원) 이용계약을 체결하였는데, 계약 당시 설명과 달리 고액의 요금이 청구되고 있다며 피신청인에게 계약내용대로 이행해 줄 것을 요구하였다.

[결정사항] 신청인과 피신청인 사이의 이 사건 분쟁조정 신청에 대하여는 조정하지 아니한다.

※ 관련 법률 : 소비자분쟁조정규칙 제32조 제3호

<표 4-8> 한국소비자원의 분쟁조정 결정 사례 2

주거지 통화품질 불량으로 인한 위면해지 및 손해배상 요구(2018.12.13.)

[사건개요] 신청인은 2017. 4. 24. 피신청인과 단말기(모델명 : ○○○-○○○○○) 구입 및 이동통신서비스(약정기간 : 24개월) 이용계약(이하 '이 사건 계약'이라고 함)을 체결하였는데, 같은 해 7월말 신청인의 주거지가 변경된 후 통화품질 불량 현상이 발생하여 피신청인에게 개선을 요청하였으나 문제가 개선되지 않아 피신청인에게 이 사건 계약의 위면해지 및 통신요금 배상을 요구하였다.

[결정사항] 1. 피신청인은 2018. 8. 21.까지 신청인에게 57,480원을 지급한다.

2. 만일 피신청인이 제1항의 지급을 지체하면 2018. 8. 22.부터 다 갚는 날까지 연 6% 비율에 의한 돈을 가산하여 지급한다.

※ 관련 법률 : 민법 제537조, 상법 제54조

2. 통신분쟁조정제도 법규 신설

2017년 11월 29일 발의된 「전기통신사업법」 일부개정법률안에 따르면 우선 제45조2에서 전기통신사업자와 이용자 사이에 발생한 제2조제1호에 따른 전기통신(유선·무선·관선 또는 그 밖의 전자적 방식으로 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것)에 관한 분쟁을 조정하기 위해 통신조정분쟁위원회를 설치하는 내용을 명시하고 있으며, 제45조의7에서 통신분쟁조정위원회의 조정서에 대해 재판상 화해와 동일한 효력을 인정하도록 하고 있다.

1) 조정 범위

「전기통신사업법」 일부개정법률안의 주요 내용과 관련하여 가장 먼저 제기될 수 있는 논의는 과연 전기통신에 관한 분쟁의 범위를 어디까지로 설정할 것인지에 대한 부분이다. 일례로 「주택임대차보호법」의 경우에는 제14조(주택임대차분쟁조정위원회)에서 1. 차임 또는 보증금의 증감에 관한 분쟁, 2. 임대차 기간에 관한 분쟁, 3. 보증금 또는 임차주택의 반환에 관한 분쟁, 4. 임차주택의 유지·수선 의무에 관한 분쟁, 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 주택임대차에 관한 분쟁 등으로 분쟁조정 대상을 구체적으로 명시하고 있다. 또한 「방송법」 역시 제91조(조정제 개시)를 통해 조정 신청 대상이 되는 분쟁 사례를 구체적으로 제시한다. 그 내용은 1. 방송프로그램, 채널 및 인터넷 멀티미디어 방송용 콘텐츠의 공

급 및 수급과 관련된 분쟁, 2. 방송 및 인터넷 멀티미디어 방송의 송출에 필요한 전기통신설비의 사용과 관련된 분쟁, 3. 방송구역과 관련된 분쟁, 4. 중계방송권 등 재산권적 이해와 관련된 분쟁, 5. 방송사업자 또는 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 공동사업에 관한 분쟁, 6. 그 밖에 방송사업 및 인터넷 멀티미디어 방송사업의 운영에 관한 분쟁 등이다.

반면 「전기통신사업법」 일부개정법률안은 전기통신에 관한 분쟁뿐만 아니라 그 외 사업자와 이용자간 커뮤니케이션에서 발생하는 분쟁과 같이 관련성이 약한 분쟁까지 모두 포함시키고 있다. 이로 인해 통신분쟁조정위원회의 비효율적인 운영이 예상된다. 우려가 제기되는 것이다. 행정형 ADR의 경우 행정기관 소속하에, 행정기관의 산하기관이나 법인 소속하에, 혹은 독립적으로 분쟁조정위원회를 설치함으로써 분쟁해결 과정에서 당해 부서의 업무 전문성을 최대한 활용할 수 있도록 하는데 그 설치 목적이 있다. 이처럼 행정형 ADR 기관이 담당해야 할 분쟁조정 대상의 범위가 구체화되지 않을 경우 업무 처리의 비전문성이나 비효율성이 발생할 가능성이 높아질 수밖에 없다.

일부개정법률안에 따른 분쟁조정 대상을 포괄적으로 규정한 것이 문제가 된다고 보기 어렵다는 의견도 존재한다. 실제 「개인정보보호법」 제40조제1항은 ‘개인정보에 관한 분쟁’을 조정 대상으로 두고 있으며, 「소비자기본법」 제60조제1항 역시 ‘소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁’을 조정 대상으로 포괄적으로 명시하고 있다. 행정형 ADR의 취지가 분쟁 당사자에게 보다 다양한 권리 구제 방안을 제공해주는 것에 있기 때문에 사실상 조정 대상을 구체적으로 명시할 필요가 없다는 입장이다. 뿐만 아니라 통신 분야의 경우 5G, IoT 등 신기술로 인한 시장 변화가 역동적으로 발생하는 분야로 새로운 유형의 전기통신 사업이 지속 등장할 것으로 기대되고 있다. 이에 통신 분야의 분쟁조정 대상을 구체적으로 한정할 경우 신속하고 유연한 분쟁해결 절차를 제공하는 데는 한계가 있을 수밖에 없으므로, 결과적으로 ADR의 도입 취지를 잠식하는 결과를 낳게 된다.

2) 조정의 효력

ADR의 한 방법으로서 조정은 제3자의 개입으로 분쟁해결이 이루어지지만 중재자나 판사와는 달리 분쟁 당사자들에게 해결 방안을 강요할 수 있는 권한은 부여되어 있지 않다. 즉 조정은 제정과 달리 분쟁 당사자의 자발적인 협상과 합의를 통해 상호 수용가능한 합의

안을 도출하는 방안이라 할 수 있다(심준섭, 2012). 일방 당사자의 조정 권유에 다른 분쟁 당사자가 응하지 않을 경우 원칙적으로 분쟁은 해결되지 않는다. 하지만 이러한 구분은 학술적 차원에서 논의되고 있는 바, 실무적으로 이 두 방안을 구분하는 절대적인 기준은 존재하지 않는다. 실제 「환경분쟁조정법」 제2조제3호의 경우 조정을 환경분쟁에 대한 알선·조정·재정 및 중재를 말한다고 명시하고 있어 재정과 조정을 동일 계위에 놓고 있음을 알 수 있다.

한편, 재정은 상호 대립 관계에 있는 분쟁 당사자의 분쟁을 해결하기 위해 제3자인 재정 위원회가 사실조사나 심문 등의 절차를 거쳐 법률적 판단인 재정결정을 내리는 준사법 절차를 이해된다. 분쟁 당사자의 신청에 의해 절차가 개시되는데, 재정위원회가 재정에 앞서 의견진술의 기회를 부여하는 것 외에 분쟁 당사자는 분쟁해결 과정에 관여하지 않는다(강수미, 2015). 「전기통신사업법」 제45조에 따른 전기통신사업자간 또는 사업자와 이용자간의 분쟁에 대한 방송통신위원회의 재정과 「환경분쟁조정법」 제36조 내지 제45조에 따른 환경분쟁에 대한 환경분쟁조정위원회의 재정 등이 대표적이다.

이처럼 조정 및 재정 그 특성상 본질적인 차이가 존재한다기보다 직권적인 요소가 요구되느냐 혹은 분쟁 당사자의 협상이 강조되느냐에 따라 명칭을 달리하고 있다. 즉 분쟁조정의 효력의 경우 그 명칭보다는 조정 기구의 중립성이나 절차의 공정성 및 신중성이 소송 절차에 준할 정도로 보장되는지, 또한 당사자의 재판청구권이 보장되는지의 여부에 따라 달라져야 할 것이다. 본 일부개정법률안에서 조정에는 재판상 화해의 효력을 인정하고 있으며 재정에는 민사상 합의의 효력을 인정하고 있다. 이와 관련하여 조정과 재정의 법적 효력을 달리 규정하는 것에 대해 ADR의 절차상, 그리고 방송통신위원회와 그 산하 조직인 통신분쟁조정위원회의 조직 체계상 균형이 맞지 않는다는 지적이 제기되고 있다. 또한 방송분쟁위원회의 조정이 성립될 경우 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다는 지적에 대해서는 「방송법」상 조정 대상이 업무에 대한 전문성 및 지식을 갖춘 사업자간 발생한 분쟁이라는 점에서 본 논의와는 차이가 있다.

하지만 헌법재판소는 첫째, 행정부의 위원에 대한 지휘·감독권의 규정이 없어 위원의 중립성과 독립성이 보장되고, 둘째, 심의 절차의 공정성 및 신중성이 충분히 갖추어져 있으며, 셋째, 분쟁 당사자의 명백한 부제소합의 의사 즉, 재판청구권의 포기의사가 명백하게 포함되어 있는 경우 재판상 화해의 효력을 부여하는 조정 제도가 국민의 재판청구권을 침해하

지 않는다는 입장이다(헌법재판소 1995. 5. 25.자 91헌가7 결정, 헌법재판소 2009. 4. 30.자 2006헌마1322 결정 등 참조). 이러한 선례에 비추어 봤을 때 통신분쟁조정위원회의 조정 또는 조정에 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하기 위해서는 절차의 중립성이나 공정성뿐만 아니라 재판청구권 포기의사를 담보하는 방안에 대한 고민이 필요하다.

다만, 「전기통신사업법」 일부개정법률안은 위원회 구성(개정안 제45조의2 제3항)과 위원의 신분 보장(개정안 제45조의3), 분쟁과 특수 관계에 있는 위원의 배제(개정안 제45조의4), 분쟁 당사자의 의견 진술(개정안 제45조의5 제3항), 위원회의 자료 제출 요청(개정안 제45조의5 제4항), 조정안 작성 기간 연장(개정안 제45조의5 제6항), 수락 의사 미표시를 통한 조정 거부(개정안 제45조의7 제2항) 등의 내용을 규정하고 있다. 즉, 분쟁조정위원회의 제3자성과 중립성, 독립성이 법률상 보장되어 있고 조정 절차의 공정성과 신중성을 제고하고 있다는 점에서 조정의 효력을 재판상 화해로 보고 그와 같은 효력을 정당화하는 절차를 마련하는데 주력해야 할 것이다.

3. 통신분쟁조정위원회 구성 및 운영 규정(안)

「전기통신사업법」 일부개정법률안은 제45조의2 내지 제45조의8을 신설함으로써 통신분쟁조정위원회 설치 및 구성에 관한 내용뿐만 아니라 위원의 신분 보장, 분쟁조정 절차, 분쟁조정의 거부 및 중지, 조정 종결, 효력 등에 대한 내용을 명시하고 있으며, 구체적인 내용은 아래 <표 4-9>에 제시된 바와 같다. 이 「전기통신사업법」 일부개정법률안은 국회를 통과하여 2018. 12. 11. 공포되었는바, 2019. 6. 12.부터 시행될 예정이다.

또한, 개정 「전기통신사업법」에 따라 신설되어야 하는 「전기통신사업법 시행령」 일부개정령안의 내용으로 포함되어야 할 사항을 <표 4-10>에 제시하였고, 이에 따라 통신분쟁조정위원회의 운영세칙안을 <표 4-11>에 제시하였다.

<표 4-9> 개정 「전기통신사업법」 상 통신분쟁조정제도

| |
|---|
| 제45조의2(통신분쟁조정위원회 설치 및 구성) ① 방송통신위원회는 전기통신사업자와 이용자 사이에 발생한 제2조제1호에 따른 전기통신에 관한 분쟁을 효율적으로 조정하기 위하여 통신분쟁조정위원회(이하 “분쟁조정위원회”라 한다)를 둘 수 있다. |
|---|

② 방송통신위원회는 분쟁조정위원회의 사무국 운영 등 업무를 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 전담기관을 지정할 수 있다.

③ 분쟁조정위원회는 방송통신위원회 위원장이 지명하는 위원장 1명을 포함하여 10명 이하의 위원으로 구성한다.

④ 분쟁조정위원회 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 얻어 위촉한다.

1. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 재직하고 있거나 재직하였던 사람

2. 판사·검사 또는 변호사로 5년 이상 재직한 사람

3. 공인회계사로 5년 이상 재직한 사람

4. 4급 이상의 공무원 또는 이에 상당하는 공공기관의 직에 있거나 있었던 자로서 전기통신과 관련된 업무에 실무경험이 있는 자

5. 그 밖에 전기통신에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람

⑤ 분쟁조정위원회 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.

⑥ 그 밖에 분쟁조정위원회의 구성과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제45조의3(위원의 신분보장) 분쟁조정위원회의 위원은 자격정지 이상의 형을 선고받거나 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없는 경우를 제외하고는 그의 의사에 반하여 면직되거나 해촉되지 아니한다.

제45조의4(위원의 제척·기피·회피) ① 분쟁조정위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 분쟁조정위원회에 신청된 분쟁조정사건(이하 이 조에서 “사건”이라 한다)의 심의·의결에서 제척(除斥)된다.

1. 위원 또는 그 배우자나 배우자였던 자가 그 사건의 당사자가 되거나 그 사건에 관하여 공동의 권리자 또는 의무자의 관계에 있는 경우

2. 위원이 그 사건의 당사자와 친족관계에 있거나 있었던 경우

3. 위원이 그 사건에 관하여 증언, 감정, 법률자문을 한 경우

4. 위원이 그 사건에 관하여 당사자의 대리인으로서 관여하거나 관여하였던 경우

② 당사자는 위원에게 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있으면 위원장에게 기피신청을 할 수 있다. 이 경우 위원장은 기피신청에 대하여 분쟁조정위원회의 의결을 거치지 아니하고 결정한다.

③ 위원이 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 경우에는 스스로 그 사건의 심의·의결에서 회피할 수 있다.

제45조의5(분쟁조정 절차) ① 전기통신에 관한 분쟁의 조정을 원하는 자는 대통령령에서 정한 사항을 기재하여 분쟁조정위원회에 조정을 신청할 수 있다.

② 분쟁조정위원회는 제1항에 따른 분쟁조정 신청을 받은 때에는 그 사실을 다른 당사자에게 통지하여야 한다.

③ 분쟁조정위원회는 당사자 또는 이해관계인이 의견을 진술하려는 경우에는 특별한 사

유가 없으면 의견진술의 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니하다.

④ 분쟁조정위원회는 분쟁의 조정을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 당사자, 이해관계인 등에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

⑤ 분쟁조정위원회는 제1항에 따라 분쟁조정 신청을 받았을 때에는 당사자에게 그 내용을 제시하고 조정 전 합의를 권고할 수 있다.

⑥ 분쟁조정위원회는 분쟁조정 신청을 접수한 날부터 60일 이내에 이를 심사하여 조정안을 작성하여야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있는 경우에는 한 차례만 30일의 범위에서 분쟁조정위원회의 의결로 처리기간을 연장할 수 있다.

⑦ 분쟁조정위원회는 제6항 단서에 따라 처리기간을 연장한 경우에는 기간연장의 사유와 기한을 명시하여 당사자에게 통지하여야 한다

⑧ 그 밖에 분쟁조정의 절차와 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제45조의6(분쟁조정의 거부 및 중지) ① 분쟁조정위원회는 이종으로 조정을 신청한 경우(조정결정 또는 조정종결 사건에 관하여 다시 조정을 신청한 경우도 포함한다) 또는 신청의 내용이 부적법하거나 부당한 목적으로 신청하였다고 인정되는 경우에는 조정 신청을 거부할 수 있다. 이 경우 조정거부 사유 등을 당사자에게 알려야 한다.

② 분쟁조정위원회는 조정절차 진행 중에 당사자 중 일방이 조정의 대상인 분쟁을 원인으로 하는 소를 제기하거나 조정 개시 전에 이미 소가 제기된 사실이 확인된 경우에는 그 조정절차를 중지하고 이를 당사자에게 통지하여야 한다. 다만, 소가 취하된 경우 분쟁조정위원회는 조정절차를 속개할 수 있다.

제45조의7(분쟁조정의 효력 등) ① 분쟁조정위원회는 분쟁조정을 마친 때에는 조정안을 작성하여 지체 없이 당사자에게 통지하여야 한다.

② 제1항의 규정에 따른 통지를 받은 당사자는 그 통지를 받은 날로부터 15일 이내에 조정안에 대한 수락 여부를 분쟁조정위원회에 알려야 한다. 이 경우 15일 이내에 당사자가 수락의 의사를 표시하지 아니한 경우에는 조정을 거부한 것으로 본다.

③ 제2항에 따라 당사자 전원이 조정안을 수락하는 경우 조정이 성립되며 분쟁조정위원회 위원장은 지체없이 조정조서를 작성하여 전원에게 송달하여야 한다.

④ 조정위원회의 위원장 및 각 당사자는 조정조서에 서명 또는 기명·날인하여야 한다.

⑤ 제3항에 따른 조정조서는 조정결정으로 재판상 화해와 같은 효력을 갖는다.

제45조의8(조정의 종결) ① 조정은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 종결된다.

1. 제45조의5제5항에 따른 합의 권고를 통하여 합의가 이루어진 경우
2. 분쟁조정위원회가 해당 조정사건에 대해 당사자간 합의가 이루어질 가능성이 없다고 인정하는 경우
3. 제45조의6에 따라 분쟁조정위원회가 조정을 거부한 경우
4. 당사자가 제45조의7제2항에 따라 지정 기간 내에 조정안에 대한 수락의 의사를 표시하지 아니하거나 수락 거부의 의사를 표시한 경우
5. 제45조의7제3항에 따라 조정이 성립된 경우

6. 조정의 대상인 분쟁을 원인으로 하는 소송의 판결이 확정된 경우

② 분쟁조정위원회는 제1항에 따라 조정이 종결되었을 때에는 종결 사실과 그 이유를 적시하여 당사자에게 통지하여야 한다.

통신분쟁조정위원회 신설과 관련한 「전기통신사업법」 시행령 개정안 역시 마련 중에 있다. 「전기통신사업법」 일부법률개정안은 구체적으로 첫째, 본 개정안에서 규정하지 않은 사항인 분쟁조정위원회의 구성과 운영 등에 관하여 필요한 사항(개정안 제45조의2 제8항)과 둘째, 분쟁조정 신청서 기재 사항(개정안 제45조의5 제1항), 셋째, 본 개정안에서 규정하지 않은 사항인 분쟁조정의 절차와 방법 등에 관하여 필요한 사항(개정안 제45조의5 제8항)을 대통령령으로 정할 수 있다고 규정하고 있으므로, 본 개정안에서 위임하고 있는 사항을 중심으로 한 시행령 개정 역시 필요한 상황이다.

방송통신위원회 산하 합의제 위원회로서 통신분쟁조정위원회는 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」을 따라야 할 것으로 판단된다. 즉 개정되는 시행령은 첫째, 행정기관 소속 위원회의 설치 목적, 소속, 기능 및 성격, 둘째, 위원의 구성 및 임기, 셋째, (존속기한이 있는 경우) 존속기한, 넷째, (국민의 권리 및 의무와 관련되는 인허가, 분쟁조정과 같이 특히 공정하고 객관적인 심의 및 의결이 필요한 경우) 위원의 결격사유, 제척·기피·회피, 다섯째, 회의의 소집시기, 의사정족수 및 의결정족수, 여섯째, 위원장의 권한 및 위원장이 위원회에 참석할 수 없는 경우의 업무 대행자, 일곱째, 분과위원회를 둘 경우 그 구성 및 운영에 관한 사항, 여덟째, 그 밖에 심의 또는 심의·의결 등의 기한, 이의신청 절차 등 공정하고 효율적인 위원회 운영을 위해 필요한 사항을 법령에 명시해야 한다는 점(「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제6조 및 동법 시행령 제2조제2항)(법제처, 2017, 367쪽) 등을 고려하여야 할 것이다.

<표 4-10> 통신분쟁조정제도 시행을 위한 「전기통신사업법 시행령」 개정령안 제시

전기통신사업법 시행령 일부개정령안

제40조의5(통신분쟁조정위원회의 구성 및 운영) ①법 제45조의2제1항에 따라 방송통신위원회에 두는 통신분쟁조정위원회(이하 “분쟁조정위원회”라 한다) 위원은 비상임으로 한다.

- ② 분쟁조정위원회 위원장은 분쟁조정위원회의 회의를 소집하고, 그 의장이 된다.
- ③ 분쟁조정위원회 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 분쟁조정위원회 위원 중에서 방송통신위원회 위원장이 지명하는 사람이 그 직무를 대행한다.
- ④ 분쟁조정위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑤ 분쟁조정위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 소위원회를 둘 수 있다.
- ⑥ 분쟁조정위원회 또는 소위원회에 출석한 위원에 대해서는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 소관업무와 직접적으로 관련하여 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제40조의6(분쟁조정 신청) ①법 제45조의5제1항에 따라 분쟁의 조정을 신청하고자 하는 자는 다음 각호의 사항이 기재된 서면을 분쟁조정위원회에 제출(전자문서에 의한 제출을 포함한다)하여야 한다.

1. 신청인과 피신청인의 성명 및 주소(분쟁당사자가 법인인 경우에는 법인의 명칭, 주된 사무소의 소재지, 그 대표자의 성명 및 주소를 말한다)
 2. 대리인이 있는 경우에는 그 성명 및 주소
 3. 신청의 취지 및 이유
- ②제1항의 규정에 의한 서면에는 다음 각호의 서류를 첨부하여야 한다.
1. 분쟁조정신청의 원인 및 사실을 증명하는 서류
 2. 대리인이 신청하는 경우 그 위임장
 3. 그 밖에 분쟁조정에 필요한 증거서류 또는 자료

제40조의7(대표자의 선정) ①다수인이 공동으로 분쟁의 조정을 신청하는 때에는 신청인중 3인 이내의 대표자를 선정할 수 있다.

- ②제1항의 규정에 의하여 신청인이 대표자를 선정하지 아니한 경우 분쟁조정위원회 위원장은 신청인에게 대표자를 선정할 것을 권고할 수 있다.
- ③신청인은 대표자를 변경하는 때에는 그 사실을 지체없이 분쟁조정위원회 위원장에게 통지하여야 한다.

제40조의8(분쟁조정신청의 보완 등) ①분쟁조정위원회 위원장은 제40조의6 규정에 의한 분쟁조정 신청에 대하여 보완이 필요하다고 인정될 때에는 상당한 기간을 정하여 그 보완을 요구하여야 한다.

- ②제1항에 따른 보완에 소요된 기간은 법 제45조의5제6항에 따른 기간에 이를 산입하지 아니한다.

제40조의9(분쟁조정 절차의 개시) ①분쟁조정위원회는 법 제45조의5에 따라 조정을 신청받는 경우에는 지체없이 분쟁조정 절차를 개시하여야 한다.

- ②분쟁조정위원회는 제1항의 규정에 따라 분쟁조정 절차를 개시하는 경우에는 조정번호, 조정개시일 등을 지체 없이 분쟁당사자에게 통보하여야 하며, 분쟁당사자와 분쟁의 구체적인

내용을 관리대장에 기록하여야 한다.

제40조의10(분쟁당사자의 지위승계) ①분쟁조정위원회는 조정절차가 종료되기 전에 분쟁당사자가 사망하거나 능력의 상실, 그 밖의 사유로 절차를 진행할 수 없는 경우에는 법령에 따라 그 지위를 승계한 자로 하여금 분쟁당사자의 지위를 승계하게 할 수 있다.

②제1항에 따라 분쟁당사자의 지위를 승계하려는 자는 분쟁조정위원회에 서면으로 지위승계를 신청하여야 한다.

③분쟁조정위원회는 제2항에 따른 신청을 받으면 지체 없이 심사하여 승계 여부를 결정하고, 그 내용을 신청한 자에게 서면으로 통지하여야 한다.

제40조의11(신청인 등의 의견진술) ①분쟁조정위원회는 법 제45조의5제3항에 따라 분쟁조정당사자 또는 이해관계인의 의견을 듣고자 하는 때에는 의견청취 5일 전까지 서면으로 분쟁조정 당사자 또는 이해관계인에게 통지하여야 한다.

② 제1항의 통지를 받은 분쟁조정 당사자 또는 이해관계인은 분쟁조정위원회의 회의에 출석할 수 없는 부득이한 사유가 있는 경우에는 미리 서면(전자문서를 포함한다)으로 의견을 제출할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 의견을 진술하고자 하는 자는 대리인으로 하여금 출석하여 의견을 진술하게 할 수 있다.

④ 제1항의 통지를 받은 분쟁조정 당사자 또는 이해관계인이 정당한 사유없이 출석하지 아니하고 서면(전자문서를 포함한다)으로도 의견을 제출하지 아니한 때에는 의견진술의 기회를 포기한 것으로 본다.

제40조의12(절차의 비공개) 분쟁조정위원회의 조정 절차 및 조정 결과는 공개하지 아니한다. 다만, 분쟁조정위원회가 필요하다고 인정하는 경우에는 조정 결과의 전부 또는 일부를 공개할 수 있다.

제40조의13(운영세칙) 이 영에서 규정한 것 외에 분쟁조정위원회의 심의사항, 구성 및 운영에 필요한 사항은 분쟁조정위원회의 의결을 거쳐 분쟁조정위원회의 위원장이 정한다.

<표 4-11> 통신분쟁조정위원회 운영세칙안 제시

통신분쟁조정위원회 운영세칙안

제정 2018. ○. ○.

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 세칙은 「전기통신사업법 시행령」(이하 “시행령”이라 한다) 제40조의13에 따라 통신분쟁조정위원회(이하 “분쟁조정위원회”라 한다)의 심의사항, 구성 및 운영에 필요

한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 세칙에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “신청인”이란 분쟁조정위원회에 전기통신사업법(이하 “법”이라 한다) 제2조 제1호에 따른 전기통신에 관한 분쟁의 조정을 신청한 자를 말한다.
2. “피신청인”이란 신청인의 상대방을 말한다.
3. “당사자”란 신청인 또는 피신청인을 말한다.
4. “사건”이란 신청인이 분쟁조정위원회에 분쟁의 조정을 신청한 사안을 말한다.
5. “사무기구”란 방송통신위원회 사무처 내의 ○○○과(또는 국)를 말한다.
6. “사무기구의 장”이란 방송통신위원회 사무처의 ○○○과(또는 국)의 과장(또는 국장)을 말한다.

제3조(적용범위) 분쟁조정위원회의 심의사항, 구성 및 운영에 관하여는 법 및 시행령에서 정하고 있는 사항을 제외하고는 이 세칙에서 정하는 바에 따른다.

제2장 분쟁조정위원회 구성·운영

제4조(분쟁조정위원회 구성) ①분쟁조정위원회는 법 제45조의2 제1항에 따라 위원장 1인을 포함하여 10인으로 구성한다.

②분쟁조정위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 분쟁조정위원회를 대표하며 분쟁조정위원회의 업무를 총괄한다.

③분쟁조정위원회 위원(이하 “위원”이라 한다) 중 결원이 생긴 때에는 법 제45조의2 제3항에 따라 보궐위원을 위촉하여야 하며, 그 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.

제5조(분쟁조정위원회의 업무) 분쟁조정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 전기통신사업자와 이용자 사이에 발생한 분쟁의 조정
2. 분쟁조정위원회의 각종 규정의 제정 및 개폐에 관한 사항
3. 기타 위원장이 부의하는 사항

제6조(회의의 소집·개최) ① 분쟁조정위원회 회의는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있는 경우에 위원장이 소집한다.

② 위원장이 제1항에 따라 회의를 소집할 때에는 회의개최 5일 전까지 회의의 일시, 장소 및 안건을 기재한 문서 또는 전자우편으로 통지하여야 한다. 다만 긴급한 사정이 있는 경우에는 그보다 짧은 기간으로 할 수 있다.

제7조(의결방법) 분쟁조정위원회는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 서면 또는 전자적 방법을 포함한 기타의 방법으로 의결할 수 있다.

제8조(소위원회의 구성 등) ①시행령 제40조의5 제5항에 따라 분쟁조정위원회에 상정하는

안건심사, 쟁점정리 등의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 이동통신분야 소위원회와 기타 통신분야 소위원회를 둘 수 있다.

② 각 소위원회의 소위원회 위원장과 소위원회 위원은 위원장이 임명하되 5명 이내로 구성한다.

③ 소위원회 위원장이 소위원회를 개최하고자 할 때에는 회의개최 3일 전까지 회의의 일시, 장소 및 안건을 기재한 문서 또는 전자우편으로 통지하여야 한다. 다만 긴급한 사정이 있는 경우에는 그보다 짧은 기간으로 할 수 있다.

④ 분쟁조정위원회에 청구한 안건은 해당 소위원회에서 우선 심사하여 결정안을 작성하고, 이를 분쟁조정위원회에 상정한다.

⑤ 소위원회의 의결방법에 대해서는 제7조를 준용한다.

제9조(위원의 제척·기피·회피) ① 위원은 법 제45조의4 제1항에 따른 제척사유가 발생한 경우 즉시 그 사실을 위원장에게 알려야 하며, 해당 사건에서 제척된다.

② 당사자가 법 제45조의4 제2항에 따른 기피 신청을 할 경우 별지 제1호 서식에 따른 기피 신청서를 분쟁조정위원회에 제출하여야 한다.

③ 위원이 법 제45조의4 제3항 후단에 따라 사건의 심의·의결에서 회피하고자 하는 경우에는 위원장에게 그 사실을 알려야 하며, 위원장은 위원의 회피 여부를 결정한다.

제10조(회의의 비공개) 분쟁조정위원회의 각 회의는 공개하지 아니한다. 다만, 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에는 분쟁당사자나 그 밖의 이해관계인에게 방청하게 할 수 있다.

제11조(사무기구) ① 사무기구는 사건의 접수 및 사실조사, 조사보고서 작성, 조정안 작성, 회의록 작성 등 분쟁조정위원회의 제반사무를 수행한다.

② 사무기구의 장은 분쟁조정위원회의 회의에 참석하며, 위원장이 필요하다고 인정하는 때에는 해당 안건에 대해 설명하고 의견을 진술할 수 있다.

제3장 분쟁조정 절차

제1절 조정 신청

제12조(분쟁조정 신청) ① 전기통신에 관한 분쟁의 조정을 원하는 신청인 또는 그 대리인(이하 “신청인등”이라 한다)은 법 제45조의5 제1항에 따라 분쟁조정위원회에 조정을 신청할 수 있다. 이 경우 신청인등은 별지 제2호 서식에 따른 분쟁조정신청서를 분쟁조정위원회에 제출하여야 한다.

② 분쟁조정위원회는 신청인의 분쟁조정신청이 형식적 요건을 갖추지 못하였거나 당사자가 불분명한 경우 등 신청서의 내용이 분명하지 아니한 경우 5일 이내의 기한을 정하여 신청인에게 서면, 문자메시지, 전자우편, 유선을 통하여 신청서의 보정을 요구할 수 있다.

③ 신청인이 제2항에 따른 보완요구에 응하지 않는 경우 신청인이 분쟁조정신청을 취하한 것으로 본다.

제13조(조정신청의 각하) ① 위원회는 다음 각 호에 해당하는 경우 조정 청구를 각하할 수

있다.

1. 신청인적격 등 조정 신청의 형식적 요건을 갖추지 못한 경우
 2. 제12조제2항에 따른 보정요구를 받은 날로부터 10일 이내에 신청서의 흠결을 보완하지 않는 경우
 3. 조정의 실익이 없는 경우
 4. 그 외 위원회에서 조정하는 것이 적합하지 아니하다고 인정되거나 부정한 목적으로 조정을 신청하였다고 인정되는 경우
- ② 위원회는 조정신청을 각하할 때는 그 이유를 명시하여 신청인에게 문서로 통보하여야 한다.

제14조(대리인의 선임) ① 당사자는 다음 각 호 가운데 어느 하나에 해당하는 자를 대리인으로 선임할 수 있다. 이 경우 별지 제3호 서식에 따른 위임장을 분쟁조정위원회에 제출하여야 한다.

1. 변호사
 2. 당사자의 배우자 또는 4촌 안의 친족으로서 당사자와의 생활관계에 상당하다고 인정되는 자
 3. 당사자와 고용, 그 밖에 이에 준하는 계약관계를 맺고 그 사건에 관한 통상사무를 처리·보조하는 사람으로서 그 사람이 담당하는 사무와 사건 내용 등에 비추어 상당하다고 인정되는 자
- ② 제1항 제2호 내지 제3호의 대리인은 대리인을 선임한 당사자와의 관계를 분쟁조정위원회에 소명하여야 한다.
- ③ 분쟁조정의 대리에 관하여 이 세칙에 규정되지 아니한 사항은 민사소송법을 준용한다.

제15조(대표자의 선정) ① 공동의 이해관계가 있는 다수의 신청인은 시행령 제40조의7에 따라 신청인 중 3인 이내의 대표자를 선정할 수 있다.

- ② 시행령 제40조의7에 따라 대표자를 선정(변경의 경우도 포함)한 경우 그 사실을 증명할 수 있는 서면을 분쟁조정위원회에 제출하여야 한다.

제16조(분쟁조정신청의 통지) ① 위원장은 분쟁조정 신청서가 접수된 때에는 지체 없이 피신청인에게 문서로 통지하여야 한다.

- ② 위원장은 제1항에 따라 통지할 때 피신청인에게 분쟁조정신청서 사본 및 분쟁조정 절차 등을 송부하여야 한다.

제17조(분쟁조정 절차의 분리·병합) ① 위원장은 분쟁을 효율적으로 조정하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우 해당 사건의 분쟁조정절차를 분리하거나 병합할 수 있다.

- ② 위원장은 제1항에 따라 사건을 분리 또는 병합한 경우 당사자에게 그 사실을 서면으로 통지하여야 한다.

제2절 조정 전 사건

제18조(조정신청의 취하) ① 위원장은 신청인이 조정신청을 취하한 때에는 사건을 종결할 수 있다.

② 제1항의 조정신청 취하는 분쟁조정위원회에 대하여 서면, 팩스, 전자우편 및 그 밖에 이에 준하는 방법으로 한다.

③ 제1항에 따라 사건을 종결하는 경우 위원장은 지체 없이 이를 당사자에게 통보하여야 한다.

제19조(조정 전 합의 권고) ① 분쟁조정위원회는 법 제45조의5제5항에 따라 당사자간 합의가 이루어진 때에는 당사자의 확인을 받은 후 합의이행이 있으면 사건을 종결하여야 한다.

② 제1항에 따른 당사자 합의의사 확인은 서면, 팩스, 전자우편 및 그 밖에 이에 준하는 방법으로 한다.

제3절 조정절차

제20조(분쟁조정 절차의 개시) ① 분쟁조정위원회는 법 제45조의5제1항에 따라 당사자 일방으로부터 분쟁조정 신청을 받았을 때에는 지체 없이 분쟁조정신청을 개시하여 사건을 처리하여야 한다.

② 사무기구의 장은 분쟁조정신청이 개시된 때에는 해당 분쟁사건에 대하여 다음 각 호의 사항을 기재한 조사보고서를 작성하여 회의에 제출하여야 한다.

1. 사건의 개요
2. 기초사실
3. 분쟁의 사실 및 검토
4. 조정의견 또는 처리의견

③ 제2항제1호에는 사건명, 사건번호, 분쟁당사자, 신청취지, 조정경위 등을 기재한다.

④ 제2항제2호에는 분쟁당사자의 일반현황, 법 제2조 제1호에 따른 전기통신에 관한 분쟁 해당여부, 사건의 개요, 신청이유, 특기사항 등을 기재한다.

⑤ 제2항제3호에는 분쟁의 쟁점에 대한 객관적인 사실관계 및 검토의견, 분쟁당사자의 주장 및 검토 등 심의·의결에 필요한 사항을 기재한다.

⑥ 제2항제4호에는 위원이 심의·의결을 하는 데에 참고할 수 있도록 사무기구의 조정의견을 기재하거나 조정절차를 진행할 실익이 없는 근거 등 처리의견을 기재한다.

제21조(관리대장의 기록·보관) 분쟁조정위원회는 이 세칙 제17조 제1항에 따라 분쟁조정신청을 개시한 경우에는 사건 별로 번호를 부여한 관리대장을 기록·보관하여야 한다.

제22조(당사자 등의 자료제출) ① 분쟁조정위원회는 법 제45조의5 제4항에 따라 당사자 및 이해관계인 등에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

② 제1항에 따른 자료의 제출은 서면, 팩스, 전자우편 및 그 밖에 이에 준하는 방법으로 한다.

제23조(당사자 등의 진술) 당사자, 대리인, 참고인 또는 이해관계인 등은 조정절차에서 진술 하거나 별지 제4호 서식에 따른 진술서로 진술에 갈음할 수 있다.

제24조(자문) 위원장은 사건의 조정을 위하여 특정한 사항에 대한 조사 및 연구가 필요하거나 전문적·기술적인 자문 등이 필요한 경우에는 위원에게 자문을 구하거나 관계 전문가에게 개별자문을 의뢰할 수 있다. 이 경우 방송통신위원회는 예산의 범위 내에서 필요한 지원을 할 수 있다.

제25조(조정안의 제시) 분쟁조정위원회는 법 제45조의5제6항에 따른 조정안은 별지 제5호 서식으로 작성하여 당사자에게 제시할 수 있다.

제26조(조정 성립) ① 제24조에 따라 조정안을 제시받은 당사자는 조정안을 수락하는 경우 조정안을 제시받은 날로부터 15일 이내에 별지 제6호 서식에 따른 조정수락서에 기명날인하여 분쟁조정위원회에 제출하여야 한다. 이 때 조정안을 제시받은 날이라 함은 조정안이 당사자에게 도달한 날을 의미한다.

② 위원장은 제1항에 따라 양 당사자가 조정을 수락한 경우 별지 제7호 서식에 따른 조정서를 작성하여 양 당사자에게 송달하여야 한다.

③ 양 당사자가 제1항의 조정수락서에 기명날인 한 것은 법 제45조의7 제4항에 따라 조정서에 기명날인 한 것으로 본다.

④ 제1항에 따른 조정서에 대한 집행문의 부여절차 등은 「각종분쟁조정위원회등의조정조서등에대한집행문부여에관한규칙」에 따른다.

제27조(조정 불성립) ① 당사자 일방 또는 쌍방이 조정안을 제시받은 후 분쟁조정위원회에 조정 거부의 의사표시를 하거나 조정안을 제시받은 날로부터 15일 이내에 수락의 의사표시를 하지 아니한 때에는 조정이 성립되지 아니한다.

② 위원장은 피신청인이 조정절차에 참여하지 않겠다는 의사를 밝힌 경우에는 조정불성립 결정을 할 수 있다.

제28조(조정 거부와 중지) ① 분쟁조정위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 조정을 각하할 수 있다.

1. 전기통신사업자와 이용자 사이에 발생한 법 제2조 제1호에 따른 전기통신에 관한 분쟁이 아닌 경우

2. 피신청인에게 신청 내용을 알릴 수 없는 경우

3. 이중으로 조정을 신청한 경우(조정결정 또는 조정종결 사건에 관하여 다시 신청한 경우도 포함한다)

4. 그 밖에 조정신청이 부적법하다고 인정되는 경우

② 분쟁조정위원회는 법 제45조의6제2항에 따라 당사자 중 일방이 조정의 대상인 분쟁을 원인으로 하는 소를 제기하거나 조정 개시 전에 이미 소가 제기된 사실이 확인된 경우에는 조정을 중지하고 이를 당사자에게 통지하여야 한다.

제4장 보칙

제29조(회의록) 사무기구는 분쟁조정위원회의 회의 내용을 작성하여 보관하여야 한다.

제30조(세칙 개정) ① 세칙 개정은 위원장이 필요하다고 인정하거나 또는 재적위원 3분의 1 이상의 발의로 제안될 수 있다.

② 세칙 개정안은 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성을 얻어야 한다.

제31조(위임사항) 법령 및 이 세칙에 규정된 것 이외에 분쟁조정절차 및 분쟁조정 업무처리에 관하여 필요한 사항은 위원장이 정한다.

부칙 <제1호, 2018.○.○>

제1조(시행일) 이 세칙은 분쟁조정위원회 의결일로부터 시행한다.

[별지 제1호 서식]

기피신청서

- 사건번호
- 신청인
- 연락처
- 기피위원
- 기피신청 사유

「전기통신사업법」 제45조의4 제2항에 따라 위 사건에 대한 귀 위원회의 심의·의결에서 귀 위원회 위원 중 ○○○ 위원의 참여를 제외하여 주실 것을 신청합니다.

2018. ○. ○

신청인: ○○○ (인)

통신분쟁조정위원회 귀중

[별지 제2호 서식]

분쟁조정신청서

- 신청인
: 성명(상호), 생년월일(법인등록번호), 대표자, 연락처, 전자우편, 주소
- 대리인(대리인이 신청하는 경우 기재)
: 성명, 생년월일, 연락처, 전자우편, 신청인과의 관계(변호사, 법정대리인, 배우자, 4촌 이내 친족, 임직원, 기타)
- 피신청인
: 성명(상호), 생년월일(법인등록번호), 대표자, 연락처, 전자우편, 주소
- 신청 이유(별지 첨부)
- 증빙 자료

「전기통신사업법」 제45조의5 제1항에 따라 이상과 같이 분쟁조정을 신청합니다.

2018. ○. ○

신청인: ○○○ (인)

통신분쟁조정위원회 귀중

[별지 제3호 서식]

위임장

- 위임인
: 성명(상호), 생년월일(법인등록번호), 대표자, 연락처, 전자우편, 주소
- 수임인(대리인이 신청하는 경우 기재)
: 성명, 주소, 연락처, 전자우편, 소속 및 직위
- 위임의 범위
 - 통신분쟁조정위원회에 분쟁의 조정을 신청하는 행위
 - 통신분쟁조정위원회에 출석하여 자료제출 및 의견을 진술하는 행위
 - 통신분쟁조정위원회의 조정결정에 대하여 수락여부를 결정하는 행위
 - 기타: 서술

본인은 통신분쟁조정위원회 운영세칙 제13조에 따라 수임인을 대리인으로 지명하고 위와 같은 권한을 위임합니다.

2018. ○. ○

위임인: ○○○ (인)

수임인: ○○○ (인)

통신분쟁조정위원회 귀중

[별지 제4호 서식]

진술서

- 사건번호 :
- 사건명 :
- 진술내용

2018. ○. ○

진술자: ○○○ (인)
작성자: ○○○ (인)

[별지 제5호 서식]

통신분쟁조정위원회 조정안

- 사건번호
- 신청인
- 피신청인
- 조정일자

주문

신청취지

이유

통신분쟁조정위원회 위원장
위원
(이하 참석위원 기명 날인)

[별지 제6호 서식]

조정수락서

- 사건번호
- 조정결정사항(주문)

본인은 통신분쟁조정위원회에서 위와 같이 결정한 조정결정사항을 이의 없이 수락합니다. 아울러, 본인이 조정수락서에 기명날인하는 것으로 조정서의 기명날인 하는 것을 갈음합니다.

2018. ○. ○

신청인: ○○○ (인)

주소:————

피청인: ○○○ (인)

주소:————

통신분쟁조정위원회 귀중

[별지 제7호 서식]

조정서

- 사건번호
 - 사건명
 - 신청인
(주소)
 - 피신청인
(주소)
 - 조정결정일
 - 조정성립일
- 주문

이유

1. 분쟁당사자의 일반 현황
2. 분쟁의 경위
3. 신청인의 주장
4. 결론

위와 같은 내용으로 조정이 성립되었음을 확인한다

통신분쟁조정위원회 위원장

위원
(이하 참석위원 기명 날인)

제5장 통신관련 법령상 과징금 제재규정의 정합성 제고 방안

제1절 정합성의 개요

1. 정합성의 의미

정합성(coherence)이란 어떠한 사안에 있어서 적합한 법령이 존재하고, 동일 또는 유사한 사안과 관련된 법령들 간에 충돌이나 모순이 없으며, 국가의 지도원리인 헌법원리에 위배됨이 없는 법체계가 형성되어 있거나 해석을 통하여 이러한 상태의 구현이 가능한 법적 상태가 형성되어 있는 것을 말한다.

이처럼 법적 정합성의 개념을 파악하게 되면, 해당 제재규정이 헌법상 원리나 법상 원리를 위반하는 것은 아닌지의 기본적인 문제에서 출발하여 관련 법령간 비교를 통한 충돌이나 모순까지 파악하는 광범위한 문제로 나타나게 된다. 이러한 관점에서 법의 정합성에 대한 연구는 법철학적 연구²¹⁾와 개별법제에서의 정합성 연구로 나누어 볼 수 있다.²²⁾

21) 법의 정합성에 대한 철학적 연구로는, 안준홍(2011), 법의 정합성에 대한 서설(序說), 법철학연구 제14권 제3호 ; 강일신(2014), 정합적 법해석의 의미와 한계 -원리규범충돌의 해결이론 관점에서-, 법철학연구 제17권 제1호.

22) 개별법의 정합성에 대한 연구로는, 김진곤(2013), 교섭단체의 법적 지위와 그 구성의 최저기준의 정합성 여부, 憲法學研究 제19권 제3호 ; 김현경(2016), 개인정보 법체계 정합성 확보를 위한 소고 -금융, 의료, 정보통신 법역(法域)을 중심으로-, 성균관법학 제28권 제1호 ; 문종욱·양석진·윤석환(2007), 통합화 환경에 대비한 정보통신 법령체계의 정합성 확보방안 연구, 법학연구 제26호, 한국법학회 ; 배병일(2016), 독도 관련 법령의 체계성과 정합성, 독도연구 제21호 ; 서희석(2011), 소비자법의 민법전편입 방안 : 한국소비자법의 특징과 이론적 정합성의 관점에서, 법학논총 제31권 제1호, 전남대 법학연구소 ; 양석진(2009), 정보공개법과 개인정보보호법의 법체계 정합성 고찰, 법학연구, 제33호, 한국법학회 ; 윤종민(2014), 과학기술기본법의 체계성 및 정합성 제고를 위한 개정방안, 기술혁신학회지 제17권 ; 이숙진(2009), 차별금지 관련 법률의 부정합성 : 인권위법과 개별적 차별금지법

본 장은 방송통신위원회 소관 법령 중 통신법령을 중심으로 (같은)과징금 제재규정에 대한 정합성을 분석하는 것이기 때문에 정합성의 개념보다 개별법령에서 정합성과 관련하여 어떤 문제가 발생되고 있는지를 발굴하는 것을 목표로 한다.

2. 수직적 정합성과 수평적 정합성

법의 정합성 판단은 수직적 정합성과 수평적 정합성으로 구분하여 볼 수 있다. 수직적 정합성은 법 효력의 문제와 관련되며, 상·하위법 간에 충돌이나 모순이 없이 일관된 통일성이 유지되는 것을 말한다. 즉, 법률과 동법 시행령 간과 같이 상위법과 하위법의 정합성을 의미하는 것이다. 따라서 전기통신사업법, 정보통신망법, 단말기유통법, 위치정보법에 있어 각 법률과 하위법 간의 정합성에 문제가 있는지 검토가 필요하다.

수평적 정합성은 같은 계위(법률 간, 시행령 간)에 있는 관련 법령 간 충돌이나 모순이 없이 통일성이 유지되는 것을 말한다. 수평적 정합성은 전기통신사업법과 단말기유통법 간, 정보통신망법과 위치정보법 간 정합성에 문제가 있는지 검토되어야 한다. 특히 과징금, 과태료, 벌칙 등에 있어서 유사한 행위에 부과되는 과징금, 과태료의 정도 및 벌칙의 정도가 고려할 요소가 된다.

을 중심으로, 경제와 사회 제84호, 비판사회학회 ; 이상천(2015), 공유토지분할에 관한 특례법 제20조 제1항에 대한 위헌론 : 법체계적 정합성과 입법제량의 한계를 중심으로, 법학논총 제28권 제2호, 국민대 법학연구소 ; 이경렬(2015), 형사사법 분야에서 개인정보의 관리·이용 및 보호의 문제 - 형사사법관련 개별정보법의 법률 정합성을 중심으로 -, 피해자학연구 제23권 제1호 ; 최영홍(2016), 중소기업적합업 종제도의 법리적 정합성 검토 - 프랜차이즈사업과의 관련성을 중심으로 -, 경제법 연구 제15권 제3호 ; 최장현(2012), 의무적 선거참여제도의 헌법적 정합성, 법학논총 제32권 제1호, 전남대학교 법학연구소 ; 한상우(2009), 중소기업 지원법제의 체계적 정합성과 문제점, 아주법학 제3권 제1호

제2절 행정제재의 정합성

1. 의의

가. 과징금

과징금은 행정법상의 의무를 위반하거나 이행하지 아니하는 자에게 행정기관이 부과하는 금전적인 제재를 의미한다. 과징금은 1980년 독점규제 및 공정거래에 관한 법률이 제정되면서 우리나라에 도입되었고 지금은 많은 개별법에서 행정법상 의무 위반이나 불이행하는 경우에 금전적 제재로서 과징금을 활용하고 있다. 과징금은 금전적인 제재로서의 성질을 가지고 있지만, 한편으로는 부당이득 환수의 성질도 가지고 있다.

판례도 “공정거래법 제22조에 의한 과징금은 법 위반행위에 따르는 불법적인 경제적 이익을 박탈하기 위한 부당이득환수의 성격과 함께 위법행위에 대한 제재로서의 성격을 가지는 것이고, 공정거래법 제55조의3 제1항은 과징금을 부과함에 있어서 위반행위의 내용과 정도, 기간과 횟수 외에 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 등도 아울러 참작하도록 규정하고 있으므로, 입찰담합에 의한 부당한 공동행위에 대하여 부과되는 과징금의 액수는 해당 입찰담합의 구체적 태양 등에 기하여 판단되는 그 위법성의 정도뿐만 아니라 그로 인한 이득액의 규모와도 상호 균형을 이룰 것이 요구되고, 이러한 균형을 상실할 경우에는 비례의 원칙에 위배되어 재량권의 일탈·남용에 해당할 수 있다(대법원 2004. 10. 27. 선고 2002두6842 판결, 대법원 2017. 4. 27. 선고 2016두33360 판결 등 참조).”고 판시하고 있다.

과징금은 금전적인 제재라는 면에서 벌금, 과태료와 유사하다. 하지만, 벌금은 행정처분이 아닌 형벌이라는 점에서 행정행위에 해당하는 과징금과 차이가 있고, 과태료는 행정처분이 부과하지만 이에 대한 불복 시 행정청이 아닌 법원에 의한 비송사건절차에 의해 진행되는 점에서 과징금 처분에 대한 불복방법으로 행정소송절차로 진행된다는 점에서 구별된다.

부과금은 행정법상 의무위반에 대한 금전적 제재라는 점과 그 징수절차가 국세나 지방세 체납처분의 예에 따른다는 점에서 과징금과 동일하지만, 부과금은 국고수입으로 귀속되지 않고 특정 행정법상 의무이행을 확보하기 위한 목적으로 그 사용목적이 제한되는 점에서

과징금과 구별되고 있다.

나. 갈음과징금

과징금은 행정법상 의무위반에 대하여 행정청이 그 의무자에게 부과·징수하는 금전적 제재를 말하는데, 주로 경제법상 의무위반행위로 인한 불법적인 이익을 박탈하기 위하여 그 이익액에 따라 과하여지는 일종의 행정제재금의 성격을 가지고 있음은 위에서 살펴본 바와 같다. 그런데, 이후 내용적으로 변형된 형태의 과징금이 대기환경보전법 등 개별법에서 채택되었고, 인·허가사업에 있어서 그 사업정지를 명할 일정한 위법사유가 있음에도 불구하고 국민의 불편을 해소하거나 공익의 보호 등을 이유로 그 사업 자체는 계속하게 하고 다만 그에 따른 이익을 박탈하는 내용의 행정제재금의 경우가 갈음 과징금이라고 할 수 있다. 갈음과징금은 불법수익의 환수의 중점을 두는 전통적인 과징금과 비교한 용어로 사용되고, ‘변형된 과징금’, ‘변형된 형태의 과징금’의 용어로도 사용되고 있다. 이 보고서에서는 ‘갈음과징금’으로 사용하기로 한다.

갈음과징금이란 인·허가사업에 있어 그것을 중단시킬 만한 일정한 위법사유가 있음에도 불구하고 국민의 불편을 해소하고 공익을 보호 하는 것 등을 이유로 그 사업 자체는 계속하게 하고 다만 그에 따른 이익을 박탈하는 것에 그 취지가 있다.²³⁾

2. 검토

가. 통신관련 법률상 과징금

통신 관련 법률 중 전기통신사업법(제53조①②), 단말기유통법(제15조①②), 정보통신망법(제64조의3①②)은 과징금 부과 규정을 두고 있다.

23) 김동희, 행정법 I 2009, 박영사, 445- 446면 참조

<표 5-1> 통신관련 법률상 과징금

| 법률 | 내용 |
|-------------|---|
| 전기통신 사업법 | <p>제53조(금지행위 등에 대한 과징금의 부과)</p> <p>①</p> <ul style="list-style-type: none"> - 규제기관 : 방송통신위원회 - 규제대상 : 전기통신사업자 - 규제사유 : 제50조제1항을 위반한 행위가 있는 경우 - 과징금 : 매출액의 100분의 3 이하/매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우 10억원 이하 <p>②</p> <ul style="list-style-type: none"> - 규제기관 : 미래창조과학부장관 - 규제대상 : 기간통신사업자 - 규제사유 : 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 <ol style="list-style-type: none"> 1. 제49조에 따른 영업보고서를 제출하지 아니하거나 관련 자료의 제출에 관한 명령을 이행하지 아니한 때 2. 제49조에 따른 영업보고서의 중요 사항을 기재하지 아니하거나 거짓으로 기재한 때 3. 제49조제1항을 위반하여 회계를 정리하거나 장부 또는 근거 자료를 갖추어 두지 아니한 때 <p>과징금 ; 매출액의 100분의 3 이하</p> |
| 단말기 유통법 | <p>제15조(과징금) ①</p> <ul style="list-style-type: none"> - 규제기관 : 방송통신위원회 - 규제대상 : 이동통신사업자(특수관계인을 포함한다) 또는 이동통신단말장치 제조업자 - 규제사유 : 제3조제1항, 제4조제2항·제4항, 제5조제1항, 제7조제2항·제3항, 제8조제4항 또는 제9조제2항·제3항을 위반한 경우 - 과징금 : 매출액의 100분의 3 이하 / 매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우 10억원 이하 <p>②</p> <ul style="list-style-type: none"> - 규제기관 : 방송통신위원회 - 규제대상 : 이동통신사업자 - 규제사유 : 이동통신사업자의 대리점 또는 판매점이 제3조제1항, 제4조제5항·제6항, 제5조제1항 또는 제7조제2항·제3항을 위반한 경우 - 과징금 : 매출액의 100분의 3 이하 / 매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우 10억원 이하 |
| 정보 통신망법 | <p>제64조의3(과징금의 부과 등) ①</p> <ul style="list-style-type: none"> - 규제기관 : 방송통신위원회 |

| |
|---|
| <p>- 규제대상 : 정보통신서비스제공자</p> <p>- 규제사유 : 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위가 있는 경우</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제22조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인정보를 수집한 경우 2. 제23조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인의 권리·이익이나 사생활을 뚜렷하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집한 경우 3. 제24조(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 위반하여 개인정보를 이용한 경우 4. 제24조의2(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 위반하여 개인정보를 제3자에게 제공한 경우 5. 제25조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인정보 처리위탁을 한 경우 5의2. 제25조제4항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 관리·감독 또는 교육을 소홀히 하여 수탁자가 제4장의 규정을 위반한 경우 6. 이용자의 개인정보를 분실·도난·유출·위조·변조 또는 훼손한 경우로서 제28조제1항제2호부터 제5호까지(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)의 조치를 하지 아니한 경우 7. 제31조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 법정대리인의 동의를 받지 아니하고 만 14세 미만인 아동의 개인정보를 수집한 경우 8. 제63조제2항 본문을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 이용자의 개인정보를 국외에 제공한 경우 <p>과징금 : 관련 매출액의 100분의 3 이하</p> <p>②</p> <p>- 규제기관 : 방송통신위원회</p> <p>- 규제대상 : 정보통신서비스 제공자</p> <p>- 규제사유 : 관련 매출액의 100분의 3이하 / 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우 4억원 이하</p> |
|---|

나. 통신관련 법률상 갈음과징금

통신 관련 모든 법률에서 갈음과징금을 규정하고 있지는 않다. 갈음과징금은 업무정지 또는 사업정지 처분 등에 갈음하는 과징금이므로 사업자의 업무 또는 행위를 규율하는 내용을 포함한 법률에서만 가능한 행정제재이다.

갈음과징금을 규정하고 있는 법률로는 전기통신사업법 제90조, 위치정보보호법 제14조에

규정되어 있다.

<표 5-2> 통신관련 법률상 갈음과징금

| 법률 | 내용 |
|---------|---|
| 전기통신사업법 | <p>제90조(과징금의 부과 등) ①</p> <ul style="list-style-type: none"> - 규제기관 : 과학기술정보통신부장관 - 규제대상 : 전기통신사업자 - 규제사유 : 제20조제1항 각 호, 제27조제1항 각 호, 같은 조 제2항 각 호의 어느 하나 또는 제52조제5항에 해당하여 사업의 정지를 명하여야 하는 경우로서 그 사업의 정지가 해당 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있는 경우 - 갈음과징금 : 매출액의 100분의 3 이하/매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우 10억원 이하 <p>②</p> <ul style="list-style-type: none"> - 규제기관 : 과학기술정보통신부장관 및 시·도지사 - 규제사유 : 제65조제4항 및 제67조제2항에 따라 자가전기통신설비에 대한 사용정지를 명하려는 경우 그 사용정지가 해당 자가전기통신설비를 이용하여 제공되는 전기통신역무의 이용자에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있는 경우 - 갈음과징금 : 그 사용정지명령을 갈음하여 10억원 이하 |
| 위치정보보호법 | <p>제14조(과징금의 부과 등) ①</p> <ul style="list-style-type: none"> - 규제기관 : 방송통신위원회 - 규제사유 : 제13조제1항의 규정에 의한 사업의 정지가 개인위치정보주체의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 경우 - 갈음과징금 : 사업의 정지명령 대신 위치정보사업 또는 위치기반서비스사업 매출액의 100분의 3 이하 |

다. 정합성 검토

1) 과징금의 산정 방식에 관하여

과징금 산정 방식은 크게 매출액 비율에 따라 부과하는 경우(이하 '정률제'라고 한다)와 정액으로 부과하는 경우(이하 '정액제'라 한다)가 있다. 일반적으로 정률제 방식으로 부과하는데, 사업의 미개시나 사업중단으로 인해 매출액이 없거나 매출액 산정이 곤란한 경우에는 정률제 방식을 적용할 수 없어 정액제 방식이 적용되고 있다. 그런데 일부 법률에서는

매출액이 없거나 매출액 산정이 곤란한 경우가 아닌 경우에도 정액제로 부과하는 경우가 있다.

같은과징금의 경우도 일반과징금과 마찬가지로 정률제 방식과 정액제 방식으로 과징금을 부과하고 있다. 전기통신사업법 제90조①, 위치정보보호법 제14조①은 매출액의 100분의 3이하의 과징금을 부과하도록 규정하고 있다.

<표 5-3> 과징금 산정 방식

| 구분 | 일반과징금 | 같은과징금 |
|-------------|---|---|
| 전기통신 사업법 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 제53조① -제50조제1항을 위반한 행위가 있는 경우 -매출액의 100분의 3이하 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 제90조① -전기통신사업자가 제20조제1항 각 호, 제27조제1항 각 호, 같은 조 제2항 각 호의 어느 하나 또는 제52조제5항에 해당하여 사업의 정지를 명하여야 하는 경우로서 그 사업의 정지가 해당 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있는 경우 -매출액의 100분의 3이하 |
| | <ul style="list-style-type: none"> ○ 제53조①단서 -매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 -10억원 이하 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 제90조② -제65조제4항 및 제67조제2항에 따라 자가전기통신설비에 대한 사용정지를 명하려는 경우 그 사용정지가 해당 자가전기통신설비를 이용하여 제공되는 전기통신역무의 이용자에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있는 경우 -매출액의 100분의 3이하 |
| | <ul style="list-style-type: none"> ○ 제53조② -기간통신사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 1. 제49조에 따른 영업보고서를 제출하지 아니하거나 관련 자료의 제출에 관한 명령을 이행하지 | - |

| | | |
|---------|---|---|
| | <p>아니한 때</p> <p>2. 제49조에 따른 영업보고서의 중요 사항을 기재하지 아니하거나 거짓으로 기재한 때</p> <p>3. 제49조제1항을 위반하여 회계를 정리하거나 장부 또는 근거 자료를 갖추어 두지 아니한 때</p> <p>-매출액의 100분의 3이하</p> | |
| 단말기 유통법 | <p>○ 제15조①</p> <p>-이동통신사업자(특수관계인을 포함한다) 또는 이동통신단말장치 제조업자가 제3조제1항, 제4조제2항·제4항, 제5조제1항, 제7조제2항·제3항, 제8조제4항 또는 제9조제2항·제3항을 위반한 경우</p> <p>-이동통신단말장치 제조업자에게 매출액의 100분의 3이하</p> | - |
| | <p>○ 제15조①단서</p> <p>-매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우</p> <p>-10억원 이하</p> | - |
| | <p>○ 제15조②</p> <p>-이동통신사업자의 대리점 또는 판매점이 제3조제1항, 제4조제5항·제6항, 제5조제1항 또는 제7조제2항·제3항을 위반한 경우</p> <p>-이동통신사업자에게 매출액의 100분의 3이하</p> <p>-매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우 100억원 이하</p> | - |
| 정보 통신망법 | <p>○ 제64조의3①</p> <p>1. 제22조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인정보를 수집한 경우</p> <p>2. 제23조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지</p> | - |

| | |
|--|---|
| <p>아니하고 개인의 권리·이익이나 사생활을 뚜렷하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집한 경우</p> <p>3. 제24조(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 위반하여 개인정보를 이용한 경우</p> <p>4. 제24조의2(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 위반하여 개인정보를 제3자에게 제공한 경우</p> <p>5. 제25조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인정보 처리위탁을 한 경우</p> <p>5의2. 제25조제4항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 관리·감독 또는 교육을 소홀히 하여 수탁자가 제4장의 규정을 위반한 경우</p> <p>6. 이용자의 개인정보를 분실·도난·유출·위조·변조 또는 훼손한 경우로서 제28조제1항제2호부터 제5호까지(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)의 조치를 하지 아니한 경우</p> <p>7. 제31조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 법정대리인의 동의를 받지 아니하고 만 14세 미만인 아동의 개인정보를 수집한 경우</p> <p>8. 제63조제2항 본문을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 이용자의 개인정보를 국외에 제공한 경우</p> <p>-매출액의 100분의 3이하</p> | |
| <p>○ 제64조의3②단서</p> <p>-매출액이 없거나 매출액의 산정이</p> | - |

| | | |
|-----------|------------------|---|
| | 곤란한 경우 4억원 이하 | |
| 위치 정보법 | | ○ 제14조① -제13조제1항의 규정에 의한 사업의 정지가 개인위치정보주체의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 경우 -매출액의 100분의 3이하 |

위 표를 살펴보면, 과징금의 산정방식은 크게 정률제와 정액제의 두 가지로 구분할 수 있다. 통신 관련 법률에 있어 과징금의 산정방식이 정률제 방식이나 정액제 방식으로 혼용하고 있는바, 어떤 이유로 혼용하고 있는지, 어떤 경우에 정률제 방식을 적용하고 어떤 경우에 정액제 방식을 적용하는지에 대한 구체적인 기준도 없다. 따라서 과징금 부과방식에 있어 정률제와 정액제 부과방식에 있어 명확한 기준이 확립될 필요가 있다.

2) 과징금 부과 사유에 관하여

위에서 살펴본 바와 같이 과징금 부과사유는 일반과징금은 일반적으로 금지행위 규정 위반과 같이 법령위반을 사유로 하는데 반해, 같음과징금은 이용자의 불편 또는 기타 공익을 해할 우려가 있는 경우 사업정지 또는 취소에 같음하여 부과하므로 그 사유가 서로 다르다. 한편, 법령이 다른 경우 즉, 전기통신사업법과 정보통신망법상 과징금 부과사유를 비교하는 것은 법률의 고유한 차별성을 가지고 있어 구체적인 내용에 있어서는 과징금 부과사유가 서로 다를 수밖에 없다. 가장 현실적인 비교는 같은 법률이나 가장 유사한 법률 간 동일한 과징금 부과 사유를 비교하는 것이다.

<표 5-4> 과징금 부과사유

| 구분 | 일반과징금 |
|-------------|--|
| 전기통신 사업법 | ○ 제53조① -제50조제1항을 위반한 행위가 있는 경우 |
| | ○ 제53조①단서 -매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 |

| | |
|------------|---|
| | <p>정하는 경우</p> <p>○ 제53조②</p> <p>-이동통신사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제49조에 따른 영업보고서를 제출하지 아니하거나 관련 자료의 제출에 관한 명령을 이행하지 아니한 때 2. 제49조에 따른 영업보고서의 중요 사항을 기재하지 아니하거나 거짓으로 기재한 때 3. 제49조제1항을 위반하여 회계를 정리하거나 장부 또는 근거 자료를 갖추어 두지 아니한 때 |
| 단말기 유통법 | <p>○ 제15조①</p> <p>-이동통신사업자(특수관계인을 포함한다) 또는 이동통신단말장치 제조업자가 제3조제1항, 제4조제2항·제4항, 제5조제1항, 제7조제2항·제3항, 제8조제4항 또는 제9조제2항·제3항을 위반한 경우</p> <p>○ 제15조① 단서</p> <p>-매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우</p> <p>○ 제15조②</p> <p>-이동통신사업자의 대리점 또는 판매점이 제3조제1항, 제4조제5항·제6항, 제5조제1항 또는 제7조제2항·제3항을 위반한 경우</p> <p>-이동통신사업자에게 매출액의 100분의 3이하</p> |
| 정보 통신방법 | <p>○ 제64조의3①</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제22조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인정보를 수집한 경우 2. 제23조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인의 권리·이익이나 사생활을 뚜렷하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집한 경우 3. 제24조(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 위반하여 개인정보를 이용한 경우 4. 제24조의2(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 위반하여 개인정보를 제3자에게 제공한 경우 5. 제25조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인정보 처리위탁을 한 경우 5의2. 제25조제4항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 관리·감독 또는 교육을 소홀히 하여 수탁자가 제4장의 규정을 위반한 경우 6. 이용자의 개인정보를 분실·도난·유출·위조·변조 또는 훼손한 경우로서 제28조제1항제2호부터 제5호까지(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)의 조치를 하지 아니한 경우 7. 제31조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 법정대리인의 동의를 받지 아니하고 만 14세 미만인 아동의 개인정보를 |

| |
|--|
| 수집한 경우 |
| 8. 제63조제2항 본문을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 이용자의 개인정보를 국외에 제공한 경우 |
| ○ 제64조의3②단서 |
| -매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우 |

전기통신사업법은 “해당 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있는 경우”에 그 업무정지처분에 갈음하여 과징금을 부과하고 있다. 위치정보법은 “개인위치정보주체의 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우”에 갈음과징금을 부과하고 있다.

<표 5-5> 갈음과징금 부과사유

| 구분 | 갈음과징금 부과 사유 |
|---------------|---|
| 전기통신사업법 제90조① | 해당 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있는 경우 |
| 위치정보보호법 제14조① | 개인위치정보주체의 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우 |

3) 갈음과징금 대상 처분에 관하여

전기통신사업법은 갈음과징금의 대상은 업무정지이지만 대상처분에는 업무정지 외에 허가취소, 등록취소, 사업폐지가 있다.

갈음과징금을 규정하고 있는 전기통신사업법(제90조), 위치정보보호법(제14조)은 업무정지만 갈음과징금의 대상으로 하고 있다.

<표 5-6> 갈음과징금 부과 대상처분

| 구분 | 대상처분 | 갈음과징금 대상처분 |
|---------|--------------------------------|------------------|
| 전기통신사업법 | ○ 제20조① -허가취소 -1년이내 사업정지 | ○ 제90조① -사업정지 |
| | ○ 제27조① | |

| | | |
|-------------|---|------------------|
| | -등록취소 -1년이내 사업정지 ○ 제27조② -사업폐지 -1년이내 사업정지 ○ 제52조⑤ -사업일부정지 | |
| 위치정보 보호법 | ○ 제13조① -허가·인가 취소 -사업폐지 -6월이내 사업정지 | ○ 제14조① -사업정지 |

4) 과징금 부과 기준 등에 관하여

통신 관련 법령은 각 과징금 부과 기준 등에 관한 규정을 두고 있으나, 동일한 내용임에도 어떤 법률은 법률에서 규정하고, 다른 법률은 시행령에서 규정하고 있는 등 서로 차이가 있다. 법률과 시행령은 규범의 제정 절차, 규범의 집행력 등에서 많은 차이가 있기 때문에 법령의 정합성 차원에서 동일한 내용의 경우에는 법령의 계위는 특별한 사정이 없는 한 통일되는 것이 적절하다.

<표 5-7> 과징금 부과 기준 등에 관한 계위

| 구분 | 법률 | 시행령 |
|-------------|-------------------------------------|---|
| 전기통신 사업법 | 부과 근거(제90조) 납부기한 연장 및 분할납부(제91조) | 과징금 산정방법(제60조①) 부과 기준(제61조① [별표9]) 참작사유(제60조③) |
| 위치정보법 | 부과 근거(제14조) | 과징금 산정방법(제15조①) 부과 기준(제15조② [별표4]) 납부절차(제16조) 납부기한 연장 및 분할납부(제17조) 가산금(제18조) 과징금 독촉(제19조) |

5) 법률유보 원칙 준수 여부에 관하여

법률유보의 원칙은 행정작용은 법률에 근거해서 발동하여야 한다는 원칙을 의미한다. 갈음과징금도 행정행위에 해당하므로 법률의 근거를 필요로 한다. 통신 관련 법률상 갈음과징금은 법률에 근거를 가지고 있어 법률유보 원칙이 준수되고 있다고 할 것이다. 이는 갈음과징금 부과를 시행령에 근거하여 발동하는 것과 같이 법률유보 원칙에 위반되는 상황이 없다는 것을 의미한다. 따라서 법률유보와 관련해서는 법령 간 수평적 정합성은 지켜지고 있다.

6) 명확성의 원칙에 관하여 용어의 통일

명확성의 원칙은 수범자에게 예측가능성을 줄 수 있고, 행정기관이 자의적인 법해석이나 법집행을 할 수 없도록 법규의 의미 내용을 구체화하는 것을 말한다. 명확성의 원칙은 죄형법정주의 원칙에서 파생되는 원칙으로 법률이 처벌하고자 하는 행위가 무엇이며 그에 대한 형벌이 어떠한 것인지를 누구나 예견할 수 있고, 그에 따라 자신의 행위를 결정할 수 있도록 구성요건을 명확하게 규정하는 것을 말한다.²⁴⁾

통신 관련 법률에 규정된 갈음과징금은 대부분의 경우 “그 업무정지 처분에 갈음하여” 또는 “그 사업의 정지 또는 허가의 취소 처분에 갈음하여”라고 규정함으로써 갈음과징금임

24) 행정규제기본법 제4조제1항도 “규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다”고 규정하고 있는 바, 이는 명확성의 원칙을 행정법에서도 수용하고 있음을 의미한다. 판례도 “어떠한 법규범이 명확한지 여부는 그 법규범이 수범자에게 법규의 의미내용을 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 예측가능성을 주고 있는지 여부 및 그 법규범이 법을 해석·집행하는 기관에게 충분한 의미내용을 규율하여 자의적인 법해석이나 법집행이 배제되는지 여부, 다시 말하면 예측가능성 및 자의적 법집행 배제가 확보되는지 여부에 따라 이를 판단할 수 있는데, 법규범의 의미내용은 그 문언뿐만 아니라 입법목적이나 입법 취지, 입법 연혁, 그리고 법규범의 체계적 구조 등을 종합적으로 고려하는 해석방법에 의하여 구체화하게 되므로, 결국 법규범이 명확성 원칙에 위반되는지 여부는 위와 같은 해석방법에 의하여 그 의미내용을 합리적으로 파악할 수 있는 해석기준을 얻을 수 있는지 여부에 달려 있다고 할 것이다(대법원 2006. 5. 11. 선고 2006도920 판결, 대법원 2007. 1. 11. 선고 2004두10432 판결 참조).”라고 판시하고 있다.

을 명확하게 하고 있다. 그런데 위치정보보호법은 “사업의 정지명령 대신”이라고 하여 “갈음하야”라는 용어를 사용하지 않고 “대신”이라는 용어를 사용하고 있다.

전기통신사업법 등에 규정된 갈음과징금은 법문의 내용상 명시적으로 갈음과징금임을 확인할 수 있어 수범자에게 예측가능성을 주고, 법 집행자에게는 자의적인 해석이나 법집행을 배제하도록 구체화하고 있다. 다만, 갈음과징금의 의미를 명확히 하고 “갈음하야”와 “대신”이라는 용어의 차이로 인한 논란을 방지하기 위하여 용어는 “갈음하야”로 통일하는 것이 적절하다.

3. 문제점 및 개선방향

가. 과징금 산정 방식에 관하여

과징금과 갈음과징금의 산정방식이 정률제 방식외에 정액제 방식이 있음을 살펴보았다. 특히 정액제 방식은 일반과징금과 갈음과징금에서 모두 사용하고 있지만, 일반과징금에서는 대부분 매출액이 없거나 매출액 산정이 곤란한 경우 사용하고 있다. 매출액이 없거나 매출액 산정이 곤란한 경우와 같이 정률제 방식으로 과징금을 부과할 수 없는 경우를 제외하고는 일반적으로 정률제 방식이 선호되고 있다. 따라서 과징금 부과는 정률제와 정액제 방식이 병행할 수밖에 없으므로 정액제 방식과 정률제 방식을 구분하여 사용할 필요가 있다. 즉, 정액제가 필요한 경우 정률제를 사용하거나 정률제가 필요한 경우에 정액제를 사용하지 않아야 한다.

정액제 방식이 사용되어야 하는 경우는 ① 매출액이 없거나 매출액 산정이 곤란한 경우와 같이 정률제 방식을 적용하기 어려운 경우, ② 부당이득 환수의 의미가 없는 경우, ③ 경미한 행정법규 위반의 경우 등이라고 할 수 있다.

반대로 정률제 방식이 사용되어야 하는 경우는 ① 부당이득 환수의 의미가 있는 경우, ② 기업의 규모에 맞게 책임주의 원칙이 적용되어야 할 경우, ③ 중대한 행정법규 위반의 경우 등이라고 할 것이다.

갈음과징금은 갈음과징금이 금전적 행정제재의 성격 이외에 부당이득의 환수의 의미도 가지고 있기 때문에 사업의 규모에 따른 책임주의 원칙이 적용될 필요가 있다. 예를 들면

매출이나 사업규모가 큰 전기통신사업자와 영세한 전기통신사업자에게 사업정지에 같은 과징금을 동일하게 부과할 경우 전기통신사업자의 사업규모에 따라 체감하는 부담 및 행정 제재의 정도가 각각 다르다. 따라서 책임주의 원칙에 부합하는 과징금 부과방식은 정액제 보다 정률제가 더 효과적이라고 할 것이다. 또한 부당이득은 매출액 대비 증가하는 것이므로 매출액과 관계없이 정액제 방식으로 부과하는 것은 실질적인 부당이득환수의 의미가 없는 점에서 더욱 그러하다.

나. 과징금 부과 사유에 관하여

1) 같음과징금의 대상처분

구체적으로 정지란 일시적인 중지를 의미하는데, 취소는 계속적인 또는 영구적인 중지를 의미하므로 실제로 같음과징금 부과 필요성은 일시적인 중지보다 영구적인 중지인 취소가 더 강하다고 할 수 있다.

실제로 같음과징금을 부과하는 것은 이용자 불편 및 공익을 해할 우려가 있는 경우인데, 그 필요성은 업무정지에 한정되는 것이 아니라 업무정지와 비교해서 충분히 인정된다고 할 것이다. 따라서 같음과징금 대상처분을 업무정지 외에 확대할 필요가 있다.

<표 5-8> 같음과징금 대상처분 관련 개정안

| 현행 | 개정안 |
|---|--|
| 전기통신사업법 | |
| 제90조(과징금의 부과 등) ① 과학기술정보통신부장관은 전기통신사업자가 제20조제1항 각 호, 제27조제1항 각 호, 같은 조 제2항 각 호의 어느 하나 또는 제52조제5항에 해당하여 <u>사업의 정지를 명하여야 하는 경우로서 그 사업의 정지가 해당 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있는 경우에는 그 사업정지처분을 같음하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 산출한 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액의 과징금을 부과할 수 있다.</u> 이 | 제90조(과징금의 부과 등) ① 과학기술정보통신부장관은 전기통신사업자가 제20조제1항 각 호, 제27조제1항 각 호, 같은 조 제2항 각 호의 어느 하나 또는 제52조제5항에 해당하여 <u>그 허가·등록의 전부 또는 일부를 취소하거나 사업의 전부 또는 일부의 폐지(특수한 유형의 부가통신사업자는 등록의 전부 또는 일부의 취소를 말한다)를 명하거나 1년 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명하여야 하는 경우로서 그 명령이 해당 사업의 이용자 등에게 심</u> |

| | |
|---|--|
| <p>경우 전기통신사업자가 매출액 산정 자료의 제출을 거부하거나 거짓 자료를 제출하였을 때에는 해당 전기통신사업자 및 동종 유사 역무제공사업자의 재무제표 등 회계자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업 현황 자료를 근거로 매출액을 추정할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다</p> <p>② 과학기술정보통신부장관 및 시·도지사는 제65조제4항 및 제67조제2항에 따라 자가전기통신설비에 대한 사용정지를 명하려는 경우 그 사용정지가 해당 자가전기통신설비를 이용하여 제공되는 전기통신역무의 이용자에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있으면 그 사용정지명령을 갈음하여 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다</p> | <p>한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있는 경우에는 <u>그 명령을 갈음하여</u> 대통령령으로 정하는 바에 따라 산출한 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액의 과징금을 부과할 수 있다. 이 경우 전기통신사업자가 매출액 산정 자료의 제출을 거부하거나 거짓 자료를 제출하였을 때에는 해당 전기통신사업자 및 동종 유사 역무제공사업자의 재무제표 등 회계자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업 현황 자료를 근거로 매출액을 추정할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다</p> <p>② 좌동</p> |
| <p>위치정보법</p> | |
| <p>제14조(과징금의 부과 등) ①방송통신위원회는 제13조제1항의 규정에 의한 <u>사업의 정지가</u> 개인위치정보주체의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 경우에는 <u>사업의 정지명령 대신</u> 위치정보사업 또는 위치기반서비스사업 매출액의 100분의 3 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 매출액의 산정 등 과징금을 부과하는 기준 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> | <p>제14조(과징금의 부과 등) ①방송통신위원회는 제13조제1항의 규정에 의한 <u>허가 또는 인가의 취소, 사업의 폐지 또는 6월 이내의 범위에서 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명하여야 할 경우로서 그 명령이</u> 개인위치정보주체의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 경우에는 <u>그 명령 대신</u> 위치정보사업 또는 위치기반서비스사업 매출액의 100분의 3 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</p> <p>② 좌동</p> |

다. 과징금 부과 기준 등에 관하여

통신 관련 법령은 각 과징금 부과 근거, 납부절차, 부과기준 등에 관한 규정을 두고 있으나, 동일한 내용임에도 불구하고 법률 또는 시행령 등 규정하는 법령의 계위가 다르다. 법률과 시행령은 규범의 제정 절차, 규범의 집행력 등에서 많은 차이가 있기 때문에 법령의 정합성 차원에서 동일한 내용의 경우에는 법령의 계위는 특별한 사정이 없는 한 일치될 필요가 있다. 따라서 법령의 정합성 차원에서 법령의 계위는 특별한 사정이 없는 한 통일되어야 한다.

현재 개별 법률에 있는 과징금 부과근거, 참작사유, 징수절차 등도 중요한 내용만을 규정하고 있을 뿐이므로 하위법령에 규정할 세부적인 절차라고 볼 수 없어, 과징금 산정방법, 부과기준을 제외하고는 법률에 두는 것이 적절하다.

<표 5-9> 과징금 부과 관련 개정방향

| 구분 | 현행 | | 개정방향 | |
|----------|----------------------------------|---|--------------------------------------|--------------------------------------|
| | 법률 | 시행령 | 법률 | 시행령 |
| 전기통신사업법령 | 부과 근거(제90조) 납부기한 연장 및 분할납부(제91조) | 과징금 산정방법 (제60조①) 부과 기준 (제61조①[별표9]) 참작사유(제60조 ③) | 부과 근거 납부기한 연장 및 분할납부 참작사유 | 과징금 산정방법 (제60조①) 부과 기준 (제61조①[별표9]) |
| 위치정보법령 | 부과 근거(제14조) | 과징금 산정방법 (제15조①) 부과 기준 (제15조② [별표4]) 납부절차(제16조) 납부기한 연장 및 분할납부(제17조) 가산금(제18조) 과징금 독촉(제19조) | 부과 근거 납부절차 납부기한 연장 및 분할납부 가산금 과징금 독촉 | 과징금 산정방법 (제15조①) 부과 기준 (제15조② [별표4]) |

제6장 결론

2018년 11월 기준 우리나라 이동통신 가입자는 총 6,532만 명으로 전체 인구를 상회하고 있으며, 이 중 알뜰폰을 제외한 이동통신 3사 가입자가 5,733만 명으로 87.8%를 차지하고 있다. 이처럼 통신서비스는 소수의 사업자가 통신설비를 구축하여 다수의 가입자에게 균질한 서비스를 제공하는 사업모델을 채택하고 있으며, 다수의 가입자 정보를 보유하고 있기 때문에 다수의 소비자에게 유사피해가 발생하는 경우가 많다. 통신서비스 분야에서 주로 발생하는 소비자 피해의 경우 소액다수피해라는 특성이 있어서 비용과 시간적 부담을 감수하면서까지 소비자들이 개별적으로 사업자를 상대로 한 소송을 수행하기가 곤란한 측면이 있다. 또한 설사 소송을 제기한다 하더라도 사업자들의 대응 여하에 따라 소송이 장기화될 가능성이 상존하며, 법원에서 손해나 인과관계 등의 입증을 엄격하게 요구할 경우 재판에서 승소한다는 보장도 없다는 점에서 피해를 입은 소비자들의 구제가 제대로 이루어지지 않고 있는 상황이다. 이에 통신 분야의 중요성과 특수성, 대규모 이용자 피해 가능성이 높고 일반적인 소비자보호 분야와 다른 전문성이 필요하고, 특히 통신의 경우에는 재정 제도만 운영되고 있어, 통신과 관련하여 발생하는 사업자와 이용자 간 분쟁을 효율적으로 조정하기 위해 통신분쟁조정위원회의 도입이 추진되었다고 할 수 있다.

본 연구에서는 효과적인 분쟁조정을 위하여 해외주요국의 이용자보호 체계 및 사례를 검토·분석하고, 통신분쟁조정제도의 체계적이고 통일적인 운영을 위해 기존 심결사례에 대한 분석을 통해 시사점을 제시하였다. 또한 '19년 6월 12일부터 시행될 예정으로, 개정된 「전기통신사업법」에 따라 신설되어야 하는 「전기통신사업법 시행령」 일부개정령안의 내용으로 포함되어야 할 사항과 이에 따른 통신분쟁조정위원회의 운영세칙안을 제시하였고, 법 집행력 강화를 위해 (갈음)과징금을 대상으로 그 법률간, 제제수단 간의 정합성을 비교, 분석하였다.

아래에서는 연구내용을 요약하는 것으로 결론에 갈음하고자 한다.

제1장에서는 본 연구의 전제로서, 방송통신서비스 이용자 주권 및 규제기관의 법 집행력

강화를 위해 효과적인 분쟁조정, 위법사항에 대한 사업자의 시정조치 이행 강화, 신서비스에 대한 이용자 피해 보호조치 강화 등 통신 분야 법 제도정비 마련이라는 연구의 필요성 및 목적을 설명하였다. 제2장에서는 미국, 영국, 호주, 일본 등 해외 주요국의 방송통신관련 규제기관 현황, 방송통신 이용자보호 정책, 분쟁해결 및 피해구제 체계 등 이용자보호 추진체계에 대해 분석하였다. 제3장에서는 방송통신위원회의 최근 4개년도의 심결례를 분석하고, 구체적으로 통신 분야의 심결 사례에 대하여, 각 유형 및 경향의 분석을 하고, 특히 이용자 보호와 관련하여 판단의 근거로 삼은 주요 규정을 설명하고, 이용자 정책 및 보호와 관련된 주요 심결례를 검토하였다. (주)엘지유플러스의 초고속인터넷 단품 및 결합상품 경품 등 제공 관련 이용자 이익 침해행위에 대한 시정조치에 관한 건은 방송통신위원회의 판단기준과 관련 행정소송의 판결에서 제시한 판단기준을 비교·검토함으로써 중요한 교훈을 얻을 수 있다는 점에서 중요하다. 한편, 페이스북 접속경로 변경 관련 전기통신사업법 위반행위에 대한 시정조치에 관한 건은 해외 부가통신사업자의 행위에 대한 금지행위 규정의 적용사례로서 날로 그 영향력을 확대하고 있는 Global CP에 대한 전기통신사업법 적용과 관련한 여러 가지 문제를 검토해 볼 수 있다는 점에서 역시 남다른 중요성을 가진다.

제4장에서는 개정된 「전기통신사업법」 일부개정법률안 제45조의2에서 제45조의8까지 신설된 통신분쟁조정위원회의 설치 및 구성, 위원의 신분 보장, 분쟁조정 절차, 분쟁조정의 거부 및 중지, 조정 종결, 효력 등에 대한 내용이 명시된 일부개정법률안이 국회를 통과하여 '18년 12월 공포되었는바, '19년 6월부터 시행될 예정이다. 이에, 개정 「전기통신사업법」에 따라 신설되어야 하는 「전기통신사업법 시행령」 일부개정령안의 내용으로 포함되어야 할 사항을 제시하였고, 이에 따라 통신분쟁조정위원회의 운영세칙안을 제시하였다. 방송통신위원회 산하 합의제 위원회로서 통신분쟁조정위원회는 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」을 따라야 할 것으로 판단된다. 즉 개정되는 시행령은 첫째, 행정기관 소속 위원회의 설치 목적, 소속, 기능 및 성격, 둘째, 위원의 구성 및 임기, 셋째, (존속기한이 있는 경우) 존속기한, 넷째, (국민의 권리 및 의무와 관련되는 인허가, 분쟁조정과 같이 특히 공정하고 객관적인 심의 및 의결이 필요한 경우) 위원의 결격사유, 제척·기피·회피, 다섯째, 회의의 소집시기, 의사정족수 및 의결정족수, 여섯째, 위원장의 권한 및 위원장이 위원회에

참석할 수 없는 경우의 업무 대행자, 일곱째, 분과위원회를 둘 경우 그 구성 및 운영에 관한 사항, 여덟째, 그 밖에 심의 또는 심의의결 등의 기한, 이의신청 절차 등 공정하고 효율적인 위원회 운영을 위해 필요한 사항을 법령에 명시해야 한다는 점(「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제6조 및 동법 시행령 제2조제2항) 등을 고려하였다.

제5장에서는 「이동통신단말장치 유통구조 개선등에 관한 법률」(이하 ‘단말기유통법’이라 한다), 「전기통신사업법」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 ‘정보통신망법’이라 한다), 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」(이하 ‘위치정보법’이라 한다)을 대상으로 (갈음)과징금의 제재규정의 정합성을 분석하였다. 통신 관련 법령은 각 갈음과징금 부과 근거, 납부절차, 부과기준 등에 관한 규정을 두고 있으나, 동일한 내용임에도 불구하고 법률, 시행령 등 규정하는 법령의 계위가 다르다. 법률과 시행령은 규범의 제정 절차, 규범의 집행력 등에서 많은 차이가 있기 때문에 법령의 정합성 측면에서 동일한 내용의 경우에는 법령의 계위는 특별한 사정이 없는 한 통일되어야 한다. 갈음과징금에 관한 통신 관련 법령 간 정합성에서 가장 중요한 것은 과징금 산정방식이라고 할 것이다. 부당이득 환수라는 본래의 의미에 맞게 정률제 방식으로 개정하는 것이 타당하다. 정률제 방식의 도입이 불가하다면 정액제 상한이라도 상향 조정하는 것이 필요하다. 갈음과징금을 부과하는 것은 이용자 불편 및 공익을 해할 우려가 있는 경우인데, 그 필요성은 일시적인 정지 보다 영구적인 중지인 취소 등에 더 높다고 할 것이다. 따라서 갈음과징금 부과 대상으로 정지 외에 취소도 포함시킬 필요가 있다.

본 연구결과는 통신 분쟁 조정 제도 도입을 위한 전기통신사업법 시행령·규칙 등 세부 규정 마련을 위한 기초자료로 활용함으로써 통신 분야 분쟁해결절차의 합리적·통일적 정비에 이바지할 수 있을 것으로 기대하며, (갈음)과징금 제재규정의 일관성·형평성·효율성의 확립을 통한 법 집행력 강화로 사업자 등의 불이익 해소에 기여하고, 관련 법제의 제재규정 정비에 활용될 것으로 기대한다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 김광석(2012), “글로벌 방송통신이용자 보호 정책 분석, 『TTA Journal』 141, TTA.
- 김영덕 (2005), “일본의 방송 허가·재허가 제도 연구”, 『정책연구』 2005-8호, 방송통신위원회.
- 김성환, 조향숙, 이재준, 양덕순, 오기석, 강유리, 이민석(2007), “영국의 방송통신서비스 이용자 민원처리제도 개선 동향”, 정보통신정책연구원.
- 김태현(2009), “호주 통신시장의 유무선대체현황”, 『정보통신정책』 제21권 제14호, 정보통신정책연구원.
- 김희수, 임준, 김슬기 (2009), 『방송통신-융합서비스 이용자 통합보호방안』, 정보통신정책연구원.
- 박동주 (2009), “한국의 방송통신 분쟁조정제도 및 사례”, 『방송통신분쟁 ISSUE REPORT』 제12호, 정보통신정책연구원.
- 박종수 (2013), “ICT 융합에 따른 방송통신 이용자보호 법제의 합리적 개선방안”, 『법제연구』, 제44호, 한국법제연구원.
- 배동민 (2007), 『통신 규제기관의 온라인민원접수 체계 현황 - 한, 미, 영 3개국을 중심으로』, 기본연구 19-22, 정보통신정책연구원.
- 신종철 (2013), 전파법 해설, 진한엠앤비.
- 신조얼 (2013), 통신법 해설, 진한엠앤비.
- 오기환 (2010), “정보통신 이용자보호기반 조성연구(I) - 통신서비스 이용자보호체계 및 통신민원시스템 개선방안”, 정보통신정책연구원.
- 오기환 (2010), “영국의 방송통신서비스 이용자 민원처리제도 개선 동향”, 『정보통신정책』 제22권 제2호, 정보통신정책연구원.
- 임준, 정경오, 왕주연, 이인선(2009), “금지행위 세부유형 등 개선방안 연구”, 정책연구 09-39, 정보통신정책연구원.
- 이기주 (2008), “방송통신 이용자 보호 정책 방향”, 『방송통신융합시대의 통신이용자보호 현황과 과제』, 2008년 통신이용자 보호 포럼, 방송통신위원회/정보통신정책연구원.
- 이민석 (2007), “통신서비스 이용자 피해구제 및 보호 체계”, 『정보통신정책』, 제19권 제11호

- 이상우 (2006), “융합환경에서의 방송규제 변화 방향-통신과 방송산업의 규제논리 분석”, 『KISDI 이슈리포트』 제03권 제14호, 정보통신정책연구원.
- 이은곤 (2006), “ofcom, 인터넷서비스에 대한 이용자 보호방안 강구”, 『정보통신정책』, 정보통신정책연구원.
- (2008), “영국, Ofcom의 이용자 민원처리 및 분쟁조정 절차 개선”, 『정보통신정책』 제 20권 제14호, 정보통신정책연구원.
- 이창근 (1992), “영국방송사”, 세계 방송의 역사, 나남.
- 전영만 (2014), 방송통신법 해설, 진한엠엔비.
- 방송통신위원회 (2008~2017), 방송통신위원회 연차보고서.
- 정경오, “우리나라 방송통신분쟁해결제도의 현황과 방향”, 『정보통신정책』, 제21권 제20호, 정보통신정책연구원.
- 조향숙, 김성환, 강유리 (2008), “통신서비스 이용자 보호 제도 및 정보제공”, 『KISDI이슈리포트』, 정보통신정책연구원.
- 최경진, 정경오, 이종관 (2015), “통신시장 이용자 보호를 위한 법제분석”, 법제분석지원 연구 15-21-10, 방송통신위원회.
- 최경진 (2015), “방송통신 이용자 보호체계 통합 구축 방안 연구”, 『방송통신정책연구』, 방송통신위원회.
- 함창용, 조향숙, 양덕순, 정승희, 배동민, 강유리 (2008), 『통신서비스 이용자 교육 및 참여활성화 방안』, 정보통신정책연구원.
- 허순철 (2009), “영국의 통신이용자 보호법제와 피해구제절차”, 《동계학술대회》, 한국법정책학회·이주대학교 법학연구소.
- 황태희 (2007), “EU위원회의 조사권한과 당사자의 방어권 -경쟁법 위반행위를 중심으로-”, 한국법제연구원.
- 황태희 (2010), “이용자보호 업무평가 지표에 관한 법적 검토”, 『한국전파진흥원 내부세미나』, 한국전파진흥원.
- 이주대학교 산학협력단 (2010), “통신이용자 피해구제 및 예방을 위한 업무처리절차 개선방안 연구”, 한국방송통신위원회.
- 강수미 (2015). 행정형 ADR의 현황과 개선방안. <중재연구>, 25권 4호, 51-75.

- 김경배 (2005). 한국 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 제도화 및 발전방안에 관한 연구. <산업경제연구>, 18권 1호, 251-274.
- 김상찬 (2012). 우리나라 행정형 ADR제도의 활성화 방안. <법학연구>, 제46호, 213-234.
- 김상찬·양영화 (2012). 우리나라 ADR제도의 활성화 방안. <법학연구>, 제45호, 247-267.
- 김상태 (2009). 행정법상 대체적 분쟁해결제도의 허용성에 관한 연구. <법학연구>, 제35호, 47-66.
- 김용섭 (2004). 행정법상 분쟁해결수단으로서의 조정. <저스티스>, 제81호, 5-39.
- 김용섭 (2008). 행정소송 전단계의 권리구제방법 및 절차. <저스티스>, 제105호, 189-219.
- 김윤정 (2015). 소비자분쟁조정제도의 현황과 과제. <소비자문제연구>, 제46권 제3호, 229-258.
- 대한변호사협회 (2010). <한국 변호사백서 2010>. 서울 : 대한변호사협회.
- 류승훈 (2010). 로스쿨 신민사소송법. 서울 : 한국학술정보.
- 박철규 (2012). <한국 ADR법령체계의 현황과 정립방안 연구 : 대체적 분쟁해결 기본법(안) 제안을 중심으로>. 서울 : 한국개발연구원.
- 박철규 (2016). ADR법 발전과정에 관한 비교법적 연구. <미국헌법연구>, 27권 1호, 113-149.
- 법제처 (2017). <2017 법령입안 심사기준>. 서울 : 법제처.
- 심준섭 (2012). 국내 행정형 ADR 기구의 비교분석. <공존협력연구>, 1권 1호, 39-67.
- 유병현 (2004). ADR의 발전과 법원의 조정의 효력. <법조>, 제53권 제6호, 27-72.
- 임동진 (2012). <대안적 갈등해결방식(ADR)제도의 운영실태 및 개선방안 연구>. 서울 : 한국행정연구원.
- 임상혁 (2008). 법원의 ADR. <민사소송>, 12권 2호, 33-47.
- 정용균 (2014). 미국의 조정-중재(Med-Arb) 제도에 관한 연구. <중재연구>, 24권 1호, 85-109.
- 조창현 (2004). 대체적 분쟁해결제도의 현황 및 제고방안. <KIET산업경제>, 66-76.
- 채완병 (2008). 대체적 분쟁해결제도. <건설분쟁과 중재>, 3·4월호, 37-39.
- 광전상구 (2006). <분쟁해결학>. 서울 : 신산사.
- 최석범 (2010). 국가주도형 ADR과 민간주도형 ADR에 관한 연구. <중재연구>, 제20권 제3호, 71-91.
- 함영주 (2009). 우리 법제하 행정형 ADR의 현황과 과제. <언론중재>, 제29권 제1호, 24-41.
- 함영주 (2015). <ADR기본법 제정방향 및 현행 ADR기구의 합리적 운영방안>. 서울 : 법무부.
- 황승태·계인국 (2016). <한국형 대체적 분쟁 해결(ADR) 제도의 발전 방향에 관한 연구>. 서울 : 대법원 사법정책연구원.

강일신(2014), 정합적 법해석의 의미와 한계 -원리규범충돌의 해결이론 관점에서-, 법철학연구 제 17권 제1호

김남철(2016), 행정법강론 제3판, 박영사.

김동희(2009), 행정법 I, 박영사.

김진곤(2013), 교섭단체의 법적 지위와 그 구성의 최저기준의 정합성 여부, 憲法學研究 제19권 제3호

김현경(2016), 개인정보 법체계 정합성 확보를 위한 소고 -금융, 의료, 정보통신 법역(法域)을 중심으로-, 성균관법학 제28권 제1호

문종욱·양석진·윤석환(2007), 통합화 환경에 대비한 정보통신 법령체계의 정합성 확보방안 연구, 법학연구 제26호, 한국법학회.

배병일(2016), 독도 관련 법령의 체계성과 정합성, 독도연구 제21호

서희석(2011), 소비자법의 민법전편입 방안 : 한국소비자법의 특징과 이론적 정합성의 관점에서, 법학논총 제31권 제1호, 전남대 법학연구소

안준홍(2011), 법의 정합성에 대한 서설(序說), 법철학연구 제14권 제3호

양석진(2009), 정보공개법과 개인정보보호법의 법체계 정합성 고찰, 법학연구, 제33호, 한국법학회.

윤종민(2014), 과학기술기본법의 체계성 및 정합성 제고를 위한 개정방안, 기술혁신학회지 제17권

이경렬(2015), 형사사법 분야에서 개인정보의 관리·이용 및 보호의 문제 - 형사사법관련 개별정보법의 법률정합성을 중심으로 -, 피해자학연구 제23권 제1호.

이부하(2017), “방송·통신 융합시대에 방송법제의 개선 - 독일의 방송 분야 법률을 고찰하며 -”, 『법과 정책연구』 Vol. 17 No. 1, 한국법정책학회.

이숙진(2009), 차별금지 관련 법률의 부정합성 : 인권위법과 개별적 차별금지법을 중심으로, 경제와 사회 제84호, 비판사회학회.

이호용(2008), “전기통신사업법상 금지행위 규제의 개선”, 행정법연구, 제20권, 행정법이론실무학회.

임준외(2010), 『통신시장 융결합서비스 활성화를 위한 사후규제방안 연구』, 정보통신정책연구원.

최영홍(2016), 중소기업적합업종제도의 법리적 정합성 검토 - 프랜차이즈사업과의 관련성을 중심으로 -, 경제법연구 제15권 제3호

최장현(2012), 의무적 선거참여제도의 헌법적 정합성, 법학논총 제32권 제1호, 전남대학교 법학연구소

한건우, 행정법, 세창출판사.

한상우(2009), 중소기업 지원법제의 체계적 정합성과 문제점, *아주법학* 제3권 제1호
황창근(2010), “방송법상 금지행위 규정 도입에 대한 고찰”, *홍익법학* 제11권 제1호
황창근 외4(2017), 『방송통신 법령간 행정별 정합성 연구』, 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>)
<https://kcc.go.kr>
<https://msip.go.kr>
<http://news.zdnet.co.uk>

해외 문헌

Dimitris Makris et al.(2012). “Quantifying TV White Space Capacity: A Geolocation-based Approach”. *IEEE Commun. Magazine*. 50(9), pp. 145–152.

DTI & DCMS(2000), “A New Future for Communications”.

Ofcom (2004). “Consumer complaint against Bulldog Communications about unfair contract terms”.

(2005). “Consumer complaint against Nexus Data Systems Ltd about unfair contract terms”.

(2005). “Consumer complaint against O2 about unfair contract terms”.

(2006). “Consumer complaint against UK Online about unfair contract terms”.

(2008). “Improving the effectiveness of the consumer complaints process”.

(2010). “A Review of Consumer Complaints Procedures”.

(2010). “New help for consumers to resolve complaints – 3 million consumers face unresolved phone and broadband complaints each year”.

(2012). “New guidelines for schemes ruling on consumer complaints”.

Otelo (2010). “Ombudsman report 2010”.

Stefaan Verhulst(1998). 『The United Kingdom』, 『Regulating the Changing Media: A Comprehensive Study』, Ed. by David Goldberg, Tony Prosser, Stefaan Verhulst, Clarendon Press Oxford.

Towers Perrin(2001). “OFCOM Scoping Project”

Plapinger, E., & Shaw, M. (1997). *Curt ADR : Elements of Program Design*, CPR Institute for Dispute Resolution. CPR Judicial Project, 1–2.

Twining, W. (1993). *Alternative to What? Theories of Litigation, Procedure and Dispute Settlement in Anglo-American Jurisprudence: Some Neglected Classics*. *The Modern Law Review*, 56(3), 380–392.

the Data Protection Directive (officially Directive 95/46/EC)

the Proposal for the EU General Data Protection Regulation. European Commission. 25 January 2012.

European Commission. 2015b. “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region: A Digital Single Market Strategy for Europe.”

Proposed Annual Plan 2017/18; Marketong Communications work for everyone, Ofcom, 29 November 2016

Annual Reports 2016|17; Australian Communications and Media Authority Office of the eSafety Commissioner, ACMA, 2017

<https://www.acma.gov.au>

www.commsalliance.com.au

<https://www.fcc.gov>

www.kokusen.go.jp

<https://www.oaic.gov.au>www.soumu.go.jp

<https://www.tio.com.au>

<http://www.vnunet.com/News>

<http://media.guardian.co.uk>

<https://www.fcc.gov/>

<https://www.ofcom.org.uk/>

<https://www.acma.gov.au>

● 저 자 소 개 ●

임 태 훈

- 한국외국어대 경영정보학 석사
- 현 한국정보통신진흥협회 이용자보호실장

이 종 목

- 한양대 행정학 석사
- 현 한국정보통신진흥협회 이용자보호팀장

왕 안 나

- 세종사이버대 경영학
- 현 한국정보통신진흥협회 자격검정팀장

엄 석 준

- 서울과학기술대 산업정보시스템공학 석사
- 현 한국정보통신진흥협회 이용자보호팀 과장

방통융합정책연구 KCC-2018-20

통신분쟁 해결 및 통신법 집행력 강화 방안 연구

2018년 12월 일 인쇄

2018년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr
