

법제분석지원 연구 15-21-⑩

신청기관

방송통신위원회

통신시장 이용자 보호를 위한 법제분석

- 효율적인 피해구제 방안을 중심으로 -

최경진 · 정경오 · 이종관



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

법제분석지원 연구 15-21-⑩

신청기관

방송통신위원회

통신시장 이용자 보호를 위한 법제분석

- 효율적인 피해구제 방안을 중심으로 -

최 경 진 · 정 경 오 · 이 종 관

통신시장 이용자 보호를 위한 법제분석

- 효율적인 피해구제 방안을 중심으로 -

A Legislative Study for Telecommunication
Service User Protection

- Focusing on Effective Relief Plan -

연구자 : 최경진(가천대학교 교수)

Choi, Kyoungjin

정경오(법무법인 한중 변호사)

Jung, Gyungoh

이종관(미디어미래연구소 박사)

Lee, Jonggwan

2015. 12. 20.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

I. 연구의 목적과 범위

□ 연구의 목적

- 이용자 관점에서 이용자보호 정책 수립의 필요성
 - 사전규제 및 사후규제기관의 분리
 - 단말기유통법 시행에 따른 이용자보호의 필요성
- 이용자 피해구제 효율성 제고의 필요성

□ 연구의 범위

- 이용자 피해구제 효율성 제고 방안으로서 금지행위에 대한 심결 시 이용자 피해구제 명령 가능성과 피해구제 시 시정조치 또는 과징금 경감제도 등 피해구제 활동 제고 방안 등 현행법의 개선을 위한 이용자피해구제 방안을 제시

II. 주요 내용

□ 현행 통신서비스 이용자 보호 현황 분석

- 규제기관의 분리
 - 2013년 정부조직법 개정에 따라 통신 분야의 이용자 보호 정책은 방송통신위원회의 소관사항이 됨

- 통신서비스 시장에 대한 조사·감시, 이용자보호, 금지행위와 같은 사후규제는 방송통신위원회가 담당하는 한편, 진입·인수합병, 상호접속, 설비제공, 요금 등과 같은 사전규제 또는 사전규제적 행위규제는 미래창조과학부가 담당
- 통신뿐만 아니라 방송분야에 있어서도 이용자 보호와 관련된 사항은 방송통신위원회가 담당하고 있음
- 방송통신위원회가 통신서비스 분야의 이용자 보호를 위해 관할하는 법령은 전기통신사업법, 단통법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률이 있음

- 이용자보호법제

- 통신서비스 이용자보호를 위한 입법노력

- 방송통신이용자보호법 제정안

- 전기통신사업법 개정안

- 단말기유통법 개정안

- 통신이용자 보호를 위한 법제도 개선방안

- 현행 제도의 문제점

- 효율적인 피해구제 방안

Ⅲ. 기대 효과

□ 통신이용자 피해구제를 실효성 있게 하기 위한 법제도 개선에 활용

○ 향후 전기통신사업법 및 단말기유통법 개정에 활용

▶ 주제어 : 통신이용자, 이용자보호, 피해구제, 피해구제 원스톱 해결, 피해구제명령

Abstract

I . Purpose and Scope of Research

Purpose of Research

- Necessity of Policy-making for User-oriented Protection Policy
 - Separation of Pre and Post Regulatory Agency
 - Necessity of User Protection after Effectuation of Mobile Device Distribution Act
- Necessity of Efficiency Promotion of User Damages Relief

Scope of Research

- Examination of User Damages Relief Order as a reform plan for promotion of user damages relief
- Reinforcement of KCC's correction order
- Self regulation policy for user damages relief

II . Contents

- ### Analysis of current situation of user protection
- Separation of regulatory body

- Korea Communication Commission(KCC, hereafter) performs the main role on establishing and enforcing telecom user protection policy and regulation
- KCC has legislation power on ex-post regulation such as telecom market monitoring, supervising, and user protection
- KCC plays its role based on the Telecommunication Service Act, Mobile Device Distribution Act, and Act on Promotion of Utilization of Information and Communications Network
- Overall user protection policy and regulation is covered by the User Policy Bureau, and its departments
- Legislation for user protection
- Legislative effort for telecommunication user protection
 - Draft bill for Broadcasting Telecommunication User Protection Act
 - Amendment bill for Telecommunications Service Act
 - Amendment bill for Mobile Device Distribution Act
- Reform Plan for Telecommunication User Protection
 - Problems of present system
 - Efficient Damages Relief Plan

III. Expected Effects

- This research can be used to legislate new law or amend the existing laws for promotion of telecommunication user damages relief
- Especially, for amendment of Telecommunications Service Act and Mobile Device Distribution Act

➤ **Key Words : Telecommunications Service User, Use Protection, User Relief One-stop Resolution, Damages Relief Order**

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 배경 및 목적	13
제 2 절 연구의 범위 및 방법	14
1. 연구의 범위	14
2. 연구의 방법	14
제 2 장 현행 통신서비스 이용자 보호 현황 분석	15
제 1 절 이용자 보호 규제기관 체계	15
1. 국내의 이용자 보호 규제기관	15
2. 해외의 이용자 보호 규제기관	19
3. 국내외 통신 이용자 보호 규제기관의 시사점	23
제 2 절 이용자 보호 법제	25
1. 전기통신사업법	25
2. 이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률	32
3. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	35
4. 시사점	39
제 3 장 통신서비스 이용자보호를 위한 입법노력	49
제 1 절 방송통신이용자보호법 제정안	49
1. 개 관	49

2. 이용자보호법안의 주요내용	50
3. 이용자보호법안의 이용자 피해구제	54
제 2 절 전기통신사업법 개정안	77
1. 개 관	77
2. 타율적 이용자 피해구제	77
3. 자율적 이용자 피해구제	89
제 3 절 단말기유통법 개정안	96
1. 개 관	96
2. 단말기유통법 일부법률 개정안	96
제 4 장 통신이용자 보호를 위한 법제도 개선방안	99
제 1 절 통신이용자 피해구제의 강화	99
1. 현행법상 이용자이익침해에 따른 손해배상	99
2. 문제점	99
3. 개선방안	100
제 2 절 통신이용자 피해구제의 절차 개선	100
제 3 절 통신이용자 보호를 위한 규제체계 정비	104
1. 금지행위에 대한 시정명령 시 이용자 피해구제 명령 도입 방안	104
2. 피해구제 원스톱 처리 방안	105
3. 피해구제 시 시정조치 또는 과징금 경감제도 등 피해구제 활동 제고 방안	105
제 5 장 결 론	107
참 고 문 헌	113

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

1. 이용자 관점에서 이용자보호 정책 수립의 필요성

(1) 사전규제 및 사후규제기관의 분리

2013년 정부조직법 개편에 따라 (구)방송통신위원회가 미래창조과학부와 (신)방송통신위원회로 분리되어 미래창조과학부는 사전규제를, (신)방송통신위원회는 사후규제를 주로 담당하게 되었다. 그런데 규제기관이 분리되어 진흥기관이 사전규제를 함께 담당하고 방송통신위원회가 사후규제권한을 행사하면서 양자 간에 이용자보호를 위하여 지속적인 협력과 노력을 기울이고 있지만 구조적인 측면에서 일관성 있는 이용자보호가 쉽지 않다는 지적도 제기된다. 더욱이 산업발전을 위한 사전규제 완화 방향과 맞물려서 효과적인 이용자보호를 위해서는 사후규제를 강화해야 한다는 지적도 나오고 있다. 이에 따라 사후규제 법제도에 대한 검토가 필요하게 되었다.

(2) 단말기유통법 시행에 따른 이용자보호의 필요성

지원금 공시제도 및 지원금 상한제를 내용으로 하는 단말기유통법 시행에 따른 주요 사업자들의 마케팅 전략의 변화가 예상된다. 주요 사업자들이 결합상품을 주된 마케팅 전략으로 채택함에 따라 결합상품 이용에 따른 이용자 피해 발생이 우려된다. 단말기유통법 시행으로 인한 새로운 불·편법 영업행위의 등장과 계약 해지 시 위약금 조항 적용으로 인해 따른 이용자 피해도 우려된다.

(3) 이용자 피해구제 효율성 제고의 필요성

통신이용자의 피해구제와 관련된 현행 법제를 살펴보면, 이용자 피해구제 절차로서 조정이나 재정 절차가 전기통신사업자와 이용자 사이의 모든 분쟁에 대하여 제공되지 않고 또한 그 효과도 강력하지 않아서 피해구제의 실효성을 제고하여 신속하고 간이하게 이용자 피해구제가 이루어질 수 있는 체계로의 전환을 고려할 필요가 있다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

이번 연구는 통신시장에서의 이용자 보호를 위한 법제 개선 방향을 도출하기 위한 것으로 특히 효율적인 이용자 피해구제 방안을 제시하는 것을 목표로 한다.

1. 연구의 범위

이용자 피해구제 효율성 제고 방안으로서 금지행위에 대한 심결 시 이용자 피해구제 명령 가능성과 피해구제 시 시정조치 또는 과징금 경감제도 등 피해구제 활동 제고 방안 등 현행법의 개선을 위한 이용자 피해구제 방안을 제시한다.

2. 연구의 방법

이번 연구는 현행 법령상 이용자 피해구제에 관한 법적 규율 내용을 정리·분석하고 법제 정비 방안을 위한 다양한 입법 추진 전략을 입법에 관한 문헌 연구 등을 통해 제시하였다. 이를 위하여 관련 전문가들과의 회의, 워크숍 등을 통하여 실무상의 업무 처리과정에서의 애로점 및 입법 방안에 대한 의견을 수렴하여 반영하였다.

제 2 장 현행 통신서비스 이용자 보호 현황 분석

제 1 절 이용자 보호 규제기관 체계

1. 국내의 이용자 보호 규제기관

2013년 3월 23일 정부조직법이 개정됨에 따라 방송통신 분야를 관장하는 정부부처가 중앙행정기관으로써의 미래창조과학부(정부조직법 제26조 제1항 2호, 현행 정부조직법에서는 동조 제3호)와 대통령 소속의 방송통신위원회(방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률; 이하 방통위 설치법)로 분리되었다. 미래창조과학부는 과학기술정책의 수립·총괄·조정·평가, 과학기술의 연구개발·협력·진흥, 과학기술인력 양성, 원자력 연구·개발·생산·이용, 국가정보화 기획·정보보호·정보문화, 방송·통신의 융합·진흥 및 전파관리, 정보통신산업, 우편·우편환 및 우편대체에 관한 사무를 관장하도록 하고 있으며(정부조직법 제29조), 방송통신위원회는 방통위 설치법 제11조 제1항 각 호에 따라 방송광고정책, 편성평가정책, 방송진흥기획, 방송정책기획, 지상파방송정책, 방송채널정책에 관한 사항, 조사기획총괄, 방송통신시장조사, 방송통신이용자보호, 시청자 권익증진, 개인정보보호윤리에 관한 사항, 방송용 주파수 관리에 관한 사항 등이 부여된 핵심 업무이다.

이러한 방송통신 분야의 규제기관 분리의 특징을 다음과 같이 구분할 수 있다. 우선 규제체계 측면에서는 방송통신의 사전규제는 미래창조과학부가, 사후규제는 방송통신위원회로 분리·운영되고 있으며, 규제대상은 통신서비스와 유료방송(종편 및 보도PP 제외), 융합서비스 등은 미래창조과학부, 지상파 방송과 일부 유료방송PP(보도 및 종편 PP), 개인정보보호 등은 방송통신위원회의 업무로 구분되었다.

본 연구의 목적에 따라 통신서비스 분야에 국한하여 각 규제기관의 역할을 살펴보면, 통신서비스 시장에 대한 조사·감시, 이용자보호, 금지행위와 같은 사후규제는 방송통신위원회가 담당하며, 진입·인수 합병, 상호접속, 설비제공, 요금 등과 같은 사전규제 또는 사전규제적 행위규제는 미래창조과학부가 담당하고 있다. 즉, 통신뿐만 아니라 방송분야에 있어서도 이용자 보호와 관련된 사항은 방송통신위원회가 담당하고 있다.

이 외에 이동통신 가입자를 보호하고 단말기 유통시장의 건전화를 목적으로 도입된 이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률(이하 단통법) 역시 통신서비스와 관련된 주요 규제 법령이라 할 수 있는데, 해당 법령은 방송통신위원회가 관할하며, 이동통신의 가입단계에서 필연적으로 수반되는 이동통신 단말기의 구입과 관련된 이용자 보호 중심의 규제법령이다. 이 외에 개인정보 보호와 관련된 이용자 보호는 방송통신위원회가 중심이 되어 담당하고 있다. 즉, 이를 정리하면 비록 규제기관이 미래창조과학부와 방송통신위원회로 분리되어 있다고 하더라도 통신서비스 분야에 있어서 이용자 보호 등과 관련된 규제 전반은 방송통신위원회 소관사항이며, 방송통신위원회가 통신서비스 분야의 전문사후규제 기관으로 역할을 수행하고 있다. 이와 관련하여, 방송통신위원회가 통신서비스 분야의 이용자 보호를 위해 관할하는 법령은 전기통신사업법, 단통법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하, 망법)이 해당된다.

<표 2-1> 각 법률의 이용자 권익증진 및 보호 관련 규정

법 및 시행령		권익증진 및 권리보호
소비자 기본법	법	<ul style="list-style-type: none"> ○ (제18조, 제20조) 소비자권익 증진을 위한 사업자의 의무를 규정하고 있음 ○ (제21조_기본계획의 수립 등) 공정거래위원회의 소비자정책에 관한 기본계획 수립에 있어 소비

법 및 시행령		권익증진 및 권리보호
		<p>자 권익과 관련된 주요한 사항을 포함시킬 것을 규정</p> <ul style="list-style-type: none"> o (제23조_소비자정책위원회 설치) 소비자의 권익 증진 정책을 심의·의결하기 위하여 공정거래 위원회에 소비자정책위원회를 둘 것을 정하고 있음 o (제33조_설립) 소비자권익 증진시책의 효과적인 추진을 위하여 한국소비자원을 설립할 것을 정하고 있음
	령	<ul style="list-style-type: none"> o (제3조_조례의 제정) 조례의 제정시 지역 소비자의 권익 증진에 필요한 사항을 포함하도록 규정되어 있음 o (제4조_소비자의 조직활동 지원) 법 제6조제4호에 위임을 받아 소비자의 권익 증진을 위하여 필요하다고 인정하는 소비자의 조직활동을 지원 및 육성할 것을 정하고 있음
전기통신사업법	법	<ul style="list-style-type: none"> o (제32조_이용자 보호) 전기통신역무에 대한 이용자의 의견 및 불만을 즉시 처리할 것을 정하고 이와 관련된 제반사항을 규정
	령	<ul style="list-style-type: none"> o (제26조_등록의 신청) 법 제21조제1항의 위임을 받아 별정통신사업자가 등록할 때는 이용자 보호와 관련된 내용이 포함된 서류를 제출하도록 규정
방송법	법	<ul style="list-style-type: none"> o (제3조_시청자의 권익보호) 방송사업자는 시청자가 방송프로그램의 기획 편성 등에 관한 의사 결정에 참여할 수 있도록 하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 하여야 함을 규정 o (제35조_시청자권익보호위원회) 방송 및 인터넷 멀티미디어방송에 관한 시청자의 의견을 수렴하고 시청자불만처리 및 청원사항에 관한 심의

제 2 장 현행 통신서비스 이용자 보호 현황 분석

법 및 시행령		권익증진 및 권리보호
		<p>를 효율적으로 수행하기 위해 시청자권익보호 위원회를 둘 것을 정하고 있음</p> <p>o (제86조~90조의2) 시청자의 권익보호를 위한 자체심의, 시청자위원회, 시청자미디어센터 등의 사항을 규정하고 있음</p>
	령	<p>o (제64조_시청자위원회의 구성 및 운영) 법 제87조의 위임을 받아 시청자위원회의 구성 및 운영 사항을 규정</p> <p>o (제65조의2_시청자미디어센터) 법 제90조의2제1항의 위임을 받아 시청자의 방송참여 및 권익증진을 위한 사업을 규정</p>
IPTV법	법	<p>o (제16조_이용자 보호) 인터넷멀티미디어방송제공 사업자의 서비스에 관한 이용자 의견 및 불만 처리 의무와 정보보호조치, 정당한 배상 등의 의무 규정</p>
	령	-
정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	법	<p>o (제3조_정보통신서비스 제공자 및 이용자의 책무) 정보통신서비스 제공자의 이용자 권익보호와 정보이용능력 향상에 대한 의무를 규정</p>
	령	<p>o (제23조~제36조) 정보통신망에서의 이용자 보호 등을 규정하고 있는데, 특히 청소년보호, 본인 확인조치, 정보제공의 절차 등을 정하고 있음</p>

세부적으로는 방송통신 이용자 정책 전반은 방송통신위원회의 이용자정책국에서 담당하며, 통신시장 조사, 감시 및 사업자간 분쟁은 해당 국 내의 통신시장조사과에서 그 업무를 수행한다. 이용자 분쟁 및 권익 보호와 관련된 업무는 이용자 보호과에서 수행하며, 단말기 유

통과 관련된 규제 및 이용자 보호는 최근 신설된 단말기 유통 조사단에서 그 업무를 수행하고 있다. 다만, 방송시장에 대한 조사와 감시, 이용자 보호는 방송정책국 산하의 방송시장 조사과에서 업무를 수행하고 있다는 특징이 있다.

2. 해외의 이용자 보호 규제기관

해외의 통신 분야 이용자 보호 규제기관은 국가별로 다소 상이하나, 중앙 또는 연방정부의 이용자 보호 기관과 이의 관리감독 또는 공동 규제 방식을 채택하고 있는 하위 기구들을 통해 이용자 보호 업무를 수행하고 있다. 첫째 미국의 경우 방송통신 이용자 보호 대상에 안전, 공정거래 및 거래상 분쟁조정, 피해구제 등을 포함하고 있으며, 이용자 보호기능별로 별도의 전담기관을 운영하고 있다. 연방정부에 설치된 전담기관은 연방공정거래위원회(FTC), 소비자제품안전위원회(CPSC), 연방통신위원회(FCC)이며, 주정부는 별도의 독립기관이나 담당부서를 두어 이용자보호와 관련된 업무를 담당하고 있는 방식이다. 즉, 연방정부와 주정부의 분업화된 구조라 할 수 있다. 우선 연방공정거래위원회는 대표적인 일반 경제(경쟁) 규제 기관으로서, 불공정거래로부터 미국 시민을 보호함은 물론, 관련 기업 간의 거래질서를 감시하고 관리감독을 통해 공정거래와 공정경쟁을 촉진하는 업무를 수행하고 있다. 소비자보호국은 이용자보호에 집중된 업무를 담당하며, 소비자보호법(The Equal Credit Opportunity Act, Truth-in-Lending Act, Fair Credit Reporting Act, the Cigarette Labeling Act)에 근거하여 법을 집행하고, 이용자 보호 업무를 수행하고 있다. 또한, 경쟁국은 반독점 및 공정거래에 관한 법을 집행하는 곳으로 시장의 건전한 경쟁질서가 확립될 수 있도록 조사·감시와 법의 집행을 담당한다. 한편, 국내의 소비자보호원과 같은 소비자제품안전위원회는 소비자제품안전법에 근거하여

미국 내에서 유통되는 제품의 안전과 유통에 대한 규제를 수행하고, 상품의 거래나 소비에서 발생할 수 있는 위험요소로부터 이용자를 보호하기 위한 역할을 수행한다. 해당 기관의 산하에는 보건과학국, 경제분석국, 기술과학국 등이 있는데, 보건과학국은 소비자 또는 이용자의 건강과 안전에 영향을 줄 수 있는 각종 위험 요소의 수집과 분석을 수행한다. 경제분석국은 경제·사회·환경 요소와 관련된 정보의 제공, 해당 위원회의 정책이 소비자와 산업에 어떠한 영향을 미칠 것인지와 경쟁규제 및 거래행위에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 분석하며, 이용자 및 산업을 대상으로 설문조사 및 분석업무를 수행한다. 끝으로 기술과학국은 소비자 또는 이용자가 이용하는 제품의 위해요소의 안전성에 관한 실험이나 조사, 기술분석 등을 수행하는 부서이다. 위의 두 기관은 일반 소비자와 이용자를 대상으로 하는 일반 규제기관이며, 통신서비스 부문은 연방통신위원회에서 집중적으로 이용자 보호 업무를 수행한다. 연방통신위원회는 방송통신과 관련된 서비스 전 분야와 주파수와 관련된 포괄적인 업무를 수행하고 있다. FCC는 통신서비스 이용자를 보호하기 위한 규제기능과 이용자 피해구제 기능을 구분하여 제도적 사항들은 소비자정책부에서 담당하고, 이용자피해구제와 관련된 업무는 소비자 질의 및 피해구제부에서 담당하도록 하는 이원적인 구조를 채택하고 있다. 또한, 소비자 질의 및 피해구제부에서는 반복적 또는 다량으로 발생하는 민원이나 피해 사례를 별도로 분석하여 소비자정책부에 전달하고, 소비자정책부에서 관련 정책에 반영하여 제도화하도록 하고 있다. 이와 같은 업무체계에 따라 부서간 협조체계가 구축되어 있다.

둘째로, 영국은 BIS(Department for Business, Innovation and Skills)에서 이용자정책과 경쟁정책을 총괄적으로 담당하고 있으며, 경쟁정책 집행기구로 공정거래청(OFT)을 두고 있다. 또한, 2003년 통신법 개정을 통해 대안적 분쟁조정제도(ADR제도) 도입의 법적기초를 마련하였

고, 규제기관인 Ofcom의 감독 하에 중립적인 ADR 운영기구(OSC와 CISAS)를 설립하여 운영하고 있다. 영국의 공정거래청은 영국의 일반 경쟁규제를 집행하는 기구로서, 약관규제, 이용자에 대한 경제적 이익 보호, 이용자 보호를 위한 시장 감시, 조사 및 연구, 이용자 정보에 관한 정책, 이용자 신용 인가업무와 관련한 행정 등의 업무를 수행하고 있다. OFT의 이용자 보호와 관련된 업무를 수행하는 주요부서는 상품과 소비자국(Goods and Consumer)으로서 이용자법률 및 규정의 효율적인 집행, 불공정한 사업자 및 거래행위에 대처, 공정거래의 유도, 이용자의 합리적 선택 및 권리 교육을 위한 이용자정보 제공, 기타 이용자행정 기구와 협력관계 유지의 업무 등을 수행한다. 또한 경쟁위원회(competition commission)에 심사를 의뢰하기 이전에 시장 조사를 수행하는데 이는 환경의 변화에 따른 이용자 침해에 대한 정보를 수집하고 선제적 이용자 보호를 위해 활용하고 있다. 방송통신 분야에 있어서는 Ofcom이 주된 역할을 수행하며, 특히 Ofcom은 OFT와 공동규제 방식으로 경쟁 및 이용자 보호 정책을 수행하고 있다는 특징이 있다. Ofcom은 통신산업 전반을 담당하도록 조직된 기관으로서, 통신과 관련하여 국민의 이익을 증진하고 경쟁을 촉진함으로써 관련 시장에서 이용자의 이익을 증진시키는 역할을 수행하고 있다. 하위에서 통신서비스 이용자 보호를 위해 이용자보호정책평가(Consumer Protection Policy Review, CRPR)제도를 운영하고 있으며, 이를 통해 이용자 보호를 위한 정보제공, 약관규제 및 부당한 요금 등에 따른 이용자 구제 정책 등을 시행하고 있다. 특히 이용자 불만처리와 관련해서는 불만처리를 위한 사업자의 규약 제정과 승인업무도 수행하고 있다. 즉, Ofcom은 단순한 통신 분야의 규제 수행 외에도 이용자 보호를 위한 상담 및 피해 구제, 분쟁조정 제도 등을 도입하여 이용자를 보호하고 있다. 사업자-이용자 간의 분쟁에 대해서는 Otelo와 같은 옴부즈맨을 이용하여 불만을 해결하도록 하고 있으며, Consumer Direct

와 같이 이용자가 권리를 구제받을 수 있도록 정보를 제공하는 전화 및 온라인 서비스도 운영하고 있다.

셋째, 독일의 이용자 정책은 예방적 이용자 보호와 이용자 선택권 제고라는 정책 원칙을 바탕으로 이용자 보호 정책이 수립·운영되고 있다. 일반적인 소비자 보호는 경제부, 법무부, 노동부 등에서 담당하고 소비자 안전은 경제부 소관이며, 공정거래는 연방카르텔청에서 담당하고 있다. ICT와 미디어 관한 규제권은 연방기술청에서 담당하고 있으며, 내부에 총무국, 유럽정책국, 경제정책국, 중산층 정책국 등이 있다. 이외에 연방망규제청에서는 통신 서비스 외에도 전기, 가스, 철도 등 공익 인프라와 관련된 업무를 총괄하고 있으며, 전문화된 규제를 통해 우정과 통신서비스 시장에서의 공정한 경쟁과 이용자 보호가 유지될 수 있도록 하고 있다.

넷째, 일본의 이용자정책은 내각부 등 중앙 부처와 지방자치단체를 중심으로 이용자 기본법에 따른 이용자 정책의 기본이념과 정책의 기본방향에 의해 추진되고 있다. 통신 분야에서는 일본의 전기통신사업법에 근거하여 검열의 금지 및 비밀의 보호, 공평한 이용, 전기통신역무의 제공의무 및 보편적 역무의 제공의무와 같은 이용자 보호 규정을 두고 있다. 통신 분야의 이용자 보호 기관으로는 내각인 총무성에서 총괄하고 있으며 정보통신, 우정산업 등을 포함한 사회기반시설과 국민경제, 사회생활을 관장하고 있다. 통신서비스와 관련하여 면허, 주파수, 번호사용, 법률, 정책, 중재, 가격책정, 이용자 보호 등의 업무를 수행하고 있다. 그리고 공정취인위원회에서는 전기통신사업분야에 대한 일반 경쟁규제를 집행하고, 통신 규제기관과 통신산업에서의 부당경쟁행위 및 기업인수합병 등에 대하여는 총무성과 공동으로 규제 권한을 행사하고 있다(길준규, 2010).

다섯째, 호주의 이용자 보호 정책은 경쟁 및 소비자위원회(Australian Competition & Consumer Commission, ACCC)에서 담당하며, 주별로 일반 규제기관 형태의 이용자보호기관이 있다. 또한 방송통신 서비스 이용자의 피해구제 및 이용자 보호 제도로서 통신산업 옴부즈만(Telecommunication Industry Ombudsman, TIO)과 산업자율규약제도(Industry Codes of Practice, ICP)를 이용하여 통신서비스 이용자의 민원에 대응하고 있다. 우선 호주 경쟁 및 소비자위원회(ACCC)는 일반경쟁 기관임과 동시에 통신 산업에서의 경쟁 정책 및 법 집행을 수행하는 규제기관이다. 즉, 전문규제 기관을 별도로 설치하지 않은 통합 규제기관 체제를 채택하고 있는 것이 호주의 특징이다. 다만, 이용자 보호에 관한 역할은 제한적이기 때문에 원칙적으로 사업자와의 직접 접촉에 의한 해결과 산업체의 옴부즈맨 제도에 의한 해결을 지원, 관련 정보를 제공하는 정도의 기능을 수행하고 있다. 통신 분야의 전문 규제기관은 호주방송통신위원회(ACMA)로서, 통신, 방송, 인터넷, 등에 대한 규제권한을 가지고 있다. 다만, ACMA는 주로 면허부여 및 주과수 할당과 관련된 사전규제를 중심으로 그 업무를 수행하고 있다. 호주의 통신서비스 이용자 보호 전문 기관은 통신산업 옴부즈맨(TIO)로, 1993년 설립된 통신 업계 자율적 규제기구로 통신법에 따라 서비스 제공 사업자들에 의해 설립된 이용자 불만처리 기구로 업계 규약 및 표준의 결정과 변경에서 반드시 협의를 거쳐야 하는 기관이다. 해당 기구에서는 구속적 결정(Binding Decisions), 권고(Recommendation), 기각(D dismissing a complaint), 중재(Arbitration), 증거로서의 확인서의 발급(Issuing Evidentiary Certificates) 등의 조치를 할 수 있다(길준규, 2010).

3. 국내외 통신 이용자 보호 규제기관의 시사점

국내의 통신서비스 이용자 보호 업무를 수행하는 규제기관의 체계와 해외의 사례를 비교해보면 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 이용자 보호 기관의 조직 체계 측면의 특성이다. 즉, 통신서비스 분야가 갖는 타 산업과의 차별성과 특성에 입각하여 대부분의 경우 일반경쟁규제기관과 달리 전문규제 기관을 설치하고, 이용자 보호 정책 역시 해당 기관에서 그 역할을 수행하고 있다. 다만, 국내의 경우 사전규제 기관과 이용자 보호(사후규제 관점) 기관이 분리되어 있음에 따라 큰 틀에서 보면 사후규제와 사전규제 간의 유기적 연계와 조화가 어렵다는 단점이 있다. 예를 들어 미국 FCC의 경우 조사기관과 집행기관이 FCC 내에 위치하고 있어 반복적이고 대량의 이용자 피해를 야기하는 사례가 발생하는 경우 이를 억제하기 위해 제도화하거나 사전규제로 예방하는 것이 가능한데, 현재 국내의 경우에는 이와 같은 유기적 협력구조가 물리적으로 어려울 수 있다.

둘째, 국내의 경우 이용자 분쟁이나 피해구제 관련 별도의 자율 또는 공동규제를 할 수 있는 민간 기구가 없다는 것이다. 예컨대 영국이나 호주의 경우에는 통신 ombudsman 기구를 설립하여, 사업자와 이용자 간의 분쟁 또는 이용자 피해가 발생하는 경우에 대비한 제도의 효율성을 높이고 있다. 즉, 경미한 분쟁의 경우에는 전문규제기관 대신 ombudsman 기구에서 이를 조정하거나, 피해를 구제하는 역할을 수행함으로써 제도의 효율성을 높이고 있는 것이다. 그에 비해 국내의 경우 별도의 ombudsman이나 이용자 보호 전담 기구가 설치되어 있지 않아 국내 이용자 보호 제도의 실효성을 높일 수 있는 방안이 필요하다.

셋째, 피해구제 차원에서 거의 대부분의 국가에서는 통신서비스 이용자의 피해 구제 제도가 마련되어 있으며, 별도의 기구를 운영하는 경우도 있다. 예를 들어, 영국이나 호주는 ADR 제도 중심으로 피해구제 기관이 운영되고 있으며, 일본의 경우 총무성 내에 이용자 고충해결 창구를 설치하여 운영하고 있다. 이는 결국 이용자에 대한 피

해 발생시 피해구제 제도에 대한 이용자에 대한 접근 가능성을 높이는 것은 물론 자율규제 형태의 피해구제 제도가 운영됨으로써 이용자의 대항력 및 이용자 피해에 대한 사업자의 예방적 조치가 가능하다는 장점이 있다. 따라서 향후 국내에서도 중장기적으로 ombudsman 기구나 별도의 ADR 기구를 확대 설립할 필요성이 있다. 참고로 통신 분야에 있어서는 재정제도가 사업자 간의 분쟁(상호접속, 필수설비 제공 등 관련) 대상으로만 운영되고 있어, 이용자에 대한 적극적 보호 및 ADR 제도의 효과적 운영이 제한되는 측면이 있다. 따라서 향후 해외 사례와 같이 통신 분야에 대한 ombudsman 기구 도입 및 별도의 분쟁 조정, 피해구제 전담 기구의 설립을 검토할 필요가 있다. 참고로 우리나라의 경우 현행 각 법령에는 사업자와 이용자의 분쟁해결을 위하여 국가 및 지방자치단체가 관련 분야에 대한 전담기구를 설치하는 방법을 제시하고 있다. 그러나 방송통신융합에 따라 통신사, 제조사, CP 간 민원 소관을 구분하기 어려운 복합민원이 증가하고 이해관계가 복잡하여 처리에 장기간이 소요되고 있음에 따라 민원의 신속한 처리, 공정한 분쟁조정, 이용자보호 관련 분산 업무의 일원화를 도모할 필요가 있다.

제 2 절 이용자 보호 법제

1. 전기통신사업법

국내 통신 분야를 규율하는 핵심 법령은 전기통신사업법이며, 통신 서비스 사업에 대한 총괄적인 규제체계를 형성시키는 법령이다. 통신 분야에서의 이용자 보호 역시 전기통신사업법을 근간으로 정책과 규제체계가 형성되어 있다. 전기통신사업법은 타 관련법령(예: 방송법, 인터넷멀티미디어방송사업법)과 달리 사전규제 보다는 사후규제 중심

의 법령이라는 특징이 있다. 이러한 이유는 통신산업의 발전과 경쟁이 촉진됨으로 인해 구조규제 중심의 사전규제 보다는 행태규제 중심의 사후규제로 규제체계가 변화했기 때문이다. 이용자 보호 역시도 사전적 행위규제 중심의 이용자 보호 보다는 전기통신사업자의 사업행위에서 나타날 수 있는 이용자 이익 침해를 적극적으로 규제하는 형태로 변화하였다.

<표 2-2> 전기통신사업법 상의 이용자 보호 관련 규정

<p>이용자보호 관련 진입규제 (제6조, 제18조, 제21조)</p>	<p>기간통신사업 등의 허가, 사업의 양수, 법인의 합병 등에 대해서는 허가 또는 인가를 받아야 하며, 심사시에 이용자 보호계획의 적정성 등에 대하여 심사하도록 하고 있음</p>
<p>사업휴지·폐지 시 이용자보호 (제19조, 제26조)</p>	<p>통신사업자는 그가 경영하고 있는 기간통신사업의 전부 또는 일부를 휴지(休止)하거나 폐지(廢止)하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 이용자에게 알리고, 그 휴지 또는 폐지에 대한 방송통신위원회의 승인을 받아야 하며, 방송통신위원회는 기간통신사업의 휴지·폐지로 인하여 별도의 이용자 보호가 필요하다고 판단하면 해당 기간통신사업자에게 가입 전환의 대행 및 비용 부담, 가입 해지 등 이용자 보호에 필요한 조치를 명할 수 있음</p>
<p>약관의 규제 (제28조)</p>	<p>기간통신사업자는 그가 제공하려는 전기통신서비스에 관하여 그 서비스별로 요금 및 이용조건을 정하여 방송통신위원회에 신고 또는 인가를 받아야 함 인가 또는 신고된 약관을 준수하지 않으면, 그 허가를 취소하거나 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있음</p>
<p>이용자 상담 및 불만처리 의무 (제32조)</p>	<p>전기통신사업자는 전기통신역무에 관하여 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리하여야 하며, 즉시 처리하기 곤란한 경우에는 이용자에게 그 사유와 처리일정을 알려야 함</p>

	또한 제기된 의견이나 불만의 원인이 되는 사유의 발생과 이의 처리 지연에 따른 손해의 배상에 대하여 규정하고 있으며 보호에 관한 의무를 위반하면 과태료를 부과
이용자 피해발생시 손해배상 의무 (제33조)	전기통신사업자는 전기통신역무의 제공과 관련하여 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 배상을 하여야 함 전기통신사업자 또는 이용자는 다음 각 호의 어느 하나에 관하여 당사자 간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 방송통신위원회에 재정(裁定)을 신청할 수 있음
이용자정보보호 (제43조)	전기통신사업자는 자신의 역무 제공이나 설비등의 제공·도매제공·상호접속 또는 공동사용 등으로 인하여 취득한 개별 이용자에 관한 정보를 공개하여서는 안되며 제공받은 기술적 정보 또는 이용자의 인적사항에 관한 정보를 제공받은 목적으로만 사용하여야 함
상담 및 불만처리 기구 및 제도 (제45조)	전기통신사업자 또는 이용자는 손해배상 등 법에서 정한 내용에 대한 당사자 간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 방송통신위원회에 재정(裁定)을 신청할 수 있음
이용자 보호 관련 금지행위 (제50조)	전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 법에서 정한 금지행위를 하도록 하여서는 안 됨 (이용자 보호와 관련하여서는 이용약관과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위 금지 등)
조사권 (제51조)	방송통신위원회는 신고나 인지에 의하여 금지행위를 위반한 행위가 있다고 인정하면 소속 공무원에게 이를 확인하기 위하여 필요한 조사를 하게 할 수 있음

<p>이용자보호 관련 고지 (제32조의2)</p>	<p>할당받은 주파수를 사용하는 전기통신사업자는 이용자가 처음 약정한 전기통신서비스별 요금한도를 초과한 경우 또는 국제전화 등 국제전기통신서비스의 이용에 따른 요금이 부과될 경우 그 사실을 이용자에게 알려야 함</p>
<p>이용자 편의 증진 (제56조 등)</p>	<p>전기통신사업자는 그가 제공하는 전기통신역무의 품질을 개선하기 위하여 노력하여야 하며, 사전선택제 및 전기통신번호이동성 등을 수행하여야 함</p>

박종수 외(2012)에서 재인용

총론적으로는 법 제3조에서 전기통신사업자의 역무제공 의무를 규정하고, 정당한 사유 없는 역무제공 거부 금지, 공평, 신속, 정확한 업무 처리, 전기통신역무의 요금을 합리적으로 결정할 의무를 부여하고 있다. 나아가 법 제4조제1항에서는 모든 전기통신사업자에게 보편적 역무의 제공 및 그 제공에 따른 손실을 보전할 의무를 부과함으로써 통신복지의 증진과 이용자 권익 향상을 도모하고 있다.

세부적 규정을 살펴보면, 우선, 사업자의 진입에 수반되는 허가절차에서 이용자 보호 계획의 적정성 등을 평가하여야 하며, 별정사업자와 같이 등록을 요구하는 경우에는 이용자 보호 계획서를 제출토록 규정하고 있다(법 제6조, 제18조, 제21조). 이는 사업자들에게 사업면허를 부여할 때 이용자 보호계획의 적정성을 주요 심사기준의 하나로 평가함으로써 사업자에 대해 이용자 보호에 대한 강제성을 부여함과 동시에 재량적으로 필요한 경우 별도의 이용자 보호와 관련된 조건을 부여하여 사업 초기 단계부터 보다 적극적인 이용자 보호 수단을 확보할 수 있다는 효과가 있다. 대칭적으로 사업자가 시장에서 퇴출되거나 사업을 휴지·폐지할 경우에는 이용자에 대한 통지 의무 및 미래창조과학부의 승인과 별도의 이용자 보호 조치를 명령할 수 있도록

규정하고 있다(법 제19조제2항, 제26조). 또한 통신서비스의 이용요금 및 이용조건에 신고와 인사 시에는 약관준수를 강제함으로써 이용자를 보호하도록 하고 있으며(법 제28조), 이용약관을 위반하거나 준수하지 않는 경우에는 인·허가 또는 등록의 취소사유로 규정하여 이용자 보호의 실효성을 높이도록 하고 있다.

선불통화 서비스를 제공할 때 보증보험가입을 강제함으로써 선불통화 이용자를 보호하도록 하고 있다(법 제32조제3항). 동 조항에서는 이용자 상담과 불만처리를 의무화하고 있으며, 이에 따라 만약 손해가 발생한 경우 법 제33조에서 손해배상을 하도록 규정하고 있다.

한편, 법 제43조에서는 이용자 정보의 목적외 사용을 금지하여 이용자 정보를 보호하도록 하고 있다. 다만, 해당 규정은 2015년 12월 1일 전기통신사업법 개정(2016년 6월 2일 시행) 목적외 사용 금지 외에 제3자 제공도 동시에 금지하도록 개정되었다. 법 제50조는 통신시장에서의 이용자 이익침해를 적극적으로 금지하는 금지행위 규정이다. 동조 제1항 제5호는 이용약관과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위를 이용자 이익 침해 행위유형으로 금지하도록 규정하고 이를 위반할 경우에는 시정조치와 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있으며(제52, 53조), 제55조에서는 이용자 이익침해 행위에 대한 시정조치를 명한 경우 위법한 행위로 피해를 입은 자가 금지행위를 한 전기통신사업자에게 손해배상을 청구할 수 있도록 하면서, 귀책사유에 관한 입증책임을 금지행위를 한 전기통신사업자에게 전환하고 있다(손금주, 2011). 동시에 이러한 규정을 실효성을 높이기 위해 이용자 보호 관련 고지의무와 이용자 편익증진을 위한 노력 의무 규정도 존재한다(법 제32조의2와 법 제56조).

<표 2-3> 전기통신사업법 시행령 제42조제2항 별표의 금지행위 규정

<p>5. 이용자의 이익을 해치는 전기통신서비스의 제공 행위</p> <p>법 제50조제1항제5호 중 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.</p> <p>가. 부당한 요금청구와 관련한 다음의 어느 하나에 해당하는 행위</p> <ol style="list-style-type: none">1) 이용계약과 다른 내용으로 요금을 청구하는 행위2) 요금 관련 프로그램의 조작 등을 통하여 이용자가 부담해야 하는 요금과 다르게 요금을 청구하는 행위 <p>나. 이용계약의 체결 또는 해지와 관련한 다음의 어느 하나에 해당하는 행위</p> <ol style="list-style-type: none">1) 이용자의 가입의사를 확인하지 않고 이용계약을 체결하는 행위2) 전기통신서비스의 추가적인 이용에 대하여 가입자의 의사를 확인하는 절차를 거치지 않고 이용계약을 체결하는 행위3) 법령이나 이용약관에서 정한 절차를 위반하여 이용계약을 체결하는 행위4) 전기통신서비스의 이용에 중요한 사항을 고지하지 않거나 거짓으로 고지하는 행위5) 정당한 사유 없이 이용계약의 해지를 거부하거나 제한하는 행위 <p>다. 법 제57조에 따른 사전선택제와 관련한 다음의 어느 하나에 해당하는 행위</p> <ol style="list-style-type: none">1) 이용자의 의사에 반하여 사전선택 변경 관련 신청서를 사전선택등록센터에 제출하는 행위2) 법령이나 협정 등에 의하여 사전선택 관련 업무를 담당하지 않아야 하는 자가 사전선택 관련 업무를 처리하는 행위3) 사전선택등록센터에서 가입자 의사확인 등을 거쳐 정당한 변경신청이라고 확인하였음에도 불구하고 사전선택을 변경하지 않는 행위 <p>라. 이용자[명의를 도용(盜用)되는 등 본인의 의사에 반하여 전기통신사업자의 이용자로 처리되고 있는 자를 포함한다]의 요금 연체와 관련한 다음의 어느 하나에 해당하는 행위</p>
--

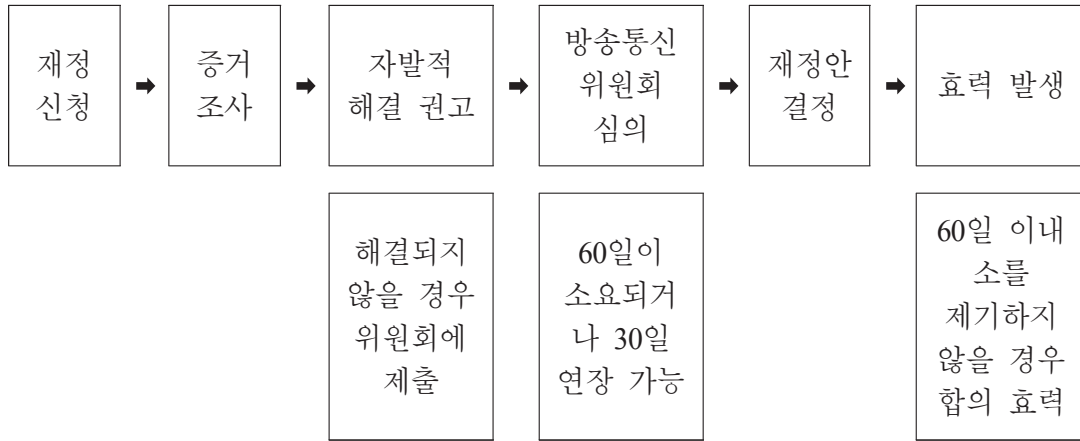
- 1) 이용자를 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제25조에 따른 신용정보집중기관 등 관계 기관에 이용자의 요금 연체정보를 제공하면서 해당 이용자에게 대하여 본인 여부 등 필요한 확인을 하지 않는 행위
- 2) 요금 연체정보 제공과 관련된 자료를 요금 연체정보 제공일부터 1년이 지난 날 또는 요금 연체정보 제공 사유의 해소 사실을 신용정보집중기관 등 관계 기관에 통보한 날까지 보관하지 않는 행위
- 3) 연체요금의 납부 등 요금체납의 원인이 소멸된 후 지체 없이 그 사실을 요금 연체정보를 제공한 기관에 통보하지 않는 행위

이 외에 이용자의 선택권 제고(공정경쟁 촉진의 목적도 동시에 존재)를 위한 사전선택제 규정이 도입되어 있으며(법 제57조), 이용자 편의 증진을 위한 번호안내서비스의 제공(제60조제1항), 이용자에 대한 안정적인 서비스 제공을 위한 전기통신 설비의 유지보수 의무 규정(법 제61조) 등도 이용자 보호를 위한 또 다른 수단으로써 도입되어 있다.

직접적인 이용자 보호 관련 규정은 아닐 수도 있으나, 전기통신사업법 제45조부터 제47조에 방송통신위원회의 재정과 관련된 제반 사항을 규정하여 이용자의 이익을 침해할 수 있는 분쟁 등에 대해 적극적인 개입 방식을 채택하고 있다. 즉, 통신서비스 이용 등과 관련된 분쟁이 있는 개인 또는 전기통신사업자는 방송통신위원회에 재정을 신청할 수 있다. 다만, 전기통신사업법 상에는 조정 절차는 존재하지 않아 ADR 제도의 완결성은 다소 부족한 상태이다.¹⁾

1) 조정 : 중립적인 제3자(조정위원회)가 특정분쟁에 대하여 법정절차에 따라 당사자를 중재하여 쌍방의 양해에 기초한 합의를 이끌어 내어 분쟁을 해결하는 제도
 재정 : 통신사업자간에 분쟁이 발생하거나 통신서비스로 인하여 손해가 발생한 경우 방송통신위원회에 손해배상 또는 각종의무의 이행을 구하는 제도

[그림 2-1] 전기통신사업법 상의 재정절차



2. 이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률

이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률은 일명 단말기 유통법으로 불리우는 법으로 이동통신 서비스를 이용하기 위해 요구되는 단말 장치의 유통시장에 건전한 시장질서를 확립하고 이용자 차별 등 이용자의 이익침해를 억제하기 위해 2014년 5월에 제정된 법이다(2014년 10월 1일 시행). 즉, 단말기 유통법 제정 이전에 이동통신 단말 유통시장에 만연되어 있던 과도한 보조금 경쟁과 소위 ‘호갱님’을 양산하는 심각한 이용자 차별 등의 문제가 심각하게 대두됨에 따라, 과도한 보조금 경쟁을 지양함으로써 이동통신 서비스 이용요금의 인하를 유도하고, 이용자 누구나 차별 없이 동일한 조건으로 이동통신 단말기를 구매 또는 변경할 수 있도록 한 것이다. 그러나 단말기 유통법이 오히려 이동통신 서비스 이용자의 단말기 구매 부담을 증가시킨다는 부정적 여론이 형성됨에 따라 단말기 유통법 개정안이 다수(5개) 국회에 발의된 상태이다.

단말기 유통법에서 이용자 보호를 위한 핵심적인 방향은 전술한 바와 같이 과도한 이용자 차별을 억제함에 있다. 나아가 이동통신 사업

자의 과도한 보조금 경쟁으로 인한 가계 통신 부담을 억제함으로써 이용자의 경제적 이익을 제고하는 것도 중요한 정책 목표로 설정하고 있다. 이를 위해 단말기 유통법에서는 보조금 공시 제도를 통해 이용자에 대한 가격차별을 금지하고, 보조금 제한을 통해 과도한 보조금 경쟁을 억제하는 것이다.

이를 위해 단말기 유통법 제3조에서는, 이동통신사업자, 대리점 또는 판매점은 가입유형(번호이동, 신규가입, 기기변경 등), 요금제, 이용자의 거주 지역이나 나이 또는 신체적 조건을 이유로 부당하게 차별적인 지원금을 지급해서는 안 되도록 규정하고 있다. 즉, 이용자의 가입유형이나 요금제, 지역이나 나이 등을 불문하고 부당한 이용자 차별을 금지함으로써 이용자 누구나 동일한 조건에서 이동통신 단말기를 구입할 수 있도록 하는 것이다. 다만, 미래창조과학부장관이 방송통신위원회와 협의하여 고시하는 이동통신서비스별 요금제에 따른 지급기준에 따라 지원금을 지급하는 경우와 단말기유통법 제4조 제3항 및 제5항에 따라 이동통신사업자가 공시한 지원금의 100분의 15의 범위에서 이용자에게 지원금을 추가로 지급하는 경우에는 부당하게 차별적인 지원금에 해당하지 않는다고 보고 있다(시행령 제3조). 즉, 요금제에 따라 지원금을 차등적으로 지원할 수 있으며, 공시 지원금 15/100 이내에서 다소 유연하게 지원금을 차등지원 하는 것은 위법하지 않다고 보는 것이다. 이와 같은 차별 금지 규정은 단말기 유통법의 핵심적인 이용자 보호 규정으로 해당 규정의 실효성을 높이기 위해 만약, 이동통신사업자, 판매점 또는 대리점이 부당하게 차별적인 지원금을 지급한 경우 방송통신위원회가 사실조사를 한 후에 위반 행위가 인정되면 긴급중지명령(제11조) 또는 시정명령(제13조 및 제14조)을 내리거나 이동통신사업자에게 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금(법15조) 또는 이동통신사업자, 대리점, 판매점에 1천만원 이하의 과태료(제22조)를 부과할 수 있도록 하였다. 동시에 부당하게

차별적인 지원금을 지급한 자는 3억원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하였다(제20조).

또한 단말기 보조금 기준을 고시(방송통신위원회가 고시)한 단말기의 구매 지원금 상한액을 초과하여 지원금을 지급하지 못하도록 하였으며, 공시제도를 강제함으로써 이용자가 단말기 지원금의 지급 범위, 내용, 요건 등에 대해 알기쉽게 인지할 수 있도록 하였다. 이는 기존의 복잡하고 천차만별인 보조금 지원 내용을 알기쉽게 공시함으로써 이용자와 사업자, 판매점, 대리점 간의 정보비대칭성을 해소함은 물론 이용자의 선택권 제고 및 대항력을 제고할 수 있도록 하는 규정이다.²⁾

이 외에 이동통신사업자, 대리점 또는 판매점은 이용자와의 이동통신서비스 이용계약에 있어 이용약관과 별도로 지원금을 지급하는 조건으로 특정 요금제, 부가서비스 등의 일정기간 사용 의무를 부과하고 이를 위반 시 위약금을 부과하는 등 서비스 가입, 이용 또는 해지를 거부·배제하거나 그 행사를 제한하는 내용의 개별계약을 체결하여서는 안되며, 이를 위반하여 이동통신사업자, 대리점 또는 판매점이 이용자와 체결한 개별계약은 그 효력이 없다고 규정하고 있다(제5조). 이는 이용자가 원치 않는 부가 서비스 등에 가입을 강요하는 대신 추가 지원금을 주는 형태를 금지함으로써 이용자의 선택권을 제한하거나 일종의 끼워팔기 행위를 금지시키는 규정이다.

나아가 이동통신단말기 제조사가 제공하는 장려금(판매장려금)을 통한 이용자 차별 역시도 규제 대상에 포함시키고 있는데, 법 제9조제2항에서는 이동통신단말장치 제조업자는 장려금을 제공함에 있어 이동통신사업자, 대리점 또는 판매점으로 하여금 이용자에게 부당하게 차별적인 지원금을 지급하도록 지시, 강요, 요구, 유도하는 등의 행위를 하지 못하도록 규정하고 있다. 이는 이용자 입장에서 지원받는 두 가

2) 다만, 출시 이후 15개월이 경과한 단말기에 대해서는 공시 의무가 제외된다.

지 유형의 보조금(이통사의 보조금과 제조사의 장려금)을 모두 규제 대상에 포함시킴으로써 규제의 누수점을 막기 위한 조치이다.

한편, 위와 같은 금지적 조치로써의 이용자 보호 규정 외에 이용자의 경제적 이익 제고를 위한 규정도 존재한다. 본 법 제6조에서는 이용자가 만약에 이동통신사업자로부터 지원금을 받지 않고 이동통신서비스에 가입하는 경우, 이동통신사업자는 이러한 이용자(단말기를 구입하지 않고 서비스만 이용하는 이용자도 포함)에 대해 미래창조과학부장관이 정하는 기준에 따라 지원금에 상응하는 수준의 요금할인 등의 혜택을 제공하도록 하고 있다.

정리하면, 단말기 유통법에서는 이용자 차별 금지와 단말기 보조금에 대한 알기쉬운 정보제공이 이용자 보호를 위한 핵심적인 방향이라고 할 수 있다. 다만, 해당 법령이 사업자(제조사 포함)와 판매점 또는 대리점을 규제대상에 포함하면서 이용자에 대한 별도의 피해구제나 분쟁과 관련된 별도의 수단을 확보하지 못하고 사업자 중심의 금지적 규제 중심이라는 점이 한계로 인식되고 있다.

3. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

통신서비스의 이용 과정에서 필연적으로 수반되어야 하는 개인정보의 보호는 광의의 이용자 보호 중 한 영역이라 할 수 있다. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 망법)이 통신 분야에서의 특별법적 성격으로, 개인정보보호법은 일반법적인 성격으로 이러한 개인정보 보호와 관련된 사항을 규정하고 있다. 우선 망법의 제4장(개인정보의 보호)에서는 전기통신망을 이용하는 일련의 서비스에 대해 개인정보 보호와 관련된 내용을 규정하고 있다. 망법의 큰 맥락에서 보면 개인정보를 사업자가 수집·이용함에 있어서 본인의 동의를 요구하여 이용자의 개인정보에 대한 결정권을 보장하고 있으며,

동시에 사업자에 대해 고지 의무를 부여함으로써 이용자의 개인정보가 어떻게 수집, 이용되고 있는지를 인지할 수 있도록 하는 것이 기본적인 방향이다.

우선 법 제22조에서는 서비스 제공자가 이용자의 개인정보를 이용, 수집하고자 할 경우 그 목적과 개인정보의 항목, 보유와 이용기간에 대해 고지하고 동의를 받도록 하고 있다. 다만, 동조 제2항에서는 이러한 고지와 동의의무의 예외를 한정적으로 규정하고 있다. 즉, 이용자가 자신의 정보를 왜, 어떻게, 언제까지 수집·이용하려 하는지에 대해 사업자가 고지하고 동의를 받도록 함으로써 이용자의 결정권을 보장하도록 하는 것이다. 그리고 제24조에서는 위와 같이 수집과 이용에 대해 동의를 받았다고 하더라도 목적 외 이용에 대해서는 엄격히 금지하고 있다. 그리고 동의를 얻어 수집된 개인정보에 대해서는 사업자가 제3자에게 제공할 경우 누가 제공받는지, 제공받는 자의 개인정보 이용목적이 무엇인지, 어떤 개인정보가 제공되는지, 제공되는 개인정보의 보유나 이용기간은 언제까지인지에 대해 명확히 알리고 마찬가지로 동의를 받아야만 하도록 하고 있다(법 제24조의2). 또한 이용자의 개인정보를 제공받는 제3자 역시도 목적 외 사용은 금지하고 있다.

동 법 제26조에서는 부득이하게 사업자가 자신의 영업을 양수하거나 개인정보를 이전할 경우에도 개인정보를 이전하려는 사실, 개인정보를 이전받는 자, 이용자가 이전을 원치 않는 경우 동의를 철회할 수 있는 절차와 방법 등에 대해 이용자에게 통보하도록 하고 있다. 또한 제공받는 자도 최초 이용목적에 따라 동의 받는 범위 내에서만 이용자의 개인정보를 이용하거나 제공할 수 있도록 규정하고 있다.

위의 3개 조항이 망법에서의 이용자 개인정보 보호를 위한 핵심 방향으로써, 개인정보에 대한 수집, 이용 시 이용자의 동의를 반드시 얻어야 하며, 정보를 제3자에게 제공하거나 사업의 양도나 개인정보의

이전 시에도 마찬가지로 이용자에게 고지와 동의 취득의 의무가 모두 적용된다고 볼 수 있다.

한편, 개인정보가 수집·이용되고 있는 단계에서는 개인정보의 관리 책임자를 지정함으로써 책임소재를 명확히 해야 하고(법 제27조), 만약 개인정보가 어떤 사유에 의해 분실, 도난, 누출된 경우에는 반드시 이와 같은 사실을 주무 규제관청과 이용자에게 알리도록 하고 있다(법 제27조의3). 이 경우 어떤 개인정보가 언제 누출되었는지, 이용자는 이에 대해 어떤 조치를 취할 수 있는지, 서비스 제공자 등의 대응 조치는 무엇인지, 이용자가 상담 등을 접수할 수 있는 부서 및 연락처는 무엇인지를 포함하여야 한다. 또한 사업자는 개인정보의 누출 등에 대한 대책을 마련하고 그 피해를 최소화할 수 있는 조치를 강구하도록 의무화하고 있다(동조 제5항). 개인정보의 보호를 위한 사업자의 의무는 법 제28조에서 규정하고 있으며, 개인정보의 분실·도난·누출·변조 또는 훼손을 방지하기 위하여 내부관리 계획을 수립·시행하고, 기술적으로 개인정보에 대한 불법적인 접근을 차단하기 위한 침입차단시스템 등 접근 통제장치의 설치·운영하여야 한다. 또한 접속기록의 위조·변조 방지를 위한 조치와 개인정보를 안전하게 저장·전송할 수 있는 암호화기술 등을 이용한 보안조치도 의무화 하고 있다. 개인정보를 관리하는 책임자의 경우나 개인정보를 직무상 알게 된 자는 개인정보 누설금지 의무가 적용되는데(법 제28조의2), 누구든지 개인정보를 누설하거나 훼손, 침해해서는 안 되며, 부정한 방법으로 제공받아서도 안 되도록 하고 있다.

개인정보의 이용단계가 종료된 경우 무조건 개인정보를 복구할 수 없도록 과기하여야 한다(법 제29조). 즉, 개인정보의 보유 및 이용기간이 종료된 경우에는 이용자에게 과기사실을 30일 전까지 통보하고 개인정보를 파기함으로써 이용자의 개인정보를 보호할 수 있도록 하여야 하는 것이다.

끝으로 망법에서 규정하는 이용자의 권리에 따라 이용자 자신이 제공 또는 동의한 개인정보에 대해서 언제든지 개인정보 수집·이용·제공 등의 동의를 철회할 수 있도록 하고 있다(법 제30조). 만약 이용자가 개인정보 제공 동의를 철회하면 지체 없이 수집된 개인정보를 복구·재생할 수 없도록 파기하는 등 필요한 조치를 하도록 하고 있다. 또한 개인정보 제공의 동의를 철회하거나 열람, 제공하는 방법을 개인정보의 수집방법보다 쉽게 하도록 함으로써 이용자의 권리를 보장토록 하고 있다. 관련하여 법 제30조의2에서는 사업자가 수집한 이용자 개인정보의 이용내역을 주기적으로 이용자에게 통지함으로써 이용자가 자신의 정보가 어떻게 이용 또는 관리 되고 있는지 파악할 수 있도록 하고 있다.

한편, 개인정보를 위한 일반법적인 성격으로써의 개인정보보호법에서도 마찬가지로 개인정보보호를 위한 다양한 규정을 도입하고 있는데, 세부적인 사항은 다음의 표와 같다.

<표 2-4> 개인정보보호법의 이용자 보호 관련 주요 내용

개인정보 보호의 범위(제2조)	업무상 개인정보파일을 운용하기 위하여 개인정보를 처리하는 자는 모두 이 법에 따른 개인정보 보호규정을 준수하도록 하고, 전자적으로 처리되는 개인정보 외에 수기(手記) 문서까지 개인정보의 보호범위에 포함
개인정보보호위원회 설치 (제7, 8조)	개인정보 보호 기본계획, 법령 및 제도 개선 등 개인정보에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속으로 개인정보 보호위원회를 둠
개인정보의 단계별 보호기준 마련 (제15조부터 제22조)	개인정보를 수집, 이용하거나 제3자에게 제공할 경우에는 정보주체의 동의 등을 얻도록 하고, 개인정보의 수집·이용 목적의 달성 등으로 불필요하게 된 때에는 지체 없이 개인정보를 파기하도록 함

개인정보 유출사실의 통지/신고제도 도입(제34조)	개인정보처리자는 개인정보 유출 사실을 인지하였을 경우 지체 없이 해당 정보주체에게 관련 사실을 통지하고, 일정 규모 이상의 개인정보가 유출된 때에는 전문기관에 신고하도록 하는 한편, 피해의 최소화를 위해 필요한 조치를 하도록 함
정보주체의 권리 보장 (제35조부터 제39조)	정보주체에게 개인정보의 열람청구권, 정정·삭제 청구권, 처리정지 요구권 등을 부여하고, 그 권리행사 방법 등을 규정
개인정보 분쟁조정위원회 설치 및 집단분쟁 조정제도의 도입(제40조 등)	개인정보에 관한 분쟁조정 업무를 신속하고 공정하게 처리하기 위하여 개인정보 분쟁조정위원회를 두고, 개인정보 피해가 대부분 대량 소액 사건인 점을 고려하여 집단분쟁조정제도를 도입
개인정보 침해사실의 신고(제62조)	개인정보처리자로부터 권리 또는 이익을 침해받은 자는 침해사실을 신고할 수 있으며, 행정안전부장관은 신고 접수 및 업무처리 지원을 위해 개인정보 침해신고센터를 설치·운영함

4. 시사점

이상과 같이 국내 통신 분야의 이용자 보호를 위한 주요 법령의 내용과 규제 현황을 살펴보았다. 이용자 보호의 범위를 이용자 권익 및 권리보호라는 대원칙 하에서 주요 내용별로 각 법령을 비교해보면, 각 법령의 입법 취지에 따라 다소 상이한 부분이 존재한다. 그 특징을 살펴보면 첫째, 전기통신사업법은 전기통신서비스를 이용함에 있어 이용자 보호를 위한 포괄적 규제 법령이라는 점에 비해 단말기 유통법은 이용자의 단말기 구입 과정에서 이용자 차별을 억제하기 위한 목적에 집중되어 있으며, 망법은 개인정보 보호라는 특정 분야에 집

중되어 있는 것을 알 수 있다. 즉, 통신 분야의 법률에서는 이용자의 권익 증진을 위해 사업자의 의무 지정, 위원회 설립 등의 방법을 통하여 이용자의 보호를 도모하고 있는데 각 법령마다 입법목적이 다르고, 규율 대상이 상이하므로 이용자의 권익증진 및 권리보호를 위한 규정 역시도 상이하게 나타나고 있다.

<표 2-5> 통신 분야 법률의 이용자 권익증진 및 보호 관련 규정

법 및 시행령		권익증진 및 권리보호
소비자 기본법*	법	<ul style="list-style-type: none"> o (제18조, 제20조) 소비자권익 증진을 위한 사업자의 의무를 규정하고 있음 o (제21조_기본계획의 수립 등) 공정거래위원회의 소비자정책에 관한 기본계획 수립에 있어 소비자 권익과 관련된 주요한 사항을 포함시킬 것을 규정 o (제23조_소비자정책위원회 설치) 소비자의 권익증진 정책을 심의·의결하기 위하여 공정거래위원회에 소비자정책위원회를 둘 것을 정하고 있음 o (제33조_설립) 소비자권익 증진시책의 효과적인 추진을 위하여 한국소비자원을 설립할 것을 정하고 있음
	령	<ul style="list-style-type: none"> o (제3조_조례의 제정) 조례의 제정시 지역 소비자의 권익 증진에 필요한 사항을 포함하도록 규정되어 있음 o (제4조_소비자의 조직활동 지원) 법 제6조제4호에 위임을 받아 소비자의 권익 증진을 위하여 필요하다고 인정하는 소비자의 조직활동을 지원 및 육성할 것을 정하고 있음
전기통신 사업법	법	<ul style="list-style-type: none"> o (제32조_이용자 보호) 전기통신역무에 대한 이용자의 의견 및 불만을 즉시 처리할 것을 정하고 이와 관련된 제반사항을 규정

법 및 시행령		권익증진 및 권리보호
	령	o (제26조_등록의 신청) 법 제21조제1항의 위임을 받아 별정통신사업자가 등록할 때는 이용자 보호와 관련된 내용이 포함된 서류를 제출하도록 규정
단말기 유통법	법	-
	령	-
정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	법	o (제3조_정보통신서비스 제공자 및 이용자의 책무) 정보통신서비스 제공자의 이용자 권익보호와 정보이용능력 향상에 대한 의무를 규정
	령	o (제23조~제36조) 정보통신망에서의 이용자 보호 등을 규정하고 있는데, 특히 청소년보호, 본인확인조치, 정보제공의 절차 등을 정하고 있음

* 소비자 기본법은 이용자 보호의 일반법으로써 의미가 있기 때문에 위의 비교표에 추가함

둘째, 피해구제 방식인데, 현행 소비자기본법과 전기통신사업법은 이용자의 피해에 관하여 그 구제 방식을 정하고 있으나, 단말기 유통법 및 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률에서는 이용자의 피해구제에 관한 사항이 미비되어 있다는 특징이 있다. 따라서, 관련 사항을 법에 명확히 규정함으로써 법적안정성을 도모하고, 이용자 및 사업자의 예측가능성을 제고하는 것이 필요하다. 즉, 이용자 보호의 중요한 수단 중 하나가 사후적 피해구조 방안을 확보하는 것이며, 이를 통해 직접적인 피해 구제는 물론, 이러한 규정들을 통해 사업자에 대한 예방적 효과를 도모해야 하는데, 전기통신사업법의 일부 규정을 제외하고는 단말기 유통법이나 망법에 피해구제 규정이 미비하여 완전한 이용자 보호 수단이 확보되어 있다고 보기 어렵다.

<표 2-6> 통신 분야 법률의 피해구제 방식 규정

법 및 시행령		피해구제 방식
소비자 기본법	법	○ (제55조~제59조) 소비자의 피해구제의 신청과 한국소비자원의 위법사실의 통보, 처리지간 피해구제절차의 중지 등을 정하고 있음
	령	○ (제43조_피해 구제의 청구 등) 법 제55조제1항에서 제3항까지 규정을 위임받음
전기통신 사업법	법	○ (제55조_손해배상) 금지행위로 인해 피해를 입은 자의 손해배상 청구에 관하여 규정*
	령	-
단말기 유통법	법	-
	령	-
정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	법	-
	령	-

* 이 외에 사업의 폐지, 휴지 시 피해구제적 성격으로 경제적 보상 규정이 있음(전기통신사업법 제19조제2항 : 미래창조과학부장관은 기간통신사업의 휴지·폐지로 인하여 별도의 이용자 보호가 필요하다고 판단하면 해당 기간통신사업자에게 가입 전환의 대행 및 비용 부담, 가입 해지 등 이용자 보호에 필요한 조치를 명할 수 있다)

셋째, 이용자 보호를 위한 행정적 또는 절차적 수단으로 분쟁조정 제도가 존재하는데, 단말기 유통법을 제외하고는 통신 분야의 개별

법령에는 분쟁조정 절차와 수단이 존재한다. 이동통신 단말기의 구입과 관련하여 부당한 이용자 차별이 발생할 가능성이 있는 상황에서 이러한 사업자(판매점 및 대리점 포함)와 이용자의 분쟁(B2C 분쟁) 역시도 발생할 가능성이 높기 때문에 단말기 유통법 내에 규정하는 방안이 적절치 않다면 B2C 분쟁에 대한 절차가 필요하고, 전술한 바와 같이 전기통신사업법에 B2C의 경미한 분쟁을 점담할 수 있는 전담기구의 설치 역시도 고려할 수 있다. 절차적으로도 현행 방송통신위원회의 현행 분쟁해결 절차는 이용자와 사용자간 분쟁해결수단으로서 이용률이 저조한 편이라고 볼 수 있는데, 단말기 유통 등과 같이 분쟁 가액이 소액이거나 쟁점이 간단한 경우 신속하고 효율적인 분쟁해결이 요망되는 경우가 많기 때문에, 재정절차는 이용자가 분쟁해결수단으로 사용하기에 부담스러울 수 있다. 즉, 공식적인 분쟁해결기구가 아닌 민원센터를 통해 대부분의 분쟁해결이 시도되고 있으나, 이러한 방식은 이용자 피해구제에 충분한 역할을 수행하고 있다고 보기 어렵기 때문에 향후 단말기 유통에 대해서라도 이러한 분쟁조정 절차의 개선이 요구된다.

<표 2-7> 국내 법률에 규정된 이용자 보호 및 분쟁조정 전담기구 관련 조항

법 및 시행령		전담기구
소비자 기본법	법	<ul style="list-style-type: none"> ○ (제16조_소비자분쟁의 해결) 국가 및 지방자치단체는 소비자의 불만이나 피해가 신속·공정하게 처리될 수 있도록 관련기구의 설치 등 필요한 조치를 강구할 것을 정하고 있음 ○ (제33조~제37조) 소비자권의 증진시책의 효과적인 추진을 위하여 한국소비자원을 설립할 것을 규정하고 제반 사항을 정하고 있음

제 2 장 현행 통신서비스 이용자 보호 현황 분석

법 및 시행령		전담기구
	령	<ul style="list-style-type: none"> o (제7조_소비자피해구제기구의 설치) 법제16조제1항의 위임을 받아 전담기구 설치를 규정 o (제23조_소비자정책위원회의 설치) 소비자의 권익 증진 및 소비생활의 향상에 관한 기본적인 정책을 심의·의결하기 위하여 공정거래위원회 하에 설치 o (제26조~제33조_한국소비자원) 법의 위임을 받아 지부설치, 위원회 설치, 상임이사 등을 규정 o (제60조_소비자분쟁조정위원회의 설치) 소비자와 사업자 사이의 분쟁을 소정하기 위하여 한국소비자원 하에 설치
전기통신사업법	법	o (제83조_통신비밀의 보호) 전기통신사업자는 이용자의 통신비밀에 관한 업무를 담당하는 전담기구를 설치·운영할 것을 규정하고 그 기능 및 구성 등에 관한 사항은 시행령에 위임
	령	o (제53조_통신비밀의 보호) 법 제83조제8항의 위임을 받아 전담기구의 기능 및 구성 전반을 규정
단말기유통법	법	-
	령	-
정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	법	o (제44조의10_명예훼손 분쟁 조정부) 방송통신심의위원회가 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 사생활의 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보와 관련된 분쟁의 조정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 명예훼손 분쟁조정부를 둘 수 있음과 위원 자격, 분쟁조절절차 등을 규정
	령	o (제36조_명예훼손분쟁조정부의 설치·운영 및 분쟁조정 등) 명예훼손분쟁조정부의 소집 및 회의 전반사항 등을 규정

넷째, 이용자 보호를 위한 적극적 수단으로써의 금지행위는 전기통신사업법에만 규정되어 있는데, 이는 사업법적 특징에 따라 사업자를 규율하기 위한 수단으로써의 금지행위의 목적이 있기 때문에 사업법에만 규정되어 있는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 단말기 유통법의 경우에는 이용자 차별을 금지하는 규정들이 사실상 금지행위적 성격 및 효과가 있기 때문에 단말기 유통법의 경우 금지행위적 성격의 이용자 보호 수단이 확보되어 있다고 볼 수 있다.

<표 2-8> 통신 분야 법률의 금지행위 관련 조항

법 및 시행령		금지행위
소비자 기본법	법	-
	령	
전기통신 사업법	법	o (제50조_금지행위) 전기통신사업자가 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위(금지행위)에 대해 규정하고 있음
	령	o (제41조_금지행위의 신고 등) 법 제50조제1항에 따른 금지행위 사실을 신고하는 사항 규정 o (제42조_금지행위 유형 및 기준) 법 제50조제3항의 위임을 받아 별표4에서 금지행위의 유형 및 기준을 정하고 있음
단말기 유통법	법	-
	령	-
정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	법	-
	령	-

다섯째, 이용자 보호 및 분쟁해결, 피해구제 등을 위한 국가 및 지자체의 전담기구 설치 규정 역시도 법령별로 상이하다. 전기통신사업법에서는 정부의 적극적 개입 형태의 재정제도만 존재할 뿐, 분쟁조정 제도가 존재하지 않기 때문에 통신비밀 보호를 위한 전담기구 외에는 별도의 이용자 보호 전담기구가 존재하지 않는다(다만, 일부 사업에 대해서는 정보통신사업협회(KAIT)에 조사 중심의 위탁사업이 위임되어 있다). 망법의 경우 명예훼손 분쟁조정부 설치가 규정되어 있으나, 개인정보 누출 등에 의한 분쟁에 대해서는 명확한 전담기구가 규정되어 있지 않다. 따라서 향후 분쟁 양상의 변화 방향을 고려하여 민원의 신속한 처리, 공정한 분쟁조정, 이용자보호 관련 분산 업무의 일원화를 위한 통신 분야의 분쟁조정(단말기 유통 포함)과 이용자 보호 전담기구의 설치에 대한 검토가 필요하다.

<표 2-9> 통신 분야 법률의 이용자 보호 전담기구 관련 조항

법 및 시행령		전담기구
소비자 기본법	법	<ul style="list-style-type: none"> ○ (제16조_소비자분쟁의 해결) 국가 및 지방자치단체는 소비자의 불만이나 피해가 신속·공정하게 처리될 수 있도록 관련기구의 설치 등 필요한 조치를 강구할 것을 정하고 있음 ○ (제33조~제37조) 소비자권익 증진시책의 효과적인 추진을 위하여 한국소비자원을 설립할 것을 규정하고 제반 사항을 정하고 있음
	령	<ul style="list-style-type: none"> ○ (제7조_소비자피해구제기구의 설치) 법제16조제1항의 위임을 받아 전담기구 설치를 규정 ○ (제23조_소비자정책위원회의 설치) 소비자의 권익 증진 및 소비생활의 향상에 관한 기본적인 정책을 심의·의결하기 위하여 공정거래위원회 하에 설치

법 및 시행령		전담기구
		<ul style="list-style-type: none"> o (제26조~제33조_한국소비자원) 법의 위임을 받아 지부설치, 위원회 설치, 상임이사 등을 규정 o (제60조_소비자분쟁조정위원회의 설치) 소비자와 사업자 사이의 분쟁을 소정하기 위하여 한국소비자원 하에 설치
전기통신사업법	법	o (제83조_통신비밀의 보호) 전기통신사업자는 이용자의 통신비밀에 관한 업무를 담당하는 전담기구를 설치·운영할 것을 규정하고 그 기능 및 구성 등에 관한 사항은 시행령에 위임
	령	o (제53조_통신비밀의 보호) 법 제83조제8항의 위임을 받아 전담기구의 기능 및 구성 전반을 규정
단말기유통법	법	-
	령	-
정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	법	o (제44조의10_명예훼손 분쟁 조정부) 방송통신심의위원회가 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 사생활의 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보와 관련된 분쟁의 조정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 명예훼손 분쟁조정부를 둘 수 있음과 위원 자격, 분쟁조절절차 등을 규정
	령	o (제36조_명예훼손분쟁조정부의 설치·운영 및 분쟁조정 등) 명예훼손분쟁조정부의 소집 및 회의 전반사항 등을 규정

위의 사항들을 종합해 볼 때, 향후 이용자 보호의 경우 기존에 방송통신위원회가 후견적인 보호의 관점에서 규제와 권한을 행사해 왔다

면, 최근에는 적극적으로 이용자 권익을 증진하는 방향으로 전환이 필요하고, 단말기 유통법을 고려할 때 향후 B2C 분쟁에 대한 조정이나 보호 절차의 개선이 요구된다. 또한 나아가, 방송통신 융합 추세를 고려할 때 대부분의 신유형 융합서비스(OTT 등)가 부가통신사업으로 분류된다는 점을 고려하면 융합서비스에서의 이용자 보호에 대하여 보다 적극적인 정책 방안 마련이 필요하다.

제 3 장 통신서비스 이용자보호를 위한 입법노력

제 1 절 방송통신이용자보호법 제정안

1. 개 관

ICT 기술발전에 따라 인터넷 멀티미디어 방송(IPTV)과 같이 융합서비스가 등장하고 방송통신 결합상품이 판매되는 등 방송통신 융합현상이 보편화되고 있다.

그런데 현행의 방송통신서비스 이용자 보호에 관한 법률 체계는 방송, 통신 또는 IPTV 사업의 개념에 포함되지 아니하는 신규 융복합 기술을 이용하는 서비스에 대해서는 규제 근거가 미흡하다는 지적이 있어 왔다. 또한 방송통신서비스의 종류에 따라서 분쟁조정에 대하여 조정을 하는 경우와 재정을 하는 경우가 다르게 나타나는 등 이용자의 민원 처리나 분쟁조정을 하는 주체 및 절차가 상이하고 방송통신 이용자 구제를 위한 전담기관이 없다는 것이 문제로 지적되어 왔다. 한편, 이용자의 권익을 부당하게 침해하는 행위에 대한 금지 역시 각 방송통신서비스별로 개별적으로 규정되고 있기 때문에 결합상품 판매 등에 대한 규제 사각지대가 나타나고 있다.³⁾

위에서 살펴본 바와 같이 현행 방송통신서비스 이용자 보호에 관한 법률 체계는 여전히 방송통신 융합현상에 부합하는 수평적 규제체계가 아닌 수직적 규제체계를 유지하고 있으며, 이러한 방송과 통신의 수직적 규제체계는 융합서비스에 대한 보호절차의 미비, 방송과 통신 서비스에 대한 비대칭적인 분쟁해결수단 등 이용자 보호에 한계가 있는 것으로 보인다.

3) 국회 미래창조과학방송통신위원회(2015), 방송통신이용자 보호에 관한 법률안(1916070)에 대한 검토보고서. 1면

이러한 연유로 현행 방송과 통신의 수직적 규제체계에도 불구하고 이용자보호에 있어 방송과 통신의 융합현상에 부응하고 이용자보호의 공백을 해소하기 위해 「방송통신이용자 보호에 관한 법률(이하 ‘이용자보호법’이라 한다)」(안)이 2015. 7. 14. 권은희 의원 대표발의로 국회에 제출되었다.

2. 이용자보호법안의 주요내용

(1) 이용자보호법안의 구조

이용자보호법안은 8장 53개 조문으로 구성되어 있다. 제정안은 ‘제1장 총칙’, ‘제2장 방송통신 이용자의 권리와 책무’, ‘제3장 방송통신서비스 제공자의 이용자 보호 의무’, ‘제4장 이용자보호정책의 추진’에서 이용자 보호와 관련된 일반 규정을 신설하고 있다.

‘제5장 방송통신 분쟁의 조정’에서는 방송통신분쟁조정위원회 설치 및 운영 등에 대한 규정을 두고 있는데 이는 현행 「방송법」 및 「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 ‘정보통신망법’)」상의 분쟁조정기구의 통합 설치·운영등과 관련된 사항이다.

‘제6장 이용자이익침해행위의 금지 등’ 및 ‘제7장 보칙’, ‘제8장 벌칙’은 방송법, IPTV법, 전기통신사업법 상에 상이하게 규정되어 있던 이용자 이익 침해행위는 물론 이와 관련한 사실조사, 이행강제금 등의 절차를 통일적으로 규정하고 있다.

<표 3-1> 이용자보호법안의 구조

구 분	조 문	제 목
제1장 총칙	제1조	목적
	제2조	정의
	제3조	다른 법률과의 관계

구 분	조 문	제 목
	제4조	국외행위에 대한 적용
제2장 방송통신 이용자의 권리와 책무	제5조	이용자의 권리
	제6조	이용자의 책무
제3장 방송통신서비스 제공자의 이용자 보호 의무	제7조	방송통신서비스 제공자의 책무
	제8조	방송통신서비스 제공자의 이용자 보호의무
	제9조	이용자이익 침해 약관의 사용금지 등
	제10조	정보유용 금지
	제11조	손해배상
	제12조	자율적인 이용자보호 노력
제4장 이용자보호정책의 추진	제14조	이용자보호 종합계획의 수립 등
	제15조	이용자위원회
	제16조	이용자 보호 업무의 평가
	제17조	이용자 교육
	제18조	이용자보호지침의 제정
	제19조	국제협력
	제20조	이용자단체의 구성 등
제5장 방송통신 분쟁의 조정	제21조	이용자단체의 지원
	제22조	방송통신분쟁조정위원회
	제23조	분쟁조정위원회의 구성 등
	제24조	위원의 신분보장
	제25조	위원의 제척·기피·회피
	제26조	조정부
	제27조	분쟁조정 절차
	제28조	직권조정
	제29조	분쟁조정의 효력 등
	제30조	집단분쟁조정
	제31조	비밀유지의 의무
제6장 이용자이익 침해행위의 금지 등	제32조	이용자이익침해행위
	제33조	사실조사 등
	제34조	참고인 등의 조사 등
	제35조	제재조치
	제36조	시정조치
	제37조	방송통신서비스의 정지 명령 등
	제38조	명령 절차 등
	제39조	동의를결
	제40조	이행강제금
	제41조	과징금
	제42조	과징금의 징수 및 체납처분
	제43조	과징금 등의 중복 부과 금지

제 3 장 통신서비스 이용자보호를 위한 입법노력

구 분	조 문	제 목
	제44조	방송통신위원회의 재정
제7장 보칙	제45조	실태조사 등
	제46조	자료제출 요구
	제47조	권한의 위임·위탁
	제48조	전담기관의 지정 등
	제49조	벌칙 적용에서의 공무원 의제
	제50조	방송통신기기 제공자에 대한 준용
제8장 벌칙	제51조	벌칙
	제52조	양벌규정
	제53조	과태료
부칙	제1조	시행일
	제2조	이용자보호 종합계획의 수립에 관한 적용례
	제3조	일반적인 경과조치
	제4조	시청자권익보호위원회에 관한 경과조치
	제5조	분쟁조정에 관한 경과조치
	제6조	재정에 관한 경과조치
	제7조	과징금 등에 관한 경과조치
	제8조	벌칙 등에 관한 경과조치
	제9조	다른 법률의 개정

(2) 주요내용

이용자보호법안의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.⁴⁾

<표 3-2> 이용자보호법안의 주요내용

<p>가. 방송과 통신의 융합 및 고도화에 따른 새로운 방송통신 환경에서 방송통신서비스 이용자를 보호하는 것을 목적으로 함(안 제1조).</p> <p>나. 방송, 정보통신 뿐만 아니라 그에 관련된 소프트웨어 및 다른 기기 또는 서비스와 융·복합하여 제공되는 서비스를 모두 방송통신서비스에 포함하도록 하고, 그 이용자와 방송통신서비스 제공자를 정의함(안 제2조).</p>
--

4) http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_U1C5U0J7M1X4N1H6I5Y-3D5G7R3R3Q9 1916070 의사국 의안과 의안원문

- 다. 방송통신서비스와 관련된 이용자의 보호 등에 관하여 이 법을 먼저 적용하되 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 및 「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」은 이 법에 우선하도록 함(안 제3조).
- 라. 이용자의 권리와 책무를 규정함(안 제5조 및 제6조).
- 마. 방송통신서비스 제공자의 이용자 보호책무 및 의무를 규정함(안 제7조 및 제8조).
- 바. 이용자의 이익을 부당하게 해치거나 해칠 우려가 있는 약관의 사용을 금지함(안 제9조).
- 사. 방송통신서비스 제공으로 인하여 취득한 이용자에 관한 정보의 부당한 공개, 사용 및 제공을 금지함(안 제10조).
- 아. 방송통신서비스 제공자의 일반적인 과실 책임을 규정하되, 다른 법률에 따른 허가 또는 승인 사업자에 대해서 방송통신위원회에 의한 이용자이익침해행위에 대한 시정조치가 있는 경우에는 그 고의·과실의 입증책임을 사업자로 전환함(안 제11조).
- 자. 방송통신서비스 제공자가 자율적 이용자 상담기구의 설치와 이용자 교육·홍보를 할 수 있도록 함(안 제12조 및 제13조).
- 차. 방송통신위원회가 이용자보호 종합계획을 수립하고 각 사업자의 이용자 보호 업무를 평가하여 공개할 수 있도록 함(안 제14조 및 제16조).
- 카. 방송통신위원회가 이용자 교육에 관한 시책을 수립하고 시행하며 이용자 보호를 위한 지침을 제정하도록 함(안 제17조 및 제18조).
- 타. 방송통신서비스에 관한 통합적인 분쟁의 조정을 위하여 방송통신분쟁조정위원회를 설치함(안 제22조부터 제27조까지, 제29조).
- 파. 방송통신분쟁조정위원회에서 직권조정 및 집단분쟁조정을 할 수 있도록 함(안 제28조 및 제30조).
- 하. 방송통신서비스 제공자가 행하거나 또는 제3자가 행하도록 하는 것이 금지되는 이용자이익침해행위의 유형을 규정함(안 제32조).
- 거. 방송통신위원회가 이용자이익침해행위 여부를 확인하기 위하여 행정조사 및 참고인에 대한 조사를 할 수 있도록 함(안 제33조 및 제34조).
- 너. 방송통신위원회는 방송통신서비스 제공자가 이용자이익침해행위를 하였거나 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우 해당 위반행위의 중지 등의 시정조치를 하거나, 방송통신서비스 정지 명령을 하고 이에 따르지 아니하는 경우 이행강제금을 부과함(안 제36조부터 제38조까지 및 제40조).

- 더. 방송통신위원회가 조사나 심의를 받고 있는 방송통신서비스 제공자가 이용자이익침해 상태 등에 대한 자발적인 해소를 하였다는 점을 동의하는 취지의 의결을 하여 위반행위가 없다는 점을 명백하게 할 수 있음(안 제39조).
- 러. 방송통신위원회는 방송통신서비스 제공자가 이용자이익침해행위를 한 경우 과징금을 부과함(안 제41조부터 제43조까지).
- 머. 방송통신서비스 제공자와 이용자 사이에 발생한 방송통신서비스에 관한 분쟁 중 당사자 간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우 방송통신위원회가 재정을 하도록 함(안 제44조).

(3) 이용자보호법안의 취지

이용자보호법안은 방송통신이용자의 권리와 책임, 방송통신서비스 제공자의 책무 및 국가가 추진하여야 할 방송통신이용자 보호정책 등을 규정하고 있다. 이는 소비자의 권리와 책무, 국가·지방자치단체 및 사업자의 책무, 소비자단체의 역할 및 자유시장경제에서 소비자와 사업자 사이의 관계를 규정함과 아울러 소비자정책의 종합적 추진을 위한 기본적인 사항을 규정함으로써 소비생활의 향상과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하는 「소비자기본법」에 버금가는 소비자보호법에 해당한다. 그러므로 이용자보호법안은 특히 급변하는 방송통신 융합 환경에서 이용자의 권익강화에 기여할 것이다.

3. 이용자보호법안의 이용자 피해구제

(1) 이용자 피해구제의 의미 및 유형

이용자 피해구제는 방송통신 시장에서 방송통신서비스 제공과 관련하여 이용자에게 발생하는 피해를 사후적으로 구제하는 것을 말한다. 이러한 피해구제는 다양한 방법이 있다.

피해구제는 크게 타율적인 이용자 피해구제와 자율적인 이용자 피해구제로 구분할 수 있다. 타율적인 이용자 피해구제란 당사자 간에 자율적으로 피해구제가 이루어지지 아니한 경우 행정기관이나 법원과 같은 제3자의 결정이나 판결을 통해 타율적으로 피해구제가 이루어지는 것을 의미한다. 반면에 자율적인 이용자 피해구제란 잘 알려져 있는 분쟁조정제도와 같이 자율적인 분쟁해결을 추구하는 것을 의미한다.

이용자에게 피해가 발생한 경우 타율적인 피해구제 중에 가장 먼저 취해야 하는 것은 현재의 침해행위를 중단시키는 방법이다. 그리고 다음으로 생각할 수 있는 피해구제 방법은 가해자에게 피해구제를 요구하는 손해배상을 청구하는 것이다. 침해행위를 중지하는 방법은 이용자의 피해를 더 이상 확산시키지 않는 소극적인 피해구제 방법이고, 손해배상제도는 피해자에게 발생한 손해를 적극적으로 구제하는 방법이다.

이용자보호법안은 법률 명칭에서 나타나듯이 법 자체가 이용자보호를 목적으로 하고 있고, 이용자보호법안에 있는 대부분의 제도가 이용자보호를 위한 제도라고 할 수 있다. 이하에서는 이용자보호법안 중에 자율적인 피해구제 중에 소극적인 피해구제 방법으로 침해행위를 중단시키는 제도와 적극적인 피해구제 방법으로서 손해배상제도를 검토하기로 한다. 그리고 자율적인 피해구제 방법으로 볼 수 있는 분쟁해결방법을 살펴보기로 한다.

<표 3-3> 피해구제 방법

타율적인 피해구제	자율적인 피해구제
소극적 피해구제 : 침해행위의 중지	분쟁조정
적극적 피해구제 : 손해배상청구, 재정	
기타 : 동의를결 제도	

(2) 타율적인 이용자 피해구제

이용자보호법안에서 타율적인 피해구제 제도는 해당 위반행위를 중지시키는 시정조치 권고 또는 명령제도이다. 제정안에 따르면, “방송통신위원회는 방송통신서비스 제공자가 제32조제1항 또는 제2항에 따른 이용자이익침해행위를 하였거나 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우 해당 방송통신서비스 제공자에게 다음 각 호의 조치를 권고하거나 명할 수 있다”고 규정하고 있다. 그리고 구체적인 시정조치 중 하나로 해당 위반행위의 중지와 이용자피해 예방 및 구제에 필요한 조치가 있다(법안 제36조제1항제1호, 제7호).

1) 해당 위반행위의 중지

위반행위의 중지란 방송통신위원회가 이용자이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위(이하 “이용자이익침해행위”라 한다)를 하였거나 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우 해당 방송통신서비스 제공자에게 그 행위를 중지하도록 하는 것을 말한다.

이러한 해당 위반행위의 중지는 방송통신위원회가 행정처분의 성질을 가지는 명령의 형태로 하거나 행정처분이 아닌 행정지도의 성질을 가지는 권고의 형태로 할 수 있다.

2) 이용자피해 예방 및 구제에 필요한 조치

이용자피해 예방 및 구제에 필요한 조치는 다시 이용자피해 예방에 필요한 조치와 이용자피해 구제에 필요한 조치로 구분할 수 있다.

이용자피해 예방에 필요한 조치는 사전에 이용자피해가 발생하지 않도록 취하는 조치를 말하고, 이용자피해 구제에 필요한 조치는 이용자 피해가 발생한 경우 이용자 피해를 접수하는 장소, 기간 안내, 구제 절차 안내와 같은 것을 알려주는 조치 등을 의미한다.

이용자피해 예방 및 구제에 필요한 조치는 현행 「전기통신사업법」이나 「공정거래법」에도 없는 새로운 시정조치이다.

<표 3-4> 현행법상 이용자피해 구제에 필요한 조치 비교

이용자보호법안	전기통신사업법	공정거래법
<p>1. 해당 위반행위의 중지</p> <p>2. 방송통신서비스에 관한 정보의 공개</p> <p>3. 방송통신서비스 제공자 상호간 계약의 체결·이행 또는 내용의 변경</p> <p>4. 이용약관 또는 계약조항의 삭제·변경. 다만, 「방송법」 제77조제1항, 「전기통신사업법」 제28조제2항 또는 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제15조제1항에 따라 승인 또는 인가를 받은 사항에 관하여는 미래창조과학부장과 협의하여야 한다.</p> <p>5. 업무처리절차의 개선</p> <p>6. 이용자이익침해행위로 인하여 시정조치를 명령 받은 사실의 공표</p> <p>7. 이용자피해 예방 및 구제에 필요한 조치</p> <p>8. 그 밖에 이용자이익침해행위나 이 법의 위반행위를 시정하기 위하여 필요한 조치</p>	<p>1. 전기통신역무 제공조직의 분리</p> <p>2. 전기통신역무에 대한 내부 회계규정 등의 변경</p> <p>3. 전기통신역무에 관한 정보의 공개</p> <p>4. 전기통신사업자 간 협정의 체결·이행 또는 내용의 변경</p> <p>5. 전기통신사업자의 이용약관 및 정관의 변경</p> <p>6. 금지행위의 중지</p> <p>7. 금지행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표</p> <p>8. 금지행위의 원인이 된 전기통신설비의 수거 등 금지행위로 인한 위법 사항의 원상회복에 필요한 조치</p> <p>9. 전기통신역무에 관한 업무 처리절차의 개선</p> <p>10. 이용자의 신규 모집 금지(금지기간을 3개월 이내로 하되, 제1호부터 제9호까지의 조치에도 불구하고 같은 위반행위가 3회 이상 반복되거나 그</p>	<p>1. 해당 불공정거래행위 또는 특수관계인에 대한 부당한 이익제공행위의 중지 및 재발방지를 위한 조치</p> <p>2. 해당 보복조치의 중지</p> <p>3. 계약조항의 삭제</p> <p>4. 시정명령을 받은 사실의 공표 기타 시정을 위한 필요한 조치</p> <p>제24조(시정조치) 공정거래위원회는 제23조(불공정거래행위의 금지)제1항 또는 제2항, 제23조의2(특수관계인에 대한 부당한 이익제공 등 금지) 또는 제23조의3(보복조치의 금지)을 위반하는 행위가 있을 때에는 해당 사업자 [제23조(불공정거래행위의 금지)제2항 및 제23조의2(특수관계인에 대한 부당한 이익제공 등 금지)의 경우 해당 특수관계인 또는 회사를 의미한다]에 대하여 해당 불공정거래행위 또는 특수관</p>

이용자보호법안	전기통신사업법	공정거래법
	조치만으로는 이용자의 피해를 방지하기가 현저히 곤란하다고 판단되는 경우로 한정한다) 11. 제1호부터 제10호까지의 조치를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항	계인에 대한 부당한 이익제공행위의 중지 및 재발방지를 위한 조치, 해당 보복조치의 중지, 계약조항의 삭제, 시정명령을 받은 사실의 공표 기타 시정을 위한 필요한 조치를 명할 수 있다.
이용자보호법안 제36조제1항	전기통신사업법 제52조제1항	공정거래법 제24조

3) 동의의결 제도

동의의결제도는 방송통신위원회의 조사나 심의를 받고 있는 방송통신서비스 제공자가 해당 조사나 심의의 대상이 되는 행위로 인한 이용자이익침해 상태의 자발적 해소, 이용자 피해구제 등을 위하여 시정방안을 제안하고 방송통신서비스 제공자가 제시한 시정방안이 시정조치나 업무 정지명령을 대체할 수단으로 이용자 보호 및 피해구제에 적합하다고 판단되는 경우 해당 행위 관련 심의절차를 중단하고 시정방안과 같은 취지의 의결을 하는 제도를 말한다.

동의의결 절차는 「사업자 동의의결 신청 → 절차 개시 여부 결정 → 잠정 동의의결안 작성·보고 → 의견수렴 절차 개시 → 최종 동의의결안 상정 → 동의의결 → 동의의결서 작성 → 동의의결 통지」로 이루어진다. 동의의결이 확정되어 진행된다면 사업자는 법적 제재를 받지 아니한다. 그러나 1. 동의의결의 기초가 된 시장상황 등 사실관계의 현저한 변경 등으로 인해 시정방안이 적정하지 아니하게 된 경우, 2. 방송통신서비스 제공자가 제공한 불완전하거나 부정확한 정보로

인하여 동의의결을 한 경우, 3. 방송통신서비스 제공자가 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 동의의결을 받은 경우, 4. 방송통신서비스 제공자가 정당한 사유 없이 동의의결을 이행하지 아니하는 경우에는 방송통신위원회는 동의의결을 취소할 수 있다(안 제39조).

동의의결 제도는 원래 「공정거래법」 제51조의2 이하에 규정되어 있는 제도이며, 공정거래위원회는 2014. 3. 12. 전원회의를 개최하고 네이버(네이버 비즈니스플랫폼 포함) 및 다음커뮤니케이션(이하 ‘다음’이라 함, 현재 카카오로 사명이 변경됨)에 대하여 동의의결을 시행하기로 최종 결정하고 이행안을 확정하였다.

공정거래위원회의 네이버 및 다음에 대한 동의의결은 최초의 동의의결제를 적용한 사안으로서 의의가 있으며, 동의의결제를 통해 경쟁질서 회복을 위한 시정방안과 소비자와 중소기업 피해구제 방안을 신속하게 마련하고, 온라인 검색시장과 같은 혁신시장에서는 동의의결제가 신속하게 문제를 해결하는 제도로 발전하는 계기가 될 것으로 보인다.

공정거래위원회가 네이버 및 다음에 대한 동의의결제를 최초로 적용하면서 밝힌 바와 같이 동의의결제는 혁신시장에서 신속하게 문제를 해결하는데 적합한 제도라는 점에서 방송통신시장에서는 그 도입이 절실하다고 할 것이다. 이러한 이유로 「공정거래법」상 동의의결제를 이용자보호법안에 도입하게 되었다.

4) 손해배상제도

이용자보호법안은 제11조에서 두 가지 종류의 손해배상제도를 규정하고 있다. 하나는 “방송통신서비스 제공자는 고의 또는 과실로 이 법을 위반하여 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 배상을 하여야 한다. 다만, 그 손해가 천재지변 등 불가항력으로 인하여 발생한 경우 또는

그 손해의 발생이 이용자의 고의나 과실로 인한 경우에는 그 배상책임이 경감되거나 면제된다”고 규정하고 있다(안 제11조제1항).

다른 하나는 “제1항에도 불구하고 제36조제1항에 따른 조치가 있는 경우에 해당 이용자인익침해행위를 한 방송통신서비스 제공자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 고의 또는 과실이 없었음을 입증하지 아니하면 이용자인익침해행위로 손해를 입은 자에 대한 배상책임을 면할 수 없다”고 규정하고 있다(안 제11조제2항).

일반적으로 손해배상은 채무불이행으로 인한 손해배상과 불법행위로 인한 손해배상으로 구분할 수 있는데, 안 제11조제1항과 제2항의 손해배상의 성질이 채무불이행으로 인한 손해배상인지 아니면 불법행위로 인한 손해배상인지 검토가 필요하다.

가) 법안 제11조제1항의 손해배상

제11조제1항의 손해배상은 이용자에게 손해를 입힌 경우에 배상을 하도록 규정하고 있는바, 이 때 이용자는 방송통신서비스 이용계약을 맺은 자를 의미하므로 이용계약을 전제로 하고 있다. 그러므로 이때의 손해배상은 성격상 채무불이행으로 인한 손해배상의 성격이 강하다고 볼 수 있다.

채무불이행으로 인한 손해배상에 관하여 「민법」은 “채무자가 채무의 내용에 좇은 이행을 하지 아니한 때에는 채권자는 손해배상을 청구할 수 있다. 그러나 채무자의 고의나 과실 없이 이행할 수 없게 된 때에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있다(민법 제390조). 이에 따르면, 입증책임과 관련해서 손해배상 청구의 요건사실인 채무불이행에 대한 입증책임은 채권자(이용자)에게 있고, 채무자의 고의나 과실이 없음에 대한 입증책임은 채무자에게 있다.

판례도 “일반적으로 채무불이행으로 인한 손해배상청구에 있어서 그 불이행의 귀책사유에 관한 입증책임은 채무자에게 있음에 비추어

볼 때, 이 사건에서와 같이 원고들과 피고가 동업계약에 따라 서로 업무를 분담하여 동 업체를 운영하여 오다가 원고들이 그 맡은 업무를 수행하지 아니하기 때문에 부득이 제3자를 고용하여 그 업무를 대행케 함으로써 손해가 발생한 경우에 있어서 동업계약에 따른 업무수행 의무불이행의 귀책사유에 관한 입증책임은 그 의무자인 원고들에게 있다고 보아야 할 것이다(대법원 1985.3.26. 선고 84다카1864 판결)”라고 판시하고 있다.

<표 3-5> 이용자보호법안 제11조제1항과 「민법」 제390조의 비교

구 분	이용자보호법안 제11조제1항	「민법」 제390조
성 격	채무불이행으로 인한 손해배상	채무불이행으로 인한 손해배상
손해배상 요건	계약의 존재, 채무불이행 사실, 인과관계, 손해발생 →채권자에게 입증책임	계약의 존재, 채무불이행 사실, 인과관계, 손해발생 → 채권자에게 입증책임
고의·과실 입증책임	- 채무자의 고의·과실에 대한 입증책임은 채권자(이용자)에 게 있음 - 불가항력/이용자의 고의·과 실에 대한 입증책임은 채무 자(전기통신사업자)에게 있음 ※ 항변사유	불이행의 귀책사유(고의·과실)는 채무자에게 입증책임. ※입증책임 전환(판례)

나) 법안 제11조제2항의 손해배상

제11조제2항의 손해배상은 “제1항에도 불구하고 제36조제1항에 따른 조치가 있는 경우에 해당 이용자이익침해행위를 한 방송통신서비스 제공자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 고의 또는 과실이 없었음을 입증하지 아니하면 이용자이익침해행위로 손해를 입

은 자에 대한 배상책임을 면할 수 없다”고 규정하고 있다.

제11조제2항의 손해배상은 계약관계에서 채무불이행으로 인해 발생하는 것이 아니라 이용자이익침해행위가 있고 이에 대한 시정조치가 있는 경우 인정되는 손해배상이다.

이용자이익침해행위는 반드시 계약관계를 전제로 하는 것이 아니고, 법위반행위이므로 불법행위로 볼 수 있다. 즉, 「민법」 제750조의 불법행위와 유사하다고 할 것이다. 「민법」 제750조에 따르면 “고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다”고 규정하고 있고, 불법행위의 요건인 가해행위, 위법성, 손해발생사실, 가해자의 고의·과실, 인과관계에 대한 입증책임은 손해배상을 청구하는 채권자인 피해자에게 있다.

원칙적으로 불법행위의 요건사실에 대한 입증책임은 피해자에게 있으나 이용자보호법안 제11조제2항 “방송통신서비스 제공자가 고의 또는 과실이 없었음을 증명하지 못하면 책임을 면할 수 없다”고 하여 방송통신서비스 제공자, 즉 채무자에게 고의 또는 과실이 없었음에 대한 입증책임을 지게 함으로써 「민법」 제750조의 불법행위 요건 중 고의·과실에 입증책임을 가해자에게 전환한 것으로 보인다.

<표 3-6> 이용자보호법안 제11조제2항과 「민법」 제750조의 비교

구 분	이용자보호법안 제11조제2항	「민법」 제750조
성 격	불법행위로 인한 손해배상	불법행위로 인한 손해배상
손해배상 요건	가해행위, 위법성, 손해발생, 인과관계→가해자의 손해배상 책임	가해행위, 위법성, 손해발생, 고의·과실, 인과관계→가해 자의 손해배상책임

구 분	이용자보호법안 제11조제2항	「민법」 제750조
고의·과실 입증책임	가해자의 고의·과실이 없었 음을 가해자인 방송통신서비 스 제공자가 입증책임 ※입증책임 전환	가해자의 고의·과실은 피 해자가 입증책임

다) 소 결

이용자보호법안 제11조제1항의 손해배상은 위에서 살펴본 바와 같
이 채무불이행으로 인한 손해배상의 성질이 가지고 있고, 제11조제2
항의 손해배상은 불법행위로 인한 손해배상의 성질을 가지고 있다.
그리고 입증책임과 관련해서는 제11조제1항의 단서는 항변사실로 볼
수 있고, 방송통신서비스 제공자가 이용자의 고의나 과실이 있음을
입증해야 한다.

반면에 제11조제2항의 손해배상은 불법행위로 인한 손해배상의 성
질을 가지고 있으며, 방송통신서비스 제공자가 고의 또는 과실이 없
었음을 입증해야 한다. 즉, 이 경우 방송통신서비스 제공자의 고의 또
는 과실이 없었음에 대한 입증은 제1항과 달리 입증책임이 전환된 것
으로 볼 수 있다.

따라서 이용자보호법안 제11조제1항은 채무불이행으로 인한 손해배
상이고, 이용자의 고의 또는 과실에 대한 단서는 항변사실에 해당하
므로 입증책임의 전환으로 볼 수 없다. 제11조제2항은 불법행위로 인
한 손해배상이고, 방송통신서비스 제공자의 고의 또는 과실이 없었음
에 대한 입증책임을 이용자가 아닌 방송통신서비스 제공자가 지게됨
으로써 입증책임이 전환되었다고 할 것이다.

<표 3-7> 제11조제1항과 제2항의 손해배상 비교

구 분	이용자보호법안 제11조제1항	이용자보호법안 제11조제2항
성 격	채무불이행으로 인한 손해배상	불법행위로 인한 손해배상
손해배상 요건	가해행위, 위법성, 손해발생, 고의·과실, 인과관계→가해 자의 손해배상책임	가해행위, 위법성, 손해발생, 인과관계→가해자의 손해배 상책임
고의·과실 입증책임	항변사실, 입증책임전환 아님	입증책임 전환

(3) 자율적인 이용자 피해구제

1) 개 요

자율적인 피해구제로 대표적인 것이 분쟁조정제도이다. 「방송법」은 사업자 간 분쟁조정은 방송분쟁조정위원회가(방송법 제35조의3), 사업자와 시청자 간 분쟁조정은 시청자권익보호위원회가(방송법 제35조) 담당하고 있다. 「전기통신사업법」은 별도의 분쟁조정위원회를 두고 있지 않고 있다. 대신 재정제도와 알선제도를 둬으로써 분쟁조정위원회의 기능을 수행하고 있다(전기통신사업법 제45조, 제46조).

이용자보호법 제정안은 자율적인 분쟁해결을 위하여 방송통신분쟁조정위원회를 신설하고 있다(안 제22조). 또한, 「전기통신사업법」에서 인정하고 있던 재정제도도 함께 규정하고 있다. 분쟁조정이 당사자 간 자율적인 분쟁해결제도라면 재정은 자율적인 분쟁해결제도라고 하기 보다 타율적인 분쟁해결제도에 가깝다. 그 이유는 재정기구가 행정기관인 방송통신위원회이기 때문이다. 원래 재정은 타율적인 피해

구제에서 검토하는 것이 타당하지만, 재정도 분쟁조정⁵⁾의 일종으로 보는 견해도 있고, 재정의 성립함에 있어 당사자의 의사가 반영된다는 점에서 분쟁조정과 유사하므로 함께 검토하는 것이 적절하다고 보여진다. 이하에서는 분쟁조정을 먼저 검토하고 재정을 살펴보기로 한다.

2) 분쟁조정제도

가) 개 요

분쟁조정이란 당사자 아닌 제3자가 당사자의 양보에 기초한 합의를 이끌어 내어 분쟁을 해결하는 제도이다. 이용자보호법 제정안은 제22조에서 방송통신분쟁조정위원회(이하 ‘분쟁조정위원회’라 한다)를 설치하도록 규정하고 있다. 명칭에서 유추할 수 있듯이 방송과 통신을 모두 아우르는 분쟁조정기구이다.

나) 분쟁조정위원회의 구성 및 운영

분쟁조정위원회는 위원장 1인을 포함한 50인 이내의 위원으로 구성하고 위원은 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 얻어 임명 또는 위촉하며, 임기는 2년으로 연임할 수 있다. 분쟁조정위원회 위원장은 기존 방송분쟁조정위원회와 달리 상임으로 하며, 위원 중에서 공무원이 아닌 사람으로 방송통신위원회 위원장이 임명하도록 하고 있다.

분쟁 조정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 분쟁조정위원회에 3인의 위원으로 구성되는 조정부를 두고 있으며, 사안의 중요성, 당사자의 규모 등을 고려하여 필요한 경우 5인 이상으로 조정부를 구성할 수 있도록 하였다. 분쟁조정 위원 수를 50인 이내로 확대하고 실질적

5) 방통위의 재정을 행정부조정⁵⁾의 일종으로 보고 있음. 이상직, 「통신위원회를 중심으로 본 전기통신사업법론」, 진한도서, 1998, 245면; 정호경, “통신위원회 제정(裁定)의 법적 성격과 불복방법”, 「법학논총」 제24집 제2호, 2007, 218면 참조

으로 3인 또는 5인으로 구성되는 조정부에서 분쟁조정을 하도록 한 것은 분쟁조정위원회를 일종의 전문가 풀처럼 운영하겠다는 취지로 보인다. 방송통신 분야의 급격한 기술진보와 법적 분쟁을 다룸에 있어 다양한 전문성을 가진 전문가를 통해 해결하고자 하는 것으로서 바람직한 제도운용 방안으로 보인다.

<표 3-8> 현행 분쟁조정위원회 및 방송통신분쟁조정위원회 비교

현행 법			제정안		
위원회	분쟁조정대상	위원수	위원회	분쟁조정대상	위원수
시청자권익 보호위	방송사업자와 시청자 간 분쟁	7명	→ 방송 통신 분쟁 조정위	방송통신 서비스 제공자 상호 간, 제공자와 이용자 간 분쟁조정	50명 이하 ※3인의 위원으로 구성된 조정부 구성(중요사항은 5인 이상)
방송분쟁 조정위	방송사업자 간 분쟁	7명			
명예훼손 분쟁조정위	이용자 간 분쟁	5명			

※ 출처: 국회 미래창조과학방송통신위원회 검토보고서

분쟁조정위원회의 운영과 관련하여 현행 방송통신 분야 분쟁조정기구인 방송분쟁조정위원회 또는 명예훼손 분쟁조정부와 다른 점이 몇 가지 있다.

현행 방송분쟁조정위원회의 경우 방송분쟁 관련 조정안의 최종 의결 기능이 방송통신위원회에 부여되어 있는데 반해, 분쟁조정위원회는 조정안을 최종적으로 심의·의결하는 독립적인 기구로 운영되도록 하고 있다.

다) 분쟁조정 요건 및 효력

이용자보호법 제정안은 현행 「방송법」상 방송분쟁조정위원회와 달리 분쟁조정의 대상을 제한적으로 열거하지 않고 분쟁당사자를 중심

으로 발생하는 분쟁을 포괄적으로 분쟁조정 대상으로 규정하는 방식을 취하고 있다. 그래서 방송통신서비스 제공자 상호간 또는 방송통신서비스 제공자와 이용자 사이에 발생한 방송통신서비스에 관한 분쟁을 그 대상으로 하고 있다(안 제22조제1항).

분쟁당사자는 분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청하고 분쟁조정위원회는 분쟁조정 신청을 접수한 날부터 60일 이내에 그 분쟁조정을 마쳐야 한다. 직권조정의 경우에는 그 개시일로부터 30일 이내에 분쟁조정을 마쳐야 한다. 그 기간 내에 분쟁조정을 마칠 수 없는 경우에는 1회에 한하여 30일의 범위에서 분쟁조정위원회의 의결로 그 기간을 연장할 수 있다(안 제22조제4항, 제5항).

분쟁조정위원회는 분쟁조정을 마친 때에는 조정안을 작성하여 지체 없이 당사자에게 알려야 하고, 통지를 받은 당사자는 그 통지를 받은 날부터 15일 이내에 조정안에 대한 수락 여부를 분쟁조정위원회에 알려야 한다. 이 경우 15일 이내에 이의가 없는 경우 분쟁조정을 수락한 것으로 보고 있다. 당사자가 조정안을 수락하거나 수락한 것으로 보는 경우 분쟁조정위원회는 조정조서를 작성하고 분쟁조정위원회의 위원장 및 각 당사자가 서명 또는 기명·날인하여야 한다. 조정조서는 재판상 화해의 효력을 갖는다. 재판상 화해의 효력을 갖는다는 의미는 확정판결의 효력과 동일한 효력을 갖는다는 것으로 그 효력으로서 집행력, 기관력 등이 발생한다(안 제29조).

라) 직권조정제도의 도입

이용자보호법 제정안은 분쟁조정의 실효성을 높이기 위해 직권조정을 도입하고 있다. 먼저, 방송통신서비스 제공자가 이 법을 위반하여 다수 이용자의 이익이 현저히 침해되거나 침해될 우려가 있는 사안으로서 긴급한 분쟁의 조정이 필요하다고 판단하여 방송통신위원회가 분쟁의 조정을 요구한 경우에 분쟁조정위원회는 당사자의 신청이 없는 경우에도 직권으로 조정절차를 개시할 수 있다. 이 경우 분쟁조정

이 개시된 사실을 양 당사자에게 통지하여야 한다(안 제28조).

이는 당사자의 신청에 의한 조정 개시만으로는 사업자 간 분쟁으로 이용자의 이익 침해가 발생하는 경우에 효과적으로 대응하기 어려운 점을 고려한 것이다. 실례로 지상파방송채널 공급 관련 분쟁으로 인하여 2011년 4월에서 6월 사이에 위성방송에서 재송신 대가협상 결렬로 2차례 방송이 중단되었고(MBC 6일, SBS 48일), 2011년 11월에는 지상파 3사의 디지털 고화질(HD) 방송 송출이 중단되었으며(8일), 2012년 1월에는 케이블 전 가입자에 KBS2 방송이 중단(28시간)된 바 있는 등 이용자의 시청권이 제한된 바 있었다.

이에 대하여는 분쟁조정 개시도 당사자의 자율적인 신청으로 분쟁조정이 개시되어야 한다는 점에서 직권개시는 당사자 합의를 존중하는 조정제도의 취지에 반하고, 직권으로 재판상 화해의 효력을 발생시키는 것은 당사자의 재판권을 제한하는 것이라는 의견이 있다.⁶⁾ 다만, 제정안은 직권으로 조정을 개시하는 것일 뿐 조정안 수락 여부는 당사자에 의하여 결정되고, 당사자가 조정안을 거부하는 경우에는 조정이 성립되지 아니하므로 궁극적으로 법원을 통해 재판을 받을 권리가 상실되는 것은 아니므로 당사자의 재판청구권을 침해하지 않는다고 볼 수도 있다.

이용자보호법 제정안은 직권개시의 요건을 ‘다수 이용자의 이익이 현저히 침해되거나 침해될 우려가 있는 사안으로서 긴급한 분쟁의 조정이 필요하다고 판단한 경우’로 포괄적으로 규정하여 예측가능성을 저해하는 측면이 있다. 정부가 2015. 4. 29. 국회에 제출한 방송법 개정안에 따르면 직권개시의 경우를 ‘국민관심행사등에 관한 방송프로그램의 공급·송출이 중단되는 경우 등’, ‘지상파방송 채널의 공급·송출이 중단되는 경우등’으로 시청자의 이익이 현저히 저해되거나 저해될 우려가 있다고 판단되는 경우로 한정하고 있다.

6) 국회 미래창조과학방송통신위원회(2015), 방송통신이용자 보호 등에 관한 법률 제정안(1916070)에 대한 검토보고서 40면

마) 집단분쟁조정제도의 도입

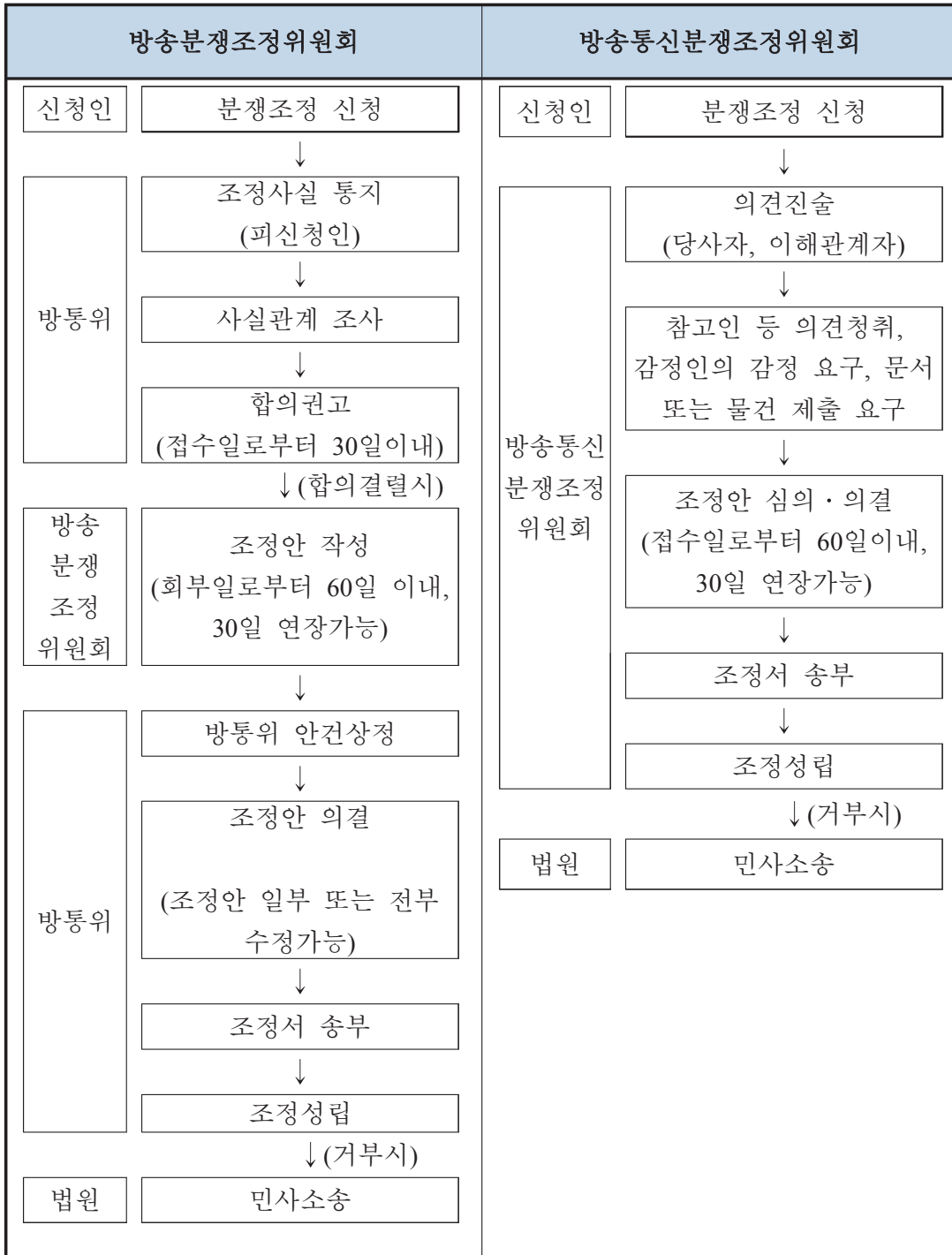
다음으로, 방송통신위원회, 이용자, 방송통신서비스 제공자는 다수의 이용자에게 같거나 비슷한 유형의 피해가 발생하는 경우로서 대통령령으로 정하는 사건에 대하여는 분쟁조정위원회에 일괄적인 분쟁조정(이하 “집단분쟁조정”이라 한다)을 의뢰 또는 신청할 수 있다(안 제30조). 집단분쟁조정제도는 다수의 이용자에게 비슷한 유형의 피해가 발생하는 경우 대표당사자를 선정하여 분쟁조정위원회에 일괄적인 분쟁 해결을 요청하는 제도이다. 집단분쟁조정 결과는 일반적인 분쟁조정과 마찬가지로 재판상 화해의 효력을 가지며, 조정 절차에 참여한 다수 이용자에게 모두 발생하므로 집단적인 분쟁을 일거에 해결할 수 있는 장점을 가지고 있다.

다수의 피해자가 발생한 소액 사건은 피해자가 개별적으로 분쟁조정 절차를 이용할 경우 분쟁 금액에 비해 비용부담이 과다할 수 있어 실효적인 구제가 어렵다는 문제가 있다. 집단분쟁조정은 이용자 측면에서 볼 때 분쟁조정비용을 절감할 수 있다는 점, 대표당사자를 선정하기 때문에 분쟁조정절차 출석의 부담도 줄어든다는 점 등의 장점이 있으며, 분쟁조정의 상대방인 사업자 입장에서도 일괄적인 분쟁해결이 가능하다는 장점이 있다. 이러한 장점으로 집단분쟁조정제도를 도입하고 있는 입법례로 「소비자기본법」⁷⁾ 및 「개인정보보호법」⁸⁾이 있다.

7) 「소비자기본법」 제68조(분쟁조정의 특례) ① 제65조제1항의 규정에 불구하고, 국가·지방자치단체·한국소비자원 또는 소비자단체·사업자는 소비자의 피해가 다수의 소비자에게 같거나 비슷한 유형으로 발생하는 경우로서 대통령령이 정하는 사건에 대하여는 조정위원회에 일괄적인 분쟁조정(이하 “집단분쟁조정”이라 한다)을 의뢰 또는 신청할 수 있다.

8) 「개인정보보호법」 제49조(집단분쟁조정) ① 국가 및 지방자치단체, 개인정보 보호단체 및 기관, 정보주체, 개인정보처리자는 정보주체의 피해 또는 권리침해가 다수의 정보주체에게 같거나 비슷한 유형으로 발생하는 경우로서 대통령령으로 정하는 사건에 대하여는 분쟁조정위원회에 일괄적인 분쟁조정(이하 “집단분쟁조정”이라 한다)을 의뢰 또는 신청할 수 있다.

[그림 3-1] 분쟁조정절차도



※ 출처: 국회 미래창조과학방송통신위원회 검토보고서

3) 재정제도

가) 개 요

이용자보호법 제정안은 방송통신서비스 제공과 관련한 분쟁해결⁹⁾제도로 조정(調停)과 재정(裁定)을 함께 규정하고 있다. 재정이란 당사자 간의 분쟁에 관하여 재정기관이 소정의 절차에 따라 법률적 판단을 내려 분쟁을 해결하는 제도를 말한다. 이용자보호법 제정안은 제44조에서 “방송통신서비스 제공자와 이용자 사이에 발생한 방송통신서비스에 관한 분쟁 중 당사자간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우 방송통신서비스 제공자 또는 이용자는 방송통신위원회에 재정을 신청할 수 있다”고 하여 재정제도를 도입하고 있다.

현행 「방송법」은 방송사업자 등 상호 간, 방송사업자 등과 이용자 간 분쟁은 조정절차로, 「전기통신사업법」 및 「정보통신망법」은 전기통신사업자와 이용자 간 분쟁, 통신과금서비스제공자와 이용자 간 분쟁은 재정절차로 해결하도록 규정하고 있다.

방송통신 융합 환경에서 분쟁해결 제도가 서비스별로 운영되고 있는 것과 관련하여 이용자 입장에서 분쟁 발생에 대한 적절한 해결 방식 선택이 용이하지 않은 측면이 있다. 또한, 조정 절차만 적용되고 있는 방송 분야의 경우 당사자의 조정안 수락 거부 시 분쟁이 해결되지 않는다는 점, 재정 절차만 적용되는 통신의 경우 이해당사자 간 조정을 통한 자율적 해결이 불가능하다는 점 등이 한계점으로 지적될 수 있다.

제정안은 방송통신서비스 제공 관련 분쟁이 발생한 경우 이용자가 서비스 유형에 관계없이 조정 및 재정 절차를 모두 적용받을 수 있도록 함으로써 이용자 입장에서 보다 신속하고 효율적인 분쟁해결이 가능하도록 한 취지로 이해되고 있다.

9) 일반적으로 당사자 간 분쟁을 해결하는 대체적 분쟁해결제도(ADR)로는 알선(斡旋), 조정(調停), 중재(仲裁), 재정(裁定) 등이 있음.

다만, 조정은 방송통신서비스 제공자와 이용자 간 분쟁은 물론 서비스제공자 상호 간 분쟁에도 적용하도록 하고 있는 반면, 재정은 제공자와 이용자 간 분쟁 시에만 적용하도록 하고 있다. 한편, 사업자 입장에서 보면 방송사업자의 경우 이용자와의 분쟁 발생 시 재정 절차의 적용을 받게 되는데 재정은 대심구조로 진행되는 준사법적 절차로 당사자 분쟁에 대한 제3자의 개입 정도가 높다는 점에서 규제 강화의 의미가 있다.¹⁰⁾

<표 3-9> 분쟁해결제도 현행과 제정안 비교¹¹⁾

구분	현행 법		제정안
	법	분쟁해결	
분쟁조정	방송법	방송사업자와 시청자 간 분쟁 → 시청자권익보호위원회 방송사업자 간 분쟁 → 방송분쟁조정위원회	방송통신서비스 제공자 상호 간 또는 제공자와 이용자 간 분쟁조정 → 방송통신분쟁조정위원회
	정보통신망법	이용자 간 분쟁 → 명예훼손분쟁조정부	
재정	전기통신사업법	사업자와 이용자 간 분쟁 → 방송통신위원회 재정	방송통신서비스 제공자와 이용자 간 분쟁 → 방송통신위원회 재정
	정보통신망법	통신과금서비스제공자와 이용자간 분쟁 → 방송통신위원회 재정	

※ 출처 : 국회 미래창조과학방송통신위원회

10) 국회 미래창조과학방송통신위원회(2015), 방송통신이용자 보호 등에 관한 법률 제정안(1916070)에 대한 검토보고서 32면을 중심으로 발췌한 내용입니다.

11) 국회 미래창조과학방송통신위원회(2015), 방송통신이용자 보호 등에 관한 법률 제정안(1916070)에 대한 검토보고서 33면

나) 재정기관 및 재정 대상

이용자보호법 제정안에 따르면 재정의 대상은 방송통신서비스 제공자와 이용자 사이에 발생한 방송통신서비스에 관한 분쟁 중 당사자 간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에 방송통신서비스 제공자 또는 이용자가 방송통신위원회에 재정을 신청할 수 있다(안 제44조 제1항).

먼저, 재정제도를 도입하고 있는 「환경분쟁 조정법」 및 「건축법」의 경우는 행정기관이 아닌 별도의 재정위원회를 두고 있는데 반해(환경분쟁조정법 제36조, 건축법 제94조), 제정안에서는 「전기통신사업법」과 마찬가지로 행정기관인 방송통신위원회가 재정기관임을 명시하고 있다.

다음으로 재정의 대상에 관하여 제정안은 대통령령으로 위임하는 구조를 취하고 있다. 재정제도를 도입하고 있는 현행 「전기통신사업법」 제45조는 재정대상은 제한적으로 열거하고 있다.¹²⁾ 이는 법률에 재정 대상을 규정함으로써 방송통신 시장의 환경 변화에 신속하게 대응하지 못하는 단점을 보완하기 위한 취지로 이해된다. 법률의 개정보다 시행령 개정이 좀 더 신속하게 진행될 수 있고, 상황변화에 신속하게 대응할 수 있다는 장점이 있다.

12) 제45조(방송통신위원회의 재정) ① 전기통신사업자 또는 이용자는 다음 각 호의 어느 하나에 관하여 당사자 간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 방송통신위원회에 재정(裁定)을 신청할 수 있다.

1. 제33조에 따른 손해배상
2. 설비등의 제공·공동이용·도매제공·상호접속·공동사용이나 정보의 제공 등에 관한 협정의 90일 이내 체결
3. 설비등의 제공·공동이용·도매제공·상호접속·공동사용이나 정보의 제공 등에 관한 협정의 이행 또는 손해의 배상
4. 그 밖에 전기통신사업과 관련한 분쟁이나 다른 법률에서 방송통신위원회의 재정사항으로 규정한 사항

방송통신위원회에서 이용자보호법 제정안에 따라 추진하고 있는 하위법령 연구결과에 따르면, 재정대상은 「전기통신사업법」과 동일하게 제한적으로 열거하고 있다.¹³⁾

다) 재정절차 및 효력

재정신청을 하기 위해서는 방송통신서비스 제공자와 이용자 사이에 발생한 방송통신서비스에 관한 분쟁 중 당사자 간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우 당사자 일방이 방송통신위원회에 재정을 신청할 수 있다(안 제44조 제1항).

현행 「전기통신사업법」 제45조제3항에 따르면, 방송통신위원회는 재정신청을 접수한 날부터 90일 이내에 재정을 하여야 하고, 부득이한 사정으로 그 기간 내에 재정을 할 수 없는 경우에는 1회에 한하여 90일의 범위에서 방송통신위원회의 의결로 그 기간을 연장할 수 있다고 규정하고 있다. 이용자보호법 제정안에는 재정신청 접수일로부터 재정을 할 수 있는 기간에 대하여 구체적으로 규정하고 있지 아니하고 하위법령으로 위임하고 있다. 그러나 현재 「전기통신사업법」상 재정이 이용자보호법 제정안과 크게 차이가 있지 않는 점을 고려한다면, 이용자보호법 하위법령 연구결과도 크게 다르지 아니할 것으로 예상된다.

「전기통신사업법」 제45조제6항에 따르면, “방송통신위원회의 재정문서의 정본(正本)이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 해당 재정의 대상인 사업자 간 또는 사업자와 이용자 간 분쟁을 원인으로 하는

13) 제00조(재정) 방송통신서비스 제공자 또는 이용자는 다음 각 호의 어느 하나에 관하여 당사자간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우 방송통신위원회에 재정을 신청할 수 있다.

1. 법 제11조에 따른 손해배상과 관련된 분쟁
2. 방송통신서비스의 이용계약 체결 및 변경과 관련된 분쟁
3. 방송통신서비스의 품질, 이용조건, 이용요금 등과 관련된 분쟁
4. 방송통신서비스 이용계약 해지 및 위약금과 관련된 분쟁
5. 그 밖에 방송통신서비스에 관한 분쟁

소송이 제기되지 아니하거나 소송이 취하된 경우 또는 양쪽 당사자가 방송통신위원회에 재정의 내용에 대하여 분명한 동의의 의사를 표시한 경우에는 당사자 간에 그 재정의 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다”고 규정하고 있다. 즉, 조정이 성립되면 재판상 화해의 효력이 인정되는데 반해, 재정의 효력에 대하여 「민법」상 화해의 효력을 인정하고 있다. 이에 대하여 조정의 효력과 비교하여 재판상 화해의 효력을 인정할 것인지 민법상 화해의 효력을 인정할 것인지에 대하여 논란이 있었는데 다음과 같다.

재정과 조정에 동일하게 재판상화해의 효력을 인정하는 방안이다. 재정은 조정의 일종으로 그 법적성질에 있어 동일하므로 그 효력에 있어서도 차별을 둘 이유가 없다. 재정결과에 대하여 민법상 화해의 효력을 인정하면 당사자 일방이 이행하지 않는 경우 다시 소송절차를 거쳐야 하는 점에서 결과적으로 신속한 분쟁해결의 취지가 상실될 우려가 있어 재판상 화해의 효력을 인정하는 것이 필요하다.¹⁴⁾ 환경분쟁조정법의 경우 재정과 조정에 동일하게 재판상 화해의 효력을 인정하고 있다(동법 제33조제2항, 제42조제2항).¹⁵⁾

이에 대하여 행정기관이 재정기관이 되는 경우 재정의 효력에 재판상 화해의 효력을 인정하는 경우 국민의 재판청구권 또는 법원으로부터 재판받을 권리를 침해할 우려가 있기 때문에 재판상 효력을 인정해서는 안된다는 견해가 있다.

헌법재판소도 「국가배상법」상의 배상심의 결정에 대해 재판상 화해의 효력을 부여한 규정에 대하여 위헌결정을 내리면서 대안적 분쟁해결수단의 효력이 재판상 화해의 효력을 갖기 위해서는 대안적 결정을

14) 정경오, “융합시대의 방송·통신 분쟁조정제도에 관한 제언”, 『방송통신정책연구』 제21권 10호 통권 463호, 정보통신정책연구원, 2009. 18면

15) 2008. 3. 21. 환경분쟁조정법 제42조 제2항의 “재정의 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다”는 부분을 “해당 재정문서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다”로 개정하였다.

내리는 기관이 법관에 의한 사법절차에 준한다고 말할 수 있을 정도의 중립성과 독립성을 유지할 것, 대안적 결정 과정에서 사법절차에서 예상되는 대심적 심리구조와 당사자의 절차적 권리가 보장될 것을 요구하고 있다.¹⁶⁾

재정은 규범적 판단을 하는 점에서 조정과 차이가 있으나, 재정도 조정의 일종으로 그 법적 성질에 있어 동일하므로 그 효력에 있어서도 차별을 둘 이유가 없고, 재정 결과에 대하여 민법상 화해의 효력을 인정하면 당사자 일방이 이행하지 않는 경우 다시 소송절차를 거쳐야 하는 점에서 결과적으로 신속한 분쟁해결의 취지가 상실될 우려가 있어 실효성 확보차원에서 재판상 화해의 효력을 인정하는 것이 필요하다는 견해도 일리가 있다고 본다. 그러나, 행정기관이 하는 규범적 판단에 대하여 재판상 화해의 효력을 인정하는 경우 행정기관이 사법부의 재판권을 행사하는 것과 동일한 효력이 인정되는 결과가 되므로 권력분립의 원칙에 반할 우려가 있다.

이러한 점을 해소하기 위해서는 대안적 결정을 내리는 기관이 법관에 의한 사법절차에 준한다고 말할 수 있을 정도의 중립성과 독립성을 유지하고, 대안적 결정 과정에서 사법절차에서 예상되는 대심적 심리구조와 당사자의 절차적 권리가 보장될 것을 요구될 수 있도록 보완이 된다면 재판상 화해의 효력을 인정할 수도 있을 것이다. 따라서 현행 중앙행정기관인 방송통신위원회가 재정기관인 이상 재정의 효력에 재판상 화해의 효력을 부여하는 것은 무리라고 보여지므로 현행 민법상 화해의 효력을 인정하는 것이 적절하다고 보여진다.

16) 헌법재판소 1995. 5. 25. 91헌가7;배상결정절차에 있어서 심의회의 제3자성·독립성이 희박한 점, 심의절차의 공정성·신중성도 결여되어 있는 점, 심의회에서 결정되는 배상액이 법원의 그것보다 하회하는 점 및 불제소합의의 경우와는 달리 신청인의 배상결정에 대한 동의에 재판청구권을 포기할 의사까지 포함되는 것으로 불수도 없는 점을 종합하여 볼 때, 이는 신청인의 재판청구권을 과도하게 제한하는 것이어서 헌법 제37조제2항에서 규정하고 있는 기본권 제한입법에 있어서의 과잉입법금지의 원칙에 반한다고 결정하고 있다.

제 2 절 전기통신사업법 개정안

1. 개 관

위에서 살펴본 바와 같이 「전기통신사업법」도 이용자피해구제에 관하여 자율적 구제와 타율적 구제로 구분할 수 있고, 타율적 구제방법에는 소극적 피해 구제방법으로 손해를 발생시키는 가해행위의 중지와 적극적 피해 구제방법으로 손해배상청구, 재정제도가 있다. 자율적 구제방법으로는 분쟁조정제도가 있으나, 현행 「전기통신사업법」은 분쟁조정제도를 마련하고 있지 아니하다.

이하에서는 19대 국회 임기 중인 2012년부터 2016년 1월까지 국회에 발의된 92건의 「전기통신사업법」 개정안 중에 이용자 피해구제와 관련된 개정안을 중심으로 살펴보기로 한다.¹⁷⁾

2. 타율적 이용자 피해구제

(1) 손해배상 - 「전기통신사업법」 개정안(1901493)

1) 「전기통신사업법」 제55조의 손해배상 제도 개관

「전기통신사업법」 제55조의 손해배상은 그 내용상 계약관계에서 채무불이행(이행지체, 이행불능, 불완전이행)을 원인으로 하는 것이 아니라 ① 금지행위 위반이라는 불법행위를 원인으로 발생하고, ② “금지행위를 한 전기통신사업자”는 가해자, “금지행위로 피해를 입은 자”는 피해자를 의미하므로 불법행위에서 가해자와 피해자 구도를 가지고 있다는 점으로 보아 「민법」 제750조의 불법행위로 인한 손해배상의

17) 19대 국회 임기 중에 전기통신사업법 개정안은 2012년 6월 15일 전기통신사업법 일부 개정안(1900160)부터 2016년 1월 8일 처리된 전기통신사업법 개정안(1918456)까지 92건이 처리되거나 발의되었다.

성격을 가진다고 볼 수 있다. 「민법」 제750조는 “고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다”고 규정하고 있다. 그러므로 입증책임에 관한 통설 및 판례에 따르면, 불법행위의 요건인 가해행위, 위법성, 손해발생사실, 가해자의 고의·과실, 인과관계에 대한 입증책임은 손해배상을 청구하는 피해자에게 있다고 할 것이다.

위와 같이 입증책임에 관하여 원칙적으로 불법행위의 요건사실에 대한 입증책임은 피해자(채권자)에게 있으나 「전기통신사업법」 제55조는 “전기통신사업자는 고의 또는 과실이 없었음을 증명하지 못하면 책임을 면할 수 없다”고 하여 가해자(채무자)인 전기통신사업자에게 고의 또는 과실이 없었음에 대한 입증책임을 지게 함으로써 「민법」 제750조의 전통적인 불법행위 요건 중 고의·과실에 입증책임을 가해자에게 전환한 것으로 보인다.

<표 3-10> 「전기통신사업법」 제55조와 「민법」 제750조의 비교

구 분	「전기통신사업법」 제55조	「민법」 제750조
성 격	불법행위로 인한 손해배상	불법행위로 인한 손해배상
손해배상 요건	가해행위, 위법성, 손해발생, 인과관계→가해자의 손해배상 책임	가해행위, 위법성, 손해발생, 고의·과실, 인과관계→가해 자의 손해배상책임
고의·과실 입증책임	가해자의 고의·과실이 없었 음을 가해자인 전기통신사업 자가 입증책임 ※입증책임 전환	가해자의 고의·과실은 피 해자가 입증책임

2) 「전기통신사업법」 개정안(1901493)의 제안이유 및 주요내용

타율적인 이용자 피해구제와 관련된 「전기통신사업법」 개정안은 2012. 9. 3. 이상민 의원등이 발의하였다.

제안이유를 살펴보면, “손해배상에 대해서는 민법상 손해배상과 민법에 대한 특별법상 손해배상으로, 후자는 「국가배상법」의 적용을 받은 행정상 손해배상과 그 밖의 개별법의 적용을 받는 손해배상으로 나누어지는데, 개별법상 손해배상을 인정하는 법제가 늘어나고 있음.

「전기통신사업법」은 손해배상특칙에 관한 2개 조문을 두고(제33조 및 제55조), 금지행위와 관련한 손해배상청구권에 대해서는 청구제한 규정을 두고 있음.

「전기통신사업법」상 시정조치가 있는 경우로 손해배상청구권을 재판상 및 재판 외 행사할 수 있도록 제한하는 규정은 사업자의 명백한 불법행위에 대한 손해배상청구권을 상당한 이유 없이 제한하는 규정일 뿐만 아니라 헌법 제27조에 보장된 국민의 재판받을 권리를 침해함으로써 위헌소지가 있어 이를 개선하고자 하고자 것임”을 제안이유로 들고 있다.

이 개정안의 주요내용은 전기통신사업자는 제50조제1항을 위반하여 금지행위를 함으로써 피해를 입은 자가 있는 경우에는 고의 과실이 없음을 입증하는 경우를 제외하고는 그 피해자에 대하여 책임을 지도록 하는 것이다(안 제55조).

<표 3-11> 「전기통신사업법」 제55조 관련 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
<p>제55조(손해배상) 제52조제1항에 따른 조치가 있는 경우에 금지행위로 피해를 입은 자는 금지행위를 한 전기통신사업자에게 손해배상을 청구할 수 있으며, 그 전기통신사업자는 고의 또는 과실이 없었음을 증명하지 못하면 책임을 면할 수 없다.</p>	<p>제55조(손해배상) 전기통신사업자는 제50조제1항을 위반하여 금지행위를 함으로써 피해를 입은 자가 있는 경우에는 그 피해자에 대하여 손해배상 책임을 진다. 다만, 손해배상의 책임을 지는 전기통신사업자는 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 그러하지 아니하다.</p>

3) 검토

현행 전기통신사업법 제55조는 피해자가 전기통신사업자에게 손해배상을 청구할 수 있다고 규정하고 있고, 개정안의 경우 전기통신사업자가 피해자에게 손해배상 책임을 진다고 규정하고 있다.

현행 규정과 개정안의 차이는 행위의 주체가 손해배상 청구의 주체로서 피해자인지(현행), 아니면 손해배상 책임의 주체로서 가해자인지(개정안)에 있다. 개정안의 제안이유에 따르면 현행 규정이 재판상 청구만 인정하고 있어 피해자의 재판외 손해배상 청구를 제한하고 있다고 하고 있으나, 현행 규정도 피해자의 손해배상 청구를 재판상 청구로만 국한해서 해석할 필요는 없으며, 피해자의 손해배상 청구에는 재판상, 재판외 청구가 모두 포함된다고 해석할 수 있으므로 현행 규정과 개정안에 있어 큰 차이점이 없다고 할 것이다.

다만, 개정안에 따르면 금지행위에 대한 방송통신위원회의 조치가 없는 경우에도 피해자가 고의·과실을 입증하지 않아도 되는 실익이

있으나, 민법상 손해배상체계에서는 고의·과실의 입증책임을 원칙적으로 피해자가 부담하도록 하고 있다는 점에서 금지행위에 대한 방송통신위원회의 조치가 없는 경우까지 입증책임을 전환하는 것에는 신중을 기하여야 할 것으로 보인다.¹⁸⁾

(2) 손해배상 - 「전기통신사업법」 개정안(1910235)

1) 제안이유 및 주요내용¹⁹⁾

현행 「전기통신사업법」에는 전기통신사업자의 이용자 본인여부 확인 의무가 빠져있는 등 허술한 가입절차로 인해 명의도용 피해가 급증하여도 이를 처벌할 명확한 법적 근거가 없다.

위와 같은 명의도용 피해자가 전기통신사업자를 상대로 소송을 제기하더라도 사업자의 과실을 입증하는데 어려움을 겪고 있어 그에 따라 실제 사업자의 과실이 있다 하더라도 명의도용 피해를 이용자 개인이 부담해야 하는 상황이다.

이에 실제 명의도용 피해가 발생한 경우 이용자가 전기통신사업자를 상대로 손해배상을 청구할 수 있도록 하고, 전기통신사업자의 과실여부를 사업자 스스로가 입증하도록 함으로써 실질적인 명의도용에 따른 피해구제 방안을 마련하고자 한 것이다(안 제32조의3 신설).

18) 국회 미래창조과학방송통신위원회(2012), 「전기통신사업법」 일부 법률개정안(1901493)에 대한 검토보고서, 5면.

19) 국회 미래창조과학방송통신위원회(2014), 「전기통신사업법」 일부 법률개정안(1910235)에 대한 검토보고서, 1면.

<표 3-12> 「전기통신사업법」 제32조의3 관련 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
<p><신 설></p>	<p>제32조의3(이용자 본인 확인의무)</p> <p>① 전기통신사업자는 이용자와 전기통신역무의 제공에 관한 계약을 체결할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 명의도용 여부 등 이용자 본인을 확인하여야 한다.</p> <p>② 전기통신역무의 제공과 관련하여 명의도용 등으로 인하여 이용자에게 발생한 손해의 배상은 제33조에 따른다. 이 경우 전기통신사업자는 제1항에 따른 이용자 본인 확인 과정에서 고의 또는 과실이 없음을 입증하지 아니하면 책임을 면할 수 없다.</p>

명의도용 등으로 부정개통된 휴대전화는 스팸발송 또는 휴대전화금융사기 등의 범죄수단으로 이용되어 심각한 사회문제가 되고 있는 점을 고려할 때, 사업자의 본인확인 의무의 중요성을 감안하여 본인확인 의무를 법에서 명확히 규정할 필요는 인정된다.

개정안 제32조의3 제2항에서는 명의도용 등으로 인하여 발생한 피해에 대한 다만, 이러한 개정의 필요성을 반영한 「전기통신사업법」 개정안이 2014년 9월 30일 국회를 통과하여 2015년 4월 16일부터 시행예정이므로 별도의 개정실익은 낮다고 할 것이다.

2) 검 토

개정안은 명의도용 등으로 인하여 이용자에게 손해가 발생한 경우 전기통신사업자에게 손해배상의무를 지도록 하면서 고의·과실 유무 여부에 대한 입증책임을 전기통신사업자로 하여금 부담하도록 하고 있다.

불법행위로 인한 손해배상에서 요건 사실은 불법행위의 성립을 주장하는 피해자가 가해자의 고의 또는 과실을 입증하는 것이 원칙이다. 개정안은 전기통신사업자가 민사상 손해배상책임을 면하기 위해서는 고의 또는 과실이 없다는 적극적 증명을 하여야 한다는 점에서 일반적인 불법행위로 인한 손해배상(민법 제750조)에서 요건사실의 입증책임을 피해자에게 있는 것과 달리 가해자에게 입증책임을 전환하는 것으로 보인다. 「전기통신사업법」 제55조, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제32조, 「개인정보보호법」 제39조, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제56조, 등 고의·과실을 입증하기 어려운 경우 피해자 구제를 위하여 입증책임을 전환하는 입법례는 다수 존재하고 있다.

명의도용의 경우 피해자 대부분이 명의도용 사실을 모르는 경우가 대부분이고, 특히 대리점(판매점)과 도용자가 공모하는 경우에는 명의인이 상대방의 고의·과실을 입증하는 것이 현실적으로 불가능하다는 점, 명의도용 관련 계약서 등이 모두 전기통신사업자 측에 있음을 고려할 때 피해자의 권리구제라는 법익을 보다 두텁게 보호할 필요성이 있다고 할 것이다.

(3) 손해배상 - 「전기통신사업법」 개정안(1911177)

1) 「전기통신사업법」 제33조 손해배상 제도 개관

「전기통신사업법」 제33조는 “전기통신사업자는 전기통신역무의 제공과 관련하여 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 배상을 하여야 한다. 다만, 그 손해가 불가항력으로 인하여 발생한 경우 또는 그 손해의 발생이 이용자의 고의나 과실로 인한 경우에는 그 배상책임이 경감되거나 면제된다”고 규정하고 있다.

「전기통신사업법」 제33조의 법적 성질에 관하여 “전기통신역무의 제공과 관련하여 이용자에게 손해를 입힌 경우”란 ① 전기통신역무의 제공은 계약을 전제로 제공된다는 점, ② 이용자는 전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자로서 계약체결을 전제로 한다는 점에서 「전기통신사업법」 제33조의 손해배상은 전기통신역무 이용계약을 전제로 발생하는 손해배상이므로 그 성격상 채무불이행으로 인한 손해배상 성격이 강하다고 할 것이다.

채무불이행으로 인한 손해배상에 관하여 「민법」은 “채무자가 채무의 내용에 좇은 이행을 하지 아니한 때에는 채권자는 손해배상을 청구할 수 있다. 그러나 채무자의 고의나 과실 없이 이행할 수 없게 된 때에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있다(민법 제390조). 이에 따르면, 입증책임과 관련하여 손해배상 청구의 요건사실인 채무불이행에 대한 입증책임은 채권자(이용자)에게 있고, 채무자의 고의나 과실 없이 불이행함에 대한 입증책임은 채무자(전기통신사업자)에게 있다.

판례는 “일반적으로 채무불이행으로 인한 손해배상청구에 있어서 그 불이행의 귀책사유에 관한 입증책임은 채무자에게 있음에 비추어 볼 때, 이 사건에서와 같이 원고들과 피고가 동업계약에 따라 서로 업무

를 분담하여 동 업체를 운영하여 오다가 원고들이 그 맡은 업무를 수행하지 아니하기 때문에 부득이 제3자를 고용하여 그 업무를 대행케 함으로써 손해가 발생한 경우에 있어서 동업계약에 따른 업무수행의 무불이행의 귀책사유에 관한 입증책임은 그 의무자인 원고들에게 있다고 보아야 할 것이다(대법원 1985.3.26. 선고 84다카1864 판결)”라고 판시하고 있다. 판례에 따르면 채무불이행의 귀책사유에 관한 입증책임을 채권자(이용자)가 아닌 채무자(전기통신사업자)에게 부과하고 있음을 알 수 있다.

그러나 「전기통신사업법」 제33조의 손해배상에 있어 입증책임에 관하여 살펴보면, 손해배상 청구의 요건사실인 채무불이행에 대한 입증책임은 이용자(채권자)에게 있다. “다만” 이하에서 그 손해가 불가항력으로 인한 발생한 경우 또는 이용자의 고의나 과실로 인한 경우에 그 배상책임이 감경 또는 면제된다고 하고 있어 불가항력으로 인한 사실 또는 이용자의 고의 또는 과실에 의해 손해가 발생한 사실에 대한 입증책임은 전기통신사업자에게 있다고 할 것이다.

따라서, 「전기통신사업법」 제55조가 입증책임의 전환 규정이라고 볼 수 있는데, 「전기통신사업법」 제33조에서 “다만”이하의 불가항력이나 이용자의 고의나 과실에 대한 입증책임은 손해배상 책임의 감경이나 면제에 관한 항변사실에 해당하므로 입증책임의 전환규정으로 볼 수 없다.

<표 3-13> 「전기통신사업법」 제33조와 「민법」 제390조의 비교

구 분	「전기통신사업법」 제33조	「민법」 제390조
성 격	채무불이행으로 인한 손해배상	채무불이행으로 인한 손해배상
손해배상 요건	계약의 존재, 채무불이행 사실, 인과관계, 손해발생 → 채권자에게 입증책임	계약의 존재, 채무불이행 사실, 인과관계, 손해발생 → 채권자에게 입증책임

구 분	「전기통신사업법」 제33조	「민법」 제390조
고의·과실 입증책임	- 채무자의 고의·과실에 대한 입증책임은 채권자(이용자)에게 있음 - 불가항력/이용자의 고의·과실에 대한 입증책임은 채무자(전기통신사업자)에게 있음 ※ 항변사유	불이행의 귀책사유(고의·과실)는 채무자에게 입증책임. ※ 입증책임 전환(판례)

2) 개정내용

「전기통신사업법」 일부법률 개정안(1911177)은 인터넷발송 문자서비스의 등록제 전환, 기간통신사업 허가 절차 개선 등 많은 개정내용이 있으나, 그 중에서 이용자 피해구제와 관련된 개정내용은 「전기통신사업법」 제33조의 손해배상이 발생하는 경우를 전기통신역무 제공 외에 제32조제1항에 따른 의견이나 불만의 원인이 되는 사유의 발생과 이의 처리 지연과 관련하여 발생하는 경우까지 확대하는 경우이다.

<표 3-14> 「전기통신사업법」 제33조 관련 신·구조문 대비표(1)

현 행	개 정 안
제33조(손해배상) 전기통신사업자는 <u>전기통신역무의 제공과 관련하여</u> 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 배상을 하여야 한다. 다만, 그 손해가 불가항력으로 인하여 발생한 경우 또는 그 손해의 발생이 이용자의 고의나 과실로 인한 경우에는 그 배상책	제33조(손해배상) 전기통신사업자는 <u>전기통신역무의 제공 또는 제32조제1항에 따른 의견이나 불만의 원인이 되는 사유의 발생과 이의 처리 지연과 관련하여</u> 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 배상을 하여야 한다. 다만, 그 손해가 불가항력으로 인하여 발

현 행	개 정 안
임이 경감되거나 면제된다.	생한 경우 또는 그 손해의 발생이 이용자의 고의나 과실로 인한 경우에는 그 배상책임이 경감되거나 면제된다.

3) 검 토

개정내용은 「전기통신사업법」 제33조의 손해배상이 발생하는 경우를 전기통신역무 제공 외에 제32조제1항에 따른 의견이나 불만의 원인이 되는 사유의 발생과 이의 처리 지연과 관련하여 발생하는 경우까지 확대하는 경우이다. 전기통신역무를 제공하는 경우 그에 따른 불만이나 처리 지연으로 발생하는 손해는 사실상 이행지체로 발생하는 손해와 관련이 있다. 따라서 채무불이행으로 인한 손해배상사유를 확대한 점에서 이용자 피해구제에 기여할 것으로 보인다.

(4) 손해배상 - 「전기통신사업법」 개정안(1914567)

1) 주요내용

본인 여부 확인을 하지 아니하고 이루어진 착신전환서비스로 피해를 입은 이용자에 대한 사업자의 손해배상 책임을 규정하고 있다(안 제33조).

<표 3-15> 「전기통신사업법」 제33조 관련 신·구조문 대비표(2)

현 행	개 정 안
<신 설>	제32조의8(착신전환서비스의 부정 가입 방지) ① 전기통신사업자는

현 행	개 정 안
	<p>이용자의 전기통신번호로 연결되는 착신을 다른 전기통신번호로 전환해주는 전기통신역무의 제공에 관한 계약을 체결하는 경우(전기통신사업자를 대리하거나 위탁받아 전기통신역무의 제공을 계약하는 대리점과 위탁점을 통한 계약 체결을 포함한다) 계약 상대방의 동의를 받아 제32조의5제1항에 따른 부정가입방지시스템 등을 이용하여 본인 여부를 확인하여야 하고, 본인이 아니거나 본인 여부를 확인을 거부하는 경우 계약의 체결을 거부할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 본인 확인방법 및 본인임을 확인할 수 있는 증서 및 서류에 관한 사항은 제32조의4제3항 및 제4항을 준용한다.</p>
<p>제33조(손해배상) 전기통신사업자는 <u>전기통신역무의 제공 또는 제32조제1항에 따른 의견이나 불만</u>의 원인이 되는 사유의 발생 및 <u>이의 처리 지연과</u> 관련하여 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 배상을 하여야 한다. 다만, 그 손해가 불가항력으로 인하여 발생한 경우 또는 그 손해의 발생이 이용자의 고의나 과실로 인한 경우에는 그 배상책임이 경감되거나 면제된다.</p>	<p>제33조(손해배상) 전기통신사업자는 <u>다음 각 호와</u> 관련하여 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 배상을 하여야 한다. 다만, 그 손해가 불가항력으로 인하여 발생한 경우 또는 그 손해의 발생이 이용자의 고의나 과실로 인한 경우에는 그 배상책임이 경감되거나 면제된다.</p>

현 행	개 정 안
<신 설>	1. 전기통신역무의 제공
<신 설>	2. 제32조제1항에 따른 의견이나 불만의 원인이 되는 사유의 발생 및 이의 처리 지연
<신 설>	3. 제32조의8에 따라 본인 여부를 확인하지 아니하고 이루어진 전기통신역무의 제공

2) 검토

개정내용은 「전기통신사업법」 제33조의 손해배상이 발생하는 경우를 전기통신역무 제공 외에 제32조제1항에 따른 의견이나 불만의 원인이 되는 사유의 발생과 이의 처리 지연과 관련하여 발생하는 경우에 추가로 본인 여부를 확인하지 아니하고 이루어진 전기통신역무의 제공까지 확대하는 경우이다. 「전기통신사업법」 일부법률 개정안(1911177)에서 채무불이행으로 인한 손해배상사유를 확대한 것과 마찬가지로 이용자 피해구제에 기여할 것으로 보인다.

3. 자율적 이용자 피해구제

(1) 분쟁조정위원회 - 「전기통신사업법」 개정안(1914987)

1) 제안이유 및 주요내용

「전기통신사업법」 개정안(1914987)에 따르면, 현재 사업자들의 부주의한 본인 확인 등으로 전기통신서비스 명의를 도용당하여 피해를 입은 경우에는 주요 전기통신사업자들이 연합하여 설치한 통신민원조정센터를 통한 조정을 시도할 수 있으나, 법률적 권한 없이 분쟁조정을

하고 있으며, 소송 등의 정식 구제 절차를 이용하기에는 시간과 비용이 과다하게 소요되는 측면이 있다고 한다.

이에 방송통신위원회 소속으로 명의로용분쟁조정위원회를 설치하여 명의로용에 관한 분쟁을 공정하게 조정하고, 소송에 비하여 신속하고 접근가능성이 있는 대안적 분쟁해결 절차를 마련함으로써 전기통신서비스 이용에 관한 국민의 권리를 두텁게 보호하려는 것이다(안 제32조의8 및 제32조의9 신설).

2) 명의로용분쟁조정위원회의 구성 및 운영

명의로용분쟁조정위원회는 명의로용으로 인한 전기통신역무 이용계약의 당사자 사이에 발생한 분쟁을 조정하기 위하여 방송통신위원회 소속으로 두도록 하고 있다.

명의로용분쟁조정위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하며, 위원은 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 받아 위촉하며, 위원장은 위원 중에서 호선한다. 위원장과 위원의 임기는 2년으로 하고, 1차에 한하여 연임할 수 있다.

명의로용분쟁조정위원회는 효율적인 분쟁조정을 위하여 필요한 경우 5명 이내의 조정부를 구성하여 운영할 수 있고, 조정부가 의결한 사항은 명의로용분쟁조정위원회에서 의결한 것으로 간주한다(안 제32조의8).

3) 명의로용분쟁조정위원회의 절차 및 효력

이용자와 전기통신사업자 사이에 발생한 명의로용에 관한 분쟁의 조정을 원하는 당사자는 명의로용분쟁조정위원회에 조정을 신청할 수 있고, 신청이 있는 경우 명의로용분쟁조정위원회는 신청을 받은 날로부터 30일 이내에 그 절차를 마쳐야 한다. 명의로용분쟁조정위원회는 30일 이내에 조정을 마칠 수 없는 경우에는 의결로 그 기간을 30일의

범위에서 한 차례 연장할 수 있다.

명의로용분쟁조정위원회는 조정절차를 마쳤을 때에는 조정안을 작성하여 지체 없이 각 당사자에게 제시하여야 하고, 조정안을 제시받은 당사자는 제시받은 날로부터 15일 이내에 조정안의 수락 여부를 명의로용분쟁조정위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 당사자가 그 기간 내에 조정안에 대한 수락 여부를 통보하지 아니한 경우에는 조정안을 수락한 것으로 본다.

당사자가 조정안을 수락한 때에는 그 조정의 내용은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다(안 제32조의9).

<표 3-16> 「전기통신사업법」 제32조의8 관련 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
<p><신 설></p>	<p>제32조의8(명의로용분쟁조정위원회의 구성 및 운영) ① 제32조의6 제1항에 따른 명의로용으로 인한 전기통신역무 이용계약의 당사자 사이에 발생한 분쟁을 조정하기 위하여 방송통신위원회 소속으로 명의로용분쟁조정위원회(이하 “분쟁조정위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>② 분쟁조정위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 받아 위촉</p>

현행	개정안
	<p>하며, 위원장은 위원 중에서 호선(互選)한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 재직하고 있거나 재직하였던 사람으로서 정보통신 관련 전공자 2. 4급 이상 공무원(고위공무원단에 속하는 일반직 공무원을 포함한다) 또는 이에 상당하는 공공기관의 직에 재직하거나 재직하였던 사람으로서 정보통신과 관련된 업무에 경험이 있는 사람 3. 판사 또는 검사로 재직하고 있거나 재직하였던 사람 또는 변호사의 자격이 있는 사람 4. 정보통신 관련 단체의 임원으로 재직하고 있거나 재직하였던 사람 5. 정보통신 관련 사업자 또는 사업자단체의 임원으로 재직하고 있거나 재직하였던 사람 6. 그 밖에 정보통신 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 <p>④ 위원장과 위원의 임기는 2년으로 하고, 1차에 한하여 연임할 수 있다.</p> <p>⑤ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하</p>

현행	개정안
	<p>고는 그의 의사와 다르게 면직되거나 해촉되지 아니한다.</p> <p>1. 자격정지 이상의 형을 선고받은 경우</p> <p>2. 신체상·정신상 또는 그 밖의 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우</p> <p>⑥ 분쟁조정위원회는 효율적인 분쟁조정을 위하여 필요한 경우 5명 이내의 조정부를 구성하여 운영할 수 있다. 이 경우 조정부가 분쟁조정위원회에서 위임받아 의결한 사항은 분쟁조정위원회에서 의결한 것으로 본다.</p> <p>⑦ 분쟁조정위원회 또는 조정부는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하며 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑧ 방송통신위원회는 분쟁조정위원회의 사무국 운영 등 업무를 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 전담기관을 지정할 수 있다.</p> <p>⑨ 방송통신위원회는 전담기관에 분쟁조정위원회 운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.</p> <p>⑩ 그 밖에 분쟁조정위원회의 구성 및 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

현 행	개 정 안
<p><신 설></p>	<p>제32조의9(조정절차 및 효력) ① 이용자와 전기통신사업자 사이에 발생한 명의도용에 관한 분쟁의 조정을 원하는 당사자는 분쟁조정위원회에 조정을 신청할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 신청이 있는 경우 분쟁조정위원회는 지체없이 조정절차를 개시하여야 하고, 신청을 받은 날로부터 30일 이내에 그 절차를 마쳐야 한다.</p> <p>③ 분쟁조정위원회는 제2항의 기간 내에 조정을 마칠 수 없는 경우에는 의결로 그 기간을 30일의 범위에서 한 차례 연장할 수 있다. 이 경우 조정위원회는 그 사유와 기한을 분명히 밝혀 당사자에게 서면으로 통지하여야 한다.</p> <p>④ 분쟁조정위원회는 제2항에 따른 절차를 마쳤을 때에는 조정안을 작성하여 지체 없이 각 당사자에게 제시하여야 한다.</p> <p>⑤ 제4항에 따른 조정안을 제시 받은 당사자는 제시받은 날부터 15일 이내에 조정안의 수락 여부를 분쟁조정위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 당사자가 그 기간 내에 조정안에 대한 수락 여부를 통보하지 아니한 경우에는 조정안을 수락한 것으로 본다.</p>

현 행	개 정 안
	<p>⑥ 제5항에 따라 당사자가 조정안을 수락한 때에는 그 조정의 내용은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다.</p> <p>⑦ 제5항에 따라 당사자가 조정안을 수락하지 아니한 경우 분쟁조정위원회는 당사자에게 권리의 구제에 필요한 절차와 조치에 관하여 안내할 수 있다.</p> <p>⑧ 분쟁조정위원회의 조정 절차에 관하여 이 법에서 규정하지 아니한 사항에 대하여는 「민사조정법」을 준용한다.</p>

4) 검 토

명의로용분쟁조정위원회는 이용자보호법 제정안에서 신설하는 방송통신분쟁조정위원회가 중복되는 분쟁조정위원회라고 할 수 있다. 이용자보호법이 제정되기 전에 한시적으로 그 효력을 발휘할 수 있을 것으로 보인다. 다만, 현재 「전기통신사업법」상 통신 관련 분쟁조정위원회가 없는 점을 고려한다면, 명의로용에 국한된 분쟁조정위원회보다 널리 전기통신사업자와 이용자, 전기통신사업자 상호 간에 발생하는 분쟁조정위원회로 확대하는 것이 필요하다고 할 것이다.

제 3 절 단말기유통법 개정안

1. 개 관

제19대 국회에서 제정된 「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」(이하 ‘단말기유통법’이라 한다)에 대한 법률 개정안은 5개가 국회에 제출된 상태이다.

대부분의 단말기유통법 개정안은 상한제 폐지와 관련이 있는 것으로 보인다. 특히 이용자 피해구제와 관련된 내용은 5개 개정안에서 찾아볼 수 없다.

2. 단말기유통법 일부법률 개정안

(1) 단말기유통법 개정안의 주요내용

단말기유통법 개정안의 주요내용은 이동통신사업자와 이동통신단말기 제조업자가 지급하는 지원금에 있어서 소비자가 차별받지 아니하고 궁극적으로는 이동통신시장의 투명성확보로 가계통신비 부담을 줄이기 위한 취지로 입법이 되었음에도 불구하고 공시되는 지원금 중 이동통신사업자와 이동통신단말장치 제조업자간 기여분의 출처가 불분명해 투명한 유통질서 확립이라는 본 법의 취지나 목적에 맞지 않다고 보고, 이동통신사업자와 이동통신단말장치 제조업자가 지급하는 지원금을 분리하여 공시함으로써 이동통신 시장의 투명성을 확보하고자 하는 분리공시제를 신설하는 내용이 가장 많다.

다음으로 이동통신단말장치 시장에 대한 강한 규제가 오히려 소비자의 후생을 악화시키고 있는 실정이고, 특히 지원금에 상한을 두도록 하고 지원금에 대하여 각 시장주체들이 취할 수 있는 행위를 엄격하게 제한하는 규제 등은 이동통신사업자와 이동통신단말기 제조

업자의 자유로운 경쟁을 저해하여 현행의 과점 체제를 옹호하는 결과를 낳고 있다고 보고 상한제를 폐지하는 규정이 분리공시제 다음으로 많다.

<표 3-17> 단말기유통법 개정안 주요내용 비교

의안번호	대표발의	주요내용
1912035	최민희 의원	단말기지원금 분리공시제
1912062	배덕광 의원	단말기지원금 상한제 폐지, 분리공시제
1912365	한명숙 의원	단말기지원금 차별금지 폐지, 지원금 제한 협정 및 특약 관련 규제 폐지, 상한제 폐지, 긴급중지명령 제도 폐지, 분리공시제
1912380	심재철 의원	단말기지원금 상한제 폐지
1915999	배덕광 의원	직영점의 15% 추가지원금 지급허용

(2) 검 토

단말기유통법은 이동통신단말장치의 공정하고 투명한 유통 질서를 확립하여 이동통신 산업의 건전한 발전과 이용자의 권익을 보호함으로써 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 특히, 이동통신사업자와 이동통신단말기 제조업자가 지급하는 지원금에 있어서 소비자가 차별받지 아니하고 궁극적으로는 이동통신시장의 투명성 확보로 가계통신비 부담을 줄이기 위한 취지로 입법이 되었다.

단말기유통법 시행 이후 초기 혼란에도 불구하고 고가폰 위주의 소비에서 중저가폰 위주의 합리적인 소비 선택이 이루어지고 있다. 또한 고가요금제 일변도에서 중저가요금제의 비중이 많아지고 데이터

요금제 도입으로 인해 이동통신사업자 간에 품질 및 요금경쟁이 이루어지고 있는 것으로 보인다.

따라서, 상한제 폐지와 같은 단말기유통법 개정이나 단말기유통법 폐지는 단말기유통법이 통신시장에서 안착하고 있다는 신호가 나오고 있는 상황에서 자칫하면 개악이 될 수 있어 신중한 논의가 필요할 것으로 보인다.

제 4 장 통신이용자 보호를 위한 법제도 개선방안

제 1 절 통신이용자 피해구제의 강화

1. 현행법상 이용자이익침해에 따른 손해배상

현행 전기통신사업법 제55조에서는 제50조의 금지행위 위반에 따라 이용자의 이익침해가 발생한 경우 제52조 제1항에 따라 시정명령을 부과할 수 있으며, 시정명령에 따라 법 제55조에서는 금지행위 위반행위로 피해를 입은 이용자가 금지행위를 한 전기통신사업자에게 손해배상을 청구할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 사업자가 고의 또는 과실이 없었음을 입증하지 못한다면 손해배상 책임을 면하지 못한다고 규정하여, 손해배상에 대한 사업자의 귀책사유를 명확하게 하고 있다.

2. 문제점

현행 통신 분야에서의 피해구제에 대한 명문화된 규정은 이와 같이 금지행위 위반에 따른 손해배상 청구권을 보장하는 것 외에는 존재하지 않는다. 이 외에 이와 유사한 성격으로 전기통신사업법 제19조 제2항에 따라 기간통신사업의 휴지·폐지로 인해 이용자의 가입 전환대행이나 비용 부담을 명할 수 있도록 하고 있는데, 이는 기간통신사업자가 사업을 휴지가거나 폐지할 경우에 유사 또는 동종 서비스로의 가입 전환 시 비용이 발생하게 되면 이를 사업자가 부담하도록 하는 조치이다. 즉, 이는 실비 부담적인 성격으로 적극적인 피해구제라고 보기 어려운 측면이 있으며, 이용자 스스로가 피해구제를 신청(손해배상 청구 등)하는 것이 아니라 미래창조과학부의 명령이 수반되어야

한다(일종의 피해구제 명령). 또한 기간통신사업에만 이러한 조치를 의무화했기 때문에 별정통신 서비스(법 제32조제3항)의 선불통화 보증 보험 의무가입 조치가 있다고 하더라도, 별정통신서비스 전반이나 특히 부가통신서비스의 사업 휴지나 폐지 시에 발생하는 이용자 피해에 대한 별도의 구제 장치가 존재하지 않는다는 문제가 있다.

3. 개선방안

VOD, OTT 등의 신유형 서비스(부가통신서비스)가 확대되고 있다는 점을 볼 때, 동시에 이러한 서비스가 대부분 유료 서비스라는 점을 고려하면 해당 서비스들에 대한 사업 폐지·휴지 시 보상 조치나 전환비용의 보상 조치가 마련되어야 할 것이다. 나아가 단말기 유통법의 경우 사업자에 대한 제재 규정은 마련되어 있는데에 반하여, 단말기 구입 과정에서 이용자가 부당한 차별을 받았거나, 경제상의 불이익(예를 들어 충분한 요금감면 혜택 등을 받지 못한 경우)을 받았을 경우, 이용자에 대한 별도의 보상이나 구제 규정이 존재하지 않는 점도 피해구제 차원에서의 문제점이라 할 수 있다. 따라서 향후 단말기 유통법의 규정을 위반한 자가 상대적으로 피해를 입은 이용자에 대해 피해에 상응하는(차별의 정도 등을 고려하여) 피해보상 조치 규정의 마련이 검토될 필요가 있다.

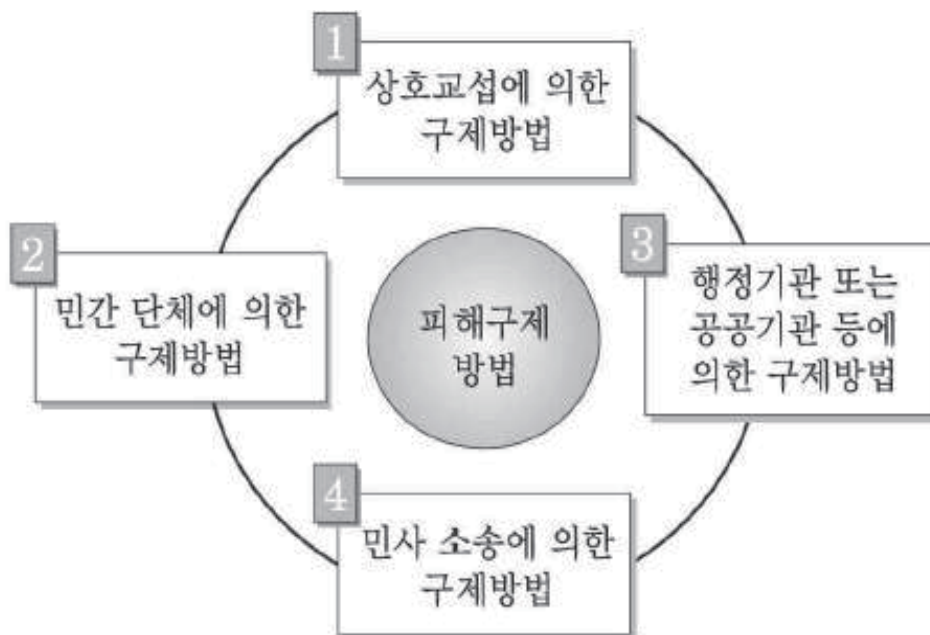
제 2 절 통신이용자 피해구제의 절차 개선

스마트미디어 환경에서는 이용자가 다양한 단말로 다양한 서비스를 이용하기 때문에 이용자 피해가 발생할 수 있는 단말이나 서비스의 범위가 증가한다는 특징이 있다. 따라서 방송통신서비스의 이용자의 불편·불만·피해에 대하여 효과적인 대응 및 구제 체계의 수립이 필요하다. 방송통신서비스의 보편화, 신규 서비스의 지속적인 보급·확

산 등 서비스의 질적·양적 증대만큼 이용자 보호문제가 동반증가하는 양상이 일어나고 있다. 앞의 표에서 나와 있지만 한국소비자원의 상담다발 민원 중 ICT분야가 상위권(1,2,4,5위)을 차지하고 있으며 특히 휴대폰의 경우는 374.5%(10,282건→40,406건) 증가하였다. 방송통신위원회의 민원만족도 평가('11.11월~'12.3월)에서 통신4사, 방송4사 평균점수가 41.6%, 60.2%, 통신사업자 만족도 수준이 저조하고, 빈발민원은 급증하는 양상을 보이고 있다.

이는 결국 사업자 민원을 정부가 직접 대응하면서 중복과 왜곡현상이 발생하고 있고, 이용자 피해의 구제절차의 효율성이 저하되기 때문인 것으로 분석되며, 이용자불편에 대하여 효과적·효율적으로 대응하기 위한 우수 사례 및 전문성 제고방안 마련이 필요하다.

[그림 4-1] 통신이용자의 피해구제 방법



자료 : 방송통신위원회(2012)

제 4 장 통신이용자 보호를 위한 법제도 개선방안

이러한 문제의 배경에는 국내 방송통신이용자보호 업무가 방송통신위원회, 지식경제부, 문화체육관광부, 공정거래위원회(한국소비자원) 등 다수기관이 관련되어, 업무 기관이 분산되어 있기 때문이라고도 볼 수 있다. 각 기관 별 업무분담 불명확하고 기준도 통일되어 있지 않아 동일 사안에 대한 피해구제 수준이 상이하여 불만처리의 비효율성과 더불어 이용자 차별까지도 발생하고 있다.

해외의 경우에는 이용자 피해구제 전담기구가 설립되어 있고, 그 역할 및 범위도 비교적 명확하게 구분되어 있다. 예를 들어 영국의 경우에는 옴부즈만과 CISAS, 호주는 TIO라는 옴부즈만이 설립·운영되고 있어, 방송통신 분야의 일원화된 피해구제 체계가 수립되어 있다.

<표 4-1> 해외 방송통신 피해전담기구의 운영현황

구 분	영 국		호 주
	Ombudsman Services	CISAS ²⁰⁾	TIO ²¹⁾
설립연도	2003년	2003년	1993년
대상 사업자	유선·이동전화, 초고속인터넷, 장애인 관련 통신서비스	유선전화, 초고속인터넷	유선·이동전화, 초고속인터넷
회원사	350 개사 (Telefonica O2 등)	224개사 (Vodafone Central 등)	1,162개사 (Telstra 등)
회원가입	사업자의 허가조건에 의거 1개기관 의무 가입		통신법에 의거 의무가입

20) Communications & Internet Services Adjudication Scheme

21) Telecommunications Industry Ombudsman

구 분	영 국		호 주
	Ombudsman Services	CISAS	TIO
구성원	90명	-	230명
재원조달	연회비 + 민원처리 수수료(Case fee)	연회비 + 민원처리 수수료(Case fee)	민원수, 매출 등 점유율에 따라 회비 책정
주요업무	고객서비스(CS)불만, 서비스 품질불만(통화품질, 인터넷 속도), 청구요금 분쟁, 장애인 관련서비스	고객서비스(CS)불만, 청구요금 분쟁, 서비스철회 및 재설치	고객서비스(CS)불만, 청구요금 분쟁, 계약관련 불만, 스팸, 개인정보

출처 : 방송통신위원회(2012)

Ofcom은 통신사업자들이 ADR 가입을 하지 않는 경우 불만실행규약(Complaints Code of Practices, CCoP)을 인가하지 않으며, 사업자가 불만실행규약과 ADR실행에 응하지 않는 경우, 통신법 96조에 의거 경고기간 후 매출액의 10%까지 범칙금을 부과 받을 수 있다.

<표 4-2> 영국의 방송통신민원 처리절차

<ul style="list-style-type: none"> ▷ 1단계 : 민원인과 사업자가 자율협상을 통해 문제를 해결(최대 8주) ▷ 2단계 : 협상 결렬시 ADR기구에 중재 요청 ▷ 3단계 : ADR 기구의 중재결과에 만족하지 못한 경우 정부기관에 민원제기 <p>※ Ofcom은 중요사안에 한하여 관여, 통상적 민원은 ADR을 통하여 처리</p>
--

출처 : 상계서

한편 호주의 ACMA는 「Telecommunication(Consumer Protection & Service Standards) Act 1999」를 통하여 사업자들에게 TIO 가입을 의무화하고 이용자분쟁 해결에 관한 모든업무를 전담하여 운영토록 하고 있다.

이에 반해 우리나라의 경우 개인정보분쟁조정위원회, 금융분쟁조정위원회(금융감독원), 소비자분쟁조정위원회(한국소비자원) 등 분야별로 운영되고 있다. 타 분야의 경우 의료분쟁조정법('11. 4. 7)에 의거 한국의료분쟁조정중재원('12. 4. 8)이 설립되었고, 콘텐츠산업진흥법에 따라 콘텐츠분쟁조정위원회('11. 4. 27)이 새롭게 설치되어 운영되고 있다. 현재 한국소비자원의 분쟁조정제도는 방송통신분야의 전문성이 부족하여 효과적 처리에 한계가 있고, 방송통신위원회 재정제도의 경우는 처리시한이 길고 절차가 복잡하여 이용자의 소규모 분쟁처리 적용에 어려움이 있다. 한편, 방송 분야에서는 분쟁조정위원회가 운영되고 있으나 재정제도는 도입되지 않고 있는 등, 방송통신 분야의 피해구제 체계가 통일되어 있지 않다. 따라서 향후 이용자와 사업자 교육, 민원 상담 및 피해구제, 분쟁조정 및 재정 제도의 대칭적 도입 등 이용자보호 전반을 지원하는 체계가 재정비되어야 할 것이다.

제 3 절 통신이용자 보호를 위한 규제체계 정비

1. 금지행위에 대한 시정명령 시 이용자 피해구제 명령 도입 방안

현행 전기통신사업법 상 손해배상책임을 규정하면서도, 실제 통신이용자가 피해를 배상받기 위해서는 방송통신위원회의 재정을 통하거나 법원의 재판절차에 따른 소송에 의하여야 한다. 그런데 통신이용자의 입장에서는 소액이고 경제적 능력이나 정보의 소재 측면에서도 통신이용자보다 통신사업자측이 더 우위에 있다. 따라서 실제 소송에 의

하여 손해배상을 받기 어려운 경우가 많으며, 방송통신위원회가 통신사업자의 금지행위 위반을 조사하여 위법한 것으로 판단한 경우에도 이를 근거로 손해배상청구소송을 제기하는 것은 쉽지 않다. 반면, 통신이용자 측면에서는 방송통신위원회가 조사를 통하여 위반행위를 확인하고 시정명령을 과한 경우에는 피해의 예방과 중지뿐만 아니라 과거 위반행위로 인한 손해의 배상도 함께 이루어질 것이라는 합리적인 기대를 가지는 경우가 많다. 따라서 특별한 사정이 없는 한 금지행위 위반에 따른 시정명령 시에 이용자 피해가 구체적으로 확인된 경우에는 별도의 피해구제명령을 발할 수 있도록 법적 근거의 신설을 검토할 필요가 있다. 다만, 일반적 시정명령과는 다르게 사업자에게 직접적인 금전적 부담을 지운다는 점에서 깊이 있는 검토가 선행되어야 할 것이다.

2. 피해구제 원스톱 처리 방안

현행 전기통신사업법에 따른 위반행위에 대하여 방송통신위원회나 업무를 위탁받은 정보통신진흥협회 등이 피해구제를 위하여 노력하고 있지만, 통신이용자 입장에서는 피해의 신고, 조사, 결정, 구제의 모든 과정이 하나의 창구를 통해서 이용자와 소통이 이루어질 수 있다는 점이 매우 중요하다. 이용자 권익 증진과 신속하고 효과적인 이용자 피해 구제라는 측면에서 원스톱으로 이용자 피해구제가 이루어질 수 있도록 하는 체계를 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3. 피해구제 시 시정조치 또는 과징금 경감제도 등 피해구제 활동 제고 방안

통신사업자가 자발적으로 피해구제를 하기 위한 장치를 마련하여 적극적으로 피해구제가 이루어지도록 자율규제 활동을 장려할 필요가 있다. 또한 규제기관에 이용자 피해구제 요청이 접수된 경우라고 하

더라도 가능하면 규제기관의 개입 없이 통신사업자의 자율적인 피해구제 절차에서 해결될 수 있는 환경을 마련하는 것도 중요하다. 이를 위하여 설사 이용자에게 피해가 발생하였다고 하더라도 자발적이고 적극적으로 통신사업자에 의한 피해구제 조치가 이루어진 경우에는 사후적인 규제 측면에서 이미 발생한 피해로 인한 금지행위 위반에 대하여 행정 제재를 유예하거나 감경하는 방안도 고려할 필요가 있다. 예를 들면, 통신사업자가 자발적으로 완전한 이용자 피해구제를 하고 향후 재발방지대책을 마련하여 시행하는 경우에는 설사 해당 피해발생행위가 금지행위에 위반하였다고 하더라도 그로 인한 시정조치를 유예하거나 과징금 부과시 감경하는 제도의 마련을 통하여 자발적인 구제활동을 적극 유인할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 유인책도 부작용을 간과할 수 없기 때문에 실제 제도의 도입을 위하여 보다 깊이 있는 연구가 진행되어야 할 것이다.

제 5 장 결 론

통신이용자 피해구제의 실효성을 강화하기 위한 방안을 마련하기 위하여 이 연구에서는 통신시장에서의 이용자보호를 위한 현행 법제를 분석하고, 나아가 다양한 수요를 반영하기 위하여 제안된 기존의 입법안을 분석 검토함으로써 바람직한 통신이용자 보호법제의 개선방안을 도출하고자 하였다.

우선 현행 법제의 검토를 통하여, 전기통신사업법은 전기통신서비스를 이용함에 있어 이용자 보호를 위한 포괄적 규제 법령이라는 점에 비해 단말기 유통법은 이용자의 단말기 구입 과정에서 이용자 차별을 억제하기 위한 목적에 집중되어 있으며, 망법은 개인정보 보호라는 특정 분야에 집중되어 있음을 알 수 있었다. 소비자기본법과 전기통신사업법은 이용자의 피해에 관하여 그 규제 방식을 정하고 있으나, 단말기 유통법 및 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률에서는 이용자의 피해구제에 관한 사항이 미비되어 있다. 통신분야에서는 단말기 유통법을 제외하고는 통신 분야의 개별 법령에는 분쟁조정 절차와 수단이 존재하며, 이용자 보호를 위한 적극적 수단으로써의 금지행위는 전기통신사업법에만 규정되어 있음도 확인하였다.

그런데 이용자 보호 및 분쟁해결, 피해구제 등을 위한 국가 및 지자체의 전담기구 설치 규정 역시도 법령별로 상이하여, 향후 분쟁 양상의 변화 방향을 고려하여 민원의 신속한 처리, 공정한 분쟁조정, 이용자보호 관련 분산 업무의 일원화를 위한 통신 분야의 분쟁조정(단말기 유통 포함)과 이용자 보호 전담기구의 설치에 대한 검토가 필요하다.

현행법상 피해구제는 크게 타율적인 이용자 피해구제와 자율적인 이용자 피해구제로 구분할 수 있다. 타율적인 이용자 피해구제란 당

사자 간에 자율적으로 피해구제가 이루어지지 아니한 경우 행정기관이나 법원과 같은 제3자의 결정이나 판결을 통해 타율적으로 피해구제가 이루어지는 것을 의미한다. 반면에 자율적인 이용자 피해구제란 잘 알려져 있는 분쟁조정제도와 같이 자율적인 분쟁해결을 추구하는 것을 의미한다. 이를 위하여 다양한 입법안이 논의되어 왔다.

방송통신이용자보호법 제정안은 타율적인 이용자 피해구제 방법으로 시정조치 권고 또는 명령 제도를 도입하고 있다. 구체적으로 이용자이익침해행위와 같은 해당 위반행위의 중지 및 이용자피해 구제에 필요한 조치를 권고 또는 명령하는 제도가 있다. 다음으로 「공정거래법」상 동의의결 제도를 이용자보호법 제정안에도 도입함으로써 이용자 피해구제를 더욱 두텁게 하고 있다.

한편, 가장 일반적인 피해구제 방법인 손해배상 제도를 규정하고 있는데, 하나는 방송통신서비스 제공자에 대한 채무불이행으로 인한 손해배상과 다른 하나는 불법행위로 인한 손해배상 제도를 규정하고 있으며, 특히 불법행위로 인한 손해배상은 전기통신사업자로 하여금 고의 또는 과실이 없음에 대한 입증책임을 부과함으로써 이용자들의 입증책임 부담을 덜어주고 있다.

자율적인 이용자 피해구제 방법으로는 가장 대표적인 것이 분쟁조정제도이다. 현행 「방송법」은 방송사업자 등 상호 간, 방송사업자 등과 이용자 간 분쟁은 조정절차로, 「전기통신사업법」 및 「정보통신망법」은 전기통신사업자와 이용자 간 분쟁, 통신과금서비스제공자와 이용자 간 분쟁은 재정절차로 해결하도록 규정하고 있다.

방송통신 융합 환경에서 분쟁해결 제도가 서비스별로 운영되고 있는 것과 관련하여 이용자 입장에서 분쟁 발생에 대한 적절한 해결 방식 선택이 용이하지 않은 측면이 있다. 또한, 조정 절차만 적용되고 있는 방송 분야의 경우 당사자의 조정안 수락 거부 시 분쟁이 해결되지 않는다는 점, 재정 절차만 적용되는 통신의 경우 이해당사자 간

조정을 통한 자율적 해결이 불가능하다는 점 등이 한계점으로 지적될 수 있다.

제정안은 방송통신서비스 제공 관련 분쟁이 발생한 경우 이용자가 방송, 통신, 융합서비스 유형에 관계없이 조정절차를 모두 적용받을 수 있도록 함으로써 이용자 입장에서 보다 신속하고 효율적인 분쟁해결이 가능하도록 통합분쟁조정기구로서 방송통신분쟁조정위원회를 신설하고 있다.

분쟁조정의 효율성을 추구하기 위하여 3인 또는 5인의 조정부를 통해 실질적인 분쟁조정을 담당하도록 하고 있다. 분쟁조정이 성립하면 재판상 화해의 효력을 부여함으로써 분쟁조정의 실효성을 담보하고 있다.

한편, 분쟁조정의 실효성을 높이기 위해 당사자의 신청이 없는 경우에도 조정절차를 개시할 수 있는 직권조정제도를 도입하였고, 다수의 이용자에게 같거나 비슷한 유형의 피해가 발생하는 집단적인 분쟁을 일거에 해결할 수 있는 집단분쟁조정제도를 도입하고 있다.

재정의 경우 행정기관이 규범적 판단을 한다는 점에서 타율적인 이용자피해구제 방법으로 볼 수 있으나 법적 성질에 있어서는 분쟁조정 의 한 종류라고 볼 수 있다. 그 동안 통신분야에는 재정제도가 있었으나 방송분야에는 재정제도가 없었으나 방송통신이용자보호법 제정안에서는 이용자 관점에서 방송, 통신 및 융합 분야 모두에 적용되는 재정제도를 두고 있다.

방송통신이용자보호법이 제정되면, 타율적인 이용자 피해구제 방법과 자율적인 이용자 피해구제 방법을 모두 두고 있어 이용자는 자신의 선택에 따라 필요한 수단을 통해 가장 적합한 피해구제를 받을 수 있고 이용자 보호 수준도 더욱 제고될 것으로 예상된다.

19대 국회 임기 중인 2012년부터 2016년 1월까지 국회에 발의된 「전기통신사업법」 개정안은 총 92건이다. 그 중에 이용자 피해구제와

관련된 개정안은 5건이다. 5건의 개정안 중 4건을 손해배상과 관련된 개정안이고 1건이 자율적인 이용자 피해구제 방법과 관련이 있다.

타율적인 이용자 피해구제와 관련된 「전기통신사업법」 개정안은 손해배상과 관련된 내용이다. 「전기통신사업법」은 제33조와 제55조에 손해배상 제도를 규정하고 있으며, 제33조의 손해배상은 성질상 채무 불이행으로 인한 손해배상의 성질이 강하고, 제55조의 손해배상은 불법행위로 인한 손해배상의 성질이 강한 것으로 보인다.

개정안 중 하나는 제55조와 관련되는 것으로 이용자의 재판상 청구 외에 재판외 손해배상 청구까지 확대하기 위하여 개정 이유를 밝히고 있으나, 현행 규정도 피해자의 손해배상 청구를 재판상 청구로만 국한해서 해석할 필요는 없으며, 피해자의 손해배상 청구에는 재판상, 재판외 청구가 모두 포함된다고 해석할 수 있으므로 현행 규정과 개정안에 있어 큰 차이점이 없다고 할 것이다. 다만, 개정안에 따르면 금지행위에 대한 방송통신위원회의 조치가 없는 경우에도 피해자가 고의·과실을 입증하지 않아도 되는 실익이 있으나, 민법상 손해배상 체계에서는 고의·과실의 입증책임을 원칙적으로 피해자가 부담하도록 하고 있다는 점에서 금지행위에 대한 방송통신위원회의 조치가 없는 경우까지 입증책임을 전환하는 것에는 신중을 기하여야 할 것으로 보인다.

나머지 개정안은 제33조와 관련되는 것으로 「전기통신사업법」 제33조의 손해배상이 발생하는 경우를 전기통신역무 제공 외에 제32조제1항에 따른 의견이나 불만의 원인이 되는 사유의 발생과 이의 처리 지연과 관련하여 발생하는 경우에 추가로 본인 여부를 확인하지 아니하고 이루어진 전기통신역무의 제공까지 확대하는 경우이다. 이는 채무 불이행으로 인한 손해배상사유를 확대한 점에서 이용자 피해구제에 기여할 것으로 보인다.

자율적인 이용자 피해구제와 관련된 개정안은 명의도용분쟁조정위원회를 신설하는 것이다. 사업자들의 부주의한 본인 확인 등으로 전기통신서비스 명의를 도용당하여 피해를 입은 경우에는 현재는 주요 전기통신사업자들이 연합하여 설치한 통신민원조정센터를 통한 조정을 시도할 수 있으나, 법률적 권한 없이 분쟁조정을 하고 있으며, 소송 등의 정식 구제 절차를 이용하기에는 시간과 비용이 과다하게 소요되는 측면이 있다. 이에 방송통신위원회 소속으로 명의도용분쟁조정위원회를 설치하여 명의도용에 관한 분쟁을 공정하게 조정하고, 소송에 비하여 신속하고 접근가능성이 있는 대안적 분쟁해결 절차를 마련함으로써 전기통신서비스 이용에 관한 국민의 권리를 두텁게 보호하려는 것이다.

제19대 국회에서 제정된 「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」(이하 ‘단말기유통법’이라 한다)에 대한 법률 개정안은 5개가 국회에 제출된 상태이다. 대부분의 단말기유통법 개정안은 상한제 폐지와 관련이 있는 것으로 보인다. 특히 이용자 피해구제와 관련된 내용은 5개 개정안에서 찾아볼 수 없다.

이상과 같은 현행법과 입법안에 대한 검토를 통하여, 현행법제가 가지는 문제점을 검토한 결과, 피해구제 강화를 위하여 미비한 구제장치를 신설하거나 피해구제를 위한 전담기구의 설치나 통합 등을 고려할 필요가 있다. 나아가 특별한 사정이 없는 한 금지행위 위반에 따른 시정명령 시에 이용자 피해가 구체적으로 확인된 경우에는 별도의 피해구제명령을 발할 수 있도록 법적 근거의 신설을 검토할 필요가 있다. 이용자 권익 증진과 신속하고 효과적인 이용자 피해 구제라는 측면에서 원스톱으로 이용자 피해구제가 이루어질 수 있도록 하는 체계를 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이용자에게 피해가 발생하였다고 하더라도 자발적이고 적극적으로 통신사업자에 의한 피해구제 조치가 이루어진 경우에는 사후적인 규제 측면에서 이미 발생한

제 5 장 결 론

피해로 인한 금지행위 위반에 대하여 행정 제재를 유예하거나 감경하는 방안도 고려할 필요가 있다. 그러나 이러한 방안들은 이용자 보호를 위한 현행 법제의 개선에 대한 시사점을 제시하는데 불과하고 이 연구의 본래 목적대로 향후 각각의 방안에 대한 깊이 있는 연구를 통하여 실제 정책이나 법제도 개선에까지 이를 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 국회 미래창조과학방송통신위원회, 방송통신이용자 보호에 관한 법률안(1916070)에 대한 검토보고서, 2015
- 국회 미래창조과학방송통신위원회, 「전기통신사업법」 일부 법률개정안(1910235)에 대한 검토보고서, 2014
- 국회 미래창조과학방송통신위원회, 「전기통신사업법」 일부 법률개정안(1901493)에 대한 검토보고서, 2012
- 길준규 외, “통신이용자 피해구제 및 예방을 위한 업무처리절차 개선방안 연구”, 방송통신정책연구 09-진흥-다-14, 2010. 1
- 박종수, “ICT 융합에 따른 방송통신 이용자보호 법제의 합리적 개선방안”, 법제연구 제44호, 2013. 6
- 박종수 외, “방송통신분야 이용자보호에 관한 법제 정비방안 연구”, 방송통신정책연구 12-진흥-125, 2012. 12
- 손금주, “방송통신위원회의 이용자보호절차 개관”, 경제규제와 법, 제3권 제2호, 2010, 174-189
- 정인숙 외, “ICT 생태계 진화에 따른 이용자 보호 프레임워크 연구”, 방송통신정책연구, 2014. 12
- 조동관, “단말기유통법의 법적 과제와 개정안에 대한 소고”, 저스티스 148, 2015. 6, 214-241
- 이상직, 「통신위원회를 중심으로 본 전기통신사업법론」, 진한도서, 1998
- 정경오, “융합시대의 방송·통신 분쟁조정제도에 관한 제언”, 『방송통신정책연구』 제21권 10호 통권 463호, 정보통신정책연구원, 2009

참 고 문 헌

정호경, “통신위원회 재정(裁定)의 법적 성격과 불복방법”, 『법학논총』 제24집 제2호, 2007

최경진 외, “방송통신 이용자 보호체계 통합 구축 방안 연구”, 방송통신정책연구, 2015. 11

참고 웹사이트

법제처, 법제교육포털(법령입안심사기준),

<http://edu.klaw.go.kr/IntroInfoR.do> (최종방문일, 2015. 11. 30)

법제처, 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr> (최종방문일, 2015. 11. 30)

국가기록원, <http://www.archives.go.kr> (최종방문일, 2015. 11. 30)