

방통융합정책연구 KCC-2018-18

4차 산업혁명 시대의 이용자 보호를 위한 효과적인 추진체계에 관한 연구

(A Research of Effective Governance for User Protection
in the 4th Industrial Age)

최경진/성준호/손명지

2018. 12. 31

연구기관 : 가천대학교 산학협력단



방송통신위원회
Korea Communications Commission

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 『4차 산업혁명 시대의 이용자 보호를 위한 효과적인 추진체계에 관한 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2018년 12월

연구 기관 : 가천대학교 산학협력단

총괄책임자 : 최경진 (가천대학교)

참여연구원 : (가나다순)

성준호 (가천대학교)

손명지 (이화여자대학교)

연구보조원: 서겸손 (가천대학교)

연구진

총괄책임자 : 최경진 (가천대학교)

참여연구원 :

성준호 (가천대학교)

손명지 (이화여자대학교)

연구보조원: 서겸손 (가천대학교)

<전문가 자문단>

곽정호 (호서대학교)

박민철 (김앤장법률사무소)

한승혁 (법무법인 율촌)

(이상 가나다 순)

목 차

요약문

제1장 연구의 필요성과 목적	1
-----------------------	---

제1절 과제의 필요성	1
-------------------	---

1. 국내·외 환경 및 동향	1
-----------------------	---

2. 본 과제의 수행필요성	5
----------------------	---

제2절 연구목표	6
----------------	---

제2장 해외 사례	7
------------------------	----------

제1절 해외 주요 국가의 방송통신 거버넌스 비교 연구	7
-------------------------------------	---

1. 미국의 방송통신 거버넌스	7
------------------------	---

2. 영국의 방송통신 거버넌스	8
------------------------	---

3. 호주의 방송통신 거버넌스	8
------------------------	---

4. 일본의 방송통신 거버넌스	9
------------------------	---

제2절 해외 주요 국가의 이용자 보호 추진체계 비교 연구	10
---------------------------------------	----

1. 미국의 이용자 보호 추진체계	10
--------------------------	----

2. 영국의 이용자 보호 추진체계	12
--------------------------	----

3. 호주의 이용자 보호 추진체계	12
--------------------------	----

4. 독일	13
-------------	----

제3장 공정거래 및 소비자보호 분야 이용자 보호 규제체계의 현황과 시사점	5· 1
---	-------------

제1절 개관	15
--------------	----

제2절 공정거래위원회	15
-------------------	----

1. 공정거래위원회 일반	15
---------------------	----

2. 소비자보호를 위한 조직	16
-----------------------	----

3. 권한 및 기능	17
------------------	----

4. 소비자보호를 위한 조직 인력 현황	28
-----------------------------	----

5. 공정거래 사건처리 절차	29
-----------------------	----

제3절 한국공정거래조정원	31
1. 한국공정거래조정원 일반	31
2. 소비자보호 관련 조직	32
3. 권한 및 기능	32
4. 인력	35
5. 분쟁조정절차	36
제4절 한국소비자원	38
1. 한국소비자원 개관	38
2. 조직	40
3. 권한 및 기능	41
4. 인력 및 직제	54
5. 소비자 피해구제 절차	58
제5절 시사점	62
제4장 금융분야 이용자 보호 규제체계 현황	46
제1절 개요	64
제2절 조직	64
1. 금융위원회	64
2. 금융감독원	67
제3절 금융소비자 구제절차 (금융분쟁조정세칙 참조)	70
제4절 금융소비자 보호 법령	71
제5절 시사점	72
제5장 방송통신분야 이용자보호 규제체계	47
제1절 현황 및 문제점	74
1. 이용자보호 시장환경 변화	74
2. 이용자보호 규제체계의 적합성	78
제2절 시사점	83
1. 기본방향	83
2. 세부 이슈	85

3. 이용자보호를 위한 시장조사 기능 강화방안	88
제6장 미래 글로벌 방송통신서비스 환경에서의 이용자보호 방안	69
제1절 사물인터넷(IOT, Internet of Things)	96
1. 현황 및 문제점	96
2. 해외사례	98
3. 검토의견	99
제2절 클라우드컴퓨팅: AWS 불통사태	102
1. 현황 및 문제점	102
2. 검토의견	103
제3절 인공지능: 대화형 인공지능(conversational AI)	105
1. 현황 및 문제점	105
2. 검토의견	106
제4절 인터넷 플랫폼: 공유경제의 이용자보호	107
1. 현황 및 문제점	107
2. 검토의견	108
제5절 해외사업자에 대한 국내 인터넷 서비스 이용자 보호체계 강화방안	109
1. 서론	109
2. 해외사업자에 대한 국내 규제 관련 문제점	110
3. 외국의 해외사업자 규제 현황	112
4. 해외사업자에 대한 국내이용자 보호체계 강화 방안	115
5. 결론	118
제7장 결론	119

그 립 목 차

[그림 3-1] 공정거래위원회 소비자보호 조직	61
[그림 3-2] 공정거래 사건처리 절차	92
[그림 3-3] 공정거래조정위원 정원 및 현원	53
[그림 3-4] 분쟁조정절차	63
[그림 3-5] 한국소비자원의 조직도	04
[그림 3-6] 소비자분쟁조정위원회 구성	75
[그림 3-7] 소비자분쟁조정위원회 운영	85
[그림 3-8] 개별적 소비자 피해구제 절차도	95
[그림 3-9] 집단분쟁조정 절차도	16
[그림 4-1] 금융위원회 소비자보호 체계	66
[그림 4-2] 금융소비자보호처 조직도	78
[그림 4-3] 금융분쟁조정위원회 조정절차	98
[그림 5-1] 4차 산업혁명의 융복합 기술적 계층구조	29
[그림 5-2] 방송통신위원회의 조직도	69
[그림 5-3] 방송통신심의위원회의 조직도	99
[그림 5-4] 개인정보보호위원회의 조직도	0
[그림 6-1] 클라우드 컴퓨팅 도입 현황 및 시장규모	2

요 약 문

1. 제 목

- o 4차 산업혁명 시대의 이용자 보호를 위한 효과적인 추진체계에 관한 연구

2. 연구 목적 및 필요성

o 방송통신 융합 서비스가 등장하고 시장 및 정책 환경의 변화함에 따른 이용자 피해구제 및 대응수단 다각화의 필요성 증대

- 방송통신 융합 혁신서비스의 발전을 위하여 시장 자율성을 강조하는 방향으로 시장이 변화하고 정책도 자율규제 촉진과 규제 완화에만 초점을 맞추게 되면 상대적으로 이용자보호의 취약성이 증가하게 될 가능성이 있음

- 사후구제 중심의 규제체제로 전환을 위해서는 사후적으로 이용자의 이익이 충분하고도 완전하게 회복될 수 있도록 하기 위한 다양한 대응수단의 마련이 필요함

- 제4차 산업혁명과 지능정보기술로 인한 산업구조의 변화, 이에 따른 교육·고용·복지 등 사회적 기반의 전반적인 변화에 선제적으로 대응하면서도 이용자 보호와의 형평을 맞추기 위하여 사전 및 사후 규제체계를 재정립, 피해구제의 효율성을 증대시키기 위한 이용자보호 추진체계 마련이 필요함

o 이용자보호 추진체계의 재정립 방안을 도출하면서 방송통신 위원회의 역할과 기능의 재정립 방안과 이를 뒷받침하기 위한 관련 법령의 개정안 도출 필요

o 4차 산업혁명 시대로 접어들면서 방송통신 융합이 가속화하고, 국내외적으로 5G, 기가인터넷, UHD, 사물인터넷, 거대 플랫폼화 등의 현상이 나타나면서 초연결 지능정보 사회의 기틀이 되는 방송통신 영역에 대한 효과적인 정책 및 집행 체계의 구축이 불가피

- 현행 방송통신위원회의 이용자보호 정책 추진 및 이용자피해구제 집행 역량에 대한 진단과 함께 새로운 4차 산업혁명 시대의 이용자보호 수요를 파악하고 그에 적합한 이용자보호 추진체계의 재정립 필요

- o 4차 산업혁명 시대에 적합한 이용자보호의 사전 및 사후 규제 체계 재정립에 따른 이용자보호 추진체계 정립 필요

- 현행 방송통신위원회와 다른 조직 사이의 정부조직체계의 개편 논의보다 국민 이용자의 효과적인 보호를 위한 방송통신위원회 내부의 효과적인 정책 추진 및 집행 체계의 재정립을 통하여 이용자보호의 실효성 증진 절실

3. 연구의 구성 및 범위

- o 4차 산업혁명 시대에 적합한 이용자보호의 사전 및 사후 규제 체계 재정립에 따른 이용자보호 추진체계 정립 방안 도출

- 현행 방송통신위원회와 다른 조직 사이의 정부조직체계의 개편 논의보다 국민 이용자의 효과적인 보호를 위한 방송통신위원회 내부의 효과적인 정책 추진 및 집행 체계의 재정립 방안 도출

- 방송통신 이용자보호 추진체계의 재정립방안 도출을 핵심적인 연구 목적으로 설정

- o 이상의 주된 연구목표를 달성하기 위하여 아래와 같은 세부적인 연구 목표 설정

- 해외 주요 국가의 방송통신 추진체계 비교 연구
- 해외 주요 국가의 이용자 보호 추진체계 비교 연구
- 우리나라의 방송통신 외의 영역에서의 시장 규제 및 이용자 보호 추진체계
- 방송통신위원회의 정책 추진 체계 및 집행 체계 상의 역할과 한계 검토

- o 이용자보호체계 개편을 위한 법제도 개선안 도출

- 4차 산업혁명 시대에 적합한 바람직한 추진체계 정립 방안
- 추진체계 정립 방안에 기초하여 법제도 개선을 위한 입법안 도출

o 이상의 연구 결과 연구보고서는 아래와 같이 구성됨

- 해외사례
- 공정거래 및 소비자보호 분야 이용자 보호 규제체계의 현황과 시사점
- 금융분야 이용자 보호 규제체계 현황
- 방송통신분야 이용자보호 규제체계
- 미래 글로벌 방송통신서비스 환경에서의 이용자보호 방안

4. 연구 내용 및 결과

o 해외 사례 비교 연구 결과, 미국은 FCC와 FTC, 영국은 Ofcom, 호주는 ACMA, 일본은 총무성, 독일은 BNetzA에서 통신분야 이용자보호를 담당하고 있으며, 행정규제권 한에 근거하여 사전적 및 사후적 이용자보호체계를 갖추고 있으며, 특히 소비자 민원 해결을 위한 민원처리절차나 분쟁조정절차를 갖추고 있음

o 우리나라의 이용자보호체계를 살펴보면, 일반 소비자 보호 및 공정거래 분야, 금융 분야, 방송통신분야로 나누어볼 수 있음

- 일반 소비자 보호 분야에서는 공정거래위원회와 한국소비자원, 공정거래조정원 등이 역할을 수행하고 있으며, 소비자분쟁조정위원회를 통하여 분쟁조정이 이루어지고 있음

- 금융분야의 경우에는 금융위원회와 금융감독원이 금융소비자 업무를 담당하고 있으며, 금융관련 분쟁의 해결을 위하여 금융분쟁조정위원회가 조정을 실시하고 있음

- 방송통신분야에서는 방송통신위원회와 과학기술정보통신부가 각각 사후규제와 사전규제를 담당하고 있으며, 방송통신이용자보호를 위해서도 사후규제는 방송통신위원회가 맡고 있으며, 사전적인 규제는 과학기술정보통신부가 맡고 있음

o 현행 법제도 하에서 방송통신 분야 이용자 보호 체계와 관련한 쟁점으로서 (1) 방

송통신위원회 조직체계가 일원화되어 있지 못하다는 점, (2) 방송통신 이용자보호를 위한 조직체계의 신설이 필요하다는 점, (3) 통합 이용자보호법의 제정이 필요하다는 점, (4) 이용자보호를 위하여 시장조사기능의 강화가 필요하다는 점 등이 지적되고 있음

○ 미래 지능정보사회의 도래와 글로벌 방송통신 환경에 적합한 이용자보호 방안으로서 (1) 총론적으로 사물인터넷 산업의 발전을 저해하지 않으면서도 동시에 연관된 이용자피해의 발생도 효과적으로 막을 수 있는 방안이어야 할 것, (2) 클라우드서비스의 이용자보호를 효과적으로 추진할 수 있는 제도적 방안을 시급히 마련, (3) 지능정보시대 이용자보호 문제해결을 위한 법제도적 접근은 법률적 책임의 주체 검토, 알고리즘 설명의 책임 등을 포함한 단기적 해결에서부터 포괄적 기본법 마련까지 단계적 접근이 필요할 것으로 분석되며, 음성인식을 저하, 연결형 대화 불안정, 오작동 등 인공지능이 내장된 상품 및 서비스에 대한 복잡·다양한 이용자피해 유형을 효과적으로 처리하기 위한 세부적인 분쟁해결제도에 대해서도 검토가 필요, (4) 신규 서비스 등장에 따른 AI 상품 및 서비스 관련 이용자 피해사례를 모니터링하고, 인공지능 등록제 등 인공지능의 소유 및 관리관계를 명확히 할 수 있는 제도적 개선방안에 대해서도 논의 필요, (5) 인터넷플랫폼의 규모 및 위상증대에 따라 불공정행위 및 이용자이익 저해행위 발생 가능성이 증가하고 있고, 현행 사업법 상의 규제조항으로 새로운 이용자피해를 방지할 수 없기 때문에 전기통신사업법 상의 금지행위 규정 개정 필요, (6) 공유경제 기업은 서비스 제공자와 이용자 간의 관계에 최대한 개입하지 않고 인터넷플랫폼으로서 역할을 하지만, 양면시장의 거래주체로 공급자와 이용자 모두에게 안전하고, 신뢰할 수 있는 플랫폼을 만들어야 할 법적 책임이 있으므로 책임소재를 명확히 할 필요성, (7) 해외 글로벌 사업자에 대한 국내이용자 보호체계 강화를 위하여 임시중지명령, 임시조치에 대한 강제금 등 제재수단 강화, 해외사업자에 대한 규제관할권 확보, 자율규제제도예의 참여 장려 등 추진 필요

5. 정책적 활용 내용

- o 방송통신규제 체계 재정립 및 이용자보호 추진체계 개선에 참고

- o 방송통신발전기본법 등 방통위 소관법령 개정 추진시 근거자료로 활용할 수 있음

6. 기대효과

- o 4차 산업혁명 시대의 이용자 보호를 위한 효과적인 추진체계에 관한 연구를 통하여 새로운 시대에 맞는 이용자보호 추진체계를 정립함으로써 실질적인 이용자보호 수준 제고에 기여할 것으로 기대됨

- o 글로벌 방송통신 환경에서의 이용자보호의 절차적 실효성 증진에 기여할 것으로 기대됨

SUMMARY

1. Title

- o A Research of Effective Governance for User Protection in the 4th Industrial Age

2. Objective and Importance of Research

- o As broadcast telecommunication convergence services are emerging and market and policy environment are changing, the necessity of diversification of user damage remedy and response measures is being increased.
- o Necessary to re-establish the roles and functions of the Korea Communications Commission and revise related laws and regulations to support it.
- o As the era of the 4th industrial revolution accelerated, convergence of broadcasting and communication accelerated, and 5G, Giga Internet, UHD, Internet of things, and platform of domestic and international phenomenon appeared, it is inevitable to establish effective implementation of policies and enforcement systems.
- o Necessary to establish a user protection promotion system based on the re-establishment of the pre- and post-regulation system of user protection suitable for the 4th industrial revolution era

3. Contents and Scope of the Research

- o Establishment of measures to establish user protection system by reorganization of pre- and post-regulation system of user protection suitable for 4th industrial revolution era
- o In order to achieve the main research objectives above, this report studies on
 - a comparative study on broadcasting communication system of major overseas countries
 - a comparative study on user protection system of major overseas countries
 - market regulatory and user protection promotion system in the field of non-broadcasting communication in Korea
 - review the roles and limitations of the Korea Communications Commission
- o Suggestion for reinforcement of user protection system
- o The results of the study are as follows.
 - Overseas cases
 - Status and Implications of Regulation System for User Protection in Fair Trade and Consumer Protection
 - Regulatory system of user protection in financial sector
 - Regulation system of user protection in broadcasting and communications sector
 - Protection of users in future global broadcasting communication service environment

4. Research Results

- o Based on comparative studies of overseas cases, the FCC and FTC in the US, Ofcom in U.K., ACMA in Australia, Ministry of Internal Affairs and Communications in Japan, and BNetzA in Germany are responsible for protecting users in the telecommunications sector. Protection system, and in particular, complaints procedure and dispute settlement procedure for resolving consumer complaints are provided.
- o The protection system of the users in Korea can be divided into general consumer protection and fair trade, finance, and broadcasting communication.
 - In the field of consumer protection, the Fair Trade Commission, the Korea Consumer Agency, and the Fair Trade Commission play roles for consumer protection, and dispute settlement is being conducted through the Consumer Dispute Resolution Committee.
 - In the case of the financial sector, the Financial Services Commission and the Financial Supervisory Service are in charge of financial consumer services. The Financial Dispute Resolution Committee is in charge of resolving financial disputes.
 - In the field of broadcasting and communications, the Korea Communications Commission and the Ministry of Science and Technology are in charge of post – regulation and pre – regulation, respectively.
- o Under the current legal system, issues related to the protection system of the broadcasting and communication users are (1) that the organizational structure of the Korea Communications Commission is not unified, (2) that it is necessary to establish an organizational system for the protection of broadcasting and communications users, 3) the need for the enactment of the integrated User Protection Act, and 4) the strengthening of market research functions in order to protect users.

- o Future intelligence information society and user protection system suitable for global broadcasting communication environment should be (1) a way to effectively prevent the occurrence of related user's damage at the same time without hindering the development of the Internet industry in general, (2) urgent institutional measures to effectively protect users of cloud services; and (3) legal and institutional approaches to solve user protection issues in the intelligent information age, (4) to monitor the damage cases of AI products and services related to the emergence of AI, and to discuss institutional improvement measures to clarify the possession and management relations of artificial intelligence such as AI registration system, (5) amendment to Telecommunications Business Act for effectively regulating internet platform service, (6) political reformation for clarifying legal liability of sharing economy services, (7) effective plan to regulate global services including self-regulatory system.

5. Policy Suggestions for Practical Use

- o This report can be used as a reference to the restructuring of the broadcasting communication regulatory system and improvement of the user protection system.
- o This report can be used as a basis for revising the Act on the Basic Act on the Development of Broadcasting Communications.

6. Expectations

- o By studying effective systems for user protection in the era of the 4th Industrial Revolution era, this report is expected to contribute to the improvement of the

level of actual user protection by establishing a user protection system suitable for a new age.

- o This report is expected to contribute to the procedural effectiveness of user protection in the global broadcasting communication environment.

CONTENTS

Chapter 1 Purpose and scope of research

- I. Necessity of research
- II. Purpose of research

Chapter 2 Foreign cases

- I. Comparative study of foreign communications governance
- II. Comparative study of foreign user protection framework

Chapter 3 Study of user protection framework in the area of fair trade and consumer protection

- Part 1 Introduction
- Part 2 Fair Trade Commission
- Part 3 Korea Fair Trade Mediation Agency
- Part 4 Korea Consumer Agency

Chapter 4 Study of user protection framework in the area of Finance

- I. Introduction
- II. Structure
- III. Financial Consumer Remedy Process
- IV. Financial Consumer Protection Laws

Chapter 4 Study of user protection framework in the area of Broadcasting and Telecommunications

Part 1 Current situation and issues

Part 2 Suggestions

Chapter 6 User Protection Plan in the future global communications service environment

Part 1 Internet of Things

Part 2 Cloud computing

Part 3 Artificial Intelligence

Part 4 Internet Platform

Part 5 Reinforcement plan for domestic user protection against global service

Chapter 7 Conclusion

제1장 연구의 필요성과 목적

제1절 과제의 필요성

1. 국내외 환경 및 동향

가. 제4차 산업혁명과 지능정보사회로의 전환

- 4차 산업혁명은 3차 산업혁명을 기반으로 디지털, 물리적, 생물학적 영역의 경계가 없어지고 융합되는 기술 혁명으로 인류가 경험하지 못한 새로운 시대를 의미함.
- － 제4차 산업혁명을 ‘디지털 혁명(제3차 산업혁명)’에 기반하여 물리적 공간, 디지털적 공간 및 생물학적 공간의 경계가 희석되는 기술융합의 시대’라고 정의하면서, 사이버물리 시스템(CPS; Cyber-Physical System)에 기반한 제4차 산업혁명은 전 세계의 산업구조 및 시장경제 모델에 커다란 영향을 미칠 것으로 전망하고 있음.
- － WEF의 보고서를 기점으로 수많은 미래학자와 연구기관들은 제4차 산업혁명과 미래사회 변화에 대한 전망들을 논의하기 시작했고, 독일, 미국, 일본 등의 주요 국가들은 미래변화에 선제적으로 대응하고 미래사회를 주도하기 위해 정부차원에서 다양한 전략과 정책을 수립하여 추진하고 있음.
- 제4차 산업혁명은 지능정보기술의 발전이 그 변화를 동인하고 있음.
- － 「The Future of Jobs(WEF, 2016)」는 ‘업무환경 및 방식의 변화’, ‘신흥시장에서의 중산층 등장’ 및 ‘기후변화’ 등이 사회·경제적 측면에서의 주요 변화 동인이고, 과학기술적 측면에서는 ‘모바일 인터넷’, ‘클라우드 기술’, ‘빅데

이터', '사물인터넷(IoT)' 및 '인공지능(A.I.)' 등의 기술이 주요 변화동인이 될 것으로 보고 있음.

- 지능정보기술은 기업의 경쟁력 및 산업지형 변화에 막대한 영향력을 미치고 있으며, 특히 인간의 판단과 추론 능력을 모사할 수 있는 성능으로 인하여 전 산업으로 영역을 확장, 산업 경계를 무너뜨리며 일자리나 소득 변화 뿐 아니라 삶의 방식 자체에 근본적인 변화를 초래 할 것으로 분석됨.

o 지능정보사회 및 4차 산업혁명의 시대는 기존의 여러 산업 및 기술을 융합함으로써 새로운 가치를 창출할 수 있는 사회

- 지능정보사회는 고도화된 정보통신기술 인프라를 통해 생성, 수집, 축적된 데이터와 인공지능(AI)이 결합한 지능정보기술이 경제, 사회, 삶 모든 분야에 보편적으로 활용됨으로써 새로운 가치가 창출되고 발전하는 사회로 변모.
- 사물인터넷(IoT), 클라우드 등 정보통신기술(ICT)의 급진적 발전과 확산은 인간과 인간, 인간과 사물, 사물과 사물 간의 연결성을 기하급수적으로 확대시키고 있고, 이를 통해 '초연결성'이 강화되고 있음.
- 2020년까지 인터넷 플랫폼 가입자가 30억 명에 이를 것이고 500억 개의 스마트 디바이스로 인해 상호 간 네트워킹이 강화될 것이라는 전망은 초연결사회로의 진입을 암시하고 있음.
- 또한 인터넷과 연결된 사물(Internet-connected objects)의 수가 2015년 182억 개에서 2020년 501억 개로 증가하고, M2M(Machine to Machine, 사물-사물) 시장 규모도 2015년 5조2000억 원에서 2020년 16조5000억 원 규모로 성장할 것으로 전망됨. 이러한 시장 전망은 '초연결성'이 제4차 산업혁명이 도래하는 미래사회에서 가장 중요한 특성임을 보여주고 있음.

o 4차산업혁명 시대의 산업시장 변화

- 산업시장에서도 딥 러닝(Deep Learning) 등 기계학습과 빅데이터에 기반한 인공지능과 관련된 시장이 급성장할 것으로 전망됨. 트렉티카 보고서에 따르면 인공지능 시스템 시장은 2015년 2억 달러 수준에서 2024년 111억 달러 수준으로 급

성장할 것으로 예측됨.

- 인공지능이 탑재된 스마트 머신의 시장 규모가 2024년 412억 달러 규모가 될 것으로 보고 있음. 이러한 기술발전 속도와 시장성장 규모는 ‘초지능화’가 제4차 산업혁명 시대의 또 하나의 특성이라는 점을 말해주고 있음.
 - 제4차 산업혁명의 주요 변화동인인, ‘초연결성’과 ‘초지능화’라는 제4차 산업혁명의 특성에 대한 이해를 기반으로 미래사회가 어떻게 변화할 것인지에 대해 살펴볼 필요가 있음. 미래사회 변화의 방향에 대한 분석함으로써 우리는 보다 합리적이고 우리나라 현실에 맞는 대응 방안을 모색
- o 4차 산업혁명 시대로 접어들면서 방송통신 융합이 가속화하고, 국내외적으로 5G, 기가인터넷, UHD, 사물인터넷, 거대 플랫폼화 등의 현상이 나타남
- 5G는 기존에 이동통신용으로 활용하고 있지 않았던 초고대역에서 더욱 넓은 대역폭의 주파수를 활용함으로써 성능을 향상시키고자 기술개발 및 표준화가 진행되고 있음
 - 사물인터넷은 나노기술 및 AI와 결합하여 초소형화·초지능화·로봇화될 것으로 예상되며 처리 데이터 용량 증가에 따라 플랫폼의 일부 기능이 사물에 더 가까운 위치에서 구현되는 엣지컴퓨팅 등 네트워크 분산화 예상
 - 향후 저장 및 분석해야 할 데이터의 양이 급속도로 증가함에 따라 현재의 중앙집권적 클라우드의 형태도 분권화된 형태로 변화할 것으로 예상됨

나. 초연결 지능정보사회의 기틀이 되는 방송통신 영역에서의 효과적인 정책 및 집행 체계의 구축의 불가피성

- o 우리나라에서도 4차 산업혁명시대를 맞아 ICT 융합이 전 산업분야로 확산되고, 산업환경이 변화하고 있으나 규제가 기술 변화를 따라가지 못한다고 평가되고 있는 상황임
- ICT 관련 인프라는 4차산업혁명시대에 주도권을 선점하고 이끌어 나갈 경쟁력이

있으나 상대적으로 경직된 규제시스템이 혁신적인 아이디어를 제대로 발전시키지 못한다는 지적이 있음

<표 1-1> 우리나라 세계혁신지수의 제도 부문과 세부항목별 현황

구분	부문	점수		순위		항목	순위	
		2015	2016	2015	2016		2015	2016
혁신 투입	제도	76.1	75.4	33	31	정치 환경	38	39
						규제환경	66	66
						기업 환경	4	6

출처: 한국과학기술기획평가원(2016), 2016 세계 혁신지수 분석

- 새로운 융합 신기술이나 서비스가 등장하더라도 관계 법령이 미비하거나, 칸막이식 진입규제, 오프라인 시설·설비 규제, 개인정보 보호 규제, 영업제한 규제 등이 신 산업의 확장을 차단하는 것으로 보임
- 혁신 기술 서비스가 계속 도태되고 사장되면 4차산업혁명시대의 새로운 산업시장에서 그 주도권을 뺏기는 등의 산업적 성장에도 방해가 되지만 결과적으로는 이러한 기술이나 서비스를 이용하게 되는 소비자에게도 악영향을 미칠 수 있음

o 따라서 방송통신 융합 기술의 진흥, 서비스의 확산, 4차 산업혁명의 도래에 따른 사회 변화의 수용 등을 위한 방송통신 융합 산업 및 기술 규제체계의 개선 등 산재해있는 방송통신 이용자 보호 법제의 개편방안 도출 필요

- H/W와 S/W의 결합, 온·오프라인의 결합을 통해 전 산업이 융합되는 4차 산업혁명에서 규제시스템의 근본적 변혁
- 민간의 창의적 아이디어가 발현될 수 있도록 규제시스템의 전반적인 변혁 추진.

다. 4차 산업혁명 시대에 적합한 이용자보호의 사전 및 사후 규제 체계 재정립에 따른 이용자보호 추진체계 정립 필요

o 방송통신 융합 서비스가 등장하고 시장 및 정책 환경의 변화함에 따른 이용자 피

해구제 및 대응수단 다각화의 필요성 증대

- 방송통신 융합 혁신서비스의 발전을 위하여 시장 자율성을 강조하는 방향으로 시장이 변화하고 정책도 자율규제 촉진과 규제 완화에만 초점을 맞추게 되면 상대적으로 이용자보호의 취약성이 증가하게 될 가능성이 있음
- 사후규제 중심의 규제체계로 전환을 위해서는 사후적으로 이용자의 이익이 충분하고도 완전하게 회복될 수 있도록 하기 위한 다양한 대응수단의 마련이 필요함
- 제4차 산업혁명과 지능정보기술로 인한 산업구조의 변화, 이에 따른 교육·고용·복지 등 사회적 기반의 전반적인 변화에 선제적으로 대응하면서도 이용자 보호와의 형평을 맞추기 위하여 사전 및 사후 규제체계를 재정립, 피해구제의 효율성을 증대시키기 위한 이용자보호 추진체계 마련이 필요함

- o 이용자보호 추진체계의 재정립 방안을 도출하면서 방송통신 위원회의 역할과 기능의 재정립 방안과 이를 뒷받침하기 위한 관련 법령의 개정안 도출 필요

2. 본 과제의 수행필요성

- o 4차 산업혁명 시대로 접어들면서 방송통신 융합이 가속화하고, 국내외적으로 5G, 기가인터넷, UHD, 사물인터넷, 거대 플랫폼화 등의 현상이 나타나면서 초연결 지능정보사회의 기틀이 되는 방송통신 영역에 대한 효과적인 정책 및 집행 체계의 구축이 불가피
- 현행 방송통신위원회의 이용자보호 정책 추진 및 이용자피해구제 집행 역량에 대한 진단과 함께 새로운 4차 산업혁명 시대의 이용자보호 수요를 파악하고 그에 적합한 이용자보호 추진체계의 재정립 필요
- o 4차 산업혁명 시대에 적합한 이용자보호의 사전 및 사후 규제 체계 재정립에 따른 이용자보호 추진체계 정립 필요

- 현행 방송통신위원회와 다른 조직 사이의 정부조직체계의 개편 논의보다 국민 이용자의 효과적인 보호를 위한 방송통신위원회 내부의 효과적인 정책 추진 및 집행 체계의 재정립을 통하여 이용자보호의 실효성 증진 절실

제2절 연구목표

- o 4차 산업혁명 시대에 적합한 이용자보호의 사전 및 사후 규제 체계 재정립에 따른 이용자보호 추진체계 정립 방안 도출
 - 현행 방송통신위원회와 다른 조직 사이의 정부조직체계의 개편 논의보다 국민 이용자의 효과적인 보호를 위한 방송통신위원회 내부의 효과적인 정책 추진 및 집행 체계의 재정립 방안 도출
 - 방송통신 이용자보호 추진체계의 재정립방안 도출을 핵심적인 연구 목적으로 설정
- o 이상의 주된 연구목표를 달성하기 위하여 아래와 같은 세부적인 연구 목표 설정
 - 해외 주요 국가(미국, 영국, 호주, 일본 등)의 방송통신 추진체계 비교 연구
 - 해외 주요 국가(미국, 영국, 호주, 일본 등)의 이용자 보호 추진체계 비교 연구
 - 우리나라의 방송통신 외의 영역에서의 시장 규제 및 이용자 보호 추진체계
 - 방송통신위원회의 정책 추진 체계 및 집행 체계 상의 역할과 한계 검토
- o 이용자보호체계 개편을 위한 법제도 개선안 도출
 - 4차 산업혁명 시대에 적합한 바람직한 추진체계 정립 방안
 - 추진체계 정립 방안에 기초하여 법제도 개선을 위한 입법안 도출

제2장 해외 사례

제1절 해외 주요 국가의 방송통신 거버넌스 비교 연구¹⁾

1. 미국의 방송통신 거버넌스

미국의 현행 방송통신 분야는 원칙적으로 연방통신위원회(FCC)에 의해서 규제되고 있다. FCC는 1934년 6월 19일 통신법(Communication Act)에 의해 설치되었다. 이 법에 따라 유선통신을 관할하던 주간통상위원회(Interstate Commerce Commission: ICC)와 무선통신을 관할하던 연방라디오위원회(Federal Radio Commission: FRC)가 통신과 방송을 함께 관할하는 단일 기구로 통합 창설되었다. 방송통신 분야는 공공의 이익을 제고하고, 보편적 서비스를 구현하는 등 공익성이 강조되는 영역이므로 독립적인 감독 기관으로 탄생하게 되었다. 설립 당시에는 모두 7인의 위원으로 구성되었으나 1982년부터 현재까지 5인위원회 체제로 운영하고 있다. FCC는 독립 규제기관으로 의회에 직접적인 책임을 지며 행정부의 수반인 대통령의 소속하에 있지만 업무에서는 독립성을 보장받을 수 있도록 법적 지위를 향유하고 있다.

이와 같은 방송과 통신 등의 융합환경에 대처하기 위하여 미국은 FCC 조직을 7국(Bureau)과 10실(Offices)로 운영하여 통신, 방송, 전파의 개별 업무별 담당부서인 유선경쟁국, 집행국, 무선 통신국, 미디어국, 소비자 및 정부사무국, 국제업무국 등으로 구분되어 있다. 이는 서비스별 규제 체계를 반영하고 있다고 여겨진다. 무선통신국은 통신과 방

1) 가천대학교 산학협력단, “ICT 생태계 진화에 따른 이용자 보호 프레임워크 연구”(방송융합정책연구 KCC-2014-22), 2014.12; 박종수, “ICT융합에 따른 방송통신 이용자보호 법제의 합리적 개선방안”, 법제연구 제44호, 한국법제연구원, 2013; 최경진·정경오·이종관, “통신시장 이용자 보호를 위한 법제분석 - 효율적인 피해구제 방안을 중심으로 -”, 한국법제연구원, 2015 및 FCC(<https://www.fcc.gov>), FTC(<https://www.ftc.gov>), Ofcom(<https://www.ofcom.org.uk>), ACMA(<https://www.acma.gov.au>), 일본 총무성(<http://www.soumu.go.jp>) 등의 자료를 참고하여 정리하였음을 밝힙니다.

송용 등 상업용 주파수를 관리하며, 이동통신 시장, 주파수 및 경쟁정책 등을 담당하고 있다

2. 영국의 방송통신 거버넌스

2003년 방송통신 융합 시대에 적합한 규제체계 마련을 위해 통신, 방송 및 일부 전파 규정까지 포함하는 '통신법(Communications Act, 2003)'을 제정하였고, 이 법에 따라 방송통신 분야를 규율하는 Ofcom의 역할과 임무 등에 관하여 규정되었다. Ofcom의 주요 임무는 2003년 통신법에 따라 국민의 이익 증진(공공성), 방송통신 시장 내 경쟁 촉진을 통한 소비자의 이익 증진(선택의 다양성 확보)을 위해 관련 분야에 대한 규제 및 허가를 총괄하는 역할이다. 보다 구체적으로 살펴보면 BBC를 제외한 모든 텔레비전 사업자의 면허와 규제 기능을 담당하는 독립텔레비전 위원회 기능과 라디오 방송을 규제하는 라디오위원회 기능, 독립 텔레비전 방송국의 방송규정을 제정하는 방송규정위원회의 일부 기능을 수행한다. 여기에 기존의 통신 위원회(Ofcom)가 담당하고 있던 통신 시스템을 포함한 전자통신 네트워크에 대한 규제를 담당하고 통신 부분의 경쟁법 및 기업법 관련 규제집행 권한도 가지고 있다. 방송서비스의 허가업무 중 개별적 허가보다는 일반적 사항의 규율로서 사업자들에 대한 규제를 완화하는 역할도 맡고 있다. 이와 함께 Ofcom은 통신 관련 분야에 불필요한 규제가 있는지를 재검토할 의무를 가지며, 주요 정책 제안에 대하여 그 파급효과를 분석하고, 각 정책이 산업분야에 미칠 영향에 대한 의견청취 및 데이터 분석과 그에 대한 보고서를 발행할 의무를 통해 규제 완화, 자율규제 강화 방안을 제시하는 역할을 담당하고 있다.

3. 호주의 방송통신 거버넌스

호주의 통신규제는 1997년의 통신법 (Telecommunication Act 1997)과 1992년의 전파법(Radiocommunications Act 1992)에 근거하여 시행하고 있으며 그 외 기타 법령으로 NRS Levy Imposition Act 1998, Spam Act 2003 등이 있다. 현재 호주의 통신 규제는 호

주 통신 미디어청(Australian Communications and Media Authority)에서 담당하고 있다. ACMA의 주요 기능을 살펴보면, 첫째 통신사업 면허 및 허가기능과 번호 부여 및 번호 이동 관리 기능이다. 통신서비스 사업에 대해 Carrier License(기간통신사업 면허와 유사)에 대한 심사 및 면허 부여 기능을 갖고 있으며, 번호 자원 관리 및 번호 할당(번호 경매 포함), 번호 이동에 대한 제반 정책 및 규제를 담당하고 있다. 둘째, 주파수 분배 및 할당, 주파수 관련 허가 기능이 있다. 호주의 주파수 관련 모든 규제는 실질적으로 ACMA가 총괄하고 있다. 주파수 분배 및 계획, 주파수 할당과 관련된 주파수 면허, 기기 면허, 종별면허 부여와 관련된 모든 규제가 ACMA에 있으며 내부적으로도 주파수 관련 부서의 규모가 ACMA에서 약 40%를 차지하고 있다. 셋째, 방송 면허 기능과 콘텐츠 규제 기능이라고 할 수 있다. 방송 및 미디어 산업 소유 지분 규제 및 감시, 방송사업 허가 심사 및 면허, 방송국(무선국) 면허, 커뮤니티 방송(TV 및 라디오) 면허, 상업방송 및 위성방송 면허, 콘텐츠 규제 등에 대한 기능을 수행하고 있다.

4. 일본의 방송통신 거버넌스

일본의 경우에는 총무성에서 방송통신 관련 규제업무를 담당한다. 구체적으로는 국제전략국(國際戰略局), 정보유통행정국(情報流通行政局), 총합통신기반국(総合通信基盤局)에서 관련 업무를 나누어서 소관한다.

국제전략국은 글로벌 관점에서 ICT 분야의 전략적 연구 개발 및 표준화 활동, 해외 진출 활동 등을 국제 경쟁력 강화의 흐름 속에서 일체적으로 추진함과 동시에 ICT 분야 뿐 아니라 총무성이 폭 넓은 분야에서 담당하고 있는 해외 진출 노력을 종합하여 종합적이고 전략적으로 추진하는 업무를 담당한다. 국제전략국은 국장 1명, 차장 1명, 6개의 과(기술정책과, 통신규격과, 우주통신정책과, 국제정책과, 국제경제과, 국제협력과), 참서관으로 구성되어 있다.

정보유통행정국은 방송의 디지털화와 ICT 활용의 고도화를 추진하고, 우정 사업의 보편적 서비스의 확보 등의 업무를 담당한다. 정보유통행정국은 국장 1명, 9개의 과(총무과, 정보통신정책과, 정보유통진흥과, 정보통신작품진흥과, 지역통신진흥과, 방송정책과,

방송기술과, 지상방송과, 위성·지역방송과), 지역방송추진실 및 국제방송추진실 등 2개실이 있으며, 우정 부문으로서 우정행정부에는 1명의 부장과 기획과, 검사감리실, 우편과, 국제기획실, 저금보험과, 신서편사업과가 있다.

총합통신기반국은 네트워크의 광대역화 및 모바일화, 서비스의 고도화에 따라 급속한 구조 변화가 진행 중이며 큰 전환기를 맞이하고 있다는 점을 고려하여, 이러한 변화에 대응하고 통신 시장에서 공정한 경쟁 환경과 정보 통신 기반의 정비, 고정 전화망의 원활한 이행 안심·안전한 이용 환경의 정비, 전파의 유효 이용 추진, 세계 최첨단의 무선 광대역 환경의 구축 등을 주요 업무로 수행한다. 총합통신기반국에는 1명의 국장과 총무과가 있으며, 전기통신사업부와 전파부로 나뉜다. 전기통신사업부에는 1명의 부장과 사업정책과, 요금서비스과, 데이터통신과, 전기통신기술시스템과, 소비자행정 제1과, 소비자행정 제2과 등 6개의 과가 있고, 전파부에는 1명의 부장과 전파정책과, 기간·위성 이동통신과, 이동통신과, 전파환경과 등 4개 과가 있다.

제2절 해외 주요 국가의 이용자 보호 추진체계 비교 연구

1. 미국의 이용자 보호 추진체계

통신서비스이용자보호의 관할을 살펴보면, 주(state)와 주(state) 또는 주(state)와 국가간의 문제는 FCC, 연방정부의 일반규제는 FTC(Federal Trade Commission) 그리고 각 주의 공공서비스 규제감독은 PUC/PSC가 담당하고 있다. FCC는 소비자·정부협력국(Consumer & Governmental Affairs Bureau)을 중심으로 통신서비스 이용자 보호정책을 추진하고 있으며 FCC의 통신서비스 이용자 보호정책의 목표는 이용자의 합리적인 선택을 저해하는 활동을 금지시키고 사기, 기만 및 불공정거래행위를 방지하는 것이다.

가. 통신전문기관(FCC: Federal Communications Commission)

1934년 제정된 통신법(The Communication Act)에 의하여 설립된 FCC는 통신전문기관으로 유무선 통신 전반에 관한 규제 및 이용자 보호를 담당하고 공중회선망, 방송 및 케이블, TV등 방송과 통신 전반에 대한 규제감독권을 가지고 있다.

전형적인 독립 규제 위원회(Independent regulatory agency)로, 준사법적규제 기관으로서 행정 사법 입법기관으로부터 사실상 독립적인 기능을 인정받았을 뿐만 아니라 미국에서 정보 통신 정책의 방향을 결정짓는 핵심기관으로서의 역할을 수행하고 있다.

미국 연방 통신법에 의하여 통신법을 집행하고, 해석하며, 위원회의 결정사항을 시행하는 행정적 권한, 법 개정 건의, 법규 및 시행규칙의 제정권, 정책보고서의 발행 등의 준 입법적 권한과 사업자들의 명령·법규·정책 결정 사항을 제대로 이행하고 있는지를 판단하며, 수사·조사·청문회 개최 등의 권한이 있으며, 위반 사항에 대해서 제재를 가할 수 있는 준사법적 권한을 가지고 있다.

위원회는 통신서비스의 품질을 관리하고 이용자들로부터 민원을 직접 접수 받아 정해진 절차에 의해 처리한다. 전기 통신료 또는 서비스 문제에 대한 불만 사항은 FCC의 소비자 질의 불만 처리 부서(Consumer Inquiries and Complaints Division)에서 처리하고 서비스 제공자와 관련된 문제를 해결하며 30일 이내에 이용자에게 직접 답변을 제공하고 답변서 사본을 FCC에 전달한다. 민원 해결과 함께 이용자 보호를 위하여 가장 빈번하게 제시되는 이슈들을 고시하여 해당 민원의 해소 절차를 위한 정보 제공과 신규 민원 확산을 예방할 수 있도록 하고 있다.

나. 연방거래위원회(FTC: Federal Trade Commission)

FTC는 1914년 연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act)에 의하여 설립되었다. 초기에는 상거래의 부당 행위 방지가 그 설립 목적이었으나, 1938년 개정에서 이용자보호 관련 사항 처리 권한을 가지게 되었다. FTC는 독자적으로 규칙 제정권을 가지고 있으며, 의회에 보고할 수 있는 독립규제 기관(Independent regulatory agency)이다.

FTC의 주요 기능은 설립당초의 목적인 자유로운 경쟁 시장 확보이고, 다른 하나는 이용자를 보호하는 기능이다. 이용자의 직접 보호를 목적으로 한 것은 1938년 힐러리 수정법 이후 1970년에는 위원회의 직제를 대폭 개편하여 경쟁국에서 반독점 및 거래 제한 사항을 담당하고 소비자 보호국에서는 광고 및 기만 거래 관행의 규제를 담당하게 되었다. 통신서비스 이용자 보호만을 직접적인 목적으로 하지 않지만, 이용자 보호 차원에서 통신 분야의 부당 표시, 광고에 대해 FTC법에 근거하여 규제하고 있고, 통신 분야 뿐 아니라 모든 상품, 서비스 거래 영역에 있어서 공정 거래와 이용자 보호 업무를 담당하고 있다. 통신 영역에 있어서도 통신을 통한 전자 거래에 있어서의 공정 거래와 이용자 보호에 특히 주목하고 있다. 통신 사업자 또는 통신 판매자의 부당 거래 행위나 부당 광고를 포괄적으로 규제할 수 있다.

2. 영국의 이용자 보호 추진체계

영국의 이용자 정책은 DTI(Department of Trade and Industry)를 중심으로 정책이 입안·수립된다. 방송 및 통신서비스의 경우 소비자보호관련 정책은 Oft(Office of fair Trading)와 방송통신전문기관인 Ofcom(Office of Communication)에 의해 수립·집행되고 행되고 소비자와 사업자간의 분쟁이 발생하면 대체적 분쟁해결기구(ADR)에서 불만처리를 실시한다. 영국의 통신이용자 보호는 통신법(Communication Act 2003)에 근거하여 통신법의 규율대상이 되는 모든 전자통신네트워크 및 서비스를 포괄하는 통합된 체계를 이루는 것이 특징이다. 규제권한은 Ofcom이 보유하며, Ofcom은 사업자에게 사전규제조건을 통해 다양한 작위·부작위 의무를 부여하면서 감독권한도 보유한다. 단, 콘텐츠와 관련된 이용자보호사항은 통신법의 적용대상이 아니다.

3. 호주의 이용자 보호 추진체계

호주의 통신이용자 보호도 ACMA가 담당한다. ACMA는 방송통신 전담기관으로서 통신사업자의 허가, 통신 주파수 계획 수립 및 할당, 통신 설비의 기술기준을 제정한다.

이용자 보호 활동은 통신서비스에 관련한 객관적인 정보제공을 하고 있다.

ACMA는 방송, 무선 통신, 통신 및 특정 온라인 콘텐츠에 대한 호주의 규제 기관으로서 시민의 이익이 충족되고 소비자가 보호되며 산업 성장이 촉진 될 수 있도록 산업계에 다양한 의무를 부과하고 있다. 방송통신 분야의 법준수 및 집행(compliance and enforcement) 정책은 소비자보호 측면에서 중요한 의미를 가진다. ACMA는 이용자보호 업무는 주로 “콘텐츠, 소비자 및 시민국”에서 다루고 있으며, 통신 세이프가드 및 네트워크, 콘텐츠 세이프가드, 원치않는 통신과 번호 부여 업무를 주로 다룬다.

4. 독일

독일에서는 통신서비스가 민영화되면서 이용자보호가 더 큰 문제로 부각되었다. 이를 위해 독일은 통신법상 이용자보호와 관련되는 내용은 대체로 보편적 서비스, 계약 체결, 계약의 대상 및 종료, 계약당사자 및 통신시장 참여자들의 권리와 의무, 공급자의 책임과 이용자의 손해배상청구권 및 부작위청구권, 통신역무의 번들링 규제, 이용자차별 금지, 이용요금관련 분쟁해결, 통신서비스 장애의 신속한 제거 등을 규제해두었다. 독일의 경우 통신 분야에서의 이용자보호는 통신사업자가 시장에서 우월적인 지위를 가지고 그것을 남용하거나 사업자간의 담합행위 등에 의해 발생하기 때문에 궁극적으로 공정경쟁질서의 확립을 통해 제거 될 수 있는 것들이 대부분이라고 할 수 있다.

독일의 이용자보호 업무는 주로 연방네트워크청(Bundesnetzagentur: BNetzA)에서 담당한다. BNetzA은 법정 통신 규제 이슈, 전파 규제에 관한 부서에서 이용자 보호를 다루고 있으며, 보편적 서비스, 공공 업무, 소비자 이슈, 분쟁 해결 패널 업무를 216에서 다룬다.

독일은 사업자에 대한 이의신청을 통하여 개시되는 분쟁조정절차를 통하여 이용자의 민원이 해소되는 것이 특징이다. 이러한 BNetzA의 분쟁조정절차는 소송 외 분쟁조정절차로서 신속하고 저렴한 분쟁조정이 가능하도록 도와주며, 분쟁조정국이 제출된 서류에 근거하여 분쟁이 되고 있는 사실관계나 법률관계를 검토하여 조정결정을 한다. 이러한

일반적으로 인정되는 권리구제방법 이외에 통신법 제44조 제2항은 권리능력 있는 소비자단체 등 소비자권리침해 등에 있어서의 부작위소송에 관한 법률 제3조의 규정에 의한 단체들에게 원고적격을 인정하여 단체소송을 허용하고 있는 것이 특징적이다.

제3장 공정거래 및 소비자보호 분야 이용자 보호

규제체계의 현황과 시사점

제1절 개관

공정거래 분야에서 이용자보호를 위한 대표적인 조직은 공정거래위원회, 한국공정거래조정원이 있다. 그 밖에 소비자보호를 위한 별도의 기관으로 한국소비자원이 있다.

제2절 공정거래위원회

1. 공정거래위원회 일반

가. 공정거래법의 목적

독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 “**공정거래법**”) 제1조는 공정거래법의 목적을 ‘사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 **소비자를 보호**함과 아울러 국민경제의 균형있는 발전을 도모함’으로 설정하여, 공정거래법의 주된 목적 중의 하나가 소비자 보호임을 분명히 하고 있다.

나. 공정거래위원회의 역할

공정거래위원회는 기본적으로 공정거래법 집행을 통해 부당공동행위, 시장지배적지위 남용행위와 같은 사업자의 경쟁제한적 행위를 규제함으로써 궁극적으로 소비자 후생을 보호한다. 공정거래법 중 시장지배적지위남용행위(소비자이익 침해행위 등), 불공정거래행위(부당한 고객유인, 거래강제 중 끼워팔기 등) 등은 공정한 거래질서 확립을 통한 소비자 보호와 직접적인 관련이 있다. 나아가, 공정거래위원회는 공정거래법 외에도 소비자기본

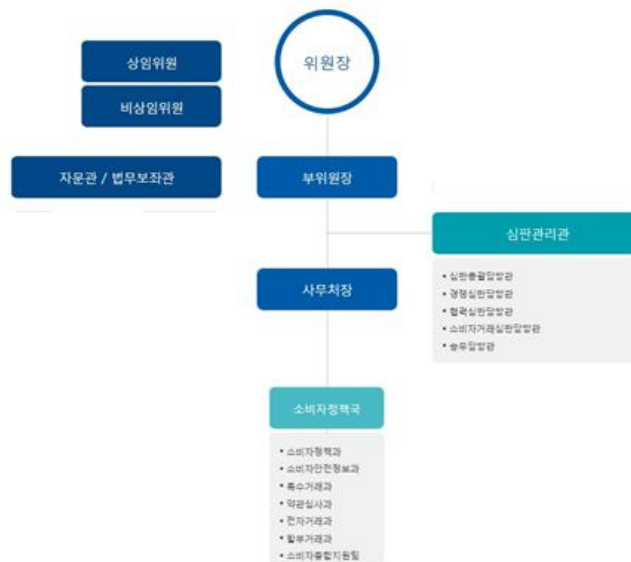
법, 표시광고의 공정화에 관한 법률(이하 “**표시광고법**”), 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률(이하 “**전자상거래법**”), 방문판매 등에 관한 법률(이하 “**방문판매법**”), 할부거래에 관한 법률(이하 “**할부거래법**”), 약관의 규제에 관한 법률(이하 “**약관법**”) 등 소비자와 밀접한 관련이 있는 거래관계를 직접 규제하는 법령들의 집행을 통해 소비자 보호 업무를 수행한다. 이러한 업무는 실무적으로 공정거래위원회 내의 소비자 정책 담당부서인 소비자정책국이 주관한다.

공정거래위원회는 국무총리 소속의 중앙행정기관이자 합의제 준사법기관으로 경쟁정책을 수립·운영하며 공정거래 관련 사건을 심결·처리하는 역할을 담당한다.

대심구조 하에 소관 법률 위반사건에 대하여 심의·의결하며, 결정에 불복하는 기업은 바로 서울고등법원에 소송을 제기하도록 하여 공정거래위원회 결정에 1심 법원 판결에 준하는 효력을 부여하고 있다(공정거래법 제55조).

2. 소비자보호를 위한 조직

[그림 3-1] 공정거래위원회 소비자보호 조직



공정거래위원회 조직 중 특히 소비자보호를 위한 조직으로 “소비자정책국”이 있고, 소비자정책국 산하에 소비자정책과, 소비자안전정보과, 특수거래과, 약관심사과, 전자거래과, 할부거래과, 소비자종합지원팀이 있다.

지방공정거래사무소(서울·부산·광주·대전·대구)에도 각각 소비자과를 두고 있다.

3. 권한 및 기능

가. 소비자보호 관련 공정거래위원회 소관법령 및 권한

(1) 소관법령

- 소비자기본법
- 표시·광고의 공정화에 관한 법률(표시·광고법)
- 약관의 규제에 관한 법률(약관법)
- 할부거래에 관한 법률(할부거래법)
- 방문판매등에 관한 법률(방문판매법)
- 전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률(전자상거래법)
- 소비자생활협동조합법
- 제조물책임법

(2) 권한

(가) 소비자정책 일반

◆ 소비자종합지원시스템

공정거래위원회는 소비자에게 물품등의 선택, 피해의 예방 또는 구제에 필요한 정보의 제공 및 소비자기본법 또는 다른 법률에 따른 소비자 피해구제(분쟁조정을 포함)를 신청하는 창구의 통합 제공 등을 위하여 소비자종합지원시스템을 구축·운영한다(소비자기본법 제16조의2 1항).

공정거래위원회는 종합지원시스템을 통하여 소비자에게 (i) 물품등의 유통이력, 결함,

피해사례, 품질인증 등 소비자의 선택, 피해의 예방 또는 구제와 관련된 정보, (ii) 소비자 피해구제기관 및 절차 안내, 피해구제를 신청하는 창구의 통합 제공, 피해구제신청에 대한 처리결과 안내 등 소비자 피해구제 (iii) 그 밖에 소비자의 물품등의 선택, 피해의 예방 또는 구제를 위하여 필요한 업무를 제공한다(소비자기본법 제16조의2 1항).

◆ 소비자중심경영의 인증 및 지원

공정거래위원회는 물품의 제조·수입·판매 또는 용역의 제공의 모든 과정이 소비자 중심으로 이루어지는 경영(소비자중심경영)을 하는 사업자에 대하여 소비자중심경영에 대한 인증 및 그 취소를 할 수 있고, 소비자중심경영인증을 받은 기업에 대하여 포상 또는 지원을 할 수 있다(소비자기본법 제20조의2 내지 제20조의4).

◆ 소비자정책에 관한 기본계획 수립

공정거래위원회는 소비자정책위원회의 심의·의결을 거쳐 소비자정책에 관한 기본계획을 3년마다 수립하며, 기본계획에는 소비자정책과 관련된 경제·사회 환경의 변화, 소비자정책의 기본방향, 소비자정책의 목표, 소비자정책의 추진과 관련된 재원의 조달방법, 어린이 위해방지를 위한 연령별 안전기준의 작성, 그 밖에 소비자정책의 수립과 추진에 필요한 사항이 포함되어야 한다(소비자기본법 제21조 1, 2항).

◆ 안전성 보호를 위한 조치

공정거래위원회는 사업자가 제공한 물품등으로 인하여 소비자에게 위해발생이 우려되는 경우에는 사업자가 다른 법령에서 정한 안전조치를 취하지 아니하는 경우에는 그 법령의 규정에 따른 조치, 다른 법령에서 안전기준이나 규격을 정하고 있지 아니하는 경우에는 소비자기본법 제49조의 규정에 따른 수거·파기 등의 권고, 제50조의 규정에 따른 수거·파기 등의 명령, 제86조 1항 1호의 규정에 따른 과태료 처분 등의 조치를 요청할 수 있다(소비자기본법 제46조 1항).

◆ 소비자 피해구제 업무의 지도·감독

공정거래위원회는 소비자 피해구제 업무를 주관하는 한국소비자원(소비자안전센터 포함)을 지도·감독하고, 필요하다고 인정되는 때에는 한국소비자원에 대하여 그 사업에 관한 지시 또는 명령을 할 수 있다(소비자기본법 제42조 1항).

공거래위원회는 소비자상담기구의 설치·운영에 관한 권장기준을 정하여 고시할 수 있다(소비자기본법 제54조 2항).

(나) 불공정약관심사

◆ 불공정약관의 심사 및 행정적 제재

- 약관조항이 약관법에 위반되는지 여부를 공정거래위원회에서 심사한다.
- 공정거래위원회의 조사 또는 약관조항과 관련하여 법률상 이익이 있는 자 등의 심사청구로 심사 개시한다(약관법 제20조 1항, 19조 1항).
- 법 위반 약관조항의 삭제·수정 등 시정에 필요한 조치의 권고 또는 시정명령을 할 수 있다(약관법 제17조의2 1항).

◆ 표준약관 사용 권장 등

- 공정거래위원회는 표준약관을 공시하고 사업자 및 사업자단체에 대하여 그 사용을 권장할 수 있으며, 표준약관의 사용을 권장받은 사업자 및 사업자단체는 표준약관과 다른 약관을 사용하는 경우에 그 내용을 고객이 알기 쉽게 표시하여야 한다(약관법 제19조의2 5, 6항).
- 공정거래위원회는 표준약관의 사용을 활성화하기 위해 표준약관표지를 사용하도록 할 수 있으며 이 경우 표준약관과 다른 내용을 약관으로 사용해서는 안 되며, 규정을 위반하여 표준약관표지를 사용하는 경우에는 표준약관의 내용보다 고객에게 더 불리한 약관의 내용은 무효로 한다(약관법 제19조의2 7, 8, 9항).

(다) 부당표시·광고

◆ 중요정보의 공개

- 소비자가 합리적 상품선택을 하는 데 필요한 정보제공을 확대하기 위하여 소비자구매

선택에 영향을 미칠 수 있는 중요한 표시·광고사항과 표시·광고의 방법을 업종별로 고시한다(표시·광고법 제4조 1항).

- 사업자 등은 표시·광고 중 사실과 관련된 사항은 실증할 수 있어야 하고, 공정거래위원회는 사업자 등에게 관련 실증자료의 제출을 요청할 수 있다(표시·광고법 제5조 1, 2항).

◆ 행정적 제재

- 부당한 표시·광고행위를 하는 경우 해당 위반행위의 중지, 시정명령을 받은 사실의 공표, 정정광고, 그 밖에 시정을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다(표시·광고법 제7조).

- 과징금은 매출액의 2%를 초과하지 아니하는 범위 안에서 부과할 수 있으며, 매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우에는 5억원의 범위 안에서 부과한다(표시·광고법 제4조 1항 1, 2호).

- 위반유형에 따라 최대 2년이하의 징역 또는 1억 5천만원 이하의 벌금, 최대 1억원 이하의 과태료 부과 가능하다(표시·광고법 제17조, 제20조).

- 소비자 또는 경쟁사업자 등에게 생길 회복할 수 없는 손해를 예방하기 위해 시정조치의 필요성이 시급한 부당표시·광고에 대해서는 공정거래위원회가 이를 일시중지할 수 있다(표시·광고법 제8조).

(라) 방문, 다단계 판매

◆ 소비자보호지침 제정, 조사 및 감독

- 공정거래위원회는 특수판매에서의 건전한 거래질서 확립 및 소비자의 보호를 위하여 사업자의 자율적 준수를 유도하기 위한 지침을 정할 수 있다(방문판매법 제35조 1항).
- 공정거래위원회는 법 위반사실이 있다고 인정할 때에는 직권으로 필요한 조사를 할 수 있다(방문판매법 제43조 1항).
- 공정거래위원회는 특수판매에서의 건전한 거래질서 확립 및 소비자 보호를 위하여 특수판매에 대한 실태조사와 교육을 실시할 수 있다(방문판매법 제43조의2 1항).

◆ 행정적 제재

- 공정거래위원회는 해당 행위의 중지, 의무의 이행 등을 사업자에게 권고할 수 있다(방문판매법 제48조 1항).
- 법 위반행위의 중지, 의무의 이행, 시정조치를 받은 사실의 공표, 그 밖에 시정을 위해 필요한 조치를 명할 수 있다(방문판매법 제49조 1, 2항).
- 시정조치에도 불구하고 최근 3년간 같은 위반행위가 2회 이상 반복되는 경우, 시정조치를 이행하지 않는 경우, 시정조치만으로는 소비자피해를 방지하기 어렵거나 소비자에 대한 피해보상이 불가능하다고 판단되는 경우에는 1년 이내의 기간을 정하여 그 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다(방문판매법 제49조 2, 4항).
- 사업자가 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 다단계판매업 및 후원방문판매업을 등록한 경우에는 그 등록을 취소하고, 다단계판매업 및 후원방문판매업 등록 결격사유에 해당하는 경우, 소비자피해보상보험계약 등이 해지된 경우, 영업정지기간 중에营业을 하는 경우에는 그 등록을 취소할 수 있다(방문판매법 제49조 5항).
- 영업정지를 갈음하여 위반행위 관련 매출액을 초과하지 않는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다. 관련 매출액이 없거나 이를 산정할 수 없는 경우 5천만 원을 초과하지 아니하는 범위 내에서 부과한다(방문판매법 제51조 1항).

(마) 할부거래

◆ 소비자보호 조치

- 공정거래위원회는 소비자피해보상업무의 감독을 위하여 필요한 경우 지급의무자에게 선수금보전과 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있고, 지급의무자의 업무집행 등이 법령에 적합하지 아니한 경우 시정을 명할 수 있고, 그 밖에 소비자의 피해구제 등과 관련하여 필요한 경우 적합한 조치를 요구할 수 있다(할부거래법 제27조 8, 9항).
- 공정거래위원회는 선불식 할부거래에서의 건전한 거래질서의 확립과 소비자보호를 위하여 사업자의 자율적 준수를 유도하기 위한 지침을 정할 수 있다(할부거래법 제27조의2).
- 공정거래위원회는 선불식 할부거래업자가 이 법을 위반한 사실이 있다고 인정할 때에는 직권으로 필요한 조사를 할 수 있고, 필요한 경우 할부거래법 위반행위에 대한 조사결과

등 부당행위에 대한 정보를 공개할 수 있다(할부거래법 제35조 1항, 제36조).

◆ 행정적 제재

- 공정거래위원회는 선불식 할부거래업자가 할부거래법에 위반되는 행위를 하거나 의무를 이행하지 않는 경우에는 시정조치에 앞서 해당 행위의 중지, 의무의 이행 등 시정방안을 정하여 이에 따를 것을 권고할 수 있다(할부거래법 제38조).
- 공정거래위원회는 선불식 할부거래업자가 금지행위를 하거나 이 법에 따른 의무를 이행하지 않는 경우 시정조치를 명할 수 있다(할부거래법 제39조).
- 공정거래위원회는 시정조치 명령에도 불구하고 선불식 할부거래업자가 위반행위를 반복하거나 시정조치를 이행하지 않는 경우, 시정조치만으로는 소비자 피해를 방지하기 어렵거나 소비자피해보상이 불가능하다고 판단되는 경우에는 1년 이내의 영업정지를 명할 수 있다(할부거래법 제40조).
- 공정거래위원회는 영업정지를 할 경우 소비자에게 심한 불편을 주거나 공익을 해할 우려가 있으면 영업정지를 갈음하여 과징금을 부과할 수 있다(할부거래법 제42조).

(바) 전자상거래

◆ 소비자보호 조치

- 공정거래위원회는 전자상거래 또는 통신판매에서의 건전한 거래질서의 확립 및 소비자 보호를 위하여 사업자의 자율적 준수를 유도하기 위한 지침을 정할 수 있다(전자상거래법 제23조).
- 공정거래위원회는 전자상거래 또는 통신판매에서 소비자를 보호하기 위하여 관련 사업자에게 소비자피해 보상보험계약 등을 체결하도록 권장할 수 있다(전자상거래법 제24조).
- 공정거래위원회는 전자상거래법을 위반한 사실이 있다고 인정할 때에는 직권으로 필요한 조사를 할 수 있다(전자상거래법 제26조 1항).
- 공정거래위원회는 전자상거래 및 통신판매의 공정거래질서를 확립하고 소비자피해를 예방하기 위하여 필요하면 전자적인 방법 등을 이용하여 사업자나 전자상거래 또는 통

신판매에서의 소비자보호 관련 단체가 정보통신망에 공개한 공개정보를 검색할 수 있고, 소비자피해에 관한 정보를 효율적으로 수집하고 이용하기 위하여 필요하면 전자상거래나 통신판매에서의 소비자보호 관련 업무를 수행하는 기관이나 단체에 관련 자료를 제출하거나 공유하도록 요구할 수 있다(전자상거래법 제27조 1, 3항).

- 공정거래위원회는 전자상거래 및 통신판매의 공정거래질서를 확립하고 소비자피해를 예방하기 위하여 위 제27조 제1항에 따라 검색된 정보 중 사업자가 전자상거래법을 위반한 행위나 그 밖에 소비자피해의 예방을 위하여 필요한 관련 정보를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개할 수 있다(전자상거래법 제28조).

◆ 행정적 제재

- 공정거래위원회는 사업자가 전자상거래법에 위반하는 행위를 하거나 전자상거래법에 따른 의무를 이행하지 아니하는 경우 시정조치에 앞서 범위반행위를 중지토록 하거나 전자상거래법에 따른 의무를 이행하도록 사업자에게 시정방안을 정하여 권고할 수 있다(전자상거래법 제31조 1항)
- 공정거래위원회는 사업자가 전자상거래법에 위반하는 행위를 하거나 전자상거래법에 따른 의무를 이행하지 아니하는 경우 범위반행위를 중지토록 하거나 법에 따른 의무를 이행하도록 사업자에게 시정을 위한 조치를 취할 수 있다(전자상거래법 제32조 1항)
- 시정조치에도 불구하고 전자상거래법 위반행위가 반복되거나, 시정조치에 따른 이행을 하지 아니한 경우 영업정지를 부과할 수 있으며, 기간은 15일 ~ 12개월까지로서, 범위의 종류별, 횟수별로 다르며 위반행위가 반복될수록 그 기간도 길어진다(전자상거래법 제32조 4항)
- 해당 위반행위와 관련한 매출액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과하며, 관련 매출액이 없거나 산정할 수 없는 경우는 5천만원 이하 범위내에서, 그 위반행위가 매출이나 소비자피해 발생의 직접적인 원인인 경우 그 매출액 전액, 간접원인이 되는 경우 그 매출액의 10% 범위내에서 부과 가능하다(전자상거래법 제34조)
- 위반행위 유형에 따라 100만원에서 1천만원 이하의 과태료 부과한다(전자상거래법 제45조)

나. 소비자정책국 과별 담당법령 및 기능

(1) 소비자정책국 업무 분장

「공정거래위원회와 그 소속기관 직제(대통령령 제28770호 일부개정 2018. 3. 30.)」

제13조

소비자정책국에 국장 1명을 두며, 국장은 다음 사항을 분장한다.

1. 소비자정책의 수립·총괄 및 조정
2. 소비자 피해 구제에 관한 시책의 수립과 제도의 운영
3. 소비자 교육에 관한 시책의 수립·시행
4. 지역 소비자에 관한 시책의 수립·시행
5. 국제 소비자정책에 관한 사항
6. 「소비자기본법」에 따른 한국소비자원의 지도·감독
7. 소비자단체의 등록·지원
8. 소비자생활협동조합의 인가·육성·지원 및 감독
9. 소비자 안전에 관한 시책의 수립·시행
10. 소비자에 대한 정보제공을 위한 시책의 수립·시행
11. 표시·광고와 관련된 소비자보호 시책의 수립·시행 및 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 위반사항의 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행의 확인
12. 방문판매 등 특수판매 분야의 소비자보호 시책의 수립·시행 및 「방문판매 등에 관한 법률」 위반사항의 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행의 확인
13. 할부거래에 관한 소비자보호 시책의 수립·시행 및 「할부거래에 관한 법률」 위반사항의 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행의 확인
14. 약관심사제도에 관한 시책의 수립·시행 및 「약관의 규제에 관한 법률」 위반사항의 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행의 확인
15. 전자상거래·통신판매 분야의 소비자보호 시책의 수립·시행 및 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 위반사항의 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이

행의 확인

소비자정책의 수립·총괄 및 조정

(2) 과별 담당법령 및 분장업무

(가) 소비자정책과

◆ 담당법령

- 소비자기본법, 소비자생활협동조합법

◆ 분장업무

- 소비자정책의 수립·총괄 및 조정
- 소비자기본법 운용
- 소비자정책위원회·실무위원회 및 전문위원회 운영
- 소비자정책 기본계획과 시행계획의 수립
- 소비자정책 분야 국제협력
- 소비자단체의 등록·지원
- 지역소비자시책에 관한 기본계획 수립·시행
- 소비자생활협동조합법 운용

(나) 소비자안전정보과

◆ 담당법령

- 제조물책임법, 표시·광고법

◆ 분장업무

- 소비자 안전에 관한 시책의 수립·시행
- 제조물책임법 등 소비자안전 관련법령·제도의 운영
- 소비자교육에 관한 시책의 수립·시행
- 소비자교육 프로그램과 콘텐츠의 개발·보급

- 소비자정보제공에 관한 시책의 수립·시행
- 표시·광고분야의 소비자보호 시책의 수립·시행
- 표시·광고법의 운용
- 중요정보고시제도 수립·시행
- 소비자안전전문위원회·교육전문위원회 운영
- 표시광고심사자문위원회 운영

(다) 특수거래과

◆ 담당법령

- 방문판매법

◆ 분장업무

- 방문판매·전화권유판매·다단계판매·계속거래 및 사업권유거래 분야의 소비자보호시책의 수립·시행
- 특수판매 분야의 소비자피해보상보험계약과 공제조합에 관한 시책의 수립·시행 및 공제조합의 업무에 대한 관리·감독
- 특수판매 분야의 사업자의 평가·인증에 관한 시책의 수립·시행
- 특수판매 분야의 소비자피해 분쟁조정에 관한 시책의 수립·시행
- 특수판매 분야의 소비자피해사례 교육 및 홍보, 방문판매법 운용

(라) 약관심사과

◆ 담당법령

- 약관법

◆ 분장업무

- 불공정약관의 규제에 관한 기본정책의 수립
- 약관 규제법 운용

- 약관심사자문위원회 운영
- 표준약관에 대한 심사와 보급

(마) 전자거래과

◆ 담당법령

- 전자상거래법

◆ 분장업무

- 전자상거래 · 통신판매 분야의 소비자보호 시책의 수립 · 시행
- 전자상거래관련 사업자와 소비자간 결제의 신뢰성 확보와 통신판매 분야의 건전한 발전을 위한 시책의 수립 · 시행
- 전자상거래 소비자보호법 등 운용
- 전자상거래소비자보호법 등 위반사항의 조사 · 시정조치 · 영업정지 · 과징금 부과 및 이행 확인
- 전자상거래 · 통신판매 분야의 소비자피해 사례에 대한 교육 · 홍보

(바) 할부거래과

◆ 담당법령

- 할부거래법

◆ 분장업무

- 할부거래 및 선불식 할부거래에 관한 소비자보호 시책의 수립·시행
- 할부거래법 위반사항의 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행의 확인
- 선불식 할부거래업자에 대한 정보의 공개
- 선불식 할부거래업자의 공제조합에 관한 시책의 수립·시행
- 할부거래 및 선불식 할부거래와 관련한 소비자 피해사례 교육·홍보
- 할부거래법 운용

(사) 소비자종합지원팀

◆ 분장업무

- 법·제도 정비 등 소비자종합지원시스템 운영 여건 조성에 관한 사항
- 소비자 종합지원 정책의 기준, 방법, 절차, 서식 등의 표준화에 관한 사항
- 소비자종합지원시스템의 구축 및 운영에 관한 사항
- 그 밖에 소비자 피해예방·구제 정보의 연계 및 종합적 관리를 위하여 필요한 사항

4. 소비자보호를 위한 조직 인력 현황

가. 공정거래위원회 소비자정책국

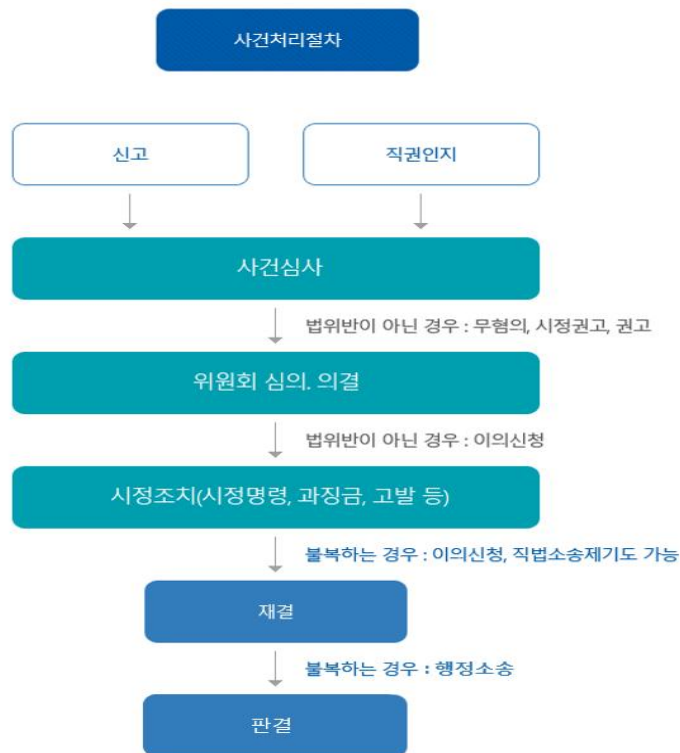
2018. 4. 9.자 공정거래위원회 전화번호표에 따르면 소비자정책국 현원은 국장 1명, 소비자정책과 11명, 소비자안전정보과 9명, 특수거래과 8명, 약관심사와 12명, 전자거래과 9명, 할부거래과 6명, 소비자종합지원팀 15명으로, 공정거래위원회(본부)의 소비자보호를 위한 조직은 총 71명의 인력으로 구성되어 있다.

나. 지방공정거래사무소 소비자과

2018. 4. 9.자 공정거래위원회 전화번호표에 따르면 각 지방공정거래사무소 소비자과 현원은 서울사무소 9명, 부산사무소 4명, 광주·대전·대구사무소 각 3명으로, 지방공정거래사무소의 소비자보호를 위한 조직은 총 22명의 인력으로 구성되어 있다.

5. 공정거래 사건처리 절차

[그림 3-2] 공정거래 사건처리 절차



가. 위원회 심결제도

- 공정거래위원회는 공정거래법 등 위반사건에 대해 심판기능을 수행하는 준사법적 기관으로, 위원회를 구성하고 있는 위원들의 합의로 운영되는 합의제 행정기관이다.
- 공정거래위원회는 심결을 위해 위원 전원(9명)으로 구성되는 전원회의와 상임위원 1인을 포함한 위원 3인으로 구성되는 소회의를 운영하고 있다.

나. 사건처리 절차

(1) 인지단계

- 법 규정 위반 혐의가 있다고 인정되는 경우 직권 또는 신고에 의한 조사를 한다(공정거래법 제49조).
- 신고 접수시 예비조사 실시 후 사건화 여부를 결정한다.

(2) 조사 · 심사 단계

- 사건심사 착수보고(사건번호, 사건명부여) 후 조사권을 발동하여 본조사를 실시한다.
- 심사관(통상 사건 조사담당 국장)은 조사결과가 법에 위반된다고 판단될 경우 심사보고서를 작성하여 위원회에 상정하고 시정명령, 과징금 납부명령 등의 조치의견을 제시한다.
- 사건처리를 담당하는 부서에서 심사보고서를 작성하여 결재를 받은 후, 사건의 경중에 따라 위원회 전원회의 또는 소회의에 상정한다.

(3) 심의 · 의결 단계

- 심의는 위원회가 피심인과 심사관을 회의에 출석하도록 하여 대심 구조하에 사실관계 등을 확인하는 과정으로 피심인 등에 대한 본인확인, 심사관의 심사보고, 피심인의 의견진술, 심사관의 의견진술, 위원들 질문 및 사실관계 확인, 참고인 등의 심의참가, 심사관의 조치의견 발표, 피심인의 최후진술 등의 순으로 진행한다.
- 합의는 심의가 종료된 후 위원들만 참석하여 비공개로 진행되며(공정거래법 제43조), 위법여부, 조치내용 등에 대해 논의 후 합의 결과를 최종 도출한다.

(4) 의결 결과 통지

위원회가 합의 결과에 기초하여 의결서를 작성하고, 당해 심사관이 의결서 정본을 피심인에게 송달하는 절차로서, 의결서가 피심인에게 송달됨으로써 피심인의 의무가 발생하거나 권리행사가 제한된다(공정거래법 제45조).

(5) 공정거래위원회의 조치 유형

위원회가 심의를 거쳐 조치할 수 있는 유형으로 재심사명령, 심의절차종료, 무혐의, 종결처리, 조사 등 중지, 경고, 시정권고, 시정명령, 과징금 납부명령, 고발 등이 있다.

구체적인 조치의 내용은 개개 소관법령에서 부여된 공정거래위원회의 권한에 따라 달라질 수 있다(Ⅲ. 1. 나. 참고).

제3절 한국공정거래조정원

1. 한국공정거래조정원 일반

가. 설립 근거

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률(법률 제15694호, 일부개정 2018. 6. 12.)」

제48조의2(한국공정거래조정원의 설립 등)

① 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 한국공정거래조정원(이하 "조정원"이라 한다)을 설립한다.

1. 제23조(불공정거래행위의 금지)제1항을 위반한 혐의가 있는 행위와 관련된 분쟁의 조정

2. 다른 법률에서 조정원으로 하여금 담당하게 하는 분쟁의 조정

3. 시장 또는 산업의 동향과 공정경쟁에 관한 조사 및 분석

4. 사업자의 거래 관행과 형태의 조사 및 분석

5. 그 밖에 공정거래위원회로부터 위탁받은 사업

② 조정원은 법인으로 한다.

③ 조정원의 장은 독점규제 및 공정거래 또는 소비자분야에 경험 또는 전문지식이

있는 자로서 제37조 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 공정거래위원회 위원장이 임명한다.

④ 정부는 조정원의 설립과 운영에 필요한 경비를 예산의 범위 안에서 출연하거나 보조할 수 있다.

⑤ 조정원에 관하여 이 법에서 규정한 것 외에는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

나. 설립 목적

공정거래조정원은 2007년 12월 3일 공정거래법 제48조의2에 따라 설립된 공정거래위원회 산하 단체이다. 공정거래조정원은 그 설립 목적을 “불공정거래행위로 인한 중소기업의 피해를 당사자간의 자율적인 조정을 통해서 신속하게 해결하고 급격하게 변화하는 경제환경에 대응하며 새로이 발생하는 산업분야 및 거래행태에 대한 조사연구를 통해 법집행의 효율성을 지원하고 경쟁문화 확산을 위해 교육기능을 수행할 기구의 필요성”에서 찾고 있다.

2. 소비자보호 관련 조직

공정거래조정원 하부 조직 중 소비자 보호와 직접적으로 관련된 조직은 약관분쟁조정협의회 및 분쟁조정 1실의 약관·유통팀이라고 볼 수 있다.

3. 권한 및 기능

가. 분쟁조정

(1) 분쟁조정 일반

공정거래, 가맹사업거래, 하도급, 대규모유통업거래, 대리점거래에 있어서의 불공정행위 및 불공정약관으로 인한 사업자들의 분쟁을 전문가로 구성된 분쟁조정협의회의 조정을 통해 해결한다.

[분쟁조정 대상]

- ◆ 공정거래법 제23조(불공정거래행위의 금지) 제1항을 위반한 혐의가 있는 행위와 관련된 분쟁
 - 거래상 지위남용, 거래거절, 사업활동 방해, 차별적 취급 등
- ◆ 가맹사업법 제21조 규정에 따른 가맹본부와 가맹사업자 간의 분쟁
 - 가맹본부의 허위·과장정보제공, 부당한 계약해지 및 가맹금 반환 등
- ◆ 하도급법 제24조의 4규정에 따른 원사업자와 수급사업자 간의 분쟁 조정
 - 하도급대금 미지급, 부당감액, 어음할인료 미지급, 부당한 발주취소·수령거부 등
- ◆ 대규모유통업법 제24조 규정에 따른 대규모유통업자와 납품업체 등 간의 분쟁 조정
 - 상품대금 미지급, 판촉비용의 부담 전가, 계약기간 중 계약조건의 변경 등
- ◆ 약관법 제17조를 위반한 약관 또는 이와 유사한 약관과 관련된 분쟁 조정
 - 고객에게 부당하게 과중한 손해배상의무를 부담시키는 약관, 법률에 따른 고객의 해제권을 배제·제한하는 약관 등 불공정약관으로 인해 피해를 입은 경우
- ◆ 대리점법 제18조 규정에 따른 공급업자와 대리점 간의 분쟁 조정
 - 대리점거래 계약서 미작성·미교부, 구입 강제, 경제상 이익 제공 강요, 판매목표 강제 등

(2) 약관분쟁조정협의회

(가) 설치 및 구성

- 불공정약관 또는 이와 비슷한 유형의 약관으로서 대통령령으로 정하는 약관과 관련된 분쟁을 조정하기 위하여 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제48조의2제1항에 따른 한국공정거래조정원에 약관 분쟁조정협의회를 설치한다(약관법 제24조).

(나) 조정의 대상

- 고객의 해제권을 배제·제한하는 등 약관의 내용이 약관규제법 제17조를 위반한 약관

또는 이와 법률상 쟁점에 있어 공통되는 약관으로 인한 분쟁

※ 조정신청 제외 대상

- 조정신청이 있기 전에 공정거래위원회가 조사 중인 사건
- 조정신청의 내용이 약관의 해석이나 그 이행을 요구하는 사건
- 약관의 무효판정을 요구하는 사건
- 해당 분쟁조정사항에 대하여 법원에 소를 제기한 사건
- 분쟁해결이나 피해보상에 관한 합의가 이루어진 사건
- 「중재법」에 따라 중재가 진행 중이거나 신청된 사건
- 불공정 약관으로 피해를 입은 고객이 '소비자기본법'에 따른 소비자인 사건

(다) 집단분쟁조정

－ 공정거래위원회, 고객 또는 사업자는 조정이 성립된 사항과 같거나 비슷한 유형의 피해가 다수 고객에게 발생할 가능성이 크다고 판단한 경우로서 (i) 약관법 제17조를 위반한 약관 또는 제8조의2의 약관으로 인하여 피해가 발생하였고 (ii) 제1호에 따른 피해가 발생한 고객 중 사업자와 합의한 고객, 중재가 진행중이거나 중재를 신청한 고객, 법원에 소를 제기한 고객을 제외한 고객의 수가 20명 이상인 사건에 대하여는 협의회에 일괄적인 분쟁조정을 의뢰하거나 신청할 수 있다(약관법 제28조의2 1항, 동법 시행령 제9조).

－ 집단분쟁조정을 의뢰받거나 신청받은 협의회는 협의회 의결로서 집단분쟁조정의 절차를 개시하며, 사업자가 협의회 집단분쟁조정의 내용을 수락한 경우에는 집단분쟁조정의 당사자가 아닌 자로서 피해를 입은 고객에 대한 보상계획서를 작성하여 협의회에 제출하도록 권고할 수 있다(약관법 제28조의2 2, 5항).

나. 공정거래 및 경쟁정책 연구

시장 · 산업의 분석 및 사업자의 거래관행과 행태 분석 등 경쟁당국의 합리적인 경쟁정책 수립 및 효율적인 법집행을 지원하기 위한 주요 산업별 경쟁 제한성 분석 및 업종별 거래행태에 대한 조사 · 연구한다.

다. 공정거래위원회로부터 위탁받은 사업 추진

가맹정보 등록 및 제공, 공정거래 자율준수프로그램(CP) 등급평가 등 공정거래위원회로부터 위탁받은 사업을 추진하여 사회 전반의 경쟁원리 확산, 대·중소기업간 거래질서 개선을 위한 다양한 업무수행을 통해 시장에서의 자유롭고 공정한 경쟁질서 확립에 기여한다.

4. 인력

가. 공정거래조정원 정원 및 현원

[그림 3-3] 공정거래조정원 정원 및 현원

□ 인 원 : 정원 52명

(단위: 명)

구 분	계	임 원	일반직	연구직
정 원	52	2	45	5
현 원	52	2	45	5

2017. 2. 15. 공정거래조정원이 제349회 국회(임시회) 정무위원회에서 발표한 업무현황에 따르면 정원 및 현원은 임원, 일반직, 연구직을 합해 총 52명이다.

나. 약관분쟁조정협의회의 구성(약관법 제24조 ②내지 ⑥항)

- 약관분쟁조정협의회는 위원장 1명을 포함한 9명의 위원으로 구성되며, 위원장은 조정원의 장의 제청으로 공정거래위원회 위원장이 위촉한다.

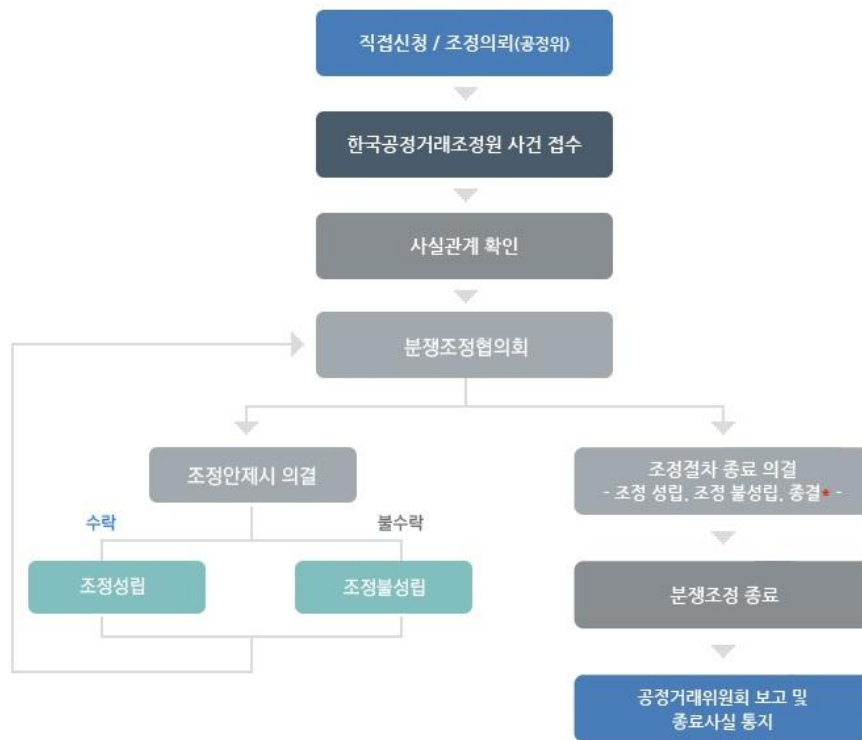
- 협의회 위원은 약관규제·소비자 분야에 경험 또는 전문지식이 있는 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 조정원의 장의 제청으로 공정거래위원회 위원장이 위촉하며, 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.

1. 공정거래 및 소비자보호 업무에 관한 경험이 있는 4급 이상 공무원(고위공무원단에 속하는 일반직공무원을 포함한다)의 직에 있거나 있었던 사람

2. 판사·검사 직에 있거나 있었던 사람 또는 변호사의 자격이 있는 사람
3. 대학에서 법률학·경제학·경영학 또는 소비자 관련 분야 학문을 전공한 사람으로서 「고등교육법」 제2조제1호·제2호·제4호 또는 제5호에 따른 학교나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 사람
4. 그 밖에 기업경영 및 소비자권익과 관련된 업무에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

5. 분쟁조정절차

[그림 3-4] 분쟁조정절차



* 취하, 소제기, 각하, 조정안 미제시 등 관련 법령 등에 의하여 조정절차를 종료한 경우

가. 신청서 접수

- 온라인 분쟁조정시스템을 통해 조정신청을 접수
(<https://fairnet.kofair.or.kr/case/index.do>)

나. 양당사자 접수 통지

- 사건 접수 후 담당 조사관이 등기우편으로 양 당사자에게 접수사실 및 자료 요청을 공문으로 통지. 단, 접수과정에서 공정거래조정원 조정대상에 해당하지 않는 경우 조정절차가 종료될 수 있다.

다. 자료 제출

- 양당사자는 기한 내에 분쟁 관련 자료(보완서, 답변서, 일반현황표)를 제출해야 하며, 당사자가 2회 이상 자료제출 요청에 불응하면 분쟁조정 절차가 불성립 될 수 있다.

라. 사실관계 조사

- 양 당사자가 제출한 자료들의 검토를 거쳐 본격적인 조정절차 진행한다.
- 필요한 경우 당사자들에게 출석을 요구할 수 있으며, 조정절차 중 당사자가 직접 합의하여 조정이 종료될 수 있다.
- 자료제출 또는 출석요구 등 조사과정에 2회 이상 참여하지 않는 경우 조정절차가 불성립 될 수 있다.

마. 협의회 개최 및 의결

- 사실관계 조사 등을 거친 모든 분쟁사건은 분쟁조정협의회에 상정되어 심의절차를 거친다.
- 필요한 경우 분쟁조정협의회에 분쟁당사자가 참여하여 의견을 진술, 분쟁조정협의회

의 심의를 통해 조정절차 종료 등 여부를 최종 의결하면 사실상 조정절차 종료된다.

- 협의회 의결 후 분쟁당사자 분들에게 종료 여부 등 통지한다.

제4절 한국소비자원

1. 한국소비자원 개관

가. 소비자기본법의 목적

소비자기본법은 소비자의 권익을 증진하기 위하여 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 한다(소비자기본법 제1조).

나. 한국소비자원의 역할 및 공공성

한국소비자원은 소비자의 권익을 증진하고 소비생활의 향상을 도모하며 국민경제의 발전에 이바지하기 위하여 소비자기본법에 의하여 설립된 공법인이다.

다. 한국소비자원 설립의 법적 근거

「소비자기본법(법률 제15696호, 일부개정 2018. 6. 12.)」

제33조(설립)

- ① 소비자권익 증진정책의 효과적인 추진을 위하여 한국소비자원을 설립한다.
- ② 한국소비자원은 법인으로 한다.
- ③ 한국소비자원은 공정거래위원회의 승인을 얻어 필요한 곳에 그 지부를 설치할 수

있다.

④한국소비자원은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

제44조(준용)

한국소비자원에 관하여 이 법 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 규정하지 아니한 사항에 관하여는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

라. 한국소비자원의 연혁 및 소관 정부부처

(1) 한국소비자원의 연혁

1987년 7월 「소비자보호법」에 따라 소비자권익 증진 시책의 종합적인 추진을 위해 경제기획원 산하에 한국소비자보호원이 설립되었고, 2007년 3월 「소비자보호법」이 「소비자기본법」으로 개정되면서 소관부처는 공정거래위원회로, 기관명은 한국소비자원으로 변경되었음

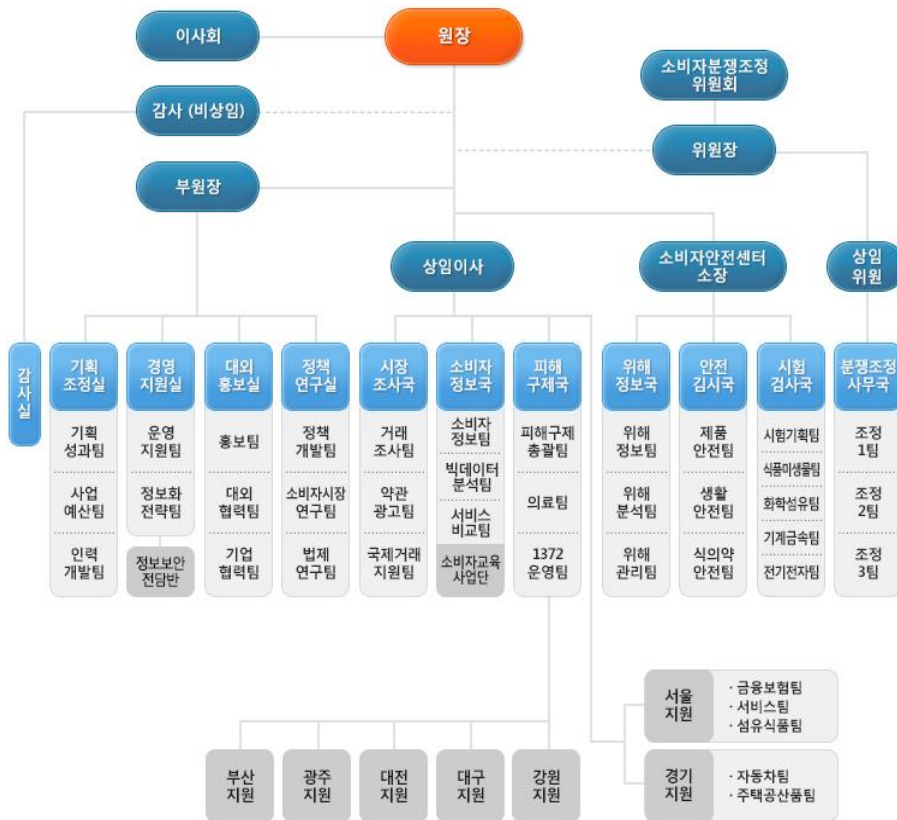
(2) 한국소비자원의 소관 정부부처

한국소비자원은 소관 정부부처인 공정거래위원회의 지도·감독을 받는다(소비자기본법 제42조, 공정거래위원회와 그 소속기관 직제 시행규칙 제10조 3항 8호).

2. 조직

가. 한국소비자원의 조직도

[그림 3-5] 한국소비자원의 조직도



나. 한국소비자원의 조직 및 예산 현황 개관(2017. 2. 기준)

아래 한국소비자원의 조직·인력·예산 현황 개관에 관한 내용은 2017. 2. 제349회 국회(임시회) 정무위원회 보고 「한국소비자원 업무현황」에 따른 것이다.

(1) 조직 현황 개관

- 5실 7국 1단, 39개 팀, 7개 지원

(2) 인력 현황 개관

- 총 현원 362명 (임원 4명, 소비자분쟁조정위원회 상임위원 2명, 직원 356명)
- 이사회(10인) : 원장, 부원장, 상임이사, 안전센터소장, 비상임이사 6명

(3). 예산 현황 개관

- 431억(정부출연금 398억, 자체수입 33억)

다. 한국소비자원의 소비자보호 관련 조직

한국소비자원의 소비자보호 관련 조직은 (i)소비자 피해의 사전예방을 목적으로 하는 ① 소비자 정책연구 관련 부서(정책연구실), ②소비자 안전 관련 부서(소비자안전센터 산하 위해정보국, 안전감시국, 시험검사국), ③소비자 교육 및 정보제공 관련 부서(소비자정보국)와 (ii)소비자 피해의 사후구제를 목적으로 하는 ④소비자 피해구제 관련 부서(피해구제국) 및 ⑤준사법기관으로서의 성격을 가지는 소비자분쟁조정위원회로 나눌 수 있다.

3. 권한 및 기능

가. 한국소비자원 소관 업무

한국소비자원의 소비자보호 관련 업무는 크게 (i)소비자 피해의 사전예방을 목적으로 하는 ①소비자 정책연구, ②소비자 안전보호, ③소비자 교육 및 정보제공 업무와 (ii)사후적인 ④소비자 피해구제 업무로 나눌 수 있다.



<주요 업무 추진 체계>

(2017. 2. 제349회 국회(임시회) 정무위원회 보고 「한국소비자원 업무현황」 1면)

「소비자기본법(법률 제15696호, 일부개정 2018. 6. 12.)」

제35조(준용) ①한국소비자원의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 소비자의 권익과 관련된 제도와 정책의 연구 및 건의
2. 소비자의 권익증진을 위하여 필요한 경우 물품등의 규격·품질·안전성·환경성에 관한 시험·검사 및 가격 등을 포함한 거래조건이나 거래방법에 대한 조사·분석
3. 소비자의 권익증진·안전 및 소비생활의 향상을 위한 정보의 수집·제공 및 국제협력
4. 소비자의 권익증진·안전 및 능력개발과 관련된 교육·홍보 및 방송사업
5. 소비자의 불만처리 및 피해구제
6. 소비자의 권익증진 및 소비생활의 합리화를 위한 종합적인 조사·연구
7. 국가 또는 지방자치단체가 소비자의 권익증진과 관련하여 의뢰한 조사 등의 업무
8. 그 밖에 소비자의 권익증진 및 안전에 관한 업무

나. 소비자보호 관련 부서별 업무 분장

이하 한국소비자원의 부서별 업무 분장(라. (1)의 소비자분쟁조정위원회 부분은 제외)은 한국소비자원 직제규정(2018. 3.30. 개정) 제7조, 직제규정 시행세칙(2018. 2. 22. 개정) 제3조의2 [별표3] 「부서별 업무 분장표」에 따른 것이다.

(1) 소비자 정책연구 관련 부서(정책연구실)

(가) 정책개발팀

- 분야별 소비자정책 연구
- 소비자정책기본계획 등 소비자정책 추진 지원
- 지역 소비자시책 연구
- 국제 소비자정책 동향연구
- 연구협력네트워크 구축·운영
- 연구업무 혁신 관리
- 연구기획 및 조정
- 실의 서무·행정

(나) 소비자시장연구팀

- 소비자역량강화 관련 연구
- 소비생활지표 등 소비생활동향 연구
- 소비자시장평가지표 등 시장연구
- 소비문화 및 소비행태 연구
- 신규 시장의 소비자문제 연구
- 소비자정보 비대칭 시장의 소비자문제 연구
- CCM제도 등 소비자중심경영 연구
- 소비자정책동향 발간

(다) 법제연구팀

- 분야별 소비자법제 연구
- 소비자법령 제·개정 지원
- 공정거래 및 경쟁정책 관련 법제 연구
- 국내외 소비자법제 동향연구
- 소비자문제연구지 발간
- 정부정책·제도의 소비자지향성 과제 발굴 및 평가
- 정부부처의 소비자지향성 이행 점검 지원
- 원내·외 요청 법령 검토 지원

(2) 소비자 안전 관련 부서(소비자안전센터)

※ 법령상 설치 근거

「소비자기본법(법률 제15696호, 일부개정 2018. 6. 12.)」

제51조(소비자안전센터의 설치)

- ① 소비자안전시책을 지원하기 위하여 한국소비자원에 소비자안전센터를 둔다.
- ② 소비자안전센터에 소장 1인을 두고, 그 조직에 관한 사항은 정관으로 정한다.
- ③ 소비자안전센터의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 제52조의 규정에 따른 위해정보의 수집 및 처리
2. 소비자안전을 확보하기 위한 조사 및 연구
3. 소비자안전과 관련된 교육 및 홍보
4. 위해 물품등에 대한 시정 건의
5. 소비자안전에 관한 국제협력
6. 그 밖에 소비자안전에 관한 업무

(가) 위해정보국

1) 위해정보팀

- 소비자위해감시시스템(CISS) 운영 및 관리
- 위해정보 수집 기본 계획 수립
- 위해정보평가실무위원회 및 위해정보평가위원회 운영
- 위해정보제출기관 운영 및 관리
- 소비자안전 핫라인 운영
- 해외소비자정보 수집
- 소비자안전 관련 법률 제·개정 검토 및 제도개선
- 어린이안전넷 운영
- 소비자안전모니터 운영
- 위해정보 신고 모바일 앱 운영
- 위해정보 모니터링 체계 구축
- 소비자안전 관련 유관기관과의 공동 사업 및 협력
- 소비자안전 국제기구 및 외국 주요 기관과의 국제 협력 및 정보 공유
- 기타 위해정보에 관한 업무
- 정부 및 유관기관 위탁 사업
- 국의 서무·행정

2) 위해분석팀

- 위해정보 분석 및 정보제공
- 소비자안전 관련 정보기획 및 소비자 홍보
- 소비자안전주의보(경보) 발령
- 소비자안전교육 총괄 및 지원
- 정부 및 유관기관 위탁 사업

3) 위해관리팀

- 위해정보 처리 및 분석
- 소비자안전 관련 법·제도 개선
- 소비자안전주의보(경보) 발령 등 소비자안전 정보 제공
- 위해정보 위해성 확인
- 위해정보에 대한 심층조사
- 위해정보에 대한 시험검사 의뢰
- 위해정보에 대한 후속조치
- 위해정보에 대한 사업자 시정조치
- 시장 위해요소 모니터링 및 시정조치
- 시장 안전지향성 제고를 위한 네트워크 구축 및 협업
- 소비자안전교육 지원

(나) 안전감시국

1) 제품안전팀

- 공산품, 생활화학제품 등 소비자안전에 대한 실태조사·연구 및 제도개선
- 소관분야 안전조사 사업을 통한 사업자 시정조치
- 소비자안전교육 지원
- 소관분야 시장 위해요소 모니터링
- 국제기구의 안전정책 및 안전 활동 수집 및 안전제도 개선
- 사업과제선정위원회 운영
- 소비자안전 관련 유관기관과의 공동 사업 및 협력
- 정부 및 유관기관 위탁 사업
- 기타 소비자안전에 관한 업무
- 국의 서무·행정

2) 생활안전팀

- 시설물, 자동차, 서비스 등 소비자안전에 대한 실태조사·연구 및 제도개선
- 소관분야 안전조사 사업을 통한 사업자 시정조치
- 소비자안전교육 지원
- 소관분야 시장 위해요소 모니터링
- 국제기구의 안전정책 및 안전 활동 수집 및 안전제도 개선
- 정부 및 유관기관 위탁 사업

3) 식의약안전팀

- 식품, 의약품, 화장품 등 소비자안전에 대한 실태조사·연구 및 제도개선
- 소관 분야 안전조사 사업을 통한 사업자 시정조치
- 소비자안전교육 지원
- 소관분야 시장 위해요소 모니터링
- 국제기구의 안전정책 및 안전 활동 수집 및 안전제도 개선
- 정부 및 유관기관 위탁 사업

(다) 시험검사국

※ 법령상 설치 근거

「소비자기본법(법률 제15696호, 일부개정 2018. 6. 12.)」

제17조(시험·검사시설의 설치 등)

②국가·지방자치단체 또는 소비자나 소비자단체는 필요하다고 인정되는 때 또는 소비자의 요청이 있는 때에는 ... 제33조의 규정에 따른 한국소비자원(이하 “한국소비자원”이라 한다)에 시험·검사 또는 조사를 의뢰하여 시험 등을 실시할 수 있다.

⑤국가 및 지방자치단체는 제8조·제10조 내지 제13조 또는 제15조의 규정에 따라 기준을 정하거나 소비자의 권익과 관련된 시책을 수립하기 위하여 필요한 경우에는

한국소비자원, 국립 또는 공립의 시험·검사기관 등 대통령령이 정하는 기관에 조사·연구를 의뢰할 수 있다.

1) 시험기획팀

- 품질 비교시험 총괄
- 품질 비교 및 수시과제 발굴
- 지자체·소비자단체 의뢰시험 총괄
- 기술역량 강화·전문화 계획 수립 및 추진
- 시험검사관련 설문·패널조사 총괄 지원
- 시험설비 유지 관리 지원
- 시료 구입에 관한 사항
- 국내외 시험기관 교류·협력
- 시험검사 및 시험검사기기 도입 관련 종합계획 수립 및 추진
- 시험검사 전문위원회 관련 업무 지원
- 원내외 시험시설 견학 지원
- 국의 서무·행정

2) 식품미생물팀

- 유관기관 공동 사업
- 유관기관 업무협력 강화를 위한 정보교류 등 협력
- 식품의 성분 및 영양 관련 시험검사
- 식품 중 신종유해물질 및 식품첨가물 시험검사
- 식품에 대한 추세 및 동향 모니터링
- GMO(유전자변형식품) 시험검사
- 식품·화학제품·생활환경 중 위해미생물 시험검사
- 원내외 기술 자문 및 교육
- 정부 및 유관기관 위탁 사업

3) 화학섬유팀

- 유관기관 공동 사업
- 유관기관 업무협력 강화를 위한 정보교류 등 협력
- 화학제품·화장품·식품성분의 시험검사 및 제도개선
- 화학제품의 중금속 등 유해물질 관련 시험검사
- 환경호르몬 관련 시험검사
- 의류 및 섬유제품에 대한 시험검사
- 원내외 기술 자문 및 교육
- 정부 및 유관기관 위탁 사업

4) 기계금속팀

- 유관기관 공동 사업
- 유관기관 업무협력 강화를 위한 정보교류 등 협력
- 자동차 등 운송용구, 기계, 금속, 생활용품 관련 품목에 대한 시험검사 및 제도개선
- 스포츠, 헬스케어, 고령자·어린이용품 제품에 대한 안전성 및 품질평가
- 원내외 기술 자문 및 교육
- 정부 및 유관기관 위탁 사업

5) 전기전자팀

- 유관기관 공동 사업
- 유관기관 업무협력 강화를 위한 정보교류 등 협력
- 전기·전자, 정보통신 제품에 대한 시험검사 및 제도개선
- 생활가전, 신경향 IT, LED 조명제품에 대한 안전성 및 품질평가
- 원내외 기술 자문 및 교육
- 정부 및 유관기관 위탁 사업

(3) 소비자 교육 및 정보제공 관련 부서(소비자정보국)

(가) 소비자정보팀

- 소비자정보(품질, 가격비교 정보 등) 생산 및 제공
- 소비자종합정보망 수탁 운영
- 소비자정보 뉴스레터 제작 및 발송
- 소비자시대 제작 및 보급
- 간행물의 판촉 및 보급
- 정기구독자 및 도서회원 관리
- 국의 서무·행정

(나) 빅데이터분석팀

- 공공데이터 활용전략 수립
- 공공데이터 분석 및 공개
- 대내외 공공데이터 연계 기본계획 수립
- 대내외 연계정보의 분석 및 활용
- 기업, 공공부문, 소비자 대상 맞춤형 정보 분석 및 제공
- 기업 및 공공부문 정보 수요 조사
- 공공데이터 분석 기술 지원
- 데이터 품질관리 및 교육
- 빅데이터 분석 및 활용 강화
- 빅데이터 분석 플랫폼 시스템 운영

(다) 서비스비교팀

- 서비스 비교정보 생산 및 제공
- 서비스 제도 조사 및 분석

- 국내외 서비스 조사 및 분석
- 참가격 운영
- 상품 및 서비스 가격 정보 제공
- 서비스 관련 정부 및 유관기관 위탁 사업

(라) 소비자교육사업단

- 소비자교육 기본계획 수립
- 소비자교육 프로그램 개발 및 운영
- 소비자교육 콘텐츠 제작 및 활용
- 소비자교육시범학교 운영
- 소비자전문가 연수 및 강사 지원
- 소비자 전문강사 양성
- 자유학기제 지원 프로그램 운영
- 선진 소비자의식 제고 및 소비문화 조성

(4) 소비자 피해구제 관련 부서(피해구제국)

(가) 피해구제총괄팀

- 소비자상담, 피해구제 통계 및 정보 제공 총괄
- 피해구제 연보 제작
- 소비자분쟁해결기준 등 피해구제 법규 제·개정 검토 및 후속조치
- 소비자민원 근원적 해결 방안 마련 및 추진
- 고객만족도 제고 및 평가 대응
- 정부 및 유관기관 위탁 사업
- 지방지원 운영 및 관리 총괄
- 취약계층 교육 및 이동상담 기본계획 수립 및 시행
- 제주 여행소비자권익증진센터 운영 및 관리
- 제주지역 피해구제 사건의 사실조사 및 처리

- 피해구제사건 법령 위반 판단사건에 대한 위법사실 통보 및 관리
- 단체소송 및 기관소송 관련 업무
- 기관 운영 등 원내·외 법률자문
- 소비자소송지원제도 운영
- 국회·정부 등 외부기관 법률 개정 의견검토 및 통보
- 국의 서무·행정

(나) 의료팀

- 전문분야(의료 등) 피해구제 사건의 사실조사 및 처리
- 피해구제사건 법령 위반 판단 사건에 대한 위법 사실 통보 및 관리
- 소관품목 국제 소비자분쟁 처리
- 소관품목 피해구제 정보 분석 및 소비자정보 제공
- 피해다발분야 감시 및 거래적정성, 안전성 조사

(다) 1372 운영팀

- 소비자상담(전화, 서신, 방문 등)관리
- 상담원 교육 및 상담원 평가 등 총괄 관리
- 소비자상담 관련 자원봉사자 관리
- 인터넷상담 처리 및 관리
- 상담 동향 분석 등 소비자정보 제공
- 상담 통계 관리 및 제공
- 효율적 소비자불만 처리 시스템 방안 마련
- 온라인 전자상거래 피해구제 일원화 사업
- 정부 및 유관기관 위탁 사업
- 1372소비자상담센터 위탁 운영

(5) 소비자분쟁조정위원회

(가) 소비자분쟁조정위원회

소비자분쟁조정위원회는 소비자분쟁에 대한 조정요청 사건을 심의하여 조정결정을 하는 준사법적 기관이며, 한국소비자원 산하 기구이긴 하지만, 중립성이 요구되는만큼 어느 정도 독립성이 부여되어 있는 특징이 있다. 그리고 소비자분쟁조정위원회의 분쟁조정은 법원에 의한 사법적 구제 절차 진행 이전에 당사자 간의 분쟁 해결을 위한 마지막 수단이라는 특징이 있다.

(나) 분쟁조정사무국

분쟁조정사무국은 분쟁조정위원회의 업무를 보좌하고 분쟁조정에 관한 실무를 처리하는 부서이다.

1) 조정1팀

- 서비스 분야 등 조정사건 처리
- 소비자분쟁조정위원회 운영
- 분야별 전문위원회 위촉 및 운영
- 분쟁조정제도 개선에 관한 사항
- 분쟁조정 사례분석 및 정보제공
- 전자분쟁시스템 구축·운영
- 전담 분야에 대한 간담회·세미나·워크숍 등 개최
- 국의 서무·행정

2) 조정2팀

- 상품 및 서비스 분야 등 조정사건 처리
- 소비자분쟁조정위원회 개최
- 집단분쟁조정 사건 처리

- 법·제도 및 업무프로세스 개선
- 전담 분야에 대한 간담회·세미나·워크숍 등 개최
- 분쟁조정 사례분석 및 정보제공

3) 조정3팀

- 의료서비스(병·의원·한방, 약국, 수의서비스 등), 의류·섬유, 세탁 분야 조정사건 처리
- 차량, 정보통신기기·서비스, 주택 분야 등 조정사건처리
- 소비자분쟁조정위원회 개최
- 법·제도 및 업무프로세스 개선
- 전담 분야에 대한 간담회·세미나·워크숍 등 개최
- 분쟁조정 사례분석 및 정보제공

4. 인력 및 직제

가. 한국소비자원

이하 한국소비자원의 인력 및 직제 현황은 한국소비자원 직제규정 제8조, 직제규정시행세칙 제3조 제2항 [별표2] 「부서별정원표」에 따른 것임

구 분		임원	국·실장 (1~3급)	팀·지원장 (1~4급)	직원 (1~5급)	직원 (6급)	행정 사무직	소 계
임원실	원 장	1						1
	부 원 장	1						1
	상임이사	1						1
	소비자안전센터소장	1						1
	소비자분쟁조정위원회 위원장	1						1

구 분		임원	국·실장 (1~3급)	팀·지원장 (1~4급)	직원 (1~5급)	직원 (6급)	행정 서무직	소 계
	소비자분쟁조정위원회 상임위원	4						4
	소 계	9						9
기획 조정실	기획성과팀		1	1	7			9
	사업예산팀			1	6			7
	인력개발팀			1	5	1		7
	소 계		1	3	18	1		23
경영 지원실	운영지원팀		1	1	5	3		10
	정보화전략팀			1	6			7
	정보보안전담반				2			2
	소 계		1	2	13	3		19
대외 홍보실	홍보팀		1	1	4		1	7
	대외협력팀			1	4			5
	기업협력팀			1	5			6
	소 계		1	3	13		1	18
정책 연구실	정책개발팀		1	1	5		1	8
	소비자시장연구팀			1	6			7
	법제연구팀			2	8			10
	소 계		1	4	19		1	25
시장 조사국	거래조사팀		1	1	7			9
	약관광고팀			1	5			6
	국제거래지원팀			2	8			10
	소 계		1	4	20			25
소비자 정보국	소비자정보팀		1	1	4	1		7
	빅데이터분석팀			1	5			6
	서비스비교팀			1	4			5
	소비자교육사업단			1	7			8

구 분		임원	국·실장 (1~3급)	팀·지원장 (1~4급)	직원 (1~5급)	직원 (6급)	행정 사무직	소 계
	소 계		1	4	20	1		26
피해 구제국	피해구제총괄팀		1	2	7	1		11
	의료팀			1	7			8
	1372운영팀			1	3			4
	부산지원			1	9			10
	광주지원			1	5			6
	대전지원			1	5			6
	대구지원			1	4			5
	강원지원			1	2			3
	소 계		1	9	42	1		53
위해 정보국	위해정보팀		1	1	3	1		6
	위해분석팀			1	5			6
	위해관리팀			1	8			9
	소 계		1	3	16	1		21
안전 감시국	제품안전팀		1	1	5			7
	생활안전팀			1	6			7
	식의약품안전팀			1	6			7
	소 계		1	3	17			21
시험 검사국	시험기획팀		1	1	5			7
	식품미생물팀			1	8			9
	화학섬유팀			1	10			11
	기계금속팀			1	5	1		7
	전기전자팀			1	6			7
	소 계		1	5	34	1		41
분쟁 조정 사무국	조정1팀		1	1	9			11
	조정2팀			1	11			12
	조정3팀			1	10			11
	소 계		1	3	30			34
감사실			1		3			4

구 분		임 원	국·실장 (1~3급)	팀·지원장 (1~4급)	직원 (1~5급)	직원 (6급)	행정 사무직	소계
서울 지원	금융보험팀		1	1	6			8
	서비스팀			1	9			10
	섬유식품팀			1	8			9
	소 계		1	3	23			27
경기 지원	자동차팀		1	1	6			8
	주택공산품팀			1	10			11
	소 계		1	2	16			19
합 계		9	14	48	284	8	2	365

나. 소비자분쟁조정위원회

(1) 구성

소비자분쟁조정위원회는 소비자와 사업자 간의 분쟁에 관한 조정 결정을 내리는 준사법적 기관으로서, 소비자분쟁조정위원회 위원장은 상임(조정)위원 중에서 공정거래위원회 위원장이 임명하며, (상임)조정위원은 한국소비자원 원장의 제청에 의하여 공정거래위원회 위원장이 임명 또는 위촉한다(소비자기본법 제61조).

조정위원의 임기는 3년이고 법관과 검사에 준하는 수준의 신분보장을 받으며 제척·기피·회피 등의 제도도 마련되어 있다.

분쟁조정위원회는 위원장 1명을 포함한 150명 이내의 위원으로 구성하며, 위원장을 포함한 5명은 상임위원으로 하고, 나머지는 비상임위원으로 한다(소비자기본법 제61조 제1항). 현재 분쟁조정위원회 위원의 수는 상임위원 2명, 비상임위원 48명으로 총 50명이다.

[그림 3-6] 소비자분쟁조정위원회 구성

· 구성

- 소비자분쟁조정위원회는 한국소비자원장의 제청으로 공정거래위원장이 임명하는 위원장 1인, 상임위원 1인을 포함한 50인의 위원으로 구성되어 있습니다.

상임위원	비상임위원					계
	소비자대표	사업자대표	분야별전문가	변호사	소계	
2	8	8	23	9	48	50

- 소비자분쟁 조정위원회는 분쟁조정회의와 조정부로 구분됩니다.

분쟁조정회의는 위원장, 상임위원과 위원장이 회의마다 지명하는 5명 이상 9명 이하의 위원으로 구성되는 전체회의이고, 조정부는 위원장 또는 상임위원과 위원장이 지명하는 2명 이상 4명 이하의 위원으로 구성되는 소회의입니다.

(2) 운영

[그림 3-7] 소비자분쟁조정위원회 운영

· 운영

- 매주 1~3회의 위원회 개최
- 위원회 개최실적

연도		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
횟수(회)	전체	61	80	106	108	114	118
	서울	49	62	73	73	77	79
	지방	12	18	33	35	37	39
접수건수(건)	개별	1,147	1,540	1,841	3,249	3,040	3,771
	집단	15	15	10	10	10	2

5. 소비자 피해구제 절차

가. 개별적 소비자 피해구제 절차

(1) 개별적 소비자 피해구제 절차도

[그림 3-8] 개별적 소비자 피해구제 절차도



(2) 개별적 소비자 피해구제 절차

(가) 개별적 소비자 피해구제 절차 개관

소비자는 사업자에게 피해구제를 신청하거나 사업자와 피해구제에 관한 합의를 할 수 있으며, 피해구제 절차를 거치지 않고 사업자에 대하여 곧바로 민사소송을 제기할 수도 있다.

다만, 소비자가 법원에 소를 제기한 경우에는 피해구제 신청을 할 수 없으며, 피해구제 절차가 진행 중에 소비자가 소를 제기한 경우 피해구제절차는 중단된다.

소비자는 소비자와 사업자 간에 피해구제에 관한 합의가 이루어지지 않는 경우 국가, 지방자치단체, 소비자단체, 한국소비자원 등에 피해구제를 신청할 수 있다.

한국소비자원에 소비자의 피해구제 신청이 접수된 경우 한국소비자원 원장은 소비자와 사업자 간의 합의를 권고할 수 있으며, 그럼에도 불구하고 합의가 이루어지지 않은 경우 소비자분쟁조정 또는 민사소송 절차로 이행된다.

한편, 소비자의 피해가 다수의 소비자에게 같거나 비슷한 유형으로 발생한 경우 소비자분쟁조정의 특례 절차인 집단분쟁조정을 신청할 수 있다.

(나) 피해구제 신청

1) 피해구제 신청의 대상(객체)

원칙적으로 물품, 용역의 하자로 인해 발생한 손해, 미수령, 반품거절 등 모든 종류의 소비자 피해가 한국소비자원의 피해구제 대상이 된다.

다만, ①국가 또는 지방자치단체가 제공한 물품 또는 용역으로 인한 손해 및 ② 이미 다른 법률의 규정에 따라 설치된 분쟁조정기구에 피해구제 신청을 한 경우, ③피해 소비자가 이미 법원에 관련 민사소송을 제기한 경우 등에는 한국소비자원의 피해구제 대상이 되지 않는다.

2) 피해구제 신청의 주체

소비자는 한국소비자원에 피해구제를 신청할 수 있고, 소비자단체, 국가, 지방자치단체, 사업자는 자신에 대하여 소비자가 피해구제 신청을 한 경우 한국소비자원에 그 처리를 의뢰할 수 있다.

(다) 한국소비자원 원장의 합의권고

한국소비자원 원장은 피해구제신청의 당사자에 대하여 피해보상에 관한 합의를 권고할 수 있다(소비자기본법 제57조).

(라) 소비자분쟁조정

소비자분쟁조정은 준사법적 기구인 소비자분쟁조정위원회의 조정에 따라 법원의 재판에 비해 간이하고 신속하게 분쟁을 해결할 수 있는 제도이다(소비자기본법 제65조).

소비자와 사업자는 분쟁조정 통지를 받은 날부터 15일 이내에 분쟁조정 내용에 대한 수락 여부를 분쟁조정위원회에 통보하여야 하며, 수락 여부를 통보하지 않을 경우 수락한 것으로 의제된다.

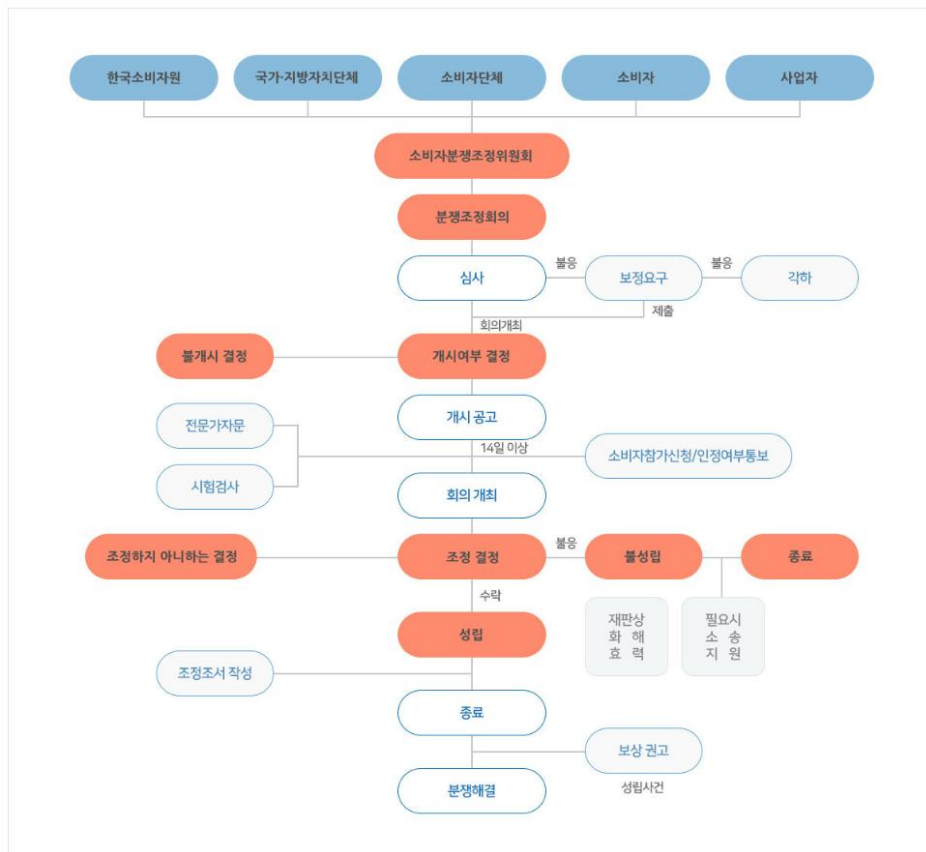
당사자가 분쟁조정 내용을 수락하거나 수락한 것으로 의제되는 때에는 그 분쟁조정 내용은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖고(「민사소송법」상 법원의 확정판결과 동일한 효력), 조정조서에 기한 강제집행 등이 가능하다(소비자기본법 제67조).

나. 집단적 피해구제 절차(집단분쟁조정)

(1) 집단분쟁조정 절차도

[그림 3-9] 집단분쟁조정 절차도

● 처리절차 안내



(2) 집단분쟁조정 절차

같거나 비슷한 유형의 피해가 발생한 소비자 중 ①이미 합의 또는 분쟁조정이 이루어진 소비자, ②분쟁조정이 진행 중인 소비자, ③법원에 소(訴)를 제기한 소비자를 제외한 소비자의 수가 50명 이상인 경우 집단분쟁조정을 신청할 수 있고, 3인 이하의 당사자를 대표당사자로 선임할 수 있다.

집단분쟁조정 절차가 개시된 후에도 동일한 피해를 입은 소비자 또는 관련 사업자는 집단분쟁조정절차에 참가할 수 있다(소비자기본법 제68조).

제5절 시사점

- 공정거래 및 일반 소비자 보호에 관한 통일된 법제로서 소비자기본법이 시행되고 있으며, 그 각 영역의 세부적인 법률로서 약관의 규제에 관한 법률, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 등 다양한 법률이 존재하지만, 규율체계 측면에서는 공정거래위원회가 총괄하여 소관하고 있음
- 공정거래위원회의 총괄 소관 하에 공정거래조정원, 약관분쟁조정협의회, 한국소비자원, 소비자분쟁조정위원회 등 다양한 소비자 관련 보호 기관들이 소비자 보호에 집중하고 있음
- 일반 소비자 보호 분야는 워낙 방대하기 때문에 다양한 조직들이 관여하고 있지만, 각 분야의 소비자를 보호하기 위한 모든 전문성을 갖춘 것은 아니어서 금융분야나 방송통신분야, 의료분야 등 특수성과 전문성을 요하는 분야는 각 분야의 소관부처가 해당 분야의 소비자보호에 1차적으로 소관하고, 일반적 소비자보호 기관인 공정거래위원회와 한국소비자원이 협업하는 형태의 국가 거버넌스를 유지하는 것이 바람직
- 일반 소비자 보호 분야에서도 공정거래위원회가 총괄 소관하지만, 구체적인 소비자 보호 및 구제를 위해서는 공정거래조정원이나 한국소비자원과 같은 전문적인 집행기구가 보조하고 있으며, 분쟁해결을 위해서도 약관분쟁조정협의회나 소비자

분쟁조정위원회와 같은 분쟁조정위원회가 운영되고 있음

- 방송통신분야의 경우에도 그 전문성과 특수성을 고려하여 효과적인 이용자 보호를 위해서는 독립적인 이용자 보호 및 피해 구제 기구가 필요하며, 분쟁조정위원회와 병렬적으로 이용자 보호 업무가 수행되는 체계를 구축하는 것이 바람직. 즉, 소관 부처-전문적인 이용자 보호 및 피해 구제를 위한 집행 기관-분쟁조정위원회의 3각 협업 체계를 구축할 필요가 있음

제4장 금융분야 이용자 보호 규제체계 현황

제1절 개요

- 금융분야 이용자 보호 규제체계에 관한 조직, 권한, 기능, 인력, 절차 등을 살펴봄.

제2절 조직

1. 금융위원회

- 금융위원회는 금융기관의 건전성감독 및 금융소비자보호를 위한 영업행위규제 및 감독을 수행함.
 - 현재 금융위원회의 총 정원은 205명임(금융위원회와 그 소속기관 직제 [별표 1])
- 금융소비자보호 관련 업무(금융정책 수립 및 금융소비자 피해 조사 관련 업무)는 금융위원회 내 금융정책국, 금융소비자과, 금융서비스국에서 주로 담당하고 있고, 기타 각 부서별 구체적인 업무분장은 아래와 같음.
- 즉, 현행 금융위원회는 이용자 보호체계를 위한 별도의 전담조직을 두고 있지는 않음.

조직		업무분장
금융정책국		금융정책 및 금융제도의 기획 및 총괄
금융서비스국		대부업 관련 정책수립, 사금융이용자 보호정책 수립
	금융소비자과	금융소비자 보호정책, 분쟁조정제도 등에 대한 조사연구 및 관계규정의 제·개정 및 금융감독원업무 지도감독
	서민금융과	서민금융정책 수립 및 조정, 사금융 이용자 보호정책 조사·연구
	중소서민금융정책관	금융소비자 분쟁 조정, 금융 교육 등 금융소비자 보호정책과 제도의 기획 및 총괄, 사금융이용자 보호정책 수립, 서민금융정책 수립 및 조정
자본시장조사단		불공정거래 조사의 기획 및 총괄, 불공정거래 조사 및 이에 따른 조치

- 최근 언론보도에 따르면, 금융위원회는 조직 내 금융소비자 보호기능을 강화하기 위하여 금융소비자보호 전담국을 신설하는 방안을 추진하고 있는 것으로 보임.²⁾

2) 서울경제, “靑 "서민들 금융부문서 고충 커...생산적 금융이 혁신성장 한 축" (2018. 4. 17.) 참조.

서울경제, “靑 ”서민들 금융부문서 고충 커…생산적 금융이 혁신성장 한 축”
(2018. 4. 17.)

금융 분야는 문 대통령이 요구하는 개혁의 속도가 가장 뒤처지는 분야 중 하나로 꼽힌다. 문 대통령의 대선 공약 중 하나였던 ‘금융감독체계 개편’ 및 ‘독립 금융소비자보호 기구 설립’의 경우 이해 당사자인 금융위원회와 금감원의 견해 차이 등으로 아직 한걸음도 나아가지 못하고 있다. 이러한 사이 금감원은 내부 조직인 금융소비자보호처의 기능을 대폭 강화하는 내용의 조직 개편을 올해 초 단행했고 금융위 역시 여기에 맞대응해 금융소비자보호 전담국(局)을 신설하는 방안을 추진하고 있다. 금융권에서는 양 기관이 소비자 보호기구 통할권을 두고 사실상 바깥로 싸움을 벌이고 있다는 시각이 우세하다.

- 금융위원회의 소비자보호 관련 조직체계는 아래와 같음. 3)

[그림 4-1] 금융위원회 소비자보호 체계



3) 금융위원회의 부서 별 업무분장은
http://www.fsc.go.kr/about/org_list.jsp?menu=7140200 참조.

2. 금융감독원

- 금융감독원은 금융위원회의 지도감독에 따라 금융소비자보호규제를 집행 및 수행함(금융위원회 설치 등에 관한 법률 제24조 제1항).
 - 2016년도 연차보고서에 따르면, 44개 부서와 15개 부서 소속 실로 구성되어 있으며, 각 지방에 11개 지원, 해외에 4개 해외사무소를 두고 감독·검사·금융소비자보호¹⁾ 관련 업무를 수행하고 있음.
 - 1999년 설립 당시 1,263명으로 출범하였으며, 2016년 말 현재 총 정원은 1,900명임
- 현행 금융감독원 체계 하에서는 이용자 보호에 관한 전담 조직인 금융소비자보호처가 존재하긴 하나, 이용자 보호에 관한 역할이 타 조직에도 상당부분 분산되어 있는 것으로 보임. 즉, ① 이용자 보호 업무를 주된 업무로 하는 금융소비자보호처 뿐만 아니라, ② 산업별로 분류된 조직인 은행·중소서민금융 파트나 자본시장·회계 파트 내 영업행위 감독 등에 관한 세부 국·팀들, 그리고 ③ 자본시장·회계 파트를 총괄하는 부원장이 모두 이용자 보호규제에 관하여 일부분씩 역할을 담당하고 있는 것으로 보임.
 - 금융소비자에 대한 직접적인 규제 및 보호는 금융감독원장 직속 준독립적 조직인 금융소비자보호처에서 담당함.
 - 은행·중소서민금융 파트와 자본시장·회계 파트 내의 조직도는 금융 세부 산업별로 분류한 것임. 조직도별 업무 분장을 살펴보면, 각 파트 내의 세부 조직별로 이용자 보호 규제 부분을 각각 다루고 있다는 점이 확인됨.

- 부원장 중 은행·중소서민금융 파트를 담당하는 부원장은 전 권역의 건전성 감독·검사를 통할하고, 자본시장·회계 파트를 담당하는 부원장은 전 권역의 영업행위 감독·검사를 통할함. 이용자 보호 규제체계 하에서 영업행위의 감시·감독이 필수적이라는 점을 고려해볼 때, 자본시장·회계 파트를 담당하고 있는 부원장도 이용자 보호 규제체계에서 일정 역할을 담당하고 있는 것으로 보임.

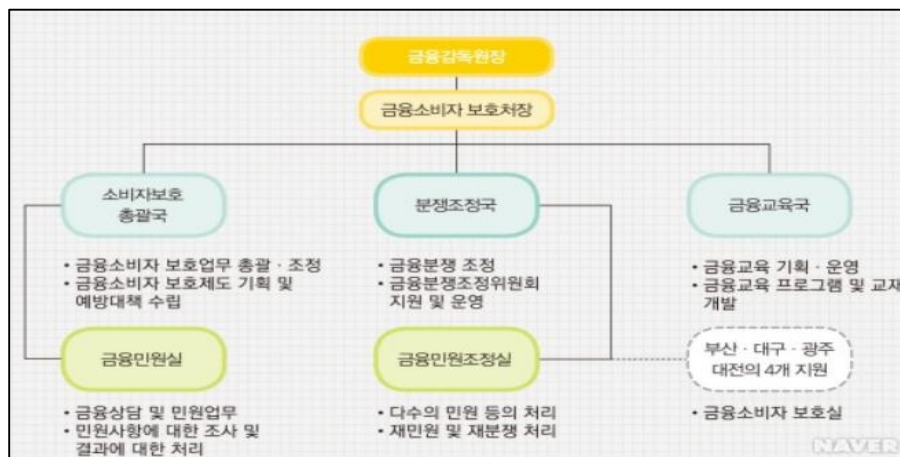
• 각 조직별 업무 내용은 다음과 같음.

조직			업무
금융 소비자 보호처	소비자보호총괄국	소비자보호정보공시팀, 원스톱서비스팀, 소비자보호제도팀	금융소비자 보호제도 기획 및 예방대책 수립을 담당
	금융교육국	일반금융교육팀, 약교금융교육팀, 금융교육지원단	금융소비자에 대한 금융교육의 기획 및 운영
	분쟁조정1,2국	생명보험1,2팀, 손해보험1,2팀, 제3보험팀, 은행팀, 중소서민팀, 대부업팀, 금융투자팀	각 산업별 분쟁조정
은행·중소 서민금융 파트	은행감독국	자영업자대출전담반, 가계신용분석팀	자영업자대출 통계관리, 미시DB 구축 등, 가계신용 리스크관리 및 분석, 통계, 대외업무 등
	저축은행감독국	저축은행영업감독팀	영업행위 감독, 적기시정조치 등
	여신금융감독국	여신금융영업감독팀, 대부업감독팀	영업행위 감독, 약관심사, 대부업 영업행위 감독, 경영분석 등
	상호금융감독실	상호금융감독팀	영업행위 감독, 상품공시, 부수업무 감독, 약관심사 등

	저축은행검사국, 여신금융검사국, 상호금융검사국		저축은행 검사, 카드검사, 할부금융, 리스, 신기술사 검사, 대부업 검사, 상호금융검사 등
자본시장·회계 파트	자본시장감독국	파생상품분석팀	파생상품 위험요인 분석 및 시장동향 모니터링 등
	자산운용감독국	펀드영업감독팀,	펀드 판매제도 및 영업감독 등
	기업공시국	공시조사팀	공시위반 조사 및 조치 등
	금융투자검사국, 자산운용검사국, 회계조사국		금융투자 및 자산운용사 검사업무, 회계조사 등

- 금융소비자보호처의 조직도는 다음과 같음.

[그림 4-2] 금융소비자보호처 조직도



- 현재 국회에 계류 중인 금융소비자 보호에 관한 법률안 중 일부에는 금융감독체계 개편에 관한 사항이 포함되어 있음. 현행 금융감독원 산하 금융소비자보호처를 별도 기관으로 분리하여 신설 금융소비자보호원에서 금융소비자 보호업무를 전담하

도록 규정하고 있음.

제3절 금융소비자 구제절차 (금융분쟁조정세칙 참조)

- 금융소비자에 대한 구제절차는 금융위원회의 지도·감독하에 직접적인 금융소비자 보호규제를 집행하는 기관인 금융감독원 및 그 산하 금융소비자보호처를 통해 진행됨.
 - 구제를 받고자 하는 금융소비자는 금융감독원 홈페이지 또는 방문접수를 통해 민원을 접수하여 금융감독원의 검토를 거치거나, 민원제기 없이 금융감독원에 분쟁조정을 신청하여 금융분쟁조정위원회(이하 “조정위원회”)에서 진행하는 조정절차를 거칠 수 있음.
- 조정위원회의 조정절차는 (i) 금융회사의 업무와 관련하여 분쟁이 발생하는 경우 조정신청의 원인 및 사실을 증명하는 자료 등을 기재한 분쟁조정신청서를 금융감독원에 제출하면, (ii) 조정위원회가 사건이 회부된 날로부터 60일 이내에 이를 심의하여 조정결정을 하며, 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결함으로써 종결됨.
 - 다만, 분쟁조정위원회의 조정결정은 법원에 의한 판결이 아닌 조정안의 제시일 뿐이므로, 당사자가 조정결정을 수락하는 경우 조정이 성립되지만, 양 당사자 중 어느 한쪽이 조정결정을 수락하지 않는 경우 조정은 불성립. 조정결정에 대한 수락 여부는 전적으로 분쟁당사자의 자유의사임.
- 조정결정 내용은 즉시 당사자에게 통보되며, 당사자가 통보를 받은 날로부터 20일 이내에 조정결정수락서에 기명하고 날인하여 제출하면 조정이 성립되는데, 당사자

쌍방이 조정결정 내용을 수락하여 조정이 성립되면 재판상 화해와 동일한 효력이 생기고, 기판력 때문에 다시 소송을 제기하여 다룰 수 없게 됨.

- 분쟁조정위원회의 조정결정에 대하여 당사자 일방이 이를 거부하여 조정이 불성립된 경우 법원의 소송절차를 통해 해결할 수 있음.

[그림 4-3] 금융분쟁조정위원회 조정절차



제4절 금융소비자 보호 법령

- 금융소비자 보호에 관한 통일된 법제는 존재하지 않고, 크게 소비자 관련 법제(소비자기본법, 할부거래에 관한 법률, 약관의 규제에 관한 법률, 방문판매 등에 관한 법률, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률, 표시·광고의 공정화에 관한 법률)와 금융 규제 관련 법제(금융위원회의 설치 등에 관한 법률, 은행법, 보험업법)로 나뉘어 관련 사항을 규율하고 있음.
- 다만, 현재 국회에는 금융소비자보호 관련 통일적 규제를 담은 법률안들이 계류

중인 상황임.

- 주요 법률안에는 투자성 상품 등 금융상품의 유형 분류, 금융상품 자문업자 등록 근거 마련,
- 금융상품 판매업자의 주요사항 설명의무, 금융소비자의 입증책임 부담 완화, 금융소비자의 청약철회권 확대 등 판매규제 강화,
- 위법한 금융상품 판매업자에 대한 과징금 부과와 같은 금융소비자의 권익보호 및 구제강화 내용이 포함되어 있음.

법률안	발의일	상태
금융소비자 보호에 관한 법률안(정부안)	2017. 5. 23.	국회 계류 중
금융소비자 보호 및 금융상품 판매에 관한 법률안(이종걸 의원 등 11인)	2017. 4. 7.	
금융소비자보호법안 (최운열 의원 등 10인)	2017. 3. 9.	
금융소비자 보호 및 금융상품 판매에 관한 법률안 (박용진 의원 등 10인)	2016. 12. 27.	
금융소비자보호기본법안 (박선숙 의원 등 13인)	2016. 10. 25.	

제5절 시사점

- 금융소비자 보호에 관한 통일된 법제는 존재하지 않지만, 여러 법률에 산재된 금융소비자 보호 관련 규정을 바탕으로 금융위원회가 일원화된 규율체계를 구축하고 있음

- 복잡하고 다양한 금융소비자 보호 기능을 강화하기 위하여 금융소비자보호 전담국을 신설하는 방안을 추진하고 있음
- 금융소비자보호를 위한 직접적인 구제 및 보호 업무를 수행하는 금융감독원은 금융소비자 보호의 중요성을 인식하고, 금융감독원장 직속으로 준독립적 조직인 금융소비자보호처를 신설하여 운영하고 있음
- 금융분쟁에 대한 전문적인 해결을 위하여 금융분쟁조정위원회의 조정절차를 거치도록 함
- 금융분야의 특수성과 전문성을 고려하여 금융소비자의 효과적인 보호체계로서 금융감독원 직속에 금융소비자보호처가 운영되고 있으면서도 금융소비자 보호 기능 강화를 위하여 금융위원회에 전담국 설치를 추진하고 있는 점, 금융소비자분쟁의 효과적 해결을 위하여 금융분쟁조정위원회를 운영하고 있는 점은 방송통신분야의 전문성과 특수성이 인정되는 방송통신 이용자보호에도 동일한 방향으로의 대응체계의 필요성을 고려할 필요가 있음
 - 방송통신 분야의 전문성과 특수성을 고려하여, 2019년 시행예정인 통신분쟁조정위원회와 더불어 통신이용자 보호, 특히 직접적인 구제 및 보호를 위하여 금융소비자보호처와 같은 준독립적 조직의 신설 및 강화를 검토할 필요가 있음
 - 즉, 소관 부처-전문적인 이용자 보호 및 피해 구제를 위한 집행 기관-분쟁조정위원회의 3각 협업 체계를 구축할 필요가 있음

제5장 방송통신분야 이용자보호 규제체계

제1절 현황 및 문제점

1. 이용자보호 시장환경 변화

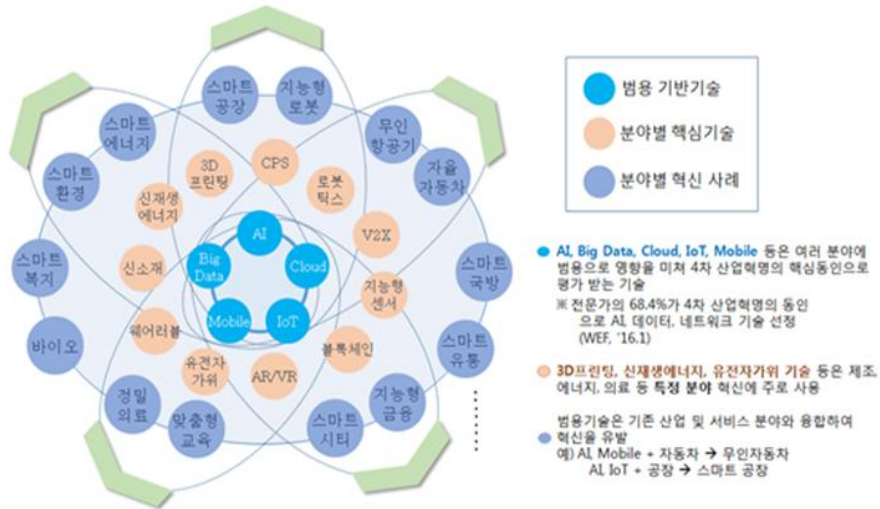
가. 4차 산업혁명 시대의 도래에 따른 이용자 보호의 사각지대 발생

전통적으로 통신이용자 보호 환경은 단말기와 이를 통한 통신서비스를 둘러싼 통신서비스 제공자와 이용자 사이의 거래이익의 보호, 네트워크 상의 불법행위로부터의 이용자의 보호 등에 초점이 맞춰져 왔다. 즉, 기존에는 네트워크(N)를 중심으로 한 폐쇄적, 일방향 가치사슬 구조에서 시장참여자(C-P-N-D)간의 영향력을 복합적으로 고려하지 않고 통신사업자 등 네트워크사업자 규제를 통해 방송통신이용자를 보호하는 관점이 중요했다.

하지만 4차 산업혁명의 도래와 더불어 기존 관점의 통신이용자 보호의 패러다임에 새로운 변화가 요구되고 있다. 주지하는 바와 같이, 4차 산업혁명이란 초연결성, 초지능성과 같은 기술적 특성을 지니는 지능정보기술에 의해 과거의 산업혁명과 유사하게 우리 사회가 혁명적 변화를 경험하는 것을 의미한다. 4차 산업혁명의 기술적 동인이 되는 지능정보기술이란 인간의 고차원적 정보처리를 인공지능으로 구현하는 “지능기술”과 데이터·네트워크 기술(ICBM)에 기초한 “정보기술”을 결합한 형태이다.

이러한 지능정보기술의 고도화는 다양한 분야와 융·복합하여 해당 산업의 혁신을 가져올 것으로 전망되고 있다. 단적으로 디지털, 바이오 영역 등 다양한 분야의 ‘기술융합’을 통한 사이버물리시스템(CPS, Cyber Physical System)이 구축되면서 출현하는 스마트공장이 혁신산업의 대표적인 사례이다. 이 외에도 사물인터넷(IOT, Internet of Things)을 비롯한 정보통신기술과 물리학, 생물학 등 다양한 분야의 기술들이 접목될 것으로 전망되고 있다. 4차 산업혁명의 핵심 기술인 지능정보기술을 기반으로 융·복합할 산업분야 및 분야별 핵심 기술 간의 구조는 아래의 [그림 5-1]처럼 도식화할 수 있다.

[그림 5-1] 4차 산업혁명의 융복합 기술적 계층구조



출처: 관계부처 합동(2017.11). 혁신성장을 위한 사람 중심의 4차 산업혁명 대응계획.

이러한 배경 하에, 미국, EU, 일본 등 세계 주요국에서는 지능정보기술(인공지능, ICBM 기술)을 적극적으로 활용하여 새로운 신산업을 육성하기 위한 경쟁이 치열하게 전개되고 있다. 국내에서도 새 정부 출범과 더불어 4차 산업혁명위원회가 출범하면서 지능정보기술에 기초한 다양한 융·복합 산업을 육성하여 혁신성장을 통한 산업 활성화를 추진하고 있는 상황이다. 이러한 결과, 세계경제는 인공지능, 사물인터넷, 클라우드 컴퓨팅, 빅데이터, 5G를 비롯한 지능정보기술 활용, 정보통신 인프라와 다양한 산업 간의 융·복합 가속화 등으로 플랫폼 경제 혹은 데이터 경제로 급속히 전환되고 있는 추세이다.

이러한 새로운 환경에서, 주요 국가에서는 지능정보기술의 고도화와 다양한 융합산업의 출현에 따라 새로운 유형의 이용자보호 문제 발생, 과도한 이용자보호 등에 대한 새로운 규칙이 형성되고 있다. 즉, 해외 주요국에서는 개인정보침해를 방지하면서도 효과적으로 데이터를 활용하기 위한 다양한 제도가 국내외적으로 정립되고 있는데, 미국에서 개인정보보호 규칙을 폐지하거나, EU의 일반개인정보보호지침(GDPR) 시행 등이 단적인 사례라고 볼 수 있다.

이에 따라 국내에서도 4차 산업혁명 시대의 도래에 맞추어 새롭게 융·복합되는 분야의 확산에도 불구하고 이용자보호에 차질이 없는지 또는 기존과 달리 지능정보기술을 기반으로 “네트워크 자체가 컴퓨터⁴⁾”라는 기술진전을 현행 규제체계가 수용할 수 있는지에 대한 심층적인 접근이 필요하다. 이를 구체적으로 살펴보면, 첫째로 4차 산업혁명 시대의 도래로 ICT에 기초하여 다양한 서비스(예, 커넥티드 자율주행차, IoT 서비스, 커넥티드 인공지능 서비스 등)가 확산되는 추세 하에서, ICT와 커넥티드되는 모든 사물과 관련한 분쟁에서의 새로운 유형의 이용자의 보호가 불가피하게 요구되고 있다는 것이다. 둘째로 ICBM과 인공지능이 범용화되는 환경에서는 인간 개입 없는 기기 간 정보 처리가 빈번하게 발생하기 때문에 정보처리자가 의도하지 않은 정보 처리가 발생할 확률이 증가하게 되므로(조성은, 2017), 기존과 달리 다양한 지능정보기술 생태계 내의 다양한 주체들을 고려한 새로운 방식의 이용자보호체계가 필요하다는 의미이다.

나. 글로벌 통신환경에서의 이용자보호의 강화 필요성

지능정보기술 중심의 생태계 환경에서 이용자보호의 문제는 더 이상 개별 국가 차원에서 해결할 수 있는 이슈가 아니라 국제적인 차원에서의 문제해결이 요구되므로 글로벌 통신환경에서의 이용자보호 규제체계의 강화 필요성이 제기되고 있다.

최근 들어서 현안 이슈로 부각된 페이스북의 접속지연으로 인한 SKB의 이용자피해 사례는 방송통신 분야의 이용자보호가 국내 규제이슈로 한정되지 않고 글로벌 규제이슈로 전환되었음을 단적으로 보여준다. 이 외에도 음란물 공급처 등이 해외사이트가 출처인 경우(한국이 아닌 URL을 지닌 사이트)에 다른 국가와 공동대처가 안 된다면 현실적으로 문제해결이 불가능한 상황이다. 예를 들어 해외 음란물 사이트인 텀블러 등은 페이스북과 마찬가지로 해외에 서버가 위치하고 있어 해당 기업의 자발적 참여가 전제되지 않으면 규제방안이 실효를 거두기 어려운 실정이다. 현재 텀블러는 이메일 주소와 ID, 비밀번호를 입력, 휴대폰 등을 통한 인증 절차도 없고 미성년자라도 본인 마음대로 나이를 입력하면 가

4) 'Network is computer' : 구글, MS, 아마존, 이베이, 세일즈포스닷컴, 페이스북 등 6개의 (네트워크에 연결된) 거대 컴퓨팅 시스템이 소비자 및 기업이 필요로 하는 ICT 서비스의 상당 부분을 거의 담당

입 가능한 실정이다. 이와 관련 국내의 유해정보차단 규제방식은 사업자 간의 자율심의협력시스템으로 운영되고 있어 2017년 8월에 텀블러에 국내에서 운영 중인 자율심의협력시스템 참여를 요청하였으나 거절한 바 있다.

이처럼 4차 산업혁명의 시대에 방송통신 분야의 이용자보호 문제는 더 이상 개별 국가 차원에서 해결할 수 있는 이슈가 아니라는 인식전환이 요구되며, 국제적 차원에서의 문제 해결이 위한 국가 간 협업 등 이용자보호 패러다임의 전환이 더욱 중요해질 것으로 분석된다. 특히 미래에는 전 세계가 사물인터넷으로 촘촘히 연결되어 통신서비스를 바탕으로 한 다양한 융합서비스가 제공되는 방향으로 발전할 것으로 예상됨에 따라 해외 사업자로 부터 국내 이용자가 권익이 침해되지 않도록 예방하거나 침해가 발생한 경우에 효과적이고 신속하게 구제될 수 있는 규제환경의 정비가 불가피하다.

다. 이용자보호 니즈(Needs)의 변화: 다양한 주체 등장, 이용자역량 강화 필요성

전통적인 방송통신 산업에서의 이용자와 시청자의 개념은 일방적인 수용자(taker)의 특성이 강한 것으로 판단되었으나, 4차 산업혁명 시대의 이용자, 시청자는 생산자이자 소비자이며, 매개자가 역할까지 수행하는 매우 복합적인 주체로 기능한다. 즉, 4차 산업혁명 환경에서의 이용자는 다양한 미디어가 등장하면서 미디어 이용자가 콘텐츠를 소비하는 소비자이면서 생산자가 되는 소위 프로슈머로 전환되고 있다. 특히, SNS 등의 확대에 의해 이용자가 직접 생산 또는 재생산한 콘텐츠들이 빠르게 확산되면서, 이용자들이 콘텐츠의 유통에 직접적으로 참여하는 사례도 빈번하게 발생하고 있다. 이러한 결과, 새로운 방송통신 환경에서는 미디어의 생산과 소비양식이 변화하며 이용자가 직접 참여하는 등 사회적 영향력이 크게 증가하는 패러다임 전환이 나타나고 있다.

또한 스마트폰 등 다양한 양방향 미디어 등의 도입확산이 가속화됨에 따라 이용자들의 능동적·적극적 참여로 인해 이용자보호의 패러다임이 근본적으로 바뀌는 양상이다. 특히, 인공지능 스피커를 비롯하여 사물 간 통신이 확대되면서 과거에는 경험하지 못했던 이용자의 피해사례가 발생하면서, 이용자들이 인식하지 못하는 상황에서의 이용자보호에 대한 대응체계 등이 정비될 필요성도 제기되는 상황이다. 즉, 개별 법령별로 이용자 보호 조항을 별도로 규정하면서 필요시 개정하는 제도개선만으로 사물인터넷 시대의 다양한 이

용자보호 Needs를 구현할 수 있는지에 대해 논란이 제기되고 있다.

이를 구체적으로 살펴보면, 먼저 4차 산업혁명의 기술적 진전은 개별 산업이 아닌 연관 산업주체 간의 다양한 협력을 고려하는 전체적인 지능정보기술 생태계 중심의 이용자보호를 위한 정책적 니즈가 요구된다. 단적인 예로 스마트카를 들 수 있다. 스마트카가 상용화 되면 기존의 방송통신서비스의 이용자보호의 관점으로는 대응하기 불가능하며, 방송통신사업자 외에도 제조업체, 솔루션업체, 통신업체 등 다양한 이해관계자의 참여 및 긴밀한 협력이 필수적이다.

다음으로 사물인터넷의 급속한 보급 등의 요인으로 이용자 피해유형 및 사례가 매우 복잡하고 전문화되는 경향을 보이며, 이용자 스스로 피해를 예방할 수 있는 이용자 역량 강화가 매우 중요시되고 있다. 특히 대량의 개인정보유출, 정치적 영향력이 큰 가짜뉴스, 사고발생시 인명피해가 우려되는 스마트카를 비롯하여 과거와 같이 이미 발생된 피해를 사후적으로 보정할 수 없는 심대한 피해유형이 증가하고 있는 상황이다. 이에 따라 사회적 과급력이 크고 발생 가능성이 높은 이용자 피해에 대해서 사전적으로 예방할 수 있는 정책방안이 적극적으로 요구되며, 이를 위해 이용자 교육, 스마트 격차 해소 등 4차 산업혁명 시대의 이용자 역량강화를 위한 효과적인 규제체계의 마련이 필요한 상황이다.

2. 이용자보호 규제체계의 적합성

가. 방송통신위원회

(1) 설립목적

방송통신위원회는 디지털 기술의 발달에 따른 방송과 통신의 융합현상에 능동적으로 대응하고, 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 보장하며, 방송과 통신의 균형발전과 국제경쟁력을 높이기 위해 대통령 직속 합의제 행정기구로 출범하였다.

‘방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’에 의거하여 설립된 방송통신위원회는 방송과 통신에 관한 규제와 이용자 보호, 방송의 독립성 보장을 위하여 필요한 사항 등의 업무를 총괄하고 있으며, 방송과 통신의 융합현상에 능동적으로 대응하면서 방송의 자유와

공공성 및 공익성을 보장하고, 방송과 통신의 균형 발전 및 국제 경쟁력을 강화하는 것 등을 설립목적으로 하고 있다.

[그림 5-2] 방송통신위원회의 조직도



(2) 주요 기능

방송통신위원회가 담당하는 주요 기능은 지상파방송 및 종편·보도PP 정책, 방송통신사업자의 금지행위 위반 시 조사·제재, 방송통신 이용자 보호정책 수립·시행, 개인정보보호 정책 수립·시행 및 불법유해정보 유통방지, 방송광고, 편성 및 평가정책 수립·시행, 미디어다양성 정책 등에 관한 사항이 있다.

나. 과학기술정보통신부

(1) 설립목적

과학기술정보통신부(과기정통부)는 과학기술정책의 수립·총괄·조정·평가, 과학기술의 연구개발·협력·진흥, 과학기술인력 양성, 원자력 연구·개발·생산·이용, 국가정보화 기획·정

보보호·정보문화, 방송·통신의 융합·진흥 및 전파관리, 정보통신산업, 우편·우편환 및 우편 대체에 관한 사무를 관장하는 대한민국의 중앙행정기관이다.

2017년 7월 26일 미래창조과학부를 개편하여 발족하였다. 조직개편의 변경사항은 과학 기술혁신본부(차관급) 신설과 성과평가정책국 및 평가심사와 신설을 통해 성과평가 정책 기능 강화를 추진하였고, 기술창업 활성화 관련 창조경제 진흥업무(창조경제기획국)를 중소벤처기업부로 이관하였다.

(2) 주요 기능

과기정통부가 담당하는 주요 기능 중에서 방송통신이용자보호와 포괄적으로 연관이 있는 부분은 제2차관의 관할 소관 업무가 해당되며, 정보/사이버보안, 주파수 정책, 통신정책, 인터넷정책 등에 관한 사항이 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 아래의 <표 5-1>과 같이 요약할 수 있다.

<표 5-1> 과학기술정보통신부의 방송통신이용자보호 관련 영역

구분	업무 내용	소관 실국
주파수 정책	주파수 공급, 무선국 허가, 전파관리 등	전파정책국
통신정책	중장기계획, 인허가, 망중립성, 통신시장 공정경쟁, 통신자원관리	통신정책국
인터넷 정책	국가정보화, 인터넷 주소자원 관리	인터넷융합정책관
정보/보안 정책	정보보호, 사이버보안, 정보활용 등	정보보호정책관
소프트웨어 정책	SW와 디지털콘텐츠 진흥	소프트웨어정책관
정보통신정책	인력양성, 표준, 기술개발 지원, 국제협력, 벤처 지원 등	정보통신정책실
방송진흥정책	유료방송 플랫폼, 유료방송PP 등 방송산업, 뉴미디어 방송진흥	방송진흥정책국

다. 행정자치부

행정안전부는 국무회의의 서무, 법령 및 조약의 공포, 정부조직과 정원, 상훈, 정부혁신, 행정능률, 전자정부, 개인정보보호, 정부청사의 관리, 지방자치제도, 지방자치단체의 사무 지원·재정·세제, 낙후지역 등 지원, 지방자치단체 간 분쟁조정, 선거·국민투표의 지원, 안

전 및 재난에 관한 정책의 수립·총괄·조정, 비상대비, 민방위 및 방재에 관한 사무를 관장하는 대한민국의 중앙행정기관이다. 행정안전부가 담당하는 주요 기능 중에서 방송통신이 용자보호와 연관이 있는 부분은 전자정부국의 전자정부, 정보기반보호정책관의 개인정보 보호 등에 관한 사항이 있다.

라. 방송통신심의위원회

(1) 설립목적

방송통신심의위원회(방심위)는 방송의 공공성, 정보 통신의 건전한 문화를 창달하며 올바른 이용 환경을 조성하기 위하여 설립된 대한민국의 기관으로, 독립적으로 업무를 수행하는 민간독립기구이다. 2008년 2월, 이명박 정부가 출범하면서 제정된 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 구 방송위원회와 구 정보통신윤리위원회가 통폐합되어 출범한 정부 유관 기관이다.(방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제18조)

(2) 주요 기능

방송통신심의위원회가 담당하는 주요 기능 중에서 방송통신이용자보호와 연관이 있는 부분은 방송, 인터넷, 광고 내용 심의 등에 관한 사항이 있다.

[그림 5-3] 방송통신심의위원회의 조직도



마. 개인정보보호위원회

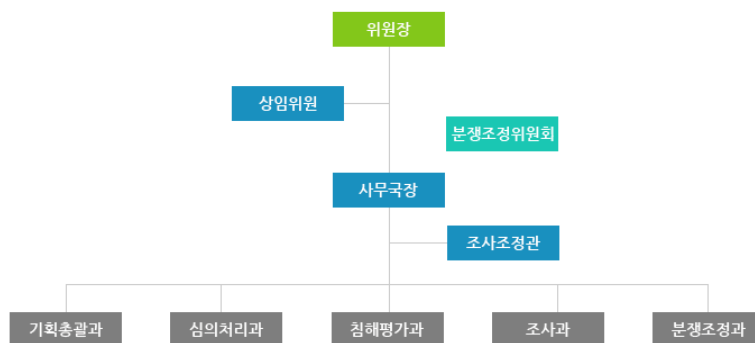
(1) 설립목적

개인정보보호위원회는 개인정보 보호에 관한 사항을 심의·의결하는 대통령 소속 행정위원회로 국민의 사생활을 보호하고 자신의 개인정보를 스스로 통제할 수 있는 권리를 보호하기 위해 2011년 9월 30일 발족하였다.(개인정보 보호법 제7조제1항)

(2) 주요 기능 및 조직도

개인정보보호위원회가 담당하는 주요 기능 중에서 방송통신이용자보호와 연관이 있는 부분은 국가 전반의 개인정보 보호정책을 수립하고, 위법행위 감시 및 국민의 권리 구제, 법령해석 등에 관한 심의·의결 등에 관한 사항이 있다. 다만, 개인정보보호법의 주무부처는 행정안전부의 정보기반보호정책관이다.

[그림 5-4] 개인정보보호위원회의 조직도



바. 종합검토

지금까지 살펴본 바와 같이, 현행 방송통신이용자보호 규제체계는 방송통신위원회, 과학기술정보통신부, 행정안전부, 방송통신심의위원회, 개인정보보호위원회 등으로 소관기

관의 설립목적에 따라 세부적인 이용자보호 업무가 분리되어 규율되는 특징(비통합적 방송통신이용자보호 규제체계 및 법제)을 지니고 있다.

현행 방송통신이용자보호 규제체계가 4차 산업혁명을 비롯한 급속한 시장 환경의 패러다임 변화에 적합한지에 대해서는 전술한 바와 같이 3가지 형태의 문제점이 제기된다. 첫째, 4차 산업혁명 시대의 도래에 따른 이용자 보호의 사각지대 발생 우려이다. 즉, 4차 산업혁명 시대의 도래에 맞추어 새롭게 융·복합되는 분야의 확산에도 불구하고 이용자보호에 차질이 없는지와 지능정보기술의 기술진화를 현행 규제체계가 수용할 수 있도록 생태계 내의 다양한 주체들을 고려한 새로운 방식의 이용자보호체계가 필요하다는 것이다. 둘째, 글로벌 통신환경에서의 이용자보호에 대한 강화 필요성이다. 이는 페이스북, 텀블러 등의 현안이슈에서도 알 수 있듯이 지능정보기술 환경의 이용자보호의 문제는 더 이상 개별 국가 차원에서 해결할 수 없으므로 국제적인 차원에서의 문제해결이 요구된다는 것이다. 셋째, 새로운 이용자보호 니즈(Needs)의 변화에 따라 다양한 주체를 고려하는 동시에 이용자역량을 강화할 수 있는 방안에 대해서도 고민이 필요할 것이다.

이러한 결과, 현행 방송통신이용자보호의 규제체계를 급속히 변화하는 시장패러다임에 부합하는 방향으로 개선하기 위한 논의가 필요한 시점으로 판단된다. 즉, 급속히 변화하고 있는 시장·기술 환경을 충분히 반영하는 동시에 산업진흥과 이용자보호의 균형(정보처리자에게 과중한 책임을 묻게 된다는 지적)을 효과적으로 달성할 수 있도록 현행 방송통신 분야의 이용자보호 규제체계 및 법제를 합리적으로 조정해야 할 것이다.

제2절 시사점

1. 기본방향

급속히 변화하는 시장패러다임에 부합할 수 있도록 현행 방송통신이용자보호의 규제체계 개선 및 이용자보호체계 강화하기 위해서는 다음과 같은 기본방향이 선행적으로 준수될 필요성이 있다.

첫째, 새로운 규제체계 및 법제는 실체적 측면에서 미래 제4차 산업혁명 시대의 이용자 보호에 필요한 권리보호 및 규제 규정을 도입하는 방향으로의 정비가 필요하다. 즉, 규제와 진흥, 공공성 및 산업 등과 같은 개념적인 명분보다는 실질적인 국민-이용자 중심의 권익 보장에 초점을 두어야 한다.⁵⁾ 이를 위해서 이용자보호와 관련한 실질적인 현안이슈를 해결할 수 있도록 국내 법제의 해외 사업자에 대한 적용 근거의 마련이나 방송통신 전반에 대한 이용자의 보호를 위한 통합적인 법제 정비(예시: “방송통신 이용자 보호 및 피해 구제에 관한 법률”의 제정)가 포함되어야 할 것이다.

둘째, 방송통신서비스의 전 생애주기(Life-cycle)에서 이용자보호가 기본이 되도록 철저적인 보호체계를 완비하는 방향으로 추진될 필요성이 있다. 다시 말해 과거와 달리 생태계 모든 주체의 협력을 유도할 수 있는 이용자보호정책 변화 요구 등 지능정보시대의 시장 특성 변화에 따른 효과적인 방송통신이용자보호의 어려움이 가중되고 있으므로, 정부 부처 별로 소관업무가 분리되어 있는 상황을 극복할 수 있도록 방송통신서비스 전 생애주기를 고려할 수 있는 방송통신서비스의 이용자보호 규제체계 정립이 모색되어야 할 것이다. 예를 들어 지능정보시대를 시장 및 기술환경을 반영한 이용자보호를 위한 종합계획의 수립 및 집행, 여러 법에 분산되어 있는 융합-방송-통신의 이용자이익 저해행위 범위 확립, 개인정보보호 등 새로운 피해유형에 대한 제도개선 등을 통합적 관점에서 마련해야 할 것이다.

참고적으로 박근혜 정부의 조직개편에서 방송통신위원회의 위상 및 권한은 “방송과 통신에 관한 업무수행”에서 “방송과 통신에 관한 규제와 이용자 보호”로 축소되었다. 구체적으로 방송정책은 지상파 허가, 종편/보도채널 승인, 금지행위 및 분쟁조정 외에, 통신정책은 이용자보호와 분쟁조정 외에 대부분의 기능이 과기정통부(구 미래창조과학부)로 이관되었고, 방송통신 융합정책은 모두 과기정통부로 이관되었다. 이러한 결과, 방송통신위원회와 미래부의 분리는 지상파방송과 종편/보도채널은 규제 중심의 방통위에서, 유료방송과 통신사업자는 진흥 중심의 과기정통부에서 관할하게 되는 결과를 초래하였다.

5) 미디어 정책에서 “진흥 대 규제” 또는 “산업성 대 공공성”과 같은 이분법적 범주는 현실을 무리하게 재단하고 수단적 가치에 머무르게 하는 위험성을 지니고 있다. 거의 모든 규제정책은 동시에 진흥수단이기도 하며 공적가치가 시장을 통해 실현될 수도 있다.(이준웅, 2017)

이러한 가운데, 문재인 정부에서는 과학기술정보통신부와 방송통신위원회의 업무조정이 정부부처의 업무연속성을 고려하여 조직개편⁶⁾을 최소화하는데 그쳐서, 현행 방송통신이용자보호 규제체계도 방송통신위원회, 과학기술정보통신부, 행정안전부, 방송통신심의위원회, 개인정보보호위원회 등으로 방송통신이용자보호 업무가 분리되어 비통합적 방송통신이용자보호 규제체계의 한계가 유지되고 있는 상황이다.

2. 세부 이슈

가. 방송통신위원회 조직체계: 이용자보호기능 일원화 요구 등

현재 방송통신위원회는 4차 산업혁명이라는 급속한 환경 변화 하에서 통합적인 이용자 보호를 위한 어려움을 겪고 있으므로 이용자보호를 위한 절차적·체계적 강화가 요구되며, 방송통신이용자의 이익침해 행위 조사를 위한 규제조직을 재편하고 인력을 강화해야 할 것으로 분석된다.

이를 위해 방송통신위원회를 중심으로 첫째, 행정처분이나 준사법적 분쟁해결 기능 등에서 증거로 활용할 수 있기 때문에 방송통신위원회 내에 ‘이용자보호국’을 ‘이용자이익침해조사국’으로 확대·개편하여 관련 전문 인력을 확충하는 방안을 강구해야 한다. 둘째, 페이스북, 텀블러 사례와 같이 해외 사업자의 이용자 이익 침해행위의 신속하고 효과적인 조사와 해외 관련 기관과의 공조체계 구축을 위한 전문인력 확충과 글로벌 공조체계 구축이 요구된다.

나. 방송통신 이용자보호원 신설

(1) 신설사유

6) 조직개편의 변경사항은 과학기술혁신본부(차관급) 신설과 성과평가정책국 및 평가심사와 신설을 통해 성과평가 정책기능을 강화 및 기술창업 활성화 관련 창조경제 진흥업무(창조경제기획국)를 중소벤처기업부로 이관한 바 있다.

4차 산업혁명의 가속화로 인한 새로운 방송통신서비스의 출현과 방송통신 이용자의 폭발적인 증가가 지속되고 있음에 따라, 이용자 권익보호와 관련되는 제도·정책의 연구 및 수립, 이용자 권익향상을 위한 각종 정보의 수집·제공, 이용자보호 국제협력 등 다양한 정책사업을 추진·수행할 전담기구가 마련될 필요성 제기되고 있다.

이와 더불어 정책사업과 더불어 복잡·다양하게 나타나는 이용자 피해를 최소화하고 실효적인 권익구제가 가능하도록 규제기관과 분리되어 전문성을 발휘할 수 있는 민원처리·분쟁조정 전담기능을 수행하는 조직의 신설이 바람직하다고 판단된다. 왜냐하면 현행 이용자보호제도는 4차 산업혁명 등 변화하는 시장환경 변화를 수용하기 전의 행정조직과 운영체계를 그대로 답습하여 시행함으로써 새로운 이용자보호 니즈(Needs)에 실효적으로 대응하기에는 한계가 있다. 특히 조사부와 심결부서가 동일한 행정조직 체계 내에 공존함에 따라 분쟁사건에 대한 조사업무와 심결업무의 독립성을 보장할 수 없고, 규제기관 내부의 한 부서에서 심결업무를 수행할 경우 체계적 위치상 당사자의 평등과 대등한 지위를 보장하는 것이 사실상 어렵다. 이처럼 복잡·다양하게 나타나는 이용자 피해를 최소화하고 실효적인 권익구제가 가능하도록 하기 위해서는 규제기관과 분리되어 전문성을 발휘할 수 있는 민원처리·분쟁조정 전담기구를 설치하는 것이 바람직하다.(박중수외, 2012)

결과적으로 통합적인 방송통신이용자 보호의 관점에서 방통위 소속 부서가 아닌 특수공익법인 형태의 이용자보호원을 설립하여 사업자를 감독하고, 민원처리·분쟁조정, 이용자 교육 등을 전담하는 등 독립적인 방송통신이용자보호 업무의 전문성 및 공정성 제고가 요구된다. 이를 위해 방송통신위원회 이용자보호국의 업무 외에도, 산재 혹은 편중되어 있는 방송통신 분야 이용자보호 관련 조직들을 체계적으로 통합·정비하여 이용자보호 전문성을 확보하는 것이 효과적일 것이다.

(2) 타법 사례

방송통신 이용자보호원의 신설은 한국소비자원이나 금융감독원 소속으로 규정된 금융소비자보호처 등과 유사한 형태로 소비자보호를 위한 기존 법체계와도 부합된다. 첫째, 소비자의 권익을 증진하고 소비생활의 향상을 위하여 공정거래위원회의 감독을 받는 한국소비자원이 소비자기본법에 의하여 설립되어 있다. 한국소비자원은 (구)한국소비자보호원에

서 출발하여 소비자보호법이 소비자기본법으로 변경되면서 명칭이 함께 변경되었다.

<표 5-2> 한국소비자원의 주요 업무

1. 소비자의 권익과 관련된 제도와 정책의 연구 및 건의
2. 소비자의 권익증진을 위하여 필요한 경우 물품등의 규격·품질·안전성·환경성에 관한 시험·검사 및 가격 등을 포함한 거래조건이나 거래방법에 대한 조사·분석
3. 소비자의 권익증진·안전 및 소비생활의 향상을 위한 정보의 수집·제공 및 국제협력
4. 소비자의 권익증진·안전 및 능력개발과 관련된 교육·홍보 및 방송사업
5. 소비자의 불만처리 및 피해구제
6. 소비자의 권익증진 및 소비생활의 합리화를 위한 종합적인 조사·연구
7. 국가 또는 지방자치단체가 소비자의 권익증진과 관련하여 의뢰한 조사 등의 업무
8. 그 밖에 소비자의 권익증진 및 안전에 관한 업무

둘째, 2012년 5월에 국무총리실에서 권고한 금융감독혁신방안을 이행하기 위해, 금융감독원이 감독과 검사 업무에서 금융소비자 보호 부문을 분리하면서 신설한 준독립기관인 금융소비자보호처도 금융소비자 피해 보상, 피해 구제, 분쟁조정 등 유사한 기능을 담당하고 있다. 최근 문재인 정부에서는 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 개정을 통해 금융감독원내에 금융소비자보호원을 설치하는 내용을 추진 중이다.

(3) 세부 내용

방송통신이용자보호원의 신설을 위해서는 다음과 같은 사항에 대한 정책적 논의가 필요하다. 첫째, 방송통신이용자보호원의 설립을 위한 법적근거이다. 즉, 이용자보호 관련 정책의 효과적인 시행, 이용자 격차해소, 이용자 불만처리 및 분쟁조정 등을 전담할 기구로서 방송통신이용자보호원의 설립 근거를 마련해야 할 것이다.

둘째, 이용자보호원의 업무범위에 포함될 사항을 규정해야 한다. 이와 관련 이용자 권익 보호 제도 및 정책 연구, 조사·분석, 국제협력, 정보의 제공, 교육, 홍보 사업, 이용자 불만처리 및 피해구제, 분쟁조정 등이 이용자보호원의 업무로 포함될 필요성이 있다.

셋째, 임원 및 이사회에 관한 규정이다. 이용자보호원장 및 임원과 감사의 자격 및 직무, 임기, 이사회 운영 등에 대하여 타법의 사례 등을 참고하여 정리해야 할 것이다.

넷째, 재원 및 감독에 관한 사항이다. 예를 들면 이용자보호원은 법인으로 하고 방송통신위원회의 감독 및 명령을 받는 출연기관으로 설립하는 방안 등을 검토해야 할 것이다.

다. 통합 이용자보호법 제정

새로운 방송통신이용자보호 환경 하에서 정책마련의 법적근거 및 세부적인 사항을 효과적으로 규율할 ‘방송통신 이용자보호법’ 제정이 필수불가결하게 추진되어야 할 것이다. 즉, 전기통신사업법, 방송법, 정보통신망법 등에 산재해 있는 이용자보호 관련 규정을 통합 정비함으로써 방송통신 전 영역에서의 이용자보호를 위한 통합적인 실체법의 근거를 마련될 필요성이 있다.

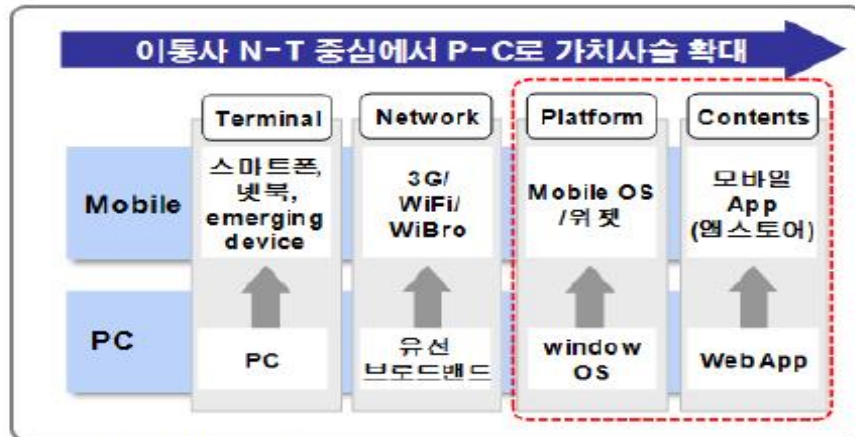
3. 이용자보호를 위한 시장조사 기능 강화방안

가. 시장에 기반한 이용자 보호, 그 불가분의 관계

유무선망 고도화와 스마트 기기의 확산은 기존의 매체간 경계를 뛰어넘은 모바일 앱 및 웹 서비스 이용, 클라우드 서비스, 소셜 네트워크, N-screen 등 신규 방송통신 콘텐츠의 급격한 확산을 가져왔다. 스마트 기기를 매개로 방송통신 서비스를 구성하는 각 요소들의 유기적 연결과 조합이 보다 용이하게 다양한 형태로 이루어지는 것이 가능해지면서 관련 생태계가 확장되었으며, 그와 함께 방송통신 융결합 상품 및 스마트 카드 단말 등의 이중 결합 상품 보급이 확산되고 있다.

이렇게 시장이 변화한다는 것은 곧 시장의 한 player인 이용자도 변화한다는 것을 의미한다. 이용자의 참여형태가 변화하고, 이용자가 원하는 것이 변화하고, 이용자가 맺는 관계도 복잡해지면서 결국 이용자의 이익이 얼마나 보호받을 수 있을지, 그 침해와 보호의 형태와 정도도 변화할 수 밖에 없다.

기존의 소비자 및 이용자 보호 정책은 사후 분쟁조정 및 해결을 중심으로 운영되었다. 통신위원회를 포함하여 사후규제를 통해 이용자의 이익을 보호해 온 방송통신위원회의



자료: KT경제경영연구소(2010a)

심결을 보더라도, 이용자 보호는 개별적, 구체적으로 발생한 이용자의 민원을 해결하는 방식으로 전기통신사업법의 금지행위 규제가 이루어져왔다고 해도 과언이 아니다. 물론 최근 복잡한 시장 환경에서 이용자의 주권적 이익을 보호하는 보다 집단적인 사례가 축적되고 있음을 주목할 필요는 있다.

이용자를 보호하기 위해서는 이용자가 관계 맺고 play하고 있는 시장에 대한 이해가 기본이라는 점을 다시 강조할 필요가 있다. 이용자의 사정만 보고 이용자를 보호하려고 한다면 이는 이용자의 민원처리, 불만처리 기관으로써 기업의 고객센터와 같은 역할에 한정될 수 밖에 없다. 이용자가 활동하는 시장에 어떤 player가 있는지, 이들은 무엇을 목적으로 어떤 행위를 하고 있는지, 서로 어떤 관계를 맺고 있는지, 경쟁관계와 보완관계가 있는지, 어떤 power를 가지고 있고 이를 어떻게 행사하는지, 그리고 전반적인 시장의 구조는 어떻게 형성되어 있는지를 이해할 때, 보호해야 하는 이용자가 누구인지, 그 이익은 어떤 것인지, 이를 얼마만큼 보해해야 하는지가 결정될 수 있다.

최근 지능정보 사회로 발전하면서, 이 시장의 분석과 조사는 더 중요해졌다. 기존의 이용자 보호 방안은 좀 더 치밀하고 계산적이어야 하겠다.

나. 시장에 대한 이해, 분석, 조사의 필요성

(1) 방송통신위원회의 이용자 이익저해 행위 규제의 현황

우선, 방송통신위원회가 통신 이용자 이익을 보호의 규제 근거로서 적용하는 전기통신사업법 제50조 제11항 제5호 규정에 따라, 이용자 이익저해 행위로 규제한 사례를 살펴보면, 이용자의 이익 저해여부를 판단하면서, 해당 사업자의 사업 현황, 관련된 계약관계, 유통채널 등 관련 시장에서의 구조적인 정보를 기본적으로 파악함을 알 수 있다.

예를 들어, 초고속인터넷 사업자가 이용자에게 차별적으로 경품을 제공하는 행위에 대해, “초고속인터넷서비스 가입자를 모집하거나, 초고속인터넷과 인터넷전화, 케이블티브이방송 서비스를 전부 또는 일부 결합하여 가입자를 모집하면서 경품 및 약관 외 요금감면 등을 부당하게 차별적으로 제공하는 행위를 즉시 중지하여야 한다”고 판단하면서, 사업자의 일반사업 현황 이외에 관련 유통구조의 파악하고 해당 유통채널에서 어떤 경품 제공행위가 구체적으로 있었는지를 조사하여 이를 근거로 활용하였다.

방송통신위원회 심결 중 시장 현황/구조를 조사한 예

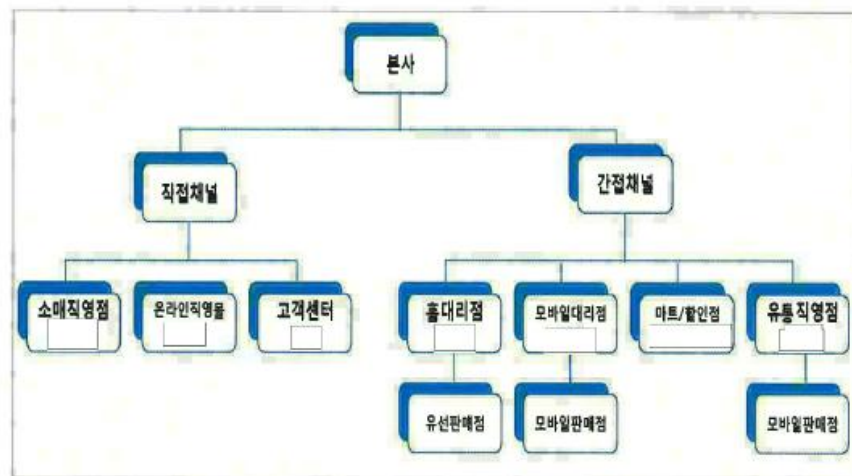
또한, 2012. 5. 4일 의결한 (주) 케이티의 삼성 스마트TV 서비스 접속제한 행위 관련 초고속인터넷 이용자 이익 침해행위에 대한 시정조치안에서 그 당시 서비스 초기단계였던 스마트 TV에 대한 개념부터 서비스 제공현황, 관련 시장현황 등에 대한 기초적이고 전반적인 조사를 토대로, 이용자의 이익침해 여부를 판단한 바 있다. 나아가, 기술적으로 명확히 설명되어져야 하는 내용에 대해 아래와 같이, 통신망 구성도와 트래픽 흐름도를 조사의 내용으로 포함해야 만 하였다.

(2) 이용자 개념과 시장조사 필요성의 연관관계

이상에서 방송통신위원회의 기존의 심결사례를 보면, 경품을 제공함으로써 이용자간의 부당한 차별이 발생한다거나, 초고속인터넷사업자가 스마트 TV 접속을 차단하여 이용자의 선택권 등을 제한하였다는 것으로, 이때 이용자는 구체적이고 개별적인 이용자 한 명 한명을 의미한다기 보다는 집단적이고 단체적인 이용자를 의미한 것으로 보인다. 즉, 이용자 보호를 위해 시장조사가 필요한 가장 큰 이유가 바로 이용자의 개념과 연관성을 갖는다는 것을 의미한다.

또한, 피심인은 '15.12.31일 현재 직접 유통채널¹⁾로 소매직영점 []개), 온라인 직영몰 []개), 고객센터 []개)을 두고 있으며, 간접 유통채널²⁾로 홈대리점 []개), 모바일대리점 []개), 마트/할인점 POS []개), 유통직영점* []개)를 두고 가입자를 모집하고 있다.

< 피심인의 유통망 형태 >

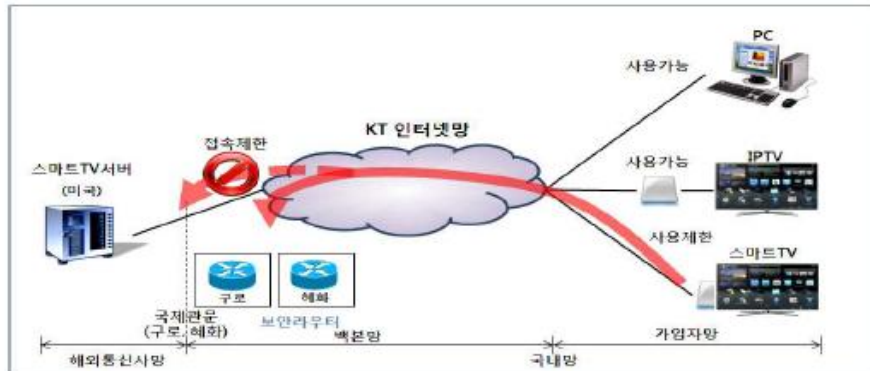


* 소매직영점 : 본사의 직원이 운영하며 직접 가입자를 유치

** 유통직영점 : 본사의 직원이 운영하나, 직접가입자를 유치하지 않고, 판매점과 계약을 통해 가입자를 유치

전기통신사업법상 “이용자 이익저해성”에 대한 판단은 단순히 이용자의 개별적인 피해를 구제하겠다는 기준으로 접근하기 어렵다. 이용자 이익저해성은 경쟁 과정 그 자체와 그로 인하여 사회적 후생에 미치는 성과에 주목하는 일반 경쟁법적 접근을 존중하되, 그러한 접근에 의하여 포섭되지 않는 영역에서 경쟁 피해의 결과가 현실적으로 발생하지 않았거나 경쟁 피해의 우려를 확실하게 예측하기 어려울 때 경쟁 피해 기준을 보완하는 기준으로서의 이용자 피해기준, 나아가 경쟁 피해와 관계없이 독자적인 기준으로 작용하는 이용자 피해 기준을 정립할 필요가 있다. 요컨대 이용자 이익저해성은 공정경쟁 저해성만으로 보호되지 않는 이용자의 이익을 직접적으로 보호하는 목적을 수행하여 경쟁법을 보완하는 한편, 공정경쟁저해성과의 상호의존성을 유지할 수 있는 범위에 속하는 거래법적인 측면을 강조하여 경쟁의 전제를 보존하고 경쟁 성과의 정당한 몫이 이용자의 이익으로 이전될 수 있도록 보장하는 사후적 행위규제 제도의 판단기준으로 정

< 스마트TV 접속제한 통신망 구성도 >



< 스마트TV 트래픽 흐름도 비교 >

차단 전	차단 후
(이용자)스마트TV ON → (스마트TV)삼성 전자 서버 접속 → (삼성전자 서버)스마트 TV 인증 및 앱 버전 확인(필요시 앱 다운로드) → (스마트TV) 콘텐츠사업자 서버 접속 → (콘텐츠사업자 서버) 영상 전송	(이용자)스마트TV ON → (스마트TV)삼성 전자 서버 접속 → (보안라우터)삼성전자 서버로 접속시도하는 트래픽을 수집하여 폐기 → (스마트TV) 콘텐츠사업자 서버 접속 → (콘텐츠사업자 서버) 영상 전송 ※ 스마트TV 서버에 접속 불가 시 60초 가량 경과 후 콘텐츠사업자 서버로 접속 시도

립하는 것이 바람직하다. 7)

이렇게 이용자 이익저해를 경쟁의 관점에서도 정립되어야 하는 기준으로 볼 수 있으므로, 이러한 기준으로 위법성 판단을 위해서는 해당 시장에 대한 조사와 분석을 통한 깊이있는 이해가 전제가 되어야 한다는 점을 강조할 수 있다.

다. 이용자 보호를 위한 변화된 시장 조사 기능 강화

(1) 부가통신서비스의 확대와 이용자 보호를 위한 시장 파악/조사의 필요성

통신시장 경쟁상황평가는 전기통신사업법에 따라 기간통신사업에 대해서 의무적으로

7) 전기통신사업법상 금지행위 개선방향 연구, 서강대학교 ICT법경제연구소(홍대식,이성엽, 이영주) 2016. 12월 p31 ~ 32 부분 인용

이루어지지만, 최근 부가통신서비스가 확대됨에 따라 우선 참고적으로 일부 시장에 대한 평가의 내용을 포함하고 있다. 해당 경쟁상황평가에서 부가통신 서비스의 중요도 향상 및 서비스의 다양화 등으로 인하여 지속적으로 부가통신 서비스에 대한 이해 및 경쟁 관련 이슈의 식별 및 개선을 위한 체계적 실태분석이 필요한 상황이라고 하면서, IT 발달에 따라 시시각각 새로운 서비스가 탄생하는 부가통신 서비스의 동태적인 산업성격으로 인하여 다양한 서비스에서 공정경쟁 및 이용자 후생의 관점에서 새로운이슈들이 지속적으로 발생하고 있고, 이에 대한 모니터링이 이루어져야 하고, 최근 포털 및 검색 등 주요 부가통신 서비스와 관련한 경쟁이슈가 지속적으로 제기됨에 따라, 관련 시장 경쟁의 장애요소를 식별하고 경쟁상황 개선을 위한 체계적실태 파악의 필요성 제기된다고 실시하고 있다.⁸⁾

한편, 이러한 시장상황의 파악을 위한 입법론적 접근으로 관련 개정안들이 발의되어 상정되어 있다. 전기통신사업법상 기간통신서비스에 대하여만 경쟁상황평가를 실시하고 있는 것을 주요 부가통신서비스까지 확대하여 실시하는 내용의 김성태 의원('17.10월, '18.2월, '18.7월), 신경민 의원('17.11월), 오세정 의원('17.6월) 대표발의가 상정되어 있고, 통계보고 의무사업자를 기간·별정통신사업자와 부가통신사업자로 분리하여 규정하고, 이용실적 및 이용자 현황과 요금의 부과·징수를 위하여 필요한 자료 등 보고 의무⁹⁾* 부과하는 내용의 김성태의원 대표발의('18.7)안과 전기통신사업법상 전기통신사업자가 보고하여야 하는 통계의 종류에 광고 수익 추가(김성태의원 대표발의, '17.10월)하는 안이 상정되어 있다. 이 와중에 부가통신사업자에 대한 실태조사를 통하여 그 현황을 파악하도록 하는 전기통신사업법 개정안은 2018. 12. 24일 공포되어 시행될 예정이다.

8) 통신시장경쟁상황평가(2017년도), 정보통신정책연구원 p480 일부 인용

9) * 부가통신사업자는 부가통신역무별 이용실적 및 이용자 현황과 요금의 부과·징수를 위하여 필요한 자료 등 대통령령으로 정하는 부가통신역무의 제공에 관한 통계를대통령령으로 정하는 바에 따라 과기정통부장관에게 보고하도록 별도 규정 신설

<표 5-3> 전기통신사업법 개정안 부가통신사업 실태조사 규정

- 제34조의2(부가통신사업 실태조사) ① 과학기술정보통신부장관은 부가통신사업의 현황 파악을 위해 실태조사를 실시할 수 있다.
- ② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 부가통신사업자에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.
- ③ 제1항에 따른 실태조사를 위한 조사 대상, 조사 내용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(2) 지능정보 서비스 시장과 이용자 보호

이상에서 살핀 바와 같이, 이용자 보호를 위한 시장의 분석과 조사는 지금도 필요하고, 심화되어야 한다. 우리가 아는 포털 서비스로 대변되는 부가통신서비스가 확대됨에 따라 그 시장에 대한 이해도 선행되어야 하므로, 더 시장을 잘 분석하고 조사해야 한다. 문제는, 시장은 더 급속하게 더 예상할 수 없는 방향으로 진화하고 있다는 것이다.

즉, 4차 산업혁명에서 유발된 인공지능, 빅데이터, IoT 등 지능정보기술의 확산이 산업과 사회 전반에 다층적 변화를 초래할 뿐만 아니라 새로운 이용자보호 정책 이슈를 제기하게 되고, 우리는 더 알아야 할 시장이 늘어난다는 것이다. 무엇보다도 4차 산업혁명의 기술적 변화로 ICBM(IoT, Cloud, Bigdata, Mobile), 인공지능 기술이 확산되며 맞춤형 서비스 제공을 위해 알고리즘기술과 개인 데이터 확보가 중요해질 것이다. 이에 따라 개인정보 유출, 사생활 침해, 개인정보 자기정보 결정권 문제가 대두될 수밖에 없다. 물론, 방대한 양의 데이터에 대한 신뢰도 제고 문제도 아울러 제기될 것이다.

또한 지능정보화의 급진전으로 사회 전반에 걸쳐 지능정보기술이 내재화되며 개인의 생활 양식 변화뿐만 아니라 정치·경제·사회·문화 등 전 부분이 크게 변화할 것이다. 새로이 등장한 사회의 소통방식이 불건전 정보 확산, 사회계층 간 정보격차 심화, 세대 간 소통 부족, 개인정보 보호 등 새로운 정보사회 규범 문제를 야기할 것으로 예상된다.

<표 5-4> 기존 정보사회 vs 지능 정보사회의 비교¹⁰⁾

비교	기존 정보사회 또는 ICT 환경	지능정보사회
기술환경의 특성	- 계산능력 증시 - 사이버 공간 (아날로그/디지털 분리) - ICT 중점 - 방송통신 융합	- 생각하는 능력 증시 - 현실세계 전반 (아날로그의 디지털화) - 로봇, 알고리즘, 사물인터넷 등 지능정보기술 중점 - 만물의 데이터화, 실시간 반응, 자율진화, 무인의사결정 - 방송통신 융·복합 생태계
사회경제적 특성	- 효율적 업무처리 증시 - 노동, 자원 증시	- 효과적 문제해결 증시 - 데이터, 지식 증시
이용자보호 이슈	- 정보격차(소의계층의 인프라, 정보기기의 접근성 향상 중심) - 인터넷 이용자의 악성댓글, 사이버 폭력이 사회적 이슈로 제기	- 디지털 소외 격차 심화(지능화된 기기의 이용능력, 데이터 관리, 알고리즘 이해·통제 능력 향상 필요) - 알고리즘 공정성, 투명성, 책임성 및 로봇과 인간의 공존관계 등이 새로운 사회적 윤리 이슈로 제기 - 불법유해정보 유형이 다양화되고, 유통경로가 다양화됨
이용자보호 패러다임 변화 전망	- 조사·제재 중심의 사후규제 (사업자간 불공정행위, 사업자의 위법행위로 인한 이용자 차별, 이익침해에 대한 사후 행정처분 중심) (규제대상은 서비스제공자에 한함) - 현재 기기 제조사 등은 방송통신위원회 규제 대상에서 제외됨	- 이용자보호 중심의 사전·사후규제 (데이터 수집, 알고리즘 개발 단계부터 이용자 피해예방, 권익 강화 등 사전적 보호 정책 적용 필요) (알고리즘 개발자, 기기 제조사, 서비스 제공자 등 지능정보기술·서비스 관련자 모두 규제 대상으로 포함 필요)

10) 지능정보사회에서의 이용자 보호 이슈 및 정책방안 연구 (2017년 12월) 정보통신정책 연구원 p 3 인용

제6장 미래 글로벌 방송통신서비스 환경에서의 이용자보호 방안

제1절 사물인터넷(IOT, Internet of Things)

1. 현황 및 문제점

사물인터넷은 일정량의 컴퓨팅 파워를 가지고 사람의 간섭을 최소한으로 받으면서 사물 간 상호작용을 통해 스마트한 서비스를 제공하는 것이다. 대개 와이파이, 블루투스 등 같은 무선통신을 이용하는 것이 일반적이며 전력 소모량을 줄이기 위한 통신 및 컴퓨팅 기술들이 적용된다. 사물인터넷은 기술고도화가 조금 더 진행되고 전용망 구축 등이 본격적으로 이루어지면 4차 산업혁명을 견인할 핵심 기술로 평가받고 있다.

이처럼 사물인터넷이 4차 산업혁명 시대의 핵심 산업으로 평가받으면서 사물인터넷 기기의 보급이 확산되고 있다. 2017년 12월 기준으로, 사물인터넷 기기의 가입자 수는 664만 명으로 집계되고 있으며, 인공지능과 연계된 사물인터넷 디바이스의 출현 등 기술혁신의 속도가 빨라지면서 가입자가 급증할 것으로 예측되고 있다.

<표 6-1> 국내 사물인터넷 가입자 증가 추이(단위: 만 명)

년도	태블릿 PC	웨어 러블	차량 관제	원격 관제	무선 결제	기타	총가입자	이동전화 가입자
2012	72	—	—	—	—	—	259	5,362
2013	66	—	—	—	—	—	304	5,468
2014	58	5	66	145	59	14	347	5,729
2015	56	36	76	179	60	21	428	5,894
2016	55	87	116	196	68	16	538	6,130
2017	75	116	134	239	74	24	664	6,367

자료: 과기정통부 홈페이지(2017) 통계자료

한편 사물인터넷의 가입자 수가 급속히 증가하면서 이용자의 개인정보보호 유출 등과

같이 이용자보호에 대한 우려도 동시에 커지고 있다. 즉, 사람, 프로세스, 데이터, 사물 등 모든 물건이 네트워크로 연결되는 초연결 사회가 도래하면서, 헬스케어, 웨어러블 디바이스, 자율주행자동차, 지능형 CCTV를 비롯한 다양한 사물인터넷 기기에서 이용자들이 안전하게 사용할 수 있는 환경이 더욱 중요해지고 있다.

최근 사물인터넷 기기의 이용자보호 피해를 단적으로 보여준 것은 2016년 말에 미국 동부를 덮친 ‘미라이 봇넷(Mirai botnet)’ 사례이다. ‘미라이 봇넷’은 사물인터넷 기기를 사이버 공격에 악용한 사례인데, CCTV, 무선 공유기 등 보안이 허술한 다수의 사물인터넷 기기에 악성코드를 설치하고 인터넷 트래픽을 라우팅하는 서버를 공격하는 방식으로 트위터, 뉴욕타임즈를 비롯한 주요 웹사이트들을 마비시키는 대규모 혼란을 초래했다.¹¹⁾

이러한 결과, 사물인터넷 기기와 관련한 이용자피해는 매우 다양하게 나타날 수 있으나, 실제 발생사례를 중심으로 살펴보면 다음과 같이 이용자보호 이슈를 요약할 수 있다. 첫째, 사물인터넷 환경에서는 기기 간에 통신이 이루어지므로 이용자 스스로 해당 장비가 어떠한 개인정보를 처리하는지 인지하기 어렵고, 동의서를 읽거나 “동의” 버튼을 클릭한다고 해도 실질적 동의의사를 표현하기 어려운 상황이 발생할 수 있다. 사물인터넷 서비스는 이용자의 행태를 관찰하는 사물이 자동으로 정보를 수집하여 처리하기 때문에 개인의 통제권 행사가 곤란하기 때문이다. 이에 따라 현행 법규 상 ‘고지와 동의’ 원칙을 엄격하게 고수하면 개인의 불편은 물론 서비스의 편리성이 떨어질 수 있고 무분별한 동의납부로 이어져 개인정보보호가 무의미해질 수도 있다.

둘째, 사물인터넷 환경에서는 사용자가 인지하지 못한 상황에서도 기기 간의 네트워킹으로 인해 서비스가 이루어질 수 있으므로, 의도하지 않은 동작으로 인한 다양한 유형의 피해가 발생할 가능성이 높은 것으로 분석된다. 단적인 예로 사물인터넷 기기가 해킹 등을 통해 공격당하게 되었을 때 발생할 수 있는 문제로 가장 심각한 것이 바로 기기의 제어권이 탈취되어 사용자의 의도와는 달리 기기가 사용될 수 있다는 점이다. 즉, 사용자가 동작시키지 않았는데도 조명이 켜지거나 잠금장치의 문이 열릴 수 있다는 이야기다.

셋째, 사물인터넷 기기의 특성상 민감한 개인정보의 유출이 가능하므로 실시간 수집한 개인정보가 유출되면 심각한 사생활 침해 및 물리적 위협으로 이어질 가능성이 큰 것으로

11) 천지일보(2018년 5월 1일자), 사물인터넷 기기 유형별 보안 위협

판단된다. 즉, 사물인터넷은 사이버세계와 현실세계의 경계선에 위치한다는 기술적 특징 때문에 단말기와 사이버공간에 한정됐던 공격대상이 인체, 물리적 자산 등 개인들의 민감한 문제로까지 확대될 가능성이 있다는 것이다. 예를 들어 스마트 의료기기를 공격해 건강에 악영향을 미치거나 자율주행차를 해킹해서 차량 사고를 조작할 수도 있다.

2. 해외사례

사물인터넷이 4차 산업혁명의 중요한 핵심기술로 평가받으면서, 해당 산업의 활성화를 추진하면서도 이용자 피해를 방지하기 위하여 미국, EU를 비롯한 주요 국가에서도 사물인터넷 환경에서의 개인정보보호에 대한 다양한 정책이 논의되고 있다.

이를 구체적으로 살펴보면, 먼저 미국의 경우에는 사물인터넷을 포함한 포괄적인 개인정보보호법은 없으며, 개별 영역에서 다수의 법률을 통해 사생활 보호를 규제하고 있다. 즉, 미국은 개인정보보호 사항을 포괄적인 개인정보보호기본법의 제정으로 규제하는 것은 아니며, 기본적으로 산업에서의 자율규제를 원칙으로 하고 있다. 그러므로 미국은 개인정보보호 침해의 사례가 발생할 경우, 보통법 상의 불법 행위로 간주하여 규제를 하며, 특정적인 사회적 이슈를 일으키거나 심각한 개인정보침해를 야기 할 수 있는 문제에 대해 개별법을 제정하여 이를 규율하는 구조를 보이고 있다.¹²⁾

미국과 달리 EU는 개인정보보호와 관련하여 통일적인 기준을 제정하고 엄격한 개인정보보호 정책을 가지고 있다. 특히 EU에서는 2018년 도입될 일반정보 보호규정(General Data Protection Regulation, GDPR)에서 개인정보보호 최적화 설계를 통해 개인정보를 보호할 예정이다. 이를 구체적으로 살펴보면, 2012년 1월 25일에 EU에서는 1995년 제정된 EU데이터보호지침(the EU's 1995 Data Protection Directive(95/46/EC))을 전문 개정하여 새로운 데이터 보호 규정을 발표했다.

새로운 개인정보보호 지침은 클라우드컴퓨팅, SNS 등의 대두에 따라 온라인 상에서 개인정보 보호를 더욱 강화하고 디지털 경제를 촉진하기 위한 것으로, 통계처리, 과학연구, 역사기술 등의 목적을 위한 개인정보처리에 대하여 폭넓은 예외를 인정하여 빅데이터의 활용과 사생활 보호를 비교적 균형 있게 조화시키기 위한 것으로 평가되었다. 이러한 변

12) 임창균(2013), 미국의 개인정보보호 규제동향

화에 대응한 개인정보보호의 보호 장치로서는, i) 명시적 동의(opt-in) 원칙의 채택 즉, 엄격한 옵트인 제도의 도입, ii) 프라이버시 바이 디자인(Privacy by design) 즉, 사생활(privacy)친화적 설계, iii) 설정프라이버시(Privacy by Default), 즉 개인정보 공개 설정 제한, iv) 프로파일링(profiling)에 대한 거부권, v) 다이렉트 마케팅(direct marketing) 구분고지 의무, vi) 잊혀질 권리(Right to be forgotten), vii) 개인정보보호 영향평가(PIA), viii) 통계목적 등을 위한 개인정보처리 등을 규정하고 있다.¹³⁾ 이러한 EU의 개인정보보호지침이 전 세계적인 주목을 받고 있는 건 적용대상 때문인데, EU 회원국은 물론 EU에 역내 사업장을 두거나 온라인 서비스로 재화나 서비스를 제공하는 모든 해외 기업들이 해당된다.

일본의 개인정보보호는 유럽보다는 미국과 유사한 접근을 보이는 것으로 평가된다. 즉, 일본은 개인정보보호법 개정(2017년 시행)을 통해 데이터 활용을 촉진시키고자 하였는데, 이 법에서는 개인정보의 활용은 목적 외 처리 규정이 아니라 ‘익명가공정보’ 규정에 의하여 허용되고 있는데, 개인정보에 해당하지 않도록 데이터를 가공하여 ‘익명화’함으로써 정보주체의 프라이버시를 보호하면서 활용할 수 있도록 규정한 것이다. 즉, 일본에서는 가공된 정보를 ‘익명가공정보’로 새로이 정의하여, 정보주체의 동의 없이도 해당 정보를 이용하고 제공할 수 있도록 제도를 새롭게 마련한 것이다.¹⁴⁾

3. 검토의견

사물인터넷 기기의 보급이 증가할수록 개인정보보호를 비롯한 이용자보호가 더욱 중요해지는데, 핵심 쟁점은 이용자보호를 위해 해당 규제를 강화하면 사물인터넷 산업 자체가 성장하지 못한다는 우려도 제기되고 있다. 이러한 맥락에서 사물인터넷의 이용자보호 방안은 총론적으로 사물인터넷 산업의 발전을 저해하지 않으면서도 동시에 연관된 이용자피해의 발생도 효과적으로 막을 수 있는 방안이어야 할 것이다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같은 방안을 모색할 수 있다.

첫째, 사물인터넷의 활성화와 이용자보호의 균형을 이루기 위해서는 개인정보의 식별정보, 가명정보 중에서 식별정보에만 동의제도를 적용하고 가명정보는 동의 적용 없이 그

13) 차상욱(2017), EU 개인정보보호법제의 최근 입법과 시사점

14) 박노형(2016), EU 개인정보보호법제 분석 및 개인정보보호법제 개선 입법수요 연구

자체로 이용할 수 있도록 허용하는 방안을 모색해야 한다. 즉, 사물인터넷 기반 산업의 활성화가 가능하도록 원칙적으로 개인을 특정할 수 없는 가명정보는 활용할 수 있어야 한다는 것이다. 다만, 가명정보에 대해 사전동의 적용 없이 그 자체로 이용할 수 있도록 하되, 만약 개인을 식별하고자 하는 불법행위에 대해서는 엄격한 처벌규정 도입을 비롯해 금지함으로써 이용자보호를 모색하는 방안이 강구할 수 있을 것이다.

주지하는 바와 같이, 현재 개인정보보호법의 사전 동의가 이루어지는 과정을 살펴보면, 사업자는 이용자들에게 법정고지 사항을 제시하고, 각 동의 항목별로 개별적, 명시적으로 서명(클릭)을 받게 되며, 동의를 받기만 하면 제도적으로 문제를 삼기는 어려워진다. 특히, 기업들이 방대한 고지사항을 제시하고 법에 따라 동의를 요구하게 되는데, 이용자들이 서비스 제공을 받기를 희망할 때에는 고지사항의 구체적인 내용에는 관심이 없이 묻지마 동의를 하는 것이 보편적인 상황이다. 사실 가명정보는 그 자체로 개인을 식별할 수 없는 특성이 있어서 현실적으로 동의를 받을 수도 없는 상황이다. 이 때문에 정보주체로부터 애초부터 동의를 얻을 수 없는 환경에 있음에도 불구하고, 현행 제도에 따라 동의를 받도록 의무화한다면, 동의를 어떻게 받아야 할 것이며, 동의가 필요한 정보의 범위의 기준을 어떻게 정하여야 할지도 알 수 없을 것이다. 게다가 그렇게 의무대로 동의를 얻는 것이 가능하더라도 사업자들은 그것을 이행하기 위해 소요되는 막대한 비용으로 인해 해당 사업을 포기해야 할 경우까지 발생할 수 있다. 이에 따라 현행 우리나라의 개인정보보호법에서 규정하는 형식적 동의 제도에 대한 개선이 요구되며, 가명정보에 대해서는 원칙적으로 동의 없는 활용을 허용하는 것이 바람직하다.

그러한 제도도입이 어렵다면 최소한 사물인터넷 기기에 대해서는 특정한 요건 하에서 사전적으로 동의를 받도록 의무화한 조항에 대해 예외를 인정하는 방안을 모색해야 한다. 왜냐하면 기술적으로 모든 만물에 위치정보와 상태정보가 붙어 다니는 사물인터넷 환경에서, 제도적으로 사전 동의를 의무화하는 것은 해당 사업에 대한 진입규제와 동일한 효과를 발생시키기 때문이다. 가령, 자율주행차에 현행 개인정보보호 제도를 적용한다면 주행 중에 다른 자동차와의 교통상황 등에 따라 매번 사전 동의를 받아야 하는데, 이렇게 되면 주행 자체가 불가능해진다. 즉, 최소한 자율주행에 필수적인 영상정보 처리와 위치정보 수집은 보행자나 사물소유자의 사전동의 의무의 예외사항으로 규정되어야 해당 사업이 시작될 수 있을 것이다.¹⁵⁾

둘째, 사물인터넷에 대한 해킹을 통한 침해사고 예방을 위해 사물인터넷 제품, 서비스의 보안수준을 강화할 필요가 있다. 실제 사물인터넷의 대규모 개인정보 침해 사고는 상당 부분 해킹 등 외부적인 요인에 따라 발생하고 있기 때문에, 안전한 사물인터넷 이용 환경 조성을 위해서 핵심기술 개발 및 정보보안 산업의 경쟁력 강화를 추진할 필요성이 있다.

또한 소비자가 안심하고 이용할 수 있도록 사물인터넷 보안인증 제도를 제도화하는 방안도 모색할 필요성이 있다. 현재 사물인터넷 제품 및 서비스에 대해서는 인터넷진흥원을 중심으로 민간 주도의 인증 시스템이 자율적으로 운영 중인데, 이 제도에서는 인증·암호·데이터보호·플랫폼보호·물리적보호의 5개 영역을 평가하여 인증을 부여한다. 사물인터넷 인증제도는 이용자에게 최소한의 안전을 제공하는 동시에 관련 기업의 해외진출에도 도움이 될 수 있다. 초기에는 제조사의 자율적 의지에 의해 인증하는 것이 홍보를 통해 산업 활성화에 도움이 될 것으로 예상되나, 사물인터넷이 보편화되면 장기적으로 법적인 인증 제도의 도입도 고려할 수 있을 것이다.

마지막으로, 사물인터넷 관련 제품 및 서비스를 안전하게 사용할 수 있도록 이용자 맞춤형 교육 강화 등을 비롯해 소비자 역량강화를 적극적으로 추진할 필요성이 있다. 즉, 사물인터넷 제품 및 서비스에서 발생할 수 있는 보안 관련 사항을 국민에게 공개하고, 새로 발견된 보안 취약점에 대해 지속적인 관리지원 사업을 마련해야 한다.

<표 6-2> 사물인터넷 기기 보안: IP카메라 사례

구분	IP카메라 보안설정			IP카메라 최신 펌웨어 업그레이드		
주요 내용	 IP카메라 공장 출고시 설정된 초기 아이디, 패스워드 변경	 영문자(대 소문자), 숫자, 특수문자를 혼합하여 8자 이상으로 패스워드 설정 (단, 특수문자 사용 불가시 특수문자를 제외하고 8자 이상으로 설정)	 동일 패스워드를 장기간 사용할 경우 보안에 취약하므로 주기적으로 변경	 IP카메라의 보안 취약점으로 인한 악성코드 감염, 정보 유출 등을 방지하기 위하여 주기적 최신 펌웨어 업데이트 진행	 펌웨어 업그레이드는 많은 시간이 소요될 수 있으며, 업그레이드 중 시스템 종료 금지 (강제 종료 시 안락 고장 발생 가능)	 업그레이드 후 아이디, 패스워드 초기화 될 수 있기 때문에 패스워드 재설정 필요

자료: 뉴시스(2018.11.8.일자)

15) 뉴시스(2018.11.8.일자)

구체적으로 시청자미디어센터 등을 활용하여 사물인터넷 제품 및 서비스에 대한 사전교육을 강화하는 방안은 이용자피해를 방지하는데 큰 도움이 될 것이다. 예를 들어 사물인터넷의 핵심 기기에 장착된 IP카메라의 보안설정에 관해서, 출고시의 아이디, 패스워드를 변경하고, 규정된 패스워드를 사용하며, 장기간 동일한 아이디의 사용을 금지하고 주기적으로 변경할 필요성을 교육 및 홍보할 필요성이 있다.¹⁶⁾

제2절 클라우드컴퓨팅: AWS 불통사태

1. 현황 및 문제점

세계적인 클라우드 컴퓨팅의 확산과 이용자 정보 보호 추세를 반영하여, 국내에서도 2015년 3월 ‘클라우드컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률’이 국회를 통과하여 2015년 9월부터 시행되고 있다. 즉, 클라우드 컴퓨팅 산업이 발전하기 위한 기본적인 제도적 기반이 마련되어 시행된 것이다.

이 법안의 제정취지 및 배경은 다음과 같다. 세계적으로 클라우드 컴퓨팅 산업이 성장하고 있음에도 불구하고, 국내에서는 공공부문의 클라우드 컴퓨팅 서비스 이용제한으로 인해 국내 클라우드 컴퓨팅 관련 기업의 공공 시장 참여가 저조하고, 보안에 대한 우려 및 이용자·제공자 간의 신뢰 부족으로 인하여 민간 기업의 클라우드 서비스 이용실적이 거의 없었으며, 또한 클라우드 컴퓨팅의 개인정보 보호에 관한 우려에 따라 이용자에 대한 보호 방안도 절실히 요구되었다. 특히 2011년 제정된 개인정보보호법을 비롯하여 정보통신망법, 위치정보법 등 정보보호에 대한 개별 법률은 개인정보보호 일변도로 새롭게 성장하는 클라우드 컴퓨팅 산업의 활성화에 제약이 된다는 우려도 중요한 요인이었다.

이에 따라 2015년 3월에 클라우드컴퓨팅 발전 및 이용자보호에 관한 법률이 마련되어, 성장가치가 높은 클라우드 컴퓨팅 산업의 활성화와 개인정보를 포함한 클라우드 이용자 정보를 보호할 수 있는 조항을 입법화하였다. 대표적인 이용자보호 조항으로 제26조, 제27조가 있는데, 제26조에서는 이용자가 클라우드컴퓨팅서비스 제공자에게 이용자 정보가 저

16) 김경애, 보안뉴스, “26만대 이상 기기 감염...대규모 미라이 봇넷 발견”(2018.03.23)

장되는 국가의 명칭을 알려주도록 요구할 수 있음을 규정하고 있다. 제27조에서는 법원의 제출명령이나 법관이 발부한 영장에 의하지 아니하고는 이용자의 동의 없이 이용자 정보를 제3자에게 제공하거나 서비스 목적 이외의 이용할 수 없도록 규정하고 있는 등 제3자 제공 여부에 대한 규정을 명확하게 하고 있다. 이 외에도 클라우드에 저장된 개인정보와 관련한 사생활 보호, 수사기관과 제3자 제공에 관한 사항 및 클라우드 저장 정보의 반환, 보존 및 파기 등에 관한 사항도 규정하여 서비스 제공자가 개인정보를 포함한 이용자 정보 보호에 노력하도록 하였다.

이처럼 클라우드 컴퓨팅 산업을 위한 법제도적 여건이 마련되면서 점진적으로 해당 산업이 성장하는 가운데, 최근에는 해외업체에 대한 의존도 심화 및 이용자피해에 대한 이슈가 심각하게 나타나고 있다. 이러한 문제를 단적으로 보여주는 사례가 2018년 11월 22일에 발생한 아마존의 클라우드서비스인 아마존웹서비스(AWS) 네트워크 장애라고 할 수 있다. 네트워크 장애의 사유는 한국, 중국, 일본 등 아시아지역 네트워크 문제로 인한 긴급 장애점검에 따른 것이다.

이번 사례는 단순히 아마존의 클라우드서비스가 장애를 일으킨 것에 불과했지만, 그 파장은 국내 IT시장에 엄청난 파급효과를 초래하였다. 즉, 아마존웹서비스(AWS) 네트워크 장애로 코인원, 업비트, 고팍스 등 아마존웹서비스를 이용하는 국내 주요 가상화폐 거래소의 서비스가 중단되었고, 일부 국내 금융기관의 서비스도 제공되지 못하는 일이 벌어지게 되었다. 또한 쇼핑(쿠팡), 게임(넥슨), 가상화폐 거래(코인원) 등 아마존웹서비스 클라우드로 작동하는 서비스들이 90분 동안 마비되었지만, 해당 기업들은 장애 발생과 원인, 복구 과정 등을 적시에 통보받지 못해 대처 자체가 불가능한 상황에 직면하였다.

2. 검토의견

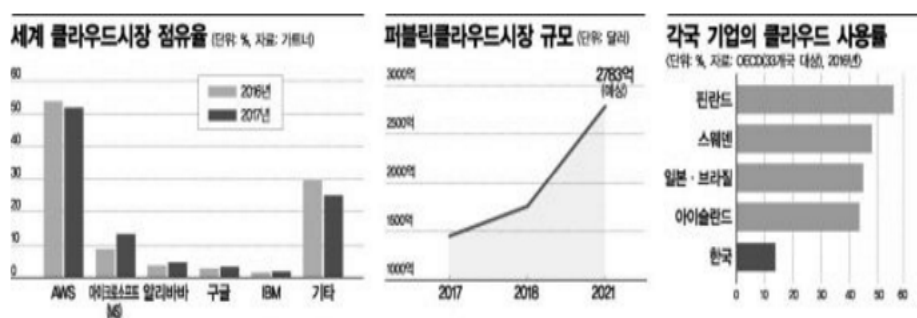
최근 발생한 아마존웹서비스의 중단사태는 외국 기업에 클라우드(가상 저장공간) 산업 주도권을 내준 나라가 겪어야 하는 ‘돌발 리스크’를 단적으로 보여주고 있다.¹⁷⁾ 즉, 장애 발생 시 본사와 한국 데이터센터 간에 복잡하게 얽혀있는 기술적 문제를 해결하는 데 적

17) AWS, MS 등 외국 업체들은 1조 9000억원에 달하는 국내 클라우드 서비스 시장의 약 70~80%를 차지하고 있는 것으로 추정됨

지 않은 시간이 걸리고, 해결 절차도 명확하지 않아 막대한 이용자피해를 초래할 수 있다는 것이다. 실제 아마존웹서비스 등 서비스 업체와 고객사 간 소통이 대부분 외국어로 진행돼 사고 수습도 더딜 수밖에 없는 한계를 지닌다.

그러므로 국내 클라우드서비스의 이용자가 효과적으로 보호받기 위해서는 무엇보다 해외 의존도가 높은 산업특성을 완화하는 것이 매우 중요하다. 즉, 해외 클라우드서비스에 대응할만한 국내 클라우드서비스 기업의 육성이 가능하도록 해당 산업의 발전환경을 조성할 필요성이 있다는 것이다. 국내 클라우드서비스의 성장을 위해서는 민간의 클라우드 이용을 늘리는 것 못지않게 정부에서 공공기관을 중심으로 민간 클라우드를 활용하도록 장려하는 방안을 적극 추진하는 것이 중요하다. 이러한 맥락에서, 금융위원회가 2018년 9월 20일에 금융기관의 퍼블릭 클라우드 활용 범위를 기존의 비중요정보에서 개인신용정보 및 고유식별정보까지 확대 적용하는 내용의 '전자금융감독규정' 개정안을 입법예고한 것은 국내 클라우드산업의 발전을 위해 적절한 정책방향이라 하겠다. 참고적으로 미국과 영국은 정부의 클라우드 서비스 이용률이 70%를 넘고 있으며, 클라우드를 통한 공공 데이터 개방도 90%를 상회하는 수준으로 나타나고 있다.

[그림 6-1] 클라우드 컴퓨팅 도입 현황 및 시장규모



출처: 아시아경제(2018.11.23.일자)

다음으로 국내 클라우드서비스의 산업적 기반을 조성하는 것과 동시에 중요한 것이 클라우드서비스에 대한 엄격한 보안 수준 및 이용자보호의 제도적 틀을 효과적으로 마련하는 것이다. 특히, 세계 클라우드 시장을 장악하고 있는 글로벌 클라우드컴퓨팅 사업자에

대한 정부의 규제 집행 능력과 의지가 매우 낮아 관련 이용자 보호 및 개인정보 보호, 보안 우려가 지속적으로 해소되지 않고 있다. 이를 해결하기 위해서는 '클라우드 컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률'을 검토하여 이용자보호에 필요한 조항들을 개정하는 방안 등에 대해서 논의가 필요하며, 규제집행권의 실효적 확보를 위한 역외조항 등에 대해서도 적극적인 검토가 요구된다. 예컨대 정부는 법적 근거 하에 '클라우드 기본계획'을 수립하여 침해사고나 이용자 보호대책을 명시하고 있지만 아직 완전한 제도로 자리 잡지 못했고, 클라우드 서비스 장애가 발생해 기업에게 손해를 야기한 경우 배상액과 배상 방식을 구체화한 '클라우드 표준 계약서'도 발표했으나, 인지도가 낮고 의무사항이 아니어서 이용률은 높지 않은 실정인 것으로 나타나서, 전술한 바와 같이 클라우드서비스의 이용자보호를 효과적으로 추진할 수 있는 제도적 방안을 시급히 마련해야 할 것이다.

제3절 인공지능: 대화형 인공지능(conversational AI)

1. 현황 및 문제점

지능정보기술을 활용한 혁신적인 인공지능 디바이스가 출현함에 따라 기존에 예상하지 못한 새로운 유형의 이용자피해가 다수 발생할 가능성이 제기되고 있다. 구체적으로 해외에서는 이미 상용화가 이루어진 자율주행자동차 교통사고, 쇼핑물 경비 로봇의 어린이 상해 사고, 인공지능 무인기의 오류 등 신규 이용자 분쟁 이슈가 발생하고 있는 상황이다.

이처럼 국내외에서 인공지능이 내장된 다양한 신규 상품 및 서비스가 급속하게 보급되고 있지만, 오작동 문제 등을 비롯해 구매·이용 중 이용자피해 발생 시 법제도적인 구제 절차가 없고, 또한 인공지능이 법제도적인 주체가 될 수 있는지, 인공지능의 행위를 취소할 수 있는지, 인공지능 알고리즘의 설명의무를 부여해야 하는지, 손해배상 및 과실의 입증책임 등 이용자피해 해결과 연관된 쟁점이슈에 대한 대응이 요구되고 있다.

이 외에도 전통적인 개인정보 침해 뿐 아니라 인격권과 지적재산권 침해, 차별과 혐오, 집단 극화, 시장 경쟁 제한 등 예측불가능한 피해가 이미 발생하고 있거나 우려되는 상황이다. 대표적인 사례가 마이크로소프트의 챗봇 'Tay'에 적용된 인공지능 알고리즘으로 인해 온라인상 차별과 혐오가 확산될 수 있다는 우려를 확인한 것이다. 이를 구체적으로 살

펴보면, 2016년 인공지능 기반 소셜 챗봇 'Tay'이 출시되자마자 일부 극우적인 네티즌들은 Tay의 트위터 계정에 인종차별, 동성애 혐오 발언을 보내기 시작했다. 이를 학습한 Tay는 자신의 트위터에 각종 혐오발언을 올리기 시작하였고, 마이크로소프트는 챗봇을 공개한지 24시간도 지나지 않아 Tay를 비공개로 돌리고 공식적으로 사과한 바 있다.

이러한 결과, 인공지능시대가 도래하면 현재는 인간이 소비자로서 수많은 온라인 서비스를 이용하면서 서로 상호작용하고 있지만, 향후에는 상호작용의 과정에서 실제 사람이 아니면 챗봇인지를 인식하지 못하거나, 소비자 상호 작용 중 85%가 인간의 개입 없이 이루어질 것으로 예상되고 있다. 즉, 인간이 개입하지 못하는 방식의 자연어 학습의 인공지능에 의해 상호작용의 과정 중에서 실제 이용자에게 피해가 발생할 수 있다는 것이다.

2. 검토의견

지금까지 살펴본 바와 같이, 대화형 인공지능 기반의 기기들이 보급되기 시작하면서, 인간이 직접 통제할 수 없는 자연어 학습의 알고리즘을 통해서 발생하는 예측 불가능한 이용자보호 이슈에 대한 대응이 필요한 상황이다. 즉, 새로운 유형의 AI 피해 등을 비롯하여 인간 중심 법체계에서 기계 중심의 법체계를 포괄하는 지능정보사회에 최적화된 이용자보호의 법체계 개선이 모색될 필요성이 있다.

지능정보시대 이용자보호 문제해결을 위한 법제도적 접근은 법률적 책임의 주체 검토, 알고리즘 설명의 책임 등을 포함한 단기적 해결에서부터 포괄적 기본법 마련까지 단계적 접근이 필요할 것으로 분석되며, 음성인식률 저하, 연결형 대화 불안정, 오작동 등 인공지능이 내장된 상품 및 서비스에 대한 복잡·다양한 이용자피해 유형을 효과적으로 처리하기 위한 세부적인 분쟁해결제도에 대해서도 검토가 필요하다.

추가적으로 신규 서비스 등장에 따른 AI 상품 및 서비스 관련 이용자 피해사례를 모니터링하고, 인공지능 등록제 등 인공지능의 소유 및 관리관계를 명확히 할 수 있는 제도적 개선방안에 대해서도 논의가 진행되어야 할 것으로 분석된다.

제4절 인터넷 플랫폼: 공유경제의 이용자보호

1. 현황 및 문제점

ICT 생태계의 형성과 더불어 다양한 비즈니스 모델에 기초하여 대기업으로 성장하는 인터넷플랫폼이 급속히 증가하고 있다. 구글, 애플, 페이스북, 아마존 등이 자신만의 강점을 지닌 플랫폼을 개발하였으며, 국내에서도 이미 인터넷플랫폼이 되겠다는 기업과 플랫폼산업에 진입하겠다는 기업이 지속적으로 증가하는 추세이다.

이처럼 혁신적인 인터넷플랫폼 기업들이 급속히 증가하는 가운데, 인터넷플랫폼 간의 경쟁이 치열해지고 있으며, 현저한 경쟁우위를 확보한 기업들의 불공정행위 및 이용자피해 사례도 크게 증가하고 있다. 특히, 선발사업자로서 시장영향력을 확보한 기업들을 중심으로 이용자들이 집중되는 쏠림현상과 고착현상(Lock-In)이 심각해지고 있어서, 인터넷플랫폼의 공정경쟁 및 이용자피해에 대해 제도적 보완이 필요하다는 의견이 제시되고 있다. 이용자피해의 구체적 유형에는 다양한 모바일 앱을 이용하는 환경에서 데이터 사용량 미인지, 플로팅 광고 삭제 제한, 선택재 앱 삭제 제한, 미성년자 정보이용료 미고지 등 여러 현안이슈들이 발생하고 있다.

이러한 가운데, 인터넷플랫폼 중에서도 공유경제 서비스의 제공에서 발생하는 이용자보호가 이슈가 되고 있다. 공유경제 서비스의 이용자보호 이슈 중에서 쟁점이 되는 것은 소비자들이 공급물건에 대한 정보가 부족하여 이용자피해가 발생하거나 사적으로 개인정보가 유출되는 경우 등이 문제가 될 수 있다. 또한 공유경제는 서비스공급자-기업(플랫폼)-서비스이용자의 양면시장의 성격을 지니므로 전통적인 경제에 비해 제공업체의 의무에 대해서도 차이를 보일 수 있는데, 공유경제 플랫폼은 직접 서비스를 제공하지 않으므로 기업이 이용자들에게 직접 계약상 채무를 부담하지 않으려 한다는 것이다. 예를 들어 에어비앤비의 몰카로 인한 피해 및 우버의 자동차사고에서 그 이용약관에 서비스 제공자와 이용자 간의 채무불이행 및 불법행위로 인한 책임 및 손해배상에 대해, 공유경제 플랫폼은 전통산업의 기업보다 해당 책임의 내용을 구체적으로 규정할 유인이 불명확해질 우려가 있다는 것이다.

2. 검토의견

ICT 생태계 환경에서 인터넷플랫폼사업자의 영향력이 크게 증가하면서, 이러한 산업특성의 변화를 반영하여 규제체계를 개선할 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 물론 기존의 규제체계에서도 전기통신사업자가 자신의 전기통신서비스를 이용하여 다른 서비스를 제공하려는 자에게 차별적인 조건을 부과하거나 제한하는 행위 등 인터넷플랫폼 사업자를 규제하기 위해 가이드라인 등을 발표하였으나, 법적 구속력이 없는 선언적 규정이라는 한계가 있다는 비판이 제기되었다. 이에 따라 인터넷플랫폼의 규모 및 위상증대에 따라 불공정행위 및 이용자이익 침해행위 발생 가능성이 증가하고 있고, 현행 사업법 상의 규제조항으로 새로운 이용자피해를 방지할 수 없기 때문에, 전기통신사업법 상의 금지행위 규정을 개정해야 한다는 것이다. 다만, 금지행위 규제가 과도할 경우에는 인터넷플랫폼의 시장경쟁 역동성과 기술변화를 저해하는 부정적인 결과를 초래할 우려가 있으므로, 어떤 유형의 규제를 포함할지는 매우 신중한 접근이 필요하다고 하겠다.

한편 공유경제 기업에 대해서는 산업적 특성을 고려하여 별도의 특별법을 마련할 필요성이 제기되고 있다. 여기서 쟁점은 공유경제 플랫폼을 제공하는 공급자를 사업자인지 개인인지에 대한 정의하는 규정과 더불어 공유경제 플랫폼을 제공하는 사업자에 대해서는 정보비대칭성을 해소의무의 부과 등도 대안으로 검토될 수 있다. 즉, 공유경제 기업은 서비스 제공자와 이용자 간의 관계에 최대한 개입하지 않고 인터넷플랫폼으로서 역할을 하지만, 양면시장의 거래주체로 공급자와 이용자 모두에게 안전하고, 신뢰할 수 있는 플랫폼을 만들어야 할 법적 책임이 있으므로 책임소재를 명확히 할 필요성이 있다. 예를 들어 SNS를 활용한 이용후기와 같은 평판도 평가시스템 등을 통해 정보비대칭을 해소할 의무를 부여하는 방안도 마련될 수 있을 것이다.

제5절 해외사업자에 대한 국내 인터넷 서비스 이용자 보호체계 강화방안

1. 서론

2000년대 말부터 시작된 스마트 기기 보급은 컴퓨터 통신기술의 발달 및 통신망의 고도화와 맞물려 무선 인터넷망의 개인화·쌍방향화에 크게 기여하였다. 또한, 다대다(多對多) 연결을 지향하는 사회관계망서비스(Social Network Service)와 글로벌 온라인 플랫폼의 보편화에 따라 국내 인터넷 서비스 이용자(이하 “국내이용자”)는 해외 인터넷 서비스 사업자(이하 “해외사업자”)가 제공하는 또는 해외사업자가 조성한 온라인 플랫폼에 등재되는 콘텐츠와 정보에 시간적·장소적 제약 없이 자유롭게 접근할 수 있게 되었다.

하지만 이와 동시에 국내이용자가 해외사업자가 유통시키는 불법 콘텐츠와 정보에 무분별하게 노출되거나, 개인정보의 보호, 처리 등에 있어 국내법상 규제를 받지 아니하는 해외사업자의 개인정보처리 과정에서 국내이용자들이 예상하지 못한 피해를 받는 문제점이 발생하기도 하였다. 이러한 상황에도 불구하고, 엄격한 규제체계를 정비하여 놓고 있는 청소년보호법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 “정보통신망법”) 등에는 국내법상 규제를 해외사업자에게 직접적으로 적용할 수 있다는 명시적인 규정이 없고, 가사 국내법상 규제를 해외사업자에게 적용할 수 있다고 해석되더라도 현실적으로 해외사업자에 대하여 규제를 적극적으로 집행할 수 있는 방법이 거의 전무한 실정이다.

최근의 텀블러(Tumblr) 사례는 위와 같은 문제점이 단적으로 드러난 사례이다. 방송통신심의위원회(이하 “방심위”)는 2017. 8. 글로벌 온라인 플랫폼 사업자인 텀블러에 국내이용자가 접속 가능한 음란 게시물과 관련하여 자율심의협력시스템에 참여하여 달라는 취지의 이메일을 발송하였다. 하지만 텀블러는 자신이 미국 법에 의하여 규제되는

미국 회사이고, 대한민국에 물리적 사업장을 두고 있지 아니하므로 대한민국의 사법관 할권이나 법률의 적용을 받지 아니하며, 신고된 내용을 검토하였으나 자신의 정책을 위반하지 아니한다는 이유를 들어 위와 같은 방심위의 협조 요청에 대하여 아무런 조치를 취하지 아니하였다.

이러한 사례에 비추어 볼 때, 비록 국내 규제기관이 불법·유해정보와 관련한 해외사업자의 위법행위에 대하여 규제권한을 적극적으로 행사함으로써 국내이용자를 보호하고자 하더라도, 현행법상으로는 해외사업자의 자발적인 협조 없이는 국내이용자를 보호하는데 한계가 있다는 점을 알 수 있다.

이에 아래에서는 해외사업자에 대한 국내 규제 관련 문제점을 간단하게 살펴본 후, 외국의 해외사업자에 대한 자국 인터넷 서비스 이용자 보호체계를 참고하여 위 문제점을 해결하고 해외사업자에 대한 국내이용자 보호체계를 강화할 수 있는 법적 방안을 제시하고자 한다.

2. 해외사업자에 대한 국내 규제 관련 문제점

가. 인터넷 사업자에 대한 국내 규제 현황

불법정보에 대한 규제와 관련하여, 저작권법 제103조는 저작권자가 온라인서비스제공자에 대하여 권리침해 사실을 소명하여 저작물의 복제·전송 중단을 요구할 수 있도록 규정하고, 정보통신망법 제44조의2는 정보통신망을 통하여 제공된 정보로 인한 사생활 침해나 명예훼손 등 권리침해의 경우 피침해자가 정보통신서비스제공자에게 해당 정보의 삭제 등 임시조치를 요청할 수 있도록 규정하며, 정보통신망법 제44조의7은 방통위가 방심위의 심의를 거쳐 정보통신서비스제공자에게 불법정보의 처리를 거부·정지·제한하도록 명령할 수 있다고 규정하고 있다.

청소년보호위원회가 심의·결정하는 청소년유해매체물에 대한 규제와 관련하여, 청소년유해매체물을 제공하려는 자는 상대방의 나이 및 본인 여부를 확인하여야 하고(청소년보호법 제16조), 전기통신사업자는 청소년에게 음란정보에 대한 차단수단을 제공하여야 한다(전기통신사업법 제32조의7).

한편, 과학기술정보통신부장관은 부가통신사업자가 전기통신사업법을 위반하거나 과학기술정보통신부장관 또는 방통위의 시정명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 경우 해당 사업자의 사업의 전부 또는 일부의 폐지를 명하거나 정지를 명할 수 있다(전기통신사업법 제27조 제2항).

즉, 현행 법령상 행정청이 불법·유해정보를 직접 삭제하거나 차단하는 등 직접적 강제조치를 취할 수 있는 법적 근거는 존재하지 아니한다.

나. 해외사업자에 대한 국내 규제 가능성

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제2조의2, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제2조 및 외국환거래법 제2조 제1항 제2호가 국외에서 이루어진 행위라도 국내에 영향을 미치는 경우에는 동법을 적용하도록 규정하고 있는 것과 달리, 인터넷 서비스 사업자에 대한 규제에 관하여 규정하는 현행 전기통신사업법, 정보통신망법 등에는 위와 같은 역외적용 조항이 존재하지 아니한다. 다만, 2018. 12. 24 개정되어 2019. 6. 25.부터 시행 예정인 전기통신사업법 개정안 제2조의2는 국외에서 이루어진 행위라도 국내 시장 또는 이용자에게 영향을 주는 경우 전기통신사업법을 적용할 수 있도록 규정하고 있다.

물론 해외사업자가 제공하는 서비스가 국내 통신망을 통하여 국내이용자에게 제공되므로 국내이용자의 불법·유해정보에의 노출, 개인정보 침해 등 불법행위가 국내에서 발생하였다는 점을 주장함으로써 해외사업자에 대하여 국내 규제를 직접 적용할 수 있다고 주장할 수 있지만, 그러한 주장이 타당하다고 판단되더라도 해외사업자에 대한 규

제의 집행을 실효성 있게 확보할 수 있는 수단이 존재하는지에 관하여는 여전히 의문이 남는다. 특히 해외사업자는 국내에 설립한 자회사를 통하여 인터넷 서비스 사업에 관한 인허가를 취득하는 경우가 대부분인데, 이 경우 국내 규제의 상대방이 사업의 실질적 주체인 해외사업자 본사인지는 아니면 국내 인허가의 형식적 상대방인 국내 자회사인지에 관하여 논쟁이 발생할 여지가 다분하다.

결론적으로 국내 규제의 근거가 되는 현행 법규상 해외사업자를 규제할 수 있다는 명시적인 규정이 존재하지 아니한다는 점과 글로벌 인터넷 서비스 사업의 특성상 해외사업자의 자발적인 협조 없이는 그에 대한 규제 집행을 강제할 수 있는 현실적인 수단이 존재하지 아니한다는 점이 해외사업자에 대한 국내 규제의 가능성을 극도로 제한하고 있다고 보아야 할 것이다.

3. 외국의 해외사업자 규제 현황

가. EU

2018. 5. 25. 시행된 EU 개인정보보호규정[General Data Protection Regulation (EU) 2016/679, 이하 “GDPR”] 제2조는 GDPR이 자동화된 수단에 의한 개인정보처리에 적용된다는 물적 적용범위를 규정하고 있다. GDPR 제3조는 GDPR이 EU 역내에 사업장을 가지는 개인정보처리자¹⁸⁾(또는 그를 대신하여 개인정보를 처리하는 자,¹⁹⁾ 이하 같음)의 개인정보처리에 적용된다는 지리적 적용범위를 규정하면서 개인정보처리자가 EU 역내에 사업장을 가지지 아니하는 경우에는 개인정보처리자가 (i) EU 내 개인정보주체에 대한 재화나 서비스 제공에 관련되는 경우(정보주체가 실제로 재화 또는 서비스에 관한 비용

18) GDPR상 “controller”라고 규정되어 있고, 개인정보의 처리 목적 및 수단을 단독으로 또는 제3자와 공동으로 결정하는 자를 의미함

19) GDPR상 “processor”라고 규정되어 있고, controller의 서면 지시에 따라 개인정보를 처리하는 자를 의미함

을 지불하는지 여부는 불문) 또는 (ii) EU 내 개인정보주체의 EU 내 행위를 모니터링하는 것에 관련되는 경우 그 개인정보처리 역시 GDPR의 적용대상에 포함된다고 규정하고 있다.

지리적 적용범위와 관련하여, GDPR 전문 제23조는 개인정보처리자가 EU 내 개인정보주체에 대하여 재화나 서비스를 제공하였는지 여부를 결정하기 위하여는 해당 개인정보처리자가 EU 회원국 내 개인정보주체에게 재화나 서비스를 제공할 것이 예상될 수 있었는지 여부를 명확히 하여야 한다고 규정한다. 그러나 이러한 규정만으로는 EU 역내에 사업장을 가지지 아니하는 개인정보처리자가 EU 내 개인정보주체에게 재화나 서비스를 제공할 것의 예상 가부의 입증에 따라 해당 개인정보처리자가 GDPR의 적용을 받는지 여부가 달라질 수 있는 불확실성이 존재하는바, GDPR은 EU 역내에 사업장을 가지지 아니하는 개인정보처리자의 GDPR 준수를 담보하기 위하여 대리인 지정 의무를 규정한다.

즉, GDPR 제27조는 제3조에 규정된 지리적 적용범위와 관련하여, EU 역내에 사업장을 가지지 아니하는 개인정보처리자는 개인정보주체가 소재하는 EU 회원국 내에 대리인을 두어야 하고, 그 대리인은 해당 개인정보처리자와 함께 또는 그를 대신하여 개인정보처리와 관련된 모든 문제에 관하여 EU 내 규제당국과 개인정보주체에게 대응하여야 한다고 규정한다. GDPR 제83조는 대리인 지정 의무를 위반한 개인정보처리자는 그의 전세계 매출액 2% 또는 1,000만 유로 중 높은 금액을 한도로 하는 과징금을 부과받을 수 있다고 규정한다.

한편, GDPR에는 개인정보주체의 본인에 관한 개인정보 삭제를 요구할 권리(삭제권, 제17조), 본인에 관한 개인정보의 처리를 차단하거나 제한을 요구할 권리(처리 제한권, 제18조), 본인에 관한 개인정보를 본인 또는 다른 사업자에게 전송하도록 요구할 권리(정보 이동권, 제20조), 본인에 관한 개인정보처리를 거부할 권리(처리 거부권, 제21조) 및 본인에게 중대한 영향을 미치는 사안을 프로파일링 등 자동화된 처리에 의하여만 결정하는 것에 대하여 반대할 권리(프로파일링 거부권, 제22조)가 규정되어 있고, 위와 같

은 개인정보주체의 권리 보장 의무를 위반한 개인정보처리자는 그의 전세계 매출액 4% 또는 2,000만 유로 중 높은 금액을 한도로 하는 과징금을 부과받을 수 있다(제83조).

이와 같이 GDPR은 EU 역내에 사업장을 가지지 아니하는 개인정보처리자의 EU 역내 대리인 지정 의무를 규정함으로써 해당 개인정보처리자의 개인정보주체 권리를 강하게 보호하는 동시에 EU 내 개인정보주체의 개인정보를 처리하는 자가 EU 역내에 사업장을 두고 있는지 여부를 불문하고 해당 개인정보처리자가 GDPR 준수하도록 강제한다.

나. 미국

미국에서 인터넷 서비스 사업자에 대한 규제를 담당하는 조직은 행정부 혹은 입법부의 직접적인 통제를 받지 않고 독자적으로 규정의 제·개정 및 집행을 할 수 있는 권한을 가지고 있는 연방거래위원회(Federal Trade Commission, 이하 “FTC”)이다. FTC는 1차적으로 인터넷 서비스 사업자의 자율규제를 도모함으로써 인터넷 서비스 이용자를 불법·유해정보 또는 개인정보 침해로부터 보호하고자 하고, 자율규제가 이루어지지 않는 상황에서 법적 규제를 집행하려는 정책 기조를 가지고 있다.

FTC에서 관할하는 아동 온라인 개인정보보호법(Children’s Online Privacy Protection Act) 제312.2조는 동법의 적용을 받는 인터넷 웹사이트 또는 온라인 서비스 운영자의 범위에 복수의 주(州)들 상호간의 또는 하나 이상의 외국과의 사이에서의 상거래를 포함한 상업적 목적을 위하여 운영되는 웹사이트 또는 온라인 서비스를 운영하는 자가 포함되도록 규정하고 있다. FTC는 동법에 관한 FAQ에 해외사업자가 운영하는 인터넷 웹사이트 또는 온라인 서비스가 미국 내 아동에게 제공되거나 해외사업자가 미국 내 아동의 개인정보를 수집하는 것을 알고 있는 경우 해외사업자도 동법의 적용을 받을 수 있다고 명시하고 있다.²⁰⁾

20) Complying with COPPA: Frequently Asked Questions, March 20, 2015, FEDERAL TRADE COMMISSION PROTECTING AMERICA’S CONSUMERS,

한편, 미국 법원은 인터넷 관련 소가 제기된 법원에 대인관할(personal jurisdiction)이 있는지 여부는 문제된 온라인상 행위가 소가 제기된 법원의 관할 내 소재한 자를 명시적으로 목표하였거나 의도적으로 지향한 것인지(“expressly aimed or intentionally targeted”) 여부를 통하여 판단하고 있다.²¹⁾ 이는 최근 국내 학계에서 국내 규제기관이 해외사업자에 대하여 전기통신사업법, 정보통신망법 등을 적용할 수 있는지 여부의 문제에 관하여 논의되고 있는 지향된 행위의 원칙(Principle of Targeting)에 따른 판단기준²²⁾과 유사하다 할 것이다.

4. 해외사업자에 대한 국내이용자 보호체계 강화 방안

가. 임시중지명령, 임시조치에 대한 강제금 등 제재수단 강화

2018. 2. 14. 제안된 정보통신망법 일부개정법률안(의안번호 2011973)은 방통위가 일정 한 경우 정보통신서비스 제공자가 제공하는 정보통신서비스의 전부 또는 일부를 일시

<https://www.ftc.gov/tips-advice/business-center/guidance/complying-coppa-frequently-asked-questions>

21) *Burdick v. Superior Court*, 233 Cal. App. 4th 8 (2015). 미국 일리노이주 시민인 Burdick이 그의 회사에서 제조한 제품에 관하여 의문을 제기한 캘리포니아주 시민인 과학자들의 명예를 훼손하는 글을 그의 페이스북 계정에 게재한 행위에 관하여, 캘리포니아주 항소법원은 Burdick이 그의 행위가 명시적으로 캘리포니아주를 목표로 하거나 의도적으로 캘리포니아주를 지향하였다는 증거(Burdick의 페이스북 친구들 중 상당수가 캘리포니아주에 거주하거나 또는 위 페이스북 페이지가 캘리포니아주 시민들을 대상으로 하는 광고를 게재하고 있다는 등)가 부족하므로, 캘리포니아주 법원은 Burdick에 대하여 대인관할을 가지지 아니한다고 판단하였다.

22) 석광현, “클라우드 컴퓨팅의 규제 및 관할권과 준거법”, *Law & Technology* (서울대 기술과법센터, 2011. 9.); 이회정, “인터넷규제의 역외적용 및 사이버공간에 대한 국제적 규범의 발전”, 한국법제연구원(2013). 문제되는 행위가 관할권을 주장하는 국가의 영토 내에서 효과를 발생시킬 것을 의도하여 지향된 것인지 여부에 따라 관할권 인정 여부를 판단하는 것임

중지하도록 명할 수 있도록 하는 임시중지명령의 법적 근거를 마련하고자 하는데, 이는 시정조치에 비하여 강화된 범위반 사업자 제재수단이라 할 것이다.

또한, 현행 정보통신망법 제44조의3은 정보통신서비스 제공자의 타인권리침해 정보에 관한 임의적 임시조치 제도를 규정하고 있으면서도 임시조치의 집행력을 확보할 수 있는 제재수단을 규정하지 아니하고 있는데, 임시조치의 집행력을 확보하기 위한 집행벌(강제금 등)을 부과할 수 있는 법적 근거를 입법하는 방안도 고려하여 볼 수 있다. 이외에도 인터넷 사업자에 대한 행정상 즉시강제 도입 가능성을 검토하여 보는 것도 의미가 있을 것이다.

그러나 국내법상 제재수단 강화의 근거를 입법하더라도 이를 해외사업자에 적용하고자 한다면 결국 해외사업자에 대하여 국내 규제관할권을 행사할 수 있는지 여부가 문제될 것이므로, 해외사업자에 대한 규제관할권을 확보하기 위한 방안을 마련하는 것이 우선 이루어져야 할 것이다.

나. 해외사업자에 대한 규제관할권 확보

해외사업자에 대한 국내 규제관할권을 확보하기 위하여 GDPR과 같은 국내대리인 지정의무 입법, 역외적용 조항 입법 등의 방안을 고려하여 볼 수 있다.

특히 2018. 9. 18. 법률 제15751호로 일부 개정되어 2019. 3. 19. 시행 예정인 정보통신망법은 GDPR과 같이 국내에 주소 또는 영업소가 없는 정보통신서비스 제공자등에게 개인정보 보호책임자의 업무 등을 대리하는 자를 국내에 지정할 것을 의무화하였고(제32조의5), 국내대리인 지정의무를 위반하는 자에게 2,000만 원 이하의 과태료를 부과하도록 하였다(제76조 제2항 제4호의3). 또한, 2018. 2. 21. 제안된 전기통신사업법 일부개정법률안(의안번호 2012060) 역시 국내이용자에게 부가통신역무를 제공하는 해외사업자의 국내대리인 지정의무를 부과하고 해당 국내대리인이 부가통신사업자로 등록하도록 하는 내용을 포함하고 있는바, 정보통신망법의 개정예 발맞추어 위 전기통신사업법 개

정안 역시 국회를 통과하여 입법될 것이라고 기대한다.

이외에도 인터넷 서비스 사업자에 대한 규제를 규정하고 있는 기타 법령에도 해외사업자의 국내대리인 지정의무를 입법하여 국내대리인 제도의 정착을 도모할 수 있을 것이고, 이를 통하여 해당 법령에서 규정하는 사업자의 의무를 해외사업자를 대리하는 자로 하여금 준수하도록 하는 동시에 국내이용자에 대한 피해 예방 및 사후조치 등 보호체계를 해외사업자에게도 확대할 수 있을 것이다.

한편, 간접적인 수단이라고 볼 수 있는 해외사업자의 국내대리인 지정의무에 비하여 보다 직접적인 수단으로 국내이용자에게 영향을 미치는 행위에 관한 국내법 역외적용 규정의 입법을 고려하여 볼 수 있다. 실제로 과학기술정보통신부는 2016. 12. 부가통신사업자 신고서 양식을 개정하여 외국법인도 직접 부가통신사업신고를 할 수 있도록 조치하였는바, 이는 국내 규제기관 역시 해외사업자에 대하여 규제권한을 행사하고자 하는 움직임의 일환으로 해석할 수 있다. 최근 국회를 통과한 전기통신사업법 개정안에도 독점규제 및 공정거래에 관한 법률과 유사한 역외적용 규정이 있다.

그러나 역외적용 규정의 도입과 별개로 그 구체적인 적용요건에 관하여는 결국 사법부의 판단을 필요로 할 수 있을 뿐만 아니라, 해외사업자를 직접적으로 규제하는 수단인 역외적용 규정에 대하여는 국내 법령상의 규제 대상이나 정도와 차이를 인지하고 있는 해외 규제기관의 반발을 예상할 수도 있다. 따라서 역외적용 규정을 도입하기 위하여는 국내외 규제기관 사이의 공조가 전제되어야 할 것으로 사료된다.

다. 자율규제제도에의 참여 장려

상술하였듯이 국내법의 역외적용은 해외 규제당국과의 법률적 마찰을 일으킬 소지가 있다. 이러한 마찰을 최소화하면서 해외사업자에 대한 국내이용자의 보호체계를 강화하는 방안으로써 국내 자율규제제도에 대한 해외사업자의 적극적 협조를 장려하는 방안을 고려하여 볼 수 있을 것이다.

예를 들어, 방심위는 도박, 마약류 포함 불법 식·의약품, 아동 포르노, 성매매, 개인정보 침해 등 명백한 불법정보의 유통과 관련하여 2012년부터 ‘자율심의협력시스템’을 운영하면서 사업자가 자율적으로 불법정보 삭제, 관련 사용자 계정 정지 등의 조치를 취할 수 있도록 하고 있고, 2015년경부터 구글, 트위터, 페이스북 등 해외사업자도 자율심의협력시스템에 참여하고 있다.

위와 같은 자율규제제도의 확대와 동시에, 해외사업자의 자발적 협조를 장려하기 위하여 자율규제를 준수할 경우 인센티브를 부여하는 방안을 도입하여 자율규제제도의 활성화 및 해외사업자의 자발적 국내이용자 보호를 도모할 수 있을 것이다.

5. 결론

인터넷 서비스의 발달에 따라 불법·유해정보의 유통과 개인정보 침해에 따르는 피해는 국경을 넘어 급격히 확산되기 때문에, 국내 규제기관이 국내사업자를 규제하는 것만으로는 그 피해를 최소화할 수 없다. 특히 해외사업자들의 글로벌화는 모든 정보의 모든 곳으로의 확산을 더욱 가속화시키고 있는바, 국내이용자를 해외사업자로부터 보호할 수 있는 방안이 다각적으로 모색되어야 한다.

궁극적으로는 현행법의 개정을 통하여 해외사업자에 대한 직접적 규제를 도모하는 것이 타당할 것이나, 이를 위하여는 규제 대상, 방법, 정도 등에 관한 국제적인 공감대를 형성하는 것이 전제되어야 할 것이다.

따라서 국내 규제기관으로서도 일차적으로는 자율규제제도의 활성화 및 그에 대한 해외사업자의 적극적 참여 유도를 통하여 국제적 공감대를 형성한 후, 해외사업자에 대한 국내 규제관할권의 확보 또는 국내 규제체계 직접 적용의 입법적 방안을 마련하는 것이 타당하다고 생각한다.

제7장 결론

4차 산업혁명의 진전에 따라 지능정보사회가 도래함에 따라 방송통신 융합 서비스가 등장하고 시장 및 정책 환경이 변화하고 있으며, 이로부터 이용자 피해구제 및 대응수단 다각화의 필요성이 증대하고 있다. 방송통신 융합 혁신서비스의 발전을 위하여 시장 자율성을 강조하는 방향으로 시장이 변화하고 정책도 자율규제 촉진과 규제 완화에만 초점을 맞추게 되면 상대적으로 이용자보호의 취약성이 증가하게 될 가능성이 있기 때문에 사후구제 중심의 규제체계로 전환을 위해서는 사후적으로 이용자의 이익이 충분하고도 완전하게 회복될 수 있도록 하기 위한 다양한 대응수단의 마련이 필요하다. 또한 제4차 산업혁명과 지능정보기술로 인한 산업구조의 변화, 이에 따른 교육·고용·복지 등 사회적 기반의 전반적인 변화에 선제적으로 대응하면서도 이용자 보호와의 형평을 맞추기 위하여 사전 및 사후 규제체계를 재정립, 피해구제의 효율성을 증대시키기 위한 이용자보호 추진체계 마련이 필요하다. 특히, 이용자보호 추진체계의 재정립 방안을 도출하면서 방송통신 위원회의 역할과 기능의 재정립 방안과 이를 뒷받침하기 위한 관련 법령의 개정안 도출에 대한 검토가 필요하다.

이상과 같은 연구 필요성에 대한 인식을 바탕으로 하여, 4차 산업혁명 시대로 접어들면서 방송통신 융합이 가속화하고, 국내외적으로 5G, 기가인터넷, UHD, 사물인터넷, 거대 플랫폼화 등의 현상이 나타나면서 초연결 지능정보사회의 기틀이 되는 방송통신 영역에 대한 효과적인 정책 및 집행 체계의 구축이 불가피하기 때문에 이 보고서는 현행 방송통신위원회의 이용자보호 정책 추진 및 이용자피해구제 집행 역량에 대한 진단과 함께 새로운 4차 산업혁명 시대의 이용자보호 수요를 파악하고 그에 적합한 이용자보호 추진체계의 재정립 필요성을 검토하였다.

이를 위하여 구체적으로는 해외 주요 국가의 비교연구, 우리나라의 방송통신 외의 영역에서의 시장 규제 및 이용자 보호 추진체계 검토, 방송통신위원회의 정책 추진 체계

및 집행 체계 상의 역할과 한계를 검토하였으며, 이를 바탕으로 이용자보호체계 개편을 위한 법제도 개선안을 도출하였다.

해외 사례 비교 연구 결과, 미국은 FCC와 FTC, 영국은 Ofcom, 호주는 ACMA, 일본은 총무성, 독일은 BNetzA에서 통신분야 이용자보호를 담당하고 있으며, 행정규제권한에 근거하여 사전적 및 사후적 이용자보호체계를 갖추고 있으며, 특히 소비자 민원 해결을 위한 민원처리절차나 분쟁조정절차를 갖추고 있음을 확인하였다. 우리나라의 이용자보호체계를 살펴보면, 일반 소비자 보호 및 공정거래 분야, 금융분야, 방송통신분야로 나누어볼 수 있다. 일반 소비자 보호 분야에서는 공정거래위원회와 한국소비자원, 공정거래조정원 등이 역할을 수행하고 있으며, 소비자분쟁조정위원회를 통하여 분쟁조정이 이루어지고 있다. 금융분야의 경우에는 금융위원회와 금융감독원이 금융소비자 업무를 담당하고 있으며, 금융관련 분쟁의 해결을 위하여 금융분쟁조정위원회가 조정을 실시하고 있다. 방송통신분야에서는 방송통신위원회와 과학기술정보통신부가 각각 사후규제와 사전규제를 담당하고 있으며, 방송통신이용자보호를 위해서도 사후구제는 방송통신위원회가 맡고 있으며, 사전적인 규제는 과학기술정보통신부가 맡고 있다.

현행 법제도 하에서 방송통신 분야 이용자 보호 체계와 관련한 쟁점으로서 (1) 방송통신위원회 조직체계가 일원화되어 있지 못하다는 점, (2) 방송통신 이용자보호를 위한 조직체계의 신설이 필요하다는 점, (3) 통합 이용자보호법의 제정이 필요하다는 점, (4) 이용자보호를 위하여 시장조사기능의 강화가 필요하다는 점 등이 지적되고 있다. 이러한 문제점에 대한 검토를 바탕으로 하여 미래 지능정보사회의 도래와 글로벌 방송통신 환경에 적합한 이용자보호 방안으로서 다음과 같은 방안을 제시하였다. 즉, (1) 총론적으로 사물인터넷 산업의 발전을 저해하지 않으면서도 동시에 연관된 이용자피해의 발생도 효과적으로 막을 수 있는 방안이어야 할 것, (2) 클라우드서비스의 이용자보호를 효과적으로 추진할 수 있는 제도적 방안을 시급히 마련, (3) 지능정보시대 이용자보호 문제해결을 위한 법제도적 접근은 법률적 책임의 주체 검토, 알고리즘 설명의 책임 등을 포함한 단계적 해결에서부터 포괄적 기본법 마련까지 단계적 접근이 필요할 것으로 분석되며, 음성인식을 저하, 연결형 대화 불안정, 오작동 등 인공지능이 내장된 상품 및 서비스에 대한 복잡·다양한 이용자피해 유형을 효과적으로 처리하기 위한 세부적인 분

쟁해결제도에 대해서도 검토가 필요, (4) 신규 서비스 등장에 따른 AI 상품 및 서비스 관련 이용자 피해사례를 모니터링하고, 인공지능 등록제 등 인공지능의 소유 및 관리관계를 명확히 할 수 있는 제도적 개선방안에 대해서도 논의 필요, (5) 인터넷플랫폼의 규모 및 위상증대에 따라 불공정행위 및 이용자인익 침해행위 발생 가능성이 증가하고 있고, 현행 사업법 상의 규제조항으로 새로운 이용자피해를 방지할 수 없기 때문에 전기통신사업법 상의 금지행위 규정 개정 필요, (6) 공유경제 기업은 서비스 제공자와 이용자 간의 관계에 최대한 개입하지 않고 인터넷플랫폼으로서 역할을 하지만, 양면시장의 거래주체로 공급자와 이용자 모두에게 안전하고, 신뢰할 수 있는 플랫폼을 만들어야 할 법적 책임이 있으므로 책임소재를 명확히 할 필요성, (7) 해외 글로벌 사업자에 대한 국내이용자 보호체계 강화를 위하여 임시중지명령, 임시조치에 대한 강제금 등 제재수단 강화, 해외사업자에 대한 규제관할권 확보, 자율규제제도에서의 참여 장려 등을 추진하여야 한다.

미래 지능정보화사회에서의 바람직한 이용자보호체계를 정립하기 위해서는 방송통신위원회의 시장조사기능과 민원처리기능, 분쟁해결기능 등 국민을 중심에 두고 실질적이고 효과적인 이용자보호가 될 수 있는 방향으로 전문인력을 충원하고 조직체계를 강화하여야 할 것이다. 이를 통하여 방송통신 영역에서의 이용자보호 수준의 제고가 가능해질 수 있다.

참고문헌

국내 문헌

- 홍대식, 이성엽, 이영주 (2016). 『전기통신사업법상 금지행위 개선방향 연구』, 서강대학교 ICT법경제연구소.
- 통신전파연구실 통신정책그룹(2017). 『통신시장 경쟁상황 평가』, 정보통신정책연구원 정책연구,
- 이원태, 문정욱, 양수연 (2017). 『지능정보사회에서의 이용자 보호 이슈 및 정책방안 연구』, 정보통신정책연구원 정책연구.
- 차상욱 (2017), 『EU 개인정보보호법제의 최근 입법과 시사점』, 정보법학.
- 박노형, 정명현, 김효권 (2016). 『EU 개인정보보호법제 분석 및 개인정보보호법제 개선 입법수요 연구』, 개인정보보호위원회.
- 석광현 (2011), 『클라우드 컴퓨팅 규제 및 관할권과 준거법』, 서울대학교 기술과법센터 Law & Technology.
- 이희정 (2013), 『인터넷규제의 역외적용 및 사이버공간에 대한 규제적 규범의 발전』, 한국법제연구원.
- 서일범 (2018), 『靑, 서민들 금융부문서 고충 커...생산적 금융이 혁신성장 한 축』, 서울경제.
- 김경애 (2018), 『26만대 이상 기기 감염...대규모 미라이 봇넷 발견』, 보안뉴스.

해외 문헌

- Fedral Trade Commission (2015). “Complying with COPPA: Frequently Asked Questions; A GUIDE FOR BUSINESS AND PARENTS AND SMALL ENTITY COMPLIANCE GUIDE”.
- Burdick v. Superior Court, 233 Cal. App. 4th 8 (2015).

● 저 자 소 개 ●

최 경 진

- 성균관대 법학 박사
- 현 가천대학교 법과대학 교수

방통융합정책연구 KCC-2018-18

4차 산업혁명 시대의 이용자 보호를 위한 효과적인 추진
체계에 관한 연구

2018년 12월 31일 인쇄

2018년 12월 31일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr
