

방통융합정책연구 KCC-2023-32

# 통신서비스 이용자보호 자율규제 제도 도입 방안 연구

A study on introducing a self-regulatory system to protect  
telecommunications service users

문제선/이승진/선주영/오진규/김대열/성진희

2023.12.

연구기관 : (사)방송통신이용자보호협회



방송통신위원회  
Korea Communications Commission



이 보고서는 2023년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.



# 제 출 문

방송통신위원장 귀하

본 보고서를 『통신서비스 이용자보호 자율규제 제도 도입방안 연구』의 최종보고서로 제출합니다.

2023년 12월

연구기관 : 방송통신이용자보호협회

총괄책임자 : 문 제 선

참여연구원 : 이 승 진

선 주 영

오 진 규

김 대 열

성 진 희



# 목 차

요약문 .....	xi
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>1</b>
제1절 연구의 필요성 .....	1
제2절 연구의 목적과 범위 .....	3
<b>제2장 국내·외 자율규제 개관 .....</b>	<b>4</b>
제1절 자율규제 정책 동향 .....	4
제2절 우리나라 자율규제 도입 사례 .....	18
제3절 해외 주요국의 ICT 부문 자율규제 동향 .....	31
<b>제3장 우리나라 통신시장 경쟁 및 이용자 피해 현황 .....</b>	<b>38</b>
제1절 우리나라 통신시장 경쟁 상황 .....	38
제2절 통신서비스 이용자의 피해 현황 .....	47
<b>제4장 자율규제 체계 도입 필요성 및 운영체계 .....</b>	<b>54</b>
제1절 자율규제 체계 도입 필요성 .....	54
제2절 기간통신역무 내 이용자보호 위한 자율규제 체계 도입 방안 .....	61
<b>제5장 자율규제 촉진 및 지원 위한 사업법 개정(안) .....</b>	<b>82</b>
제1절 접근 방안 .....	82
제2절 전기통신사업법 개정(안) .....	86
<b>제6장 자율규제 참여 및 활성화를 위한 유인 방안 .....</b>	<b>95</b>
제1절 유인제공 근거: 전기통신사업법 제103조 .....	95
제2절 유인제공 방안: 과징금 등 처분 경감 근거 마련 .....	96
<b>제7장 결론 및 시사점 .....</b>	<b>98</b>

별첨 1 자율규약 예시:개인정보보호 자율규제를 위한 자율규약 ..... 100

참고문헌 ..... 104



# 표 목 차

<표 1-1> 본 보고서의 연구 내용과 범위 .....	3
<표 2-1> OECD와 우리 정부가 제시하는 좋은 규제 조건 .....	11
<표 2-2> Julia Black의 자율규제 4대 유형 .....	14
<표 2-3> EU와 영국의 자율규제와 공동규제 정의 비교(원문) .....	16
<표 2-4> 개인정보자율규제 분야 및 단체 현황 .....	27
<표 2-5> 통신분야 개인정보 자율규제 주요 활동 .....	30
<표 2-6> 유럽연합 시청각미디어지침 상의 자율규제 관련 전문과 조문 .....	33
<표 2-7> 유럽연합 시청각미디어지침 상의 미성년자 보호 위한 자율규제 관련 조문 ..	34
<표 3-1> 이통사별 가입자 및 회선 수 기준 시장점유율 비교(2023.10) .....	40
<표 3-2> 초고속인터넷 가입자 및 회선 수 기준 시장점유율 비교(2023.10.) .....	42
<표 4-1> 오픈마켓 사업자별 상생 및 부담 완화 방안 .....	59
<표 4-2> 전기통신사업법 상의 자율규제체계 마련의 근거 .....	65
<표 4-3> 단말기 유통법 상의 자율규제체계 마련의 근거 .....	66
<표 4-4> 방송통신사업 금지행위 등에 대한 업무 처리 규정 상의 자율규제체계 마련 의 근거 .....	67
<표 4-5> 이용자의 가입의사와 무관한 가입 행위에 대한 자율규제 예시 .....	74
<표 4-6> 이용자 보호 관련 자율규제 예시 .....	77
<표 5-1> 전기통신사업법 일부개정(안) 주요 내용(부가통신사업자 자율규제 관련) ...	82
<표 5-2> 전기통신사업법 일부개정(안) 조문(안) .....	92
<표 5-3> 부가통신사업자 자율규제 개정안 신규조문 대비표 .....	93
<표 6-1> 전기통신사업법 제95조와 제52조제1항: 벌칙 감경 근거 관련 .....	95

# 그림 목 차

[그림 2-1] Ayres & Braithwaite(1992)의 ‘규제전략의 피라미드’ 개념도 .....	10
[그림 2-2] 규제수단의 스펙트럼 .....	12
[그림 2-3] 한국인터넷자율정책기구 조직도 .....	21
[그림 2-4] KISO 정책결정 및 심의결정 추이 .....	22
[그림 2-5] 한국게임정책자율기구(GSOK) 조직도 .....	23
[그림 2-6] 개인정보보호 자율규제 추진체계(안) .....	29
[그림 2-7] 시청각미디어지침 2018 발표 당시 EU 회원국 자율규제 현황 .....	34
[그림 3-1] 우리나라 이동통신서비스 회선수 및 증가율 추이(FY 2012~2023.10) .....	38
[그림 3-2] 이동통신시장 사업자별 시장점유율 추이(FY 2012~2023.10.) .....	40
[그림 3-3] 우리나라 초고속인터넷 가입자 수 및 증가율 추이(FY2018~2023.9) .....	41
[그림 3-4] 초고속인터넷시장 사업자별 시장점유율 추이(FY 2018~2023.9.) .....	42
[그림 3-5] 초고속인터넷 1위 사업자 MS 및 시장 내 HHI 추이(FY ' 08~ '21) .....	43
[그림 3-6] 결합상품 가입건수 추이(통신사 및 CATV 사업자 가입자 포함) .....	44
[그림 3-7] 결합상품 유형별 계약건수 추이 .....	45
[그림 3-8] 인터넷 및 이동전화의 결합상품 포함 비율 추이 .....	46
[그림 3-9] 보이스피싱 개념도 .....	50
[그림 3-10] 보이스피싱 피해 추이(FY 2018~2022) .....	51
[그림 3-11] 스미싱 개념도 .....	52
[그림 4-1] 통신분야 이용자보호 자율규제 운영 체계(안) .....	72
[그림 5-1] 우리나라 입법 절차 흐름도 .....	85

# 요 약 문

## 1. 제 목

- 통신서비스 이용자보호 자율규제 제도 도입방안

## 2. 연구 목적 및 필요성

### 가. 연구목적

- 통신시장은 사업자간 가입 유치 경쟁 심화로 다양한 불·편법 행위 및 이용자 이익 저해 행위가 지속적으로 발생
  - 그러나 수 많은 사업자, 유통망에서 발생하는 이용자 이익침해 행위 등에 대해 한정된 정부의 인력 등으로 관리·감독에 한계가 존재
- 이에 유무선통신사업자가 스스로 이용자보호를 할 수 있는 자율규제 운영체계 및 법 개정방안 연구가 필요

### 나. 필요성

- 국민 생활과 밀접한 통신서비스 시장환경은 기존 통신사업자는 물론 새로운 알뜰폰사업자의 시장진입 등으로 가입자 유치경쟁이 심화되는 등 이용자 서비스 이용환경이 급격히 변화되는 추세
- 이러한 유·무선통신사업자간 경쟁과정에서 가입자 모집, 유지, 해지과정에서 다양한 형태에 불·편법 행위로 인한 이용자 이익을 침해하는 행위가 발생될 우려가 증가
  - 그러나 정부의 인력과 예산의 한계로 다양한 이용자 이익 침해행위에 대한 즉각적인 대응이 어려울 뿐 아니라, 이용자와 접점에서 서비스를 판매하는 유통점에 대한 효율적인 관리·감독에 한계가 존재

정부 주도의 이용자보호 관리·감독에 한계가 있어 서비스별 특성에 맞는 자율규제를 통해 통신사업자의 보호 수준 제고 및 사각지대 최소화

### 3. 주요내용

#### 가. 자율규제 개관 및 국내·외 자율 규제 사례

##### □ 자율규제 개관

- 자율규제란 일반적으로 조직화된 집단이 그 구성원의 행위를 규제하는 것이며,
  - 정부에 의해 규제권한이 사업자에게 형식적으로 위임되는 것이며, 사업자와 기타 민간영역에 의해 자발적으로 관리되는 규제
- 통신시장은 사업자간 가입 유치 경쟁 심화로 다양한 불·편법 행위 및 이용자 이익 저해 행위가 지속적으로 발생

##### □ 국내·외 자율규제 도입 사례

구분	자율규제 도입사례	비고
국내	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 통신판매중개자 자율준수 협의회(한국온라인쇼핑협회)</li> <li>▶ 한국인터넷자율정책기구 (네이버, 카카오 등)</li> <li>▶ 한국게임정책자율기구 (한국게임산업협회)</li> <li>▶ 개인정보 자율규제 (개인정보위)</li> </ul>	
국외	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ EU의 시청각미디어지침에 따른 콘텐츠 내용심의 자율규제</li> <li>▶ 영국 초고속인터넷사업자 투명성 자율규제</li> </ul>	

#### 나. 통신시장 일반현황 및 주요 이용자 피해유형

##### □ 유·무선통신시장 일반 현황

##### ○ 이동통신시장

- 2023년 10월까지 이동통신 회선수는 총8,260만 회선이며, 5G는 3,216만, 4G는 4,898만, 3G는 2,198만 임
- 시장점유율은 휴대폰과 IOT까지 포함 SK텔레콤 37.7%, LGU+ 22.4%, KT 21.3%, MVNO 18.5% 임

- IOT를 제외한 휴대폰 회선은 KT가 LGU+를 앞서고 있고, 알뜰폰을 이용하는 이용자는 지속적으로 증가하고 있음.

※ IOT제외시 SK텔레콤 41%, LGU+ 25%, KT 20%, MVNO 15% 임

○ 초고속 인터넷 시장

- 2023년 10월까지 유선통신 회선수는 2,402만 회선이며, 매년 가입자 증가율은 감소 (19년 2.9%에서 23년 1.9%로 감소)

- 회선수 기준 시장점유율은 KT 41%, SKB와 SK텔레콤 재판매를 합쳐 28.7%, LGU+ 21.3%, CATV 9.1% 순임

- 특히, KT의 시장점유율은 고착화 되고 있으며, CATV사업자의 시장점유율은 19년 13.9%에서 23년 10월 기준 9.1%로 지속적으로 하락하고 있음

○ 결합상품 시장

- 2021년 말 기준 결합상품 계약건수는 1,952만건으로 전년대비 2.1%증가하였으며, 주요 통신사업자의 결합상품 가입이 대부분 차지

※ 전체 결합상품 계약건수 중 통신사업자 제공 비중은 94.9%, 방송사업자는 5.1%수준임

□ 통신서비스 이용자 피해 유형

통신사업자의 불·편법 행위 등으로 발생되거나 우려되는 주요 이용자 피해 유형 및 사례 중심으로 요약

① 허위과장 광고 행위

○ 통신서비스를 판매하면서 실제와 구매비용과 다르게 과장하여 광고하거나 중요 정보 고지를 누락

○ 유통점 등에서 요금제 등 주요 가입 조건을 고지하지 않고 '공짜', '무료', '0원' 등의 문구로 광고

▶ 휴대폰(출고가 120만원)을 48개월 할부로 계약하면서 공짜로 광고  
- 실제 24개월 사용 후 중고폰 반납(60만원), 25% 선택약정 가입(54만원) 등의 조건을 고지하지 않고 광고  
▶ 초고속인터넷 등 실제 제공속도와 다르게 허위 과장광고 하는 행위 등

② 고가요금제 및 부가서비스 가입 강요 행위

- 유통점 등에서 단말기 높은 불법지원금 지급 조건으로 일정기간 고가 요금제 및 부가 서비스 가입 강요
- 고가 요금제 및 부가서비스 몇 개월 사용조건을 강요하고, 고가 요금제 이용 이후 변경안내 미고지 등

▶ 유통점이 단말기 판매시 높은 불법지원금 지급 조건으로 약 10만원 요금제를 6개월간 의무적 사용 강요 사례  
- 기존 3만원대 요금제를 이용하였는데 단말기 저가 구입 조건으로 6만원대 요금제 가입 등  
▶ 고가 요금제 및 부가서비스 의무사용기간 6개월 경과 이후 요금제 변경안내를 하지 않아 이용자 요금부는 사례  
▶ 초고속인터넷 가입시 고가의 경품지급 조건으로 부가서비스 가입을 강요하는 사례 등

③ 경품 등 이용자 차별 행위

- 초고속인터넷 등 서비스를 판매하면서 동일 시기 판매 및 상품 임에도 이용자별로 경품지급을 차별적으로 지급
- 통신서비스 이용기간 만료 이후 재가입시 경품제공 기준과 이용자별로 다르게 경품 등 경제적 이익을 지급 등
- 동일한 통신서비스 임에도 협상 등으로 불합리하게 이용자별로 제공속도, 요금제 등을 다르게 제공 등

▶ 다수 이용자가 동일한 서비스 가입하였으나 시기, 판매장소 등에 따라 이용자별로 차별적으로 경품을 지급  
▶ 초고속인터넷, 전용회선 등 동일한 상품에 가입하였으나 이용약관과 다르게 이용자별로 요금할인을 차별적으로 제공

④ 유통점 등에서 통신서비스 사기판매 행위

- 통신서비스 가입시 이용자와 약속한 단말기 지원금, 경품, 요금할인 등을 제공하지 않거나 다르게 제공

o 유통점이 이용자와 이용기간 약정, 할부기간 등을 계약내용과 다르게 통신사에 가입시켜 부당한 요금 발생

- ▶ 단말기 지원금을 추후 페이백 30만원을 입금 약속하고 이를 이행하지 않거나 적은 금액으로 지급하는 사례
- ▶ 유통점과 이용기간 당초 24개월 이용하기로 약정하였으나 실제 가입은 48개월로 가입, 이용자가 24개월 이후 해지시 위약금이 발생하는 사례

⑤ 기타 통신서비스 해지거부 및 지연 행위, 명의도용, 이용자정보 유용, 가입절차 누락 및 소홀 등 다양한 이용자 이익저해 행위 등

#### 다. 자율규제 운영체계 수립

##### □ 자율규제 운영체계(안)

- o (정부) 자율규제 정책수립 및 법제화, 활동성과 관리감독, 자율규제 단체지정, 인센티브 제공 등
  - 통신사업자와 관련된 협·단체 대상 자율규제 단체 지정
  - 자율규제 기본원칙을 제시하는 자율규약 제정
  - 자율규약에 반드시 포함되어야 하는 주요 원칙 및 공통 준수 의무 등을 제시하여 자율규약의 일관성 있는 제도 운영 검토

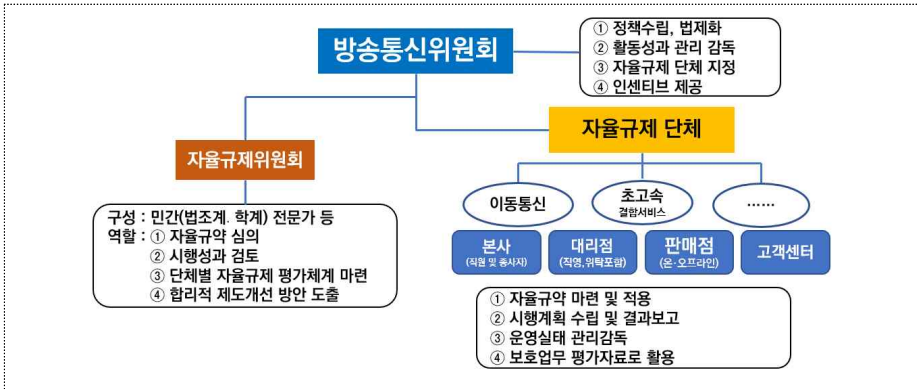
##### < 표준 자율규약(안) 주요 내용 >

- ① (총칙) 자율규약의 목적 및 적용대상 명확화
- ② (이용자보호 원칙) 이용자 보호를 위한 원칙 제시
- ③ (자율규제 단체 준수사항) 자율규제 단체의 역할 및, 수행결과 보고 의무 등 명시

- o (가칭, 자율규제위원회) 전문가관 중심으로 민간 전문가(학계, 법조계 등)로 구성된 위원회를 구성·운영
  - 자율규약 심의, 시행 성과검토, 단체(사업자)별 자율규제 평가체계 마련 등 자율규제 평가 및 제도개선 등 역할

- o (자율규제단체) 자율규약 마련 및 적용, 시행계획 수립·결과보고, 통신사업자별 자율규제 운영 실태 관리·감독

〈 이용자보호 자율규제 운영체계(안) 〉



라. 자율규제 세부 시행방안

□ 이용자보호 관련 시장 모니터링

- o (이용자보호관제도) 통신서비스의 실제 수요자인 국민의 목소리를 서비스에 반영하는 환류와 소통 확대 (통신유통점 종사자로 확대가능)
- o (시장모니터링) 이용자 불편 및 피해 사항 발굴을 위해 통신사 판매정책, 유통점, 고객센터 등 운영실태 온라인/오프라인 모니터링 필요

□ 이용자보호 교육 및 자율점검 강화

- o (종사자 교육) 통신서비스 판매접점에 있는 유통점 종사자의 이용자보호 인식제고를 위한 교육 강화
- o (이용자보호 자율점검) 유통점이 자율적으로 매월 체크리스트 기반의 이용자 보호업무 평가 실시하고, 통신사 or 자율규제 단체로 제출
- o (유통점 현장점검) 유통점의 이용자 정보 불법보관 및 유출 등으로 인한 이용자 피해를 방지하기 위해 주기적으로 현장점검 실시



- 이용자 정보 유출방지를 위해 통신사 측면의 유통점 파쇄 지원도 적극 검토 필요
- ※ '19년도부터 이동통신 유통점에 대한 이용자정보 보관여부 실태점검 결과 매년 점검대상 약 1,200개 유통점 중 60% 이상이 이용자 정보를 불법 보관

□ 이용자 권익강화를 위한 제도개선

- (비대면 가입절차 개선) 특정 장소/장비 등을 통한 통신서비스 다량 가입 및 부정이용 방지 등을 위해 IP기반 검증시스템 도입 필요
- (유출방지 조회시스템 도입) 대리점-판매점간 서비스 가입 이전에 이용자정보(개인/신용정보 등) 조회요청·회신시 카톡, 메일 등 이용
  - 이용자정보가 유통점 종사자 휴대폰, 이메일 등에 잔존, 이용자 피해가 우려됨에 따라 조기 이통사 공동의 조회시스템 도입 필요

마. 자율규제 도입 기반 마련

① 자율규제 시행 및 촉진을 위한 법적 기반 마련

- (법 개정) 통신업계의 체계적, 안정적으로 자율규제 촉진·지원하기 위해 전기통신사업법 상 법적 근거 신설
  - 현재 부가통신시장 내 자율규제 도입을 위해 마련된 전기통신사업법 일부 개정(안)이 상정(전기통신사업법 제22조 11(자율규제))
  - 이를 부가통신사업자로 국한하지 않고 전기통신사업자로 확대 개정하거나 별도 기간통신사업자의 자율규제 조문 추가

구분	개정방안	비고
제1안	▶ 부가통신 → 전기통신사업자로 자구 수정	▶ 기 제출된 개정(안) 유지 가능 ▶ 기간과 부가간 업무영역이 다른 부분은 시행령에서 반영 가능 ▶ 입법 기간 절감
제2안	▶ 별도로 “기간통신사업자 자율규제 조문 추가	▶ 입법 장기간 소요

o (시행령 등 정비) 학계, 법조계 등 관련 전문가로 구성된 연구반을 운영하여 시행령 및 고시 등 개정(안) 마련

구 분	주요 내용	비 고
시행령	이용자보호의 촉진 및 지원 등(과태료 부과 기준 포함)	
고시 등	법 위반 제재 시 과징금 및 과태료 경감	
	자율규제 체계, 단체 지정 및 취소, 평가 등 세부사항 규정	

② 자율규제 참여 및 활성화를 위한 인센티브 방안 마련

- o (인센티브) 자율규제 참여 사업자가 과징금, 과태료 감경을 받을 수 있도록 시행령 및 고시 개정 추진
- o (자율규제 운영 지원) 협·단체 역량 강화를 위한 교육 및 자율점검 체크리스트 등 자율규제 운영에 필요한 사항은 예산 범위내 지원

## 4. 결론 및 제언

### ① 기간통신사업자에 대한 자율규제 도입 필요

- 통신시장의 다양한 이용자의 보호를 위해서는 규제기관이 가진 자원(인력, 예산)의 한계로 규제정책 집행 어려움
  - 이에, 규제대안으로서의 자율규제 도입은 반드시 필요
- 또한, 통신시장의 이용자보호 자율규제 정책 시행은 규제의 효율성과 적시성을 확보하는데 매우 필요한 정책임

### ② 자율규제 운영체계 수립

- 정부와 단체(사업자)간의 역할과 기능정의를 통한 운영체계를 수립하고, 세부 시행방안 마련 필요
  - 이를 위해, 정부, 민간(학계, 법조계 등), 사업자, 관련기관이 참여하는 ‘자율규제 협의체’ 구성·운영 필요
- ※ 시행방안(예시) : 온라인 통신서비스 가입시 IP검증시스템, 이용자보호관, 이용자 보호교육 등

### ③ 자율규제 촉진 및 지원을 위한 사업법 개정 필요

- 자율규제의 촉진 및 지원, 구속력 있는 규제의 대안으로서의 자율규제 시행을 위해서는 전기통신사업법의 개정 필요
  - 또한, 자율규제 활동 평가결과에 따라 기술·재정적지원, 과태료·과징금 경감등의 차등적 인센티브 마련 필요



# 제1 장 서 론

## 제1 절 연구의 필요성

최근 국내·외적으로 더 나은 규제(Better regulation)에 대한 연구와 시도가 활발하다. 즉 통제적인 접근 방식(Command and Control)의 규제 보다는 정부의 개입 정도를 낮추고 시장 친화적인 규제를 통해 정책 목적을 달성하려는 노력이라고 할 수 있다.

우리나라에서도 기존의 규제 즉 입법을 통해 권한을 부여받은 행정부가 시장에 직접 개입을 통해 시장 참여자의 행위를 직접적으로 제한하기 보다는 시장참여자의 자율적인 참여 또는 정부와 함께 하는 방식의 사례가 속속 등장하고 있다.

이러한 규제접근방법은 국민들과 밀접한 관계를 맺고 있는 산업에서 특히 고려할만하다. 주지하듯이 국민 생활과 밀접한 관계를 맺고 이용자들이 매순간 이용하는 서비스의 대표적인 것이 유·무선통신서비스라고 할 수 있다. 최근 유·무선통신서비스는 단순히 음성통화 행위를 넘어 유·무선초고속인터넷서비스를 통해 전 세계의 정보를 검색, 수집, 의견교환, 참여 등의 활동을 하고 있으며 사회적 포용의 중요한 수단적 기능을 하고 있다. 이러한 수요에 발맞추어 공급자인 통신사업자들은 보다 많은 가입자 유치를 위해 경쟁 중이다. 특히 이동통신시장의 경우에는 대형 이동통신사업자(Mobile Network Operator, MNO) 3사 외에도 이들에게서 도매로 이동통신서비스를 구매하여 소매로 판매하는 소위 다수의 알뜰폰사업자가 시장에 진입하면서 가입자 모집경쟁이 더욱 심화되는 추세이다.

문제는 이러한 유·무선통신사업자간 경쟁 심화는 요금 인하와 선택권 확대라는 긍정적인 경쟁 효과도 가져 오지만, 가입자 모집 확대 그리고 가입자를 자사의 가입자로서의 유지기간 확장을 위해 다양한 형태의 불·편법 행위를 취할 수 있고 이로 인한 이용자 이익 침해 현상이 발생할 우려가 증가하는 것도 사실이다.

그러나 유·무선통신시장 내 참여자들이 다양하고 유통과정이 복잡함에도 불구하고

행정력에만 의존하여 감독 및 관리해 나가는 것은 정책의 효과성, 규제 비용 측면에서 바람직하지 않다는 지적을 고려할 때 기존의 전통적인 규제접근방안에 대한 재고가 필요한 시점이다.

또한, 정부의 인력과 예산의 한계로 다양한 이용자 이익 침해행위에 대한 즉각적인 대응이 어려울 뿐 아니라 수많은 유·무선통신사업자 및 관련 유통점에 대한 효율적인 관리·감독에 한계가 존재한다는 현실적 문제에 대해서도 해결방안을 모색할 필요가 있다.

이와 같은 문제를 근본적으로 해결하기 위해 유·무선통신사업자들이 자발적인 이용자 보호를 할 수 있는 기반 마련을 위한 규제 방안을 모색하되 최근 전통적인 규제 접근방법의 대체 방안으로 활발히 논의되고 있는 자율규제 방안 적용 관련한 연구를 수행하고자 한다.

## 제2절 연구의 목적과 범위

본 연구는 국내·외 자율규제 관련 도입사례 및 이용자 피해현황 등 자료 분석 등을 바탕으로 유무선통신서비스 부문에서 자율규제 체계 도입 검토, 중장기 자율규제 운영체계 연구, 자율규제 시행방안 도출 관련 법 개정안 도출을 목적으로 한다.

이를 위해 본 연구는 다음 <표 1-1>에서 보는 범위를 중심으로 이루어진다.

<표 1-1> 본 보고서의 연구 내용과 범위

구분	연구 내용	비고
국내·외 자율 규제 관련 도입사례 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 대안적 규제체계로서의 자율규제 정책 동향</li> <li>▪ 국내·외 자율규제 사례 조사</li> </ul>	유·무선 통신서비스 중심
자율규제 체계도입 필요성 및 운영체계 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 자율규제 단체 등 자율규제의 체계적 시행을 위한 주체별 역할 정의</li> <li>▪ 단체 지정 및 자율규약 제정(안) 검토</li> </ul>	
자율규제 관련 사업법 개정안 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 자율규제 촉진, 지원을 위한 사업법 개정안 마련 등 검토</li> </ul>	
자율규제 참여 활성화를 위한 인센티브 방안 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 자율규제 참여 단체의 행정제재(과징금 등)시 감경 및 관련 법률(시행령, 고시 등) 개정 검토</li> </ul>	

## 제2장 국내·외 자율규제 개관

### 제1절 자율규제 정책 동향

#### 1. 자율규제 개관

##### 1) 규제의 정의와 분류

통상 정부가 정치적, 행정적 목적을 달성하기 위해 마련한 기본적인 활동지침은 정책(Policy)이라 하는데 그 중에는 규제정책도 포함된다.<sup>1)</sup> 규제정책 또는 규제(Regulation)를 정의한 문헌은 국내·외적으로 다수 찾아볼 수 있다. 강학상으로는 규제를 “바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것”이라고 정의(최병선, 2006) 한다.<sup>2)</sup> 그리고 또 다른 정의로 광의의 규제를 “민간(사적 부문, 사인의 활동)에 대한 정부의 개입(간섭, 영향)”이라고 하고 여기에는 통제뿐 아니라 민간에 대한 조정과 지원이 포함된다(박군성, 2023)고 설명한다. 협의의 규제는 전자만이 포함된다.<sup>3)</sup> 해외 문헌들도 유사한 정의를 내리고 있다. 즉 규제는 개인이나 조직이 행사할 수 있는 재량에 대해 국가가 부과하는 제한하는 것으로 제재 위협을 가할 수 있다.(Viscusi, W. K etc, 2018)<sup>4)</sup>

---

1) 예를 들면, 정치학자 Lowi는 정책유형을 크게 4가지로 나누었는데, 규제정책, 재분배정책, 분배정책, 입헌적 정책 등이다. 당시 Lowi가 정부의 정책을 나눈 기준은 정책을 둘러싸고 일어나는 정치의 특성에 따른 것이다. 통상적인 정책 분류 방식 예를 들면 정책의 대상에 따라 나눌 때에는 정책(예를 들면, 농업정책, 교육정책, 노동정책 등)을 만들고 집행하는 자들의 의도나 의사는 파악할 수 없다는 문제점에서 이런 분류법을 제시한 것이다.(출처: 최병선. (2006). 정부규제론. 서울: 법문사.)

2) 최병선. (2006). 정부규제론. 서울: 법문사.

3) 박군성. (2023). 정책, 규제와 입법. 서울: 박영사.

4) “Regulation is a state imposed limitation on the discretion that may be exercised by individuals or organizations, which is supported by the threat of sanction.” (출처: Viscusi, W. K., Harrington Jr, J. E., & Sappington, D. E. (2018). Economics of regulation and antitrust. MIT press.)



그 외에도 다양한 문헌들에서 찾을 수 있는 규제 정의를 살펴보면 공통적인 측면을 확인할 수 있는데 규제의 주체 즉 규제를 행하는 주체는 정부이며, 규제의 대상은 민간(개인 및 기업)이고 정부는 법적 근거를 두고 민간 경제 주체의 의사결정 또는 활동, 재량 등에 제한을 두거나 개입한다.

더불어 정부의 규제 행위는 구속력이 있다. 앞서 Viscusi, W. K. 등은 정부가 규제를 행할 때는 “제재 위협(threat of sanction)”을 가할 수 있다고 하였는데 만일 정부의 규제 정책에 반할 경우 규제 대상에게 벌칙을 가할 수 있다는 의미이다. 이는 정부의 규제행위가 구속력이 있음을 의미한다.

이런 측면에서 행정규제기본법 상의 규제 정의를 보면 보다 명확해 진다. 동법에서는 “행정규제”(이하 “규제”라 한다)란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항”이라고 규정<sup>5)</sup>하고 있는데 법령 등에 의거한다는 점<sup>6)</sup> 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 등의 민간 부분의 선택에 제한을 두는 점이 포함되어 있다.

이러한 규제는 일정한 기준에 따라 분류할 수 있다. 가장 대표적인 분류 방법은 경제적 규제와 사회적 규제로 나누는 것이다. 전자는 기업의 본원적 활동에 대한 정부 규제이고 후자는 기업의 사회적 행동에 대한 규제이다.

---

5) 행정규제기본법 [시행 2019. 7. 17.] [법률 제16322호, 2019. 4. 16., 일부개정] 제2조(정의) 제1호

6) 행정규제기본법 [시행 2019. 7. 17.] [법률 제16322호, 2019. 4. 16., 일부개정] 제4조(규제 법정주의) ① 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다.

② 규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령(上位法令)에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다. 다만, 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다.

③ 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.

경제적 규제는 소비자보호 및 산업 또는 생산자 보호를 목적으로 한다. 경제적 규제는 기업의 본원적 활동에 대한 정부규제를 의미하는데 여기서 기업의 본원적 활동이란 기업의 설립, 제품 또는 서비스의 가격, 생산량, 품질, 거래상대방과 거래방법과 조건 등에 대한 의사결정 및 행위 전반을 말한다. 그래서 경제적 규제가 실제 나타나는 모습은 진입규제(기업의 시장 진입 및 퇴출에 대한 본원적 의사결정에 영향), 가격(및 이윤)에 대한 규제(시장 내 본원적 경쟁 요소인 가격 결정권에 정부가 개입하여 영향을 미침), 기타 품질, 생산량, 공급대상, 조건 및 방법 등에 대한 규제 등이다.<sup>7)</sup>

반면 사회적 규제는 기업의 사회적 행동에 대한 규제라 하였는데, 기업의 사회적 행동은 기업이 속한 사회에 영향을 야기하는 기업행동 예를 들면, 환경오염, 근로자의 보건 및 안전에 대한 위협, 소비자권의 침해, 근로자에 대한 차별 대우 등을 말한다. 정부가 사회적 규제를 집행하는 목적은 개개인의 삶의 질 확보, 인간의 기본권 신장, 경제적 약자 보호 및 사회적 형평성 확보 등으로 경제적 규제의 그것과는 다르다.

규제(정책)의 정의 그리고 규제의 유형에서 보았지만 규제는 정부가 법적 근거를 가지고 시장에 대해 가하는 공권력의 집행이라는 점에서 입법 과정에서 규제정책의 정당성 내지 명분을 확보하는 것이 중요하다. 시장 기능만으로도 자원의 효율적 배분이 이루어지는데도 불구하고 정부가 시장에 개입하는 것은 불필요하기도 하고 시장의 저항을 불러일으킬 수 있기 때문이다.

그렇다면 어떤 상황에서 정부의 규제정책 즉 시장 개입은 정당화되는가? 주지하듯이 우리 사회의 문제 즉 자원 배분의 문제, 소득의 공평한 분배, 경제의 안정과 성장 등을 풀어가는 기제로 시장과 정부를 꼽는다. 시장의 기능이 원활히 작동하여 우리 사회가 가진 문제를 잘 해결한다면 정부의 역할은 그다지 필요치 않겠지만 현실에서는 시장기제가 다양한 원인으로 인해 그 기능을 다하지 못하는 경우가 많다. 이를 통상 시장실패라고 부르는데 모든 정부 개입의 이론적 근거가 시장실패는 아니지만 정부 규제의 논거로 시장의 결함 내지 실패가 활용되는 것은 분명하다.<sup>8)</sup>

---

7) 최병선. (2006). 정부규제론. 서울: 법문사.

8) 본 보고서에서 시장실패 이론에 관한 자세한 내용을 다루지는 않는다. 그 이유는 본 보고서는 정부규제의 정당성을 논하는 것이 목적이 아니기 때문이다. 오히려

즉 시장 기능의 결함으로 인해 당초 기대한 사회적으로 바람직한 목적이 달성되지 못할 때 정부가 법률을 근거로 하여 그 기능을 보완하기 위해 개입한다는 것이다.

## 2. 규제정책 대안으로서의 자율규제

앞서도 언급한 바 있지만 정부규제는 정부가 법적 근거를 가지고 시장 참여자들에게 각종 의무나 제한을 두는 행위를 바탕으로 한다. 그런데 이러한 규제접근방식에 대한 대안적 방안을 찾으려는 노력은 제법 오랫동안 이루어져 왔다. 이는 몇 가지 요인을 배경으로 한다.

첫째, 규제거버넌스 차원에서 정부만을 유일한 규제 주체로서 인정하기 어려워졌다. 1980년대 이후 대부분의 선진국에서는 탈관료화(de-bureaucratization)와 함께 공공정책 형성과정에서 비정부기구, 제3섹터 등 시민사회 조직의 중요성과 역할이 강화되어왔다. 이에 따라 정부는 더 이상 사회시스템의 최상부에서 사회 내 모든 문제의 해결사(deus ex machina)와 같은 존재로 군림할 수가 없게 되었다.<sup>9)</sup> 기존의 규제 운영 및 개혁 방식이 안고 있는 이러한 한계는 국가만이 규제의 주체가 되는 국가의 ‘규제독점주의’(regulatory monopoly)가 이제 ‘규제다원주의’(regulatory pluralism)로 대체되어야 할 시대적 환경이 도래했다는 점에서 기인한다.<sup>10)</sup>

둘째, 명령과 통제 방식의 전통적 규제접근방식이 가지는 단점이나 한계가 더욱 분명해지면서 이것이 국가, 사회, 기업, 개인들에게 부담이 되면서 이에 대한 개선 방안의 목소리가 높아졌다. Reiss(1984)는 규제집행에 있어 어떠한 수단을 활용하는 지에 따라 두 가지 규제모형을 제시하였다. 즉 규제집행 방식에는 법적 기소 등과 같은 공

---

정부규제에 대한 기본적인 이해를 바탕으로 대안적 규제를 모색하고 이를 기간통신시장 내 접목할 수 있는 방안을 찾는 것이 궁극적인 목적이기 때문이다. 참고로 시장실패 이론에 관해서는 미시경제학 교과서나, 정부규제 이론서에서 충분히 접할 수 있다.

9) 최유성, 이민호, 공동규제(Co-regulation) 활용방안에 관한 연구(II), 한국행정연구원, KIPA 연구보고서 2009-03, 2009.12.31.

10) 최유성 외 5인, 공동규제(Co-regulation) 활용방안에 관한 연구, 한국행정연구원, KIPA 연구보고서 2008-02, 2008.12.31.

식적이고 법적 강제 수단을 사용하는 경우와 교육, 권고, 설득, 협상 등과 같은 다양한 비공식적 방법들을 사용하는 경우가 있는데 전자를 ‘제재’ (deterrence of sanction) 규제 모형 ‘이라하고 후자를 ‘순응’ (compliance) 규제모형이라 하였다. 규제집행자들과 학계에서는 양자 간에 규제정책 목표 달성에 어느 모형이 더 효과적인가에 대한 논란이 있어 왔다. 이 중에서 순응규제모형을 지지하는 측에서 제재규제 모형의 단점을 제시한 사항을 보면 소위 명령과 통제 방식의 규제접근의 단점 내지 한계를 확인할 수 있다. 구체적으로 보면, 우선 제재방식은 법적 소송 등으로 인해 집행상의 비용이 많이 든다. 둘째, 제재방식은 정형화된 방식을 강제함으로써 성과를 증진할 수 있는 최상의 방법을 막는다는 점에서 경제적 합리성을 저해한다. 셋째, 제재방식은 권위주의적이고 상의하달 식으로 집행되어 피규제자들의 협조를 얻지 못하며 피규제자들의 유·무형의 반발과 저항에 부딪히기 쉽다. 그리고 불합리한 법과 규제에 대해서는 피규제자들이 회피방식을 사회화하여 국가의 법질서를 무시하는 풍조를 만연하게 할 수 있다. 넷째, 제재방식은 경직적인 규칙을 적용하게 되는데 이는 피규제자들의 자발적 순응을 이끌어내는 인센티브를 제공하지 못한다. 마지막으로, 엄격한 강제는 사회적으로 바람직하지 못한 부작용, 예를 들어 기업의 탈퇴, 실업율의 야기 등을 야기할 수도 있다.(Bardach & Kagan, 1982; Ayers & Braithwaite, 1992: 19-20; Baldwin & Cave, 1999: 97-99)<sup>11)</sup> OECD는 전통적 규제방식은 동적/배분적/기술적 측면에서 효율성을 저하시키며 혁신을 방해하고 시장을 왜곡할 수 있다고 지적한다. 또한 기업이나 정부에게 규제 비용을 증가시켜 잠재적으로 비효율성을 유발하여 궁극적으로 이러한 규제 집행이 규정 준수를 보장하지 못할 수도 있다고 설명한다.<sup>12)</sup>

셋째, 정부가 규제목표 달성을 위한 직접적인 규제 활동에는 자원 측면에서 한계가 있다. 최유성 등(2007)은 현실적인 차원에서 명령 지시적 규제가 갖는 한계를 다음과 같이 지적한다. “정부가 과연 규제를 통해서 개선하려고 하는 기업이나 개인들의 바

11) 최유성, 이민호, 공동규제(Co-regulation) 활용방안에 관한 연구(II), 한국행정연구원, KIPA 연구보고서 2009-03, 2009.12.31.

12) Gregory Bounds, Alternatives to Traditional Regulation A Principles Approach, Building capacity for RIA in South Africa - Presentation to Officials OECD, 2009.5.

람직하지 못한 행태를 일일이 감독하고 단속할 만한 인적, 물적 자원을 갖고 있는가 하는 점이다. 한 걸음 더 나아가서, 설사 정부가 이러한 행정력을 갖추고 있다고 하더라도 규제를 담당할 관료들이 성실하고 엄정하게 이를 집행할 충분한 역량이나 동기가 있는지에 대해서도 의문을 가질 수 있다. 뿐만 아니라, 정부가 규제기준으로 책정한 기준(standards)이나 요건(requirements)이 최대의 편익을 창출할 수 있는 최적의 방안인 지에 대한 의문이 제기될 수 있으며, 이에 대한 사회적 합의를 도출하는 것도 쉽지 않은 일” 이라는 것이다.<sup>13)</sup>

이러한 맥락에서 영국을 포함한 유럽 주요 국가들, 호주 그리고 국제기구인 OECD 등 다양한 주체들이 “대안적 규제방안” 을 연구해오고 있다. 여기서 대안적 규제방안에 대해서는 그 정의에 대한 이해와 본 연구에서 집중하고자 하는 자율규제의 위치를 알아볼 필요가 있다.

우선 대안적 규제는 정부규제가 아니면서 규제적 기능을 수행하는 규제적 대안들(regulatory alternatives), 혹은 비규제적 대안(non-regulatory alternatives)들 뿐만 아니라 정부가 취하는 규제 중에서도 명령 지시적 규제를 대체하는 ‘대안적 형태의 정부 규제’(alternative forms of regulation)을 포괄하는 의미로 이해할 수 있다. [그림 2-1]은 Ayres & Braithwaite(1992)의 ‘규제전략의 피라미드’(pyramids of regulatory strategies) 개념도를 보여 주고 있는데 정부 개입자의 정도에 따른 규제 방식을 보여 주고 있다. 상단으로 올라갈수록 정부의 강제력이 강해지는 것을 의미한다.<sup>14)</sup>

13) 최유성, 유종선, 대안적 규제전략에 관한 연구, 한국행정연구원, 2004.12.

14) 좀 더 구체적으로 설명하면, 규제전략의 피라미드에서 최하단에는 정부의 개입이 전혀 없는 자율규제(self-regulation)가 위치하고 최상단에는 전통적인 명령 지시적 규제(command-control regulation)가 위치한다. 처음에는 자율규제를 활용하여 문제해결에 나서지만 이것이 용이치 못하면 보다 많은 정부의 개입이 요구되는 공동규제(co-regulation) 방식이 적용된다. 그리고 이것이 적용되지 않을 때는 명령 지시적 규제 중에서도 피규제자의 재량권이 인정되는 수단이 적용되고, 그래도 실패하면 최후의 방안으로 명령 지시적 규제가 제시될 필요가 있다는 것이다.(출처: 최유성, 대안적 규제전략(Alternative Regulatory Strategies)의 활용 실태에 관한 연구, KIPA 연구보고서 2013-07, 한국행정연구원, 2013.12.31.)

[그림 2-1] Ayres & Braithwaite(1992)의 ‘규제전략의 피라미드’ 개념도



출처: Ayres & Braithwaite(1992), 최유성(2004) 재구성

좀 더 부연설명하면 우선 자율규제는 구속력이 가장 낮기 때문에 피라미드 상에 위치한다. 그리고 통상 발생한 문제에 대해 최초의 대응수단으로서 선호된다. 말 그대로 참여자 스스로가 문제를 해결한다는 것이다. 그리고 면적이 넓게 표현된 것은 자율규제가 가장 일반적인 수단이어야 한다는 것을 의미한다. 그러나 자율규제를 통해 바람직한 결과가 달성되지 않을 경우, 차선책은 보다 많은 정부의 감독이 수반되는 공동규제(co-regulation)가 적절한 방안일 것이다.(피라미드 그림 상에서는 강제된 자율규제) 오직 이런 대안적 전략들이 모두 실패할 경우에만, 명령 지시적 규제가 제시되어야 하는데, 피라미드의 최상단의 면적이 가장 좁은데, 이는 명령 지시적 규제가 최종 대안이 되어야 한다는 것을 의미한다.(Ayres와 Braithwaite, 1992)

이렇게 명령과 통제 방식의 전통적인 행정규제의 대안을 찾으려는 노력은 미국과 유럽 국가들을 중심으로 활발하게 전개되고 있을 뿐 아니라 OECD와 같은 국제기구에서도 활발하다. 예를 들어 유럽연합집행위원회(European Commission, 이하 EC)는 구속력 있는 법령은 여러 규제 방안의 일부이며, EU 정책 목적 달성에 구속력이 없는

방안을 잘 활용할 필요가 있다고 보아 자율/공동규제를 대안적 규제로서 적극 활용한다는 입장을 표명한 바 있다.<sup>15)</sup> 소위 “더 나은 규제프레임워크(Better Regulation)”를 찾아 적용하려는 움직임이다.

더 나은 규제프레임워크는 기존의 규제가 가지는 단점 즉, 많은 사회적 비용 발생, 시장 유인 축소, 시장왜곡 등을 최소화할 수 있는 규제프레임워크를 말한다. OECD와 우리나라의 더 나은 규제(또는 좋은 규제)에 대한 조건들을 살펴보면 다음 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> OECD와 우리 정부가 제시하는 좋은 규제 조건

OECD	우리나라
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 명확하게 식별된 정책 목표 제공</li> <li>▪ 법적/경험적 근거 확실해야 함</li> <li>▪ 비용을 정당화할 수 있는 혜택 - 사회적 순편의 증진</li> <li>▪ 비용 및 시장 왜곡 최소화</li> <li>▪ 시장 인센티브를 통한 혁신 촉진</li> <li>▪ 성과 기반</li> <li>▪ 명확하고 간단하며 실용적이어야 함</li> <li>▪ 다른 규제 및 정책과 일관성 유지</li> <li>▪ 경쟁, 거래 및 투자와 양립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 목표적합성 (Goal targeted) ▶ 국가전체 차원에서 달성하고자 하는 궁극적인 목표와 조화를 이루는 동시에 규제가 도입된 구체적인 목표를 성공적으로 달성하는데 효과적으로 기여하여야 함</li> <li>▪ 투명성 (Transparent) ▶ 규제 범규의 신설, 강화, 조정, 집행 및 평가의 전 과정은 규제의 영향을 받는 모든 이해관계자의 의견수렴 실시와 그 반영결과 명시를 통해 투명하게 추진하여야 하고 관련 자료는 공개하여야 함</li> <li>▪ 비례성 (Proportional) ▶ 규제에 의한 피규제자의 권익 침해가 최소한도로 제한되어야 하며, 규제에 인하여 피규제자를 비롯한 이해관계자들이 지불하는 비용보다 규제에 의한 편익이 커야 함</li> <li>▪ 책임성 (Accountable) ▶ 규제자는 규제의 효과적 관리에 필요한 기본적인 역량을 갖춰야 하며, 규제의 실효성에 대한 모니터링과 관리를 충실히 수행할 의무를 가져야 함</li> </ul>

출처: OECD<sup>16)</sup>, 국무조정실(2023)<sup>17)</sup>

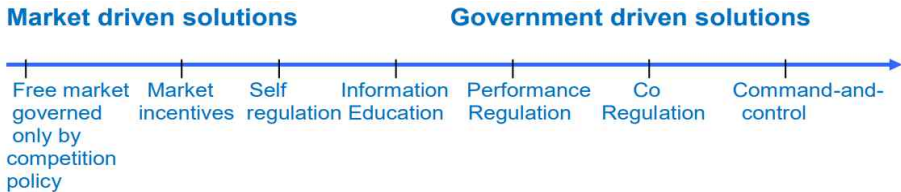
15) EC(2011), Better Self- and Co-Regulation Improving the quality of public-private cooperation Activity Report on action#5 of the Communication A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, 2011.10.25.

OECD는 명령과 통제 방식의 규제정책 보다 대안으로 고려되고 있는 대체적 정책 수단이 보다 더 적은 비용으로 더 효과적으로 정책 목표를 달성할 수 있는 경우가 많다고 설명한다.<sup>18)</sup>

한편 OECD는 명령과 통제 방식의 전통적 규제방식의 대안적 규제전략으로 크게 ‘대안적 형태의 정부규제’ (alternative forms of regulation)와 ‘정부규제가 아닌 규제적 대안들’ (non-regulatory alternatives)로 나누어 설명한다.<sup>19)</sup> 전자에는 성과기준 규제(Performance-based regulation), 과정(공정)규제(process regulation), 단속방식의 개선(Enforcement innovations) 등이 있고, 후자에는 세금과 보조금 (taxes and subsidies), 거래 가능한 재산권(traceable property rights), 자발적 협정 (voluntary or consent agreements), 자율규제와 공동규제(self-regulation and co-regulation) 등이 포함된다.

이러한 분류를 이해하기 쉽게 도식화 한 것이 [그림 2-2]이다. [그림 2-2]는 규제전략에서 활용할 수 있는 수단을 시장과 정부라는 두 기제가 주도하는 것으로 나누어 표현하고 있다.

[그림 2-2] 규제수단의 스펙트럼



출처: OECD<sup>20)</sup>

- 
- 16) Mr Gregory Bounds, Alternatives to Traditional Regulation A Principles Approach. Building capacity for RIA in South Africa -Presentation to Officials, OECD, 2009.5.
  - 17) 국무조정실, 규제영향분석서 작성지침, 2023.4.
  - 18) Mr. Glen Hepburn, Alternatives to Traditional Regulation, OECD REPORT, 2002
  - 19) Glen Hepburn REGULATION, ALTERNATIVES TO TRADITIONAL. OECD REPORT. 2002
  - 20) Mr Gregory Bounds, Alternatives to Traditional Regulation A Principles Approach.,



이하에서는 본 연구에서 중점적으로 살펴볼 자율규제에 대해 살펴본다.

강학상 정부규제에서 규제자는 정부이고 피규제자(즉 규제를 받는 자)는 시장(개인 및 기업)이다.<sup>21)</sup> 그런 측면에서 자율규제를 정의한다면 “민간의 규제자가 민간의 피규제자의 행태를 제약하는 것을 의미” 한다.<sup>22)</sup> 그리고 최성락 등(2007)은 자율규제를 “자율규제란 일반적으로 조직화된 집단이 그 구성원의 행위를 규제하는 것” 이라고 하면서 “정부에 의해 규제권한이 사업자에게 형식적으로 위임되는 것에서부터 사업자와 기타 민간영역에 의해 자발적으로 조직화되어 관리되는 규제에 이르기까지 다양한 스펙트럼이 존재한다(최병선, 1992; Baldwin and Cave, 1999).” 고 설명한다.<sup>23)</sup>

그리고 OECD는 “자율규제는 일반적으로 특정 산업의 기업이나 전문가 그룹과 같은 경제 주체 그룹이 자발적으로 그룹 내 사람들의 행동, 조치 및 표준을 규제하거나 인도하는 규칙 또는 행동 강령을 개발하고, 이 그룹은 자율 규제 수단을 개발하고, 규정 준수를 모니터링하며, 시행을 보장할 책임이 있다.<sup>24)</sup>고 정의한다.

자율규제를 정의한 여러 문헌들을 보면 공통적인 요소가 규제자가 정부가 아닌 민간 즉 해당 산업 내 참여자 또는 전문가들의 연합체라고 설명한다. 더불어 이들이 집행하는 규제의 근거(행동강령 등) 역시 법령이 아닌 자체적으로 제정하는 것으로 설

---

Building capacity for RIA in South Africa -Presentation to Officials, OECD, 2009.5.

21) 최병선. (2006). 정부규제론. 서울: 법문사.

22) Mitnick, Barry M. (1980). The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing. New York: Columbia University Press. p. 4. 최유성, 대안적 규제전략(Alternative Regulatory Strategies)의 활용 실태에 관한 연구, KIPA 연구보고서 2013-07, 한국행정연구원, 2013.12.31.에서 재인용

23) 최성락, 이혜영, & 서재호. (2007). 한국 자율규제의 특성에 관한 연구: 자율규제 유형화를 중심으로. 한국공공관리학보, 21(4), 73-96.

24) “Self-regulation typically involves a group of economic agents, such as firms in a particular industry or a professional group voluntarily developing rules or codes of conduct that regulate or guide the behaviour, actions and standards of those within the group. The group is responsible for developing the self-regulatory instruments, monitoring compliance and ensuring enforcement.” (출처: Mr. Glen Hepburn, Alternatives to Traditional Regulation, OECD REPORT, 2002)

명한다. 더 나아가 규제자가 민간이기는 하지만 규제 근거에 의거하여 집행력을 행사한다. 결국 자율규제는 업계 내 참여자가 합의된 근거에 의거하여 민간 부문이 참여자들의 행동을 제약함으로써 정책 목표를 달성하는 것을 말한다.<sup>25)</sup>

자율규제에 대한 이해도를 높이기 위해 그 유형을 분류해 보는 것이 일반적이다. 분류를 위한 기준에 따라 여러 가지 방식으로 나누어 볼 수 있다. Julia Black은 “자율규제 체계가 국가와의 관계를 어떻게 설정하느냐”를 기준<sup>26)</sup>으로 크게 4가지 유형으로 분류하고 있다.<표 2-2> 참조)

<표 2-2> Julia Black의 자율규제 4대 유형

유형	주요 내용
명령적(mandatory) 자율규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>명령적 자율규제는 시장에서 특정한 업종에 종사하는 일단의 조직들이 국가의 요청에 의하여 국가가 정한 범위 내에서 자율적인 규제의 형식을 만들고 집행하도록 요청받는 형태</li> </ul>
제재적(sanctioned) 자율규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>이를 시행하는 사업자들이 스스로 자율규제의 기본적 구조와 상세한 규정을 만들지만 최종적으로 국가의 승인을 받아야 효력을 발생하는 규제방식</li> <li>대표적인 예로서는 기업과 정부 간에 체결되는 자기통제협약 (Selbstbeschraenkungsabkommen)을 들 수 있음<sup>27)</sup></li> </ul>

25) 국내에서 자율규제 관련하여 많이 인용되는 Julia Black에 따르면 자율규제는 “어떤 주체가 스스로를 지휘하는 규율(disciplining of one’s own conduct by oneself)”, “특정 기업의 여건에 맞춘 규제(regulation tailored to the circumstances of particular firms)” 내지 “어떤 집단에 의한 그 구성원 또는 외부인을 지휘하기 위한 규제(regulation by a collective group of the conduct of its members or others)”를 설명하기 위한 용어로 사용된다. (출처: 선지원. (2022). 자율규제의 유형별 사례와 플랫폼 자율규제를 위한 시사점. 경제규제와 법, 15(2), 86-104.)

26) 다른 말로 환언하면 규제체계를 형성함에 있어 국가가 특정 집단에 자율규제권한을 위임하느냐, 승인하느냐, 자율규제 시행을 직간접적으로 강제하느냐 혹은 아무런 행위도 하지 않느냐에 따라 유형을 분류하는 것이다.(출처: 선지원. (2022). 자율규제의 유형별 사례와 플랫폼 자율규제를 위한 시사점. 경제규제와 법, 15(2), 86-104.)

유형	주요 내용
강제적(coerced) 자율규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 강제적 자율규제는 개념적으로 ‘강제적’ 이라는 말이 ‘자율규제’ 와 조화되지 못하는 것으로 보이기는 하지만, 일단 사업자나 사업자단체가 우선적으로 규제의 형식과 내용을 결정한다는 점에서 자율규제의 범주에 포함되는 것으로 간주</li> <li>▪ 만약 규제가 필요한 경우 국가가 이를 요구함에도 불구하고 규제가 이루어지지 않는다면 국가가 직접 나서서 법규상의 규제를 행한다는 점에서 강제적 요소가 발견되기 때문</li> </ul>
자발적(voluntary) 자율규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 진정한 의미의 자율규제라고 할 수 있는 자발적 자율규제는 국가의 직접 또는 간접적인 개입과는 전혀 관계없이 사업자 또는 사업자단체 스스로의 판단과 이니셔티브에 의하여 이루어지는 규제를 말함</li> </ul>

출처: 최철호(2010)<sup>28)</sup>

선지원(2022)은 Julia Black의 유형분류 외에도 자율규제를 실현하는 조직 형태에 따라 유형을 나눌 수 있다고 설명한다. 즉 자율규제를 담당하는 조직을 피규제자의 내부에 두느냐, 외부에 두느냐를 기준으로 대별한다. 전자 즉 내부 감시기구 또는 내부 위원회 형은 피규제자(주로 기업) 조직 내부에 경영자로부터 독립한 감시기구 역할을 할 수 있는 위원회를 설치하는 방안이다. 반면 후자는 일정시장의 피규제자들을 비롯한 일단의 주체들이 규제의 기준과 실행을 논의할 수 있는 협의체를 구성하는 유형이다. 시장행위자들이 참여하는 자율규제의 거버넌스를 구축하는 것으로서, 가장 전형적인 자율규제의 조직 형식이라고 설명한다. 보통 특정 분야의 기업들이 공동의 노력을 위한 협의체를 구성하는 모습으로 나타난다. 이러한 유형은 다시 협의체 산하에 자율규제를 위한 독립기구를 설치하는 형식과 시장행위자들과의 협의체에 공공 부문이 동참하는 형태로 확장될 수 있다.

27) 자기통제협약이란 사업자가 행정주체에게 특정한 행위를 하지 않겠다고든가 또는 하겠다고든가 혹은 일정한 안전 및 환경기준 등의 스스로 준수하겠다고든 내용의 약속을 하는 것을 말한다.(출처: 최철호, (2010). 행정법상의 자율규제의 입법형태에 관한 연구. 법학논총, 23, 353-372.)

28) 최철호, (2010). 행정법상의 자율규제의 입법형태에 관한 연구. 법학논총, 23, 353-372.

자율규제를 실현하는 방식을 기준으로 유형을 나누어 볼 수 있는데, 먼저 시장에서의 참여자들이 자치규범 형태의 자율규범을 제정하여 자율적으로 준수하는 형식을 생각할 수 있다. 이 경우 자율규범 내에 규칙 미준수에 대한 일정한 벌칙 사항을 포함시킬 수 있을 것이다. 일정한 기준의 충족이나 규율 이행 여부 자체는 시장 행위자의 자율에 맡겨져 있지만, 이를 확인하여 공표하는 절차를 구축하여 인센티브를 주거나 법적 규제를 면제하는 방법도 생각해볼 수 있다. 또한 규범의 설정 자체는 공적주체가 담당하지만, 그 규범을 집행하고 규범에 따른 통제를 시장행위자들에게 맡기는 방식도 가능하다. 이는 소위 공동규제(Co-Regulation) 개념도 매우 유사하다.

<표 2-3> EU와 영국의 자율규제와 공동규제 정의 비교(원문)

구분	EU	영국
자율규제	<p>22. Self-regulation is defined as the possibility for economic operators, the social partners, non-governmental organisations or associations to adopt amongst themselves and for themselves common guidelines at European level (particularly codes of practice or sectoral agreements).</p> <p>As a general rule, this type of voluntary initiative does not imply that the Institutions have adopted any particular stance, in particular where such initiatives are undertaken in areas which are not covered by the Treaties or in which the Union has not hitherto legislated. As one of its responsibilities, the Commission will scrutinise self-regulation practices</p>	<p>Industry collectively administers a solution to address citizen or consumer issues, or other regulatory objectives, without formal oversight from government or regulator. There are no explicit ex-ante legal backstops in relation to rules agreed by the scheme (although general obligations may still apply to providers in this area).</p>

구분	EU	영국
	in order to verify that they comply with the provisions of the EC Treaty.	
공동규제	<p>18. Co-regulation means the mechanism whereby a Community legislative act entrusts the attainment of the objectives defined by the legislative authority to parties which are recognised in the field (such as economic operators, the social partners, non-governmental organisations, or associations).</p> <p>This mechanism may be used on the basis of criteria defined in the legislative act so as to enable the legislation to be adapted to the problems and sectors concerned, to reduce the legislative burden by concentrating on essential aspects and to draw on the experience of the parties concerned.</p>	<p>Industry collectively administers a solution to address citizen or consumer issues, or other regulatory objectives, without formal oversight from government or regulator. There are no explicit ex-ante legal backstops in relation to rules agreed by the scheme (although general obligations may still apply to providers in this area).</p>

출처: Official Journal of the European Union(2003)<sup>29)</sup>, Ofcom(2008)<sup>30)</sup>

29) EUROPEAN PARLIAMENT, COUNCIL COMMISSION INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT on better law-making (2003/C 321/01), Official Journal of the European Union, 2003.12.31.

30) Ofcom(2008), Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analysing self- and co-regulation, Statement, 2008.12.

## 제2절 우리나라 자율규제 도입 사례

### 1. 통신판매증개자 자율준수협의회 (한국온라인쇼핑협회)

한국온라인쇼핑협회의 모태는 1999년 허가를 받은 사단법인 한국통신판매협회(산자부 제99-12)라고 할 수 있다. 동 협회는 2002년 사단법인 한국전자상거래및통신판매협회(약칭 : 통신판매협회)로 개칭한 후 2005년 한국전자상거래 및 통신판매협회(KEDMA)에서 한국온라인쇼핑협회(이하 KOLSA)로 협회명을 변경하였다.<sup>31)</sup>

KOLSA는 급성장한 오픈마켓( '03년도 8천억 원→ '06년 5조원)<sup>32)</sup>이 판매자신원정보 및 상품정보의 관리와 소비자 민원처리에 대한 책임을 전적으로 입점판매자가 부담하는 방식으로 소비자정보의 신뢰성 부족, 민원처리 지연 등의 문제가 자주 발생함에 따라 공정거래위원회는 관련업계측과 수차례 협의를 거쳐 2007년 3월1일부터 「통신판매자 자율준수규약」을 시행하였다.<sup>33)</sup>

당시 이 규약에 참여한 사업자는 오픈마켓 선도 6개사 「(주)옥션, (주)인터파크 G마켓, (주)GS홈쇼핑, (주) 인터파크, (주)다음커머스, (주)애플온라인」 등이었다.

당시 제정된 통신판매자 자율준수규제 제12조에 따라 KOLSA 내에 자율준수협의회를 설치·운영하고 있다. 그리고 협의회 위원은 통신판매증개자로서 협회 회원인 자 또는 협회 회원은 아니지만 규약을 준수하기로 하고 관련 조항에 따라 회원 가입 결정을 받은 자의 임원으로 구성한다. 여기에는 위원장 1인, 위원 5인 이상 10인 이내, 간사 1인으로 하고 있다. 협의회 위원장은 협회 회원으로서 협의회 위원인 자 중에서 호선하며, 임기는 1년으로 하고 연임할 수 있다.

그리고 공정거래위원회가 관련 업계 측과 수차례 협의를 거쳐 도출한 자율준수규약

31) <https://kolsa.or.kr/%EC%84%A4%EB%A6%BD%EB%AA%A9%EC%A0%81-%EB%B0%8F-%EC%97%B0%ED%98%81/>

32) 오픈마켓은 판매자와 구매자가 자발적으로 모여 거래하는 온라인 장터(e-Marketplace)로, 오픈마켓 운영자는 중개인과 유사한 지위를 가지며 「전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률」상 통신판매증개자에 해당한다.

33) 공정거래위원회 보도자료, 온라인 장터, 소비자 권익 향상 기대됩니다. - 07.3.1일부터 「통신판매증개자 자율준수규약」 시행 -, 2007.2.27.

은 입점판매자의 충실하고 진실된 신원·상품정보 제공, 소비자 피해예방, 신속한 민원 처리 등의 내용을 담고 있다.

구체적으로 보면, 첫째, 입점판매자 신원정보의 충실성·진실성을 제고하도록 하고 있다. 이를 위해 판매자 등록 시 필수입력사항 지정 및 입력의무화 하였고, 신원정보 제공 내용/방법을 명확화 하도록 하였으며, 판매자에게 신원정보 수정을 요구(연 2회 이상)할 수 있으며, 허위 신원정보 신고 장치를 도입하였다.

둘째, 오픈마켓 운영자로 하여금 상품정보, 피해예방정보, 판매주체식별정보의 관리를 강화하도록 하였다. 구체적으로는 부당한 상품정보 감시하고, 게시를 요하는 상품정보의 지정 및 제공을 유도하였다.

셋째, 소비자 민원 제기의 편의성 및 처리의 신속성 도모토록 오픈마켓 운영자의 의무를 강화하였다. 예를 들면, 오픈마켓 운영자가 자신의 오픈마켓 내 거래과정에서 발생한 소비자 민원을 처리하기 위해 적정 인력과 설비를 갖춘 고객센터를 설치·운영하도록 의무화하였다. 그리고 오픈마켓 운영자에게 접수일로부터 3영업일 이내에 소비자에게 민원처리 경과를 회신토록 의무화함으로써 처리신속성을 도모하였다.

그 외에도 오픈마켓 운영자가 소비자/판매자에게 건전거래를 위해 필요한 법령·제도 사항 등을 교육·홍보하도록 규정하였다. 그리고 원칙적으로 오픈마켓 운영자는 에스크로제를 운영하되, 만약 독자적으로 에스크로제를 운영할 수 없다면 판매자가 소비자 피해보상보험 등을 체결할 수 있도록 적절한 조치를 취하게 하였다. 더불어 오픈마켓 운영자와 입점판매자간 공정한 거래관계 형성을 위해, 결제대금 지연지급, 판매가격 간섭, 기획행사 참여 강요 등을 금지하였다.

## 2. 한국인터넷자율정책기구 (네이버, 카카오 등)

사단법인 한국인터넷자율정책기구(KISO) 설립은 인터넷 공간의 다양한 문제를 해결하기 위한 국가주도의 규제는 한계가 있다는 공감대에서 시작되었다고 할 수 있다. 법적으로 표현의 자유를 위축시킨다는 이유로 많은 조항들이 위헌 결정을 받아야 했으며, 실상 정부의 지속적이고도 강력한 규제 의지에도 불구하고 악플에 의한 자살, 개인정보 대규모 유출, 음란물의 유통과 같은 문제는 쉽게 줄어들지 않았다. 이러한

환경에서 정부의 규제에 대한 노력뿐만 아니라, 사업자와 이용자를 포괄하는 새로운 규제 시스템이 필요하다는 의견이 계속 등장하게 된다. 이러한 배경에서 한국에서도 인터넷 공간의 ‘자율규제’ 시스템을 도입하자는 의견이 제기되기 시작하였다.

이러한 주장은 2008년 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 정보통신망법)에 의해 실현되었다. 2008년 6월 13일 국회는 정보통신망법 개정을 통해 제 44조의 4(자율규제) 조항을 추가하였다. 그 내용은 “정보통신서비스 제공자단체는 이용자를 보호하고 안전하며 신뢰할 수 있는 정보통신서비스를 제공하기 위하여 정보통신서비스 제공자 행동강령을 정하여 시행할 수 있다.”는 것이며 이는 인터넷 내용 관련 문제해결을 정부가 아닌 시장참여자들의 자율규제 시행의 법적 근거를 부여한 것이다.

이후 2008년 12월 NHN, Daum커뮤니케이션, SK커뮤니케이션즈, KTH, 야후코리아, 프리챌, 하나로드림 등 7개 포털사를 중심으로 포털 자율규제 협의회가 발족되었고 이들은 논의를 통해 지속적인 자율규제 역할을 수행할 중심점으로서의 기구가 필요하다는 점에 참여사들이 동의하였고, 2009년 3월 사단법인 한국인터넷자율정책기구(Korea Internet Self-regulation Organization, 이하 ‘KISO’)가 출범하게 되었다.

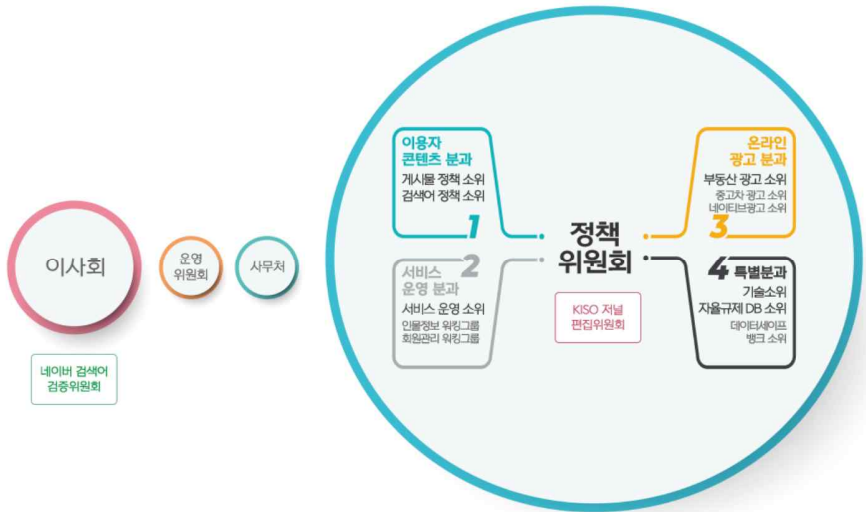
자율규제기구로서 KISO의 목적은 “인터넷 사업자들이 이용자들의 표현의 자유를 신장하는 동시에 이용자들의 책임을 제고해 인터넷이 신뢰받는 정보 소통의 장이 될 수 있도록 하고, 인터넷 사업자들이 이용자 보호에 최선의 노력을 기울이는 등 사회적 책무를 다하기 위함”이다.(정관 제2조)

이를 위해 KISO는 기구 강령 및 가이드라인 수립, 회원 등으로부터 요청 받은 인터넷 게시물 처리 정책에 관한 사항, 국제 자율규제기구와의 교류협력 및 국제기구 활동 참여, 인터넷 자율규제 활동과 관련한 서적 또는 정기간행물의 인쇄 및 출판, 기타 기구 목적에 부합되는 사업, 기타 기구 목적에 부합되는 수익사업 등을 수행하고 있다.(정관 제4조) 특히 이 중에서 KISO의 주된 기능은 정책결정 및 심의결정을 통한 회원사 게시물 자율규제 지원이라고 할 수 있다. 현재 국내 주요 포털, UGC 회원 등 총 13개사가 회원사로 참여하고 있고 회비, 분담금, 후원금, 수익사업을 통해 운영 재원을 마련하고 있다.



KISO는 정책결정 및 심의 결정 기능 수행을 위해 정책위원회를 두고 있는데 동 위원회는 4개 분과(이용자콘텐츠 분과, 서비스운영분과, 온라인광고분과, 특별분과)로 구성되어 있다. 정책위원회는 각 정회원 소속 1인의 위원과 회원 소속이 아닌 정책위원장 및 2인 이상 5인 이하의 위원으로 구성하도록 하고 있다.(정관 제29조) 정책위원회가 수행하는 정책결정은 만장일치제, 심의 결정은 다수결(재적위원의 2/3)로 의사결정하고 있다.

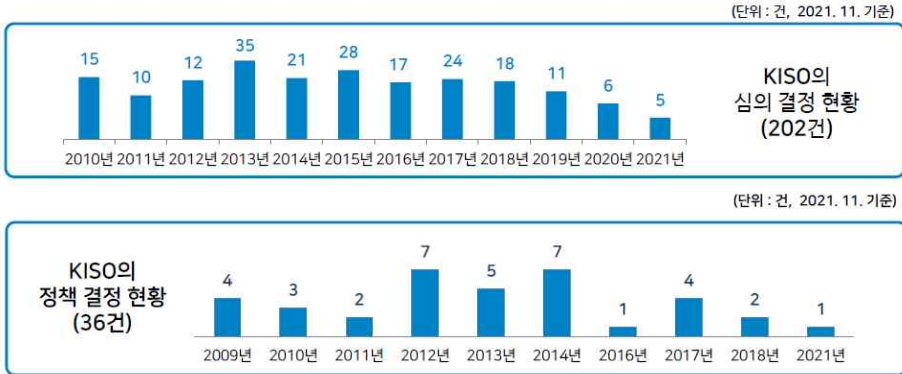
[그림 2-3] 한국인터넷자율정책기구 조직도



출처: KISO 홈페이지(2023)

KISO의 정책결정 현황을 보면 2009년부터 2021.11월까지 총 36건이 이루어졌고 심의결정은 총 202건이 이루어졌다.

[그림 2-4] KISO 정책결정 및 심의결정 추이



출처: KISO 소개자료(2022)

### 3. 한국게임정책자율기구 (한국게임산업협회)

한국게임정책자율기구(이하 GSOK)은 게임 산업의 진흥과 건강한 게임문화 조성을 위해 게임으로 발생하는 제반 문제들을 자율적으로 해결하여 게임이용자들에게 바람직한 게임환경을 제공할 목적으로 산·학이 함께 2018년 11월에 설립된 자율규제기구이다.<sup>34)</sup> 회원사로는 컴투스, Four Thirty Three(433), 펠어비스, 카카오게임즈, 네오위즈, NC소프트, 넥슨, 넷마블 등 8개 사업자이다.

GSOK의 주요 사업으로는 △게임산업진흥과 건강한 게임문화 조성을 위한 자율규제 사업, △게임관련 자율규제 정책 개발 및 운영을 위한 자율규제평가위원회, 청소년보

34) 이하 GSOK 관련 내용은 김도승(2019), 게임콘텐츠산업 자율규제 의의와 필요성 연구, 19-02, GSOK, 김태오(2022), 국내 자율규제 사례, 온라인플랫폼자율규제 세미나 발표자료, 서울대 공익산업법센터 제85회 학술세미나, 2022.8.31., GSOK의 정관, 자율규제평가위원회 운영규정 등에서 인용, 정리하였다.

호정책위원회, 게임광고자율규제위원회 등 산하 위원회를 설치·운영, △자율규제 정착 및 확산을 위한 정책연구 및 각종 홍보 활동, △이용자와 정부, 사업자간 교류·협력을 위한 정책개발, 민원 해결 및 분쟁 조정 등 소통창구 마련, △게임관련 국내외 협·단체와의 교류 협력 등이다. 소속된 각 위원회로는 자율규제평가위원회, 청소년보호정책위원회, 게임광고자율규제위원회가 있다.

[그림 2-5] 한국게임정책자율기구(GSOK) 조직도



출처: 한국게임정책자율기구 홈페이지(2023)

자율규제평가위원회는 게임물의 확률형 아이템 공개 여부 확인 등 자율규제 이행 현황 평가·감독 및 인증 제도를 운영하며, 동 위원회는 자율규제 강령에 따라 게임물에 대해 모니터링 및 심의·의결하고, 확률형 아이템의 확률 공개 여부를 모니터링 하여 이용자에게 정보 제공 및 사업자에 대한 자율규제 준수를 촉구하며, 미준수 시 1차에 준수권고, 2차에 경고, 3차 이상 시 미준수 사실을 언론을 통해 공표하며, 매일 모니터링 결과·통계자료를 홈페이지에 게시하고 나아가 자율규제 준수 게임물 대상으로 인증마크를 부여하고 있다.

자율규제평가위원회는 5~10인의 평가위원으로 구성하고 한국게임정책자율기구 직원 1명을 간사로 참여시켜 위원회의 업무를 보조하게 할 수 있으며, 평가위원회 회의는

매월 1회 개최함을 원칙으로 하되 단, 위원장은 필요시 평가위원회를 소집할 수 있으며 긴급을 요하는 경우에는 서면으로 대체할 수 있고, 의결은 평가위원회 회의는 재적 위원 과반수 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 한다.<sup>35)</sup>

청소년보호정책위원회는 청소년의 건강한 게임이용을 위한 청약철회, 환불분쟁조정 및 정책연구, 청소년 게임이용문화 정착을 지원하며, 구체적으로 동 위원회는 청소년의 게임 콘텐츠 이용에 따른 청약철회, 환불관련 분쟁 조정을 위한 기준 마련 및 운영, 청소년의 건강한 게임 이용을 위한 법령, 정부 및 사업자 정책 연구, 청소년이 스스로 건전하게 게임을 이용할 수 있는 문화의 정착 지원 사업을 수행한다.

게임광고자율규제위원회는 게임광고의 윤리 확립, 게임광고 자율심의 운영 및 관련 심의 기준 제정·개정, 게임광고와 게임이용자 관련 정책 연구를 수행하고, 구체적으로 동위원회는 게임 이용자에게 신뢰성 높은 게임정보를 제공하도록 게임광고 윤리를 확립하고 게임광고의 자율성과 신뢰성을 높이기 위한 자율적 심의제도 기준을 마련 및 운영하며, 게임광고 이용자에게 건강한 게임문화를 확산하고 게임 산업 발전에 기여할 수 있는 게임광고 이용자 정책을 연구한다.

GSOK의 자율규제는 유료 확률형 콘텐츠를 제공하는 모든 콘텐츠에 적용된다. 그리고 참여 유인제공 방안으로 강령 준수율을 공표한다.<sup>36)</sup> 그 결과는 곧 사회·경제적

---

35) 한국게임정책자율기구 정관 제7장, 자율규제평가위원회 운영규정(2022. 05. 11(개정)), 제4조

36) 2023.8.21. 한국게임정책자율기구(이하 ‘GSOK’) 자율규제평가위원회는 보도 자료를 통해 한국게임산업협회(이하 ‘협회’)에서 시행하고 있는 <건강한 게임문화 조성을 위한 자율규제 강령>(이하 ‘강령’)에 따라 미준수 게임물을 2023년 8월 21일 공표하였다. GSOK에서는 매월 1일부터 말일까지 온라인 및 모바일 상위 100위권 게임을 대상으로 확률형 콘텐츠 확률을 공개하는지 여부를 모니터링하고 있다. 또한, 모니터링 결과에서 미준수 사항을 발견할 시 1차적으로 해당 게임물 및 사업자에 대한 준수 권고를 한다. 만약 해당 게임물 및 사업자가 2회 연속으로 미준수 사항을 수정하지 않는 경우 경고 조치를 취하고, 3회 연속일 경우 미준수 사항의 공표 및 자율규제 인증 취소의 조치를 취하고 있다.(출처: GSOK 보도자료, 한국게임정책자율기구, 2023년 7월 확률형 콘텐츠 확률공개 미준수 게임물 리스트 공표, 2023.8.21., <http://www.gsok.or.kr/gsok-news/?mod=document&uid=2767>)

신용이나 평가 수준을 달리할 수 있어 자발적으로 법과 규제를 준수하고 의무를 이행 하도록 하는 수단이 된다. 그리고 기업 평판과 이미지에 민감한 사업자들은 강령 준수 유인이 상대적으로 높다. GSOK의 자율규제의 효과도 비교적 높은 것으로 알려졌다. 2022.7 기준 온라인 PC 75개, 모바일 91개 대상 게임 중 전체 준수율은 81.9%를 보였다. 이 중 국내 사업자는 95~96%, 해외 사업자는 46~48%의 준수율을 보였다.

#### 4. 개인정보 자율규제 (개인정보위, KISA, 개인정보보호협회 등)

우리나라 개인정보보호 자율규제의 역사는 2007. 11. ‘한국CPO포럼’이 출범하면서 서부터 시작되었다는 것이 일반적인 견해이다. 한국CPO포럼은 사업자, 학계, 법조계, 기타 유관기관 등 76개 단체 및 기관의 개인정보보호책임자(CPO)가 중심이 되어 설립한 단체이다. 이후 2009. 6.에는 민간과 공공의 정보보호최고책임자(CISO)가 주축이 되어 결성한 ‘한국CISO협회’가 출범하였다. 이들 단체가 개인정보보호관련한 자율규제의 모태로 언급되기는 하나 이들이 법적 근거를 가지고 활동한 것은 아니다.

개인정보보호관련한 자율규제활동을 위한 법적 근거는 2011년 9월 제정, 시행된 개인정보보호법부터이다. 개인정보보호법은 최초 제정될 당시부터 개인정보보호위원회가 개인정보처리자의 자율적인 개인정보보호 활동을 촉진·지원할 수 있는 근거 규정(제13조)<sup>37)</sup>을 두었으며, 위 규정은 일부 형식적 사항을 제외하고는 제정 당시 그대로 존치하고 있다.

---

37) 제13조(자율규제의 촉진 및 지원) 보호위원회는 개인정보처리자의 자율적인 개인정보 보호활동을 촉진하고 지원하기 위하여 다음 각 호의 필요한 시책을 마련하여야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26., 2020. 2. 4.>

1. 개인정보 보호에 관한 교육·홍보
2. 개인정보 보호와 관련된 기관·단체의 육성 및 지원
3. 개인정보 보호 인증마크의 도입·시행 지원
4. 개인정보처리자의 자율적인 규약의 제정·시행 지원
5. 그 밖에 개인정보처리자의 자율적 개인정보 보호활동을 지원하기 위하여 필요한 사항

출처: 개인정보 보호법 [시행 2023. 9. 15.] [법률 제19234호, 2023. 3. 14., 일부개정]

그러나 당시 개인정보보호법은 공공 및 민간 중 비영리분야와 오프라인(off-line) 사업자만을 규율하였으며, 사경제 활동의 절대 다수를 차지하는 주체인 온라인(on-line) 민간 사업자는 개인정보보호법이 아닌 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」의 적용대상이었다. 개인정보가 가장 활발히 유통되는 시장의 참여자인 온라인 민간 사업자에 대하여는 정작 개인정보보호법상의 자율규제 규정은 적용될 수 없는 법체계였던 것이다. 더욱이 개인정보보호법에 따른 자율규제는 시행일로부터 5년이 경과한 2016년에 와서야 본격적으로 추진되기 시작하였다. 2016. 8. 개인정보보호법 제13조에 따른 하위 규범으로 「개인정보보호 자율규제단체 지정 등에 관한 규정」(이하 ‘자율규제단체지정규정’)이 최초로 제정되었고, 이후 위 규정에 따라 행정안전부 또는 개인정보보호위원회로부터 개인정보 자율규제단체로 지정된 협회·단체가 소속 회원사의 개인정보처리자를 대상으로 개인정보 자율점검, 컨설팅, 교육 및 홍보 등을 수행하여 왔다.

한편 온라인 민간 사업자, 즉 정보통신망법상 ‘정보통신서비스 제공자’의 개인정보보호 자율규제에 관한 법적 근거는 2018. 12. 24. 개정된 구 정보통신망법(시행 2019. 6. 25. 법률 제16021호)에 와서야 비로소 마련되었다. 위 법률에서 신설된 제29조의2는 방송통신위원회가 정보통신서비스 제공자의 자율적인 개인정보보호 활동을 촉진·지원할 수 있도록 규정하였다. 이에 근거하여 방송통신위원회는 이동통신(이동통신사업자 및 휴대전화 대리점), 온라인쇼핑, 방송 등을 대상으로 개인정보보호 자율규제를 지원하여 왔다. 그러나 데이터 3법의 시행으로 온라인 민간 사업자의 개인정보보호 자율규제에 관한 구 정보통신망법 제29조의2는 삭제되어 개인정보보호법 제13조로 통합되었으며, 관련 기능 및 조직·인력 또한 개인정보보호위원회로 이관되었다. 현재도 개인정보보호 자율규제에 관한 법률상 근거 규정은 개인정보보호법 제13조가 유일하며, 관련 기능은 공공·민간의 구분 없이 개인정보보호위원회로 일원화되어 있다. 2020. 11. 기준 총 11개 업종에 관하여 19개 협회·단체가 개인정보보호 자율규제단체로 지정되어 있다.<sup>38)</sup>

---

38) 이하 내용은 다음 논문에서 인용하였다. 이강호, 이해원. (2020). 개인정보보호와 자율규제. 법조, 69(6), 7-39.

현행 개인정보보호법령상 개인정보보호 자율규제의 구체적 내용은 다음과 같다. ① 개인정보보호 자율규제단체가 되려는 협회·단체는 개인정보보호위원회에 이를 신청하여야 하며, 개인정보보호위원회는 민·관 위원들로 구성된 개인정보보호 자율규제 협의회의 심사를 거쳐 지정 여부를 결정할 수 있다(자율규제단체지정규정 제7조<sup>39)</sup>). ② 개인정보보호 자율규제단체는 소속 개인정보처리자의 자율적인 개인정보보호 활동을 지원하기 위하여 노력하여야 한다(자율규제단체지정규정 제9조). ③ 개인정보보호 자율규제단체는 자율규제규약을 작성·공표하여야 하며(자율규제단체지정규정 제10조), 자율규제규약에 따라 소속 개인정보처리자의 개인정보 처리 실태를 점검하고 미흡한 점을 개선하도록 지도할 수 있다(자율규제단체지정규정 제11조). ④ 개인정보보호위원회는 개인정보보호 자율규제단체에 대하여 개인정보보호 관련 전문인력 파견, 교육 실시, 기술지원, 정보 제공 등의 지원을 할 수 있다(자율규제단체지정규정 제16조).

<표 2-4> 개인정보자율규제 분야 및 단체 현황

구 분	단 체	비고
여행, 숙박	한국여행업협회, 한국호텔업협회	2개 단체
렌터카	한국렌터카사업조합연합회	1개 단체
부동산	한국공인중개사협회	1개 단체
교육	한국학원총연합회, 한국학점은행평생교육협의회	1개 단체
체육	한국골프장경영협회, 한국대중골프장협회	2개 단체
복지	한국노인종합복지관협회, 한국사회복지관협회, 한국장애인복지관협회	2개 단체

39) (개인정보보호위원회) 개인정보 보호 자율규제단체 지정 등에 관한 규정 [시행 2020. 8. 11.] [개인정보보호위원회고시 제2020-3호, 2020. 8. 11., 제정]을 말한다.

구 분	단 체	비고
의약	대한병원협회, 대한의사협회, 대한약사회, 대한한방병원협회, 대한치과의사협회, 대한한의사협회, 대한한약사회	7개 단체
통신	개인정보보호협회, 한국알뜰통신사업자협회, 전국이동통신유통협회,	3개 단체
쇼핑	한국온라인쇼핑협회	1개 단체
방송	한국케이블TV방송협회	1개 단체
스타트업	코리아스타트업포럼	1개 단체

출처: KCUP(2023)

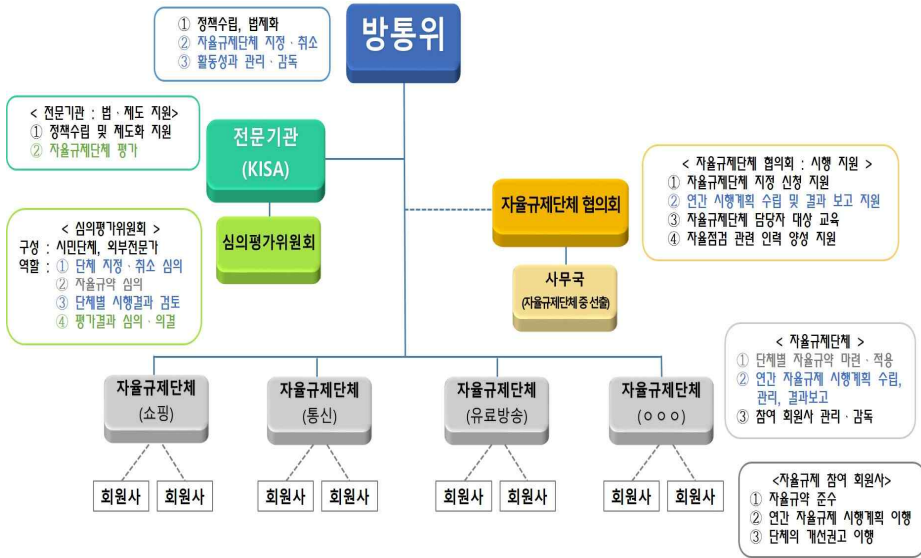
사실 방송통신위원회는 방송통신·온라인 분야 개인정보보호 자율규제를 2017년부터 준비하고 있었다. 방통위에 따르면 ‘17. 2월~11월 중 자율규제 법령 정비 연구반을 운영하였는데 해당 기간 중 업종별 협회·사업자·시민단체 등으로 연구반 구성하고, 의견 수렴을 통해 법령 정비방안 및 체크리스트(안) 마련하였다.

연구반 운영 기간 중에 통신·쇼핑분야 자율규제를 시범적으로 운영(‘17. 6월~8월)하였다. 당시 자율규제 참여 66개 사업자를 대상으로 ‘개인정보보호체크리스트’를 배포 및 자율점검을 실시한 결과, 만족도가 77.3%로 높게 나타났다. 당시 한국온라인쇼핑협회(KOLSA), 한국통신사업자연합회(KTOA), 한국알뜰통신사업자협회(KMVNO), 개인정보보호협회(OPA) 등이 시범 운영에 참여하였다.

그리고 방통위는 개인정보자율규제 운영에 있어 거버넌스도 구체화하고 참여 기관 별로 역할을 구분한 바 있다. 우선 참여 기관은 정부(방통위), 전문기관(KISA), 자율규제 단체 등이었고 방통위는 자율규제 정책수립 및 법제화 등을 담당하였다. KISA와 같은 전문기관은 정책 지원, 평가체계 마련·운영, 심의평가위원회\* 운영을, 자율규제 단체들은 업종별 자율규제 규약 마련, 자율규제 시행계획 수립·결과보고, 회원사 이행실태 관리 등(법 개정시 자율규제단체로 지정)의 업무를 수행하도록 하였다.



[그림 2-6] 개인정보보호 자율규제 추진체계(안)



출처: 방송통신위원회(2018)

여러 산업 중에서 현재도 진행 중인 통신분야 개인정보 자율규제에 대해 간략히 살펴보면 다음과 같다.

통신사업자들이 개인정보자율규제 참여를 결정한데는 통신사 영업점, 개인 판매자 등 중소·영세 사업자는 개인정보 관련 예산 및 인력이 미흡하여 상대적으로 개인정보보호 관리가 미흡했기 때문이었다.<sup>40)</sup>

이런 상황에도 불구하고 정부의 규제만으로는 개인정보보호에 한계가 있어, 업종별 사업자 자율규제를 통해 기업의 보호수준 제고 및 사각지대 최소화하겠다는 정책방향이 제시되었고 정부는 자율규제 대상사업자, 시행방법을 구체화하고, 인센티브 부여방안 등을 검토하여 자율규제 제도의 조기정착 및 활성화 도모를 추진하였다.<sup>41)</sup>

40) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 방송통신·온라인 분야 개인정보보호 자율규제 기본계획(안), 2018.3.

41) 방송통신위원회, 방송통신·온라인 분야 개인정보보호 자율규제 기본계획에 관한 사항, 2018. 3. 28.

2018년 2월 통신시장의 개인정보 자율규제 확립과 이용자 개인정보보호를 위해 통신 4사 SK텔레콤(주), (주)케이티, (주)엘지유플러스, SK브로드밴드(주) 및 대리점, 판매점은 (사)개인정보보호협회(OPA)가 협약을 체결(2018.2)하였다.

양측은 자율규제 8개 항목을 마련하여 2018. 3월부터 개인정보보호관련 자율규제를 시작하였다. 협회가 시행 중인 주요 활동으로는 통신종사자의 개인정보보호 인식제고, 통신유통점의 개인정보보호 강화를 위한 지원 및 자율규제를 위해 컨설팅, 온·오프라인 교육, 자율점검, 문서파기 지원, 웹사이트 모니터링과 같은 사업 등이다.<sup>42)</sup> 각 사업별 구체적인 사항은 다음 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 통신분야 개인정보 자율규제 주요 활동

구분	주요 사업(활동)
통신 유통점 종사자의 개인정보보호 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>통신 유통점 종사자의 개인정보보호 인식을 제고하기 위해 전국을 광역시 단위로 구분하고 개인정보 수집·이용, 보관·관리, 파기방법 및 개인정보 보호조치 등의 내용을 온·오프라인 교육</li> </ul>
통신 유통점의 개인정보 보호실태 자율점검(서면점검)	<ul style="list-style-type: none"> <li>개인정보 수집·이용 동의, 주민등록번호 사용제한, 개인정보(서류 등) 파기, 개인정보 자료의 보관·관리 등 기술적·관리적 보호조치 사항이 포함된 자율점검 리스트를 유통점에 송부하고, 유통점에서는 이를 기반으로 자율적으로 서면점검</li> </ul>
통신 유통점 개인정보보호 실태 컨설팅 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>영업장 내 PC의 기술적·관리적 보호조치 적용 등 통신 유통점 개인정보 관리실태 개선 및 종사자의 인식 제고를 위해 통신 유통점이 자율적으로 신청하고 개인정보 관련 전문기관인 협회에서 정기적 컨설팅 지원</li> </ul>
통신 유통점에 대한 문서파기 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>통신 유통점 종사자 교육, 개인정보 관리실태 자율점검, 개인정보보호 실태 컨설팅 지원에 참여한 유통점 대상으로 매장 내 개인정보가 담긴 문서(가입신청서, 신분증 사본 등)를 안전하게 파기할 수 있도록 현장을 방문하여 문서파쇄 지원</li> </ul>

42) <https://tsr.opa.or.kr/index.do>

구분	주요 사업(활동)
통신시장의 개인정보 관련 자율감시(현장점검)	<ul style="list-style-type: none"> <li>통신 유통점 종사자 교육, 개인정보 관리실태 자율점검, 개인정보보호 실태 컨설팅 지원에 참여한 유통점 및 그 외 통신 유통점의 업무용 PC에 대해 보호조치, 각종 신분증 및 신청서 불법 보유 여부 등 점검 지원</li> </ul>
유선통신 유통점의 개인정보 관리 개선 컨설팅	<ul style="list-style-type: none"> <li>초고속인터넷 등 유선상품을 판매하는 웹사이트가 개인정보보호 관련 법규준수 여부를 모니터링 (①개인정보 수집·이용 동의, ②개인정보처리방침 공개, ③개인정보 전송시 암호화, ④주민등록번호 수집 제한)하고, 웹사이트를 운영하는 유통점이 법규를 준수할 수 있도록 컨설팅 및 웹사이트 개선 방법 안내</li> </ul>

출처: 개인정보보호협회 홈페이지<sup>43)</sup>, KCUP 재구성

### 제3절 해외 주요국의 ICT 부문 자율규제 동향

#### 1. EU의 시청각미디어지침에 따른 콘텐츠 내용심의 자율규제

유럽연합의 자율 및 공동규제 도입의 대표적인 영역이 시청각미디어 분야이다. 유럽연합집행위원회(European Commission, 이하 EC)는 2018년 시청각미디어서비스 지침(Audiovisual Media Services Directives, 이하 AVMSD) 개정을 발표하였는데 이 지침 내에서 EU 회원국들에게 자율규제 도입을 법률상으로 권하고 있고 실제 회원국들은 도입을 진행 중에 있다.

주지하듯이 2018년 AVMSD의 시작은 1989년 유럽연합 차원에서 제시된 '국경 없는 TV 지침(Television Without Frontiers, 이하 TVWF)이었다. 유럽연합 내 방송규제의 근간이었으나 2000년 이후 전 세계 미디어 관련 시장의 급격한 변화로 인해 TVWF로서는 규제하기 어려운 공백이 발생하는 등 변화에 대응한 적절한 법률 환경 조성이

43) [https://www.opa.or.kr/front/content/contentViewer.do?contentId=CONTENT\\_0000041](https://www.opa.or.kr/front/content/contentViewer.do?contentId=CONTENT_0000041)

필요하였다. 이에 EC는 2007년 AVMSD를 제정 발표하게 된다. 이후에도 2010년 개정(1차 개정)을 거쳐 2018년 추가 개정을 하였다.<sup>44)</sup> 개정된 AVMSD 내 자율규제 관련 내용을 간략히 정리하면 다음과 같다.

2018년 AVMSD는 소비자 보호를 목적으로 각 회원국 및 EU 단위의 자율규제와 공동규제를 적용할 것을 명문화하였다. AVMSD는 적절한 경우라면 자율규제와 공동규제를 장려하고 있다.

---

44) AVMSD 개정 주요 내용은 다양한 문헌에서 확인 가능하다. 간략하게 정리하자면 2007년 EC는 신규 미디어서비스를 규제틀 안으로 최대한 포용하고 규제형평성 문제를 해결하고 유럽연합 회원국 간 정책일관성을 확립하기 위해 AVMSD를 발표하였다.(2007년 12월 11일) 2007년 AVMSD 도입의 가장 중요한 요소는 전통적인 선형(linear) 방송뿐만 아니라 비선형(non-linear) 시청각물인 주문형(on-demand) 영상을 규제범위에 포함한다는 것이었다. 당시 28개 회원국은 이를 적극 수용해 수년에 걸쳐, 지침의 주요 내용을 모두 국내법에 반영하였다. 이후 시장 변화에 따라 2010년 일부 개정을 시행하였고 2015년 유럽의 디지털단일시장 발표에 맞춰 AVMSD 현대화를 목적으로 추가 개정된 것이 2018년 AVMSD였다. 박희영(2018)은 AVMSD 개정 이유를 두 가지로 요약하고 있다. 첫째, 시청각 미디어의 융합으로 TV 및 비디오 소비가 젊은 세대를 중심으로 변화하고 있다는 점이다. 둘째, 이러한 소비의 변화는 유해 콘텐츠로부터 미성년자의 보호, 타인에 대한 증오심 유발 금지, 언론의 자유 보장과 같은 규제 문제에 직면하게 됐다. 동시에 시청각 서비스 시장의 진화로 시장 지위를 확보하기 위해 지속적인 변화에 적응해야 하는 전통적인 방송사들은 도전을 받고 있다. 따라서 방송사는 온라인으로 활동을 확장하여 인터넷을 통해 시청각 콘텐츠를 제공하는 기존 사업자와 고객을 확보하기 위해서 경쟁해야 하는 상황이었기에 대폭적인 개정이 필요하였다.(김광재. (2020). EU 2018 시청각미디어서비스 지침 개정의 의미와 주요 내용. 한국방송통신전파진흥원.)

<표 2-6> 유럽연합 시청각미디어지침 상의 자율규제 관련 전문과 조문

---

**AVMSD 2018 전문(Recitals)**

(14) 자율규제는 경제 주체와 사회적 파트너, 비정부 기구와 단체 등이 함께 공동의 지침을 마련하는 일종의 자발적인 협정을 말한다. 각각의 구성원은 지침을 개발하고, 지침의 이행을 감독 및 강제할 책임이 있다. 효과적인 자율규제는 기존의 입법·사법·행정 체계를 보완할 수 있으며, 시청각 미디어 서비스 지침(Directive 2010/13/EU<sub>1</sub>)의 목표 실현에도 기여할 수 있다. 따라서 각 회원국은 서로 상이한 자국의 법률적 전통을 존중하는 가운데 자율규제가 갖는 이러한 장점을 인정해야 한다. 다만, 자율규제가 시청각 미디어 서비스 지침(Directive 2010/13/EU<sub>1</sub>)의 일부 조항을 이행하기 위한 보충 수단은 될 수 있으나 국가 입법기관의 의무를 대신할 수는 없다. 이러한 점에서 최소한의 협력규제는 회원국의 법률적 전통을 존중하면서 자율규제 활동과 입법 기관을 법적으로 이어주는 연결 고리 역할을 할 수 있다. 협력규제에서는 정부와 규제 당국, 규제기관, 그리고 이해관계자가 규제 기능을 서로 분담한다. 관계당국은 협력규제 체도를 인정하고, 관련 절차를 감독하는 한편 제도 시행에 필요한 예산을 지원하게 된다. 협력규제의 경우 그 목표가 충족되지 않으면 국가가 개입할 수 있다. 시청각 미디어 서비스 지침(Directive 2010/13/EU<sub>1</sub>)은 지침의 치환(transposition)과 관련하여 회원국의 공식적인 의무를 침해하지 않는 범위 내에서 자율 및 협력규제의 활용을 장려한다. 하지만 회원국이 자율규제 제도나 협력규제 제도 중 어느 한쪽을 선택하거나 두 제도를 모두 선택해야 하는 것은 아니다. 또한 회원국에서 이미 효과적으로 기능하고 있는 기존의 협력규제 활동이 이로 인해 차질을 빚거나 위협을 받아서도 안 된다.

**AVMSD 제4a조**

1. 회원국은 본 지침의 협약된 분야에 대해 자국의 법적 체계가 허용하는 한도 내에서 국가 차원에서 채택된 행위규범을 통해 협력규제의 활용과 자율규제의 활성화를 장려해야 한다. 그 행위규범은 다음과 같은 조건을 갖추어야 한다:
  - (a) 해당 회원국의 주요 이해관계자들이 폭넓게 수용할 수 있어야 한다;
  - (b) 그 목적이 분명하고 모호하지 않아야 한다;
2. 회원국과 집행위원회는 필요시 산업·무역·전문가·소비자 관련 협회나 기관 같은 다른 부문과 협력하여 미디어 서비스 제공자, 동영상 공유 플랫폼서비스 제공자 또는 이들을 대표하는 조직이 마련한 유럽연합 행위규범(Union codes of conduct)을 통한 자율규제를 장려할 수 있다.

---

그리고 제9조 제2항에서는 포화지방, 나트륨, 당이 높은 음식에 대한 부적절한 시청

각 상업적 커뮤니케이션에 대하여 회원국과 규제대상 산업이 자율 및 공동 규제지침을 정립할 것을 제안하고 있다. 이는 사업자가 행위규범(code of conduct)을 발표하도록 촉구하는 기존 지침 대신 민간의 참여로 자율규제 또는 공동규제를 확대할 수 있도록 체계적인 방안을 강구하는 데 있다. 또한 AVMSD 제9조에 3항과 4항을 추가하여 미성년자의 시청이 가능한 주류 광고에 대한 자율 및 공동 규제를 제안하였다.

<표 2-7> 유럽연합 시청각미디어지침 상의 미성년자 보호 위한 자율규제 관련 조문

**AVMSD 2018 제9조**

3. 회원국은 알코올성 음료의 부적절한 상업적 시청각 커뮤니케이션과 관련하여 제4a조 제1항에 제시된 행위규범을 통하여 협력규제와 자율규제의 활용을 장려해야 한다. 그러한 행위규범은 알코올성 음료의 상업적 시청각 커뮤니케이션에 대한 미성년자의 노출을 효과적으로 감소시키는 것을 목적으로 해야 한다.
4. 회원국은 영양상로나 생리적으로 영향을 미치는 영양소와 첨가물이 포함된, 특히 과다 섭취를 권장하지 않는 지방, 트랜스지방, 염분, 나트륨, 당분 등이 포함된 식품과 음료에 대해서는 부적절한 상업적 시청각 커뮤니케이션에 관한 제4a조 제1항의 행위규범을 통해 협력규제와 자율규제의 활용을 장려해야 한다.

[그림 2-7] 시청각미디어지침 2018 발표 당시 EU 회원국 자율규제 현황

Country	A	B	B	C	C	D	D	E	E	F	F	G	G	H	H	I	I	L	L	L	M	N	N	P	P	R	R	S	S	S
	T	E	G	Y	Z	E	K	E	S	I	R	B	R	R	U	E	T	T	U	V	T	L	L	T	O	E	I	K		
Protection of minors <sup>17</sup> 8/28	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Protection of consumers <sup>18</sup> 26/28	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Journalism ethics <sup>19</sup> 19/28	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Total 53/84	2	2	2	2	1	3	2	2	3	2	1	2	1	2	2	2	3	1	2	0	1	3	2	2	2	2	3	1		

Source: Panteia / AIPCE / partly updated by authors

출처: Jean-François Furnémont & Tanja Kerševan Smokvina(2017)<sup>45)</sup>

## 2. 영국 초고속인터넷사업자 투명성 자율규제

영국 방송통신규제기관 Ofcom은 초고속인터넷서비스제공사업자(Internet Service Provider)가 증가하고 사업자간 경쟁이 치열해지면서 이들이 이용자들에게 광고하는 초고속인터넷 속도가 현실적으로 달성하기 어려운 것임을 확인하였다. Ofcom은 광고상의 속도와 실제 속도가 차이가 나는 것은 고객 회선 특성, ISP의 네트워크 용량, 네트워크를 공유하는 가입자 수, 특정 시간에 특정 웹사이트에 접속하는 사람 수 등 여러 가지일 수 있다고 설명한다.<sup>45)</sup>

문제는 이들이 광고하는 속도를 기준으로 이용자들은 선택을 하기 마련인데 이는 사실상 허위 광고가 될 가능성이 높았다. 이러한 문제를 해결하기 위해 Ofcom은 자

---

45) Jean-François Furnémont & Tanja Kerševan Smokvina(2017), EUROPEAN CO-REGULATION PRACTICES IN THE MEDIA Comparative analysis and recommendations with a focus on the situation in Serbia, 2017.10.

46) Ofcom은 강령을 제정하면서 다양한 속도 정의를 제시하였다. 원문을 보면 다음과 같다.

- a. **headline or advertised speed** - This is the speed that ISPs use to describe the packages that they offer to consumers. They are often described as ‘up to’ speeds, but these are often only a guide as to the speed an ISP can provide and at what price;
- b. **access line speed** - This refers to the maximum speed of the data connection between the broadband modem and the local exchange or cable head end. This constitutes the maximum speed a consumer will be able to experience on his/her individual line;
- c. **actual throughput (or download) speed** - This is the actual speed that a consumer experiences at a particular time when they are connected to the internet. This figure is often dependent on factors such as the ISP’s network, its traffic shaping and management policy, the number of subscribers sharing the network and the number of people accessing a particular website at a particular time.
- d. **average throughput (or download) speed** - This is an average of actual throughput speed for each different broadband product offered by an ISP.

(출처: Ofcom, 2010 VOLUNTARY CODE OF PRACTICE: BROADBAND SPEEDS Version 2.0 dated 27 July 2010)

율규제 방식을 채택하였다. 2008년 Ofcom은 가정용 고객을 위한 자발적 광대역 속도 실천 강령(the voluntary Broadband Speeds Code of Practice for residential customers)을 처음 제정한 바 있다. 이 강령은 광대역 서비스에서 기대할 수 있는 속도에 대해 판매 시점에 고객에게 더 많은 정보를 제공하겠다는 사업자들의 공약을 담은 것으로 다수의 ISP들이 참여하였다. 그리고 해당 강령은 2010년에 개정되었는데 개정 이유는 이용자들에게 약속된 품질의 서비스를 제공하지 못할 경우 해지관련한 편의를 제공하고 이용자의 권리를 보장해 주기 위함이었다. 즉 ISP들이 보다 정확한 속도 예상치에 관련된 정보를 제공하고, 실제 속도가 예상 속도보다 현저히 낮은 경우 계약 시작 후 3개월(또는 인터넷 서비스 제공업체(이하 'ISP')가 선택한 경우 그 이상) 이내에 위약금 없이 계약을 해지할 수 있는 권리를 소비자에게 부여하는 추가 요건을 담았다.

그리고 Ofcom은 2018년 다시 한 번 강령 개정을 추진하였다. 업데이트된 강령에는 계약한 이용자가 계약 기간 중 언제든지 최소 보장 속도에 접속할 수 없고 그 원인이 서비스를 제공하는 ISP의 네트워크에 있는 경우, 해당 서비스 제공업체는 이용자가 최초 신고 후 30일 이내에 문제를 해결하기 위해 노력해야 한다고 명시하고 있습니다. 이러한 조치가 취해지지 않을 경우, 고객은 강령에 정의된 예외적인 상황을 제외하고 위약금 없이 계약을 해지할 수 있는 권리를 갖도록 규정하고 있다.<sup>47)</sup> 당시 이 강령에 참여한 ISP로는 BT, Daisy, EE, KCOM (Hull Area), Lothian Broadband, Plusnet, Sky, TalkTalk, Virgin Media, XLN 등이다.<sup>48)</sup>

Ofcom은 규제 관련하여 가지고 있는 원칙 즉 ① 시장 개입에 대한 편향을 가지고 운영하되, 필요한 경우 단호하고 신속하고 효과적으로 개입할 의지로 개입하며, ② 증거에 기초한, 비례하고, 일관되고, 책임감이 있으며, 심의와 결과 모두에 투명할 수 있도록 노력하고, ③ 정책 목표를 달성하기 위하여 항상 최소한의 침해적 규제 장치를

---

47) Ofcom, 2022 Broadband Speeds Codes of Practice Update to the Residential and Business Voluntary Codes of Practice on Broadband Speeds Statement, 2022.9.21.

48) broadband.co.uk, Ofcom implement new Voluntary Code of Practice for broadband speeds, 2019.2.28.



추구한다는 점을 고려하여 ISP의 속도광고 관련한 문제 해결을 위해 자율규제를 채택하였다.

Ofcom은 동 강령을 제정하는 목적은 “판매 현장에서 소비자들이 초고속인터넷시장에서 제공되는 상품에 관한 충분한 정보를 가지고 선택할 수 있도록 하기 위해 반드시 제공되어야 하는 초고속인터넷서비스 속도 및 기타 관련 지표에 관한 정보의 전반적인 기준을 고도화하는 것” 이라고 하면서 이러한 정책목표를 달성하는데에는 자발적이고 자율적인 규제수단을 채택하는 것이 적절하다고 판단한 것이다.<sup>49)</sup>

2022년 Ofcom은 동 강령을 다시 업데이트하였다. 주된 개정 사항은 가정이용자를 위한 강령 내 결합 상품 정의를 포함하여 기존의 초고속인터넷상품과 마찬가지로 결합상품에 대해서도 해지 권한을 부여하였다. 그리고 기업이용자용 강령 내 소규모 기업용(직원 수 10명 이하) 결합 상품 정의를 포함하여 기존의 초고속인터넷상품과 마찬가지로 결합상품에 대해서도 해지 권한을 부여하였다. 동 개정 강령은 2022년 12월 21일부터 효력을 발생하였다.

영국 Ofcom의 초고속인터넷 강령 사례는 규제기관이 강령 내용을 제정하고 ISP들이 자발적으로 참여하도록 하는 방식이다. 즉 강령의 제정 및 개정은 Ofcom이 시행하고 해당 강령 프로그램에 참여하고 준수하는 것은 ISP의 몫이라고 할 수 있다. 이는 자율규제 방식 중 규제기관과 시장 간의 협력을 전제로 이용자의 선택권을 보장하기 위한 공동규제(Co-regulation)의 일종이라고 할 수 있다.

---

49) Ofcom, 2010 VOLUNTARY CODE OF PRACTICE: BROADBAND SPEEDS Version 2.0 dated 27 July 2010

# 제3장 우리나라 통신시장 경쟁 및 이용자 피해 현황

## 제1절 우리나라 통신시장 경쟁 상황

### 1. 이동통신시장(알뜰폰 포함)

2023년 12월, 과학기술정보통신부가 발표한 2023년 10월까지의 통계를 보면 우리나라 이동통신회선수는 총 83,348,743회선이었다. 여기에는 사람이 이용하는 휴대폰, 가입자기반의 단말장치(태블릿 PC, 웨어러블 등), 사물지능통신(차량관제, 원격관제, 무선결제 등)회선 및 기타회선 등을 모두 합한 수치이다.<sup>50)</sup>

[그림 3-1] 우리나라 이동통신서비스 회선수 및 증가율 추이(FY 2012~2023.10)



출처: 과학기술정보통신부(2023), KCUP 재구성

- 50) 이동통신총회선수 중 과학기술정보통신부가 기타회선으로 분류한 회선이 1,108,118(전체 회선수의 1.8%)가 있다. 이는 이동통신사업자들이 통신사의 설비 관리를 목적으로 사용되는 기기를 의미하며, 회선 수 산정에서 제외하고 있다. 이동통신사업자

기타회선의 특성을 고려하여 기타회선을 제외한 이동통신가입현황을 보다 세부적으로 보면 다음과 같다.<sup>51)</sup> 우선 2023년 10월 기준으로 이동통신총회선수는 82,240,625회선(가입자)이다.

이를 휴대폰 및 가입자기반 회선수와 사물지능통신회선으로 구분하여 보면 전체 이동통신회선수 중 휴대폰 가입자 수는 56,239,915명(약 68.4%)이었다. 이는 그리고 가입자기반단말장치는 4,486,888(약 5.5%)회선이었다. 이는 사람이 이용하는 회선 비중이 약 73%에 이른다는 의미다. 사물지능통신용 회선이 21,513,822회선으로 26.2%를 차지하였다.

한편 이동통신기술방식별 비중을 살펴보면 전체 83,348,743회선 중 5G 용도의 회선수는 3,216만 2,007회선(38.6%)으로 9월 말 대비 1.41% 증가하였다.<sup>52)</sup> 반면 4G의 경우 4,898만 8,683회선으로 58.8%의 비중을 차지하였다. 3G는 219만 8,053회선으로 2.6%였다.

이동통신사업자별 회선수 기준 시장점유율을 보면 SK텔레콤과 KT의 지속적인 감소, LGU+와 MVNO의 지속적 성장으로 특징지을 수 있다. 특징적인 것은 2023년 9월 발표에서 LGU+가 KT를 추월한 것으로 확인된다. 2023년 8월과는 다른 결과이다. 2023년 9월 SK텔레콤은 38%, LGU+가 22.1%, KT가 21.5%, MVNO가 18.4%를 기록하였다. 다만 KT는 휴대폰 가입자만을 비교한다면 LGU+를 여전히 앞서고 있다. 그리고 알뜰폰을 이용하는 가입자가 1,518만 회선으로 지속적인 성장을 보였다. 다만 사물지능통신 비중이 40.4%에 달하여 상대적으로 높았다.<sup>53)</sup> 한편 과학기술정보통신부가 발

---

51) 이하는 과학기술정보통신부의 회선수 산정 방식에 맞춰 이동통신사업자의 “기타 회선수” 를 제외한 것을 기반으로 하고 있다.

52) 이하 모든 회선수에는 기타회선을 포함하였다. 이는 KISDI 경쟁상황평가에서 이동통신사업자별 회선수 및 시장점유율 산정시 기타회선을 포함한 전례에 따라 통계의 일관성을 위함이다.

53) 참고로 LGU+가 총회선수에서 KT를 앞지른다는 소식이 전해지면서 양사 간 회선수 산정방식에 대해 논란이 있었다. 그리고 과학기술정보통신부에서는 이러한 문제제기에 대해 “정부가 점유율 산정에 활용되는 ‘무선통신서비스 가입현황’ 통계의 산출방식을 내년 1월부터 바꿀 계획” 이라고 언론에 보도된 바 있다.(출처: 권하영, KT·LGU+ 점유율 싸움에 정부 통계방식 바꾼다... ‘휴대폰회선’ 상

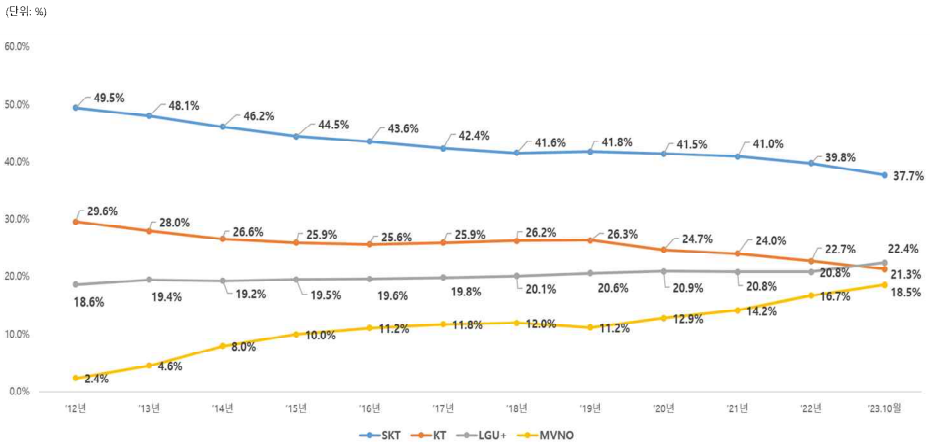
표한 2023년 10월 회선수를 보면 총회선수 기준으로 LGU+가 KT를 앞서고 있는 것은 여전하였으며, SK텔레콤은 37.7%, LGU+가 22.4%, KT가 21.3%, MVNO가 18.5%를 기록하였다. 소폭이지만 매월 MVNO의 회선수가 증가하고 있는 반면 이동통신사업자 각각 휴대폰 회선수가 소폭이지만 감소하는 것이 확인된다.

<표 3-1> 이통사별 가입자 및 회선 수 기준 시장점유율 비교(2023.10)

(단위 : 만명)

구분	SKT	KT	LGU+	MVNO	계
가입자 수 기준	2,463 (40.5%)	1,495 (24.6%)	1,200 (19.8%)	914 (15.1%)	6,072
회선수 기준	3,145 (37.7%)	1,775 (21.4%)	1,868 (22.4%)	1,544 (18.5%)	8,332

[그림 3-2] 이동통신시장 사업자별 시장점유율 추이(FY 2012~2023.10.)



출처: 과학기술정보통신부(2023), KCUP 재구성

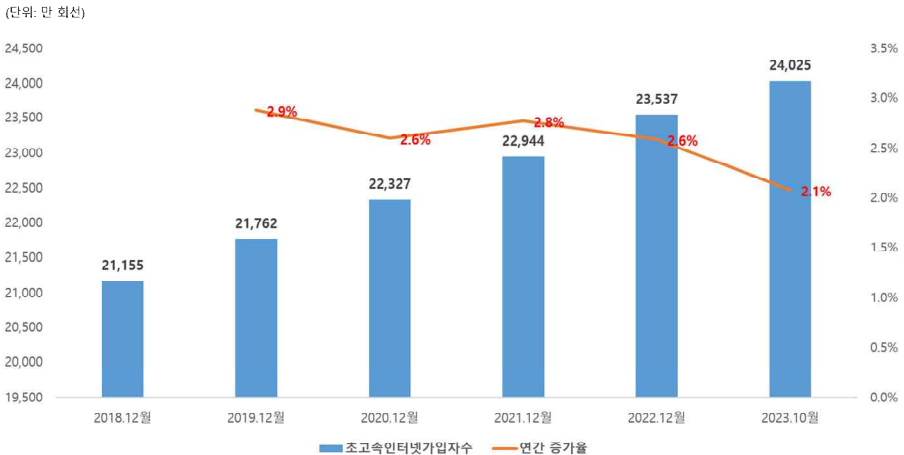
단 배치, 디지털데일리, 2023.12.23.)

SK텔레콤의 시장점유율의 지속적인 감소에도 불구하고 2022년 통신시장경쟁상황평가에서는 여전히 경쟁 미흡으로 결론을 내리고 있다. 그러한 결론을 내린 이유로 향후 경쟁구도를 좌우할 5G 부문에서의 SK텔레콤의 점유율이 상승하고 있고, 다른 나라와의 요금 비교 시 한국이 높은 편이라는 점을 들었다.

## 2. 초고속인터넷시장

2023년 12월, 과학기술정보통신부가 발표한 2023년 10월까지의 유선통신통계에 따르면 우리나라 초고속인터넷가입자는 총 24,025,410회선이었다. 이는 2022년 말 회선수 대비하여 2.1% 증가한 수치다. 다만 해마다 그 증가율은 감소하고 있는 추세다.

[그림3-3] 우리나라 초고속인터넷 가입자 수 및 증가율 추이(FY2018~2023.9)



출처: 과학기술정보통신부(2023), KCUP 재구성

초고속인터넷사업자별 회선수 기준 시장점유율을 보면 KT가 40.9%의 점유율을 보였다. 전년 대비 소폭 감소하였다. 한편 SK브로드밴드와 SK텔레콤 재판매를 합친 점유율은 2023.10월 기준 28.7%였다. 이는 전월 대비 변동이 없는 수치였다. 그리고

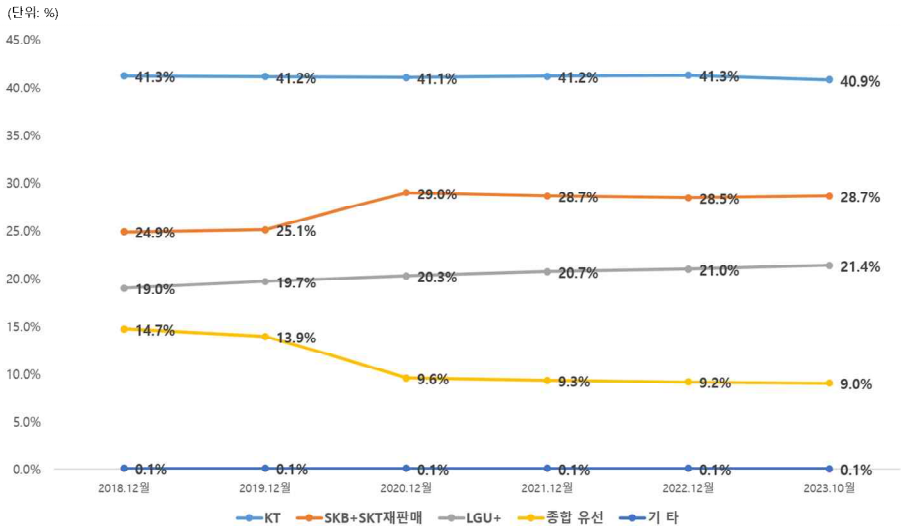
LGU+는 소폭이지만 지속적으로 점유율이 증가하고 있음이 확인된다. 2023년 10월 기준 시장점유율은 21.4%였는데 전년 대비하여 0.4% 증가한 수치다. CATV 사업자들은 2023년 10월 9.0% 수준이었다.

<표 3-2> 초고속인터넷 가입자 및 회선 수 기준 시장점유율 비교(2023.10.)

(단위 : 만명)

구 분	KT	SKB (SKT재판매포함)	LGU+	CATV	계
가입자 수 기준	982 (40.9%)	689 (28.7%)	513 (21.4%)	219 (9.0%)	2,403

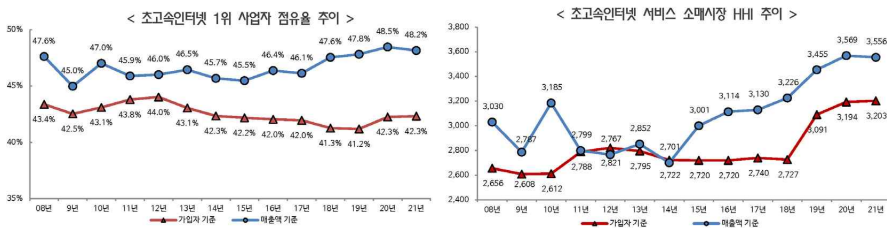
[그림 3-4] 초고속인터넷시장 사업자별 시장점유율 추이(FY 2018-2023.9.)



출처: 과학기술정보통신부(2023), KCUP 재구성

[그림 3-5]에서 보듯이 대체로 초고속인터넷시장 내 사업자별 시장점유율 변화가 크지 않으면서 1위 사업자인 KT의 시장점유율이 고착화되고 있다. 이에 대해 2022년 통신시장경쟁상황평가에서는 동 시장이 대체로 경쟁이 활성화된 것으로 평가하였다. 다만 1위 사업자의 시장점유율이 고착화되고 있다는 점과 후순위 사업자의 신규투자 저지될 수 있는 유인 강화<sup>54)</sup>로 향후 경쟁이 비활성화될 수 있다는 우려를 표하고 있다.

[그림 3-5] 초고속인터넷 1위 사업자 MS 및 시장 내 HHI 추이(FY '08~ '21)



출처: KISDI(2022)<sup>55)</sup>

### 3. 결합판매시장

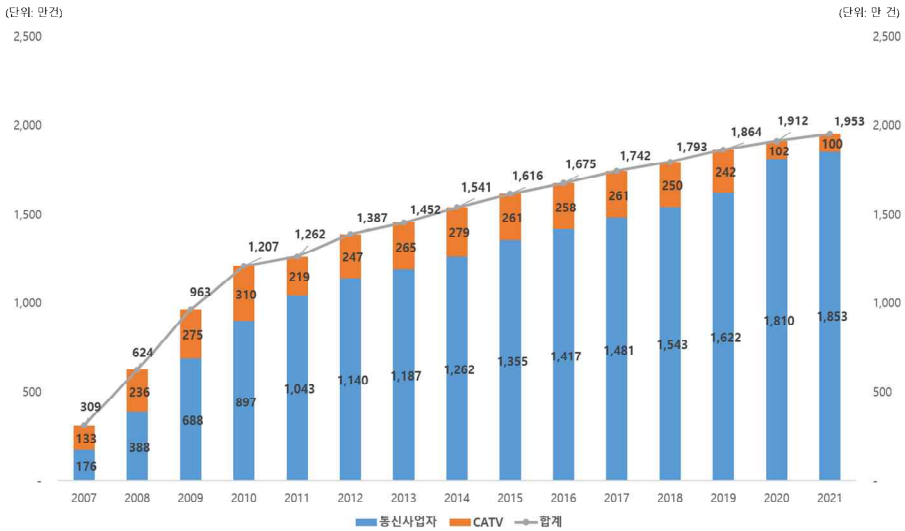
결합상품(bundling)은 일반적으로 기업이 두 가지 이상의 상품을 할인된 가격에 묶음으로 제공하는 것을 의미한다. 우리나라의 방송통신 분야에서 결합상품 판매는 유선전화, 이동전화, 초고속인터넷, 유료방송 등 개별 서비스들의 묶음에 결합할인을 적용하여 판매하는 것으로 인식된다. 또한 재판매 및 동등결합 등을 통해 자사가 제공하는 상품뿐 아니라, 타 사업자의 상품과 결합된 상품을 제공하는 방식도 등장하고 있다. 예를 들면 알뜰폰 사업자가 호스팅 MNO의 유료방송서비스를 결합하여 판매하

54) KISDI는 후위 사업자의 신규투자가 저지될 수 있는 이유로 인입구간 필수설비에 대한 접근성 약화, 집합건물에 대한 사전 독점계약행위 등을 예시로 제시한다.(출처: 통신전파연구본부, 통신인터넷정책연구실, 통신시장 경쟁상황 평가(2022년도), 정보통신정책연구원, 정책연구 22-37, 2022년 12월)  
 55) 통신전파연구본부, 통신인터넷정책연구실, 통신시장 경쟁상황 평가(2022년도), 정보통신정책연구원, 정책연구 22-37, 2022년 12월

는 경우이다. 우리나라 방송통신 분야의 결합상품은 일반적으로 상품의 묶음 소비뿐만 아니라 기간 약정이 동반되어야 요금할인을 제공하는 특징이 있다.

2021년 말 방송통신 결합상품 계약건수는 1,952.4만 건으로 전년 대비 2.1% 증가하였고, 주요 통신사업자의 결합상품 가입이 대부분을 차지하였다. 즉 전체 결합상품 계약건수 중 통신사업자 제공 비중은 94.9%, 방송사업자 비중은 5.1% 수준이었다.

[그림 3-6] 결합상품 가입건수 추이(통신사 및 CATV 사업자 가입자 포함)

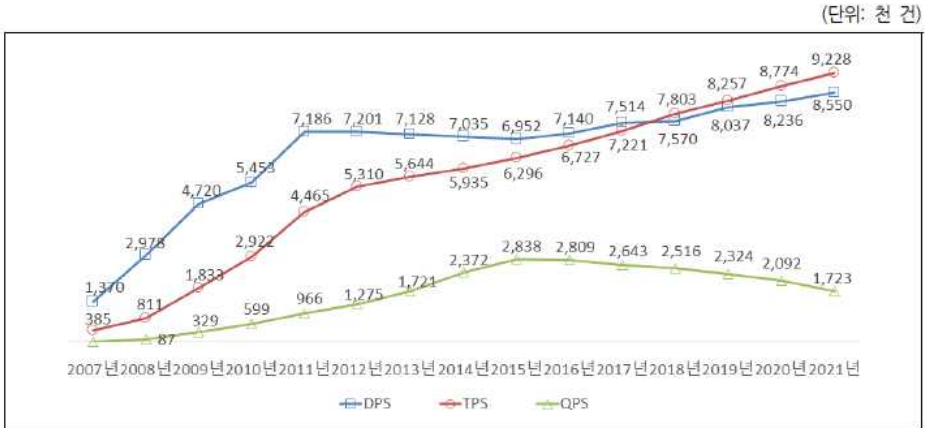


출처: 사업자 제출자료, KISDI(2022)에서 재인용, KCUP 재구성

2021년 말 결합상품 유형별로 보면 DPS(double play service) 855만 건, TPS(triple play service) 923만 건, QPS 172만 건, 기타 결합 2만 건으로, 3개의 방송통신서비스가 결합된 상품의 이용이 가장 많은 것으로 조사되었다. KISDI 조사에 따르면 유무선 결합판매가 본격화된 2011년부터 TPS 및 QPS 유형은 꾸준히 증가하였으나, 2016년 QPS 유형은 감소세로 전환되어 시간이 지남에 따라 감소폭이 커지고 있고, 2018년 처음으로 TPS 유형이 DPS 유형을 추월한 이후 점차 격차가 커지고 있는 상황이다.



[그림 3-7] 결합상품 유형별 계약건수 추이



출처: 사업자 제출자료, KISDI(2022)에서 재인용<sup>56)</sup>, KCUP 재구성

2021년 말 DPS 계약건수 기준 사업자별 점유율은 KT群 39.4%, LGU+群 25.8%, SK群 24.4%, 케이블방송사업자 10.4% 순으로 나타났다. DPS 전체 계약건수의 90% 이상을 차지하는 ‘인터넷+유료방송’, ‘인터넷+이동전화’, ‘인터넷+유선전화’의 계약건수 증감 정도에 따라 사업자별 점유율이 변화한다.

반면, TPS 계약건수는 2021년 말 923만 건으로 전년(877만 건) 대비 약 5.2% 증가하였다. TPS 세부 상품 중 ‘인터넷+유선전화+이동전화’의 계약건수는 2011년 이래 감소하고 있고, ‘인터넷+유료방송+유선전화’의 계약건수는 2014년부터 감소세로 전환되는 등 유선전화가 포함된 상품의 계약건수가 지속적으로 감소하였다. 반면, ‘인터넷+유료방송+이동전화’의 계약건수는 지속적으로 증가하고 있으나 최근 들어 성장세가 둔화되고 있다. 2021년 말 TPS 계약건수 기준 사업자별 점유율은 SK群 35.0%,

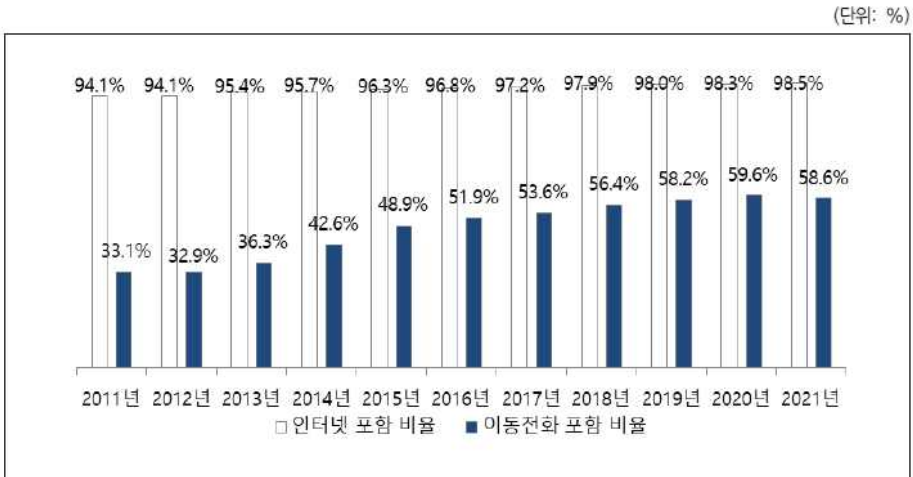
56) 방송통신서비스와 타서비스(보안·방법 등) 간 묶인 KT의 일부 기타 결합은 전체 계약건수 분석에 한하여 포함되나 그 이외 유형별(DPS, TPS, QPS) 계약 분석 등에서는 제외되며, 이 사항은 본 보고서 내 결합상품 통계 관련 수치에 동일하게 적용하였다.

KT群 34.9%, LGU+群 29.0%, 케이블방송사업자 1.1% 순이며, TPS 세부 상품의 계약건 수 증감 정도에 따라 사업자별 점유율 변화를 보이고 있다.

마지막으로 2021년 말 QPS 계약건수는 172만 건으로 전년(209만 건) 대비 약 17.6% 감소하였으며, 이는 유선전화의 유용성이 감소함에 따라 구성 상품에서 유선전화를 제외하는데 따른 영향으로 해석된다.

결합상품을 구성하는 요소 즉 개별 서비스 중 이동통신서비스와 초고속인터넷서비스의 비중을 보면 차이가 있다. 2021년 말 전체 결합상품 중 인터넷 포함 결합의 비중은 98.5%, 이동전화 포함 결합상품 비중은 58.6%로 나타났다. 인터넷을 포함하는 결합상품 비중은 2007년 이후 줄곧 90% 이상을 차지하고 있어 결합상품의 중심된 상품임을 알 수 있다. 그리고 2011년부터 유무선 결합상품의 확대로 이동전화 포함 결합상품 비중이 지속적으로 증가함에 따라 2021년 말 전체 결합상품의 절반 이상인 58.6%가 이동전화를 포함하고 있어 그 비중이 지속적으로 증가해 오다 2021년 들어 정체 내지 감소를 보였다.

[그림 3-8] 인터넷 및 이동전화의 결합상품 포함 비율 추이



출처: 사업자 제출자료, KISDI(2022)에서 재인용

## 제2절 통신서비스 이용자의 피해 현황<sup>57)</sup>

### 1. 서비스별 주요 피해 사례

기간통신서비스를 이용하는 이용자가 가입 전부터 해지까지 전 과정에서 다양한 유형의 피해를 입고 있다. 대표적인 피해 사례들을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 허위·과장 광고(이동통신서비스, 결합서비스, 초고속인터넷서비스)

허위·과장 광고란 상품을 실제와 다르게 중요 정보를 누락하여 설명해 구매 비용을 오인하게 하는 광고를 말한다. 사업자들이 이용자를 유치하기 위해 광고 행위를 하는 것은 자연스러운 것이지만 의도적으로 이용자의 오판을 유도하는 것은 이용자의 합리적 선택을 제한하는 것이기 때문에 이용자가 피해를 입기 마련이다.

사업자들이 요금제 등 주요 지원 조건을 생략한 채 '공짜', '무료', '0원' 등의 문구로 광고하는 것은 충분한 정보를 제공하지 않고 이용자가 오판을 할 수 있게 한다. 예를 들면, 휴대폰(출고가 120만원)을 48개월 할부로 계약하면서 24개월 사용 후 중고폰 반납을 조건으로 한 잔여기간(24개월) 할부잔액(60만원), 25% 선택약정 할인받은 요금(54만원)을 휴대폰 가격 할인인 것처럼 광고(120만원 - 60만원 - 54만원)하는데 실제로 이용자는 매월 48개월 휴대폰 할부금액과 고가의 요금, 중고폰 보상 프로그램 가입액을 내야하는 조건인 것이다.

#### 2) 고가요금제 및 부가서비스 강요(이동통신서비스)

이용자가 유통망(대리점, 판매점 등)에 방문하여 이동통신서비스 가입을 문의하려 할 때 최신 스마트폰을 구매하려면 고가요금제와 부가서비스를 이용해야 한다며 강요하는 경우가 있다.

이럴 때 판매자들은 ““어딜 가든 휴대폰 교체 시 10만 원 가량의 고가요금제를 6개월간 의무로 사용해야만 개통이 가능해요“라는 식으로 말한다. 이러한 판매 방식으

---

57) 이하 피해 내용은 방송통신이용자포털의 자료를 재정리한 것이다.

로 인해 이용자들은 고가요금제를 사용하는 경우가 많다. 이용자들이 다음과 같은 진술은 그 결과이다. “원래 3만 원대 요금제를 썼지만, 개통요금제 조건 때문에 5개월째 6만 원대 요금제를 쓰는 중이에요”, “6개월이 지났을 때 요금제를 바꾸라는 안내를 받지 못해 7만 원대 요금제를 8개월이나 사용했어요.”

### 3) 초고속인터넷경품(초고속인터넷서비스)

유선시장의 대표적인 피해사례는 경품과 관련된 것이다. 특히 사업자들은 초고속 인터넷 가입 시 경품 제공을 통해 가입을 유도한다.

예를 들어, “50만 원 즉시 지급’에 ‘고가의 가전제품 제공’ 까지 드려요 “라고 하거나 “상품권은 3일 이내에 지급이 되고요. 현금 같은 경우는 7일 이내에 계좌로 들어가요” 라고 하여 초고속인터넷서비스 자체 보다는 경품 제공을 통해 이용자가 가입의 사결정을 하도록 유도한다.

이러한 판매 행위는 여러 가지 부작용을 낳는다. 인터넷 사은품 지원금을 많이 준다는 명목으로 불필요한 인터넷 광랜과 TV 결합 상품 강요하여 결국 이용자는 필요 이상의 서비스 가입을 하게 되고 통신비 및 유료방송비용 증가를 경험하게 된다. 그리고 인터넷 설치 후 사은품을 당일 바로 지급해 준다며 현혹한 뒤 일부만 입금 후 초고속인터넷 가입 설치 혜택을 주지 않는 경우도 있다. 또 유통망의 폐업으로 경품을 받지 못하는 경우도 있다.

### 4) 이동전화 판매 사기

이동전화 판매 사기란 허위·과장광고 등 단말기 유통법을 위반하여 이동전화를 판매하여 이용자에게 금전적인 피해를 입히는 경우를 말한다. 사기피해 사례는 다양하다.

예를 들면, 계약 시 선금의 일부나 전부를 3~4주 내로 돌려주고 휴대전화 기기값도 추후 입금한다고 제안하거나, 10만원을 개인계좌로 입금 해주고 8만원 가량의 5G요금제를 4개월간 사용 시 갤럭시 20 기기값 50% 이상 할인을 해주겠다고 제안하는 경우이다. 또 판매자에게 신분증을 보내주어 휴대폰 개통을 하였는데 자신도 모르는 사이

본인 명의로 개통된 휴대폰 2대의 청구서를 받게 되는 경우이다. 이는 판매자가 신분증을 이용하여 이용자 의사에 반하여 개통을 한 경우이다. 판매할 때 약정한 기간이 종료되기도 전에 해당 판매점이 사라지는 경우도 있다. 신형 휴대폰을 3년 약정 할부로 구입하고 2년 동안 유지하면 남은 1년 치 할부금을 현금으로 주겠다고 하였으나 2년 후 해당 판매점 사라지는 사례도 보고된다.페이백 지급 약속을 준수하지 않는 경우도 있다. 휴대폰을 2년 약정으로 구매하면 일부 금액을 입금해준다는 말과 함께 판매점에서도 만든 별도 계약서를 작성하였지만, 해당 금액을 받지 못하였고, 개별계약서는 법적 효력이 없다는 사실을 알게 되어 이용자가 피해를 입는 경우이다.

### 5) 명의도용(이동통신서비스 등)

명의도용이란 본인의 동의 없이 제3자가 본인의 명의로 통신서비스 이용 계약 등을 체결해 발생하는 피해를 말한다. 예를 들어, 휴대폰 요금 연체자의 명의로 고가의 신규 휴대폰을 개통·복제하고 이를 중고폰으로 바꿔치기하여, 통신사로부터는 개통수수료를 챙기고 고가 휴대폰은 해외로 불법 유통해 모두 21억 원을 가로채는 사례가 있었다.

또 개인 대출을 받다가 신분증 앞면이 노출됐고, 이를 누군가가 도용해 A의 명의로 5개의 결합 상품을 가입시키는 사례가 있었다. 그리고 고령의 소비자 서명을 위조해 모르는 번호로 통신요금을 이체토록 하는 경우도 발생한 바 있다.

### 6) 소액결제(이동통신서비스)

소액결제란 휴대폰으로 인기 VOD, 음악 스트리밍 등 유료 콘텐츠나 편의점, 영화 등 상품을 편리하게 구매할 수 있도록 해주고, 요금에 이동통신요금에 포함되어 청구되는 간편한 결제방식을 말한다.

알려진 사례를 보면 30살 이모 씨 일당은 불법으로 수집한 2만 2천여 명의 개인정보를 도용하고, 악성프로그램을 이용해 한 명당 9,900원씩 모두 2억여 원 편취한 바 있다.

## 2. 통신서비스를 이용한 금융 피해 사례

### 1) 보이сп피싱

보이сп피싱은 전화를 통하여 신용카드 번호 등의 개인정보를 알아낸 뒤 이를 범죄에 이용하는 전화금융사기 수법을 말한다. 통신서비스를 이용한 금융사기의 대표적인 예라고 할 수 있다.

[그림 3-9] 보이сп피싱 개념도



출처: 방송통신이용자포털(2023)

통계청에 따르면 2006년 보이сп피싱이 최초 발생한 이후 2019년 한해 3만 7,667건이 발생하여 최대를 기록하였고, 2020년과 2021년에는 소폭 감소하여 연간 3만여 건 정도가 발생한 것으로 알려진다. 2006년부터 2021년까지 누적 발생 건수는 27만 8,200 건이다. 그 피해액도 2022년 1,450억 원에 이른다.<sup>58)</sup>

58) 통계청 통계개발원, 한국의 사회동향 2022, 통계청, 발간번호 11-1240245-000014-10, 2022.12.12.

[그림 3-10] 보이스피싱 피해 추이(FY 2018~2022)



원형민기자 20230221

출처: 연합뉴스(2023)<sup>59)</sup>

그 사례도 매우 다양하다. 예를 들면, 낯선 이에게 '당신 딸이 친구의 사채 보증을 썼는데 그 친구가 도망을 가서 딸이 돈을 갚아야 하는 상황'이라며 500만 원의 돈을 요구하는 전화를 받아 그 금액을 건넨 사례가 있다. (출처: 주간조선) 또 '캠핑용품이 집으로 배송될 예정'이라는 문자를 받은 B씨는 상황을 알아보기 위해 연락. 전화를 받은 조직원이 자신을 검찰 수사관이라고 밝힌 뒤 "범죄에 연루된 정황이 있어 계좌에 든 돈을 검수 조치해야 하니 금감원 직원에게 돈을 전달하라"고 속여 26억 원의 현금을 가로챈 사례도 있다. (출처: 동아일보) 그리고 C씨는 코로나19로 긴급대출이 필요한 D씨에게 금융기관을 사칭하며 "저금리 대출을 해주는 대신 기존 대출금은 현금으로 찾아 직접 상환해야 한다"고 말하며 D씨에게 현금 1,800만 원을 가로챈 사례도 있다. (출처: 주간조선)

59) 원형민, [그래픽] 보이스피싱 피해 현황, 연합뉴스, 2023.2.21.

## 2) 스미싱

최근 급증하는 금융사기 유형이 스미싱이다. 스미싱이란 출처가 불분명한 문자 메시지에 포함된 인터넷 주소에 접속했을 때, 악성코드가 스마트폰에 설치되어 개인 정보, 금융정보 유출, 소액결제 피해 등을 일으키는 사기 수법이다.

[그림 3-11] 스미싱 개념도



출처: 방송통신이용자포털(2023)

구체적인 사례를 보면 '[Web발신]고객님 계정이 해외 IP-102.228.210.199에서 로그인 되었습니다. 본인이 아닐 경우 해외 IP를 차단해 주세요'라는 코인원뿐 아니라 고팍스를 사칭한 스미싱 사례가 있었다. 이용자가 가짜 홈페이지에 접속하면 실제 거래소와 유사한 화면이 출력되고 이용자 계정과 비밀번호를 입력하도록 해서 정보를 탈취한다. (출처: 전자신문) 다른 사례를 보면 '한가위 이벤트에 당첨돼 선물을 보내드립니다. 당첨된 선물 즉시 확인해 보세요' '추석 명절 잘 보내시고 2020년 행복하시길 바라며 명절 모바일 상품권 보내드립니다. 확인 부탁드립니다' 등의 문자로 URL 클릭을 유도하여 개인정보나 금융정보를 빼 가는 경우이다. (출처: 스포츠경향) 마지막으로 시중은행이라고 속인 뒤 정부대출을 지원해 준다는 문자를 보내 앱 설치나 인터넷 링크 접속을 권유하여 개인 정보를 빼 가거나 기존 대출금 상환에 필요한 선납금을 내라고 요구하는 경우도 있었다. (출처: 한국경제)



### 3) 대포폰

대포폰이란 신분을 감추거나 경찰 등의 추적을 피하기 위하여, 급히 돈이 필요한 사람에게 일정한 비용을 주고 그 사람의 명의를 빌려 불법적으로 개통해 실제 사용자와 이용약정 체결자가 다른 단말기를 개통해 사용하는 것을 말한다.

사례를 보면 A씨는 70대 노인 B씨에게 주민등록등본과 통장 사본을 요구한 후 A씨는 해당 서류를 토대로 B씨의 명의로 250만 원 상당의 대포폰 2대를 개통했고 금융거래 앱을 설치해 총 1,500만 원 상당의 대출을 받고 잠적한 경우가 있다. (출처: 뉴스1) 다른 사례를 보면 C씨는 신원을 알 수 없는 사람에게서 “전화 개통을 위해 개인 정보를 제공하고 본인 인증을 해주면, 저금리로 대출을 해주겠다”는 제안을 받은 후, 실제로 신분증 사진을 보내고 통신사의 본인 인증 요청에 응한 혐의로 기소되어 징역 2개월을 선고 받았다. B씨가 이를 거절하자 상대방은 지금까지의 영상이 모두 녹화됐으며 이를 삭제하려면 80만 원을 보낼 것을 요구한 바 있다. (출처: 연합뉴스)

## 제4 장 자율규제 체계 도입 필요성 및 운영체계

### 제1 절 자율규제 체계 도입 필요성

#### 1. 정책 집행의 적시성 확보

본 연구에서 주목하고 있는 이동통신시장, 초고속인터넷시장, 결합판매시장 등은 시장점유율의 변화가 적지만 사실 경쟁에 참여한 사업자간에는 치열한 판촉 활동이 개입되어 있다.

단적인 예로 이동통신시장의 경우 3개의 MNO와 다수의 알뜰폰 사업자가 경쟁에 참여하고 있는데 이들은 이미 확보한 가입자는 그대로 유지토록 하고 타사의 가입자를 유치해 오기 위해 매우 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 요금할인은 물론이고 판매점이나 대리점에게 지급하는 판매 장려금을 지급하여 가입자 유치를 적극적으로 하도록 유도한다.

또한 결합판매 시장은 각종 경품과 장려금을 통해 약정이 끝나는 가입자를 유치하려하거나 기존 이용자를 제약정을 통해 가입기간을 연장하도록 유도한다. 이러한 이동통신사업자들의 판촉활동이나 결합상품을 판매하는 사업자들의 가입자 유치활동은 경쟁 상황에 따라 사업자의 전략적 판단에 따라 판매장려금, 경품 지급, 요금할인을 위한 지원금 정책이 수시로 변경되어 변화무쌍하다.

문제는 규제기관인 방송통신위원회는 사업자들의 판촉활동 상 제시되는 각종 판촉 관련한 행위에 대해 문제가 있는지 여부를 즉각적으로 알기 어려울뿐 아니라 인지한다고 할지라도 사실조사, 위법성 판단과 그에 따른 벌칙 부과 등의 과정을 거치게 되면 적시에 시장의 문제를 해결하지 못하고 사후 상당한 시간이 경과한 뒤에 개입한다는 점에서 정책 집행의 적시성이 매우 낮다. 더군다나 사업자들의 이러한 활동은 그 빈도가 매우 많기 때문에 사후적으로 규제한다는 것은 거의 불가능하다. 사후규제가 어렵다고 해서 사전규제를 고려하는 것은 그 정당성을 얻기가 쉽지 않다. EU(유럽연

합)는 통신시장 내 사전규제 도입을 고려할 때는 3가지 요건을 누적적으로 갖출 것을 요한다. 이를 소위 3 Criteria<sup>60)</sup>라고 하는데 시장이 구조적으로 경쟁이 제한적이고, 향후 2~3년 내 신규 사업자 진입 등 경쟁이 활성화될 것으로 예상되지 않으며 위반행위의 빈도가 높아 적시에 규제기관의 개입이 어려워야 한다는 것이다.<sup>61)</sup> 이런 차원에서 보면 판매장려금 정책이나 경품 지급 행위가 문제가 되는 것을 사전적으로 법령으로 규제한다는 것은 규제 정당성을 얻기 어렵고 법령으로 규제하는 것은 매우 다양한 유형의 행위를 일일이 규정하는 것이 한계가 있다는 점 등을 고려하면 적절한 접근법이 아니다.

사업자들의 관측 행위나 가입자 유치 행위, 통신사업자, 판매점, 대리점 등 유통과정에 참여하는 모든 주체들의 행위를 적시에 규제하는 것은 시장에 참여한 주체들이

---

60) 3 Criteria에 대한 이해를 돕기 위해 추가적으로 인용하면 다음과 같다.

첫째, 높고 지속적인 진입장벽(high & non-transitory barriers to entry)이 존재하여야 한다. 구조적 장벽과 법적/규제장벽으로 구분된다. 구조적 장벽은 규모의 경제, 높은 매몰비용 수준 등 주로 경제적 요인에 의해 형성되는 진입장벽. 법적/규제장벽은 법령이나 행정조치 등에 의해 시장진입에 영향을 미치는 요소를 말하는데 주파수할당은 후자의 대표적인 예이다.

둘째, 시장구조의 유효경쟁가능성(tendency for effective competition)이다. 시장분석에 있어 상정되는 기간 동안 검토대상 시장이 유효경쟁을 실현할 가능성을 판단한다. 예컨대, 특정시장이 현재는 유효경쟁이 없거나 미약하다고 하더라도 3년이 검토주기라면 3년 이내 해당 시장이 유효경쟁으로 전환할 가능성을 판단한다. EC는 상정하는 기간뿐만 아니라 그 기간이 끝난 뒤라도 유효경쟁으로 전환될 수 있는 명확한 증거(clear evidence)도 검토할 것으로 제시하였다.

셋째, 경쟁법 충분여부, sufficiency of competition law) 법 산업에 적용되는 경쟁법만으로 확인된 시장실패를 조치할 수 있는지 여부를 보아야 한다. EC는 확인된 시장실패에 대해 요구되는 개입수준이 광범위하거나 또는 빈번한 개입이 필요하거나 적시적인 개입이 요구되는 경우 경쟁법이 관련 시장실패를 조치하는데 충분하지 못할 가능성이 있다고 본다.(출처: 방송통신진흥본부 방송통신기획부, 유럽 통신시장의 사전규제대상 축소와 그에 따른 의미, 동향과 전망 : 방송·통신·전파 통권 제 81호, 방송통신진흥원, 2014. 12.)

61) 방송통신진흥본부 방송통신기획부, 유럽 통신시장의 사전규제대상 축소와 그에 따른 의미, 동향과 전망 : 방송·통신·전파 통권 제 81호, 방송통신진흥원, 2014. 12.

또는 이들이 만든 기구에서 모니터링하고 제재하고 정확화하는 것이 적시성이 높다. 또한 이들에 대하여 적절한 제재수단이 주어진다면 법령에 기반한 정책집행 효과 즉 정책목표 달성의 수준도 충분히 만족스러울 수 있다.

## 2. 급변하는 시장에 대응한 효율적인 정책 집행

규제는 정부가 기업 또는 개인의 경제행위에 대해 제한을 가하는 것으로 정부 스스로에게 그리고 피규제자인 기업과 개인에게 비용을 유발한다. 더 나아가서는 경제주체들의 성장과 혁신을 저해할 수도 있다.<sup>62)</sup> 소위 규제 정책을 도입하고 이를 집행하는데 있어 규제비용을 고려하지 않을 수 없다. 규제정책이 달성하고자 하는 정책목표의 정당성에도 불구하고 개인, 기업, 정부, 더 나아가 그 사회에게 지우는 비용이 크다면 정책 도입이 실현되기가 어렵다.

또한 규제정책을 집행해야 하는 방송통신위원회가 가진 자원(인력, 예산 등)이 정책집행을 위한 충분한지 역시 실무적으로 매우 중요하다. 규제정책 집행이 유발하는 비용도 문제지만 주어진 정책 집행 업무량이나 범위가 규제기관이 가진 자원을 초과하면 효과적인 정책 집행 즉 정책목표를 달성하기 어렵기 때문이다.

이 때문에 OECD는 규제 정책 도입을 고려할 때 “규제영향분석(regulatory impact analysis: 이하 RIA)을 새로운 규제제안시 정책과정의 초기단계에 통합시킨다. 정책목표를 명확하게 식별하며, 규제의 필요성과 규제가 정책목표를 어떻게 가장 효과적이고 효율적으로 달성할 것인지 평가한다. 규제 이외의 방법을 고려하며 최상의 접근법을 식별하기 위해 분석된 여러 접근법 간의 장단점을 식별” 할 것을 권고하고 있다.<sup>63)</sup>

---

62) “Regulation can also create costs for businesses, the third and the public sectors. It can, if overused, poorly designed or implemented, stifle competitiveness and growth.” (출처: National Audit Office, Using alternatives to regulation to achieve policy objectives, 2014.6.)

63) OECD(2012), 규제정책 및 관리에 관한 OECD 이사회 권고안, OECD Publishing (<https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2012-Recommendation-in-KOR.pdf>)  
OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and

전기통신사업법 제50조에서 금지하고 있는 행위에 대해 사후규제 정책 집행을 담당하고 있는 방송통신위원회로서는 모든 통신시장 내에서 발생하는 이용자 이익저해 행위, 통신사업자간 발생하는 불공정행위, 시장지배력 남용행위, 관련 법령 위반 행위를 모두 인지하고 규제하는 것은 물리적으로도 비용 측면에서도 불가능하다. 제한된 자원으로 인해 선택적인 정책집행이 이루어질 수밖에 없는데 그 결과 만족할만한 수준의 정책성과를 달성하지 못할 수도 있다. 이런 상황이라면 OECD의 권고와 같이 법령에 근거한 구속적인 사후규제가 아닌 다른 방안을 모색하여 정책성과를 높이는 것이 필요하다.

특히 시장에 참여하고 있는 참여자들이 스스로 또는 정부와 협력하여 이용자에게 피해를 줄 수 있는 행위를 차단하거나 그런 행위를 줄여 나가도록 한다면 규제비용 측면에서는 효율성을 제고할 수 있고 정책성과 측면에서는 효과성을 높일 수 있는 바람직한 접근방법이라고 할 수 있다.

더불어 정부가 부담하는 비용 절감도 있지만 시장참여자들이 자율규제에 참여한다면 구속력에 기반한 규제정책 집행으로 개인, 기업, 사회에게 지우는 규제 비용을 줄일 수 있다는 점에서도 자율규제는 고려해 볼 수 있는 이유가 된다.

앞서 살펴본 이동통신시장, 초고속인터넷시장, 결합판매 시장 등은 성숙기에 접어들었고 그러다보니 경쟁에 참여하고 있는 유·무선통신사업자간 시장 확보를 위한 활동 즉 가입자 모집, 유지, 해지과정에서 다양한 형태에 불·편법 행위로 인한 이용자 이익을 침해하는 행위가 발생될 우려가 증가하고 있다. 그럼에도 불구하고 앞서 언급한 바와 같이 정부(방송통신위원회)의 인력과 예산의 한계로 다양한 이용자 이익 침해행위에 대한 즉각적인 대응이 어려울 뿐 아니라, 수많은 유·무선통신사업자 및 관련 유통점에 대한 효율적인 관리·감독에 한계가 존재한다. 이를 극복하기 위한 대안으로서 그리고 효과적인 정책목표 달성을 위한 방안으로서 자율규제는 그 장점을 생각해 보면 충분히 고려해 볼만한 사안이라고 할 수 있다.

### 3. 시장의 창의성 활용으로 정책성과 극대화

이동통신시장 등에 자율규제 도입이 필요한 이유는 규제기관이 가진 한계와 시장이 가진 장점 때문이다.

우선 규제기관이 가진 한계는 정보의 제한이다. 이는 소위 정보의 비대칭을 말하는 데 이동통신시장 등에 참여하고 있는 사업자 및 유통망은 이용자에 대해 많은 정보를 가지고 있을뿐 아니라 관측활동을 위한 다양한 방안을 마련하고 시행한다. 보다 많은 가입자를 유치하기 위해 또는 이용자로부터 보다 많은 수익을 확보하기 위해 다양하고 정교한 방안을 만들어 시장에서 활용한다. 이와 관련한 정보를 규제기관이 다 파악하는 것은 불가능하다. 즉 규제기관은 사업자들의 행위를 규제하기 위해 필요한 정보가 상대적으로 부족하기 때문에 효과적인 규제를 시행하기 어렵고 규제정책을 실현하기까지 시간이 많이 걸린다. 그런데 시장 내 참여자들은 정보가 풍부하고 유통과정 단계별로 이용자를 보호하기 위해 필요한 행위들을 잘 알고 있다. 따라서 이들이 자율규제를 통해 이용자의 이익을 보호하고 사업자들의 일탈 행위를 방지하여 사업자간 또는 사업자와 이용자 간 분쟁을 해소하려고 한다면 규제기관이 하는 것보다 효율적이고 효과적으로 집행할 수 있다.

또한 시장이 가진 장점은 창의성과 유연성이다. 정부규제는 개인과 기업의 경제활동을 제한하기 때문에 반드시 법적 근거를 둔다. 실제 방송통신위원회가 통신사업자들의 행위에 대해 사실조사를 하거나 위법성 여부를 판단할 수 있는 것은 전기통신사업법 및 관계법령에 근거가 있기 때문에 가능하다. 그런데 그러한 규제정책을 집행함에 있어 정부가 가지는 재량의 범위는 그다지 넓지 못하다. 통신사업자의 문제 행위가 법령이 규정하고 있는 위반 행위에 해당하는 지를 판단하고 벌칙을 어느 수준에서 적용할지에 대한 판단 정도이다. 이는 구속력 있는 법령을 근거로 개인이나 기업을 제약하는 규제에 있어서는 불가피한 과정이다. 즉 법령을 적용하고 개인이나 기업에 대해 제재를 가할 때는 보수적이고 제한적으로 접근하는 것이 일반적이다. 그리고 법령에서 제시하고 있지 아니한 것은 그 행위에 문제가 있더라도 적용할 수 없으며 법적 근거가 마련된 이후에야 적용이 가능하다.

반면 자율규제는 시장참여자들이 새로운 방식으로 규제 접근을 할 수 있다는 장점을 가질 뿐 아니라 시장참여자들이 보다 효과적이고 비용을 절감할 수 있으며 참여자들의 참여를 독려하고 만족도를 높이기 위한 창의적으로 새로운 규제 방안을 생성해 내고 적용할 수 있다. 그리고 문제가 되는 행위를 예방하기 위한 교육활동, 이용자 보호를 위한 기술 개발 및 적용, 새로운 규제방안 제안 및 적용 등이 충분히 가능하다. 이를 엿볼 수 있는 것이 2023년 중에 시행된 온라인플랫폼사업자들의 자율규제 사례들이다. <표 4-1>에서 보듯이 국내 시장에서 활동하는 대표적인 오픈마켓 사업자들이 자사에 입점한 소상공인이나 판매자들과 상생하기 위한 방안 또는 이들에게 주는 부담을 완화하는 방안을 다양하게 제시하고 있다. 이러한 방안들은 오픈마켓 사업을 구체적으로 알고 있는 당사자가 아니면 만들어 낼 수 없는 방안들이라 할 수 있다. 즉 정부가 구속력을 기반으로 한 규제정책을 통해 찾아내기는 쉽지 않은 방안들이고, 찾아낸다고 하더라도 법률에 기반한 강제력 행사로는 그 정책효과 달성이 쉽지 않은 사안들이다.

<표 4-1> 오픈마켓 사업자별 상생 및 부담 완화 방안

구분	세부 방안
(주)카카오	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>소상공인 수수료 우대 정책 확대</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신용카드 결제 금액에만 적용 → 카카오페이 머니, 쇼핑포인트, 휴대폰결제, 무통장입금 등 나머지 결제 금액에 대해서까지 수수료 우대정책 확대 적용 (수수료 3.3%(VAT 포함) → 0.53~1.63% 할인 적용)</li> </ul> </li> <li>▶ <b>연내 기존 수수료 정책 동결</b></li> <li>▶ <b>소상공인 채널 메시지 할인</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 채널 친구수 1만명 미만 입점업체들에 대한 채널 메시지 광고비 할인 (특정대상 타깃팅 메시지 및 일반 메시지 건당 요금 75% 할인)</li> </ul> </li> </ul>
십일번가(주)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>신규판매자 수수료 할인</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '23년 신규판매자 수수료율 6% 1년간 적용, 10만 입점포인트 지원 등</li> </ul> </li> </ul>

구분	세부 방안
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ' 22년 입점판매자 중 월평균 거래액 1,000만원 이하인 중소기업판매자에게 신규판매자 수수료율 6% 적용 1년간 연장(일정 조건 충족 시)</li> <li>▶신규판매자 성장 지원 프로그램 제공</li> <li>- ' 23년 신규판매자 중 우수셀러 선정 → 무상광고포인트 30만P 지원 등</li> <li>- 월 1천만 원 이상 거래 달성 시 광고포인트 100만P 지급(일정 조건 충족 시)</li> </ul>
(주)지마켓	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶카테고리별 수수료 1년간 동결</li> <li>▶중소상공인 판로 확보 및 디지털 전환 지원 확대 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소상공인전문마켓 '동행마켓' 내 중소기업인 전용 기획전 연간 100회 이상 확대 운영, 할인쿠폰(12%), 메인배너 광고 게재, DM, 앱푸쉬 등 마케팅 지원</li> <li>- 지마켓 슈퍼딜, 옥션 울킬딜 구좌 지원 확대 (60회 → 100회)</li> </ul> </li> <li>▶중소상공인 라이브 방송 '소소한 지마켓' 지원 확대 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연간 100회 이상 신규 운영 및 라이브 방송 전 제작과정 지원</li> </ul> </li> </ul>
쿠팡(주)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶소상공인들을 위한 선정산 서비스 추진 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연내 관련 시스템 개발 등 추진</li> </ul> </li> <li>▶착한상점 카테고리 내 '자율규제 상생기획전' 배너 신설·운영 (' 23년 하반기) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상생누리 사이트를 통해 쿠팡에 입점한 중소기업이라면 누구나 신청 가능</li> </ul> </li> </ul>
(주)무신사	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶결제 수수료 면제 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 입점사 매출 하위 50%(약 3600여개 업체) 대상 1년간 결제 수수료 전액 면제</li> </ul> </li> <li>▶창업 7년 미만 영세업체 대상 유동성 공급 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- '무신사 파트너스' 에서 운용하는 펀드를 활용하여 모험 자본 지속 공급</li> </ul> </li> </ul>
네이버(주)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶“스몰브랜드사업실”, “프로젝트 꽃 사무국” 등 소상공인 상생 전담 조직을 신설하여 소상공인 지원 및 협력 방안 상시 발굴·운영 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (스몰브랜드사업실) 스몰브랜드 성장·케어를 위한 전담 조직 설치 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 네이버쇼핑 카테고리 내 “상생관” 신설 (' 23.4월)</li> <li>· 도착보장배송을 이용하는 소상공인 대상 광고비 지원 (' 23. 하반기)</li> </ul> </li> <li>- (“프로젝트 꽃” 사무국) 소상공인을 위한 브랜드 성장 프로그램 운영</li> </ul> </li> </ul>



구분	세부 방안
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 스몰브랜드 런처 프로그램 : 성장가능성 있는 스몰브랜드의 IP 구축 지원 (* 23.5월)</li> <li>· 로컬브랜드 스쿨 : 푸드 업종(1회, 한시) → 쏘 업종(상시) 확대 (* 23.6월)</li> </ul>
롯데쇼핑(주) e커머스 사업부	<p>▶ <b>동반성장 펀드 조성</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업은행과 공동으로 판매업체 대출 시 금리 우대 지원 (총 80억, 예산 소진 시까지)</li> </ul>
(주)위메프	<p>▶ <b>온라인 창업지원 희망리턴사업 유치 및 적극 운영</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소상공인진흥공단 온라인 창업사업자 지원 사업 유치(총 36억, 지원 업체당 최대 1,200만원 바우처 지원(예산 소진 시까지))</li> <li>- 위메프 내 희망리턴사업 전담부서 신설(* 23.5월) 및 소상공인 참여 지원을 위한 전문 컨설팅 담당자 배정</li> </ul>
(주)티몬	<p>▶ <b>해외 온라인 판로 개척 및 지역사업자 판매 촉진 지원</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내·해외 투트랙 온라인 판로 기획전 운영</li> <li>- 글로벌 라이브 사업 : 아시아 6개국으로 확대 진행 예정</li> <li>- 해외플랫폼 입점용 상세페이지 제작 지원 (* 23.6월 예정)</li> <li>- 지역상품개발 및 로컬브랜드 연계사업 신규 운영 (* 23.6월 예정)</li> </ul>

출처: 과학기술정보통신부 보도자료(2023)<sup>64)</sup>

## 제2 절 기간통신역무 내 이용자보호 위한 자율규제 체계 도입 방안

### 1. 접근방안

#### 1) 처벌보다는 자율성 강조

주지하듯이 우리나라 통신서비스 관련 규제는 공권력에 기반한 법적 규제가 강

64) 과학기술정보통신부 보도자료, 플랫폼 자율규제 방안 발표회 개최, 2023.5.11. 별첨: 오픈마켓 분야 자율규제 방안

하게 작용하는 상황이다. 그러나 앞서 제X장에서 규제 동향에서 알 수 있듯이 최근 국내·외적으로 규제정책의 방향성을 처벌보다는 시장친화적인 규제 즉 시장 내 참여자들의 자율성을 강조하는 경향이 강하다. 기간통신부문에서도 이러한 규제정책 방향성에 부응하는 차원에서 자율규제 접근방안을 모색한다.

## 2) 법적근거 확인 및 필요서 법적근거 마련: 규제의 실효성 제고

자율규제라는 이름하에 시행되는 규제 방식은 매우 다양하고 그 폭이 넓다. 이는 정부(또는 규제기관 및 공공부문 포함)의 개입 정도에 따라 구분되는 경우가 많은데 정부의 개입이 전혀 없이 시장 참여자들이 회원사가 되어 회원 상호간에 규율하는 경우부터 정부와 시장 참여자가 함께 규제하되 서로간의 역할을 분담하는 방식으로 시행하는 경우도 있다. (이를 통상 공동규제라고 부르기도 한다.) 기간통신사업자들이 이동통신서비스, 초고속인터넷서비스, 이들을 결합한 서비스는 이용자에게 상당한 영향을 줄뿐 아니라 도소매 통신사업자간 또는 통신사업자와 이용자 간 갈등과 분쟁 더 나아가 금지행위 등으로부터 시장의 건전한 경쟁을 확보하고 이용자의 이익을 지켜야 한다는 측면에서 강한 사후규제를 받고 있다. 따라서 명령과 통제 방식의 규제 접근 방향을 전환하여 시장의 자율규제를 유도한다고 하여도 정부(규제기관 및 공공부문)를 완전히 배제하는 것은 사후규제 정책의 목적 달성 측면에서 그리고 규제 대상에 대한 적절한 규제 방안을 도입해야 하는 비례성 측면에서 정부와 민간이 함께 자율규제프레임워크를 구축, 운영하는 것이 바람직하다.

자율규제이지만 정부의 공식적인 개입을 위해서는 관련 법령이 존재하여야 하고 만일 없다면 동 법을 개정하여 그 법적 근거를 마련해 주어야 한다. 이는 자율규제 성과 측면에서도 이후 규제프레임워크 구축과 정부의 지원 및 유인제공 측면에서도 그러하다.

## 3) 민관의 협력규제 지향: 규제정책목표의 효과적인 달성 지향

정부의 통신시장에 대한 규제정책의 목표는 전기통신사업법 제1조에서 밝히고 있듯이 전기통신사업의 건전한 발전과 이용자의 편의를 도모해야 한다. 특히 사후규

제기관인 방송통신위원회는 이용자의 편익을 도모해야 하는데 그 중심에는 공정한 경쟁 환경 조성, 이용자의 이익 저해 예방 등이 있다. 기간통신사업자들의 서비스 제위과 관련 모든 행위에서 방통위가 모든 것을 감독하고 조사하여 처분하는 것은 물리적으로도 어렵고 사회적으로는 규제비용이 매우 많이 소요되는데다가 인력/예산 등의 한계도 있어 충분하게 이루어지는 것이 어렵다.

이는 당초 수립한 정책목표를 충분히 달성하기 어렵다는 의미인데 정부가 단독으로 정책 목표를 달성하기 위해 노력하기 보다는 민관이 함께 협력하는 것이 보다 효율적이고 효과적으로 규제정책 목표를 달성하는데 용이할 수 있다. 즉 정책 목표와 방향성, 감독 또는 지원 기능을 정부가 담당하고 시장 참여자들이 스스로 규율해 나감으로써 정부를 대신한 규제 기능을 수행토록 하면 정부로서도 제한된 인력과 예산으로도 보다 높은 수준의 정책 목표를 달성할 수 있고, 시장에서는 정부의 개입으로 인한 부담을 줄이고 규제의 불확실성 및 처벌의 리스크를 줄일 수 있다는 차원에서 바람직하다.

자율규제는 이렇게 민관이 협력함으로써 사회적으로 편익을 극대화하고 이용자 보호 기대 수준을 높여 가는 방향으로 접근하도록 한다.

#### 4) 평가시스템과 연계하여 사업자 참여도 제고

자율규제의 성공적 수립과 운영은 시장참여자들의 참여에 있다. 자율규제는 구속력에 기반하지 않고 통신사업자의 자발적 참여에 기반한다는 점에서 이들이 자율규제 시스템에 참여하고 이를 이용할 이유 내지 유인을 제공하는 것이 필요하다. 소위 유인기제를 적절히 디자인하는 것이 중요한데 이를 위해 두 가지 요소를 고려하여 자율규제시스템을 구축, 운용하는 방향을 접근할 필요가 있다.

첫째는 이용자 보호업무 평가와 연계하여 운영한다. 통신사업자들이 자율규제를 통해 상당한 주의와 감독 의무를 다하였을 때 이용자 보호업무 평가와 추가 점수를 부여 받도록 하여 좋은 평가를 얻을 수 있도록 한다.

둘째, 자율규제시스템에 적극 참여하여 이용자 보호 의무를 다한 것으로 인정되면 구속력 있는 처분 특히 과징금 부과를 비롯한 각종 행정 처분에 있어 감면 혜택을 부

여하도록 한다.

이러한 유인기제를 고려하는 것은 통신사업자의 자발적이고 적극적인 참여로 기대할 수 있는 정책적 기대효과가 이들에게 부여하는 유인보다 사회적으로는 더욱 바람직하다는 판단 때문이다.

## 2. 법적근거

기간통신역무 내 이용자보호를 위한 자율규제 체계 도입을 위해서는 관련 법령에 근거를 마련하는 것이 필요하다. 이는 사후규제기관인 방송통신위원회가 이용자보호를 위한 규제기관으로서 시장 내 기간통신사업자와 함께 자율규제체계를 갖추어가기 위한 필요조건이기 때문에 그러하다. 또한 자율규제체계 내 기간통신사업자들의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 적절한 유인을 제공해야 하는데 이 역시 법적 근거를 필요로 한다.

우선 현재 법령에서 규제기관이 자율규제체계를 마련할 수 있는 근거는 전기통신사업법, 단말기 유통법, 방송통신사업 금지행위 등에 대한 업무 처리 규정(방통위고시 제2019- 1호) 등에서 찾을 수 있다.

첫째, 기간통신사업자가 전기통신사업법 제50조(금지행위) 제1항 제5호 및 제5호의2의 행위를 한 경우에 그 행위에 대하여 제52조 제1항과 제53조를 적용할 때에는 전기통신사업자가 그 행위를 한 것으로 본다. 다만, 전기통신사업자가 그 행위를 방지하기 위하여 상당한 주의와 의무를 다한 경우에는 그러하지 아니하다고 하여 해당 사업자의 자율적인 예방 노력이 금지행위 위반으로 간주하지 않을 수 있는 근거를 마련해 두고 있다.

<표 4-2> 전기통신사업법 상의 자율규제체계 마련의 근거

---

□ 전기통신사업법

**제50조(금지행위)** ① 전기통신사업자(제9호부터 제11호까지의 경우에는 앱 마켓사업자로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다.

5. 이용약관(제28조제1항에 따라 신고한 이용약관만을 말한다)과 다르게 전기통신 서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신 서비스를 제공하는 행위

5의2. 전기통신사업자가 이용자에게 전기통신서비스의 이용요금, 약정 조건, 요금할인 등의 중요한 사항을 설명 또는 고지하지 아니하거나 거짓으로 설명 또는 고지하는 행위

② 전기통신사업자와의 협정에 따라 전기통신사업자와 이용자 간의 계약 체결(체결된 계약 내용을 변경하는 것을 포함한다) 등을 대리하는 자가 제1항 제5호 및 제5호의2의 행위를 한 경우에 그 행위에 대하여 제52조제1항과 제53조를 적용할 때에는 전기통신사업자가 그 행위를 한 것으로 본다. 다만, **전기통신사업자가 그 행위를 방지하기 위하여 상당한 주의를 한 경우에는 그러하지 아니하다.**

③ 제1항에 따른 금지행위의 유형 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

---

둘째, 이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률(이하 단말기 유통법) 제15조 이하에서도 각종 위반행위에 대해 방통위가 과징금 등을 부과하는 처분 규정을 두고 있음에도 불구하고 이동통신사업자가 위반행위를 막기 위해 상당한 주의를 기울였다면 위반으로 간주하지 않을 수 있는 조항을 두고 있다. 이 역시 방통위가 자율규제를 시행할 수 있는 근거이자 피규제자인 기간통신사업자가 자율규제 정책에 적극 참여할 유인으로 작용할 수 있다.

<표 4-3> 단말기 유통법 상의 자율규제체계 마련의 근거

---

□ 단말기 유통법

제15조(과징금) ① 방송통신위원회는 이동통신사업자(특수관계인을 포함한다) 또는 이동통신단말장치 제조업자가 제3조제1항, 제4조제2항·제4항, 제5조제1항, 제7조제2항·제3항, 제8조제4항 또는 제9조제2항·제3항을 위반한 경우에는 해당 이동통신사업자(특수관계인을 포함한다) 또는 이동통신단말장치 제조업자에게 대통령령으로 정하는 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 10억 원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

② 방송통신위원회는 이동통신사업자의 대리점 또는 판매점이 제3조제1항, 제4조제5항·제6항, 제5조제1항 또는 제7조제2항·제3항을 위반한 경우에는 그 이동통신사업자에 대하여 제1항에 따른 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 이동통신사업자가 그 위반행위를 막기 위하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

---

셋째, 방송통신사업 금지행위 등에 대한 업무 처리 규정(방통위고시 제2019- 1호)에도 앞서 설명한 전기통신사업법 및 단말기 유통법과 유사한 취지의 규정을 확인할 수 있다. 동 규정 제11조에는 전기통신사업자가 대리점에 대하여 다음 각 호의 1과 같이 실질적인 사전 예방조치를 취하였음에도 불구하고 대리점의 「전기통신사업법」 제50조 제1항 제5호의 규정을 위반한 행위가 발생한 경우 전기통신사업자는 「전기통신사업법」 제50조제2항 후단의 ‘상당한 주의’ 를 기울인 것으로 본다고 규정한다. 또한 기통신사업자가 대리점 또는 판매점에 대하여 다음 각 호의 1과 같이 실질적인 사전 예방조치를 취하였음에도 불구하고 대리점 또는 판매점의 단말기 유통법 제3조제1항, 제4조제5항·제6항, 제5조제1항, 제7조제2항·제3항 또는 제8조제3항의 규정을 위반한 행위가 발생한 경우 전기통신사업자는 단말기 유통법 제15조제2항 후단의 ‘상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우’ 로 본다고 하여 면책 내지 경감의 근거를 두고 있다.

〈표 4-4〉 방송통신사업 금지행위 등에 대한 업무 처리 규정 상의 자율규제체계 마련의 근거

□ 방송통신사업 금지행위 등에 대한 업무 처리 규정(방통위고시 제2019- 1호)

제11조(전기통신사업자의 대리점 또는 판매점에 대한 상당한 주의 등) 전기통신사업자가 대리점에 대하여 다음 각 호의 1과 같이 실질적인 사전 예방조치를 취하였음에도 불구하고 대리점의 「전기통신사업법」 제50조제1항제5호의 규정을 위반한 행위가 발생한 경우 전기통신사업자는 「전기통신사업법」 제50조제2항 후단의 ‘상당한 주의’를 기울인 것으로 본다. 전기통신사업자가 대리점 또는 판매점에 대하여 다음 각 호의 1과 같이 실질적인 사전 예방조치를 취하였음에도 불구하고 대리점 또는 판매점의 단말기 유통법 제3조제1항, 제4조제5항·제6항, 제5조제1항, 제7조제2항·제3항 또는 제8조제3항의 규정을 위반한 행위가 발생한 경우 전기통신사업자는 단말기 유통법 제15조제2항 후단의 ‘상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우’로 본다.

1. 동 행위의 발생을 예방하기 위한 체계적인 제도 및 시스템을 갖추고, 금전적, 절차적 주의·관리를 포함한 지속적인 교육·검증·관리·평가 등의 조치를 취한 경우
2. 기타 제1호에 준하는 정도의 주의를 다한 경우

3. 상당한 주의 및 감독의 구체성

전기통신사업법 및 단말기 유통법에서 각각 언급된 “상당한 주의 및 감독”은 기간통신사업자가 어떤 활동을 했을 때 인정할 수 있는지에 대한 정부와 자율규제 참여자간의 합의가 필요하다.

기간통신사업자가 제공하는 상품이나 서비스를 최종이용자에게 판매하는 과정을 고려할 다음의 활동을 기간통신사업자가 수행하였다면 소위 상당한 주의 및 감독을 기울였다고 고려해 볼 수 있을 것이다.

- 1) 이용자 이익 피해를 사전에 예방하기 위해 체계적인 제도 및 시스템을 구축하고 이 시스템 운용에 관련 사업자들이 적극 참여하는 것이 필요하다. 특히나 시스템 구

측과 운용에 있어 신뢰성과 공신력을 제고하기 위해 관련 전문기관 등 기간통신사업자가 아닌 제3자의 참여를 활용하는 경우에는 더욱 적극적이라 할 수 있을 것이다. 이러한 제도 및 시스템에는 다음과 같은 활동이 포함될 수 있다.

① 허위 과장 광고에 대한 자율 감시체계 구축 및 모니터링 결과에 대한 조치를 한다면 상당한 주의 및 감독을 하고 있다고 할 수 있다. 통상 이용자 모집을 위해 온·오프라인 유통망에서는 수시로 그리고 다양한 방법으로 허위 과장 광고를 활용할 가능성이 높고 실제 그러한 행위로 인해 이용자의 이익이 저해되는 경우가 많다. 이에 대해 기간통신사업자들이 허위 과장 광고에 대한 자율 감시체계 구축하고 이들 유통망에 대해 모니터링 실시하여 문제가 되는 행위를 한 유통망에 대해 적절한 조치를 한다면 유의미한 거래 질서 확립을 할 수 있다.

② 기간통신사업자가 다수 법 위반 및 민원유발 유통점(사업자 관리 등)에 대한 조치를 스스로 행한다면 이 역시 상당한 주의 및 감독 활동을 하고 있다고 볼 수 있다. 전국에서 영업을 하고 있는 모든 유통점을 정부가 관리·감독하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이다. 또한 이용자가 피해를 입기 전 그들의 행위를 차단하는 것은 더욱 그러하다. 그런데 유통점과 거래를 하는 파트너이면서 감독자로서 역할을 할 수 있는 기간통신사업자가 자사와 거래하는 유통점을 모니터링하기가 용이하고 이들 중 특히 법 위반 및 민원유발이 많은 곳을 상대적으로 쉽게 알 수 있다는 점에서 문제가 되는 유통점의 문제 행위 모니터링, 조치가 용이하고 적시성을 가진다. 더군다나 기간통신사업자가 유통점에 대해 거래 중단, 금전적인 제재를 시행한다면 유통점으로서의 매우 타격이 클 수 있다. 만일 이러한 조치가 이루어지고 그러한 유통점이 유의미하게 감소한다면 상당한 주의 및 감독 활동을 하고 있다고 추정할 수 있을 것이다.

③ 기간통신사업자가 단말기 유통법에서 금지하고 있는 사전 불공정행위를 차단하는 조치를 취하는 것도 적절한 감독 행위라고 할 수 있다. 예를 들면, 단말기 유통법에서는 이동통신사업자는 방송통신위원회가 정하여 고시하는 상한액을 초과하여 지원금을 지급할 수 없도록 하고 있다. 그러나 일부 유통점(소위 언론에서는 “성지”라는 표현을 사용한다.)에서는 과도한 지원금을 지원하는 경우도 있다. 그리고 이용자가 충



분한 정보에 기반하여 선택할 수 있도록 하기 보다는 단말기 지원금과 이동통신상품 간 복잡한 연계를 통해 합리적인 의사결정을 어렵게 하는 유통점도 많은데 이 역시 단말기 유통법에서 금지하고 있는 행위이다.<sup>65)</sup> 또한 공시한 지원금에도 불구하고 실제 판매과정에서는 다른 지원금을 지원하는 경우도 있다. 이런 행위는 단말기 유통법에서 금지하고 있는 만큼 준수해야 하는 것이 타당하나 실제 유통점에서는 위반하는 행위가 발생할 수 있다. 이에 대하여 기간통신사업자가 이러한 행위를 차단할 수 있는 조치나 정책을 제시하고 위반이 확인되는 경우 적절한 조치를 취한다면 상당한 주의 및 감독 행위를 하고 있다고 할 수 있다.

④ 기간통신사업자가 자율규제 체계 및 시스템을 구축·운용을 한다고 인식될 수 있는 가장 대표적인 것은 사업자 내 유통망을 관리·감독하는 관리담당자 지정하고 정기적인 자체 모니터링 등의 활동을 하는 것이다. 더 나아가 이들의 활동을 외부에서도 인식할 수 있도록 정기적으로 보고서를 발표하고 그 성과를 공유한다면 상당한 주의 및 감독을 기울인 것으로 볼 수 있다. 일시적인 대응 활동보다 정기적이고 지속적으로 이루어지는 관리·감독 활동이 유의미하며 대외적으로 이를 공유하는 것은 투명성 제고를 통한 기간통신사업자의 적극적 이용자 보호 행위로 볼 수 있기 때문이다.

2) 기간통신사업자가 이용자와 피해에 대해 금전적인 조치를 취한다면 상당한 주의 및 감독을 한 것으로 볼 수 있다. 전기통신서비스 제공 및 이용 과정에서 이용자와 공급자간 분쟁이 발생하는 것은 불가피한 측면이 있다. 문제는 공급자가 분쟁 발생에도 불구하고 소극적으로 대응하거나 분쟁해결을 의도적으로 지연하는 것은 바람직하지 않다. 오히려 이용자의 피해를 금전적으로 보상 또는 배상해주는 조치를 취하거나 그러한 시스템을 구축하고 있다면 상당한 주의 및 감독을 하고 있다고 할 수 있다.

---

65) 이런 판매행위는 자급제 단말기 유통 가이드라인에서도 금지하는 대표적인 위반 행위이다. ((서비스 가입조건 혜택제공 금지) 자급제 단말기를 판매하는 자가 특정 이동통신사 가입 조건과 연계하여 자급제 단말기에 대한 추가 할인 또는 이에 상응하는 혜택을 차별적으로 제공하거나 제안하는 행위를 하여서는 아니된다.)

① 현재 방송통신위원회는 통신분쟁조정위원회를 두고 통신사업자와 이용자 간 발생한 분쟁 해결을 하고 있다. 이러한 분쟁 사건이 동 위원회까지 오기 전 통신사업자가 이용자와 적극적인 분쟁해결 및 금전적 보상 또는 배상 행위를 하여 분쟁 사건을 조기에 해결하는 것은 시장 내에서 자율적으로 이용자 이익을 보호해 주는 활동이 이루어지고 있다고 할 수 있다.

② 더 나아가 이러한 금전적 조치가 사업자가 마련한 자체적인 금전적 조치 기준에 따라 이루어지고 그렇게 조치된 실적이 유의적이라면 상당한 주의 및 감독을 기울이는 활동이 이루어지고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

3) 절차적 주의·관리를 포함한 지속적인 교육·검증·관리·평가 등의 조치를 취한 경우에는 상당한 주의 및 감독을 기울였다고 할 수 있다. 예를 들면 다음과 같은 활동을 생각해 볼 수 있다.

① 위법 행위 또는 위법 소지가 있는 행위를 행하였거나 유발한 직원이나 유통망에 대해 기간통신사업자가 자체 교육을 통해 개선해 나갈 목적으로 전문 외부기관에 위탁 교육을 맡기는 것이다. 이는 관련 법령에서 금지하고 있는 행위를 반복하지 않도록 하기 위한 적극적인 대응 방안이다.

② 기간통신사업자가 대리점(판매점 포함)에 대한 평가를 강화하여 위반 행위 시도를 예방하고 평가 결과에 따라 일정한 유인제공 또는 제재를 통해 억지 효과를 가져오는 활동이다. 대리점(판매점 포함)은 장려금 또는 지원금과 같은 금전적인 유인 또는 제재에 매우 민감하므로 평가 결과가 금전적인 유인 추가 또는 제재 강화로 이어지도록 하는 체계를 갖추는 것이 바람직하다.

③ 기간통신사업자가 주도하여 대리점 및 판매점 종사자들이 관련 법령과 가이드라인 등을 준수하도록 교육과 훈련을 강화하고 이를 개인의 평가와 연계하도록 하는 것이 필요하다.

#### 4. 자율규제 주체와 거버넌스

기간통신서비스를 제공하는 사업자들의 행위에 대한 자율규제 접근방법과 원칙 그리고 법적 근거 마련을 전제로 자율규제 주체와 거버넌스를 고려할 필요가 있다. 이는 자율규제 체계 내 참여자간의 역할 정립, 운영 방안 수립 및 집행을 위한 선결사항이기 때문이다.

주지하듯이 본 연구에서 상정하고 있는 자율규제시스템에서 피규제자는 기간통신사업자이다. 이들은 초고속인터넷서비스, 이동통신서비스, 결합서비스 등을 제공하는 자이다.

그렇다면 자율규제 주체 즉 규제자는 누가되는가? 자율규제 체제에서는 규제기관인 방송통신위원회와 기간통신사업자의 자율규제를 집행하는 제3의 기관(사업자가 회원사로 참여하는 단체)이 자율규제 주체이다.

우선 방송통신위원회는 당초 구속력을 가진 사후규제기관이지만 자율규제체제 내에서는 자율규제 환경을 조성하고 법적, 제도적 체계를 만들고 실제 운용에 대한 감독을 수행한다. 예를 들어, 자율규제 정책을 수립하고 이를 추진하기 위한 법제화를 추진한다. 전기통신사업법을 근거로 시행령 개정 또는 가이드라인 제·개정 등 하위법령을 정비할 수 있고 만일 법적 근거가 미비하면 입법을 추진할 수도 있다. 또한 방통위는 제3의 기관이 자율규제 체계 내에서 집행활동을 하는 것에 대해 활동의 성과를 관리, 감독하는 기능을 수행한다. 여기에는 성과 평가도 포함되며 필요에 따라서는 제3의 기관이 보다 우수한 성과를 내도록 독려하거나 지원을 할 수 있다. 만일 법적 근거가 마련된다면 방송통신위원회는 자율규제를 집행할 단체를 지정할 수 있다. 이 단체는 기간통신사업자, 판매점, 대리점 등 공급망에 참여하는 참여자들이 구성원으로 참여한 단체이다. 그리고 지정된 단체는 법적 근거에 기반하여 정부로부터 일정한 지원을 받을 수 있다. 마지막으로 방송통신위원회는 기간통신사업자 등 시장참여자들이 자율규제 체제에 가능한 많이 참여하도록 하기 위해 제도적으로 인센티브 제공을 할 수 있다. 자율규제 참여 여부가 구속력이 없는 만큼 이들이 자율규제체제 내로 들어오도록 유도하기 위해서는 이들이 자율규제 방식으로 규제 받는 것이 규제기관의 사후 처분을 받는 것보다 경영상, 기업의 전략 또는 비용 구조상 유리하다는 판단이 설 수 있도록 하는 주체가 방통위인 것이다.

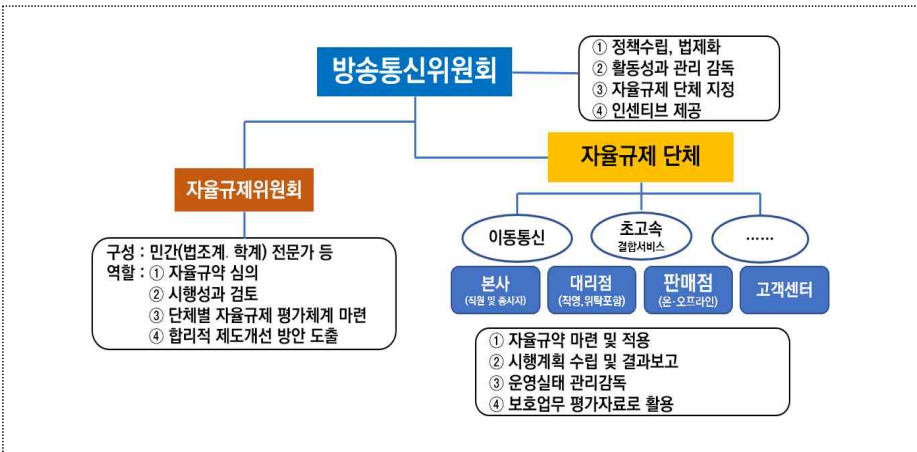
둘째, 또 하나의 자율규제 주체는 기간통신사업자의 자율규제를 집행하는 제3의 기관(사업자가 회원사로 참여하는 단체)이다. 이들은 이미 기간통신사업자 등을 회원사로 보유하고 있거나 새롭게 결성하는 단체일수도 있다. 중요한 점은 이들 단체가 규제자로 인정받기 위해서는 방통위로부터 지정 받을 필요가 있다. 이들 자율규제기관은 회원사들이 준수해야 하는 자율규약을 마련하고 이를 회원사들에게 적용한다. 그리고 법령에서 규정한 기간 중 자율규제 시행계획을 수립하고 그 결과를 방통위에 보고하여야 한다. 그리고 운영 실태 관리·감독 및 보호업무 평가자료로 활용한다.

자율규제 주체를 돕고 자문하는 위원회를 고려할 수 있다. 위원회는 의사결정 즉 회원사의 행위에 대해 직접적으로 제재 또는 시정을 명하는 것이 아니라 규제주체를 돕기 위한 민간전문가 그룹이라고 할 수 있다.

이들은 민간 전문가(학계, 법조계 등)로 구성된 전문기관을 통해 자율규약 심의, 시행 성과검토, 단체(사업자)별 자율규제 평가체계 마련을 통한 합리적 제도개선 방안을 도출하는 기능을 수행할 수 있다.

[그림 4-1]은 자율규제 주체와 각 참여자들의 역할 등을 정리한 것으로 통신분야 이용자보호 자율규제 운영 체계(안)을 도식화한 것이다.

[그림 4-1] 통신분야 이용자보호 자율규제 운영 체계(안)



출처: KCUP(2023)

## 5. 자율규제 영역

자율규제 영역은 몇 가지 측면에서 설명해 볼 수 있다.

첫째, 전기통신사업법 상의 역무 측면이다. 본 연구에서 집중하고 있는 자율규제 대상은 기간통신서비스 보다 구체적으로는 이동통신서비스, 초고속인터넷서비스, 결합서비스이다. 결합서비스는 이동통신서비스와 초고속인터넷서비스를 동시에 제공 및 이용할 때 해당하며 여기에는 유료방송서비스가 포함될 수 있다. 다만 유료방송서비스는 기간통신사업은 아니지만 통상 기간통신사업자들이 IPTV 또는 CATV를 제공하는 경우가 많다는 점에서 유료방송서비스도 자율규제 영역에 포함하는 것이 타당하다.

둘째, 자율규제를 통해 규제정책 성과를 내야하는 영역 측면이다. 자율규제 시행 목적이 공정한 경쟁 환경 조성 및 이용자 이익을 보호하는 것이므로 자율규제가 이루어져야 하는 영역 역시 참여자간 참여자와 이용자 간 거래관계 모두가 자율규제 영역이 될 것이다. 예를 들면, 이용자가 서비스를 가입하기 위해 사업자와 접하는 단계에서부터 서비스 이용 중, 그리고 서비스 해지 중에 발생할 수 있는 모든 사안에 대해 이용자 권익 보호 활동이 필요하고 이를 위한 자율규제 체계를 만들고 준수해야 한다. 온라인과 대면 모두 해당된다. 이용자에게 충분하고 쉽게 정확한 정보를 제공하는가, 불만사항을 적절히 처리하는가, 개인정보를 법령에 맞게 보호하고 있는가, 요금 청구, 정산 등은 정확하게 이루어지고 있는가, 특정 이용자를 우대 또는 차별하고 있는가, 업계 스스로 문제점을 찾아내고 개선해 나가는 자율점검이 이루어지는가, 기간통신사업자뿐 아니라 유통망(대리점, 판매점 등)도 자율규제 강령이나 규약을 준수하는가 등 이용자 권익과 관련된 모든 사항이 자율규제 영역에 포함될 수 있다.

셋째, 자율규제 확산과 환경 조성 영역 측면이다. 자율규제가 활성화되고 안착하기 위해서는 자율규제 접근이 시장 친화적이고 바람직하며 이용자-사업자-정부 등 이해관계자 모두에게 긍정적인 신호를 주어야 한다. 그러기 위해 자율규제 참여자들은 자율규제 확산, 성공사례 발굴, 자율규제 도입 취지와 정책 목표에 대한 이해도 제고, 이용자 보호 관련 업무 훈련 강화 등을 이행하여야 한다. 이와 같이 자율규제 확산과 환경 조성 업무도 자율규제 영역에 포섭될 수 있다.

## 6. 자율규제 실무 예시

기간통신서비스를 제공하는 사업자들이 참여하여 이용자의 권익을 보호하고 건전한 유통과정을 마련하는 자율규제 예시(안)을 정리해 본다.

첫 번째는 본 연구에서 주목하고 있는 이동통신시장, 초고속인터넷시장, 결합판매시장 내 비대면 통신서비스 개통 시에 이용자의 가입의사를 확인하지 않고 개통하거나 더 나아가 이용자의 의사에 반하여 가입을 시키는 행위에 대해서 사업자가 또는 사업자들이 회원사로 참여한 제3의 기관이 이를 방지하기 위한 자율규제 활동이다. (<표 4-5> 참조)

### <표 4-5> 이용자의 가입의사와 무관한 가입 행위에 대한 자율규제 예시

---

#### 이용자의 가입의사와 무관한 가입 행위에 대한 자율규제

##### □ 추진 필요성

- 통신사의 대포폰 등의 통신서비스 부정이용 방지를 통한 사전 예방 강화로 보이싱 피싱 등의 범죄 근절 기여를 위한 대책 등 미흡
- 온라인 등을 통한 비대면 통신서비스 가입(개통) 시, 전기통신사업법 금지행위인 이용자의 가입의사를 확인하지 않고 이용계약을 체결하는 행위에 대한 사전 범준수를 개선이 필요

##### < 전기통신사업법 관련 조문 >

- 전기통신사업법 제50조 및 같은 법 시행령 제42조(금지행위의 유형 및 기준) 별표4제5호 나목 제1호\*(가입의사 미확인), 제3호\*\*(약관 위반) 등의 금지행위
  - \* 이용자(명의를 도용되는 등 본인의 의사에 반하여 전기통신사업자의 이용자로 처리되는 자를 포함한다)의 가입의사를 확인하지 않고 이용계약을 체결하는 행위
  - \*\* 법령이나 이용약관에서 정한 절차를 위반하여 이용계약을 체결하는 행위

##### □ 현황 및 문제점

- 비대면(온라인) 개통에서 PC 등 동일 장치에서 다수 가입을 시도한 경우 실제 이용자 신청 여부 사전 검증 및 차단 체계 부재

- 통신사가 가입 장치 등에 대한 정보 공유 및 검증체계가 없어 가입자만 다른 특정 공간에서 수백 대의 이동통신 가입 가능
- 특히, 약정기간이 없는 알뜰폰을 사업자를 번갈아 가면서 개통 후 스팸 등을 보내고·해지를 반복하는 경우 차단 불가
- 현재 통신사는 가입자 기준으로 스팸 회선 차단, 회선 개통 제한 조치를 하고 있으나 온라인 가입 IP에 대한 관리는 부재
- 온라인 가입은 대부분 가정 또는 사무실에서 가입되나 일반 가입자가 아닌 특정 업체가 특정 공간(사무실 등)에서 가입하는 사례 증가

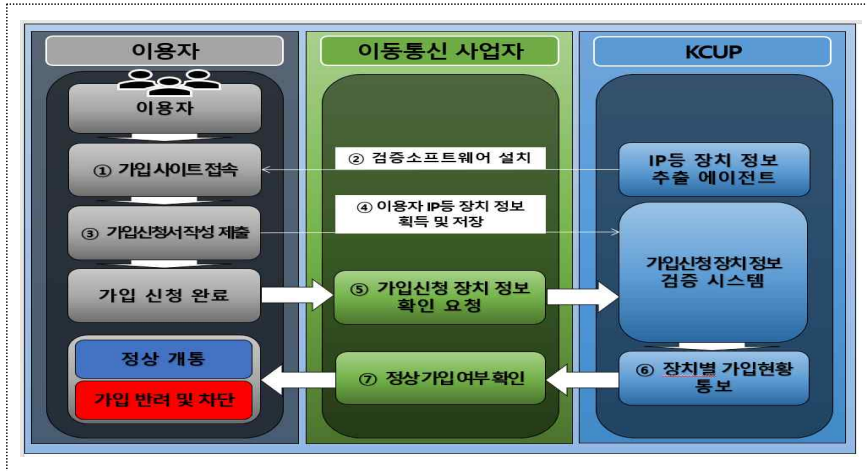
#### □ 세부 추진 방안

- 비대면 통신서비스 가입 시, 실제 이용자 가입신청 여부를 검증·차단할 수 있는 IP기반 검증시스템 도입 등 자율규제 추진

※ IP기반 검증시스템이란 이동통신 온라인 가입장치(PC등)의 IP정보 등을 수집·검증하고, 이통사에게 통지하여 실제 이용자 가입신청 여부를 확인·차단하는 시스템

#### 〈 사업자 자율규제 세부 추진방안 〉

- (참여사업자) 이동통신사(알뜰폰 포함)
  - 이통3사 및 이통사 자회사 우선실시 후 참여사업자 확대
- (운영기관) KCUP(이통사 및 알뜰폰사 업무위탁)
- (운영체계) 이통3사 및 알뜰폰사 공동으로 시스템을 구축 운영하고, KCUP에서 업무를 수행
  - 이동통신사는 동일 장치로 다중 가입이 확인된 경우 부정 가입 여부를 확인 후 개통 제한(이용약관 반영 필요)
- (검증절차) ① 이용자, 가입사이트 접속,
  - ② KCUP, 검증 소프트웨어 설치(동의 필수)
  - ③ 이용자, 신청서 제출
  - ④ KCUP, IP 등 장치 정보(HDD 모델, CUP 시리얼번호 등) 수집 및 이통사 통보
  - ⑤ 이통사, 정상 가입 여부 확인 후 개통 여부 검토



출처: KCUP(2023)

둘째로 생각해 볼 수 있는 것은 이용자와 접점이 많은 유통망 종사자들을 대상으로 하는 “이용자보호 교육 및 인식제고 강화” 활동이다. 사실 이러한 활동은 이용자 이익 보호를 위해서 가장 기본적인 활동이라고 할 수 있다. 종사자들의 이용자 보호 인식 제고가 이용자 이익 보호의 시작이기 때문이다. 다만 유통망 종사자들에 대한 교육 및 훈련 프로그램은 여러 분야에서 개발, 시행되고 있다는 점에서 교육내용이나 운영 방식에 대해서는 보다 세밀한 연구가 필요하다.

우선 이용자보호 교육 및 인식제고 강화 활동은 기간통신사업자들이 제공하는 서비스에 적합한 내용으로 직접 시행할 수도 있고 관련 협회에 위탁하여 시행할 수도 있다.

그리고 교육 내용은 이용자 보호 관련한 전반을 포함하는 것이 바람직한데 이미 시행되고 있는 교육 내용과 조율이 필요하다. 즉 동일한 내용을 중복으로 담기 보다는 통합된 내용을 효과적으로 전달할 수 있도록 해야 할 것이다.

교육을 진행하는 것도 대면 또는 비대면 모두 가능한데 최근에는 효율성 측면에서 그리고 종사자들을 위해서 온라인 포털(가칭)에 수강 후, 교육 이수증 발급하는 방식



을 우선적으로 고려할 수 있다. 그리고 자율규제에 참여하는 기간통신사업자는 교육 통계를 “이용자보호 업무 평가” 등의 자료로 활용 가능하도록 하면 보다 적극적으로 참여를 유도할 수 있을 것이다.

<표 4-6> 이용자 보호 관련 자율규제 예시

이용자 보호 관련 자율규제는 크게 3가지 영역으로 추진할 수 있음

구 분		주요 통신사			유통망	비고
		MNO	MVNO	결합		
시장 모니터링	이용자보호관 제도 도입 및 운영	○	○	○		이용자 참여
	이용자 피해관련 시장모니터링 도입	○	○	○	○	
교육 및 인식강화	유통점 종사자 대상 교육	○	○	○	○	
	통신유통점 자율점검 (체크리스트)				○	
	통신유통점 현장점검				○	
	영세 유통점에 대한 개인정보 서류 에 대한 파쇄지원				○	
	유선 결합상품 판매 매집점에 대한 CMS관리 실태 점검	○		○	○	
제도개선	비대면 통신서비스 가입절차 강화	○	○		○	
	이용자보호를 위한 조회 시스템 구축	○	○	○	○	

각 사안별 구체적인 내용은 다음과 같음

---

## Ⅰ 이용자보호 관련 시장 모니터링

### 1) 이용자보호관 제도 도입 및 운영

- ▶(1안) 정부 정책 및 통신서비스의 실제 수요자인 국민의 목소리를 서비스에 반영하는 환류와 소통 확대
- ▶(2안) 통신서비스 이용자와 접점에 있는 유통점 종사자를 보호관을 지정 운영하여 통신서비스 건전한 이용환경 도모

- (운영기관) 통신사 or 관련 협회
- (구성) (1안)은 통신사업자 및 지자체 추천자 등 지역/연령 고려하여 선발, (2안) 모든 유통점의 이용자보호관을 두도록 추진
- (역할) 이용자보호 관련 각종 정책 제언, 이용자 침해행위, 제도 개선사항 건의 등 이슈리포터 작성·제출(분기 1회)
  - ※ 제출된 리포트를 검토하여 정부정책 건의 및 통신사 자율개선 자료로 활용
- (검토사항) 이용자보호관 대상이 통신서비스 이용자로 할 것 인지 아니면 통신 유통점 종사자로 할 것인지 검토 필요

### 2) 통신시장 이용자보호 관련 시장모니터링

- ▶ 통신서비스 관련 이용자 불편 및 피해 관련 사항을 발굴하기 위한 시장 모니터링 추진

- (운영기관) 통신사 or 관련 협회
  - (대상) 통신유통점, 고객센터 등(이통3사 및 알뜰폰사 포함)
  - (내용) 고가요금제 및 부가서비스 가입강요, 해지거부 및 지연, 고객센터 연결 불가 등의 이용자 차별 및 침해 행위에 대한 모니터링
    - ※ 고가요금제 및 부가서비스강요 등은 MNO에서 발생하며, 알뜰폰사의 경우 고객센터 불통으로 인한 해지 지연 등 다수 발생
  - (방법) 미스터리 쇼핑(방문, 전화 등), 온라인(블로그, 기사 등) 등
  - (검토사항) 현재 이용자불편 및 피해 우려 관련 모니터링 체계는 부재, 사전·사후 자율개선을 위해 필요
-

---

## ② 이용자보호 교육 및 인식제고 강화

### 1) 유통점 종사자 대상의 이용자보호 교육

▶ 통신서비스 판매접점에 있는 유통점 종사자의 이용자보호 인식제고를 위한 교육 강화

- (교육기관) 통신사 or 관련 협회 위탁
- (교육내용) 이용자보호 관련(개인정보 관련 포함) 제반사항
- (교육운영) 온라인 포털(가칭)에 수강 후, 교육 이수증 발급
  - ※ 사업자는 교육 통계를 “이용자보호 업무 평가” 등의 자료로 활용가능
- (검토사항) 현재 개인정보 관련 교육은 통신사, KISA 등 다수 기관에서 운영하고 있으나 이용자보호 관련 교육은 부재
  - 따라서, 이용자보호에 대한 교육체계를 새롭게 마련할 필요

### 2) 통신유통점 대상의 이용자보호 자율점검 (체크리스트)

▶ 유통점이 자율적으로 매주 체크리스트를 기반으로 이용자 보호업무 평가를 실시하고, 통신사 등 관리·감독 기관에 제출

- (운영기관) 통신사 or 관련협회 위탁
- (내용) 이용자보호(개인정보 포함) 관련 사항 및 차별적 요소 등
- (배포방법) 온라인 설문양식 or 자율규제 포털(가칭)에서 자체 점검
- (점검방법) 체크리스트로 자율점검 후 운영기관으로 결과 제출
- (검토사항) 유통점 종사자의 최소한의 이용자보호 인식제고를 위해 체크리스트 기반의 자율점검 필요

### 3) 이용자 피해방지를 위한 유통점 현장점검

▶ 유통점에서 이용자 정보보관 및 유출 등으로 인한 이용자 피해 방지를 위한 현장점검 강화

- (운영기관) 관련 협회
- (운영기간) '24. 1월~
- (점검항목) 이용자정보(서비스 가입정보, 개인정보, 신용정보 등) 불법보관 및 사용 여부 등
- (검토사항) 그간 이동통신 시장에 한정하여 일부 점검하였으나 이를 유·무선통신서비스 전반으로 확대하여 운영할 필요

※ '20년~' 23년 기간 동안 이동통신 유통점(성지점) 대상의 현장점검에서 대부분 이용자정보를 불법보관 사실 확인

### 4) 영세 유통점에 대한 개인정보 서류에 대한 파쇄지원

▶ 영세 유통점 내 개인정보가 담긴 문서(가입신청서, 신분증 사본 등)를 안전하게 파기할 수 있도록 현장을 방문하여 문서파쇄 지원

- (운영기관) 관련 협회
- (대상) 영세 유통점 중 희망하는 통신유통점(유·무선)의 개인정보 포함 문서 파기 지원 (단, 영세 유통점은 개통실적 확인 후 선정)
- (운영절차) 파쇄 신청후 일정조율후 현장 파쇄(차량지원)

#### < 문서 파기 절차 >



※ 파기 증명서 별도 제공

- (검토내용) 과거 타기관에서 개인정보 자율규제 차원에서 파쇄지원을 하였으나 현재 중단, 이용자보호 차원에서 지원 필요

---

### ③ 사용자 권익강화를 위한 제도개선

#### 1) 비대면(온라인) 통신서비스 가입절차 강화

▶ 대포폰등의 통신서비스 부정이용 방지 및 이용자의 가입의사 미확인등  
법위반 방지를 위해 IP기반 검증시스템 도입 등 가입절차 강화

- o (참여기관) 통신사 (알뜰폰 포함)
- o (운영기관) 통신사 or 관련 협회
- o (검증절차) ① 사용자, 가입사이트 접속, ② KCUP, 검증 소프트웨어 설치(동의 필수),  
③ 사용자, 신청서 제출
  - ④ KCUP, IP 등 장치 정보(HDD 모델, CUP 시리얼번호 등) 수집 및 이통사 통  
보, ⑤ 이통사, IP이용현황 확인 후 개통 처리 여부 검토

#### 2) 사용자정보 보호를 위한 조회 시스템 구축

▶ 개통상담 과정에서 사용자 정보보관 및 유출 등으로 인한 사용자 피해 방지를  
위한 시스템 구축

- o (적용대상) 이동통신 대리점 및 판매점 (거래관계)
- o (운영기관) 통신사 or 관련협회 위탁
- o (운영방법) 대리점 - 판매점간 개통상담에 필요한 사용자정보(약정기간, 위약금,  
단말기 잔여 할부금 등)를 온라인으로 조회요청 또는 회신할 수 있도록 시스템  
구축·운영

---

출처: KCUP(2023)

## 제5 장 자율규제 촉진 및 지원 위한 사업법 개정(안)

### 제1 절 접근 방안

기간통신서비스를 제공하는 사업자가 참여하는 자율규제체계를 정립하기 위해서는 관련 법령에서 그 근거를 마련해야 한다. 특히 사후규제기관인 방송통신위원회가 자율규제체계 내 참여하고, 자율규제를 집행하는 기관을 지정하여 지원할 수 있도록 하려면 법적 근거가 반드시 필요하다.

이는 2023년 9월 21일 과학기술정보통신부 장관이 입법을 제안한 전기통신사업법 일부 개정(안)을 보면 더욱 명확해진다. 다음 표 x와 같은 일부 개정 주요 내용을 보면 동 법 개정의 목적을 부가통신사업자 또는 부가통신사업자단체의 자율규제 업무 수행을 위한 근거조항을 신설에 두고 있는 점, 정부의 자율규제 지원시책 마련 및 사업 추진 등 정부의 자율규제 활동의 법적 근거를 마련한 점, 정부의 부가통신사업자단체에 대한 자율규제 활동 지원 및 지원 중단, 관계 법령 위반 행위 조치 등 정부 지원 활동을 위해 법적 근거를 마련한 점이 그러하다.

<표 5-1> 전기통신사업법 일부개정(안) 주요 내용(부가통신사업자 자율규제 관련)

---

#### 전기통신사업법 일부 개정(안) 주요 내용

- 가. 부가통신사업자 또는 단체의 자율규제 업무 수행(안 제22조의11 제1항)
    - 자율규제에 관한 법적 근거 마련을 위해 부가통신사업자 또는 부가통신사업자단체의 건전한 거래환경 조성, 혁신 촉진, 이용자 보호 및 상생협력을 위한 자율규제 업무 수행의 근거조항 신설
  - 나. 정부의 자율규제 지원시책 마련 및 사업 추진(안 제22조의11 제2항, 제3항)
    - 정부의 자율규제 활동을 촉진하고 지원하기 위한 시책 마련 및 자율규제의 확산을 위한 사업 추진의 근거 마련
  - 다. 자율규제 활동 시 이해관계자, 전문가 의견 청취 노력(안 제22조의11 제4항)
-

- 
- 자율규제의 투명성 확보를 위해 부가통신사업자 또는 단체의 자율규제 활동 및 성과 공개와 관련하여 이해관계자, 전문가 등이 의견을 개진할 기회를 보장하기 위해 노력하도록 규정
- 라. 정부의 부가통신사업자단체에 대한 자율규제 활동 지원 및 지원 중단, 관계 법령 위반 행위 조치 시 고려(안 제22조의11 제5항, 제6항, 제7항)
- 민간의 자율규제 실효성 확보를 위해 정부의 부가통신사업자단체에 대한 자율규제 활동 지원 및 지원 중단에 관한 근거조항 신설
  - 과기정통부장관과 방통위가 부가통신사업자의 관계법령 위반 행위에 대한 조치 등 업무 수행 시 자율규제 활동 노력 및 성과를 고려할 수 있도록 근거조항 신설
- 

출처: 과학기술정보통신부(2023)<sup>66)</sup>

이에 기간통신사업자의 자율규제체계를 도입하기 위해서도 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해 두 가지 접근방법을 고려해 볼 수 있다.

하나는 이미 정부가 정부입법으로 제출한 전기통신사업법 일부 개정안 문구 중 자율규제 대상인 “부가통신사업자 또는 부가통신사업자단체” 라는 표현을 “전기통신사업자 또는 전기통신사업자단체” 로 수정하는 것이다.

이러한 접근법은 몇 가지 장점이 있다. 첫째, 전기통신사업법 상 전기통신사업자는 기간통신사업자 및 부가통신사업자를 포함하는 개념이기 때문에 정부가 제출한 전기통신사업법 일부개정안을 그대로 유지할 수 있다.<sup>67)</sup> 둘째, 기간통신사업자와 부가통신

---

66) 의안번호 25483 전기통신사업법 일부개정법률안, 2023.11.16. 제출  
67) 제2조(정의)

8. “전기통신사업자”란 이 법에 따라 등록 또는 신고(신고가 면제된 경우를 포함한다)를 하고 전기통신여무를 제공하는 자를 말한다.
11. “기간통신업무”란 전화·인터넷접속 등과 같이 음성·데이터·영상 등을 그 내용이나 형태의 변경 없이 송신 또는 수신하게 하는 전기통신업무 및 음성·데이터·영상 등의 송신 또는 수신이 가능하도록 전기통신회선설비를 임대하는 전기통신여무를 말한다. 다만, 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 전기통신서비스(제6호의 전기통신업무의 세부적인 개별 서비스를 말한다. 이하 같다)는 제외한다.
12. “부가통신업무”란 기간통신업무 외의 전기통신여무를 말한다.

사업자의 업역이 상이하고 자율규제 내용이 다른 부분은 시행령 이하에서 구분하여 규정하면 향후 제·개정 과정이 비교적 용이하다. 마지막으로 일부개정안이 마련된 만큼 입법을 위한 시간도 줄일 수 있다.

다른 하나의 접근방법은 “부가통신사업자 또는 부가통신사업자단체”의 자율규제 관련한 조문들과 별개로 “기간통신사업자 또는 기간통신사업자단체”의 자율규제를 위한 개별 조문을 추가하는 것이다.

이 접근방법 역시 몇 가지 장점을 가진다. 첫째, 업역이 다르고 규제 수위가 다르다는 점, 제공하는 서비스의 다양화, 공급망 측면에서도 부가통신서비스와는 다른 점을 고려하여 조문을 구성할 수 있다.

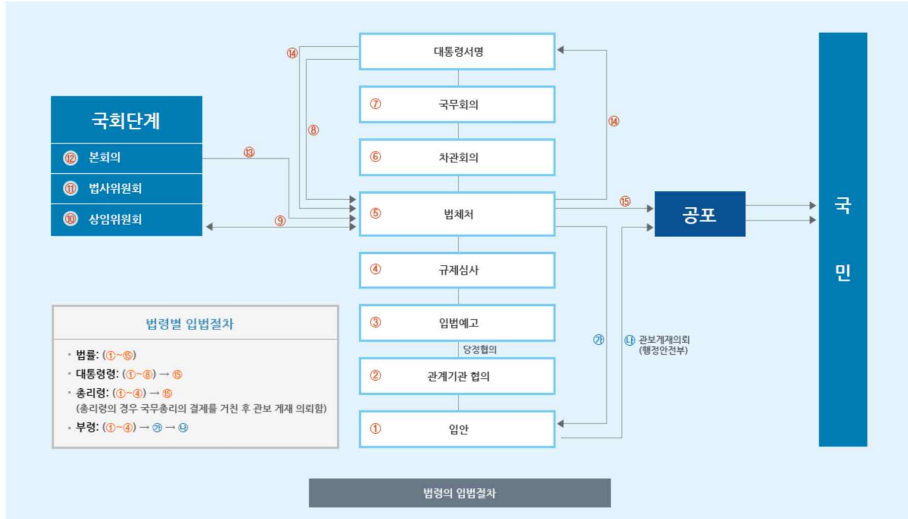
둘째, 기간통신사업자 관련 자율규제에는 판매점, 대리점 등 전기통신사업자가 아닌 유통망 참여자가 포함된다는 점에서 전기통신사업자 또는 전기통신사업자단체로 정의하였을 때 규제 공백이 발생하는 것을 예방할 수 있다. 피규제자 범위를 사업법이 아닌 하위법령에 규정하면 위임입법의 범위를 두고 논란이 있을 수 있기 때문이다. 마지막으로 이미 정부 발의된 법안을 철회하고 피규제자 범위를 개정하고 다시 발의하는 것은 절차상 쉽지 않은 일이라는 점에서 별개로 접근하는 것이 나올 수 있다.

---

출처: 전기통신사업법 [시행 2023. 7. 4.] [법률 제19153호, 2023. 1. 3., 일부개정]



[그림 5-1] 우리나라 입법 절차 흐름도



출처: 한국법제연구원<sup>68)</sup>

본 연구에서는 후자의 접근방법을 권한다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 기간통신역무와 부가통신역무간 업역이 매우 다르고 각각의 서비스를 제공하는 사업자에 대한 전기통신사업법의 규제 사항이 다른데 이를 하나의 자율규제체계내로 수용하는 것은 무리가 있다. 설사 조문 표현이 동일하다고 하여도 집행, 해석, 적용대상 범위 등에 있어서는 구분되어야 한다는 점에서 기간통신사업자 또는 기간통신사업자단체를 피규제기관으로 하는 별도 조문을 입법이 바람직하다.

둘째, 이미 부가통신사업자 또는 부가통신사업자단체를 대상으로 한 자율규제를 새로이 도입하기로 한 이상 이미 입법 발의된 것을 철회하기 보다는 그대로 입법 절차를 진행하도록 하고 그와는 별도의 입법 활동을 통해 기간통신사업자 자율규제를 담은 장(章)을 신설하여 이미 발의된 것과 구별하여 기간통신사업자 또는 기간통신사업자단체 자율규제 관련 조문을 그 장 내에서 모두 포함하는 입법으로 진행하는 것이

68) [https://elaw.klri.re.kr/kor\\_service/step.do](https://elaw.klri.re.kr/kor_service/step.do)

바람직하다. 이는 구속력을 전제로 한 기존 규제 조문과 구분되는 장을 만들어 구분할 수 있다는 점에서 전체적인 사업법 구성 측면에서도 유의미하다.

셋째, 자율규제 논의가 이제 막 시장된 기간통신서비스 영역에 대해 충분히 논의하고, 문제점을 살펴보고 이해관계자들로부터 의견을 수렴하며, 사회적 합의를 도출해내는 과정 없이 단순하게 입법 절차만을 추진하는 것은 정책형성과정에서 절차적 정당성이 결여될 수 있다. 부가통신서비스와 다른 측면을 가지고 있고 피규제자 영역도 다르며, 시장 구조와 참여자가 다른 점 등을 고려하면 부가통신사업자 또는 부가통신사업자단체를 대상으로 한 지난 논의 과정 못지않게 이 영역에서도 충분한 연구와 논의 그리고 사회적 합의 도출을 경험한 이후 조문화 과정을 거치는 것이 타당하다.

## 제2 절 전기통신사업법 개정(안)

본 연구에서 기간통신사업자 또는 기간통신사업자단체를 대상으로 한 자율규제 관련 개정(안)을 제시하는 것은 시기적으로 너무 이르다. 다만 부가통신사업자 자율규제 법률(안)을 감안하여 향후 논의되어야 하거나 고려되어야 하는 사항을 정리하면 다음과 같다.

### 1. 자율규제 참여자(피규제자 범위)

자율규제 참여자는 기존 규제프레임워크에서는 피규제자에 해당한다. 즉 기간통신서비스(이동통신서비스, 초고속인터넷서비스, 결합서비스)를 제공하는 사업자이다. 여기에는 이동통신사업자로부터 도매제공을 통해 최종이용자에게 이동통신서비스를 제공하는 알뜰폰 사업자도 포함된다.

전기통신사업법 상 피규제자는 기간통신사업자와 부가통신사업자이지만 자율규제에 참여할 필요가 있는 구성원은 기간통신서비스 제공 중에 참여하는 유통망 사업자들이다. 소위 기간통신사업자들을 대신하여 가입자 유치, 관리, 개통, 해지 등의 다양한 활동을 하는 판매점, 대리점 등이다.

자율규제 프레임워크를 구축함에 있어서 기간통신사업자 뿐 아니라 판매점, 대리점 등 이용자와 직접적인 거래를 담당하는 모든 관계자들이 참여할 수 있도록 해야 한다. 이들이 참여하는 단체 소위 기간통신사업자단체가 자율규제의 한 축으로 활동하고 여기에 참여한 판매점과 대리점이 강령 준수자가 될 수 있도록 해야 한다.

결론적으로 자율규제 참여자는 기간통신사업자, 이들과 협력하는 판매점, 대리점 등 유통 참여자 모두가 방통위와 협력하여 규제를 준수해 나가는 참여자가 될 수 있도록 해야 한다.

## 2. 자율규제 목표

기간통신서비스에 자율규제를 도입하려는 것은 시장 참여자들의 자발적 활동이 당초 정부가 직접 집행하는 규제정책의 목표를 달성하는 것 보다 효율적이고 사회적 비용을 절감할 수 있으며 보다 높은 성과를 낼 수 있을 것으로 기대하기 때문이다.

그러한 기대를 충족한다는 측면에서 자율규제는 다음과 같은 기준을 충족하는 것을 목표로 해야 한다.

첫째, 적시성이다. 사후규제기관이 사업자로 인해 이용자 이익저해 현상 또는 공정 경쟁을 저해하는 행위를 한 것에 대한 인지, 사실확인, 조사, 결정, 처분, 시정 등의 과정을 거쳐 제재하는 것은 이용자로서는 만족도가 높을 수 없다. 오히려 문제가 되는 사안이 발생하였을 때 사업자 스스로 또는 사업자 단체가 문제가 되는 참여자에 대해 제재를 하고 자정토록 하여 이용자의 이익을 보호하고 건전한 거래 질서를 유지토록 하는 과정을 매우 단축시킬 수 있다. 이는 적시성 측면에서 매우 효과적이라 할 수 있다.

둘째, 효율성이다. 이동통신시장, 초고속인터넷시장, 결합시장에 대한 사후규제정책을 집행해야 하는 정부로서는 주어진 자원(인력/예산)으로 충분히 감당할 수 없는 것이 현실이다. 더욱 문제는 복잡한 유통과정, 전국에 산재되어 있는 다수의 판매점·대리점도 규제 대상이라는 점, 이들로 인해 피해를 보는 이용자, 그로 인한 사회적 비용 증가 측면에서 사회적으로 요구되는 규제 수요는 더욱 증가한다는 점이다. 이러한 한계에도 불구하고 정책 목표를 달성할 수 있다면 매우 효율적이고 사회적으로 바람직

하다. 정부가 직접 모든 영역에 대해 규제를 참여하는 것보다 적은 자원으로 정책 목표를 달성하고 규제 비용을 최소한으로 가져가기 위해서는 시장 참여자의 자발적인 규율 체계를 만들고 이들이 적극적으로 참여토록 하는 것이 필요하다. 이는 결국 이전의 구속력에 기반한 규제 집행보다 매우 효율성을 확보할 수 있도록 하는 것에 목표를 두고 자율규제가 마련되어야 한다.

셋째, 효과성이다. 자율규제는 규제완화가 아니다. 규제 접근방법을 달리하는 것일 뿐 규제를 안 한 것이 아니라는 의미다. 그런 측면에서 규제 목표 내지 규제성과를 달성해야 한다는 측면에서는 동일하다. 정부가 직접 집행하는 구속력 있는 규제정책으로 하든지 사업자들이 참여하여 자율규제 정책으로 하든지 규제 목표는 달성해야 한다. 즉 건전한 거래 질서를 확립하고 이용자의 이익 저해를 최소화 또는 보전하는 성과가 달성되어야 한다. 그 결과 국민들이 기간통신서비스를 이용하는 중에 정부 정책에 대한 만족도가 높도록 해야 한다. 따라서 자율규제 도입으로도 당초 정립되어 있는 정책 목표가 달성되고 있는가 즉 효과성을 목적으로 프레임워크가 만들어져야 한다.

### 3. 자율규제 실패시 정부 규제로 이관

자율규제를 통해 다양한 문제 해결이 가능하지만 기대와 달리 여러 가지 이유로 자율규제 방식으로 한계가 노정될 수 있다. 첫째, 기간통신사업자 등 자율규제 참여자로 여겨지는 자들이 자율규제체계에 참여에 소극적일 수 있다. 만일 이로 인해 자율규제를 통한 문제 해결이 되지 않을 때는 당연히 사후규제기관인 정부가 직접 규제를 해야 한다.

둘째, 자율규제 체계에 참여하기로 하였으나 요구되는 준수 사항을 참여자들이 준수를 하지 않거나 실제 기대와 달리 자율규제를 통해 문제 해결이 되지 않을 수 있다. 이 때 참여자는 준수 거부 등을 이유로 단체에서 탈퇴할 수도 있고 탈퇴하지는 않으나 여전히 미준수 상태로 있을 수 있다. 전자의 경우에는 앞서 첫 번째 경우와 동일하기 때문에 준수를 거부하여 나타난 행위에 대해 정부가 직접 규제를 할 수 있을 것이다. 그리고 후자의 경우에는 단체가 해당 참여자에게 제재를 가하여 준수토록 유도할 수 있다. 단체의 제재에도 불구하고 준수하지 않는 경우에는 정부가 해당 참

여자와 참여자의 행위에 대해 직접 규제를 행할 수 있다.

결론적으로 자율규제에 의해 정책 목표가 달성되지 않는 경우에는 정부의 직접 개입에 의해 처리될 수밖에 없다. 이는 정부와 기간통신사업자 또는 기간통신사업자단체가 처음부터 프레임워크 구축시 합의할 필요가 있고 관련한 강령에 반영하는 것이 바람직하다.

#### 4. 정부의 지원 범위

자율규제 프레임워크를 구축함에 있어 중요한 고려 사항이자 이해관계자들의 합의가 반드시 이루어져야 하는 부분이 정부의 지원 범위이다.

정부의 지원은 곧 정부의 자율규제 프레임워크 내 개입 정도로 인식될 수 있다는 점에서 매우 세심하게 고려될 부분이다.

부가통신사업자(온라인플랫폼)에 대한 자율규제 관련 전기통신사업법 개정안에서도 정부가 지원할 수 있다는 조문을 두었고 자율규제 활동 중 정부의 지원 활동을 명시하고 있다. 구체적으로 보면,

- 자율협약의 제정·개정 및 시행
- 이용자 보호 업무에 대한 자율점검 및 개선
- 이용자 불만사항의 처리
- 이용자의 서비스 접근성 제고 및 디지털 역량 강화
- 자율규제 활동 및 성과의 공개
- 그 밖에 부가통신사업의 건전한 발전과 이용자의 편의를 도모하는 활동

그렇다면 기간통신사업자에 대한 자율규제 역시 정부가 기간통신사업자 또는 기간통신사업자단체의 자율규제 활동을 지원할 수 있다는 원칙적인 조문을 두고 실제 무엇을 지원할 지에 대해서도 심도 있는 논의를 통해 구체화시키는 과정이 필요하다.

그리고 법률에 명시된 활동은 예시적으로 해석하는 것이 타당한데, 자율규제활동을 선형적으로 판단하여 정부의 지원활동 영역을 미리 제한하는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 다만 앞서 언급한 바와 같이 정부의 지원을 정부의 규제 개입 정도로 인식

될 수 있는 만큼 자율규제 주체들과 정부가 합의하는 선에서 지원 정도, 방식, 영역, 범위 등이 결정되어야 할 것이다.

## 5. 자율규제기구 설립 및 조건

정부가 아닌 시장 참여자 스스로가 규제의 주체가 되는 자율규제체계에서는 필요에 따라 자율기구를 설치할 수 있다. 실제 부가통신사업자에 대한 자율규제 법안에서는 부가통신사업자 또는 부가통신사업자단체는 효율적인 자율규제의 수행을 위하여 필요한 경우 별도의 자율기구를 설치·운영할 수 있다고 하는 조문을 두었다. 이와 같은 맥락에서 기간통신사업자 또는 사업자단체 역시 필요시 자율기구를 설치할 수 있는데 이에 관하여 법률적 근거를 두어야 할 것이다. 그리고 자율기구에 관하여는 이해관계자들이 그 필요성을 인정하고 합의를 하는 것이 중요하다. 자율기구 설립과 함께 중요한 것이 자율기구가 회원사들의 참여와 준수, 협력, 정부의 협력과 지원을 필요로 하는데 이는 이해관계자들로부터 지지를 얻어야 가능하기 때문이다.

## 6. 자율규제 활동

시장 참여자의 자율규제 활동은 기간통신사업자, 판매점, 대리점 등 모든 공급자들이 최종이용자(개인, 가정, 기업 포함)에게 기간통신서비스를 판매, 제공하는 모든 과정, 시장참여자간 도매거래 및 경쟁촉진 관련한 규제활동 모두를 포함하여야 한다.

다만 몇 가지 영역은 자율규제 활동으로 포섭하기 보다는 정부의 직접적인 규제 영역으로 구분하는 것이 타당하다.

첫째, 금지행위 중 사전규제 위반 행위 특히 통신사업자간 경쟁과정에서 발생하는 공정경쟁 저해 행위는 자율규제 활동에 해당하지 않는다. 예를 들면, 상호접속, 설비제공, 도매제공 등 경쟁촉진을 목적으로 사전규제를 한 행위, 시장지배력을 남용하여 경쟁사업자에게 피해를 준 행위는 자율규제 차원에서 해결하는 것이 효과적이지 못하며 궁극적으로는 구속력을 가지고 처분을 할 수 있는 정부가 다루어야 하는 영역이다.

둘째, 통신사업자와 이용자 간 서비스 제공 및 이용 과정에서 발생하는 분쟁을 자율규제를 통해 해결하는 것이 가장 바람직하다. 그러나 일방 또는 쌍방이 분쟁 사안에 대해 합의하지 못하는 경우에는 현재 방통위 내에서 운용되고 있는 통신분쟁조정 위원회를 통해 해결하는 것이 타당하다. 즉 자율규제를 통해 해결할 수 있는 분쟁 사안과 그렇지 못하고 통신분쟁조정위원회로 이관해야 할 사안을 구분하는 기준을 정하고 그에 따라 후자에 해당하는 경우는 자율규제 활동에 포함하지 않도록 한다. 이는 기존에 잘 정립, 운용되고 있는 시스템을 충분히 활용하는 것이 바람직하기 때문이다.

셋째, 정부가 직접 개입하여 규제하는 것이 효과적이라고 판단하는 활동은 자율규제 활동에서 제외하는 것이 바람직하다. 자율규제를 통해 가능한 많은 문제가 해결되면 좋겠으나 정부가 자신의 고유사무로 인식하는 것까지 자율규제에 일임할 필요는 없다. 이는 자율규제 활동 범위를 설정할 때 정부와 자율기구, 시장 참여자, 관련 분야 전문가들이 함께 논의하여 기준을 설정하고 구분하는 것이 필요하다.

## 7. 유인구조

시장 참여자들이 자율규제 참여에 소극적이거나 필요성을 갖지 못하면 사실상 제도가 형해화 될 가능성이 높다. 이를 예방하기 위해서는 가능한 모든 시장 참여자들이 자율규제 방식에 참여토록 하는 것이 중요하다.

이 때문에 자율규제 프레임워크 구축시 고려할 가장 중요한 요소가 시장참여자에게 제안한 유인이다. 이에 대해서는 별도의 장에서 논한다.

이상의 내용을 중심으로 기간통신사업자가 참여하는 자율규제 프레임워크 구축을 위해 연구반을 구성하고 밀도 있는 논의를 통해 결과를 도출하고 그에 기반하여 입법(안)을 만들어 나가야 할 것이다. 여기에는 이미 그러한 과정을 경험한 과학기술정보통신부의 부가통신사업자 자율규제 논의가 많은 도움이 될 것으로 보인다. 즉 과학기술정보통신부와 의 긴밀한 협력을 통해 시행착오를 최소화하면서 보다 정치하고 시장 친화적인 자율규제 프레임워크 도출을 추진하여야 한다.

참고로 이하 <표 5-2>, <표 5-3>은 부가통신사업자 자율규제 도입을 위한 전기통신사업법 일부개정 조문(안)과 신규조문대비표이다.

<표 5-2> 전기통신사업법 일부개정(안) 조문(안)

---

전기통신사업법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제22조의11을 다음과 같이 신설한다.

제22조의11(자율규제) ① 부가통신사업자 또는 부가통신사업자단체는 건전한 거래환경 조성, 기술발전 등 혁신 촉진, 이용자 보호 및 상생협력을 위하여 필요한 사항을 스스로 정하여 시행하는 활동(이하 “자율규제”라 한다)을 할 수 있다.

② 부가통신사업자 또는 부가통신사업자단체는 효율적인 자율규제의 수행을 위하여 필요한 경우 별도의 자율기구를 설치·운영할 수 있다.

③ 정부는 자율규제 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 활동에 대해서는 그 활동을 촉진하고 지원하는 시책을 마련할 수 있다.

1. 자율협약의 제정·개정 및 시행
2. 이용자 보호 업무에 대한 자율점검 및 개선
3. 이용자 불만사항의 처리
4. 이용자의 서비스 접근성 제고 및 디지털 역량 강화
5. 자율규제 활동 및 성과의 공개
6. 그 밖에 부가통신사업의 건전한 발전과 이용자의 편의를 도모하는 활동

④ 정부는 자율규제에 대한 국민의 이해를 높이고 자율규제가 확산될 수 있도록 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 자율규제 성공사례 발굴 및 홍보
2. 자율규제의 확산과 활성화를 위한 교육 및 세미나 개최
3. 그 밖에 자율규제 확산에 필요한 사업

⑤ 부가통신사업자 또는 부가통신사업자단체는 자율규제와 관련하여 이용자 등 이해관계자와 전문가 등이 의견을 밝힐 수 있는 기회를 연 1회 이상 제공하도록 노력하여야 한다.

⑥ 정부는 부가통신사업자 및 부가통신사업자단체의 자율규제 활동을 지원할 수 있다.

⑦ 과학기술정보통신부장관 및 방송통신위원회는 부가통신사업자가 이 법에 따른 위반행위를 한 경우 해당 부가통신사업자의 자율규제 활동 및 성과 등을 고려하여 그 위반행위에 대한 과징금 등의 처분을 감경할 수 있다. 다만, 제27조제1항 단서에 해당하는 경우에는 제외한다.

제88조제4항 각 호 외의 부분 중 “보고”를 “제출”로 한다.

부 칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제88조제4항의 개정규정은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

---



〈표 5-3〉 부가통신사업자 자율규제 개정안 신규조문 대비표

현 행	개 정 안
<p>〈신 설〉</p>	<p>제22조의11(자율규제) ① 부가통신사업자 또는 부가통신사업자단체는 건전한 거래환경 조성, 기술발전 등 혁신 촉진, 이용자 보호 및 상생협력을 위하여 필요한 사항을 스스로 정하여 시행하는 활동(이하 “자율규제”라 한다)을 할 수 있다.</p> <p>② 부가통신사업자 또는 부가통신사업자단체는 효율적인 자율규제의 수행을 위하여 필요한 경우 별도의 자율기구를 설치·운영할 수 있다.</p> <p>③ 정부는 자율규제 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 활동에 대해서는 그 활동을 촉진하고 지원하는 시책을 마련할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자율협약의 제정·개정 및 시행</li> <li>2. 이용자 보호 업무에 대한 자율점검 및 개선</li> <li>3. 이용자 불만사항의 처리</li> <li>4. 이용자의 서비스 접근성 제고 및 디지털 역량 강화</li> <li>5. 자율규제 활동 및 성과의 공개</li> <li>6. 그 밖에 부가통신사업의 건전한 발전과 이용자의 편의를 도모하는 활동</li> </ol> <p>④ 정부는 자율규제에 대한 국민의 이해를 높이고 자율규제가 확산될 수 있도록 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자율규제 성공사례 발굴 및 홍보</li> <li>2. 자율규제의 확산과 활성화를 위한 교육 및 세미나 개최</li> <li>3. 그 밖에 자율규제 확산에 필요한 사업</li> </ol> <p>⑤ 부가통신사업자 또는 부가통신사업자단체는 자율규제와 관련하여 이용자 등 이해관계자와 전문가 등이 의견을 밝힐 수 있는 기회를 연 1회 이상 제공하도록 노력하여야 한다.</p> <p>⑥ 정부는 부가통신사업자 및 부가통신사업자단체의 자율규제 활동을 지원할 수 있다.</p> <p>⑦ 과학기술정보통신부장관 및 방송통신위원회</p>

현 행	개 정 안
	<p>는 부가통신사업자가 이 법에 따른 위반행위를 한 경우 해당 부가통신사업자의 자율규제 활동 및 성과 등을 고려하여 그 위반행위에 대한 과징금 등의 처분을 감경할 수 있다. 다만, 제27조제1항 단서에 해당하는 경우에는 제외한다.</p>
<p>제88조(통계의 보고 등) ① ~ ③ (생 략)</p>	<p>제88조(통계의 보고 등) ① ~ ③ (현행과 같음)</p>
<p>④ 시·도지사는 다음 각 호의 사항을 대통령령으로 정하는 바에 따라 과학기술정보통신부장관에게 보고하고 관련 자료를 갖추어 두어야 한다.</p>	<p>④ ----- ----- 제출----- -----.</p>
<p>1. ~ 4. (생 략)</p>	<p>1. ~ 4. (현행과 같음)</p>

출처: 의안정보시스템(2023)

## 제6 장 자율규제 참여 및 활성화를 위한 유인 방안

### 제1 절 유인제공 근거: 전기통신사업법 제103조

전기통신사업법 제103조는 동법에서 금지하고 있는 각종 행위 위반에 따른 벌칙 조항들에도 불구하고 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 “상당한 주의와 감독을 게을리 하지 아니한 경우” 에는 벌칙 부과를 하지 않을 수 있다고 규정하고 있다.

여기서 언급된 벌칙 조항에는 제94조, 제95조, 제95조의2, 제96조부터 제99조 등이 포함된다. 그 중에서도 제95조는 제52조 제1항에 의거하여 방송통신위원회가 금지행위 위반에 따른 조치를 이행하지 않은 경우 벌칙을 부과할 수 있도록 한 것인데, 만일 처분을 받은 해당 법인 또는 개인이 상당한 주의와 감독을 게을리 하지 아니한 경우로 인정을 받는다면 벌칙 감경을 받을 수 있다고 해석된다.

즉, 규제기관인 방송통신위원회가 처분 대상인 기간통신사업자의 자율규제 활동을 “상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우” 로 평가한다면 처분 과정 중 감경 내지 벌칙 면제를 고려할 수 있다는 것이다.

#### <표 6-1> 전기통신사업법 제95조와 제52조제1항: 벌칙 감경 근거 관련

---

**제95조(벌칙)** 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 1억5천만 원 이하의 벌금에 처한다.

**5. 제52조제1항에 따른 명령을 이행하지 아니한 자**

**제52조(금지행위에 대한 조치)** ① 방송통신위원회는 제50조제1항을 위반한 행위가 있다고 인정하면 전기통신사업자에게 다음 각 호의 조치를 명할 수 있다. 다만, 제1호부터 제5호까지, 제8호 및 제9호의 조치를 명하는 경우에는 과학기술정보통신부장관의 의견을 들어야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.>

1. 전기통신업무 제공조직의 분리

---

- 
2. 전기통신역무에 대한 내부 회계규정 등의 변경
  3. 전기통신역무에 관한 정보의 공개
  4. 전기통신사업자 간 협정의 체결·이행 또는 내용의 변경
  5. 전기통신사업자의 이용약관 및 정관의 변경
  6. 금지행위의 중지
  7. 금지행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표
  8. 금지행위의 원인이 된 전기통신설비의 수거 등 금지행위로 인한 위법 사항의 원상회복에 필요한 조치
  9. 전기통신역무에 관한 업무 처리절차의 개선
  10. 이용자의 신규 모집 금지(금지기간을 3개월 이내로 하되, 제1호부터 제9호까지의 조치에도 불구하고 같은 위반행위가 3회 이상 반복되거나 그 조치만으로는 이용자의 피해를 방지하기가 현저히 곤란하다고 판단되는 경우로 한정한다)
  11. 제1호부터 제10호까지의 조치를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
- 

출처: 전기통신사업법(2023)

## 제2절 유인제공 방안: 과징금 등 처분 경감 근거 마련

앞서도 언급하였지만 자율규제 정책을 추진함에 있어 가장 중요한 것은 피규제자의 적극적인 참여이다. 여기에 피규제자들의 자발성과 창의성이 더해진다면 기대 이상의 정책성과 도출도 기대할 수 있다.

그런데 피규제자 입장에서는 자율규제 참여가 여러 가지 측면에서 이점이 있다는 것을 기대할 수 있어야 한다. 이 때문에 규제기관은 자율규제 도입에 있어 어떠한 유인을 제공해야 하는지에 대해 다양한 검토를 해오고 있다.

어떤 유인을 꼽을 수 있는지 공급과 수요 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 우선 유인을 공급할 수 있는 규제기관인 방송통신위원회는 사후규제기관으로서 처분을 통해 피규제자들의 행위를 바로잡는 기능을 수행한다. 이 때 처분은 관련 조항에 따라 다양하다. 영업정지 결정, 과징금 또는 과태료 부과, 법인이나 개인에 대해 벌금 부과

등이 대표적인 예이다. 그런데 방통위는 처분을 부과함에 있어 일정한 재량을 가지며 처분의 수준을 달리할 수 있는 권한을 가지고 있다.

한편 유인을 기대하고 받고자 하는 수요는 자율규제 참여자인 피규제자들이 갖게 마련이다. 피규제자는 전기통신사업법 상 기간통신사업자이며 이들은 방통위의 처분을 회피하고자 하는 유인을 갖는다. 따라서 이들이 기대하는 것은 낮은 수준의 처분 또는 면제 등을 기대하며 처분의 경감 정도가 기대에 부합한다면 자율규제 참여 유인으로서 기능할 수 있다고 본다. 실제 이들 기간통신사업자들과의 인터뷰 및 의견 교환의 자리에서 과징금 부과액을 줄여주는 등 처분에 있어 경감을 고려해 준다면 자율규제정책에 참여할 의사가 있다는 것을 확인할 수 있었다.

이처럼 공급과 수요 측면에서 유인제공에 대해 공감이가 있다 할지라도 실제 유인을 제공하기 위해서는 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 예를 들면, 과학기술정보통신부가 예고한 온라인플랫폼 자율규제 도입을 위한 전기통신사업법 일부 개정(안)의 조문 즉 “과학기술정보통신부장관 및 방송통신위원회는 부가통신사업자가 이 법에 따른 위반행위를 한 경우 해당 부가통신사업자의 자율규제 활동 및 성과 등을 고려하여 그 위반행위에 대한 과징금 등의 처분을 감경할 수 있다. 다만, 제27조제1항 단서에 해당하는 경우에는 제외한다.”는 내용을 근거 조문으로 도입할 필요가 있다.

더불어 감경 근거로서 수범자인 기간통신사업자가 방통위가 제시하는 “자율준수(또는 자율규제) 프로그램을 충실히 이행” 하는 것을 구체화하여 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다. 이는 전기통신사업법 제53조 제3항 제5호에서 자율준수 프로그램 운영 등 위반행위 방지를 위한 노력을 과징금 부과시 고려사항으로 포함하고 있다는 점에서 가능한 접근방안으로 판단된다. 자율준수 프로그램에 어떠한 것이 포함되는지를 하위 법령에서 구체적으로 마련하는 것이 필요하다. 만일 이미 기간통신사업자가 자율준수(규제)프로그램을 이행하고 있는 경우에는 경감고려 요소로서 고려할 수 있다. 그리고 동법 시행 후 자율규제프로그램을 새로이 참여하는 경우에는 그 이행 실적 확인 이후에 고려할 수 있을 것이다.

다만 방통위가 경감 요소로서 인정할 수 있는 자율준수프로그램의 범위에 대해서는 규제기관과 수범자 및 이해관계자 간의 협의를 통해 지속적인 현행화가 필요하다.

## 제7장 결론 및 시사점

기간통신서비스를 제공하는 사업자를 피규제자로 하는 시장에서 자율규제를 도입하는 것은 다음과 같은 이유에서 유의적인 의미를 가진다.

첫째, 서비스의 다양화, 유통과정의 복잡성은 이용자 이익을 확보하는데 어려움을 가중시킨다. 반면 규제기관이 가진 자원(인력과 예산)의 한계로 인하여 사회가 요구하는 수준의 규제 정책을 집행하는 것이 어렵다. 더군다나 행정 규제는 구속력 있는 처분을 위해 절차적 정당성을 확보해야 한다는 점에서 시장에서 요구하는 시점에 정책을 집행하는 것이 물리적으로 한계를 가진다. 이러한 문제점을 극복하기 위한 규제 대안으로서 자율규제 도입은 의미가 있다. 기간통신사업자에 대한 자율규제 정책 시행은 규제의 효율성과 적시성을 확보하는데 매우 유용한 접근법이라고 할 수 있다.

둘째, 자율규제 도입은 규제완화가 아닌 적절한 규제 대안을 고려하는 것이다. 흔히 자율규제를 도입하는 것을 규제완화로 받아들이는 경우가 있는데 오히려 보다 효과적인 규제 방안을 영역에 따라 적용하는 것일뿐 규제 완화의 의미는 아니다. 예를 들어 특정 기간통신사업자가 시장지배력 남용을 통해 경쟁사업자에게 피해를 가하거나 이용자의 이익을 저해한 것으로 추정되는 경우에는 자율규제 차원에서 처리하는 것이 적절하지 않다. 그런 경우에는 규제기관이 구속력을 가지고 조사를 하고 처분하여 그러한 행위를 중단시키는 것이 적절하다. 반면 수시로 발생하는 이용자의 불만사항 처리는 일정한 규약 하에서 사업자들이 자율적으로 수행하는 것이 더 효율적이고 바람직하다.

셋째, 기간통신사업자에 대한 자율규제 도입을 검토하는 것은 국내·외적으로 지향하는 더 나은 규제(Better Regulation) 추구와 궤를 같이한다는 점에서 긍정적이다. 그리고 이미 온라인플랫폼자율규제 추진 방안이 제시된 바 기간통신서비스를 제공하는 사업자들에게 대해서도 자율규제 참여를 유도하는 것은 정책의 일관성 측면에서도 바람직하다.

다만 향후 기간통신사업자에 대한 자율규제 도입을 추진함에 있어 다음 사항을 고려할 것을 권고한다.

첫째, 기간통신사업자를 대상으로 하는 자율규제이지만 유통망에 참여하는 모든 공급자들이 자율규제에 참여토록 명시적으로 규정하는 것이 필요하다. 서비스 제공 주체가 기간통신사업자이지만 이용자와 직접 거래하는 자는 유통망 참여자(판매점, 대리점 등)들이다. 기간통신사업자들이 이들 유통점에 대해 통제할 수 있지만 자율규제 참여자로서 기간통신사업자와 함께 유통점 모두가 참여토록 하는 것이 정책 목표 달성에 더욱 효과적이기 때문이다. 만일 전기통신사업법 상 유통점에 대한 규정이 미비하다면 자율규제 도입을 위한 법령 정비시 유통점을 포함하는 것도 고려할 필요가 있다.

둘째, 자율규제가 시행될 영역에 대해서는 규제기관, 전문가, 자율규제 참여자들 모두가 참여한 연구반에서 검토와 논의를 거쳐 합의를 도출할 것을 권고한다. 여기에는 자율규제 규약을 만들고 참여를 유도하기 위한 전략을 논하는 것도 포함되어야 한다. 이를 통해 자율규제에 의해 참여자들의 순응을 이끌어 낼 영역과 규제기관이 직접 규제하는 영역을 구분할 필요가 있다. 이는 규제정책의 투명성 확보 차원에서도 필요한 활동이다.

셋째, 규제기관과 자율규제 참여자들간의 역할 정립을 명확히 하고 규제기관의 정책 의지 즉 자율규제를 일관성 있고 지속적으로 추진할 의사가 있음을 시장에 전달할 것을 권고한다. 우선 규제기관과 자율규제 참여자들간의 역할 정립은 규제기관의 자율규제 지원 활동과 참여자들의 내부 준수(Compliance) 체계를 만드는 것으로 요약할 수 있다. 정부는 자율규제기구를 지정할 수 있고 자율규제 규약을 만드는 것에 참여할 수 있으며 자율규제활동을 지원할 수 있다. 그리고 참여자들은 자율규제기구를 만들어 회원사의 자율규제 활동을 독려하고 준수토록 유도하며 교육이나 훈련 등 정책 집행에 해당하는 다양한 활동을 할 수 있다. 그리고 정부는 자율규제 정책이 일시적이 아닌 지속적 추진 의사를 제시하고 이를 위해 입법을 통해 체계를 마련할 필요가 있다. 입법안 마련을 위해 전문가들의 의견 수렴, 후속 연구 활동 수행을 권고한다.

# 별첨 이용자보호 자율규제를 위한 자율규약 (예시)

## 제1장 총칙

제1조(목적) 이 규약은 이통통신시장의 이용자보호 자율규제 활동을 효율적으로 수행하기 위해 필요한 사항을 규정하고, 회원사의 이용자보호 수준제고 및 강화를 목적으로 한다.

제2조(적용대상) 이 규약은 자율규제단체인 사단법인 000협회(이하 “협회” 라 한다)의 회원사 중 이 규약의 준수에 동의한 회원사(이하 “참여 회원사” 라 한다)에 한해 적용한다.

## 제2장 이용자보호 원칙

제3조(이용자보호 일반원칙) 협회와 참여 회원사는 이용자보호에 관하여 다음 각 호의 사항을 준수한다.

1. 이용자보호를 위해 상호 노력한다.

제4조(법령의 준수) 이 규약에서 정하고 있지 않은 참여 회원사의 이용자보호활동에 대해서는 「전기통신 사업법」 및 「개인정보 보호법」 등 관련법령이 정하는 바에 따른다.

## 제3장 협회 및 회원사의 역할과 책임

제5조(협회의 역할 및 책임) ① 협회는 참여 회원사와 이용자보호 자율규제 이행을 위해 연간 세부 시행계획을 수립하여야 한다.



② 협회는 자율규제 이행에 필요한 시스템 구축 등 운영에 필요한 사항을 협회 회원사와 협력하여 충실히 수행한다.

③ 협회는 참여 회원사의 이용자보호 자율규제 관련 교육 및 홍보 등 필요한 사항을 지원하여야 한다.

④ 협회는 참여 회원사의 자율규제 활동을 장려하고 교육, 모니터링, 시스템개발 등을 지원할 수 있다.

제6조(자율규제단체 협의회) ① 협회는 자율규제의 원활한 이행 및 확산, 정부와 자율규제 협회 간의 자유로운 소통을 위해 자율규제단체 협의회에 참여할 수 있다.

② 자율규제 협의회는 다음 각 호의 활동을 수행한다.

1. 자율규제단체 지정 신청 지원
2. 제5조에 따른 연간 시행계획 수립 및 결과 보고 지원
3. 자율규제 협회 담당자 대상 교육
4. 자율점검 관련 인력 양성 지원 등

③ 자율규제단체 협의회에 참여한 협회는 자율규제단체 협의회 규약 및 정관을 준수해야 한다.

제7조(회원사의 역할 및 책임) ① 참여 회원사는 자율규제 이행을 위해 필요한 사항을 협회에 위탁하여 운영한다. 위탁의 구체적인 범위와 권리 및 의무에 대해서는 별도 협의를 통해 정한다.

② 참여 회원사는 이용자보호를 위한 다음 각 호의 사항을 준수하기 위하여 노력하여야 한다.

1. 전기통신사업법정보통신망법 등 개인정보보호 관련 법령 준수
2. 통신서비스 이용자보호 자율규약의 준수
3. 이용자보호 자율규제 연간 시행계획에 따른 성실한 이행
4. 이용자의 권리 보호 및 구제활동

5. 협회, 정부 등 자율규제 관련 기관과의 상호협력 체계 구축

6. 기타 이용자보호 자율규제에 필요한 사항 등

제8조(자율규제 활동) ① 회원사는 자율규제 참여 여부를 자율적으로 선택할 수 있다.  
② 협회와 참여 회원사는 자율규제 활동의 이행 결과에 대하여 공동으로 점검하고, 확인된 미흡 사항에 대해 개선계획(개선내용, 조치완료 기한 등)을 마련하고 적용하여야 한다.

## 제4장 협회 및 회원사 준수사항

제9조 (인식제고) 참여 회원사는 국민들의 이용자보호를 제고하기 위한 대국민 교육, 홍보 활동에 참여함으로써 우리 사회 전반의 이용자보호 수준을 높일 수 있도록 노력하여야 한다.

제10조 (자율규약 심의 및 시행결과 보고) ① 협회는 이 규약의 개정 시 심의평가위원회의 심의를 받아야 하며, 법령 미준수 등에 따른 개선권고가 있을 경우 해당 내용을 반영하여야 한다.

② 협회는 연1회 이상 연간 자율규제 시행 계획 및 결과를 심의평가위원회에 보고하여야 하며, 심의평가위원회에서 평가를 위해 관련 자료를 요청할 경우 이에 적극 협조하여야 한다.

③ 협회는 제1항에 따른 심의 및 제2항에 따른 평가의 원활한 진행을 위해 자율규제 단체 협의회를 통해 관련 자료를 제출한다.

## 보 칙

제11조(자율규약의 제·개정) 이 규약은 자율규제 심의평가위원회 심의와 협회 이사회 승인으로 제·개정할 수 있다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 규약은 협회 이사회의 승인을 거쳐 선포한 날로부터 시행한다.

# 참 고 문 헌

## 국내 문헌

- 개인정보 보호법 [시행 2023. 9. 15.] [법률 제19234호, 2023. 3. 14., 일부개정]
- 개인정보 보호 자율규제단체 지정 등에 관한 규정 [시행 2020. 8. 11.] [개인정보보호위원회고시 제2020-3호, 2020. 8. 11., 제정]
- 공정거래위원회 보도자료, 온라인 장터, 소비자 권익 향상 기대됩니다. - 07.3.1일부터 「통신판매증개자 자율준수규약」 시행 -, 2007.2.27.
- 과학기술정보통신부 보도자료, 플랫폼 자율규제 방안 발표회 개최, 2023.5.11. 별첨: 오픈마켓 분야 자율규제 방안
- 과학기술정보통신부 통계자료, 무선 통신서비스 통계 현황 (2023년 10월), 2023.12.20.
- 과학기술정보통신부 통계자료, 유선 통신서비스 통계 현황 (2023년 10월), 2023.12.20.
- 국무조정실, 규제영향분석서 작성지침, 2023.4.
- 권하영, KT·LGU+ 점유율 싸움에 정부 통계방식 바꾼다... ‘휴대폰회선’ 상단 배치, 디지털데일리, 2023.12.23.
- 김광재. (2020). EU 2018 시청각미디어서비스 지침 개정의 의미와 주요 내용. 한국방송통신전파진흥원.
- 김도승(2019), 게임콘텐츠산업 자율규제 의의와 필요성 연구, 19-02, GSOK
- 김태오(2022), 국내 자율규제 사례, 온라인플랫폼자율규제 세미나 발표자료, 서울대 공익산업법센터 제85회 학술세미나, 2022.8.31. GSOK의 정관, 자율규제평가위원회 운영규정
- 박균성. (2023). 정책, 규제와 입법. 서울: 박영사.
- 방송통신위원회, 방송통신·온라인 분야 개인정보보호 자율규제 기본계획에 관한 사항, 2018. 3. 28.
- 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 방송통신·온라인 분야 개인정보보호 자율규제 기본계획(안), 2018.3.

방송통신진흥본부 방송통신기획부, 유럽 통신시장의 사전규제대상 축소와 그에 따른 의미, 동향과 전망 : 방송·통신·전파 통권 제 81호, 방송통신전파진흥원, 2014. 12.

선지원. (2022). 자율규제의 유형별 사례와 플랫폼 자율규제를 위한 시사점. 경제규제와 법, 15(2), 86-104.

원형민, [그래픽] 보이스피싱 피해 현황, 연합뉴스, 2023.2.21.

의안번호 25483 전기통신사업법 일부개정법률안, 2023.11.16. 제출

이강호, 이해원. (2020). 개인정보보호와 자율규제. 법조, 69(6), 7-39.

전기통신사업법 [시행 2023. 7. 4.] [법률 제19153호, 2023. 1. 3., 일부개정]

최병선. (2006). 정부규제론. 서울: 법문사.

최성락, 이해영, & 서재호. (2007). 한국 자율규제의 특성에 관한 연구: 자율규제 유형화를 중심으로. 한국공공관리학보, 21(4), 73-96.

최유성, 대안적 규제전략(Alternative Regulatory Strategies)의 활용 실태에 관한 연구, KIPA 연구보고서 2013-07, 한국행정연구원, 2013.12.31.

최유성, 유종선, 대안적 규제전략에 관한 연구, 한국행정연구원, 2004.12.

최유성, 이민호, 공동규제(Co-regulation) 활용방안에 관한 연구(II), 한국행정연구원, KIPA 연구보고서 2009-03, 2009.12.31.

최철호. (2010). 행정법상의 자율규제의 입법형태에 관한 연구. 법학논총, 23, 353-372.

통계청 통계개발원, 한국의 사회동향 2022, 통계청, 발간번호 11-1240245-000014-10, 2022.12.12.

통신전파연구본부, 통신인터넷정책연구실, 통신시장 경쟁상황 평가(2022년도), 정보통신정책연구원, 정책연구 22-37, 2022년 12월

한국게임정책자율기구(GSOK) 보도자료, 한국게임정책자율기구, 2023년 7월 확률형 콘텐츠 확률공개 미준수 게임물 리스트 공표, 2023.8.21.

(<http://www.gsok.or.kr/gsok-news/?mod=document&uid=2767>)

한국게임정책자율기구, 정관

한국게임정책자율기구, 자율규제평가위원회 운영규정

행정규제기본법 [시행 2019. 7. 17.] [법률 제16322호, 2019. 4. 16., 일부개정]

## 해외 문헌

broadband.co.uk, Ofcom implement new Voluntary Code of Practice for broadband speeds, 2019.2.28.

EC(2011), Better Self- and Co-Regulation Improving the quality of public-private cooperation Activity Report on action#5 of the Communication A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, 2011.10.25.

EUROPEAN PARLIAMENT, COUNCIL COMMISSION INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT on better law-making (2003/C 321/01), Official Journal of the European Union, 2003.12.31.

Glen Hepburn, Alternatives to Traditional Regulation, OECD REPORT, 2002

Gregory Bounds, Alternatives to Traditional Regulation A Principles Approach, Building capacity for RIA in South Africa - Presentation to Officials OECD, 2009.5.

Jean-François Furnémont & Tanja Kerševan Smokvina(2017), EUROPEAN CO-REGULATION PRACTICES IN THE MEDIA Comparative analysis and recommendations with a focus on the situation in Serbia, 2017.10.

Mitnick, Barry M. (1980). The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing. New York: Colombia University Press

OECD(2012), 규제정책 및 관리에 관한 OECD 이사회 권고안, OECD Publishing(<https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2012-Recommendation-in-KOR.pdf>)

OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance: (Korean version), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264252301-ko>.

Ofcom, 2010 VOLUNTARY CODE OF PRACTICE: BROADBAND SPEEDS Version 2.0 dated 27 July 2010)

Ofcom, 2022 Broadband Speeds Codes of Practice Update to the Residential and Business Voluntary Codes of Practice on Broadband Speeds Statement, 2022.9.21.

Ofcom(2008), Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analysing self- and coregulation, Statement, 2008.12.

Viscusi, W. K., Harrington Jr, J. E., & Sappington, D. E. (2018). Economics of regulation and antitrust. MIT press.

### **웹사이트**

[https://elaw.klri.re.kr/kor\\_service/step.do](https://elaw.klri.re.kr/kor_service/step.do)

<https://kolsa.or.kr/%EC%84%A4%EB%A6%BD%EB%AA%A9%EC%A0%81-%EB%B0%8F-%EC%97%B0%ED%98%81/>

<https://tsr.opa.or.kr/index.do>

<https://www.wiseuser.go.kr/usermain.do>

[https://www.opa.or.kr/front/content/contentViewer.do?contentId=CONTENT\\_0000041](https://www.opa.or.kr/front/content/contentViewer.do?contentId=CONTENT_0000041)





● 저 자 소 개 ●

---

문 제 선

- 청운대학교 컴퓨터공학과 졸업
- 정보통신진흥협회 팀장
- 개인정보보호협회 팀장
- 현 방송통신이용자보호협회 팀장

선 주 영

- 충주대학교 전자공학과 졸업
- 개인정보보호협회 실장
- 현 방송통신이용자보호협회 본부장

김 대 열

- 경북대학교 토목설계학과 졸업
- 개인정보보호협회 과장
- 현 방송통신이용자보호협회 차장

이 승 진

- 성균관대 경영대학원 경영학 석사
- 한국통신사업자연합회 사무국장
- 현 방송통신이용자보호협회 사무국장

오 진 규

- 고려대학교 정치외교학과 졸업
- 한국메타버스산업협회 과장
- 현 방송통신이용자보호협회 과장

성 진 희

- 승실대학교 일반대학원 석사
- 현 방송통신이용자보호협회 과장

방송통신융합 정책연구 KCC-2023-32

통신서비스 이용자보호  
자율규제 제도 도입 방안 연구

---

---

2023년 12월 일 인쇄

2023년 12월 일 인쇄

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 2동

Tel: 02-2110-1323

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