방송융합정책연구 KCC-2017-3

방송통신 법령간 행정벌 정합성 연구

(The Study on the Consistency in the administrative
restriction of Broadcast Law)

황창근/김성천/정경오/최경진/김경석

2017. 8.

연구기관 : 사단법인 한국방송통신법연구소

이 보고서는 2017년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해
이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『**방송통신 법령간 행정벌 정합성 연구**』의
연구결과보고서로 제출합니다.

2017년 8월

연구기관 : 사단법인 한국방송통신법연구소

총괄책임자: 황창근

참여연구원: 김성천

정경오

최경진

김경석

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 필요성	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 필요성	3
제2절 연구의 주요내용	5
제2장 방송통신법령의 제재규정의 체계와 정합성	6
제1절 방송통신법령상 제재규정의 현황	6
1. 제재규정의 의의와 종류	6
2. 비교 대상 법령 및 제재규정의 현황	11
제2절 제재규정 관계에 대한 개별법 고찰	13
1. 금지행위 체계와 제재규정의 관계	13
2. 기타 방송통신법령의 제재규정의 체계	28
제3절 제재규정의 정합성 연구의 개념	38
1. 법률간 정합성 분석 또는 정합적 해석의 의미	38
2. 법의 정합성 판단방법 : 수직적 정합성과 수평적 정합성	39
제3장 제재규정의 방송통신법령별 정합성 검토	42
제1절 서언	42
제2절 제재규정과 금지행위의 부과	44
1. 금지행위 의의와 검토방향	44
2. 금지행위의 유형 및 체계	45
3. 금지행위와 관련 제재규정의 관계	47
4. 소결	50
제3절 시정(조치)명령	52

1. 의의	52
2. 검토	54
3. 문제점 및 개선방향	64
제4절 과징금	76
1. 의의	76
2. 검토	77
3. 문제점 및 개선방향	95
제5절 벌칙	105
1. 허위 또는 부정한 방법으로 허가·승인·등록하는 행위	105
2. 무허가 사업행위	107
3. 업무상 비밀누설 행위	108
4. 명령불이행 행위	110
5. 명예훼손 행위	112
6. 문제점 및 개선방향	113
제6절 과태료	115
1. 의의	115
2. 검토	117
3. 문제점 및 개선방향	124
제7절 이행강제금	128
1. 의의	128
2. 검토	128
3. 문제점 및 개선방향	132
제8절 사업정지(취소 포함)	134
1. 의의	134
2. 검토	141
3. 문제점 및 개선방향	142
제9절 소결	152

제4장 결론	156
참고문헌	160

표 목 차

<표 2-1> 방송통신법률과 제재규정의 비교표	11
<표 2-2> 단말기유통법과 전기통신사업법 상 제재 수준 비교	19
<표 3-1> 금지행위의 유형 및 기준에 대한 입법체계 비교	46
<표 3-2> 방송통신법령의 금지행위와 제재규정의 체계	48
<표 3-3> 시정명령과 허가등의 취소 규정	55
<표 3-4> 시정명령과 과태료 규정	60
<표 3-5> 시정명령과 벌칙 규정	63
<표 3-6> 시정조치 불이행시 허가 등의 취소	66
<표 3-7> 시정조치 불이행시 과태료의 부과	69
<표 3-8> 시정(조치)명령 불이행 시 벌칙	73
<표 3-9> 시정(조치)명령 불이행 시 허가 등의 갈음과징금	75
<표 3-10> 방송통신관련 법률상 과징금	78
<표 3-11> 방송통신관련 법률상 갈음과징금	81
<표 3-12> 과징금 산정 방식	83
<표 3-13> 과징금 부과 사유	88
<표 3-14> 갈음과징금 부과 사유	91
<표 3-15> 갈음과징금 부과 대상처분	92
<표 3-16> 과징금 부과 기준 등에 관한 계위	93
<표 3-17> 과징금 산정방식 관련 개정안	97
<표 3-18> 방송광고판매대행법 개정안	99

<표 3-19> 갈음과징금 대상처분 관련 개정안	100
<표 3-20> 과징금 부과 관련 개정방향	103
<표 3-21> 허위 또는 부정한 방법으로 허가·승인·등록하는 행위	105
<표 3-22> 무허가 사업행위	107
<표 3-23> 업무상 비밀누설 행위	108
<표 3-24> 명령불이행 행위	110
<표 3-25> 명예훼손 행위	112
<표 3-26> 적정 제재수준	113
<표 3-27> 과태료 부과규정	118
<표 3-28> 의무위반 유형에 따른 과태료	119
<표 3-29> 행정조사 위반과 과태료 규정	121
<표 3-30> 시정명령 위반과 과태료 규정	122
<표 3-31> 시정명령 위반과 형벌 규정	123
<표 3-32> 이행강제금 비교	129
<표 3-33> 이행강제금 부과에 대한 이의절차	131
<표 3-34> 행정제재유형	134
<표 3-35> 임의적 제재와 필요적 제재	137
<표 3-36> 사업개시 유예기간	142
<표 3-37> 필요적 제재 관련 개정안	143
<표 3-38> 사업개시 유예기간 관련 개정안	145
<표 3-39> 사업개시 유예기간 관련 처분기준 비교	145
<표 3-40> 사업개시 유예기간 관련 처분기준 개정방향	147

첨 부

[첨부] 방송통신법령 제재규정 비교표	별책
----------------------------	----

요 약 문

1. 방송통신 법령간 행정벌 정합성 연구

2. 연구의 목적 및 필요성

방송통신관련 법령에서는 실효성을 제고하기 위한 다양한 제재수단을 마련하고 있는데, 다양한 방송통신법령이 제정되고 시행됨에 따라 각종 제재규정이 상호간, 또는 각 법령 내에서 정합성을 가지고 있는지 검토할 단계에 이르렀다.

이러한 방송통신법령 간 행정벌의 정합성에 관한 연구의 목적은 방송통신법령 13개를 대상으로, 의무이행확보수단으로서 제재규정 6개를 비교하여 정합성을 분석하여 향후 바람직한 규제체계의 모색의 기본 자료로 삼기 위함에 있다.

본 연구는 방송통신위원회 소관 법률의 다양한 제재수단이 근본적으로 입법목적 달성에 효율적으로 구성되어야 한다는 관점에서 정합성을 검토하며, 행정벌 등 규제수단의 형평성, 일관성 확립한다는 관점에서 법률간 또는 제재수단간 수직적, 수평적 차원에서 정합성을 검토함으로써 행정법 일반에 적용되는 제재방안 등 실효성확보방안 이외에 방송통신법령에 특유하게 적용될 수 있는 방안을 고안할 수 있는 기초연구로서 수행의 필요성이 있다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 방송통신법령 13개 법률, 명령, 고시 등 전체 법령을 대상으로 하여, 각 금지의무 및 제재규정 6개의 정합성을 분석한 것으로서 구체적으로 시정(조치)명령, (갈음)과징금, 벌칙, 과태료, 이행강제금, 사업정지(취소 포함)와 이와 같은 제재규정의 전제가 되는 행정법상 의무부과의 대표적인 유형인 금지행위도 분석 대상으로 삼았다.

구체적으로는 제3장에서 제재규정의 전제로서 금지행위의 부과, 시정(조치)명령, (갈음)과징금, 벌칙, 과태료, 이행강제금, 사업정지(취소 포함)의 6개 제재규정을 분석대상으로

삼았다.

4. 연구의 내용 및 결과

본 연구를 통해 도출한 결과는 다음과 같다.

먼저, 금지행위와 관련하여

① 각 법률, 대통령령, 고시 등에 흩어져 있는 방송통신법령상 금지행위의 내용을 규정하는 방식에 대한 전면적이 재검토가 필요하다. ② 제재의 종류를 정하는 것이 입법재량이라고는 하지만, 유사한 체계로 가는 것이 바람직하다고 할 것이다. ③ 금지행위의 위반 사실을 확정하기 위한 행정조사가 완비되어 있지 않은 점을 개선하여야 한다.

각 제재규정과 관련하여

① 시정명령의 구체적인 내용을 수범자들의 예측가능성을 배려하여 구체적으로 열거하는 방식의 입법이 필요하고, 시정명령의 위반에 대한 제재규정을 어떻게 구성할 것인지도 각 시정명령의 내용이 다르기 때문에 일의적으로 그 정합성의 위반여부를 판단할 수는 없으나, 신중한 검토를 요한다고 할 것이다.

② 과징금 산정방식을 부당이득 환수라는 본래의 의미에 맞게 정률제 방식으로 개정하는 것이 타당하다. 정률제 방식의 도입이 불가하다면 정액제 상한이라도 상향 조정하는 것이 필요하다.

또한 IPTV사업법과 같이 갈음과징금 부과 대상으로 정지 외에 취소도 포함시킬 필요가 있다.

③ 형벌수준의 표준이라고 할 수 있는 형법전상의 같은 범주에 속하는 범죄의 경우와 비교해서 적절한 수준의 형량을 정하고 이에 따라 각 법령상의 형벌의 내용을 조정하여야 할 것으로 판단된다.

④ 과태료에 대한 정합성 검토도 행정법상 의무위반의 유형에 대한 정합성 검토는 개별법상 고유한 목적 및 정책적 결정에 따라 과태료 부과 액수가 정해지는 것이므로 위반행위를 과태료 부과액수의 차이점을 가지고 정합성에 문제가 있다고 보고 이를 검토하는 것은 곤란하다.

⑤ 이행강제금제도는 전기통신사업법만 규정하고 있는 제도인데, 2개의 조문간의 구성간의 차이를 개선하여야 하고, 강제징수의 근거를 신설하여야 하며, 나아가 그 유용성이 인정된다고 할 것이므로 다른 방송통신법령에서도 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 할 것이다.

⑥ 동일한 사유임에도 불구하고 임의적 제재와 필요적 제재로 구분하는 이유가 합리적이지 않고, 사업의 미개시기간에 대한 상이한 규정에 대한 재검토가 필요하며, 위반횟수에 따른 처분기준을 재검토할 필요가 있다.

5. 정책적 활용 내용

정책적 활용의 내용은 다음과 같다.

- ① 방송통신위원회 소관법률들에 규정되어 있는 제재규정들을 검토하여 해당 규정들의 보안을 위한정책수립근거를 제공한다.
- ② 정책의 개선방향을 도출하고 이를 정책결정에 반영한다.
- ③ 관련 법제의 개정작업에 반영한다.
- ④ 방송통신위원회 소관법률들의 제재규정관련 법제도 정비에 활용

6. 기대효과

본 연구를 통해서 규제의 일관성 · 형평성 · 효율성의 확립을 통해 사업자 등의 불이익 해소에 기여하며, 관련 분야의 분쟁해결절차의 합리적 · 통일적 정비에 기여한다.

SUMMARY

1. The Study on the Consistency in the administrative restriction of Broadcast Law

2. Objective and Importance of Research

The Act on Broadcasting and Communications was established in various ways to enhance effectiveness and effectiveness, whereby the various regulations of various kinds of broadcasting and communication laws were established to review whether various regulations exist within each other or within each statute.

The purpose of the Regulations for Consistency of Forces Agreement between these broadcasting and communication laws is to analyze the conformity of regulatory communication laws, and to analyze the consistency of the six compulsory regulations as the basis for ensuring consistency in the prospective regulatory framework.

This study examines the consistency of the various measures in terms of the effectiveness of the various regulations of the Act on the Law of the Communications Commission by considering the consistency of laws and regulations in terms of effectiveness, consistency, and consistency of laws and regulations.

3. Contents and Scope of the Research

This study analyzed the clauses of the Act on the Prevention of Neutralisation of the Regulations, the Act on the Prevention of Sanctions and the Regulations for the Prevention of Sanctions and the Regulations for the Prevention of Recommended Stressors, Commendations, Penalties, Penalties, Penalties, Professions, Prosecutions of the

Regulations,

In Chapter 3, focus on the Prohibited Act .

Chapter 4 included the analysis of six sanctions, including corrective actions, (replacing) fines, fines, fines, penalties, and suspensions of business (including cancellation).

4. Research Results

The results obtained through this study are as follows :

First of all, in relation to prohibition.

① by laws, Presidential Decree and the notification for the way prescribed the contents of the acts prohibited of broadcasting and communication beomnyeongsang is need of review. ② It would be desirable to decide that the type of sanctions is legal, but it would be desirable to go to a similar system. ③ Improvement of administrative surveys should be improved to confirm the violation of the prohibited acts.

In connection with each sanction regulations

One would not be able to judge the details of the conformity of the corrective's order in detail, considering the specific needs of the correction order of the offenders and how to organize them, because the contents of each corrective command are different and the contents of the correction order are different.

② It is reasonable to amend the method of calculating the method of calculating the penalty method according to the original meaning of the unjust enrichment system. If the system fails to introduce a fixed system, it is necessary to elevate the upper limit of the semen system.

Also, it is necessary to include cancellation in addition to the static penalty, such as the IPTV business law.

③ Based on the case of a criminal offence which is the same as the criminal provisions of the Criminal Level, it is decided that the appropriate penalty shall be established and

the contents of each sentence shall be adjusted according to the provisions of the Criminal Act.

④ It is difficult to examine the consistency of inconsistent charges with respect to the extent to which the consistency review of the fines is determined by the different laws and regulations of the negligence of the penalty violation.

⑤ It is said that the enforcement of the transfer fee system is a system that regulates only the telecommunications business law, and the need to improve the differences between the two constructors should be established, and the usefulness of the other broadcasting system will be recognized in order to encourage the usefulness of the other broadcasting.

⑥ Notwithstanding the reason for the same reason, the reason for the classification of arbitrary sanction and required sanctions is not reasonable, and it is necessary to review the different regulations of the project, and reconsider the disposition criteria for the violation of the number of violations.

5. Policy Suggestions for Practical Use

The contents of policy use are as follows.

① It reviews the sanctions rules regulated by the KCC and provides a basis for establishing policies for securing the regulations.

② It suggests improvement direction of policy and reflects it in policy decision.

③ We reflect in revision work of relevant legal system.

④ It will be used for the improvement of the legal system related to the sanctions regulation of the broadcasting communications commission.

6. Expectations

Through this study, it contributes to resolving the disadvantages of business operators through the establishment of consistency, equity and efficiency of regulation and contributes to the rational and unified maintenance of dispute settlement procedures in related fields.

CONTENTS

Chapter 1. introduction

Section 1. The Background and Need of Research

1. Background of Research
2. Need of Research

Section 2. main contents of Research

Chapter 2. Meaning and System of Sanctions for Effectiveness

Section 1. current state of Sanctions in Broadcasting and Communication

1. Meaning and System of Sanctions
2. current state of Sanctions

Section 2. Review for sanctions in specific identification

1. The relationship between the System of Prohibited act and the sanctions
2. The System of sanctions in other Broadcast Law

Section 3. Meaning of Consistency Research of Sanctions

1. Meaning of Consistency Analysis
2. vertical Consistency and horizontal Consistency

Chapter 3. Review of Consistency in Broadcast Law

Section 1. Preface

Section 2. Sanctions and the imposition of prohibited acts.

Section 3. Corrective Orders

Section 4. Penalty Surcharges

Section 5. Penalty

Section 6. Administrative Fines

Section 7. enforcement fine

Section 8. suspension of business

Section 9. Conclusion

Chapter 4. Conclusion

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

1. 연구의 배경과 목적

가. 연구의 배경

2008. 2. 29. 방통융합환경에 대비하여 조직법으로 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」을 제정하고, 그 이전에 융합서비스에 대응한 「인터넷멀티미디어 방송사업법」을 제정하였고, 이후에 「방송법」, 「전기통신사업법」 등의 제·개정 시에 법률의 실효성을 제고하기 위한 다양한 제재수단을 마련하고 있는데, 이와 같이 다양한 방송통신 법령이 제정되고 시행됨에 따라 각종 제재규정이 상호간, 또는 각 법령 내에서 정합성을 가지고 있는지 검토할 단계에 이르렀다.

방송통신위원회의 소관 법률¹⁾인 방송법 등 13개 법률에 대하여 행정벌 등 행정제재 수단을 대상으로 그 법률간, 제재수단 간의 정합성을 비교, 분석하고자 한다. 해당 법률은 (1) 방송법, (2) 인터넷멀티미디어 방송사업법(약칭 : IPTV법), (3) 방송통신발전 기본법, (4) 방송광고판매대행 등에 관한 법률(약칭 : 방송광고판매대행법), (5) 지역방송발전지원 특별법, (6) 한국교육방송공사법, (7) 이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률(약칭 : 단말기유통법), (8) 전기통신사업법, (9) 전파법, (10) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(약칭 : 정보통신망법), (11) 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률(약칭 : 위치정보법), (12) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(약칭 : 방통위법), (13) 방송문화진흥회법 등 13개를 대상으로 한다. 또한, 위의 13개 법률의 하위법령인 대통령령, 부령 등의 법규명령과 고시 등의 행정규칙도 분석의 대상으로 삼았다.

행정법에서 제재수단의 기능은 해당 행정 목적의 실효성을 확보하기 위하여 이른바

1) 소관법률의 기준은 법제처의 국가법령정보센터의 분류에 따랐음.

‘실효성 확보수단’ 또는 ‘의무이행 확보수단’ 이라고 하는 것에는, 행정목적의 실현을 강제하기 위한 행정강제제도, 행정법상 의무위반행위에 대한 제재로서 행정벌, 기타 수단으로서 과징금·가산세·가산금, 명단이 공표, 공급거부, 관허사업의 제한, 시정명령, 출구 금지, 납세자증명제도 등 다양한 방법이 제시되고 있다. 이권 연구에서는 위와 같은 다양한 실효성 확보 수단 중에서 행정법상의 의무위반에 대한 제재의 관점에서 행정벌을 포함한 제재규정, 시정(조치)명령, (갈음)과징금, 벌칙, 과태료, 이행강제금, 사업정지를 위주로 법령 간, 또는 제재규정 간의 정합성을 분석하고자 한다.

대체로 분석 대상 법률을 개관하면, 각 법률의 제재규정의 체계도 방송광고판매대행등에 관한 법률은 허가의 취소, 시정명령, 과징금으로, 위치정보의 보호 및 이용에 관한 법률은 허가, 사업의 휴지·폐지, 과징금 등으로 그리고 IPTV법은 과징금, 시정명령, 과태료, 전기통신사업법은 조직분리, 내부회계규정변경, 정보공개, 협정체결이행 또는 변경, 금지행위 중지, 시정명령 받은 사실의 공표 등의 조치 등으로 통일적이지 못하게 구성되어 있는 것을 알 수 있는바, 이러한 점에 대하여 일관성과 형평성의 결여나 비효율적인 제재들이라는 비판을 받고 있는 부분이 존재하고 있는데, 법률의 목적에 따라 다를 수 있겠지만 과연 그 상이함에 합리성을 찾을 수 있는지를 검토하고자 한다.

나. 연구의 목적

방송통신위원회 소관 법령에서 규정하고 있는 각종 제재규정의 정합성을 분석하고, 방송통신위원회 소관 법령이 각 제재규정을 구성함에 있어서 입법목적에 부합되는지, 합리적 체계성을 가지는지 등 법령 자체의 제재규정의 체계를 분석하고자 한다.

제재규정의 입법 목적은 행정법상의 의무이행의 확보를 위한 것인데, 이러한 제재규정이 법률 내에서는 물론이고 다른 법률간의 관계에서도 적절하고, 합헌적·합리적으로 구성되어 있는가 하는 점을 분석하는 것을 정합성 검토라고 할 수 있다.

방송통신위원회의 소관 법령이 규정하고 있는 제재규정 중 시정(조치)명령, (갈음)과징금, 벌칙, 과태료, 이행강제금, 사업정지 등 6개 공통 제도를 중심으로, 각 제도의 의의와 문제점을 비교분석하는바, 명확성의 원칙, 비례의 원칙 등 헌법원리에 따른 합헌성과 정합성을 함께 분석하고자 한다.

또한 과세 세부내용에는 포함되어 있지 않지만, 6개의 제재규정의 전제가 되는 의무부과 방식으로서 금지행위를 분석하고자 한다. 금지행위는 의무자에게 부작위의무를 부과하고, 그를 위반하는 경우에 시정명령 등 각종 제재규정으로 이어지기 때문에 금지행위 자체가 잘 정비될 것을 요구한다.

방송통신법령이 합리적인 제재규정체계를 가지고 있는지, 각 제재규정의 정합성을 분석함으로써 방송통신법령에 보다 적합한 제재규정을 도출하고자 한다.

2. 연구의 필요성

가. 행정벌 등 제재수단에 대한 적절성 분석

현재 방송광고판매대행법, 위치정보법, IPTV법, 전기통신사업법 등 방송통신위원회 소관 법률에서는 시정(조치)명령, (갈음)과징금, 벌칙, 과태료, 이행강제금, 사업정지 등의 다양한 제재수단이 규정되고 있다. 이러한 제재수단은 해당 법률의 입법목적에 효율적으로 달성할 수 있도록 구성되어야 한다는 점에서 규제체계의 정합성을 검토하여야 한다.

나. 행정벌 등 제재수단의 형평성, 일관성 확립

행정목적 달성을 위한 제재수단은 다양하게 존재하고 어떤 제재규정을 이용할지는 입법정책사항이라고 할 것이지만, 동일한 제재수단이 법률간에 달리 규정됨으로서 형평성과 일관성의 문제가 제기된다면 행정의 신뢰성, 정당성의 문제 소지가 발생된다. 예컨대 동일한 종류의 사유에 따라 과태료의 금액이 법률별로 상이하게 규정되는 문제나 동일한 의무위반사유에 대하여 과태료와 형벌을 병과하는 경우의 이중제재의 문제 등은 행정제재에 대한 국민의 신뢰를 해치게 될 것이다.

특히 동일한 중앙행정기관 소관 법령 사이에 이러한 형평성, 일관성 등 정합성의 관점에서 문제가 제기되는 것은 바람직하지 않다. 원칙적으로 동일한 규제수단은 동일한 법적 효과가 발생되도록 구성되어야 한다는 점에서 법률간 또는 제재수단간 수직적, 수평적 차원에서 정합성을 검토할 필요가 있는 것이다.

따라서 방송통신위원회 소관법령을 대상으로 해당 법령에 규정되어 있는 제재규정을 정

합성의 관점에서 검토하여 해당 규정들의 문제점을 파악하여 그에 대한 대안 내지 보완방안을 도출하는 것이 필요하다.

다. 방송통신법령에 적합한 합리적 수단 도출을 위한 기초연구

행정법 일반에 적용되는 제재방안 등 실효성확보방안 이외에 방송통신법령에 특유하게 적용될 수 있는 방안을 고안할 수 있는 기초연구로서 수행의 필요성이 인정된다. 이 연구를 기초로 하여, 개별 법령과 개별 제재규정에 관한 심화연구가 가능할 것이다.

기존에 금지규정 등 제재규정과 관련한 연구과제나 개별제도의 규제 관련 선행연구는 있지만, 개별 제도 위주로 분석하는 것에 그치고 방송통신 법령 전체의 제재규정을 비교 분석하여 그 정합성을 분석한 결과는 찾기 어렵다. 본 연구는 기존의 금지규정 대상에 대한 논의나 개별 제도에 대한 연구를 넘어서, 방송통신위원회 소관법령 전체에 규정되어 있는 제재규정의 정합성을 분석한다는 점에서 법령의 통일적이고 일관된 집행과 입법을 위한 기초자료로서 큰 의미가 있다고 할 것이다.

제2절 연구의 주요내용

본 연구는 위의 방송통신위원회의 소관 법령인 13개의 법률에 대하여 그 행정제재 수단을 대상으로 그 법령 간, 제재수단 간의 정합성을 비교, 분석하는 것을 주요 내용으로 한다.

이를 위해 제2장에서는 방송통신위원회의 소관 법령을 대상으로 그 의무이행확보수단으로서 제재규정의 정합성 연구의 기초법리로서 시정(조치)명령, (갈음)과징금, 벌칙, 과태료, 이행강제금, 사업정지 등 6개 등 제재규정의 의미와 제재규정 관계에 대한 개별법 고찰, 그리고 정합성의 의미와 판단기준을 검토하는 것을 내용으로 한다.

제3장에서는 본 연구의 분석대상인 제재규정에 대한 정합성 분석을 하는 장으로서, 먼저 제재규정의 전제가 되는 의무부과방식인 금지행위규정에 대하여 분석을 하였다. 방송통신법령의 의무부과방식 중 가장 일반적인 금지행위를 중심으로 금지행위의 의의와 체계, 그의 의무이행 수단으로서의 제재규정의 체계, 문제점 등 금지행위의 전반적인 이해를 돕고, 이어서 각 방송통신법령에서 금지행위 또는 기타 의무부과방식과 관련된 제재규정이 어떻게 구성되어 있는지 법령의 관점에서 검토를 하고자 한다. 각 법령에 대한 검토는 법령 자체를 목적으로 하는 것이 아니라, 금지행위 등 의무부과방식과 제재규정 간의 관계를 고찰할 목적으로 해당 법률의 제정경위, 해당 제재규정의 제정 경위와 연혁, 해당 법률 내에서의 제재규정간의 체계성 등을 해당 법률의 입법목적 달성을 위하여 적절하게 구성되어 있는지를 검토하게 된다. 이어서, 각 제재규정의 정합성에 대해 1. 해당 법률 내에서 적절하게 규정되어 있는지(수직적 정합성), 2. 동일한 제재규정이 방송통신법률 사이에서 균형성, 정합성을 갖추고 있는지(수평적 정합성) 등을 검토하는 것을 내용으로 한다.

제4장에서는 이 연구의 결론으로 앞서 검토한 내용을 정리한다.

제 2 장 방송통신법령상 의무이행 확보수단으로서 제재규정의 정합성 연구의 기초법리

제 1 절 방송통신법령상 제재규정의 현황

1. 제재규정의 의의와 종류

가. 제재규정의 개념

행정법상 제재규정은 해당 법률의 입법목적을 실효적으로 달성할 수 있도록 만든 정책 수단 중에서 특히 의무위반행위에 대한 제재의 성격이 강한 것을 말하는데, 환경법 등 일부 법률이 가지는 경제적 유인책 등 비권력적 작용이 없는 것이 아니지만 대개의 경우에는 소관 행정청의 하명이나 제재 등의 권력적 행정작용의 성질을 가지고 있어서 엄격한 법률유보원칙이 적용되는 영역이라고 할 것이다. 이러한 제재규정에 따라 행정청이 명령 등의 행위를 하는 경우 그 행위는 사업자 등 당사자의 권리나 이익을 제한한다는 의미에서 침익적 성격을 가지고 있다고 할 것이다. 또한 제재규정은 해당 행정 목적을 달성하기 위하여 행정주체에게 의무이행을 강제하거나 의무위반행위에 대하여 제재할 수 있는 수단으로서 기능하는데, 이를 ‘행정의 실효성 확보수단’ 또는 ‘의무이행 확보수단’ 이라고 한다.²⁾

법령간 제재규정의 정합성이란 좁게 보면 법령 간 규정을 통하여 본 모순 여부라고 할 것이지만, 정합성 이전에 해당 제재규정이 헌법에 합치되는지 여부에 대한 검토도 당연히 전제되어야 한다. 이를테면 벌칙의 구성요건이나 기타 제재규정의 요건이 명확성의 원칙상 어긋나거나, 사업의 취소나 정지의 사유가 법률간에 상이하다면 비례의 원칙에 따라 검토가 필요하며, 해당 범위반사유와 제재 사이에 상응관계가 약하다면 이는 비례원칙에 따라 정합성 여부를 검토할 수 있는 것이 된다.

해당 법률이 실효적인 수단을 가지고 있는지, 아니면 그 제재수단이 실효적인 것인지가

2) 김남철(2016), 행정법강론 제3판, 박영사, 418면.

입법의 관점에서 중요한 관심사라고 할 것인데, 제재규정의 정합성은 해당 제재규정의 법령간의 단순비교를 통한 것이 아니라 각 법률 내에서의 위치까지 감안한 정합성이어야 의미가 있다고 할 것이다. 따라서 제재규정의 정합성은 해당 제재규정의 본래 성질, 해당 법률의 제재규정의 체계속의 위치, 그리고 해당 법률의 입법목적이나 성격(사업자법인지 이용자법인지) 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것이다.

해당법률이 기본법 내지 일반법인지, 시행법 내지 집행법인지, 그리고 수범자를 기준으로 사업법인지 이용자보호법인지, 실체법인지 절차법인지 등 법률의 성격에 따라 제재규정의 구성방식이나 체계가 차이가 있기 마련이다. 이를테면 기본법의 성격이 강하다면 실제 집행내용이 규정되어 있지 아니하여 제재규정이 불필요하며, 이용자보호법에 비하여 사업자규제법이 제재규정의 필요성이 보다 높다고 할 것이다.

의무이행 확보수단 즉 제재규정에 대한 법적 근거는 각 개별법이 규정하고 있으며, 우리나라는 일반법이 존재하지 않는다. 행정대집행에 관한 ‘행정대집행법’은 행정대집행에 관한 절차 등에 관한 일반법이라고 할 것이고, 나머지 행정집행이나 의무이행 수단에 관하여 적용할 수 없고, 행정처분등의 절차를 규정하고 있는 ‘행정절차법’도 처분절차를 규정하고 있을 뿐이고 의무이행 확보수단의 종류나 절차 등을 규정하고 있는 것이 아니다. 이에 비하여 독일에서는 행정강제에 관한 일반법으로서 ‘행정집행법’을 제정하고 있다.³⁾

나. 제재규정의 종류

일반적으로 행정상 목적을 달성하기 위한 법상 제재규정의 종류는 다양하게 규정되어

3) 비교법적으로 보면, 독일에서는 1953년 제정된 행정집행법(VwVG)이 행정집행에 관한 일반법의 역할을 하고 있으며, 그 외에도 1961년 제정된 연방집행공무원에 의한 공권력의 실행시 직접강제에 관한 법률(UZwG), 각 주법 및 개별법이 관련 규정을 두고 있음(Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 제16판). 행정집행법의 내용은 우리의 경우와 거의 유사하다고 할 것이다.

일본법도 우리나라와 대동소이한데, 행정상의 의무이행확보수단으로서 대집행, 직접강제, 집행벌, 강제징수, 급부거부, 공표, 과징금, 가산세, 행정벌 등의 행정상 강제집행, 즉시집행 등이 시행되고 있다(塩野 宏, 行政法 I, 제3판).

있다.

1) 금지행위

행정법상 제재규정들은 행정법상의 의무위반을 전제로 하고, 특히 시정(조치)명령은 금지행위의 부과를 전제로 하고 있으므로 금지행위에 대한 검토도 필요하다고 할 것이다. 즉 금지행위는 그 자체는 제재규정이라고 할 수 없지만, 제재규정의 전제가 되는 의무를 부과하는 규범형식이기 때문에 그에 대한 검토가 필요한 것이다. 이를테면 방송통신법상 금지행위는 다양하게 규정되어 있는데, 단말기유통법은 전기통신사업법과 같이 금지행위 규정만을 별도로 두지 않고, 단말기유통법의 대부분의 규정이 금지행위 규정을 역할을 하고 있다. 따라서 전기통신사업법은 제50조 하나의 조문에서 금지행위 유형을 규정하고 있는데 반해, 단말기유통법은 제3조부터 제11조까지 다양한 규정을 두고 있는 점에 차이가 있다. 다만, 금지행위는 개별법률의 입법목적에 따라 정해지는 것인만큼 각 법률간의 금지행위의 정합성을 비교하는 것은 의미가 없으므로, 이 연구에서는 금지행위 자체의 정합성 비교는 불필요하고, 시정명령 등 관련 제재규정의 검토에서 필요한 경우에 금지행위에 대한 검토를 할 예정이다.

2) 시정(조치)명령

시정조치 또는 시정명령이라 함은 특정한 행정법상 의무를 위반한 자에 대하여 동 위반 사실을 시정하기 위한 행정청의 조치 또는 명령을 말한다. 시정조치 또는 시정명령은 행정청의 단독행위로서 하명의 성질을 가지고, 특정한 의무를 부과한다는 점에서 침익적 행정행위의 성질을 가진다. 시정명령은 위법상태의 시정을 본질로 하므로, 위법상태의 시정이라는 목적에 충실하여야 하고 위법상태의 시정이 시정명령의 한계로 작용하게 된다. 그런데 시정명령은 그 자체로 의무이행 확보의 실효성이 높지 아니하므로 다른 수단과 병행하여 그 규범력을 확보하고 있는데, 그 방법으로는 1) 벌칙조항, 2) 과태료, 3) 과징금, 4) 관련 사업의 취소나 정지 등 영업규제, 5) 시정명령의 결과를 공표하는 방법, 6) 간접강제(이행강제금) 등이 일반적으로 이용되고 있으며, 최근 단말기유통법에서는 긴급중지명령이 도입되었고, 이중제재를 금지하기 위한 규정도 두고 있다(예컨대 방송법 제85조의 제6항). 그리고 방송통신법령에서는 “금지행위의 중지 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다.

”는 식으로 표현되어 있어서 이러한 제재규정을 ‘시정조치’ 또는 ‘시정명령’이라고 하고 양자는 함께 쓰이고 있다. 정확한 용어는 ‘시정명령’이라는 것이 옳을 것이나, 이 연구에서는 특별한 사정이 없는 한 ‘시정명령’으로 통일하여 사용하고자 한다.

3) (갈음)과징금

원래 과징금이란 행정법상의 의무불이행으로 인하여 발생한 경제적 이익을 불법수익이라 하는 취지에서 박탈하기 위하여 고안된 금전 제재를 말하는데(예컨대 공정거래법 제55조의3), 최근에는 다수 국민이 이용하는 사업이나 공공에 영향을 미치는 사업을 시행하는 자가 당해 행정법상의 의무불이행으로 인하여 사업정지등을 하여야 하는 경우에 공익적 관점에서 사업을 계속 하게 하는 것이 보다 공익에 충실하다고 하는 경우에 금전적 제재로 과징금을 발하는 경우로 발전하고 있다. 전자를 본래적 의미의 과징금이라고 하고, 후자를 갈음 과징금 또는 변형 과징금이라고 한다.⁴⁾

4) 벌칙

벌칙은 행정법이 의무위반행위를 범죄로 구성하고 형벌을 가하는 구조이다. 따라서 행정법에 규정된 행정법상 의무위반행위에 대하여 형벌로 제재를 가한다는 점에서 행정형벌이라고 한다. 벌칙은 형법상 형벌이기 때문에 형사소송절차에 따라 과별되며, 형법총칙이 적용되게 된다. 다만 예외적으로 간이절차인 즉결심판이나 통고처분절차에 의하는 경우도 있다.

5) 과태료

과태료란 행정법상 의무위반행위 특히 질서위반행위에 대하여 가해지는 행정벌을 의미한다. 과태료는 행정형벌과 더불어 행정벌의 한 종류이지만, 행정형벌과 비교하여 단순한 의무태만에 대한 제재로서 과하여지는 것을 말한다. 과태료의 부과절차에 대하여는 ‘질서위반행위 규제법’이 적용되고, 동 처분에 대한 불복절차는 비송사건절차법에 따른다. ‘질서위반행위 규제법’은 “과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른

4) 김남철, 전거서, 442-443면.

법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.”(제5조)고 규정하고 있는데, 이는 질서위반법의 규정이 우선적으로 적용된다는 의미이므로, 원칙적으로 과태료의 부과 등의 절차는 동법에 따르게 된다.

6) 이행강제금

이행강제금이란 작위의무나 부작위의무를 이행하지 않는 경우에, 그 이행을 강제하기 위하여 부과하는 금전부담으로서 ‘강제금’ 또는 ‘집행벌’ 이라고도 한다.⁵⁾ 이는 직접적으로 처벌을 하는 것이 아니라 금전부과를 통한 심리적 압박을 하여 의무를 이행토록 하는 간접적 강제수단에 해당된다. 이는 행정벌이 과거의 위반행위에 대한 제재라는 점과 비교하여 장래의 위반을 예상하여 부과한다는 점에서 차이가 있다.

7) 사업정지(취소 포함)

사업정지는 행정법상의 의무불이행에 대하여 제재의 의미에서 인·허가를 정지하는 것으로서 제재적 행정처분에 속하고, 사업취소와 위반의 정도에 따른 구분을 제외하고는 본질적으로 유사하다고 할 것이다. 다만 사업정지는 이러한 제재적 행정처분은 의무불이행에 대한 제재로서 간접적으로 의무이행을 확보하는 것이라고 할 것이다. 사업정지의 경우에는 정지기간을 정하는 것이 중요하므로 구체적인 정지기간에 대하여는 하위법령에서 별도의 처분기준을 정하고 있다.

8) 기타

기타 제재규정으로서는 단말기유통법이 도입하고 있는 긴급중지명령(제11조), 이와 같은 제재규정을 관철시키기 위하여는 행정법상 의무위반행위 또는 금지행위의 위반 사실의 확정하여야 하는데 그를 위하여 자료제출, 현장조사 등의 행정조사도 필요하다. 또 이와 같은 위반사실에 대한 방송통신위원회의 제재가 있는 경우 동일한 사유에 대하여 경쟁법상 제재의 이중제재를 금지하는 규정(예컨대 전기통신사업법 제 52조의2 등)도 있다.

5) 김남철, 전거서, 430면.

2. 비교 대상 법령 및 제재규정의 현황

비교대상 법령은 법제처의 국가법령정보센터에서 방송통신위원회의 소관법률로 분류된 다음 13개의 법률을 대상으로 하였다. 비교 대상 행정벌(이하 제재규정이라 함⁶⁾)은 해당 법률이 행정상 목적을 달성하기 위하여 공통적으로 가지고 있는 수단으로 시정(조치)명령, (갈음)과징금, 벌칙, 과태료, 이행강제금, 사업정지(취소 포함) 6개의 종류를 대상으로 하고, 해당 제재규정의 전제로서의 행정상 의무의 설정방식으로서 금지행위를 추가로 분석 대상으로 하고자 한다.

<표 2-1> 방송통신법률과 제재규정의 비교표

법률명	금지행위	시정(조치)명령	(갈음)과징금	이행강제금	벌칙	과태료	사업정지
방송법	○	○	○	×	○	○	○(업무정지명령)
IPTV법	○	○	○	×	○	○	○
방송통신발전기본법	×	○	×	×	○	○	×
방송광고판매대행법	×	○	○	×	○	○	○(업무정지명령)
지역방송발전지원특별법	×	×	×	×	×	×	×
한국교육방송공사법	×	×	×		○	○	×

6) 여기서 행정벌이란 일반적인 행정형벌, 행정질서벌의 개념으로서 협의가 아니라 행정상 의무위반에 대하여 의무이행을 강제하거나, 아니면 의무위반행위에 대하여 제재할 수단 즉 의무이행 확보수단 일체를 의미하는 것인 광의의 개념으로 이해한다. 다만 본 과제의 제목이나내용에서 ‘행정벌’ 또는 ‘제재규정’이라는 용어를 사용하고 있으므로, 보다 범위가 넓은 개념인 ‘제재규정’이라는 용어를 사용하고, 이 제재규정은 의무위반행위에 대한 협의의 제재를 포함하여 일체의 의무이행을 의미하는 것으로 본다. 따라서 이하에서는 ‘제재규정’이라고 한다.

단말기유통법	○	○	○	×	○	○	×
전기통신사업법	○	○	○	○	○	○	○
전파법	×	○	○	×	○	○	○(업 무정지 명령)
정보통신망법	×	○	○	×	○	○	○(업 무정지 명령)
위치정보법	×	×	○	×	○	○	○
방통위법	×	×	×	×	×	×	×
방송문화진흥회 법	×	×	×	×	×	×	×

제2절 제재규정 관계에 대한 개별법 고찰

1. 금지행위 체계와 제재규정의 관계

가. 방송법

1) 제정경위 등

방송법은 1963. 12. 16. 제정되어 1964. 1. 1.부터 시행된 이래 1980. 12. 31. 폐지되었다가, 1987. 11. 28. 다시 제정된 이후 총 45차례의 제·개정을 하여 오늘에 이르고 있다. 이 법은 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 하는 것으로 규정되어 있다(제1조).

2) 금지행위와 제재규정의 체계

방송법이 택하고 있는 제재규정은 방송사업자의 방송법상 의무위반행위를 시정 내지 제재하기 위한 것으로서, 대체로 일반적인 제재규정의 종류가 모두 포함되어 있는 것으로 보인다. 방송법상 제재규정의 체계는 관련 법률인 IPTV법과 비교 검토함으로써 정합성 여부의 판단이 의미가 있을 것으로 보인다. 또한 방송통신 융합환경에서 전기통신사업법의 통신사업자의 규율체계와 비교 분석하는 것도 의미가 있다. 방송법은 대부분 방송사업자 규율체제로 구성되어 있는데, 이에 따라 제재규정으로는 허가·승인·등록의 취소 등(제18조), 과징금(제19조), 금지행위(제85조의2), 자료제출(제98조), 재산상황의 공표(제98조의2), 시정명령 등(제99조), 제재조치 등(제100조), 벌칙(제105조 내지 제107조), 과태료(제108조) 등으로 구성되어 있다.

가) 제76조의3 금지행위

본조는 2007. 1. 26. 개정시 도입되었는데, 보편적 시청권 보장을 위한 조치 등을 위하여 신설되었다. 본 금지행위의 이행확보를 위한 제재규정으로는 금지행위의 중지 등의 시정명령(제2항), 자료제출 및 사업장 출입 등의 행정조사(제3항), 계약금액의 100분의5 이내의

과징금(제4항)이 규정되어 있다.

나) 제85조의2 금지행위

이 법상의 금지행위 규정은 2011. 7. 14.자로 도입되었는데, 방송시장에서의 공정경쟁의 제한 상황을 반영하기 위한 것으로서, 2003.4. 국회의원 김병호의 추진, 2005. 10. 박형준의원의 방송법개정안 발의, 2007.5. 정청래의원의 방송법개정안 발의 등의 역사를 거쳐 도입하였다. 방송법상의 금지행위 규정은 방송시장 환경의 변화, 새로운 방송산업의 활성화, 시청자권익 보장, 방송의 자유와 방송의 기능보장, 방통융합환경에서의 규제의 형평성 차원에서 도입이 논의되었다.⁷⁾ 금지행위의 유형은 법률에서 8개의 유형으로 정하여 지고(제85조의2 제1항), 세부적인 유형 및 기준에 관한 필요한 사항은 대통령령으로 위임되어 있다(동 제5항).

방송사업자가 위와 같은 금지행위를 위반하는 경우에는 해당 사업자에게 금지행위의 중지, 계약조항의 삭제 또는 변경, 금지행위로 인하여 시정조치를 명명받은 사실의 공표 등 필요한 시정조치를 명하고(제2항), 과징금을 부과할 수 있으며(동조 제3항), 금지행위 위반 여부에 관한 사실관계의 조사를 위하여 자료의 제출 등 행정조사가 규정되어 있다(동조 제4항). 다만 2중제재를 방지하기 위하여 동일한 사유에 대하여 방송사업자에 대하여 독점규제법 등 다른 법률에 따른 시정조치 또는 과징금을 부과할 수 없도록 규정하고 있다(동 제6항). 또한 제1항 제7호 사유에 해당하여 방송통신위원회의 통보를 받은 때에는 과학기술정보통신부장관은 방송사업자에 대하여 허가 등의 취소등을 명할 수 있는 제재규정도 있다(제18조 제1항 제13호). 또한 자료제출을 거부하거나 거짓자료를 제출한 때에는 과태료를 부과하는 규정을 두고 있다(제108조 제1항 제19의2).

다) 양자의 비교 및 검토

첫째, 행정조사로서 자료제출의무를 위반한 경우에 과태료부과규정에 대하여 제85조의2는 규정이 있고, 제76조의3은 없다는 점이다. 행정조사의 실효성을 확보하기 위한 차원에

7) 황창근(2010), “방송법상 금지행위 규정 도입에 대한 고찰”, 홍익법학 제11권 제1호 참조

서 제76조의3에도 규정하는 것이 타당하다.

둘째, 이중제재금지 규정과 관련하여 제85조의2는 방송통신위원회가 시정조치 및 과징금을 부과한 경우에 독점규제법 등 경쟁법에 의한 이중규제를 금지하는 규정을 두고 있는데, 제76조의3은 이러한 금지규정 대신에 동시행령 제60조의4 제2항에서 시정조치의 경우 시정대상행위가 제60조의3제1항제3호에 해당되는 때에는 미리 공정거래위원회와 협의하도록 하고 있을 뿐이다. 행정청과의 협의의 성질에 대하여 견해의 다툼이 없는 것은 아니지만 협의는 통상 절차적인 의미만 있을 뿐 협의의 상대방을 구속하는 힘이 없는 것이므로 제85조의2의 이중제재금지와의 차이가 상당하다고 할 것이다. 이중제재의 위험성을 제거하기 위해서는 제85조의2와 같이 법률에서 분명하게 금지규정을 신설하는 것이 입법적으로 타당하다고 할 것이다. 그런데 이 조문은 2008. 2. 22. 개정으로 도입된 것인데,⁸⁾ 대상 금지행위 유형이 2016. 7. 26. 개정 시에 삭제됨으로써⁹⁾ 이 조문의 적용대상이 없게 된

8) [방송법시행령] 제60조의3(금지행위)

① 법 제76조의3제1항에 따라 방송사업자 및 중계방송권자등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 다른 방송사업자, 중계방송권자등 또는 제3자로 하여금 이를 하도록 하여서는 아니 된다. <개정 2008.2.29>

1. 중계방송권자로서 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회나 그 밖의 주요 행사(이하 “국민관심행사등”이라 한다)의 종류 및 국민관심도 등을 고려하여 국민 전체가구 수의 100분의 60 이상 100분의 75 이하의 범위에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상(올림픽이나 국제축구연맹이 주관하는 월드컵의 경우에는 국민 전체가구 수의 100분의 90 이상)의 가구가 시청할 수 있는 방송수단을 확보하지 아니하는 행위
2. 중계방송권을 확보하였음에도 불구하고 정당한 사유 없이 국민관심행사등을 제1호의 방송수단을 통하여 실시간으로 방송하지 아니하는 행위
3. 정당한 사유 없이 중계방송권의 판매 또는 구매를 거부하거나 지연시키는 행위
4. 정당한 사유 없이 국민관심행사등에 대한 뉴스보도나 해설 등을 위한 자료화면을 제공하지 아니하는 행위

② 방송위원회는 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항에 따른 금지행위인지를 판별하기 위하여 세부기준을 정하여 고시할 수 있다.

9) [방송법시행령] 제60조의3(금지행위)

① 법 제76조의3제1항제1호에서 “대통령령으로 정하는 비율”이란 100분의 60 이상으로서 방송통신위원회가 정하여 고시하는 비율을 말한다.

② 법 제76조의3제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)의 세부적인 유형 및 기준은 별표 2의2와 같다.

문제가 있다.

셋째 양자는 모두 과징금 부과를 도입하고 있는데, 과징금을 납부하지 않을 경우 징수 절차에 대하여 규정하고 있지 않다. 통상 금전급부의무를 불이행하는 경우 그 징수절차에 대하여는 「국세징수법」의 체납처분의 예를 준용하도록 법률에서 규정하고 있는데(IPTV법 제17조 제3항) 이를 명시적으로 규정하여야 한다. 만일 이러한 명시적인 규정이 없는 경우에는 「국세징수법」을 준용할 수 없는 것이므로, 강제징수할 수 있는 방법이 없게 된다. 입법이 필요하다.

3) 문제점과 개선방향

먼저 금지행위의 두 조문을 비교하여 보면 다음과 같은 문제점을 발견할 수 있다. 즉 첫째 제76조의3 금지행위의 경우 행정조사를 관철시킬 수 있는 과태료 규정을 신설하여야 하고, 둘째 제76조의3 금지행위 유형 중 이중제재금지 규정을 도입할 필요가 있는지, 또 현시행상의 공정위 사전협의 조항의 입법검토가 필요하며, 셋째 과징금 납부 불이행시의 강제징수의 법적 근거를 신설하여야 한다.

다음으로, 방송법은 수차례 제·개정을 거치는 동안 대부분의 제재규정을 두고 있어서 적어도 규제의 실효성 차원에서는 공백을 찾기 쉽지 않다고 할 것이다. 다만 IPTV법과 사이에 규제의 강도나 종류에 있어 현저한 차이가 발견되는바, 양자는 사실 동일한 방송사업을 규율하는 법률이라는 점에서 제재방법의 차이가 발생하는 것은 바람직하지 않다고 할 것이다.

나. IPTV법

1) 개요

이 법은 방송과 통신이 융합되어 가는 환경에서 인터넷 멀티미디어 등을 이용한 방송사업의 운영을 적정하게 함으로써 이용자의 권익보호, 관련 기술과 산업의 발전, 방송의 공익성 보호 및 국민문화의 향상을 기하고 나아가 국가경제의 발전과 공공복리의 증진에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 이 법은 방송통신융합환경의 새로운 매체인 인터넷 멀티미디어 방송을 규율하기 위하여 2008. 1. 17. 제정되어 2008. 4. 18.부터 시행되고

있는 법률이다. 이 법은 총칙(1장), 사업의 허가(2장), 공정경쟁 보장 및 촉진(3장), IPTV 콘텐츠(4장), 보칙(5장), 벌칙(6장)의 체계로 구성하고 있다.

이 법상의 금지행위는 전기통신사업법상의 금지행위 입법례를 참고하여 제정되었다. 금지행위의 유형에 대하여는 7개의 사유를 정하고 있으며(제17조 제1항), 세부적인 유형 및 기준에 관하여는 대통령령에 위임하고 있다(제4항). 금지행위를 위반한 경우에는 과징금 부과(제2항)와 위반행위의 중지, 이용약관의 변경, 계약조항의 삭제 등 필요한 조치(제26조 제4항), 시정명령 위반에 대한 과태료(제28조 제1항 제6호)가 있다. 또한 과징금 부과 및 납부와 관련하여 방송법과 비교하면 상세한 규정을 두고 있다고 할 것이다. 특히 과징금 불이행시에 국세채납처분을 준용하도록 하고 있는 것은 바람직한 입법이라고 할 것이다(제3항).

유사한 유료방송서비스에 관한 법률인 방송법, 통신사업자에 대한 전기통신사업법과 비교 검토할 필요가 있다. 특히 금지행위의 유형, 시정명령, 벌칙, 과징금, 과태료 등에 대하여 방송법과 정합성 검토가 필요하다.

2) 문제점과 개선방향

첫째 시정명령이나 과징금을 부과하기 위해서는 필요한 자료의 제출 등 행정조사가 필요한데, 행정조사에 대한 근거규정이 마련되어 있지 않다. 이는 위의 방송법이 금지행위 위반 시의 사실관계를 조사하기 위하여 행정조사를 규정하고 있는 것과 차이가 있다. ‘행정조사기본법’ 상 개별법에 행정조사의 근거를 규정하고 있지 아니하면 강제적인 행정조사를 할 수 없는 것이므로, 금지행위 위반의 조사를 하지 못하여 그 실효성의 저하를 가져온다고 할 것이다. 따라서 IPTV법에 행정조사의 근거를 신설하여야 한다. 둘째 방송법상의 이중제재금지 규정에 대한 신설도 필요하다고 할 것이다. 방송법과 굳이 달리 취급할 이유가 보이지 않기 때문이다.

다. 단말기유통법

1) 제정경위

단말기유통법은 이동통신단말장치의 공정하고 투명한 유통 질서를 확립하여 이동통신

산업의 건전한 발전과 이용자의 권익을 보호함으로써 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 제정되었다. 단말기유통법이라는 명칭의 최초 법안은 2013. 5.27. 당시 새누리당 국회의원인 조해진 의원이 대표발의 하였으며, 이미 유사한 내용으로 발의된 4건의 전기통신사업법 개정안과 함께 법안심사소위원회가 법률안의 내용을 통합 조정한 대안을 마련하였고, 이 대안이 2014. 5.2. 국회본회의 의결을 거쳐 정부로 이송된 단말기유통법이다. 정부로 이송된 단말기유통법은 2014. 5.28. 제정· 공포되었고, 2014. 10.1. 법률 제12679호로 시행되었다.

단말기유통법은 전기통신사업법과의 관계에서 특별법의 지위에 있다. 전기통신사업법에 비해 이동통신시장에 있어 단말기유통이라는 제한적인 영역에서 전기통신사업자 중 이동통신사업자를 대상으로 하고 있는 점이 그러하다. 법 제17조에 따르면 “이 법을 위반한 행위에 대하여 제13조에 따른 조사 또는 제14조에 따른 조치를 명하거나 제15조에 따른 과징금을 부과한 경우에는 그 사업자의 동일한 행위에 대하여 동일한 사유로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 또는 「전기통신사업법」에 따른 시정조치 또는 과징금의 부과를 할 수 없다.” 고 규정하고 있다. 단말기유통법에서 조사, 시정명령, 과징금을 부과한 경우에는 전기통신사업법에 따른 시정조치 또는 과징금 부과를 할 수 없도록 이중제재 방지 규정을 두고 있는 것으로 이는 단말기유통법이 전기통신사업법과의 관계에서 특별법의 지위에 있음을 확인해 주고 있는 것이다.

2) 금지행위와 제재규정의 관계

이 법은 금지행위를 중심으로 하여 그 위반에 대한 제재체계로 되어 있는데, 이 법은 전기통신사업법과 같이 금지행위 규정만을 별도로 두지 않고, 단말기유통법의 대부분의 규정이 금지행위 규정을 역할을 하고 있으며, 주로 대상이 되는 금지행위 유형은 6개 조문으로 나누어져 있다. 제3조(지원금의 차별 지급 금지), 제4조(지원금의 과다 지급 제한 및 공시), 제5조(지원금과 연계한 개별계약 체결 제한), 제7조(이동통신단말장치 구입비용 구분 고지 등), 제8조(판매점 선입에 대한 승낙), 제9조(공정한 유통 환경 조성)이 그것이다.

그 위반행위에 대한 과학기술정보통신부장관의 시정명령(제6조제1항, 제7조 제1항), 방송통신위원회의 시정명령(제3조제1항, 제4조제2항부터 제6항까지, 제5조제1항, 제7조제2

항·제3항, 제8조제3항·제4항 또는 제9조제2항·제3항을 위반. 방송통신위원회의 시정명령의 유형 중 제1호부터 제3호까지, 제6호에 해당하는 조치를 명하는 경우에는 과학기술정보통신부장관의 의견을 들어야 함), 시정명령(제14조), 시정명령을 위반한 행위로 손해를 끼친 때에의 손해배상규정(제18조), 사실조사(제13조), 과징금(제15조), 제9조상 금지행위 위반에 대한 형벌(제20조), 과태료(제22조), 제3조, 제4조, 제9조 위반에 대한 긴급중지명령(제11조), 이중제재금지(제17조)가 규정되어 있다. 특히 시정명령 및 과징금 부과에 대한 5년의 제척기간을 둠으로써(제14조 제4항. 전기통신사업법),¹⁰⁾ 법적 안정성을 기하고 있는 점이 특징이다. 대체로 금지행위의 규정과 그에 대응한 의무이행 확보수단(제재규정)이 조화롭게 잘 구성되어 있는 것으로 평가할 수 있다.

특히 긴급중지명령은 단말기유통법이 유일하게 도입한 제재방법으로서, 방송통신위원회가 금지행위(제3조제1항, 제4조제2항·제4항·제5항 또는 제9조제2항·제3항)를 위반한 경우에 이를 방지하기 위하여 긴급히 필요하다고 인정하는 경우에는 이동통신사업자(특수관계인을 포함한다), 대리점, 판매점 또는 이동통신단말장치 제조업자에게 그 행위의 일시 중지를 명할 수 있도록 하는 처분을 말한다(제11조 제1항). 이 명령에 대하여는 이의제기 절차를 규정하여 사업자의 권리를 보호하고 있다(동 제2항)

간단히 표현하면, 단말기유통법은 금지행위를 규정하고 위 금지행위 위반행위에 대한 제재로서 시정명령, 과징금, 과태료 및 벌칙을 규정하고 있는 것이다. 단말기유통법상 금지행위와 제재로 이어지는 체계는 사실상 전기통신사업법상 금지행위 - 제재 체계를 그대로 차용한 것이다.

단말기유통법상 금지행위와 유사한 전기통신사업법상 금지행위에 대한 제재 수준과의 비교 검토 필요하다.

<표 2-2> 단말기유통법과 전기통신사업법 상 제재 수준 비교

구분	단말기유통법	전기통신사업법
금지행위	제3조(지원금차별지급금지) ① 지원금 차별 지급 금지	제50조(금지행위) ① 1. 설비 등의 제공·공동활용·공동이

10) 같은 취지의 규정 : 전기통신사업법 제52조 제8항

<p>1. 번호이동, 신규가입, 기기변경 등 가입 유형</p> <p>2. 이동통신서비스 요금제</p> <p>3. 이용자의 거주 지역, 나이 또는 신체적 조건</p> <p>제4조(지원금의 과다지급 제한 및 공시) ② 상한 초과 지급 금지</p> <p>④ 공시와 다른 지급 금지</p> <p>제5조(지원금과 연계한 개별계약 체결 제한) ① 개별계약 체결 금지</p> <p>제7조(이동통신단말장치 구입비용 구분 고지 등) ② 단말기구입비용 오인 금지</p> <p>제8조(판매점 선임에 대한 승낙) ④ 사전승낙거부·지연금지</p> <p>제9조(공정한 유통환경 조성) ① 부당한 단말기 공급거절 금지</p> <p>② 부당하게 차별 지원금 지급 지시·강요·유도등 금지</p> <p>③ 부당한 차별지원금 지급 유도등 및 부당한 차별지원금 권유 특약 등 금지</p> <p>제10조(분실·도난 단말장치의 수출방지) ① 분실도난단말기 수출, 수출목적 단말기 고유식별번호 훼손·위조·변조금지</p>	<p>용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위</p> <p>2. 설비 등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 협정 체결을 부당하게 거부하거나 체결된 협정을 정당한 사유 없이 이행하지 아니하는 행위</p> <p>3. 설비 등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등으로 알게 된 다른 전기통신사업자의 정보 등을 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위</p> <p>4. 비용이나 수익을 부당하게 분류하여 전기통신서비스의 이용요금이나 설비 등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등의 대가 등을 산정하는 행위</p> <p>5. 이용약관(제28조제1항 및 제2항에 따라 신고하거나 인가받은 이용약관만을 말한다)과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위</p> <p>5의2. 전기통신사업자가 이용자에게 이용요금, 약정 조건, 요금할인 등의 중요한 사항을 설명 또는 고지하지 아니하거나 거짓으로 설명 또는 고지하는 행위</p> <p>6. 설비 등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보 제공의 대가를 공급비용에 비하여 부당하게 높게 결정·유지하는 행위</p> <p>7. 「전파법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 전기통신영역을 이용하여 디지털콘텐츠를 제공하기 위한 거래에서 적절한 수익배분을 거부하거나 제</p>
---	--

		한하는 행위
긴급 중지 명령	<p>제11조(긴급중지명령) ① 방송통신위원회는 제3조①, 제4조②④⑤, 제9조②③ 위반 행위가 각호에 해당하는 경우 이를 방지하기 위한 긴급히 필요하다고 인정하는 경우 이통사, 대리점, 판매점, 제조업자에게 행위의 일시 중지 명령</p> <p>1. 위반행위가 현저하여 이용자에게 회복하기 어려운 손해가 발생할 우려가 있어 제14조제2항에 따른 시정명령을 기다려서는 이용자의 피해를 방지하기가 현저히 곤란한 경우</p> <p>2. 위반행위가 현저하여 경쟁사업자의 사업활동에 중대한 방해가 되거나 재산상 중대한 피해를 줄 우려가 있어 제14조제2항에 따른 시정명령을 기다려서는 경쟁사업자에게 회복하기 어려운 손해가 발생할 것으로 예상되는 경우</p>	
사실조사	<p>제13조(사실조사등)</p> <p>① 신고/인지 시 확인 조사 ② 필요시 사업자 출입조사 ③ 7일전 고지 ④ 증표 제시 및 관계인 참여 ⑤ 자료제출명령 및 보관 ⑥ 보관자료 반환</p>	<p>제51조(사실조사등)</p> <p>① 신고/인지 시 확인 조사 ② 필요시 사업자 출입조사 ③ 7일전 고지 ④ 증표 제시 및 관계인 참여 ⑤ 자료제출명령 및 보관 ⑥ 보관자료 반환</p>
시정명령	<p>제14조(시정명령)</p> <p>① 과학기술정보통신부장관의 이통사, 대리점, 판매점의 제6조①, 제7조① 위반시 시정명령</p> <p>② 방송통신위원회의 제3조①, 제4조② - ⑥, 제5조①, 제7조②,③, 제8조③,④, 제9조②,③ 위반시 이통사, 대리점, 판매점, 제조업자에 대한 다음 각호의 시정명령(1호 -3호, 6호의 경우 과학기술정보통신부장관 의견 청취해야 함)</p>	<p>제52조(금지행위에 대한 조치) ① 1호 - 5호, 8호, 9호의 경우 과학기술정보통신부장관의 의견 청취</p> <p>1. 전기통신업무 제공조직의 분리 2. 전기통신업무에 대한 내부 회계규정 등의 변경 3. 전기통신업무에 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 명령</p>

	<ol style="list-style-type: none"> 1. 이동통신서비스 및 이동통신단말장치 판매에 관한 정보의 공개 2. 이동통신사업자(특수관계인을 포함한다), 대리점, 판매점 또는 이동통신단말장치 제조업자 간 협정의 체결·이행 또는 내용의 변경 3. 이동통신사업자의 이용약관 및 정관의 변경 4. 위반행위의 중지 5. 위반행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표 6. 이동통신사업자(특수관계인을 포함한다), 대리점, 판매점 또는 이동통신단말장치 제조업자의 업무처리절차 개선 7. 이용자의 신규 모집 금지(금지기간을 3개월 이내로 하되, 제1호부터 제6호까지의 조치에도 불구하고 같은 위반행위가 3회 이상 반복되거나 그 조치만으로는 이용자의 피해를 방지하기가 현저히 곤란하다고 판단되는 경우로 한정한다) 8. 제1호부터 제7호까지의 조치를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 	<p>받은 사실의 공표</p> <ol style="list-style-type: none"> 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
<p>과징금</p>	<p>제15조(과징금) ①</p> <ul style="list-style-type: none"> - 방송통신위원회의 제3조①, 제4조②④, 제5조①, 제7조②③, 제8조④, 제9조②③ 위반시 이통사/제조업자에 대한 과징금 - 매출액의 100분의 3이하/매출액 산정근란시 10억원 이하 <p>제15조②</p> <ul style="list-style-type: none"> - 대리점/판매점의 제3조①, 제4조⑤⑥, 제5조①, 제7조②③ 위반행위에 대하여 방송통신위원회가 이통사에 부과하는 과징금 - 매출액의 100분의 3이하/매출액 산정근란시 10억원 이하 	<p>제53조(금지행위 등에 대한 과징금 부과)</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 방송통신위원회의 전기통신사업자에 대한 과징금 <ul style="list-style-type: none"> - 매출액의 100분의 3이하/매출액 산정근란시 10억원 이하 ② 과학기술정보통신부장관의 영업보고서 제출 기간통신사업자에 대한 과징금 <ul style="list-style-type: none"> - 매출액의 100분의 3이하 <ol style="list-style-type: none"> 1. 제49조에 따른 영업보고서를 제출하지 아니하거나 관련 자료의 제출에 관한 명령을 이행하지 아니한 때 2. 제49조에 따른 영업보고서의 중요

	<p>제15조③ 과징금부과기준</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 위반행위의 내용 및 정도 2. 위반행위의 기간 및 횟수 3. 위반행위의 고의·과실 여부 4. 위반행위로 취득한 이익의 규모 5. 위반행위와 관련된 매출액 	<p>사항을 기재하지 아니하거나 거짓으로 기재한 때</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. 제49조제1항을 위반하여 회계를 정리하거나 장부 또는 근거 자료를 갖추어 두지 아니한 때 <p>③ 과징금 부과 기준</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 위반행위의 내용 및 정도 2. 위반행위의 기간 및 횟수 3. 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 4. 위반행위를 한 전기통신사업자의 금지행위 또는 회계정리 위반과 관련된 매출액
<p>벌칙</p>	<p>제20조① 3년이하 징역/1억5천만원 이하 벌금 제10조①, 제11조①, 제14조② 위반한 자</p> <p>② 3억원 이하 벌금 : 이통사/제조업자 대상 제3조①, 제9조②,③ 위반한 자</p> <p>③ 2년 이하 징역/2천만원 이하 벌금 제12조⑤ 위반한 자</p> <p>제20조 양벌규정 법인의 대표자, 법인, 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제20조 위반 시 행위자 처벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게 동일한 벌금형</p>	<p>제99조 3억원 이하의 벌금 제50조① 각호 금지행위를 한 자 제50조① 5호 중 이용약관과 다르게 전기통신서비스를 제공하는 행위 및 5호의2는 제외</p> <p>제103조 양벌규정 법인의 대표자, 법인, 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제99조 위반 시 행위자 처벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게 동일한 벌금형</p>
<p>과태료</p>	<p>제22조③ 대리점, 판매점, 이통사 임원에게 1천만원 이하 과태료/대규모 유통업자인 경우 5천만원 이하 과태료 제3조①, 제4조④⑤⑥ 위반한 자</p> <p>제22조④ 1천만원 이하 과태료/대규모 유통업자인 경우 5천만원 이하 과</p>	<p>제104조① 5천만원 이하 과태료 - 제51조②의 조사거부·방해·기피한 자</p> <p>제104조⑤ 1천만원 이하 과태료</p> <p>8. 제51조제5항에 따른 자료나 물건의 제출명령 또는 제출된 자료나 물건의 일시 보관을 거부 또는 기피하거나 이</p>

대료 제4조③, 제5조①, 제7조①②③, 제8 조③⑤, 제10조②, 제11조①, 제12조 ①②, 제14조② 위반시	에 지장을 주는 행위를 한 자
--	------------------

3) 문제점과 개선방향

단말기유통법은 목적에서 단말기의 공정하고 투명한 유통질서를 확립하여 이동통신 산업의 건전한 발전과 이용자의 권익을 보호함으로써 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다고 밝히고 있다. 그러나 실제 법률의 내용은 대부분이 규제를 내용으로 하고 있으며, 특히 규제 중에서도 가장 강력한 금지행위를 주된 내용으로 하고 있다.

단말기유통법의 가장 큰 문제점은 단말기 유통시장의 건전한 발전을 위해 규제 일변도로 접근하고 있다는 점이다. 따라서 단말기 유통시장의 활성화를 위해서는 규제일변도의 정책에서 진흥 정책이 추가되어야 한다. 즉, 단말기 유통시장의 건전한 발전을 촉진하기 위한 정책이 단말기유통법에 규정될 필요가 있다. 예를 들면, 단말기 유통시장 활성화를 위한 정책으로서 단말기 자급제, 중고 단말기 유통 활성화 정책 등이 단말기유통법에 도입되어야 한다. 이러한 진흥정책들이 단말기유통법에 도입됨으로써 규제일변도의 규제법률에서 단말기 유통시장의 건전한 발전을 위한 진정한 의미의 진흥법률로 전환이 가능하다고 할 것이다.

단말기유통법은 총 21개 조문으로 구성되어 있는데, 제1조(목적), 제2조(정의), 제12조부터 제21조까지의 규정을 제외하면 금지행위와 관련된 조문은 3조부터 제11조까지 9개 조문에 지나지 않는다. 그런데 9개 조문 중에서 지원금과 관련이 없는 것은 판매점 사전승낙제(제8조)와 분실·도난 단말장치의 수출방지(제10조)에 대한 조문 2개뿐이다. 즉, 단말기 유통법은 지원금에 관한 규제가 지나치게 많은 편이다. 물론 단말기유통법의 핵심이 지원금 규제라는 것은 주지의 사실이지만, 단말기유통법이 지원금 규제 위주로 구성된 것은 단말기 유통시장이라는 큰 숲을 보지 못하고 지원금이라는 나무밖에 보지 못하고 있는 형국이라고 볼 수 있다. 따라서 단말기유통법에서 지원금 위주의 규제 정책에서 비지원금 규제 정책에 대한 고민이 필요한 시점이라고 할 것이다. 판매점 선입에 대한 사전승낙제도 사실은 지원금과 전혀 관련이 없다고 할 수는 없지만, 지원금과 직접 관련이 없는 정책이 단말기유통법에 많이 도입되어야 한다.

라. 전기통신사업법

1) 제정경위

전기통신사업법은 전기통신법에 그 연원을 두고 있다. 공중전기통신법과 전기통신기본법이 1983. 12. 30. 제정되고 1984. 9. 1. 시행되면서 전기통신법은 공중전기통신사업법과 전기통신기본법으로 분리되었다. 법률명이 공중전기통신사업법에서 전기통신사업법으로 변경된 것은 공중전기통신사업법이 전부 개정된 1991. 8. 10.이다. 공중전기통신사업법은 이 때 법률명을 현재의 전기통신사업법으로 변경하고 법률 내용도 현재와 유사한 체제로 전부 개정되었고 1991. 12. 11. 시행되었다. 이후 전기통신사업법은 48차례나 개정 절차를 거쳐 현재의 전기통신사업법 체계를 갖추고 우리나라 통신시장을 규율하고 있다.

2) 금지행위와 제재규정의 체계

전기통신사업법은 총칙(1장), 전기통신사업(2장), 전기통신업무(3장), 전기통신사업의 경쟁 촉진 등(4장), 전기통신설비(5장), 보칙(6장), 벌칙(7장)으로 구성되어 있다. 전기통신사업법은 행정벌 등과 관련해서는 금지행위를 규정하고 이에 대하여 시정명령, 과징금, 과태료의 체계로 구성되어 있다. 구체적으로 행정제재와 관련된 규정은 기간통신사업의 허가(제6조), 이행강제금(제13조), 사업의 휴지·폐지(제19조), 허가의 취소등(제20조), 별정통신사업의 등록(제21조), 부가통신사업의 신고등(제22조), 사업의 휴지·폐지등(제26조), 사업의 등록취소 및 폐지명령 등(제27조), 금지행위(제50조), 금지행위에 대한 조치(제52조), 금지행위 관련 조치에 대한 이행강제금(제52조의2), 금지행위 등에 대한 과징금의 부과(제53조), 과징금의 부과등(제90조), 시정명령등(제92조), 벌칙(제94조부터 제103조까지), 과태료(제104조) 등이 있다.

이 법상 금지행위는 7개의 유형을 정하고(제50조 제1항), 구체적인 유형 및 기준에 관하여는 대통령령으로 정하고 있다(제3항). 이 법상 금지행위는 이른바 통합형 금지행위 입법 방식이다.¹¹⁾ 이와 같은 통합형 금지행위 유형은 미국, 독일, 영국 등 외국에서 찾아보기 어려운 이례적인 입법형식이라고 한다.¹²⁾ 대부분의 외국법제 방식은 개별 금지조항의 설정

11) 이호용(2008), “전기통신사업법상 금지행위 규제의 개선”, 행정법연구, 제20권, 행정법이론실무학회, 95면.

방식이다. 이와 같이 금지규정을 하나의 통합 조문으로 입법하게 된 것은 법집행상의 편의를 위한 것이고, 그에 따라 단일의 금지행위 규정을 근거로 그 제재규정을 동일하게 적용하기 위한 것으로 보인다.

금지행위를 위반한 경우에는 시정명령(제52조), 시정명령을 불이행한 경우에 벌칙(제95조 제5호, 제5의2), 발생하는 손해에 대한 손해배상책임(제55조), 행정조사(제51조), 이행강제금(제52조의2), 과징금의 부과(제53조), 금지행위 위반에 대한 벌칙(제99조), 허가 등의 일부정지(제52조 제5항), 이중제재의 금지조항(제54조)을 규정하고 있다.

금지행위 유형, 시정명령, 벌칙, 과징금, 과태료 등에 대하여 단말기유통법과의 정합성 검토가 필요하다.

2) 문제점과 개선방향

가) 금지행위 규정 방식의 문제점

이 법상 금지행위의 문제점에 대하여는 규제근거가 상이한 유형을 포함함에 따라라 통일적이고 일관성 있는 위법성 판단기준이나 시정조치를 고안하기 어렵고, 그나마 열거된 금지행위 유형도 충분히 망라적이지 않으며, 각 유형 사이에 정합성이 부족하며, 규정상 자의적인 해석 및 집행이 가능할 정도의 예측가능성이 떨어진다는 점이 지적되고 있다.¹³⁾ 그런 점에서 각 금지행위 유형을 성격에 맞게 개별적으로 규정하는 것이 타당하다는 점이 제기된다.¹⁴⁾

현재 전기통신사업법은 제50조제1항에서 8개의 금지행위 유형을 마련하고 있는데, 5호, 5호의2, 7호를 제외한 나머지 5개 금지행위 유형은 기간통신사업자에 대한 금지행위 유형이라고 할 수 있다. 이는 과거 통신시장이 네트워크를 소유한 기간통신사업자가 주도했을 때 적합한 규제틀이라고 할 수 있다. 그러나 최근에는 구글, 페이스북, 네이버, 카카오, 알리바바 등과 같이 부가통신사업자가 통신시장을 주도하는 상황이 되고 있다. 이처럼 부가통신사업자가 주도하는 통신시장에서는 과거 기간통신사업자 위주의 금지행위 유형은

12) 이호용(2008), 전계논문, 96면.

13) 이호용, 전계논문, 97면.

14) 이호용, 전계논문, 98면.

부가통신사업자에게 적합하지 않을 수 있다.

따라서 금지행위 유형에 있어 현재 통신시장의 변화에 맞게 금지행위 유형도 기간통신사업자 위주가 아닌 부가통신사업자를 규제할 수 있는 금지행위 유형이 신설될 필요가 있다. 부가통신사업자에 대한 규제는 규제완화 측면에서 부적합할 수 있지만, 이용자보호 및 공정경쟁을 위해 필요한 규제는 필요하다.

나) 금지행위 규율대상의 문제점

현행 전기통신사업법은 적용대상과 관련하여 전기통신사업자만을 대상으로 규율하고 있다. 통신산업은 전기통신사업자 외에 단말기 제조업자, 전기통신사업자의 대리점, 판매점 등도 통신시장에서 중요한 역할 및 기능을 담당하고 있음에도 불구하고 전기통신사업법은 이들을 규율할 수 없다는 한계를 가지고 있다.

이러한 한계로 인해 단말기유통법이 제정되었고, 단말기유통법에서는 전기통신사업자 외에 이동통신사업자의 대리점, 판매점을 규제할 수 있는 근거를 마련하고 있을뿐만 아니라, 제한적이지만 단말기 제조사도 규율할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 이처럼 전기통신사업법은 전기통신사업자만을 그 규율대상으로 하는 점에서 한계를 가지고 있다.

따라서 전기통신사업법도 향후 통신환경 변화에 맞추어 규율대상을 전기통신사업자 뿐만 아니라 그 대리점 및 판매점의 행위도 직접 규제할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있고, 특히 단말기 제조사의 통신시장에 대한 영향력이 갈수록 커지고 있는 상황에서 단말기 제조사에 대한 규제의 근거를 마련할 필요가 있다.

다) 금지행위 이행 확보를 위한 제재규정의 문제점

금지행위의 이행을 확보하기 위한 수단으로 제재규정으로는 과태료규정이 없고, 단말기유통법이 전기통신사업법의 특별법의 성격을 지닌다는 점에서 보면 단말기유통법이 도입하고 있는 긴급중지명령의 도입도 신중하게 검토해볼만하다고 하겠다.

또한, 금지행위 위반과 벌칙의 관계에 대하여 보면, 금지행위 위반 그 자체에 대한 형벌 규정(제99조)이 있고, 그와 더불어 금지행위위반에 대한 시정명령을 이행하지 않는 등의 행위에 대한 벌칙(제95조 제5호, 제5의2호)고 규정하고 있어, 이중처벌의 위험이 있다고 할 것이므로, 입법정비가 필요하다고 할 것이다.

2. 기타 방송통신법령의 제재규정의 체계

아래에서는 의무부과형식이 금지행위체계가 아닌 방송통신법령에 대하여 전반적인 제재규정의 개요를 설명하고 각 문제점과 개선방향을 제시하고자 한다. 다만 이 연구주제와 관련이 있는 제재규정 중심으로 해당 법령을 살펴보고자 하고, 특별히 제재규정이 없는 법령은 간단하게 언급하고자 한다.

가. 방송통신발전 기본법

1) 제재규정의 개요

이 법은 디지털 융합시대에 대응하기 위해 방송통신위원회가 출범했으나, 여전히 방송과 통신이 엄격히 구분되어 있던 규제의 체계를 벗어나서 방송·통신을 통합적으로 규율하고, 방송·통신의 발전을 뒷받침 할 수 있는 제도의 필요성에 따라 입법이 추진되었다.¹⁵⁾ 이 법의 제정이유에서도 2010년 3월 방송·통신에 관한 사항이 「방송법」 및 「전기통신기본법」 등에 분산되어 있어 법률 수요자들이 관련 법령을 이해하는 데 어려움이 있을 뿐만 아니라 방송통신 관련 정책을 추진함에 있어서도 관련 기관들과의 혼선이 발생하여 정책추진의 효율성이 저하될 우려가 있기 때문에 방송통신에 관한 기본적인 사항을 하나의 법률로 통합하여 이러한 혼선을 제거함과 동시에 방송과 통신이 융합되는 새로운 커뮤니케이션 환경에 대응할 수 있는 방송통신정책의 기본이념을 밝히고, 방송통신의 진흥에 관한 사항 및 방송통신 재난관리 등에 관한 사항을 정함으로써 방송통신의 발전과 국민복지 증진에 이바지하기 위해 제정되었다는 것을 밝히고 있다.¹⁶⁾ 이 법은 방송통신의 공익성·공공성을 보장하고, 방송통신의 진흥 및 방송통신의 기술기준·재난관리 등에 관한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 방송통신 발전에 이바지함을 목적(제1조)으로 하는 법이다.

15) 차성민, “방송통신 규제기구 개편과 법제 개선방향”, 「한국비교정부학보」 제2권 제2호, 한국비교정부학회, 2008년, 370면.

16) 법제처 국가법령정보센터.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=103812&ancYd=20100322&ancNo=10165&efYd=20100923&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

제재규정의 개요를 보면 법률명에서 보듯이 기본법의 성격을 가지고 있어 상대적으로 개별 집행사항이 많이 포함된 법이라고는 보기 어렵다. 이러한 법의 성격상 이 법은 자료 제출(제42조), 보고·검사 등(제43조), 벌칙(제46조), 과태료(제48조) 정도가 규정되어 있다.

2) 문제점과 개선방향

이 법은 법령에서 보듯이 기본법의 성격을 가지고 있어 상대적으로 개별 집행사항이나 규제사항이 많이 포함되어 있지 않아, 의무이행을 위한 제재규정의 필요성이 높지 않다.

나. 방송광고판매대행법

1981년 제정된 이 법은 한국방송광고공사와 그 출자회사에 한해서 지상파방송광고 판매대행을 할 수 있도록 한 「방송법」 제73조제5항의 헌법불합치 결정 및 방송시장 환경변화에 따라 방송광고 판매대행제도를 개선하여 방송광고 판매시장의 위헌 요소 해소와 방송광고시장의 활성화를 도모하고 방송의 공공성, 공익성 및 다양성 구현에 이바지하기 위해 제정되었다.¹⁷⁾ 구체적으로는 방송광고의 판매대행 등 방송광고에 관한 사항과 한국방송광고진흥공사의 설립에 필요한 사항을 규정하는 법으로서(제1조), 특정조직에 대한 조직법이나 사업법, 방송광고규제법의 성격을 가지고 있어서 제재규정의 필요성이 상당한 법률이라고 할 것이다.

한편, 이 법은 한국방송광고공사법 제15조(광고방송)에 따라 한국방송광고공사(KOBACO)가 지상파방송사의 광고 판매를 독점해오고 있었으며, 2000년부터는 이 조항이 당시 새로 제정된 통합 ‘방송법’으로 이관되어 유지되어 왔다. 그러던 중 2008년 11월 헌법재판소가 방송법 제73조(방송광고 등) 제5항에서 규정하고 있었던 KOBACO의 지상파 방송광고 판매 독점에 대해 헌법불합치 판결¹⁸⁾을 내리고 2009년 12월 31일까지 한시적으로 기존 제도를 유지한다고 결정하였다. 현재 결정 이후 다수의 법안이 발의되었지만, 여

17) 법제처 국가법령정보센터.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=123399&ancYd=20120222&ancNo=11373&efYd=20120523&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

18) 현재 2008.11.27. 선고 2006헌마352 결정

러 가지 쟁점에 대한 이견이 대립되다가 2012년 2월 22일 ‘방송광고판매대행법’이 통과되고, 방송법의 해당 조항은 삭제되면서 기존의 한국방송광고 공사법은 폐지되었다.

이 법에서 제재규정으로는 허가의 취소(제11조), 자료제출(제36조), 시정명령(제37조), 과징금(제38조), 벌칙(제40조 내지 제43조), 과태료(제44조)로 구성되어 있다.

다. 지역방송발전지원 특별법

1) 제정경위

「지역방송발전지원 특별법」은 “지역방송의 건전한 발전기반을 조성하여 지역방송의 지역성·다양성 구현, 민주주의의 실현 및 지역사회의 균형발전에 이바지함을 목적으로”(법 제1조) 2014년 6월 3일에 제정되었다. 2012년 8월 28일에 민주당 장병완 의원 등 12인에 의해서 제안된 「지역방송발전지원 특별법안」은 소관위원회인 미래창조과학방송통신위원회에 2012년 8월 29일에 회부되어 2014년 4월 30일에 수정 가결 되었다. 소관위원회를 통과한 법률안은 2014년 5월 2일에 본회의에 상정되었고 같은 해 5월 2일에 역시 수정 가결되었다.

법률안의 제안이유는 다음과 같은 내용이었다. “현재 지역방송은 미디어융합에 따른 미디어시장에서의 매체 간 경쟁 심화 및 방송시장의 유료화 확산이라는 어려운 방송환경속에서 지방에 거주하는 국민에게 공공재로서 보편적인 서비스를 행하고 알권리 보장에 기여하고 있다. 그러나 복수미디어랩 제도의 도입 및 종합편성채널 출범에 따른 정부의 미디어 정책의 변화는 열악한 미디어환경에 있는 지역방송을 존립의 위기로 몰아넣고 있다. 이에 미디어 환경의 변화 등에 따라 존립의 위기를 맞고 있는 지역방송에 대한 지원방안을 마련함으로써 지역방송이 지역민의 알 권리를 보장하고 지역사회의 공적 커뮤니케이션 통로의 마련에 기여하도록 하려는 것이다.

진흥법의 성격이 강한 「지역방송발전지원 특별법」은 자체적으로는 제재규정을 두지 않고 있다. 다만 공무원 의제규정을 두고 있어서 “위원회의 위원 중 공무원이 아닌 자와 제17조에 따라 권한을 위탁받아 사무에 종사하는 자는 「형법」 제129조부터 제132조까지의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.”고 하고 있다. 형법 제129조부터 제132조까지의 범죄는 전형적인 공무원 범죄로서 이른바 뇌물수수에 관한 범죄이다. 공무원 의제의

범위를 위원회 위원으로 하고 있어서 다른 임직원에 대해서는 이를 적용하지 않고 있는바 공공성이 강한 기관의 경우에 대부분 일정한 범위의 임직원에 대해서도 공무원 의제를 하고 있는 것과 비교하여 형평성에 문제가 없는지 판단이 필요하다. 공무원 의제에 의해서 공무원 범죄로 의율되는 대상범죄를 뇌물범죄로 한정하고 있는데 공무원 의제 규정을 두고 있는 여타의 법률과 비교해 볼 때 대체로 이러한 점에서 공통적인 양상을 보이고 있어서 형평성에 문제가 없는 것으로 판단된다.

2) 문제점과 개선방향

「지역방송발전지원 특별법」은 전형적인 진흥법으로서 자체적으로 제재규정을 전혀 가지고 있지 않다. 따라서 제재규정의 정합성이라는 측면에서 문제의 소지가 없다.

라. 한국교육방송공사법

1) 제재규정의 개요

「한국교육방송공사법」은 “한국교육방송공사를 설립하여 교육방송을 효율적으로 실시함으로써 학교교육을 보완하고 국민의 평생교육과 민주적 교육발전에 이바지함을 목적으로”(법 제1조) 2000년 1월 12일에 제정되었다. 이 법은 신기남 의원 등 14인에 의해서 1999년 7월 3일에 제안되었다. 제안된 법률안은 소관위원회인 문화관광위원회에 1999년 7월 6일에 회부되었고 같은 해 11월 30일에 가결되었다. 본회의에는 같은 해 12월 28일에 상정되어 같은 날 의결되었다. 가결된 법률안은 2000년 1월 5일에 정부로 이송되었고 같은 해 1월 12일에 공포되었다. 「한국교육방송공사법안」의 제안이유는 “교육부 산하의 정부출연기관인 한국교육방송원을 독립적인 공사로 전환하여 이사회 구성과 임원의 인사에서 정치적 중립성을 보장하고 안정적인 운영재원을 확보하도록 하는 등 교육방송을 자율적이고 공익적인 전문방송으로 재정립하기 위한 것”이었다.

한국교육방송공사는 ‘교육방송을 효율적으로 실시함으로써 학교교육을 보완하고 국민의 평생교육과 민주적 교육발전에 이바지함’을 목적으로 설립된 기관이다. 한국교육방송공사법은 제27조와 제28조에 제재규정을 두고 있다. 제27조의 벌칙규정은 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 도용한 사람에 대하여 2년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금을

부과하도록 규정하고 있다. 제28조의 벌칙규정은 한국교육방송공사 또는 이와 유사한 명칭을 사용한 자에게 500만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있다. 형법전상의 업무상 비밀누설죄 규정(형법 제317조)은 직무처리 중 알게 된 비밀을 누설한 의사, 한의사, 치과의사, 약제사, 약종상, 조산사, 변호사, 변리사, 공인회계사, 공증인 등에 대하여 3년 이하의 징역 등 형벌을 부과하고 있는바, 이와 비교해 볼 때 형량이 낮아야 하는 이유를 찾기 어려워 보이며, 그러하다면 조정이 필요할 것으로 생각된다. 유사명칭 사용에 대한 행정제재인 과태료에 대해서는 다른 법령에서 규정하고 있는 내용과 비교하여 형평성에 문제가 있는지 확인이 필요하다.

2) 문제점과 개선방향

「한국교육방송공사법」 제27조(벌칙)는 “공사의 이사·임원 또는 직원이나 그 직에 있었던 사람은 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 도용하여서는 아니 된다.” 는 제15조 제3항의 규정을 위반하여 “직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 도용” 한 행위에 대하여 2년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

이는 ‘의사, 한의사, 치과의사, 약제사, 약종상, 조산사, 변호사, 변리사, 공인회계사, 공증인 등’ 이 직무상 알게 된 비밀을 누설하는 행위에 대하여 3년 이하의 징역형을 부과하고 있는 형법 제317조 규정보다 경한 형이고, 재직 중 지득한 비밀을 누설하는 행위에 대하여 5년 이하의 징역형을 부과하고 있는 전기통신사업법상의 벌칙 규정보다도 경한 형이며, 역시 5년 이하의 징역형을 부과하고 있는 정보통신망법상의 벌칙 규정보다도 경한 형에 해당한다.

방송통신과 관련하여 여러 종류의 법률에서 비밀누설행위에 대한 처벌규정을 두고 있는데 그 형량이 최소 1년 이하의 징역형에서 최고 5년 이하의 징역형에 이르고 있다. 직무상 알게 된 비밀을 누설한다는 측면에서 불법의 크기가 같음에도 불구하고 형량이 서로 다르게 되면 책임주의 원칙에 위배된다는 문제가 발생한다. 책임의 크기와 형벌의 크기는 서로 일치하여야 하기 때문이다.

불법의 크기라는 측면에서 가장 기초적인 판단기준이 될 수 있는 것은 형법 제317조상의 업무상비밀누설죄 규정일 것으로 생각된다. 특별한 이유가 없는 한 방송통신 관련 법률에서 정하는 업무상비밀누설 행위에 대한 벌칙 조항도 이를 기준으로 형량을 3년 이하

의 정역으로 통일시키는 것이 마땅할 것으로 생각된다.

마. 전파법

이 법은 1961년 전파를 합리적으로 관리함으로써 공공의 복지를 증진하기 위해 전파관리법이라는 제명으로 제정되었으며, 당시 주요 내용으로는 ① 무선국을 개설하고자 하는 자는 체신부장관의 허가를 얻도록 하되, 공중통신업무를 행하는 것을 목적으로 하는 무선국은 정부가 아니면 개설하지 못하게 함, ② 체신부장관은 무선설비의 준공검사를 한 결과 무선국개설기준에 적합하고 무선종사자의 자격과 정원이 이 법의 규정에 위반하지 아니한 때에는 그 무선국을 허가하도록 함, ③ 무선국의 무선종사자가 아니면 이를 조작하거나 공사를 하지 못하게 하고 무선종사자가 무선설비를 조작하거나 그 공사를 할 수 있는 범위는 각령으로 정하도록 함, ④ 무선종사자의 자격을 정하고, 무선종사자가 되고자 하는 자는 무선종사자 자격고시에 합격한 후 체신부장관의 면허를 얻도록 함, ⑤ 체신부장관은 무선국의 무선설비에 대하여 관계공무원을 파견하여 정기검사, 임시검사를 하게 하거나 무허가무선국의 무선설비를 검사할 수 있도록 함, ⑥ 무선국의 허가취소 및 무선종사자의 면허의 취소 등에 관한 사항을 정함, ⑦ 기타 이 법의 규정을 위반한 자에 대한 벌칙을 정하는 것으로 하고 있었다.¹⁹⁾ 이후 1992년 한정된 전파자원을 효율적으로 활용하기 위하여 각종 전파이용제도를 개선하여 전파이용에 관한 국민의 편익을 증진하고, 무선국의 개설을 허가받은 자로부터 전파사용료를 징수하여 부족한 전파관리경비에 충당하는 한편, 전파에 관한 각종 기술을 개발하여 전파의 이용을 촉진하는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위해 개정을 하며, 법의 제명을 “전파관리법”에서 “전파법”으로 변경하였다.²⁰⁾

전파법은 전파의 효율적이고 안전한 이용 및 관리에 관한 사항을 정하여 전파이용과 전

19) 법제처 국가법령정보센터.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=54543&ancYd=19611230&ancNo=00924&efYd=19620101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

20) 법제처 국가법령정보센터.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=6287&ancYd=19911214&ancNo=04441&efYd=19920701&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

과에 관한 기술의 개발을 촉진함으로써 전파 관련 분야의 진흥과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 제정된 법으로서 전파자원의 효율적이고 안전한 이용과 관리를 위하여 전파자원의 분배 및 할당, 이용 등과 관련한 제재가 규정되어 있다. 제재규정으로는 주파수할당취소(제15조의2), 주파수 사용승인의 취소(제18조의3), 과징금 부과(제73조), 벌칙(제80조부터 제89조), 과태료(제89조의2 내지 제93조)로 구성되어 있다.

2) 문제점과 개선방향

전파를 할당받아 활용하는 전기통신사업자에 대하여 방송법, 전기통신사업법과 함께 전파법이 적용되는데 3개의 법률 사이의 중복이나 제재 수준의 정합성에 대하여 검토가 필요하다.

바. 정보통신망법

1) 제재규정의 개요

이 법은 기원은 1986년에 제정된 「전산망 보급확장과 이용촉진에 관한 법률」(1987. 1. 1. 시행)로 올라간다. 1999년에 「정보통신망 이용촉진 등에 관한 법률」로 전부개정되고, 2001년에 현행 명칭으로 전부개정된 이후 수차례의 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다.²¹⁾ 이 법은 정보통신망의 이용촉진과 정보보호 라는 2개의 큰 내용으로 구분할 수 있고, 세부적으로는 정보통신망의 이용촉진, 정보통신망의 건전성 확보, 안정성 확보, 개인정보 보호 등으로 나눌 수 있다.²²⁾ 특히 후자는 오늘날 「개인정보 보호법」과의 관계에서 개인정보 보호법제의 한 법제로 기능하고 있다.

이 법은 정보통신망의 이용촉진과 이용자의 개인정보보호를 목적으로 하고 있는데(제1조), 통신과금서비스의 등록 취소명령(제55조), 과징금(제64조의3), 벌칙(제70조 내지 제74

21) 자세한 입법연혁에 대하여는 로앤비, 온주 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제1조 참조할 것(이인호 집필)

(http://www.onju.com/onju/service/writer/edit/SER_WEB03_1.aspx?lawid=257&lawtitle=%u815%uBCF4%uD1B5%uC2E0%uB9DD%uC774%uC6A9%uCD09%uC9C4%uBC0F%uC815%uBCF4%uBCF4%uD638%uB4F1%uC5D0%uAD00%uD55C%uBC95%uB960&commentid=0&lawnbId=00251550&decl=%u81C1%uC870&state=0#84746;1!%u81C1%uC870;2)

22) 로앤비, 온주 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제1조(이인호 집필) 참조

조), 과태료(제76조)가 제재규정으로 구성되어 있다. 이 법에 따른 제재는 주로 이용자보호와 관련된 규정의 위반행위에 초점을 맞추고 있는데, 개인정보보호나 스팸, 명예훼손 등이 주된 제재 대상이다.

2) 문제점과 개선방향

이 법은 방송통신법령 내에서의 정합성 검토는 관련되는 법률과의 정합성 비교에서 명확하게 밝혀질 수 있다. 개인정보보호와 관련해서는 개인정보보호법, 위치정보법과의 균형을 검토하여야 하고, 스팸메일의 경우에는 광고성 정보 전송행위와 유사한 성질의 행위를 규율하는 표시광고법이나 전자상거래소비자보호법 등과의 균형 검토가 필요하며, 명예훼손은 형법과의 비교 검토가 필요하다. 그리고 이 법 위반행위에 대한 제재의 객관적 합리성 보장 여부가 문제되며, 또한 이 법은 제재 유형으로서 등록취소, 과징금, 벌금, 과태료를 규정하고 있는데, 이러한 제재 사이의 관계 및 적절성 여부에 대한 검토가 필요하다고 할 것이다.

사. 위치정보법

이 법은 2005. 1. 27. 제정되어 2005. 7. 28. 시행되고 있는 법률로써 “위치정보의 유출·오용 및 남용으로부터 사생활의 비밀 등을 보호하고 위치정보의 안전한 이용환경을 조성하여 위치정보의 이용을 활성화함으로써 국민생활의 향상과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적” (제1조)으로 제정되었다.

이 법은 위치정보의 보호와 활용을 위한 것으로서, 허가의 취소 및 사업의 폐지·정지 명령(제13조), 같음 과징금의 부과(제14조), 벌칙(제39조 내지 제41조), 과태료(제43조)로 구성되어 있다. 이 법에 따른 제재는 위치정보법과 긴밀한 관계를 가지는 정보통신망법 상의 개인정보보호와 관련된 제재와의 비교를 통한 균형이 필요하다. 이 법 위반행위에 대한 제재의 객관적 합리성 보장 여부 검토가 필요하고, 제재 유형으로서 허가의 취소 및 사업의 폐지·정지 명령, 같음 과징금, 벌금, 과태료를 규정하고 있는데, 이러한 제재규정 사이의 관계 및 적절성 여부에 대하여 검토가 필요하다.

아. 방통위법

1) 제재규정의 개요

방통위법은 2008. 2. 29. “방송과 통신의 융합환경에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 방송·통신의 국제경쟁력을 강화하며 방송통신위원회의 독립적 운영을 보장함으로써 국민의 권익보호와 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로” (법 제1조) 제정되었다.

방송통신위원회는 방송과 통신의 융합환경에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 독립적 운영을 보장함으로써 국민의 권익보호와 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 설립된 기구이다. 방송통신위원회의 제재조치는 방송통신위원회의 자체 판단이 아닌 방송통신심의위원회의 판단에 따라, ① 방송법 제100조 제1항에 따른 제재조치·권고 또는 의견제시, ② 정보통신망법 제44조의7에 따른 불법정보 유통에 대한 취급의 거부·정지 또는 제한 조치(제25조)를 할 수 있다.

이들 제재조치는 각각 방송과 통신에 대하여 부과되고 있는 것으로서, 방송과 통신에 대한 규제기관이 하나의 기관인 방송통신위원회로 통합된 이후에 하나의 법률에 합쳐진 것이다. 방송과 통신은 현재 융합되어 가고 있는 상황이라는 하지만 아직 같은 존재가 되어 버렸다고 보기는 곤란하다. 따라서 하나의 기관에서 두 영역에 대한 내용규제를 함께 할 경우 오게 되는 전문성 결여 등의 문제가 여전히 상존하고 있으며, 제재조치의 내용이 나 형식이 각 영역에 적합한가 하는 점과 영역간의 형평성을 갖추고 있는가 하는 점에서 문제의 소지가 있다.

2) 문제점과 개선방향

방통위법은 제25조에서 제재조치로서 방송법 제100조 제1항에 따른 제재조치·권고 또는 의견제시와 정보통신망법 제44조의7에 따른 불법정보 유통에 대한 취급의 거부·정지 또는 제한 조치 등 두 가지 유형을 정하고 있다. 이들 두 가지의 제재조치는 과거 방송위원회와 정보통신부가 각각 사용하던 규제수단이다.

방송과 통신은 서로 이질적인 속성을 가지고 있다. 방송은 일방향성을 통신은 기본적으로 양방향성을 가지고 있다. 따라서 두 영역은 규제원리가 다를 수밖에 없다. 이렇게 서로

이질적인 영역을 하나의 위원회가 관할하게 되면 전문성에 문제가 발생할 가능성이 높다. 현재 방통위법 제5조를 보면 법률전문가로서의 자격을 가진 사람을 위원으로 선임할 수 있도록 되어 있기는 하지만 의무사항이 아니기 때문에 법률전문가가 전무한 상태로 위원회가 운영될 수도 있다. 법률 수준에서 전문성을 확보할 수 없는 상황이다.

방송과 통신 영역이 분리되지 않은 상태에서 현재처럼 방송통신위원회 체제를 그대로 유지한다면, 방송 영역과 통신 영역을 관할하는 소위원회의 독자적 판단권한을 인정하고, 이들 소위원회의 구성이 전문성을 담보할 수 있도록 법제화 하여야 할 것으로 판단된다.

자. 방송문화진흥회법

이 법은 2000. 1. 12. 제정된 법으로서, “방송문화진흥회를 설립하여 방송문화진흥회가 최대출자자(最多出資者)인 방송사업자의 공적 책임을 실현하고, 민주적이며 공정하고 건전한 방송문화의 진흥과 공공복지 향상에 이바지함을 목적”(제1조)으로 하고 있다. 이 법은 방송문화진흥회라는 법인을 설립하는 조직법의 성격을 가지는 것이고, 그 외 법인의 작용에 대한 내용이 포함되어 있지 않다. 따라서 특정한 의무를 부과하고 그에 대한 이행을 담보하기 위한 제재규정이 마련되어 있지 않다.

제3절 제재규정의 정합성 연구의 개념

1. 법률간 정합성 분석 또는 정합성 해석의 의미

정합성(coherence)이란 용어를 한 마디로 정의하기는 어렵지만, 그 개념요소를 통하여 정합성의 개념을 이해할 수 있다. 정합성은 알렉시에 의하면 무모순성(consistency), 포괄성(comprehensiveness), 상호연관성(connection)의 요소로 구성되고, 크레스에 의하면 일관성(consistency), 포괄성(comprehensiveness), 완결성(completeness), 일원론(monism), 통일성 내지 내적 관련성(unity or internal relation), 명료성(articulateness), 정당성(justified)의 속성을 가진다고 설명한다. 이러한 설명은 정합성을 판별하는 기준으로서 의미가 있고, 결국 법에서 정합성 문제는 유무의 문제가 아니라 정도의 문제로 돌아간다고 한다.²³⁾ 이러한 개념요소들을 정리하면 법의 정합성 문제는 어떠한 사안에 있어서 적합한 법령이 존재하고, 동일 또는 유사한 사안과 관련된 법령들 간에 충돌이나 모순이 없으며, 국가의 지도원리인 헌법원리에 위배됨이 없는 법체계가 형성되어 있거나 해석을 통하여 이러한 상태의 구현이 가능한 법적 상태가 형성되어 있는 것을 말한다. 이처럼 법적 정합성의 개념을 파악하게 되면, 해당 제재규정이 헌법상 원리나 법상 원리를 위반하는 것은 아닌지의 기본적인 문제에서 출발하여 관련 법령간 비교를 통한 충돌이나 모순까지 파악하는 광범위한 문제로 나타나게 된다. 이러한 관점에서 법의 정합성에 대한 연구는 법철학적 연구²⁴⁾와 개별법제에서의 정합성 연구로 나누어 볼 수 있다.²⁵⁾ 이 연구과제는 방송통신법령이라는

23) 이상 설명은 강일신(2014), 정합적 법해석의 의미와 한계 -원리규범충돌의 해결이론 관점에서-, 법철학연구 제17권 제1호, 232-234면.

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

25) 개별법의 정합성에 대한 연구로는, 김진곤(2013), 교섭단체의 법적 지위와 그 구성의 최저기준의 정합성 여부, 憲法學研究 제19권 제3호 ; 김현경(2016), 개인정보 법체계 정합성 확보를 위한 소고 -금융, 의료, 정보통신 법역(法域)을 중심으로-, 성균관법학 제28권 제1호 ; 문중욱·양석진·윤석환(2007), 통합화 환경에 대비한 정보통신 법령체계의 정합성 확보방안 연구, 법학연구 제26호, 한국법학회 ; 배병일(2016), 독도 관련 법령

개별법제에 있어서의 행정별 내지 제재규정을 중심으로 그 정합성을 분석하는 것이기 때문에 정합성의 개념이 무엇인지 하는 것 보다는 개별법령에서 어떤 정합성문제가 발생되고 있는지 하는 보다 구체적인 법해석을 통하여 문제점을 발굴하는 것을 목표로 한다.

2. 법의 정합성 판단방법 : 수직적 정합성과 수평적 정합성

가. 서언

법의 정합성 판단은 수직적 정합성과 수평적 정합성으로 구분하여 볼 수 있다. 수직적 정합성은 법 효력의 문제와 관련되며, 상·하위법 간에 충돌이나 모순이 없이 일관된 통일성이 유지되는 것을 말한다. 예컨대 전기통신사업법에 대한 수직적 정합성을 보면 전기통신사업법, 동법 시행령 간의 정합성을 의미하므로 전기통신사업법, 방송법, IPTV법에 있어 각 법률과 하위법 간의 정합성에 문제가 있는지 검토가 필요하다. 수평적 정합성은 같은 계위(법률 간, 시행령 간)에 있는 관련 법령 간 충돌이나 모순이 없이 통일성이 유지되는 것을 말한다. 수평적 정합성은 전기통신사업법과 단말기유통법 간, 방송법과 IPTV법 간의 정합성에 문제가 있는지 검토되어야 한다. 특히 과징금, 과태료, 벌칙 등에 있어서 유

의 체계성과 정합성, 독도연구 제21호 ; 서희석(2011), 소비자법의 민법전편입 방안 : 한국소비자법의 특징과 이론적 정합성의 관점에서, 법학논총 제31권 제1호, 전남대 법학연구소 ; 양석진(2009), 정보공개법과 개인정보보호법의 법체계 정합성 고찰, 법학연구, 제33호, 한국법학회 ; 윤종민(2014), 과학기술기본법의 체계성 및 정합성 제고를 위한 개정방안, 기술혁신학회지 제17권 ; 이숙진(2009), 차별금지 관련 법률의 부정합성 : 인권위법과 개별적 차별금지법을 중심으로, 경제와 사회 제84호, 비판사회학회 ; 이상천(2015), 공유토지분할에 관한 특례법 제20조 제1항에 대한 위헌론 : 법체계적 정합성과 입법재량의 한계를 중심으로, 법학논총 제28권 제2호, 국민대 법학연구소 ; 이경렬(2015), 형사사법 분야에서 개인정보의 관리·이용 및 보호의 문제 - 형사사법관련 개별정보법의 법률정합성을 중심으로 -, 피해자학연구 제23권 제1호 ; 최영홍(2016), 중소기업적합업종제도의 법리적 정합성 검토 - 프랜차이즈사업과의 관련성을 중심으로 -, 경제법연구 제15권 제3호 ; 최장현(2012), 의무적 선거참여제도의 헌법적 정합성, 법학논총 제32권 제1호, 전남대학교 법학연구소 ; 한상우(2009), 중소기업 지원법제의 체계적 정합성과 문제점, 아주법학 제3권 제1호

사한 행위에 부과되는 과징금, 과태료의 정도 및 벌칙의 정도가 고려할 요소가 된다.

나. 수직적 정합성 판단기준

제재규정의 수직적 정합성은 해당 제재규정이 헌법상 원리 내지 법상 원리에 해당되는 지에 대한 검토에서 시작된다.

첫째, 법률유보 원칙에 부합되는지에 대하여 보면, 제재규정은 침익적 행정행위인만큼 국회가 제정한 법률에 그 근거가 마련되어야 하고, 행정명령에 위임될 경우에도 본질적인 내용을 제외한 사항에 대하여 구체적인 위임 하에 가능하다고 할 것이다.

둘째, 비례의 원칙에 부합되는지에 대하여 보면, 제재규정은 침익적 행정행위의 성격상 범위반행위에 상응한 제재규정이 마련되어야 하고(비례의 원칙), 의무위반사실과 아무런 관련성이 없는 제재를 부과하여서는 안 된다고 할 것이다(비례의 원칙).

셋째, 명확성의 원칙에 부합되는지에 대하여 보면, 제재규정의 내용상 명확성은 소관 행정청이나 해당 법률의 적용을 받는 수범자 입장에서 예측가능성을 제고한다는 의미에서 중요한데, 특히 제재규정 중 벌칙의 경우에는 죄형법정주의의 적용으로 보다 엄격한 명확성의 원칙이 적용된다고 할 것이고, 과태료의 경우에도 유추해석이나 확대해석이 금지된다는 것이 판례의 입장이다(대법원 2007. 3. 30. 선고 2004두7665 판결).

다. 수평적 정합성 판단기준

수평적 정합성은 법령의 상하위 단계를 비교하는 것이 아니라, 다른 유사한 법령간을 비교하는 것이므로 우선적으로 정합성 대상의 법령간의 비교가능성이 있어야 한다. 이를테면 법령의 목적이거나 성격이 사업법인지 여부, 규제법인지 여부 등이 중요한 요소가 될 것이다. 그에 따라 수평적 정합성의 판단기준을 설정하여 보면 다음과 같다.

첫째, 비례의 원칙의 관점에서 보면, 각 법령이 규율하는 의무위반행위에 대한 제재채수준이 적정하게 설계되었는가 하는 점이다. 이를테면 무허가사업행위에 대하여 방송법은 2년 이하의 징역 등, 방송광고판매대행법은 3년 이하의 징역 등, 전기통신사업법은 5년 이하의 징역 등, 위치정보법은 5년 이하의 징역 등을 처하는 것으로 규정되어 있는데, 과연 각각의 법률에서 무허가사업행위가 가지는 위반의 정도나 가치가 다르겠지만, 각각의 의

무위반행위에 적합한 형벌로 설정되었는지 검토가 필요한 것이다.

둘째, 형평의 원칙 내지 평등의 원칙의 관점에서 유사한 위반행위에 대하여 위와 같이 법령간의 처벌정도가 달라지는 것이라면 이는 정합성의 관점에서 재검토가 필요하다고 할 것이다. 물론 각각의 법률의 입법목적이 다름에 따라 위반의 정도나 평가가 다르기 때문에 일률적인 평등의 원칙을 적용하는 것이 늘 옳은 것은 아니라고 하겠지만, 동일한 위반 내용에 대하여 현저한 제재수준의 차이를 보인다면 이는 평형성이라는 관점에서 재검토가 필요함을 부인하기 어렵다고 할 것이다.

셋째, 이중처벌금지원칙에 부합되는지에 대하여 보면, 각 제재규정은 동일한 법률내에서 상호간 독립적 또는 보완적으로 기능을 하고 있는데, 동일한 위반사유 또는 기초사실이 동일한 경우에 제재규정을 이중적으로 설정할 경우에는 이중처벌의 위험성이 제기될 수 있으니, 가급적 이중제재를 피하는 방법으로 제재규정의 체계를 마련하는 것이 필요하다. 이러한 이중제재는 동일한 위반사유에 대하여 다른 법률에서 이중으로 제재하는 유형과 동일한 법률 내에서 다른 제재규정을 적용하는 경우 2가지로 나눌 수 있다. 전자의 경우에는 대개 입법으로 이를 해결하고 있는데, 예컨대 전기통신사업법은 금지행위를 위반한 전기통신사업자에 대한 시정명령이나 과징금을 부과한 경우에는 동일한 행위에 대하여 동일한 사유로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 시정조치 또는 과징금의 부과를 할 수 없도록(제54조) 명문의 규정을 두어 해결하고 있다. 후자의 경우에는 명문의 규정이 없고 판례로 이것이 이중제재에 해당되지 않는다고 판시하는 방법으로 해결하고 있다. 즉 동일한 사유로 과태료를 부과한 후에 형벌을 가한다고 하여 이를 일사부재리원칙에 반하지 않는다고(대법원 1996. 4. 12. 선고 96도158 판결) 이중처벌금지원칙에 위배되지 않는다고 보는 것이 그 예이다(헌재 1994. 6. 30. 92헌바38 결정). 그러나 후자와 같이 동일한 법률 내에서 동일한 위반행위에 대한 이중의 제재는 법률상 양립이 가능하다고 할 것이지만, 가능한 한 다양한 행정수단 중에서 굳이 처벌의 성격이 강한 과태료, 과징금, 형벌 등을 중첩적으로 규정하는 것이 과연 합당한 것인가 하는 점은 의문이라고 할 것이다. 생각건대 행정권의 자의적인 행사를 조장하고 방조하는 미숙한 입법권 행사라고 할 것이므로 개별법률에서 이러한 이중제재의 가능성이 있는 입법은 지양되는 것이 마땅하다고 할 것이다.

제3장 제재규정의 방송통신법령별 정합성 검토

제1절 서언

법률은 규율의 목적에 따라 규제법과 진흥법으로 구분할 수 있는데, 이 연구의 대상이 되는 제재규정은 규제법에서 당해법의 목적 달성을 위한 수단으로 기능하고 있다. 그런데 제재방법은 그 전제로서 행정법상의 의무를 전제로 하여야 하고, 그 전제는 통상 개별법에서 구체적으로 의무를 법정화 하는 방식으로 입법된다. 이를 행정규제기본법에서 규제법정주의라고 한다. 행정법상의 의무는 특정한 행위를 요구하는 작위적 의무와 행위를 금지하는 부작위의무로 구분되는데, 금지행위는 후자의 부작위의무의 성격을 가진다.

이 장에서는 13개의 분석 대상 방송통신법령이 가지고 있는 행정규제의 내용과 그에 따른 제재규정의 관계를 각 개별법 중심으로 살펴보고, 그에 따라 가능한 한 개별법상 행정규제와 제재규정 사이에 합리성, 정당성 및 실효성을 가지는지에 대하여 조사하고자 한다. 즉 개별법상 각종 행정규제, 금지행위 등 의무과방식의 제정경위를 중심으로 하여 해당 제재규정의 제정 경위와 연혁 및 해당 법률 내에서의 제재규정간의 체계성을 검토함으로써, 해당 법률의 입법목적 달성을 위하여 각 제재규정이 적절하게 구성되어 있는지를 검토하게 된다. 결국 해당 법률의 입법 목적을 달성하기 위한 실효성 있는 제재규정의 구성 인지를 검토하는 논의가 될 것이다. 그러기 위해서는 해당 법률의 입법연혁, 각 제정당시의 제재규정의 준부 등을 검토하게 된다.

현행 13개의 법률을 조사하여 보면, 행정규제의 방식은 크게 금지행위의 방식을 취하는 것과 그렇지 않은 것으로 나뉘게 된다. 금지행위의 방식은 행정규제의 입법방식 중에 방송통신법령이 즐겨하는 것으로서, 현재 방송법, IPTV법, 단말기유통법, 전기통신사업법 등 주요 사업법이 택하고 있는 방식이다. 여기에 대하여는 금지행위의 의미와 체계, 구성상 문제점, 금지행위의 의무를 담보할 수 있는 제재규정이 제대로 구성되어 있는지, 반대로 과도하게 구성된 것이 아닌지 등을 검토할 것이다. 그리고 후자의 행정규제방식에 대하여는 방송통신법에 특유한 특징을 찾아보기는 어렵고, 단순히 해당 규제의 목적을 달성하기 위한 정책적 고려에 의하여 제정된 것이므로 그에 대한 일반론적인 분석은 큰 의미를 찾

기 어렵고, 따라서 적어도 금지행위 제재체계와 비교하여 보면, 그에 부합하고 상응하는 제재규정을 찾아내는 정합성 논의도 큰 실익을 찾기는 어렵다고 할 것이다.

이 장에서는 분석 대상인 6개의 제재규정이 각 방송통신법령에서 어떻게 규정되어 있는지, 그리고 각 규정의 내용이 법령 간 비교에서 정합성을 가지고 있는지를 분석하는 장이다. 제3장에서는 각 법령상 금지행위 등 의무부과와 제재규정의 관계를 법령 중심으로 살펴 보았다면, 제4장은 제재규정 중심으로 정합성을 검토하게 되는 것이다. 제3장과 제4장의 다른 분석을 통하여 각 법률과 각 제재규정의 정합성의 문제점을 검토하게 되는 것이다. 제4장의 검토방법은 1) 우선 해당 법률 내에서 적절하게 규정되어 있는지(수직적 정합성), 2) 동일한 제재규정이 방송통신법률 사이에서 균형성, 정합성을 갖추고 있는지(수평적 정합성)의 방법으로 하고자 한다.

제2절 제재규정과 금지행위의 부과

1. 금지행위의 의의와 검토방향

개별 행정법의 입법목적상 수범자에게 금지의무를 부과하는 것으로서, 제반 제재규정의 전제로서 의미가 있다. 행정법규의 경우 소극적 행정의무를 부과하는 경우에는 대부분 금지유형을 나열하는 방식을 취하게 되는데(법률유보원칙상 의무의 부과는 법률에 규정되어야 함), 최근 입법경향이 ‘금지행위’라는 조문 제목을 두고 여러 유형의 의무행위를 하나의 통합된 규정으로 만들어 의무이행을 확보하고자 하고 있다.

행정법상 금지행위의 규정은 해당 법률의 입법목적이 상이하게 설정되고, 그에 따라 각 법률이 규정하고자 하는 금지행위의 내용 및 범위가 정해지는 것이므로, 각 법률이 규정하고 있는 금지행위를 정합성 차원에서 비교 검토하는 것은 가능하지 않고, 또한 이 연구과제의 과업 범위에도 포함되어 있지 않다. 즉 금지행위는 그 자체로 제재규정이라고 할 수 없고, 나아가 금지행위는 해당 법률의 입법목적에 따라 정해지는 정책적인 입법사항에 불과한 것이므로 해당 금지행위가 타당하고 적법한 것인지를 검토하는 것은 아무런 이유가 없다.

그럼에도 불구하고 본 장에서 금지행위를 연구하는 것은 금지행위 규정이 각종 의무이행 확보수단 즉 제재규정의 전제가 되는 ‘법적 의무사항’에 해당되는 것이므로 해당 ‘금지행위’의 실효성 확보차원에서 제재규정의 정합성 여부를 검토하기 위하여 해당 법률이 어떻게 금지행위를 규정하고 있는지 검토하는 것이다. 주로 검토하게 될 내용은, 첫째 각 방송통신법령이 규정하고 있는 금지행위의 입법체계를 분석하여 바람직한 입법체계를 제시하고자 한다. 금지행위의 근거가 법령별로 법률, 대통령령, 고시 등 다양하게 존재하는바 그 비교를 통하여 현주소를 파악하고자 한다. 둘째 각 방송통신법령상 금지행위를 관찰하려고 하는 제재수단이 어떻게 구성되고 있으며, 다른 법령과 비교하여 적절한 것인지 비교 검토하고자 한다. 단순히 어느 제재규정이 있고 없다고 하여 당해 법령의 당부를 판단할 수는 없겠지만, 입법개선의 아이디어를 제시하게 될 것이다. 셋째 금지행위의 유형은 다양하게 존재하지만, 이 절에서 검토대상이 되는 금지행위는 방송통신위원회 고시인 「방송통신사업 금지행위 등에 대한 업무 처리 규정」에 의하여 적용대상이 되는 방송통

신법령 중 금지행위로 한정하고자 한다.

2. 금지행위의 유형 및 체계

가. 금지행위의 유형

금지행위의 유형으로는 1) 금지행위 제목으로 금지행위의 내용을 통합적으로 정의하는 통합 유형, 2) 금지행위의 제목을 달지 아니하거나 또는 개별적인 금지사항을 정의하는 개별 유형으로 구분할 수 있다. 특히 의무이행 확보수단과 관련성이 높은 것은 전자의 통합유형이라고 할 것이다. 통합유형의 방식은 규제의 개별 행위규정이 규율하기 어려운 행위에 대한 규제의 공백을 해소하는 장점이 있고, 그 반면 개별 행위규정이 규율하기 어려운 행위에 대하여 이와 같은 포괄적인 금지행위 규정에 의한 규율이 있다면 이는 규제의 명확성이나 예측가능성이라는 법치행정원리를 위배하거나, 그러한 점에서 법의 실효성을 약화시킨다는 단점도 제기된다. 방송법, IPTV법, 단말기유통법은 통합유형과 개별유형이 혼재되어 있고, 전파법, 정보통신망법, 위치정보법이 개별 유형의 금지행위 규정을 두고 있다.

방송통신위원회 고시인 「방송통신사업 금지행위 등에 대한 업무 처리 규정」에 의하여 적용대상이 되는 방송통신법령 중 금지행위로는 「전기통신사업법」 제50조, 「방송법」 제76조의3, 제85조의2, 「IPTV법」 제17조, 「단말기유통법」 제3조, 제4조, 제5조, 제7조, 제8조 및 제9조의 규정을 위반한 행위가 규정되어 있다. 아래에서는 위 고시가 규정하고 있는 금지행위를 대상으로 분석하고자 한다.

나. 금지행위의 입법 체계

금지행위는 국민의 권리를 침해하는 침익적 행정행위에 해당되므로 엄격한 법률근거가 필요하여 법률 형식으로 규정하여야 하고 다만 세부적인 유형이나 기준에 대하여는 대통령령이나 부령으로 위임하여 규정할 수 있다.

현재 입법례를 보면, 법률에서 금지행위의 내용을 모두 규정하는 방식(방식 I), 법률에서 금지행위의 유형과 기준의 대강을 정한 다음 세부적인 내용을 대통령령으로 위임하는

방식(방식Ⅱ), 법률에서 대강, 대통령령에서 세부적인 내용, 보다 세부적인 기준 등은 고시에서 정하는 방식(방식Ⅲ), 법률에서 유형과 기준의 대강을 정한 다음 바로 고시로 세부기준 등을 위임하여 고시가 정하는 방식(방식Ⅳ)로 구분할 수 있다. 아래 <표>를 보면, 방식Ⅰ의 예로는 단말기유통법 제5조, 제7조, 제8조, 제9조가 해당되고, 방식Ⅱ는 방송법의 금지행위 체계이며, 방식Ⅲ은 IPTV법에서 금지행위의 대강을 정하고(제17조 제4항), 대통령령이 행위의 유형 및 기준을 정하면서 그 세부기준에 대하여는 다시 고시에 위임하고(동시행령 제15조 제1항 제2항) 방송통신위원회고시로 「결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준」이 정하여져 있는 예이다. 방식Ⅳ의 예로는 단말기유통법 제4조에서 구매지원상한액에 대한 기준 및 한도를 직접 고시로 정하도록 위임하고(제1항) 고시가 이를 규정하고 있는 예이다.

<표 3-1> 금지행위의 유형 및 기준에 대한 입법체계 비교

법률명	법률	대통령령	고시	방식
방송법	제76조의3	제60조의3	-	Ⅱ
	제85조의2	제63조의5	-	Ⅱ
IPTV법	제17조	제15조	결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준	Ⅲ
단말기유통법	제3조	제3조	요금제에 따른 부당하게 차별적인 지원금 기준	Ⅲ
	제4조	제3조	요금제에 따른 부당하게 차별적인 지원금 기준	Ⅲ
		-	이동통신단말장치 지원금 상한액에 관한 규정	Ⅳ
	제5조	-	-	Ⅰ
	제7조	-	-	Ⅰ
	제8조	-	-	Ⅰ
	제9조	-	-	Ⅰ
전기통신사업법	제50조	제42조	결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준	Ⅲ

입법방식 중 어느 것이 바람직한지는 일의적으로 쉽게 판단할 수 있는 것이 아니다. 법률유보원칙에 따른다면 침해적 행정행위인 금지행위에 대한 유형과 기준 등 내용은 법률에서 명확하게 규정하는 것이 타당하다고 할 것이고, 다만 입법기술적인 점 등을 고려하여 명령(대통령령, 부령)에 구체적인 범위를 정하여 위임할 수 있도록 헌법이 허용하고 있

으니 대통령이 금지행위의 기준과 유형을 위임에 따라 정하는 것은 헌법에 합치된다고 할 것이다(행정규제기본법상 이를 규제법정주의라고 한다). 따라서 방식 I 과 방식 II 는 헌법에 합치된다. 다음 문제는 행정규칙의 형식을 가진 고시에 법규사항 즉 권리를 제한하는 금지행위의 유형과 기준을 정하는 것이 타당한지의 문제이다. 행정규제기본법 제4조 제2항 단서에 의하면, “법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다.” 라고 하여 고시의 법규성을 인정하는 듯한 입법태도를 취하고 있다. 이 조문이 헌법에 합치되는지는 별론으로 하고, 어찌됐든 행정 및 입법 현실상 고시에 의한 행정규제가 허용되고 있는 마당에, 고시로 금지행위의 유형과 기준에 대한 세부적인 사항을 정하고 있는 이견 방식 III 과 방식 IV 를 위헌이나 부당하다고 할 수 없는 것이다. 물론 이 금지행위의 유형과 기준이 전문적이고 기술적인 사항인지, 아니면 경미한 사항인지를 검토하여야 되는데, 국민에게 일정한 행위의 제한을 가하는 것으로서 경미한 것이라고 하기는 어렵다. 방송통신분야는 기술의 발전이나 환경의 변화가 수시로 일어나는 영역으로서 위에서 말하는 ‘전문적이고 기술적인 사항’ 에 해당될 여지가 큰 것으로 보이므로, 일용 금지행위의 세부기준과 유형을 고시로 정하는 것이 헌법이나 행정규제기본법을 위배하는 것이라고는 할 수 없다. 그러나 위 금지행위의 입법방식의 다양한 사정을 본다면 법률 단계(방식 I) 또는 대통령령 단계(방식 II)에서의 입법이 그리 어렵지 않은 사정이 보이는 것이므로, 혹시 법률이나 명령의 입법의 어려움을 피해가기 위하여 고시로 쉽게 정하고 있는 것은 아닌지 신중한 입법이 요청된다고 할 것이다.

특히 단말기유통법 제4조 제7항에 의하면 “방송통신위원회는 제3항 및 제6항에 따른 공시 및 게시 방법, 내용, 주기 등에 관한 기준을 정하여 고시한다.” 라고 규정하여, 법률이나 명령에서 금지행위의 유형 및 기준을 거의 제시하지 못하면서 곧바로 고시에 위임하고 있는바, 이는 법률유보원칙 및 규제법정주의를 위배한 것이라고 할 것이다.

3. 금지행위와 관련 제재규정의 관계

금지행위는 행정법상 의무를 부과하고 그 의무이행을 관철할 수 있는 금지행위에 대한 검토는 동 행위위반에 대한 제재규정을 검토하는 것을 목적으로 한다. 즉 제재수단 또는

집행수단으로 어떤 규정을 가지고 있는지, 그 규정이 실효적인지를 중점적으로 검토할 것이다. 다만 본질적으로 어떤 법률에 어떤 금지행위를 규정하고, 그 금지행위의 의무를 관철하기 위하여 어떤 수단과 방법을 택할 것인가는 입법자의 광범위한 재량영역에 속한다고 할 것인 점을 유의하여야 할 것이다.

<표 3-2> 방송통신법령의 금지행위와 제재규정의 체계

법률명	구분	시정명령	행정조사	과징금	벌칙	과태료	허가등취소	긴급중지명령	이중제재금지
방송법	§ 76의3	② 금지행위의 중지 등	③ 자료제출 ③ 사업장 출입	④ 100분의5 이내	-	-	-	-	령 § 60의 4 ② 이중제재협의
	§ 85의2	② 사실의 공표 등	④ 자료제출	③ 100분의2 이내, 또는 5억 이하	-	§ 108.19의2 (자료제출거부, 거짓자료제출, 3천 이하)	§ 18① 13	-	⑥ 이중제재금지
IPTV법	§ 17	§ 26④ 위반행위의 중지, 이용약관의 변경, 계약조항의 삭제 등	-	② 100분의2 이내, 또는 5억 이하 ③ 국세채납 준용 징수	-	§ 26① 6	-	-	-
단말기	§ 3	§ 14② 시정명령	§ 13사실조사	§ 15① 100분의3 이하, 또	§ 20	§ 22	-	§ 11긴급중지명령	§ 17

유통법		§ 18 손해배상		는 10억 이하 ⑤ 국세 체납처분					
	§ 4	§ 14② 시정명령 § 18 손해배상	§ 13사 실조사	§ 15① 100분의3 이하, 또 는 10억 이하 ⑤ 국세 체납처분	-	§ 22	-	§ 11긴 급중지 명령	§ 17
	§ 5	§ 14② 시정명령 § 18 손해배상	§ 13사 실조사	§ 15① 100분의3 이하, 또 는 10억 이하 ⑤ 국세 체납처분	-	§ 22	-	-	§ 17
	§ 7	§ 14① 시정명령 § 14② 시정명령 § 18 손해배상	§ 13사 실조사	§ 15① 100분의3 이하, 또 는 10억 이하 ⑤ 국세 체납처분	-	§ 22	-	-	§ 17
	§ 8	§ 14② 시정명령 § 18 손해배상	§ 13사 실조사	§ 15① 100분의3 이하, 또 는 10억 이하 ⑤ 국세 체납처분	-	§ 22	-	-	§ 17
	§ 9	§ 14② 시정명령 § 18 손해배상	§ 13사 실조사	§ 15① 100분의3 이하, 또 는 10억 이하 ⑤ 국세	§ 20	§ 22	-	§ 11긴 급중지 명령	§ 17

				체납처분					
전기통신사업법	§ 50	§ 52① § 55 손해배상	§ 51	§ 53 100분의3 이하, 또는 10억 이하	§ 95 § 99		§ 52⑤ 일부정지		§ 54

※ 전기통신사업법 : 이행강제금(제52조의2)

4. 소결

금지행위와 제재규정의 관계를 중심으로 살펴보면 다음과 같은 결론에 도달할 수 있다.

첫째, 각 방송통신법령상 금지행위의 내용을 규정하는 방식에 대한 통일이 필요하다고 할 것이다. 기술한 바와 같이, 금지행위는 침익적 행정행위로서 국민의 권리와 의무를 제한하는 행정행위이므로 반드시 법률상 근거를 요하는 것인데, 법률에 구체적인 내용이 규정되는 것을 원칙으로 하는 것이지 대강만을 정하고 하부 규정 그것도 법령이 아닌 고시에 위임하여 구체적이고 상세적인 규정을 하는 것은 바람직한 입법방식은 아니라고 할 것이다(예컨대 단말기유통법 제4조). 향후 금지행위 규정 방식에 대한 전면적인 재검토가 필요한 것이다.

둘째, 금지행위 방식 중 통합형의 문제점이다. 모든 의무위반행위를 하나의 금지행위 규정으로 통합하여 규정하는 방식은 각 금지행위가 상이한 법적 근거와 취지를 가지고 있는 것임에도 불구하고 그 위반사항에 대하여 동일한 시정조치 등의 제재규정을 가지게 되는 문제점이 있다. 의무위반의 내용이 다르다면 각 시정조치의 내용도 달라지는 것이 타당한 것이다. 예를 들어 전기통신사업법상 금지행위(제50조)와 제재규정의 관계를 보면, 금지행위 위반에 대하여 사실조사(제51조), 시정조치(제52조), 이행강제금(제52조의2), 과징금의 부과(제53조), 손해배상(제55조), 벌칙(제99조)를 규정하고 있는데, 제50조 제1항 소정의 금지행위 각 유형에 대한 제재규정의 실질적인 차이를 발견하기 어렵다고 할 것이다. 그런 점에서 본다면, 가장 최근 법률이긴 하지만, 적어도 금지행위 입법방식에 있어서는 단말기유통법이 가장 최선의 방식을 취하고 있다고 할 것이다.

셋째, 앞서 <표>에서 본 바와 같이, 방송통신법령이 금지행위 위반에 대하여 가하는 제재의 종류는 매우 다기하다고 할 것인데, 제재의 종류를 정하는 것이 입법재량이라고는 하지만, 유사한 체계로 가는 것이 바람직한 것이라면, 전반적인 정비가 필요하다고 할 것이다.

넷째, 특히 금지행위의 위반사실을 확정하기 위한 행정조사가 규정되어 있지 않다는 점이다. 사업자가 금지행위를 위반하였는지 여부는 관계행정기관이 조사를 통하지 아니하면 확정하기 어렵고, 행정조사의 방법 중에는 당사자의 자발적인 협조로 충분한 것도 많지만 그렇지 아니한 경우에는 행정청의 강제적이거나 권력적인 조사작용을 요하는 경우가 많다. 이럴 경우 당사자의 권리를 침해하는 경우가 많기 때문에 법적인 근거를 요한다는 것이 일반적인 견해라고 할 것이다.²⁶⁾ 행정조사에 관한 기본원칙·행정조사의 방법 및 절차 등에 관한 공통적인 사항을 규정하고 있는 ‘행정조사기본법’에 의하면 “행정기관은 법령 등에서 행정조사를 규정하고 있는 경우에 한하여 행정조사를 실시할 수 있다. 다만, 조사대상자의 자발적인 협조를 얻어 실시하는 행정조사의 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하여(제5조), 이와 같은 행정조사의 법률유보원칙을 엄격하게 선언하고 있다. 그런 점에서 보면, ‘IPTV법’의 경우 금지행위 조사를 위한 행정조사의 법적 근거를 정하고 있지 아니한 것은 입법적 오류라고 할 것이다.

26) 김남철(2016), 전제서, 460면.

제3절 시정(조치)명령

1. 의의

가. 시정명령의 의의와 정합성 검토방향

시정명령이란 행정법상의 금지의무 등 의무를 위반한 자에 대하여 그 위반사실의 시정을 요구하는 시정조치를 말하고, 단독행위인 하명으로 이루어지므로 시정명령이라고 한다. 시정명령의 정합성은 ‘위반사항과 시정명령’이라는 상관관계에 충실한지, 위법상태의 시정이라는 시정명령의 처분상 한계를 지키는 것인지 등을 중심으로 각 법률간 비교 분석이 가능하다고 할 것이다. 시정명령 부과 대상이 되는 위반행위가 동일 내지 유사한 경우에 정합성의 비교대상이 되며, 단순히 시정명령의 불이행에 대한 제재의 차이를 비교하는 것은 본 연구의 목적인 정합성을 판단하는 것이 아니다.

나. 행정청의 시정명령의 법규 형식 및 유형에 대한 검토

제재규정은 침익적 행정행위인 만큼 국회가 제정한 법률에 그 근거가 마련되어야 하고, 행정명령에 위임될 경우에도 본질적인 내용을 제외한 사항에 대하여 구체적인 위임하에 가능하다고 할 것이다. 또한 해당 수범자의 입장에서 예측가능해야 하며, 따라서 시정(조치)명령도 해당 법률의 수범자들이 예측할 수 있도록 구체적으로 규정되어야 할 것이다.

방송통신법령들을 살펴보면, 일부 법률에서는 일반조항(시정명령 등)을 규정하여 해당 법률의 위반이나 개별적인 위반행위에 대해 시정을 명할 수 있도록 규정하면서, 또한 각각의 개별조항에서 구체적인 시정명령의 내용을 규정하고 있으나, 일부 법률에서는 일반조항은 두지 않은 채, 개별조항에서 구체적인 시정명령의 내용을 규정하고 있다.

1) 법규의 존재형식(= 법률유보원칙)

시정명령이 개인의 권리를 침해하고 의무를 부과하는 침익적 행정행위, 명령적 행정행위의 성격을 가지는 만큼, 그 법규 형식은 법률유보원칙상 중요하고 본질적인 내용에 대

하여는 법률에 근거하여야 함(중요사항 유보설 내지 본질성이론). 현행 법령상 대부분의 시정명령의 근거는 법률에 규정되어 있고 극히 예외적으로 시행령에 규정된 사례가 있다 (보건의료기술 진흥법 시행령 제20조의2).

시정명령과 관련된 사항 중 어느 사항이 법률에 규정되고, 어느 사항이 하위 법령에 규정될 것인지에 대하여 보면, 이를테면 시정명령의 구체적 내용이나 종류는 법률에 규정되어야 하므로 하위법령에서 새로운 시정명령의 내용을 창설하는 것은 허용되지 아니하고 그 절차와 방법 등 비본질적 사항에 대하여만 시행령에 위임될 수 있는 것이다. 시행령에 규정된 내용이 그 위법상태를 해소하기 위하여 합리적이고 정당한 사항이라고 할지라도 위와 같은 법적 근거가 법률에 규정되어 있지 않다고 한다면 이는 법률유보원칙을 위배를 면하기 어렵다는 것이 판례²⁷⁾의 입장이다.

2) 법규의 규정 정도(= 명확성의 원칙)

다음 문제는 법률의 규정 정도가 명확하여야 한다는 원칙, 즉 명확성의 원칙에 관한 문제이다. 이 문제는 시행령에 위임도 하지 아니하고 법률에서 ‘기타 시정을 위하여 필요한 사항’으로 규정하여 행정청이 시정명령의 종류와 내용을 선택할 수 있도록 하는 것이 가능한가 하는 점으로 예를 들어 「전기통신사업법」 제52조 제1항 제8호가 ‘원상회복에 필요한 조치,’라고 규정하고 있다. 생각건대, 시정명령의 구체적인 내용은 시정의 대상이 되는 의무위반행위로 예측이 가능한 것이므로, 의무위반행위를 시정하는 의미에서 시정명령이라면 이 정도의 입법방식은 명확성의 원칙을 위배하는 것이라고 하기는 어렵다.

3) 시정명령의 유형과 한계

가) 의무위반행위만을 규정하고, 시정명령의 구체적인 내용은 규정하지 않는 방식
예컨대, 단말기유통법 제14조 제1항에서는 “과학기술정보통신부장관은 이동통신사업자, 대리점 또는 판매점이 다음의 행위를 했다고 인정하면 그 시정을 명할 수 있다.”고 규정하여, 시정명령의 구체적인 내용은 전혀 규정하지 않고 있다.

27) 헌재 1995. 11. 30. 선고 94헌바14 결정

나) 시정명령의 구체적인 내용을 한정적으로 열거하는 방식

예컨대, 단말기유통법 제14조 제1항에서는 “방송통신위원회는 제3조제1항, 제4조제2항부터 제6항까지, 제5조제1항, 제7조제2항·제3항, 제8조제3항·제4항 또는 제9조제2항·제3항을 위반한 행위가 있다고 인정하면 이동통신사업자(특수관계인을 포함한다), 대리점, 판매점 또는 이동통신단말장치 제조업자에게 다음 각 호의 조치를 명할 수 있다.”고 규정하여, 시정명령의 구체적인 내용을 한정적으로 열거하고 있다.

2. 검토

가. 시정명령의 위반에 대한 제재의 정합성

시정(조치)명령이 부과된 경우, 이에 따르지 않을 때에 부과되는 제재를 비교함으로써 동일 내지 유사한 위반행위에 대해 차별적인 제재가 규정되어 정합성에 문제가 없는가를 검토한다.

이러한 검토는 비례의 원칙에 따라 동일 내지 유사한 위반행위에 동일 내지 유사한 제재가 부과되고 있는가의 여부가 중심이 될 것이며, 시정(조치)명령에 대한 방송통신법령상의 제재규정은 허가 등의 취소, 갈음과징금, 벌칙, 과태료 등이 있으나, 동일 내지 유사한 위반행위에 대해 시정명령이 부과되고, 시정명령 불이행에 대해 제재가 부과되는 경우는 허가 등의 취소와 과태료에서 찾아볼 수 있기 때문에 이를 중심으로 검토하며, 이를 [표- 시정(조치)명령 불이행시 제재의 정합성검토]에서 정리하도록 한다. 그밖에도 단말기유통법에서는 제14조제1항 또는 제2항에 따른 시정조치가 있는 경우에 이 법을 위반한 행위로 피해를 입은 자는 위반행위를 한 자에게 손해배상을 청구할 수 있으며, 그 위반행위를 한 자는 고의 또는 과실이 없었음을 증명하지 못하면 책임을 면할 수 없다(제18조)는 손해배상규정을 마련하고 있다.

1) 시정명령 불이행시 허가 등의 취소

각 법령에서 시정(조치)명령을 이행하지 않은 경우 허가 등의 취소를 규정한 사항은 다음과 같다.

<표 3-3> 시정명령과 허가 등의 취소 규정

법률명	위반행위	허가등의 취소
방송광고판매법	제37조	시행령 제8조 별표 1
전파법	제41조 제7항 제5호	시행령 제118조1의4 별표22의6
	제58조 제2항 제2호	시행령 제118조2 별표23
전기통신사업법	제92조 제1항	시행령 제25조 제2항 별표 2
	제27조 제1항 제4호	시행령 제25조 제2항 별표 2
	제27조 제2항 제4호	시행령 제25조 제2항 별표 2

① 방송법

i. 위반행위

- 제8조(소유제한등) ⑬ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 다음 각 호의 구분에 따라 해당 규정을 위반한 자에게 6개월 이내의 기간을 정하여 위반 사항을 시정할 것을 명할 수 있다.

1. 과학기술정보통신부장관

가. 제5항²⁸⁾을 위반한 자

나. 제6항부터 제9항²⁹⁾까지의 규정을 위반한 자(제14조 제6항 제2호에 해당하는 방송사업자 외의 방송사업자와 전송망사업자로 한정한다).

2. 방송통신위원회

가. 제2항부터 제4항³⁰⁾까지의 규정, 제10항³¹⁾, 제14항³²⁾ 및 제15항³³⁾을 위반한 자

28) ⑤ 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인(각 특수관계자를 포함한다)은 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 소유할 수 없다.

29) ⑥, ⑦ 지상파방송사업자, 공동체라디오방송사업자 또는 종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자외의 방송사업자와 전송망사업자가 시장점유율 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령령이 정하는 범위를 초과하여 상호 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유한 경우

⑧, ⑨ 지상파방송사업자, 공동체라디오방송사업자 또는 종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자외의 방송사업자와 전송망사업자가 동일 사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유한 경우

나. 제6항부터 제9항까지의 규정을 위반한 자(제14조 제6항 제2호에 해당하는 방송사업자로 한정한다).

- 제85조의2 제2항(금지행위) ② 방송통신위원회는 방송사업자들이 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 금지행위의 중지, 계약조항의 삭제 또는 변경, 금지행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다.

ii. 허가 등의 취소

- 제18조(허가·승인·등록의 취소등) ① (제2호 : 제8조(소유제한) 위반 / 제4호 : 제14조(외국자본의 출자 등 위반 / 제9호 제99조(시정명령 등) 위반) 시 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회가 소관 업무에 따라 허가취소 등을 할 수 있으며 구체적 기준은 시행령 제27조의[별표 1의2]에 따른다.³⁴⁾

30) ② 특수관계인이 소유하는 주식 또는 지분을 포함하여 지상파방송사업자 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 40을 초과하여 소유한 경우. 다만, 국가 또는 지방자치단체, 방송문화진흥회, 종교의 선교를 목적으로 하는 방송사업자에 출자하는 경우는 제외

③ 독점규제및공정거래에관한법률 제2조제2호의 규정에 의한 대기업과 그 계열회사(특수관계자를 포함한다) 또는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」에 따른 일간신문이나 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」에 따른 뉴스통신을 경영하는 법인(特殊關係者를 포함한다)이 지상파방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 10을 초과하여 소유한 경우나 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 30을 초과하여 소유한 경우

④ 지상파방송사업자, 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분을 소유하고자 하는 일간신문을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)이 일간신문의 구독률이 100분의 20 이상인 경우에 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유한 경우

31) ⑩ 정당이 방송사업자의 주식 또는 지분을 소유하는 경우

32) ⑭ 1. 대한민국 정부, 2. 지방자치단체, 3. 종교단체, 4. 정당, 5. 영리를 목적으로 공동체라디오방송사업을 영위하려는 자가 공동체라디오방송사업자가 되는 경우

33) ⑮ 공동체라디오방송사업자가 1개를 초과하여 방송국을 소유한 경우

34) 시정명령에 위반한 경우에는 업무정지 3개월 또는 허가·승인 유효기간 단축3개월을

- 또한 제85조의2 제2항에 의해 통보를 받은 때에는 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회가 소관 업무에 따라 허가취소 등을 할 수 있으며 구체적 기준은 시행령 제27조의[별표 1의2]에 따른다.³⁵⁾

- 다만 방송법의 경우에는 소유제한 등의 규정을 위반한 경우 부과되는 시행(조치)명령을 불이행한 경우에 허가 등이 취소되는 것이 아니라, 소유제한 규정을 위반하는 경우 업무정지 6개월 또는 허가 · 승인 · 유효기간의 단축 6개월을 명할 수 있다.

② IPTV법

i. 위반행위

- 제10조(초과소유 주주 등에 관한 제한 등) ① 제8조(겸영금지) 또는 제9조(외국인의 주식소유 제한)를 위반한 경우 위반의 원인을 제공한 주식 또는 지분을 소유한 자는 그 소유분 또는 초과분에 대한 의결권을 행사할 수 없다.

② 과학기술정보통신부장관은 제8조 또는 제9조를 위반한 자나 그 위반의 원인을 제공한 주식 또는 지분의 소유자에 대하여 6개월 이내의 기간을 정하여 해당 사항을 시정할 것을 명할 수 있다.

ii. 허가 등의 취소

- 제24조(허가취소 및 사업정지) ① 과학기술정보통신부장관은 인터넷 멀티미디어 방송제공사업자가 (제10조(초과소유 주주 등에 관한 제한 등), 제13조(시장점유율 제한 등)) 따른 명령을 이행하지 아니한 때에는 사업의 허가취소 등을 할 수 있으며, 구체적 기준은 시행령 제22조의 [별표 4]에 따른다.³⁶⁾

③ 방송광고 판매대행 등에 관한 법률

명할 수 있다.

35) 시정명령에 위반한 경우에는 업무정지 6개월 또는 허가 · 승인 유효기간 단축6개월을 명할 수 있다.

36) 소유제한 위반에 따른 시정명령을 이행하지 않은 경우 사업정지 6개월에 해당한다.

i. 위반행위

- 제13조(광고판매대행자의 소유제한 등) ② 광고판매대행자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 40을 초과하여 소유할 수 없다.

③ 상호출자제한기업집단 중 지정된 날을 기준으로 자산총액이 10조원 이상인 기업집단에 속하는 회사와 그 계열회사, 일반일간신문을 경영하는 법인과 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」에 따른 뉴스통신을 경영하는 법인은 광고판매대행자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 10을 초과하여 소유할 수 없다.

④ 1. 지주회사, 2. 정당, 3. 광고대행자 및 광고판매대행자는 광고판매대행자의 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.

- 제37조(시정명령) 1. 방송 및 광고산업 발전, 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자 지원, 광고시장 공정경쟁, 방송의 공익성·다양성 실현 등을 위하여 허가에 관해 부과된 허가조건을 위반한 경우

2. 방송광고 결합판매 지원을 위반한 경우

3. 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우

ii. 허가 등의 취소

- 제11조(허가의 취소 등) ① 방송통신위원회는 광고판매대행자가 5. 제13조를 위반한 경우, 7. 제37조에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 경우에 해당하는 경우에는 허가취소 등을 할 수 있으며, 구체적 기준은 시행령 제8조의 [별표 1]을 따른다.³⁷⁾

④ 전과법

i. 위반행위

(1) 제41조(위성주파수이용권의 양도·임대 등), 제42조의2(우주국 무선설비의 양도·임대), 제58조의4(적합성평가의 취소 등)에서 시정명령을 받은 자가 이행하지 않은 경우에는

37) 5. 제13조를 위반하여 주식 또는 지분을 소유한 경우에는 업무정지 1개월, 7. 제37조에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 경우에는 허가의 취소 또는 업무정지 3개월에 해당한다.

승인취소 등을 할 수 있음을 규정하고 있다.

⑤ 전기통신사업법

i. 위반행위

(1) 제20조(허가의 취소 등) ① 과학기술정보통신부장관은 기간통신사업자가 제12조제2항(제8조(외국정부 또는 외국인의 주식소유 제한))에 따른 명령을 이행하지 않는 경우 그 허가의 전부 또는 일부를 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다.

ii. 허가 등의 취소

(2) 제20조(허가의 취소 등) ① 과학기술정보통신부장관은 기간통신사업자가 제12조제2항(제8조(외국정부 또는 외국인의 주식소유 제한))에 따른 명령을 이행하지 않는 경우 허가의 취소 등을 할 수 있으며 구체적인 기준은 시행령 제25조 제2항의 [별표 1]에 따른다.³⁸⁾

2) 시정(조치)명령 불이행 시 과태료

방송법 제99조 제1항, IPTV법 제28조 제1항, 방송광고판매대행법 제44조 제1항, 단말기유통법 제22조 제4항, 전기통신사업법 제104조 제5항, 정보통신망법 제76조 제1항에서 시정(조치)명령을 위반한 경우 과태료를 부과하고 있음.

따라서 동일 내지 유사한 위반행위에 대해 동일한 수준의 과태료가 부과되고 있는지에 대한 검토가 필요하며, 과태료의 경우에는 해당 법률을 위반한 경우에 공통적으로 시정(조치)명령이 규정되어 있기 때문에 이에 대한 과태료를 비교할 필요가 있다.

38) 소유제한 위반에 대한 시정명령 불이행에 대해서 사업정지 6개월을 명할 수 있다.

<표 3-4> 시정명령과 과태료 규정

법률명	위반행위	과태료
IPTV사업법	제26조 제1항	제28조 1항
방송광고판매대행법	제37조	제44조 제1항 제5호
단말기유통법	제14조 제1항	제22조 제4항
전기통신사업법	제92조 제1항	제104조 제5항 제17호
정보통신망법	제64조 제4항	제76조 제1항 제12호

① 방송법

i. 위반행위

제99조(시정명령등) ① 1. 정당한 사유 없이 방송을 중단하는 등 시청자의 이익을 현저히 저해하고 있다고 인정될 때

2. 이 법 또는 허가조건·승인조건·등록요건을 위반하고 있다고 인정될 때

ii. 과태료

제18조(허가·승인·등록의 취소등) ① 9. 제99조(시정명령 등) 위반 시 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회가 소관 업무에 따라 허가·승인 또는 등록을 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부를 정지하거나 광고의 중단 또는 제16조에 따른 허가·승인의 유효기간 단축을 명할 수 있다.

② IPTV법

i. 위반행위

제26조(시정명령 등) ① 1. 업무처리절차가 현저히 이용자의 이익을 저해한다고 인정되는 때

2. 사고 등에 의하여 인터넷 멀티미디어 방송 제공에 지장이 발생한 경우에 필요한 조치를 신속하게 실시하지 아니하는 때

3. 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 때

ii. 과태료

제28조(과태료) ① 제26조(시정명령) 등을 이행하지 아니한 자 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

③ 방송광고 판매대행 등에 관한 법률

i. 위반행위

제37조(시정명령) 1. 방송 및 광고산업 발전, 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자 지원, 광고시장 공정경쟁, 방송의 공익성·다양성 실현 등을 위하여 허가
에 관해 부과된 허가조건을 위반한 경우

2. 방송광고 결합판매 지원을 위반한 경우

3. 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우

ii. 과태료

제44조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

5. 제37조에 따른 시정명령을 위반한 자

④ 단말기유통법

i. 위반행위

제14조(시정명령) ① 과학기술정보통신부장관은 이동통신사업자, 대리점 또는 판매점이 제6조제1항 또는 제7조제1항을 위반한 행위가 있다고 인정하면 그 시정을 명할 수 있다.

ii. 과태료

제22조(과태료) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 대규모유통업자에 해당하는 경우에는 5천만원 이하의 과태료를 부과한다.

⑤ 전기통신사업법

i. 위반행위

제92조(시정명령 등) ① 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 각각 소관 업무에 따라 전기통신사업자 또는 시설관리기관이 다음의 어느 하나에 해당할 때에는 그 시정을 명할 수 있다.

2. 전기통신사업자의 업무 처리절차가 이용자의 이익을 현저히 해친다고 인정되는 경우

3. 사고 등에 의하여 전기통신역무의 제공에 지장이 발생하였음에도 수리 등 지장을 제거하기 위하여 필요한 조치를 신속하게 실시하지 아니한 경우

ii. 과태료

제104조(과태료) ⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

17. 제92조제1항부터 제3항까지에 따른 시정명령 등을 이행하지 아니한 자

⑥ 정보통신망법

i. 위반행위

제64조(자료의 제출 등) ④ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 이 법을 위반한 정보통신서비스 제공자등에게 해당 위반행위의 중지나 시정을 위하여 필요한 시정조치를 명할 수 있고, 시정조치의 명령을 받은 정보통신서비스 제공자등에게 시정조치의 명령을 받은 사실을 공표하도록 할 수 있다. 이 경우 공표의 방법·기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

ii. 과태료

제76조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자와 제7호부터 제11호까지의 경우에 해당하는 행위를 하도록 한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

12. 이 법을 위반하여 제64조제4항에 따라 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회로부터 받은 시정조치 명령을 이행하지 아니한 자

3) 시정(조치)명령 불이행 시 벌칙

시정명령을 이행하지 아니한 경우에 그 형벌을 두는 경우가 있다. 단말기유통법 제20조 제1항 제3호가 대표적인 규정이다.

<표 3-5> 시정명령과 벌칙 규정

법률명	위반행위	벌칙
방송법	제8·14·15조의2	제106조 제1항
방송광고판매대행법	제8조 제4항, 제13조 제6항	제42조
단말기유통법	제14조 제2항	제20조 제1항 제3호
전기통신사업법	제52조 제1·5항	제95조 제5호 · 제5의2호
	제10조 제5항	제97조 제1호
전과법	제47조의2 제6항·제58조의4 제1항·제71조의2 제5항	제86조 제6항

① 방송법

- 제106조 제1항

[제8(소유제한)·14(외국자본의 출자)·15조의2(최다액출자자 변경승인)]규정에 따른 시정명령을 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금에 처한다.

② 방송광고 판매대행 등에 관한 법률

- 제42조 제13조(광고판매대행자의 소유제한)규정에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 자는 1년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

③ 단말기유통법

- 제20조 제1항에 의하면 제14조제2항에 따른 명령을 이행하지 아니한 이동통신사업자(특수관계인을 포함한다) 또는 이동통신단말장치 제조업자는 자는 3년 이하의 징역 또는 1억5천만원 이하의 벌금에 처한다.

④ 전기통신사업법

- 제95조 제5호 · 제5의2호에 의하면 제52조 제1·5항에 따른 명령을 이행하지 않은 경우 3년 이하의 징역 또는 1억5천만원 이하의 벌금에 처한다. 또한 제97조 제1호에 의하면 제10조 제5항에 따른 명령을 이행하지 않은 경우 1년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

⑤ 전과법

- 제86조 제6항에 의하면 제47조의2 제6항 · 제58조의4 제1항 · 제71조의2 제5항에 따른 명령을 이행하지 않은 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

3. 문제점 및 개선방향

가. 시정(조치)명령의 구체적 내용의 규정여부

1) 문제점

방송통신관련 법령의 수범자들에게 있어 제재규정은 침익적 행정행위이며, 일정한 의무를 부과하기 때문에 이에 대한 법적 근거를 마련하고 구체적 내용이 규정되는 것이 바람직할 것이다.

그러므로 “.....에 해당하는 경우에는 시정조치를 명할 수 있다.”, 나 “..... 필요한 시정조치를 명할 수 있다.” 등의 일반규정을 통한 시정명령은 수범자들의 예측가능성이라는 측면에서 바람직하지 않을 것을 판단된다.

또한 명확성의 원칙과 관련하여 「전기통신사업법」 제52조 제1항 제8호가 ‘원상회복에 필요한 조치,’ 라고 규정하고 있다. 이는 시정명령의 구체적인 내용은 시정의 대상이 되는 의무위반행위로 예측이 가능한 것이므로, 의무위반행위를 시정하는 의미에서 시정명령이라면 이 정도의 입법방식은 명확성의 원칙을 위배하는 것이라고 하기는 어려울 것으로 판단된다.

2) 개선방안

수범자들의 예측가능성을 고려하여 시정명령의 내용에 구체적인 사항을 규정하는 것

이 바람직할 것이다.

그러나 오늘날의 행정은 광범위한 영역에 걸쳐 다양한 형식으로 행해지고 있기 때문에 시정할 사항의 구체적 내용을 모두 법령에 규정하는 것은 현실적으로 어렵다.

그럼에도 수범자들의 예측가능성을 배려하여 의무행위만을 규정하고 시정명령의 구체적인 내용은 규정하지 않는 방식에서 시정명령의 구체적인 내용을 예시적으로 열거하는 방식으로 입법이 진행되는 것이 바람직할 것이다.

또한 「전기통신사업법」 제52조 제1항 제8호가 ‘원상회복에 필요한 조치,’ 라고 규정하고 있는 부분은 시정명령의 구체적인 내용은 시정의 대상이 되는 의무위반행위로 예측이 가능한 것이므로, 의무위반행위를 시정하는 의미에서 시정명령이라면 이 정도의 입법 방식은 명확성의 원칙을 위배하는 것이라고 하기는 어려울 것으로 판단된다.

나. 시정(조치)명령의 위반에 대한 제재의 비례성

1) 허가 등의 취소

① 문제점

i. IPTV법의 경우에는 소유제한 위반에 따른 시정명령을 이행하지 않은 경우 사업정지 6개월을 명할 수 있다. 전기통신사업법의 경우에도 소유제한 위반에 대한 시정명령 불이행에 대해서 사업정지 6개월을 명할 수 있다.

ii. 이에 반해 방송광고판매대행법의 경우에는 소유제한 규정을 위반에 대한 시정명령을 따르지 않는 경우에 대해 제재규정이 없으며, 방송법의 경우에도 시정명령을 부과할 수 있으나, 이에 따르지 않는 경우 허가 등의 취소에 관한 규정이 없으며, 단지 소유제한 규정을 위반하는 경우 업무정지 6개월 또는 허가 · 승인 · 유효기간의 단축 6개월을 명할 수 있다.

iii. 전과법의 경우에는 소유제한에 대한 시정명령이 아니므로 정합성의 비교대상이 되지 않을 것이다.

② 개선방안

<표 3-6> 시정조치 불이행시 허가 등의 취소

법률명	해당조문	정합성검토
방송법	제18조(허가·승인·등록의 취소 등) ① (제2호 : 제8조(소유제한) 위반 / 제4호 : 제14조(외국자본의 출자 등 위반 / 제9호 제99조(시정명령 등) 위반) 시 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회가 소관 업무에 따라 허가·승인 또는 등록을 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부를 정지하거나 광고의 중단 또는 제16조에 따른 허가·승인의 유효기간 단축을 명할 수 있다.	※ IPTV법, 전기통신사업법의 경우 소유제한 위반 → 시정명령 → 시정명령 불이행시 → 사업정지 6개월
IPTV법	제24조(허가취소 및 사업정지) ① 과학기술정보통신부장관은 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 (제10조(초과소유 주주 등에 관한 제한 등), 제13조(시장점유율 제한 등)) 따른 명령을 이행하지 아니한 때에는 이 법에 따른 해당 사업의 허가를 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 사업의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 때에는 그 허가를 취소하여야 한다.	※ 이에 반해 방송법, 방송광고판매대행법의 경우 소유제한 위반 → 시정명령을 부과 → 시정명령 불이행에 대한 제재규정이 없음 단지, 소유제한 규정을 위반하는 경우 업무정지 6개월 또는 허가·승인·유효기간의 단축 6개월 등을 명할 수 있다.
방송광고판매대행법	제11조(허가의 취소 등) ① 방송통신위원회는 광고판매대행자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제4호의 경우에는 3개월 이내에 그 대표자를 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. 5. 제13조를 위반하여 주식 또는	※ 전파법의 경우에는 소유제한에 대한 시정명령이 아니므로 정합성의 비교대상이 되지는 않을 것임.

	<p>지분을 소유한 경우</p> <p>7. 제37조에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 경우</p>	
전파법	<p>제41조(위성주파수이용권의 양도·임대 등) ⑦ 위성주파수이용권의 양도·임대의 승인을 받은 자가 시정명령을 이행하지 아니한 경우에는 승인을 취소할 수 있다.</p> <p>제42조의2(우주국 무선설비의 양도·임대) ④ 우주국 무선설비의 양도·임대의 승인을 받은 자가 시정명령을 이행하지 아니한 경우에는 승인을 취소할 수 있다.</p> <p>제58조의4(적합성평가의 취소 등) ② 과학기술정보통신부장관은 적합성평가를 받은 자가 개선명령 등 조치명령을 이행하지 아니한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 기자재에 대한 적합성평가를 취소하여야 한다.</p>	
전기통신사업법	<p>제20조(허가의 취소 등) ① 3. 과학기술정보통신부장관은 기간통신사업자가 제12조제2항(초과소유주주에 대한 제한)에 따른 명령을 이행하지 않는 경우 그 허가의 전부 또는 일부를 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다.</p> <p>6. 제92조제1항에 따른 시정명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 경우</p> <p>제27조(사업의 등록취소 및 폐지명령 등) ① 과학기술정보통신부장관은 별정통신사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 등록의 전부 또는 일부를 취소하거나 1년 이내</p>	

	의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 4. 제92조제1항에 따른 시정명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 경우	
--	--	--

시정(조치)명령을 불이행하는 경우 허가 등을 취소할 수 있는가는 해당 행위가 사회적으로 중대한 위해성을 갖는가에 따라 결정되어야 할 것이기 때문에 단순히 취소에 관한 규정이 있는가의 여부로 정합성을 갖지 못한다고 판단할 수는 없으나, IPTV법, 전기통신사업법의 경우에는 소유제한 규정위반에 대한 시정명령을 이행하지 않은 경우, 사업정지 6개월의 제재규정을 정하고 있으나, 이에 비해 방송법, 방송광고판매대행법은 소유제한 규정위반에 대한 시정명령을 이행하지 않은 경우에 대한 제재규정이 없다.

동일 내지 유사한 위반행위라 하더라도 해당 행위의 위법성 정도가 다르기 때문에 동일 내지 유사한 정도의 제재규정으로 규제된다고 할 수 없다.

따라서 동일 내지 유사한 위반행위라 하더라도 규제의 정도가 다른 것은 정합성의 측면에서 지적될 사항은 아닌 것으로 판단된다.

2) 과태료

① 문제점

i. 방송법 제99조 제1항, IPTV법 제26조 제1항, 방송광고판매대행법 제37조 제1항, 전기통신사업법 제104조 제5항, 정보통신망법 제64조 제1항에서는 동일 내지 유사한 위반행위인 ‘해당 법률 또는 해당 법에 따른 명령을 위반한 때’ 나 ‘이용자의 이익을 저해한다고 인정되는 때’ 에 시정을 명할 수 있다고 규정하고 있다.

따라서 이러한 시정명령에 위반한 경우 부과되는 과태료는 동일 내지 유사한 수준이어야 한다.

IPTV법, 단말기유통법, 전기통신사업법의 경우, 해당 법률을 위반하는 경우에는 시정명령을 부과할 수 있으며, 이에 따르지 않는 경우에는 1천만원 이하의 과태료를 부과하는 제재규정이 있다.

ii. 그러나 방송법의 경우, 해당 법률을 위반하는 경우에는 시정명령을 부과할 수 있으며, 이에 따르지 않는 경우에는 허가·승인 또는 등록을 취소할 수 있도록 규정하고 있다.

iii. 또한 정보통신망법의 경우, 해당 법률을 위반하는 경우에는 시정명령을 부과할 수 있으며, 이에 따르지 않는 경우에는 3천만원 이하의 과태료를 부과하는 규정이 있다.

iv. 이밖에도 방송광고판매대행법의 경우, 해당 법률을 위반하는 경우에는 시정명령을 부과할 수 있으며, 이에 따르지 않는 경우에는 허가·승인 또는 등록을 취소규정과 과태료부과규정이 함께 있다.

② 개선방안

<표 3-7> 시정조치 불이행시 과태료의 부과

법률명	해당조문	정합성검토
IPTV법	제26조(시정명령 등) ① 1. 업무처리절차가 현저히 이용자의 이익을 저해한다고 인정되는 때 2. 사고 등에 의하여 인터넷 멀티미디어 방송 제공에 지장이 발생한 경우에 필요한 조치를 신속하게 실시하지 아니하는 때 3. 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 때	※ IPTV법, 단말기유통법, 전기통신사업법의 경우 해당 법률을 위반 → 시정명령을 부과 → 시정명령 불이행시 → 1천만원 이하의 과태료 ※ 정보통신망법의 경우
	제28조(과태료) ① 제26조(시정명령) 등을 이행하지 아니한 자 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.	해당 법률을 위반 → 시정명령을 부과 → 시정명령 불이행시 → 3천만원 이하의 과태료
방송광고판매대행법	제37조(시정명령) 1. 방송 및 광고산업 발전, 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자 지원, 광고시장 공정경쟁, 방송의 공익성·다양성 실현 등을 위하여 허가에 관해 부	※ 방송광고판매대행법의 경우 해당 법률을 위반 → 시정명령을 부과 → 허가·승인 또는 등록을 취소 규정과 과태료부과(3천만원)

	<p>과된 허가조건을 위반한 경우 2. 방송광고 결합판매 지원을 위반한 경우 3. 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우</p> <p>제44조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. 5. 제37조에 따른 시정명령을 위반한 자</p> <p>제11조(허가의 취소 등) ① 방송통신위원회는 광고판매대행자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제4호의 경우 3개월 이내에 그 대표자를 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. 5. 제13조를 위반하여 주식 또는 지분을 소유한 경우 7. 제37조에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 경우</p>	<p>※ 방송법의 경우 해당 법률을 위반 → 시정명령을 부과 → 시정명령 불이행시 → 과태료 규정없음</p> <p>※ 검토 해당 법률 위반에 대한 시정명령 불이행시 과태료의 차이(1천만원과 3천만원)를 보이고 있음</p>
<p>단말기유통법</p>	<p>제14조(시정명령) ① 과학기술정보통신부장관은 이동통신사업자, 대리점 또는 판매점이 제6조제1항 또는 제7조제1항을 위반한 행위가 있다고 인정하면 그 시정을 명할 수 있다.</p> <p>제22조(과태료) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 대규모유통업자에 해당하는 경우에는 5천만원 이하의 과태료를 부과한다.</p>	
<p>전기통신사업</p>		

<p style="text-align: center;">법</p>	<p>제92조(시정명령 등) ① 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 각각 소관 업무에 따라 전기통신사업자 또는 시설관리기관이 다음의 어느 하나에 해당할 때에는 그 시정을 명할 수 있다.</p> <p>2. 전기통신사업자의 업무 처리절차가 이용자의 이익을 현저히 해친다고 인정되는 경우</p> <p>3. 사고 등에 의하여 전기통신역무의 제공에 지장이 발생하였음에도 수리 등 지장을 제거하기 위하여 필요한 조치를 신속하게 실시하지 아니한 경우</p> <p>제104조(과태료) ⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <p>17. 제92조제1항부터 제3항까지에 따른 시정명령 등을 이행하지 아니한 자</p> <p>제20조(허가의 취소 등) ① 3. 과학기술정보통신부장관은 기간통신사업자가 제12조제2항(초과소유주주에 대한 제한)에 따른 명령을 이행하지 않는 경우 그 허가의 전부 또는 일부를 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다.</p> <p>6. 제92조제1항에 따른 시정명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 경우</p>	
<p style="text-align: center;">정보통신망법</p>	<p>제64조(자료의 제출 등) ④ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 이 법을 위반한 정보통신서비스 제공자등에게 해당 위반행위의 중지나 시정을 위하여 필요한 시정조치를 명할 수 있고...</p>	

	<p>제76조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자와 제7호부터 제11호까지의 경우에 해당하는 행위를 하도록 한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <p>12. 이 법을 위반하여 제64조제4항에 따라 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회로부터 받은 시정조치 명령을 이행하지 아니한 자</p>	
--	---	--

동일한 위반행위인 ‘해당 법률 또는 해당 법에 따른 명령을 위반한 때’ 에 부과되는 시정명령을 위반한 경우이기는 하지만, 모든 법률위반을 모두 동일한 제재로 규제해야 하는 것은 아니며, 그 위법성의 정도에 따라 차이가 있을 수 있으므로 위와 같은 차이를 정합성의 위반으로 볼 수는 없다.

3) 벌칙

① 문제점

소유제한규정을 위반한 경우 부과되는 시정(조치)명령을 이행하지 않은 경우, 방송법과 방송광고판매대행법에서는 벌칙을 규정하고 있다.

두 법률의 벌칙규정은 각각 ‘1년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금’ 과 ‘1년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금’ 으로 약간의 차이를 나타내고 있다.

두 법률 외에 단말기유통법, 전기통신사업법, 전파법에도 시정(조치)명령을 이행하지 않은 경우, 벌칙규정이 있으나, 정합성검토의 대상은 아니다.

② 개선방안

<표 3-8> 시정(조치)명령 불이행 시 벌칙

법률명	해당조문	정합성검토
방송법	106조(벌칙) ①시정명령(제 8·14·15조의2)위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금에 처한다.	※ 방송법 지분초과소유 → 시정명령 → 시정명령 불이행시 → 벌칙
방송광고판매대행법	제42조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제8조제4항에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 자 2. 제13조제6항에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 자	※ 방송광고판매대행법 지분초과소유 → 시정명령 → 시정명령 불이행시 → 벌칙 ※ 단말기유통법
단말기유통법	제20조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 1억5천만원 이하의 벌금에 처한다. 3. 제14조제2항에 따른 명령을 이행하지 아니한 이동통신사업자(특수관계인을 포함한다) 또는 이동통신단말장치 제조업자 - 이동통신사업자, 대리점 또는 판매점가 이용약관에 따라 서비스 약정 시 적용되는 요금할인액을 지원금으로 설명하거나 표시·광고하여 이용자로 하여금 이동통신단말장치 구입비용을 오인하게 하는 경우 시정명령을 할 수 있고 이를 불이행하면 벌칙부과	이동통신단말장치 구입비용을 오인행위 → 시정명령 → 시정명령 불이행시 → 벌칙 ※ 전기통신사업법 개별금지행위위반 → 시정명령 → 시정명령 불이행시 → 벌칙 ※ 전파법 개별금지행위위반 → 시정명령 → 시정명령 불이행시 → 벌칙 ※ 검토
전기통신사업법	(1) 제95조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 1억5천만원 이하의 벌금에 처한다. 5. 제52조제1항에 따른 명령을 이	유사한 위반행위에 대한 벌칙은 방송법과 방송광고판매대행법에서 규정하고 있으나 1천만원(3천만원과 2천만원)의 차이는 지상파와 방송광고의 차이를 고려하면 정합성에 문제가 있다고 보기 어렵다.

	<p>행하지 아니한 자</p> <p>5의2. 제52조제5항에 따른 사업의 일부 정지 명령을 위반한 자</p> <p>(2) 제97조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 제10조제5항에 따른 명령을 이행하지 아니한 자, 제12조제2항(법률 제5385호 전기통신사업법중개정법률 부칙 제4조제4항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 명령을 이행하지 아니한 자</p>	
<p>전파법</p>	<p>제86조(벌칙) ⑥ 전자파 인체보호 기준의 초과에 따른 명령(제47조의2제6항), 적합성 평가에 따른 조치(제58조의4제1항) 및 조사 또는 시험에 따른 조치(제71조의2제5항)에 따른 명령을 이행하지 아니한 자이를 이행하지 않는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p>	

어느 정도의 제재를 가할 것인지는 사회적 위험성 등을 고려하여 결정되어야 할 것이며, 방송법과 방송광고판매대행법의 해당규정은 그 대상을 ‘방송사업자’와 ‘광고판매대행자’로 하고 있기 때문에 1천만원의 차이는 정합성이 어긋나는 것으로 보기 어려운 것으로 판단된다.

4) 갈음과징금

시정(조치)명령을 이행하지 않은 경우 갈음과징금이 부과되는 경우는 방송법과, IPTV법에 규정되어 있으나, 위반행위의 유형이 동일 내지 유사하지 않기 때문에 정합성검토의 대상은 되지 않는다.

<표 3-9> 시정(조치)명령 불이행 시 허가 등의 갈음과징금

법률명	해당조문	정합성검토
방송법	제19조(과징금 처분) ①과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자 또는 전송망사업자가 제18조제1항 각호의 1에 해당하여 업무정지처분을 하여야 할 경우로서 그 업무정지처분이 시청자에게 심한 불편을 주거나 기타 공익을 해할 우려가 있는 때에는 그 업무정지처분에 갈음하여 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.	<p>※ 방송법</p> <p>방송법위반 → 시정명령 → 시정명령 불이행시 → 업무정지처분 대신에 갈음과징금</p>
IPTV법	제25조(과징금) ① 과학기술정보통신부장관은 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 제24조제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 때로서 그 허가의 취소나 사업의 정지가 해당 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 경우에는 그 사업의 정지 또는 허가의 취소 처분에 갈음하여 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액의 범위 내에서 그 사업의 정지나 허가의 취소 사유 및 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 등을 고려하여 과징금을 부과할 수 있다.	<p>※ IPTV법</p> <p>지분초과소유(or 거짓에 의한 허가) → 허가취소나 정지 대신에 갈음과징금</p> <p>※ 검토</p> <p>위반행위의 유형이 동일 내지 유사하지 않기 때문에 비교의 대상이 되지 않음</p>

제4절 과징금

1. 의의

가. 과징금

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

과징금은 금전적인 제재로서의 성질을 가지고 있지만, 한편으로는 부당이득 환수의 성질도 가지고 있다.

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

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

부과금은 행정법상 의무위반에 대한 금전적 제재라는 점과 그 징수절차가 국세나 지방

세 체납처분의 예에 따른다는 점에서 과징금과 동일하지만, 부과금은 국고수입으로 귀속되지 않고 특정 행정법상 의무이행을 확보하기 위한 목적으로 그 사용목적이 제한되는 점에서 과징금과 구별되고 있다.

나. 갈음과징금

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

갈음과징금이란 인·허가사업에 있어 그것을 중단시킬 만한 일정한 위법사유가 있음에도 불구하고 국민의 불편을 해소하고 공익을 보호 하는 것 등을 이유로 그 사업 자체는 계속하게 하고 다만 그에 따른 이익을 박탈하는 것에 그 취지가 있다.³⁹⁾

2. 검토

가. 방송통신관련 법률상 과징금

방송통신 관련 법률 중 방송법(제76조의3④, 제85조의2⑥, 제100조①③), 인터넷 멀티미디어 방송사업법(제17조①), 전기통신사업법(제53조①②), 단말기유통법(제15조①②), 정보통신망법(제64조의3①②)은 과징금 부과 규정을 두고 있다.

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

<표 3-10> 방송통신관련 법률상 과징금

법률	내용	비고
방송법	제76조의3(보편적 시청권보장을 위한 조치 등) ④ - 규제기관 : 방송통신위원회 - 규제대상 : 방송사업자 및 중계방송권자등 - 규제사유 : 정당한 사유 없이 제2항의 규정에 따른 시정조치를 이행하지 아니하는 때 - 과징금 : 당해 중계방송권의 총계약금액에 100분의 5 이하	
	제85조의2(금지행위) ③ - 규제기관 : 방송통신위원회 - 규제대상 : 방송사업자등 - 규제사유 : 방송사업자등이 금지행위를 한 경우 - 과징금 : 해당 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 2 이하 /사업의 미개시나 사업 중단 등으로 인하여 매출액이 없거나 매출액 산정이 어려운 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 5억원 이하	
	제100조(제재조치등) ① - 규제기관 : 방송통신위원회 - 규제대상 : 방송사업자·중계유선방송사업자·전광판방송사업자 또는 외주제작사 - 규제사유 : 위 사업자가 제33조의 심의규정 및 제74조제2항에 의한 협찬고지 규칙을 위반한 경우/제35조에 따른 시청자불만처리의 결과에 따라 제재를 할 필요가 있다고 인정되는 경우 - 과징금 : 5천만원 이하 ③ - 규제기관 : 방송통신위원회 - 규제대상 : 방송사업자·중계유선방송사업자·전광판방송사업자 또는 외주제작사 - 규제사유 : 위반의 정도가 중대하다고 인정되는 다음 각 호의 경우 - 과징금 : 1억원 이하	
인터넷 방송법	제17조(금지행위) ② -규제기관 : 방송통신위원회 -규제대상 : 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자 -규제사유 : 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우 -과징금 : 매출액 100분의 2 이하/매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우 5억원 이하	

<p>방송광고 판매대행법</p>	<p>제38조(과징금 부과 및 징수) ② -규제기관 : 방송통신위원회 -규제대상 : 광고판매대행자 또는 방송사업자 -규제사유 : 제15조제1항·제2항 또는 제20조제2항을 위반하는 경우 -과징금 : 5억원 이하</p>	
<p>전기통신 사업법</p>	<p>제53조(금지행위 등에 대한 과징금의 부과) ① - 규제기관 : 방송통신위원회 - 규제대상 : 전기통신사업자 - 규제사유 : 제50조제1항을 위반한 행위가 있는 경우 - 과징금 : 매출액의 100분의 3 이하/매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우 10억원 이하</p> <p>② - 규제기관 : 과학기술정보통신부장관 - 규제대상 : 기간통신사업자 - 규제사유 : 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 1. 제49조에 따른 영업보고서를 제출하지 아니하거나 관련 자료의 제출에 관한 명령을 이행하지 아니한 때 2. 제49조에 따른 영업보고서의 중요 사항을 기재하지 아니하거나 거짓으로 기재한 때 3. 제49조제1항을 위반하여 회계를 정리하거나 장부 또는 근거 자료를 갖추어 두지 아니한 때 과징금 ; 매출액의 100분의 3 이하</p>	
<p>단말기 유통법</p>	<p>제15조(과징금) ① - 규제기관 : 방송통신위원회 - 규제대상 : 이동통신사업자(특수관계인을 포함한다) 또는 이동통신단말장치 제조업자 - 규제사유 : 제3조제1항, 제4조제2항·제4항, 제5조제1항, 제7조제2항·제3항, 제8조제4항 또는 제9조제2항·제3항을 위반한 경우 - 과징금 : 매출액의 100분의 3 이하 / 매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우 10억원 이하</p> <p>② - 규제기관 : 방송통신위원회 - 규제대상 : 이동통신사업자 - 규제사유 : 이동통신사업자의 대리점 또는 판매점이 제3조제1항, 제4조제5항·제6항, 제5조제1항 또는 제7조제2항·제3항을 위반한 경우</p>	

	<p>- 과징금 :매출액의 100분의 3 이하 / 매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우 10억원 이하</p>	
<p>정보 통신망법</p>	<p>제64조의3(과징금의 부과 등) ①</p> <p>- 규제기관 : 방송통신위원회 - 규제대상 : 정보통신서비스제공자 - 규제사유 : 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위가 있는 경우</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제22조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인정보를 수집한 경우 2. 제23조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인의 권리·이익이나 사생활을 뚜렷하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집한 경우 3. 제24조(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 위반하여 개인정보를 이용한 경우 4. 제24조의2(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 위반하여 개인정보를 제3자에게 제공한 경우 5. 제25조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인정보 처리위탁을 한 경우 <p>5의2. 제25조제4항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 관리·감독 또는 교육을 소홀히 하여 수탁자가 제4장의 규정을 위반한 경우</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. 이용자의 개인정보를 분실·도난·유출·위조·변조 또는 훼손한 경우로서 제28조제1항제2호부터 제5호까지(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)의 조치를 하지 아니한 경우 7. 제31조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 법정대리인의 동의를 받지 아니하고 만 14세 미만인 아동의 개인정보를 수집한 경우 8. 제63조제2항 본문을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 이용자의 개인정보를 국외에 제공한 경우 <p>과징금 : 관련 매출액의 100분의 3 이하</p> <p>②</p> <p>- 규제기관 : 방송통신위원회 - 규제대상 : 정보통신서비스 제공자 - 규제사유 : 관련 매출액의 100분의 3이하 / 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우 4억원 이하</p>	

나. 방송통신관련 법률상 갈음과징금

모든 방송통신 관련 법률에서 갈음과징금을 규정하고 있지는 않다. 갈음과징금은 업무 정지 또는 사업정지 처분 등에 갈음하는 과징금이므로 사업자의 업무 또는 행위를 규율하는 내용을 포함된 법률에서만 가능한 행정제재이다.

갈음과징금을 규정하고 있는 법률로는 방송법 제19조, IPTV법 제25조, 방송광고판매대행법 제38조, 전기통신사업법 제90조, 전파법 제73조, 위치정보보호법 제14조에 규정되어 있다.

<표 3-11> 방송통신관련 법률상 갈음과징금

법률	내용	비고
방송법	제19조(과징금 처분) ① - 규제기관 : 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회 - 규제대상 : 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자 또는 전송망사업자 - 규제사유 : 제18조① 각 호에 해당하여 업무정지처분을 할 경우 그 업무정지처분이 시청자에게 심한불편 또는 기타 공익을 해할 우려가 있는 때 - 갈음과징금 : 1억원 이하 ② - 규제기관 : 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회 - 규제대상 : 지상파방송사업자·종합유선방송사업자·위성방송사업자 또는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자 - 규제사유 : 제18조제2항에 해당하여 업무정지처분을 하여야 할 경우로서 그 업무정지처분이 시청자에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 때 - 갈음과징금 : 1억원 이하 과징금	
인터넷 방송법	제25조(과징금) ① - 규제기관 : 과학기술정보통신부장관 - 규제대상 : 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자 - 규제사유 : 제24조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 때로서 그 허가의 취소나 사업의 정지가 해당 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 경우 - 갈음과징금 : 그 사업의 정지 또는 허가의 취소 처분에 갈음하여	

	인터넷 멀티미디어 방송 제공사업 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액의 범위 내	
방송광고 판매대행법	제38조(과징금 부과 및 징수) ① - 규제기관 : 방송통신위원회 - 규제대상 : 광고판매대행자 - 규제사유 : 제11조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하여 업무정지 처분을 하여야 할 경우로서 그 업무정지처분이 방송사업자의 업무에 심한 불이익을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 경우 - 같음과징금 : 그 업무정지처분을 같음하여 5억원 이하	
전기통신 사업법	제90조(과징금의 부과 등) ① - 규제기관 : 과학기술정보통신부장관 - 규제대상 : 전기통신사업자 - 규제사유 : 제20조제1항 각 호, 제27조제1항 각 호, 같은 조 제2항 각 호의 어느 하나 또는 제52조제5항에 해당하여 사업의 정지를 명하여야 하는 경우로서 그 사업의 정지가 해당 사업의 이용자들에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있는 경우 - 같음과징금 : 매출액의 100분의 3 이하/매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우 10억원 이하 ② - 규제기관 : 과학기술정보통신부장관 및 시·도지사 - 규제사유 : 제65조제4항 및 제67조제2항에 따라 자가전기통신설비에 대한 사용정지를 명하려는 경우 그 사용정지가 해당 자가전기통신설비를 이용하여 제공되는 전기통신역무의 이용자에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있는 경우 - 같음과징금 : 그 사용정지명령을 같음하여 10억원 이하	
전파법	제73조(과징금의 부과·징수) ① - 규제기관 : 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회 - 규제사유 : 제72조제2항에 따라 무선국의 운용정지 또는 주파수 등의 제한을 명하여야 하는 경우에 그 정지나 제한이 해당 무선국의 이용자에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 경우 - 같음과징금 : 그 정지 또는 제한을 같음하여 3천만원 이하	
위치정보 보호법	제14조(과징금의 부과 등) ① - 규제기관 : 방송통신위원회 - 규제사유 : 제13조제1항의 규정에 의한 사업의 정지가 개인위치정보주체의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 경우 - 같음과징금 : 사업의 정지명령 대신 위치정보사업 또는 위치기반서비스사업 매출액의 100분의 3 이하	

다. 정합성 검토

(1) 과징금의 산정 방식에 관하여

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

방송법의 경우 금지행위 위반의 경우 정률제 방식을 취하고 있는데, 제100조에서 방송사업자등이 제33조의 심의규정 및 제74조제2항에 따른 협찬금지 규칙을 위반한 경우, 제35조에 따른 시청자불만처리의 결과에 따라 제재를 할 필요가 있다고 인정되는 경우 5천만원 이하의 과징금을 부과할 수 있다. 이외에도 방송광고판매대행법 제38조에서도 정률제 방식으로 과징금을 부과하고 있다.

같은과징금의 경우도 일반과징금과 마찬가지로 정률제 방식과 정액제 방식으로 과징금을 부과하고 있다. 방송법은 업무정지처분에 같음하여 1억원 이하의 과징금을 부과하고 있고(법 제19조①②), 방송광고판매대행법은 5억원 이하의 과징금을 부과하고 있으며(법 제38조①), 전파법은 3천만원 이하의 과징금을 부과하고 있다(법 제73조①). IPTV사업법 제25조①, 전기통신사업법 제90조①, 위치정보보호법 제14조①은 매출액의 100분의 3이하의 과징금을 부과하도록 규정하고 있다.

<표 3-12> 과징금 산정 방식

구분	일반과징금	같은과징금
방송법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제76조의3 ④ -방송사업자 및 중계방송권자등이 정당한 사유 없이 제2항의 규정에 따른 시정조치를 이행하지 아니하는 때 -총계약금액의 100분의 5이하 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제19조① -제18조제1항 각호의 1에 해당하여 업무정지처분을 하여야 할 경우로서 그 업무정지처분이 시청자에게 심한 불편을 주거나 기타 공익을 해할 우려가 있는 때 -1억원 이하

	<p>○ 제85조의2 ③</p> <p>-방송사업자등이 금지행위를 한 경우</p> <p>-매출액의 100분의 2이하</p>	<p>○ 제19조②</p> <p>-제18조제2항에 해당하여 업무정지처분을 하여야 할 경우로서 그 업무정지처분이 시청자에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 때</p> <p>-1억원 이하</p>
	<p>○ 제85조의2 ③단서</p> <p>-사업 미개시나 사업중단 등으로 매출액이 없거나 매출액 산정이 곤란한 경우</p> <p>-5억원 이하</p>	
	<p>○ 제100조①</p> <p>-방송사업자·중계유선방송사업자·전광판방송사업자 또는 외주제작사가 제33조의 심의규정 및 제74조제2항에 의한 협찬고지 규칙을 위반한 경우</p> <p>-5천만원 이하</p>	
	<p>○ 제100조③</p> <p>-위반의 정도가 중대하다고 인정되는 다음 각 호의 경우</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 음란, 퇴폐 및 폭력 등에 관한 심의규정을 위반하는 경우 2. 「마약류관리에 관한 법률」 제2조제1호의 규정에 의한 마약류 복용·투약·흡입 및 음주 후 방송출연 등으로 인한 심의규정을 위반하는 경우 3. 제1항제1호 내지 제3호의 제재조치를 받았음에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 동일한 사유로 반복적으로 심의규정을 위반하는 경우 <p>-1억원 이하</p>	
<p>IPTV 사업법</p>	<p>○ 제17조②</p> <p>-인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우</p> <p>-매출액 100분의 2이하</p>	<p>○ 제25조①</p> <p>-인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 제24조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 때로서 그 허가의 취소나 사업의 정지가 해당 사업의 이용자들에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 경우</p>

		-매출액의 100분의 3이하
	<p>○ 제17조② 단서</p> <p>-매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우</p> <p>-5억원 이하</p>	
방송광고 판매대행법		<p>○ 제38조①</p> <p>광고판매대행자가 제11조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하여 업무정지처분을 하여야 할 경우로서 그 업무정지처분이 방송사업자의 업무에 심한 불이익을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 경우</p> <p>-5억원 이하</p>
전기통신 사업법	<p>○ 제53조①</p> <p>-제50조제1항을 위반한 행위가 있는 경우</p> <p>-매출액의 100분의 3이하</p>	<p>○ 제90조①</p> <p>-전기통신사업자가 제20조제1항 각 호, 제27조제1항 각 호, 같은 조 제2항 각 호의 어느 하나 또는 제52조제5항에 해당하여 사업의 정지를 명하여야 하는 경우로서 그 사업의 정지가 해당 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있는 경우</p> <p>-매출액의 100분의 3이하</p>
	<p>○ 제53조① 단서</p> <p>-매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우</p> <p>-10억원 이하</p>	<p>○ 제90조②</p> <p>-제65조제4항 및 제67조제2항에 따라 자가전기통신설비에 대한 사용정지를 명하려는 경우 그 사용정지가 해당 자가전기통신설비를 이용하여 제공되는 전기통신역무의 이용자에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있는 경우</p> <p>-매출액의 100분의 3이하</p>
	<p>○ 제53조②</p> <p>-기간통신사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제49조에 따른 영업보고서를 제출하지 아니하거나 관련 자료의 제출에 관한 명령을 이행하지 아니한 때 2. 제49조에 따른 영업보고서의 중요 사항을 기재하지 아니하거나 거짓으 	

	<p>로 기재한 때</p> <p>3. 제49조제1항을 위반하여 회계를 정리하거나 장부 또는 근거 자료를 갖추어 두지 아니한 때</p> <p>-매출액의 100분의 3이하</p>	
단말기 유통법	<p>○ 제15조①</p> <p>-이동통신사업자(특수관계인을 포함한다) 또는 이동통신단말장치 제조업자가 제3조제1항, 제4조제2항·제4항, 제5조제1항, 제7조제2항·제3항, 제8조제4항 또는 제9조제2항·제3항을 위반한 경우</p> <p>-이동통신단말장치 제조업자에게 매출액의 100분의 3이하</p>	
	<p>○ 제15조①단서</p> <p>-매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우</p> <p>-10억원 이하</p>	
	<p>○ 제15조②</p> <p>-이동통신사업자의 대리점 또는 판매점이 제3조제1항, 제4조제5항·제6항, 제5조제1항 또는 제7조제2항·제3항을 위반한 경우</p> <p>-이동통신사업자에게 매출액의 100분의 3이하</p> <p>-매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우 100억원 이하</p>	
정보 통신망법	<p>○ 제64조의3①</p> <p>1. 제22조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인정보를 수집한 경우</p> <p>2. 제23조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인의 권리·이익이나 사생활을 뚜렷하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집한 경우</p> <p>3. 제24조(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 위반하여 개인정보</p>	

	<p>를 이용한 경우</p> <p>4. 제24조의2(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 위반하여 개인정보를 제3자에게 제공한 경우</p> <p>5. 제25조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인정보를 처리위탁을 한 경우</p> <p>5의2. 제25조제4항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 관리·감독 또는 교육을 소홀히 하여 수탁자가 제4장의 규정을 위반한 경우</p> <p>6. 이용자의 개인정보를 분실·도난·유출·위조·변조 또는 훼손한 경우로서 제28조제1항제2호부터 제5호까지(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)의 조치를 하지 아니한 경우</p> <p>7. 제31조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 법정대리인의 동의를 받지 아니하고 만 14세 미만인 아동의 개인정보를 수집한 경우</p> <p>8. 제63조제2항 본문을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 이용자의 개인정보를 국외에 제공한 경우</p> <p>-매출액의 100분의 3이하</p>	
	<p>○ 제64조의3② 단서</p> <p>-매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우</p> <p>-4억원 이하</p>	
<p>위치 정보법</p>		<p>○ 제14조①</p> <p>-제13조제1항의 규정에 의한 사업의 정지가 개인위치정보주체의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 경우</p> <p>-매출액의 100분의 3이하</p>
<p>전파법</p>		<p>○ 제73조① : 3천만원 이하</p> <p>-제72조제2항에 따라 무선국의 운용 정지 또는 주파수 등의 제한을 명하</p>

		여야 하는 경우에 그 정지나 제한이 해당 무선국의 이용자에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 경우 -3천만원 이하
--	--	---

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

(2) 과징금 부과 사유에 관하여

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

<표 3-13> 과징금 부과사유

구분	일반과징금	비고
방송법	○ 제76조의3 ④ -방송사업자 및 중계방송권자등이 정당한 사유 없이 제2항의 규정에 따른 시정조치를 이행하지 아니하는 때	
	○ 제85조의2 ③ -방송사업자등이 금지행위를 한 경우	
	○ 제85조의2 ③ 단서 -사업 미개시나 사업중단 등으로 매출액이 없거나 매출액산정이 곤란한 경우	

	<p>○ 제100조①</p> <p>-방송사업자·중계유선방송사업자·전광판방송사업자 또는 외주제작사가 제33조의 심의규정 및 제74조제2항에 의한 협찬고지 규칙을 위반한 경우</p>	
	<p>○ 제100조③</p> <p>-위반의 정도가 중대하다고 인정되는 다음 각 호의 경우</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 음란, 퇴폐 및 폭력 등에 관한 심의규정을 위반하는 경우 2. 「마약류관리에 관한 법률」 제2조제1호의 규정에 의한 마약류 복용·투약·흡입 및 음주 후 방송출연 등으로 인한 심의규정을 위반하는 경우 3. 제1항제1호 내지 제3호의 제재조치를 받았음에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 동일한 사유로 반복적으로 심의규정을 위반하는 경우 	
IPTV 사업법	<p>○ 제17조②</p> <p>-인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우</p>	
	<p>○ 제17조② 단서</p> <p>-매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우</p>	
전기통신 사업법	<p>○ 제53조①</p> <p>-제50조제1항을 위반한 행위가 있는 경우</p>	
	<p>○ 제53조① 단서</p> <p>-매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우</p>	
	<p>○ 제53조②</p> <p>-기간통신사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제49조에 따른 영업보고서를 제출하지 아니하거나 관련 자료의 제출에 관한 명령을 이행하지 아니한 때 2. 제49조에 따른 영업보고서의 중요 사항을 기재하지 아니하거나 거짓으로 기재한 때 3. 제49조제1항을 위반하여 회계를 정리하거나 장부 또는 근거 자료를 갖추어 두지 아니한 때 	
단말기 유통법	<p>○ 제15조①</p> <p>-이동통신사업자(특수관계인을 포함한다) 또는 이동통신 단말장치 제조업자가 제3조제1항, 제4조제2항·제4항, 제5조제1항, 제7조제2항·제3항, 제8조제4항 또는 제9조제2항·제3항을 위반한 경우</p>	
	<p>○ 제15조① 단서</p> <p>-매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우</p>	

	<p>○ 제15조②</p> <p>-이동통신사업자의 대리점 또는 판매점이 제3조제1항, 제4조제5항·제6항, 제5조제1항 또는 제7조제2항·제3항을 위반한 경우</p> <p>-이동통신사업자에게 매출액의 100분의 3이하</p>	
정보 통신망법	<p>○ 제64조의3①</p> <p>1. 제22조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인정보를 수집한 경우</p> <p>2. 제23조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인의 권리·이익이나 사생활을 뚜렷하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집한 경우</p> <p>3. 제24조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 개인정보를 이용한 경우</p> <p>4. 제24조의2(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 위반하여 개인정보를 제3자에게 제공한 경우</p> <p>5. 제25조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인정보 처리위탁을 한 경우</p> <p>5의2. 제25조제4항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 관리·감독 또는 교육을 소홀히 하여 수탁자가 제4장의 규정을 위반한 경우</p> <p>6. 이용자의 개인정보를 분실·도난·유출·위조·변조 또는 훼손한 경우로서 제28조제1항제2호부터 제5호까지(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)의 조치를 하지 아니한 경우</p> <p>7. 제31조제1항(제67조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 법정대리인의 동의를 받지 아니하고 만 14세 미만인 아동의 개인정보를 수집한 경우</p> <p>8. 제63조제2항 본문을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 이용자의 개인정보를 국외에 제공한 경우</p>	
	<p>○ 제64조의3②단서</p> <p>-매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우</p>	

방송법은 “그 업무정지처분이 시청자에게 심한 불편을 주거나 기타 공익을 해할 우려가 있는 때” 에 그 업무정지처분에 갈음하여 과징금을 부과하고 있다. IPTV사업법, 전기통신사업법, 전파법, 위치정보법도 유사한 사유를 들어 갈음과징금을 부과하고 있다.

그런데 방송광고판매대행법의 경우에는 “그 업무정지처분이 방송사업자의 업무에 심각한 불이익을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 경우에는” 이라고 하여 위에서 언급한 법률들과는 갈음과징금 부과 사유가 사뭇 다르다.

방송법 등은 갈음과징금의 부과사유가 사업자가 아닌 시청자·이용자의 불편 및 더 나아가 공익을 해할 우려가 있는 경우 갈음과징금을 부과하는데, 방송광고판매대행법은 사업자의 업무에 불이익이 발생한 경우에 갈음과징금을 부과할 수 있도록 함으로써 다른 법률들과는 약간 차이가 있다. 즉, 방송법 등 다른 법률들이 자기가 아닌 타자(이용자, 시청자 등)의 불편을 해소하기 위한 것이라면 방송광고판매대행법은 사업자 자신의 업무상 불이익의 경우에도 갈음과징금을 부과할 수 있는 점이 차이가 있다.

<표 3-14> 갈음과징금 부과 사유

구분	갈음과징금 부과 사유	비고
방송법 제19조①②	시청자에게 심한 불편을 주거나 기타 공익을 해할 우려가 있는 때	
방송광고판매대행법 제38조①	방송사업자의 업무에 심각한 불이익을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 경우	
전기통신사업법 제90조①	해당 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있는 경우	
위치정보보호법 제14조①	개인위치정보주체의 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우	
IPTV사업법 제25조①	해당 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 경우	
전파법 제73조①	해당 무선국의 이용자에게 심한 불편을 주거나 공익을 해할 우려가 있는 경우	

(3) 갈음과징금 대상 처분에 관하여

방송법 제19조는 “업무정지처분에 갈음하여” 라고 하여 그 갈음과징금으로 대체되는 대상처분은 업무정지처분이다. 그런데 방송법 제18조제1항에서 대상처분은 허가등취소, 6

월 이내 업무정지, 광고중단, 유효기간 단축 등이 있다.

IPTV사업법 제25조는 “사업의 정지 또는 허가의 취소 처분에 갈음하여” 라고 하여 업무정지와 유사한 사업의 정지 외에 허가의 취소의 경우에도 갈음과징금을 부과할 수 있다. 한편, 전기통신사업법은 갈음과징금의 대상은 업무정지이지만 대상처분에는 업무정지 외에 허가취소, 등록취소, 사업폐지가 있다.

현행 갈음과징금을 부과하고 있는 법률상 대상처분과 갈음과징금 대상처분이 일치하는 경우는 IPTV사업법이 유일하다. 그 외 갈음과징금을 규정하고 있는 방송법(제19조), 방송광고판매대행법(제38조), 전기통신사업법(제90조), 전파법(제73조), 위치정보보호법(제14조)은 업무정지만 갈음과징금의 대상으로 하고 있다.

<표 3-15> 갈음과징금 부과 대상처분

구분	대상처분	갈음과징금 대상처분	비고
방송법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제18조① -허가등취소 -6월이내 업무정지 -광고중단 -유효기간단축 <ul style="list-style-type: none"> ○ 제18조② -승인취소 -6월 업무정지 -광고중단 -유효기간 단축 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제19조①② -업무정지 	
IPTV 사업법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제24조① -허가취소 -1년이내 사업정지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제25조① -사업의 정지 -허가의 취소 	
방송광고 판매대행법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제11조① -허가취소 -6월이내 업무정지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제38조① -업무정지 	
전기통신 사업법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제20조① -허가취소 -1년이내 사업정지 <ul style="list-style-type: none"> ○ 제27조① 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제90조① -사업정지 	

	-등록취소 -1년이내 사업정지 ○제27조② -사업폐지 -1년이내 사업정지 ○제52조⑤ -사업일부정지		
위치정보 보호법	○제13조① -허가·인가 취소 -사업폐지 -6월이내 사업정지	○제14조① -사업정지	
전파법	○제72조② -무선국개설허가취소 -개설신고한 무선국폐지 -6월이내 무선국 운용정지 -무선국 운용허용시간, 주파수, 안테나공급전력 제한	○제73조① -무선국의 운용정지 -주파수제한	

(4) 과징금 부과 기준 등에 관하여

방송법 제109조제1항은 과징금 부과 시 참작사유로 “위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수, 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 등” 을 들고 있다. 반면, 전기통신사업법은 이러한 참작사유를 시행령 제61조제3항에서 규정하고 있다.

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

<표 3-16> 과징금 부과 기준 등에 관한 계위

구분	법률	시행령
방송법	부과 근거(제19조) 참작사유(제109조①)	부과기준(제70조 [별표5])

	징수절차(제109조⑤)	
IPTV사업법	부과 근거(제25조) 징수절차(제25조②)	부과 및 납부(제14조①) 과징금 산정(제23조①) 위반행위와 과징금 금액(제23조③ [별표5])
방송광고 판매대행법	부과 근거(제38조①) 참작사유(제38조③) 징수절차(제38조⑤)	부과기준(제22조① [별표3])
전파법	부과 근거(제73조)	부과기준(제121조 [별표27]) 과징금 독촉(제122조)
전기통신 사업법	부과 근거(제90조) 납부기한 연장 및 분할납부(제91조)	과징금 산정방법(제60조①) 부과 기준(제61조①[별표9]) 참작사유(제60조③)
위치정보법	부과 근거(제14조)	과징금 산정방법(제15조①) 부과 기준(제15조② [별표4]) 납부절차(제16조) 납부기한 연장 및 분할납부(제17조) 가산금(제18조) 과징금 독촉(제19조)

(5) 법률유보 원칙 준수 여부에 관하여

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

(6) 명확성의 원칙에 관하여 용어의 통일

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

있도록 구성요건을 명확하게 규정하는 것을 말한다.⁴⁰⁾

방송 통신 관련 법률에 규정된 갈음과징금은 대부분의 경우 “그 업무정지 처분에 갈음하여” 또는 “그 사업의 정지 또는 허가의 취소 처분에 갈음하여” 라고 규정함으로써 갈음과징금임을 명확하게 하고 있다. 그런데 위치정보보호법은 “사업의 정지명령 대신” 이라고 하여 “갈음하여” 라는 용어를 사용하지 않고 “대신” 이라는 용어를 사용하고 있다.

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

3. 문제점 및 개선방향

가. 과징금 산정 방식에 관하여

과징금과 갈음과징금의 산정방식이 정률제 방식 외에 정액제 방식이 있음을 살펴보았다. 특히 정액제 방식은 일반과징금과 갈음과징금에서 모두 사용하고 있지만, 일반과징금

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

에서는 대부분 매출액이 없거나 매출액 산정이 곤란한 경우 사용하고 있다. 매출액이 없거나 매출액 산정이 곤란한 경우와 같이 정률제 방식으로 과징금을 부과할 수 없는 경우를 제외하고는 일반적으로 정률제 방식이 선호되고 있다. 따라서 과징금 부과는 정률제와 정액제 방식이 병행할 수밖에 없으므로 정액제 방식과 정률제 방식을 구분하여 사용할 필요가 있다. 즉, 정액제가 필요한 경우 정률제를 사용하거나 정률제가 필요한 경우에 정액제를 사용하지 않아야 한다.

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

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

일반과징금에서 정액제 방식을 적용하고 있는 경우는 방송법 제100조이다. 방송법 제100조는 심의규정 위반, 협찬고지 규칙 위반, 시청자불만처리의 결과에 따라 제재를 할 필요가 있는 경우에 5천만원 이하의 과징금을 부과하고 있다. 그리고 이러한 위반의 정도가 중대하다고 인정되는 경우에는 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

그런데 방송법 제100조의 경우 과징금을 부과하는 사유가 심의규정 위반, 협찬고지 규칙 위반 등과 같이 부당이득이 발생하는 경우와는 거리가 멀고, 사업규모에 따른 책임주의 원칙이 적용될 필요는 없다고 할 것이므로 방송법 제100조의 과징금은 정액제 방식이 적절하다.

한편, 갈음과징금에서 정액제 방식을 취하고 있는 경우는 방송법 제19조제1항과 제2항이 있다. 갈음과징금은 갈음과징금이 금전적 행정제재의 성격 이외에 부당이득의 환수의 의미도 가지고 있기 때문에 사업의 규모에 따른 책임주의 원칙이 적용될 필요가 있다. 예를 들면 매출이나 사업규모가 큰 방송사와 영세한 방송사에게 사업정지에 갈음한 과징금을 동일하게 부과할 경우 방송사의 사업규모에 따라 체감하는 부담 및 행정제재의 정도가 각각 다르다. 따라서 책임주의 원칙에 부합하는 과징금 부과방식은 정액제보다 정률제가 더 효과적이라고 할 것이다. 또한 부당이득은 매출액 대비 증가하는 것이므로 매출액과 관계없이 정액제 방식으로 부과하는 것은 실질적인 부당이득환수의 의미가 없는 점에서

더욱 그러하다. 그러므로 현재 방송법 제19조제1항과 제3항의 같음과정금은 책임주의 원칙에 부합하고 부당이득 환수라는 본래의 취지에 맞게 정액제 방식에서 정률제 방식으로 개정하는 것이 타당하다.

방송법 제100조는 5천만원 이하(제1항) 및 1억원 이하(제3항)의 과징금을 부과하도록 규정하고 있는데(제100조제2항), 방송광고판매대행법의 5억원(제38조제1항)보다 그 상한이 적다. 이는 방송사업자와 광고대행사의 기능 및 역할을 고려할 경우 본말이 전도되었다고 할 것이다. 따라서 방송법의 경우 같음과정금에서 정률제 방식의 도입이 불가하다면 방송사와 광고대행사의 기능 및 역할을 고려할 때 방송법상 정액제 상한이라도 상향 조정하는 것이 필요하다.

<표 3-17> 과징금 산정방식 관련 개정안

현행 방송법	개정안
[1안]	
<p>제100조(제재조치등) ①방송통신위원회는 방송사업자·중계유선방송사업자·전광판 방송사업자 또는 외주제작사가 제33조의 심의규정 및 제74조제2항에 의한 협찬고지 규칙을 위반한 경우에는 5천만원 이하의 과징금을 부과하거나 위반의 사유, 정도 및 횟수 등을 고려하여 다음 각호의 제재조치를 명할 수 있다. 제35조에 따른 시청자불만처리의 결과에 따라 제재를 할 필요가 있다고 인정되는 경우에도 또한 같다. 다만, 방송통신심의위원회는 심의규정 등의 위반정도가 경미하여 제재조치를 명할 정도에 이르지 아니한 경우에는 해당 사업자·해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 책임자나 관계자에 대하여 권고를 하거나 의견을 제시할 수 있다.</p> <p>1. - 4. 생략 ② 생략 ③제1항의 규정에 불구하고 위반의 정도가 중대하다고 인정되는 다음 각 호의 경우에 한하여 방송통신위원회는 1억원 이하의 과</p>	<p>제100조(제재조치등) ①방송통신위원회는 방송사업자·중계유선방송사업자·전광판 방송사업자 또는 외주제작사가 제33조의 심의규정 및 제74조제2항에 의한 협찬고지 규칙을 위반한 경우에는 <u>대통령령으로 정하는 매출액에 100분의2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서</u> 과징금을 부과하거나 위반의 사유, 정도 및 횟수 등을 고려하여 다음 각호의 제재조치를 명할 수 있다. 제35조에 따른 시청자불만처리의 결과에 따라 제재를 할 필요가 있다고 인정되는 경우에도 또한 같다. 다만, 방송통신심의위원회는 심의규정 등의 위반정도가 경미하여 제재조치를 명할 정도에 이르지 아니한 경우에는 해당 사업자·해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 책임자나 관계자에 대하여 권고를 하거나 의견을 제시할 수 있다.</p> <p>1. - 4. 생략 ② 좌동 ③제1항의 규정에 불구하고 위반의 정도가 중대하다고 인정되는 다음 각 호의 경우에 한하여 방송통신위원회는 <u>대통령령으로 정</u></p>

<p>징금을 부과할 수 있다.</p> <p>1. - 3. 생략</p>	<p>하는 매출액에 100분의2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.</p> <p>1. - 3. 좌동</p>
<p>[2안]</p>	
<p>제100조(제재조치등) ①방송통신위원회는 방송사업자·중계유선방송사업자·전광판 방송사업자 또는 외주제작사가 제33조의 심의규정 및 제74조제2항에 의한 협찬금지 규칙을 위반한 경우에는 <u>5천만원 이하의 과징금</u>을 부과하거나 위반의 사유, 정도 및 횟수 등을 고려하여 다음 각호의 제재조치를 명할 수 있다. 제35조에 따른 시청자불만처리의 결과에 따라 제재를 할 필요가 있다고 인정되는 경우에도 또한 같다. 다만, 방송통신심의위원회는 심의규정 등의 위반정도가 경미하여 제재조치를 명할 정도에 이르지 아니한 경우에는 해당 사업자·해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 책임자나 관계자에 대하여 권고를 하거나 의견을 제시할 수 있다.</p> <p>1. - 4. 생략</p> <p>② 생략</p> <p>③제1항의 규정에 불구하고 위반의 정도가 중대하다고 인정되는 다음 각 호의 경우에 한하여 방송통신위원회는 <u>1억원 이하의 과징금</u>을 부과할 수 있다.</p> <p>1. - 3. 생략</p>	<p>제100조(제재조치등) ①방송통신위원회는 방송사업자·중계유선방송사업자·전광판 방송사업자 또는 외주제작사가 제33조의 심의규정 및 제74조제2항에 의한 협찬금지 규칙을 위반한 경우에는 <u>5억원 이하의 과징금</u>을 부과하거나 위반의 사유, 정도 및 횟수 등을 고려하여 다음 각호의 제재조치를 명할 수 있다. 제35조에 따른 시청자불만처리의 결과에 따라 제재를 할 필요가 있다고 인정되는 경우에도 또한 같다. 다만, 방송통신심의위원회는 심의규정 등의 위반정도가 경미하여 제재조치를 명할 정도에 이르지 아니한 경우에는 해당 사업자·해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 책임자나 관계자에 대하여 권고를 하거나 의견을 제시할 수 있다.</p> <p>1. - 4. 좌동</p> <p>② 좌동</p> <p>③제1항의 규정에 불구하고 위반의 정도가 중대하다고 인정되는 다음 각 호의 경우에 한하여 방송통신위원회는 <u>10억원 이하의 과징금</u>을 부과할 수 있다.</p> <p>1. - 3. 좌동</p>

나. 과징금 부과 사유에 관하여

(1) 방송광고판매대행법의 경우

방송광고판매대행법을 제외하고 방송법 등은 갈음과징금의 부과사유가 사업자가 아닌 시청자·이용자의 불편 및 더 나아가 공익을 해할 우려가 있는 경우에 갈음과징금을 부과하고 있다. 방송광고판매대행법의 목적에는 “이 법은 방송광고의 판매대행 등 방송광고에 관한 사항과 한국방송광고진흥공사의 설립에 필요한 사항을 규정함으로써 방송광고 판

매시장의 경쟁을 촉진하고, 공정한 거래질서를 확립하여 방송광고시장 활성화와 방송의 공공성, 공익성 및 다양성 구현에 이바지함을 목적으로 한다.” 고 규정하고 있다(법 제1조).

이에 따르면 방송광고 판매시장의 경쟁을 촉진하고, 공정한 거래질서를 확립하여 방송광고시장 활성화와 방송의 공공성, 공익성 및 다양성 구현에 이바지함을 목적으로 하고 있으므로 사업자의 업무에 불이익이 발생한 경우에 갈음과징금을 부과하는 것은 그 사유로서 부족하다. 따라서 사업자의 업무상 불이익을 해소할 필요성 외에 광고주, 시청자 등의 불편도 부과 사유로 추가되어야 할 것으로 보인다.

<표 3-18> 방송광고판매대행법 개정안

현행 방송광고판매대행법	개정안
제38조(과징금 부과 및 징수) ① 방송통신위원회는 광고판매대행자가 제11조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하여 업무정지처분을 하여야 할 경우로서 <u>그 업무정지처분이 방송사업자의 업무에 심한 불이익을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 경우에는 그 업무정지처분을 갈음하여 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</u>	제38조(과징금 부과 및 징수) ① 방송통신위원회는 광고판매대행자가 제11조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하여 업무정지처분을 하여야 할 경우로서 <u>그 업무정지처분이 방송사업자, 광고주의 업무에 심한 불이익을 주거나 시청자에게 심한 불편을 주는 등 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 경우에는 그 업무정지처분을 갈음하여 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</u>
② 방송통신위원회는 광고판매대행자 또는 방송사업자가 제15조제1항·제2항 또는 제20조제2항을 위반하는 경우에는 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.	② 방송통신위원회는 광고판매대행자 또는 방송사업자가 제15조제1항·제2항 또는 제20조제2항을 위반하는 경우에는 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

(2) 갈음과징금의 대상처분

갈음과징금을 규정하고 있는 방송통신 관련 법률에서는 유일하게 IPTV사업법만이 대상처분과 갈음과징금 대상처분이 일치하고 있다. 구체적으로 정지란 일시적인 중지를 의미하는데, 취소는 지속적인 또는 영구적인 중지를 의미하므로 실제로 갈음과징금 부과와 필요성은 일시적인 중지보다 영구적인 중지인 취소가 더 강하다고 할 수 있다.

그 외에도 광고중단, 유효기간 단축 등의 경우에도 업무정지와 마찬가지로 시청자에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 없다고 볼 수 없다. 실제로 갈음과징금을

부과하는 것은 이용자 또는 시청자 불편 및 공익을 해할 우려가 있는 경우인데, 그 필요성은 업무정지에 한정되는 것이 아니라 광고중단, 유효기간단축 등의 경우에도 업무정지와 비교해서 충분히 인정된다고 할 것이다. 따라서 갈음과징금 대상처분을 업무정지 외에 확대할 필요가 있다.

<표 3-19> 갈음과징금 대상처분 관련 개정안

현행	개정안
방송법	
<p>제19조(과징금 처분) ① 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자 또는 전송망사업자가 제18조제1항 각호의 1에 해당하여 <u>업무정지처분을 하여야 할 경우로서 그 업무정지처분이 시청자에게 심한 불편을 주거나 기타 공익을 해할 우려가 있는 때에는 그 업무정지처분에 갈음하여</u> 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</p> <p>② 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 지상파방송사업자·종합유선방송사업자·위성방송사업자 또는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 제18조제2항에 해당하여 <u>업무정지처분을 하여야 할 경우로서 그 업무정지처분이 시청자에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 때에는 그 업무정지처분을 갈음하여</u> 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</p>	<p>제19조(과징금 처분) ① 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자 또는 전송망사업자가 제18조제1항 각호의 1에 해당하여 <u>허가·승인 또는 등록을 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부를 정지하거나 광고의 중단 또는 제16조에 따른 허가·승인의 유효기간 단축을 명하여야 할 경우로서 그 처분이 시청자에게 심한 불편을 주거나 기타 공익을 해할 우려가 있는 때에는 그 처분에 갈음하여</u> 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</p> <p>② 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 지상파방송사업자·종합유선방송사업자·위성방송사업자 또는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 제18조제2항에 해당하여 <u>승인을 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부를 정지하거나 광고의 중단 또는 승인의 유효기간 단축을 명하여야 할 경우로서 그 처분이 시청자에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 때에는 그 처분을 갈음하여</u> 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</p>
방송광고판매대행법	
<p>제38조(과징금 부과 및 징수) ① 방송통신위원회는 광고판매대행자가 제11조제1항 각</p>	<p>제38조(과징금 부과 및 징수) ① 방송통신위원회는 광고판매대행자가 제11조제1항 각</p>

<p>호의 어느 하나에 해당하여 <u>업무정지처분을 하여야 할 경우로서 그 업무정지처분이 방송사업자의 업무에 심한 불이익을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 경우에는 그 업무정지처분을 갈음하여 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</u></p>	<p>호의 어느 하나에 해당하여 <u>허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명하여야 할 경우로서 그 명령이 방송사업자의 업무에 심한 불이익을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 경우에는 그 명령을 갈음하여 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</u></p>
--	---

전기통신사업법

<p>제90조(과징금의 부과 등) ① 과학기술정보통신부장관은 전기통신사업자가 제20조제1항 각 호, 제27조제1항 각 호, 같은 조 제2항 각 호의 어느 하나 또는 제52조제5항에 해당하여 <u>사업의 정지를 명하여야 하는 경우로서 그 사업의 정지가 해당 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있는 경우에는 그 사업정지처분을 갈음하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 산출한 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액의 과징금을 부과할 수 있다.</u> 이 경우 전기통신사업자가 매출액 산정 자료의 제출을 거부하거나 거짓 자료를 제출하였을 때에는 해당 전기통신사업자 및 동종 유사 역무제공사업자의 재무제표 등 회계자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업 현황 자료를 근거로 매출액을 추정할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다</p> <p>② 과학기술정보통신부장관 및 시·도지사는 제65조제4항 및 제67조제2항에 따라 자가전기통신설비에 대한 사용정지를 명하려는 경우 그 사용정지가 해당 자가전기통신설비를 이용하여 제공되는 전기통신역무의 이용자에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공</p>	<p>제90조(과징금의 부과 등) ① 과학기술정보통신부장관은 전기통신사업자가 제20조제1항 각 호, 제27조제1항 각 호, 같은 조 제2항 각 호의 어느 하나 또는 제52조제5항에 해당하여 <u>그 허가·등록의 전부 또는 일부를 취소하거나 사업의 전부 또는 일부의 폐지(특수한 유형의 부가통신사업자는 등록의 전부 또는 일부의 취소를 말한다)를 명하거나 1년 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명하여야 하는 경우로서 그 명령이 해당 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있는 경우에는 그 명령을 갈음하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 산출한 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액의 과징금을 부과할 수 있다.</u> 이 경우 전기통신사업자가 매출액 산정 자료의 제출을 거부하거나 거짓 자료를 제출하였을 때에는 해당 전기통신사업자 및 동종 유사 역무제공사업자의 재무제표 등 회계자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업 현황 자료를 근거로 매출액을 추정할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다</p> <p>② 죄동</p>
--	---

<p>익을 해칠 우려가 있으면 그 사용정지명령을 갈음하여 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다</p>	
위치정보법	
<p>제14조(과징금의 부과 등) ① 방송통신위원회는 제13조제1항의 규정에 의한 <u>사업의 정지가</u> 개인위치정보주체의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 경우에는 <u>사업의 정지명령 대신</u> 위치정보사업 또는 위치기반서비스사업 매출액의 100분의 3 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 매출액의 산정 등 과징금을 부과하는 기준 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제14조(과징금의 부과 등) ① 방송통신위원회는 제13조제1항의 규정에 의한 <u>허가 또는 인가의 취소, 사업의 폐지 또는 6월 이내의 범위에서 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부의 정지</u>를 명하여야 할 경우로서 그 명령이 개인위치정보주체의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 경우에는 <u>그 명령 대신</u> 위치정보사업 또는 위치기반서비스사업 매출액의 100분의 3 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</p> <p>② 좌동</p>
전파법	
<p>제73조(과징금의 부과·징수) ① 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 제72조제2항에 따라 <u>무선국의 운용정지 또는 주파수 등의 제한을 명하여야 하는 경우에</u> 그 정지나 제한이 해당 무선국의 이용자에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있으면 그 정지 또는 제한을 갈음하여 3천만원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있다</p>	<p>제73조(과징금의 부과·징수) ① 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 제72조제2항에 따라 <u>무선국 개설허가의 취소 또는 개설신고한 무선국의 폐지를 명하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 무선국의 운용정지, 무선국의 운용허용시간, 주파수 또는 안테나공급전력의 제한을 명하여야 하는 경우에</u> 그 정지나 제한이 해당 무선국의 이용자에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있으면 그 정지 또는 제한을 갈음하여 3천만원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있다</p>

라. 과징금 부과 기준 등에 관하여

방송통신 관련 법령은 각 과징금 부과 근거, 납부절차, 부과기준 등에 관한 규정을 두고 있으나, 동일한 내용임에도 불구하고 법률 또는 시행령 등 규정하는 법령의 계위가 다르다. 법률과 시행령은 규범의 제정 절차, 규범의 집행력 등에서 많은 차이가 있기 때문에

법령의 정합성 차원에서 동일한 내용의 경우에는 법령의 계위는 특별한 사정이 없는 한 일치될 필요가 있다. 따라서 법령의 정합성 차원에서 법령의 계위는 특별한 사정이 없는 한 통일되어야 한다.

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

<표 3-20> 과징금 부과 관련 개정방향

현행		개정방향	
법률	시행령	법률	시행령
방송법			
부과 근거(제19조) 참작사유(제109조①) 징수절차(제109조⑤)	부과기준 (제70조 [별표5])	현행유지	현행유지
IPTV사업법			
부과 근거(제25조) 징수절차(제25조②)	부과 및 납부(제14조 ①) 과징금 산정 (제23조①) 위반행위와 과징금 금액 (제23조③ [별표5])	부과 및 납부 부과 근거 징수절차	과징금 산정 (제23조①) 위반행위와 과징금 금액 (제23조③ [별표5])
방송광고판매대행법			
부과 근거(제38조①) 참작사유(제38조③) 징수절차(제38조⑤)	부과기준(제22조① [별표3])	현행유지	한행유지
전파법			
부과 근거(제73조)	부과기준 (제121조 [별표27]) 과징금 독촉(제122 조)	부과 근거 과징금 독촉	부과기준 (제121조 [별표27])
전기통신사업법			
부과 근거(제90조) 납부기한 연장 및 분 할납부(제91조)	과징금 산정방법 (제60조①) 부과 기준 (제61조①[별표9]) 참작사유(제60조③)	부과 근거 납부기한 연장 및 분 할납부 참작사유	과징금 산정방법 (제60조①) 부과 기준 (제61조①[별표9])

위치정보법			
부과 근거(제14조)	과징금 산정방법 (제15조①) 부과 기준 (제15조② [별표4]) 납부절차(제16조) 납부기한 연장 및 분 할납부(제17조) 가산금(제18조) 과징금 독촉(제19조)	부과 근거 납부절차 납부기한 연장 및 분 할납부 가산금 과징금 독촉	과징금 산정방법 (제15조①) 부과 기준 (제15조② [별표4])

제5절 벌칙

방송통신 관련 법령상 벌칙규정의 정합성을 각 금지행위 유형별로 검토한다. 벌칙의 정합성은 방송통신 법령 내는 물론이고, 벌칙의 기본법전이라고 할 수 있는 형법전의 유사한 규정과 비교가 불가피한 경우가 많다. 아래에서 정합성 검토는 방송통신 법령내는 물론이고 형법전과의 비교도 간혹 있을 수 있다.

1. 허위 또는 부정한 방법으로 허가·승인·등록하는 행위

<표 3-21> 허위 또는 부정한 방법으로 허가·승인·등록하는 행위에 대한 벌칙

법률명	위반행위	제재수준
방송법	허위 기타 부정한 방법으로 제9조(허가·승인·등록 등), 제9조의3(기술결합서비스의 승인) 또는 제17조(재허가 등)의 규정에 의한 허가 또는 재허가를 받거나 승인 또는 재승인을 얻거나 등록을 하여 방송사업·중계유선방송사업·음악유선방송사업·전광판방송사업·전송망사업을 하거나 기술결합서비스를 제공한 자	2년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
	허위 기타 부정한 방법으로 제15조 제1항(변경허가 등)의 규정에 의한 변경허가를 받거나 변경승인을 얻거나 변경등록을 한 자	1년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
방송광고판매대행법	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제6조(광고판매대행자의 허가) 및 제10조(재허가)에 따른 허가 또는 재허가를 받아 광고판매대행사업을 한 자	3년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금
	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제8조(변경허가 등) 제1항 및 제2항에 따른 변경허가 또는 승인을 받은 자	2년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
위치정보법	제5조제1항의 규정을 위반하여 허가를 받지 아니하고 위치정보사업을 하는 자 또는 속임수 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 자	5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금

부정한 방법으로 허가·승인·등록을 획득한다는 측면에서 행위반가치가 본질적으로 차이가 없음에도 불구하고 형량에 큰 폭의 차이가 있으므로 정합성 측면에서 조정이 필요

할 것으로 판단된다.

이들 부정한 방법으로 허가·승인·등록을 획득하는 행위에 대한 형사처벌규정 가운데 가장 강력한 형벌을 정하고 있는 것은 위치정보법이다. 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금을 부과하도록 정하고 있는데, 이는 형법 제137조에서 정하고 있는 위계에 의한 공무집행방해죄와 같은 수준의 자유형에 해당한다. 형법 제137조의 위계공무집행방해죄는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

여기서 벌금형의 액수가 위치정보법에서는 5천만원 이하로 위계공무집행방해죄에서는 1천만원 이하로 되어 있다. 이점에서 차이가 있기는 하지만 이 차이점은 사실상 큰 의미를 두지 않는 것이 마땅하다. 통화의 실질가치가 시간이 지남에 따라 지속적으로 하락한다는 측면에서 벌금형이 같은 수준의 강제효과를 가지려면 물가상승에 따라 끊임없이 인상되어야 하는데 그렇게 법률을 수시로 개정하는 것은 쉬운 일이 아니어서 벌금형의 액수는 거의 항상 시대의 흐름에 뒤처지기 마련이다. 형법전상의 벌금형 규정은 형법이 매우 오래된 법률이기 때문에 이러한 현상이 더욱 심하다.⁴¹⁾ 따라서 최근에 입법이 이루어진 위치정보법상의 5천만원 규정과 형법전상의 1천만원 규정이 가지는 차이는 큰 의미를 두고 생각할 사항이 아니라고 본다. 이러한 맥락에서 위치정보법과 형법 제137조의 위계공무집행방해죄의 처벌수준은 동일한 것으로 이해된다.

위계공무집행방해죄는 ‘객관적 사실 또는 자신의 의도’에 대한 속임수를 사용하여 공무집행을 방해함으로써 성립되는 범죄이다. 여기서 말하는 ‘방해’란 공무집행이 불가능하게 하거나 공무집행이 부당한 방향으로 이루어지게 하는 행위를 말한다. 따라서 속임수(위계)를 사용하는 등 부정한 방법을 이용해서 허가 등을 받을 수 없는 사업자가 허가 등을 받아내게 되면 형법 제137조에서 정하는 위계공무집행방해가 된다고 할 수 있다. 이는 어느 법률에서 정하고 있는 부정 허가 등의 행위이건 관계없이 공통적으로 내릴 수 있는 결론이다.

형법전상의 처벌규정이 개별 범죄행위의 불법의 크기를 계량적으로 비교할 수 있는 표준이 된다고 보는 것이 마땅하고 그 기준에 따라 판단하자면 부정한 방법으로 허가·승인

41) 이러한 문제를 해결하기 위한 근본적인 해결책은 일수벌금제를 도입하는 것인데 이 보고서의 논의범위를 벗어나는 사안이기에 언급을 생략한다.

· 등록을 획득하는 행위에 대한 처벌은 위치정보법상의 벌칙규정에 일치하도록 모두 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금으로 수위를 조정하는 것이 타당하다.

2. 무허가 사업행위

<표 3-22> 무허가 사업행위에 대한 벌칙

법률명	위반행위	제재수준
방송법	제9조(허가·승인·등록 등), 제9조의3(기술결합서비스의 승인) 또는 제17조(재허가 등)의 규정에 의한 허가 또는 재허가를 받지 아니하거나 승인 또는 재승인을 얻지 아니하거나 등록을 하지 아니하고 방송사업·중계유선방송사업·음악유선방송사업·전광판방송사업·전송망사업을 하거나 기술결합서비스를 제공한 자	2년이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금
방송광고판매대행법	제6조(광고판매대행자의 허가) 및 제10조(재허가)에 따른 허가 또는 재허가를 받지 아니하고 광고판매대행사업을 한 자	3년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금
전기통신사업법	제6조(기간통신사업의 허가 등) 제1항에 따른 허가를 받지 아니하고 기간통신사업을 경영한 자	5년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금
위치정보법	제5조제1항의 규정을 위반하여 허가를 받지 아니하고 위치정보사업을 하는 자 또는 속임수 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 자	5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금

무허가 사업이라는 측면에서 동일함에도 형량에 많은 차이가 있다. 가장 약하게 처벌하는 방송법이 2년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로 하고 있으며, 역시 가장 강하게 처벌하는 위치정보법은 부정한 방법으로 허가·승인·등록을 획득하는 행위의 경우와 마찬가지로 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금으로 하고 있다. 2배 이상 차이가 나는 것이다.

일정한 사업을 하고자 하는 자로 하여금 허가 등을 받도록 강제하는 것은 그렇지 않을 경우에 불특정 다수에게 피해를 입힐 수 있고 그에 따른 손해를 보전하는 것이 곤란하게 되기 때문이다. 그래서 사업을 영위하고자 하는 사람이 특정 수준의 자격요건을 갖추고

있는가를 확인하고 사업자를 특정하는 절차를 밝게 되는 것인데, 이러한 자격요건을 갖추지 않았음에도 불구하고 그러한 것처럼 부정한 방법을 사용하여 행정기관을 기망하는 방법으로 허가·승인·등록을 받는 행위와 이에 허가·승인·등록을 받아야 함에도 이를 받지 않고 사업을 영위하는 행위를 비교해 보면 후자의 불법성이 결코 덜하다고 하기 어렵다.

이러한 측면에서 무허가 등 사업행위는 부정한 방법으로 허가·승인·등록을 하는 행위에 준하여 처벌하는 것이 타당하다. 따라서 위치정보법상의 처벌규정에서 정하는 것처럼 모두 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하는 것으로 함이 마땅하다.

3. 업무상 비밀누설 행위

<표 3-23> 업무상 비밀누설 행위에 대한 벌칙

법률명	위반행위	제재수준
방송법	제53조(이사·집행기관과 직원의 직무상 의무) 제3항을 위반하여 직무상 알게 된 공사의 비밀을 누설하거나 도용한 자	2년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
방송광고판매대행법	제32조(비밀누설의 금지)를 위반하여 비밀을 누설한 자	1년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금
한국교육방송공사법	제15조(이사 및 임직원의 직무상 의무) 제3항을 위반하여 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 도용한 사람	2년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
단말기유통법	제12조 제5항(이 법에 따른 직무에 종사하거나 종사하였던 공무원은 그 직무상 알게 된 이동통신사업자, 대리점, 판매점 및 이동통신단말장치 제조업자의 영업비밀(「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 영업비밀을 말한다)을 누설하거나 이 법의 시행을 위한 목적 외에 이용하여서는 아니 된다.)을 위반한 사람	2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금

전기통신 사업법	제83조(통신비밀의 보호) 제2항을 위반하여 재직 중에 통신에 관하여 알게 된 타인의 비밀을 누설한 자	5년 이하의 징역 또는 2억원 이하 의 벌금
	제83조(통신비밀의 보호) 제1항을 위반하여 전기통신사업자가 취급 중에 있는 통신의 비밀을 침해하거나 누설한 자	3년 이하의 징역 또는 1억5천만원 이하의 벌금
	제4조의2(장애인 통신중계서비스) 제3항을 위반하여 재직 중에 알게 된 타인의 비밀을 누설한 사람	3년 이하의 징역 또는 1억원 이하 의 벌금
정보통신망법	제49조를 위반하여 타인의 정보를 훼손하거나 타인의 비밀을 침해·도용 또는 누설한 자	5년 이하의 징역 또는 5천만원 이 하의 벌금
	제66조를 위반하여 직무상 알게 된 비밀을 타인에게 누설하거나 직무 외의 목적으로 사용한 자	3년 이하의 징역 또는 3천만원 이 하의 벌금
위치정보법	제17조의 규정을 위반하여 개인위치정보를 누설·변조·훼손 또는 공개한 자	5년 이하의 징역 또는 5천만원 이 하의 벌금

동일한 불법에 대한 처벌규정으로서 형법 제317조에 규정되어 있는 업무상 비밀누설죄는 형량이 3년 이하의 징역이나 금고, 10년 이하의 자격정지 또는 700만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다. 업무상비밀누설죄의 행위주체는 의사, 한의사, 치과의사, 약제사, 약종상, 조산사, 변호사, 변리사, 공인회계사, 공증인 등인 바, 민감한 정보에 접근하는 직무를 수행한다는 점에서 방송통신업무와 크게 차이가 없어 보인다. 따라서 형법상의 업무상 비밀누설죄의 형량을 참고하여 동일한 수준으로 조정하여 정합성을 추구할 필요가 있을 것으로 생각된다.

위치정보법상의 보호대상인 위치정보가 개인의 사생활과 관련하여 민감정보에 해당한다고 하더라도 형법 제317조상의 업무상 비밀과 비교해 볼 때 근본적으로 민감성이 유의미한 차이를 가진다고 보기 어렵다. 민감정보란 “사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보, 그 밖에 정보주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 개인정보로서 대통령령으로 정하는 정보”를 말한다(개인정보보호법 제23조 제1항).

업무상 비밀누설죄의 행위주체인 의사, 한의사, 치과의사, 약제사, 약종상, 조산사, 변호

사, 변리사, 공인회계사, 공증인 등은 그 업무를 처리하는 과정에서 온갖 민감정보에 접근할 수 있다. 업무상 비밀누설죄의 행위주체가 직무상 지득하게 된 타인의 비밀을 누설하면 3년 이하의 징역 등에 처한다. 그런데 누설한 정보가 개인정보보호법 제23조 제1항에서 말하는 민감정보에 해당하게 되면 개인정보보호법 제71조에도 해당하게 되어 5년 이하의 징역 등에 처해질 것이다.

비밀의 기본적인 속성은 ① 제한된 범위의 사람만 접근할 수 있는 정보이고, ② 그것이 타인에게 누설되지 않는 것이 정보의 주체에게 이익이 되는 것이라는 점이다. 여기서 비밀로 유지되는 것이 어느 정도나 정보의 주체에게 절실한 문제인가 하는 점에서 일반정보 관련 비밀과 민감정보 관련 비밀 등 두 가지 단계로 분류가 가능할 것으로 생각된다.

방송통신 관련 법규에서 정하고 있는 비밀누설 행위에 대한 처벌의 수위는 누설되는 정보의 중요성에 따라 일반정보와 민감정보의 두 가지 유형으로 분류를 하고 일반정보의 경우에는 형법전상의 업무상 비밀누설죄를 기준으로 3년 이하의 징역 등에 처하고 민감정보의 경우에는 개인정보보호법 및 위치정보법을 기준으로 5년 이하의 징역 등에 처하도록 하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

4. 명령불이행 행위

<표 3-24> 명령 불이행 행위에 대한 벌칙

법률명	위반행위	제재수준
방송법	제100조(제재조치 등) 제1항의 규정에 의한 방송통신위원회의 제재조치명령을 이행하지 아니한 자	3천만원 이하의 벌금
단말기유통법	제14조 제2항에 따른 명령을 이행하지 아니한 이동통신사업자(특수관계인을 포함한다) 또는 이동통신 단말장치 제조업자	3년 이하의 징역 또는 1억5천만원 이하의 벌금
전기통신법	제52조(금지행위에 대한 조치) 제1항에 따른 명령을 이행하지 아니한 자	3년 이하의 징역 또는 1억5천만원 이하의 벌금
전과법	제47조의2제6항에 따른 명령을 이행하지 아니한 자	1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금

위치정보법	제13조제1항의 규정에 의한 사업폐지명령을 위반한 자	3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
	제13조제1항의 규정에 의한 사업의 정지명령을 위반한 자	1년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금

이행을 하지 아니한 명령의 중요성에 따라 형량의 차이가 있을 수는 있지만, 그렇다고 하더라도 형량의 차이가 상당하므로 정합성 측면에서 다시 한 번 검토가 필요할 것으로 생각된다.

명령의 내용이 무엇인가에 따라 위치정보법의 경우를 보면 사업폐지명령을 위반하면 3년 이하의 징역 등에 처하고 사업정지명령을 위반하면 1년 이하의 징역 등에 처하도록 하고 있는바, 명령의 중요성에 따라 처벌수준을 달리하고자 하는 것으로 보인다. 그러나 3년 이하의 징역이라고 하면 최소 징역 1월까지도 가능한 것이므로 3년 이하의 범위에서 행위 책임의 정도에 따라 법관이 자유롭게 양형할 수 있도록 하는 것이 오히려 타당하다고 본다. 행정기관의 명령을 위반하는 행위에 대하여 최고 수준의 형벌로 적절한 것이 형법 제112조의 중립명령위반죄에서 정하는 3년이라고 할 수 있을 것이므로 위치정보법의 사업폐지명령 위반죄의 경우를 기준으로 모두 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 조정하는 것이 마땅할 것으로 판단된다.

5. 명예훼손 행위

<표 3-25> 명예훼손 행위에 대한 벌칙

법률명	위반행위	제재수준
정보통신망 법	사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공공 연하게 사실을 드러내어 다른 사람의 명예를 훼손 한 자	3년 이하의 징 역 또는 3천만 원 이하의 벌금 (반의사불벌)
	사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공공 연하게 거짓의 사실을 드러내어 다른 사람의 명예 를 훼손한 자	7년 이하의 징 역, 10년 이하의 자격정지 또는 5천만원 이하의 벌금 (반의사불 벌)

형법 제309조에서 정하고 있는 출판물 등에 의한 명예훼손죄와 비교해 볼 때 자유형의 형량은 사실적시의 경우 3년 이하의 징역이고 허위사실적시의 경우 7년 이하의 징역으로 동일하고 재산형의 경우에는 망법상의 형량이 높다. 사실을 적시하는 명예훼손죄의 경우 형법 제309조 제1항은 7백만원 이하로 정하고 있고, 허위사실 적시 명예훼손의 경우에는 제2항에서 1천5백만원 이하로 규정하고 있다.

출판물 등에 의한 명예훼손의 범주에 인터넷을 이용한 명예훼손이 포함되는가에 대하여 견해가 완전히 일치하는 것은 아니지만 대체로 인터넷이 매우 전파성이 강하기 때문에 전파성이 높다는 이유로 가중처벌 하는 출판물 등 명예훼손의 범주에 인터넷 명예훼손도 당연히 포함된다고 보는 것이 일반적 견해이다. 그러할 경우 인터넷을 통한 명예훼손이 형법 제309조에도 해당하고 망법 제70조에도 해당하는데 특별법인 망법의 형량이 더 높은 경우가 된다. 이에 형법과의 정합성 문제가 발생하므로 조정이 필요할 것으로 생각된다.

이 문제는 앞에서 언급한 것처럼 벌금형이 같은 수준의 심리적 강제효과를 유지하려면 불가인상에 따라 지속적으로 벌금액수를 상향조정하여야 함에도 불구하고 법률을 수시로 개정하는 조치의 사실상의 어려움으로 인하여 벌금액수가 시대의 흐름을 따라가지 못하여 발생하는 것으로 볼 수 있다. 그렇기 때문에 정합성을 확보하기 위해서는 정보통신망법의 처벌수준을 그대로 두고 형법전상의 처벌수위를 상향조정하여야 할 것으로 판단된다.

6. 문제점 및 개선방향

허위 또는 부정한 방법으로 허가·승인·등록하는 행위, 무허가 사업행위, 업무상 비밀 누설 행위, 행정명령 불이행 행위, 명예훼손 행위 등 같은 유형의 불법임에도 불구하고 형량 기준이 각기 다른 문제는 형평성이라는 측면에서 반드시 치유되어야 할 것으로 생각된다. 원칙은 불법(책임)의 크기와 형벌의 크기가 일치하여야 한다는 것인데, 곤란한 점은 불법의 크기를 계량화 하여 측정할 수 있는 방법이 아직 개발되어 있지 못하다는 것이다.

이 때문에 특정범죄에 대한 법정형이 그 불법과 책임에 상응하는 적절한 수준이 아님을 이유로 헌법 제37조 제2항에서 말하는 과잉금지의 원칙에 위배된다고 하는 헌법재판소의 판단도 형량이 매우 극단적으로 잘못 되었다고 보이는 경우에 한하여 위헌 결론에 이르고 있다. 예를 들면 과실로 사람을 치어 죽게 하고 도주하는 행위를 고의로 사람을 살해하는 행위보다 무겁게 처벌하는 경우⁴²⁾ 또는 행정명령을 이행하지 않았다고 해서 전재산을 몰수하는 경우⁴³⁾ 등이 위헌인 처벌규정이 된다.

방송통신 분야의 형사처벌 규정들 가운데 이처럼 과잉금지의 원칙에 위배될 정도라고 볼 수 있는 것은 없다. 다만 같은 불법인데 형량이 다른 경우에는 이를 일치시킬 필요가 있을 것이다.

이에 각 행정형벌 부과대상 행위유형별로 정합성을 위해서 조정해야 하는 적절한 수준으로 생각되는 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 3-26> 적정 제재수준

위반행위 유형	해당법령	적정 제재수준
허위 또는 부정한 방법으로 허가·승인·등록하는 행위	방송법	5년 이하의 징역 또는 5천 만원 이하의 벌금
	방송광고판매대행법	
	위치정보법	

42) 헌재 1992. 4. 28. 90헌바24.

43) 헌재 1996. 1. 25. 95헌가5 전원재판부.

무허가 사업행위	방송법	5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금
	방송광고판매대행법	
	전기통신사업법	
	위치정보법	
업무상 비밀누설 행위	방송법	일반정보의 누설: 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
	방송광고판매대행법	
	한국교육방송공사법	
	단말기유통법	민감정보의 누설: 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금
	전기통신사업법	
	정보통신망법	
명령 불이행 행위	방송법	3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
	단통법	
	전기통신법	
	전과법	
	정보통신망법	
	위치정보법	
명예훼손 행위	정보통신망법	사실적시 명예훼손: 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금 허위사실적시 명예훼손: 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금

제6절 과태료

1. 의의

가. 과태료의 제재규정으로서의 의미

과태료가 행정법상 의미가 있는 것은 행정법상 의무를 위반한 경우에 금전급부의무를 부과하여, 이를 제재하고 한편으로는 간접적으로 의무의 이행을 담보한다는 점이다. 과태료는 행정질서벌에 해당하며 금전적인 제재라는 점에서 과징금과 유사하다. 과징금부과의 경우에는 그 부과행위에 대한 불복은 행정쟁송절차에 의하는 점에서 비송사건절차에 의하는 과태료와 차이가 있다. 과태료의 부과체계는 의무의 설정, 의무의 위반에 대한 과태료 부과로 단순하고, 그 법적인 체계는 법률에 규정되어야 하고 하위 법규에서 규정할 수 없다. 과태료의 부과근거는 개별법규에서 정하여지고, 그 부과절차에 대하여는 일반법으로서 ‘질서위반행위 규제법’이 제정되어 있다.

과태료의 부과절차에 대하여는 ‘질서위반행위 규제법’이 적용되고, 동 처분에 대한 불복절차는 비송사건절차법에 따른다. ‘질서위반행위 규제법’은 “과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.”(제5조)고 규정하고 있는데, 이는 질서위반법의 규정이 우선적으로 적용된다는 의미이므로, 원칙적으로 과태료의 부과 등의 절차는 동법에 따르게 된다. 어떤 위반행위에 대하여 과태료를 부과할 것인지에 대하여는 ‘질서위반행위 규제법’이 질서위반행위를 법률(지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위라고 정의하고(제2조 제1호), 다만 “대통령령이 정하는 사법(私法)상·소송법상 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위, 대통령령으로 정하는 법률에 따른 징계사유에 해당하여 과태료를 부과하는 행위”에 대하여는 동법을 적용하지 않는 것으로 규정하고 있다. 즉 과태료를 부과하는 행위는 질서위반행위인 ‘법률상의 의무를 위반하는 행위’를 의미하는 것이므로 방송통신법의 의무를 위반하는 행위에 대하여는 무엇이든지 과태료를 부과하는 규정을 제정할 수 있다는 것을 의미하는 것이다.

과태료 규정은 전 방송통신법령에 걸쳐 있다. 통상 행정법상의 의무위반에 대한 가장

일반적인 제재규정인 점을 감안하면 충분히 수긍할만하다.

나. 과태료의 정합성 검토시 고려사항

과태료의 방송통신법령 내에서의 정합성을 분석하는 것은 매우 어려운 일이다. 왜냐하면 각각 규정하고 있는 과태료의 위반사실이 많고, 위반행위의 내용이 각기 달라 평면적으로 과태료의 위반행위를 비교하는 것은 큰 의미가 있다고 보기도 어렵다. 과태료는 경미한 행정법상의 의무위반행위에 대하여 부과하는 점에서 그 의무위반행위의 유형은 매우 다양하다. 과태료는 경미한 행정법상의 의무위반행위에 대하여 부과하는데, 행정법상의 의무위반행위 중 중대한 위반과 경미한 위반을 구별하는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 행정법상의 의무위반행위 중 경미한 의무위반은 과태료를, 중대한 의무위반은 과징금을 부과하고 있으나, 실제로 과징금 또는 과태료 부과 여부를 결정하는 어떤 기준이나 원칙이 정해져 있다고 하기보다 행정기관의 정책적인 결정에 따라 정해지는 경향이 강하다고 보여진다.

기술한 바와 같이 과태료의 과별절차 등을 규정하고 있는 일반법으로 ‘질서위반행위 규제법’이 있지만, 그 법률에는 과태료를 규정하는 방법 즉 질서위반행위를 유형화하여 각 유형별로 표준 과태료금액을 규정한다든지, 어떠한 질서위반행위에는 반드시 과태료를 규정하여야 한다든지 하는 규정을 마련하고 있지 않다.⁴⁴⁾ 그럼에도 불구하고 과태료의 정합성을 검토하고자 하는바는 동일 또는 유사한 위반행위에 대한 과태료 규정이 어느 법률에는 있는데 다른 법률에는 없다고 한다면 이는 정합성의 검토문제가 되는 것이고, 또는 다른 법률에는 그 위반행위에 대하여는 과태료가 아닌 다른 제재규정을 택하였다고 하면 그러한 입법재량이 과연 합리적일 수 있겠는가 하는 의문이 제기될 수 있을 것이다.

방송통신법령의 여러 제재규정 중에서 과태료는 가장 일반적으로 선택되는 종류에 해당된다. 위반사실에 대하여 선택할 수 있는 제재규정으로는 허가등의 취소나 같음과징금을

44) 입법론적으로 ‘질서위반행위 규제법’에 과태료부과의 질서위반행위와 금액에 대한 표준규정을 둔다든지, 또는 관계 중앙행정기관에 과태료규정에 대한 심의를 할 수 있는 일명 ‘과태료양정위원회’를 두어 지속적으로 과태료의 정합성에 대한 검토를 할 필요도 있다고 할 것이다.

들 수 있는데, 이는 통상 과태료가 부과되는 위반행위 보다 그 정도가 무거운 경우에 선택되는 유형이라고 할 것이다.

또한 의무위반을 벌한다는 점에서 형벌을 행정형벌이라고 하여 행정질서벌인 과태료와 합하여 ‘행정벌’이라는 용어를 사용한다. 그런 점에서 보면, 과태료의 정합성 검토는 행정형벌과의 검토가 중요하다고 할 것이나, 입법자가 어떤 제재규정을 선택하느냐의 문제는 광범위한 입법재량에 속하는 것이라고 할 것이므로, 왜 이 제재방식을 선택하지 않고 다른 제재방식을 선택하였는지 비난하기는 어렵다고 할 것이다. 따라서 과태료의 정합성 연구는 유사한 위반사실로 되어 있는데, 과태료의 금액의 차이가 있는 경우 이를 어떻게 합리적으로 설명할 수 있겠는가 하는 점이다.

과태료에 대한 정합성 검토도 행정법상 의무위반의 유형에 대한 정합성 검토는 개별법상 고유한 목적 및 정책적 결정에 따라 과태료 부과 액수가 정해지는 것이므로 위반행위를 과태료 부과액수의 차이점을 가지고 정합성에 문제가 있다고 보고 이를 검토하는 것은 곤란하다. 따라서 이하에서는 개별법상 공통적으로 적용되는 동일한 의무위반행위의 과태료에 대한 정합성을 검토하고자 한다.

아래에서는 이러한 점을 고려하여, 과태료 부과 위반행위를 중심으로 비교하는 것 보다, 방송통신법령에서 중요한 제재규정과 과태료를 비교하는 관점에서 정합성을 검토하는 것이 보다 의미가 있는 것으로 보고 다음과 같이 논의를 하였다.

2. 검토

가. 과태료 상한 규정의 유형

방송통신 관련 법률은 과태료 부과 금액을 기준으로 최고 상한액 한 가지만 규정한 경우와 상한액을 세부적으로 규정한 경우로 나누어 볼 수 있다. 방송관련 법률은 최고 상한액만 규정하고 세부적으로 규정하고 있지 않은데 반해, 통신관련 법률은 세부적으로 규정하고 있는 점에서 차이가 있다. 이러한 차이는 최고 상한액만을 규정한 경우 행정청의 재량이 세부적으로 상한액을 두고 있는 데 비해 상대적으로 크다고 할 것이다.

판례에 따르면, 법원이 비송사건절차법에 따라 과태료 재판을 함에 있어서는 관할 관청이 부과한 과태료처분에 대한 당부를 심판하는 행정소송절차가 아니므로 행정관청 내부의

부과 기준에 기속됨이 없이 관계 법령에서 규정하는 과태료 상한의 범위 내에서 그 동기·위반의 정도·결과 등 여러 인자를 고려하여 재량으로 그 액수를 정할 수 있으며, 원심이 정한 과태료 액수가 법이 정한 범위 내에서 이루어진 이상 그것이 현저히 부당하여 재량권남용에 해당되지 않는 한 그 액수가 많다고 다투는 것은 적법한 재항고이유가 될 수 없다(대법원 1998. 12. 23. 자 98마2866 결정)고 함으로써 과태료 상한액 결정에 있어 행정청의 부과기준에 기속되지 아니함을 명확히 하고 있다.

과태료 부과에 있어 세부적으로 구분하고 있는 통신관련 법률 과태료 규정이 수범자에게 예측가능성을 부여하는 점과 행정청의 과도한 재량을 제한하고 있는 점에서 더 낫다고 볼 수 있다. 또한 과태료 부과에 대하여 당사자가 불복을 하는 경우 결국 법원은 행정청의 부과기준에 기속되지 아니하고 과태료 상한 범위 내에서 재량으로 그 액수를 정하므로 행정청이 부과기준을 별도로 두는 것보다 법률에 세부적인 기준을 둬으로써 법원을 기속하게 할 필요가 있다.

<표 3-27> 과태료 부과 규정

구분	과태료 부과액	비고
방송법	3천만원 이하	제108조① 1 - 27
IPTV사업법	1천만원 이하	제28조① 1 - 6
방송통신발전기본법	3천만원 이하	제48조① 1 - 2
	1천만원 이하	제48조② 1 - 9
방송광고판매대행법	1천만원 이하	제44조① 1 - 5
한국교육방송공사법	500만원 이하	제28조①
단말기유통법	5천만원 이하	제22조①
	1천500만원 이하	제22조②
	1천만원 이하(대리점, 판매점등) 5천만원 이하(대규모유통업자)	제22조③ 1 - 4
	1천만원 이하 5천만원 이하(대규모유통업자)	제22조④ 1 - 13
전기통신사업법	5천만원 이하	제104조①
	3천만원 이하	제104조② 1 - 5
	2천만원 이하	제104조③ 1 - 3
	1천500만원 이하	제104조④ 1 - 2
	1천만원 이하	제104조⑤ 1 - 17
정보통신망법	3천만원 이하	제76조① 1 - 12

	2천만원 이하	제76조② 1 - 5
	1천만원 이하	제76조③ 1 - 24
전과법	1천만원 이하	제89조의2
	500만원 이하	제89조의3 1 - 2
	300만원 이하	제90조 1 - 6
	200만원 이하	제91조 1 - 7
	100만원 이하	제92조 1 - 5

나. 동일한 위반행위에 대한 과태료 차별

과태료는 행정법상의 의무위반행위에 부과하는 금전적인 제재인데, 개별법상 의무위반행위는 매우 다양하므로 개별 위반행위에 대한 과태료 또한 매우 다양할 수밖에 없다. 따라서 과태료에 대한 정합성 비교는 개별 의무위반행위에 대한 비교 보다 공통적인 행위에 대한 비교가 더 의미가 있다. 이러한 공통적인 행위에는 신고(변경신고), 승인(변경승인)위반, 약관신고 위반, 시정명령 위반, 자료제출 거부 및 거짓자료 제출, 조사 거부·방해 및 기피 등이 있다. 이러한 의무위반행위에 대한 과태료 규정을 살펴보면 아래와 같다.

<표 3-28> 의무위반 유형에 따른 과태료

구분	법령	과태료 부과액
신고(변경신고), 승인(변경승인) 위반	방송법 제108조① 2호, 2의2, 14의2호 가목, 19호	3천만원 이하
	정보통신망법 제76조 ① 2의3	3천만원 이하
	단말기유통법 제22조②	1천500만원 이하
	전기통신사업법 제104조 ④ 1호, 2호,	1천500만원 이하
	IPTV법 제28조① 5호	1천만원 이하
	방송광고판매대행법 제44조① 1호	1천만원 이하
	전기통신사업법 제104조 ⑤3호	1천만원 이하
	정보통신망법 제76조③14호	1천만원 이하
	위치정보법 제43조② 1호, 2호	1천만원 이하
	위치정보법 제43조③1호	500만원 이하
전과법 제92조1호, 2호, 3호,	100만원 이하	

	4호	
약관신고 위반	방송법 제108조① 12호	3천만원 이하
	IPTV법 제28조① 2호	1천만원 이하
	방송광고판매대행법 제44조① 2호	1천만원 이하
	정보통신망법 제76조③ 15호	1천만원 이하
	위치정보법제43조② 3호	1천만원 이하
미보고, 거짓보고	방송통신발전기본법 제48조② 6호, 7호, 8호	1천만원 이하
	전기통신사업법 제104조 ⑤ 12호	1천만원 이하
시험거부, 기피, 지장을 주는 행위	방송통신발전기본법 제48조②2호	1천만원 이하
검사 거부· 방해 또는 기피	방송통신발전기본법 ②9호	1천만원 이하
	전기통신사업법 제104조 ⑤ 11호,	1천만원 이하
자료·물건 제출명령/제출된 자료·물건의 일시보관 거부·기피·지장	전기통신사업법 제104조 ⑤ 8호,	1천만원 이하
조사거부· 방해 또는 기피한 경우	단말기유통법 제22조①	5천만원 이하
	전기통신사업법 제104조 ①	5천만원 이하
	정보통신망법 제76조③24호	1천만원 이하
	정보통신망법 제76조③12	1천만원 이하
	전파법 제90조 5의4, 5의5	300만원 이하
유사명칭 사용 금지위반	한국교육방송공사법 제28조①	500만원 이하
	정보통신망법 제76조③ 13호	1천만원 이하

다. 금지행위 사실조사를 위한 자료제출 등에 불응한 경우의 과태료 규정

방송법 제108조 제1항 제19의2호에 의하면, 제85조의2제4항을 위반하여 자료제출을 거부하거나 거짓자료를 제출한 자에 대하여 3천만원 이하의 과태료를 부과하는 규정이 있다. 자료제출은 금지행위의 위반여부를 조사하기 위한 핵심적인 사항이라고 할 것이므로 이에 따르지 않거나 위반한 경우에 제재를 할 필요가 있다. 과태료 규정은 그런 점에서 행정조사 및 금지행위의 실효성 확보를 위한 유효한 수단이 된다고 할 것이다. 이러한 규정은 단말기유통법 제22조에서도 동일하게 규정하고 있다. 따라서 금지행위를 규정하고,

그에 대한 제재규정을 가지고 있는 다른 법률들도 이러한 규정을 둘 필요가 있다고 할 것이다.

<표 3-29> 행정조사 위반과 과태료 규정

법률 조문	과태료 규정
방송법 제108조① 3의2, 10의4, 14의2 다목, 19의2, 25의2, 26	3천만원 이하
IPTV법 제28조① 1호, 3호	1천만원 이하
방송광고판매대행법 제44조① 4호	1천만원 이하
단말기유통법 제22조④ 7호, 10호, 호	1천만원 이하 5천만원 이하(대규모유통업자)
전기통신사업법 제104조 ⑤ 2의2호,	1천만원 이하
전기통신사업법 제104조 ⑤ 4의2, 15, 16	1천만원 이하
정보통신망법 제76조③ 22호	1천만원 이하
위치정보법 제43조② 13호	1천만원 이하

라. 시정명령 위반에 대한 과태료 규정

IPTV법 제26조 제1항 제6호, 방송광고판매대행법 제37조 제1항 제5호, 제11조 제1항 제7호, 단말기유통법 제22조, 전기통신사업법 제104조 제5항, 정보통신망법 제76조는 시정명령을 이행하지 않는 등 위반한 경우에 과태료를 규정하고 있다. 이는 앞서 본 금지행위 조사를 위한 자료제출 등에 응하지 아니한 경우에 하는 것과 비교하여, 직접적으로 시정명령의 이행을 강제하는 의미를 가진다. 다만 이 경우 각 시정명령을 위반한 경우에 과하는 과태료의 금액이 상이하게 규정되어 있지만, 시정명령을 이행하지 아니하였다는 요건은 동일하지만 시정명령의 내용이 다양하기 때문에 동일한 잣대로 시정명령 불이행에 대한 과태료 금액을 정하지 않았다고 하여 정합성을 위반한 것이라고 할 수 없다.

이에 반하여, 방송법의 경우 해당 법률을 위반하는 경우에는 시정명령을 부과할 수 있으며, 이에 따르지 않는 경우에는 허가·승인 또는 등록을 취소할 수 있도록 규정하고 있다(제18조). 한편 방송광고판매대행법의 경우, 해당 법률을 위반하는 경우에는 시정명령을 부과할 수 있으며, 이에 따르지 않는 경우에는 허가·승인 또는 등록을 취소규정과 과태료부과규정이 함께 있다.

이처럼 시정명령 위반에 대하여 직접적으로 과태료 부과를 규정하는 경우와 허가의 취소 등을 규정하는 경우가 나뉘는데, 제재방식이 선택은 입법재량에 속한다고 보이므로 일의적으로 어느 것이 보다 합리적이라고 판단할 수는 없다. 다만 시정명령의 이행을 담보하기 위해서는 위와 같은 제재방법이 동원되어야 한다는 점이 중요하다.

<표 3-30> 시정명령 위반과 과태료 규정

법률조문	과태료 규정
방송통신발전기본법 제48조①1호	3천만원 이하
정보통신망법 제76조① 12	3천만원 이하
IPTV법 제28조① 6호	1천만원 이하
방송통신발전기본법 제48조②4호	1천만원 이하
방송광고관매대행법 제44조① 5호	1천만원 이하
단말기유통법 제22조 ④ 12호	1천만원 이하 5천만원 이하(대규모유통업자)
정보통신망법 제76조③ 11호	1천만원 이하
전기통신사업법 제104조 ⑤ 17	1천만원 이하

마. 벌칙규정과과의 비교

질서위반행위에 대한 과태료와 범죄행위에 대한 벌칙(형벌)은 입법결과로서 차이가 있을 뿐, 실제 법을 위반하고 벌을 가한다는 점에서는 차이가 없다. 그런 점에서 입법자가 어느 법 위반행위를 질서위반행위로 의율할지 아니면 범죄행위로 의율할 지는 광범위한 재량에 속한다고 할 것이다. 특히 오늘날 행정법규에 행정벌로 형벌이 폭넓게 침투하는 현상에서 양자의 위반행위를 구별하는 것이 쉽지 않다. 행정법의 의무위반행위가 상대적으로 중하면 형벌을, 경하면 과태료를 입법하게 되는데, 행정법의 실효성을 확보하기 위하여 형벌을 제정하는 사례가 많아지게 되었다. 이를 행정형벌이라고 하여 형법전의 형벌과 구분하고, 이러한 현상을 ‘행정형벌의 과잉현상’ 이라고 부르면서 행정형벌의 과도한 입법을 경계하는 목소리가 높다.⁴⁵⁾ 아래 방송법과 전기통신사업법 사례를 보면 시정명령을 위반의 경우에 형벌을 부과하는데, 다른 방송통신법령이 과태료로 규정하고 있음과 비교할 수 있다. 정합성 차원에서 형벌을 과태료로 변경하는 입법 검토가 필요하다.

45) 한건우, 행정법, 세창출판사, 407면.

<표 3-31> 시정명령 위반과 형벌 규정

법률명	조문 내용
방송법	① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금에 처한다. 1. <생략> 2. 제8조제13항의 규정에 의한 시정명령을 위반한 자 3. 제14조제6항의 규정에 의한 시정명령을 위반한 자 4. 내지 5. <생략> 6. 제15조의2제3항의 규정에 따른 시정명령을 위반한 자 ② 다음 각호의 1에 해당하는 자는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 삭제 2. 제100조제1항의 규정에 의한 방송통신위원회의 제재조치명령을 이행하지 아니한 자
전기통신사업법	제95조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 1억5천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 내지 4. <생략> 5. 제52조제1항에 따른 명령을 이행하지 아니한 자 5의 2. 제52조제5항에 따른 사업의 일부 정지 명령을 위반한 자

그런데, 형벌에 대하여 보면 일응 법정형 또는 양형의 기준을 설정할 수 있다. 기본적인 범죄유형 즉 범죄구성요건에 대하여는 형법전에 입법되어 있고, 새로운 환경에 맞추어 특별형법이 제정되는 경우 그 법정형은 형법전의 범죄구성요건을 기준으로 정하여지는 것이므로 일응 기준은 형법전인 ‘형법’이 되는 것이다. 이에 비하여 과태료는 앞서 본 바와 같이 일반법으로서 ‘질서위반행위 규제법’이 있지만 이는 과태료 부과 등 절차에 관한 법률일 뿐이어서, 법정 과태료금액이나 양정에 대한 기준을 찾기 어렵다.

또한, 과태료와 형벌을 중복 부과하는 경우에 이는 이중제재가 아니라는 것이 판례의 입장인 것을 보면, 과태료 부과 대상 위반행위와 형벌상의 범죄행위가 동일한 범위반사실을 대상으로 한다고 하더라도 이러한 이유만으로 정합성에 부합하지 않는 것으로 단언하기도 어렵다. 물론 바람직한 입법이라고는 할 수 없다.

1. 문제점 및 개선방향

가. 최고 상한액만을 규정한 과태료 규정

최고 상한액만을 규정한 방송관련 과태료 규정도 실제로는 방송법 시행령에서 과태료 상한 범위 안에서 세부적인 기준을 두고 있다(방송법 시행령 제69조 [별표4]). 실제 최고 상한액만을 규정한 방송관련 법률이나 세부적인 상한액을 두고 있는 통신관련 법률은 실제 과태료를 부과하는 과정에 있어서는 세부적인 기준을 두고 있는 점에서는 차이가 없다.

그런데 수범자에 대한 예측가능성 측면에서는 시행령에서 세부적인 기준을 두고 있는 것보다 법률에서 세분화하고 다시 이에 대한 세부적인 기준을 시행령 [별표]에서 규정하는 방식이 법률유보원칙상 더 우수하다고 보여 진다. 이는 법률에서 세부적인 기준을 정하는 것은 국민의 대표기관인 국회에서 결정하는 것이지만, 시행령에서 세부적인 기준을 정하는 것은 행정부에서 정하는 것으로 다르다. 최고 상한액만을 규정하고 이를 대통령령으로 위임하는 것은 실제로 포괄위임금지의 원칙에 반할 수 있다.

과태료 부과에 있어 행정청의 재량을 과도하게 부여하는 방송관련 법률의 과태료 규정보다 행정청의 재량을 제한함으로써 수범자에게 예측가능성을 부여하는 통신관련 과태료 규정방식이 효과적인 과태료 규정방식이라 할 것이다. 따라서 장기적으로 최고상한액만을 규정하는 것보다 의무위반행위 유형에 따라 세부적인 상한액을 둘 필요가 있다.

나. 의무위반행위 유형에 따른 과태료 규정

1) 신고 또는 승인의무 위반

의무위반행위 유형에 따라 과태료 규정을 살펴보면 방송법, 정보통신망법의 경우 3천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있고, 전기통신사업법, 단말기유통법은 1천500만원 이하의 과태료를 부과하며, 다른 방송통신 관련 법률은 1천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다. 그 외 위치정보법은 500만원 이하, 전파법은 100만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.

신고 및 승인 위반의 경우 일반적으로 신고 및 승인의무는 법률에 따라 차이는 있다고 하지만, 그 차이가 100만원에서 3천만원에 이를 정도로 크다고 보여지지 않는다. 따라서 동일한 경중의 신고 및 승인의무 위반에 대한 과태료는 동일하게 규정할 필요가 있다.

2) 약관신고 위반

이용약관 신고위반의 경우 3천만원 이하 또는 1천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다. 3천만원 이하의 과태료를 부과하는 것은 방송법의 경우이고 IPTV사업법, 방송광고판매대행법, 정보통신망법, 위치정보법은 모두 1천만원 이하의 과태료를 부과하고 있다. 한편 전기통신사업법상 이용약관 신고 또는 인가를 받지 아니한 경우 1년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하고 있다(전기통신사업법 제97조제6호).

동일한 이용약관 신고의 경우 전기통신사업법이 가장 강력한 제재를 하고 있고, 다음으로 방송법이 강한 제재를 하고 있다. 그러나 방송법과 IPTV사업법의 경우 동일한 유료방송사업자임에도 한쪽은 3천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있고, 다른 한쪽은 1천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다는 점에서 불합리하다. 따라서 전기통신사업법상 이용약관 신고 및 인가를 받을 의무 위반의 경우 형사처벌에서 과태료 부과로 전환할 필요가 있고, 특히 동일한 유료방송사업자임에도 불구하고 과태료 금액에 차이가 있는 것은 동일한 과태료를 부과할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

3) 시정명령 위반

시정명령 위반의 경우도 그 시정명령의 내용에 따라 과태료 부과액이 다를 수 있다. 그러나 동일한 내용의 시정명령 위반의 경우에 동일한 과태료를 부과하는 것이 일응 타당한 것으로 보인다.

방송통신발전기본법의 경우 과학기술정보통신부장관과 방송통신위원회는 방송통신재난관리계획의 이행 여부를 지도·점검할 수 있고 점검결과 보완이 필요한 사항에 대하여 주요방송통신사업자에게 시정명령을 할 수 있는데, 이러한 시정명령 위반의 경우 3천만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있다. 방송통신발전기본법상 시정명령의 내용이 방송통신재난관리 계획이행 여부라는 점에서 다른 법률의 시정명령 내용과는 차이가 있다고 보여지므로 방송통신발전기본법의 과태료 규정이 정합성에 반한다고 볼 수는 없다.

그러나 정보통신망법의 경우에는 이 법을 위반한 정보통신서비스 제공자등에게 해당 위반행위의 중지나 시정을 위하여 필요한 시정조치를 명할 수 있다고 규정하고 있는데, 이러한 시정명령은 다른 법률의 시정명령과 큰 차이가 있다고 볼 수 없다. 따라서 동일한 시정명령임에도 불구하고 다른 법률은 1천만원이하의 과태료를 부과하고 있는데 반해, 정보

통신망법상 시정명령 위반의 경우 다른 법률과 달리 3천만원 이하의 과태료를 부과하는 것은 정합성에 위반된다고 할 것이다. 따라서 정보통신망법상 시정명령 위반에 대한 과태료 부과액은 다른 법률과 마찬가지로 1천만원 이하로 개정할 필요가 있다.

4) 자료제출 거부 및 거짓자료 제출 등

자료제출 거부 및 거짓자료 제출과 유사한 내용의 시험거부, 기피, 지장을 주는 행위, 검사 거부·방해 또는 기피, 자료제출 거부·방해 또는 기피, 거짓자료 제출, 자료·물건 제출명령/제출된 자료·물건의 일시보관 거부·기피·지장의 경우 모든 방송통신 관련 법률에서 1천만원 이하로 과태료를 부과할 수 있다. 따라서 이 경우에는 정합성에 반하지 않는다고 보여진다.

5) 조사거부·방해 또는 기피한 경우

조사거부·방해 또는 기피한 경우 단말기유통법과 전기통신사업법은 5천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있는데 반해, 정보통신망법, 전파법은 1천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.

2016. 6.3. 방송통신위원회의 사실조사 과정에서 LGU+가 조사를 거부·방해한 것에 대하여 방송통신위원회는 2016. 7.8. (주)엘지유플러스(이하 LG유플러스) 법인영업의 단말기유통법 위반 관련 조사를 거부·방해한 LG유플러스 법인에 750만원, 임직원 3인에게 각각 과태료 500만원씩 총 2250만원을 부과하기로 의결한 바 있다.

이렇듯 공권력의 행사에 대한 거부·방해의 경우 강력한 제재를 할 필요가 있다고 보므로 오히려 정보통신망법이나 전파법상 과태료 부과액을 상향 조정할 필요가 있다. 한편, 방송법은 전기통신사업법과 같은 사실조사 권한이 없는데, 방송법상 금지행위 위반의 경우 사실조사를 위한 현장조사권이 부여되어야 하며, 현장조사에 대한 거부·방해의 경우에는 강력한 과태료 부과나 형사처벌까지도 고려할 필요가 있다.

6) 유사명칭 사용

유사명칭과 관련해서는 한국교육방송공사법과 정보통신망법에서 유사명칭 사용에 관하여 과태료 부과 규정을 두고 있다. 한국교육방송공사(EBS)이나 한국인터넷진흥원(KISA)과

유사한 명칭을 사용하는 경우 한국교육방송공사법은 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있고, 정보통신망법은 1천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.

유사명칭 사용의 경우 그 경중에 있어 큰 차이가 있다고 볼 수 없으므로 정보통신망법이나 한국교육방송공사법 중 어느 하나로 일치시킬 필요가 있다. 최근 상호에 보호필요성 높아지고 있어 500만원 보다는 1천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 하는 것이 타당하다.

다. 시정명령 위반에 대한 정합성 문제

시정명령을 위반한 행위에 대하여 과태료, 허가 등의 취소, 벌칙 등이 다양하게 구성되어 있는데, 관련 위반사실의 내용이 다르므로 그 위반에 대한 제재도 다양하게 구성하는 것을 탓할 수는 없다고 할 것이다. 아울러 과태료 금액의 상이한 문제는 해당 자료제출의 원인이 되는 금지행위 등의 위반사실이 다르기 때문에 일의적으로 판단하기는 어렵다고 할 것이다.

라. 과태료와 벌칙의 관계

양자의 이중제재의 문제는 별로 발견되지 않지만, 동일한 위반사유에 대하여 법률별로 과태료 또는 벌칙을 규정하는 방식이 다른 문제가 있다. 물론 위반사실의 내용이 다르고 입법목적이 다르니 이를 단순히 정합성 위반이라고 단정할 수 없으나, 최근 행정형벌의 폭주현상을 완화하여 가능한 질서별인 과태료로 완화시킬 필요가 있다고 할 것이다.

제7절 이행강제금

1. 의의

이행강제금이란 작위의무나 부작위의무를 이행하지 않는 경우에, 그 이행을 강제하기 위하여 부과하는 금전부담으로서 ‘강제금’ 또는 ‘집행벌’ 이라고도 한다.⁴⁶⁾ 이는 직접적으로 처벌을 하는 것이 아니라 금전부과를 통한 심리적 압박을 하여 의무를 이행토록 하는 간접적 강제수단에 해당된다. 이는 행정벌이 과거의 위반행위에 대한 제재라는 점과 비교하여 장래의 위반을 예상하여 부과한다는 점에서 차이가 있다.

2. 검토

가. 전기통신사업법상 규정

검토 대상이 되는 현행 법률은 전기통신사업법이다. 그 외는 이행강제금을 규정하고 있지 않다. 전기통신사업법은 제10조제5항⁴⁷⁾, 제12조제2항⁴⁸⁾ 또는 제18조제8항⁴⁹⁾에 따른 시정명령(제13조)와 제52조제1항에 따른 시정명령(제52조의2)을 받은 후 시정명령에서 정한 기간에 이를 이행하지 아니하는 자에 대하여 이행강제금을 부과할 수 있는 근거를 규정하

46) 김남철, 전거서, 430면.

47) 제10조(기간통신사업자의 주식 취득 등에 관한 공익성심사) ⑤ 과학기술정보통신부장관은 공익성심사의 결과에 따라 제1항 각 호의 경우가 공공의 이익을 해칠 위험이 있다고 판단되면 협정 내용의 변경 및 그 실행의 중지, 의결권 행사의 정지 또는 해당 주식의 매각을 명할 수 있다.

48) 제12조(초과소유 주주에 대한 제한 등) ② 과학기술정보통신부장관은 제8조제1항을 위반하여 주식을 취득한 주주, 그 주주가 있는 기간통신사업자 또는 외국인의제법인의 주주에 대하여 6개월 이내의 범위에서 기간을 정하여 해당 사항을 시정할 것을 명할 수 있다.

49) 제18조(사업의 양수 및 법인의 합병 등) ⑧ 과학기술정보통신부장관은 제1항제4호 또는 제5호에 해당하는 자가 제1항의 인가를 받지 아니한 때에는 의결권 행사의 정지나 해당 주식의 매각을 명할 수 있고, 제5항에 따라 부여된 조건을 이행하지 아니한 때에는 기간을 정하여 조건의 이행을 명할 수 있다.

고 있다. 그리고 이행강제금의 부과·납부·징수 및 이의 제기 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 위임하고 있다(제13조 제4항, 제52조의2 제7항).

<표 3-32> 이행강제금 비교

제13조	제52조의2
<p>제13조(이행강제금)</p> <p>① 과학기술정보통신부장관은 제10조제5항, 제12조제2항 또는 제18조제8항에 따른 명령(이하 이 조에서 “시정명령”이라 한다)을 받은 후 시정명령에서 정한 기간에 이를 이행하지 아니하는 자에 대하여 이행강제금을 부과할 수 있다. 이 경우 하루당 부과할 수 있는 이행강제금은 그 소유한 주식 매입가액의 1천분의 3 이내로 하되, 주식 소유와 관련되지 아니한 사항인 경우에는 1억원 이내의 금액으로 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 이행강제금의 부과대상 기간은 시정명령에서 정한 이행기간의 종료일 다음 날부터 시정명령을 이행하는 날까지로 한다. 이 경우 이행강제금의 부과는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 시정명령에서 정한 이행기간의 종료일 다음 날부터 30일 이내에 하여야 한다.</p> <p>③ 이행강제금의 가산금에 관하여는 제53조 제5항 및 제7항을 준용한다.</p> <p>④ 이행강제금의 부과·납부·환급 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제52조의2(금지행위 관련 조치에 대한 이행강제금)</p> <p>① 과학기술정보통신부장관은 제52조제1항에 따른 명령(이하 이 조에서 “시정명령”이라 한다)을 받은 후 시정명령에서 정한 기간에 이를 이행하지 아니하는 자에 대하여 매출액의 1천분의 3 이내의 범위에서 하루당 금액을 정하여 이행강제금을 부과할 수 있다. 이 경우 매출액의 산정기준은 위반행위와의 관련성, 위반행위의 기간·횟수 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.</p> <p>② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 이행강제금을 부과·징수한다는 사실을 미리 문서로 알려주어야 한다.</p> <p>③ 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 이행강제금을 부과할 때에는 이행강제금의 금액, 이행강제금의 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의 제기 방법 및 이의 제기 기관 등을 적은 문서로 하여야 한다.</p> <p>④ 과학기술정보통신부장관은 최초의 시정명령을 한 날을 기준으로 90일마다 그 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다.</p> <p>⑤ 과학기술정보통신부장관은 시정명령을 받은 자가 명령을 이행하면 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다.</p> <p>⑥ 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 기한까지 납부하지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.</p> <p>⑦ 이행강제금의 부과·납부·징수 및 이의</p>

	제기 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
<p>시행령 제18조(이행강제금의 부과 및 납부 등) ① 과학기술정보통신부장관은 법 제13조에 따른 이행강제금의 금액을 정할 때에는 시정명령 불이행의 사유, 시정명령 불이행으로 취득하게 되는 이익의 규모 등을 고려하여야 한다.</p> <p>② 법 제13조제2항에 따른 시정명령을 이행하는 날은 다음 각 호의 구분에 따른다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주식의 처분인 경우: 주권(株券) 교부일 2. 계약 내용의 변경인 경우: 변경된 계약 체결일 3. 공공의 이익을 해치는 행위의 중지인 경우: 해당 행위가 중지된 날 4. 조건 이행의 경우: 해당 조건의 이행을 완료한 날 <p>③ 과학기술정보통신부장관은 법 제13조에 따른 이행강제금을 부과하려는 경우에는 1일당 이행강제금의 금액, 부과 사유, 납부기한 및 수납기관, 이의제기의 방법 및 기관 등을 구체적으로 밝혀 서면으로 알려야 한다.</p> <p>④ 제3항에 따라 통지를 받은 자는 그 통지를 받은 날부터 30일 이내에 이행강제금을 내야 한다. 다만, 천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유로 그 기한까지 이행강제금을 낼 수 없는 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 30일 이내에 내야 한다.</p> <p>⑤ 과학기술정보통신부장관은 이행강제금을 징수할 때에 시정명령에서 정한 기간의 종료일부터 90일이 지난 후에도 시정명령이 이행되지 아니하는 경우에는 그 종료일부터 기산하여 90일이 지날 때마다 이행강제금을 징수할 수 있다.</p> <p>⑥ 이행강제금의 독촉에 관하여는 제49조를 준용한다</p>	<p>시행령 제45조의3(이행강제금의 부과 등) ① 법 제52조의2제1항에 따른 매출액은 해당 전기통신사업자가 법 제50조제1항을 위반한 위반행위를 한 기간 동안 해당 위반행위로 인하여 직접적 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스에 대한 매출액(이하 “관련 매출액”이라 한다)으로 한다.</p> <p>② 법 제52조의2제1항에 따른 이행강제금 부과처분을 받은 자가 그 부과처분에 대하여 이의를 제기하려는 경우에는 같은 조 제3항에 따른 이행강제금 부과처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 하여야 한다.</p> <p>③ 이행강제금의 독촉절차에 관하여는 제49조를 준용한다. 이 경우 “체납된 과징금”은 “체납된 이행강제금”으로 본다.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 관련 매출액의 산정 및 이행강제금의 부과에 필요한 사항은 방송통신위원회가 정하여 고시한다.</p>

나. 부과되는 이행강제금의 금액

이행강제금의 부과내용에 대하여 보면, 제13조 이행강제금의 경우에는 하루당 부과할 수 있는 이행강제금은 그 소유한 주식 매입가액의 1천분의 3 이내로 하되, 주식 소유와 관련되지 아니한 사항인 경우에는 1억원 이내의 금액으로 하고(제1항), 제52조의2의 경우에는 매출액의 1천분의 3 이내의 범위에서 하루당 금액을 정하여 이행강제금을 부과하는 것으로 규정하고 있다(제1항). 즉 양자 모두 하루당 부과할 수 있는 금액을 주식 매입가액 내지 매출액의 1천분의 3 이내의 범위로 제한하거나, 또는 주식소유와 관련이 없는 경우에는 1억원 이내의 금액으로 하도록 규정하고 있다. 할 수 있다. 이 경우 매출액의 산정기준은 위반행위와의 관련성, 위반행위의 기간·횟수 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

다. 이행강제금의 부과 요건과 절차

양자의 부과요건과 절차에 대하여 보면, 하위 시행령까지 고려하면 양자는 내용이 유사하지만, 입법의 형식에서는 차이가 있다. 1) 이행강제금의 부과방식에 관하여 양자 모두 문서에 의하도록 하고 있지만, 제52조의2의 경우에는 법률에서 직접 규정하고 있고(제2항, 제3항), 제13조의 경우에는 대통령령에서 규정하고 있다(시행령 제18조 제3항). 2) 체납절차에 대하여 제52조의2는 국세체납절차에 의한다고 명시하고 있지만(제6항) 제13조의 경우에는 규정이 없다. 금전부과처분에 대한 체납처분을 어떻게 할지에 대하여 명시적인 규정이 없으면 국세징수법에 따른 체납처분을 준용할 수 없다고 할 것이므로 이 부분을 명시하여야 한다. 3) 이행강제금의 납무기간에 대하여 제13조는 30일 이내로 규정하고 있음에 반하여(시행령 제18조 제4항) 제52조의2는 아무런 규정을 두지 않고 있는데 통일할 필요가 있다.

<표 3-33> 이행강제금 부과에 대한 이의절차

제13조	제52조의2
<법률 규정 없음>	제52조의2 ③ 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 이행강제금을 부과할 때에는 이행강제금의 금액, 이행강제금의 부과 사유,

	납부기한, 수납기관, <u>이의 제기 방법 및 이의 제기 기관 등을 적은 문서로 하여야 한다.</u>
[대통령령] 제18조 ③ 과학기술정보통신부장관은 법 제13조에 따른 이행강제금을 부과하려는 경우에는 1일당 이행강제금의 금액, 부과 사유, 납부기한 및 수납기관, <u>이의 제기의 방법 및 기관 등을 구체적으로 밝혀서면으로 알려야 한다.</u>	[대통령령] 제45조의3 ② 법 제52조의2제1항에 따른 이행강제금 부과처분을 받은 자가 그 부과처분에 대하여 이의를 제기하려는 경우에는 같은 조 제3항에 따른 이행강제금 부과처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 하여야 한다.

라. 이행강제금 부과에 대한 이의절차

이 법령상 이의제기 절차는 행정심판의 성격을 가지는 것이 아니라 행정청 내부의 자체적인 시정기회를 부여하는 권리구제절차라고 할 것인데, 이는 당사자에게 있어서는 행정구제법의 성격을 가지는 것인 만큼 법규상 명백하게 규정되는 것이 타당하다. 즉 이의제기의 기간, 방법, 이의제기에 대한 결정, 그 결정에 대한 불복절차가 분명하게 명시되어야 한다. 그런 점에서 보면 제52조의2와 관련된 이의제기절차가 보다 구체적이라고 할 것이다.

동일한 법률내의 이행강제금 부과에 대한 이의절차를 달리 규정한 것은 시정을 요하고, 법률 단계로 모두 배치하는 것이 필요하다.

3. 문제점과 개선방향

가. 다른 법률의 도입 여부

이행강제금 제도는 의무이행 확보를 위한 유용한 수단이 되는데, 전기통신사업법 이외에는 도입하지 않고 있다. 전기통신사업법의 예를 참조하여 도입 여부를 적극적으로 검토할 필요가 있다.

나. 전기통신사업법상의 이행강제금 정비

전기통신사업법에는 이행강제금 제도가 2개의 조문으로 구성되어 있는데, 양자간에 약

간의 차이를 보이고 있다. 기술한 바와 같이 부과 요건과 절차, 이의절차 등에 대하여 존재형식에 있어서 차이가 있으므로 이를 정비할 필요가 있다. 대체로 의무의 부과 문제이니만큼 기술적인 세부사항이 아닌 내용은 법률 단계로 규정하는 것이 타당하다. 따라서 주로 제13조의 이행강제금 조문을 정비하면 될 것이다.

다. 체납처분의 준용 규정

제13조의 경우 체납처분에 대한 국세징수법 준용규정이 없는바, 금전급부를 이행하지 아니한 경우 강제징수의 명시적 근거가 없으면 강제징수를 할 수 없는데, 일반적으로 금전급부처분에 대하여는 불이행시 강제징수의 근거를 국세징수법을 준용하고 있으므로 이를 명시할 필요가 있다.

제8절 사업정지(취소 포함)

1. 의의

행정제재는 행정법상 의무위반이나 의무를 이행하지 아니한 경우 수범자에게 의무를 부과하거나 권리를 제한하는 행정작용을 의미한다. 일반적으로 행정기관으로부터 인·허가를 받아 사업을 영위하는 사업자가 행정법상 의무를 위반하는 경우 예를 들면 허위 기타 부정한 방법으로 인·허가를 받은 경우 또는 결격사유에 해당하는 경우 등이 사후에 발견되는 경우 행정기관은 인·허가를 받은 그 사업취소 또는 사업정지를 할 수 있다.

방송통신 관련 법률도 이러한 행정제재에 관하여 법률에 근거를 마련하고 있다.

<표 3-34> 행정제재 유형

구분	내용	비고
방송법	제18조(허가·승인·등록의 취소등) ① ○ 규제기관: 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회가 소관 업무에 따라 다음을 명할 수 있음 ○ 제재종류 - 허가·승인 또는 등록 취소 - 6월 이내 업무의 전부 또는 일부 정지 - 광고의 중단 - 제16조에 따른 허가·승인의 유효기간 단축 -(예외) 다만, 제13조제3항의 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 법인의 대표자 또는 방송편성책임자가 된 경우로서 3월 이내에 그 임원을 변경하는 때에는 그러하지 아니하다.	
	② ○ 규제기관: 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 다음의 명령을 할 수 있음 ○ 제재종류 - 승인취소 - 6월 이내 업무의 전부 또는 일부 정지 - 광고의 중단 - 승인의 유효기간 단축	
IPTV 사업법	제24조(허가취소 및 사업정지) ① ○ 규제기관: 과학기술정보통신부장관 ○ 제재종류	

	<ul style="list-style-type: none"> - (임의적 제재) <ul style="list-style-type: none"> ■ 해당 사업의 허가를 취소 ■ 1년 이내 사업의 정지 - (필요적 제재) <ul style="list-style-type: none"> ■ 허가취소(제1호의 경우) 	
방송광고판매 대행법	<p>제11조(허가의 취소 등) ①</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 규제기관 : 방송통신위원회 ○ 제재 종류 <ul style="list-style-type: none"> - 허가 취소 - 6개월 이내의 업무의 전부 또는 일부 정지 - 제4호의 경우 3개월 이내에 그 대표자를 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. 	
전기통신 사업법	<p>제20조(허가의 취소 등) ①</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 규제기관: 과학기술정보통신부장관 ○ 제재종류 <ul style="list-style-type: none"> - (임의적 제재) <ul style="list-style-type: none"> ■ 허가의 전부 또는 일부취소 ■ 1년 이내 사업의 전부 또는 일부 정지 - (필요적 제재) <ul style="list-style-type: none"> ■ 허가의 전부/일부 취소(제1호의 경우) 	
	<p>제27조(사업의 등록취소 및 폐지명령 등) ①</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 규제기관: 과학기술정보통신부장관 ○ 제재종류: <ul style="list-style-type: none"> - (임의적 제재) <ul style="list-style-type: none"> ■ 등록의 전부/일부 취소 ■ 1년 이내 사업의 전부 또는 일부정지 - (필요적 제재) <ul style="list-style-type: none"> ■ 제1호에 해당하는 경우 :등록의 전부 또는 일부 취소 	
정보통신망법	<p>제9조(인증기관의 지정 등) ① 과학기술정보통신부장관은 정보통신망과 관련된 제품을 제조하거나 공급하는 자의 제품이 제8조 제1항 본문에 따라 고시된 표준에 적합한 제품임을 인증하는 기관(이하 “인증기관”이라 한다)을 지정할 수 있다.</p> <p>②</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 규제기관: 과학기술정보통신부장관 ○ 제재종류 <ul style="list-style-type: none"> - (임의적 제재) 지정 취소/6개월 이내 업무 정지 - (필요적 제재) 제1호에 해당하는 경우 지정취소. <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 인증기관의 지정기준·지정절차, 지정 취소·업무정지의 기준 등에 필요한 사항은 과학기술정보통신부령으로 정한다.</p>	

	<p>제23조의4(본인확인업무의 정지 및 지정취소) ① ○규제기관: 방송통신위원회 ○제재종류 - (임의적 제재) 6개월 이내 본인확인업무의 전부 또는 일부의 정지 - (필요적 제재) 제1호 또는 제2호에 해당하는 때 지정취소 ② 제1항에 따른 처분의 기준, 절차 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	
	<p>제47조의2(정보보호 관리체계 인증기관 및 정보보호 관리체계 심사기관의 지정취소 등) ① ○규제기관: 과학기술정보통신부장관 ○제재종류 - (임의적 제재) 지정 취소/1년 이내 업무의 전부 또는 일부 정지 - (필요적 제재) 제1호나 제2호에 해당하는 경우 지정취소 ② 제1항에 따른 지정취소 및 업무정지 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	
<p>위치정보법</p>	<p>제13조(허가의 취소 및 사업의 폐지·정지 등) ① ○ 규제기관 : 방송통신위원회 ○ 제재종류 - (임의적 제재) ■허가 또는 인가의 취소, 사업의 폐지 ■6월 이내 사업의 전부 또는 일부의 정지 - (필요적 제재) ■허가 또는 인가 취소/사업 폐지(제1호의 경우)</p>	

〈표〉 행정제재 유형에 따르면 행정제재는 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 사업의 인·허가 등을 받은 경우 그 사업의 취소·정지를 하는 경우와 행정기관으로부터 전문기관 지정을 받은 경우 그 지정을 취소·정지하는 경우가 있다.

사업의 인·허가 등을 받은 경우 전문기관 지정을 받은 경우는 업무의 취소 또는 정지라는 공통적인 처분을 하고 있지만 그 실질은 다르다. 사업의 인·허가 등은 진입규제로서 인·허가를 의미하는데 반해, 지정은 진입규제로서 의미를 가지지 아니한다는 점에서 양자는 구별된다.

한편, 사업의 취소·정지도 임의적 제재로서 성질을 갖는 경우와 필요적 제재로서 성질

을 갖는 경우가 있다. 필요적 제재와 임의적 제재를 구분하고 있는 경우를 정리하면 다음과 같다.

<표 3-35> 임의적 제재와 필요적 제재

	구분	임의적 제재	필요적 제재
방송법	제18조(허가·승인·등록의 취소등)①	<p>○ 제재대상자</p> <p>- 방송사업자, 중계유선방송사업자, 음악유선방송사업자, 전광판방송사업자, 전송망사업자</p> <p>○ 제재사유</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 허위 기타 부정한 방법으로 허가·변경허가·재허가를 받거나 승인·변경승인·재승인을 얻거나 등록·변경등록을 한 때 2. 제8조의 규정에 위반하여 주식 또는 지분을 소유한 때 3. 제13조의 결격사유에 해당하게 된 때 4. 제14조의 규정에 위반하여 재산상의 출자 또는 출연을 받은 때 5. 이 법에 의한 허가를 받거나 승인을 얻거나 등록한 날부터 2년 이내에 방송 또는 사업을 개시하지 아니한 때 6. 제15조제1항을 위반하여 변경허가 또는 변경승인을 받지 아니하거나 변경등록을 하지 아니한 때 7. 제77조제3항에 따른 약관 변경명령 또는 재통지명령 등을 이행하지 아니한 때 8. 삭제 <2016.1.27.> 8의2. 제91조의7제1항에 따른 방송의 유지·재개 명령 	

		<p>을 이행하지 아니한 때</p> <p>9. 제99조제1항에 따른 시정 명령을 이행하지 아니하거나 같은 조 제2항에 따른 시설개선명령을 이행하지 아니한 때</p> <p>10. 제100조제1항에 따른 제재조치명령을 이행하지 아니한 때</p> <p>11. 제69조의2제5항에 따른 명령을 이행하지 아니한 때</p> <p>12. 방송사업자가 내부·외부의 부당한 간섭으로 불공정하게 채널을 구성한 때</p> <p>13. 과학기술정보통신부 장관이 제85조의2제2항 후단에 따라 방송통신위원회로부터 통보받은 때</p> <p>○제재종류 -허가·승인 또는 등록 취소 -6월 이내 업무의 전부 또는 일부 정지 -광고의 중단 -제16조에 따른 허가·승인의 유효기간 단축</p>	
	<p>제18조(허가·승인·등록의 취소등)②</p>	<p>○제재대상자 -지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 인터넷멀티미디어방송사업자</p> <p>○제재사유 -허위, 그 밖의 부정한 방법으로 제9조의3제1항 및 제5항에 따른 승인·재승인을 받은 때</p> <p>○제재종류</p>	

		-승인취소 -6월 이내 업무의 전부 또는 일부 정지 -광고의 중단 -승인의 유효기간 단축	
IP TV 사업법	제24조(허가취소 및 사업정지) ①	○ 제재대상자 -인터넷 멀티미디어 방송 제공 사업자 ○ 제재사유 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제4조제1항에 따른 허가를 받은 때 2. 제4조제1항에 따른 허가를 받은 날부터 1년 이내에 사업을 개시하지 아니하거나 1년 이상 계속하여 휴업한 때 3. 제10조제2항 및 제13조제2항에 따른 명령을 이행하지 아니한 때 ○ 임의적 제재 - 해당 사업의 허가를 취소 - 1년 이내 사업의 정지	○ 필요적 제재 - 허가취소(제1호의 경우)
방송 광고 판매 대행법	제11조(허가의 취소 등) ①	○ 제재 종류 - 허가 취소 - 6개월 이내의 업무의 전부 또는 일부 정지 - 제4호의 경우 3개월 이내에 그 대표자를 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.	
전기 통신 사업법	제20조(허가의 취소 등) ①	○ 임의적 제재 - 허가의 전부 또는 일부취소 - 1년 이내 사업의 전부 또는 일부 정지	○ 필요적 제재 - 허가의 전부/일부 취소(제1호의 경우)
	제27조(사업의 등록취소 및	○ 임의적 제재 - 등록의 전부/일부 취소	○ 필요적 제재 - 1호에 해당하는 경우 :등

	폐지명령 등) ① 별정통신사업자	- 1년 이내 사업의 전부 또는 일부정지	록의 전부 또는 일부 취소
	제27조(사업의 등록취소 및 폐지명령 등) ② 부가통신사업자	○ 임의적 제재 - 사업의 전부/일부 폐지(특수유형부가통신사업자: 등록의 전부/일부 취소) - 1년 이내 사업의 전부 또는 일부정지	○ 필요적 제재 - 제1호에 해당하는 경우: 사업의 전부 또는 일부 폐지
정보통신망법	제9조(인증기관의 지정 등) ①	○ 임의적 제재 - 지정 취소/6개월 이내 업무정지	○ 필요적 제재 - 제1호에 해당하는 경우 지정취소
	제23조의4(본인확인 업무의 정지 및 지정취소)	○ 임의적 제재 - 6개월 이내 본인확인업무의 전부 또는 일부의 정지	○ 필요적 제재 - 제1호 또는 제2호에 해당하는 때 지정취소
	제47조의2(정보보호 관리체계 인증기관 및 정보보호 관리체계 심사기관의 지정취소등)①	○ 임의적 제재 - 지정 취소/1년 이내 업무의 전부 또는 일부 정지	○ 필요적 제재 - 제1호나 제2호에 해당하는 경우 지정취소
위치정보법	제13조(허가의 취소 및 사업의 폐지·정지 등)①	○ 임의적 제재 - 허가 또는 인가의 취소, 사업의 폐지 - 6월 이내 사업의 전부 또는 일부의 정지	○ 필요적 제재 - 허가 또는 인가 취소/사업 폐지(제1호의 경우)

방송법과 방송광고판매대행법은 임의적 제제만을 규정하고 있고 필요적 제제에 대해서는 규정하고 있지 않다. 일반적으로 필요적 제제에 있어 제제사유는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법에 의해 인·허가 등을 받은 경우이다. 그런데 방송법이나 방송광고판매대행법도 다른 법률과 마찬가지로 허위 기타 부정한 방법으로 허가·변경허가·재허가를 받거나 승인·변경승인·재승인을 얻거나 등록·변경등록을 한때(방송법 제18조① 1호)와 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가·변경허가·재허가를 받은 경우(방송광고판매대행법 제11조① 1호)와 같이 동일한 사유를 두고 있다.

동일한 사유에 대하여 다른 법률에서는 필요적 제제를 하고 있음에 반해, 방송법이나 방송광고판매대행법의 경우만 임의적 제제를 하고 있는 점에 대하여 특별한 사유가 있는 것인지 의문이다.

2. 검토

가. 사업개시 유예기간

방송법은 사업의 허가·등록·승인 취소와 관련하여 방송법에서 제재사유와 제재의 근거를 두고, 하위법인 시행령에서는 처분의 절차 및 처분 기준에 대하여 구체적으로 규정하고 있다. 방송법 시행령 제17조 [별표1의2]에서는 개별기준에서 법 제9조에 따라 허가 또는 승인을 받거나 등록한 날부터 2년 이내에 방송 또는 사업을 개시하지 않은 경우 허가·승인·등록을 취소하고 있다.

IPTV사업법도 동일하게 법률에서 제재사유와 제재 근거를 두고 하위법인 시행령에서 처분의 절차 및 처분 기준에 대하여 구체적으로 규정하고 있다. IPTV사업법 시행령 제22조 [별표4]에 따르면, 허가를 받은 날부터 1년 이내에 사업을 개시하지 아니하거나 1년 이상 계속하여 휴업한 때 허가를 취소하도록 하고 있다.

방송광고판매대행법도 사업개시 기간에 대하여 허가를 받은 날부터 6개월 이내에 광고판매대행사업을 개시하지 않은 경우 허가를 취소하고 있다(같은 법 시행령 제8조제1항 [별표1] 2. 차).

전기통신사업법은 법 제21조제4항을 위반하여 등록한 날부터 1년 이내에 사업을 시작하지 않거나 법 제26조제1항 후단을 위반하여 1년 이상 계속하여 사업을 휴지한 경우, 법 제22조제5항을 위반하여 신고한 날부터 1년 이내에 사업을 시작하지 않거나 법 제26조제1항 후단을 위반하여 1년 이상 계속하여 사업을 휴지한 경우 등록취소, 사업폐지를 하고 있다(같은 법 시행령 제25조제1항 [별표1] 2. 바.).

정보통신망법은 지정받은 날부터 6개월 이내에 본인확인업무를 개시하지 않거나 6개월 이상 계속하여 본인확인업무를 휴지한 경우 1차 위반 시 업무정지 3개월, 2차 위반 시 지정취소를 하고 있다(같은 법 시행령 제9조의6 제1항 [별표1] 2. 다.).

이에 따르면, 사업 미개시 기간과 관련하여 방송법은 2년, IPTV사업법, 전기통신사업법은 1년, 방송광고판매대행법과 정보통신망법은 6개월의 유예기간을 주고 있다.

<표 3-36 > 사업개시 유예기간

구분	사업개시 유예기간	비고
방송법	2년	
IPTV사업법	1년	
방송광고판매대행법	6월	
전기통신사업법	1년	
정보통신망법	6월	

나. 위반횟수에 따른 단계적 가중처분

방송법, IPTV사업법, 방송광고판매대행법, 전기통신사업법은 각 시행령 [별표]의 처분 기준에서 위반횟수에 따른 처분기준을 마련하고 있지 아니하다. 반면, 정보통신망법이나 위치정보법은 각 시행령 [별표]에서 위반횟수에 따라 가중처벌을 하고 있는데, 1차 위반 시 업무정지 1개월, 2차 위반시 업무정지 6개월, 3차 위반 시 지정취소 등으로 단계적으로 가중처분(이하 ‘단계적 가중처분방식’ 이라 한다) 함으로써 처분의 개별적 효과를 극대화하고 있다.

3. 문제점 및 개선방향

가. 임의적 제재와 필요적 제재

위 1.에서 살펴본 바와 같이 행정제재를 하는 경우 제재사유에 따라 필요적 제재와 임의적 제재로 구분하고 있고, 방송법과 방송광고판매대행법을 제외한 다른 법률들은 임의적 제재와 필요적 제재를 모두 규정하고 있다.

문제는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법에 의해 인·허가 등을 받은 경우와 같이 동일한 사유임에도 불구하고 방송법과 방송광고판매대행법은 임의적 제재 사유로 하고 있고, 다른 법률은 필요적 제재사유로 하고 있다는 점이다. 동일한 거짓이나 그 밖의 부정한 방법에 의해 인·허가 등을 받은 경우를 방송법과 방송광고판매대행법에서만 특별히 임의적 제재사유로 할 특별한 사정은 보이지 않는다. 따라서 방송법과 방송광고판매대행법도 수평적 정합성 차원에서 임의적 제재와 별도로 필요적 제재 사유로 규정하는 것이 적절하다.

이에 대하여 거짓이나 그 밖의 부정한 방법에 의해 인·허가를 받은 경우에 필요적으

로 허가취소와 같은 강력한 행정제재를 할 것이 아니라 오히려 거짓이나 부정한 방법의 경중을 따져 허가취소 여부에 대하여 행정청의 재량에 맡기는 것이 타당하다는 견해도 가능하다. 이 견해는 거짓이나 부정한 방법도 경중에 따라 제재를 하는 것이 책임주의 원칙에 부합하고, 경미한 거짓이나 부정한 방법의 경우에도 필요적으로 허가취소를 하는 것은 부당하다는 점을 근거로 한다.

그러나 거짓이나 부정한 방법을 경중을 판단하는 것 자체가 어렵고, 동일한 거짓이나 부정한 방법도 판단하는 사람에 따라 차이가 있으며, 행정청에 과도한 재량을 부여할 우려가 있다. 따라서 행정청의 재량의 남용을 방지하고 거짓이나 부정한 방법의 경우 대부분의 법률이 필요적 제재를 도입하고 있다는 점에서 방송법과 방송광고판매대행법에 필요적 제재를 도입하는 것이 타당하다.

<표 3-37> 필요적 제재 관련 개정안

현행	개정안
<p>방송법 제18조(허가·승인·등록의 취소등) ①방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자 또는 전송망사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회가 소관 업무에 따라 허가·승인 또는 등록을 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부를 정지하거나 광고의 중단 또는 제16조에 따른 허가·승인의 유효기간 단축을 명할 수 있다. 다만, 제13조제3항의 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 법인의 대표자 또는 방송편성책임자가 된 경우로서 3월 이내에 그 임원을 변경하는 때에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>방송법 제18조(허가·승인·등록의 취소등) ①방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자 또는 전송망사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회가 소관 업무에 따라 허가·승인 또는 등록을 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부를 정지하거나 광고의 중단 또는 제16조에 따른 허가·승인의 유효기간 단축을 명할 수 있다. 다만, 제13조제3항의 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 법인의 대표자 또는 방송편성책임자가 된 경우로서 3월 이내에 그 임원을 변경하는 때에는 그러하지 아니하다. <u>제1호에 해당하는 때에는 그 허가·변경허가·재허가, 승인·변경승인·재승인, 등록·변경등록을 취소하여야 한다.</u></p>
<p>1. 허위 기타 부정한 방법으로 허가·변경허가·재허가를 받거나 승인·변경승인·재승인을 얻거나 등록·변경등록을 한 때</p>	<p>1. 허위 기타 부정한 방법으로 허가·변경허가·재허가를 받거나 승인·변경승인·재승인을 얻거나 등록·변경등록을 한 때</p>
<p>방송광고판매대행법 제11조(허가의 취소 등)</p>	<p>방송광고판매대행법 제11조(허가의 취소 등)</p>

<p>① 방송통신위원회는 광고판매대행자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제4호의 경우 3개월 이내에 그 대표자를 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가·변경허가·재허가를 받은 경우</p>	<p>① 방송통신위원회는 광고판매대행자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제4호의 경우 3개월 이내에 그 대표자를 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. <u>제1호에 해당하는 때에는 그 허가·변경허가·재허가를 취소하여야 한다.</u></p> <p>1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가·변경허가·재허가를 받은 경우</p>
--	--

나. 사업개시 기간

사업 미개시 기간과 관련하여 방송법은 2년, IPTV사업법, 전기통신사업법은 1년, 방송광고판매대행법과 정보통신망법은 6개월의 유예기간을 주고 있다. 그러나 개별법상 이러한 사업미개시 기간이 다르다고 하여 반드시 문제가 되는 것은 아니다. 방송사업자와 전기통신사업자가 사업허가를 받은 경우에도 그 사업을 개시하기 위해서 필요한 사업 준비는 각각 다를 수 있기 때문에 단지 기간이 다르다고 이를 문제 삼을 수는 없는 것이다. 그러나 동일하거나 유사한 기능을 하는 사업의 경우 사업개시 기간에 차이가 있는 것은 형평성에 문제가 있다. 유료방송 중의 하나인 IPTV의 경우 1년의 유예기간을 주고 있는데 반해, 같은 유료방송인 SO, 위성방송의 경우에는 2년의 유예기간을 부여하고 있다. 이는 방송사업자와 전기통신사업자는 방송과 통신사업의 차이, 설비, 서비스 등에 있어 차이가 있지만, 방송법상 SO, 위성방송과 IPTV사업법상 IPTV는 플랫폼이라는 성격, 텔레비전을 이용해 시청하는 점, 시청자가 느끼는 서비스 등에 있어 커다란 차이가 없는 점에서 그 사업 개시의 유예기간도 동일하게 유지하는 것이 적절하다. 따라서 방송법상 유료방송인 SO와 위성방송의 경우 IPTV와 동일하게 사업개시 유예기간을 2년에서 1년으로 단축하는 것이 타당하다.

<표 3-38> 사업개시 유예기간 관련 개정안

현행	개정안
제18조(허가·승인·등록의 취소등) ① 5. 이 법에 의한 허가를 받거나 승인을 얻거나 등록된 날부터 2년 이내에 방송 또는 사업을 개시하지 아니한 때	제18조(허가·승인·등록의 취소등) ① 5. 이 법에 의한 허가를 받거나 승인을 얻거나 등록된 날부터 2년 이내에 방송 또는 사업을 개시하지 아니한 때(종합유선방송사업 및 위성방송사업의 경우에는 그 기간을 1년으로 한다)

다. 위반횟수에 따른 단계적 가중처분

위에서 살펴본 바와 같이 방송법, IPTV사업법, 방송광고판매대행법, 전기통신사업법은 각 시행령 [별표]의 처분 기준에서 위반횟수에 따른 처분기준을 마련하고 있지 아니하는데, 정보통신망법이나 위치정보법은 각 시행령 [별표]에서 위반횟수에 따라 가중처벌을 하고 있다.

예를 들면, 전기통신사업법상 사업개시 유예기간 내에 사업을 개시하지 아니한 경우 그 처분기준으로 허가취소 또는 사업정지 3개월의 처분을 할 수 있다. 그런데, 위치정보법에 따르면 1차에는 사업정지 3개월의 처분을, 2차에는 허가취소의 처분을 할 수 있다.

<표 3-39> 사업개시 유예기간 관련 처분기준 비교

구분	위반행위	근거 법조문	처분기준		
			1차	2차	3차
방송법	나. 법 제9조에 따라 허가 또는 승인을 받거나 등록된 날부터 2년 이내에 방송 또는 사업을 개시하지 않은 경우	법 제18조① 제5호	허가·승인·등록 취소		
IPTV법	2. 허가를 받은 날부터 1년 이내에 사업을 개시하지 아니하거나	법 제24조① 제2호	허가의 취소 (천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유가 있는		

	1년 이상 계속하여 휴업한 때		경우 사업정지 6개월)		
방송광고 판매 대행법	차. 허가를 받은 날부터 6개월 이내에 광고판매대행사업을 개시하지 않은 경우	법 제11조① 제6호	허가의 취소		
전기통신사업법	라. 법 제15조①에 따른 기간(같은 조②에 따른 기간의 연장을 받은 경우에는 연장된 기간을 말한다)에 사업을 시작하지 않은 경우	법 제20조① 제4호	허가취소 또는 사업정지3개월		
정보통신망법	다. 지정받은 날부터 6개월 이내에 본인확인업무를 개시하지 않거나 6개월 이상 계속하여 본인확인업무를 휴지한 경우	법 제23조의 4①제3호	업무정지3개월	지정취소	
위치정보법	2. 법 제8조① 또는 제11조①에 따른 휴지기간 경과 후 정당한 사유없이 사업을 개시하지 아니한 때	법 제13조① 제2호	사업정지3개월 (위치정보 사업자)	허가취소 (위치정보 사업자)	
			사업정지3개월 (위치기반 서비스사업자)	사업폐지 (위치기반 서비스사업자)	

즉, 정보통신망법이나 위치정보법의 경우 위반횟수에 따라 단계적으로 가중처분방식을 취하고 있는데 반해, 방송법, IPTV사업법, 방송광고판매대행법, 전기통신사업법의 경우 단계적 가중처분방식이 아닌 ‘사업정지 3개월 또는 허가취소’를 할 수 있도록 하여 행정청의 재량에 맡기고 있다.

단계적 가중처분방식을 취하고 있지 아니한 방송법, IPTV사업법, 방송광고판매대행법,

전기통신사업법의 경우 위 <표>에서 구체적인 사정을 고려하지 않고 1회만 위반한 경우에도 허가취소를 하는 경우 사회경제적 손실이 크고, 위반횟수에 따른 세부적 기준이 없는 경우 행정청이 재량을 남용할 우려가 있으며, 위반횟수에 따른 단계적 처분방식을 도입하고 있는 다른 법령과의 형평성에 있어서도 반하는 문제가 있다.

따라서 위반횟수에 따라 처분을 가중하는 단계적 가중처분방식이 방송법, IPTV사업법, 방송광고판매대행법, 전기통신사업법에도 적용될 필요가 있다.

예를 들면 사업개시 유예기간 위반의 경우 단계적 가중처분방식을 도입하면 다음과 같으며 이러한 방식으로 개별법상 [별표]를 개정할 필요가 있다.

<표 3-40> 사업개시 유예기간 관련 처분기준 개정방향

구분	위반행위	근거 법조문	처분기준		
			1차	2차	3차
방송법 시행령 [별표]	나. 법 제9조에 따라 허가 또는 승인을 받거나 등록한 날부터 2년 이내에 방송 또는 사업을 개시하지 않은 경우	법 제18조① 제5호	(현행) 허가·승인·등록 취소		
			(개정안) 사업정지 3개월	사업정지 9개월	허가등 취소
IPTV법 시행령 [별표]	2. 허가를 받은 날부터 1년 이내에 사업을 개시하지 아니하거나 1년 이상 계속하여 휴업한 때	법 제24조① 제2호	(현행) 허가의 취소 (천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유가 있는 경우 사업정지 6개월)		
			(개정안) 사업정지 3개월	사업정지 9개월	허가취소
방송광고 판매 대행법 시행령 [별표]	차. 허가를 받은 날부터 6개월 이내에 광고판매대행사업을 개시하지 않은 경우	법 제11조① 제6호	(현행) 허가의 취소		
			(개정안) 사업정지 3개월	사업정지 9개월	허가취소
전기통신	라. 법 제15조①	법	(현행)		

사업법 시행령 [별표]	에 따른 기간(같은 조②에 따른 기간의 연장을 받은 경우에는 연장된 기간을 말한다)에 사업을 시작하지 않은 경우	제20조① 제4호	허가취소 또는 사업정지 3개월		
			(개정안) 사업정지 3개월	사업정지 9개월	허가취소
정보 통신망법 시행령 [별표]	다. 지정받은 날 부터 6개월 이내 에 본인확인업무를 개시하지 않거나 6개월 이상 계속하여 본인확인 업무를 휴지한 경우	법 제23조의 4①제3호	업무정지3개월	지정취소	
위치 정보법 시행령 [별표]	2. 법 제8조① 또는 제11조①에 따른 휴지기간 경과 후 정당한 사유없이 사업을 개시하지 아니한 때	법 제13조① 제2호	사업정지3개월 (위치정보 사업자)	허가취소 (위치정보 사업자)	
			사업정지3개월 (위치기반 서비스사업자)	사업폐지 (위치기반 서비스사업자)	

라. 제재별 정리

1) 시정(조치)명령

첫째, 시정명령의 구체적인 내용을 규정하는 것이 문제가 되는데, 수범자들의 예측가능성을 배려하여 의무행위만을 규정하고 시정명령의 구체적인 내용은 규정하지 않는 방식에서 시정명령의 구체적인 내용을 예시적으로 열거하는 방식으로 입법이 진행되는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 시정명령의 위반에 대한 제재규정이 비례성 원칙상 문제가 될 수 있는데, 허가 등의 취소의 규정의 유무가 있고, 유사한 시정명령위반에 대하여 과태료액수의 차이가 있으며, 벌칙에 있어서 소유제한규정을 위반한 경우 방송법과 방송광고판매대행법이 벌칙을 정하고 있으나 법정형이 다른 예가 있다. 다만 시정명령의 내용이 각 다르기 때문에 그에 대한 제재방법도 다를 수밖에 없다는 점을 인식하고, 그럼에도 불구하고 시정명령의 내용

이 유사하다면 그 정합성에 대한 검토가 필요한 것이라고 할 것이다.

2) (갈음)과징금

첫째 과징금의 산정방식에 대하여 보면, 갈음과징금이 사업의 취소 등에 갈음하는 금전적 행정제재의 성격 이외에 부당이득의 환수의 의미도 가지고 있다고 할 것인데 부당이득을 매출액과 관계없이 정액제 방식으로 부과하는 것은 실질적인 부당이득환수의 의미가 없다는 점에 대한 검토가 필요하다.

둘째, 갈음과징금 부과 사유에 관하여, 사업자의 업무상 불이익을 해소할 필요성 외에 광고주, 시청자 등의 불편도 부과 사유로 추가되어야 할 것으로 보인다.

셋째, 갈음과징금 부과 대상에 관하여, 갈음과징금을 부과하는 것은 이용자 또는 시청자 불편 및 공익을 해할 우려가 있는 경우로서 그 필요성은 일시적인 정지 보다 영구적인 중지인 취소 등에 더 높다고 할 것이므로 IPTV사업법과 같이 갈음과징금 부과 대상으로 정지 외에 취소도 포함시킬 필요가 있다.

넷째, 과징금 부과 기준 등에 관하여, 방송통신 관련 법령은 동일한 내용임에도 불구하고 법률 또는 시행령 등 규정하는 법령의 계위가 다른바, 이를 일치시킬 필요가 있다.

3) 벌칙

허위 또는 부정한 방법으로 허가·승인·등록하는 행위, 무허가 사업행위, 업무상 비밀 누설 행위, 행정명령 불이행 행위, 명예훼손 행위 등 같은 유형의 불법임에도 불구하고 형량 기준이 각기 다른 문제는 형평성이라는 측면에서 반드시 치유되어야 할 것으로 생각된다. 원칙은 불법(책임)의 크기와 형벌의 크기가 일치하여야 한다는 것인데, 곤란한 점은 불법의 크기를 계량화 하여 측정할 수 있는 방법이 아직 개발되어 있지 못하다는 것이다.

이 때문에 특정범죄에 대한 법정형이 그 불법과 책임에 상응하는 적정한 수준이 아님을 이유로 헌법 제37조 제2항에서 말하는 과잉금지의 원칙에 위배된다고 하는 헌법재판소의 판단도 형량이 매우 극단적으로 잘못 되었다고 보이는 경우에 한하여 위헌 결론에 이르고 있다. 예를 들면 과실로 사람을 치어 죽게 하고 도주하는 행위를 고의로 사람을 살해하는 행위보다 무겁게 처벌하는 경우⁵⁰⁾ 또는 행정명령을 이행하지 않았다고 해서 전재산을 몰

수하는 경우⁵⁰⁾ 등이 위헌인 처벌규정이 된다.

방송통신 분야의 형사처벌 규정들 가운데 이처럼 과잉금지의 원칙에 위배될 정도라고 볼 수 있는 것은 없다. 다만 같은 불법인데 형량이 다른 경우에는 이를 일치시킬 필요가 있을 것이다. 이 경우 어느 형량을 기준으로 일치시킬 것인가의 문제는 정책적 판단의 문제이지 법이론적인 문제가 아니다. 따라서 정책판단에 따라 형평성 문제를 해소할 것이 요청된다.

4) 과태료

과태료 규정에 대한 정합성의 검토는 2가지 측면에서 가능하다. 첫째는 내부적으로 과태료 규정의 위반사실과 법정 과태료를 중심으로 다른 법률과의 관계에서 적당하고 합리적으로 구성되어 있는지의 문제이다. 그런데 단순히 법정 과태료액이 차이가 난다는 것만으로 정합성의 문제를 단정짓기는 곤란하다. 왜냐하면 각각의 위반사실과 위법의 정도가 다르기 때문이다. 이는 형벌이 형법이라는 단일의 형법전이 법정형이나 구성요건의 표준을 제시하고, 이를 토대로 다른 특별형법이 구성됨에 따라 비교의 기준이 명확한 것과 차이가 나는 것이다. 따라서 과태료 자체의 법령간 비교는 상당한 한계를 가지고 있다고 할 것이다. 본장에서는 그럼에도 불구하고 각 공통된 위반사실을 중심으로 법령간 과태료를 비교함으로써 향후 논의의 단초를 제기하고자 하였다.

둘째는 의무위반행위에 대한 과태료 규정은 같은 성격의 과징금, 형벌 규정과 경쟁관계를 유지하고 있기 때문에, 다른 제재규정과 비교가 필요하다는 점이다. 이를테면 시정명령을 위반한 경우에 어떤 법률은 과태료를, 어떤 법률은 형벌을 들고 있는 경우, 양자 간에 정합성이 없다고 할 수 있겠는가 하는 점이다. 각자 제재규정이 가지는 입법취지가 다르고, 규율하는 위반사실의 내용이 다르기 때문에 이도 평면적으로 정합성을 검토하는 것은 쉽지 않다.

50) 헌재 1992. 4. 28. 90헌바24.

51) 헌재 1996. 1. 25. 95헌가5 전원재판부.

5) 이행강제금

첫째, 이행강제금 제도는 의무이행 확보를 위한 유용한 수단이 되는데, 전기통신사업법 이외에는 도입하지 않고 있는바, 상당한 유용성이 있다고 보이므로 다른 법률에서 도입 여부를 검토해볼 만하다.

둘째, 이행강제금 제도가 2개의 조문으로 구성되어 있는데, 양자간에 약간의 차이를 보이고 있으므로 이를 일치시킬 필요가 있다.

셋째, 이행강제금을 납부하지 않은 경우 강제징수할 수 있는 규정이 없으므로 국세징수법을 준용하는 명문의 규정을 두어야 한다.

6) 사업정지(취소 포함)

첫째, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법에 의해 인·허가 등을 받은 경우와 같이 동일한 사유임에도 불구하고 방송법과 방송광고판매대행법은 임의적 제재 사유로 하고 있고, 다른 법률은 필요적 제재사유로 하고 있는데, 이러한 구분의 이유를 찾기 어렵다는 점이다.

둘째, 사업의 미개시기간을 방송법은 2년, IPTV사업법, 전기통신사업법은 1년, 방송광고판매대행법과 정보통신망법은 6개월의 유예기간을 주고 있다. 그러나 유료방송 중의 하나인 IPTV의 경우 1년의 유예기간을 주고 있는데 반해, 유료방송인 SO, 위성방송의 경우에는 2년의 유예기간을 부여한 것은 형평에 반한다.

셋째, 방송법, IPTV사업법, 방송광고판매대행법, 전기통신사업법은 각 시행령 [별표]의 처분 기준에서 위반횟수에 따른 처분기준을 마련하고 있지 아니하고, 원래 처분을 1/2범위에서 가중하는 방식을 취하고 있다. 반면, 정보통신망법이나 위치정보법은 각 시행령 [별표]에서 위반횟수에 따라 가중처벌을 하고 있다. 처벌의 실효성 차원에서 방송법, 전기통신사업법 등의 개정이 필요하다.

제9절 소결

1. 시정(조치)명령

첫째, 시정명령의 구체적인 내용을 규정하는 것이 문제가 되는데, 수범자들의 예측가능성을 배려하여 의무행위만을 규정하고 시정명령의 구체적인 내용은 규정하지 않는 방식에서 시정명령의 구체적인 내용을 예시적으로 열거하는 방식으로 입법이 진행되는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 시정명령의 위반에 대한 제재규정이 비례성 원칙상 문제가 될 수 있는데, 허가 등의 취소의 규정의 유무가 있고, 유사한 시정명령위반에 대하여 과태료액수의 차이가 있으며, 벌칙에 있어서 소유제한규정을 위반한 경우 방송법과 방송광고판매대행법이 벌칙을 정하고 있으나 법정형이 다른 예가 있다. 다만 시정명령의 내용이 각 다르기 때문에 그에 대한 제재방법도 다를 수 밖에 없다는 점을 인식하고, 그럼에도 불구하고 시정명령의 내용이 유사하다면 그 정합성에 대한 검토가 필요한 것이라고 할 것이다.

2. (갈음)과징금

첫째 과징금의 산정방식에 대하여 보면, 갈음과징금이 사업의 취소 등에 갈음하는 금전적 행정제재의 성격 이외에 부당이득의 환수의 의미도 가지고 있다고 할 것인데 부당이득을 매출액과 관계없이 정액제 방식으로 부과하는 것은 실질적인 부당이득환수의 의미가 없다는 점에 대한 검토가 필요하다.

둘째, 갈음과징금 부과 사유에 관하여, 사업자의 업무상 불이익을 해소할 필요성 외에 광고주, 시청자 등의 불편도 부과 사유로 추가되어야 할 것으로 보인다.

셋째, 갈음과징금 부과 대상에 관하여, 갈음과징금을 부과하는 것은 이용자 또는 시청자 불편 및 공익을 해할 우려가 있는 경우로서 그 필요성은 일시적인 정지 보다 영구적인 중지인 취소 등에 더 높다고 할 것이므로 IPTV사업법과 같이 갈음과징금 부과 대상으로 정지 외에 취소도 포함시킬 필요가 있다.

넷째, 과징금 부과 기준 등에 관하여, 방송통신 관련 법령은 동일한 내용임에도 불구하

고 법률 또는 시행령 등 규정하는 법령의 계위가 다른바, 이를 일치시킬 필요가 있다.

3. 벌칙

허위 또는 부정한 방법으로 허가·승인·등록하는 행위, 무허가 사업행위, 업무상 비밀 누설 행위, 행정명령 불이행 행위, 명예훼손 행위 등 같은 유형의 불법임에도 불구하고 형량 기준이 각기 다른 문제는 형평성이라는 측면에서 반드시 치유되어야 할 것으로 생각된다. 원칙은 불법(책임)의 크기와 형벌의 크기가 일치하여야 한다는 것인데, 곤란한 점은 불법의 크기를 계량화 하여 측정할 수 있는 방법이 아직 개발되어 있지 못하다는 것이다.

이 때문에 특정범죄에 대한 법정형이 그 불법과 책임에 상응하는 적절한 수준이 아님을 이유로 헌법 제37조 제2항에서 말하는 과잉금지의 원칙에 위배된다고 하는 헌법재판소의 판단도 형량이 매우 극단적으로 잘못 되었다고 보이는 경우에 한하여 위헌 결론에 이르고 있다. 예를 들면 과실로 사람을 치어 죽게 하고 도주하는 행위를 고의로 사람을 살해하는 행위보다 무겁게 처벌하는 경우⁵²⁾ 또는 행정명령을 이행하지 않았다고 해서 전재산을 몰수하는 경우⁵³⁾ 등이 위헌인 처벌규정이 된다.

방송통신 분야의 형사처벌 규정들 가운데 이처럼 과잉금지의 원칙에 위배될 정도라고 볼 수 있는 것은 없다. 다만 같은 불법인데 형량이 다른 경우에는 이를 일치시킬 필요가 있을 것이다. 이 경우 어느 형량을 기준으로 일치시킬 것인가의 문제는 정책적 판단의 문제이지 법이론적인 문제가 아니다. 따라서 정책판단에 따라 형평성 문제를 해소할 것이 요청된다.

4. 과태료

과태료 규정에 대한 정합성의 검토는 2가지 측면에서 가능하다. 첫째는 내부적으로 과태료 규정의 위반사실과 법정 과태료를 중심으로 다른 법률과의 관계에서 적정하고 합리적으로 구성되어 있는지의 문제이다. 그런데 단순히 법정 과태료액이 차이가 난다는 것만

52) 헌재 1992. 4. 28. 90헌바24.

53) 헌재 1996. 1. 25. 95헌가5 전원재판부.

으로 정합성의 문제를 단정짓기는 곤란하다. 왜냐하면 각각의 위반사실과 위법의 정도가 다르기 때문이다. 이는 형벌이 형법이라는 단일의 형법전이 법정형이나 구성요건의 표준을 제시하고, 이를 토대로 다른 특별형법이 구성됨에 따라 비교의 기준이 명확한 것과 차이가 나는 것이다. 따라서 과태료 자체의 법령간 비교는 상당한 한계를 가지고 있다고 할 것이다. 본장에서는 그럼에도 불구하고 각 공통된 위반사실을 중심으로 법령간 과태료를 비교함으로써 향후 논의의 단초를 제기하고자 하였다.

둘째는 의무위반행위에 대한 과태료 규정은 같은 성격의 과징금, 형벌 규정과 경쟁관계를 유지하고 있기 때문에, 다른 제재규정과 비교가 필요하다는 점이다. 이를테면 시정명령을 위반한 경우에 어떤 법률은 과태료를, 어떤 법률은 형벌을 들고 있는 경우, 양자 간에 정합성이 없다고 할 수 있겠는가 하는 점이다. 각자 제재규정이 가지는 입법취지가 다르고, 규율하는 위반사실의 내용이 다르기 때문에 이도 평면적으로 정합성을 검토하는 것은 쉽지 않다.

5. 이행강제금

첫째, 이행강제금 제도는 의무이행 확보를 위한 유용한 수단이 되는데, 전기통신사업법 이외에는 도입하지 않고 있는바, 상당한 유용성이 있다고 보이므로 다른 법률에서 도입 여부를 검토해볼 만하다.

둘째, 이행강제금 제도가 2개의 조문으로 구성되어 있는데, 양자간에 약간의 차이를 보이고 있으므로 이를 일치시킬 필요가 있다.

셋째, 이행강제금을 납부하지 않은 경우 강제징수할 수 있는 규정이 없으므로 국세징수법을 준용하는 명문의 규정을 두어야 한다.

6. 사업정지(취소 포함)

첫째, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법에 의해 인·허가 등을 받은 경우와 같이 동일한 사유임에도 불구하고 방송법과 방송광고판매대행법은 임의적 제재 사유로 하고 있고, 다른 법률은 필요적 제재사유로 하고 있는데, 이러한 구분의 이유를 찾기 어렵다는 점이다.

둘째, 사업의 미개시기간을 방송법은 2년, IPTV사업법, 전기통신사업법은 1년, 방송광고 판매대행법과 정보통신망법은 6개월의 유예기간을 주고 있다. 그러나 유료방송 중의 하나인 IPTV의 경우 1년의 유예기간을 주고 있는데 반해, 유료방송인 SO, 위성방송의 경우에는 2년의 유예기간을 부여한 것은 형평에 반한다.

셋째, 방송법, IPTV사업법, 방송광고판매대행법, 전기통신사업법은 각 시행령 [별표]의 처분 기준에서 위반횟수에 따른 처분기준을 마련하고 있지 아니하고, 원래 처분을 1/2범위에서 가중하는 방식을 취하고 있다. 반면, 정보통신망법이나 위치정보법은 각 시행령 [별표]에서 위반횟수에 따라 가중처벌을 하고 있다. 처벌의 실효성 차원에서 방송법, 전기통신사업법 등의 개정이 필요하다.

제4장 결론

1. 제1장, 제2장 및 결론에 대하여

이 연구의 목적은 방송통신법령 13개를 법률, 명령, 고시 등 전체 법령을 대상으로, 의무 이행확보수단으로서 제재규정 6개를 비교하여 정합성을 분석하여 향후 바람직한 규제체계 형성을 위한 기초적인 연구라고 할 것이다. 6개의 제재규정은 시정(조치)명령, (갈음)과 징금, 벌칙, 과태료, 이행강제금, 사업정지(취소 포함)이다. 여기에 이와 같은 제재규정의 전제가 되는 금지행위도 분석 대상으로 삼았다.

그리고 제2장에서는 방송통신법령상 의무이행 확보수단으로서 제재규정의 정합성 연구의 기초법리로 제재규정의 기초적인 의미와 정합성 연구의 개념에 대한 정리를 하였다.

이 연구는 방송통신법령 전 법령을 대상으로 하여, 각 금지의무 및 제재규정 6개의 정합성을 분석한 것으로서 방대한 양을 다루고 있다. 분량과 시간의 한계로 일부 미흡한 점이 없다고 할 수 없지만 방송통신법령의 전체를 조감한 것으로 큰 의미가 있다고 본다. 본 연구의 결과물인 <연구보고서>와 부록인 <방송통신법령 제재규정 비교표>를 토대로 하여, 향후 개별 법령과 제재규정에 대한 연구가 필요하다고 보여진다. 아래에서는 연구내용을 요약하는 것으로 결론에 갈음하고자 한다.

2 제4장에 대하여

(1) 금지행위의 부과

방송통신법령의 의무부과형식을 금지행위를 중심으로 살펴보았다. 금지행위는 최근 행정입법의 의무부과방식으로 많이 애용되는 것이고 특히 방송통신법령에 많이 등장하는 방식이다. 유형으로는 전기통신사업법이나 방송법이 채택하고 있는 여러 유형의 금지행위를 하나로 통합하는 통합형 금지행위방식과 단말기유통법이 채택하고 있는 개별형 금지행위 방식으로 나뉘 볼 수 있다. 개별법이 가지고 있는 부작위의무는 광의로 본다면 모두 금지행위라고 할 것이지만, 본 연구는 방송통신위원회의 고시인 「방송통신사업 금지행위 등에 대한 업무 처리 규정」이 정하고 있는 금지행위를 분석 대상으로 삼았다. 금지행위 그 자체는 제재규정이라고 하기 어렵지만 그를 전제로 다양한 제재규정이 구성된다는 점에서

금지행위의 체계, 금지행위와 제재규정의 관계를 살펴보는 것은 매우 중요하다고 할 것이다.

이에 따라 정리한 결론을 보면, 첫째, 각 방송통신법령상 금지행위의 내용을 규정하는 방식이 법률, 대통령령, 고시 등에 흩어져 있는데, 금지행위는 침익적 행정행위로서 국민의 권리와 의무를 제한하는 행정행위임을 감안하여 보다 헌법에 합치되는 방향으로 향후 금지행위 규정 방식에 대한 전면적인 재검토가 필요하다. 둘째, 금지행위 방식 중 통합형의 문제로서, 모든 의무위반행위를 하나의 금지행위 규정으로 통합하여 규정하는 방식은 각 금지행위가 상이한 법적 근거와 취지를 가지고 있음에도 불구하고 그 위반사항에 대하여 동일한 시정조치 등의 제재규정을 가지게 되는 문제점이 있다. 그런 점에서 본다면, 가장 최근 법률이긴 하지만, 적어도 금지행위 입법방식에 있어서는 단말기유통법이 가장 최선의 방식을 취하고 있다고 할 것이다. 셋째, 방송통신법령이 금지행위 위반에 대하여 가하는 제재의 종류는 매우 다기하다고 할 것인데, 제재의 종류를 정하는 것이 입법재량이라고는 하지만, 유사한 체계로 가는 것이 바람직하다고 할 것이다. 넷째, 특히 금지행위의 위반사실을 확정하기 위한 행정조사가 완비되어 있지 않은 점을 개선하여야 한다.

(2) 시정명령

시정명령의 구체적인 내용을 수범자들의 예측가능성을 배려하여 구체적으로 열거하는 방식의 입법이 필요하고, 시정명령의 위반에 대한 제재규정을 어떻게 구성할 것인지도 각 시정명령의 내용이 다르기 때문에 일의적으로 그 정합성의 위반여부를 판단할 수는 없으며, 유사한 위반행위에 대한 시정명령의 불이행에 대해 제재규정이 규정된 경우와 규정되지 않은 경우에 대해서 위법성의 정도에 따라 제재도 달라지기 때문에 정합성에 있어서 위반이 된다고 볼 수는 없다.

(3) (갈음)과징금

방송통신 관련 법령은 각 갈음과징금 부과 근거, 납부절차, 부과기준 등에 관한 규정을 두고 있으나, 동일한 내용임에도 불구하고 법률, 시행령 등 규정하는 법령의 계위가 다르다. 법률과 시행령은 규범의 제정 절차, 규범의 집행력 등에서 많은 차이가 있기 때문에

법령의 정합성 측면에서 동일한 내용의 경우에는 법령의 계위는 특별한 사정이 없는 한 동일되어야 한다. 갈음과징금에 관한 방송통신 법령 간 정합성에서 가장 중요한 것은 과징금 산정방식이라고 할 것이다. 부당이득 환수라는 본래의 의미에 맞게 정률제 방식으로 개정하는 것이 타당하다. 정률제 방식의 도입이 불가하다면 정액제 상한이라도 상향 조정하는 것이 필요하다.

갈음과징금을 부과하는 것은 이용자 또는 시청자 불편 및 공익을 해할 우려가 있는 경우인데, 그 필요성은 일시적인 정지 보다 영구적인 중지인 취소 등에 더 높다고 할 것이다. 따라서 IPTV사업법과 같이 갈음과징금 부과 대상으로 정지 외에 취소도 포함시킬 필요가 있다.

(4) 벌칙

방송통신관련 법령에서 정하고 있는 행정처분의 실효성 확보를 위한 제재수단으로서의 형사처벌 규정은 단순히 법령을 위반했을 경우에 강력한 불이익을 가함으로써 심리적 강제 효과를 유발한다는 측면만 가지고 있는 것이 아니다. 형사처벌과 관련해서는 합목적성만 추구하면 되는 것이 아니라 책임주의 원칙도 준수하는 범위 내에서 제재가 부과되어야 하기 때문이다.

이에 따라 제재수단으로서의 행정형벌은 적절한 심리적 강제의 효과를 가지면서도 같은 정도의 불법에 대해서는 같은 정도의 형벌이 부과되어야 한다는 면에서 정합성이 특히 중요하게 요구된다. 방송통신관련 법률에서 정하고 있는 벌칙의 내용을 위반행위 유형별로 구분하여 확인해 보면 같은 유형의 위반행위임에도 불구하고 제재수단으로서의 형벌의 정도가 상당히 다르다는 것을 알 수 있다.

이러한 불합리한 차이점을 극복하고 정합성을 확보하기 위하여 형벌수준의 표준이라고 할 수 있는 형법전상의 범죄의 경우와 비교해서 적절한 수준의 형량을 정하고 이에 따라 각 법령상의 형벌의 내용을 조정하여야 할 것으로 판단된다.

(5) 과태료

과태료는 경미한 행정법상의 의무위반행위에 대하여 부과하는 점에서 그 의무위반행위의 유형은 매우 다양하다. 과태료에 대한 정합성 검토도 행정법상 의무위반의 유형에 대

한 정합성 검토는 개별법상 고유한 목적 및 정책적 결정에 따라 과태료 부과 액수가 정해지는 것이므로 위반행위를 과태료 부과액수의 차이점을 가지고 정합성에 문제가 있다고 보고 이를 검토하는 것은 곤란하다.

또한 다른 제재규정인 과징금, 허가 등의 취소, 벌칙과의 검토에서도 각 고유의 입법목적에 따른 고려를 하되, 다만 행정형벌의 경우에는 형벌의 과잉현상을 고려한 검토가 필요하다고 할 것이다.

(6) 이행강제금

이행강제금제도는 전기통신사업법만 규정하고 있는 제도인데, 2개의 조문간의 구성간의 차이를 개선하여야 하고, 강제징수의 근거를 신설하여야 하며, 나아가 그 유용성이 인정된다고 할 것이므로 다른 방송통신법령에서도 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 할 것이다.

(7) 사업정지(취소 포함)

동일한 사유임에도 불구하고 임의적 제재와 필요적 제재로 구분하는 이유가 합리적이지 않고, 사업의 미개시 기간에 대한 상이한 규정에 대한 재검토가 필요하며, 위반횟수에 따른 처분기준을 재검토할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 김남철(2016), 행정법강론 제3판, 박영사.
- 김동희(2009), 행정법 1, 박영사.
- 한건우, 행정법, 세창출판사.
- 강일신(2014), 정합적 법해석의 의미와 한계 -원리규범충돌의 해결이론 관점에서-, 법철학 연구 제17권 제1호.
- 김남철(2016), 행정법강론 제3판, 박영사, 418면.
- 김진곤(2013), 교섭단체의 법적 지위와 그 구성의 최저기준의 정합성 여부, 憲法學研究 제19권 제3호.
- 김현경(2016), 개인정보 법체계 정합성 확보를 위한 소고 -금융, 의료, 정보통신 법역(法域)을 중심으로-, 성균관법학 제28권 제1호.
- 문종욱·양석진·윤석환(2007), 통합화 환경에 대비한 정보통신 법령체계의 정합성 확보 방안 연구, 법학연구 제26호, 한국법학회.
- 배병일(2016), 독도 관련 법령의 체계성과 정합성, 독도연구 제21호.
- 서희석(2011), 소비자법의 민법전편입 방안 : 한국소비자법의 특징과 이론적 정합성의 관점에서, 법학논총 제31권 제1호, 전남대 법학연구소.
- 안준홍(2011), 법의 정합성에 대한 서설(序說), 법철학연구 제14권 제3호.
- 양석진(2009), 정보공개법과 개인정보보호법의 법체계 정합성 고찰, 법학연구, 제33호, 한국법학회.
- 윤종민(2014), 과학기술기본법의 체계성 및 정합성 제고를 위한 개정방안, 기술혁신학회지 제17권.
- 이경렬(2015), 형사사법 분야에서 개인정보의 관리·이용 및 보호의 문제 - 형사사법관련 개별정보법의 법률정합성을 중심으로 -, 피해자학연구 제23권 제1호.
- 이부하(2017), “방송·통신 융합시대에 방송법제의 개선 - 독일의 방송 분야 법률을 고찰하며 -”, 「법과 정책연구」 Vol. 17 No. 1, 한국법정책학회.
- 이숙진(2009), 차별금지 관련 법률의 부정합성 : 인권위법과 개별적 차별금지법을 중심으

- 로, 경제와 사회 제84호, 비판사회학회.
- 이상천(2015), 공유토지분할에 관한 특례법 제20조 제1항에 대한 위헌론 : 법체계적 정합성과 입법제량의 한계를 중심으로, 법학논총 제28권 제2호, 국민대 법학연구소.
- 이재영(2013), “방송광고판매대행법의 주요 내용과 미결 과제”, 경제규제와 법 제6권 제1호, 서울대학교 법학연구소.
- 이호용(2008), “전기통신사업법상 금지행위 규제의 개선”, 행정법연구, 제20권, 행정법 이론실무학회.
- 임준외(2010), 『통신시장 융결합서비스 활성화를 위한 사후규제방안 연구』, 정보통신정책연구원.
- 차성민(2008), “방송통신 규제기구 개편과 법제 개선방향”, 「한국비교정부학보」 제2권 제2호, 한국비교정부학회.
- 최영홍(2016), 중소기업적합업종제도의 법리적 정합성 검토 - 프랜차이즈사업과의 관련성을 중심으로 -, 경제법연구 제15권 제3호.
- 최장현(2012), 의무적 선거참여제도의 헌법적 정합성, 법학논총 제32권 제1호, 전남대학교 법학연구소.
- 한상우(2009), 중소기업 지원법제의 체계적 정합성과 문제점, 아주법학 제3권 제1호
- 황창근(2010), “방송법상 금지행위 규정 도입에 대한 고찰”, 홍익법학 제11권 제1호
- 塩野 宏, 行政法 I, 제3판
- 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>)

● 저 자 소 개 ●

황 창 근

·홍익대학교 법과대학 교수

김 성 천

·중앙대학교 법학전문대학원 교수

정 경 오

·법무법인 한중 변호사

최 경 진

·가천대학교 법과대학 교수

김 경 석

·중앙대학교 강사

방통융합정책연구 KCC-2017-3

방송통신 법령간 행정벌 정합성 연구

2017년 8월 31일 인쇄

2017년 8월 31일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr