

방송통신정책연구

09-진 흥-다-14

통신이용자 피해구제 및 예방을 위한 업무처리절차 개선방안 연구

The Study on the Improvement of the Operation Management
Procedures for the Remedy of Users in Telecommunication Services

2010. 1.

연 구 기 관 : 아주대학교 산학협력단

총괄책임자 : 길 준 규 (아주대 법학전문대학원)

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『통신이용자 피해구제 및 예방을 위한 업무처리절차 개선방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

010. 1.

연구 기관 : 아주대학교 산학협력단

총괄책임자 : 길 준 규 교수 (아주대학교 법학전문대학원)

참여연구원 : 신 봉 기 교수 (경북대학교 법학전문대학원)

참여연구원 : 박 효 근 교수 (대구대학교 법과대학)

연구 보조원 : 현 준 원 박사 (한국법제연구원)

연구 보조원 : 이 봉 근 석사 (법제처)

연구 보조원 : 장 은 혜 석사 (법제처)

연구 보조원 : 김 일 호 석사 (국방부)

요 약 문

1. 제목

통신이용자 피해구제 및 예방을 위한 업무처리절차 개선방안 연구

2. 연구의 목적 및 중요성

이 연구의 목적은 현재 다양한 기관과 방법으로 시행되고 있는 통신서비스 이용자 피해구제 업무처리절차를 국내외적으로 비교연구하여 보다 효과적으로 개선하고자 하는 것이다. 특히 이러한 통신이용자민원처리 및 피해구제절차는 정부부처, 공공기관, 사업자, 시민단체 간에 다원화되어 있으므로 자원의 낭비와 절차 중복, 피해구제의 효율성 저하 등이 되고 있으므로 통신규제기관의 역할분담, 절차 간소화와 이용자의 편의성 제고 차원에서 그 개선과 예방이 중요하기 때문이다.

3. 연구의 구성 및 범위

이 연구는 통신서비스 이용자의 민원처리 및 피해구제절차를 개선하기 위한 방법으로 우선적으로 통신서비스 이용자보호법제와 정책을 연구하기 위한 국내외 통신이용자 보호법제 및 통신이용자 피해구제법제연구와 실제로 통신서비스이용자에 대한 사업자의 업무처리절차를 조사하기 위한 사업자조사 그리고 마지막으로 이용자보호 민원처리 및 피해구제절차 개선에 대한 정책연구로 구성된다.

따라서 연구범위로서 국내외법제 및 정책연구로서는 미국, 일본, 독일, 영국, 일본, 호주, 유럽공동체를 택하여 해당 국가의 통신서비스이용자에 대한 법제, 정책, 통신규제기관, 일반규제기관을 중심으로 시행되었다.

사업자조사는 방송통신위원회가 지정해 준 기간통신사업자를 중심으로 하여 유·무선 사업자, 이동통신사업자로 구분하여 사업자를 방문하여 설문조사 및 심층면접조사로 시행되었다.

우리나라에서의 통신이용자 피해구제절차는 민원처리를 중심으로 정부기관, 일반 규제기관, 전문규제기관(방송통신위원회), 사업자, 시민단체에 시행하는 민원처리 및 피해구제에 관한 업무처리절차와 피해구제예방방안을 조사하였다.

마지막으로 이 연구는 방송통신위원회 이용자보호과의 담당사무관들과의 협의를 통하여 통신서비스이용자 민원처리 및 피해구제절차에 대한 정책 및 개선방안에 대한 연구를 시행하였다.

4. 연구내용 및 결과

이 연구는 우선 통신서비스이용자보호의 대상이 되는 이용자의 민원 및 피해에 대한 명확한 개념정의의를 먼저 시도하였다. 따라서 통신민원과 통신피해에 대한 개념정의 후에 피해 구제대상인 통신서비스의 범위를 설정하였다.

이후 외국과 우리나라의 통신이용자피해구제에 대한 통신법제, 정책, 규제실태를 검토하기 위하여 독일, 미국, 영국, 일본, 호주, 유럽공동체 등을 택하여 통신규제기관, 일반규제기관, 피해구제기관을 중심으로 비교법적 연구를 시행하였다. 이 결과 이들 국가들은 우리나라의 통신이용자피해구제와 달리 통신피해를 해결하기 위한 분쟁해결기관을 두고 있었다.

그리고 통신사업자의 민원처리 및 피해구제 기관과 그 실태를 검토하기 위하여 통신사업자 조사를 시행하였고, 그 시행한 결과에 따라 각 통신민원의 유형을 분류하고 그에 따라 각 사업자별로 통신민원업무처리절차를 도해하고, 이에 대한 문제점을 지적하였다.

마지막으로는 이러한 국내외법제 등의 문헌연구와 사업자에 대한 실지조사를 바탕으로 통신서비스이용자 민원처리 및 피해구제절차가 정책적으로 어떻게 구성되고 개선되어야 하는 지에 대하여 통신규제기관인 방송통신위원회의 입장에서

정책적으로 검토하였다.

5. 정책적 활용내용

통신서비스 이용자보호 정책 및 법제개선을 위하여 외국에서는 통신서비스 이용자에 대한 피해구제를 어떻게 하는지를 구체적으로 고찰하기 위하여 외국의 통신법상 이용자보호 법제, 정책 및 규제기관(통신규제기관, 일반규제기관), 나아가 분쟁해결기관에 대하여 정책적인 차원에서 자세하게 소개하였다. 따라서 이용자피해구제를 둘러싼 통신규제기관의 역할분담에 도움이 될 것이다.

그리고 통신사업자조사를 통하여 개별 사업자의 민원처리절차와 처리상황에 대하여 조사하였다. 즉, 통신규제기관의 입장에서 이용자의보호에 대한 정책개선을 위하여 중요 통신사업자 조사를 통하여 현행 통신사업자 민원처리업무절차를 제시하고, 통신사업자의 의견 및 개선방안을 제시하였다.

특히 일반규제기관과의 관계설정을 위한 입법과 정책에 기여하기 위하여 일반 규제기관의 정보통신관련 민원처리절차에 대하여 자세하게 조사연구하였다.

6. 기대효과

이 연구는 그동안 우리나라에서 비교적 연구되지 않았던 외국의 통신이용자에 대한 법제, 정책, 규제기관 등에 대하여 비교법적으로 자세히 분석하였고 원스탑 절차를 위한 이용자피해구제절차의 통합방안을 제시하였다. 따라서 통신규제기관에 의한 통신이용자 정책의 수립 및 입법에 기여할 것이다.

두 번째는 통신사업자에 대한 조사를 통하여 통신사업자의 민원처리시스템을 분석하고 민원처리절차를 검토하였으므로 통신사업자와의 업무협조 및 민원처리에 기여할 것이다.

세 번째로는 통신사업자의 민원처리제도에 대한 개선방안으로서 통신사업자의

민원처리조직 개편방안으로서 기여할 것이다.

네 번째로는 통신규제기관인 방송통신위원회와 일반규제기관인 공정거래위원회 (한국소비자원)과의 관계에 대한 검토를 하여 입법적인 대안을 제시하였으므로 장기적인 입법 및 개선방안에 기여할 것이다.

SUMMARY

1. Title

The Study on the Improvement of the Operation Management Procedures for the Remedy of Users in Telecommunication Services

2. Objective and Importance of Research

The purpose of this study is to improve various operation management procedures related to telecommunication service users. As being varied into government agencies, public utilities, companies and NGOs, those procedures may cause waste and redundancy. So it is significant in the view of simplification and convenience.

3. Contents and Scope of the Research

This study, that is about improvement of procedures to deal with claims and to protect users, consists of inquiries into law systems, businesses and policies. So the range of this study covers laws, policies and agencies of various countries containing America, Japan, Germany, UK, Australia and EU. Especially, investigation of businesses is companied with papers and interviews. And this study also contains thoughts of policies and improvements on the procedures coming through talking with officers in the Korea Communications Commission(KCC).

4. Research Results

This study, at first, tried to give a clear definition of claim and harm that is to be an object of user protection. After that, the range of telecommunication service intended to protect is set up.

And then, in order to observe current laws, policies and regulations, comparing law systems of many countries is done by choosing Germany,

America, UK, Japan, Australia and EU. By the result, we came to know that those countries have the agency for conflict resolution in contrast to user protection in Korea.

And this study conducted business investigation to see actual behaviors and agencies of telecommunication companies. By the result, the patterns of claims are classified, the agencies are graphed, problems are pointed out.

At last, policy review was done on the side of KCC on what has to be done to constitute and improve the procedures in dealing with civil appeals and relieving damage.

5. Policy Suggestions for Practical Use

This study has introduced user protection policies, regulation agencies and conflict resolution agencies of foreign countries in detail, and also reported petition procedures of each company.

6. Expectations

At first, this study has compared and analyzed laws, policies and regulation agencies of foreign countries that were not mentioned much so far. This will contribute to the establishment of policy and legislation on telecommunication user protection.

Second, it will promote cooperation with companies as examining the petition systems and procedures of them.

Third, it will reorganize the agencies of companies as improving the petition system.

At last, it will enhance long term legislations and solutions by looking on the relationship of KCC and Fair Trade Commission.

목 차

요약문

Abstract

제1장 서론	17
제1절 연구의 목적	17
제2절 연구방법론과 범위	20
제2장 통신이용자와 피해구제의 개념	23
제1절 개설	23
제2절 통신이용자피해구제의 개념	24
1. 통신이용자의 개념	24
2. 통신이용자 피해의 개념	28
3. 통신이용자피해구제의 개념	32
제3절 통신이용자 피해구제의 법적 근거	33
1. 헌법상 소비자관련 조항	33
2. 법률상 근거	34
제4절 통신이용자 피해구제의 특수성	44
제5절 피해구제 대상서비스의 범위	44
제3장 외국의 이용자보호제도	47
제1절 개설	47
1. 이용자보호기관	47
2. 통신이용자보호법제	49
제2절 미 국	50
1. 통신이용자보호기관	50
2. 근거법령	52
3. 이용자보호정책	54
4. 분쟁해결절차	58
제3절 유럽공동체	68

제4절 독 일	69
1. 통신서비스 개관	69
2. 통신법상의 주요개념 및 연혁	71
3. 통신법상 이용자 보호관련 규정의 주요내용	74
4. 통신서비스 이용자보호관련 규제기관 및 분쟁조정절차	81
5. 소결	88
제5절 영 국	89
1. 통신이용자 및 피해구제의 개념	89
2. 통신서비스 이용자 보호법제	91
3. 통신 관련 규제기관	94
4. 통신서비스 이용자 구제절차	97
5. 소결	105
제6절 호 주	106
1. 호주 통신시장의 특수성	108
2. 호주의 통신시장	109
3. 통신소비자의 보호를 위한 기관 및 소비자 보호	116
4. 소결	125
제7절 일 본	126
1. 통신법의 변화	126
2. 통신규제기관	127
3. 전기통신사업법상의 이용자 보호	128
4. 정보통신 이용자의 피해구제수단	138
5. 소결	145
제8절 외국법제도의 시사점	146
1. 통신규제기관 - 일반규제기관과의 관계	146
2. 피해구제기관	149
3. 이용자 피해구제의 특수성	150
 제4장 우리나라의 통신이용자 피해구제제도	 151
제1절 개관	151
제2절 일반정부기관에 의한 피해구제	153
제3절 통신규제기관에 의한 피해구제	157

1. 방송통신위원회 고객만족센터	157
2. 방송통신위원회의 재정절차	161
3. 분쟁의 알선제도	168
4. 방송 및 통신간의 분쟁해결기구의 통합론	169
제4절 일반규제기관에 의한 피해구제	170
1. 일반규제기관과 근거법령	170
2. 피해구제 및 분쟁해결절차	176
3. 공공서비스분야의 소비자피해구제	181
4. 정보통신서비스에 대한 피해구제	185
제5절 통신사업자에 의한 피해구제	186
1. 통신사업자단체에 의한 피해구제	186
2. 개별통신서비스사업자에 의한 피해구제	187
제6절 기타의 피해구제제도	189
1. 소송에 의한 구제	189
2. 소비자단체에 의한 구제	190

제5장 통신서비스사업자에 의한 이용자 피해구제 업무처리절차 199

제1절 통신시장 현황	199
1. 통신이용자 및 사업현황	199
2. 통신민원현황	202
제2절 사업자조사 대상의 선정	218
1. 통신사업자 현황	218
2. 사업자조사 선정이유	220
3. 조사방법	220
제3절 이동통신사업자	223
1. KT	223
2. SKT	225
3. LGT	228
제4절 유무선사업자	232
1. LG데이콤	233
2. SK브로드밴드	238
3. KT	241

4. LG과워콤	243
제5절 개선방안	245
1. 사업자별 이용자피해구제처리절차의 특징	245
2. 사업자별 업무처리절차 개선방안	246
제6장 통신이용자 피해구제 및 예방제도 개선방안	249
제1절 행정기관간 업무협조방안	249
1. 국민권익위원회와의 관계	251
2. 공정거래위원회와의 관계	255
제2절 행정기관과 사업자간 업무협조방안	256
제3절 통신이용자피해구제기구의 개선 및 통합방안	256
1. 개설	257
2. 현행 이용자피해구제제도의 검토	257
3. 이용자피해구제제도 개선 및 통합방안	255
제4절 통신이용자분쟁조정제도의 도입방안	259
제5절 통신이용자를 위한 피해구제업무 간소화방안	260
1. 이용자피해구제제도 개관	260
2. 통신이용자의 피해구제절차 간소화	260
3. 통신규제기관의 민원처리 및 피해구제 안내기능 강화	262
제6절 통신이용자 피해예방 및 교육방안	263
1. 개설	263
2. 정부기관의 예방 및 교육방안	264
3. 시민단체를 통한 예방 및 교육방안	267
4. 사업자를 통한 예방 및 교육방안	269
제7장 결론 및 정책제언	271
참고문헌	277
[부록] 통신사업자조사 설문지	285

표 목 차

[표 2-1]	금지행위의 유형과 기준	36
[표 3-1]	미국 FCC 2009년 제1/4분기 주요 소비자피해구제신청 처리현황	60
[표 3-2]	독일의 계쟁금액에 따른 분쟁조정절차 수수료	85
[표 3-3]	호주의 통신서비스 분쟁해결기관	107
[표 3-4]	주 및 지역별 소비자 보호 및 공정거래기관	108
[표 3-5]	각국의 통신규제기관 현황	147
[표 3-6]	각국의 일반규제기관 현황	148
[표 3-7]	각국의 통신이용자 피해구제기관 현황	149
[표 4-1]	통신서비스 피해구제기관	152
[표 4-2]	고충민원 접수현황	155
[표 4-3]	2008년도 국민신문고 민원처리실태 평가	155
[표 4-4]	정보통신분야 고충민원 접수 현황	157
[표 4-5]	방송통신위원회 C/S센터 통신민원 인입경로 및 현황	158
[표 4-6]	방송통신위원회 재정 안건 처리 실적	164
[표 4-7]	방송통신위원회 재정사건 사후규제 시정조치 실적	165
[표 4-8]	통신 재정사건 처리 실적	165
[표 4-9]	통신 재정사건 분쟁해결통계 (2006~2009.9)	165
[표 4-10]	소비자분쟁조정위원회의 구성비율	173
[표 4-11]	소비자분쟁조정위원회 개최실적	173
[표 4-12]	한국소비자원 피해상담방법	177
[표 4-13]	전화서비스업 소비자분쟁해결기준	182
[표 4-14]	전기서비스업 소비자분쟁해결기준	183
[표 4-15]	가스서비스업 소비자분쟁해결기준	183
[표 4-16]	이동통신서비스업 소비자분쟁해결기준	185
[표 4-17]	초고속서비스업 소비자분쟁해결기준	186
[표 4-18]	통신서비스 사업자별 피해구제 현황	188
[표 4-19]	각 지방자치단체에 설치된 소비자피해구제기구 현황	191
[표 4-20]	소비자단체 현황	198
[표 5-1]	유·무선 서비스별 가입자 현황	199
[표 5-2]	시내전화 시장현황	200
[표 5-3]	이동전화시장 현황	201
[표 5-4]	초고속인터넷 가입 현황	201

[표 5-5]	연간 통신민원 현황	203
[표 5-6]	통신서비스별 민원접수 현황(년도별)	204
[표 5-7]	통신 서비스별 민원접수 현황	205
[표 5-8]	연도별 통신민원 건수	205
[표 5-9]	통신사업자별 민원접수 현황	206
[표 5-10]	통신 유형별 민원처리 현황	207
[표 5-11]	통신 서비스& 민원 유형별 민원처리 현황	208
[표 5-12]	2009년도 이동전화 민원유형 현황	209
[표 5-13]	2009년도 유선전화 민원유형 현황	210
[표 5-14]	2009년도 초고속인터넷 민원유형 현황	211
[표 5-15]	2009년도 인터넷전화 민원유형 현황	212
[표 5-16]	한국소비자원 소비자상담 접수 현황	212
[표 5-17]	한국소비자원 소비자상담 유형별 현황	213
[표 5-18]	한국소비자원 사업자별 소비자상담 접수현황	214
[표 5-19]	IPTV 사업자 민원처리 현황	214
[표 5-20]	통신서비스의 가입, 이용, 해지 단계별 민원유형	215
[표 5-21]	2009년도 통신민원처리 만족도 현황	216
[표 5-22]	2009년도 통신사업자별 민원처리 만족도 현황	217
[표 5-23]	2009년 상반기 민원처리 불만족도 현황	217
[표 5-24]	통신사업자별 민원처리 불만족도 현황	217
[표 5-25]	2009년도 기간통신사업자 현황	218
[표 5-26]	조사대상 통신사업자	221
[표 5-27]	통신사업자별 민원접수 현황	222
[표 5-28]	통신서비스별 민원현황	223
[표 5-29]	SK텔레콤의 불만발생율	227
[표 5-30]	유무선사업자별 피해순위표	232
[표 5-31]	유무선사업자별 피해유형별 현황	233
[표 5-32]	유무선사업자별LG데이콤의 주요서비스 현황	234
[표 5-33]	LG 데이콤 전화 민원 현황	236
[표 5-34]	LG과워콤 2009년 상반기 민원현황 (방통위 접수 건)	243

그 립 목 차

[그림 2-1]	방송통신위원회의 통신민원 분류체계	30
[그림 3-1]	일본의 통신관련규제기관	128
[그림 4-1]	국민고충처리위원회의 고충민원처리절차도	154
[그림 4-2]	정부민원처리절차도	156
[그림 4-3]	방송통신위원회 C/S센터민원분류 및 배정 흐름도	159
[그림 4-4]	방송통신위원회 C/S센터 민원처리도	160
[그림 4-5]	통신위 CS센터 민원처리 프로세스	161
[그림 4-6]	재정 및 방송분쟁조정 업무처리절차 비교	169
[그림 4-7]	일반규제기관 업무처리도	176
[그림 4-8]	한국소비자원의 피해구제절차도	178
[그림 4-9]	소비자분쟁조정위원회 절차도	180
[그림 4-10]	소비자센터의 피해구제 업무절차도	193
[그림 4-11]	소비자상담센터 기능도	194
[그림 4-12]	소비자 상담센터 업무절차도	194
[그림 4-13]	한국소비자단체 협의회 구성도	196
[그림 4-14]	소비자단체협의회의 고발검색 화면	197
[그림 4-15]	자율분쟁조정위원회 조정절차도	198
[그림 5-1]	연간 통신민원동향	202
[그림 5-2]	통신 민원처리 점유율	208
[그림 5-3]	CCMS 안내	226
[그림 5-4]	LGT 대외민원 처리절차도	229
[그림 5-5]	LGT 명의도용 처리 시스템	231
[그림 5-6]	LG 데이콤 대외민원처리절차도	235
[그림 5-7]	SK브로드밴드 민원처리조직	239
[그림 5-8]	SK브로드밴드 민원처리절차도	240
[그림 5-9]	KT CS센터 민원 기본업무흐름도 및 취급업무	242
[그림 5-10]	KT 본사클레임 업무흐름도(대외기관)	242
[그림 5-11]	LG파워콤 이용자 보호 절차 및 시스템 현황	244
[그림 6-1]	국민신문고와 방송통신위원회 시스템과의 관계도	250
[그림 6-2]	통신이용자 민원 및 피해 구제절차도	260

Contents

Chapter 1. Introduction

1. Purpose of the Study
2. Method and Range of the Study

Chapter 2. Concept of Telecommunication User and Remedy

1. General Remarks
2. Concept of Remedy of Telecommunication User
3. Legal Base of Remedy of Telecommunication User
4. Specialty of Remedy of Telecommunication User
5. Range of Remedy

Chapter 3. User Protection System in Foreign Countries

1. General Remarks
2. USA
3. EU
4. Germany
5. UK
6. Australia
7. Japan
8. Implications of Foreign Countries

Chapter 4. User Protection System in Korea

1. Overview
2. Relief by General Government Organ
3. Relief by Communication Regulation Agency
4. Relief by General Regulation Agency
5. Relief by Communication Provider
6. Other Remedy System

Chapter 5. Procedure of User Remedy by Service Provider

1. Present Condition of Telecommunication Market
2. Choosing Object of Service Investigation
3. Mobile Communication Provider
4. Wire/Wireless Provider
5. Improvements

Chapter 6. Improvements of remedy and prevention system

1. Cooperation with Agencies
2. Cooperation with Agency and Provider
3. Improvement of User Protection Agency
4. Introduction of Alternative Dispute Resolution System
5. Simplification of Remedy Process for Users
6. Preventing Harm and Education

Chapter 7. Conclusion and Suggestion

제1장 서론

제1절 연구의 목적

통신이용자 피해 구제 및 예방을 위한 업무처리절차 개선방안을 연구하기 위하여 우선 이러한 통신서비스 이용자보호에 배경이 되는 국내·외 통신시장 및 서비스의 환경변화와 이용자보호의 동향을 살펴보기로 한다.

우선 최근 십여 년간 통신서비스시장이 급변하고 있다는 점이다. 즉 외국과 마찬가지로 우리나라는 그동안 통신서비스는 주로 통신망을 보유한 기간사업자를 중심으로 한 사업자허가나 사업자규제라고 하는 통신서비스시장에서의 공급 내지 시장진입을 중심하는 **공급자 중심의 지원 및 규제행정**이 이루어졌다. 물론 이것은 전통적으로 국가가 독점하였던 통신시장이 개방되면서, 서비스 활성화 내지 통신시장의 조성을 위한 초기 민간사업자를 보호할 필요에서 시행되었다. 이러한 점에서 우리나라는 초기의 망보급과 사업자 육성을 위하여 주로 「정보화촉진법」과 같은 정보통신관련법률이 망사업자를 중심으로 제정되거나 개정되었다.

그러나 급속한 통신기술의 발전에 따라 유무선 통신시장에 이어서 이동통신시장도 포화상태에 이르면서 전 세계는 미디어의 융합에 따른 융합기술에 따른 통신융합시장이 새로운 통신서비스로 등장하였고, 이러한 상황변화에 따라 **국내외 통신시장 환경변화에 따른 이용자중심으로 패러다임을 변화**할 필요가 생겼다. 즉, 최근 통신시장에서의 신규사업자 증가, 융합서비스의 양산 등으로 통신서비스 시장이 포화되면서 통신 사업자간의 경쟁이 활성화되면서 종래에는 등한시되었던 통신서비스의 품질이나 이용자의 클레임 등이 중요한 이슈로 등장하였다. 특히 우리나라에서는 외국과 달리 미디어융합에 따른 결합상품이 유행함에 따라 결합서비스 해지에 따른 피해가 증가할 것으로 예상되고 있기 때문이다.¹⁾

이는 통신시장이 초기에는 시장정착을 위하여 사업자육성정책이 우선이었지만, 통신시장이 포화에 이르면서, 통신시장에서의 효과적인 내지 유효한 경쟁을 통하

1) 이기주, “방송통신 이용자 보호 정책 방향”, 『방송통신융합시대의 통신이용자보호 현황과 과제』, 2008년 통신이용자 보호 포럼, 방송통신위원회/정보통신정책연구원, 2008.12.9., 2쪽이하.

여 통신시장의 활성화가 요구되고 있기 때문이다. 즉 시장이 안정화되어 포화상태에 이르면서 이후에는 국가의 개입이 아닌 시장의 보이지 않는 손에 의한 유효경쟁으로 통신시장이 재편되어야 하는 **유효경쟁의 시대**에 이르렀기 때문이다. 이러한 유효경쟁을 촉발시키는 원동력은 사업자간의 기술개발에 이어 품질경쟁을 포함한 이용자보호가 중요한 화두이기 때문이다. 즉 독점된 시장과 달리 포화된 시장에서는 기술경쟁, 품질경쟁에 이어 이용자피해구제를 통한 이용자보호가 새로운 통신시장의 경쟁요소로 등장하고 있기 때문이다.

이러한 통신시장의 변화에 따라 통신법과 통신시장이 종래의 ‘공급자 중심’에서 ‘이용자보호’로 패러다임이 변화하고 있다. 특히 통신시장이 민영화가 완료되면서, 통신시장에 유효경쟁이 도입되면, 통신규제정책은 종래의 통신시장 진입자체를 규제하던 사전규제에서 일단 시장진입은 허용한 후에 일정한 기준을 세워 규제하는 **사후규제로 전환**되고 있기 때문이다. 특히 이러한 새로운 통신규제의 시대에서는 이용자보호가 중심되기 때문이다.

그러나 그렇다고 해서 종래의 전통적인 통신법체제가 갑자기 이용자중심으로 변화할 수는 없는데, 이는 다른 서비스와 다른 **통신서비스의 이용자보호의 특수성**을 가지고 있기 때문이다.²⁾ 즉, 통신서비스는 종래에 국가나 국영기업이 제공하는 국민의 생존배려를 보장하는 보편역무의 성격을 가진 공공적인 서비스이므로 국가가 더욱 강력하게 보호하여야 하는 서비스이다. 아울러 이용자보호를 등한시할 경우에 보편역무에 문제가 생기면 이는 정보격차(Digital Divide)와 연결될 수도 있는 문제가 있다. 그러나 일반상품이나 통신상품시장과 달리 통신서비스 시장은 이용자 피해가 명확하게 책임을 규명하거나 피해액을 산정하기 어려운 문제도 있다. 따라서 현재 우리나라 통신시장은 신규 통신융합서비스의 시장진입에 따라 경쟁이 활성화됨으로 이용자보호가 더욱 강조되고 있다. 아울러 이러한 통신서비스의 공공성에 따라서 여타 다른 사업자의 서비스의 달리 통신서비스 이용자 피해구제에 대한 **국가개입의 정당성**이 확보되는 것이다.

이러한 이용자보호에 대한 관심이 증가하고 있는 현실에서 최근 우리나라는 통

2) 이러한 특수성에 따라서 미국에서는 전기, 수도, 가스, 통신 등이 민간사업자에 의하여 공급됨에도 불구하고, 보편역무나 요금, 공급거절 금지 등의 공적인 제한을 부가하고 있고, 이러한 점에서 공익사업(public utility)라고 정의하고 있다.

신서비스 **이용자 피해관련 민원이 다양화되면서 폭증**하고 있다. 이는 그동안 시장진입에 따라 성장위주로 발전해온 우리 통신서비스 산업이 이렇다 할 이용자보호제도가 정착하지 않았다는 반증이기도 한다. 아울러 종래와 달리 참여민주주의의 확대에 따라 높아진 소비자의식으로 통신서비스에 대한 이용자 불만의 증가 및 피해요구사례가 점증하고 있는 것이다. 이러한 사업자의 태도에 따라 통신서비스 이용자의 불만이 증가한 상태에서 현재 한국소비자원에 민원을 제기하는 전체 소비자민원중에서 정보통신서비스가 절반을 차지하고 있는 실정이다. 물론 정보통신서비스에 대한 이용자 피해에 대한 구제는 현재 한국소비자원외에도 방송통신위원회 등에서 시행하고 있으나 그 구제건수는 많지 않은 편이다.

이러한 통신환경의 변화에 따라 이용자보호가 강조되는 상황에서 이용자 피해구제절차에 대한 연구가 왜 필요한가에 대한 연구의 필요성에 대한 측면을 살펴보기로 하자. 현재 우리나라는 통신서비스 이용자가 민원이나 피해구제를 제기할 수 있는 곳으로는 **정부부처, 공공기관, 민간단체, 사업자에 의하여 다양한 루트를 통하여 다양한 형식의 소비자 민원 및 피해구제**가 제기되고 있다.

따라서 통신 사업자와 통신이용자의 입장에서는 소비자법 분야의 일반(공정위)/전문규제기관(방송통신위)에 의한 **중복규제에 대한 규제일원화 내지 규제완화**의 필요성이 있다. 아울러 국가적인 측면에서는 다원화된 이용자 피해구제절차간의 차별적인 **이용자보호의 통일성 및 연계성**을 확보할 필요가 있다. 그리고 법적인 측면에서는 통신관련법상의 **법체계성 확보**를 위하여 이용자 피해구제절차의 법체계성 확보 및 일반/전문규제기관간의 관계를 정립할 필요가 있다. 따라서 이러한 점에서 통신서비스 이용자 피해구제 업무처리절차의 규제효율성을 확보하여야 한다.

이러한 다양한 측면의 문제점을 고려한 이 글의 연구목표는 통신이용자를 위한 업무처리절차 개선방안이다. 즉, 현재 통신이용자의 민원처리를 위한 제도는 현안위주로 설치된 정부, 공공기관, 소비자단체, 사업자별로 다양한 통신이용자 피해구제 및 예방을 위한 기관이 산재되어 있다. 따라서 이러한 이용자 피해관련기관, 유관기관, 사업자의 사무처리현황을 분석하여 이용자가 편리하게 이용할 수 있도록 이용자차원에서 이용자피해구제 업무처리절차 간소화 및 다른 피해구제기관간의 절차연계하고자 한다.

특히 이러한 절차간소화방안으로서는 각 이용자 피해구제기관들을 총괄하여 가능하면 이용자피해구제절차를 간소화할 수 있는 One-Stop절차를 구축함으로써 각 피해구제기관간의 상호 업무연결 및 개선책을 도출하고자 한다.

나아가 이러한 이용자피해구제 업무처리절차의 개선과 예방은 궁극적으로는 통신규제기관의 민영화이후의 보증행정하에서의 사인(사업자)와의 역할 분담에 기여하는 것이다.

제2절 연구방법론과 범위

이 연구를 수행하기 위한 **추진체계**로서는 우선 제도연구반과 방송통신위원회를 지원을 받은 실무조사반으로 구분하여 구성된다. 즉 **제도연구반**을 통하여 국내·외의 통신법상의 이용자 보호 및 피해구제 관련 규정을 조사하여 연구하였다. 그리고 가능하면, 모든 국내외 통신서비스 이용자 피해구제절차 및 업무처리절차의 현황을 수집, 분석하여 연구하기로 한다. 물론 이러한 피해구제절차는 통신규제기관, 일반규제기관, 통신사업자 등으로 분류하여 조사하였다.

그리고 우리나라의 통신민원 및 피해구제절차의 조사에서는 특히 통신분야의 전문규제기관이자 정책부서인 방송통신위원회(고객만족센터), 일반규제기관인 공정거래위원회 및 한국소비자원(소비자분쟁조정위원회), 각 주요 통신사업자, 학계, 소비자단체 등을 포괄한 연구협력위원회를 구성하여 일반규제기관과 전문규제기관간의 역할정립 및 업무처리절차 연계방안 등 연구하였다.

한편 **실무조사반**은 실제 통신서비스의 이용자에 대한 민원과 피해구제를 직접, 간접적으로 담당하고 있는 통신사업자를 조사하기 위하여는 방송통신위원회 이용자보호과의 지원을 받아 사업자조사를 시행하였다. 이러한 사업자조사를 통하여 통신서비스 이용자의 민원처리에 대한 기본적인 윤곽과 문제점, 애로사항 그리고 해결방안이 제시될 것이다.

제도연구반과 실무조사반은 연구성과의 집약을 위하여 정기적으로 **워크샵 개최**를 통한 정책부서인 방송통신위원회, 통신사업자 등을 통한 최종 의견을 수렴하고

자 하였다. 특히 복잡하고 단편적으로 소개되어 있는 외국법제와 일반규제기관과의 관계 등은 **두 번의 학술대회**와 한번의 워크숍을 통하여 보완되었다.

이 연구의 **추진전략**으로서는 국제화전략, 실용화 전략, 정책수립전략을 사용한다. 즉, 국제화전략으로서는 외국의 법제도와 이용자 피해구제 업무처리절차 등을 우리나라와의 **비교법학적 방법론**으로 상호비교연구하였다. 아울러 외국의 정보통신법 전문가의 자문과 협의를 통하여 통신사업자의 이용자보호에 대한 자료와 방법을 얻었다. 그리고 국내에서는 본 연구진이 미진한 분야에서는 전문가를 초청하여 자문하고 심층면접을 통하여 각 분야별의 학제적인 연구로 연구성과를 수렴하였다.

실용화전략으로서는 연구협력위원회외에도 방송통신위원회, 통신사업자, 학계 등을 통한 관산학협력연구 및 시민단체의 의견수렴을 통하여 통신이용자보호의 실용화에 힘쓰도록 하였다. 이러한 방안으로서 실무자가 포함된 학술대회나 워크숍을 개최하였다.

정책수립전략으로서는 정책지원부서인 방송통신위원회와의 긴밀한 협조를 통하여 통신이용자보호제도 및 이용자피해구제제도에 있어서의 정책부서의 역할 및 통신사업자의 역할정립 및 이용자 보호 정책반영에 기여하였다.

이 연구의 주요 핵심 연구내용은 다음과 같다. 우선 통신서비스 이용자 피해구제제도의 개념적인 핵심을 파악하고 외국의 법제와 사례를 분석하기 위하여 먼저 통신서비스 이용자 피해구제 및 예방절차의 개념과 현황분석을 하였다. 이러한 현황분석으로서 먼저 외국의 이용자피해구제 법제 및 이용자보호제도, 사례, 문제점 등을 연구하기로 한다. 그리고 국내제도의 연구에서는 각 법령에 근거하여 산재된 통신이용자 피해구제절차의 현황, 사례, 문제점 등을 분석하여 국내 법제도에 대한 현황을 파악하였다.

한편 통신서비스 이용자보호제도에 참고하기 위하여 통신서비스와 유사한 타 법령상의 소비자피해구제 및 예방을 위한 업무처리절차 현황도 파악하여 분석하였다. 특히 통신서비스와 유사한 공익서비스 부분도 이 연구에 포함하여 진행하였다.

두 번째 이용자 피해구제절차의 간소화 및 효율적인 업무처리절차 구축방안 연구로서는 우선 각 이용자 피해구제절차의 업무처리절차를 분석하고, 이용자를 위한 이용자 피해구제절차 간소화 방안을 연구하였다.

셋째로는 우선 일반 소비자법상에 규정된 일반규제기관과 정보통신법에 규정된 통신분야에 특수한 통신전문규제기관간의 관계에 대하여 법리적으로 검토하고 연구하였다. 이러한 연구범위에 따라서 각 규제기관별 통신 이용자피해구제절차 간 상호업무간 연결방안에 대하여서도 모색해보기로 한다. 특히 그동안 논란이 되어 왔던 정보통신분야의 소비자분쟁조정기관 설치방안에 대한 연구를 진행하였다. 이러한 연구를 통하여 최종적으로는 통신이용자 피해구제절차를 둘러싼 사업자-행정기관, 행정기관간 역할 정립 및 업무처리절차 개선방안을 모색하였다.

넷째로는 이러한 통신이용자피해구제절차에 대한 현황분석이 끝난 다음에는 과연 어떻게 하면 통신이용자에게 편리한 피해구제제도가 될 것인가에 대하여 검토해보았다. 따라서 이러한 연구방안으로서 최근에 유행하는 원스탑서비스제도를 중심으로 하여 통신이용자를 위한 One-Stop 서비스방안을 연구하였다. 특히 이러한 연구에서는 이용자 측면에서의 절차간소화 방안을 검토하고, 나아가 효과적인 이용자보호를 위한 손해배상의 적정화 방안도 검토하였다. 이러한 연구를 통하여 가능하면 통신이용자를 위한 효과적인 One/Stop 피해구제방안 도출해 보기로 한다.

다섯째로는 통신이용자 피해구제 업무처리절차의 (법)체계성 확보에 관련된 연구를 진행하였다. 우리나라가 후발선진국의 특성상 외국의 다양한 제도를 계수하여 운영하는 결과로서 여러 다양한 통신이용자 피해구제기관간의 피해구제절차가 다양하게 운영되고 있으므로 혼선을 빚고 있다. 따라서 다양한 피해구제기관간의 역할정립, 사업자/행정기관간 업무처리절차 연계방안, 업무협력방안 등의 도출로서 중복규제 완화 등을 검토해 보고자 하였다. 아울러 통신서비스 이용자 피해구제를 둘러싼 각 피해구제기관의 유형화로 시도하여, 가능하면, 통합 통신서비스민원 홈페이지 구축 근거 및 통합 통신이용자보호기관의 설치 근거에 대한 이론적 기반을 제공할 수 있도록 검토하였다.

여섯 번째로는 이러한 통신서비스 이용자 피해구제제도의 개선외에도 다양한 제도개선안을 효과적으로 시행하기 위하여는 개선안을 통한 이용자 교육 및 시민단체의 역할 강화방안도 검토하였다. 즉 가능하면 통신서비스 이용자들이 손쉽게 그리고 알기 쉽게 이용자피해구제를 신청할 수 있도록 다양한 매뉴얼이나 교육방법 등에서도 검토해보기로 한다.

제2장 통신이용자와 피해구제의 개념

제1절 개설

이 연구는 통신서비스 이용자의 민원처리 및 피해구제 업무처리절차에 관한 연구이다. 따라서 우선 이 연구에서는 넓게 ‘통신서비스 이용자’(telecommunication service user), 즉 ‘통신이용자보호’라고 이야기되는 ‘통신이용자의 민원처리 및 피해구제’에 대한 기본적인 이론적 개념과 그 범위에 대하여 어떻게 확정할 것인가를 먼저 검토하기로 한다.

특히 통신법에서는 전통적으로 통신이용자의 피해구제에 관한 정부의 규제 등을 포괄하여 ‘이용자보호’라는 분야를 설정하여 연구되어 왔다. 물론 이러한 이용자보호는 종래의 통신산업민영화 및 통신서비스의 활성화라는 측면에서는 도외시된 분야이기도 하다. 따라서 서론에서 언급한 것처럼 통신시장이 포화상태에 이르면서 최근에 각광받는 분야이기도 하다.

그러므로 이러한 기본적인 통신법상의 개념은 그동안 우리나라에서는 명확한 법적 정의나 개념적인 정의없이 단지 실무적인 필요에 의하여서만 그때그때 임기응변적으로 사용되었기 때문이다. 따라서 법제연구나 정책연구에서는 기반이 되는 기본적인 법개념이나 기본개념에 대한 검토가 필수적이라고 볼 수 있다.

아울러 이 연구에서 통신피해 내지 통신민원에 대한 기본적인 개념과 범위에 대한 명확한 인식을 확정하고 난 후에야 비로소 그와 관련되는 국내외 통신법제와 특히 이 연구에서 방송통신위원회에서 요구하는 규제기관(국가기관), 공공기관, 사업자, 시민단체 등의 구체적인 통신이용자 민원처리 및 피해구제 업무처리절차에 대한 사업자 조사가 진행될 것이기 때문이다.

제2절 통신이용자피해구제의 개념

1. 통신이용자의 개념

통신이용자의 민원처리제도 및 피해구제제도 등과 관련하여 우선적으로 검토될 것은 통신이용자피해의 대상개념로서 전제가 되는 ‘통신이용자’에 대한 개념정의이다. 물론 이 연구에서 ‘통신이용자’라고 하는 것은 정확히는 ‘통신서비스이용자’의 개념을 말하는 것이다. 물론 통신이용자에는 망이용자와 서비스이용자로 이론적으로 구분될 수 있으나, 망을 이용하는 사업자를 제외하고는 대부분의 이용자는 통신망을 비롯한 통신서비스를 이용하는 사인인 ‘이용자’이기 때문이다. 그 외 단말기이용자나 내용서비스 이용자는 전통적인 통신이용자보호에서는 일단 주요 관심사는 아니기 때문이다.

그러나 ‘통신이용자’라는 개념은 통신정책이나 통신법분야에서는 정착된 용어나 일상적인 용어는 아니다. 특히 일단 가정학이나 소비자관련 분야, 소비자보호를 중심으로 하는 시민단체 등에서는 흔히 ‘통신소비자’라는 표현을 사용하기 때문이다. 따라서 아래에서는 개념적인 단초를 위하여 소비자의 개념부터 하나씩 검토해 보기로 한다.

가. 소비자의 개념

1) 법적 정의

일상용어로 사용되는 ‘통신소비자’라는 용어는 일단 ‘소비자’(Consumer)의 개념을 차용하여 사용한 것으로 보인다. 특히 정보통신서비스 분야에 대한 ‘소비자’라는 의미의 ‘정보통신(서비스)소비자’, ‘온라인소비자’, ‘전자소비자’ 등의 다양한 용어가 사용될 수 있다.³⁾

그렇다면, 이러한 ‘소비자’의 개념은 법적 정의가 존재하는가를 우선 조사할 필요가 있다. 우리나라 현행법제에서는 일단 소비자법의 기본법이 되는 「소비자기본법」에서 소비자에 대한 정의를 찾아 볼 수 있다. 즉 「소비자기본법」은 ‘소비

3) 신종원, 『통신서비스 이용자 보호대책연구』, 서울YMCA/정보통신부, 1999.2, 26쪽.

자’에 대하여 “사업자가 제공하는 물품 또는 용역(시설물을 포함한다. 이하 같다)을 소비생활을 위하여 사용(이용을 포함한다. 이하 같다)하는 자 또는 생산활동을 위하여 사용하는 자로서 대통령령이 정하는 자”를 말한다고 법적 정의하고 있다.⁴⁾ 한편 사업자는 “물품을 제조(가공 또는 포장)을 포함한다. 이하 같다)·수입·판매하거나 용역을 제공하는 자”를 말한다고 법적 정의되어 있다.⁵⁾

2) 통신법에서의 인용여부

그렇다면, 이러한 일반소비자법에서 개념적인 전제로 하고 법적 정의가 되어 있는 소비자의 개념을 통신법상 통신서비스에 대하여도 원용할 수 있을 것인가의 학제적인 인용에 대한 검토가 있어야 할 것이다.

특히 법제적인 의미에서 본다면, 「소비자기본법」에서 규정하는 소비자는 사업자가 제공하는 모든 물품이나 용역(서비스)에 대하여 사용(이용)하는 자이므로 일반소비자의 개념으로 볼 수 있을 것이다. 따라서 이는 일반소비자법상의 대상개념인 소비자의 개념으로 보아야 할 것이다. 그러므로 분야에 따라서는 ‘분야별 소비자개념’ 내지 ‘분야에 특유한 개념’을 사용할 수 있을 것이다.

통신법에서 일반소비자의 개념을 원용하기 위하여는 통신서비스가 일반서비스의 같은 일반 사인의 이용대상인가하는 문제가 우선적으로 검토되어야 한다. 대부분의 일반 사인이 제공하는 용역이나 물품은 사인인 사업자와 사인인 소비자와의 사인관계로 법률관계가 형성된다. 다만, 소비자의 법적 지위가 열악하기 때문에 국가가 사회정의 내지 사회적 시장경제질서라는 경제헌법의 차원에서 사업자-소비자관계에 개입하여 소비자의 열악한 지위를 보완해 주는 것인 일반소비자법의 기본 입법취지이다.

그러나 통신서비스는 일반 물품이나 서비스와 다른 특수성이 있다. 특히 통신서비스는 대부분의 대륙법계국가에서는 종전에는 국가에 의하여 제공되던 공공사무로서 급부행정(Leistungsverwaltung)의 차원에서 행해졌다. 이러한 공공사무인 통신서비스가 통신민영화에 따라 사인인 통신사업자가 서비스를 제공하게 되면서 국가는 이러한 서비스제공을 보장해야 되고, 나아가 통신사업자가 보편역무를 제

4) 「소비자기본법」 제2조 제1호.

5) 「소비자기본법」 제2조 제2호.

공하는 지 여부를 법을 통하여 규율하는 **보증국가(Gewährleistungsstaats)에서의 통신서비스**라는 특수성을 가지고 있다.⁶⁾

이러한 통신서비스의 특수성에 따라서 국가는 통신법을 통하여 직접 사업자를 규제하고 있으며, 일반서비스보다 훨씬 강한 법적 보호를 부여하고 있는 것이다. 따라서 위에서 본 것처럼 대상분야(개념)의 차이 및 통신서비스의 특수성에 따라서 일반소비자법상의 소비자 개념을 통신법상의 사용자개념으로 원용할 수 없는 것이다.

나. 통신(서비스) 이용자의 개념

위와 같은 통신서비스의 특수성에 따라서 통신서비스의 사용자에게 대하여는 일반소비자법에서 ‘소비자’의 개념을 전제로 하여 규율하는 것과 달리, 통신법에서는 ‘소비자’라는 표현이나 용어를 쓰는 대신에 이미 전통적으로 ‘이용자’라는 개념이 일반적으로 사용되고 전제되었다.

이러한 이용자(user)의 개념은 물론 ‘통신서비스이용자’를 지칭하는 것으로서, 통신망이나 다른 통신서비스를 이용하는 사업자(기업) 등과 구분한다는 의미에서 ‘최종이용자’(Enduser)라고도 사용한다.

특히 독일에서는 소비자(Verbraucher)도 사용하지만, ‘이용자’(Nutzer)의 개념을 전제로 하여 ‘이용자보호’에는 ‘고객보호’(Kundenschutz)라는 표현을 주로 사용하고 있다. 독일 「통신법」에서는 이용자(Nutzer)를 “당연가입자가 아닌 사적인 목적 또는 영업목적으로 통신서비스를 사용하는 모든 자연인”라고 법적 정의하고 있다.⁷⁾ 한편 가입자(Teilnehmer)는 “통신서비스제공자와 통신서비스의 제공에 관한 계약을 체결한 모든 자연인 또는 법인”이라고 규정하고 있고,⁸⁾ 최종이용자(Enduser)는 “공개망을 운영하지도 공중통신서비스도 제공하지 않는 자연인이나 법인”이라고 규정하고 있다.⁹⁾ 따라서 최종이용자는 법인을 포함하고, 이용자는 통

6) 보증국가에 대하여는 길준규, 『행정법입문』, 제2판, 2009, 8쪽. 3판에서는 ‘보증행정’으로 좀 더 자세히 설명하고 있다.

7) TKG § 3 14. "Nutzer" jede natürliche Person, die einen Telekommunikationsdienst für private oder geschäftliche Zwecke nutzt, ohne notwendigerweise Teilnehmer zu sein;

8) TKG § 3 20. "Teilnehmer" jede natürliche oder juristische Person, die mit einem Anbieter von Telekommunikationsdiensten einen Vertrag über die Erbringung derartiger Dienste geschlossen hat;

신서비스를 이용한다고 하므로 최종이용자가 이용자보다 더 넓은 개념으로 보아야 하고, 다만 가입자는 서비스계약을 체결한 모든 자연인과 법인을 포함하므로 이용자와는 중첩된다고 보아야 할 것이다. 한편 종전의 1996년 통신법체제부터 이미 「통신이용자명령」(Telekommunikations-Kundenschutzverordnung, TKV)이라는 법규명령에서 ‘고객보호’(Kundenschutz)라는 표현도 사용하고 있다.¹⁰⁾ 현행 통신법체제에서는 제3장 제43a조이하에 고객보호로 편입되었다. 물론 영국은 유럽 공동체와 달리 소비자의 개념을 사용하기도 한다.¹¹⁾

이러한 이용자에 대한 용어사용은 통신서비스가 다른 서비스와 달리 ‘공공재’ 내지 ‘공익산업’(public utility)로서 전통적으로 국가나 국영기업에 의하여 제공되었던 급부행정서비스라는 역사적인 전통에서 기인하는 것이다. 특히 독일에서의 통신서비스를 제공하는 도이체 텔레콤 등은 국가행정부처이거나 국영영조물로서 운용되었기 때문에 영조물이용관계에서 말하는 ‘영조물 이용자’(Anstaltnutzer)의 의미를 담고 있다고 볼 수 있다.

아울러 통신서비스는 유럽을 비롯한 대부분의 국가에서 통신서비스 시장이 자유화되었음에도 여전히 국민의 생존배려를 위하여 국가가 보증하여야 하는 ‘**보편 의무서비스**’라는 점이다. 따라서 이러한 통신서비스의 보편의무라는 특수성에 의하여 ‘**다른 일반 서비스의 제공**’과는 다른 점이 있다는 것이다.

이러한 연유에서 통신서비스를 이용하는 고객을 단순히 ‘통신소비자’라고 정의할 수 없고, 그래서 대부분의 국가에서는 주로 (통신서비스) ‘이용자’라는 용어로 확정하여 사용하고 있다는 점이다. 물론 국가에 따라서는 용어를 (통신)소비자라고 규정한다 하더라도 그 규율은 일반소비자법과 달리 더 강한 국가의 보호를 전제로 하고 있다는 점에 주의하여야 한다.

이러한 점에서 우리 통신법에서도 「**전기통신사업법**」 제33조에서 ‘이용자보호’라는 제하에 통신서비스이용자의 불만처리를 규정하고 있고, 아울러 통신서비스

9) TKG § 3 8. "Endnutzer" eine juristische oder natürliche Person, die weder öffentliche Telekommunikationsnetze betreibt noch Telekommunikationsdienste für die Öffentlichkeit erbringt;

10) Telekommunikations-Kundenschutzverordnung.

11) 영국 통신법과 유럽공동체 통신법상의 이용자 개념에 대하여는 김희수/임준/김슬기, 『방송·통신·융합서비스 이용자 통합보호방안』, 정보통신정책연구원, 2009.11, 99쪽이하.

이용자에 대하여서도 법적 정의하고 있다. 즉, 이용자라 함은 “전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자”를 말한다고 규정하고 있다.¹²⁾ 이는 앞서 언급한 것처럼 통신서비스의 특수성을 고려하여 통신서비스에 한정하여 사업자와의 이용계약을 체결한 자에 한정하여 보는 것이므로 위의 일반소비자의 개념과 구분된다고 볼 수 있다.

한편 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에서도 이용자를 “정보통신서비스 제공자가 제공하는 정보통신서비스를 이용하는 자”라고 법적 정의하고 있다.¹³⁾ 다만, 「망법」에서는 사업자와의 이용계약의 체결없이 이용하는 경우까지 확장하여 이용자의 개념을 보고 있다. 아마도 이는 「망법」에서는 이용계약의 체결없이 정보통신서비스를 이용하면서 개인정보보호 등이 문제되므로 무상서비스를 포함하는 것으로 해석된다.

다만, 현행법상으로의 이용자의 개념에는 전기통신역무를 제공받기 위하여 이용계약을 체결한 모든 자를 포함하므로 군소 정보통신사업자나 망을 임대하거나 이용하는 별정·기간사업자도 포함된다는 문제가 있다.¹⁴⁾ 따라서 일반적으로 이용자 보호나 이용자피해구제의 대상은 일반 사인인 이용자로 한정한다는 점에서는 위의 법적 정의를 제한적으로 해석할 필요가 있다. 물론 군소정보통신서비스제공자도 상호접속 등에서는 일종의 이용자와의 같은 지위를 부여하여 보호하기도 하지만, 일단 이용자보호나 이용자피해구제에서는 배제된다고 보아야 할 것이다.

따라서 이하에서는 원칙적으로 이용계약을 체결하고 통신서비스를 제공받는 사인으로 통신이용자의 개념을 전제하고 관련 개념이나 이론을 전개하기로 한다.

2. 통신이용자피해의 개념

한편 통신이용자의 피해구제에 있어서는 실제로 통신서비스이용자로 부터의 다양한 유형의 클레임이 제기된다. 따라서 실제로는 정당한 서비스에 대한 주장, 서

12) 「전기통신사업법」 제2조 제2호.

13) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조 제4호. 이하 ‘망법’으로 약칭한다.

14) 이러한 문제제기로는 한기정, “전기통신사업법 제36조의3상 금지행위에 관한 법적 고찰”, 이원우 편, 정보통신법연구 III, 경인문화사, 2008, 68~71쪽; 김희수/임준/김슬기, 앞 보고서, 99쪽.

비스에 대한 단순 질의부터 서비스에 대한 고객불만, 약정과 다른 요금부과, 개인 정보의 침해, 통신서비스로 인한 손해 등으로 다양하게 나타나고 있다. 특히 통신 이용자피해구제의 측면에서도 통신규제기관의 입장에서는 강하게 통신서비스 이용자에 대한 ‘피해구제’를 강조하지만, 통신서비스사업자의 입장에서는 ‘단순민원’ 내지 고객불만에 불과하다고 보아 통신민원이나 고객클레임 정도의 낮은 수준의 용어를 즐겨 사용하기 때문이다.

따라서 우선 통신이용자가 제기하는 클레임을 크게 통신민원과 통신피해의 개념을 구분해 볼 필요성이 있다. 왜냐하면 일상적으로 통신민원과 통신피해는 혼용하여 사용하지만, 그 뉘앙스나 대응방법은 전혀 다르기 때문이다.

우선 ‘통신민원’을 고찰한다면, 통신민원은 ‘통신서비스를 사용하면서 이용자에게 발생하는 각종 서비스에 대한 질문과 불만, 사업자의 부족한 안내, 불만 등을 포괄하는 넓은 개념’이라고 볼 수 있다. 물론 이러한 통신민원에는 국가(정부)에 대한 사업자에 관한 민원도 포함된다고 볼 수 있다. 특히 방송통신위원회 고객만족센터의 경우에도 정부민원과 사업자민원을 구분하여 보기 때문이다.

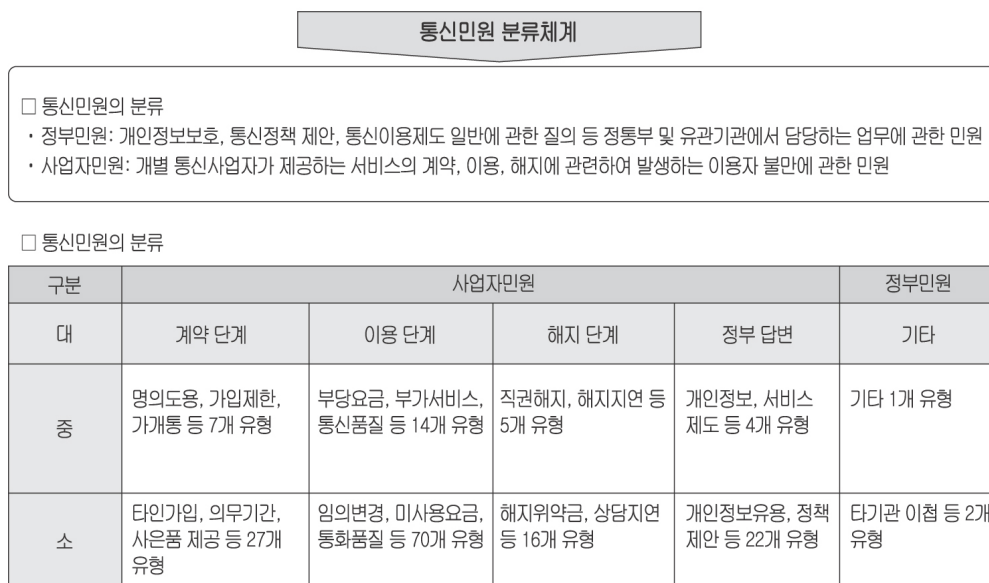
이에 대하여 우리 통신법에서 ‘통신민원’을 규정하였다고 생각되는 법규정을 살펴보면, 「전기통신사업법」 제33조 제2항에서는 ‘이용자가 전기통신역무에 관하여 제기하는 정당한 의견이나 불만’이라고 규정하고 있다. 이는 ‘통신민원’에 대한 규정이라고 볼 수 있다. 그리고 이 조항을 통하여 사업자에게 통신민원의 처리의무를 부과하고 있고, 따라서 통신사업자는 이러한 조항에 따라서 이용자민원 처리기구를 설치하고 있다고 볼 수 있다.

「전기통신사업법」 제33조 (이용자 보호) ① 삭제 <1999.5.24>
 ② 전기통신사업자는 전기통신역무에 관하여 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리하여야 한다. 이 경우 즉시 처리가 곤란한 경우에는 이용자에게 그 사유와 처리일정을 통보하여야 한다.
 ③ 제2항의 규정에 의한 의견 또는 불만의 원인이 되는 사유의 발생과 이의 처리지연에 따른 손해의 배상은 제33조의2의 규정에 의한다. <개정 1996.12.30>
 [본조신설 1996.12.30]

통신민원에 대하여 방송통신위원회 훈령인 「방송통신위원회 CS센터 민원처리

지침」을 보면,¹⁵⁾ 이는 일단 ‘정부민원’을 규정한 「민원사무처리에 관한 법률」상의 민원사무 규정¹⁶⁾을 유추하여 “민원”이란 민원인이 위원회에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것¹⁷⁾이라고 규정하고 있다.¹⁷⁾ 그리고 정부민원에 대비하여 ‘사업자 관련 민원’으로서 “민원 중 방송통신서비스 이용과 관련하여 민원인이 피해구제 등을 요구하는 경우 위원회가 그 해결을 위하여 해당 방송사업자 또는 전기통신사업자에게 통보하여 사실관계를 확인·조사 후 처리하는 민원을 말한다”고 규정하고 있다.¹⁸⁾ 이를 방송통신위원회에서는 실무적으로 ‘사업자민원’이라 부른다. 이 역시도 ‘피해구제’라고 규정하고 있지만, 전후 문맥을 보면, 넓게 사용하는 것을 알 수 있다.

[그림 2 - 1] 방송통신위원회의 통신민원 분류체계



* 출처 : 김성환외, 『정보통신 이용자보호기반 조성연구(Ⅰ)』, 정보통신정책연구원, 2007.12, 23쪽의 통신위원회 이용자보호팀(2007)의 자료를 인용.

15) 방송통신위원회 훈령 제44호, 「방송통신위원회 CS센터 민원처리지침」, 2009.3.25.

16) 「민원사무처리에 관한 법률」 제2조 제2호 "민원사무"라 함은 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 사항(이하 "민원사항"이라 한다)에 관한 사무를 말한다.

17) 「방송통신위원회 CS센터 민원처리지침」 제2조 제2호.

18) 「민원사무처리에 관한 법률」 제2조 제3호.

한편 ‘통신피해’에 대하여 직접적인 개념적 단초를 제공하는 미국 AT&T의 통신서비스 이용자 서비스 계약서를 보면, “통신서비스로 인하여 구체적으로 사람이나 물건에 손해가 발생하는 것”을 통신피해라고 정의하고 이를 구체대상으로 보고 있다.¹⁹⁾

한편, ‘통신피해’를 우리 통신법에서 찾아보면, 손해배상의 전제로서 「전기통신사업법」 제33조 제3항에서 “정당한 의견 또는 불만의 원인이 되는 사유의 발생과 이의 처리지연에 따른 손해”의 배상을 규정하고 있으므로 ‘통신민원에 대한 사유의 발생’과 ‘이에 대한 처리지연에 따른 손해’라고 추측해 볼 수 있다.

두 번째로는 전기통신사업법상의 금지행위로서 통신이용자와 관련되어 있는 4번째 유형인 “이용약관(제29조제1항에 따라 신고 또는 인가된 이용약관에 한한다)과는 다르게 전기통신역무를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하는 방식으로 전기통신역무를 제공하는 행위”를 ‘통신피해’로 볼 수 있다. 즉 이는 통신서비스사업자가 이용약관과 달리 통신서비스를 제공하거나 통신이용자의 이익을 크게 저해하여 통신서비스를 제공한 경우로 볼 수 있기 때문이다.

이러한 통신민원과 통신피해에 대한 개념정의에 대한 시도에서 나타난 것처럼, 막상 통신민원과 통신피해에 대한 정확한 법적 정의나 개념도 아직 없지만, 이에 대한 구분도 쉽지 않은 것으로 보인다.

왜냐하면 통신사업자는 ‘통신피해’라고 표현하기 보다는 주로 ‘통신민원’이라는 표현을 사용하고, 정부에서는 주로 ‘통신피해’라는 강한 표현을 사용하기 때문이다. 따라서 이러한 용어사용에서 본다면, 이는 손해의 강도에 달려있다고도 생각할 수 있기 때문이다.

그리고 두 번째의 문제는 통신서비스 제공에서 발생하는 통신이용자의 ‘민원’과 ‘피해구제’에서 양자의 구별이 쉽지 않고, 명칭에 상관없이 같은 구제기관에 의하여 처리되고 구제된다는 점이다.

세 번째로는 「소비자기본법」 상에서도 소비자의 ‘불만’과 ‘피해’를 구분하지 않고 소비자피해구제기구의 구제범위에 포함시키고 있다는 점이다.²⁰⁾

그러나 통신이용자의 피해는 대부분 요금피해가 많고 앞서 언급한 것처럼 통신이용자의 권리나 재산에 대한 침해라는 점에서 질의만 단순불만을 제외한 것을

19) 미국 AT&T 이용자 서비스 계약서.

20) 「소비자기본법」 제16조, 「소비자기본법 시행령」 제7조.

통신피해라고 정의하고자 한다. 따라서 이러한 점에서 「방송통신위원회 CS센터 민원처리지침」상의 규정들도 통신피해에 맞게 개정되어야 할 것이다.

다만, 이 보고서에서 중점이 되는 통신사업자의 이용자피해구제 업무처리절차에서도 양자를 혼용하여 사용한다는 점에서는 양자의 구별을 하지 않고 연구를 진행하기로 한다. 따라서 이 연구에서 사용되는 통신이용자 피해구제는 통신이용자의 민원처리 및 피해구제를 포괄하는 넓은 개념이다.

3. 통신이용자피해구제의 개념

통신이용자의 통신피해에 대한 구제를 어떻게 할 것이고, 어떠한 방법의 구제까지를 ‘통신피해구제’로 볼 것인가의 문제가 발생할 수 있다. 이 점에 대하여는 우선적으로 고려할 수 있는 것은 전통적인 사법제도에 의한 소송방식을 고려할 수 있다.

그러나 ‘통신피해’라는 것은 비교적 다른 민형사사건과 달리 전문적이거나 기술적인 사항을 포함하고 있고, 통신피해도 많은 경우에는 다수의 피해가 발생하면서도 소액이거나 재산으로 환가하기 어려운 피해라는 특수성을 가지고 있다.

아울러 단순히 당사자간의 피해가 발생하는 법률관계라기 보다는 통신서비스의 생존배려적인 특성에 따라서 국가 - 사업자 - 이용자라는 3각관계에 놓여 있기도 하다. 따라서 통신피해구제는 앞서 언급한 전통적인 소송제도에 의한 피해구제를 넘어서 피해구제의 범위를 확대할 필요가 있다.

따라서 통신이용자에 질의에 대한 응답, 상담센터, 민원처리기구, 분쟁해결기구, 교육기구 등을 포괄하여 통신이용자피해구제로 보기로 한다.

나아가 앞서 언급한 것처럼, 일반소비자법에서도 소비자의 불만이나 피해를 구분하고 않고 소비자피해구제의 대상으로 삼고 있다는 점에서, 통신서비스이용자 피해구제의 경우에도 **‘통신서비스로 인한 통신서비스 이용자의 불만, 민원, 손실에 대한 피해구제를 모두 포함하여’** 통신서비스 이용자피해구제로 보기로 한다. 물론 경우에 따라서는 ‘통신서비스 이용자에 대한 예방교육’까지도 ‘피해구제’의 범주에 넣어서 고찰하기로 한다.

그러므로 이 보고서에서는 통신사업자의 피해구제 업무처리절차를 중심으로 하

되, 통신피해구제와 관련된 관련 행정기관, 공공기관, 소비자단체의 통신서비스 이용자 피해구제절차 등을 법제와 현황 등을 고려하여 검토하기로 한다.

제3절 통신이용자 피해구제의 법적 근거

1. 헌법적 근거

우리 헌법은 통신서비스이용자의 피해구제에 대하여 헌법적 근거를 부여하고 있는지, 아니면 어떠한 입장을 취하고 있는지에 대하여 검토해보기로 한다.

가. 경제질서 - 사회적 시장경제

우선적으로 통신서비스 이용자의 피해구제에 대하여 검토할 수 있는 조항은 경제헌법에 관련된 헌법규정이다. 특히 우리 헌법은 다른 나라의 헌법과 달리 경제헌법과 나아가 경제질서조항을 두고 있기 때문이다.

시장에서의 기업과 사인 그리고 국가의 역할, 즉 국민의 경제생활을 규정하고 있는 경제헌법의 핵심적인 내용은 경제질서(Wirtschaftsordnung)이다. 이에 대하여 우리 「헌법」 제119조에서 규정한 내용을 일반적으로 ‘경제질서’라고 해석하고 있고, 이러한 규정내용을 학계에서 일반적으로 ‘사회적 시장경제질서’라고 해석하고 있다.²¹⁾ 따라서 우리 헌법은 이러한 사회적 시장경제질서에 따라서 국가가 통신사업자와 통신이용자간의 이용관계에 개입할 수 있는 헌법적 근거를 부여하였다고 해석할 수 있다. 특히 이용자피해구제에 대하여도 포괄적인 헌법적 근거하에 국가가 그 피해구제에 관여할 수 있다고 해석할 수 있다.

나. 특별경제헌법 - 소비자보호조항

특히 위의 경제질서조항외에도 우리 헌법은 외국의 헌법과 달리 자세한 경제헌

21) 우리 헌법상의 사회적 시장경제질서에 대한 소개로는 길준규, “경제행정법의 전제로서의 경제질서”, 『公法研究』 제28집 제2호, 2000.1, 455쪽이하; 길준규, “경제질서에 대한 우리 헌법재판소의 가치정향”, 『法과政策研究』 제8집 제2호, 2008.12, 535쪽이하.

법조항을 두고 있다. 따라서 통신이용자피해구제와 관련하여서는 우리 「헌법」 제124조에서 소비자보호에 관하여 ‘특별경제헌법’으로서 규정하고 있는 것이다. 물론 이러한 소비자보호관련 조항은 경제질서를 규정하는 것은 아니지만, 크게는 경제헌법에 속하는 기타의 경제헌법조항이라고 해석할 수 있다.²²⁾

특히 여기서는 우선 이미 알려진 헌법상의 소비자보호를 비롯하여 일반소비자법상의 소비자보호 관련 조항을 검토해 보기로 한다. 일단 우리 「헌법」은 제124조에서 소비자보호를 규정하고 있다. 즉, “국가는 건전한 소비행위를 계도하고, 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다”고 규정하고 있다. 이러한 「헌법」 제124조는 그 법적 성질이 ‘경제헌법’에 해당한다. 이 조항은 국가가 통신서비스이용자에 대한 이용자보호 및 피해구제를 할 수 있는 직접적인 헌법상 수권근거조항으로서, 이에 따라 국가에 이에 걸맞는 행위를 할 수 있는 것이다.

현실적으로도 우리나라에서는 이러한 헌법조항에 근거하여 소비자법학자나 소비자단체에서는 소비자운동 및 소비자법에 대한 모든 활동의 근거조항으로 내세우고 있는 실정이다.

2. 법률상 근거

가. 통신법상 근거

현행 우리 「전기통신사업법」상의 통신이용자 피해구제 및 예방제도 현황 및 분석해 보면, 크게 다음과 같이 볼 수 있다.²³⁾

22) 김준규, “경제행정법의 전제로서의 경제질서”, 『公法研究』 제28집 제2호, 2000.1, 457쪽.

23) 통신이용자 피해구제에 한정하지 않고 널리 이용자보호에 관한 제도외에도 이용자보호가 포함된 모든 조항을 포함하여 검토하면 아래와 같다.

전기통신사업법의 이용자 권익 보호 관련 규정

법규정	주요 내용	
3조	역무 제공 의무	역무 제공 거부 금지, 요금의 합리적 결정
3조의2	보편적 역무	이용자가 언제 어디서나 적절한 요금으로 제공 받을 수 있는 역무
13조	사업의 양수 및 법인 합병 등	심사 시 이용자 보호 및 공익에 미치는 영향 고려
14조	사업의 휴지, 폐지 또는 법인의 해산 등	공공의 이익이 저해될 우려가 있는 경우 승인하지 않음
19조	별정통신사업자 등록	등록 시 이용자 보호 계획을 갖추어야 함
29조	이용 약관의 신고 등	약관 인가의 기준으로 요금의 공정·타당성, 이용 형태의 부당한 제한, 특정인에 대한 부당한 차별적 취급 등을 포함

- 전기통신사업법상의 기간통신사업자의 이용약관 신고제도(제29조)
- 전기통신사업법상의 손해배상제도(제33조 제3항, 제33조의2) 및 재정신청제도(제33조의3)
- 사업자의 이용자불만즉시처리제도(제33조 제2항)
- 손해배상의 불성립시 방송통신위원회에 재정신청제도(제35조)
- 전기통신사업법상의 금지행위(제36조)위반에 대한 제재

우선 이용자보호에 대하여 일반적으로 언급하고 있는 규정은 「전기통신사업법」 제33조의 규정이다. 그러나 이 제도는 ‘이용자보호’라는 제하와 달리 이용자 보호 전반에 걸친 원칙규정 내지는 선언규정이라고 보기 어렵다. 그러나 이 조항은 통신이용자피해구제에 대한 수권근거로 볼 수 있다. 다만, 이 조항은 국가 등에 의한 피해구제가 아니라, 사업자에 의한 피해구제, 즉 ‘사업자의 이용자불만즉시처리제도’(제33조 제2항)로서 해석되고 있다.

따라서 우리 「전기통신사업법」 상에는 이용자보호에 대한 일반규정은 없고 이용자피해구제 등과 같은 각 개별 관련 법제도에 관한 규정만 있다고 보아야 할 것이다. 이러한 개별이용자보호규정에서 우선 살펴볼 수 있는 것은 「전기통신사업법」 제29조에서 규정하고 있는 ‘기간통신사업자의 이용약관 신고제도’(제29조)이다. 이 제도는 통신서비스사업자의 근간을 이루는 기간통신사업자가 이용자와의 관계 및 이후의 손해배상 등을 설정하는 계약으로서 이용약관이 중요하다는 점에서는 이용자보호의 시발점으로 볼 수 있다. 그러나 이 조항 역시 통신이용자 피해구제의 직접적인 근거 규정으로 보기 보다는 단지 이용약관에 대한 신고제도일 뿐이다.

33조	이용자 보호	사업자는 이용자 의견이나 불만을 즉시 처리해야 함
33조의2	손해배상	사업자는 이용자에게 손해를 입힌 경우 배상해야 함
33조의3	손해배상의 절차 및 재정신청	손해배상협의가 되지 않는 경우 당사자는 통신위원회에 재정신청 가능
36조의3	금지행위	공정한 경쟁 또는 이용자 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위를 금지 -요금청구, 이용계약체결, 사전선택제, 이용자 차별 등 부당한 행위
38조	손해 배상	금지 행위로 피해를 입은 자는 손해 배상 청구 가능
38조의2	전기 통신 역무의 품질 개선 등	품질 개선과 이용자 편익 증진을 위해 품질 평가 등 필요한 시책 강구
38조의3	사전 선택제	사전 선택을 강요하거나 부당한 방법으로 권유·유도하는 행위 금지

자료: 김성환(2007), “바람직한 통신서비스 이용자 보호 모형 설정과 이를 위한 전문법 제정의 필요성”, 《통신 이용자 보호 정책 세미나》, 정보통신정책연구원

두 번째로 주로 전기통신사업법상의 제재규정으로 일컬어지는 ‘금지행위위반’(제36조의3)에 대한 제재 규정이다. 그러나 이러한 금지행위규정중에서 주로 이용자 보호와 직접 관련이 있는 것은 단지 “전기통신사업자의 이용약관 및 정관의 변경”에 관한 규정뿐이다.²⁴⁾ 다만, 이러한 이용자인익저해행위로서 전기통신사업법 제36조의3의 제3항에서 금지행위의 유형을 시행령에 위임하고 있고, 시행령은 제42조제1항에서 금지행위의 유형과 기준을 다시 별표 3에 위임하고 있다.

[표 2-1] 금지행위의 유형과 기준

	유형	기준
전기통신사업법 시행령 별표 3 IV.이용자인익저해 법 제36조의3제1항제4호 중 전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하는 방식으로 전기통신역무를 제공하는 행위	1. 부당한 요금청구 행위	가. 이용약관과 다른 내용으로 요금 청구행위 나. 요금관련 프로그램 조작 등을 통해 이용자가 부담하여야 하는 요금과 다르게 요금 청구행위
	2. 이용약관체결행위	가. 이용자의 가입의사를 확인하지 아니하고 이용약관을 체결하는 행위 나. 전기통신역무의 추가적 이용에 가입자의 의사확인절차를 거치지 아니하고 이용약관을 체결하는 행위 다. 법령이나 이용약관에 정한 절차를 위반하여 이용약관을 체결하는 행위
	3. 사전선택제 관련 행위	가. 이용자의 의사에 반하여 사전선택변경관련신청서를 사전선택등록센터에 제출하는 행위 나. 법령이나 협정 등에 의하여 사전선택관련업무를 담당하지 않아야 하는 자가 사전선택관련업무를 처리하는 행위 다. 사전선택등록센터에서 가입자 의사확인 등을 거쳐 정당한 변경신청이라고 확인하였음에도 사전선택을 변경하지 아니하는 행위
	4. 이용자(명의 도용 등 의사에 반하여 전기통신사업자의 이용자로 처리되고 있는 자를 포함한다)의 요금연체와 관련행위	가. 이용자를 「신용정보 이용 및 보호에 관한 법률」 제17조에 따른 신용정보집중기관 등 관계기관에 이용자의 요금연체정보를 제공하면서 당해 이용자에 대하여 본인여부 등 필요한 확인을 하지 아니하는 행위 나. 요금연체정보 제공과 관련 자료를 요금연체정보 제공일부터 1년이 경과한 날 또는 요금연체정보 제공사유의 해소사실을 신용정보집중기관 등 관계기관에 통보한 날까지 보관하지 아니하는 행위 다. 연체요금의 납부 등 요금채납의 원인이 소멸된 후 지체없이 그 사실을 요금연체정보를 제공한 기관에 통보하지 아니하는 행위
	5. 부당한 이용자 차별과 관련 행위	가. 전기통신역무의 요금, 번호 및 전기통신설비 등을 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적으로 제공하거나 이를

24) 「전기통신사업법」 제37조 제5호.

		제안하는 행위
		나. 장기이용 또는 다량이용 계약체결자에게 부당하게 차별적 조건으로 전기통신역무 제공 행위
		다. 다른 전기통신사업자로부터 가입을 전환한 이용자 또는 다른 전기통신사업자로 가입을 전환하지 아니하기로 한 이용자에게 부당하게 차별적인 조건으로 전기통신역무를 제공하는 행위
	6. “결합판매”로 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위.	이용자의 이익저해여부를 판단함에 있어 결합판매로 인한 비용 절감, 이용자편익 증대효과 및 시장지배력 전이 등 긍정적 경쟁 저해효과를 고려하여야 한다.
	7. 다른 전기통신역무의 선택 또는 이용의 방해행위	가. 이용자의 자유로운 선택을 제한하는 전기통신설비를 설치·운용하거나 이를 제안하는 행위 나. 별정통신사업자가 제3자에게 구내 설치된 전기통신설비의 이용 강요 행위
	8. 기타 행위	전기통신역무의 이용에 필수적인 사항을 고지하지 아니하는 등 전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위로서 방송통신위원회가 정하는 행위

이외에는 주로 민원처리 지연에 대한 손해배상제도(제33조 제3항, 제33조의2) 및 방송통신위원회에 대한 재정신청제도(제33조의3, 제35조) 등이 있다.

물론 이러한 원칙론적인 이용자보호제도외에 특별소비자보호제도 내지 개별소비자보호제도로서는 제38조의3의 사전선택제와 제38조의4의 변호이동성제도가 있다. 그 외에 이용자의 개인정보 침해에 대하여는 「망법」에서 자세하게 규정하고 있다.

나. 일반 소비자법

이하에서는 위의 헌법상 소비자조항에 관련되어 여러 법에서 관련 조항을 두고 있다. 이는 해당 소비자 관련 법률에서 추구하고자 하는 입법목적에 따라서 각기 다른 법제도를 두고 있는 것으로 해석하면 될 것이다.

1) 소비자기본법

우리나라에서 헌법 제124조의 소비자보호에 근거하여 법률차원에서 소비자보호를 규정하고 있는 대표적인 법률은 바로 「소비자기본법」이다. 이 소비자기본법은 우리나라에서는 소비자보호 분야의 기본법으로서, 종전의 「소비자보호법」에

서 2006년에 「소비자기본법」으로 법명을 변경한 법률이다.

「소비자기본법」은 소비자의 권익을 증진하기 위하여 소비자의 권리와 책무, 국가·지방자치단체 및 사업자의 책무, 소비자단체의 역할 및 자유시장경제에서 소비자와 사업자 사이의 관계를 규정함과 아울러 소비자정책의 종합적 추진을 위한 기본적인 사항을 규정함으로써 소비생활의 향상과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다.²⁵⁾

「소비자기본법」은 소비자분야의 기본법이므로 소비자보호에 관한 일반원리를 규정하고 있다. 즉, 이 법에서는 소비자에 대하여 “사업자가 제공하는 물품 또는 용역(시설물을 포함한다. 이하 같다)을 소비생활을 위하여 사용(이용을 포함한다. 이하 같다)하는 자 또는 생산활동을 위하여 사용하는 자로서 대통령이 정하는 자를 말한다”고 규정하여 소비자의 개념에 대하여 법적 정의하고 있다.²⁶⁾ 그리고 같은법 시행령에서는 이러한 소비자의 개념에서 배제되는 자를 규정하고 있다.²⁷⁾

한편 사업자에 대하여는 “물품을 제조(가공 또는 포장)을 포함한다. 이하 같다)·수입·판매하거나 용역을 제공하는 자를 말한다”고 규정하여 소비자의 대비를 이루는 사업자 개념을 법적 정의하고 있다.²⁸⁾

이 법에서는 소비자보호를 위하여 국가, 지방자치단체, 사업자의 책무를 규정하고 있다. 국가와 지방자치단체는 1) 관계 법령 및 조례의 제정 및 개정·폐지, 2) 필요한 행정조직의 정비 및 운영 개선, 3) 필요한 시책의 수립 및 실시, 4) 소비자의 건전하고 자주적인 조직활동의 지원·육성을 하도록 책무로 규정되어 있으며, 그밖에 위해방지(제8조), 계량 및 규격의 적정화(제9조), 표시의 기준(제10조), 광고의 기준(제11조), 거래의 적정화(제12조), 소비자에의 정보제공(제13조), 소비자

25) 「소비자기본법」 제1조.

26) 「소비자기본법」 제2조 제1호.

27) 「소비자기본법시행령」 제2조 (소비자의 범위) 「소비자기본법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제1호의 소비자 중 물품 또는 용역(시설물을 포함한다. 이하 같다)을 생산활동을 위하여 사용(이용을 포함한다. 이하 같다)하는 자의 범위는 다음 각 호와 같다. <개정 2007.10.31, 2008.1.31, 2008.2.29> 1. 제공된 물품 또는 용역(이하 "물품등"이라 한다)을 최종적으로 사용하는 자. 다만, 제공된 물품등을 원재료(중간재를 포함한다), 자본재 또는 이에 준하는 용도로 생산활동에 사용하는 자는 제외한다. 2. 제공된 물품등을 농업(축산업을 포함한다. 이하 같다) 및 어업활동을 위하여 사용하는 자. 다만, 「축산법」 제21조제1항에 따라 농림수산식품부령으로 정하는 사육규모 이상의 축산업을 영위하는 자 및 「원양산업발전법」 제6조제1항에 따라 농림수산식품부장관의 허가를 받아 원양어업을 하는 자는 제외한다

28) 「소비자기본법」 제2조 제2호.

의 능력향상(제14조), 시험 및 검사 시설의 설치(제17조) 등을 규정하고 있다.

소비자분쟁과 관련하여서는 「소비자기본법」 제16조에서 국가와 지방자치단체 소비자분쟁을 해결하기 위한 관련기구를 설치하고, 소비자분쟁해결기준을 제정하도록 규정하고 있다.

「소비자기본법」 제16조 (소비자분쟁의 해결)

- ① 국가 및 지방자치단체는 소비자의 불만이나 피해가 신속·공정하게 처리될 수 있도록 관련기구의 설치 등 필요한 조치를 강구하여야 한다.
- ② 국가는 소비자와 사업자 사이에 발생하는 분쟁을 원활하게 해결하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 소비자분쟁해결기준을 제정할 수 있다.
- ③ 제2항의 규정에 따른 소비자분쟁해결기준은 분쟁당사자 사이에 분쟁해결방법에 관한 별도의 의사표시가 없는 경우에 한하여 분쟁해결을 위한 합의 또는 권고의 기준이 된다.

특히 **소비자피해구제기구의 설치**와 관련하여 같은법 시행령에서는 “특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 「소비자기본법」 제16조 제1항에 따라 소비자의 불만이나 피해를 신속·공정하게 처리하기 위하여 전담기구의 설치 등 필요한 행정조직을 정비하여야 한다”고 규정하고 있다. 이러한 법규정에 의하여 각 시·도에 ‘**소비자피해구제기구**’가 설치되어 있다.²⁹⁾

한편 **소비자분쟁해결기준**과 관련하여 같은법 시행령에서는 「소비자기본법」 제16조제2항에 따른 소비자분쟁해결기준은 ‘일반적 소비자분쟁해결기준’과 ‘품목별 소비자분쟁해결기준’으로 구분하여 제정하도록 하고 있다.³⁰⁾

「소비자기본법시행령」(별표 1)에 따른 일반적 소비자분쟁해결기준은 아래와 같다.³¹⁾

[별표 1]

일반적 소비자분쟁해결기준(제8조제2항 관련)

1. 사업자는 물품등의 하자·채무불이행 등으로 인한 소비자의 피해에 대하여 다음 각 목

29) 「소비자기본법시행령」 제7조.

30) 「소비자기본법시행령」 제8조 제1항.

31) 「소비자기본법시행령」 제8조 제2항.

의 기준에 따라 수리·교환·환급 또는 배상을 하거나, 계약의 해제·해지 및 이행 등을 하여야 한다.

- 가. 품질보증기간 동안의 수리·교환·환급에 드는 비용은 사업자가 부담한다. 다만, 소비자의 취급 잘못이나 천재지변으로 고장이나 손상이 발생한 경우와 제조자 및 제조자가 지정한 수리점·설치점이 아닌 자가 수리·설치하여 물품등이 변경되거나 손상된 경우에는 사업자가 비용을 부담하지 아니한다.
 - 나. 수리는 지체 없이 하되, 수리가 지체되는 불가피한 사유가 있을 때는 소비자에게 알려야 한다. 소비자가 수리를 의뢰한 날부터 1개월이 지난 후에도 사업자가 수리된 물품등을 소비자에게 인도하지 못할 경우 품질보증기간 이내일 때는 같은 종류의 물품등으로 교환하되 같은 종류의 물품등으로 교환이 불가능한 경우에는 환급하고, 품질보증기간이 지났을 때에는 구입가를 기준으로 정액 감가상각한 금액에 100분의 10을 더하여 환급한다.
 - 다. 물품등을 유상으로 수리한 경우 그 유상으로 수리한 날부터 2개월 이내에 소비자가 정상적으로 물품등을 사용하는 과정에서 그 수리한 부분에 종전과 동일한 고장이 재발한 경우에는 무상으로 수리하되, 수리가 불가능한 때에는 종전에 받은 수리비를 환급하여야 한다.
 - 라. 교환은 같은 종류의 물품등으로 하되, 같은 종류의 물품등으로 교환하는 것이 불가능한 경우에는 같은 종류의 유사물품등으로 교환한다. 다만, 같은 종류의 물품등으로 교환하는 것이 불가능하고 소비자가 같은 종류의 유사물품등으로 교환하는 것을 원하지 아니하는 경우에는 환급한다.
 - 마. 할인판매된 물품등을 교환하는 경우에는 그 정상가격과 할인가격의 차액에 관계없이 교환은 같은 종류의 물품등으로 하되, 같은 종류의 물품등으로 교환하는 것이 불가능한 경우에는 같은 종류의 유사물품등으로 교환한다. 다만, 같은 종류의 물품등으로 교환하는 것이 불가능하고 소비자가 같은 종류의 유사물품등으로 교환하는 것을 원하지 아니하는 경우에는 환급한다.
 - 바. 환급금액은 거래 시 교부된 영수증 등에 적힌 물품등의 가격을 기준으로 한다. 다만, 영수증 등에 적힌 가격에 대하여 다툼이 있는 경우에는 영수증 등에 적힌 금액과 다른 금액을 기준으로 하려는 자가 그 다른 금액이 실제 거래가격임을 입증하여야 하며, 영수증이 없는 등의 사유로 실제 거래가격을 입증할 수 없는 경우에는 그 지역에서 거래되는 통상적인 가격을 기준으로 한다.
2. 사업자가 물품등의 거래에 부수(附隨)하여 소비자에게 제공하는 경제적 이익인 경품류의 하자·채무불이행 등으로 인한 소비자피해에 대한 분쟁해결기준은 제1호와 같다. 다만, 소비자의 귀책사유로 계약이 해제되거나 해지되는 경우 사업자는 소비자로부터 그 경품류를 반환받거나 반환이 불가능한 경우에는 해당 지역에서 거래되는 같은 종류의 유사물품등을 반환받거나 같은 종류의 유사물품등의 통상적인 가격을 기준으로 환급받는다.
3. 사업자는 물품등의 판매 시 품질보증기간, 부품보유기간, 수리·교환·환급 등 보상방법, 그 밖의 품질보증에 관한 사항을 표시한 증서(이하 "품질보증서"라 한다)를 교부하거나 그 내용을 물품등에 표시하여야 한다. 다만, 별도의 품질보증서를 교부하기가 적합

하지 아니하거나 보상방법의 표시가 어려운 경우에는 「소비자기본법」에 따른 소비자분쟁해결기준에 따라 피해를 보상한다는 내용만을 표시할 수 있다. 4. 품질보증기간과 부품보유기간은 다음 각 목의 기준에 따른다. 가. 품질보증기간과 부품보유기간은 해당 사업자가 품질보증서에 표시한 기간으로 한다. 다만, 사업자가 정한 품질보증기간과 부품보유기간이 제8조제3항에 따른 품목별 소비자분쟁해결기준에서 정한 기간보다 짧은 경우에는 품목별 소비자분쟁해결기준에서 정한 기간으로 한다. 나. 사업자가 품질보증기간과 부품보유기간을 표시하지 아니한 경우에는 품목별 소비자분쟁해결기준에 따른다. 다만, 품목별 소비자분쟁해결기준에 품질보증기간과 부품보유기간이 정하여져 있지 아니한 품목의 경우에는 유사품목의 품질보증기간과 부품보유기간에 따르며, 유사품목의 품질보증기간과 부품보유기간에 따를 수 없는 경우에는 품질보증기간은 1년, 부품보유기간은 해당 품목의 생산을 중단한 때부터 기산하여 내용연수(耐用年數)에 해당하는 기간으로 한다. 다. 중고물품등에 대한 품질보증기간은 품목별 분쟁해결기준에 따른다. 라. 품질보증기간은 소비자가 물품등을 구입하거나 제공받은 날부터 기산한다. 다만, 계약일과 인도일(용역의 경우에는 제공일을 말한다. 이하 이 목에서 같다)이 다른 경우에는 인도일을 기준으로 하고, 교환받은 물품등의 품질보증기간은 교환받은 날부터 기산한다. 마. 품질보증서에 판매일자가 적혀 있지 아니한 경우, 품질보증서 또는 영수증을 받지 아니하거나 분실한 경우 또는 그 밖의 사유로 판매일자를 확인하기 곤란한 경우에는 해당 물품등의 제조일이나 수입통관일부터 3월이 지난 날부터 품질보증기간을 기산하여야 한다. 다만, 물품등 또는 물품등의 포장에 제조일이나 수입통관일이 표시되어 있지 아니한 물품등은 사업자가 그 판매일자를 입증하여야 한다. 5. 물품등에 대한 피해의 보상은 물품등의 소재지나 제공지에서 한다. 다만, 사회통념상 휴대가 간편하고 운반이 쉬운 물품등은 사업자의 소재지에서 보상할 수 있다. 6. 사업자의 귀책사유로 인한 소비자피해의 처리과정에서 발생하는 운반비용, 시험·검사비용 등의 경비는 사업자가 부담한다.
--

한편 위의 일반적 소비자분쟁해결기준에 따라 공정거래위원회는 품목별 소비자분쟁해결기준을 제정하여 고시할 수 있다고 규정하고 있다.³²⁾ 이 「소비자기본법 시행령」 조항은 공정거래위원회가 일반규제기관으로서 일반소비자분쟁해결기관임을 명문으로 재차 확인하고 있는 규정이다.

다만, 일반규제기관인 “공정거래위원회는 품목별 소비자분쟁해결기준을 제정하여 고시하는 경우에는 품목별로 해당 물품등의 소관 중앙행정기관의 장과 협의하

32) 「소비자기본법시행령」 제8조 제3항.

여야 하며, 소비자단체·사업자단체 및 해당 분야 전문가의 의견을 들어야 한다”고 규정함으로써 품목별 해당 분야의 특별규제기관과의 관계설정을 하고 있다.³³⁾

나아가 이러한 일반규제기관으로서의 공정거래위원회와 다른 특별규제기관과의 권한갈등 및 권한 분쟁에 대비하여 같은 법 시행령상에서 소비자분쟁해결기준의 적용기준을 규정하고 있는데, 즉, “다른 법령에 근거한 별도의 분쟁해결기준이 소비자보호법 시행령 제8조의 소비자분쟁해결기준보다 소비자에게 유리한 경우에는 그 분쟁해결기준을 제8조의 소비자분쟁해결기준에 우선하여 적용한다”고 규정하고 있다. 따라서 개별법에서 더 상세하거나 소비자에게 유리한 분쟁해결기준을 규정한 경우에는 우선 적용할 수 있다고 하여 해석의 여지를 남긴 애매한 규정을 두고 있다.³⁴⁾

나아가 개별 품목별 소비자분쟁해결기준에서 해당 품목에 대한 분쟁해결기준을 정하고 있지 않은 경우에는 같은 기준에서 정한 유사품목에 대한 분쟁해결기준을 준용할 수 있다고 규정하여 유추적용의 가능성을 열어 놓고 있다.³⁵⁾

아울러 “품목별 소비자분쟁해결기준에서 동일한 피해에 대한 분쟁해결기준을 두 가지 이상 정하고 있는 경우에는 소비자가 선택하는 분쟁해결기준에 따른다”고 규정하여,³⁶⁾ 이중기준인 경우에 우선적용기준을 규정하고 있으나, 이는 특별법 우선의 원칙이나 법해석의 여지를 없앤 법규정으로 개정이 요구된다.

한편 사업자의 책무로서 「소비자기본법」은 소비자권익증진시책에 대한 협력(제18조), 소비자권력증진 관련기준의 준수(제20조) 등을 규정하고 있다. 아울러 국가 등의 책무와 마찬가지로 사업자의 책무로서 사업자의 배상의무와 관련하여서는 동법 제19조 제5항 배상규정이 있다.

「소비자기본법」 제19조(사업자의 책무)

- ①사업자는 물품등으로 인하여 소비자에게 생명·신체 또는 재산에 대한 위해가 발생하지 아니하도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.
- ②사업자는 물품등을 공급함에 있어서 소비자의 합리적인 선택이나 이익을 침해할 우려가

33) 「소비자기본법시행령」 제8조 제4항.

34) 「소비자기본법시행령」 제8조 제1항.

35) 「소비자기본법시행령」 제8조 제2항.

36) 「소비자기본법시행령」 제8조 제3항.

있는 거래조건이나 거래방법을 사용하여서는 아니 된다.

③사업자는 소비자에게 물품등에 대한 정보를 성실하고 정확하게 제공하여야 한다.

④사업자는 소비자의 개인정보가 분실·도난·누출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 그 개인정보를 성실하게 취급하여야 한다.

⑤사업자는 물품등의 하자로 인한 소비자의 불만이나 피해를 해결하거나 보상하여야 하며, 채무불이행 등으로 인한 소비자의 손해를 배상하여야 한다.

2) 소비자분쟁해결규정

소비자분쟁해결기준은 「소비자기본법」 제16조 제2항과 「소비자보호법 시행령」 제8조 제2항에 의하면 '국가는 소비자와 사업자간의 분쟁의 원활한 해결을 위하여 대통령령이 정하는 일반적 소비자 피해 보상 기준에 따라 품목별로 소비자 피해 보상기준을 제정할 수 있다고 규정하였다.

이러한 법령에 따라서 종전에는 재정경제부가 「소비자피해보상규정」은 2006년 10월에 재정경제부고시 제2006-36호 로 제정되었다. 따라서 당시에 '재정경제부장관은 품목별 소비자 피해보상기준을 제정하는 경우 품목별로 당해 물품 또는 용역을 주관하는 중앙 행정기관의 장과 협의하여야 하며 소비자대표·사업자대표 및 대학교수 등 관계 전문가의 의견을 들어야 한다'고 되어 있었다. 이러한 내용은 「소비자기본법시행령」 제8조 제4항에 규정되어 있다. 현재는 「소비자분쟁해결규정」으로 개정되었다.

실무적으로는 「소비자기본법」에 따라 매 3년 단위로 소비자보호계획을 수립하는데, 정보통신분야는 해당 중앙행정기관인 정보통신부가 2007년부터 시행계획을 수립하였다. 따라서 종전의 정보통신부가 소비자피해보상규정에서 이동통신서비스와 초고속인터넷서비스에 대한 보상규정을 제정하여 종전의 재정경제부에 넘겨주면, 재정경제부가 이를 종합하여 「소비자피해보상규정」을 고시로서 제정하였다.

현재는 공정거래위원회에서 「소비자분쟁해결기준」으로 제정하며, 2009년에 새롭게 개정되었다.³⁷⁾ 아울러 이 규정에 의거하여 한국소비자원이 피해보상 및 민원처리를 시행하고 있다. 따라서 현재에는 「소비자분쟁해결기준」이 소비자피해보상에 대하여 가장 일반적인 근거규정이라고 볼 수 있다.

37) 공정거래위원회, 「소비자분쟁해결기준」, 2009, 20쪽.

제4절 통신이용자 피해구제의 특수성

통신서비스 이용자 피해구제는 위에서 살펴본 것처럼 일반소비자법과 다르게 소비자 대신에 이용자라는 용어를 사용하고, 이용자보호 내지 이용자피해구제에 대한 법적 근거도 일반 소비자법과 다르게 통신법상에서 특별소비자법으로 규정하고 있다.

그렇다면, 이렇게 통신이용자피해구제를 일반소비자피해구제와 다르게 규율하는 이유는 무엇인가를 검토하는 것이 통신이용자 피해구제시스템을 이해하는데에 도움이 될 것이다.

통신이용자 피해구제를 일반소비자법에 의한 것과 구분하는 이유는 앞서 여러 차례 언급한 것처럼 통신서비스의 특수성에 기인하는 것이다. 즉 통신서비스는 일반 물품이나 용역을 제공하는 것과 달리 종래에는 국가가 제공하던 공공사무이었다는 점이다. 따라서 민영화에 따라 여타의 다른 서비스처럼 사인인 통신사업자가 제공함에 불구하고, 여전히 보편역무라는 법제도의 틀에서 국가의 규율에 남겨져 있기 때문이다.

이러한 점에서는 통신서비스 이용자피해구제는 여타 서비스와 달리 국가기관, 공공기관, 사업자, 시민단체 등에 의하여 다면적으로 피해구제와 예방이 이루어지고 있는 것이다.

나아가 이러한 이용자피해구제는 통신이용자보호의 일환으로서 단순히 이용자 피해구제에 한정되는 것이 아니라 크게는 통신법상의 경쟁정책과 직접 관계되기 때문이다. 따라서 통신시장의 유효경쟁을 확보하기 위한 수단으로서 통신이용자의 피해구제를 하나의 경쟁수단으로서 통신규제를 행할 수 있기 때문이다.

제5절 피해구제 대상서비스의 범위

이 보고서에서는 사업자조사가 병행되기 때문에 통신이용자피해구제의 대상이 되

는 ‘통신서비스’의 범위에 관하여 확정할 필요가 있다. 우선 이용자가 부담하게 되는 통신피해의 대상을 확정하기 전에 일반적인 통신서비스의 분류에서 고찰하면, 넓은 의미의 통신서비스는 크게 1) 단말기와 2) 통신서비스로 구분될 수 있다. 그리고 통신서비스는 다시 1) 내용서비스와 2) 전송서비스로 구분될 수 있다. 물론 통신서비스의 내용부분과 전송부분의 구별은 결국 통신사업자의 구분과도 연관된다. 즉, 전송서비스의 경우에는 ‘기간사업자’로, 내용서비스의 경우에는 ‘별정사업자’로 연결될 수 있기 때문이다.

그렇다면 통신피해구제의 대상이 되는 통신서비스는 앞서 언급한 단말기와 관련된 서비스는 일단 제외하고, 그 다음에는 통신서비스의 내용부분을 배제하기로 한다. 왜냐하면, 사업자조사에 나타난 결과처럼 단말기에 대한 민원은 통신서비스 사업자가 담당하는 것이 아니라 해당 단말기의 제조사에서 직접 제품민원을 A/S 차원에서 다루고 해당 통신서비스사업자는 설령 판매를 하였다 하더라도 그 책임을 제조사 측에 미루기 때문이다. 다만, 내용서비스 중에서 ‘개인정보의 침해’와 같은 예외적인 사례는 통신서비스 피해에 포함하기로 한다.

따라서 결론적으로 이 보고서상의 통신피해의 대상이 되는 통신서비스는 통신의 전송단계를 중심으로 발생하는 기간통신사업자에 대한 민원과 피해를 포괄한다고 보아야 할 것이다. 이러한 범위확정에 따라서 이 보고서에서는 통신서비스사업자조사에서도 주로 전송부분을 담당하는 메이저급 기간통신사업자를 중심으로 조사한 것이다.

물론 이러한 통신사업자의 조사범위 확정은 본 연구진의 임의에 따른 것이 아니라 방송통신위원회 이용자보호과의 협의에 의하여 방송통신위원회 측에서 정해진 기간사업자, 그리고 지정해준 기간사업자의 범위에서 사업자조사가 시행된 것이다.

제3장 외국의 이용자보호제도

제1절 개설

외국의 이용자보호제도를 살펴보기 전에 먼저 외국의 정보통신서비스 이용자보호의 현황을 개괄적으로 본다면, 우리나라와 달리 외국에서는 이미 여러 나라에서 통신서비스의 이용자보호가 활성화되었다고 볼 수 있다. 예를 들면, 이번 독일 현지 실태조사에서도 사업자간의 안내 외에는 특별한 민원으로 처리되기 보다는 통신사고 등의 경우에 배상제도로 발전하고 있을 알 수 있다.

아래에서는 통신이용자에 관한 외국의 통신법제 및 통신정책, 현황 등을 조사하고 분석함에 있어서 주요 검토대상 내지는 검토기준에 대하여 제시해보고자 한다.

1. 이용자보호기관

다만, 이러한 외국의 이용자보호제도에 대한 법제와 정책을 검토하는 경우에 우선적으로 검토대상으로서 가장 특징적인 것은 통신서비스의 이용자피해처리 기관이 과연 어떻게 구성되느냐 하는 것이다.

물론 통신이용자보호기관의 첫 번째 형태는 **행정기관형**이 있다. 이는 정부가 직접 행정청의 형태로서 통신이용자보호를 담당하는 것이다. 이는 대부분 '통신규제행정청' 내지는 '통신규제기관'인데,³⁸⁾ 2002년의 유럽공동체 통신법이 개정되기 전의 대부분의 유럽국가들이 이러한 행정청형태를 유지하고 있었다. 예를 들면, 독일의 우편통신규제청이다. 물론 영국이나 독일을 중심으로 통신청의 형태로 재편되기도 하였지만, 경우에 따라서는 행정기관의 형태를 띠기도 한다. 이러한 경우와 유사한 방식으로는 2002년 유럽공동체 통신법개정이후의 영국의 ofcom같은 경우이다.

38) 우리나라의 경우는 예외적으로 정부민원을 국민권익위원회가 담당하므로 국민신문고에 통신민원이 포함되어 있다. 따라서 일반정부기관이 통신민원을 취급하는 경우이다.

두 번째로는 전문적으로 통신분야를 담당하도록 위원회 등을 설치하는 **전문규제기관(위원회)형**이 있다. 이는 미국을 중심으로 하여 독립규제위원회로서 통신위원회(FCC)를 설치하는 경우이다. 이러한 미국식의 위원회 제도와 유사하게 운영되는 전문규제기관 형태로는 우리나라의 방송통신위원회를 예로 들 수 있다.

세 번째로는 통신이용자보호를 독점금지나 경쟁이나 소비자 문제를 담당하는 경쟁보호기관 등을 통한 **일반규제기관형**이 있다. 이는 종래의 공정거래위원회와 같은 일반경쟁법에 근거하여 통신이용자의 보호를 담당하는 경우이다. 물론 대부분의 국가에서는 전문규제기관외에도 경쟁법이나 소비자문제를 담당하는 이러한 일반규제기관이 설치되어 있어서 양자간의 권한다툼 내지는 갈등과 협력이 문제되기 때문이다.

네 번째로는 통신이용자의 피해구제를 위한 독립한 분쟁조정기관을 설치하여 운영하는 **독립분쟁조정기관형**이 있다. 이는 미국 캘리포니아주의 공익산업위원회나 상사중재 등에 의하여 분쟁조정으로서 해결하는 형태이다. 이외에도 영국이나 호주는 사업자들이 포함된 단체에서 분쟁해결기구를 두기도 한다. 따라서 통신서비스를 둘러싸고 사업자와 이용자간의 분쟁이 발생하는 경우에 전통적인 사법제도에 의존하기 보다는 전문적으로 신속한 분쟁조정(ADR)에 의존하는 경우이다. 호주는 분쟁조정기구와 **옴부스만제**도를 도입하여 양자를 이용하여 통신이용자보호에 만전을 기하고 있다고 볼 수 있다.

다섯 번째는 통신사업자 스스로 자율규제로서 민원처리와 손해배상을 시행하는 **자율규제형**이다. 이는 대부분의 나라의 통신사업자가 원하는 규제형태이기도 하지만, 통신서비스의 공익적인 성격상 유지되기 어려운 형태일 수 있다. 이러한 경우의 소비자보호는 대부분 통신사업자 협회 등을 통하여 행해진다. 아울러 이러한 자율규제의 성격을 갖는다고 볼 수 있는 것으로는 미국과 호주 등의 경우에는 통신사업자 스스로 위반행위에 대한 자율규제로서 다음 달 이용금액에서 자체적으로 배상하고 있는 제도를 예로 들 수 있다. 물론 이러한 사업자 스스로의 자율규제를 시행하는 경우에는 특히 사업자의 범위반행위는 이용약관 등을 통하여 이용자에 대한 손해배상제도가 활성화되어 있어야 한다.

여섯 번째는 **시민단체**에 의한 통신이용자의 보호이다. 이 경우는 통신서비스의

이용자보호에 전면적으로 시민단체가 담당한다는 것이 아니라 보충적으로 통신서비스 이용자에게 피해구제와 관련된 정보제공 및 사업자에 대한 항의 등으로서 간접적으로 이용자보호에 기여한다는 점이다.

결론적으로 대부분의 국가에서는 주로 1) 통신위원회와 같은 전문규제기관형태, 2) 통신서비스 이용자를 위한 옴부즈만, 3) 독립적인 분쟁조정기관을 설치하고 있는 것이 하나의 추세라고 볼 수 있다.

특히 외국의 경우는 이미 미국의 연방통신위원회(FCC)나 유럽은 2002년 통신법 개정이후로 점차 이용자보호로 통신규제의 패러다임이 변화하고 있고, 우리나라도 높아진 (소비자)의식에 따라 통신서비스에 대한 불만, 민원, 피해 등이 한국소비자원 통계에서 보는 것처럼 폭발적으로 증가하고 있다.

따라서 종래의 하나의 기관에 의한 이용자보호보다는 다양한 기관에 의한 이용자보호를 중첩적으로 시행하고 있다.

2. 통신이용자보호법제

통신이용자보호제도를 비교법적으로 검토하기 위한 외국법제 연구에서 위의 이용자보호기관 다음으로 중요한 검토대상은 어떠한 법제에 의하여 통신이용자를 보호하는가 하는 부분이다.

따라서 이러한 통신이용자보호관련법으로서는 대부분의 국가들이 제정하고 있는 ‘통합통신법’의 형태와 ‘개별 법률’이나 법규명령 또는 각종 지침 및 가이드라인이 있을 수 있다. 특히 통합통신법이나 통신소비자법 등을 두는 경우가 많다.

아울러 통신이용자보호관련법령으로서는 대부분의 국가들이 공정거래 및 일반 소비자 관련법령에 근거한 일반규제로서 일반소비자보호법에 의한 통신이용자보호를 시행할 수 있다.

그러므로 아래에서는 이러한 두 가지 관점에서 해당 국가의 통신이용자보호제도를 검토해 보기로 한다.

제2절 미 국

1. 통신이용자보호기관

가. 통신위원회

미국은 1996년 「연방통신법」에 따라서 ‘연방통신위원회’(Federal Communication Committee, FCC)가 통신규제기관으로서 통신이용자 보호를 관할한다.

통신규제기관으로서 연방통신위원회는 통신서비스 이용자에 대한 민원을 단순히 유형별로 구분하기 보다는 특정한 현안민원을 이슈화시키므로써 문제화된 민원유형에 대한 연방통신위원회의 방침을 밝히는 형태로 통신이용자보호 제도의 틀을 짜고 있다. 특히 미국은 이용자보호를 위하여 연방통신위원회의 홈페이지에 최근 문제되는 이용자민원을 전면에 게재함으로써 이용자교육 및 이용자에 대한 피해규제에 관한 정보제공에 만전을 기하고 있다. 특히 이용자불만사항은 유선, 무선, 이동통신, 케이블방송으로 4개의 유형으로 구분하여 집계하고 유형화시켜서 동향을 파악하고 있다.

그러나 미국 연방통신위원회 내에서 이루어지는 통신이용자의 보호와 피해구제에 대하여 제대로 이해하기 위해서는 연방통신위원회 내에서 통신이용자 보호와 관련된 업무를 담당하는 부서 상호간 권한과 조직구조를 파악하는 것이 필요하다.

우선 연방통신위원회 내에서 통신이용자 보호 관련 정책의 개발과 집행을 총괄하는 부서는 ‘소비자 및 대정부 업무국’(Consumer & Governmental Affairs Bureau: CGB)³⁹⁾이며, 직접적으로 소비자 피해구제를 담당하는 부서는 소비자 및 대정부 업무국(CGB) 하부 조직으로서 ‘소비자 질의 및 피해구제부’(Consumer Inquiries and Complaints Division)이다.

이 소비자 질의 및 피해구제부는 「연방통신법」 및 규정을 위반하여 발생한

39) 연방통신위원회 소비자 및 대정부 업무국(The Consumer & Governmental Affairs Bureau, CGB)은 연방통신위원회의 장애인의 통신서비스 접근을 포함한 통신소비자 정책을 개발하고 집행하며, 통신이용자의 질의와 피해구제를 담당하며 각종 교육과 대외활동을 통하여 일반대중과 직접 접촉하는 연방통신위원회 내부 기관이다. 소비자 및 대정부 업무국은 주정부, 지방정부, 원주민 정부등과 비상사태에 대한 대비와 신기술의 실시와 관련하여 협력관계를 유지한다.
(http://www.fcc.gov/cgb/cgb_offices.html#CGB).

‘비공식적 질의’ 및 ‘비공식적 소비자 피해구제’ 신청업무를 담당한다.

그러나 통신이용자에 대한 반복되는 피해를 방지하기 위해서는 통신이용자의 이익보호와 관련된 구체적인 세부 규정을 마련하는 것이 개별적인 피해구제 신청을 사안별로 해결하는 것보다 더 효율적이다. 따라서 소비자 및 대정부 업무국(CGB)의 하부조직으로서 설치된 ‘소비자정책부’(Consumer Policy Division)에서는 통신소비자 피해를 예방하기 위한 각종 정책을 개발하고 이를 연방통신위원회의 규정으로 만드는 업무를 담당한다.

한편 통신이용자 피해구제와 관련하여 공식적 절차는 법적인 절차로서 ‘집행국’(Enforcement Bureau)에서 전담한다고 한다.⁴⁰⁾

연방통신위원회는 위원회 내에서 통신이용자 보호법제화 기능과 소비자피해구제 기능을 구분하여, 보호법제화 기능은 ‘소비자정책부’에서 담당하고 소비자피해구제 기능은 ‘소비자 질의 및 피해구제부’에서 담당하도록 하는 이원적인 구조를 가지고 있다. 또한 소비자 질의 및 피해구제부에서 다수 반복적으로 발생하는 소비자피해구제 문제에 대해서는 소비자정책부에서 이를 정책에 반영함으로써 그러한 피해를 방지하기 위하여 필요한 규정을 만들고, 새로 만들어진 규정을 다시 소비자 피해구제에 적용하는 방식으로 양 부서는 이용자보호에서 서로 협력하고 있는 것이 특징이다.

나. 주 공익산업위원회

한편 미국은 여러 주로 이루어진 연방국가이므로 주마다 약간의 체제가 다를 수 있다. 특히 미국의 캘리포니아 주의 경우에는 통신서비스에 따라 이용자가 불만을 느끼거나 피해를 받았다고 생각하는 경우에는 곧바로 ‘캘리포니아 주의 공익산업위원회’(California Public Utilities Commission, CPUC)⁴¹⁾나 연방통신위원회에 신고하도록 규정하고 있다. 따라서 각 주의 공익산업위원회도 통신서비스 피해구제의 한 축을 담당하고 있다.

40) 김희수/임준/김슬기, 『방송·통신·융합서비스 이용자 통합보호방안』, 정보통신정책연구원, 2009. 11, 66쪽.

41) <http://www.cpuc.ca.gov/puc/>

다. 연방거래위원회

미국의 경쟁법에 관한 일반규제기관은 우리나라 공정거래위원회의 모범이 되고 있는 연방거래위원회이다. 다만 통신서비스 분야에서는 통신서비스사업자별로는 기간사업자(Common carrier)에 대한 규제는 통신규제기관인 연방통신위원회(FCC)가 담당하고 기타 통신사업자에 대한 규제는 우리나라의 공정거래위원회와 유사한 ‘연방거래위원회’(FTC)가 관할하는 2원적인 규제체계로서, 역시 이용자보호가 이원화되어 있다고 볼 수 있다.⁴²⁾

2. 근거법령

가. 연방통신법

미국에서 통신서비스이용자보호의 근거법령이 되는 것은 역시 앞서 언급한 「연방통신법」이다. 이 법에서 통신서비스이용자보호에 관련된 규정을 살펴보면, 제206조상의 **사업자의 손해배상책임규정**이다. 즉, 우리나라의 금지행위 규정처럼 기간통신사업자가 연방통신법에서 금지 또는 불법으로 규정한 행위 등을 하여 이용자에게 피해를 입힌 경우에는 발생한 손해액 전부와 합리적인 변호사 비용을 부담하도록 규정한 것이다. 물론 이러한 사업자의 손해배상규정은 이용자와의 서비스계약서에서 다시 책임한정조항을 두고 있다.

두 번째로는 「연방통신법」 제258조상의 전화사업자의 불법적인 변경에 관한 조항이다. 이는 **불법가입변경(slamming)**이라고 하여 미국 사회에 가장 문제되는 통신민원의 유형인데 전화서비스이용자가 선택한 사업장에서 다른 전화서비스사업자로 이용자에 대한 동의나 통지 없이 사업자가 변경되는 경우이다. 이러한 침해행위에 대하여 연방통신위원회는 위법한 가입변경이 있는 날로부터 30일 동안으로 전화요금의 납부를 면제하고 있다.⁴³⁾ 아울러 이용자가 사용한 요금의 150%를 이용자가 선택한 사업자에게 지급하여야 하고, 이에 따라서 이용자가 선택한 전화서비스사업자는 이를 이용자에게 다시 50%를 반환하도록 하는 제도이다.

42) 김민철/변정욱/김정현, 『통신서비스 이용자보호 : 현황 및 개선방향』 『KISDI이슈리포트』, 2004.8, 19쪽.

43) 김민철/변정욱/김정현, 앞의 보고서, 21쪽.

최근 미국에서 통신이용자보호로서 주로 문제되는 것은 가입자 불법변경(Slamming), 부당요금징수(cramming) 등인데, 이러한 사안에게 통신이용자를 보호하기 위하여 1) 가이드라인의 제정, 2) 이용자교육, 3) 사업자제재 등을 시행하고 있다.

나. 기타 법률

그밖에 통신서비스 이용자보호에 관하여는 개별 통신서비스 별로 단행법이 제정되어 있다. 즉 유선통신과 관련하여서는 「전화소비자보호법」(Telephone Consumer Protection Act of 1991), 이동통신에 관하여는 「이동전화 소비자보호법(안)」이 제정중이다. 그밖에 통신서비스의 내용규제와 관련하여서는 「통신품위법」(Communications Decency Act 1996), 「아동온라인보호법」(Child Online Protection Act) 등이 있다.

「전화소비자보호법」은 주로 텔레마케팅시 금지시간 설정, 사업자명의 의무적 명시 등을 규정하고 있고, 「이동전화 소비자보호법」(안)은 장기약정시 서비스·요금에 관한 단순하고 명료한 정보 공유 의무 부과 등) 마련 등을 주로 규정하고 있다.⁴⁴⁾

그밖에 이용자보호 및 피해구제와 관련하여서는 연방통신위원회에서 규정을 만들어서 집행한다.

다. 피해구제 관련 규범 및 기준

그밖에 법령은 아니지만, 통신이용자의 피해구제 내지 이용자보호와 관련하여 중요한 규범으로서는 아래의 통신서비스 이용자현장과 이용약관인 서비스계약서가 있다.

1) 통신서비스이용자현장

아울러 연방통신위원회는 통신사업자들이 이용약관관외의 숨겨진 다른 조항을 두지 못하도록 이용자와 관련된 모든 사항을 ‘약관’에서 규정하도록 강제하고 있

44) 김희수/임준/김슬기, 앞의 보고서, 66쪽.

다. 나아가 최근 연방통신위원회에서 ‘통신서비스이용자를 위한 헌장’(Telecommunication Consumers Bill of Rights)을 제정하여 통신이용자를 보호하고 있다.

2) 서비스계약서

물론 미국에서도 통신서비스 사업자와 이용자와의 관계를 가장 자세하게 설정하고 규정하는 것은 역시 통신서비스에 대한 소비자계약서 또는 서비스계약서이다. 아래에서는 미국의 대표적인 통신기업인 AT&T와 그 통신서비스 계약서를 중심으로 설명하기로 한다.

특히 미국의 시장지배사업자인 AT&T는 홈페이지상에서 통신서비스에 대한 요금, 서비스기술, 일정 약정 및 조건에 대하여 가이드북(Guidebook)으로 규정하여 탑재하고 있고, 별도의 가정용서비스약정(RSA)을 우편으로 송부한다.⁴⁵⁾ 그리고 홈페이지상의 안내서에 나와 있는 기존요금, 서비스, 기술 및 일체의 약정을 변경하지 않는다고 이용약관에서 명시하고 있다. 그리고 이러한 약정 내용의 변경시에는 30일전에 통보하도록 규정하고 있다.

3. 이용자보호정책

연방통신위원회 내에서 통신이용자 보호법제를 마련하고, 이를 연방통신위원회의 규정(Regulation)으로 입법화하는 작업을 담당하는 부서는 소비자정책부이다. 소비자정책부는 통신위원회의 규제를 받는 통신사업자, 방송업자, 무선사업자, 위성사업자, 케이블방송사업자 및 「전화소비자보호법」(Telephone Consumer Protection Act)의 규제를 받는 자에 대하여 소비자 보호를 위한 정책을 개발하는 책임을 지는 부서이다. 소비자정책부는 통신위원회의 정책입안을 하는 과정에서 각종 규정을 제정하거나 명령을 발하는 등의 수단을 이용하여 소비자 이익의 보호하는 역할을 한다.

소비자정책부는 통신이용자의 동의없는 통신회사의 무단변경(slamming)에 대한 피해구제신청을 해결하기 위한 명령을 발할 권한, 통신회사 무단변경, 과금 진실성

45) AT&T 가정용서비스약정(Residential Service Agreement, RSA).

확보, 텔레마케팅, 팩스를 이용한 광고 등을 규제하기 위한 통신위원회 규정을 제정하는 권한과 소비자에게 영향을 미치는 피해 등의 경향을 파악하기 위해서 소비자가 제기하는 비공식적 질의 및 피해구제를 모니터링 하는 권한을 가지고 있다. 본고에서는 통신이용자 보호를 위하여 소비자정책부의 주도로 구체적인 FCC 규칙이 제정된 분야와 그 규칙의 특징을 살펴보고자 한다.

가. 통신사업자의 고객계정 기록의 교환제공 의무

「고객계정 정보교환 규칙」(the Commission's Customer Account Record Exchange rules, CARE rules)은 지역 교환사업자 및 교환사업자간사업자 상호간에 고객정보의 교환이 원활히 이루어지도록 규정하면서, 정보교환에 대한 통신사업자의 책임을 규정하기 위하여 제정되었다. 즉, 이 규정에 통신사업자의 고객계정 기록의 교환제공의무(Customer Account Record Exchange Obligations of Telecommunications Carriers)를 규정한 것이다.

「고객계정 정보 교환 규칙」(CARE rules)은 2005년 2월 25일에 채택되어 동년 9월 21에 발효되었으며, 그 내용은 연방규칙 47 C.F.R. §§ 64.4000-64.4006에 규정되어 있다.

「고객계정 정보 교환 규칙」에 따르면, 지역 및 장거리 전화사업자에 대하여 고객에 대한 적정한 요금청구를 가능하게 하고 고객의 사업자변경 요구에 신속하고 효율적인 대응하기 위한 필요에서 연방통신위원회가 정한 고객계정의 특정 정보를 서로 교환하여야 할 의무를 부과하고 있다. 동 규칙은 소비자의 이익을 보호하기 위하여, 사업자가 다른 사업자로부터 받은 고객계정 정보는 과금 및 서비스 제공을 위한 목적으로만 사용하여야 하며, 고객의 명시적인 동의없이 마케팅 목적으로 사용하여서는 안 된다.

「고객계정 정보 교환 규칙」을 확대실시하기 위하여 연방통신위원회는 지역 전화가입자가 한 사업자에서 다른 사업자로 변경을 하는 경우에도 통신사업자간에 고객정보를 교환하도록 할 필요가 있는지 여부에 대한 규칙제정에 대한 입법 예고도 실시한바가 있으나, 현재로서는 지역사업자 상호간에는 고객정보를 교환할 필요성이 없다고 판단하였으며, 그러한 필요성이 있는지 여부에 대하여 향후 지속

적으로 모니터링하기로 하였다.⁴⁶⁾

나. 팩스 광고 관련 정책 (Fax Advertising Policy)

「전화소비자보호법」(The Telephone Consumer Protection Act: TCPA, 47 U.S.C. § 227)은 소비자의 요청이 없이 광고를 팩스를 이용하여 보내는 것을 규제한다. 동법은 팩스장치, 컴퓨터, 기타 장비를 이용하여 소비자의 요청이 없이 다른 팩스에 광고를 보내는 것을 금지한다. 「전화소비자보호법」에 의하여 팩스로 보내는 것이 금지되는 광고는 소비자의 요청이 없이 보내는 광고에 한정되며, 수신하는 팩스가 가정용 팩스인지 사업용 팩스인지를 불문한다.

2005년에 「전화소비자보호법」은 「정크팩스방지법」(the Junk Fax Prevention Act)에 따라 일부 개정되어, 발송자가 기존에 사업관계가 있는 경우에는 개인 또는 사업자에게 소비자 요청이 없이도 광고 팩스를 보내는 것을 허용하되, 팩스 수령자가 발송 중지를 요청하는 경우에는 발송을 중지해야 하는 것으로 규정하였다.

수령자의 발송중지 요청 절차에 관한 사항은 연방규칙에 규정되어 있는데, 팩스 광고 발송자는 발송시 수령자가 앞으로 팩스 송신에서 제외할 것을 요청할 수 있다는 점과 발송자의 연락처를 표시하여야 하며, 수신자의 배제요청이 있을 경우 30일 내의 최단 합리적인 기간내에 이를 수용하여야 한다.⁴⁷⁾

다. 교환원서비스 관련 정책 (Operator Services Policy)

미국은 1990년에 「전화교환원 소비자서비스 개선법」(Telephone Operator Consumer Services Improvement Act: TOCSIA, Section 226 of the Communications Act)을 제정하여 '교환원 서비스제공 사업자'(the operator service providers: OSPs)가 공중전화 기타 호텔, 병원, 교육기관 등 다중 이용시설에 고객의 요금을 과금하는 것을 규제하였다.

「전화교환원 소비자서비스 개선법」에 따라 연방통신위원회는 소비자가 공중

46) FCC Report and Order, FCC 07-221, CG Docket No. 02-386 (2007).

47) 47 C.F.R. § 64.1200.

전화를 이용하여 자신이 원하는 장거리 사업자를 이용할 수 있도록 하고 공중전화 기타 다중 이용시설에서 교환원서비스를 이용할 경우 지불하여야 할 요율에 대한 충분한 정보를 받을 수 있도록 하는 규정을 채택하였다.⁴⁸⁾

라. 통화당 과금 정책 (Pay-Per-Call Policy)

연방통신위원회는 1991년 「주간 통화당 과금 서비스에 대한 규제를 하기 위한 규칙」을 채택하였다. 이 규칙은 900번 전화번호와 관련된 다수의 소비자 피해를 해결하려는 목적으로 제정된 것이었다.

1992년에는 연방법으로 「전화관련 정보공개 및 분쟁해결법」(the Telephone Disclosure and Dispute Resolution Act: TDDRA, 47 U.S.C. § 228)이 제정되었는데, 이 법은 연방통신위원회와 연방무역위원회에 사기적이고 기망적인 관행으로부터 소비자 보호를 증진시키기 위한 규칙을 제정하고 합법적인 통화당 과금서비스의 발달을 촉진시킬 의무를 부과하였다.

특히 1996년에 개정된 「연방통신법」은 정보제공에 대한 과금이 되는 무료접속 전화번호의 사용을 엄격히 제한하는 조항을 법 제228조에 두고 있다.⁴⁹⁾

연방통신위원회는 「연방통신법」 제228조를 집행하기 위하여 기존의 규칙을 개정하여, 무료 접속전화번호에 대한 일반인의 신뢰를 저해하는 문제로서 전화가입자가 그러한 전화번호에 접속시 예기치 못한 과금을 받게 되는 문제에 대응하도록 하였다.⁵⁰⁾

마. 사업자 무단변경에 대한 정책 (Slamming Policy)

‘사업자 무단변경’(일명 “Slamming”)은 가입자가 선택한 전화 사업자를 가입자의 허가없이 또는 가입자 몰래 무단으로 변경하는 행위를 말한다.

미국의 1996년 「연방통신법」은 이러한 사업자 무단변경을 규제하고 처벌할 수 있도록 연방통신위원회의 권한을 대폭 강화했다. 동법에서는 통신사업자는 통신위원회가 정한 확인절차를 거치지 않고 가입자가 선택한 통신사업자를 변경할

48) 47 C.F.R. § 64.702 et seq.

49) 47 U.S.C. §228.

50) 47 C.F.R. § 64.1501 et seq.

수 없도록 하고 있으며⁵¹⁾, 사업자가 가입자 확인절차를 위반하여 무단으로 사업자를 변경하여 요금을 받은 경우에는 가입자의 기존 통신사업자에 대하여 그 받은 요금을 지급하여야 한다.⁵²⁾

바. 텔레마케팅 관련 정책 (Telemarketing Policy)

텔레마케팅 전화 횟수가 급격히 증가하자, 미국은 1991년에 「전화소비자보호법」(the Telephone Consumer Protection Act: TCPA)을 제정하였다.

「전화소비자보호법」은 텔레마케팅 전화를 하는 것과 자동전화 다이얼링 시스템, 녹음된 음성 메시지 등을 규제한다. 동법은 텔레마케팅을 하는 자뿐만 아니라 통신사업자에게도 적용된다. 연방통신위원회는 1992년에 「전화소비자보호법」을 집행하기 위한 규칙을 제정하였으며, 동 규칙에서 텔레마케팅 사업을 하는 자는 회사별로 **전화 거절 요청자 명단**(do-not-call lists)을 유지하기 위한 절차를 시행하도록 하고 있다.

사. 과금 진실성 확보를 위한 정책 (Truth-In-Billing Policy)

연방통신위원회는 전화요금 청구서에 대한 소비자의 이해를 개선하기 위한 규칙을 제정하였다. 동 규칙에 따르면 전화회사의 요금청구서에서는 제공된 서비스에 대하여 간략하고 명확하며 오해의 여지가 없는 일상용어로 설명하여야 하며, 각 요금에 대한 서비스 제공자를 명시하고 서비스 제공자의 변경이 있을 경우 명확하고 현저하게 표시하여야 하며, 요금에 대하여 상세하고 오해의 소지가 없이 설명하여야 하고, 요금 중 지급하지 않아도 이용자의 기본 시내전화의 서비스의 단절을 초래하지 않는 요금부분을 명시하여야 하며, 이용자가 민원을 제기하거나 정보를 획득하기 위하여 이용할 수 있는 무료접속 전화번호를 제공하여야 한다.⁵³⁾

4. 분쟁해결절차

미국에서의 통신이용자 피해구제절차는 크게 비공식적 조정 및 해결절차와 공

51) 47 U.S.C.A. § 258 (a).

52) 47 U.S.C.A. § 258 (b).

53) 47 C.F.R. § 64.2401.

식적 피해구제절차로 구분할 수 있다.

비공식적 피해구제절차는 연방통신위원회의 소비자 질의 및 피해구제부에서 처리하고, 공식적 피해구제절차는 연방규칙에 규정된 절차에 따라 연방통신위원회의 집행국(Enforcement Bureau)에서 정식절차에 따라 처리하게 된다.

가. 비공식적 피해구제절차

연방통신위원회 내의 하부기관으로서 소비자 질의 및 피해구제부는 통신이용자의 질의 및 피해구제신청에 대한 비공식적 조정 및 해결을 담당한다. 소비자 질의 및 피해구제부의 통신이용자의 피해구제신청에 대한 비공식적 조정 및 해결 권한은 연방통신위원회에 관한 연방규칙상 소비자 및 대정부 업무국의 역할 중 피해구제에 관한 조정 및 해결권한을 위임받아 시행하는 것이다.⁵⁴⁾

비공식적 피해구제 신청은 개인신청자가 CGB내 소비자 센터에 우편, 팩스, 이메일, 전화를 이용하여 1) FCC의 관할에 속하는 특정 사업자를 표시하고, 2) 피해 또는 손해를 주장하면서, 3) 구제를 신청하는 것을 말한다.⁵⁵⁾

2009년 제1사분기에 제기된 비공식적 통신이용자 주요 피해구제신청 건수는 연

54) 47 C.F.R. § 0.141 (Functions of the Bureau) The Consumer and Governmental Affairs Bureau develops and administers the Commission's consumer and governmental affairs policies and initiatives to enhance the public's understanding of the Commission's work and to facilitate the Agency's relationships with other governmental agencies and organizations. The Bureau is responsible for rulemaking proceedings regarding general consumer education policies and procedures and serves as the primary Commission entity responsible for communicating with the general public regarding Commission policies, programs, and activities in order to facilitate public participation in the Commission's decision-making processes. The Bureau also performs the following functions:...

(i) Provides informal mediation and resolution of individual informal consumer inquiries and complaints consistent with Commission regulations. Resolves certain classes of informal complaints, as specified by the Commission, through findings of fact and issuance of orders. Receives, reviews, and analyzes responses to informal complaints; maintains manual and computerized files that permit the public inspection of informal consumer complaints; mediates and attempts to settle unresolved disputes in informal complaints as appropriate; and coordinates with other Bureaus and Offices to ensure that consumers are provided with accurate, up-to-date information. Develops and fosters partnerships with state regulatory entities to promote the sharing of information pertaining to informal complaint files maintained by the Bureau.

55) FCC, Quarterly Report on Informal Consumer Inquiries and Complaints, Year 2009 1st Quarter (http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-293273A1.pdf), footnote at 9.

방통신위원회가 발표한 자료에 따르면, 무선통신이 16,142건, 유선통신이 36,424건으로서 유선통신에 대한 피해구제신청이 무선통신에 대한 피해구제신청보다 약 2.3배 많다.

무선통신에 대한 피해구제신청 중 「전화소비자보호법」과 관련한 구제신청이 73%를 차지하여 피해구제신청 사유 중 가장 높은 비중을 차지하였다. 유선통신에 대한 피해구제신청에서도 「전화소비자보호법」과 관련 구제신청이 전체 구제신청 건수의 약 87%를 차지하여 가장 높은 비율을 차지하였다.⁵⁶⁾

[표3-1] 미국 FCC 2009년 제1/4분기 주요 소비자피해구제신청 처리현황

	1월	2월	3월	1/4분기 총계
Wireless Telecommunications				
Carrier Marketing & Advertising	73	119	122	314
Contract - Early Termination	144	152	160	456
Service Related Issues	173	158	179	510
Billing & Rates	1,022	927	1,070	3,019
Telephone Consumer Protection Act	3,136	3,927	4,780	11,843
총계	4,548	5,283	6,311	16,142

	1월	2월	3월	1/4분기 총계
Wireline Telecommunications				
Service Quality	282	236	303	821
Billing & Rates	1,426	1,156	1,498	4,080
Telephone Consumer Protection Act-Unsolicited Fax	2,687	2,371	3,559	8,617
Telephone Consumer Protection Act - Do Not Call List	2,974	3,618	4,431	11,023
Telephone Consumer Protection Act -Other Issues	3,206	3,704	4,976	11,886
총계	10,575	11,085	14,767	36,427

소비자 질의 및 피해구제부에서는 피해구제신청의 유형별 세부사항을 다음과 같이 구분하고 있다.⁵⁷⁾

56) *Id.* at 1.

57) *Id.* at 3-7 참조.

1) 무선통신관련 피해구제신청 세부항목 유형

가) 요금청구 및 요율 관련 사항

- ① 사용시간 관련 과금 : 무선전화 가입자가 실제 사용한 시간에 대한 과금에 대한 피해구제 신청
- ② 요금환불 및 조정
- ③ 요금에 부가되는 부가요금 및 세금관련 민원 - 접속료, 911 전화 접속시 자동위치추적 정보 및 자동번호표시 서비스, 청구서에 기재된 세금, 저소득층을 위한 통신요금 보편적 서비스관련 부가금액
- ④ 청구서에 매월 반복 청구되는 요금에 대한 민원
- ⑤ 로밍요금에 대한 민원
- ⑥ 분단위 미만에 대한 절상처리
- ⑦ 서비스 요금제도: 개통비, 시간대별 요금(Off-Peak, Peak), 선택서비스 요금 (발신자번호표시, 음성사서함 등), 요금선납제, 특별관측요금(사용시간), 보증금 관련 사항 등

나) 사업자의 광고 및 마케팅 관련 사항

사업자의 광고 및 마케팅과 관련한 허위 또는 과장행위와 관련된 피해구제 신청이 포함된다.

다) 계약 조기 해지 관련 사항

계약기간 만료전에 가입자가 해지하는 것과 관련된 피해구제 신청으로서, 가입자에 의한 해지시 계약기간 만료전 해지로 인한 가입자의 책임관련 분쟁, 사업자에 의한 해지로서 사업자가 가입기만 만료전에 서비스제공을 해지할 수 있는지 여부에 대한 분쟁 등이 포함된다.

라) 전파간섭

전파간섭에는 인근 송신장치에 의한 무선통신장비에 대한 예기치 않은 전파 간섭현상에 피해구제 및 문의가 포함된다.

마) 허가관련정보

허가관련정보에는 통신관련 허가의 취득, 요건, 취득자격, 취소, 주파수조정, 허가교체, 기타 일반적인 허가 관련 사항이 포함된다.

바) 서비스 관련사항

무선사업자에게 제공하는 서비스 지역 내에서 서비스 품질 또는 서비스불능에 대한 피해로서, 서비스 불통지역(Dead Spots), 통화 도중단절(dropped calls), 소비자의 주거지역내 통화품질, 통화중신호로서 통화불가, 로밍서비스 품질에 관한 사항, 서비스제공자에 의한 간섭으로 통화불가 등이 있다.

사) 통신소비자보호법

무선통신에 적용되는 통신보호법상 요건의 준수와 관련된 사항이 포함된다.

아) 기지국철탍 관련 사항

기지국철탍의 도색, 위치, 구역, 등록 등에 관한 사항이 포함된다.

2) 유선통신관련 피해구제신청 세부항목 유형

가) 요금청구 및 요금 관련 사항

①요금환불 및 조정관련 사항

②요금에 부가되는 부가요금 및 세금관련 민원: 가입자 회선비용, 보편적서비스에 관한 요금, 전화번호정보 문의에 대한 요금, 청구서에 기재된 지방세, 주세, 연방 세금 등이 있으며, 특히 청구서의 진실성과 관련된 사항으로서 서비스 제공자의 연락처 표기 부재, 복수 사업자가 제공하는 서비스에 대한 사업자별 요금의 분리표시 부재, 요금납부 불이행시 서비스단절 여부에 대한 표기 부재 등이 있다.

③요금에 관한 사항: 이중과금, DSL요금 중 특별관측요금의 변경, 국내 인터넷 서비스제공자에 접속시 국제인터넷 전화사용요금으로 과금되는 경우, 국제전화요금 과금에 관한 사항, 809 수신자부담 전화번호와 스캠 전화문제, 900번 전화번호로서 과금되는 경우, 공중전화 사용시 교환원사용요금 청구, 주간 장거리 전화요금

의 과금과 관련한 분쟁 등이 있다.

④ 청구서에 반복 청구되는 요금에 대한 민원

나) 부당청구(Cramming)

부당청구에는 허가되지 않거나, 혼동되거나, 기망적인 청구를 요금청구서에 하는 행위 관련된 사항이 해당된다.

다) 서비스품질

DSL서비스 품질이 낮거나 서비스가 끊어지는 현상, 주간 장거리 전화에서 수신불량, 통화단절, 서비스불통, 전화선 회복 실패 등, 장거리 전화서비스가입시 이용자의 승인없는 서비스를 추가하는 경우 등이 포함된다.

라) 사업자 무단변경(Slamming)

가입자의 허락없이 가입자가 선택한 사업자를 무단 변경하는 것으로서, 국제전화사업자를 무단 변경하는 경우, 지역사업자를 무단 변경하는 경우, 지역사업자와 장거리사업자를 모두 무단 변경하는 경우, 장거리사업자를 무단 변경하는 경우, 기망적인 서류나 경품추첨을 가장하는 등 불법적인 형식을 이용하여 사업자를 변경하는 경우 등이 포함된다.

마) 통신소비자보호법 관련 사항

통화거절을 요청한 가정용 이용자가 통화를 받는 경우(Do Not Call List), 요청하지 않은 광고등을 팩스로 받는 경우(Unsolicited Fax), 기타 통신소비자 보호법 위반 사항이 포함된다.

바) 보편적 서비스 관련 문제

보편적 서비스 비용 부담방법, 관련 정보, 시골지역의 의료보조금 및 계산방법의 상향조정 등이 포함된다.

나. 공식적 피해구제 절차

통신이용자의 연방통신위원회에 대한 공식적인 피해구제절차에 대해서는 「연방통신법」 제208조에 규정되어 있다.⁵⁸⁾ 공식적인 피해구제를 받으려면 연방통신법의 적용을 받는 통신사업자의 작위 또는 부작위에 대하여, 피해구제를 신청자는 서면으로 피해구제 대상사실을 명시하여 연방통신위원회에 신청서를 제출하여야 한다.⁵⁹⁾ 공식적 절차는 법적인 절차로서 연방통신위원회 내에서는 집행국(Enforcement Bureau)에서 전담한다.

연방통신위원회는 신청자가 제출한 피해구제신청서를 통신사업자에게 송부하고, 통신사업자는 연방통신위원회가 정한 합리적인 기간내에 이용자의 불만을 해소하거나 서면으로 피해구제에 대한 답변을 하여야 한다.⁶⁰⁾ 통신사업자가 지정된 기간내에 주장된 피해에 대한 배상을 하는 경우에는 피해구제신청의 대상이 된 범위반에 대하여 책임을 면한다.⁶¹⁾ 통신사업자가 지정된 기간 내에 피해구제를 하지 않거나 피해구제신청을 조사할 합리적 근거가 있다고 판단되는 경우에는, 통신위원회가 당해 사안에 대한 적절한 방법과 수단을 이용하여 피해구제신청 사실을 조사하여야 한다.⁶²⁾ 또한 피해구제신청은 직접적인 손해가 없다는 이유로 기각될 수 없다.⁶³⁾

연방통신위원회는 원칙적으로 피해구제신청서가 제출된 때로부터 5개월 내에 피해구제 신청에 대한 조사를 종료하는 명령을 발하여야 한다.⁶⁴⁾ 피해구제신청을 종료하는 명령은 연방기관의 명령에 대한 항소절차에 따라 연방항소법원에 항소할 수 있다.⁶⁵⁾

항소시 관할법원은 항소신청자의 거주지 연방항소법원이나 콜롬비아 특별구 연방항소법원이다.⁶⁶⁾ 연방항소법원의 항소심 결정에 대하여 불복하는 경우에는 항소심 판결 선고일로부터 90일 내에 연방대법원에 심리허가(a writ of certiorari)를 신청을 할 수 있다.⁶⁷⁾

58) 47 U.S.C.A. § 208.

59) 47 U.S.C.A. § 208(a).

60) 47 U.S.C.A. § 208(a).

61) *Id.*

62) *Id.*

63) *Id.*

64) 47 U.S.C.A. § 208(b)(1).

65) 47 U.S.C.A. § 208(b)(3), 402(a); 28 U.S.C.A. § 2342(1).

66) 28 U.S.C.A. § 2343.

67) 28 U.S.C.A. § 2350.

다. 주정부 차원의 피해구제절차

미국의 각 주에서도 통신관련 피해구제를 공공서비스제공 사업자를 규제하는 기관에서 담당하는 경우가 있다. 연방법인 「전화소비자보호법」에서도 소비자가 요청하지 않은 팩스 광고, 자동 전화 다이얼링 시스템, 인공 또는 녹음음성 메시지의 사용, 전화를 이용한 권유를 하는 것에 대하여 각주의 입법으로 당해 주내에서 동법에 규정된 것보다 더 엄격히 제한하거나 금지하는 것을 허용하고 있다.⁶⁸⁾

따라서 이와 같이 연방법보다 더 엄격한 주의 입법이 있는 경우에는 동 주의 입법이나 규정을 위반한 피해 사례에 대해서는 연방법상의 피해구제절차 이외에도 각 주가 정하는 피해구제절차가 필요하게 된다.

특히 캘리포니아 주의 경우에는 일정한 경우 통신이용자는 '공공서비스위원회'(Public Utilities Commission)에 피해구제를 신청할 수 있다. 다만, 요금청구서에 기재된 연방세, 시세, 카운티세와 이와 관련된 부가금액이나 장거리 전화, 케이블 텔레비전, 무선전화요금, 페이지 또는 인터넷 요금과 서비스에 대해서는 동 공공서비스위원회가 피해를 구제할 권한이 없다.⁶⁹⁾

캘리포니아 주 공공서비스위원회에 통신이용자가 피해구제를 신청하는 절차는 비공식적 절차와 정식절차가 있으며, 이러한 절차 이외에 대안적 분쟁해결절차(ADR)도 이용할 수 있다. 비공식적 피해구제신청 절차는 전화나 온라인, 서면신청 등을 이용할 수 있으나, 공공서비스위원회는 서면신청을 선호한다.⁷⁰⁾

비공식적 구제신청시 신청자는 서비스의 중단을 방지하기 위하여 다툼이 있는 금액을 공공서비스위원회에 예치할 수 있다. 그러나 요금 분쟁, 규정 이행이나 서비스 관련 구제신청의 경우에는 예치제도를 이용할 수 없다.⁷¹⁾

비공식적 구제신청이 있으면, 공공서비스위원회 담당자가 소비자의 신청서, 사업자의 입장, 사업자의 요율 및 규정 준수여부, 수집된 자료의 분석 등을 통하여 사안을 심사하고, 분쟁에 대한 비공식적 의견을 작성하여 각 당사자에게 결과를 통지하고, 예치되었던 금액을 고객이나 사업자에게 송부한다.⁷²⁾ 당사자가 그 결과에

68) 47 U.S.C.A. § 2227(e)(1).

69) http://www.cpuc.ca.gov/PUC/CEC/e_complaint/a_utilitycomplaint.htm.

70) California Public Utilities Commission, Complaint Form with Instructions, General Instructions, at 1.

71) *Id.*

만족하면 분쟁은 이 단계에서 해결된다.

당사자가 공공서비스위원회 담당자의 의견에 이의가 있는 경우에 의견의 발송 일로부터 15일내에 소비자업무부서 관리자(Consumer Affairs Branch Manager)에게 이의를 제기할 수 있다.⁷³⁾ 소비자업무부서 관리자의 심사에도 불복하는 경우에는 공공서비스위원회에 공식적 피해구제신청을 제기할 수 있다.⁷⁴⁾

공식적 피해구제신청이 있으면, 공공서비스위원회는 고객의 요금청구서를 수정하는 등 교정적 조치를 사업자에게 명령할 수 있다.⁷⁵⁾ 또한 요금을 이미 납부한 서비스에 대하여 실제로 서비스가 제공되지 않았던 경우에는 그 금액의 반환을 명할 수 있다.⁷⁶⁾ 그러나 공공서비스위원회는 신체 상해, 재산상 손해, 정신적 피해, 임금이나 이익의 상실 등에 대한 손해배상을 명할 수는 없다.⁷⁷⁾ 손해배상을 청구하기 위해서는 피해자가 법원에 소송을 제기하여야 한다.⁷⁸⁾

대안적 분쟁해결절차는 분쟁의 유연한 해결이라는 측면에서 소송이나 공공서비스위원회에 의한 결정이나 명령보다는 비용과 성과면에서 효율적일 수 있다. 공공서비스위원회내의 행정판사부(Administrative Law Judge Division)가 대안적 분쟁해결 프로그램을 관장하며 경험있는 행정판사가 중립적인 지위에서 분쟁해결에 관여한다.⁷⁹⁾

주의 공공서비스위원회가 제공하는 대안적 분쟁해결절차의 종류로는 '촉진'(facilitation), '조정'(mediation), '조기중립적 평가'(early neutral evaluation), '화해를 위한 회의'(settlement conferences) 등이 있다.⁸⁰⁾

우선 촉진은 행정판사가 모든 관점을 듣고 분쟁해결의 진전이 있도록 하기 위하여 회의를 개최하고 절차적 기술도 사용하는 것을 말하며, 조정은 당사자의 동

72) *Id.*

73) *Id.*

74) *Id.*

75) California Public Utilities Commission, Complaint Form with Instructions, General Instructions, at 2.

76) *Id.*

77) *Id.*

78) *Id.*

79) California Public Utilities Commission, Complaint Form with Instructions, General Instructions, at 2.

80) <http://www.cpuc.ca.gov/PUC/ADR/adrtypes.htm>.

의하에 경험있는 행정판사가 당사자들과 분리회의 또는 합동회의 개최하여 관련 이해관계를 분명히 하고 화해에 도달할 수 있도록 조력하는 것을 말하고, 조기중립적 평가는 당사자의 동의하에 당사자가 분쟁의 요점을 일인 이상의 경험있는 행정판사에게 제출하여 어느 쪽 주장이 정당한지에 대한 구속력이 없는 의견을 조기에 받아보는 것을 말하며, 화해를 위한 회의는 행정판사가 당사자들이 쟁점을 좁히고 화해안을 모색할 수 있도록 집중적으로 회의를 개최하는 것을 말한다.⁸¹⁾ 기대안적 분쟁해결절차에서는 당사자의 기본적인 이해관계에 초점을 맞추고 있으므로, 각 당사자에게 보다 유리한 조건으로 분쟁해결안이 제시될 수 있다.⁸²⁾

대안적 분쟁해결절차는 공식적 피해구제절차 도중에 언제라도 이용할 수 있고, 비 공식적 피해구제절차가 진행 중이어서 아직 공식적 피해구제절차가 개시되기 전에도 이용할 수 있다.⁸³⁾ 통상 대안적 분쟁해결절차는 반일 내지 2일내에 완결된다.⁸⁴⁾

라. 상사중재

한편 미국에서 통신사업자와 이용자간에 분쟁이 발생한 경우에는 상사중재를 할 수 있도록 서비스 이용약관에서 규정하고 있다. 따라서 분쟁조정제도를 도입했다고 볼 수 있다. 미국은 통신이용자에 대한 손해배상제도의 활성화를 위하여 실질 손해액에 변호사 비용을 추가하여 배상하도록 하고 있다.

한편 미국은 통신사업자의 고의나 과실에 의한 손해발생을 구분하고 있다. 즉 고의에 의하여 이용자에게 사람이나 재산에 대하여 손해를 발생시킨 경우에는 징벌적 손해배상, 신뢰이익, 특별손해 등에 대하여 배상할 수도 있으나, 과실에 의한 손해배상에서는 고객서비스계약에서 면책조항을 두어 통신서비스 사업자의 배상 책임을 제한하고 있다. 따라서 위에서 언급한 것처럼 과실에 의하여 사람이나 재산에 대하여 손해를 발생시킨 경우에는 징벌적 손해배상, 신뢰이익, 특별손해 등에 대하여 배상하지 않는다고 규정하고 있다.⁸⁵⁾

81) *Id.*

82) California Public Utilities Commission, Complaint Form with Instructions, General Instructions, at 2.

83) *Id.*

84) *Id.*

85) AT&T 서비스계약 (Consumer Services Agreement, CSA) 제4조 (2008년 1월 1일 버전).

한편 서비스중단 또는 기타 관련 업체의 서비스나 장비에 문제가 발생한 경우에 배상책임은 서비스계약에 의하여 손해발생기간동안의 서비스요금에 한정하여 책임을 부담한다.

AT&T의 경우에는 서비스계약서를 통하여 분쟁이 생길 경우에는 「연방중재법」(Federal Arbitration Act, FAA)에 의한 중재를 규정하고 있다.⁸⁶⁾ 이 중재는 중재협회(American Arbitration Association; AAA)에 접수하여 처리된다. 다만 중재신청 전에 사업자에게 연락하고 60일이후에 미국중재협회의 서비스센터로 연락하여 중재신청을 할 수 있다.

제3절 유럽공동체

유럽공동체의 통신이용자 보호제도에 대하여 유럽공동체는 이용자보호와 관련하여 종래의 통신법 내용을 전면적으로 개정한 ‘2002년의 통신법개혁프로그램’에서 규정하고 있다.⁸⁷⁾

이 통신개혁프로그램에서는 소위 방통융합이라고 하는 미디어의 융합을 고려하여 **전송수단에 상관없이 전송 자체를 중심하는 기술중립적인 ‘전자통신’(법)**을 규정하였다.⁸⁸⁾

한편 새로운 유럽통신법에서는 통신규제기관은 종전의 국가통신규제행정청을 종래의 국가 내지 국가가 운영하였던 통신기업으로부터 **법적으로나 기능적으로 독립성을 가진 규제기관**일 것을 요구하고 있다.⁸⁹⁾ 이러한 점에서 유럽공동체 회원국, 특히 독일과 일본은 종래의 통신청에서 새로운 독립된 기관으로서 통신규제기관을 재편하였다.

아울러 새로운 유럽통신법은 잘 알려진 것처럼 종전의 망의 보유여부에 따른

86) 9 U. S. C. §§ 1-16.

87) 유럽공동체의 2002년 통신개혁프로그램에 대한 소개로는 길준규, 『전자통신시대의 우리 통신법의 개정방향』, 정보통신부, 2005.4; 같은이, “유럽공동체 통신법의 역사적 발전”, 『土地公法研究』 제21집, 2004.3, 105쪽이하.

88) 길준규, 『전자통신시대의 우리 통신법의 개정방향』, 정보통신부, 2005.4, 요약 4쪽, 69쪽이하.

89) 길준규, 위보고서, 75쪽이하.

개별허가제에서 누구든지 통신업허가를 받을 수 있는 **일반허가제**로 전환하였다.

이외에도 유럽공동체는 「유럽공동체조약」에서 유럽공동체가 ‘소비자보호’에 기여해야 한다고 규정하고 있으나, 이는 일반소비자법에 속하는 것이고 특히 원칙규정에 불과하다. 따라서 위에서 살펴본 유럽공동체통신법에서 이용자보호에 대한 실질적인 내용이 규정된다. 대표적으로는 「보편역무준칙」에서 「유럽공동체조약」 제153조에 근거하여 개별회원국이 이용자보호제도를 도입하도록 규정하고 있다.

자세한 이용자보호제도로서는 「보편역무준칙」 제20조에서 요금 및 거래조건 등으로서 통신서비스의 보편역무로서의 계약강제와 계약최소기준계약강제를 규정하고 있고, 각 회원국은 통신서비스에 대한 투명한 정보를 제공하고 불공정계약행위의 규제를 규정하고 있다.

특히 「보편역무준칙」 제22조에서는 통신서비스사업자의 통신서비스의 품질정보 제공의무와 각 회원국 통신규제기관이 통신서비스의 품질모니터링, 회원국간 서비스품질비교 등을 규정하고 있다. 즉 통신서비스의 품질수준과 이를 유지하지 못한 경우에 개략적인 배상규정과 보상규정을 두도록 규정하고 있다.

그 외에 이용자보호와 관련하여 「보편역무준칙」 제25조 제1항에서는 사업가표시제도와 공개적인 안내서비스 등을 보편역무로 이용자에게 제시할 것을 규정하고 있다.

그러나 자세한 이용자 피해구제와 관한 절차는 유럽통신법이 아니라 회원국의 국가별 국내통신법에 위임하고 있으므로 아래에서는 대표적인 유럽공동체 회원국인 독일과 영국을 대상으로 하여 검토해보기로 한다.

제4절 독 일

1. 통신서비스 개관

독일에서는 전기, 가스, 수도, 통신 등과 같이 그간 국가 기반서비스로써 이들

역무가 가지고 있는 공익성과 필수성, 그리고 안정성에 대한 요구로 인하여 국가가 독점적으로 제공해오던 서비스들 중에서 특히 통신서비스 분야는 적극적인 시장자유화를 통하여 경쟁체제를 도입한 후 가장 급격한 성장과 혁신적 성과를 창출하고 있는 분야로 거론된다. 그러나 이러한 성장과 성과의 이면에는 통신서비스 시장에서의 경쟁증가와 보급확대로 인한 관련 민원의 지속적인 증가라는 문제점도 공존하고 있다. 특히 통신서비스 시장은 그간 국가에 의하여 독점적으로 역무가 제공되어오다가 비교적 최근에 들어서 민영화가 이루어진 분야인데다가 역무 제공을 위한 기반시설을 갖추기 위하여 막대한 자본이 투하되어야만 하는 분야이기 때문에, 전면적인 시장자유화가 이루어졌다고 하여도 역무제공자로서 시장에 참여할 수 있는 사업자의 수는 소수로 제한될 수 밖에 없고, 이러한 제한으로 인하여 소수 사업자에 의한 시장지배적 형태를 벗어나기가 어려울 수 밖에 없다.⁹⁰⁾

그러나 통신서비스의 경우에는 그 필수성으로 인하여 이용자의 입장에서는 이러한 역무에 불만이 있다고 하여도 완전히 역무의 이용을 포기하기는 어려운 특성이 있다. 또한 통신서비스가 갖는 고도의 기술성 · 전문성이라는 특성 때문에 이용자가 가격 등 기타 거래조건에 대하여 그 적정성을 판단하기가 쉽지 않은 반면에, 시장은 소수 사업자가 독과점하고 있는 형태이기 때문에 통신서비스 시장은 수요 · 공급곡선에 의한 시장에서의 자율적 통제가 이루어지기 어려운 측면이 있다. 이러한 이유로 통신서비스 영역에서는 이용자 보호와 관련한 문제를 단순히 시장에서의 자율경쟁을 통하여 해결하도록 맡겨두게 된다면, 이 시장의 특성상 적절한 이용자 보호를 기대하기 어려운 특성이 있다. 또한 통신서비스의 특성상 이용자가 입는 피해는 주로 소액이지만 다수의 이용자가 피해를 입는 것이 일반적인데, 소액피해자인 이용자가 소송비용의 부담이나 소송절차의 복잡성 등의 이유 때문에 사법적 통제를 요청하는 것도 쉽지 않은 실정이므로, 결국 이에 대한 적극적인 행정적 통제가 요구되는 영역이라 할 것이다. 즉, 통신서비스 시장은 다른 시장에 비하여 일반적 · 예방적인 행정적 사전통제와 더불어 문제가 발생하였을 경

90) 同志 한기정, “전기통신사업법상 통신이용자 보호에 관한 연구”, 『행정법연구』, 2004, 97쪽 이하; 이민석, “통신서비스 이용자 피해구제 및 보호 체계”, 『정보통신정책』, 제19권 11호(2007), 1쪽 이하; 조향숙 외, “통신서비스 이용자 보호제도 및 정보제공”, 『KISDI 이슈리포트』, 정보통신정책연구원, 2008; 김희수 외, 『정보통신시장에서의 공정경쟁환경조성 및 이용자보호를 위한 법제도 개선방안 연구』, 한국전산원, 2002 등.

우에 간단하고 저렴하게 문제해결을 도울 수 있는 사후적인 행정적 통제의 필요성이 높은 시장이다. 특히 최근처럼 IPTV, VoIP 등 첨단 기술을 바탕으로 한 신규 통신서비스가 시장에 융합서비스 등의 다양한 형태로 새로이 도입되고 있는 상황에서는 경쟁과열로 인한 시장의 왜곡을 막음과 동시에 고도로 복잡화된 시장 환경에서 간과되기 쉬운 이용자 보호에도 기여하기 위하여 행정이 적극적으로 대처할 필요성은 더욱 대두되고 있다고 할 것이다.

이러한 이유로 외국 각국은 통신법 등 통신서비스와 관련한 법령을 제정하여 이 분야에 대한 적극적인 시장규제의 근거규정을 마련하고 있으며, 이용자 보호와 관련하여서도 소비자 보호와 관련한 일반법이 있는 경우에도 통신서비스시장의 특수성을 고려하여 통신법 등 관련 법령에서 따로 이용자 보호와 관련한 규정을 두고 있는 경우가 많다. 또한 전체 시장을 관리·감독하는 일반규제기관이 있는 경우에도 통신서비스 영역과 관련하여서는 전문규제기관을 두고 통신서비스 시장을 특별히 취급하고 있다. 즉 통신서비스 시장의 상론한 특수성을 감안하여 이 영역에 대한 특별한 규율을 두고, 이를 담당하는 전문규제기관을 별도로 설치하여 전문적인 관리·감독을 수행하도록 하고 있는 것이다.

본고는 선진 각국의 이러한 법제들 중에서 특히 독일의 통신서비스관련 법규의 이용자 보호에 대한 규율을 소개하고 검토함을 목적으로 한다.

2. 통신법상의 주요개념 및 연혁

가. 통신서비스 사업자와 이용자의 개념

독일 「통신법(TKG)」은 우리의 「전기통신사업법」과 같이 ‘통신사업자’와 ‘통신이용자’로만 역무를 제공하는 자와 이용하는 자를 이원적으로 구분하고 있지 않다.

독일 「통신법」은 ‘공중에 통신서비스를 제공하는 사업자’(Anbieter von Telekommunikationsdiensten für den Öffentlichekeit), ‘공중이 이용할 수 있는 전화서비스를 제공하는 사업자’(Anbieter eines öffentlich zugänglichen Telefondienstes), ‘가입자’(Teilnehmer), ‘최종이용자’(Endnutzer)의 개념을 사용하고 있기 때문에, 독일 통신법상 이용자보호관련 규정을 해석함에 있어서 다음의 개념들을 유의하여 구분할 필요가 있다.

먼저 독일 통신법상의 ‘통신서비스’(Telekommunikationsdienste)는 “일부 또는 전부의 신호를 통신망 또는 방송망을 통하여 전달해주고 비용을 받는 의무”를 말한다(법 § 3 Nr. 24 TKG). 그러나 여기에서 ‘비용을 받는다’라는 표현은 하나의 예시적인 의미로 받아들여지고 있으므로, 무료 서비스의 경우에도 이 법이 말하는 통신서비스의 개념에 포함되는 것으로 이해된다.⁹¹⁾ 때문에 결국 방송 · 통신망을 통하여 신호를 전달한다는 것이 통신서비스의 개념적 징표가 된다.

그리고 ‘공중’(Öffentlichkeit)의 개념은 1996년에 제정된 「통신법」(TKG 1996)⁹²⁾에서는 ‘제한된 이용자 집단’의 반대개념으로 이해하고 있었으나, 2004년의 통신법 개정부터는 「VoIP(Voice over IP)서비스에 관한 유럽연합 집행위원회의 전문가보고서」⁹³⁾에서 사용하는 ‘공중’의 개념정의를 따라 ‘순전히 내부통신만을 위하여 구축된 완전히 폐쇄된 사설통신’의 반대개념으로 사용되고 있으므로, 결국 ‘공중에 통신서비스를 제공하는 사업자’란 완전히 폐쇄된 내부통신을 제외한 모든 통신서비스, 즉 신호를 방송 · 통신망을 통하여 전달하는 의무를 제공하는 사업자를 말한다. 반면에 ‘공중이 이용할 수 있는 전화서비스를 제공하는 사업자’란 공중에 국내 또는 국제전화서비스를 제공하는 사업자로 정의된다(§ 3 Nr. 17 TKG).

‘가입자’는 통신서비스 사업자와 그러한 의무의 제공에 관하여 계약을 맺고 있는 자연인 또는 법인을 일컫는다(§ 3 Nr. 20 TKG). 때문에 통신서비스 사업자와 계약관계에 있다는 것이 중요한 개념적 징표가 되는 것이며, 실질적으로 그러한 의무를 이용하는 자인지 아니면 단순히 서비스를 재판매하는 사업자인지의 여부는 중요하지 않다. 반면에 ‘최종이용자’란 공공통신망을 운영하는 자 또는 공중에 통신서비스를 제공하는 자의 반대개념에 해당하는 것으로써, 최종이용자는 실제로 통신서비스를 이용한다는 것이 중요한 것이고, 사업자와의 계약관계에 있는지의 여부는 중요하지 않다. 즉 최종이용자는 자신이 실제로 통신서비스를 이용한다는 것이 중요한 것이기 때문에, 단순히 통신서비스를 재판매하는 사업자는 최종이용자의 개념에 포함되지 않는다.

91) Sörup, Kundenschutz und Universaldienst, in: Heun (Hrsg.), *Telekommunikationsrecht*(2. Aufl.), 2007, Teil 4, Rn. 7 참조.

92) BGBl. I S. 1120, 1996.

93) Informations- und Konsultationspapier der EU-Kommission zur Behandlung von Voice over IP(VoIP).

나. 통신서비스 이용자 보호관련 규정의 연혁

독일 「통신법」(TKG)의 기본이념은 통신사업자의 자율성을 최대한 보장함과 동시에 규제를 통하여 통신시장에서의 공공성을 확보하는 것이라 할 수 있다. 통신사업자의 자율성과 통신시장에서의 공공성 확보라는 서로 긴장관계에 있는 정책 목표를 달성하기 위하여 독일 「통신법(TKG)」은 특정한 통신역무제공사업에 대한 허가제도, 시장지배적 사업자에 대한 특별한 규제적 조치를 통한 통신부문에서의 경쟁촉진, 전독일내에서의 적절하고 충분한 통신역무의 보장, 주과수규제 그리고 통신서비스 이용자에 대한 특별한 보호 등에 관한 규정을 두고 있다.⁹⁴⁾

독일의 통신서비스 이용자 보호와 관련한 법령상 규율은 「2006년 통신법 개정법」(TKG-Änderungsgesetz 2006)을 통하여 「통신법」(Telekommunikationsgesetz: TKG)에 포함된 제43조의a부터 제47조의b까지의 제3장에서 규율하고 있다. 이 규율들은 유럽연합의 「전자통신망 및 전자통신서비스에 있어서의 보편적 서비스와 이용자보호에 관한 준칙」(Universaldienstrichtlinie: URL)⁹⁵⁾의 내용과 1997년에 제정된 「통신이용자보호령」(Telekomminikations-Kundenschutzverordnung: TKV)⁹⁶⁾에 포함되어 있던 기존의 이용자보호관련 규율들을 통신법상에 흡수·통합시킨 것이다. 이러한 「2006년 통신법 개정법」은 2006년 9월 14일에 연방하원에 제출된 원안⁹⁷⁾이 연방하원의 경제기술위원회(Ausschuss für Wirtschaft und Technologie)의 검토 및 개정제안⁹⁸⁾에 의하여 일부 변경되어 2006년 11월 30일 연방하원을 통과하고 2006년 12월 15일 연방상원의 동의절차를 거쳐, 2007년 2월 23일에 연방법령집⁹⁹⁾에 실림으로써 다음날인 2007년 2월 24일에 발효되었고, 이로써 그간 통신서비스 이용자 보호와 관련하여 규율하던 「통신이용자보호령」(TKV)은 실효되고 현재와 같은 규율체계를 갖추게 되었다.

물론 이러한 통신법상 이용자 보호관련 규정들은 사실상 결국 거래약관에 반영되어 실현되고 있기 때문에, 2001년에 「약관규제법」(ABG-Gesetz)¹⁰⁰⁾이 폐지되면

94) 김희수 외, 위의 책(주1), 196쪽 이하 참조.

95) Richtlinie 2002/22/EG vom 7. 3. 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten.

96) BGBl. I S. 2910, 2009.

97) BT-Drs. 16/2581.

98) BT-Drs. 16/3635.

99) BGBl. I S. 106, 2009.

서 민법전으로 흡수·규정된 「민법전」 제305조 이하의 보통거래약관(Allgemeine Geschäftsbedingung)에 관한 규정도 당연히 통신서비스 이용자 보호의 영역에 있어서 중요한 의미를 갖는다고 하겠으나, 본고에서는 이에 대한 일반적인 검토는 제외하고 「통신법」(TKG)이 특별히 통신서비스 영역과 관련하여 규율하고 있는 이용자보호규정에 관한 검토에만 집중하기로 한다.

3. 통신법상 이용자 보호관련 규정의 주요내용

가. 개 요

독일의 통신이용자 보호제도에 대하여 독일은 1996년 「통신법」에 의하여 통신규제행정청(Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation)이 설치되었으나, 2002년 유럽공동체 통신법의 개정으로 다시 2002년에 「통신법」(Telekommunikationsgesetz, TKG)을 전면개정하여 현재는 **연방망원**(Bundesnetzagentur)이 설치되어 있고, 연방망원이 통신서비스에 대한 이용자보호를 담당하고 있다.

한편 독일은 종전의 1996년 「통신법」에서는 「통신이용자보호령」(Telekommunikation-Kundenschutz-Verordnung)이 있었으나 현재는 개정작업중이다.

통신법상에 규정된 이용자 보호관련 규정은 다음의 세 가지 규율영역으로 구분해볼 수 있다. 먼저 그 첫 번째로는 이용자에게 충분한 정보를 제공하여 이용자가 자신에게 알맞은 통신서비스 선택함에 있어서 이용자의 선택권을 최대한 보장하여주고, 더불어 계약관계에 있어서의 법적 안정성을 보장하기 위한 최소한의 기준을 마련하기 위하여 사업자에게 부과되는 정보공개 및 공시의무와 관련한 규율이고, 두 번째로는 통신서비스가 가지는 특수성을 고려하여 일반적인 계약관계의 경우에 우선되는 당사자간 사적 자치의 원리를 일부 제한하는 것을 내용으로 하는 규율이며, 세 번째로는 전형적인 소비자 보호와 관련한 규율에 비하여 통신서비스만의 특수성을 고려한 특별한 이용자보호를 내용으로 하는 규율영역으로 나누어볼 수 있다.¹⁰¹⁾

100) Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen(BGBI. I S. 3317, 1976).

101) Sörup, a.a.O., Teil 4, Rn. 5 ff. 참조.

결국 통신서비스 시장이 다른 시장에 비하여 시장지배적 사업자의 시장영향력이 높은 시장이고 역무의 특성도 고도로 복잡하여, 상대적으로 시장에서 자율적인 이용자 보호를 기대하기 어려운 측면이 있기 때문에, 이를 보완하기 위하여 「통신법(TKG)」은 특별히 이용자 보호와 관련한 규정을 두고 있는 것이며, 이러한 규정들은 이용자에게 명확한 정보를 전달하여 이용자의 선택권을 보장한다는 것과 이용요금의 부당과금으로부터 이용자를 보호한다는 것을 주요한 목적으로 하고 있다고 할 수 있다.

나. 주요내용

1) 이용요금과 관련한 규율

가) 요금규제 (§ 27 ff. TKG)

통신서비스 시장에서의 요금규제는 요금정책적 조치를 통하여 시장지배적 사업자가 시장에서 자신의 지위를 오용하여 이용자 또는 다른 사업자의 공정한 시장경쟁활동을 방해하거나 차별하는 것을 막고자 함을 목적으로 한다(§ 27 Abs. 1 TKG). 요금규제와 관련한 구체적인 조치는 연방망원(BNetzA)의 권한에 속하며, 이러한 권한에 따라 연방망원은 시장지배적 사업자에게 요금의 적정성을 판단할 수 있는 자세한 사항, 즉 제공되는 역무의 내용과 해당 역무의 현재 판매실적 또는 기대 판매실적, 요금, 그리고 현재 매출 또는 기대 매출 등에 관한 사항에 대하여 보고하도록 요구할 수 있다. 또한 연방망원은 표준비용 산정방법을 정하여 시장지배적 사업자가 이러한 방식에 따라 비용을 산정하도록 명령할 수 있으며, 산정된 비용의 내용을 공시하도록 명령할 수 있다. 그 밖에도 연방망원은 시장지배적 사업자에게 특정 요금제를 신설하도록 명령할 수도 있다. 연방망원의 이러한 명령에 사업자가 따르지 않는 경우에는 일백만유로까지의 이행강제금이 부과될 수 있다(§ 29 TKG).

공중에 통신서비스를 제공하는 사업자 중 시장지배적 사업자와 공공통신망 사업자 중 시장지배적 사업자의 경우에는 그들이 제공하는 역무의 요금제에 대하여 사전에 연방망원(BNetzA)의 허가를 받도록 하고 있으며(§ 30 TKG), 연방망원의 요금제 허가는 그러한 요금제가 경제효율적인 역무제공비용의 상한을 넘지 않는

경우에만 가능하다(§ 31 Abs. 1 TKG).

여기서 시장지배적 사업자란 「경쟁제한방지법」(GWB)의 규정에 따라 결정되는데, 이에 따르면 그 사업자 이외에 달리 경쟁사업자가 없거나, 그 사업자가 다른 경쟁사업자에 비하여 현저히 우세한 시장적 지위를 갖고 있거나, 둘 이상의 사업자사이에 상당한 정도의 경쟁이 존재하지 않으나 합쳐서 시장지배적 지위에 있는 경우를 말하는 것이다(§ 19 Abs. 2 GWB). 구체적으로는 하나의 사업자가 3분의 1이상의 시장점유율을 차지하고 있거나, 둘 또는 셋의 사업자가 2분의 1이상의 점유율을 차지하는 경우, 그리고 넷 또는 다섯의 사업자가 3분의 2이상의 시장점유율을 차지하는 경우에 시장지배적 사업자로 간주된다(§ 19 Abs. 3 GWB).

나) 개별통화내역에 따른 요금청구서 발급의무 (§ 45e TKG)

통신서비스의 이용자는 사업자에게 각각의 개별통화 또는 이용내역에 따라 통화(이용)료를 부과한 내역을 요금청구서에 명시하도록 요구할 권리를 갖는다. 이는 전화통화 등의 기본서비스뿐만 아니라 인터넷이용 또는 유료정보이용 등 부가서비스의 경우에도 마찬가지이다. 개별통화내역에 따른 요금청구서를 발행하는 경우에 발생할 수 있는 개인정보유출의 위험을 방지하기 위하여, 이용자는 통화내역에 전체 전화번호호가 아니라 전화번호의 일부(예를 들면, 전화번호의 뒷 세자리)만을 표시하도록 요구할 수도 있다. 이러한 개별통화내역에 따른 요금청구서의 발행에 대해서 사업자가 이용자에게 따로 비용을 청구할 수 없으며, 이용자의 신청이 있는 경우에 이러한 개별통화내역에 따른 요금청구서는 전자메일의 형태로도 발급될 수 있다. 일반적인 요금청구서나 전자메일의 형태로 발급되는 요금청구서에 최소한 어떠한 내용이 포함되어야 하는지와 양식 등에 대한 자세한 내용은 연방망원(BNetzA)이 결정한다.

정액요금제를 사용하거나 기본요금에 있는 서비스를 사용하는 경우에도 이용자의 요구가 있는 경우 개별통화내역에 따른 요금청구서를 발급하여야 하며, 이때에 정해진 정액요금을 모두 사용한 시점과 기본요금에 대한 안내 등이 요금청구서에 포함되어야 한다.

그러나 개별통화내역에 따른 요금청구서의 발급의무는 일반적으로 청구서가 발급되지 아니하는 서비스, 즉 선불요금제 등의 서비스에는 해당되지 않는다.

다) 유료정보서비스 이용시 사전통지의무 (§ 45l TKG)

2007년의 법개정으로 인하여 유료정보서비스(화면, 벨소리, 게임서비스 등)를 제공하는 사업자는 서비스이용전에 문자서비스 등을 통하여 이용금액과 조건 등 중요내용을 통보하고, 이에 동의하는 의사표현이 있었을 경우에만 서비스를 이용할 수 있도록 조치할 의무를 진다.

이러한 유료정보서비스를 정액기간제의 형태로 제공하는 경우에 정액기간은 한 달을 단위로 하여야 하고, (일반적으로 독일의 계약해지는 3개월전에 신청하도록 하고 있음에 반하여) 일주일전에만 계약해지를 신청하면 해지가 이루어질 수 있도록 규정하고 있다. 또한 기간제 유료정보서비스를 이용하는 경우에 이용자는 사업자에게 한달 이용요금이 20유로가 넘어가는 경우에 경고문자를 보내도록 요구할 수 있도록 규정함으로써, 무분별한 유료정보서비스 이용으로 인한 요금과다의 폐해로부터 이용자를 보호하고 있다.

라) 요금미납으로 인한 서비스차단 제한 (§ 45k TKG)

통신서비스를 제공하는 사업자는 이용자가 정해진 기간에 청구된 요금을 납부하지 아니하면 해당 서비스를 차단할 수 있다. 그러나 서비스의 차단은 미납금액이 최소 75유로 이상 되는 경우에만 가능하도록 제한하고 있다. 아울러 사업자는 최소 2주전에 문서로 이러한 차단을 사전 고지하여야 하며, 이러한 차단에 대하여 불만이 있는 경우 소송을 제기할 수 있음을 명시하여야 한다. 또한 서비스의 차단은 우선 발신전화만으로 제한되며, 수신전화의 차단은 발신전화 차단후 최소 일주일 이후에나 가능하다. 서비스를 완전히 차단하는 경우에도 긴급전화의 차단은 허용되지 않는다.

그러나 이동전화서비스의 차단에 대해서는 법이 아무런 규정을 두고 있지 않기 때문에, 보통이용약관이 규정하고 있는 바에 따라 서비스차단이 이루어질 수 있다.

마) 수신자부담전화 차단기능 의무화

유선전화서비스 사업자는 이용자가 원하는 경우 수신자부담전화를 무료로 차단할 수 있는 기능을 제공하여야 한다. 또한 이용자가 원하는 경우에는 언제든지 이

러한 차단을 해제하거나 재차단 할 수 있도록 하여야 하지만, 이러한 경우에는 비용을 청구할 수 있다. 그러나 최근에는 전화기기 자체가 특정한 전화번호로부터 오는 통화를 자동으로 차단하는 기능을 탑재하고 있는 경우가 많으므로 이러한 의무의 필요성이 다소 감소하고 있다. 특이할 점은 이동전화서비스 사업자에게는 이러한 의무가 부과되고 있지 않다는 점이다.

바) 선불서비스의 제공의무 (§ 45f TKG)

통신서비스의 이용자가 자신의 통신비용을 자율적으로 통제하는 데에 도움을 주기 위하여 모든 통신서비스 사업자는 선불제 통신서비스를 마련하여 제공하여야 한다. 이는 이용자로 하여금 스스로 자신의 통신비용 지출을 제한할 수 있는 기회를 제공하며, 특히 미성년자의 과다 통신이용으로 인한 과잉 통신비용 지출을 막는 데에 크게 도움을 줄 것으로 기대되고 있다.

사) 전화번호 안내서비스 이용후 자동전화 연결시 과잉요금청구 금지

전화번호 안내서비스를 이용 후 안내받은 전화번호로 자동연결해주는 서비스를 제공하는 경우에 그간에는 과금시스템이 가지고 있는 한계로 인하여 안내서비스 이용에 부과되는 요금기준과 동일하게 그 후 자동연결된 통화에도 요금이 과금되는 문제가 있었다. 이처럼 전화번호 안내서비스를 이용하여 통화를 계속하는 경우에 통화요금이 과다청구되는 문제로 인하여 많은 민원이 있었으나, 안내서비스를 이용종료한 시점과 자동연결된 통화의 개시시점 등을 명확히 확인하기 어려운 과금시스템의 문제점 때문에, 연방망원(BNetzA)은 아예 전화번호 안내서비스의 경우 단지 번호를 안내해주는 서비스만 제공하도록 하고 자동연결 서비스는 원칙적으로 제공하지 못하도록 하였다. 다만 긴급전화 등 공공기관과 연결하는 경우에만 자동연결이 가능하도록 허용해 주고 있다. 결국 이용자는 안내받은 전화번호로 직접 다시 전화하여 전화번호 안내서비스에 부과되는 과금시스템이 아닌, 본인이 사용하는 통신서비스의 과금시스템에 따른 요금을 지불하면 되게 되었다.

2) 정보의 명확성 제고 및 이용자 선택권보장과 관련한 규율

가) 계약서에의 필수내용기재의무 (§ 43a TKG)

통신서비스 사업자는 이용계약서 작성 전에 자신이 제공하는 역무의 중요한 내용과 조건 등에 관하여 정확하고 명료하게 이용자에게 설명할 의무를 진다. 이러한 사업자의 의무를 효율적으로 담보하기 위하여 「통신법」(TKG) 제43조의a는 계약서에 다음과 같은 사항을 필수적으로 기재하여 이용자가 확인할 수 있도록 강제하고 있다.

- ㉠ 사업대표자의 성명 및 주소
- ㉡ 제공되는 역무의 종류 및 중요 기술성능
- ㉢ 서비스 연결시까지 예상되는 기간
- ㉣ 점검 및 잡음제거 등 제공되는 AS서비스
- ㉤ 이용료에 관한 개별적 사항
- ㉥ 당해 사업자가 제공하는 역무의 전체 요금제의 목록을 확인할 수 있는 곳
- ㉦ 계약기간 및 계약의 종료 및 연장과 관련한 요건
- ㉧ 필수적 서비스의 중요한 기술적 성능이 유지되지 않았을 경우의 손해배상규정
- ㉨ 분쟁조정절차에 관한 정보

이용계약서에 위와 같은 내용을 의무적으로 기재토록 하는 것은 고도로 복잡한 통신서비스의 특성을 고려하여 정보의 명확성을 높임으로써 이용자의 선택권을 보장하기 위함이다.

나) 서비스목록 및 전체요금제에 대한 공시의무 (§§ 43a Nr. 6, 45n TKG)

통신서비스 사업자는 이용자가 다른 사업자의 서비스 내용 및 요금제와 비교하여 자신에게 가장 적합하고 저렴한 서비스 및 요금제를 편리하게 선택할 수 있도록 돕기 위하여 자신이 제공하는 역무의 내용과 해당 요금제와 관련한 모든 정보를 간단 · 명료하게 정리하여 안내문 및 인터넷 등을 통하여 공시하여야만 하며, 이러한 정보에 접근할 수 있는 곳(예컨대, 해당 정보가 실려있는 인터넷 홈페이지 주소 등)을 전문규제기관인 연방망원(BNetzA)에 보고하여야 한다. 「통신법」(TKG) 제43조의a에 따라 이러한 정보에 접근할 수 있는 곳은 이용계약서상에 의

무적으로 기재하여야 하는 사항이기도 하다. 연방망원은 각 사업자가 보고한 정보를 수집하여 이용자가 접근하기 편리한 방법으로 공시함으로써 이용자의 선택권을 최대한 보장하기 위한 노력을 한다.

다) 중요 부가서비스에 대한 정보제공의무 (§§ 43a Nr. 2, 45n TKG)

통신서비스 사업자가 통신접속이외의 부가적 서비스를 제공하는 경우에는 그러한 서비스의 종류 등에 대하여 이용자에게 정보를 제공할 의무를 진다. 이러한 정보 역시 「통신법」(TKG) 제43조의a에 따라 이용계약서상에 의무적으로 기재됨으로써 이용자에게 제공된다.

3) 기 타

가) 기간통신망에의 연결요구권

이용자는 원칙적으로 공공통신망에의 연결을 요구할 수 있다. 즉 일반전화기 사용가능한 전화연결을 사업자에게 요구할 수 있고, 요구를 받은 사업자는 해당 지역에 아직 전화망이 구축되지 않은 등의 특단이 사정이 없는 한 이러한 요구에 따라 전화연결을 해 주어야만 한다. 그러나 법이 이러한 전화통신망에 대한 연결의무를 부과하고 있는 사업자는 독일통신사(Deutsche Telekom AG: DTAG)에 한하며, 다른 사업자에게는 이러한 의무가 부과되지 아니한다. 또한 이러한 의무는 유선전화의 경우에만 해당되는 것이고, 이동전화의 경우에는 그러하지 아니하다.

이러한 점에서 독일 「통신법」(TKG)과 우리의 「전기통신사업법」은 중요한 차이를 갖는다. 즉, 우리의 「전기통신사업법」은 모든 전기통신사업자는 정당한 사유없이 전기통신역무의 제공을 거부할 수 없도록 규정하고 있으나(법 제3조 제1항), 독일은 도이체텔레콤(DTAG)에 한하여, 그리고 유선전화역무에만 한하여 이러한 의무를 부과하고 있다.

나) 전화번호부 등재 및 삭제 요구권 (§ 45m TKG)

통신서비스 이용자는 자신의 전화번호, 성명, 주소 등을 전화번호부에 무료로 등재해 줄 것을 요구할 수 있으며, 또한 등재된 전화번호의 삭제를 요구할 수 있다.

이용자의 전화번호의 전화번호부への 등재는 사업자를 통하여 이용계약시에 자동으로 이루어지는 것은 아니고, 반드시 이용자의 신청에 의하여 이루어진다.

다) 장애인을 위한 편의배려의무(§ 45 TKG)

2007년에 전면개정된 「통신법」(TKG)은 법률에서는 처음으로 명시적으로 통신서비스 제공시 청각장애인의 편의배려의무를 규정하였다. 공중에 통신서비스를 제공하는 사업자는 의무적으로 통신중계서비스를 제공하여 청각장애인이 통신서비스를 이용함에 어려움이 없도록 조치하여야 할 의무를 진다. 만일 사업자 스스로가 직접 이러한 역무를 제공하기 어려운 경우에는 연방망원(BNetzA)이 모든 관계 통신서비스 사업자 및 관련단체의 참여하에 이러한 역무의 수요를 산출하고, 이러한 역무의 제공을 통신중계서비스를 전문으로 하는 사업자에게 일괄적으로 위탁할 수 있다. 이 경우에 역무의 이용자가 부담하는 이용료를 제외한 역무비용은 통신중계서비스를 마련하지 못한 각 사업자가 자신으로 인하여 발생한 비용의 비율에 따라 나누어 부담하며, 전제 비용 중 0.5%미만에 해당하는 사업자에게는 이러한 비용분담의무를 지우지 않는다. 이로 인하여 발생하는 비용차액은 기타 다른 사업자들이 분담하며, 이러한 분담비율 및 분담금액은 연방망원이 정한다.

4. 통신서비스 이용자보호관련 규제기관 및 분쟁조정절차

통신이용자의 보호에 대하여는 앞서 언급한 통신규제기관인 연방망원과 일반경쟁법기관 내지 일반규제기관인 연방카르텔청(Bundeskartellbehörde)이 공동으로 규제하고 있다.

가. 연방망원¹⁰²⁾

102) Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen의 국문 명칭에 대하여 ‘연방망규제청’이라는 명칭을 사용하거나(오승환, 전기통신시장의 사전규제 및 역부분 규제도의 개선에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2006) 또는 ‘연방망통신청’이라는 명칭을 사용하기도 하지만(신봉기, “독일 연방통신망청에 관한 연구”, 「공법연구」 제35집 제3호(2007. 2)), 연방망원(BNetzA)이 Agentur라는 명칭을 사용한 것은 규제청(Regulierungsbehörde)으로서의 기능 이외에도 다른 기능(예컨대 지원기능)도 함께 수행하기 때문인 것이므로 규제청이라는 명칭으로 번역하는 것은 적절하지 못한 것으로 보이며, 연방망원(BNetzA)이 통신망이외에 전기, 가스, 우편, 철

‘전기, 가스, 통신, 우편 및 철도에 관한 연방망원’(Bundesnetzagentur: BNetzA)¹⁰³⁾은 연방경제기술부(BMWi)¹⁰⁴⁾산하의 규제기관으로써, 과거 정부기관이던 ‘연방우편통신부’(BMPT)¹⁰⁵⁾와 ‘우편통신연방청’(BAPT)¹⁰⁶⁾가 담당하던 규제업무를 통합하면서 설립된 통신우편규제청¹⁰⁷⁾이 2005년 7월 13일에 우편, 통신에 관한 업무 이외에 전기, 가스, 철도 등에 관한 업무까지 담당하게 되면서 이름을 바꾸어 현재에 이르게 되었다. 연방망원(BNetzA)은 전기, 가스, 통신, 우편서비스 및 2006년부터 진행된 철로망시장의 민영화과정 중의 업무와 이러한 시장의 규제기관으로서의 역할을 담당한다.

연방망원은 2005년 7월 7일에 제정된 「연방망원법」¹⁰⁸⁾에 근거하여 설립되었으며, 이 법에 따라 「통신법」(TKG), 「우편법」(PostG), 「에너지경제법」(EnWG), 「연방철도교통행정법」(BEVVG) 등의 규정에 근거하여 규제결정을 내릴 수 있다. 연방망원은 독립적인 규제기관으로서¹⁰⁹⁾ 연방망원의 규제결정은 상급감독관청인 연방경제기술부(BMWi)에 의해서도 대신 취소될 수 없다.

또한 연방망원은 「경쟁제한방지법」(GWB)¹¹⁰⁾의 규정에 따라 시장전반에 대한 일반규제기관으로서의 권한을 가지고 있는 ‘연방카르텔청(Bundeskartellbehörde)’에 대하여 전기, 가스, 통신, 우편, 철도시장에서의 전문규제기관으로서의 관계에 있다.

그러나 독일의 「통신법」(TKG)과 「경쟁제한방지법」(GWB)의 많은 규정들이 유사한 목적과 기능을 수행하고 있기 때문에, 동일한 사안에 대하여 두 규제기관이 모두 권한을 발동할 수 있는 가능성이 존재한다. 이러한 관할중복의 문제는 사법적 구제절차에 있어서도 커다란 차이점을 야기한다. 즉 연방망원의 결정은 행정처

도망의 규제 및 관리 등도 관할하고 있기 때문에 통신망청이라고 번역하는 것도 적합하지 않은 것으로 사료되어 이 글에서는 이러한 현실을 고려하여 ‘연방망원’이라는 명칭을 사용한다.

103) Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen.

104) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

105) Bundesministerium für Post und Telekommunikation; 현재는 조직개편으로 없어진 부처이다.

106) Bundesamt für Post und Telekommunikation; 역시 현재에는 없어진 행정기관이며, 그 업무는 현재 연방망원에서 수행하고 있다.

107) Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post; 현재의 연방망원의 전신이다.

108) Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 7. 7. 2005 (BGBl. I S. 1970, 2009).

109) § 1 S. 2 des Gesetzes über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen.

110) Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

분으로서 행정소송의 대상이 되는 것이나, 연방카르텔청의 결정은 민사법원의 관할로 되어 있기 때문에, 두 기관의 관할중복의 문제는 법원의 결정에 있어서도 부조화를 야기할 가능성을 내포하고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 학문적 다툼으로 「통신법」(TKG)을 「경쟁제한방지법」(GWB)의 특별법으로 이해하여 「경쟁제한방지법」(GWB)은 「통신법」(TKG)에 규정이 없는 경우에만 보충적으로 적용된다고 보는 견해와 기본적으로는 두 기관의 병존적 관할권이 인정되나 행정행위의 구성요건적 효력에 따라 연방망원이 일정한 사안에 대하여 결정을 내린 경우에 연방카르텔청도 여기에 구속된다고 보는 견해 등이 대립하고 있다. 그러나 어떠한 견해에 따르던 다수의 견해는 연방망원이 이미 개입하고 있거나 개입하려고 하는 사안에 대하여 연방카르텔청은 자신의 권한행사를 자제함이 옳고, 오로지 연방망원이 특정 사안에 대하여 자신의 권한을 행사하지 않고 있는 경우에만 보충적으로 연방카르텔청이 권한을 행사하는 것이 바람직하다고 보고 있다.¹¹¹⁾ 물론 아직까지는 연방카르텔청이 통신 분야에 있어서는 자신의 권한을 매우 소극적으로만 사용하고 있기 때문에 연방카르텔청과 연방망원간의 관할중복이 특별히 문제가 된 경우는 없었다.¹¹²⁾

나. 이의신청 및 분쟁조정절차

1) 요금청구에 대한 이의신청(§ 45i TKG)

요금청구내역에 불만이 있는 이용자는 그러한 역무를 제공하는 사업자에게 이의신청을 할 수 있다. 이러한 이의신청은 당연히 요금을 청구한 사업자가 제공하는 역무에 대한 불만뿐만 아니라, 동일 청구서에 같이 청구된 다른 사업자의 요금청구내역(예컨대, 요금청구서를 발급한 사업자가 제공한 것이 아닌 인터넷접속서비스나 유료정보서비스 등에 대한 요금청구)에 대하여도 가능하다. 이용자가 청구내역이 요금청구서를 발급한 사업자가 제공한 역무인지 다른 사업자가 제공한 역무인지를 구분할 수 있도록 하기 위하여, 요금청구서를 발급한 사업자가 제공한

111) 김희수 외, 위의 책(주1), 199쪽 이하 참조.

112) 물론 연방카르텔청이 독일통신사(DT)가 이용자정보를 경쟁업체에게 제공함에 있어서 불공정행위를 하였다는 이유로 규제권한을 발동하여 행정절차를 개시한 경우 등이 있으나 이러한 사안에서 독일통신사(DT)가 사실을 인정하고 시정조치함으로써 바로 절차가 종결됨으로써 권한중복과 관련한 큰 문제를 야기하지는 않았다.

역무가 아닌 경우에는 이러한 역무를 제공한 사업자의 이름, 주소, 무료 고객상담 전화번호 등을 요금청구서에 의무적으로 기재하여야 하며, 그러한 다른 사업자별 요금내역 및 총액을 표시하도록 의무지우고 있다. 요금청구서를 발급한 사업자가 이 요금청구서에 포함된 모든 청구내역에 대한 이의신청을 접수·처리할 의무를 지는 것은 아니기 때문에, 이의신청을 제기하고자 하는 이용자는 문제가 되는 요금을 청구한 사업자에게 요금청구서에 기재된 연락처를 참고하여 이의신청을 하여야 한다. 이의신청이 접수되면 문제가 되는 해당 요금부분만큼은 그에 해당하는 세금을 포함하여 사실관계가 확인될 때까지 납부하지 않을 수 있으나, 그 외의 부분은 납부하여야 한다. 이의신청을 받은 사업자는 이의신청에 근거하여 이용자가 미납하고 있는 요금부분에 대한 미납사유를 요금청구서를 발행한 사업자에게 통보하여 요금미납에 따른 불이익(통화정지 등)을 받지 않도록 조치하여야 한다.

이러한 이의신청은 요금청구서 발행후 8주안에 제기하여야 하고, 원칙적으로 문서로 제기하여야 한다. 이의신청서에는 이용자가 어떠한 이유로 청구된 요금에 문제가 있다고 생각하는 지에 대한 기록이 있어야 하며, 필요한 경우 이용자는 이의신청서를 통하여 상세한 개별통화 및 이용내역별 요금 리스트와 기술적 장애로 인한 문제인 경우엔 이 문제와 관련한 기술평가서를 요구할 수 있다.

이의신청을 접수한 사업자는 접수 후 8주안에 정확한 통화(이용)내역 및 이에 대한 요금청구내역을 재확인하거나 기술적 심사를 수행하여 그 결과를 이의신청을 제기한 이용자에게 통보하여야 한다.

이러한 이의신청절차에 의하여도 불만이 해결되지 않는 경우에 이용자는 연방망원(BNetzA)의 분쟁조정절차를 신청할 수 있다. 그러나 이용자는 연방망원에 분쟁조정을 신청하기 이전에 분쟁의 상대방과 분쟁해결을 위한 노력이 있었음을 증명하여야만 하므로, 사업자에 대한 이의신청절차는 연방망원의 분쟁조정절차의 전심절차와 같은 기능을 한다.

2) 분쟁조정절차 (§ 47a TKG, SchliO)

이용자의 불만이 사업자와의 자율적인 관계에서 해결되지 않는 경우에, 이용자는 연방망원(BNetzA)에 분쟁조정신청을 하거나 연방망원이 직권으로 분쟁의 해

결을 위하여 그 과정에 개입할 수 있다.

이러한 연방망원의 분쟁조정절차는 ‘소송외 분쟁조정절차’로서 신속하고 저렴한 분쟁조정이 가능하도록 도와주며, 분쟁조정국(Schlichtungsstelle)이 제출된 서류에 기반하여 분쟁이 되고 있는 사실관계나 법률관계를 검토하여 조정결정을 한다. 분쟁조정국은 연방망원에 소속된 공무원 3인 이상으로 구성된 **분쟁조정위원회**(Schlichtergremium)의 결정에 따라 조정결정을 한다.¹¹³⁾

[표 3-2] 독일의 계쟁금액에 따른 분쟁조정절차 수수료

계쟁금액(유로)	수수료(유로)	계쟁금액(유로)	수수료(유로)
~ 300	25	~ 5000	121
~ 600	35	~ 6000	136
~ 900	45	~ 7000	151
~ 1200	55	~ 8000	166
~ 1500	65	~ 9000	181
~ 2000	73	~ 10,000	196
~ 2500	81	~ 13,000	219
~ 3000	89	~ 16,000	242
~ 3500	97	~ 19,000	265
~ 4000	105	~ 22,000	288
~ 4500	113	~ 25,000	311

* 계쟁금액이 25,000유로 이상인 경우에는 민사법원의 수수료기준에 의한다.

이러한 분쟁조정절차는 이용자들이 우편, 팩스 또는 인터넷¹¹⁴⁾으로 분쟁조정신청서를 접수시킴으로써 개시되며, 양 당사자의 합의가 이루어지면 종료된다. 분쟁조정절차(Schlichtungsverfahren)를 신청하기 위한 전제요건으로서 조정신청자는

113) § 2 Abs. 2 Schlichtungsordnung gemäß § 47a Abs. 4 des Telekommunikationsgesetzes (SchliO 2008).

114) 연방망원(BNetzA)의 홈페이지의 <https://app.bundesnetzagentur.de/schlichtung/> 에서 분쟁조정절차신청서를 작성하여 접수시킬 수 있다.

연방통신법의 이용자보호에 관한 장에 규정된 자신의 권리가 침해되었음을 증명하여야 하고, 동일한 분쟁이 다른 분쟁조정절차나 소송에 계류중이지 않아야만 하며, 분쟁조정을 신청하기 이전에 분쟁의 상대방과 분쟁해결을 위한 노력(예컨대 이의신청절차)이 있었음을 증명하여야 한다.

분쟁조정절차는 원칙적으로 서면변론주의를 채택하고 있으나 필요한 경우에는 분쟁조정위원회가 당사자의 구두변론을 요구할 수 있으며, 분쟁금액에 따라 최소 25유로 이상의 수수료가 청구된다.

연방망원(BNetzA)의 분쟁조정절차의 대상은 「통신법」 제47조의a 제1항의 규정에 의하여 동법 제43조의a, 제45조 내지 제46조 제2항, 그리고 제84조의 규정에 의한 의무만으로 제한된다. 즉, 약서를 통하여 이용자에게 최소한의 정보를 제공할 의무와 관련한 문제, 장애인배려의무와 관련한 문제, 이용요금과 관련한 문제, 사업자변경시 동일전화번호보장과 관련한 문제, 그리고 보편적서비스(Universal-dienstleistung)의 접근가능성 및 품질과 관련한 문제만이 분쟁조정절차의 대상이 된다. 이러한 연방망원(BNetzA)의 분쟁조정절차는 관계인을 구속하는 구속력을 갖는 합의절차가 아니고, 양 당사자의 이해를 고려하여 빠르고 저렴하게 분쟁을 해결하기 위한 분쟁조정의 시도(Schlichtungsversuch)라는 의미를 갖고 있을 뿐이므로 조정결정은 구속력을 갖지 아니한다.¹¹⁵⁾ 분쟁조정절차의 이러한 성격은 결국 분쟁조정절차가 양 당사자의 임의적 선택에 의하여 진행되어지는 절차이기 때문에 만일 일방 당사자가 절차에의 협력을 거부하는 경우에는 더 이상 절차가 진행될 수 없기 때문이다.

다. 소비자단체소송 (§ 44 Abs. 2 TKG)

사법적 권리구제의 틀 안에서 일반적으로 인정되는 권리구제방법이외에 「통신법」(TKG) 제44조 제2항은 권리능력있는 소비자단체 등 「소비자권리침해 등에 있어서의 부작위소송에 관한 법률」(Unterlassungsklagengesetz: UKlaG, 이하 ‘부작위소송법’이라 한다)¹¹⁶⁾ 즉 동법 제3조의 규정에 의한 단체들에게 원고적격을 인정하여 단체소송을 허용하고 있다.

115) BT-Drs. 16/2581, S. 27.

116) Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen.

이는 「통신법」의 규정 또는 「통신법」의 규정에 따라 연방망원(BNetzA)이 발령한 법규명령의 규정 및 행정처분 중 이용자보호에 기여하는 규정에 반하는 보통거래약관(Allgemeine Geschäftsbedingung)을 사용하는 행위에 대하여는 「부작위소송법」 제3조상의 소비자단체가 스스로의 권리침해없이 소송을 제기하여 다룰 수 있다.

여기서 ‘이용자보호에 기여하는 규정’이란 규정의 목적이 순수히 이용자보호만을 목적으로 하고 있는 규정을 말하는 것이고, 이용자보호가 단순히 규정의 반사적 이익으로 도출되는 경우는 이에 해당되지 않으므로, 이러한 경우에는 소비자단체에게 청구권이 인정되지 않는다.¹¹⁷⁾ 또한 「통신법」(TKG) 제44조 제2항이 소비자단체에게 인정해주고 있는 청구권은 전체 이용자보호의 이익에 종사하는 경우에만 인정되는 것이고 이용자 개개의 이익에 종사하는 경우에는 인정되지 않는다.

「통신법」(TKG) 제44조 제2항이 인정하고 있는 이러한 소송유형은 이미 「부작위소송법」 제1조가 인정하고 있는 것이다. 그러나 「통신법」(TKG) 제44조 제2항은 부작위청구권(Unterlassungsanspruch)뿐만 아니라 결과제거청구권(Beseitigungsanspruch)까지도 포함하고 있다는 점에서 「부작위소송법」의 그것보다 범위가 넓다.¹¹⁸⁾ 이러한 청구의 상대방은 규정 또는 처분에 위반한 행위를 한 자이다. 때문에 사업의 대표자뿐만 아니라 사업자에게 속한 종업원 또는 사업자로부터 업무를 위임받은 대행사업자 등도 모두 청구의 상대방이 될 수 있다. 이 때 사업의 대표자는 자신에게 속한 종업원 또는 자신으로부터 업무를 위임받은 대행사업자의 모든 위반행위에 대하여 사업의 대표자 스스로의 책임 등과는 상관없이 간접적 위반자(mittelbarer Störer)로써 항상 청구의 상대방이 될 수 있다.

다. 손해배상

독일통신법상 이용자 보호제도의 특징은 이용자 피해구제에 대한 손해배상제도에서 배상금액의 상한제를 설정하고 있고, 특히 은행이나 금융기관에는 가중배상하도록 규정하고 있는 것이다.

117) Sörup, a.a.O., Teil 4, Rn. 375 참조.

118) Sacker (Hrsg.), Berliner Kommentar zum TKG, 2006, § 44, Rn. 33 참조.

5. 소결

위에서 살펴본 바와 같이 통신서비스 시장은 다른 시장에 비하여 특히 공익성과 필수성이 강조되는 영역이다. 그러나 시장지배적 사업자에 의한 영향력이 여전히 매우 크고, 통신서비스가 갖는 고도의 기술성과 전문성의 특성 때문에 소비자인 이용자가 그 거래조건의 적정성을 판단하기가 어려운 특징이 있다. 때문에 통신서비스 시장은 시장의 자율적 통제만으로는 이용자의 권익을 충분히 보장하기 어려운 문제가 있으며, 또한 통신서비스 시장에서 발생하는 대부분의 이용자 피해는 소액·다수인 특성이 있으므로 소송비용의 부담이나 소송절차의 복잡성의 이유로 적극적인 사법적 통제를 요구하기에도 어려움이 있다.

이러한 이유로 통신서비스 시장은 다른 시장에 비하여 행정의 적극적인 개입 및 통제의 필요성이 높을 수 밖에 없고, 이로 인하여 우리나라를 비롯한 대부분의 국가는 소비자 보호와 관련한 일반법규가 존재하는 경우에도 특별히 통신서비스 시장에서의 이용자 보호와 관련한 특별법규를 규정하고 있으며, 규제기관도 시장 전반을 규제하는 일반규제기관과는 별도로 통신서비스 시장만을 별도로 관리·감독하는 전문규제기관을 두고 있다.

독일의 경우엔 「통신법」(TKG)과 연방망원(BNetzA)이 이에 해당하는데, 연방망원은 통신서비스뿐만 아니라 전기, 가스, 우편, 철도 등 국가기반역무로써 역무의 내용이 특성상 이동 또는 전송을 위한 네트워크망의 구축을 전제로 하는 다른 서비스 시장에 대하여도 함께 관리·감독하고 있다는 특징이 있다.

또한 독일 통신법상의 이용자 보호관련 규정들은 주로 소비자인 이용자의 선택권을 최대한 보장하고 이용요금과 관련한 불만을 최소화함을 목표로 하고 있다. 즉 사업자가 제공하는 통신서비스의 주요내용 및 거래조건을 간단명료하게 이용자에게 알림으로써, 통신서비스가 갖는 기술성·전문성의 특성으로 인하여 이용자가 그 거래조건의 적정성을 판단하기 어렵다는 문제를 해결하고자 하고 있으며, 이용요금과 관련하여서는 요금제 허가제도와 같은 사전적 요금규제 방법과 이의신청, 분쟁조정절차와 같은 사후적 요금규제 방법을 통하여 문제를 극복하고자 하고 있다. 특히 이용요금과 관련하여서는 부과된 요금의 적정성을 이용자가 판단하

기 손쉽게 하기 위하여 개별통화내역에 따른 요금청구서 발급을 의무화 하고 있으며, 각종 유료정보서비스 제공시엔 미리 사전에 이에 대한 주요 내용과 비용을 이용자에게 통보하도록 의무화함으로써 이용자가 자신도 모르게 부과된 요금으로 인하여 곤란함을 겪지 않도록 배려하고 있다.

이처럼 독일 통신법은 통신서비스 시장에서의 정보의 명확성 제고를 통한 이용자의 선택권보장과 이용요금과 관련한 사전적 · 사후적 규제를 통하여 동 시장에서 주로 발생하고 있으나, 시장자율적 규제나 사법적 통제를 기대하기 어려운 부분에 대하여 행정적 규제으로써 이를 보완하고자 하고 있다. 그러나 새롭게 시장에 도입되고 있는 역무 및 이러한 역무의 융합현상, 예컨대 전화, 인터넷, IPTV 등의 융합서비스의 등장에 따른 새로운 문제에 대해서는 충분히 대응하고 있지는 못한 것으로 보인다. 특히 장기의무기간계약 후 서비스 불만 등으로 인한 계약해지요구 등과 관련하여 독일의 통신법은 아무런 규율을 두지 아니하고 전적으로 당사자간의 계약관계에 맡기고 있는 점은 문제라 생각된다. 또한 품질불만에 대한 이용자 보호 부분도 더욱 보완이 필요한 것으로 보인다.

반면에 요금규제와 관련하여서는 독일은 상당히 엄격한 규율태도를 보이고 있는데, 이러한 점은 매우 복잡한 요금제도로 인하여 많은 민원이 발생하고 있는 우리나라에 시사하는 바가 크다고 하겠다. 다행히 이동통신 3사는 내년 3월부터 현재 각각 73개(SK텔레콤), 157개(KT), 60개(LG텔레콤)인 요금제를 20~30개로 줄여 소비자의 선택권을 강화할 계획이라고 하니 이는 이용자보호의 측면에서 환영할만한 일이라 생각된다.

제5절 영 국

1. 통신이용자 및 피해구제의 개념

영국¹¹⁹⁾의 통신이용자 보호법제와 피해구제절차를 살펴보기 위해서는 먼저 통신

119) 영국에는 2009년 7월 현재 7천만 개 이상의 휴대전화 계정(mobile accounts)이 있으며(이는

이용자와 피해구제의 개념을 정의해 볼 필요가 있다. 일반적으로 통신법에서는 ‘이용자’라는 개념이 전제된다.¹²⁰⁾ 그런데 영국에서는 이용자(user)라는 개념보다는 ‘소비자’(consumer)라는 개념을 사용하고 있다.

영국의 통신법(Communications Act of 2003)상 ‘소비자’(consumers)는 “통신제공자(Communications Provider)가 아닌 자로서 영국에 거주하는 소비자들(residential consumers)과 소규모 사업자인 소비자”(Small Business Customers) 즉, 10인 이하의 근로자를 고용한 사업자를 말한다.¹²¹⁾

한편 Ofcom의 가이드라인에 의하면 통신제공자(communications provider)는 달리 규정하지 않는 한, ‘전기통신 네트워크나 전기통신 서비스를 제공하는 자’라고 정의되고 있다.¹²²⁾ 따라서 영국의 통신이용자는 ‘통신제공자(즉, 전기통신 네트워크나 전기통신 서비스를 제공하는 자)가 아닌 통신서비스를 이용하는 자’로서 영국에 거주하는 소비자들과 10인 이하의 근로자를 고용한 사업자를 의미하는 것으로 볼 수 있다.

다음으로 ‘통신이용자의 피해구제’란 무엇을 의미하는가를 살펴보아야 할 것이다. 통신이용자의 피해구제는 통신민원과 통신피해로 나누어 볼 수 있지만 이에 대한 정확한 법적 정의나 개념이 아직 없고 그 구별도 쉽지 않다.¹²³⁾

영국 전체의 인구보다 많은 숫자이다), 연간 무선통신서비스의 총 매출액은 13조 1천억 파운드 (£13.1 billion)에 이른다고 한다. Christian Fahey, Mis-Selling: When Self-Regulation Falls, C.T.L.R. 2009, 15(7), 168-170, 168 (2009). 한편 영국의 통신시장 동향에 관하여는 고석진, “2009년 1분기 영국 통신시장 동향”, 『방송통신정책』 제21권 제19호, 2009 참조.

120) 김준규, “우리나라 통신이용자보호제도의 법적정책적 검토”, 『2009년 추계 한국법정책학회·아주대학교 법학연구소 공동학술대회 발표집』, 2009, 19면.

121) Communications Act of 2003, sec. 52(6) In this section “domestic and small business customer”, in relation to a public communications provider, means a customer of that provider who is neither—(a) himself a communications provider; nor (b) a person who is such a customer in respect of an undertaking carried on by him for which more than ten individuals work (whether as employees or volunteers or otherwise); Ofcom, Review of Alternative Dispute Resolution and Complaints Handling Procedures § 1.3 (2008), at http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/alt_dis_res/condoc.pdf. 한편 Otelo의 홈페이지에 의하면 ‘small business customer’란 10인 이하의 근로자를 고용하고 연간 £5000이하의 통신요금을 부담하는 회사를 말한다고 한다. Otelo, What is the definition of a small business customer?, at <http://www.otelo.org.uk/pages/48bycustomersofpubliccommunicationsproviders.php#9>.

122) Ofcom, Notification setting general conditions under section 45 of the Communications Act 2003 4(2003), at http://www.ofcom.org.uk/static/archive/ofcom/publications/eu_directives/2003/cond_final0703.pdf.

123) 김준규, 앞의 발표문, 20면.

Ofcom은 대체적 분쟁해결 제도(Alternative Dispute Resolution; ADR)에서 말하는 ‘분쟁’(dispute)이란 ‘통신이용자와 통신제공자간에 해결되지 않은 불만들’(complaints)을 말한다.¹²⁴⁾ 그런데 통신제공자들이 사용하고 있는 ‘불만들’이란 개념은 다양하지만, Ofcom은 ‘ISO 10002:2004’에서 사용되고 있는 개념정의를 사용할 것을 제안하고 있다.¹²⁵⁾

이에 의하면 “불만(complaint)이란 통신제공자에게 제품이나 서비스 또는 불만처리절차 그 자체와 관련하여 제기한 불만족(dissatisfaction)의 표시를 의미하는 것으로서 응답(response)이나 해결(resolution)이 명시적으로나 묵시적으로 예상되는 경우”를 말하는 것으로 정의할 수 있다고 한다.¹²⁶⁾ 그런데 여기에 ‘과실’(fault)이 포함될 것인지에 관하여 Ofcom은 기술적 서비스 제공은 통신이용자가 구매하는 본질적인 부분이므로, ‘불만’의 개념에 포함된다고 한다.¹²⁷⁾

2. 통신서비스 이용자 보호법제

가. EU준칙

통신분야에 있어서의 분쟁해결기구에 관한 영국 의회의 입법 의무는 본래 2002년 유럽공동체 통신개혁프로그램(EU Package)중 2개의 준칙에 근거하고 있다.¹²⁸⁾

이 중 통신이용자들을 위한 분쟁해결기구의 중요성은 예컨대, 「대강준칙」(Framework Directive)의 제8조 제4항에 규정되어 있다. 즉, 통신규제기관은 특히 분쟁 당사자와 독립한 기구에 의해 처리되는 간편하고 저렴한 분쟁해결절차의 이용가능성을 보장함으로써 ...통신제공자와 거래함에 있어서 통신이용자들을 고도로 보장함으로써 ... 유럽연합의 국민들의 이익을 향상시켜야 한다.¹²⁹⁾

한편 유럽위원회는 2008년 10월에 유럽연합 전역에 온라인 및 실물구매 소비자

124) Ofcom, Review of Alternative Dispute Resolution and Complaints Handling Procedure § 3.9.

125) Id. at 3.14.

126) Id.

127) Id. at 3.15.

128) Paul Brisby, *Dispute Resolution in Telecoms - The Regulatory Perspective*, C.T.L.R. 2005, 11(1), 4-9, 4-5 (2005).

129) Id. at 5.

의 권리에 관한 개정안(proposal)을 발표했다.¹³⁰⁾ 소비자 보호에 관한 현재의 EU 원칙은 4개의 EU준칙(directives)을 통해 시행되고 있다.¹³¹⁾ 이러한 준칙(directives)은 최소한의 요건들을 규정하고 있으며, 회원 국가들이 수년간 여기에 규정들을 추가함에 따라 지난 20여 년간 EU의 소비자 계약법은 27가지의 다양한 규정들로 이루어져 왔다.¹³²⁾ 그런데 위의 소비자 권리에 관한 개정안은 계약조항, 배송 의무, 청약철회기간(cooling off period) 및 하자있는 제품의 수리 또는 교환에 관한 기준들을 하나의 통일된 원칙으로 통합하는 내용을 담고 있었다.¹³³⁾ 동 개정안은 법으로서 시행되기 전에 EU 의회와 EU 정부들에 의해 승인되어야 하는데, 2009년 7월 영국 상원의 EU 위원회는 공식적으로 동 개정안에 대한 반대입장을 표명하였다.¹³⁴⁾ 동 위원회는 판매자가 하자 있는 제품의 수리나 교환할 책임을 2년으로 제한한 것이 내구성이 부족한 제품의 생산으로 이어질 수 있다는 이유로 문제를 제기하였다. 동 위원회는 그 개정안의 폐기를 요구하지는 아니 하였으며, EU의 소비자보호법이 개정될 필요성은 인정하였다. 그러나 동 위원회는 다른 요소들, 예컨대 문화, 언어, 배송비용 및 거리 등과 같이 국제적인 거래를 증대시키는 요소들을 지적하였다.¹³⁵⁾

나. 통신법

영국의 통신이용자 보호제도에 대하여 검토하면, 유럽공동체의 2002년 통신법개정에 따라 영국도 기존의 통신관련법과 이용자보호제도를 전면적으로 개편하였다. 즉, 영국의 2002년에 새로이 제정된 「통신법」(Communication Act)은 통신규제기관으

130) Jane E. Kirtley, *Privacy Protection, Safety and Security*, 987 PLI/Pat 15, 27 (2009).

131) EU의 소비자 보호와 관련된 EU 권고안들에는 Council Directive 93/13/EEC on Unfair Contract Terms, Directive 1999/44/EC Sale for Consumer Goods and Associated Guarantees, Directive 97/7/EC Distance Selling 및 Council Directive 85/577/EEC Doorstep Selling이 있다. Id. at 27 n. 29.

132) Kirtley, *supra* note 12, at 27.

133) European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Consumer Rights, at http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/_COMM_PDF_COM_2008_0614_F_EN_PROPOSITION_DE_DIRECTIVE.pdf.

134) 2009년 7월 15일자 언론보도자료, United Kingdom Parliament, EU Consumer Rights Directive: getting it right, at www.parliament.uk/parliamentary_committees/_lords_press_notices/pn150709eub.cfm 참조.

135) Kirtley, *supra* note 12, at 27.

로서 'Ofel'을 설치하여 이에 이용자보호의무를 부과하였다. 이는 통방융합으로 고려하여 종래의 oftel을 포함한 방송통신관련기관을 통합하여 ofcom으로 개칭되었다.

특히 영국에서는 통신허가가 통신법개혁에 따라 종전의 개별허가제도에서 누구나 망의 소유여부에 상관없이 하나의 허가를 신청할 수 있는 일반허가제도로 전환되면서 허가조건에 이용자보호 관련사항을 규정하고 있다.

2003년 7월 25일자 영국 「통신법」(Communications Act 2003)¹³⁶⁾ sec. 52는 통신이용자와 통신제공자 간의 분쟁해결에 관하여 Ofcom이 일반허가조건(general conditions)¹³⁷⁾을 규정함으로써 분쟁을 처리하는 절차, 기준 및 정책을 정할 수 있도록 하고 있다. 이와 관련하여, 유럽연합의 「보편역무준칙」(Universal Service Directive)은 회원국 내 이용자들이 소송 외 분쟁해결절차를 이용할 수 있어야 하는 것으로 규정하고 있었는데, 유럽연합 회원국가는 그러한 분쟁해결절차를 다른 통신이용자들에게도 적용할 수 있도록 확장할 수 있었다.¹³⁸⁾ 이에 영국정부는 10인 이하의 근로자를 고용한 사업자에게 이를 확대하였다.¹³⁹⁾

한편 「통신법」 sec. 45(1)에 따라 만들어진 일반허가조건에 따르기만 하면 누구든지 전기통신 네트워크나 전기통신 서비스를 제공할 수 있다. 따라서 일반허가조건이 일반적인 의미에서 통신규제의 틀을 이루는 중요한 요소이며, 통신이용자와 통신제공자간의 분쟁과 관련한 중요한 조항들이 여기에 포함되어 있다.¹⁴⁰⁾ 일반허가조건 14.3은 통신제공자가 Ofcom이 승인한 분쟁해결기구에 가입해야 하는 것으로 규정하고 있으며, 또한 일반허가조건 14.2는 통신제공자 스스로 불만처리절차를 구비해야 하는 것으로 규정하고 있다.

136) http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2003/ukpga_20030021_en_1

137) EU의 새로운 규제체계를 수용하면서 통신법은 진입규제를 사업자별로 허가조건을 부과하는 방식에서 일반허가조건(general condition)과 특수허가조건(special condition)으로 이원화하는 방식으로 변경하였다. 여기서 일반허가조건은 모든 전자통신사업자에게 부과되며, 특수허가조건은 보편적 서비스 제공사업자, 시장지배력 보유 사업자 등에게 사업자별로 부과된다. 또한 일반허가조건도 서비스 제공 유형을 1) 전자통신서비스 또는 네트워크 제공사업자 2) 공중전자통신서비스 또는 네트워크 제공사업자 3) 공중 전화 네트워크 사업자 등 세 가지로 분류하여 성격에 따라 의무내용을 차등화 하고 있다. 오기환·배동민, “ADR기구를 이용한 통신 민원처리 제도: 영국 사례”, 『정보통신정책』 제20권 제17호, 2008, 4-5면 주)5.

138) Paul Brisby, *Dispute Resolution in Telecoms - The Regulatory Perspective*, C.T.L.R. 2005, 11(1), 4-9, 6 (2005).

139) Id.

140) Id.

3. 통신 관련 규제기관

가. 통신청 (ofcom)

영국의 ‘통신청’(Office of Communications, Ofcom)은 「통신청법」(Office of Communications Act 2002)에 의하여 설립된 기관으로서, 영국의 통신산업 즉, TV, 라디오, 전기통신 및 무선통신 서비스 전반에 대한 규제기관이다.¹⁴¹⁾ 「통신법」(Communications Act 2003) sec. 3 (1)에 의하면, Ofcom은 (a) 통신문제와 관련하여 국민의 이익을 증진시키고 (b) 필요한 경우 경쟁을 촉진함으로써 관련 시장에서 소비자의 이익을 증진시키는 기능을 수행한다.

이러한 Ofcom의 구체적인 임무는 크게 6가지 범주로 나눌 수 있는데, 첫째 전자기스펙트럼(electro-magnetic spectrum)의 최적 이용의 보장, 둘째 고속 데이터 서비스를 포함한 광범위한 전기통신 서비스의 보호, 셋째 고품질 및 다양성을 갖춘 TV 및 라디오 서비스의 보장, 넷째 복수(plurality)의 방송제공의 유지 다섯째, 위법한 자료나 유해한 자료로부터의 적절한 시청자 보호 여섯째, 불공정성이나 생활침해보부터의 적절한 시청자 보호를 들 수 있다.¹⁴²⁾

Ofcom은 「통신법」 sec. 45에 의거하여 일반허가조건을 제정할 권한을 가지고 있으며,¹⁴³⁾ 일반허가조건은 영국에서 전기통신 네트워크 및 전기통신 서비스를 제공하는 모든 사업자에게 적용된다. 따라서 일반허가조건은 통신분야에서 Ofcom이 규제권한을 실행할 수 있는 주요한 법적 수단이 된다.¹⁴⁴⁾ Ofcom은 일반허가조건을 시행할 수 있는 광범위한 권한을 가지는데, 최후수단으로서 통신사업자의 연간 총 매출액의 10%에 해당하는 금액까지 과징금을 부과하고 통신서비스제공권을 취소할 수 있는 권한을 보유하고 있다.¹⁴⁵⁾ 한편 Ofcom의 규제결정에 대한 불복은

141) OFCOM, Statutory Duties and Regulatory Principles, at <http://www.ofcom.org.uk/about/sdrp/>(last visited 5 Dec. 2009).

142) Id.

143) See Communications Act 2003, § 45(Power of OFCOM to set conditions) (1) OFCOM shall have the power to set conditions under this section binding the persons to whom they are applied in accordance with section 46. ...

144) Ofcom, Review of Alternative Dispute Resolution and Complaints Handling Procedure, at 6.

145) Paul Brisby, Dispute Resolution in Telecoms - The Regulatory Perspective, C.T.L.R. 2005, 11(1), 4-9, 6 (2005).

일반적으로 ‘경쟁항소심판’(Competition Appeal Tribunal)에서 다루게 된다.¹⁴⁶⁾

한편 통신규제기관인 ofcom은 통신이용자보호를 위하여 ‘이용자보호정책평가’(Consumer Protection Policy Review, CRPR)제도를 도입하였다. 이 제도를 통하여 ofcom은 통신이용료에 대한 정보를 통신이용자에게 무료제공하고 이에 대한 요금규제를 시행하고 있다. 이러한 점에서는 미국의 연방통신위원회와 유사하다.

특히 새로운 「통신법」에서는 ofcom이 직접 통신서비스 및 관련설비, 주파수 등에 관한 정보를 이용자에게 제공하도록 규정하고 있다(Part II. sec. 52~55).

한편 이용자 불만처리를 위하여 사업자에게 「불만처리를 위한 실무규약」(code of practice)의 제정하고, 이에 대한 승인기준 등을 규정하고 있다.

이외에도 새로운 「통신법」에서는 통신서비스 이용자와 사업자간에 분쟁이 발생할 경우에 통신서비스 이용자의 피해를 효과적으로 구제하기 위하여 분쟁조정 절차의 독립적인 기구로서의 도입 등을 규정하고 있다.

나. 기타 소비자 보호 관련 기관들

1) 영국소비자보호원

영국소비자보호원(The U.K. Consumer Protection Agency)은 소비자가 악덕 업자로부터 피해를 입지 않도록 보호하기 위해 중소기업자들이 연합하여 만든 협회로서 욕설, 거실, 배관 등 주로 건축관련 분야의 신뢰할 수 있는 사업자들에 관한 정보를 제공하는 협회이다.¹⁴⁷⁾ 따라서 우리나라의 한국소비자원과 명칭은 비슷하나, 사업자단체라는 점과 기능에서 차이가 있다.

2) 소비자단체 (Consumer Focus)

2008년 9월 26일자로 33년간 소비자 보호운동을 해 왔던 ‘National Consumer Council’은 문을 닫고, 10월 1일부로 ‘Consumer Focus’가 문을 열었다.¹⁴⁸⁾ Consumer Focus는 소비자를 위한 공정한 거래에 관한 캠페인을 하는 법률의 규정에 의해 설립된 기관(statutory organisation)이다.¹⁴⁹⁾ Consumer Focus는 3개의

146) Id.

147) http://www.consumerprotectionagency.co.uk/index.php?module=site_content&action=view&p_id=1.

148) Goodbye NCC, at <http://nccdev.keymedia.info/index.php>.

소비자 단체, 즉 ‘energywatch’, ‘Postwatch’ 와 ‘National Consumer Council’이 합병하여 설립된 단체로서, 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드 및 북아일랜드(우편이용자를 위한 구제의 경우)의 소비자들을 위한 독립된 기관이다. 이 기관은 법률에 규정된 강력한 권한을 근거로 소외계층의 소비자들을 돕고, 소비자의 불만이 광범위한 이해관계를 가지는 경우에는 어떤 소비자의 불만도 조사할 권리를 보유하며, 공급자들에게 정보를 요구할 권리가 있고 잘못 제공된 서비스에 관하여 공적인 ‘super-complaint’를 할 수 있다.¹⁵⁰⁾

3) Consumer Direct

‘Consumer Direct’는 공정거래청(Office of Fair Trading)의 자금지원을 받아 소비자 문제에 관한 정보와 도움을 주는 전화 및 온라인 서비스이다. Consumer Direct가 취급하는 주요 업무는 상품이나 서비스를 구입하기 전의 조언, 소비자 권리에 관한 설명, 판매자와 문제 또는 다툼이 생긴 경우의 조언, 소비자의 불만제기 보조 등에 관해 도움을 준다.¹⁵¹⁾ 반면에 판매자나 기업을 추천하거나, 어떤 판매자에게 불만이 제기되고 있는 지에 관한 정보를 제공하거나, 소비자를 대신하여 불만을 제기하는 일, 안전에 관한 문제를 제외하고는 특정한 제품에 관한 조언을 하는 등의 서비스는 제공하지 않는다.¹⁵²⁾

4) 공정거래청 (Office of Fair Trading)

우리나라의 공정거래위원회에 해당하는 ‘공정거래청’(Office of Fair Trading)¹⁵³⁾은 통신이용자에 대하여 「공정거래법」(Fair Trading Act)과 「부당계약법」(Unfair Contracts Terms Act) 등을 통하여 통신서비스 사업자의 부당한 약관에 대한 약관법상 규제를 시행하고 있다.¹⁵⁴⁾ 또한 이용자의 경제적 복지보호, 이용자

149) Consumer Focus, About Us, at <http://www.consumerfocus.org.uk/about-us>.

150) Consumer Focus, Who we are, What we do, at http://www.consumerfocus.org.uk/assets/1/files/2009/11/1_20090730112631_e_@@_Whowearewhatwedo.pdf.

151) Consumer Direct, Our Services, at <http://www.consumerdirect.gov.uk/about-what-we-do/>.

152) Consumer Direct, What We Don't do, at <http://www.consumerdirect.gov.uk/about-what-we-do/>.

153) <http://www.oft.gov.uk/about/>.

154) 김준규, 앞의 발표문, 27쪽.

보호를 위한 시장 감시, 조사 및 연구, 이용자 정보에 관한 정책, 이용자 신용 인
가업무와 관련한 행정 등의 업무를 수행한다.¹⁵⁵⁾

4. 통신서비스 이용자 구제절차

가. Ofcom의 규제 권한

Ofcom¹⁵⁶⁾은 「일반허가조건」 14를 통해 ADR과 분쟁 처리에 관한 사항들을
정해 놓고 있다. 주지하듯이 ADR은 통신이용자가 큰 비용이 드는 재판에 의하지
않고서도 분쟁을 해결할 수 있도록 해주는 중요한 분쟁해결제도이다. 따라서 이
제도가 성공하기 위해서는 통신이용자와 통신제공자 간의 분쟁에 있어서 힘의 불
균형을 시정해 주는 것이 중요하다. Ofcom은 현행 통신이용 관련 ADR은 대체로
성공적이라고 하면서도, 통신이용자가 ADR을 이용할 수 있도록 기회를 제공하는
것이 가장 중요하다고 보고 있다.¹⁵⁷⁾

그런데 Ofcom은 2008년도에 발간한 자료에서, 통신이용자의 ADR 이용 가능성
을 낮추는 세 가지 중요한 제약요소로는 첫째, 통신이용자가 ADR을 이용할 수 있
는 권리를 가지기 위해 소요되는 12주의 기간 둘째, ADR을 이용할 수 있는 권리
를 통신이용자들이 인식하고 있는 정도 셋째, ADR 기구 그 자체에 의해서 통신이
용자들에게 제공되고 있는 보호수단의 정도를 비롯한 ADR 기구에의 접근 용이성
을 들고 있다.¹⁵⁸⁾

나. 통신서비스사업자의 통신이용자 피해 구제

통신제공자는 문서로 된 **불만처리 실무규정(Complaints Code of Practice)**을

155) 조향숙·김성환·강유리, “통신서비스 이용자 보호 제도 및 정보 제공 - 미국·영국·호주를 중심으로”, 『KISDI 이슈리포트』, 정보통신정책연구원, 2008, 25쪽

156) ofcom이 통신이용자의 불만을 접수하는 경우에는 원칙적으로 소비자와 사업자간에 가급적 관여
하지 않는 것을 원칙으로 하며, 실제로 Ofcom이 개별적인 민원에 대하여 대응하는 일은 거의 없다.
따라서 민원을 제기한 이용자가 사업자와 직접 연락하여 해결하기를 유도하거나, 해당 개별민원에
관련된 기관을 소개시켜 주는 등 최소한의 역할을 할 뿐이다. 배동민, “통신규제기관의 온라인민원
접수 체계 현황 - 한, 미, 영, 3개국을 중심으로”, 『정보통신정책』 제19권 22호, 2007, 61쪽.

157) Ofcom, Review of Alternative Dispute Resolution and Complaints Handling Procedure, at 11.

158) Id.

Ofcom으로부터 승인받아 시행해야 한다.¹⁵⁹⁾ 통신이용자가 통신제공자의 서비스에 불만이 생긴 경우에는 먼저 통신제공자에게 전화로 불만을 제기하는 경우가 일반적일 것이다. 이 경우 통신제공자는 Ofcom이 승인한 불만처리규정에 규정된 불만처리 절차에 따라 통신이용자의 불만을 처리해야 한다.¹⁶⁰⁾ 이해를 돕기 위해 BT(British Telecommunication)의 사례를 예로 들어 살펴본다.

1) 통신사업자의 통신이용자 불만 처리절차 - BT의 경우

영국의 최대 통신사업자인 BT는 「통신법」의 규율을 받고 「기업법」(Enterprise Act 2002)에 따라 자율적인 의무이행규정을 만들어 Ofcom의 승인을 받으며, 「경쟁법」의 적용을 받는다.¹⁶¹⁾

Ofcom은 또한 「기업법」과 「경쟁법」(Competition Act 1998; 2000년 3월에 발효된 법으로서 영국을 유럽공동체법의 규제를 받도록 한 법률)에 따라 전기통신 분야에 있어서 일반규제기관인 공정거래청(Office of Fair Trading)과 함께 규제권한을 수행한다.¹⁶²⁾

한편 BT의 홈페이지는 통신이용자가 불만을 제기하는 방법에 관하여 다음과 같이 설명하고 있다.¹⁶³⁾

가) BT의 고객불만 신고센터 이용안내

BT의 ‘통신이용자 불만 처리규정’에 의하면 BT의 홈페이지를 이용하여 불만을 제기하는 것이 우편발송에 따른 불편함을 덜고 불만이 보다 빠르게 처리될 수 있다고 설명하고 있다.¹⁶⁴⁾

159) 이은곤, “영국, Ofcom의 이용자 민원처리 및 분쟁조정 절차 개선”, 『정보통신정책』 제20권 제14호, 2008, 45쪽.

160) Ofcom, How Companies Handle Your Complaints; Review of Alternative Dispute Resolution and Complaints Handling Procedures § 1 (2008), at http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/alt_dis_res/plainenglish/.

161) Regulation in the U.K, UK Regulatory Structure, at <http://www.btplc.com/Thegroup/RegulatoryandPublicaffairs/RegulationsintheUK/index.htm>.

162) Id.

163) BT code of practice for residential customers and small businesses § 17, at <http://www.btplc.com/Thegroup/RegulatoryandPublicaffairs/Codeofpractice/Consumercodeofpractice/BTResidentialCodeofPractice.pdf>.

164) Id.

또한 만약 통신이용자가 내국인이며 불만사항이 판매(sales), 요금청구(bill) 및 일반적인 사항에 관한 경우에는 BT의 웹사이트를 통해 불만을 제기하거나, 전화¹⁶⁵⁾로 불만을 제기하라고 설명하고 있다. 그리고 불만사항이 ‘과실(fault)’의 처리를 요구하는 것이라면 일주일 내내 24시간 통화가 가능한 ‘080 800 151’로 전화하라고 하고 있다.

한편 통신이용자가 사업자인 경우에는 다른 전화번호로 전화하면 되고, 문서로 불만을 제기하는 경우를 위해 주소를 게시하고 있다.¹⁶⁶⁾ 만약 통신이용자가 처리 방식에 불만인 경우에는 매니저(manager)를 바꿔달라고 요구하고, 이를 통해서도 해결이 아니 되면 선임매니저를 바꿔달라고 할 것을 권하고 있다. 만약 그래도 불만족스러우면, **소비자불만 심사서비스 매니저(Complaint Review Service Manager)**가 사안을 처리할 수 있다고 한다.¹⁶⁷⁾ BT는 가능한 이 단계에서 대부분의 불만사항을 처리하게 되지만, 만약 그렇지 않은 경우에는 자신들의 마지막 입장을 설명하고, 경우에 따라서는 ‘deadlock letter’를 보낼 수도 있다고 설명한다. 만약 BT가 ‘deadlock letter’를 보내면 이는 곧 BT가 처리할 수 없다는 것을 의미한다.¹⁶⁸⁾

만약 통신이용자가 BT의 불만처리절차에 의해서도 구제를 받지 못하고 ‘deadlock letter’를 받거나 불만을 제기한 지 8주가 지난 경우에는 통신 옴부즈맨인 Otelos의 ADR을 요청할 수 있게 된다.¹⁶⁹⁾

나) Otelos의 ADR 이용 안내

BT는 자사의 통신이용자 불만처리 절차에 의해서 고객 불만이 처리되지 않은 경우에 ADR을 이용할 수 있다는 점을 공지하고 있다. BT는 Otelos에 불만을 제기할 수 있는 경우란 통신이용자 및 장애인에게 제공된 대부분의 제품 및 서비스와 관련되어 불만이 있는 경우로서, 통신이용자가 Otelos에 불만을 접수하기 위해서는

165) 월요일부터 금요일까지 오전 8시부터 오후 9시 사이에, 토요일은 오전 8시부터 오후 8시 사이에 그리고 일요일은 오전 9시부터 오후 6시 사이에 ‘0800 800 150’으로 전화하라고 하고 있다. Id.

166) Id. at 18.

167) Id.

168) Id.

169) Id.

‘deadlock letter’를 받은 지 6개월 이내이어야 하며, 만약 통신제공자가 이를 발송하지 않은 경우에는 통신제공자에게 불만을 제기한 날로부터 9개월 이내에 Otelo에 불만을 접수해야 한다는 점을 설명하고 있다.¹⁷⁰⁾ 아울러 BT의 통신이용자 불만 처리규정은 Otelo의 연락처를 게시하고 있다.

한편 현재로서는 통신제공자가 통신이용자에게 ADR에 관한 자세한 사항들을 ‘불만처리지침’(complaints code of practice)에 포함시켜야 한다는 것이 일반허가조건이 규정하고 있는 유일한 요건이다.¹⁷¹⁾ 그런데 통신제공자들이 통신이용자들에게 ADR에 관한 정보를 제공하는 방법은 통일된 방식이 없으며, 불만을 접수할 때 구두로 하는 경우도 있는 반면에 ‘welcome letters’를 통해 하는 경우도 있다.¹⁷²⁾ 또한 소비자들이 ADR을 요구할 권리가 있음을 아는 비율은 낮은 편이어서, 2007년 7월부터 8월사이에 조사한 바에 따르면, ADR 기구들 중 적어도 하나를 알고 있는 성인은 15%인 것으로 나타났다.¹⁷³⁾

다. ADR에 의한 통신이용자 피해구제

1) CISAS와 Otelo

공중전자통신사업자들은 Ofcom으로부터 인가받은 2개의 ADR중 하나를 선택하여 가입해야 하고, 일반허가조건 14(7)에 따라 공중전자통신사업자는 ADR기구의 결정을 준수할 의무가 있다.¹⁷⁴⁾

현재 Ofcom의 인가를 받아 통신이용자의 민원을 처리하는 ADR 기구는 CISAS(Communications & Internet Services Adjudications System)와 Otelo (Office of Telecommunications Ombudsman)가 있다.¹⁷⁵⁾

전자는 주로 인터넷 서비스 사업자 및 인터넷 전화 사업자가 회원사로 가입되

170) Id.

171) Ofcom, *Review of Alternative Dispute Resolution and Complaints Handling Procedures*, supra note 3, at 3.40.

172) Id. at 3.41.

173) Id. at 3.42.

174) 오기환·배동민, “ADR기구를 이용한 통신 민원처리 제도: 영국 사례”, 『정보통신정책』 제20권 제17호, 2008, 5면.

175) Ofcom, *Review of Alternative Dispute Resolution and Complaints Handling Procedure*, at 3.97.

어 있고, 후자는 유선전화 사업자, 이동전화 사업자, 인터넷 서비스 사업자 등이 회원사로 가입되어 있다.¹⁷⁶⁾ 양 기관 모두 민간단체에 의해 운영되며, 회원사의 매출규모에 따라 회비를 징수하여 운영재원을 마련하고 이용자에게는 별도 이용료를 부과하지 않는다.¹⁷⁷⁾

한편 통신이용자가 통신제공자의 불만처리절차에 만족하지 못하는 경우 ADR을 통해 권리를 구제받을 수 있기까지 얼마만큼의 시간적 간격을 두도록 할 것인가가 중요하다. 이는 한편으로는 통신제공사에게 통신이용자의 불만을 해결할 수 있는 합리적인 시간을 주는 것이며, 다른 한편으로는 통신이용자가 합리적인 시간 안에 구제를 받을 수 있는 권리를 인정받게 되는 것이므로, 양자가 균형을 이루는 것이 매우 중요하다.¹⁷⁸⁾

2008년도까지는 통신이용자는 통신제공자가 소위 ‘deadlock letter’, 즉 통신제공자가 통신이용자의 불만이 분쟁처리절차를 통하지 않고서는 해결될 수 없다고 통보하는 서신을 보내오기 전에는 ADR을 청구하기 위해서 12주를 기다려야 했다.¹⁷⁹⁾ 다만, 통신제공자는 ADR에 의하지 않고서는 불만이 해결될 수 없다고 판단하는 경우에는 12주가 되기 이전이라도 ‘deadlock letter’ 즉, 불만이 처리불가(deadlock)하다는 서신을 발송할 수 있다. 그러나 통신제공자들은 ADR에 의한 분쟁해결 결과와 관계없이 ADR 이용 수수료를 지불해야 하기 때문에 ‘deadlock letter’를 발송할 필요성을 느끼지 못하는 경우가 많다고 한다.¹⁸⁰⁾

Ofcom에 따르면, 8주에서 12주의 기간 중에 해결되는 불만의 비율은 전체 불만의 1%도 되지 않으며, 8주까지 해결되지 않는 불만 중에서 8주와 12주의 사이에 해결되는 불만은 10%미만이었다고 한다.¹⁸¹⁾ 따라서 8주까지도 해결되지 아니한 불만이 4주 이내에 해결될 가능성은 낮으므로, ADR을 청구하기까지의 기간을 단축하는 것이 바람직하다는 것이다.¹⁸²⁾ 결국 기간은 12주에서 8주로 단축되었다.

176) 오기환·배동민, 앞의 자료, 6면.

177) 자세한 것은 오기환·배동민, 위의 자료 참조.

178) Ofcom, Review of Alternative Dispute Resolution and Complaints Handling Procedures, supra note 3, at 3.16.

179) Id. at 3.17.

180) Id. at 3.19.

181) Id. at 3.21.

182) Id. at 3.36(a).

2) ADR을 통한 통신이용자 불만 처리 - Otelo의 경우

가) 개요

Otelo(Office of the Telecommunications Ombudsman)¹⁸³⁾는 공공통신제공자들(public communication providers)과 서비스이용자를 위한 옴부즈맨기관으로서 양자의 분쟁을 해결하는 것을 주된 임무로 한다. Otelo는 비영리유한회사(not-for-profit private limited company)인 ‘Ombudsman Services’가 운영하는 4개의 옴부즈맨 중의 하나이다.¹⁸⁴⁾ Otelo는 현재 유선전화의 96%이상, 휴대전화의 55%이상, 인터넷 서비스 제공자의 33%이상이 회원으로 가입되어 있다고 한다.¹⁸⁵⁾ 통신이용자가 Otelo를 이용하여 분쟁을 해결하는 데 부담하는 비용은 없다. Otelo는 13세에서 19세 이하의 미성년자가 불만을 제기하는 방법에 대해서도 홈페이지에서 이를 자세히 소개하고 있다.¹⁸⁶⁾

통신이용자의 불만을 전화로 접수하는 것은 월요일부터 금요일까지 오전 9시부터 5시에 가능하다. 조사원이 Otelo가 개입하는 것이 필요하다고 판단하면, 접수내용을 불만제기 서식에 기재하여 통신이용자에게 발송하여 내용을 체크한 뒤에 서명하고 Otelo에 회신하도록 조치한다.¹⁸⁷⁾ 이 때 통신이용자의 서명은 통신이용자의 불만과 관련하여 통신제공자가 보유하고 있는 모든 정보를 Otelo에게 보내는 권한을 통신제공자에게 부여하는 것이 된다.¹⁸⁸⁾ Otelo가 통신이용자의 서명이 되어 있는 서식을 접수하면 조사를 시작하게 되고, 조사절차는 서식을 접수한 날로부터 6주까지 소요될 수 있다.¹⁸⁹⁾

Otelo는 접수할 수 있는 불만이라 판단되면, 통신제공자에게 통신이용자가 제기

183) 한편 2006년 말에 Ofcom이 실시한 조사에 의하면 유선통신이용자의 77%, 무선통신 이용자의 77% 및 인터넷 이용자의 68%가 통신서비스 제공자의 이용자 서비스에 만족(good) 또는 매우만족(very good)하고 있는 것으로 조사되었다. Ofcom, Review of Alternative Dispute Resolution and Complaints Handling Procedure, at 4.6.

184) Otelo, the Energy Ombudsman, the Surveyors Ombudsman Service, the Ombudsman for PRS for Music이 여기에 해당한다. Ombudsman Services, What we do, at <http://www.tosl.org.uk/index.php?menuid=1>.

185) Otelo, Welcome to the Otelo Website, at <http://www.otelo.org.uk/>.

186) Otelo, Are you 13-19?, at <http://www.otelo.org.uk/pages/43howtocomplain.php>.

187) Otelo, Contacting Otelo, at <http://www.otelo.org.uk/pages/39contactingotelo.php>.

188) Id.

189) Id.

한 불만에 관하여 그 때까지의 경과를 조사하게 된다. 이어서 Otelo가 어떤 결론에 도달하면 이를 통신이용자에게 통지하고 이유를 설명한다.¹⁹⁰⁾ 이때 통신이용자는 Otelo가 결론에 영향을 미치는 사실에 관해 중대한 실수를 하거나 결론에 중대한 영향을 미치는 새로운 중요한 증거를 가지고 있는 경우에만 Otelo에 추가정보를 보낼 수 있다.¹⁹¹⁾ Otelo가 이러한 절차를 마무리하면 최종결정서(Final Decision) 사본을 통신이용자에게 송부한다. 옴부즈맨과 조사관은 결정을 내린 이유를 명시하며, 옴부즈맨의 결정은 최종적이어서 다른 옴부즈맨에게 재심을 청구할 수 없다.¹⁹²⁾

통신이용자는 옴부즈맨의 결정에 반드시 따라야 하는 것은 아니며, 최종결정을 2개월 이내에 수용하면 통신제공자가 결정에 따른 조치를 하게 되며, 만약 2개월 이내에 결정을 수용하지 아니하면 통신이용자는 옴부즈맨이 제시한 최종결정에 관한 권리를 상실한다.¹⁹³⁾

나) 비공식적 처리

Otelo는 경우에 따라서는 사안을 종결할 수 있는 비공식적인 해결책을 찾기도 하는데, 예를 들어, Otelo가 통신제공자에게 통신이용자에 관한 자료를 요구하였을 때, 통신제공자가 Otelo의 조사를 거치지 않고 통신이용자의 불만을 처리하겠다고 하는 경우에는 통신제공자에게 분쟁해결의 기회를 부여할 수도 있다. 그런데 만약 비공식적 해결책이 실현가능성이 없는 경우에는 공식적인 절차가 개시된다.¹⁹⁴⁾

다) Otelo가 처리하지 않는 경우

Otelo는 Otelo의 회원사가 판매 또는 대여한 제품이나 서비스가 아닌 경우, 전신주의 위치와 휴대전화 철탑(masts), 건물 내의 케이블과 유선통신, 인터넷 사이트의 내용, 전화통화, 이메일 문자메시지 기타 형태의 메시지의 내용, 프리미엄 요

190) Otelo, How we handle complaints, at <http://www.otelo.org.uk/pages/40ourprocess.php>.

191) Id.

192) Otelo, Complaints about Otelo, at <http://www.otelo.org.uk/pages/79servicestandards.php>.

193) Otelo, Do I have to accept the Ombudsman's decision?, at <http://www.otelo.org.uk/pages/48bycustomersofpubliccommunicationsproviders.php#9>.

194) Id.

금 서비스 제공자에 대한 불만, 법원이나 중재 기타 불만처리 절차에 의하는 것이 낫다고 판단하는 문제들, 이미 법원이나 기타의 분쟁처리절차에 의하여 처리되고 있는 문제들, 회원사의 고용이나 인사문제인 경우, Otelo가 보기에 부당하거나 사소하다고 판단하는 사안들, 회원사가 제품이나 서비스를 공급할 것인가에 대하여 내린 상업적 결정으로서 계약조항(terms)에 따른 경우 및 통신서비스 제공에 관한 통신제공자들 간의 분쟁에 대해서는 처리하지 아니한다.¹⁹⁵⁾

라) Otelo의 Ombudsman's Report

Otelo가 발간한 'Ombudsman's Report 2009'에 의하면 2008년과 2009년에 약 300개의 회원사가 Otelo에 가입되어 있으며, 101,882건의 불만이 접수되었고, 8,635건이 불만제거서식(complaint forms)이 발송되었으며, 이 중 통신이용자의 서명이 기재된 6,964건이 접수되었고, 6,220건의 조건부 결정이 내려졌다고 한다.¹⁹⁶⁾ 옴부즈맨의 역할에 대한 이해를 돕기 위해, 이 보고서에 수록된 사례연구 한 가지를 살펴보면 다음과 같다.

<사례>

불만을 제기한 통신이용자는 소규모 회사로서 통신제공자에게 해외에서 휴대전화를 사용하는 요금에 관하여 문의한 바 있다. 이후 통신이용자는 해외에서 인터넷 접속을 위해 휴대전화를 사용하였다. 그런데 통신이용자는 통신제공자가 데이터 요금을 부과하고 해외에서의 인터넷 접속을 위한 휴대전화 사용을 차단했다는 사실을 우연히 알게 됐다. 이에 통신이용자는 비싼 요금고지서를 받게 되자 통신제공자에게 항의했다. 통신이용자는 통신제공자가 최초 계약당시에 해외에서의 인터넷 접속을 위해 휴대전화를 사용하면 비용이 발생한다는 사실을 통신이용자에게 고지하지 않았다고 주장했다. 통신제공자는 해외에서의 휴대전화 사용을 위해 국가별 SIM카드를 구매하도록 권유했으며 해외에서의 데이터 이용료에 관하여 특별히 질문하지는 않았다. 이에 통신제공자는 통신이용자에게 50%에 상당하는 요금을 감액해 주겠다고 제안했다. Otelo 옴부즈맨은

195) Otelo, Is there anything we cannot deal with?, <http://www.otelo.org.uk/pages/33whatwecan'thandle.php>.

196) Otelo, Ombudsman's Report 2009, § 2, 2009, at http://www.otelo.org.uk/downloads/Otelo_Annual_Report_2009_copy_1.pdf.

통신이용자가 해외에서 휴대전화 이용료에 관하여 문의했었다는 점을 고려하였다. 또한 통신제공자는 데이터 요금을 부과하는데 책임이 있으나 통신이용자가 데이터 요금 부과에 관해 문의함에 있어서 보다 더 구체적으로 문의할 수 있었다고 보았다. 결국 최종 결정에서 옴부즈맨은 통신제공자가 통신료의 50%를 감면해 줘야 한다고 결정했다.¹⁹⁷⁾

라. Oft

한편 우리의 공정거래위원회에 해당하는 Oft에 의하여서도 통신이용자에 대하여 「공정거래법」(Fair Trading Act), 「약관규제법」(Unfair Contracts Terms Act) 등을 통하여 통신서비스사업자의 부당한 약관에 대한 약관법상 규제를 시행하고 있다. 이러한 점에서는 일반경쟁법에 의한 일반경쟁기관에 의한 일반규제로 볼 수 있다.

다만, 영국에서는 통신규제기관인 ofcom과 일반규제기관인 oft와의 긴장관계는 형성되지 않는다고 볼 수 있다. 왜냐하면 두 기관이 모두 행정청으로서 통상산업부(Department of Trade and Industry, DTI)의 산하기관이기 때문이다.

5. 소결

영국의 「통신법」이 규정하고 있는 통신이용자의 개념에는 국내 거주 개인뿐만 아니라 '10인 이하의 근로자를 고용한 사업자'도 포함되고 있다는 점이 특이하다.

한편 「통신법」은 유럽공동체 준칙에 근거하여 제정된 법으로서 통신관련 규제기관으로서 Ofcom에게 여러 가지 권한을 부여하고 있다. 이에 따라 Ofcom은 통신제공자가 통신이용자의 불만을 처리하는 지침을 만들어 시행하도록 관리·감독을 하고, 만약 통신이용자의 불만이 해결되지 않을 경우에는 Otelo와 같은 옴부즈맨을 이용하여 불만을 해결하도록 하고 있다. 다만, 통신이용자가 Otelo를 이용하기 위해서는 최초에 불만을 제기한 때로부터 8주가 경과하거나 통신제공자로부터 'deadlock letter'를 받은 후에야 한다는 점은 우리와 다르다고 하겠다.

197) Id. at 8.

한편 ‘Consumer Direct’와 같이 소비자가 권리를 구제받을 수 있도록 정보를 제공하는 전화 및 온라인 서비스도 있으며, 2008년부터 새로 문을 연 ‘Consumer Focus’가 법률에 근거한 조사권한을 행사하는 것으로 보이므로 앞으로 이에 대한 검토도 필요하다고 본다.

제6절 호 주

호주는 1999년 「통신법」(Telecommunication Act)에 의하여 이용자보호제도를 규정하고 있다. 특히 호주에서 이러한 이용자보호는 보편역무제도와 맞물리어 요금규제의 형태와 고객서비스보증(Customer Service Guarantee)제도로 제도화되고 있다. 현재 2000년도에 제정한 두 번째 판이 나와 있다.¹⁹⁸⁾

이러한 고객서비스보증제도는 통신서비스사업자가 최소한의 업무표준을 규정하고 이 규정을 충족하지 못할 경우에는 금전적 보상을 하도록 규정함으로써 일종의 품질관리제도로 운영하고 있다. 따라서 호주의 이용자보호제도는 품질관리제도로써 기능하고 있다고 보아야 할 것이다.

이 제도는 법적 성격으로 보면, 규제된 자율규제의 형태로서 정부에서는 일정한 서비스 품질기준(최소기준)을 규정하도록 유도하고 이에 대하여 사업자가 자율적으로 기준미달시 배상하도록 하는 제도이다.

이외에도 통신서비스이용자의 피해구제 및 이용자보호제도로써 통신산업옴부즈만(Telecommunication Industry Ombudsman, TIO)과 산업자율규약제도(Industry Codes of Practice, ICP)를 도입함으로써 통신서비스 이용자의 민원처리에 기여하고 있다. 통신산업옴부즈만은 1993년 호주정부가 설립한 독립적인 조직으로서 통신산업 전반에 걸친 이용자불만에 대한 분쟁해결기관이다.

198) http://165.191.2.22/WEB/STANDARD/pc=PC_1712.

[표 3-3] 호주의 통신서비스 분쟁해결기관

민원 유형	관할기관	청구방법
청구서 및 요금 관련 문제	통신산업옴부즈만 (Telecommunication Industry Ombudsman, TIO)	요금 청구에 관한 문제는 TIO(전화 1800 062 058 또는 웹 사이트 www.tio.com.au)에 문의하십시오.
저속한 콘 텐츠	호주 통신 미디어 위원회 (Australian Communications & Media Authority, ACMA)	프리미엄 SMS 메시지의 부적절하거나 저속한 콘 텐츠에 대한 우려가 있는 경우 온라인 불만 처리 센터(www.acma.gov.au/hotline)를 통해 ACMA에 불만을 접수하십시오.
스팸 문제	호주 통신 미디어 위원회 (Australian Communications & Media Authority, ACMA)	불필요한 메시지가 수신되는 경우에는 온라인불 만처리 센터를 통해 ACMA에 불만을 접수하십시오.
소비자 권 리	호주 경쟁 및 소비자 위원회 (Australian Competition & Consumer Commission, ACCC)	ACCC는 프리미엄 서비스 관련 사안을 포함하 여, 소비자가 자신의 권리를 이해할 수 있도록 도와주는 다양한 정보를 보유하고 있음 1300 302 502 번의 ACCC 인포 센터로 연락 및 웹사이트 www.accc.gov.au 에 방문하십시오.

* 호주 통신미디어위원회, 소비자공식보고서.

특히 「산업체자율규약」은 산업체연합에서 제정하여 반드시 통신규제기관인 호주통신미디어위원회(Australian Communications and Media Authority, ACMA)에 등록하도록 하여 이용자보호제도의 객관성을 담보하고 있다. 특히 호주의 통신과 미디어규제기관에서는 2009년 상반기에 일반 통신이용자의 음성 서비스 이용행태, 중소기업들의 통신 서비스 이용행태, 통신서비스에 대한 소비자 만족도에 대한 보고서 등 총 3개의 통신서비스 분야의 융합관련보고서를 발간하였다.¹⁹⁹⁾

한편 호주의 경우에도 경쟁문제나 소비자문제와 관련하여, 특히 소비자의 권리와 관련하여서는 ‘호주 경쟁 및 소비자 위원회’(Australian Competition & Consumer Commission, ACCC)에서는 사건을 담당한다.

호주는 주별로 일반규제기관형태의 소비자보호기관도 가지고 있다. 즉, 각 주와 지역의 소비자 보호 및 공정 거래 기관에서는 조언 및 지원 제공, 자체 소비자 법률 강화, 불만사항 조사, 분쟁 해결 등을 통해 소비자의 이익을 보호하고 증진하는

199) 김태현, “호주통신시장의 유무선대체현황”, 『정보통신정책』 제21권 제14호, 2009.8.1, 58쪽 이하.

데 앞장서고 있다. 이러한 기관으로는 아래와 같은 기관이 있다.

[표 3-4] 주 및 지역별 소비자 보호 및 공정거래기관

- | |
|--|
| - NSW: Office of Fair Trading(OFT, 공정 거래 사무소)
www.fairtrading.nsw.gov.au |
| - VIC: Consumer Affairs Victoria(CAV, 빅토리아 소비자 보호국)
www.consumer.vic.gov.au |
| - QLD: Office of Fair Trading(OFT, 공정 거래 사무소) www.fairtrading.qld.gov.au |
| - NT: Consumer Affairs (Department of Justice, 법무부 산하 소비자 보호국)
www.caba.nt.gov.au |
| - SA: Office of Consumer & Business Affairs(OCBA, 소비자 및 기업 보호국)
www.ocba.sa.gov.au |
| - WA: Department of Consumer and Employment Protection(DOCEP, 소비자 및
고용 보호부) www.docep.wa.gov.au |
| - 태즈메이니아: Consumer Affairs and Fair Trading(CAFT, 소비자 보호 및 공정
거래국) www.consumer.tas.gov.au |
| - ACT: Office of Regulatory Services(규제 서비스 사무소) www.ors.act.gov.au |

* 호주 통신미디어위원회,

1. 호주 통신시장의 특수성

호주의 통신시장은 한국의 통신시장과 다른 배경을 가지고 있는데, 그 원인은 광대한 영토에 비해 인구밀도가 현저히 낮다는 데 있다. 호주의 국토면적은 7,692,024km²로 세계 6위의 규모인 반면, 2007년 현재 인구는 약 2,100만 정도에 불과하다.²⁰⁰⁾ 우리나라와 비교할 때 남한의 약 77배에 이르는 면적에 남한 인구의 절반에도 못 미치는 인구가 살고 있는 것이다.

이런 물리적 환경의 차이는 통신시장의 형성 및 발전에 커다란 차이를 가져올

200) 호주 외교통상부(Department of Foreign Affairs and Trade)가 호주 통계청의 자료에 따른 것이며, 홈페이지는 <http://www.dfat.gov.au/aib/island_continent.html>이다.

수밖에 없다. 즉, 유선망의 확대에 소요되는 비용이 상당하기 때문에 무선망을 통한 통신시장 발전이 이루어지고 있으며, 보편적 서비스(Universal Service)를²⁰¹⁾ 제공의 요구에 따라 국영기업의 존속이 사회적 요구사항이 되고 있다는 점 등이 모두 이런 환경의 차이에서 발생한 것이다.

물론 호주의 통신시장 개방 및 경쟁체제 도입 또한 세계적인 신자유주의 물결과 관련되어 있으며, 통신 서비스가 국가 전체 산업에서 차지하는 비중의 증가와도 연결되어 있다.²⁰²⁾

특히 호주 통신 서비스에서 소비자의 보호에 대한 제도 및 그 실현 수단 등을 알아보는 것은 우리나라 통신 소비자 보호 정책의 수립 및 실행에 있어서 중요한 비교 대상이 되고 동시에 기준으로서 기능할 수 있을 것이다. 본 발표문에서는 호주의 통신시장의 변천과정을 살펴본 후, 통신 소비자를 보호와 관련된 개괄적 제도·기관 및 소비자 보호 관련 절차들에 대하여 정리해보고자 한다.

2. 호주의 통신시장

가. 호주 통신시장의 발달

1) 1901년부터 1989년까지의 호주 통신시장

1901년 영국으로부터 독립한 호주는 통신에 대한 업무를 우정장관(Postmaster General)에게 부여했으며, 1946년 국외 통신에 관한 업무를 위해 국외통신위원회(Overseas Telecommunication Commission)가 설립되었다. 이후 1975년까지는 아무런 변화가 없었으나, 1975년 우정장관의 우편과 통신의 업무가 호주통신위원회(Australian Communication Commission) 및 호주우편위원회(Australian Postal Commission)로 분할되었다.²⁰³⁾ 이때부터 우편과 통신이 분리되게 된다.

호주통신위원회는 국내 통신망의 신설·유지·규제에 대한 배타적 권한을 보유하고 있었으며, 간선통신망에 지선(支線) 또는 장비의 접속에 관한 결정권을 가지

201) 우리나라는 이를 보편적 서비스라고 해석하고 있으며, 통신·전기·가스 등 장치산업에서는 동일한 개념을 받아들이고 있다. 이에 대해서는 뒤에서 다시 설명한다.

202) Alasdair Grant, *Australian Telecommunications Regulation*, 2004, 1.

203) Telecommunication Act 1975, Postal Services Act 1975.

고 있었다. 하지만 호주통신위원회는 국내 통신에 대한 권한만 있을 뿐, 국외 통신에 대한 권한은 여전히 국외통신위원회의 권한이었다. 한편 위성통신(Satellite Communication)을 위한 회사인 호주위성통신(AUSSAT)이 연방정부와 호주통신위원회의 공동 출자에 의해 설립되었다.²⁰⁴⁾

통신시장의 개방과 경쟁에 대한 요구는 1982년 호주 통신서비스에 대한 조사보고²⁰⁵⁾ 등을 통해 꾸준히 제기되었으나, 이 기간 중에는 실질적인 반영이 이루어지지 않았다. 이런 개방의 요구는 서비스 산업 중심으로 산업구조가 변경되면서 더욱 강하게 요구되었으며, 1984년 노동당 정권은 호주통신위원회의 서비스 제공자로서의 지위와 규제 담당자로서의 지위가 「공정거래법」(Trade Practices Act)의 취지에 위반된다고 인식하게 되었다.

또한, 국제적으로 1984년 미국 AT&T의 해체, 우루과이 라운드의 무역 자유화와 더불어 통신시장의 경쟁 요구는 더욱 강하게 나타났다.

2) 경쟁의 도입 : 1989년 통신법 이후

1989년 「통신법」의 개정을 통해 호주 통신시장의 변화가 이루어졌는데, 그 주된 내용은 독립 규기관 설립과 경쟁의 도입이었다. 다만, 기반 통신망에 대한 경쟁은 아직 도입되지 않았다. 호주통신위원회는 기초적 유선통신에 대한 독점권을 유지했는데, 그 이유는 지방 또는 오지(奧地)에서의 서비스 제공과 교차보조에 의한 획일적 요금제도 유지를 위한 필요 때문이었다.

새로 설립된 호주 통신청(Australian Telecommunication Authority)²⁰⁶⁾은 통신망업자의 권리 보호, 불공정 관행으로부터 사업자의 보호, 소비자 보호, 통신망의 효율성 증진 및 기술적 규제에 관한 권한을 가지고 있다.²⁰⁷⁾

1989년 「통신법」에서 도입된 통신 서비스 시장에서의 경쟁은 부가가치서비스(Value Added Service)와 사설 네트워크(Private Network) 두 분야에서 이루어졌

204) 1981년 설립되었으나, 그 법적 권한은 1984년 「위성통신법」(Satellite Communication Act 1985)에 의해 부여되었으며, 정부가 75%, 호주통신위원회가 25%의 지분을 소유한다.

205) Report of the Committee of Inquiry into Telecommunications Services in Australia, AGPS, Canberra (1982).

206) 간단히 'AUSTEL'이라 한다.

207) Telecommunication Act 1989. 제19조에서 제24조 참조.

다. 이 법에 따르면 둘 또는 그 이상의 격지(隔地) 또는 격지에 있는 사람 간의 기본적 통신을 위한 서비스를 기초서비스(Reserved Service)²⁰⁸⁾라 하며 그 외의 모든 서비스를 부가가치서비스라 한다.²⁰⁹⁾ 사실 네트워크는 서비스 제공업자 또는 서로 간 공통된 이해관계를 가지는 주체들에 의해 사적 통신을 위해 제공되는 통신 서비스를 의미한다.²¹⁰⁾ 다만, 사실 네트워크는 제3자에게 제공될 수 없으며, 다른 통신 사업자의 법률상 배타적 권한을 침해하지 않아야 한다.²¹¹⁾

이 시기에는 3개의 사업자인, 호주통신위원회 · 국외통신위원회 · 호주위성통신이 각각의 통신 시장에 대한 독점적 지위를 유지했다. 이런 과정에서 호주 정부는 추가적 통신시장 변화의 필요성 인식하게 되었는데,²¹²⁾ 1989년 통신법의 문제점으로 기초서비스와 부가가치서비스의 구분이 어렵다는 점과, 사실 네트워크의 여유 용량을 제3자에게 판매할 수 있도록 해야 한다는 점 등이 지적되었다.

하지만, 통신시장의 급격한 변화를 가져온 원인은 호주위성통신의 재정적 위험에서 기인했다. 호주위성통신의 부채 증가로 인해 1989년 호주 정부는 자본금 증가 조치를 취했으나, 이것만으로는 22:1에 이르는 부채 대비 자본 비율과 \$8억 달러에 이르는 부채를 해결하기 어려웠다. 이로 인해 통신시장의 변화가 시작된다.

208) 유보된 서비스라고 해석해야 할 것이나, 그 의미를 종합하여 ‘기초 서비스’라고 표현한다.

209) SECT 52 Reserved services and value added services-the basic rule 52. (1) A telecommunications service is a reserved service if it is a service for primary communications carriage between 2 or more cadastrally separated places or persons. (2) All other telecommunications services are value added services.

(3) Subject to subsection 59 (3), the carriers have the exclusive right to supply reserved services (other than private network services that are supplied under a class licence).

210) SECT 4 "private network service" means a telecommunications service only for the carriage of private traffic:

(a) by the person supplying the service; or

(b) by persons all of whom have a common interest with each other, whether the service is supplied by one of those persons or by 2 or more of those persons;

211) SECT 72 Private network service licensing principles

The private network service licensing principles are as follows:

(a) private network services are not to be supplied in a way that would permit a person (other than a carrier) to sell, or otherwise dispose of, capacity of private networks to third parties;

(b) private network services are not to be supplied in a way that would result in a person engaging in conduct that would involve an infringement of an exclusive right that a carrier has under Part 3.

212) 추가적인 휴대폰 서비스 운영자와 무선 통신에 대한 공공의 사용을 허가해야 한다는 점을 지적 받게 되었다.

3) 설비기반 경쟁(Facilities-Based Competition) : 1991년 통신법 이후

1991년 「통신법」의 개정으로 통신시장의 새로운 변화가 시작되었는데, 호주 정부는 1997년에 통신시장을 개방하는 것을 목표로 1991년부터 1997년은 독점적 시장에서 경쟁시장으로 전환되는 과도기로 규정했다.

이 시기의 중요 쟁점은 일반 아날로그 공중 전화망(Public Switched Telephone Service)에서의 경쟁 촉진과 호주통신청의 권한 확대였다.

통신시장의 구조 변화는 국내통신사업자(호주통신위원회)와 국외통신사업자의 합병²¹³⁾을 통해 텔스트라(Telstra)라는 거대 국영 통신 기업의 형성, 호주위성통신이 제2의 통신사업자가 되기 위한 민영화 작업을 통해 이루어졌다.²¹⁴⁾ 즉, 하나의 국영기업인 텔스트라와 하나의 민간 사업자인 옵티스 2개의 사업자에 의한 과점 시장을 형성한 것이다.²¹⁵⁾

1991년 경쟁시장의 형성과 관련해서 문제가 되었던 것은 통신망 접속권(Interconnection and Access)에 있었다. 통신망을 소유하고 있는 기존의 통신 사업자인 텔스트라가 후발 사업자보다 특별한 혜택이나 광범위한 권한을 행사할 수 있었으므로, 이런 불공정의 문제를 해소하기 위해 다른 통신사업자가 통신망을 소유한 사업자에게 그 통신망의 이용을 요구하는 경우 당사자 간의 합의에 의해 따르되, 합의에 이르지 못하는 경우 중재 결정에 따르도록 하였다.²¹⁶⁾

한편 호주통신청은 호주 통신 산업의 경제적 기술적 규제, 통신 산업에 대한 지원 및 자문을 포함하여 통신 산업에서의 경쟁 촉진까지 포함하는 광범위한 권한을 부여받았다.²¹⁷⁾ 그 중에 공정하고 효율적인 시장 형성이라는 경쟁 촉진이 가장

213) 1992년 2월 호주 및 국외 통신회사(Australian and Overseas Telecommunication Corporation)이 설립되었으나, 1995년 7월 1일 이를 다시 Telstra Corporation으로 개명하였다. 이에 관한 자료는 2009년 11월 18일 현재, 텔스트라 홈페이지 <<http://www.telstra.com.au/abouttelstra/corp/history/telstra.cfm>>를 참조하면 된다.

214) 1991년 11월 호주정부는 경쟁입찰 절차를 통해 옵티스(Optus Corporation)를 제2의 통신사업자로 선정하게 된다.

215) 1992년 12월 영국계 통신회사인 보다폰(Vodafone)이 제3의 사업자로 등장한다.

216) Telecommunication Act 1991 Section 137 (3) and 154.

217) Telecommunication Act 1991

- SECT 36 General functions - overall responsibilities of AUSTEL

36. The functions of AUSTEL include responsibility for:

(a) economic and technical regulation of the Australian telecommunications industry, including in particular the promotion of air and efficient market conduct within the industry, and the implementation of the Commonwealth Government's industry policies

중요한 기능이다.

수송 및 통신 경제국(the Bureau of Transport and Communication Economics)에 의해 시행해 오던 공동체 서비스 제공 의무(Community Service Obligation)가 1991년 「통신법」에 의해 보편적 서비스(Universal Service)라는 개념으로 정리되면서,²¹⁸⁾ 그 의무는 호주통신위원회(합병 후의 텔스트라)가 제공하도록 하였다. 보편적 서비스란 호주 국민 모두가 형평성에 맞게 표준적 통신 및 유료 전화 서비스를 합리적으로 사용할 수 있도록 하는 것을 의미한다.²¹⁹⁾ 다만, 다른 통신사업자

-
- relating to telecommunications; and
 - (b) giving advice and assistance to the Australian telecommunications industry; and
 - (c) giving reports and advice to the Minister in relation to the industry.
- SECT 37 General functions - promotion of competition
37. The functions of AUSTEL include promoting competition in the telecommunications industry, within the regulatory framework established by the Parliament, and, for that purpose:
- (a) protecting persons who, within that framework, supply telecommunications services, or supply facilities, from practices of the carriers that are damaging to competition; and
 - (b) facilitating the entry, into markets for such services and facilities, of persons wishing so to supply such services and facilities; and
 - (c) promoting competition among the carriers; and
 - (d) protecting carriers from misuse of market power of other carriers; and
 - (e) arbitrating disputes between carriers under Part 8; and
 - (f) receiving and investigating complaints under Part 15; and
 - (g) referring matters to the Trade Practices Commission, as appropriate; and
 - (h) preventing the misuse of market power by international telecommunications operators, by administering the Code of Practice in force under section 77 and the class licence system under Part 10; and
 - (i) advising the Minister on ways of promoting competition within the telecommunications industry.
- 218) Telecommunication Act 1991 No. 98 of 1991
- SECT 43 General functions - administering universal service levy arrangements
- The functions of AUSTEL include administering Part 13 in relation to assessing:
- (a) the liability of carriers to pay levy that the Telecommunications (Universal Service Levy) Act 1991 imposes in connection with ensuring that standard telephone services, and payphones, are reasonably accessible to all people in Australia; and
 - (b) the entitlement of carriers to payments out of the Universal Service Fund, into which that levy is paid.
- 219) Telecommunications (Consumer Protection and Service Standards) Act 1999 Section 9 Universal service obligation
- (1) For the purposes of this Act, the universal service obligation is the obligation:
 - (a) to ensure that standard telephone services are reasonably accessible to all people in Australia on an equitable basis, wherever they reside or carry on business; and
 - (b) to ensure that payphones are reasonably accessible to all people in Australia on an equitable basis, wherever they reside or carry on business; and

들도 1991년 보편적 서비스 부담금에 관한 법률에 따라 이에 대한 부담금에 대한 책임이 있다.²²⁰⁾

1991년 「통신법」 이후 텔스트라의 독점적 지위, 최종 소비에 있어서의 가격차별, 텔스트라 내부에서의 교차 보조 등의 불공정이 쟁점이었으며, 이런 문제들은 1993년 『호주 경쟁 정책에 대한 조사보고서』(the 1993 Inquiry into Competition Policy in Australia)²²¹⁾에 의해 다루어졌고, 그 가장 중요한 내용은 전기·가스·통신을 포함한 경쟁 정책을 담당할 독립된 부처인 **호주 경쟁 및 소비자 위원회**(the Australian Competition and Consumer Commission)²²²⁾의 설립 권고 및 공정거래법에 필수설비(Necessary Facility)에 관한 접근제도의 규정이었으며, 이 권고는 1995년 「경쟁정책개혁법」(Competition Policy Reform Act)의 제정으로 귀결되었다.²²³⁾

경쟁적 통신시장의 형성에서 가장 민감한 쟁점은 텔스트라의 민영화에 있으며, 민영화와 관련된 쟁점은 민영화된 기업이 사회 정책적 목적을 효율적으로 진행할 수 있을 것인가 및 규제기관으로서의 국가와 텔스트라의 지분 소유자로서 경제적 지위의 상충문제를 어떻게 해결할 것인가에 있다.²²⁴⁾

1997년 33%, 1998년 16.6%의 텔스트라에 대한 정부지분이 매각되었고, 정부는 50.1%의 지분을 소유하고 있었으나, 2007년 6월 28일 이를 미래펀드(Future Fund)에 매각하였다.²²⁵⁾ 다만 이 펀드는 사설펀드가 아니라 호주 정부가 법률²²⁶⁾에 의해 설립한 펀드이므로 그 지분이 민간에 매각된 것으로 보기 어렵다.

(c) to ensure that prescribed carriage services are reasonably accessible to all people in Australia on an equitable basis, wherever they reside or carry on business.

220) Telecommunications (Universal Service Levy) Act 1991.

221) 간단히 'Hilmer Report'라 부른다. 호주 경쟁정책의 발전에 대한 개괄적 자료는 2009년 11월 20일 현재, 호주 국립도서관 홈페이지 <[http://www.aph.gov.au/library/intguide/econ/ncp_ebrief.htm#Establishment%20of%20The%20National%20Competition%20Policy%20\(Hilmer\)%20Review](http://www.aph.gov.au/library/intguide/econ/ncp_ebrief.htm#Establishment%20of%20The%20National%20Competition%20Policy%20(Hilmer)%20Review)>에서 찾아 볼 수 있다.

222) 우리의 공정거래위원회이며, 이하, 'ACCC'라 한다.

223) 자세한 내용은 호주 법률정보 사이트인 Australasian Legal Information Institute에서 확인할 수 있다. 2009년 11월 19일 현재, 홈페이지는 <<http://www.austlii.edu.au/>>이다.

224) Alasdair Grant, above n. 4, 14.

225) 이는 2009년 11월 20일 현재, 호주 재정부 홈페이지 <http://www2.finance.gov.au/investment-funds/future-fund/docs/B07_477_transfer_statement.pdf>에서 확인할 수 있다.

226) Future Fund Act 2006 Act No. 12 of 2006 as amended.

4) 공개 경쟁시장의 형성 : 1997년 통신법 이후

1997년 「통신법」은 과거의 통신시장에 특화된 개혁에서 일반적인 차원에서의 경쟁으로 그 중점을 달리하게 되었다.

규제구조에서의 변화는 경쟁 규제에 관한 책임이 기존의 호주통신청에서 호주 경쟁 및 소비자 위원회로 이관되었고, 유선통신과 무선통신 정책과 행정의 일원화를 위해 호주통신청과 무선주파 관리위원회(Spectrum Management Agency)가 호주통신위원회(Australian Communications Authority) 통합이 이루어졌는데, 호주통신위원회는 2005년 호주방송위원회(Australian Broadcasting Authority)와 다시 합병되어 현재는 **호주방송통신위원회**(Australian Communications and Media Authority, 이하, 'ACMA'라 한다.)가 그 기능을 수행하고 있다.²²⁷⁾

이와 동시에 1997년 「통신법」에 의해 사업자들의 자율규제 시스템인 **통신 산업 옴부즈맨**(Telecommunication Industry Ombudsman, 이하 'TIO'라 한다.) 제도가 강화되었다.

소비자보호와 관련한 쟁점은 텔스트라의 민영화와²²⁸⁾ 직접 관련되어 있었다. 주된 내용으로는 산업용 소비자와 가정용 소비자의 정보통화(Data Call)를 포함한 무제한 지역통화(Untimed Local Call)²²⁹⁾ 제공의무, 유선 분 아니라 무선 및 인터넷까지 포함하는 옴부즈맨 제도의 확대 여부, 소비자 서비스 보장제도(Consumer Service Guarantee Scheme)²³⁰⁾의 도입 등이다. 또한, 호주 정부는 2000년까지 모든 국민들이 디지털 데이터 서비스(Digital Data Service)를 제공받을 수 있도록 하는 보편적 서비스를 제공하도록 하였다.

227) 홈페이지는 <http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=ACMA_ORG_OVIEW>이다.

228) 전체 민영화가 아니라 지분 1/3의 매각에 관하여 우파 연합정권(the Coalition)의 공약과 관련하여 발생한 문제였다.

229) 뒤에서 보는 호주 통신 사업자 협회의 통신 소비자 보호규약(Telecommunications Consumer Protections Codes) 제2조 '정의'에 따르면 'Untimed Call'이란 비용이 통화 시간에 의해 결정되지 않는 통화라고 한다. 호주에서는 오지(奧地)(an extended zone)에 거주하는 주민들을 위해 한 통화당 22 cents의 비용으로 시간의 제한 없이 통화할 수 있는 공공서비스를 제공하고 있다. 이와 관련된 자료는 호주방송통신위원회의 홈페이지 <http://www.acma.gov.au/scripts/nc.dll?WEBSTANDARD/1001/pc=PC_1699>를 참조하면 된다.

230) 호주 통신 소비자 보호 및 서비스 표준에 관한 법률 제5장에 정해진 소비자 보호 정책이며, 통신 서비스 제공자가 표준적 의무를 이행하지 못한 경우 소비자에게 일정한 금액(\$25,000 한도 내에서)에 해당하는 배상을 하도록 하는 제도이다. 1996년 자유당 연합의 선거 공약으로 도입된 제도이다.

경쟁과 관련된 쟁점은 1999년 망(網)에의 접속에 관한 것으로 수렴되었는데, 기존의 사업자 간 개별적 중재에 의한 해결 방식에서 호주 경쟁 및 소비자 위원회에 망에의 접속과 관련된 분쟁 해결권한을 부여하게 된다.²³¹⁾ 이후에도 하원 상무위원회(House of Representative Standing Committee)에 의해 텔스트라의 망 독점에 의한 폐해의 해소와 관련하여 회사의 구조적 분리 방안이 제안되기도 했으며, 그 중 가장 일반적으로 받아들여진 방안은 망부분과 서비스부분으로 회사를 분리한 후 서비스 회사를 완전 민영화하는 것이었다. 하지만 이런 제안들은 결국 정치적·사회적인 이유들에 의해 시행되지 않고 있다.

3. 통신소비자의 보호를 위한 기관 및 소비자 보호

가. 외부·자율 규제기관

호주의 1997년 「통신법」은 자율 규제에의 역할을 더 강조하면서, 통신망에의 접속 절차(Access Arrangements)의 개발 및 운영, 소비자 규정 및 기술 표준의 개발에 대한 권한을 부여했다. 한편, 외부적 규제 기구들은 감독, 승인 및 명령의 기능을 수행하면서, 자율규제가 정상적인 기능을 하지 못하는 경우 ‘안전망(Safety Net)’으로서의 역할을 부여받고 있다.

외부 규제기구와 관련된 쟁점은 동일한 산업에 대하여 ‘두 개의 독립된 규제기구의 존재’로 인한 이중성, 혼란의 발생 가능성에 대한 문제이다. 호주 경쟁 및 소비자위원회는 일반적 경쟁정책을 호주방송통신위원회는 통신 산업에 특화된 경쟁정책을 다루며, 후자가 좀 더 기술적인 분야에 대한 관할권을 가지고 있지만, 통신사업자는 두 개 기구 모두의 기준과 통제를 따라야 하며, 소비자는 어느 기구에 불만을 제기해야 하는지 혼란스러운 경우가 발생하고 있다.²³²⁾ 이하에서 구체적으로 개별 규제기구에 대해 알아본다.

231) 1999년 호주 「통신법 개정에 관한 법」(Telecommunication Legislation Amendment Act)에 의해 시행되었다.

232) Richard Pascoe, Peter G. Leonard, Australian Telecommunications Regulatory Framework, Computer and Telecommunication Law Review (2002) 127.

1) 외부 규제기관

가) 호주방송통신위원회 ACMA)

통신시장에 대한 국가기구로서 호주방송통신위원회가 있다. 이 기구는 위에서 살펴본 것처럼 2005년 「호주방송통신위원회법」(Australian Communications and Media Authority Act)에 의해 호주통신위원회와 호주방송위원회의 합병에 의해 설립되었으며,²³³⁾ 방송, 인터넷, 무선통신 및 원격통신에 대한 규제권한이 주어졌다.

호주방송통신위원회의 기능을 구체적으로 살펴보면, 1997년 「통신법」과 1999년 「통신 소비자보호 및 서비스 표준에 관한 법률」(Telecommunications (Consumer Protection and Service Standards) Act)에 따른 통신 산업의 규제, 통신 산업에 대한 지원 및 권고, 통신 산업과 관련하여 장관에의 보고 및 자문, 통신 서비스 소비자에게 영향이 미칠 수 있는 문제에 대한 장관에의 보고 및 자문 등이다.²³⁴⁾

233) Section 6. Establishment

The Australian Communications and Media Authority is established by this section.

234) ACMA's telecommunications functions

(1) The ACMA's telecommunications functions are as follows:

- (a) to regulate telecommunications in accordance with the Telecommunications Act 1997 and the Telecommunications(Consumer Protection and Service Standards) Act 1999;
- (b) to advise and assist the telecommunications industry;
- (c) to report to and advise the Minister in relation to the telecommunications industry;
- (d) to report to and advise the Minister in relation to matters affecting consumers, or proposed consumers, of carriage services;
- (e) to manage Australia's input into the setting of international standards for telecommunications (except so far as Standards Australia International Limited is responsible for managing that input);
- (f) to monitor, and report to the Minister on, all significant matters relating to the licensing of carriers under the Telecommunications Act 1997;
- (g) to make available to the public information about matters relating to the telecommunications industry;
- (h) to conduct public educational programs about matters relating to the telecommunications industry;
- (i) to give advice to the public about matters relating to the telecommunications industry;
- (j) such other functions as are conferred on the ACMA by or under:
 - (i) the Spam Act 2003;or
 - (ia) the Do Not Call Register Act 2006; or
 - (ii) the Telecommunications Act 1997; or
 - (iii) the Telecommunications(Carrier Licence Charges) Act 1997;or
 - (iv) the Telecommunications(Consumer Protection and Service Standards) Act 1999 (other than subsection 158F(1)); or
 - (iva) Chapter 4 or 5 of the Telecommunications(Interception and Access) Act

1997년 「통신법」에 의해 주어진 호주방송통신위원회의 업무는 통신산업에서 자율규제와 경쟁 촉진 및 소비자 및 기타 이용자의 보호에 있으며, 이를 위해 업계의 자체 규약(Codes)·표준(Standard)²³⁵⁾의 등록, 보편적 서비스 업무의 수행, 소비자 문제와 서비스 품질 관련 보고 및 정보 공개 등의 업무를 수행한다.²³⁶⁾

호주방송통신위원회의 소비자 문제와 관련된 주요 기능은 조사권(Investigation)이다.²³⁷⁾ 1997년 「통신법」 제26장에 따르면,²³⁸⁾ 통신과 관련된 문제에 대하여 조사권을 보유하며, 조사권은 통신법 위반의 의심이 있거나, 조사가 타당하다고 인정되는 경우, 조사에 대한 신청(소비자 불만)이 접수되는 경우와 장관의 지시에 의해 발동된다. 소비자의 조사 요구는 서면에 의해 상대방을 적시하여 제출되어야 하며, 그 내용이 통신에 대한 불만이면서 서류 작성의 도움이 필요한 경우 호주방송통신위원회는 이에 대해 적절한 도움을 주도록 되어 있다.²³⁹⁾

호주방송통신위원회는 1997년 「통신법」이나 1999년 「통신 소비자보호 및 서비스 표준에 관한 법률」의 위반 등의 사유에 해당하는 경우 반드시 조사를 시행할 의무가 있으나, 1976년 「옴부즈맨법」, 1997년 「통신법」에 따른 산업 옴부즈맨에 의해 처리되는 것이 타당한 경우 이를 옴부즈맨 기타 법률상 적절한 담당부서에 이송할 수 있다.²⁴⁰⁾ 또한 호주방송통신위원회가 당해 불만이 호주 경쟁 및

1979; or

(v) the Telecommunications(Numbering Charges) Act 1997; or

(vi) Part XIC of the Trade Practices Act 1974;

(k) to monitor, and to report to the Minister on, the operation of each Act specified in paragraph (j), to the extent it is so specified;

(l) to do anything incidental to or conducive

235) 규약과 표준은 자율성의 여부에 의해 구분되며, 규약은 자율적인 반면 표준은 강행적(Mandatory)이다.

236) Telecommunication Act 1997 Section 104는 ACMA의 기능과 관련하여 다음과 같이 간단히 정의하고 있다.

The ACMA is to monitor, and report each year to the Minister on, significant matters relating to the performance of carriers and carriage service providers.

The ACMA may be directed by the Minister to monitor, and report on, specified matters relating to the performance of carriers and carriage service providers.

237) 조사권 발동의 결과물은 장관에게 보고되거나, 공표된다. 즉, 조사의 결과에 따라 소비자나 사업자에 대하여 별도의 조치를 취하는 권한은 없다. Telecommunications 1997 Section 516, 517.

238) Telecommunication Act 1997 Section 507 Simplified outline The ACMA may investigate certain matters relating to telecommunications.

239) Telecommunication Act 1997 Section 509 Complaints to the ACMA

240) Telecommunication Act 1997 Section 514 Reference of matters to Ombudsman or other responsible person

소비자위원회에 의해 처리되는 편이 더욱 편리하고 효과적(more conveniently or effectively)이라고 판단되는 경우에는, 이를 호주 경쟁 및 소비자위원회에 이송하는 결정을 할 수 있다.²⁴¹⁾ 물론 사생활보호와 관련된 문제는 연방 사생활보호위원회에 이송될 수 있다.

이를 정리하면, 호주방송통신위원회는 원칙적으로 통신 산업의 규약과 관련된 행정이 주된 업무이며, 이 규약 내에 소비자 보호에 관한 부분이 있으므로 이를 준수하도록 하는 업무를 통해 소비자를 보호하고 있다. 따라서 소비자가 통신에 대한 불만이 있는 경우, 1차적으로 서비스 공급자를 접촉해야 하며, 서비스 공급자는 소비자에게 불만 저치에 관한 정보를 제공하도록 되어 있다. 서비스 공급자는 서면에 의한 경우 불만 접수일로부터 5일 이내에, 구두에 의한 경우 즉시 이를 접수해야 하며, 불만의 처리가 언제까지 처리될 것인지에 대해 소비자에게 알려야 한다. 가능한 경우 즉시 처리하도록 해야 하지만, 대부분은 30일 이내에 처리되어야 한다. 불만에 대한 처리결과는 소비자에게 반드시 알려져야 하며, 소비자가 요구하는 경우 서면으로 이루어져야 한다.

만약 불만에 대한 처리가 만족스럽지 않다면, 소비자는 서비스 공급자의 감독자 또는 상위 담당자에게 불만을 제기하거나, 그럼에도 만족할 수 없다면 통신 산업 ombudsman에게 불만을 접수할 수 있다.²⁴²⁾

한편, 호주방송통신위원회 내에 소비자 불만과 관련하여 소비자 자문 포럼이 구성되어 있으며, 이 포럼은 소비자와 관련된 정책 수행에 대한 지원이 그 주된 역할이다.²⁴³⁾

나) 호주 경쟁 및 소비자위원회 (ACCC)

일반적인 경쟁 정책에 관한 국가기구인 **호주 경쟁 및 소비자위원회**이다.²⁴⁴⁾ 이

241) Telecommunication Act 1997 Section 515 Reference of matters to the ACCC

242) 「소비자보호규약」(Telecommunication Consumer Protections Code)는 홈페이지 <http://www.acma.gov.au/webwr/telcomm/industry_codes/codes/c628_2007.pdf>에서 확인할 수 있다. [검색일 : 2009년 12월 2일].

243) 이에 대한 자료는 <http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_2500>를 참조하면 된다. [검색일 : 2009년 11월 30일].

244) 이 기관의 홈페이지는 <<http://www.accc.gov.au/content /index.phtml/itemId/142>>이다. [검색일 : 2009년 11월 30일].

기관은 호주 「공정거래법」(TPA)²⁴⁵⁾의 집행에 관한 권한이 부여되어 있다. 특히 공정거래법상의 소비자 보호권한 뿐 아니라, 개별 통신법에 의해 가격의 감시(Monitoring), 보고(Reporting)에 관한 권한 및 약간의 가격 통제에 관한 권한 등이 주어져 있다. 또한 통신 업계의 규약과 표준의 결정 또는 변경의 경우 반드시 호주 경쟁 및 소비자위원회의 협의를 거쳐야 한다.

위에서 본 바와 같이, 호주 경쟁 및 소비자위원회는 호주통신청의 통신 산업 분야의 경쟁 정책에 관한 권한을 인수했기 때문에, 통신 산업의 경제적 측면과 경쟁적 측면에 대한 행정적 권한을 행사하게 되었다. 따라서 원칙적으로 호주방송통신 위원회에는 통신 산업에 있어서의 규약이나 표준 등의 제정 및 개정과 관련된 권한이, 호주 경쟁 및 소비자위원회에는 통신 산업에서의 경쟁 정책 및 법 집행에 관한 권한이 각 부여되어 있는 것이다.

호주 경쟁 및 소비자위원회가 다루는 공정거래법 중 통신과 관련된 주된 경쟁 정책에 대한 내용으로는 호주 공정거래법 Part XIC의 통신 접속 제도에²⁴⁶⁾ 관한 분야, Part XIB의 통신 시장에서의 반경쟁 정책과,²⁴⁷⁾ Part IVA의 불공정 행위²⁴⁸⁾ 및 Part V의 소비자 보호²⁴⁹⁾ 등이 있다.

그 밖에 1997년 「통신법」 및 1999년 「통신 소비자보호 및 서비스 표준에 관한 법률」에 정해진 통신 산업에 특수한 조항에 따른 권한 및 텔스트라에 대한 가격 통제권 · 소비자의 통신사업자 사전 선택에 관한 부분(Pre Selection) · 번호이동성(Number Portability) · 접속 표준(Interconnection Standards) 및 분쟁의 해결을 위한 중재(Arbitration) 권한²⁵⁰⁾ 등이 호주 경쟁 및 소비자위원회의 권한으로 포함된다.

소비자 보호에 관한 호주 경쟁 및 소비자위원회의 역할은 제한적이기 때문에 원칙적으로 사업자와의 직접 접촉에 의한 해결과 산업체의 옴부즈맨 제도에 의한 해결을 도와주거나 관련 정보를 제공하는 정도의 기능에 한정되어 있다.²⁵¹⁾

245) 법률의 내용은 <http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/tpa1974149/>에서 확인할 수 있다. [검색일 : 2009년 11월 30일].

246) Part XIC Telecommunications access regime.

247) Part XIB The Telecommunications Industry: Anti-competitive conduct and record-keeping rules.

248) Part IVA Unconscionable conduct.

249) Part V Consumer protection.

250) Telecommunications (Consumer Protection and Service Standards) Act 1999 Section 151 등.

다) 연방 사생활보호위원회

소비자의 사생활(Privacy)보호를 위해서, 연방 사생활보호위원회(the Office of the Federal Privacy Commissioner)²⁵²⁾가 있으며, 업계의 규약과 표준 중 사생활의 보호와 관련된 분야에 대한 협의를 거쳐야 하는 기관이다.²⁵³⁾

2) 자율규제기관

가) 통신 산업 옴부즈맨(TIO)

통신 업계 자율적 규제기구로는 우선, 1993년 설립된 통신 산업 옴부즈맨²⁵⁴⁾을 들 수 있다. 통신법에 따라 서비스 제공 사업자들에 의해 설립된 소비자 불만처리 기구이다. 또한, 통신 산업 옴부즈맨은 업계 규약 및 표준의 결정과 변경에서 반드시 협의를 거쳐야 하는 기관이다.²⁵⁵⁾

옴부즈맨에 대한 근거 규정은 1999년 통신 소비자보호 및 서비스 표준에 관한

251) 이와 관련된 자료는 <<http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/815327>>에서 찾을 수 있다. [검색일 : 2009년 11월 30일].

252) 이 기관의 홈페이지는 2009년 11월 30일 현재 <<http://www.privacy.gov.au/>>이다.

253) Telecommunication Act 1997 Section 117 Registration of Codes (k) the ACMA has consulted the Privacy Commissioner about the code and consequently believes that he or she is satisfied with the code, if the code deals directly or indirectly with a matter dealt with by:

- (i) the National Privacy Principles (as defined in the Privacy Act 1988); or
- (ii) other provisions of that Act that relate to those Principles; or
- (iii) an approved privacy code (as defined in that Act) that binds a participant in that section of the telecommunications industry, the e-marketing industry or the telemarketing industry; or
- (iv) provisions of that Act that relate to the approved privacy code.

254) Telecommunications (Consumer Protection and Service Standards) Act 1999 Section 5 Definition

Telecommunications Industry Ombudsman means the Telecommunications Industry Ombudsman appointed under the Telecommunications Industry Ombudsman scheme.

255) Telecommunication Act 1997 Section 114 Industry codes and industry standards may confer powers on the Telecommunications Industry Ombudsman

(1) If the Telecommunications Industry Ombudsman consents, an industry code or industry standard may confer functions and powers on the Telecommunications Industry Ombudsman.

(2) The continuity of a consent under subsection (1) is not affected by:

- (a) a change in the occupancy of the position of Telecommunications Industry Ombudsman; or
- (b) a vacancy in the position of Telecommunications Industry Ombudsman that does not continue for more than 4 months.

법률 제6장에서 찾을 수 있으며, 이에 따르면 네트워크 사업자와 전송서비스 사업자는 의무로 가입해야 하고, 옴부즈맨은 최종 소비자에 의해 제기된 전송 서비스(Carriage Service)에 대한 불만에 대하여 조사하고, 결정하며, 개선방향을 제시할 수 있는 권한을 행사할 수 있다.²⁵⁶⁾

옴부즈맨의 조사 대상이 되는 불만은 소비자가 서비스 공급자에게 불만을 처리할 수 있는 기회를 제공되었을 것, 소비자가 불만과 관련된 사항을 인식하게 된 때로부터 12개월 이내에 제기될 것, 다른 법적 절차가 진행되지 않을 것, 문제가 발생된 때를 기준으로 불만을 제기하는 자가 호주에 거주할 것, 불만은 신의칙에 해당할 것, 옴부즈맨의 관할권에 해당할 것 등의 요건에 부합해야 한다.²⁵⁷⁾

옴부즈맨의 관할에 속하는 사항은 표준 전화 서비스, 휴대전화 서비스, 인터넷 접속, 공중전화, 전화연결 지연, 인쇄물 또는 전자적인 형태의 개인 가입자 전화번호 안내(White Pages), 과실 있는 수리, 사생활 침해 문제, 대지 이용권 및 「소비자 서비스 보장 및 관행에 관한 산업규약」(the Customer Service Guarantee and industry Codes of Practice)의 위반 등이다.²⁵⁸⁾

불만은 그 성격 및 심각성 정도에 따라 4개의 등급으로 구분되는데, 사건 처리에 요구되는 시간·소비자가 서비스 제공자와 문제를 해결하려고 시도했던 정도·서비스 제공자가 문제를 처리하는 데 필요한 시간 등을 종합적으로 고려하여 판단한다.²⁵⁹⁾ 이에 따라 1단계의 불만은 10일, 2단계는 6-8주, 3단계는 6-12주 그리고 4단계의 경우 몇 개월이 소요된다.²⁶⁰⁾

불만을 처리하는 담당자도 불만의 등급에 따라 달라지며, 1단계의 경우 불만 접수 담당관(Enquiry officer), 2·3 단계는 조사 담당관(Investigation Officer), 4단계

256) Telecommunications (Consumer Protection and Service Standards) Act 1999 Section 128(4)

The scheme must provide for the Telecommunications Industry Ombudsman to:

- (a) investigate; and
- (b) make determinations relating to; and
- (c) give directions relating to;

complaints about carriage services by end-users of those services.

257) TIO의 홈페이지 <http://www.tio.com.au/about_tio.htm>에서 확인할 수 있다. [검색일 : 2009년 12월 2일].

258) Ibid.

259) TIO Complaint Classification and Escalation Guidelines에 정리되어 있다.

260) Ibid.

는 상급 조사담당관(Senior Investigation officer)이 각 처리한다.

불만에 대해 옴부즈맨은 구속력 있는 결정(Binding Decisions), 권고(Recommendation), 기각(Dismissing a complaint), 중재(Arbitration), 증거로서의 확인서의 발급(Issuing Evidentiary Certificates) 등의 조치를 할 수 있다. 2단계 이상의 불만에 대하여, 옴부즈맨은 당사자 사이의 합의가 이루어지지 않는 경우 조사의 결과에 따라 청구액이 \$10,000을 넘지 않는 경우 구속력 있는 보상조치를 할 수 있으며, 이 결정에 서비스 사업자는 구속되지만 불만 제기자는 구속되지 않는다. 따라서 불만 제기자의 수령 여부에 따라 사업자는 그 책임에서 해방된다.²⁶¹⁾ 그리고 옴부즈맨은 청구액이 \$10,000을 상회하고 \$50,000을 넘지 않는 경우, 서비스 사업자에게 보상을 권고할 수 있으며, 서비스 사업자가 이를 따르지 않으면 연차 보고서(Annual Report)에 명단이 공개된다. 4단계의 불만에 대한 조사 결과에 따라 옴부즈맨은 그 불만을 기각할 수 있으며, 기각에는 그 이유를 명시해야 한다. 또한, 불만의 청구액이 \$50,000을 상회하는 사안에 대하여 사업자와 불만 제기자가 합의하는 경우 옴부즈맨은 중재권을 가지고 중재를 통해 사안을 해결할 수 있다. 마지막으로 확인서의 발급은 호주 통신 소비자 보호 및 서비스 표준에 관한 법률에 따른 서비스 보장제도의 실행과 관련하여 통신 서비스 사업자가 그 표준을 위반했다는 사실에 대해 옴부즈맨이 확인해주는 조치이다.²⁶²⁾

나) 호주 통신 사업자 협회(CAL)

그 외의 자율 규제기구로는 호주 통신 사업자 협회(Communications Alliance Ltd)가 있다.²⁶³⁾ 기존의 호주 통신 산업 포럼(Australian Communication Industry Forum)²⁶⁴⁾이 2006년부터 그 명칭을 변경한 것이다.²⁶⁵⁾ 1997년 통신 산업 업체들에

261) TIO의 홈페이지 <<http://www.tio.com.au/POLICIES/Directions%20etc.htm#231>>에서 확인할 수 있다. [검색일 : 2009년 12월 2일].

262) Telecommunications (Consumer Protection and Service Standards) Act 1999 Section 119.

263) 이 기관의 홈페이지는 <<http://www.commsalliance.com.au/home>>이다. [검색일 : 2009년 12월 2일].

264) 간단히 'ACIF'라 한다.

265) 이에 대한 구체적 근거를 찾기 어려웠으나, VC International Pty Ltd (VCI) 라는 호주의 의료 통신 기기 제조업체의 홈페이지에서 이를 확인할 수 있었다. 이 회사의 홈페이지는 <<http://www.vcint.com.au/2009/09/vci-joins-the-communications-alliance-formally-the-acif/>>

의해 구성된 자율적 규제기구이며, 주로 소비자 장비, 망의 연결, 기타 설비 운영 등에 관한 업체 규약 및 기술 표준을 제정하는 권한이 부여되어 있다.²⁶⁶⁾

이 기관에 의해 2007년 제정된 「통신소비자 보호규약」(Telecommunications Consumer Protections Codes)은 통신 사업자들이 준수해야 할 소비자 보호 관련 절차 등을 자세히 정하고 있다.

통신 소비자 보호와 관련된 일반원칙으로, 평이(平易)한 언어의 사용, 정보의 질 보장, 정보 접근권의 보장, 법률의 준수, 소비자에 대한 적절한 대우 및 권한 있는 대표 또는 대리인에 의한 불만 처리 등을 명시하고 있다.²⁶⁷⁾

소비자의 불만 처리와 관련하여, 통신 소비자 보호규약은 서비스 공급자들에게 적절한 불만 처리 절차를 수립할 것과 이런 절차에 관한 정보를 소비자와 옴부즈맨이 이용 가능하도록 할 것 등을 요구하고 있다.²⁶⁸⁾

소비자 불만 처리 절차는 효율적이고, 공정하며 친절하게 사건을 해결하도록 요구하고 있으며, 불만을 제기할 수 있다는 권리에 대한 인식, 도움이 필요한 사람들에게 대한 지원, 모든 사람에 대한 동등한 대우, 불만 해결의 권한을 가진 기관 및 그 결과를 성취하기 위해 필요한 자료의 제공 등을 불만 처리 절차가 갖추어야 하는 조건들로 정하고 있다. 또한 서비스 공급자들의 불만 처리 정책은 소비자와 직원들에게 공표될 것, 불만 제기할 수 있는 권리에 대한 내용을 포함할 것, 언제·어디서·어떻게 불만을 제기할 수 있는지에 대한 정보를 제공할 것 그리고 달리 합의가 없는 한 소비자의 요구가 있는 경우 당해 정책이 사본으로 소비자에게 제공되어야 할 것을 포함하도록 되어 있다.

통신 서비스 사업자들은 통신 사업자 협회의 가입에 서명하는 순간부터, 모든 규약의 적용을 받게 되므로 소비자 불만 처리 규정을 준수해야 한다.

구체적인 적용을 예시하면, 대표적인 서비스 사업자인 텔스트라는 영어 뿐 아니라, 아라비아어·광둥어·스페인어·베이징어·베트남어·한국어 등의 언어에 의

>이다. [검색일 : 2009년 12월 2일].

266) 이 기관에 의해 작성된 기준들은 2009년 12월 1일 현재, 호주방송통신위원회 홈페이지의 <http://www.tio.com.au/FAQ/int_access.htm>에서 확인할 수 있다.

267) 「통신 소비자 보호규약」(Telecommunications Consumer Protections Codes) 제3조 일반원칙(General Rules)

268) Ibid, 제9조 불만처리(Complaint Handling).

한 서비스를 제공하고 있으며, 온라인을 통한 서비스, 도움이 필요한 사람들에게 대한 지원, 원주민 공동체 지원 서비스, 원치 않는 전화에 대한 차단 서비스 또한 제공하고 있다.²⁶⁹⁾ 또한 소비자의 불만을 즉시, 공정하며, 완벽하게 그리고 친절하게 다룰 것이며, 회사가 어떻게 할 것인지와 얼마나 걸릴 것인지 및 결과가 무엇인지에 대하여 통보될 것을 보장하고 있다. 그리고 소비자의 불만처리 결과에 대하여 만족하지 못하는 경우 텔스트라 내부의 불만 재검토 센터(Complaint Review Centre)에서 다시 검토하되, 그 재검토 결과에 대해서도 해결되지 않는 경우 소비자는 통신 산업 옴부즈맨 제도 또는 사생활보호위원회를 이용할 수 있다는 사실이 안내되고 있다.²⁷⁰⁾

4. 소결

호주와 우리나라는 국토 면적, 인구 분포 등에서 현격한 차이를 보이고 있으며, 이로 인해 통신 서비스 시장에서 다수의 망(網)사업자가 등장하기 어려운 물리적 환경을 가지고 있다. 한편, 통신 시장에서의 경쟁 도입은 1990년대 이후 국제적인 추세이며 호주도 이런 추세로부터 예외는 아니었다. 통신 시장에서의 경쟁 도입과 더불어 가장 민감한 문제는 통신 소비자의 보호였다. 경쟁의 도입이 소비자의 보호를 목적으로 한다는 점에서는 양자에 갈등적 요소가 없어 보이지만, 보편적 서비스의 제공·무제한 지역 통화 서비스의 제공 등을 둘러싼 갈등은 아직도 존재하는 호주 통신시장의 쟁점들이다.

소비자 불만의 처리를 위해서, 호주에서는 공적(외부적) 기구에 의한 분쟁의 해결보다 서비스 사업자 내부 절차에 의한 해결, 옴부즈맨 제도를 이용한 해결 등 자율적 분쟁 해결에 중점을 두고 있으며, 외부적 기구들인 호주 방송통신위원회나 호주 경쟁 및 소비자위원회는 소비자 불만의 직접적 처리 보다는 객관적인 제도의 형성과 집행에 그 중점을 두고 있다.

다만, 자율적인 방식에 의하더라도, 그 처리 절차와 기준이 호주 방송통신위원회

269) 텔스트라 서비스 헌장(Customer Service Charter)의 내용이며, 서비스 헌장은 홈페이지 <http://www.telstra.com.au/abouttelstra/commitments/docs/customer_service_charter_0708.pdf>에서 확인할 수 있다. [검색일 : 2009년 12월 2일].

270) Ibid.

와 호주 경쟁 및 소비자위원회의 행정적 감독을 받게 되어 있으므로 상당히 객관적이고 공정하며 투명한 절차에 의해 소비자의 불만이 처리될 수 있는 시스템이 구축되어 있다고 볼 것이다.

제7절 일 본

1. 통신법의 변화

일본에서는 1985년 4월 전기통신분야에 경쟁원리를 도입하고자 「전기통신사업법」(電氣通信事業法)을 제정하였다. 즉, 그때까지의 전기통신정책의 기본과제는 전쟁에 의해 폐허화된 전기통신설비를 신속히 복구함으로써 증가 일로에 있던 국민들의 전화수요를 충족시키기 위하여 전국 어디에서나 합리적인 요금으로 전화 서비스를 받을 수 있도록 하는 것이었다. 그러나 이후 국민의 통신수요 증대 및 다양화에 의해 그때까지의 전신전화와 같은 전국의 획일적인 서비스의 제공에 그치지 않고, 개개의 이용자의 다양한 수요에 섬세하게 대응할 수 있는 서비스의 제공이 요청되었다.

「전기통신사업법」은 이러한 시대의 변화에 부응하여 민간의 활력을 활용하기 위한 가장 적절한 정책인 ‘경쟁원리’를 전기통신사업에 실용화하여 새로운 미디어(쌍방향 CATV, VAN 등)의 발전을 꾀함과 동시에 경쟁에 의한 경제적 합리성의 인센티브를 활용하여 전기통신사업의 활성화·효율화를 도모하여 이용자가 요구하는 다채로운 서비스를 가능한 한 저렴한 요금으로 이용할 수 있도록 하고자 했던 것이다. 그래서 전기통신사업법이 제정된 이후로 점차 전기통신분야 규제완화가 이루어 졌고, 전기통신사업자 수가 14,000社를 넘어서는 등 경쟁의 진전이 있어 왔다.

그런데, 다른 한편으로는 그러한 경쟁의 진전 및 기술혁신과 더불어 요금체계 및 서비스내용 등도 다양하고 복잡하게 되었고, 전기통신사업자와 이용자 간 정보의 비대칭으로 인하여 이용자²⁷¹⁾의 이익이 침해되는 등 다수의 문제가 발생하게

되었다. 그래서 이러한 문제를 해결하고 이용자 이익을 확보 및 향상시키기 위하여 「전기통신사업법」에서는 부당한 차별적 거래의 금지(제6조), 전기통신사업자의 기초적 전기통신역무(보편적 역무) 제공 의무 및 계약약관의 공표 및 게시 의무(제23조, 제25조), 기초적 전기통신역무(보편적 서비스)의 제공의무(제7조 및 제121조), 계약체결 등에 있어서 제공조건의 설명의무(제26조), 이용자로부터의 불만 및 문의의 적절하고 신속한 처리 의무(제27조), 사업 폐지에 따른 이용자에 대한 사전주지의무(제18조 제3항), 업무의 개선명령(제29조) 등을 규정하게 되었다.

그리고 최근에는 총무성(總務省)에서 현행 규정의 개선을 도모함과 아울러 전기통신분야에서의 시장환경 및 이용환경 변화에 따른 이용자 이익의 확보 및 향상을 위하여 2008년 4월 부터 「전기통신서비스이용자 간담회」를 개최하였고, 당해 간담회에서 2009년 2월에 보고서를 공표하였다.²⁷²⁾ 이 보고서를 근거로 현재 총무성에서는 「전기통신사업법」의 개정을 준비하고 있다.

이하에서는 현행법상 이용자 이용자이익의 확보 및 향상을 위한 규정을 살펴보고, 「전기통신서비스이용자 간담회」의 보고서를 근거로 향후 개선방안에 대해 소개하고자 한다. 아울러, 일본에서는 이러한 이용자보호 규정에도 불구하고 이용자 피해가 발생하게 되면 이용자들이 취할 수 있는 다수의 구제수단들도 확보되어 있는데, 이러한 구제수단들에 대해서도 검토하여 보겠다.

2. 통신규제기관

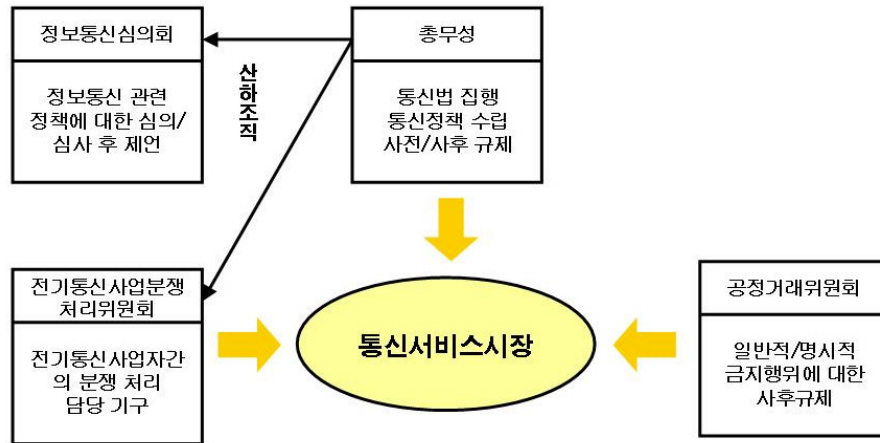
일본은 우리나라 통신규제기관과 달리 총무성에 통신규제를 담당하고 있다. 즉 2001년 일본의 중앙행정기관인 중앙성청 개편으로 **총무성**(Ministry of Internal Affairs and Communications)이 설치되어 정보통신, 우정산업 등을 포함한 사회기반시설과 국민경제, 사회생활을 관장하고 있다.²⁷³⁾

271) 전기통신서비스의 이용자란, 전기통신사업자로부터 전기통신역무의 제공을 받는 계약을 체결한 자(제18조 및 제27조)로서 소비자(개인)로서의 이용자와 법인 기타 단체 등으로서의 이용자가 고려될 수 있다. 따라서, 본 발표문에서의 이용자란, 양자를 포함하지만 경우에 따라서는 소비자(개인)만을 의미하는 경우도 있다.

272) 보고서에 대한 상세한 내용은 총무성 홈페이지(http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/090210_3.html) 참조.

273) 박민중/여혁중, “일본의 통신시장 및 규제현황”, 『정보통신정책연구』 제20권 제16호, 2008.9.1, 6쪽.

[그림 3-1] 일본의 통신관련규제기관



출처 : 김낙순 “OECD 주요국 통신시장의 규제체계 및 경쟁상황평가”, 2005.

총무성은 정보통신과 관련하여 정보통신국제전략국, 정보유통행정국, 종합통신기반국, 지방부국으로서 종합통신국을 설치하여 면허, 주파수, 번호사용, 법률, 정책, 중재, 가격책정, 민영화 등의 사무를 수행하고 있다. 아울러 통신관련자문기구로서 **정보통신심의회**가 구성되어 있고, ‘전기통신사업자간의 분쟁처리’를 위한 전기통신사업분쟁처리위원회가 설치되어 있다.²⁷⁴⁾ 다만, 주의할 점은 전기통신사업분쟁처리위원회를 이용자피해구제기구로 오해해서는 안 된다. 이는 사업자간의 분쟁해결에만 한정되는 기구이기 때문이다.

그리고 일반규제기관으로는 내각부(內閣部)의 외국(外局)으로서 **공정거래위원회**(公正取引委員會)가 설치되어 전기통신사업분야에 대한 일반경쟁규제기관의 역할을 하며, 통신규제기관과 통신산업에서의 부당경쟁행위 및 기업인수합병 등에 대하여는 총무성과 공동으로 규제권한을 행사한다.

3. 전기통신사업법상의 이용자 보호

「전기통신사업법」은 전기통신역무를 적절하고 공평하게 그리고 안정적으로

274) 전기통신사업분쟁처리위원회에 대한 자세한 소개로는 토모유시 이노유에, “일본 전기통신사업 분쟁처리위원회의 역할”, 『방송통신분쟁 ISSUE REPORT』 제12호, 2009.11, 14쪽이하.

제공함과 동시에, 이용자의 이익을 보호하며, 나아가 전기통신의 건전한 발달 및 국민의 이익 확보를 꾀하고 공공의 복지를 증진을 목적으로 하고 있다. 이러한 목적에 의해 「전기통신사업법」에서는 다음과 같은 이용자 보호 규정을 두고 있다.

가. 검열의 금지 및 비밀의 보호

「전기통신사업법」 제3조에서는 ‘전기통신사업자가 취급하고 있는 통신은 검열해서는 안 된다’고 규정하고 있으며, 제4조 제1항에서는 ‘전기통신사업자가 취급하고 있는 통신의 비밀은 침해해서는 안 된다’고 규정하고 있다. 이는 헌법상 보장되고 있는 가장 기본적인 기본권에 속하는 것으로써 이용자보호에 있어서 가장 핵심적인 사항이라고 할 수 있다. 그러한 이유로 정보통신법에서는 예컨대 통신의 비밀을 침해하였을 경우 벌칙으로 2년 이하의 징역 또는 100만원 이하의 벌금형에 처하도록 규정하고 있다(제179조).

그러나 검열의 금지나 통신비밀의 보호는 위의 규정만으로는 미흡하다고 할 것이다. 즉 침해유형 등을 구체화하고 또 침해되었을 때 이를 시정하고 구제받을 수 있는 별도의 개인정보보호법의 필요하다고 할 것이다. 이에 일본에서는 2004년부터 「개인정보보호에 관한 법률」을 제정하여 시행하고 있다.²⁷⁵⁾

나. 공평한 이용

「전기통신사업법」에서는 공평한 이용과 관련하여 ‘전기통신사업자는 전기통신역무의 제공에 관하여 부당한 차별적 취급을 하여서는 안 된다’라고 규정하고 있다(제6조). 이것은 일반적인 규정이고, 구체적인 상황은 전기통신사업법 본문 중에서 구체적으로 규율되고 있다. 예컨대, 요금 및 계약약관과 관련해서 살펴보면, 현행법에서는 기초적 전기통신역무(신고제)²⁷⁶⁾와 지정전기통신역무(신고제)²⁷⁷⁾를 제

275) 일본의 개인정보보호법에 대해서는 오승규·김상태, “일본의 개인정보보호법에 관한 고찰”, 인터넷법률, 제20호, 2003, 184면 이하 참조.

276) 국민 생활에 불가결하기 때문에 널리 전국적으로 그 제공이 확보되어야 할 기초적 전기통신역무(보편적 역무)에 관해서는 내재되어 있는 높은 공공성으로 인해 당해 역무의 요금 기타의 제공 조건에 관해서 계약약관을 작성하여 신고하고, 당해 약관에 따른 역무의 제공을 의무 지우고 있다. 즉 보편적 서비스에 대한 규제는 신고제의 방식을 취하고 있다.

277) 지정전기통신역무란, 제1종지정전기통신설비(총무대신이 지정한 전기통신설비로서, 총무대신이 전기통신역무의 이용 상황 및 都道府県の 구역을 감안하여 총무성령으로 정한 구역마다, 그 일단

외한 모든 전기통신역무에 관하여, 요금 및 계약약관에 대한 인가·신고제 등의 규제를 철폐하였다. 이로써 각 사업자는 시장에서의 자유로운 경쟁원리에 따라 전기통신역무 제공의 상대방과 합의를 통해 요금 등 제공조건을 결정하고(계약 체결) 그에 따라 역무를 제공할 수 있게 되었다.

다만, 이용자 보호 등의 관점에서 당해 계약에 관해서 ① 전기통신사업자의 업무의 방법에 관하여 통신의 비밀의 확보에 지장이 있을 때, ② 특정인에 대해 부당한 차별적 취급을 하고 있을 때, ③ 중요통신에 관한 사항에 대해 적절히 배려하고 있지 않을 때, ④ 요금의 산출방법이 적정하고 명확하지 않기 때문에 이용자의 이익을 저해할 때, ⑤ 제공조건이 전기통신사업자와의 사이에 부당한 경쟁을 일으키는 것이고 기타 사회적 경제적 사정에 비추어 현저히 부적당하여 이용자의 이익을 저해하고 있을 때에는 총무대신이 업무개선명령을 할 수 있도록 하였다(제 29조 제1항).

다. 전기통신역무의 제공의무 및 보편적 역무의 제공의무

우리나라 「전기통신사업법」 제3조 제1항에 의하면, 전기통신사업자는 정당한 사유 없이 전기통신역무의 제공을 거부하여서는 안 된다. 즉, 전기통신사업자는 모든 이용자에게 전기통신역무를 제공하여야 한다. 반면에 일본의 「전기통신사업법」은 모든 이용자가 아닌 기초적 전기통신역무(보편적 역무)에 한해서만 제공의무를 규정하고 있다(제 25조). 물론, 일본에서도 과거에는 전기통신역무가 국민생활 및 사회경제활동 등에 불가결한 서비스로서 당시에는 전기통신사업에서 경쟁체제가 확립되어 있지 않아 우리나라와 같이 모든 이용자에 대하여 전기통신역무

이 이용자의 전기통신설비(이동단말설비는 제외)와 접속되는 전송로설비 중 동일 전기통신사업자가 설치하는 것으로서 그 전송로설비의 전기통신회선의 수가 당해 구역 내에 설치된 모든 동종의 전송로설비의 전기통신회선 수 가운데 차지하는 비율이 총무성령에서 정하는 비율(고정단말계전송로설비의 1/2, 법시행규칙 제23조의2 제3항)을 넘어서는 설비 등을 말함(제33조 제1항))를 설치하는 전기통신사업자가 당해 설비를 사용하여 제공하는 전기통신역무로서, 당해 전기통신역무를 대체할 수 있는 전기통신역무가 다른 전기통신사업자에 의해서는 제공되지 않거나 기타의 사정을 감안하여 적정한 요금 기타의 제공조건에 의한 제공을 보장함으로써 이용자의 이익을 보호하기 위하여 특히 필요한 것으로 총무성령이 정하는 것을 말하는데(제20조), 이러한 지정전기통신역무를 제공하는 전기통신사업자에게는 당해 역무의 요금 기타의 제공조건에 관한 보장계약약관을 작성, 신고할 의무를 부과하여 특별한 합의가 있는 경우를 제외하고는 당해 보장계약약관에서 정하는 요금 기타의 제공조건에 의한 역무의 제공을 거절할 수 없도록 하였다.

의 제공의무를 부과하고 있었다.

그러나 현재에는 「전기통신사업법」 제정당시와는 달리 전기통신분야의 다수의 시장에서 실질적인 경쟁이 형성되어 있고, 어떤 전기통신사업자가 역무제공을 거부하더라도 다른 전기통신사업자로부터 역무제공을 받을 수 있게 되었다. 그래서 2003년에 법 개정²⁷⁸⁾에 의해 기초적 전기통신역무를 제공하는 전기통신사업자에 한해서만 정당한 이유²⁷⁸⁾ 없이 당해 역무의 제공을 거부할 수 없다고 규정하게 되었다.

다만, 전기통신사업자에 의한 역무제공의 거부가 특정의 자에 대한 부당한 차별적 취급에 해당하는 경우와 이용자의 이익을 저해하는 경우에는 업무개선명령의 대상으로 된다(제29조).

라. 전기통신역무 제공조건의 설명

1) 현행법상의 내용

정보통신기술의 진전에 따른 전기통신서비스의 고도화, 서비스 내용 및 요금 메뉴의 다양화는 소비자 선택을 폭넓게 하였다. 그러나 다른 한편으로는 서비스 내용, 요금체계, 계약조건이 복잡하고 다양하게 되면서 이용자가 이를 이해하는 것이 어렵게 되었고, 전기통신사업자와 소비자 간의 정보격차(정보의 비대칭성)는 더욱 확대되었다.

이러한 상황 하에서 이용자가 전기통신서비스의 내용을 충분하게 이해하지 않은 채 계약체결을 하게 되면, 이는 이후 역무제공 조건을 둘러싼 전기통신사업자와 이용자간의 분쟁 발생 원인이 될 수 있다. 그래서 전기통신사업법은 정보의 비대칭성을 해소하고 전기통신사업자와 이용자간에 적정하게 계약이 체결될 수 있도록 전기통신사업자 및 계약대리점에 대하여 계약체결 전에 이용자가 최소한 이해해야 할 요금, 기타 제공조건의 설명의무를 부과하고 있다(제26조).²⁷⁹⁾

다만, 동조에서는 설명의무의 대상이 되는 전기통신역무는 국민의 일상생활과

278) 정당한 이유란, 예컨대 천재, 지변, 사고 등에 의해 전기통신설비가 고장이 나서 역무제공이 불가능한 경우, 요금채납자에 대한 경우, 정상적인 기업활동에도 불구하고 수요에 대해서 신속하게 대응하기 것이 불가능한 경우 등을 말한다. 多賀谷一照岡崎俊一(編), 改正電気通信事業法逐条解説, 電気通信振興会, 2005, 61頁.

279) 계약을 체결함에 있어서의 제공조건 설명의무는 2004년 법 개정²⁷⁸⁾에 의해 도입되었고, 전기통신사업자 및 전기통신사업자의 전기통신역무 제공에 관한 계약 체결을 매개, 중개 또는 대리를業으로 하는 자(예, 대리점 등)에게 부과되어 있다. 대리점이 포함된 이유는 오늘날 계약체결사무가 전기통신사업자가 아닌 계약대리점을 통해서 다수의 계약이 이루어지고 있기 때문이다.

관련되어 있는 것으로 총무성령에서 정한 전기통신역무로 한정하고 있으며, 구체적인 설명의 방법 및 필수적 설명 사항은 총무성령에 위임하고 있다. 이에 따라 전기통신사업법 시행규칙에서는 이에 대하여 상세히 규정하고 있는데, 구체적인 내용은 다음과 같다.

우선, 설명의무의 대상을 국민의 일상생활과 관련 있는 전기통신역무로 규정한 취지는 이용자가 안심하게 계속적으로 전기통신역무를 이용하는 것을 가능하게 함으로써 일상생활에 지장이 발생하지 않게 하기 위함이다. 그러므로 설명의무의 대상으로 되는 전기통신역무는 일반적으로 소비자가 일상생활 중에서 이용하는 것이며, 그 예로 시행규칙에서는 전화 및 ISDN, 휴대전화 및 휴대인터넷 접속 서비스, PHS 및 그것을 이용한 휴대인터넷 접속 서비스, 인터넷 접속 서비스, DSL 서비스, FHHT 서비스, CATV 인터넷 서비스, 공중무선 LAN 접속 서비스, IP전화 서비스 등을 규정하고 있다(제22조의2의2 제1항).

그리고 설명방법에 대해서는 시행규칙에 서면 교부를 원칙으로 하되, 전기통신역무의 제공 받으려는 자가 충분히 이해하였을 때에는 전자 메일의 송신, 홈페이지상의 설명사항을 출력하는 등으로 서면 작성을 대신할 수 있다고 규정하고 있다(제22조의2의2 제2항).

마지막으로, 제공 조건의 설명 사항에 대해서는 설명해야만 하는 사항이 매우 많게 된다면, 이용자 입장에서는 오히려 알기 어렵고 혼란만 가중될 수 있기 때문에, 현행법에서는 중요한 사항에 한정하여 설명의무를 부과하고 있다. 이러한 필수적 설명 사항에 대해서는 시행규칙에서 전기통신사업자의 성명(명칭), 전화번호 등 연락처, 제공받는 전기통신역무의 내용, 전기통신역무의 제공에 관한 요금, 신청에 의한 계약의 변경 또는 해제 조건 등을 규정하고 있다(제22조의2의2 제3항).

2) 문제점 및 개선방안²⁸⁰⁾

계약 체결 등에 있어서 앞에서 언급한 바와 같이 이용자에 대한 제공조건의 설명이 전기통신사업자의 의무로 되어 있지만, 현실에서는 그 설명내용이 충분하지 않기 때문에 분쟁이 발생하기도 한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 우선 전

280) 電気通信サービス利用者懇談会 報告書, 9頁-11頁 참조.

기통신사업자 및 계약대리점이 법령의 규정에 따라 적절하게 설명할 필요가 있다. 전기통신사업자 및 계약대리점은 전기통신사업자 및 계약대리점과 이용자의 정보 비대칭성의 확대에 따라 계약체결시에 이용자가 설명을 듣고 이해한 상태라고 하여도 실제로는 충분히 이해하지 못한 경우도 많다는 것을 인식하고, 이용자의 입장에서 이용자가 알기 쉽게 설명하여야 한다.²⁸¹⁾

또한 전기통신서비스에서는 하나의 서비스 이용에 복수의 전기통신사업자와 계약이 필요하게 되는 경우가 있지만, 그것을 해제할 때에는 일부의 계약만 해제하여 모든 계약의 해제가 완료되었다고 오인하거나, 계약체결시부터 기간경과에 의해 복수의 계약이 있었다는 것을 염려하는 등 이용자에 있어서 계약해제의 절차 등이 알기 어려워 결과적으로 분쟁이 되는 사안이 있다.²⁸²⁾ 또한, 계약체결은 계약대리점에서도 가능하지만, 계약해제는 계약대리점에서는 할 수 없다는가, 계약 해제에는 ID와 비밀번호가 필수로 되어 있는 등 계약해제시 절차 등이 알기 어려워 결과적으로 분쟁이 발생하기도 한다.

그래서 계약체결시에 설명해야만 하는 사항을 정한 「전기통신사업법 시행규칙」에 계약해제의 조건 등²⁸³⁾은 규정되어 있지만, 계약 해제의 절차 등은 규정되어 있지 않기 때문에 「전기통신사업법 시행규칙」을 개정하여 계약해제의 절차 등에 대해서도 필수 설명의무 사항에 포함시켜야 할 것이다.

마. 전기통신사업자에 의한 고충 등의 처리

1) 현행법상의 내용

「전기통신사업법」은 전기통신사업자와 이용자간의 정보 비대칭성에서 기인하

281) 다만, 제공 조건의 설명에 대해서는 설명해야만 하는 사항이 매우 많게 된다면 오히려 알기 어렵고 혼란만 가중시킬 우려가 있기 때문에, 앞에서 살펴본 바와 같이 현행법에서는 중요한 사항에 한정되어 의무가 부과되어 있다. 그러나 정보통신서비스의 고도화·다양화·복잡화에 따라 설명의 내용이 많아 지고 복잡하게 되고 있기 때문에 관련 법규에서 중요한 사항을 모두 규정할 수는 없다. 따라서 각 전기통신사업자 및 계약대리점은 소비자보호 가이드라인에 규정된 「교부문서의 참고례」 등을 참고하여 중요사항 만을 1면에서 수면 정도로 작성하여 교부하는 등 이용자가 이해하기 쉽게 설명을 하여야 한다.

282) 예컨대, 인터넷 이용을 위해 회선계약과 콘텐츠이용계약을 체결하고 있는 경우에 계약시에는 일괄해서 신청을 하기 때문에 이용자는 복수 계약이 있었는지 의식하지 않고 있는 한편, 해약 시에는 불필요하게 되었음에도 불구하고 일부 계약을 해제하여 손해를 입는 경우가 있다.

283) 계약 변경 또는 해제의 기간 제한, 위약금의 지불에 관한 규정, 전기통신사업자가 대역한 단말기의 반환 또는 이에 필요한 경비의 부담 등을 말한다(전기통신사업법 시행규칙 제22조의2의2).

여 다수의 문제와 분쟁이 발생하고 있는 상황을 감안하여, 전기통신사업자가 이용자로 부터의 고충에 적절하게 대처하고, 이용자가 계속적으로 안심하게 전기통신 서비스를 이용할 수 있는 환경을 조성하기 위해, 전기통신사업자에 대해서 전기통신역무 또는 업무방법에 대한 이용자로 부터의 고충 및 문의에 대해 적절하고 신속하게 처리할 의무를 부과하고 있다(제27조).

동 조항은 2003년 법 개정으로 도입된 것으로, 전기통신역무는 국민생활 또는 사회경제활동에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있으며 필수불가결한 존재이기는 하나, 한편으로는 고도의 기술이 이용되고 있기 때문에 이용자가 전기통신역무를 적절하게 이용하기 위해서 전문적 기술적인 지식이 요구되는 경우가 많아서 이용자가 용이하게 이용할 수 없을 수도 있다. 그래서 이용자가 전기통신역무를 안심하게 계속적으로 이용할 수 있도록 하기 위해서는 이용자의 고충과 문의에 대해 그 제공 주체인 전기통신사업자가 책임을 지고 시의적절하게 대처하는 것이 필요하게 되었다.

물론, 전기통신사업자에 의한 서비스의 내용, 이용자 층, 이용자 수 등이 다양하고, 또한 이용자로 부터의 고충 및 문의 내용도 다양하기 때문에 적절하고 신속한 처리의 구체적 내용을 모든 전기통신사업자에게 일률적으로 정할 수는 없지만, 적어도 고충 및 문의에 대한 대응 창구의 연락처 및 접수시간 등을 이용자에게 명확히 할 필요는 있다.²⁸⁴⁾

2) 문제점 및 개선방안²⁸⁵⁾

전기통신사업자는 전기통신사업법상의 고충 및 문의 처리의무규정에 근거하여 고충 및 문의 처리시스템을 구축하여 왔다. 홈페이지상의 Q&A 설치, 자동음성·전화 상담원에 의한 전화 접수, 전자메일에 의한 접수 등 효과적이고 효율적인 대응을 하여 왔다. 그러나 어떤 전기통신사업자의 경우에는 전자 메일만으로 고충 및 문의 접수를 할 수 있도록 하고, 전화로는 접수하지 않는다.

물론 현재에도 전기통신사업법상의 「소비자보호 규칙에 관한 가이드라인」(소비자보호 가이드라인)²⁸⁶⁾에서는 전자 메일 뿐만 아니라, 전화창구의 개설, 전화 상

284) 多賀谷一照岡崎俊一(編), 前掲書, 71頁. 이외에도 전국 각지에 있는 소비생활센터, 총무성 등에서 이용자로부터의 상담을 접수받고 있다.

285) 電気通信サービス利用者懇談会 報告書, 17頁-18頁 참조.

286) 総電気通信事業法の消費者保護ルールに関するガイドライン(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki)

담원에 의한 고충 및 문의를 처리하도록 규정하고 있으나, 현실은 준수되고 있지 않다.²⁸⁷⁾ 그래서 「전기통신서비스이용자 간담회」 보고서에서는 통신서비스 이용자의 신뢰를 확보하기 위해서 가능한 전화에 의해, 그리고 이용자가 장기간 기다리지 않도록 고충 및 문의 접수체제가 정비되어야 한다고 언급하고 있다. 심지어 전기통신사업자에 대해서 전화에 의한 연락처, 전화 상담원의 인원 수, 회선수, 응답률, 고충·상담 업무의 반영 상황 등 고충·상담체제의 정비 상황과 운영상황에 대해서 홈페이지에 스스로 대외적으로 공시하도록 하고 있다.

바. 사업의 휴·폐지 시의 주지(周知) 의무

1) 현행법상의 내용

전기통신서비스는 국민생활과 사회경제활동에서 필수불가결한 서비스이고, 특히 최근에는 인터넷과 휴대전화 등 다양한 전기통신서비스가 국민일반에 광범위하게 보급되고 있어서, 전기통신서비스가 국민생활과 사회경제활동에 차지하는 비중은 점점 높아지고 있다.

이러한 상황에서 전기통신사업의 휴지(休止) 및 폐지(廢止)에 의해 전기통신서비스의 제공이 사전에 어떠한 언급도 없이 갑자기 중단되는 경우에는 당해 전기통신서비스의 이용자는 예측할 수 없는 불이익을 입게 될 우려가 있다.

그래서 「전기통신사업법」에서는 전기통신사업자가 전기통신사업의 전부 또는 일부를 휴지 또는 폐지하려고 하는 경우에는 원칙적으로 상당한 기간 전에 이용자에게 그 취지²⁸⁸⁾를 주지하도록 규정하고 있다(제18조 제3항).²⁸⁹⁾ 이에 대한 구체적인 실시방법 등에 대해서는 총무성령에 규정되어 있다. 즉, 이용자가 대체적 서

/joho_tsusin/ d_syohi/syohi/pdf/syohisya20061122.pdf)

287) 소비자보호 가이드라인에서는 ① 접수창수를 설치하지 않은 경우, ② 접수창구가 설치되어 있어도 연락처 및 접수 시간을 명확히 하고 있지 않은 경우, ③ 접수창구를 명확히 하고 있어도 거의 이용할 수 없는 경우, ④ 소비자가 문의하였음에도 불구하고 장기간 방치하고 있는 경우, ⑤ 소비자로부터의 해약 신청이 있음에도 불구하고 정당한 이유 없이 상당기간 방치한 경우 등은 적절하고 신속한 처리라고 할 수 없다고 명시하고 있어서, 이를 위반한 경우에서 업무개선명령의 대상으로도 될 수 있어서 반드시 준수되어야 한다고 규정되어 있다.

288) 그 취지에는 적어도 사업의 휴·폐지에 의하여 제공되지 않는 서비스의 내용, 당해 서비스의 제공을 받지 못하게 되는 기일에 대한 내용이 포함되어 있어야 한다.

289) 다만, 이용자의 이익에 미치는 영향이 비교적 적어서 사업의 휴·폐지에 대해서 이용자에게 주시시킬 필요성이 상대적으로 낮다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다(제18조 제3항 단서).

비스를 선택하고 이행하기 위해 필요한 기간을 확보할 수 있도록 상당한 기간을 두고 주시시켜야 하며,²⁹⁰⁾ 그 수단으로서 방문, 전화, 우편 등의 서면, 전자 메일 등을 이용하도록 하고 있다(시행규칙 제13조 제1항).²⁹¹⁾

2) 문제점 및 개선방안

현행법상의 주시 의무의 범위와 방법도 이용자의 이익 보호를 위하여 적당하다고 할 수 있지만, 총무성은 이용자의 이익을 보다 보호하기 위하여 다음과 같은 사항이 보완될 수 있도록 소비자보호 가이드라인에 규정하고 있다.²⁹²⁾

첫째, 이용자에 대해서 직접 주지하는 것과 더불어서 보도발표, 홈페이지 게재, 일간지의 게재 등에 의해 사업 휴·폐지에 대해서 광범위하게 주지시키도록 조치를 취할 것, 둘째, 주지시키기 위한 연락수단에 대해서는 보다 철저히 하기 위하여 필요에 따라서는 복수의 연락수단을 이용할 것, 셋째, 사업의 휴·폐지에 대해서 충분히 연락을 하였음에도 불구하고 충분히 주지되지 않다고 인정되는 이용자에 대해서는 다시 연락을 하고, 또는 당초의 연락수단과는 별개의 연락수단을 이용하는 등 보다 철저한 주지방법을 행할 것, 넷째, 사업의 휴·폐지에 대해서 주지시킬 때, 이용자에게 문의 등을 위한 연락처를 알려주는 것과 동시에 다른 전기통신사업자가 제공하는 대체적인 서비스의 소개 및 설명을 행할 것, 다섯째, 서비스 정지까지 이용조건, 대체적 서비스의 내용과 이행절차 등에 관한 이용자 문의에 대해서 성실히 대처할 것이다.

사. 업무 개선명령

앞에서 언급한 바와 같이 2003년 법 개정에서는 원칙적으로 요금 및 계약약관과 관련해서 기초적 전기통신역무(신고제)와 지정전기통신역무(신고제)를 제외한 모든 전기통신역무에 관하여, 요금 및 계약약관에 대한 인가·신고제 등의 규제를

290) 구체적인 시기에 대해서는 휴·폐지되는 사업 및 그 서비스 내용에 의하여야 하지만, 사업을 휴·폐지하는 날로부터 적어도 1개월 전까지는 주지시켜야 한다.

291) 상세한 내용은 総電気通信事業法の消費者保護ルールに関するガイドライン(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/d_syohi/syohi/pdf/syohisya20061122.pdf) 참조.

292) 総電気通信事業法の消費者保護ルールに関するガイドライン(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/d_syohi/syohi/pdf/syohisya20061122.pdf).

철폐하였다.

이러한 법개정으로써 전기통신사업자는 시장에서의 자유로운 경쟁원리에 따라 전기통신역무 제공의 상대방과 합의를 통해 요금 등 제공조건을 결정하고(계약 체결) 그에 따라 역무를 제공할 수 있게 되었다. 이는 행정이 사전에 전기통신역의 제공조건의 적정성을 확보하기 위한 사전 규제방식으로부터 기본적으로는 전기통신사업자와 이용자 간의 자유로운 교섭에 위임하여 어떠한 문제가 발생한 경우에 업무개선명령 등에 의해 사후적인 구제를 피하기 위한 사후 규제방식으로의 이행을 의미한다.

그래서 「전기통신사업법」에서는 현재에도 전기통신역무의 높은 공공성은 여전히 유지되고 있으며, 요금·계약약관에 대한 사전적 규제의 완화에 따른 대책을 강구함과 동시에 이용자 이익의 보호에 충실하기 위하여, 총무대신은 사업자가 일정한 사항을 위반하였을 경우에 필요한 한도 내에서 업무개선명령을 할 수 있도록 규정하고 있다(제29조 제1항).

구체적으로 살펴보면, 총무성장관은 사업자에 대하여 ① 전기통신사업자의 업무의 방법에 관하여 통신 비밀의 확보에 지장이 있을 때, ② 특정인에 대해 부당한 차별적 취급을 하고 있을 때, ③ 중요통신에 관한 사항에 대해 적절히 배려하고 있지 않을 때, ④ 요금의 산출방법이 적정하고 명확하지 않아서 이용자의 이익을 저해하고 있을 때, ⑤ 요금, 기타 제공조건이 전기통신사업자와의 사이에 부당한 경쟁을 일으키는 것이고, 기타 사회적 경제적 사정에 비추어 현저히 부적당하여 이용자의 이익을 저해하고 있을 때, ⑥ 전기통신사업자 및 그 이용자의 책임에 관한 사항 및 전기통신설비의 설치의 공사 그 외의 공사에 관한 비용 부담의 방법이 적정하고 명확하게 정해져 있지 않아서 이용자의 이익을 저해하고 있을 때, ⑦ 전기통신사업자가 제공하는 전기통신역무에 관한 제공조건이 전기통신회선설비의 사용의 태양을 부당하게 제한하는 것일 때, ⑧ 사고에 의해 전기통신역의 제공에 지장이 발생하고 있는 경우에 전기통신사업자가 당해 지장을 제거하기 위해 필요한 수리 및 기타 조치를 신속히 행하고 있지 않을 때, ⑨ 전기통신사업자의 업무방법이 적절하지 않아서 이용자의 이익을 저해하고 있을 때, ⑩ 전기통신사업자가 국제전기통신사업에 관한 조약 및 기타 국제약속에 의해 부과된 의무를 성실히 이행하지 않아서 공공의 이익이 현저하게 저해될 우려가 있을 때, ⑪ 전기통신사

업자가 전기통신역무의 제공에 있어서 특정 전기통신사업자에 대해 부당한 차별적 취급을 행하거나 기타 업무를 부당하게 운영하여 다른 전기통신사업자 업무의 적정한 실시에 지장이 발생하고 있어서 공공의 이익이 현저하게 저해될 우려가 있을 때에는 업무개선명령을 할 수 있다.

아울러, 총무대신은 앞에서 살펴본 이용자에 대한 요금 기타 제공조건의 설명의무를 이행하지 않은 전기통신사업자 및 대리점과 고충 및 문의에 대한 처리의무를 준수하지 않은 전기통신사업자에 대해서도 업무개선명령을 할 수 있다(제29조 제2항). 전기통신사업자가 이러한 업무개선명령을 위반하였을 경우에는 200만엔 이하의 벌금이 부과된다(제186조)

4. 정보통신 이용자의 피해구제 수단

우리나라와 마찬가지로 현행법상 소비자 피해구제에 대한 일반법적 근거는 「소비자기본법」(消費者基本法)에서 찾을 수 있다. 물론 일본 「소비자기본법」에서는 우리나라의 「소비자기본법」에서 규정하고 있는 소비자의 권리(제4조)가 규정되어 있지 않지만, 일본 「소비자기본법」 제1조에서 「소비자기본법」의 목적으로 “소비자와 사업자간의 정보의 질 및 양과 더불어서 교섭력 등의 격차를 감안하여 소비자의 이익 옹호 및 증진”을 규정하고 있으며, 제2조의 기본이념에서 “소비자에게 피해가 발생한 경우 적절하고 신속하게 구제되는 것이 소비자의 권리”라고 규정하고 있다. 이러한 규정에 의하여 일본 「소비자기본법」도 소비자의 피해구제를 위한 일반법적 지위에 있다고 할 수 있다. 그리고 소비자 권리의 보호는 이러한 「소비자기본법」을 위시한 소비자 관련법과 소비되는 상품이나 용역 및 이를 제공하는 사업자를 관할하는 법률 등에서 여러 수단을 통해 관철되고 있는데, 정보통신 서비스의 경우도 비교적 다양한 피해구제 수단이 확보되어 있다. 이러한 수단들로는 다음과 같다.

가. 전기통신사업자에 의한 피해구제

먼저 전기통신이용자가 직접 전기통신역무 제공 사업자를 상대로 하여 자신이

입은 피해를 구제해 달라는 요청을 할 수 있다. 가장 일반적인 피해구제 방법이 자원만한 방법이라 할 수 있다. 그 근거 법으로는, 우선 「소비자기본법」 제5조(사업자의 책무)에서 “사업자와 소비자간에 발생한 고충을 적절하고 신속하게 처리하기 위한 필요한 체제의 정비 등을 하여야 하고, 당해 고충을 적절하게 처리할 것”이라고 규정하고 있다. 그리고 「전기통신사업법」 제27조에서도 전기통신사업자에 대해서 “전기통신역무 또는 업무방법에 대한 이용자로 부터의 고충 및 문의에 대해 적절하고 신속하게 처리하여야 한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 현재 전기통신사업자 마다 이용자의 고충 등을 해결하기 위한 상담창구를 운영하고 있다.

하지만, - 우리나라도 그러하지만 - 이용자가 사업자에 비해 열악한 협상력을 감안할 때, 이 수단을 통해 충분한 보상이 이루어지기가 쉽지 않다는 문제가 있다. 이에 일본 「전기통신사업법」에서는 총무대신으로 하여금 이용자의 고충 및 문의에 대한 처리의무를 준수하지 않은 전기통신사업자에 대해서 업무개선명령을 할 수 있도록 규정하고 있으며(제29조 제2항), 이를 위반하였을 경우 200만엔 이하의 벌금을 처하도록 규정하고 있다(제186조).

나. 전기통신소비자 상담센터에 의한 피해구제

총무성에서는 1997년에 전기통신 이용자의 고충 등을 상담해주고 처리해 주기 위하여 ‘전기통신소비자 상담센터’를 설치하였다. 동 센터는 이용자가 전기통신서비스(예, 전화, 전자메일 등)를 이용할 때 발생한 고충 등을 접수 받아 상담해 주며, 동시에 전기통신사업에 대해서 이용자로부터 고충 등이 있었다는 사실을 전달해주고, 적절하고 신속하게 해결을 해주도록 촉진하는 기능을 하고 있다.

그리고 전기통신소비자 상담센터는 이와 같이 이용자의 고충 등을 해결해주는 기능도 있지만, 다른 한편으로는 전국 각지에 있는 소비생활센터와 같은 1차적 고충해결창구에서 할 수 없는 전문적인 고충 및 상담을 처리하는 2차 고충해결창구로서의 역할도 하고 있다.²⁹³⁾

293) 電気通信サービス利用者懇談会 報告書(20頁)에서는 이러한 역할 외에, 관련 정보 및 의견을 교환하는 장(場) 또는 지방자치단체 등이 개최하는 상담원 대상 설명회의 장(場)으로서 활용될 수 있으며, 보다 복잡하고 고도화되어 가는 전기통신서비스의 내용 또는 문제점을 소비생활센터 및 국민생활센터 등의 상담원이 충분하게 이해하여 적절하게 대응할 수 있도록 최신의 정보를 제공하는 역할도 하여야 한다고 언급하고 있다.

다만, 동 센터에서는 이용자의 고충에 대하여 당해 전기통신사업자에 대한 알선²⁹⁴⁾, 중재²⁹⁵⁾ 조정 등을 행하고 있지 않기 때문에 이용자의 피해를 구제하기 위한 실효적인 수단이라고는 할 수 없다.

다. 국민생활센터(분쟁해결위원회)에 의한 피해구제

1) 국민생활센터에 의한 피해구제

「소비자기본법」(消費者基本法)과 「독립행정법인국민생활센터법」(獨立行政法人國民生活センター法)에 의하여 설치되는 국민생활센터는 국가 또는 지방자치단체의 관계기관 및 소비자 단체 등과 연대하여 국민 소비생활에 관한 정보를 수집 및 제공하고, 사업자와 소비자 간에 발생한 고충을 화해의 중개 및 중재에 의하여 해결해주며, 소비자의 고충과 관련된 상담 을 해주는 등 소비자에 대한 계몽 및 교육 등에 있어서 핵심적인 기관이다(소비자기본법 제25조).

보다 구체적으로 살펴보면, 국민생활센터는 ① 국민에 대해서 국민생활의 개선에 관한 정보 제공, ② 국민생활에 관한 국민으로부터의 고충, 문의 등에 대한 필요한 정보 제공, ③ 행정청 또는 단체 등의 의뢰에 의하여 국민생활에 관한 정보 제공, ④ 국민생활의 실정 및 활동에 관한 종합적인 조사 연구, ⑤ 국민생활에 관한 정보의 수집, ⑥ (분쟁해결위원회에 의한) 중요소비자분쟁의 해결 등의 업무를 수행하고 있다(독립행정법인국민생활센터법 제10조). 즉, 국민생활센터는 소비자의 고충 정보 제공, 조사, 연구 및 소비생활센터의 지원²⁹⁶⁾이라는 간접적인 피해구제 기능과, 국민생활센터에 설치된 분쟁해결위원회에 의한 직접적인 피해구제 기능을 수행하고 있음을 알 수 있다.

이를 전기통신역무와 관련해서 살펴보면, 국민생활센터는 전기통신역무에 관한 정보를 수집하여 1차 고충해결기관(소비생활센터) 등에게 정보를 제공하여 주고, 관련 사항을 조사·연구해주는 2차적 고충해결기관이라고 할 수 있다. 그리고, 전기통

294) 알선제도는 분쟁에 대해서 알선위원이 양 당사자 사이에 개입하여, 양자가 서로 합의점에 이르게 함으로써 분쟁을 신속하게 해결하기 위한 제도이다. 이는 당사자가 서로 합의할 수 있는 가벼운 분쟁에서 자주적인 해결을 유도하는 것으로 강제력은 없다.

295) 중재제도는 분쟁을 원활하게 해결하기 위하여 중재위원에게 중재판단을 맡기는 절차를 말한다.

296) 국민생활센터는 지방에 소비생활상담의 전문가를 배치하여 지방에 설치되어 있는 소비생활센터를 정기적으로 방문하여 조언 및 지도를 하는 것 외에 상담원의 연수를 담당하고 하고 있다.

신사업자와 이용자 간에 분쟁이 발생하였을 경우에는 국민생활센터 내에 설치되는 있는 분쟁해결위원회에 의하여 당해 분쟁을 해결해주기도 한다. 여기서 분쟁해결위원회는 보다 상세히 살펴볼 필요가 있으므로 이하에서 보다 상세히 살펴보겠다.

2) 분쟁해결위원회에 의한 피해구제

가) 분쟁해결위원회의 의의

사인간의 권리 또는 법률관계를 둘러싸고 발생하는 민사분쟁(예, 전기통신사업자와 이용자 간의 분쟁)은 소송에 의한 분쟁해결방법이나 당사자 간의 협상, 조정, 중재 등과 같은 대체적 분쟁해결제도(ADR)을 통하여 해결된다. 이 가운데 소송에 의한 분쟁해결은 상당한 시간과 비용이 소요되기 때문에 민사소송 외에 화해·조정·중재 등 자주적인 대체적 분쟁해결제도가 최근 들어 빈번히 활용되고 있다. 이는 당사자의 사정을 배려하고 상호양보를 통한 해결방안을 제시함으로써 법률에 의해 엄격한 판단을 내리는 소송보다 더 유연하게 분쟁을 처리할 수 있고, 분야별 전문가가 직접 참여함으로써 전문성을 확보할 수 있으며, 비용이 거의 들지 않는 등의 장점이 있다.

일본에서도 2007년에 「재판외분쟁처리 해결절차의 이용 촉진에 관한 법률(裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律)」이 제정되어 대체적 분쟁해결제도가 분쟁해결 수단으로서 많이 활용되고 있다. 전기통신 분야를 포함한 국민의 소비생활과 관련된 분야에서도 분쟁이 발생하였을 경우 당해 분쟁(소비자 분쟁²⁹⁷⁾)을 해결하기 위하여 국민생활센터에 분쟁해결위원회(독립행정법인국민생활센터법 제11조 이하)를 설치하여 운영하고 있다.

분쟁해결위원회의 위원은 15인 이내로 구성되며, 법률, 상품 혹은 역무의 거래에 관한 전문적인 지식경험을 갖고 있는 자 중에서 내각총리대신의 인가를 받아 국민생활센터의 이사장이 임명한다. 임기는 2년이며, 재임도 가능하다(법 제12조 내지 제14조).

나) 분쟁해결위원회의 권한 및 대상

분쟁해결위원회의 대상은 모든 소비자분쟁이 아니고, 소비자 분쟁 중 그 해결이

297) 소비자분쟁이라 함은, 소비생활에 관하여 소비자 또는 소비자단체와 사업자 간에 발생한 민사상 분쟁을 말한다.

전국적으로 중요한 것으로서 내각부령(內閣府令)에서 정하는 ‘중요소비자분쟁’만을 그 대상으로 한다. 이때, 중요소비자분쟁이란, ① 동종의 피해가 상당 당수의 자에게 미치거나 미칠 우려가 있는 사건과 관련된 소비자 분쟁, ② 국민의 생명, 신체 또는 재산에 중대한 위해를 미치거나 미칠 우려가 있는 사건과 관련된 소비자 분쟁, ③ 쟁점이 다수이고 사건이 복잡하여 분쟁해결위원회가 해결하는 것이 타당하다고 인정되는 소비자 분쟁 등을 말한다(법 시행규칙 제1조).

그러므로 전기통신사업자가 제공하는 전기통신역무에 의하여 당해 역무를 이용하는 이용자가 피해를 입었고, 그러한 피해가 ‘중요소비자분쟁’에 해당한다면, 이용자는 분쟁해결위원회에 의하여 구제받을 수 있다.

다) 화해의 중개 및 중재(법 제19조 이하)

당사자의 쌍방 또는 일방은 위원회에 대해 화해의 중개 또는 중재의 신청을 할 수 있다. 이렇게 신청된 화해의 중개 또는 중재는 매 사건마다 위원장이 위원 중에서 지명한 1인 또는 2인 이상이 중개위원 또는 중재위원이 실시한다. 특히, 화해의 중개위원은 화해안을 작성하고 당사자에게 당해 화해안을 수락하도록 권고할 수 있다.

아울러, 위원회는 화해 또는 중재판단에서 정한 의무에 대하여 권리자의 신청이 있는 경우에는 의무자에 대하여 당해 의무의 이행을 권고할 수 있다.

라. 소비자청(소비생활센터)에 의한 피해구제

1) 소비자청 설치 배경

시장경제는 생산자와 소비자 사이가 자유롭게 대등한 거래가 이루어져야 한다. 그러나 양측의 교섭력에는 뚜렷한 차이가 있고, 상품이 다양, 복잡화되어 가는 오늘날 소비자가 상품의 결함이나 성능 등에 관한 충분한 정보나 지식을 가지는 것이 그리 용이하지 않다. 이 때문에 소비자보호를 위한 각양각색의 시책이 이루어져 왔다. 지금까지 일본의 소비자행정은 예를 들어 ‘농산물 규격·품질표시’에 대해서는 농림수산성, 그 가공이나 첨가물에 대해서는 「식품위생법」에 근거해 ‘후생노동성’ 소관으로 되어 있는 등 관할이 여러 부처에 걸쳐 있었다. 이러한 종적 행정의 복잡성 때문에 최근 가정용기구 결함에 의한 사고나 식품의 허위표시 등에

대해 대응이 늦고, 피해가 속출하는 등 심각한 수준에 이르렀다.

특히, 2008년 일어난 중국제 냉동만두사건에서 보건소와 지방자치단체 등에서 후생노동성에 이르기까지 연락 불충분으로 늦장을 부리는 바람에 피해 발생으로부터 1개월이 지났음에도 같은 제품으로 같은 피해가 속출했다. 결과적으로 제품 회수가 늦어지고 피해가 확산되었다. 또 쌀 오염사고가 일어났을 때도 농림수산성에서 내부고발이 있었는데도 이를 막지 못했음은 물론, 조사 일정을 업자에게 누설시키는 등 업계와의 유착도 지적되었다.

이러한 이유로 소비자행정의 창구일원화를 꾀하고 대응 창구의 단일화가 시급하다고 판단, 2008년 후쿠다(福田) 내각에서 소비자청 창설을 제기하여 2009년 5월 국회를 통과해 9월 1일부로 발족되었다. 결국, 소비자청은 소비자행정의 일원화를 도모하여 소비자법의 틈새를 막는 것을 목적으로 만들어진 행정기관으로, 소비자기본법을 비롯한 소비자문제에 관한 약 30개의 법령을 기존의 각 부처로부터 이관 받아 소관 법령을 관장하고 있다.

2) 소비자청(소비생활센터)에 의한 피해구제

소비자청은 소비자가 안심하게 풍요로운 생활을 영위할 수 있도록 소비자 이익의 옹호 및 증진을 도모하고, 품질표시 등을 확실히 관리함으로써 상품 또는 서비스(서비스)를 소비자가 자주적이고 합리적으로 선택할 수 있도록 해주기 때문에(소비자청 및 소비자위원회 설치법(消費者廳及び消費者委員會設置法) 제3조, 제4조),²⁹⁸⁾ 소위 '소비자행정의 사령탑'의 임무를 수행하고 있는 관청이라고 할 수 있다. 이러한 소비자청은 소비자와 관련된 정보(예, 안전사고 정보 등)를 일원적으로 수집 분석하고,²⁹⁹⁾ 관계 행정기관과 협력하여 필요한 대책을 세우며, 필요한 경우 소비자에게 신속히 전달하는 임무도 수행하고 있다.

그리고, 소비자청과는 별도로 내각부내에 소비자위원회를 두고 있다. 소비자위원

298) 소비자청의 주된 사무는 ① 소비자 이익의 옹호 및 증진에 관한 기본적인 정책의 기획, 입안 및 추진, ② 소비자 이익의 옹호 및 증진에 관한 관계 행정기관 사무의 조정, ③ 소비자 이익의 옹호 및 증진을 위해 필요한 환경의 정비에 관한 기본적인 정책의 기획, 입안 및 추진, ④ 소비자 안전법의 규정에 의한 소비자 안전의 확보 등이다.

299) 소비자청 장관은 소비자청의 소관 사무를 수행하기 위해 필요하다고 인정될 때에는 관계 행정기관의 장에 대해서 자료의 제출, 설명, 기타 필요한 협력을 요구할 수 있다(소비자청 및 소비자위원회 설치법 제5조).

회는 민간인 10여명의 위원으로 구성되고, 단순한 자문기관이 아니라, 중요사항에 대해 자발적으로 조사심의 및 건의를 할 수 있으며, 내각총리대신에 대한 권고 등의 권한도 갖고 있는 강력한 기관으로서 소비자 행정 전반을 감시하는 중요한 역할을 담당하고 있다(동법 제6조, 제7조). 특히, 소비자청의 활동에 대해 권고 및 감독하는 권한도 갖고 있어서 소비자청을 견제하는 기능도 하고 있다.

한편, 소비자청의 활동을 실질적으로 뒷받침하는 법률이 「소비자안전법」이다. 이 법률에 의하여 都道府縣과 市町村은 소비자의 고충(계약 및 상품 등에 관한 문제 등)을 상담하고, 당해 고충을 처리하기 위한 알선을 행하는 사무를 수행하고 있으며, 나아가 소비자 안전과 관련된 정보 수집 및 주민에 대한 제공, 다른 지방자치단체와의 소비자사고 등에 관한 정보 교환 등의 사무도 수행한다(법 8조).³⁰⁰⁾ 그리고 이러한 사무를 수행하기 위하여 都道府縣은 「소비생활센터」를 설치해야 하고, 市町村은 필요에 따라 설치할 수 있다(제10조). 결국, 지방에 설치되는 소비생활센터는 상담 및 조언, 알선 등을 통하여 소비자의 피해를 구제해주는 상담창구로서의 역할을 하게 된다.

그런데, 소비생활센터 등³⁰¹⁾에 접수된 소비자 피해가 중대한 피해이거나 확대를 방지할 필요가 있을 때에는 내각총리대신은 ① 소비자에 대해서는 주의환기조치³⁰²⁾(소비자안전법 제15조), ② 담당성청에 대해서는 조치요구³⁰³⁾(제16조), ③ 사업자에 대해서는 권고 및 명령³⁰⁴⁾(제17조), ④ 양도 등의 금지 또는 제한³⁰⁵⁾(제18조), ⑤ 회수 등의 명령³⁰⁶⁾(제19조)을 행사한다. 다만, 법 제23조에 의해 이러한 권

300) 都道府縣의 소비생활센터는 각 市町村의 구역을 넘어 광역적인 관련 업무를 담당한다.

301) 관계 행정기관의 장, 都道府縣 지사, 市町村 장, 국민생활센터 장 등

302) 소비자사고 등의 양태, 피해상황, 기타 소비자피해의 발생 또는 확대 방지에 도움이 되는 정보를 공표하는 것을 말한다.

303) 소비자청과는 별개의 성청이 소관 법령에 의한 조치가 필요한 경우에는 사무를 소관하는 대신에 대해서 당해 조치를 신속히 실시하도록 요구하는 것을 말한다.

304) 상품 또는 역무 등이 소비자안전성을 결여하고 있어서 중대 사고 등이 발생한 경우에는 설령 규제를 행사할 근거법이 없다고 하여도 사업자에 대해 피해방지 등에 대한 필요한 조치(점검, 수리, 개조 등)를 권고하고, 정당한 이유 없이 이를 따르지 않을 때에는 명령하는 것을 말한다. 명령을 위반한 경우는 1년 이하의 징역 또는 100만엔 이하의 벌금이 부과된다.

305) 상품 등이 소비자 안전성을 결여하여 중대사고 등이 발생하고, 동시에 피해가 확대되는 경우에는, 이를 방지하기 위해 사업자에 대해서 6개월 이내의 기간을 정하여 상품 등의 양도 및 인도, 사용 금지 및 제한하는 것을 말한다. 이러한 금지 및 제한의 명령을 위반한 경우 3년 이하의 징역 또는 300만엔 이하의 벌금이 부과된다.

306) 사업자가 양도 등의 금지 및 제한을 위반한 경우에는 제품을 회수하고, 기타 중대 소비자 피해 발생 및 확대를 방지하기 위해 필요한 조치를 명령하는 것을 말한다. 이러한 명령에 위반한 경우

한은 소비자청 장관에게 위임되어 소비자청 장관이 소비자피해 발생 또는 확대 방지를 위한 조치를 행사한다.³⁰⁷⁾

지금까지 살펴본 내용을 전기통신역무와 관련하여 살펴보면, 전기통신사업자가 제공하는 전기통신역무에 의하여 이용자가 피해를 입게 되면, 당해 이용자는 都道府縣 또는 市町村에 설치되어 있는 소비생활센터에 고충 등에 대한 상담을 신청하여 피해 구제를 받을 수 있다. 만약 당해 피해가 중대한 피해(예컨대, 개인정보 유출 등)이거나 확대 방지 조치가 필요하다면 내각총리대신(실질적으로는 소비청 장관)이 관련 권한을 갖고 있는 담당성청에게 권고 및 조치 등을 요구하고, 사업자에 대해서는 권고 및 명령 등의 권한을 행사하여 이용자의 피해를 구제 및 예방해 줄 수 있다.

마. 소송에 의한 피해구제

전기통신 이용자는 최종적으로 민사소송을 통하여 법원으로부터 피해를 구제받을 수 있다. 가장 구체적이고 완결적 피해구제수단이라 할 수 있다. 하지만, 전기통신분야에서의 분쟁 대상이 비교적 소액이어서, 소요시간, 절차, 소송비용 등을 고려하면 개별 이용자들이 소송을 제기할 유인은 현실적으로 크지 않다.

5. 소결

우리나라도 그러하지만, 전기통신 이용자의 피해가 주로 소액·다수로 발생한다는 점을 감안한다면 소액이나마 피해 이용자들이 현실적으로 구제받을 수 있는 방안이 무엇인지 검토되어야 한다. 일반적으로 전기통신 이용자의 피해를 구제해 줄 수 있는 수단으로는 소송 수단과 소송외적 수단을 고려할 수 있지만, 이미 살펴본 바와 같이 소송에 의한 구제수단은 비용, 절차, 시간 등의 이유로 현실적으로 활용되기 어렵다. 따라서 이용자의 입장에서는 소송외적 구제수단을 선호하게 될

3년 이하의 징역 또는 300만엔 이하의 벌금이 부과된다.

307) 물론, 소비자청 장관에 위임된 사무의 일부는 다시 都道府縣의 지사나 소비생활센터가 설치되어 있는 市町村의 장에게 재위임을 할 수 있으며, 이는 지방자치법 제2조 제9항 제1호에 규정되어 있는 제1호 법정수탁사무에 해당된다(법 제13조, 제14조).

것이다. 일본에서도 지금까지 살펴본 바와 같이 소송외적 수단이 이용되고 있으며 국가도 이를 활성화하기 위하여 정비하고 있다. 예컨대, 전기통신사업법에서 이용자를 보호하기 위한 규정을 두는 것과 아울러, 총무선 내의 전기통신상담센터, 국민생활센터, 소비자생활센터 등 행정기관에 의한 피해구제가 이용되고 있다.

그리고 일본은 전기통신서비스 이용자 간담회 보고서에서 제안된 개선방안의 실시를 비롯하여 전기통신분야에서 이용자 이익의 확보 및 향상을 위한 시스템의 개혁을 계속적으로 실시할 계획이라고 한다. 우리나라도 그 동안 규제기관이 관할권 중복 해결에 중점을 두었다면, 이제 부터는 통신이용자의 구제를 위하여 보다 관심을 갖고 적절하게 대응하기 위하여 노력해야 한다. 특히, 기술혁신 등에 의해 통신이용자가 처해 있는 상황은 계속 변화하게 될 것이므로, 행정기관을 비롯한 관계자들(예, 지방자치단체, 사업자 등)은 서로 협력하면서 통신이용자의 이익 확보 및 향상을 위하여 즉시 그리고 적절하게 대응해 나가야 할 것이다.

제8절 외국법제도의 시사점

제3장에서는 미국, 독일, 영국, 호주, 일본 등의 우리나라 통신법제와 정책에 영향을 미친 나라들의 통신이용자 피해구제를 중심으로 하여 통신규제기관, 일반규제기관, 이용자보호, 피해구제기관을 중심으로 살펴보았다. 이미 나라별의 이용자 피해구제에 대한 특징이나 시사점은 해당 절의 소결에서 서술하고 있으므로 여기 제8절에서는 이들 국가들의 법제도가 각기 어떠한 특색이 있고, 이러한 특색은 우리에게 어떠한 시사점을 제공하는 지에 대하여 통신규제기관, 일반규제기관, 피해구제기관 등에 한정하여 비교법적인 고찰을 해보기로 한다.

1. 통신규제기관 - 일반규제기관과의 관계

가. 통신규제기관의 조직형식

통신이용자 피해구제제도의 시작은 각 나라의 통신규제기관이 어떻게 구성되어

있으며, 이는 다시 일반규제기관과 어떠한 관계를 설정하고 있는가의 행정조직법상의 문제이다.

[표 3-5] 각국의 통신규제기관 현황

국가	명칭	특색
미국	연방통신위원회 (Federal Communication Committee, FCC)	- 독립규제위원회 - 방송, 통신, 인터넷 규제 포함
독일	연방망원 (Bundesnetzagentur: BNetzA)	- 독립규제위원회 성격을 갖는 행정청 - 전기, 수도, 가스 등의 망산업을 포괄
영국	통신청 (Office of Communicaions, Ofcom)	- 통상산업부 산하의 행정청 형태
호주	호주방송통신위원회 (Australian Communications and Media Authority, ACMA)	- 독립규제위원회 형태 - 미디어규제 포함
일본	총무성 (Ministry of Internal Affairs and Communications)	- 중앙행정기관(행정각부)
우리나라	방송통신위원회 (Korea Communications Commission)	- 대통령산하의 행정위원회 - 방송과 통신 규제

통신규제기관은 미국이 입법, 행정, 사법권을 가진 독립규제위원회로서 연방통신위원회로서 방송, 통신, 인터넷(정보)서비스에 대한 규제를 하는 연방통신위원회를 설치하였다. 이에 비하여 대륙법계는 전통적으로 행정청형태로 설치되었으나, 2002년 유럽공동체 통신법개혁으로 행정부나 사업자로부터 법적으로나 기능적으로 독립된 통신규제기관이 요구되어서 영국과 독일이 각기 종래의 행정청에서 약간 벗어난 행정청이나 미국식의 Agency 형태로 조직형태를 바꾸었다. 다만 일본은 일반규제기관인 공정거래위원회는 미국식의 독립규제위원회제도는 도입하였으나, 여전히 행정청의 형태를 가지고 있는데, 통신규제는 아예 총무성이라는 중앙행정기관(행정각부)의 형태를 가지고 있으며, 호주는 미국식의 독립규제위원회이면서 미디어융합을 반영하였다.

이에 우리나라는 미국식의 독립규제위원회제도를 도입은 하였으나, 앞서 언급한 일본식의 행정청형태를 고수하므로 독립규제위원회로 보기 보다는 행정청의 형태를 갖는 행정위원회에 통방융합만 반영한 형태로 설치되어 있다. 특히 방송통신위원회로 종전의 방송위원회와 통합하면서 방송과 통신의 통합이라는 종전의 대륙법계의 전통에서 미국식의 연방통신위원회 식으로 전환하는 과정이다.

나. 일반규제기관의 조직형식과 관계

각국은 통신규제를 담당하는 통신규제기관외에도 공정거래를 담당하는 일반경쟁기관 내지 일반규제기관을 설치하고 있다. 물론 국가에 따라서 소비자보호를 포함하기도 하고, 일본처럼 소비자청을 독립하여 설치하고자 하기도 한다.

다만, 이러한 일반규제기관이 통신이용자 피해구제 내지 이용자보호와 관련하여 통신규제기관과의 관계가 문제되는데, 미국은 기간통신사업자는 연방통신위가, 기타 사업자는 연방거래위원회가 관장하고, 독일은 시장지배사업자 규제나 독점과 관련한 통신시장보고서만 독점금지위원회에서 조사할 뿐, 크게 통신규제에는 관여하지 않는다. 특히 통신법에 규정이 없는 경우에 보충적으로 권한을 행사할 뿐이다. 호주의 경우에도 역시 제한적으로 소비자보호와 관련하여 협의하거나 가격감시하는 정도이고, 일본은 종전의 공정거래위원회에서 독립한 소비자청을 내각산하로 설치하고자 하고 있다. 우리나라는 공정거래위원회가 소비자보호도 포함하여 통신규제기관과 규제중복이 발생하고 있다.

[표 3-6] 각국의 일반규제기관 현황

국가	명칭	특색
미국	연방거래위원회 (Federal Trade Committee, FTC)	- 기타 통신사업자에 대한 규제
독일	연방카르텔청 (독점금지위원회) (Bundeskartellbehörde)	- 시장지배사업자 규제(카르텔청) - 통신산업의 시장현황(독점금지위원회) - 통신법에 규정이 없는 경우 보충적
영국	공정거래청 (Office of Fair Trade, OfT)	- 같은 통상산업부 소속 - 약관법 규제
호주	호주 경쟁 및 소비자 위원회 (Australian Competition and Consumer Commission)	- 가격감시, 보고서작성 - 제한적인 공정경쟁, 소비자보호 관여
일본	소비자청 (공정거래위원회)	- 종전의 공정거래위원회에서 소비자청 설립 움직임
우리나라	공정거래위원회 (Korea Fair Trade Commission)	- 공정위가 소비자보호도 포괄 - 시장지배사업자, 불공정행위 규제

2. 피해구제기관

거의 모든 국가에서 통신이용자에 대한 피해구제를 시행하고 있다. 다만, 통신규제기관의 입장에서는 이러한 피해구제를 민간부문과의 역할분담을 통하여 시행하고 있다는 점이 차이가 있을 뿐이다.

[표 3-7] 각국의 통신이용자 피해구제기관 현황

국가	피해구제기관 명칭	특색
미국	- 연방통신위원회 - 주 공익산업위원회 - 미국중재협회(상사중재)	- 상사중재
독일	- 연방망원내 분쟁 조정위원회	- 분쟁조정, 결정은 구속력없음 - 소비자단체소송(소비자단체)
영국	- CISAS - Otelio - 브리티쉬 텔레콤의 고객불만신고센터	- 협회 형식의 대체적 분쟁해결기구(ADR) - Otelio는 통신요금부조만, 협회
호주	- 통신산업요금부조만(TIO) - 호주통신미디어위원회 - 호주경쟁 및 소비자위원회 - 텔스트라 불만재검토센터(사업자)	- 사업자협회 형식의 기구 - 제한적인 공정경쟁, 소비자보호 관여
일본	- 총무성내 전기통신소비자 상담센터 - 국민생활센터 - 소비자생활센터	- 총무성내 센터는 2차고충해결창구 - 분쟁조정(독립 행정법인)
우리나라	- 국민권익위(국민신문고) - 방송통신위원회 고객만족센터 - 한국소비자원(소비자분조위) - 사업자	

미국은 크게 3가지 방식으로 피해구제를 하는데, 연방통신위원회는 주로 상담과 피해구제 안내를 중심으로 하고, 주의 공익산업위원회에서 분쟁해결을 하며, 사업자는 미국중재협회에 의한 상사중재를 하도록 이용계약서에 명시하고 있다. 독일은 전통적으로 이용자의 권익보호를 강조하므로 통신규제기관에 직접 분쟁조정위원회를 설치하여 결정하지만, 법적 구속력은 없다.

영국은 미국보다 한발짝 더 나아가 통신청은 정보제공, 사업자규제만 하고 주로 사업자들이 조직한 협회형식의 민간기구로서 CISAC와 Otelio라는 ADR기구를 설

치하여 운영하고 있고, 호주도 역시 통신산업옴부스만이라는 ADR기구를 운영하고 있다. 일본은 우리나라와 유사하게 총무성에서는 상담센터를 국민생활센터와 소비자생활센터에 직접적인 피해구제를 담당하고 있다.

따라서 우리나라는 다원화되어 있는 이용자 피해구제절차를 개선하여야 할 것이다. 다만, 영국이나 호주처럼 통신사업자 자율에 의한 통신피해구제를 우리나라의 법감정상 시행되기 어려울 것으로 보인다.

3. 이용자 피해구제의 특수성

그밖에 이용자피해구제 내지 이용자보호에서의 특수성으로서 미국, 영국, 독일의 통신규제기관은 통신피해의 예방과 분쟁해결을 위하여 자세한 정보제공, 안내서, 피해구제절차 안내, 상담 등의 다양한 활동을 시행하고 있다는 점이다.

그 외에도 통신분쟁이 주로 요금과 관련된 것이므로 독일의 경우에는 아예 처음부터 개별통화내역이 포함된 요금고지서를 발부하도록 법제화하고 있고, 통신분쟁에 따른 손해배상액도 한도액제를 도입하여 명확하게 규정함으로써 통신이용자의 손해배상을 활성화하고 있고, 특히 소비자단체에게 단체소송을 허용하여 이용자피해구제제도를 보완하고 있다.

이러한 점에서는 우리 방송통신위원회도 그동안의 노력을 배가하여 통신이용자에 대한 통신피해 및 그 구제에 정보제공, 안내, 예방 등을 하여야 할 것이고, 손해배상에 대비하여서는 독일처럼 개별 통화내역서 발급을 통신사업자에게 부과하여 통신민원 내지 통신분쟁을 대폭적으로 감소시켜야 할 것이다.

아울러 미국에서 규제하고 있는 텔레마케팅 규제처럼 이용자정보의 (재)교부 등으로 발생하는 민원을 해결하기 위하여는 이용자정보의 재교부금지 내지 네거티브리스트제도의 도입도 필요하다고 생각된다.

제4장 우리나라의 통신이용자 피해구제제도

제1절 개관

우리나라에서 통신민원은 다른 분야와 마찬가지로 아직 정부체제가 안정되지 않은 탓과 국민의 다이내믹함 등의 다양한 이유에 의하여 다양한 루트에 의하여 ‘민원’의 형태로 제기되고 처리되고 있는 실정이다.

이러한 통신이용자 피해구제절차를 유형별로 구분하면, 우선 **처리기관**을 기준으로 하여 이를 다시 행정법상의 지위에 따라 분류하면, 정부부처, 공공기관, 시민단체, 사업자 등으로 구분할 수 있다. 물론 1) **정부부처**로 구분한다 하더라도 국민권익위원회의 정부민원센터(국민신문고), 방송통신위원회(고객만족센터, 재정), 공정거래위원회, 등으로 대별하여 볼 수 있다. 그리고 2) **공공기관**으로서는 개인정보를 관장하는 인터넷진흥원(구 한국정보보호진흥원), 한국소비자원(소비자분쟁조정위원회) 등으로 대별될 수 있고, 3) **시민단체**에는 소비자연맹, YWCA 등으로 다양한 단체가 있으며, 4) **사업자**는 통신서비스를 제공하는 대부분의 사업자가 고객센터나 본사 조직을 통하여 민원처리를 시행하고 있다.

한편 이용자피해구제절차를 **근거법**을 중심으로 구분한다면, 일반행정법, 통신법, 일반소비자법으로 구분하여 볼 수 있다. 즉 1) 정부민원센터나 국민권익위원회 등은 일반 행정조직법령에 근거하여 통신서비스에 대한 민원을 처리할 수 있고, 2) 방송통신위원회나 인터넷진흥원 등은 각각 전기통신관련법이나 망법과 같은 통신법령에 근거하여 통신서비스에 대한 이용자피해를 구제한다고 볼 수 있다. 이는 **‘통신규제기관에 의한 피해구제’**이다. 한편 3) 공정거래위원회나 한국소비자원(소비자분쟁조정위원회), 각종 시민단체 등은 일반소비자법에 근거하여 통신서비스 이용자에 대한 피해를 구제한다고 볼 수 있다. 따라서 이는 일반소비자법에 근거한 **‘일반규제기관에 의한 피해구제’**라고 볼 수 있다.

[표 4-1] 통신서비스 피해구제기관

구분	전자번호	사이버고객센터	관련업무
정보통신윤리위원회	080-023-0113	http://www.icec.or.kr	음란물/불건전정보신고센터
개인정보침해신고센터	서울 1336, 지방 02-1336	http://www.cyberprivacy.or.kr	ID도용 피해, 인터넷사이트 회원탈퇴 요구에 대한 미조치, 인터넷상의 개인정보유출건
불법스팸 신고센터	서울 1336 지방 02-1336	http://www.spamcop.or.kr	불법스팸 신고 접수·처리 및 사전예방
경찰청사이버 수사대 (사이버테러대응센터)	3939-112	http://www.ctrc.go.kr	사이버 범죄, 인터넷상 특정인으로부터 명예훼손, 인터넷상의 사기행위 상담
인터넷침해사고 대응지원센터	서울 118 지방 02-118	http://www.krcert.or.kr	해킹/바이러스/피싱 피해신고
휴대폰찾기 콜센터	02-3471-1155, 060-7000-550	http://www.handphone.or.kr	휴대폰 분실신고, 분실된 휴대폰에 대한 실시간 조회
휴대폰결제중재센터	080-3472-119	http://mobile.spayment.org	휴대폰 결제 관련 분쟁 중재
ARS결제 중재센터	02-563-4907	http://ars.spayment.org	ARS 결제 관련 분쟁 중재
휴대폰 불법복제 신고센터	02-518-1112	http://www.mobilecopy112.or.kr	휴대폰 불법복제 피해 신고 접수·처리
통신민원 조정센터	080-3472-119	http://www.msafar.or.kr/	휴대폰 명의도용 피해 관련 분쟁 조정
불법·청소년유해정보 신고센터	1377	http://www.singo.or.kr , http://www.internet119.or.kr	불법·청소년 유해정보 신고 접수·처리
디지털콘텐츠 이용보호센터	02-2040-3685	http://www.dccenter.or.kr	디지털콘텐츠 불법복제방지
소프트웨어 부정복제물 신고센터	02-2040-3500	http://www.copy112.or.kr	소프트웨어 불법복제 피해신고
방송통신위원회 전자민원창구	1335	http://www.emic.go.kr/civil/affair/index.jsp	정보통신 관련 민원처리
컴퓨터프로그램 보호위원회	2040-3555, 2040-3565 2040-3564, 2040-3666	http://www.socop.or.kr	컴퓨터프로그램저작권, 분쟁조정 및 알선 소프트웨어지적재산권 상담, 소프트웨어 등 감정, 소프트웨어조건부임치
한국소비자원	3460-3000	http://www.kca.go.kr	휴대전화 고장 등 품질불량, 인터넷쇼핑몰 구입 물품하자(미배달) 등
한국콘텐츠 회사연합회	2264-3636	http://www.kiba.or.kr	060/ 700~709 관련서비스 문의
전자거래분쟁조정위원회	528-5714, 528-5075	http://www.ecmc.or.kr	전자거래관련 모든 분쟁 전자결제, 배송불량, 사이버물간의 제휴/분사에 의한 권리의무관계 등
정부민원안내 콜센터	110	http://www.110.go.kr	정부민원안내

제2절 일반 정부기관에 의한 피해구제

우리나라에서 일반행정기관에 의한 구제로서 고려해 볼 수 있는 것은 정부부처 내지 행정위원회에 의한 통신서비스 이용자에 대한 민원처리로 구분해 볼 수 있다. 물론 국가의 행정기관으로 분류할 수 있는 피해구제기관으로는 국민권익위원회에 설치된 정부민원안내콜센터(국민신문고, 110콜센터), 개별 정부부처의 민원안내센터, 경찰청 사이버수사대(사이버테러대응센터), 정보통신윤리위원회, 방송통신위원회(전자민원창구) 등을 들 수 있다. 다만 이중에서 방송통신위원회는 ‘통신전문행정기관’이라고 볼 수 있으므로 여기서는 제외한다.

즉 실무적으로 보면, 국가가 정부기관을 상대로 제기된 민원을 ‘정부민원’이라 하여 1970년대부터 「민원사무처리규정」에 의하여 행정기관에 의한 민원처리에서 출발하여 현 정부에서는 통합적으로 국민권익위원회에 설치된 정부민원안내콜센터에서 처리하고 있다. 한편 이러한 정부민원처리제도는 민원에 한정되지 않고 피해구제를 포함할 경우에는 **고충민원처리제도**라고 한다.³⁰⁸⁾

고충민원은 “행정기관등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)”을 말한다고 규정되어 있다.³⁰⁹⁾ 고충민원의 대상이 되는 ‘행정기관등’은 “중앙행정기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관 및 법령에 따라 행정기관의 권한을 가지고 있거나 그 권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인”을 말한다고 법적 정의되어 있다.³¹⁰⁾

따라서 고충민원의 대상은 정부기관 뿐만아니라 넓게 공공기관까지 포함하고 있어서 통신서비스에 대한 정부기관의 피해구제를 대상으로 하는 본 연구보다 범위가 넓다. 나아가 국민권익위원회에 제기되는 고충민원은 단순한 민원외에 제도개선, 권익구제 등의 여러 사항을 포함하고 있다. 그리고 접수도 국민신문고, 110

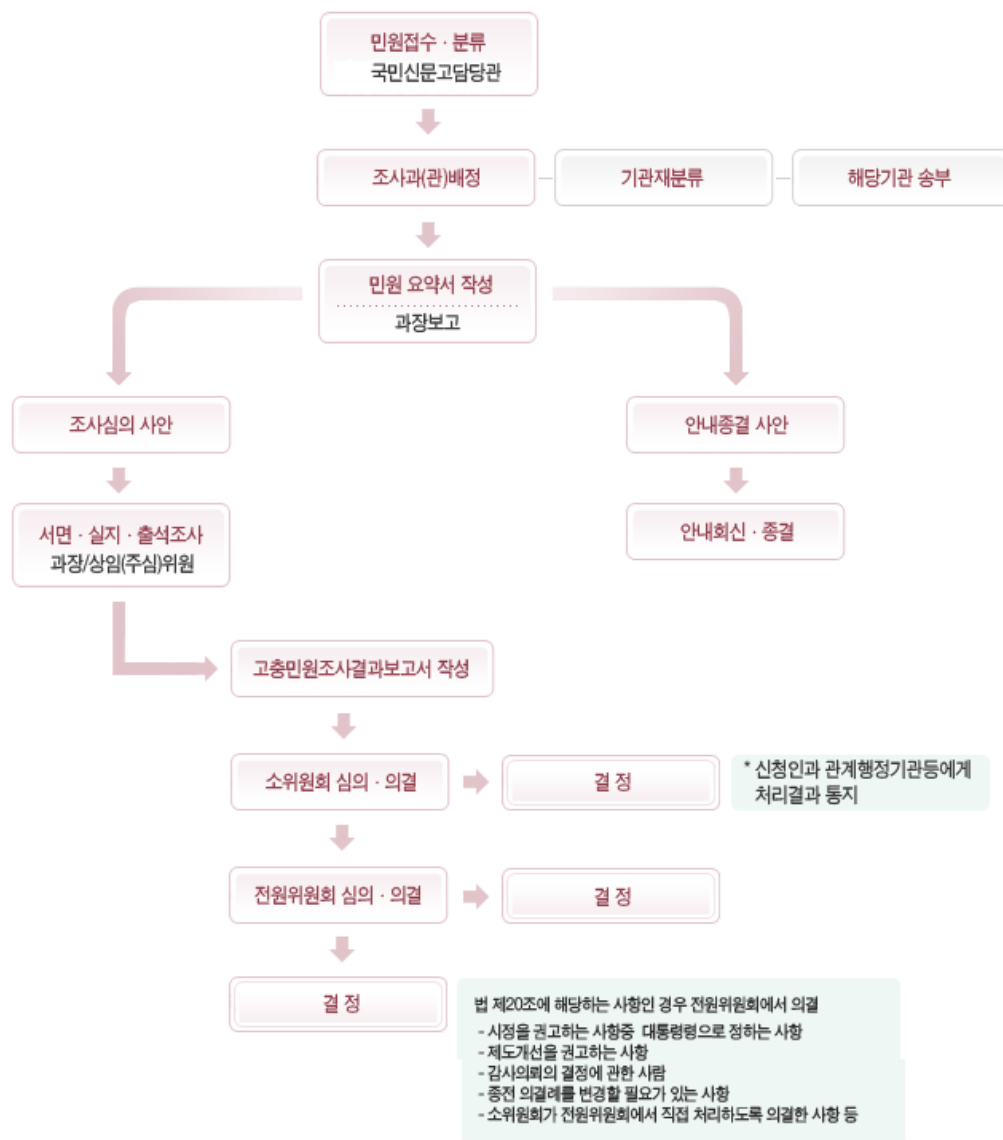
308) 고충민원처리제도에 대한 소개로는 신봉기/김광수/길준규, 『특별행정심판제도에 관한 연구』, 국민권익위원회(경북대 산학협력단), 2009.12의 189~213쪽.

309) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조 제5호. 이하 ‘국민권익위법’으로 약칭한다.

310) 「국민권익위법」 제2조 제2호.

콜센터, 방문 및 인터넷민원, 현지방문접수, 현장민원상담(이동신문고) 등으로 다양한 루트로 접수되고 있다.

[그림 4 - 1] 국민고충처리위원회의 고충민원처리절차도



* 출처 : 국민권익위원회 홈페이지

[표 4-2] 고충민원 접수현황

구분	총계	서신 (BH)	국민신문고	부처 홈페이지	지자체· 공공기관 등 이송이첩
2005	122,299	12,504	71,141	38,654	-
2006	402,442	15,022	120,659	266,761	-
2007	556,532	14,545	152,572	389,415	-
2008	623,434	21,269	223,222	365,656	13,287
2009.9	521,236	17,197	185,117	297,427	21,495
'08년 일평균	1,703	58	610	999	36
'09년 일평균	1,909	63	678	1,089	79

* 출처 : 국민권익위원회, 『통계자료집』, 2009.10, 5쪽.

2008년도에는 국민권익위원회에서 각 정부기관들의 정부민원처리실태, 즉 국민신문고 민원처리 실태를 평가한 바 있다. 즉 5개 평가지표별 순위점수를 합산하여 우수(30%), 보통(50%), 미흡(20%) 기관으로 구분하여 가나다순 배열하였다.

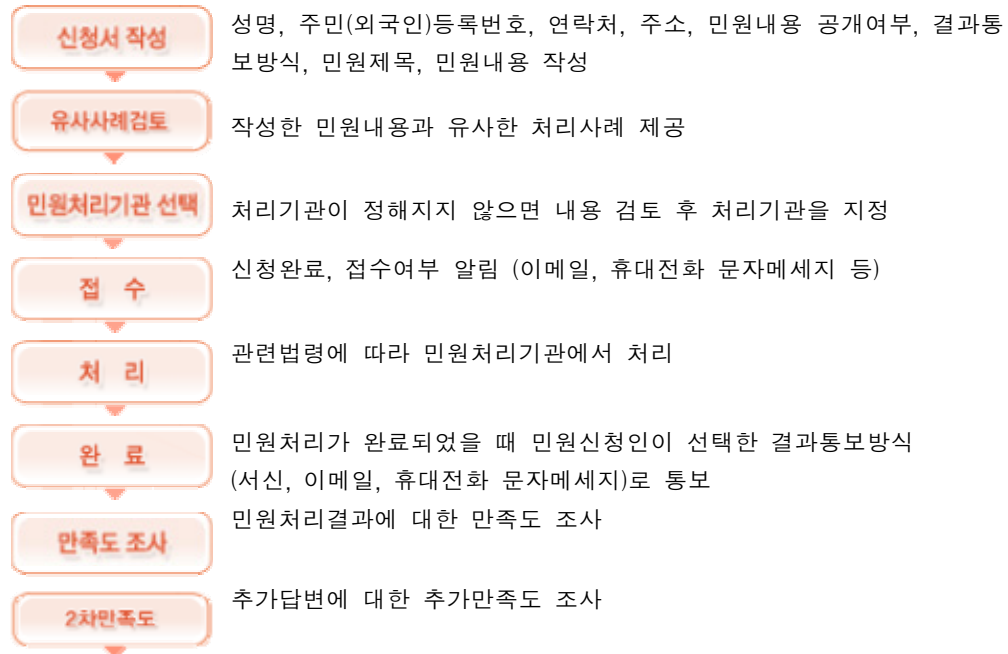
[표 4-3] 2008년도 국민신문고 민원처리실태 평가

구분	우수 기관	보통 기관	미흡 기관
부·위원회	공정거래위원회, 국방부, 국토해양부, 문화체육관광부, 법무부, 여성부	교육과학기술부, 기획재정부, 노동부, 농림수산식품부, 보건복지가족부, 외교통상부, 지식경제부, 환경부, 행정안전부	국무총리실, 금융위원회, 방송통신위원회, 통일부
(19)	6	9	4
처·청	국세청, 문화재청, 병무청, 산림청, 조달청, 해양경찰청	관세청, 기상청, 농촌진흥청, 법제처, 방위사업청, 식품의약품안전청, 소방방재청, 중소기업청, 통계청, 특허청	국가보훈처, 검찰청, 경찰청, 행정중심복합도시건설청
(20)	6	10	4
계	12	19	8

* 출처 : 국민권익위원회, 『통계자료집』, 2009.10, 5쪽.

국민신문고제도에 의한 정부민원의 처리절차는 아래의 민원처리절차도와 같다.

[그림 4-2] 정부민원처리절차도



한편 실무적으로는 정부민원안내콜센터, 특히 국민신문고라는 정부민원을 처리하는 자체시스템에 제기된 민원에서 통신이용자 관련 민원이나 피해구제는 대부분 방송통신위원회에 이첩되어 처리된다. 즉 시스템상으로는 국민신문고시스템에서 방송통신위원회의 고객만족센터의 KCC 시스템으로 직접 연결된다. 특히 정부민원센터에서 제기된 통신이용자민원은 방송통신위원회 고객만족센터로 이첩되고,³¹¹⁾ 이는 다시 정부민원과 사업자 민원으로 구분되어 정부민원은 자체 처리되고, 사업자민원은 통신사업자에 정보가 제공되어 사업자가 처리한 결과를 다시 방송통신위원회의 고객만족센터에서 국민신문고에 게재하는 방식을 취하고 있다.

이외에도 국민권익위원회에 제기된 고충민원 중 방송통신분야와 관련하여서는 2005년 이후 민원제도개선 2건³¹²⁾, 고충민원 1,557건이다.

311) 2009년에는 국민신문고를 통하여 이첩된 민원은 16,700건이다. 방송통신위원회 내부자료.

312) 국민권익위원회, 『통계자료집』, 2009.10, 10쪽.

[표 4-4] 정보통신분야 고충민원 접수 현황

구분	계	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년1~9월
계	123,682	24,677	27,754	23,681	27,372	20,198
방송통신	1,557	407	484	277	283	106

*출처 : 국민권익위원회, 『통계자료집』, 2009.10, 16쪽에서 방송통신분야만 발췌.

사업자 조사결과에서는 사업자당 한달에 한 두건 정도의 대외민원으로 국민권익위원회 사건, 고충민원으로 처리된다고 한다.

제3절 통신규제기관에 의한 피해구제

1. 방송통신위원회 고객만족센터

가. 개관

통신서비스 이용자에 대한 민원처리 및 피해구제에서는 역시 통신규제기관에 의한 처리가 가장 대표적이라고 볼 수 있다. 특히 통신규제행정기관 내지 통신전문행정기관에 의한 피해구제는 전통적으로 해당 국가의 통신행정청에 의하여 이루어진다고 볼 수 있다. 다만, 통신민영화과정에서 다수의 통신행정청이 규제기관으로서 새롭게 조직을 개편하여 ‘통신규제기관’으로 변화하였다.

따라서 우리나라도 종래의 통신행정청인 정보통신부에서 통신규제기관으로서 방송통신위원회가 설치되었고, 이러한 전문 규제기관에 의한 구제로서 방송통신위원회와 같은 통신서비스에 대한 전문규제기관에서 통신서비스 이용자에 대한 피해구제를 처리하고 있다.

우리나라의 방송통신위원회는 종전의 정보통신부와 마찬가지로 주로 재정절차(구 통신위원회)와 고객만족센터(C/S센터)를 설치하여 방송통신서비스에 대한 민원을 처리하고 있다. 따라서 이하에서는 고객만족센터에 의한 민원처리제도와 통

신제정제도를 중심으로 통신서비스의 이용자보호절차를 검토해보기로 한다.

나. 고객만족센터의 조직

방송통신위원회 고객만족센터(CS센터)는 방송통신위원회에 설치되어 있으며, 고객만족센터의 조직은 센터장 5급 1명, 6~7급 공무원 7명, 전화상담원(용역직) 13명으로 구성되어 있다.

고객만족센터의 주요 업무는 방송통신위원회로 인입된 민원의 접부 및 배분 업무를 담당한다. 구성원별로는 센터장(5급)은 센터업무 총괄하고, 6~7급 공무원 방송통신위원회에의 방문민원 상담하고, 고객만족센터에 인입된 민원을 배분하며 온라인상에 제기된 민원에 대하여 답변한다. 상담원들은 1335번의 전화응대 및 전화민원을 접수한다.

다. 민원처리절차

방송통신위원회 고객만족센터는 국민권익위원회의 국민신문고, 1335전화민원, 방송통신위원회 홈페이지, 우편 및 이메일, 팩스, 직접 방문, 타 부처 공문에 의한 이첩 등으로 통신서비스에 대한 민원이 제기되고 있다.

[표 4-5] 방송통신위원회 C/S센터 통신민원 인입경로 및 현황

구분 \ 경로	신문고	전 화	홈페이지 및 기 타	우 편 및 이메일	팩 스 및 방 문	타부처 공 문 등	합 계
건 수	16,700	15,548	397	171	164	29	33,009
비 율(%)	50.59	47.10	1.20%	0.52%	0.51%	0.08%	100

※ 통계: 2009년 방통위 방송통신위원회민원처리시스템(KCC)자료

고객만족센터의 민원처리현황을 보면, 2009년 고객만족센터에 인입된 민원은 총 33,009건으로 그중 국민신문고 16,700건으로 50.6%를 차지하고, 전화 15,570건으로

47.2%, 기타(방문, 팩스, 위원장과의 대화방 등) 739건으로 2.2%를 차지한다.

방송통신위원회 고객만족센터는 통신서비스 이용자민원을 크게 정부민원과 사업자민원으로 구분하고, 이에 따라 각 처리부서 및 처리절차를 달리하고 있다.

고객만족센터의 민원처리의 배정 및 처리 방법을 보면, 고객만족센터는 우선 접수된 민원 중 ‘정부민원’(각 실·국)과 (통신 및 방송) ‘사업자민원’으로 분류하는 민원분류 및 배분작업을 하게 된다. 이 때 정부민원인 경우는 각 실·국으로 국민신문고를 통하여 배정하고, (통신서비스)사업자 민원인 경우는 방송통신위원회 민원처리시스템(KCC시스템)을 통하여 배정하게 된다.

즉 방송통신위원회는 정부민원을 관장하는 국민신문고시스템외에 별도의 방송통신위원회 민원처리시스템(KCC시스템)을 구축하고 있고, 이 시스템은 일반 통신서비스 이용자는 직접 접속할 수 없으나, 방송통신위원회 내부 및 각 통신사업자는 접속할 수 있도록 하고 있다.

[그림 4-3] 방송통신위원회 C/S센터민원분류 및 배정 흐름도



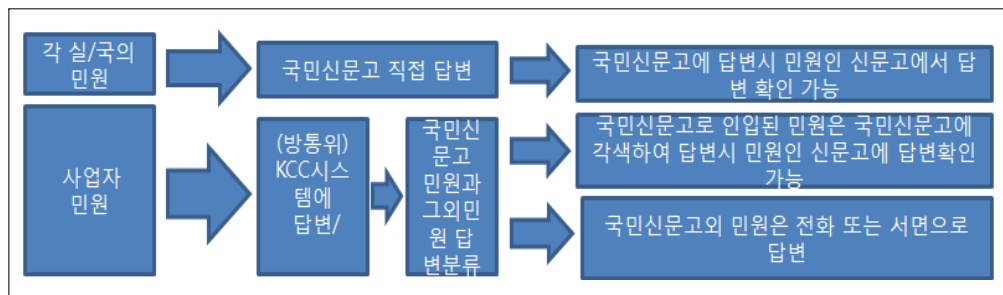
※ 방통통신심의위원회 및 인터넷진흥원의 민원은 일평균3~4건 인입되나, 소량으로 인하여 그림에서 제외

** 방송통신위원회 내부자료.

민원답변 처리절차(유형)를 보면, 1) 정부민원은 방송통신위원회의 각 실·국으로 배정하고, 배정된 민원은 관련부서에서 직접 (국민 신문고 등) 답변처리하게 된다. 한편 2) 사업자민원은 각 사업자별로 배정하게 되는데, 이러한 사업자 민원은 1) 각 통신사업자들이 자신의 민원을 KCC시스템에 답변한 후에, 2) 방통위 CS센터로 송부(승인요청)하고, 3) CS센터에서는 송부된 답변에 대하여 국민신문고로 인입된 민원은 고객만족센터가 국민신문고에 답변하거나 4) 그외 방법으로

인입된 민원은 민원인에게 전화 또는 서면 등 방법으로 답변내용을 전달하게 된다. 이러한 C/S센터 시스템에 민간인은 접속할 수 없으나 통신사업자의 경우에는 접속하여 이를 ‘대외민원’으로 처리하고 있다. 특히 정부민원의 경우에는 「부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률」에 따라 국민신문고 민원에 대해 답변하게 된다.

[그림 4-4] 방송통신위원회 C/S센터 민원처리도



* 방송통신위원회 내부자료.

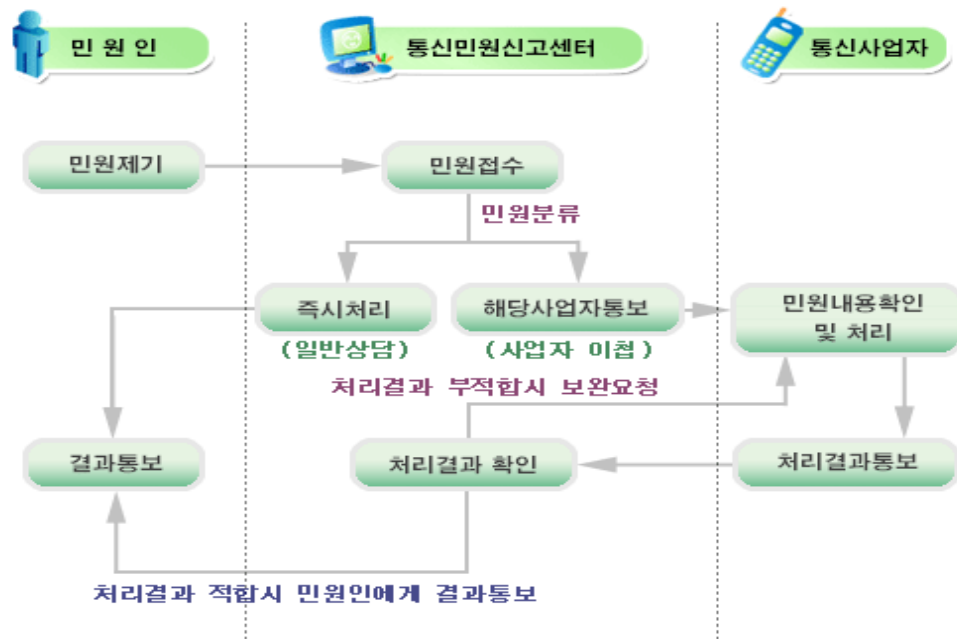
다만, 사업자민원의 경우에는 그 처리절차가 앞서 언급한 것처럼 사업자가 1) KCC시스템에 답변하고, 다시 2) 방통위 CS센터로 송부(승인요청)하고, 3) 방통위 CS센터가 다시 국민신문고에 답변하는 형태로 절차가 중복된다는 점이 있다. 아울러 통신사업자조사에서 나타난 통신사업자의 의견은 자신들이 ‘대외민원’으로서 처리한다고 주장하기도 한다.

이러한 문제점에 따라서 방송통신위원회에서는 국민신문고외의 민원에 대한 답변은 ‘방통위 홈페이지와 KCC시스템 연계 계획’(2010.6월)을 가지고 있다.

다만, 국민신문고와 KCC시스템의 연계는 정부기관이 아닌 사인인 일반통신 사업자가 정부시스템에 접속하는 것은 곤란하다는 입장이다. 그러나 논리적으로는 어차피 KCC시스템도 정부시스템인데, 이를 다시 국민신문고시스템과 연계시키는 것을 금지할 필요가 있는냐는 주장도 가능하다. 물론 이에 대하여는 KCC시스템은 대민(민원처리)용으로 개발된 시스템이지만, 국민신문고는 정부민원을 전담하기 위하여 개발된 시스템이라는 반대 주장도 가능할 것이다.

따라서 현재 민원처리현실로는 방송통신위원회의 C/S센터를 통하여 통신사업자와의 나뉠대로의 원스탑처리가 이루어진다고 볼 수 있다.

[그림 4-5] 방송통신위원회 CS센터 민원처리 프로세스



* 고충처리위에 제기된 민원은 방송통신위원회 CS센터로 이첩되어 동일 프로세스에 따라 처리

** 통신위원회 이용자보호팀, 『통신민원 동향』, 2007.7.8쪽.

2. 방송통신위원회의 재정제도

가. 제도 개요

종전의 방송통신위원회가 출범하기 전에 구 정보통신부 체제하에서는 통신위원회에서 전기통신기본법상의 재정신청을 담당하였으나, 현재는 통합되어 방송통신위원회에 대한 재정신청제도를 담당하고 있다.

‘재정’의 법적 개념에 대하여는 “전기통신기본법 제40조의2 제1항에 규정된 사항

에 관하여, 즉 상호접속 등 협정 또는 통신사업자간·통신사업자와 이용자간 손해 배상 및 실비보상에 관하여 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없어 분쟁당사자 일방이 통신위원회에 분쟁해결을 신청한 때에, 전문적인 통신위원회가 공정하고 신속하게 결정함으로써 신속하게 분쟁을 해결하는 전기통신기본법상의 제도”라고 정의하기도 한다.³¹³⁾ 그러면서 ‘재정’이라는 용어는 미국법상의 ‘arbitration’을 번역한 것으로 보아 중재 내지 중재제도와 유사하다고 보기도 한다.³¹⁴⁾

재정제도는 「전기통신기본법」 제40조의2, 「전기통신사업법」 제33조의3에 근거하여 시행하고 있다. 특히 「전기통신기본법」상에서는 방송통신위원회의 재정 절차전반에 대하여 규정하고 있고, 「전기통신사업법」상의 재정은 “전기통신역무를 제공함에 있어 이용자에게 손해를 입힌 경우”의 배상을 규정하고 있다.

한편 방송통신위원회는 재정사건의 처리절차 등에 대한 세부사항을 규정하기 위하여 방송통신위원회훈령으로 「방송통신위원회 재정규정」을 제정하여 운영하고 있다.³¹⁵⁾

나. 재정사건 및 재정대상

이러한 재정신청제도는 일단 사업자와 이용자간의 협의가 성립되지 않거나 협의를 할 수 없는 경우에만 방송통신위원회에 신청할 수 있다(전기통신기본법 제40조의2 제1항). 특히 신청절차로서 통신사업자나 통신이용자가 1) 위의 재정대상에 해당되는 경우에, 2) 사업자와 이용자간에 협의가 되지 않거나 할 수 없는 경우에 신청할 수 있다.

재정대상은 1) 전기통신사업법 제33조의2의 규정에 의한 **손해배상**, 2) 전기통신사업법 제33조의5제1항·제2항의 규정에 의한 **전기통신설비의 제공**, 동법 제33조의7제1항·제2항의 규정에 의한 **무선통신시설의 공동이용**, 제34조제1항의 규정에 의한 **상호접속**, 제34조의3제1항의 규정에 의한 **공동사용** 등이나 제34조의4제1항의 규정에 의한 **정보의 제공 등에 관한 협정의 체결**, 3) 전기통신사업법 제33조의5제1항·제2항의 규정에 의한 **전기통신설비의 제공**, 동법 제33조의7제1항·제2

313) 이상직, 앞글, 245쪽; 정호경, 앞글, 219쪽.

314) 정호경, 앞글, 219쪽.

315) 방송통신위원회훈령 제43호. 2009년 2월 24일.

항의 규정에 의한 **무선통신시설의 공동이용**, 제34조제1항의 규정에 의한 **상호접속**, 제34조의3제1항의 규정에 의한 **공동사용** 등이나 제34조의4제1항의 규정에 의한 **정보의 제공 등에 관한 협정의 이행 또는 손해의 배상**, 4) 그 밖에 전기통신사업과 관련한 분쟁이나 다른 법률에서 방송통신위원회의 재정사항으로 규정한 사항 등이다(법 제40조의2 제2항). 이러한 다른 법률에 의한 재정사항의 대표적인 경우가 「전기통신사업법」 제33조의2에 따라 전기통신사업자는 전기통신역무를 제공함에 있어 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 손해배상에 대하여 손해배상에 관한 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 방송통신위원회에 재정신청을 하는 경우이다.

다. 재정절차

재정절차에 대해서 살펴보면, 신청절차, 조사절차, 재정결정절차로 나누어 볼 수 있다. 우선 신청절차는 재정신청서에 1) 재정신청의 개요에 관한 서류, 2) 당사자간 협의의 경과에 관한 서류, 3) 협정서의 사본, 4) 지급하거나 수령하여야 할 금액 및 정산방법에 관한 서류, 5) 전기통신설비의 제공·상호접속 또는 공동사용 등이나 정보제공의 개요를 나타내는 도면 등을 첨부하여야 한다.³¹⁶⁾

재정신청에 대한 행정절차로서 방송통신위원회는 당사자가 신청한 신청서상의 신청서류를 심사한 결과, 1) 첨부하여야 할 서류가 미비한 때, 2) 신청서 및 첨부서류에 기재되어야 할 내용이 명확하지 아니한 때에 해당하는 경우에는 상당한 기간을 정하여 보완을 요구할 수 있다.³¹⁷⁾

아울러 다른 행정절차와 마찬가지로 방송통신위원회는 신청인이 신청서와 신청서류에 대하여 기간 내에 보완을 하지 않으면 그 사유를 명시하여 그 신청서류를 되돌려 보내야 한다.³¹⁸⁾

한편 재정신청에 대한 절차법적인 절차로서는 방송통신위원회가 사업자나 이용자로부터 제1항의 규정에 의한 재정신청을 받은 때에는 그 사실을 다른 당사자에

316) 「전기통신기본법시행령」 제33조 제1항. 다만, 제3호부터 제5호까지의 규정에 따른 서류는 법 제40조의2제1항제3호에 따른 재정신청의 경우에만 해당한다.

317) 「전기통신기본법」 제40조의2 제2항.

318) 「전기통신기본법」 제40조의2 제3항.

게 통지하고 기간을 정하여 의견을 진술할 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 때에는 그렇지 않다(법 제40조의2 제1항).

재정기간은 재정을 신청한 날로부터 60일이내에 재정하여야 한다(영 제34조 제1항) 단, 부득이한 사정으로 60일 이내에 재정할 수 없는 경우에는 그 재정기간을 30일을 넘지 아니하는 범위에서 방송통신위원회의 의결을 거쳐 한번 만 연장할 수 있다고 규정하고 있다(영 제34조 제2항).

한편 재정사건에서는 사실조사차원에서 의견진술기회를 보장하고 있는데, 절차적으로는 방송통신위원회가 법 제40조의2제2항에 따른 의견진술의 기회를 주려면 의견진술지정일 10일 전에 당사자 또는 그 대리인에게 서면으로 통지하도록 규정하고 있다(영 제53조 제1항). 한편 방송통신위원회로부터 통지를 받은 당사자 또는 그 대리인은 지정된 날에 출석하여 의견을 진술하거나 서면으로 의견을 제출할 수 있다(영 제53조제 2항). 아울러 당사자 또는 그 대리인이 출석하여 의견을 진술한 때에는 관계 공무원은 그 요지를 서면으로 작성하여 출석자 본인으로 하여금 이를 확인하게 한 후 서명·날인하게 하여야 한다(영 제52조 제3항). 이러한 의견진술 기회의 부여에도 불구하고 통지에 정당한 사유 없이 이에 따르지 아니하는 경우에는 의견진술의 의사가 없는 것으로 본다는 뜻을 명확하게 적어야 한다고 규정하고 있다(영 제53조제 4항).

[표 4-6] 방송통신위원회 재정 안건 처리 실적

위원회 횟수	총 처리 안건 수(비율)			
	계	행정처분	재정·분쟁조정	기타 법령·계획 등
70회	389건(100%)	58건(15%)	11건(2.5%)	321건(82.5%)

사건조사절차로서는 방송통신위원회는 재정사건처리를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 당사자의 신청 또는 직권으로 1) 당사자 또는 참고인에 대한 출석의 요구 및 의견청취, 2) 감정인에 대한 감정의 요구, 3) 분쟁사건과 관계가 있는 문서 또는 물건의 제출요구 및 제출된 문서나 물건의 영치, 4) 방송통신위원회 소속 공무원으로 하여금 당사자의 사업장 기타 분쟁사건과 관련이 있는 장소에 출입하

여 관계문서 또는 물건을 조사·열람 또는 복사하게 하는 행위 등을 할 수 있다.
특히 금지행위위반사건과 관련하여서는 방송통신위원회의 이용자보호과에서 사업자를 조사하게 된다.

[표 4-7] 방송통신위원회 재정사건 사후규제 시정조치 실적

금지행위		개인정보	
조치건수	과징금	조치건수	과태료 등
23건	28.8억원	15건	영업정지 3건 과태료 4억원

[표 4-8] 통신 재정사건 처리 실적

(단위 : 건)

의결	합의취하	진행중	계
4	23	1	28

※ 주요 의결사건

- LGT, SKT-KT간 착신과금(080)서비스 관련 망 이용대가 과소지급으로 인한 손해배상 ('08.7.15.)
- LG데이콤-세종텔레콤 간 전기통신설비(내관)제공 관련 협정체결 및 이행에 대한 제정 ('08.10.1.)

* 출처 : 방송통신위원회, 내부자료.

[표 4-9] 통신 재정사건 분쟁해결통계 (2006~2009.9)

	2006	2007	2008	2009/09	계
자발적 철회	7	9	17	14	47
재정	3	5	5	-	13
진행중	-	-	-	2	2
계	10	14	22	16	62

출처 : 박동주, “한국의 방송통신 분쟁조정제도 및 사례”, 『방송통신분쟁 ISSUE REPORT』 제12호, 2009.11, 8쪽 도표 변형.

마. 재정의 법적 성질과 절차법적 효력

1) 재정의 법적 성질

방송통신위원회에서 행하는 재정의 법적 성질을 무엇으로 볼 것인가에 대하여는 아직 통일적이지는 않다. 즉 재정의 법적 성질을 권고적 성격으로 보거나 행정행위로 이해하는 것이다.

우선 재정이 분쟁당사자에게 일종의 화해안을 제시하는 비구속적인 중재로 보는 견해, 재정이 구 통신위원회의 심의와 의결로 행해진다는 점에서는 행정심판으로 보는 견해,³¹⁹⁾ 분쟁당사자에게 일정한 의무를 발생시키는 구속력있는 행정행위로 보거나³²⁰⁾ 내지는 행정소송법상의 처분으로 보는 견해³²¹⁾ 등이 있다.

한편 다른 견해에서는 “공권력행사를 전제로 하지 않고 행정법관계의 형성 또는 존부에 관한 다툼이 있는 경우, 당사자의 신청에 의거하여 권한을 가진 행정기관이 그 법관계에 관해 처음으로 유권적으로 판정하는 심판”을 당사자심판이라 하고 이를 실정법상 재정, 재결, 결정 등의 용어를 사용한다는 견해가 있다.³²²⁾ 아울러 재정이란 “재정기관이 준사법적 절차에 따라 일방적으로 분쟁해결을 위한 결정을 내리는 것을 말한다”고 주장하여 대체적 분쟁해결제도로서 보는 견해도 있다.³²³⁾

이러한 입장을 종합해 보면, 원래 ‘재정’이란 용어는 ‘심결’과 마찬가지로 주로 행정심판에서 사용하였다. 그러나 행정기관이 행하는 법판단작용이지만, 국가의 공권력행사를 대상으로 하지 않고, 사인간의 분쟁을 해결한다는 점에서 행정심판으로 보기에 난점이 있다. 그러나 환경법상의 분쟁조정처럼 이를 사인간의 분쟁이지만, 행정법상의 법률관계를 대상으로 한다는 점에서는 일종의 공법상 분쟁해결제도로서, 즉 대체적 분쟁해결제도로서의 성격도 가지고 있다고 볼 수 있다.

이러한 재정의 법적 성질에 대한 논의는 이어서 재정에 대한 불복방법에 대한 문제와 직결된다. 따라서 재정을 비구속적인 것으로 본다면, 재정에 대한 불복은 민사소송으로, 재정을 행정행위나 처분 등으로 본다면 행정소송중의 항고소송에

319) 이상직, 『통신위원회를 중심으로 본 전기통신사업법론』, 진한도서, 1998, 247쪽.

320) 이원우, “통신시장에 대한 공법적 규제의 구조와 문제점”, 『행정법연구』 제11호, 2004년 상반기, 86쪽.

321) 정호경, “통신위원회 재정의 법적 성격과 불복방법”, 『법학논총』(한양대) 제24집 제2호, 2007, 222쪽이하.

322) 홍정선, 『행정법특강』, 제8판, 2009, 585쪽이하.

323) 박균성, 『행정법강의』, 제6판, 2009, 893쪽이하.

의하게 될 것이기 때문이다.³²⁴⁾

따라서 재정의 내용중에 금전관련한 부분에서는 이러한 금액의 증감청구소송에 대하여 민사소송으로 보는 견해³²⁵⁾와 형식적 당사자소송으로 보는 견해³²⁶⁾로 나누어진다.

이에 대하여 방송통신위원회는 중립적인 기관이 조정안을 제시하여 그 수락여부를 확인하는 조정제도의 일종이라는 입장을 밝히고 있다.³²⁷⁾ 그러나 이러한 견해는 타당하지 않다. 왜냐하면, 방송통신위원회는 중립적인 기관이 아니라 대통령 산하의 행정청의 형태를 가진 행정위원회이기 때문이다.

한편 2009년 2월에 입법예고된 「전기통신사업법」 개정안을 보면, 재정제도는 종전의 「전기통신기본법」이 「방송통신기본법」으로 대체되면서 전기통신사업법으로 이관하게 되고, 문제가 되었던 현행 「전기통신기본법」 제40조의2 제5항과 제6항의 금액증감청구소송에 대한 규정이 삭제되었다. 따라서 입법자는 이러한 재정의 법적 성질에 대하여 어떠한 입장도 표명하지 않은 것으로 볼 수 있다는 것이다.³²⁸⁾

2) 절차법적 효력

한편 재정의 효력은 방송통신위원회가 재정을 한 경우에 당해 재정의 내용에 대하여 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 소송이 제기되지 아니하거나 소송이 취하된 때에는 당사자간에 당해 재정의 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다고 규정하고 있다(법 제40조의2 제4항). 다만 이러한 방송통신위원회의 재정결정의 효력은 ‘민법상 화해’의 효력이라고 본다.³²⁹⁾ 이는 방송분쟁조정위원회의 분쟁조정이 재판상 화해의 효력이 인정되는 것과 다르다.

재정결정절차로서 방송통신위원회는 재정신청에 대하여 재정을 한 때에는 지체

324) 이회정, “방송통신위원회의 재정제도에 관한 연구 - 그 법적 성격과 기능을 중심으로”, 『행정법연구』 제24호, 2009.8, 26쪽이하.

325) 이상직, 위책, 259쪽.

326) 이원우, 위글, 87쪽, 정호경, 위글, 229쪽.

327) 방송통신위원회 의결, 제2008-19-074호 (이회정, 위글, 28쪽에서 재인용).

328) 이회정, 위글, 29쪽.

329) 정경오, “우리나라 방송통신분쟁해결제도의 현황과 방향”, 『정보통신정책』 제21권 제20호, 2009.11.3, 8쪽.

없이 재정문서를 당사자에게 송달하여야 한다(영 제33조 제2항). 방송통신위원회가 재정을 한 경우에 당해 재정의 내용에 대하여 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 소송이 제기되지 아니하거나 소송이 취하된 때에는 당사자간에 당해 재정의 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다(영 제33조 제3항).

재정신청이 되면, 통신위원회는 사업자를 조사하여 심결하게 된다. 그밖에 방송통신위원회는 통신에 대한 전문규제기관으로서 각종 통신법상의 금지행위에 대한 규제를 하고 있다.

그러나 이러한 재정절차는 신청유형이 한정되어 있다는 점에서 일반 통신서비스에 대한 민원 내지는 처리절차와 구분되고, 두 번째는 이는 ‘분쟁조정절차’가 아니라³³⁰⁾ 일종의 특별행정심판이므로 ‘절차적인 경직성’이 있다는 점이다.

3. 분쟁의 알선제도

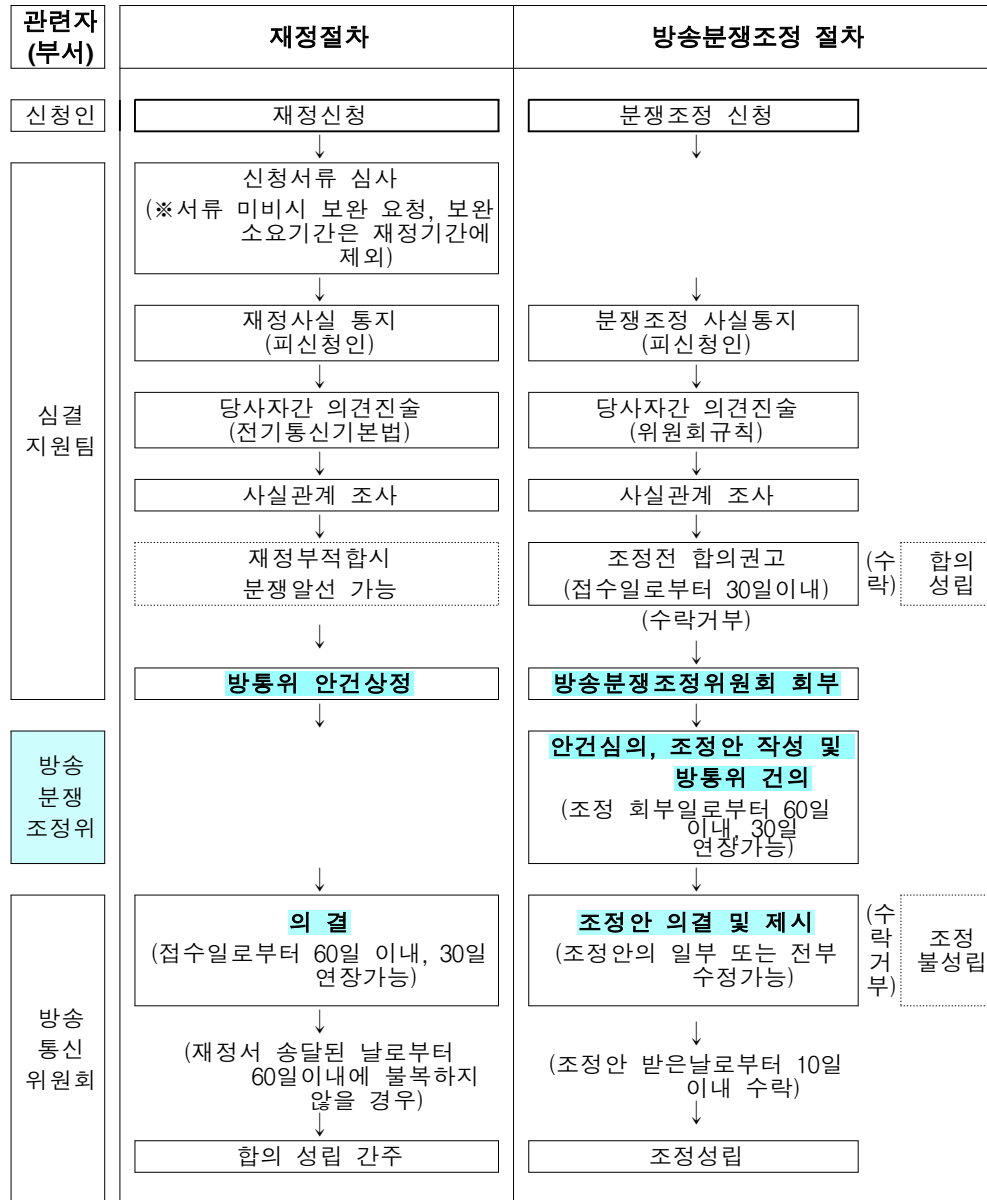
한편 방송통신위원회는 「전기통신기본법」 제40조의3에 분쟁의 알선제도를 규정하고 있다. 즉, 방송통신위원회는 재정신청을 받은 경우에 재정을 하기에 부적합하거나 기타 필요하다고 인정하는 때에는 분쟁사건별로 분과위원회를 구성하여 이에 관한 알선을 할 수 있다.

물론 방송통신위원회에서는 종전의 구방송위원회에서 하던 방송분쟁조정위원회를 두고 있으나, 이는 방송에 대한 분쟁조정이므로 당연히 통신에 대한 분쟁조정이라고는 볼 수 없다. 따라서 굳이 통신분쟁조정이라고 한다면, 위의 통신재정외에 분쟁의 알선제도를 예로 들 수 있다. 그리고 엄격하게 본다면, 분쟁의 알선제도만을 통신법상의 분쟁조정으로 보아야 할 것이다.

이하에서는 방송분쟁조정절차와 대비하여 절차도를 표시하기로 한다.

330) 방송통신위원회는 이를 분쟁조정으로 보려고 한다. 이기주, “방송통신 이용자 보호 정책 방향”, 『방송통신융합시대의 통신이용자보호 현황과 과제』, 2008년 통신이용자 보호 포럼, 방송통신위원회/정보통신정책연구원, 2008.12.9. 25쪽.

[그림 4-6] 재정 및 방송분쟁조정 업무처리절차 비교



4. 방송 및 통신간의 분쟁해결기구의 통합론

최근 방통융합의 결과로서 방송통신위원회가 출범하면서, 법제나 정책에서 방송

과 통신의 융합이 진행되고 있다. 이러한 차원에서 구 방송위원회 산하의 방송분쟁조정위원회와 구 정보통신부 산하의 통신위원회가 방송통신위원회 산하로 흡수되면서, 양자를 통합한 통합분쟁조정기관의 신설에 대한 논의가 제기되고 있다.³³¹⁾

제4절 일반규제기관에 의한 피해구제

1. 일반규제기관과 근거법령

가. 근거법령

우리 헌법에서는 다른 나라에서는 경제헌법을 규정하고 있지 않는 것과 달리 경제헌법을 규정하고 있다.³³²⁾ 나아가 우리 「헌법」 제119조에서는 경제질서로서 사회적 시장경제질서를 규정하고 있다고 해석하고 있고, 이는 일반적으로 승인되고 있다.³³³⁾ 특히 경제질서조항외에 경제헌법상의 특별경제헌법에 관련되는 조항으로서 「헌법」 제124조에서 ‘소비자보호’를 규정하고 있다.³³⁴⁾

이러한 헌법상 규정에 근거하여 1980년부터 「소비자보호법」이 제정되어 소비자보호에 대한 일반법으로 운용되다가, 2006년에 전부개정하여 「소비자기본법」이 제정되면서 기본법체제로 전환하였다. 따라서 소비자보호는 「헌법」과 「소비자기본법」에 근거한다고 볼 수 있다.

특히 「소비자기본법」은 국가와 지방자치단체에게 소비자보호시책을 수립하여 실시하도록 의무를 부과하고 있고(법 제6조), 나아가 분쟁해결기구의 설치 및 분쟁해결기준의 제정의무를(제16조), 소비자에 대한 정보제공의무(제13조)를 부과

331) 정경오, “우리나라 방송통신분쟁해결제도의 현황과 방향”, 『정보통신정책』 제21권 제20호, 2009.11.3, 17쪽이하.

332) 「헌법」 제9장 경제(제119조 이하).

333) 사회적 시장경제질서에 대하여는 길준규, “경제행정법의 전제로서의 경제질서”, 『公法研究』 제28집 제2호, 2000.1, 455쪽이하; 같은이, “경제질서에 대한 우리 헌법재판소의 가치정향”, 『法과政策研究』 제8집 제2호, 2008.12, 535쪽이하.

334) 「헌법」 제124조 국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다.

고 있다. 나아가 법 제33조이하에는 한국소비자원에 대하여 규정하고 있고, 소비자 분쟁조정위원회(법 제60조)이하를 설치하도록 규정하고 있다. 사업자에게는 안전 조치, 개인정보보호, 배상의무 등을 규정하고 있다(법 제19조)

나. 일반규제기관

대부분의 자본주의 국가에서는 시장을 감시하기 위한 기구로서 미국법상의 연방 거래위원회(FTC)를 모사하여 대부분 경쟁규제와 소비자보호를 담당하는 일반경쟁 기관 내지 일반경제규제행정청을 두고 있다. 물론 이러한 일반규제기관은 나라에 따라서는 행정청의 형태를 가지고 있기도 하고 위원회의 형태를 가지고 있기도 하다.

1) 공정거래위원회

우리나라의 일반경쟁규제기관, 즉 일반규제기관으로서 「공정거래법」에 근거한 공정거래위원회가 있다. 이러한 공정거래위원회는 「소비자기본법」에 따라 소비자보호에 관한 일반규제기관으로서의 지위를 가지고 있다. 이러한 공정거래위원회의 일반규제기관으로서 관련 법적 근거로는 소비자분쟁해결기준의 제정(법 제16조, 영 제8조), 소비자정책에 관한 기본계획수립(법 제21조, 영 제12조), 소비자정책위원회의 설치(법 제23조, 영 제14조), 국제협력(법 제27조, 영 제21조), 소비자단체의 등록취소권(법 제30조), 한국소비자원의 지도감독권(법 제42조), 관계 중앙행정기관에 대한 시정요청권(제46조) 등이 있다. 따라서 일반소비자분쟁을 담당하는 정부부처로는 공정거래위원회가 일반규제기관으로 설치되어 있다.

한편 이러한 일반규제기관이 공정거래위원회는 기업상대의 공정거래에 대한 사건을 주로 담당하고, 소비자보호는 세부적이고 기술적인 측면이 있다는 점에서 하부 공공기관으로서 공정거래위원회 산하에 소비자문제와 분쟁을 해결하기 위한 한국소비자원을 설치하고 있다.

2) 한국소비자원

한국소비자원은 1987년 7월1일 구 「소비자보호법」에 의하여 '한국소비자보호원'으로 설립되었고 이후, 2007년 3월에 개정된 「소비자기본법」에 의해 '한국소비

자원'으로 기관명이 변경되었다. 한국소비자원은 소비자의 권익을 증진하고 소비생활의 향상을 도모하며 국민경제의 발전에 이바지하기 위하여 국가에서 설립한 전문기관이다.³³⁵⁾

한국소비자원의 역할은 1) 소비자 권익 관련 제도와 정책의 연구 및 건의, 2) 물품, 용역의 규격·품질·안전성 등에 관한 시험검사 및 거래조건·방법에 대한 조사·분석, 3) 소비자의 권익증진·안전 및 소비생활 향상을 위한 정보의 수집·제공 및 국제협력, 4) 소비자의 권익증진·안전 및 능력개발과 관련된 교육·홍보 및 방송사업, 5) 소비자 불만처리 및 피해구제, 6) 소비자 권익증진 및 소비생활 합리화를 위한 종합적인 조사·연구, 7) 국가 또는 지방자치단체가 소비자 권익증진과 관련하여 의뢰한 조사 등의 업무, 8) 그 밖에 소비자의 권익증진 및 발전에 관한 업무 등이다(법 제35조).

한편 한국소비자원의 설립근거법은 「소비자기본법」 제33조로써, 소비자 및 소비자단체에 의한 시험·검사시설(법 제17조, 영 제10조), 소비자정책위원회의 실무위원회 및 전문위원회 위원 선출권(영 제17조, 제18조), 소비자 안전센터의 설치(제51조), 피해구제(법 제55조) 등의 권한이 규정되어 있다.

따라서 한국소비자원은 공공기관으로서 소비자에 대한 상담 및 피해구제 나아가 분쟁조정 기능까지 시행하고 있다. 그러므로 일반규제기관 내지 분쟁해결기관으로도 볼 수 있다.

3) 소비자분쟁조정위원회

소비자분쟁조정위원회는 「소비자기본법」 제60조에 근거하여 소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁을 조정하기 위하여 한국소비자원에 설치되어 있다.

소비자분쟁조정위원회는 1) 소비자분쟁에 대한 조정결정, 2) 조정위원회의 의사(議事)에 관한 규칙의 제정 및 개정·폐지, 3) 그 밖에 조정위원회의 위원장이 토의에 부치는 사항을 심의·의결한다(법 제60조 제2항). 위원회의 구성은 위원장 포함 50인 이내로 하되, 상임위원은 2명으로 하도록 규정되어 있다(법 제61조 제1항).

소비자분쟁조정위원회는 한국소비자원원장의 제청으로 공정거래위원장이 임명

335) 한국소비자원 홈페이지(<http://www.kca.go.kr/>).

하는 위원장 1인, 상임위원 1인을 포함한 50인의 위원으로 구성되어 있으며, 비상임위원(48인)은 전국적 규모의 소비자단체 및 사업자 단체 대표, 각계의 전문가(의료, 제조물책임, 농업 등)로 구성되어 있다.

[표 4-10] 소비자분쟁조정위원회의 구성비율

상임위원	비상임위원					계
	소비자대표	사업자대표	분야별전문가	변호사	소계	
2	7	7	27	7	48	50

* 출처 : 한국소비자원 홈페이지

소비자분쟁조정위원회의 회의는 위원장, 상임위원과 위원장이 회의마다 지명하는 5인 이상 9인 이하의 위원으로 구성하여 운영되고, 위원 과반수의 출석과 출석 위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 위원회 개최현황은 보통 매주 1~3회의 위원회가 개최된다.

[표 4-11] 소비자분쟁조정위원회 개최실적

연도	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
횟수	59회 (지방 10)	55회 (지방 6)	56회 (지방 6)	56회 (지방 6)	61회 (지방 8)	73회 (지방 17)
신청건수(건)	893	1,125	987	1,026	1,003(개별사건) 11(집단사건)	1,373(개별사건) 31(집단사건)

* 출처 : 한국소비자원 홈페이지

소비자분쟁조정위원회는 피해구제기관이라기 보다는 분쟁해결기관으로서 일반 규제기관의 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다.

4) 특별규제기관간의 관계 규정

일반소비자간의 불만처리 및 피해구제를 담당하는 기관을 일반규제기관이라고

한다면, 개별 분야에서 개별법령에 근거하여 소비자보호를 담당하는 기관을 특별 규제기관 내지 전문규제기관이라고 할 수 있다.

이러한 특별규제기관과 일반규제기관과의 관계는 각 기관간의 권한다툼으로 문제될 수 있고, 실무에서도 권한이 중첩되어 구제절차가 복잡해질 수가 있다.

이에 대하여 일반규제기관인 공정거래위원회는 「소비자기본법」에 스스로 특별규제기관과 관련된 법규정을 두고 있다. 즉 「소비자기본법」 제16조 제2항에 소비자와 사업자간의 분쟁해결을 위한 「소비자분쟁해결기준」을 제정하면서, 같은 법 시행령 제8조에서 ‘일반적 소비자분쟁해결기준’과 ‘품목별 소비자분쟁해결기준’을 나누어 두도록 규정하고 있다. 물론 공정거래위원회는 권한분쟁을 일소하고자 같은 법 시행령에서 “공정거래위원회는 제2항의 일반적 소비자분쟁해결기준에 따라 품목별 소비자분쟁해결기준을 제정하여 고시할 수 있다”고 하여 양 소비자분쟁해결기준의 제정·고시권을 입법적으로 확보하고 있다(영 제8조 제3항). 다만, “공정거래위원회는 품목별 소비자분쟁해결기준을 제정하여 고시하는 경우에는 품목별로 해당 물품등의 소관 중앙행정기관의 장과 협의하여야 하며, 소비자단체·사업자단체 및 해당 분야 전문가의 의견을 들어야 한다”(영 제8조 제3항)고 규정하여 특별규제기관에 의한 해당 분야별의 소비자분쟁해결기준의 제정시에 협의의무를 부과하고 있다.

한편 공정거래위원회에 등록된 소비자단체의 협의체에 의한 자율적 분쟁조정에 관한 적용대상에서 “다만, 다른 법률의 규정에 따라 설치된 전문성이 요구되는 분야의 분쟁조정기구로서 대통령령이 정하는 기구에서 관장하는 사항에 대하여는 그러하지 아니하다”고 규정하여(법 제31조 제1항 단서), 특별규제기관 내지 특별분쟁해결기관을 암시하고 있다. 그리고 같은 법 시행령에서는 이러한 특별규제기관 내지 특별분쟁해결기관으로서, 1) 「금융위원회 설치 등에 관한 법률」 제51조에 따라 설치된 금융분쟁조정위원회, 2) 「의료법」 제54조의2에 따라 설치된 의료심사조정위원회, 3) 「환경분쟁조정법」 제4조에 따라 설치된 환경분쟁조정위원회, 4) 「저작권법」 제112조에 따른 한국저작권위원회, 5) 「전기통신기본법」 제37조에 따라 설치된 통신위원회, 6) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제33조에 따라 설치된 개인정보분쟁조정위원회, 7) 「전기사업법」 제53조에 따라

설치된 전기위원회, 8) 「우체국예금·보험에 관한 법률」 제48조의2에 따라 설치된 우체국보험분쟁조정위원회, 9) 그 밖에 다른 법령에 따라 설치된 분쟁조정기구로서 공정거래위원회가 필요하다고 인정하여 지정·고시하는 분쟁조정기구 등을 규정하고 있다(영 제25조).

따라서 「소비자기본법」상의 관련 규정을 근거로 공정거래위원회 스스로 일반 규제기관과 특별규제기관의 관계를 규율하고 있다고 볼 수 있다. 특히 방송통신위원회와의 관계는 법개정이 늦어서 그렇지 통신위원회라고 규정하면서 일정한 관계를 입법적으로 선언하고 있는 것이다.

5) 일반규제기관간의 역할 구분 - 공정거래위원회와 한국소비자원 등

앞서 살펴 본 것처럼 소비자의 불만처리 및 피해구제를 위한 일반규제기관으로서 크게 공정거래위원회, 한국소비자원, 소비자분쟁조정위원회, 소비자단체 등으로 구분될 수 있다.

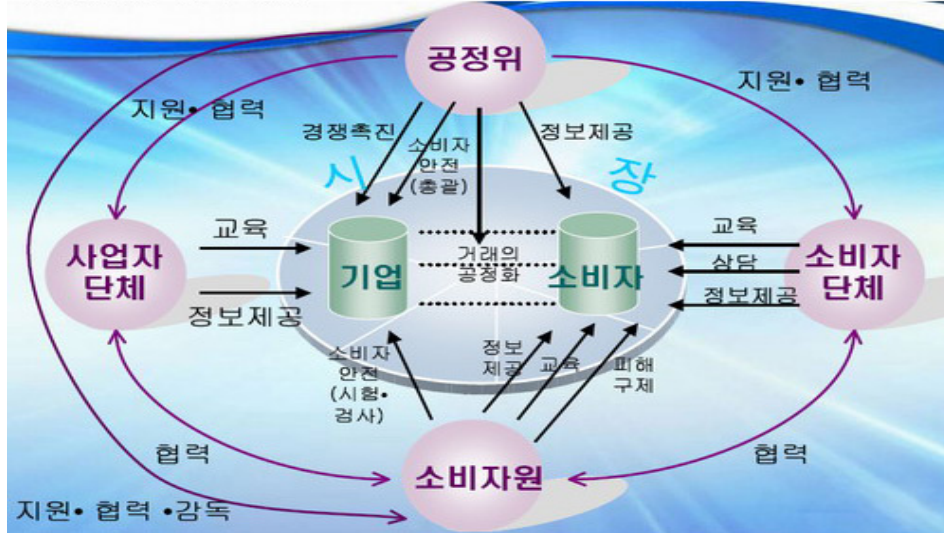
물론 이들 일반규제기관의 경우는 정부부처로서의 공정거래위원회, 공공기관으로서의 소비자분쟁조정위원회, 분쟁해결기관으로서 소비자분쟁조정위원회, 사인으로서 소비자단체 등의 법적 지위를 가지므로 행정조직법상 명확하게 구분된다고도 볼 수 있다.

그러나 이들 일반규제기관간의 관계는 근거법령과 역할로서도 구분된다고 볼 수 있다. 즉, 일반소비자분쟁해결을 위하여 공정거래위원회는 「소비자기본법」에 따른 「소비자분쟁해결기준」³³⁶⁾을 제정하였고, 이러한 「소비자분쟁해결기준」에 따라 한국소비자원과 소비자분쟁조정위원회가 소비자민원처리 및 분쟁해결을 담당하고 있다. 즉 한국소비자원과 같은 일반소비자분쟁처리기관 내지 일반규제기관에서 이용자에 대한 상담, 민원처리, 피해구제를 하고 있다. 그리고 한국소비자원에는 소비자분쟁조정위원회가 설치되어 일반 소비자가 제기하는 피해구제가 분쟁조정의 형태로서 가능하다.

336) 공정거래위원회, 「소비자분쟁해결기준」, 2009, 20쪽. 구 「소비자피해보상규정」이다.

[그림 4-7] 일반규제기관 업무처리도

◇공정위 소비자정책 기본구도



*출처 : http://www.anuconsumer.org/bbs/board.php?bo_table=sobija03&wr_id=181

즉, 정책부서인 공정거래위원회는 소비자피해분쟁해결기준을 제정하고, 관련 위원회를 설치한다는 점에서 일반규제기관이기는 하지만, 정책기관으로 한 발짝 물러서 있고, 실제적인 소비자피해구제는 공공기관인 한국소비자원에게 분담시키고 있다. 마찬가지로 한국소비자원은 실제 피해구제에 대한 상담과 사건의 물량처리를 담당하고 그렇지 않은 나머지 사건은 소비자분쟁조정위원회와 역할 구분을 하고 있는 것이다.

따라서 이러한 공정거래위원회와 한국소비자원에 의한 통신이용자에 대한 피해구제 및 불만처리를 ‘일반규제기관에 의한 규제’ 내지는 ‘일반 소비자분쟁처리기관에 의한 구제’라고 지칭할 수 있다.

2. 피해구제 및 분쟁해결 절차

가. 피해구제신청

한국소비자원에 대한 피해구제는 소비자, 국가 등, 사업자로 구분되어 신청할 수 있다. 1) 물품등의 사용으로 인한 피해를 입은 소비자는 그 피해구제를 한국소비

자원에 신청할 수 있다. 2) 국가·지방자치단체 또는 소비자단체는 소비자로부터 피해구제의 신청을 받은 때에는 한국소비자원에 그 처리를 의뢰할 수 있다. 3) 사업자는 소비자로부터 피해구제의 신청을 받은 때에는 법에서 정하는 경우에 한하여 한국소비자원에 그 처리를 의뢰할 수 있다.³³⁷⁾

소비생활과 관련된 불만이나 피해가 있을 경우에 전화, 팩스, 우편, 인터넷, 방문 등을 통하여 한국소비자원에 접수하면 된다.

[표 4-12] 한국소비자원 피해상담방법

전화상담	평일 09:00 ~ 18:00 (02) 3460~3000
방문상담	평일 09:00 ~ 17:30, 홈페이지 아래에 있는 “찾아오는 길” 을 참고하시면 됩니다.
인터넷상담	http://www.kca.go.kr -
팩스상담	(02)3460-3180, (02) 529~0408
우편상담	서울 서초구 양재대로 108 한국소비자원 소비자 상담팀 (우편번호 137-700)

*한국소비자원 홈페이지

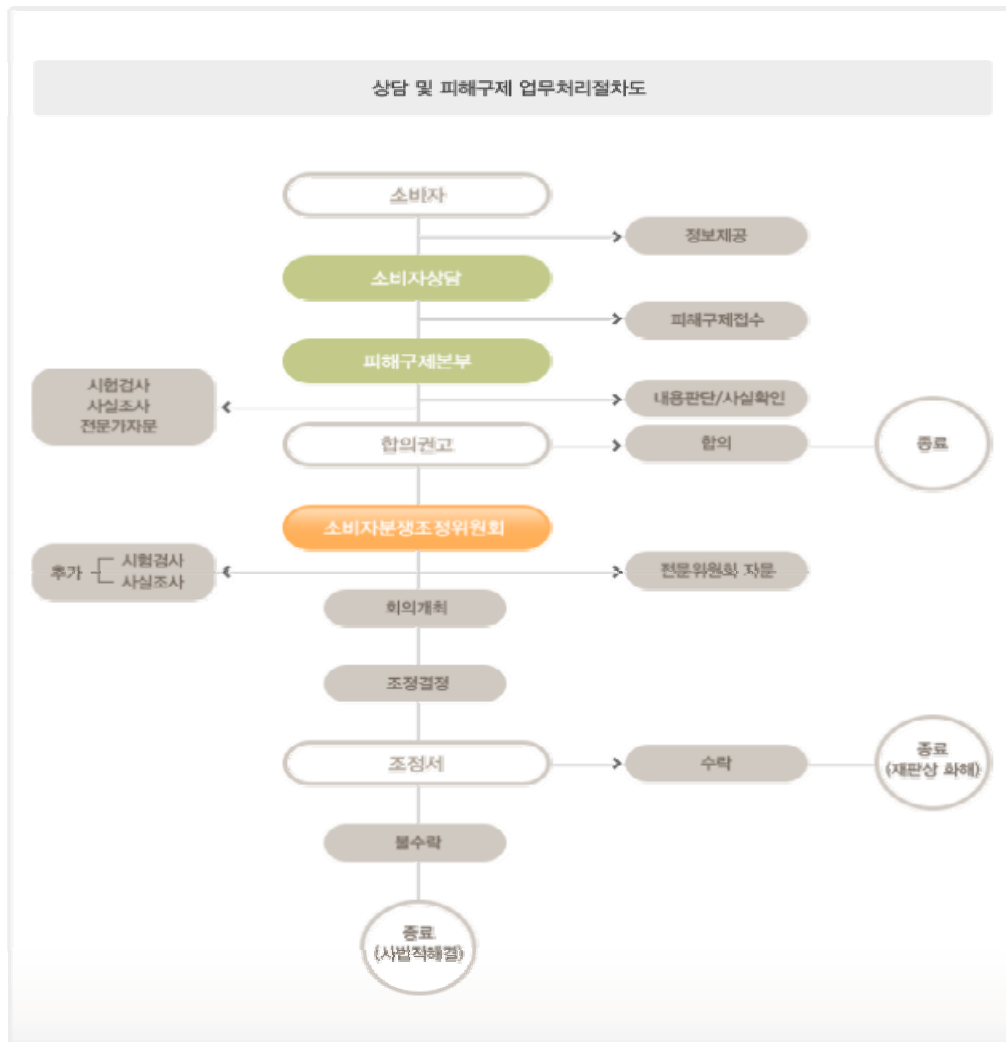
한국소비자원의 상담 및 피해구제 신청 범위는 「소비자기본법」 제55조 및 「동법 시행령」 제2조에 근거하여 “사업자가 제공하는 물품(용역)을 소비생활을 위하여 사용하거나 이용하는 과정에서 발생한 소비자의 불만 및 피해”를 대상으로 한다. 따라서 한국소비자원의 소비자피해 상담대상이 아닌 것은 1) 전월세를 포함한 개인간의 임대차 관련 분쟁, 2) 상가, 사무실 등 비주거용 건축물 관련 분쟁, 3)화물운송 차량, 영업용 택시, 버스 등 관련 분쟁, 4) 프랜차이즈 계약 등 대리점과 본사와의 분쟁, 하도급 분쟁, 4) 임금 등 근로자와 고용인간의 노동 분쟁, 4) 개인과 개인간의 분쟁 등이다.

한편 한국소비자원의 소비자 피해구제 처리제외 대상은 1) 국가 또는 지방자치

337) 「소비자기본법」 제55조 (피해구제의 신청 등) 제3항 1. 소비자로부터 피해구제의 신청을 받은 날부터 30일이 경과하여도 합의에 이르지 못하는 경우. 2. 한국소비자원에 피해구제의 처리를 의뢰하기로 소비자와 합의한 경우. 3. 그 밖에 한국소비자원의 피해구제의 처리가 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 사유에 해당하는 경우

단체의 물품 또는 용역의 제공으로 인하여 발생한 피해, 2) 세무, 채신, 호적, 주민 등록 등 국가가 제공하는 각종 행정서비스, 3) 상하수도, 도로등 국가 또는 지자체가 관리하는 공공시설, 3) 고용보험, 국민연금, 의료보험 등의 국가위임, 4) 소비자 분쟁조정위원회에 준하는 분쟁조정기구가 설치되어 있는 경우, 5) 당해 분쟁조정 기구에 피해구제가 청구되어 있거나 이미 그 피해구제 절차를 거친 사항과 동일한 내용의 피해 등이다(소비자기본법 제 55조 및 동법 시행령 제28조).

[그림 4-8] 한국소비자원의 피해구제절차도



* 한국소비자원 홈페이지

나. 상담 및 피해구제절차

상담 방법 및 절차로는 인터넷, 전화, 서신등으로 접수된 상담건에 대하여는 전문상담원이 “소비자분쟁해결기준” 및 기타 관련법규에 의해 정보제공이나 관련 기관 안내 등의 상담을 해 주며, 상담과정에서 피해구제가 필요한 사항은 품목별로 피해구제본부 담당팀으로 이관하여 소비자와 사업자 양당사자에게 합의 권고하는 과정으로 피해구제가 이루어진다.

피해구제 업무 절차 및 처리 기한은 소비자 상담에서 접수한 피해구제 건을 이관 받은 처리담당자는 사실조사 과정을 거쳐 소비자와 사업자 양당사자에게 합의권고를 통해 피해를 보상 받을 수 있도록 알선해 주며, 처리기한은 접수일로부터 30일 이내이다.

다. 분쟁조정절차

한국소비자원에서는 중요사건의 분쟁조정을 위하여 소비자분쟁조정위원회가 설치되어 있다. 이 위원회의 설립 목적 및 근거로는 소액·다수의 소비자피해 특성상 소비자와 사업자간의 분쟁은 당사자간 합의나 제3자에 의한 조정과 같은 방법으로 해결하는 것이 바람직하다는 취지에 따라서 「소비자기본법」 제60조에 의해 한국소비자원에 소비자분쟁조정위원회를 설치하여 운영하고 있다.

소비자분쟁조정위원회의 성격은 소비자분쟁에 대한 조정요청 사건을 심의하여 조정결정을 하는 준사법적인 기구를 표방하고 있다. 따라서 소비자분쟁조정위원회의 분쟁조정은 법원에 의한 사법적 구제 절차 진행 이전 당사자 간의 분쟁 해결을 위한 마지막 수단이라는 점을 강조하고 있다.

소비자분쟁조정위원회로의 조정신청은 주로 한국소비자원의 피해구제본부 담당자의 합의권고에 대하여 사업자 또는 소비자가 수락하지 않을 경우에는, 소비자분쟁조정위원회에 조정요청을 하며, 소비자분쟁조정위원회는 조정요청일로부터 30일 이내에 조정결정을 하게 된다. 조정을 위해 추가 사실조사 등 기간이 연장되는 경우에는 그 사유를 명시하여 당사자에게 통보한다.

[그림 4-9] 소비자분쟁조정위원회 절차도



* 한국소비자원 홈페이지

분쟁조정기한은 소비자분쟁조정위원회는 원칙적으로 조정신청을 받은 날로부터 30일 이내에 조정결정을 하되, 부득이한 사정이 있는 경우에는 조정기한을 정하여 연장할 수 있다. 분쟁조정회의는 대부분의 분쟁조정기구와 마찬가지로 비공개가 원칙이다.

분쟁조정 결정(해결방안)으로 소비자분쟁조정위원회는 사실조사, 전문가 자문, 시험검사, 양 당사자의 진술과 관계자료 등을 검토한 후 객관적이고 공정한 절차에 의해 위원들간의 의견을 모아 양 당사자간 합의에 이르도록 조정결정(해결방안)을 내리게 된다. 분쟁조정결정은 법원에 의한 판결이 아닌 조정안의 제시이다.

조정결정 내용은 즉시 당사자에게 통보되며, 당사자가 통보를 받은 날로부터 15일 이내에 조정을 수락하여 조정서에 기명·날인하거나 수락거부의 의사를 표시하지 않을 경우 조정은 성립되고, 양 당사자 중 어느 한쪽이 수락거부의 의사를

표시하는 경우에는 조정은 불성립되게 된다. 이때 수락거부의 의사표시는 반드시 서면으로 하여야 한다.

분쟁조정 결정의 유형으로 소비자분쟁조정위원회의 심의를 거쳐 양 당사자에게 조정안이 제시되는 경우 조정결정 내용에 대해 양 당사자는 수락여부의 의사표시를 할 수 있다. 소비자분쟁조정위원회의 심의 결과 청구내용이 이유가 없다고 인정되는 경우 등에 ‘조정을 하지 아니하는 결정’을 하게 된다. 이는 곧 당사자에게 조정안을 제시할 수 없다는 것을 의미한다.

분쟁조정결정에 대한 불복으로는 소비자분쟁조정위원회의 조정결정으로 종결된 사건에 대해서는 「소비자기본법」상 재심절차(再審節次)가 없기 때문에 당사자는 소액심판제도, 민사조정제도, 민사소송제도 등을 이용하여 분쟁을 해결할 수 있다.

3. 공공서비스 분야의 소비자피해구제

가. 공공서비스 분야 개관

통신서비스에 대한 이용자피해구제체계를 검토하는 경우에 통신서비스와 유사한 특수성을 가진 공공서비스 분야의 소비자 피해체계를 검토할 필요성이 있다. 왜냐하면 공공서비스 분야 등은 일반 사기업에 의하여 제공되는 서비스와 달리 국가가 국민의 생존배려를 위하여 서비스를 제공하는 분야로서 제공되는 서비스 자체의 성격이 공공성이 강한 분야이다.

이러한 공공서비스의 특징으로 해당 서비스에서 보편적 서비스가 제공되어야 하고, 기본적으로 요금규제, 공급거절금지 등이 있는 분야이다. 이러한 분야들은 종래에 국가에 의하여 서비스가 제공되었기도 하였고, 나아가 법령에서 해당 서비스의 제공을 규율하고 있는 분야이다.

이러한 공공서비스분야의 피해구제와 관련하여 현행 「소비자피해보상규정」에 따른 「소비자분쟁해결기준」³³⁸⁾에서 규정하고 있는 공공서비스분야로서 전기서비스, 전화서비스, 가스서비스의 3개 업종을 규정하고 있다. 따라서 이러한 관련 분야의 피해구제를 살펴보기로 한다.

338) 공정거래위원회 고시 제2009-1호.

나. 공공서비스 별 소비자 피해구제제도

1) 전화서비스업

현행 「소비자피해보상규정」에 따른 「소비자분쟁해결기준」에 따르면,³³⁹⁾ 전화서비스업은 소비자피해보상규정상 공공서비스에 속한다. 이러한 전화서비스업에 대한 손해배상규정이 비교적 광범위한 편이다. 예를 들면, 6시간이상의 서비스 중지 또는 장애의 경우에 요금외의 손해배상을 규정하고 있는 것이 특징적이다.

[표 4-13] 전화서비스업 소비자분쟁해결기준

피 해 유 형	보 상 기 준	비 고
1) 전화요금 이중청구 또는 착오로 인한 이중납부	- 환급 또는 차액차감 정산	객관적 증명자료가 있을 경우에 한함 단, 손해가 천재지변 등 불가항력이나 소비자의 고의 또는 과실로 인하여 발생한 경우에는 배상에서 제외하고, 서비스 중지 또는 장애시간은 소비자가 회사에 통지한 후부터 계산
2) 통신설비의 가설로 인한 소비자의 재산피해	- 설비이전 또는 피해 발생액배상	
3) 전화기록장치의 오류, 전화요금 계산 착오 등 사업자의 귀책사유로 인한 전화요금 과다납부	- 차액환급 또는 차액 차감정산	
4) 전화요금 납부고지서의 미도달로 인한 연체료 납부	- 미납부시는 면제, 기 납부시는 환급	
5) 6시간 이상 서비스 중지 또는 장애로 인한 피해	- 손해배상	

2) 전기서비스업

현행 「소비자피해보상규정」에 따른 「소비자분쟁해결기준」에 따르면³⁴⁰⁾, 전기서비스업도 소비자피해보상규정상 공공서비스에 속한다. 이러한 피해보상과 관련한 규정에 특징적인 것은 계획휴전안내 미실시로 인한 소비자 피해의 경우에 피해발생액을 보상하도록 하고 있다.

339) 공정거래위원회, 「소비자분쟁해결기준」, 2009, 20쪽.

340) 공정거래위원회, 「소비자분쟁해결기준」, 2009, 19쪽.

[표 4-14] 전기서비스업 소비자분쟁해결기준

피 해 유 형	보 상 기 준	비 고
1) 계량기 고장, 계량기 오차과다, 계량기 결선 착오 등으로 인한 전력량의 과다계량 등 계량 부정정으로 인한 피해	- 차액환급 또는 차액차감정산	
2) 검침착오, 검침미실시, 검침기재착오, 전기요금 계산착오, 미검침사용량 협정, 검침기간 부당 등으로 인한 전기요금 과다납부	"	
3) 전기요금 이종청구 또는 소비자의 잘못으로 인한 이종납부	- 환급 또는 차액차감정산	
4) 계획휴전 안내 미실시로 인한 소비자 피해	- 피해발생액 배상	
5) 이상전압 공급으로 인한 전기기기 손상	- 수리를 통한 원상회복(수리 불능시 현금 또는 현금가 배상) 피해발생액 배상	
6) 전기공작물 설치로 인한 소비자 재산피해	"	
7) 전기설비의 이격거리미달, 설비노후 등 전기공작물의 위해설비로 인한 피해	"	

* 공정거래위원회, 「소비자분쟁해결기준」, 2009

3) 가스업

가스업은 역시 「소비자피해보상규정」에 따른 「소비자분쟁해결기준」에서 공공서비스로 규정되어 있다. 가스업은 우리나라의 경우는 민영화되어 있으나, 외국에서는 아직도 국가에 의하여 공급되거나 민간사업자에 의하여 제공되므로 역시 공공적인 성격이 강한 분야의 서비스이다.

[표 4-15] 가스서비스업 소비자분쟁해결기준

피 해 유 형	보 상 기 준	비 고
1) 계량기 고장, 계량기 오차초과 등 계량 부정정으로 인한 피해	- 차액환급 또는 차액차감정산	
2) 검침착오, 검침미실시 등으로 인한 가스요금 과다납부	- 차액환급 또는 차액차감정산	
3) 가스요금 이종청구 또는 소비자의 잘못으로 인한 이종납부	- 환급 또는 차액차감정산	

* 공정거래위원회, 「소비자분쟁해결기준」, 2009

4) 수도업

수도업은 「소비자피해보상규정」에서는 규정되어 있지 않고, 「수도법」에 규정되어 있다. 그러나 이러한 수도업의 피해보상에 관하여는 특별한 강도 높은 보상규정과 보상기준이 많이 규정되어 있으므로 참고해 보기로 한다.

현재 수도사업의 현황을 살펴보면, 우리나라에서 수도사업은 원칙적으로는 「지방공기업법」상의 지방직영기업이나, 최근에 영세한 기초자치단체의 경우에는 수자원공사에게 위탁하거나, 몇 개의 영세 기초자치단체를 모아서 광역상수도를 운용하기도 한다.

수도서비스의 품질기준과 관련하여서는 ‘수질기준’과 ‘정수처리기준’이 규정되어 있고, 수도서비스의 품질측정을 위하여 환경부령에 따라 시·도지사가 ‘수질검사’를 하도록 규정한다.

아울러 수도사업자는 수도서비스의 효과적인 규제를 위하여 년 1회 ‘수돗물품질보고서’를 발간하여야 한다.

수질기준 등의 위반사업자에 대한 제재로서는 위반사항의 공지, 필요한 절차 등이 「수도법」 제27조에 규정하고 있다. 한편 벌칙규정으로 수질기준 등의 위반사항을 지역 주민에 공지하지 않은 경우, 정수처리기준위반, 수돗물품질보고서의 미제출한 경우에는 200만원이하의 벌금규정이 있다.

과태료규정으로는 수질검사기록을 작성 또는 보관하지 않은 사업자에게는 1천만원이하의 과태료를 부과할 수 있는 규정이 있다.

개선명령 및 인가철회 규정으로는 시설기준이나 관리상태 등의 불량으로 인가관청은 개선명령을 부과할 수 있고, 이의 위반시에는 수도업 인가를 철회할 수 있는 강력한 제재규정이 규정되어 있다.

이러한 수도업의 보상관련규정을 검토할 경우에 통신서비스의 품질보상에서 응용할 수 있는 시사점으로는 1) 품질기준으로서 수질기준과 정수처리기준이 규정되어 있고, 2) 국가 등에 의한 품질검사로서 수질검사 규정을 두고 있으며, 3) 품질기준 위반사업자에 대한 다양한 제재규정(위반사항 공지, 벌칙, 과태료 등)이 규정되어 있고, 4) 품질위반사항에 대한 시정명령발급규정, 5) 사업자 인가에 대한 철회 규정 등으로 다양한 품질관련제도가 도입되어 있다는 점이 다른 공공서비스보다 훨씬 특징적이다.

4. 정보통신서비스에 대한 피해구제

한편 한국소비자원은 일반소비자 민원 및 피해구제외에도 일반규제기관으로서 정보통신서비스에 대한 불만 및 피해구제도 담당한다. 다만, 한국소비자원에서 모든 정보통신서비스에 대한 소비자민원이나 피해를 담당하는 것은 아니다. 즉 공정거래위원회가 제정한 「소비자분쟁해결기준」에 따르면, 초고속 인터넷 서비스와 이동통신서비스에 대하여 분쟁해결기준에 제정되어 있을 뿐이다.

[표 4-16] 이동통신서비스업 소비자분쟁해결기준

피 해 유 형	보 상 기 준	비 고
1) 법정대리인의 동의 없는 미성년자 계약 2) 명의도용 계약으로 인한 피해	- 계약취소 - 계약취소	- 기 납부한 요금(가입비, 보증금 또는 보증보험료)을 환급하고 미납요금 및 잔여 위약금에 대한 청구행위 금지
3) 주생활지(주민등록지, 요금 청구지, 직장 소재지)에서의 통화품질 불량 - 가입 14일 이내 - 가입 15일 이후 6개월 이내	- 계약해제 - 계약해지 및 해지신청 직전 1개월 기본료 50% 감면	- 이동통신서비스계약과 단말기 등의 판매계약이 결합된 경우에 단말기 및 주변기기 포함하여 반품
4) 6시간 이상 서비스 중지 또는 장애로 인한 피해	- 손해배상	- 단, 손해가 천재지변 등 불가항력이나 소비자의 고의 또는 과실로 인하여 발생한 경우에는 배상에서 제외하고, 서비스 중지 또는 장애시간은 소비자가 회사에 통지한 후부터 계산
5) 신청하지 않은 부가서비스 요금 징수	- 환급	
6) 무료서비스 사용 후 소비자 동의 없이 유료서비스로 전환되어 발생한 피해	- 유료로 전환된 시점에서 부과된 요금 환불 및 계약해지	

* 공정거래위원회, 「소비자분쟁해결기준」, 2009, 111쪽이하.

그리고 정보통신분야의 「소비자분쟁해결기준」을 제정하는 경우에는 방송통신위원회와 협의하도록 되어 있다. 다만, 방송통신위원회에서 이러한 「소비자분쟁해결기준」에 그다지 만족하는 편이 아니다.

이외에도 단지 초고속인터넷 서비스와 같은 일부 표준약관 위반만으로 모든 통신서비스이용자 민원이나 피해구제를 해결하고 있으므로 이러한 일반규제기관에 의한 정보통신서비스에 대한 민원해결 및 피해구제에는 본질적인 한계가 있다.

[표 4-17] 초고속서비스업 소비자분쟁해결기준

피 해 유 형	보 상 기 준	비 고
1) 법정대리인의 동의 없는 미성년자 계약 2) 임대된 모뎀 등 장비의 불량으로 2회 이상 수리하였으나 하자(3회째)가 재발할 경우	- 계약취소 - 임대된 장비 교환	- 기 납부한 요금을 환급하고 미납요금 및 잔여 위약금에 대한 청구행위 금지
3) 1시간 이상의 서비스장애가 월별 5회 이상 발생한 경우 또는 1개월 동안의 서비스 중지·장애발생 누적시간이 72 시간을 초과할 경우	- 위약금(가입시 면제 한 설치비 및 할인혜택 포함) 없이 계약 해지	- 서비스 중지·장애시간은 소비자가 회사에 통지한 후부터 계산하되, 서비스가 불가항력(천재지변 등)이나 업체의 사전고지(회선공사 등), 소비자의 고의·과실로 인하여 중지되거나 장애가 발생한 경우에는 서비스 중지·장애시간 계산에서 제외
4) 3시간 이상 또는 월별누적시간 12시간을 초과하여 서비스 중지 또는 장애로 인한 피해	- 손해배상	- 단, 손해가 천재지변 등 불가항력이나 소비자의 고의 또는 과실로 인하여 발생한 경우에는 배상에서 제외하고, 서비스 중지 또는 장애시간은 소비자가 회사에 통지한 후부터 계산 - 손해배상액은 서비스 중지 또는 장애시간에 대하여 최근 3개월(3개월 미만인 경우 해당 기간 적용)의 1일 평균요금에 서비스제공 중지 또는 장애시간을 24로 나눈 수를 곱하여 산출한 금액의 3배로 함
5) 설치지연	- 예약취소	- 해당업체의 확인시
6) 계약기간 이내에 서비스가 안 되는 지역으로 이사할 경우	- 위약금 없이 계약해지	- 해외이주, 장기유학(1년 이상의 유학)의 경우 관련 자료 제출시 위약금없이 계약해지(단, 할인 혜택금액은 반납)
7) 계약기간이 자동연장된 경우 고객의 계약기간 만료전 해지	- 위약금없이 계약 해지	
8) 이전지역 상품의 속도가 초기 계약 상품 속도의 50%에 못 미치는 경우	- 소비자는 위약금의 50% 지불 후 계약해지	

* 공정거래위원회, 「소비자분쟁해결기준」, 2009, 134쪽이하.

제5절 통신사업자에 의한 피해구제

1. 통신사업자단체에 의한 피해구제

통신사업자에 의한 피해구제는 크게 개별사업자에 의한 피해구제와 사업자단체에 의한 피해구제로 나누어 볼 수 있다.

현재 통신사업자단체로서 통신서비스이용자에 대한 민원처리 및 피해구제를 시행하고 있는 단체는 (사)한국정보통신산업협회와 한국통신사업자연합회³⁴¹⁾가 있다.

우선 방송통신위원회에 홈페이지상의 고객만족센터 부분에서 명의도용방지에 링크되어 있는 **한국통신사업자연합회의 통신민원조정센터**를 보면, 이는 이동전화, 유선전화, 초고속인터넷, 무선인터넷(WiBro), 인터넷전화(VoIP) 서비스와 관련하여 가입자의 명의도용에 따른 피해자 구제를 목적으로 통신사업자인 SKT, LGT, KT, SK브로드밴드, LG과워콤, LG데이콤이 설치·운영하는 단체이다. 이 단체는 자율심사기구로서 명의도용심사 및 피해구제 조정절차를 통신민원조정센터로 설치하여 운영하고 있다. 통신민원조정센터는 통신사업자와 신청된 분쟁에 대하여 2차에 걸친 확인을 통하여 피해자를 구제하고 있다.

그러나 특이한 것은 이 통신민원조정센터는 1차적 분쟁해결기관은 아니라는 점이다. 즉, 통신민원조정센터는 명의도용으로 인하여 피해를 입은 통신서비스 이용자가 사업자와의 분쟁에서 기각 또는 일부보정판정을 받았으나 합의에 이르지 못한 건에 대하여 2차적으로 이용자의 신청을 받아 심의 조정하는 것이다.

즉 통신민원조정센터의 업무처리절차를 보면, 이용자의 민원을 신청받아 접수한 후에 사업자에게 관련 자료를 요청하여 센터가 검토하여 1차 조정을 권고하게 된다. 그러나 이용자나 사업자 어느 하나라도 이의를 제기할 경우에는 각 분야의 전문가로 구성된 심의위원회를 개최하여 강제조정하게 된다. 청구기간에 대하여 1차 조정기간은 15일, 심의위원회 결정기간은 15일로서 최장 30일이 소요된다.³⁴²⁾

한편 통신사업자연합회는 2005년부터 **통신민원콜센터**를 설치하여 운영하고 있으며, 통신요금 미환급액조회서비스, 개통이력조회서비스 이동전화최적요금조회 등의 서비스를 제공하고 있다.

2. 개별 통신서비스사업자에 의한 피해구제

개별 통신서비스사업자는 크게 1) 대내민원과 2) 대외민원으로 나누어 절차를 진행하고 있다.

341) <http://www.ktoa.or.kr>.

342) http://www.msafer.or.kr/html/center/service_preview.html.

따라서 각 통신서비스이용자는 자신이 이용하는 해당 통신서비스사업자가 설치한 콜센터나 민원처리센터, 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 해당 서비스에 대한 불만, 피해 등을 주장하나, 우리나라 기업의 상도의상 효과적으로 민원이 처리되지 않는 편이다.

아울러 통신서비스 이용자는 기술지식의 부족 등으로 통신사업자에 대하여 절대 열위에 있으므로 효과적인 민원처리, 피해구제가 되기 어렵다는 점이 특징적이다.

현재 우리 통신사업자는 항상 규제완화 및 자율규제를 주장하지만 사업자 스스로는 제대로 된 이용약관이나 손해배상, 가이드라인, 행동강령 등의 자율규제방안이 부족한 형편이다.

[표 4-18] 통신서비스 사업자별 피해구제 현황

구분	전화번호	URL	민원유형별처리사항
KT	국번없이 100	http://www.kt100.com	시내·외, 국제전화, 초고속인터넷(메가패스) 등
하나로텔레콤	국번없이 106	http://www.hanaro.com	시내·시외·국제전화, 초고속인터넷(하나포스) 등
LG데이콤	1544-0001	http://www.lgdacom.net	시내·시외·국제전화, 초고속인터넷(보라홈넷) 등
LG파워콤	1644-7000	http://www.xspeed.com	초고속인터넷
온세텔레콤	083-100	http://www.onsetel.co.kr/	시외, 국제전화
SK텔레콤	휴대전화이용시114, 1566-0011	http://www.tworld.co.kr	이동전화
케이티프리텔	휴대전화 이용시 114, 1588-1618	http://www.ktfmembers.com	이동전화
LG텔레콤	휴대전화 이용시 114, 1544-0019	http://www.mylgt.co.kr	이동전화
드림라인	1566-1212	http://www.dreamline.co.kr	초고속인터넷(드림라인) 등
넥슨	02-3429-1535	http://www.nexon.com	온라인게임
넷마블	02-501-5180	http://www.netmarble.net	온라인게임
NHN(한게임, 네이버)	02-3011-1344	http://www.nhncorp.com	온라인게임
네오위즈	02-6001-1808	http://www.neowiz.com	온라인게임
엔씨소프트	02-2008-6835	http://www.ncsoft.com/	온라인게임
조이온	02-3413-1116	http://www.joyon.com	온라인게임

버디버디	02-552-7685	http://www.buddybuddy.co.kr	온라인게임
티브로드	02-3407-5618	http://www.tbroad.com	초고속인터넷
CNM	070-7410-4124	http://www.cnm.co.kr	초고속인터넷
CJ케이블	02-2600-1319	http://www.cj.net	초고속인터넷
HCN	02-6712-1803~4	http://www.hcn.co.kr	초고속인터넷
큐릭스	02-3499-4206	http://www.qrix.com	초고속인터넷

제6절 기타의 피해구제제도

통신서비스이용자에 대한 기타의 피해구제제도로서는 전통적인 사법제도인 민사소송에 의한 피해구제와 소비자단체를 이용한 피해구제의 방법이 있다.

1. 소송에 의한 구제

우선 민사소송을 통한 피해 구제를 살펴보면, 통신서비스 이용자가 피해구제를 민사소송을 통하여 민법상의 불법행위에 대한 손해배상 등을 청구하는 방법이 있다. 이러한 소송방법은 우리 손해배상법제가 실손해를 기반으로 하는 보전소송의 형태이므로 실제로 소송에서 승소한다 하여도 그 배상액이 낮아서 실효성이 높지 않은 것이 단점이다.

한편 통신이용자의 피해구제와 관련하여 통신규제청의 공권력행사가 있는 경우에는 헌법소송도 가능할 수 있다. 2006년에 통신위원회가 LG텔레콤의 ‘기분존’ 요금제와 관련하여 이용자 차별행위에 해당한다며 시정조치를 결정한 적이 있었다. 이에 통신위는 ‘기분존’이 과도한 할인을 통해 비가입자를 부당하게 차별, 전기통신사업법 36조 3 제 1항 제 4호를 위반했다고 밝힌 바 있다. 이에 따라 LG텔레콤은 정통부와 협의해 1개월 이내에 비가입자와 가입자간 부당한 차별을 조정하는 방향으로 요금제를 개선해야 한다. 사실상 기분존 요금제의 사망 선고인 셈이었다. 이런 통신위의 결정에 시민단체가 발끈하고 나섰다. 녹색소비자연대(녹소연)

는 통신위의 기본서비스 요금제 시정명령을 납득할 수 없다며 통신서비스의 경쟁경쟁과 소비자 보호를 위해 취할 수 있는 모든 조치를 취할 것이라고 밝히고 헌법소원을 청구한 적이 있다.³⁴³⁾

아울러 미국에서도 소송에 의한 통신서비스이용자구제의 경우에는 통신서비스사업자가 고의로 손해를 끼친 경우에 한정하도록 이용자서비스계약서에서 명시하고 있다. 물론 미국과 마찬가지로 우리나라의 경우에도 통신서비스에 따른 피해구제가 정상적인 소송의 방법에 의하여 수행될 만큼 보상액에 비하여는 소송비용 등이 높으므로 예외적인 중대한 사건에 한정된다고 보아야 할 것이다.

2. 소비자단체에 의한 구제

가. 소비자단체의 구성

우리 소비자보호법은 국가나 지방자치단체에 의한 소비자피해구제외에도 시민단체, 즉 소비자단체에 의한 소비자보호 내지 피해구제를 규정하고 있다. 소비자단체의 개념은 “소비자의 권익을 증진하기 위하여 소비자가 조직한 단체”라고 법적 정의하고 있다.³⁴⁴⁾ 그러나 모든 소비자단체가 소비자피해구제를 할 수 있는 것은 아니고 우리 법은 일정한 법정주의를 채택하고 있다. 따라서 「소비자기본법」 제29조에 따라 등록요건을 모두 갖춘 소비자단체는 대통령령이 정하는 바에 따라 공정거래위원회 또는 지방자치단체에 등록할 수 있도록 규정하고 있다.

등록요건은 1) 제28조제1항제2호 및 제5호의 업무³⁴⁵⁾를 수행할 것, 2) 물품 및 용역에 대하여 전반적인 소비자문제를 취급할 것, 3) 대통령령이 정하는 설비와 인력을 갖추는 것, 4) 「비영리민간단체 지원법」 제2조 각 호의 요건을 모두 갖추는 등이다. 이러한 등록요건에 해당하면, 공정거래위원회 또는 지방자치단체의 장은 등록신청한 소비자단체의 요건충족여부를 심사하여 등록 여부를 결정하여야 한다.

343) <http://www.bloter.net/archives/94>.

344) 「소비자기본법」 제2조 제3호.

345) 「소비자기본법」 제28조 제1항 2. 물품등의 가격·품질·안전성·환경성에 관한 시험·검사 및 가격 등을 포함한 거래조건이나 거래방법에 관한 조사·분석, 3. 소비자문제에 관한 조사·연구, 4. 소비자의 교육, 5. 소비자의 불만 및 피해를 처리하기 위한 상담·정보제공 및 당사자 사이의 합의의 권고

소비자단체의 일반적인 역할로는 1) 국가 및 지방자치단체의 소비자의 권익과 관련된 시책에 대한 건의, 2) 물품등의 규격·품질·안전성·환경성에 관한 시험·검사 및 가격 등을 포함한 거래조건이나 거래방법에 관한 조사·분석, 3) 소비자문제에 관한 조사·연구, 4) 소비자의 교육, 5) 소비자의 불만 및 피해를 처리하기 위한 상담·정보제공 및 당사자 사이의 합의의 권고 등을 행할 수 있다(법 제28조 제1항). 이외에도 국가 등에 등록된 소비자단체는 물품 등의 조사분석결과를 공표하는 것(법 제28조 제2항)외에 소비자단체의 협의체는 법 제28조제1항제5호의 규정에 따른 소비자의 불만 및 피해를 처리하기 위하여 자율적 분쟁조정(紛爭調停)을 할 수 있다고 규정하고 있다(법 제31조).

한편 소비자단체를 통한 피해구제제도를 살펴보면, 현행 「소비자기본법」에 의하여 각 시·도에 설치된 소비자피해구제기구로 소비자정보센터, 소비자보호센터, 소비생활센터 등을 두고 있다³⁴⁶⁾

그러나 정보통신서비스의 경우에는 일반소비자문제와 달리 기술적인 측면이 있으므로 일반 소비자단체만으로 일반 상품처럼 문제해결을 하기는 쉽지 않다. 따라서 통신사업자조사에서 나타난 것처럼 소비자단체에 제기된 민원은 팩스로 다시 사업자에게 질의하는 형태로 이관되고 있다고 한다.

아래에서는 각 지방자치단체에 설치된 소비자 피해구제기구의 현황이다.

[표 4-19] 각 지방자치단체에 설치된 소비자피해구제기구 현황

- 서울특별시 소비자 종합정보(<http://econo1.seoul.go.kr/sobi/Sobiindex.jsp>)
- 부산광역시 소비생활센터(<http://consumer.busan.go.kr/>)
- 대구광역시 소비생활센터(<http://sobi.daegu.go.kr/>)
- 인천광역시 소비생활센터(<http://consumer.incheon.go.kr>)
- 광주광역시 소비생활센터(<http://sobija.gjcity.net>)
- 대전광역시 소비생활센터(<http://sobi.daejeon.go.kr>)
- 울산광역시 소비자센터(<http://cpc.ulsan.go.kr/>)
- 경기도 소비자정보센터(<http://www.goodconsumer.net/index.jsp>)

346) 「소비자기본법 시행령」 제7조.

- 강원도 소비생활센터(<http://consumer.gwd.go.kr/>)
- 충청북도 소비생활센터(<http://sobi.cb21.net/>)
- 충청남도 소비자보호센터(<http://www.chungnam.net/content/sobo>)
- 전라북도 소비생활센터(<http://sobi.jeonbuk.go.kr/>)
- 경상북도 소비자보호센터
(http://www.gyeongbuk.go.kr/open_content/consumer/index.jsp)
- 경상남도 소비생활센터(<http://sobi.gsnd.net/>)
- 제주도 소비생활센터(<http://sobi.jeu.go.kr>)

나. 지방자치단체의 소비자센터의 피해구제절차

우선 소비자단체에 의한 피해구제절차로서 접수절차를 보면, 소비자가 소비생활과 관련된 불만이나 피해가 있을 경우에 전화나 서신, 팩스, 인터넷, 방문 등을 통하여 접수할 수 있다.³⁴⁷⁾

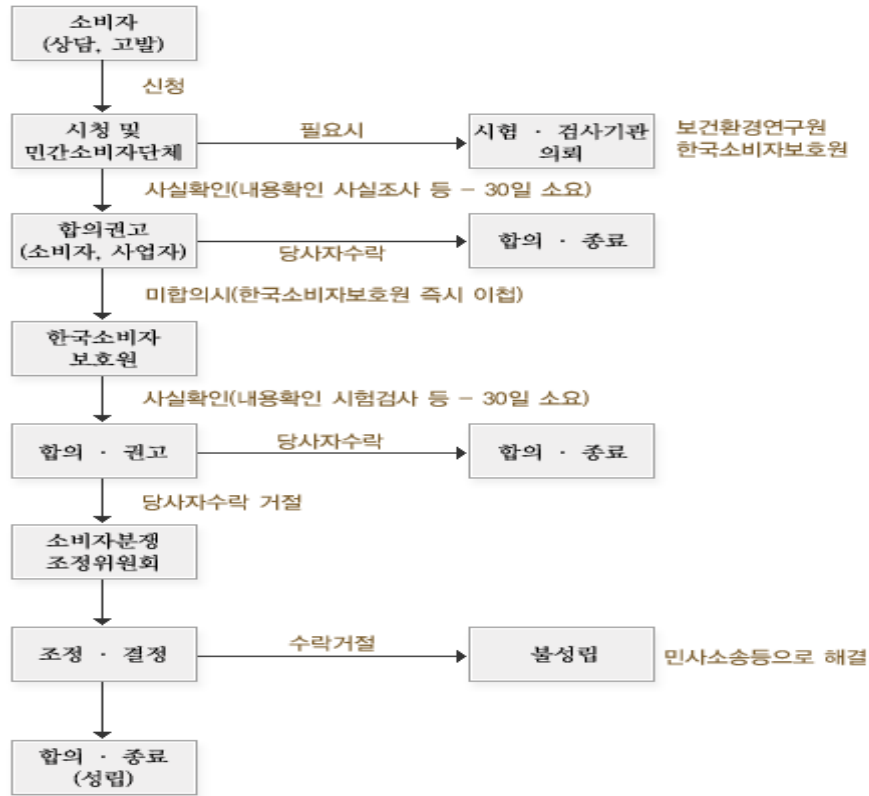
상담·피해구제 신청 대상인 소비자는 「소비자기본법」 제2조 및 「동법 시행령」상의 소비자이고, 신청대상인 소비자피해는 “사업자가 제공하는 물품 및 용역을 소비생활을 위하여 사용하거나 이용하는 과정에서 발생한 소비자의 불만 및 피해”으로써 이는 소비자분쟁해결기준을 참고하면 된다.

상담 방법 및 절차로서, 서신, 전화 등으로 접수된 사항은 상담원이 소비생활과 관련된 정보제공이나 관련기관안내 등의 상담하며, 소비자단체에서 직접 처리하기 곤란한 피해구제사항은 신청 자료를 관련 부서로 이관하여 처리한다.

피해구제 처리기간은 피해구제가 필요한 사항은 접수일부터 20일 이내에 처리한다(합의권고). 합의권고에 대하여 사업자 또는 소비자가 수락하지 않을 경우에는 한국소비자원의 분쟁조정위원회에 조정요청을 할 수 있으며, 한국소비자원 분쟁조정위원회는 조정요청일로부터 30일 이내에 조정결정을 하게 된다.

347) 경북 소비자보호센터.

[그림 4-10] 소비자센터의 피해구제 업무절차도



다. 소비자 상담센터

최근 공정거래위원회에서 한국소비자원, 소비자단체, 지방자치단체의 소비자센터를 연결하여 혁신적 상담체계로서 소비자상담센터를 구축하였다. 즉 소비자들이 피해구제와 상담을 원할 경우에는 2010년 1월 4일부터 전국 어디에서나 국번없이 '1372'로 전화를 걸면 된다.

공정거래위원회, 한국소비자단체협의회, 한국소비자원은 그간 공동으로 추진한 소비자상담센터 구축을 완료해, 2010년 1월 4일부터 '1372'번 전국 단일 전화번호를 사용해 소비자상담을 실시하는 소비자상담센터 전국 시범서비스를 개시한다고 29일 밝혔다.

소비자상담센터는 별도의 상담센터를 구축하지 않고 현재 전국에서 상담을 수

행하는 8개 소비자단체, 소비자원, 16개 광역자치단체 소속의 상담원을 자동으로 연결할 수 있는 시스템을 구축해 상담을 실시한다.

[그림 4-11] 소비자상담센터 기능도



소비자상담센터는 별도의 상담센터를 구축하지 않고 현재 전국에서 상담을 수행하는 8개 소비자단체, 소비자원, 16개 광역자치단체 소속의 상담원을 자동으로 연결할 수 있는 시스템을 구축해 상담을 실시한다.

[그림 4-12] 소비자 상담센터 업무절차도



* 출처 : 경제투데이 2009년 12월 29일자

소비자상담센터에 소속된 8개 소비자단체는 녹색소비자연대, 대한주부클럽연합회, 대한YWCA연합회, 전국주부교실중앙회, 한국부인회, 한국소비생활연구원, 한국소비자교육원, 한국YMCA전국연맹이다.

공정거래위원회는 특히 상담경험이 풍부한 8개 소비자단체의 상담인력이 참여해 특정기관에 집중되는 전화상담을 효율적으로 분담함으로써 상담전화 연결이 되지않아 발생하는 소비자불만을 크게 해소할 수 있을 것이라고 설명했다.

아울러 소비자상담포털(www.ccn.go.kr)을 통해서 24시간 인터넷상담이 가능하고 자동상담서비스, 상담사례 검색 등 다양하고 유익한 서비스 이용 가능할 것으로 전했다.

전화상담 이용방법은 전국 어디서나 국번없이 1372번으로 전화한 후 ARS를 통해 전문품목(자동차, 의료, 금융보험)과 일반품목을 선택한 후 소비자원 상담견수 기준 약 17%를 차지하는 자동차, 의료, 금융보험 등 3개 전문품목은 소비자원과 소비자단체에서 선발된 해당품목 전문상담원에게 즉시 연결된다.

일반품목은 소비자의 거주지역에 가까운 소비자단체, 지자체, 소비자원 상담원 순으로 연결하고, 대기중인 상담원이 없는 경우 다른 지역의 상담원에게 연결된다.

모든 상담원이 통화중이고 소비자가 콜백서비스를 원하는 경우에는 상담원이 소비자에게 직접 전화를 걸어 상담을 실시한다. 상담원이 연결된 후 소비자가 원하는 상담기관이 아닌 경우에는 상담원에게 해당 기관 연결을 요청하면 해당기관으로 전환해주는 서비스도 제공한다.

인터넷상담 이용방법은 소비자가 소비자상담포털을 통해 회원에 가입한 후 8개 소비자단체와 한국소비자원 중 소비자가 원하는 상담기관을 선택해 인터넷상담을 신청하면 해당기관에서 답변을 입력하는 방식이다. 답변이 완료되면 소비자에게 문자메세지와 이메일을 통해 안내하며 소비자는 상담포털에서 답변을 확인할 수 있다.

공정위는 소비자상담센터·포털의 운영효과와 관련 소비자단체, 소비자원 등이 상담한 사례를 DB로 구축, 관련 기관·단체들이 활용하도록 함으로써 고품질 상담 서비스 제공이 가능해 질것이라고 밝혔다.

또한 상담기관별로 분산되어 있던 소비자 상담정보의 종합관리가 가능해져 소비자이슈에 대응하는 소비자정책 집행이 가능해 질 것이라는 설명이다.

아울러 그간 전국에 분산된 소비자상담기관들이 각기 다른 전화번호를 사용함에 따라 전화번호 파악이 쉽지 않았던 불편을 전국 단일 전화번호를 사용함으로써 해소함에 따라 2008년 기준 25% 정도에 불과한 소비자원 전화응답율이 80% 이상으로 개선되어 연간 30만건 이상 추가상담이 가능할 것으로 기대했다.³⁴⁸⁾

다. 소비자단체에 의한 피해구제

위 정부측의 소비자상담센터에 참여하는 8개 소비자단체는 녹색소비자연대, 대한주부클럽연합회, 대한YWCA연합회, 전국주부교실중앙회, 한국부인회, 한국소비생활연구원, 한국소비자교육원, 한국YMCA전국연맹이다.

[그림 4-13] 한국소비자단체 협의회 구성도



* 출처 : 한국소비자단체협의회 홈페이지

그러나 일반적으로는 「소비자기본법」에 근거하여 소비자단체협의회를 구성하게 되어 있으므로 상급단체로서 한국소비자단체협의회가 구성되어 있다. 그리고 한국소비자단체협의회는 한국YWCA연합회, 녹색소비자연대, 대한주부클럽연합회, 전국주부교실중앙회, 한국소비자교육원, 한국YMCA전국연맹, 한국소비자연맹, 한국소비생활연구원, 소비자문제를 연구하는 시민의 모임, 한국부인회의 10개 소비자단체의 협의체로 구성되어 있다.

348) 경제투데이 2009년 12월 29일.

한국소비자단체협의회는 월간소비자의 발간외에 물가안정소비자네트워크, 의료 소비자정보센터, 건강기능식품부작용신고센터, 자율분쟁조정위원회 등을 운영하고 있다.³⁴⁹⁾ 소비자피해구제와 관련하여서는 홈페이지 화면상에 고발검색화면을 통하여 고발을 받고 처리내용을 게재하고 있다. 즉 통신사업자조사에서 나타난 것처럼 소비자단체에서 고발을 받으면, 이를 팩스 등을 통하여 사업자에게 이송하고, 사업자가 응답하면 이를 소비자에게 전해주는 방식을 채택하고 있다.

[그림 4-14] 소비자단체협의회의 고발검색 화면

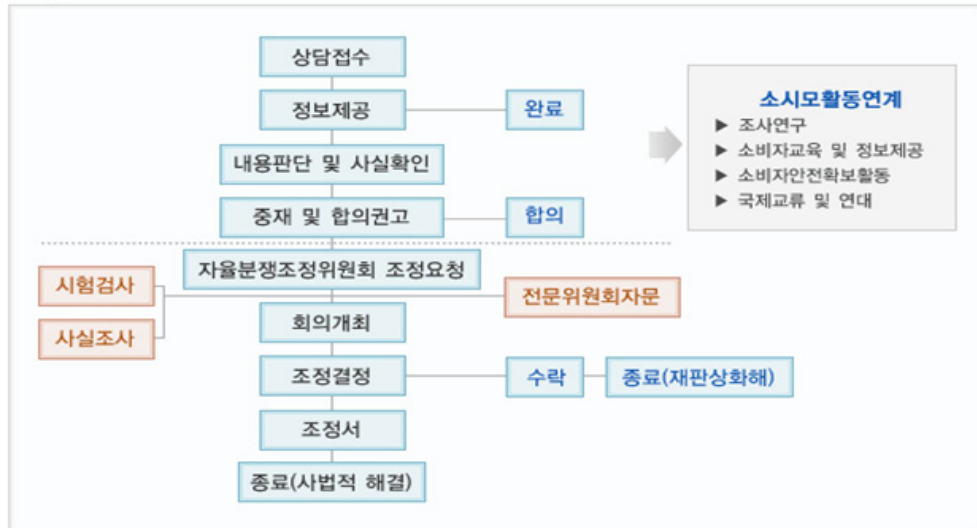
 가전/컴퓨터/사무용품	 자동차	 휴대폰/이동통신
 인터넷/게임	 통신회선	 의료/의약품
 식품	 생활용품	 문화/유통
 교육	 금융/보험	 신용카드
 애완동물	 여행	 체육시설/스포츠
 회원제할인서비스	 주택/상가	 의식/택배
 전자상거래/통신/홈쇼핑	 미대/방문/계속거래	 기타

특히 자율분쟁조정위원회는 「소비자기본법」에 근거하여 소비자단체협의회가 운영하도록 규정되어 있는 분쟁해결기구이다.

그밖에 다른 소비자단체도 역시 소비자상담 및 신고를 받고 이를 다시 사업자에게 의뢰하는 형태의 피해구제절차를 유지하고 있으므로 아래에서는 소비자단체의 현황만 제시하기로 한다.

349) <http://www.consumer.or.kr/main/>

[그림 4-15] 자율분쟁조정위원회 조정절차도



[표 4-20] 소비자단체 현황

소비자단체명	인터넷주소	연락처	활동상황
녹색소비자연대	http://www.gcn.or.kr/	1577-9895	소비자상담전화, 소비자상담실운영, 전국상담실 및 분야별 상담자
주부클럽연합회	http://www.jubucclub.or.kr/	02)779-1573~5 F 02)752-4225	소비자고발센터, 소비자상담실운영
전국주부교실중앙회	http://www.nchc.or.kr/	02)2273-6300	소비자상담센터운영
한국소비자교육원	http://www.consu.edu.com/	02)579-3331	소비자교육
한국소비자연맹	https://www.cuk.or.kr	02)795-1042 F02)798-6564	전국상담센터 소비자대학운영
한국소비생활연구원	https://www.sobo112.or.kr	02)3142-5858	소비자상담, 교육
소비자문제를 연구하는 시민의 모임	http://www.cacpk.org/	02)739-5441	소비자리포트 발간, 소비자상담센터 (http://sosimo.or.kr/index.htm) 운영
한국부인회	http://www.womankorea.or.kr/	701-7321~2	소비자교육, 피해구제사업

제5장 통신사업자의 이용자 피해구제 업무처리절차

제1절 우리나라 통신시장 현황

1. 통신이용자 및 사업현황

가. 유무선통신가입자 현황

우리나라 통신이용자는 점차적으로 유선인 시내전화 등이 줄고 무선인 이동전화 등이 가입자 늘고 있다. 아래 통계에서 보는 것처럼 2009년 7월말 기준으로 유선전화는 약 2,090만명의 가입자가 이동전화는 약 4,739만명의 가입자가 통신서비스를 이용하고 있다.

[표 5-1] 유·무선 서비스별 가입자 현황

(단위 : 명)

구 분	2009.6월말	7월 가입현황		2009.7월말	점유율 (7월말기준)
		증 감	증감율		
시내전화	21,316,814	-411,765	-1.9%	20,905,049	30.4%
이동전화	46,806,314	593,258	1.3%	47,399,572	68.9%
무선호출	42,574	426	1.0%	43,000	0.1%
TRS	357,718	-14,285	-4.0%	343,433	0.5%
무선데이터통신	88,677	127	0.1%	88,804	0.1%
GM-PCS	3,758	-38	-1.0%	3,720	0.0%
합 계	68,615,855	167,723	0.2%	68,783,578	100.0%

* 방송통신위원회, 유·무선 통신서비스 가입자 현황 (2009.7월말)

한편 유선전화인 시내전화 가입자수는 2009년 7월말 기준으로 2090만명이다. 이는 전체 유무선통신시장에서 30.4%의 비중을 가진 시장이다. 이러한 시내전화사업자는 KT, SK브로드밴드, LG데이콤의 3사로 구성되어 있다. 이러한 3사로 구성된 시내전화서비스시장을 사업자별로 구분해 보면, KT는 가입자 1888만명에 시장점

유율 90.3%, SK브로드밴드는 가입자 166만명에 시장점유율 8%, LG데이콤은 가입자 35만명에 시장점유율 1.7%를 나타내고 있다.

이러한 유선전화인 시내전화시장의 감소세는 1인가구가 증가하면서 이동전화의 선호에 따라 주거지에 굳이 유선전화를 병행가입하지 않는 추세에 따른 것으로 보인다.

[표 5-2] 시내전화 시장현황

(단위 : 명)

구 분	2009.6월말	7월 가입현황		2009.7월말	점유율 (7월말 기준)
		증 감	증감율		
KT	19,057,189	-175,009	-0.9%	18,882,180	90.3%
SK브로드밴드	1,711,761	-43,656	-2.6%	1,668,105	8.0%
LG데이콤	354,568	196	0.1%	354,764	1.7%
합 계	21,123,518	-218,469	-1.0%	20,905,049	100.0%

- KT : 일반전화(사업용 비포함), 집단전화, DID, ISDN을 합산한 수치임

- SK브로드밴드 : 일반전화(사업용비포함), 구내통신, ISDN을 합산한 수치임

- LG데이콤

. 일반실선(일반1회선, 일반2회선)

. 중계선 : DID/DOD겸용(채널수), DOD전용(채널수)

※ DID전용 중계선은 가입자에서 제외함(KT, 하나로, 데이콤 공통)

* 방송통신위원회, 유·무선 통신서비스 가입자 현황 (2009.7월말)

나. 이동통신가입자

한편 이동전화는 2009년 7월말 기준으로 4,739만명의 시장인데, 이는 전체 유무선 통신시장의 68.9%를 차지하고 있다. 이러한 이동전화시장은 SKT, KT, LGT의 3 사업자가 참여하고 있다. 이동전화시장을 사업자별로 보면, SKT는 가입자 2401만명에 시장점유율 50.7%이고, KT(구 KTF)는 가입자 1480만명에 31.2%의 시장점유율을 갖고 있고, LGT는 총 858만명의 가입자에 18.1%의 시장점유를 하고 있다.

[표 5-3] 이동전화시장 현황

(단위 : 명)

구 분	2009.6월말	7월 가입현황		2009.7월말	점유율 (7월말기준)
		증 감	증감율		
SKT	23,830,886	182,171	0.8%	24,013,057	50.7%
K T	14,712,823	91,895	0.6%	14,804,718	31.2%
LGT	8,527,490	54,307	0.6%	8,581,797	18.1%
합 계	47,071,199	328,373	0.7%	47,399,572	100.0%

* 방송통신위원회, 유·무선 통신서비스 가입자 현황 (2009.7월말)

다. 초고속인터넷서비스 가입자

초고속인터넷 서비스는 총 1587만명의 가입자를 가진 통신시장이다. 이 중에서 통신시장 자유화이전부터 망을 가지고 있었던 KT는 674만명의 가입자에 약 42.5%의 시장점유율을 나타내고 있고, 그 외에 후발사업자인 SK브로드밴드(구 하나로텔레콤)이 369만명의 이용자에 23.3%의 시장점유율을, 한국전력의 전송선을 이용하였던 구 파워콤의 LG파워콤이 234만명의 이용자에 14.8%이고, 그 외 유선 방송사업자 등이다.

[표 5-4] 초고속인터넷 가입 현황

(2009년 5월말 기준)

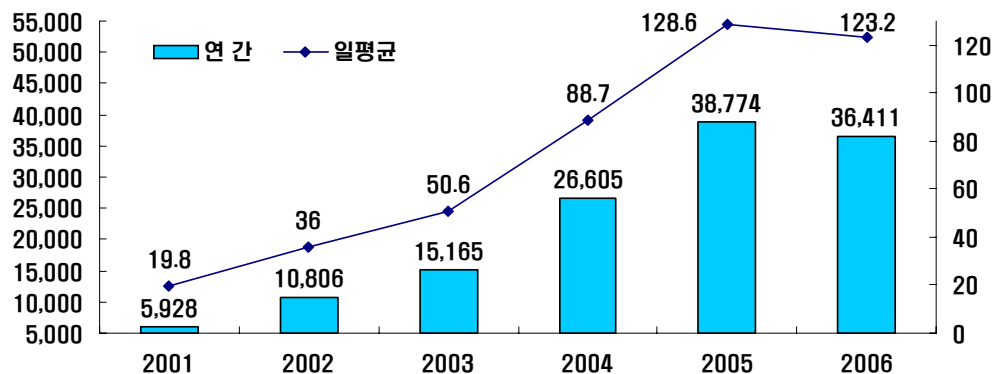
구 분	xDSL	HFC	LAN	FTTH	위성	계	비율
KT	3,262,280		2,129,450	1,356,711	921	6,749,362	42.5%
SK브로드밴드	221,483	1,634,448	1,211,419	628,459		3,695,809	23.3%
드림라인	0	19	67			86	0.0%
LG데이콤	163	4,914	14,266			19,343	0.1%
LG파워콤		903,910	1,442,565			2,346,475	14.8%
종합유선방송	52,907	2,528,776	250,123			2,831,806	17.8%
중계유선방송	1,236	6,011	6,299	148		13,694	0.1%
전송망	2,836	32,391	10,938	255		46,420	0.3%
별정통신	5,323	4,816	164,261			174,400	1.1%
계	3,546,228	5,115,285	5,229,388	1,985,573	921	15,877,395	100.0%
비율	22.3%	32.2%	32.9%	12.5%	0.0%	100.0%	

2. 통신민원현황

가. 개설

구 정보통신부 고객센터에 접수된 통신민원에 대한 전체 통계는 2007년 7월에 통신위원회 이용자보호팀에서 공개한 『통신민원동향』에서 보면 비교적 자세한 전체 민원건수가 나타난다. 즉 2001년에 하루 평균 19.8건으로 연간 총 5,928건이었던 것이 2002년에는 10,806건으로 약 82% 증가, 2003년에는 15,165건으로 약 40% 증가, 2004년에는 26,605건으로 75%가 증가하였으며, 2005년에는 38,774건으로 45%가 증가하여 정보통신부 CS센터에 접수된 민원으로서의 정점에 이르렀다.³⁵⁰⁾

[그림 5-1] 연간 통신민원동향



* 통신위원회 이용자보호팀, 『통신민원동향』, 2007.7, 3쪽.

2006년에 36,411건으로 민원이 약 11% 감소하다가, 2007년에 다시 17%증가하면서 42,858건이 되었으나, 2008년부터는 다시 28,932건으로 32.5% 감소하였고,³⁵¹⁾ 올해 상반기에는 12,251건으로 전년도 상반기에 비하면 다시 21.67%가 감소하여 전체적으로 감소추세에 있다고 볼 수 있다.³⁵²⁾ 특히 2008년부터는 새로이 서비스

350) 통신위원회 이용자보호팀, 『통신민원동향』, 2007.7, 3쪽.

351) 방송통신위원회, 『2008년 방송통신민원동향』, 2009.1.

352) 방송통신위원회, 『2009년 상반기 방송통신민원동향』, 2009.7.

가 개시되거나 활성화되고 있는 인터넷 전화와 IPTV에 대한 민원이 증가하고 있다고 한다.³⁵³⁾ “통신민원 감소 원인은 개인정보 유출 문제 이후 방통위 시정조치에 따른 통신사업자들의 텔레마케팅 활동 개선, 이동전화 단말기 보조금 제도 폐지로 인한 번호이동 감소 등의 영향으로 추정된다. 반면 전반적인 통신민원의 감소에도 불구하고 번호이동성제도 시행 등으로 사업자경쟁이 심화되고 있는 VoIP와 부가통신, 휴대 인터넷 관련 민원은 2007년도 151건, 564건, 34건에서 비교적 큰 폭인 1,126건, 3,085건, 330건으로 각각 증가했다”고 본다.

[표 5-5] 연간 통신민원 현황

연도	2004	2005	2006	2007	2008	2009상반기
민원건수	26,496건	40,699건	36,431건	42,858건	28,932건	25,670건
증감	75%	45%	△11%	17%	△32.5%	△-11.3%

* 2004~2008년은 방송통신위원회, 『2008년 방송통신민원동향』, 2009.1.

** 2008년은 방송통신위원회, 『2009년 상반기 방송통신민원동향』, 2009.7.

*** 2009년은 방송통신위원회, 『2009년 방송통신민원 동향 보고』, 2010.1.

2007년 7월에 통신위원회 이용자보호팀에서 공개한 『통신민원동향』을 통하여 구 정보통신부 고객센터에 접수된 통신민원통계를 기점으로 서비스별 연도별 민원동향을 보면 아래 표와 같이 나타난다.

즉 정부민원의 수는 줄고 있고, 이동전화민원은 2006년을 정점으로 점차 서비스 시장이 안정화단계에 들어서면서 줄고 있고, 유선전화는 2007년을 정점으로 줄고 있으며, 초고속인터넷서비스 역시 2007년을 정점으로 줄고 있다.

353) IT Daily, 2009년 1월 28일 “인터넷전화·IPTV 관련 민원, 큰 폭 증가 - 방통위, ‘08년 방송통신 민원 동향’ 발표”.

[표 5-6] 통신서비스별 민원접수 현황(년도별)

(단위 : 건)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	점유율	증감율
이 동 전 화	7,968	15,435	16,494	16,259	11,084	11,040	43.0%	-0.4%
유 선 전 화	1,764	3,284	3,404	5,782	3,571	2,824	11.0%	-20.9%
초 고 속 인 터 넷	3,630	5,373	10,798	17,686	8,571	6,516	25.4%	-24.0%
인 터 넷 전 화				151	1,126	1,638	6.4%	45.5%
정 부 민 원	10,293	13,783	2,799	789	318	1,271	5.0%	299.7%
부 가 통 신	2,296	2,001	2,041	564	3,085	880	3.4%	-71.5%
별 정 통 신	263	478	630	1,022	533	415	1.6%	-22.1%
기 타	282	345	265	605	644	1,086	4.2%	68.6%
합 계	26,496	40,699	36,431	42,858	28,932	25,670	100.0%	-11.3%

※ 기타 : 전용회선, 휴대인터넷, TRS, 무선호출 등

※ 증감율은 2008년도와 비교한 수치임

* 방송통신위원회, 『2009년 방송통신민원 동향 보고』, 2010.1.

한편 2009년 7월에 방송통신위원회에서 발표한 『09년 상반기 방송통신민원 동향 보고』을 보면, 2009년 상반기 동안 방송통신위원회 CS센터(고객만족센터)에 인터넷·전화·우편 등을 통해 접수된 민원은 총 15,598건이며, 이는 작년 상반기와 비교해 방송은 7.75%, 통신은 21.67% 감소한 수치이다. 이중에서 통신민원은 총 12,251건이고, 이중에서 이동전화 4,966건, 유선전화1,351건, 초고속인터넷 3,458건, 인터넷전화 782건, 기타 1,694건이다.³⁵⁴⁾ 비율로는 이동전화 서비스가 4,966건으로 전체 통신민원 건수의 40.5%로 가장 많고 별정통신 서비스가 572건(1.9%)으로 가장 적은 것으로 나타났다.

354) 방송통신위원회, 『09년 상반기 방송통신민원 동향 보고』, 2009.7

[표 5-7] 통신 서비스별 민원접수 현황

(단위 : 건)

구 분	합 계 (점유율)	'09. 1	'09. 2	'09. 3	'09. 4	'09. 5	'09. 6
이 동 전 화	4,966 (40.5%)	812	812	866	830	763	883
유 선 전 화	1,351 (11.0%)	189	262	231	236	211	222
초고속인터넷	3,458 (28.2%)	566	622	658	637	467	508
인 터 넷 전 화	782 (6.4%)	180	125	123	115	104	135
정 부 민 원	528 (4.3%)	148	28	35	80	117	120
부 가 통 신	572 (4.7%)	143	125	103	78	70	53
별 정 통 신	237 (1.9%)	46	36	35	44	40	36
기 타	357 (2.9%)	36	45	48	71	75	82
합 계	12,251 (100.0%)	2,120	2,055	2,099	2,091	1,847	2,039

※ 기타 : 전용회선, 휴대인터넷, TRS, 무선통신 등

* 방송통신위원회, 『09년 상반기 방송통신민원 동향 보고』, 2009.7, 8쪽.

통신민원에 대한 정확한 통계는 사업자측의 내부민원 자료가 사업자조사결과 사업자들이 단지 유형별이나 퍼센트 별로도 공개를 기피하므로 국가측에서 알수 없고 공개되지도 않는다. 따라서 통신민원을 정확하게 파악할 수 있는 자료는 방송통신위원회의 방송통신민원과 한국소비자원에 대한 민원 정도이다.

[표 5-8] 연도별 통신민원 건수

연도	2004년	2005년	2006년	2007년 (6월 기준)
접수방법				
MIC CS센터내 통신민원 접수	26,605	38,774	36,411	23,313
한국소비자원 정보통신서비스 상담	25,906	40,972	52,403	—

* 출처 : 김성환외, 『정보통신 이용자보호기반 조성연구(Ⅰ)』, 정보통신정책연구원, 2007.12, 39쪽에서 KCC 내부자료(2007)를 참조한 것을 인용.

나. 사업자별 현황

방송통신위원회 CS센터에 접수된 민원 중 사업자와 관련된 민원을 사업자별로 분석해 보면 케이티가 5,855건으로 가장 많았으며, SKT 3,534건, LG파워콤 2,912건 순으로 많이 접수된 것으로 나타났다. 물론 대부분의 사업자는 작년과 비슷한 수치를 보이고 있으나 SK브로드밴드(1,784건 → 1,162건)와 드림라인(1,794건 → 619건)의 민원이 크게 감소한 것으로 나타났다. 다만, 케이티는 유무선인 KT와 이동통신인 KTF가 합병한 관계로 양자가 포함된 수치임을 고려하여야 한다.

[표 5-9] 통신사업자별 민원접수 현황

(단위 : 건)

구 분	합계	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
케이티	5,855	294	363	356	383	321	533	485	639	593	636	674	578
SKT	3,534	230	250	281	244	288	299	306	287	308	306	279	456
LG파워콤	2,919	273	248	266	288	191	230	256	191	249	244	232	251
LGT	1,582	125	136	132	124	157	142	156	137	144	95	114	120
SK브로드밴드	1,162	69	85	88	108	87	93	92	89	104	90	103	154
LG데이콤	746	127	89	75	65	45	72	67	33	48	41	33	51
온세텔레콤	826	64	66	65	40	52	54	52	36	48	86	112	151
드림라인	619	100	97	80	59	51	39	42	40	19	32	27	33
소액결제중재	2,207	152	172	169	151	106	148	152	128	156	286	250	337
통신민원조정센터	493	47	37	58	47	34	45	51	43	32	25	40	34
별정통신	298	46	36	35	44	40	36	35		26			
부가통신	189	44	31	27	19	18	17	15		18			
종합유선방송	1,333	174	197	218	177	139	147	171		110			
기타	3,907	375	248	249	338	317	184	201	364	242	464	453	472
합계	25,670	2,120	2,055	2,099	2,087	1,846	2,039	2,081	1,987	2,097	2,305	2,317	2,637

※ 기타 : SK네트웍스, 파워텔, 에어미디어 등

* 방송통신위원회, 『2009년 방송통신민원 동향 보고』, 2010.1.

다. 민원유형

방송통신위원회 CS센터에 접수된 민원 총 12,251건 중 1)민원인이 직접 취하한 민원(497건)과 2) 처리 중인 민원(315건)을 제외한 3) 정상적으로 처리가 완료된 민원(11,439건)을 유형별로 분석해 보면 고지없이 요금 청구 및 위약금 등 이용요금에 대한 불만과 서비스 관련 문의, 개통·설치 등 업무처리에 관한 민원은 꾸준히 발생되고 있으나, 해지지연과 가입요금제, 명의도용에 관한 민원은 감소 추세에 있는 것으로 나타난다. 특히, 명의도용 민원의 감소는 명의도용방지서비스(M-Safer)를 이동전화 뿐 아니라 초고속인터넷, 유선전화 등으로 확대 시행했던 것에 따른 것으로 방송통신위원회는 판단된다고 한다.

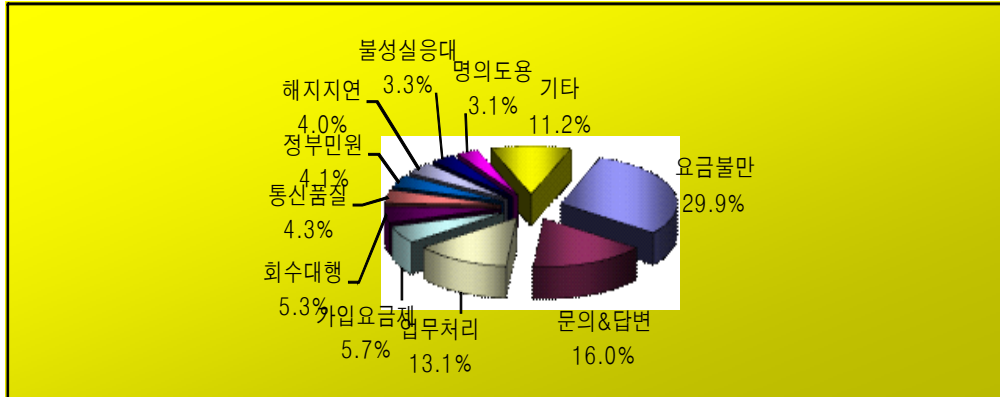
[표 5-10] 통신 유형별 민원처리 현황

(단위 : 건)

구				합 계 (점유율)		'09. 1	'09. 2	'09. 3	'09. 4	'09. 5	'09. 6
요	금	불	만	3,415	(29.9%)	585	584	624	621	494	507
문	의	&	답	변	1,833	(16.0%)	288	296	310	298	307
업	무	처	리		1,501	(13.1%)	196	235	259	254	271
가	입	요	금	제	656	(5.7%)	116	116	128	141	74
회	수	대	행		601	(5.3%)	109	91	98	92	101
통	신	품	질		497	(4.3%)	88	67	86	94	70
정	부	민	원		466	(4.1%)	121	28	32	79	85
해	지	지	연		460	(4.0%)	108	90	78	64	52
불	성	실	응	대	382	(3.3%)	41	69	68	75	67
명	의	도	용		351	(3.1%)	65	52	71	71	41
기				타	1,277	(11.2%)	215	217	239	251	184
합				계	11,439	(100.0%)	1,932	1,845	1,993	2,076	1,759

※ 기타 : 이용제한, 해지제한, 부가서비스, 이용요금제 등

[그림 5-2] 통신 민원처리 점유율



1) 통신 서비스별 민원처리 현황

방송통신위원회 CS센터의 민원처리 유형을 통신서비스별로 분석해 보면, 이동전화 및 초고속인터넷에서는 요금불만 관련 민원이 각각 3,931건과 1,907건으로 가장 많았던 것으로 나타났다. 이용자에게 고지없이 청구된 이용요금, 약정위반에 따른 약정할인 반환금(위약금) 청구 등에 대한 민원이 꾸준히 제기되고 있다. 유선전화에서는 회수대행 관련 민원이 852건으로 가장 많았으며, 인터넷전화에서는 각종 문의 관련 민원이 298건으로 가장 많았다.

[표 5-11] 통신 서비스& 민원 유형별 민원처리 현황

(단위 : 건)

구분	합 계	이동전화	유선전화	초고속인터넷	인터넷전화	정부민원	부가통신	별정통신	기 타
요금불만	7,397	3,931	322	1,907	244	3	610	74	306
문의&답변	4,024	1,495	650	986	298	3	167	159	266
업무처리	3,221	1,705	292	713	294	2	10	68	137
가입요금제	1,566	539	169	570	198	2		10	78
회수대행	1,339	471	852	1	6	2			7
통신품질	1,189	412	46	466	204		1	16	44
정부민원	764			2	1	756	2		3
해지지연	827	43	41	534	135	1		7	66
불성실응대	779	385	76	225	48		1	25	19
명의도용	656	384	31	150	39		6	10	36
기 타	3,624	1,558	336	901	140	454	79	62	94
합 계	25,386	10,923	2,815	6,455	1,607	1,223	876	431	1,056

* 방송통신위원회, 『2009년 방송통신민원 동향 보고』, 2010.1.

2) 통신 사업자별 민원처리 현황

가) 이동전화

방송통신위원회 CS센터의 민원처리에서 이동전화 서비스에서는 SKT가 3,436건으로 민원이 가장 많았고 KT 3,131건, LGT 1,620건 등으로 나타났다. 유형별로 살펴보면, 요금불만(3,931건), 업무처리(1,705건), 문의(1,495건), 회수대행(471건), 명의도용(384건) 등의 순서이다. 유형별로 민원이 많이 제기된 사업자를 살펴 보면, 요금불만은 소액결제중재센터(2,062건), 업무처리는 SKT(892건), 문의는 케이티(598건), 회수대행은 SKT(358건)에서 많이 발생되었다.

[표 5-12] 2009년도 이동전화 민원유형 현황

구 분	합 계	케이티	SKT	LGT	소액결제 중재센터	통신민원 조정센터	한국콘텐츠 산업연합회	기 타
요 금 불 만	3,931	746	451	384	2,062		288	
업 무 처 리	1,705	675	892	135		3		
문 의 & 답 변	1,495	598	469	428				
회 수 대 행	471	105	358	6	2			
명 의 도 용	384	14	31	8		331		1
통 신 품 질	412	152	181	79				
불 성 실 응 대	385	133	103	149				
가 입 요 금 제	539	266	215	58				
부 가 서 비 스	202	70	124	8				
이 용 제 한	228	68	50	110				
미 납 자 등 록	186	40	136	10				
기 타	985	264	426	245	10	40		2
합 계	10,923	3,131	3,436	1,620	2,074	374	288	3

* 방송통신위원회, 『2009년 방송통신민원 동향 보고』, 2010.1.

나) 유선전화

방송통신위원회 CS센터 민원에서 유선전화 서비스에서는 케이티가 1,602건으로 민원이 가장 많았고 온세텔레콤 757건, LG데이콤 131건 등으로 나타났다. 유형별

로 살펴보면, 회수대행(852건), 문의&답변(650건), 요금불만(322건), 업무처리(292건), 가입요금제(169건) 등의 순서이다. 유형별로 민원이 많이 제기된 사업자를 살펴보면, 회수대행은 온세텔레콤(685건), 문의&답변은 케이티(555건), 요금불만은 소액결제중재센터(135건), 업무처리는 케이티(184건)에서 많이 발생되었다.

[표 5-13] 2009년도 유선전화 민원유형 현황

(단위 : 건)

구 분	합 계	케이티	SKB	LGD	온세텔레콤	소액결제 중재센터	기 타
회 수 대 행	852	156	11		685		
문 의 & 답 변	650	555	75	12	4		4
요 금 불 만	322	89	14	57	13	135	14
업 무 처 리	292	184	7	51	33		17
가 입 요 금 제	169	159	2		8		
부 가 서 비 스	170	164	1	5			
요 금 제	91	87					4
불 성 실 응 대	76	67	2		7		
해 지 지 연	41	39	2				
통 신 품 질	46	38	5	3			
명 의 도 용	31	8			4		19
기 타	75	56	10	3	3	1	2
합 계	2,815	1,602	129	131	757	136	60

* 방송통신위원회, 『2009년 방송통신민원 동향 보고』, 2010.1, 13쪽.

다) 초고속인터넷 서비스

방송통신위원회 CS센터민원중에서 초고속인터넷 서비스 분야는 초고속인터넷 서비스에서는 LG파워콤이 2,325건으로 민원이 가장 많았고 중계유선방송(SO) 1,803건, 케이티 1,308건 등으로 나타났다. 유형별로 살펴보면, 요금불만(1,907건), 문의&답변(986건), 업무처리(713건), 가입요금제(570건), 해지지연(534건) 등의 순

서이다. 유형별로 민원이 많이 제기된 사업자를 살펴보면, 요금불만은 SO(864건), 문의&답변은 SKB(434건), 업무처리와 가입요금제는 LG파워콤(268건, 397건)에서 많이 발생되었다.

[표 5-14] 2009년도 초고속인터넷 민원유형 현황

(단위 : 건)

구 분	합 계	케이티	SKB	LGD	LGP	온세텔레콤	드림라인	SO	기 타
요 금 불 만	1,907	301	67	19	598	31	1	864	26
문 의 & 답 변	986	299	434	3	123		1	118	8
업 무 처 리	713	221	40	4	268	8	1	169	2
가 입 요 금 제	570	104	19	1	397	1		48	
해 지 지 연	534	100	56	6	178	3	2	188	1
통 신 품 질	466	112	29		258			67	
불 성 실 응 대	225	73	42		96			14	
해 지 제 한	243	8	35		143			56	1
명 의 도 용	150	14	2		11	6		35	82
미 납 자 등 록	120	27	14		73			6	
요 금 제	162	5	2		2			152	1
기 타	379	44	46	1	178	2	17	86	5
합 계	6,455	1,308	786	34	2,325	51	22	1,803	126

* 방송통신위원회, 『2009년 방송통신민원 동향 보고』, 2010.1, 14쪽.

라) 인터넷 전화서비스

방송통신위원회 CS센터민원에서 발표한 자료에 의하면 인터넷전화 서비스에서는 LG파워콤이 541건으로 민원이 가장 많았고 LG데이콤 395건, 케이티 240건 등으로 나타났다. 유형별로 살펴보면, 문의&답변(298건), 업무처리(294건), 요금불만

(244건), 가입요금제(198건), 통신품질(204건) 등의 순서이다. 유형별로 민원이 많이 제기된 사업자를 살펴보면, 문의&답변은 SKB(104건), 업무처리는 LG파워콤(82건), 요금불만은 LG데이콤(78건), 통신품질은 LG파워콤(150건)에서 많이 발생되었다.

[표 5-15] 2009년도 인터넷전화 민원유형 현황

(단위 : 건)

구 분	합 계	케이티	SKB	LGD	LGP	온세텔레콤	SO	기 타
업 무 처 리	294	62	15	76	82	2	36	21
문 의 & 답 변	298	60	104	68	25		13	28
가 입 요 금 제	198	14	3	16	150	1	8	6
요 금 불 만	244	48	10	78	60		30	18
해 지 지 연	135	10	3	94	12		5	11
통 신 품 질	204	17	10	4	150		10	13
명 의 도 용	39			22			-	17
이 용 제 한	44	3	2	5	30		2	2
불 성 실 응 대	48	18	6	3	20		1	
해 지 제 한	26	1		16	3		4	2
요 금 제	22				1		20	1
기 타	55	7	8	13	8		6	13
총 합 계	1,607	240	161	395	541	3	135	132

* 방송통신위원회, 『2009년 방송통신민원 동향 보고』, 2010.1, 14쪽.

한편 한국소비자원의 자료에 의하면 인터넷전화에 대한 통신민원은 크게 증가하는 것으로 발표되었다.³⁵⁵⁾

[표 5-16] 한국소비자원 소비자상담 접수 현황

2008년	2009년 (9월 23일 현재)	합계
641건	790건	1,431건

355) 한국소비자원, 인터넷전화관련 소비자불만 급증, 소비자 주의필요, http://www.kca.go.kr/front/information/inf_01_05_view.jsp?no=986

2008년부터 2009년 9월 23일 까지 한국소비자원에 접수된 인터넷전화 관련상담 (1,431건)을 분석한 결과, 주요 불만유형은 계약불이행 245건(17.1%), 해지거부 218건(15.2%), 부당(과다)요금 청구 171건(12.0%), 품질불량 170건(11.9%) 등의 순으로 나타났다. 한편 사업자별로는 인터넷전화 브랜드별로는 'myLG070'이 960건(67.1%)으로 가장 많았고, '국인터넷전화' 93건(6.5%), '브로드앤인터넷전화' 75건(5.2%)의 순이었다.

[표 5-17] 한국소비자원 소비자상담 유형별 현황

(기간 : 2008.1.1 ~ 2009.9.23.현재)

유 형 별	건수(비율)	비 고
계약 불이행	245건(17.1%)	- 일정기간 무료 약정 후 요금청구 - 단말기 무료제공 약정 후 대금청구 - 결합할인 약정 불이행, 부가서비스 약정 불이행
계약해지거부	218건(15.2%)	- 정당한 계약해지 거부 및 지연 - 결합상품의 경우 일부만의 해지 거부 등
부당(과다)요금	171건(12.0%)	- 계약해지한 서비스 요금 청구 - 요금 부당 청구
통화품질 불량	170건(11.9%)	- 통화품질 불량, 접속 장애 - 통화중 끊김 현상 발생 등
단말기 하자	124건(8.7%)	- 열 발생, 배터리 불량 - 스피커 불량, A/S 불편 등
과다 위약금	86건(6.0%)	- 위약금 과다 청구 - 사업자 귀책사유로 인한 계약해지 시 위약금 청구
기타	417(29.1%)	- 지나친 가입권유로 인한 불편호소 - 개인정보 유출 우려, 소비자분쟁해결기준 문의 등
계	1,431건(100.0%)	

인터넷전화의 통신사업자 브랜드별로는 'myLG070'이 960건(67.1%)으로 가장 많았고, '국인터넷전화' 93건(6.5%), '브로드앤인터넷전화' 75건(5.2%)의 순이었다.

[표 5-18] 한국소비자원 사업자별 소비자상담 접수현황

구분	2008년	2009.9.23	합계	가입자수 ※
myLG070 (주)LG데이콤 / (주)LG파워콤	484건	476건	960건	약180만명
국인터넷전화 (주) KT	10건	83건	93건	약107만명
브로드밴드인터넷전화 SK브로드밴드(주)	22건	53건	75건	약78만명
기타※※	124건	179건	303건	
계	640건	791건	1,431건	

* 가입자수는 '09.8월말 현재 한국통신사업자연합회 자료

** 기타는 한국케이بل텔레콤(KCT), 별정통신사업자 등임.

*** 출처 : 한국소비자원

마) IPTV서비스

방송통신위원회 CS센터민원에서 접수된 민원을 보면, 점차 IPTV 가입자가 늘어나면서 IPTV 관련민원이 서서히 증가하고 있으며 IPTV의 경우도 다른 유료매체와 마찬가지로 요금과 위약금 분쟁이 대다수를 차지한다.

다만, 대표적인 미디어융합서비스인 IPTV를 통신서비스로 볼 것인가, 방송서비스로 볼 것인가에 대하여는 여전히 논란이 되고 있지만, 일단 서비스계약이나 전송, 품질 등에 관한 부분은 명확하게 통신서비스이라고 볼 수 있다. 따라서 관련되는 부분을 중심으로 하여 통신서비스 부분에서 설명하기로 한다.

[표 5-19] IPTV 사업자 민원처리 현황

(단위 : 건)

구분		합계	케이티	LG파워콤	SK브로드밴드
프로그램		18	7	9	2
유료방송	소계	110	60	33	17
	요금	59	34	14	11
	해약	5	2	2	1
	채널편성	2	1	0	1
	설치/이전	6	0	4	0
	A/S 등	1	0	0	0
	허위영업	20	14	3	3
	기타	17	6	10	1
기타		8	6	0	2
합계		136	73	42	21

3) 통신서비스 이용단계별 민원유형

한편 통신서비스 이용자에 대한 민원 내지 피해를 통신서비스의 가입, 이용, 해지단계별로 나누어 구분할 수 있다. 우선 2008년도 통신민원을 기준으로 하여 나눠보면, 통신서비스 가입단계에서는 9,055건(22,3%), 이용단계에서는 18,843건(46,5%), 해지단계에서는 12,548건(31%)으로 총 40,446건이다.

가입단계에서 발생하는 민원으로는 명의도용, 미성년자가입, 가입제한, 업무처리, 가입요금제, 문의 및 답변, 가개통관련이고, 주로 명의도용이나 가입요금제에 대한 민원이 많았다.

이용단계에서 발생하는 민원으로는 요금제, 업무처리, 부가서비스, 온라인게임, 회수대행, 수신자부담, 멤버쉽, 청구 및 수납, 부당요금, 이용제한, 통화품질, 불성실대응, 미납자등록, 문의 및 답변 등이었는데, 이 역시 부당요금을 비롯한 부당한 요금지불과 관련된 부가서비스나 수신자부담 등에 관한 요금관련민원이 가장 높았다.

해지단계에서는 직권해지, 해지제한, 해지지연, 부당요금, 문의 및 답변이었는데, 이 단계에서도 역시 부당요금에 관한 민원이 가장 높았다.

[표 5-20] 통신서비스의 가입, 이용, 해지 단계별 민원유형

구 분		계	구 분		계
합계		40,446			
가 입 단 계	소계	9,055	이 용 단 계	멤버쉽	30
	명의도용	1,374		청구 & 수납	463
	미성년자가입	159		부당요금	4,523
	가입제한	171		이용제한	363
	업무처리	1,412		통신품질	1,603
	가입요금제	4,158		불성실응대	1,575
	문의 & 답변	1,672		미납자등록	446
	가개통관련	109		문의&답변	2,402
이 용 단 계	소계	18,843	해 지 단 계	소계	12,548
	요금제	228		직권해지	254
	업무처리	3,165		해지제한	1,592
	부가서비스	1,929		해지지연	2,840
	온라인게임	573		부당요금	6,867
	회수대행	1,377		문의&답변	995
	수신자부담	166			

*출처 : 함창용외, 『통신서비스 이용자 교육 및 참여활성화 방안』, 정보통신정책연구원, 2008.12, 26쪽에서 방통위의 2008년도 민원동향을 참조할 것을 일부 변형함.

라. 민원처리 만족 현황

국민권익위원회에서 운영하는 종합민원처리 시스템인 ‘국민신문고’는 민원처리결과에 대해 민원인이 만족 여부를 평가하는 제도를 운영하고 있다. 이러한 민원처리결과에 대한 만족 여부 평가는 ‘매우만족’, ‘만족’, ‘보통’, ‘불만’, ‘아주불만’의 5가지 선택사항 중 하나를 민원인이 선택하면 다음과 같은 계산식에 의해 만족도 및 불만족도를 계산한다.

- 만족도 계산식 : (매우만족+만족)/(매우만족+만족+보통+불만+아주불만)
- 불만족도 계산식 : (불만+아주불만)/(매우만족+만족+보통+불만+아주불만)

국민권익위원회는 ‘국민신문고’에서 만족 여부가 평가된 민원 중 사업자와 관련된 민원을 분류하여 만족도 및 불만족도를 사업자별로 분석하여 관리하고 있다.

1) 민원처리 만족도 현황

금년 상반기 민원처리에 대한 만족도 조사결과 총 민원처리 14,648건 중 1,429명이 만족도에 응답하였으며, 방송서비스에서는 57.6%, 통신서비스에서는 40.9%의 만족도를 나타내고 있다.

[표 5-21] 2009년도 통신민원처리 만족도 현황

(단위 : 명, %)

구	분	만족도조사 응답자	만족응답자	만족율
통	신	2,137	776	36.3%

* 방송통신위원회, 『2009년 방송통신민원 동향 보고』, 2010.1, 16쪽.

[표 5-22] 2009년도 통신사업자별 민원처리 만족도 현황

(단위 : %)

구분	KT	SKT	SKB	LGT	LG 데이콤	LG 파워 콤	온세 텔레 콤	드림 라인	소액 결제 중재 센터	통신 민원 조정 센터	별정 통신	부가 통신	종합 유선 방송	기타	합계
만족율	39.2	29.1	34.0	19.7	63.8	45.7	60.6	35.1	74.6	53.3	20.6	28.1	53.9	33.3	40.9

2) 민원처리 불만족도 현황

2009년 상반기 민원처리에 대한 만족도 조사결과 총 민원처리 14,648건 중 1,429명이 만족도에 응답하였으며, 방송서비스에서는 26.4%, 통신서비스에서는 45.6%의 불만족도를 나타내고 있다.

[표 5-23] 2009년 상반기 민원처리 불만족도 현황

(단위 : 명, %)

구분	만족도조사 응답자	불만족응답자	만족율
통신서비스	1,134	517	45.6%
합계	1,429	595	41.6%

[표 5-24] 통신사업자별 민원처리 불만족도 현황

(단위 : %)

구분	KT	SKT	SKB	LGT	LG 데이콤	LG 파워 콤	온세 텔레 콤	드림 라인	소액 결제 중재 센터	통신 민원 조정 센터	별정 통신	부가 통신	종합 유선 방송	기타	합계
불만족율	42.6	57.1	53.2	68.4	34.0	43.0	30.3	45.9	14.3	40.0	73.5	59.4	33.7	50.0	45.6

제2절 사업자조사 대상의 선정

1. 통신사업자 현황

우리나라에는 다양한 종류의 통신사업자가 존재한다. 다양한 사업면허와 이에 따른 사업구역 등으로 아래와 같이 대표적인 기간통신사업자가 존재한다. 물론 기간사업자 중에서도 방송사업자이면서 통신전송역무를 하는 사업자를 제외하고 주요 사업자를 이번 조사대상으로 보기로 하였다.

통신사업자에서도 주요 사업자는 기간사업자이지만, 다양한 종류의 별정사업자 및 부가사업자가 존재한다. 따라서 이 연구에서는 일단 별정사업자와 부가서비스 사업자는 방송통신위원회의 의견에 의하여 일단 연구에서 제외하였다.

[표 5-25] 2009년도 기간통신사업자 현황

(2009. 4. 24. 현재)

역무	구분	소속MSO	사업자
전송역무 (인터넷접속 서비스, 지역 104개)	SO (63개)	티브로드 (11개)	(주)티브로드 한빛방송, (주)티브로드 기남방송, (주)티브로드 에이비씨방송, (주)티브로드 전주방송, (주)티브로드 천안방송, (주)티브로드 동남방송, (주)티브로드 동대문케이블방송, (주)티브로드 새롭방송, (주)티브로드 낙동방송, (주)티브로드 GSD방송, (주)티브로드 북부산방송
		C&M (1개)	(주)씨앤엠
		CJ케이블 (4개)	(주)씨제이케이블넷, 씨제이케이블넷해운대기장방송(주), 씨제이케이블넷영남방송(주), 한국케이블TV충남방송
		HCN (8개)	(주)에이치씨엔, (주)HCN경북방송, (주)HCN금호방송, (주)HCN서초방송, (주)디씨씨, (주)HCN부산방송, (주)HCN충북방송, (주)한국케이블TV새로넷방송,
		큐릭스 (6개)	(주)큐릭스, (주)큐릭스광진성동방송, (주)큐릭스종로중구방송, (주)노원케이블종합방송, (주)큐릭스대구방송, (주)큐릭스서대문방송
		CMB (7개)	(주)CMB광주동부방송, (주)CMB동서방송, (주)CMB대구동부방송, (주)CMB대구수성방송, (주)CMB한강케이블티브이, (주)CMB대전방송, (주)CMB전남방송
		온미디어 (4개)	(주)한국케이블TV전남동부방송, (주)한국케이블TV영동방송, (주)동구케이블방송, (주)수성케이블방송,
		드림시티 (1개)	드림시티방송(주)
	개별 SO (21개)		(주)GS강남방송, (주)아름방송네트워크, (주)한국케이블TV호남방송, (주)한국케이블TV제주방송, (주)한국케이블TV경기동부방송, (주)한국케이블티브이 충청방송, (주)한국CATV나라방송, 남인천방송(주), (주)제일케이블TV방송, (주)한국케이블TV서대구방송, 금강방송(주), (주)서경방송, (주)GS울산방송, 한국케이블TV푸른방송(주), (주)영서방송, (주)동서디지털방송, (주)한국케이블TV포항방송, 한국케이블TV전북방송, 한국케이블TV광주방송, (주)씨씨에스, JCN울산중앙방송(주)
	RO(11개)		(주)동남네트워크, (주)미금유선방송, (주)진남케이블네트워크, 경남디지털넷(주), (주)동남케이블네트워크, 수시스템(주), (유)다도네트워크, (주)반송종합유선방송, (주)경남디지털넷, (주)서청주케이블티브이, 새빛넷

		NO(30개)		(주)강원네트웍스, (주)대전텔레콤, (주)부천종합네트웍, (주)장승포케이블넷, 광양케이블네트웍(주), (주)넷티어, (주)의령네트웍, (주)태백케이블방송, (주)하나케이블네트웍, (주)드림파워네트웍, (주)양양케이블네트웍, (주)연기디지털네트웍, (주)신진네트웍, 수성방송(주), (주)대구종합유선방송, 인천음악방송(주), (주)하나방송, (유)익산방송 익산넷, (유)새만금넷, (유)군산방송 우리넷, 한국케이블TV충남연합방송(주), (주)진산케이블넷, (주)하나넷, (주)동서디지털네트웍, (주)강원네트웍스미디어, (주)파워네트웍, (주)화천케이블넷, (주)더불어넷, (주)청주케이블네트웍, (주)씨씨비
역무	서비스	사업구역	사업자수	사업자
전송역무	시내전화	전국	3	(주)케이티, SK브로드밴드(주), (주)LG데이콤
	시내전화부가서비스	전국	2	(주)온세텔레콤, SK텔레콤(주)
	시외전화	전국	5	(주)케이티, (주)LG데이콤, (주)온세텔레콤, SK브로드밴드(주), SK텔레콤(주)
	가입전신	전국	1	(주)케이티
	국제전화	전국	5	(주)케이티, (주)LG데이콤, (주)온세텔레콤, SK브로드밴드(주), SK텔레콤(주)
	인터넷접속	전국	8	(주)케이티, SK브로드밴드(주), (주)LG데이콤, (주)온세텔레콤, (주)LG파워콤, (주)세종텔레콤, 드림라인(주), SK네트웍스(주)
	인터넷전화	전국	9	(주)케이티, SK브로드밴드(주), (주)LG데이콤, (주)세종텔레콤, 드림라인(주), SK네트웍스(주), SK텔레콤(주), (주)온세텔레콤, (주)한국케이블텔레콤
전기통신회선설비임대역무	전기통신회선설비임대	국내/국제	5	(주)케이티, (주)LG데이콤, (주)세종텔레콤, SK브로드밴드(주), (주)이스트넷
		국내	4	(주)LG파워콤, SK네트웍스(주), 드림라인(주), 한국전파기국(주)
		시외/국제	3	SK텔레콤(주), 한솔아이글로브(주), (주)온세텔레콤
		국제	5	(주)데이콤크로싱, 서울국제전화(주), 삼성네트웍스(주)대한리치, 일진씨투씨(주)
주파수할당역무	선박무선통신	전국	1	(주)케이티
	국제해사위성통신	전국	1	(주)케이티
	공항통신	전국	1	케이티파워텔(주)
	이동전화(셀룰라)	전국	1	SK텔레콤(주)
	개인휴대통신(PCS)	전국	2	(주)LG텔레콤, (주)케이티프리텔
	위성휴대/데이터통신(GMPCS)	전국	3	(주)LG데이콤, 코리아오브콤(주), AP시스템(주)
	주파수공용통신(TRS)	전국	1	(주)케이티파워텔
		지역	5	(주)티온텔레콤(수도권, 대전·충남북), 케이비텔레콤(주)(부산·경남), 대성글로벌네트웍(주)(대구·경북), 파워텔티알에스(주)(강원), 제주TRS(주)(제주)
	무선호출	전국	1	리얼텔레콤(주)
		지역	3	서울이동통신(주)(수도권), 아이즈비전(주)(부산·경남), (주)센티스(대전·충남)
	무선데이터통신	전국	3	(주)에어미디어, 리얼텔레콤(주), 한세텔레콤(주)
	초고속무선인터넷	전국	1	(주)LG데이콤
	IMT-2000	전국	2	SK텔레콤(주), (주)케이티프리텔
	위성회선설비임대	전국	1	SK텔레콤(주)
	위치기반서비스	전국	1	한국위치정보(주)
	휴대인터넷	전국	2	(주)케이티, SK텔레콤(주)

* 총 사업자수 : 142개사(복수의 역무를 제공중인 사업자는 1개 사업자로 계산)

사업폐지 및 M&A 현황

서비스	폐지 및 M&A 사업자(연도)
CT-2	서울이동통신 등 10개 지역 사업자(1998), 한국통신(1999)
TRS	광주TRS, 충남TRS, 전북이통, 새한텔레콤(1999)
GMPCS	SK텔레콤(2000)
무선호출	나래엔컴퍼니, 전북이통, 제주이통, 새한텔레콤(2000), 코리아썬컴, 세정이십일, 케이티아이, 해피텔레콤(2001), 세립아이텍(2003), 서울이동통신(2004)
IMT-2000	KTICOM, SKIMT(2003), LG텔레콤(2006)
회선설비	두루넷(2003), 스페이스브로드밴드(2005)
인터넷접속	두루넷(2005), 씨제이케이블넷북인천방송(2006), 씨제이케이블넷 가야방송(2007.5), 씨제이케이블넷 중부산방송(2007.5), 조일케이블네트워크(2007.8), 티브로드 중부방송(2007.9), 티브로드 남동방송(2008.2), (주)한국케이블TV서남방송('08.9), (주)티브로드 수원·중부방송('08.11), (주)씨앤엠 9개사('08.12)

2. 사업자조사 선정이유

통신서비스사업자에 대한 이용자피해구제 업무처리절차를 조사하기 위하여 이론적으로는 모든 통신사업자를 **전수조사하는 방법**이 있다. 그러나 실무적으로 모든 통신사업자를 전수조사하기는 어려운 일이다. 나아가 많은 비용과 기간, 인력을 투입하여 전수조사한다고 하여 통신사업자의 정확한 민원처리 및 피해구제절차를 안다고 볼 수 없다.

따라서 해당 통신서비스별 주요 통신사업자로 볼 수 있는 기간통신사업자를 중심으로 하여 선별하여 조사집단을 선정하고자 하였다. 이러한 입장에서 1차적으로는 일단 방송통신위원회에서 고지하는 기간통신사업자 현황을 조사하였고, 이에 따라서 2차적으로는 방송통신위원회 측에서 지정하는 사업자로 이동통신과 유무선통신으로 나누어 조사대상을 선정하였다.

3. 조사방법

이번 통신사업자조사와 관련하여 방송통신위원회에서는 유무선사업자로서 KT, SK브로드밴드, LG데이콤, LG파워콤을 선정하였고, 이동통신사업자로서는 SKT, KT(구 KTF), LGT를 선정하였다.

[표 5-26] 조사대상 통신사업자

사업분야	사업자
이동통신사업자	SKT, KT(KTF), LGT
유무선사업자	KT, SK브로드밴드, LG데이콤, LG파워콤

이에 연구진은 초기에는 방송통신위원회 산하 공공기관을 통한 간접조사방식 내지는 연구협력반의 설치에 따른 **간접조사방식**을 고려하였으나, 이를 실행하지 못하였다.

결국 통신사업자조사는 **직접조사방식**을 채택하여 진행하기로 하였다. 따라서 사전에 작성한 설문지를 중심으로 한 **설문조사** 및 직접 사업자의 이용자 피해구제부서를 방문하여 담당자에 대한 **심층조사**의 방법을 시행하기로 방송통신위원회의 승인을 얻어 연구진 내에서 협의 결정하였다.

따라서 본 연구진은 방송통신위원회에서 지정한 사업자의 컨택포인트를 중심으로 직접 사업자의 이용자보호담당 부서를 전화연락하여 담당자를 지정받은 후에, 이용자피해구제 담당자에게 사전에 전자우편으로 이용자피해구제조사 설문지(부록 1)를 송부하고, 사업자의 선호에 따라서 면접일을 정한 후에 사업자가 지정하는 장소에서 사업자 설문조사 및 심층조사를 진행하였다.

이에 방송통신위원회가 선정한 사업자를 조사대상에 따라서 2009년 7월 1일부터 2009년 8월 31일까지 조사가 진행되었다. 조사순서는 가장 통신시장점유율이 높은 이동통신사업자, 그 다음에 유선사업자를 순서로 하여 조사하였다.

사업자 조사방식은 설문조사방식과 심층면접방식을 취하였다. 우선 1) 미리 사업자측 민원담당자에게 송부한 설문지(부록)를 받고 2) 이를 기반으로 보충질문하고, 3) 회사의 주요사업내용, 이용자피해구제업무처리절차도, 개선방안 등을 심층면접 방식으로 질문하고, 4) 응답된 내용에 대한 의문점을 질문을 다시 이용하는 심층면접방식을 병행하여 진행되었다. 사업자조사이후에 관련되는 이용자인원처리 절차도나 관련 자료는 이후 각 사업자별 사내 보안해제이후 이 메일이나 우편 등으로 송부받았다.

다만, 대부분의 사업자가 이미 공개된 대외민원을 제외한 대내민원은 총계는 물론 민원유형별 비율조차 공개하려고 하지 않아 애로점이 있었다. 따라서 통신서비스 이용자에 대한 민원 내용은 주로 방송통신위원회에서 이미 여러 미디어에 공개된 자료를 간접적으로 수집하여 아래에서 검토하기로 한다.

[표 5-27] 통신사업자별 민원접수 현황

< 통신 사업자별 민원접수 현황 >

(단위 : 건)

구분	합 계	'09. 1	'09. 2	'09. 3	'09. 4	'09. 5	'09. 6
케 이 터	3,115	476	529	528	583	466	533
SK텔레콤	1,592	230	250	281	244	288	299
SK브로드밴드	530	69	85	88	108	87	93
LG텔레콤	816	125	136	132	124	157	142
LG데이콤	474	127	89	75	65	45	73
LG파워콤	1,496	273	248	266	288	191	230
온세텔레콤	341	64	66	65	40	52	54
드림라인	427	100	97	80	59	52	39
소액결제중재센터	898	152	172	169	151	106	148
통신민원조정센터	268	47	37	58	47	34	45
별정통신	427	82	75	49	77	70	74
부가통신	158	44	31	27	19	20	17
종합유선방송	1,104	175	202	232	187	149	159
기타	77	8	10	14	19	13	13
합계	11,723	1,972	2,027	2,064	2,011	1,730	1,919

※ 기타 : SK네트웍스, 파워텔, 예어미디어 등

* 출처 : 디지털데일리 2009.1.28

올해의 통신민원은 전년도('08년 상반기, 15,641건) 대비 21.7%가 감소한 12,251건이 접수되었으며, 통신서비스별로는 이동전화 40.5%(4,966건)·초고속인터넷 28.2%(3,458건)·유선전화 11.0%(1,351건)로 전체 통신민원의 79.8%(9,775건)를 차지하는 것으로 나타났다. 처리완료된 민원에 대한 세부유형을 살펴보면, 요금불만 관련 민원이 3,415건으로 전체의 30% 가까이 차지하는 것으로 확인되었다.³⁵⁶⁾ IPTV 역시 요금과 위약금 분쟁이 대다수였으며, 사업자별로는 KT(60건), LG파워콤(33건), SK브로드밴드(17건) 등이었다.

민원처리 만족도는 금년 상반기중 민원인이 처리된 민원에 대해 만족여부를 답

356) icross뉴스 2009.7.15. “방송통신위원회 2009년 상반기 방송통신 민원동향”
<http://anews.icross.co.kr/anews/read.php?idx=272451>

변한 내역을 확인한 결과, 방송서비스는 민원만족도가 57.6%, 통신서비스는 40.9%를 나타냈다.³⁵⁷⁾

[표 5-28] 통신서비스별 민원현황
서비스별 민원접수 현황

(단위 : 건, %)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	증감율
합 계	26,496	40,699	36,431	42,858	28,932	-32.5
정부민원	10,293	13,783	2,799	789	318	-59.7
이동전화	7,968	15,435	16,494	16,259	11,084	-31.8
유선전화	1,764	3,284	3,404	5,782	3,571	-38.2
초고속인터넷	3,630	5,373	10,798	17,686	8,571	-51.5
전용회선	104	114	153	528	292	-44.7
VoIP	-	-	-	151	1,126	645.7
별정통신	263	478	630	1,022	533	-47.8
부가통신	2,296	2,001	2,041	564	3,085	447.0
휴대인터넷	-	-	-	34	330	870.6
TRS 무선호출	178	231	112	43	22	-48.8

제2절 이동통신사업자

1. KT

가. 회사소개

KTF(주식회사 케이티프리텔)는 KT가 설립한 자회사로, 대한민국의 PCS형식 이동통신 회사였다. 1996년 한국통신프리텔로 출발하여 2000년 한솔PCS를 인수하였다. 가입자수는 2007년 2월 말 기준으로 약 1300만 명이다. 1999년부터는 해외 사업에도 진출하였다.

KTF는 016, 018번을 사용하였으나 현재는 번호이동서비스와 010번호로 통합되었다. 그러나 2007년 3월 'Show' 브랜드 런칭 이후 지속적인 광고를 통해 소비자 선호도를 높이고 있다.

³⁵⁷⁾ 아이뉴스 2009.7.15.

KTF의 대주주는 모기업인 KT와 일본의 NTT 도쿄모이다. 그러나 KT가 KTF와의 합병을 예고하였고, NTT 도쿄모와는 교환사채 발행 방식으로 지분문제를 해결할 예정이다. 결국 2009년 3월 18일 방송통신심의위원회로부터 KT와의 합병이 공식 승인되어 6월 1일 자로 KT로 합병되었다. 따라서 KT로 사명을 갈게하였다.³⁵⁸⁾

나. 서비스 현황

KTF는 인터넷전화, IPTV, 이동통신을 하고 있으며, KT와 합병으로 트리플서비스 차원에서 집전화도 취급하고 있다.

다. 민원처리현황

KTF는 2003년까지 본사의 고객보호팀으로 민원처리창구를 일원화했으나, 1) 효율성 저하 특히 지방고객의 불편사항을 직접 처리하기 어렵고, 2) 면대면 해결, 3) 지역사항도 있어서, 지역에서 원스탑처리하는 형태로 전환하였다고 한다.

현재는 무선마케팅단소속의 지역본부(수도권(강남/북), 호남, 충청, 경남, 경북)에서 처리하는 형태이다. 본사의 고객보호팀은 센터기능(중심창구역할)을 하고, 약성고객처리업무(민원처리수준을 넘어서 요금감면)과 대외민원을 전담한다.

대외민원에 대하여 방송통신위 고객센터민원센터 민원은 고객보호팀에서 처리하고, 공정위 관련 민원은 공정경쟁팀에서 처리 한다. 특히 고객보호팀내의 사이버팀에서 각종 대외기관의 게시판에서 사전에 정보를 입수하여 분쟁예방기능 하고, 그 외에는 고객보호팀에서 직접 부처 및 기관에서 피해사례를 인수하여 처리한다. 대외기관민원은 방통위외에도 한국소비자원, 한국정보보호진흥원, 국민권익위원회(두세달에 한건) 정도로 이첩된다.

민원유형은 요금, 가입자해지, 품질, 개인정보침해, 약관 등이고, 단말기의 A/S는 제조사로 민원이 넘어가는데, 요금이 가장문제가 된다. 민원이 소송으로 넘어가는 경우는 1년에 2건 정도로 민사소송으로 다뤄지고, 공정위사건은 1년에 10건정도로 처리하고 있다. 이용자교육은 사업자는 홈페이지에서 서비스를 설명하는 정

358) 위키페디아.

도이고, 이용자교육은 정부가 시민단체에서 담당하여야 할 것이다.

2. SKT

가. 회사 소개

SK텔레콤은 1984년 3월에 ‘한국이동통신서비스(주)’라는 이름으로 설립되었다. 이후 1988년 5월에 ‘한국이동통신주식회사’로 사명을 변경하고, 1994년 공개 입찰을 거쳐 SK그룹(당시 선경그룹)에 인수되어 민영화하였다. 3년 후인 1997년 3월, 사명을 ‘SK텔레콤’으로 바꾸어 이동통신 서비스를 제공하고 있다.

나. 사업소개

1999년 신세대 전용 이동통신 브랜드인 ‘TTL’을 출시하였으며, 2000년에는 베트남 CDMA 이동전화 사업에 진출하였다. 2004년에 DMB용 위성을 일본과 공동으로 쏘아 올리기도 하였으며, 현재 계열사인 TU미디어를 통해 이동전화용 위성 DMB 방송을 유일하게 제공하고 있다. 2006년 美 EarthLink사와 ‘Helio’(헬리오)라는 회사를 설립하여 미국에 진출, 이동통신 사업을 하고 있다.

다. 민원처리절차

1) CCMS 소비자불만 자율관리 시스템

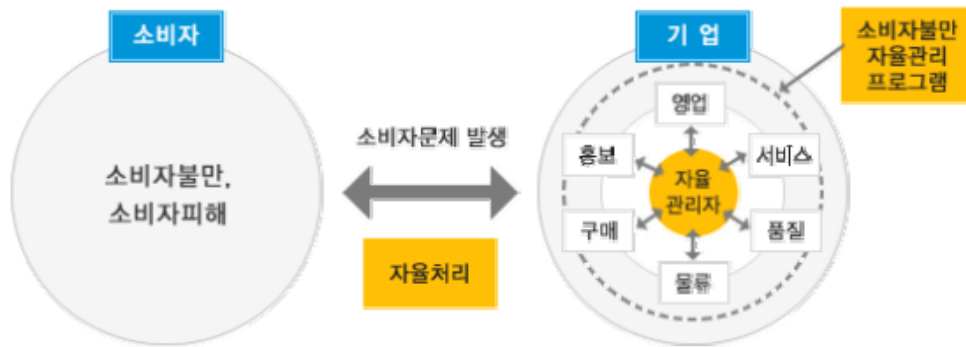
SK텔레콤은 공정거래위원회의 소비자불만 자율관리 시스템(Consumer Complaint Management System, CCMS)의 인증을 받았다.

이 시스템은 해외사례를 벤치마킹하여 시스템 구축하였다. 따라서 이 시스템에 의하여 종전의 약자로서의 소비자보호, 합리적인 선택 역량 제고 등을 목적으로 하고 있다. SK텔레콤은 1996년에 OCAP(공정위산하 기업소비자 전문가 협회, 홈페이지에서 확인)에 신청해서 2007년 5월에 평가하여 2008년 1월에 인증받았다.

따라서 이 시스템은 이용자 보호의 측면뿐만 아니라, 소비자보호의 측면에서도 고려하고 있다. 물론 이것은 논리적 구조의 시스템에 불과할 수도 있으나, CV(컨슈머 벨류) 고객가치 제고하는 입장도 있다.

CCMS(Consumer Complaints Management System, 소비자불만 자율관리 프로그램)란 소비자불만 및 피해를 기업이 자율적으로 관리할 수 있도록 공정거래위원회와 소비자피해 자율관리 위원회가 2005년 9월 확정·공표한 프로그램이다.

[그림 5-3] CCMS 안내



* 출처 : <http://www.ocap.or.kr/ccms/ccms1.asp>

CCMS(소비자불만 자율관리 프로그램)는 소비자불만이나 피해 발생 시 기업의 내부에서 이를 신속하게 대응할 수 있도록 시스템과 명확한 기준을 마련해 주어, 사내 협조 체제 아래 신속·정확하게 소비자 문제를 해결하는 소비자와 소통하는 기업 양성을 목표로 하는 프로그램이다.

아울러 회사적인 차원에서는 고객중심경영의 차원에서 CCMS를 도입하였다고 한다. 이외에도 2006년 스팸관리, 2009년 고객의 터치 포인트 중심으로 과제를 운영하였다.

CCMS는 3단계로 운영되는데, 1) 자율관리프로그램 실행체계 구축, 2) 운영, 3) 유지, 개선 등으로 단계가 구분된다. 인증방법은 OCAP에 따른 평가지표, 주안점 104개 평가항목으로서, 인증기간 2년이고 올해 12월이 재인증시점이다.

이에 따라서 SK텔레콤은 자율관리자를 두고, 고객중심경영실장(상무)이 담당한다. 회사구조는 CIC, 매니지먼트, 콘텐츠로 구분되며, CIC 사장 밑에서 전사적 고객관리를 담당하고 있다.

자율관리프로그램의 운영으로 고객민원의 사전예방활동과 사후처리활동을 하고

있고, 프로그램을 지속적으로 개발하고 있으며, CSR(회사 홈페이지)에 지속가능 보고서를 게재하고 있다고 한다.

2) 회사차원의 민원처리

위의 전사적 고객관리외에 회사차원의 민원처리는 Call Center (고객센터)에서 담당하고 있다. 이 고객센터는 고객중심경영실내 다른 팀(고객커뮤니케이션팀)에서 관리한다.

한편 지방지점(서비스 업무만)은 38개소로서, 지점도 아웃소싱인데 여기서도 민원처리를 담당한다. 그리고 지점은 고객커뮤니케이션팀에 직접 관장한다.

홈페이지상의 민원은 콜센터의 사이버고객센터에서 관리한다. 그 외에 민원처리 부서로는 미납관리센터, 자회사 등이 있다.

민원처리부서에 대한 조직관리는 고객커뮤니케이션팀에서 관리하고, 고객불만은 고객중심경영팀에서 관리한다.

콜센터에서 우선 상담직(아웃소싱)이 상담처리하고 이후 각 유관 부서로 이관하는데, 이 단계에서는 소비자불만 뿐만 아니라 단순 안내도 있다. 아웃소싱에 대한 문제는 관리체계가 확립되어서 문제가 없다고 한다.

3) 대외민원

대외민원은 고객중심경영팀에서 담당하고 있다. 한편 고객불만사항의 DB화로서, 월 1회고객불만사항의 DB화하고 있다.(rate 별로 요구, 방통위 요구사항으로 처리)

SK텔레콤의 자체 고객만족도 조사에 따르면 점차적으로 불만발생율이 감소하고 있다고 한다. 아울러 2006년이후 대외기관 고객불만 접수건수 감소하는 추세에 있다고 한다. 전년대비 29.8%정도 민원이 제기되었다고 한다.

[표 5-29] SK텔레콤의 불만발생율

	2006년	2007년	2008년
불만발생율	1.97	1.74	1.54

* SKT 제공자료

3. LGT

가. 회사현황

LG텔레콤은 대한민국의 이동통신 사업자이며 LG 그룹 계열사이다.

CDMA 사업자로 1900MHz를 사용하고 있다. 식별 번호는 019을 사용했으나 현재는 번호이동에 의해 무색해졌고 010으로 통합되고 있다. 삼성 애니콜, LG 싸이언, 팬택앤큐리텔, 카시오 캔유 등의 단말기가 있다. 대한민국 이동통신 사업자 중 유일하게 일본산 카시오 및 도시바 단말기를 한국어화 및 소프트웨어 재개발을 통해서 판매하고 있으며, SK텔레콤이 일본 산요(SANYO)사의 핸드폰을 도입했을 때와는 달리 지속적으로 차기 브랜드를 내놓고 있다. 최근 팬택계열의 고급브랜드인 스카이(SKY)와 협작하여 IM-8500L 모델을 처음으로 출시하였고 현재 지속적으로 출시되고 있다

나. 서비스소개

LG 텔레콤은 1997년 10월부터 PCS 기술을 기반으로 3세대 이동통신 서비스를 제공하고 있다. 또한, 모바일 뱅킹 서비스 뱅크온을 국내 최초로 시작하였다. 타사들이 모바일뱅킹을 도외시하고 있는 반면 LG텔레콤은 자사의 모바일 서비스인 뱅크온을 주력서비스로 추진하고 있다. 2007년 1월 18일을 기준으로 차후 출시될 신제품 목록에서 뱅크온 기능이 지원되지 않는 휴대폰은 거의 없는 것으로 알려져 있다. 2008년 9월 말 현재 LG 텔레콤의 이동통신 가입자는 814만 180명이다.

다. 민원처리절차

1) 대내민원

4개의 고객센터(수도권, 부산, 대구, 광주)에 소속된 소비자보호팀에서 회사내 민원을 처리한다. 고객센터내의 조직구조는 접점(대리점) - 고객센터이다. 여기서 접점은 직영점, 대리점(code), 2차점이다. LG텔레콤은 비교적 직영점 구조를 유지하고 있다. 대리점은 상권이 관리하고, 2차점은 지점별 유통 직영점에서 관리한다.

고객센터에서는 불만콜 관리를 하는데, 10콜당 4콜이 불만콜이면, CRM운영팀 (

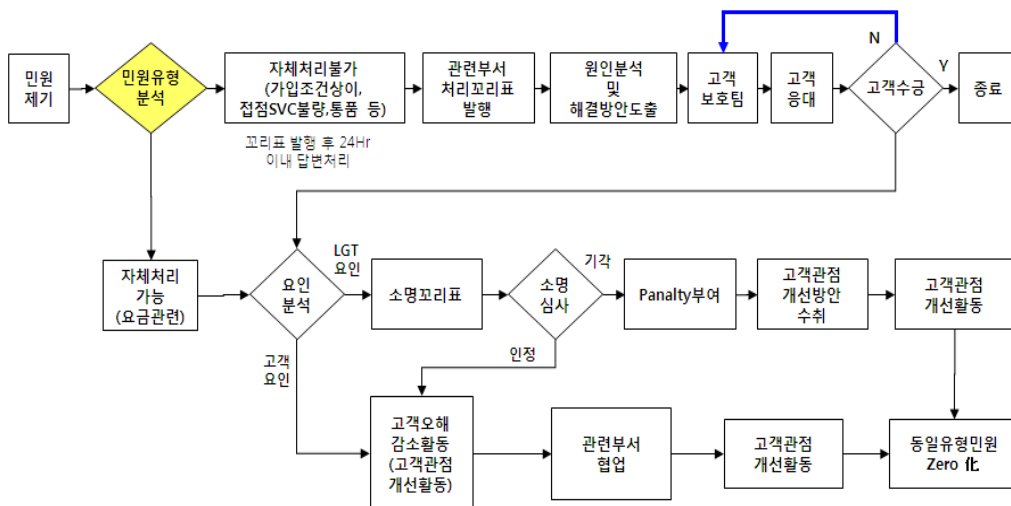
커스터머 릴레이션 매니지먼트 팀)에서 관리한다.

LG텔레콤에서 제일 중요하게 생각하는 민원 중의 하나가 명의도용 건이다. 이는 직영점/대리점에서 접수하는데, 절차는 명의도용확인서를 본인이 작성하여 접수한다. 접수된 민원은 명의도용파트에 팩스로 전송하고, 팩스로 사실확인(신분증, 법정 동의인 등 확인)을 하게 된다. 이 결과 명의도용이 확인되면, 직영점은 패넬티, 대리점은 수수료를 차감(건당 50만원)하게 된다. 한편 서류확인이 되었는데도 고객이 주장한 경우는 불가 건(개통후 4-5년이 지난 경우 등은 본사와 대리점이 5:5 로 손실을 나눈다. 명의 도용이 인정되면, 손실금액을 기준으로 하는데, 예를 들면, 단말기값이 100만원이 100만원을 기준으로 하여 산정한다.

2) 대외민원

대외파트는 방송통신위원회(CS센터, 전산연결), 한국소비자원은 소비넷이나 피해구제는 담당자가 직접 FAX로 발신하고, 소비자연맹 및 기타 시민단체는 YWCA, 주부클럽연합회 등은 팩스로 받은 민원을 처리한다. 명의도용도 같은 창구를 이용하고, 수사자료 준비도 한다.

[그림 5-4] LGT 대외민원 처리절차도



* LGT 제공자료

한편 대외민원의 접수창구로는 회사내의 비서실(대내), 사장실(내용증명, 내방), 정도경영(메아리, 그룹접수민원) 등의 민원도 처리한다.

대외민원은 사업지원부문(부사장)산하의 4개담당 중 하나인 CRM 추진담당(상무)하에 CRM전략팀, CRM 운영팀, CRM 채널팀, 현장지원팀, 로밍팀, 고객보호팀으로 구성된다. 이중 고객보호팀에서 대내파트(비서실), 대외파트, 명의도용파트, 수사자료, 불법복제파트 파트장(대리) 고객보호팀 전체는 29명이다.

공정경쟁팀은 정책적인 차원만 관리하나, 고객보호팀에 이관하기도 한다.

한편 **CRM 운영팀**은 4개의 고객센터를 관리하고, CRM 채널팀은 해지방어를 하고, 현장지원팀은 점점 지원하여 구비서류 간소화 등의 고객관리, Voc(현장직원)의 개선 등을 한다.

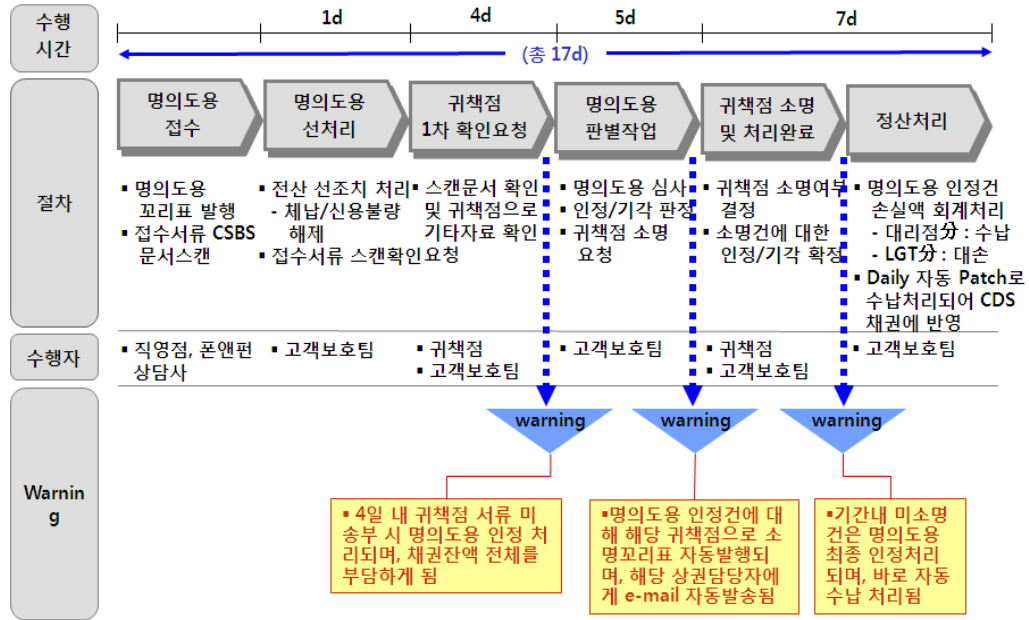
3) BPM시스템

LG텔레콤은 BPM시스템(꼬리표 발행)이라는 대외민원처리절차가 있다. 따라서 최초 담당자가 민원내용/고객정보/사업부·지점/대리점 등에 관한 정보를 포괄하는 꼬리표를 발행하면, 직영점 등에서 이를 소명하는 프로세스를 밟게 된다.

한편 명의도용꼬리표 발행시스템은 명의도용 꼬리표 발행 후 접수서류 취합에서 채권 정산처리까지 총17일(휴일포함)을 표준 처리기준으로 설정한다. 전산 소명기간은 7일로 설정되어 상권담당자에게 Warning e-mail이 발송되며, 소명기간 경과 후에는 소명접수가 불가하다. 소명완료 및 미소명 건에 대해 소명 마지막날(7일째)에 납(채권 반영) 처리된다.

그리고 고객보호팀 팀장을 귀책요인을 기준으로 판단하는데, 이 때 LGT요인과 고객요인으로 구분하게 되고 회사에서는 LGT 요인을 월별로 실적을 카운팅하여 마감하고, 고객요인이면 종결된다. 이러한 월간실적은 부사장(부문장), 사업부장, 지점장, 상권, CSM(매니저)에게 보고 및 경고메일을 발송하며, 해당 부서는 고객보호팀에 재발방지대책(수위조정)을 전송하게 된다. 이후 재발방지를 위한 대책을 고객보호팀에서 수립하게 된다. 예를 들면, 대외민원 1건당 50만원을 기준으로 하고, 이후 증가치는 배수로 산정한다. 과거에는 점점기준이었으나. 최근에는 사업부 기준으로 변경하였고, 최근에는 경북사업부만 시행하고 있다.

[그림 5-5] LGT 명의도용 처리 시스템



* LGT 제공자료

이 시스템에서는 민원코드 9가지로 관리하는데, 1) 가입조건 상위, 2) 접점 서비스 불량, 3) 통화품질, 4) 요금불만, 5) 이용불만(서비스), 6) 회사정책, 7) 부당영업 (명의도용), 8) 개인정보 - 통화내역 정보 제공, 가입자 정보 제3자(대리인) 교부, 9) 기타 - 고객의 단순 문의 등이다.

4) 민원감소활동

LG텔레콤은 민원감소활동으로서 LGT내부 Community 운영을 통한 대외민원 감소 활동을 하고 있다. 방법으로는 1) 민원상담 Guide 제시, 2) 민원사례 공유, 3) 법률검토의견 공유 등이다. 한편 고객관점 개선활동을 통한 동일유형 민원 감소 활동으로는 LGT요인, 고객요인 등 민원이 발생한 근본원인을 찾아, 그 원인을 제거함으로써 동일유형 민원 감소시키고 있다(월 1~2건 발행). 세 번째로는 월1회 경영회의에 민원감소활동 경과를 보고하고 있다.

제3절 유무선사업자

통신이용자 피해구제를 위한 업무처리개선방안으로서 유·무선사업자 분야에서는 (주)LGdacom, (주) SKBroadband, (주) KT, (주) LGPowercom을 선정하여 조사를 진행하였다. 이 중에서 우선적으로 유선전화사업을 중심으로 사업을 구성하고 있는 (주)LGdacom을 먼저 설명하기로 한다.

초고속인터넷 서비스에 대한 한국소비자원에 2008년 4월 1일부터 2009년 3월 31일까지 접수된 민원에 대한 조사기록을 보면, 다음과 같이 사업자별로 이용자피해처리 건수가 나타난다.³⁵⁹⁾

[표 5-30] 유무선사업자별 피해순위표

【업체별 피해접수 순위】

순위	업체명	접수건수	가입자수(명) ¹⁾	가입자 1백만명당 접수건수
1	(주)LG파워콤	131건	2,254,504	58.1
2	SK브로드밴드(주)	91건 ²⁾	3,608,805	25.2
3	(주)케이티	60건	6,682,793	9.0
4	종합유선방송	70건 ³⁾	2,803,026	-
5	기타	23건 ⁴⁾	248,445	-
계		375	15,587,573	

1) 2009. 2월 초고속인터넷 가입자수임(출처 : 방송통신위원회).

2) SK브로드밴드(주)X넷 하나텔레콤(주) 접수 건에는 2008. 5월 개인정보유출 관련 집단분쟁 70건이 포함됨.

3) 종합유선방송(2008. 11. 5. 기준 73개 사업자) 접수 건에는 티브로드 38건, 큐릭스와 CJ케이블넷 각 7건, 씨앤엘과 HCN 각 5건, (주)한국케이블TV새로넷 3건, (주)한국케이블TV서대구방송, (주)수성케이블방송, (주)영서방송, (주)GS강남방송, (주)GS출산방송이 각 1건씩이 포함됨.

4) (주)LG데이콤, 중계유선방송, 별정통신 가입자 포함. (주)LG데이콤은 19건이 접수되었으나 가입자수도 적고 2007. 1월부터 신규 가입자를 모집하지 않고 있어 소비자의 선택정보 제공 측면을 고려하여 기타로 분류함.

초고속인터넷 피해유형으로는 소비자가 사업자의 서비스가 제공되지 않는 지역으로 이사해 해지할 경우에도 위약금을 청구하거나 해지신청을 지연 또는 누락시

359) 초고속인터넷서비스 소비자 피해 비교정보, http://tgate.kca.go.kr/itemCompare/comparison_view.jsp?main=S&seq=1192&main_code=02&product_cd=&sub_main_code=01&product_name=초고속인터넷서비스&npage=1.

키는 등 계약해지 관련 피해가 153건(40.8%)으로 가장 많았다.

[표 5-31] 유무선사업자별 피해유형별 현황

【접수 유형별 현황】

항목	접수 건수
해지관련	153건 (40.8%)
약정 불이행	53건 (14.1%)
통신품질 미흡	29건 (7.7%)
부당요금 청구	28건 (7.5%)
부당 가입	12건 (3.2%)
업무처리 불만	10건 (2.7%)
개인정보 유출	70건 (18.7%)
기타	20건 (5.3%)
계	372건

※ 개인정보유출은 SK브로드밴드(주)X넷 하나로텔레콤(주)의 집단분쟁사건임.

다음으로는 개인정보유출과 관련된 피해가 70건(18.7%), 가입 시 약정한 요금 할인 또는 무료서비스 제공 약속을 이행하지 않거나 사은품을 지급하지 않는 등의 약정불이행 관련 피해가 53건(14.1%)이 되었다. 이외에 통신품질과 관련된 불만이 29건(7.7%)을 차지했고, 약정과 다른 요금제를 적용하거나 부가서비스를 동의 없이 가입시켜 부당하게 요금을 청구한 경우도 28건(7.5%)으로 나타났다.

1. LG데이콤

가. 회사소개

LG데이콤은 1982년에 (주)한국데이터통신으로 설립되어, 1983년에 국제정보통신 망서비스를 개시하였고, 1984년에는 공중통신사업자로 지정되었으며, 1986년에는 천리안서비스를 개시하였다. 1991년에 (주)데이콤(납입자본금 236.2억원)으로 상호를 변경하여 같은해 국제전화서비스를 개시하였고, 1992년에는 미주법인을 설립하였고, 기업공개(납입자본금 338.7억원)를 하였고, 1995년에 시외전화망을 구축완료

하여 1996년부터 시외전화서비스를 개시하였으며, 1999년에 초고속인터넷서비스를 개시하였다. 2000년에 LG 그룹에 편입되어 2005년에 시내전화서비스를 개시하였으며, 2006년에는 LG데이콤으로 상호변경을 하였다. 2007년부터는 가정용인터넷 전화 및 프리플서비스를 개시하였다.

LG데이콤은 정부의 '데이터사업 육성정책'에 의해 한국데이터통신(주)로 1982년 3월 29일에 설립된 기간통신 사업자이다. 1990년 9월 PC통신 천리안(구, PC-Serve) 서비스를 개시하였으며, 1991년 11월 법인명을 (주)데이콤으로 변경, 같은 해 12월에는 미국, 홍콩, 일본으로의 국제 전화사업을 시작하였다. 1996년 1월 시외 전화 사업권을 획득하였으며, 2000년 1월 LG그룹으로 편입되었다. 2002년 12월 16일 LG과워콤 지분 45.5%를 취득하여 자회사로 편입하였고, 2006년 9월 22일 법인명을 (주)LG데이콤으로 변경하였다.

나. 사업소개

LG데이콤의 주요서비스는 전화서비스와 인터넷전화서비스 그리고 기업고객인 피씨방을 위한 보라넷서비스이다. 다만 프리플 서비스를 위하여 인터넷전화는 같은 그룹인 LG과워콤에서도 트리플서비스로 판매한다.

[표 5-32] 유무선사업자별LG데이콤의 주요서비스 현황

유형	서비스
TPS	인터넷/인터넷TV/인터넷전화
전화	국제전화/부가서비스/시외전화/카드전화
e-Biz	웹하드/아이모리/마이e웨딩

LG데이콤 IPTV(myLGtv)가 실시간방송 가입자가 20만명을 돌파하였다.³⁶⁰⁾

현재 기업용 인터넷 서비스 보라넷, 인터넷 스토리지 서비스 웹하드, 인터넷 데이터센터 KIDC과 TPS(Triple Play Service)로서 LG과워콤의 초고속인터넷서비스

360) YTN, 2009.8.18. <http://newswire.ytn.co.kr/newsRead.php?md=A01&tm=1&no=422360>.

XPEED, 인터넷 전화 myLG070, IPTV myLGtv를 운영 및 서비스하고 있다.

다. 이용자 피해구제 업무처리 절차

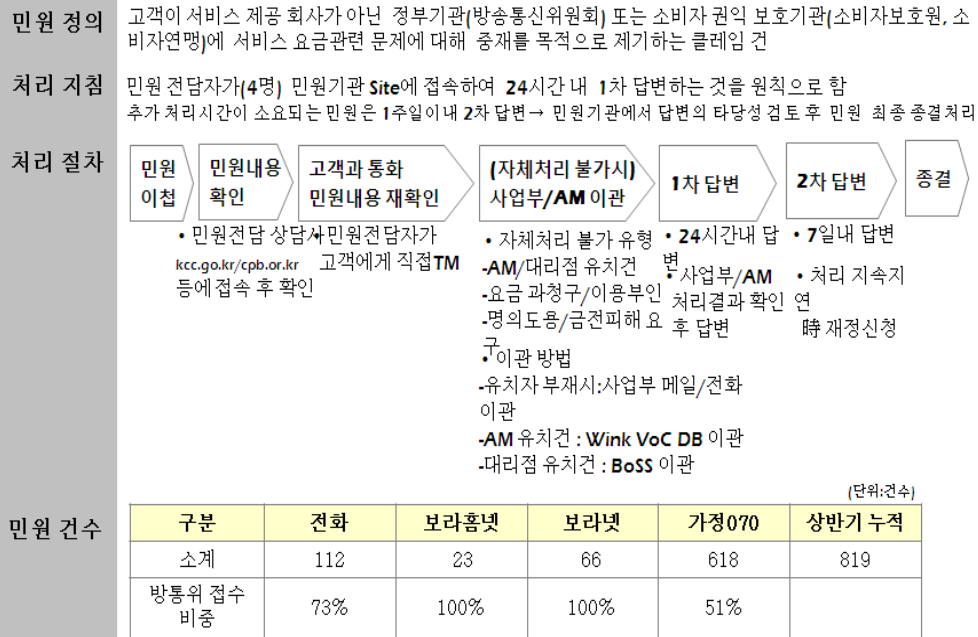
1) 회사내 민원처리절차

LG데이콤은 고객만족센터(서울, 1개, 1544-0001)에서 e-고객센터(홈페이지), 민원전화 등을 총괄적으로 관리한다. 고객센터는 영업사원(지사) 및 대리점을 총괄한다. 고객센터에 도달하는 민원은 대부분 요금관련 민원으로 이는 고객센터에서 해결한다.

[그림 5-6] LG 데이콤 대외민원처리절차도

대외민원 처리절차

'09.08.07



※ 방통위 외 소비자보호원, 소비자연맹, LG데이콤 홈페이지, LG정도경영 홈페이지를 통해 대외민원이 접수됨

2) 대외민원처리절차

그 외에 고객센터로 접수되지 않고 정부부처, 공공기관, 소비자단체 등에 접수되는 민원을 ‘대외민원’으로 정의하며, 이는 본사차원에서 대응한다. LG데이콤은 영업본부 산하에 4개의 담당이 있는데, 그중 영업지원담당이 있는 영업지원팀이 이용자민원 및 피해구제를 총괄한다. 영업지원담당은 4개담당과 10개 지사망으로 구성되어 있다.

영업지원팀에서는 이용자민원을 4명이 전담하여 민원기관(방통통신위원회, 한국소비자원 등) 및 LG 그룹 본사 홈페이지(LG정도경영홈페이지)에 접속하여 제기된 민원을 처리한다.

3) 민원유형

LG데이콤의 민원유형은 크게 전화, 인터넷 전화 보라홈넷, 보라넷로 구분될 수 있다.

[표 5-33] LG 데이콤 전화 민원 현황

월	구분	합계	데이콤 부가정보 요금민원				사제	선화	외화	전국제전	콜링카드선불카드화	내전	글로벌스타
			0600505	1544080	1633	소계							
1월	방통위	12	3	3		6	2			1			1
	소보원	5		1		1	2			2		1	
	그 외	4	3	1		4							
	소계	21	6	2	3	1	12	2	-	3	-	1	1
2월	방통위	21	13		4		17		3	1			
	소보원	2				1	1				1		
	그 외	1	1				1						
	소계	24	14	-	4	-	19	-	3	1	1	-	-
3월	방통위	12	3		3		6	2		1			1
	소보원	5		1		1	2			2		1	
	그 외	4	3	1			4						
	소계	21	6	2	3	-	12	2	-	3	-	1	1
4월	방통위	16	2	3	1		8		2	2		4	
	소보원	2											
	그 외	16	2	3	1	-	2	-	2	2	-	4	-
	소계	16	2	3	1	-	2	-	2	2	-	4	-
5월	방통위	6	1	1	1		3			1		2	
	소보원	3	1	1						1			
	그 외	2	1			1	2						
	소계	11	3	2	1	-	7	-	-	2	-	2	-
6월	방통위	15	5		2	1	8		2	2		3	
	소보원	2	1		1		2						
	그 외	2	1			1	2						
	소계	19	7	-	3	1	12	-	2	2	-	3	-
총합계		112	38	9	15	1	70	4	7	13	1	11	2
비중		100%	63%				4%	6%	12%	1%	10%	2%	

※ 그외 기관 : 당사 홈페이지, 포털사이트

2009년 상반기 현재 전화의 대외민원은 112건으로 그중 방통위가 82건으로 가

장 많고 한국소비자원이 17건, 기타가 13건이다. 자체민원대 대외민원의 비중은 약 1% 정도이다. 한편 인터넷전화의 민원유형은 다음과 같다. 주로 가장 높게 나타나는 민원은 가입조건의 미이행, 해지누락, 민원이관, 서비스불만 등이다.

● 가정070

월	유형 접건수	가입 조건미 이행	해지 누락	민원 이관	서 비 스 불 만	가 부 인 (명 의 용)	요 금 조 정	반 품 해 지 요 구	계 약 상 이	해 지 거 부	청 약 오 류	A/S 처 리 지 연	단 말 장 애	이 용 료 납 부 거 부	채 권 불 만	기 타	환 불 요 구	피 해 보 상 요 구
1월	173	30	67	19	17	4	10	3	5	7	-	3	2	2	1	2	1	-
2월	129	40	15	24	18	11	4	2	4	1	2	-	3	2	1	2	-	-
3월	104	26	4	22	15	9	8	3	2	2	1	-	4	1	-	2	1	1
4월	69	15	4	13	9	6	2	3	-	3	-	1	-	1	3	3	2	3
5월	71	13	3	11	11	6	2	6	4	-	3	1	-	4	3	3	1	-
6월	72	10	5	10	17	4	-	5	3	2	6	4	2	1	1	1	-	1
총계	618	134	98	99	87	40	26	22	18	15	12	12	12	11	9	13	5	5
비중		22%	16%	16%	14%	6%	4%	4%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	1%	2%	1%	1%

그 외에 기업고객으로서 피씨방 등을 대상으로 하는 보라홈넷과 보라넷 등이 있다.

● 보라홈넷

월	합계	부당요금	처리지연	해지누락	해지지연	고객정보	기타
1월	4	1	1	2			
2월	6	4		2			
3월	4	1		1	1	1	
4월	3						3
5월	4	1		2			1
6월	2			2			
합계	23	7	1	9	1	1	4
비중	100%	30%	4%	39%	4%	4%	17%

● 보라넷

월	총합 계	사 은 품 제 공	업 무 처 리 미 흡	해 지 료	사 업 자 답 변	해 지 누 락	계 약 조 건 상 이	중 지 요 금	해 지 지 연	청 약 처 리 미 흡	장 애 보 상	변 경 가	담 당 자 불 만
1월	5	1	2	2									
2월	7			5	1	1							
3월	10			4		1	1	1		3			
4월	17		3	10					1	3			
5월	5			1			1			1	2		

6월	22			9				1		6	2	3	1
합계	66	1	5	31	1	2	2	2	1	13	4	3	1
비중	100	2%	8%	47	2%	3%	3%	3%	2%	20	6%	5%	2%
	%			%						%			

2. SK브로드밴드

가. 회사개요

SK브로드밴드는 1997년에 설립된 대한민국의 제2세대 전화 및 초고속인터넷사업자이다. 1999년 4월부터 시내전화를 서비스하기 시작하였고, 최초로 ADSL 상용화 및 초고속무선인터넷 서비스를 시작으로 전화, 초고속인터넷, IPTV 서비스를 제공하고 있다. 처음에는 하나로통신이라는 이름으로 시작했으나, 2004년 7월 1일 하나로텔레콤으로 바뀌고, 2008년 9월 22일, SK 텔레콤에게 인수되면서 현재 이름으로 바뀌었다.³⁶¹⁾

나. 서비스개요

SK브로드밴드의 서비스는 다음과 같다.

- 1) Broad& : 초고속 인터넷 서비스 브랜드이다. 이 브랜드 이름으로 여러 가지 디지털 가입자 회선 서비스를 하고 있다. (舊 하나포스)
- 2) Broad&tv : 인터넷 프로토콜 텔레비전 서비스 브랜드이다.(舊 하나TV))
- 3) Broad&fone : 전화 서비스브랜드이다. (舊 하나폰)

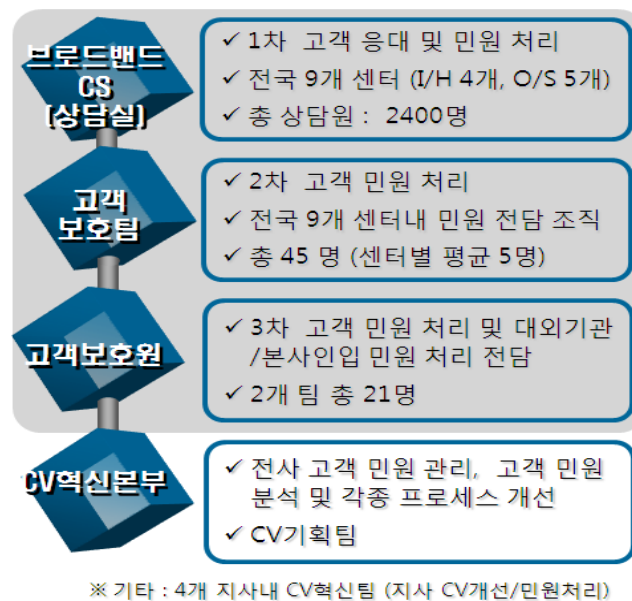
즉 SK브로드밴드는 유선사업자로서 초고속인터넷을 중심으로 하여 IPTV를 포함한 트리플서비스를 주 사업으로 하고 있다.

다. 이용자피해구제 처리절차

³⁶¹⁾ 위키백과, sk브로드밴드 <http://ko.wikipedia.org/wiki/SK%EB%B8%8C%EB%A1%9C%EB%93%9C%EB%B0%B4%EB%93%9C>.

SK브로드밴드는 1차적으로 전국의 9개의 고객센터(콜센터 106)와 홈페이지(Q&A)를 통하여 자체처리하고 있다. 특히 고객센터는 전화문의가 대부분이 약 20명의 직원이 홈페이지 민원을 관리하고 있다.

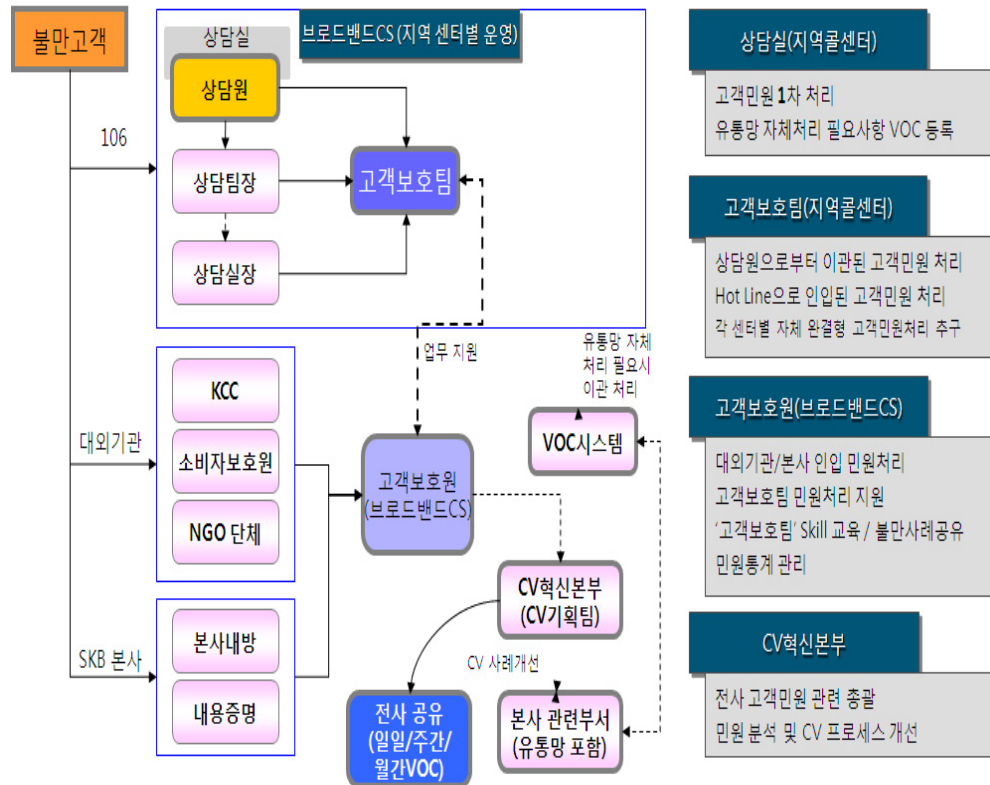
[그림 5-7] SK브로드밴드 민원처리조직



2차적인 고객민원처리는 고객센터내의 고객보호팀소속의 민원전담직원 3명(총 45명)이 처리하고 있다.

제3차적인 민원처리는 고객보호원으로서 본사에 내방하는 민원을 처리하는 조직이다. 주로 본사에 내방하는 악성고객을 전담한다. 본사의 CV혁신본부 내의 CV기획팀에서 1) 고객센터에서 처리하지 못한 민원 처리, 2)본사차원의 민원 총괄, 3) 대외기관의 민원처리(대외기관에 대한 보고자료 및 지침 제정), 4) 보상 기준의 제정 등으로서 본사 통제센터의 역할을 하고 있다.를 하고 있다.

[그림 5-8] SK브로드밴드 민원처리절차도



이외에 공정거래위원회나 방송통신위원회 및 소비자단체의 정책이나 조사 등은 공정경쟁팀에서 담당하고, 정보사회진흥원과 같은 기술적인 문제는 사업협력팀에서 담당한다.

한편 SK브로드밴드는 영업조직으로 4개의 지사를 가지고 있다. 수도권(강북, 강남), 서부(충청, 전라), 동부(경상, 부산) 으로 구성되며, 지사에서조차도 역시 민원을 직접처리하지만 비율은 약 1%대 이다.

한편 민원처리기준에 대하여 SK브로드밴드는 CV기획팀에서 민원처리지침을 제정하여 보상액이 5만원이하는 상담원이 직접처리하고, 30만원이하는 상담팀장의 전결사항으로 하고 있다.

3. KT

가. 회사소개

한국통신은 1981년 정부부처이던 체신부에서 분리되어 한국전기통신공사(KTA)로 설립되면서 국영기업으로 정보통신사업을 시작하였다. 1991년부터 한국통신(Korea Telecom)로 약칭하기 시작하였다. 1996년 한국통신프리텔을 설립하여 이동통신사업을 시작하였다. 1997년 정부투자기관에서 정부출자기관으로 변경되었다. 2001년 5월 민영화되면서 한국통신에서 KT로 회사명을 변경하였다. 2002년에는 완전민영화되었다. 2003년 1월에 초고속인터넷서비스 가입자가 5백만명을 돌파하였다. 2005년 자회사 12개로 자산총액은 약 29조로 재계 8위로 평가되었다.

2009년 6월 이동통신부분인 KTF와 합병하였으나, 아직은 KT와 KTF체제를 유지하고 있다.

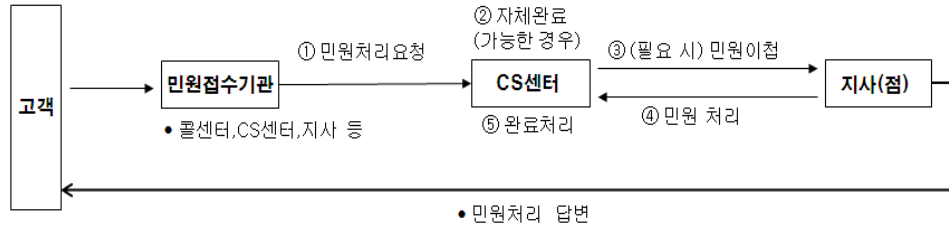
나. 사업소개

KT는 최근에 유선서비스는 쿡(Qook)이라는 이름하에 인터넷, 집전화, 인터넷전화, IPTV를 묶어서 <http://www.qook.co.kr>에서 서비스하고 있고, 무선서비스는 휴대폰을 대상으로 쇼(SHOW)라는 이름 하에 <http://www.show.co.kr>에서 이동통신을 중심으로 서비스하고 있다.

다. 이용자피해구제 처리절차

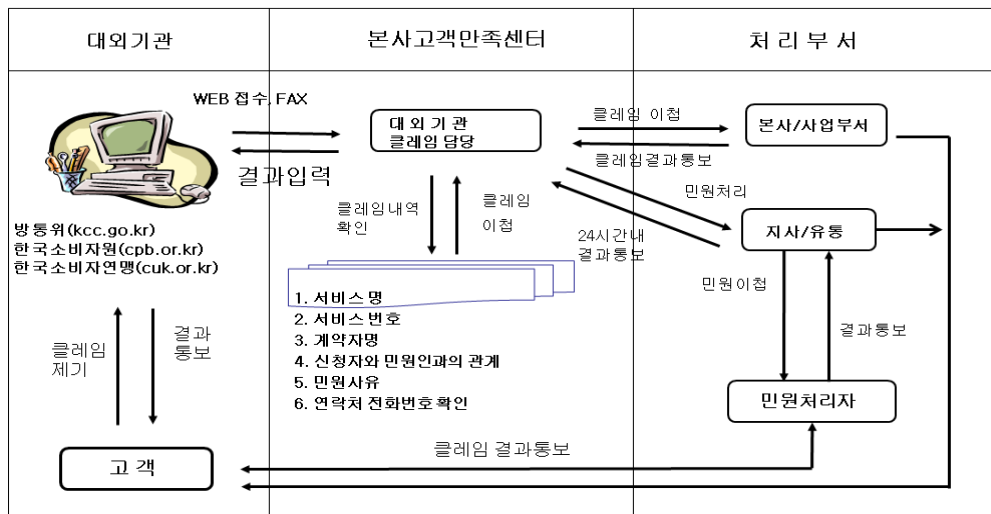
KT는 유선상의 고객센터(100번)과 홈페이지상의 민원을 모두 홈고객부분의 고객센터에서 담당하고 있다. 현장에서는 270개의 지사에서 처리하고있으며, 문제가 되는 사항은 다시 홈 고객부분의 이관하고 있다. 100번으로 명칭되는 고객센터는 서울, 경기, 대구/경북, 광주, 부산/경남의 5개 지역고객센터로 구성되며, 각 지역고객센터에서 상담원이 민원을 직접 받고 있다.

[그림 5-9] KT CS센터 민원 기본업무흐름도 및 취급업무



지역고객센터의 상담원이 처리하지 못한 사항은 c/s센터로 이관하면, 별도조직인 c/s센터에서 조사하여 답변 및 처리하게 된다. c/s센터는 총 52개소가 있다. 다만 가입관련 민원은 종래의 전화국 개념인 지사에서 처리하고 있다. 이러한 지사와 c/s센터에서 처리되지 못한 민원은 본사의 홈고객부분으로 이관하게 된다.

[그림 5-10] KT 본사클레임 업무흐름도(대외기관)



한편 본사는 홈고객부분하에 고객지원본부가 담당하고 있다. 특히 악성고객의 경우에는 KT본사의 고객만족센터에서 C/S차원에서 처리하게 된다.

대외기관민원에 대하여는 홈고객부분의 고객지원본부의 영업지원담당에서 처리한다. KT는 공정거래위원회(한국소비자원), 개인정보보호, 방송통신위원회의 대외민원을 처리하게 되는데, 이는 클레임처리라고 통칭한다.

그 외에 KT는 유선사업자로서 공정거래위원회의 CCMS 인증을 받았다.

4. LG파워콤

가. 회사소개

LG파워콤은 한국전력공사이 전력선에 부가하여 가설한 통신망을 중심으로 한 통신 사업을 분리하여 2000년에 설립된 초고속 인터넷 사업자이다. 초기에는 'Powercom'으로서 통신망만 임대하는 망임대사업자(Network Service Provider, NSP)로 시작하였다. 2002년 12월 16일 LG테이콤이 지분 45.5%를 취득하여 2003년 2월 LG그룹으로 편입되면서 민영화되었다. 이후 광랜을 기치로 본격적으로 초고속인터넷서비스 시장에 뛰어 들었다. 2006년 7월에 회사명칭이 종전의 파워콤에서 현재의 LG파워콤으로 개칭되었다.

회사규모는 2008년 현재 6,670억원이고, 광케이블망은 186,473km이다.

나. 사업소개

LG파워콤은 현재 초고속 인터넷 XPEED(엑스피드), IPTV(myLGtv), 인터넷 전화(myLG070) 등을 서비스하고 있다. 다만 인터넷전화는 같은 계열사인 LG테이콤과 중복되는 관계로 트리플 서비스에 한하여 판매하고 있다.

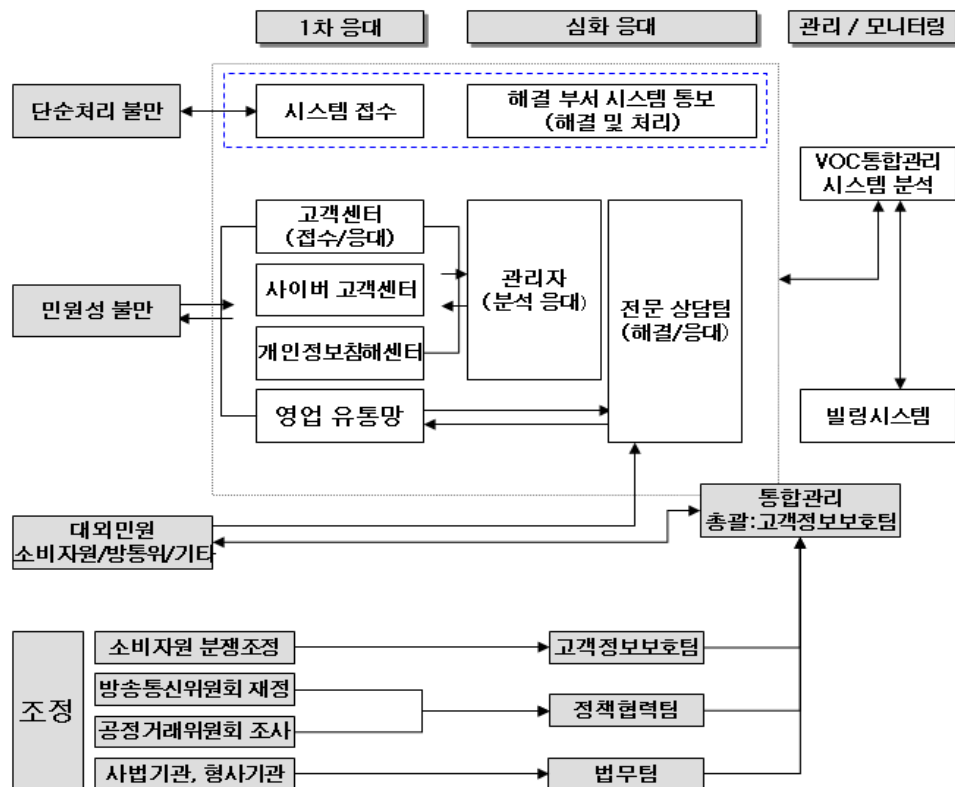
[표 5-34] LG파워콤 2009년 상반기 민원현황 (방통위 접수 건)

구분	LGP	점유율
요금불만	293	24.7%
문의&답변	43	3.6%
업무처리	146	12.3%
가입요금제	214	18.1%
해지지연	89	7.5%
통신품질	96	8.1%
불성실응대	67	5.7%
해지제한	88	7.4%
명의도용	8	0.7%
미납자등록	45	3.8%
요금제	1	0.1%
기타	95	8.0%
합계	1,185	100.0%

다. 이용자피해구제처리절차

LG파워콤은 전국의 3개 고객센터에서 1차적으로 고객민원을 처리한다. 서울, 전주, 부산의 고객센터는 전화를 통한 일반상담사들이 우선 처리하고, 기술적인 문제는 담당 팀장으로 중심으로 해결한다. 그리고 마지막으로 고객센터내의 민원전담 부서에서 최종적으로 모든 권한(비용)으로 해결한다.

[그림 5-11] LG파워콤 이용자 보호 절차 및 시스템 현황



본사는 TPS사업본부내에 고객서비스담당하에 고객정보보호팀이 구성되어 있다. 고객정보보호팀은 1)고객센터에의 민원처리지침을 제정하거나 2) 주로 대외민원을 종합관리한다.

대외민원은 방송통신위원회, 한국소비자원(공정거래위원회), 시민단체, 인터넷진흥원 등의 개별민원을 처리한다. 한편 개별사건은 방송통신위원회의 재정사건이나

공정거래위원회의 심결사건은 정책협력팀에서 관할하고, 각종 고소/고발사건은 법무팀에서 담당한다.

제4절 개선방안

1. 사업자별 이용자피해구제처리절차의 특징

통신사업자들은 이용자피해구제를 ‘민원처리’라는 차원에서 다루고 있으며, 따라서 단순 서비스에 대한 불만이나 안내, 기술적 안내까지 포함하고 있다. 그리고 대부분의 사업자가 이용자피해구제의 접수창구를 기준으로 하여 대내민원과 대외민원으로 구분하여 대내민원은 회사내의 고객센터 등에서 처리하고, 외부의 정부부처, 공공기관, 시민단체 등에서 제기된 민원은 대외민원으로 본사조직에서 담당하고 있다.

가. 회사내 처리절차

통신사업자에게 직접 제기되는 민원은 대내민원이라고 대부분의 사업자가 정의하고 있다. 따라서 이러한 민원은 대부분의 회사는 본사가 직접 관장하지 않고, 지역별 고객센터 내지 서비스센터에서 담당하고 있다. 그러나 이러한 고객센터 등은 대부분 계약직 내지는 아웃소싱으로 관리되는 상담직이어서 초기의 민원물량해소에 기여할 뿐이고 전문성은 약하다고 지적될 수 있다. 따라서 대부분의 통신사업자들이 저비용 고효율의 민원처리방식을 가지고 있으므로 민원해결이 또 하나의 회사홍보내지 서비스홍보라는 인식의 전환을 가져야 할 것이다.

두 번째는 대부분의 통신사업자들이 대내민원과 대외민원을 이원적으로 해결하고 있다는 점이다. 이러한 지역내의 고객센터에서의 민원처리는 자체종결적이나 아니면, 본사에 까지 연결되느냐의 문제인데 대부분 지역내 고객센터에서 종결되는 경우가 많고, 다만 악성고객의 경우에도 본사처리 원칙인 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있다. 따라서 사내민원은 대부분 위에서 살펴본 것처럼 고객센터를

이용하고, 정부부처, 공공기관 등을 상대하는 대외민원만 본사의 고객센터팀 정도에서 처리하고 있다.

세 번째로는 대부분의 회사들이 통신이용자 피해구제를 담당하는 본사조직은 사업자에 따라서는 담당팀장을 포함하여 3명에 불과한 회사도 있다. 이러한 왜소한 조직으로 이용자피해를 담당하는 것은 인력이나 비용에서 어려운 일이다.

나. 대외민원처리절차

대부분의 통신사업자들은 앞서 언급한 정부민원센터, 방송통신위원회, 공정거래위원회, 한국소비자원, 인터넷진흥원(구 한국정보보호진흥원), 시민단체 등에서 제기되는 민원을 외부민원이라 하여 대부분 본사 차원에서 처리하고 있다. 즉, 본사 고객센터팀등에 담당하고 있다. 즉 주요처리조직은 하나의 팀정도로 운영하고 있다.

그러나 이러한 민원처리는 통합하여 하나의 고객관련 팀에서 처리하기도 하지만, 공정거래위원회의 조사절차나 심결, 정책관련내용에 대하여는 공정경쟁팀, 개인정보보호는 다른 팀, 소송 관련 사건은 고문변호사 등을 이용하는 법무팀으로 분장되어 있기도 하다.

따라서 사업자의 이용자피해구제업무처리절차도에 있어서 본사차원에서도 조직규모를 키워서 관련 조직을 통합하여 원스톱으로 운영할 필요가 있다.

2. 사업자 업무처리절차 개선방안

위의 사업자의 이용자피해구제 업무절차도를 총괄하여 고찰한 결과, 1) 본사 차원에서 총괄하는 고객센터 센터를 구성할 필요가 있다. 따라서 기본적으로 대외민원과 대내민원을 구분하지 않고 모든 민원을 총괄할 수 있는 조직이 필요할 것으로 보인다.

특히 대부분의 고객센터의 일선 상담직원이 계약제나 아웃소싱으로 운영된다는 점에서 기업의 효율성은 있으나, 전문성을 담보되기 어려울 것으로도 보인다.

나아가 본사 내에서 대외민원을 담당하는 경우에도 공정위담당, 방통위담당, 개

인정보담당 등으로 구분된 사업자가 꽤 있는데, 이러한 대외민원창구도 일원화 할 필요가 있다. 그 외에 공정거래위원회의 CCMS인증 절차로서 이용자피해구제를 일단락하려는 생각은 매우 잘못된 것으로 보인다. 따라서 CCMS는 내부적인 절차 정비에 불과하고 구체적인 개별 이용자피해구제에도 만전을 기하여야 할 것이다.

물론 대외민원의 경우에는 다양한 루트를 통하여 민원이 제기되므로 창구일원화가 필요한 것으로 보인다.

제6장 통신이용자 피해구제 및 예방제도 개선방안

제1절 행정기관간 업무협조방안

I. 국민권익위원회와의 관계

가. 국민권익위원회와의 관계

행정기관간의 업무협조는 현재 통신서비스 이용자의 피해구제를 담당하는 행정기관간의 업무중복을 방지하고 하는 업무협조이다. 이에 대하여는 정부부처별로 관계를 검토해 볼 수 있다.

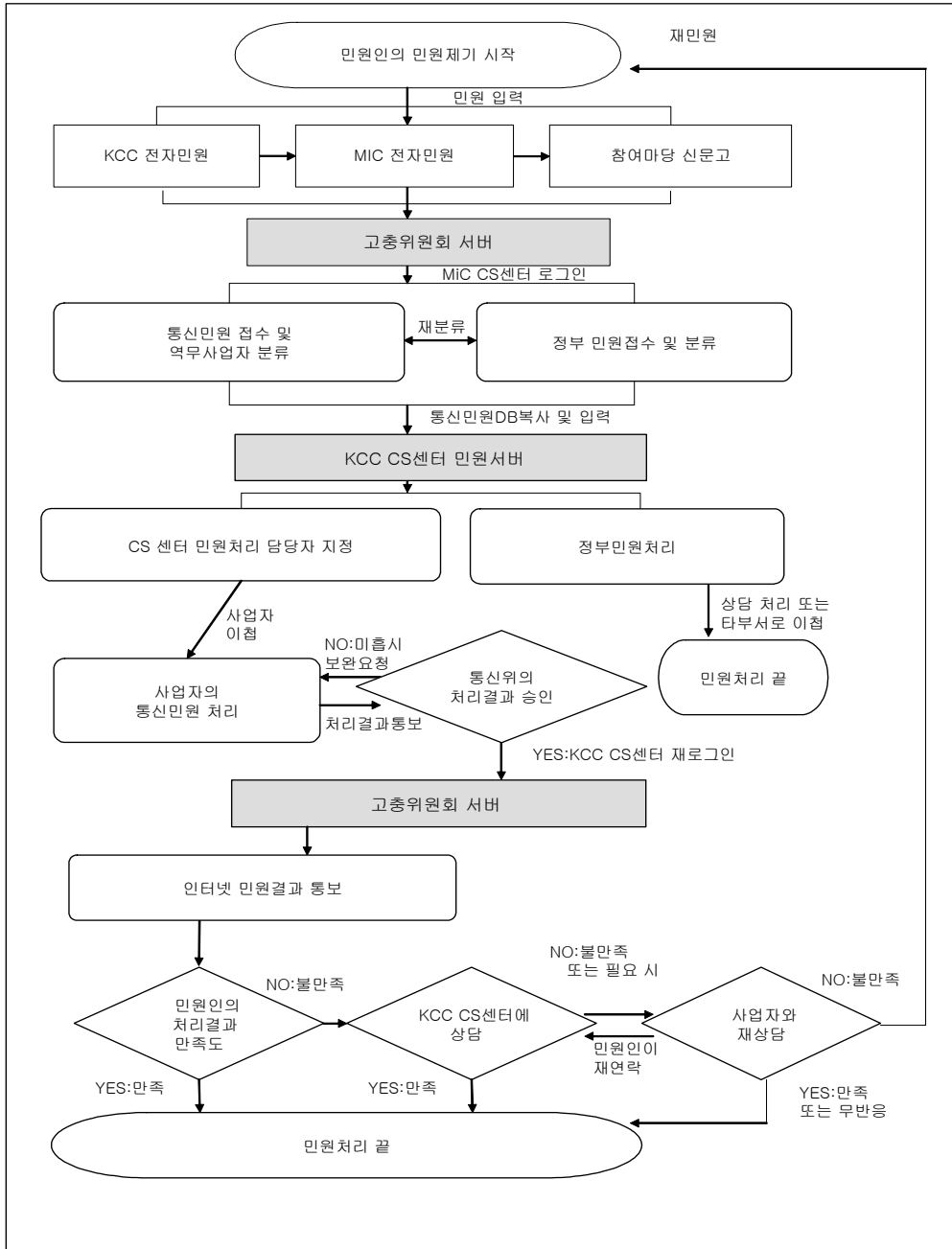
일단 정부민원을 총괄하는 정부민원센터와 정부부처 즉 행정기관과의 관계를 검토해 볼 수 있다. 왜냐하면 모든 정부민원은 대부분 국민권익위원회에 설치되어 있는 정부민원센터로서 정부민원콜센터 110으로 신청되기 때문이다.

이에 대하여 일단 정부민원센터와 각 정부부처와의 관계에서는 정부민원센터에서 해당 정부부처로 관할별로 민원사무를 이관하므로 크게 문제될 것은 없다. 다만, 사업자조사에 월 1~2회 정도의 매우 적은 수만 국민권익위원회에서 직접 처리하는 예가 있으나, 이는 크지 않은 처리수를 가지므로 공식적으로 문제될 바는 없는 것으로 본다.

나. 정부민원처리시스템상의 문제

위에서 살펴 본 것처럼, 정부민원을 통할하여 처리하는 국민권익위원회와 방송통신위원회와의 관계나 고충민원처리절차와의 관계에서는 크게 문제될 바가 없다. 그러나 정부민원이 통합하여 국민권익위원회의 정부민원처리센터내의 국민신문고 시스템을 통하여 다시 방송통신위원회의 시스템과 연결되어 정부민원 및 사업자민원을 처리하는 단계에서 다시 통신사업자가 개입하게 되므로 통신민원차원에서는 절차의 중복 내지 절차의 복잡성이 문제된다. 따라서 이러한 민원처리정보시스템의 개편이 요구된다.

[그림 6-1] 국민신문고와 방송통신위원회 시스템과의 관계도



* 출처 : 김성환외, 『정보통신 이용자보호기반 조성연구(Ⅰ)』, 정보통신정책연구원, 2007.12, 48쪽.

II. 공정거래위원회와의 관계

그러나 통신이용자보호에서 사업자조사로 나타난 결과나 실무적으로 통신이용자민원처리를 많이 하는 기관은 방송통신위원회의 고객만족센터와 한국소비자원이다. 그러나 한국소비자원은 공정거래위원회의 소관기관이므로 외형적인 모습과 달리 궁극적으로 문제가 되는 것은 소비자보호 전반을 담당하는 ‘일반규제기관’인 공정거래위원회와 통신서비스 이용자에 대한 보호를 담당하는 ‘특별규제기관’인 방송통신위원회와의 업무중복 및 업무협조에 관한 부분이다. 특히 이 부분은 우리나라의 정부부처간의 권한다툼에서 자주 발생하고 있는 것처럼, 법적으로는 행정기관간의 권한다툼, 즉 관할에 관한 문제이다.

물론 방송통신위원회와 공정거래위원회와의 관계는 다른 부처의 권한다툼과 달리 매우 오래된 관계이면서, 한쪽은 통신규제 다른 한쪽은 소비자보호를 포함한 공정거래를 관할하므로 종전부터 지속적으로 문제되었다.

가. 공정거래위원회와 업무협조

통신규제를 담당하는 방송통신위원회와 공정거래위원회와의 관계는 일단 소비자보호를 위한 ‘표준약관’을 제정하고 공포하는 공정거래위원회와의 업무협조에서 외형적으로는 일단락 된 셈이다. 왜냐하면, 사업자와 이용자(소비자)를 규율하는 전체적인 표준약관은 공정거래위원회가 작성하지만, 정보통신분야의 표준약관은 구 정보통신부에서 작성하였기로 협의되었고 시행되기 때문이다.

그러나 이러한 정보통신서비스의 표준약관이 작성됨에 따라서 공정거래위원회의 산하기관인 한국소비자원에 정보통신서비스와 관련된 민원이 집중되면서 공정거래위원회와의 제2라운드의 관계가 시작하였다고 볼 수 있다.

따라서 제2라운드에 대하여는 아래의 기사를 보면, 대충의 윤곽을 잡을 수 있다. 즉 방송통신위원회와 공정거래위원회는 5일 오후 「통신시장 중복규제 방지를 위한 실무 협의회」(이하 “협의회”) 제1차 회의를 개최하였다고 밝혔다.

이날 회의는 통신시장의 불공정행위에 대한 중복규제를 해소할 목적으로 2008년 12월 양 기관이 체결한 「중복제재 해소를 위한 합의문」(이하 “MOU”)에 따라

개최된 것으로, 방송통신위원회 이용자네트워크국과 공정거래위원회 시장감시국)의 국장 및 담당 과장 총 6명이 참석하였다.

양 기관은 2008년 8월부터 국가경쟁력강화위원회와 법제처가 주관한 「중복규제 법령개편 TF」에 참여하여 통신시장의 불공정행위에 대한 중복조사 및 제재를 방지하기 위한 각종 대안을 논의하였는 바, 그 결과 작년말 양 기관간 업무협조를 긴밀히 하는 내용의 MOU를 체결한 바 있다. ³⁶²⁾

그러나 이러한 공정거래위원회와의 방송통신위원회의 관계는 한국소비자원과 방송통신위원회의 관계로 변질된 채 여전히 정보통신서비스 이용자(소비자)를 두고 분쟁해결기관으로서의 관계는 남아 있다.

특히 통신서비스사업자의 대외민원의 두 부류가 방송통신위원회의 C/S센터와 한국소비자원으로 이원화되어 있는 것을 보면, 알 수 있다.

< 방통위-공정위간 MOU 주요내용 >

□ 통신시장 불공정행위에 대한 중복규제를 방지하고, 사업자의 불편을 최소화하기 위하여 협의체를 구성·운영

(구성) 단장은 방통위 이용자네트워크 국장·공정위 시장감시국장, 간사는 방통위 시장조사과장, 공정위 지식산업경쟁과장

(기능) 전기통신사업법 금지행위 및 공정거래법 불공정거래행위로 중복규제가 가능한 사안에 대해 조사 및 제재 주관기관을 선정

(절차) 한 기관이 다른 기관에 요청하거나, 피조사대상 사업자가 요청하는 경우 협의체를 소집하여 조사 및 제재 주관기관을 선정하고, 선정된 기관이 조사 및 제재를 전담

따라서 이러한 방송통신위원회와 공정거래위원회(한국소비자원)과의 관계를 재설정하기 위하여서는 법리적인 입장에 따라서 해결할 필요가 있다.

362) 이날 회의에서는 협의회의 추후 운영 방향 등이 논의되었는데, 참석자들은 방송통신위원회와 공정거래위원회가 향후 긴밀한 협조관계를 유지할 필요가 있다는데 의견을 같이 하였다. 방송통신위원회 관계자는 이러한 기관간 협의회의 활성화를 통하여 양 기관의 중복조사 및 제재가 최소화되고, 결과적으로 통신사업자들이 더욱 기업하기 좋은 환경이 조성될 것으로 전망했다.

나. 일반규제기관과 전문규제기관으로서의 관계설정

즉 예를 들면, 독일에서도 통신규제기관과 일반경쟁규제기관과의 관계이 설정이 이루어지고 있다. 즉 통신규제를 담당하는 종전으로 ‘우편통신청’(Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation)이 ‘연방망원’(Bundesnetzagentur)으로 전환되었고, 이러한 연방망원은 여전히 일반 경쟁을 규율하는 ‘연방카르텔청’(Bundeskartellbehörde) 및 ‘독점금지위원회’와 일정한 관계를 가지고 있다. 즉 연방망원은 통신규제를 담당하고, 연방카르텔청은 통신사업자의 시장경쟁, 독점, 시장지배사업자(시장지배율) 등을 담당하면서 특히 독점금지위원회는 매년 통신분야에서의 독점보고서를 공간하고 있기 때문이다.

이러한 법리적인 특성에 따르면, 우리나라의 경우에도 방송통신위원회는 통신규제기관이자 특별경쟁규제기관으로서 입법개정이 되어야 할 것이다. 따라서 공정경쟁을 담당하는 공정거래위원회가 일반경쟁기관이라고 본다면, 이에 맞게 관련법을 개정하여 특별경쟁기관으로 전환하여야 위에서 본 양 기관의 관계설정이 정립될 것이다.

다. 일반소비자법과 정보통신법과의 관계 설정방안

1) 통신법과 소비자법과의 충돌

이미 여러 차례 논의된 것처럼 일반규제기관인 공정거래위원회나 한국소비자원과 특별(전문)규제기관인 방송통신위원회나 산하 공공기관(한국인터넷진흥원)과의 관계를 설정하거나 해결하는 대안은 관련법령을 보완하는 것이 최선의 방책이다.

이에 대하여 단초를 제공하는 것은 일반소비자법인 「소비자기본법시행령」에 유사한 규정이 있다. 즉, 일반규제기관인 “공정거래위원회는 품목별 소비자분쟁해결기준을 제정 고시하는 경우에는 품목별로 해당 물품등의 소관 중앙행정기관의 장과 협의하여야 하며”라고 규정함으로써 품목별 해당 분야의 **특별규제기관과의 협력관계**에 대하여 규정하고 있다.³⁶³⁾

나아가 이러한 일반규제기관으로서의 공정거래위원회와 다른 특별규제기관과의 권한갈등 및 권한 분쟁에 대비하여 같은 법 시행령상에서 “다른 법령에 근거한 별

363) 「소비자기본법시행령」 제8조 제4항.

도의 분쟁해결기준이 일반소비자분쟁해결기준보다 **소비자에게 유리한 경우**에는 그 분쟁해결기준을 일반소비자분쟁해결기준에 우선하여 적용한다”고 규정하고 있다. 따라서 개별법에서 소비자에게 유리한 분쟁해결기준을 규정한 경우에는 우선 적용할 수 있다고 하여 해석의 여지를 남긴 애매한 규정을 두고 있다.³⁶⁴⁾ 이러한 규정은 종전의 일반법과 특별법과의 관계에 대한 일반적인 기준을 도외시킨 채, 마치 소비자가 결정할 수 있는 것처럼 하여 “소비자에게 유리한 경우”라는 불확정법 개념을 사용함으로써, 특별법우선의 원칙을 피해가고 있다.

아울러 “품목별 소비자분쟁해결기준에서 동일한 피해에 대한 분쟁해결기준을 두 가지 이상 정하고 있는 경우에는 소비자가 선택하는 분쟁해결기준에 따른다”고 규정하여,³⁶⁵⁾ 이중기준인 경우에 우선적용기준을 규정하고 있으나, 이는 특별법 우선의 원칙이나 법해석의 여지를 없앤 법규정으로 개정이 요구된다.

2) 통신법의 경쟁법화(소비자법화)

즉 이미 여러 국가에서, 특히 유럽공동체 통신법의 경우에는 종래의 통신법을 경쟁법에 맞게 개정하는 작업을 시행하였다. 따라서 이러한 경쟁법을 고려하여 종래의 통신법을 손질할 경우에는 일반 경쟁법 내지 일반소비자법과의 충돌을 방지하고 양자의 법체계성을 확보할 수 있다.

이러한 점에서 유럽공동체 통신법은 이미 공정경쟁 및 시장지배사업자에 대한 규제 등을 고려하여 통신법이 정비되었다. 따라서 우리 통신관련법도 우리 공정거래법 등의 경쟁법 내지 소비자법과의 관계를 고려하여 공정경쟁 내지 소비자보호의 입장에서 정비될 필요성이 있다.

3) 특별경쟁법의 제정

한편 통신법이 경쟁법에 맞게 보완되는 단계를 넘어서 일반 경쟁법 내지 일반 소비자법에 대한 적용의 우위를 확보하는 방안은 종래의 일반경쟁법 내지 일반 소비자법을 고려하되 통신서비스의 특수성을 포괄하는 특별경쟁법 내지 특별소비자법을 제정하는 방안이다.

364) 「소비자기본법시행령」 제8조 제1항.

365) 「소비자기본법시행령」 제8조 제3항.

이러한 법제정작업을 통하여 보완된 통신법상의 경쟁 관련 내지는 소비자(이용자) 관련 규정은 비로소 특별경쟁법(소비자법)으로서의 법적 지위를 확보할 수 있다. 따라서 이러한 작업을 통해서만이 일반 경쟁법 내지 일반 소비자법에 근거하여 일반 소비자보호 사무를 담당하는 일반규제기관과의 관계설정이 이루어질 수 있을 것이다.

제2절 행정기관과 사업자간 업무협조방안

행정기관과 사업자간의 통신서비스 이용자 피해구제에 관한 업무협조관계가 어떻게 설정될 것인가의 문제이다.

이 문제에 대하여 이번 사업자조사에서 밝혀진 바에 따르면, 대부분의 통신사업자는 내부의 통신서비스 이용자에 대한 민원보다는 오히려 대외적인 민원에 본사 조직을 이용하여 처리하는 것으로 나타났다. 따라서 행정기관 내지 통신이용자보호기관과 사업자간의 업무협조는 민원 내지 분쟁 신청을 받은 행정기관이 사업자에게 통보하거나 의뢰하거나 아니면, 해당 기관의 사이트를 검색하여 스스로 사건을 인수하여 처리하는 것으로 사업자 조사결과 나타났다. 따라서 행정기관과 사업자간의 대외민원처리에 대한 업무협조는 크게 문제가 없는 것으로 나타났다. 왜냐하면 이들 행정기관이나 공공기관에 민원이 접수되는 대로 곧바로 사업자가 해당 민원을 인수하여 처리하기 때문이다. 따라서 이러한 구조에서는 사업자조사 결과 오히려 사업자 스스로 대외민원을 처리한다고 인식하고 있다.

특히 이러한 대외민원은 사업자조사결과 대부분 방송통신위원회의 고객만족센터(C/S센터), 한국소비자원, 국민권익위원회 등으로 나타났고, 다만 일부 사업자의 경우에는 방송통신위원회를 담당하는 조직과 한국소비자원 등을 담당하는 조직으로 이원화되어 있는 것으로 나타났다.

따라서 사업자에 따라서는 방송통신위원회 담당자와 한국소비자원 담당자를 따로 두어 대외민원을 처리하기도 하였다.

제3절 통신이용자피해구제기구의 개선 및 통합방안

1. 개설

현재 통신이용자보호기관은 정부민원센터, 방송통신위원회, 공정거래위원회, 국민권익위원회, 공정거래위원회, 한국소비자원, 한국인터넷진흥원(구 정보보호진흥원), 사업자, 시민단체 등으로 다원화되어 있다.

이를 행정조직의 유형별로 본다면, 정부민원센터와 방송통신위원회, 공정거래위원회, 국민권익위원회 등은 ‘정부기관’에 속한다고 볼 수 있고, 한국소비자원, 한국인터넷진흥원 등은 공공기관, 그리고 나머지는 사업자에 의한 자율규제와 시민단체에 의한 보호로 구분될 수 있다.

그중에서 정부규제에 해당하는 정부기관과 공공기관을 주요 통신서비스이용자보호기관이라고 볼 수 있다.

한편 이에 대하여 세부적으로 살펴보면, 우선 정부민원센터의 경우에는 원칙적으로 신청된 민원(정부민원)의 대부분을 소관 정부부처로 이관하므로 크게 문제되지 않는다. 다만 소수의 민원을 국민권익위원회에서 처리하고 있으나, 그 숫자는 크지 않으므로 크게 부각되지 않았다.

그렇다면 나머지 행정기관 및 공공기관간의 업무통합방안 또는 통신전문규제기관인 방송통신위원회 자체에서의 개선방안이 검토될 수 있을 것이다. 특히 통신이용자의 측면에서는 절차의 중복성을 막기 위하여 다른 한편으로 이용자피해구제의 전문성을 확보하기 위하여 **통신규제기관으로의 통합**이 이루어져야 할 것이다. 이러한 원스탑절차를 위한 통합방안은 이미 앞서 언급한 통신이용자보호법 등의 특별법제정 등의 방안을 제시한바 있다.

여기서는 현행제도하에서 일단 위에서 업무협조방안은 이미 검토했으므로, 아래에서는 방송통신위원회의 이용자민원처리제도에 대하여 살펴보고, 이러한 제도상의 문제점을 검토한 후에, 방송통신위원회의 통신이용자민원처리제도 자체의 개선방안에 대하여 검토해보기로 하겠다.

2. 현행 이용자피해구제제도 검토

현행 방송통신위원회는 이용자의 민원처리 및 피해구제는 ‘통신민원’이라고 하여 정부에 대한 통신관련 질의처리는 ‘정부민원’이라고 하고, 통신사업자가 제공하는 서비스에 대한 이용자 불만처리는 ‘사업자민원’이라고 하여 대별하고 있다.³⁶⁶⁾

방송통신위원회는 통신민원을 처리하기 위하여 2005년 종전의 정보통신부 민원실과 통신위원회 통신피해민원신고센터를 통합하여 고객만족센터(1335)를 설치하여 운영하고 있다.³⁶⁷⁾ 따라서 현재는 통신이용자민원처리를 위하여 고객만족센터와 통신서비스 분쟁조정을 위한 재정제도를 운영하고 있다고 볼 수 있다.

우선 방송통신위원회의 고객만족센터를 보면, 일단 대부분의 통신민원은 한국소비자원과 양분하여 처리한다고 볼 수 있다. 2008년부터는 방송위원회와 정보통신부가 통합하여 방송통신위원회로 출범하면서 부터는 방송민원도 담당하고 있다. 자세한 민원처리내역은 앞서 제3장 제3절에서 살펴본 바 있다.

다만 이러한 방송통신위원회의 고객만족센터에서의 민원처리는 접수는 방송통신위원회에서 하지만, 처리는 사업자에게 통보하여 사업자가 대외민원으로 처리된다는 한계가 있다.

두 번째는 방송통신위원회의 재정사건으로 처리하는 것도 앞서 제3장제3절에 지적한 것처럼 재정사건은 분쟁조정처리라기 보다는 행정심판의 성격이 강하므로 사건처리에 한계를 노정하고 있다.

이러한 크게 두 가지의 문제점에 따라서 아래에서는 방송통신위원회의 이용자 통신민원처리제도에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

3. 이용자피해구제제도 개선 및 통합방안

방송통신위원회 통신민원처리제도의 개선방안으로서 우선 고려될 수 있는 1안은 현행 **통신서비스 이용자피해구제제도를 유지하는 방안**이다. 물론 이 방안은

366) 이기주, “방송통신 이용자 보호 정책 방향”, 『방송통신융합시대의 통신이용자보호 현황과 과제』, 2008년 통신이용자 보호 포럼, 방송통신위원회/정보통신정책연구원, 2008.12.9. 24쪽.

367) 한겨레 2005.6.15.

크게 두 가지 방법이 고려될 수 있다. 첫째는 현행 방송통신위원회의 고객만족센터에서 처리하고 있는 제도를 유지하면서 일반규제기관과 협조하는 것이다.

2안)은 현행 방송통신위원회의 C/S센터에서의 이용자민원처리제도를 유지하면서, 모든 통신서비스 이용자에 관련된 피해구제 및 민원을 집중시키는 방안이다. 이 방안은 통신규제기관이자 전문기관인 방송통신위원회로 통신민원이 집중내지 통합된다는 점에서는 장점이 있다. 그러나 이 방안에 따르면, 기존에 피해구제를 담당하는 공정거래위원회(한국소비자원)과의 관계를 한 번에 개선하여야 한다는 문제가 있다.

3안)은 방송통신위원회에서 별도의 통신서비스 이용자 피해구제를 위한 공공기관을 설치하는 방안이다. 이 방법은 이러한 통신서비스 이용자를 위한 공공기관을 설치함으로써 전문경쟁기관을 설치한다는 점에서는 일정하게 공정거래위원회(한국소비자원)과의 관계를 법리적으로 개선할 수 있는 장점이 있다. 그러나 새정부에서 방송통신위원회를 비롯한 정부부처 산하 공공기관을 통폐합하는 추세에 있다는 점에서는 단점으로 작용할 수 있다.

4안)은 이번에 통합된 한국인터넷진흥원과 같은 산하기관을 이용하여 기존의 공공기관에 통신이용자보호임무를 부과하는 방안이다. 이러한 방법에 따르면, 종래의 통신이용자보호의 전문기관이자 특별경쟁규제기관이라는 임무는 어느정도 달성할 수 있을 것이나, 단점으로는 종래의 해당 기관이 수행하는 임무과의 중복에 따른 업무과중이 발생할 수 있을 것이다.

현재 방송통신위원회에서는 단기적으로는 3안을 근거로 하여 이용자보호 정책 수행, 피해예방 및 구제 관련 사업 등을 전담하는 기구를 산하기관의 부설기관 형태로 설립하고, 장기적으로는 위의 부설기관형태의 운영성과 등을 분석하여 필요할 경우에는 이용자피해구제를 전담할 공공기관으로서 특수법인 설립을 추진하는 방안을 검토중이다.³⁶⁸⁾

368) 방송통신위원회, 『방송통신 이용자 보호 전담기구 설립계획(안)』, 4쪽.

제4절 통신이용자분쟁조정제도의 도입방안

통신서비스 사업자와 이용자와의 분쟁처리에 대하여는 이용보호기관인 종래의 통신규제기관이나 일반소비자보호 내지 경쟁규제기관에서 행하는 것외에도 미국의 경우에는 사업자와 이용자간의 서비스이용계약을 통하여 분쟁해결을 분쟁조정기관에 위임하고 있다.

위에서 살펴본 것처럼 통신서비스 이용자보호기관이 설정된다면, 이러한 기관의 설치형태는 1) 미국의 예처럼 개인정보분쟁조정위원회와 같은 독립규제위원회의 형태나 2) 민간위원회의 형태를 유지할 수 있을 것이다. 특히 민간위원회의 경우에는 사업자 단체들에 의한 자율규제의 형태도 고려될 수 있을 것이다. 3) 물론 미국과 가장 비슷한 형태는 일반규제의 형태로 상사중재를 담당하는 대한상사중재원³⁶⁹⁾도 고려할 수 있을 것이나, 우리나라에서는 정보통신의 특수성이 강조된다는 점에서는 이용자분쟁해결을 담당할 수 있는 새로운 분쟁조정기관을 설립하는 것으로 대안이 될 것이다. 물론 방송통신위원회에서 재정사건처리제도를 분쟁조정으로 보려고 하지만,³⁷⁰⁾ 이것은 분쟁조정제도가 아님을 이미 밝힌 바 있다.

다만, 방송통신위원회의 (가칭)방송통신사업법(안)에서 방송통신분쟁조정위원회에 관한 규정이 있다.³⁷¹⁾

따라서 이러한 행정위원회의 형태를 유지하는 새로운 통신이용자분쟁조정기관을 설립하는 경우에는 그 위원회의 조직구성이 문제될 수 있다. 이러한 위원회를 통한 통신이용자분쟁조정사무를 담당하기 위하여는 단순히 조정만을 담당하는 위원회외에도 사무국과 신고센터를 두어서 일반통신사업자처럼 많은 통신관련 민원을 처리하고 나머지 중요사건을 분쟁조정에 회부하는 형태가 될 것이다.

그리고 유사한 예로는 이미 구 한국정보보호진흥원에서의 개인정보분쟁조정위원회에서 진행하고 있고, 현재의 통신서비스 이용자보호에서도 한국소비자원에서도 이와 유사한 소비자분쟁조정의 형태를 유지하고 있다.

369) http://www.kcab.or.kr/jsp/kcab_kor/index.jsp

370) 이기주, “방송통신 이용자 보호 정책 방향”, 『방송통신융합시대의 통신이용자보호 현황과 과제』, 2008년 통신이용자 보호 포럼, 방송통신위원회/정보통신정책연구원, 2008.12.9. 25쪽.

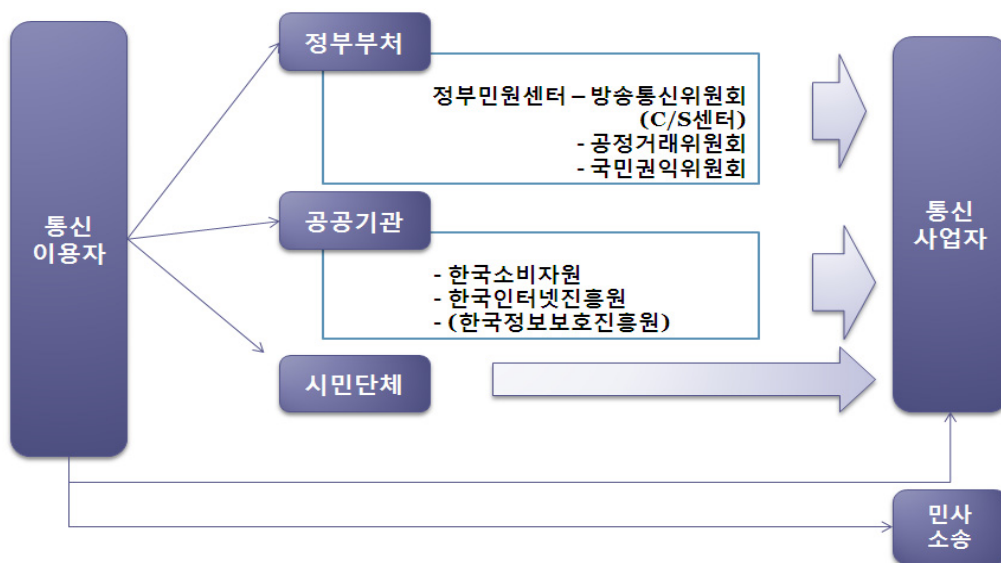
371) 김희수/임준/김슬기, 『방송·통신·융합서비스 이용자 통합보호방안』, 정보통신정책연구원, 2009. 11, 131쪽이하.

제5절 통신이용자를 위한 피해구제업무 간소화방안

1. 이용자피해구제제도 개관

한편 통신서비스 이용자보호제도의 개선 및 절차간소화방안은 일단 민원 등을 제기하는 통신서비스 이용자의 측면에서 절차를 생각해 볼 수 있다. 왜냐하면, 통신서비스이용자가 여러 이용자 민원처리 및 피해구제제도를 선택적으로 행사할 수 있기 때문이다. 일반적으로 생각할 수 있는 이용자피해구제 및 민원처리 절차는 아래와 같다.

[그림 6-2] 통신이용자 민원 및 피해 구제절차도



2. 통신이용자의 피해구제절차 간소화

가. 창구단일화 - 원스탑 처리절차

통신서비스이용자 피해구제절차는 통신서비스 이용자의 측면에서 피해구제나

민원처리를 신청할 경우에는 위의 그림처럼 정부부처, 공공기관, 시민단체, 사업자로 다원화되어 있다. 이러한 절차는 절차간소화의 차원에서 복합민원제도의 창구 단일화처럼 피해구제나 민원처리의 루트를 단일화할 필요성이 있다.

이러한 경우에는 정부부처, 공공기관, 시민단체, 사업자간의 창구단일화가 필요하다. 그러한 현실적으로는 크게 방송통신위원회의 C/S센터, 한국소비자원, 사업자로 크게 3단계로 구분된다고 볼 수 있다.

다만, 사업자에 대한 신청은 주로 피해구제라기 보다는 민원처리가 높다는 점에서 사업자를 창구단일화에서 배제한다면, 결국 방송통신위원회의 C/S센터와 한국소비자원간의 창구단일화가 논의되어야 할 것이다.

물론 이 문제에 대하여는 앞서 언급한 경쟁법상의 법체계 문제에서 나타난 것처럼 방송통신위원회와 한국소비자원을 소속기관으로 하는 공정거래위원회와의 상호 권한다툼에 관한 문제이기 때문에 그 해결 역시 경쟁법 내지 소비자법차원에서 입법적으로 해결하기 전까지는 개선되기 어렵다. 다만, 입법적으로 해결되어 방송통신위원회가 통신소비자법 내지 통신경쟁법상의 특별규제기관으로서 규정된다면, 방송통신위원회로 통신이용자 민원처리 및 피해구제 절차의 창구단일화가 될 수 있을 것이다.

나. 사업자내의 대내민원과 대외민원의 통합

한편 사업자조사에서 나타난 결과는 통신서비스 사업자는 어차피 정부부처, 공공기관, 시민단체에 접수된 민원이나 분쟁에 대하여서도 사업자가 대외민원으로서 처리하고 있다는 점에서는 통신서비스 사업자가 정부부처, 공공기관, 시민단체를 거치지 않고 직접 처리하기를 희망하고 있다.

그러나 우리나라의 통신서비스 이용자보호의 실정상 통신서비스 사업자에게 민원처리뿐만 아니라 이용자피해구제까지도 자율규제하에 맡겼을 때에는 그 처리의 객관성을 담보하기 어렵다는 문제가 있다. 따라서 통신사업자차원에서의 대내민원과 대외민원의 통합은 어려운 것으로 보인다.

다. 사업자 내부 조직단일화 방안

다만, 통신서비스 사업자 내부에서 현재도 콜센터 내에서 다원화된 조직으로 통신이용자의 민원처리 및 피해구제를 담당하고 있으나 이에 대하여 본사차원에서 조직통합을 통한 절차간소화를 시행할 수 있을 것이다. 그러나 이에 대하여는 현재로서는 통신사업자가 비용문제 등을 이유로 대부분 콜센터 형태로 운용하고 있으므로 통신사업자에 대한 권유 또는 교육이 필요하다고 볼 수 있다.

아울러 대부분의 통신사업자는 대외민원의 경우에도 방송통신위원회의 재정사건이나 공정거래위원회의 심결사건은 별도 처리조직을, 개인정보를 담당하는 조직이나 직원의 별도 설치, 송무처리는 고문변호사를 이용하는 등의 다원화된 대외민원처리구조를 가지고 있으므로, 이에 대한 조직 확대를 통한 창구단일화가 필요한 것으로 보인다.

3. 통신규제기관의 민원처리 및 피해구제 안내기능 강화

이번 국내외 통신규제기관의 조사에 나타난 결과로는 미국의 통신규제기관인 연방통신위원회의 경우에는 홈페이지 상에서 통신이용자의 민원처리 및 피해구제에 대하여 웹사이트상에서 단계구로 하여 자세하게 처리하는 방안, 상담, 피해의 유형별로 상세하게 안내해 주고 있다.

이러한 통신규제기관의 민원처리 및 피해구제 안내기능이 통신이용자의 피해구제절차의 간소화에 간접적으로 기여할 수 있는 방안이라고 생각된다. 특히 미국의 연방통신위원회나 독일의 연방망원의 홈페이지는 웹사이트 상단에 소비자항목이 있어서 쉽게 서비스이용자가 접근할 수 있도록 홈페이지를 디자인하고 있다. 아울러 독일의 연방망원은 통신이용자를 위한 소비자브로셔도 작성하여 공개하고 있다.³⁷²⁾ 이 브로셔에는 특정전화번호대(우리나라의 080 등)의 착신저지권, 저렴한 통화요금을 위한 사전선택제의 이용, 높은 정보이용서비스의 부가 금지권, 계약내용의 안내권, 개별통화내역증명권 등에 대하여 소개하고, 이에 대한 이용자서비스로 연방망청의 이용자서비스를 기재하고 있다. 그 외에 분쟁조정기관에 대한 안내

372) http://www.bundesnetzagentur.de/enid/19d5fa84588ba63d2c76a27bba696b75,0-/Verbraucherservice_Telekommunikation/Verbraucherbroschuere_3vp.html.

도 담고 있다.

이에 비하여 우리 방송통신위원회는 퇴근 홈페이지 개편을 통하여 통합민원센터를 전면에 내세우고 있으나, 이는 정부민원인 고충처리나 사업자 허가 등에 대한 정부민원 중심으로 하고 있고, 통신서비스 이용자 민원에 관한 부분은 통합민원센터내의 1135 민원처리시스템으로 한정하여 운용되고 있다. 이 부분은 개선되어야 할 점이다.

제6절 통신이용자 피해 예방 및 교육방안

1. 개 설

통신이용자의 피해구제절차에 대한 개선방안 만큼 중요한 것이 통신서비스 이용자에 대한 피해예방에 대한 안내와 정보제공, 이용자교육이다. 따라서 이러한 통신이용자 피해예방, 교육, 정보제공 등을 누가 담당할 것인가의 예방주체의 문제가 발생한다. 물론 통신서비스는 다른 여타 서비스와 달리 보증국가원리에 따라서 국가가 그 서비스의 제공을 담보해야 한다는 점에서는 국가에게 그 책임이 있다. 한편 다만, 이러한 교육 등은 ‘수익성’이 없으므로 사업자나 사업자단체등에 부담시키는 것은 일정한 한계가 노정되어 있기도 하다.

이에 대하여 우선 일반소비자법을 살펴보면, 「소비자기본법」은 “국가 및 지방자치단체는 소비자의 올바른 권리행사를 이끌고, 물품등과 관련된 판단능력을 높이며, 소비자가 자신의 선택에 책임을 지는 소비생활을 할 수 있도록 필요한 교육을 하여야 한다”고 규정하여,³⁷³⁾ 소비자교육의 책무를 국가와 지방자치단체에 부과하고 있다. 나아가 “국가 및 지방자치단체는 경제 및 사회의 발전에 따라 소비자의 능력 향상을 위한 프로그램을 개발하여야 한다”고 규정하여 소비자교육관련 프로그램개발의무도 부과하고 있다. 그밖에도 국가 및 지방자치단체는 소비자교육과 학교교육·평생교육을 연계하여 교육적 효과를 높이기 위한 시책을 수립·시행하

373) 「소비자기본법」 제14조 제1항.

여야 한다고 규정하여 학교교육 및 평생교육에도 소비자교육을 반영하도록 하고 있고, 국가 및 지방자치단체는 소비자의 능력을 효과적으로 향상시키기 위한 방법으로 「방송법」에 따른 방송사업을 할 수 있다고, 방송프로그램에서도 소비자교육을 향상시키도록 하고 있다.

이러한 소비자교육에 대하여 자세한 방법은 「소비자기본법 시행령」에 위임하고 있는데, 국가 및 지방자치단체는 「소비자기본법」 제14조제1항에 따른 소비자교육을 1) 정보통신매체를 이용하는 방법, 2) 현장실습, 3) 「평생교육법」 제2조제3호에 따른 평생교육시설을 활용하는 방법등 체험 위주의 방법, 4) 「방송법」 제73조제4항에 따른 비상업적 공익광고 등 다양한 매체를 활용하는 방법 등에 해당하는 방법으로 실시할 수 있다고 규정하고 있다.³⁷⁴⁾

한편 통신서비스의 피해구제 및 예방에 대한 이용자교육과 관련하여서는 이에 대하여 교육할 수 있는 기관으로는 정부기관, 시민단체, 사업자 등으로 크게 구분할 수 있다. 따라서 아래에서는 이러한 교육기관의 유형별로 이슈화된 문제를 개별적으로 검토해보기로 한다.

2. 정부기관의 예방 및 교육방안

통신서비스시장의 경쟁이 격화되면서 이용자 피해사태가 끊이지 않는 가운데, 통신이용 피해 예방과 구제에 대한 정보를 종합적으로 교육과 예방차원에서 실시하기에 가장 적합한 것으로 보이는 것은 역시 통신규제를 담당하는 정부기관, 즉 통신규제기관이다.

정부기관에 의한 통신서비스 피해구제에 대한 **예방 및 교육방안의 유형**은 대표적으로 1) 통신민원서비스에 대한 소비자보고서의 발간, 2) 이용자에 대한 정보제공을 위한 홈페이지 개설, 3) 이용자피해에 대한 민원처리절차도 게시, 4) 이용자 안내브로셔 발간 등이 있다.

이용자민원보고서를 발간하는 예로는 호주의 통신미디어위원회(ACMA)는 ‘소비자공식보고서’(Consumer Fact Sheet)를 발간하여 통신서비스 이용자에 대한 피

374) 「소비자보호법 시행령」 제6조.

해구제 및 예방에 대한 교육을 행하고 있다.³⁷⁵⁾ 아울러 미국의 경우에도 연방통신위원회에서 통신서비스별로 보드를 이용한 통신민원현황을 발표하고 있고, 우리나라의 방송통신위원회에서도 분기별로 『방송통신민원현황』을 발표하고 있다.

이용자피해구제절차를 안내하는 경우로는 외국의 통신규제기관, 특히 미국은 방송통신위원회나 독일의 연방망원 등은 통신이용자보호를 위하여 클레임제기 방법, 피해구제방법, 주요 피해사례 등을 홈페이지를 통하여 자세하게 안내하고 설명하고 있다. 영국도 Ofcom 홈페이지에서 이용자관련정보, 관련보고서 등을 쉽게 접근할 수 있다.³⁷⁶⁾ 따라서 우리 방송통신위원회에서도 홈페이지상에 통합민원을 제1단으로 설명하고 있으나, 외국의 사례를 벤치마킹하여 보강할 필요가 있다. 그리고 통신이용자 피해구제를 위한 브로서를 작성하여 홈페이지에 탑재할 필요도 있다.

이용자 전용홈페이지를 구축하는 경우로는 미국의 연방통신위원회(FCC)는 별도 홈페이지가 아닌 위원회 자체 홈페이지(<http://www.fcc.gov>) 내 소비자국 사이트(<http://www.ftc.gov/cgb>)를 통해 이용자 정보제공, 온오프라인 교육 등을 담당하고 있으며, 그밖에도 어린이를 위한 ‘Kids Zone’ 및 인디언 공간(Tribal Page) 운영, 스페인어 버전 서비스 및 장애인 대상 정보 제공 등 각 대상별 특성에 맞는 이용 환경을 제공하고 있다.³⁷⁷⁾

아울러 영국의 ofcom도 홈페이지(<http://www.ofcom.org.uk>) 내의 이용자 메뉴(Advice for Consumers)를 배너형태로 하여 각 서비스별로 이용정보를 제공하고 있다. 나아가 장애인 전용 메뉴(Advice for Disabled People)를 마련하여 사업자들이 제공하는 별도의 이용 혜택 관련 정보들을 소개하고 있다.

우리나라도 **일반규제기관**인 공정위에서 ‘소비자 전용 홈페이지’(<http://www.consumer.go.kr>)를 구축하여 소비자교육, 피해주의보 등에 대한 정보를 제공하고 있고 기관 홈페이지(<http://www.ftc.go.kr>)에 위 홈페이지와의 연결 배너를 구축하고 있다. 그리고 기관 홈페이지 안에 어린이 사이트(<http://kids.ftc.go.kr>)를 링크시켜 어린이 눈높이에 맞게 불공정거래행위, 소비자 안전 등과 관련한 교육 콘텐츠 제공하고 있다. 아울러 한국소비자원도 기관 홈페이지(<http://www.kca.go.kr>)에서 기

375) http://www.acma.gov.au/webwr/_assets/main/lib310677/consumer_fact_sheet_korean.doc

376) 영국 ofcom에 대한 소개는 함창용/조향숙/양덕순/정승희/배동민/강유리, 『통신서비스 이용자 교육 및 참여활성화 방안』, 정보통신정책연구원, 2008.12, 26쪽이하.

377) 자세한 건츠에 대하여는 함창용/조향숙/양덕순/정승희/배동민/강유리, 위 보고서, 18쪽이하.

본적 소비자 정보 제공을 위한 상담, 교육 메뉴 등을 운영하는 것 외에 상품비교 사이트인 ‘T-Gate’(<http://www.tgate.or.kr>)와 ‘소비자안전넷’(<http://www.ciss.or.kr>)으로 연동되는 배너를 기관 홈페이지에 구축하고 있고, ‘어린이안전넷’(<http://isafe.go.kr>)을 기관 홈페이지와 연동시켜 어린이 눈높이에 맞게 애니메이션 등 다양한 형식으로 안전정보를 제공하고 있다.

현재 통신규제기관인 **방송통신위원회의 홈페이지**(<http://www.kcc.go.kr>)에서는 홈페이지를 개편하였으나, 상단왼쪽에 통합민원센터 배너를 설치하였으나, 이는 정부민원처리시스템을 중심으로 구축되어 있어서 고객만족센터 외에 1135민원민원시스템에 대한 자세한 안내도 없고, 접근도 어렵게 되어 있다. 따라서 배너 등을 통해 초기 화면에 바로 연동이 되어 있지 않아 통신서비스 이용자의 접근이 불편하며, 홈페이지 초기 화면에 ‘개인맞춤형’과 ‘사업자맞춤형’으로 메뉴를 나뉘어 있으나 단순히 ‘정책/정보센터’로 연결이 되어 대상별 특화된 정보 제공은 없이 오히려 접근 단계만 가중시키고 있고, 어린이 등 대상별 전용 공간이나 맞춤형 콘텐츠는 부재한 상태이다.

이러한 문제점을 개선하기 위하여 방송통신위원회는 이용자 전용 홈페이지 구축·운영에 대한 의견수렴을 위해 학계·소비자단체·법무법인 등의 전문가가 참여하는 「이용자 전용 홈페이지 구축·운영 자문단」을 구성·운영하였다(‘09.5.18 제1차 회의 개최)³⁷⁸⁾

따라서 방송통신위원회는 개선방안으로서 방송통신위원회 홈페이지 초기 화면에 이용자 전용 홈페이지 연결 배너를 마련하여 손쉽게 이용자들이 접근할 수 있는 가칭 **이용자홈페이지인 어울림누리**(www.wiseuser.go.kr)를 구축하였다.³⁷⁹⁾ 이 홈페이지는 초기화면부터 통신서비스별로 메뉴를 구성하고 각 서비스별 배너를 클릭하면 가입-이용-해지-피해구제 단계별 필요 정보를 종합적으로 제공하고 있다. 아울러 이용자 대상별 맞춤형 공간 및 콘텐츠 제공 추진하여 어린이 전용 공간을 마련하고 눈높이에 맞추어 애니메이션, 이용 상식 OX 퀴즈 등 다양한 형식의 교육 콘텐츠제공을 설치하였고, 노약자, 장애인, 외국인 등 다양한 계층을 고려하여 대상별 서비스 이용 관련 안내 공간 마련 등을 단계적으로 추진하고 있

378) 방송통신위원회, 『이용자 전용 홈페이지 구축 기본계획(안)』 2009.6. 4쪽.

379) 어울림누리, <http://www.wiseuser.go.kr/>.

다(‘10년~). 특히 종래의 민원시스템과 기능을 구분, 종합적 정보 제공 체계로서의 역할을 추진하고자 한다.³⁸⁰⁾

위 이용자홈페이지는 초기에는 방송통신위원회 이용자보호과에서 관장하지만, 장기적으로는 이용자보호전담기구(가칭 방송통신이용자보호센터)와 사업자가 참여하는 운영협의회를 구성할 계획이다.

통신이용자를 위한 브로셔 및 안내서를 발간하는 경우로 우리나라에서도 이러한 정부기관의 통신서비스 이용자 피해예방과 구제에 관한 정보를 알기 쉽게 정리하는 노력이 최근에 증가하고 있다. 이용자피해구제를 방송통신위원회에서 만화로 소개한 책자를 발간하기도 하였고, 최근에는 지방 방송통신 관리기관에 의한 책자가 발간됐다. 즉, 방송통신위원회 중앙전파관리소 소속 제주전파관리소에서는 통신 이용자들에게 통신피해 예방정보를 제공하기 위한 정보책자 ‘통신이용 길잡이’ 1천5백부를 발간, 전국 소비자단체와 제주도내 공공기관 및 각급학교 등에 배포했다. 또, 중앙전파관리소 홈페이지(www.crm.go.kr)에 내용 전문을 게시해 내려 받을 수 있도록 했다.³⁸¹⁾

3. 시민단체를 통한 예방 및 교육방안

이번 통신사업자조사에서 통신사업자들은 통신서비스의 이용자 피해구제를 위한 교육이나 피해예방방안에 대하여는 시민단체를 통하여 시행할 것을 권고하기

380) 방송통신위원회, 위 보고서, 6쪽.

381) “통신이용 피해, 아는 만큼 줄인다”라는 부제가 붙은 이 책자에는 1) 요금 절약법 등 알아두면 유익한 정보 2) 대표적인 통신서비스 피해 예방방법(명의도용, 소액결제, 해지 시 위약금, 통신 품질, 해지 지연 및 거부, 부당 요금 피해) 3) 주요 사례별 질의 응답 4) 피해 상담기관 등이 실려 있다. 최근 통신시장은 신규 서비스의 출현과 결합상품 등장 등으로 사업자간 경쟁이 치열해지면서, 다양한 선택권과 요금 인하효과 등의 긍정적 측면에도 불구하고 복잡한 이용약관이나 가입자 유치에 치중한 영업전략으로 인해 이용자가 물질적·정신적 피해를 입는 사례도 적지 않은 실정이다. 제주전파관리소는 지난해 7월 조직개편으로 종전의 전파 감시업무 외에 무선국 인허가 및 방송통신서비스와 기기시장 조사단속 업무까지 담당하게 되면서, 통신회사 지역 대리점에 대한 주기적인 동향조사와 함께 주요 민원사례를 수집해 왔다. 이 과정에서 이용자에 대한 통신피해 예방과 구제정보 제공의 필요성을 절감했으며, 도내 소비자단체들과의 협력체제 구축을 위한 간담회에서도 “효과적인 소비자 상담을 위해 종합적으로 정리된 자료가 절실하다.”는 소비자단체 의견이 있어 발간을 서두르게 됐다. 한편 제주전파관리소는 “이번 책자 발간은 통신서비스 피해 예방에 대한 정보제공의 시작으로, 앞으로 피해유형 및 관련사례를 추가해 계속 보완해 나갈 것”이라고 밝혔다.

도 하였다. 물론 이 점에 대하여는 이미 방송통신위원회에서 인지하고 있고 따라서 이미 방송통신위원회 차원에서 소비자단체간담회를 시행한 바 있다.

즉 방송통신위원회는 10일(수) 오후 이용자네트워크국장 등이 참석한 가운데 서울교육문화회관 회의실에서 8개 주요 소비자단체 임원 등과 제2회 소비자단체 간담회를 개최했다. 이 자리에 참석한 소비자단체는 한국소비자단체협의회, 소비자문제를 연구하는 시민의 모임, 희망제작소, 한국소비자교육원, 전국주부교실중앙회, 대한주부클럽, 한국소비생활연구원, 경제정의실천시민연합이다.

지난 8월에 열린 제1회 소비자단체 간담회는 소비자단체와의 첫 만남의 자리로서 각 단체의 활동현황을 소개하고 전반적인 이용자 보호 정책에 대해 논의하는 시간을 가진 바 있다.

이번 간담회에서는 ‘통신서비스 이용자피해 예방방안’으로 논의의 초점을 맞춰 발표 및 토론을 진행하였다. 이번 주제는 피해발생시 실질적인 피해구제가 어렵고 이용자의 전문성 및 정보 부족으로 피해가 증가하는 점 등 피해구제에 앞서 이용자 피해를 사전에 예방하는 시책 마련이 필요하다는 인식하에 선정되었다.

먼저 방송통신위원회에서 명의도용 방지서비스 등 지난 1년간 추진한 주요 이용자 피해 예방 정책을 소개하였고, 소비자단체 임원들과 이용자 피해 예방 방안과 이를 위한 정부의 역할에 대해 다양한 의견을 교환하는 자리를 가졌다.

이번 간담회를 계기로 소비자단체와 연계한 상시 피해 모니터링, 정보 제공 등 다양한 수단을 활용하여 최근 복잡·다양해지고 있는 이용자 피해를 최소화할 수 있는 토대를 마련할 것으로 기대하였다.

아울러, 방송통신위원회 이용자네트워크국장은 제기된 소비자단체의 건의사항을 관련 부서에 전달하는 등 정책에 반영될 수 있도록 적극적으로 노력하겠다는 의지를 표명하였고, 방송통신위원회는 내년에도 소비자단체와의 정기적인 간담회를 계속 이어 나가고 아울러 실무자 간담회도 수시로 개최할 것이며, 각종 이슈에 따라 융통성이 있게 주제를 선정하여 이용자 피해예방을 위한 활동을 내실 있게 추진하는 등 소비자단체와 정부간의 유기적인 정보교류 및 소통체계가 정착될 수 있도록 노력하겠다고 밝혔다.

4. 사업자를 통한 예방 및 교육방안

현재 우리나라의 통신서비스사업자는 이번 사업자조사에서 밝혀진 것처럼 스스로 통신이용자에 대한 이용자피해예방 및 교육을 담당하기를 희망한다. 다만 ‘가해자’라는 측면에서 이러한 통신서비스사업자의 주장이 객관적으로 이루어지기는 어려울 것이다.

다만, 여러 통신서비스 사업자가 시도하고 있는 것처럼 통신서비스 회사의 홈페이지를 통하여 통신이용자 민원처리에 대한 구제나 필요한 서식 등을 홈페이지에 탑재하거나 안내하는 방안은 가능한 것으로 생각된다. 현재 우리나라는 대부분의 통신사업자들이 회원가입을 해야지만 통신민원을 제기하거나 자세한 안내사항을 볼 수 있도록 하고 있으므로 이러한 회원가입제는 폐지되어야 할 것이다.

이러한 입장에서 미국의 통신사업자인 AT&T는 자세한 문의사항을 통신서비스 계약서와 홈페이지를 통하여 설명하고 있다. 따라서 이러한 점에 대하여는 벤치마킹할 필요가 있다.

아울러 미국의 연방통신위원회(FCC)는 『연간질문 및 불만보고서』(Quarterly Inquiries and Complaints Report)를 분기별로 공개하고 있다.³⁸²⁾ 아울러 통신서비스 이용자들의 상담을 위하여 ‘연방방송통신위원회 고객센터’(FCC Consumer Center, Consumer & Governmental Affairs Bureau, CGB)도 운영하고 있다.³⁸³⁾

한편 통신서비스사업자가 통신이용자에 대한 피해구제절차나 피해감소방안에 대한 예방교육을 직접 담당하는 것은 적절하지도 않고 시행하기도 쉽지 않은 것으로 보여진다.

다만, LG텔레콤의 통신사업자조사에서 밝혀진 것처럼 통신사업자의 회사내부에서 통신이용자 피해 내지는 민원을 감축하기 위한 민원절감방안이 회사 내부 교육의 형태로서는 이루어 질 수 있을 것으로 생각된다.

382) <http://www.fcc.gov/cgb/quarter/>

383) http://www.fcc.gov/cgb/consumers_contacts.html

제7장 결론 및 정책제언

우리나라의 통신이용자 보호제도 및 이용자 민원처리 및 피해구제절차에 대한 이번 연구에서는 국내외법제 및 정책연구, 사업자조사 등을 통하여 다음과 같은 결론과 법제 및 정책을 위한 개선방안이 도출될 수 있을 것이다.

1. 통신이용자피해구제의 개념 확정과 통일

우선 통신이용자보호 내지 통신서비스 이용자 피해구제절차에서 전제하는 ‘통신 민원’ 내지 ‘통신피해’에 대한 정확한 개념과 범위가 설정되어야 할 것이다. 따라서 통신사업자들이 주장하는 단순 고객불만으로서 모든 통신이용자가 제기하는 사항을 포괄할 수도 없지만, 통신규제기관에서 생각하는 것처럼 모두 ‘통신피해’로 정의할 수도 없을 것이다. 따라서 통신서비스이용자가 제기하는 단순 문의나 불만 등은 ‘통신민원’으로 정의하고, 실제로 발생하는 통신피해의 상당수는 요금에 관한 분쟁이므로 통신서비스 이용자의 권리나 재산권에 손해나 피해가 발생한 경우를 ‘통신피해’로 보기로 한다. 따라서 이러한 구분에 따라 「방송통신위원회 CS센터 민원처리지침」³⁸⁴⁾상의 용어사용이 **통신피해를 중심으로 통일**되도록 개정되어야 할 것이다. 다만 이 연구에서는 양자의 구분이 실무상 쉽지 않다는 점에서는 양자를 다 ‘통신피해’라는 개념의 범주에서 고려하여 보기로 한다.

2. 정부기관에 의한 피해구제의 개선방안

현행 정부기관에 의한 피해구제는 크게 국민권익위원회의 국민신문고와 방송통신위원회, 부분적이지만 공정거래위원회로 행해진다. 여기서 우선 **(일반)정부기관과 같은 정부기관인 통신규제기관과의 관계**를 재설정할 필요가 있다. 이는 통신규제기관의 이용자피해구제제도 개선방안과도 관련된다.

384) 이하에서는 「민원처리지침」으로 약칭한다.

가. 국민권익위(국민신문고)와의 관계 개선방안

특히 국민권익위원회가 운영하는 정부민원콜센터(국민신문고)와 방송통신위원회 C/S센터간의 관계설정 및 운용에 관한 문제이다. 이는 국민이 제기한 민원이 국민권익위의 국민신문고를 통하여 방송통신위 고객만족센터로 이첩되어 여기서 사업자 등이 답변하면 다시 고객만족센터에서 국민신문고 시스템에 답변하는 형태로 이중절차로 시행된다. 따라서 우선 **단기적으로는 절차중복에 대한 개선방안**으로서 사업자가 직접 국민신문고 민원시스템에 접속할 수 있는 방안도 있으나, **장기적으로는 제도개선방안**으로서 이중의 시스템 운영문제는 애초에 정부민원과 사업자민원을 구분하여 정부민원은 국민권익위원회의 기존 국민신문고시스템을, 사업자민원은 처음부터 방송통신위원회의 고객만족센터 시스템을 운영하는 형태로 재편되어야 할 것이다.

나. 정부민원과 사업자 민원의 구분

다만 방송통신위원회의 위의 민원처리지침에서 나타나는 것처럼 **‘정부민원’과 이용자피해구제와는 구분해야 할 것이다.** 왜냐하면, 주로 이용자피해는 이미 방통위 C/S센터가 구분하는 정부민원이 아닌 ‘사업자민원’에 해당되는 것이기 때문이다. 따라서 방송통신위원회는 정부민원과 사업자민원을 구분하여 사업자민원을 중심으로 이용자피해구제를 재편하여야 한다.

3. 사업자에 의한 이용자피해구제 업무절차 개선방안

가. 사업자의 인식전환을 통한 본사 차원의 대응방안

이 연구의 사업자조사과정에서 드러난 사업자의 통신이용자민원 및 피해구제절차는 각 사업자간의 약간의 차이를 제외하고는 사업자를 기준으로 하여 ‘대외민원’과 ‘대내민원’으로 구분하여, 대내민원은 주로 지역의 콜센터를 이용하고, 대외민원은 본사조직에서 담당하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 사업자측의 피해구제절

차개선방안은 일단 이용자보호 및 통신이용자 피해구제를 위한 정부부처 및 공공기관, 나아가 소송구제까지 포함한다면, 일단 사업자측에서는 통신분쟁은 단순한 통신민원이 아닌 통신이용자의 권리와 재산권을 해치는 통신피해라는 인식하에 통신이용자보호의 중요성을 깨닫고 현재의 물량처리 중심의 지역 콜센터제 중심의 **이용자보호조직을 본사차원에서 확대 개편하여 보다 체계적이고 보다 효율적으로 운용되어야 할 것이다.**

나. 사업자 자체의 조직간소화

사업자조사에서 나타난 결과로는 사업자의 대외민원의 경우에도 공정거래위원회와 방송통신위원회 그리고 개인정보를 담당하거나 송무를 담당하는 부서가 별도로 설치되거나 담당직원이 배치되어 있었다. 따라서 이러한 현실에서 규제완화 차원에서도 통신이용자피해구제절차에 대한 **절차간소화**가 요구된다.

다. 피해구제실적의 공개

현재 통신서비스 사업자는 콜센터 등을 이용하여 자체적으로 ‘대내민원’을 처리하고 있다. 이는 전기통신사업법상의 규정에 따라 이용하는 것인데, 문제는 이용자 보호에 따른 **민원처리실적이 공개**되고 있지 않다. 물론 이러한 부분이 회사의 영업비밀로서 간주될 수도 있으나, 이러한 민원처리제도가 전기통신사업법에 의하여 규정된 이상 공개될 필요성이 매우 높다.

라. 기타

통신사업자조사에서 이동통신의 경우는 SK에서 공정거래위원회가 도입한 CCMS제도를 운영하고 있었다. 그러나 SK의 경우 CCMS에 너무 올인하는 결과 통신이용자보호에 소홀하다는 인상을 지울 수 없었다. 따라서 사내 통신이용자 민원감소에 대한 노력도 중요하지만, 여전히 통신이용자 민원처리 자체에도 신경을

써야 할 것이다.

4. 통신규제기관에 의한 피해구제절차의 개선 및 통합방안

가. 통합방안

기존의 통신이용자민원처리 및 피해구제업무절차는 이용자 측면에서는 복잡하고 다원화되어 있으므로 절차간소화 차원과 이용자피해구제의 전문성 확보차원에서 **원스톱서비스로 운용될 필요가 높다**. 즉 통신이용자의 입장에서는 정부부처, 공공기관, 사업자, 시민단체로 되어 있는 통신이용자 민원처리 및 피해구제절차를 창구단일화하여 절차간소화할 필요가 있다. 이러한 점에서는 기존의 통신이용자민원처리 및 피해구제절차를 **통신분야의 전문규제기관인 방송통신위원회로 창구단일화하여 원스톱으로 운영**하여야 한다.

나. 일반규제기관과의 관계 설정방안

이용자피해구제절차에서 가장 중복되는 피해구제절차는 여전히 **일반규제기관과의 관계**이다. 통신이용자보호법제와 정책을 수립하는 통신규제기관의 입장에서는 이번 조사결과에서 나타난 것처럼 일반경쟁법 내지 일반소비자법을 담당하는 일반규제기관과의 관할 조정이 필요한 것으로 보인다. 왜냐하면, 통신이용자피해구제절차는 크게는 방송통신위원회의 고객만족센터와 한국소비자원의 민원처리제도로 크게 대별되기 때문이다.

다만, 이러한 관련절차의 연계는 단기적으로는 한국소비자원(공정거래위원회)과의 업무협조차원을 하겠지만, 장기적으로는 이를 넘어서 입법적으로 통신이용자보호법 등을 제정하여 입법적으로 해결하여야 할 것이다. 이는 **통신이용자보호법과 같은 통신법상의 이용자피해구제를 위한 특별법을 제정함**으로써 법리적으로 해결해 나가야 할 것이다.

다. 통신이용자 피해구제기구의 설치방안

그러나 현행 방송통신위원회 체제하에서는 정부조직으로서 대량적이고 신속한 통신이용자 민원처리를 하기에는 쉽지 않다. 아울러 일반규제기관과의 관계를 고려하면, **이용자피해구제절차의 통합을 위하여 새로운 이용자 피해구제기구를 위한 조직개편 내지 기관신설이 필요하다.** 이는 이미 오래전부터 방송통신위원회에서 단기방안 및 중장기방안을 가지고 있으므로 조속히 시행되어야 할 것이다.

라. 통신분쟁해결기구의 설치방안

통신서비스이용자를 이용자피해구제차원에서 효과적으로 보호하기 위한 법제도로서는 앞서 외국법제연구에서 밝혀진 것처럼 위의 통신이용자 보호기구와 병행하여 호주의 TIO나 영국의 분쟁조정기관, 독일의 분쟁조정기관처럼 통신규제기관 차원에서 **분쟁해결기관을 설치할 필요성이 매우 높다.**

현재 우리나라의 통신이용자의 통신피해에 대한 분쟁해결제도는 현재의 재정제도로는 사건처리의 양적 한계가 있고 분쟁조정기구로 보기도 어려우며, 한국인터넷진흥원내의 개인정보분쟁조정위원회에 의한 분쟁조정은 개인정보의 침해라는 매우 제한된 범위내에서 이루어지고 있다.

이러한 점에서는 대량의 통신이용자분쟁해결을 위한 새로운 분쟁조정기구(ADR)의 설치가 필요하다. 다만 설치 유형에 대하여는 앞서 언급한 유형외에 궁극적으로는 방송통신위원회의 정책결정권에 놓여 있다.

5. 통신이용자 피해 예방 및 교육방안

이용자 피해구제를 개선하고 예방하기 위한 방안으로는 통신규제기관, 사업자, 시민단체의 자세한 정보제공, 상담, 기준제시, 피해구제절차 안내, 교육 등이 필요하다.

실제적으로는 **시민단체**에 의한 교육이나 예방방안을 미미한 편이고, 단지 피해

에 대한 상담과 구제절차의 안내가 실효성이 있다.

사업자측의 피해구제안내나 예방방안도 그다지 실효성이 높지 않으나, 통신규제기관의 행정지도에 의하여 피해절차의 안내, 기준의 제시 등을 요구할 수 있다.

궁극적인 피해구제절차의 예방방안으로서는 통신규제기관의 피해에 대한 기준 등의 정보제공, 상담, 피해구제절차 안내, 보고서 발간, 예방을 위한 교육 등이 행해져야 할 것이다. 이에 대하여서는 현재 ‘어울림누리’라는 이용자전용사이트가 개설되어 있으므로 이를 지속적으로 그리고 효과적으로 운용하여야 할 것이다.

참고문헌

【국내문헌】

- 강병민/김성은, “금지행위의 위반에 따른 과징금 산정기준 적용사례 분석 및 합리적 개선방안 연구
- 강창경, 『정보통신이용자보호법제개선방안』, 한국소비자원, 2001.9.
- 강창경, 『정보통신시장의 변화와 소비자보호제도의 발전방안』, 한국소비자원, 2004. 10.
- 고석진, “2009년 1분기 영국 통신시장 동향”, 『정보통신정책』 제21권 제19호, 2009.
- 길준규, “독일연방행정절차법의 개정동향 - 디지털행정으로의 이행”, 『*Clis Monthly*』 2003년 3월호, 16쪽이하.
- _____, “우리 전기통신법의 법체계적인 개정방향”, 『공법연구』 제31집 제5호, 2003.6, 157쪽이하.
- _____, “독일통신법의 역사적 발전”, 『현대공법이론의제문제』 (천봉석종현교수화갑기념), 2003.10. 10, 344쪽이하.
- _____, 『전기통신기본법의 개정방안 연구』, 정보통신정책연구원. 2003.12.
- _____, 『국내·외 IT법제 비교연구』, 프로그램심의조정위원회. 2003.12.
- _____, “유럽공동체 통신법의 역사적 발전”, 『토지공법연구』 제21집, 2004.3, 105쪽이하.
- _____, 『유비쿼터스 사회의 역기능에 관한 법제도적 기초연구』, 한국전산원, 2004.12.
- _____/윤성의, “독일의 유비쿼터스사회에 대한 입법적 논의”, 『호남대논문집』 제25집, 2004.12, 151쪽이하.
- _____, “유럽법과 독일법에서의 미디어의 전환과 법의 규율”, 『토지공법연구』 제25집, 2005.2, 189쪽이하.
- _____, 『전자통신시대의 우리 통신법의 개정방향 - 서울지법 2003카합3433사건

- 을 중심으로』, 정보통신부, 2005.
- 길준규, “통신규제법 서론”, 『공법논총』 창간호, 광주전남공법학회10주년기념논문집, 2005.7, 51쪽이하.
- _____, 『BcN 품질관리 법제도연구』, 한국전산원, 2005.12.
- _____, “정보통신법상의 분쟁해결제도”, 『법과정책연구』 제5권 제2호, 2005.12, 1021쪽이하.
- _____, 『홈헬스케어 법제도 연구』, KT, 2006.5.
- _____, “e-Health 산업화와 의료행위“, 『토지공법연구』 제31집, 2006.5, 115쪽이하.
- _____, 『e-Health 법제도연구』, 보건복지부, 2006.10.
- _____, 『개인정보보호를 위한 징벌적 배상제도와 집단소송제도의 도입에 관한 연구』, 정보통신부, 2007.5.
- _____, 『초고속인터넷 품질관리법제도연구』, 한국정보사회진흥원, 2007.12.
- _____, “정보화 시대의 법제동향”, 『공법연구』 제37집 제1-1호, 2008.10, 312쪽이하.
- 김일호, 『통신법상 이용자보호에 대한 고찰』, 석사논문(아주대), 2009.12.
- 김태호, “방송통신시장 경쟁규제에서 일반경쟁규제기관과 전문규제기관 간의 권한 배분”, 『경제규제와 법』 제1권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2008.11, 136쪽이하.
- 김민철/변정욱/김정현, 『통신서비스 이용자보호 : 현황 및 개선방향』 『KISDI이슈리포트』, 2004.8.
- 김성천/이경아, 『방송통신서비스융합과 소비자정책과제연구』, 한국소비자원, 2007.9.
- 김성환/조향숙/이재준/양덕순/오기석/강유리/이민석, 『정보통신 이용자보호기반 조성연구(I) - 통신서비스 이용자보호체계 및 통신민원시스템 개선방안』, 정보통신정책연구원, 2007.12.
- _____, 『정보통신 이용자보호기반 조성연구(II) - 이용자보호를 위한 장·단기 기반 조성 연구』, 정보통신정책연구원, 2007.12.

- 김태현, “호주 통신시장의 유무선대체현황”, 『정보통신정책』 제21권 제14호, 2009.8.1, 58쪽이하.
- 김희수/임준/김슬기, 『방송·통신·융합서비스 이용자 통합보호방안』, 정보통신정책연구원, 2009.11.
- 나광식/장은경, 『이동통신서비스와 소비자보호방안』, 한국소비자원, 2006.12.
- 로버트 라이트, “호주의 방송통신 분쟁조정제도 및 사례”, 『방송통신분쟁 ISSUE REPORT』 제12호, 2009.11, 24쪽이하.
- 박동주, “한국의 방송통신 분쟁조정제도 및 사례”, 『방송통신분쟁 ISSUE REPORT』 제12호, 2009.11, 2쪽이하.
- 박민중/여혁중, “일본의 통신시장 및 규제현황”, 『정보통신정책』 제20권 제16호, 2008.9.1.
- 배동민, “통신규제기관의 온라인 민원접수 체계현황”, 『정보통신정책』 제19권 제22호, 2007.12.1.
- 신봉기, “독일 연방통신망청에 관한 연구”, 『공법연구』 제35집 제3호, 2007.2.
- 신종원, 『통신서비스 이용자 보호대책연구』, 서울YMCA/정보통신부, 1999.2.
- 양용석, “규제기관간 이중규제 극복을 위한 통신산업 규제구조 선진화방안”, 정보통신연구진흥원.
- 오기환, “영국의 방송통신서비스 이용자 민원처리제도 개선 동향”, 『정보통신정책』 제22권 제2호, 2010.2.1, 82쪽이하.
- 이경아/김성천, 『소비자디지털권리의 최근 논의동향과 시사점』, 한국소비자원, 2007.12.
- 이기주, “방송통신 이용자 보호 정책 방향”, 『방송통신융합시대의 통신이용자보호 현황과 과제』, 2008년 통신이용자 보호 포럼, 방송통신위원회/정보통신정책연구원, 2008.12.9.
- 이민석, “통신서비스 이용자 피해구제 및 보호 체계”, 『정보통신정책』 제19권 제11호, 2007.8.16, 1쪽이하.
- 이승신, 『통신서비스 이용자 불만 및 피해실태조사·분석』, 정보통신부, 2001.2.
- 이영대, 『통신서비스 장애시 손해배상액 산정모델 연구』, 정보통신부, 2002.12.

- 이영로, “초고속인터넷 서비스 소비자보상체계 개선방향”, 『정보통신정책』 제21권 제1호, 2009.1.
- 이원우, 『정보통신시장에서의 공정경쟁환경조성 및 이용자보호를 위한 법제도 개선방안연구』, 한국전산원, 2002.12.
- , “통신시장에 대한 공법적 규제의 구조와 문제점”, 『행정법연구』 제11호, 2004년 상반기.
- , “법령상 부작위의무(금지행위)의 반복적 위반과 시정명령 위반의 판단기준”, 『경제규제와 법』 제1권 제1호, 서울대학교 공익산업법센터, 2008. 5, 123쪽이하.
- 이유주, “사이버공간에서의 이용자보호와 인터넷서비스 제공자의 역할”, 『현안보고서』 제13호, 국회입법조사처, 2008.12.11.
- 이은곤, “ofcom, 인터넷서비스에 대한 이용자 보호방안 강구”, 『정보통신정책』, 2006.7.18, 44쪽이하.
- , “영국, Ofcom의 이용자 민원처리 및 분쟁조정 절차 개선”, 『정보통신정책』 제20권 제14호, 2008.
- 이호영, “전기통신사업법상 금지행위 규제의 개선”, 『행정법연구』 제20호, 2008. 4, 91쪽이하.
- 이희정, “방송통신위원회의 재정제도에 관한 연구 - 그 법적 성격과 기능을 중심으로”, 『행정법연구』 제24호, 2009.8, 23쪽이하.
- 정경오, “우리나라 방송통신분쟁해결제도의 현황과 방향”, 『정보통신정책』 제21권 제20호, 2009.11.3, 1쪽이하.
- 정조근, 『정보통신사업자의 손해배상책임』, 정보통신부1991.5.
- 정호경, “통신위원회 재정의 법적 성격과 불복방법”, 『법학논총』(한양대) 제24집 제2호, 2007, 217쪽이하.
- 조향숙/김성환/강유리, “통신서비스 이용자 보호 제도 및 정보제공”, 『KISDI 이슈리포트』, 2008.7.
- 토모유시 이노유에, “일본 전기통신사업 분쟁처리위원회의 역할”, 『방송통신분쟁 ISSUE REPORT』 제12호, 2009.11, 14쪽이하.

한기정, “전기통신사업법상 통신이용자 보호에 관한 연구”, 『행정법연구』 제11호, 2004. 5, 97쪽이하.

한기정, “전기통신사업법 제36조의3상 금지행위에 관한 법적 고찰”, 『행정법연구』 제18호, 2007.8, 55쪽이하.

한국소비자보호원/한국인터넷정보센터, 『인터넷 이용자 피해실태에 관한 연구』, 2001.12.

함창용/조향숙/양덕순/정승희/배동민/강유리, 『통신서비스 이용자 교육 및 참여활성화 방안』, 정보통신정책연구원, 2008.12.

홍대식, “전기통신사업법상 금지행위에 대한 과징금 산정기준”, 『서강법학』 제8권, 2006. 10, 149쪽이하.

공정거래위원회, 『소비자피해보상규정』, 2009.1.16.

방송통신위원회, 『2008년 방송통신민원 동향』, 2009.1.28

방송통신위원회, 『2009년 상반기 방송통신민원 동향』, 2009.7.

방송통신위원회, 『2009년 방송통신민원 동향보고』, 2010.1.

통신위원회 이용자보호팀, 『통신민원 동향』, 2007.7.

【일본문헌】

多賀谷一照・岡崎俊一(編), 改正電気通信事業法逐條解説, 電気通信振興會, 2005.

【영미문헌】

Brisby, Paul : *Dispute Resolution in Telecoms - The Regulatory Perspective*, C.T.L.R. 2005, 11(1), 4-9, 4-5 (2005).

FCC : *Quarterly Report on Informal Consumer Inquiries and Complaints*, Year 2009 1st Quarter.

Kirtley, Jane E. : *Privacy Protection, Safety and Security*, 987 PLI/Pat 15, 27 (2009).

Ofcom : *Notification setting general conditions under section 45 of the*

Communications Act 2003, 4(2003).

———, *Statutory Duties and Regulatory Principles*, 2009.

Pascoe, Richard/Leonard, Peter G. : Australian Telecommunications Regulatory Framework, *Computer and Telecommunication Law Review* (2002) 127.

【독일문헌】

Bartosch, Andreas : Europäisches Telekommunikationsrecht in den 2000 und 2001, *EuZW* 2002, S. 389 ff.

Beese, Dietrich/Merkt, Jutta : Europäische Union zwischen Konvergenz und Re-Regulierung – Die neuen Richtlinienentwürfe der Kommission, *MMR* 2000, S. 532 ff.

Franzius, Claudio : Strukturmodelle des europäischen Telekommunikationsrechts, – Ein neuer Rechtsrahmen für die Informationsgesellschaft, *EuR* 2002, S. 660 ff.

Geppert, M./Ruhle, E.-O./Schuster, F. : Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation – EU, Deutschland, Österreich, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 2002.

Gersdorf, H. : Telekommunikationsrecht, 2002.

Heun, Sven-Erik (Hrsg.) : Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl., Köln: Dr. Otto Schmidt, 2007.

Hoffmann-Riem, W. : Telekommunikationsrecht als europäisiertes Verwaltungsrecht, *DVBl.* 1999, S. 125 ff.

Holznagel/Enaux/Nienhaus : Telekommunikationsrecht, 2. Aufl., München: C. H. Beck, 2006.

Jansen, B. : Die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf das Monopol nationaler Fernmeldedienste für Telekommunikations-Endgeräte, *NJW* 1991, S. 2062 ff.

Koenig/Loetz/Neumann : Telekommunikationsrecht, Heidelberg: Recht und

- Wirtschaft, 2004.
- Krichner, C.* : Europäische Regulierung der Telekommunikationsmärkte – Gemeinschaftliche Regulierung von elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, in: Immenga/Kirchner/Knieps/Kruse, Telekommunikation im Wettbewerb – Eine ordnungspolitische Konzeption nach erfolgreicher Marktöffnung, München: C. H. Beck, 2001, S. 129 ff.
- Kühling/Elbracht* : Telekommunikationsrecht, Heidelberg: C. F. Müller, 2008.
- Säcker* (Hrsg.) : Berliner Kommentar zum TKG, 2006.
- Scherer, Joachim* : Entwicklung des Telekommunikationsrechts, CR 2000, S. 35 ff.
- _____, Die Umgestaltung des europäischen und deutschen Telekommunikationsrechts durch das EU-Richtlinienpaket, K&R 2002, 273 ff., 329 ff., 385 ff.
- _____, Das neue Telekommunikationsgesetz, NJW 2004, S. 3001 ff.
- Schütz, Raimond* : Kommunikationsrecht – Regulierung von Telekommunikation und elektronischen Medien, München: C. H. Beck, 2005.
- _____/Attendorp, T. : Das neue Kommunikationsrecht der Europäischen Union – Was muss Deutschland ändern?, MMR Beilage 4/2002, S. 1 ff.
- _____/_____/König, A. : Elektronische Kommunikation – Europarechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung in Deutschland, München: C. H. Beck, 2003.
- Sörup* : Kundenschutz und Universaldienst, in: Heun (Hrsg.), Telekommunikationsrecht(2. Aufl.), 2007
- Spindler/Schuster* : Recht der elektronischen Medien, München: C. H. Beck, 2008.
- Trute/Spoerr/Bosch* : Telekommunikationsgesetz mit FTEG, Berlin: Walter de Gruyter, 2001.
- Wissmann, Martin* (Hrsg.) : Telekommunikationsrecht, 2. Aufl., Frankfurt am Main: Recht und Wirtschaft, 2006.

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

<http://www.cpuc.ca.gov/puc>

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

[부록] 통신사업자조사 설문지

통신서비스이용자 피해 구제 및 예방 업무처리절차 개선방안에 관한 조사

방송통신위원회 이용자보호과
아주대학교 법학연구소 정보통신법연구센터

안녕하세요

저희는 방송통신위원회 이용자보호과의 지원으로 2009년도 방송통신 정책연구지원사업으로서 “통신이용자 피해 구제 및 예방을 위한 업무처리절차 개선방안 연구”를 진행하고 있습니다.

이 연구를 통하여 통신이용자가 이용하는 정부부처(정부민원센터, 방송통신위원회), 공공기관(한국소비자원, 한국정보보호진흥원 등), 통신사업자 별의 이용자피해 구제 및 예방 업무처리절차를 조사분석하고, 이를 통하여 업무간소화방안(중복규제해소) 및 업무처리연계 및 one-stop 서비스 방안을 모색하고자 방송통신위원회의 협조를 받아 조사를 진행하고 있습니다.

각 통신사업자께서 제공해주시는 각종 자료 및 정보는 이용자 피해구제 및 예방업무처리절차의 개선을 위한 정책 및 연구 목적 이외의 목적에는 사용되지 않으며, 당연히 영업비밀은 보호하며, 기타 다른 용도로는 이용되지 않습니다.

장시간 시간 내 주셔서 감사합니다.

2009. 7.

연구책임자 : 아주대학교 법학전문대학원 정보통신법연구센터장 길 준규 교수

경북대학교 법학전문대학원 법학연구원장 신 봉기 교수

대구대학교 법과대학 법학과 박 효근 교수

한국법제연구원 비교법제연구팀 현 준원 박사

1. 사업자에 대한 기본적인 현황조사입니다.

1.1. 사업자 명 :

1.2. 사업자유형

①기간 ②별정 ③ 부가 ④기타

1.3. 사업(서비스) 유형

①유선 ② 무선 ③ 이동통신 ④ 기타

1.3.1 복합서비스 ()

1.4. 제공되는 주요 통신서비스는 (유형별로)?

--

2. 사업자의 이용자피해 구제 부서에 관한 질문입니다.

2.1. 귀사에서는 독립된 이용자피해구제 부서(파트)를 설치하고 있는지?

①있다 ② 없다.

2.2. 설치 유형은 ? (복수 체크 가능)

① 홈페이지 ② 고객센터센터 ③ 고객센터팀 ④ 이용자피해구제센터 ⑤
기타

2.3. 본사에서 대외민원 담당 부서는 ? ()

2.3.1. 기타에 해당하는 경우는? (예: 공정거래팀, 개인정보파트, 법무팀 등)

--

3. 사업자의 이용자민원처리 및 피해구제절차에 관한 질문입니다.

3.1. 이용자 피해 구제 및 예방을 위한 시스템 체계도(파일로 주셔도 됩니다)

3.2. 이용자 피해구제업무처리가 다원화되어 있다면 사내 간소화방안은 가지고 계신지?

① 통합고객센터의 설치 ② 부서간 업무협조로 해결 ③ 기타

3.2.1. 다른 방안이 있으시면?

4. 정부부처과의 업무협조 및 피해구제 해결을 어떻게 하고 있는지?

4.1. 어느 정부부처와 업무협조 및 피해구제 해결을 하시는지? (복수 응답가능)

① 정부민원센터 ② 방송통신위원회 ③ 공정거래위원회 ④ 기타

4.1.1. 기타이신 경우 ? ()

4.1.2. 업무협조 및 피해구제해결의 연계형식은?

- ① 홍보부서에서의 협조 ② 고객보호팀 등에서 직접 피해사례 인수하여 해결
③ 해당 부처나 기관에 의존 ④ 기타

4.1.3. 업무협조 및 피해구제해결의 연계형식은? (부처, 기관 별 사내 담당팀
이 다른 경우 포함)

4.2. 정부부처와의 바람직한 업무협조 및 피해구제 해결에 대한 개선의견이 있으시면?

5. 공공기관과의 업무협조 및 피해구제 해결을 어떻게 하신가에 대한 질문입니다.

5.1. 어느 공공기관과 주로 업무협조 및 피해구제 해결을 하시는지? (복수 응답 가능)

- ① 한국소비자원 ② 한국정보보호진흥원 ③ 기타

5.1.1. 기타이신 경우 ? ()

5.1.2. 업무협조 및 피해구제해결의 연계형식은?

- ① 홍보부서에서의 협조 ② 고객보호팀 등에서 직접 피해사례 인수하여 해결
③ 해당 부처나 기관에 의존 ④ 기타

5.1.3. 업무협조 및 피해구제해결의 연계형식은? (사내 해당 팀은?)

5.2. 공공기관과의 바람직한 업무협조 및 피해구제 해결에 대한 개선의견이 있으시면?

6. 귀 회사에 이용자가 제기되는 민원의 유형에 대한 질문입니다.

6.1. 귀 회사에서 제기되는 이용자 피해 관련 민원은 어떠한 형태인지?

① 개인정보 침해 ② 가입/해지 ③ 요금관련 ④ 약관 ⑤ A/S

6.2. 귀 회사에 제기된 이용자 피해사례에 대한 유형 및 데이터는?

※ 이하에서는 피해사례별 구제방법입니다.

6.3. 개인정보 침해의 경우에는 어떻게 구제하시는 지? (복수응답가능)

- ① 사업자 스스로 ② 한국정보보호진흥원 ③ 방송통신위원회 ④ 기타

6.3.1. 개인정보 침해의 경우에 구제방법은

- ① 사과 ② 배상금 ③ 다른 서비스 혜택 제공 ④ 기타

6.3.2. 다른 방법으로 구제하는 경우는?

6.4. 요금관련에 대한 민원의 경우에는 어떻게 구제하시는 지?

- ① 사업자 스스로 ② 한국소비자원 ③ 방송통신위원회 ④ 공정거래위원회
⑤기타

6.4.1. 요금관련에 대한 민원의 경우에 구제방법은

- ① 사과 ② 신속처리 ③ 부당징수 요금 반환 ④ 금전배상 다른 ⑤서
비스 혜택 제공 ⑥기타

6.4.2. 다른 방법으로 구제하는 경우는?

6.5. 약관에 대한 민원의 경우에는 어떻게 구제하시는 지?

- ① 사업자 스스로 ② 한국소비자원 ③ 방송통신위원회 ④ 공정거래위원회
⑤기타

6.5.1. 약관에 대한 민원의 경우에 구제방법은

- ① 사과 ② 신속처리 ③ 부당징수 요금 반환 ④ 금전배상 다른 ⑤ 서비스 혜택 제공 ⑥기타

6.5.2. 다른 방법으로 구제하는 경우는?

6.6. 서비스 가입 및 해지의 경우에 구제방법은

- ① 사과 ② 신속처리 ③ 금전배상 ④ 다른 서비스 혜택 제공 ⑤기타

6.6.1. 약관에 대한 민원의 경우에 구제방법은

- ① 사과 ② 신속처리 ③ 부당징수 요금 반환 ④ 금전배상 다른 ⑤ 서비스 혜택 제공 ⑥기타

6.6.2. 다른 방법으로 구제하는 경우는?

7. A/S 민원에 대한 질문입니다.

7.1. A/S에 대한 민원의 경우에는 어떻게 구제하시는 지에?

- ① 사업자 스스로 ② 한국소비자원 ③ 방송통신위원회 ④ 공정거래위원회 ⑤기타

7.2. A/S에 대한 민원의 경우에 구제방법은

- ① 사과 ② 신속처리 ③ 금전배상 ④ 다른 서비스 혜택 제공 ⑤기타

7.3. 다른 방법으로 구제하는 경우는?

8. 서비스불만에 따른 이용자의 사업자외 분쟁해결에 대한 질문입니다.

8.1. 서비스 불만 등을 이유로 이용자에 의하여 관계당국(행정부, 경찰, 법원)에
고발당하신 경우가 있는지?

① 있다. ② 없다 ③ 기타

8.2. 관계당국에 고발당하시는 비율에 대하여는?

※ 다른 기관에 이관/고발/이첩된 경우의 사례들입니다.

8.3. 서비스불만 등을 이유로 관계당국(행정청)에 고발당하신 적이 있으신지?

① 개인정보 침해 ② 가입/해지 ③ 요금관련 ④ 약관 ⑤ A/S ⑥기타

8.3.1. 고발당하신 행정기관은?

①정부민원센터 ②방송통신위원회 ③공정거래위원회 ④ 기타

8.3.2. 고발당하신 경우에 처리방법은

① 신속처리 ② 금전배상 ③ 시정명령 ④과태료 ⑤ 과징금 ⑥ 기타

8.3.3. 다른 방법으로 처리되는 경우는?

8.4. 서비스불만 등을 이유로 경찰 등 사법당국에 고발당하신 적이 있으신지?

- ① 개인정보 침해 ② 가입/해지 ③ 요금관련 ④ 약관 ⑤ A/S ⑥기타

8.4.1. 고발당하신 경우에 처리방법은

- ① 사과 ② 신속처리 ③ 금전배상 ④ 다른 서비스 혜택 제공 ⑤ 소송 ⑥
기타

8.4.2. 다른 방법으로 처리되는 경우는?

8.5. 서비스불만 등을 이유로 소송을 제기당한 경우가 있으신지?

- ① 개인정보 침해 ② 가입/해지 ③ 요금관련 ④ 약관 ⑤ A/S ⑥기타

8.5.1. 소송을 하신 경우에 처리방법은

- ① 소취하 ② 조정 ③ 최종판결 ④ 기타

8.5.2. 소송결과는?

- ① 위반행위의 중지 ② 금전배상 ③ 형사처벌 ④ 벌금 ⑤ 기타

8.5.3. 다른 방법으로 처리되는 경우는?

9. 이용자피해를 예방하기 위한 노력에 관한 질문입니다.

9.1. 이용자피해를 예방하기 위하여 어떠한 노력을 하시는 지?

① 가입시 자세한 설명 ② 이용자 교육 ③ Q&A 운영 ④ 고객센터 운영 ⑤
기타

9.2. 이용자피해를 예방하기 위하여 교육을 하시는 지?

① 한다 ② 안한다 ③기타

9.2.1. 하신다면, 어떠한 형태과 내용인지?

--

9.3. 누가 통신서비스이용자피해를 예방하기 위한 교육을 담당해야 한다고 생각
하시는 지?

① 사업자 ② 부처 ③ 공공기관 ④ 소비자단체 ⑤ 기타

9.3.1. 다른 의견이 있으시다면?

--

10. 통신서비스 이용자의 피해구제의 절차간소화를 위한 질문입니다.

10.1. 현행 이용자 피해구제절차는 적절한가?

①매우 적절 ② 적절 ③ 보통 ④ 부적절 ⑤ 매우부적절

10.1.1. 그 이유는?

10.2. 통신서비스 이용자의 피해 구제를 위하여 one-stop 해결절차를 구성한다는 누가 담당하는 것이 좋은 지?

① 사업자 ② 부처 ③ 공공기관 ④ 법원 ⑤ 소비자단체 ⑥ 새로운 공공기관 설치 ⑦ 기타

10.2.1. 다른 의견이 있으시면?

10.3. 현재 실무상 누가 통신서비스 이용자보호를 담당하는 게 좋다고 생각하시는지 ?

① 정부민원센터 ② 방송통신위원회 ③ 공정거래위원회(한국소비자원) ④ 법원 ⑤ 소비자단체 ⑥ 새로운 공공기관 설치 ⑦ 기타

10.3.1. 다른 의견이 있으시면?

11. 통신서비스 이용자보호를 위한 업무협조에 관한 질문입니다.

11.1. 정부부처, 공공기관, 사업자, 소비자단체 간의 통신서비스 이용자보호를 위

하여 업무협조가 잘 되고 있는 지?

①매우 적절 ② 적절 ③ 보통 ④ 부적절 ⑤ 매우부적절

11.1.1. 그 이유는?

--

11.2. 개선방안이 있으시면

--

12. 이외에 통신서비스 이용자 피해구제 및 예방 업무처리절차 개선방안에 대하여
해주 실 말씀은?

※ 긴 설문과 자문에 깊이 감사드립니다.