

감사결과보고서

- 이용자정책국 특정감사 실시 -

2018. 3.

방송통신위원회

1. 감사 실시 개요

1. 감사 배경 및 목적

국회 과학기술정보통신방송통신위원회 소속 김경진 위원이 2017년도 방송통신위원회(이하 “방통위”라 한다)에 대한 국정감사에서 ‘방통위가 방송·통신시장의 결합상품 과다 경품 지급 건에 대하여 조사를 하고도 이에 대한 조치를 완료하지 않았다’며 내부감사를 실시해 줄 것을 요청함에 따라 감사를 실시하게 되었다.

2. 감사 대상 및 감사 중점

이번 감사는 2017년도 국정감사 지적에 따라 이용자정책국을 대상으로 '15. 3.에 조사한 방송·통신시장의 결합상품 시장 조사(이하 “3월조사”라 한다)에 대한 업무처리 절차의 적정성, '15. 9.에 조사한 방송·통신시장의 결합상품 시장 조사(이하 “9월조사”라 한다)에 대한 업무처리 절차의 적정성, ◎◎ 및 관련 다단계 유통점의 위법행위 조사(이하 “다단계 조사”라 한다)에 대한 과징금 산정의 적정성, ◎◎ 법인영업의 단말기 유통법 위반 관련 조사(이하 “법인영업 조사”라 한다)에 대한 적정성 등에 대하여 중점 점검하였다.

3. 감사 기간 및 인원

이번 감사는 '17. 12. 12.부터 '18. 1. 5.까지 감사인원 5명으로 17일간 감사를 실시하였고, 이후 '18. 1. 25.부터 '18. 2. 7.까지 감사인원 8명으로 추가 보강감사를 실시하였으며 내부 검토과정을 거쳐 '18. 3. 7. 감사결과를 최종 확정하였다.

4. 감사 운영 및 한계

이번 감사는 2017년도 국정감사 지적에 따라 이용자정책총괄과(이하 “총괄과”라 한다)에서 실시한 3월조사를 임의로 자체 종결하였는지 여부, 9월조사가 3월조사의 보강조사인지 여부, 다단계 조사의 과징금 산정의 적정성 여부, 법인영업 조사에 대한 부당지시 여부 등에 대하여 점검하였다.

방통위는 법적 권한 범위 내에서 감사를 충실히 수행하기 위해 총괄과, 통신시장조사과(이하 “통조과”라 한다), 단말기유통조사담당관(이하 “단통과”라 한다) 등에 감사 수행에 필요한 자료를 요청하였고, 관련 자료를 제출받아 이를 분석하였다.

그리고 감사 대상별로 사실관계를 명확히 밝히기 위해 당시 국장, 과장, 조사관 등 관련자를 대상으로 직접 문답을 실시하였다.

그러나 이용자정책국은 3월조사 시 조사관들이 판매점 등에서 채증해 온 자료, 사업자의 본사 과금자료, 채증자료와 본사 과금자료를 대조·분석한 자료에 대해서는 존재하지 않는다며 이를 제출하지 못했고¹⁾, 그 결과 3월조사가 처분이 가능한 수준이었는지에 대해서는 확인할 수 없었다.

아울러, 금번 감사에서는 내부 보고자료 등을 통해 확인이 가능한 부분에 대해서는 명확히 그 과정을 밝혔지만 공문서 없이 보고과정이나 지시 등을 통해 이뤄지는 사항에 대해서는 관련자들의 진술에 의존하여 감사를 진행할 수 밖에 없었다.

그 결과 관련자들의 진술이 서로 다른 부분에 대해서는 감사권한의 한계로 정확한 확인이 불가능하였으며 이에 따라 관련자 진술과 보고자료 등을 종합적으로 검토하여 그 당시 정황을 추정할 수 밖에 없는 한계가 있었다.

1) ■■■은 인수인계서를 작성하지 않았지만 통상적인 수준에서 업무를 인계하였고, PC를 남겨놓고 통조과로 이동하였기 때문에 자료는 다 보관되어 있었다고 주장하였다. 그러나 '15. 5. 이후 조사 주무담당(서기관) 사이의 업무 인수인계가 이루어지지 않았고, 7. 6. 이후 ○○○○○○○○(○)는 경품조사업무가 통조과로 이관된 것으로 간주하고 자료에 특별한 조치를 하지 않아 업무 담당자와 자료 보관 책임자가 부존재하는 상황에서 상당기간이 경과되어 자료를 확보할 수 없는 상황임

II. 주요 현황

1. 이용자정책국 금지행위 조사 현황

가. 3월조사 / 9월조사 현황

이용자정책국은 '14. 10. 국정감사에서 방송통신 결합상품 시장에 교란 행위가 진행되고 있다는 지적에 따라 총괄과 주관으로 통조과, 방송정책국의 협조를 받아 경품조사에 착수하였다.

이를 위해 '15. 1. 26.부터 같은 해 2. 13.까지 실태점검을 실시하여 공짜 마케팅 광고, 온라인 영업채널의 과도한 경품 지급 등의 위반사항을 확인하고, 같은 해 3. 2.부터 4대 통신사 및 20개 종합유선방송사업자(이하 "SO"라 한다)를 대상으로 허위·과장광고, 과다경품 지급 건에 대하여 사실조사를 실시하였다.

그런데 허위·과장광고 위반사항에 대해서는 '15. 5. 28. 위원회에 안건을 상정하여 위반사업자에게 과징금 부과 등 시정조치를 하였으나, 과다경품 위반사항에 대해서는 아무런 조치가 이루어지지 않았다.

한편, 방통위가 허위·과장광고를 한 위반사업자에게 과징금 부과 등 시정조치를 하였으나 여전히 결합상품시장에서는 "인터넷·방송 공짜" 광고가 계속 진행되고 있다는 지적²⁾에 따라 통조과 주관으로 '15. 8. 17.부터 같은 해 8. 21.까지 실태점검을 실시하여 위반사항을 확인하고, 같은 해 9. 1.부터 4대 통신사 및 SO를 대상으로 허위·과장광고, 과다경품 지급 건에 대하여 사실조사를 실시하였다.

이후 이용자정책국은 허위·과장광고 위반사항에 대해서는 '15. 12. 10., 과다경품 위반사항에 대해서는 '16. 12. 6. 위원회에 안건을 상정하여

2) '15. 6. 임시국회에서 민병주의원, 정호준 의원이 지적하였다.

과징금 부과 등 시정조치를 하고 사건을 종결하였다.

그런데 2016년, 2017년 방통위에 대한 국정감사에서 '15. 3.에 실시한 경품조사 중 '14. 7.~'14. 12.까지의 조사결과에 대해서는 처분이 이루어지지 않았다는 지적이 있었다.

한편, 3월조사는 언론보도 정정청구 소송이 진행 중이고, 9월조사는 시정명령처분 등 취소청구 소송이 진행 중에 있다.

【표 1】 이용자정책국 결합상품 관련 경품조사 현황

구 분	3월조사	9월조사
실시배경	'14. 10. 국감 지적(우상호 의원)	'15. 6. 국회 지적(민병주, 정호준의원) '15. 8. 경품 제도개선(안) 위원회 보고
조사대상사업자	☒☒(☒☒포함), ☒☒☒☒☒☒ ☒☒, 20개 SO 등	☒☒, ☒☒☒☒☒☒, ☒☒, 10개 SO 등
조사대상기간	'14. 7.~'15. 3.(9개월)	'15. 1.~'15. 9.(9개월)
실태점검	'15. 1. 26.~2. 13.	'15. 8. 17.~8. 21.
사실조사	'15. 3. 2.~	'15. 9. 1.~
담당과	총괄과	통조과
위원회 의결	▶ 허위·과장광고 제재 : '15. 5. 28. ▶ 과다경품 제재 : 없음	▶ 허위·과장광고 제재 : '15. 12. 10. ▶ 과다경품 제재 : '16. 12. 6.

나. 다단계 유통점 위법행위 조사

이용자정책국은 이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률(이하 “단말기유통법”이라 한다, '14. 10. 1. 시행) 시행 이후 이동통신사업자의 다단계 유통점 영업확대를 통한 가입자 급증 등으로 인하여 언론·시민단체 등의 우려가 제기되어 '15. 4. 9.~5. 23.까지 실태점검을 실시한 결과 다단계 영업을 통해 가입자가 급증한 ☒☒에서 대리점에 대한 수수료 부담산정과 지원금과 연계한 개별계약 체결 등 관련규정을 준수하지 않은 사실을 인지하여 사실조사를 실시하였다.

그런데 사실조사를 다녀온 이후에도 ○○의 다단계 영업을 통한 위반 행위가 종료되지 않고 위반 가입자가 계속 증가하고 있어 위반기간을 산정할 때 위반행위 종료일을 위원회 심의종결일을 기준으로 산정할지³⁾ 아니면 조사대상기간('14. 10. 1.~'15. 5. 31.)으로 산정할지 여부에 대하여 내부적으로 ○○○과 ◇◇◇ 간 이견이 있었으나, ○○○의 주장대로 조사대상기간을 기준으로 결정되었다.⁴⁾

최종적으로 과징금 부과 세부기준에 따라 관련 매출액을 토대로 위반행위의 중대성의 정도에 따라 부과 기준율(1~4%)을 적용하고, 여기에 위반사항에 대한 조사가 진행되고 있음을 알면서도 위반행위를 종료하지 않아 20%를 추가적으로 가중하여 23.7억원의 과징금을 부과하였다.('15. 9. 9. 위원회 심의·의결)

다. ○○ 법인영업 관련 조사

이용자정책국은 '16.초부터 법인영업에서 일부 유통채널을 중심으로 과도한 장려금이 불법 지원금으로 전환되는 등 시장과열 양상이 빈번하게 나타남에 따라 이동통신 3사('16. 2. 15.~3. 14.) 및 ☒☒·○○ 2사('16. 3. 15.~5. 25.)에 대하여 2차례 실태점검을 실시하였다.

☒☒·○○ 2사에 대한 실태점검 도중에 ○○ 및 관련 유통점의 법인영업 부문에서 불법 지원금을 지급하는 사례가 현저하여 '16. 6. 1.부터 사실조사로 전환하였다.

이에 따라 방통위는 '16. 1. 1. ~ 6. 30. 기간 중 법인영업을 하면서 단말기 지원금 과다지급 및 차별적인 지원금 지급 유도 등 단말기유통법을 위반한 ○○에 대해 과징금 18.2억원을 부과하고 법인영업에 대하여 10일간 신규모집을 금지하였다.('16. 9. 7. 위원회 심의·의결)

3) 과징금부과 세부기준 제5조 제2항에서는 “위반행위가 과징금 부과처분을 명하는 방송통신위원회의 심의종결일까지 종료되지 아니한 경우에는 해당 사건에 대한 방송통신위원회의 심의종결일을 위반행위의 종료일로 본다.”라고 규정하고 있다.

4) 관련 매출액=위반가입자수×월평균 매출액×평균가입기간으로 산정되며, 이때 위반 가입자수가 증가하면 관련 매출액이 증가되어 과징금액이 증가되는 효과가 있다.

Ⅲ. 감사 결과

감사결과 요약

- 방통위 직제('15. 5. 26. 기준)에 따르면 이용자정책국은 총괄과, 통조과, 단통과(별도조직) 등 5개과로 구성되어 있으며, 금지행위 조사의 총괄 및 조정, 금지행위 관련 법령·제도의 개선, 방송통신사업자의 결합판매 관련 법령위반행위의 조사 및 시정조치, 이동통신단말장치 제조업자·이동통신사업자·대리점·판매점 상호 간의 금지 또는 제한 규정 위반행위 조사 및 시정조치 등에 대한 업무를 수행하고 있다.
- 그런데 '14. 10. 국정감사에서 방송통신 결합상품 시장에 교란행위가 진행되고 있다는 지적에 따라 총괄과 주관으로 통조과, 방송정책국의 협조를 받아 '15. 3.부터 과다경품 조사에 착수하였으나 아무런 조치가 이루어지지 않았고, 그 결과 2016년도, 2017년도 국정감사에서 방통위가 과다 경품 지급 건에 대하여 조사를 하고도 이에 대한 조치를 완료하지 않았다고 지적되었다.
- 이에 따라 방통위는 '17. 12. 12.부터 '18. 2. 7.까지 3월조사, 9월조사, 다단계 조사, 법인영업 조사에 대한 적정성 여부 등에 대하여 전반적인 감사를 실시하였다.
- 이용자정책국은 '15. 3.경 그 소속인 총괄과 주관으로 초고속인터넷, 인터넷 멀티미디어방송(IPTV) 등의 결합상품 가입시 제공되는 경품에 관하여 3월조사를 실시하였다.
- 당시 ○○○과 □□□은 주무 ○○과 주무 ○○으로서 조사대상사업자들이 가입자를 모집하는 과정에서 방통위가 제시한 상한기준을 초과하여 경품 등을 가입자에게 지급하거나 유통채널이나 구입상품에 따라 가입자를 차별하여 경품 등을 제공함으로써 이용자를 부당하게 차별하는 등 전기통신사업법에서 금지하는 행위(법 제50조 제1항 제5호)를 하였음을 확인하였다.

- 위와 같은 경우 방통위는 위원회의 의결을 거쳐 전기통신사업자에게 금지행위 중지 등의 시정조치를 명할 수 있고, 이와 함께 금지행위와 관련된 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있으며(위 법 제52조 내지 제53조), 아울러 사실조사를 거쳐 전기통신사업자의 위반행위가 확인된 경우 전기통신이용자의 보호를 위하여 사업자에게 일정한 시정조치와 과징금을 부과하는 것이 통례였으므로 담당 공무원인 대상자들은 대상 사업자의 위반사실을 확정하고 이를 위원회에 보고함으로써 시정조치나 과징금 부과 등이 이루어질 수 있도록 적절한 조치를 취했어야 했다.

- 그런데도 ○○○과 □□□은 불분명한 이유로 전기통신사업자의 위법행위를 묵인하고 위원회의 시정조치나 과징금 부과 등을 위한 아무런 조치를 취하지 않아 정당한 이유 없이 그 직무를 유기하였다.

- 그리고 이용자정책국은 단말기유통법 시행 이후 ◎◎에서 일부 대리점에 대하여 수수료를 부당 산정하고, 지원금과 연계하여 개별계약을 체결하는 등 관련규정을 준수하지 않고 있다는 사실을 인지하고 '15. 6. 1.부터 '15. 7. 13.까지 사실조사를 실시하였다.

- 그런데 사실조사를 다녀온 이후에도 ◎◎의 다단계 영업을 통한 위반행위가 종료되지 않고 가입자가 계속 증가하여 2차례의 위원회 티타임에서 위원회 심의종결일을 기준으로 위반기간을 산정하는 것으로 결정되었다.

- 그러나 ○○○의 지시로 위반기간 산정기준이 위원회 심의종결일에서 조사대상기간으로 변경되었고, 티타임에서 결정된 사안을 변경하는 것에 대해 문제점을 지적하는 직원에게 폭언 등을 통해 지시이행을 강요하였으며 수정된 사항을 상임위원에게 제대로 보고하지도 않았다.

- 또한, 이용자정책국은 '16.초부터 법인영업에서 일부 유통채널을 중심으로 과도한 장려금이 불법 지원금으로 전환되고 있어 실태점검('16. 2. 15.~3. 14., '16. 3. 15.~5. 25.)을 실시하였고, 그 과정에서 ◎◎ 및 관련 유통점의 법인영업 부문에서 불법 지원금을 지급하는 사례가 현저하여 '16. 6. 1.부터 '16. 7. 15.까지 사실조사를 실시하였다.
- ○○○○인 △△△은 사업자의 위법행위가 명확히 드러났고, 실무차원에서 시장 안정화 조치로 끝날 사안이 아니었기 때문에 즉시 사실조사에 착수할 필요성을 ☆☆☆ 전 ○○○에게 보고하였으나 ☆☆☆ 전 ○○○이 조사를 늦추고 위반사항이 시정되면 제재조치를 하지 말 것을 지시하였으며, 이로 인해 조사가 10일 정도 지연되어 ◎◎에서 위반내역을 상당부분 인멸하였을 것이라고 진술하였다.
- 이에 대해 ☆☆☆ 전 ○○○은 단말기 유통시장은 수시로 지원금 과다 지급 행위가 발생하고 있어 바로 사실조사에 착수하기 보다는 위반사업자들에게 대리점 안에서 발생하는 위법행위를 즉시 중지시켜 시장 안정화 조치를 우선 취하는 것이 보통의 경우라고 하였다.
- 그런데 이미 ◎◎의 위법행위 방지를 위해 실태점검과 임원간담회('16. 2. 5., 4. 18.), 실무급회의 등을 수회 개최하여 시장안정화를 도모하였음에도 ◎◎의 비협조로 위반상황이 계속되었으므로 이에 상응하는 조치를 하여야 함에도 ◎◎에게 자체시정 기회를 준다는 이유로 조사연기 등 의무 없는 일을 하게 하였다.
- 또한, ◎◎에 대한 사실조사 계획을 사전에 알려주어 ○○○○○○ ○의 직무집행상 지득한 비밀을 누설하였다는 혐의가 있다.

이용자정책국 특정감사 처분요구서(요약)

주요 지적사항	처분요구
<p>① 3월조사 금지행위 사건 처리 부적정</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ (○○○, □□□) 3월조사를 실시하고도 불분명한 이유로 전기통신사업자의 위법행위에 대하여 위원회의 시정조치나 과징금 부과 등을 위한 아무런 조치를 취하지 않음(직무유기) ○ (○○○) 9월조사 중단 지시 등(직권남용권리행사방해) 	<p>< 징계 및 수사요청 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 관련자에 대해 형법 제122조(직무유기) 등으로 수사요청 ○ 관련자 징계 처분 ※ 수사요청 결과 회신 후 처분
<ul style="list-style-type: none"> ○ (△△△) ○○○이 경품은 제도개선으로 추진하라는 지시에 따라 조사보고서를 작성하지 않았고, 인사발령시 업무를 제대로 인계하지 않음 	<p>< 경고 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ △△△에 대해 경고 처분 ※ 수사요청 결과 회신 후 처분
<p>② 행정조사기본법을 위반하여 중복조사 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ (◇◇◇) 9월조사 업무를 수행하면서 행정조사기본법을 위반하여 중복조사 실시 	<p>< 경고 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ◇◇◇에 대해 경고 처분 ※ 수사요청 결과 회신 후 처분
<p>③ 3월조사 업무처리 부적정</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ (이용자정책국) 3월조사를 실시하여 위반행위를 발견하고도 사건을 종결처리 하지 않음 <ul style="list-style-type: none"> - 3월조사가 완료되지 않았음에도 자료가 보관되어 있지 않는 등 자료관리 부적정 - 사건번호 관리 부적정 	<p>< 통보 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 항소 중인 언론보도 정정청구 소송 취하 ○ 3월조사 처리방안 강구 ○ 자료보관 및 사건관리 철저히
<p>④ 다단계 유통점 위법행위 조사 위반기간 산정 부적정</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 다단계 관련한 조사를 처음으로 실시함에 따라 위반기간을 산정함에 있어 위원회 심의종결일을 기준으로 할지, 조사대상기간으로 할지 여부에 대한 판단이 필요할 수 있으나 명확한 규정이 있는데도 불구하고 전례에 따라 이를 적용하지 못했다면 관련 규정을 적용 가능하도록 개선할 필요 	<p>< 통보 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률 위반에 대한 과징금부과 세부기준」 제5조(위반기간의 산정)에 대한 개선방안을 강구할 것
<p>⑤ ○○ 법인영업 조사 부적정</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ (☆☆☆) ○○의 위법행위 방지를 위해 수회 시장안정화를 도모하였음에도 ○○에게 자체시정 기회를 준다는 이유로 단말기유통조사담당관으로 하여금 조사연기 등 의무 없는 일을 하게 함(직권남용권리행사방해) ○ ○○에 대한 현장조사가 있을 예정임을 알려주어 직무집행상 지득한 비밀을 누설(공무상비밀누설) 	<p>< 수사요청 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ☆☆☆에 대해 형법 제123조(직권남용) 및 국가공무원법 제127조(공무상 비밀의 누설) 위반으로 수사요청