

연구보고 2004-

통신서비스 利用者 保護에 관한  
法制研究

(Legislative Study on the Protection of  
Telecommunication Service Users)

鄭 震 明 · 玄 大 浩

2004. 11.

한국법제연구원

# 통신서비스 利用者 保護에 관한 法制研究

(Legislative Study on the Protection of  
Telecommunication Service Users)

연구자: 鄭 震 明(부산외국어대학교 교수)

Chung, Jin-Myung

玄 大 浩(한국법제연구원 부연구위원)

Hyeon, Dae-Ho

2004. 11.

한국법제연구원

## 국문 요약

통신서비스 정책의 기본목표는 통신서비스 산업구조의 구축으로 생산과 소비활동에 있어서 시간 및 자원의 효율적 이용을 도모하고, 모든 국민이 언제, 어디서나 저렴한 요금으로 공평하게 통신서비스를 이용할 수 있도록 하는 것이다. 모든 국민이 통신서비스를 원활하게 이용할 수 있도록 하기 위해서는 통신서비스에 대한 규제제도의 개선, 이용약관의 개선, 그리고 이용자 정보의 보호를 통하여 소기의 목표를 달성할 수 있다. 이를 위하여 통신서비스 시장을 규율하는 통신법령은 통신기술의 발전과 통신시장 환경의 변화, 주요 정책이슈에 대응하여 크고 작은 개정을 겪어 왔다. 특히 통신서비스의 양적 확대에 따라 고도통신 및 다양한 서비스가 제공되면서 통신서비스 이용자 이익의 보호를 위한 기존 제도의 강화와 추가적인 새로운 제도의 도입이 요구되고 있다. 그러므로 이 연구에서는 이러한 인식을 바탕으로 통신서비스 이용자 보호에 한정하여 법제도적 문제점과 그 개선방안을 검토하여 보았다.

제1장에서는 연구의 목적과 범위를 제시하였고, 제2장에서는 통신서비스 이용자 보호와 관련된 외국의 입법례를 살펴보았다. 여기서는 미국, 영국, 독일, 일본 등 통신선진국의 이용자 보호에 관한 통신서비스 법제와 규제기관 및 이용자 보호를 위한 제도를 살펴보았다. 제3장에서는 우리나라의 통신서비스 이용자 보호현황과 이와 관련된 법제를 살펴보았다. 여기서는 먼저 다양한 내용으로 규정되어 있는 통신서비스에 대한 개념을 정리하고 이를 바탕으로 통신서비스 종류를 구분하여 보았다. 이어서 현재 우리나라에서 어떠한 종류의 통신서비스 피해가 발생하고 있으며, 그러한 피해구제는 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보았다. 그리고 통신서비스 이용자 보호와 관련된 현행 법체계를 살펴보았다. 제4장에서는 우리나라의 통신서비스 이용자 보호제도의 문제점과 개선방안을 고찰하였다. 이는 통신서비스 이용약관과 관련된 사항, 통신사업자의 부당행위 규제에 관련된 사항, 통신서비스 이용자의 피해구제 제도와 관련

된 사항, 통신서비스 이용자의 개인정보 보호에 관한 사항으로 나누어 살펴보았다.

이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전기통신사업자의 불공정거래 행위에 대하여는 공정거래위원회와 정보통신부장관에게 규제권한이 중복적으로 부여되어 있으므로 이러한 규제권한의 배분에 대한 정비가 필요하다. 또한 정보통신부의 규제권한은 다시 정보통신부장관과 통신위원회에 배분되어 있으나 대부분의 중요한 권한은 정보통신부장관에게 부여되어 있고, 통신위원회는 심의기관으로서 정보통신부장관을 자문하는 역할에 국한되어 있다. 그리고 전기통신사업법은 통신서비스 이용자의 이익을 저해하는 금지행위의 유형을 제한적·열거적으로 규정하고 있어서 금지행위의 내용이 미흡할 뿐만 아니라 사업자간 거래와 소비자간 거래를 혼용하고 있어 법의 집행과 운영에 혼선을 줄 우려가 있다. 그러므로 규제제도의 완화를 통하여 통신서비스 이용자를 보호할 수 있는 방안으로는 규제권한 배분체계의 개선, 통신위원회의 권한 강화, 금지행위 유형의 명확화를 들 수 있다.

둘째, 통신서비스 이용약관은 사업자간 거래와 소비자간 거래를 구분하고 있지 않으므로 이용자 보호 측면에서 볼 때 혼란의 여지가 있다. 또한 통신서비스 이용약관에 대한 규제는 약관규제법과 전기통신사업법에 의하여 이루어지고 있어서 이해관계자는 경우에 따라 자신의 권리와 의무의 행사에 있어서 어떠한 규제가 적용되어야 하는지 곤란한 문제가 발생할 수 있다. 그리고 전기통신사업법은 사업자 유형별로 이용약관 규제제도를 차등화하고 있어서 인가대상 및 인가요건을 둘러싼 문제점이 발생하고 있다. 그러므로 통신서비스 이용약관 개선을 통하여 이용자를 보호할 수 있는 방안으로는 약관 규제체계의 방향 설정과 함께 약관의 인가요건 보완, 불공정약관에 대한 사법적 심사 강화 및 행정제도의 개선을 들 수 있다.

셋째, 현행 법제에 따르면 통신서비스 이용과 관련된 손해배상 청구는 통신위원회와 법원에서 동시에 진행될 수 있어 자원의 낭비를 초래할 뿐만 아니라 통신서비스 제공과 관련된 손해배상의 성질 및 범위에 대하여

도 혼란의 여지가 있다. 그러므로 통신서비스 이용자 피해구제 방안으로  
는 사업자 분쟁의 경우에는 행정권고제도 형태로 유지하고, 소비자 분쟁  
의 경우에는 순수한 조정제도 또는 배상명령제도를 도입하는 것이 바람  
직 할 것이다. 나아가 전기통신사업법에도 소비자를 상대로 한 불법행위  
의 유형을 정하고, 부당한 고객유인행위, 소비자 오인 유발행위에 대한  
손해배상 근거도 마련하여야 할 것이다.

넷째, 통신서비스의 보편화에 따라 정보의 취득범위가 비약적으로 증  
대되면서 통신서비스를 부적절하게 이용하여 타인의 권리나 이익을 침해  
하거나 위법·유해한 정보를 유통시키는 등 사회적 문제가 발생하고 있  
다. 그러므로 이용자 정보보호 대책으로는 통신서비스 이용자의 개인정  
보를 보호하고 이용자 정보를 영업활동에 이용할 수 있는 범위를 명확히  
할 수 있도록 통신서비스 이용자의 정보 보호에 관한 가이드라인 제시가  
필요하다. 이와 함께 정보통신부장관이 통신서비스 이용자의 정보 보호  
를 위한 기본적 사항을 규정할 수 있는 법적 근거를 둘 필요가 있다고  
본다.

오늘날의 고도화된 통신서비스의 계층구조와 정보화 요소의 다원적 구  
조는 정책적으로 새로운 패러다임의 창출을 필요로 한다. 특히 고도화된  
통신망은 수많은 개별 단위네트워크의 복잡한 결합체로 이루어지므로 복  
잡한 상호접속의 문제가 발생하고, 사업구조에 따라 “공정준거”(criteria  
of fairness)의 투명화가 긴밀히 요구된다. 따라서 정보사회에 대비한  
통신서비스 이용자 보호는 현재 이루어지고 있는 정보통신과 관련한 기  
술의 변화, 경제사회 전반의 정보화 진전, 그리고 경제사회 조직의 변화  
에 맞추어 이루어져야 할 것이다.

**키 워 드 : 통신서비스, 통신서비스이용자 보호, 통신서비스 이용약관,  
통신사업자 부당행위, 재정제도, 통신서비스이용자 정보보호**

## Abstract

The primary goal of the telecommunication policies is aimed for enabling every person in the country to have the effective use of time and resources in production and consumption activities and to use of telecommunication services at reasonable prices. Especially, for all of the peoples' effective using of telecommunication service, the reformation of regulation system for telecommunication service, of service agreement of using and the protection for users' information are required. For these, the telecommunication legal system regulating the market of telecommunication service has gone through more or less reformation against the development of telecommunication service and the environmental change of the telecommunication market. The quantitative expansion of telecommunication service with high-tech and various services has required the enforcement of present system and adding the new system for the protection and benefits of telecommunication users. In these contexts, this research has dealt with the problematic issue of legal system and it's improving way with the limitation of the protection for telecommunication users.

The goal and the range of the research were suggested in Chapter 1 and in Chapter 2, the foreign legal system concerned with the protection for telecommunication users was dealt. It was considered what the legal system and regulation institute on the protection for users in the developed countries of telecommunication, for example, the U.S.A, the United Kingdom, Germany and Japan, have been. In

Chapter 3, the protective condition for telecommunication users and its connected legal system in Korea was checked. For this, the concepts on telecommunication regulated with various contents were arranged first, and then, the kinds of service on them were categorized. Secondly, it was considered what kind of victim of telecommunication service has occurred, and then, how the salvation has been got in Korea. Finally, The present legal system connected with telecommunication service was considered. In Chapter 4, the problem of protective system for telecommunication users and its improving way were considered. In this chapter, several categories as the things with the service agreement of telecommunication, the things with the regulation of telecommunication business man's unfair commerce, the things with the salvation of the victims and the things with the protection for telecommunication users' private information, were considered respectively.

**Keyword : Telecommunication Service, Protection for Telecommunication Users, Regulation of Unfair Telecommunication commerce, Service Agreement of Telecommunication, Protection for Telecommunication User's Private Information**

## 목 차

국 문 요 약 .....	3
Abstract .....	7
제 1 장 서 설 .....	13
제 1 절 연구의 목적 .....	13
제 2 절 연구의 범위 .....	14
제 2 장 통신서비스 이용자 보호에 관한 입법례 .....	17
제 1 절 미 국 .....	17
1. 서 .....	17
2. 보편적 서비스 제공 .....	17
3. 부당요금 징수 방지 .....	18
4. 불법 가입변경 방지 .....	19
5. 개인정보 보호 .....	20
제 2 절 영 국 .....	21
1. 서 .....	21
2. 시장지배력 남용억제 .....	22
3. 요금규제 .....	23
4. 개인정보 보호 .....	23
제 3 절 독 일 .....	25
1. 서 .....	25
2. 이용약관관 규제 .....	26
3. 이용자 보호 .....	27
제 4 절 일 본 .....	29
1. 서 .....	29



2. 전화회사 사전등록제 실시 .....	30
3. 요금체계의 개편 .....	30
4. 개인정보 보호 .....	31

제 3 장 우리나라에서 통신서비스 이용자의 보호현황과  
관련 법규 .....

제 1 절 통신서비스 의의와 분류 .....	33
1. 의 의 .....	33
2. 분 류 .....	36
제 2 절 통신서비스 이용자 피해사례 .....	40
1. 소비자 피해의 특색 .....	40
2. 피해현황 .....	42
제 3 절 통신서비스 이용자 보호 관련 법령 .....	49
1. 서 .....	49
2. 이용자보호 제도의 필요성 .....	50
3. 이용자보호 관련 법령 .....	50

제 4 장 우리나라에서 통신서비스 이용자 보호제도에  
관한 개선방안 .....

제 1 절 개 설 .....	63
제 2 절 통신서비스 이용약관에 관련된 사항 .....	64
1. 서 .....	64
2. 이용약관 규제 문제점 .....	65
3. 이용약관 규제 문제점 해결방안 .....	71
제 3 절 통신사업자의 부당행위 규제에 관련된 사항 .....	79
1. 서 .....	79
2. 부당행위 규제 문제점 .....	80
3. 부당행위 규제 문제점 해결방안 .....	85

제 4 절 통신서비스 이용자 피해구제와 관련된 사항 .....	93
1. 서 .....	93
2. 이용자 피해구제의 문제점 .....	94
3. 피해구제의 문제점 해결방안 .....	95
제 5 절 통신서비스 이용자의 개인정보 보호에 관련된 사항 .....	97
1. 서 .....	97
2. 이용자 정보보호의 문제점 .....	98
3. 정보보호의 문제점 해결방안 .....	100
제 5 장 결 론 .....	105
참고문헌 .....	109
[부 록]	
전기통신고객 보호령 .....	113

## 제 1 장 서 설

### 제 1 절 연구의 목적

오늘날 정보통신서비스의 발전은 “혁신”(innovation)이라고 표현될 수 있을 정도로 급변하고 있다. 정보통신서비스는 정보통신기술의 발전과 이용자의 욕구변화에 따라 기존의 음성이나 전화서비스를 중심으로 한 전기통신서비스로부터 정보처리 및 제공 등의 정보통신서비스로 확장되면서 정보사회의 근간이 되고 있다. 이와 같이 정보통신서비스는 고도화된 통신망에서 다양한 서비스가 융합되어 제공됨으로써 혁신적인 발전을 거듭하고 있다. 그러나 각 서비스의 구체적인 형태가 모호할 뿐만 아니라 상호 연동되어 있어서 이에 대한 법제적 기반이 취약한 실정이다. 특히 사회·환경변화, 기술변화 등 혁신적인 변화가 두드러진 정보통신영역에서는 정보사회에 적응해 나가는 이용자들의 통신형태와 통신욕구의 변화가 크고 다양하여 통신사업자와 이용자 사이의 유기적인 관계 파악이 어렵다. 또한 정보통신서비스에 대한 예측도 정보통신 관련 기술발전의 추이를 고려한 아이디어에 불과하므로 현재의 기술발전만을 고려한 예측은 한계가 있다.

기존의 전기통신서비스는 통신망의 구축으로 서비스제공이 완료되었고, 통신사업자가 이용자에게 일방적으로 서비스를 제공하는 형태에 불과하였다. 그러나 오늘날의 정보통신서비스는 단순한 통신서비스 제공 그 자체로부터 벗어나 다수의 공급자가 다수의 소비자에게 다양한 서비스를 제공하는 multi-carrier, multi-vendor, multi-service가 등장하게 되었다. 특히 통신사업자는 정보통신서비스의 제공에의 기여라는 대전제하에 이용자에게 양질의 정보전달서비스 제공은 물론 다양한 서비스를 저렴하고 효율적으로 제공하여야 할 필요성이 제기되었다. 따라서 정보통신서비스에 대한 접근방식은 독점적 지위를 가지는 통신사업자가 이용자의 욕구를 최대한 시설공급으로 충족시키던 시대의 서비스에 대한 인식과 서비스제공 방식 및 기술확보 방식에서 벗어날 필요가 있다. 즉

통신서비스의 다양화, 통신망 기술의 고도화로 상징되는 오늘날의 정보통신서비스는 통신망에 의존한 “기능으로서의 서비스”가 아니라 “상품으로서의 서비스”로 다루기 위한 노력이 필요하다.<sup>1)</sup>

오늘날 정보사회를 주도할 정보통신서비스는 고객의 욕구변화와 통신기술의 발전에 더 잡아 정보전달서비스를 중심으로 정보처리서비스와 정보제공서비스로 그 영역을 확대해 가고 있다. 이와 같은 정보통신서비스의 다양화 및 신축성의 증대로 인하여 제도(institutions)와의 상호작용이 강화되면서 제도부문의 작동원리로서 통신서비스의 중요성도 증대되고 있다.<sup>2)</sup> 이러한 변화에 대응하기 위하여 통신서비스 개념에 대한 사고기준을 새로이 마련하고, 통신서비스 지향적인 법제도를 정비할 필요성이 제기되고 있다.<sup>3)</sup>

따라서 다음에서는 통신사업자가 제공하는 서비스를 통신서비스 분류관점에서 접근하여 통신서비스의 구조를 명확히 한 다음, 통신서비스를 이용하는 소비자의 피해현황 및 이와 관련된 법제도적 문제점을 검토하여 보고자 한다.<sup>4)</sup> 끝으로 이를 바탕으로 이용자 중심의 통신서비스가 제공될 수 있는 법제도적 방안을 모색하여 보고자 한다.

## 제 2 절 연구의 범위

통신서비스 정책의 기본목표는 통신서비스 산업구조의 구축으로 생산과 소비활동에 있어서 시간 및 자원의 효율적 이용을 도모하고, 모든 국민이 언제, 어디서나 저렴한 요금으로 공평하게 통신서비스를 이용할 수 있도록 하는 것이다. 특히 모든 국민이 통신서비스를 원활하게 이용할 수 있도록 하기 위해서는 통신서비스에 대한 규제제도의 개선, 이용약관

---

1) 이인숙/류관홍, “정보통신서비스 개관”, 『전기통신연구』, 제7권 제4호(1993.12), 4면.  
2) 강홍렬/권현영, 정보통신관련 종합법률체계 연구, 정책연구 97-08, 정보통신정책연구원(1997.12), 13면.  
3) 이에 대하여는 서보현 외 8인, 전기통신사업법 개정방향 연구, 연구보고 99-26, 정보통신정책연구원(1999. 12), 1면 이하; 염용섭 외 4인, 통신서비스 환경변화에 따른 법령 정비, 연구보고 02-33, 정보통신정책연구원(2002.12), 1면 이하.  
4) 강창경, 정보통신 이용자 보호법제 개선방안, 연구보고서 2001-09, 한국소비자보호원(2002.4), 3면 이하.

의 개선, 그리고 이용자 정보의 보호를 통하여 소기의 목표를 달성할 수 있다. 그러므로 이 연구에서는 이러한 인식을 바탕으로 통신서비스 이용자 보호에 한정하여 법제도적 문제점과 그 개선방안을 검토하여 보았다.

제1장에서는 연구의 목적과 범위를 제시하였고, 제2장에서는 통신서비스 이용자 보호와 관련된 외국의 입법례를 살펴보았다. 여기서는 미국, 영국, 독일, 일본 등 통신선진국의 통신서비스 이용자 보호에 관한 법제와 규제기관 및 이용자 보호를 위한 제도를 살펴보았다. 제3장에서는 우리나라의 통신서비스 이용자 보호현황과 이와 관련된 법제를 살펴보았다. 여기서는 먼저 다양한 내용으로 규정되어 있는 통신서비스에 대한 개념을 정리하고 이를 바탕으로 통신서비스 종류를 구분하여 보았다. 다음으로 현재 우리나라에서는 어떠한 종류의 통신서비스 피해가 발생하고 있으며, 그러한 피해구제는 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보았다. 끝으로 통신서비스 이용자 보호와 관련된 현행 법체계를 살펴보았다. 제4장에서는 우리나라의 통신서비스 이용자 보호제도의 문제점과 개선방안을 고찰하였다. 이는 통신서비스 이용약관과 관련된 사항, 통신사업자의 부당행위 규제에 관련된 사항, 통신서비스 이용자의 피해구제 제도와 관련된 사항, 통신서비스 이용자의 개인정보 보호에 관한 사항으로 나누어 살펴보았다. 제5장에서는 이러한 연구결과를 요약하고 이번 연구의 한계성을 제시하였다.

## 제2장 통신서비스 이용자 보호에 관한 입법례

## 제1절 미국

## 1. 서

1996년에 개정된 미국 통신법(Telecommunications Act of 1996)은 통신사업의 공정경쟁과 보편적 서비스 촉진을 통한 이용자 보호를 주된 내용으로 하고 있다.<sup>5)</sup> 먼저 공정경쟁과 관련된 조항으로는 전기통신사업 인·허가 등 진입과 관련된 사항, 상호접속, 요금 등에 관한 것이 있으며, 이용자 보호에 관련된 조항으로는 이용약관, 보편적 서비스, 가입전화사업자의 불법변경, 이용자 정보의 보호에 관한 것이다. 특히 이용자 보호와 관련하여 1996년에 개정된 통신법의 기본 방향은 규제보다 경쟁을 촉진함으로써 소비자를 보호하고자 하였다.<sup>6)</sup>

## 2. 보편적 서비스 제공

보편적 서비스(Universal Service)는 저소득자와 고비용지역에 거주하는 자에게 저렴한 요금의 전화서비스를 제공함으로써 이용자를 보호하려는 것으로 사회적 형평성의 측면에서 이용자 보호 정신을 반영한 것이다.<sup>7)</sup> 이러한 보편적 서비스는 연방·주 공동위원회를 운영하도록 명시하고 있으며, 또한 장거리사업자에게는 보편적 서비스 실현을 위하여 출연 의무와 도시·농촌간의 요금격차를 두지 않을 의무를 부과하고 있다.

보편적 서비스의 기본원칙은, ①좋은 품질의 서비스가 적절한 요금수준에서 제공되어야 하고, ②고도 통신서비스에 대한 접근이 보장되어야

5) 1996년에 개정된 미국 통신법은 제1장 총칙, 제2장 일반사업자, 제3장 무선에 관한 조항, 제4장 절차 및 행정에 관한 조항, 제5장 벌칙조항, 제6장 유선통신, 제7장 기타조항으로 구성되어 있다.

6) 연방통신위원회는 이후 통신산업 분야에서의 경쟁정책을 수행하기 위하여, ①시내망 개방과 상호접속에 관한 규제의 제정(1996년 8월), ②접속료 제도의 개정(1997년 5월), ③보편적 서비스 제도의 개정(1997년 5월)을 하였다.

7) 李漢雄, “전기통신이용자 보호를 위한 규제에 관한 연구”, 박사학위논문(동의대), 2000, 80면.

하며, ③농촌 등 고비용지역에서의 통신망에 대한 접근이 보장되고, ④ 모든 통신사업자가 비차별적으로 출연하며, ⑤보편적 서비스 유지를 위하여 충분한 연방 및 주 기금이 있어야 한다는 것을 들고 있다.

그리고 보편적 서비스의 범위는, ①교육, 의료, 공공의 안전을 위해서 절대적인 서비스, ②대다수의 주거용 고객이 가입하는 서비스, ③공중통신망에 배치되기 시작하는 서비스, ④공익 증진에 기여하는 서비스를 들고 있다.

이러한 보편적 서비스를 제공하기 위하여 장거리전화사업자에게는 연방통신위원회(FCC: Federal Communications Commission)가 마련한 기금에 출연할 의무와 함께 도시, 농촌 간의 요금격차를 두지 않을 의무를 부과하고 있다. 그리고 이러한 통신서비스를 제공받지 못하는 지역에 대해서는 연방통신위원회(장거리전화)나 주 공익위원회(PUC: Public Utility Commission)(시내전화)가 그 지역에 서비스를 제공할 사업자(eligible carrier)를 지정하도록 하고 있다.<sup>8)</sup>

### 3. 부당요금 징수 방지

부당요금 징수(Cramming)는 이용자의 동의가 없거나, 오인 또는 기만에 의하여 이용자의 전화요금청구서에 요금을 부과하는 행위이다. 예컨대 경품신청서에 서비스 가입계약서를 삽입하여 소비자가 의식하지 못하고 계약에 서명하도록 하여 요금을 부과하거나, 과금 대행업자가 적절히 감시하지 못하는 상황을 이용하여 소비자가 이를 인식하지 못하여 가입에 동의하지 않은 서비스에 대하여 요금을 부과하는 행위이다. 이러한 부당요금 징수는 소비자의 불만을 야기시키고, 이를 해결하기 위해 지역전화사업자에게 많은 노력과 비용을 부담시키며, 서비스제공자로서의 지역전화회사에 대한 신뢰를 손상시킨다.<sup>9)</sup>

8) 참고로 미국 통신분야 규제기관과 주요 권한을 살펴보면, 연방통신위원회(FCC)는 통신분야 독립규제기관으로서 주간(inter-state) 사항에 관한 규제권한을 보유하며, 주내(intra-state) 사항도 일부 규제권한을 보유한다. 이에 대하여 주공익위원회(PUC)는 주 법률에 의해 시내시장 및 내 장거리전화 시장의 요금, 진입관련 사항을 규제한다. 한편 법무부(DOJ)는 통신시장의 반경쟁적 행위규제에 대하여 주도적 역할을 수행한다.

9) 李漢雄, 앞의 논문, 81면.

미국 연방통신위원회는 부당요금 징수 방지대책으로, 첫째 부당요금 징수 방지를 위한 행동지침에 관한 가이드라인(FCC's Anti-Cramming Best Practices Guidelines, 1998. 7. 22)을 발표하였다. 이 가이드라인은 주로 제3자에 의한 부당요금 징수를 다루고 있으며, 법적 구속력은 없다. 둘째, 연방통신위원회는 소비자가 전기통신사업자로부터 부당요금징수와 같은 피해를 입는 것을 막기 위하여 소비자가 이를 인지할 수 있도록 Truth-in-Billing에 관한 규칙<sup>10)</sup>과 가이드라인을 채택하고 있다.<sup>11)</sup> 이 규칙에 따라 사업자는 소비자가 부과된 요금을 정확하게 이해할 수 있도록 요금에 대한 명확한 설명을 제공하여야 한다. 셋째, 연방통신위원회는 Truth-in-Billing에 관한 규칙을 부당요금 징수행위를 규제하기 위한 수단으로 사용할 수 있으며, 또한 이를 위한 명령을 내릴 수 있다.

#### 4. 불법 가입변경 방지

불법 가입변경(Slamming)은 전화가입자가 알지 못하거나 동의 없이 전화가입자가 선택한 전화사업자로부터 다른 사업자로 변경되는 행위를 말한다. 연방통신위원회는 통신법 제258조가 정하는 확인절차에 의하지 않는 방법으로 전화가입자의 전화서비스사업자 선택을 변경하는 것을 불법으로 규정하고 있다.

연방통신위원회는 1991년 AT&T와 MCI의 불법 가입변경으로부터 소비자를 보호하면서 장거리전화시장의 경쟁에 비합리적인 부담을 주지 않는 새로운 규칙<sup>12)</sup>을 채택하였다. 그러나 이 규칙이 발효된 이후에도

10) 연방통신위원회는 1998년 9월 Truth-in-Billing에 관한 규칙을 고시하고 이를 1999년 4월 채택하였다. 이 규칙은 불법 가입변경 및 기타 통신사기를 줄이기 위하여 전기통신서비스의 요금청구서에 관한 기준을 설정하는 것을 목적으로 한다.

11) Truth-in-Billing and Billing Format First Report and Order and Future, Notice of Proposed Rule Making, CC Docket No. 99-72, April 15, 1999(염용섭 외 7인, 통신시장 공정경쟁 및 이용자 보호를 위한 규제법체계 재정립 방향 연구, 연구보고 99-39, 정보통신정책연구원(1999.12), 248면).

12) In Police and Rules Concerning Changing Long Distance Carriers, Report and Order, 7 FCC Rcd. 1038, para. 6, 70 Rad. Reg. 2d(P&F) 321(1991)(염용섭 외 7인, 위의 논문, 244면).



불법 가입변경과 관련된 신고가 지속적으로 증가하였기 때문에 연방통신위원회는 1994년 소비자에게 무의식적으로 위임장에 서명하도록 유도하는 것을 방지하기 위하여 위임장이 개별문서이거나 분리된 문서이어야 한다는 규칙<sup>13)</sup>을 제정하였다. 또한 연방통신위원회는 1995년 가입자 동의 없이 사전선택이 변경된 경우 요금의 책임에 대한 규칙<sup>14)</sup>을 제정하였다. 그리고 개정 통신법 제258조는 연방통신위원회가 정한 확인절차를 위반하여 전화요금을 수납하는 통신사업자는 연방통신위원회가 정하는 절차에 따라 불법 가입변경 이전에 가입자가 선택한 전화사업자에게 불법 가입변경 이후에 납부하는 요금 전액을 보상하도록 하였다. 더 나아가 연방통신위원회는 1998년 불법 가입변경을 당한 소비자에게 불법 가입변경이 있는 날로부터 30일 동안의 전화요금 납부면제규정과 사업자 선택변경 요건의 강화, 그리고 소비자의 신고 편의를 위한 웹사이트 개설, 무료전화 설치, 소비자 분쟁의 신속 해결 등을 내용으로 하는 불법 가입변경을 방지하기 위한 새로운 규칙<sup>15)</sup>을 제정하여 시행하고 있다.

## 5. 개인정보 보호

미국에서는 프라이버시가 매우 복잡한 개념으로 사용되고 있어서 모든 영역에 공통적으로 적용될 통일적인 프라이버시 보호 정책은 당분간 채택되기 어려워 보인다.<sup>16)</sup> 또한 미국에서의 개인정보 보호 정책은 예방적, 예견적이기 보다 일반적으로 사후적, 조건반사적 대응조치인 경우가 많다.<sup>17)</sup> 예컨대 정부와 민간부분 모두 개인정보와 관련하여 이미 인식할

---

13) In Police and Rules Concerning Unauthorized Changes of Customer's Long Distance Carriers, Notice of Proposed Rule Making, 9 FCC Rcd. 6885, para. 1, 78 Rad. Reg. 2d(P&F) 227(1994)(염용섭 외 7인, 위의 논문, 244면).

14) LOA Order, 10 FCC Rcd. 9560, para. 36, 78 Rad. Reg. 2d(P&F).

15) Policies and Rules Concerning Unauthorized Changes of Customer's Long Distance Carriers, CC Docket No. 94-129, December 15, 1998.

16) 미국에서는 여러 개의 단행법에 의하여 사용목적에 따라 개인정보를 보호하는 부분적인 접근방법이 도입되고 있으며, 종합적·포괄적 입법은 고려되지 않고 있다(李漢雄, 앞의 논문, 84면 주 150).

17) 李漢雄, 앞의 논문, 85면.

수 있는 피해가 발견된 후에야 그에 대한 개인정보 보호 정책을 채택하는 경우가 많다.

현재 통신서비스 이용자에 대한 개인정보 보호의 경우에 통신법 제222조는 모든 통신사업자의 소비자통신이용정보(CPNI: Customer Proprietary Network Information)의 이용 및 공개를 제한하고 있다. 또한 통신법은 사업자가 소비자의 동의가 없는 한 수집목적과 관련 없는 용도로 소비자에 대한 정보를 이용할 수 없다고 규정하고 있다. 한편 연방통신위원회는 통신법 제222조의 이행을 위하여 모든 통신사업자는 소비자의 프라이버시를 보호할 방안을 마련토록 의무화하고 있다.<sup>18)</sup>

## 제2절 영국

### 1. 서

영국은 통신규제의 최우선 목표를 사업자간 경쟁을 통한 정보통신 산업의 성장에 두고 있다. “1984년 전기통신법”(Telecommunications Act 1984)은 전기통신청(OFTTEL: Office of Telecommunications)의 설치,<sup>19)</sup> 영국전기통신공사의 독점폐지와 공사의 해산, 공중전기통신사업자(PTO: Public Telecommunications Operator)에 대한 새로운 제도를 규정하였다. 그러나 본격적인 경쟁체제 도입과 정보통신 시장의 환경변화에 따라 규제정책의 목표도 이용자 보호에 초점을 맞추어 효율적인 경쟁환경 유지를 위한 최소한의 규제범위의 설정에 주력하였다. 특히 전기통신청은 정책목표를 수행하는 과정에서 시장지배력을 보유한 사업자들의 불공정행위를 방지하기 위한 정책집행 및 시정명령 기능(enforcement

18) Implementation of the Telecommunications Act of 1996, Telecommunications Carrier's Use of Customer Proprietary Network Information and Customer Information, Second Report and Order on February 26, 1998.

19) 2003년 7월 17일 개정된 통신법(Communications Act 2003)은 전기통신청(OFTTEL)을 통신청(OFCOM: Office of Communications)으로 개편하고, 통신청에서는 동법 제2조에 따라 통신청으로 이전된 기능 및 다른 법률이 통신청에 수여할 수 있는 기타의 기능을 수행하도록 하고 있다.

action)과 경쟁환경이 충분히 조성된 경우에도 이용자 보호(consumer protection)가 필요하다는 인식을 갖게 되었다.<sup>20)</sup> 그리하여 통신서비스에 대한 규제정책의 목표를, ①유효경쟁의 확보, ②이용자를 위한 사업자 및 서비스 정보제공, ③적절한 이용자 보호, ④불공정경쟁행위 방지로 설정하였다.

## 2. 시장지배력 남용억제

시장지배력(Market Influence)은 사업자가 독점적 판단 하에서 경쟁적 수준 이상으로 가격을 인상시킬 수 있는 능력을 의미한다. 이러한 시장지배력의 개념은 규제적 측면이 강조된 것으로 시장지배력을 보유하는 사업자로 결정되면 사업자 허가 조건상 추가적인 의무를 부담하여야 한다.<sup>21)</sup> 이러한 의무로는, 첫째 전기통신청은 사업자가 시장지배력을 가지고 있다고 판단되는 시장에서 부당한 차별 및 호혜행위(discrimination and preference)의 금지의무를 부과한다. 이는 통상의 차별 및 호혜행위를 금지하는 것이 아니고 이러한 행위가 부당할 때 한하여 금지의무를 부여한다. 둘째, 시장지배력 보유 사업자는 해당시장에서 제공하는 서비스에 대하여 가격 및 가입조건 등에 대한 정확한 정보를 제공하여야 한다. 이는 시장지배력 보유 사업자가 경쟁사업자 또는 소비자에게 부당한 가격차별을 시행하고 있는지에 대하여 판단하는 기초자료로 활용하기 위한 것이다. 셋째, 유선전화 시장 및 이동전화 시장의 모든 공중전기통신사업자들에 대하여 불공정한 상호보조가 금지된다. 이는 사업자의 시장지배력을 결정하는 보조 측정지표로 이용된다. 넷째, 시장지배력 보유 사업자에게 서비스제공사업자에 대한 이동망 접속 제공의무를 부여하고, 회계분리에 의한 불공정한 상호보조가 금지된다.

---

20) 李漢雄, 앞의 논문, 95면.

21) OFTEL, "OFTEL publishes Market Influence Determination Guideline", 2000. 3. 17.

### 3. 요금규제

영국 전기통신청은 통신서비스 시장의 경쟁상황과 향후 발전방향 등에 관하여 1999년 7월 제1차 자문서를 발행하였으며, 이 결과 통신서비스 시장에서 유효한 경쟁이 정착되지 않았다는 관련업계의 평가에 근거하여 2000년 7월 경쟁촉진 방안의 도입을 포함한 제2차 자문서를 발행하였다.<sup>22)</sup> 이 자문서는 소비자 요금규제(Retail Price Controls)<sup>23)</sup>를 내용으로 하고 있는데,<sup>24)</sup> ①현행 가격상한제<sup>25)</sup> 방식을 지속하는 방안, ②현행 가격상한제를 지속하되 그 적용범위를 확대하여 영국전기통신공사의 모든 주거용, 기업용 가입자를 고려하여 상한을 설정하는 방안, ③요금규제와 함께 시장경쟁의 압력을 확대할 수 있도록 비용기반 접속상품의 도입과 통신서비스사업자의 접속권한을 확대하는 방안을 제시하였다.

### 4. 개인정보 보호

영국의 개인정보 보호는 1984년에 제정된 데이터보호법(The Data Protection Act 1984)에서 비롯된다. 이 법은 공·사부문 모두에 적용되는 개인정보 보호에 관한 포괄적인 법률로서 데이터 처리의 원칙, 데이터 주체의 권리, 데이터 관리자 등의 의무, 독립적인 데이터등록관이 감독하는 중앙등록시스템의 설치, 불만상담 및 조사 등 상세한 개인정보 보호규정들을 담고 있다. 그러나 유럽연합이 채택한 “1995년의 개인정보 보호 지침”과 “1997년의 통신데이터 보호지침”에 따라 영국에서도 “1998년 데이터보호법”과 “1998년 통신데이터 및 프라이버시 보호에 관한 규

22) OFTEL, “Price Control Review; Future developments in the competitiveness of UK telecommunications markets”, 1999. 7.

23) OFTEL은 소비자 요금규제(Retail Price Controls)로서 1997년 8월 이후 영국전기통신공사에 대하여 주거용 가입비 및 시내, 시외, 국제전화요금에 대한 가격상한 규제를 실시하고 있다.

24) OFTEL, “OfTel consults on future BT price controls”, 2000. 3. 17.

25) 영국의 가격상한제는 서비스의 평균요금을 규제하는 것으로, 평균요금은 영국전기통신공사의 주거용 가입자 중 통신비 지출이 적은 하위 80% 인구가 선호하는 서비스에 가중치를 적용하여 산정한다.

칙”을 다시 제정하게 되었다.<sup>26)</sup>

먼저 1998년의 데이터보호법은 1984년의 데이터보호법의 내용을 대부분 흡수하여 모든 유형, 모든 수단으로 처리되는 개인데이터에 적용하기 위한 것이다. 이 법은 유럽연합의 “1995년의 개인정보보호 지침”을 충실히 반영하여 1984년 법률의 내용을 충실히 수정, 보완하였다. 이 법의 주요 내용은, ①개인정보는 적어도 정보주체가 자신의 개인정보 처리에 동의하고 있거나, 계약의 이행 또는 계약의 체결을 위하여 정보주체가 요구한 조치를 취하기 위하여 필요하거나, 법 상의 의무이행을 위하여 필요하거나, 정보주체의 중대한 이익보호를 위하여 필요하거나, 공적기능의 수행을 위하여 필요하거나, 영업상의 합법적인 이익추구를 위하여 필요한 경우에만 처리된다. ②특정되고 적법한 목적을 위해서만 개인정보가 수집되어야 하고, 당해 목적과 배치되는 방법으로 가공·처리되어서는 안 되며, ③목적에 비추어 개인정보가 적절한 것이고, 상호 관련성이 있으며, 지나치지 않으며, ④정보의 내용이 정확하고 최신의 상태를 유지하며, ⑤목적에 필요한 기간 이상으로 관리하지 아니하며, ⑥이 법에서 인정하고 있는 정보주체의 제반 권리를 존중하는 방식에 따라 처리되며, ⑦개인정보의 무권한 또는 불법적인 처리 및 개인정보의 유실·파괴·손상을 막기 위하여 필요한 기술적·조직적 조치를 강구하며, ⑧적절하게 개인정보 보호조치가 취해지고 있지 아니한 나라로는 개인정보를 이전하지 아니할 것을 내용으로 한다.

한편 “1998년 통신데이터 및 프라이버시 보호에 관한 규칙”은 유럽연합 “1997년의 통신데이터 보호지침”의 국내 이행을 위한 통신데이터 보호에 관한 행정입법이다. 이 규칙은 다양하게 처리되고 있는 개인정보 가운데 통신데이터, 즉 전화·팩스 등의 공중통신서비스를 이용한 음성, 데이터, 전자메일 등에만 적용되는 개별법 차원의 시행규칙이다. 이 규칙에 의하면 전기통신사업자는 남용하기 쉬운 개인에 관한 중요한 정보를 가지고 있을 수 있으므로 일단 통신이 완료되면 개인정보는 즉시 말소되거나 또는 이용자의 식별이 곤란하도록 몰개성화 할 것을 요구하고 있다. 이와 같이 통신 후 즉시 말소 또는 삭제되어야 하는 데이터를 통신

26) 李漢雄, 앞의 논문, 99면.

데이터(traffic data)라고 한다. 다만 요금 또는 접속료의 징수와 관련된 개인정보는 일정한 요건 하에서 통신네트워크제공자 또는 통신서비스 제공자가 처리할 수 있다. 이를 과금 데이터(billing data)라고 부르며, 그 종류는 부대조문(schedule 1)에 열거되어 있다. 이와 같은 데이터는 가입자의 동의가 있는 경우에 통신서비스제공자가 통신서비스를 판매할 목적으로 사용할 수 있도록 하고 있다.

### 제3절 독일

#### 1. 서

독일에서 통신의 규제에 관한 기본법은 1996년에 제정된 전기통신법(Telekommunikationsgesetz)이다. 이 법은 통신시장의 자유화 과정, 즉 독일연방우편국 분리(1989), 이동전화사업에 사기업 진입(1990-93), 독일전기통신회사의 민영화(1995)의 최종단계로서 각종 전기통신 관련 법률을 통합하여 제정되었으며,<sup>27)</sup> 이로써 본격적인 전기통신사업의 자유화·민영화 시대로 접어들었다. 이 법의 적용대상은 순수한 전기통신서비스 제공자와 이전의 독일전기통신회사(Deutsche Telekom AG)를 위한 것이며, 적용영역은 전기통신설비와 전기통신설비를 통하여 제공되는 고전적 서비스인 음성서비스의 영업이 이에 해당한다. 그 이외의 모든 정보통신서비스에 대하여는 새로이 제정된 전기통신서비스법(TDG: Teledienstegesetz), 전기통신서비스정보보호법(Teledienstedatenschutzgesetz)이 적용되며, 이와 함께 주 상호간에 체결되는 미디어서비스에 관한 국가조약(MDStV: Mediendienste-Staatsvertrag)에 따른다.<sup>28)</sup>

27) 1996년 7월 25일에 제정된 전기통신법은 제1장 총칙, 제2장 전기통신서비스의 규제, 제3장 이용료의 규제, 제4장 네트워크 접근의 개방과 상호연결, 제5장 고객의 보호, 제6장 번호, 제7장 주파수의 규제, 제8장 도로의 이용, 제9장 승인, 전송장치, 제10장 규제기관, 제11장 통신비밀과 정보보호 및 안정성, 제12장 형벌 및 과태료, 제13장 경과조항으로 구성되어 있다.

28) Moritz/Scheffelt, "Telekommunikationsrechtliche Vorfragen", in Handbuch Multimedia-Recht, Teil. 4, Rd. 2.

## 2. 이용약관 규제

전기통신법은 전기통신사업자가 담당하는 전기통신서비스의 종류에 따라 4가지로 구분하고 있는데, 제1종은 이동무선통신서비스, 제2종은 위성통신서비스, 제3종은 제1종 및 제2종 이외의 공중전기통신서비스, 제4종은 자가통신망을 이용한 음성전화서비스이다(동법 제6조 제2항). 전기통신법은 전기통신사업자의 모든 이용약관에 대하여 사전인가 또는 사전거부제도를 채택하고 있는데, 시장지배적 전기통신사업자의 이용요금약관에 대하여는 일반적 사후변경 명령제도도 병행하고 있다. 그리고 시장지배적 전기통신사업자의 이용요금약관과 비시장지배적 전기통신사업자의 이용요금약관에 대하여는 비대칭적 규제제도를 채택하고 있다.

### (1) 일반약관

독일의 전기통신서비스 규제기관인 전기통신·우편규제기관(Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post)은 인가를 받는 모든 전기통신사업자의 이용약관이 기준에 부합하지 않으면 거부권을 행사할 수 있다(동법 제23조 제1항). 여기서 거부권 행사의 기준은 유럽연합지침과 권고에 따르며, 규제기관이 이용약관을 사전에 심사할 수 있도록 전기통신사업자는 제정 또는 개정된 이용약관을 규제기관에 미리 제출하여야 한다. 규제기관은 이용약관이 제출된 이후 4주 이내에 인가여부를 결정하여야 하며, 거절된 이용약관은 효력이 없다(동법 제23조 제2항).

### (2) 이용요금약관

이용요금약관에 대한 규제기준은 전기통신법 제24조에 규정되어 있다. 여기서 이용요금 책정의 기본원칙은 효율적인 전기통신서비스의 제공에 소요되는 비용에 근거하여야 하며, 첫째 일정한 전기통신사업자가 일정한 통신시장에서 시장지배적 지위에 근거하여 할증요금을 부과하거나, 둘째 일정한 통신시장에서 다른 전기통신사업자의 경쟁가능성을 방해하기 위하여 할인요금을 부과하거나, 셋째 일정한 통신시장에서 동일 또는 유사한 전기통신서비스를 제공함에 있어서 개별이용자에게 다른 이용자

보다 어떠한 혜택도 부여하지 않아야 한다.

이러한 이용요금약관에 대한 사전적 규제는 시장지배적 지위를 가지는 제3종 또는 제4종 전기통신사업자에 대한 것과 기타의 전기통신사업자에 대한 것으로 구분된다. 먼저 시장지배적 지위를 가지는 제3종 또는 제4종 전기통신사업자의 이용요금약관에 대한 사전적 규제는 그 전기통신사업자가 규제기관으로부터 이용요금약관에 대한 인가를 받도록 하는 것이다. 이를 위하여 전기통신사업자는 규제기관에 이용요금약관을 제출하여야 하며, 이용요금약관에 대한 승인의 기준은 개별적 서비스에 부과되는 효율적인 서비스 제공의 비용, 일정한 단위로 묶은 서비스 요금의 평균 변동율을 위한 서비스에 내재하는 척도이다(동법 제27조 제1항). 전기통신사업자가 이용요금약관을 제출한 경우 규제기관은 6주 이내에 인가여부를 결정하여야 한다. 이에 대하여 시장지배적 지위를 가지는 제3종 또는 제4종 전기통신사업자를 제외한 기타의 전기통신사업자는 전기통신법 제23조의 적용을 받으므로 이들의 이용요금약관은 일반약관에 대한 사전적 규제와 그 내용이 동일하다.

시장지배적 전기통신사업자에 대하여는 통신사업의 종류를 불문하고 사후적 규제가 행하여진다. 즉 규제기관의 인가를 받은 약관이라고 하더라도 제24조에 규정된 이용요금 규제의 기준에 위배된다는 사실이 밝혀지면 규제기관은 해당 이용요금약관에 대하여 심사를 하여야 한다(동법 제30조 제1항). 규제기관은 이를 2개월 이내에 결정하여야 하며, 만일 이용요금약관이 이용요금 규제기준을 위배한다는 사실이 판명되면 규제기관은 이용요금약관을 즉시 변경하도록 해당 전기통신사업자에게 요구하여야 한다(동법 제30조 제4항). 만일 해당 전기통신사업자가 이러한 변경명령에 따르지 않는 경우 규제기관은 이용요금약관을 무효화 할 수 있다(동법 제30조 제5항).

### 3. 이용자 보호

전기통신사업자는 전기통신고객 보호령(TKV: Telekommunikationsskunderschutzverordnung)의 규정을 준수하여야 한다.<sup>29)</sup> 이 규정은

29) 1997년 12월 11일 제정되고 2002년 8월 20일 개정된 전기통신고객 보호령은 제



전기통신서비스 제공에 관한 계약의 배제, 대상 및 침해에 대한 규정을 통하여 전기통신법 제2조 제1항의 규정을 구체화한다. 이 규정은 시장지배력의 남용 방지를 본질적 규율목적으로 하며, 시장지배적사업자뿐만 아니라 다른 공중전기통신서비스제공자에게도 적용된다.<sup>30)</sup>

### (1) 보편적 서비스 제공

시장지배적 공중전기통신서비스제공자는 전기통신서비스를 사실상 상호 구분할 수 있는 범위 내에서 시장의 일반적 수요에 적합하게 독립된 서비스로 제공하여야 하며, 구분된 서비스는 서비스명세서에 별도의 서비스 명칭을 사용하고 별도의 요금체계를 갖추어야 한다. 그리고 다양한 서비스가 같이 제공되거나 같은 계산서에 통합된 경우 각 서비스를 분리하여 표시하여야 한다(동법 제3조). 한편 시간제 요금으로 접속하는 공중전기통신서비스 기간은 공적인 시간표준으로 산출하여야 하며, 이에 따라 산출된 접속정보를 요금으로 환산하는 시스템, 절차 및 기술적 설비는 서비스제공자에 의하여 산정이 정확한지 그리고 구역별데이터를 포함하여 계약상 합의된 요금이 일치하는지 규칙적으로 검사를 받아야 한다(동법 제5조). 고객은 전기통신서비스제공자의 서비스 제공과 관련하여 손해배상청구권 및 부작위청구권을 가지며, 전기통신서비스제공자는 고객의 재산손해에 대하여 각 이용자에게 최고 12,500유로까지 책임을 부담한다. 다만 손해가 고의로 야기된 경우 최고액에 따른 책임의 제한은 적용되지 않는다(동법 제7조).

### (2) 정보제공 의무

공중전기통신서비스제공자는 최종 고객을 위하여 일반정보를 공표하여야 하며, 모든 이해관계자가 쉽게 접근할 수 있는 방식으로 이를 제공하여야 한다. 일반정보에는 접속, 이용 및 인도조건, 고객의 권리, 가입자 명부상의 등재권, 자신의 정보 전부 또는 일부에 대하여 이의 제기할 수

1장 총칙, 제2장 음성통신서비스와 망접속, 제3장 전송설비의 양도, 제4장 고객정보, 제5장 행정기관의 절차, 제6장 최종규정으로 구성되어 있다.

30) Moritz/Scheffelt, Handbuch Multimedia-Recht, Teil. 4, Rd. 158.

있고 요금 및 음성전화서비스 청약시 제32조 제1항에 따른 품질표시에 관한 진술이 일반정보에 속하고, 이는 행정기관의 관보에 공표되고 사업자의 영업소에 소비자를 위하여 준비된 경우에 이행된 것이다. 소비자정보의 공표가 다른 곳에서 행하여진 경우 서비스 제공자는 정보를 찾을 수 있는 곳(Fundstelle)을 즉시 행정기관에 통지하여야 한다. 행정기관은 관보에 정보를 찾을 수 있는 곳에 대한 내용을 공표하여야 한다. 또한 고정된 공중 전기통신망접속 제공자는 제1항에 따른 의무 이외에 제1항에 상응하여 제27조 제2항에 관한 별표상의 척도에 따라 선로의 기술적 표지를 공표하여야 한다. 현존하는 선로특성의 변경 또는 새로운 선로특성의 도입은 도입 3개월 이전에 공표하여야 한다. 그리고 고정된 공중 전기통신망의 일반접속에 관한 최종 고객을 위한 일반정보는 법정준비기간, 고장처리기간, 급부장애시 보상규정 및 제35조에 따른 중재절차의 개시에 대한 행동양식을 포함하여야 한다(동법 제27조).

## 제 4 절 일 본

### 1. 서

일본의 전기통신법제는 1985년 4월부터 시행되고 있는 전기통신 3법이 기본법이 되고 있다. 전기통신사업법은 전기통신사업을 총괄적으로 규율하는 법이며,<sup>31)</sup> 지배적 사업자인 일본전신전화공사(NTT) 및 국제전신전화주식회사(KDD)의 경영에 대하여는 NTT법 및 KDD법이 있다. 이 중 전기통신사업법은 전기통신사업의 공공성을 감안하고 적정하고 합리적인 운영을 통하여 전기통신역무의 원활한 제공을 확보함과 동시에 이용자의 이익을 보호함으로써 전기통신의 건전한 발전 및 국민의 편의 확보를 도모하여 국민복지를 증진하는데 그 목적이 있다(전기통신사업법 제1조). 이와 같이 일본의 전기통신법제는 전기통신시장에서의 공정·유효한 경쟁조건의 정비와 경쟁의 진전에 대응하는 규제개혁을 도

31) 1984년 11월 25일 제정되고 2003년 6월 최종 개정된 전기통신사업법은 제1장 총칙, 제2장 전기통신사업, 제3장 토지의 사용 등, 제4장 전기통신사업분쟁처리위원회, 제5장 잡칙, 제6장 벌칙규정으로 구성되어 있다.

모하여 왔다.

그러나 최근 전기통신사업 분야에서의 공정한 경쟁환경을 조성하고 각종 제도를 정비하는 과정에서 2001년 6월 전기통신사업법의 일부를 개정하였다. 개정의 주요내용은 시장지배적 전기통신사업자에 대하여는 비대칭적 규제제도 도입, 금지행위 유형화를 통한 법 운영의 투명성을 제고하고 반경쟁적 행위를 미연에 방지하며, 비지배적 사업자에게는 계약약관, 전기통신설비의 접속·공용 및 전기통신역무에 관한 규제완화를 실시하여 유연한 사업전개를 가능하도록 하였다. 또한 2001년 9월에는 “전기통신사업 분야 경쟁촉진 지침”을 작성·공표하여 시장지배적 전기통신사업자에 대한 금지행위 및 시정조치 대상행위에 대한 명확한 유형을 규정하였다.

## 2. 전화회사 사전등록제 실시

전화회사 사전등록제(우선접속)는 전화서비스를 이용할 경우에 사업자를 선택하여 동·서NTT에 등록해 두면 해당 사업자의 식별번호 다이얼을 생략하고 통화를 가능하게 하는 것이다. 여기서 대상 통화는 동·서NTT망 발신의 일본 국내통화와 국제통화이며, 이는 번호 이동성의 확보를 가능하게 한다. 번호 이동성이란 이용자가 계약한 전기통신사업자를 변경하더라도 지금까지 사용하고 있던 전화번호를 계속 사용할 수 있도록 하는 것이다. 번호이동성이 실현되면 같은 번호를 계속 사용할 수 있게 되므로 이용자가 전기통신사업자를 선택하기 쉬우며, 이용자의 편리성 향상 및 사업자간의 경쟁 촉진이 이루어진다.

## 3. 요금체계의 개편

일본 우정성은 전기통신시장의 실태와 경쟁상황에 적합한 요금제도로써 1998년 5월 전기통신사업법을 일부 개정하여 제1종 전기통신사업자의 전기통신서비스에 관한 요금에 대하여 인가제 원칙에서 신고제 원칙으로 변경하였다. 또한 경쟁이 충분히 진전되고 있지 않은 서비스와 이

용자의 이익에 커다란 영향을 미치는 서비스에 대하여는 적절한 원가와 물가 등의 경제사정을 고려하여 적절한 요금 수준인 기준요금지수를 설정하였다. 그리하여 기준요금지수 이하의 요금은 신고대상 요금으로 하는 한편, 기준요금지수를 넘는 요금은 인가대상요금으로 하여 상한가격 방식(price cap 규제)을 도입하였다.

#### 4. 개인정보 보호

일본은 국가가 보유한 개인정보에 대하여는 “행정기관이 보유한 전자계산기 처리에 의한 개인정보의 보호에 관한 법률”에 의해서, 그리고 지방자치단체가 보유한 개인정보에 대하여는 “조례”에 의하여 보호하고 있다. 그밖에 개인정보 보호와 관련된 법률로는 통신보호에 관한 여러 법률들과 통신사업법, 유선통신법 등이 있다.

그러나 국내 전기통신시장의 정보화, 유럽연합의 개인정보 보호에 관한 입법 등 국내외 환경변화의 영향으로 1997년 3월 통신성은 이와 같은 지침을 “민간부문에 있어서 전자계산기 처리에 관계된 개인정보 보호에 관한 지침”으로 개칭하고 그 내용을 대폭 수정·보완하였다. 이를 바탕으로 1997년 사이버산업협회가 작성한 “사이버산업에서의 개인정보 보호에 관한 지침”, 전자통신서비스협회가 작성한 “인터넷서비스 제공자를 위한 반공개적 통신서비스에 관한 지침” 등을 발표하였다.

한편 우정성은 1991년 “통신사업에 있어서 개인자료의 보호에 관한 지침”을 제정하여 개인정보 보호를 위하여 통신사업자들이 지켜야 할 가이드라인을 제시하였으며, 1996년 개인발신자의 전화번호 및 기타 정보를 제공해 주는 통신서비스와 관련하여 “개인발신자 데이터 보호를 위한 발신자 서비스 이용에 관한 지침”을 제정·고시하였다.

## 제 3 장 우리나라에서 통신서비스 이용자의 보호현황과 관련 법규

### 제 1 절 통신서비스 의의와 분류

#### 1. 의 의

##### (1) 개 념

통신서비스는 지능화된 상호처리방식, 서비스의 이동성, 멀티미디어서비스로의 이용자의 욕구변화, 통신(telecom)과 정보(information)와의 연계발전, 컴퓨팅(computing)과 커뮤니케이션(communication)의 융합으로 언제든지(anytime), 어디든지(anywhere), 무엇이든(anything) 통신을 통해 제공되는 서비스이다. 이는 기존의 의사전달을 위한 기본적인 도구로서의 전기통신서비스<sup>32)</sup>로부터 정보처리 및 다양한 서비스를 제공하는 정보통신서비스로의 확장을 포함하는 개념이다.<sup>33)</sup>

한편 현행 통신서비스 관련 법령을 그 제정목적과 주요내용을 기준으로 분류하면 정보통신망 기반구축 및 고도화, 정보통신산업의 기반조성 및 신산업 육성, 정보이용 환경의 조성, 정보화 역기능 방지 등 네 그룹이 있다. 이 중 통신서비스 이용자의 편의 도모 및 보호를 규정한 법률로는 전기통신사업법 및 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하에서는 “정보통신망법”이라고 부른다)이 있다. 그러나 전기통신기본법에서는 “전기통신”이라는 용어를 사용하고 있으며, 이에 대하여 정보통신망법에서는 “정보통신”이라는 용어를 사용하고 있어서 양 개념의 명확한 영역구분이 어렵다. 또한 통신 관련 법령 중에는 “전기통신역무”<sup>34)</sup>

32) 기존의 통신서비스는 의사전달을 위한 도구로써 단일미디어의 취급, 전송능력의 제한, 단일채널에 의한 정보전달 흐름의 제어, 정보의 생성·전송·교환 및 소비에 이르기까지 정보의 형태나 표현의 변경이 없이 유지되어야 하는 제한이 있었다.

33) 이인숙/류관홍, 앞의 논문, 5면.

34) 전기통신기본법 제2조 제7호는 “전기통신역무”라 함은 전기통신설비를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 전기통신설비를 타인의 통신용으로 제공하는 것을 말한다”고 규정하고 있다.

와 “정보통신서비스”<sup>35)</sup>라는 용어를 혼용하고 있다.<sup>36)</sup>

그러므로 이 연구에서는 “전기통신”과 “정보통신”을 통틀어서 “통신”이라고 정의하고, 이를 “유선, 무선 기타 전자적 방식에 의하여 부호, 문언, 음향 또는 동영상을 송·수신하는 것”으로 정의한다.<sup>37)</sup> 그리고 “통신서비스”는 “전송서비스”와 “정보서비스”로 새로이 구분한다. 여기서 전송서비스는 “이용자가 선택한 정보를 형식·내용의 변화 없이 전송하는 서비스”로 정의하고, 이는 다시 음성전송, 데이터전송, 전용회선서비스로 구분한다. 그리고 정보서비스는 “정보를 생산·획득·저장·가공·변형·처리·검색하거나 이를 이용할 수 있게 하는 서비스”로 정의한다.<sup>38)</sup>

## (2) 통신서비스의 당사자

### 1) 통신사업자

통신서비스는 통신사업자에 의하여 제공되는데, 정보통신방법은 “정보통신서비스제공자”라 함은 전기통신사업법 제2조 제1항 제1호의 규정에 의한 전기통신사업자와 영리를 목적으로 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자를 말한다(동법 제2조 제1항 제3호). 여기서 “전기통신사업자”라 함은 전기통신사업법에 의한 허가를 받거나 등록 또는 신고를 하고 전기통신역무를 제공하는 자를 말한다(전기통신사업법 제2조 제1항 제1호).

한편 현행법령은 정보통신서비스의 근간이 되는 전기통신역무를 제공하는 자를 전기통신사업자라고 하고, 이들이 영위하는 사업을 기간통신사업,

35) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제2조 제1항 제2호는 “정보통신서비스”라 함은 전기통신기본법 제2조 제7호의 규정에 의한 전기통신역무와 이를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 것을 말한다”고 규정하고 있다.

36) 참고로 “역무”라는 표현은 전기통신기본법, 전기통신사업법 및 정보화촉진기본법에서 사용되고 있다. 이에 대하여 “서비스”라는 표현은 전기통신사업법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 정보격차 해소에 관한 법률 및 정보보호기반보호법에서 사용되고 있다.

37) 참고로 정보화촉진기본법 제2조 제3호는 “정보통신”이라 함은 정보의 수집·가공·저장·검색·송신·수신 및 그 활용과 이에 관련되는 기기·기술·역무 기타 정보화를 촉진하기 위한 일련의 활동과 수단을 말한다”고 규정한다.

38) 같은 취지: 영용섭 외 4인, 앞의 논문, 108면.

별정통신사업 및 부가통신사업으로 구분한다(전기통신사업법 제4조 제1항). 여기서 “기간통신사업자”는 전기통신설비를 직접 구축하고 이를 이용하여 기간통신역무를 제공하는 자를 말하며, “별정통신사업자”는 기간통신사업자의 전기통신설비를 임차하여 기간통신역무를 제공하는 자를 말하며, “부가통신사업자”는 기간통신사업자의 전기통신설비를 임차하여 기간통신역무 이외에 통신역무를 제공하는 자를 말한다(전기통신사업법 제4조 참조).

현행 통신사업자들이 제공하는 역무를 살펴보면, “기간통신사업자”는 전화역무, 가입전신역무, 전기통신회선 설비 임대, 주파수를 할당받아 제공하는 역무를 담당하고, “별정통신사업자”는 음성재판매, 인터넷폰 콜백서비스, 재과금, 인터넷폰 가입자 모집, 무선재판매와 같은 기간통신역무 및 구내통신 역무를 제공한다. 그리고 “부가통신사업자”는 부가통신역무를 제공한다.

나아가 현행 법령에 따라 정보통신서비스제공자는 이용자의 개인정보를 보호하고 건전하고 안전한 정보통신서비스를 제공함으로써 이용자의 권익보호와 정보이용능력의 향상에 이바지하여야 하며(정보통신망법 제3조 제1항), 전기통신사업자도 보편적 역무를 제공하거나 그 제공에 따른 손실을 보전할 의무를 부담한다(전기통신사업법 제3조 제1항). 특히 전기통신사업자는 전기통신사업의 원활한 발전을 도모하고 이용자가 편리하고 다양한 전기통신역무를 공평·저렴하게 제공받을 수 있도록 전기통신역무의 요금을 합리적으로 결정하여야 한다(전기통신사업법 제3조 제3항).

## 2) 통신서비스이용자

정보통신망법은 “정보통신서비스이용자”라 함은 정보통신서비스제공자가 제공하는 정보통신서비스를 이용하는 자를 말한다(동법 제3조 제1항 제4호). 이에 대하여 전기통신사업법 제2조 제1항 제2호는 “이용자”를 전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자를 말한다고 정의한다. 그러나 이러한 개념정의는 통신서비스 이용자의 보호와 관련하여 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

첫째, 전기통신서비스를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 계약을 체결한 자를 이용자로 정의할 경우 계약을 체결하지 않은 이용자는 어떻게

보호할 것인가의 문제가 있다. 즉 이러한 개념정의는 이용자의 범위를 제한하게 됨으로써 전기통신사업자가 이용자의 선택권을 제한하는 수많은 부당행위에 대하여 규제할 수 없는 법적흡결을 야기한다.<sup>39)</sup>

둘째, 현행 전기통신사업법은 별정통신사업자와 부가통신사업자의 전기통신회선 설비의 이용에 대하여 이용약관을 적용함으로써 별정 및 부가통신사업자를 일반 통신서비스 이용자와 유사하게 다루고 있다. 그러나 전기통신사업자를 이용자의 개념에 포함하는 광의의 개념은 통신소비자인 이용자를 사업자와 반대되는 개념으로 이해하는 현행 법률의 해석에 어려움을 야기한다. 즉 별정 및 부가통신사업자를 이용자의 개념에서 제외하여야 하는가의 문제가 생긴다.

생각건대 전기통신사업법에서 이용자라 함은 통신서비스 이용자 보호와 관련된 모든 규정을 해석하는 기준이 된다. 여기서 이용자 개념은 시장지배력을 가진 전기통신사업자와 정보나 협상력 등에서 약한 지위에 놓인 이용자 사이에 불균형을 보완하기 위하여 규정한 것으로 사업자 사이의 불공정 경쟁문제와 구분하여 다루어야 한다.<sup>40)</sup> 그러므로 통신서비스 이용자는 계약을 체결한 자에 한정하지 말고 소비자보호법의 취지에 따라 실질적으로 통신서비스를 이용하는 자로 파악하고,<sup>41)</sup> 전기통신사업자는 이용자의 범위에서 제외하는 것으로 정의하여야 타당하다.<sup>42)</sup>

## 2. 분 류

### (1) 서

통신서비스는 기본적인 통화의 도구에서 고도화된 서비스재화로 변화되고 있다. 기존의 서비스는 기술과 기능위주로 분류되었으나 제공되는 서비

39) 서보현 외 8인, 앞의 논문, 202면.

40) 李漢雄, 앞의 논문, 158면.

41) 전기통신사업법상 소비자는 '이용자'로 정의되고 있으며, 이러한 개념은 소비자보호법상 '소비자' 정의와 일치하지 않는다. 참고로 독일 전기통신법 제3조 제11호는 '이용자'를 전기통신서비스의 수요자라고 정의하고, 제41조(소비자보호령)의 소비자는 이용자 중에서 특별히 '소비자', 즉 이용자의 하위 그룹으로 파악한다.

42) 같은 취지: 서보현 외 8인, 앞의 논문, 202면.



스의 수가 적었고, 또한 서비스 상품은 음성서비스와 비음성서비스로 명확히 구분되고 개념도 단순하여 서비스의 분류가 커다란 의미를 가지지 못했다. 그러나 오늘날에는 통신서비스의 다양화, 복잡화로 인하여 서비스 개념을 인식하기 위한 기준설정과 체계정립이 필요하다. 즉 통신시장의 변화를 공급자 중심으로부터 공급자와 소비자 상호간의 관계 하에서 예측하고, 서비스의 변화를 이해하기 위해서는 통신서비스의 분류가 중요한 의미를 가진다.<sup>43)</sup>

## (2) 서비스 분류방법

통신서비스는 기능적 분류, 용도에 따른 분류, 보유 설비를 기준으로 한 기능계위적 분류 등 분류의 목적과 용도에 따라 다양한 분류가 가능하다. 여기서는 통신서비스를 이용하는 이용자의 통신요구 측면에서 서비스가 갖는 속성 등을 여러 가지 관점에서 분석하고, 그리고 이들 서비스 사이의 경쟁 및 보완관계를 정립할 수 있는 계층적 서비스 분류체계에 따라 고찰한다. 또한 기술적인 접근방법으로 서비스 영역에서의 사업자 규제를 기준으로 하는 통신 기능계위적 서비스분류 체계에 따라서도 고찰한다.<sup>44)</sup>

### 1) 소비자의 통신욕구에 따른 서비스 분류체계

이는 소비자의 통신욕구를 중심으로 한 서비스 분류방법이다. 이는 이용자(who)가 다양한 통신욕구의 충족(why)을 위하여 어떤 형태의 정보(what)를 얻으려고 하며, 시간, 비용, 단말기 등의 제약 하에서 최선(how)의 서비스를 선택하고자 하는 다양한 소비자의 통신욕구를 체계화하여 계층적으로 분류한 것이다. 이는 이용자 측면에서 서비스를 분류하고, 기능적 측면에서 서비스를 속성화(attitude) 하는 특성을 가진다.

여기서 이용주체는 전기통신설비를 이용하는 주체를 말하는데, 이는 개인, 일반기업, 통신사업자, 정보사업자, 방송사업자, 정부 등으로 구분

43) 이인숙/류관홍, 앞의 논문, 6면.

44) 이에 대하여 자세하게는 이인숙/류관홍, 위의 논문, 8면 이하.

된다. 이용목적은 이용주체가 전기통신설비를 이용하고자 하는 목적으로 개인 및 기업의 경우에는 대화, 메시지, 검색, 제어 등의 목적을, 다른 주체들은 방송수신, 데이터전송, 서비스임대차, DB사업 등의 목적으로 서비스를 이용한다. 이용수단은 문자, 음성, 동영상 등 다양한 서비스를 이용하며, 서비스를 제공하는 수단으로는 단말기, 통신망, 서비스의 속성 등으로 구분된다.

## 2) 통신 기능계위에 따른 서비스 분류체계

통신서비스는 정보전달서비스로부터 정보처리서비스와 정보제공서비스로 분류된다.<sup>45)</sup> 이는 통신사업의 규제, 서비스영역 및 기술의 상이성을 반영하므로 통신 기능계위를 중심으로 통신서비스를 분류한다.

여기서 정보전달서비스는 정보의 내용과 형식을 변경하지 않고 전달만 하는 기본 전송서비스를 말하며, 기간통신망, 정보통신망, 무선통신망이 이에 속한다. 정보처리서비스는 정보의 내용과 형식을 변경하지 않고 정보전달과 관련하여 특별한 처리나 제어를 해 주는 서비스를 말하며, 교환부가서비스, 지능망서비스, 접속·전환서비스, 축적·전송서비스가 이에 속한다. 이에 대하여 정보제공서비스는 부가통신서비스로써 상품으로서 가치 있는 정보를 제공하는 서비스는 말하며, 정보검색서비스와 축적·전송서비스가 이에 속한다.

## (3) 종 류

### 1) 정보전달서비스

정보전달서비스는 전화서비스를 중심으로 발전한 것으로 트래픽, 규모 등의 관점에서 가장 방대하고 보편적인 공중통신서비스이다. 이 서비스는 현재 미래의 다양한 서비스 제공을 위한 기반구조를 제공하고, 고속·광대역의 통신서비스를 제공하기 위한 방향으로 발전하고 있다. 이 분야는 ① 음성, 비음성전송서비스를 함께 제공하는 PSTN, ISDN, B-ISDN의 기

45) 이에 대하여 자세하게는 박중훈/권오상, “해외 각국의 통신사업자 분류체계”, 『정보통신정책』, 제12권 18호(2000.10), 1면 이하.

간통신망서비스, ②기간통신망이 수용하지 못하는 수준의 전달능력을 요구하는 데이터통신을 위한 데이터통신망서비스, ③가입자 접속계의 무선화를 통하여 개인휴대통신서비스로 전화하기 위한 무선통신서비스, ④ B-ISDN을 위한 사전 준비인 CATV망 구축을 중심으로 하는 영상통신서비스의 네 가지 분야로 구분된다.

## 2) 정보처리서비스

기간통신망서비스를 기반으로 하는 정보처리서비스는 통신기술의 발전과 지능화로 소비자의 욕구변화를 수용하는 분야이다. 이 서비스는 현재 신호망과 지능망 구축에 의한 망기능의 고도화, 접속처리장치 및 변환장치의 도입에 의한 음성인식·합성, 정보안내서비스, 미디어변환서비스 등과 같은 사용자 편의성 증대와 데이터의 축적·전송기능을 통해 망의 부가가치를 높이는 망서비스로 발전하고 있다. 이 분야는 전자교환기의 부가기능에 의하여 제공되는 서비스에서 지능망에 의한 광역 착신 등의 지능망서비스와 개인번호서비스(PTN) 및 개인통신서비스 등으로 발전하고 있으며, 또한 음성인식과 기계번역기술, 대용량 실시간 데이터베이스 구축기술, 멀티미디어기술 등의 지능화 요구를 만족시키는 서비스로 발전하고 있다.

## 3) 정보제공서비스

정보제공서비스는 정보검색, 메시지전송, 그룹통신, 기업통신 등으로 통신요구가 세분화되고, 음성, 데이터, 화상, 영상 및 멀티미디어 등의 다양한 형태의 정보제공으로 발전하고 있다. 특히 이 서비스는 통신망을 통한 정보교환의 안전성 제공을 위해 부인봉쇄, 디지털서명, 인증 및 개인 식별 등 정보보안서비스 개발로 종합적 정보를 제공하는 서비스로 발전하고 있다. 이는 다시 DB 중심의 정보검색서비스, 메시지, 문서전송 위주의 MHS, EDI, FMS 등과 같은 축적·전송 방식의 메시지통신서비스, 기업을 대상으로 한 물류, 의약, 유통 등과 같은 부가통신의 기업통신서비스로 분류된다.

## 제 2 절 통신서비스 이용자 피해사례

### 1. 소비자 피해의 특색

#### (1) 서

우리 사회가 정보사회로 순조롭게 진입하기 위해서는 여러 가지의 주위 환경이나 여건이 조성되어야 한다. 특히 통신서비스는 정보사회로의 진입에 있어서 가장 중요한 요소로서, 누구나, 언제든지, 어디에서나 통신서비스를 이용할 수 있는 여건조성이 필요하다. 즉 통신서비스 이용자가 통신서비스에의 가입, 서비스의 품질, 이용요금, 서비스계약의 해지 등 소비자보호와 관련된 제반 제도의 구축이 필요하다. 그러나 통신서비스 시장의 확대에도 불구하고 법과 제도가 정비되지 못하고 있어서 소비자의 불만 및 피해가 보편적이며 광범위하게 발생하고 있다. 이는 통신서비스 이용에 관한 계약에서뿐만 아니라 사업자의 부당행위 그리고 소비자보호 법제의 흠결에 기인하기도 한다. 통신서비스와 관련한 소비자의 불만 및 피해는 다음과 같은 특색이 있다.

#### (2) 피해발생의 보편성

오늘날 통신서비스는 모든 사람들이 필연적으로 사용하는 보편적 상품이다. 따라서 서비스의 품질불량이나 부당한 서비스의 제공 등으로 인한 피해는 특정 개인의 문제가 아니고 소비자 모두의 문제로 등장하게 되었다. 특히 통신서비스는 미성년자, 주부 등 사회적 경험이 적은 사회적 약자에게 발생하는 경우가 많으며, 또한 소비자 모두에게 동시에 발생 하는 경우가 많다.

#### (3) 피해범위의 확대

통신서비스는 이용의 편리성이라는 측면에서 모든 소비자에게 매력적인 상품이지만 이러한 서비스의 제공 및 그 품질에 관한 피해의 측면에

서는 개선되어야 할 많은 문제점을 가지고 있다. 특히 일반소비자가 통신서비스 이용에 관한 요금 및 피해에 대한 구제에 대하여 정확한 정보를 가지고 있지 못하기 때문에 피해가 확대될 뿐만 아니라 그러한 피해의 구제에 대하여 제대로 대응하지 못하고 있다.

#### (4) 피해원인의 불분명

통신서비스는 정보통신기기의 매개를 필수불가결의 요건으로 하므로 피해가 발생하였을 경우 그러한 피해의 원인을 구명하기 어렵다. 즉 소비자는 정보통신기기에 대한 지식이 없을 뿐만 아니라 정보를 내포한 상품인 경우 어떠한 하자에 의하여 피해가 발생하였는지를 알기가 어렵다. 특히 사업자에 의하여 제공되는 통신서비스는 여러 경로를 통하여 소비자에게 제공되므로 피해가 어떠한 원인으로 발생하였는가를 구명하기 어렵다.

#### (5) 소액피해

통신서비스는 고액의 상품을 취급하는 경우보다 주로 소액의 대금을 지급하는 상품들로 구성되어 있다. 이러한 특성으로 인하여 소비자들이 입게 되는 손해도 금전으로 환산하여 보면 그 금액이 크지 않다. 이러한 이유로 소비자 측에서는 적극적으로 자신의 권리구제에 나서지 않으며, 사업자는 이러한 소비자의 태도를 악용하여 권리구제를 제대로 하여 주지 않는 경우가 많다.

#### (6) 책임소재의 불분명

통신서비스는 그 특성상 통신망제공자, 서비스제공자, 내용물제공자 등 다수의 사업자가 연계하여 서비스를 제공하는 것이 대부분이다. 이 경우 소비자에게 피해가 발생되면 그 원인이 어느 단계에서 발생하였는가를 파악하기 어렵다. 또한 소비자에게 발생한 피해를 누구에게 물어야 할 것인지가 분명하지가 않다. 이와 같은 책임소재의 불분명은 소비자의 피해구제를 더욱 어렵게 한다.

## 2. 피해현황

### (1) 통신위원회 피해신고 접수·처리실적 및 분석(2002년도)<sup>46)</sup>

#### 1) 피해신고 접수·처리실적

(2002. 12월말 현재)

구 분	통신 품질	해지 제한	의무 기간	부당 요금	명의 도용	부당 가입	미성 년자	불성실 응 대	고지 위반	업무 지연	사전 선택	개인 정보 유출	기 타	합 계	접유율 (%)
일반전화	5	1	0	133	17	226	22	15	19	51	458	7	96	1,050	18.1
이동전화	378	123	14	617	271	1,006	125	79	70	110	0	41	329	3,163	54.5
초 고 속 인 터 넷	218	22	0	277	20	52	9	30	32	105	0	7	133	905	15.6
전용회선	17	0	0	75	0	4	0	2	3	3	0	0	4	108	1.9
PC 통신등	11	2	0	30	4	4	275	1	8	5	0	2	45	387	6.7
무선호출	2	1	1	15	3	2	5	0	0	4	0	0	0	33	0.6
기 타	16	15	2	41	5	24	3	5	6	6	0	3	34	160	2.8
사업자 이첩민원 합 계	647	164	17	1,188	320	1,318	439	132	138	284	458	60	641	5,806	100
접유율 (%)	11.1	2.8	0.3	20.5	5.5	22.7	7.6	2.3	2.4	4.9	7.9	1.0	11.0	100	
즉시처리 (전화상담 등)														5,000	
<b>합 계</b>														10,806	

#### 2) 신고내역 분석

2002년 동안 통신위원회에 설치된 “통신민원신고센터”에는 총 10,806건의 통신서비스 관련 민원이 접수·처리되었는데, 이를 유형별·서비스별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

46) 2003년도 통신위원회 심결집, 12면.

## (가) 유형별 민원

“통신민원신고센터”에 접수된 민원을 유형별로 살펴보면, 부당가입 행위가 1,318건으로 가장 많았고, 부당요금 청구가 1,188건, 통신품질 647건, 시외전화 무단 변경 458건의 순이었다. 2002년도 접수된 민원의 특징은 이용자에게 단말기 대금을 환불하는 조건으로 계약을 체결한 후 미이행하거나, 허위안내로 가입을 유도하는 부당가입 행위가 2001년도 612건(10.3%)에서 1,318건(22.7%)으로 전년도에 비해 115% 대폭 증가한 반면, 시외전화 사전선택제 민원은 관련사업자의 무분별한 전화마케팅 활동을 통한 가입자 모집이 금지된 결과 2001년도 1,393건(23.5%)에서 458건(7.9%)으로 전년도에 비해 67% 크게 감소하여 대조를 보였다.

유형	건수	점유율(%)	비고
부당가입행위	1,318	22.7	허위안내로 가입 또는 최초 계약조건의 미이행 등
부당요금청구	1,188	20.5	신청하지 않은 부가서비스 요금 등 요금 부당청구
통신품질불량	647	11.1	주 거주지에서의 통화불량 및 접속장애 등
시외전화 무단변경	458	7.9	시외전화사업자가 본인 동의 없는 무단 변경행위
기타	2195	37.8	불성실응대, 명의도용, 해지제한, 업무 처리지연 등

## (나) 서비스별 민원

“통신민원신고센터”에 접수된 민원을 서비스별로 살펴보면, 이동전화 민원이 3,163건으로 가장 많았으며, 유선전화가 1,050건, 초고속 인터넷서비스 관련이 905건으로 나타났다. 이동전화의 경우 부당가입 행위, 부당요금 청구, 통신품질 불량의 민원이 접수되었으며, 일반전화의 경우 사전선택제, 부당가입 행위, 부당요금 청구의 순으로 나타났고, 초고속

인터넷서비스의 경우 부당요금 청구, 통신품질 불량, 업무지연 등으로 나타났다.

구 분	이동전화	유선전화	초고속인터넷	기 타	계
건 수	3,163	1,050	905	688	5,806
점유율(%)	(54.5)	(18.1)	(15.6)	(11.8)	(100)

(2) 한국소비자보호원 정보통신서비스 관련 청구이유별 현황  
(2001년도)

2001년도 한국소비자보호원에 접수된 정보통신서비스 관련 소비자 민원은 다음과 같다. 접수된 서비스별로 보면 이동전화 서비스의 이용 활성화에 따라 이동통신에 대한 민원이 가장 많았으며, 내용별로 보면 부당행위, 계약의 해지·해제 그리고 계약의 불이행 순이었다.

청구유형\서비스유형	유선전화	이동통신	인터넷·PC통신서비스
제품안전	-	-	1
시설안전	-	-	1
광 고	1	1	-
약 관	1	-	-
품 질	-	51	30
A/S	1	1	17
계약해제, 해지	13	289	65
부당행위	32	432	127
거래관행	-	-	2
가격, 요금	3	25	15
계약이행	2	140	22
사이버장애	-	-	4
기 타	-	13	1
총 건 수	53	952	285



한편 2003년도 한국소비자보호원에서 처리한 ‘정보이용서비스’(인터넷 서비스, 전화이용서비스, 인터넷정보이용서비스 등) 관련 소비자 피해구제 접수 건은 772건으로 61.2%가 증가하였다. 이는 2003년도 ‘상품 및 일반서비스’ 피해구제 접수 19,842건 중 3.4%를 차지하며, 2002년과 비교할 때 초고속인터넷통신·인터넷게임 및 콘텐츠이용 등과 같은 ‘정보이용서비스’ 관련 소비자 피해구제 접수 건이 61.2%의 증가율을 보였다.<sup>47)</sup>

### (3) 통신위원회의 불공정행위 심결결과

#### 1) 불공정행위 위법성 인정내역

법령위반 행위	2000	2001	2002
이용자 이익 저해	14	21	30
이용약관 위반	38	51	53
회계법령 위반	6	8	12
협정체결 위반	-	-	3
기 타	5	4	86
계	63	84	184

#### 2) 불공정행위의 위법성 인정내역 분석

전기통신사업법상의 불공정행위와 이용자 보호를 위한 사건을 심결하고 있는 통신위원회의 심결결과를 살펴보면, 이용자 이익저해 행위가 가장 많았으며, 다음으로 이용약관 위반행위가 차지하였다. 이들의 심결내역을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

##### (가) 이용자 이익저해 행위

이용자의 이익을 저해하는 방식의 전기통신역무의 제공이란 전기통신사업자가 역무를 제공하는 모든 방법과 조건 등을 포함한다. 여기서 “이용자의 이익”이란 전기통신역무를 이용함으로써 발생하는 모든 이익을 말

47) 한국소비자보호원, “2003년도 『소비자상담·피해구제 동향』분석”, 2004. 3, 13면.

하며, “현저성”의 충족 여부는 이용자의 손해 자체가 현저할 필요는 없고 전기통신사업자의 전기통신역무의 제공방식이 이용자의 이익을 현저하게 저해하는 것으로 충분하다.<sup>48)</sup> 이에 해당하는 위반행위의 유형으로는 부당한 계약체결과 이용자 차별행위가 대표적이다.<sup>49)</sup>

먼저 부당한 계약체결은 이용자의 가입의사를 확인하지 않거나 그 의사에 반하여 전기통신 이용계약을 체결하는 행위이다. 예컨대 가입자 본인의 명시적인 신청의사의 표시 없이 시외전화사업자가 임의로 사전선택 변경신청서를 작성하여 시외전화 이용사업자를 변경하거나 무선호출사업자가 이용자의 동의 없이 일반적으로 유료 부가서비스인 음성서비스를 제공하고 이용요금을 청구하는 행위이다.

이에 대하여 이용자 차별행위는, ①다른 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하는 이용자에게 전기통신역무 또는 이에 부수되는 서비스나 전기통신설비를 부당하게 차별적으로 제공하는 행위, ②자사의 전기통신역무를 배타적으로 이용하는 조건으로 이용자에게 부당하게 유리한 이용요금이나 이용조건을 적용하는 행위, ③장기이용으로 인하여 절감할 수 있는 비용에 비하여 부당하게 유리한 우대조건을 장기 이용계약 체결자에게 적용하는 행위, ④다른 전기통신사업자로부터 가입을 전환한 이용자 또는 다른 전기통신사업자로 가입을 전환하지 않기로 한 이용자에게 우대조건을 적용하기로 한 행위 등이다.

#### (나) 이용약관 위반행위

이용약관은 이용자 보호를 위하여 규정한 것으로서 만일 전기통신사업자가 자신이 공시한 이용약관에 위반하거나, 이용약관과 다른 내용으로 서비스를 제공하여 이용자 또는 다른 전기통신사업자의 이익을 침해하거나, 이용약관을 위반하거나 이용약관과 다른 내용으로 서비스를 제안하는 행위는 이용약관 위반행위에 해당한다.

48) 李漢雄, 앞의 논문, 131면. 이에 대하여 “현저성”은 이용자의 피해의 심각성으로 해석하여야 한다는 견해가 있다(염용섭 외 7인, 앞의 논문, 206/7면).

49) 박정훈, 전기통신사업법상의 이용자 보호 및 통신사업자간 공정경쟁에 관한 연구, 참고자료 98-08, 정보통신정책연구원 (1998.12), 72면.

첫째, 이용약관에 의한 이용계약을 체결하지 아니하고 전기통신역무를 제공하는 행위이다. 예컨대 유료인 특수서비스를 일정기간 동안 무료로 제공한 후 이용계약을 체결하게 하거나, 그러한 내용을 제의하는 경우로써 이는 이용약관 위반행위에 해당한다.

둘째, 법령 등이나 이용약관을 위반하거나 이용약관에 규정하지 아니하고 이용자의 청약을 거부하거나 이용을 제한하는 행위이다. 예컨대 전화요금 체납시 3개월 후 이용을 정지할 수 있도록 이용약관에 규정하고 있으나 실제로는 체납 즉시 이용을 정지하는 경우로써 이는 이용약관 위반행위에 해당한다.

셋째, 법령 등이나 이용약관을 위반하거나 이용약관에 규정하지 아니하고 계약의 변경·양도·취소·해지를 제한하는 행위이다. 예컨대 이동통신사업자가 이용약관에 근거규정을 두지 않고 이용자에 대하여 단말기 가격에 대한 보조를 조건으로 의무가입기간 또는 의무사용기간을 정한 경우로써 이는 이용약관 위반행위에 해당한다.

넷째, 이용약관을 위반하거나 이용약관에 규정하지 아니하고 이용요금을 부과하지 않는 기간을 정하여 전기통신역무를 제공하는 행위는 위반행위이다. 예컨대 전용회선서비스 제공시에 이용약관에 규정하지 않고 회선개통 후 요금할인 목적의 회선안정화 기간을 정하여 실질적으로 이용요금을 감면하는 경우로써 이는 이용약관 위반행위에 해당한다.

다섯째, 이용약관을 위반하거나 이용약관에 규정하지 아니하고 부가서비스 또는 설비를 제공하는 행위이다. 이때 단순한 경품이나 서비스의 이용을 조건으로 하지 않는 단순한 설비보조인 경우에는 이용약관 위반행위가 아니므로 위법이 아니다.

여섯째, 이용약관을 위반하거나 이용약관에 규정하지 아니하고 이용요금을 감면하는 행위이다. 예컨대 단말기 등의 보조금액을 이용약관상에 명시할 필요는 없으나 보조행위의 근거는 약관에 명시되어야 한다. 그러나 약관에 근거가 있는 경우에도 보조금액의 적정성 여부, 이용자 차별가능성 여부, 부당한 장기계약 가능성 여부 등은 별도로 검토하여야 한다. 예컨대 이동통신사업자가 이용약관에 규정하지 아니하고 서비스 해지를 일정기간 제한하는 조건으로 단말기 등을 무료로 제공하는 행위는

이용약관 위반행위에 해당한다.

일곱째, 전기통신역무 제공에 대하여 이용약관과 다른 내용의 개별계약을 체결하는 경우 이용약관 위반행위에 해당한다.

여덟째, 이용약관을 위반하거나 이용약관에 규정하지 아니하고 선택요금이나 이용자 등급을 적용하는 행위이다. 여기서 이용자 등급은 이용량, 이용형태, 고객의 특성, 이용시간 등에 따라 이용요금이나 이용조건을 다르게 적용하기 위해 설정한 이용자 구분을 의미한다. 이러한 이용자 등급 적용이 약관에 근거가 있는 경우에도 부당한 차별, 부당한 장기 계약 등은 별도의 검토의 대상이 된다.

#### (다) 이용자의 서비스 선택권 제한행위

이용자의 서비스 선택권 제한행위는 이용자가 다른 전기통신사업자가 제공하는 전기통신역무를 선택하거나 이용하는 것을 방해하는 행위 또는 선택권을 제한하는 행위를 하도록 제안한 경우를 말한다.

첫째, 이용자의 자유로운 선택을 제한하는 전기통신설비를 설치·운영하는 행위로서, 선택은 이용자의 자유의사에 기하여 이루어져야 하며 독점적 서비스 제공의 차별, 부당한 이익제공 등에 의해서 선택이 이루어지는 경우 금지행위에 해당한다. 예컨대 국제전화사업자가 특정 기업에 부당한 경제적 이익을 제공하여 해당기업 구내교환기에서 다른 전기통신사업자의 전기통신역무를 선택하는 것을 제한하는 행위는 금지행위에 해당한다.

둘째, 특수 서비스 중 이용자의 선호도가 높은 통화중 대기 등을 시외전화 사전선택과 연계하여 제공하는 행위는 독점적 전기통신역무와 경쟁적인 전기통신역무를 분리하여 이용할 수 없도록 하는 행위이므로 금지행위에 해당한다.

셋째, 기간통신사업과 구내통신사업을 겸업하는 전기통신사업자가 구내전화와 자사의 기간통신역무를 분리하여 이용할 수 없도록 하거나, 자사의 기간통신역무를 사용하는 경우에만 구내전화 요금을 감면해 주는 것은 다른 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하는 자에게 독점적 전기통신역무의 제공을 거부하거나 불리한 이용조건을 적용하는 행위이므로 금지행위에 해당한다.

넷째, 다른 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하는 자에게 독점적 전기통신역무에 부수되는 서비스나 전기통신설비의 제공을 차별·제한하는 행위이다.

다섯째, 이동전화사업자가 이용자와 계약체결시 단말기의 가격인하 추세나 요금인하의 정도에 비추어 과도한 장기의 의무가입 기간을 설정하는 것은 정당한 상관행에 어긋나는 장기간의 배타적 이용계약을 체결하는 행위이다.

여섯째, 법령 등이나 협정 등에 반한 업무처리, 기타 이용자의 자유로운 선택을 제한하는 방법으로 이용계약을 체결하는 행위이다. 예컨대 이동전화사업자가 이용계약 체결은 모든 영업점에서 할 수 있도록 하면서 가입해지는 본사 또는 자영 영업점에서만 처리하도록 하는 등 가입절차에 비하여 가입해지 절차를 현저하게 어렵게 하는 행위이다.

### 제 3 절 통신서비스 이용자 보호 관련 법령

#### 1. 서

우리나라에서 소비자 보호를 위한 기본법으로는 “소비자보호법”이 있으나 이는 소비자 보호에 대한 선언적 규정만을 담고 있을 뿐 구체적인 소비자 보호방안을 규정하고 있지 않다. 현재 통신서비스 이용자 보호와 관련하여 실질적인 규정을 가지고 있는 소비자 보호 관련 법률로는 약관규제에 관한 법률(이하에서는 “약관규제법”이라고 부른다)이 있다. 그 이외에 통신서비스의 기능적 측면에서 통신서비스 이용자를 보호할 수 있는 규정을 가지고 있는 법률로는 전기통신사업법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등이 있다.

다음에서는 통신서비스 이용자 보호 제도의 필요성을 검토하고, 이를 바탕으로 소비자보호법, 약관규제법 등 본래적인 소비자보호법과 전기통신사업법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등 기능적 소비자보호 규정을 가진 법률을 중심으로 현행의 통신서비스 이용자보호 법제의 내용을 검토하여 보고자 한다.

## 2. 이용자보호 제도의 필요성

최근 통신산업은 기술의 발달로 통신서비스의 통합화와 쌍방향 통신이 전부분에서 가능해지면서 수직적·수평적 영역구분이 사라지게 되었다. 그리하여 통신서비스도 영역에 따라 시장진입이 규제되던 구조규제 방식은 더 이상 의미가 없게 되었고, 정부의 정책도 독점적 억제를 위한 규제에서 공정경쟁 보장을 위한 규제로 전환되었다. 그러나 대부분의 통신서비스는 공급과 수요 측면에서 다른 산업과 다른 특징을 가지고 있다.<sup>50)</sup> 즉 통신산업은 대규모의 초기설비 투자가 소요되고 규모 및 범위의 경제가 존재하여 시장에서 유지 가능한 사업자의 수가 제한되어 있어서 기본적으로 독과점 공급구조를 유지하고 있다. 또한 수요 측면에서도 소수의 다량 이용자가 전체 매출액에서 차지하는 비율이 높아 경쟁이 도입된 시장의 경우 다량 이용자 확보를 위한 크립스키밍이 발생할 가능성이 크다. 이러한 이유로 다수의 소량 이용자들은 통신사업자가 책정한 가격이나 약관에 의하여 불이익을 받을 가능성이 크다. 또한 보수율 규제를 받는 독점사업자는 통신서비스의 품질을 저하시켜 더 많은 이익을 얻으려고 한다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 통신서비스 규제기관은 요금규제, 품질보장을 위한 제도적 장치 마련, 보편적 서비스의 실시, 이용약관 규제 및 특정한 형태의 가격차별의 금지 등 다수의 소량 이용자 보호를 위한 규제를 실시하고 있다. 특히 통신위원회의 법령위반행위를 유형별로 분류하여 볼 때 이용약관 위반과 이용자 이익저해 관련 행위가 가장 많이 발생하고 있음은 통신서비스 이용자 보호제도의 필요성을 잘 말해주고 있다.

## 3. 이용자보호 관련 법령

### (1) 소비자보호법

#### 1) 서

소비자보호법은 소비자 보호의 기본정책법으로서 다른 소비자보호 법률의 기본방향을 정하고 있다. 따라서 통신서비스와 관련된 법률에 있어

50) 서보현 외 8인, 앞의 논문, 138면.

서도 소비자보호법의 기본정신이 반영되고 있는지 검토를 필요로 한다. 현재 소비자보호법에는 소비자의 안전한 소비생활 보장, 거래상의 위해 방지, 소비자의 합리적인 선택권 보장을 위한 부당행위 금지, 거래내용과 상품정보에 대한 알권리 보장, 그리고 피해구제를 받을 권리의 보장 등이 규정되어 있다.

## 2) 적용범위

소비자보호법은 소비자의 기본권익을 보호하기 위한 기본법이다. 여기서 “소비자”는 사업자가 제공하는 물품 및 용역을 소비생활을 위하여 사용하거나 이용하는 자 또는 대통령령이 정하는 자를 말한다(동법 제2조 제2호). 따라서 통신서비스 이용자가 이 법의 적용대상에 해당되는가의 여부가 문제되는데, 통신서비스는 이 법에 규정된 “용역”에 해당된다. 그리고 통신서비스 이용자는 사업자가 제공하는 용역을 자신의 소비생활을 위하여 사용하거나 이용하는 자이므로 이 법의 규율대상인 소비자에 해당된다.

## 3) 법률의 내용

### (가) 안전한 소비생활 보장

소비자보호법에서는 소비자의 기본권익을 보호하기 위하여 사업자의 의무와 소비자의 역할을 규정하고 있다. 특히 소비자는 스스로의 안전과 권익을 위하여, ①모든 물품 및 용역으로 인한 생명·신체 및 재산상의 위해로부터 보호받을 권리, ②물품 및 용역을 선택함에 있어서 필요한 지식 및 정보를 제공받을 권리, ③물품 및 용역을 사용 또는 이용함에 있어서 거래의 상대방·구입장소·가격·거래조건 등을 자유로이 선택할 권리, ④물품 및 용역의 사용 또는 이용으로 인하여 입은 피해에 대하여 신속·공정한 절차에 의하여 적절한 보상을 받을 권리를 가진다(동법 제3조 제1호 내지 제3호, 제5호).

### (나) 거래상의 위해 방지

사업자는 자신이 제공하는 물품 또는 용역으로 인하여 소비자의 생명·신체 및 재산상의 위해를 방지하기 위하여, ①물품 및 용역의 성분

· 함량·구조 등 그 중요한 내용, ②물품 및 용역의 사용 또는 이용상의 지시사항이나 경고 등 표시할 내용과 방법, ③기타 위해를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항을 표시하여야 한다(동법 제6조 제1항). 그리고 사업자는 이러한 기준에 위배되는 용역을 제공하여서는 안 된다(동법 제16조 제1항).

또한 사업자는 소비자가 물품의 사용이나 용역의 이용에 있어서 표시나 포장 등으로 인하여 선택이 잘못되는 일이 없도록 필요한 경우에는 그 주관하는 물품 또는 용역에 대하여, ①용역의 내용, ②용역을 제공한 사업자명(주소 및 전화번호를 포함한다), ③사용방법, 사용상의 주의사항 및 경고사항, ④용역에 대한 불만 및 소비자 피해가 있는 경우의 처리기구(주소 및 전화번호를 포함한다) 및 처리방법을 표시하여야 한다(동법 제16조 제2항).

#### (다) 부당행위 방지

사업자는 물품 또는 용역을 공급함에 있어서 소비자의 합리적인 선택이나 이익을 침해할 우려가 있는 거래조건이나 방법을 사용하여서는 안 된다(동법 제15조 제1항). 그리고 국가는 소비자의 합리적인 선택을 방해하고 소비자에게 손해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 사업자의 부당한 행위를 지정·고시할 수 있다(동법 제10조 제2항). 여기서 “부당한 행위”는 사회통념에 따르며, 일반적으로 행위나 처분이 위법한 정도까지 이르지 않는지만 제도의 목적에 비추어 타당성을 결여한 행위를 말한다. 사업자는 국가에 의하여 부당한 행위로 지정·고시된 행위를 하여서는 안 된다(동법 제16조 제3항).

#### (라) 알권리 보장

소비자보호법은 소비자정보 공시의 법적 근거가 되는 알권리를 소비자 권리의 하나로 규정하고 있다. 즉 국가 및 지방자치단체는 소비자의 기본적인 권리가 실현될 수 있도록 소비자보호와 관련된 주요시책 및 주요 결정사항을 소비자에게 제공하여야 하며, 소비자가 물품 및 용역을 합리적으로 선택할 수 있도록 하기 위하여 물품 및 용역의 거래조건·거래방



법·품질·안전성 및 환경성 등에 관련되는 사업자의 정보가 소비자에게 제공될 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다(동법 제11조). 그리고 사업자는 소비자단체 또는 한국소비자보호원의 소비자보호 업무의 추진에 필요한 자료 및 정보제공 요청에 적극 협력하여야 한다(동법 제15조 제3항). 그 이외에도 사업자는 소비자에게 제공한 물품 및 용역에 소비자의 생명·신체 및 재산상의 안전에 위해를 끼치거나 끼칠 우려가 있는 제조·설계 또는 표시 등의 중대한 결함이 있는 사실을 알게 된 때에는 그 결함의 내용을 소관중앙행정기관의 장에게 보고하여야 한다(동법 제17조 제1항).

(마) 피해구제

국가 및 지방자치단체는 소비자의 불만 및 피해를 신속·공정하게 처리할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다(동법 제12조 제1항).

(2) 약관규제법

1) 서

통신서비스와 관련된 사업자와 소비자 사이의 법적 관계는 대부분 이용약관에 의하여 이루어진다. 그러나 통신서비스는 다양한 서비스로 구성되어 있으므로 약관에 의한 규제 의 이론적 근거나 체계상의 문제가 있으며, 또한 소비자가 이해하기 어려운 약관내용도 상당수 존재하고 있다. 특히 통신서비스에 대한 약관정책은 계약당사자 사이에 공정한 계약이 체결될 수 있도록 환경을 조성하여야 한다. 즉 통신서비스와 관련하여서는 불명확한 약관효력 조항, 예측 불가능한 다른 약관적용 조항, 부당한 법정대리인 책임 조항, 개인정보 제공요건이 불명확한 조항, 사전통지 없는 이용제한 조항, 부당한 의무부과 조항, 불공정한 요금산정 조항, 부당한 권리양도 조항, 부당한 권리행사제한 조항, 부당한 환불제한 조항, 부당한 면책조항, 과중한 분쟁해결의무 조항, 부당한 재판관할 조항 등이 있다.

## 2) 적용범위

약관규제법은 “약관”은 그 명칭이나 형태 또는 범위를 불문하고 계약의 일방 당사자가 다수의 상대방과 계약을 체결하기 위하여 일정한 형식에 의하여 미리 마련한 계약의 내용이 되는 것을 말한다고 하여 그 개념을 포괄적으로 규정하고 있다(동법 제2조 제1항). 이와 같이 약관규제법에서는 약관의 명칭이나 형태에 제한이 없고 그 내용범위도 정하고 있지 않으므로 통신서비스 분야에서 사용되고 있는 인가약관이나 신고약관의 경우에도 이 법의 적용대상이 된다. 또한 인터넷 홈페이지 내용, 사용설명서, 광고, 기타 인쇄물에 나타나는 표현도 이 법의 적용대상이 될 수 있다.

## 3) 법률의 내용

### (가) 편입규제

통신사업자는 이용자인 고객에게 약관에 대한 명시 의무, 교부의무, 설명의무를 부담한다. 즉 사업자는 계약체결에 있어서 고객에게 약관의 내용을 계약의 종류에 따라 일반적으로 예상되는 방법으로 명시하고, 고객이 요구할 때에는 당해 약관의 사본을 고객에게 교부하여 이를 알 수 있도록 하여야 한다(동법 제3조 제1항 본문). 그리고 사업자는 약관에 정하여져 있는 중요한 내용을 고객이 이해할 수 있도록 설명하여야 한다. 사업자가 이러한 명시, 교부, 설명의무 규정을 위반하여 계약을 체결한 때에는 당해 약관을 계약의 내용으로 주장할 수 없다(동법 제3조).

### (나) 불공정성규제

통신사업자가 고객에게 불공정한 내용의 약관을 사용하는 경우 해당 약관조항은 무효로 된다. 즉 원칙적으로 신의성실의 원칙에 반하여 공정을 잃은 약관조항은 무효이며, 고객에 대하여 부당하게 불리한 조항, 고객이 계약의 거래형태 등 제반사정에 비추어 예상하기 어려운 조항, 계약의 목적을 달성할 수 없을 정도로 계약에 따르는 본질적 권리를 제한

하는 조항은 공정을 잃은 것으로 추정된다(동법 제6조). 그리고 개별적인 불공정조항으로는 부당한 면책조항, 부당한 손해배상액의 예정 조항, 부당한 채무이행 조항, 고객의 권익을 부당하게 제한하는 조항, 부당한 의사표시 의제 조항, 부당하게 불리한 재판관할 조항, 부당하게 불리한 입증책임 부담 조항 등이 있다(동법 제7조 내지 제14조).

(다) 행정규제

약관규제법은 약관으로 인한 피해의 확산을 효과적으로 방지하기 위하여 행정에 의한 시정조치, 시정권고제도 등을 규정하고 있다. 사업자는 불공정약관 조항을 계약의 내용으로 하여서는 안 되며(동법 제17조), 공정거래위원회는 사업자가 이를 위반한 경우에는 사업자에게 당해 약관조항의 삭제·수정 등 시정에 필요한 조치를 권고할 수 있다(제17조의2 제1항).

(3) 전기통신사업법

1) 서

통신서비스는 보편적 서비스를 지향하고 있으며, 국가차원에서 특별히 관리하고 있는 분야의 하나이다. 정보통신서비스는 국민이 이를 편리하고 저렴하게 사용할 수 있고, 서비스의 내용이 경제·사회의 발전에 보탬이 되는 방향으로의 정책이 요청된다. 특히 통신서비스 시장의 지속적 성장을 위하여 시장의 원활한 기능을 최대한 보장하는 미래지향적인 통신법령이 필요조건으로 고려되고 있다. 이와 같이 변화된 시장구도, 새로운 기술·서비스, 시장의 공정경쟁 여건 조성 및 이용자 이익 보호라는 정책적 수요를 반영하고 있는 것이 전기통신사업법이다. 이 법률은 통신과 관련된 실체법에 해당하며, 전기통신사업의 운영을 규율하는 내용이 핵심을 이루고 있다. 전기통신사업법은 전기통신 산업의 건전한 발전과 이용자의 편의를 도모하기 위한 목적을 가지고 있으므로(동법 제1조 참조) 경쟁촉진과 이용자 보호를 위하여 약관의 규제, 부당행위의 규제, 피해의 구제에 관한 조항 등을 두고 있다.

## 2) 적용범위

전기통신사업법은 통신서비스에 대한 실체법으로서 보편적 역무의 제공을 그 핵심내용으로 한다. 여기서 “보편적 역무”라 함은 “모든 이용자가 언제 어디서나 적정한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신역무를 말한다”(동법 제2조 제1항 제3호). 그리고 전기통신역무 이용자는 “전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자를 말한다”(동법 제2조 제1항 제2호). 그런데 통신서비스는 전기통신역무와 이를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 것을 말하므로 전기통신역무는 통신서비스의 핵심 부분이라고 할 수 있다.

## 3) 법률의 내용

### (가) 약관의 규제

기간통신사업자는 그가 제공하는 전기통신역무에 대하여 그 역무별로 요금 및 이용약관을 정하여 정보통신부장관에게 신고하여야 한다(변경신고 포함). 다만 사업규모 및 시장점유율 등이 정보통신부령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신역무의 경우에는 정보통신부장관의 인가를 받아야 한다(변경인가 포함)(동법 제29조 제1항). 만일 기간통신사업자가 이러한 인가 또는 신고된 이용약관을 준수하지 않을 때에는 정보통신부장관은 그 허가를 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다(동법 제15조 제1항 제5호). 그리고 정보통신부장관은 사회적·경제적 사정의 변동에 따라 전기통신사업자의 이용약관이 현저히 부당하여 공공이익의 증진에 지장이 있다고 인정되는 경우 전기통신기본법 제37조의 규정에 의한 통신위원회의 심의를 거쳐 전기통신사업자에게 상당한 기간을 정하여 이용약관의 변경을 명할 수 있다(동법 제30조 제1항).

(나) 부당행위의 규제

가) 정보유용 금지

전기통신사업자는 자신의 역무제공이나 전기통신설비의 제공 또는 상호접속으로 인하여 취득한 개별 이용자에 관한 정보를 공개하여서는 안 된다. 다만 본인의 동의가 있거나 법률의 규정에 의한 적법한 절차에 의한 경우에는 그러하지 아니하다. 그리고 전기통신사업자는 제34조의4(정보의 제공)의 규정에 의하여 제공받은 정보를 제공받은 목적에 한하여 사용하여야 하며, 다른 용도에 부당하게 사용하거나 제3자에게 제공하여서는 안 된다(동법 제34조의5).

나) 금지행위

전기통신사업법은 전기통신사업자의 부당행위도 금지하고 있는데, 전기통신사업자가 공정한 경쟁질서 및 이용자의 이익을 저해하는 행위를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 안 된다(동법 제36조의3). 정보통신부장관은 이러한 금지행위의 유형 및 기준을 정하여 고시할 수 있다.

다) 통신비밀의 보호

누구든지 전기통신사업자가 취급 중에 있는 통신의 비밀을 침해하거나 누설하여서는 아니 되며, 전기통신업무에 종사하는 자 또는 종사하였던 자는 그 재직 중에 통신에 관하여 알게 된 타인의 비밀을 누설하여서도 안 된다(동법 제54조 제1항, 제2항).

(다) 피해의 구제

전기통신사업자는 전기통신역무에 관하여 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리하여야 한다. 이 경우 즉시 처리가 곤란한 경우에는 이용자에게 그 사유와 처리일정을 통보하여야 한다(동법 제33조 제1항). 그리고 전기통신사업자는 전기통신역무를 제공함에 있어서 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 이를 배상하여야 한다. 다만 그 손해

가 불가항력으로 인하여 발생한 경우 또는 그 손해의 발생이 이용자의 고의 또는 과실로 인한 경우에는 배상책임이 경감 또는 면제된다(동법 제33조의2).

#### (4) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

##### 1) 서

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하에서는 “정보통신망법”이라고 부른다)은 정보통신서비스의 규율에 관한 기본법으로서 정보통신망의 이용을 촉진하고, 정보통신서비스를 이용하는 자의 개인정보를 보호하기 위한 목적을 가지고 있다. 이 법은 특히 정보통신서비스 이용과 관련하여 개인정보를 보호하기 위한 기본원칙들을 규정하고 있다. 즉 개인정보의 수집 및 이용 제공시 이용자의 동의를 얻도록 하였으며, 개인정보의 보호조치 및 파기에 대한 규정을 두고 있다. 그리고 이로 인하여 이용자에게 손해가 발생한 경우 이를 배상할 책임을 규정하고 있다.

##### 2) 적용범위

정보통신서비스제공자는 이용자의 개인정보를 보호하고 건전하고 안전한 정보통신서비스를 제공함으로써 이용자의 권익보호와 정보이용 능력의 향상에 이바지하여야 한다(동법 제3조 제1항). 여기서 “정보통신서비스”라 함은 “전기통신기본법 제2조 제7호의 규정에 의한 전기통신역무와 동 역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 것을 말한다”(동법 제2조 제1항 제2호). 그러므로 이 법은 정보통신서비스를 이용하는 이용자에게 적용된다.

##### 3) 법률의 내용

###### (가) 개인정보의 수집

정보통신서비스제공자가 이용자의 개인정보를 수집하는 때에는 당해 이용자의 동의를 얻어야 한다. 정보통신서비스제공자가 개인정보 수집에 대한 동의를 받고자 하는 경우에는 미리 수집에 필요한 사항을 이용자에

게 고지하거나 정보통신서비스 이용약관에 명시하여야 한다(동법 제22조). 그러나 정보통신서비스제공자는 사상·신념·과거의 병력 등 개인의 권리·이익 및 사생활을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하여서는 안 된다(동법 제23조 제1항). 그리고 정보통신서비스제공자가 이용자의 개인정보를 수집하는 경우 정보통신서비스의 제공을 위하여 필요한 최소한의 정보를 수집하여야 하며, 필요한 최소한의 정보 외의 개인정보를 제공하지 아니한다는 이유로 당해 서비스의 제공을 거부하여서는 안 된다(동법 제23조 제2항).

(나) 개인정보의 이용·제공 및 파기

정보통신서비스제공자는 당해 이용자의 동의가 있거나 특별한 경우를 제외하고는 개인정보를 이용자에게 고지한 범위 또는 정보통신서비스 이용약관에 명시한 범위를 넘어 이용하거나 제3자에게 제공하여서는 안 된다(동법 제24조 제1항). 그리고 정보통신서비스제공자로부터 이용자의 개인정보를 제공받은 자는 당해 이용자의 동의가 있거나 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 개인정보를 제공받은 목적 외의 용도로 이를 이용하거나 제3자에게 제공하여서는 안 된다(동법 제24조 제2항). 나아가 정보통신서비스제공자 등은 개인정보의 수집목적 또는 제공받은 목적을 달성한 때에는 당해 개인정보를 지체없이 파기하여야 한다(동법 제29조).

(다) 개인정보의 보호조치

정보통신서비스제공자 등은 이용자의 개인정보를 취급함에 있어서 개인정보가 분실·도난·누출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 정보통신부령이 정하는 바에 따라 안전성 확보에 필요한 기술적·관리적 조치를 하여야 한다(동법 제28조).

(라) 손해배상

이용자는 정보통신서비스제공자 등이 개인정보의 보호에 관한 규정을 위반한 행위로 손해를 입은 경우에는 그 정보통신서비스제공자 등에 대

하여 손해배상을 청구할 수 있다. 이 경우 당해 정보통신서비스제공자 등은 고의 또는 과실이 없음을 입증하지 아니하면 책임을 면할 수 없다 (동법 제32조).

## (5) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률

### 1) 서

독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하에서는 “독점규제법”이라고 부른다)은 시장규제 정책의 근거로서 시장 내의 공정경쟁을 강화하기 위한 일반법이며, “공정하고 자유로운 경쟁의 촉진”과 “소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형있는 발전을 도모함”이라는 두 가지의 목적을 추구한다. 독점규제법은 이러한 목적을 달성하기 위하여 시장지배적 지위의 남용방지, 과도한 경제력의 집중방지, 부당한 공동행위의 규제, 불공정거래행위의 규제 등을 규정하고 있다.

### 2) 적용범위

경쟁정책법인 독점규제법은 소비자 보호에 중요한 역할을 하며, 통신서비스 분야에도 적용된다. 이 법에서 “사업자”라 함은 “제조업, 서비스업, 기타 사업을 행하는 자”를 말하며(동법 제2조 제1호), 통신사업자도 이에 포함된다. 특히 독점규제법은 통신사업자의 시장지배적 지위의 남용, 부당한 공동행위, 불공정거래행위 등을 규제하여 소비자를 보호한다.

### 3) 법률의 내용

#### (가) 시장지배적 지위의 남용 금지

독점규제법상 “시장지배적 사업자”라 함은 “일정한 거래 분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격·수량·품질 기타의 거래조건을 결정·유지 또는 변경할 수 있는 시장지위를 가진 사업자”를 말한다(동법 제2조 제7호). 이러한 사업자는 부당한 가격결정, 부당한 출고조절, 부당한 사업 활동 방해, 부당한 시장참가의 제한, 기타 경쟁을 실질적으로 제한하거나 소비자의 이익을 현저하게 제



한할 우려가 있는 행위를 하여서는 안 된다(동법 제3조의2 제1항).

(나) 부당한 공동행위의 제한

우리나라는 공동행위 가운데 부당한 공동행위만 규제하는 폐해 규제주의를 취하고 있다. 이에 따라 사업자는 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 행위를 할 것을 합의하여서는 안 된다(동법 제19조 제1항). 이와 같은 부당한 공동행위가 성립하기 위해서는 사업자가 다른 사업자와 공동으로, 공공의 이익에 반하여, 일정한 거래 분야의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위를 하여야 한다.

(다) 불공정거래행위의 금지

사업자는 거래를 저해할 우려가 있는 행위(이하 “불공정거래행위”라 한다)를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 안 된다(동법 제23조 제1항). 여기서 ‘공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위’라 함은 거래행위에 대한 비난가능성의 유무를 말한다. 즉 시장에 동일 또는 유사한 규모의 경쟁자가 다수 존재하고 그들 사이에 순수한 능률경쟁, 즉 양질·염가의 상품이나 용역의 제공을 유일한 수단으로 하여 고객을 획득하려고 하는 경쟁을 저해하는 행위를 말한다. 독점규제법은 이러한 불공정한 법률행위를 7개의 유형으로 조문화하고 있으며, 시행령 제31조 제1항에서는 이러한 취지로 10가지의 유형을 “일반 불공정거래행위의 유형 및 기준”으로 정하고 있다.

## 제 4 장 우리나라에서 통신서비스 이용자 보호제도에 관한 개선방안

### 제 1 절 개 설

통신서비스 산업을 둘러싼 국내·외의 환경이 급속한 변화를 거듭하고 있다. 통신서비스 시장의 개방, 경쟁적인 글로벌 네트워크의 구축을 통한 세계 통신서비스 시장의 단일화 추세 외에도 세계 각국이 통신서비스 산업의 비교우위를 확보하기 위한 정책수립과 관련제도의 개선을 위하여 노력하고 있다. 특히 통신기술의 발전에 따라 통신서비스의 통합화와 쌍방향 통신이 가능해 지면서 통신시장의 수직적·수평적 영역구분이 사라지게 되었다. 따라서 이제까지 서비스 영역에 따라 시장진입이 규제되던 구조규제 방식은 더 이상 의미가 없게 되었고, 정부의 정책도 독점적 사업자의 억제를 위한 규제에서 공정경쟁의 보장을 위한 규제로 전환되고 있다.<sup>51)</sup> 우리나라도 국내·외의 통신서비스 산업의 동향을 감안하여 “정보통신부장관은 전기통신 산업의 효율적인 경쟁체제 구축과 공정한 경쟁 환경의 조성을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있다(동법 제33조의4).<sup>52)</sup>

통신서비스 산업의 경쟁을 촉진하기 위한 경쟁법적 규제방법은 구조규제와 행위규제로 나누어 볼 수 있다. 구조규제는 가격인하를 통하여 소비자의 편익을 증진시키는 간접적인 이용자 보호방법으로 신규사업자의 시장진입에 대한 규제와 기존사업자의 사업확장에 대한 규제를 포함한다. 여기서 구조규제의 목적은 소비자인 이용자 보호보다 경제의 효율성 증대에 있으며, 따라서 구조규제는 간접적으로 소비자의 편익에 조력할 뿐이다. 이에 대하여 행위규제는 이용자의 피해를 구제하는 직접적인 방

51) 1996년 개정된 미국 통신법, 2003년 개정된 영국 통신법, 2002년 개정된 독일의 전기통신고객 보호령, 2002년 개정된 일본의 전기통신사업법 등 각국의 통신법은 공정경쟁을 통한 통신서비스 이용자 보호를 추구하고 있다.

52) 공정경쟁을 위한 정보통신부의 규제로는, 첫째 전기통신설비의 제공(제33조의5), 상호접속(제34조), 전기통신설비의 공동사용(제34조의3) 등이나 정보제공(제34조의4)과 관련된 규제, 둘째 전기통신번호 등의 관리(제36조), 셋째 회계정리에 관한 규제(제36조의2), 넷째 불공정 경쟁행위의 특수형태로서 금지행위의 규제(제36조의3 내지 제38조) 등이 있다.

법으로 시장지배적 지위의 남용에 대한 규제, 요금규제, 사업자의 부당행위에 대한 규제 등을 내포한다. 따라서 행위규제는 실제로 통신서비스 이용자에게 직접적인 이익을 부여한다.<sup>53)</sup>

현재 통신서비스 시장은 공정경쟁을 유지하기 위해서 진입규제 등 구조규제가 완화되고, 공정하고 자유로운 경쟁을 실질적으로 보장하고 시장지배적 사업자의 불공정행위를 억제하기 위한 행위규제의 필요성이 점차 증대되고 있다. 특히 시장이 경쟁체제로 이행중인 과도기에는 이용자 보호에 대한 필요성이 더욱 요청된다. 다음에서는 통신서비스 이용자 보호방안을 현행 법률을 중심으로 살펴보기로 한다.

## 제 2 절 통신서비스 이용약관에 관련된 사항

### 1. 서

전기통신사업법 및 전기통신사업법 시행규칙은 전기통신사업자의 이용약관에 대하여 규제하고 있다. 그 이유는 전기통신사업은 불특성 다수를 상대로 하여 전기통신역무를 제공하는 서비스산업이므로 사업자가 약관을 미리 작성하여 이용자에게 계약내용으로 삼는 것이 일반적이기 때문이다. 그러나 협상력에 있어서 열세에 놓인 이용자는 스스로 부당한 약관내용을 배제할 능력이 없다. 또한 현행법상 사후적 규제제도인 재정과 시정조치로는 부당한 이용약관의 피해자가 국민 대다수에 이르는 통신서비스의 특성상 이용자 보호에 미흡하며 비효율적이다. 따라서 정부는 통신서비스 이용자 보호를 위하여 통신사업자의 이용약관을 규제할 필요성이 있다.

그러나 전기통신사업법상의 이용약관에 대한 규제는 산업정책적 측면과 이용자 보호 측면을 모두 고려하고 있어서 소비자 보호라는 정책적 입장에서 볼 때 혼란의 여지가 있다. 즉 통신서비스 이용약관에 대하여는 약관규제법과 전기통신사업법이 모두 적용되지만 그 규제의 내용, 방법 및 수단에 차이가 있어서 사업자 입장이나 소비자 입장 그리고 집행

53) 염용섭 외 7인, 앞의 논문, 200/1면.

기관의 입장에서 여러 가지의 어려움이 있다. 이러한 이유로 통신서비스 이용약관과 관련된 전기통신사업법의 운영에서 소비자 보호가 적극적으로 반영되지 않고 있다.

다음에서는 통신서비스를 이용하는 소비자의 권익과 관련된 통신서비스 이용약관의 문제점을 검토하고 그 개선방향을 제시해 보고자 한다.

## 2. 이용약관 규제 의 문제점

### (1) 약관규제 체계의 문제

통신서비스 이용약관에 대한 규제는 약관규제법과 전기통신사업법에 의하여 이루어지고 있다. 그러나 약관규제법은 불공정한 약관의 내용을 규제하여 소비자를 보호하는데 그 목적이 있는 반면(약관규제법 제1조 참조), 전기통신사업법은 산업정책적 측면과 이용자보호 측면을 모두 고려하고 있어서(전기통신사업법 제1조 참조) 그 적용에 혼란을 야기하고 있다. 즉 통신서비스 이용약관에 대하여 약관규제법과 전기통신사업법이 모두 적용되지만 구체적인 규제의 내용, 방법, 수단에 있어서 차이가 있다.<sup>54)</sup> 특히 통신서비스 이용약관과 관련하여 약관규제법이 적용되지만 전기통신사업법 등에 특별한 규정이 있는 경우 특별규정이 우선하여 적용된다. 그리하여 통신서비스 이용약관에 전기통신사업법을 적용하는 경우 소비자 보호를 반영하기 어렵다. 예컨대 전기통신사업법은 전기통신사업자를 전기통신사업법상의 이용자 개념에 포함시키고 있어서 별정통신사업자와 부가통신사업자의 전기통신회선설비 이용에 대하여는 이용약관을 적용하게 함으로써 일반 통신서비스 이용자와 유사하게 다루고 있다. 이에 따라 통신서비스 이용자의 개념이 모호하여 약관규제법상의 소비자 보호 규정을 적용하는데 한계가 있다. 또한 약관규제법상의 행정명령 대상과 전기통신사업법상의 행정명령 대상이 달라 이해관계자는 경우에 따라 자신의 권리와 의무의 행사에 어떤 규제가 적용되어야 하는지 곤란한 경우가 생긴다. 나아가 현재의 이용약관 규제체계는 그 동안의

---

54) 위의 곳.

경쟁확대 측면에서 과도한 규제완화로 인하여 규제의 투명성이 떨어져 있으므로 이에 대한 대책이 요구되고 있다.

## (2) 편입규제의 문제

통신사업자는 이용자에게 통신서비스 이용약관에 대한 명시 의무, 교부 의무, 설명의무를 부담하며 이러한 의무를 이행하지 않으면 약관의 적용을 주장할 수 없다. 이를 편입규제라고 하고, 소비자 보호에 있어서 중요한 역할을 한다. 그러나 오늘날 다양한 통신서비스의 등장으로 인하여 이용자가 통신서비스 이용계약의 체결시에 약관의 내용을 제대로 숙지하지 못하여 잘못된 서비스를 선택하고, 그 결과 손해를 입거나 입을 가능성이 높아지고 있다. 또한 현행 약관규제법 제3조 제1항은 약관의 명시, 설명의무를 규정하고 있으나, 같은 조 후단에서는 행정관청의 인가를 받은 약관은 약관의 명시, 설명의무를 면제하고 있어서 약관의 편입과 관련된 소비자의 불만 및 피해가 지속적으로 발생하고 있다.

## (3) 인가규제의 문제

### 1) 약관의 인가대상

전기통신사업은 시장에서의 진입이 제한된 규제산업으로서 독과점구조를 가지고 있으므로 독과점사업자로부터 이용자를 보호하고 공정한 경쟁환경을 조성하기 위하여 전기통신사업자의 이용약관을 신고하거나 인가를 받도록 하고 있다. 즉 전기통신사업법 제29조는 서비스별로 일정 기준 이상의 시장지배력<sup>55)</sup>을 가진 기간통신사업자의 이용약관을 정보통신부장관의 인가대상(시내전화의 경우 KT, 이동전화의 경우 SKT)으로 규제하고, 그 이외의 기간통신사업자의 이용약관은 서비스별로 신고하도록

55) “시장지배적사업자”라 함은 일정한 거래 분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격·수량·품질 기타의 거래조건을 결정·유지 또는 변경할 수 있는 시장지위를 가진 사업자를 말한다. 시장지배적사업자를 판단함에 있어서는 시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려한다. 다만, 일정한 거래분야에서 연간 매출액 또는 구매액이 10억원 미만인 사업자를 제외한다(독점규제법 제2조 제7호).

되어 있으며, 별정통신사업자와 부가통신사업자의 이용약관은 신고 없이도 사용할 수 있도록 되어 있다.

구 분	시장지배적 기간통신사업자	일반적 기간통신사업자	별정·부가통신사업자
기간통신 서비스	인 가	신 고	-
별정·부가 통신서비스	신 고	신 고	자 유

그러나 이와 같이 사업자 유형별로 이용약관 규제제도를 차등화 하는 경우, 첫째 동일서비스를 제공하는 경우에도 기간통신사업자의 이용약관과 별정 및 부가통신사업자의 이용약관을 차등규제 해야 하는 근거가 무엇인가의 문제가 있다. 둘째, 이용약관 인가대상인 시장지배적 기간통신사업자(동법 제29조, 시행규칙 제19조의2, 고시 제1988-1호) 범위가 매출액 기준의 과다 책정으로 인하여 지나치게 협소한 것은 아닌지 또한 시장지배적 사업자의 지정기준<sup>56)</sup>이 확실적이어서 시장의 실제 상황을 반영하고 있지 못한 것은 아닌가의 문제가 있다.

## 2) 약관의 인가요건

통신서비스 이용약관에 대한 정보통신부장관의 인가에 대한 요건은 약관규제법의 정신을 포함하여야 한다. 그러나 인가요건을 살펴보면, 첫째 시장지배적 사업자의 요금규제 등을 위한 요건과 기간통신서비스를 제공하는 사업자에게 요구되는 요건 등을 규정하고 있으나 이용자를 고려한 인가요건, 즉 약관이 불공정하여 이용자가 피해를 보는 경우에 대한 인가기준은 결여되어 있다. 이와 같은 인가요건은 통신시장 경쟁 측면에서는 타당하나 이용자 보호 측면에서는 재검토가 필요하다. 둘째, 전기통신사업법은 인가대상인 시장지배적 사업자의 이용약관에 대해서만 인가기

56) 전기통신사업법에서는 “시장지배적 사업자”를 명시적으로 정의하지 않고 전기통신사업법 시행규칙에서 역무의 매출액 규모 및 역무내 사업자 시장점유율을 기준으로 요금인가, 상호접속 의무 등의 사전규제 적용대상 사업자를 지정하고 있다.

준으로 “특정인에 대하여 부당한 차별적 취급” 등을 제한하는 규정을 두고 있는데(동법 제29조 제3항 제5호) 이러한 비차별적 서비스 제공의무 등을 다른 사업자에게도 확대적용 할 필요가 있는지의 문제가 있다.

### 3) 이용약관 인가대상 서비스의 지정기준

현행 통신서비스 이용약관의 인가대상 서비스(요금)는, 첫째 기간통신사업자 가운데 서비스 매출액(전년도) 기준 제1시장 사업자가 제공하는 서비스이면서 당해 서비스 매출액(전년도)이 일정수준을 초과하는 서비스이거나, 둘째 위에서 지정한 서비스를 제공하는 기간통신사업자와 기업결합을 이룬 다른 기간통신사업자가 제공하는 동일서비스이다. 이와 같이 인가대상 지정은 매출액과 기업결합만을 기준으로 이루어지고 있어서 서비스 시장 내 실질적 경쟁상황 등이 제대로 반영되기 어려운 실정이다.<sup>57)</sup>

#### (4) 내용규제의 문제

통신서비스 이용약관에 대한 내용통제의 일반적 규제는 약관규제법에 의하여 행하여진다. 즉 약관규제법은 제6조 내지 제14조에서 불공정약관 조항을 규정하고 있다. 그러므로 이용약관의 조항이 불공정약관 조항에 해당하면 그러한 조항은 무효가 된다.

현재 우리나라에서는 불공정약관에 의한 피해의 확산을 방지하기 위하여 공정거래위원회가 행정심판을 동원하여 불공정약관의 판단에 적극 개입할 수 있도록 되어 있다. 즉 통신서비스 이용약관이 인가대상인지 아니면 비인가대상인가의 여부가 공정거래위원회의 심판대상이 되고 있다. 이는 정보통신부장관이 이용약관 인가기준으로 약관규제법의 내용을 반영하지 않는 경우에 문제가 발생할 수 있다.

#### (5) 행정규제의 문제

통신서비스 이용약관에 대한 규제법규는 약관규제법과 전기통신사업법이다. 약관규제법은 약관의 편입규제와 불공정성 규제를 담당하고, 불공정

---

57) 염용섭 외 4인, 앞의 논문, 85면.

약관에 대하여는 시정조치를 할 수 있다. 이에 대하여 전기통신사업법은 정보통신부장관의 행정인가제도와 약관변경 명령제도를 규정하고 있다.

### 1) 이용약관에 대한 이중규제

정보통신부장관은 통신서비스 이용약관에 대한 사전적 규제수단으로서 행정인가제도(전기통신사업법 제29조 제1항)와 사후적 규제수단으로서 약관변경 명령제도(전기통신사업법 제30조)를 가지고 있고, 공정거래위원회는 사후적 규제수단으로 불공정약관 조항에 대한 시정조치권(약관규제법 제17조의2)만 가진다. 그리고 이러한 규제의 근거가 되는 법률과 판단의 기준은 달리 정하여져 있다. 이와 같이 통신사업자는 이용약관에 대하여 정보통신부장관과 공정거래위원회의 이중의 규제를 받고 있으므로 통신사업자의 이용약관에 대한 투명하고 예측 가능한 규제원칙의 정립이 요구된다.

### 2) 이용약관 변경명령

정보통신부장관은 사회적·경제적 사정의 변동에 따라 전기통신사업자의 이용약관이 현저히 부당하여 공공이익의 증진에 지장이 있다고 인정되는 경우에 통신위원회의 심의를 거쳐 전기통신사업자에게 상당한 기간을 정하여 이용약관의 변경을 명할 수 있다(전기통신사업법 제30조 제1항). 그러나 이와 같은 이용약관 변경명령은, 첫째 통신사업자가 부당한 수준의 통신서비스 요금을 청구하더라도 정보통신부장관의 변경명령은 사업자의 인가신청이 있는 경우에만 적용된다. 즉 이용약관 변경명령은 명령요건이 사회·경제적 변동을 전제로 하고 있으므로 실제 전기통신사업자의 이용약관은 사회·경제적 변동이 없는 한 금지행위를 규정한 제36조의3만의 사후규제를 받게 된다. 따라서 전기통신사업자의 인가신청이 없는 경우에는 부당한 통신서비스 요금이 상당기간 지속되어 부가되고 이용자의 이익을 해할 가능성이 크다. 둘째, 시장지배적 기간통신사업자 이외의 기간통신사업자의 이용약관에 대해서는 신고 이외에는 사전규제를 하지 않으면서 정보통신부장관이 사후에 사회·경제적 사정변동을



이유로 약관 변경명령을 내리는 것과 사전규제가 전혀 없는 별정 및 부가 통신사업자의 이용약관에 대하여 사후에 사회·경제적 사정변동을 이유로 약관변경 명령을 내리는 것은 모순이 아닌가의 문제가 있다.

### 3) 이용약관 변경신고

현재 별정통신사업자는 신규 등록시 이용약관을 제출하고 이용약관 중 선납비용이 있을 경우에만 변경사항을 제출하고 있어 이용약관 등에 있어서 규제가 거의 없다. 이와 관련하여 별정통신사업자가 자기계열사에 게 이용약관과 다르게 이용요금을 할인하고 선불카드 유통 중에 이용약관을 변경하여 이용요금을 부당하게 인상하는 등의 공정경쟁 및 이용자 이익을 저해하는 사례가 발생하고 있다.

## (6) 기 타

### 1) 이용약관에 준거한 설비이용대가 산정문제

현재 전기통신사업법 제34조에 의거 기간통신사업자는 다른 통신사업자가 상호접속에 대한 요청이 있는 경우 상호접속을 허용할 수 있으나, 동법 제29조 제5항에 의거 별정·부가통신사업자의 기간통신설비 이용에 대하여는 이용약관을 적용하도록 되어 있다. 이에 따라 통신사업자가 다른 사업자의 통신망을 이용하는 경우 기간통신사업자는 접속원가를 지급하는 반면, 별정통신사업자는 공통비가 포함된 통신망 이용요금을 지급하고 있다.

그런데 별정사업자가 기간통신사업자의 전기통신회선설비를 이용하는 경우에도 접속원가를 기준으로 대가를 산정하면, 오히려 기간통신사업자에 대한 역차별이 초래될 가능성이 있다. 왜냐하면 기간통신사업자와 달리 규제기준, 보편적 서비스 제공, 출연금 납부 등 진입규제와 의무조건에 거의 해당이 없는 별정통신사업자에게 “접속원가 기준 상호접속 대가”를 통해 기간통신사업자와 동등하게 대우하는 것은 공평하지 않기 때문이다.

## 2) 별정통신사업자에의 적용문제

별정통신사업자에 대한 이용약관 적용은 기간통신사업자들이 부담하고 있는 출연금 등의 의무를 별정통신사업자가 부담하지 않는다는 점에서 타당하다고 할 수 있으나 요금에는 접속료와 달리 일반 판매관리비 등 접속과는 무관한 비용이 포함되어 있어 별정통신사업자에게 적지 않은 부담이 되고 있다.

## 3. 이용약관 규제 문제점 해결방안

### (1) 약관 규제체계의 방향 설정

우리나라에서는 약관에 대하여 약관규제법과 기타의 특별법을 제정하여 약관을 규제하고 있다(입법적 규제). 그리고 약관규제법에서는 공정거래위원회의 약관에 대한 행정조치를 인정하고 있으며, 전기통신사업법 등 특별법에서는 약관에 대한 행정인가를 허용하는 등 행정규제를 인정하고 있다(행정적 규제). 나아가 약관규제법은 불공정약관에 대한 기준을 제시하고 이를 위반하면 그 내용을 무효로 하고 있다(사법적 규제).

우리나라에서 약관의 규제에 관한 일반법은 약관규제법이다. 그러므로 다른 법률에 약관에 관한 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 약관규제법이 적용된다. 따라서 통신서비스 이용약관에 있어서도 약관규제법과 전기통신사업법이 서로 충돌하는 경우 전기통신사업법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 약관규제법이 적용된다.<sup>58)</sup>

한편 현행 전기통신사업법 제29조 제5항은 “별정통신사업자 또는 부가통신사업자가 기간통신사업자의 전기통신회선설비를 이용하는 경우에 그 전기통신회선설비의 이용에 대하여는 제1항의 규정에 의한 이용약관을 적용한다”고 규정하여 별정통신사업자나 부가통신사업자도 이용약관 이용자로 보호받을 수 있도록 되어 있다. 또한 전기통신사업의 금지행위의 유형 및 기준 제3조 제3항도 “법령 등에 의하여 접속 등 제공사업자의 이용약관에 따라 상호접속 등을 제공받는 이용사업자는 이 고시를 적용

58) 이은영, 약관규제법, 박영사, 1994, 54면.

함에 있어서 전기통신역무 이용자로 볼 수 있다”고 규정하고 있다. 이는 전기통신사업법이 산업정책적 고려에서 규정한 것으로서 소비자 보호와는 거리가 있다. 그러므로 전기통신사업법 제2조 제2호에 규정되어 있는 “이용자”의 개념을 실질적으로 전기통신서비스를 이용하는 자로 한정하고, 전기통신사업법 제29조 제5항의 이용약관은 통신사업자 사이에서만 적용되는 별도의 약관으로 규정할 필요가 있다. 그리고 소비자를 위한 약관에는 약관규제법을 적용하게 함으로써 전기통신사업법상의 이용자 보호를 사업자 사이의 불공정성 문제와 구분하고, 보다 일관된 이용자 보호를 이룰 수 있을 것이다.

다른 한편 이용약관을 이용한 거래에는 가급적 행정적 규제를 허용하지 않는 것이 거래의 자유를 위하여 바람직하다. 그리고 이용약관 내용 중에서 개별약정을 할 수 없는 사항만을 법에 명시적으로 정하는 것이 바람직하다.<sup>59)</sup> 그러나 현재 약관에 대한 규제에는 사법적 규제보다 행정적 규제가 널리 사용되고 있으며, 이러한 현상은 통신서비스 분야에 있어서도 크게 다르지 않다. 이에 대한 대안으로는 통신서비스 분야에도 약관규제법에 근거한 표준약관을 제정하여 이를 활용할 할 필요가 있다. 표준약관을 활용하면 약관에 대한 행정적 규제가 크게 줄어들 것이다. 또한 약관규제법에 의하여 만들어진 표준약관을 사용함으로써 이용약관에 대한 규제제도의 통일화를 기하고, 이를 통하여 일관된 소비자 보호를 이룰 수 있을 것이다. 나아가 통신서비스 이용약관은 정보통신부장관에게 제출하여 공시하도록 하고, 통신사업자는 이러한 약관의 제출이 있는 이후에만 통신서비스의 제공을 가능하게 하면 소비자 보호가 강화될 수 있을 것이다.<sup>60)</sup>

## (2) 편입규제의 강화

약관에 대한 설명의무의 경우 통신사업자는 약관에 대한 설명의무를 이행하는 경우가 거의 없어 약관의 효력과 관련하여 항상 문제가 되어 왔다. 그러므로 설명의무의 이행과 관련하여서는 이용자가 알아야 할 중

59) 염용섭 외 7인, 앞의 논문, 229면.

60) 참고로 미국 통신법 제203조는 이를 규정하고 있다.

요사항을 이용자가 충분히 이해할 수 있도록 설명하고,<sup>61)</sup> 계약체결시 설명의무의 이행여부를 확인하는 별도로 절차를 반드시 갖추도록 하여 약관의 설명의무와 관련된 소비자 불만 및 분쟁을 해결하여야 할 것이다.

한편 인가약관을 사용하는 통신사업자는 약관에 대한 명시·교부의무를 면하고 다만 설명의무만을 이행하면 된다. 더구나 별정·부가통신사업자의 이용약관은 신고 없이도 사용할 수 있다. 그러나 약관의 명시·교부의무는 당사자 사이에 법률관계를 형성하는 필수적 요소이며, 사업자가 이러한 명시·교부의무를 위반하여 계약을 체결한 때에는 당해 약관을 계약내용으로 주장할 수 없다(약관규제법 제3조 제3항). 또한 약관의 교부의무 면제에 관한 약관규제법 제3조 제1항 후단의 규정은 사업자간 형평성의 문제를 야기한다. 그러므로 별정사업자나 부가통신사업자와 같이 약관을 신고하지 않는 사업자의 경우에도 약관의 교부의무를 부여하여야 한다. 이 경우 사업자는 이용자가 쉽게 접근할 수 있는 매체와 장소 등에 이를 제시하여야 한다. 그리고 사업자는 영업소에 약관을 비치하도록 하고,<sup>62)</sup> 이용계약 체결시 및 이용자의 요구가 있을 경우에는 당해 약관의 사본을 이용자에게 교부하도록 하여야 할 것이다.

### (3) 약관의 인가요건 보완

#### 1) 약관의 인가대상 조정

현행 전기통신사업법이 시장지배적 사업자의 이용약관만을 인가하도록 한 것은 통신시장의 공정경쟁 측면에서 타당하나 이용자 보호 측면에서는 재검토를 필요로 한다.

61) 참고로 일본 전기통신사업법 제26조는 “전기통신사업 및 전기통신사업자의 전기통신역무에 관한 계약체결의 매개, 중개, 또는 대리를 업으로 하는 자는 전기통신역무의 제공을 받는 자(전기통신사업자를 제외함)와 국민의 일상생활에 관련된 것으로서 총무성령으로 정한 전기통신역무의 제공에 관한 계약체결 또는 그 매개, 중개 또는 대리를 하는 때에는 총무성령으로 정한 바에 따라 설명하지 않으면 안 된다”고 규정한다.

62) 참고로 일본 전기통신사업법 제23조 제1항은 “기초적 전기통신역무, 지정전기통신역무 또는 특정전기통신역무를 제공하는 전기통신사업자는 제29조 제1항 또는 제20조 제1항의 규정에 의하여 제출된 계약약관 또는 제21조 제2항의 규정에 의한 인가를 받은 요금은 총무성령에서 정한 바에 따라 공표함과 동시에 영업소 기타 사업소에 서 공중이 볼 수 있도록 게시하지 않으면 안 된다”고 규정한다.

첫째, 통신서비스는 다수의 이용자를 대상으로 표준화된 이용약관에 의거 계속적으로 국민생활에 필수적인 서비스를 제공한다. 그러므로 사업자와의 계약체결시 취약한 법적 지위를 가지는 이용자를 보호하기 위하여 정부는 사업자의 이용약관을 사전에 규제할 필요가 있다. 즉 현행 법상 사후적 규제제도인 재정과 시정조치로는 부당한 이용약관에 의하여 피해를 입은 다수의 이용자를 보호하기에 미흡하며 비효율적이다. 다만 이러한 사전규제에 있어서는 사업자간 경쟁을 잠식하지 않도록 최소한의 범위에서 법률상 규정된 명확한 원칙에 따라 이루어 질 수 있는 제도적 보완장치가 필요하다.

이에 대한 해결방안으로는 현재의 전반적인 규제완화 추세, 정부의 규제비용을 고려하여 이용약관 규제대상 사업자는 사업자 분류와 관계없이 전화서비스, 회선설비 임대서비스, 주파수를 할당받아 제공하는 서비스 등 기본통신서비스와 PC통신, 인터넷 등 보급율이 높고 정책적 중요성이 큰 부가통신서비스를 제공하는 모든 사업자로 하고, 규제 정도는 최소 규제수준인 신고제를 원칙으로 하면 타당할 것이다. 다만 시장지배적 기본통신사업자의 이용약관에 대해서는 공정경쟁 확보 측면에서 현행 인가제로 유지하는 것이 바람직하다고 생각한다.<sup>63)</sup> 둘째, 현재 기간통신서비스 시장에서 최대 시장점유율을 가진 사업자중 일정액 이상의 매출액을 기록한 사업자를 시장지배적 사업자로 정하는 제도는 매출액이 현재 시장규모에 비추어 과다하게 책정된 결과 90%가 넘는 시장점유율을 가지고 있음에도 불구하고 매출액 미달로(시외전화, 회선임대 역무 등) 시장지배적 사업자에서 제외되는 문제점이 있다. 따라서 현재의 매출액 기준을 시장현실에 맞도록 하향조정 하여 고시하고, 현재의 시장지배적 사업자 기준은 시장지배력을 추정할 수 있는 준거틀로만 사용하며, 실제 시장지배적 사업자는 ‘합리성의 원칙’(Rule of Reason)에 의한 시장상

63) 시장지배적 사업자가 아닌 전기통신사업자도 전기통신사업이 공공재적 성격이 강하므로 이용자의 계약체결의 자유가 제한되고 있고, 또한 많은 투자가 필요한 장치산업인 동시에 고도의 지식산업으로서 그 성질상 독점 내지 과점적 성격이 강한 점을 고려하면 약관규제법 제17조의2 제2항 제4호에 의거해 사업자의 계약당사자로서의 우월적 지위가 현저하거나 고객이 다른 사업자를 선택할 범위가 제한되어 있어 약관을 계약의 내용으로 하는 것이 강제되는 경우라고 볼 수 있다는 견해도 있다(황적인/권오승, 경제법, 11면 이하 (법문사, 1997)).

항 분석 후 개별적으로 확정할 필요가 있다고 본다. 다만 현행기준이 지나치게 단순·객관화되어 향후 시장지배적 사업자기준에 해당하더라도 사실상 시장지배력을 행사할 수 없는 분야의 사업자(무선호출, 국제전화 등)에 대해서는 합리성의 원칙에 입각한 시장지배력 판단기준을 정립한 후 이에 해당되지 않을 경우 신고 대상으로 전환할 필요가 있다.

## 2) 약관의 인가요건 강화

현행 전기통신사업법 제29조 제3항은 정보통신서비스 이용약관에 대한 인가요건으로, ①전기통신역무의 요금이 적정하고 공정·타당할 것, ②전기통신역무의 요금의 산정방법이 적정하고 명확할 것, ③기간통신사업자 및 그 이용자의 책임에 관한 사항 및 전기통신설비의 설치공사 기타의 공사에 관한 비용부담의 방법이 적정하고 명확할 것, ④다른 전기통신사업자 또는 이용자의 전기통신회선설비의 이용형태를 부당하게 제한하지 아니할 것, ⑤특정인에 대하여 부당한 차별적 취급을 하지 아니할 것, ⑥ 제55조의 규정에 의한 중요통신의 확보에 관한 사항이 적절하게 배려되어 있을 것을 규정하고 있다.

그러나 전기통신사업법상의 이용약관 인가요건에는 약관이 불공정하여 이용자가 피해를 보는 경우에 대해서는 규정하고 있지 않다. 이 경우 약관규제법상의 불공정 약관조항을 인가기준으로 정하지 아니하면 불공정 약관에 대하여 행정심판권을 가진 공정거래위원회와의 행정판단 차이로 분쟁이 발행할 소지가 있다. 현재 약관규제법에서 정하고 있는 불공정 약관조항은 사법적 판단의 기준이면서 동시에 행정적 판단의 기준도 된다. 그러므로 약관규제법상의 기준에 따라 이용약관의 불공정성에 대한 판단기준을 인가기준으로 규정한다면 법원의 판단과 일치하는 인가가 이루어질 수 있으며, 이는 약관에 대한 사법적 분쟁을 사전에 방지하는 효과도 얻을 수 있다.

한편 통신신진국의 입법례<sup>64)</sup>는 대부분 요금 내지 이용약관 규제의 일반원칙을 명시하고 시장지배적 사업자에 대하여는 요금규제 측면에서 불

64) 미국의 '96년 통신법 제201조는 기간통신사업자의 서비스와 요금규제의 원칙을 규정하고 있다. 또한 독일의 통신법 제24조도 요금규제의 일반원칙을 규정하고 있다.

공정행위 예방을 위해 일반원칙을 적용하고 있다. 따라서 우리나라에서도 전화서비스, 회선입대 서비스, 이동전화 등 기간통신서비스와 PC통신, 인터넷 등 주요 부가통신서비스의 이용약관 규제에 공통적으로 적용해야 할 일반원칙과 시장지배적 사업자의 요금규제를 위한 원칙을 분리하여 법률에 명시적으로 규정하고 이에 따라 규제할 필요가 있다고 본다.

### 3) 이용약관 인가대상 서비스의 지정기준 보완

시장지배적 사업자의 이용약관에 대한 규제원칙은 요금의 산정방법이 적정하고 명확할 것과 요금은 효율적 서비스 제공에 따르는 비용에 기초해야 하여야 한다. 그러므로 통신서비스 이용약관의 인가대상 서비스(요금) 지정기준에 경쟁상황, 사업자의 시장지배력 보유여부 및 정도, 서비스의 이용자에 대한 중요도 등을 추가하여야 할 것이다.<sup>65)</sup>

### (4) 불공정약관에 대한 사법적 심사 강화

이용약관에 의한 통신서비스 거래에는 가급적 행정적 규제가 개입되지 않는 것이 거래의 자유와 탄력을 위해서도 바람직하다. 그럼에도 불구하고 현재 약관의 내용규제에 있어서는 행정적 규제가 중심이 되고 약관에 의한 사법적 규제는 거의 없다. 그러나 전기통신서비스 이용자는 약관의 경우 사업자가 이용약관에 따른 서비스를 제공하지 않는 경우 행정적인 제재를 받게 된다. 이와 같이 이용약관의 공정성 확보는 약관을 위반한 사업자의 행위를 판단하기 위한 전제조건이므로 이용약관에 대한 불공정성 심사를 강화할 필요가 있다.<sup>66)</sup> 다만 약관규제법상의 약관심사와 공정거래위원회의 행정판단이 충돌하는 경우 최종적으로 해당 조항에 대한 불공정성의 판단은 법원에서 결정하게 된다. 이러한 측면에서 약관조항의 불공정성에 대한 공정거래위원회의 판단은 가능한 한 약관규제법의 입장에서 판단하여야 할 것이다. 다른 한편 이를 위하여 동일서비스 이용약관 심사를 담당하는 전문심의위원회의 설치를 고려할 수 있으며, 이용약관의

65) 염용섭 외 4인, 앞의 논문, 116면.

66) 서보현 외 8인, 앞의 논문, 203면.

불공정성에 대한 사법적 심사를 쉽게 할 수 있도록 단체소송 또는 집단소송제도의 도입을 고려할 수 있다.

#### (5) 행정규제 제도의 개선

##### 1) 이용약관에 대한 규제주체의 정비

통신서비스 이용약관에 대한 불공정성 심사는 공정거래위원회의 관할로 정하여져 있다. 따라서 공정거래위원회는 전기통신사업법에서 특별히 약관규제에 관하여 공정거래위원회의 관할을 배제하지 않는 한 모든 경우에 통신서비스 이용약관의 내용에 대한 규제권을 가진다. 그런데 통신위원회는 전기통신사업법 제30조에 의하여 특별한 상황에서 부당한 이용약관에 대한 심사권을 가진다. 이로 인하여 부당한 이용약관에 대하여 공정거래위원회와 통신위원회가 심사권을 중복적으로 행사할 수 있게 되어 있다.

이에 대한 해결방안으로는 공정거래위원회가 통신서비스 이용약관이 불공정하다고 판단되면 그 시정조치를 정보통신부장관에게 요청하도록 함으로써 약관규제법의 취지를 살리는 방안과 이용약관의 규제와 관련하여 공정거래위원회가 통신위원회에 대하여 협의할 권리를 부여하는 방안이 검토된다. 전자의 경우 현행 법령체계에 따르면 이와 같은 처리가 어려우므로 정보통신부장관이 불공정한 약관에 대한 사전적인 행정명령을 할 수 있도록 하고, 그 방법으로 약관규제법에 규정되어 있는 불공정성 조항의 취지를 이용약관의 인가시에 반드시 반영하도록 하는 방법이 있을 수 있다. 그리고 후자의 경우 불공정성 심사를 위한 기준을 입법화하여야 하며, 협의권이 제대로 기능할 수 있도록 보완장치를 마련할 필요가 있다.

##### 2) 이용약관 변경 명령권의 개선

오늘날 국민 다수가 이용하는 통신서비스에 대해서는 정부의 사전검토를 통한 이용자 보호장치가 필요하다. 즉 원가에 비하여 요금수준이 현저히 높은 경우에는 사업자의 인가신청이 없어도 정보통신부장관이 이용약관 변경명령을 내릴 수 있도록 근거규정을 마련할 필요가 있다. 또한



정보통신부장관은 통신사업자의 이용요금 적정성을 포함하여 이용약관이 충족하여야 할 기준이 충족되지 않을 경우 이용약관의 변경을 명할 수 있도록 할 필요가 있다.<sup>67)</sup>

한편 현재의 전반적 규제완화 추세, 정부의 규제비용을 고려하여 시장 지배적 기간통신사업자의 이용약관에 대해서는 공정경쟁 확보 측면에서 현행 인가제도를 유지하되, 신고된 약관에 대하여는 서비스의 보급정도, 경제적 효과 등을 고려하여 규제비용을 절감할 수 있는 차등규제 방법의 실시가 바람직하다. 즉 음성전화, 회선임대사업, 이동전화 등 주요 기본 통신서비스의 시장지배적 사업자의 인가대상 약관에 대해서는 심층적 검토를 하고,<sup>68)</sup> 동일 서비스의 시장지배력 없는 사업자와 나머지 서비스 사업자에 대해서는 규제비용을 감안하여 형식심사와 개략적 실질심사만을 행한 후 문제발생시 정밀 검토를 거쳐 시정조치 등을 명령할 수 있도록 할 필요가 있다.

### 3) 이용약관 변경신고의 개선

“이용자의 이익을 저해하는 방식으로 서비스를 제공하는 행위”는 공정 경쟁 측면보다는 사업자의 차별적 서비스 제공으로 인한 이용자 보호측면에서 규제의 필요성이 크다. 그러므로 이용약관의 포괄적 변경이 있을 경우 이를 신고를 하도록 하여 향후 이용자의 이익이 저해된 경우에 대비한 근거자료로 사용할 필요가 있다.

## (6) 기 타

### 1) 이용약관에 준거한 설비이용대가 산정 검토

통신서비스의 원가에 근거한 접속비용을 산정 한다고 하더라도 그러한 산정을 위해서는 접속당사자간 협정을 통하여 접속비용을 계산하기 위한 작업이 병행되어야 하는 등 현실적인 문제가 있다. 그 과정에서 접속제

67) 염용섭 외 4인, 앞의 논문, 117면.

68) 미국의 경우 Common Carrier(국제, 장거리, 시내전화사업자)의 이용약관에 대하여는 신고를 원칙으로 하고 있으나 신고된 약관이 통신법에 위배되는 경우 연방통신위원회는 약관의 불법을 선언하고 변경명령과 벌칙을 부과할 수 있다.

공자와 접속요청사업자 사이에 원가검증을 위한 비용을 분담하여야 하므로 별정통신사업자에게는 새로운 부담이 된다. 그러므로 미국의 경우처럼 재판매사업자에 대한 도매가격을 법으로 규정하여 재판매사업이 수익성이 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## 2) 별정통신사업자에의 적용여부

별정·부가통신사업자가 기간통신사업자 이외에 다른 사업자의 전기통신설비를 이용하는 부분에 대하여는 이용약관을 적용하도록 하여야 할 것이다. 다만 이용약관의 규제를 위하여 필요한 경우 통신사업자의 생산량, 매출액, 비용, 이윤, 이용자 및 경쟁사업자에 대한 영향 등에 대한 최근의 자료와 예측자료, 그리고 명확한 비용 산출근거 등의 자료제출을 요구할 수 있는 권한을 규정하는 방법도 고려할 수 있다.

## 제 3 절 통신사업자의 부당행위 규제에 관련된 사항

### 1. 서

오늘날 통신서비스 관련 정책은 공정경쟁을 유지하기 위해서 진입규제 등 사전규제가 완화되고 공정하고 자유로운 경쟁을 실질적으로 보장하고 시장지배적 사업자의 불공정거래행위를 억제하기 위한 사후적 규제에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 우리나라의 경우 통신사업자의 치열한 가입자 유치경쟁으로 인하여 불공정거래행위가 빈발하고 있다. 이러한 불공정거래행위는 경쟁도입의 목적인 시장 확대, 가입자 증가, 효율적인 경쟁여건 조성을 방해하기 때문에 이에 대한 정부의 규제가 필요하다.

한편 통신사업의 경쟁 확대는 다수 사업자에 의한 치열한 경쟁체제를 구축하게 되었고, 그 결과 상품의 다양화, 요금인하라는 긍정적인 효과도 나타나고 있다. 또한 기술적으로 통신사업은 방송서비스를 중심으로 다른 서비스와 융합 또는 복합화 하는 추세를 나타내고 있다. 즉 다양한 서비스의 통합 제공과 다양한 서비스의 품질 및 요금 등으로 인하여 소비자에게 많은 편익이 제공되고 있다.

그러나 시장에서 경쟁이 잘 이루어진다고 해서 소비자 보호의 문제가 발생하지 않는 것은 아니다. 즉 경쟁을 촉진시키는 것으로 통신서비스 이용자가 완전히 보호되지 않으며, 또한 경쟁에 의하여 통신서비스 이용자의 이익을 보호할 수 없는 경우 정부의 규제를 통한 통신서비스 이용자 보호가 필요하다. 그러므로 다음에서는 통신사업자의 부당행위 규제와 관련된 통신서비스 이용자 보호 방안을 살펴보기로 한다.

## 2. 부당행위 규제의 문제점

### (1) 규제기관의 다원화 문제

#### 1) 규제권한의 중복

현행 법제상 통신사업자의 불공정거래행위에 대한 규제권한은 상당부분 공정거래위원회와 정보통신부장관에게 중첩적으로 부여되어 있다. 즉 전기통신사업법상 불공정거래행위는 넓은 의미에서 독점금지법상 불공정거래행위에 속하며, 따라서 이는 공정거래위원회의 규제대상이 된다. 그리고 실제적으로 독점규제법상 공정거래위원회와 전기통신기본법상 통신위원회 두 기관이 그 권한을 행사하고 있어서 규제권 행사의 혼란으로 인한 정책의 일관성 상실과 책임귀속의 불명확이라는 문제가 발생하고 있을 뿐만 아니라 규제권한의 중복 행사로 인하여 통신사업자의 법적 지위에도 불이익을 줄 우려가 있다.

#### 2) 규제기관의 중복

현행 전기통신기본법과 전기통신사업법을 살펴보면 통신사업에 대한 규제기능은 정보통신부와 통신위원회로 이원화되어 있다. 이는 현행 전기통신기본법과 전기통신사업법이 정보통신부에게 기존의 규제기능을 계속 부여하면서 사업자의 공정경쟁 여건 조성의 보장과 같이 새롭게 추가되는 사항에 대하여만 통신위원회에게 일부 역할을 부여하였기 때문이다. 이러한 이유로 현재 통신위원회는 정보통신부와 관계에 있어서 독립적인 지위확보와 권한행사의 문제를 야기하고 있다.

## (2) 부당행위의 제재문제

전기통신사업법은 공정경쟁을 해치는 불공정거래행위를 통신서비스 이용자의 이익을 저해하는 행위로 간주하고 이러한 금지행위의 유형을 제한적·열거적으로 규정하고 있으며(전기통신사업법 제36조의3), 동 법 제36조의3 제1항 제4호와 제65조 제1항 제2호는 특별히 “이용자의 이익을 저해하는 행위”에 대하여 제재를 가하고 있다.

그러나 전기통신사업법은 전기통신사업자의 불공정거래행위를 제한적으로 정함으로써 기업 활동의 자유를 폭넓게 인정한 반면, 이용자 보호를 위한 규정에서 위반 사업자의 제재를 위한 구성요건은 불특정개념으로 정하였다. 이를 통하여 불공정거래행위로 규제할 수 없는 수많은 사항을 이용자의 이익을 저해하는 부당행위로 규율할 가능성이 커졌지만 그 결과 전기통신사업자의 금지행위 위반에 대한 법률상의 규정과 고시의 기준과의 관계를 명확히 할 필요성이 제기되고 있다.

### 1) 규제법제의 중복

소비자보호법은 사업자의 부당행위를 지정하는 제도를 두고 있으며, 이 법률로 전기통신사업자의 부당행위를 규제하려면 재정경제부 또는 정보통신부가 그 부당행위를 지정하여 고시하여야 한다. 그러나 현실적으로 전기통신사업법이라는 특별법이 운영되고 있는 상태에서 소비자보호법에 의하여 전기통신사업자의 부당행위를 규율할 실익이 별로 없다. 다만 전기통신사업법에서 산업정책상 금지하기 어렵거나 그 부당성이 가벼운 경우에는 소비자보호법으로 규제할 수 있으나 이 경우에도 규제의 과도 또는 중복이라는 비판의 소지가 있을 수 있다. 또한 소비자의 권익을 보호하기 위하여 통신서비스에 소비자보호법이 적용될 여지가 있으나 전기통신사업법에서 행정규제를 받은 경우에는 이 법이 적용되지 않게 된다. 이와 같이 통신서비스에 대하여는 소비자보호법이나 독점규제법이 적용되는 경우가 거의 없으므로 이러한 법규정들 사이의 조화로운 적용에 대한 검토가 요청된다.

## 2) 규제기준의 문제

정보통신부는 전기통신사업의 금지행위 유형 및 기준을 고시하고 있다.<sup>69)</sup> 이 고시는 전기통신사업자 사이의 협정이나 전기통신사업법상 사업자의 의무를 이행시키는데 중점을 두고 금지행위를 정하고 있다. 이 고시는 사업자의 금지행위를 구체적으로 방대하게 규정하고 있어서 사업자나 규제기관 그리고 소비자 입장에서 볼 때 권리의 행사와 의무의 이행에 많은 도움을 주고 있으며, 또한 규제의 명확성과 일관성 유지에도 커다란 도움이 되고 있다.

그러나 정보통신부의 고시는 전기통신사업법상의 금지행위 유형과 이러한 고시의 기준과의 관계에 대한 법적 효력에 관한 규정을 두고 있지 않다. 그러므로 고시에서 정한 금지행위를 위반하면 전기통신사업법을 당연히 위반하는 것인가의 여부에 대하여 의문이 있다. 또한 고시의 기준에는 경쟁질서 또는 사업자 사이의 공정한 계약을 유지하기 위한 규정과 소비자 보호를 위한 규정이 혼재되어 있어서 양자의 정책적 목적의 차이를 충분히 반영하지 못하고 있을 뿐만 아니라 소비자보호 차원에서 규정하지 않아도 될 내용도 규정하고 있다. 나아가 고시의 기준 자체가 모호하여 전기통신사업법이 허용하는 범위를 넘어서는 부분도 있으며, 소비자인 이용자 입장에서 볼 때 소비자 보호에 미흡한 내용들도 규정되어 있다.

## 3) 규제내용의 문제

전기통신사업법 제36조의3 제1항은 전기통신사업법상 불공정거래행위(금지행위) 유형의 근거를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 전기통신설비와 관련한 금지행위로서 부당한 차별행위, 협정체결의 부당한 거부행위, 정당한 이유없는 협정의 불이행, 다른 사업자의 정보 등을 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위이고, 둘째 전기통신역무와 관련한 금지행위로서 이용약관과 다르게 역무를 제공하는 행위, 이용자의 이익을 현저하게 저해하는 행위 등이며, 셋째 전기통신설비 및 역무에 공통으로

---

69) 정보통신부고시 제2000-76호.

관련된 금지행위로서 비용 및 수당을 부정하게 산정하는 행위 등이다.<sup>70)</sup> 그리고 정보통신부는 전기통신기본법 제36조의3 제3항에 근거하여 전기통신사업의 금지행위의 유형 및 기준<sup>71)</sup>을 지정 고시하여 운영하고 있다.

정보통신부의 기준은 금지행위의 유형을 협정체결의 거부, 정보유용, 이용요금 등의 부당한 산정, 이용약관 위반 및 이용자 이익 침해행위의 4 가지 유형을 규정하고 있다. 이 가운데 전기통신이용자와 관련하여서는 이용약관 위반 및 이용자 이익 침해행위가 있다. 이에 해당하는 것으로는 전기통신사업법 제36조의3 제1항 제4호 중 전기통신이용자의 이익을 현저히 침해하는 방식으로 부당한 요금청구, 부당한 이용계약 체결, 사전선택과 관련한 행위, 이용자의 요금연체와 관련한 행위, 부당한 이용자 차별행위, 결합판매 행위, 다른 전기통신역무의 선택 및 이용방해 행위, 기타의 행위를 들고 있다.

정보통신부의 금지행위 기준에 따른 부당한 요금청구 행위에는, ①이용계약과 다른 내용으로 요금을 청구하는 행위, ②요금관련 프로그램의 조작 등을 통해 이용자가 부담하여야 하는 요금과 다르게 요금을 청구하는 행위가 있으며, 부당한 이용계약체결 행위에는, ①이용자의 가입의사를 확인하지 아니하고 이용계약을 체결하는 행위, ②전기통신역무의 추가적인 이용에 대하여 가입자의 의사를 확인하는 절차를 거치지 아니하고 이용계약을 체결하는 행위, ③법령이나 이용약관에 정한 절차를 위반하여 이용계약을 체결하는 행위가 있다. 사전선택과 관련된 행위에는, ①이용자의 의사에 반하여 사전선택변경 관련 신청서를 사전선택등록센터에 제출하는 행위, ②법령이나 협정 등에 의하여 사전선택 관련 업무를 담당하지 아니하여야 하는 자가 사전선택 관련 업무를 처리하는 행위, ③사전선택등록센터에서 가입자 의사확인 등을 거쳐 정당한 변경신청이라고 확인하였음에도 사전선택을 변경하지 아니하는 행위가 있으며, 이용자(명의도용 등 의사에 반하여 전기통신사업자의 이용자로 처리되고 있는 자를 포함한다)의 요금연체와 관련한 행위에는, ①이용자를 신용정

70) 김영호, “전기통신사업법상 불공정거래행위의 해석론체계에 관한 소고”, 정동윤교수 회갑기념논문집 (1999.7), 846/7면.

71) 전기통신사업법시행령상 금지행위의 유형 및 기준(2004.3.9).

보 이용 및 보호에 관한 법률 제17조의 규정에 의한 신용정보 집중기관 등 관계기관에 이용자의 요금연체 정보를 제공하면서 당해 이용자에 대하여 본인여부 등 필요한 확인을 하지 아니하는 행위, ②요금연체 정보 제공과 관련된 자료를 요금연체 정보 제공일부터 1년이 경과한 날 또는 요금연체 정보 제공사유의 해소사실을 신용정보 집중기관 등 관계기관에 통보한 날까지 보관하지 아니하는 행위, ③연체요금의 납부 등 요금체납의 원인이 소멸된 후 지체없이 그 사실을 요금연체 정보를 제공한 기관에 통보하지 아니하는 행위가 있다. 그리고 부당한 이용자 차별과 관련한 행위로는, ①전기통신역무의 요금, 번호 및 전기통신설비 등을 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적으로 제공하거나 이를 제안하는 행위, ②장기이용 또는 다량이용 계약체결자에게 부당하게 차별적인 조건으로 전기통신역무를 제공하는 행위, ③다른 전기통신사업자로부터 가입을 전환한 이용자 또는 다른 전기통신사업자로 가입을 전환하지 아니하기로 한 이용자에게 부당하게 차별적인 조건으로 전기통신역무를 제공하는 행위가 있으며, 전기통신역무와 다른 전기통신역무를 묶어서 판매(이하 “결합판매”라 한다)하여 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위가 있다. 이 경우에는 이용자의 이익저해 여부를 판단함에 있어서 결합판매로 인한 비용절감, 이용자편익 증대효과 및 시장지배력 전이 등 공정경쟁 저해효과를 고려하여야 한다. 그리고 다른 전기통신역무의 선택 또는 이용의 방해와 관련한 행위로는, ①이용자의 자유로운 선택을 제한하는 전기통신설비를 설치·운용하거나 이를 제안하는 행위, ②별정통신사업자가 제3자에게 구내에 설치된 전기통신설비의 이용을 강요하는 행위가 있으며, 제1호 내지 제7호외의 행위로서 전기통신역무의 이용에 필수적인 사항을 고지하지 아니하는 등 전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위로서 정보통신부령이 정하는 행위를 들고 있다.

(가) 소비자보호 조항의 분리 문제

현재 전기통신사업법에 규정된 금지행위에는 사업자간 거래와 소비자간 거래를 혼용하여 규정함으로써 법의 집행과 운영에 혼선을 줄 우려가 있다. 물론 전기통신사업법이 산업정책적 측면과 이용자 보호 측면을 모

두 고려하여야 하지만 이러한 입법태도는 소비자보호 정책의 입장에서 볼 때 혼란의 여지가 있다.

(나) 금지행위의 내용 미흡

현재 전기통신사업법은 공정거래행위 가운데 금지행위를 폭넓게 규정하여 이용자를 보호하고 있다. 그러나 전기통신사업법은 산업정책적 고려 때문에 소비자 보호에 관한 충분한 보호기준을 마련하고 있지 못하다. 또한 통신사업 분야에서는 새로운 시장 환경의 변화에 따라 사업자 사이의 경쟁이 치열하고 이로 인한 부당한 고객 유인행위에 의하여 소비자 피해가 지속적으로 증가하고 있다.

3. 부당행위 규제의 문제점 해결방안

(1) 규제기관의 정비

1) 규제권한의 개선

현행 법제상 통신사업에 대한 규제권한은 정보통신부장관, 통신위원회, 공정거래위원회로 분산되어 있기 때문에 규제기관 상호간의 권한 배분 체계에 중복성을 노출하고 있다. 즉 공정하고 자유로운 경쟁 질서를 확립하기 위하여 규정된 독점규제법은 사업자의 부당행위에 대하여 공정거래위원회가 관할하도록 하고 있고(독점규제법 제25조), 전기통신사업자에 대하여는 전기통신기본법과 전기통신사업법이 규정하고 있는 정보통신부가 그 권한을 행사하도록 되어 있다. 독점규제법 제2조 제1항에 의하면 전기통신사업자는 이 법에서 규정하고 있는 사업자에 해당하므로 공정거래위원회는 전기통신사업에 대하여도 규제권한을 행사할 수 있다.

그러나 전기통신사업법 제36조의3 제1항은 전기통신사업자에 대하여 공정한 경쟁 질서를 저해하는 행위를 금지하는 동시에 금지되는 행위의 구체적인 유형과 기준을 정보통신부장관이 정하도록 하고 있다. 또한 동법 제37조와 제37조의2는 이러한 금지행위를 한 사업자에 대한 시정명령 등의 권한을 정보통신부장관에게 부여하고 있다. 따라서 동법 제36



조의3 제1항에 열거된 유형의 불공정거래행위에 대한 규제권한은 정보통신부장관에게 부여되어 있고, 동조 제2항에 의한 불공정거래행위의 유형 및 기준에 대한 결정권한과 동 법 제37조 및 제37조의2에 의한 금지행위 위반자에 대한 제재권한도 정보통신부장관에게 부여되어 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 현행 전기통신사업법 제37조의3은 “전기통신사업자의 제36조의3 제1항 각호의 규정에 의한 행위에 대하여 제37조의 규정에 의한 조치 또는 제37조의2의 규정에 의한 과징금의 부과를 한 경우에는 그 사업자의 동일한 행위에 대하여 동일한 사유로 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 의한 시정조치 또는 과징금의 부과를 할 수 없다”고 개정하여 규제권한 중복으로 인한 전기통신사업자의 불이익은 방지할 수 있게 되었다. 이는 전기통신사업의 특수성이나 별개의 독립된 기관으로서 통신위원회를 설립한 취지로 보아 전기통신사업법상의 불공정거래 행위에 대해서는 우선적으로 전기통신기본법상의 통신위원회의 관할로 정한 것은 타당하다.<sup>72)</sup> 그러나 행정조직법상 권한배분 체계의 문제점은 그대로 남아 있다. 그러므로 규제권한의 합리적이고 효과적인 행사를 도모하고 규제권한의 배분체계 및 그 책임귀속의 명확화를 위하여 두 기관의 권한배분에 관한 보다 명확한 법체계상의 정비가 필요하다.

## 2) 규제체계의 개선

현행 전기통신사업법상 정보통신부의 규제권한은 정보통신부장관과 통신위원회에 배분되어 있으나 대부분의 중요한 권한은 정보통신부장관에게 부여되어 있고, 통신위원회는 심의기관으로서 정보통신부장관의 결정을 준비하고 자문하는 역할에 국한되어 있다. 다만 사업자간의 협정체결, 불이행 및 손해배상에 대한 재정은 통신위원회의 권한으로 되어 있다. 이와 같이 통신위원회는 통신사업의 진입규제에 대하여는 전혀 관여하지 못하고, 이는 정보통신정책심의회 심의를 거쳐 정보통신부장관이 하도록 되어 있다. 그리고 요금규제의 경우에도 대부분의 약관의 인가 등 중요한 권한은 정보통신부장관의 독자적 권한으로 되어 있다. 다만 통신위원회는 공정경쟁 보장을 위한 규제권한과 관련하여 불공정거래행위의 유

72) 김영호, 앞의 논문, 846면.

형결정에 대한 심의권과 불공정거래행위에 대한 사실조사와 시정조치 등에 대한 심의권만 부여받고 있다.

최근 통신사업과 관련하여 전기통신사업자에 대한 사전규제는 완화되고 금지행위에 대한 규제는 점차 강화되는 추세에 있다. 이러한 추세에 비추어 통신위원회의 기능과 권한의 강화는 필수불가결한 과제이다.<sup>73)</sup> 즉 실질적인 의사결정은 통신위원회가 하면서도 그 법적·형식적 권한은 정보통신부장관에게 있는 현행 법제는 권한과 책임의 동일귀속을 원칙으로 하는 행정조직법상의 기본원리와 부합하지 않는다. 그러므로 통신사업에 대한 진입규제나 요금규제 등에도 통신위원회가 관여할 수 있도록 그 역할을 확대할 필요가 있다. 또한 통신위원회의 결정이 단순히 정보통신부장관의 결정에 대한 자문의 수준에 그치는 정도가 아니라 독자적인 의결기관으로서 그 체계를 정립할 필요가 있다고 본다.

## (2) 부당행위 규제법제 정비

### 1) 규제법제의 정비

소비자 보호의 근간이 되는 소비자보호법은 제10조 제2항에서 “국가는 소비자의 합리적인 선택을 방해하고 소비자에게 손해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 사업자의 부당한 행위를 지정·고시할 수 있다”고 규정하고, 사업자가 부당행위로 지정된 행위를 하는 경우에는 3천 만원 이하의 과태료 처분을 받도록 하고 있다. 여기서 “소비자의 합리적인 선택을 방해하는 행위”는 소비자의 7대 권리 중의 하나인 선택권의 방해행위를 말하며, “소비자에게 손해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 사업자의 부당한 행위”는 소비자의 선택권 방해행위를 포함하여 사업자가 소비자에게 손해를 끼칠 우려가 있는 모든 행위를 말한다. 이에 대하여 독점규제법 제23조 제1항은 “사업자는 다음 각 호의 1에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위(이하 “불공정거래행위”라 한다)를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다”고 규정하고, 공정거래위원회는 불공정거래행위가 있을 때에는 당해 사

73) 李漢雄, 앞의 논문, 155면.

업자에 대하여 당해 불공정거래행위의 중지, 계약조항의 삭제, 범위반 사실의 공표 기타 시정을 위한 필요한 조치를 명할 수 있도록 하고(동법 제24조), 또는 당해 사업자에 대하여 대통령령이 정하는 매출액에 100분의 2(제7호의 규정에 위반한 경우에는 100분의 5)를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다고 규정하고 있다. 여기서 “공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위”라 함은 비난가능성 있는 특정의 거래행위라고 할 수 있다. 이와 같은 독점거래법상의 불공정거래행위는 그 본질적 기능이 사업자 사이의 공정경쟁을 도모하기 위하여 규제되는 행위이고, 그러한 규제에 따르는 소비자 보호는 간접적인 효과이다. 이에 대하여 소비자보호법상의 부당행위는 직접 소비자를 보호하기 위하여 규제되는 행위이다.

한편 전기통신사업법 제36조의3 제1항은 “전기통신사업자는 공정한 경쟁질서 및 이용자의 이익을 저해하는 다음 각 호의 1에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다”고 규정하고, 정보통신부장관은 금지행위가 있는 때에는 통신위원회의 심의를 거쳐 당해 전기통신사업자에게 대통령령이 정하는 매출액의 100분의 3이하에 해당하는 금액의 과징금을 부과할 수 있다고 규정하고 있다. 다만 제37조의 3에 따라 전기통신사업자의 금지행위에 대하여 제37조의 규정에 의한 조치 또는 제37조의2의 규정에 의한 과징금의 부과를 한 경우에는 그 사업자의 동일한 행위에 대하여 동일한 사유로 독점규제법에 의한 시정조치 또는 과징금의 부과를 할 수 없다고 규정하고 있다.

이와 같이 소비자보호법은 사업자의 부당행위를 지정하는 제도를 두고 있지만 이 법률로 전기통신사업자의 부당행위를 규제하려면 재정경제부 또는 정보통신부가 그 부당행위를 지정하여 고시하여야 한다. 그러나 현실적으로 전기통신사업자의 부당행위에 대하여는 전기통신사업법이 적용되고 있으므로 이에 대하여 소비자보호법이 적용될 여지는 크지 않으며, 또한 전기통신사업법상 산업정책적 목적 때문에 금지하기 어렵거나 그 부당성이 가벼운 경우 소비자보호법이 적용되면 규제가 과도하거나 중복된다는 비판을 받을 우려가 있다. 그런데 전기통신사업법에 있어서 부당

행위는 소비자 보호를 고려한 정책이 아니라 사업자 사이의 공정한 경쟁 질서를 저해하는 것을 방지하기 위한 것이다.<sup>74)</sup> 그러므로 전기통신사업법은 통신서비스의 부당행위에 대한 규제에 있어서 소비자보호법의 취지를 고려하여 운영하여야 할 것이다. 또한 통신서비스에 대한 규제에 있어서 전기통신사업법이 규제하지 못하는 부분의 소비자 보호는 소비자보호법의 내용에 근거하여 통신사업자의 부당행위를 금지하여야 한다.

한편 독점금지법도 통신사업자의 시장지배적 지위의 남용, 부당한 공동행위, 불공정거래행위 등을 규제하여 소비자의 권익을 보호하고 있다. 실제로 통신서비스 영역에서도 이러한 문제가 발생하고 있으며, 이 경우 전기통신사업자에 대한 금지행위로는 이를 규제하기 어렵기 때문에 독점금지법의 활용이 필요하다.

## 2) 규제기준의 정비

전기통신사업자의 금지행위를 규정하고 있는 고시는 위임입법의 일종이기 때문에 위임입법의 원칙에 따라 규제기준의 내용을 다시 검토할 필요가 있다. 즉 위임입법은 법규명령에 속하는 것으로서, 그것이 형식적 법률에 속하지 않는 것은 사실이나 실질적 의미에서는 행정에 의한 입법으로서 법률과 같은 성질을 가진다. 그러나 행정규칙 형식의 고시는 법규명령과 다른 성질을 가지며, 그 성질상 법률 또는 법규명령의 집행적 기능을 가져야 한다. 그리고 입법형식과 절차를 법규명령과 같이 규정하여 법규명령적 의미를 부여하더라도 위임입법의 한계를 준수하여야 한다. 그러므로 전기통신사업법상 금지행위 유형에 대한 규정에서는 그 세부적인 내용에 대하여 위임한다는 규정을 두어야 한다. 2004년에 개정된 전기통신사업법 시행령<sup>75)</sup> 제10조의5 제2항은 이러한 문제를 해결하기 위하여 “정보통신부장관은 특정 전기통신분야 또는 특정 금지행위에 적용하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항의 규정에 의한 금지행위의 유형 및 기준에 대한 세부기준을 정하여 고시할 수 있다”고 규정하고 있으며, 전기통신사업법 제36조의3 제3항의 규정에 의한 금지행

74) 강창경, 앞의 책, 84면.

75) 전기통신사업법시행령 일부개정 2004.3.9(대통령령 제18309호).

위의 유형 및 기준을 별도로 규정함으로써 전기통신사업법의 기준과의 관계를 해결하였다.

### 3) 규제내용의 정비

#### (가) 소비자 보호 규정의 분리

전기통신사업법상 불공정거래행위의 규제목적은 사업자 사이의 경쟁을 촉진시키고 이용자의 이익을 보호하는데 있다. 그러므로 금지행위의 유형을 위법성론에 따라 자유경쟁을 보호목적으로 하는 금지행위 유형과 공정경쟁을 보호목적으로 하는 금지행위 유형으로 구분하자는 견해가 있다.<sup>76)</sup> 그리고 자유경쟁을 보호목적으로 하는 금지행위 유형의 경우 경쟁 그 자체의 보호 또는 제도로서의 경쟁보호에 목적을 두며, 위법성 판단의 방법으로는, 첫째 경쟁자의 침해 여부를 판단하는 방법으로서 약탈이론, 사업활동의 곤란성, 이익형량의 원칙 등을 고려할 수 있으며, 둘째 경쟁의 침해 여부를 판단하는 방법으로서 경쟁의 구조기준인 시장에서의 진입제한 여부, 공급자와 수요자의 다수 존재 여부, 행위자의 시장점유율 등을 판단한다고 한다. 그리고 공정경쟁을 보호목적으로 하는 금지행위 유형의 경우 능률경쟁을 목적으로 하여 위법성 판단 방법을 능률관계성과 경쟁상태의 위험성 여부에 의해 판단한다고 한다. 이와 같이 불공정거래의 금지행위 유형을 위법성 이론에 따라 판단하는 경우 사업자의 구체적인 금지행위의 적법 여부를 판단하는데 편리하다. 그러나 사업자간 거래와 소비자 거래를 구분하지 않음으로써 양자의 정책적 목적의 차이를 충분히 반영할 수 없다.

그러므로 전기통신사업법에 규정된 금지행위를 사업자 사이의 거래에 적용되는 원칙규정과 분리하여 소비자 보호 조항을 별도로 두는 방법이 필요하다. 즉 통신서비스 이용자의 권익이 보장되려면 우선 계약체결시 이용자의 선택권이 보장되어야 하고, 다음으로 그러한 계약의 내용이 공정하여야 한다. 오늘날 통신서비스 분야의 소비자 불만 및 피해가 증가하는 것은 사업자의 공정경쟁적 측면 보다 이용자 보호가 부족한 데에서 기인한다. 그

---

76) 김영호, 앞의 논문, 850면.

러므로 전기통신사업법상의 금지행위에 대한 규정에 있어서도 이를 소비자인 이용자 보호를 위한 규정으로 분리하여 규정하고, 이러한 규정에 대하여는 소비자보호법의 정신에 따라 체계적으로 결정하는 것이 법체계나 금지행위에 대한 규제의 효율성에 있어서 보다 합리적이라고 생각된다.

(나) 금지행위의 내용의 보완

우리나라의 소비자보호법은 제10조 제2항은 “국가는 소비자의 합리적인 선택을 방해하고 소비자에게 손해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 사업자의 부당한 행위를 지정·고시할 수 있다”고 부당행위에 관하여 규정하고 있다. 여기서 소비자보호법은 부당행위를 “소비자의 합리적인 선택권을 방해하는 행위”와 “소비자에게 손해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 행위”로 규정한 것이다. 아래에서 살펴보는 사례의 유형은 아직까지 소비자보호법에 의하여 규제되고 있지 않으나, 앞으로 소비자보호법의 발전 및 관련법의 개선에 참고가 될 수 있다.<sup>77)</sup>

먼저 소비자의 합리적인 선택권을 방해하는 행위로는, ①관공서 또는 공공단체 등의 직원인 것처럼 오인하게 하는 말과 행동을 하거나, 관공서 또는 공공단체 등의 허가·인가·접수 등을 얻은 것처럼 오인하게 하는 언동 등을 사용하여 권유하는 행위, ②상품 또는 용역의 설치·구입 또는 이용이 법령 등에서 의무 지워진 것처럼 권유하는 행위, ③상품 또는 계약에 관하여 주요한 사실을 고의로 알리지 않거나 허위사실을 알려 권유하는 행위, ④상품의 내용 또는 거래조건이 실제의 것보다 현저히 우량 또는 유리한 것처럼 표현하고 권유하는 행위, ⑤상품 등의 판매의 도를 숨기거나 판매 이외의 것을 주요한 목적인 것처럼 소비자에게 접근 하거나 소비자를 영업장소로 유인하여 권유하는 행위, ⑥소비자의 의사에 반하여 장시간 반복하여 권유하는 행위, ⑦소비자로부터 청약 또는 승낙이 없음에도 불구하고 거래가 성립한 것처럼 하여 상품구입을 강요하는 행위, ⑧기타의 법령에 위반하는 방법으로 권유하는 행위이다.

한편 소비자에게 손해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 행위로는, 계약 체결 단계에서는, ①소비자의 선택권 방해행위에 의한 권유로 계약을 체

77) 강창경, 앞의 책, 67-70면 참조.

결시키는 행위, ②계약과 관련하여 손해배상액의 예정 또는 위약금을 정함에 있어서 소비자에게 특별히 고액 또는 고율의 부담을 주는 조항을 둔 계약을 체결시키는 행위, ③소비자가 구입의사를 표시한 상품과 다른 것을 기재한 계약서를 작성하여 소비자에게 현저히 부당한 불이익을 주는 내용의 계약을 체결시키는 행위, ④소비자에게 부당하게 과대한 양의 상품구입을 내용으로 하는 계약을 체결시키는 행위, ⑤당해 계약의 소송에 관하여 소비자에게 현저히 불리한 재판관할을 정한 내용의 계약을 체결시키는 행위, ⑥상품의 구입에 수반하여 소비자가 받은 신용이 그자의 변제능력을 현저히 초과하는 것이 명백함에도 불구하고 그와 같은 신용의 공여와 일체를 이루는 계약을 체결시키는 행위 등이 있다. 그리고 계약의 이행단계에서는, ①소비자를 기만 또는 협박하거나 정당한 이유없이 새벽 또는 심야에 전화를 하거나 방문하는 등의 부당한 수단을 사용하여 채무의 이행을 요구하고 또는 당해 채무를 이행시키는 행위, ②소비자를 기만하고 또는 협박하여 소비자와 금융기관에 동행하거나 소비자를 대리하여 예금을 인출하는 등에 의하여 소비자에게 금전을 조달시켜 채무의 이행을 시키는 행위, ③소비자에 대하여 정당한 이유없이 소비자에게 불리한 정보를 신용정보기관에 통지한다는 취지의 언동을 사용하여 심리적인 압박을 주어 채무를 이행시키는 행위, ④계약의 성립에 대하여 당사자간 다툼이 있음에도 불구하고 계약이 성립한 것으로 일반적으로 주장하여 강제로 대금을 청구하고 또는 지불시키는 행위, ⑤이행기간이 도래하여도 계약에 기한 채무의 완전한 이행을 하지 않고, 소비자의 수차의 이행 독촉에 대하여 적절한 대응을 하지 않고, 계약내용에 따른 공급을 하지 않는 행위, ⑥노무의 제공을 약속한 계약에서 소비자로부터 수차의 노무 제공의 요구를 받았으나 장기간 계약에 따른 노무를 제공하지 않아 이로써 소비자가 당해 계약을 체결한 목적달성을 불가능하게 하는 행위, ⑦계약에 기한 채무의 완전한 이행이 없다는 소비자의 요구에 대하여 담당자의 부재, 퇴직 등의 이유를 들면서 완전한 채무의 이행을 지연하는 행위, ⑧기타 계약과 관련한 소비자의 정당한 권리행사를 방해하는 행위 등이 있다.

소비자보호법 제10조에 의하여 마련되는 부당행위의 기준이 전기통신사업법에 규정된 부당행위에 모두 적용될 수 있는 것은 아니지만, 예컨대 부당한 표시·광고, 부당한 계약의 권유, 부당한 계약체결, 부당한 계약의 이행, 부당한 계약의 변경, 부당한 채권추심, 부당한 미성년자와의 계약, 부당한 개인정보 보호에 관한 규정은 소비자 보호를 위하여 전기통신사업자가 준수하여야 할 금지행위의 기준으로 적용할 수 있을 것이다.<sup>78)</sup>

## 제 4 절 통신서비스 이용자 피해구제와 관련된 사항

### 1. 서

통신서비스의 하자로 인하여 소비자에게 신체상 또는 재산상의 피해가 발생한 경우 소비자가 피해를 구제 받을 수 있는 방법을 제도상으로 보장하는 것은 소비자 보호의 중요한 부분이다. 소비자 피해구제는 사후적 조치라는 점에서 소비자 보호의 효과가 미약할 수 있지만 소비자 피해에 대한 배상책임제도가 확립되어 있다면 사전적인 소비자 보호의 효과도 얻을 수 있다.

한편 소비자 피해구제는 편리하고 신속하고 정확하게 처리되어야 한다. 또한 피해구제의 기준이 되는 법과 원칙을 분명하게 하여 사업자나 소비자 피해구제 담당자들이 피해구제 업무를 정확하게 처리할 수 있도록 하고, 소비자에게도 권리와 의무를 정확하게 알려주어 피해의 예방에 노력하도록 하여야 한다. 특히 통신서비스 부문은 새로운 상품이 시장에 신속하게 공급되고 다양한 판매방법과 기술이 발전됨에 따라 소비자 피해에 대한 해결이 더욱 어렵게 되고 있다.

다음에서는 전기통신사업법에 규정되어 있는 손해배상책임 규정과 손해배상 재정제도를 중심으로 통신서비스 이용자 피해구제에 대하여 살펴보기로 한다.

---

78) 강창경, 앞의 책, 89면 참조.



## 2. 이용자 피해구제의 문제점

### (1) 피해구제 법제의 중복

통신서비스 이용자는 전기통신사업법에 의한 손해배상을 청구할 수 있을 뿐만 아니라 독점규제법에 따른 손해배상도 청구할 수 있다. 그러나 전기통신사업법에 규정된 손해배상 책임은 과실책임의 원칙을 취하고 있기 때문에 이용자가 이를 입증하여야 하지만 독점규제법상의 손해배상 책임은 무과실책임이므로 소비자인 이용자에게 유리하다. 나아가 전기통신사업법 제33의3 제1항은 전기통신사업자로 하여금 손해배상을 받을 이용자와 협의하도록 하고, 이에 관한 협의가 성립되지 않거나 협의할 수 없을 경우에는 당사자는 전기통신사업법 제37조의 규정에 따라 통신위원회에 재정을 신청할 수 있다. 그러므로 통신서비스 제공과 관련된 손해배상의 성질 및 범위에 대하여 혼란의 여지가 있다.

### (2) 손해배상 재정의 문제

전기통신사업법은 이용자와 사업자 사이의 손해배상 분쟁에 대한 재정제도를 두고 있다. 그러나 재정제도는 조정제도나 중재제도 등 다른 분쟁해결 수단과는 다른 특이한 제도로써 그 효과에 대한 법적 판단에 혼란이 발생할 수 있다. 특히 재정결정에 대하여 양당사자가 60일 이내에 소송을 제기하지 않으면 합의의 효력을 가진다고 정하고 있으나 이러한 합의의 효력이 분명하지 않다. 즉 전기통신사업법상 재정의 효력은 당사자간에 합의가 있는 것으로 의제하는 데 불과하므로 이러한 합의에 기초하여 강제집행을 할 수 없다. 따라서 전기통신업무와 관련하여 양당사자는 통신위원회의 재정과 법원의 소송을 모두 이용할 수 있으며, 그 결과 자원의 낭비를 초래할 수 있다.

### (3) 분쟁처리제도

통신서비스는 보편적 이용이 필요하고, 자연적인 독점적 특성이 강한 기반시설 분야이므로 형평성을 고려한 보편적 서비스가 제공될 수 있도

록 하여야 한다. 그러므로 이러한 보편적 서비스를 이용자가 자신의 의사에 따라 거래할 수 있도록 하고, 이용자의 권리를 보호하기 위하여 보편적 서비스의 제공과 관련된 이용자와 사업자간 분쟁해결을 위한 조정 절차와 조정기구를 구성하는 것이 중요하다. 현재 전기통신사업법은 이용자 보호를 위하여 이용자와 사업자간의 분쟁을 해결하기 위한 제도로서 손해배상 분쟁에 관한 재정제도를 두고 있으며, 이는 통신위원회에 신청하도록 되어 있다. 그러나 통신위원회는 전기통신기본법 제37조에 따라 사업자간 협정체결, 불이행, 손해배상 등에 대한 재정 등 분쟁조정 기준을 담당하는 권한을 가지고 있지만 조정기능 및 재정의 효력 등에 있어서는 한계가 있다.

### 3. 피해구제의 문제점 해결방안

#### (1) 피해구제 법제의 정비

현행 전기통신사업법 제33조의2는 “전기통신사업자는 전기통신역무를 제공함에 있어 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 배상을 하여야 한다. 다만, 그 손해가 불가항력으로 인하여 발생한 경우 또는 그 손해의 발생이 이용자의 고의 또는 과실로 인한 경우에는 그 배상책임이 경감 또는 면제된다”고 규정함으로써 통신서비스 이용자에게 전기통신사업자에 대한 손해배상청구권을 인정하고 있다. 이에 대하여 독점규제법 제56조 제1항은 “사업자 또는 사업자단체는 이 법의 규정을 위반함으로써 피해를 입은 자가 있는 경우에는 당해 피해자에 대하여 손해배상의 책임을 진다”고 규정하고 제2항은 “제1항의 규정에 의하여 손해배상의 책임을 지는 사업자 또는 사업자단체는 그 피해자에 대하여 고의 또는 과실이 없음을 들어 그 책임을 면할 수 없다”고 규정하고 있다.

여기서 전기통신사업법 제33조의2의 배상책임의 본질은 과실책임으로서 일반 불법행위책임과 다르지 않다. 그러나 독점규제법상의 배상책임은 무과실책임이므로 소비자인 이용자에게 유리하다. 만일 통신서비스 제공과 관련하여 손해가 발생하여 양자의 책임이 함께 적용되면 전기통신사업법상의 손해배상책임은 의미가 없게 된다. 그러므로 전기통신사업

법상의 배상책임을 무과실책임으로 전환하는 방법과 독점규제법상의 배상책임을 전기통신역무와 관련된 손해에 대하여는 제한하는 방법이 고려된다. 전자의 경우 이용자인 소비자 보호에 적합하지만 무과실책임을 근거를 찾기 어렵다. 후자의 경우 금지행위를 한 전기통신사업자가 피해를 입은 이용자에게 손해를 배상하도록 한 제38조의 규정과 일관성을 가지며, 또한 제33조의2는 전기통신역무에 관하여 제기된 의견 또는 불만의 원인이 되는 사유의 발생과 이의 처리지연에 따른 손해를 배상하도록 되어 있다. 그러므로 전자의 방안이 소비자에게 유리하지만 현실적으로는 후자의 방안으로 해석하여야 할 것이다.

## (2) 재정제도의 보완

전기통신기본법은 전기통신사업자 또는 이용자가 당사자간 협의가 이루어지지 않거나 협의할 수 없는 경우 통신위원회에 재정을 신청할 수 있도록 하였다. 재정의 범위를 살펴보면, ①전기통신사업법 제33조의2의 규정에 의한 손해배상 또는 제46조의 규정에 의한 실비보상, ②전기통신사업법 제33조의5 제1항의 규정에 의한 전기통신설비의 제공, 제34조 제1항의 규정에 의한 상호접속, 제34조의3 제1항의 규정에 의한 전기통신설비의 공동사용, 제34조의4 제1항의 규정에 의한 정보의 제공 등에 의한 협정의 체결, ③제35조의5 제1항의 규정에 의한 전기통신설비의 제공, 제34조 제1항의 규정에 의한 상호접속, 제34조의 3 제1항의 규정에 의한 공동사용 등이나 제34조의4 제1항에 의한 정보의 제공 등에 의한 협정의 이행 또는 손해배상, ④기타 다른 법률에서 통신위원회의 재정사항으로 규정한 사항 등이다.

재정의 최종적 효력은 당사자간의 합의가 있는 것으로 의제되는데 불과하므로 당사자간에 합의가 있더라도 강제집행을 할 수 없다. 재정의 내용을 강제집행하거나 또는 재정에 의하여 합의되지 않은 경우 소송절차에 의하여야 한다. 그러므로 현재의 재정제도를 개선하여 사업자간 분쟁에는 행정권고제도 형태로, 그리고 소비자 분쟁의 경우에는 단순한 조정제도 또는 배상명령제도를 도입하는 방안이 고려된다. 한편 전기통신

역무에 대한 손해배상이 통신위원회의 재정신청과 법원에 민사소송이 중복적으로 제기된 경우 통신위원회의 재정절차를 중지하는 규정을 두어야 하며, 통신위원회가 공정하고 중립적인 판단을 할 수 있도록 소송절차에 준하는 조직과 절차를 구비하여야 할 것이다.

### (3) 분쟁처리제도의 조정

통신서비스에 대한 분쟁이 발생한 경우 통신위원회는 전기통신법 제40조의2에 따라 재정을 할 수 있으며, 재정을 하기에 부적합하거나 기타 필요하다고 인정하는 때에는 분쟁사건별로 분과위원회를 구성하여 이에 관한 알선을 할 수 있다(동법 제40조의3). 그러나 재정이라는 구제절차는 한계를 가질 수밖에 없으므로 중재에 의하는 것이 바람직하며, 나아가 자문 및 권고도 가능하도록 하여야 할 것이다.

## 제 5 절 통신서비스 이용자의 개인정보 보호에 관련된 사항

### 1. 서

모든 정부규제는 정도의 차이가 있지만 소비자 보호를 목적으로 하고 있다. 그런데 소비자 보호의 문제를 접근하는 방법으로는 소비자 주권론<sup>79)</sup>이 있다. 소비자 주권론은 시장이 완전하게 기능을 한다면 소비자 문제가 발생하지 않겠지만 현실적으로 시장은 불완전하기 때문에 소비자 문제가 발생한다고 한다. 그러므로 소비자 주권론의 관점에서 통신서비스 시장에 관하여 소비자가 충분한 시장 정보를 가지고 있고 그리고 이러한 정보를 합리적으로 활용할 수 있다면 소비자는 시장에서 소비자 주권을 실현할 수 있다. 그러나 만일 소비자가 정보가 부족하거나 또는 불충분하면 소비자가 시장에서 소비자 주권을 행사할 수 없게 된다. 그러

79) 소비자 주권이란 시장이 완전하게 그 기능을 할 때 생산자가 무엇을 얼마만큼 생산하여야 할지를 결정하는 권리는 소비자에게 있다는 것이다(이기수, 경제법, 세창출판사, 1999, 318면 이하).

므로 이 경우 소비자 문제를 해결하기 위해서는 소비자에게 최대한의 정보를 제공함으로써 소비자 스스로 합리적인 판단을 내릴 수 있도록 하여야 한다.

통신서비스의 경우 경쟁을 통한 통신서비스 이용자의 편익증대가 규제의 핵심인 이상 이용자 보호 기능의 유지도 규제의 중요한 역할이라고 할 수 있다. 이는 적절한 시장 정보를 제공하여 시장의 실패를 예방하고 이용자를 보호하는 것과 사업자가 자발적으로 정보를 공개토록 하는 것이다. 이 방법은 기존의 금지나 강제적 기준부과 방식이 가지는 비용 유발, 국내산업 보호를 위한 시장의 왜곡, 지나치게 엄격한 기준적용으로 경쟁 확대를 저해하는 등의 문제를 개선하여 동일한 규제효과를 발휘하면서도 비용이 적게 드는 경쟁 지향적 방법이라고 할 수 있다.<sup>80)</sup>

따라서 다음에서는 통신서비스와 관련하여 통신서비스 사업자의 정보 제공에 대한 법적 문제를 검토하여 보기로 한다.

## 2. 이용자 정보보호의 문제점

### (1) 이용자 정보보호의 미약

인터넷의 보급 등 통신서비스의 보편화에 따라 정보의 취득범위가 비약적으로 증대되면서 이용자의 편익이 향상되었다. 이에 반하여 필요 없는 메일의 대량송신, 비방·중상정보의 발신 등 통신서비스를 부적절하게 이용하여 타인의 권리나 이익을 침해하거나 위법·유해한 정보를 유통시키는 등 사회적 문제가 발생하고 있다. 특히 전화, 인터넷, 팩스, 컴퓨터 통신 등을 통한 타인의 권리·이익을 침해하거나 위법·유해한 내용물을 불특정 또는 다수가 열람하도록 하는 개인정보 침해 사례<sup>81)</sup>가 빈번하게 발생하고 있다. 따라서 개인정보의 보호를 위한 법적·제도적 장치의 마련이 시급한 실정이다.

---

80) 李漢雄, 앞의 논문, 116면.

81) 2002년 통신위원회에 접수된 개인정보유출 피해에 대한 민원은 전체 민원의 1.0%에 불과하지만 그 피해의 광범위성이 문제되고 있다.

## (2) 정보유용행위

개인정보는 적법절차에 의하거나 본인의 동의를 얻은 경우가 아니면 그 공개가 금지되고, 다른 사업자로부터 제공받은 정보를 제공받은 목적을 벗어나 이용하는 것이 금지된다. 그러나 다른 전기통신사업자의 정보를 취급할 권한이 없는 부서 등이 이용하도록 하거나, 다른 전기통신사업자의 정보를 이용자의 동의없이 제3의 전기통신사업자에게 제공하거나, 다른 전기통신사업자의 정보를 이용자에게 제공하여 자신의 서비스를 이용하도록 유도하는 행위가 발생하고 있다.<sup>82)</sup> 그러나 우리나라는 제34조의5에서 정보유용 금지에 대한 원칙적 규정만을 가지고 있기 때문에 이에 대한 규정의 보완이 필요하다고 볼 수 있다.

## (3) 과금정보의 문제

전기통신사업이 발전함에 따라 다양한 서비스가 계속 개발되고 있으며, 이에 따라 요금체제도 다양해지고 있다. 따라서 전화요금청구서에는 다양한 정보를 담게 되었는데, 현재 전화요금청구서가 제공하는 정보는 제한적이고 이해하기가 어려워 부당한 요금이 청구될 가능성이 많다. 전화요금청구서는 납입금액에 대한 통고서로서의 기능 이외에도 이용자가 어떤 서비스를 제공받고 있는지, 제공받은 서비스의 요금 및 그 서비스가 어느 사업자에 의하여 제공받는지 확인하는데 필요한 정보를 제공한다. 특히 통합 과금 청구가 증가됨으로 인하여 부당요금 징수에 대한 불만<sup>83)</sup>이 많이 제기되고 있으므로 이에 대한 대책이 필요하다.

## (4) 발신자정보 공개의 문제

현행 전기통신사업법은 모든 통신비밀의 누설을 금지함으로써 발신번호표시 서비스의 제공을 금지하는 결과를 가져왔다. 이에 따라 발신자는

82) 1997년도 통신위원회 심결(1997. 12. 2)

83) 2002년 통신위원회에 접수된 통신서비스 관련 피해신고 건수 중 부당요금청구는 1188건으로 전체 신청건수의 20.5%를 차지하고 있으며, 2001년 한국소비자보호원에 접수된 정보통신서비스 관련 민원에서도 이동통신과 인터넷·PC통신 등에서 부당요금청구에 대한 피해가 신고 되었다.

자신이 통화를 시도하는 전화번호의 공개의 우려 없이 전화를 할 수 있다. 그러나 전화번호를 수신자가 알 수 없다는 점을 이용하여 수신자를 괴롭힐 목적으로 통화를 남용하는 사례가 증가하고 있다. 특히 이동전화의 보급이 늘어남에 따라 발신자뿐만 아니라 수신자의 프라이버시도 중요한 쟁점으로 부각되고 있으므로 발신자서비스 제공과 관련된 이용자 보호방안이 요구된다.

### 3. 정보보호의 문제점 해결방안

#### (1) 이용자 정보의 보호

전기통신사업법 제34조의4 제1항은 “기간통신사업자는 다른 전기통신사업자로부터 전기통신역무의 제공·상호접속 또는 공동사용 등이나 요금의 부과·징수 및 전기통신번호 안내를 위하여 필요한 기술적 정보 또는 이용자의 인적 사항에 관한 정보의 제공을 요청받은 경우에는 협정을 체결하여 요청받은 정보를 제공할 수 있다”고 규정하여 개인정보의 제공을 허용하고 있다. 다만 정보제공의 범위와 조건·절차·방법 및 대가의 산정 등에 대한 기준은 정보통신부장관이 고시<sup>84)</sup>하도록 되어 있다.

우리나라는 정보통신부고시에 의하여 전기통신설비의 정보를 제공할 의무를 정하고 있으나 이는 이용자를 보호하기 위한 것보다 공정한 경쟁 질서를 확립하기 위한 것으로 볼 수 있다. 그러므로 이용자의 통신정보를 보호하기 위한 방안으로는 통신사업자에게 이용자의 통신정보 보호방안을 마련토록 하고, 일단 통신이 완료되면 개인정보는 즉시 말소하거나 또는 이용자의 식별이 곤란하도록 몰개성화 할 것이 요구된다. 미국의 경우 공정거래위원회는 모든 통신사업자에게 이용자의 개인정보를 보호할 방안을 마련하도록 하고 있으며, 영국의 경우 전기통신사업자는 남용되기 쉬운 개인에 관한 중요한 정보를 가질 수 있으므로 개인에 관한 중요한 정보는 통신 후 즉시 말소 또는 삭제하도록 하고 있다.

84) 전기통신설비의 정보제공기준(정보통신부고시 제1997-58호)

## (2) 정보유용 금지

정보의 유용이란 상호접속 등으로 인하여 알게 된 다른 전기통신사업자의 정보<sup>85)</sup>를 자신의 영업활동에 사용하는 것이다. 이에 대하여 전기통신사업법 제34조의5 제1항은 “전기통신사업자가 본인의 동의가 있거나 법률의 규정에 의한 적법한 절차에 의한 경우를 제외하고는 자신의 역무 제공이나 전기통신설비의 제공 또는 상호접속으로 인하여 취득한 개별 이용자에 관한 정보를 공개하여서는 안 된다”고 규정하여 개인정보의 공개를 금지하고 있다. 그리고 동 조 제2항도 “전기통신사업자는 제34조의4의 규정에 의하여 제공받은 정보를 제공받은 목적에 한하여 사용하여야 하며, 다른 용도에 부당하게 사용하거나 제3자에게 제공하여서는 안 된다”고 규정하여 개인정보의 유용을 금지하고 있다. 이와 같이 우리나라의 전기통신사업법은 전기통신사업자가 보유하고 있는 이용자의 개인정보의 공개를 금지하고 있으며, 다른 사업자로부터 제공받은 이용자의 개인정보는 그 이용의 범위를 제한하고 있다. 이는 이용자를 보호하기 위한 것보다는 공정한 경쟁질서를 확립하기 위한 것이라고 볼 수 있다.<sup>86)</sup>

그러나 전기통신사업법 제34조의5 제1항은 전기통신사업자가 취득한 개인정보의 공개를 금지하고, 제2항은 다른 사업자로부터 제공받은 정보의 유용을 금지하고 있으므로 전기통신사업자 스스로 획득한 정보의 남용에 대하여는 이를 제재할 아무런 법적 근거가 없다. 따라서 통신서비스 이용자의 개인정보를 보호하고 이용자 정보를 영업활동에 이용할 수 있는 범위를 명확히 할 수 있도록 통신서비스 이용자의 정보 보호에 관한 가이드라인 제시가 필요하다.<sup>87)</sup> 이와 함께 정보통신부 장관이 통신서

85) 정보유용 행위의 대상이 될 수 있는 정보로는, ①다른 전기통신사업자의 전기통신 기술방식, 상호접속체계, 전기통신역무의 품질 등 정보통신관련 기술, ②다른 전기통신사업자의 전기통신역무 원가의 구성요소, 단위원가, 구매정보, 요금산정의 기초자료 등 회계관련 자료, ③다른 전기통신사업자의 이용자관련 정보, ④상호접속 등에 의하여 알게 된 다른 전기통신사업자의 영업관련 정보 등이다(李漢雄, 앞의 논문, 123면).

86) 李漢雄, 위의 논문, 151면.

87) 현행의 정보통신서비스 정보보호지침은 정보통신서비스 제공에 있어서 발생하는 개인정보 침해사고를 중심으로 규정되어 있으므로 전기통신서비스에 대한 내용보완이 필요하다.



비스 이용자의 정보 보호를 위한 기본적 사항을 규정할 수 있는 법적 근거를 둘 필요가 있다고 본다.

한편 통신서비스정보 제공 대상사업자의 범위를 확대하는 대신 정보유용 금지규정과 관련하여 제공받은 정보의 적법한 사용에 대한 구체적 기준을 마련할 필요가 있다. 이 경우 정보제공을 요청할 수 있는 자격과 조건을 명확히 하고, 요청된 통신정보의 범위를 서비스 현황 등을 감안하여 규정하여야 한다. 예를 들어 인터넷통신이 활발하게 이용되는 현재 상황을 고려하여 인터넷 통신 아이디를 통신정보의 범위에 포함하여야 한다.

### (3) 과금정보의 명확화

전화요금청구서는 요금 또는 접속료 징수와 관련된 개인정보를 담고 있으며, 이는 일정한 요건 아래 전기통신사업자가 처리할 수 있다. 그러므로 우리나라의 경우 정보통신설비의 정보제공기준에 따라 과금정보를 정하고 있다. 즉 고시 제11조 제2호는 “품질제고 또는 기술적인 사유로 과금정보를 기록하지 못하는 경우 상세과금정보”라고 규정하고 있다. 그러나 이러한 개념은 추상적이므로 과금정보는, ①가입자의 전화번호 또는 가입자의 전화를 확인할 수 있는 기타의 식별정보, ②가입자의 주소 및 전화의 형태, ③지불만기 상태에 있는 단말기의 총수, ④통화의 형태, 일자, 시작시각, 지급만기 상태에 있는 데이터의 전송량, 통화가 이루어진 전화번호 또는 기타의 식별정보, ⑤전항의 정보에 포함하지 아니하는 서비스의 제공일자, ⑥요금정보의 지급 등 구체적 기준이 필요하다고 본다.

### (4) 발신자정보 공개

발신번호 확인서비스의 제공은 수신자의 프라이버시를 강화할 수 있지만 발신자의 프라이버시를 침해할 수 있으므로 수신자 및 발신자의 프라이버시가 적절히 보호될 수 있는 대책이 필요하다. 그런데 전기통신사업법 제54조 제1항은 “누구든지 전기통신사업자가 취급 중에 있는 통신의 비밀을 침해하거나 누설하여서는 아니된다”고 규정하여 발신자의 전화이

용 관련 정보를 공개하는 발신번호확인서비스 제공을 금지하고 있다.<sup>88)</sup> 다만 통신비밀보호법 제13조는 발신번호 확인서비스 제공금지에 대한 예외로서 전화에 의한 폭언, 협박, 희롱 등으로부터 수신인을 보호하기 위하여 전기통신사업자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 수신인의 요구가 있을 때에는 송신인의 전화번호를 수신인에게 알려 줄 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 전기통신사업법 제54조 제1항에 있어서 통신비밀에 대한 명확한 정의와 통신비밀의 침해 및 누설로부터 어느 범위까지 보호되어야 하는지 분명하지 않다. 다른 한편 발신자정보 공개는 현행법상 가능하지 않으며, 이를 약관이나 법률의 해석에 의하는 경우 한계가 있으므로 입법적 해결이 바람직하다.<sup>89)</sup> 이 경우 공개기관의 주체, 공개요건 및 공개절차에 대한 규정을 두어야 한다. 특히 공개기관 주체의 경우 현행법상 통신비밀 보장의 문제, 기관 판단의 소송제기 가능성, 공개에 관한 판단능력 등의 문제가 제기될 수 있으므로 어떠한 주체가 적합할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 나아가 발신자정보 공개를 가능하게 하는 경우에도 공개되지 않는 경우를 충분히 고려하여 입법화하여야 할 것이다.

---

88) 현재 발신번호확인서비스가 금지되어 있으므로 전기통신사업자는 이를 대신하는 유사서비스를 제공하고 있다. 예컨대, LG텔레콤의 '수퍼 프라이버시 서비스', 한솔PCS의 '투넘버 서비스', 한국통신프리텔의 '프리넘버 서비스', SK텔레콤의 '넘버플러스, 수신전화 확인, 수신자비밀번호 서비스', 하나로통신의 '멀티벨 서비스'가 그것이다.

89) 李漢雄, 앞의 논문, 169면.

## 제5장 결론

통신서비스 시장을 규율하는 통신법령은 통신기술의 발전과 통신시장 환경의 변화, 주요 정책이슈에 대응하여 크고 작은 개정을 겪어 왔다. 특히 통신서비스의 양적 확대에 따라 고도통신 및 다양한 서비스가 제공되면서 통신서비스 이용자 이익의 보호를 위한 기존 제도의 강화와 추가적인 새로운 제도의 도입이 요구되고 있다.

통신서비스 이용자 보호는 다양한 측면에서 검토될 수 있다. 그 중 하나는 규제완화를 통하여 경쟁을 촉진함으로써 이용자의 편익을 증진시키는 방법이다. 경쟁정책은 사업자뿐만 아니라 소비자에게도 이익이 되므로 소비자 보호라는 목적을 효율적으로 달성할 수 있다. 그러나 통신시장에의 진입을 보다 경쟁적 구조로 바꾼다고 하여 시장에 공정한 경쟁이 이루어지고 있다고 할 수 없다. 보다 공정한 시장경쟁을 확보하기 위해서는 반경쟁적 행위를 규제하는 행위규제가 수반되어야 한다. 이러한 행위규제로는 시장지배적 지위의 남용, 요금규제, 부당한 공동행위에 대한 규제를 들 수 있다. 따라서 통신서비스 이용자 보호를 위하여 통신시장에는 진입규제와 같은 구조규제는 완화하고, 반경쟁적 행위를 규제하는 행정규제를 동시에 적용할 필요가 있다.

첫째, 규제제도의 완화를 통하여 이용자를 보호할 수 방안으로는 규제 권한 배분체계의 개선, 통신위원회의 권한 강화, 금지행위 유형의 명확화를 들 수 있다. 현재 전기통신사업자의 불공정거래행위에 대하여는 공정거래위원회와 정보통신부장관에게 규제권한이 중복적으로 부여되어 있으므로 이러한 규제권한의 배분에 대한 정비가 필요하다. 그리고 정보통신부의 규제권한은 다시 정보통신부장관과 통신위원회에 배분되어 있으나 대부분의 중요한 권한은 정보통신부장관에게 부여되어 있고, 통신위원회는 심의기관으로서 정보통신부장관을 자문하는 역할에 국한하고 있다. 그러므로 통신위원회가 요금규제 등에 관여할 수 있도록 그 역할과 범위를 확대·강화할 필요가 있다. 나아가 통신사업에 관한 불공정거래행위에 대한 규제는 정보통신부장관에게 부여하되 이들 유형 및 기준에 관한

행위는 법률에 반영하여야 할 것이다.

둘째, 이용약관 개선을 통하여 이용자를 보호할 수 있는 방안으로는 이용약관의 개선, 이용자의 이익 침해행위 제재, 손해배상 제정절차의 보완 등을 들 수 있다. 현재 통신서비스 이용약관은 사업자간 거래와 소비자간 거래를 구분하고 있지 않으므로 이를 분리하여 적용하여야 할 것이다. 이를 위해서는 이용자의 정의에서 전기통신사업자가 포함되지 않도록 하여야 하며, 또한 통신서비스 이용계약 체결 이전의 소비자도 보호할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 전기통신사업법은 부당한 약관내용에 대한 규제를 매우 한정적으로 규정하여 전기통신사업에 특수한 불공정약관에 대한 규제가 매우 미약한 실정이다. 그러므로 약관조항의 공정성 확보를 위하여 약관규제법의 취지를 고려하여 약관심사를 하여야 하며, 이러한 사법적 심사가 용이하도록 단체소송 또는 집단소송제도의 도입이 고려될 수 있다.

한편 전기통신사업법은 거래를 해치는 불공정거래 행위는 통신서비스 이용자의 이익을 침해하는 것으로 간주하고 이러한 금지행위의 유형을 제한적·열거적으로 규정하고 있다. 이와 같은 전기통신사업자의 금지행위에 대한 규정은 산업정책적 고려 때문에 소비자 보호에 충분하지 않을 뿐만 아니라 새로운 시장 환경의 변화에 따라 소비자 피해가 계속 발생하고 있다. 그러므로 전기통신사업자의 금지행위의 구체적 기준의 근거를 마련할 필요가 있으며, 광고 등 부당한 고객유인 행위를 규제할 수 있도록 그 내용을 개선하여야 한다. 나아가 미성년자, 어린이 등을 상대로 하는 불공정거래행위를 하지 않도록 하는 조항도 마련하여야 한다.

다른 한편 현행 법제에 따르면 통신서비스 이용과 관련된 손해배상청구는 통신위원회와 법원에서 동시에 진행될 수 있으므로 이 경우 통신위원회의 재정절차를 중지하도록 하여야 한다. 그리고 통신위원회의 재정제도는 사업자 분쟁의 경우에는 행정권고제도 형태로 유지하고, 소비자 분쟁의 경우에는 순수한 조정제도 또는 배상명령제도를 도입하는 것이 바람직할 것이다. 나아가 전기통신사업법에도 소비자를 상대로 한 불법행위의 유형을 정하고, 부당한 고객유인행위, 소비자 오인 유발행위에 대한 배상근거도 마련하여야 할 것이다.

셋째, 이용자 정보보호 대책으로는 통신서비스 이용자의 개인정보를 보호하고 이용자 정보를 영업활동에 이용할 수 있는 범위를 명확히 할 수 있도록 통신서비스 이용자의 정보보호에 관한 가이드라인 제시가 필요하다. 이와 함께 정보통신부장관이 통신서비스 이용자의 정보보호를 위한 기본적 사항을 규정할 수 있는 법적 근거를 둘 필요가 있다고 본다.

오늘날의 고도화된 통신서비스의 계층구조와 정보화 요소의 다원적 구조는 정책적으로 새로운 패러다임의 창출을 필요로 한다. 여기서 통신서비스의 계층구조화는 직접적으로 통신정책의 계층구조화를 의미하고, 각 계층에 영향을 미치는 제반 분야별 통신정책 사이의 연계성과 상호작용성을 전제로 한다. 특히 고도화된 통신망은 수많은 개별 단위네트워크의 복잡한 결합체로 이루어지므로 복잡한 상호접속의 문제가 발생하고, 사업구조에 따라 “공정준거”(criteria of fairness)의 투명화가 긴밀히 요구된다. 따라서 정보사회에 대비한 통신서비스 이용자 보호는 현재 이루어지고 있는 정보통신과 관련한 기술의 변화, 경제사회 전반의 정보화 진전, 그리고 경제사회 조직의 변화에 맞추어 이루어져야 할 것이다.

## 참고문헌

### 【국내단행본】

- 이기수, 경제법, 세창출판사, 1999
- 이상직, 통신법 개론, 진한도서, 1999
- 이은영, 약관규제법, 박영사, 1994
- 황적인·권오승, 경제법, 법문사, 1997
- 통신위원회, 통신서비스 이용자 민원사례집, 2004

### 【국내논문】

- 김영호, “전기통신사업법상 불공정거래행위의 해석론체계에 관한 소고”, 정동윤교수회갑기념논문집 (1999.7)
- 강창경, 정보통신 이용자 보호법제 개선방안, 연구보고 2001-09, 한국 소비자보호원 (2002.4)
- 강홍렬/권현영, 정보통신관련 종합법률체계 연구, 정책연구 97-08, 정보통신정책연구원 (1997.12)
- 박정훈, 전기통신사업법상의 이용자 보호 및 통신사업자간 공정경쟁에 관한 연구, 참고자료 98-08, 정보통신정책연구원 (1998.12)
- 박종훈/권오상, “해외 각국의 통신사업자 분류체계”, 『정보통신정책』, 제12권 18호 (2000. 10)
- 서보현 외 7인, 전기통신사업법 개정방향 연구, 연구보고 99-26, 정보통신정책연구원 (1999.12)

## 참 고 문 헌

- 염용섭 외 7인, 통신시장 공정경쟁 및 이용자 보호를 위한 규제법 체계 재정립 방향 연구, 연구보고 99-39, 정보통신정책연구원 (1999. 12)
- 염용섭 외 4인, 통신서비스 환경변화에 따른 법령 정비, 연구보고 02-33, 정보통신정책연구원 (2002.12)
- 이상덕, 일본 정보통신정책 영향분석 및 우리의 대응과제, 연구보고 98-05, 정보통신정책연구원 (1998.12)
- 이인숙/류관홍, “정보통신서비스 개관”, 『전기통신연구』, 제7권 제4호 (1993.12)
- 정신량, “미국의 1996년 전기통신법 개정내용과 전망”, 『통신정책동향』, 제8권 3호 (1995)
- 이한웅, “전기통신이용자 보호를 위한 규제에 관한 연구”, 박사학위논문 (동의대), 2000
- 하철영·이한웅, “전기통신사업법상의 이용자 보호에 관한 연구”, 『동의법정』, 제16집 (2000)
- 통신위원회, 2001, 2002, 2003년도 통신위원회 심결집
- 한국소비자보호원, “2003년도 『소비자상담·피해구제 동향』분석”, 2004. 3

## 【 외국문헌 】

### 1. 일 본

- 土佐和生, 電氣通信と法, 現代の法, 岩波書店, 1997
- 南部鶴彦, “電氣通信事業法と競争原理”, 『ジュリスト』 832号 (1994. 12)
- 齊藤忠夫, “今後の情報通信に関する法制度のあり方”, 『ジュリスト』 1057号 (1994. 12)

## 2. 구미문헌

### (1) Book

Daniel L. Brenner, *Law and Regulation of Common Carriers in the Communications Industry*, 1992

E. Susan Singleton, *EC Competition law and telecommunication*, 2 ed, 1999

John D. Zelezny, *Communications Law*, 2 ed. 1995

### (2) Articles

David Molony, *Debate on the Communications Regulatory Body*, *Communication Week International*, 1997. 7. 14

Moritz/Scheffelt, “Telekommunikationsrechtliche Vorfragen”, in *Handbuch Multimedia-Recht*

DECD, *Review of abuse of dominance principles in national and international settings*, 1999. 9

### (3) 외국법령 및 지침

OFTEL, “OFTEL publishes Market Influence Determination Guideline”, 2000. 3. 17.

OFTEL, “OfTel consults on future BT price controls”, 2000. 3. 17.

Police and Rules Concerning Changing Long Distance Carriers, Report and Order, 7 FCC Rcd. 1038, para. 6, 70 Rad. Reg. 2d(P&F) 321(1991)



참 고 문 헌

Police and Rules Concerning Unauthorized Changes of Customer's Long Distance Carriers, Notice of Proposed Rule Making, 9 FCC Rcd. 6885, para. 1, 78 Rad. Reg. 2d(P&F) 227(1994)

Policies and Rules Concerning Unauthorized Changes of Customer's Long Distance Carriers, CC Docket No. 94-129, December 15, 1998.

Telecommunications Carrier's Use of Customer Proprietary Network Information and Customer Information, Second Report and Order on February 26, 1998.

Truth-in-Billing and Billing Format First Report and Order and Future, Notice of Proposed Rule Making, CC Docket No. 99-72, April 15, 1999

[부 록] 전기통신고객 보호령  
(Telekommunikations-Kundenschutzverordnung)

1997년 12월 11일 제정 (BGBl. 1, S. 2910)

2002년 8월 20일 개정 (BGBl. I, S. 3365)

1996년 7월 25일 전기통신법 제41조에 근거하여 연방정부가 제정함

제 1 장 총 칙

제 1 조 (적용범위) ①이 시행령은 공중 및 계약상 전기통신서비스를 사용하고 있거나 사용하려는 자(고객)에 대한 전기통신서비스제공자의 개별적 권리와 의무를 규정한다.

②이 시행령과 다른 고객에게 불이익 한 합의는 무효이다.

제 2 조 (차별금지) 시장지배적 공중전기통신서비스제공자는 다른 조건이 실질적으로 정당한 경우를 제외하고 전기통신서비스를 누구에게나 동일한 조건으로 제공하여야 한다.

제 3 조 (서비스 구분) ①시장지배적 공중전기통신서비스제공자는 전기통신서비스를 사실상 상호 구분할 수 있는 범위 내에서 시장의 일반적 수요에 적합하게 독립된 서비스로 각각 제공하여야 한다. 구분된 서비스는 서비스명세서에 별도의 서비스명칭을 사용하고 별도의 요금체계를 갖고 있어야 한다.

②다양한 서비스가 같이 제공되거나 같은 계산서에 통합된 경우 각 서비스를 분리하여 표시하여야 한다.

제 4 조 (서비스제공자에 대한 역무의 제공) ①공중전기통신망운영자는 전기통신서비스제공자가 자신의 이름 및 계산으로 전기통신서비스를

공중에게 판매하고 자신의 고객에게 제공할 수 있도록 역무를 제공하여야 한다. 이러한 의무는 개별적 사례에서 실질적으로 정당하지 않는 경우 효력이 없다. 전기통신법 제97조 제5항에 규정된 해당 의무에는 영향이 없다.

②통신망운영자는 서비스 제공자를 전적으로 또는 비정상적으로 오랫동안 자신에게 구속하거나, 서비스 제공자의 요금 및 서비스조건 내지 다른 활동영역에 대하여 제한을 가해서는 안 된다. 통신망운영자는 사실상 정당한 사유가 존재하지 않는 한 자신의 운영 또는 관련 기업보다 불리한 조건을 제시해서는 안 된다.

제 5 조 (접속가격의 산정) 서비스제공자는 요금산정시 다음의 원칙을 준수하여야 한다.

시간제 요금으로 접속하는 공중전기통신서비스의 기간은 규칙적인 조정하에 공적인 시간표준(Zeitnomals)으로 산출해야 한다.

제1문에 따라 산출된 접속정보를 요금으로 청구하기 위한 환산하는 시스템, 절차 및 기술적 설비는 서비스제공자에 의하여 산정이 정확한지 그리고 구역별데이터(Verzongsdaten)를 포함하여 계약상 합의된 요금이 일치하는 지에 대하여 규칙적으로 검사를 받아야 한다.

제1문에 따른 요건 및 제2문에 따른 정보처리설비의 산정의 정확성과 요금정확성은 품질보증시스템에 의하여 안전성이 확보되거나 또는 매년 서약한 공적으로 임명된 전문가 또는 이와 동일한 자에 의하여 검증되어야 한다. 위 규정 내용을 준수하고 있다는 사실을 증명하기 위하여 규제관청에게 품질보증시스템에 대한 공인검사기관의 검사필증 또는 서약한 공적으로 임명된 전문가의 검사결과를 제시하여야 한다.

제 6 조 (역무의 정지) ①전기통신법 제19조에 따라 보편적 역무를 제공할 의무를 부담하거나 또는 전기통신법 제97조 제1항에 따라 역무를 제공하는 사업자는 유럽연합법에 합치하는 기본적 요건에 근거하여서만 그 역무를 일시적으로 정지 또는 제한할 수 있다. 사업자는

소비자의 이해관계를 고려하여야 하고 역무의 조정 또는 제한은 기술적으로 가능한 범위 내에서 당해 서비스에 한정되어야 한다.

②다음의 각호는 보편적 서비스의 제한을 정당화하는 기본적 요건에 해당한다.

1. 통신망운영의 안전성
2. 통신망통합의 유지, 특히 통신망, 소프트웨어 또는 저장된 데이터에 대한 심각한 장애의 방지
3. 서비스의 상호 실행가능성
4. 정보보호

③공중전기통신서비스제공자가 장기간, 일시적으로 역무를 정지 또는 제한을 하는 경우 고객에게 적절한 방식으로 역무정지의 종류, 범위 및 기간에 관하여 고지하여야 한다. 예측 가능한 역무의 정지 또는 제한의 경우 계속된 연결이 필요하거나 언제나 연결을 할 필요가 있고, 이를 고객이 이유에 대한 진술과 함께 사업자에게 서면으로 통지한 경우에는 사업자는 이 고객에 대하여 사전고지 의무를 진다. 정지의 시작에 관한 통지의무는 다음의 경우에는 생기지 않는다.

1. 고지가 상황에 따라 객관적으로 사전에 가능하지 않거나,
2. 고지로 인하여 이미 발생한 중단의 제거가 지체되는 경우.

제 7 조 (책임) ①고객의 공중전기통신서비스제공자에 대한 손해배상청구권 및 부작위청구권은 전기통신법 제40조 및 일반 법률규정에 의한다.

②공중전기통신서비스제공자는 재산적 손해에 대하여 각 이용자에게 12,500유로까지 책임을 부담한다. 이는 자신이 공중전기통신서비스를 제공하는 이용자에게는 적용되지 않는다. 공중전기통신서비스제공자는 이러한 역무에 대한 책임을 상호간의 합의를 통하여 최고액을 제한할 수 있다. 계약상 책임의 한정은 피해를 입은 최종 고객에 대한 다른 이용자의 최소한의 책임액에 미달되어서는 안 된다. 모든 피해자에 대한 사업자의 책임은 각 손해발생 사건 당 10,000,000유로로 제한된다. 다수인이 동일한 사건에 근거하여 청구할 배상액이 최

고한도를 넘는 경우 각 손해배상은 모든 손해배상청구권의 총액이 최고액의 한도를 넘는 정도에 따라 감축된다. 손해가 고의로 야기된 경우 최고액에 따른 책임의 제한은 적용되지 않는다.

제 8 조 (소멸시효) 공중전기통신서비스제공자와 그 서비스이용을 통하여 발생하는 고객의 계약상 청구권은 2년의 소멸시효에 걸린다. 민법 제201조는 준용된다.

## 제 2 장 음성통신서비스와 망접속

### 제 1 절 총 칙

제 9 조 (보편적 서비스로서의 이용가능성) ①기업이 전기통신법 제19조에 따라 보편적 서비스에 대한 의무 또는 전기통신법 제97조 제1항에 따른 의무에 근거하여 음성전화서비스 및 이와 직접적 관계있는 의무를 제공하는 한도에서, 고객은 그 기업에 대하여 법률 또는 보통거래약관의 범위에서 해당 의무의 이행청구권을 가진다. 망접속은 고객에게 법률의 범위 내에서 국내외 통화를 하거나 수신할 수 있도록 하여야 하며, 음성, 팩스 및 데이터 통신에 적합하여야 한다. ②서비스 제공자가 고객에게 전기통신-보편적 서비스령에 따른 최소한의 목록에도 적합하지 않은 의무를 제공하고 그가 고객에게 계약체결시 서면으로 이러한 상황을 알리지 않은 한도에서, 고객은 해지기간을 준수하지 않고 보편적 서비스를 제공하지 않는 자신의 음성전화서비스제공자와의 계약을 해지할 수 있다.

제10조 (토지소유자의 동의) ①공중전기통신망에의 접속제공자는 당해 토지에 대하여 물권자의 동의(Einverständniserklärung)가 망운영자에게 제출될 것을 조건으로 이러한 의무에 관한 계약을 체결할 수 있다(토지소유자의 동의, 별표 1).

②망운영자는 그에 응하여 물권자에게 의사표시를 한다(별표 2).

③공중전기통신망에의 접속이 다른 사업자에 의하여 제공되는 경우, 토지소유자가 별도의 토지소유자 동의를 하지 않고 권리자의 필요한 이용이 공동이용에 반하지 않는 한도에서, 토지소유자 동의를 권리자는 공중전기통신망에 접속을 제공하는 다른 서비스제공자에게 토지 및 그것에 존재하는 건물에 설치된 선과 시설의 공동이용을 가능케 하여야 한다. 그는 이에 대한 대가로 효율적인 역무의 제공비용을 기준으로 하는 요금을 청구할 수 있다.

제11조 (담보의 제공) ①전기통신법 제19조에 따라 보편적 역무를 이행할 의무를 부담하는 공중전기통신서비스제공자는 고객이 자신의 계약상의 급부를 이행하지 않거나 또는 적당한 시기에 이행하지 않을 것이 염려되는 경우 최종소비자에 대한 보편적 서비스의 이전을 적당한 정도의 담보제공에 의존하도록 할 권리가 있다. 담보의 제공은 유럽 경제영역 내에 등록된 신용기관의 보증에 의할 수 있다. 서비스제공자는 담보와 제공을 이러한 보증 및 금전의 공탁에 제한할 권리가 있다. 담보제공은 그 이행의 요건이 소멸됨과 동시에 즉시 반환하거나 청산해야 한다.

②제1항 1문상의 적당한 것이라 함은 원칙적으로 준비가격에 6배의 기본가격을 추가한 금액으로 본다. 더 높은 금액의 청구는 고객의 개별적 사례의 상황에 기초하여 고객에게 근거를 제시해야 한다. 여기서 담보할 청구권의 확정을 위하여 일반적인 망접속 또는 음성전화 서비스의 제공에 관한 이전의 계약관계에서 발생한 지급연체액, 소비자의 전화통화 및 지급습성 그리고 장래에 요금체제가 상승할 것이라는 객관적 사정을 고려하여야 한다.

③그밖에 공중전기통신서비스제공자의 담보에 관하여는 일반 법률에 따른다.

제12조 (고장처리 서비스) 음성전화서비스의 시장지배적 사업자는 고장에 대한 고객의 요구를 지체없이, 그리고 밤과 일요일과 휴일에도 응하여야 한다. 고장처리 서비스에 대한 계약조건은 사업자의 보통 거래약관에 규정해야 한다.

제13조 (일반적 망접속) ① 고정된 공적 전기통신망에의 일반 접속은 장소적으로 자유롭게 접속할 수 있는 선로(Schnittstelle)를 제공해야 한다. 이는 고객과 합의한 적합한 위치에 설치해야 한다. 여기서는 개방된 망접속(Open Network Provision)의 도입을 통하여 전기통신서비스의 국내시장 실현을 위한 1990년 7월 28일의 위원회 지침 90/387/EWG의 제5조 제1항(ABl. EG Nr. L.192, S. 1)에 따라 경쟁을 지향하는 전기통신환경에 대한 위원회 지침 90/387/EWG와 92/44/EWG의 적용을 위한 1997년 10월 6일 유럽의회 및 위원회 지침 97/51/EG의 제1조 5호(ABl. EG Nr. L 195, S. 23)의 형식으로 유럽연합 관보에 게재되거나 또는 위의 지침 제10조와 관련을 가진 제5조 제3항에 따라 구속력이 있다고 표시된 규범과 선로특성을 고려해야 한다.

②고객은 음성전화서비스의 영역에서 특정한 종류의 호출번호(Rufnummer)의 특정방식에 의한 망차단을 통하여 자신의 망접속에 대한 이용을 제한할 수 있는 가능성을 가져야 한다.

③고객은 기술적으로 실행 가능한 범위 내에서 음성전화서비스의 시장지배적 사업자에게 정보보호법 규정의 범위 내에서 일반적 망접속을 통하여 호출자의 가입자 호출번호 표시 및 직접통화를 가능케 할 것을 요구할 수 있다.

④공적 전기통신망에 대한 일반적 접속은 교환 및 보조서비스 그리고 가입자 호출번호에 관한 알림서비스에 대한 접속 가능성을 열어 놓아야 한다.

⑤고객이 공적 전기통신망에 대한 일반적 망접속 사업자를 교체한 경우 해지는 신규사업자에 의하여 수령되고 구 사업자에게 전달될 수 있다.

제13조의a (부가가치서비스 호출번호의 이용) 고객에게 전기통신서비스 외에 기타의 서비스를 제공할 수 있는 번호(부가가치서비스 호출번호)를 이용하게 한 자는 고객에게 어떠한 광고, 물건 또는 기타의

역무를 법률규정에 반하여 송부하거나 또는 전달할 수 없음을 서면으로 알려야 한다. 고객에게 부가가치서비스 호출번호를 이용하게 한 자가 호출번호가 1분에 반하여 이용된다는 사실을 확실히 알고 있는 경우 그는 지체없이 장래에 그와 같은 법률위반이 일어나지 않도록 적합한 조치를 취하여야 한다. 특히 최고의 효과가 없고 반복적인 또는 중대한 위반에 대하여 확실히 알고 있는 경우 가능한 한도에서 부당하게 이용되고 있는 부가가치서비스 호출번호를 차단하여야 한다.

## 제 2 절 계산서와 이의제기

제14조 (개별접속의 증명) 고객이 공중음성통신서비스를 위하여 정하여진 변제기 이전에 개별접속에 따라 분류된 계산서를 요구하는 경우 서비스 제공자는 기술적인 가능성 및 정보보호법 규정의 한도 내에서 이러한 개별접속의 증명을 부여하여야 한다. 이는 역무의 특별한 특성으로 계산서가 일반적으로 부여될 수 없는 경우 적용되지 않는다. 개별접속의 증명은 정보보호법 규정의 한도 내에서 발생한 요금청구의 검사 및 통제가 가능하도록 요금을 상세하게 제시해야 한다. 개별접속 증명의 표준방식은 무상으로 제공되어야 한다.

제15조 (계산서의 작성) ①고객이 다른 공중전기통신서비스제공자와 다른 합의를 하지 않은 한도에서, 공중전기통신망접속제공자는 고객이 다른 망서비스 제공자의 접속선택을 통하여 발생한 접속요금도 증명하는 계산서를 작성해야 한다. 계산서에는 개별적인 망서비스 제공자의 이름, 도달 가능한 주소, 무료서비스 번호 및 적어도 고객에게 부과된 요금의 총액을 기재해야 한다. 제14조는 영향이 없다. 계산서 작성자에 대한 요금의 지급은 계산서에 명시된 다른 사업자에 대하여도 지급의무를 면하게 하는 효력이 있다. 계산서 작성자는 고객에 대한 청구권을 관철할 목적으로 다른 사업자에게 필요한 현황 및 접속정보를 제공해야 한다.



②고객이 계산서의 일부만 지급한 경우 달리 합의하지 않는 한 의심스러운 경우 개별사업자의 청구권의 총채권에 대한 비율로 지급이 각각 이루어진 것으로 보아야 한다.

③계산서 작성자는 계산서 수령자에게 계산서에 기재된 개별적 청구에 대하여 이의를 제기할 권리가 있음을 알려야 한다.

제16조 (요금청구의 증명) ①고객이 공중음성통신을 예정하여 전기통신망으로 제공된 공중전기통신서비스에 있어서 계산서에 기재된 접속요금의 금액에 대하여 이의를 제기한 경우 접속비용은 공동이용자 보호의 유지하에 개별요금 증명에 대한 요구가 없더라도 개별적인 접속정보로 분류하고 기술적으로 검사해야 하며 소비자의 요구가 있는 경우 이 서류를 제시해야 한다.

②기술적 이유 또는 소비자의 요구에 따라 접속정보를 저장하지 않거나 또는 저장된 접속정보를 고객의 요구에 따라 또는 법적 의무에 근거하여 삭제하였으며, 고객이 법률의 규정에 정해진 저장된 접속정보의 삭제기간에 대하여 인쇄기술상 명백한 방식으로 요금청구서를 통하여 명시된 경우 서비스 제공자는 어떠한 증명 의무도 부담하지 않는다. 기술적인 이유로 저장되지 않으며 고객에게 계산서부과 이전에 연결가능성의 제한을 인쇄기술상 명백한 방식으로 명시된 경우 서비스 제공자는 증명 의무를 면한다.

③서비스 제공자는 일반적 망접속이 고객에게 제공선로까지의 역무가 기술적으로 하자없이 이행되었고 그리고 적절하게 산정되었다는 입증 의무를 부담한다. 이의를 제기한 요금산정에 영향을 미칠 수 있는 하자가 기술적 검사로 발견된 경우 사업자가 접속요금이 부적절하게 산출된 것으로 추정된다. 망접속이 소비자에게 책임 없는 영역에서 이용되었다는 사실이 입증되거나 또는 접속요금 금액이 공중전기통신망에 대한 제3자의 조작에 의해서 결정되었다는 사실을 적법하게 인정할 수 있으면 서비스제공자는 당해 접속요금을 고객에게 청구할 권한이 없다.

제17조 (불명확한 청구액에서 요금의 산정) 산정한 접속에 대한 요금 청구가 정확하지 않은 것으로 보이고 정확한 금액을 확정할 수 없는 경우 요금청구는 이의 없이 도과한 6회의 청구기간동안 각 서비스 제공자의 요금청구의 평균을 기초로 산정한다. 고객의 일반적 망접속이 요금청구액에서 고객에게 적절하게 산정되었는지에 관하여 정황에 따라 매우 의심이 가는 경우에도 또한 같다. 서비스제공자를 통한 일반적 망접속의 시기가 6회의 청구기간보다 짧은 경우 현존하는 청구기간의 횟수에 근거한다. 평균적 산정에 있어서 사실관계가 고려되어야 한다. 전년도의 해당 청구기간에서 유사한 상황이었다면 평균계산금액보다 더 낮은 요금청구가 있었던 경우 이러한 요금청구가 산정한 요금청구를 대신한다. 이에 따라 과도하게 지급된 요금은 반환된다. 해당청구기간 동안 망접속이 전혀 이루어지지 않았다는 입증은 고객이 할 수 있다.

제18조 (고객의 요금액 지정) 2001년 1월 1일부터 고객은 공중전기통신서비스제공자에게 그가 역무를 이용하고자 하는 월별 이용요금액을 지정할 수 있다. 서비스제공자는 고객의 동의없이 이러한 이용요금액이 초과되지 않도록 조치를 취해야 한다.

제19조 (차단, 지급지체) ①고정된 공중전기통신망에 대한 일반적 접속제공자와 음성서비스제공자는 역무를 다음의 경우 전부 또는 일부 차단할 수 있다. 고객이

1. 적어도 75유로의 지급의무를 지체하고 제공한 담보가 소진되었거나 또는

2. 제2항에 따른 차단이유가 존재하는 경우이다.

②차단은 서면에 의한 독촉이 있고 법원에 법적 보호를 구할 가능성이 있음을 고객에게 고지한 후 적어도 2주 이후에 실행될 수 있다. 차단의 독촉은 이행의 최고와 함께 행할 수 있다. 차단은 다음의 경우에만 예고 및 유예기간의 준수없이 허용된다.

1. 고객이 기간의 제한 없는 계약관계의 해지를 야기하거나 또는

2. 서비스 제공자 설비에 대한 위협, 특히 최종설비의 반작용에 의한 망의 위협 또는 공중의 안녕의 위협이 존재하거나
  3. 요금부담이 매우 높은 정도로 증가하고, 고객이 장래에 의무 차단시 그 사이에 제공한 의무에 대한 요금을 지급하지 않거나 완전히 지급하지 않거나 또는 적기에 지급하지 않고, 제공된 담보를 소진하고, 그리고 차단에 상당한 이유가 있다는 사실이 존재하는 것으로 취급하는 것이 정당화 되는 경우
- ③차단은 기술적인 가능성의 범위 내에서 당해 서비스에만 제한되어야 하고, 그 실행이유가 소멸하는 즉시 지체없이 거두어들여야 한다. 일반적 망접속의 완전차단은 1주일의 예고차단의 실행 이후에 행할 수 있다.
- ④제1항 1문에 따른 차단은 계산서에 근거한 이의가 제기되고 그리고 제17조에 따른 평균 금액이 지급되거나 또는 지급유예의 합의가 있는 경우 행하여지지 않는다.

### 제 3 절 개별적 부가서비스

- 제20조 (가입자 호출번호의 부여) ①전기통신법 제43조 제2항에 따른 규정에 따라 가입자 호출번호가 행정관청에 의하여 부여되지 않은 경우 고객은 공중전기통신망에 대한 접속제공자로부터 필요한 가입자 호출번호를 서면으로 부여받는다(파생적 부여). 호출번호 부여는 전기통신망운영자 또는 전기통신서비스사업자가 행정관청으로부터 부여받은 호출번호집합으로부터 이루어진다(원초적 부여).
- ②고객은 전기통신법 제43조 제2항에 따라 행정관청에 의하여 확정된 요건, 규정 및 망운영자에게 부과된 의무의 범위 내에서 차별없는 가입자 호출번호 부여를 요구할 수 있는 권리를 가진다. 이는 고객의 사업자가 동시에 망운영자가 아닌 고객의 경우에도 같다. 최종고객은 가입자 호출번호의 부여를 통하여 전기통신법, 전기통신법 제43조 제2항에 따른 조건과 규정의 범위 내에서 서비스 제공자와 독립되고 계속되는 가입자 호출번호 이용권을 취득한다. 가입자 호출번호는 법

를행위에 의하여 양도할 수 없다.

③전기통신법 제43조와 이 법과 관련하여 반포된 절차규정에 따라 서비스 제공자에 대한 행정기관의 조치 또는 결정에 의하거나, 호출번호가 소비자의 부정확한 진술에 근거하여 가입자 호출번호의 변경필요성이 발생한 경우 고객은 가입자 호출번호의 변경을 인용하여야 한다.

④서비스 제공자는 가입자 호출번호의 부여를 이유로 부여와 결부된 비용만 청구할 수 있다.

⑤이 시행령의 효력발생 전까지 서비스 제공자가 부여한 가입자 호출번호는 부여된 것으로 본다.

⑥고객은 서비스 제공자에 대하여 호출번호 부여 또는 가입자 호출번호 변경에 대한 이의를 번호부여에 관한 서면이 도달한 후 6주의 제척기간 내에 제기할 수 있다. 고객이 책임 있는 사유 없이 이러한 이의기간을 준수하지 못한 경우 그는 장애사유의 소멸 후 2주 내에 이의를 제기할 수 있다. 기간은 번호부여에 관한 서면에서 고객에게 명시되어야 한다.

제21조 (공중 가입자명부상의 등재) ①고객은 공중음성통신서비스제공자에게 일반적으로 볼 수 있고 필수적으로 서비스 제공자에 의하여 제공될 필요가 없는 가입자명부에 무상으로 등재될 것을 청구할 수 있고, 그 등재를 검사할 수 있고, 정정하거나 또는 삭제하도록 할 수 있다.

②서비스 제공자에게 접근가능하고 고객목록에 공간이 허용되는 한도에서, 가입자명부는 적어도 망접속 보유자의 호출번호, 성, 이름과 주소를 담고 있다. 망접속 보유자는 정보보호법 규정의 범위 내에서 공동이용자에게 유상으로 등재할 것을 요청할 수 있다. 이러한 청구권은 고객을 위한 음성통신서비스의 재판매자에게도 있다. 가입자명부에 자신의 정보의 등재를 전부 또는 일부 이의 제기할 수 있는 고객의 권리에 관한 규정은 영향이 없다.

③서비스 제공자는 모든 가입자가 차별없이 명부에 등재될 수 있도록 주의를 다 하여야 한다.

- ④ 전기통신법 제19조에 따라 가입자명부의 발행의무를 부담하거나 또는 전기통신법 제97조 제1항에 따라 이러한 의무를 제공하는 기업은 가입자 정보를 공중음성통신서비스제공자에게 요청할 수 있다. 이를 위하여 부과된 요금은 효율적인 의무수행비용을 기준으로 한다.
- ⑤ 제1항 내지 제4항은 안내서비스 명부의 등재에도 준용된다.

제22조 (가입자명부의 인도) ① 고객은 공중음성통신서비스제공자에게 지역가입자의 호출번호와 함께 가입자명부의 교부를 원칙적으로 1년 단위로 청구할 수 있다.

### 제 3 장 전송설비의 양도

제23조 (보편적 서비스로서의 처분가능성과 토지소유자의 의사표시) 보편적 서비스로서 확정된 전송설비(Übertragungswesen)의 청약에 대하여는 제9조 및 제36조를 준용한다. 전송설비의 청약과 관련된 토지의 이용에 대하여는 제10조가 준용된다.

제24조 (선로) 전송설비는 장소적으로 자유로이 접근할 수 있는 선로를 통하여 제공하여야 한다. 전송설비의 차단시설은 고객과 합의된 적당한 장소에 설치하여야 한다. 그 대신 선로는 전송설비 서비스 제공자와 고객 사이의 합의로 최종 또는 중계시설에 통합할 수 있다. 제3문의 경우 전송설비 서비스 제공자에게 최종 또는 중계시설을 제공하지 않은 경우 이러한 시설의 기능장애에 대하여 제공자는 책임이 없다.

제25조 (이용의 중립성) 전송설비의 시장지배적 서비스 제공자는 고객이 요구하는 전송설비를 기술적 조건의 범위 내에서 이용을 중립적으로 할 수 있도록 해야 한다. 고객은 그가 자신의 희망에 따라 구조를 변형함이 없이 이용할 수 있는 선로의 특성과 일치하는 완전히 투명한 전송설비를 요구할 수 있다. 계약상 특정 케이블 이용을

금지하거나 특정케이블 이용을 제한하는 것은 허용되지 않는다. 이 용목적을 제한하거나, 전송설비의 연결 또는 최종설비의 가동에 대한 비기술적 제한을 포함하는 계약상 합의는 무효이다.

제26조 (서비스의 정지) 역무를 보편적 서비스의무자로서 이행하지 않는 전송설비의 시장지배적 서비스 제공자가 전송설비의 역무를 정지하고자 하는 경우 그는 행정기관과 이에 관련된 고객에게 통지하여야 한다. 서비스 제공자는 특히 고객에게 그가 의도한 정지를 이유로 행정기관에 문의할 수 있음을 알려야 한다. 행정기관은 휴지기간의 적정성을 결정하고 이를 관보에 공표한다.

#### 제 4 장 고객정보

제27조 (고객정보의 공표) ①공중전기통신서비스제공자는 최종 고객을 위하여 일반정보를 공표하여야 하며, 모든 이해관계자가 쉽게 접근할 수 있는 방식으로 이를 제공하여야 한다. 일반정보에는 접속, 이용 및 인도조건, 고객의 권리, 가입자명부상의 등재권, 자신의 정보 전부 또는 일부에 대하여 이의 제기할 수 있고 요금 및 음성전화 서비스 청약시 제32조 제1항에 따른 품질표시에 관한 진술이 일반정보에 속하고 이는 행정기관의 관보에 공표되고 사업자의 영업소에 소비자를 위하여 준비된 경우에 이행된 것이다. 소비자정보의 공표가 다른 곳에서 행하여진 경우 서비스 제공자는 정보를 찾을 수 있는 곳(Fundstelle)을 즉시 행정기관에 통지하여야 한다. 행정기관은 관보에 정보를 찾을 수 있는 곳에 대한 내용을 공표하여야 한다.

②고정된 공중 전기통신망접속 제공자는 제1항에 따른 의무 이외에 제1항에 상응하여 제27조 제2항에 관한 별표상의 척도에 따라 선로의 기술적 표지를 공표하여야 한다. 현존하는 선로특성의 변경 또는 새로운 선로특성의 도입은 도입 3개월 이전에 공표하여야 한다.

③전송설비의 시장지배적 제공자는 제1항에 따른 의무 이외에 기술적 표지, 통상적인 방법으로 도달 가능한 품질표지에 관한 정보 및 제1항

에 상응하여 경쟁유도적 전기통신환경에 대한 지침 90/387/EWG와 92/44/EWG의 적용을 위한 1997년 10월 6일 유럽의회 및 위원회 지침 97/51/EG 제1조 5호(ABl. EG Nr. L 195, S. 23)의 형식으로 임대배선(Mietleitung)에서 개방된 망접속의 도입에 대한 1992년 6월 5일의 위원회 지침 92/44/EWG 제4조(ABl. EG Nr. L. 165 S. 27) 및 별표 1과 일치하는 방식으로 최종설비의 연결에 대한 조건을 공표하여야 한다.

④ 고정된 공중 전기통신망의 일반접속에 관한 최종 고객을 위한 일반정보는 법정준비기간, 고장처리기간, 급부장애시 보상규정 및 제 35조에 따른 중재절차의 개시에 대한 행동양식을 포함하여야 한다. 제6조 제3항에 따른 연락의 가능성도 지적되어야 한다.

제28조 (보통거래약관, 계약변경) ① 공중전기통신서비스제공자의 보통거래약관이 보통거래약관법 제23조 제2항 2문에 따라 계약으로 편입되는 경우에 서비스 제공자는 위임계약서식에 행정기관의 관보에의 공표사실 및 자신의 영업소에서 열람 가능함을 알려야 한다.

② 공중전기통신서비스제공자는 보통거래약관에 편입되어 존속하는 계약, 역무설명 및 요금을 보통거래약관법 제23조 제2항 제1호a에 따라 변경된다. 제27조는 준용된다.

③ 제2항에 따라 이루어진 계약변경과 그 내용은 적절한 방식과 공표된 곳에 대한 표시 하에 고객에게 제공되어야 한다. 계약이 제2항에 따라 고객에게 유리하게 변경된 경우 당해 고객은 계약변경의 효력이 발생한 때를 기준으로 해지할 수 있다. 해지권의 존재에 관하여 고객에게 통지되어야 한다. 이 정보가 고객에 제공되기 전에 변경된 내용의 효력이 발생하지 않는다. 해지권은 고객이 정보제공 후 1개월 이내에 이를 행사하지 않으면 소멸한다.

④ 소급적 계약변경은 전기통신법 제29조 제2항을 위반하지 않고 단지 소비자의 이익을 위해서만 그리고 차별금지의 고려하에 발생한 경쟁장애의 후발적 제거를 유일한 목적으로 하는 경우에만 허용된다. 제1조 제2항은 적용되지 않는다.

제29조 (공표기간) ① 음성전화서비스와 전송설비의 시장지배적 서비스 제공자의 요금과 요금관련 보통거래약관 부분의 변경은 적어도 공표 1월 이후에 효력이 있다. 이 기간은 일시적 사건관련 특별요금에는 적용이 없다. 전송설비의 시장지배적 서비스 제공자의 새로운 서비스에 관한 정보는 가능한 한 즉시 공표되어야 한다. 행정기관은 제1문에 따른 기간과 다른 기간을 개별적 사례에서 허가할 수 있다.  
② 허가를 요하는 요금과 요금관련 보통거래약관 부분의 경우 제1항에 따른 공표는 허가의 부여 이전에 해서는 안 된다.

제30조 (요금허가 없는 역무에 관한 합의) 법률에 따른 허가 또는 행정기관의 임시명령이 없는 허가를 요하는 요금이 합의되고, 또한 전기통신법 제29조 제2항 1문에 따라 합의된 요금을 대신하는 어떠한 요금도 존재하지 않는 경우 그 합의는 무효이다.

제31조 (최종설비의 차단) 고객의 최종설비가 전기통신법 제59조 제6항 1문에 따라 차단된 경우 망접속 사업자는 고객에게 지체없이 이유의 제시 및 전기통신법 제59조 제6항 제2문에 따라 중단에 관한 고객의 이의권에 대한 명시와 통지를 하여야 한다. 이의가 제기된 최종설비가 중단설비로부터 분리되자마자 접속은 다시 제공되어야 한다.

제32조 (품질표지) ① 고정된 공중 전기통신망운영자와 음성전화서비스의 시장지배적 제공자는 다음의 품질표지를 조사하여야 한다.

1. 망접속의 일회적 준비기간(법정준비기간)
2. 연간 접속선의 하자통보
3. 수리기간(법정장애기간)
4. 접속시도의 실패 빈도
5. 접속시도시간
6. 중개된 서비스의 반응시간
7. 정보제공서비스의 반응시간



8. 설치된 공중 동전전화와 카드전화의 비율

9. 요금산정의 정확성

②번호가 118로 시작하는 호출번호로 서비스를 제공하는 정보제공서비스제공자도 제1항 7호에 따른 품질표지를 조사해야 한다.

③정의, 측정단위와 측정방법은 제32조 제3항의 별표에 따른다. 정의와 적용할 측정단위에 관한 합의가 유럽차원에서 있을 때까지 9호에 따른 품질표지에 관한 정의, 측정단위, 측정방법은 행정기관에 의하여 확정된다. 행정기관은 제1항 및 제2항에 따른 요건을 관보에 공표한다.

제33조 (품질보고) ① 고정된 공중 전기통신망운영자와 서비스제공에 있어서 시장지배적 지위를 가지지 못하는 음성전화서비스제공자는 적어도 영업개시 이후 8개월 내에 제32조에 따른 품질표지를 조사하여야 한다.

②행정기관의 요구가 있는 경우 통계를 제공해야 한다. 행정기관은 이 통계를 년 1회 적절한 방식으로 관보에 공표한다.

## 제 5 장 행정기관의 절차

제34조 (접속제한의 절차) ①전송설비의 시장지배적 서비스 제공자가 전송설비의 제공 또는 접근가능성을 제한하는 경우 이해관계를 갖는 고객은 행정기관에 대하여 전기통신법 및 전기통신법에 근거하여 제정된 시행령의 규정에 따른 접속제한의 정당성에 대한 판단을 요구할 수 있다. 행정기관의 이유를 제시한 결정은 당사자에게 결정후 1주일 이내에 통보되어야 한다.

②전기통신망운영자와 공중전기통신서비스제공자는 음성전화서비스의 시장지배적 서비스 제공자가 제공한 서비스의 중지, 종료, 본질적 변경 또는 접근가능성의 제한의 경우 행정기관에 대하여 전기통신법 및 전기통신법에 근거하여 제정된 시행령의 규정에 따른 접속제한의 정당성에 대한 결정을 요구할 수 있다. 제1항 제2문은 준용된다.

③ 행정기관은 년 1회 제1항 및 제2항에 따른 절차에 관한 개요를 관보에 공표한다.

제35조 (조정) ① 공중 전기통신망접속제공자 또는 음성전화서비스제공자의 최종고객은 시행령에 근거한 자신의 권리를 침해당한 경우 행정기관에 분쟁조정을 요구할 수 있다.

② 행정기관은 당사자에게 화해의 합의를 목적으로 청문한다. 이 절차는 당사자의 합의 또는 당사자의 합의가 성립하지 않았다는 행정기관의 확정으로 종료된다. 이 결과는 당사자에게 서면으로 통지되어야 한다.

③ 각 당사자는 절차의 참가에 의하여 발생한 비용을 스스로 부담한다.

④ 제1항 내지 제3항에 따른 절차는 전송설비의 시장지배적 서비스 제공자의 고객에게도 주어진다.

제36조 (보편적 서비스의 확보) 고객의 의무에 대한 포기 없이 음성전화서비스의 사용을 목적으로 하는 계약체결 또는 이와 직접 관련이 있는 보편적 서비스를 거절한 음성전화서비스의 시장지배적 서비스 제공자는 이를 행정기관에게 즉시 이유제시와 함께 통지해야 한다. 행정기관은 보편적 서비스의 확보를 위한 절차에서 고객에게 역무가 제공되도록 배려하여야 한다.

## 제 6 장 최종규정

제37조 (효력발생, 효력소멸) 이 규정은 1998년 1월 1일부터 시행한다. 제18조는 1999년 1월 1일부터 시행한다. 1995년 12월 19일의 전기통신소비자 보호령(BGB1. I S 2002)은 이 시행령의 시행과 동시에 효력을 잃는다.