

특정과제감사

# 감사결과 처분요구서

- 통신사업자 불공정행위 규제 실태 -

2008. 4.

감 사 원

# 목 차

I . 감사실시 개요 .....	i
II . 감사결과 처분요구와 통보사항 .....	ii
1. 통화료 과금체계 불합리(통보) .....	1
2. 데이터통신서비스 및 화상전화서비스 요금제 인가 부적정(통보) .....	4
3. 통신단말장치 구입비용의 지원 금지 관련 규제 부적정(통보) .....	9
4. 사업정지처분 대신 과징금을 부과하는 기준 미비(통보) .....	12
5. 단말기 구입비용 지원행위에 대한 과징금 부과업무 처리 부적정(주의) ·	14
6. 제척사유가 있는 위원의 심의·의결 참여 부적정(주의) .....	17
7. 불공정행위 조사 및 처리 부적정(주의) .....	21
8. 통신위원회 회의록 작성·관리 부적정(주의) .....	25
9. 민간근무 휴직제도 운영 부적정(주의) .....	28
10. 반복적인 불공정행위에 대한 제재 업무 처리 부적정(주의) .....	31
11. 통신사업자의 환급보험료 미반환 행위에 대한 규제 미흡(주의) .....	34
12. 체납과징금 징수업무 부적정(주의) .....	37
13. 합병 인가조건 위반업체에 대한 과징금 부과 등 제재 미이행(주의) ···	40
14. 개인정보 침해행위 규제업무 부적정(주의) .....	43

# I. 감사실시 개요

## 감사목적

국민 생활에 직접적인 영향을 미치는 통신비 부담 경감 방안을 모색하고, 통신사업자 불공정행위 규제시스템의 체계화·합리화 및 이용자 보호기능 강화를 통한 통신사업자 간 공정경쟁을 유도하는 한편, 통신이용자의 만족도를 높이기 위하여 이번 감사를 하였다.

## 감사대상기관

4천만 명 이상이 이용하는 이동통신서비스 요금제를 결정하는 구 정보통신부 본부의 이동통신요금 인가 시스템 및 구 통신위원회의 영업보고서 검증 시스템을 감사대상으로 선정하였고, 통신사업자의 이용자 이익 침해행위 등에 대하여 제재를 하는 불공정행위 규제 시스템도 감사하였다.

## 감사범위·중점

이번 감사에서는 2001년부터 2006년 말까지 이동통신요금의 원가와 수익구조 흐름을 살펴본 후 개별 요금제 결정 과정 및 내용의 합리성을 조사하여 인가 제도의 개선 여지를 확인하였다.

또한, 구 통신위원회 불공정행위 규제 시스템의 개선을 통한 실효성 제고와 이용자 보호기능 강화 방안을 제시하고, 아울러 심각한 사회문제를 야기하는 사업자의 개인정보 유용행위에 대한 방지대책을 마련하고자 하였다.

## 감사기간·인원 등

2007. 10. 8.부터 같은 해 11. 2.까지 감사인원 7명을 투입하여 감사하였다. 그리고 감사결과 위법·부당사항에 대하여는 감사원의 내부 검토과정을 거쳐 2008. 4. 24. 감사위원회의의 의결로 주의요구 등을 확정하였다.

# 감 사 원

## 통 보

제 목 통화료 과금체계 불합리  
중앙행정기관 방송통신위원회  
관 계 기 관 방송통신위원회  
내 용 구 정보통신부에서 「전기통신사업법」 제29조와 같은 법 시행규칙 제19조의2의 규정에 따라 이동통신사업자<sup>1)</sup> 중 시장점유율이 가장 높은 ○○○에 대하여는 이동전화서비스 요금의 과금방법 등이 포함되어 있는 이동전화서비스 이용약관(이동통신회사와 이동통신 서비스 이용자 간에 이동통신 이용조건 및 절차에 관한 사항과 기타 이용에 필요한 사항을 정한 약정서)을 인가하고, △△△와 □□□ 등 2개 업체에 대하여는 이동전화서비스 이용약관을 신고수리하고 있다.

구 정보통신부장관이 위 이동통신 3개 업체의 이동전화서비스 이용약관을 인가 또는 신고수리할 때에는 「전기통신사업법」 제29조 제6항에 따라 제출된 이용요금의 기본료, 사용료(통화료) 등의 산정근거를 참고하여 같은 법 제29조 제3항의 규정에 따라 요금이 합리적인지를 판단하여 인가하고, 요금의 합리성을 판단할 때에는 같은 법 제3조의 규정에 따라 이용자가 편리하고 다양한 이동통신서비스를 공평·저렴하게 제공받을 수 있도록 하여야 한다.

이동전화서비스 통화료의 경우, 기간통신사업자<sup>2)</sup>가 상호접속<sup>3)</sup>

1) ○○○ 주식회사, 주식회사 △△△, 주식회사 □□□

2) 「전기통신사업법」에 의한 허가를 받거나 등록 또는 신고하고 전기통신역무를 제공하는 자

3) 사업자 또는 서비스 유형이 다른 통신망 상호 간 전기통신역무 제공이 가능하도록 전기통신설비를 물리적, 전기적, 기능적으로 연결하는 것

을 통하여 다른 사업자의 통신망을 이용한 대가인 접속통화료<sup>4)</sup>를 정산<sup>5)</sup>하기 위해 통화량을 집계할 때에는 이용자의 1회 통화량을 0.1초 단위로 측정하여 합산하고 있으므로, 이용자에게 실제 사용시간에 가장 부합하는 요금을 부과할 수 있도록 통화시간에 대한 과금(課金)단위를 될 수 있는 한 짧게 설정하는 것이 바람직하다.

그런데 위 관서에서는 1996년 12월 이용자의 통화료 과금단위 시간을 10초로 설정한 ○○○의 이동통신서비스 이용약관을 인가<sup>6)</sup>한 이래 2007년 11월 현재까지 이를 변경하지 않고 있어, 위 3개 이동통신 업체가 이용자에게 통화료를 부과할 때에는 이용자의 1회 통화 사용량을 10초 단위(1도수)로 집계(예를 들어 사용시간이 11초일 경우 사용량은 2도수)하여 부과하고 있다.

이에 따라 기간통신사업자 간 상호접속 통화료 정산체계와 이용자 통화료 과금체계를 비교하면 위 3개 이동통신 업체에서는 이용자에게 통화료를 부과하면서 통화할 때마다 실제 사용하지 않은 평균 5초 가량[전체 요금부과된 통화건수에서 미사용시간(예를 들어 33초 통화 시 통화량은 4도수, 미사용시간은 7초)이 정규분포를 따른다고 가정]의 통화시간에 해당하는 요금을 추가로 부과하고 있는 실정이다.

한편, 위 3개 이동통신 업체는 [표 1] “이동통신 3사 당기순이익 현황” 과 같이 2002년부터 2006년까지 5년간 11조 1,174억 원의 당기순이익을 기록하고 있을 뿐 아니라 원가보상률이 2006년의 경우 123% 내지 103%에 이르고 있어 요금 인하 여력이 있는 것으로 나타났다<sup>7)</sup>.

4) 전화계망 간 접속에 따른 접속통화와 직접 관련하여 접속사업자 간에 수수되는 통신망의 이용대가

5) 사업자 간 협의에 따라 산정된 접속통화요율에 통화량을 곱하여 산출

6) 1도수를 10초 단위로 한 결과 미사용 시간분배에 대한 통화료수입(=낙전수입)이 발생할 수 있다는 사실은 고려된 것으로 보임

7) 2006년 기준 낙전수입 분을 제외하더라도 이통3사의 2세대 통신 부분 초과이익(영업수입-총괄원가)은 1조 2,264억 원에 달하는 것으로 추정

[표 1] 이동통신 3사 당기순이익 현황

(금액단위 : 억 원)

구 분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
○○○	15,110	19,430	14,950	18,710	14,470
△△△	5,322	4,074	2,839	5,470	4,117
□□□	726	803	292	2,481	2,380
계	21,158	24,307	18,081	26,661	20,967

자료 : 이동통신 3개 회사 결산보고서 재구성

<조치할 사항>

방송통신위원회 위원장은 이동통신사업자 간 상호접속료 정산을 위한 통화량 집계단위(0.1초)에 비해 불합리하게 설정된 통화료의 과금단위(10초)를 합리적으로 개선하는 방안을 마련하시기 바랍니다.

# 감 사 원 통 보

제 목	데이터통신서비스 및 화상전화서비스 요금제 인가 부적정
중앙행정기관	방송통신위원회
관계기관	방송통신위원회
내용	<p>구 정보통신부에서 「전기통신사업법」 제29조와 같은 법 시행규칙 제19조의2의 규정에 따라 이동통신사업자<sup>8)</sup> 중 시장점유율이 가장 높은 ○○○의 이동통신서비스 이용약관(이동통신회사와 이동통신서비스 이용자 간에 이동통신 이용조건 및 절차에 관한 사항과 기타 이용에 필요한 사항을 정한 약정서)을 인가하고, △△△와 □□□ 등 2개 업체의 이동통신서비스 이용약관은 신고수리하고 있다.</p> <p>위 관서에서 이동통신서비스 이용약관을 인가할 때에는 「전기통신사업법」(일부개정 2001. 1. 16. 법률 제6360호, 일부개정 2002. 12. 26. 법률 제6656호) 제3조 제3항과 제29조 제3항 제1호, 제2호의 규정에 따라 이동통신서비스 요금의 공정·타당성 여부 및 요금산정방법의 적정성 여부 등을 확인하여 이동통신서비스 이용자가 동 서비스를 공평·저렴하게 제공받을 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>위 3개 이동통신업체가 당초 1도수(10초)당 “정상 17원/할인 12원/심야 8원” 으로 과금하는 “시간(서킷)단위 데이터통신서비스 요금제” (이하 ‘기존 요금제’ 라 한다)를 운영하고 있었다.</p> <p>이러한 상황에서, 2001. 3. 30. ○○○는 당시 주요 서비스망</p>

## 1. 데이터통신서비스 요금제 관련

8) ○○○ 주식회사, 주식회사 △△△, 주식회사 □□□

인 IS-95A/B보다 훨씬 속도가 빠른 통신망(CDMA2000-1X 망, EVDO망)의 데이터서비스 요금을 1패킷(0.5KB, 512byte)당 텍스트서비스는 6.5원, 멀티미디어서비스는 2.5원으로 하는 “용량(패킷)단위 데이터서비스 요금제” (이하 ‘신설 요금제’라 한다)를 추가로 도입하는 내용이 포함된 이용약관을 인가하여 줄 것을 구 정보통신부에 요청하였다.

위 관서에서는 위 이용약관을 인가할 당시인 2001년 4월에는 이미 CDMA2000-1X망(전송속도 153.6kbps)이 상용화되어 서비스<sup>9)</sup>를 제공하고 있었으므로 실제로 신설 요금제를 적용하게 될 위 통신망의 전송속도 등을 실측한 자료를 토대로 요금의 적정성을 검토하여야 했다.

그런데 ○○○가 위 통신망보다 속도가 느린 IS-95A/B망(전송속도 9.4kbps)에서의 데이터양과 시간과의 관계를 실측하여 작성·제출한 자료를 그대로 인용하여 신설 요금제(텍스트 6.5원, 멀티미디어 2.5원)가 기존 요금제(10초당 평상 17원/할인 12원/심야 8원) 대비 약 69% 수준<sup>10)</sup>으로서 저렴하다고 판단하여 신설 요금제를 그대로 인가하였다.

그리고 △△△와 □□□에서도 ○○○와 같은 수준의 용량단위 요금제를 신고<sup>11)</sup>하여 2007년 11월 현재 위 3개 이동통신업체에서는 전송속도가 빠른 통신망[CDMA2000-1X망(전송속도 153.6kbps), EVDO망(전송속도 2.4Mbps)]에 대하여는 위 용량(패킷)단위 신설 요금제를 적용<sup>12)</sup>하고 전송속도가 느린 통

9) 2001년 4월 당시 CDMA2000-1X망에는 4만 명 정도의 가입자가 있었음

10) ○○○에서 IS-95A/B망을 대상으로 2001년 2월 1일부터 21일까지 실측한 결과 1패킷(512byte)당 환산요금이 9.4원이므로 문자정보 6.5원은 69% 수준

11) △△△와 □□□에서는 각각 2001년 5월, 2001년 7월 문자정보 6.5원, 멀티미디어 2.5원인 용량단위 데이터서비스 요금제를 신설

12) 2001년 용량단위 요금제 신설 이후 지속적으로 요금이 인하되어 2007년 11월 현재에는 용량단위 데이터서비스 요금제는 문자정보 4.55원, 소용량(음악앨범 등) 1.75원, 대용량(영화 등) 0.9원이고, 시간단위 요금제는 평상 15원/할인 12원/심야 7원 임



신망[IS-95A/B망(전송속도 9.4kbps)]에 대하여는 시간(서킷)단위 기존 요금제를 적용하고 있다.

이에 따라 감사원에서 실제 CDMA2000-1X망에서의 데이터양과 시간과의 관계를 고려할 경우 신설 요금제의 적정요금 수준을 파악하기 위해 위 관서로부터 음악파일 내려받기 실험<sup>13)</sup> 자료를 제출받아 이를 분석·검토하였다.

그 결과 [표 1] “음악파일 내려받기 시험 결과” 에서와 같이 용량이 3,918KB(7,836패킷)인 음악파일을 내려받는데 평균 244초가 소요되어 10초당 313.44패킷을 내려 받는 것으로 확인되었다.

그리고 이를 토대로 2001년 당시 기존 요금제(시간단위 요금제)와 같은 수준의 용량단위 요금을 산출해보면, 당시 시간단위 요금이 10초당 15.22원(가중평균한 요금)이고 CDMA2000-1X망에서는 10초당 314.44패킷이 전송되므로 1패킷에 0.05원(15.12원/313.44)이 적정한 것으로 산출되고 있어 현행 신설 요금제의 요금 수준이 적정요금보다 문자정보(1패킷당 4.55원)는 91배, 소용량 멀티미디어(1패킷당 1.75원)는 35배, 대용량 멀티미디어(0.9원)는 18배정도 높은 것으로 나타났다.

**[표 1] 음악파일 내려받기 실험 결과**

망의 종류	음악파일 용량 (과금단위 패킷 <sup>1)</sup> )	내려받는 시간 (과금단위 도수)	도수당 패킷 수
CDMA2000-1X	3,918KB (7,836)	244초 <sup>2)</sup> (25)	<b>313.44</b>

주 : 1) 0.5KB(512byte)를 1패킷으로 함

2) 날짜와 시간을 달리하여 음악파일 내려받기에 소요되는 시간을 3회 측정(250초, 240초, 243초)하여 평균한 값

출처 : 구 정보통신부 자료 등 재구성

13) 문자정보의 경우에는 용량이 작아(약 9패킷) 너무 짧은 시간(약 0.1초)에 전송이 되고, 대용량 멀티미디어(동영상 등)의 경우 용량이 많아(약 100MB) 너무 오랜시간(약 1시간 44분)이 소요되므로 4~5분이 소요되는 음악파일로 실측

또한, 이동통신서비스 요금 수익에서 데이터통신서비스가 차지하는 비중이 급격하게 증대<sup>14)</sup>됨에 따라 이동통신서비스 이용자의 부담이 가중<sup>15)</sup>되고 있는 실정이다.

## 2. 화상전화서비스 요금제 관련

위 관서에서는 시간(서킷)단위로 운용해오던 ○○○의 데이터서비스 요금제(10초당 평상시 17원/할인시 12원/심야 8원)를 위 “1항”의 내용과 같이 2001년 4월 시간단위에서 용량(패킷)단위 요금제(1패킷당 텍스트서비스 6.5원, 멀티미디어서비스 2.5원)로 변경 인가한 이후 2002년 5월 데이터서비스 요금제 안에 화상전화서비스 요금체계를 도입<sup>16)</sup>(멀티미디어서비스 요금과 같은 1패킷당 1.5원)하는 내용의 이용약관을 인가하였다.

위 관서에서 이용약관을 인가하기 위해 심사할 때에는 요금이 「전기통신사업법」 제29조의 규정에 따라 적정하게 산정되었는지를 확인하여야 하고, 특히 이동통신서비스 시장이 독과점 시장 구조임을 고려하여 요금이 높아졌을 때에는 그 사유를 정확하게 분석한 이후 적정성이 인정되었을 때 인가하여야 할 것이다.

그런데 2002년 5월 ○○○가 위 “1항”의 내용과 같이 부당하게 높게 인가된 데이터통신서비스 요금 중 멀티미디어서비스 요금(1패킷당 1.5원)을 기초로 화상전화서비스 요금을 1패킷에 1.5원으로 하는 내용의 이용약관 변경신청을 하자 이를 그대로 인가하였다.

그리고 2003년 6월 ○○○가 위 화상전화서비스 요금체계를 데이터통신서비스 요금체계에서 분리하여 용량단위 요금제(1패킷

14) ○○○의 경우 2001년 이동전화수익 6조 2,417억 원의 5%(2,968억 원)에 해당하던 데이터통신서비스 수익이 2006년에는 28.5%(2조 7,340억 원 / 9조 6,050억 원)까지 급증

15) 위에서 실험한 음악파일(3,918KB) 내려받기 결과를 토대로 요금수준을 비교해 보면 2001년 381원[15.22원/1도수 × 통화량(25도수)]이던 요금이 2007년 11월 현재에는 13,713원[1.75원/1패킷 × 전송량(7,836패킷)]에 이르는 실정

16) △△△의 경우에도 2002년 8월 이전에 데이터서비스 요금제 안에 화상전화 요금제를 도입

당 1.5원)를 다시 시간단위 요금제(10초당 평상시 400원/할인시 200원)로 환원하는 내용의 이용약관 변경신청을 하자, 위 변경요금은 10초당 비할인 17원인 기존의 2001년 시간단위 요금에 비해 383원 정도 과도하게 높은데도 이를 그대로 인가<sup>17)</sup>하였다.

그 결과 [표 2] “데이터통신 및 화상전화서비스 요금 수준 변경 과정” 과 같이 사실상 2001년 10초당 평상시 17원이던 요금이 두 차례의 과금단위 변경(시간단위→용량단위→시간단위)을 거친 2003년 6월에는 평상시 400원으로 23.5배나 높아졌고, 2007년 11월 현재 10초당 30원으로 요금이 인하되었어도 2001년 대비 1.76배나 높은 수준이다.

[표 2] 데이터 및 화상전화 서비스 요금 수준 변경 과정

시간단위 요금(10초당)	용량단위 요금(패킷당)	화상전화 요금 도입	화상전화 요금 분리	2007년 11월
17원/10초	2.5원/1패킷 (’01년 4월)	1.5원/1패킷 (’02년 5월)	400원/10초 23.5배(’03년 6월)	30원/10초 1.76배

자료 : 구 정보통신부 자료 재구성

#### <조치할 사항>

방송통신위원회 위원장은 앞으로 이동통신서비스 이용약관을 인가하거나 신고수리할 때에는 요금수준의 적정성을 철저히 심사하고, 현실에 맞지 않게 인가된 데이터서비스 및 화상전화서비스 요금을 적정수준으로 조정하는 방안을 조속히 마련하시기 바랍니다.

17) 양 방향인 화상전화서비스의 전송속도가 64kbps이고 당시 1패킷(512byte)당 요금 1.5원을 고려하여 10초당 적정요금 수준을 465원으로 산출한 후 그 62% 수준으로 요금을 감면하여 10초당 평상 400원/할인 200원으로 인가

# 감 사 원

## 통 보

제 목 통신단말장치 구입비용의 지원 금지 관련 규제 부적정  
중앙행정기관 방송통신위원회  
관 계 기 관 방송통신위원회  
내 용 구 정보통신부에서 이동통신사업자<sup>18)</sup>가 일정요건을 갖추지 않은 이용자에게는 통신단말장치의 구입비용을 지원(이하 ‘단말기보조금 지급’ 이라 한다)하지 못하도록 규제하고 있다.

「전기통신사업법」 제36조의4에서 전기통신사업자는 ①같은 전기통신사업자가 제공하는 기간통신역무의 이용기간이 연속하여 18개월 이상인 이용자에게 지원하는 경우와 ②기간통신역무를 개시한 날부터 6년이 경과되지 아니한 경우 당해 전기통신사업자가 그 기간통신역무의 이용자에게 지원하는 경우를 제외하고는 단말기 보조금을 지급하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

그런데 이동통신사업자들이 이를 위반하여 이동통신서비스 가입 및 고객 관리 업무를 위탁한 대리점에게 판매수수료 등 각종 수수료를 과도하게 지급하고 대리점은 이를 받아 고객(주로 신규 및 번호이동 고객)에게 불법단말기 보조금으로 지급하고 있다.

그리고 위와 같이 수수료 등으로 지급된 비용은 판매촉진비 명목으로 원가에 산입되어 모든 가입자(불법 단말기보조금을 지급받지 않은 가입자 포함)에게 부과되는 요금에 전가되고 있다.

이러한 과도한 판매촉진비 지출로 발생하는 문제를 방지하기 위하여 「전기통신사업 회계분리기준」(구 정보통신부 고시 제 2006-47호) 제32조 제2항 제3호 가.목에서 판매촉진비는 시장

18) 이동통신사업은 전기통신사업에 속하고 그 대표적 사업자로는 ○○○주식회사, (주)□□□ 및 (주)△△△이 있음

경쟁여건, 매출액 규모 등을 고려하여 적정하게 산정되어야 하고, 구 정보통신부장관은 필요한 경우 판매촉진비의 상한선을 정할 수 있도록 규정하고 있다.

따라서 위 관서는 판매촉진비의 상한을 설정하여, 이동통신사업자가 대리점에 판매수수료(또는 판매장려금)를 과도하게 지급한 후 불법으로 단말기보조금 비용을 지원하지 않도록 하고 설혹 불법 단말기보조금을 지급하였다 하더라도 상한선을 넘는 과도한 부분은 이를 판매촉진비 명목으로 요금에 전가시켜 보전받지 못하도록 함이 타당하다.

그런데도 위 관서는 2007년 11월 현재까지 「전기통신사업 회계분리기준」에 따른 판매촉진비의 상한선을 설정하지 아니하고 있고, 구 통신위원회에서는 일부 대리점의 불법 단말기보조금 지급행위를 조사한 후 과징금 부과조치만 반복하고 있다.

그 결과 이동통신사업자들은 [표 1] “이동통신사별 판매수수료 지출 현황” 과 같이 매년 판매수수료 지출을 크게 늘리고 2007년의 경우를 보면 판매수수료 계 4조 1,613억 원을 각 대리점에 지급하며 이를 불법 단말기보조금 지급재원으로 활용하도록 ‘정책표’ 까지 배포하는 등 요금인하보다는 단말기보조금 지급을 통한 가입자 확보 경쟁에 주력하고 있다.<sup>19)</sup>

[표 1] 이동통신사별 판매수수료 지출 현황

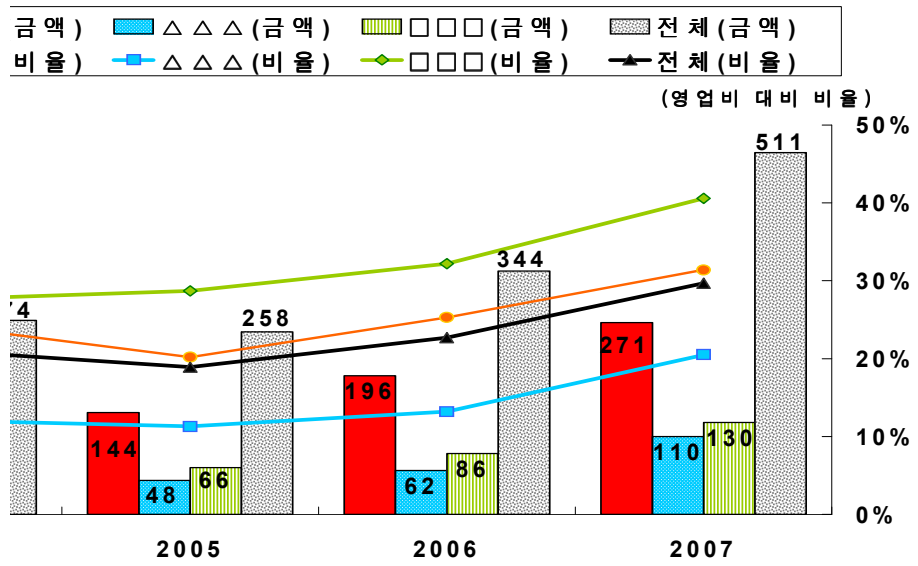
(금액단위 : 억 원)

판매 수수료	구분	2004		2005		2006		2007	
		금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률
	○○○	9,226	38%	10,236	11%	10,405	2%	17,613	69.3%
	△△△	7,181	58%	7,212	0%	8,121	13%	12,393	52.6%
	□□□	3,854	108%	4,714	22%	7,255	54%	11,607	60.0%
	합계	20,261	54%	22,162	9%	25,781	16%	41,613	61.4%

그리고 [그림] “2004 ~ 2007년 이동통신사별 판매촉진비 지출 현황” 과 같이 이동통신사업자들은 매년 계 2조 5,843억 원 ~ 5조 1,144억 원 규모의 판매촉진비<sup>20)</sup>를 지출하고 있

19) 이동통신사업자는 대리점에 각종 판매수수료(또는 판매장려금)를 지급하고, 총괄대리점은 판매수수료(또는 판매장려금)를 불법 단말기보조금 지급에 사용할 경우의 단말기 출고가 대비 공급가액 지침인 ‘정책표’를 작성하여 대리점 등에 배포

다.



[그림] 2004~2007년 이동통신사별 판매촉진비 지출 현황

또한 [표 2] “2007년 이동통신사별 판매촉진비 과다 지출 현황” 과 같이 2007년 판매촉진비 지출의 적정성을 살펴보면, 이동통신사업자들은 5조 1,144억 원(영업비의 29.7%)<sup>21)</sup>을 지출하여 정보통신정책연구원이 1998년 제시한 적정 판매촉진비(영업비의 12%)<sup>22)</sup>보다 17.7% 정도 높은 3조 492억 원을 과다하게 지출하였으며, 이것은 모두 이동통신서비스 원가에 산입된 후 이용자의 요금에 전가되어 가계 통신비 부담을 가중시키고 있다.

[표 2] 2007년 이동통신사별 판매촉진비 과다 지출 현황

(금액단위 : 억 원)

<조치할 사항>

- 20) 이동통신사 영업보고서 중 ①광고선전비와 ②광고선전비 외 판촉비를 합산하여 계산한 수치이고, ③합법 단말기보조금, ④마일리지·멤버스 등 고객센터 기능비용 및 ⑤기업이미지 광고기능비용 등은 포함시키지 않았음.
- 21) 2007년 한 해 영업비 대비, ○○○ 31.4%(19.4% 과다), △△△ 20.5%(8.5% 과다), □□□ 40.6%(28.6% 과다)의 판매촉진비(광고선전비 포함) 지출
- 22) 1998. 12월 “전기통신서비스 회계제도 개선반 활동 보고서” (구 정통부에서 전기통신사업 회계제도 개선을 목적으로 정보통신정책연구원에 의뢰한 연구용역 보고서) 제3편 바람직한 적정요금 산정기준의 정립. 제5장 전기통신요금 산정 기준 내용

이동통신(셀룰러, PCS)	○○○	△△△	□□□	합 계
①. 영업비용	86,318	53,697	32,090	172,105
②. 지출 판매촉진비(광고선전비 포함)	27,115	11,003	13,026	51,144
③. 적정 판매촉진비(= ① x 12%)	10,358	6,443	3,851	20,652
④. 과다지출 판매촉진비(= ②-③)	16,757	4,560	9,175	30,492

방송통신위원회 위원장은 「전기통신사업 회계분리기준」에 판매촉진비의 상한선을 규정하는 등 과도한 판매촉진비가 원가를 상승시키지 않도록 하는 실효적인 방안을 마련하시기 바랍니다.

# 감 사 원

## 통 보

제 목	사업정지처분 대신 과징금을 부과하는 기준 미비
소 관 청	방송통신위원회
관 계 기 관	방송통신위원회
내 용	<p>구 정보통신부에서 전기통신사업자가 「전기통신사업법」 제15조 제1항 각 호 및 제28조 제1항 및 제2항 각 호의 1에 해당하는 위반행위에 대해 사업의 정지를 명하여야 하는 경우로서 그 사업의 정지가 당해 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 기타 공익을 해할 우려가 있는 경우 같은 법 제64조 제1항의 규정에 따라 그 사업정지처분에 갈음하는 과징금 부과처분을 하고 있다.</p> <p>위 법 제64조 제1항 및 제2항의 규정에 따르면 사업정지처분에 갈음하는 과징금의 ‘부과 한도’ 는 대통령령이 정하는 바에 따라 산출한 매출액의 100분의 3 이하로 되어 있으며 ‘구체적인 부과 기준’ 은 대통령령으로 정하도록 되어 있다.</p> <p>따라서 위 관서에서는 사업정지에 상응하는 공정하고 객관성 있는 과징금 부과가 이루어질 수 있도록 위 법 시행령에 ‘구체적인 부과기준’ 을 마련하여야 한다.</p> <p>그런데 위 관서에서는 사업정지처분에 갈음한 과징금 부과에 대하여 위 법 시행령 제21조 제1항 [별표 3] “위반행위의 중별 과징금금액” 에 위반행위 유형별로 매출액의 100분의 3 이하 내지 100분의 1 이하로 과징금 부과 상한만을 정하고 구체적인 부과 기준은 정하지 아니하였다.</p> <p>이에 따라 위 관서에서는 구 통신위원회의 심의를 거쳐 사업정지</p>



처분을 같음하여 과징금을 부과하면서<sup>23)</sup> [표 1]과 같이 합리적인 사유 없이 법령상 기준 상한액의 0.05%~51.98% 수준에 해당하는 과징금을 사업정지처분 대신 차별적으로 부과하였다.

[표 1] '04년 이후 사업정지처분 대신 과징금을 부과한 사례

부과일	위반내역	사업자	상한액(A)	부과액(B)	상한액 대비 부과액 비율(B/A)
'04.10.29.	사업정지명령 불이행 (사업정지기간 중 신규모집행위)	○○○	1,730억 원	2억 7,100만 원	0.16%
		△△△	413억 원	2억 3,100만 원	0.56%
		□□□	174억 원	800만 원	0.05%
		◇◇◇	41억 원	1,200만 원	0.29%
'04.11.25.	시정명령불이행 (이동전화가입서류 미구비)	□□□	174억 원	1억 7,000만 원	0.98%
	시정명령 불이행 (이동전화요금제 부당안내)		174억 원	5억 1,000만 원	2.94%
'06.01.03.	시정명령 불이행 (이동전화 재판매)	◇◇◇	54억 원	28억 원	51.98%

- ▶ 2004. 10. 29. ○○○ 등 4개 통신사업자에게 사업정지 기간 중 신규모집 행위를 이유로 법령상 상한액의 0.05%~0.56%까지 차별적으로 부과
- ▶ 2004. 11. 25. □□□에게 '이동전화 가입서류 미구비', '이동전화 요금제 부당안내'에 대한 시정명령 위반을 이유로 법령상 상한액은 174억 원으로 동일한데도 1억 7,000만 원과 5억 1,000만 원으로 각각 다르게 부과
- ▶ 2006. 1. 3. ◇◇◇의 이동전화서비스 재판매 관련 시정명령 불이행을 이유로 법령상 상한액의 51.98%인 28억 원을 부과

< 조치할 사항 >

방송통신위원회 위원장은 사업정지처분을 하는 대신 과징금을 부과할 때 공정성과 투명성을 확보할 수 있도록 「전기통신사업법 시행령」에 구체적인 과징금 부과기준을 마련하시기 바랍니다.

23) 구 통신위원회에서 통신사업자의 시정명령 불이행 등 전기통신사업법 위반에 대하여 사업정지처분에 같음한 과징금을 부과하기로 심의하여 구 정보통신부장관에게 과징금 부과(안)를 통보하면 정보통신부장관은 통보받은 심의 결과대로 과징금 부과처분을 하고 있으나 구 통신위원회 회의결과에도 과징금 부과 사유, 과징금 부과금액만 기록되어 있고 구체적인 과징금 산정내역을 알 수 없음.

# 감 사 원

## 주 의 요 구

제 목 단말기 구입비용 지원행위에 대한 과징금 부과업무 처리 부적정  
중앙행정기관 방송통신위원회  
관 계 기 관 방송통신위원회  
내 용 구 통신위원회 사무국에서 통신단말장치(이하 ‘단말기’ 라 한다) 구입비용의 지원금지 등 위반행위에 대한 과징금 부과 관련 업무를 하면서 2006. 4. 17. 제128차 통신위원회 회의에 서울특별시 ◎◎구 ○○○주식회사 등 4개사<sup>24)</sup>가 2006. 3. 7.부터 같은 해 4. 13. 사이에 「전기통신사업법」 제36조의4를 위반하여 단말기보조금을 지급한 행위(이하 ‘128차 위반행위’ 라 한다)에 대하여 같은 법 제37조 및 제37조의2에 따라 233억 9,407만 원의 과징금을 부과하도록 하는 시정조치안을 작성하여 상정하였다.

이에 따라 구 통신위원회는 같은 날 위 4개사에 단말기의 구입비용을 이용자에게 지원하는 행위를 즉시 중지하라는 시정명령과 함께 계 108억 원의 과징금을 부과하였다.

그러나 위 4개사는 2006. 4. 17. 위 위원회로부터 위와 같이 시정명령 및 과징금을 부과 받고도 이를 중지하지 아니하고 같은 해 5월과 6월에 연속하여 위반행위를 반복하였다.

한편, 위 위원회는 2006. 4. 17. 「통신단말장치 구입비용의 지원 금지 등 위반행위에 대한 과징금 산정기준」(구 통신위원회 내부 규정, 이하 ‘이 사건 기준’ 이라 한다.)을 개정하여 제6조 및 [별표 2] II. 제4호에서 ‘통신사업자가 위반행위에 대한 정보통신부 또는 통신위원회의 시정명령에도 불구하고 위반행위를 종료하지 않고 월(月) 연속하여 반복한 경우에는 기본 과징금의

24) 주식회사□□□, 주식회사 ◇◇◇, 주식회사◎◎◎

100분의 20에 해당하는 금액을 추가 가산' (이하 '의무적 가중' 이라 한다)하도록 하였다.

따라서 위 사무국은 위 4개사가 위와 같이 128차 시정명령에도 불구하고 2006년 5월~6월 월(月) 연속적으로 단말기보조금을 불법으로 지급한 행위(이하 '130차 위반행위' 라 한다.)에 대하여 2006. 6. 18. 제130차 통신위원회 회의에 상정할 시정조치안을 작성할 때에는 기본과징금에 100분의 20에 해당하는 금액을 가중하여 위 위원회에서 위 4개사에 계 1,033억 9,800만 원까지 과징금을 부과할 수 있도록 하여야 했다.

그런데 위 사무국은 이 사건 기준 의무적 가중을 하지 않은 채 계 861억 6,500만 원까지 과징금을 부과할 수 있도록 하는 시정조치안을 작성한 후 이를 상정하였고 구 통신위원회에서는 위 시정조치안에서 제시된 기본과징금에서 일부를 감액한 후 과징금 계 732억 원<sup>25)</sup>을 부과하도록 의결하여 시행하였다.

그 결과 위 위원회는 [표] “과징금 과소 부과액 산출내용” 과 같이 위 가중사유를 적용하였을 경우의 과징금 계 878억 4,000만 원보다 146억 4,000만 원이 적은 계 732억 원의 과징금을 부과하여 위 4개 사업자들은 바로 직전의 128차 시정명령을 이행하지 않은 상태로 계속 불법보조금을 지급하여 위법성 및 비난가능성이 매우 높은데도 규정과 달리 가볍게 처벌되었다.

[표] 과징금 과소 부과액 산출내용

(금액단위: 천 원)

업체명	기본 과징금		의결 과징금		차액(B-A)
	당초 시정조치안	의무적 조정 가중 적용	당초 의결 (A)	의무적 조정 가중 적용(B)	
○○○	49,052,000	58,862,400	42,600,000	51,120,000	8,520,000
□□□	16,324,000	19,588,800	15,000,000	18,000,000	3,000,000
△△△	16,006,000	19,207,200	12,000,000	14,400,000	2,400,000
◎◎◎	4,783,000	5,739,600	3,600,000	4,320,000	720,000
합 계	86,165,000	103,398,000	73,200,000	87,840,000	14,640,000

※ “당초 의결(A)”에 의무적 가중(20%)을 하여 “의무적 조정 가중적용(B)”을 선정

25) 사무국에서 올린 기본과징금에 의무적 가중은 하지 않고 임의적 가중·감경을 한 후 다시 일정액을 감경하여 부과과징금을 결정.

<조치할 사항>

**방송통신위원회 위원장은**

- ① 앞으로 과징금 부과 시 가중사유 등을 충분히 검토하지 않고 시정조치안을 작성하는 일이 다시는 발생하지 않도록 과징금 부과업무를 철저히 하고
- ② 관련자에게는 주의를 촉구(다른 기관으로 옮긴 관련자에 대하여는 현 소속 기관장에게 주의를 촉구하도록 통보)하시기 바랍니다.

# 감 사 원

## 주 의 요 구

제 목 제척사유가 있는 위원의 심의·의결 참여 부적정  
중앙행정기관 방송통신위원회  
관계기관 방송통신위원회  
내 용 구 정보통신부 통신위원회에서 통신사업자의 불공정행위에 대한 제재 등을 결정하기 위한 심의·의결의 객관성·공정성을 확보하고 이에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위하여 통신위원회 위원의 제척·기피·회피제도를 운영하고 있다.

「전기통신기본법」 제42조의 규정에 따르면 위원 또는 위원이 속한 법인이 당사자의 법률·경영 등에 대한 자문·고문 등으로 있는 경우 위원은 그 사건의 심의·의결에서 제척되고, 또한 위원은 스스로 그 사건의 심의·의결에서 회피할 수 있도록 되어 있다.

한편, 사업자 불공정행위에 대한 대표적 규제기관인 공정거래위원회의 경우 위원회 소속 사무국 심판관리부서에서 심의·의결을 위한 회의가 개최되기 전에 참석예정인 위원들의 제척사유 여부를 조사하고 그 결과를 위원장 및 해당 위원에게 보고하여 제척사유 해당 여부가 의심되는 위원은 스스로 회피하도록 함으로써 심의·의결의 객관성·공정성을 유지하고 있다.

따라서 구 통신위원회에서도 심의·의결 전에 위원의 제척사유 해당 여부를 조사하여 제척사유 있는 위원이 심의·의결에 참여하지 않도록 조치하여 심의·의결의 객관성·공정성을 확보하는 것이 바람직하다.

그런데 구 통신위원회에서는 위원을 위촉할 때 위원들에게 ‘전기통신기본법령집’ 을 제시할 뿐 심의·의결 전에 제척사유 해당여부 조사 등 제척 관련 업무를 하지 않고 있다.

그 결과 당시 위원장 ○○○의 경우 자신이 대표로 있는 서울

특별시 종로구에 있는 법무법인 △△△이 일부 통신사업자들 [㈜◇◇, ◎◎㈜, ㈜▷▷, ☆☆㈜ 등]과 법률자문 등 계약관계에 있는데도 [별표] “위원장 취임 후 △△△과 법률자문 등 계약관계 있는 통신사업자들에 대한 심의의결 현황” 과 같이 위 통신사업자들이 당사자(피심의인 또는 신고인)로 있는 안건 41건의 심의의결에 제척되거나 이를 스스로 회피하지 아니한 채 참여하게 되어 통신위원회 심의의결의 객관성·공정성을 저해할 우려가 있었다.

<조치할 사항>

통신위원회 위원장은 앞으로 제척사유가 있는 위원이 해당 안건의 심의의결에 참여하지 않도록 제척관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.

[별표]

위원장 취임 후 △△△과 법률자문 등 계약관계 있는 통신사업자들에 대한 심의의결 현황

순번	일자	안건번호	피심인 (피신청인)	신고인 (신청인)	안건명
1	2006. 12. 18.	2006-20	○○○	-	○○○(주)의 2005 회계연도 영업보고서 검증결과 적발된 위반 사항에 대한 시정조치(안)
2		2006-23	☞☞☞	-	(주)☞☞☞의 2005 회계연도 영업보고서 검증결과 적발된 위반 사항에 대한 시정조치(안)
3		2006-24	▽▽▽	-	▽▽▽(주)의 2005 회계연도 영업보고서 검증결과 적발된 위반 사항에 대한 시정조치(안)
4		2006-31	☞☞☞	-	☞☞☞(주)의 2005 회계연도 영업보고서 검증결과 적발된 위반 사항에 대한 시정조치(안)
5		2005-134	○○○	-	○○○(주)의 2006 회계연도 회계분리지침서 검토결과에 따른 수정요구(안)
6		2005-137	☞☞☞	-	(주)☞☞☞의 2006 회계연도 회계분리지침서 검토결과에 따른 수정요구(안)
7		2005-138	▽▽▽	-	▽▽▽(주)의 2006 회계연도 회계분리지침서 검토결과에 따른 수정요구(안)
8		2005-145	☞☞☞	-	☞☞☞(주)의 2006 회계연도 회계분리지침서 검토결과에 따른 수정요구(안)
9		2006-149	☞☞☞	-	○○○(주)의 단말기 불법보조금 지급 관련 「전기통신사업법」 위반행위에 대한 시정조치(안)
10		2006-150	☞☞☞	-	(주)☞☞☞의 단말기 불법보조금 지급 관련 「전기통신사업법」 위반행위에 대한 시정조치(안)
11		2006-152	☞☞☞	-	(주)☞☞☞의 시내전화 번호이동성 관련 이용자 이익 침해행위 등에 대한 시정조치(안)
12		2006-153	▽▽▽	-	(주)---과 ▽▽▽(주)의 "--TV서비스" 관련 「전기통신사업법」 위반행위에 대한 시정조치(안)
13		2006-154	○○○	☞☞☞	○○○(주)의 지능형 SMS 상호접속 관련 「전기통신사업법」 위반행위에 대한 시정조치(안)
14	2007. 1. 22.	2007-1	○○○	☞☞☞	○○○(주)의 지능형 SMS 상호접속 관련 「전기통신사업법」 위반행위에 대한 시정조치(안)
15		2007-2	☞☞☞	-	(주)☞☞☞의 시내전화 번호이동성 관련 이용자 이익 침해행위 등에 대한 시정조치(안)
16		2007-3		-	(주)☞☞☞와 (주)----방송의 인터넷망 간 상호접속 및 정보제공에 관한 협정 인가(안)
17		2007-4		-	(주)☞☞☞와 !!!(주)의 인터넷망 간 상호접속 및 정보제공에 관한 협정 인가(안)
18	2007-5	-	(주)☞☞☞와 (주)~~~~의 인터넷망 간 상호접속 및 정보제공에 관한 협정 인가(안)		
19	2007. 2. 28.	2007-10	☞☞☞	-	(주)☞☞☞의 초고속인터넷서비스 관련 이용자 이익 침해행위에 대한 시정조치(안)
20		2007-11	▽▽▽	-	▽▽▽(주)의 초고속인터넷서비스 관련 이용자 이익 침해행위에 대한 시정조치(안)
21	2007. 3. 26.	2007-19	○○○	-	○○○(주)와 @!!(주) 간 무선인터넷망 상호접속에 관한 협정 인가(안)

순번	일자	안건번호	피심인 (피신청인)	신고인 (신청인)	안건명
22	2007. 4. 23.	2007-34	***	-	○○○(주)의 단말기 불법보조금 지급 관련 「전기통신사업법」 위반행위에 대한 시정조치(안)
23		2007-37	△△△	-	(주)△△△의 단말기 불법보조금 지급 관련 「전기통신사업법」 위반행위에 대한 시정조치(안)
24	2007. 5. 28.	2007-38	△△△	---	(주)△△△의 인터넷전용회선서비스 중단 관련 손해배상 재정 기간연장(안)
25		2007-39	▽▽▽	---	▽▽▽(주)에 대한 인터넷전용회선서비스 위약금 반환 재정(안)
26	2007. 7. 9.	2007-40	***	---	#@#과 ○○○(주) 간 재정기간 연장(안)
27		2007-41	△△△	---	(주)△△△의 인터넷전용회선서비스 중단 관련 손해배상 재정 (안)
28		2007-42	▽▽▽	-	▽▽▽(주)의 시내전화 부가서비스 유료화 관련 이용자 이익저해 행위에 대한 시정조치(안)
29		2007-43	△△△	###, ***	(주)△△△의 이동전화서비스 재판매 관련 「전기통신사업법」 위반행위에 대한 시정조치(안)
30		2007-44	@@@	###, ***	(주)\$\$\$의 별정통신사업자용 이용약관 관련 이용자 이익 저해 행위에 대한 시정조치(안)
31		2007-45	△△△	-	(주)△△△의 시내전화망과 (주)한국###\$의 인터넷 전화망 간 상호접속 및 정보제공에 관한 협정 인가(안)
32	2007. 8. 20.	2007-46	***	-	○○○(주)의 이동전화계망과 (주)한국###\$의 인터넷전화망 간 상호접속 등에 관한 협정 인가(안)
33		2007-47	△△△	###, ***	(주)△△△의 이동전화서비스 재판매 관련 「전기통신사업법」 위반행위에 대한 시정조치(안)
34		2007-48	\$\$\$	###, ***	(주)\$\$\$의 별정통신사업자용 이용약관 관련 이용자 이익 저해 행위에 대한 시정조치(안)
35		2007-49	***, △△△	-	○○○(주)와 (주)△△△ 간 재정기간 연장(안)
36	2007. 9. 17.	2007-50	▽▽▽	-	▽▽▽(주)의 디지털전화 서비스 관련 「전기통신사업법」 위반 행위에 대한 시정조치(안)
37		2007-51	***	△△△	○○○(주)의 국제로밍 관련 「전기통신사업법」 위반 행위에 대한 시정조치(안)
38		2007-52	***	-	○○○(주)의 번호이동 가입제한 관련 이용자 이익 저해행위 등에 대한 시정조치(안)
39		2007-54	△△△	-	(주)△△△의 번호이동 가입제한 관련 이용자 이익 저해행위 등에 대한 시정조치(안)
40		2007-55	△△△	###, ***	(주)△△△의 이동전화서비스 재판매 관련 「전기통신사업법」 위반행위에 대한 시정조치(안)
41		2007-56	\$\$\$	###, ***	(주)\$\$\$의 별정통신사업자용 이용약관 관련 이용자 이익 저해 행위에 대한 시정조치(안)



# 감 사 원

## 주 의 요 구

제 목	불공정행위 조사 및 처리 부적정
중앙행정기관	방송통신위원회
관계기관	방송통신위원회
내 용	구 정보통신부 통신위원회에서 전기통신사업자가 「전기통신사업법」 제36조의3에 규정된 금지행위를 하거나 같은 법 제36조의4의 규정을 위반하여 통신단말장치 구입비용을 지원할 때에는 같은 법 제36조의5의 규정에 따라 사실조사 등을 한 후 같은 법 제37조 및 제37조의2의 규정에 따라 시정명령 및 과징금 부과 등의 조치를 하고 있다.

1. 조사업무 관련      구 통신위원회 사무국에서는 ○○○주식회사, 주식회사 □□□, 주식회사 △△△, 주식회사 ◇◇◇의 불법보조금 지급 사실을 인지하여 2004. 1. 8. 위 4개 통신사업자에게 각각 사실조사 통지서를 송부하였다.

「전기통신사업 금지행위 등에 대한 업무처리규정」(2003. 4. 30. 제정, 구 통신위원회) 제4조의 규정에 따르면 구 통신위원회 사무국은 불공정행위 혐의가 있는 사건을 인지하거나 신고 또는 사실조사의 의뢰가 있는 때에는 이를 조사하도록 되어 있다.

그러므로 위 관서는 사실조사<sup>26)</sup>를 공정하게 실시한 후 조사보고서 및 심의 안건을 작성하여 구 통신위원회 회의에 상정하여야 하고 임의로 특정 전기통신사업자를 사실조사 대상에서 배제하여서는 아니 된다.

그런데 위 관서는 2004. 1. 8. ~ 13.간 호가조사<sup>27)</sup> 결과 □□

26) 구 통신위원회는 모니터링(호가조사, 시장조사)을 하여 위법사실을 인지하고, 현장조사를 하여 이를 토대로 과징금 등을 부과. 따라서 위 업무처리 규정 제4조에서 말하는 사실조사의무는 현장조사의무를 말함.

□는 그 위반금액이 ○○○ 등 다른 사업자에 비하여 작다<sup>28)</sup>는 이유로 임의로 사실조사대상에서 제외하였다.

그리고 같은 해 2. 23. 제100차 통신위원회<sup>29)</sup> 회의 결과를 아래의 “통신위원회 보도자료(발체 내용)”와 같이 언론사에 배포하면서 □□□의 불공정행위에 대하여는 사실조사를 하지 않았으면서도 마치 사실조사결과 □□□는 보조금 지급행위를 하지 않고 법질서를 잘 지켜서 제재하지 않은 것처럼 보도자료를 배포하였다.

#### 통신위원회 보도자료 발체 내용(2004. 2. 23. 제100차 회의결과)

- ▶ 통신위원회는 금년 1월 1일부터 이동전화 번호이동성이 시행되면서 사업자간 과열경쟁으로 전기통신사업법에서 금지하고 있는 단말기 보조금 지급행위가 늘어남에 따라 지난 1월 6일 이동전화 4사 임원 간담회를 갖고 법질서 준수를 당부하면서 위반사례 재발시에는 엄중 조치할 것임을 경고하고 1월 8일부터 조사에 착수한바 있음
- 조사착수 이후 1~2주간은 위법행위가 상당히 감소했으나, 그 후 □□□을 제외한 이동전화 3사가 또 다시 보조금 지급행위를 지속함에 따라, 강력하고 신속한 조치를 통해 위법행위의 재발을 방지하기 위한 차원에서 불가피하게 이번 조치를 취하게 되었음
- ▶ □□□은 통신위 조사착수 이후 시장안정화에 적극 노력하여 비교적 법질서를 잘 지킨 점이 인정되어 이번조치에서 제외한 반면 ....

그 결과 당초 동일 시기에 조사된 ○○○ 등 3개 통신사업자는 제100차 통신위원회 회의에서 불법보조금 지급을 사유로 과징금 부과처분을 받게 된 반면, □□□는 동일한 위반행위를 하였는데도 사실조사 대상에서 제외되어 과징금 부과처분을 받지 않았다.

27) 구 통신위원회 내부직원이 고객으로 가장하여 대리점에 방문한 후 불법보조금 지급 여부 및 지급금액 등을 조사(☆☆는 대리점이 없어 호가조사 불가)하는 것. 시장 모니터링의 성격을 띠고 제재를 위한 필수적인 절차로서의 사실조사(현장조사)를 의미하는 것은 아님

28) 평균위반가액 ○○○ 17,065원, △△△ 16,274원, □□□ 8,106원

29) ○○○, △△△, ◇◇◇는 불법보조금을 지급하였다는 사유로 각각 217억 원, 75억 원, 41억 원의 과징금을 부과

## 2. 조사결과 처리 업무 관련

위 관서는 2005. 7. 12.부터 전라북도 익산시에 있는 「▽▽방송주식회사의 초고속 인터넷서비스 관련 이용자 이익 저해행위」에 대한 사실조사를 실시하였다.

그리고 위 ▽▽방송주식회사의 초고속 인터넷서비스 이용약관의 중도해지 위약금 산정기준이 이용자의 이익을 현저히 저해하고 있는 것으로 판단하였다.

「전기통신사업 금지행위 등에 대한 업무처리규정」 제10조 제2항의 규정에 따르면 구 통신위원회 사무국은 조사보고서 검토과정에서 불공정행위에 대한 증거가 없거나 전기통신사업자에 대한 시정조치가 필요하지 않은 것이 명백한 경우에만 조사절차를 종결할 수 있도록 되어 있다.

따라서 사실조사 결과 전기통신사업자가 이용자에게 손해배상을 할 필요가 있는 경우(전기통신사업법 제33조의2)는 시정명령 및 이에 대한 공포명령(같은 법 제37조 제1항)을 하여야 하고, 금지행위로 인한 위법사항의 원상회복에 필요한 조치를 명하여야 하며(같은 법 제37조 제1항 제7호) 이를 임의로 조사종결하여서는 아니 된다.

그런데 위 관서는 피해자에 대한 부당 위약금 반환 여부 등에 대해 검토하지 않은 채 위 업체가 조사 기간 중 스스로 위약금 산정방식을 개정하여 시정명령의 실익이 없고, 과거 (주)◆◆의 유사 사례에 대하여 과징금을 부과하지 않은 선례가 있다는 이유로 내부종결 처리하였다.

### (주)◆◆의 유사 사례

- ▶ 제115차 통신위원회 의결(2005. 4. 25.) : 「(주)◆◆의 초고속인터넷서비스 관련 이용자 이익 저해행위에 관한 건」
- 모뎀임대 위약금 산정기준을 이용기간에 따른 기여도를 고려하여 합리적인 방법으로 개정하고 이용약관상 부당한 중도 해지 위약금 규정 또한 명확하게 합리적인 기준으로 개정하여 이용자에게 공시(시정명령)

그 결과 위 위약금 산정기준에 따라 위약금<sup>30)</sup>을 납부한 5,461명은 위 방송사의 불공정행위 사실을 알지 못하여 「전기

30) 위약금 규모에 대해서는 당시 조사하지 않아 금액 특정 곤란

통신사업법」 제33조의2의 규정에 따른 손해배상청구 또는 같은 법 제37조 제1항 제8호에 따른 위법사항의 원상회복조치 등을 통한 구제 받을 수 없게 되었다.

**<조치할 사항>**

**방송통신위원회 위원장**은 앞으로 불공정행위 혐의가 있는 전기통신사업자를 특별한 사유 없이 사실조사 대상에서 제외하거나 사실조사 후 이용자의 이익 침해 여부, 시정조치를 명령 받은 사실에 대한 공포 실익 여부 등을 검토하지 않은 채 임의로 조사종결하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.

# 감 사 원

## 주 의 요 구

제 목	통신위원회 회의록 작성·관리 부적정
중앙행정기관	방송통신위원회
관 계 기 관	방송통신위원회
내 용	<p>구 정보통신부 통신위원회에서 전기통신사업의 공정한 경쟁환경 조성 및 이용자의 권익보호에 관한 사항을 심의·의결하고 전기통신사업자 간 또는 전기통신사업자와 이용자 간 분쟁에 대한 재정(裁定) 등을 하기 위해 위원회의를 개최·운영하고 그 회의 결과를 작성·관리하고 있다.</p> <p>구 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률 시행령」(2007. 7. 26. 대통령령 제20191호로 개정되기 전의 것) 제8조의 규정에 따르면 공공기관은 회의록 작성이 필요하다고 인정되는 주요 회의를 개최하는 경우에는 회의명, 참석자 및 배석자 명단, 상정안건, 발언요지, 결정사항 및 표결내용 등이 포함된 회의록을 작성·관리하도록 되어 있다.<sup>31)</sup></p> <p>그리고 「전기통신기본법」 제37조의 규정에 따라 설치·운영되는 구 통신위원회는 전기통신사업자의 불공정행위 규제 및 대립되는 이해관계 조정 등 규제·조정에 관한 심의·의결을 위해 회의를 개최하고 있다.</p> <p>따라서 회의 내용의 기록·보존을 통해 통신위원회 운영의 공정성과 투명성을 확보하기 위해서는 최소한 회의 참석자의 발언요지와 결정사항 및 표결내용 등 실질적인 회의 내용을 알 수</p>

31) 2007. 7. 26. 위 개정 법률 시행령 제18조의 회의록 작성대상에 ‘개별법 또는 특별법에 따라 구성된 위원회 또는 심의회 등이 운영하는 회의’를 명시함으로써 회의록 생산·관리를 더욱 강화하도록 하였다.

있도록 회의록을 작성하여야 한다.

그런데 구 통신위원회에서는 「통신위원회 운영규정」 제16조 (회의결과의 정리 및 보고)의 규정에 따라 회의 일시 및 장소, 참석 위원 등 형식적인 사항만 정리한 회의결과록을 작성하고 있다.

그 결과 당초 상정안과 위원회 심의의결 내용이 다른 경우에도 회의결과록에는 대부분 그 사유가 기록되어 있지 않거나 종합적인 고려 등 대략적인 사유만 간략히 기록되어 있어 어떠한 논의를 거쳐 당초 상정안과 다른 의결을 하게 되었는지, 가중·감경 범위는 어떻게 결정되었는지 그 구체적인 경위를 알 수 없게 되어 있었다.

#### 「당초 상정안과 위원회 심의의결 내용이 다른 사례」

2004. 7. 5. 통신위원회 제104차 회의에서 \*\*시스템 등 6개사에 대하여 당초 사무국에서 과징금을 부과하도록 상정한 안건을 위원회의 심의의결 과정에서 3개사에 대하여는 과징금을 부과하지 않고 3개사에 대하여는 감경하는 것으로 의결

또한, 2004. 6. 7. 구 통신위원회 제103차 회의에서는 ○○○ 등 4개사의 전기통신사업법 위반행위에 대하여 구 「전기통신사업법 시행규칙」(2007. 9. 14. 정보통신부령 제227호로 개정되기 전의 것) 제11조 제1항 별표 1 “전기통신사업자의 허가취소 등의 처분기준”에서 규정한 행정처분기준(3개월)보다 감경한 사업정지처분(○○○ 40일, △△△ 30일, □□□ 30일, ◎◎◎ 20일)을 하도록 구 정보통신부장관에게 건의하기로 의결하였다. 그러나 작성한 회의결과록만 보아서는 어떠한 논의를 거쳐 감경하였는지, 그리고 업체별로 각각 다른 감경일수를 적용한 구체적인 경위를 알 수 없게 되어 있었다.

그리고 2005. 11. 28. 제122차 통신위원회 회의에서 ◎◎◎에 대하여 당초 상정된 사업정지 건의안을 이용자 불편, 기타 공익 등을 고려하여 ‘사업정지처분에 갈음하는 과징금 28억 원 부과’로 변경하는 건의안을 의결한 경우와 같이 사업정지처분 대신 과징금을 부과한 사례의 경우 구체적인 과징금 부과기준이

마련되어 있지 않은 상태에서 어떠한 기준으로 어떤 논의를 거쳐 부과금액을 산정하였는지 회의결과록 내용만으로는 도저히 알 수 없게 되어 있어 구 통신위원회 회의 운영의 투명성, 심의·의결의 공정성이 확보되지 않고 있었다.

**< 조치할 사항 >**

**방송통신위원회 위원장**은 회의록을 작성하면서 회의 참석자의 발언요지와 결정사항 및 표결내용 등 실질적인 회의 내용 등을 기재하지 않은 채 형식적으로 회의록을 작성하지 않도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.

# 감 사 원

## 주 의 요 구

제 목	민간근무 휴직제도 운영 부적정
중앙 행정 기관	방송통신위원회
관 계 기 관	방송통신위원회
내 용	구 정보통신부에서 2002년부터 「민간근무 휴직제도 운영지침」(중앙인사위원회 예규 제118호)에 따라 민간근무 휴직제도를 운영하고 있다.

### 1. 규제 대상기관에 민간근무 휴직자 파견

「공무원임용령」 제53조 제1항의 규정 및 「민간근무 휴직제도 운영지침」(중앙인사위원회 예규 제118호)에 ‘공무원은 휴직 예정일 전 3년 이내에 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 민간기업 등에 근무하기 위하여 휴직할 수 없다’고 되어 있고, 위 ‘소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련성’의 범위는 「공직자윤리법 시행령」 제32조 제2항 제2호의 규정에 퇴직 전 3년 이내에 소속하였던 부서의 업무가 인가·허가·면허·특허·승인 등에 직접 관계되는 업무에 해당하는 경우로 되어 있다.

위와 같이 업무관련성에 제한을 두는 취지는, 재정지원, 인허가 등 사전규제, 검사감사 등 사후규제 또는 관리·감독업무에 종사하던 공무원이 그러한 규제나 감독을 받는 민간업체에 취업함으로써 공무원 재직 중 얻은 정보를 이용하거나 재직 중 같이 근무한 공무원에게 영향을 미쳐 사적 이익을 도모하는 것을 막고 이들의 영향으로 불공정한 공무를 수행할 가능성을 없애기 위해서 사전에 행정관청과 업무상 특수한 관계에 있는 민간기업은 파견대상기관에서 제외하려는 것이다.

따라서 위와 같은 취지에 비추어 볼 때 휴직 전 개별 소속부서 차원에서는 업무관련성이 적다고 할지라도 위 관서는 통신사업자에 대한 규제·감독 업무 전반을 수행하고 있고, 파견공



무원이 규제 등 업무담당자와 상시교류가 가능하며, 복직 후 관련 업무부서에 재직할 가능성이 있기 때문에 소속공무원을 직접 규제 대상인 통신사업체에 파견하는 것은 바람직하지 않다.

그러나 위 관서에서는 2002년부터 [표 1]과 같이 직접 규제 또는 감독 대상인 서울특별시 중구에 있는 ○○○주식회사와 경기도 성남시에 있는 주식회사 ○○○에 서기관 ☆☆☆을 비롯한 소속 공무원 5명을 민간근무휴직 사유로 파견하였다.

[표 1] 통신사업체 민간근무휴직자 현황

직 급	성 명	추천일 전 3년 이내 근무부서(현 부서명)	휴직기간	휴직 업체	담당업무	복직 후 근무부서
서기관	☆☆☆	'01.2.17. --- (정보통신정책본부)	'03.1.3. ~ '05.12.31.	○○○ ○	정보통신정책 및 국외 IT시장 파악	정보통신협력본부
서기관	♣♣♣	'04.7.19. --- (정보통신정책본부)	'05.1.24. ~ '07.1.23.	○○○ ○	국외진출전략 및 컨버전스 연구	정책홍보관리본부
서기관	●●●	'02.12.26. - (정보 전략 본부)	'06.1.16. ~ '07.1.16.	○○○ ○	IT정책 및 국외 IT시장 파악	소프트웨어진흥단
서기관	◆◆◆	'04.6.25.-* (정보통신 협력본부) '06.4.26. (정보통신 협력본부)	'07.1.22. ~ '09.1.21.	○○○ ○	IT정책 및 국외 IT시장 파악	휴직 중
서기관	■ ■ ■	'04.6.8. ○○팀 '05.7.20. ○○팀	'07.2.5. ~ '09.2.4.	○○○ ○	미래 비즈니스 모델 발굴 및 조사	휴직 중

## 2. 규정 위반 보수초과수령

한편, 「민간근무 휴직제도 운영지침」(중앙인사위원회 예규 제118호) IV. 민간근무휴직의 절차 6. 나항의 규정에 따르면 ‘채용계약서에 보수를 명시’ 하도록 되어 있고 같은 지침 V. 휴직공무원의 준수사항 제2조의 규정에 따르면 ‘휴직공무원은 계약서에 명시된 금액 외의 보수를 수령할 수 없다’ 고 되어 있다.

그리고 같은 지침 VI. 휴직공무원의 인사 및 복무관리 2. 나항의 규정에 따르면 소속장관은 휴직공무원의 근무실태를 연 2회 이상('06년 12월 이전에는 연 1회 이상) 점검하고 매년 1월 중에 휴직공무원으로부터 민간기업 등에서 전년도에 수령한 보수수령내역신고서와 근로소득원천징수영수증을 제출받아 약정된

보수액의 초과 여부를 확인하는 등 근무상태 점검결과 관련법령을 위반한 공무원에 대하여는 복귀명령 등 적절한 조치를 하도록 되어 있다.<sup>32)</sup>

그런데 [표 2]와 같이 ○○○에 파견된 서기관 ♀♀♀의 경우 계약서에 명시된 보수액은 연간 83,960,000원임에도 실제로는 2005년 89,342,630원(11개월 근무), 2006년 128,658,610원을 받아 합계 57,077,907원을 초과 수령<sup>33)</sup>하는 등 「민간근무 휴직제도 운영지침」에서 정한 준수사항을 위반하였는데도 2007년 10월 말 현재까지 아무런 조치 없이 그대로 두고 있었다.

[표 2] 민간근무휴직자 보수 초과수령 현황

(금액단위 : 원)

직 급	성 명	연 도	근무회사	계약서 명시금액(A)	실수령액(B)	초과수령액(B)-(A)
서기관	♀♀♀	'05	♀♀♀	76,963,333 (11개월 기준)	89,342,630	<b>12,379,297</b>
		'06		83,960,000 (12개월 기준)	128,658,610	<b>44,698,610</b>
		합계		160,923,333	218,001,240	<b>57,077,907</b>

<조치할 사항>

방송통신위원회 위원장은

- ① 민간근무 휴직 대상 민간기업에서 통신사업체를 제외하도록 하고
- ② 민간근무휴직자 준수사항을 위반하여 보수를 초과 수령한 관련자와 민간근무휴직자 근무실태 점검을 소홀히 한 관련자에게 주의를 촉구(다른 기관으로 옮긴 관련자에 대하여는 현 소속 기관장에게 주의를 촉구하도록 통보)하시기 바랍니다.

32) 또한, 「공무원임용령」 제54조 제4항 및 제57조 제2항에 따르면 휴직공무원이 채용계약서에 기재된 보수 등 외에 주식매수청구권 등 특별한 혜택을 받은 경우 소속장관은 당해 휴직공무원을 복귀시키는 등 조치할 수 있도록 되어 있다.

33) 해당 관련자는 계약서 명시금액보다 초과수령한 것은 맞으나 근무회사의 내부적인 성과급 지급규정에 따라 받은 것으로 부당한 특혜를 받은 것은 아니라고 주장

# 감 사 원

## 주 의 요 구

제 목	반복적인 불공정행위에 대한 제재업무 처리 부적정
중앙행정기관	방송통신위원회
관 계 기 관	방송통신위원회
내 용	<p>구 정보통신부 통신위원회에서 전기통신사업의 공정한 경쟁환경 조성 및 이용자의 권익보호를 위해 「전기통신사업법」 위반행위에 대한 시정명령, 과징금 부과 등 제재업무를 하고 있다.</p> <p>위 법 제37조 등의 규정에 따르면 전기통신사업자의 같은 법 제36조의3 제1항 위반행위에 대하여 구 통신위원회는 시정명령, 과징금 부과 등을 할 수 있으며, 이와 별개로 동 위반행위는 같은 법 제69조 내지 제73조의 규정에 따른 형사처벌 대상에 해당된다.</p> <p>따라서 구 통신위원회에서 형사처벌 대상인 위반행위를 발견했을 때에는 원칙적으로 검찰 등 수사기관에 고발하여야 하고, 형사처벌의 형평성을 맞추기 위해 고발기준을 마련할 때에는 위반행위를 한 사업자의 고의 유무, 이용자 피해정도 등에 따라 고발요건을 명확히 규정하여야 하며, 통신위원회 사무국에서는 위반행위에 대한 제재 안건을 작성할 때 형사처벌 대상 여부 및 고발기준 해당 여부 등을 자세히 검토하여 구 통신위원회에 상정하여야 한다.</p> <p>그런데 구 통신위원회에서는 2000. 12. 8. 「금지행위 위반에 대한 고발기준」(통신위원회 의결, 2001. 1. 1. 시행)을 마련하면서 동 기준 제1조 제1항 제1호에 고발요건을 “동일한 유형의 금지행위 위반에 대하여 법 제37조 및 제37조의2의 규정에 의한 조치명령 및 과징금 부과를 여러 차례 받았으나 금지행위가 근절되지 않는 등 행정처분만으로는 법의 목적달성이 불가능하다고 인정되는 경우” 로 모호하게 규정하여 같은 통신사업자가 어느 정도 동일한 행위를 몇 차례나 위반해야 고발대상에 해당하는지 알 수 없게 되었다.</p>

그 결과 구 통신위원회 사무국에서는 「전기통신사업법」 위반 사업자에 대한 재재 안건을 작성하면서 2004년부터 2007년 9월 말 현재 까지 ○○○, △△△, □□□, ◎◎◎, \*\*\*\*\*, @@@ 등 6개 주요 통신사업자의 금지행위 위반사항을 128건이나 적발하고도 반복적으로 시정명령과 과징금 부과처분만 하였을 뿐 고발여부를 검토조차 하지 아니하였다.

또한, 아래 사례와 같이 ##### 등 통신사업자들이 전화 정보서비스 및 국제전화서비스를 제공하면서 2001년 이후 84회에 걸쳐 이용자를 속여 불법적으로 경제적 이득을 편취하는 등 이용자 이익을 심대하게 침해하였다.

**< 사례 >**

- ▶ 이용자에게 안내한 요금보다 많은 정보이용료를 부당하게 부과
- ▶ 공제시간을 초과한 서비스 이용안내로 실제 서비스를 이용하지 않은 이용자에게 정보 이용료를 부과
- ▶ 선불카드 금액에 해당하는 통화량보다 적은 통화량을 제공

그런데 위 관서는 위 사례가 위 고발기준 제1조 제1항 제3호에 규정된 “금지행위 위반의 내용이 고의적인 반사회적 행위이거나 이로 인하여 침해된 이용자의 이익이 심대하다고 인정되는 경우”에 해당하는데도 고발 여부를 전혀 검토하지 않고 있었다.

그리고 위 고발기준은 금지행위(전기통신사업법 제36조의3, 4) 위반만을 적용대상으로 한 결과 아래 사례와 같이 사업정지 처분(같은 법 제15조) 위반행위 등은 형사처벌 대상<sup>34)</sup>에 해당하는데도 고발 여부를 검토한 사례가 전혀 없는 실정이다.

**< 사례 >**

- ▶ ○○○ 등 4개 통신사업자가 사업정지처분에 위반하여 영업을 한 경우
- ▶ !!! 등 84개 사업자가 정보통신부장관에게 신고하지 아니하고 부가통신 사업을 한 경우

그 결과 구 통신위원회에서 2001년 이후 2007년 9월 말 현재까지 형사처벌 대상이 되는 641건의 「전기통신사업법」 위반사례를 조사, 심의의결하면서 시정명령과 과징금 부과처분만 반복하는 등 미온적으로 처리하고 있어 위반행위에 대한 규제의 실효성이 떨어지고 있다.

34) 전기통신사업법 제70조 제2호

< 조치할 사항 >

방송통신위원회 위원장은 전기통신사업자의 반복적이고 이용자의 이익을 심각히 침해하는 행위가 형사처벌 대상에 해당하는데도 이를 고발하지 않아 규제의 실효성이 저해되지 않도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.

# 감 사 원

## 주 의 요 구

제 목	통신사업자의 환급보험료 미반환 행위에 대한 규제 미흡
중앙 행정 기관	방송통신위원회
관 계 기 관	방송통신위원회
내 용	<p>구 정보통신부 통신위원회에서 전기통신사업자가 「전기통신사업법」 제36조의3의 규정에 따른 금지행위를 할 때에는 같은 법 제36조의5의 규정에 따라 사실조사를 하고 그 결과에 따라 시정명령 및 과징금을 부과하고 있다.</p> <p>한편, 통신사업자는 통신역무를 제공하기 위하여 단말기를 통신서비스 이용자에게 할부로 판매하면서 채권확보를 위하여 서울특별시 종로구에 있는 ◇◇보험주식회사의 보증보험에 가입하고 보증보험료의 일부는 이용자가 납부하도록 하고 나머지는 이용자 대신 납부하고 있다.</p> <p>따라서 구 통신위원회에서는 통신사업자가 단말기 할부대금 조기상환 등의 사유로 위 보증보험회사로부터 보증보험료를 환급받을 경우 최저보험료를 공제한 후 사업자가 대납한 부분을 제외한 이용자의 실제 납부액에 대한 환급액만큼은 이용자에게 반환하도록 하여 이용자의 이익이 침해되지 않도록 하여야 한다.</p> <p>그런데 이동통신사업자 중 ○○○주식회사를 제외<sup>35)</sup>한 주식회사□□□, 주식회사 △△△, 주식회사 ◎◎◎ 등 3개 통신사업자는 [표 1] “통신사업자별 보증보험료 부담 비율” 과 같이 이용자로 하여금 단말기를 할부로 구매할 때 할부채권에 대한 보증보험료 일부를 납부하도록 하였다.</p>

35) 최저보험료(10,000원)만 이용자에게 부담시키고 있어 반환할 보증보험료가 없음

그러면서도, 단말기 할부대금 조기 상환 등의 사유로 위 보증보험회사로부터 보증보험료를 환급받은 경우에는 이용자가 납부한 부분만큼을 이용자에게 반환하지 않고 있었다.<sup>36)</sup>

그런데도 구 통신위원회에서는 2007년 11월 현재까지 위 3개 통신사업자가 위와 같이 이용자 이익 저해행위(전기통신사업법 제36조의3의 제4호)를 하고 있음에도 불구하고 아무런 조치도 하지 아니한 채 이를 그대로 두고 있었다.

**[표 1] 통신사업자별 보증보험료 부담 및 환급 비율(예시)**

통신사업자	납부 보증보험료 (23,000원) <sup>1)</sup>		환급 보증보험료 (13,000원) <sup>2)</sup>	
	이용자 납부	사업자 대납 <sup>37)</sup>	이용자 환급	사업자 반환
○○○	10,000	13,000	-	13,000
□□□	20,000	3,000	10,000	3,000
△△△	20,000	3,000	10,000	3,000
◎◎◎	20,000	3,000	10,000	3,000

주1) 단말기 판매가격 42만 원의 경우, 할부기간 18개월, 보증보험료를 5.5485%인 경우 보증보험료 = 23,000원(①)

주2) 이용자가 구입 후 6개월 만에 조기상환하는 경우 환급금액 = 13,000원(보증보험료① - 공제금액②)

※ 공제금액 10,000원(②) : 6개월 보증보험료는 약 7,680원(월별 1,280원 \* 6개월)이지만 최저보험료 10,000원을 공제

이에 따라 감사원에서 위 3개 통신사업자가 위 보증보험 회사로부터 이용자부담분 보증보험료를 환급받고도 이용자에게 반환하지 아니한 금액을 조사한 결과 [표 2] “통신사업자별 환급보험료 미반환 금액(추정)” 과 같이 미반환 금액이 32억 7,700만 원에 이르고 있어 그만큼 이용자의 이익이 침해되고 있었다.

**[표 2] 통신사업자별 환급보험료 미반환 금액(추정)**

36) □□□의 경우 2007. 1. 1. 이후 가입자에게는 환급하고 있으나 이전 가입자에게는 환급하지 않음

37) 보증보험료는 이용자가 납부하는 하는 것이 원칙이나, 사업자가 일부 금액을 대납하고 있는 실정, 따라서 보증보험사의 환급보험료 중 사업자 대납 부분을 제외하고 남은 금액을 가입자에게 환급할 의무 있음.

(금액단위 : 백만 원)

구 분	△△△	□□□	◎◎◎	합 계
미반환 금액(추정)	1,494	1,578	205	3,277
환급 대상기간	2002년 ~ 2007. 11월	1999년 ~ 2007. 11월	2004년 ~ 2007. 11월	-

주) 각 통신사업자가 제출한 자료로서, △△△는 '99년부터 보증보험료 제도를 도입했으나, '02년 9월 이전의 수납이력 정보가 없으며 ◎◎◎는 2004년부터 보증보험료를 도입

<조치할 사항>

**방송통신위원회 위원장**은 주식회사 △△△, 주식회사 □□□, 주식회사 ◎◎◎가 환급받은 보증보험료 중 이용자 부담분을 미반환한 사례를 철저히 조사하여 환급받은 보험료를 이용자에게 반환하도록 시정명령하는 등 통신사업자의 이용자 이익 저해 행위에 대한 제재 업무를 철저히 하시기 바랍니다.



# 감 사 원

## 주 의 요 구

제 목	체납과징금 징수 업무 부적정
소 관 청	방송통신위원회
관 계 기 관	방송통신위원회
내 용	구 정보통신부 통신위원회(사무국)에서는 2005. 11. 4. 「정보통신부 회계공무원 배치·임명에 관한 세칙(정보통신회계 예규 제 101호)」 개정·시행으로 수입징수관, 채권관리관 등 회계직공무원이 추가 배치됨에 따라 같은 해 11. 22. 구 정보통신부 본부로부터 「전기통신사업법」 관련 수입징수 및 채권관리 업무를 인계받아 같은 법 위반에 대하여 과징금을 징수하고 있다.

「전기통신사업법」 제37조의2 제5항의 규정에 따르면 구 통신위원회는 과징금을 납부하여야 할 자가 납부기한까지 이를 납부하지 아니하는 때에는 기간을 정하여 독촉을 하고 그 지정된 기간 안에 과징금을 납부하지 아니하는 때에는 국세체납처분의 예에 따라 징수하도록 되어 있다.

한편, 별정·부가통신사업자의 사업폐지 등 건수가 2003년 585건에서 2007년 6월 말 현재 1,822건으로 급증함에 따라 과징금을 부과받은 사업자가 이를 납부하지 않고 폐업할 가능성이 높아지고 과징금 체납기간이 길어질 경우 사실상 과징금 징수가 어려워진다.

그리고 2007. 10. 26. 현재 전기통신사업법 위반으로 과징금 부과처분을 받은 과징금 납부의무자가 납부독촉 기한 경과 이후에도 과징금을 납부하지 않고 있는 체납과징금이 19건 154,590천 원에 이르고 있다.

따라서 과징금을 납부 독촉기한까지 납부하지 아니하는 자에

대하여는 빠른 시간 내에 재산조회, 압류 등 관계법령에 따른 체납처분 절차를 이행하여 과징금이 장기간 체납되지 않도록 하여야 한다.

그런데 위 관서에서는 2007. 10. 26. 현재까지 납부의무자의 재산을 조회, 압류하는 등 체납처분을 통해 과징금을 징수하지 않은 채 납부촉촉만 주기적으로 하고 있다.

그 결과 [별표] “과징금 체납자 폐업 현황” 과 같이 과징금 납부의무자인 통신사업자의 폐업 등으로 위 체납과징금 19건 중 14건 총 112,660천 원에 대하여는 사실상 과징금 징수가 불가능하여 국고손실뿐만 아니라 통신사업자의 불공정행위에 대한 규제의 실효성마저 저해될 우려가 있다.

< 조치할 사항 >

**방송통신위원회 위원장**은 앞으로 과징금이 장기간 체납되는 일이 없도록 납부기한이 지난 과징금에 대하여는 관계법령에 따라 체납처분하는 등 과징금 징수 업무를 철저히 하시기 바랍니다.

[별표]

과징금 체납자 폐업 현황

연번	징수결의 일자	납부기한	체납액 (천 원)	업체명 (대표자)	사업자 구분	비고
1	1999.10.15.	1999.11. 4.	10,000	(주)@@ (-)	별정	2001. 6.30. 폐업 2006.12.19. 해산 간주
2	2003. 5. 9.	2003. 5.29.	11,000	(주)## (-)	별정	2007. 4.30. 폐업
3	2003.12. 5.	2003.12.25.	1,100	\$\$ (-)	부가	2005. 6.14. 폐업
4	2003.12. 5.	2003.12.25.	2,500	(주)%% (-)	부가	2004.10.25. 폐업
5	2004. 9.14.	2004.10. 4.	6,210	(주)&& (-)	부가	2005. 3.16. 폐업
6	2004. 9.14.	2004.10. 4.	16,470	(주)** (-)	별정	2006. 2. 6. 폐업
7	2004.12.10.	2004.12.30.	10,000	(주)○○ (-)	별정	2005.11.11. 폐업
8	2005. 2. 7.	2005. 2.27.	2,550	(주)◎◎ (-)	부가	2007. 7.30. 폐업
9	2005. 2. 7.	2005. 2.27.	2,850	◇◇주) (-)	부가	2006. 6. 8. 폐업 2006. 3.20. 상호변경 (주)▽▽정보통신
10	2005. 2. 7.	2005. 2.27.	1,430	(주)◆◆ (-)	부가	2005.11.18. 폐업
11	2005. 3.28.	2005. 4.18.	11,000	(주)□□ (-)	별정	2006. 5.26. 상호변경 (주)▼▼ 2006.12.31. 폐업
12	2005.10.10.	2005.10.30.	19,500	■ (-)	부가	2005.12.31. 폐업
13	2006. 2.28.	2006. 3.20.	13,500	(주)△△ (-)	부가	2006. 8.25. 파산
14	2006. 7.31.	2006. 8.21.	4,820	(주)▲▲ (-)	별정	2007. 6.30. 폐업
합 계			112,660			

자료 : 구 정보통신부 자료 재구성

# 감 사 원

## 주 의 요 구

제 목	합병 인가조건 위반업체에 대한 과징금 부과 등 제재 미이행
중앙행정기관	방송통신위원회
관계기관	방송통신위원회
내용	<p>구 정보통신부에서 2002년 1월 「전기통신사업법」 제13조 제1항 등의 규정에 따라 서울특별시 중구에 있는 ○○○주식회사와 주식회사 ◇◇◇통신 간의 합병을 인가한 후 2007년 12월 현재까지 위 합병법인이 합병 인가조건을 제대로 이행하고 있는지 감독하고 있다.</p> <p>위 법 제15조 제1항 및 제64조 제1항 등의 규정에 따르면 합병된 기간통신사업자가 동 인가 조건을 이행하지 않는 경우 같은 법 제15조 제1항 및 제64조 제1항 등의 규정에 따라 허가를 취소하거나 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명령할 수 있고, 사업의 정지가 당해 사업 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 기타 공익을 해할 우려가 있는 때에는 그 사업정지 처분에 갈음하여 과징금을 부과할 수 있도록 되어 있다.</p> <p>위 관서에서는 2004년 12월부터 2007년 12월까지 반기당 1회씩 위 ○○○로부터 받은 「합병 인가조건 이행현황 보고」를 통해 ○○○가 여전히 위 합병인가 조건을 준수하지 않고 있다는 것을 알 수 있었다.</p> <p>그리고 [별표] “○○○에 대한 통신위원회 과징금 부과 명세”와 같이 위 합병법인이 불법 단말기 보조금을 지급하였다는 이유로 구 통신위원회로부터 2004. 12. 29.부터 2007. 4. 23. 사이에 8회에 걸쳐 적게는 3,832백만 원부터 많게는 42,600백만 원까지 계 115,432백만 원의 과징금 부과처분을 받은 사실을 통해서도 합</p>

병 인가조건을 위반하였음을 확인할 수 있었다.

따라서 위 관서에서는 위 ○○○에 대해 같은 법 제15조 제1항 등의 규정에 따라 허가를 취소하거나 사업의 정지를 명령해야 하고, 사업정지가 이용자 등에게 심한 불편을 주는 등의 우려가 있을 때에는 이에 갈음하는 과징금을 부과하여야 했다.

또한, 이동통신사업자의 단말기 보조금 지급행위에 대한 제재심의 업무를 구 통신위원회로 일원화한 경우에도 제재처분까지 일원화하는 것은 아니므로 위 규정에 따라 합병 인가조건 위반에 대해서 사업정지 등의 처분을 하여야 했다.

그런데도 위 관서에서는 2004. 6. 2. 구 통신위원회에 ‘통신사업자에 대한 이원적 제재문제 해소와 규제의 예측가능성을 위해 2004. 2. 27. 이후 발생한 단말기보조금 지급으로 인한 합병 인가조건 불이행 행위에 대하여 전기통신사업자의 금지행위 위반 등에 대한 시정조치(안) 심의의결 시 병합하여 심의’ 하도록 요청하였다는 사유로 2004년 12월부터 2007년 12월 현재까지 통신위원회의 조사 및 심의 결과 과징금 부과처분을 받은 불법 단말기 보조금 지급사례를 확인·검토하여 사업정지 등의 처분을 하지 않은 채 그대로 두고 있었다.

#### <조치할 사항>

#### 방송통신위원회 위원장은

- ① 2004년 7월부터 2007년 12월까지 ○○○의 단말기 보조금 지급으로 인한 위 합병조건 위반행위에 대해 「전기통신사업법」 제15조 및 제64조 등의 규정에 따라 과징금 부과 처분 등의 적절한 조치를 하고
- ② 앞으로 이동통신사업자의 합병 인가조건 위반행위에 대해 제재 조치를 하지 않고 그대로 두는 일이 없도록 기간통신사업자 합병인가 조건이행 감독 업무를 철저히 하시기 바랍니다.

[별표]

○○○에 대한 통신위원회 과징금 부과 명세

(금액단위 : 백만 원)

심결일자	위 반 명 세	과 징 금		
		부과일자	금액	납부일자
2004.12.29.	단말기 구입비용의 전부 또는 일부를 이용자에게 보조 등	2005. 1. 3.	7,500	2005. 1.24.
2005. 5. 9.	"	2005. 5.17.	23,100	2005. 5.17.
2005. 9. 5.	"	2005. 9.13.	9,300	2005. 9.30.
2006. 3. 6.	단말기 구입비용의 전부 또는 일부를 이용자에게 보조	2006. 3.14.	13,800	2006. 3.31.
2006. 4.17.	"	2006. 4.21.	7,800	2006. 5.11.
2006. 6.26.	불법 보조금 지급	2006. 7. 3.	42,600	2006. 7.24.
2006.12.18.	단말기 구입비용의 전부 또는 일부를 이용자에게 보조	2006.12.27.	3,832	2007. 1.16.
2007. 4.23.	단말기 구입비용을 이용자에게 지원	2007. 5. 2.	7,500	2007. 5.23.
	계		115,432	

# 감 사 원

## 주 의 요 구

제 목	개인정보 침해행위 규제업무 부적정
중앙 행정 기관	방송통신위원회
관 계 기 관	방송통신위원회
내 용	구 정보통신부에서 전기통신사업자 등 정보통신서비스제공자의 개인정보 침해행위에 대한 규제업무를 수행하면서 [표 1] “개인정보 유용행위 신고 접수 현황” 과 같이 2005년부터 2007년 9월 말 현재까지 한국정보보호진흥원(KISA)을 통하여 2,643건의 ‘개인정보 유용행위’ 38) 신고를 접수하여 처리하였다.

[표 1] 개인정보 유용행위 신고 접수 현황

구 분	2005년	2006년	2007년 9월(현재)	합계
‘고지·명시한 범위를 넘어선 이용 또는 동의 없는 제3자 제공’ 신고(건수)	916	917	810	2,643

「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 ‘정통망법’ 이라 한다) 제22조부터 제31조까지의 규정에 따르면 정보통신서비스제공자는 개인정보의 수집, 이용, 관리, 이전, 파기 등에 관하여 이용자의 동의획득의무, 개인정보 보호조치의무가 있고 이에 위반하는 경우 구 정보통신부는 시정조치(같은 법 제55조 제4항), 과태료 부과(같은 법 제67조) 외에 형사처벌(같은 법 제62조)을 하도록 되어 있다.

특히 정통망법 제24조의 위반행위(목적 외 이용)와 제24조의 2 위반행위(동의 없는 제3자 제공) 등의 ‘개인정보 유용행위’로 인해 유출된 개인정보는 소위 ‘대포폰<sup>39)</sup> 개설’ 등 범죄행

38) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상 개인정보 침해행위 유형 중 제24조 및 제24조의2 위반행위를 ‘개인정보 유용행위’ 라고 통칭

39) 대포폰(大砲phone) : 다른 사람의 명의로 개통한 휴대 전화. 신용카드 불법거

위 수단으로 악용되고, 피해자는 명의도용에 의한 신용불량자로 등재<sup>40)</sup>되는 등 사회문제를 야기하고 있다.

따라서 위 관서는 정보통신서비스제공자의 개인정보 유용행위를 인지 또는 신고접수한 경우 사실조사를 하여야 하고 법령 위반이나 관리 미흡 등의 문제를 확인한 경우에는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행규칙」 제3조의3에서 규정한 기술적 조치(예 : 전산ID 또는 비밀번호의 정기적 변경 등) 또는 관리적 조치(예 : 보호규칙 제·개정, 대리점 정보관리 실태 점검, 접근권·열람권 제한, 법령 준수 교육 등) 등 개인정보 보호를 위한 적절한 시정조치를 하도록 해야 한다.

그런데 위 관서는 정보통신서비스제공자의 개인정보 유용행위는 사법처분의 대상일 뿐 시정명령의 대상은 아닌 것으로 판단하여 한국정보보호진흥원(KISA)으로 하여금 접수한 2,643건의 개인정보 유용행위 신고 중 9건(2005년 2건, 2006년 5건, 2007년 2건)에 대해 수사기관에 수사의뢰를 하도록 하였을 뿐<sup>41)</sup> 위 2,643건의 신고 모두에 대해 사실조사를 하지 않고 이에 따른 시정조치 없이 자체 상담종결, 분쟁조정, 개인정보 분쟁조정위원회로 이관 등으로 처리하도록 하였다.

그 결과 매년 개인정보 유용행위의 건수가 증가하고 있을 뿐 아니라 [표 2] “개인정보 유용행위 신고건수 상위 5개 업체 현황” 에서 보듯이 동일한 통신사업자에 의한 개인정보 유용행위 신고도 끊이지 않고 있는데도 이에 대해 미온적으로 대처하고 있다

---

래 등 범죄행위에 악용되거나 중국으로 불법 밀반출되기도 함

40) 다른 사람의 명의로 이동전화서비스에 가입(주소 등 허위신고), 사용 후 사용료를 납부하지 않으면 사업자는 명의자를 요금체납자로 하여 신용불량자 등재절차를 밟고 명의자는 이런 정황을 알 수 없는 상황에서 피해 입음

41) 수사의뢰한 9건에 대하여도 수사결과를 회신 받아 시정조치 가능 여부를 검토하지 않았다



[표 2] 개인정보 유용행위 신고건수 상위 5개 업체 현황

순위	2005년		2006년		2007년	
	업체명	민원 건수	업체명	민원 건수	업체명	민원 건수
1	○○○	116	△△△	87	△△△	117
2	○○○	62	○○○	69	○○○	50
3	△△△	55	○○○	27	@@@	28
4	△△△	49	△△△	24	△△△	21
5	###	42	□□□	20	□□□	14

특히 2005~2007년간 △△△에 대하여는 253차례, ○○○에 대하여는 235차례 개인정보 유용행위 신고가 있었으나 이에 대한 사실조사를 하지 않고 기술적·관리적 사항에 대한 점검 및 개선이 이루어지지 않았다.

한편, 위 두 통신업체의 경우 2004년부터 지속적으로 심각한 개인정보 유용행위를 한 것으로 나타났다.<sup>42)</sup>

<조치할 사항>

방송통신위원회 위원장은 앞으로는 정보통신서비스제공자의 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제24조 및 제24조의2 등의 규정을 위반한 개인정보 유용행위에 대하여 사실조사 후 시정명령 등의 조치를 하시기 바랍니다.

42) ○○○와 △△△의 개인정보 유용행위 사례

○○○와 △△△은,

- 2004년부터 동의를 받지 아니하고 자사 초고속 인터넷 가입 고객 730만 명을 자사가 운영하는 포털사이트에 가입시키고
- TV·전화 위탁판매업체에 고객주소와 연락처 등 고객정보 5,000만 건을 판매하고 구입업체 등이 이를 이용하여 1,300억 상당의 상품을 판매한 뒤 수익을 나눠가짐
- 유출된 개인정보는 인터넷 게임사이트 가입이나 소액결제에 도용되어 피해자들이 요금결제를 하거나 신용불량자로 등재

(감사기간 중 확인한 서울지방경찰청 수사자료)