정책연구 08-43

해외 방송통신 통합기구의 운영성과 분석 및 시사점 연구

황준호/성욱제/신호철/주재원/김진기/한영학

2008. 12

KISDI 정보통신정책연구원
KOREA INFORMATION SOCIETY DEVELOPMENT INSTITUTE

서 언

2008년은 방송과 통신 분야에서 많은 중대한 변화가 일어난 해입니다. 그 중에서도, 방송과 통신의 융합에 보다 능동적으로 대처하기 위해 구)방송위원회와 구)정보통신부, 구)통신위원회로 분산되어 있던 정책기능과 규제기능이 한 곳으로 통합된 것은 가장 큰 변화 중 하나라고 할 수 있습니다.

하지만, 지금껏 서로 다른 논리로 작동해 온 두 기관이 하나의 기관으로 결합해 시너지 효과를 가질 수 있을 것인가 하는 지점에 대해서는, 많은 의문이 제기되어 왔습니다. 특히, 이러한 문제제기는 방송과 통신을 아우르는 조화로운 정책목표를 수립할 수 있을 것인지, 그리고 그러한 정책목표가 효과적으로 달성될 수 있도록 조직을 효율적으로 운영할 수 있을 것인지에 대한 우려를 저변(底邊)에 두고 있다고 할 수 있습니다.

이에 본 연구는 우리보다 먼저 방송통신 통합기구를 도입한 주요 선진국들의 사례를 벤치마킹해, 그들의 정책목표 수립방식과 조직 운영방식, 그리고 운영성과를 분석해, 그들의 변화가 우리에게 주는 시사점이 무엇인가를 찾는 데 그 목적을 두고 진행되었습니다.

이를 위해, 먼저 주요국들의 방송통신 통합기구가 가지고 있는 비전과 전략을 살펴보았습니다. 주요국들의 사례를 살펴본 결과, 주요국들은 방송과 통신 분야를 아우르는 단일한 정책목표를 가지고 있었으며, 방송과 통신을 분야별로 나누고, 각 분야별로 잘 정돈된 목표 체계를 갖추고 있다는 사실을 알 수 있었습니다. 또한, 주요국 통합기구의 비전이 각 분야별로, 최소 향후 5년까지의 지향점을 명확히 설정하고 있다는 점에서, 우리에게 주는 시사점이 매우 컸습니다.

또한, 주요국 통합기구의 조직구조 변화와 운영성과를 살펴보았습니다. 주요국 통

합기구의 기본적인 조직구조와 최근 몇 년 간의 변화, 그리고 각 조직별 운영성과를 살펴본 결과, 조직구성에 있어 업무 중복이 별로 없는 구조적인 일관성을 보이고 있으며, 실국별 업무 자율성이 높다는 점, 그리고 각 실국별 성과관리가 체계적으로 이루어지고 있다는 사실을 알 수 있었습니다.

마지막으로, 방송통신 통합기구와 타 부처의 관계설정 및 역할분담에 대해 살펴보았습니다. 특히, 행정부, 의회와의 관계는 우리에게 많은 시사점을 주고 있습니다. 행정부간의 명확한 역할 분담, 견제하되 과도하지 않은 의회와의 관계 등은, 방송통신 분야의 정책 및 규제 수립과정이 기본적인 협력과 신뢰 위에서 진행되어 가고 있다는 사실을 입증하고 있었습니다.

본 연구의 주요 내용을 채우고 있는 해외 주요국의 사례분석은 언제나처럼, 우리에게 타산지석의 교훈을 준다는 점에서 매우 의미 있는 작업이었습니다. 본 연구를 위해 수고해 주신 방송통신정책연구실의 황준호 책임연구원, 성욱제 책임연구원, 신호철 주임연구원, 그리고 해외 주요국의 사례분석에 도움을 주신 영국 Leeds 대학교의 주재원 연구원, 일본 홋카이가쿠엔대학교의 한영학 교수, 한국항공대학교의 김진기 교수께 깊은 감사를 드립니다.

본 연구보고서가 우리나라 방송통신 통합기구의 미래를 보다 긍정적으로 그리는데 기여하기를 바래봅니다.

2008년 12월

정보통신정책연구원

원 장 방 석 호

목 차

서 언 ····· 1

요약문 ····· 9

제 1 장 서 론 ····· 15

제 2 장 미국 FCC ····· 17

제 1 절 FCC의 융합정책 추진과정과 평가 ····· 17

1. 방송과 통신의 융합 ····· 17

2. 법제도 추진과정과 평가 ····· 18

제 2 절 FCC의 비전과 전략 ····· 21

1. 21세기의 새로운 FCC 보고서 ····· 21

2. FCC의 2009～2014 전략계획 ····· 25

제 3 절 FCC의 조직구조와 운영성과 분석 ····· 33

1. 규제철학의 변화와 FCC 개혁 ····· 33

2. 조직구조 ····· 37

3. FCC 의사결정 절차 ····· 46

4. 운영성과 ····· 51

제 4 절 FCC와 타 부처의 관계설정 및 역할분담 체계 ····· 53

1. FCC 의사결정에 영향을 미치는 집단 ····· 53

2. 대표적인 사례 ····· 56

제 3 장 영국 Ofcom ····· 60

제 1 절 Ofcom의 융합정책 추진과정 및 평가 ····· 60

1. 영국 방송통신 융합정책의 추진 과정 ····· 60

2. 통합법「Communication Act 2003」의 규제원칙과 평가 ····· 65
제 2 절 Ofcom의 비전과 전략 ····· 66
1. Digital UK ····· 67
2. Creative Britain ····· 72
3. 공공 인터넷 계획(Public Broadband Scheme) ····· 74
4. 차세대 모바일 텔레커뮤니케이션(Mobile Telecommunication-3G) ····· 77
제 3 절 Ofcom의 조직구조 변화와 운영성과 ····· 80
1. Ofcom의 설립 과정 ····· 80
2. 조직구조와 업무분담의 변화 ····· 85
3. 통합규제기관 Ofcom의 역할 ····· 88
4. 효율적인 방송통신 융합기구 개편의 기본 전제 ····· 89
5. 통합규제기관 Ofcom의 운영성과 ····· 92
제 4 절 Ofcom과 타 부처의 관계설정 및 역할분담 체계 ····· 93
1. Ofcom, 정부, 의회의 관계－정책수립과 규제, 견제의 트라이앵글 ····· 94
2. Ofcom과 BBC ····· 98

제 4 장 호주 ACMA ····· 101
제 1 절 ACMA의 방송통신 융합정책 추진 과정과 평가 ····· 101
1. 호주의 방송통신 융합정책 ····· 101
2. 호주의 방송통신 법제체계 ····· 103
3. 호주의 방송통신 융합기구 설립 과정 ····· 104
4. 호주의 방송통신 융합정책 평가 ····· 107
제 2 절 ACMA의 비전과 전략 ····· 110
1. ACMA의 비전 및 기능 ····· 110
2. ACMA의 운영 방향 ····· 112
제 3 절 ACMA의 조직구조 변화와 운영성과 ····· 115
1. ACMA의 조직 구조 변화 ····· 115

2. ACMA의 예산 변화 ····· 117
3. ACMA의 정책 발의 및 집행 성과 ····· 118
제 4 절 ACMA와 타부처와의 관계설정 및 역할분담 체계 ····· 119
1. ACMA의 내각 내 위상 ····· 119
2. ACMA와 주무부처(DBCDE)의 관계 및 역할 분담 ····· 121

제 5 장 일본 총무성 ····· 124
제 1 절 방송통신 융합정책의 추진과정과 총무성의 전략 ····· 124
1. 추진과정과 전략 ····· 124
2. 방송통신 융합정책의 평가 ····· 136
제 2 절 총무성의 조직구조 변화 ····· 143
1. 우정성체제에서 총무성체제로의 이관 과정 ····· 143
2. 총무성내의 방송통신 규제기관의 조직과 업무 ····· 145
제 3 절 독임제 기구로서 총무성과 타 기관의 요구 ····· 154
1. 독임제 기구로서 총무성 ····· 154
2. 독임제 기구에 대한 비판과 독립규제위원회 설립 요구 ····· 154
제 4 절 총무성의 방송통신 규제체계 변화 ····· 159
1. 방송통신 규제체계와 재편 논의 ····· 159
2. ‘정보통신법’ 제정을 위한 논의의 현주소 ····· 166

제 6 장 시사점 및 결론 ····· 188

참고문헌 ····· 192

부록: 방송통신 통합기구 운영성과 및 정책방향 심포지엄 ····· 197

표 목 차

〈표 2－1〉 FCC 2009～2014 전략계획 목표 ····· 26
〈표 2－2〉 FCC Rulemaking 절차와 설명 ····· 47
〈표 2－3〉 FCC 미디어 소유규제 완화 관련 주요 일정 ····· 59
〈표 3－1〉 유럽 위원회의 전자 커뮤니케이션 영역에 대한 수평적 규제체계 ··· 61
〈표 3－2〉 2000년 12월 발표된 백서 ‘커뮤니케이션의 새로운 미래’ ····· 65
〈표 3－3〉 영국 the Digital Strategy 7대 중점 추진 분야 ····· 69
〈표 3－4〉 2007년 유럽 주요 국가 텔레커뮤니케이션 시장 규모 ····· 78
〈표 3－5〉 통합규제기구 Ofcom 출범 이전 영국의 규제기구 구조 ····· 81
〈표 3－6〉 Ofcom 출범에 따른 규제기구 변화 ····· 84
〈표 3－7〉 영국의 법령, 정책 및 규제기관 현황 ····· 94
〈표 4－1〉 호주의 대역폭 별 초고속인터넷 가입자 수(’08년 6월 기준) ····· 108
〈표 4－2〉 ACMA의 기능 ····· 111
〈표 4－3〉 ACMA의 인력 총원 변화 추이 ····· 117
〈표 4－4〉 ACMA의 예산 및 수입 변화 추이 ····· 117
〈표 5－1〉 방송통신제도개혁 논의 비교 ····· 132
〈표 5－2〉 정보통신국제전략국의 내부 조직 및 업무분장 ····· 147
〈표 5－3〉 정보통신행정국의 내부 조직 및 업무분장 ····· 148
〈표 5－4〉 총합통신기반국의 내부 조직 및 업무분장 ····· 150
〈표 5－5〉 현행 방송통신법체계(주요 법률) ····· 160
〈표 5－6〉 현행 방송통신관계법(주요 법률) ····· 161

그 림 목 차

〔그림 2－1〕 FCC 조직도 ····· 40
〔그림 2－2〕 FCC의 Rulemaking 절차 ····· 48
〔그림 3－1〕 수직적 규제와 수평적 규제의 비교 ····· 61
〔그림 3－2〕 1999년～2008년 영국 디지털 텔레비전 점유율 변화 ····· 70
〔그림 3－3〕 디지털 전환에 있어 도움이 필요한 사회 구성원들 ····· 71
〔그림 3－4〕 영국 Ofcom의 조직도 ····· 86
〔그림 3－5〕 방송통신 정책, 규제 영역의 재설정 ····· 91
〔그림 4－1〕 ACMA 조직 구성(2005년 말 기준) ····· 115
〔그림 4－2〕 ACMA의 조직 구성(2008년 6월 말 현재) ····· 116
〔그림 4－3〕 구)DCITA 조직도 ····· 121
〔그림 4－4〕 현)DBCDE 조직도 ····· 123
〔그림 5－1〕 총무성 정보통신부문 조직개편후의 체제도 ····· 145
〔그림 5－2〕 전파감리심의회의 업무 개요 ····· 152
〔그림 5－3〕 방송통신법제의 근본적인 재편 ····· 174

요 약 문

1. 연구배경 및 필요성

2008년 초 기존에 방송부문과 통신부문을 각기 관장하던 구)방송위원회와 구)정보통신부, 구)통신위원회가 방송통신위원회로 통합, 출범하였다. 그러나 방송통신위원회는 방송과 통신의 규제철학이 다르고 추구하는 가치가 상이함에 따라 단순한 물리적 통합을 넘어서지 못하는 한계를 지니고 있다는 문제제기가 있었다.

현재 방송통신위원회의 조직구조는 방송과 통신을 물리적으로 결합한 형태를 띠고 있어 향후 조직 기능 및 역할의 변화 시 업무갈등이 나타날 수 있다. 또한 기존의 방송과 통신의 영역과 더불어 새롭게 등장하는 융합서비스 영역에 대한 정책개발, 규제집행의 전문성을 극대화하는 인력배치의 필요성도 제기된다.

따라서 방송통신 통합기구의 유기적 운영 및 화학적 결합은 국내 방송통신 분야의 규제 뿐만 아니라, 미래 성장산업으로서의 동력을 유지하도록 하는 데에도 필수적인 요소가 된다고 하겠다. 이에 우리나라보다 먼저 기구통합을 완료한 미국, 영국, 호주와 정부부처가 주도하고 있는 일본 등 해외 주요 국가의 통합기구의 운영성과와 조직구조 분석을 통해 방송통신위원회의 조직 효율성을 높이고 방송통신위원회의 기능과 역할을 정립하기 위한 요소가 무엇인지 밝혀내는 것에 본 보고서의 목적이 있다.

2. 연구목표

본 연구는 해외 주요국의 방송통신 통합기구의 비전과 전략, 그리고 운영성과와 조직구조 분석을 통해 우리나라에 주는 시사점이 무엇인가를 제안하는 데 그 목적이 있다.

기존의 방송과 통신을 관장하던 기관이 통합되면서 정책, 조직, 인력, 운영 등에 상당한 변화가 있었으며 앞으로도 이러한 변화는 당분간 계속될 것으로 보인다. 물리적 통합에서 화학적 융합으로 전환하기 위해서는 조직 대내외적으로 많은 노력이 필요할 것으로 예상된다. 본 연구에서 예시하는 국가들은 이미 방송통신 통합기구를 통해 방송과 통신을 관장하고 있다. 미국은 위원회 조직으로, 영국은 공사조직으로, 호주와 일본은 정부부처 조직으로 방송과 통신을 관장하고 있다.

3. 주요 연구내용

제2장은 미국 FCC의 비전과 전략, 조직구조의 변화, 그리고 타 부처와의 관계 등을 분석했다. 미국 FCC는 1934년 설립 이래, 커뮤니케이션 분야의 경쟁을 촉진시키는 데 꾸준한 노력을 벌여왔다. 특히, 1996년 텔레커뮤니케이션법의 제정과 함께 방송통신 융합정책에 대한 관심이 높아졌다. 이를 위해, FCC는 방송통신 부문에서 신규 서비스가 탄생하고 다양한 사업자가 시장에 진입하며 소비자의 이익을 극대화하기 위해 매 3년마다 향후 6년간의 발전계획과 전략목표를 크게 6개의 분야로 나누어 수립하여 추진하고 있다. 또한, FCC는 총 7개의 국(Bureau)과 10개의 실(Office)을 구성, 행정집행부서와 지원부서 간의 관계가 유기적으로 이루어지고 있다. 물론, 각 실국은 방송통신 환경 변화에 따라 몇 차례의 조직개편을 단행한 바 있다는 사실은, 조직이 환경변화에 매우 민감하게 움직이고 있다는 사실을 반증한다.

이외에도, FCC는 전문성을 높이기 위해 설립된 독립행정기구답게 의회와 행정부 사이에서 그 전문성을 상당 부분 인정받고 있다. 예를 들어, FCC의 행정결정에 대한 사전토의가 그리 많지 않고, 대부분 법원의 사후 판결로 그 정당성이 인정되거나, 그렇지 않거나 한다는 것이다. 이러한 구조야말로, FCC가 가지고 있는 정책 발의자로서의 기능이 다른 사람들에게서 상당부분 존중받고 있다는 사실을 반증한다. 결국, FCC의 전문성은 우리에게 주는 시사점이 매우 크다고 할 수 있다.

제3장은 영국 Ofcom의 비전과 전략, 조직구조의 변화, 그리고 타 부처와의 관계 등을 분석했다. 영국의 방송통신 융합정책은 2003년 커뮤니케이션법의 제정과 함께 시작되었다. 커뮤니케이션법은 기존의 방송과 통신 관련법을 통합하고 방송통신 부문을 관장할 규제기구로 Ofcom 설립의 내용을 담고 있다. 영국의 커뮤니케이션법은 유럽연합의 2002년 지침에 따라 제정된 것인데 영국은 유럽 내에서도 방송통신 부문의 변화를 선도하는 국가로 꼽히고 있다. Ofcom은 2004년 첫 번째 공식 보고를 통해 미디어 시장에 적절한 수준의 경쟁을 촉진함으로써 시청자들에게 더 많은 이익을 제공할 것이라는 비전을 밝힌 바 있으며 디지털 전환, 창조산업 활성화, 공공 인터넷 확대, 3G 모바일인터넷사업 등 다양한 정책에 주력하고 있다.

현재 Ofcom은 이사회(Board), 집행부(Executive), 자문기구(Advisory Bodies), 개별 위원회(Committee) 등의 대기구로 구성되어 있으며, 각 대기구의 상임대표들은 방송과 통신 관련 경험이 풍부한 전문가들로 구성되어 있다. Ofcom을 대표하는 위원장은 정부에서 임명하고 있지만, 그 외의 조직 내부 구성이나 예산 심의 등에 있어서는 완전한 독립성을 유지하고 있다고 평가받고 있다. Ofcom은 타 기관과의 관계에서도 독립적인 지위를 보장받고 있으며 정부부처와 긴밀히 연계하여 정책과 규제집행을 추진하고 있다. 방송부문은 DCMS와 업무조율을 하고 있으며 통신부문은 BERR(기업/규제개혁부: 前 DTI)과 협조하고 있다.

제4장은 호주 ACMA의 비전과 조직구조, 정부부처와의 관계를 설명하고 있다. 호주의 방송통신 융합정책은 융합서비스 도입 및 활성화에 초점을 맞추고 있지 않으며 융합서비스 제공을 위한 인프라 구축에 일차적인 비중을 두고 있다. 호주는 융합에 대한 논의가 유선 광대역망의 발전에 기인한 것이 아니라 이동통신서비스를 중심으로 하는 무선 광대역망의 발전과 이에 따른 다양한 콘텐츠의 제공에 그 배경이 있다. 호주의 규제기구 통합은 시장환경과 기술변화에 따른 융합정책 수립이 아닌 통신과 방송으로 구분되어 있던 규제기관을 통합하여 규제 효율성을 달성하는데 그 목적이 있었다. ABA와 ACA가 2005년 7월 1일 통합되어 ACMA가 탄생하였고 2007

년 12월 자유당이 승리하면서 방송통신 융합정책을 DBCDE가 추진하고 있다. 호주의 ACMA는 정책수립 기능이 없으며 방송통신 정책은 DBCDE가 총괄하고 있다. ACMA는 2010년까지 미래지향적인 효율적인 기구 구성을 통해 세계 최고 수준의 융합 규제기관이 됨으로써 호주의 방송통신서비스 및 산업진흥을 지원하는 비전을 갖고 있다. 이를 위한 전략으로 통신 및 미디어가 호주의 핵심적인 공익이 되도록 하고 이를 통해 ACMA가 통신 및 방송산업에서 요구하는 규제 및 참여자에 대한 효과적인 지원을 하는 것을 목적으로 하고 있다. ACMA는 DBCDE의 산하 위원회로서 호주 수상의 직속기관은 아니며 지위 자체가 정부부처보다 하위에 위치한다. ACMA는 규제 및 감시 기능만을 수행하며 정책 추진은 DBCDE에서 모두 관장한다.

제5장은 일본 총무성의 방송통신 융합정책 추진과정과 조직구조 그리고 법체계 정비과정을 설명하고 있다. 일본은 방송통신 주무기관이 위원회 조직이 아닌 정부부처인 총무성인 관계로 방송통신 정책 및 규제를 정부가 주도해왔다. 총무성은 내부에 방송통신 관련 부서를 3개를 두고 있으며 각종 연구회와 심의회를 활용하여 정책 및 규제에 대응하고 있다. 또 총무성은 방송통신융합의 진전에 따라 새로운 서비스가 등장할 때마다 해당 서비스를 시장에 런칭할 수 있도록 관련 법제도를 정비해왔으며 향후 방송통신융합에 보다 적절한 대응을 하기 위해 통합법 마련에 고심하고 있다.

제6장은 지금까지 분석한 해외사례를 중심으로 국내 적용을 위한 시사점을 제공한다. 해외 주요국은 방송통신융합에 따라 각 국가의 정치, 경제, 사회, 문화적 배경 속에서 적절한 정책 및 규제기구를 설립해왔으며 이러한 경험은 국내 방송통신 정책 및 규제를 관장하는 기구의 개편이나 운영에 많은 도움이 될 것이다.

4. 연구결론 및 시사점

주요국들의 방송통신 통합기구가 가지고 있는 비전과 전략을 살펴본 결과, 주요

국들은 방송과 통신 분야를 아우르는 단일한 정책목표를 가지고 있으며, 방송과 통신을 분야별로 나누고, 각 분야별로 잘 정돈된 목표 체계를 갖추고 있다는 사실을 알 수 있다. 또한, 주요국 통합기구의 비전이 각 분야별로, 최소 향후 5년까지의 지향점을 명확히 설정하고 있다는 점에서, 우리에게 주는 시사점이 매우 크다.

또한, 주요국 통합기구의 조직구조 변화와 운영성과를 살펴보았다. 주요국 통합기구의 기본적인 조직구조와 최근 몇 년 간의 변화, 그리고 각 조직별 운영성과를 살펴본 결과, 조직구성에 있어 업무 중복이 별로 없는 구조적인 일관성을 보이고 있으며, 실국별 업무 자율성이 높다는 점, 그리고 각 실국별 성과관리가 체계적으로 이루어지고 있다는 사실을 알 수 있다.

마지막으로, 방송통신 통합기구와 타 부처의 관계설정 및 역할분담에 대해 살펴보았다. 특히, 행정부, 의회와의 관계는 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 행정부 간의 명확한 역할 분담, 견제하되 과도하지 않은 의회와의 관계 등은, 방송통신 분야의 정책 및 규제 수립과정이 기본적인 협력과 신뢰 위에서 진행되어 가고 있다는 사실을 입증한다.

제1장 서 론

방송과 통신의 융합으로 인해 네트워크, 서비스, 콘텐츠가 수직적으로 통합되어 있던 구조에서 수평적으로 재구조화하는 작업이 전 세계적으로 가속화하고 있는 가운데 해외 주요 선진국들은 방송부문과 통신부문의 정책 추진의 효율성을 극대화하고 수평적 규제체계를 확립하기 위해 방송통신부문을 통합적으로 관장할 정책기구 또는 규제기구를 설립하였다.

이들 선진국의 방송통신 통합기구는 공통적으로 규제 완화와 시장 활성화 그리고 소비자 편익을 최우선적 목표로 삼아 새로운 기술의 개발을 촉진하고 다양한 방송통신서비스를 통해 방송통신산업을 육성, 발전시키고자 하는 계획을 추진해왔다. 미국 FCC는 1934년 Communications Act를 통해, 영국 Ofcom은 2003년 Communications Act를 통해 방송통신시장의 변화에 대응하여 출범하였으며 호주 ACMA와 일본 총무성은 정부부처 중심의 방송통신 정책추진의 효율성을 높이기 위해 조직구조의 변화를 꾀해왔다. 이처럼 해외 주요 선진국들은 각 국가의 시장상황과 사회문화적 특성에 따라 각기 다른 체제의 방송통신 통합기구를 설립, 운영해왔다.

우리나라도 2008년 3월, 구)방송위원회와 구)정보통신부 그리고 구)통신위원회를 통합한 방송통신위원회가 출범하여 방송통신 통합기구로서 오늘에 이르고 있다. 그러나 방송통신위원회는 아직까지 방송통신부문을 합리적이고 효율적으로 관리하기 위해서는 더 많은 변화와 노력이 필요할 것으로 보인다. 우리나라의 방송과 통신은 규제철학이 다르고 추구하는 가치가 달라 쉽게 융합하기 어려운 실정이다. 방송은 공익성을 최고의 가치로 삼아왔고 통신은 기술개발을 통한 서비스 활성화 등 산업성에 중점을 두어왔다. 공익적 가치와 산업적 가치는 어찌보면 양립할 수 없는 물과 기름의 관계라고도 할 수 있는데 방송도 산업적 가치를 고려해야 한다는 시각이 대

두되면서 방송과 통신의 공통 분모가 생겨날 조짐을 보이고 있다. 그러나 방송통신 서비스가 갖고있는 고유의 가치는 공익성이기에 통합기구는 공익성과 산업성을 어떻게 조화시킬 것인가에 관심을 갖고 정책을 입안하고 규제를 집행해야 한다.

결국, 방송통신위원회는 아직까지 많은 숙제를 안고 있는 바 이미 방송통신 부문을 선도하고 있는 해외 주요 선진국들의 통합기구의 조직구조와 운영방안을 벤치마킹하여 우리나라 실정에 맞는 제도를 도입, 적용할 필요가 있다고 하겠다. 이에 본 연구는 해외 사례 분석을 통해 향후 방송통신위원회가 나아가야할 방향을 제시하고자 한다.

본 연구는 수평적 규제체계를 실현하기 위한 각국 방송통신 통합기구의 노력을 살펴보고자 한다. 이를 위해 주로 해외 규제기구 사이트의 각종 연구서와 보고서를 참고하고 해외에서 방송통신 관련 연구를 진행하고 있는 전문가들의 사례 분석을 반영하여 방송통신 통합기구에 대한 국내 전문가들의 정책의견을 종합적으로 정리, 피력하는데 주력하고자 한다.

본 연구의 구성은 제2장부터 제5장까지는 미국, 영국, 호주, 일본 등 4개 국가의 방송통신 통합기구의 정책 추진과정과 성과 그리고 조직의 비전 및 조직구조의 변화 그리고 타 부처 또는 기관과의 관계설정 등을 살펴볼 것이다. 방송통신 통합기구는 기술과 시장 그리고 정치적 환경의 변화에 따라 지속적으로 탈바꿈하고 있으므로 여기서는 가급적 최신 자료를 중심으로 과거와 현재의 변화에 주목하고자 한다. 제6장에서는 이러한 해외 사례 분석을 통해 국내에 적용할 수 있는 시사점을 도출하고 각계 전문가들의 의견을 종합적으로 정리하여 방송통신위원회가 나아가야할 방향을 제시하고자 한다.

제 2 장 미국 FCC

제 1 절 FCC의 융합정책 추진과정과 평가

1980년대 탈규제(deregulation) 추세 속에서 방송과 케이블에 관한 많은 FCC 규칙들이 수정되거나 폐지되었다. 하지만 이러한 추세를 일방적인 탈규제방향으로 파악하는 것은 무리가 있다. 오히려 산업구조 차원에서는 규제를 완화하되, 내용측면의 규제는 오히려 강화되는 추세가 관측된다고 할 수 있으나 이 역시 완전히 일반화하는 데는 무리가 있다. 이를테면 의회는 1990년에 어린이 프로그램의 광고시간을 제한하고 텔레비전 방송사가 어린이 프로그램에 각별한 관심을 기울일 것을 요구하는 등 규제강화를 요구했다. FCC는 1996년에 의회의 이러한 요구를 확장시켜 텔레비전 방송사가 주당 3시간 이상 어린이 프로그램을 방송해야 하는 규칙을 제정했다. 의회는 1992년 케이블법(Cable Act)에서 케이블방송에 대한 규제를 재강화하였으나, 1996년 텔레커뮤니케이션법(Telecommunications Act of 1996)에서 그 일부를 다시 완화하였다.

1996년 텔레커뮤니케이션법은 탈규제(deregulatory)와 재규제(re-regulatory)의 두 가지 조항을 모두 담고 있다. 기존의 구조적 규제는 많이 사라지고 시장경쟁은 더욱 강화되었지만 폭력과 음란물에 대한 내용 규제는 더욱 엄격해졌기 때문이다. 또한 1996년 텔레커뮤니케이션 법은 잘 알려져 있듯이 방송 통신사업자들의 상호영역진출 등 방송통신 융합과 관련된 규제완화 내용을 포함하고 있다.

1. 방송과 통신의 융합

1996년 신설된 텔레커뮤니케이션법 253조는 서비스 진입장벽을 대폭 완화했다. 법은 신규서비스 제공을 금지하는 모든 주와 지방자치단체의 법령이나 법적의무는 모두 무효라고 규정하고 있다. 그 동안 미국의 각 주는 시내전화 등 주내 통신에 대

해 사업허가권으로 진입을 규제해왔는데 이것이 완전히 폐지된 것이다. 따라서 장거리전화사업자 및 케이블사업자의 시내전화시장 진입이 가능해졌다.

케이블 TV와 지역 전화회사는 1984년 개정된 케이블 TV법에 의해 전화, 비디오, 고속데이터 전송 등 모든 분야에서 상대편 시장에 참여할 수 있도록 하였지만, 1996년 텔레커뮤니케이션법은 동일 지역 내에서 상호간 주식 내지 지분의 소유는 10%를 넘지 못하게 규정했다(652조). 즉 영업 구역 및 프랜차이즈 구역이 같은 경우 케이블 TV와 지역 전화회사는 해당 시장 내에서 비디오 프로그램 또는 전기통신서비스를 제공하기 위해 합작이나 제휴를 할 수 없다. 이는 통신과 방송의 구분이 모호해지면서 경합성이 커지고 있는 이들이 서로 지분을 소유할 경우 경쟁촉진에 방해가 될 것이란 판단으로 보인다.

FCC는 기본적으로 시장자유주의에 기초하여 신규 커뮤니케이션 서비스에 대하여 특별한 금지나 별도 허가를 시행하지 않는 정책입장을 견지하고 있다. 따라서 최근 등장한 양방향 텔레비전(Interactive TV)에 대해서도 FCC는 별도의 규제를 취하지 않으며, 이러한 서비스가 사업자뿐만 아니라 소비자에게도 이익이 될 수 있다는 판단 아래 자유롭고 경쟁적인 시장 활성화를 기대하고 있다.

또한 1998년 10월 FCC는 커뮤니케이션법 시행규칙을 개정하여 디지털용 주파수를 이용하여 데이터 전송서비스를 실시하는 것을 허용하였다. 따라서 기존 TV 사업자들은 디지털용 주파수 6MHz의 남는 부분을 데이터서비스에 사용할 수 있게 되었다. 이는 방송 프로그램 서비스를 방해하지 않는다면, 방송 주파수를 이용하여 통신서비스를 제공하는 것도 가능하다는 뜻으로 사실상 방송에 허용된 무선주파수 대역 사용에 있어서 방송과 통신의 경계를 허무는 조항이라 하겠다.

2. 법제도 추진과정과 평가

1996년 텔레커뮤니케이션법이 제정되기 이전에 미국의 방송통신 규제의 골격은

1934년 커뮤니케이션법(Communications Act of 1934)이었다. 미국의 전화 및 케이블TV 시장은 지역전화, 장거리전화, 케이블TV 등의 3개 시장으로 독점체제가 고착화된 가운데 지역전화 시장은 지역독점상태가 지속되고 장거리통신 시장은 과점상태에서 요금이 인상되는 경향을 보였다. 케이블TV도 지역독점체제로 인해 계속된 요금인상으로 요금을 규제하는 법률이 만들어지기도 하였다. 이러한 상황에서 미디어 시장의 경계를 허물고 상호참여를 인정하여 경쟁을 촉진하는 구조로 바꿔야 한다는 사회적 합의가 이루어져 1996년 텔레커뮤니케이션법이 제정된 것이다.

1996년 법은 경쟁이 미약한 분야인 MVPD 시장을 전화사업자에게 개방하였으며 반대로 케이블사업자에게도 사업구역 내에서 전화서비스를 제공할 수 있도록 하였다. 장거리전화사업자들 또한 케이블과 지역전화 사업에 참여할 수 있게 되었다. 이 법은 또한 라디오나 텔레비전방송국이 소유할 수 있는 방송국수를 늘려주었으며 대신 내용규제를 강화했다.

방송통신융합이 진전되면서 사업자간 M&A가 활발해지기 시작했는데 이를 관장하는 법으로 반독점법(Antitrust Law)이 있다. 반독점법은 법무부(DOJ)와 연방공정거래위원회(FTC)가 1차적으로 관장한다. 따라서 실질적으로 방송사업자와 통신사업자의 결합 및 융합은 법무부와 연방공정거래위원회가 주도적으로 결정한다. 1996년 법의 내용과 반독점법의 내용이 상충할 경우 현재 사법부는 반독점법에 우월권을 부여한다. 따라서 FCC의 공익성과 소유권 규칙보다 반독점법이 우선한다.

반독점법은 1890년 셔먼법(The Sherman Act of 1890)과 1914년 클레이어턴법(The Clay-ton Act of 1914)에서 유래하는데 경제분야에 있어서 일반적인 소유집중을 막기 위해 제정되었으나 1945년 대법원이 독점금지에 예외사항이 없음을 선언하면서 모든 미디어 산업에도 일률적으로 적용되어 왔다. 법무부와 연방공정거래위원회는 독과점과 관련하여 1984년 합병 가이드라인을 제정했고 1992년에 일부 조항을 수정했다. 이 가이드라인은 수직적 결합보다 수평적 결합에 대해 우려를 표명했고 합병회사가 시장지배력을 확대하는 것을 경계했다.

방송사업자와 통신사업자가 법무부와 연방공정거래위원회의 승인을 받아 합병하면 승인 결정 1개월 이후에 공익심사(public interest test)를 거치게 된다. 공익심사는 경쟁, 다양성, 지역주의 보장이 판단근거가 되며 이외에도 FCC는 합병이 소유권 규칙에 부합하는지를 검토한다. 미국에서 소유권 규칙은 2년마다 개정 여부를 검토하도록 커뮤니케이션법에 명시되어 있다. 이와 같이 미국은 1996년 커뮤니케이션법, 반독점법, FCC의 소유권 규칙과 공익심사 기준 등 다양한 미디어 관련 법제를 통해 방송통신 융합정책을 추진하고 있다.

미국 방송통신융합 관련 법제 및 정책의 특성을 살펴보면 첫째, 그동안 고수해왔던 독점체제를 무너뜨리고 진입규제를 완화하여 경쟁을 활성화시키는 의도를 담고 있다. 상호 서비스 시장에 진출함으로써 미디어 기업에게는 사업다각화와 겸영을 보장하는 대신에 동일 미디어 시장에서는 경쟁체제가 도입되었다. 이러한 경쟁체제 도입의 구체적 실천수단이 방송통신융합이었고 방송통신융합은 다양성을 강조하는 학자들에 의해 미디어 독점과 언론의 자유문제에 대한 도전을 받고 있다. 둘째, 미국의 방송통신융합은 실질적으로 미디어 기업간 M&A에 의해 추진되었다. 다른 시장에 진출하기 위해서는 새로운 투자보다 합병이 효율적인 방법으로 인식되었고 이에 따른 기업의 대형화는 반독점법에서 크게 문제삼지 않았다. 공정경쟁상 문제가 발생하면 법무부와 연방공정거래위원회가 제도적 장치를 활용하여 반경쟁적 요소를 제거하기 때문이다(정윤식, 2004).

그러나 1996년 커뮤니케이션법은 아직까지 많은 허점을 지니고 있다. 방송통신융합의 진전으로 기존의 수직적 규제체계에서 수평적 규제체계로 이동하면서 네트워크와 콘텐츠의 분리 규제가 전세계적인 추세로 움직이는 가운데 법은 네트워크별로 규제체계가 구분되어 있고 성격이 비슷한 서비스를 규제하는 방식도 네트워크와 플랫폼에 따라 다른 실정이다. 이에 새로운 규제체계를 담은 또 한번의 전면적인 법개정이 시급한 실정이나 아직 이렇다 할 법제 정비방안이 나오지 않은 상태이다.

제 2 절 FCC의 비전과 전략

1. 21세기의 새로운 FCC 보고서[1)]

미 하원은 1999년 3월 17일, FCC의 권한 재검토와 관련한 청문회를 개최하였다. 청문회는 1970년대 이후부터 FCC에 대한 포괄적인 조사를 실시한 적이 없다는 점을 지적하면서 불필요한 FCC 규칙을 폐지하고 FCC의 일부 기능은 민간으로 위임하며 방송통신산업의 융합으로 중복되는 FCC의 각 부서업무를 조정한다는 목표 하에 진행되었다.

청문회에서 당시 FCC 위원장이었던 William Kennard는 기존 산업의 경계가 더 이상 유효하지 않고 경쟁이 최우선인 커뮤니케이션 환경에서 기존 FCC의 업무영역 구분은 적절하지 않아 5년내에 FCC는 괄목할만한 모습으로 개편되어야 한다고 강조하였다.

이에 따라 FCC의 미래 전망을 밝힌 “21세기의 새로운 FCC(A New FCC for 21st Century)” 보고서를 제출하였으며 이 보고서는 통신시장의 과거, 현재, 미래의 양상과 이러한 변화가 FCC의 구조 및 규제방식에 미치는 영향을 검토하여 새로운 FCC를 창조하기 위한 5개년 전략계획의 초석을 마련하는데 활용되었다. 여기서는 보고서의 내용 중 FCC가 추구해야할 전략방향을 중점적으로 언급하고자 한다.

가. 경쟁체제 전환을 위한 FCC의 역할

1934년 의회에서 제정된 연방통신법의 주목적은 통신서비스의 대중화에 있었다. 1934년 연방통신법 제1장에서도 법 제정의 목적을 미국 내 일반 대중에게 통신서비스를 저렴한 가격으로 효율적이고 비차별적으로 언제 어디서든지 제공하는데 있다고 천명하였다. 위의 목적은 오늘날까지도 통신규제의 근간을 이루어왔으나 그 목적을 달성하기 위한 수단은 독점규제와 개별 서비스에 대한 관리감독에서 1996년

1) FCC(1999)

연방통신법 개정과 함께 시장원리에 따른 경쟁체제에 적합한 규제정책으로 전환하게 되었다.

역사적으로 독점체제에서 경쟁체제로 전환하는 것은 단순히 법을 개정하거나 신규사업자에게 진입규제를 완화한다고 해서 바로 이루어지는 것은 아니다. 기존 통신사업자의 지배력은 상당기간 유지될 것이고 신규사업자가 기술 및 서비스를 개발하는데도 많은 시간과 자금이 투자되어야 한다. 또한 신규사업자가 기술과 서비스를 갖추고 있다 하더라도 이용자에게 투명하고 정확한 정보를 제공하지 않으면 이용자의 혼란을 가져올 수도 있고 서비스 전환가입에 따라 복잡한 해지절차와 불이익이 존재하여 이용자 선택의 폭이 제한될 수도 있다.

이러한 여러 가지 복잡한 상황 속에서 FCC는 주정부, 의회, 통신사업자 및 소비자단체 등과 연계하여 커뮤니케이션산업의 경쟁체제를 활성화하기 위한 6가지 목표를 제시하였다. 그 내용은 다음과 같다.

1) 경쟁촉진

시내망 경쟁을 중심으로 통신산업 전반에 걸친 경쟁을 도모하는데 있다. 이와 같은 목적을 달성하기 위해서 상호접속 및 망세분화 관련 연방통신법 조항을 명확히 하기 위한 노력과 함께 시내전화사업자의 장거리전화서비스 시장진입을 위한 기본적인 전제조건에 대한 검토, 접속료 개혁, 통신사업자간 인수합병 등에 대한 검토를 다각적으로 진행한다.

2) 규제완화

불필요한 규제조항을 폐지함으로써 경쟁도입에 따른 실질적인 혜택이 이용자에게 환원되도록 하는데 그 목적이 있다. 또한 이용자 편익 증진과 무관한 사업자에 대한 불필요한 보고양식 및 지침을 과감하게 완화함으로써 사업자의 자율적인 영업활동을 도모한다. 그 밖에 접속서비스의 요금설정에 대한 유연성 확대, 사업자 인가절차의 간소화, 단말기 검증 심사 및 신속한 민원처리절차를 도입함으로써 경쟁사

업자 및 이용자의 요구에 능동적으로 대처한다.

3) 이용자 보호

경쟁체제 하에서 이용자가 현명한 선택을 할 수 있도록 투명하고 정확한 정보제공을 목적으로 한다. 또한 이용자에게 속임수를 사용하는 사업자에게는 관용을 베풀지 않는다. 이용자가 전화나 인터넷을 통해 보다 쉽게 불만을 제기하도록 하고 불만처리에 소요되는 시간을 50% 단축한다. 이용자의 사생활을 보호하며 외설적인 프로그램에 대한 법률과 같이 어린이 보호를 위한 의무사항을 지속적으로 이행한다.

4) 전국민에게 커뮤니케이션 서비스와 기술을 보급

모든 국민이 차별없이 새롭게 창출된 신기술에 접근할 수 있도록 한다. 이를 위해 보편적 서비스에 대한 개혁을 완료하여 고비용의 커뮤니케이션 서비스를 이용할 수 있도록 한다.

5) 혁신 확산

혁신을 확산하기 위해 초고속인터넷서비스를 개발하고 보급한다. 이는 규제상의 장애를 제거하여 혁신과 새로운 시장이 창출할수 있도록 하는 것을 의미한다. 디지털 비디오 기술과 기존의 장비 및 서비스가 공존할 수 있도록 해야 한다. 주파수를 보다 효율적으로 사용함으로써 제한된 자원을 새롭게 확장해서 사용하도록 한다.

6) 국제경쟁력 강화

커뮤니케이션산업을 통해 전세계적인 경쟁을 도모한다. 커뮤니케이션에 명시된 경쟁을 촉진하는 규제틀은 WTO 협정에 의해 모델로 삼고 있다. 타 국가에서 규제완화, 경쟁, 커뮤니케이션 하부구조에 대한 민간의 투자 확대에 대한 조건을 마련하는데 도움을 주어 정보시대의 미래를 공유할 수 있도록 한다. 국내 경쟁을 강화하여

국내 사업자가 해외에서 성장할 기회를 창출하고 모든 국가가 공정하게 주파수를 사용하도록 한다.

나. 경쟁환경에서 FCC의 핵심기능

위의 6가지 목표를 달성하기 위해 커뮤니케이션 시장이 다른 경쟁산업처럼 기능하도록 경쟁적인 환경을 조성해야 한다. 이러한 관점에서 FCC는 경쟁과 융합의 시대에 적합한 기능에 집중해야 한다. 특히 독점기업을 관리하는 것으로부터 정상적인 시장기능으로는 해결할 수 없는 문제를 처리하는 방향으로 초점을 맞춘다. 이러한 관점에서 FCC가 수행해야 할 핵심기능은 다음과 같다.

1) 보편적 서비스, 이용자 보호 및 정보 제공

FCC는 보편적 서비스와 공익정책을 지원하고 준수할 책임을 지속적으로 이행한다. FCC는 공익을 위해 경쟁적인 환경을 점검하고 경쟁에 적합한 방식으로 보편적 서비스와 같은 중요한 정책을 시행한다. 또한 통신시장의 경쟁이 심화되고 다른 경쟁부문의 특성을 갖게 됨에 따라 이용자에 대한 더 많은 정보와 이용자 보호에 대한 필요성이 증가할 것이다. 국민에게 분명한 정보를 제공하여 새로운 기술과 서비스 중 가장 적합한 것을 선택할 수 있도록 하고 불법적이거나 문제가 될 수 있는 시장관행을 점검한다.

2) 국내외적으로 경쟁을 촉진하는 통신부문 목표의 시행 및 증진

시장의 경쟁이 치열해질수록 산업규제의 초점은 독점서비스의 구매자를 보호하는 활동으로부터 경쟁자간 발생하는 분쟁을 해결하는 활동으로 이동하고 있다. 급속하게 진행되는 경쟁사회에서 신속하고 효과적으로 분쟁에 대처함으로써 특정 회사가 다른 회사나 이용자를 불법적으로 이용하지 않도록 한다. 통신체계가 세계화되어 감에 따라 국가간 조정의 필요성이 제기되고 있다. 타 국가는 정부 소유의 독점에서부터 경쟁적인 민간 소유의 통신기업으로 전이됨에 따라 FCC의 지도 경험을

참고하게 될 것이다.

3) 주파수 관리

주파수를 어떻게 이용할 것인가에 대한 근본적인 규칙의 필요성은 지속될 것이다. 적절한 주파수로 기존 서비스의 빠른 성장과 국가적, 국제적 자원에 대한 신규신청을 촉진하도록 한다. 새로운 기술과 관련하여 전파간섭 문제는 지속되거나 증가하고 면허와 사용자의 권리를 정의하는 작업은 계속해서 정부의 중요한 기능이 될 것이다. 따라서 사용가능한 주파수에 대한 경매를 실시하여 새로운 서비스 도입을 가속화하고 공공안전에 대한 필요성을 지속적으로 고려한다.

다. 타 기관과 협조

5년내 완전경쟁적인 커뮤니케이션 시장에 대한 전망을 실현하기 위해서는 전국적으로 경쟁을 촉진하고 이용자 중심적인 커뮤니케이션 정책이 필요하다. 연방통신법은 이러한 목표를 위한 기본적인 작업의 토대를 마련했으며 FCC는 국가 규제기관과 협력하여 커뮤니케이션 시장의 개방을 위한 규칙을 마련하고 연방정부 및 주정부와 협력하여 경쟁을 촉진하며 이용자를 보호하는 활동을 지속적으로 수행한다. 이를 위해 연방정부와 주정부간 자문위원회를 설치하여 쟁점사항에 대한 정보를 공유하고 논의한다.

또한 커뮤니케이션 부문에서 타 정부기관과 공동작업을 하는 것이 중요하다. 이용자와 법률문제에 있어서 연방공정거래위원회, 법무부와 긴밀하게 협력한다. 공공안전 및 주파수 문제에 대해서도 타 정부기관과 협력한다.

2. FCC의 2009～2014 전략계획[2)]

FCC는 의회에 대해 책임을 지며 미국 국민이 커뮤니케이션 상품과 서비스를 빠

2) FCC(2008)

르고 합리적으로 제공받을 수 있도록 하는데 주력하고 있다. 또한 공공안전과 건강, 위기상황에 대한 커뮤니케이션적 측면도 관장하고 있으며 기본통신서비스의 보편적 접근 확대, 소비자 권리의 보호 등의 임무를 맡고 있다. FCC는 이러한 목적을 달성하기 위해 6년 단위의 전략계획(Strategic Plan)을 세우고 있으며 그 내용은 다음과 같다.

〈표 2－1〉 FCC 2009～2014 전략계획 목표

구 분	주요 전략목표
FY 2009-2014	• 브로드밴드(broadband) • 경쟁(competition) • 주파수(spectrum) • 미디어(media) • 공공안전과 자국안보(public safety and homeland security) • FCC 현대화(modernize the FCC)

가. 브로드밴드(Broadband)

우리나라와 달리 초고속 인터넷망 보급률이 낮은 미국에서는 모든 시민에게 적당한 가격의 제대로 된 브로드밴드 서비스를 제공하는 것이 당면 과제이다. 따라서 미국의 통신정책 담당기관인 FCC는 브로드밴드의 경쟁, 투자, 혁신을 촉진할 수 있는 정책을 수립하고자 한다. 이를 위한 세부목표로 위원회는 우선 브로드밴드 가용성(availability)을 높이고자 한다. 브로드밴드 서비스는 지역 내, 지역 간, 세계와 커뮤니케이션 할 수 있는 중요 커뮤니케이션 수단이므로 시골에 살거나, 소득이 낮거나, 신체적 장애 때문에 이러한 혜택으로부터 차별받아서는 안 된다는 입장이다. 위원회는 이를 위해 주정부와 지방정부, 소비자 단체, 산업체 등과 제휴업무를 추진한다. 또한 위원회는 브로드밴드 서비스를 폭넓게 정의했다. 고도의 통신능력(advanced telecommunications capacity)과 고도의 서비스(advanced service) 두 가지 조건만 충족시킨다면 유선, 무선, 위성 서비스와 시설도 모두 브로드밴드로 규정되는 것이다. 이

는 진보하는 기술에 유연히 대처하기 위함이다.

동시에 위원회는 브로드밴드 서비스의 경쟁을 탄력적으로 규제하기로 했다. 활발한 경쟁은 브로드밴드 서비스 시장의 활성화를 위해 필수적인데, 기존의 틀을 바탕으로 과도한 규제를 하는 것은 현실적으로 적합하지 않다는 판단에서이다. 이번 전략계획서에서 위원회는 브로드밴드 서비스에 대한 규제 조항을 재검토하고, 커뮤니케이션법에 어긋나지 않는 한 유연하게 규제할 것이다. 더불어 위원회는 브로드밴드 기술 및 시장의 투자와 혁신을 촉진시키는 환경 조성을 장려한다. 더 빠르고 더 좋은 브로드밴드 서비스에 대한 공중의 요구는 사업에 대한 투자와 혁신의 자극제이므로, 서비스 투자에 대한 적절한 인센티브와 불필요한 규제를 완화하여 이를 정책적으로 뒷받침하고자 한다. 이는 결국 모든 미국시민들에게 합리적 가격과 고품질 서비스로 돌아갈 것이란 판단이다.

마지막으로 위원회는 새로이 나타나는 브로드밴드 영역에서 국내외적인 정책 지도력(policy leadership)과 소비자 교육(consumer education)을 위해 고도의 통신능력(advanced telecommunications capacity)이 유지되는지를 지속적으로 살필 계획이다. 1996년 개정된 텔레커뮤니케이션법 706조에 의해 위원회는 브로드밴드 서비스가 미국시민들에게 합리적이고 시의적절하게 제공되는지 살피고, 필요하다면 이를 가속화하기 위한 정책지도력을 행사하기로 되어있기 때문이다. 여기에는 소비자에게 적절한 정보와 교육을 제공하는 것도 포함된다.

나. 경쟁(Competition)

커뮤니케이션 서비스 영역에서 경쟁은 국가경제를 지탱하는 핵심가치다. 올바른 경쟁 구조는 사업자에게 기술혁신을, 소비자에게는 저렴하고 의미 있는 선택을 가져다준다. 따라서 위원회는 커뮤니케이션 영역 전반에 지속가능한 경쟁을 촉진하고자 한다. 사업자들 간의 활발한 경쟁은 소비자에게 이익을 가져다준다는 판단 하에 위원회는 시장진입을 자유화하고 경쟁을 유도하여 기술혁신과 새로운 서비스가 창

출되기를 기대한다. 위원회는 커뮤니케이션 영역이 모든 이들에게 적용되는 보편적 서비스로의 발전을 장려하는데, 이러한 보편적 서비스로의 접근은 사업자간 경쟁이 발판이 되어야 한다는 것이다.

이러한 경쟁의 목표가 달성되려면, 우선 기술발전에 따른 규제구조의 변화가 필요할 것이다. 특히 이동성(mobility)과 개인화(personalization)는 오늘날 커뮤니케이션 기술의 주된 경향인데, 이 두 요소에 따라 많은 변화가 일어날 것이다. 또한 경쟁과 관련된 규제 조항이 법원에 현재 계류 중인데, 이러한 전파와 관련된 법적 이슈는 계속해서 제기될 것이다. 위원회의 올바른 의사결정을 위해 효율적인 정책분석과 혁신적인 정책수립은 필수요소이다. 이를 위해서는 경쟁 정책 및 규칙에 관한 적절한 데이터 분석이 바탕이 되어야 한다. 전략계획서에서 위원회는 유능한 변호사와 엔지니어, 경제학자 등의 전문가를 신규채용하거나 기존 직원들에 대한 재교육을 요구하고 있다.

다. 주파수(Spectrum)

주파수 분야에서는 비연방 주파수(non-federal spectrum)의 효율적인 활용이 전반적인 커뮤니케이션 기술과 서비스의 빠른 성장을 촉진할 것이라고 보고 있다. 이를 위해 위원회는 유연하고 시장지향적인 전파분배 및 할당정책을 발전시키고자 한다. 효율적으로 분배된 주파수는 공공안전(public safety)을 위해서도 사용될 수 있기 때문이다. 하지만 기술진보에 따른 유연한 정책 적용은 위원회만의 노력으로 되는 것이 아니라 NTIA(National Tele communications and Information Administration)와 같은 다른 국가기관이나 ITU(International Telecommunication Union)와 같은 국제기구의 도움도 필요로 한다.

또한 위원회는 전파의 효율적이고 효과적인 사용을 촉진하는 정책을 발전시키고자 한다. 뜻이 맞는 사용자들끼리 주파수를 공유하거나 진입장벽을 낮추는 새롭고 혁신적인 허가모델을 탐색할 수도 있는데 이 또한 국내외 타기관과의 협력이 필요하다. 동시에 위원회는 고급전자파일링(advanced electronic filing)과 전자정보접근시스템(electronic

information access systems)에 기반하여 효과적이고 시의적절한 허가 활동도 수행하고자 한다. 이 시스템에 의하면 주파수 할당 및 허가가 모두 컴퓨터에 의해 자동적으로 처리되기 때문에 불필요한 절차를 줄일 수 있어서 업무처리가 더욱 빨라질 수 있다.

위원회는 공공안전과 같은 중요 분야를 전파간섭으로부터 보호하기 위해 허가 주파수 사용자나 무허가 주파수 사용자 모두의 권리와 책임을 서술하는 정책을 입안하고 발전시킨다. 그리고 발전된 주파수 정책은 엄격히 적용한다. 이는 주파수 불법사용으로 인한 피해를 줄이는 동시에 주파수 사용자가 할당된 주파수를 효과적으로 사용하기 위함이다. 또한 주파수 사용자라 할지라도 이를 타목적으로 전용하거나 남용하는 것도 엄격히 단속한다. 위원회는 전파자원에 관한 복잡한 문제에 대해 의회와 주파수 사용자 그리고 전세계 규제기관에 조언하는 기능을 한다. 기술적으로 난해하고 복잡한 주파수 문제에 있어 믿을만한 기관이 되고자 하는 것이다.

신기술의 폭발적 증가는 새로운 주파수 할당의 필요성을 야기했다. 그리고 주파수 요구의 증가는 새롭고 혁신적인 주파수 관리 또한 필요로 한다. 주파수 간섭을 피하고 상호 공유하며 재사용하는 방법에 대한 심도있는 연구가 위원회의 주파수 정책의 성패를 결정할 것이다. 주파수에 관한 법적 문제도 중요한 요인인데, 이를 위해서는 주파수 관리기관(FCC, NTIA) 간의 협조가 필요하며, 국제 허가절차와의 조율도 있어야 할 것이다. 마지막으로 위원회는 새로운 주파수 정책을 뒷받침할 수 있는 인적 자원에 많은 투자를 해야 한다고 보고 있다. 변화 발전하는 기술에 발맞출 수 있는 유능한 기술, 법률, 경제 전문가를 육성해야 한다는 것이다.

라. 미디어(Media)

전략계획에서 위원회는 미국의 미디어 정책을 경쟁과 다양성, 디지털 시대로의 전환을 촉진하는 방향으로 이끌어 나갈 비전을 제시하고 있다. 오늘날 미디어 기업간의 경쟁 증가, 소유권 형태의 변화, 시장과 산업의 융합, 새로운 기술의 전개는 FCC 미디어 규제의 법적, 경제적 기반을 흔들고 있다. 위원회는 이러한 달라진 미

디어 환경을 고려하여 주요 법칙과 정책을 개선하는데, 우선 현재의 규칙을 검토하여 경쟁과 다양성, 지역주의라는 정책목표를 수용하도록 변화시킬 것이다.

또한 위원회는 방송통신융합 관련 디지털 서비스의 시의적절한 발전과 전개를 장려한다. 위원회는 텔레비전, 라디오 등의 디지털화를 위해 강한 정책적 지도력을 행사하고자 사업자, 소비자, 규제기관이 함께 연구하여 미디어의 디지털화와 신규 서비스 창출 방안을 모색하고 있다. 이러한 과정에서 위원회는 사업자의 기술적 문제 해결을 지원하는 동시에 미디어 규칙을 성실히 준수하도록 강제할 것이다.

미디어 정책에서도 역시 가장 큰 변수는 기술적 요인이다. 기술의 진보는 공중에게 가용한 미디어 판매망의 증가로 이어지는데, 기술양식의 통합은 이러한 다양한 산업들 간의 조정을 필요로 한다. 또한 뉴스와 오락 프로그램 전달방식의 계속되는 변화는 커뮤니케이션 시장의 경제적 불확실성과 위험을 증가시킬 수도 있다. 즉, 경제적 요인은 미디어 산업의 경쟁과 다양성 제고에 영향을 줄 수 있는데, 디지털 체제로의 전환이 콘텐츠 제공업체나 판매망, 시설제공업자들로 하여금 상당한 재정 투자를 요구하기 때문이다.

타 영역과 마찬가지로 법원 판결은 FCC 미디어 소유관련 규칙에 많은 영향을 미쳐왔다. 또한 의회는 이 규칙에 대해 계속적인 재검토를 강제하는 동시에 프로그램 분배시스템과 관련해 많은 합의가 필요한 DTV로의 전환 또한 계속해서 강제하고 있다. 위원회의 목표를 달성하기 위해서는 기존의 쌍무적 합의 조약들을 수정할 필요가 있다고 본다. 여기서도 미래 디지털 환경의 활발하고 효과적인 정책입안과 분석을 위해 커뮤니케이션 최신 현황에 관한 이해를 갖춘 인력이 많이 필요하다. 또한 증가하는 소비자 불만을 처리하기 위한 인원도 확충될 필요가 있다.

마. 공공안전과 국가안보(Public Safety and Homeland Security)

2001년 9. 11 테러 이후 미국에서는 긴급 상황 하에서 믿을 수 있는 비상 커뮤니케이션 수단(communications during emergencies and crises) 구축을 중요하게 다루고

있다. 이는 공공의 안녕을 위한 사회안전망 확보 차원에서 핵심 커뮤니케이션 인프라(critical communications infrastructure) 강화로 이어졌다.

이러한 비전에 따라 위원회는 긴급 상황 하에서 효과적인 커뮤니케이션을 가능하게 하는 정책을 개발하고자 한다. 공공의 안전과 건강, 방위 뿐만 아니라 모든 소비자가 긴급 상황에서 필요시 커뮤니케이션 할 수 있어야 한다는 것이다. 이는 디지털, 아날로그, 유선, 무선, 지상파, 위성에 관계없이 모두 적용된다. 911 서비스의 경우 모든 커뮤니케이션 수단에서 접근 가능해야 하며, 긴급경보체계(Emergency Alert System: EAS)와 같은 비상경보망은 항시 최신 상태로 유지되어야 한다. 위원회는 또한 긴급 상황 하 조기경보신호로 사용되는 주파수망 간섭을 제거하기 위해서도 노력한다. 또한 위원회는 국가 핵심 커뮤니케이션 인프라(critical communications infrastructure) 보호를 위한 수단을 강화하고 평가하고자 한다. 네트워크 다양성과 중복성 그리고 가용성을 극대화시키기 위해 위원회는 모든 협조 가능한 방법을 동원하여 탐색한다. 커뮤니케이션 인프라가 훼손된 경우에는 가능한 빨리 시설복구에 임하며, 이를 위해 사업자와 연방, 주, 지방 기구와 협조한다. 90%가 넘는 국가 핵심 커뮤니케이션 인프라가 사적 소유이기 때문이다. 또한 위원회는 공공안전과 국가안보에 민첩하게 대응하고, 전지구적 커뮤니케이션 인프라 보호를 위한 국제 조직이나 회의에 참가할 것을 세부목표로 제시하고 있다.

미국사회와 경제는 전지구적으로 연결된 커뮤니케이션 기술에 많이 의존하고 있다. 따라서 여기에는 수많은 위협요소가 존재할 수 있다. 커뮤니케이션 기술혁신과 발달에 따라 많은 것이 변화하지만, 공공안전과 국가안보는 변함없이 지켜져야 할 사안이다. 또한 위성과 같은 초국가적 미디어는 정보보안에도 영향을 줄 수 있다. 또한 작금의 경제 상황에서 커뮤니케이션 인프라 제공자가 네트워크를 보호 개선했다고 해서 많은 돈을 벌 수 있는 것은 아니기에 이러한 비경제적 요인을 극복하는 것도 과제이다. 현재 법원에 계류 중인 주파수 관련 사안들은 공공안전과 국가안보에 적용되는 주파수 효율성 기준에 영향을 줄 수 있는데, 위원회는 공공안전과 국가안보 시나리오가 기반한 국

내외적 현실을 충분히 이해하고 있어야 한다. 이를 위해서는 이 분야에 관한 교육을 받고 오랜 경험이 있는 인적자원이 배치되어야 한다고 보고 있다.

바. FCC 현대화(Modernize the FCC)

전략계획에서 FCC는 고도로 생산적이면서도 적응력 있는 혁신 조직으로 거듭날 것을 제시하고 있다. 위원회의 규칙은 언제나 미디어, 통신, 정보서비스의 최선두와 만나게 되는데, 이 임무를 효과적으로 수행하기 위해서는 과정과 절차, 시스템이 통합되고 사용자 친화적이어야 한다. 또한 위원회는 공중과 의회, 행정부, 다른 국가기관, 미디어와 명료하고 개방적이며 교호적 관계에서 커뮤니케이션해야 한다. 또한 위원회는 직원들에게 교육과 자기발전의 기회를 제공해야 한다. 직무 다양성과 전문성을 높이기 위해 지속적인 재교육을 실시하며, 동시에 안전하고 쾌적한 근무환경을 유지하도록 노력한다.

조직 및 정보기술은 오늘날 급격히 변화하고 있다. 이는 조직이 시의적절한 시기에 새로운 기술을 도입하고, 개선하고, 교체해야 함을 의미한다. 위원회는 기술의 전략적 사용에 대한 장기적 전망을 가지고 유연히 대처하며 조직의 직무수행능력 강화를 위해 앞으로 나아가야 한다. 기술을 활용한 인적자원에 대한 적절한 계획과 평가 또한 위원회의 목표를 달성하기 위해 중요 요소이다. 이를 위해 위원회는 기존 시스템과 절차의 통합으로 주주와 직원의 만족도를 증진시키고 법적인 변화에도 능동적으로 대처해야 할 것이다.

마지막으로 FCC가 주어진 사명을 완수하기 위해서는 고도로 훈련되고 전문성을 갖춘 스태프가 필요하다. 기술과 산업 환경의 변화를 이해하고 최신의 기술도구를 다루기 위해 신규채용, 경력직 채용, 재교육, 동기부여 등 갖갖이 방법을 모색해볼 수 있다. 책임 있는 조직문화를 강화하고 발전시킴으로서 FCC 현대화라는 목표는 지속적으로 달성될 수 있을 것이다.

제 3 절 FCC의 조직구조와 운영성과 분석

1. 규제철학의 변화와 FCC 개혁

가. 1단계: FCC의 포괄적 규제와 공익

1934년에 제정된 커뮤니케이션법은 FCC를 설립하였고 FCC에 커뮤니케이션 부문을 규제할 광범위한 재량권을 부여하였다. 제1조에서 FCC는 목표를 가장 잘 성취할 수 있는 방안을 선택하는데 상당한 자유재량을 갖는다. 제2조에 따르면 위원회는 자신의 기능을 수행하는데 있어서 필요하다면 법안과 일관성을 갖는 한 어더한 그리고 모든 행위를 수행할 수 있으며 어떠한 규칙이나 규제도 만들 수 있고 명령도 내릴 수 있다고 규정하고 있다. 결국 FCC는 입법, 사법, 행정의 3가지 기능을 모두 갖춘 기구로서 강력한 영향력을 행사하였다. FCC는 규제집행기구로서 역할만 수행하는 것이 아니라 면허 신청부터 면허 이양 등 다양한 이슈들에서 행정심판의 형태로 특정 당사자들에게 영향을 미치는 결정을 내리기도 하였다. 또한 규제대상 면허권자와 다른 이해당사자들 간에 발생하는 분쟁문제도 다루었다. 이는 FCC의 기능이 지나치게 집중화되었다는 비판을 받는 요인이 되었다.

1934년 커뮤니케이션법의 이념적 토대를 구성하고 있는 핵심개념들로서 공익, 자연독점, 희소성을 들 수 있다. 상호밀접하게 연관되어 있는 이 개념들은 FCC 설립 이후 미국 미디어 거버넌스를 특징지우는 지침이었으며 커뮤니케이션법과 FCC의 개혁 논의과정에서 논쟁의 중심이 되는 의제였다.

공익이라는 개념은 철도와 화물운송같은 기간사업자의 공공설비(Public Utilities) 개념에서 출발하였다. 공공설비는 공익적 특성을 갖는 산업으로 인식되었는데 그 이유는 이들이 생산하는 재화와 상품들이 사회의 복리에 핵심적이어서 비차별적인 방식으로 사회내 모든 사람들에게 이용가능하게 해야한다는 것 때문이었다. 방송은 기술적으로 공공설비는 아니었지만 주파수라는 희소한 자원을 사용하였기 때문에

공익적인 특성을 갖는 산업으로 인식되었다.

독점 개념은 자연독점 논리와 관련되어 유선전화사업의 경우 독점적으로 운영되는 것이 효율적이라는 인식이 지배적이었고 희소성 개념은 주파수를 물리적 한계 때문에 주파수 사용을 원하는 모든 사람들에게 이용을 제공할 수 없다는 점에서 면허를 받은 방송사에게 공적 의무를 부과하는 토대가 되었다.

미국의 방송통신 초기 거버넌스의 형태는 공익이라는 다소 불분명한 기준을 토대로 FCC의 포괄적인 규제권한을 특징으로 삼을 수 있다. 자연독점이라는 경제적 논리와 주파수의 희소성이라는 기술적 현실 속에서 당시 정치적 상황의 영향에 따른 규제철학이 형성되었다고 할 수 있다.

나. 2단계: 기술발전과 탈규제

1934년 커뮤니케이션법의 개정에 대해서는 많은 논의가 있었으나 본격적으로 커뮤니케이션법과 FCC를 개혁하기 위한 활동은 레이어건 행정부의 등장이었다고 말할 수 있다. 레이어건 행정부는 경제활동을 시장에 맡겨야 한다는 신자유주의적 접근을 공개적으로 표방하였다.

커뮤니케이션 산업과 관련하여 탈규제의 옹호자들은 1970년대 이후 급속하게 진행된 기술발전이 가져다 줄 정치적, 경제적, 사회문화적 변화의 가능성에 주목하였다. 1934년 커뮤니케이션법의 이념적 토대가 자연독점과 희소성의 논리에 기반을 둔 공익의 구현이라는 점을 고려해볼 때 기술발전은 탈규제론자들에게는 커뮤니케이션법의 근간을 흔드는 것이었다.

1980년대 커뮤니케이션 산업에 불어 닥친 탈규제의 바람은 미국 양당정치의 변화에서도 그 원인을 찾을 수 있는데 민주당은 시장에 대한 정부 개입을 지지하는 정책을 유지해왔고 공화당은 작은 정부와 경재시장에 대한 선호를 명확히 고수해왔다. 레이어건 행정부가 탈규제 정책을 과감하게 진행하면서 AT&T의 분리, 케이블법 제정 등 여러 가지 제도의 변화가 있었다.

레이어건 정부는 탈규제와 경쟁체제 도입으로 어느 정도 성과를 거두면서 1990년대 접어들어 커뮤니케이션 산업의 완전한 탈규제에 대한 요구가 높아져 갔다. 방송과 통신의 융합이 기술적으로 가능해짐에 따라 미디어의 기술적 차이에 근거한 커뮤니케이션법의 비효율성에 대한 비판이 제기되었고 변화된 기술상황에 적합하며 경제적 기회를 극대화할 수 있는 방식으로 커뮤니케이션법을 제정해야 한다는 목소리가 높아졌다.

이렇듯 커뮤니케이션 산업은 기술의 발전에 따라 규제환경 자체가 달라지게 되었지만 1934년에 설립된 FCC는 시대적 상황을 반영하지 못했으며 커뮤니케이션 산업을 규제하는 방식 도한 1934년 수준에서 벗어나지 못하게 되었다. 이에 따라 FCC가 수행하던 기능을 법무부나 연방 공정거래위원회 등으로 이관해야 한다는 주장도 제기되었다. FCC의 지나친 권한이 독재적인 규칙들의 제정과 집행을 가져온 것이 아님에도 법원의 역할 축소, 민주적 책임성의 약화, 정부의 비효율성 등을 초래한다고 보았던 것이다. 결국 커뮤니케이션법은 이러한 다양한 논의를 반영하여 3년에 걸쳐 1996년 2월에 텔레커뮤니케이션법을 통과시키게 되었다.

다. 3단계: 경쟁과 FCC의 역할

1996년 텔레커뮤니케이션법은 미국 커뮤니케이션 산업에 경쟁을 최우선적으로 도입하는 것을 목표로 삼고 있다. 법의 경쟁친화적 특성은 각 조항에서 살펴볼 수 있는데 시내전화 시장을 포함한 모든 시장의 경쟁 촉진, 통신망 전체의 활성화, 보편적 서비스 프로그램의 합리화 및 강화를 목적으로 하고 있으며 이를 실현하기 위하여 시내망의 개방을 조건으로 시내전화사업자들의 장거리전화시장 진입을 허용하고 상호접속, 세분화된 망요소의 제공, 재판매 등의 비차별적 제공의무를 부과하여 시내망을 개방하는 것, 장거리전화사업자와 케이블사업자의 시내전화 시장 진입을 허용하는 것, 인터넷 등에 의한 외설통신의 규제를 강화하는 것, FCC는 2년마다 규제를 재검토하여 이를 폐지하거나 수정한다는 것 등의 내용을 담고 있다.

텔레커뮤니케이션법이 탈규제와 경쟁 도입을 최우선 목표로 삼았지만 일부 비판론자들은 아직까지도 FCC가 암묵적으로 시장지배력을 지닌 대기업간의 경쟁을 포괄적이고 지속적으로 감독하고 유지관리하는 권한을 부여받고 있다고 보고 있다. FCC 비판론자들은 텔레커뮤니케이션법이 제정되었음에도 아직까지 완전한 탈규제가 이루어지지 않았다는 점을 FCC에서 찾는다. FCC라는 거대 규제기구가 경쟁시장 구축을 저해한다고 보는 것이다. 이들은 커뮤니케이션 시장에서 경쟁을 보호하는데 FCC보다 법원이 낫다고 주장하면서 반독점법과 경쟁법으로 FCC의 영역별 규제를 대체해야 한다고 보고 있다. 그리고 FCC는 보편적 서비스와 같은 사회적 목표를 달성하는데 국한해야 한다고 제시한다.

그러나 이들에 대한 반론은 FCC의 기능과 역할에 긍정적인 측면이 있음을 부각하고 있다. 2000년대 초에 일어난 버블사태는 보다 적은 공공정책이 아니라 보다 많은 공공정책이 필요하다는 인식을 광범위하게 확산시켰으며 과도한 탈규제가 기업으로 하여금 장기적인 성장과 안정성보다 단기적인 이윤에 매몰되게 만들었고 이것이 위기의 원인이라고 주장하였다. 또한 정보통신산업은 국가의 중대한 사업이기에 이윤추구만을 목적으로 하는 기업에 전면적으로 맡길 수 없다는 점도 강조하였다. 이들은 FCC의 기능과 역할을 법원에 맡기자는 주장에 대해서도 반론을 제기한다. 커뮤니케이션 산업을 반독점법에 의존하게되면 사법절차의 명확성과 전문성이 떨어진다는 점을 지적한다. 관련 산업에 진입하고 있는 사업자들에게 보다 빠르고 정확한 확실성을 제공하기 위해서는 사후규제보다 사전규제가 필요하다는 입장이다. 또한 법원이 문제를 해결하기 위해 판결을 내릴 경우 수천개의 분쟁을 감당하기도 어렵고 각기 상황에 대한 전문성도 결여되어 있기 때문에 전문규제기관이 필요하다고 역설한다.

아직까지 전문규제기관과 일반규제기관의 기능과 역할의 통합 또는 분리에 대해 많은 논란이 있지만 FCC가 방송통신산업을 관장하면서 시장조절자로서 역할은 분명히 하고 있다는 점은 인정해야할 부분이다. 미국의 경우 1930년대 공익 개념에서

부터 2000년대 경쟁 개념으로 규제철학이 이동하였지만 방송통신산업이 일반 상품과 다른 공공재적 성격을 갖고 있어 공익과 경쟁은 공존할 수밖에 없다고 본다.

2. 조직구조

FCC는 최고의사결정을 위한 위원회 및 사무처 조직으로 구성된다. FCC 조직의 최상부에는 FCC 위원(commissioner)들이 있다. 위원들은 커뮤니케이션분야의 전문성을 갖추고 있지 못한 가운데 정치적으로 임명되는 명망가인 경우가 대부분이다. 이들에게는 하루에도 수십/수백건에 이르는 크고 작은 의사결정의 임부가 부여되는 바 이와 관련된 실제작업은 대개 중간층의 실무진들에게 넘겨지게 된다. 중간 실무진들은 그들의 평생을 동 기구에서 지내온 전문적 관료들로서 매일매일 방송정책과 관련된 수없이 많은 자료 및 의견들을 소화해내는 역할을 담당한다. 위원들은 중요한 결정을 내림에 있어서 중간 실무진들이 수많은 자료 중에서 선택적으로 올린 정보 및 검토의견에 의존하게 되는 바, 이 같은 채널 통제를 통해 중간층의 실무진들은 상당한 권한과 영향력을 행사하게 된다.

위계 조직 내에서 자신의 존재의 유용성을 합리화하고, 권한을 영속화하고 확장해가고자 하는 관료들의 본능은 FCC 중간 관료들에게도 마찬가지로 적용된다. 또한 이들에 의한 의사결정은 관료제적 조직의 특성상, 적응적, 혁신적, 창의적이기보다는 비탄력적, 정적(static), 그리고 보수적인 특성을 지니게 된다. 결국 FCC의 규제활동은 거대한 위계구조(massive hierarchy), 제도화된 보수주의(institutional conservatism), 주관적 합리성(professed rationality), 편협한 전문성(parochial professionalism), 그리고 집단(부처) 이기주의(entrenched self-interest)로 대표되는 관료제적 특성을 드러낸다고 할 것이다(Krasnaw, 1982).

사무국에는 라인성격의 실무집행부서(bureau)와 사무처리부서(office)가 있다. 실무집행부서는 관련 산업과 대응되는 기능중심의 체제를 갖추고 있으며 사무처리부서는 FCC의 내부기능을 수행하는 지원, 조정부서로서 행정관리, 정책기획, 홍보, 입

법지원 등을 담당하고 있다. 위원회는 직무수행의 신속성과 질서를 위해서 위원회의 규칙, 명령으로 권한의 일부를 소위원회, 개개위원, 직원들에게 위임할 수 있다.

가. FCC 위원회

FCC 위원회는 대통령이 지명하고 상원이 인준한 5명의 위원으로 운영된다. 위원장은 위원중 1명을 대통령이 지명한다. 이 같은 집단적 지도체제는 대표성과 신중함을 보여준다는 점에서 그 의미가 있으나 정책결정의 정확성과 일관성의 부족이라는 댓가를 치루어야 하며 위원들간의 타협과 제휴가 일상적으로 활발하게 이루어지게 된다. 공화당이 다수당일 때 보수적, 민주당이 다수를 차지할 때 진보적 문제에 관심을 보이는 등 정권교체는 위원회의 성향에 영향을 미치게 된다.

위원의 임기는 5년이며 연임 가능하다. 정치적 편향을 막기 위해 최대 3명까지 같은 당 소속 위원이 임명될 수 있다. 중립성 확보를 위해 위원회와 관련된 업무영역에서 이익을 추구할 수 없다는 제한이 있다.[3] 그럼에도 불구하고 상대적으로 낮은 보수, 정해진 임기, 연임의 불확실함 때문에 그들의 관점은 위원회의 관료들에 비해 더 단기적이며 재임 기간중, 내지 퇴임이후 그들에게 돌아오는 몫을 확보하려고 노력한다는 비판을 듣기도 한다(조신, 1991, p.37).

위원장은 위원회의 모든 모임이나 정기회의를 주관하며 입법과 의회보고서와 관

---

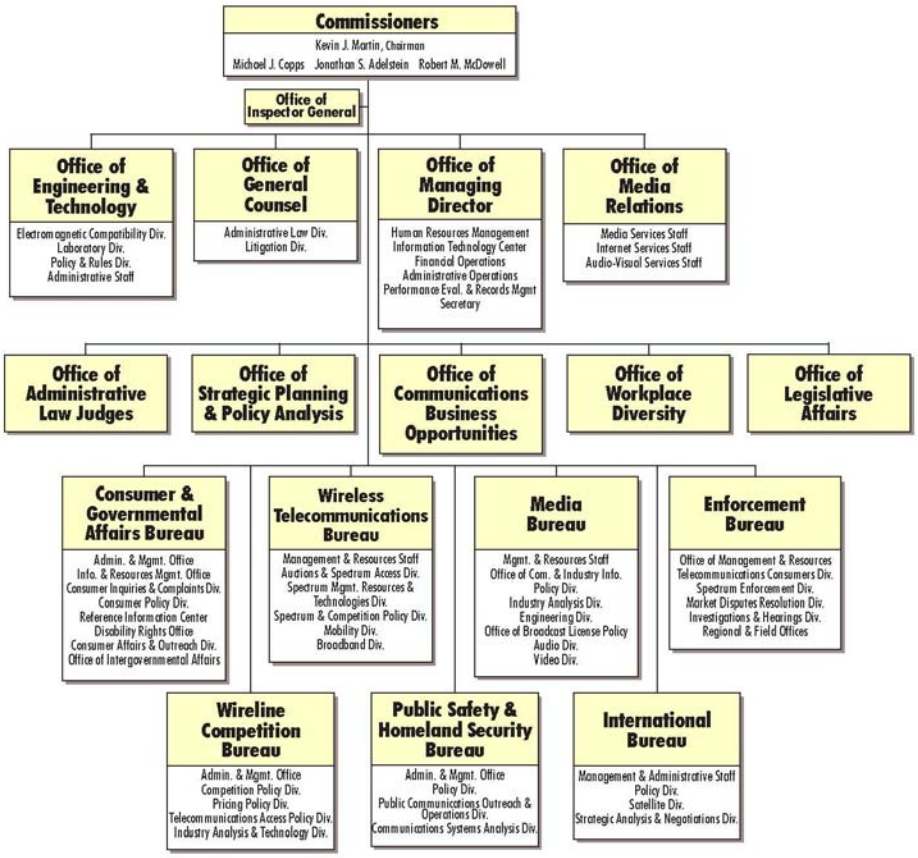
3) 위원회의 임원은 유・무선통신설비회사 및 통신사업자와 직접적으로 금전관계가 있거나 그런 관계에 놓인 사람에 의해 고용된 자이어서는 안 된다. 또한 위원회 임직원은 다른 업종을 겸직할 수 없다. 하지만 FCC 위원들과 업계가 밀접한 관계를 맺고 있음은 기지의 사실이다. Eckert(1981)는 Interstate Commerce Commission, Civil Aeronautics Board, FCC의 3개 독립규제위원회의 위원들을 조사한 결과 1977까지 이들 위원회의 174명중 123명이 변호사였고 거의 과반수인 84명이 위원이 되기 전에 이미 정부규제기관이나 유사 공공기관에 근무한 경험이 있고. 37명은 피규제 산업과 관련된 민간기관에 직업을 가지고 있었으며, 퇴직 후 약 70%의 전직 위원들이 피규제 산업 내의 기업에 고용되거나 그들을 위해서 일하게 된다는 것을 밝혀낸 바 있다(조신, 1991, p.37에서 재인용).

련한 모든 문제에서 위원회를 대표 한다(개별의원은 개인의견이나 소수의견을 첨부할 수 있다). 또한 행정부처, 다른 행정기관, 규제기관과의 회의에서 위원회를 대표하고 위원회의 관할 범위내의 모든 문제를 신속하고 능률적으로 조정하고 조직한다. 위원장은 대통령이 지명하며, 재직기간 또한 대통령의 권한이다. 위원장은 위원회를 대표하여 모든 회의와 회합을 주재하며, 업무체계를 조직하고 조정할 의무와 책임을 진다. 위원회는 월 1회 개최되며 상정된 안건은 위원 과반수의 찬성으로 의결된다. 위원장은 10명, 위원은 5～6명의 법률, 기술, 행정담당 참모(staff)를 둔다.

나. FCC 조직구성

FCC는 오랜 역사와 전통을 자랑하지만, 미디어환경의 변화에 따라 탄력적으로 부서를 신설하고 통합하는 모습을 보여 왔다. FCC는 2003년 3월 기존의 '9실 7국' 체제에서 '10실 6국' 체제로 조직개편을 단행했다. 1999년 발표된 "21세기를 위한 새로운 FCC" 보고서에 따른 것이다. 이 계획은 기존의 FCC 조직이 유선, 무선, 위성, 방송, 케이블이라는 전통적 기술유형에 따라 구성되었음을 지적하고, 산업 및 기술간 경계가 사라지는 커뮤니케이션 융합 환경에 적극적으로 대처하기 위한 것이었다. 이러한 개편에 따라 조직구조가 달라지게 된 단적인 예가 케이블 방송 분야다. 1994년 케이블이 방송시장에서 무시할 수 없는 주요 산업으로 등장하자 곧바로 케이블 서비스국(Cable Service Bureau)을 설치하고 60명의 직원을 배치하였고, 1998년에는 4개 부서 240명의 직원이 근무하는 조직으로 확장시켰다. 그러던 중 최근의 2003년 구조개편에서 매스미디어국(Mass Media Bureau)과 함께 미디어국(Media Bureau)으로 통합되었다. 미디어간 융합이 가속화되는 커뮤니케이션 환경을 효과적으로 반영한 것이다. 이후 2006년 9월 25일, 공공안전과 관련한 커뮤니케이션 이슈를 다루기 위한 부서로 공공안전과 국가안보국(Public Safety & Homeland Security Bureau)이 신설되어 10실 7국 체제로 전환하게 되었다. 2008년 12월 현재 FCC 조직 및 실국별 구성은 아래와 같다.

〔그림 2－1〕 FCC 조직도



자료: FCC(http://www.fcc.gov)

1) 실(Office)

가) 감사실(Office of Inspector General)

감사실은 조직도에 나타난 바와 같이 행정상으로 사무총장의 통제를 받지 않고 위원장에게 직접적인 책임을 진다. 감사실은 FCC의 운영과 관련한 회계감사 및 감독, 경제성, 효율성을 증진시키기 위한 정책 제안을 하며, 위원회 활동에 관한 조사 활동을 담당한다. 또한 위원장과 위원회 및 국회에 자료를 제공하여 FCC의 문제점

과 부족사항을 파악하도록 하는 기능도 수행한다.

나) 공학기술실(Office of Engineering & Technology)

공학적 문제에 관한 FCC의 기술 조언자로서 스펙트럼을 관리하고 새로운 기술과 서비스 기회를 제공하는 것을 임무로 한다. 공학기술실은 정책규칙과(Policy & Rules Division), 전자기호환과(Electromagnetic Compatibility Division), 네트워크기술과(Network Technology Division), 연구과(Laboratory Division)의 4개 과로 구성되어 있다.

다) 종합법무실(Office of General Counsel)

종합법무실은 정책의 수립 및 집행과 관련된 법적 문제에 대해 위원회를 자문하고, 소송문제에 관한 자문 및 법정에서 위원회를 대표하며, 입법에 대한 공식견해를 제출한다. 또한 국제 관련 법률 및 국제 협약의 유권해석을 담당하고, 각종 계약, 청원 및 내부적으로 야기되는 법률문제에 대한 판단을 한다. 종합법무실은 행정법과(Administrative Law Division), 소송과(Litigation Division), 합의과(Transaction Team)로 구성된다.

라) 사무총장실(Office of Managing Director)

사무총장은 위원장의 감독 및 지시 하에 FCC 최고 행정책임자의 역할을 수행한다. 사무총장실은 인사담당(Human Resources Management), 정보기술센터(Information Technology Center), 재무담당(Financial Operations), 행정담당(Administrative Operations), 실행평가 및 기록관리담당(Performance Evalation. & Records Management) 등으로 구성되어 있는데 단순한 행정 부서라기보다 전산, 정보 자료를 포괄하는 통합지원 부서의 성격을 지닌다. 사무총장은 행정사항과 관련하여 감사실을 제외한 각 부서를 지도, 감독, 지시하며, 위원장 및 위원에게 행정관련 사항에 대한 조언을 한다. 또한 위원회 관리를 위해 사업 평가 시스템을 입안하고 시행하며, 노동생산성 향상이 이루어질 수 있도록 유도할 책임도 있다.

마) 미디어협력실(Office of Media Relations)

미디어협력실은 FCC 주요 이슈에 관한 대언론 정보제공을 책임진다. 미디어협력실은 FCC의 의사결정과정 및 주요활동에 대한 정보제공과 인터뷰 요구를 조정하는 역할을 담당한다. 또한 FCC의 공지사항이나 지침, 기타 다른 정보들에 대한 언론보도를 담당한다. 과거 공보실(Office of Public Affairs)에서 2003년 명칭이 변경되었다.

바) 행정심판관실(Office of Administrative Law Judges)

행정심판관실은 수석 심판관 및 심판관으로 구성된다. 여기서는 모든 종류의 청문회를 주관하고 1차적인 재결의 책임을 진다(행정절차법).

사) 전략기획 정책분석실(Office of Strategic Planning & Policy Analysis)

FCC의 정책목표에 맞추어 연간예산을 수립하는 업무를 담당한다. 또한 위원장 및 사무총장과 더불어 지속적인 정책관련 필요를 발전시킨다. 과거 기획정책실(Office of Plans & Policy)에서 담당하던 업무도 계속하는데, FCC 결정 및 활동의 장기적 효과의 평가, FCC 내 다른 부서 및 타 기관과 정책의 연구 및 개발 작업에 관한 협의, FCC가 출연한 계약 연구의 계정 관리 및 중요 정책 의제에 대한 토의 문서 발간 등이 그것이다.

아) 커뮤니케이션 사업기회실(Office of Communication Business Opportunities)

소기업 및 유색인종, 여성소유기업의 소유 및 계약의 기회에 관한 이슈 및 정책에 관해 위원회에 조언하는 기능을 담당한다. 커뮤니케이션 사업기회실은 FCC가 소기업에 관한 CWAAA(Contract With American Advancement Act) 규정을 집행하는 중추적인 역할을 담당한다.

자) 직장다양화실(Office of Workplace Diversity)

직원의 다양화, 바람직한 신규채용, 위원회 내에서 평등고용기회(equal employment

opportunity: EED)에 관련된 모든 사항에 대해 위원회에 조언하는 기능을 담당한다.

차) 입법사무실(Office of Legislative Affairs)

입법사무실은 FCC와 의회, 연방정부, 주정부 및 각 지역 정부들 간의 연결고리 역할을 담당한다.

2) 국(Bureau)

가) 유선경쟁국(Wireline Competition Bureau)

유선경쟁국은 기간통신사업국(Common Carrier Bureau)의 새 이름으로 무선통신서비스를 제외한 공중통신매체와 보조적 산업에 대한 준칙제정, 권리포기청원 해결 및 조정, 전송체 관세법의 결정, 사업허가권신청의 처리, 지역교환 전화회사의 회계 관련 의무사항을 집행하고, 전화회사의 사업활동을 심사하며, 보고관련 업무를 관리한다.

유선경쟁국의 역무 목적은 첫째 시장의 경쟁을 촉진시키고, 둘째 시장간, 사업간 진입장벽을 축소하며, 셋째 보편적서비스의 보장을 강화하며, 넷째 진보된 기술에 대한 투자를 유입하는 것이다. 하위부서로 행정실(Administrative and Management Office)과 경쟁정책부(Competition Policy Division), 산업분석기술부(Industry Analysis and Technology Division), 가격정책부(Pricing Policy Division), 텔레커뮤니케이션 접근정책부(Tele-communications Access Policy Division)가 있다.

나) 집행국(Enforcement Bureau)

커뮤니케이션법과 위원회가 제정한 규칙, 명령을 시행하는 부서이다. 집행국은 소비자 보호, 지역경쟁, 공공의 안전을 강조하며 이를 위한 법령과 규칙을 강제한다. 이러한 임무를 수행하기 위해 집행국은 국장실(Office of the Bureau Chief), 시장분쟁처리부(Market Disputes Resolution Division), 조사청문회부(Investigations & Hearings Division), 자국안보실(Office of Homeland Security), 주파수집행부(Spectrum Enforce-

ment Division), 통신소비자부(Telecommunications Consumers Division), 3개의 지역사무실(Regional & Field Offices: Western Region, South Region, Northeast Region)로 구성되어 있다.

다) 무선통신국(Wireless Telecommunications Bureau)

무선통신국은 FCC의 모든 국내무선 프로그램의 허가, 집행, 규제정책을 담당한다. 위성통신이나 방송을 제외한 휴대폰, 호출기 등의 개인통신서비스와 기타 상업적 사적 무선서비스를 감독한다. 무선통신국은 또한 1993년 발효된 포괄적 예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act)에 의해 주파수 경매와 입찰에 관한 책임도 진다.

국장실과 그에 부속된 참모진(Management and Resources Staff)을 두고 있으며, 주파수경매부(Auctions & Spectrum Access Division), 광대역부(Broadband Division), 이동통신부(Mobility Division), 공공안전 및 핵심시설부(Public Safety & Critical Infrastructure Division), 주파수 및 경쟁정책부(Spectrum & Competition Policy Division), 주파수관리자원기술부(Spectrum Management Resources & Technologies Division)의 6개부로 구성되어 있다.

라) 미디어국(Media Bureau)

미디어국은 기존의 케이블서비스국(Cable Service Bureau)과 매스미디어국(Mass Media Bureau)이 통합되어 탄생한 부서로서, 기본적으로 케이블방송, 지상파방송 그리고 라디오방송을 포함하는 모든 미디어서비스에 관한 정책과 면허 업무를 담당한다. 또한 미디어국은 다채널방송배급(MVPD) 서비스와 직접위성방송(DBS) 서비스에 관련된 정책을 수립하고 여타의 관리업무를 담당한다. 미디어국의 주요 업무로는 AM, FM, 텔레비전, 중계유선방송과 같은 미디어서비스와 관련된 법률 입안, 행정상의 소원 해결 및 조정, 서비스 승인, 할당, 양도 등이 있다.

이에 따라 미디어국은 국장실을 비롯한 방송면허정책실(Office of Broadcast License

Policy), 커뮤니케이션산업정보실(Office of Communications & Industry Information)과 오디오부(Audio Division), 비디오부(Video Division), 정책부(Policy Division), 산업분석부(Industry Analysis Division), 기술부(Engineering Division)의 3실 5부로 구성되어 있다. 여기서 눈에 띄는 것은 국장실(Office of the Bureau Chief)과 고문(Advisor)의 존재이다. FCC의 다른 국장급 간부보다 많은 4명의 보좌관과 3명의 부국장, 그리고 5명의 고문(Chief Economist, Chief Engineer, Legal Advisor, Special Advisor for Media Ownership, Media Relations Director)을 국장실에 두어 정책수립의 전문성을 갖추고 있다. 오디오부(Audio Division), 정책부(Policy Division), 산업분석부(Industry Analysis Division)에도 자체고문이 있다. 이처럼 독립적이고 전문성을 갖춘 인력구조로 매체국은 'Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming'이라는 보고서를 11년째 위원회에 제출하고 있다.

마) 소비자・정부사무국(Consumer & Government Affairs Bureau)

소비자・정부사무국은 위원회의 활동에 대한 소비자의 이해향상 도모와 다른 정부기관과의 관계를 적절하게 유지하는 업무를 담당한다. 또한 청각, 시각장애인의 커뮤니케이션 기회제공을 위한 보조업무도 겸한다. 주요 하위부서로서 정보접근 및 사생활보호실(Information Access & Privacy Office), 소비자상담부(Consumer Inquiries & complaints Division), 소비자정책부(Consumer Policy Division), 장애자권리실(Disability Rights), 소비자업무부(Consumer Affairs & Outreach Division), 정부간업무실(Office of Intergovernmental Affairs), 참고정보센터(Reference Information Center) 등이 있다.

바) 국제국(International Bureau)

국제국은 국제 차원에서의 통신정책과 주파수에 관련된 입법 기능을 재정립하는 업무를 수행한다. 국제국에는 국장실과 더불어 정책부(Policy Division), 위성부(Satellite Division), 전략분석협상부(Strategic Analysis and Negotiations Division)가 있다.

사) 공공안전・국가안보국(Public Safety & Homeland Security Bureau)

공공안전・국가안보국은 공공안전 커뮤니케이션 이슈와 관련한 FCC의 정책을 개발하고 권고하며 관리하는 책임을 진다. 이러한 정책은 911과 E911, 커뮤니케이션 인프라 보호 그리고 재난대응 등을 포함한다. 공공안전・국가안보국은 공공안전 관련 커뮤니케이션 정보를 제공하는 정보센터의 역할도 담당하며 위기대응 이슈 등을 다룬다. 공공안전・국가안보국은 국가의 커뮤니케이션 인프라와 공공안전 그리고 위기대응능력의 보호와 신뢰성을 강화하여 FCC가 초기대응자로서, 법집행자로서, 의료기관으로서, 자연재해 또는 테러공격에 대비한 정부기관으로서 공중(public)을 지원하도록 하고 있다. 지원부서로는 국장실을 비롯하여 커뮤니케이션 시스템 분석부(Communications System Analysis Division)와 정책부(Policy Division) 그리고 공공커뮤니케이션 확대 & 운영부(Public Communications Outreach & Operations Division)가 있다.

3. FCC 의사결정 절차

가. Rulemaking 절차[4)]

FCC의 규칙제정 절차는 기본적으로 3가지 과정으로 구성된다.[5)] 첫 번째는 Public Notice 혹은 Notice of Inquiry(NOI)[6)]로 특정주제에 대해서 이슈를 제기하고 의견을 구한다. 두 번째는 Notice of Proposed Rulemaking으로 새롭게 제정될 예정으로 있는 FCC의 규칙을 고지한다. 최종 결정된 규칙은 아니며, FCC가 제안하는 형식이므로, 관련사업자나 각 이해당사자는 발표된 NPRM에 대한 의견을 제출할 수 있다. 마지막으로 FCC는 Report and Order(R&O)를 통해서, 그동안 수집된 의견과 자료를 최종적으로 정리하고 특정 이슈에 대한 규제방향을 공표한다.

---

4) 본 절은 권오상(2008)의 일부내용을 정리, 인용하였다.
5) 세부적인 절차는 상황에 따라 달라질 수 있다.
6) NOI는 주요 이슈는 알려져 있으나 구체적인 질문사항들이 모호한 경우에 주로 이용하는 절차라고 알려져 있으며. 이는 Order가 나오기 위한 Rule Making 절차의 운영 전략으로 이해 가능할 것이다.

이러한 기본적인 3가지 절차에 덧붙여 필요한 경우 FMTR이 추가될 수도 있고, 또한 이들 3가지가 NPRM and Order 등의 형식으로 한 개의 문서로 동시에 발표될 수도 있다. 아래 〈표 2－2〉와 〔그림 2－2〕가 이들 절차를 구체적이고 도식적으로 설명하고 있다.

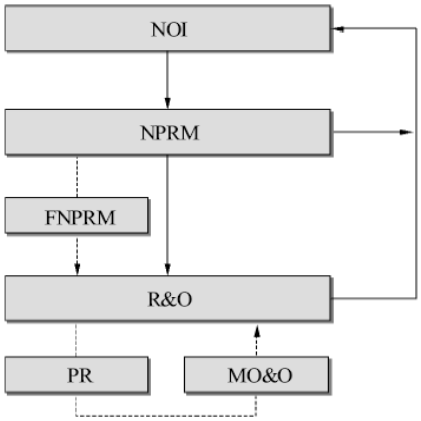
〈표 2－2〉 FCC Rulemaking 절차와 설명

절 차	내 용
(a) PN(Public Notice) 혹은 NOI(Notice of Inquiry)	FCC는 특정 주제에 대하여 질문을 던지거나, 구체적 정책이슈에 대한 의견을 구하기 위한 목적으로 Public Notice를 발표. PN은 위원회나 Bureau, Office에 의하여 대중에게 기존에 행하여진 정책이나 앞으로 하게 될 일들을 알리는 역할 수행. NOI는 단순하게 광범위한 주제에 대한 정보가 필요할 때나, 혹은 정해진 주제에 대한 의견을 필요할 때 혹은 FCC Rule로 해결하고자 의도하지 않은 문제에 대한 정책을 입안하고자 할 때 발표함. NOI는 FCC Commissioner의 명령에 의해서 뿐만 아니라 외부의 요청에 의해서도 작성.
(b) NPRM(Notice of Proposed Rulemaking)	NOI(또는 Public Notice)를 통해서 관련사업자나 이해당사자의 의견을 수집하고 이를 검토한 이후 FCC는 NPRM을 준비하여 발표. NPRM은 FCC Order에 대해서 변경을 제안하거나 혹은 이러한 제안에 대해서 새로운 의견을 구하는 것을 목적으로 함. FCC는 NOI를 통해서 제기된 이슈를 NPRM으로 정리하고 이와 동시에 제기된 새로운 이슈에 대해서 NOI의 작성을 명령할 수도 있음. NPRM은 FCC Rule의 변경을 제안할 때 발표됨
(c) FNPRM (Further Notice of Proposed Rulemaking)	NPRM을 통해서 수집된 관련 사업자나 이해당사자의 의견을 검토한 이후, 이들 의견 중 새로이 제기된 이슈에 대해서 필요한 경우 FNPRM을 준비하여 발표. 따라서, FNPRM은 NOI와 NPRM을 통해서 제기된 이슈들 이외의 새로운 이슈에 대한 추가적인 의견수렴의 기회를 제공. FNPRM은 위원회에 제안된 건의사항들을 더욱 명확하게 하고 대중으로부터 더 많은 자료를 얻기 위해 시행됨
(d) R&O(Report and Order)	NOI, NPRM, FNPRM을 통해서 수집된 관련사업자와 각 이해당사자의 의견을 검토한 이후, FCC는 Report and Order를 준비하고 발표. Report and Order를 통해서 FCC는 새로운 규제방향을 도입하거나, 혹은 기존 규제방향을 그대로 고수한다는 입장을 밝힐 수도 있음. R&O를 통해서 FCC는 새로운 이슈에 대한 NOI의 작성을 요구할 수도 있음. 따라서, 기존 Rule을 개정하거나, 삽입하거나, 개정하지 않을 것으로 결정하는 등의 rule making 과정에서 발표되는 것으로 2차, 3차, 4차의 R&O도 가능

절 차	내 용
(e) PR(Petition for Reconside-ration)	이해당사자는 R&O에서 결정된 사항에 반론이 있는 경우, Federal Register(관보)에 R&O가 등록된 날로부터 30일 이내에 재심청구를 제기할 수 있음.
(f) MO&O (Memorandum Opinion and Order)	MO&O는 Rulemaking 절차에 대한 청원을 거부하거나, decision을 변경하기 위해, 또는 재고려 청원을 승인, 거부하기 위해, 또는 decision에 대한 review를 거부하기 위해 시행됨. 두 번째 혹은 세 번째 MO&O가 발표될 수도 있으며, 이때는 Order on Reconsideration 혹은 Order on Review 등 다른 적합한 제목이 사용될 수도 있음

자료: 권오상(2008)

〔그림 2－2〕 FCC의 Rulemaking 절차



나. FCC Order에 대한 사법심사

미국 행정절차법(Administrative Procedures Act) 하에서, 통신법이 예외로 하지 않는 한, 이해당사자는 FCC Order[7]를 연방법원에 제소할 수 있다. FCC Order에 대한 불복은 곧장 콜롬비아 순회지방법원 항소부(U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit)에 배정된다. FCC Order를 제소한 당사자는 그가 Order로 인

7) Order는 기간연장 승인・거부, Rule 제정 청원 기각, NPRM 없는 Rule 제정, 기타 위원회 활동이나 대리권한 이행시 작성된 규칙이다.

해 어떤 측면에서는 법적 불이익을 받았다는 뜻에서 원고적격을 갖추어야 한다. 원고가 금전적 손해를 입었다는 단순한 사실이 결코 법적 구제를 보장하는 것은 아니다. 법원에 규칙을 다루는 당사자는 FCC가 자신의 헌법상 권리를 침해했고, 적정절차를 준수하지 않았으며, 관련사실을 제대로 참작하지 않았거나, 무관한 사실을 참작하였거나, 사실을 제대로 파악하지 못함으로써 자의적이고 예측 불가능한 방식으로 행동했음을 입증하여야 한다. FCC 규칙을 파기하는 사법판결은 FCC로 하여금 사건진행을 중단하고 법원의 명령을 충족하도록 규칙을 개정할 것을 명령한다.

다. 방송면허 부여과정

FCC는 상업, 비상업방송사업자를 불문하고 모든 주요 전파사용자들에게 면허를 부여하는 권한을 갖는다. 비록 위원들이 면허를 부여하고, 거부하며, 철회할 궁극적인 권한을 가지기는 하지만, 이 문제에 대한 최초의 결정은 FCC Media Bureau에 위임되어 있다. 면허신청은 매년 다양하지만, 신규방송사업자가 이용 가능한 주파수 대역은 한정되어 있고, 신청서의 제출이 곧 면허획득을 보장하는 것은 아니다. 더욱이, 재정적・법적・기술적 문제와 관련한 강도 높은 자료 제출을 요구하기 때문에, 신청절차는 복잡하고 비용이 많이 든다. 이러한 이유로, 신청자가 변호사나 방송기술 전문가의 도움을 받는 것을 당연하게 여긴다. 게다가, 모든 종류의 면허신청에는 규제비용인 신청료(application fee)가 요구된다.

첫 단계는 이용 가능한 주파수를 찾는 것이다. 만약 AM 방송국을 개국하려 한다면, 주파수의 탐색은 서비스가 제공되는 지역 내에서 행해져야 한다. 신청인은 540kHz와 1700kHz 사이에서 이용 가능한 주파수를 찾아야 하고, 사용되지 않는 주파수가 타방송국을 방해하지 않을 것임을 입증할 수 있어야 한다. FM 라디오 및 텔레비전 면허의 신청인은 FCC 주파수 할당표(table of allotments)에서 주파수를 찾는다. 만일 할당된 주파수가 존재하지 않는다면, FM 라디오 및 텔레비전 면허의 신청인은 이용 가능한 주파수를 표에 추가해줄 것을 청원할 수 있다. 이를 위해서, 신청인은 비할

당 주파수의 존재가 간섭을 일으키지 않을 것임을 입증하기 위한 기술연구를 수행해야 한다.

주파수를 찾았다면, 신청서를 작성하여 위원회에 제출하여야 한다.[8] 신청서와 함께 방송국을 건설하고 운영하는데 필요한 충분한 재정자원에 대한 증명과, 기술 설명서, 장차 채택하려는 프로그램 포맷, 어떻게 지역사회의 요구를 충족할 것인지에 대한 설명서를 제공해야 한다. 적합한 신청 및 신청료를 납부하면, 저출력(low power) FM 방송면허 신청을 제외하고, 모든 신청인은, 서비스를 제공하려는 지역에 일반적으로 보급되는 신문에 공지해야 한다. 이 단계에서, 일반 국민들이 당해 신청과 관련하여 FCC에 의견을 제출할 수 있다. 이와 동일한 공지절차는 방송면허를 갱신하고자 하는 방송국에 의해서도 준수되어야 한다.

FCC가 접수한 신청서는 30일간 공개된다. 이 기간 동안, 이해당사자는 신청 거부를 요구할 수 있다. 거부청원은 신청인에게 송달되어야 하고, 신청의 승인이 1934년 통신법에 규정된 공익, 편의, 필요에 맞지 않는다는 증거를 제공해야 한다.

30일 안에 이의제기자 내지 거부청원이 나타나지 않고, 신청이 완벽하고 결함이 없다면, 승인이 내려진다. 신청이 어떤 측면에서 문제가 있다면, 수정을 위해 신청인에게 반려된다. 그러나 신청 그 자체 및 그와 관련하여 제출된 탄원이 면허가 부여되기 전에 해결되어야 할 실질적인 문제를 제기한다면, 위원회는 행정법판사(administrative law judge) 앞에서 청문을 거칠 것을 요구할 수 있다. 어떤 면허 신청이 청문을 거칠 것을 요구받았다면, 모든 이해당사들이 그러한 조치가 취해진 까닭의 개요를 고지 받고 제공 받아야 한다. 청문절차에 따라, 신청이 수락되거나 거부된다. 승인을 받건 못 받건 간에, 신청에 대한 결정은 Public Notice에 게재되고 30일 기간 동안 재심사청원(Petitions for Reconsideration)이 허용된다. 단일주파수에 대하여 복수 신청자가 있는 경우, FCC는 가장 높은 가격을 제시한 낙찰자가 면허를 부여받는 경

8) 상업방송국은 Form 301, 비상업방송국은 Form 401을 제출하여야 한다.

매에 붙일 수 있다.

비록 FCC가 재량에 따라 기간을 단축할 수 있는 권한을 갖고 있기는 하지만, 통상 면허는 8년 단위로 부여된다. 면허기간이 만료되면, Form 303-S에 따라 갱신 신청서를 제출하여야 한다. 통신법 하에서, FCC는 (1) 신청절차에서 허위사실의 진술, (2) 의도적 또는 반복된 면허조건 위반, (3) 연방법, 조약, 규정 등의 부준수, (4) 위원회가 발한 중지・중단명령 위반, (5) 연방공무원 출마후보자들이 합리적인 방송시간을 할애 받지 못하게 방해하는 것과 같은 사유가 발생할 시, FCC는 면허를 정지/철회할 권한을 갖는다. 면허를 철회하기 전에, FCC는 그러한 조치를 취하는 이유를 나타내는 명령을 송달하여야 한다. 면허권자는 30일 안에 위원회에 출석하여 증거를 제출하여야 한다. 면허철회와 관련된 모든 청문에서, 증명책임은 위원회가 부담한다. 또한, 면허결정에 대해서는 다양한 불복이 이루어진다. 미디어국이 행한 최초의 반대 결정에 대해서는 위원회에 불복할 수 있다. 최종적인 FCC의 결정에 대해서는 콜롬비아 순회지방법원 항소부에 불복할 수 있다. 불복은 신청인이 할 수도 있고, FCC의 결정으로 자신의 이해관계가 침해당한 당사자가 할 수도 있다. 불복은 당해 결정에 대한 일반공지가 이루어진 때로부터 30일 내에 해야 한다.

4. 운영성과

FCC는 브로드밴드 기술 발전을 확대하였으며 경쟁적인 브로드밴드 서비스의 규제체계를 조화시키는데 주력하였고 브로드밴드 기술과 서비스의 투자와 혁신을 촉진하기 위한 환경을 조성하는데 많은 노력을 기울였다. 그러한 결과로서 미국 전역의 99%가 초고속서비스에 가입해있는 것으로 나타났고 700MHz 경매의 결과로 입찰가 190억 달러를 기록했다.

FCC는 모든 미국인이 통신서비스에 접속할 수 있도록 하여 한 지역에서 거주하는 가구가 3개 또는 그 이상의 지역전화사업자의 서비스를 받을 수 있는 비율이

2000년 67%에서 2007년 6월 93%로 증가했다. 또 한 카운티에서 거주하는 인구가 3개 또는 그 이상의 무선사업자의 서비스를 제공받을 수 있는 비율이 2000년 91%에서 2007년 6월 98%로 증가한 것으로 나타났다. FCC는 미국인들이 합리적인 선택을 할 수 있도록 다양한 커뮤니케이션 서비스를 개발하고 사전 경쟁과 보편적 접근을 확대하였으며 경쟁환경에서 소비자의 권리를 찾을 수 있는 환경을 만들고 소비자 편익을 위한 규칙을 제정하였다. 기존 전화서비스를 인터넷전화서비스로 전환하는 것과 미국의 방송통신정책을 소개하는 국제행사 등에 적극적으로 참여하는 것 등은 이러한 활동의 대표적인 예라 할 수 있을 것이다.

주파수와 관련해서는 국가의 주파수를 보다 효율적이고 효과적으로 사용할 수 있도록 700MHz 경매를 실시하고 디지털 전환을 위한 주파수 할당 방안을 모색 중이다. 또한 WRC-2007에 참가하여 새로운 서비스를 위한 국제적인 주파수 할당과 간섭으로부터 기존 서비스를 보호하는 등 상당한 진전을 보였다.

미디어 측면에서 가장 두드러진 성과는 디지털 텔레비전 전환이라 할 것이다. 2008년 8월 현재, 1,813개의 텔레비전 방송국들이 DTV 채널을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 2008년 9월 8일, Willington NC는 미국에서 처음으로 지역 전체가 아날로그에서 디지털로 전환을 끝마쳤다. 이 지역의 주민들은 미국방송사업자협회(NAB)가 조사해본 결과 97%가 디지털 전환에 대해 인지하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 1996년 텔레커뮤니케이션법 202조에 따라 미디어 소유규제 규칙에 대한 신중한 검토를 완료했다. 보고서는 새로운 사업자와 중소기업이 방송시장에 진입할 수 있는 다양한 방법을 포함하고 있다.

공공안전 차원에서 FCC는 재난과 테러로부터 국가를 보호하고 위기상황을 대처하기 위한 커뮤니케이션 서비스의 우선적 회복을 지원하는 TSP(Telecommunications Service Priority) 프로그램을 구축하였다. 또한 700MHz 허가와 800MHz 재분배와 같은 FCC의 활동을 공공안전 관련 이해당사자들에게 알리는데 노력하였다. 이밖에 셀룰러 커뮤니케이션 서비스 사업자가 무선 네트워크를 통해 우선적으로 통화를 할

수 있도록 하는 연방정부 프로그램인 WPS(Wireless Priority Service)이 있다. FCC는 이 프로그램을 위한 규칙과 정책을 준비하고 있다.

제 4 절 FCC와 타 부처의 관계설정 및 역할분담 체계

사회적으로 중요한 커뮤니케이션 정책은 많은 관심을 끌게 되고 그 주무기관인 FCC이외에 다수의 행위자들이 그 정책결정과정에 영향을 미치게 된다. 특히 FCC는 독립규제위원회라는 점에서 그 의사결정에 많은 집단이 영향력을 행사한다.

미국의 방송통신정책 결정에 중요한 영향을 미치는 행위자들은 FCC, 의회, 백악관, 정부기관, 법원, 그리고 시민단체 등을 들 수 있다. FCC를 제외한 이들의 특성을 간단하게 살펴보고 최근의 사례를 예로 들어 FCC와 타 기관과의 관계설정을 설명하도록 하겠다.

1. FCC 의사결정에 영향을 미치는 집단

가. 의 회

미국의 의회는 법률적 권한의 변경, 예산안의 승인, 위원의 임명동의 등을 통해 FCC의 활동전반에 대해 영향력을 행사할 수 있다. 그러나 실제로 이러한 권한을 사용해서 의회가 FCC를 포함한 독립규제위원회를 원래의 의도대로 통제하고 있는지에 대해서는 논란이 있다. 의회는 규제기관을 통제하고 있다고 보기 어려운바, 감사를 위한 청문회의 결여, 빈번하지 못한 의회의 조사와 정책의결, 형식적인 위원임명동의 청문회절차, 규제기관의 지속적인 업무에 대한 주의와 지식부족, 형식적인 예산승인과정 등을 그 근거로 지적되기도 한다(조신, 1991).[9]

---

9) 역으로 이와 같은 의회의 한계로 인해 FCC 관료들은 상당한 정도의 재량권을 가지고 있다고 할 것이다.

의회에서 이루어지는 대부분의 입법 작업은 전문화된 상임위원회를 통해 이루어지며, 보다 상위의 대규모 기구로 올라갈수록 법안의 세세한 내용이 영향을 받을 가능성은 감소하게 된다. 따라서 의회의 견해란 다수를 대표하기 보다는 소관 상임위원회의 견해를 보다 잘 대변하고 있을 가능성이 높고 의원들이 자신들의 이익과 관심에 따라 상임위를 선택하는 사실을 감안하면 상임위의 다수 견해는 특정이익을 대변할 가능성이 더욱 높아지게 된다. 이밖에 FCC는 의회의 지시에 따라 공청회에 출석하고 보고서 작성 및 연차보고서 제출 등의 이행의무를 지고 있다.

현재 방송통신 관련 FCC의 정책 및 규제를 시행하는데 영향력을 미치는 소관 상임위원회로는 상원의 상무과학운송위원회(Committee on Commerce, Science and Transportation)와 하원의 에너지상무위원회(Committee on Energy and Commerce)가 있다.

나. 대통령과 백악관

대통령은 주요법안의 인준, 위원의 임명, 위원장의 지명 등 주요 자리에 대한 인선 및 임명, 기타 행정부의 수반으로서의 직접적으로 내지 행정부처를 통해 FCC나 방송규제 정책에 직간접적인 영향력을 행사할 수 있고, 소위 최고권력자로서의 심기표현(“raised eyebrow”)을 통해 전체적인 정책방향을 조성하기도 한다. 또한 대통령을 중심으로한 비서 스탭진(백악관)은 자체가 하나의 관료적 조직체계로서 방송규제에 영향을 미칠 수 있다(방송위원회, 2006).

다. 정부기관

연방주의를 표방하고 있는 미국은 연방정부 차원의 규제와 주정부 차원의 규제로 나누고 있다. 따라서 연방차원의 방송통신 규제정책은 FCC가 담당하고 있는 반면 주차원의 규제정책은 공익사업위원회(Public Utilities Commission: PUC)가 수행하고 있다. PUC는 주차원의 통신정책을 수립, 규제를 집행하고 있으며 규칙 및 규정 제정과 사업권역 지정, 케이블사업자 허가, 요금규제, 규정위반자 제재 등의 업무를 담당하고 있다.

또한 FCC는 법무부(Department of Justice: DOJ)와 연방공정거래위원회(Federal Trade Commission: FTC)의 법률적 판단에 근거하여 역할을 수행하고 있는데 특히 미디어 기업간 M&A는 반독점법에 의거하여 DOJ와 FTC가 일차적으로 관장하고 있으며 커뮤니케이션법과 반독점법이 상충할 경우 법원은 반독점법에 우위를 둔 판결을 내린다. 이는 1996년 연방통신법 221조(a)에서 FCC가 통신사업자간 합병승인과 관련하여 독점금지법의 면제를 받는 조항이 폐지되었기 때문이다.

현재 DOJ 내 독점금지국은 FTC와 함께 연방차원에서 독점금지법을 집행하고 합병심사 및 경쟁정책 등에 대한 정책결정을 수행하고 있다. DOJ와 FTC의 승인 결정이 내려지면 1개월 후 FCC는 해당 M&A에 대한 공익성심사(Public Interest Test)를 실시하게 된다.

법원과 관련해서는 주로 소송에 대한 판결을 통해 법규를 해석・적용하는 형식으로 규제과정에 영향력을 행사한다. 드물기는 하지만 법규에 대한 심의나 위헌심사를 통해 행정부 및 입법부의 결정을 위협할 가능성도 존재한다.

이밖에 FCC와 함께 통신정책에 깊이 관여하는 기구로 상무성(Department of Commerce) 산하기관인 NTIA(National Telecommunications and Information Administration)가 있다. NTIA는 통신산업의 개발 및 육성을 위한 정책 제안과 연방 정부가 이용하는 무선 주파수 관리를 담당한다.[10] NTIA는 규제권한은 지니지 않으며 미국의 경제

---

10) 미 행정부의 통신에 대한 관심은 1960년대부터 본격화되었다. 1970년대 초에 통신정책국(Office of Telelcommunications Policy)이 백악관에 설립되어 통신에 관하여 대통령에게 자문하고 FCC와 협력하여 포괄적, 장기적 통신정책을 수립하는 한편, 의회나 FCC에 통신에 대한 행정부의 의견을 표명하는 역할을 담당하였다, 상무성은 이에 대응하여 통신국(Office of Telecommunications)를 설립하여 통신에 관한 기술적, 경제적 조사활동을 담당하도록 하였다. 1978년 OTP와 OT가 통폐합되어 상무성 산하에 NTIA(National Telecommunications and Information Administration)가 설립되었다. 이로써 통신정책에 관하여 대통령을 보좌하는 임무는 상무장관에게로 이관되었다.

발전, 기술진보에 따른 전기통신사업 발전정책 및 규제방향 등 전기통신정책에 관하여 대통령에 조언하고, 미국의 국익을 극대화하기 위하여 국무장관에게 국제전기통신정책에 관하여 조언하고 지원하는 역할을 담당한다.

라. 시민단체

일반 공중들은 방송관련 사안들의 내용이 대개의 경우 매우 복잡하고 영향이 간접적이라는 측면에서 사안자체에 대해 무지하거나 무관심한 경우가 대부분이라고 할 것이다. 이들을 대표하는 시민운동집단은 최대규모의 사회집단 이익을 대표하지만 조직, 전문성, 그리고 인적 물적자원 차원에서 매우 열악한 처지에 놓여 있고 FCC나 의회와도 긴밀한 채널을 지니고 있지 못한 경우가 대부분이다. 따라서 시민운동집단은 조직적 운동을 통해 가시적 성과를 거두기보다는 규제기관이나 방송사가 자신들의 감시활동을 의식하게끔 견제(sensitization)하는 효과가 더욱 큰 것으로 평가된다.

2. 대표적인 사례

가. 미국 하원의 FCC 위원장 정책 비판[11)]

2008년 12월, 미국 하원은 FCC 위원장인 Kevin Martin의 권력남용을 비판하는 보고서를 발표했다. 이유인 즉 Martin 위원장이 자신의 정책을 관철시키기 위해 폐쇄적인 방식으로 사업을 운용하고 공표해야할 보고서를 은폐시키며 고압적이고 불분명한 비협조적인 경영스타일로 위원들 간에 불신과 의혹, 혼란을 가중시키고 있다는 것이다.

하원 에너지상무위원회의 민주당 의원 대다수는 보고서를 통해 Martin 위원장이

11) Committee on Energy and Commerce(2008). Diception and Distrust: The Federal Communications Commission under Chairman Kevin J. Martin, A Majority Staff Report Prepared for the Use of the Committee on Energy and Commerce U.S House of Representatives 110th Congress, 2008. 12.

청각장애자에게 통신서비스를 제공하기 위해 설립한 통신중계서비스기금(Telecommunications Relay Service Fund)의 타당성을 제대로 입증하지 못했다고 발표했다. 보고서는 케이블 텔레비전 사업자가 가입자들에게 패키지되지 않은 텔레비전 채널을 제공하기 위해 Martin이 다른 위원들과 중요한 관련 정보(important and relevant data)를 공유하지 않았다고 주장했다.

Martin은 2006년 2월 비디오 경쟁상황 보고서를 통해 소위 “a la carte” 텔레비전 서비스 정책을 강행하려고 했으나 궁극적으로 이러한 정책을 추진하는데 실패했다.

하원은 Martin의 2차 a la carte 보고서의 교묘한 처리가 위원회의 신뢰를 떨어뜨리고 스탭간의 협력을 손상시킨다고 확신했다. 더욱이 의회에 제출한 보고서는 의회의 정치적 결정에 영향을 미치려는 의도가 강해 결국 문제를 일으킬 것이라고 비판했다.

이에 FCC 대변인인 Robert Kenny는 언어장애자들은 Martin의 통신중계서비스기금 정책에 대해 찬성하고 있으며 1년간의 조사 후 에너지상무위원회가 비판하는 것은 Martin 위원장이 커뮤니케이션 서비스에 대한 동등접근을 위해 청각장애자들에게 자금을 지나치게 많이 사용한다는 것이라고 반박했다. 또한 상임위원회 보고서가 케이블TV 규제와 관련하여 Martin 위원장을 공격하는 주된 요지는 케이블서비스 요금이 지나치게 높아 요금을 낮춤으로써 비디오서비스 시장의 경쟁을 활성화시키고 소비자의 선택권을 높이려는 위원장의 의도를 잘못 해석하고 있다고 주장했다.

위 사례에서 알 수 있듯이 FCC의 정책에 대해 의회는 정책 추진의 부당성을 알리고 잘못된 정책을 바로잡고자 하는 의지를 피력하여 FCC의 정책 추진을 중단시킴으로써 FCC에 직간접적인 영향력을 행사할 수 있다. 또한 Obama의 대통령 취임에 따라 새로운 FCC 위원장이 선임될 것으로 보여 FCC 위원장 선임에 대통령이 직접적인 영향력을 행사하고 있다.

나. FCC 소유권 규칙 제정

FCC는 2006년 6월 21일, 미디어 소유규제 완화 추진계획을 발표하고 4개월 동안 국민의 의견을 직접 수렴하고 6개 지역에서 공청회를 개최한다고 발표했다. 미디어 소유규제 완화 추진을 위해 의견 수렴에 20만 달러를 배정하고 관련 주제별로 연구자료를 작성토록 하여 10개의 연구자료를 게재했다.

2006년 9월 8일, 지역순위 공청회 계획을 발표하고 2007년 11월 2일까지 6개 지역에서 공청회를 개최하였다. FCC는 최종적으로 11월 13일 미디어 소유규제 개정안을 확정하였는데 상위 20개 시장에서 제한적으로 1개 신문사와 1개 방송사의 겸영을 허용하고 겸영 이후 동일한 시장에서 8개 이상 독립적으로 소유 운영되는 미디어가 남아있어야 하고 특히, 상위 4의 내에 드는 방송사는 교차소유대상이 될 수 없다는 내용을 담고 있다.

2007년 11월 FCC가 미디어 소유규제 개정안을 확정, 발표하자 각계 반응은 다양했다. 먼저 의회는 상원의 경우 2008년 3월 5일, 불승인 결의안을 발표하고 5월 16일 공화당, 민주당, 무소속 등 초당적으로 합세하여 불승인 결의안을 통과시켰다. 하원 역시 공화당 의원들이 주도하여 2008년 3월 13일 불승인 결의안을 발의하였다.

FCC 미디어 소유규제 개정안에 대해 FCC 위원인 Adelstein은 형식적인 의견수렴 절차를 진행했을 뿐 사실상 미디어 재벌의 로비에 놀아났다는 비판을 제기하였다.

위 사례에서 미국은 미디어 소유규제 개정과 관련해 짧게는 6년, 집중적으로 1년 반 동안 겸영규제에 대해 논의했음을 알 수 있다. 이는 국민과 산업에 상당한 영향을 끼치는 사안이므로 보다 정확하고 투명한 절차를 통해 진행되었다. 미디어 소유규제 사례에서도 FCC 정책에 의회가 상당한 영향력을 행사할 수 있음이 입증되었다. 이는 단순한 정책이 아닌 법안 상정 및 승인과정을 의회에서 관장하고 있기 때문인데 대부분의 FCC 정책결정이 법안 통과를 거쳐 시행되는 만큼 의회의 영향력으로부터 자유롭기는 어려울 것으로 보인다.

〈표 2－3〉 FCC 미디어 소유규제 완화 관련 주요 일정

일시	내용
2006. 11. 22	소유규제 완화에 대한 연구용역 결과물 발표
2006. 12. 29	소유규제 완화에 대한 FCC 자체 연구결과물 발표
2007. 7. 31	소유규제 완화 연구결과에 대한 국민 의견 수렴 공표
2007. 8. 1	FCC 규칙 개정안 공표
2007. 9. 28	연구결과에 대한 국민 의견 수렴 기간 연장 발표
2007. 11. 13	FCC 최종적인 미디어 소유규제 개정안 확정
2008. 3. 5	상원, FCC 개정안에 대한 불승인 결의안 발의
2008. 3. 13	하원, FCC 개정안에 대한 불승인 결의안 발의
2008. 5. 16	상원 FCC 개정안에 대한 불승인 결의안 통과

제 3 장 영국 Ofcom

제 1 절 Ofcom의 융합정책 추진과정 및 평가

1. 영국 방송통신 융합정책의 추진 과정

영국의 방송통신 융합법인 「Communication Act 2003」이 발표되기 이전에는 방송법과 통신법이 분리된 이원적 법체계를 유지해 왔다. 방송법은 1990년 이후 단일법 체계를 유지해 보다가 1996년에 이르러 개정되었다. 방송법은 1996년 개정을 통해 디지털시대에 부응하는 디지털방송 서비스 사업자 허가 체제 등을 명시하였고, 방송서비스에 일반적인 방송프로그램의 전송 이외에 여유 대역을 활용한 「디지털 부가서비스」 개념을 규정함으로써 양방향 방송서비스 등의 존립을 법적으로 뒷받침하였다.

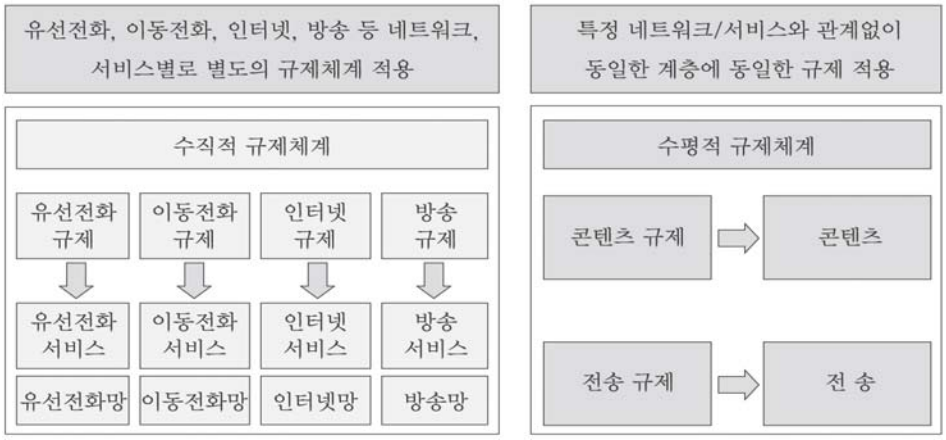
통신법은 1984년 개정된 통신법 및 1949년 무선통신법을 기본 골자로 한다. 통신법은 1981년 1차 정보통신법(Telecommunication Act)의 제정으로 본격적인 통신서비스 경쟁시대로 돌입했다. 이후 1984년 2차 정보통신법의 발효로 실질적인 통신사업자 경쟁체제에 들어갔으며, 이때부터 통신 사업자 면허 부여 및 사업자 규제, 감독이 본격적으로 시작되었다.

영국에서의 방송통신 융합법에 대한 논의는 유럽연합의 집행위원회(European Commission)의 지침으로부터 시작되었다. 유럽 집행위원회는 1997년 12월, 방송통신 융합과 그로 인한 산업변화에 대응하기 위한 규제방향을 논의한 녹서(Green Paper)를 발표하였다. 이후 유럽위원회는 각국의 의견수렴을 거쳐 전자통신 기반 네트워크와 관련 서비스(electronic communications infrastructure and associated services)에 대한 새로운 규제 프레임을 제안한 보고서를 1999년에 발표하였다.

이후 각 국가별 관련 기관들의 논의가 이루어졌고, 2002년 유럽 위원회는 전자통

신 기반 네트워크와 서비스에 대한 규제방향을 골자로 한 규제안(regulatory framework)과 5개 특별지침(인가 지침, 접근 지침, 보편적서비스 지침, 경쟁 지침, 개인정보와 프라이버시 보호 지침)을 발표하였다. 당시 유럽 위원회 규제안의 핵심은 전자커뮤니케이션 기반산업과 서비스 영역은 규제를 최소화하고 경쟁을 극대화하는데 초점을 맞추되 콘텐츠 영역은 국가별 문화적 특성을 고려하여 네트워크 규제와 분리하는 방침을 담았다. 유럽 위원회의 방송통신 융합 규제안은 기존의 수직적 규제를 네트워크, 서비스, 콘텐츠 등 계층별 수평적 규제로 전환하는 것이었다.

〔그림 3－1〕 수직적 규제와 수평적 규제의 비교



자료: 이상우 외(2007).

〈표 3－1〉 유럽 위원회의 전자 커뮤니케이션 영역에 대한 수평적 규제체계

구분	서비스		규제
콘텐츠 계층	시청각미디어서비스	Linear 서비스(예: 케이블 채널)	국경없는 텔레비전 지침
		Non-linear 서비스(예: VOD)	
	정보사회서비스, 콘텐츠 서비스		전자상거래 지침
전송 계층	전자커뮤니케이션네트워크(예: 전화)		일반규제프레임워크
	진보된 서비스 및 부가서비스		

자료: 이상우(2006).

과거의 방송과 통신시장은 상이한 기술적, 산업적 특성으로 인해 별개의 시장으로 간주되는 수직적 규제체계가 유지되었으나, 새로운 융합 환경의 도래로 인해 다양한 융합서비스들이 등장하면서 수평적 규제의 필요성이 대두된 것이다. 수평적 규제는 '전송(Transmission)과 콘텐츠(Content)를 분리하여 전송영역에 대해 단일한 규제체계를 적용하는 것'을 의미한다. 영국의 경우 전송 플랫폼에 의존하여 통신과 방송에 대해 수직적으로 규제를 해왔으나 방송통신 융합으로 전송 플랫폼별로 차별화되지 않은 서비스를 제공하게 되어 새로운 규제의 틀로 전환하게 되었다.

콘텐츠의 전송 기능을 수행하는 전송계층에 대해서는 경쟁 활성화를 정책목표로 반경쟁행위 금지, 망개방(접속허용), 보편적 서비스 제공, 주파수 효율성 제고 등의 규제를 실시하는 한편, 콘텐츠계층에 대해서는 사회문화적 규제만을 부과하는 것이 핵심 내용이다. 특히 전송 계층에는 방송과 통신의 개념을 아우르는 전자커뮤니케이션 서비스 개념을 도입했다. 전자커뮤니케이션 서비스는 전자커뮤니케이션 네트워크를 통해 전달되는(콘텐츠 서비스를 제외한) 신호의 전송 또는 그것의 주요 기능인 서비스를 의미하는데, 크게 전자커뮤니케이션 네트워크(Electronic Communications Network)와 관련된 설비(Associated Facilities) 두 부분으로 구분된다. 여기서 전자커뮤니케이션 네트워크는 전기적, 자기적 또는 전자기적 에너지를 이용하여 모든 형태의 신호를 전송하는 시스템으로 이와 같은 시스템을 제공할 때 사용되는 장비, 소프트웨어, 데이터 등을 포함한다. 전자커뮤니케이션 네트워크는 기본적인 네트워크 서비스로, 데이터베이스나 서버의 도움 없이 전자 통신망을 통해 제공되는 서비스로 망을 통한 기본적인 전송서비스를 의미하며, 전화, IP 전송, 라디오와 텔레비전 프로그램 전송 등이 해당된다. 또한 관련된 설비는 진보된 서비스(Advanced Service)와 부가서비스(Enhanced Value-added Services)의 두 계층으로 구분된다. 부가서비스는 콘텐츠를 양방향으로 이용하거나, 콘텐츠를 조작 또는 저장할 수 있는 서비스를 의미하고, 동영상압축방식(MPEG) 등을 통한 TV 전송, E-mail 등이 여기에 해당된다.

콘텐츠 영역은 국가별 문화적 특성이 존재하기 때문에 네트워크와 콘텐츠의 분리

규제라는 맥락에서 기존의 '시청각정책에 대한 원칙(Principles and Guidelines for the Community's Audio-visual Policy to the Digital Age)' 및 '국경 없는 텔레비전 지침(Television without Frontiers)'에서 다룬다. '국경 없는 텔레비전 지침'은 1989년에 공표되어 1997년에 일부 수정되기는 하였지만 기술적인 진보와 시장 발전 상황에 적합하지 않는다는 비판에 직면했었다. 기존의 지침은 인터넷을 통한 TV 서비스의 제공, 광대역 인터넷의 등장, VOD 등과 같은 기술적 진보에 의한 새로운 서비스들을 고려하고 있지 못하여, 새로운 형태의 서비스에 적용되는 규제는 국가들마다 차이가 나서 국제적 미디어 기업의 서비스 공급이 어려워지는 문제가 발생하였다. 새로운 형태의 커뮤니케이션 서비스에 대한 국가 간 규제 차이는 신규 서비스의 자유로운 국경 간 공급을 방해할 수 있었고, 이는 유럽연합 내에서 새로운 형태의 서비스에 대한 경쟁을 저하시키는 결과를 가져올 수 있다고 판단되었다. 따라서 급격한 기술적 진보에 따른 새로운 커뮤니케이션 서비스에 대해 유럽연합 차원에서 규제책이 필요했고, 이러한 요구에 따라 2005년, '새로운 국경 없는 텔레비전 지침'이 제정되어 기존의 텔레비전 방송을 포괄한 개념인 시청각미디어 서비스에 대한 개념을 새롭게 정의하게 되었다.

이 지침에 따르면 전자 커뮤니케이션에 의해 생산되는 콘텐츠에 대한 개념을 새롭게 정립하게 되는데, 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해 일반 공중에게 정보, 오락, 교육 등을 제공하는 기능의 동영상 서비스 등을 시청각 미디어 서비스(Audio-visual Media Service)라고 정의했다. 시청각 미디어 서비스는 Linear 서비스(시간적 배열을 결정하여 이용자에게 일방적으로 제공해주는 방송 서비스로 현재의 지상파 텔레비전과 같은 커뮤니케이션 서비스)와 Non-linear 서비스(시간별로 편성되어 있지 않은 프로그램을 이용자 스스로 선택할 수 있는 서비스로 웹페이지 상의 VOD 등이 여기에 해당)로 나눌 수 있다. 새로운 국경 없는 텔레비전 지침은 모든 전송 플랫폼에서 제공되는 시청각 미디어 서비스들에 대한 동일한 규제 원칙을 적용하여 유럽 콘텐츠 산업의 활성화를 도모하고자 했다. 따라서 유럽 연합에 속한 대다수 국가들은 이러한 유럽 위원회의 새로운 커뮤니케이션 규제 지침에 맞추어 자국의 융

합 규제정책을 정비해 나갔다.

영국에서는 하원의 문화미디어스포츠위원회가 방송통신 융합 개념과 매체별 변화 상황을 검토하고 공공정책과 규제구조 개편에 대한 각계의 입장을 수렴하여 단일한 규제기구의 설립을 제안하는 내용의 '멀티미디어 혁명(The Multi-Media Revolution)'이라는 제목의 보고서를 1998년 5월 21일 에 발표하였다. 또한 영국 정부는 유럽 위원회의 권고안에 따라 1998년 7월, 미디어와 커뮤니케이션 규제에 관한 녹서(Green Paper)를 발표하였는데, 여기에는 향후 방송통신 통합 규제에 관한 변화는 점진적으로 이루어져야 하며, 현존하고 있는 규제기구의 상호조정이 장기간에 걸쳐 원만하게 이루어져야 한다는 보수적인 입장이 담겨 있었다. 당시 영국 정부가 이러한 발표를 한 것은 규제기구를 전면적으로 개편할 정도로 방송과 통신의 융합이 본격적으로 이루어지고 있지 않다는 시각을 견지하고 있었고, 융합이 현실화된다고 하더라도 향후 해당 서비스에 대한 시장의 규모, 소비자들의 행태에 관한 변화가 불확실하기 때문에 성급한 제도개선은 오히려 혼란을 가중시킬 수 있다는 판단에서였다. 그 뒤로도 의회와 정부 간의 치열한 논의가 계속되었고, 약 1년 뒤인 1999년 11월에 당시 통신관련 실무 부서였던 통상산업부(DTI)는 '커뮤니케이션 규제: 나아갈 길(Regulating Communications: The Way Ahead)'이라는 새로운 보고서를 발표했다.

이후 2000년에 이르러 새로운 IT 기술의 급격한 발전과 방송통신 융합의 시장성을 확신한 영국 정부는 '새로운 백서－커뮤니케이션의 새로운 미래(White Paper: A New Future for Communications)'라는 개혁안을 내어놓았다. 여기에는 기존에 고수해오던 입장과는 달리 방송과 통신 그리고 융합 미디어 등을 총괄할 수 있는 새로운 단일 규제기구－Ofcom(Office for Communications)의 설립 필요를 처음으로 인정하는 내용이 담겨있었다.

의회와 정부는 방송통신 규제 통합 기구 준비 위원회를 공동으로 구성하여 Ofcom의 설립을 준비했으며, 2002년 11월에는 커뮤니케이션 법안(Communication Bill)을

발표하기에 이르렀고, 마침내 2003년 7월에 방송통신 통합 정책을 골자로 하는 새로운 규제법인 「Communication Act 2003」을 발표하였다.

〈표 3－2〉 2000년 12월 발표된 백서 ‘커뮤니케이션의 새로운 미래’

주요 내용
○ 미디어 융합 기술의 잠재력을 최대한 발현하여 영국을 세계에서 가장 역동적인 커뮤니케이션 산업 시장으로 전환 ○ 콘텐츠와 테크놀로지의 병행 발전 ○ 보편적 서비스와 선택의 기회 확대 ○ 시민과 소비자의 권익 보장 ⇒ 목표달성을 위해 융합산업 전반을 총괄하는 동시에 개별 매체에 대해서는 산업 전체와 조화를 이루면서 차별성을 가진 규제를 적용한다는 원칙 설정

2. 통합법 「Communication Act 2003」의 규제원칙과 평가

「Communication Act 2003」는 최소한의 규제원칙(Light Touch regulation)과 소비자 보호, 그리고 커뮤니케이션 기술발전의 장려라고 하는 세 가지 기본 원칙을 기반으로 삼고 있다. 새로운 방송통신 정책의 최소한의 규제원칙은 기존 미디어 관련 법규의 틀을 깨는 역할을 하였다. 대표적인 사례들을 열거해 보면, 지상파 공공서비스방송인 ITV의 독점 소유 금지에 관한 규제 철폐, 1개 이상의 전국라디오 민방소유에 대한 금지 철폐, 신문합병에 잇어 형사처벌 금지, 이종매체 간 교차소유 금지 철폐, 비유럽 외국자본의 투자 허용 등 각종 소유규제 철폐, 새롭게 등장하는 융합서비스에 대해 똑같은 규정에 따라 최소한의 규제 적용 등이다.

대표적인 융합기술 기반 사업인 IPTV에 대한 규제 원칙도 크게 다르지 않았다. Ofcom은 IPTV 규제에 있어 네트워크나 플랫폼이 기술중립성을 갖고 있다는 점에서 콘텐츠 중심의 규제만을 채택하였다. 이에 따라 네트워크나 플랫폼 사업자는 신규 면허를 발급받을 필요가 없으며, IPTV를 통해 제공되는 방송이 모두 기존 면허를 취득한 방송사업자들의 콘텐츠이기 때문에 채널 운영자 면허만 보유하고 있으면 해

당기업 운영이 가능하게 되었다. 더군다나 주문형(On Demand) 방식의 인터렉티브 서비스는 면허자체가 불필요하며, 만약 라이센스가 필요한 방송의 범위도 일반 대중이 받아볼 수 있느냐의 여부에 따라 결정된다.

시청자 보호와 기술발전 사이에서 균형을 잡는 역할도 새로운 규제 정책이 주력하는 부분이다. 규제를 최소화했을 때 콘텐츠의 공익성이 저하되고 시청자들의 권익을 보호하는 기능이 약화될 것이라는 우려에 대해 Ofcom은 '일반 대중이 받아볼 수 있는 방송 콘텐츠의 경우 면허체계를 도입하고, 컨버전스 분야인 VoD 등 인터렉티브 서비스에 대한 규제는 없는데, 이 부분까지 규제하는 것은 사실상 불가능할 뿐 아니라 산업 발전에도 도움이 되지 않는다. 앞으로 신기술 분야는 사업자들의 자율과 소비자들의 선택에 자정 기능을 맡길 것이다'라고 밝혔다.

실제로 최근 영국의 방송통신의 컨버전스 사례를 들여다보면 이러한 Ofcom의 정책이 그대로 반영되어 있는 것을 확인할 수 있다. DAB, 3G 모바일 TV 상용 서비스 허가, BT(British Telecommunication)의 디지털방송과 결합한 하이브리드형 IPTV 서비스「BT Vision」공식 런칭, 위성방송사업자 Sky와 유럽 최대 단말기 유통업체「Carphone Warehouse」의 유선 브로드밴드(broadband: 광대역통신망) 시장 진입, 지상파 방송사「Channel 4」의 on demand 런칭 및 BBC의 podcast와 i-Player 시범 개통, 케이블 대형 SO인 NTL과 Virgin Media의 합병 등이 대표적인 사례들이다.

제 2 절 Ofcom의 비전과 전략

통합 미디어 규제기구 Ofcom은 2004년 첫 번째 공식 보고를 통해 미디어 시장에 적절한 수준의 경쟁을 촉진함으로써 시청자들에게 더 많은 이익을 제공할 것이라는 비전을 밝힌 바 있다. 이에 따른 구체적인 세부 계획은 다음과 같다.

- 첫째, 영국에 거주하는 모든 사람들에게 더욱 많은 혜택을 제공하기 위해 전

자커뮤니케이션의 진화를 장려한다.

- 둘째, 커뮤니케이션 시장에서 모든 산업 주체가 공정한 경쟁을 통해 혁신적이고 창의적인 투자의 수요를 확충할 수 있도록 지원한다.
- 셋째, 선택과 경쟁의 촉진, 그리고 다원성, 시민 사회, 시청자의 권리 등을 보호하면서 문화적 다양성을 보장한다.
- 넷째, 디지털화에 따른 커뮤니케이션 산업의 변화에 대해 시청자들의 불이익이 없도록 관리 감독한다. 아울러 디지털 시대에 공익적 방송의 의미를 재성찰하고 공생보다는 경쟁의 논리가 만연한 미디어 환경에서 미디어의 공익성을 제고하기 위한 다양한 정책과 규제방향을 논의한다.

Ofcom은 이상의 네 가지 기본 전제를 핵심 비전으로 설정하고 이에 근거한 미디어 정책에 직, 간접적으로 관여하고 있다. 이 중에는 Ofcom이 주도적으로 추진하고 있는 정책사업도 있지만, 상당수가 기업규제개혁부(BERR)나 문화미디어스포츠부(DCMS) 등 관련 부서와 공조체제에서 이루어진다는 점에서 통합규제기관의 직접적, 간접적 역할론에 대해 고찰해 볼 수 있는 좋은 사례가 된다. 따라서 현재 Ofcom이 참여하고 있는 핵심적인 커뮤니케이션 정책에 대해 살펴보도록 하겠다.

1. Digital UK

2007년 6월 18일 에 발표된 왕실의 칙허장(Royal Charter)에 의해 2007년부터 영국에서는 급속도로 디지털화가 확산되고 있다. 영국 방송의 디지털 전환은 문화미디어스포츠부(DCMS)에 의해 주도되고 있지만 각 방송국별, 그리고 독립 프로덕션별로 매우 구체적인 부분들이 진행되고 있다. 뿐만 아니라 디지털 전환에 있어 가장 중요한 수용자 인프라의 확보를 위해 방송통신 통합 미디어 규제 기구인 Ofcom은 2006년부터 매 분기별 디지털 전환에 대한 국민들의 인식 정도를 계속적으로 확인하는 작업을 수행해 왔다. 또한 이러한 국민들의 인식 정도와 함께 실질적인 디지털

시장에 대한 조사도 병행하여 국민들의 인식과 실질적인 구매 행위와의 상관관계를 분석해 왔다.

영국 정부의 디지털 산업 육성 정책은 2000년에 발표된 ‘디지털 콘텐츠 실천계획(Digital Contents Action Plan)’ 이후 본격화되었다. 당시 토니 블레이어 정부는 세계 최고의 디지털 콘텐츠 강국을 천명하면서 이 계획을 발표했는데, 여기에 포함된 실행 계획은 통상산업부(DTI)와 20여개의 민간무역협회, 정부산하기관, 그리고 35개의 민간기업 임원진이 참가하기로 하였으며, 향후 디지털 콘텐츠 산업을 영국 GDP의 10% 수준의 주요 산업으로 육성하고 100만개의 일자리를 창출하는 것을 세부목표로 삼고 다양한 실천계획을 수립하였다.

이러한 실천계획의 일환으로 영국정부와 통상산업부(DTI)는 2005년에 새로운 디지털 전략(Connecting the UK: the Digital Strategy 2005)을 발표하였다. 이 전략은 국가 전반적으로 정보통신기술(ITC) 강국의 기반을 마련하고 이를 통해 디지털 콘텐츠 전 분야에 걸쳐 강대국으로 부상하기 위한 전략으로 크게 세 가지 지침과 7가지 중점추진 분야를 설정했다. 세 가지 지침은 다음과 같다. 첫째, 영국을 세계적인 디지털 우수국가로 육성한다. 정보통신기술(ITC)을 활용한 교육개혁, 지방정부를 대상으로 한 ‘Digital Challenge’를 달성, 안전한 인터넷 사용 환경 마련, 혁신적인 광대역 콘텐츠 창조를 위한 프로모션 등 4가지 전략으로 구성된 지침으로 발전된 광대역 통신망을 바탕으로 한 디지털 격차 해소 방안을 다루고 있다. 둘째, 비전 도달을 위한 전략을 수립한다. 공공서비스 전달을 위한 전략 수립, 광대역 시장 확산을 위한 Ofcom의 역할 등을 다루고 있어, 디지털 선두국가가 되기 위한 공공서비스 전환 전략을 다루고 있다. 셋째, 사회적 소외 및 디지털 불평등을 방지한다. 소외계층이 컴퓨터 및 인터넷에 접근할 수 있고, 장애인들이 공공서비스로서의 디지털 환경을 접할 수 있는 지침을 다루어, 디지털 불평등을 해소할 수 있는 방안을 모색한다.

〈표 3－3〉 영국 the Digital Strategy 7대 중점 추진 분야

중점적 추진분야	구체적 추진 내용
ICT를 활용한 교육의 질 향상	• 개인별 온라인 학습의 장 제공 • 평생 학습을 위한 포트폴리오 제공 • 초등학교 교육용 노트북 및 PC 구입 지원
‘Digital Challenge’ 대회를 운영하여 지방정부의 ICT 진흥 및 지역발전 촉진	• ‘Digital Challenge’를 통해 양질의 공공서비스 제공과 정보화 사회에서 자칫 소외될 수 있는 계층에 서비스를 제공할 수 있는 방안에 대해 지방정부별 직접 참여
안전한 인터넷 환경 조성	• 유해한 콘텐츠로부터 미성년자들을 보호하기 위한 Multi-Agency National Internet Safety Centre 설립 • 위험 요소가 있는 디지털콘텐츠 통제를 위한 다양한 방법 강구
혁신적 광대역 콘텐츠 진흥	• 연구 자금 지원 • 공공부분의 콘텐츠 공급을 위한 가이드라인을 수립하고 투자정책 프레임워크를 마련
공공 서비스 전달의 전환을 위한 전략 수립	• 정부 업무를 디지털 환경으로 전환하기 위한 방안 모색
광대역 시장을 위한 경쟁력 확보를 위한 Ofcom 전략	• 소외계층에 공공 광대역 통신망 보급 • 광대역 통신 시장에 대한 Ofcom의 지속적인 관리, 감독 요구
소외계층 및 장애인에 대한 정보통신 접근권 개선	• UK Online Centre 활용 • 저임금 노동자들에게 공공 PC 보급 • 장애인들을 위한 정부 및 공공 웹서비스 개선/개방

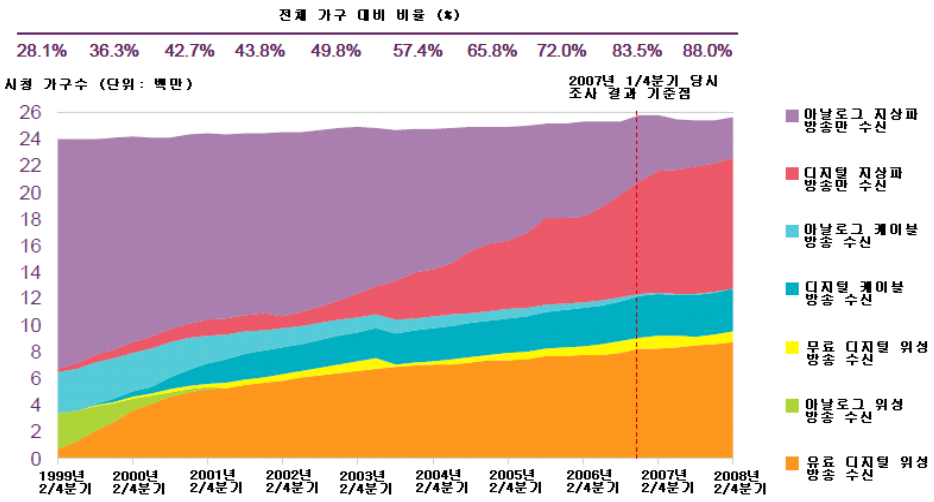
자료: DTI(2005).

방송에서의 디지털 전환 역시 국가 주도로 이루어지고 있으며, 실제 문화미디어스포츠부(DCMS)와 기업규제개혁부(BERR) 그리고『Digital UK』준비위원회 등 정부기관의 여러 가지 캠페인을 통해 이를 주도하고 있는 것은 사실이다. 영국 정부는 2007년을 방송의 디지털 전환 원년으로 정하고, 2012년까지 영국 내 모든 방송을 디지털화 한다는 야심찬 계획을 추진하고 있으며, 2008년은 Border 지역을 시작으로 실질적인 디지털 전환이 시작되는 의미있는 해이다. 현재까지 영국은 세계에서도 가장 빠른 디지털 전환율을 나타내고 있으며, 디지털 전환 과정에 있어서도 타 국가에 비해 매우 매끄러운 것으로 이미 외신이나 국내 언론 보도를 통해 많이 알려진 바 있

다. 영국 미디어 규제 기구인 Ofcom은 이러한 정부의 계획에 따라 2007년부터 분기별 디지털 현황 보고서를 발표하면서 디지털 전환에 대한 모니터링을 지속적으로 해나가고 있다. 그러나 영국 정부가 주목하는 부분은 디지털 전환을 주도하는 입장에서 볼 때, 생각보다 빠르게 소비자들의 인식이 바뀌고 있다는 점이다. 높은 실업율, 대형 은행의 파산 위기, 부동산 경기 침체, 소비 심리의 위축 등 많은 어려운 여건에도 불구하고 영국 국민들은 예상보다 빠르게 디지털 방송의 전환에 대응하고 있다.

Ofcom 보고서에 따르면, 2008년 6월 말까지의 통계를 집계, 정리한 결과 영국의 디지털 전환율은 87.9%로 나타났다. 이는 작년 동일 기간 대비 약 4.5% 포인트 증가한 수치이다. 현재 총 2천 2백 5십만 가구가 디지털 수신이 가능한 멀티채널(위성TV, 케이블, 지상파 디지털 TV(DTT) 등)을 이용하고 있는 것으로 나타났으며, 특히 저렴한 가격으로 디지털 방송을 수신할 수 있는 Freeview 셋톱 박스의 판매는 점차 증가하고 있는 추세에 있는데, 2007년 7월부터 2008년 6월까지 일 년 동안 무려 1천 1백 7십만 개의 셋톱 박스 및 셋톱 박스가 내장된 디지털 TV가 판매된 것으로 집계되었다.

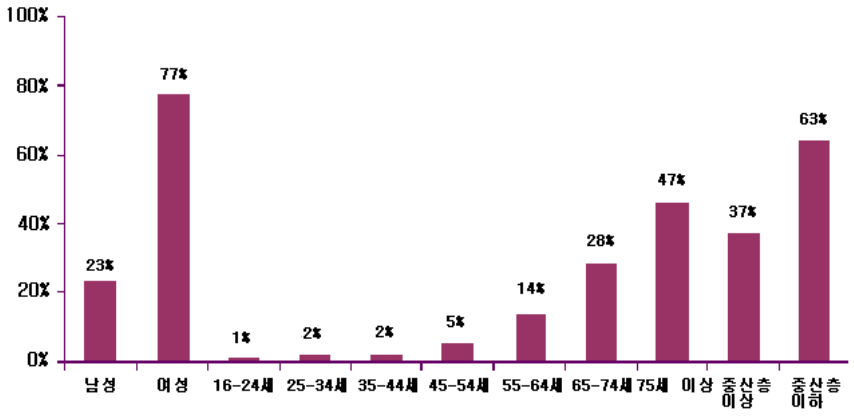
〔그림 3－2〕 1999년～2008년 영국 디지털 텔레비전 점유율 변화



자료: Ofcom(2008).

2008년 11월부터 스코틀랜드 Border 지역에서 영국 최초의 디지털 전환이 시작된다. 향후 2012년까지 영국 전역으로 점차 확대되어 나갈 이 사업의 첫 단추가 잘못 끼워진다면『Digital UK』프로젝트는 하루아침에 엉망이 되어버릴 수도 있다. 그렇기 때문에 영국 정부와 오프콤은 현재 계속적으로 영국의 디지털 변환 과정을 관찰하고 있으며, 지속적으로 대국민 홍보 운동을 전개해 나가고 있다. 영국 TV의 디지털 전환 과정에서 가장 성공한 부분은 바로 도시와 시골 지역의 차별을 없애고, 영국 전역에서 균형 잡힌 디지털화가 이루어졌다는 점이다. 또한 디지털화에 있어 구체적이고 다양한 방법에 대한 논의도 심도있게 진행되어야 한다. 살펴본 바와 같이 영국은 현재 다양한 형태로 디지털 전환이 가능하며, 자신들의 취향과 경제적 여건에 따라 취사 선택이 가능하다. 또한 디지털 전환에 있어 어려움을 겪는 가구에 대해서는 정부가 보조금 등을 통해 지원하고 있다. 이러한 지역간, 계층간 차별을 최소화하는 과정이야말로 영국의 디지털화를 강력하게 이끌어 온 원동력이라 할 수 있을 것이다.

〔그림 3－3〕 디지털 전환에 있어 도움이 필요한 사회 구성원들



자료: Digital UK & Ofcom(2008).

Ofcom과『Digital UK』는 다양한 사회 구성원들의 요구 사항을 수집하고 그것을 토대로 새로운 미디어 전략을 수립해야 하는 의무가 있다. 특히 디지털 전환과 같은

국가 전체를 대상으로 이루어지는 미디어 기반의 변화 과정에는 필연적으로 도움이 필요하거나 낙오하는 구성원이 발생하게 된다. 이들은 '도움이 필요한' 사람들로 국가는 이들에 대한 무상 정보 제공의 의무를 가지고, 필요할 시에는 경제적인 원조도 가능해야 한다는 것이 Ofcom의 기본 방침이다.

위의 〔그림 3－3〕은 이러한 디지털 전환에 어려움을 겪는 사회 구성원들을 세부적으로 나타낸 것이다. 먼저 남성(23%)에 비해 여성(77%)이 디지털 전환에 있어 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났는데, Ofcom에 따르면 이것은 평균적으로 기술적인 부분에 있어서의 남녀 적응비율로 보는 1:3과 비슷한 수준으로 나타난 것으로 새로운 기술에 대한 막연한 두려움과 정보의 부족으로 인한 것으로 해석하고 있다. 또한 연령대별로는 16세에서 44세에 이르기까지는 1～2%로 어려움을 겪는 사람의 수가 극히 적었지만, 연령대가 45세 이상으로 넘어가면서 디지털 전환에 어려움을 겪는 사람들이 급격하게 늘어가고 있음을 알 수 있었다(5%-14%-28%-47%). 한편, 소득수준이나 학력 등 여러 가지 요소로 사회 구성원들을 A, B, C1, C2, D, E의 여섯 가지 계급으로 나누어 조사한 결과 A, B, C1의 계급에 속하는 고학력 고소득층의 경우는 37%, C2, D, E의 계급에 속하는 저학력, 저소득층의 경우에는 63%로 두 배 가까이 높은 수가 디지털 전환에 어려움을 겪고 있다고 밝혔다. 이는 단순히 기술적인 어려움뿐만 아니라 경제적인 어려움도 포함된 것으로 해석된다.

2. Creative Britain

미디어 시장은 끊임없이 새로운 형태로의 변화를 모색해 왔다. 구텐베르크의 인쇄술 발명으로부터 모바일, 인터넷 미디어에 이르기까지 그 변화의 끝을 예상할 수 없을 만큼 빠르고 획기적으로 변화해 온 것이 미디어이다. 이러한 상황에서 미디어 산업은 하루가 다르게 변화해가는 하드웨어에 걸맞는 미디어 소프트웨어, 즉 콘텐츠 개발에 집중하고 있다. 특히, 유럽의 경우 이미 IT 분야의 인프라 구축에 있어서 만큼은 선진국의 대열에서 벗어나 있는만큼 향후 미디어 시장에서의 경쟁력을 갖추

기 위해 콘텐츠 분야로 시선을 돌리고 있다. 과거 공영방송을 중심으로 한 콘텐츠 개발과 그로 인해 전 세계적으로 막대한 프로그램 판매 수익을 올렸던 영국은 미디어 시장에서의 콘텐츠 파워를 누구보다 잘 이해하고 있으며, 향후 콘텐츠 산업에 대한 청사진을 명확하게 제시하고 있다.

오늘날과 같은 다매체 시대에서는 미디어의 형태(하드웨어)보다 미디어의 내용(콘텐츠)이 성패를 좌우한다고 해도 과언이 아닐 정도로 콘텐츠가 중요한 요소로 작용한다. 따라서 제대로 된 콘텐츠의 개발로 인해 전 세계에서 벌어들이는 수익은 극대화되고 있다. 일례로 현재 세계에서 가장 많은 텔레비전 프로그램을 수출하는 업체로 잘 알려진 네덜란드계 회사「Endemol」의 2006년 한 해 총 매출은 약 11억 유로(한화 약 1조 8천억원) 수준으로 한국의 지상파 방송사들의 연간 매출액을 훨씬 웃도는 금액이다(2006년 기준, KBS 1조 4천억원, MBC 8천3백억원, SBS 7천7백억원). 매체의 하드웨어 시장은 이미 포화 상태라는 점을 고려해 볼 때, 미디어 콘텐츠 시장의 잠재력은 그야말로 무궁무진하다고 할 수 있다. 그리고 바로 이러한 점으로 인해 미디어 선진국들은 약 10여년 전부터 콘텐츠 산업에 과감하게 투자해 왔다.

영국은 현재 정부가 추산한 바로 약 2백만 여명이 크리에이티브 콘텐츠 산업(여기에 포함되는 산업은 광고, 디자인, 예술, 패션, 레저 소프트웨어, 음악, 출판, 컴퓨터 소프트웨어 산업, 텔레비전 방송, 라디오 등이다.)에 종사하고 있으며 이로 인해 연간 6천만 파운드(영국 연간 경제 규모의 약 7.3% 차지)의 경제적 파급 효과를 가져오는 것으로 조사되었다. 특히, 지난 10여 년간 이 분야 관련 산업은 2배 이상 급성장했으며 앞으로도 가파른 상승 곡선을 그리며 성장할 것으로 전망하고 있다. 그러나 영국 콘텐츠 산업에 있어서 향후 10년은 중대한 도전을 맞이하게 될 수 있다. 전 세계 경제의 글로벌화로 인해 해외 미디어 콘텐츠, 특히 미국의 엄청난 물량 공세와의 경쟁에서 살아남아야 하는 과제가 남아있다. 여기에는 시장의 경쟁력도 중요하지만, 정부의 대응책도 중요한 요소 중 하나로, 정부의 콘텐츠 산업 육성 의지에 따라 향후 영국의 미디어 콘텐츠 산업의 성패가 갈려질 수도 있다.

영국 정부는 정부 산하 기구로 「The Digital Content Forum」(이하 DCF)을 신설해 다매체 시대에 맞는 콘텐츠 산업을 체계적으로 육성하기 위한 발판을 마련했다. DCF는 콘텐츠 산업과 정부 간의 교량 역할을 하는 기구로서 산업 현장에 필요한 정책을 정부에 건의하고 제정된 정책을 보다 효율적으로 적용시킬 수 있는 방안을 찾는 등의 역할을 한다. 또한 정부 산하 문화미디어스포츠부(DCMS)와의 연계를 통해 「Creative Britain」이라는 새로운 콘텐츠 육성 정책을 운영해 나가고 있다. 「Creative Britain」은 모든 미디어 콘텐츠의 핵심이 '창의력'이라는 점에 주목하고, 정부가 직접 투자하여 콘텐츠 연구 지원, 창의적인 비즈니스 지원, 창의력을 키울 수 있는 아카데미 개설, 어린이 창의력 증진 교실 등을 직접 관리하고 있다. 영국 정부는 「Creative Britain」프로젝트가 모든 콘텐츠 산업의 허브 역할을 할 것으로 기대하고 있으며, 이를 통해 생산되는 산업적 파급효과는 수십억 파운드의 가치를 지닐 것으로 전망하고 있다.

영국의 사례를 자세히 들여다보면 미디어 콘텐츠라고 하는 산업에 집중하되 세부적인 분야에 대해서는 다양성을 존중하는 이른바 '집중과 분산' 전략을 활용하고 있음을 알 수 있다. 특히 영국 텔레비전 프로그램의 사례에서처럼 어린이들로부터 창조적인 생각을 끌어내고 그를 통해 미디어 수용자들의 눈높이에 맞는 콘텐츠를 제작할 수 있다는 사실을 통해 현재와 미래에 대한 투자를 동시에 하고 있음을 읽을 수 있다. 이들은 미디어 콘텐츠 산업이 미래 산업의 중요한 요소로 작용할 것임에는 동의하지만, 그렇다고 해서 지나치게 유행을 따라가거나 지금 당장 돈이 된다고 해서 모든 에너지를 한 곳에 쏟아 붓지는 않는 듯하다. 이러한 여유는 과거 텔레비전 콘텐츠 제작을 통해서 오랫동안 쌓아온 경험에서 비롯되는 것으로 해석되며, 이러한 내공은 최근 연이어 발표되고 있는 유럽 국가들의 '디지털 콘텐츠 산업 정책'에도 고스란히 묻어난다.

3. 공공 인터넷 계획(Public Broadband Scheme)

이제는 인터넷 산업의 양적 성장보다는 질적 경쟁 체재에 돌입한 상태이다. 인터넷 플랫폼 경쟁에서 가장 앞서 나가는 것은 바로 DSL 시장이다. 영국에서 가장 큰

통신 회사인 British Telecom(이하 BT)의 독점 체재이던 인터넷 시장 구도가 디지털 텔레비전, 모바일 폰 시장과 겹쳐지면서 무한 경쟁 체재 형태로 바뀌고 있다. BT의 가장 큰 경쟁자는 Sky로 기존의 위성 텔레비전 가입 고객들을 중심으로 인터넷 패키지 상품을 내어 놓아 시장의 상당 부분을 잠식한 상태이다. 기존의 NTL을 인수하여 새롭게 런칭한 Virgin Media는 기존 케이블 텔레비전 이용 고객들을 대상으로 시장의 일정 부분을 차지했고, 이 밖에도 Orange나 O2와 같은 기존 모바일 기업들이 브로드밴드 서비스에 뛰어들고 있으며 이에 Tiscali와 같은 외국계 브로드밴드 회사들도 합세하면서 브로드밴드 시장은 점차 과열되는 양상을 보이고 있다.

이와 같은 브로드밴드 통신망 사업의 1차적인 성공으로 인해 영국에서의 차세대 인터넷 시장은 더욱 성장할 전망이다. 최근 인터넷 서비스의 접근성에 대한 경험으로부터 통상산업부(DTI)와 지역발전위원회(Regional Development Authorities)를 포함한 일부 공공 기관들이 인터넷에 대한 공공 영역의 개입을 천명하였다. 여기에는 여러 가지 이론적 근거가 존재한다. 시장의 실패 가능성과 공정한 사회적 기회 제공, 그리고 지역 경쟁력 강화가 그것이다. 그러나 이론적 근거에 충실하지 않은 공공 영역의 시장 개입은 오히려 경쟁력을 떨어뜨리는 위험 부담을 안고 있다. 이 계획으로 인해 아마도 장기간 동안 개별 기업의 투자를 막거나 혹은 시장 논리에 의해 투자를 두 배로 늘려야 하는 상황이 전개될 수도 있는 만큼 민영 기업들은 결국 손해를 보게 될 수 있다. 그러한 왜곡은 반드시 피해야 하며, 공공 투자는 시장의 논리가 실패한 영역에 국한되어야 한다는 것이 영국 정부의 기본 전제이다.

인터넷 통신망에 투자하고자 하는 모든 공공 기관은 국고 보조금 정책에 입각한 계획안을 제출해야 하며, 비록 수많은 일반적인 원칙이 존재하지만 유럽 위원회(European Commission)의 보조금으로 수행되는 정책이라는 사실을 인지해야 한다. 유럽 위원회의 보조금에 대한 보다 많은 정보와 인터넷 통신망 계획을 고지하기 위한 절차는 기업규제개혁부(BERR)의 국고 보조금 분과를 통해 더욱 상세하게 살펴볼 수 있다. 인터넷 서비스 사업, 특히 미래의 새롭고 더욱 확장될 인터넷 서비스에

공공 영역이 필요한 이유는 크게 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 시장의 실패에 대비한 안전망이 필요하다. 일반적으로 시장은 공공 영역에 비해 효과적인 결과를 도출하는데 최상의 장소이다. 특히, 광대역 통신망의 확장에 있어서는 더욱 그러하다. 게다가 시장은 어떠한 새로운 혹은 개선된 정보를 평가해 보거나 그것에 따른 결과를 조정하기에 가장 적합한 장소이다. 그러나 이러한 시장의 능력은 그 범위가 국내에 국한되었을 때를 가정한 결과이다. 직설적으로 이야기하자면, 인터넷 서비스에 있어서의 시장의 실패는 경제전문가들이 이야기하는 시장의 실패라는 표현만으로는 불충분하다. 왜냐하면 소비자가 지불하는 인터넷 이용료는 인터넷을 가능하도록 하는 기반 시설에 대한 투자에 비하면 턱없이 부족한 것이기 때문이다. 물론, 여전히 인터넷 서비스를 받지 못하는 지역에 거주하는 사람들이 많은 것으로 집계되고 있다. 인터넷 서비스에 대한 접근권은 국민들이 사회의 일원이라는 사실에 입각할 때 매우 중요한 권리이며, 이것으로 인해 공공권의 인터넷 영역으로의 확장은 정당하다고 주장할 수 있다. 인터넷 서비스 공급에 있어서 시장의 실패는 수많은 형태로 나타날 가능성이 있다. 그중 하나의 가능성은 하나의 민간 기업이 시장을 장악함으로서 시장이 이익의 증가를 제한하는 것이다. Ofcom의 지난 규제 정책들도 바로 이러한 시장의 실패 상황에 대비한 것이었다.

둘째, 분배 정책의 성취를 위한 것이다. 위에서 언급한 바와 같이 만약 시장이 가장 효과적인 결과를 얻지 못했을 때, 그리고 기술적 관점에서 시장의 실패가 없을지라도 공공 투자의 개입은 최소한 분배의 원칙에 입각한 정책의 실현을 위해 필요할 것이다. 이것은 보다 넓은 관점에서의 공공 정책을 포함하고 있으며, 사회적 형평성과 구성원으로서의 권리 등을 만족시킨다. 지역적 안배의 원칙에 입각한다면 두 가지 중요한 질문에 직면하게 된다.

a) 서비스 접근권에 대한 비교－계획 중인 공영 인터넷 서비스가 영국 내 낙후된 지역까지도 서비스를 제공할 수 있을 것인가?
b) 민영 서비스의 가능성－민영 기업들 역시도 넓은 지역에서의 서비스 요구가

증가할수록 투자에 노력하지 않을까? 왜냐하면, 인터넷 기반 시설에 대한 투자가 단기적으로 볼 때는 큰 손실을 가져오지만, 장기적 관점에서 볼 때는 이익을 가져올 수 있다는 계산이 가능하기 때문이다.

만약 두 가지 질문에 대한 답이 모두 “예”라면 효과적인 시장의 성과가 나오지 않는 지역에서 거주하는 소비자들은 불편을 겪을 수 있다. 이러한 지역이 바로 사회적 분배의 원칙에 입각해서 공공 서비스를 받아야할 곳이다. 공영 인터넷 서비스 계획은 영국 내 대부분 지역을 모두 포괄할 수 있는 인터넷 서비스를 목표로 하고 있다. 그러나 물론 한계는 있을 수밖에 없다. 이러한 상황에서 정책 개발팀은 인터넷 서비스에 대한 접근권이 보장되지 않는 지역에서의 잠재적인 소비자가 증가할 것에 대한 대비책을 마련하고자 고심하고 있다. 이러한 인터넷 접근권에 대한 변화에 공적 자금을 투자하는 것은 소위 디지털 디바이드(Digital Divide)라 불리는 사회적 혹은 경제적 배제 현상의 증가를 억제하는데 매우 적합하게 사용될 것이다.

셋째, 경쟁력의 증대를 통한 지역 발전을 촉진하기 위한 것이다. 지역발전위원회는 이번 계획으로 지역 경쟁력을 강화시키고, 이를 통해 지역 경제의 발전과 지역 간 불균형의 해소라는 목표를 이루고자 한다. 지역 경쟁력을 강화시키는 메커니즘 중 하나는 보다 빠른 인터넷 서비스 기반에 대한 투자를 통해 경쟁력을 끌어올리는 것이다. 예를 들어, 한 지역의 경쟁력은 보다 높은 광대역 통신망 네트워크의 혁신적 수준의 향상을 통해 충분히 끌어올릴 수 있는 것이다.

4. 차세대 모바일 텔레커뮤니케이션(Mobile Telecommunication-3G)

최근 Ofcom의 보고서에 따르면 영국 미디어 산업 전반에서의 텔레커뮤니케이션 산업의 중요성은 점차 증가하고 있는 추세이다. 단적인 예로 2007년 영국의 텔레커뮤니케이션 산업에서 발생된 서비스 총액의 규모는 383억 파운드로 영국 전체 GDP의 약 4%를 차지했는데, 이것은 자동차 연료 산업 규모의 약 두 배에 달하는 규모이다. 영국 인구 1인당 연간 텔레커뮤니케이션 산업에 투자하는 비용은 423파

운드로 약 80만원에 달하는 금액으로 조사되었고, 인구 100명당 모바일폰(휴대 전화) 가입 대수는 115.1대로 1인당 1대 이상의 모바일폰을 이용하고 있는 것으로 조사되었다.

유럽 주요 4개국(영국, 프랑스, 독일 이탈리아)의 텔레커뮤니케이션 시장을 분석했을 때, 인구비례로 보면 영국이 가장 큰 시장을 가지고 있다고 볼 수 있다. 인구 1인당 텔레커뮤니케이션 산업에 투자하는 비용은 영국이 연간 423파운드로 가장 높았고, 그 다음으로 독일 369파운드, 이탈리아 365파운드, 프랑스 357파운드 순이었다. 이러한 시장의 규모에 대한 예상은 브로드밴드(인터넷) 가입자 수치에서도 확인할 수 있는데, 100가구당 인터넷 가입 가구수에서 영국은 51.6가구로 1위를 차지하였고, 프랑스가 48.2가구, 이탈리아가 39.8가구, 독일은 37.8가구로 영국에 비해 상대적으로 낮은 수치를 나타내었다.

〈표 3－4〉 2007년 유럽 주요 국가 텔레커뮤니케이션 시장 규모

	영국	프랑스	독일	이탈리아
텔레커뮤니케이션 서비스 총액	£ 256억	£ 224억	£ 304억	£ 212억
1인당 텔레커뮤니케이션 총액	£ 423	£ 357	£ 369	£ 365
100명당 유선 전화 가입자 수	49.2	50.3	46.6	39.3
100명당 모바일폰 가입자 수	115.1	82.1	103.6	138.5
월정액 모바일 서비스 가입자 수	35%	65%	48%	10%
100명당 3G 모바일 서비스 가입자 수	12.9	5.6	6.7	28.0
100가구당 브로드밴드 가입 수	51.6	48.2	37.8	39.8
DSL 방식의 인터넷 가입 비율	76.4	94.6	96.2	95.6
100,000곳당 무선 인터넷 설치 비율	18.4	16.6	11.6	2.8

자료: Ofcom(2007).

지난 5년간 텔레커뮤니케이션 시장에서의 가장 괄목할 만한 성장이라고 하면 단연 모바일 산업이라고 할 수 있을 것이다. 전체 텔레커뮤니케이션 산업에서 모바일 산업이 차지하는 비중 역시 점차 증대되고 있다. 영국의 경우 2001년에 전체 텔레컴 산업의

40%를 차지하던 모바일 산업이 2006년에는 59%로 뛰어올랐다. 이는 모바일 산업이 3G나 인터넷 통신 산업 등과 맞물려 있으면서, 여전히 고부가 가치 산업으로 인식되고 있기 때문으로 분석되며, 수용자들 역시 점차 변화하는 미디어 시대에 발맞추어 모바일 미디어 이용 시간이 점차 늘어나고 있기 때문인 것으로 분석된다. 또한 모바일폰을 이용한 커뮤니케이션 방법이 단지 통화에만 머무는 것이 아니라 문자 메시지 전송 및 사진 촬영 및 전송, 인터넷 접속, 이메일 통신 등 다양한 커뮤니케이션 수단으로 자리 잡음에 따라 앞으로의 모바일 시장의 성장 가능성은 여전히 그 끝을 알 수 없을 정도이다.

이러한 모바일 시장의 새로운 화두이자 기업규제개혁부(BERR)가 전략적으로 지원하고 있는 분야가 바로 3G 모바일 산업이다. 3G는 최근 몇 년 사이 전 세계 텔레커뮤니케이션 시장에서 가장 화두가 되고 있는 단어로 세 3세대 모바일 'The Third Generation'을 일컫는 말이기도 하다. 영국을 비롯한 유럽 시장 역시 3G에 대한 큰 기대를 걸고 있다. 영국의 3G 시장의 규모는 전체 모바일 시장 대비 2005년의 7%에서 2006년에는 11%로 성장했으며, 프랑스의 경우 4%에서 10%로, 독일은 3%에서 7%로, 이탈리아는 14%에서 21%로 가파른 상승곡선을 그리고 있다. 하지만, 3G 산업에 있어서만큼은 후발주자라고 할 수 있는 유럽과 미주 지역의 3G 시장 규모는 아시아 국가들의 그것과 비교했을 때 큰 차이가 난다. 일본의 경우 2005년 당시 전체 모바일 시장의 32%를 차지했던 3G 산업이 2006년에는 무려 53%를 차지하면서 휴대폰 이용자들의 절반 이상이 3G를 이용한 콘텐츠에 접속한 것으로 알려졌다. 이러한 점들로 인해 현재 영국의 많은 모바일 업체들이 일본과 한국의 3G 시장을 롤모델로 서비스 등을 진행하고 있으며, 실제 Ofcom이나 미디어 관련 기관의 3G 시장 분석 보고서를 보더라도 한국이나 일본 등 동아시아 국가들과 비교 분석한 부분을 많이 발견할 수 있다.

이러한 유럽의 한발 늦은 차세대 모바일 텔레커뮤니케이션 산업은 앞으로도 상대적으로 더디게 발전할 가능성을 배제할 수 없으며, 이를 통한 시장의 형성 역시도 매우 일정한 속도로 천천히 진행될 가능성이 높다. 하지만, 이러한 유럽의 커뮤니케이션 시장의 형성은 장기적인 관점에서 봤을 때, 중복 투자의 위험성을 피할 수 있고,

급격한 경쟁으로 인한 산업의 위기 등을 충분히 대비할 수 있는 시간적 여유를 벌 수 있다는 점에서 오히려 급속도로 발전하는 동아시아 국가들의 그것에 비해 탄탄한 기반을 다지는 좋은 환경이 될 수도 있다는 것이 영국 정부 당국자들의 생각이다.

따라서 기업규제개혁부(BERR)와 Ofcom은 향후 차세대 모바일 산업에 대한 다양한 지원 정책을 약속하였으며, 특히 Ofcom의 경우는 매 분기별 영국내 모바일 시장과 산업 동향을 분석하여 의회와 정부에 보고하고 있다.

제 3 절 Ofcom의 조직구조 변화와 운영성과

1. Ofcom의 설립 과정

영국은 2003년부터 개정 발의된 커뮤니케이션 법(Communication Act 2003)에 의해 전면적인 방송통신 규제 기관의 개편이 이루어졌다. 2003년 이전까지 영국은 방송과 통신 정책에 대한 정부 주무 부처가 별도로 존재했으며, 이를 위한 별도의 규제위원회가 업무를 보조하는 역할을 하였다. 당시 통신정책은 통상산업부(DTI: Department for Trade and Industry, 현 기업규제개혁부(BERR))가 담당하였고 통신 관련 규제는 통신위원회(OFTEL: Office of Telecommunication)이 담당했다. 또한 방송 정책은 문화미디어스포츠부(DCMS: Department for Culture, Media and Sport)의 방송정책부서가 담당하였고 방송 관련 규제는 독립텔레비전위원회(ITC: Independent Television Commision), 라디오국(RA: Radio Authority), 방송표준위원회(BSC(Broadcasting Standards Commision) 그리고 라디오위원회(RCA: Radio Communications Agency) 등이 분담해서 처리하는 형국이었다. 그러나 내용 관련 규제 중 음란물과 관련된 규제는 HO가 전체 통신과 방송을 포괄해서 담당했으며, 그 외에도 통신 관련 프리미엄 서비스 자율규제는 ICSTIS(Independent Commision for the Supervision of Standard of Telephone Information Service: 산업계가 주도하는 전화정보서비스 산업 관련 규제 기관)등이 복수 규제기관으로 등록되었다(아래 〈표 3－5〉 참고).

〈표 3－5〉 통합규제기구 Ofcom 출범 이전 영국의 규제기구 구조

구분	내용규제	시스템규제	공정경쟁법/정책	관련부서
통신 서비스	DTI*/HO(음란물) ICSTIS(프리미엄 서비스 자율규제)	DTI/OFTEL	DTI/OFTEL/ OFT/MMC	DTI
통신기기 제조사	–	–	DTI/OFT/MMC	DTI
Conditional Access	–	DTI/OFTEL	DTI/OFTEL/OFT/ MMC/ITC(EPG 공동관여)	DTI
Television	DCMS/ITC/ HO(음란물)/BBC/ S4C/BSC	DTI/OFTEL/RA/ DCMS/ITC/OFTEL (케이블방송 규제)	DTI/OFTEL/OFT/ MMC/ITC	DTI(하드웨어) DCMS(프로그램제작 방송서비스)
Film and Video	HO(음란물) BBFFC	–	DTI/OFTEL/MMC	DTI(하드웨어) DCMS(프로그램제작, 방송서비스)
Radio	DCMS/RAu HO(음란물) BSC, BBC	DTI/OFTEL/RA/ DCMS/ITC (케이블 전송)	DTI/OFTEL/OFT/ MMC/DCMS/RAu (면허서비스조항: 미디어교차소유권)	DTI(하드웨어) DCMS(프로그램 제작, 방송서비스)
라디오 주파수 서비스	–	–	DTI/OFT/MMC	DTI/RA
IT	–	–	DTI/OFT/MMC	DTI
양방향 서비스	DTI(ISP 자율규제), HO(음란물), DCMS/ITC	DTI/OFTEL	DTI/OFTEL/ MMC/ITC	DTI
신문	HO(음란물) 언론중재위원회 (Press Complaints Commission)	–	DTI/MMC	DTI
서적/ 잡지	HO(음란물)	–	DTI/OFT/MMC	DTI
음악	HO(음란물)	–	DTI/OFT/Patent Office/MMC	DTI

주: 통상산업부(DTI)는 2007년부로 기업규제개혁부(BERR)로 변경되었다.
자료: DCMS & DTI(1998).

영국에서의 미디어 규제기구 단일화 논의는 1986년 공영방송보고서를 작성했던 Peacock 위원회에 의해 처음으로 제기되었다. 당시의 제안은 방송과 통신의 통합이 아닌 방송 관련 규제기구의 단일화에 초점을 맞춘 것이었고, 1990년 방송법에 의해 당시 상업방송위원회와 케이블위원회가 통합되어 '상업텔레비전위원회(ITC)'가 출범하게 되었다. 방송과 통신의 통합 요구는 1998년 의회에서 처음 제기되었는데, 당시 의회 소속의 '문화미디어스포츠 특별위원회(Select Committee on Culture, Media and Sport)'가 방송통신 통합에 관한 개편 정책안을 상정하면서 본격적으로 논의되기 시작했다. 여기에 포함된 핵심적인 내용으로는 방송과 통신을 총괄하여 담당하는 단일한 정부기관 Department of Communication과 규제기구인 Communication Regulation Commission을 신설하여 기존의 문화미디어스포츠부(DCMS)와 통상산업부(DTI)의 분리된 행정처리를 일괄 처리하는 역할을 통해 당시 영국 정부가 추진하고 있던 광대역 네트워크(Broadband) 통신망 사업과 디지털 미디어 사업 등을 효율적으로 추진하겠다는 의지를 표현했다. 또한 여러 규제기구의 난립으로 인해 산만하게 운영되고, 새로운 융합 미디어의 출현에 대한 규제에 있어 끌려 다닌다고 비판을 받아왔던 미디어 규제기구도 새로운 형태의 통합 규제기구로 재편할 것을 주문했다.

처음 이 제안을 발표할 당시 방송정책 관련 주무 부서였던 문화미디어스포츠부(DCMS)는 미디어 관련 정부 기관과 규제 기관의 통합에 대해 원론적으로는 동의하지만 아직 미디어 시장에서의 융합 기술과 방송통신 통합이 보편화되지 않아 모든 해당 기관의 통폐합은 시기상조라는 견해를 피력했다. 그러나 이후 의회와 문화미디어스포츠부(DCMS), 통상산업부(DTI)의 충분한 논의 끝에 당시 5개 규제기관과 2개 정부부처의 기능이 상당 부분 중첩되고 규제의 효율성 등에 문제가 있음을 인정함으로써 해당 기관의 통폐합을 통한 새로운 정부기관과 규제기구를 재편하기로 합의했다.

하지만, 이후에도 계속되는 관련 부처 간 세부조율 문제로 인해 영국의 방송통신 통합기구 관련 논의는 5년 이상 지속되었다. 정부는 1998년 7월, 미디어와 커뮤니케이션 규제에 관한 녹서(Green Paper)를 발표하였는데, 여기에는 향후 방송통신 통합

규제에 관한 변화는 점진적으로 이루어져야 하며, 현존하고 있는 규제기구의 상호 조정이 장기간에 걸쳐 원만하게 이루어져야 한다는 보수적인 입장이 담겨 있었다. 당시 영국 정부가 이러한 발표를 한 것은 규제기구를 전면적으로 개편할 정도로 방송과 통신의 융합이 본격적으로 이루어지고 있지 않다는 시각을 견지하고 있었고, 융합이 현실화된다고 하더라도 향후 해당 서비스에 대한 시장의 규모, 소비자들의 행태에 관한 변화가 불확실하기 때문에 성급한 제도개선은 오히려 혼란을 가중시킬 수 있다는 판단에서였다. 그 뒤로도 의회와 정부간의 치열한 논의가 계속되었고, 약 1년 뒤인 1999년 11월에 당시 통신관련 실무 부서였던 통상산업부(DTI)는 '커뮤니케이션 규제: 나아갈 길(Regulating Communications: The Way Ahead)'이라는 새로운 보고서를 발표했다. 이 보고서는 1984년에 통과된 당시 방송통신 관련법령에 대해 소수의 사업자로 구성된 시장을 다루기 위해 마련되었다고 지적하고 주요한 기술적 진보를 따라가야 함을 피력하고 있었다. 또한 이 보고서는 기존의 법을 지속적으로 수정하는 것으로도 충분하겠지만 새로운 법의 도입이 규제를 현실화하는 데 최선책이 될 것이라고 주장했으며, 통신, 텔레비전과 라디오 방송, 인터넷에 이르기까지 폭넓은 분야의 법적 이슈를 다루었다.

이후 2000년에 이르러 새로운 IT 기술의 급격한 발전과 방송통신 융합의 시장성을 확신한 영국 정부는 '새로운 백서－커뮤니케이션의 새로운 미래(White Paper: A New Future for Communications)'라는 개혁안을 내어놓았다. 여기에는 기존에 고수해오던 입장과는 달리 방송과 통신 그리고 융합 미디어 등을 총괄할 수 있는 새로운 단일 규제기구－Ofcom(Office of Communications)의 설립 필요를 처음으로 인정하는 내용이 담겨있었다. 물론 정부 주무부처 차원의 근본적인 통합을 주장했던 의회의 입장에 비하면 보다 보수적인 입장이었지만, 당시 세계의 미디어 시장을 강타했던 인터넷의 열풍과 IT 산업의 급격한 성장 속도에 대해 기존 제도가 가지고 있던 한계를 인정하고 향후 발생하게 될 방송통신 융합 환경에 대한 법, 제도적인 차원의 적극적인 준비가 필요하다는 근본적인 인식에 대해서는 의회의 입장과 동일한 것이었다.

2000년 12월 발표된 새로운 백서에는 Ofcom 설립에 따른 통합대상 규제기구와 존속기구의 범위를 다음과 같이 제시하였다.

〈표 3－6〉 Ofcom 출범에 따른 규제기구 변화

Ofcom 통합이전	Ofcom 통합이후
방송표준위원회(BSC) 독립텔레비전위원회(ITC) 통신위원회(Oftel) 라디오국(Radio Authority) 라디오위원회(Radiocommunications Agency)	Ofcom
BBC 경영위원회(Board of Governors) 영화등급위원회(British Board of Film Classification) 공정거래청(OFT) Sianel Fedwar Cymru(S4C)	BBC 경영위원회(BBC Trust) 영화등급위원회 공정거래청 Sianel Fedwar Cymru(S4C)

자료: DCMS & DTI(2000).

이후 통상산업부(DTI)와 문화미디어스포츠부(DCMS)는 규제기구 통합 과정에서의 갈등 해소를 위하여 공동 통합추진기구를 구성하였다. 통합추진기구 책임자는 통상산업부(DTI)와 문화미디어스포츠부(DCMS)에 대해 공동으로 책임을 지고 통합추진 과정에서의 예산 집행 및 업무 보고 등을 공동으로 하는 것을 원칙으로 하였다. 영국 정부는 2001년 5월 Ofcom 설립을 최종 결정한 후 약 6개월 만인 2001년 10월 9일 Towers Perrin 보고서를 발간하여 Ofcom의 설립목적, 업무절차, 조직구성 등에 관한 구체적인 윤곽을 제시하였다. 이 보고서는 Ofcom 출범에 따라 사라지게 될 5개 주요 규제기구가 공동으로 발주한 것으로, 그 핵심은 기존 5개 규제기구의 인력, 직무, 비용 등을 분석함으로써 향후 Ofcom에서 담당해야 할 직무와 그에 따른 조직구조는 어떻게 구축되어야 하는가에 대한 구체적인 방향을 제시한 것이다.

Towers Perrin 보고서에 따르면 당시 통폐합되는 5개 규제기구의 통합대상 인력은 총 1,111명으로 RA 소속 631명, Oftel 소속 241명, ITC 소속 172명, RAu 소속 47명, BSC 소속 20명 순이었다. 또한 이들의 상세 직무를 분석하여 해당 직무별로 인원을

분류하였고, Ofcom 준비위원회는 통합대상 규제기구 직무분석 결과를 토대로 Ofcom이 출범할 경우 중단할 직무, 지속되어야 할 직무, 신규로 요망되는 직무, 기타 Ofcom 내부에서 필요한 직무 등으로 분류하고, 그에 따른 영향과 불확실성의 정도를 평가하였다. 이들은 Ofcom 조직구조 제안을 통해 Ofcom Board를 정점으로 배치하고 하위 5개 운영단위(네트워크/서비스 & 스펙트럼 기획, 네트워크/서비스 감독, 커뮤니케이션 전략&정책, 수용자 이익, 주파수 소비자 서비스)를 수직적으로 배치하였다. 또한 라디오 그룹은 각 운영단위에서 라디오와 관련 사항을 수평적으로 수행하는 것으로 배치하였고, 교차영역 이슈에 대해서는 교차영역 프로젝트팀을 구성하는 방식을 제시하였다.

이후 의회와 정부는 방송통신 규제 통합 기구 준비 위원회를 공동으로 구성하여 Ofcom의 설립을 준비했으며, 2002년 11월에는 커뮤니케이션 법안(Communication Bill)을 발표하기에 이르렀고, 마침내 2003년 7월에 방송통신 통합 정책을 골자로 하는 새로운 규제 정책인 「Communication Act 2003」을 발표하였고, 같은 해 12월에 기존 5개의 방송통신 규제기관을 통합한 Ofcom이 출범하게 되었다.

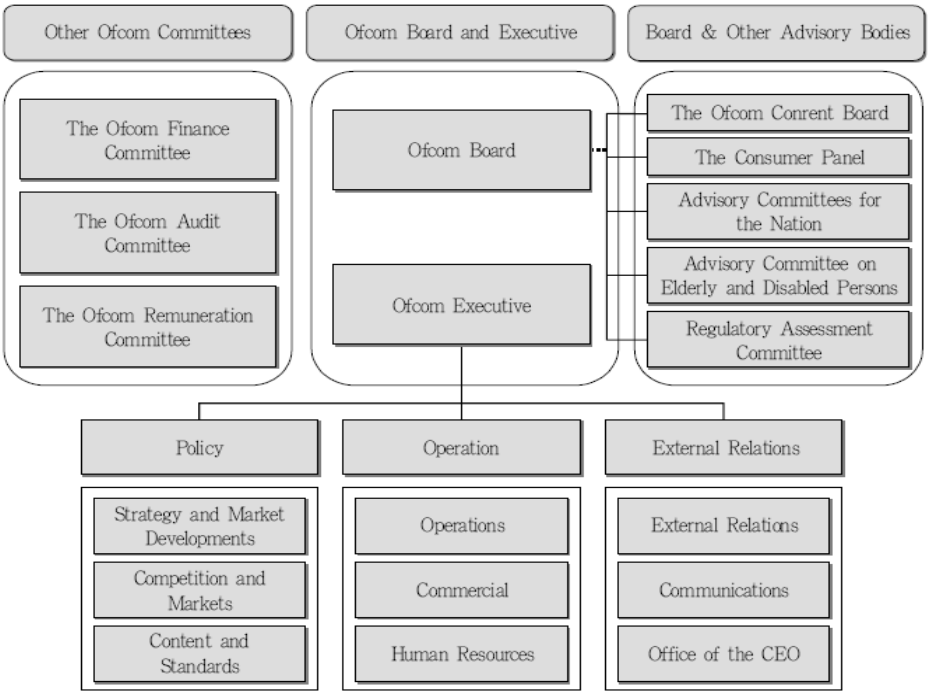
2. 조직구조와 업무분담의 변화

2003년 방송통신 통합규제기구인 Ofcom이 출범하면서 기존 미디어에 대한 모든 정책, 규제 구조가 획기적으로 통폐합되었다. 우선 기존의 텔레비전 서비스 제공업체에 대한 면허부여 기능을 담당하던 Independent Television Commission의 역할이 Ofcom으로 이전되었으며, 1996년부터 방송법에 의해 명시되어 있던 Broadcasting Standards Commission의 역할도 Ofcom으로 옮겨졌다. 또한 라디오 면허부여 기능을 분담하던 라디오위원회(Radio Communications Agency)와 라디오국(Radio Authority)의 모든 역할이 Ofcom으로 이전되었다.

Ofcom의 출현 이후에도 여전히 통신 관련 정책은 통상산업부(DTI, 현 기업규제개혁부(BERR))가, 방송 관련 정책은 문화미디어스포츠부(DCMS)가 각각 담당하고 있

다. Ofcom은 기업규제개혁부(BERR)와 문화미디어스포츠부(DCMS)가 제안하는 의견에 대해 균형적으로 조율할 수 있는 구조를 가지고 있다. 현재 Ofcom은 이사회(Board), 집행부(Executive), 자문기구(Advisory Bodies), 개별위원회(Committee) 등의 대기구로 구성되어 있으며, 개별위원회(Committee)는 또다시 재정위원회(Finance Committee), 감사위원회(Audit Committee), 보상위원회(Remuneration Committee) 등으로 구성된다. 각 대기구의 상임대표들은 방송과 통신 관련 경험이 풍부한 전문가들로 구성되어 있다. Ofcom을 대표하는 위원장은 정부에서 임명하고 있지만, 그 외의 조직 내부 구성이나 예산 심의 등에 있어서는 완전한 독립성을 유지하고 있다고 평가받고 있다. 또한 Ofcom의 직원들은 준공무원으로 분류되며 조직의 형태는 공익회사(Public Corporation)로 한국의 공기업과 유사하다.

〔그림 3－4〕 영국 Ofcom의 조직도



자료: DCMS&DTI(2000).

Ofcom의 이사회(Board)는 최고 의결 기구로서 총 9인의 위원으로 구성되는데, 이는 통상산업부(DTI) 장관과 문화미디어스포츠부(DCMS) 장관이 공동으로 임명하는 6인의 비상임 위원과 Ofcom 집행부(Executive)에서 선발하는 3인의 상임위원(Staff Members)으로 이루어져 있다. 특히, 3인의 상임위원은 각 부서간 협의를 이끌어내는 역할을 한다. 이사회(Board)는 모든 콘텐츠 이슈와 관련된 정책 결정시 콘텐츠이사회(Content Board)의 자문을 구해야 하는데, 특히 이사회(Board)가 처리하지 않고 위임한 콘텐츠 이슈는 콘텐츠이사회(Content Board)가 정책을 결정하며, 정책집행부(Policy Executive)의 콘텐츠 및 표준(Content & Standards) 그룹이 방송규제, 공공서비스방송 및 라디오포맷, 소비자 정책 등의 실무를 담당한다. 다음으로 집행부(Executive)는 정책집행부(Policy Executive), 운영집행부(Operation Executive), 대외협력집행부(External Relations Executive)의 3개 부서로 나누어진다. 특히 정책집행부(Policy Executive)는 핵심적 규제업무를 담당하는데, 정책이슈 전반을 관장하고 콘텐츠 위원회와 소비자 위원회 등 자문 위원 단체와의 관계를 유지하면서 전략자원의 효율적 배분을 담당하고 있다.

또한 3개의 산하 그룹－전략 및 시장개발(Strategy & Market Development), 경쟁 및 시장(Competition & Markets), 콘텐츠 및 표준(Content & Standards)－간 마찰에 대해 중재하는 등의 내부 조정 역할을 담당하기도 한다. 전략 및 시장개발(Strategy & Market Development) 그룹은 시장정보 수집, 매체 이용자 연구, 기술 연구 및 개발을 담당하고 있으며, 경쟁 및 시장(Competition & Markets) 그룹은 규제준수 여부와 소유관계 조사, 무선서비스의 면허와 주파수 매매 등을 담당하고 있다. 콘텐츠 및 표준(Content & Standards) 그룹은 TV와 라디오의 기술적 표준, 수용자 보호, 미디어 리터러시 문제 등을 담당한다.

콘텐츠이사회(Content Board)는 방송과 라디오 품질 및 표준 이슈에 대한 포럼을 제공하고 특히 시장경제 체제에서의 미디어 간 무한 경쟁 시스템에서 소홀하기 쉬운 공익성을 보호하는 역할을 하는 핵심적인 독립 부서이다. 콘텐츠이사회(Content

Board)는 이사회(Board)가 임명한 13인의 위원으로 구성되는데 다수가 비상임 위원으로 비전문인과 방송계 전문가 등 다양한 경력자들을 혼합하여 선발한다. 이사회(Board)의 부이사장 격인 부위원장(Deputy Chairman)이 의장직을 맡으며 경쟁 및 시장(Competition & Markets) 그룹의 수장은 반드시 포함되어야 한다. 시민과 미디어 소비자의 권익을 보호하는 역할을 하는 콘텐츠이사회(Content Board)는 방송의 질적 규제와 관련되는 콘텐츠 내용규제(폭력, 유해, 정확성, 불편부당성, 사생활 침해 등 이슈에 대한 규제 포함)와 양적 규제와 관련되는 콘텐츠 제작 총량 규제(독립 TV 제작물, 지역별 제작물, 영국 내 제작물, 유럽연합 내 제작물, 어린이 관련 프로그램 등에 대한 쿼터 규제) 및 공공서비스방송(BBC, ITV, Channel 4, Five)에 대한 규제 등을 담당한다.

3. 통합규제기관 Ofcom의 역할

Ofcom의 주요 임무는「Communication Act 2003」에 의거하여 국민의 이익 증진(공공성), 방송통신 시장 내 경쟁 촉진을 통한 소비자의 이익 증진(선택의 다양성 확보)을 위해 관련 분야에 대한 규제 및 허가를 총괄하는 역할이다. 보다 구체적으로 살펴 보면 BBC(BBC는 BBC Trust의 규제 영역과 중복되는 부분에 대한 예외 적용)를 제외한 모든 텔레비전 사업자의 면허와 규제 기능을 담당하는 독립텔레비전 위원회 기능과 라디오 방송을 규제하는 라디오위원회 기능, 독립 텔레비전 방송국의 방송규정을 제정하는 방송규정위원회의 일부 기능을 수행한다. 여기에 기존의 통신위원회(Oftel)가 담당하고 있던 텔레커뮤니케이션 시스템을 포함한 전자커뮤니케이션 네트워크에 대한 규제를 담당하고 통신 부분의 경쟁법 및 기업법 관련 규제집행권한 역시 담당한다. 또한 방송서비스의 허가업무 중 개별적 허가보다는 일반적 사항의 규율로서 사업자들에 대한 규제를 완화하는 역할도 맡고 있다.

새로운 통합규제법인「Communication Act 2003」은 통합규제기구 Ofcom의 역할에 대해 다음과 같이 명시하고 있다.

- 주파수의 효율적 이용
- 전자커뮤니케이션 서비스의 국가적 확산 및 보급
- 다양한 관심사를 충족시킬 수 있는 양질의 다양한 텔레비전과 라디오 서비스 확보
- 텔레비전과 라디오 서비스 사업자의 다양성 확보
- 유해 프로그램으로부터 서비스 이용자에 대한 충분한 보호를 위한 방송 윤리 규약 적용
- 불평등한 대우나 사생활 침해 등으로부터 국민을 보호할 방송 윤리 규약 집행
- 영국 내 공공서비스방송의 목적 수행을 진작하는 데 필요한 업무 수행
- 언론 자유와 수용자 보호간의 균형 있는 규제에 필요한 업무 수행
- 어린이나 특별한 보호가 필요한 사회적 약자들이 관련된 커뮤니케이션 업무 수행
- 유럽의 미디어 시장에 공헌
- 특정 플랫폼이나 서비스에 치우치지 않는 보편적 기능 수행
- 국제기준에 부합하는 수용자의 선택성 보장

이상과 같은 역할과 더불어 Ofcom은 커뮤니케이션 관련 분야에 불필요한 규제가 있는지를 재검토할 의무를 가지며, 주요 정책 제안에 대하여 그 파급효과를 분석하고, 각 정책이 산업분야에 미칠 영향에 대한 의견청취 및 데이터 분석과 그에 대한 보고서를 발행할 의무를 통해 규제 완화(자율규제 강화) 방안을 제시하는 역할을 담당하고 있다.

4. 효율적인 방송통신 융합기구 개편의 기본 전제

영국의 방송통신 통합규제기구 개편에 있어서 가장 핵심적인 부분은 ‘정책은 정부가 담당하되 규제는 감시기구(Watchdog)가 담당한다’는 정책과 규제 분리 원칙이다. 정책 입안 기능은 법령 재, 개정과 중장기 계획의 수립과 관련된 것으로 여타 제

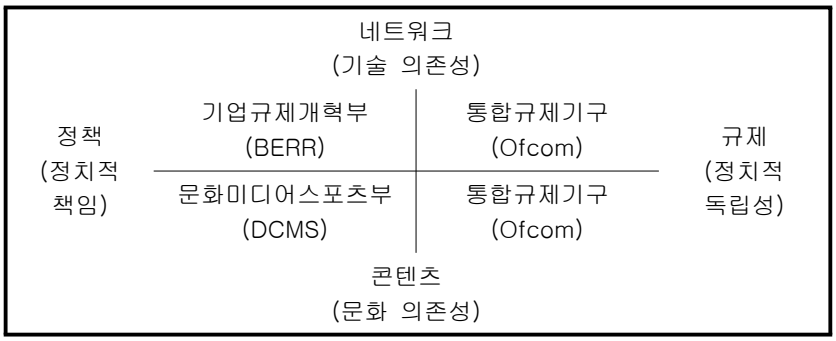
반 국가 정책부처와의 긴밀한 협력과 조화가 요구되는 부분이다. 정책은 선거를 통해 선택된 집권당의 정치이념 및 철학을 반영하여 기본 제도를 형성하는 과정이며, 따라서 정치적 책임성이 핵심 가치로 부각된다. 반면 규제는 이데올로기와 정치 행위로부터 독립되어 세부정책을 집행하는 과정으로 정치적 독립성과 공정성이 핵심 가치로 평가받는다. 따라서 이 두 가치의 분리 집행이야말로 보다 경쟁력 있는 정책기구를 만드는 기반이 된다.

영국의 경우 방송과 통신에 관한 총괄정책(각종 정책입안, 법령의 제정 및 개정 등)은 정부기관이 담당하고 있으며, 규제기구는 정부기관의 정책입안을 통해 제정된 법령의 취지가 현실에 구현될 수 있도록 하기 위한 집행중심의 규제기능을 수행하고 있다. 영국 Ofcom 모델이 갖는 장점은 산업정책으로서의 통신정책과 문화정책으로서의 미디어 정책, 그리고 정치적 독립성을 갖는 규제로 균형 잡힌 3분할 시스템을 잘 구축하였다는 점이다. 정책 입안권은 행정부처의 권한으로 하고 규제는 정치적 독립성을 갖춘 비정부기구에서 담당하는 제도적 방안이 세계적으로 보편적인 추세이다.

일부 국가에서는 방송통신 융합법에 따라 규제 기구와 더불어 정책기구의 통합을 추진하는 경우가 있다. 그러나 방송통신 규제기구의 통합과 방송통신 정책기구의 통합은 전혀 다른 사안이다. 방송정책과 통신정책 영역은 기본적으로 서로 이질적인 내용과 특성을 갖는 영역으로, 영국의 경우 방송정책은 영국의 문화 전반과 관광, 레저, 영화, 비디오 등의 부분과 직접적인 영향 관계를 갖는 콘텐츠 중심 영역으로 운영되는 반면, 통신 분야를 담당하는 통상산업부(DTI)는 테크놀로지 그 자체나 하드웨어의 개발, 보급 등을 기본적인 업무로 수행하고 있어 그 성격이 전혀 다르다고 할 수 있다. 따라서 양 부처를 통합하는 것은 하나의 부서에서 상이한 성격을 갖는 정책을 수행하게 되는 비효율과 정책 지향의 혼선을 낳게 된다. 따라서 향후 방송통신의 융합이 어떤 방향으로 흘러가게 될 지 미지수이지만, 여전히 정책기구에 있어서만큼은 통합론에 대해 회의적인 시각이 많다.

또한 정책과 규제, 네트워크와 콘텐츠를 커뮤니케이션 관련 정책의 4대 구성요소로 하는 입체적인 매트릭스 구조 속에서 정책부처와 규제기구의 역할과 기능을 재설정할 필요가 있다. 규제 영역은 네트워크와 콘텐츠의 통합을 전제로 Ofcom이 맡고 방송정책의 경우 문화의존성이 강한 콘텐츠 영역은 문화미디어스포츠부(DCMS)가, 통신정책의 경우 기술의존성이 강한 네트워크 영역은 기업규제개혁부(BERR)가 맡는 것이 가장 이상적인 모델이다.

〔그림 3－5〕 방송통신 정책, 규제 영역의 재설정



자료: 강만석(2005).

방송통신 융합에 있어서 향후 급격히 발전하는 통신기술 개발과 이를 뒤따르는 방송콘텐츠의 간극으로 인해 완전한 융합 모델에 대한 정책 적용은 앞으로도 많은 시간이 필요로 할 것으로 예상된다. 따라서 단기적으로는 방송정책과 통신정책을 분리 시행하되 사업자 편익이 요구되는 인가, 허가 업무와 주파수 (재)할당업무는 통합규제기구가 담당하는 것이 현실적으로 유효하다.

구조개편에 따른 법령 정비를 실시함에 있어 방송과 통신간의 비대칭규제, 콘텐츠 산업 진흥정책, 공공서비스방송 분리규제 등을 병행적으로 입법에 반영해야 한다. 방송사업과 통신사업이 갖는 규제의 특수성과 차별성을 고려하여 관련 법률들을 정비하되 미디어 정책으로서 콘텐츠 진흥정책이 갖는 중요성과 뉴미디어 시대에

그 중요성이 더욱 커지고 있는 광고산업 진흥을 위한 법률, 그리고 경쟁중심 시대의 공공서비스방송 규제 관련 법률을 재정비할 필요가 있다.

5. 통합규제기관 Ofcom의 운영성과

Ofcom의 출범 후 2년 뒤인 2005년, 당시 Ofcom의 위원장이었던 스테판 카터(Stephen Carter)는 ISBA 연간 컨퍼런스에서 Ofcom 설립 2년의 성과를 언급했다. 우선 조직운영의 효율성과 경제성을 들 수 있는데, Ofcom의 출범에 따라 기존 규제기구 운영비의 5%를 절감했으며, 향후 매년 5%의 추가 절감 계획을 밝히기도 했다. 또한 기존 규제기구에 있던 인원은 전체 Ofcom 구성원의 2/3 수준이고 이들 가운데 200여명은 신규 인력이라고 밝혔다. 그리고 무엇보다 주목할만한 점은 고위 관리자 그룹의 3/4 이상이 과거 규제기구에 몸담고 있던 사람들이 아니라 커뮤니케이션 영역의 전문가들이거나 민간 방송/통신 영역에 있던 사람들로, 이러한 획기적인 인력구조는 새로운 사고와 조직문화를 만들었다는 평가를 이끌어냈다.

또한 유럽연합 위원회(EU Commission)의 긍정적인 반응도 소개했는데, 특히 세계에서 가장 모범적인 방송통신 융합 사례로 영국의 Ofcom을 소개하였으며, 디지털－브로드밴드－모바일로 이어지는 미디어 산업의 새로운 틀을 확실하게 정착시켰다는 평가를 받았다. 이로 인해 세계 각국의 미디어 산업/정책 연구자들이 영국의 사례를 주목하고 있으며, 이로 인해 영국은 새로운 제3세대 미디어 시대의 선두주자로 도약할 수 있는 계기가 되었다고 평가했다. Ofcom 체제의 강점은 공공성과 민간 사업자의 경쟁성 모두에 부합되는 시스템이라는 점이다. Ofcom 설립 이후 민간 사업자에게는 디지털 포트폴리오(Digital Portfolio)를 구사할 수 있는 인터미디어(Intermedia) 전략 공간을 열어주고, 소비자에게는 더욱 저렴한 가격으로 보다 많은 미디어를 선택할 수 있는 폭과 통제권을 부여하였다. Ofcom의 『Communication Market 2005』보고서에 따르면 제도정비 이후 방송면허 진입시장이 개방되면서 2004년 한 해에만 156개의 방송면허권이 새롭게 부여되었다. 이는 영국 미디어 시

장에 본격적인 경쟁이 도입되고 있음을 반증하는 결과이며, 이로 인해 소비자들은 선택의 폭이 넓어졌다. 그러나 이러한 민간 사업자 유치와 동시에 공공서비스방송에 대한 보호 역시 강화해서 방송의 공공성을 지키고자 하는 Ofcom의 강력한 의지도 천명하였다. 특히 매년 Ofcom 출범 이후 매년 공공서비스방송에 대한 모니터 결과를 보고서로 작성해 공공성에 부합되지 않는 주요 채널에 대해서는 제제조치를 취하고, 시정을 권고하는 등 강력한 공공서비스방송 확립에 대한 의지를 보이기도 했다.

제 4 절 Ofcom과 타 부처의 관계설정 및 역할분담 체계

영국은 통합 규제기구 출범 이전인 1990년대 후반, 방송사업자와 통신사업자의 인수/합병, 융합서비스 제공 등 방송통신 융합현상이 확산되자 기존 규제프레임의 점진적 변화라는 입장을 유지하는 가운데 커뮤니케이션 영역에서 발생하는 공동의 이슈와 경쟁정책 조정 등을 위해 규제기구 간 협의기구인 「G3」를 운영하였다. 즉 공정거래청(OFT), 무선통신청(Radio Communications Agency), 독립텔레비전위원회(ITC) 등 3개 기관 대표자로 구성된 「G3」는 공정경쟁 정책과 같이 정부 부처간 공동으로 대응해야 할 사안을 협의하는 조정위원회 성격을 갖고 있었다.

「G3」는 여러 규제기구가 관련된 사안에 대해 단독조사 또는 합동조사를 결정하거나 주관기구를 지정하는 등의 업무를 수행하였다. 「G3」는 2003년 4월 통신위원회(Oftel)가 공식 참여하면서 「G4」로 불리기도 했으며, 통신위원회와 독립텔레비전위원회가 Ofcom으로 통합된 2003년 12월까지 운영되었다. 「G3」의 운용에도 불구하고 영국은 규제체계의 복잡성, 규제기구들의 역할 중복 등에 대한 문제제기가 계속 이어졌다. 따라서 영국 의회와 정부는 통합 커뮤니케이션 규제기구인 Ofcom을 신설하면서 관련 부처간 관계설정에도 많은 공을 들였으며, 효율성을 강조하는 역할분담 체계를 반영하였다.

1. Ofcom, 정부, 의회의 관계－정책수립과 규제, 견제의 트라이앵글

〈표 3－7〉 영국의 법령, 정책 및 규제기관 현황

<table>
<tr><td colspan="2"></td><td>통신</td><td colspan="2">통신방송</td><td>방송</td></tr>
<tr><td colspan="2">기존 법령</td><td>통신법</td><td colspan="2">－</td><td>방송법</td></tr>
<tr><td rowspan="2">융합법령</td><td>콘텐츠</td><td colspan="2">－</td><td colspan="2">방송법</td></tr>
<tr><td>네트워크</td><td colspan="4">Communications Act 2003</td></tr>
<tr><td colspan="2">정책</td><td colspan="2">기업규제개혁부(BERR)</td><td colspan="2">문화미디어스포츠부(DCMS)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">규제</td><td>경제적(독과점 규제)</td><td colspan="4">Ofcom</td></tr>
<tr><td>사회적(내용규제)</td><td colspan="2">－</td><td colspan="2">Ofcom</td></tr>
</table>

위의 〈표 3－7〉에서 주지하다시피 2003년 이전까지 영국의 방송/통신 산업은 크게 방송법과 통신법에 의해 운영되었지만, 2003년 방송통신 융합법인『Communication Act 2003』제정 이후 일부 방송법을 제외한 대부분의 미디어 관련 법령은 새로운 융합법의 규제를 받게 되었다. 또한 정책의 집행에 있어서는 문화미디어스포츠부(DCMS)와 기업규제개혁부(BERR)가 각각 통신과 방송 영역을 담당하고 이고, 규제에 있어서는 Ofcom이 방송과 통신 전체를 담당하고 있는 형국이다. 현재 영국 내에서도 문화미디어스포츠부(DCMS)와 통상산업부(DTI), Ofcom 등의 디지털 콘텐츠 및 미디어 관련 기구의 역할론에 대해 의견이 분분하다. 예를 들어 디지털 지상파 방송 관련 진흥 정책은 문화미디어스포츠부(DCMS)에서 총괄하고 있지만, 디지털 콘텐츠를 육성하기 위한 디지털 콘텐츠 진흥 프로젝트(Connecting the UK: the Digital Strategy 2005)는 기업규제개혁부(BERR)가 주도적으로 관여하고 있다. 또한 Ofcom은 지상파 방송 및 유료 위성 및 케이블 방송 사업자들에 대한 규제 업무를 담당하고 있지만, 방송 장비 교육 및 인적 자원과 관련된 부분에 있어서 문화미디어스포츠부(DCMS)와 협력 관계를 유지하고 있기 때문에 어느 기관이 주된 방송진흥 및 정책을 독점적으로 맡아 운영하는 형태로 보기 힘들다. 이러한 상황에서 통합기구인 Ofcom과 정부의 주무부처인 문화미디어스포츠부(DCMS)와 기업규제개혁부(BERR)의 관계 설정 및 역할 분담을 살펴보는 것은 의미 있는 일이라 할 수 있을 것이다.

우선 문화미디어스포츠부(DCMS)는 현재 방송을 포함한 문화 전반에 대한 정책수립 기능을 담당하고 있다. 문화미디어스포츠부(DCMS)는 최초 1992년 문화재부(Department of National Heritage)으로 출발했다가 1997년 현재의 명칭으로 변경되었다. 현재 문화미디어스포츠부(DCMS)는 예술, 스포츠, 복권, 관광, 박물관, 미술관, 방송, 영화, 음반 등 다양한 문화 관련 정책 업무를 담당하고 있다. 문화 관련 사업으로는 문화산업 네트워크를 구축하는데 따른 행정적 지원, 크리에이티브 산업 육성 및 수출 지원, 문화예술기관 및 예술가 지원 그리고 새로운 미디어 콘텐츠에 대한 지원 등이 포함된다. 특히, 최근 들어 크리에이티브 산업(Creative Industry)을 국가 차원에서 육성하기 위해 방송 콘텐츠 관련 진흥 정책에 공을 들이고 있다. 또한 현재 영국 방송계에 가장 큰 이슈인 디지털 전환(Digital Switchover) 사업을 주도적으로 이끌어가고 있으며, 이에 필요한 예산 및 진흥 지원을 직접 담당하고 있다. 그러나 영화진흥위원회(The Film Council), 예술위원회(Arts Council England) 등 문화예술 관련 비정부 공공 기관도 혼재하고 있으며, 이들에 대한 예산은 대부분 국민복권기금을 통해 지원되고 있다. 따라서 현재 영국의 Ofcom이 한국의 방송통신위원회와 비슷한 역할을 담당하고 있다면, 문화미디어스포츠부(DCMS)는 문화체육관광부와 그 산하 진흥기구들의 역할을 통합한 형태라고 볼 수 있다.

문화미디어스포츠부(DCMS)의 방송관련 사업은 크게 정책 제안 및 집행, 방송콘텐츠 산업 진흥 및 수출 관련 업무와 영국내 디지털 방송 전환 사업 추진 등을 들 수 있다. 현재 문화미디어스포츠부(DCMS)에서 추진하는 별도의 방송진흥이라는 명칭의 사업은 없지만『Creative Britain』이라는 정부의 비전 아래 디지털 콘텐츠 사업에 다양한 지원을 하고 있다. 특히, 2000년에 발표된 디지털콘텐츠에 대한 구체적인 계획안을 보면, 향후 영국의 디지털 콘텐츠 산업 규모를 GDP의 10% 수준으로 육성하고 100만개 이상의 일자리를 창출하는 것을 세부목표로 삼고 있다. 현재 이 사업안에 포함된 대표적인 방송 관련 사업이 바로 디지털 전환 사업이다. 현재 디지털 방송 전환 사업은 문화미디어스포츠부(DCMS)와 통상산업부(DTI), 오프콤 그리고 디지털 전환 사업을 추진하기 위해 설립된 비영리 조직『Digital UK』의 협력 관계

를 통해 추진되고 있다.

문화미디어스포츠부(DCMS)는 정부기관으로 등록되어 있기 때문에 독자적인 정부 보조금을 통해 운영된다. 그러나 문화미디어스포츠부(DCMS)는 현재 국립 복권(National Lottery)을 직접 관리하고 있고, 여기에서 발생하는 수익금은 예술 및 체육, 문화유산 관리 등에 사용되도록 법적으로 제한하고 있기 때문에 일부 미디어 콘텐츠 사업과 관련 기관들이 이 기금의 혜택을 받고 있다. 또한 문화미디어스포츠부(DCMS)는 영화진흥위원회(Film Council)와 같은 비정부 영상콘텐츠 관련 기관에 대해 예산을 집행하고 있는 국가예산집행 기구이기도 하다. 대부분의 영국 문화미디어스포츠부(DCMS) 산하 진흥기구들은 정부 보조금과 국민 복권 기금 그리고 스코틀랜드와 웨일즈, 북아일랜드 등 각 지역별 정부 기구로부터 별도의 지원을 받고 있다. 따라서 영국의 문화미디어스포츠부(DCMS) 산하 기구들은 대부분 복수의 기금 조성 지원을 받고 있다.

방송 관련 정책에 있어 문화미디어스포츠부(DCMS)는 다음과 같은 역할을 한다고 명시되어 있다.

- 공공서비스방송의 틀을 마련
- 방송 사업자간의 공정하고 효과적인 경쟁이 이루어지도록 규제체게 마련
- 방송의 다양성을 향상시키고, 높은 수준의 소비자 보호 및 표현의 자유를 보장하는

제도 마련

- BBC의 시청료(license fee)를 책정
- 디지털 텔레비전으로의 전환을 위해 관련 산업계와 소비자들의 협력을 이끌어 냄

최근 몇 년간 문화미디어스포츠부(DCMS)는 창조산업(Creative Industry) 활성화에 역점을 두고 있다. 창조산업은 정보와 지식, 문화라고 하는 요소들을 창조(crea-

tive)라는 개념으로 통합하여 재구성한 것으로 현재 영국에서 유통되는 대부분의 문화 관련 콘텐츠가 여기에 속한다고 볼 수 있다. 사실 영국은 음반, 방송 및 영상 산업에 있어서 상대적으로 적은 영향을 받는 독립적인 문화 국가 이미지를 부각시켜 왔고, 뮤지컬과 현대 예술 그리고 디지털 기술을 활용한 전위적 문화산업에서 상당한 경쟁력을 축적시켜 왔다. 이러한 문화적 기반을 바탕으로 문화미디어스포츠부(DCMS)는 독립제작자의 창의적 경쟁력의 강화를 영상산업 발전을 위한 정책의 근간으로 삼고, 창조산업 분과를 독립적으로 신설하는 등 전략적 지원을 아끼지 않고 있다.

문화미디어스포츠부(DCMS)는 영국내 배급 사업자 연합 및 세계 곳곳에 진출해 있는 영국문화원(British Council) 등을 적극 활용하여 해외영상물 홍보관이나 미디어 엑스포 등에 공격적인 시장 확장 논의에서 주도적인 역할을 담당하고 있다. 또한 독립제작자들의 지위가 중요해지자 PACT(Producers Alliance for Cinema and Television)와 같은 단체를 통해 독립제작자들의 경쟁력을 집단적으로 확보하고 있으며, IPTF(Independent Production Training Fund)와 같은 별도의 연관 기구를 활용하여 제작자 훈련 과정과 프로그램을 제공하도록 하면서 이른바 '제작 수수료(production fee)'를 통해 재원을 마련할 수 있도록 보장해주고 있다.

한편 기업규제개혁부(BERR)는 기존 통상산업부(DTI)가 수행하던 방송/통신 정책 측면에서의 경쟁이슈, 무선 주파수 관리, 입법 등에 관한 업무를 수행한다. 주로 기술 관련 영역에서 방송산업에 관련된 모든 기업들, 그리고 소비자 단말기 관련 영역에 대한 책임을 지고 있으며, 방송 산업이 영국과 EU에서 요구하는 기준에 부합하도록 가이드라인을 설정하는 책임이 있다. 그러나 주요 방송 관련 정책 업무는 문화미디어스포츠부(DCMS)가 담당하고 있고, 방송사업자에 대한 규제는 Ofcom이 수행하고 있으며, 디지털 텔레비전 영역에서는 문화미디어스포츠부(DCMS)와 공동으로 업부 분담을 하는 만큼 방송보다는 통신 관련 주무부처라고 할 수 있다. 또한 기업규제개혁부(BERR) 장관은 국가안보 국제협약 및 공공안전 등을 위하여 네트워크

및 주파수 관리정책에 관해 Ofcom에 정책적인 권고 기능을 수행할 수 있다.

Ofcom은 법령에 의해 존재하는 기관이자 정부와 관련된 기관이다. 그러나 Ofcom은 정치적 중립성이 보장되어야 하며, 정부부처와의 관계는 상호보완적인 관계일 뿐 어떠한 압력이나 권력이 개입되어서는 안 된다. Ofcom의 정치적 독립성은 법령에 의해 보장되고 있지만, 독립성을 보다 안전하게 보장하기 위해 의회의 견제를 받는다. 이러한 견제 장치 중 가장 막강한 힘을 가지는 것은 바로 의회 연례 브리핑에 Ofcom이 참석해야 한다는 사실이다. Ofcom의 수장은 1년에 한번 의회에서 열리는 정부 기관 보고에 출석해야 하며, 이 자리에서 Ofcom 운영에 관한 연간 보고와 관련 부처와의 관계에 대한 부분 등에 대해 브리핑하고 질문을 받게 된다. 만약 Ofcom이 해당 업무에 태만하고 정부 부처와의 권력유착 정황이 포착되면 의회에서는 Ofcom 수장에 대한 해임 건의안이 가결될 수 있다.

2. Ofcom과 BBC

BBC는 영국의 대표적인 공공서비스방송일 뿐만 아니라 영국의 방송 독립을 상징하는 단체이기도 하다. 그러므로 BBC는 단순한 방송사로서의 기능뿐 아니라 방송사업자들과 정부의 규제, 그리고 국민들의 공공성 모두를 조율하고 대변하는 역할을 해야 한다. 이러한 외부 요건은 Ofcom과 BBC와의 관계를 단순히 규제 기구와 피규제 기관에 그치는 것이 아니라 영국 방송 시스템의 전체적인 지형도와 이슈를 관찰할 수 있는 특수한 관계로 설정하고 있다.

Ofcom과 BBC의 관계를 이해하기 위해서는 우선 영국의 방송 서비스 규제 체계를 파악하는 일이 선행되어야 한다. 영국방송시장은 기본적인 5개 지상파 채널－BBC1, BBC2, ITV, Channel 4, Five－에 기존의 지역별 케이블 방송사를 통합한 Virgin Media, 위성방송인 BSkyB(Sky Media), Freeview(지상파 디지털 멀티채널) 등이 등장하면서 다채널 환경으로 변모하였다. 그러나 여전히 지상파 5개 채널이 중심적인 위치를 차지하고 있으며, 이들 채널은 공공서비스방송으로 보호 및 규제를 받고 있

다. 현재 영국에는 총 6개의 Multiplex(복수의 프로그램 정보를 결합하여, 한 주파수 대역에 동시에 디지털로 송신하는 서비스로 주파수 효율성은 높지만 셋톱박스나 위성과 같은 장비를 필요로 함)가 정부의 허가를 받고 있다. 이중 첫 번째 Multiplex는 BBC가 보유하고 있으며, 두 번째는 Virgin Media, S4C, United News & Media 등의 연합체가 운영하고 있다. 세 번째 Multiplex는 Channel 3와 Channel 4에 할당되어 있으며, 네 번째는 Freeview 서비스에 이용되고 있다. 그리고 마지막 2개의 Multiplex는 Crown Castle Ltd.에 의해 운영되고 있으며, 각 Multiplex별 미사용 대역은 디지털 프로그램서비스 사업자에게 임대할 수 있다.

현재 영국에서의 텔레비전방송사업자에 대한 규제는 여전히 타 국가의 그것에 비해 엄격한 편으로 평가받는다. 특히, 영국의 텔레비전 콘텐츠에 대한 규제는 다양하고 수준 높은 프로그램의 제작, 다양한 의무사항에 대한 쿼터, 광고 내용 등 세 가지 종류의 규제로 적용된다. 텔레비전과 라디오 서비스를 제공하는 사업자에게 부과되는 규제는 총 세 개의 계층(Tier)으로 구분된다.

우선 첫 번째 계층(Tier 1)은 흔히 콘텐츠 기준(content standard)이라고 하는데, 텔레비전과 라디오 서비스를 제공하는 모든 사업자에게 방송프로그램과 광고의 내용에 관한 일련의 규범을 부과하고 있다. 모든 방송 사업자들과 마찬가지로 BBC 역시 공정성과 프라이버시에 관한 Ofcom의 프로그램 방송규칙 준수여부를 감독 받으며, 특히 청소년 보호, 범죄 또는 무질서를 부추기는 내용의 배제, 종교적 내용에 대한 책임감 있는 편성, 공격적이고 유해한 내용으로부터의 보호 등의 규정을 준수해야 할 의무가 있다. 그러나 BBC는 불편부당성(Impartiality), 뉴스의 정확성, 프로그램의 중간광고 등 프로그램 기준과 관련해서는 Ofcom의 규제를 받지 않는다.

다음으로 두 번째 계층(Tier 2)은 모든 공공서비스방송에 대해 프로그램의 소스와 독창적인 방송의 양에 대한 계량적 의무를 부과하는데 흔히 쿼터(Quota)라고 한다. BBC는 방송사 자체적인 독립제작 비율을 Ofcom에 보고해야 할 의무를 지닌다. 자체제작 비율은 총량과 황금시간대(peak time) 편성비율에 대한 규제가 각각 존재하며, 런던이

아닌 외부지역(예를 들면 각 지역 BBC 방송국과 같은 지역 방송사와 독립제작센터)에서 제작된 프로그램의 양과 범위, 그리고 이러한 프로그램에 투자된 지출액 등을 보고해야 한다. 또한 BBC의 자체 심의기구인 BBC Trust가 Ofcom과 협의한 뒤 동의에 의해 결정되는 프로그램 요소들이 존재하는데, 여기에는 BBC1의 뉴스 프로그램, BBC1과 BBC2의 시사프로그램, BBC1과 BBC2의 지역프로그램 등이 포함된다. 이 외에도 BBC는 Ofcom이 제시한 국제적 의무를 준수해야 하고, 시청자들의 불만을 조사할 수 있도록 텔레비전이나 라디오 프로그램의 녹화물을 제작, 보유해야 하는 등 Ofcom의 요구사항을 준수해야 한다. 이러한 Ofcom의 규제를 위반할 시 BBC는 최고 25만 파운드(한화 약 5억원)의 벌금을 부과 받게 되며, 일부 프로그램에 대한 제제 조치가 취해진다.

마지막으로 세 번째 계층(Tier 3)은 BBC를 포함한 지상파 5개 방송사에 부과하고 있는 양질의 공공서비스방송 의무에 관한 것이다. BBC는 국영 텔레비전 아카이브(National Television Archive) 제작 및 유지에 일조해야 할 의무를 가지며, 인력 교육과 채용에 있어서 동등한 기회 제공, 방송 전송이나 국제 정책과 같은 이슈에 적극적인 대응을 해야 할 책임이 있다.

제 4 장 호주 ACMA

제 1 절 ACMA의 방송통신 융합정책 추진 과정과 평가

1. 호주의 방송통신 융합정책

호주의 방송통신 융합 환경은 타 OECD 국가들에 비해 다소 만족스럽지 않은 수준이다. 결론부터 이야기 하면 호주의 융합정책은 융합 서비스 도입 및 활성화에 초점을 맞추고 있는 것이 아니라 융합서비스 제공을 위한 인프라 구축에 일차적인 비중을 두고 있다. 호주의 융합 정책 추진 배경은 타 국가와는 많은 차이점을 보이고 있는데, 우리나라의 경우 시장 자체적으로 광대역 서비스 확산에 따른 융합 현상이 가속화되어왔으며, 인터넷 기반의 다양한 멀티미디어 서비스가 기 제공되고 있었고 IPTV 특별법 제정 이전부터 IPTV 시범서비스가 제공되고 있었으며 디지털케이블 TV와 같이 양방향성을 갖는 유료 방송서비스 역시 이미 제공되고 있었다. 이에 반해 호주는 융합에 대한 논의가 유선 광대역망의 발전에 기인한 것이 아니라 이동통신서비스를 중심으로 하는 무선 광대역망의 발전과 이에 따른 다양한 콘텐츠의 제공에 그 배경이 있다. 예를 들어 Vodafone Live! 서비스, Hutchison 3G에서 제공하던 'Big Brother' 실시간 방송 등이 등장함에 따라 융합 정책 수립의 필요성이 증가하게 되었다.[12] 즉, 예를 들어 IPTV로 대표되는 방송통신 융합 서비스의 경우에도 호주의 서비스 환경이나 시장 환경이 IPTV를 본격적으로 제공하기에는 부족하다는 사실을 시인하고 있으며[13] 이에 따라 호주 정부는 1차적으로 광대역 서비스 보급률 확대와 인터넷 이용률 확대를 우선적인 정책 목표로 추진하고 있는 반면, 이동통신서비스

12) ACMA, 2005. Telecommunications Performance Report 2004-2005, ACMA

13) ACMA, 2008. IPTV and Internet Video Services: The IPTV and Internet Video Market in Australia, Research Report, ACMA, p.6

에서 제공되는 방송 서비스 또는 콘텐츠 서비스를 어떻게 규정하고 규제할 것인가에 대한 이슈가 호주의 융합정책 추진의 배경이 된 것이다.

호주의 융합정책은 최초 2000년에 호주 방송위원회(ABA: Australian Broadcasting Authority)에서 규제의 효율성 달성을 위해 통신 부문과 방송 부문의 규제기관 통합 필요성을 주장하면서 시작되었다. 즉, 앞서 언급한 바와 같이 호주는 시장환경 및 기술환경의 변화에 따라 융합 정책이 수립되었다기 보다는 통신과 방송 부문으로 구분되어 있던 규제기관을 통합하여 규제 효율성을 달성할 목적으로 융합 정책이 수립되었던 것이다. 이후 통신위원회(ACA: Australian Communication Authority)와 ABA의 통합 논의가 중심이 되어 기구 통합이 추진되었고, 한편으로는 ACMA(Australian Communication and Media Authority)와 구 DCITA(Department of Communications, Information Technology and the Art)가 2004년에 Vision 20/20이라는 통신시장 발전을 위한 중장기 정책 로드맵을 수립하여 1차적으로 광대역망을 중심으로하는 인프라 구축을 중심으로 융합정책을 추진하기로 결정하였다. 이후 ACA와 ABA가 ACMA로 2005년 7월 1일 통합되면서 방송통신 융합 규제기관으로 출범하였고, 2007년 12월 호주 총선에서 Kevin Rudd가 이끄는 자유당이 승리하면서 기존의 정책 부서이던 DCITA가 해체되고 DBCDE(Department of Broadband, Communications and the Digital Economy)로 확대 재편되어 융합정책을 추진하는 주무 부처가 되었다.[14] 현재 ACMA는 정책기능이 없는 규제기관인 관계로 융합정책 수립 기능은 없으며 융합정책은 DBCDE에서 총괄・관할하고 있다. 우리나라와 달리 융합정책을 담당하는 별도의 주무 부서는 존재하지 않고 디지털전환(Digital Switchover) 부서와 광대역 촉진 부서에서 인프라 구축을 위한 정책을 수립・운영 중에 있다. 즉, 정책적인 측면에서 본다면 융합 자체에 대한 정책 수립 및 규제 보다는 DBCDE 설립 목적에서도 언급된 바와 같이 융합 현상은 주어진 것으로 보고 융합을 촉진시킬 수 있는 환경 구축과 이를 통해 디지털 경제로의 전환을 추구하는 것이

14) 기존 DCITA에서 관할하던 문화・예술 정책은 DEWHA(Department of Environment, Water, Heritage and the Arts)로 이관되었다.

호주의 융합정책에 대한 전반적인 철학이다. 우리나라의 경우 융합 현상에 대한 별도의 정책 및 규제(pin-point regulation)로 방송통신 외에 융합이라는 별도의 영역을 설정하고 있으나, 호주는 통신과 방송을 포괄하여 융합 현상을 내부화 시키고 이를 통한 디지털 경제 달성이라는 목표를 추구하는 것이다.

따라서 최근에 발표된 호주의 IPTV 정책을 살펴보더라도 IPTV를 별개의 융합서비스로 바라보는 것이 아니라 'Telco TV'로[15] 간주하고 서비스 활성화를 위한 망고도화에 우선적인 초점을 맞추고 있다. 즉, 호주의 방송통신융합정책은 별도의 융합정책을 수립・운용하기 보다는 정책 및 규제 효율화를 위한 기구 통합과 이러한 기구가 중심이 된 통신방송 정책 프레임워크 속에서 융합정책 역시 수립・운용되고 있다고 보아야 할 것이다.

2. 호주의 방송통신 법제체계

호주의 방송산업 서비스는 크게 7 가지로 구분되는데, 그 종류는 공영방송서비스(national broadcasting), 상업방송서비스(commercial broadcasting), 커뮤니티방송서비스(community broadcasting), 유료방송서비스(subscription narrowcasting), 개방협송서비스(open narrowcasting), 국제방송서비스(international broadcasting) 등이다. 이중에서 특히 상업방송서비스, 커뮤니티방송서비스, 유료 TV 방송서비스, 국제방송서비스의 네 가지 서비스의 제공을 위해서는 개별면허가 요구된다. 그 외 방송서비스 제공은 관련된 종류별면허가 필요하다.

방송사업자의 규제는 각각 방송법(Broadcasting Services Act 1992)과 전파법(Radio-communications Act 1992)에 근거를 두고 행해지는데, 공영방송인 ABC(Austrailian Broadcasting Corporation)와 SBS(Special Broadcasting Service)는 각각 ABC(Austrailian Broadcasting Corporation Act 1983)법, SBS 법(Special Broadcasting Service Act

15) ACMA에서 발표된 가장 최근의 보고서를 살펴보면 IPTV에 대해 통신 또는 방송으로 획정하여 정의하기 보다는 Telco가 제공하는 TV로 간주하고 있다(ACMA, 2008).

1991)에 의해 별도 규제를 받는다는 점이 특이하다. 기타 방송 관련 법령으로 Datacasting Charge Imposition Act 1998, Radio Licence Fees Act 1964, Television Licence Fees Act 1964 등이 있다.

통신서비스의 경우, 호주는 사업자 분류를 전송자(carrier)와 서비스 제공자(service provider)로 이분화하면서 역무 구분을 폐지하였다. 한편, 통신사업자의 규제는 통신법(Telecommunication Act 1997)과 전파법(Radiocommunications Act 1992)에 근거하여 시행하고 있으며 그 외 기타 법령으로 NRS Levy Imposition Act 1998, Spam Act 2003 등이 있다.

기본적으로 통신 관련 사업자는 통신사업자 면허를 부여받아야 사업이 가능하며, 전파법은 통신 주파수와 관련된 면허를 필요한 조건으로 설정하고 있다. 특히 통신사업자 중에서도 통신회선설비를 보유한 사업자(carrier)는 carrier 면허와 Nominated Carrier Declaration이 반드시 요구된다. 아울러 주파수 관련 사업을 위해서는 Spectrum 면허와 Apparatus 면허, 그 외 해당 사업에 관련된 종별 면허가 추가적으로 필요하다. 한편, 1997 년에는 통신법을 통해 무선통신사업자와 일반사업자의 구분이 폐지되면서 서비스 제공자의 경우엔 면허가 필요 없게 되었다.

3. 호주의 방송통신 융합기구 설립 과정

ACMA 통합의 필요성이 최초로 제기된 공식 보고서는 호주의 ‘생산성위원회(Productivity Commission)’가 2000년에 발표한 방송산업 보고서에서였다. 앞서 언급한 바와 같이 호주의 기구 통합은 융합현상에 대한 대응이라는 측면도 있었지만 규제 효율성 달성을 위한 목적이 주가 되었다. 해당 보고서에는 ABA와 ACA의 역할이 상호 중복되고 있으며, 이 문제를 개선해야 한다고 주장했다. 즉, 방송사업자가 통신서비스 사업자와는 다른 플랫폼을 사용함에도 불구하고 방송용으로 기 할당된 주파수 이외의 대역을 이용하는 경우, ABA로부터 콘텐츠 관련 허가를 취득해야 함은 물론, ACA로부터 주파수 이용허가를 취득해야 했다. 또한, 마이크로웨이브나 위성링크의 경우와 같이 방송사업자가 ABA로부터 주파수 이용에 대한 허가를 취득한

경우에도 방송용 이외 대역의 주파수를 사용하는 경우와 마찬가지로 ACA로부터 허가를 취득해야만 했다. 따라서 이러한 ABA, ACA의 주파수 중복규제 문제를 개선하고 주파수 관리의 효율화를 위해 단일화된 규제체계와 기구가 요구되었다.

한편, 호주의 인터넷 서비스가 빠르게 발전하고 3G 이동전화서비스의 도입에 따라 각 서비스 역무 내의 경쟁이 역무간 경쟁으로 확장되었고, 융합현상을 통해 각 역무간 경계가 모호해지는 현상이 강화되고 있다고 지적하였다. 즉, 인터넷을 통한 방송 콘텐츠의 제공, 3G 서비스를 통한 음성전화와 온라인 콘텐츠의 제공, 나아가 사용자들이 잠재적으로 방송 콘텐츠를 통신용 단말을 통해 제공 받을 수 있게 됨에 따라 향후 발생 가능한 규제상의 문제점과 비효율성이 제기 되었다.

특히, 호주의 통신서비스 역무 구분에 따라, 콘텐츠제공사업자(Contents service provider)는 일차적으로 ACA의 규제를 받게 되나 제공되는 콘텐츠의 내용에 대해서는 ABA의 규제 또한 받고 있었다. 이동통신사업자의 경우에도 주어진 주파수를 통해 '어떤' 서비스든지 제공할 수 있었기 때문에, 통신용 주파수 대역을 사용함에도 불구하고 제공되는 콘텐츠에 대해서는 ABA의 규제를 받을 수 있는, 잠재적인 중복규제의 우려가 있던 상황이었다.

이와 같은 배경에 따라 2002년 DCITA의 보고서에서 주파수 관련 정책 및 규제에 대한 구체적인 목적과 시행방안이 발표되었다. DCITA의 입장은 기술부문, 사회문화부문, 경제 부문에 대해 해당 부문의 규제를 전담하는 주무부서 혹은 위원회가 설립되는 것으로 전제하고 ACA와ABA 통합의 목적을 '주파수 관리의 효율화'와 '융합환경하 규제 주체의 단일화'로 제시하였다. 즉, 대원칙과 목적을 '주파수 관리의 효율화'에 두고 DCITA는 3가지의 구체적 규제기관 개편 방안을 제시했는데, 첫째는 영국 Ofcom의 사례와 같이 단일 기관을 설립하는 것, 둘째, ABA의 주파수 배치 및 분배계획, 허가부여, 규제 수행 기능을 ACA로 완전 이관시키는 것, 셋째, 방송용 주파수 배치 및 분배 기능을 ABA에서 ACA로 이관시키는 시나리오들이었다.

2003년 DCITA가 통합모형에 대한 시나리오를 제안한 이후 사업자 및 각 연합회

로부터 의견청취가 있었으며, 주요 언론사로부터 역시 2003년 안에 대한 의견수렴이 있었다. 이를 바탕으로 DCITA의 내부안과 비교개선 및 절충하여 결국은 DCITA의 제1안이(ACA와 ABA의 수평통합) 결정되었고 이후, 전 DCITA 장관이었던 Richard Alston은 2003년 6월 30일 보도자료를 통해 DCITA는 공식적으로 ACA와 ABA의 통합을 시작했다라고 발표했으며, 2004년 5월 11일 전 법무부장관(Attorney-General) 이었던 Daryl Williams역시 보도자료를 통해 '2004～2005 예산과(2004-5 Budget) 관련하여 정부는 ACA 와 ABA의 통합을 추진하고 있고, 통합이 완료되기 전까지는 ACA와 ABA가 유지될 것'임을 공표함으로써 연방정부 내각에서는 사실상 통합 계획이 승인되었음을 발표하였다.

이후 2004년 총선에서 여당인 자유당이 승리하면서, 여당과 DCITA의 안을 중심으로 구체적인 통합절차에 착수했는데, 통합의 사전단계로서 2005년 7월 1일에 ACMA가 발족하기로 하는 시한을 정하고, 통합에 관한 법률 제정에 착수했다. 한편, 행정적으로는, 통합 후 조직의 안정화를 조속한 시일에 꾀하기로 하면서 통합완료시 까지 ACA와 ABA의 위원장이 상대 위원회의 상임위원(Associate Member)을 겸하기로 결정했다.

2004년 12월 9일 호주연방의회 하원은 ACMA 설립에 관한 법률안을 제출하였고 호주연방의회 상원은 해당 법안에 대해서 관련 사업자 및 단체에게 청문회 개최를 위한 평가 및 의견개진을 요청했다. 각 통신 및 방송사업자 및 관련 단체로부터 법률안에 대한 의견을 받은 상원은 자체 검토 작업을 바탕으로, 2005년 2월 10일 캔버라와 멜번에서 ACA-ABA통합 및 ACMA설립 안에 대한 공개 청문회를 실시했다. 마침내 같은 날 상기 법률안을 노동당의 협조 하에 하원에서 통과시킴으로써, ACA-ABA두 규제기관을 통합하여 단일화된 규제기관(ACMA)으로 통합하는 것을 사실상 확정했다.

이후 2005년 3월 10일에 상원의 환경정보통신소위원회에서 최종적인 법률 검토작업 결과를 발표하였고 ACA와 ABA의 통합 안건에 대해서 총 18개의 권고사항을 발표하였다. 이후 2005년 3월 17일 법안이 연방의회를 통과함으로써 ACMA 설립을 위한 모든

법률작업이 완료되었다. ACMA는 2005년 7월 1일부터 통신 방송 서비스 부문의 통합규제기관으로서 그 기능이 발효되도록 하였으며 그 이전에 연방정부는 위원장을 내정하고 및 이사회를 구성하여 발표토록 하였고, 동년 6월 24일 초대 위원장으로 Lyn Maddock이, 부위원장에는 Chris Cheah가 임명되었으며 상임 및 비상임위원으로는 Gerard Anderson, Malcolm Long, Johanna Plante, Rod Shogren이 선임되었다. 마침내, 2005년 7월 1일 통신 방송 서비스의 통합규제기관으로 ACMA가 공식 출범되었다.

4. 호주의 방송통신 융합정책 평가

호주의 방송통신 융합정책이 직접적으로 수립되고 적용된 것은 크게 2가지라고 볼 수 있다. 첫째, 앞서 언급한 통신과 방송을 관할하는 기구의 통합이다. 통합기구의 성과에 대해서는 다음 절에서 보다 자세히 설명하겠지만 영국 Ofcom 통합 이후 OECD 국가들 중에서는 최초의 방송－통신 규제기관의 수평적 통합이 이뤄진 것이었다. 표면적으로는 방송과 통신의 융합 추세에 대응하기 위한 필요성에 따라 통합이 이루어진 것이나, 실질적으로는 주파수 관리의 효율성 및 규제 효율성 달성을 위한 목적이었다. 따라서 호주의 기구 통합은 엄밀히 말한다면 시장 기제에 의한 기구 통합이라기보다는 정부 기제에 의한 통합이라고 평가할 수 있다. 시장환경의 변화, 기술발전 등의 외부적 요인이 신규 서비스의 도입, 나아가 정책 및 규제의 변화와 규제 기관의 변화를 유도하는 것이 일반적인 추세이나 호주의 경우 시장환경이나 기술 등의 발전이 시장의 상부구조를 변화시킬 만한 충분한 수준이었는지에 대해서는 다소 회의적이라고 할 수 있다. 다만, 의의를 가질 수 있는 것은 가속화될 융합현상에 대한 사전적 대응의 수단으로써 통신 및 방송 규제기관을 통합하였다는 것이다. 특히 호주는 통신, 전파, 방송의 각 영역에 Telecommunications Act 1997, Radio-communications Act 1992, 및 Broadcasting Service Act 1992가 독립적으로 적용되는 분리법 체계이므로 법제도 및 규제기관이 사실상 분리 적용되고 있기 때문에 이를 적용・관할하는 기구의 통합이 요구되고 있었던 상황이었다. 즉, 법률적으로는 각

서비스마다 해당법률이 독립적으로 적용되지만 통신(전파 포함), 방송 모두 관할하는 일원화된 규제기관을 통해 통합적이고 유기적인 법집행이 이루어지고 있다는 평가를 내릴 수 있다. 산업 진흥의 측면에서는 DBCDE가 정책의 계획, 입안, 진흥 및 규제의 집행을 총괄하여 사실상 방송통신의 융합 진흥은 DBCDE가, 규제는 ACMA가 담당하여 역할을 분담하고 있다. 결론적으로 단일화된 정책기관 및 규제기관을 통한 규제집행의 효율성이 분리법체계 하에서의 융합에 대응하기 위한 문제점을 보완하고 있으며, 상급기관이 정책 및 진흥을 총괄하는 '정부 효율성'을 추구하고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 융합 촉진을 위한 중장기적인 계획을 수립하여 1단계로써 인프라 확충을 위한 망고도화를 추진하고 있다는 점이다. 2005년에 최종 발표된 Vision 20/20에 따르면 호주는 유비쿼터스 사회로 이행하기까지[16] 약 15년의 이행 기간이 소요될 것으로 판단하고 있으며, 망고도화 및 광대역화가 절실히 필요하다는 현실에 대한 인식을 바탕으로 1단계로 광대역화를 중점 추진 과제로 선정하였다.[17][18]

〈표 4－1〉 호주의 대역폭 별 초고속인터넷 가입자 수('08년 6월 기준)

구분	가입자 수(천명)	점유율
256kbps 이하	1,581	22%
256kbps～512kbps	1,588	22%
512kbps～1.5Mbps	963	13%

16) 호주가 언급하는 유비쿼터스 사회로의 이행은 단순한 네트워크 또는 서비스 측면이 아니라 사회전반에 걸친 파급 및 영향력, 사회문화적 수용, 생활패턴의 변화까지 포함하는 총체적인 Ubiquitous Society를 의미한다.(ACMA, 2005. Vision 20/20)

17) DCITA가 DBCDE로 개편된 이유 역시 이러한 인프라 확충, 광대역화 및 망고도화 추진을 중점 목표로 삼고 있기 때문이다.

18) Vision 20/20 보고서는 비단 네트워크 고도화만을 언급하는 보고서가 아니라 호주의 미래 방송통신 환경에 대한 종합 보고서로써 시장환경의 변화와 과제, 규제환경의 변화 및 정책 이슈 등을 망라하는 보고서이다.

구분	가입자 수(천명)	점유율
1.5Mbps～8Mbps	1,444	20%
8Mbps～24Mbps	1,390	19%
24Mbps 이상	262	4%
계	7,228	100%

자료: 호주 통계청(ABS), 2008. 인터넷 사용 조사(Internet Activity Survey)

위의 표에서 보듯이 호주는 지리적 특성상 초고속 인터넷 가입자의 50% 이상이 1.5Mbps급 이하 서비스에 가입되어 있어 유선 기반의 융합 환경은 만족스럽지 않은 것으로 보인다. 한편, 무선 환경(3G 및 무선광대역 서비스) 역시 만족스럽지는 않으나 유선 네트워크에 비해 상대적으로 양호한 상태이다. '08년 6월 말 현재 호주의 유선 초고속인터넷 망은 호주의 7대 도시(시드니, 맬번, 브리스번, 퍼스, 애들레이드, 캔버라, 호바트)만을 중심으로 포설되어 있는 반면, 무선망의 커버리지는 호주 전체 대비 약 25% 수준이다.[19)20)] 따라서 이와 같은 유・무선 광대역망의 차이를 극복하기 위해 향후 47억 호주 달러(한화 약 4조원) 수준의 투자를 계획하고 있다.[21)]

결론적으로 현재까지 호주의 방송통신 융합정책에 대한 가시적인 성과가 기구 통합을 제외하고는 딱히 관찰되지는 않는다. 예를 들어 IPTV와 같은 융합서비스 역시 현재로써는 VoD 수준의 초보적인 서비스만 제공되고 있으며 ADSL2+ 망을 이용하여 PC 기반의 30개 채널을 제공하는 사업자(TPG)와 제한적인 VoD 서비스를 제공하는 사업자(TransACT, iiNet 등)만 존재한다. 호주의 ACMA 또는 DBCDE는 IPTV와 관련하여 구체적인 정책을 발표한 바 없으며, 다만 호주의 IPTV 서비스 발전에 대한 개략적인 방향만 제시한 바 있다.[22)] 따라서 현재까지 호주의 융합정책은 인프라 구축 및

19) 호주의 전체 면적 대비 25% 커버리지 수준이며, 인구 대비로는 약 98% 커버리지 수준이다.

20) ACMA & ACCC, 2008. Communications Infrastructure and Service Availability in Australia 2008, p.27

21) 출처: DBCDE, 2008. National Broadband Network Plan

방향 제시 수준이라고 평가할 수 있다.

제 2 절 ACMA의 비전과 전략

1. ACMA의 비전 및 기능

호주의 방송통신 규제기관인 ACMA의 비전은 2010년까지 미래지향적인 효율적인 기구 구성을 통해 세계 최고 수준의 융합 규제기관이 됨으로써 호주의 방송통신 서비스 및 산업의 진흥을 지원하는 것이다.[23] 이를 위한 전략으로 통신 및 미디어가 호주의 핵심적인 공익이 되도록 하며, 이를 통해 ACMA가 통신 및 방송산업 부문에서 요구하는 규제 및 참여자에 대한 효과적인 지원을 하는 것을 목적으로 하고 있다. 최초 ACMA가 설립될 당시의 비전에서 크게 변화한 것은 없으나, '2010년까지 세계 최고 수준의 규제기관이 되도록' 시한을 설정한 것이 DCITA에서 DBCDE로 정부부처의 개편에 따라 추가된 제약조건이라고 할 수 있다. 이는 작년 총선에서 노동당이 공약으로 설정한 집권기간 중의 정보통신 및 방송부문 계획에 의거하여 2010년까지 호주의 방송통신 부문을 세계 일류 수준까지 발전시키겠다는 내용에 따라 추가된 것으로 판단된다.

한편 ACMA의 기능은 최초 ACMA 설립 당시 ACMA Act 2005에서 규정된 내용과 크게 다르지 않다. 2008년 11월 현재 ACMA Act 2005에서 규정하는 ACMA의 기능은 다음의 표와 같다.[24]

---

22) ACMA, 2008. IPTV and Internet Video Services: The IPTV and Internet Video Market in Australia

23) By 2010, ACMA wants to be, and be recognised as: the world's leading converged communications regulator; and a forward-looking and efficient organisation that supports and encourages a dynamic communications sector.

24) 이 외에도 ACMA는 번호 부여 및 전자주소(electronic address)에 대한 관리 및 부여 기능이 있다.

〈표 4－2〉 ACMA의 기능

구분	기능 및 역할
통신부문	• 1997년 통신법과 '99년 통신법(이용자보호 및 서비스 표준)에 의거한 통신서비스 규제
통신부문	• 통신서비스 산업에 대한 자문 및 지원 • 통신서비스 산업에 대해 주무장관에 보고 및 자문 • 정보통신 국제표준 제정에 있어서 호주의 이해 대변 • 통신서비스 이용자에 영향을 미치는 사안에 대해 주무장관에게 보고 및 자문 • '97년 통신법에 따른 전송면허와 관련된 중요 사안을 감시 및 주무장관에 보고 • 통신서비스 산업에 관련된 사안에 대한 정보공개 및 공공교육프로그램 진행 • 통신서비스 산업에 관련된 사안에 대해 공중에게 자문 • 2000년 스팸금지법, '97 및 '99년 통신법의 전송면허 책무, 동 법의 번호책무, '74년 거래관행법 XIC부에 의해 ACMA에 이관되는 기능 수행 • 상기 법들의 적용상황 감시 및 장관에 보고
주파수 부문	• '92년 전파법에 따른 주파수 대역 관리 • 전파의 공동사용에 대한 자문 및 지원 • 커뮤니티의 주파수 사용에 대한 자보고 및 자문 • 주파수의 국제분배 및 표준 설정에 있어 호주의 이해 대변 • 주파수 사용에 대한 정보공개 및 공공교육프로그램 진행 • 주파수 사용에 관련된 사안에 대해 공중에게 자문 • '92년 전파법, '83년 전파법(수신면허), '97년 전파법(주파수면허), '83년 주파수사용료 징수법, '83년 전파법(송신기면허)에 근거 ACMA에 이관된 기능 • 상기 법들의 적용상황 감시 및 장관에 보고
빙송, 콘텐츠, 데이터케스팅 부문	• '92년 BSA에 따라 방송서비스, 인터넷콘텐츠, 데이터케스팅 서비스 규제 • 지역기반 방송서비스 분할계획 • '92년 BSA에 따른 면허의 발급, 갱신, 정지, 취소, 및 기타 집행조치 • 커뮤니티 라디오와 커뮤니티 TV서비스를 위한 면허발급관 관련된 조사 및 청문회 수행 • '92년 BSA 제171조에 따라 주무장관이 지시한 조사 수행

자료: ACMA Act 2005, Part Ⅱ, §7

ACMA는 애초부터 정책 수립 기능이 부여되지 않았기 때문에 면허 부여 기능과 시장에 대한 감시 및 보고 기능을 중심으로 역할이 부여되었다.[25] 실질적인 ACMA의 핵심 기능을 살펴보면, 첫째 통신사업 면허 및 허가기능과 번호 부여 및 번호 이

25) ACMA Act, Part 2, Sec 7

동 관리 기능이다. 통신서비스 사업에 대해 Carrier License(기간통신사업 면허와 유사)에 대한 심사 및 면허 부여 기능을 갖고 있으며,[26] 번호 자원 관리 및 번호 할당(번호 경매 포함), 번호 이동에 대한 제반 정책 및 규제를 담당하고 있다. 2007～8년 기간 동안에는 17개의 Carrier License가 부여된 바 있다. 둘째, 주파수 분배 및 할당, 주파수 관련 허가 기능이 있다. 호주의 주파수 관련 모든 규제는 실질적으로 ACMA가 총괄하고 있다. 비록 정책 기능이 DBCDE에 있다고는 하나 주파수 정책 및 규제와 관련해서는 ACMA가 모두 관할하고 있다. 주파수 분배 및 계획, 주파수 할당과 관련된 주파수 면허, 기기면허, 종별면허 부여와 관련된 모든 규제가 ACMA에 있으며 내부적으로도 주파수 관련 부서의 규모가 ACMA에서 약 40%를 차지하고 있다. 셋째, 방송 면허 기능과 콘텐츠 규제 기능이라고 할 수 있다. 방송 및 미디어 산업 소유 지분 규제 및 감시, 방송사업 허가 심사 및 면허, 방송국(무선국) 면허, 커뮤니티 방송(TV 및 라디오) 면허, 상업방송 및 위성방송 면허, 콘텐츠 규제 등에 대한 기능을 수행하고 있다.

이러한 면허 부여 기능은 연방정부 재정 수입에도 크게 기여하고 있는데, 주로 주파수 면허(Spectrum License) 부여를 통한 주파수 경매대금 수입, 기기면허를 통한 수수료 수입(Apparatus License Tax) 등을 통해서 이루어진다.[27] 이외에 번호 자원 할당을 위해 2004년부터 도입된 번호 경매(Numbering Auction)를 통해서도 상당한 규모('07～'08 기간 중 약 456만 호주 달러의 수입)의 수입을 거둔 바 있으며, 기타 수입으로 허가 수수료, 전파 사용료 수입을 ACMA에서 관할하고 있다.

2. ACMA의 운영 방향

ACMA의 의사결정 시스템은 위원들의 합의를 바탕으로 운영된다. 기본적으로 어

---

26) Nominated carrier declaration, 비면허 사업, Carrier license를 기 보유한 사업자가 신청하는 면허에 대한 심사 및 부여기능은 제외된다.

27) ACMA의 면허 부여 실적 및 주파수 경매 및 면허 부여 실적 등은 다음 장에서 보다 자세히 논하도록 한다.

떤 사안에 대해 의사결정이 필요한 경우 위원들의 회합을 통해서 이루어지는데 회합의 요건은 위원장이 위원회의를 요청하는 경우, 위원 2인 이상이 위원회의를 요청하는 경우, 주무부서(DBCDE) 장관이 위원회의를 요청하는 경우이다. 위의 요청에 의해 위원회의가 소집되면 위원들의 투표를 통해 의사결정이 이루어지는데 만장일치가 아닌 다수결을 따르도록 되어 있다.[28] 위원회의 없이 결정될 수 있는 사안은 ACMA에서 이미 회의를 통해서 결정된 사안과 관련된 내용 및 이미 위원들에게 충분히 공지 및 전달되고 논의를 거친 내용에 대해서는 회의 없이 의결될 수 있다.

조직 및 위원회의 운영에 있어서는 1인의 위원장(5년 임기), 1인 이상의 부위원장(4년 임기), 1인 이상 7인 이하의 위원(2～4년 임기)들로 위원회가 구성되며 위원장 포함 3인 이상의 위원들이 ACMA의 조직 내에서 상근 위원의 직위에 있어야 한다. 모든 위원들은 호주 총독(Governor General)에 의한 임명이 요구되나,[29] 위원들을 제외한 ACMA의 직원에 대해서는 위원장에게 인사권이 주어진다. ACMA의 직원 정원에 대해서는 특별한 제한 규정은 없으며 ACMA의 직원들은 호주 공직법(Public Service Act 1999)에 근거하여 지위를 인정받게 된다.

조직 구성에 있어서는 ACMA Act 2005에서 최소 1개 이상의 부서로 구성되어야 한다는 표면적 규정만 존재한다. 한편, 조직의 운영 수입은 크게 경매 등을 포함하는 면허 관련 수입, 허가 수수료 수입, 번호 부여 관련 수수료 및 경매 수입 등으로 구성된다. 이러한 수입은 일반재정으로 편입되는 한편 ACMA의 경비는 호주 연방정부의 예산편성 지침에 따라 소요 경비를 산출하여 의회의 승인을 통해 예산이 배정된다. ACMA에서 예산 신청을 할 때 향후 3년간의 재정 운용 계획을 제출해야 한다. 또한 매년 회계감사를 통해 수입과 지출의 적정성을 동시에 평가・감사를 받아 공개하여야 하며, 감사 결과를 포함한 ACMA Annual Report를 매년마다 발간해야 한다.

---

28) ACMA Act 2005, Part §36 및 §41

29) 보다 정확하게는 ACMA위원장 및 위원들은 DCITA장관이 임명하고 호주총독(Governor General)의 제가를 받아(실질적으로는 통보) 선임되는 절차를 밟게 된다.

ACMA가 관할하는 범위에 있어서는 ACMA가 단지 앞서 언급한 허가 기능 외에 조사, 감시, 보고의 기능만 가지고 있으며, 시장내 경쟁 사안에 대해서는 ACCC에 사실상 완전히 이관한 상태이다. 또한 행정력이 있는 정부기관의 두 핵심 기능인 '정책기능'과 '규제기능' 중에 정책기능은 ACMA로부터 배제되어 DBCDE가 총괄하고, ACMA는 단지 규제기능만 가지고 있을 뿐이다. 이에 따라 ACMA는 조사 사업으로 호주의 통신방송산업 실태 보고서(ACMA Communications Annual Report)를 매년 발간하도록 되어 있다.

향후 ACMA는 새롭게 개편된 DBCDE의 조직 구성 및 정책 목표에 따라 운영 방향에 다소 변화가 있을 것으로 보이는데,[30] 우선 NBN(National Broadband Network) 정책, 디지털 전환정책(Digital Switchover)에 대응하여 통신 및 방송사업에 대한 조사・감시 기능이 강화될 것으로 보인다.[31] 특히 디지털 전환정책에서 디지털 방송(DAB, 디지털 지상파 방송 등)으로의 전환 계획 준수 여부, 디지털 방송국(무선국) 허가 및 표준화 업무 등에 있어서 역할 비중이 커질 것으로 보인다.[32]

---

30) 호주 노동당은 자유당과는 정책 지향점이 상이한데, 정부 및 규제의 역할을 강조하고 있으며 산업 진흥 보다는 소비자 보호 등에 상대적인 비중을 높게 평가하고 있어 ACMA의 역할은 다소 커질 것으로 보인다. 한편 DBCDE의 장관인 Hon. Stephen Conroy는 사회문화적으로는 보수주의자에 속하나 경제이슈에 대해서는 노동자의 권익을 옹호하는 경향이 강하다. 한편, 정보통신에 있어서도 보수적인 경향을 보이는데 대표적으로 ISP-level censorship을 주장하였다. 이는 인터넷의 유해매체에 대한 제재를 강화하는 정책이다. 또한 광대역화에 대해서는 인프라 구축의 차원에서 적극 추진하고 있는데 Vision 20/20의 후속 정책으로 NBN(National Broadband Network)정책을 추진하고 있다. 따라서 ACMA의 상급 부처인 DBCDE의 정책 방향에 따라 ACMA의 시장 감시 및 규제 기능은 보다 강화될 것으로 예측하는 경우가 현재까지의 중론이다.

31) 2008년에 호주 Telstra의 CDMA 및 3G 네트워크에 대한 커버리지 조사를 실시하여 Telstra의 커버리지 확대 의무 규정 준수 여부를 판단한 바 있으며, 이러한 광대역 네트워크 커버리지 확산에 대한 감시 및 조사 기능은 계속적으로 수행・강화될 것으로 보인다.

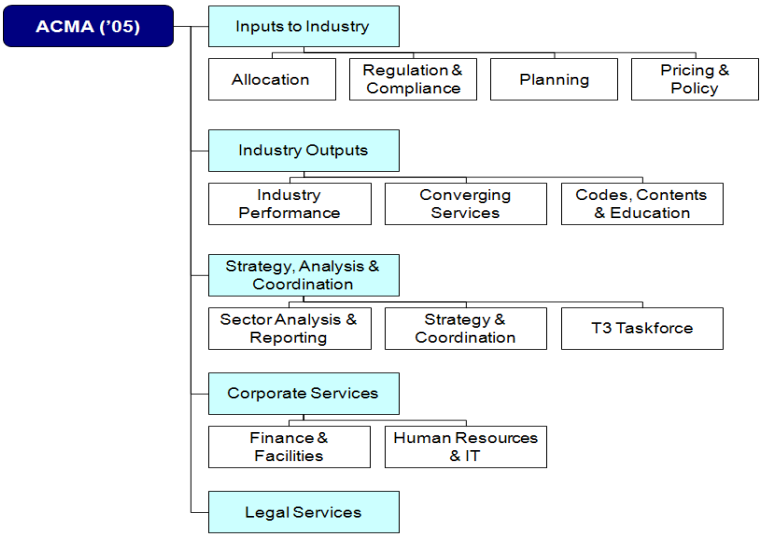
제 3 절 ACMA의 조직구조 변화와 운영성과

1. ACMA의 조직 구조 변화

ACMA의 현재 조직 구조는 2005년에 5개 국, 12개의 부서가 있었으나 2008년 현재 5개의 국(Division) 산하에 14개의 부서로 확대되었다. 기본 조직 자체에는 큰 변화가 없었으나 콘텐츠에 대한 내용 규제를 전담하는 부서가 신설되었고 T3(Telstra 민영화 전담 부서)가 민영화 조치 이후에 디지털 TV 태스크 포스(디지털 전환 관련 조사 및 분석을 담당)로 바뀌었다.

이러한 조직 구성의 변화는 앞서 언급한 바와 같이 디지털 전환과 관련된 조사 및 규제를 전담할 부서가 필요하게 된 것과, 콘텐츠의 유해성으로부터 이용자들을 보호하기 위하여 별도의 감시 및 민원 부서를 신설하게 되었기 때문이다.

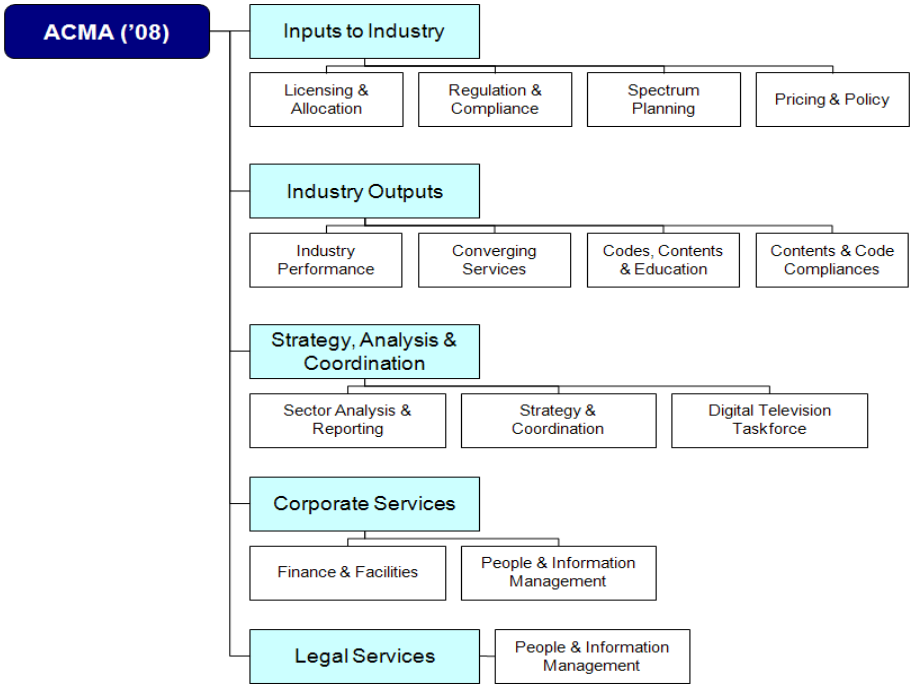
〔그림 4－1〕 ACMA 조직 구성(2005년 말 기준)



자료: ACMA(2006).

32) ACMA(2008).

〔그림 4－2〕 ACMA의 조직 구성(2008년 6월 말 현재)



자료: ACMA(2008).

한편, 인력은 증가하였는데 설립 당시('05년 7월 1일)의 인력은 523명이었으며, '06년 6월말에는 500명으로 감소하였다가 '07년 6월 말 552명, '08년 6월 말 현재 591명으로 증가했다. 인력 증원의 취지는 전문 인력 확보 차원에서 이루어졌으며 이에 따라 하위직급 보다는 중상위 직급의 증가가 두드러졌다.[33] 부서별로는 주파수 관리를 담당하는 부서의 규모 확대와 콘텐츠 관련 조사・민원 부서의 신설에 따른 증가에서 기인한다.

33) EL1 직급(Executive Level 1: 우리나라의 방송통신위원회 계장～과장급과 유사)과 ACMA6 직급의 증가(우리나라의 방송통신위원회 7～6급과 유사)가 두드러졌다.

〈표 4－3〉 ACMA의 인력 총원 변화 추이

	2005. 7. 1	2006. 6. 30	2007. 6. 30	2008. 6. 30
인력 총원	523	500	552	591

자료: ACMA(2006, 2007, 2008).

2. ACMA의 예산 변화

ACMA의 예산은 기본적으로 의회의 승인을 받도록 되어 있다. 최소 설립당시의 회계연도('05～'06)에는 약 7,286만 호주 달러였으며 2007～8년 기간에는 약 9,723만 호주 달러로 크게 증가했다. 한편, 운영 수입(수수료 및 경매대금 등의 수입)은 '05년 7억 3,483만 호주 달러였고 '08년에는 7억 384만 호주 달러로 다소 감소했다.

〈표 4－4〉 ACMA의 예산 및 수입 변화 추이

	2005～6	2006～7	2007～8
ACMA 예산	7,286	8,209	9,723
1인당 예산	14.57	14.87	16.45
ACMA 수입	73,483	69,172	70,384

출처: ACMA Annual Report 각 호.

ACMA의 수입에서 가장 많은 비중을 차지하는 것은 자원 배분에서 오는 수입으로 주파수 경매, 번호자원 경매 수입, 기기면허(Apparatus license) 수입, 방송면허(Broadcasting license) 수입이 이에 포함되며 전체 수입에서 차지하는 비중은 약 70% 수준이다. 이 외에 행정 수수료적(비용 충당)인 성격을 가는 수입(면허 발급 수수료 등)이 약 6%, 과태료 등의 수입이 24%의 비중을 보이고 있다.[34)]

ACMA의 인력 당 예산은 지속적으로 증가했는데 설립 당시에는 14만 5천 호주 달러 수준에서 2008년 현재 16만 5천 호주 달러로 증가했다. 이러한 증가의 원인은

34) 2007～8 회계연도 기준

인건비(급여 등)의 상승에 기인하는 것으로 나타났다.[35)]

향후 ACMA의 예산은 감소할 것으로 보이는데, 이는 현재 집권당인 노동당의 방향이기도 하다. ACMA 통합 당시 자유당은 수평적 통합 외에 통합에 따른 조직 안정화를 조속히 하기 위하여 수평적 합보다 다소 높은 수준의 예산을 배정한 바 있었으나, 이에 대해 노동당은 ACA와 ABA의 통합과 동시에 조직개편과 슬림화로 4년간 약 7,500만 호주달러의 예산을 절감시킬 수 있다고 주장하여 예산 삭감을 추진한 바 있었다.[36)] 향후 2008～9년의 예산이 어떻게 편성될 지는 확실치 않으나 호주의 경기침체와 노동당의 정책 목표에 따라 예산은 다소 감소할 수 있을 것으로 보인다.

3. ACMA의 정책 발의 및 집행 성과

ACMA가 규제기관으로써 핵심 성과는 정책 발의 및 집행 성과를 통해 살펴볼 수 있다. 우선 정책성과는 ACMA가 발의한 법안 수를 통해 판단할 수 있는데 2005～6년 동안 ACMA에서 제출한 관련 법제도 개정안 발의 수는 총 30건이었다. 이 중에서 방송 관련 제도 개선 안은 6건이었으며, 전파 관련 4건, ACMA의 역할 및 기능 관련 8건, 콘텐츠 및 이용자 보호 관련 4건, 통신 관련 8건이었다. 또한 ACMA가 제정한 지침 또는 제재 건수는 총 56건이었다. 상업방송(TV) 관련 콘텐츠 규제 건수는 총 85건이었다. 한편 ACMA의 기능 및 집행과 관련된 성과는 위원회의 총 21건, Carrier License 허가 심사 및 면허 부여 34건, 신규 기기면허(Apparatus license: 한국의 무선국 면허와 유사) 발급건수 10,485건, 방송국(무선국) 면허 5건, 재전송 면허 213건 등을 신규로 발급하였다.

2007～8년의 기간 동안 ACMA에서 제출한 관련 법제도 개정안 발의 수는 총 53건으로 과거에 비해 크게 증가하였다. 이 중에서 13건이 방송 및 콘텐츠, 소비자 보

35) ACMA Annual Report 각호와 ACMA Salary Table 각호를 비교하여 재구성
36) 그러나 자유당은 노동당의 주장을 거부하고 ACMA 통합과정에서 원안대로 확대된 조직 및 예산을 편성하여 관철하였다.

호와 관련된 법안들이었다. 또한 ACMA가 제정한 지침(instrument) 또는 제재 건수는 총 54건으로 전년도와 유사한 수준이었다. 한편, 방송국(무선국) 면허 28건, 재전송 면허 115건 등을 신규로 발급하였으며 60건의 콘텐츠 관련 규제가 적용된 바 있다. 이 외에 총 9건의 주요 정책 연구 및 조사사업이 수행되었고 27회의 위원회의가 소집되어 주요 의사가 결정되었다.

2005년부터 2008년까지의 주요 ACMA 규제 및 집행 성과 추이는 큰 변화가 없었다. 다만, 호주의 통신 및 방송시장의 성장에 따라 면허 부여 건수가 증가했고 관련 법령들의 개정안 발의 건수가 증가했다. 현재로써는 ACMA의 정책 성과를 평가하기에는 다소 이른 감이 있으나 조직 구성, 인력 수 등의 증가 추세를 비추어보면 ACMA의 기구 효율성 자체가 크게 증가했다고 보기에는 무리가 있다고 판단된다.

제 4 절 ACMA와 타부처와의 관계설정 및 역할분담 체계

1. ACMA의 내각 내 위상

ACMA는 DBCDE의 산하 위원회로써 호주 수상의 직속 기관은 아니며 또한 지위 자체가 정부부처보다는 하위에 위치한다. 또한 ACMA의 위원장이 DBCDE의 장관이 사실상 임명하는 구조로써 호주와 같은 의원내각제 하에서는 해당 기관의 지위와 위상, 역할이 크게 제약된다. 즉, 선출직으로 구성되는 내각과 달리 ACMA는 임명직으로 구성되기 때문에 자연스럽게 정책 기능이 없고 규제 및 감시 기능만 존재하게 된다.[37)]

이와 같은 배경에는 DCITA가 애초에 마련한 ACA-ABA 통합안에 근거하는데, 이 안에서 ACA와 ABA의 시장조사, 감시, 보고, 그리고 면허부여, 주파수 관리기능 만을

37) 2004년부터 2007년까지 DCITA의 장관으로 역임한 Hon Helen Coonan이 ACMA의 위상에 대해 '정부는 선거를 통해 조직이 되며,(어떤 정책에 대해) 설명하고 해명할 의무가 있다. 어떤 정부의 행위나 정책에 대해 비판하는 것은 당연한 민주적 권리이지만, 선거로 인해서 조직된 기관인 아닌 규제기관은 정책을 수립하면 안된다'라고 언급한 바 있다(출처: Helen Coonan의 2005년 5월 11일 기자간담회).

통합된 규제기관에 부여하는 것으로 작성이 되었다. 즉, 애초 ACA와 ABA의 기능에는 '관리' 및 '규제'의 기능이 부여되어 있었으나 ACMA에는 이 기능들이 '조사' 및 '보고'로 축소된 것이다. 또한 통신 및 방송용 주파수 계획의 수립 및 분배 계획수립 기능이 ACMA에서는 단지 주파수 사용에 대한 면허관리와 주파수 계획 및 사용에 대한 '자문' 및 '보고'로 역시 축소되었다. 다시 말하면 통신 및 방송사업자들의 면허와 관련된 사항(면허부여, 갱신, 정지, 취소, 집행) 만 기존의 기능을 유지할 뿐 이용자보호, 사업자들의 면허조건 위반에 대한 감독 및 제재조치 등의 기능은 빠진 것이다.

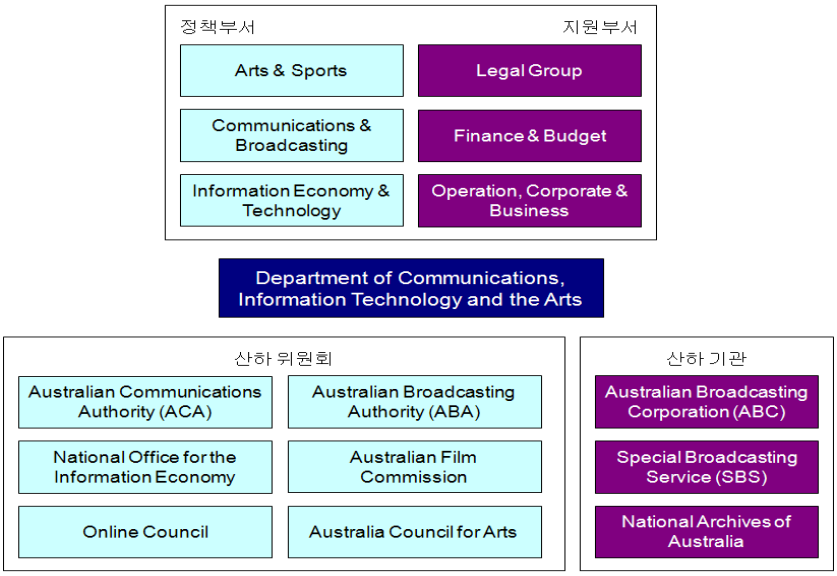
설립 당시(2005년 3월 10일에 있었던) 상원 청문회에서는 총 18개의 권고사항을 발표하였는데, 그 중 핵심이 'ACMA의 권한과 구속력을 강화시키도록' 하는 것이었다. 당시 상원 소위원회 의장이었던 민주당의 상원의원 John Cherry는 DCITA의 방안과 법안에 대해서 'ACA, ABA 통합을 위한 기술적인 이슈(통합의 세부적 이슈들을 뜻 함)는 잘 마련되었으나, 시장내 대형 사업자들을 상대하거나 사용자들의 수요를 충족시키는 데에는 부족하다'라는 견해를 표명하였다. '그러므로 정부는 새로이 설립되는 규제기관에(사업자들과 소비자 수요충족을 위하여) 보다 강화된 권한과 구속력을(입법권) 부여하도록' 권고하였다. 하지만 이에 대해서 정부는 거부의사를 분명히 했는데, 요지는 첫째, 정책기능과 규제기능을 분리하여 ACMA는 규제기능만 가지도록 하고, 둘째, 규제기능 중 집행기능은 축소하고 조사 및 보고기능을 강화하도록 하며, 셋째, Ofcom 모델은 고려대상이 아님을 주장하였다. 이와 관련하여 DCITA 장관이었던 Helen Coonan은 '정책 개발은 정부가 지속적으로 주도해야 하고, 규제기관에 준정책(Quasi-policy) 기능을 부여하는 것은 바람직하지 않다'라고 언급하였으며 나아가 'Ofcom식 통합모형은 관심이 있긴 하나, 고려 대상은 아니다'라고 하여 ACMA는 산하 기관의 성격을 가짐과 동시에 역할 및 위상에서 제약을 부여하였다. 결론적으로 ACMA는 내각(정부) 내에서 정부부처의 산하 위원회로 제한된 위상 및 역할을 가지고 있으며, 주무 부서(DCITA 및 DBCDE)의 위상 및 역할에 따라 일정 부분 종속되는 형태를 가지고 있다.

2. ACMA와 주무부처(DBCDE)의 관계 및 역할 분담

ACMA는 주무부처(구 DCITA 및 DBCDE)의 역할 및 기능에 따라 일정 부분 종속되는데, ACMA와 주무부처와의 관계 및 역할 분담을 살펴보기 위해서는 주무부처의 역할 및 기능이 어떻게 변화했는지를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

구 DCITA는 통신과 방송 및 문화 체육을 관할하던 부서로써 해당 부문에 대한 정책의 입안, 발의, 집행, 진흥을 주요 기능으로 수행하고 있었다. 아래 그림의 ABA와 ACA가 통합되어 DCITA 산하 위원회로 ACMA가 재탄생하게 된 것이었는데 2007년 12월 호주의 신임 수상 및 내각에서 방송통신 부문의 집중적인 진흥과 육성을 위해 문화・체육 부문을 분리하여 DEWHA로 이관시키고, 정보통신 및 방송 부문 외에 기존 상무부와 Online and Communications Council에서 관할하던 전자상거래, 디지털 경제, 정보화 부문을 모두 통합하여 순수한 정보통신 및 방송부문을 총괄하는 독임제 부처로 확대 개편했다.

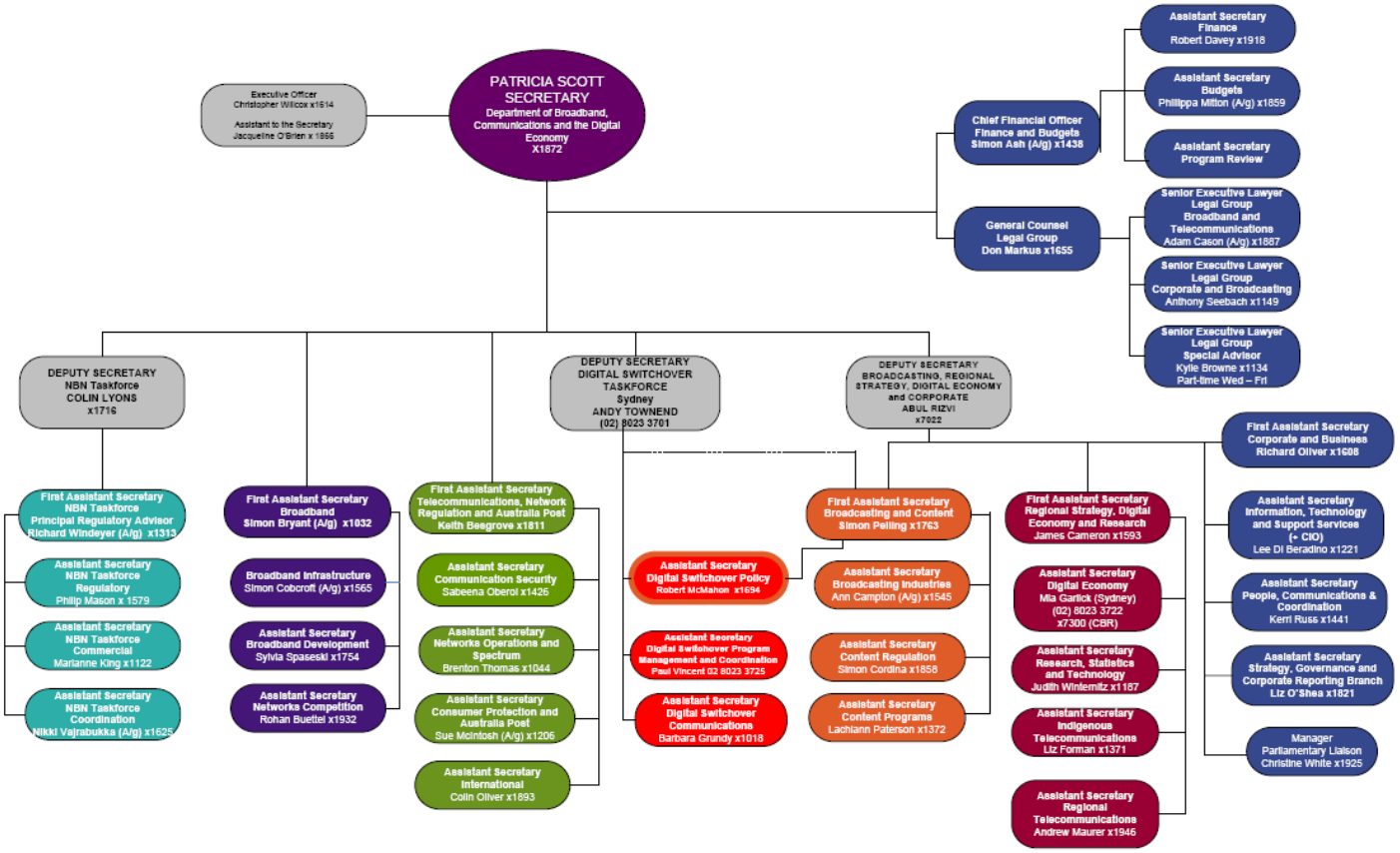
〔그림 4－3〕 구)DCITA 조직도



기존의 DCITA에서 관할하던 방송, 통신, 전파 부문에 대해서는 DBCDE로 그대로 재편성되었기 때문에 DBCDE의 방송통신 부문에 대한 실질적인 역할 변화는 없었다. 따라서 문화 및 체육 관련 위원회를 제외한 기존 위원회들(ACMA 등)과 산하기관(ABC 및 SBS 공영 지상파 방송사) 역시 DBCDE로 그대로 이관되었다. 따라서 기존 ACMA의 기능 및 역할 역시 큰 변화가 없었으며, 주무 부처와의 역할 분담(정책기능과 규제기능의 분담) 역시 기존 체제 그대로 유지되어 재편성된 것이다.

따라서 DBCDE는 과거와 유사하게 정책의 수립, 발의, 집행, 평가 기능을 갖고 ACMA는 규제기관으로써 감시, 조사, 보고, 면허 부여, 번호 관리, 주파수 관리 등의 기능을 수행하는 것으로 역할이 분리되어 있다. 현재에도 ACMA를 독립된 위원회로 분리하여 운영해야 한다는 주장이 대두되고 있으나, 향후 이러한 체제는 당분간 유지될 것으로 보인다. 즉, 현재 호주의 방송통신 부문이 타 부문과 달리 현 내각들어 진흥 및 육성에 초점이 맞춰져 있기 때문에 별도의 강력한 진흥 및 정책 기관을 두고, 산하에 위원회가 운영되는 것이 바람직하다는 주장이 더 강하다.

〔그림 4－4〕 현)DBCDE 조직도



제 5 장 일본 총무성

제 1 절 방송통신 융합정책의 추진과정과 총무성의 전략

1. 추진과정과 전략

전쟁전의 전신법과 무선전신법 중심의 방송통신법제는 전후 방송(주로 라디오방송)과 통신(전보・전화)이라는 서비스 구분 및 유선과 무선이라는 물리적 구분에 의거한 서비스관계법제(방송법, 공중전기통신법, 유선방송업무의 운용의 규정(規正)에 관한 법률)과 설비관계법제(유선전기통신법, 전파법)로 재편되었는데, 제정당시 서비스관계법은 일본전신전화공사와 NHK중심의 규율로 되어 있었다.[38] 그 후 CATV에 의한 난시청 해소에 대한 요망이 높아짐에 따라 1972년에 유선텔레비전방송법이 제정되고, 전술한 1984년의 통신자유화의 일환으로 통신서비스법제는 전기통신사업법(일부 NTT법)으로 이관된다.

한편 1980년대 이후 방송통신융합 현상이 점진적으로 나타남에 따라 우정성・총무성은 기존의 방송통신법제의 큰 틀은 유지하면서도 단계적으로 방송통신융합 현상을 추인하고 담아내는 일련의 법제적・정책적 대응을 해왔다. 주요 대응책으로는 수위탁방송제도의 도입, 방송과 통신의 중간영역에 대한 개념정리, 전기통신역무이용방송법 제정, 통신방송 융합기술의 개발촉진에 관한 법률 제정, 통신방송분야의 개혁 로드맵 책정 등을 들 수 있다. 이하에서는 이들 대응책을 중심으로 방송통신융합 정책의 추이를 시계열적으로 살펴보기로 한다.

---

38) 通信・放送の總合的な法体系に關する研究會,「通信・放送の總合的な法体系に關する研究會　中間取りまとめ」(2007年6月19日), p.1.

가. 수위탁방송제도의 도입

우정성은 1980년대 후반부터 제기된 위성의 유효한 활용을 검토하기 위해 1988년 8월에 '통신과 방송의 경계영역적 서비스에 관한 연구회'를 발족하여, CS(통신위성)에 의한 방송서비스의 법체계와 규율방식을 검토하게 된다. 동 연구회는 검토를 거쳐 CS를 사용해도 '불특정다수가 동시에 직접 수신'하는 서비스는 통신이 아니라 방송으로 구분해야 한다고 하고, 그 서비스는 '프로그램을 편집하는 자'와 '설비를 지배하고 관리운영하는 자'로 나누어 행하는 것이 바람직하다는 취지의 중간보고(1989년 2월)를 내놓았다. 일본의 방송제도는 전통적으로 무선국의 소유자가 방송서비스를 행하는 이른바 '하드(인프라)와 소프트(콘텐츠)의 일치'가 원칙이나, 동 연구회의 중간보고를 토대로 1989년 6월에 CS에 의한 방송을 가능케 하기 위해 방송법과 전파법이 개정되어 수위탁방송제도가 도입됨으로써 '하드와 소프트의 분리'가 예외적으로 인정되게 되었다.

수위탁방송제도에 따르면, CS방송은 이전과 같이 방송 소프트 제공자(위탁방송사업자)가 스스로 방송무선국의 면허를 취득하여 사업을 하는 것이 아니라 통신위성의 중계국을 통신위성사업자(수탁방송사업자)로부터 임차하여 방송서비스를 제공는 방식으로, 양 사업자는 종래의 전파법과 방송법의 적용을 받되 프로그램을 제작・공급하는 사업자인 위탁방송사업자에는 우정대신(현 총무대신)에 의한 인정(방송법 제52조의 13)을, 통신위성을 사용하여 방송을 송신하는 설비소유자인 수탁방송사업자에는 지상파 방송사업자와 동일한 우정대신에 의한 허가를 요하고 있다(전파법 제4조). 위탁방송사업자와 수탁방송사업자를 분리하는 획기적인 본 제도는 방송과 통신의 중간영역적 서비스에 대한 제도정비의 시발로, 그 후 2001년 12월 개시된 BS 디지털방송에도 적용되고 있다. 방송의 '하드와 소프트의 분리'는 후술하는 전기통신역무이용방송법의 제정으로 보다 뚜렷해진다

2008년 12월 현재 위탁방송사업자는 동경 110도CS위탁방송사업자(12사), 동경124・128 도 CS위탁방송사업자(44사), BS위탁방송사업자(66사) 등으로 구성되어 있

으며, 수탁방송사업자는 CS 방송 등의 수탁방송업무를 수행하는 스카파JAST와 BS 방송의 수탁방송업무를 수행하는 NHK와 민방 각사가 출자해서 만든 B-SAT(방송위성 시스템)이 있다.

나. 방송과 통신의 중간영역에 대한 개념정리

우정대신의 사적 간담회로 설치되어 1994년 이후 방송통신의 미래상을 검토해온 '21세기를 향한 통신방송의 융합에 관한 간담회'가 1996년 6월 7일, '정보환경의 변화와 통신방송의 융합배경과 논점－사회경제 구조변화와 정보통신사업의 전망'이라는 타이틀로 최종보고서를 발표했다. 동 보고서는 통신위성에 의한 다채널화와 인터넷, CATV망을 이용한 전화서비스의 연구 등으로 종래의 틀을 넘은 방송과 통신이 진척되고 있음을 지적하고, 전통적인 방송과 통신의 개념을 답습하면서도 양자의 중간영역에 대해 '공연성을 갖는 통신'과 '한정성을 갖는 방송'이라는 새로운 개념을 제시했다. 전통적으로 통신은 헌법상 '통신의 비밀'을 규율원칙으로 하기 때문에 '공연성'과 양립될 수 없으나 '통신의 비밀'이라는 규율원칙만으로는 현실적으로 통신의 세계에 공연성을 내포하는 새로운 정보서비스(인터넷상의 홈페이지나 게시판 등)에 대응할 수 없다는 인식으로부터 '공연성을 갖는 통신'의 개념이 제시되고, 한편 방송은 전통적으로 서비스의 공중에 대한 '공연성'을 규율의 대원칙으로 삼아왔으나 서비스가 향유가능한 수신자가 한정되는 전문채널(CS방송 등) 등의 등장으로 인해 '한정성을 갖는 방송'의 개념이 제시된 것이다.[39)]

이어 우정성은 1997년 12월 18일 방송통신의 중간영역적인 새로운 서비스에 대하여 구체적이고 명확한 기준을 설정하여 방송과 통신의 구분을 명확히 함으로써 통신위성에 의한 사업촉진에 기여함을 목적으로, '통신위성을 이용한 통신방송의 중간영역적인 새로운 서비스에 관한 통신과 방송의 구분에 관한 가이드라인'을 공표했다. 동 가이드라인은 특정 서비스가 방송인가 통신인가의 구별에 있어서 그 상대방이 '공

39) 菅谷實(1997), "情報サービスの融合", 菅谷實・清原慶子編,『通信・放送の融合―その理念と制度変容』, 日本評論社, pp.17～18.

중(불특정 다수)'인가의 여부가 중요하다고 전제하고, 판단기준으로서 ①송신자와 수신자간의 유대관계의 강도, 수신자에 있어서 속성의 강도, ②통신의 사항(①을 전제로 하는가의 여부), ③정보전달방식의 비닉성, ④수신기의 관리, ⑤광고의 유무를 제시하고 있다(직접적인 판단기준①②, 간접적인 판단기준③～⑤).[40] 그 후 우정성은 특정 회원 한정 정보송신 서비스에 관한 취급을 명확히 할 필요성으로부터 동 가이드라인을 개정하여 통신으로 분류되는 유형을 추가했다(2001년 12월 26일).[41]

한편 우정성은 전술한 '21세기를 향한 통신방송의 융합에 관한 간담회'에서 제시된 논점과 향후의 방송통신의 전개를 시야에 둔 구체적인 대응책을 종합적으로 검토하기 위해 1996년 10월, 외부 전문가와 방송통신사업자 등으로 구성된 '통신방송의 융합과 전개를 생각하는 간담회'를 설치했다. 동 간담회는 검토를 거쳐1998년 5월, 방송과 통신의 중간영역적 서비스의 규율방식과 관련하여 방송통신법제의 전체적인 조율보다는 방송과 통신의 구체적이고 개별적인 융합현실에 의거한 법제조율이 바람직하다는 취지의 보고서를 공표했다.

그리고 방송사업자의 통신네트워크 이용을 검토하기 위해 우정성에 설치된 외부 전문가로 구성된 '통신 네트워크의 방송사업에로의 이용에 관한 연구회'가1998년 2월 9일, NTT 등의 광섬유회선을 방송사업자인 CATV회사에 전면 개방할 것을 제언했다. 이를 토대로 동년 6월, CATV사업자에 의한 전기통신사업자의 FTTH이용을 인정하고, FTTH를 이용하는 CATV 시설허가와 관련하여 유선텔레비전방송법 시행

---

40) 예를 들면 ①세일즈맨 집으로의 영업정보의 전송, ②의사회나 변호사회가 그 회원에 대한 회보 등 관련정보의 전송, ③학원이 그 수강생에 대한 수업영상 등의 전송은 특정인만의 수신을 목적으로 송신하려는 송신자의 의도가 송신자의 주관뿐만 아니라 객관적으로 인정되는 행위이므로 통신으로 간주되어 방송과는 구별된다.

41) 통신으로 간주되는 기존의 유형 이외에 백화점이 그 카드회원만에 대한 회보 등 회원정보의 전송, 렌털회사가 그 회원만에 대한 회보 등 회원정보의 전송, 신용카드회사가 그 카드회원만에 대한 회보 등 회원정보의 전송 등이 추가되었다. 상기 유형중 정보전달방식의 비닉성 확보조치를 취할 것을 전제로 하고 있는 유형에 대해서는 당해 조치가 취해지지 않은 경우에는 방송으로 취급된다.

규칙 및 유선텔레비전방송법 관련 심사기준을 개정하는 등 관련제도가 정비되었다.

다. 전기통신역무이용방송법 정비

2000년 6월 외부의 전문가로 구성된 우정대신의 사적 간담회 '통신방송 융합시대의 정보통신정책의 상에 관한 간담회'가 발족되어 방송통신 융합시대의 정보통신정책에 관한 폭넓은 검토를 거쳐 2000년 12월 14일, '통신방송융합 서비스의 건전한 발전을 향해'라는 타이틀의 중간정리를 내놓았다. 이에 따르면 ① 하드와 소프트의 분리를 한층 강화하는 제도정비, ② 최첨단의 방송통신 융합 서비스를 개발지원하는 제도정비, ③ 위법・유해정보의 유통에 대한 대응 등 정부로서 신속히 대응해야 할 제도적 대응 등의 제언을 담고 있다. 특히 ① 에 대한 입법조치로 2001년 6월, 전기통신회선의 광대역화에 힙입은 방송과 통신의 전송로 융합의 진전에 따라 CS방송 및 CATV의 설비이용의 규제완화를 꾀하기 위해 전기통신설비를 이용한 방송을 제도적으로 가능케 하는 전기통신역무이용방송법이 제정되었다.

구체적으로는 종래의 인터넷을 매개체로 서비스를 행하는 제2종 통신사업자 중 방송사업을 겸하는 자를 새롭게 방송사업자로 인정하고, 종래의 유선방송사업자에 대한 진입규제를 허가제에서 등록제로 완화시키고(제3조 제1항), 양자를 전기통신역무이용방송사업자(위성역무이용방송사업자, 유선역무이용방송사업자)로 칭하여 일종의 방송사업자로 간주하게 된 것이다(제2조). 광대역이 방송의 인프라로서 승인되어 일정 요건 하에서 인터넷이라는 통신 인프라를 이용한 방송을 용인한 점에서 방송통신의 전송로 융합현실을 반영한 것이다.

전술한 CS방송의 수위탁방송제도는 방송용의 주파수에 대해서는 총무성이 지정하여 수탁방송사업자의 위성중계기를 방송용과 통신용으로 분리하고, 위탁방송사업자에 대해서는 방송용 주파수의 허용한도와 관련하여 비교심사를 행하고 외자규제를 적용해왔다. 그러나 동법은 위성사업자가 수요에 따라 방송용과 통신용에 탄력적으로 설비를 제공할 수 있게 하고 일정한 적격성을 갖추면 등록만으로 진입을

허용하고 있다(비교심사 및 외자규제 철폐). 그리고 이전까지는 유선방송사업자는 원칙상 스스로 하드를 보유하는 것이 면허취득의 조건이었으나, 동법의 제정으로 인프라를 전기통신사업자로부터 임차한 위에 소프트를 준비하면 방송을 행할 수 있게 되었다. 즉 위성방송분야의 수위탁방송제도에 의한 하드와 소프트의 분리와 같이 유선방송분야에도 규제완화가 도입됨으로써, 스스로 거액의 인프라 투자를 하지 않고도 사업을 할 수 있게 된 것이다.[42)]

이처럼 동경 110도 CS방송을 제외한 CS방송의 위탁방송과 CATV가 NTT 등의 광섬유회선, JSAT 등의 통신회선을 이용하는 전기통신역무이용방송으로서의 지위를 부여받아 총무성에 의한 면허가 아닌 일정한 적격성을 요건으로 등록만으로 방송사업을 행할 수 있게 됨으로써, 인터넷의 기본기술인 IP 방식 등을 사용하여 다채널방송을 제공하는 사업자가 늘고 있다. 2008년 12월 현재 전기통신역무이용방송사업자 수는 위성역무이용방송사업자가 54사, 유선역무이용방송사업자가 19사(이중 4사가 IP 멀티캐스트방식)가 등록되어 있다.

라. 통신방송 융합기술의 개발촉진에 관한 법률 제정

IT 전략본부는 ‘e-Japan 전략(2001년 1월)’ 및 ‘e-Japan 중점계획(2001년 3월)’을 통해 고도 정보통신 네트워크사회 형성을 위한 목표와 이를 실현하기 위해 중점적으로 실시할 필요가 있는 구체적인 시책을 제시했는데, 동 중점계획의 일환으로 동년 6월 통신방송 융합기술의 개발촉진에 관한 법률이 제정되었다(2002년 12월 개정). 동법은 독립행정법인 정보통신 연구기구에 통신방송 융합기술 개발자에 대한 지원업무를 하게 하는 조치를 강구함으로써 통신방송 융합기술을 사용하여 제공되는 전기통신역무의 보급을 꾀하여 고도 정보통신 네트워크사회의 형성에 기여하는 것을 목적으로 한다(제1조).

---

42) 西正(2004),『放送業界大再編―デジタル放送巻き起こす地殻変動』, 日本工業新聞社, pp.184～185.

동법이 정의하는 통신방송 융합기술(제2조)은 인터넷과 디지털방송이 융합한 서비스를 실현하기 위한 기반이 되는 통신방송기술로, 총무성에 따르면 수신 동기화(同期化)기술,[43] 통일 표현기술[44] 등 통신의 확실성, 개별성과 방송의 리얼타이밍성, 광역성을 연계시킬때 발생하는 정보 전달방식과 표현방식의 상이함을 흡수하여 방송과 통신 양자의 디지털화의 장점을 이용자에게 조기에 환원하고자 하는 기술로 풀이되고 있다. 이러한 컨셉하에서 정보통신 연구기구는 통신방송 융합기술 개발자에 대한 조성금의 교부, 통신방송 융합기술 개발시스템을 정비하여 통신방송 융합기술 개발자의 공동이용에 이바지 할 것 등의 업무를 수행하고 있다(제4조).

마. 전기통신사업법의 개정

전술한 바와 같이 전통적으로 정부에 의한 독점적 규제가 정당화되어 온 전기통신분야는 1984년 전기통신시장 전분야에 경쟁원리를 도입하여 일본전신전화공사를 NTT로 민영화하고 기존의 공중전기통신법을 전기통신사업법으로 대체하는 등 대대적인 개혁이 이루어졌다. 당시 전기통신사업법은 전기통신사업을 제1 전기통신사업(전기통신 회선설비를 설치하여 전기통신역무를 제공하는 사업으로 NTT, KDDI 등이 해당)과 제2 전기통신사업(제1종 전기통신사업자가 설치한 전송로 설비를 이용하여 인터넷 서버 등을 설치한 이용자에게 소프트웨어적인 서비스를 임차하는 등의 사업으로 ISP 등이 해당)으로 구분하고, 전기통신사업의 공공성에 비추어 사업참여규제, 요금・약관규제, 접속규제 등 사전규제에 역점을 두었다.

그러나 그 후 총무성은 광대역화와 IP화의 진전, 비즈니스 모델의 다양화 등 방송과 통신의 융합이 본격화되자 총무성의 자문에 대한 정보통신심의회의 'IT혁명을

43) 인터넷과 디지털방송의 시간차를 흡수하여 표시와 재생 타이밍을 조정하는 등 동일 단말에 있어서 인터넷에 의한 수신과 디지털방송에 의한 수신을 동기화하기 위한 통신방송기술.

44) 이용자에게 인터넷 및 디지털방송의 표현방식의 상이함을 의식시키지 않기 위해 동일 단말에 있어서 쌍방의 표현방식을 변환하기 위한 기술과 동일 단말에 있어서 쌍방을 통일적으로 표시하기 위한 통신방송기술.

추진하기 위한 전기통신사업의 경쟁정책의 바람직한 상에 관한 최종답신(2002년 8월 7일)'을 참고로 하여 2003년 7월, 동법의 포괄적인 개정을 단행하게 된다. 개정내용은 자기회선 소유의 유무에 의한 제1종, 제2종의 사업구분 폐지, 사업참여의 자유화(허가제에서 신고제・등록제로 완화), 요금・약관규제의 폐지에 의한 서비스제공의 원칙자유화 등 경쟁을 보다 촉진시키는 포괄적인 규제완화 조치를 담고 있으며, 이에 앞서 사업자의 고충처리 의무 등 이용자보호를 위한 제도적 장치가 마련되었다. 이로써 경쟁 룰은 기존의 사전규제형으로부터 사후규제형으로 전환되고, 사전규제는 시장지배력의 남용을 방지하기 위한 시장지배 규제 등에 한정되게 되었다.

바. 통신방송분야의 개혁 로드맵 책정

'IT 신 개혁전략(2006년 1월)'의 개시 시기와 맞물려 외부의 전문가로 구성된 총무대신의 사적 간담회 '통신방송의 바람직한 상에 관한 간담회'가 2006년 1월 총무성에 설치되어 방송과 통신 융합시대의 정보통신정책의 바람직한 상에 관한 폭넓은 논의를 거쳐 2006년 6월 6일에 최종보고서를 내놓았다. 동 보고서는 ① 방송통신사업 규제의 경직성(규제체계가 기술특성에 근거하여 엄연히 구별됨)으로 인한 방송과 통신의 융합・연계의 지연, ② 아날로그시대에 확립된 규제체계와 과도한 행정지도 등으로 자유로운 사업전개가 곤란한 방송사업 및 디지털화와 IP화 등 급속한 기술혁신을 예기하지 않은 통신규제로 인한 불충분한 경쟁상태에 있는 통신사업의 실상, ③ 방송사업자에 의한 소프트 파워의 강화 필요성, ④ NHK문제(사원들에 의한 일련한 금전스캔들로 수신료 거부가 급증)에 대한 대응과 IP시대에 적합한 공공방송의 책무인식의 필요성 등의 현상인식을 바탕으로, 2011년 단계에서 인프라가 구축(2010년 광대역 제로지역 해소, 2011년 지상파 디지털방송 이행완료)되어도 세계 최첨단의 방송통신서비스의 제공은 어렵다고 전제했다. 이에 대한 대응책으로 2011년 세계 최첨단의 방송통신 인프라가 완성될 때까지 방송통신규제를 전면적으로 개선하고, 통신사업의 공정경쟁 촉진과 방송사업자의 사업전개의 자유도 확대가 요구됨을 제시했다. 구체적으로는 ① 융합을 추진하기 위한 환경정비, ② 통신사업의 더 한층의 경쟁촉진, ③ 방송사업의 자유로운

사업전개 촉진, ④ NHK의 발본개혁을 들었다(세부내용은 〈표 5－1〉참조).

그리고 같은 시기에 여당 자민당의 전기통신조사회 산하의 소위원회 '통신방송산업 고도화 소위원회'에서도 금후의 방송과 통신의 존재방식에 대한 논의를 거쳐 2006년 6월 20일에 '금후의 방송통신의 상에 관하여'라는 보고서를 내놓았다. 동 보고서는 ① NHK관계, ② 민방, 방송전반관계, ③ 통신관계 등 크게 3분야에 대한 제언으로 구성되어 있다(세부내용은 〈표 5－1〉 참조).

그러나 이상과 같은 두 보고서의 내용은 의견차가 존재했기 때문에, 정부여당은 조율작업을 거쳐 2006년 6월 20일에 '통신방송의 바람직한 상에 관한 정부여당합의'를 도출했다. 합의내용은 ① 융합관련, ② 통신관련, ③ 방송관련, ④ NHK관련의 4분야로 구성되어 있다(세부내용은 〈표 5－1〉 참조). 이를 토대로 동년 6월 26일 '2011년의 완전 디지털 원년'에 완성하는 세계 최첨단의 통신방송 인프라를 활용한 다양한 서비스를 실현하며 통신방송분야의 개혁을 추진하는 내용을 경제성장 전략 대강(大綱)에 담고, 동년 7월 7일에는 세계상황을 부감해가면서 방송통신분야 개혁을 추진한다는 '경제재정 운용과 구조개혁에 관한 기본방침 2006'이 각의(閣議)결정되었다. 동 각의결정에 따라 동년 9월 1일 '통신방송분야의 개혁에 관한 공정(工程) 프로그램'이 책정되었다.

〈표 5－1〉 방송통신제도개혁 논의 비교

	'통신방송의 바람직한 상에 관한 간담회' 보고서	'통신방송산업 고도화 소위원회' 보고서	'통신방송의 바람직한 상에 관한 정부여당합의'
① 융합에 입각한 환경정비			
통신"E방송의 법체계	2010년까지 기간방송 개념의 유지와 방송규율의 확보를 전제로 전송/플랫폼/콘텐츠의 레이어(layer) 구분의 법체계로 할 것	하드·소프트 일치원칙은 긴급재난시의 신속·적확한 정보제공에 필요 불가결하므로 견지할 것	종합적인 법체계는 기간방송의 개념유지를 전제로 조속히 검토에 착수하여 2010년까지 결론을 얻음

	‘통신방송의 바람직한 상에 관한 간담회’ 보고서	‘통신방송산업 고도화 소위원회’ 보고서	‘통신방송의 바람직한 상에 관한 정부여당합의’
IP멀티 캐스트방송의 저작권법상의 취급	저작권법상으로도 방송으로 취급되도록 조속히 대응할 것	지상파 디지털방송의 재송신에 대해서는 저작권법상으로도 방송으로 취급되도록 조속히 대응할 것	–
기술개발	표준화 방식을 근본적으로 개선할 것 NHK와 NTT의 연구개발의무 규정을 조속히 개선할 것	NHK의 연구개발은 금후도 필요하나 민간과의 연계를 염두에 두고 예를 들면 자회사화 등도 검토할 것	–
② 통신사업			
NTT의 조직문제	조속히 NTT동·서의 액세스망의 기능분리를 철저히 하고 NTT동·서의 업무범위 규제를 현행법의 틀내에서 완화 할 것 NTT동·서의 업무범위 규제철폐, 주식회사의 폐지·자본분리를 2010년에 행할 것을 염두에 두고 필요한 검토를 신속히 개시하며 자본분리 후의 NTT동·서의 합병은 NTT동·서의 불가결성이 해소되지 않는 한 인정해서는 안 됨	NTT의 조직문제는 졸속한 결론을 내려서는 안 됨 광대역의 보급상황과 NTT의 중기 경영전략동향 등을 살펴 2010년경에 관계법령의 개정을 검토할 것 그동안은 통신망의 개방 등 행위규칙에 의해 대응하는 것이 적당함	통신망의 개방 등 필요한 공정경쟁 룰의 정비를 꾀함 NTT의 조직문제는 광대역의 보급상황과 중기 경영전략동향 등을 살펴 2010년 시점에서 검토하여 그 후 신속한 결론을 얻음
③ 방송사업			
지상파 디지털방송의 IP multicast에 의한 재송신	기본적으로는 재송신에 지역 한정을 두어서는 안 됨 단 행정이 그 판단에 적극적으로 관여하는 것은 적당하지 않음	방송구역 외의 재송신은 저작권, 방송권, 현역 면허제도와의 관계 등의 문제가 해결되지 않는 한 실시는 곤란함 현역 면허제도 원칙은 유지할 것	–
매스 미디어 집중배제 원칙[45]	지주회사 방식, 키국의 로컬국에 대한 출자 등 자유도가 높은 형태로 조속히 완화할 것	순수 주식회사, 직접 출자에 의한 그룹경영이 가능하도록 완화하는 것이 적당함	자유도가 높은 형태로 조속히 완화함

45) 방송을 할 수 있는 기회를 가능한 한 많은 자에게 확보하는 것을 통해 표현의 자유를 가능한 한 많은 자가 향유할 수 있도록 정한 방송보급 기준계획(방송법 제2

	‘통신방송의 바람직한 상에 관한 간담회’ 보고서	‘통신방송산업 고도화 소위원회’ 보고서	‘통신방송의 바람직한 상에 관한 정부여당합의’
할당된 주파수의 활용	지상파 디지털방송사업자가 대역압축기술의 진보에 의해 할당된 주파수 대역에 미이용 부분이 발생한 경우에는 그 유효활용을 인정할 것	–	–
콘텐츠 유통환경	방송사업자에 의한 외부조달의 증대노력을 기대하며 콘텐츠시장 형성과 그 공정성의 유지를 기해야 함 중립적인 기관에 의한 거래감독 등이 필요함	–	방송사업자에 의한 외부조달 증대노력을 기대함 콘텐츠시장 형성을 추진함
④ NHK개혁			
채널 수	2011년까지 난시청대책 이외의 BS채널, FM라디오를 삭감할 것	역할을 충분히 검증하여 역할을 마친 것은 삭감을 검토해야 함 지상파, 난시청대책의 BS채널은 최저한 유지할 것	삭감은 난시청대책 이외의 BS채널을 대상으로 충분히 검토 할 것
조직	오락·스포츠 제작부분을 본체로부터 분리하고 자회사에서 행할 것 지상파의 디지털 완료 후 전송부문의 자회사화 또는 최저한 회계분리를 행할 것 자회사의 정리통합, 본체와의 관계를 근본적으로 개선할 것	특수법인을 유지하는 것이 적당함 양질의 오락을 포함한 다양하고 질 높은 종합적인 방송을 할 것 자회사의 정보공개를 추진하여 업무내용의 개혁과 통폐합을 할 것 본체업무의 안이한 자회사화는 신중하게 할 것	자회사 전체의 정리"E통합을 꾀할 것을 전제로 오락·스포츠 제작부문의 일부를 분리하여 자회사가 행할 것을 검토함 전송부문의 회계준별 등을 행함
프로그램 아카이브	광대역상에서 유료이용을 가능케 할 것(당해 사업을 행하는 부문은 자회사화 또는 회계분리를 행할 것)	인터넷을 통해 시청할 수 있도록NHK의 본격적인 인터넷 이용을 가능케 할 것	광대역에서의 유료공개를 가능케 하기 위해 필요한 대응을 함

조의 2)에 따라 책정된 총무성령 방송국 개설의 근본적인 기준 제9조의 취지로, 복수 방송국 지배금비 및 신문, 라디오, 텔레비전의 언론관련 3사업 겸영의 원칙적 금지를 내용으로 한다.

	‘통신방송의 바람직한 상에 관한 간담회’ 보고서	‘통신방송산업 고도화 소위원회’ 보고서	‘통신방송의 바람직한 상에 관한 정부여당합의’
국제방송	외국인을 위한 텔레비전 국제방송을 조기에 개시할 것 실현 주체로서 NHK의 자회사를 설립하여 민간출자도 적극적으로 수용할 것 운영재원으로서 재정지원도 검토할 것	현재의 텔레비전 국제방송의 영어화율을 높일 것 외국인을 위한 새로운 국제방송의 창설을 검토해야 하며 필요한 국비투입의 검토도 필요함	외국인을 위한 텔레비전 국제방송을 조기에 개시함 NHK의 자회사를 설립하여 민간출자도 적극적으로 수용함 필요한 국비를 투입함
거버넌스	경영위원회가 감독의 중핵이 되도록 근본적인 개혁이 불가결함 일부 위원의 상근화, 사무국의 근본적인 개혁, 경영위원회 내부에 컴플라이언스(법령준수) 조직을 설치하고 경영위원의 멤버구성 등의 재검토 등의 조치를 가급적 조속히 강구할 것	경영위원회에 의한 감독기능을 강화함 일부 위원의 상근화, 지구 대표위원 정수의 삭감을 검토해야 함 컴플라이언스 철저를 위해 외부 전문가를 중심으로 한 상설 제3자 기관을 설치함	경영위원회의 근본적인 개혁 일부 위원의 상근화, 사무국의 근본적인 개혁, 컴플라이언스 조직의 설치, 멤버구성 등의 재검토 등을 조속히 행하여 조치함
수신료제도	조직의 슬림화, 징수 코스트의 삭감 등으로 수신료를 대폭 인하함 NHK재생에 대한 국민의 이해를 전제로 수신료 지불을 의무화할 것 필요하다면 벌칙도 검토할 것	스크럼블화, 광고방송 해금은 피할 것 지불의무화, 외부정보 활용의 판단은 2007년 3월경에 함 충분한 효과가 나타나지 않는 경우, 장래적 과제로서 강제징수나 벌칙 도입도 검토할 것	인하, 지불의무, 외부정보 활용에 관한 검토를 조속히 행하여 필요한 조치를 취하고 필요하다면 벌칙화도 검토함

자료: 國立國會図書館(2006), “通信・放送政策の課題—「通信・放送の在り方に關する懇談會」をめぐって— ” ,『ISSUE BRIEF』, No.551, p.12 재구성.

사. ICT전략

방송과 통신 융합정책 그 자체는 아니나 넓은 의미에서는 이 문제를 포함한 포괄적인 정보통신기술정책, 즉 ICT정책이 2004년 이후 ‘e-Japan 전략’에 이은 ‘u-Japan 정책’[46]하에서 유비쿼터스사회의 실현을 위한 국가의 중요한 전략으로 민관연계에

의해 대국적으로 전개되어 왔다. 비교적 단기간에 고속 광대역 인터넷환경을 포함한 네크워크 인프라가 정비된 것도 이 때문이다. ICT정책은 고령화사회에 대한 대응, 안전・안심하는 사회확립, 지구환경문제의 해결, 작은 정부의 실현, 산업경쟁력 강화 등의 중점과제하에서 다방면에서 전략적으로 접근되고 있다.

이와 관련하여 세계 최첨단의 정보통신기반을 활용함으로써 성장력강화로 결실될 수 있는 정책을 폭넓은 견지에서 전략적으로 검토하기 위해 2008년 2월 총무성에 설치되었던 'ICT 성장력 간담회'의 논의가 주목된다. 동 간담회는 2011년의 완전 디지털 원년 이후의 사회를 염두에 두고 ① 일본의 정보통신사회 및 'u-Japan 정책'의 현상 평가, ② 2011년의 지상파 디지털방송 이후에 추구해야 할 사회의 이상상, ③ ICT에 의한 새로운 성장전략의 상('u-Japan 정책'의 개선), ④ 성장력강화를 향한 긴급적 대응 등을 검토하여, 2008년 7월 3일 최종보고서를 공표했다. 동 보고서는 'xICT비전'이라는 타이틀(ICT를 곱셈한다는 의미)하에서 'e(전자화)'의 세계에서 'u(유비쿼터스)'의 세계로 진행되고 있는 가운데 ICT이용의 심화를 통해 재생한다는 개혁이념을 제시하고 있다. 즉 'xIC'의 이념을 기본으로 모든 산업・지역과 ICT의 융합 등 ICT에 의한 성장력강화를 팩키지한 'ICT 성장력 강화 플랜'의 책정을 제언하고 있다.

2. 방송통신 융합정책의 평가

이상과 같이 일본정부는 1980년대 말 수위탁방송제도의 도입을 시발로 방송통신융합 현상에 조응하는 단계적인 방송통신융합 법제・정책을 전개해 왔다. 여기에서

---

46) 2010년의 세계 최첨단의 'ICT국가'를 목표로, '기반', '이활용(利活用)', '이용환경'의 3지주를 정책 팩키지로 책정하여 ① 정보통신기반을 '광대역에서 유비쿼터스로' 발전시키고, ② ICT이활용을 '전자화촉진에서 과제해결로' 진화시켜, ③ 이용환경 정비에 있어서 '안심・안전의 근본적 강화'를 도모하는 것으로 하고, 구체적으로 각각 2010년까지 ① '국민 100%가 고속 또는 초고속 네트워크를 이용가능한 사회', '국민 80%가ICT는 과제해결에 도움이 된다고 평가하는 사회', '국민 80%가ICT에 안심감을 얻을 수 있는 사회'를 정책목표로 설정하고 있다.

는 약 20년 전부터 전개된 일련의 방송통신융합 법제・정책에서 드러난 특징과 성과 및 문제점을 짚어보기로 한다.

가. 방송통신 융합정책의 특징과 성과

우선 일련의 방송통신융합 법제・정책의 특징은 첫째, 1980년대 이후 나타나기 시작한 방송통신융합 현상을 단계적으로 반영해왔다. 즉 방송의 디지털화와 인터넷망의 광대역화에 따른 방송과 통신의 경계영역에 존재하는 새로운 서비스 대한 정책적 접근과 규제원리의 조율을 포함한 점진적인 대응을 통해 방송과 통신의 서비스의 융합, 전송로의 융합, 단말의 융합, 사업자간의 융합을 각각 상당 부분 용인하고 또 실현시켜왔다. 특히 1990년대 중반 이후 '통신방송의 융합과 전개를 생각하는 간담회'를 기점으로 정보통신기술의 고도화를 배경으로 단순히 방송과 통신의 융합의 시점을 넘어 사회경제 활동 전반에 걸친 변혁이 논의되면서('e-Japan 전략' 등) 방송통신융합 법제・정책의 중요성이 부각되고 있다. 실제로 전기통신역무이용방송법 및 통신방송 융합기술의 개발촉진에 관한 법률의 정립과 전파법의 일부개정(2001년), 전기통신사업법의 개정(2003년) 등은 IT 전략본부가 제시하는 목표의 하나인 '고도정보통신 네트워크의 형성'과 연동된 제도적 변화이다. 최근에는 방송통신융합 법제・정책이 ICT정책의 한 부분을 이루고 있다고 할 수 있는데, 전술한 바와 같이 총무성내에 정보통신국제전략국이 신설된 것도 이와 무관하지 않다.

둘째, 방송통신융합 법제・정책은 정보통신행정의 소관관청인 우정성과 그 후 총무성이 주도적으로 수행해왔다. 우정성・총무성은 현실적으로 존재하는 혹은 잠재적인 방송과 통신의 융합 내지 연계를 염두에 두고 산하의 자문기관의 활용은 물론 외부 전문가를 중심으로 한 간담회・연구회를 부단히 설치시켜 방송통신의 바람직한 상을 폭넓게 검토케 하여, 거기에서 도출되는 결론 및 제언을 바탕으로 방송통신융합 법제・정책을 수립해온 경향이 있다. 각종 간담회・연구회는 때로는 단기적인 방송통신융합의 개별적이고 기술적인 과제를 풀기 위해 때로는 중장기적인 방송통신융합의 바람직한 상과 관련한 법제・정책적 과제를 전문적으로 검토하여 우정

성・총무성의 방송통신융합 법제・정책을 견인해왔다고 하겠다.

다음으로 방송통신융합 법제・정책의 성과는 방송과 통신의 ① 서비스의 융합, ② 전송로의 융합, ③ 단말의 융합, ④ 사업자간의 융합 등 카테고리별로 나타나고 있다. 주로 융합기술의 가시화가 관련 법제・정책을 선도한 경우가 많았다. 실제로 ①은 지상파의 디지털화, 케이블 네트워크의 확장과 채널의 희소성 완화, 비디오 및 오디오서비스의 양적확장, 데이터방송 제공 등 방송영역에서의 변화 및 광대역화에 힘입은 채널용량과 스트리밍기술의 진전으로 서비스의 형식과 내용면에서 다양화를 구현하는 통신영역에서의 변화는 인터넷방송, 전자게시판, 데이터방송 등 방송과 통신 쌍방의 성격을 보유한 다양한 중간영역적인 서비스를 양산하고 있다.[47] ②는 인터넷용의 광섬유로 동영상을 전송하는 것과 같이 방송을 전파나 케이블망 이외에 통신망을 이용하여 송수신하거나 역으로 통신을 방송망을 이용하여 송수신하는 전송수단의 공용화가 진척되어, 하드와 소프트의 분리를 전제로 하는 통신위성을 이용한 CS방송, CATV네트워크를 이용한 인터넷 접속서비스, NTT 등의 통신사업자의 FTTH를 이용한 CATV 등이 용인되고 있다.[48] ③은 텔레비전을 통한 인터넷 접속, 튜너를 내장한 PC를 통한 방송시청 및 녹화・편집, 휴대폰을 통한 방송시청 등 텔레비전, PC, 휴대폰을 비롯한 단일 단말을 이용한 방송과 통신서비스의 이용이 진전되어, 전기통신역무이용방송사업자 중에는 종래의 CATV방식을 통해 설비의 일부에 전기통신사업자의 설비를 이용하고 있는 사업자가 존재하는가 하면 광섬유 등을 이용한 유선서비스 중에는 IP 멀티캐스트방식을 도입하여 설비의 일부를 전기통신사업자의 설비를 이용한 전국규모의 사업을 전개하는 사업자도 출현하고 있다.[49] ④는 디지털화의 진전 등으로 통신사업자가 위성방송 등의 방송시장에 신규참여하고 있으며, CATV사업자가 통신사업에 참여하여 통신서비스를 제공하는 등 방송과 통신사업을 겸영하는 사업자가 증가하고 있고 지상파방송의 인터넷사업 진출

47) 한영학(2006). pp.206～207 참조
48) 한영학(2006). pp.208～209 참조
49) 한영학(2006). pp.209～210 참조

도 표면화되고 있다.[50] 통신에 의한 영상송신 서비스도 시작되어 방송사업자 상호간 또는 방송사업자와 영상사업자간의 경쟁이 격화되고 있다.

이상과 같은 가시적인 성과 내지 현상에 그치지 않고 최근 방송통신융합을 체계적이고도 바람직하게 담아내기 위한 정관계의 법제체계적 측면, 기술적인 측면, 경쟁정책적 측면 등에서의 논의는 지속되고 있다. 전술한 총무성의 '통신방송의 바람직한 상에 관한 간담회'와 자민당의 '통신방송산업 고도화 소위원회'를 위시하여 내각부에 설치된 '규제개혁・민간개방 추진회의', 총무성의 'IP화의 진전에 대응한 경쟁 룰의 바람직한 상에 관한 간담회'와 '디지털화의 진전과 방송정책에 관한 조사연구회', 지적재산 전략본부 산하의 '콘텐츠 전문조사회' 등이 2006년에 각각 방송통신융합 방향과 관련한 내용을 포함한 최종보고서[51]를 내놓고 있으며, 2007년 이후 총무성에 'ICT 비전 간담회', 'IP네트워크관리・인재 연구회', '인터넷정책 간담회', '통신플랫폼 연구회', 'IP시대의 통신단말에 관한 연구회' 등이 설치되어 관련 현안을 검토중이다.

이처럼 총무성의 간담회・연구회를 중심으로 다양한 논의가 현재도 전개되고 있으나 금후 방송통신의 존재방식과 그 규율체계의 큰 흐름은 전술한 '통신방송분야의 개혁에 관한 공정 프로그램'이 크게 좌우할 것으로 보인다. 동 프로그램은 '통신방송의 바람직한 상에 관한 정부여당합의'를 바탕으로 ① 융합관련, ② 통신관련, ③ 방송관련, ④ NHK관련의 4분야의 검토 항목을 제시하고 있으며 분야에 따라서는 일정한 성과를 보이고 있다. ①과 관련해서는 후술하는 바와 같이 총무성을 통해 방송통신 법제체계의 재편이 검토중이다. ②는 공정경쟁 룰의 정비 등은 총무성

---

50) 한영학(2006). pp.210～211 참조

51) 한영학(2006)에 반영하지 못한 '규제개혁・민간개방 추진회의'의 최종답신(2006년 12월 25일)만을 살펴보면, ①NHK의 업무개선(적어도 위성 3파중 난시청해소 채널을 제외한 2파의 삭감을 요함), ②IP인프라와 위성 등 방송 콘텐츠의 전송수단의 다양화되고 있는 현실에 맞춘 유선텔레비전방송의 재송신 동의에 관한 룰의 명확화, ③지상파 로컬국의 경영강화와 시청자이용 향상을 위한 지역면허제의 근본적인 개선을 제언했다.

이 책정한 '신경쟁촉진 프로그램 2010(2006년 9월 19일)'에 의거하여 검토 중이며(결론이 얻어진 것은 실시완료), NTT의 조직문제는 2010년 시점에서 검토를 통해 조속히 결론을 내리는 것으로 되어 있다. ③은 매스 미디어 집중배제원칙의 완화에 관해서는 '디지털화의 진전과 방송정책에 관한 조사연구회'의 최종보고서를 토대로 인정(認定)방송 지주회사제도가 도입되었고(2007년 12월 방송법개정),[52] 콘텐츠의 외부조달과 관련해서는 총무대신의 자문기관인 정보통신심의회의 정보통신정책부회의 '디지털・콘텐츠의 유통촉진 등에 관한 검토위원회'가 검토중이다. ④는 2007년 12월 방송법개정을 통해 NHK의 최고의사결정기관인 경영위원회의 감독기능이 강화되었고 NHK의 임의업무로서 통신회선을 사용한 특정 프로그램의 유료제공(On Demand)이 가능케 되었다(2008년 12월 개시). 그리고 NHK의 중기 경영계획(2008년 10월 책정)에 따라 NHK의 재원인 수신료는 2012년도부터 10%를 인하하는 것으로 결정되었으며, 채널 삭감문제는 현행 위성TV 3파(BS1, BS2, BShi) 중 BShi를 2011에 없애고 보도・정보 프로그램 중심의 신 BS1과 교양・오락 프로그램 중심의 신 BS2로의 재편이 검토되게 되었다.

향후 방송통신융합은 그 자체로서 완결되는 것이 아니라 'ICT 성장력 간담회'의 최종보고서가 시사하는 바와 같이 ICT전략과 연동되어 ICT 성장력강화와 다양한 차세대 네트워크(NGN)의 상호접속성・상호운용성을 확립시키는 중요한 경로가 된다고 하겠다.

나. 방송통신융합 정책의 문제점

일련의 방송통신융합 법제・정책은 위와 같은 일정한 성과에도 불구하고 다음과

52) 지상파 디지털방송의 설비투자로 경영난에 허덕이는 로컬국에 대한 대책의 일환으로 총무성령으로 인정되는 지주회사가 산하에 자회사로서 방송대상지역과 관계없이 키국 및 로컬국뿐만 아니라 BS방송사나 CS방송사 등 복수의 방송사를 둘 수 있는 것을 내용으로 하는 제도로, 후지TV가 후지산케이 그룹기업의 재편과 자회사 자본의 후지TV 본체에로의 집약 등을 통해 지주회사제로 전환한(2008년 10월) 것을 필두로 현재 TBS도 지주회사제로의 전환을 본격적으로 꾀하고 있다.

같은 문제점과 한계도 드러내고 있다. 첫째, 1980년대 말부터 지금까지 우정성・총무성 주로도 방송통신융합을 겨냥한 다양한 법제・정책이 정립 또는 논의되어 왔으나 주로 미시적인 접근을 통한 부분적이고 개별적인 대응에 머물고 있다. 방송통신융합은 방송사업자, 통신사업자, 프로그램제작・공급사업자, 방송과 통신의 이용자간의 역학관계를 유기적으로 복층화시키고 정보통신산업의 구조변화를 가져오고 있어, 이는 단순히 방송산업과 통신산업의 구조변화뿐만 아니라 네트워크기술과 새로운 서비스를 활용한 금융, 의료, 교육 등 다른 업종에 있어서의 산업구조 변화를 동반하고 있으므로 정보통신법제에 대한 포괄적인 큰 틀의 구축이 요청된다. 그동안 방송과 통신의 융합・연계를 염두에 둔 논의는 법제체계적 측면, 기술적인 측면, 경쟁정책적 측면 등 다양한 각도에서 동시병행적으로 이루어져 온 것은 사실이나, 당국의 방송통신융합 법제・정책은 기존의 방송통신법제의 큰 틀을 유지한 채 주로 정보통신의 편협한 기술적인 측면에서 방송통신 융합현실을 사후적으로 추인하는 경향이 강했다. 다만 늦은 감이 없지 않으나 최근 '통신방송분야의 개혁에 관한 공정 프로그램'에 따라 후술하는 바와 같이 법제체계의 재정립에 대한 논의가 진행되고 있는 만큼 그 귀추가 주목된다.

둘째, 방송통신융합에 따른 핵심적 논점은 방송통신 법제체계의 재정립과 방송통신 규제기관의 재구축으로 집약할 수 있는데, 정보통신 행정기능이 총무성으로 이관된 이후 후자에 관한 논의는 적어도 총무성 측에서는 본격적으로 발견되지 않는다. 일본에 있어서 방송통신 규제기관은 원래 방송통신 융합현실을 겨냥한 것은 아니나 전통적으로 단일 규제기관으로 존재해왔기 때문에 개별 규제기관 방식을 채택하고 있는 나라와는 달리 그 미래상은 현행과 같은 독임제 방식의 기구 및 기능 재편이냐 전술한 바와 같은 불건전한 정치역학 등에 좌우되지 않는 방송과 통신 면허부여를 포함한 방송통신행정의 독립규제기관화냐로 대별된다고 하겠다. 그러나 재계, 학계, 야당 등에서 종종 방송 및 통신의 독립규제기관의 설립 필요성이 제기될 뿐 2001년 이후 방송통신 융합논의를 주도해온 총무성 산하의 자문기관 및 일련의 간담회・연구회는 현행 총무성 체제에 대한 평가 및 향후전망에 대한 실질적인 언

급을 결여하고 있다.

후술하는 총무성의 '통신방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회'는 최종보고서(2007년 12월 6일)의 말미에 방송통신제도를 운용하는 행정조직의 상에 대해 금후의 검토과제로 미루고 있고, 그 후 마련된 총무성의 자문기관 정보통신심의회의 '통신방송의 종합적인 법체계에 관한 검토위원회' 역시 그 중간 논점정리(2008년 6월 13일)의 말미에서 방송통신의 법체계 개선시에는 방송통신제도를 운용하는 행정조직의 상도 검토과제가 된다고 하면서도 금후 구체적인 제도설계 검토를 행한 후에 당해 제도에 상응하는 행정조직의 상에 대해 해외의 실태 등도 살펴가며 검토할 필요가 있다고 하여 직접적인 검토를 회피하고 있다. 결국 현행 규제기관을 묵인한 가운데 그 타당성에 대한 규명없이 오직 방송통신융합 법제・정책에만 초점이 놓여진 것이다.

셋째, 그간 우정성・총무성 산하의 각종 간담회・연구회는 방송통신융합 법제・정책의 중요한 토대가 된 반면 관 주도의 정보통신행정에 포획된 면이 있다. 우정성・총무성은 방송통신융합과 관련하여 필요에 따라 교수 등 주로 외부의 전문가로 구성된 간담회・연구회를 설치했는데, 관 주도로 인선이 되는 경우가 많아 결국 우정성・총무성이 원하는 결과를 제시하게 되는 경우가 적지 않았다. 그리고 우정성・총무성은 간담회・연구회가 제시하는 결과 중 필요한 부분을 중심으로 방송통신융합 법제・정책에 반영하는 것이다. 이러한 구도가 방송통신융합 법제・정책이 현실을 충분히 반영하지 못한다거나 방송통신 규제기관의 재정립에 대한 열린 논의를 막는 요소로도 비친다. 또한 이러한 구도로 인해 우정성・총무성의 방송통신융합 법제 및 정책의 기조가 정보통신의 진흥 및 유통 등 경제산업적 측면을 콘텐츠의 문화적 측면보다 중시해온 경향과 무관하지 않음은 이미 밝힌 바와 같다. 그래서 각종 간담회・연구회의 방송통신융합 법제・정책에 관한 제언의 도달점은 정부의 'e-Japan 전략'에 이은 2010년에 유비쿼터스사회의 실현을 목표로 하는 'u-Japan 정책'과 유기적으로 연결되어 있는 바, 관 주도의 행정편의적인 개혁으로 치닫지 않을까 우려되는 것이다.

제 2 절 총무성의 조직구조 변화

1. 우정성체제에서 총무성체제로의 이관 과정

2001년 1월, 행정개혁의 일환인 성청 재편(1부 22성청에서 1부 12성청으로 축소통합)을 통해 우정성은 기존의 총무청, 자치성과 함께 총무성으로 통합되었다. 그 결과 우정성의 방송통신에 관한 일체의 기능도 총무성으로 흡수되었다. 그러나 당시 행정기관의 재편 및 통합추진에 관한 사항을 조사심의하고 있던 행정개혁회의(1996년 설치)가 그 중간보고(1997년 9월 3일)에서 방송과 통신행정을 담당할 독립행정위원회의 설치구상을 제시한 바 있어 주목된다. 이는 중앙집권적인 방송통신 규제체계에 대한 반발로부터 비롯된 것으로 우정성의 방송과 통신에 관한 규제감독 부문을 총무성의 외국(外局)으로 신설될 '통신방송위원회'로 이관시켜 전파감리 등을 포함한 방송통신행정을 담당하는 것으로 하고, 정보통신산업의 진흥에 관한 사무는 경제산업성의 소관으로 하는 것으로 되어 있다. 이는 구 우정성에 집중되어 있던 방송을 포함한 정보통신행정의 '규제' 및 '진흥' 기능을 분산배치하고 있는 것은 물론 특히 '규제'의 실시를 국가행정조직법상 3조 위원회(내각부 및 성의 외국으로 설치되는 독립행정위원회)로 분류되는 통신방송위원회(총무성의 외국)에 일임하고 있는 것에 의의를 발견할 수 있다.[53)]

한편 이러한 구상에 대해 정부여당 내부에서도 정보통신행정에 관한 기구 재편에 관한 몇몇 안이 제시되었다. 주요 안으로는 ① 정보통신행정을 담당하는 독립기구 설립안, ② 정보통신행정을 운수(運輸)행정과의 결합을 주장하는 운수통신성 설립안, ③ 정보통신행정을 산업성과의 통합을 주장하는 정보통신성 설립안 등을 들 수 있다. 다만 이들 안에 대해서는 전반적으로 긍정적인 평가보다는 ①은 행정기관의 통합의 흐름에 배치되며, ②는 정보통신행정을 인프라행정으로만 파악하여 콘텐츠

53) 稻葉一將(2003), "日本における放送行政の法構造と課題",『愛知學院大學論叢・法學硏究』, 44卷4号, p.32.

를 포함한 종합적인 정보통신행정의 이념과는 거리가 있고, ③은 정보통신행정을 산업행정의 틀속에서 한정적으로 접근한다는 등 비판이 강했다.

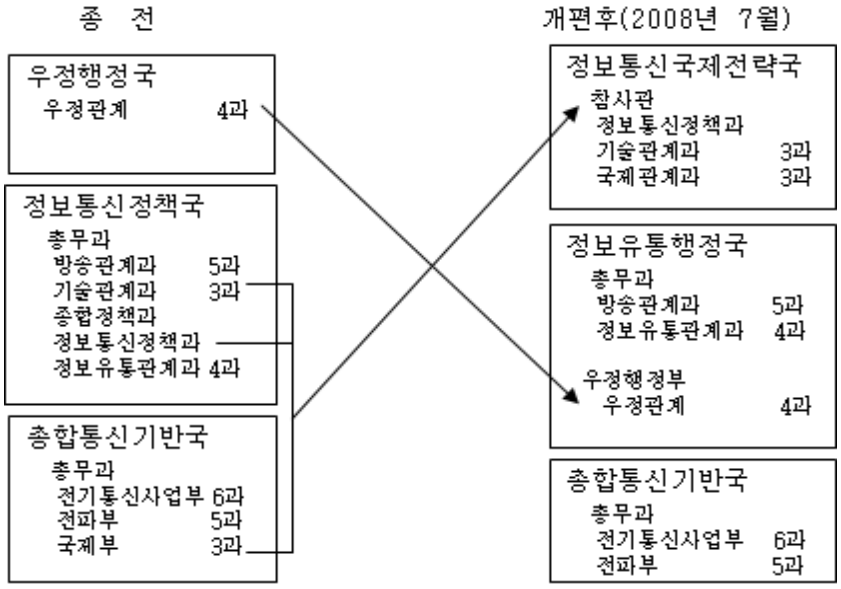
행정개혁회의의 중간보고의 통신방송위원회의 설립구상에 대해 우정성은 정보통신행정은 국가의 종합적・전략적・기동적인 대응이 필요하고 대신을 장으로 하는 독임제의 기관이 소관하는 것이 적절하며, 규제와 진흥은 일체적으로 행해야 한다고 반박했다. 우정성은 방송통신행정 조직의 분리・해체와 독립규제기관의 설립에 반대하는 이유로서 명목상 정보통신분야에 있어서 국제경쟁의 격화와 국가 주도의 종합적이고 기동적인 대응의 필요성을 들고 있으나, 실질적으로는 자신이 보유해온 이 분야의 규제부문의 독립과 진흥부문의 산업경제성으로의 이관에 대한 강한 위기감의 표출로 보인다. 종래로부터 정보통신분야의 소관을 둘러싸고 통산성과 권익다툼을 벌여온 우정성으로서는 통산성의 후속조직인 산업경제성에 관련 권익이 이관되는 것이 용납될 수 없었던 것이다. 그래서 우정성은 기존의 방송통신행정 조직을 보전하고 우정과 통신의 일체적 유지(우정성의 일원적인 존속)를 관철시키기 위해 자민당내의 정보통신 분야에 정통하고 관련 이권에 관여하는 이른바 정보통신 '족(族)의원'에 대한 공작을 감행하게 된다.

이러한 배경하에서 행정개혁회의는 그 최종보고(1997년 12월 3일)에서 중간보고의 입장에서 급선회하여 전기통신방송행정 일체를 지방자치와 우정사무 등과 함께 거대 조직인 총무성의 본체의 관할로 편성시킬 것을 제언하기에 이른다. 그리고 정부여당내에서 일시적으로 주장된 운수통신성 설립안과 정보통신성 설립안 등도 소멸되고, 2001년 1월 성청 재편에서 우정성의 방송 및 통신행정, 정책기능은 총무성으로 그대로 이관되게 되었다. 즉 행정관청간의 편협한 이해관계에 매몰된 방송통신행정의 전반은 우정성 산하의 방송행정국, 통신정책국, 전기통신국에서 총무성의 내국(內局)으로 그대로 재편・이관되고, 기타 기기(器機)행정 등의 소관에 관한 우정성과 통산성의 분담구조는 총무성과 경제산업성 체제로 계승된 것이다.

2. 총무성내의 방송통신 규제기관의 조직과 업무

2001년 1월 이후 방송통신 정책 및 규제기관은 기존의 우정성 산하의 방송행정국, 통신정책국, 전기통신국의 3내국체제에서 총무성의 정보통신정책국과 총합(總合)통신기반국의 2내국체제로 재편되어 계승되었다. 구체적으로는 우정성의 방송행정국과 통신정책국이 통합되어 방송통신 전반에 관한 행정・입법정책 부서로서 총무성의 정보통신정책국이 발족되고, 우정성의 전기통신국과 우정대신 관방(官房)국제부가 통합되어 방송사업자의 인허가를 비롯한 정보통신정책, 매체별 방송제도에 관한 기획・입안, 방송기술에 관한 정책의 기획・입안・추진 담당 부서로서 총무성의 총합통신기반국이 발족되었다.

〔그림 5－1〕 총무성 정보통신부문 조직개편후의 체제도



출처: 총무성HP(http://www.soumu.go.jp)

그 후 2008년 7월 방송통신의 융합・연계에 대한 기존의 종적인 접근으로부터 정

책 일원화를 전략적으로 도모하고 방송통신 융합법제를 담아내며 정보통신분야의 국제경쟁력 강화를 위해 정보통신정책국의 일부 기능(기술관계과 3과, 정보통신정책과)과 총합통신기반국의 국제부 기능을 떼어내어 정보통신국제전략국을 신설하고, 정보통신정책국의 그 외 기능은 정보통신정책국을 개조하여 명칭을 변경한 정보유통행정국이 맡되 여기에 우정 민영화로 업무가 축소된 우정행정국을 우정행정부로 격하시켜 배속시켰다. 그래서 현재 총무성내의 방송통신 정책 및 규제기관은 정보통신국제전략국, 정보유통행정국, 총합통신기반국의 3 내국체제로 개조되어 있다. 이를 도식화하면 〔그림 5－1〕과 같다.

가. 정보통신국제전략국

정보통신국제전략국이 소관하는 사무는 ① 정보의 전자적 유통의 규율 및 진흥에 관한 종합적인 정책의 기획 및 입안과 추진, ② 우주연구, 개발 및 이용에 관한 정보의 전자적 유통 및 전파이용에 관한 기본적인 정책의 기획 및 입안, ③ 정보의 전자적 유통의 원활화를 위한 제도정비와 기타 환경정비, ④ 전기통신업 및 방송업의 발달, 개선 및 조정 중 전기통신업 및 방송업의 국제경쟁력의 강화에 관한 것, ⑤ 주파수 표준치의 설정, 표준전파의 발사 및 표준시의 통보, ⑥ 유선전기통신설비 및 무선설비에 관한 기술상의 규격, ⑦ 정보의 전기적 유통 및 전파이용에 관한 기술연구 및 개발, ⑧ 정보통신의 고도화에 관한 사무 중 정보의 전자적 유통에 관한 것, ⑨ 우주의 개발에 관한 대규모 기술개발로 정보의 전자적 유통 및 전파이용에 관한 것, ⑩ 조약 또는 법률이 정한 범위내에서 정보의 전자적 유통 및 전파이용에 관한 국제적 약속의 협의・체결 및 국제전기통신연합과 기타 기관과의 연락, ⑪ 정보통신국제전략국 등의 소관에 속하는 국제관계사무의 총괄, ⑫ 정보통신국제전략국 등의 소관사무에 관한 국제협력에 관한 기본적인 정책의 기획 및 입안 등이며, 하기 〈표 5－2〉과 같이 7과(정보통신행정과, 기술관계과 3과, 국제관계과 3과), 1 참사관에 사무가 세분화되어 있다.

〈표 5－2〉 정보통신국제전략국의 내부 조직 및 업무분장

정보통신국제 전략국 내부 조직	업 무
정보통신정책과	• 정보통신국제전략국의 소관사무에 관한 종합조정 • 정보의 전자적 유통의 규율 및 진흥에 관한 종합적인 정책의 기획 및 입안과 추진 • 정보의 전자적 유통의 원활화를 위한 제도정비와 기타 환경정비 • 전기통신업 및 방송업의 발달, 개선 및 조정 중 전기통신업 및 방송업의 국제경쟁력의 강화에 관한 것 • 정보통신의 고도화에 관한 사무 중 정보의 전자적 유통에 관한 것 • 정보통신국제전략국 등의 소관사무에 관한 사업에 필요한 자금의 유통에 관한 사무의 총괄 • 정보통신국제전략국 등의 소관사무에 관한 재정투・융자 계획에 관한 사무의 총괄 • 정보통신국제전략국 등의 소관사무에 관한 통계 • 정보통신심의회의 서무 • 정보통신정책연구소의 조직 및 운영일반 등
기술정책과	• 정보의 전기적 유통의 규율 및 진흥에 관한 종합적인 정책 중 기술에 관한 것의 기획 및 입안과 추진 • 주파수 표준치의 설정, 표준전파의 발사 및 표준시의 통보 • 정보의 전기적 유통 및 전파이용에 관한 기술연구 및 개발 • 독립행정법인 평가위원회 정보통신・우주개발 분과회의 서무 • 독립행정법안 정보통신연구기구의 조직 및 운영일반
통신규격과	• 유선전기통신벌비 및 무선설비에 관한 기술상의 규격 • 조약 또는 법률이 정한 범위내에서 국제전기통신연합헌장에 규정하는 기술에 관한 연구 및 권고에 관하여 국제전기통신연합과의 연락
우주통신정책과	• 우주연구, 개발 및 이용에 관한 정보의 전자적 유통 및 전파이용에 관한 기본적인 정책의 기획 및 입안 • 우주연구, 개발 및 이용에 관한 정보의 전자적 유통 및 전파이용에 관한 기술의 연구 및 개발 • 우주의 개발에 관한 대규모 기술개발로 정보의 전자적 유통 및 전파이용에 관한 것 • 독립행정법인 우주항공연구개발기구의 조직 및 운영일반
국제정책과	• 정제정책과, 국제경제과 및 국제협력과의 소관사무에 관한 종합적인 정책의 기획 및 입안 및 추진 • 조약 또는 법률이 정한 범위내에서 정보의 전자적 유통 및 전파이용에 관한 국제적 약속의 협의・체결 및 국제전기통신연합과 기타 기관과의 연락 • 정보통신국제전략국 등의 소관에 속하는 국제관계사무의 총괄

정보통신국제 전략국 내부 조직	업 무
국제경제과	• 정보통신국제전략국 등의 소관에 속하는 국제관계사무 중 경제에 관한 것의 총괄
국제협력과	• 정보통신국제전략국 등의 소관사무에 관한 국제협력에 관한 기본적인 정책의 기획 및 입안 • 정보통신국제전략국 등의 소관에 속하는 국제관계에 관한 사무의 총괄
참사관	• 정보의 전자적 유통의 규율 및 진흥에 관한 종합적인 정책의 기획 및 입안과 추진에 관한 사무 중 중요 사항에 관한 것 • 전기통신업 및 방송업의 발달, 개선 및 조정 중 전기통신업 및 방송업의 국제경쟁력의 강화에 관한 중요 사항에 관한 것

나. 정보유통행정국

정보통신행정국이 소관하는 사무는 정보통신관계와 우정행정관계로 크게 대별되는데 본 연구의 취지에 비추어 전자만을 소개하면, ① 방송에 관한 정보의 전자적 유통을 위한 유선 또는 무선시설의 설비 및 사용규율, ② 정보의 전자적 유통을 위한 유선 또는 무선시설의 정비촉진, ③ 국제방송과 기타의 일본과 외국과의 정보의 전자적 유통의 촉진, ④ 정보통신작품에 관한 정보의 전자적 유통의 원활화를 위한 제도정비와 기타 환경정비, ⑤ 전파의 전자적 유통의 규율 및 진흥, ⑥방송업의 발달, 개선 및 조정 등이며, 하기 〈표 5－3〉과 같이 10과(총무과, 방송관계과 5과, 정보유통관계과 4과)에 사무가 세분화되어 있다.

〈표 5－3〉 정보유통행정국의 내부 조직 및 업무분담

정보통신 행정국 내부 조직	업무
총무과	• 정보유통행정국의 소관사무에 관한 종합조정 • 정보유통행정국국의 소관사무에 관한 일반 소비자의 이익보호 • 정보유통행정의 서무 • 총합통신국 등의 조직 및 운영일반
정보유통진흥과	• 정보의 전자적 유통을 위한 유선 또는 무선시설의 정비촉진 • 국제방송과 기타의 일본과 외국과의 정보의 전자적 유통의 촉진 중 전기통신사업자에 관한 것

정보통신 행정국 내부 조직	업무
정보유통진흥과	• 전기통신 시스템 및 이에 관한 프로그램의 개발 및 보급에 의한 정보의 전자적 유통의 고도화 • 정보의 전자적 유통에 있어서 정보의 안전확보 • 정보의 전자적 유통에 있어서 개인정보의 보호 • 정보의 전자적 유통의 규율 및 진흥
정보통신 작품진흥과	• 정보통신작품의 수집, 제작 및 보관촉진 • 정보통신작품에 관한 정보의 전자적 유통의 원활화를 위한 제도정비와 기타 환경정비
정보통신 이용촉진과	• 정보의 전자적 유통의 공평한 이용기회의 확보 및 이용촉진 • 정보의 전자적 유통에 관한 업무에 종사하는 자의 전문적 또는 기술적인 지식 및 기술의 향상
지역통신진흥과	• 지역의 특성에 맞는 정보의 전자적 유통을 위한 유선 또는 무선시설의 정비촉진 • 지역의 특성에 맞는 정보의 전자적 유통을 위한 유선 또는 무선시설에 관련한 정보의 전자적 유통의 진흥
방송정책과	• 방송에 관련한 것에 관한 종합적인 정책의 기획 및 입안과 추진 • 방송에 관한 무선국 면허 등 관계사무 • 전기통신역무이용방송시설의 사용규율 • 방송업의 발달, 개선 및 조정 • NHK에 관한 것 • 방송대학학원(放送大學學園)의 조직 및 운영일반
방송기술과	• 방송에 관련한 것에 관한 종합적인 정책 중 기술에 관한 것의 기획 및 입압과 추진 • 방송에 관한 무선국 면허 등 관계사무에 관한 기술적 사항 • 전기통신역무이용방송시설의 사용규율에 관한 기술적 사항
지상방송과	• 지상방송에 관한 무선국 면허 등 관계사무 • 지상방송에 해당하는 전기통신역무이용방송시설의 사용규율 • 방송업 중 지상방송에 관한 것의 발달, 개선 및 조정
위성방송과	• 위성방송 및 국제방송에 관한 무선국 면허 등 관계사무 • 위성방송 및 국제방송에 해당하는 전기통신역무이용방송시설의 사용규율 • 국제방송과 기타의 일본과 외국과의 정보의 전자적 유통의 촉진 • 방송업 중 위성방송 및 국제방송에 관한 것의 발달, 개선 및 조정
지역방송과	• 시구정촌(市區町村) 방송 및 유선방송에 관한 무선국 면허 등 관계사무 • 시구정촌 방송에 해당하는 전기통신역무이용방송시설의 사용규율 • 유선텔레비전방송시설의 설치 및 사용규율과 유선라디오방송시설의 사용규율 • 방송업 중 시구정촌 방송 및 유선방송에 관한 것의 발달, 개선 및 조정

다. 총합통신기반국

총합통신기반국이 소관하는 사무는 ① 정보의 전자적 유통을 위한 유선 또는 무선시설의 설치 및 사용규율, ② 전기통신업의 발달, 개선 및 조정, ③ 비상사태시의 중요 통신의 확보, ④ 주파수의 할당 및 전파의 감독관리, ⑤ 전파감시 및 전파의 질의 시정과 불법으로 개설된 무선국 및 불법으로 설치된 고주파수 이용설비의 탐사, ⑥ 전파가 무선설비와 기타에 미치는 영향으로 인한 피해방지 및 경감, ⑦ 전파의 이용촉진, ⑧ 분배된 주파수의 사용 및 혼신에 관한 국제전기통신연합 및 외국의 주관청 등과의 연락과 국제전파감시기관과의 연락 등이며, 하기 〈표 5－4〉와 같이 총무과, 전기통신사업부(산하 6과), 전파부(산하 5과)에 사무가 세분화되어 있다.

〈표 5－4〉 총합통신기반국의 내부 조직 및 업무분장

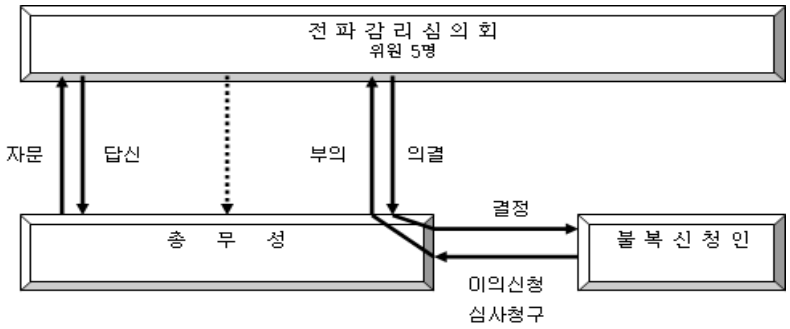
총합통신 기반국 내부 조직	업 무
총무과	• 총합통신기반국의 소관사무에 관한 종합조정 • 전파감리심의회의 서무
전기통신사업부 사업정책과	• 정보의 전자적 유통을 위한 유선시설의 설치 및 사용규율 • 전기통신업의 발달, 개선 및 조정에 관한 종합적인 정책의 기획 및 입안과 추진 • NTT, NTT동일본 및 NTT서일본의 조직 및 운영일반
요금서비스과	• 요금과 기타 전기통신역무에 관한 제공조건에 관한 것 • 전기통신사업의 발달, 개선 및 조정
데이터통신과	• 데이터통신에 관한 정보의 전자적 유통을 위한 유선시설의 설치 및 사용규율 • 전기통신사업 중 데이터통신을 행하는 것의 발달, 개선 및 조정
전기통신 기술시스템과	• 정보의 전자적 유통을 위한 유선시설의 설치 및 사용규율에 관한 기술적 사항 • 전기통신사업의 발달, 개선 및 조정에 관한 전기통신업의 기술에 관한 사항 • 비상사태시의 중요 통신의 확보
고도통신망진흥과	• 전기통신사업을 위한 목적인 전기통신망의 고도화
소비자행정과	• 전기통신사업부의 소관사무에 관한 일반 소비자의 이익보호

총합통신 기반국 내부 조직	업 무
전파부 전파정책과	• 주파수의 할당 • 전파의 감독관리에 관한 종합적인 정책의 기획 및 입안과 추진 • 전파의 전달방식에 관한 예보 및 경보 • 전파이용료에 관한 것 • 전파의 감독관리 • 전파의 이용촉진 • 분배된 주파수의 사용 및 혼신에 관한 국제전기통신연합 및 외국의 주관청 등과의 연락
기간통신과	• 육상에 개설하는 무선국 중 이동중의 운용을 행하지 않는 것 및 인공위성에 개설하는 무선국에 관한 무선국 면허 관계사무 및 전파의 이용촉진 • 비상사태시의 중요 통신의 확보
이동통신과	• 육상, 인공위성 또는 로켓에 개설하는 무선국에 관한 무선국 면허 관계사무 및 전파의 이용촉진
위성이동통신과	• 다음에 드는 무선국에 관한 무선국 면허 관계사무 및 전파이용의 촉진에 관한 사무 • 자동차, 선박 기타 이동체와의 사이에 통신을 행하는 것을 목적으로 하여 인공위성에 개설하는 무선국 • 자동차, 선박 기타 이동체에 개설하거나 휴대사용하기 위해 개설하는 무선국 및 이들 무선국 또는 휴대사용하기 위한 수신설비와 통신을 행하기 위해 육상에 개설하는 비이동 무선국 중 전호에 든 무선국의 중계에 의해 통신을 행하는 것 • 항공기 또는 선박에 개설하거나 항공기 또는 선박과의 사이에 통신을 행하는 것을 목적으로 육성에 개설하는 무선국
전파환경과	• 전파가 무선설비와 기타에 미치는 영향으로 인한 피해방지 및 경감 • 무선국의 전파발사의 정지 • 무선국의 전파발사를 명하여 그 발사하는 전파의 질 또는 공중선 전력에 대해 행하는 검사 • 무선설비기기의 시험 및 교정(較正) • 무선설비에 관한 기준・인증제도 • 고주파수 이용설비에 관한 전파의 감독관리 • 전파감시 및 전파의 질의 시정과 불법으로 개설된 무선국 및 불법으로 설치된 고주파수 이용설비의 탐사 • 고주파수 이용설비에 관한 전파의 이용촉진 • 국제전파감시기관과의 연락 • 일반 소비자의 이익보호

라. 자문기관

전파감리위원회 철폐 이후 우정성이 우정대신의 자문기관으로 설치된 전파감리심의회는 방송통신 정책 및 규제가 총무성으로 이관된 이후에도 계승되어 있다(전파법 제99조의 2). 전파감리심의회의 위원은 공공의 복지에 관한 공정한 판단을 할 수 있고 넓은 경험과 지식을 가진 자 중에서 국회양원의 동의를 얻어 총무대신이 임명한다(제99조의 3). 위원은 5명이며(제99조의 2의 2) 임기(재임 가능)는 3년이다(제99조의 5). 총무대신은 방송의 용도할당, 방송용 주파수의 사용계획 및 방송보급기준 계획의 작성 등 방송면허의 부여여부에 구속되는 사안에 대해 전파감리심의회의 자문을 거치도록 되어 있다(전파법 제99조의 11 제1항, 방송법 제53조의 10 제1항, 전기통신역무이용방송법 제18조 제1항). 그리고 전파감리심의회는 이들 사안에 관해 총무대신에게 권고를 할 수 있으며(전파법 제99조의 13, 방송법 제53조의 12, 전기통신역무이용방송법 제20조), 전파법, 방송법, 유선텔레비전방송법, 유선라디오방송업무의 운용의 규정(規正)에 관한 법률(이하, 유선라디오방송법), 전기통신역무이용방송법에 근거한 총무대신 등의 처분에 대한 불복신청의 심리 및 의결업무를 수행한다(전파법 제7장, 방송법 제53조의 13, 유선텔레비전방송법 제28조, 유선라디오방송법 제9조, 전기통신역무이용방송법 제21조). 전파감리심의회의 업무의 개요를 도식화하면 다음과 같다.

〔그림 5－2〕 전파감리심의회의 업무 개요



자료: 전파감리심의회 HP
(http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/denpa_kanri/index.html)

그리고 방송통신 정책 및 규제가 총무성체제로 이관되면서 기존의 통신사업과 서비스의 허인가나 통신정책 전반에 관한 우정대신의 자문기관이었던 전기통신심의회와 전기통신기술심의회가 통합되어 정보통신심의회가 설치되었다(총무성조직령 제121조). 정보통신심의회의 위원은 총무대신이 임명하는 30명 이내의 전문가로 구성되며(임기 2년), 총무대신의 자문에 응하여 정보의 전자적 유통 및 전파이용에 관한 정책에 관한 중요 사항을 조사심의하여 총무대신에 의견을 진술하며, 우정사업, 우편국의 활용에 의한 지역주민의 이용증진, 사회・지역 공헌기금 및 우편인증사(認證司)에 관한 중요 사항을 조사심의하여 관계 각 대신에 의견을 진술하는 것을 소관사무로 한다(제124조). 현재 정보통신심의회에는 방송통신기술을 다루는 정보통신기술분과회, 방송통신에 관한 기본적이고도 종합적인 정책을 조사심의하는 정보통신정책부회, 전기통신사업의 규율에 관해 조사심의하는 전기통신사업정책부회, 우정정책을 조사심의하는 우정정책부회, 국제전기통신연합 무선통신부문을 담당하는ITU-R부회, 국제전기통신연합 전기통신표준화부문을 담당하는 ITU-T부회가 설치되어 있으며 회의는 원칙적으로 공개하고 있다. 특히 정보통신정책부회는 뒤에서 상술하는 바와 같이 가장 이목이 집중되고 있는 통신방송의 종합적인 법체계에 관한 검토위원회를 산하에 두고 있다.

아울러 기존의 우정행정심의회가 2008년 7월 이후 정보통신행정・우정행정심의회로 재편되었다(총무성조직령 제121조). 이에 따라 정보통신심의회 산하의 기존의 전기통신사업부회와 CATV의 면허에 관여하는 유선방송부회가 동 심의회의 소관으로 이관되었다. 정보통신행정・우정행정심의회의 위원은 총무대신이 임명하는 30명 이내의 전문가로 구성되며(임기 2년), 총무대신의 자문에 응하여 유선텔레비전방송법, 전기통신사업법, 우편법, 민간사업자에 의한 신서(信書)의 전달에 관한 법률, 우정민영화법 등의 시행에 동반한 관계법률의 정비 등에 관한 법률 등의 규정에 의해 그 권한에 속한 사항을 조사심의하는 것을 소관사무로 한다.

제 3 절 독임제 기구로서 총무성과 타 기관의 요구

1. 독임제 기구로서 총무성

일본에 있어서 방송통신 정책 및 규제는 정부의 단일 부처(총무성)내의 특정 내국(정보통신국제전략국, 정보유통행정국, 총합통신기반국)이 전담하는 독임제 행정기관 방식으로 되어 있다. 다만 엄밀하게 나누면 정보통신의 네트워크에 관련되는 부분은 총무성을 정점으로, 농림수산성, 문부과학기술성, 국토교통성 등이 개별 행정대상의 네트워크 시책을 담당하고 있으며, 정보통신의 기기행정에 관해서는 방송통신단말은 방송통신 인프라와 일체적으로 총무성의 소관으로 되어 있으나, 컴퓨터와 프로그램 소프트는 경제산업성의 소관이며, 정보통신의 연구개발행정은 총무성이 방송통신행정의 관점으로부터, 경제산업성이 산업행정, 기기행정의 관점으로부터 실시하고 있다.[54] 요컨대 전후 일시적으로 기능했던 전파감리위원회 철폐 이후 정부의 일각인 우정성을 거쳐 총무성이 방송통신 정책 및 규제를 직접적이고도 일원적으로 담당하고 있다.

우선 현행 총무성내의 방송통신 정책 및 규제기관의 특징에 대해 간단히 논하자면 최근 후술하는 ICT(Information and Communication Technology) 국제경쟁력 강화와 관련한 정보통신국제전략국의 신설로 소폭의 조직 재편이 이루어져 보다 유기적인 방송통신행정이 기대된다고 하겠다. 즉 정보통신국제전략국이 종합정책, 기술정책, 국제정책을 지주로 하여 각각의 큰 틀을 확립하면 정보유통행정국은 방송, ICT 활용을 촉진시키고 총합총신기반국은 통신사업과 전파관리를 행하는 점에서 유기적으로 연계되어 있다.

2. 독임제 기구에 대한 비판과 독립규제위원회 설립 요구

구미 선진국을 포함한 한국 등이 주로 채택하고 있는 독립규제기관(다만 정책기

54) 中村伊知哉・菊池尙人(2003), “情報通信行政組織の再構築”,『國際公共政策研究』, 7卷2号, p.160.

능의 경우 정부부처에 일임하는 국가도 있음) 방식과는 근본적으로 상이한 이러한 독임제체제하의 조직구성 및 업무분장은 유기적이고 효율적인 정보통신행정이 확보될 수 있다는 점에서 행정상의 장점을 발견할 수 있다. 독임제 기관의 직제상 총무대신이 정보통신행정 전반에 관한 최종적인 권한을 행사하고 정책집행 및 규제에 대한 최종적인 책임을 지게 되는데, 그와 맞물려 다수당이 내각을 구성하는 관계(의원내각제)로 그 일원인 총무대신은 안정적으로 정보통신행정을 주관할 수 있는 점도 주목된다. 이와 같은 명확한 권한과 책임소재로 인해 총무대신을 정점으로 상하관계로 구성된 3국내의 부서는 방송통신・전파정책은 물론 방송에 대한 면허규제, 소유규제 등의 구조규제와 내용규제, 통신에 대한 설립규제, 소유규제, 참여규제 등의 각각 소관업무를 조직적이고도 체계적으로 수행할 수 있는 것이다. 또한 국별로 업무가 종적으로 구분됨과 동시에 횡적으로도 유기적으로 연계되어 있어 업무수행의 효율성을 높인다.

다음으로 방송과 통신을 분리하지 않고 정보통신의 틀속에서 포괄적으로 관할함으로써 방송통신융합 등 정보통신의 시대적 요구에 부합하는 정책 및 규제의 효율성과 일관성을 담보할 수 있는 데다가 독임제체제이기 때문에 강력한 관련 정책입안와 그 집행력이 확보되는 이점이 있다. 특히 후술하는 바와 같이 1980년대 말 이후 우정성은 방송통신융합 현실을 반영한 단계적인 정책 및 규제체계를 주도적으로 조율해왔고 총무성도 이를 답습하고 있다. 그리고 총무성은 최근에는 ICT 국제경쟁력 강화를 위한 정보통신국제전략국의 신설 조치에서 알 수 있듯이 국가적 성장 동력을 신속하고 유기적으로 견인하고 있다. 다만 일련의 정보통신정책은 반드시 총무성의 독단적인 판단에 좌우되는 것은 아니며 성내의 자문기관과 총무대신의 관할하에 수시로 설치되는 전문가 간담회나 조사연구회 등을 통한 외부의 의견이 수렴되는 경우가 적지 않다.

그러나 이와 같은 방송통신 정책 및 규제를 정부가 직접 관할하는 독임제체제에 대해서는 비판도 드세다. 특히 방송의 경우 헌법상의 표현의 자유(21조)하에서 규정

된 방송에 의한 표현의 자유 확보(방송법 제1조)와 편성의 자유(동법 제3조)에도 불구하고 정치적 독립이 저해될 소지가 있다. 실제로 방송행정・규제당국은 방송내용 규제의 하나인 정치적 공평원칙(방송법 제3조의 2 제1항)과 관련하여 방송법 제1조 및 제3조의 취지로부터 방송사업자의 자율을 중시하는 입장에서 윤리규정 내지 훈시(訓示)규정으로 간주하는 학계의 지배적인 견해와는 달리 동 원칙 위반 내지 위반혐의에 대해 당해 방송사업자에 대한 자의적인 행정지도(엄중주의, 경고 등) 등을 통한 제재를 정당화시켜왔다.[55] 이러한 방송의 자율성 및 정치적 독립의 저해문제 즉 방송행정의 불투명성은 정부여당의 비공식적인 방송통제에 기인하기도 하는데, 이 점은 최근의 'NHK프로그램 조작의혹'[56]이 시사하는 바가 크다. 총무대신의 방송행정관련 자문기관이 총무대신의 독단적인 방송행정에 충분한 견제기능을 갖지 못하는 것도 문제로 지적된다.

또한 방송통신융합이 본격화되고 있는 현실을 감안할 때 정보통신행정의 규제와 산업진흥 기능을 총무성이 일체적으로 관할하는 방식은 일정한 한계를 드러낸다. 현재 총무성산하의 정보통신국제전략국과 정보유통행정국이 정보통신부문의 규제감독을, 총합통신기반국이 그 산업진흥을 담당하고 있는 바, 일견 유기적이고 효율적인 정보통신 행정・정책・규제가 기대되는 것으로 보이나, ① 방송통신융합을

55) 대표적인 사례로, TV아사히의 츠바키 사다요시(椿貞良) 보도국장이 일본방송연맹의 프로그램조사회의 석상에서 '비 자민당 정권이 탄생하도록 보도하라고 지시했다'는 등의 발언을 했다고 보도하고 동 발언은 방송법의 정치적 공평원칙에 위반한다는 보도(산케이신문 1993년 10월 13일자 조간)를 계기로, 본인의 부정에도 불구하고 우정당국은 문제의 발언의 녹음테이프와 의사록을 제출하도록 하는 한편 결국 TV아사히에 대해 조건부로 면허갱신을 인정했지만 방송면허 취소처분이 검토되었고, 국회 중의원의 특별위원회가 츠바키씨와 TV아사히 사장을 증인 및 참고인으로 부르는 등 일련의 제재가 뒤따른 이른바 '츠바키 발언문제'를 들 수 있다.

56) 구일본군의 위안부 문제를 다룬 NHK의 특집 프로그램(2001년 1월 방영)이 사전에 여당(자민당)의 유력 의원들의 정치적 압력으로 인해 당초 기획했던 핵심내용이 변경・축소되었다는 당시의 현장 책임 프로듀서의 내부고발(2005년 1월) 및 동일한 취지의 아사히신문의 보도를 통해 본격적으로 부상되었다.

포함한 산업진흥, 경쟁정책, 지적 재산에 관한 권리처리, 콘텐츠 진흥 등의 문제에 대해서는 총무성을 포함하여 복수의 기관이 관련되어 있어 행정기관간의 이해관계상 조정・연계가 불충분하고,[57] ② 정보통신의 틀속에서 방송행정에 비해 통신행정이 다소 우위를 점하며, ③ 방송과 통신의 융합현실을 직시한 경쟁정책적 관점으로부터 요청되는 외부적 체크기능을 결하고 있다. 특히 ③은 미국의 FCC가 정보통신정책면으로부터, FTC가 경쟁정책면으로부터 정보통신분야를 상호체크하는 메커니즘과 비교할 때, 일본의 총무성과 공정거래위원회간에는 총무성 중심의 불균형한 관계로 되어 있다.[58] 그리고 그간의 우정성・총무성의 방송통신융합 정책 및 법제의 기조는 정보통신의 진흥 및 유통 등 경제산업적 측면을 콘텐츠의 문화적 측면보다 중시해온 경향이 있는데, 이는 관 주도의 전문가 간담회나 조사연구회의 구성・논의와도 무관하지 않다 하겠다.

이상과 같은 비판에 입각하여 공정하고 투명한 방송행정을 정립하고 체계적이고 종합적인 방송통신 정책 및 규제를 담아내기 위해 방송 및 통신의 독립규제기관의 설립 필요성이 ① 정부기관하의 전문조사회, ② 재계, ③ 학계, ④ 야당 등 각계로부터 종종 제기되고 있다. 우선 ①은 수상관저에 설치된 고도 정보통신 네트워크사회 추진전략본부(IT 전략본부)[59]하의 외부 전문가로 구성된 IT관련 규제개혁 전문조사회를 들 수 있는데 그 보고서(2001년 12월 6일)에 따르면, 정보통신분야의 경쟁

57) 日本経済団体連合會,「通信・放送融合時代における新たな情報通信法制のあり方」(2008年2月19日).

58) 野村敦子(2004), "通信・放送融合の進展と変革を迫られる通信市場", 『Japan Research Review』, 159号, p.114.

59) 고도 정보통신 네트워크사회 형성 기본법(IT기본법, 2000년)에 의거하여IT활용에 의한 세계적 규모의 사회경제 구조변화에 적확하게 대응할 필요성으로부터 고도 정보통신 네트워크사회의 형성에 관한 시책을 신속하고 중점적으로 추진하기 위해 2001년 1월 내각에 설치되어 'e-Japan전략' 및 매년 'e-Japan 중점계획'을 단계적으로 제시해왔다. 현재 당초의IT 기반정비를 목표로 한 'e-Japan전략(2001년 1월)'과 그 다음 스텝인IT 이용・활용에 중점을 둔 'e-Japan전략Ⅱ(2003년 7월)'을 거쳐 IT에 의한 구조개혁을 추구하는 'IT 신 개혁전략(2006년 1월)'이 추진되고 있다.

촉진을 위해 공정거래위원회를 총무성의 외국에서 총리대신 소속으로 이관시켜 그 기능을 강화시키고 정보통신분야의 전문성을 감안하여 독립경쟁감시기관의 설치를 검토해야 함을 주문하고 있다.

②는 경제단체연합회가 IT분야의 경쟁정책과 '신통신법(경쟁촉진법)'의 골자(2001년 12월 18일)에서 총리대신 소속으로 하는 정보통신의 독립규제기관을 설치하여 진입규제, 주파수규제, 경쟁규제 및 분쟁해결 등을 담당케 하고 공정거래위원회의 기능강화를 향해 조직의 위상을 조정하고(내각 총리대신의 소속기관화) 그 진용을 강화할 것을 제시한 바 있고, '통신방송 융합시대의 새로운 정보통신법제의 바람직한 상' 제언(2008년 2월 19일)에서도 영국의 Ofcom을 모델로 들어 방송통신에 관한 독립행정위원회의 설치를 주장하고 사업자, 산업진흥부문으로부터 독립한 중립적인 입장에서 방송통신분야의 경쟁 룰의 책정・집행, 사후규제, 분쟁처리, 주파수 배분 등을 담당할 것을 제언했다.

③으로서는 주요 미디어연구자에 의한 인사와 권한, 예산 등에서 정부로부터의 독립성과 중립성을 확보하고 철저한 운영공개와 투명성을 통해 방송의 자유와 공정한 방송행정을 담당할 수 있는 '방송의 독립행정기관' 설치를 요구하는 어필(미디어종합연구소, 1997년 11월 17일), 복수의 미디어연구자・관계자에 의한 동일한 취지의 내용을 포함한 '공공방송 NHK의 재구축을 위한 제언'(2006년 4월 5일) 등이 있다.

④로는 최대 야당 민주당이 2004년 4월, 이전부터 주장해온 정보통신행정에 대한 총무성의 재량행정을 배제하고 공정하고 중립적인 정보통신행정의 실현을 위해 일본판 FCC로 불리는 통신방송위원회 설치법안을 의원입법으로 국회에 제출한 것을 들 수 있다. 동법안은 통신방송위원회을 내각부의 외국으로 두어 정보의 전자적 유통을 위한 유・무선설비의 설치 및 사용의 규율, 전기통신업 및 방송업의 발달・개선・조정을 위한 규율, NHK에 관한 사항, 주파수의 할당 및 전파의 감독관리, 전파의 감시 및 전파의 질의 시정 등 현행 총무성의 방송통신행정, 규율기능의 전반을 동 위원회의 소관사무로 하는 내용을 담고 있었으나, 결국 민주당의 원내 수적 열세로 부결되었다.

한편 총무성은 기술혁신의 동향 등을 감안하여 정보통신행정은 기동적이고 전략적으로 행할 필요가 있는 점과 전후 행정위원회(전파감리위원회)가 폐지된 경위와 일본은 내각의 일원인 각 성의 대신이 책임을 지고 행정을 집행하는 의원내각제를 채택하고 있는 점 등을 들어 이상과 같은 방송통신 정책 및 규제를 정부가 직접 관할하는 독임제체제에 대한 비판과 독립규제기관의 설립 주장에 대해 반박하고 있다. 그리고 총무성의 논리와 같이 학계에서도 정보통신행정과 정치권력과의 분리를 꾀하기 위해 일부 전문가로 구성되는 전문조직(독립규제기관)이 정치・정부로부터 분리되어 초월적으로 정책을 담당하는 것은 위험하고, 정보통신행정은 기획중심의 행정이므로 행정위원회에 의한 합의제보다는 정부부처가 직접 관여하는 독임제가 적절하다는 논리로 현행 체제의 유지를 옹호하는 사람도 존재한다.[60)]

제 4 절 총무성의 방송통신 규제체계 변화

1. 방송통신 규제체계와 재편 논의

가. 현행 방송통신 규제체계의 개관

방송과 통신은 지금까지 시장, 법제도 및 정책면에서 엄격하게 구별되어 왔다. 방송통신시장은 기술적 제약과 그에 따른 법제도 등에 따라 ① 유선, 무선(지상파), 케이블, 위성 등의 인프라 매체, ② 음성, 데이터, 영상 등의 콘텐츠 혹은 ③ 지역, 장거리, 국제 등의 거리에 의한 사업, 서비스가 구분되어 그 구분별로 분단된 형태로 네트워크나 시장이 형성되어 왔고, 그에 대응하여 방송통신 규제체계도 사업・미디어별로 ① 전송매체에 착목한 법률(전파법, 유선전기통신법), ② 사업에 관한 법률(방송법, 유선텔레비전방송법, 유선라디오방송법, 전기통신사업법, 유선방송전화에 관한 법률(이하, 유선방송전화법), 전기통신역무이용방송법), ③ 특정 사업체에 관한 법률(NTT법)로 구성되어 왔다.[61)]

---

60) 대표적인 예로 中村伊知哉・菊池尙人, 전게 논문, pp.165～167

이처럼 방송통신 규제체계는 방송과 통신을 구분하고 유선과 무선 등 사업형태별로 규정하는 2분법적이고 종적인 체계로 되어 있으며 여기에는 통상적으로 9개의 법률이 존재한다. 현행 방송통신법제를 ① 기본법영역, ② 방송영역, ③ 통신영역으로 구분하면, ①은 유선계의 유선전기통신법과 무선계의 전파법, ②는 유선계의 유선텔레비전방송법, 유선라디오방송법, 무선계의 방송법, 유무선계의 전기통신역무이용방송법, ③은 유선계의 유선방송전화법, 유무선계의 전기통신사업법, NTT법으로 정리할 수 있다. 이를 다시 레이어적 관점에서 살펴보면, 방송법은 콘텐츠 레이어를 주축으로 일부 서비스규제가 적용되며, 유선텔레비전방송법은 콘텐츠, 서비스, 네트워크(설비) 전반에 미치는 수직통합형 규제로 되어 있고, 전기통신사업법은 서비스 레이어를 주축으로 한 규제로 콘텐츠 레이어는 벗어나 있으며, 한편 네트워크 레이어는 방송통신을 넘나드는 전파법, 유선전기통신법이 베이스가 되어 있다.[62]

〈표 5－5〉 현행 방송통신법체계(주요 법률)

	유선	무선
기본법	유선전기통신법(1953년)	전파법(1950년)
전기통신	전기통신사업법(1984년)	
	유선방송전화법(1957년)	
	NTT법(1984년)	
방송	유선텔레비전방송법(1972년)	방송법(1950년)
	유선라디오방송법(1951년)	
	전기통신역무이용방송법(2001년)	
이용환경 정비	서비스제공자 책임제한법(2001년)	
	스팸메일방지법(2002년)	
	휴대전화 부정이용방지법(2005년)	
	부정 액세스금지법(1999년)	

자료: 총무성(http://www.soumu.go.jp)

61) 日本経濟団体連合會,「提言『通信・放送融合時代における新たな情報通信法制のあり方』(2008年2月19日), p.2.

62) 中村伊知哉(2007), “2015年の通信情報通信・放送法体系” ,『慶応義塾大學デジタルメディア・コンテンツ統合研究機構デジタル知財プロジェクト』, p.3.

그 외 방송통신의 이용환경정비에 관한 법제로서, 특정전기통신역무제공자의 손해배상책임의 제한 및 발신자정보의 개시(開示)에 관한 법률(이하, 프로바이더 책임제한법), 특정 전자메일의 송신 적정화 등에 관한 법률(이하, 스팸메일방지법), 휴대음성통신사업자에 의한 계약자 등의 본인확인 등 휴대음성통신역무의 부정이용 방지에 관한 법률(이하, 휴대전화 부정이용방지법), 부정 액세스행위 금지 등에 관한 법률(이하, 부정 액세스금지법)이 있다. 현행 방송통신법제를 도식화하면 〈표 5－5〉와 같다.

한편 위와 같은 직접적인 방송통신법제 이외에 방송통신에 관계되는 규율을 담고 있는 방송통신관계법제도 적지 않다. 주요 방송통신관계법제로는 ① ICT관계법, ② 지적재산, ③ 기타 일반법제로 대별할 수 있고, ①은 IT기본법, 전자서명 및 인증업무에 관한 법률, 전자소비자계약 및 전자승낙통지에 관한 민법의 특례에 관한 법률, 범죄조사를 위한 통신방수(傍受)에 관한 법률, ②는 지적재산기본법, 저작권법, ③은 사적독점 금지 및 공정거래확보에 관한 법률, 개인정보보호에 관한 법률 등으로 세분된다. 현행 방송통신관계법제를 도식화하면 다음과 같다.

〈표 5－6〉 현행 방송통신관계법(주요 법률)

ICT 구축 관계법	IT 기본법(2000년)
	전자서명 및 인증업무에 관한 법률(2000년)
	전자소비자계약 및 전자승낙통지에 관한 민법의 특례에 관한 법률(2001년)
지적재산	범죄조사를 위한 통신방수에 관한 법률(1999년)
	지적재산기본법(2002년)
	저작권법(1970년)
기타 일반법	사적독점 금지 및 공정거래확보에 관한 법률(1947년)
	개인정보보호에 관한 법률(2003년)

자료: 총무성(http://www.soumu.go.jp)

나. 현행 방송통신 규제의 내용

전쟁전 라디오방송으로 시작된 방송은 전후 장기간 사단법인 일본방송협회에 의

한 방송만이 용인되었으나, 전후 전술한 바와 같이 전파법제의 개편으로 공영방송 NHK와 민간방송(일반방송사업자)의 2원체제가 구축되었다. 특히 민방국은 1953년에 텔레비전방송이 개시된 이래로 키국과 로컬국의 잇따른 개국으로 민방 5국의 네트워크가 형성되어 발전해왔다. 한편 난시청 해소수단으로서 1950년대부터 등장한 CATV가 1970년대부터 도시부에 있어서는 재송신 서비스매체로 등장하고, 또 1984년에는 NHK가 BS방송을 개시하고 민방에 있어서도 1991년 일본위성방송(현 WOWOW)이 설립되어 방송서비스가 시작되었다. 그리고 1989년에는 CS방송의 수위탁방송제도가 도입되고 2001년에는 전기통신역무이용방송이 도입되었다.

이처럼 방송은 크게 지상계(NHK 지상파방송, 민방 지상파방송), 위성계(BS방송, CS방송), 케이블계(CATV, 전기통신역무이용방송)로 분류할 수 있으며 디지털 등 정보통신기술의 진전으로 채널확대는 물론 각각의 영역이 세분화되고 있다. 1996년 CS 디지털방송 등장 이래 CATV, BS방송에 이어 지상파방송이 2011년 디지털로 완전 이행되면 통신과의 융합・연계가 심화되어 방송은 더욱 복잡한 양상을 띨 것으로 보인다.

방송은 주파수의 한정성 및 특수한 사회적 영향력 등을 이유로 면허규제, 소유규제 등의 구조규제 및 일정한 내용규제가 정당화되고 있다. 구체적으로는 우선 구조규제는 무선국의 개설 등과 관련한 총무대신의 인허가를 요하는 진입・시설규제(크게 하드・소프트 일치형과 하드・소프트 분리형에 따라 다름)에 더하여 전술한 매스 미디어 집중배제원칙과 외자규제(지상계방송와 위성계방송의 경우 외자 20%이상은 금지됨) 등의 소유규제로 구성된다. 그리고 내용규제는 NHK와 민방에 공통적으로 적용되는 프로그램편집준칙(① 공공안녕 및 선량한 풍속, ② 정치적 공평성, ③ 보도의 정확성, ④ 논점의 다양성), 방송 프로그램 상호간의 조화를 요구하는 프로그램조화원칙(종합편성 채널에 적용), 방송 프로그램의 종별 및 방송의 대상으로 하는 자에 따라 방송 프로그램의 편집기준을 정해 그 기준에 의거하여 방송편집을 의무화 한 프로그램기준, 방송 프로그램의 적정성의 도모를 위한 방송 프로그램 심의기관의 설치의무, 재해시의 재해방송의무, 진실하지 않은 사항의 방송으로 인한 권

리침해에 대한 정정・취소방송제도, 프로그램보존의무(방송후 3개월간) 등이 있으며, NHK에만 적용되는 공공복지를 위해 전국 방방곡곡에 풍부하고 양질의 방송 실시의무, 문화수준의 향상, 문화보존・육성 등의 의무, 국제친선 증진 등의 의무가 있다.

다음으로 통신은 전후 장기간 특수법인인 일본전신전화공사가 효율적인 네트워크 정비를 위해 직접적으로 전화사업을 수행하며 독점적인 역무를 제공하고 기술개발을 선도하는 등 국가를 대신하여 실질적인 통신정책을 전개해왔다. 그러나 전술한 바와 같이 1984년 전기통신제도 개혁(통신자유화)으로 일본전신전화공사를 규율하던 일본전기통신공사법이 NTT법으로 대체되고 공중전기통신법이 전기통신사업법으로 대체됨과 동시에, 유선전기통신법과 전파법 등의 관련법규의 개정이 이루지면서 통신시장은 경쟁촉진에 의한 서비스의 다양화・저렴화의 방향으로 발전하게 된다. 그 후 'e-Japan 전략'에 의한 국가전략이 전개되면서 광대역화의 진전과 휴대전화의 폭발적인 보급으로 전기통신기반이 비약적으로 정비되게 된다. 전기통신서비스는 고정전화, 공중전화, 이동통신, 위성이동통신, IP전화 등 다양하게 발전・포진되어 있으며, 전기통신사업자 수도 매년 증가하여 2007년 3월 현재 1만 4495사(등록사업자 324사, 신고사업자 1만 4171사)에 달하고 있다.

현행 통신법제는 1984년의 전기통신제도개혁으로 정립된 것이 골격이 되고 있는데, 크게 기본법(유선전기통신법, 전파법), 서비스운영법(전기통신사업법, 유선방송전화법), 사업체조직법(NTT법, 국제전신전화주식회사(KDD)법) 등으로 분류할 수 있다. 총무대신의 인허가 등 엄격한 규제가 적용되는 방송에 대해, 전기통신사업법에 의하면 통신은 시장진입에 있어서는 전술한 바와 같이 1종・2종의 사업구분이 폐지되고 허가제가 신고제・등록제로 되어 있으며 공정한 경쟁촉진의 관점에서 지배적 사업자에 대해 비대칭규제가 적용될 뿐 비교적 자유로운 사업전개를 고려한 탄력적인 제도체계로 되어 있다. 그 외 외자규제가 철폐되어 있고(다만 특수회사인NTT는 규제대상임) 요금・약관규제가 폐지되어 서비스제공은 원칙자유화되었다. 다만 전기통신

사업자에게는 이용자보호와 보편적 서비스 등의 의무가 부과되고 있다.

다. 방송통신 규제체계의 재편 논의의 경과

최근 전술한 '통신방송의 바람직한 상에 관한 정부여당합의(2006년 6월 20일)'가 방송과 통신에 관한 종합적인 법체계는 기간방송의 개념유지를 전제로 조속히 검토에 착수하여 2010년까지 결론을 얻는다는 입장에 따라 방송통신의 융합・연계에 대응하는 법제도의 바람직한 상에 관해 전문적인 견지에서 조사, 연구하여 방송통신의 융합・연계에 대응한 법체계의 검토방향성을 구체화하는 것을 목적으로 총무성에 '통신방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회'가 설치되어(2006년 8월), 조사연구를 거쳐 방송통신법제를 '정보통신법(가칭)'으로 일원화하는 내용의 최종보고서가 제출되었다(2007년 12월 6일). 이는 방송의 디지털화와 인터넷망의 광대역화의 진전에 따라 방송통신의 중간영역적인 서비스의 증가, 방송통신의 공통 단말의 보급, 방송통신의 통합 전송로의 정비 등 콘텐츠와 인프라의 각 부문에서 방송과 통신의 융합・연계가 전개되고 있어 방송법제로 규율할 것인가 통신법제로 규율할 것인가의 구분이 곤란하게 됨에 따라 기존의 방송과 통신을 분리한 2분법적인 규제체계로부터의 탈각을 모색하고 있다.

다만 방송통신 법제체계의 재편을 제시한 것은 동 연구회가 처음이 아니며 거의 동일한 맥락에서 이전에도 관계나 재계로부터 관련 견해가 제시되어 왔다. 동 연구회의 보고서 내용은 뒤에서 상술하기로 하고 이전의 주요 방송통신 법제체계의 재편에 대한 주요 견해를 간단히 살펴보기로 한다.

관계로부터는 성청 재편으로 정보통신분야가 우정성에서 총무성으로 이관될 당시 우정성과 이권 각축을 벌인 통산성, 통산성의 후신인 경제산업성, IT전략본부, 그리고 공정거래위원회 등에서 견해가 표출되었다. 먼저 통산성은 성청 재편 과정에서 2000년 8월, 경쟁촉진을 주안으로 하여 방송관련과 통신관련으로 양분된 법체계를 근본적으로 개선한 '신 정보통신법' 구상을 내놓은 바 있다. 이는 광섬유망과 CATV망 등 광대역・인프라의 보급으로 인해 방송과 통신을 동일 전송로상에서 전

달할 수 있게 됨에 따라, 제도상 존재하는 방송과 통신 인프라사업의 구별을 없애 방송통신융합과 광대역・인프라의 보급촉진을 목적으로 방송사업의 틀을 규율하고 있는 방송법, 유선텔레비전방송법과 통신사업의 틀을 규율하고 있는 전기통신사업법을 신 정보통신법으로 일원화하는 것을 제시한 것이다.

경제산업성은 그 자문기관인 산업구조심의회의 정보경제분과회 제3차 제언 '네트워크의 창조적 재구축(2002년 3월)'에서 수직분리를 축으로 하는 방송통신규제를 네트워크 인프라, 인터넷접속 서비스, 콘텐츠 서비스의 3층으로 수평분리시켜 수평적 경쟁환경을 구축하는 것이 급무라고 진단했다.

IT전략본부는 IT관련 규제개혁 전문조사회 보고서(2001년 12월 6일)에서 현행 사업별・종적인 방송통신의 규제체계는 디지털기술과 IP네트워크가 중심으로 되는 현실에 맞지 않다고 전제하고, 기능별・횡적인 경쟁촉진 체계로 근본적으로 개혁해야 함을 강조했다.

공정거래위원회는 정부규제 등과 경쟁정책에 관한 연구회의 '통신과 방송의 융합분야에 있어서 경쟁정책상의 과제(중간보고, 2001년 12월 25일)'에서 현행 방송통신제도와 향후의 방송통신의 융합실태와는 괴리가 있어 중간영역적인 분야의 경쟁 등이 저해될 우려가 있다고 지적하고 경쟁정책의 관점에서 방송통신융합의 진전에 대응한 제도를 구축하여 방송분야와 통신분야의 사업자의 상호진입을 촉진함과 동시에 국민이 다양한 미디어로부터 다양한 콘텐츠를 자유롭게 선택할 수 있게 하는 것이 중요하다고 언급했다. 그리고 방송과 통신의 구분이 아니라 전송로(하드)와 콘텐츠의 제작・전송(소프트)으로 나누어 희소성・불가결성을 가지는 설비 등에 한해 접속의무를 부과하는 등 필요최소한의 규제를 행하는 제도의 재구축을 검토해야 함을 제언했다.

다음으로 재계에서는 경제단체연합회가 IT분야의 경쟁정책과 '신 통신법(경쟁촉진법)'의 골자(2001년 12월 18일)에서 종래의 세분화된 미디어별 제도로는 비즈니스

모델의 변화나 다양화의 움직임이 저해된다고 하고, 전송매체에 관한 법제(전파법, 유선전기통신법 등)와 사업에 관한 법제(전기통신사업법, 방송법, 유선텔레비전방송법 등), 사업체를 규율하는 법제(NTT) 등 현행 정보통신에 관한 제법률을 이용자 이익의 최대화와 그를 위한 자유롭고 공정한 경쟁확보를 가능케 하는 새로운 정보통신법제로 정리・통합할 필요가 있음을 제언했다. 또 경제단체연합회는 '통신방송 융합시대의 새로운 정보통신법제의 바람직한 상' 제언(2008년 2월 19일)에서도 신규 진입촉진, 시장의 활성화, 이노베이션, 기술중립성 등의 관점으로부터 현행 사업・미디어별 종적 법체계는 적당하지 않다고 전제하고, 정보통신분야의 산업구조가 종래의 사업・미디어를 초월하여 네트워크상에 유통되는 콘텐츠, 콘텐츠를 운반하는 전송서비스, 콘텐츠를 운반하기 위한 전송설비 등의 계층(레이어)형 구조로 변화하고 있기 때문에 계층(레이어)형 법체계로의 이행이 타당하다는 입장을 밝혔다.

이상과 같이 각 기관의 견해는 약간의 논조의 차이는 있으나 전반적으로 방송과 통신의 융합현실을 직시하여 경쟁정책적 관점에서 현행 방송통신 법제체계의 개선을 요구하고 있다. 즉 2분법적이고 종적인 규제체계에서 레이어별로 접근하는 횡적인 규제체계로의 이행을 거의 공통적으로 제시하고 있다. 그러나 이러한 제언은 지금까지 본격적으로 반영되지 않았는데, 최근에 들어와 '통신방송의 바람직한 상에 관한 정부여당합의(2006년 6월 20일)'에 따른 총무성의 '통신방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회'를 거치면서 실현 가능성이 높아지고 있다.

2. '정보통신법' 제정을 위한 논의의 현주소

외부의 전문가로 구성되어 방송통신 법제체계의 개선을 논의해온 총무성의 '통신방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회'는 2007년 6월 19일의 중간결과 공표에 이어, 동년 12월 6일에 정보통신산업의 구조변화에 비추어 현행 법제를 레이어형 구조로 이행하고 포괄적인 '정보통신법'의 제정을 제안하는 내용의 최종보고서를 공표했다. 이에 대해 총무성은 2008년 2월에 방송통신의 융합・연계에 대응한 구체적

인 제도상에 대해 그 자문기관인 정보통신심의회에 자문했다. 이에 따라 정보통신심의회는 본 건 심의를 위해 즉각 정보통신정책부회에 '통신방송의 종합적인 법체계에 관한 검토위원회'를 설치하여 논의를 개시하여, 2008년 6월 13일에 중점적으로 심의해야 할 논점 및 그 검토방향성 등에 대해 중간 논점정리를 공표했다.

이하에서는 '통신방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회'의 최종보고서와 '통신방송의 종합적인 법체계에 관한 검토위원회'의 중간 논점정리를 소개・검토하기로 한다.

가. '통신방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회' 최종보고서

1) 개 요

동 연구회는 ① 현행 방송통신법제의 운용상황과 과제, ② 방송통신관련 기술, 네트워크의 현상과 장래 전망, ③ 방송통신관련 서비스・비즈니스 모델의 장래 전망, ④ 전송・플랫폼・콘텐츠 등의 규율방식, ⑤ 통신의 비밀・표현의 자유의 상, ⑥ 제외국의 서비스 상황 및 법제도 등을 검토내용으로 하여 약 1년 반 동안 연구검토를 거쳐 최종보고서를 공표했다. 최종보고서는 크게 현상인식, 방송통신법제 개선의 필요성과 그 방향성, 콘텐츠・플랫폼・전송인프라의 각 레이어에 관한 법체계의 바람직한 상과 레이어간의 규율의 바람직한 상을 담고 있다.

첫째, 현상인식으로서는 유비쿼터스사회를 향한 정보통신 인프라의 고도화, 방송통신의 융합・연계의 진전상황, 융합・연계문제에 대한 구미를 중심으로 제외국의 상황을 소개하고 있다. 우선 유비쿼터스사회를 향한 정보통신 인프라의 고도화에 관해서는 방송분야의 다채널화와 디지털화가 진전되고 있는 한편 통신망의 디지털화와 이노베이션으로 광대역 영상전송, 휴대폰 단말에로의 영상전송, 영상・음악 다운로드(iPod 등)를 포함한 다양한 신 서비스의 진전을 배경으로 블로그, SNS (Social Networking Service), CGM(Consumer Generated Media) 등 인터넷의 '미디어화'도 진전되고 있다고 지적했다. 그리고 정보통신 네트워크상의 사업자에 대해 인증이나 과금대행 등의 공통기반 서비스를 제공하는 플랫폼 서비스가 출현하여 위성

방송분야뿐만 아니라 포털・검색 서비스나 전자상거래 분야에 있어서도 중요한 지위를 차지하게 되었다고 하고 금후 플랫폼기능의 고도화로 과금, 인증에 그치지 않고 다양다종의 네트워크 단말・서비스를 상호접속・상호운용하는 기반이 되는 '유비쿼터스 플랫폼'의 등장이 기대된다고 분석했다. 다만 인터넷의 발전에 따른 위법・유해콘텐츠의 유통증가와 P2P에 의한 파일교환, 영상투고 서비스 등에 나타나는 저작권침해 등이 문제가 되고 있다고 덧붙였다.

방송통신의 융합・연계의 진전상황에 관해서는 네트워크의 광대역화와 방송의 디지털화의 진전을 배경으로 서비스의 융합・연계는 물론 전송로, 단말, 사업체 등에 있어서 융합이 일반화되고 있으며 2011년에 세계 최첨단 정보통신 인프라구축이 완성되면 방송통신의 융합・연계서비스는 보다 발전할 것이라고 예상했다. 융합・연계서비스로는 광대역상의 영상전송 서비스인 IP멀티캐스트형, RF형(CATV) 등의 방송형의 서비스, 팟캐스팅 등을 들고, 단말융합으로는 대표적으로 휴대폰 등 이동체를 통한 지상파 디지털방송인 원 세그를 소개하고, 전송로 및 사업체융합으로서는 CATV사업자의 전기통신사업의 겸영, 전기통신사업자가 보유하는 광섬유를 활용한 전화, 영상전송, 인터넷접속 서비스를 종합적으로 제공하는 형태가 출현하고 있음을 들었다. 이러한 융합・연계의 진전에 대해 정부는 수위탁방송제도의 도입, 전기통신역무이용방송법의 제정 등 수시로 제도적 대응을 해왔음을 밝혔다.

둘째, 방송통신법제 개선의 필요성과 그 방향성에 관해서는 정보통신사회의 구조변화 등을 감안하여 레이어형의 법체계에로의 이행 및 규율의 완화・집약화를 주문하고 있다. 우선 방송통신법제 개선의 필요성으로 정보통신사회의 구조변화에 대한 대응을 필두로 시장의 총괄화에 의한 사업환경정비, 정합성・통일성 있는 이용자보호대책, 급속한 기술혁신에 대한 대응, 네트워크의 국제화에 대한 대응을 담고 있다. 구체적으로 정보통신사회의 구조변화에 대응에 관해서는 정보통신 인프라구축의 진전과 디지털・IP에 의한 기술혁신으로 단일 네트워크로 방송통신의 양 서비스를 제공하는 것이 일반화되고 있는 점, 콘텐츠의 2차 이용의 틀을 넘은 네트워크

상의 멀티 유즈가 급속히 진전되고 있는 점, 방송통신 범용(汎用) 네트워크에 다종 다양한 콘텐츠를 원활하게 유통시키기 위한 공통기반으로서의 플랫폼 서비스가 장래적으로 다양한 단말이나 서비스가 상호접속・운용기반으로서 성장할 것으로 기대되는 점에 입각하면 정보통신사회는 금후 미디어별로 물리적 특성에 따라 시장과 이용형태가 한정되는 종단구조로부터 ① 콘텐츠는 네트워크를 적시에 자유롭로 선택하여 유통하는 것으로 이용자의 효용과 기업의 이윤이 최대화할 것이 지향되고, ② 전송인프라는 서비스 특성(쌍방향과 일방향의 차이나 공연성의 유무 등)에 관계없이 정보전송을 전문화하여 네트워크의 이용효율을 최대화할 것이 지향되며, ③ 전용 전송설비를 보유하지 않고 정보유통 중계기능을 전문화하여 부가가치를 얻는 플랫폼 서비스가 지향되는 등의 '횡단형'의 레이어구조로 서서히 변모해갈 것이 상정되므로, 이들 변화에 제도적인 대응이 필요하다고 분석했다.

시장의 총괄화에 의한 사업환경정비와 관련해서는 사업자의 미디어를 초월한 비즈니스 전개와 이용자의 효용의 관점에서 종래의 미디어의 물리적 특성에 대응한 종단형의 규율방식을 완화한 종합적인 규율체계를 도입할 필요성을, 정합성・통일성 있는 이용자보호대책과 관련해서는 미디어와 서비스내용의 상대화에 대한 실효성 있는 이용자보호대책의 필요성을 지적했다. 그리고 급속한 기술혁신에 대한 대응과 관련해서는 디지털화, 광(光)화, IP화 등의 기술혁신의 가속화가 상정되므로 정보발신 서비스에 있어서 '표현의 자유의 보장과 공공의 복지'와 정보전송 서비스에 있어서 '통신의 비밀의 확보'라는 국민의 공통가치를 보장하는 필요최소한의 규율을 규정하면서도 기술혁신에 영향을 받지 않고 그 귀결로서 신 서비스를 예정하는 사업자가 예견가능하며 비즈니스에 지장을 받지 않는 제도로 변혁할 필요성과, 네트워크의 국제화에 대한 대응과 관련해서는 정보통신의 경계가 사라짐에 따른 인터넷상의 위법・유해정보의 문제 등에 세계적 관점에서 최저한 공통적으로 필요한 규율을 선도적으로 정비할 것을 언급했다.

이상과 같은 방송통신법제 개선의 필요성으로부터 보고서는 현행 방송통신법체

계를 레이어형 법체계로 개선할 것을 주장했는데, '정보의 자유로운 유통', '보편적 서비스의 보장', '정보통신 네트워크의 안전성・신뢰성의 확보'를 새로운 방송통신 법제가 지향하는 유비쿼터스사회의 기본이념으로 하여 현재의 방송통신법체계를 개별 콘텐츠와 서비스 네트워크의 정보유통상의 위상・역할에 따라 콘텐츠, 플랫폼, 전송인프라의 레이어별로 공통적으로 규율해야 한다고 했다. 그리고 레이어간의 규율의 명확화를 꾀하는 것을 통해 전체적으로 정보통신이 오픈성을 확보하는 법체계로 이행하는 것이 적당하다고 지적했다. 아울러 이러한 개선은 현행 규제의 형식적인 재편성에 머무는 것이 아니라 공정경쟁의 확보와 이용자이익의 확보 등 필요불가결한 규율을 제외하고 가능한 한 완화・집약화하고, 각 레이어 규율의 기본이념에 입각하여 레이어별로 가능한 한 법률을 집약하고 전체적으로도 법기술적으로 가능한 한 총괄화하여 '정보통신법(가칭)'으로 일원화・포괄적인 법제화를 목표로 해야 함을 제언했다. 한편 법체계의 근본적인 개선에 있어서는 사업자에 대한 규제완화・철폐 등과 병행하여 정보통신서비스에 포괄적으로 적용되는 이용자보호나 이용자의 권리실현을 위한 규정의 정비를 주문했다.

셋째, 콘텐츠・플랫폼・전송인프라의 각 레이어에 관한 법체계의 바람직한 상과 레이어간의 규율의 바람직한 상에 대해 포괄적으로 제언하고 있다. 먼저 콘텐츠에 관한 법체계의 바람직한 상에 관해서는 정보통신 네트워크를 유통하는 콘텐츠를 공연성의 유무를 기준으로 구분하여 공연성을 갖지 않는 것에는 계속해서 통신의 비밀을 최대한 보장하고, 공연성을 갖는 콘텐츠는 ① 현행 방송 및 금후 등장이 기대되는 방송으로 유추가능한 콘텐츠 송신서비스(이하 '미디어 서비스(가칭)'라 함)에 대해서는 '특별한 사회적 영향력'을 갖는 것을 감안하여 성숙한 규율체계인 방송법제를 기본으로 하여 '필요최소한의 규칙을 자율원칙과 함께 정비하여 표현의 자유를 확보한다'는 이념을 견지하면서 정보의 자유로운 유통을 확보하는 관점에서 기술중립적・일원적인 콘텐츠규율을 적용하는 것이 적당하며, ② '미디어 서비스'의 콘텐츠 이외의 공연성을 갖는 정보통신 콘텐츠(이하 '오픈 미디어 콘텐츠(가칭)'라 함)에 대해서는 표현의 자유의 보장을 최대한 확보하고 표현의 자유와 공공의 복지

를 조정하는 규율로서 위법 콘텐츠의 최저한의 유통대책을 강구하고 유해 콘텐츠에 대해서도 규율 가능성을 검토해야 한다는 기본적인 입장을 제시했다.

구체적으로 '미디어 서비스'에 대해서는 그 '특별한 사회적 영향력'를 규율근거로 기술중립적이고도 현행 방송규율에 준한 콘텐츠 규율을 적용할 것을 주문하면서도 일률적으로 동일한 규제를 적용하는 것은 적절하지 않으므로 지상파 텔레비전방송처럼 특히 강한 '특별한 사회적 영향력'을 가지며 특별한 공공적 역할을 담당하는 '미디어 서비스'는 '특별 미디어 서비스(가칭)'로 하여 현재의 방송 콘텐츠 규율을 원칙적으로 유지하는 것으로 하고, 그 외의 '미디어 서비스'에 대해서는 '일반 미디어 서비스(가칭)'로 하여 규제를 완화하는 방향으로 검토해야 한다고 주장했다. 이 중 '특별 미디어 서비스'에 관해서는 현재 지상파 텔레비전방송에 의해 제공되는 콘텐츠 송신서비스를 기본으로 하여 '특별 미디어 서비스'의 구체적 범위와 규율내용을 검토해야 한다고 하고, 콘텐츠 규율은 특히 강한 '특별한 사회적 영향력' 및 그 특별한 공공적 역할에 입각하여 방송의 다원성・다양성・지역성의 확보를 목적으로 한 매스 미디어 집중배제원칙을 포함한 현재 지상파 텔레비전방송에 대한 규율을 원칙적으로 유지하는 것이 적당하다는 입장을 밝혔다. 그리고 '일반 미디어 서비스'의 범위는 현재의 CS방송 등과 함께 인터넷상에서 제공되는 영상 전송서비스 중에서도 현재의 방송으로 유추가능한 콘텐츠 전송서비스 중 사업성이 있고 일정 이상의 사회적 영향력을 갖는 것에 대해서 대상으로 하는 방향으로 검토하되 그 규율내용은 원칙적으로 현행 방송규제를 완화하는 방향으로 검토해야 한다고 했다.

'오픈 미디어 콘텐츠'에 대해서는 '미디어 서비스'만큼 사회적 영향력을 갖지 않으므로 프로그램 편집준칙 등의 '미디어 서비스'와 동등하게 규율해서는 안 되나 예외적인 조치로서 '오픈 미디어 콘텐츠'의 내용이 타인의 권리를 침해하거나 공공의 안전이나 청소년의 건전한 성장을 해치지 않도록 표현의 자유와 공공의 복지를 조정하는 최소한의 규율을 검토할 필요가 있다고 지적했다. '오픈 미디어 콘텐츠'의 정의는 프로바이더 책임제한법이 규정하는 '특정전기통신', 즉 '불특정자에 의해 수

신되는 것을 목적으로 하는 전기통신의 송신'으로 파악하는 것이 적당하며, 이에 대한 구체적인 규율은 '위법한 정보'와 '유해한 정보'를 구분하여 검토할 필요가 있다고 했다.

다음으로 플랫폼에 관한 법체계의 바람직한 상에 관해서는 현시점에서는 플랫폼 레이어를 타 레이어로부터 독립한 규제로서 입법화할 필요성은 크지 않으나 유비쿼터스사회의 건전한 형성・발전의 관점에서 그 규율 필요성을 포함하여 검토할 필요가 있다고 하고, 이의 검토시에는 플랫폼의 사회성・공공성에 입각한 이용자보호의 시점과 과점적 플랫폼의 병목성에 입각한 오픈성 확보의 시점이 필요하다고 적시했다.

그리고 전송인프라에 관한 법체계의 바람직한 상에 관해서는 우선 전송 서비스규율에 관해서는 전기통신사업법이 통신서비스를 포괄적으로 규율하고 있는데 대해 방송서비스는 미디어의 종류에 따라 방송법, 유선텔레비전방송법, 전기통신역무이용방송법이 적용되어 방송통신이 엄격하게 구별되어 있으나, 근년의 IP멀티캐스트와 TPS의 증가 등을 감안하면 기술혁신의 진전으로 통신용 설비와 방송용 설비의 차이는 금후 더욱 상대화되어 콘텐츠의 내용(방송인가 통신인가, 또는 공연성의 유무)을 의식하는 것은 없을 것으로 생각되므로 현행 전기통신법 등과 방송법제의 규율(자영형은 제외)을 집약・통합하여 사업자가 방송통신의 구분이나 네트워크의 종류 등에 구속되지 않는 자유로운 사업전개에 배려하면서 공개경쟁 촉진・이용자보호에 대해 중점적으로 대응하는 제도로 재구축해야 한다고 제언했다. 전송설비에 관한 규율은 현행 제도는 방송통신의 미디어 구분에는 직접 관계가 없고 유선・무선의 물리적 특성에 착목한 규제가 이루어지고 있는데, 다용도로 이용될 수 있는 무선설비의 개발 등 기술혁신의 진전에 따라 무선 네트워크와 유선 네트워크의 심레스(seamless)화가 진전되고 있고 통신용 설비와 방송용 설비의 차이의 상대화와 통신 네트워크와 방송 네트워크의 융합도 진전되고 있어 전파의 2차 거래제도의 확대, 방송통신의 구분에 구속되지 않는 면허제도의 개선 등의 전송로설비규율의 개선 및

법률의 집약화가 필요하다고 주장했다.

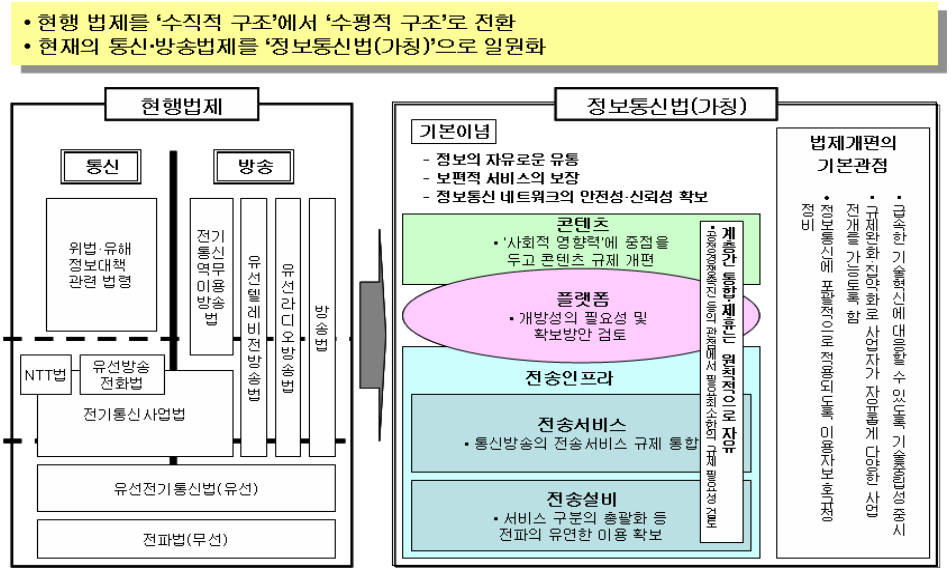
마지막으로 레이어간의 바람직한 규율의 상에 관해서는 세계 최첨단 정보통신 인프라를 살린 다양한 서비스의 개발・제공을 촉진하기 위해서는 기간사업자, 방송사업자, 콘텐츠사업자, 인터넷관계사업자, 제조업자 등의 사이에 자유로운 사업연계를 위한 환경정비가 중요하다고 하고, 국민생활에 불가결한 정보의 유통과 미디어의 다원성의 확보・공정경쟁 촉진을 위한 레이어를 초월한 거래규율 및 수직형 겸영의 일부제한 등 레이어간의 규율정비 필요성에 대해 검토할 필요가 있다고 전제했다. 구체적으로 타 레이어간의 거래규율은 '특별 미디어 서비스'의 대상이 되는 콘텐츠 전송서비스에 대해서는 의무전송・의무제공제도의 도입 필요성을 검토할 필요가 있고, 그 외 레이어형 법체계로의 이행에 따라 레이어간의 인터페이스의 오픈성의 확보 필요성과 레이어간 거래의 명확한 룰에 대한 검토도 필요하다고 했다. 그리고 레이어를 초월한 수직형 겸영규율은 원칙상 자유로운 경영판단에 의한 기업의 사업전개를 존중하면서도 미디어의 다원성 확보와 공정경쟁 촉진이 방해되는 경우에는 필요한 한도내에서 수직형 사업통합・겸영제한 등의 제도적 조치를 검토할 필요가 있다고 주장했다.

2) 평 가

동 연구회의 최종보고서는 간단히 정리하면 방송통신을 종적으로 규정하고 있는 현행 법제를 방송과 통신의 틀을 초월하여 정보내용인 콘텐츠, 과금・인증 등의 공통기반인 플랫폼, 회선 등인 전송인프라의 기능별로 레이어형의 법체계로 근본적으로 전환하여 정보통신법(가칭)으로 일원화할 것을 제언하는 내용으로, 기본적으로 중간결과 공표의 내용을 답습하고 있다. '정보의 자유로운 유통', '보편적 서비스의 보호', '정보통신 네트워크의 안전성・신뢰성의 확보'를 기본이념으로 하여, 콘텐츠 레이어는 공연성의 유무를 기준으로 공연성을 갖지 않는 것(사신(私信) 등)은 통신의 비밀을 최대한 보장하고, 공연성을 갖는 것은 표현의 자유에 관한 예외적인 제약이 따른다고 하고 이를 특별한 사회적 영향력의 유무를 기준으로 '미디어 서비스'와

‘오픈 미디어 콘텐츠(홈페이지 등)’로 유형화하고, 미디어 서비스’를 다시 특별한 사회적 영향력의 강도를 기준으로 ‘특별 미디어 서비스(지상파 텔레비전 등)’와 ‘일반 미디어 서비스(CS방송 등)’로 세분하고 있다. 플랫폼 레이어는 현시점에서의 규제의 필요성은 크지 않다고 하면서도 규율시에는 이용자보호・오픈성확보의 시점이 필요함을 제시하고 있다. 전송인프라 레이어는 전송서비스규율을 일원화하여 탄력적이고 자유로운 사업전개와 공개경쟁 촉진・이용자보호에 중점적으로 대응하는 제도로 재구축할 것과, 전송설비규율을 방송통신의 구분에 구속되지 않는 제도개혁을 주문하고 있다. 그리고 이들 레이어간의 규율은 레이어를 초월한 사업전개는 원칙자유로 국민생활에 불가결한 정보의 유통과 미디어의 다원성의 확보・공정경쟁 촉진을 위한 레이어를 초월한 거래규율 및 수직형 겸영 등 레이어간의 규율정비 필요성에 대해 검토할 필요가 있다고 제언하고 있다. 이상과 같은 요점을 도식화하면 다음과 같다.

〔그림 5－3〕 방송통신법제의 근본적인 재편



자료: 通信・放送の總合的な法体系に關する研究會報告書(2007年12月6日)

정보통신의 디지털화, IP화 등의 기술혁신으로 콘텐츠건 인프라건 방송과 통신을 기술적으로 구별하는 것이 점점 모호해지는 영역이 늘어나고 있는 추세에 비추어볼 때, 종래의 방송과 통신을 물리적으로 구분한 2원적인 제도를 기반으로 사업・미디어별로 종적으로 규율해온 규제체계는 일정한 한계를 지닐 수 밖에 없기 때문에 정보통신사업자와 정보수익자간의 이익을 최대한으로 도출할 수 있는 구조로의 전환이 불가피하다고 하겠다. 이 점에서 방송통신체계를 방송과 통신의 틀을 초월하여 횡적인 관점에서 콘텐츠, 플랫폼, 전송인프라의 레이어형으로 전환하여 현행 9개의 방송통신법제를 정보통신법(가칭)으로 일원화하는 구상을 담고 있는 동 보고서의 방향성은 기본적으로 타당하다.

동 구상이 실현될 경우 지금까지와 같은 수위탁방송제도나 전기통신역무이용방송제도의 도입 등 방송통신융합과 관련한 개별적인 수시 대응이 불필요하게 되고 각 레이어내 또는 레이어간의 자유로운 융합・연계가 항구적인 제도로 보장되게 된다. 그래서 사업자가 방송과 통신의 구별없이 다양한 서비스를 제공할 수 있게 되고 수용자는 일정한 정보통신 수신기를 통해 적시에 다양한 정보를 접할 수 있게 된다. 결국 급격한 정보통신기술의 현실과 그 잠재력을 반영하여 종래의 물리적이고 인위적인 개념인 방송과 통신의 벽을 허물고 정보통신의 큰 틀 속에서 기능적으로 접근함으로써 정보의 다원성・다양성이 구현될 것으로 기대된다.

하지만 본 논의에서는 몇가지 문제점과 한계를 노정하고 있다. 총론적으로 현행 방송통신법제를 정보통신법으로 일원화하고 규제를 정합화・합리화한다고 하나 규제방식의 재구축일 뿐 기존의 규제내용에 대한 근본적인 개혁은 아니다. 동 보고서는 방송통신법체계의 전환사유의 필연성을 주로 정보통신기술의 진전 내지 산업진흥에서 찾고 있을 뿐 현행 법제의 내용면에 대한 구체적인 검증이 없어, 현행 방송통신법제의 개별적 규제내용이 정보통신법으로의 이행되는 부문과 그렇지 않는 부분이 명확하지 않다. 특히 동 연구회의 출발점이 종합적인 법체계는 기간방송의 개념유지를 전제로 조속히 검토에 착수하여 2010년까지 결론을 얻는다고 하는 '통신

방송의 바람직한 상에 관한 정부여당합의'에 있는 만큼 특히 현행 방송규제에 대한 개선의 시점은 처음부터 배제된 측면이 있다. 〔3〕 기존의 방송에 대한 규제의 정당성과 그 한계를 포함하여 '표현의 자유', '통신의 비밀', '국민의 알 권리' 등의 이념 등을 기반으로 하는 현행 방송통신법제의 개별적이고 구체적인 규제내용을 검토하지 않고는 정보통신법으로의 이행이 용이하지 않을 것이다.

또한 개별 논점으로서 가장 주목되는 콘텐츠 레이어의 경우 당해 콘텐츠의 공연성의 유무나 사회적 영향력의 정도에 따라 유형화하여 그 규제를 달리하는 유형적 접근방식을 취하고 있으나, 사회적 영향력은 용어상 추상적이고 애매한 개념으로 자의적으로 해석될 여지가 있다. 이 문제는 인터넷상의 정보 등이 '일반 미디어 서비스'나 '오픈 미디어 콘텐츠'로 분류되어 현행 방송규제보다 완화된 일정한 내용규제의 적용이 상정되고 있는 바, 사회적 영향력의 판단여하에 따라 인터넷의 내용에 대한 행정의 관여가 정당화될 수 있음을 의미한다. 공연성 및 사회적 영향력 등 콘텐츠의 규율근거에 대한 판단권자에 대한 언급이 없으므로 일의적으로는 여전히 총무성이 그 권한을 행사하는 것으로 보아야 하는데, 이처럼 현행 독임제체제를 통한 규제의 적부 등에 관한 논의없이 규율근거만을 제시한 것은 문제로 남는다. 이러한 단계적 규제구상은 기존의 방송을 포함한 인터넷신문 등의 언론의 영역에 대한 규율의 상대적인 강화로 연결될 수 있다.

나. '통신방송의 종합적인 법체계에 관한 검토위원회' 중간 논점정리

1) 개 요

동 검토위원회는 '통신방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회'의 최종보고서에서 제시된 새로운 방송통신법체계의 기본적 틀에 관한 논의를 참고로 하여 국민적인 합의형성을 향해 금후 중점적으로 심의해야 할 주요 논점으로 ① 법체계 전반, ② 전송설비규율, ③ 전송서비스규율, ④ 콘텐츠규율, ⑤ 플랫폼규율, ⑥ 레이어간 규율, ⑦이용자 이익확보・향상을 위한 규율을 들어 각각의 검토 필요성과 그 방향성

을 제시했다.

첫째, 법체계 전반에 관한 주요 논점으로는 법체계의 전체구조의 개선, 새로운 법체계의 이념・목적, 포괄화의 대상으로 해야 하는 법률의 범위, 정보유통에 있어서 배려사항, 규율의 국제화를 담고 있다. 우선 법체계의 전체구조의 개선에 관해서는 현행 제도를 근본적으로 개선하여 규제를 가능한 한 정합화・합리화함으로써 신 서비스나 사업창출을 촉진할 필요가 있는 점, 동일 서비스에 대해 그 제공에 이용되는 기술에 관계없이 동일규제를 적용하는 '기술중립적'인 규제와 정보유통의 국제화에 부응한 정보유통의 오픈성이 확보된 법체계로의 대응이 필요한 점, 이용자 이익확보・향상책을 정비할 필요성으로부터 현재의 방송통신법체계의 전체구조를 개선할 필요성을 밝히고, 그 검토의 방향성에 대해서는 개별 콘텐츠나 서비스의 네트워크의 정보유통상의 위상・역할에 따라 관계 법률의 규정을 재편성하여 가능한 한 정합화・합리화함과 동시에 레이어간의 관계가 명확한 법체계로 이행하는 방향으로 검토하는 것이 적당하다고 제시했다.

새로운 법체계의 이념・목적에 관해서는 현재의 방송통신법체계를 정보유통의 역할 등에 따라 집약, 정합화, 재편성하는 경우 어떠한 이념하에 관계법령을 집약할 것인가, 유비쿼터스 사회에 어떠한 목적・공통가치의 실현을 목표로 하는가를 제시할 필요가 있다고 하고, 그 검토의 방향성에 대해서는 구체적인 검토점으로서 ①'정보의 자유로운 유통', '보편적 서비스의 보장', '정보통신 네트워크의 안전성・신뢰성의 확보'에 대해 어떻게 자리매김할 것인가, ② '공정경쟁의 촉진', '이노베이션의 촉진', '국제화의 대응・국제경쟁력의 강화'에 대해 어떻게 자리매김할 것인가, ③ '정보의 자유로운 유통'에 밀접한 관계에 있는 개념으로 현행 방송법의 목적에도 있는 '표현의 자유의 확보'를 어떻게 자리매김할 것인가, ④ 방송의 시청자나 서비스의 이용자 등의 이익의 확보・향상을 어떻게 자리매김할 것인가, ⑤ 현행법에 규정되어 있는 목적인 '전파의 공정하고 효율적인 이용', '사업의 적정하고 합리적인 운영', '공정한 경쟁의 촉진', '공공의 복지의 증진' 등의 관계를 어떻게 자리매김

할 것인가를 적시했다.

포괄화의 대상으로 해야 하는 법률의 범위에 관해서는 정보통신에 관한 인프라나 서비스 등에 관한 규율을 가능한 한 집약・재편성을 꾀하는 방향으로 검토하는 경우 현행 법제 중 집약해서 총괄화해야 하는 범위를 제시해야 할 필요가 있다고 하고, 법의 목적 및 법기술적인 문제에 입각하여 정합성을 갖춘 법체계로 하는 방향으로 검토하는 것이 적당하다고 했다. 그리고 법기술적인 문제에 관해서는 입법작업 시에 ① 부정 액세스금지법, 휴대전화 부정이용방지법과 같은 형법적인 법률의 취급을 어떻게 할 것인가, ② 전파법 등의 정보통신에 직접 관계없는 설비나 자영설비 등에 대해서도 규율하는 법률, NTT법과 같은 특정 법인에 관한 법률 등을 포괄화의 대상으로 하는 것이 적당한가를 검토해야 함을 주문했다.

정보유통에 있어서 배려사항에 관해서는 정보통신 네트워크를 통해 위법정보의 유통이 사회에 미치는 영향을 감안하여 정보통신 네트워크상에서 정보를 유통시키는 모든 자가 본래 준수해야 하는 최저한의 배려사항을 구체적인 형벌이 동반되지 않는 형태로 정비하는 것을 검토해야 한다고 하고, 정보의 발신자도 포함한 정보유통을 담당하는 모든 담당자는 안전・안심하는 네트워크사회를 구축하기 위한 책무를 동등하게 져야 하는데, 이를 위한 이념을 법률상 명기하는 것이 바람직한지의 여부를 검토할 필요가 있다고 주장했다. 그 검토의 방향성에 대해서는 이념을 법률에 명기하는 것은 정보통신사회의 건전한 발전의 관점에서는 일정한 효과가 있을 것으로 생각되나, 이러한 규정이 정보의 자유로운 유통을 불필요하게 위축시키는 것이 없도록 당해 규정은 관계자의 윤리관을 깨우치는 윤리규정으로 하는 것이 적당하다고 제시했다.

규율의 국제화에 관해서는 정보유통의 국제화의 본격화로 해외의 정보통신 네트워크와의 접속이나 오픈성의 확보와 함께 해외와의 위법・유해콘텐츠의 유입・유출이 과제로 되어 있는 상황하에서 규율의 국제화(정합화도 포함)에 대해 검토가 필요하다고 하고, 그 검토의 방향성에 대해서는 주파수배분 등에 관한 국제적인 결정

에 따르고 제외국의 방송통신의 융합・연계에 대한 대응동향을 감안하여 국제적 관점으로부터 금후 최저한 공통적으로 필요하다고 생각되는 규율을 적극적으로 정비함과 동시에 세계규모의 자유로운 정보유통을 담보하는 방향으로 검토하는 것이 적당하다고 밝혔다.

둘째, 전송설비규율에 관한 주요 논점으로는 전파이용의 목적・구분과 전파이용절차를 제시하고 있다. 전파이용의 목적・구분에 관해서는 기술혁신에 따른 다양한 용도로 이용할 수 있는 전송설비의 개발이 진척되고 있고 종래의 방송과 통신 등의 기존의 이용목적・구분을 초월한 새로운 서비스가 다수의 전송설비상에서 가능해지고 있음을 들어 '융합적 서비스'를 제공하기 위한 제도의 검토가 필요하다고 했다. 이어 방송통신의 이용구분 등에 구속되지 않는 형태로 탄력적인 전파이용을 가능케 하는 방향으로 검토하는 것이 적당하다고 하고, ① 무선국의 면허신청에 있어서 방송통신 쌍방의 서비스를 행하기 위한 신청을 할 수 있는 제도는 가능한가(예를 들어 이용목적을 총괄화한 무선국 면허신청, 방송과 통신 쌍방의 목적을 가진 무선국의 신청을 일괄적으로 행할 수 있는 제도 등), ② 면허를 받은 후 탄력적으로 용도변경을 할 수 있는 제도는 가능한가(예를 들어 방송용의 면허를 차후에 주문형 등의 통신서비스에도 사용할 수 있도록 목적변경을 가능케 하는 제도, 일시적으로 이용하지 않는 주파수를 타 용도로 활용할 수 있는 제도 등)를 검토점으로 적시했다.

전파이용절차는 전파를 이용한 새로운 서비스의 원활한 시장투입이나 정보통신서비스 전반에 있어서 신속하고 착실한 사업전개를 가능케 하도록 전파이용절차의 바람직한 상에 대해 검토할 필요가 있다고 하고, 그 검토의 방향성에 대해서는 신서비스를 원활하게 보급시키는 관점에서 전송서비스 사업자나 콘텐츠 전송서비스 사업자 등이 사용하는 사업자용 무선국에 대해 신속한 사업자의 선정과 주파수배분이 될 수 있는 방향으로 검토하는 것이 적당하다고 지적했다.

셋째, 전송서비스규율에 관한 주요 논점으로는 전송서비스규율의 재편과 전송서비스규율의 적용대상을 제시하고 있다. 전송서비스규율의 재편에 관해서는 유선텔레비

전방송에 관한 채널 임대나 수탁방송 등 타인이 편집한 방송 프로그램을 전송하는 서비스에 대해서는 현행 제도상 일부를 제외하고 전기통신사업법의 적용이 제외되어 있으나 새로운 법체계로의 이행시에는 이러한 외형상 전기통신사업(전기통신역무를 타인의 수요에 응하기 위하여 제공하는 사업)에 해당될 수 있는 서비스의 제도상의 위상 등 현행 규율의 재편에 대해 검토할 필요가 있다고 하고, 그 검토의 방향성에 대해서는 방송 프로그램 전송서비스를 포함한 다종다양한 전송서비스의 간소한 절차를 통한 원활하게 사업전개를 촉진하는 관점에서 외형적으로 전송서비스로서 공통적으로 포괄할 수 있는 것은 기본적으로 전기통신사업법의 규율체계에 포함시켜 규율의 일원화를 꾀함과 동시에 당해 체계로 포괄할 수 없는 부분에 관해서는 특별규정이나 적용제외 규정의 설정을 검토하는 것이 적당함을 시사하고 있다.

전송서비스규율의 적용대상에 관해서는 전송서비스에 관한 규율을 일원화할 경우 규율대상은 원칙적으로 사업을 운영하는 자로 하여 필요에 따라 비영리 사업자에 관한 규율을 두는 현행 사업규제를 기본으로 할 경우 현행 유선텔레비전방송법의 규율대상으로 되어 있는 비영리 난시청대책조합 등 비영리로 전송서비스를 제공하는 자에게 어떠한 규율을 둘 것인가를 검토할 필요가 있다고 하고, 그 규율내용에 대해서는 그 필요성을 정사하여 필요최소한의 것으로 한정함과 동시에 규율의 적용대상에 대해서도 그 규율내용에 입각하여 진정으로 필요한 자가 대상이 되도록 검토하는 것이 적당함을 시사했다.

넷째, 콘텐츠규율에 관한 주요 논점으로는 미디어 서비스(가칭)의 범위, 미디어 서비스의 구분, 미디어 서비스에 관한 구체적 규율, 매스 미디어 집중배제규제, 오픈 미디어 콘텐츠(가칭)에 관한 규율을 다루고 있다. 우선 미디어 서비스의 범위에 관해서는 정보통신의 고도화에 따라 콘텐츠를 전송하는 다종다양한 서비스가 출현하여 금후 특별한 사회적 영향력을 가진 새로운 서비스의 출현도 상정되므로 새로운 법체계에 있어서도 그 영향력에 착목하여 규율대상으로 해야 하는 서비스(미디어 서비스)의 범위에 대해서도 검토할 필요가 있다고 전제하고, 그 검토의 방향성에 대

해서는 규제범위의 불필요한 확대를 회피하는 관점과 방송이외에 규율대상으로 해야 하는 서비스가 없는 현상에 비추어 종래의 방송의 개념에 범위를 그치게 하는 것이 적당함을 제시했다.

미디어 서비스의 구분에 관해서는 현행 방송규율은 국민생활에 불가결한 기본적인 정보제공이라는 공공적인 역할을 담당하는 기간적인 방송으로부터 오락 등에 특화한 전문채널까지 거의 일률적인 규제를 적용하고 있으나 미디어의 다양화가 금후도 진전될 것임으로 미디어 서비스의 규율의 구분에 대해 검토할 필요가 있다고 하고, 그 검토방향성에 대해서는 특별한 공공적 역할을 담당하는 것과 그 외의 것을 구분하여 규제하는 방향으로 검토하는 것이 적당하다고 밝혔다.

미디어 서비스에 관한 구체적 규율에 관해서는 미디어 서비스의 구분에 입각하여 각각에 적용되는 규율의 구체적 내용에 대한 검토가 필요하다고 하고, 그 검토방향성에 대해서는 사업전개의 원활화 및 다양성확보 등의 관점에서 현행 방송에 관한 규율을 토대로 검토하는 것이 적당하다고 주장했다. 구체적인 검토사항으로서 ① 특별한 미디어 서비스에 대해 현재의 규제를 개선할 사항은 있는가, ② 그 외의 미디어 서비스에 대해 프로그램 편집준칙(정치적 공평의 확보, 논점의 다양성 등), 프로그램 조화원칙, 해설자막 프로그램, 프로그램심의회, 프로그램보존, 재해방송, 광고규제, 후보자방송 등의 규제를 합리화하는 것은 가능한가(타 미디어 서비스사업자가 이들 규제가 적용된 콘텐츠를 동시재송신할 경우의 취급을 포함함)를 적시했다.

매스 미디어 집중배제규제에 관해서는 정보통신 네트워크의 발전에 따른 미디어의 다양화에 비추어 방송에 의한 표현의 자유가 가능한 한 많은 자에 의해 향유될 수 있도록 해야 한다는 관점에서 규정된 '매스 미디어 집중배제규제'의 바람직한 상에 대해 검토할 필요가 있다고 하고, 그 검토방향성에 대해서는 새로운 법체계하에서도 표현의 자유, 정보의 다원성・다양성을 확보하는 의의 및 중요성은 상실되지 않는 점으로부터 유지하는 방향으로 검토하는 것이 적당하다는 입장을 밝혔다.

오픈 미디어 콘텐츠에 관해서는 미디어 서비스로 제공되는 것 이외의 '공연성을

갖는 정보통신 콘텐츠(오픈 미디어 콘텐츠)'에는 그 수신자가 불특정하므로 표현의 자유와 타 법익과의 충돌을 조정하는 규율의 바람직한 상을 검토할 필요가 있다고 하고, 그 검토방향성에 대해서는 위법・유해정보 대책은 프로바이더 책임제한법의 틀을 적용하고 당분간은 행정기관이 직접 관여하지 않는 방향으로 검토하는 것이 적당하다고 제시했다. 다만 이의 검토시에는 ① 현재는 사법(私法)상의 권리침해정보만이 프로바이더 책임제한법의 대상으로 되어 있으나 그 책임제한의 범위를 일부 외국처럼 위법정보 전반과 형사상의 책임까지 확대할 필요성과 ② 유해정보에 대해 어떠한 대책이 필요한가를 검토할 필요가 있음을 적시했다.

다섯째, 플랫폼규율에 관한 주요 논점으로는 '통신방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회'는 현시점에서는 플랫폼 레이어를 타 레이어로부터 독립한 규제로서 입법화할 필요성은 크지 않다고 했으나 2007년에 방송 플랫폼사업(유료방송 관리사업)에 관한 규제가 창설된 것을 감안하여 규율의 취급을 검토할 필요가 있다고 하고, 그 검토의 방향성에 대해서는 규율의 대상으로 하는 플랫폼의 개념을 명확히 하고 방송 플랫폼사업을 새로운 법체계로의 이행시에 콘텐츠규율과 구분하여 규정하는 것이 필요한가 검토해야 한다고 밝혔다.

여섯째, 레이어간의 규율에 관한 주요 논점으로는 레이어간의 분쟁처리와 레이어간의 규율의 바람직한 상을 담고 있다. 레이어간의 분쟁처리에 관해서는 새로운 법체계로의 이행시에 다른 레이어에 속하는 사업자간의 분쟁에 대한 대응책을 검토하는 것이 필요하다고 하고, 그 검토의 방향성에 대해서는 현재의 전기통신사업 분쟁처리위원회가 행하는 알선・중재의 대상이 되는 분쟁사안은 전기통신사업자간의 분쟁에 한하나 이를 레이어간의 분쟁도 포함한 정보통신서비스 전반에 있어서 사업자간 분쟁으로 대상을 확대하는 방향으로 검토하는 것이 적당하다고 제시했다.

레이어간의 규율의 바람직한 상에 관해서는 레이어간의 법체계로의 이행시에 각 레이어내는 물론 레이어간 규율의 바람직한 상을 검토할 필요가 있다고 하고, 현행 전기통신사업법의 공정경쟁확보를 위한 규율 등에 입각하여 새로운 법체계 중에서

공정경쟁확보를 위한 소요의 제도정비의 바람직한 상에 대해 검토하는 것이 바람직하다고 언급했다. 또 표현의 다양성확보 등의 관점으로부터 레이어간 규율에 대해 그 필요성도 포함한 종합적인 검토가 필요함을 밝혔다.

일곱째, 이용자 이익의 확보・향상을 위한 규율에 관한 주요 논점으로는 현행 제도에서는 각각의 법률별로 이용자이익의 확보・향상을 위한 규정에 차이가 존재하나 정보통신 네트워크의 고도화나 서비스의 융합・연계의 진전에 비추어 이용자가 안심하고 각종 서비스를 이용하기 위한 이용자 이익의 확보・향상을 위한 규율의 바람직한 상을 검토할 필요가 있다고 하고, 그 검토의 방향성에 대해서는 새로운 법체계로의 이행시에 정보통신서비스에 관한 규제의 총괄화 및 규제완화가 행해질 것을 감안하여 안전망으로서의 포괄적인 이용자이익의 확보・향상을 위한 규정을 정비하는 방향으로 검토하는 것이 적당하다고 주장했다. 구체적인 검토점으로서 ① 전송서비스상의 이용자이익의 확보・향상을 위한 규정(현행 전기통신사업법상의 중요사항의 설명, 고충처리 등)에 대해 미디어 서비스 등의 정보통신서비스 전체에 적용하는 것은 필요한가, ② 이용자를 직접 규제하는 규정, 예를 들어 문제발생시에 이용자로부터 해제권이나 취소권과 같은 민사적인 효과를 부여하는 것은 필요한가, ③ 이용자이익의 확보・향상의 관점에서 정보 세큐리티나 시청자 프라이버시의 취급에 대해 어떠한 제도를 정비하는 것이 필요한가, ④ 이용자의 권리실현이나 교육계발의 관점에서 어떠한 규정이 필요한가를 적시했다.

마지막으로, 기타 논점으로서 특정 법인의 위상, 기존 사업자의 위상, 기술기준, 유선텔레비전방송에 관한 규율의 취급을 다루고 있다. 특정 법인의 위상에 관해서는 새로운 법체계로의 이행시에 법률로 규정된 특정 법인인 NTT 및 NHK의 조직・업무에 관한 규정의 자리매김을 정리할 필요가 있다고 하고, 그 검토의 방향성에 대해서는 새로운 법체계로의 이행시에는 특정 법인에 관한 규정도 포함하여 법제도가 실현해야 할 목적 및 법기술적인 문제 등에 비추어 전체로서 정합성을 갖춘 법체계로 할 필요가 있다고 하면서도 NTT 및 NHK의 업무내용의 바람직한 상에 대해서는

종합적인 법체계의 바람직한 상에 직접 영향을 주는 것이 아니므로 동 검토위원회의 검토대상이 아니라고 했다.

기존 사업자의 위상에 관해서는 새로운 법체계로의 이행시에 현행법에 의한 허인가 등이 실효하므로 현행 제도하에서 방송통신에 관한 업무를 행하는 자에 대한 취급을 검토할 필요가 있다고 하고, 그 검토의 방향성에 대해서는 새로운 법체계로의 이행으로 인해 큰 곤란과 불이익이 발생하지 않도록 신제도의 원활한 이행을 위한 경과조치를 두는 방향에서 검토하는 것이 적당하다고 지적했다. 구체적으로는 현행 방송통신법제에 의거하여 업무를 행하는 사업자에 대해서는 새로운 법체계로의 이행시에 현재의 지위를 실질적으로 계승함과 동시에 신구제도의 규율내용을 충분히 감안하여 개별 사업에 최적의 경과조치 내용에 대해 검토하는 것이 적당하고 밝혔다.

기술기준에 관해서는 현행 제도에서는 전파법 등의 설비규율에 더하여 전기통신사업법이나 전기통신역무이용방송법 등의 서비스규율에 있어서도 성령(省令) 등으로 기술기준이 규정되어 있는데 이들 법률을 새로운 법체계로 재구축함에 있어서 기술기준의 바람직한 상에 대한 검토가 필요하다고 하고, 그 검토의 방향성에 대해서는 새로운 법체계로의 이행에 맞추어 현행 각 법률에 근거한 기술기준에 대해서도 규정을 재편성하는 방향으로 검토하되 서비스별로 상이한 기술기준의 규율내용으로 되어 있는 현행 제도를 레이어별로 가능한 한 공통화함과 동시에 필요최소한의 수준으로 하는 것이 가능한지 검토하는 것이 적당하다고 주장했다.

유선텔레비전방송에 관한 규율의 취급에 관해서는 현행법에서는 콘텐츠, 전송서비스 및 전송설비규율이 일체적으로 규정되어 있으나 새로운 법체계로 이행함에 있어 이들 규율의 취급에 대해 검토할 필요가 있다고 하고, 그 검토의 방향성에 대해서는 수익자이익의 보호를 기본으로 유선텔레비전방송을 가능한 한 간소한 절차로 원활하게 제공할 수 있도록 배려하여 정보유통상의 위상에 따라 현행 규율을 재정비하는 방향으로 검토하되 방송의 동시재송신의 자리매김, 소규모 자영 난시청대책시설의 취급 및 수신장애 발생구역의 의무재송신에 관한 규율적용의 필요성에 대해

서도 검토하는 것이 적당하다고 제시했다.

2) 평 가

동 검토위원회의 중간 논점정리는 '통신방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회'가 제언한 현행 방송통신 법제체계를 콘텐츠, 플랫폼, 전송인프라의 횡적인 레이어형의 법체계로 근본적으로 전환하는 구상을 전제로 하여 금후 중점적으로 심의해야 할 논점 및 그 검토방향성을 제시하고 있다. 즉 ① 법체계 전반, ② 전송설비규율, ③ 전송서비스규율, ④ 콘텐츠규율, ⑤ 플랫폼규율, ⑥ 레이어간 규율, ⑦ 이용자 이익확보・향상을 위한 규율 등의 각 논점을 적시하고 논점별로 검토의 필요성 및 그 방향성을 제시하고 있다. 향후 구체적인 제도설계를 향해 각 논점에 대해 유형화해서 유형별로 워킹그룹이 설치되어 더 한층 검토가 진행될 것으로 보인다.

동 논점정리가 현행 방송통신 법제체계의 개선을 긍정하고 레이어형 법체계로 이행하는 방향성은 기본적으로 타당하다. 그러나 아직 중간단계의 논점정리라고는 하나 왜 법제체계의 개선인가 하는 원론적인 차원의 논리구성이 여전히 정보통신기술의 진전 내지 산업진흥에 경도되어 현행 법제내용의 본질적인 검증을 결여하고 있는 것은 문제이다. 이점은 논점 ①의 법체계의 전체구조의 개선이라는 항목의 기술태도에서 여실히 드러나고 있다.

개별 논점으로는 콘텐츠규율과 관련하여 사회적 영향력의 정도에 따라 서비스를 유형화하는 방식을 답습하고 있는데, 사회적 영향력의 용어상의 추상성으로 인해 자의적인 행정이 우려됨은 위에서 지적한 바와 같다. '특별 미디어 서비스', '일반 미디어 서비스', '오픈 미디어 콘텐츠' 등의 용어로 유형화하는 것은 변론으로 하고라도 유형간의 규제범위의 차등화를 꾀하고 있는 만큼 규제내용의 확정에 앞서 유형의 구분근거(규율근거)를 명확히 할 필요가 있다. 또한 정보통신 네트워크상에서 정보를 유통시키는 모든 자가 본래 준수해야 하는 최저한의 배려사항을 법률상 명기하는 것을 제시하고 있는데, 구체적인 형벌이 동반되지 않는 윤리규정이라고는

하나 표현의 자유를 제약할 위험성이 배제되지 않는 점에서 간과할 수 없으며 더욱이 윤리적인 부분을 법규정화하는 것에 의문이 남는다.

한편 특수회사인 NTT와 특수법인인 NHK에 대한 검토가 회피된 것이 주목된다. 동 논점정리는 NTT와 NHK의 업무내용이 종합적인 법체계의 바람직한 상에 직접 영향을 주는 것이 아니므로 검토대상이 아니라고 하였으나 전후 양자가 방송통신법제의 규율대상의 주축이 되어온 점에 비추어볼 때 법제체계 개선문제는 양자의 상과 직결되는 문제이다. 그래서 특히 민간방송과 더불어 방송의 2원체제를 구성해온 NHK의 경우는 언론의 다원성・다양성의 관점에서 현행 법적 지위와 역할에 대한 검토를 바탕으로 새로운 방송통신 법제 체계하에서의 위상을 명확히 해 둘 필요가 있다.

다. 향후 전망

금후 '통신방송의 종합적인 법체계에 관한 검토위원회'가 중간 논점정리에서 제시한 논점이 유형별로 워킹그룹 등을 통해 구체화되어 총무대신에게 최종답신이 제출되면 '통신방송분야의 개혁에 관한 공정 프로그램(2006년 9월 1일)'에 따라 입법작업이 진행되어 2010년의 정기국회에 정부안이 작성・제출될 것으로 보인다. 법안이 통과되면 광대역 제로지역 해소 및 지상파 디지털방송 이행완료를 포함한 세계 최첨단 방송통신 인프라의 완성시기와 거의 맞물리면서 정보통신환경은 법제적으로도 실무적으로도 중대한 변화를 맞게 된다. 물론 '통신방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회'가 제시한 방송통신의 종합적인 법체계의 이념과 방향을 답습하고 있는 동 검토위원회의 논리에 대해 학계와 업계(특히 민방계) 등의 비판도 존재하므로 순조롭게 법제작업이 진행될지는 미지수이다.

구체적인 법제작업에서는 전후 반세기이상 운용된 방송통신 법제체계를 근본적으로 전환하는 중대한 작업인만큼 전환사유에 대한 명확하고 충분한 근거가 제시되어야 할 것이다. 심화되는 방송통신의 융합 등 정보통신기술의 진전 내지 산업진흥

의 논리뿐만 아니라 현행 방송통신법제의 전반적인 검증을 통해 새로운 법제로의 이행이 왜 필요한가를 객관적으로 밝혀 국민적인 합의가 도출되도록 해야 한다. 아울러 법제체계의 전환이 불가피하다면 '통신방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회'가 제시한 레이어형 체계를 포함하여 법제형식과 구체적인 내용에 관한 다각적인 검토가 요구된다고 하겠다. 레이어형 체계로 전환할 경우 특히 콘텐츠 레이어상의 기존의 방송서비스와 통신서비스를 동 연구회가 제시한 것과 같은 4개의 유형으로 재구축하는 것의 정합성과 그 기준의 타당성은 따져보아야 할 것이다. 이는 결국 현행 방송에 적용되는 헌법원리인 표현의 자유와 통신에 적용되는 헌법원리인 통신의 비밀이 요구되는 영역을 누가 무엇을 기준으로 준별할 것이며, 특히 전자로 분류되는 유형에 대해 누가 규제범위를 세분화할 것인가의 문제로 귀결된다.

그래서 레이어형의 새로운 방송통신 규제체계가 정립되어도 이를 운용하는 행정조직의 전문성과 독립성이 담보되지 않으면 행정편의적이고 자의적인 운용에 그칠 공산이 크다. 이 점에서 방송통신 규제체계의 전환논의는 현행 방송통신 규제기관의 상에 대한 검토와 병행되어야 하는 것이다. 그러나 동 검토위원회는 방송통신법체계의 개선을 위한 제도설계를 우선시하여 행정조직의 상에 대한 검토를 향후과제로 돌리고 있다. 동 검토위원회는 이 문제를 회피하지 말고 새로운 방송통신 규제체계로의 전환후에 요청되는 규제기관의 위상에 비추어 현행 총무성의 독임제체제의 장단점을 철저히 분석하고 각계로부터 설치가 주장되어온 독립규제기관과의 종합적인 비교검토를 통해 규제기관에 관한 입장을 밝혀야 할 것이다.

제 6 장 시사점 및 결론

본 연구는 우리보다 먼저 방송통신 통합기구를 도입한 주요 선진국들의 사례를 벤치마킹해, 그들의 정책목표 수립방식과 조직 운영방식, 그리고 운영성과를 분석해, 그들의 변화가 우리에게 주는 시사점이 무엇인가를 찾는 데 그 목적을 두고 진행되었다.

이를 위해, 먼저 주요국들의 방송통신 통합기구가 가지고 있는 비전과 전략을 살펴보았다. 주요국들의 사례를 살펴본 결과, 주요국들은 방송과 통신 분야를 아우르는 단일한 정책목표를 가지고 있는 동시에, 방송과 통신을 분야별로 나누고, 각 분야별로 정돈된 목표 체계를 잘 갖추고 있다는 사실을 알 수 있었다. 게다가, 각 분야별로, 최소 향후 3년～5년까지의 지향점을 명확히 설정하고 있다는 점 또한 우리에게 주는 시사점이 매우 크다고 할 수 있다.

미국 FCC의 경우, 크게 6가지(브로드밴드, 경쟁, 주파수, 미디어, 공공안전과 자국안보, FCC 현대화)의 주요 전략분야를 설정하고, 향후 5년간의 액션플랜을 수립하고 있다. 2008년 출범한 방송통신위원회의 향후 평가를 위해서 절대적으로 채워져야 할 부분이라고 여겨지며, 이러한 중장기적 계획 수립의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것으로 보인다. 특히, FCC 현대화 부분은 향후 방송통신위원회의 조직 운영 차원에서 매우 실용적인 정보를 제공하고 있다. 예를 들면, 〈이용자 위주의 행정서비스 제공〉, 〈이해당사자들(국회/행정부 포함)과의 보다 원활한 커뮤니케이션〉, 〈구성원의 직무 만족도 및 전문성 제고〉 등을 주요한 목표로 설정하고 있다는 점은 방송통신위원회의 향후 과제가 어디인가를 알려준다고 할 수 있다.

영국 Ofcom의 경우, 중장기적 계획 아래, 연초에 당해 연도의 주요 정책적 우선과제를 설정하고 이에 대한 성과를 기술한다. 이에 따라 2007/8년의 경우, 연간 계획

(Annual Plan)에 따른 전략적 정책프레임 아래 차후 3개년의 정책적 우선과제를 설정하고 있다. 2007/8의 핵심 사업 분야는 〈주파수(Spectrum)에 대한 시장기반 접근〉, 〈융합시장에서의 경쟁과 혁신 촉진〉, 〈시민/소비자 권익보호〉, 〈플랫폼과 서비스의 융합을 통한 공적인 산출물 전달〉, 〈규제 완화 및 행정적 부담 최소화〉, 〈국제무대에서의 영향력 최대화〉 등이다. 특히, Ofcom은 특정분야에 대한 우선순위를 설정하는 데 매우 익숙해져 있다. 모든 분야에 대한 괄목할만한 성과를 내는 것 보다는, 선택과 집중에 따라, 조직 차원에서 특정 분야에 우선순위를 부여하는 것이다. 예를 들면, 디지털 전환이 그러한 것이다. 2005년 Ofcom은 DCMS, DTI 등 해당부처와 함께, 디지털 전략 7대 중점 추진분야를 설정, 추진하기도 했다.

호주 ACMA의 경우, 영국이나 미국과는 달리, 크게 주요 중점과제를 설정하기보다는, 각각의 규제이슈별로 접근하는 행태를 보이고 있다. 예를 들면, ACMA의 연차보고서는 〈소유권과 통제〉, 〈디지털 방송〉, 〈주파수 체계〉, 〈배분과 라이선스〉, 〈통신서비스 번호 할당〉, 〈수익과 요금〉, 〈기술적인 규제〉, 〈준수 여부 조사〉, 〈국내 관심 이슈〉, 〈국제적인 문제〉 등으로 구성되어 있다는 점에 비추어볼 때, 향후 ACMA 역시, 현재의 규제별 성과체계를 관리하기 보다는, 영국이나 미국의 경우처럼, 보다 중장기적인 액션플랜 수립으로 방향을 전환할 것으로 보인다.

또한, 주요국 통합기구의 조직구조 변화와 운영성과를 살펴보았다. 주요국 통합기구의 기본적인 조직구조와 최근 몇 년 간의 변화, 그리고 각 조직별 운영성과를 살펴본 결과, 조직구성에 있어 업무 중복이 별로 없는 구조적인 일관성을 보이고 있으며, 실국별 업무 자율성이 높다는 점, 그리고 각 실국별 성과관리가 체계적으로 이루어지고 있다는 사실을 알 수 있었다.

FCC의 경우, 1934년 설립되어 지금까지 존속되어 있다는 것을 감안할 때, 조직적으로 가장 안정적인 운영방식을 가지고 높은 성과를 보였다고 할 수 있다. FCC의 실국 체계가 각국의 방송통신통합기구 논의 때마다 벤치마킹 되고 있다는 것은 그런 의미에서 하등 놀라운 사실이 아니다.

이에 비해, Ofcom은 방송통신의 융합이 가시화되던 시기에 설립된, 최초의 본격적인 방송통신 통합기구라는 점에서 다른 관심의 대상이다. 게다가, 5개의 기관이 합쳐졌던 만큼, 향후 조직 운영에 대한 사람들의 관심 또한 많았다. 일단, Ofcom의 가장 큰 특징은 독립행정기구의 성격을 가지고 있지만, 운영은 거의 공사와 유사한 형태로 운영되고 있다는 사실이다. 이사회(Board)와 경영진의 역할이 매우 유기적으로 이루어지며, 이사진의 권한이 상대적으로 다른 나라들에 비해 크다는 것은 매우 특징적인 사실이다.

호주 ACMA의 경우, 2005년 5개국/12개 부서에서 2008년 5개 국/14개 부서로 개편했다. 필요시에 부서를 신설하는 형태로, 콘텐트 내용 규제 부서와 디지털 TV 전담부서가 신설된 것이다. 인력과 예산 모두 꾸준히 증가세를 보이고 있다는 점에서, 좋은 집행성과를 올리고 있는 것으로 판단된다.

2001년 1월, 행정개혁의 일환으로 기존의 총무청, 자치성을 통합한 일본 총무성의 경우, 우리나라와 유사한 다양한 기구 개편 논의(독립기구, 운수통신성 설립, 정보통신성 설립 등)에도 불구하고, 결국 정부의 대 부처 체제 하에 방송통신 정책 수립기능이 들어갔다는 사실은 일본의 전형적인 관료중심 사회의 한 단면을 보여주는 것이라 할 수 있다. 구미 선진국을 포함한 한국 등이 주로 채택하고 있는 독립행정규제기구 방식과는 근본적으로 상이한 이러한 독임제 체제 하의 조직 구성 및 업무 분장은 유기적이고 효율적인 행정(업무수행의 효율성)이 이루어질 수 있다는 점에 있어서는 장점이지만, 방송의 경우, 정치적 독립성이 문제가 될 소지가 있다는 단점도 존재한다. 그런 의미에서, 끊임없이, 독립행정기구 등의 논의들이 재생산되고 있다.

마지막으로, 방송통신 통합기구와 타 부처의 관계설정 및 역할분담에 대해 살펴보았다. 특히, 행정부, 의회와의 관계는 우리에게 많은 시사점을 주고 있었다. 물론, 대통령 중심제에서의 행정부와 의원내각제에서의 행정부가 완전히 다르기 때문에, 그 관계를 병렬적으로 단순 비교할 수는 없지만, 그럼에도 불구하고 몇몇 원칙은 발견할 수 있었다. 우선, 행정부 간의 명확한 역할 분담을 통해 방송통신융합 규제기구가

어느 부처와 협력할 것인지에 대한 그 경계가 명확하다. 또한, 행정부와 독립행정기구의 정책에 대해 끊임없이 견제하되, 지나치게 과도한 업무를 요구하지 않는 의회와의 관계 등은, 주요국의 경우, 방송통신 분야의 정책 및 규제 수립과정이 기본적인 협력과 신뢰 위에서 진행되어 가고 있다는 사실을 입증하고 있다고 할 수 있다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

강만석(2005). 영국의 방송통신융합 구조개편과 그 함의,《KBI 포커스》, 한국방송영상산업진흥원.

김원식 외(2004). 유럽 주요국의 통신방송 대응사례 분석,《KISDI 이슈리포트》, 정보통신정책연구원, 2004. 4. 6.

권오상(2008). 위원회 조직으로서 FCC에 관한 고찰,《정보통신정책》 제20권 14호, 정보통신정책연구원, 2008. 8. 1.

방송위원회(2006). 방송통신 융합관련 법제도 정비방안 연구, 방송위원회, 2006. 12.

윤호진(2005). 미국의 미디어 규제현황과 시사점,《KBI 이슈리포트》, 한국방송영상산업진흥원, 2005. 8. 11.

이동훈(2005). 호주의 방송통신 융합관련 법제 현황,《KBI 포커스》, 한국방송영상산업진흥원, 2005. 10. 4.

이상우 외(2005). 융합환경의 네트워크, 콘텐츠 규제(Ⅰ): 유럽연합 사례의 포괄적 이해,《KISDI 이슈리포트》, 정보통신정책연구원, 2005. 2. 14.

_____(2007). 통신방송 융합환경하의 수평적 규체체계 정립방안에 관한 연구, 정보통신정책연구원, 2007. 12.

이상우(2006). 통신방송 융합시대의 수평적 규제체계: 유럽연합과 OECD의 전송과 콘텐츠 분리규제 분석,《KISDI 이슈리포트》, 정보통신정책연구원, 2006. 4. 24.

이윤경(2007). 영국 콘텐츠 진흥 체계 연구, 한국문화관광연구원, 2007. 11.

이종관(2006). 호주의 통신방송 규제기관 통합과 주요 이슈,《디지털미디어트렌드》, 미디어미래연구소, 2006. 8. 11.

장지호・문상현(2008). 미국 미디어 규제기구의 담론변화 연구,《한국행정논집》,

한국행정학회, 2008.

정윤식(2004). 통신방송 융합법제 및 정책분석: 미국과 한국의 비교분석을 중심으로, 《정보통신정책연구》 제11권 3호, 정보통신정책학회, 2004. 9.

차현숙(2008). 호주 방송통신 규제기구에 관한 연구, 《최신외국법제정보》, 한국법제연구원, 2008. 9. 17.

하윤금 외(2007). 방송통신 융합 관련 수평적 규제모델 도입 현실화 방안 연구, 한국방송영상산업진흥원, 2007. 12.

한국정보사회진흥원(2008). 오바마 정부의 IT 정책 방향과 시사점, 《IT 이슈트렌드》, 한국정보사회진흥원, 2008. 11. 19.

한영학(2006). 일본의 방송통신 융합에 따른 규제체계 변화, 『세계의 언론법제』, 제20호.

2. 국외문헌

ACMA Act 2005.

ACMA&ACCC(2008). Communications Infrastructure and Service Availability in Australia 2008.

ACMA(2005). Telecommunications Performance Report 2004～2005.

_____(2005). Vision 20/20: Future Scenarios for the Communications Industry-Implications for Regulation, 2005.4.

_____(2006). ACMA Annual Report 2005～2006.

_____(2007). ACMA Annual Report 2006～2007.

_____(2008). ACMA Annual Report 2007～2008.

_____(2008). IPTV and Internet Video Services: The IPTV and Internet Video Market in Australia, Research Report.

DCITA(2000). Convergence Review. Department of Communications, Information Technology and the Arts, Canberra.

DCMS & DTI(1998). Regulating communications: Approaching convergence in the

information age

DCMS & DTI(2000). A new Future for communication

Digital UK & Ofcom(2008). Switchover Tracker Survey: Switch Progress Report Q1 2008, Norwich: Ofcom.

DTI(2005). Connecting the UK: the Digital Strategy, London: Cabinet Office.

EMCA(2008). Digital Switchover-Status quo and outlook of UK, France, Spain, Italy and Germany. Berlin: EMCA.

FCC(1999). A New FCC for the 21st century, 1999. 3. 17.

____(2008). FCC Strategic Plan 2009～2014, 2008. 9. 30.

____(2008). FY 2008 Performance and Accountability Report, 2008. 11.

Ofcom(2007). The Communications Market: Digital Progress Report, Digital TV, Q3 2007.

_____(2008). The Communication Market: Digital Progress Report Q2, 2008. Norwich: Ofcom.

稻葉一將(2003), "日本における放送行政の法構造と課題" ,『愛知學院大學論叢・法學研究』, 44卷4号.

稻葉一將(2004),『放送法制の法構造と課題』, 日本評論社.

內川芳美(1989),『マス・メディア法政策史研究』, 有斐閣.

坂田謙司(2005),『「聲」の有線メディア史』, 世界思想社.

菅谷實(1997), "情報サービスの融合", 菅谷實・淸原慶子編,『通信・放送の融合―その理念と制度変容』, 日本評論社.

總務省,『平成20年版、情報通信白書』, 總務省.

中村伊知哉・菊池尙人(2003), "情報通信行政組織の再構築" ,『國際公共政策研究』, 7卷2号.

中村伊知哉(2007), "2015年の通信情報通信・放送法体系" ,『慶応義塾大學デジタルメディア・コンテンツ統合研究機構デジタル知財プロジェクト』.

西正(2004),『放送業界大再編―デジタル放送巻き起こす地殻変動』, 日本工業新聞社.

日本放送出版協會(2002),『放送の20世紀』, 日本放送出版協會.

野村敦子(2004), “通信・放送融合の進展と変革を迫られる通信市場” ,『Japan Research Review』, 159号.

松井茂記(2008), “「情報通信法」と表現の自由” ,『法律時報』, 80巻6号.

郵政省(1987),『放送政策懇談會報告書・放送政策の展望』, 郵政省.

總務省 http://www.soumu.go.jp

通信・放送の總合的な法体系に關する研究會(中間取りまとめ) http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/070619_3_bs2.pdf

通信・放送の總合的な法体系に關する研究會(最終報告書) http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_houseikikaku/pdf/071206_4.pdf

通信・放送の總合的な法体系について(中間論点整理) http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/pdf/080613_11_bs1.pdf

電波監理審議會 http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/denpa_kanri/index.html

日本経済団体連合會 http://www.keidanren.or.jp

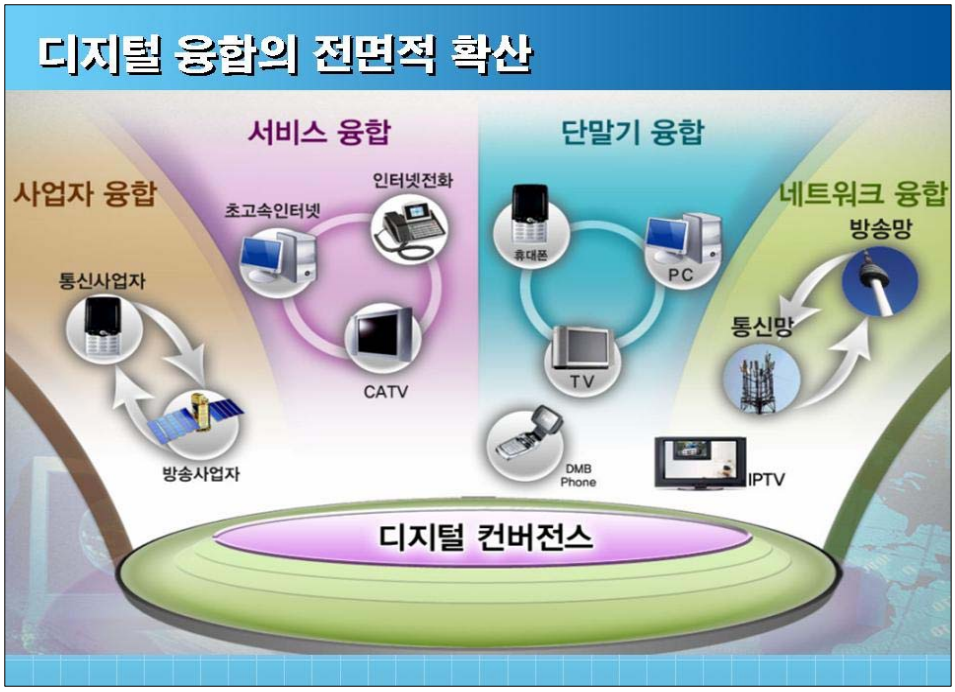
〈부록〉

방송통신 통합기구 운영성과 및 정책방향 심포지엄

심포지엄 세부프로그램

항 목	시 간	세 부 내 용	진행자
개회사	14:00～14:05	개회사	방석호 원장 (KISDI)
기조발표	14:05～14:30	방송통신위원회의 역할과 비전	형태근 상임위원 (방송통신위원회)
Session 1 해외 방송통신 통합기구의 운영 및 정책 성과	14:30～14:55	FCC의 역할과 통합기구의 영향력	김형일 대표 (SOC Solution Group)
	14:55～15:20	통합규제기관 OFCOM, 정책성과 평가 및 향후 방향	조대근 선임컨설턴트 (OVUM)
	15:20～15:45	방통융합추진기구 성과와 과제 －일본 사례를 중심으로	김경환 교수 (상지대)
	15:45～16:00	COFFEE BREAK	
Session 2 방송통신위원회의 운영성과 및 향후 정책방향	16:00～16:40	방통융합 정책과 조직: 성과와 과제	홍성걸 행정대학원장(국민대)
	16:40～17:20	방송통신 중장기 정책방향	고상원 실장 (KISDI)
	17:20～18:00	패널토론	사회: 장석권 교수(한양대) 패널토의: 윤석민 교수(서울대) 이상직 변호사(태평양) 정윤식 교수(강원대) 최선규 교수(명지대) 황 근 교수(선문대)

방송통신 통합기구
운영성과 및 정책방향 심포지엄
방송통신위원회 역할과 비전
2008.12.16.(화)
방송통신위원회
KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION


디지털 융합의 전면적 확산
서비스 융합
단말기 융합
사업자 융합
네트워크 융합
인터넷전화
초고속인터넷
CATV
통신사업자
방송사업자
휴대폰
PC
TV
DMB Phone
IPTV
방송망
통신망
디지털 컨버전스

미디어 빅뱅의 가속화

❑ 미디어산업 패러다임 변화

- o 미디어 스크램블(미디어간 융합, 영역파괴 등) 현상 심화
- o 전통 미디어 vs. 뉴미디어 명암 교차
  - 구독률, 시청률, 광고 등에서 신문과 지상파방송 영향력 약화
    ※ 신문구독률 : 65%('98) → 36.8%('07), 지상파방송 시청률 : 47.9%('98) → 31.2%('07)
  - 인터넷이 제3의 광고매체로 성장, 디지털 음악시장은 기존 음반시장의 3배 규모로 성장

❑ 글로벌 미디어 업계 변신 : 기존 미디어業 경계(영역, 온/오프라인, 국경) 파괴

The Washington Post	THOMSON REUTERS	TimeWarner
신문 위주 사업전략에서 벗어나 교육사업을 신규사업으로 육성 ['07 전체매출의 50%차지	신문사 매각, 온라인 정보기업으로 변신 톰슨-로이터 합병('08년) (세계 1의 금융/경제뉴스 업체)	CNN은 200여개국, 7개 언어로 방송중이며 전 세계 10억명 시청 ['07년 매출 세계1위 미디어 기업['98년 10위권 밖]

▶ 향후 미디어 산업 : 모바일 인터넷 및 인터넷 영상시대 본격화, 업계 주도권 경쟁 심화

☞ ① 메가경쟁시대를 대비한 규모의 경제, ② 차별화된 콘텐츠와 기술역량, ③ 비즈니스모델 (수익모델)발굴역량, ④저비용 구조(디지털 생산/유통 시스템, 외부 파트너십 등) 확립 필요

[출처 : 삼성경제연구소]

세계는... 한국은...

✓ "규제푼 유럽, 홍콩 등 치고나갈때 인프라 좋은 한국은 5년 허송"

- 영국 BT, IP기반 조기전환으로 세계 최고 경쟁력 확보
- 한국, 인프라는 튼실하지만 통신 · 방송 추진체계 분리로 IPTV 5년 지연

('08. 6월, 중앙)

IPTV 세계는...한국은...

유럽

- 영국 = 2000년 비디오네트워크스 세계 최초 서비스
- 프랑스 = 2003년 프리텔레콤 서비스 (프랑스 전체 가입자 400만, 세계 최대)

미국

- 버라이존 2005년, AT&T 2006년 서비스
- 지상파 · 케이블 = 2009년 2월 디지털 전환

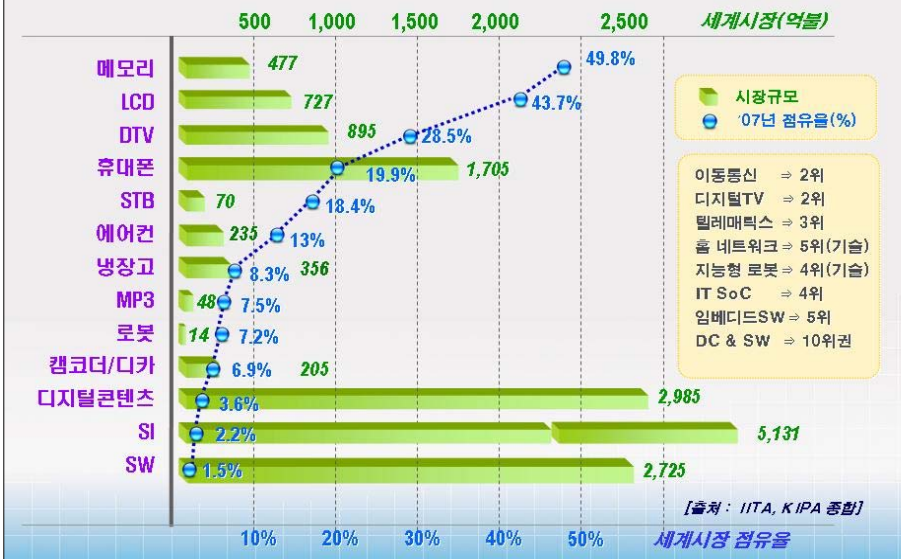
아시아

- 홍콩 = 2003년 PCCW 아시아 최초 서비스
- 싱가포르 = 2007년 싱텔 서비스

한국

- 2003년부터 관련 업계에서 IPTV 준비
- 2007년 12월 관련법 제정
- 2008년 9월 사업자 선정
- 2008년 11월 상용서비스 개시

국내제품 세계시장 점유율



IT 서비스산업 중심으로 구조전환 필요

IT산업 및 전체산업 수출입 동향 (전년 동기대비, 단위 : 억달러, %)

구분		2008년		2007년	
		7월	1~7월	7월	1~7월
수출	전체 산업	414.1 (37.1)	2,553.5 (22.8)	302.1 (17.2)	2,079.0 (14.8)
	IT 산업	121.8 (10.3)	804.7 (13.5)	110.4 (18.7)	709.1 (8.3)
수입	전체 산업	430.4 (47.3)	2,631.4 (31.9)	292.2 (14.4)	1,994.5 (14.1)
	IT 산업	66.7 (17.2)	451.9 (16.6)	56.9 (8.9)	387.4 (5.3)
			352.8 흑자		

자료 : 지식경제부

▶ **반도체, 휴대폰, 평판디스플레이** 등 3대 수출품의 비중이 과다
- IT 수출에서 차지하는 비율 : 68.2%('07) → 69.2%('08.7월)
- IT 무역흑자에서 차지하는 비율 : 83.4%('07) → 85.7%('08.7월)

HW, 장비, 반도체 등 IT제조업은 **지속적으로 시장에서 성장**하고 있으나 세계 경기동향에 민감(IT 수출 증가율 : 21.5%(4월) → 10.3%(7월))

➔IT 산업의 체질강화를 위해 **방송·통신서비스, SW, 영상, SI서비스** 등 **IT 서비스 산업의 경쟁력 중점 강화** 필요

방송통신위원회의 출범
디지털 융합 환경에 능동적으로 대응하여 방송통신서비스의 경쟁력 강화를 위해 방송통신 정책 및 규제기능 일원화 ['08.3]
정보통신부
통신위원회
정보통신 윤리위원회
방송위원회
(심의)
방송통신 위원회
방송통신 심의위원회

융합의 촉진과 확산
✓ 방송통신 융합을 확산·촉진하여 신성장동력 확충하고 양질의 일자리 창출
IPTV, DMB, WiBro 등 신산업 육성 및 방송의 디지털화 촉진
KT WIBRO
DIGITAL CABLE TV
융합의 촉진·확산
신성장동력 확충 및 양질의 일자리 창출

규제완화와 시장친화적 규제기조 정착
✓ 규제완화를 통해 경쟁을 촉진하여 시장을 효율화하고
궁극적으로 소비자의 이익에 부응한다는 정책방향 정착
각종 허들(장애물)을 낮추고
선 · 후발자에 동일하게 적용
국경허들을 없애고 투자유인 제공(순위에 따른 중계권료 차등배분),
품격 제고(낙하산 보상, 패자부활전)를 통해 세계최고가 된 프리미어리그
✓ 시장친화적 규제정책을 통한 민간투자 활성화,
관련산업 동반발전 등 유도
정부주도의 목표-실적 관리
기업 직접적 자금 지원 중심
IPTV 등 신규
서비스 도입
서비스
네트워크 성능에 제약없이
양질의 콘텐츠 개발 활성화
콘텐츠
네트워크
광대역 광방송 N/W
선순환 구조 창출

글로벌 스탠더드 정립
✓ 방송·통신분야 규제를 완화하여 규모의 경제 실현을 지원하고
경쟁력 있는 글로벌 미디어 종합그룹이 출현할 수 있는 환경 조성
※ 세계적 미디어 그룹은 방송, 통신, 인터넷 등을 전세계에 종합 제공
News Corporation
TimeWarner
AOL
Disney

인터넷멀티미디어방송(IPTV) 성공적 개시

KT IPTV 오늘부터 상용 서비스…뉴미디어시대 새장 열렸다

(동아일보)
지상파 등 33개 채널에 VOD-온라인 쇼핑 서비스

새해부터 KT 등 3사 모두 IPTV 서비스 제공

(디지털타임스) 2008년 12월 12일(금) 오전 00:05 가(가) 가(가) | 이메일 | 프린트

SK브로드, 지상파3사 재송신 계약
LG데이콤도 KBS2·SBS와 합의… 조만간 MBC와도 협상 매듭

KT에 이어 SK브로드밴드가 지상파방송 3사와 재전송 계약에 합의했다. LG데이콤도 KBS2, SBS와 재전송에 합의한 데 이어 곧 MBC와도 협상을 매듭짓기로 했다. 이에 따라 내년 1월1일부터는 KT를 비롯해 SK브로드밴드, LG데이콤 등 3사가 모두 IPTV 서비스를 제공할 것으로 전망됐다.

방송,통신 규제체계 일원화에 따라 몇년간의 갈등을 일거에 해소
- KBS, MBC, SBS와 컨텐츠 제공 협약 성공적 체결 및 온미디어 등 주요 PP와도 컨텐츠 동등 접속 타결

'07.12. 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 국회통과
'08. 5. IPTV 서비스 도입을 위한 법•제도 완비
'08. 11. IPTV사업 본격 개시(실시간 방송)

IPTV 상용서비스 출범 기념식('08.12.12)

"Power on IPTV,
Power up KOREA"

대통령 말씀요지

- IPTV 서비스를 잘 활용하면 공공서비스 혁명과 더불어 사교육비 경감과 교육격차 해소 및 진료서비스의 획기적 개선 기대
- 미디어 빅뱅 시대를 맞이하여 IPTV산업을 기반으로 "방송통신 대국"으로 나아가야 하며, 일자리 창출, 생산성 향상에 기여하기 위해 네트워크 고도화 및 원천기술 개발 최대한 지원
- 법제도 개선, 매체간 균형발전 및 공정경쟁을 통해 세계적 미디어 그룹이 나오도록 지원
- IPTV 출범이 제2의 인터넷 혁명과 선진 일류국가의 꿈을 실현하는 계기가 되기를 염원

IPTV 서비스 활착

양방향 · 광대역 정보고속도로 개통

- 9월 사업자 선정(KT, SK브로드밴드, LG데이콤), 11월 IPTV 상용서비스(KT, 11.17) 개시
- 3년 이내에 전국 서비스 제공으로 세계 최초의 양방향 · 광대역 초고속망 개통
  - ' 98년 ADSL 중심의 일방향 초고속망 개통 후 세계 최고 수준의 테스트베드 환경 구축
    → 2012년까지 50~100Mbps 수준의 양방향 광대역 N/W로 확충

콘텐츠 활성화

- 종합편성·보도채널의 대기업 진입제한 완화(자산 10조원)로 신규투자 유도
- 교육, 교통정보, 민원발급 등 다양한 공공분야 시범서비스 개발('08~'11 : 120억원)

IPTV 서비스 기대효과

방송시장 선진화/삶의 질 향상

- 규제 완화, 경쟁확대 등 시장 구조개편
- 양방향 교육서비스로 사교육비 절감
  ※ '12년 1.4조원 절감 예상
  ('07년 1인당 월평균 사교육비 29만원,
  IPTV도입에 따른 사교육비 대체 15.5%)
- 의료, 전자상거래 등 질적 강화

연도별 사교육비 절감액 (KT 경영연구소)

관련 산업 육성

- 서비스-네트워크-단말기 등 디지털 융합 산업 발전 및 해외진출 촉진
- 콘텐츠사업자에게 신규 시장기회(윈도우) 제공
- 디지털방송 전환 촉진 및 유료방송시장 활성화 기반

방송서비스시장 선진화

추진 과제

- 규제완화, 경쟁촉진 등을 통한 방송산업 성장 기반 조성
  - ※ 선진국에서는 M&A를 통해 종합 미디어 기업으로 전환하는 추세
  - 지상파 / 보도 · 종합편성 PP에 대한 대기업 진입제한(10조원 기준) 완화
  - 케이블방송 사업자간 겸영제한(77개 방송구역의 1/3 이하) 완화

신규 영어FM

- 장 · 단기 체류 외국인에게 정보서비스를 제공하여 생활여건 개선
  - 수도권지역 : 시험방송('08.8.15~), 본방송('08.12월)
  - 부산 · 광주지역 : 사업자 선정('08.9월), 본방송(부산 '08.12월말, 광주 '09.1월)

지역 방송

- 지역방송 활성화를 위한 정책기반 마련
  - 지역방송 자체 콘텐츠 제작 · 유통 활성화
  - 경영 효율 및 생활권을 고려한 방송권역 광역화 유도

방송의 디지털 전환 촉진

필 요 성	◎ 디지털 방송은 데이터 양방향 서비스 등 고품질 방송 서비스 제공 가능 ◎ '01년도부터 지상파 디지털방송을 시작하였으나, 디지털 전환 실적은 저조 ※ 디지털TV 보급률 33.4%, 디지털전환 인지율 45%, 제작설비 전환 50%('07년)
추진과제	◎ IPTV와 연계, 케이블 방송 기술기준 등 규제완화 ◎ 대국민 인식제고를 위한 홍보 및 저소득층 지원방안 마련
기대효과	◎ 민간투자 유도('08~'12) : 2.9조원 (지상파 방송 1.7조원, 케이블 방송 1.2조원) ◎ 내수시장 창출('08~'12) : 15.8조원(디지털 TV 및 셋탑박스) (출처 : 방송사, ETRI)

통신시장 규제완화

전기통신사업법 개정

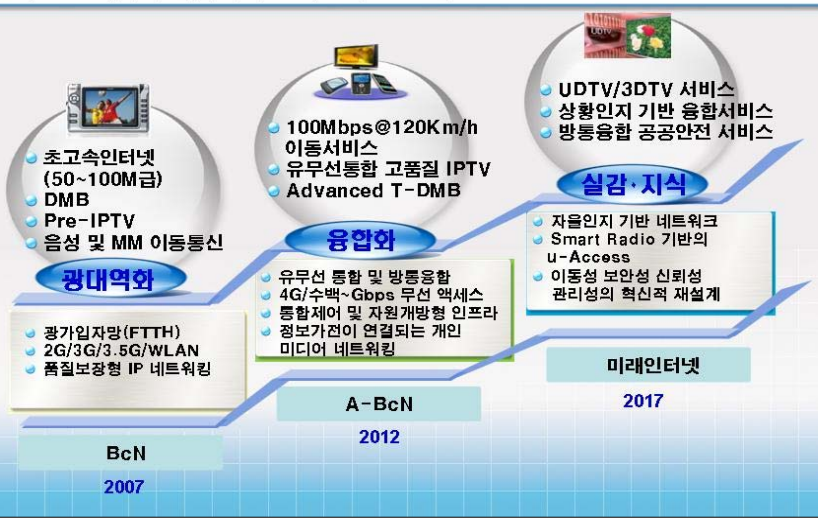
- 재판매(도매제공) 제도 도입
  - 통신망·주파수가 없는 사업자도 기존 사업자의 설비·서비스를 제공받아 서비스
- 이용약관 인가제도 개선
  - 인가대상 요금의 경우라도 기존에 인가 받았던 요금의 인하시 신고로 완화
- 시장환경 변화에 부응하는 금지행위제도 보완
  - 경쟁사업자 배제 목적의 부당한 요금 및 이용대가 책정, 거래거부 또는 부당한 거래조건 강요, 방송 ·IPTV와의 부당한 결합판매 행위에 대한 규제 근거 마련

WiPi 의무화 해제

- 시장 상황 및 기술적 Trend를 반영하여 의무화 해제('09.4.1 시행)
  - 통신사업자들의 차별화, 경쟁욕구로 변종 위피 탑재(호환 가능 위피는 약 11% 불과) 및 스마트폰, 풀 브라우징 서비스 보급 확대 등으로 시장에서 WiPi 의무화 사장

방송통신 서비스 및 인프라 발전

- 정보 인프라의 지속적 발전과 확충으로 방통융합 서비스 활성화
- 새로운 개념의 융합서비스 개발과 편익 증진



방송통신콘텐츠 진흥(1)

현 황

- 방송통신콘텐츠는 파급효과가 큰 고부가가치 산업
  → 겨울연가 : 제작비 40억원 vs '04년 관광수입 5,705억원, 생산유발 1.2조원
- 세계 주요 콘텐츠시장(디지털TV, IPTV 등)은 연평균 13.4% 성장 전망
- 우리나라 방송통신 콘텐츠 산업의 성장률은 점차 감소되는 추세
  : ('04년) 19.0% → ('05년) 10.7% → ('06년) 8.9%

규제완화

대기업 진입장벽 등 높은 규제수준

- 진입, 외주, 편성, 광고 등 방송규제 완화를 통해 대규모 투자 및 경쟁활성화 유도
- 방송통신콘텐츠 사업자가 제값을 받을 수 있게 이용약관, 요금제도 개선

방송통신콘텐츠 진흥(2)

지원강화

콘텐츠 제작 부문의 영세성

※ PP의 35%, 독립제작사의 62%가 종업원수 10인 미만

- 콘텐츠 산업에 대한 통신기업의 선도적 투자 유도
- 공공 · 공익성 콘텐츠 제작지원 확대
- 제작 및 유통을 지원하는 지역 클러스터 구축

기대효과

- 규제완화, 생태환경 개선을 통해 방송통신 콘텐츠산업의 선순환 발전구조 정착
- 방송통신 발전기금 설치(2011.1월, 방송통신기본법)
  - 기존의 방송발전기금에 주파수 할당대가 등을 재원으로 추가

방송통신분야의 그린 IT 확산
u-관광
폐기물처리장
u-Learning
상업단지
u-환경
관광지
항만
u-Port
주택단지
도시통합
운영센터
u-Health
공항
지하철/지하도
u-방재치안
공동구
업무단지
u-행정
도로
고속도로
특화 서비스
u-시설관리
공통 기반 서비스
u-교통
응용서비스
연계기술 Layer
USN
WiBro
LBS
GIS
영상회의
홈 네트워크
u-work
DMB
스마트카드
텔레메틱스
도시통합
관제기술/SI
기반기술 Layer
FTTH
VR
UWB
RFID
MEMS
IPv6
GPS
SoC
BcN
Embedded S/W
Bluetooth
암호/보안/정보보호
Zigbee

The Roles of the FCC and Its Influence

Dr. Hyeongil Kim, President
SoC Solution Group, Inc.
hkim@socsolution.com
http://www.socsolution.com

Contents

- Introduction to the FCC
- The FCC's Strategic Plan for the Future
- The FCC in Action
- Budgetary Figures

FCC Background

- The Federal Communications Commission (FCC) is an independent United States government agency, directly responsible to Congress. The FCC is charged with regulating interstate and international communications by radio, television, wire, wireless, satellite, and cable. The FCC's jurisdiction covers the 50 states, the District of Columbia, and U.S. possessions.
- The FCC enforces laws passed by Congress. The Communications Act of 1934, as amended in the Telecommunications Act of 1996, is the primary law defining the Commission's structure and functions.

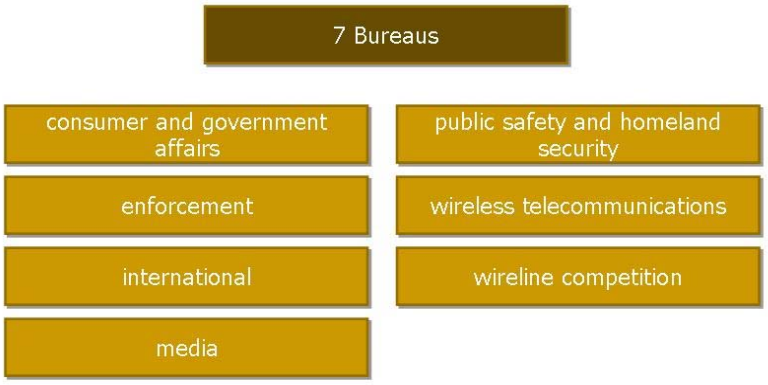
FCC IT Strategic Plan v1.0 2

The Mission of the FCC

- "Make available, so far as possible, to all the people of the United States, without discrimination on the basis of race, color, religion, national origin, or sex, rapid, efficient, nation-wide and world-wide wire and radio communication service with adequate facilities at reasonable charges."
- Created for the purpose of
  - National defense
  - Promoting safety of life and property through the use of wire and radio communications

Organization

7 Bureaus and 10 Offices



Organization

- **Bureaus**
  - **Consumer and Government Affairs Bureau**
    - Develops and implements the Commission's consumer policies, including disability access.
    - Serves as the public face of the Commission through outreach and education, and Consumer Center responsible for consumer inquiries and complaints.
    - Maintains collaborative partnerships with state, local, and tribal governments in such critical areas as emergency preparedness and implementation of new technologies.
  - **Enforcement Bureau**
    - Enforces the Communications Act, as well as the Commission's rules, orders, and terms and conditions of station authorizations.

Organization

- **International Bureau**
  - Represents the Commission in satellite and international matters.
- **Media Bureau**
  - Develops, recommends, and administers the policy and licensing programs relating to electronic media, including cable television, broadcast television, and radio in the United States and its territories.
  - Handles post-licensing matters regarding Direct Broadcast Satellite Service.
- **Public Safety and Homeland Security Bureau**
  - Responsible for all Commission activities pertaining to public safety, homeland security, national security, emergency management and preparedness, disaster management, communications infrastructure security and reliability, and other related issues.

Organization

- **Wireless Telecommunications Bureau**
  - Responsible for all FCC domestic wireless telecommunications programs and policies, except those involving satellite, public safety communications, or broadcasting.
  - Wireless communications include cellular, paging, broadband PCS, advanced wireless services, 700 MHz, broadband radio service/educational broadband service, microwave, amateur radio, and air-ground radiotelephone service.
- **Wireline Competition Bureau**
  - Responsible for rules and policies concerning telephone companies that provide interstate, and under certain circumstances intrastate, telecommunications services to the public through the use of wire-based transmission facilities.

Organization

7 Bureaus and 10 Offices

10 Offices

Administrative law judges	Legislative affairs
Communication business opportunities	Managing director
Engineering and technology	Media relations
General counsel	Strategic planning and analysis
Inspector general	Workplace diversity

Organization

- **Offices**
  - **Office of Administrative Law Judges**
    - Presides over hearings and issues initial decisions.
  - **Office of Communications Business Opportunities**
    - Provides advice to the Commission on issues and policies concerning opportunities for ownership by small, minority, and women-owned communications businesses.
  - **Office of Engineering and Technology**
    - Allocates spectrum for non-federal use and provides expert advice on technical issues before the Commission.

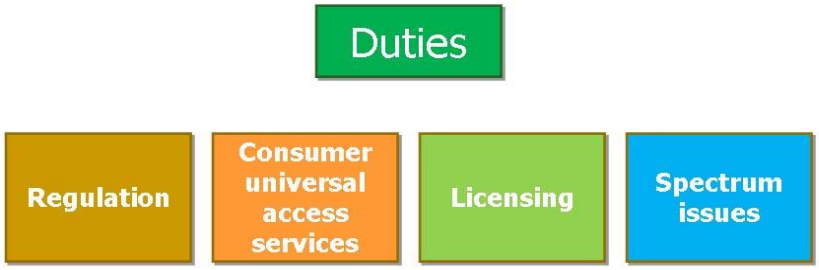
Organization

- **Office of General Counsel**
  - Serves as chief legal advisor to the Commission and to its various Bureaus and Offices.
- **Office of Inspector General**
  - Conducts and supervises audits and investigations relating to the programs and operations of the Commission.
- **Office of Legislative Affairs**
  - Serves as the Commission's main point of contact with Congress.
- **Office of the Managing director**
  - Functions as a chief operating official, serving under the direction and supervision of the Chairman.
  - Managing Director oversees the Office of the Secretary which receives and distributes documents filed by the public through electronic and paper filing systems and publishes Commission decisions.

Organization

- **Office of Media Relations**
  - Informs the news media of FCC decisions and serves as the Commission's main point of contact with the media.
- **Office of Strategic Planning and Analysis**
  - Works with the Chairman, Commissioners, and Bureaus and Offices to develop strategic plans identifying short and long term policy goals for the Commission.
- **Office of Workplace Diversity**
  - advises the Commission on all issues related to workforce diversity, affirmative recruitment, and equal employment opportunity

Duties



Duties

- **Regulation**
  - The FCC is charged with protecting the American people from indecent exposure on the public airwaves.
    - The Audio Division regulates content on AM/FM radio.
    - The Video Division regulates the content on commercial and noncommercial UHF, VHF, and digital television.
  - The FCC also regulates media ownership, including how many stations one company can own in each market and cross-ownership of different sectors, such as broadcast systems and daily newspapers.
    - To encourage a competitive balance in the communications market.
  - The FCC regulates Voice-over-Internet-Protocol (VoIP) communications.
    - allows VoIP providers to assign local numbers to users and makes providers comply with all regulations regarding local number portability (LNP).
    - ensures that VoIP services are available to consumers with disabilities .

Duties

- **Ensuring that Consumers have Universal Access to Telecommunications Services.**
  - The **Wireline Competition Bureau (WCB)** is responsible for ensuring that people have fair access to wireline telecommunications services such as telephones and internet access.
    - The WCB makes sure that the prices that companies charge are fair and reasonable driven by fair competition in each market.
    - The WCB also wants to ensure that all consumers in the US have access to the finest telecommunications services.
  - The **Wireless Telecommunications Bureau (WTB)** ensures that consumers have fair access to wireless telecommunications services such as radio communication, cellular phones, broadband personal communications services (PCS) and paging services.
    - The WTB attempts to regulate prices for consumers by fostering competition amongst providers to promote universal service, public safety and service to people with disabilities.
    - The Auctions and Spectrum Access Division (ASAD) ensures that there is no collusion between different providers, by reviewing mergers and licensing agreements.

Duties

- **Licensing**
  - The Media Bureau provides licenses to radio and television stations
    - The Audio Division licenses commercial and noncommercial educational, AM, FM, FM Translator, and FM Booster radio services.
    - The Video Division licenses commercial and noncommercial television broadcast services.

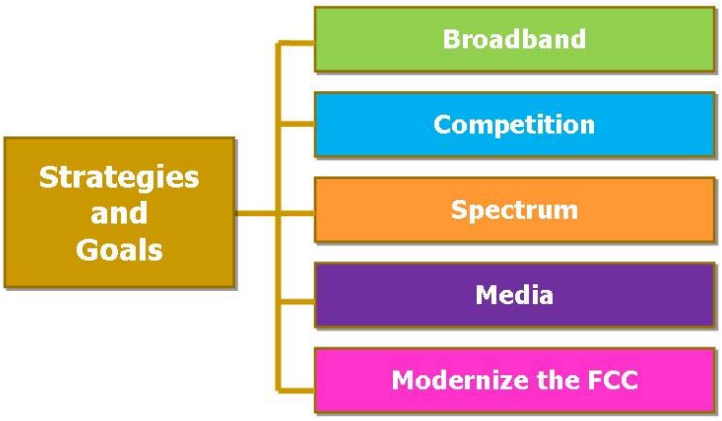
Duties

- **Handling Spectrum Issues**
  - The FCC allocates different parts of the spectrum to different users via a competitive bidding process.
    - The Auctions and Spectrum Access Division (ASAD) handles the bidding process.
    - The ASAD ensures that the bidding process is transparent and fair.
  - Promotes policies that encourage access to and maximizes the efficiency of spectrum use by wireless communications.
    - The Mobility Division (MD) and Spectrum & Competition Policy Division (SCPD) of the WTB are responsible for maximizing use and efficiency.
    - The MD is responsible for wireless services and encouraging the usage of such services while the SCPD is responsible for developing policies encouraging spectrum infrastructure growth and competition.

FCC Strategic Plan For The Future

- Vision
  - To create a high-performing, reliable, secure, and cost effective networks and services.
- Guiding Principles
  - The FCC will use IT alongside the wise use of resources to ensure that the FCC is as efficient and effective as possible.
  - The FCC will strive to use IT to enable the business functions of the FCC to perform at their highest potential.
  - The FCC will emphasize exceptional customer service and timely delivery of products and services.

Strategies and Goals



Strategies and Goals

- **Broadband**
  - **Vision**
    - Affordable access to robust and reliable broadband products and services
    - Promote technological neutrality, competition, investment, and innovation
    - Ensure that broadband service providers to have sufficient incentive to develop and offer such products and services
  - **Objective** 1: promote the availability of broadband to all Americans
    - continue to encourage and promote broadband development, deployment, and availability, particularly to those in rural, low-income, or underserved areas and to persons with disabilities.
    - seek to understand demand for and supply of broadband and to encourage deployment across multiple platforms to ensure that access is not a barrier to adoption of affordable broadband technologies available.

Strategies and Goals-Broadband

- **Objective 2**: define broadband in a technologically neutral fashion including any platform with high-bandwidth intensive services, applications, and content.
  - include any advanced telecommunications capability and advanced services, including wireline, wireless (licensed and unlicensed), terrestrial, and satellite services and facilities.
  - flexible enough to accommodate any next generation high-speed offerings of the future.
- **Objective 3**: encourage and facilitate an environment stimulating investment and innovation in broadband technologies and services.
  - stimulate investment and innovation. By creating new policies that reward innovation and investment in new technologies, newer technological advances in telecommunications can be deployed.
  - strive to achieve a balance between providing incentives to invest in and develop broadband technologies and applications, and maintaining competitive entry and access requirements.

Strategies and Goals-Broadband

- **Performance Goals**
  - Broaden the deployment of broadband technologies.
  - Define broadband to include any platform capable of transmitting high-bandwidth intensive services, applications, and content.
  - Ensure harmonized regulatory treatment of all competing broadband services.
  - Encourage and facilitate an environment that results in investment towards and innovation in broadband technologies and services.

Strategies and Goals

- **Competition**
  - **Vision**
    - The competitive framework for communications services should foster innovation and offer consumers reliable and affordable choices.
  - **Objective 1**: foster sustainable competition across the entire communications sector.
    - implement rules and policies that promote open and competitive entry by communications service providers and place primary reliance on market forces to stimulate competition, technical innovation, and development of new services for the benefit of consumers.
    - identify and eliminate market entry barriers for small entities in conformance with existing laws and policies

Strategies and Goals-Competition

- **Objective 2**: promote universal access to communications domestically and internationally.
  - promoting competition and encouraging the deployment of efficient telecommunications technologies.
  - ensure consumers in all regions of the Nation, including rural, insular (island), and high cost areas to have access to telecommunications and information services at rates "reasonably comparable" to rates for similar services in urban areas.
  - engage in regulator-to-regulator discussions and work with other U.S. government agencies through appropriate international forums to promote universal access and access for people with disabilities globally

Strategies and Goals-Competition

- **Performance Goals**
  - Promote access to telecommunication services for all Americans.
  - Ensure that the American consumer can chose among multiple reliable and affordable communications services.
  - Work to inform the American consumer about their rights and responsibilities in the communications marketplace.
  - Enforce the Commission's rules for the benefit of consumers.

Strategies and Goals

- **Spectrum**
  - **Vision:**
    - facilitate efficient and effective use of non-federal spectrum domestically and internationally
    - promote the growth and rapid deployment of innovative and efficient communications technologies and services.
  - **Objective** 1: develop, advocate and implement flexible, market-oriented spectrum allocation and assignment policies.
    - enact rules to enable new communications services and more flexible operations of existing services, and to ensure that public safety users have adequate spectrum access.
    - review and refine its spectrum allocation policies and processes.
    - work with the National Telecommunications and Information Administration (NTIA) and the Department of State to develop proposals for reforming the processes and policies of the International Telecommunication Union (ITU) so that international spectrum allocations can be updated on a more timely and flexible basis.

Strategies and Goals-spectrum

- **Objective 2:** develop policies to promote efficient and effective use of the spectrum
  - take steps to improve the efficiency and effectiveness of spectrum use. Steps such as and not limited to:
    - Accommodating shared use of spectrum by compatible users.
    - Exploring new and innovative licensing models to reduce entry barriers.
    - Fostering interoperability for public safety communications.
    - Minimizing harmful interferences.
    - Encouraging the development of new technologies, such as software defined radio, cognitive radio, dynamic frequency selection, and new protocols (e.g., Internet Protocol based).

Strategies and Goals-spectrum

- **Additional Strategies**
  - gain technical knowledge regarding new technologies that affect spectrum use.
  - use this technical knowledge to survey how to better allocate spectrum bandwidth.
- **Performance Goals**
  - Ensure that the Nation's spectrum be used effectively and efficiently.
  - Advocate US spectrum in the international arena.
  - Enforce the Commission's spectrum policies and regulations.

Strategies and Goals

Media

- **Vision**
  - The Nation's media regulations must promote competition, diversity and localism, and facilitate the transition to digital modes of delivery.
- **Objective 1**: develop new media rules and policies that achieve statutory policy objectives in light of significant changes to traditional media services.
  - Increased competition, changing ownership patterns, converging markets and industries, and deployment of new technologies have challenged both the legal and economic foundations of the Commission's media regulation
  - examine current rules and make changes as required to accommodate the policy goals of competition, diversity, and localism within the evolving media landscape.

Strategies and Goals-Media

- **Objective 2:** encourage the timely development and deployment of digital services.
  - continue to facilitate the transition to digital television and radio.
  - seek innovative ways to facilitate the digital transition and bring new services to consumers in collaboration with industry, consumers, and regulators.
- **Performance Goals**
  - Develop media rules and policies that achieve statutory policy objectives in light of significant changes to traditional media services.
  - Enforce compliance with media rules.

Strategies and Goals

- **Modernize the FCC**
  - **Vision**
    - strive to be a highly productive, adaptive, and innovative organization that maximizes the benefit to stakeholders, staff, and management from effective systems, processes, resources, and organizational culture.
  - **Objective 1:** structure the FCC so that it can flexibly respond to Congress, consumers, and the communications industry in a timely manner
    - ensure that its processes, procedures, and systems are integrated, reliable and user friendly in order to carry out its mission.
    - also communicate clearly, openly, and interactively with the public, Congress, the Administration (President of USA), other government agencies, and the media about trends in and impacts of various communication technologies so these groups might actively participate in the Commission's decision-making process.
    - maximize its use of modern, user-friendly communication systems to inform the parties listed above.

Strategies and Goals-modernize

- **Objective 2:** offer its employees educational and advancement opportunities.
  - provide and sustain mission-critical training in order to maintain a excellence amongst its staff.
  - continue to hire or redeploy, train, equip, and retain a diverse and expert staff essential to the FCC's critical functions.
  - seek resources to ensure a safe work environment for its employees.
- **Additional Strategies**
  - establish internal and external information gathering programs in order to better anticipate and respond to the evolving nature of the communications marketplace.

Strategies and Goals-modernize

- **Performance Goals**
  - Become an easier organization to do business with by integrating systems, processes and interfaces.
  - Create and sustain an organizational culture that promotes innovation, accountability and continual improvement.
  - Ensure effective communications with the public, Congress, the communications industry and fellow federal, state, tribal and local agencies.

Enforcement Bureau 2006

Homeland Security and Public Safety Initiatives

- Emergency Alert System
  - Broadened the Rules to ensure that EAS is available on satellite and digital media
- VoIP/911 Compliance and Enforcement
  - Customer notification, acknowledgement and labeling
  - E911 Provisioning

International Bureau

- ✓ **Advance U.S. Positions**
- ✓ **Promote Efficient Use**
- ✓ **Increase Users**

Advance U.S Positions

Global Leadership

- WRC-07 Preparation
- ITU-R Study Groups and Working Groups
- Regional and Intergovernmental Groups
  - CEPT/ECC/ERO/USA
  - International Civil Aviation Organization (ICAO)
  - International Maritime Organization (IMO)
  - InterAmerican Telecommunications Council (CITEL)
- Regulator Workshops and Discussions

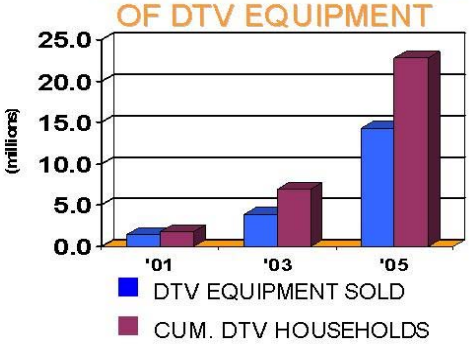
Media Bureau 2006

DTV Transition
Support of Consumer Investment

FCC ACTIONS

- Consumer Education Campaign
- DTV Tuner Order
- Plug-n-Play Reporting Requirements

CONSUMER PURCHASES OF DTV EQUIPMENT



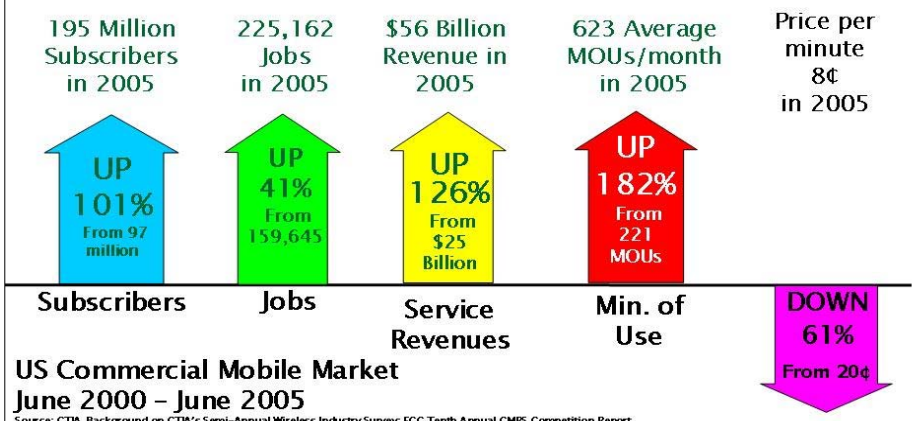
Wireline Competition Bureau 2006

Advanced "universal, affordable access to broadband technology"

- Promoted Regulatory Parity: DSL Order and NPRM
  - Following the Supreme Court's *Brand X* Decision, the DSL Order deregulated wireline broadband Internet access service as delivered by DSL technology placing it on equal regulatory footing with cable modem service
- Promoted Net Neutrality: Internet Policy Statement
- Broadband Data Collection
  - Released the High Speed Services for Internet Access report
  - Released the Trends in Telephone Service report

Wireless Telecommunication Bureau 2006

Effective Wireless Policy Yields Results



US Commercial Mobile Market
June 2000 – June 2005

Source: CTIA, Background on CTIA's Semi-Annual Wireless Industry Survey; FCC Tenth Annual CMRS Competition Report

Spectrum: New Allocations and Services

"3650 MHz" Service

Cognitive Radio

Unlicensed Devices

Presidential Spectrum Initiative

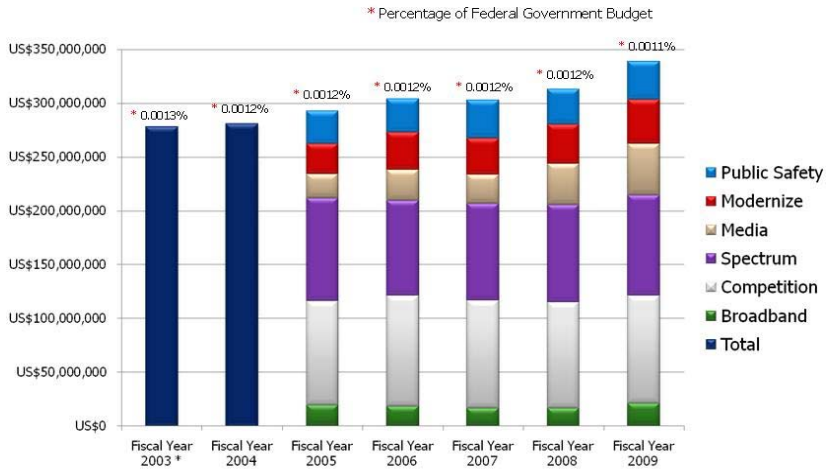
Examples and Cases

- **Regulation**
  - Janet Jackson – Superbowl XXXVIII
    - During the halftime show of Superbowl 38, Janet Jackson and Justin Timberlake were singing a duet. At the end of the performance, Timberlake ripped off the right portion of her bustier revealing her right breast.
    - The FCC fined the broadcaster, CBS, $550,000 for this event.
    - CBS and other network stations now employ a delay lasting a few seconds on live broadcasts to ensure something like this does not happen again.

Examples and Cases

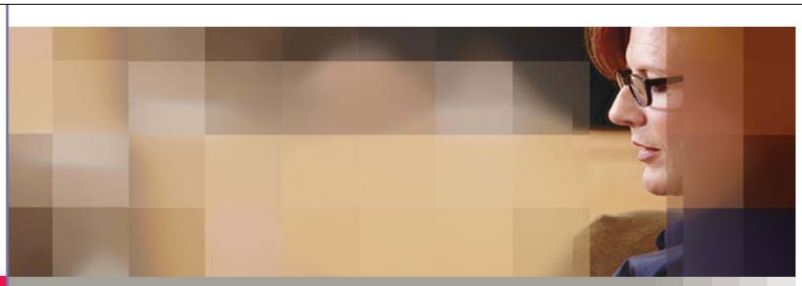
- **Ensuring that Consumers have universal access**
  - Starting from February 17, 2009, all television broadcasts will switch from analog to digital.
    - The FCC is helping facilitate the transition by offering consumers coupons worth $40 each to buy converters to convert digital signals for their analog televisions.
  - On November 10, 2008, the FCC approved the merger between two cellular telephone service providers, Alltell Communications and Verizon Wireless.
    - The FCC analyzed the potential for competitive harm for consumers and required one of two companies to divest its licenses and related operational and network assets in markets with the potential for harm.
    - All of this is to ensure that consumers receive the best quality services while paying a fair rate for those services.

Budget Figures(2003-2009)



Budget Figures (2008,2009)

- Fiscal Year 2008 (In USD)
  - Total (Requested): 313,000,000
  - By Goal:
    a. Broadband: 16,609,678
    b. Competition: 98,450,969
    c. Spectrum: 90,618,074
    d. Media: 37,892,777
    e. Modernize: 36,542,218
    f. Public Safety: 32,886,284
  - Percentage of Federal Government Budget: 0.0011%
- Fiscal Year 2009 (In USD)
  - Total (Requested): 338,900,000
  - By Goal:
    a. Broadband: 20,963,880
    b. Competition: 100,523,731
    c. Spectrum: 92,906,653
    d. Media: 48,181,143
    e. Modernize: 40,615,008
    f. Public Safety: 35,684,367
  - Percentage of Federal Government Budget: 0.0012%



ovum

통합규제기관 Ofcom, 정책성과 평가 및 향후 방향

Name: Dae Keun, Cho
Company: Ovum Korea
Contact details: dkc@ovum.com
Date:2008.12.16

© Copyright Ovum 2008

www.ovum.com

목 차

- 통합규제기관 Ofcom
- Ofcom의 규제정책 원칙
- 규제정책 성과 평가
- 향후 정책 방향
- 첨 부
- Q & A

ovum
통합규제기관 Ofcom
© Copyright Ovum 2008
www.ovum.com

통합 배경과 통합기관
통합 배경(DTI-DCMS, A new future for Communications, 2000.12)
급격한 시장 변화에 대응: 통신과 방송의 융합
기존의 이중규제 문제 해결: 기존 규제기관간 관할권 다툼에 대한 의회 등 정치권의 우려(Oftel-ITC간 유료방송의 conditional access관련 관할권 분쟁 사례)
EC의 2002 지침(Directives): 영국 통신법내 반영 기한(2003.7.25)
통합된 기관
broadcasting standards commission
NDPB
방송법
1990&1996
Ofcom
OFFICE OF COMMUNICATIONS
특수공기업
통신법2003
경쟁법1998
RADIO AUTHORITY
특수공기업
방송법
1990&1996
iTC
특수공기업
방송법
1990&1996
Radiocommunications Agency
책임운영기관
무선텔레
그라피법 1949
Oftel
Office of Telecommunications
NMGD
통신법1984
경쟁법1998
*Glossary
DTI: Department of Trade & Industry
DCMS: Department of Culture, Media & Sports
ITC: Independent Television Commission
NDPB: Non-Departmental Public Body
NMGD: Non-Ministerial Government Department

통합목적 및 기능

- 통합 목적(통신법 2003 규제영향평가서)

기업에 대한 부담 경감

규제결과(Outcomes) 향상

통 합

효율성 증진에 따른 비용절감

- 통합규제 기관 Ofcom 기능

Ofcom의 사명(Mission)

"Ofcom은 시민(citizens)과 소비자(consumers)의 권익을 증진시켜야 함."

(통신법 2003 제3조)

적정한 주파수 활용 보장

전국적인 전기통신서비스 제공 보장

고품질의 TV & 라디오 서비스 제공 보장

방송제공의 다양성 유지

유해 컨텐츠로부터 소비자 보호

불평등·사생활 침해로부터 청취자 보호

동시관할권(Concurrency Power)

- 동시관할권: Ofcom 통합 후 기능(권한)의 가장 큰 변화
  - 동시관할권이란 통신부문 전문 규제기관 Ofcom이 통신법 2003과 경쟁법(Competition Act 1998) 중 적절한 법을 근거로 통신부문에 대한 사후규제를 행할 수 있는 권한을 말함.(통신법 2003 제371조)
  - 즉, 담합 등 통신·방송 부문내에서 불공정거래/지배력남용 행위 발생시 OFT가 아닌 Ofcom이 직접 경쟁법을 근거로 규제할 수 있다는 의미임.
  - 관할권 분쟁의 소지를 원천적으로 봉쇄한 결정임.
- Ofcom에게 동시관할권을 부여한 이유
  - 해당 부문 규제기관이 해당 sector에서 가장 많은 지식을 보유
  - 사업자의 제소가 없어도 담당 규제기관은 자신이 규제하는 부문의 경쟁상 문제를 찾아 해결하는데 적임자
  - 동시관할권은 규제기관이 특정 부문에 적용하는 규제 또는 전산업에 해당하는 규제 중 어느 것을 적절하게 이용한다는 의미이므로 이를 가장 잘 아는 기관은 부문 규제기관임

*Glossary
OFT : Office of Fair Trade

경영 개요

- 조직
  - Silo 효과* 회피를 위해 sector별이 아닌 수평적 조직 구성(화학적 융합 추구)
  - Ofcom Board가 주요 의사결정 수행 (의장 David Currie, 2002.7월 지명받음)

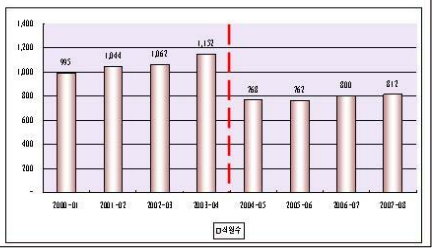
*Silo효과: 부서간의 이기주의를 말하는 것으로 단위조직에서의 최적해가 조직전체로는 손해인 결정을 하는 것을 말함

2005년 이후 Ofcom 조직도(Ofcom)

Content & Standards	Technology & Standard Spectrum	Strategy & Market Developments	Organisational Planning & Development	Spectrum Policy Group	Competition Group
· C & S expanded to include radio licensing team · Content Board	· IT services and strategy, expanded post-sourcing · Technology & R & D · Field operations · Business transformation · Licensing services · OCC & licensing · Peter to co-Chair Spectrum Management Group with Phillip	· Strategy · Research & market intel · Economics & policy · Consumer policy (& Consumer Panel)	· Nations & Regions (also ACNRs) · Secretariat · Finance · Human resources & facilities · Office of Planning & Development	· Spectrum management · Spectrum policy (international, security and MOD) & spectrum markets · Licence exemptions, deregulation, etc · Phillip to co-Chair Spectrum Management Group with Peter	· Competition policy · Investigations · Dedicated legal resource · Regulatory finance · Competition Advisory Group (to be specified)
International					
· Europe, ITU, RCC – also Kip's ERG role					
Legal services					
· Ofcom's legal team					

- 인사
  - 기존 규제기관 직원(1,150명) 중 직무연결프로그램을 통해 채용(650명)
  - 시장보다 나은 보수와 연금 지급으로 전문가 탈퇴 방지
  - 전문가 비율: 25-30%로 추정

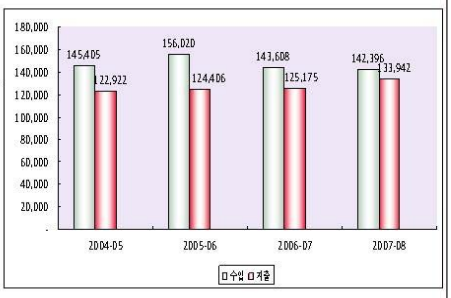
2000-2008년 직원수 추이(Ofcom)



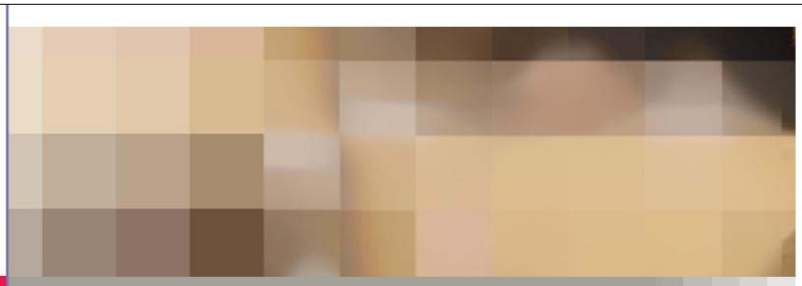
경영 개요

- 재무
  - Ofcom 출범전 운영비는 정부의 대출로 마련(£52.8m)→상환완료(2007/08)
  - Ofcom 예산집행은 NAO 및 PAC가 감사
  - 수입내역의 예
    - 주파수관리비
    - 방송면허신청 및 발급수수료
  - 지출내역의 예
    - 인건비
    - 전문가 비용
    - 장비

2004-2008년 수입과 지출 추이(Ofcom, £ 000)



*Glossary
NAO: National Audit Office
PAC: Public Account Committee



ovum

Ofcom의 규제정책 원칙

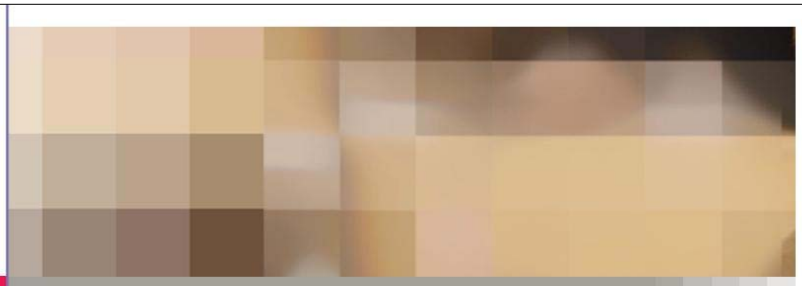
© Copyright Ovum 2008

www.ovum.com

규제정책 원칙(Principles)

- 규제할 때는,
  - (시장) 개입에는 반대하나, 필요한 경우에는 확신을 가지고 즉각적/효과적으로 개입
  - 시장단독으로 불가능한 공공정책 목표에 대한 구체적인 법적 의무가 있으면 개입
- 규제할 때 방법은,
  - 규제목표 달성을 위해 최소한으로 간섭할 수 있는 기제(mechanism) 모색
  - 개입전, 개입시에 사실기반, 적절한 수준으로, 일관성있게 책임성을 가지고 투명할 수 있도록 노력
  - 명확히 공개된 연차계획을 사전에 제시하고, 규제목표를 구체적으로 공개하고 개입
- 규제를 위한 지원은,
  - 지속적으로 시장을 연구하고 기술적 이해가 사전적으로 이루어지도록 함
  - 모든 이해당사자에게 자문을 구하고 규제전 규제영향평가 수행

상기 규제정책 원칙은 매년 발간되는 연간계획에서 반복적으로 명기



ovum

규제정책 성과 평가

© Copyright Ovum 2008

www.ovum.com

평가 방법

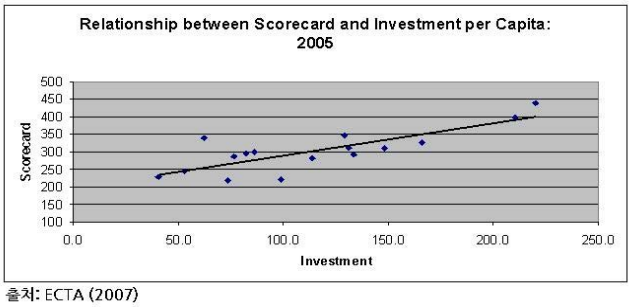
- Ofcom의 정책성과: 시장 및 이용자에게 제공한 편익(Benefits)
  - 시장(Benefits to Market): 공정경쟁 및 투자환경 조성
  - 이용자(Benefits to Consumers): 서비스 가격
- 평가 준거
  - 시장
    - ECTA 스코어카드(scorecard)를 통한 규제정책 평가 순위
    - 경쟁사업자 진입 및 투자비 증가 정도
  - 이용자
    - 영국내 서비스(이동전화 및 브로드밴드) 가격인하 추이
    - 주요국과의 이동전화 및 브로드밴드서비스 가격수준 비교 결과

*Glossary
ECTA: European Competitive Telecoms Association

시장에 제공한 편익: 공정경쟁 및 투자환경조성

- ECTA 스코어카드(scorecard)
  - 유럽 주요국을 대상으로 규제정책 평가를 위한 survey로 2002년 부터 시작
  - 스코어카드 점수와 투자비간 정(正)의 상관관계가 있음(즉, 사업자들의 투자환경이 좋다는 의미로 받아들일 수 있음)
  - 분야별 결과는 점수화 하여 강점(초록색), 약점(붉은색), 중간(노란색)으로 구분 표기

스코어카드와 투자비 상관관계 (ECTA, 2007)



출처: ECTA (2007)

시장에 제공한 편익: 공정경쟁 및 투자환경조성

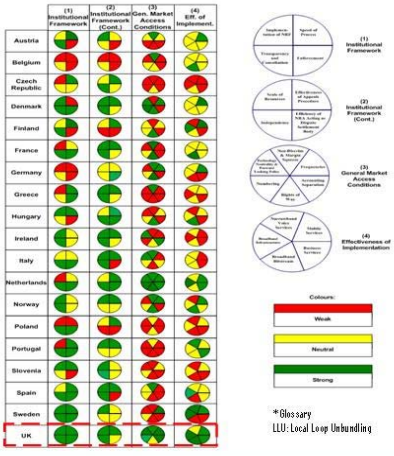
- 영국의 스코어카드(scorecard)를 통해본 투자환경 조성 성과

	스코어카드 순위	1인당 투자비
FY 2002	❶	❶
FY 2003	❶	❶
FY 2005	❶	❶
FY 2006	❶	❶
FY 2007	❶	❶

출처: ECTA(2007)

  - 국가 규모가 비슷한 프랑스 8위, 독일 3위(FY 2002)
  - 다만, 프랑스·독일에 비해 LLU 제도는 상대적으로 부진

- 스코어카드 결과 표기 실제 (ECTA, 2007)

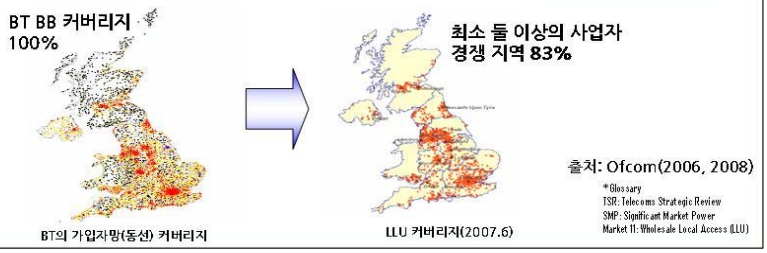


시장에 제공한 편익: 공정경쟁 및 투자환경조성

- Ofcom 설립 이전의 영국 브로드밴드 시장
  - Phase 1: 2000년 이전
    - CATV사업자들이 BT와 (설비기반)경쟁을 하도록 음성시장에 참여시킴(예: Windsor Telecom)
    - BT가 2000.7월 최초로 ADSL서비스 제공
  - Phase 2: 2004년 이전
    - 설비기반 경쟁에서 서비스기반으로 정책 전환: 2002년까지 CATV사업자들이 BT보다 브로드밴드 시장에서 선전하였으나, 재정적 어려움 봉착과 BT의 역공에 직면
    - 이에 규제기관(Oftel)은 BT 설비를 이용할 수 있는 Bitstream access 방식 도입
    - Bitstream access 서비스를 단순재판매하는 ISP 급증(FY 2006: 780여개 ISP 경쟁, EC)하여 경쟁이 치열한 듯 하나, 사실은 BT상품을 판매하고 있는 것임.
    - Bitstream access 서비스 문제점
      - ISP사업자의 BT 서비스와의 차별화 불가
      - 도매제공사업자(BT)의 ISP에 대한 통제력 막강
      - ISP의 추가서비스 제공, 가격경쟁, 고유 브랜드 사용 등에서 제한을 많이 받음

시장에 제공한 편익: 공정경쟁 및 투자환경조성

- Ofcom 의 문제인식과 TSR 추진 및 성과
  - Phase 3: 2004년 이후
    - Ofcom 이전의 브로드밴드 정책과정상의 문제를 인식,
    - 우선 시장에 대한 이해 및 전략 수립을 위해 TSR 착수(2004.4월), 이와 별도로 Market 11 검토
  - Ofcom의 조치
    - TSR 결과, 유선 Access 시장에서의 BT 영향력 확인-3차례 TSR 후 ***BT 조직분리 수용***(2005.9월)
    - Market 11 검토 결과 ***BT를 SMP 보유 사업자로 지정***(2004.12월)
  - 성과 1: 경쟁사업자 시장진입 가속화 ➔ 소비자선택권 확대(LLU 420만 회선, 2008.3)

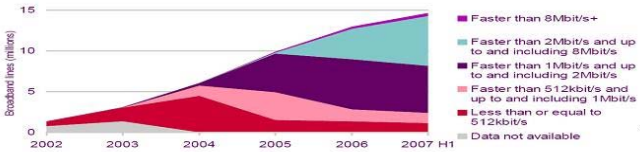


출처: Ofcom(2006, 2008)

*Glossary
TSR: Telecoms Strategic Review
SMP: Significant Market Power
Market 11: Wholesale Local Access (LLU)

시장에 제공한 편익: 공정경쟁 및 투자환경조성

- Ofcom 의 문제인식과 TSR 추진 및 성과
  - 성과 2: 경쟁압력 증가 ➔ 서비스 품질 개선(브로드밴드 제공 속도 증가)



출처: Ofcom(2007)

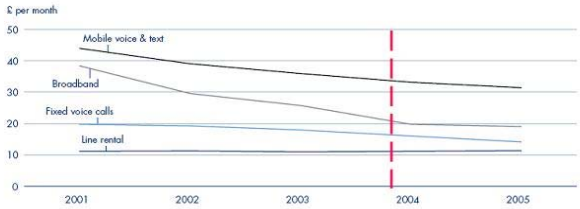
  - 성과 3: LLU 활성화에 따른 투자증가

	LLU 투자 사업자수	최소 1개 이상의 LLU 사업자에게서 서비스를 받는 가입자 비중	최소 3개 이상의 LLU 사업자에게서 서비스를 받는 가입자 비중	LLU사업자의 장비가 구축된 국사수	LLU교환국사당 LLU를 이용하는 평균 사업자수	총 교환국사수
2005. 12월	8	40%	8%	695	1.8	5,587
2006. 8월	12	55%	26%	1,024	2.5	5,587
2007. 7월	20	78%	59%	1,636	3.4	5,587

출처: Ofcom(2007)

이용자에 대한 편익: 서비스 요금

- 통신법 2003이 제시한 소비자 권익: 선택, 가격, 품질
  - 이 중 측정 및 비교가 용이한 (서비스) 가격 인하를 중심으로 성과 평가
  - 특히, 상대적으로 신규서비스인 이동전화 및 브로드밴드 가격 중심으로 평가
- 성과 1: 전반적인 가격인하 추이 유지



출처: NAO (Ofcom 자료를 이용하여 작성)

이용자에 대한 편익: 서비스 요금

- 성과 2: 주요 국가와의 요금수준 비교 결과 가장 저렴한 국가에 해당

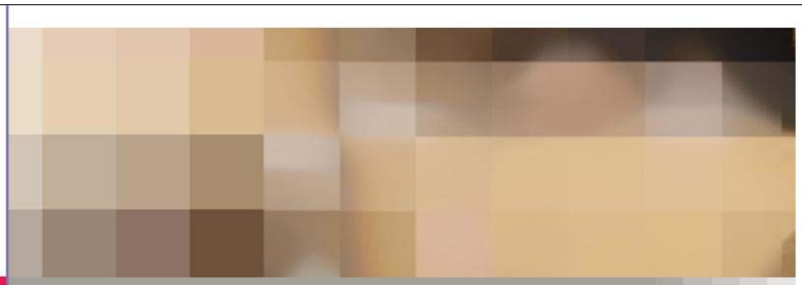
이동전화서비스의 가중평균한 요금 비교

브로드밴드서비스의 가중평균한 요금 비교

이동전화서비스의 가장 좋은 조건 요금 비교

* 비고

Basket 2: 유선전화 중심, 브로드밴드 기본형, 이동전화 1대
Basket 3: 유선사용안함, 이동전화(브로드밴드) 중심
Basket 4: 부모·자녀 모두 이동전화 보유, 인터넷사용 많음
(요금에는 여전히 민감함)
Basket 5: 최고의 서비스를 추구하는 젊은 부부(요금에 둔감)
출처: Ofcom(2008)



ovum

향후 정책 방향

© Copyright Ovum 2008

www.ovum.com

전략적 프레임워크 3개년 계획

- 전략적 프레임워크 3개년 계획이란?
  - Ofcom이 융합에 대비하여 2007년 이후 3년간 규제정책을 어떻게 추진해 나갈 것인지에 대해 폭넓은 자문을 거쳐 수립한 계획
- Ofcom이 예측한 미래 변화와 이에 대응한 3개년 계획 Agenda

이동 플랫폼과 서비스의 중요성 증대	주파수의 시장기반 접근 추진
플랫폼간 경쟁심화	융합시장의 경쟁과 혁신 촉진
전통적 사업자, 강한 경쟁압력에 직면	플랫폼과 서비스 융합에 따른 공익목적 실현
통신서비스에 대한 태도 변화	시민·소비자의 권리 부여 및 규제순응 증진
서비스와 기술의 복잡성 증가	법적·경제적 규제 프레임워크 진화 지원
전통적 비지니스모델, 도전에 직면	

출처: Ofcom(2007/08)

전략적 프레임워크 3개년 계획

- 전략적 프레임워크 3개년 계획상 2008-09년 우선처리 과제(붉은 글씨)

전략적 정책 프레임워크 요소	주파수의 시장기반 접근 추진	융합시장의 경쟁과 혁신 촉진	플랫폼과 서비스 융합에 따른 공익목적 실현	시민·소비자의 권한 부여 및 규제순응 증진	법적 경제적 규제프레임워크 진화 지원
진행중인 정책 시연	-주파수 자유화, 거래 추진 -국제 주파수 목적 이행	-유선통신시장에 대한 Ofcom 전략 시연	-액세스 및 포섭 촉진(보편적 서비스) -디지털 전환 지원	-미디어 가독성 증진 -소비자보호정책 집행 -경쟁집행, 분쟁해결	
현재 고려중인 정책 개발(안) (1-2년 내 추진)	-디지털배당 검토 포함, 신규 서비스가 가능용 주파수 제공	-NGN 준비 -유료방송시장 경쟁 촉진	-PSB 모형 검토 -라디오 전화에 대한 접근방법 개발	-소비자 정보 증진, 소비자의 빠르고 쉬운 사업자전환 담보 -방송 신뢰 증진	-인터넷시대 컨텐츠 규제접근 방법 개발 -새로운 EU 법제 개발 참여
향후 고려예정인 정책 개안(안) 2년이상 소요 예상		-모바일에 대한 Ofcom 접근방법 개발 -향후 등장할 새로운 경쟁이슈 잠재성 검토			-규제프레임워크 하에서의 융합영향평가 -스코트랜드, 웨일즈, NI 제도변화

규제를 줄이고 행정적 부담 최소화

국제 정책개발상의 영국의 영향력 극대화

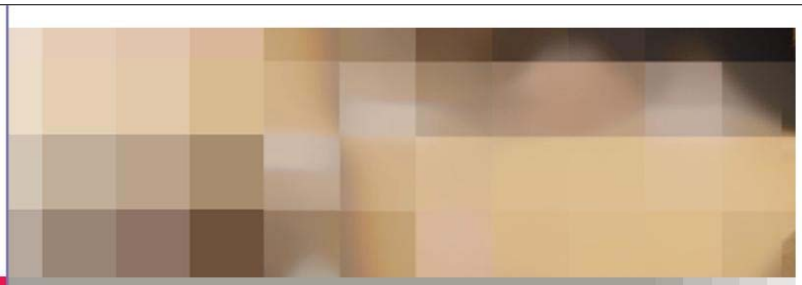
출처: Ofcom(2008/09)

*Glossary
NI: North Ireland

시사점

- 지난 5년간 통합규제기관 Ofcom이 보여준 정책 성과는 대체로 성공적*!
  - 통신법 2003에서 규정한 시민과 소비자 권익증진에 충실
  - 시장에 대한 철저한 분석과 규제원칙을 충실히 이행한 결과

    *NAO가 수행한 Ofcom 통합 성과 분석에서도 동일한 결론을 내린 바 있음.(2006)
- 전문성 확보를 위해 지속적으로 전문가 충원, 투명성을 통해 규제의 불확실성 제거 노력에 진력
- 시행된 정책에 대한 철저한 내부 평가 및 결과 공개로 시장의 신뢰 확보
  - 연간보고서(Annual Report): 연간 실적 및 운영결과를 담아 의회 제출
  - Simplification 보고서: 규제정책시행에 따른 규제감소/증가 평가결과 공개



ovum

첨 부

© Copyright Ovum 2008

www.ovum.com

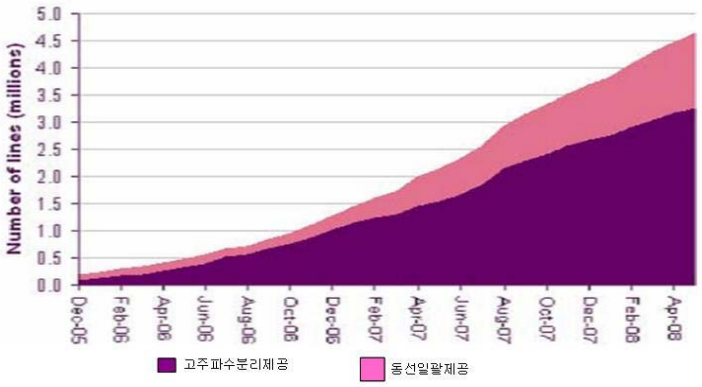
2002 시장획정_18개 사전규제 대상 시장

소매시장	도매시장	
1. 주택용 유선전화망 접속	8. 유선전화 발신호	15. 이동전화 접속 및 발신호
2. 기업용 유선전화망 접속	9. 유선전화 착신호	16. 이동전화 착신호
3. 주택용 시내/시외 전화	10. 유선망 중계접속(transit)	17. 국제로밍
4. 주택용 국제전화	11. LLU	18. 방송전송서비스
5. 기업용 시내/시외 전화	12. 도매 광대역접속	
6. 기업용 국제전화	13. 착신전용회선	
7 최소한의 전용선 제공	14. 트렁크 전용회선	

출처: EC

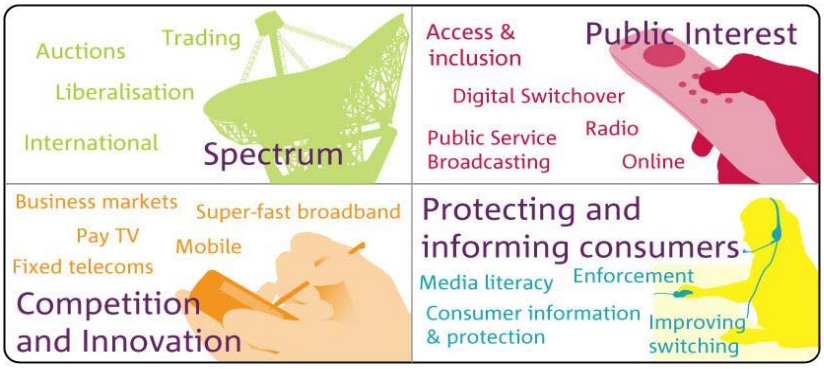
2007년 개정시 사전규제 대상 제외 시장

LLU 증가 추이



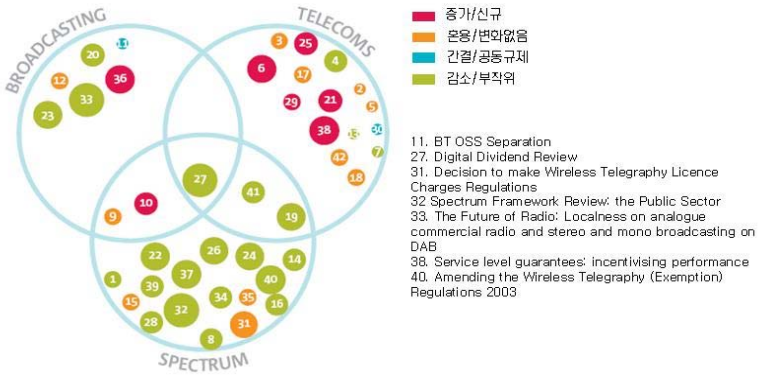
출처: Ofcom (2008)

2009-10 Annual plan 요약(미확정)

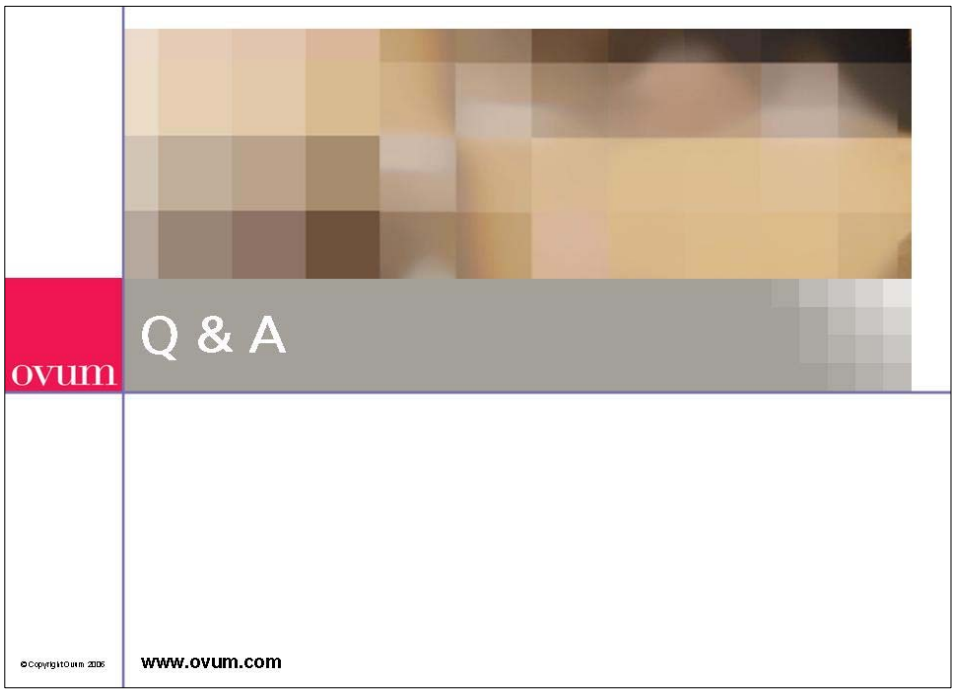


출처: Ofcom(2008)

Simplification: 규제완화/증가 결과(2008)



출처: Ofcom(2008)


ovum
Q & A
© Copyright Ovum 2006
www.ovum.com

방통융합추진기구의 성과와 과제

-일본 사례를 중심으로

발표자: 김 경환 (상지대학교 언론광고학부)
발표일시: 2008. 12. 16

I.일본의 방통융합추진기구

❖ 일본의 방통융합추진기구

- 일본의 방통융합은 중앙행정기구 개편의 일환으로 2001년 총리부 外局의 總理聽, 郵政省, 自治省이 통합하여 탄생한 總務省이 담당
- 총무성의 2008년 전체예산은 16조 6,252억 엔
- 2008년 전체예산 중 정보통신관련 예산은 8.3% 인 1,373억 엔

일본 총무성의 정보통신담당부서 현황

정보통신 국제전략국

옛 정보통신 정책국이 전신. 정보통신 정책에 있어서의 국제 전략 및 기획 입안 등을 담당

- 정보통신 정책과
- 기술 정책과
- 통신규격과
- 우주 통신 정책과
- 국제 정책과
- 국제 경제과
- 국제 협력과

정보유통 행정국

정보(컨텐츠)의 유통이나 이용등 및 방송 행정에 관한 기획 입안 및 실시 등을 담당

- 총무과
- 정보 유통 진흥과
- 정보통신 작품 진흥과
- 정보통신 이용 촉진과
- 지역 통신 진흥과
- 방송 정책과
- 방송 기술과
- 지상 방송과
- 위성방송과
- 지역 방송과

종합통신 기반국

구우정성 전기 통신국이 전신

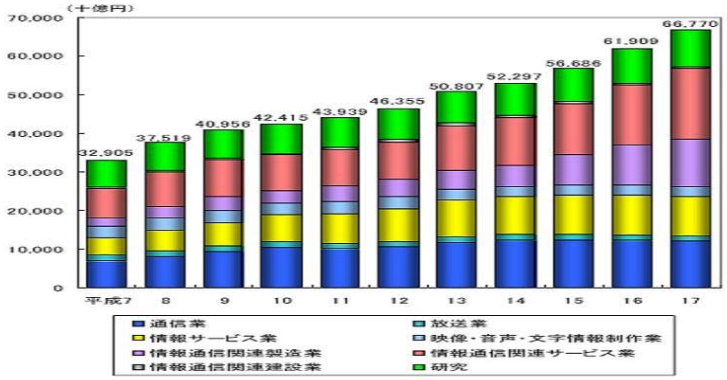
- 총무과
- 전기 통신사업부
- 사업 정책과
- 요금 서비스과
- 데이터 통신과
- 전기 통신기술 시스템과
- 고도 통신망 진흥과
- 소비자 행정과
- 전파부
- 전파 정책과
- 기간 통신과
- 이동 통신과
- 위성 이동 통신과
- 전파 환경과

일본총무성의 정보통신 예산현황

정보통신 예산 규모	2007년	2008년
정보통신 기술의 연구 개발 및 표준화	472.7억 엔	447.2억 엔
정보통신기술의 고도화	57.5억 엔	81.8억 엔
유비쿼터스 네트워크의 추진	146.4억 엔	140.0억 엔
정보통신기술 이용환경의 정비	10.8억 엔	10.4억 엔
전파감시 등의 실시	653.2억 엔	673.6억 엔
ITC분야의 국제전략 추진	21.8억 엔	20.3억 엔

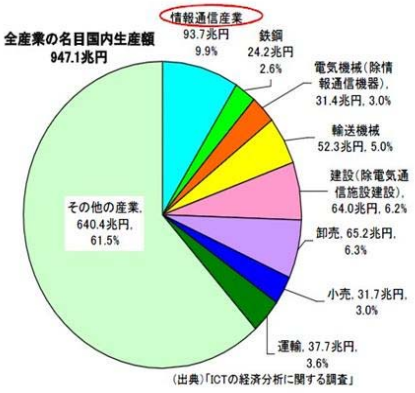
II. 일본정보통신산업의 현황

❖ 1) 일본정보통신산업의 규모



II. 일본정보통신산업의 현황

2)정보통신산업의 비중

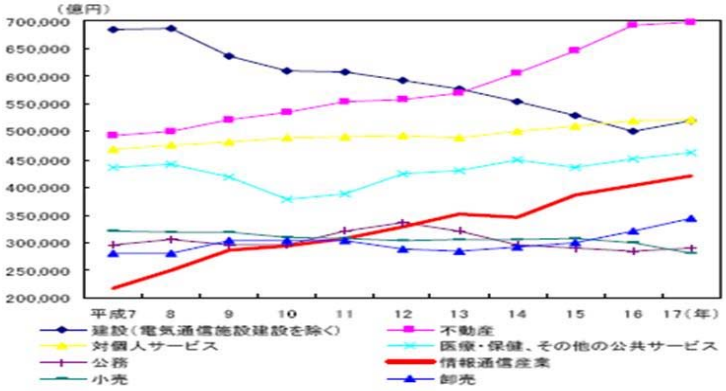


❖ 일본국내 총생산액
947.1조 엔

정보통신산업 93.7조 엔 (9.9%) > 건설업 64.조엔 (6.2%)

2.방송 디지털전환 홍보

❖ 3)일본의 산업별 부가가치 유발효과 현황

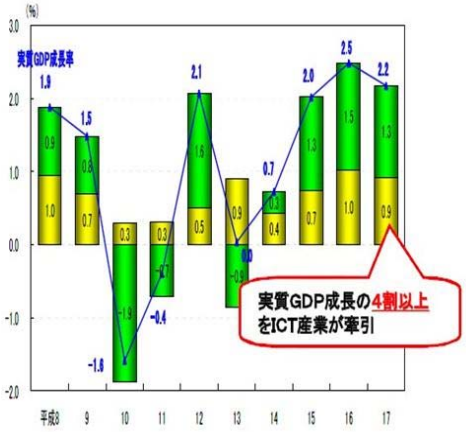


II. 일본정보통신산업의 현황

❖ 4)정보통신산업의 경제기여도

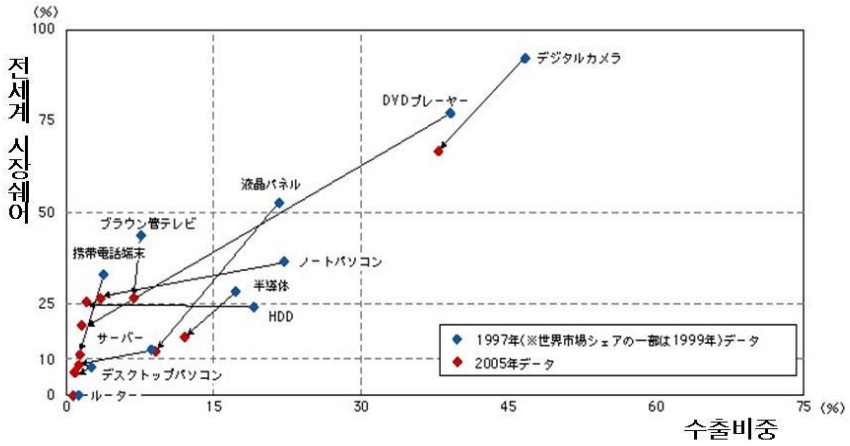
❖ **정보통신과 경제성장**

- 2005년 일본의 실질 GDP 성장률은 2.2%
- 이 중 기타산업이 1.3%, 정보통신산업이 0.9%를 차지
- 실질GDP성장의 40% 이상을 정보통신산업이 담당



II. 일본정보통신산업의 현황

❖ 5)일본 정보통신산업의 국제경쟁력



III. 디지털전환 활성화정책

❖1)일본의 디지털 전환 실태

- 일본의 디지털 보급률은 43.7%(2008년 2월 현재), 디지털 수신기의 보급대수는 4,103만 대(2008년 9월 현재)

- 디지털 방송 수신실태는 지상파 방송 직접 수신 세대는 약 2,000만 세대, 공동주택 공청시설 수신 세대는 약 770만 세대(52만 시설), 수신 장애 대책 공청시설 세대는 약 650만 세대(5만 시설), 벽지 공청시설 세대는 약 150만 세대(2만 시설), 케이블TV를 통한 지상파 아날로그 방송 수신 세대는 약 2,150만 세대로 추산

- 지상파 디지털 전환과 관련한 전체적인 예산규모는 2009년부터 지상파 아날로그 방송이 종료되는 2011년까지 총 2,200억 엔을 배정

Ⅲ. 디지털전환 활성화정책

❖ 2)디지털 전환 추진 일정

1단계 (아날로그 종료 3년前)	2단계 (아날로그 종료 2년前)	3단계 (아날로그 종료 6개월前)	4단계 (아날로그 종료 4주前)
•디지털 수신기 5,500만 •보급세대 3,400만	•디지털 수신기 8,800만 •보급세대 4,900만	•디지털 수신기 9,800만 •보급세대 5,000만	•디지털 수신기 1억 •보급세대 5,000만

아날로그 지상파 방송의 운영 종료: 2011년 7월 24일

Ⅲ. 디지털전환 활성화정책

❖ 3) 디지털전환 홍보현황

1단계 (06년-08년)
- 수신방법 홍보에 주력
  - 수신기 구입
  - 안테나 구입
  - 케이블 가입

2단계 (08년-09년)
- 디지털 인지율 고양
  - 개별적 수신지도
  - 디지털 미대응 지역 집중 홍보(고령자)
  - 상담센터 가동

3단계 (09년-10년)
- 디지털 이행 집중 홍보
  - 범정부차원의 홍보 시스템 가동
  - 각종 홍보매체 활용

4단계 (2011년)
- 디지털 전환 총력홍보
  - 전세대의 디지털 전환 완료
  - 모든 홍보수단 가동

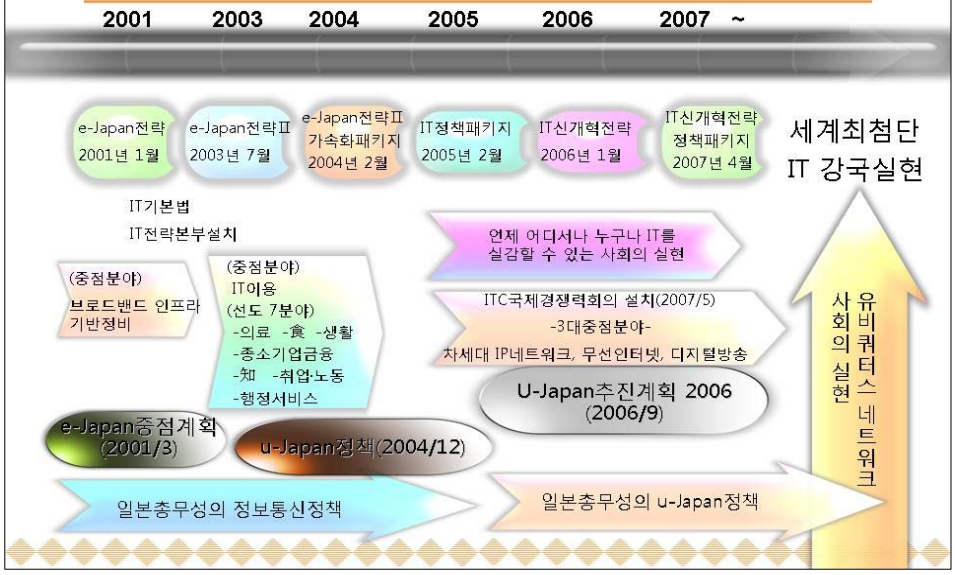
홍보활동
- 방송사의 스팟광고(1000회 이상)
- 방송프로그램 활용 홍보 및 고지
- 설명회 개최(08년 500회 목표)
- 수신자 상담센터 설치(08년 10개소)
- 지자체 홍보(반상회, 주민홍보지 등)
- 각종 포스터, 스티커, 전단지, 팜플렛 (2000개소, 600만부 배부)
- 장애인용 점자 홍보지 발간 등

Ⅲ. 디지털전환 활성화정책

❖3) 디지털 전환 홍보성과 및 과제

- 일본의 디지털 전환 홍보활동은 전체적인 디지털 전환 인지율 향상에 기여함(전환 인지율 92.2%, 2008년 2월 현재)
- 하지만 디지털 전환 인지율은 홍보활동에도 불구하고 전년비교 1.3% 증가에 불과해 기존의 홍보방식과는 다른 홍보활동이 요구되고 있음
- 특히, 고령자와 장애인의 경우 일반적인 TV광고나 인쇄물 등을 통한 홍보만으로는 효과를 기대하기 어렵기 때문에 이들에 대해서는 점자 팜플렛을 제작해 배부한다거나 노인이 자주 이용하는 시설(병원, 노인정 등)을 대상으로 집중적인 홍보활동을 강구할 필요가 있음
- 끝으로 디지털 전환을 빙자한 각종 악덕업자가 기승을 부릴 수 있다는 점에서 시청자 피해방지에 대한 홍보도 필요함

Ⅳ.일본의 정보통신 추진전략



Ⅳ.일본의 정보통신 추진전략

❖ e-Japan전략

- 일본은 2001년 고도정보통신네트워크사회형성기본법 제정에 기초해 IT전략본부를 설치

- e-Japan전략의 핵심은 e-Japan전략책정 후 5년 이내에 정보통신이용환경, 인프라, 이용자, 시장규모, 기술환경에 있어 세계최첨단의 수준달성이 목표

- 현재일본의 정보통신 국가경쟁력은 세계 2위 수준

Ⅳ.일본의 정보통신 추진전략

❖ u-Japan전략

- u-Japan전략은 유비쿼터스사회를 실현하기 위한 정보통신정책으로 유비쿼터스 네트워크 정비, 정보통신이용의 고도화, 정보통신이용환경의 정비 등이 핵심

- u-Japan전략의 세부목표는 2010년까지 전국민이 이용가능한 초고속인터넷서비스 환경 구축, 80%의 국민이 정보통신이용에 있어 안심감을 갖도록 함과 동시에 정보통신이 생활에 있어 편리하다는 인식을 갖도록 이용환경을 개선

Ⅳ.일본의 정보통신 추진전략

❖ u-Japan전략

- 정보통신 개혁촉진 프로그램

국제경쟁력의 강화	유비쿼터스 특구 신설, 재팬 이니시어티브프로젝트 추진, 표준화활동 강화, 정보통신인재육성, 소프트파워강화, 생산성향상을 위한 정보통신기반정비,
정보통신산업의 구조개혁	NHK개혁추진, 통신시장의 경쟁촉진, 방통융합 가속화, 콘텐츠 유통촉진, 전파이용료 제도 개선
정보통신의 국제전략체제 구축	정보통신국제전략국의 설치
지역활성화	지역활성화를 위한 유비쿼터스 네트워크 정비, 정보통신의 고도화, 이용환경정비,기술전략의 추진

Ⅳ.일본의 정보통신 추진전략

❖ IT신개혁전략

- 일본은 2006년 고도정보통신네트워크사회형성기본법 제정에 기초해 IT전략본부를 설치

- e-Japan전략의 핵심은 e-Japan전략책정 후 5년 이내에 정보통신이용환경, 인프라, 이용자, 시장규모, 기술환경에 있어 세계최첨단의 수준달성이 목표

- 현재일본의 정보통신 국가경쟁력은 세계 2위 수준

방통융합정책과 조직:
성과와 과제

방송통신위원회 출범 10개월의 회고와 전망

홍 성 걸
국민대학교 행정학과 교수, 행정대학원장
한국사이버커뮤니케이션학회 회장
Email: sghong@kookmin.ac.kr

방송통신위원회의 출범

디지털 융합의 급진전에 따른 방송통신의 차이 감소

- 기술, 시장, 산업(기기, 서비스), 네트워크 융합
- 방송 및 통신사업자의 시장 교차 진입 가능
- 케이블TV사업자의 방송+초고속 인터넷+인터넷전화 등 결합서비스 제공
- 포털, UCC, 블로그 등 새로운 인터넷 기반 미디어 등장
- 통신사업자의 IPTV시장 진입

방송통신 규제 패러다임의 변화 필요성 증가

- 아날로그 시대의 방송통신 이원적 규제구조 및 정부조직체계가 정책갈등과 중복규제 등을 초래하여 방송통신융합에 대한 효과적 대응 곤란
- 방송영상정책, DTV 전송방식, DMB 해외진출, IPTV 도입 등 콘텐츠나 표준화, 수출, 신규서비스 도입 등이 지연되면서 시장선점의 기회 상실 등 부정적 결과 발생

노무현 정부 말기, 방통 융합 논의 시작 후 이명박 정부의 대통령직 인수위원회에서 정부조직개편 시도

- 2006.7: 국무총리자문기구로 방통융합추진위 구성, 통신+방송+콘텐츠의 통합 규제 및 진흥체제 추진, 그러나 이해관계자 반대로 실패
- 2007.1: 방통위 설립법안 및 인터넷 멀티미디어 방송사업법 국회 제출, 국회 방통특위 구성 및 논의 개시
- 2007.12: 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제정
- 2008.1: 신정부 조직개편 방안에 따라 방송통신위원회 설립법안을 의원입법으로 발의
- 2008.2: 방통위 설립법 국회 통과 및 공포

출범 취지 및 임무

- 방송통신 융합에 능동적 대응을 위해 분산된 방송통신관련 기능의 일원화
- 방송위와 정통부 주요기능 통합하여 대통령 소속 방통위 설치하고 전문성, 책임성 보장
- 방송통신정책 및 규제기능을 종합적으로 수행하여 융합분야 획기적 발전과 국민 복지증진에 기여
- 방송통신 내용심의 기능은 민간 독립기구로 분리 운영(방송통신심의위원회 별도 구성)

방송통신위원회의 비전과 전략목표

비전

- 세계일류 방송통신 국가 실현 목표
- 겉에 있듯 자연스럽고 안전하게 방송통신서비스를 국민 모두가 향유케 함으로써 경제사회의 효율성 제고와 조화로운 공동체 형성에 기여하고, 국민의 삶의 질 향상에 이바지한다.
- "활기차고 품격있는 커뮤니케이션 일류국가" 지향

5대 전략목표

- 디지털 융합 확산 및 촉진
- 글로벌 시대에 걸맞는 선진 방송 정착
- 이용자 편익 제고와 통신시장 경쟁 활성화
- 안전하고 건전한 방송통신 이용환경 조성
- 효율적인 조직 운영

디지털 융합 확산 및 촉진의 4대 성과목표

- 방송통신 융합시대의 제도적 기반 마련
- IPTV 등 방송통신 융합서비스 활성화
- 방송의 디지털 전환 촉진
- 방송통신서비스의 해외진출 지원

방송통신위원회 10개월의 성과: 방송통신융합분야

1. IPTV 상용서비스 실시
2. 방송콘텐츠 강화전략 마련
3. 방송통신기본법 제정 추진
4. 잠정적 평가

IPTV 상용서비스 실시

- IPTV
  - 초고속 인터넷망을 이용하여 인터넷 프로토콜 방식으로 이용자의 요청에 따라 양방향으로 실시간 방송콘텐츠와 주문형 비디오(VOD), 인터넷, T-커머스 등 다양한 멀티미디어 콘텐츠를 제공하는 서비스
  - 인터넷과 단말기의 디지털 융합으로 인터넷과 TV 기능을 넘어 다양한 멀티미디어 콘텐츠를 제공할 수 있으며 확장가능성이 큰 대표적 융합서비스
- 국내 도입 경과
  - 2006.7-2008.3: 총리자문 "방송통신융합추진위" 구성 운영
  - 2006.8-12: 방송위와 정통부간 IPTV 시범사업 공동추진 합의 및 추진. KT와 다음 컨소시엄 등 2개 시범사업자 서비스 실시
  - 2007.1-2008.3: 국회 "방송통신특위" 구성 운영
  - 2007.12.28: 국회 <인터넷 멀티미디어 방송사업법> 의결
    - 법률 공포(2008.1.17), 시행(2008.4.17)
  - 2008.6.27: <인터넷 멀티미디어 방송사업법> 시행령안 방통위 심의 의결
  - 2008.8.12: <인터넷 멀티미디어 방송사업법> 시행령 공포 및 시행
  - 2008.9.8: IPTV 제공 사업자 허가(KT, SK브로드밴드, LG데이콤)
  - 2008.12.12: IPTV 상용서비스 개국 기념식 거행

- IPTV 활성화 정책 방향
  - 선순환 구조 정착을 위한 이용요금 제도 마련
  - 공정경쟁체제 강화
  - IPTV 콘텐츠 활성화
  - 네트워크 고도화로 서비스 품질 향상
  - 기술기준 마련 및 표준화 촉진
  - IPTV 활성화 지원체제 구축
  - 법제도 개선
- IPTV 서비스 활성화
  - 네트워크 고도화
    - 3년 이내 FTTH 중심의 전국 서비스 체제 구축
    - 상용화 대비 시험서비스 실시로 기술적 사항 준비, 점검
  - 콘텐츠 활성화
    - 민간투자 확대를 위해 종합편성, 보도채널의 대기업 진입제한 완화(자산규모 10조)
  - 공공/민원서비스 개발
    - 중앙부처, 지자체, 및 공공기관의 주요 민원서류를 신청 또는 발급할 수 있도록 하여 국민 편익 증대(2008-11년간 매년 30억 투입하여 교통정보, 전자여권 등 각종 시범사업 개발)

방송통신 콘텐츠 강화 전략 마련

- 목적
  - 규제개선, 공정경쟁 환경조성 등 시장선진화와 적극적 진흥 정책을 통해 방송통신 콘텐츠 산업의 선순화 발전구조 창출
- 전략목표 및 과제
  - 방송콘텐츠 제작부문의 경쟁력 강화
    - 방송콘텐츠 '제 값 받는' 환경 조성
    - 외주제작 의무편성제도 개선
    - 방송콘텐츠 제작기업과 유통기업간 공정경쟁 환경조성
    - 방송콘텐츠 제작, 유통기반 강화
  - 방송콘텐츠 시장 투자 활성화
    - 소유, 겸영규제 개선
    - 방송광고제도 개선

방송통신 콘텐츠 강화 전략 마련

- 유료방송채널 규제완화
- 대규모 투자를 통한 신규 서비스 활성화
- 방송콘텐츠 발전기반 확충
  - 방송통신콘텐츠진흥법(안) 마련
  - 방송콘텐츠시장 경쟁상황 평가제도 도입
  - 공공, 공익적 방송콘텐츠 활성화
  - 방송콘텐트 전문인력 양성
- 기대효과(4년간 5,642억 투자)
  - 시장성장: 9.4조('07)→ 15.4조('12)
  - 고용규모: 2.9만명('07)→ 4.8만명('12)
  - 수출규모: 1.6억$('07)→ 3.3억$('12)

방송통신발전기본법 제정 추진

- 배경 및 기본방향
  - 방송통신 규제체계를 통합적으로 규율하고, 방송통신 발전을 뒷받침할 수 있는 제도적 틀 마련
  - 현 방송통신 관련법률들을 <기본법+개별법> 체제로 통합하되, 기본법으로 <방송통신발전기본법>과 개별법으로 <방송통신사업법>의 제정을 우선 추진하고, 그 외 개별법은 추후 환경변화에 따라 별도 법률 존속 또는 기본법과 사업법에의 편입 여부 검토

- 주요내용
  - 총칙, 방송통신의 발전, 방송통신기술 진흥 및 인력양성, 방송통신발전기금, 기술기준, 재난관리, 보칙 등 본문 7장 52조, 부칙 9조로 구성
    - 방송통신의 개념
    - 방송통신 정책의 기본방향
    - 방송통신기본계획 수립
    - 방송통신콘텐츠 진흥
    - 방송통신기술 시책 수립
    - 방송통신발전기금
    - 방송통신 기술기준 등 규정
  - 추진경과: 공포 6개월 후 시행 예정
    - 2008.8: 기본법 초안 마련
    - 2008.9: 부처협의
    - 2008.10-12: 부처 협의 및 입법 예고
    - 2008.11.21: 공청회 실시
    - 2008.11: 법제처 심사
    - 2008.12: 국회 제출

잠정적 평가

- 대체로 짧은 기간 동안 집중적으로 많은 성과 있었다는 점에서 긍정적 평가
  - 위원회 조직의 한계에도 불구하고 규제와 진흥을 동시에 추진하고 있음
- 수년간 표류하던 IPTV 상용서비스 실현
  - 방송통신 선진국 도약을 위한 기반 마련
- 방송통신콘텐츠 경쟁력 강화를 위한 전략 추진
  - 미래 성장동력으로서의 방송통신 콘텐츠 육성은 방송통신 선진화 전략의 핵심으로 적시 활발한 추진을 통해 국내 콘텐츠 산업 경쟁력 강화의 계기 마련
- 방송통신발전기본법 제정 노력
  - 과거 정통부의 정보화촉진기본법 역할을 하는 방송통신발전을 위한 전략 및 정책의 기본틀을 신속히 마련하고 있음
- 그러나 적극적 정책추진과정에서 불가피하게 나타나는 부정적 평가도 있음
  - 정보통신진흥기금을 둘러싼 갈등
  - 규제와 진흥의 동시 추진에 따른 관련 부처들과의 정책영역의 중첩

정통부 해체 논리와 이후의 전개

1. 정통부에 의한 정보화 성과 요인
2. 정통부 해체 논리
3. 정통부 기능분산 이후의 방통위에 대한 기대
4. 유관부처들과의 주요 갈등 이슈들

정통부는 왜 정보화를 성공적으로 추진할 수 있었나? 정책기능 및 조직적 측면

- 1994년 12월, 정통부 설치의 의미
  - 정보화정책, 정보통신산업정책 등 IT관련 정책의 일원화: 수요와 공급을 아우른 정책 추진 가능
  - 정보화촉진기금 설치: 예산 외 정책추진 가능
  - 정보화촉진기본계획 수립 권한: 범정부 수준의 기본계획으로 경제개발5개년 계획의 실질적 대체계획
  - 정보화추진위원회의 간사부처: 정보화정책의 통합, 조정, 평가기능 수행
  - 규제와 진흥기능의 통합: 규제를 통한 시장창출 가능
    - 번호이동성: 2천만대 이상의 신규 휴대폰 시장 창출
- 역대 정부의 정책우선 순위 확보
- 정책과 기술의 전문성, 네트워크 보유 등을 바탕으로 과감한 정책 추진 가능
  - 많은 산하기관을 통한 효율적 정책집행

정통부 해체의 주요 논리

- 타 부처와의 업무 중복 및 갈등
  - IT산업과 관련한 산자부와의 갈등
  - R&D관련 과기부와의 기능 중복
  - 전자정부 추진관련 행자부와의 갈등
  - 콘텐츠산업관련 문광부와의 기능 중복
  - 방통융합 관련 방송위와의 갈등
- IT산업 진흥의 측면에서 정통, 산자의 이원화된 조직체계의 비효율성으로 통합 산업정책 부서 필요
  - 함께 추진되어야 할 정책이 갈등으로 지지부진
  - IPTV시장진출 지연
  - IT는 지식정보사회의 보편적 기술로서 융복합산업의 발전에 적극 대응 불가
  - 영역별 부처의 존재는 특정 사업자의 보호막으로 전락할 가능성
- IT분야의 선진국인 우리나라는 IT전담부서를 보유할 필요 없음

기능 분산 이후 방통위에 대한 기대

- 방송통신위원회법 제12조에 의한 직무
  - 방송통신기본계획 수립을 포함한 방송통신 정책기능
  - 방송사업자 및 전기통신사업자에 대한 인허가 기능
  - 주파수 배분을 비롯한 기술정책 수립기능
  - 방송프로그램 유통상 공정거래 질서 확립
  - 방송통신서비스의 고도화 및 보편적 서비스 구현
  - 사업자간 분쟁 조정 및 과징금 부과 조치를 포함한 경제적 규제
  - 방송프로그램 및 방송광고의 운용, 편성
  - 방송통신에 관한 연구, 조사 지원
  - 기금의 조성 및 관리 등
- 방송통신 융합환경에서의 제도 개선을 통한 신규 서비스 조기 실현
  - IPTV 상용서비스 조기실현
- 방송산업 성장촉진
- 통신서비스 산업 성장 촉진
- 방송통신 이용자 보호 및 네트워크 안전

유관 부처들과의 주요 갈등 이슈

- 기금관련 갈등
  - 방통발전기금 설치(2011), 정보통신진흥기금 공동 사용 합의, 그러나 분할비율 등에 대한 갈등 소지 여전
- 정책영역 갈등
  - 방통위의 역할에 대한 상이한 시각: 규제 v 진흥
- 전문가들의 비판적 시각
  - A 씨: 방통융합을 위한 시급한 제도 개선에 관심을 기울여야
  - B 씨: 정통부 중심의 관료 의식이 남아 있어 위원회 중심의 유연한 조직 문화로의 개선 시급
  - C 씨: 방송과 통신의 물리적 결합을 화학적 융합으로 개선해야
  - D 씨: 방송의 독립성, 공익성 유지에 주력해야
  - E 씨: 수평적 규제 도입에 있어 방송의 특수성을 살리는 규제 틀 필요
  - F 씨: 규제는 잘해야 본전, 100% 만족스런 규제는 없다. 그래서 방통위가 진흥업무를 연계하여 추진하려는 것 아닌가

방통위 조직의 잠재적 문제

- 수평적 규제체제에 부적합한 수직적 조직구조 포함됨
  - 융합정책실 내 비융합적 성격의 부서 존재
    - 전파기획관, 방송운영관 등
  - 방송정책국, 통신정책국의 2원화
- 규제와 진흥의 혼재와 정책
  - 가용 산업정책 수단의 희소화
    - 신자유주의 확산으로 가용 산업정책 수단이 감소
    - 연구개발, 인력양성 등 공급적 산업정책 수단과 더불어 규제완화나 새로운 서비스의 인허가를 통한 시장수요 창출이 중요한 산업정책 수단으로 부상
  - 행정안전부의 정보화 기획기능은 지식경제부의 산업육성 기능에 필요한 시장창출 효과 크지만 정책결정 시 산업육성 효과에 대한 고려 미흡 가능
  - 방통위의 규제기능(서비스)과 네트워크(인프라)도 산업육성 효과가 매우 큼

갈등 해소를 위한 제언

1. 정책영역 중복의 필연성
2. 정책과 조직의 대안: Matrix 조직에 의한 IT 생태계 유지형 통합정책 추진

정책영역 중첩의 필연성

- 정통부 해체에 대한 평가
  - 필연적으로 중첩될 수밖에 없는 IT 생태계를 인위적으로 분리
  - 인프라➡서비스➡ 콘텐츠➡ 기기 및 플랫폼으로 이어지는 IT 생태계를 각 주무부처로 분리했으나 현실적으로 이들은 상호 연관 혹은 중첩되어 있어, 정책수단과 효과를 분리하기 어려움
    - 방통위: 인프라, 서비스
    - 문광부: 콘텐츠
    - 지경부: 기기 및 플랫폼
    - 그러나 인프라나 서비스 관련 정책이 콘텐츠, 기기/플랫폼과 분리되어 추진될 수 없으며, 그 반대도 마찬가지
  - 범정부 정보화정책기능은 행정안전부로 귀속
    - 막대한 시장창출 기능이 산업육성과 별개로 운영
    - 행안부가 구 정통부와 유사 역할을 수행하기 위해서는 제도적 보완 필요

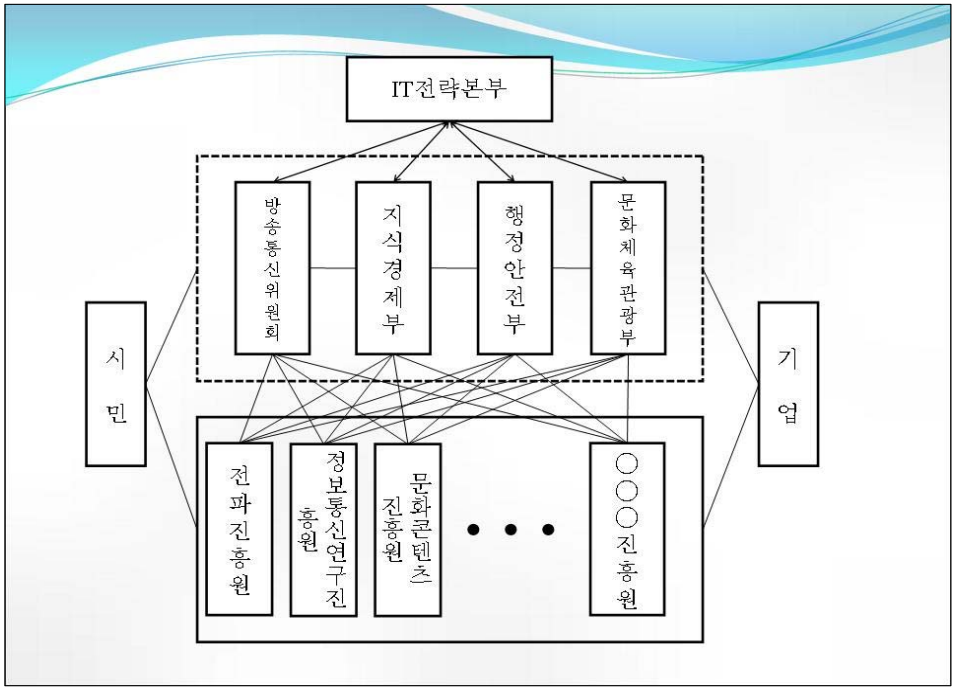
- 부처간 영역다툼과 갈등 지속 가능성
  - 정보통신진흥기금
    - 관계부처간 이견 조정 결과, 방송통신발전지금 신설과 정보통신진흥기금을 관련부처간 나누어 사용하는데 합의
    - 그러나 사업은 지속적으로 변화하고, 부처간 사업 증가 경쟁을 통해 자기 부처의 배분비율을 늘이고자 경쟁할 것으로 예상
  - 정책영역다툼에 대하여
    - 최근 청와대는 IT콘트롤타워 신설이 불필요함을 역설
    - 그러나 현실적으로 발생하고 있는 부처간 정책영역 다툼을 효과적으로 조정할 수 있는 대안적 조정 메커니즘에 대한 언급 없음
    - 일시적, 편의적 조정으로 영역갈등의 재현 불가피

- 부처간 영역갈등의 가장 큰 피해자는 사업자들과 산하기관
  - IT관련 사업자들은 생산품목이나 제공 서비스에 따라 다수의 부처를 각각 상대해야 하는 어려움이 있음(시어머니가 늘고 있음)
  - 산하기관들은 다수의 부처와 관련된 업무이지만 주무부처와의 관계 속에 눈치보기 급급
  - 궁극적 피해는 방송통신을 포함한 IT 전 분야의 낙후로 귀결
- 각 부처별 정책영역을 존중하면서도 중첩영역에서의 협조와 조정이 쉽게 일어날 수 있도록 IT정책추진체계를 수립해야 할 것임
  - 유연한 경계영역적 정책과정이 가능한 조직구조 필요

IT정책 조정과 갈등 극복을 위한 대안

- (가칭)IT전략본부 설치
  - 대통령실(또는 총리실) 내 IT전략본부 설치: IT는 미래 그린성장 시대를 견인할 보편적 기술이므로 최고정책결정자의 의사를 즉각적으로 반영하고 각 부처의 정책갈등을 최종적으로 통합 조정할 수 있어야 함
  - IT분야 4개 부처로부터의 파견직원 및 IT전문가들을 아웃소싱하여 구성
    - 파견직원비율 최대 40% 이하 유지하여 부처대표성 유지하면서도 국가차원의 정책결정 유지
  - 핵심기능
    - 모든 IT관련 정책과 사업의 통합 및 조정을 통해 범 정부 차원의 사업 확정
    - 확정된 사업의 수행 주체 결정: 사수/조수 개념 활용
    - 수행된 사업의 성과평가: 기존 성과평가의 결과를 활용하여 피평가기관 부담 최소화
    - 가용자원(예산, 특별회계, 기금 등) 대비 정책 우선순위 결정
  - 정보화추진위원회와의 관계 및 위상 정립 필요
    - 실무위원회의 전환 가능

- IT관련 4개 부처는 중장기적 Matrix 조직으로 운영
  - 각각 별도의 조직으로 운영하되 경계영역 사업의 추진 시 사수와 조수로 구성된 팀제로 임시조직을 통해 과업 수행
  - 국과 수준의 실무협의 채널 상시 가동
- 산하기관
  - 현재는 특정 부처와 주무부처-산하기관 관계 유지
  - Matrix조직에서는 4개 부처의 모든 산하기관들이 가상적으로 4개 부처 모두의 산하기관으로서 역할 수행하도록 설계
- 기대효과
  - 사업자, 시민 등 고객 중심의 봉사행정 지향
- 기업들은 어느 부처를 선택하더라도 관련 업무 처리는 동일
  - 과거 정통부가 보유했던 정책조정기능과 규제/진흥기능을 광범위한 조직으로 확대


IT전략본부
방송통신위원회
지식경제부
행정안전부
문화체육관광부
시민
기업
전파진흥원
정보통신연구진흥원
문화콘텐츠진흥원
○○○진흥원

Korea
Information
Society
Development
Institute
방송통신 중장기 정책방향
미래융합전략연구실장 고상원
2008. 12. 16
KISDI 정보통신정책연구원
KOREA INFORMATION SOCIETY DEVELOPMENT INSTITUTE

Contents
Korea Information Society Development Institute
I 시장환경변화에 따른 수평적 규제체계 도입
II 방송시장 중장기 정책방향
III 통신시장 중장기 정책방향
IV 주파수자원 이용효율화 및 네트워크자산 확대
V 방송통신 서비스 이용자 보호 정책방안
VI 융합을 통한 성장동력 창출

Korea
Information
Society
Development
Institute

I 시장환경 변화에 따른 수평적 규제체계 도입

KISDI

디지털 컨버전스 진화

네트워크 진화전망

- 통신망 광대역화, 패킷전송기술 발전, 방송의 디지털/양방향화 ⇒ 유선과 무선, 음성과 데이터, 통신과 방송의 경계 불분명
- 특징: QoS 보장, FTTH 가입자망, 4G 이동통신, 유비쿼터스 구현, 홈네트워크
- 발전방향 : 융합서비스 제공이 가능한 통합망 + 초광대역 유비쿼터스 가입자망

서비스 제공방식의 진화

수직적 규제는 컨버전스를 저해

현 규제체계의 구조

역무 및 사업자별로 상이한 규제 적용(수직규제, silo 규제)

컨버전스의 진화

- 동일서비스가 상이한 망으로 전송
- 동일한 망에서 상이한 서비스 제공

→ 경쟁서비스간 차별적 규제제도 적용

수직적 규제 지속

❖ 서비스간 경쟁 왜곡

❖ 컨버전스의 발전 저해

컨버전스 하에서의 바람직한 규제체계

수평적 규제체계로 전환

전송망의 종류에 관계없이 기능적으로 유사한 서비스를 동일방식으로 규제

수평적 규제체계의 장점

경쟁관계에 있는 기술 간에 동일 규제방식 적용으로 규제의 기술중립성 및 경쟁중립성 확보

- 계층규제는 경쟁관계 서비스 간의 수직적 및 수평적 인터페이스 문제에 규제의 초점

→

- 통합망 환경 하에서 원활한 신규서비스 제공 및 경쟁기반 조성에 효율적인 규제를

❖ 수평규제 하에서도 지배력에 기인하는 경쟁저해요소를 규제하는 것은 중요

❖ 계층규제에서도 사회문화적 다양성 확보는 중요

수평규제 도입의 주요 이슈

계층규제 도입 여부와 형태

- 통신과 방송규제의 차이에서 기인한 2분류(콘텐츠/전송)과 3분류(콘텐츠, 플랫폼, 전송)안에 대한 견해 차이를 좁힐 필요가 있음

사업자 및 역무 분류체계

- 기존 통신사업자(기간, 별정, 부가) 및 방송사업자 (지상파, 위성, 종합유선, IPTV, 지상파DMB, 위성DMB 등) 분류체계의 일원화 필요

방송시장 진입규제 완화

- 콘텐츠, 전송 등 각 계층별 진입규제 정비 필요
- 소유 · 겸영규제 등 방송시장 진입규제 완화를 통해, 방송 · 통신사업자가 동등한 조건에서 경쟁할 수 있는 기틀 마련

Korea
Information
Society
Development
Institute

II 방송시장 중장기 정책방안

KISDI

방송시장 환경

뉴미디어의 발전

- 종합유선방송은 현재 국내 총 세대의 80%가 시청하는 대표적 방송매체
- 방송채널사용사업은 초기 허가제 당시 29개 채널로 시작하여 '01년 등록제 전환 이후 크게 증가하여 '08년 현재 219개 채널
- 위성방송은 '02년 도입 이후 종합유선방송과 경쟁하며 가입자를 점진적으로 확대하여 '06년 이후 흑자 전환 성공
- 이동멀티미디어방송(DMB)은 '05년 도입 이후 경영상의 어려움 속에서 사업 지속
- 인터넷TV(IPTV)는 '08년 11월 본격적 제공(실시간 방송) 시작

방송사업자간 경쟁 심화

- 지상파 방송의 광고매출이 '02년 이후 인터넷/뉴미디어의 성장으로 감소 추세
- 급증한 PP 간에 SO에 공급하기 위한 경쟁이 치열해져, 경쟁력이 약한 PP는 저가로 제공하는 대신 광고매출에 주력
- 위성방송은 여전히 누적적자 상태이며, DMB는 매년 적자 지속

방송정책 기본방향 (글로벌 경쟁력 제고)

규제완화를 통한 투자 및 성장 촉진

- 다양한 규제 완화를 통하여 대규모 자본의 진입을 유도함으로써 미디어산업의 성장을 촉진하고 국제경쟁력을 제고

디지털 전환을 통한 소비자 편익 증진

- 디지털방송 전환을 통하여 소비자 편익을 제고하고 관련 산업의 발전을 유도

경쟁 촉진을 통한 시장 효율성 제고

- 공정경쟁 환경 조성을 위하여 매체간 경쟁제한 행위 규제체계를 정립
- 방송광고제도 개선을 통한 광고시장 효율화 및 방송시장 활성화를 도모

주요 정책 과제 (1)

방송시장 소유/겸영규제 완화

- 대기업 및 외국 자본의 진입 장벽을 완화함으로써 방송산업의 규모 및 범위의 경제 촉진
- 매체 간 소유/겸영 허용 폭 확대를 통하여 종합미디어그룹 발전 환경 조성

※ 광고매출액 기준 세계 1, 2위인 Time-Warner, News Corporation : 매체간 장벽을 허물고 출판, 신문, 방송, 영화, 인터넷 사업을 망라하는 복합 글로벌 기업

매체간 규제 형평성 제고

- SO, DBS, IPTV 등 다채널유료방송 간의 소유지분 규제 비대칭성을 제거하여 매체간 투자환경의 형평성 제고

주요 정책 과제 (2)

디지털 방송 전환 촉진

- TV방송의 디지털 전환을 촉진하여 시청자에게 고품질의 방송서비스를 제공
- 방송사의 디지털 전환을 유도하기 위한 제재 및 지원 방안 강구
- 저소득층 시청자에 대한 디지털 방송 수신 지원 정책 수립

방송시장 공정경쟁 정책 수립

- 위성방송, 위성DMB, IPTV 등 신규매체 진입 시마다 재현되는 기존 매체의 공정경쟁 저해행위 문제를 해소하기 위한 제도적 장치 필요

방송광고 제도개선

- 민영 방송광고판매대행사(미디어렙) 도입 방안 마련

※ 헌재(11. 27), KOBACO관련 방송법 규정의 헌법불합치 판결

- 중간광고, 가상광고, 간접광고 등 다양한 형태의 광고 도입 방안 마련

방송콘텐츠산업 정책 방향
수익성 제고→적극적 콘텐츠 투자→콘텐츠의 매력도 향상→유통·소비 활성화→콘텐츠의 수익성 제고로 이어지는 방송콘텐츠산업의 선순환 구조 창출
방송콘텐츠 선순환 구조 창출
공정거래 환경조성
저가경쟁체계 개선
경쟁상황 평가
콘텐츠 수익성
콘텐츠 투자
신규서비스 활성화
광고/외주 제도 개선
소유·겸영규제 개선
방송콘텐츠 진흥법 제정
이용환경 조성
전문인력 양성
콘텐츠 활용·소비
콘텐츠 제작·유통
제작기반 강화
유통/수출 지원시스템
채널편성 개선
종합편성PP 진입

Korea
Information
Society
Development
Institute
III 통신시장 중장기 정책방안
KISDI

통신정책 기본방향 (경쟁촉진)

수평적 규제체계의 정립

- 서비스간 칸막이 제거, 사업자의 상호진입 촉진, 경계영역 서비스의 원활한 제공과 서비스간 공정경쟁 환경 조성

신규사업자·서비스 진입·활성화 촉진

- 사업자 진입 및 서비스 진화의 장애요소가 되는 사전규제를 최소화

경쟁상황평가에 기초한 SMP 규제

- 경쟁이 미흡한 시장에서는 지배적 사업자에 대한 규제를 유지하고 신규사업자 진입을 유도하여 경쟁 촉진

지배력전이 차단

- 네트워크 및 콘텐츠에 대한 접근성 제고를 통해, 한 계층에서 타 계층으로의 지배력전이 차단

통신서비스 시장 환경변화

통신시장의 정체

- '02년 28.7%까지 달했던 방송통신서비스시장 성장률은 '05년 이후로 한자리수 성장을 지속
- 이동전화, 초고속인터넷, 유료방송 등 성장을 이끌던 서비스가 포화치에 달하면서 새로운 성장동력이 부재한 상황
- 신규사업자 진입이 드물고 기존사업자의 시장점유율에 변화가 크지 않아 각 시장의 시장구조도 고착화

결합·융합서비스 제공환경 정착

- TPS, QPS 등 결합서비스 중심의 경쟁구도 전환
- VoIP, WiBro 등 신규서비스 활성화에 대한 정책적 지원
- 개별시장 중심에서 전체 융합시장 중심의 경쟁정책으로의 전환 필요

주요 정책 과제 (1)

사업자 분류제도 개선 (기간/별정 차등 해소)

- 네트워크 투자 유인을 저해하지 않는 범위내에서 기간/별정 차등규제의 점진적 해소 도모
- 중장기적으로 설비보유 여부에 기초한 사업자간 구분 해소 방안 검토 (기간/별정 통합은 M&A, 외국인 지분제한 규제 등의 보완을 전제로 함)

재판매(도매제공) 제도 도입을 통한 경쟁촉진

- 초기투자비용이 많은 통신시장의 경쟁촉진을 위한 재판매제도 도입
- 네트워크 투자 유인 등을 고려, 도매제공 대가에 대해서는 시장 자율을 원칙으로 접근

주요 정책 과제 (2)

요금인가제도 개선

- 시장의 경쟁과 사업자의 자율적인 판단에 의한 요금인하를 촉진하기 위한 요금인가제도 개선
- 인가대상 요금(KT시내전화 및 인터넷, SKT 이동전화)의 경우라도 기존에 인가 받았던 요금을 인하하는 경우는 신고제도 적용

허가제도 개선

- 허가단위 통합 및 신규사업자 진입촉진을 위한 허가 심사기준 간소화
- 진입규제의 지속적 완화 추진

Korea
Information
Society
Development
Institute

IV 주파수자원 이용효율화 및 네트워크자산 확대

KISDI

전파이용환경의 변화

전파가치의 증대

- 전파산업은 GDP의 9.8%, 수출의 10.4%, 무역수지의 220%를 차지하고 있는 국가경제 성장의 핵심 산업군
- 유비쿼터스 시대의 도래에 따라 전파자원의 수요가 급속히 증대
- W-CDMA, DMB, WiBro 등 고도화된 상업용 전파.방송서비스가 등장함에 따라 상업적 용도의 전파수요 증가

전파관리정책의 변화

- 전파의 효율적 이용을 위해 정부통제(Command & Control) 위주에서 시장기반(Market-based) 중심으로 전파정책이 변화하는 추세
- 시장경쟁 촉진을 위한 주파수 정책의 중요성 증대
- 미래기술 및 서비스 발전의 가속화를 위한 주파수 공급 확대 필요

주요 전파정책과제

네트워크 구축 사업의 현황 및 성과

네트워크 구축 사업 현황

- 초고속정보통신망 구축사업 : 정보통신서비스의 보편적 이용환경을 제공하기 위해 전국적인 정보통신망 구축을 목표로 '95년 ~ '05년까지 3단계로 구분하여 추진
- BCN 구축사업 : 초고속정보통신망 고도화 계획을 발전적으로 반영한 BCN 구축을 '04년부터 3단계로 구분하여 국가 전략사업으로 추진

네트워크 구축 사업 성과

- '05년까지 정부가 약 8,555억원의 공공재원을 선도적으로 투자, 민간부문 32.6조원 등 총 33.4조원의 투자 유발
- 세계 최고 수준의 방송통신망 구축을 통한 국내 정보화 수준의 획기적 향상

※ '07년, 인터넷이용률은 78.5$로 국가정보화지수 3위 기록

지속적 네트워크 투자유인 제공을 위한 환경 조성

필요성

- 융합시대는 서비스의 토대가 되는 네트워크의 지속적인 고도화를 필연적으로 요구하며 이는 국가경쟁력 측면과도 결부

정책방향

- 미래의 고품질.대용량 정보의 원활한 제공, Seamless한 연동을 제공하는 모바일 및 개인 맞춤형 서비스 제공 등 BcN 보편화 이후의 통신망 고도화를 위하여 ALL-IP기반 융합망, Giga/4G 네트워크 및 센서네트워크 구축 추진
- 방송통신인프라 기반 u-응용서비스(u-learning, u-health, u-work 등) 도입 확산 및 신규서비스 발굴을 통해 지속적 네트워크 투자 유인 제공
- 융합 이행기에 시장경쟁이 강화되는 방향으로 규제들을 개선하면서도 인프라 및 설비 투자가 균형있게 이루어질 수 있도록 적절한 인센티브 제공방안 강구

Korea
Information
Society
Development
Institute

V 방송통신 서비스 이용자 보호 정책방안

KISDI

이용자보호 현황 및 변화

방송통신 서비스 이용자 보호 현황

- 방송통신 서비스별로 각각의 법률에 의해 이용자 보호제도 운영
  ※ 전기통신사업법, 방송법 및 IPTV법에 따라 약관 심사/신고 등 사전규제, 이용자 이익저해 행위 금지 등 사후규제 외에 분쟁조정 제도를 운영
- 방송통신 서비스의 중요성 증대와 함께 이용자 문제가 양적으로 증가
  ※ 한국소비자원 상담 중 정보통신분야 비중의 지속 증가('05년 33.4%에서 '07년 35.6%), 소비자 상담 건수 1위, 2위가 각각 이동전화서비스와 인터넷서비스('05~'07 각 년도)

이용자보호 정책 패러다임의 변화

- 시장의 주도권이 공급자에서 수요자로 이동
  ※ 기업보다는 이용자의 선택이 중요 ※ 국가주도 보다는 시장 중심의 발전전략
- 산업 활성화 중심에서 이용자 보호 정책으로 전환
  ※ 경쟁이 활성화될수록 수요자 중심 정책 및 이용자 보호정책의 중요성 증가
- 이용자가 단순 보호의 대상이 아닌 스스로 결정하고 책임지는 '이용자 주권시대'

이용자보호 정책 기본방향(이용자 주권 강화)

이용자 보호 활동의 체계적/효율적 추진

- 단기 및 중장기적인 제도 정비를 통하여 이용자 보호 활동을 체계화/효율화 할 필요

피해예방 강화 및 구제 실효성 제고

- 이용자 피해의 사전적 예방을 강화하기 위한 제도적 장치를 마련하고, 민원의 신속한 처리를 위하여 체계적인 조사, 시정 및 분쟁조정 시스템을 구축

기업의 자율적인 이용자 보호 기반 조성 유도

- 이용자의 불만/피해를 최소할 수 있도록 사업자 스스로 피해 예방, 피해발생시 신속한 구제 등이 가능하도록 유도

이용자 역량 증진 및 참여 활성화

- 방송통신 이용자에 대한 정보제공, 이용자 교육을 강화하고 이용자 참여를 활성화

주요 정책 과제 (1)

이용자 보호 제도기반 조성

- 단기적인 이용자 보호체계 정비 외에 중장기적이고 종합적인 이용자 보호 계획 수립
- 급변하는 방송통신 시장에서 단기적 시책 보다는 장기적 시각에서 이용자 보호를 위한 청사진을 마련할 필요

이용자 피해 모니터링 체계 구축

- 이용자 피해를 상시 파악하기 위하여 방송통신시장의 감시기능을 강화
- '이용자 불만지수' 등을 개발하고 민원 동향 분석 결과를 주기적으로 발표
- 피해가능성이 큰 사안에 대해서는 언론 등을 통한 피해주의보 발령
- 방송통신위원회를 중심으로 방송통신사업자, 사업자연합회, 시장조사업체 등을 연계한 모니터링 시스템 구축

주요 정책 과제 (2)

이용자 피해 예방/구제의 효율화

- 가이드라인, 피해주의보 배포 등을 통하여 이용자 피해의 사전예방 강화
- 관련 민원의 신속한 처리와 효과적인 조사 및 시정조치를 위한 지침을 마련하고 민원 처리 시스템을 효율화
- 체계적인 분쟁 해결제도 도입 필요
- 사업자 스스로 이용자 피해를 사전 예방하고 유사시 신속한 구제가 가능하도록 유도하고, 관련 기반[주요 사안별 이용자보호 협의회, 피해방지서비스 등] 조성

이용자 역량 강화 및 참여 활성화

- 종합적 정보를 제공하기 위한 포털 구축 및 이용자 교육용 콘텐츠 개발/보급
- 소비자 단체 등과의 소통을 활성화하고, 관련 포럼 개최 등을 통하여 합리적 방송통신서비스 이용문화를 조성

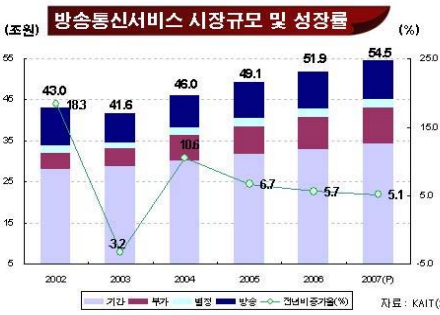
Korea
Information
Society
Development
Institute

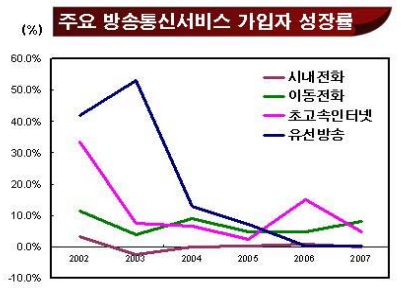
VI 융합을 통한 성장동력 창출

KISDI

방송통신서비스 시장 현황

- 2007년 말 전체 방송통신서비스 시장규모는 약 54.5조 원



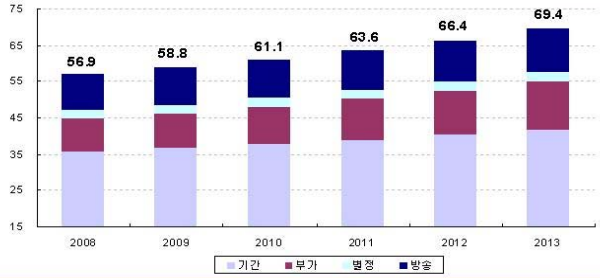


자료 : KAIT(2007)방송통신산업통계연보, 단, 유선방송가입자는 방송위원회 각 년도(단자수 기준)

- 2003년 이후 방송통신서비스 시장 성장률 둔화
- 이동통신과 초고속인터넷 시장의 포화로 통신서비스 전체 시장 성장률 둔화
- 방송시장성장률도 둔화: 2004년 이후 10%대로 성장률 급감

방송통신서비스 시장 전망

전체 방송통신서비스는 '08-'13년 연평균 4.1% 성장 전망



- (유선) 인터넷전화의 성장, 유무선대체 등으로 유선전화는 감소하나, IPTV활성화, 망고도화, 결합서비스 제공 등으로 초고속서비스는 완만하게 성장하여 연평균 0.5% 성장
- (무선) WCDMA 전국서비스 개시 및 각 사의 경쟁적인 가입자 유치로 연평균 4.8% 성장
- (부가) 인터넷접속서비스 활성화로 인한 유/무선 콘텐츠 서비스 및 고속 데이터네트워크에 대한 수요 증가 예상되어 연평균 7.9% 성장
- (방송) 디지털화 및 방송채널사용산업의 확산으로 매출 성장이 지속되고, 유료방송의 성장에 힘입어 연평균 3.6%의 성장

IT 융합 Vs IT산업 재도약

금융산업, 사업서비스, 도소매 등 서비스 분야의 IT중간재 투입률은 상승 반면, 화학, 일반기계, 조선 등 제조업 분야에서는 하락

IT중간 투입률	화학 제품	일반 기계	전기, 전자 기기	정밀 기기	자동차	조선	기타 수송 장비	도소매	금융 및 보험	부동산 사업 서비스	중간 투입계
2000	0.6%	2.0%	7.0%	16.1%	2.2%	1.3%	2.1%	5.7%	2.9%	2.8%	5.9%
2003	0.5%	1.8%	6.5%	13.0%	2.2%	1.1%	2.0%	5.8%	3.9%	3.1%	5.3%

자료: 한국은행, KISDI

IT산업내 부문간 연관관계는 타 산업에 대한 연관관계보다 크게 나타남

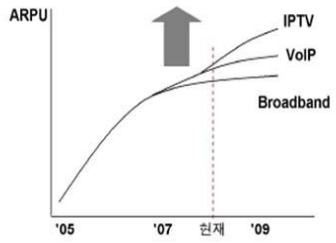
	IT제조업	IT 서비스업
IT 제조업	1.1599	0.0287
IT 서비스업	0.0170	1.1575
타 산업에 대한 생산유발 효과(평균)	0.0151	0.0151

- IT제조업이 IT서비스업에 미치는 생산유발효과는 타 산업에 미치는 효과 큼
- IT서비스업의 경우에도 IT제조업에 대한 생산유발효과는 타 산업에 미치는 효과보다 크며, IT 제조업이 IT서비스업에 미치는 생산유발효과보다도 크게 나타남

융합을 통한 신규수요창출(1)

- 방송통신 융합서비스 신규수요 창출이 가능한가?
  - 기업 및 산업간 Pie 경쟁을 넘어선 시장 창출 가능성
  - 산업 구조 조정에 미치는 영향
  - 컨텐츠 산업, 건전한 생태계 구성에 미치는 영향

사업자의 결합서비스를 통한 지속 성장 기대



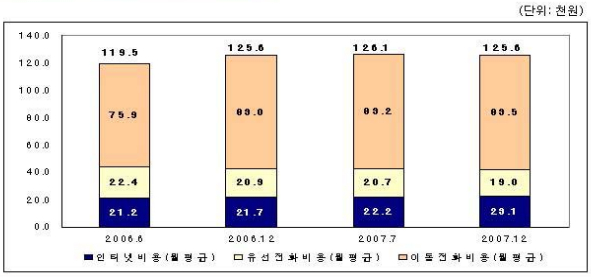
통신서비스업체 투자액 추이

융합을 통한 신규수요창출(2)

- 방송통신 융합을 넘어선 타 부문(ex 교육, 의료)과의 융합이 필요
  - 국내 가계 통신비 지출 포화, 저가로 형성된 방송 수신료 한계
  - 가계의 인터넷, 휴대전화 등 통신비 비중 5.4% (미국 1.6%, 일본 3.1%)

  ex. 교육비 지출비중 6.1% (미국 2.6%, 일본 2.3%) : 한국은행,2007.11 자료

국내 가계 지출비 중 월평균 통신비 추이

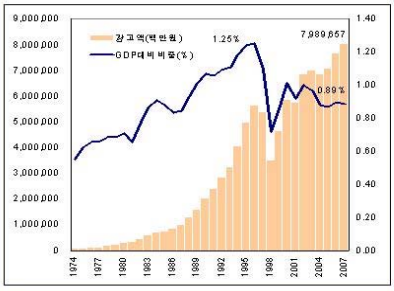


원자료: 한국인터넷진흥원, 각호

융합을 통한 신규수요창출(3)

- 국내 미디어 광고 시장 성장을 위해서는 융합을 통해 새로운 광고 시장 창출할 필요가 있음 : Interactive 광고 도입 등
  - 국내 미디어 광고 시장의 전체 규모는 전세계 10대 광고시장 중 9위에 달하며, GDP 대비 미국 다음으로 높은 수준으로 나타남

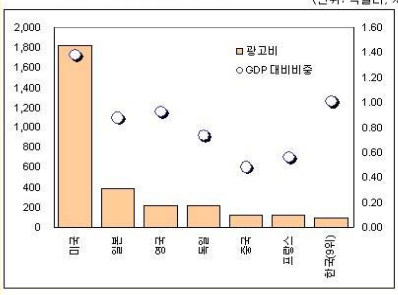
국내 광고시장 규모 추이



원자료: 제일기획, 2008

광고시장 규모 국제 비교

(단위: 억달러, %)



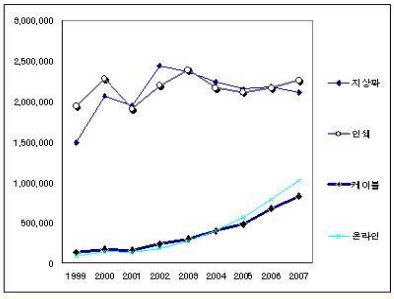
자료: 제니스옵티미디어(2007.12), 2006년 기준 광고비 및 비중

융합을 통한 신규수요창출(4)

- 미디어별 광고 시장 추이를 보면, 지상파와 인쇄 매체는 정체 상태
  - 케이블 사업자, 기존 방송시장 대체 및 추가적인 광고 시장 창출
  - 온라인 매체도 신 광고시장 창출에 기여, 2004년 이후 케이블을 상회하는 성장

미디어별 광고시장 추이

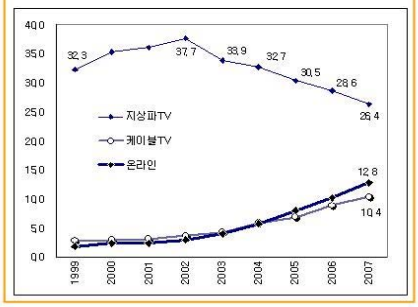
(단위: 백만원)



원자료: 제일기획, 2008

미디어별 광고시장의 비중 변화

(단위: %)



원자료: 제일기획, 2008

융합을 통한 신규수요 창출 (5)

정보통신진흥기금 Vs 방송통신발전기금

- 방송발전기금을 방송통신발전기금으로 개편. 주파수회수 재배치 손실보상금 및 관련 징수금은 2011년 정보통신진흥기금으로부터 방송통신발전기금으로 이관
- 신규서비스 도입, 인프라 구축 관련 연구개발, 방송통신인력 양성 등 방통융합 산업 진흥기능이 필요

콘텐츠 산업 진흥 추진체계

- 방송콘텐츠 및 통신콘텐츠 진흥이 규제와 Seamless하게 추진될 필요가 있음
- 1) 콘텐츠와 요소콘텐츠 연계, 2) 콘텐츠와 네트워크, 플랫폼, 기술정책과의 연계를 고려하여 추진체계를 재정비할 필요성이 있음

● 저 자 소 개 ●

황 준 호

- 서울대학교 언론정보학 학사
- 서울대학교 언론정보학 석사
- 미국 Pennsylvania State University 언론학 박사
- 현 정보통신정책연구원 방송통신정책연구실 책임연구원

성 욱 제

- 성균관대학교 불어불문학/신문방송학 학사
- 프랑스 파리 8대학 정보커뮤니케이션학 석사
- 프랑스 파리 2대학 정보커뮤니케이션학 박사
- 현 정보통신정책연구원 방송통신정책연구실 책임연구원

신 호 철

- 한국외국어대학교 경제학 학사
- 서강대학교 신문방송학 학사
- 서강대학교 신문방송학 석사
- 현 정보통신정책연구원 방송통신정책연구실 주임연구원

주 재 원

- 한동대학교 언론정보문화학 학사
- 연세대학교 영상커뮤니케이션학 석사
- 영국 University of Leeds 언론학 박사과정
- 현 University of Leeds 국제커뮤니케이션연구소 연구원

김 진 기

- 한양대학교 경영학 학사
- 한양대학교 경영학 석사
- State University of New York at Buffalo 경영학 박사
- 현 한국항공대학교 경영학과 조교수

한 영 학

- 서강대학교 신문방송학 학사
- 일본 조치(上智)대학교 언론학 석사
- 일본 조치(上智)대학교 언론학 박사
- 현 일본 홋카이가쿠엔(北海學園)대학교 법학부 조교수

정책연구 08-43

해외 방송통신 통합기구의 운영성과 분석 및 시사점 연구

2008년 12월 일 인쇄
2008년 12월 일 발행

발행인 방 석 호
발행처 정 보 통 신 정 책 연 구 원
경기도 과천시 주암동 1-1
TEL: 570-4114 FAX: 579-4695～6
인 쇄 인 성 문 화
ISBN 978-89-8242-492-2 93320

1. 본 연구보고서는 정보통신진흥기금으로 수행한 정보통신연구개발사업의 연구결과입니다.

2. 본 연구보고서의 내용을 발표할 때에는 반드시 방송통신위원회 정보통신연구개발사업의 연구결과임을 밝혀야 합니다.