

**방송 · 통신 융합의 전망과  
정책적 검토과제**

2003년 5월

방 송 위 원 회

## 1. 방송·통신 융합의 개념 및 전개과정

### 가. 방송·통신 융합의 개념

- 별개의 분리된 영역이었던 방송부문과 통신부문이 기술의 발전, 산업적 목적 및 서비스 수용양태의 다양화에 따라 종전의 **망과 서비스** 영역이 점차 중첩되어 **산업구조**가 지속적으로 통합되는 현상을 의미

### 나. 방송·통신 융합의 전개과정

- 방송·통신 네트워크의 융합의 動因
  - ① 디지털화 및 압축기술의 발달
  - ② 향상된 광대역 기술(광케이블의 도입)
  - ③ 양방향 기술 및 망을 지능화시키는 기술
  - ④ 방송과 서버기술의 결합 등
- 방송·통신 서비스의 융합현상
  - 하나의 망에 방송과 통신이라는 이중서비스를 동시에 제공할 수 있게 됨.
  - 방송망과 통신망의 구분이 모호해짐에 따라 경제영역적 서비스가 출현하고 있음.

<방송·통신 융합서비스의 사례 및 특성>

| 서비스         | 특성                                                         | 서비스 예                                                |
|-------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 통신망기반 융합서비스 | 통신망을 이용하나 일방향성, 공중 대상, 내용의 공개성, 내용규제의 필요성 등 방송의 속성을 가진 서비스 | IP-TV, 웹캐스팅, VOD, 전광판 방송, ARS700번서비스, 홈쇼핑, DB검색서비스 등 |
| 방송망기반 융합서비스 | 방송망을 이용하나 양방향성, 특정인대상, 내용의 비밀성 등 통신의 속성을 가진 서비스            | 데이터방송, (N)VOD, 케이블TV 망을 이용한 초고속인터넷, FM 방송부가서비스 등     |

○ 방송·통신 사업자 및 산업의 융합현상

- 방송사업자 ⇒ 인터넷, 데이터서비스 등을 통해 서비스 제공비용을 줄이면서 장기적으로 멀티미디어사업에 진출

※ 예 : 데이터방송, 웹캐스팅 등 통신서비스 사업에 진출

- 통신사업자 ⇒ 영상콘텐츠 유통사업의 고부가가치 창출을 인식하고 자신이 소유한 통신망을 이용하여 방송과 같은 신규사업 진출

※ 예 : 지상파방송 중계, VOD, 케이블TV(PF) 등의 영상서비스 제공

- IP(인터넷접속제공자) ⇒ 영상물의 인터넷서비스 제공(ISP) 및 음성전화서비스 제공

- 방송사업자와 통신사업자간의 인수·합병 및 전략적 제휴, 기업의 사업 다각화로 인한 미디어 산업구조의 변화 전개

## 2. 방송·통신 융합의 전망

### 가. 단기적 전망

- 전통적인 의미의 방송영역, 통신영역, 그리고 양자의 융합영역이 공존할 것으로 보임.

### 나. 장기적 전망

- 기술적 동인과 소비자 욕구, 사업자의 경제적 측면 등의 상승작용을 통해 방송과 통신의 융합영역이 확대됨으로써 영역을 구분할 수 없는 ‘멀티미디어’로 진행될 전망

- 그러나 시청각 미디어(텔레비전)가 등장한 이후에도 이전의 미디어(신문과 라디오)가 사라지지 않은 점을 고려할 때, 방송·통신 융합서비스의 등장은 새로운 미디어가 추가된다는 의미를 가질 뿐, 전통 미디어의 퇴장을 의미하는 것은 아님.

- 웹캐스팅 및 인터넷 신문의 등장은 전통적인 방송이나 신문산업의 새로운 변용일 뿐, 그 자체의 쇠퇴를 의미하는 것은 아님.

- 방송, 통신, 멀티미디어의 특성은 서로 구분되기 때문에 개별적으로 존재할만한 시장가치가 충분함.

그러므로 방송의 개념은 '전통적인 방송 미디어'에 국한된 것이 아니라, 방송과 통신의 융합현상을 고려하여 보다 확장된 개념으로 재정립되어야 함

【 참고 】 '방송'에 관한 ITU의 새로운 정의

방송서비스는 공공에 의해 사용될 비디오, 오디오, 멀티미디어 및 데이터 서비스이며, 이를 위한 접근제한(access control)과 대화형(interactivity)을 포함한다. 방송서비스는 광범위하게 가용한 범용수신기를 통해 일반에게 제공할 목적으로 점대전역(point-to-everywhere)이 가능한 정보분배수단을 사용한다. 방송은 전형적으로 서비스제공자로 하여금 저속(저용량)의 정보 회선(backward link)을 통해 시청자에게 고속(고용량)정보를 다운로드 할 수 있도록 하는 비대칭분배의 하부구조(infrastructure)를 사용한다. 이러한 서비스는 스튜디오간 분배망(contribution network), 분배점까지의 1차 분배(distribution), 시청자까지의 2차 distribution(유무선 및 광통신링크 사용) 및 정보취득망(예를 들어 ENG, SNG)을 동원할 수 있다.

### 3. 방송·통신 융합에 따른 문제점

#### 가. 매체별 특성에 따른 규제논리의 상이함

##### □ 방송의 규제논리

- 규제의 중심 : 전파의 공공재, 주파수의 희소성 및 사회적 영향력을 감안한 공공성·공익성 확보가 중심

- 편성의 다양성, 여론의 다양성 확보가 관건
- 표현의 자유에 대한 제한(방송법에 근거)

#### ○ 규제의 근거

- (i) 전파의 공공재 개념 : 전파는 공공재이므로 전파가 공공의 이익을 위해 사용되도록 규제
- (ii) 전파의 희소성 개념 : 방송전파는 제한되어 있으므로 공익 증진의 목적으로 효율적 배분 필요
- (iii) 전파의 영향력 측면 : 불특정다수에게 동시에 제공되는 미디어 특성으로 사회적 파급력이 크기 때문에 내용에 대한 엄격한 규제 필요

#### □ 통신의 특성 및 규제논리

- 규제의 중심 : 사회구성원 개인들간의 의사소통을 원활히 하는 물리적 도구로서 기술적, 경제적 측면의 규제

#### ○ 규제의 근거

- (i) 보편적 서비스의 제공 : 통신미디어의 혜택이 사회 모든 구성원에게 균형적, 동질적, 보편적으로 제공되어야 함
- (ii) 통신비밀 보호 : 사적 전달내용에 대한 프라이버시, 정보보호 강조
- (iii) 기술적 통일성 : 상이한 통신방식·장비·망의 이용에 따른 비효율성 방지

### 나. 방송의 이념(정책목표) 재정립 필요성

#### □ 이념 설정의 필요성

- 21세기 방송·통신 융합시대 방송의 이념(정책목표)은 기존의 방송미디어 뿐만 아니라 현재 나타나고 있는 방송통신 융합미디어의 제반 특성을 고려하여 새로운 방송환경에 맞도록 재정립되어야 함.

## □ 이념 설정의 기본전제

### ○ 미디어의 공공성

- 전파라는 공적 자원을 사용하는 방송사업자와 방송특성을 갖는 융합서비스에 대해 공익적 의무를 부여하는 ‘공공성’ 개념은 방송통신 융합시대에도 정책이념으로서 여전히 유효

### ○ 미디어의 사회적 기능

- ‘정보전달체적’ 융합미디어는 점차 미디어의 탈언론화 경향에 따라 ‘정보서비스산업화’ 할 것이라는 예상 가능, 이에 대한 우려도 존재

### ○ 미디어의 지향성

- 방송통신의 융합이 가속화하더라도 미디어와 수용자가 구분되는 ‘일방향’적 전달방식의 방송언론과 송·수신자가 미디어를 공유하는 ‘쌍방향’적 전달방식의 전자언론이 별개의 속성을 가진 채 공존

### ○ 접촉 채널의 다양성 및 콘텐츠 생산의 다원성

- 방송·통신의 융합과 디지털화로 방송채널의 희소성 문제가 해소됨으로써 시청자가 접촉할 수 있는 채널이 다양해지고, 정보 및 문화생산체인 미디어의 콘텐츠 생산처가 다원화

### ○ 수용자 속성

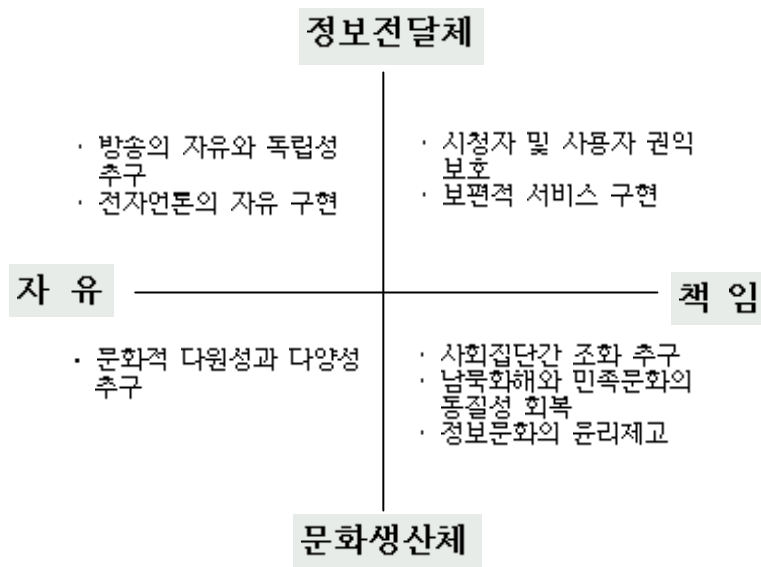
- ‘송신자와 수신자’의 구분이 무너지기에 따라 송신자뿐만 아니라 방송통신의 송·수신자 모두를 대상으로 설정되어야 함.

### ○ 미디어의 장기적, 누적적 사회적 영향

- 미디어 기술융합으로 인한 커뮤니케이션 비용의 증가, 사회집단간 접속능력의 차이로 인한 사회내 집단사이의 지식과 정보격차에 대한 문제 제기

## 4. 방송의 이념과 정책 목표

### 가. 방송·통신 융합 시대 방송의 이념



#### 나. 방송정책의 목표

- 정치, 경제적 이익집단의 압력으로부터 자유와 독립 추구
- 사회적 공론장으로서 민주적 가치실현
- 정보제공원의 다원성 및 정보내용의 다양성 추구
- 액세스권을 중심으로 한 '시청자의 권익보호' 개념을 '시청자 및 사용자 권익보호' 개념으로 확대
- 개인정보 및 사생활 보호
- 통신의 '보편적 서비스' 개념(모든 수용자의 이용가능성, 비차별성, 합리성 구현)을 방송에도 적용
- 사회집단간의 지식격차, 정보격차의 간극을 해소
- 미디어의 개인화 경향이 가속화됨에 따라 문화생산체로서의 미디어에 대한 콘텐츠 공급원의 '다원성'과 내용의 '다양성' 추구
- 정치·경제·사회·문화적 약자 및 소외집단의 권익 보호를 통한 사회 집단간 갈등의 극복과 조화 추구
- 문화생산체로서의 미디어의 사회적 기능은 사회집단간 갈등의 극복에서 더 나아가 남과 북의 화해와 민족문화의 동질성 회복으로 확대
- 정보문화의 품격 및 윤리성 제고
- 전자 미디어를 통해 유통되는 음란·폭력적 정보 등에 대해 콘텐츠 생산자, 유통자의 자율적 책임 지향

## 5. 검토 과제

### 가. 정책·규제체계의 수직적 분리 문제

- 방송·통신의 수직적 분리 규제체계는 융합서비스에 대한 규제관할 기구의 분산과 규제기준의 일관성 문제 야기
  - 융합서비스 또는 경계영역서비스에 대한 체계적 정책수립 및 규제기준의 일관성 문제 발생
- 또한 방송·통신사업자의 공정경쟁 및 방송·통신부문의 종합적 발전 정책 수립과 산업육성 지원에 차질
  - 방송·통신의 융합이 가속화되면서 방송사업자의 통신사업 진출, 통신사업자의 방송사업 진출이 확대되고, 동일 서비스가 다른 전송시스템을 통해 전송될 경우 관할규제기구가 달라 규제기준의 일관성 문제뿐만 아니라 시장의 공정경쟁, 더 나아가 미디어 산업의 왜곡발전 가능성 야기

### 나. 정보화 관련 법령 정비 문제

#### □ 방송·통신 융합서비스 등장에 따른 법 적용 혼란

- ‘방송’의 개념 정의
  - 방송·통신의 융합과 더불어 통신망을 이용한 방송서비스, 방송망을 이용한 통신서비스, 특정다수를 위한 방송(narrowcasting), 쌍방향서비스 등 다양한 중간영역 서비스가 등장함에 따라 전통적인 방송개념으로는 수용하기 어려우므로 방송개념의 재정립 필요
  - 방송도 프로그램 위주의 서비스에서 다양한 정보 콘텐츠 서비스로 전환하게 되므로 ‘방송프로그램’으로 한정하는 것은 부적절
- 데이터방송·DMB·DMC 등에 대한 서비스 분류 및 사업자 지위

- 위와 같은 서비스들은 방송망을 이용하면서도 통신 특성을 가진 대표적인 융합서비스로서 디지털지상파TV·케이블TV와 위성방송에서 이미 서비스중이거나 조만간 서비스될 예정이나 현행 방송법령이나 전파법령 체계에서는 현실에 부합되지 않는다는 지적 제기.(현재 방송법령 개정 추진중)

#### □ 방송·통신 융합서비스 규제기준(안)

- 첫째, 경계영역서비스를 포함한 전기통신(통신)은 본래 방송을 포괄하는 광의의 개념으로 볼 수 있음. 다만, 이러한 정보서비스 중에서 특히 사회적 영향력이 강한 서비스에 대하여는 ‘방송’의 영역에 흡수하여 방송법의 엄격한 규제를 행하는 것이 타당함.
- 둘째, ‘방송’의 영역에 해당하는 정보서비스에 대하여도 그 정보의 사회적 영향력의 강도에 따라 규제의 정도를 차별적으로 적용해야 함.
  - 전통적인 방송매체의 경우 엄격한 방송규제가 적용되지만, 뉴미디어 및 경계영역서비스는 완화된 방송규제가 적용되어야 함. 특히, ‘공연성을 가진 통신’도 방송규제가 적용되어야 하는 것은 ‘公演性’, 즉 공중예의 사회적 영향력이 있기 때문임.
- 셋째, 정보의 비밀보호의 대상이 되는 ‘통신’의 영역에 해당하는 서비스는 정보서비스 중에서 특히 순수한 ‘私信性’을 가진 서비스로 한정하도록 함.

#### [참 고] 디지털방송 추진현황

- 2001년 말 지상파디지털TV의 수도권 본방송 및 2002년 3월 디지털위성방송 본방송이 시작되었으며, 디지털케이블TV 및 신규서비스(지상파DMB, 위성DMB, 데이터방송) 도입이 추진 중임.

| 구분         | 세부구분    | 디지털방송                                                                       | 비 고                                                                         |
|------------|---------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 지상파<br>방 송 | TV      | · 2001년 10월 수도권 본방송 개시<br>· 주당 13시간 HDTV 방송<br>· 광역시 시험방송중<br>· 데이터방송 시험방송중 | · 2005년까지 전국 본방송 실시<br>· 광역시 및 도청소재지 방송사 허가 추천<br>완료 연내 시군소재 방송사 허가추천<br>예정 |
|            | 라디오     | · 미시행                                                                       | · AM/FM 디지털전환 정책 마련중                                                        |
|            | DMB     | · 미시행                                                                       | · 올해초 위원회 정책발표<br>· 하반기 사업자 선정<br>· <b>방송법 개정 추진중</b>                       |
| 위 성<br>방 송 | SkyLife | · 2002년 3월 본방송 개시<br>· 데이터방송 HDTV 시험방송중                                     | · <b>방송법 개정 추진중(데이터방송)</b>                                                  |
|            | DMB     | · 미시행                                                                       | · 올해초 위원회 정책발표<br>· 하반기 사업자 선정<br>· <b>*위성궤도 확보 및 방송법 개정 추진중</b>            |
| 케이블TV      |         | · 미시행<br>· <b>*정통부 NGcN 추진계획 표명</b>                                         | · 사업자 자율적 디지털전환 추진<br>· DMC를 통한 효율적 디지털전환 추진                                |

\* **DMB**(디지털멀티미디어방송, Digital Multimedia Broadcasting) : CD 수준의 음질과 데이터 또는 영상 서비스 등이 가능하고, 우수한 고정 및 이동 수신 품질을 제공하는 디지털방식의 멀티미디어방송으로, 전송수단(지상파/위성)에 따라 지상파**DMB**와 위성**DMB**로 구분함.

#### 다. 경제영역서비스를 포함한 뉴미디어에 대한 규제완화 문제

- 장기적으로 방송·통신의 융합과 시장개방이 보다 가속화될 경우, 국내 산업의 육성 및 경쟁력 강화, 국제적 산업환경에 적극 부응하기 위해서는 이제까지의 방송과 통신의 수직적 분리규제 모델에서 방송과 통신부문을 총괄하는 수평적 통합규제 모델로의 전환이 불가피함.
- 이에 따라 특히, 단기적으로는 방송·통신 융합적 성격이 강한 케이블 TV를 비롯해 새로 도입되는 DMB 등 뉴미디어에 대한 소유규제 완화가 시급히 검토되어야 함.

- 이는 방송서비스의 질과 다양성을 향상시킴으로써 기존 방송을 보완 하도록 한다는 측면에서 볼 때, 해당 서비스가 일정수준 보급되거나 영향력을 확보하기 전까지는 사업자들의 자율규제를 유도하면서 지상파방송사 등 디지털플랫폼을 운영하며 실제 가입자에게 해당 서비스를 제공하는 사업자가 직접적인 책임을 지고 규제를 받는 모델이 합리적이라고 판단됨.
- 물론, 멀티미디어 서비스의 보급 속도 및 영향력 등을 감안해 적절한 규제방안은 마련해야 한다는 전제가 필요하며 이에 대한 사회적 합의를 바탕으로 방송법 및 관련법령 정비가 필요함.

【 참고자료 1 】

외국의 방송·통신 관련 법제·기구 정비 동향

1. 외국의 방송·통신 관련 법제의 유형

○ 방송 통신 법제의 유형화 구분

- 방송·통신을 단일 법제화와 단일 규제기구를 통하여 규율  
(미국·영국형)
- 방송·통신을 별도의 법으로 규율하되, 단일 규제기구가 관장하는 방식으로 새로운 중간영역서비스가 등장할 때에는 그것을 방송과 통신으로 구분하여 각각 관련법으로 규율  
(이탈리아·일본·캐나다형)
- 방송·통신을 별도의 법과 규제기구로 규율하되, 새로운 중간영역서비스가 등장할 때에는 그것을 방송과 통신으로 구분하여 각각 관련법으로 규율  
(프랑스형)
- 방송·통신을 별도의 법과 규제기구로 규율하되, 새로운 중간영역서비스에 대하여는 제3의 법률을 통하여 법제화하는 방식으로 제3의 법에 대한 책임은 두 개의 규제기구가 공동으로 가짐.  
(독일형)

<표 1> 방송·통신에 대한 법제도의 유형

| <div>법체계</div> <div>규제기구</div> | 방송·통신 단일법체계           | 방송·통신 별도법체계                            |
|--------------------------------|-----------------------|----------------------------------------|
| 방송·통신 단일규제기구                   | 미국·영국<br><법·규제체계 통합형> | 이탈리아·일본·캐나다<br><법체계분리·규제체계통합형>         |
| 방송·통신 별도규제기구                   | -                     | 프랑스<br>독일 (별도의 멀티미디어법)<br><법·규제체계 분리형> |

## 2. 외국의 방송·통신 관련 법·규제체계와 정비동향

### 가. 법·규제체계 통합형

#### ▶ 미국

- 기본적으로 1934년에 제정된 통신법(Communication Act of 1934)을 중심으로 방송·통신 단일법체계를 구성
- ‘방송’을 무선을 통한 통신서비스의 한 형태로 규정하고 있음에 바탕을 두고 있음.
- 그러나 1934년 통신법은 방송·통신의 융합에 대비하여 1996년 전기통신법(Telecommunication Act of 1996)으로 대폭 개정되었는데, 이것은 방송·통신사업의 규제완화와 경쟁촉진, 새로운 방송통신기술의 급속한 발전의 장려를 통한 방송·통신융합에의 대응에 그 목적을 두고 있음.

#### ※ 융합서비스의 규제와 관련한 1996년 전기통신법의 주요내용

- ① 전화회사와 케이블TV사업자간의 상호소유규제를 철폐하고, 기존의 VDT 제도를 폐지함과 동시에 영상프로그램시장에 있어서 지역전화회사의 활

동을 보다 자유롭게 인정하는 새로운 제도로써 OVS(OpenVideoSystem) 제도를 도입(동법 제653조)

- ② 방송주파수의 유연성확보를 위하여 고도TV서비스(ATV : Advanced Television Service) 및 HDTV의 주파수할당문제를 규정함(동법 제336조)과 동시에 인터넷관련서비스·전자출판서비스·부가서비스(부수적 서비스)의 정의를 규정함(동법 제230조, 제274조, 제336조)으로써 방송·통신 융합에 따른 새로운 서비스의 규율근거를 마련하였는데, 이들 서비스의 정의는 다음과 같음.

- i) ‘고도TV서비스(advanced TV service)’란 디지털기술 또는 다른 고도 기술을 이용하여 제공되는 TV서비스를 말함(전기통신법 제336조)
- ii) 인터랙티브 컴퓨터서비스(interactive computer service), 정보내용제공사업자(information content provider), 접근 소프트웨어공급자(access software provider)를 새롭게 규정(동법 제230조)  
인터랙티브 컴퓨터서비스는 컴퓨터서버에 대해 다수 이용자의 컴퓨터접속을 제공하거나 가능하게 하는 일체의 정보서비스, 시스템 또는 접속소프트웨어의 제공사업자를 말함.
- iii) ‘전자출판서비스’란 전기적 네트워크를 통하여 뉴스, 스포츠, (인터랙티브)게임 및 오락, 자료탐색, 공공기록, 교육자료, 논설 등을 다른 사람에게 보고·제공·출판·판매하는 서비스를 말함(동법 제274조)
- iv) ‘부가서비스(ancillary or supplementary service)’는 공익, 공공의 편익, 그리고 필요에 적합하도록 부여된 주파수대에 허가된 방송 서비스를 말함(동법 제336조)

- 이와 같이 미국의 1996년 전기통신법은 인터넷 및 기타의 전송망을 통한 방송·통신서비스의 모든 형태를 개념 규정함으로써, 기존의 방송·통신 서비스 뿐만 아니라 새로운 형태의 서비스도 그 규율대상이 될 수 있도록 규정

- 다만, 1996년 전기통신법은 인터넷서비스의 내용규제를 규정하였으나(동법 제502조) 인터넷 특유의 정보활동을 방해한다는 이유로 위헌판결이 나왔고, 그 결과, 쌍방향성과 정보의 자유로운 유통이라는 특성을 가진 새로운 서비스에 대한 내용규제의 기준은 아직 미확립의 상태로 남아 있는 상황임.

## ▶ 영국

- 방송법(Broadcasting Act 1990)과 전기통신법(Telecommunication Act 1984)의 방송·통신 별도법체계 구성
- 1990년 방송법은 종래 지상파방송을 규율하던 방송법, 케이블TV를 규율하던 1984년 케이블·방송법(Cable and Broadcasting Act 1984)을 통합하여 성립한 법률
- 1984년 전기통신법은 종래 통신사업의 독점권을 행사하던 영국통신공사(BT)의 주식회사화 및 배타적 특권의 폐지, 전기통신청(OFTEL : the Office of Telecommunications)의 설치, 통신서비스와 그에 관련한 제반 서비스의 규율을 규정한 법률
- 이 밖에 방송·통신관계법으로는 무선전파를 규율하는 1949년 무선전신법(the Wireless Telegraphy Act 1949)이 중요한 역할을 수행
- 이러한 방송·통신관계법의 체제하에서 영국은 방송·통신의 융합에 대비하여 우선적으로 방송법의 개정에 착수하였는데, 1996년 방송법의 성립이 그것임.
- 이것은 1990년 방송법의 연상선상에 위치하면서, 다음과 같은 특징을 가지고 있음.

- ① 지상파디지털방송의 도입을 위한 규제구조 제시
    - 다중송신서비스 개념, 지상파디지털텔레비전방송에 관한 규정, 지상파디지털음성방송에 관한 규정의 신설 등
  - ② 미디어소유규제의 완화를 통한 미디어산업의 통합을 허용
  - ③ 전국적 관심사인 스포츠, 주요 이벤트 등을 유료채널에서만 방송되지 않도록 관계규정 신설
  - ④ 방송내용에 대한 방송기준위원회(BSC)의 설치 규정
  - ⑤ BBC송신부분의 민영화와 관련하여 BBC송출네트워크 등의 이전에 관한 규정 신설
  - ⑥ BBC의 텔레비전방송회사에 대한 ITA의 권한 등에 관한 규정 개정
  - ⑦ 무허가디코더의 벌칙부여금지규정을 포함한 방송사업에 관련한 저작권 등에 관한 규정을 신설함과 동시에 1988년 특허법 개정
  - ⑧ EC지령에 따른 텔레비전신호전송시스템의 표준화에 관한 규정 신설
- 그리고 1996년 방송법의 개정에 의하여 TV방송사업자는 전송매체에 관계 없이 TV시청률 15%까지 지분참여할 수 있게 되었으며(동법 부칙 제3부), 전송매체별 소유지분의 구분을 없애고 시청률에만 입각한 제한선을 도입함으로써 지상파방송도 위성방송과 CATV사업에 참여할 수 있게 되었음.
- 또한 신문사가 방송사 주식을 20%이상 소유할 수 없다는 현행 규정을 폐지함으로써, 인쇄, TV, 라디오사업이 융합되어 하나의 멀티미디어시장으로 변화하게 되었으며, 매체간의 구분이 명확했던 현행 제도를 개편하게 되어 신문사와 방송사간의 인수·합병을 비롯한 각종 미디어구조개편이 가능하게 되었음.

- 특히, 1996년 방송법은 다양한 융합서비스의 규제를 위한 법적 토대로서 종래의 방송서비스 개념과 달리 적정서비스, 부가서비스, 부수적 서비스, 기술적 서비스라는 개념을 신설·정의

#### ① 적정서비스

- 디지털방식으로 방송하도록 명시된 채널4, 채널3 또는 채널5의 상업아날로그방송사업자가 제공하는 서비스 및 일반정규 방송서비스를 말함(방송법 제2조제2항)

#### ② 부가서비스

- TV방송서비스를 운반하는 부호내부의 여유용량을 사용하여 무선전신에 의하여 송신용 텔레커뮤니케이션 부호를 송출하는 서비스를 말함(방송법 제24조제1항)

#### ③ 부수적 서비스

- 디지털프로그램 허가 소지자 또는 상업아날로그방송사업자가 제공하는 서비스, 청각장애인을 위한 자막 등과 같은 서비스를 말함(방송법 제24조제2항)

#### ④ 기술적 서비스

- 하나 또는 그 이상의 디지털프로그램서비스나 디지털부가서비스의 기호화나 해독과 관련된 기술적 목적을 위하여 제공된 서비스를 말함(방송법 제24조제3항)

- 그런데, 최근 방송법과 전기통신법, 무선전신법 등을 통합하는 새 커뮤니케이션법이 의회에 제출되어 있는 바, 조만간 통과될 예정임.

### 나. 법체계분리·규제체계통합형

#### ▶ 이탈리아

- 1997년 방송통신법의 제정과 함께 방송통신 단일규제기구인 Autorita(방송통신위원회) 설치
- 1975년에 처음으로 방송법을 제정하였으며, 이를 1990년에 개정하여 그동안 방송을 규제하여 왔으며, 특히 1990년 중반 무렵부터 새로운 뉴미디어 서비스가 속속 등장하면서 1990년 방송법에 대한 개정의 목소리가 차츰 높아지게 되었고, 특히 정보통신과의 연관이 강한 이탈리아의 전통적인 환경하에서 방송과 통신을 함께 규율하는 법개정이 요청되기에 이른 것임.
- 1997년에 제정된 이탈리아 방송통신법(1997년 7월 31일 법률 제249호)은 방송과 통신을 동시에 관할하는 새로운 독립규제기관인 이른바 아우토리타를 신설하고, 미디어 소유집중을 제한하는 등 이탈리아 방송제도에 획기적인 변화를 가져옴.
- 더욱이 유럽에서는 처음으로 이탈리아가 방송과 통신을 동시 규율하는 법체제를 가짐으로써 방송과 통신의 융합에 따른 유럽 각국의 법제화 변화에 직·간접 영향을 끼쳤다는 점에서 그 의의가 적지 않다고 볼 수 있음.

## ▶ 일본

- 방송과 통신, 무선과 유선의 구분에 따라 각기 다른 법률로 규율하는 방송·통신 별도법 체계를 구성
- 방송사업의 경우 기본적으로 무선은 방송법 및 전파법이, 유선은 유선텔레비전법 및 유선라디오법이 규율하고 있으며, 통신사업의 경우 무선은 전기통신사업법 및 전파법이, 유선은 전기통신사업법 및 유선방송전화에 관한 법률이 규율
- 그 밖에 유선통신설비를 규율하는 유선전기통신법 등이 존재

- 이러한 방송·통신관계법의 체제하에서 일본은 방송·통신의 융합에 대비하여 전반적인 법적 제도적 정비를 수행하기 보다는 방송의 다매체·다채널화에 대비하는 경향을 보이고 있는데, 이 가운데 방송·통신융합과 관련한 법제도적 정비노력은 크게 두 방향에서 정리할 수 있음.

#### ① 정책방향의 제시

- 즉, 1996년 <21세기 통신·방송의 융합에 관한 간담회>의 성과를 종합한 보고서에서 제시한 ‘공연성을 가진 통신’, ‘한정성을 가진 방송’이라는 개념의 제시인데, 이것은 종래의 통신·방송제도를 전제하면서 융합시대를 기초지울 수 있는 새 관점의 제시라는 점에서 의의가 있음.
- 예컨대, 전통적인 통신개념은 ‘통신비밀’이 규율원칙인데, 그러한 원칙과는 다른 ‘공연성’을 가진 정보서비스가 등장함으로써 종래의 통신과 다른 ‘공연성을 가진 통신’이라는 새로운 개념의 도입이 필요하다는 것임.
- 이것은 종래의 통신과 비교하여 사회적 영향력이 강하다는 점을 강조하며, 이와 함께 방송은 공연성, 즉 사회적 영향력을 이유로 종합편성원칙인데, 그러한 원칙과 다른 ‘한정성’을 가진 정보서비스가 등장함으로써 종래의 방송과 다른 ‘한정성을 가진 방송’이라는 새로운 개념의 도입이 필요하다는 것임.
- 이것은 종래의 방송과 비교하여 사회적 영향력이 약하기 때문에, 차별적인 규제가 필요하다는 점을 강조하고 있음.

#### ② 입법적 대응

- 즉, 1989년 방송법의 개정을 통한 ‘수탁방송사업자’와 ‘위탁방송사업자’의 도입, 1999년 방송법의 개정을 통한 ‘방송’개념의 확장, 최근 제정된 전기통신업무이용방송법이 그것임.

- 예컨대, 1989년 방송법에 도입된 ‘위탁방송사업자’는 자신의 방송시설을 갖추지 않고 자신의 방송프로그램을 수탁방송사업자를 경유하여 방송하는 방송서비스제공업자(방송법 제2조제3호의5)를, ‘수탁방송사업자’는 자신이 소유하는 인공위성을 이용하여 위탁된 방송의 송신을 행하는 설비소유자(동법 제2조제3호의4)를 의미하는데, 이것은 ‘하드·소프트 동일체 원칙’에 입각한 종래의 방송제도에 ‘하드·소프트의 분리’라는 예외규정을 도입, 방송·통신융합에 대비하는 하나의 조치였음.
- 그리고 1999년 방송법은 종래의 초단파방송 및 TV방송의 개념에 그러한 서비스와 병행하여 전송되는 문자, 도형 기타 영상 또는 신호를 추가 규정함으로써 데이터방송 등을 포함한 다양한 디지털방송에 대하여 방송법이 규율할 수 있도록 법적 근거를 부여하고 있음(동법 제2조제2호의4 및 제2호의5).
- 또한 전기통신역무이용법은 오늘날 전기통신회선의 광대역화에 발맞추어 전기통신역무를 이용하여 유선·무선의 구별 없이 행해지는 방송을 제도화함으로써 방송·통신전송망의 융합에 대비하고 있음.

## ▶ 캐나다

- 방송과 통신부문의 이원적 법체계를 갖고 있는데, 방송을 규율하는 법은 1991년 방송법(Broadcasting Act, 1991)이 있으며, 통신을 규율하는 법은 통신법(Telecommunications Act)이 존재
- 특히 1991년 방송법은 1968년 방송법에 기초를 두고 있으며, 1991년 법은 공영방송, 민영방송, 지역방송 전반에 걸친 규제를 전제로 하고 있는데, 이 법의 목적은 방송관련 개념을 정의하고, 방송정책의 기본원칙을 제시함과 동시에 캐나다 방송통신위원회(CRTC)의 정책 목표와 권한을 규정하고 있으며, 캐나다 방송공사(CBC)에 관련된 규정들을 포함함으로써 방송 전반에 대한 규율을 위한 법적 근거를 제시하는 것임.

- 그리고, 통신법은 통신의 전반적인 정책과 관련하여 방송통신위원회(CRTC), 의회 그리고 행정부의 주무부처의 권한 등을 규정
- 또한 이 법은 통신사업자의 운용 자격과 설비 서비스에 대한 규정과 동시에 변화하는 통신 기술의 환경 속에서 설비들에 대한 운용 방침 그와 관련한 규정들을 포함하고 있음.
- 한편 방송법과 통신법을 근거로 방송과 통신을 모두 관장하는 방송통신위원회에 대한 설치법으로서 1976년에 제정된 캐나다 방송통신위원회법(CRTC법)이 별도로 존재하는 것이 특징적임.
- 캐나다는 방송·통신융합에 따라 새롭게 등장하는 서비스의 범주가 규율 대상이 되는가에 대한 논의결과를 방송통신위원회가 공지(Public Notice) 형태로 제시하고 있는데, 방송법과 통신법에서 규정하는 개념과 그와 관련한 서비스의 범주에 대한 개념정의가 미국과는 달리 포괄적으로 규정되어 있어 법률에 대한 해석을 통해 방송·통신융합서비스의 규율대상을 제시하고 있는 것임.
- 즉, 1991년 방송법에 따르면 방송은 서비스라는 개념보다는 “방송수신장치를 통해 공중이 수신할 수 있도록 하기 위해 전파나 기타 다른 통신수단을 이용하여 프로그램을 코드화하거나 코드화하지 않는 형태로 송신하는 것을 의미한다”고 규정되어 있어 방송에 대해 포괄적으로 규정하고 있음.
- 이러한 조항을 바탕으로 방송통신위원회는 방송·통신융합에 따른 대표적 서비스인 인터넷 관련 서비스에 대한 규제정책의 방침을 공고문으로 1999년 5월에 발표(CRTC, 1999.5)
- 주요 내용은 단순히 문자와 텍스트로 구성된 것이 아니라 오디오, 비디오 등 기타 시각적 영상으로 구성되고 공중이 수신하도록 하기 위한 목적에서 인터넷으로 전송되는 콘텐츠는 방송의 개념에 포함한다는 것이나, 이러한 뉴미디어에 기존의 면허조건과 같은 규제를 부과하는 경우 뉴미디어

어의 발전에 기여할 수 없다고 보고 인터넷을 통해 방송서비스를 제공하는  
배급사업에 관해서 면제명령을 공포(방송법 제9조제4항)

## 다. 법·규제체계 분리형

### ▶ 프랑스

- 종래 1986년 방송법과 1962년 우편·전기통신법전(Code des Postes et Télécommunications)의 방송·통신 별도법 체계 구성
- 그러나 이들 법률은 정보통신환경의 변화에 따라 대폭적인 수차례의 개정이 이루어졌는데, 프랑스 방송·통신사업의 경우 지금은 최근 개정된 2000년 방송법과 1996년 전기통신규제법에 의하여 규율
- 이 밖에 정보고속도로구상을 구체화한 1994년 테리(Théry)보고서에 바탕을 두고 추진되었던 200여개의 실험사업 수행과정상의 문제를 해결하기 위하여 1996년에 제정된 특별조치법으로서의 정보하이웨이실험관련법이 중요한 역할을 수행
- 융합서비스와 관련한 방송법의 주요내용
  - 방송법은 ‘방송’개념을 대체, ‘시청각커뮤니케이션’이라는 용어를 사용하고 있는데, 여기에서 ‘시청각커뮤니케이션’이란 “사적 통신의 성질을 가지지 않는 모든 종류의 부호·신호·문서·영상·음성 또는 메시지를 어떠한 전기통신수단에 의하여 공중 또는 다양한 범주의 공중에게 제공하는 것”을 말함(동법 제2조제2항).
  - 이것은 전송망의 무선 및 수신대상자의 불특정성 여부를 불문하는 개념으로서 전통적인 방송개념 보다는 방송·통신의 융합에 용이하게 적용할 수 있는 장점이 있음.

- 또한, 최근 개정된 2000년 방송법은 디지털방송과 멀티플렉스서비스에 관한 사항을 규정함으로써 새로운 형태의 방송서비스에 대한 규율의 법적 틀을 제공하고, 동시에 새로운 '서비스 분배자' 개념의 추가와 사적 서비스 이외의 '온라인커뮤니케이션' 서비스에 대한 사항을 규정(동법 제2조의1, 제6장)함으로써 방송법 규율범위의 확장을 도모
- 여기서 온라인커뮤니케이션은 모든 종류의 기호, 문서, 영상, 소리, 내용을 직접 그리고 항구적으로 저장하여 공중이 접할 수 있도록 제공하는 서비스를 의미

○ 전기통신규제법은 EU지역의 통신시장자유화에 대비한 주요내용 규정

- 통신네트워크의 설치·운영은 장관 허가제로 함(신규진입허용).
- 영업수입이 장관령에서 규정한 기준을 초과하는 통신사업자에 대하여는 특정사업의 회계분리를 요구
- 프랑스가 통신분야의 상호주의조항을 포함하여 국제협약을 체결하고 있는 경우를 제외하고, 무선네트워크의 허가를 받은 자는 외국인이 그 20%를 초과하는 자본 또는 의결권을 보유할 수 없음.
- 공중에 대한 전화서비스의 제공은 장관의 허가제로 함.
- 전화서비스 이외의 통신서비스를 공중에게 제공하는 것은 원칙적으로 자유이나, 다만 무선주파수를 사용하는 자는 장관의 허가를 받아야 하고, 유선방송시설을 이용하는 자는 신설되는 '통신규제위원회'(ART)에 신고하여야 함.
- 공중에 대한 네트워크사업자는 가능한 한, 허가받은 사업자의 타당한 접속요구에 따를 의무가 있으며, 상호접속의 협정은 ART에 신고하여야 하며, 또한 ART가 전화번호계획을 책정

- 1989년 1월 1일부터는 주거를 변경하지 아니하고, 통신사업자를 변경하여도 기술적으로 가능한 한, 종래의 번호를 유지할 수 있음(전화번호의 이동성확보)
- 공중통신서비스는 유니버설서비스, 의무적 서비스, 공공이익서비스를 하며, 의무적 서비스에는 통합디지털 네트워크 서비스, 전용선, 팩킷교환데이터서비스, 음성전화고도서비스 및 텔렉스 서비스가 포함됨.
- 프랑스텔레콤은 유니버설서비스의 제공책임을 지는 공중통신사업자로 하며, 기타의 통신사업자는 임의로 유니버설서비스의 제공책임을 질 수 있음.
- ART는 1997년 1월 1일에 설치하고, 1997년 1월 1일에 전국주파수청(ANF)을 설치하며, 이에 따라 현재 프랑스텔레콤은 공사체제에서 주식회사로 전환되었고, 통신규제기구(ANT)와 무선주파수청(ANF)이 설립되었음.
- 이러한 방송·통신관계법의 체제하에서 프랑스는 개인간 사적 '통신'과 공중을 대상으로 하는 '시청각커뮤니케이션'의 구분을 바탕으로 하면서, 융합서비스의 경우 순수한 사적 통신인 경우를 제외하고는 포괄적으로 시청각커뮤니케이션, 즉 유사방송서비스로 규율하는 방향으로 나아가고 있음.

## ▶ 독일

- 방송사업은 원칙적으로 각 주가 독자적으로 제정하는 방송법에 의하여 규율되나, 다만 각 주간의 협력과 조율을 위하여 각 주간의 협약인 방송주간협정(Rundfunksstaatsvertrag)이 존재
- 통신사업은 1996년 전기통신법(Telekommunikationsgesetz)에 의해 규율

- 방송과 통신에 관한 입법권의 주체를 상호 달리하고 있는데, 방송은 주가, 통신은 연방이 입법권을 가짐.
  - 즉, 방송에 관한 입법권은 문화고권(Kulturhoheit)의 일부로서 주에 있기 때문에, 방송질서는 주법 및 주간협정(Staatsvertrag)에 의하여 형성
  - 통신에 관한 입법권은 연방의 전속관할사항에 해당하기 때문에, 통신질서는 연방법에 의하여 형성
- 이 때문에 종래 방송과 통신의 구분은 주로 연방과 주의 입법권한의 분배문제로서 취급되었으나, 정보통신기술의 발전에 따라 방송·통신의 융합서비스가 등장함으로써 중간영역서비스의 입법권한을 둘러싸고 연방과 주 사이에 심각한 갈등이 발생
- 이에 독일은 중간영역서비스에 대한 기업활동의 지원과 이용자의 자율결정권을 보장하는 법적 토대를 마련하게 되었는데, 1996년 12월 18일에 독일연방수상과 주정부 수상들은 미디어기술발전에 따라 파생되는 문제점들에 대한 통일된 범규범을 헌법상의 소관권한내의 연방법과 주간의 협약형태로 제정하기로 하고, 이것을 1997년 8월 1일부터 발효시키도록 연방과 주는 각각의 의회에 비준을 추진한다는 내용의 공동합의문을 채택
- 그 결과, 연방차원에서는 1997년 6월에 연방입법권한에 기초한 ‘정보통신서비스법’이 제정되었고, 주차원에서는 1997년 2월에 주정부수상들의 서명이 완료된 ‘미디어서비스주간협약’이 채택
- 따라서 방송·통신의 융합서비스는 이들 법률 및 협약에 의하여 구분·규율되고 있는 바, 그 구체적인 구별기준은 ‘사회일반(일반대중)’임.
  - 즉, 사회일반을 대상으로 하는 서비스분야, 즉 여론형성에 관계되는 내용으로 편성권을 갖는 서비스(미디어서비스)는 독일 방송정책의 주체인

주의 권한영역에 해당하는 것으로 해석

· PayTV, PPV, VOD, 텔레쇼핑, 전자신문 등

- 반면, 개별주문에 의한 서비스분야, 즉 편성되어 있는 것을 전송하는 서비스(텔레서비스)는 연방정부의 권한영역에 해당하는 것으로 해석

· 데이터전송, 텔레뱅킹, 교통정보, 날씨, 환경, 주식시세, E-Mail서비스, 원격의료, CRS 등

○ 그러나 이러한 구분방법은 최근 등장하고 있는 다양한 중간영역서비스에의 적용에 한계를 보이고 있으며, 이에 각 주정부대표들은 현재 헌법적 의미의 방송서비스에 해당하지 않는, 즉 전통적인 방송서비스의 특성이 없거나 여론형성에의 영향력이 없는 서비스를 분류하는 형태의 네가티브리스트를 마련, 적용하는 방향으로 나아가고 있음.

### 3. 외국의 방송·통신 규제기구와 정비 동향

#### ▶ 미국

○ 미국의 방송·통신규제는 1934년 통신법에 의하여 설립된 연방통신위원회(FCC)가 일원적으로 담당하고 있는데, 방송통신의 정책수립 및 집행에 있어서 연방의회, 연방정부(대통령·상무부·법무부), 법원도 상당한 관여를 하고 있음.

○ 이러한 규제체계 하에서 방송·통신융합에 대비하여 미국의 개정 1996년 전기통신법은 FCC에게 고도TV서비스(디지털TV)의 주파수할당과 분배에 대한 권한 등을 부여함과 동시에 FCC규칙을 통하여 세부적인 정책을 설정하도록 규정(동법 제336조)

○ 이에 FCC는 방송·통신융합에 대비한 세부적인 정책수립에 착수하였는데, 대표적인 것이 1999년 “21세기를 향한 새로운 FCC”라는 계획안임.

- 이것은 방송·통신융합 환경하에서 자율경쟁보장이라는 원칙과 동시에 기존의 매체별 업무구분은 더 이상 유지될 수 없다는 인식에 입각한 내부조직의 개편을 제안하고 있으며, 이러한 제안에 따라 미국은 최근 FCC의 대대적인 내부구조개편을 추진하고 있는 상황임.

## ▶ 이탈리아

- 1997년 방송과 통신의 단일기관인 아우토리타(Autorita)가 설치되었으며, 방송통신법 제1조제1항에 근거하여 아우토리타는 모든 판단과 평가에 있어서 완전한 자율성과 독립성을 보장받고 있음.
- 아우토리타는 시장지배에 대한 상한선을 정하여 미디어 독점을 제한하기 위한 각종 정책들을 수행하고 있으며, 미디어 시장의 공정한 경쟁을 도모하여 미디어 시장의 활성화를 기하고 있음.
- 아우토리타는 ‘인프라/네트워크위원회’와 ‘서비스/상품위원회’의 두 소위원회로 구성
  - ‘인프라/네트워크위원회’
    - 정보통신부의 전국적인 주파수 할당계획시 의견을 제시하고, 사업자의 견을 수렴하여 주파수할당계획을 수립하며, 주파수 안전보장, 수상기표준 마련, 개방의 목표와 표준 설정, 통신인프라 접속인증, 통신분쟁 조정 등의 업무 수행
  - ‘서비스/상품위원회’
    - 서비스의 질적 수준, 서비스 분배, 광고와 통신판매, 광고, 정치적 정보 제공의 기준, 수용자 평가 등의 업무 수행
- 이 두 소위원회는 독립적인 직무를 수행하며, 특히 이탈리아의 아우토리타 모델의 특징은 정보통신부와 방송통신위원회간의 주파수배분, 기술표

준 제정 시 상호협력관계를 긴밀히 맺고 있고, 그 협의사항을 방송통신법에 명시하고 있다는 점임(이탈리아 방송통신법, 1997.7.31).

## ▶ 일본

- 방송·통신규제는 기본적으로 방송·통신단일기구인 총무성이 담당
  - 종래 일본의 방송·통신규제는 미국과 달리 독립된 행정위원회가 아니라, 정부부처인 우정성이 방송과 통신을 일원적으로 규제를 담당하고 있었음.
  - 이에 대하여 1997년 일본의 행정개혁회 중간보고서는 방송·통신융합에 대비하여 우정성을 해체함과 동시에 방송통신위원회의 설치하자는 안을 제기하였지만, 최종보고서에서는 우정성을 폐지하되, 기존체제를 존속시킨다는 전제하에 우정성의 업무를 총무성에 이관시켜 지금에 이르고 있음.
  - 우정성의 방송행정국의 방송관련 부서는 총무성 정보통신정책국 소속의 5개 방송과로 통합되었으며, 초기 조직개편안의 방송통신위원회 설치안이 정부관료의 반발로 무산됨에 따라 이번 개편은 방송통신의 융합환경으로 접근한 결과로 평가하기에는 미흡한 측면이 있음.

## ▶ 영국

- 방송·통신규제는 별도의 정부부처 및 독립규제기구에 의하여 규율되는 구조를 채택
- 방송사업은 총괄적인 방송정책을 문화매체스포츠부(DCMS)가, TV주파수 할당 및 규제는 독립상업방송위원회(ITC)가, 방송의 내용심의는 방송기준위원회(BSC)가 각각 담당
- 통신사업은 총괄적인 통신정책을 통상산업부(DTI)가, 그 규제·감독을 전

기통신청(OFTEL)이 담당

- 이러한 규제체제하에서 방송·통신의 융합과 관련하여 규제기관 상호간의 권한 및 책임의 중복문제가 지적되면서 영국은 공정거래위원회(Office of Fair Trading), 전기통신청, 독립상업방송위원회로 구성된 한시적 기구로서 G3(상임위원회)를 설치하여 규제의 사각지대에 놓인 사안을 취급함과 동시에 규제기구 상호간의 조정된 접근을 유도
- 이것을 바탕으로 1998년 영국에서는 방송규제기구와 OFTEL을 통합한 방송통신위원회(Communications Regulation Commission)의 설치안이 제안되면서 2000년에는 OFTEL, RA, BSC, ITC 등을 통합한 방송·통신사업의 규제기구로서, OFCOM을 출범시키기로 결정한 바 있음(DCMS, DCI, 2000.12)
- 현재 관련법안의 의회통과를 눈앞에 두고 있으며 절차가 순조롭게 진행될 경우 2004년 공식 출범 예정임.

## ▶ 프랑스

- 방송·통신규제는 별도의 정부부처 및 독립규제기구에 의하여 규율되는 구조를 채택
- 방송사업은 총괄적인 방송정책을 문화커뮤니케이션부가, 그 규제·감독은 시청각최고위원회(CSA)가 담당
- 통신사업은 총괄적인 통신정책을 재정경제산업부가, 그 규제·감독을 통신규제위원회(ART)가, 무선주파수이용의 계획·관리·감시 등을 전국주파수청(ANF)이 담당
- 여기에서 ‘커뮤니케이션과 자유를 위한 국민위원회’(CNCL)가 방송·통신을 모두 규제하는 기구였던 것에 대하여 CSA는 방송을 규제하는 기구로

변화되었다는 사실에 주목할 필요가 있음.

- 이것은 물론 정치적 색채가 강한 프랑스 방송법의 특징을 반영한 것이지만, 다른 한편으로는 방송·통신규제기구의 통합이 아니라 분리를 지향하고 있음을 의미하기도 함.
- 즉, 그간 프랑스는 방송은 문화정체성, 산업보호 등의 문화정책적 논리가 강조되는 매체이나 통신은 자유시장원칙이 강조되는 매체이므로 규제기구가 통합하는 경우 방송이 통신의 시장원리의 지배를 받기 쉽게 되며, 자유시장경제원리는 결국 미국의 세계시장 침투를 위한 것으로 간주
- 이에 따라 융합서비스에 해당하는 인터넷서비스 등은 CSA에서 관장하도록 하면서 철저히 방송과 통신의 분리정책을 표방해 왔음.
- 그러나, 최근 기존의 규제체제에 변화가 시도되고 있는 바, 통합기구에 대한 논의가 시작되고 있음.

## ▶ 독일

- 방송·통신규제는 방송의 경우 상업방송은 주미디어청 및 미디어영역집중조사위원회(KEK)가, 공영방송은 방송평의회 및 공영방송채정수요조사위원회(KEF)가 담당
- 통신의 경우 연방우편전기통신청이 일원적으로 담당
- 이러한 규제체제하에서 방송·통신융합서비스의 규제는 다른 나라와 달리 전술한 바와 같이 연방과 주정부의 공동합의문에 기초하여 제정된 별도의 법률인 '정보통신서비스법'과 '미디어서비스주간협약'에 의하여 행해지고 있음.

【 참고자료 2 】

방송·통신 융합에 따른 사업(자) 구분(예)

- 방송위원회 산하 방송통신법제정비위원회(2002) 제안내용 -

■ 검토의견 A

1. 서비스 및 사업자 분류체계

○ 서비스 분류

- 방송서비스, 통신서비스, 방송·통신 융합서비스를 하나의 서비스범주에 망라할 필요가 있음.

⇒ 정보서비스

○ 사업자 분류

- 사업자 분류를 위해 다양한 기준을 고려할 수 있으나, 기술과 서비스로부터 독립적인 분류가 바람직

○ 사업자 분류

- 정보제공 사업자
- 정보 서비스 사업자
- 정보망 사업자
- 정보기기 사업자

※ 말레이시아 통신멀티미디어법(CMA 1998)의 분류체계에 따르면 기존의

통신과 방송사업의 영역을 망라하여 4개의 경제적 시장(망설비제공, 망서비스제공, 응용서비스, 콘텐츠서비스)으로 새롭게 구분하고 개별 또는 종별 허가 부여

### ① 정보제공 사업자

- 정보를 제공하는 콘텐츠 산업
- 콘텐츠 산업은 정보 내용물을 제작·편성하여 서비스 제공자에게 공급하는 산업
- 음성, 데이터, 영상 등 정보 내용물의 생산 단계에 속함.
- 정보제공 산업은 정보의 형태에 따라 다수의 세분화되고 전문화된 정보 제작 사업자로 구성되는 시장 구조를 가짐.

### ② 정보 서비스 사업자

- 정보(방송이든 통신이든)를 포트폴리오로 구성하여 소비자에게 제공하는 서비스 제공사업
- 소비자의 기호에 맞게 최적의 포트폴리오를 구성하고 효율적인 매체조합을 통하여 서비스를 제공하는 사업자로서 지상파 방송사업자, 케이블 TV, 위성방송의 SO를 포괄
- 더욱이 방송과 통신의 융합으로 한 서비스 사업자가 전화, 휴대전화, 영상, 온라인 서비스 등을 모두 제공할 수 있음.
- 즉 수용자에게 다양한 정보서비스를 원스톱쇼핑으로 제공하거나 (one gateway into information superhighway), 다양한 멀티미디어서비스를 하나의 청구서를 통해 제공
- 따라서 정보서비스사업은 소수의 대규모 사업자와 함께 틈새시장 부문에 소규모 사업자가 다수 존재하는 사업구조가 형성
- 위성방송 스카이라이프, 케이블TV SO 등

### ③ 정보망 사업자

- 네트워크를 관리, 운영하는 망 산업
- 물리적으로 네트워크를 구축·운영하여 서비스사업자가 서비스를 전송할 수 있도록 망 접속을 제공하는 사업자
- 유무선 통신사업자, 위성망, 케이블 TV 전송망사업자 등
- 더욱이 방송망 사업자는 방송과 통신의 융합에 따라 모든 형태의 정보를 공통된 하나의 망을 통해 제공
- 종전에 어떤 특정한 형태의 정보를 특정한 망 구조에서만 제공하였던데 비해 규모의 경제 실현

#### ④ 정보기기 사업자

- 단말기와 셋톱박스 등 정보 기기를 다루는 사업자
- 단말기는 전통적인 TV와 PC이외에 PDA, 모바일 등으로 다양화
- 융합에 따라 단말기의 고유 역할은 사라지고 모든 정보 단말기가 유사한 정보콘텐츠를 제공하는 양상을 보여줌
- 물론 그렇다고 모든 정보 단말기가 하나로 통합되는 것은 아니며, 나름대로 차별화된 특징을 보여줌.

※ TV는 여전히 가정 미디어로서 제일의 여가 수단이며, 모바일은 철저히 개인화된 미디어로서의 위상을 장점으로 함.

#### ○ 사업자 종합

- 새로운 사업자의 구조를 4가지로 분류
- 그렇다고 출판산업, 방송산업, 통신산업, 영화산업 등 기존의 전통적인 산업 분류가 완전히 사라지는 것은 아님.
- 여전히 출판산업은 고유한 자신의 영역을 보유하고 있으며, 이는 방송, 영화, 통신 등에 대해서도 마찬가지임.
- 단지 각 산업 내에 속한 기업들은 가치 사슬 전반에 걸쳐 있던 종래의 운영방식 대신 자신의 핵심 역량 부문을 중심으로 다른 분야로 영역을 확대하는 것이며, 이 4가지 산업 구조가 서로 완전히 분리되는 것은 아님.

- 정보제공산업에 속하는 사업자가 정보망 산업에 진출하거나 전략적 제휴 등의 방법으로 수직적 통합을 꾀하거나, 정보망 사업자의 서비스 제공 산업으로의 진출 등이 다양하게 나타남.

※ 글로벌 미디어 그룹의 인수 합병과 전략적 제휴를 살펴보면 이러한 산업 구조에서의 변화를 살펴볼 수 있음.

- 첫째, 수직적 통합 전략으로, 정보 제공 사업자의 서비스 제공산업, 정보망 산업 부문으로의 진출. 월트 디즈니의 ABC 매입, AT&T의 TCI 매입, AOL과 타임워너 합병이 대표적
- 둘째, 정보제공 산업 내에서의 역량 강화 전략. 1995년 타임워너가 TBS(Turner Broadcasting System)를 매입한 경우
- 셋째, 디지털 기술의 발달에 따라 방송, 케이블TV, 전화, 인터넷사업 부문의 구분 영역이 없어지면서 정보망 사업자가 서비스 제공사업으로 진출하거나 서비스 제공 사업자가 정보망 사업으로 진출하거나 전략적 제휴를 맺는 것

## 2. 이용자 보호

### ○ 요금규제

- 요금설정시 사업자가 준수해야할 원칙 제시
- 요금설정을 위한 고려사항
- 차별적 요금적용 대상의 결정과 기준
- 정부의 요금설정 중재

### ○ 이용자불만의 해소

- 이용자불만 처리의 가이드라인 제시

- 이용자와 사업자간 분쟁에 대한 위원회의 개입 권한

#### ○ 보편적 서비스의 제공

- 정부의 보편적 서비스 지정 권한
- 정보격차지역 및 그룹의 지정 및 기준
- 보편적 서비스 기금의 모집 및 운영 규정

#### ○ 서비스품질의 개선

- 사업자의 서비스 품질 개선 노력
- 최소품질 기준의 설정
- 위원회에 의한 서비스 품질 감독

### 3. 경제적 규제

#### ○ 시장지배적 사업자의 지정

- 사업자 중 중대한 시장영향력을 보유(필수설비 포함)한 사업자를 지정
- 필수설비의 기준

#### ○ 설비의 접근, 제공

- 시장지배적 사업자는 타 사업자가 자신의 전기통신설비에 접근을 요청하는 경우 협정체결을 통해 접근을 허용

#### ○ 상호접속

- 접속대상의 선정
- 접속분쟁의 중재
- 접속의 대가

- 시장지배적 사업자는 타 사업자가 상호접속을 위해 자신의 전기통신설비의 공동사용을 요청하는 경우 협정체결을 통해 공동사용을 허용

#### ○ 반경쟁행위의 금지

- 반경쟁행위에 대한 가이드라인
- 시장지배적 사업자의 선정 기준
- 결합판매 금지
- 위반에 대한 벌칙

### 4. 사회적 규제

#### ○ 콘텐츠 내용의 규제

- 음란 콘텐츠 제공을 금지

### 5. 기술적 규제

#### ○ 주파수 할당

- 주파수 할당의 원칙, 기준
- 주파수 양도

#### ○ 기술표준

### 6. 방송관련 주요 사항

#### ○ 방송서비스에 대해서는 별도의 장을 부여

- 방송서비스의 장은 별도로 함

#### ○ 방송서비스의 규제

- 가입형 방송서비스와 같이 여론형성과 관련이 적은 방송서비스는 서비스에 관한 일반 규정으로 규율

※ 독일의 「정보통신서비스 법과 미디어서비스 협정(1997)」은 여론형성을 담당하는 미디어를 제외한 새로운 미디어(가입형 방송서비스) 서비스를 규율 대상으로 하고 있음.

- 여론형성에 직접적 영향을 미치는 공공성이 강한 전통 방송서비스의 규제를 위해서 별도의 장을 설치하고 이 장에는 서비스에 관한 일반 규정 이외에 추가적으로 필요한 규정을 담음.

○ 방송과 관련된 다음 사항들의 개선방안을 융합법에 실음.

- 방송환경 변화에 부응하는 방송 개념 재정립 및 중장기 방송 이념 설정

- 방송부문에 경쟁체제 도입을 위한 제도 정비

- 방송시장 점유율 규제방식의 전환
- 교차소유제한 및 외자제한 제도 개선
- 방송 재전송정책 정비
- 지역방송 합리화 방안
- 방송사업자와 독립프로덕션간 제도개선
- 플랫폼사업자와 방송채널사용사업자간 제도 개선
- 방송사업자간 상호진입 제도 개선
- 방송광고제도 개선

- 디지털방송 활성화

- 데이터방송활성화 방안
- DAB 활성화 방안

## ■ 검토의견 B

○ 정보통신과 방송의 융합에 따라 통합법제를 제언할 경우, 사업자 역시 통합하여 구분할 필요가 있음.

- 구분의 기준은 여러 가지가 있겠으나, 방송통신법상 각 사업자군에 대한 진입규제, 독과점/불공정 행위 규제, 내용규제의 내용 및 정도를 다르게 하는 것을 목표로 하여 기준을 정하는 것이 바람직하다고 봄.

- 주요 기준

- 기간망 설비의 보유 여부
- 정보컨텐츠의 제공 여부
- 정보내용에 대한 통제의 정도와 한계
- 사회적 영향력 등

- 이를 바탕으로 3가지 사업자로 분류하는 방안을 검토

- 지상파방송 중 공영방송에 대해서는 따로 구분할 필요 있음

- 나머지 방송프로그램 서비스 사업자들에 대해서는 공익성을 강조하기보다는 기본적으로 사업자의 개념으로 접근하는 것이 필요함.

- 다만, 정보컨텐츠에 대한 통제권이 다른 정보서비스 사업자들에 비해 크므로, 이를 근거로 한 불공정 행위 및 정보내용에 대한 규제가 가능할 것으로 봄.

- 정보컨텐츠제공사업자

(정보컨텐츠제공업자/방송프로그램제공업자 포함)

- 컨텐츠를 제작, 공급하는 사업자
- 진입규제보다는 내용규제
- 시장진입을 자유화하여 경쟁을 촉진하고 신고제 정도로
- 불공정/독과점 거래 행위 규제 (특히 서비스 제공자와 수직적결합 있는 경우)
- 저작권 침해, 프라이버시 침해, 음란물 등에 대한 내용규제 (사후심의를 통한 책임(liability) 부과 필요)

○ 정보서비스사업자(ISP/ 방송서비스사업자 포함)

- 망을 소유, 또는 임대하여 소비자에게 콘텐츠 제공서비스를 하는 사업자
- 사회적 영향력에 따라 허가제, 또는 등록제로 규제
- 불공정 거래 행위 규제 (특히 망을 소유한 서비스 사업자와 시장지배적 사업자에 대해 영업활동 규제)
- 정보내용에 대해서는 사안에 따른 규제 필요  
(불법정보 및 문제성 있는 프로그램 유통에 대한 지식 및 관리능력/기술이 있을 경우에만 책임을 지게 하고, 그 외에는 면책규정 필요)

○ 정보망사업자(네트워크사업자/ 방송망사업자 포함)

- 망을 보유, 운영하며 접속을 제공하는 사업자
- 주로 진입규제: 허가제도 및 소유제한 필요
- 보편적 서비스 의무 및 망에 대한 접속의무 부과
- 지배적 사업자에 대한 규제 강화
- 정보내용에 대한 책임은 지지 않음.