

방통융합미래 KCC-2013-1

전략체계연구 정책2013-03

방송통신분야 중장기 협업체계 발전방안 연구

(A Study on the Mid-Long Term Cooperation System
development of broadcasting communications)

김만길/구유미/이민호/송희준/윤석민/송종길/홍대식

2013. 11.

연구기관 : (사)한국정보통신진흥협회



이 보고서는 2013년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방통융합 미래전략체계 연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『방송통신분야 중장기 협업체계 발전방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2013년 11월

연구기관 : (사)한국정보통신진흥협회

총괄책임자 : 김만길 실장

참여연구원 : 구유미 과장

참여연구원 : 이민호 대리

참여연구원 : 송희준 교수(이화여대)

참여연구원 : 윤석민 교수(서울대)

참여연구원 : 송종길 교수(경기대)

참여연구원 : 홍대식 교수(서강대)

목 차

요약문	xi
제1장 서 론	1
제2장 정부 조직개편에 따른 국정운영 기초의 변화	5
제1절 박근혜 정부의 조직 개편	5
1. 정부 조직 개편	5
2. 방송통신분야 규제기관과 진흥기관의 분리	8
제2절 정부 3.0과 협업 과제	12
1. 정부 3.0, 일 잘하는 유능한 정부	12
2. 박근혜 정부의 협업 과제	18
제3절 국내·외 정부 협업 사례	21
1. 해외 협업 사례	21
3. 국내 업무협력 사례	24
제3장 해외 방송통신 기관간의 정책협력 사례 조사	30
제1절 개요	30
제2절 미국: 주파수 관리 기관간 협력	31
1. 미국의 주파수 관리 체계 개관	31
2. FCC·NTIA의 주파수 관련 활동	36

3. IRAC의 조직·기능 및 FCC·NTIA와의 관계	50
4. 시사점	60
제 3 절 영국: 공영방송 면허 갱신 관련 기관간 협력	62
1. 영국 공영방송(ASB) 면허갱신 개요 및 법적 근거	62
2. Channel 3/5 면허갱신 관련 DCMS-Ofcom 협력 세부 내용	72
3. 시사점	79
제 4 절 프랑스: 전파관리 체계와 기관간 협력	81
1. 전파관리 조직과 기능	81
2. 조직간 협력 관계	85
3. 시사점	87
제 4 장 방송통신 분야별 협업 방안	90
제 1 절 추진 개요	90
제 2 절 방송통신분야 정책협력 방안	91
1. 정부 조직개편에 따른 방송통신 정책기능의 이원화	91
2. 방통위-미래부 정책협력 양해각서(MOU) 체결	92
제 3 절 700MHz 주파수 분배	95
1. 현안 및 문제점	95
2. 법령 및 제도	102
3. 부처별 쟁점 사안	105
4. 협업 방안	106
제 4 절 초고화질(UHD) 방송	112
1. 현안 및 문제점	112
2. 법령 및 제도	118
3. 부처별 쟁점 사안	119
4. 협업 방안	121

제 5 절 지상파방송 재송신	125
1. 현안 및 문제점	125
2. 법령 및 제도	131
3. 부처별 쟁점 사안	132
4. 협업 방안	133
제 5 장 증장기 협업체계 발전방안을 위한 제언	140
제 1 절 규제기관으로서의 방송통신위원회의 역할과 협업 방향	140
1. 환경변화	140
2. 방송통신 조직개편의 평가	142
3. 방송통신위원회의 역할과 협업방향	152
4. 결론	161
제 2 절 방송정책 분야 협업 방안	162
1. 서론	162
2. 방통위·미래부의 방송규제정책 2원 체제	163
3. 현안별 협업방안	173
4. 방송정책 분야의 공조 증진 및 갈등 완화를 위한 종합적 제언	187
제 3 절 통신정책, 미래창조과학부 협업과 나아갈 방향	191
1. 서론	191
2. ICT 환경 변화와 그 정책적 시사점	194
3. 협력적 거버넌스 구축을 위한 법제도	197
4. 협력적 거버넌스 구축을 위하여 나아갈 방향	206
5. 결론에 같음하며	221
제 4 절 방송콘텐츠 산업의 나아갈 방향과 협업정책	223
1. 미디어환경 변화와 방송콘텐츠 산업	223
2. 컨버전스와 규제정책의 목표	226
3. 컨버전스와 규제정책의 규제	227

4. 미디어환경 변화와 정부부처간 협력시스템	229
5. 정부부처 간 정책협력 방향	241

제 6 장 결론 및 시사점	245
제 1 절 결론	245
제 2 절 시사점	249

참고문헌	250
-------------------	------------

부 록	259
1. 전문가 심층 인터뷰 질문지	259
2. 전문가 심층 인터뷰에 대한 자문보고서	269

표 목 차

<표 E-1> 박근혜 정부의 부처 협업 과제 중 방송통신 관련 분야(안)	x vi
<표 E-2> 미국 주파수 관계 기관	x viii
<표 E-3> 2003년 FCC·NTIA간 MOU 주요 내용	x ix
<표 E-4> 오바마 대통령의 NTIA와 FCC에 대한 협력 요청사항	x x
<표 E-5> 500MHz 주파수 개발 목적의 주파수 상태에 따른 협력 요구 사항	x x
<표 2-1> 정부 조직개편의 주요 내용	7
<표 2-2> 방송통신위원회 존치 및 미래창조과학부 이관 세부사항	9
<표 2-3> 정부 3.0 관련 대통령 말씀	13
<표 2-4> 정부운영 패러다임의 변화 방향	14
<표 2-5> 정부3.0 중점 추진과제	14
<표 2-6> 협업의 6가지 유형	16
<표 2-7> 박근혜 정부의 부처 협업 과제 중 방송통신 관련 분야(안)	19
<표 2-8> 국정과제 추진과정에서 협업도 평가지표(안)	20
<표 2-9> 방송통신위원회-미래창조과학부 정책협력 MOU 후속조치(안)	27
<표 3-1> NTIA 기능 이전에 관한 상무부 명령(Order)	34
<표 3-2> 미국 1934년 통신법 제301조(무선통신 또는 에너지 전송의 면허)	37
<표 3-3> 미국 1934년 통신법 제301조(무선통신 또는 에너지 전송의 면허)	37
<표 3-4> 미국 FCC OET 조직 구성	39
<표 3-5> 미국 1934년 통신법 제305조(정부소유 무선국)	41
<표 3-6> 미국 NTIA 전파관리 담당 OSM 조직의 주요 활동	43
<표 3-7> 미국 NTIA·FCC가 무선브로드밴드용으로 선정한 주파수 후보군	48
<표 3-8> 미국 IRAC 구성원	51
<표 3-9> Channel 3/5의 면허갱신 신청(영국 통신법 2003 제216조)	64
<표 3-10> Ofcom의 Channel 3/5의 면허갱신 결정의무	64

<표 3-11> Ofcom의 Channel 3/5의 면허갱신 거부권한	65
<표 3-12> Channel 3/5 면허갱신 관련 DCMS 장관에의 Ofcom 보고의무	65
<표 3-13> DCMS 장관에게 제출할 보고서의 내용	66
<표 3-14> DCMS 장관의 Channel 3/5 면허갱신 거부 또는 Ofcom 위임	68
<표 3-15> DCMS 장관의 Channel 3/5 기존 면허 연장권한	69
<표 3-16> DCMS 장관 위임 후 Ofcom의 Channel 3/5 면허갱신 결정	69
<표 3-17> 영국 텔레비전 공영방송의 목적	70
<표 3-18> 영국의 공영방송서비스 제공사업자의 의무	77
<표 4-1> 주파수 사용승인 제도 개선사항	103
<표 4-2> 개정 방송법상의 주파수배치 관련 법령	104
<표 4-3> UHD TV 주요 특징	113
<표 4-4> UHD 방송 관련 방송통신위원장-미래부장관의 주요 발언	120
<표 4-5> 지상파방송 재송신료 관련 유료방송 재송신 분쟁 일지	127
<표 5-1> (舊)방송통신위원회의 주요성과 요약(2008~2012)	143
<표 5-2> 방송·정보통신의 기술/산업 특성과 정책결정 구조	144
<표 5-3> 방통위의 위원구성과 의사결정 성과	144
<표 5-4> 방송통신위원회설치·운영법의 변화	146
<표 5-5> 방송통신위원회의 조직적 특성(법 제3조)	147
<표 5-6> 로위의 정책유형론	148
<표 5-7> 부처별 등록규제 현황	149
<표 5-8> 방송통신 관련 기본계획	154
<표 5-9> 주파수관리 정책의 부처간 역할	156
<표 5-10> 부처간 정보보호 관련 법규와 담당부서 현황	158
<표 5-11> 방송통신발전기금의 변화	159
<표 5-12> ICT 담당부처의 조직구조 변화 요약	160
<표 5-13> (舊)방통위와 (現)방통위 및 미래부의 부서 비교	160
<표 5-14 > 정부조직개편 합의사항(2013.02.25)	167
<표 5-15> 방통위와 미래부의 방송관련 담당 사무	169

<표 5-16> 지상파방송과 통신업계의 700MHz 주파수 대역에 대한 입장의 차이	164
<표 5-17> 통신의 진흥 기능과 규제 기능의 분류	199
<표 5-18> 전기통신사업법상 행위규제 제도의 대응관계	202
<표 5-19> MOU 주요 내용	206
<표 5-20> 정보화 관련 ICT 정책 추진행위자 간 효율적 정책추진 대안	210
<표 5-21> 방송통신위원회와 미래창조과학부 업무분장 현황	228
<표 5-22> 문화체육관광부 전략, 추진과제, 세부과제 현황	231
<표 5-23> 문화체육관광부·미래창조과학부 협업과제	235

그 립 목 차

[그림 E-1] Channel 3/5 면허갱신 관련 DCMS-Ofcm 협력관계 도해	x x iii
[그림 E-2] 프랑스 전파관리 개요	x x iv
[그림 1-1] 연구 추진체계	2
[그림 2-1] 정부조직 기구도	6
[그림 2-2] 정부통합의사소통시스템 개요	19
[그림 3-1] 미국 FCC WTB의 조직도(2013.8.26.)	40
[그림 3-2] 미국 NTIA의 조직도	41
[그림 3-3] 미국 NTIA내 주파수 담당 조직 OSM 조직도	42
[그림 3-4] 미국 IRAC 구성원	52
[그림 3-5] 미국 IRAC 조직도	53
[그림 3-6] 미국 주파수 관리 기관 관계도	54
[그림 3-7] IRAC 구성원의 직급 상황에 대한 설문 결과	56
[그림 3-8] 정부-민간 분쟁에 새로운 해결 절차가 필요한가에 대한 답변 결과	57
[그림 3-9] 연방기관이 비연방용 주파수 이용 희망시 협력 개념도	59
[그림 3-10] Channel 3/5 면허갱신 관련 통신법상 DCMS-Ofcom 협력관계	71
[그림 3-11] Channel 3/5 면허갱신 관련 Ofcom 사전작업	73
[그림 3-12] Channel 3/5 면허갱신 관련 Ofcom-DCMS 협력	76
[그림 3-13] DCMS 결정 후 Channel 3/5 면허갱신 관련 Ofcom 후속작업	79
[그림 3-14] Channel 3/5 면허갱신 관련 Ofcom 검토/결정 경과	80
[그림 3-15] 프랑스 전파관리 개요	82
[그림 3-16] 프랑스 ANFR 조직도	84
[그림 3-17] 프랑스 주파수 재배치 절차 과정상의 기관간 협력 과정	87
[그림 4-1] 라디오, TV 주파수 사용현황	96
[그림 4-2] 주파수 대역별 주요용도	96

[그림 4-3] 700MHz 주파수 할당관련 방송·통신업계 대립	98
[그림 4-3] 모바일 공개도플랜 실행 결과('12.1.20)	100
[그림 4-5] TV 방송의 발전	112
[그림 4-6] 전세계 UHD TV 서비스 현황	114
[그림 4-7] 방송시스템 흐름도	114
[그림 4-8] 차세대 방송기술 로드맵(안)	116
[그림 5-1] 디지털 전환에 따른 여유 주파수 자원 확보	215
[그림 5-2] 방송통신위원회의 비전과 임무	238
[그림 5-3] 방송, 통신 분야 정부조직 변천과정	243

요 약 문

1. 제 목

방송통신분야 중장기 협업체계 발전방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

2013년 3월 18일 정부조직법 개정안이 극적으로 타결되면서 (舊)방송통신위원회가 전적으로 관할하던 ICT 부문이 방송통신위원회와 미래창조과학부로 이원화되었다.

지난 정부 5년간 ICT 시장의 가장 큰 고민은 정부 부처간 불협화음이었다. 5년 내내 ICT 컨트롤 타워가 필요하다는 지적이 끊이질 않았고 그 결과 ICT와 과학정책을 한 곳에 모은 미래창조과학부가 탄생하였다. 하지만 또 다시 부처간 갈등이 재연될 조짐을 보이고 있다.

관할 부처가 분리되면서 전파·주파수, 뉴미디어는 물론 통신, 방송 관련 업무 전반에 서 진흥과 규제를 담당할 미래창조과학부와 방송통신위원회 간 업무가 나뉘면서 협조가 전제되지 않는 한 파행과 혼선이 제기될 수 있다는 우려의 목소리가 있다. ICT산업이 국가발전과 성장의 제1요소로 평가받는 우리나라의 실정을 감안할 때 자칫 두 부처간의 갈등이나 의사결정 지연은 이용자 편의 뿐 아니라 국가성장 저해의 요인이 될 가능성도 높다.

새롭게 출범한 정부는 '투명하고 유능한 서비스 정부' 구현으로 국민행복을 증대하고자 정부 운영 패러다임을 '정부3.0'으로 수립하고 비전을 선포하였으며, 부처간의 칸막이를 없애고 소통·협력함으로써 국정과제에 대한 추진동력을 확보하고자 하였다.

이에 새롭게 출범하는 미래창조과학부와 방송통신 규제기관인 방송통신위원회는 정책의 원활한 협조를 위해 부처간 정책협력 양해각서(MOU)를 체결하였다. 그러나 부처간 MOU 체결은 두 부처가 처음이고 논쟁 소지가 있는 해당 분야별로 실무협의회 등을 구

성하여 해당 문제의 협업 방안을 논의하고 있으나 구체적인 방법이나 협업체계는 미비한 실정이다.

이에, 방송통신 융합 미래전략체계, 나아가 협업을 통한 방송통신 분야의 국가 발전전략에 대한 검토가 필요한 시점이 되었다. 이에 따라 이러한 국정운영 기초의 변화에 대비하고 방송통신 분야의 정책 효율성 제고와 이를 통한 국민 편익 증대를 위해 방송통신 분야별로 협업이 우선 필요한 분야를 도출하고, 분야별 협업체계 방안과 중장기적인 관점에서 위원회의 규제 역할과 협업정책에 대한 발전방안을 모색하여 그 결과 창조 경제·국민의 삶의 질이 도약하는 계기를 마련하고자 노력하였다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구 보고서는 총 6장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 연구의 필요성과 목적 그리고 연구방법에 대해 개괄적으로 소개를 하고, 제2장에서는 정부 조직개편에 따른 국정운영 기초의 변화속에서 일 잘하는 유능한 정부 구현을 목표로 하는 정부3.0 추진계획과 국·내외 정부의 협업행정 사례를 살펴볼 것이다. 제3장에서는 해외 방송통신 기관간의 정책협력 사례연구를 통해 동일한 정책 Agenda를 해외 주요국은 어떻게 접근하여 해결해 나가고 있는지를 연구해 본다. 또한, 제4장에서는 조직거버넌스·방송미디어·방송통신통합법·방송 콘텐츠 분야 등 학계전문가와 규제분야 컨설팅사를 중심으로 연구협력팀을 구성하고 협업이 필요한 사안 중 이해관계자들의 입장차가 확연하고 부처간에 쟁점이 시급한 분야를 우선적으로 선별하여 분야별 협업방안에 대한 자문연구를 수행하였다. 제5장에서는 규제기관으로서 방송통신위원회의 정책방향과 중장기 협업체계 발전방안을 위한 분야별 제언을 추진하였으며, 이를 통해 제6장에서는 중장기 협업방향 결론과 시사점을 도출하였다. 전문가 심층 인터뷰 설문지와 세부 자문결과보고서는 부록에 요약·정리하였다.

4. 연구 내용 및 결과

제2장 정부 조직개편에 따른 국정운영 기초의 변화

□ 박근혜 정부의 조직개편과 방송통신분야 규제기관과 진흥기관의 분리

제18대 대통령직 인수위원회가 공식출범 한지 48일 만인 3월 22일 해단식을 가졌다. 정부조직법 등 41개 개정 법률 공포안, 48개 부처 직제, 30개 관련 법률 시행령 등 총 119개 법령을 심의·의결하는 등 박근혜정부의 조직 개편작업이 마무리되었다.

이번 정부 조직개편은 정부공식 발표에 따르면, (1)국가 성장동력의 양대 핵심 축인 과학기술과 정보통신기술을 창조경제의 원천으로 활용하여 경제부흥을 뒷받침할 수 있도록 정부 조직체계를 재설계하고, (2)국민생활 전반에 영향을 미치는 안전 관련 업무 기능을 강화하여 국민의 안전을 최우선으로 하는 정부를 구현하는 한편, (3)각 행정기관 고유의 전문성을 강화하여 행정환경의 변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 하는 등 창조적이고 유능한 정부를 구현할 수 있도록 정부기능을 재배치하는 데 맞추어져 있다.

정부 조직개편에서 가장 이슈가 되었던 것은 ICT 분야이고 미래창조과학부의 탄생이라고 해도 과언이 아니다. 특히 지난정부에서 (舊)정보통신부의 방송통신 및 ICT융합 기능을 행정안전부, 지식경제부, 문화체육관광부 그리고 방송통신위원회 등으로 분산하면서 부처별 기능중복과 예산낭비 등 분산형 ICT에 대한 비판이 대두되면서, 융합시대를 선도하고 국가경쟁력의 핵심인 ICT정책을 추진할 컨트롤 타워의 필요성을 각계각층에서 요구하였다.

과학기술과 ICT 융합 촉진 및 창조경제 선도를 목표로 미래창조과학부가 신설되었으나 (舊)방송통신위원회의 기능 일부를 미래창조과학부로 이관하는 문제가 마지막 남은 쟁점이었고 여야가 합의점을 찾기 위해 마지막까지 정치적인 힘겨루기가 진행되기도 하였다.

조직개편 과정에서의 (舊)방송통신위원회의 소관업무 중 존치·이관사항은 다음과 같이 요약할 수 있다.

가. IPTV 관련사항은 미래창조과학부로 이관한다.

나. 종합유선방송(SO), 위성TV 등 뉴미디어 관련사항은 미래창조과학부로 이관한다.

다만, 미래창조과학부 장관이 SO, 위성TV 등 뉴미디어 관련사업 등을 허가·재허가 하는 경우와 관련 법령의 제·개정시는 방송통신위원회의 사전 동의를 받아야 한다. 방송통신위원회가 부동의 하는 경우에는 허가·재허가를 시행하지 않는다.

다. 비보도 등 방송의 공공·공정·공익성과 관련 없는 일반채널사업자(PP) 관련 사항은 미래창조과학부로 이관한다.

라. 전파·주파수 관련 사항은 미래창조과학부로 이관한다.

현행 통신용 주파수 관리는 미래창조과학부 소관으로 하고 방송용 주파수 관리는 방송통신위원회 소관으로 한다. 다만 신규 및 회수 주파수의 분배·재배치 관련 심의를 위해 국무총리 산하에 국무조정실장을 위원장으로 하는 중립적인 주파수심의위원회(가칭)를 설치하고 방송용 및 통신용 주파수 관리기관은 현행과 같이 각각 방송통신위원회 및 미래창조과학부로 한다.

이렇듯 정부조직법 개정안이 국회를 통과하면서 박근혜 정부 조직개편의 최대 쟁점이었던 '미래창조과학부'와 '방송통신위원회'가 새로운 조직으로 출발하였다. 큰 열거는 나누었지만 세부적인 업무영역을 놓고 충돌할 가능성이 높아 두 조직의 출범 초부터 우려의 시선이 있었다. 즉, 방송사업자 허가와 유료방송 문제, 주파수 배분 문제 등을 나눠가짐으로써 방송통신 업무가 두 갈래로 쪼개졌다고 일부에서는 지적하면서 세부적인 업무 영역을 놓고 곳곳에서 충돌할 개연성이 높다는 것이다.

이처럼 합의를 전제로 출범한 미래창조과학부와 방송통신위원회가 가동에 앞서 정책 조정과 협의를 제도적으로 명문화하여, 부처간 갈등으로 인한 부작용을 최소화하고 효율적인 업무추진을 위한 방안 마련이 필요하다는 요청이 쇄도하였다.

정부 조직개편에 따라 (舊)방송통신위원회의 기능이 미래창조과학부와 (新)방송통신위원회로 재편되는 과정에서 일부 업무가 명확하게 소관이 분류되지 않아 업무 중복과 충돌의 우려가 제기되자 양 기관은 원활한 정책협력을 통해 ICT가 창조경제 실현에 앞장서야 한다는 것에 공감하고, MOU 체결을 통해 가시적인 정책 협력 방안을 추진하기로 합의하였다(미래창조과학부-방송통신위원회, 정책협력을 위한 MOU 체결, '13.4.25).

이에 정부 조직개편에 따른 국정운영 기조의 변화속에서 미래창조과학부와 방송통신위원회 두 부처간의 성과목표 달성을 위한 협업의 필요성과 국내·외 정부 부처간의 협업사례를 통해 성공적인 협업방안을 논의해 보았다.

□ 정부 3.0과 협업과제

‘정부3.0’은 공공정보를 적극 개방·공유하고, 부처간 칸막이를 없애고 소통·협력함으로써 국정과제에 대한 추진동력을 확보하여 국민 맞춤형 서비스를 제공함과 동시에 일자리 창출과 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영 패러다임이다.

또한 스마트 기술이 적용된 인간 중심의 미래 사회를 목표로 정부3.0은 ‘개방·공유·소통·협력’이라는 가치아래 ‘소통하는 투명한 정부, 일 잘하는 유능한 정부, 국민 중심의 서비스 정부’를 중점 추진과제로 삼고 있다.

특히 정부는 부처 중심의 칸막이 현상 만연과 정부지식의 개별적·단편적 축적과 활용, 그리고 다양한 정책정보의 종합 활용 미흡으로 인해 성과창출이 미흡하다고 판단하고, 정부 내 소통과 협업을 활성화 하고, 정보시스템을 통한 지식기반 행정 등 일 잘하는 유능한 정부를 구현하여 사회의 복잡성과 갈등 구조의 다변화 등 복합화 된 환경과 자원의 한계를 극복하여 성과를 창조하고자 정부 내 칸막이 해소를 위한 다양한 국정·협업과제를 지정, 지원하고자 하였다.

정부 3.0의 화두는 협업이고, 부처간 협업의 궁극적인 목적은 성과창출 이다. 현 정부의 행복 경제 정책 중 창조경제는 소통과 협업을 통해 구현될 수 있고, 강력해진 ICT 기술에 동종간 융합을 넘어 이종간 융합까지 접목시키는데 소통과 협업이 핵심 동력이 될 것으로 판단하고 있다. 정부 부처는 지금까지는 치열한 경쟁을 통해 부서별 성과를 창출하는 조직문화가 일반적이어서, 그러한 경쟁기반 조직구조는 한계에 이르렀고, 따라서 협업을 통해 폭발적 성과를 창출하는 사례들이 이상적 모델로 각광받고 있으며, 체계적 협업을 도입한 기업, 단체 그리고 정부기관이 분권화 방식만을 채택한 조직보다 더 뛰어난 실적을 이끌어 내는 것으로 보고되고 있다.

<표 E-1> 박근혜 정부의 부처 협업 과제 중 방송통신 관련 분야(안)

부처	협업 과제	협업 내용 / 계획
미래창조 과학부	유료방송 법체계 일원화	법체계 일원화 연구반, 정책협의체(필요시 운영)
	사회이슈 해결형 프로젝트 추진	범부처 협의체 구성, 부처 간 역할 분담
	분산된 ICT 정책 종합 추진	ICT 진흥특별법 제정(가칭)
안전행정부	재난 피해주민 원스톱 서비스 지원	통합 원스톱 서비스 제공, 추진계획 부재
	다문화 정책 실효성 제고	부처간 협의체 운영, 업무협약, 정보공유체계 강화
공정거래 위원회	소비자 편익제고 위한 각종 법령의 선진화 추진	법령 개정방안 마련 및 확정, 개선방안 이행여부 점검
경찰청	학교폭력 근절을 위한 관계부처 협 력 강화	관계부처 TF 운영, 관련기관 합동 117 신고센터 운영 내실화
	전화금융사기 피해예방 합동경보제 시행	합동경보발령기준 제정

※ 출처: 국무조정실 부처간 '칸막이 제거'를 위한 협업과제 중 일부 발췌, KAIT 재구성

본 연구는 정부 부처간 칸막이 제거와 협업 관련 제도화에 중점을 두고 있어, 다음의 4가지 사안을 고려하면서 협업체계를 정립해 나가고자 하였다. 첫째 부처간 갈등 요소의 제거 및 협업적 전환, 두 번째 체계적 협업을 위한 관련 규정 제도화, 세 번째 부처구성원 간 정보공유 및 조율지원 시스템 구축, 마지막으로 원활한 협업을 위한 컨트롤 타워 설치이다.

□ 국내·외 정부 협업 사례

본 연구는 국내·외의 협업 또는 협력 사례를 분석하여 함의(含意)와 시사점을 찾고 관찰 부처가 나뉜 방송통신 분야에서의 협업체계를 모색하는데 있다. 정부의 각 부처는 독립적이고 차별적인 목표와 정책 영역을 갖고 설치(신설)되고 활동 한다. 이러한 조직

구조가 만들어진 이유는 정책 영역간의 차별성을 전제로 하기 때문이다. 하지만 현대사회가 복잡·다양화됨에 따라 사회 부문간의 연계성과 연결성이 증대되었고, 과거에는 어느 한 부처만의 독립적인 업무가 현대에서는 더 이상 한 부처(또는 한 국가)가 독자적으로 해결할 수 있는 단순 사안이 되지 못한다. 이는 사회 문제가 하나의 원인이 아니라 다양한 이유로 발생하고 상호 연결되어 있어, 사회 문제를 해결하기 위한 정책 대안이나 수단도 다양한 분야의 정보와 지식 없이는 성공적으로 추진되기 어렵기 때문이다. 그 결과 독립적으로 설치되고 운영되는 정부조직이 새롭게 변화하는 정책 문제를 보다 효과적으로 해결하기 위해 관련 기관과의 협력이 절실히 필요하게 된 것이다.

정부의 다양한 유형과 분야간 협력의 가능성을 모색해보고자 본 연구에서 살펴본 해외 행정 협업 사례는 다음의 세가지이다.

가. 미국 프로젝트 행정협력 사례

나. 미국 웨스트버지니아 주 유치원 취학전 프로그램 설치 사례

다. 영국의 연계형 정부(Joined-up Government: JUG) 사례

국내도 신규사업 및 협력이 필요한 사업에 대해 주요 부처간에 업무협력(MOU)을 체결하여 협업을 추진해 오고 있다. 본 연구에서 검토한 협업행정 사례는 다음과 같다.

가. 지식경제부(현 산업통상자원부)와 교육과학기술부(현 교육부) MOU : '에너지 절약형 학교 만들기'

나. 교육과학기술부·행정안전부(현 안전행정부)·보건복지부·여성가족부: '효율적인 방과 후 돌봄 사업'

다. 법무부와 교육과학기술부 : '다문화 가정 자녀 공교육 진입 지원 사업' MOU 체결

라. 방송통신위원회·교육과학기술부 : '올바른 방송통신 서비스 활용 및 피해예방 교육' 업무협력

마. 경찰청-보건복지부-도로교통공단-건강보험공단 협조 및 참여: 운전면허 취득/갱신 시 신체검사 면제

바. 안전행정부-기상청-국토교통부-국방부 참여: 기상-강우레이더의 공동 활용

미래창조과학부와 방송통신위원회는 정보통신기술(ICT) 정책의 원활한 협조를 위해

부처간 양해각서(MOU)를 체결하였다. 정부 부처간에 신(新)사업 공동 유치나 협력을 위한 MOU 체결이 일반적이었지만 업무분담을 위한 부처간 MOU 체결은 두 부처가 처음이라고 해도 과언이 아니다.

이에 주파수 관할과 유료방송 법체계 정비 등 조직개편 과정에서 문제점으로 지적되어 온 분야에 대해 두 부처가 정책협력을 통해 추진 가능한 협업 방법과 실행 가능한 후속조치에 관하여 성공적인 협력방안 마련을 논의해보았다.

제3장 해외 방송통신 기관간의 정책협력 사례조사

□ 미국: 주파수 관리 기관간 협력

미국 주파수는 1934년 통신법에 따라 연방용과 비연방용으로 나누어 관리하고 있으며 관리기관도 전자는 NTIA, 후자는 FCC이다.

<표 E-2> 미국 주파수 관계 기관

기관	주요 내용
NTIA(National Telecommunications and Information Administration)	1978년 설립 상무부 내 주파수를 포함한 전기통신 정책 기능 1934년 통신법 제305조에 따라 연방 주파수 관할 기관
FCC(Federal Communications Commission)	1934년 통신법에 의해 설립 1934년 통신법 제301조에 따라 비연방용 주파수 관할 기관
The Office of Management and Budget(OMB)	OMB는 예산과정을 통해 정부기관의 주파수 이용에 관여
IRAC(InterDepartment Advisory Committee)	1922년 상무부내 설치된 자문기관 연방의 주파수 이용 조율, 주파수 이슈에 대한 정책적 조언 제공
The Commerce Spectrum Management Advisory Committee (CSMAC)	2006년에 만들어진 연방자문위원회 NTIA에게 조언과 권고

※출처: Inca research & consulting(2013)

○ FCC·NTIA의 주파수 관련 협력 활동 요약

- 2003년, FCC·NTIA간 MOU 체결

- 2003년 GAO(Government Accountability Office)가 발표한 주파수 관리에 관한 보고서(주파수 전담 위원회 설치 권고)의 영향으로 양사간 효율적인 주파수 관리 협력을 위해 MOU 체결
- GAO 보고서에 따르면 당시 주파수 관리 규제프레임워크 하에서는 주파수 이용자간의 갈등을 해소하기가 어려웠음 → 즉 당시 규제체제에서는 미국내 모든 주파수에 대한 최종 결정을 하거나 근본적인 개혁을 추진할 수 있는 기관이 없다고 판단하였고 따라서 FCC와 NTIA는 종합적인 주파수 관리를 위한 위치에 있다고 할 수 없다고 진단
- 따라서, 주파수 관리 문제를 해결하기 위해서는 FCC 의장과 NTIA의 장, 국무부, OMB(예산관리국), 과학기술정책국 등의 자문을 거쳐 미국의 주파수 관리를 전담 할 위원회(Commission)를 만들 계획을 수립하기 위해 협력할 것을 제안
- 그러나 FCC와 NTIA는 GAO의 권고를 수용하기보다는 MOU 체결을 통해 원활한 협력 관계 형성 도모
- 2003년 FCC·NTIA간 MOU 주요 내용

<표 E-3> 2003년 FCC·NTIA간 MOU 주요 내용

협력사항	주요 내용
정기 회동	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 최소 1년에 2회 정기 회동 ▪ 주파수 계획수립, 할당, 미래수요 대비 등을 논의(상세한 것은 본문 참조)
정보교환	<ul style="list-style-type: none"> ▪ FCC와 NTIA의 실무자들은 상기 관련 사안들에 관한 상호 관심 정보를 정기적으로 교환
간섭방지를 위한 협력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 각 기관은 상대기관에게 할당관련 최종 조치 전 15일간의 의견수렴 기간 부여 ▪ 최종결정은 해당 주파수 관할기관

※출처: Inca research & consulting(2013)

- 2010년 미 대통령의 500MHz 주파수 개발 요청 수행을 위한 협력
- 오바마 대통령의 메모(2010.6.28.): NTIA와 FCC에게 미래 주파수 수요를 대비하여 500MHz의 주파수를 확보 요청

<표 E-4> 오바마 대통령의 NTIA와 FCC에 대한 협력 요청사항

협력요청사항	주요 내용
향후 10년 중에 총 500MHz의 주파수 개발	<ul style="list-style-type: none"> 연방용·비연방용 포함 500MHz 주파수 개발 면허 발급은 FCC가 수행(비연방용 즉 모바일 브로드밴드용으로 사용 예정)
500MHz 주파수에 대한 구체적인 계획 및 Timetable 작성	<ul style="list-style-type: none"> 양 기관은 관할하에 있는 주파수 중 모바일 브로드밴드에 이용가능한 주파수 후보 개발 후보 주파수 이용을 위한 계획 수립, Timetable 수립하여 보고
연방정부의 주파수 용도 변경을 위해 협력	<ul style="list-style-type: none"> NTIA 관할하의 연방용 주파수 용도 전환을 위해 FCC와 실무적인 협력 수행 요구

※출처: Inca research & consulting(2013)

- 2010.10.01. NTIA는 FCC와 함께 가장 먼저 500MHz 주파수에 대한 구체적인 계획 및 Timetable을 담은 보고서를 발표하였고 양 기관은 용도전환이 가능하거나 신규로 이용할 수 있는 주파수 후보대역을 발표하고 해당 주파수의 상태에 따라 다양한 협력 요구

<표 E-5> 500MHz 주파수 개발 목적의 주파수 상태에 따른 협력 요구 사항

주파수 상태	주요 내용
비연방용 전용 주파수	<ul style="list-style-type: none"> FCC가 규칙제정(rulemaking) 절차에 따라 무선 브로드밴드용으로 할당
NTIA가 연방용 전용 주파수나 공유주파수를 비연방용인 모바일 브로드밴드용으로 용도변경을 하려는 경우	<ul style="list-style-type: none"> 할당표를 개정하거나, 기존 사업자에게 재할당을 포함한 서비스 규칙 및 경매절차 채택하거나 인가를 부여하기 위해 FCC 규칙제정 필요
NTIA가 연방기관이 사용하던 대역을 용도 변경	<ul style="list-style-type: none"> NTIA, FCC 및 연방기관들은 해당 대역의 이전을 시작하고 이전을 완료하는데 필요한 지원 활동을 개시

※ 출처: Inca research & consulting(2013)

- NTIA(IRAC)·FCC간 협력 필요, 대상, 한계
 - 협력의 필요: 각 기관이 관할하는 주파수를 용도 전환을 목적으로 재배치하거나 주파수를 공유해야 하는 상황이 수시로 발생
 - 대통령의 명령, 의회의 법률을 통한 요구, 연방기관이나 민간부문의 요구 등으로 인해 용도 전환, 주파수 공유 수요가 발생하고 있음
 - 협력의 한계: NTIA·FCC간에는 대체로 원활한 협력관계가 형성되어 있다고 알려져 있으나 2003년 GAO의 조사에서는 국가차원의 주파수 정책 수립에는 한계가 있음을 시사하고 있음

- NTIA(IRAC)·FCC간 협력의 실제: NTIA-FCC간 MOU를 기반으로 한 협력
 - 기본적인 협력: 양 기관이 관할하는 주파수(즉 연방용과 비연방용)간의 간섭을 일으킬 수 있는 주파수에 대한 면허를 부여함에 있어 협의. 상대기관의 의견을 청취하나 최종 결정은 관할 기관이 수행
 - 연방기관이 비연방용 주파수를 이용하고자 할 때: 해당기관이 FCC와 비공식 협의를 시작으로 FCC가 정책협의를 불필요하다고 판단할 경우 NTIA에 신청서 제출, 만일 정책협의를 필요시 NTIA-FCC간 협의 후 추진
 - 응급상황에서 연방용 기지국에서 비연방용주파수 이용시

- NTIA(IRAC)·FCC간 협력의 실제: 관련법에 의한 협력
 - 2013.3.20. FCC는 의장의 Letter를 통해 1695-1710MHz 대역과 1755-1780MHz 대역 할당 관련하여 NTIA에 협력을 요청
 - 이는 의회가 제정한 “Middle Class Tax Relief and Job Creation Act of 2012 (Spectrum Act)”에 의해 개정된 “Commercial Spectrum Enhancement Act(CSEA)”상의 법규정에 따른 것으로 관련법에 의한 협력 과정임

- 시사점
 - 기관간 갈등소지가 많은 용도 변경은 대통령과 의회가 법률로 규정하여 갈등 소지를 원천 차단하는 효과

- 두 기관이 관할하면서 국가차원의 주파수 관리가 되지 않는다는 문제로 인해 통합 주파수 관리기관 설립을 권고 받은 것은 최종의사결정자의 필요성을 제기한 점에서 유의적임
- 양기관의 원활한 협력을 위한 비공식적인 협의를 활용하고 있음. 이는 비공식적인 실무 협의가 원만히 이루어진다면 효율적인 정책 추진에 상당한 도움이 될 수 있음을 의미

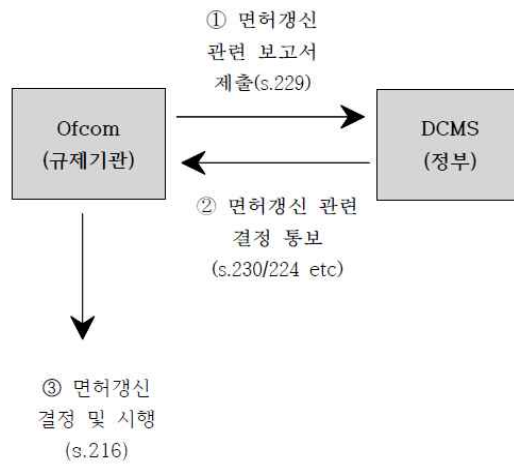
□ 영국: 공영방송 면허 갱신 관련 기관간 협력

영국은 공영방송 면허갱신 결정에 있어 정부부처인 DCMS(Department for Culture, Media and Sport)와 방송통신규제기관인 Ofcom이 동 사안관련 의견교환을 통한 협력을 추진하고 있다. 본 사례는 영국의 공영방송인 Channel 3와 Channel 5에 대한 면허 갱신 의사결정에 있어 정부와 규제기관간의 구체적인 협력사례이다.

○ 사례 개요

- Channel 3와 Channel 5는 2004년 Ofcom으로부터 디지털 공영방송 면허를 부여 받았으며, 면허기간 10년(만료일 2014년 12월 31일), 추가 10년 연장 가능
- Ofcom, 2003년 관련 정부부처인 DCMS의 장관(Secretary of State)에게 기존 면허 조건의 성과와 면허갱신에 대한 의견(opinion)과 제안(recommendation)을 포함한 보고서를 제출하고(Section 229 report), 의견수렴 수행
- 통신법 2003에 따라 Ofcom은 2011년 10월 Channel 3/5의 면허갱신에 대한 자문서 성격인 Open Letter 공표, 2012년 5월 DCMS 장관에게 당해 보고서 제출
- DCMS 장관, 개입의사 없으며 Ofcom 면허 갱신 위임 통보
- Ofcom, 2013년 2월 당해 면허갱신을 위한 자문과정 시행, 의견수렴을 거쳐 2013년 7월 Channel 3/5에 부과할 프로그램 의무 등에 대한 결정문 발표
- 법적 근거:DCMS와 Ofcom의 PBS 면허갱신관련 협력은 “통신법 2003”

[그림 E-1] Channel 3/5 면허갱신 관련 DCMS-Ofcom 협력관계 도해



※출처: Inca research & consulting(2013)

○ 시사점

- 법령에 의한 정부-규제기관간 역할구분과 협력관계 수립
 - 규제기관인 Ofcom은 통신법 제216조에 의해 공영방송인 Channel 3/5의 면허갱신에 대해 구체적인 의사결정과 규제실무를 담당
 - 정부인 DCMS는 통신법 제230조 등에 의해 면허갱신에 개입여부 결정
 - Ofcom-DCMS간 협력은 통신법 제229조를 통해 공식화. 협력관계는 Ofcom 검토 및 의견을 반영한 보고서의 DCMS 제출 → DCMS의 개입여부 결정 → DCMS 결정에 따른 Ofcom의 후속작업 실행 → 면허갱신 과정과 내용에 대한 DCMS의 모니터링으로 이루어짐
- 법령 취지를 반영한 실질적 협력관계
 - 사전작업으로 동 사안 관련 권한 행사를 위해 Ofcom의 지원을 요청하는 DCMS와 이에 대한 Ofcom의 세부조언, 통신법 제229조에 의거 Ofcom이 DCMS에 제출한 보고서상에 나타난 세부적인 내용, 이에 대한 DCMS 회신 Letter 내용이 그렇다고 할 수 있음
 - 특히, Ofcom 면허갱신 과정에 개입하지 않으면서도, Ofcom 의견의 원활한 집행

을 위해 간접적으로 면허 보유자들이 Ofcom 의견을 준수하도록 촉구하고 있는 부분은 효과적인 면허갱신을 위해 정부와 규제기관이 공감대를 갖고 유기적인 협력을 하는 것으로 해석될 수 있음

- Channel 3/5의 면허갱신 관련 의사결정에서 정부인 DCMS와 규제기관인 Ofcom은 공영방송의 목적을 규정한 2003년 통신법 제264조를 토대로 의사결정을 진행
- 공통된 근거규정을 토대로 함으로써, 양 기관간 상이한 접근을 최소화 - 면허갱신에 있어 중점을 두어야 할 사안에 대한 공감대 형성

□ 프랑스: 정파관리 체계와 조직간 협력

프랑스 주파수 계획은 국가주파수국(Agenc National Fréquences, 이하 ANFR)에서 담당하며 주파수 할당은 용도에 따라 각 정부 부처 및 정부 기관, 통신우정규제청(이하 ARCEP), 시청각고등평의회(이하 CSA) 등에서 담당한다.

주파수 용도는 크게 정부 부처 및 정부 기관용, 통신용, 방송용으로 구분되며 국가주파수국(ANFR)이 주파수 계획안을 수립, 총리(Prime Minister)의 승인을 얻어 '국가 주파수 계획(The National Table of Frequency Allocations)'이 최종 수립된다. '국가 주파수 계획'에 따라 정부 부처 및 기관용 주파수는 각 해당 부처 및 기관이, 통신용 주파수는 ARCEP이, 방송용 주파수는 CSA가 주파수 할당을 담당한다.

[그림 E-2] 프랑스 전파관리 개요

[프랑스 전파관리 개요]

	정부 부처 및 정부 기관용 주파수	통신용 주파수	방송용 주파수
주파수 계획	국가주파수국(ANFR)이 주파수 계획안 → 총리(Prime Minister) 승인 → '국가 주파수 계획(The National Table of Frequency Allocations)' 승인		
주파수 할당	각 정부 부처 및 정부 기관	통신우정규제청 (ARCEP)	시청각고등평의회 (CSA)

※ 출처: 방송통신위원회·KISA

- 프랑스는 주파수 계획 기능(용도결정, 개발 등)은 총리와 ANFR이 담당하도록 하고 정부용, 통신용, 방송용 등 용도별로 할당·이용감시는 규제기관이나 부처가 하도록 분리
- 이는 국가 차원의 주파수 관리가 가능하고 주파수관리 과정에서 발생하는 주파수 관리기관간 갈등해결이 구조적으로 가능하도록 하고 있어, 미국의 주파수 관할기관이 가지고 있는 단점(국가차원의 주파수 관리의 한계)을 극복하고 있음

제4장 방송통신 분야별 협업체계 방안

정부3.0 추진 기본계획에 따라 유관기관들과 방송통신분야 협업체계를 구축·제도화하기 위한 분야별 전략수립을 위해 해당분야 전문가를 대상으로 개방형 설문 중심의 델파이 자문을 진행하고 방송통신분야 협업체계별 현황과 문제점을 분석하고 구체적인 협업체계와 개선방안을 모색하였다.

□ 방송통신분야 정책협력 방안

전문가들은 정부 조직개편에 따라 산업 진흥측면의 ICT 기능을 미래창조과학부가 다소 통합하면서 ICT 전담기관으로서 정책통합성을 기대할 수 있으나 반면, ICT 통합이 완전체로 이뤄지지 않아 ICT 분야 정책 우선순위와 타이밍을 절충하기 어려울 것이며, 규제와 정책 구분이 명확치 않아 미래창조과학부와 방송통신위원회 간 갈등이 일어날 가능성이 높은 것을 부정적인 면으로 판단하였다.

특히 주파수정책 조율 기능이 국무총리실로 이관된 점, 업무혼선, 의사결정지연과 사업자에게 과도한 행정부담이 증가될 것을 우려하였으며 해당사안에 대한 개선방안 모색이 필요하다고 지적하였다.

또한, 정책 혼선이 우려가 되는 ①사안을 설정(명확히) 하고, 구체적인 실행을 위한 ②담당부서 지정 및 역할 분담, ③성과달성 시 그에 대한 평가지침 마련 등 기관간 명확한 가이드라인 마련을 통해 부처별 충돌을 최소화 하는 방안 마련이 필요하다고 강조

하였으며 협력이 필요한 분야로는 무선주파수 대역 할당, UHD 정책, 단말기 보조금, 유료방송 재송신, 방발기금 분리 분야로 응답하였다.

따라서 두 부처는 협력이 시급한 분야보다 우선 협력이 가능한 정보통신분야 등을 선별하여 협력적 대안과 성과를 도출하고 국민에게 정책협력 성과를 공표하여 긍정적 여론 확산을 도모하고, 해당 협력성과를 바탕으로 이해관계가 첨예하게 대립하고 있는 방송정책분야 협력을 도출하는 방안으로 단계적으로 협력을 확대해 나갈 필요가 있다.

또한, MOU의 법적 효력이 갖는 한계 때문에 하반기로 갈수록 MOU가 제대로 지켜질 수 있을지를 우려하였다. 특히, 성과도출 미비시 책임소재 공방과 부처이기주의 발동으로 해석되는 등의 부정적 여론형성이 나타날 수 있음도 지적하였다.

따라서 중장기적인 관점에서 협업체계 구축(협력이 가능하고 필요한 사안별 협력추진 로드맵)을 통해 정기적인 상황관리와 지속적인 성과 공표로 정책적인 합의를 도출하여 두 부처간 정책적 갈등이 표출되지 않도록 운영하는 방안이 요구된다.

MOU 이외에도 정책협력을 활성화 시킬 수 있는 방법으로 학술대회 등 공동지원과 이벤트 공동참여 그리고 협력분야별로 실무 협력체를 만들어 업무공감대를 형성하는 것 등이 있다. 또한, 양 기관 실무직원들이 정보를 공유할 수 있는 인트라넷도 하나의 방법이 될 수 있다. 이는 방송통신 분야라는 공통된 정책목표를 가지고 있는 두 기관의 실무자가 정책협력 공감대를 얻을 수 있는 공식적인 실무 협력을 확대할 수 있는 방안 마련이기도 하다.

□ 700MHz 주파수 분배

주파수는 주요 공공자산으로 모든 무선 장치들은 주파수를 사용해서 커뮤니케이션을 하게 된다. 기술의 발전은 많은 양의 주파수를 가능하게 했지만, 무선 응용 프로그램과 서비스 등의 성장으로 그 수요가 급격히 증가했기 때문에 주파수 허가 소지자에 대한 부족한 자원의 효율적 사용 권고가 필수적이다.

국가 자원인 주파수는 방송서비스와 통신서비스의 재료가 된다. 정부가 어떤 주파수를 누구에게 주느냐에 따라 새로운 서비스가 탄생할 수도 아닐 수도 있다. 부처가 나

뉘면서 가장 이슈가 되는 부분이 700MHz 용도 배분이다. 방송계와 통신업계는 지상파 방송의 디지털 전환 이후 남는 주파수 대역의 용도를 두고 대립중인데, 학계 역시 인식의 차이를 두고 대립중이다.

전문가들은 주파수 자원의 할당을 둘러싸고 방송계와 통신업계의 이해관계 대립이 가장 근본적인 문제이나 이러한 이해당사자간의 논리논쟁은 당연한 것으로 인식하고 있다. 그러나 정치적 관점에서 ①주파수 관할권이 분리되고, ②양 산업이 정부조직 차원에서 갈라지면서 그에 따른 부처간 입장 차이와 부처간 이견발생시 ③취약한 의사조정 기능이 가장 큰 문제라고 지적하였다.

따라서, 동 주파수대역(68MHz 구간)의 경우, '신규 및 회수 주파수' 개념에 포함된다고 볼 수 있어, 절차적으로는 주파수심의위원회(가칭)의 심의를 거쳐 용도와 분배가 결정되어야 하며, 이해당사자 간에 이견을 갖는 것은 당연한 사안일 수 있으므로, 이를 조정할 수 있는 의사결정 구조를 강화하는 방안 모색이 필요하다고 언급하였다.

주파수를 분배함에 있어서 기본 원칙으로 3가지 관점에서 의견을 제안하였다. 첫째는 융합추세를 고려한 경제효용성을, 둘째는 공익적 가치 우선을 통해 양질의 콘텐츠 보급으로 경제적 활용을 극대화하고, 세 번째 공익론과 산업론 가치를 공통으로 고려하는 것이다.

방송의 공익성과 보편성이 시장성과 배치되는 것이 아니므로 공익을 우선시 해 방송용으로 할당 시, 효율적인 추진을 위한 구체적 방안이 제시되어야 할 것이며, 반대로 통신용으로 할당할 경우 이를 통한 세부적인 공익증진 방안이 제안되어야 한다고 전문가들은 강조하였다. 특히 이를 위해서는 공익성·산업적 가치를 고려한 중장기적인 관점에서 부처간의 기능 조정 방안 마련이 필요하다.

현행 법규상 한쪽의 일방적 양보는 그 자체로 문제로 해석될 수 있으므로, 통신용으로 필요한 대역규모와 방송에서 필요한 대역규모를 상호 비교하여 타협점을 찾아야 할 것이며, 초기단계에는 정부조직개편 합의사항에 의거하여 주파수심의위원회(가칭)의 중재자 역할로 적극적인 이해조정도 필요하다.

두 부처가 협업을 위한 실무협의체 운영 방안을 요약하면 다음과 같다.

실무협의체의 구성은 '명망가 급의 위원회'와 '실무분과' 그리고 지원 부서를 동시에 운영하는 방안이다. '명망가 급의 위원회'와 '실무분과'는 ①2~3배의 후보자 풀을 양부처

추천으로 구성된 후 ②미래창조과학부와 방송통신위원회가 순차적으로 상대방의 추천 인사를 배제하여 ③중도적 인사들로 구성할 것. 특히, 명망가급의 위원회는 책임자 또는 중재자로 총리실이나 청와대 비서실이 참여하는 방안과 실무분과는 담당 국장급-정책관, 주과수 관련 과장, 사무관 등 실무관료와 전문가(대학 및 연구기관) 중심으로 구성하되 양부처가 인력을 같은 비율로 구성하며 이해당사자인 사업자들은 배제하는 것이다. 마지막으로 지원인력은 각 부처가 자율적으로 구성하고 위원회와 실무분과 지원 역할을 수행한다.

실무협의체의 핵심적 역할은 이해관계 조정과 합의달성에 있다. 추진절차는 ①협의를 통한 대안마련과 각각의 장단점 비교 → ②우선순위(협약안) 설정 → ③각 부처의 책임자에게 제안 및 합의달성 순이다.

특히, 실무협의체 운영과 관련해 규정(회의운영 및 의사결정방식)에 대한 룰이 가장 우선적으로 확정된 후 이에 따라 논의가 진행되어야 한다. 또한, 실무협의체 위원은 부처로부터 일정한 권한을 위임받아 재량적으로 협의 결정하도록 허용하되, 5 대 5의 비율로 양 부처의 입장을 반영할 필요가 있으며 분배를 위한 시간이 많지 않은 상황이므로 회의 횟수와 주기, 조정완료 목표시점을 명확히 정하고 상황에 맞게 운영하여야 한다.

전문가들은 실무협의체가 부처별 입장과 역할을 고려할 때 가장 시급하게 고려해야 할 사안이나 가치로 방송의 공익성과 산업의 시장성을 ①조화(절충)시키는 것과 양 영역에서 해당 주과수를 ②어떻게 활용할 것인지에 대한 계획을 우선적으로 고려해야 한다고 제안하였다. 그러기 위해서 국가가 당면한 현황과 과제 관점에서 고려하여야 한다. 특히, 해당 주과수를 부여받는 측은 그에 상응하여 상대측 내지 사회에 제공할 수 있는 분명한 반대급부를 제시할 수도 있어야 한다.

또한 실무협의체 논의 결과를 활용하기 위해서 협업방안이나 절차를 정책이나 제도화 하는 방안이 필요하다. 합의가 이뤄진 사항에 대해서는 당연히 정책에 반영되거나 제도화가 이뤄져야 한다. 제도화 형태는 협의체로 운영하되, 청와대/국무총리실의 중재(정책 중재자, policy broker)가 필요하며, 중장기적인 관점에서는 전담기구를 설치하는 것도 고려해 볼 수 있다.

700MHz 폭은 그 활용 여하에 따라 산업과 기술 발전에 획기적 촉매가 되는 황금주과수

로 평가 받는다. 주파수를 어떤 용도로 활용하느냐는 두말 할 것 없이 국민 편익과 산업 및 기술 발전, 공공재로써 공익 등을 두루 살펴 경쟁해야 한다. 또한, 공정한 결정을 위해서 정치적 로비와 입김을 철저히 배제하여야 한다.

이러한 고려사항과 앞서 지적한 문제점을 검토하여 두 부처가 협업 할 수 있는 방법에 대해 '700MHz 공동 연구반'에서 종합적으로 논의할 필요가 있다.

□ 초고화질(UHD) 방송

UHD(Ultra High Definition) 방송은 풀HDTV방송(2K: 1920×1080)보다 4배(에서 16배) 이상 선명한 초고선명 비디오(4K: 3840×2160 ~ 8K:7680×4320)와 다채널(10채널 이상) 오디오를 제공하며, 사실감과 현장감을 체험할 수 있고 화질이 좋은 만큼 50인치 이상의 큰 TV에서도 선명한 화면을 제공하는 장점을 가진다.

미래창조과학부가 지난 2013년 4월 15일 UHD방송 상용화 추진을 위한 「차세대 방송기술 로드맵(안)」을 발표하였다. 추진배경에는 세계 디스플레이 시장을 주도하는 우리나라 가전업체의 지배력 강화를 위해서는 UHD 방송과 관련한 기술 표준 마련을 통한 초기 UHD 시장 공략이 중요하다는 전문가들의 중론이 반영되었다.

최소한의 설비투자로 UHD TV방송이 가능하다는 이점을 가진 케이블방송사 중심의 상용화 정책에 대해서 지상파와 케이블방송사 간의 주도권 다툼이 관할부처의 정책대립으로 비쳐지고 있다.

전문가들은 현재 논의되고 있는 UHD 방송추진은 방송매체별 정책부처가 나누어짐으로써 부처분할이 초래한 전형적인 문제로 지적하였다. 실제 방송업계간의 차세대 오너십 경쟁으로 대변되는 문제이지만 그 밑바탕에는 기술진화에 따른 표준화와 앞서 논의한 700MHz 주파수 배정 문제가 논쟁의 핵심적 이슈이다.

특히 전문가들은 '94년 디지털 위성 도입을 둘러싸고 공보처와 체신부의 갈등을 경험한 방송통신위원회는 UHD TV가 성공하기 위해서는 콘텐츠, 전송망을 포함 C-P-N-D의 조화를 가장 중요하게 고려하고 있다. 따라서 관련 산업 육성에 차질을 빚지 않기 위해 표준화와 주파수 배정 등 문제점 들을 두 부처가 우선 협의하여 개선하고, 두부처 공히

관할하는 방송산업계의 입장만을 대변할 것이 아니라 조율하고 조정하는 적극적인 자세가 필요하다.

기술변화 추세에 따른 선제적 정책추진이 우리 경제를 살릴 수 있는 방법으로 주파수 대역 확보와 관련된 정책방안을 미래창조과학부와 협의하고, 이후 전송방식 및 기술표준 확정, UHD 방송콘텐츠 제작이 이뤄지도록 정책 추진이 필요하다.

UHD 방송을 위해서는 콘텐츠 제작에 투자가 필요하고 특히, TV제조사와 콘텐츠 업체, 송신하는 미디어, 수출입업자 등을 포함한 공동추진체를 만들어 실무협의를 추진할 필요가 있으며, 공동추진체가 파행을 빚지 않고 생산적 이해관계 조정 및 합의를 이룰 수 있기 위해서 정책당국의 적극적인 조정 및 중재 역할이 필요하다.

특히 정부 초기에 공동 TF를 통해 중요한 결정을 내리고, 그에 따라 나머지 기간 동안 중요정책을 시행할 수 있도록 중장기적 관점에서 로드맵 마련과 분야별 역할 검토가 필요하다.

전문가들이 제안한 공동추진체 구성 및 운영 방법은 다음과 같다.

공동추진체의 구성과 운영은 미래창조과학부가 주도하되 방송통신위원회는 이에 대해 의견을 낼 수 있는 구조여야 한다. 두 부처에서 파견한 실무진과 외부 전문가, 이해당사자(지상파, PP, SO, 위성, IPTV, TV 가전사) 등이 참여하는 실무분과에서 이슈에 대한 논의 및 세부적인 협의안을 도출해야 하며 여론 주도층을 포함한 정책 중재자(policy broker)가 실무협의체에 포함되어야 한다.

공동추진체의 주된 역할은 전체 로드맵 마련과 세부 추진을 위한 사업자간 역할과 공조방안 마련이며, 세부 실행단계로 중요 대안들을 우선순위에 따라 마련하고, 두 부처의 승인을 받는 것이다. 두 부처의 실무자와 이해당사자, 전문가 등이 포함된 공동추진체는 기술기반(주파수, 기술표준, 서비스 제공기술 표준 등), 규제(정책)기반을 마련하여 사업자 입장에서 비용을 줄이고 소비자 입장에서 편의성을 높이는데 집중해야 한다.

또한, 공동추진체 결과를 제도나 지침을 만드는 것 자체가 두 부처 사이의 협업 성공이므로 노력할 필요가 있으며 제도(또는 지침)는 목적, 기술·산업에 대한 정의, 두 부처의 권한과 책임규정, 사전 동의 등에 대한 정의 및 적용범위, 공동추진체 거버넌스, 직원파견, 비용 등의 내용을 종합 포함할 것을 논의할 필요가 있다.

□ 지상파방송 재송신

방송의 공익성이란 방송이 달성해야 하는 가치 혹은 이념을 지칭하는 것으로, 방송에 대한 다양한 제한과 규제들을 정당화시키는 근거가 된다. 현행 방송법령에서는 이러한 방송의 공익성을 좀 더 구체화시켜서 방송의 자유와 독립, 다양성, 지역성, 객관성 등 여러 하위 개념들을 제시하고 이를 정책목표로 추구하고 있다.

방송산업발전 종합계획 수립, 지상파방송 재송신제도 개선, 금지행위 관련 사후규제 개선 등 양 기관이 추진 중인 방송관련 주요 정책의 수립 및 방송관련 행사개최 시 상호 정보를 공유하고 상호 협력하여 추진하기로 하였다. 4월 25일 체결된 양해각서에 따라 구성된 실장급 방송통신정책협의회 및 분야별 실무 정책협의회를 통하여 이를 지원할 예정으로 밝혔다.

의무재송신 범위에 관해서는 많은 연구가 진행되어 왔으나 (舊)방송통신위원회는 의무재송신 채널범위와 대가산정에 대한 의결을 보류하였다(12.2.3). 의무재송신, 즉 무료보편적 서비스 방송의 정의와 책임영역을 어디까지로 산정하는가는 재전송 문제를 둘러싼 가장 큰 쟁점사안이다. 의무재송신 대상 확대 안에 대해서 KBS2의 공영방송 의무를 부과하면서 공영방송인 MBC와 상업방송인 SBS를 보는 관점에 따라서 전문가들의 입장도 나뉘었다. 한국방송의 일부인 KBS2는 공영방송이며 MBC는 방문진이라는 공적 민영방송이므로 의무재송신 범위에 포함된다는 의견이다.

지상파방송과 유료플랫폼사업자 사이에 자율적인 협상을 통해 유상으로 거래가 이뤄질 수 있도록 하는 것이 필요하며 협상이 타결되지 않을 경우 정부가 강제 조정을 할 수 있는 권한을 갖도록 하는 것이 필요하다는 것이 공통 의견이다. 즉, 사업자간 협상결렬로 방송중단이라는 극한적 사태를 피하기 위해 협상이 이뤄지지 못할 경우 정부가 강제로 조정하는 방안을 모색해야 하며 이를 위해서는, 정부의 협상가격에 대한 강제조정 권한 부여와 장기적으로 유료방송이 재송신을 거부하지 못하도록 하는 규정 마련이 필요하다.

방송통신위원회가 지상파 입장을, 미래창조과학부가 유료방송 입장을 대변하여 정부부처간 갈등이 벌어지는 양상이 나타나서는 안된다. 이를 위한 업무협업의 방법은 ①이익단체(방송협회-지상파방송사, 케이블협회-SO방송사), 방송통신위원회, 미래창조과학부

가 참여하는 실무위원회를 구성하여 대가산정 관련 사항을 조정하고 협의가 되면, ②각 기관의 장이 모여 합의하는 형식을 취하되, 만약 실무위원회에서 일정한 안을 도출하지 못하거나 자율협상이 타결되지 않을 경우, ③방송통신위원회와 미래창조과학부의 조정위원회를 구성하여 강제 조정하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

또한, 이해관계자들의 자율협상 시 여러 가지 상황이 발생할 수 있으므로 송출중단이라는 최악의 사태를 막기 위해서는 직권조정 도입·재정제도 신설 그리고 공급·송출유지재개 명령권 등 방송통신위원회에서 추진 중인 법안 내용 모두가 필요한 사안이다.

방송사 간 분쟁은 권력조직간 분쟁으로 명확한 법률규정과 제재 규정이 없으면 실질적으로 문제가 발생할 수 있다. 따라서 협상의 전과정을 방송통신위원회가 판단하여 신의 성실의 협상원칙을 위배한 사업자에 대해 강력한 제재가 수반되는 조정권한을 지닐 수 있어야 한다.

마지막으로 현재 논의되고 있는 재전송 관련 법을 적용하기 위해서 방송통신위원회는 방통융합추세를 고려한 정책결정과 집행이 필요하며, 미래창조과학부와 경쟁관계가 아닌 협력적 관계를 정립하여 사업자 입장에 포섭되지 않도록 해야 할 필요가 있다. 또한, 지상파방송이 공공성·공익성을 성실하게 수행하고 있는지, 그러한 역할을 수행하기 위한 재원수요가 재송신료 협상내용에 얼마나 반영되고 있는지를 객관적으로 판단하고 이를 미래창조과학부와 유료방송사업자와 적절하게 조율해 나갈 의무가 있다.

제5장 중장기 협업체계 발전방안을 위한 제언

□ 방송통신 분야의 중장기 협업방향

국정운영 패러다임의 변화는 기업뿐 아니라 정부에도 큰 도전과제로 부각되고 있다. 정부는 협업 정책과 조직체계를 정비해 나가는 과정에서 이해관계자를 포함한 사회적 합의를 도출해야 하는 과제에 직면해 있다. 이러한 변화에 대응하기 위하여 분야별 전문가들을 통한 협업 방안을 논의하고 이를 기반으로 방송통신 분야의 중장기 협업 방향을 다음과 같이 제언하였다.

첫째, 원칙적, 선언적 측면에서 정책협력이 그치지 않기 위해 각 협력분야별 실무자간의 정보공유 및 공동 활용이 중요하다. 실무자간의 업무 공감대 형성이 협업을 추진하고 활성화 시킬 수 있는 가장 기본이 된다는 점에서 실무자 워크숍, 인트라넷 망을 통한 공동의 목표 설정을 위한 환경마련이 요구된다.

둘째, 부처 간 협력의 성과가 구체적으로 나타날 수 있는 공동 사업을 정부가 지속적으로 추진할 필요가 있다. 전문가들은 협업이 가능한 사례부터 우선 접근하라고 조언하였다. 특히 두 부처가 관할하는 사업자가 같거나 궁극적 수혜자인 국민을 대상으로 하는 공공 행사의 경우 부처간 협력의 성과가 구체적으로 나타날 수 있는 방안이므로 두 부처가 함께 추진해 나갈 필요가 있다.

셋째, 감시·감독 권한 등이 부처마다 다르므로 합동단속 및 점검 업무의 상시적 운영이다. 정부 조직개편 이후 미래창조과학부는 보조금 규제 여부를 포함하여 단말기 유통 구조에 대한 정책과 관련 법령 제·개정 업무를 담당하고, 방송통신위원회는 전기통신사업법 제50조에 규정된 부당한 차별적 보조금 지급행위에 대한 조사·제재 등 사후적으로 시장을 관리하게 되었다. 사전규제와 사후규제는 연결되어 있기 때문에 통신정책 전반에 대한 사전 의견 수렴이 이루어져야 할 것으로 보인다. 아울러, 통신분야에서 새로운 제도 도입시 업무 중복 해소 역할을 명확히 하고 집행이 어려운 사후규제가 만들어지지 않도록 긴밀한 협의가 이루어져야 한다.

넷째, 관계기관간 협의체(TF) 구성과 운영을 통해 협업 성과를 도출해야 한다. 구체적인 협력 내용이 미흡하거나 형식적이어서는 안된다. 계획의 공동수립과 관련 법령 제·개정, 정보 공유, 공동사업 추진 등은 물론이고, 협력이슈의 목표달성을 위한 역할분담과, 목표한 성과를 이뤘을 경우 그에 대한 평가를 어떻게 할 것인지에 대해서도 양 기관 간에 명확한 가이드라인을 마련하는 것이 요구된다.

다섯째, 조정 협력 사안을 총괄하는 중재자의 기능을 약화시키지 않는 방향으로 운영되어야 한다. 가장 중요한 것은 두 부처간의 조율로 합의된 의사결정을 중재자가 수용하는 것이다. 그러나 부처 책임자(위원장, 장관) 간에 이견이 좁혀지지 않아 중재기구를 이용하거나 정부조직법 절차에 따라 국무조정실에서 조정하는 방법도 고려하여야 한다. 그러므로 사전에 합리적이고 중도적인 인사들로 중재기구를 구성함은 물론이고 중재기구의 위상, 중재결정에 대한 각 부처의 수용여부 등을 둘러싸고 또 다른 논란을 일으키

지 않도록 중재기구의 위상정립이 선행되어야 한다.

여섯 번째, 부처간 역할분담 명확화 및 지원인력의 자율적 운영이다. 하반기로 갈수록 정책협력에 대한 필요성이나 명분이 악화 될 수 있다. 즉, 부처가 협업에 대해 소극적일 수 있다. 그러므로 적극적인 협업을 유도하고 지속적인 성과 창출을 위해서는 협업하는 부처간에 역할분담을 명확하게 할 것과 협업에 관여하는 실무자 외 실무협의체(TF)를 지원하는 자가 성과부분에서 소외되지 않도록 정책적 배려를 제공하여야 한다.

일곱 번째, 시간이 많이 소요되는 사안이고 한번 결정을 하게 되면 국가 산업의 흥망을 결정하는 중요함이 막중한 각종 계획의 공동 수립 및 법령 제·개정이다. 방송통신 산업은 인터넷과 모바일 확산 속에 플랫폼간의 경쟁으로 다양한 서비스가 지속적으로 증가하고 있고 이러한 변화·발전하는 상황에서 새로운 정보사회의 규범 정립이 정부 차원에서 중요해지고 있다.

마지막으로, 두 부처 최고의사결정자의 협업에 대한 지속적인 관심과 정책배려가 요구된다. 방송·통신 생태계는 다수의 이해관계자가 얽혀있는 복잡한 구조이다. 각 정부 부처가 해당 관할 사업자의 입장만을 고수한다면 두 부처의 협업은 존재할 수 없다. 논의할 필요가 없을 것임은 자명하다. 지난 정부의 일부 협력 실패사례가 그 결과를 보여 준다. 두 부처는 복잡한 문제를 고민하고 지혜를 모으기 위해 손을 잡았다. 그리고 지금까지 몇몇 분야에서는 성공적인 협업 방향을 제시하고 있다. 향후의 중대한 정책을 결정함에 있어서도 상호 이해의 폭을 넓혀 방송통신 분야에서의 부처간 칸막이를 해소하는데 두 부처 수장이 지속적인 관심을 가져야 한다. 또한, 부처간의 협업에서 일부 사안에 대한 승자(우선권 수혜자)는 상대측 내지는 사회에 제공할 수 있는 분명한 반대급부를 제시할 수 있어야 함도 명심해야 할 것이다.

5. 정책적 활용 내용

한국정보통신진흥협회는 국정운영 기조의 변화에 대비하고 방송통신분야의 정책 효율성 제고와 이를 통한 국민 편익 증대를 위해 방송통신 분야별로 협업이 우선 필요한 분

야를 도출하고, 분야별 협업 방안과 중장기적인 관점에서 위원회의 규제 역할과 정책협업에 대한 발전방안을 모색하여 그 결과 창조 경제·국민의 삶의 질이 도약하는 계기를 마련하고자 노력하였다.

특히 방송통신위원회 정책담당관을 포함한 조직거버넌스·방송미디어·방송통신통합법·방송 콘텐츠 분야 등 학계전문가와 규제분야 전문 컨설팅사를 중심으로 연구협력팀을 구성하고 해당 분야별 이슈분석과 중장기적인 협업체계를 구축·제도화 하기위한 분야별 전략 수립 방법에 대해 논의하였다.

본 연구를 통한 결과물을 활용해 방송통신 분야의 정책 수립시 협업을 통해 행정을 효율화 하는 등 부처 간 갈등을 최소화 하는데에 활용이 가능하며, 새로운 서비스 등장과 방송통신서비스의 융합 가속화로 방송통신위원회는 미래창조과학부 뿐 아니라 안전행정부, 산업통상자원부, 문화체육관광부 등과도 협업체계 구축을 유도하는 등 정부 스스로 부처간 소통과 화합을 통해 국가경쟁력을 제고 하는 데에도 활용이 가능할 것이다.

6. 기대효과

본 연구에서는 정부 조직개편으로 방송통신 분야 관할권이 분리된 방송통신위원회와 미래창조과학부 간에 방송통신 분야별 협업 현안에 대한 논의들을 종합하여 행정의 효율성과 효과성 증진을 도모하고, 다양한 문제의 해결과 범정부적 목표 달성을 위해 기관간의 공동 업무 추진, 자원의 공동 활용 등의 방식을 활용하여 협력을 통해 부처간 칸막이를 해소하는 방안을 논의하였다.

앞으로도 우리 방송통신 분야는 논의가 필요한 산재된 과제들이 있다. 본 과제에서는 협업이 필요한 사안 중 이해관계자들의 입장차가 확연하고 부처간에 쟁점이 시급한 분야를 우선적으로 선별하여 협업 방안에 대한 논의를 진행하였다. 하지만 연구기간이라는 한계상 해당 분야 전체를 다 포괄하지는 못하였다.

특히 8-VSB(8레벨 잔류 측파대, 8-level vestigial sideband) 전송 허용과 관련한 논쟁이 있다. 종편과 일부 SO 및 MSO 사업자를 중심으로 추진에 찬성인 입장이라면 중소PP나 MSO, 지상파 그리고 IPTV와 위성방송사들은 반대 입장으로 시각차가 확연한 정책이다. 그러나 방송통신위원회와 미래창조과학부는 시청자의 편익과 규제의 형평성 등을 고려하여 정책추진에 긍정적인 입장이다. 정책과제에 대해 두 부처가 동일한 정책 방향을 제시하고 있는 사안에 대해서도 협업은 필요하다. 정책의 효율성 제고와 수혜자인 시청자의 편익 증진과 정책당사자인 방송사업자간의 혼란을 최소화 할 필요가 있기 때문이다. 향후에는 이러한 분야에 대한 협업 방안을 수립 하는데에도 본 연구결과가 활용 될 수 있기를 기대해 본다.

박근혜 정부 1년이 지난 시점에서 향후 4년을 준비하고 차세대 방송통신 산업을 통한 국익창출을 논의하는 지금, 기업과 정부는 소통과 협업 시대에 국민 후생(厚生)을 증진시키고 균형 있는 경제성장을 이어가기 위해 이용자의 공익과 국익창출 확대를 위한 부처간 협업 모델과 정부 정책을 정립할 것을 기대해 본다.

SUMMARY

1. Title

A Study on the Mid-Long Term Cooperation System Development of Broadcasting Communications

2. Objective and Importance of Research

The purpose of this study lies in policy efficient improvement of the broadcasting communications field, along with preparation of changes in the basis of administration operation of the new government. A cooperative proposition concerning broadcasting communications field between the Korea Communications Commission and Ministry of Science, ICT, and Future Planning for augmenting national benefits.

Through this proposal, a cooperative development plan between departments will be devised along with the mid-long term role of the Korea Communications Commission, a regulatory supervision organization. Ultimately, an opportunity for enhancing life quality and achieving creative economy will be recognized.

3. Contents and Scope of the Research

The Korean Association for ICT Promotion (KAIT) will promote the following matters for improving policy efficiency of the broadcasting communications field, along with preparation of changes in the basis of administration operation of the new government for augmenting national benefits. A) Examining cases of

governmental cooperative administration, both foreign and domestic, B) Research on the solutions of similar political agendas of leading foreign countries through cooperative policy case studies between overseas broadcasting organizations, C) drawing out necessary fields that require cooperation between broadcasting communications fields by establishing and operating cooperative research teams, and D) proposing cooperative development measures of the commission from a mid-long term perspective

4. Research Results

The paradigm change in administrative operation is becoming a large challenge not only for companies but also governments. The government faces problems of drawing out social cooperation between officials in preparation of organizing cooperative policies and organizational systems. This research focuses on drawing out cooperative measures including 700Mhz frequency distribution, Ultra High Definition (UHD) TV broadcasting, national terrestrial broadcasting retransmission, and political cooperative measures between the Korea Communications Commission and Ministry of Science, ICT and Future Planning. The developmental direction for mid-long term cooperation in the field of broadcasting communications goes as follows.

First, information sharing and common utilization between working groups of cooperative fields

Second, promotion of common businesses leading to productive results based on department cooperation

Third, regular operation of examination and cooperative inspection

Fourth, cooperative outcome through TF and operation between related organizations

Fifth, preventing undermining of supervising mediator functions

Sixth, liberal operation of supportive manpower & accurate role-distribution

between departments

Seventh, amendment and enactment of legislation, co-establishment of various plans

Finally, the continuous attention and political consideration of cooperation between decision makers of the two departments.

5. Policy Suggestions for Practical Use

The results of this study will be utilized for allowing the Korea Communications Commission in minimizing conflicts between departments through administration efficiency and cooperation based on establishment of broadcasting communications policies. Promotion of new services and acceleration of broadcasting communications service convergence will lead to establishment of cooperative systems between not only the Ministry of Science, ICT and Future Planning but also the Ministry of Security and Public Administration, Ministry of Trade, Industry and Energy, and the Ministry of Culture, Sports, and Tourism. The cooperation and communication between governmental departments will ultimately lead to enhancing national competitiveness.

6. Expectations

There still lies much tasks and challenges in the field of broadcasting communications. The Park Geun Hye Administration is surpassing its first year in discussing matters of creating profits through next generation broadcasting communications business of its remaining 4 years of regime. It is anticipated that both corporations and the government will work to create a cooperative model and governmental policy will be established for expanding national profits and public interests of users for maintaining balanced economic growth and promoting national welfare in a generation of communication and cooperation.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Changes in administration operation due to reorganization of government

Chapter 3. Case Study of Policy Cooperation between Overseas Broadcasting Companies

Chapter 4. Cooperative Status by Broadcasting Communication Field

Chapter 5. Proposal for Development of Mid-Long Term Cooperative System

Chapter 6. Conclusion and Implications

제1장 서론

제18대 대통령직 인수위원회가 출범 한지 48일 만인 3월 22일 해단식을 갖고 공식 활동을 마무리했다. 이로써 박근혜정부의 조직 개편작업이 마무리되었고 미래창조과학부가 신설되면서 기존에 (舊)방송통신위원회에서 추진하던 방송통신 분야의 규제와 진흥 역할이 분리되었다.

지난 정부 5년간 ICT 시장의 가장 큰 고민은 정부 부처간 불협화음이었다. 5년 내내 ICT 콘트롤 타워가 필요하다는 지적이 끊이질 않았고 그 결과 ICT와 과학정책을 한 곳에 모은 미래창조과학부가 탄생하였다. 하지만 또 다시 부처간 갈등이 재연될 조짐을 보이고 있다.

관할 부처가 분리되면서 전파·주파수, 뉴미디어는 물론 통신, 방송 관련 업무 전반에서 진흥과 규제를 담당할 미래창조과학부와 방송통신위원회 간 업무가 나뉘면서 협조가 전제되지 않는 한 파행과 혼선이 제기될 수 있다는 우려의 목소리가 있다. ICT산업이 국가발전과 성장의 제1요소로 평가받는 우리나라의 실정을 감안할 때 자칫 두 부처간의 갈등이나 의사결정 지연은 이용자 편의 뿐 아니라 국가성장 저해의 요인이 될 가능성도 높다.

새롭게 출범한 정부는 '투명하고 유능한 서비스 정부' 구현으로 국민행복을 증대하고자 정부 운영 패러다임을 '정부3.0'으로 수립하고 비전을 선포하였으며, 부처간의 칸막이를 없애고 소통·협력함으로써 국정과제에 대한 추진동력을 확보하고자 하였다.

이에 새롭게 출범하는 미래창조과학부와 방송통신 규제기관인 방송통신위원회는 정책의 원활한 협조를 위해 부처간 정책협력 양해각서(MOU)를 체결하였다. 그러나 부처간 MOU 체결은 두 부처가 처음이고 논쟁 소지가 있는 해당 분야별로 실무협의회 등을 구성하여 해당 문제의 협업 방안을 논의하고 있으나 구체적인 방법이나 협업체계는 미비한 실정이다.

특히, 용도 결정이 확정되면 신사업과 국부창출이 가능한 점에서 시급한 사안으로 평가되는 700MHz를 포함한 주파수 분배와 지상파 UHD 문제 및 이해관계자 간의 대립이

극심한 지상파 재전송 이슈 등의 해결을 위해 두 부처간의 협업방법이나 체계 마련은 그 어느때보다 시급하다 할 것이다.

이에, 한국정보통신진흥협회는 이러한 국정운영 기초의 변화에 대비하고 방송통신분야의 정책 효율성 제고와 이를 통한 국민 편익 증대를 위해 방송통신 분야별로 협업이 우선 필요한 분야를 도출하고, 분야별 협업체계 방안과 중장기적인 관점에서 위원회의 규제 역할과 정책협업 발전방안을 모색하여 그 결과 창조 경제·국민의 삶의 질이 도약하는 계기를 마련하고자 노력하였다.

특히 방송통신위원회 정책담당관을 포함한 조직거버넌스·방송미디어·방송통신통합법·방송 콘텐츠 분야 등 학계전문가와 규제분야 전문 컨설팅사를 중심으로 연구협력팀을 구성하고 해당 분야별 이슈분석과 중장기적인 협업체계를 구축·제도화 하기위한 분야별 전략 수립 방법에 대해 논의하였다.

[그림 1-1] 연구 추진체계



본 연구 보고서는 총 6장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 연구의 필요성과 목적 그리고 연구방법에 대해 개괄적으로 소개를 하고, 제2장에서는 정부 조직개편에 따른 국정운영 기조의 변화속에서 일 잘하는 유능한 정부 구현을 목표로 하는 정부3.0 추진계획과 국·내외 정부의 협업행정 사례를 살펴볼 것이다. 제3장에서는 해외 방송통신 기관간의 정책협력 사례연구를 통해 동일한 정책 Agenda를 해외 주요국은 어떻게 접근하여 해결해 나가고 있는지를 연구해 본다. 또한, 제4장에서는 조직거버넌스·방송미디어·방송통신통합법·방송 콘텐츠 분야 등 학계전문가와 규제분야 컨설팅사를 중심으로 연구협력팀을 구성하고 협업이 필요한 사안 중 이해관계자들의 입장차가 확연하고 부처간에 쟁점이 시급한 분야를 우선적으로 선별하여 분야별 협업방안에 대한 자문연구를 수행하였다. 제5장에서는 규제기관으로서 방송통신위원회의 정책방향과 중장기 협업체계 발전방안을 위한 분야별 제언을 추진하였으며, 이를 통해 제6장에서는 중장기 협업방향 결론과 시사점을 도출하였다.

제 2 장 정부 조직개편에 따른 국정운영 기초의 변화

제 1 절 박근혜 정부의 조직개편

1. 정부 조직개편

제18대 대통령직 인수위원회가 공식출범 한지 48일 만인 3월 22일 해단식을 가졌다. 정부조직법 등 41개 개정 법률 공포안, 48개 부처 직제, 30개 관련 법률 시행령 등 총 119개 법령을 심의·의결하는 등 박근혜정부의 조직 개편작업이 마무리되었다.

새로운 정부는 중앙행정기관이 15부2처18청 2원3실7위원회에서 17부3처17청 2원5실6 위원회로 종전 47개에서 50개로 3개 늘어났다. 미래창조과학부, 해양수산부가 추가 됐고 식품의약품안전청이 식품의약품안전처로 승격했다.

이번 정부 조직개편은 정부공식 발표에 따르면, (1)국가 성장동력의 양대 핵심 축인 과학기술과 정보통신기술을 창조경제의 원천으로 활용하여 경제부흥을 뒷받침할 수 있도록 정부 조직체계를 재설계하고, (2)국민생활 전반에 영향을 미치는 안전 관련 업무 기능을 강화하여 국민의 안전을 최우선으로 하는 정부를 구현하는 한편, (3)각 행정기관 고유의 전문성을 강화하여 행정환경의 변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 하는 등 창조적이고 유능한 정부를 구현할 수 있도록 정부기능을 재배치하는 데 맞추어져 있다.

공무원 정무직이 종전 121명에서 119명으로 2명 감소(장관급 1명 증가, 차관급 3명 감소) 했고 장관급은 안보실, 경호실, 미래창조과학부, 해수부 4곳과 특임장관실, 국과위, 원자력안전위 3곳이다. 아울러, 복수차관제를 운영하는 부처가 종전 8개(기재, 교육, 외교, 행안, 문화, 농림, 지경, 국토)에서 7개 부처(재정, 미래, 외교, 안행, 문화, 산업, 국토)로 축소되었다.

이번 정부조직 개편의 주요 특징 중 하나는 미래창조과학부와 해양수산부 등 중앙행정기관이 3개 더 늘어났지만 행정효율화를 통한 공통부서 인력 감축, 한시기구 폐지 등

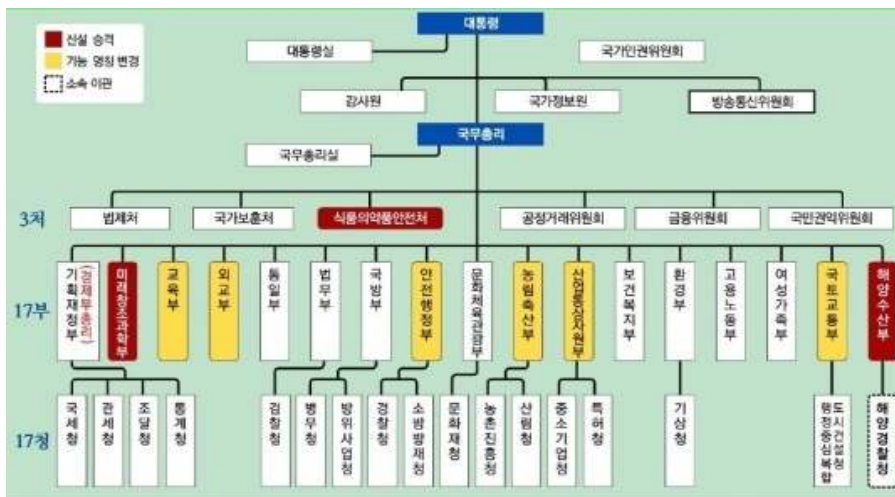
을 통해 공무원 정원이 지난 정부보다 총 99명 감축된 점이다.

또한 필요 최소한의 하부조직 설계기준을 제시하고 각 부처가 장관의 정책의지에 따라 자율적으로 조직을 설계할 수 있도록 하였다. 적정 통솔범위를 고려한 기구 편성 기준 및 다양한 개편모형을 제시했다.

두 번째는 정부조직개편의 초점이 국정운영기조로 설정된 (1)창조경제(경제부총리 부활과 미래창조과학부의 신설)와 (2)국민생활안전(식약처신설과 행정안전부의 기능의 우선순위를 조정하면서 명칭을 안전행정부로 변경) 이다. 특히 신설된 미래창조과학부가 ‘창조경제’와 관련하여 과학기술과 정보통신 기술에 대한 컨트롤 타워 역할을 수행할 것으로 기대하고 있다.

세 번째는 조직운영에 있어서 책임총리제와 책임장관제 확립이다. 기존의 대통령실과 국무총리실의 조정기능의 중복 문제를 완화하고 책임총리제를 위해 국무총리가 외교와 안보 분야를 제외한 각 부처의 일상적 정책을 총괄하도록 하고, 각부 장관의 하부행정 기관의 조직설계에서의 자율성을 확대함으로써 책임장관제를 확립하기 위한 기본틀을 마련하였다.

[그림 2-1] 정부조직 기구도



※출처: 연합뉴스(‘13.04.17)

정부 조직개편에서 가장 이슈가 되었던 것은 ICT 분야이고 미래창조과학부의 탄생이라고 해도 과언이 아니다. 특히 지난정부에서 (舊)정보통신부의 방송통신 및 ICT융합 기능을 행정안전부, 지식경제부, 문화체육관광부 그리고 방송통신위원회 등으로 분산하면서 부처별 기능중복과 예산낭비 등 분산형 ICT에 대한 비판이 대두되면서, 융합시대를 선도하고 국가경쟁력의 핵심인 ICT정책을 추진할 컨트롤 타워의 필요성을 각계각층에서 요구하였다.

과학기술과 ICT 융합 촉진 및 창조경제 선도를 목표로 미래창조과학부가 신설되었으나 (舊)방송통신위원회의 기능 일부를 미래창조과학부로 이관하는 문제가 마지막 남은 쟁점이었고 여야가 합의점을 찾기 위해 마지막까지 정치적인 힘겨루기가 진행되기도 하였다.

이 밖에도 정부는 핵심 대선 공약사항인 공교육 정상화를 위해 '공교육진흥과'를 신설하는 등 교육부를 개편하고 기존의 행정안전부를 재난안전 기능 보강과 정부 3.0 추진 등을 위해 안전행정부로 이름을 변경하였다.

또한 통상 기능과 산업자원협력 기능 융합을 강조한 산업통산자원부와 수산정책 강화를 위해 해양수산부도 신설되었다.

<표 2-1> 정부 조직개편의 주요 내용

부처	주요 개편 내용
미래창조과학부	· 신설. · IT과활기술과 ICT 융합 촉진 및 창조 경제 선도를 위해 장관 직속 '창조경제기획관'을 신설
교육부	· IT교육분야 핵심 대선 공약사항인 공교육 정상화를 위해 '공교육진흥과' 신설
안전행정부	· 재난안전 기능 보강을 위해 '재난안전실'을 '안전관리본부'로 개편 · 정부3.0 추진을 위해 '조직실'을 '창조정부전략실'로 개편
문화체육관광부	· 문화정책과 예술정책의 전문성 강화를 위해 문화예술국 분리
산업통산자원부	· 통상 기능과 산업자원협력의 기능을 융합하여 '통상정책국', '통상협력국' 및 '통상교섭실' 신설
국토교통부	· 교통·물류정책 기능 융합·연계를 위해 '교통물류실' 신설
해양수산부	· 신설. · 수산정책 강화를 위해 '어촌양식정책관' 신설

※출처: 코리아스피릿(13.3.22), KAIT 재구성

2. 방송통신분야 규제기관과 진흥기관의 분리

정부 조직개편이 완료되고 미래창조과학부가 신설되면서 기존에 (舊)방송통신위원회에서 추진하던 방송통신 분야의 규제와 진흥역할이 분리되었다.

(舊)방송통신위원회는 기존에 수행하던 방송통신 규제 및 진흥 기능 중 진흥기능을 미래창조과학부로 이관하고 규제 전담 조직으로 대통령 소속 중앙행정기관으로서의 위상을 유지하게 되었다. 또한, 방송통신위원회는 소관업무에 관해 법령 제·개정권(법률 제출권 및 행정입법권), 예산의 관리 및 편성권을 가지며, 방송통신발전기금의 관리·편성권은 미래창조과학부 장관과 공동으로 관장하게 되었다.

우선 조직개편 과정에서의 (舊)방송통신위원회의 소관업무 중 존치·이관사항은 다음과 같이 요약할 수 있다.

가. IPTV 관련사항은 미래창조과학부로 이관한다.

다만 IPTV 사업자는 직접사용채널 및 보도채널을 운영할 수 없도록 하기 위해 IPTV 법 제21조1항을 19대 국회 임기 중에는 개정하지 않도록 한다.

나. 종합유선방송(SO), 위성TV 등 뉴미디어 관련사항은 미래창조과학부로 이관한다.

다만 미래창조과학부 장관이 SO, 위성TV 등 뉴미디어 관련사업 등을 허가·재허가하는 경우와 관련 법령의 제·개정시는 방송통신위원회의 사전 동의를 받아야 한다. 방송통신위원회가 부동의 하는 경우에는 허가·재허가를 시행하지 않는다.

다. 비보도 등 방송의 공공·공정·공익성과 관련 없는 일반채널사업자(PP) 관련 사항은 미래창조과학부로 이관한다.

라. 전파·주파수 관련 사항은 미래창조과학부로 이관한다.

다만 현행 통신용 주파수 관리는 미래창조과학부 소관으로 하고 방송용 주파수 관리는 방송통신위원회 소관으로 한다. 다만 신규 및 회수 주파수의 분배·재배치 관련 심의를 위해 국무총리 산하에 국무조정실장을 위원장으로 하는 중립적인 주파수심의위원회(가칭)를 설치하고 방송용 및 통신용 주파수 관리기관은 현행과 같이 각각 방송통신위원회 및 미래창조과학부로 한다.

마. 아래 업무 존치·이관 구분에 따른 법령의 제·개정 사항은 각각의 내용별로 소관기관을 명시하고 공동으로 관할할 사항은 미래창조과학부와 방송통신위원회가 합의해 관장하도록 한다.

<표 2-2> 방송통신위원회 존치 및 미래창조과학부 이관 세부사항

구분	방송통신위원회 존치	미래창조과학부 이관
방송통신융합 정책실	· 방송광고정책, 편성평가정책, 방송진흥기획	· 방송통신진흥정책, 융합정책총괄, 융합정책, 방송통신녹색기술, 전파정책기획, 전파방송관리, 주파수정책, 디지털방송정책
방송정책국	· 방송정책기획, 지상파방송정책, 방송채널정책	· 뉴미디어정책, 비보도, 상업PP등록·승인 사항
통신정책국	-	· 통신정책기획, 통신경쟁정책, 통신이용제도, 통신자원정책
이용자보호국	· 조사기획총괄, 통신시장조사, 방송시장조사, 이용자보호, 시청자권익증진	-
네트워크정책국	· 개인정보보호유리	· 네트워크기획, 네트워크정보보호, 인터넷정책, 지능통신망
산하기관	-	· 국립전파연구원, 중앙전파관리소

※출처: 국회 정부조직 개편 중(2013.3.16), KAIT 재구성

두 번째, IPTV, SO 등 유료방송의 이관에 따른 방송의 공정성·공공성·공익성을 담보하기 위해 방송법 제18조1항12호의 신설(내용:방송사업자가 내외부의 부당한 간섭으로 불공정하게 채널을 구성한 때)와 제70조4항 단서 신설(내용:다만, 지역채널에서는 특정 사안에 대한 해설, 논평, 지역보도 이외의 보도는 금지한다) 등 개정은 정부조직법 개정

안과 동시에 처리하며, 선거 관련 토론·보도의 공정성 확보 및 SO 채널배정의 공정성 확보를 위한 관련법은 소관 상임위에서 논의해 4월 임시국회에서 처리하도록 하였다. 특히, SO와 PP의 공정한 시장점유를 위한 장치 마련, 공영방송 지배구조 개선, 방송의 보도·제작·편성의 자율성 보장 등의 방안을 논의하기 위해 3월 임시국회에서 여야 동수의 '방송공정성특별위원회'를 구성하여 처리하기로 하였으며 단, 특위 활동 결과 법률 제·개정 사항이 있을 경우 특위활동 종료일로부터 1개월 이내에 소관 상임위에서 법제화하기로 한다고 명시하였다.

마지막으로 미래창조과학부가 IT(정보기술) 산업진흥정책을 종합 조정하고 ICT(정보통신기술) 신성장 산업분야에서 국내기업이 해외기업에 역차별을 받지 않도록 제도를 개선하기 위한 ICT진흥특별법(가칭)과 ICT 산업발전에 걸림돌이 되는 규제관련법을 6월 임시국회에서 제·개정하기로 하였다.

이렇듯 정부조직법 개정안이 국회를 통과하면서 박근혜 정부 조직개편의 최대 쟁점이었던 '미래창조과학부'와 '방송통신위원회'가 새로운 조직으로 출발하였다. 미래창조과학부는 정보통신기술(ICT) 담당 분야로 통신정책 전반, 방송통신진흥정책, 융합정책총괄, 방송통신녹색기술, 전파정책기획, 전파방송관리와 뉴미디어 정책 등을 관장하고 국립전파연구원과 중앙전파관리소 같은 산하기관을 관리하는 역할이 주된 임무인 반면, 방송통신위원회는 방송광고정책과 편성평가정책, 지상파방송정책과 방송채널정책 등을 관장하며 이용자보호와 개인정보보호윤리에 관한 것이 주된 역할이다.

큰 열개는 나누었지만 세부적인 업무영역을 놓고 충돌할 가능성이 높아 두 조직의 출범 초부터 우려의 시선이 있었다. 즉, 방송사업자 허가과 유료방송 문제, 주파수 배분 문제 등을 나눠가짐으로써 방송통신 업무가 두 갈래로 쪼개졌다고 일부에서는 지적하면서 세부적인 업무 영역을 놓고 곳곳에서 충돌할 개연성이 높다는 우려의 목소리도 있었다.

지상파 방송의 경우 미래창조과학부 업무로 예상됐던 방송사업자의 허가·재허가 권한이 방송통신위원회로 넘어가면서 세부적으로 미래창조과학부와 나눠지게 됐다. 즉, 허가·재허가 권한은 방송통신위원회가 갖지만 무선국 개설 등에 관한 기술적 심사는 미래

창조과학부가 말한다. 미래창조과학부의 심사 결과를 가지고 방송통신위원회가 허가·재허가 결정을 내리기 때문에 이 과정에서 미래창조과학부와 방송통신위원회간의 이견이 나온다면 충돌할 가능성이 높기 때문이다.

또한 최대 쟁점이었던 종합유선방송(SO)과 위성방송 등 뉴미디어정책은 미래창조과학부로 넘어갔지만 이에 대한 허가 및 재허가, 관련 법령을 제·개정하려면 방송통신위원회의 사전 동의를 얻어야 한다. 방송통신위원회가 사전 동의하지 않을 경우 미래창조과학부와 방송통신위원회 간의 정쟁(政爭)은 해당사업자의 업무 혼선을 초래할 수도 있다.

주파수 문제의 경우 상황이 더 복잡하다고 지적한다. 통신용 주파수는 미래창조과학부로 방송용 주파수는 방송통신위원회가 각각 담당하고 신규·회수 주파수의 분배·재배치는 국무총리실 산하 주파수심의위원회에서 담당하도록 한 결정은 주파수가 한정돼 있다는 점에서 미래창조과학부와 방송통신위원회는 물론 주파수심의위원회까지 가담할 경우 주파수 분쟁 가능성이 높아질 것이기 때문이다.

또한 통신정책 대부분은 미래창조과학부가 가져가고 이용자 보호 및 보조금 등에 대한 시장 조사 등은 방송통신위원회에 남으면서 진흥과 규제가 분리되었다. 진흥과 규제 의 정확한 분리가 어려워 향후 업무에 대한 논란이 일어날 것으로 우려하였다. 이에 일부에서는 개편 초부터 두 부처간의 마찰은 불가피할 것이며 이를 효율적으로 조정하는 것이 현 정부의 최대 숙제라고 지적하기도 하였다.

이처럼 합의를 전제로 출범한 미래창조과학부와 방송통신위원회가 가동에 앞서 정책 조정과 협의를 제도적으로 명문화하여, 부처간 갈등으로 인한 부작용을 최소화하고 효율적인 업무추진을 위한 방안 마련이 필요하다는 요청이 쇄도하였다.

행정학자와 ICT전문가들은 자칫 미래창조과학부와 방송통신위원회 간 갈등은 의사결정을 지연시키고 정치적 공방으로 비화될 경우에 정보통신기술(ICT) 발전과 이용자 편의를 저해할 가능성이 높을 것을 우려하였다. 즉, 정부조직법을 입법화 하는 과정에서 필요한 제도와 장치를 추가해야 한다는 것인데, 미래창조과학부와 방송통신위원회로 행정력이 사실상 이원화된 만큼 양 기관 간 정책협의체 구성과 운영이 필요하다는 것이다.

이와 동시에 과거 부처간 임의적으로 협의체를 구성·운영했지만 법적 구속력이 없었다는 한계를 극복하기 위해 양해각서(MOU) 교환 등을 통한 향후 운영과정에서 보완·협력을 도모하는 방안 강구도 필요하다고 주장하였다.

정부조직 개편에 따라 (舊)방송통신위원회의 기능이 미래창조과학부와 (新)방송통신위원회로 재편되는 과정에서 일부 업무가 명확하게 소관이 분류되지 않아 업무 중복과 충돌의 우려가 제기되자 양 기관은 원활한 정책협력을 통해 ICT가 창조경제 실현에 앞장 서야 한다는 것에 공감하고, MOU 체결을 통해 가시적인 정책 협력 방안을 추진하기로 합의하였다(미래창조과학부-방송통신위원회, 정책협력을 위한 MOU 체결, '13.4.25).

이에 본 장에서는 정부 조직개편에 따른 국정운영 기조의 변화속에서 미래창조과학부와 방송통신위원회 두 부처간의 성과목표 달성을 위한 협업의 필요성과 국내·외 정부 부처간의 협업사례를 통해 성공적인 협업방안을 논의해 보고자 한다.

제 2 절 정부 3.0과 협업 과제

1. 정부 3.0, 일 잘하는 유능한 정부

새로 출범한 박근혜 정부는 행정 환경의 변화와 함께 새로운 도전에 직면하게 되었다. 고용률 정체, 양극화 심화 등 저성장 구조 속에서 위기를 타개할 신성장동력 등 경제부흥의 새로운 모멘텀이 필요하였고, 기후·환경 변화, 에너지·식량 부족, 저출산·고령화 등 기존의 방식으로는 풀기 어렵고 국가간·부처간의 공동대응이 필요한 복잡다단한 사회문제가 대두하였다.

또한 모바일·SNS 등 확산에 따라 정책에 대한 참여와 투명성 요구 증대 등 지식정보 사회로의 전환에 따른 정부-국민간 관계가 변화하고 있었고, 다양한 정책문제 해결 및 맞춤형 서비스 제공 수단으로 ICT 기술 활용 필요성이 지속적으로 제기되었다.

특히 정부는 공공정보에 대한 접근 제약으로 정책의 투명성과 수용성이 저하되고 있고(국제투명성기구 부패인식지수 순위 ('08) 40위 → ('10) 39위 → ('12) 45위), 정부 내 칸막이로 적시성 있고 효과적인 정부운영에 한계가 있으며(국제경영개발원(IMD) 발표 국가경쟁력 22위, 정부효율성 25위('12)), 높아진 국격(國格)에도 불구하고 국민이 느끼는 만족감은 저조(OECD국가 중 자살률·이혼율 1위, 국민행복지수(GNH) 97위('12. 美겔

렵조사))하다는 지적에 따라, 우리 정부의 현주소 인식과 국민의 바람을 바탕으로 ‘투명하고 유능한 서비스 정부’ 구현으로 국민행복을 증대하고자 정부 운영 패러다임을 ‘정부 3.0’으로 수립하고 비전을 선포하였다.(정부3.0 추진 기본계획 중)

<표 2-3> 정부 3.0 관련 대통령 말씀

-
- “저는 **깨끗하고 투명하고 유능한 정부**를 반드시 만들어서 국민 여러분의 신뢰를 얻겠습니다.” (2013. 2. 25, 대통령취임사)
 - “공공정보가 개방이 되면 민간부문에 창의와 활력을 더하게 되고 이를 통해서 새로운 가치창출이 가능해 질 것입니다. **정보공개와 개방의 폭을 과감하게 확대하고 민간이 보다 쉽게 활용할 수 있도록 지원**해 주시기 바랍니다.” (2013. 4. 5, 안전행정부 업무보고서)
 - “각 부처마다 **어떻게, 어느 수준까지 국민들에게 공공정보를 개방할 것인가, 부처 간에는 어떻게 정보를 공유할 것인가**에 대한 계획이 먼저 있어야 합니다.” (2013. 5. 13, 수석비서관 회의시)
 - **비리나 잘못을 바로 잡는 시발점은 공개**라고 생각합니다. 유치원이나 어린이집에 대한 정보를 홈페이지 등에 공개하여 **학부모들이 선택**을 할 수 있게 되고, **민간도 더 좋은 서비스**를 할 수 있도록 개선하게 됩니다. (2013. 5. 20 수석비서관 회의시)
 - “항상 국민 눈으로 바라보고 국민 입장에서 생각하는 국민중심 행정을 펼쳐 주시기 바랍니다. 행정편의에 맞춰 국민이 찾아오게 하지 말고 **수요자인 국민 입장에서 불편한 점과 애로사항을 사전 점검해 선제적으로 원스톱 서비스**가 이루어지게 해 주시기 바랍니다.” (2013. 3. 16, 장차관 국정토론회시)
-

※ 출처: 정부3.0 추진 기본계획(관계부처 합동, '13.06.19.)

‘정부3.0’은 공공정보를 적극 개방·공유하고, 부처간 칸막이를 없애고 소통·협력함으로써 국정과제에 대한 추진동력을 확보하고 국민 맞춤형 서비스를 제공함과 동시에 일자리 창출과 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영 패러다임이다.

추진 방향은 i)공공정보의 개방과 공유, 정부-국민간의 소통과 협력을 확대하고, ii) 국가보다 국민 개개인의 행복에 초점을 두어 맞춤형 서비스를 제공하며, iii)민간의 창의와 활력이 증진되는 혁신 생태계를 조성하고, iv)부처간 칸막이를 뛰어넘는 통합형 정부운영을 지향하며, 마지막으로 v)정부가 직접 개입하지 않고, 민간의 능동적 참여를 유도하는 플랫폼 정부 구현이다.

<표 2-4> 정부운영 패러다임의 변화 방향

구분	정부1.0	정부2.0	정부3.0
운영방향	정부 중심	국민 중심	국민 개개인 중심
핵심가치	효율성	민주성	확장된 민주성
참여	관 주도·동원 방식	제한된 공개·참여	능동적 공개·참여 개방·공유·소통·협력
행정 서비스	일방향 제공	양방향 제공	양방향·맞춤형 제공
수단(채널)	직접 방문	인터넷	무선 인터넷 스마트 모바일

※ 출처: 정부3.0 추진 기본계획(관계부처 합동, '13.06.19.)

또한 스마트 기술이 적용된 인간 중심의 미래 사회를 목표로 정부3.0은 '개방·공유·소통·협력'이라는 가치아래 '소통하는 투명한 정부, 일 잘하는 유능한 정부, 국민 중심의 서비스 정부'를 중점 추진과제로 삼고 있다.

<표 2-5> 정부3.0 중점 추진과제

소통하는 투명한 정부	① 공공정보 적극 공개로 국민의 알권리 충족 ② 공공데이터의 민간 활용 활성화 ③ 민·관 협치 강화
일 잘하는 유능한 정부	④ 정부 내 칸막이 해소 ⑤ 협업·소통 지원을 위한 정부운영 시스템 개선 ⑥ 빅데이터를 활용한 과학적 행정 구현
국민 중심의 서비스 정부	⑦ 수요자 맞춤형 서비스 통합 제공 ⑧ 창업 및 기업활동 원스톱 지원 강화 ⑨ 정보 취약계층의 서비스 접근성 제고 ⑩ 새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스 창출

※ 출처: 정부3.0 추진 기본계획(관계부처 합동, '13.06.19.)

특히 정부는 부처 중심의 칸막이 현상 만연과 정부지식의 개별적·단편적 축적과 활

용, 그리고 다양한 정책정보의 종합 활용 미흡으로 인해 성과창출이 미흡하다고 판단하고, 정부 내 소통과 협업을 활성화 하고, 정보시스템을 통한 지식기반 행정 등 일 잘하는 유능한 정부를 구현하여 사회의 복잡성과 갈등 구조의 다변화 등 복잡화 된 환경과 자원의 한계를 극복하여 성과를 창조하고자 정부 내 칸막이 해소를 위한 다양한 국정·협업과제를 지정, 지원하고자 하였다.

정부 내 칸막이 해소를 위해 정부는 2013년 상반기 내 범정부 정보 연계와 통합계획 마련 등의 기반을 마련하고, '13년 하반기에 영역별 정보 연계 및 통합방안과 이행계획 수립 등을 본격 추진하며, '14년에서 '17년에 걸쳐 범정부 정보 연계·통합시스템 운영 등 추진일정을 수립하였다. 또한 협업·소통 지원을 위한 정부운영 시스템 개선 등의 중·장기 추진 일정도 수립하였다.

그렇다면 일 잘하는 유능한 정부를 구현하기 위한 협업이란 무엇을 의미하는가?

현대 사회에서 다수의 기관간 또는 다양한 수준의 정부간에 협력의 필요성은 크게 증가하고 있으며 최근 들어 네트워크 거버넌스 또는 협력적 거버넌스 등의 개념 등장으로 그 중요성이 크게 부각되고 있다. 우리나라도 지난 이명박 정부에서 '융합 행정'이라는 말로 정부 부처간 협력을 추진해 온바 있다. 그리고 최근 박근혜정부에서 '협업 행정', '부처 칸막이 없애기' 등의 이름으로 정부 부처간의 협력을 강조하고 있다. 이러한 맥락에서 안전행정부에서는 협업행정과를 신설('13.)하였고 부처간 화상회의 등을 가능하게 하는 행정협업시스템의 적극적인 활용도 추진하고 있다. 또한, 국무조정실에서는 179개 부처 간의 협업 과제를 지정하고 협업점검협의회를 구성하여 협업 과제를 집중적으로 관리하고 있다.

'협업'은 '자율적인 행위자와 조직들 사이의 상호작용을 통하여 기존의 조직적 경계와 정책을 초월하여 새로운 공공가치를 창조하는 것'을 의미하는 것으로 정의 된다 (Shergold, 2008).

협력 또는 협업(collaboration)과 유사한 개념으로 협동(cooperation), 조정(coordination), 서비스 통합(service integration) 그리고 협력적 거버넌스(co;aborative governance) 등이 있다. Kagan(1991)은 i)협동은 '상이한 조직의 관리자와 구성원 사이의 공식적인 구조를 갖추지 않은 비공식적이고 개인적인 관계', ii)조정은 '다수의 조직이 독립성을 철저

하게 유지한 해 제공하는 서비스를 조정하기 위해서 함께 일하는 것', iii)서비스 통합은 '다수의 조직이 공통의 고객에게 새로운 서비스를 제공하기 위하여 함께 일하는 것'으로 정의하고 있으며 그리고 iv)협업을 '다수의 조직이 자원, 인력 및 보상을 공유하는 것'으로 정의하였다. 특히, 기관간 협업(interagency collaboration)은 기관들이 인력이나 자원 등 가시적인 자원과 전문지식 등과 같은 비가시적인 자원을 공유하는 것을 핵심적 특징으로 제시하였다.

Gray(1989)는 협업 4단계 특징을 i) 참여자의 상호의존성, ii) 참여자의 이질성을 건설적인 방향으로 극복할 수 있는 능력, iii) 의사결정 권한 및 책임의 공유 그리고 iv) 결과에 대한 집합적인 책임성 등으로 정의하고 있다.

<표 2-6> 협업의 6가지 유형

협업 유형	비공식/임시 네트워크	정보공유 협약	공동활용 협약	기구설립 협약	연방구조 창설	단일통합 조직
지배 구조	가치관 공유, 신뢰 및 규범 등을 통한 자치	↔			포괄적 규정을 통한 외부통제기관의 통솔	계층제적 통제
명칭	네트워크	파트너십			연방	통합

※ 출처: Sullivan and Skelcher(2002), 이명석(2010) 재인용

다양한 정부조직과 사회구성원의 네트워크를 특징으로 하는 조직간 협업은 참여주체에 따라 중앙부처간, 중앙부처와 지방자치단체간, 그리고 중앙부처와 공공기관 유형으로 분류할 수 있다. 또한 자원공동 활용형, 원스톱 서비스 제공형 그리고 기관간 정책협력형 등 내용에 따라서 분류할 수 있으며 마지막으로 효과성에 따라서는 서비스 만족도 제고형과 내부 업무 효율성 제고형으로 구분 할 수 있다.

이러한 조직간 협업의 장점은 i)다양한 조직의 전문성 활용이 용이, ii)기존조직의 틀에 얽매이지 않아 혁신이 수월, iii)신속성과 유연성 확보가 가능, iv)민간부문의 다양한 시민 친화적 조직을 활용하여 시민접근성 제고가 가능(민간부문 협업)하고, v)호혜(互惠)적 프로그램과 공동 전략의 개발 및 추진이 가능하며 마지막으로 vi)공동정책결정

및 공동 프로그램 운영이 가능하다는 것이다.

그러나 성공적인 조직간 협업은 쉬운 일이 아니며 조직간 협업의 성공적인 관리를 위해서는 다음과 같은 주의사항이 요구된다. i)정확한 문제 및 상황 인식, ii)다양한 조직간 차이 및 역량 인식, iii)다양한 조직간의 효율적인 의사소통, iv)적절한 참여자 선정 및 연결 그리고 v)협상, 갈등해결 그리고 창의적인 문제해결 방안을 강구해야 한다는 점이다.

특히 조직간 협업체계 설계단계에서 정부는 다음과 같은 전략을 고려할 필요가 있다고 Goldsmith and Eggers(2004)는 조언하였다. 첫 번째, 기존의 조직적 관행, 현행 제도나 조직의 논리 등을 과감하게 탈피하고 사회문제 해결을 통하여 추구해야 할 '공공가치(public value)'를 정확하게 규정하며, 공공가치를 달성하는데 가장 효율적이라고 판단되는 조직간 협업체계를 설계한다. 두 번째, 조직간 협업의 장점을 최대한 활용하기 위해서 다양한 재원을 동원할 수 있는 창조적인 아이디어를 탐색한다. 정부예산 뿐만 아니라 민간부문을 포함한 다양한 사회구성원들의 자원과 역량을 동원할 수 있는 보다 창의적인 방법을 전향적으로 탐색한다. 세 번째, 잠재적 참여자들 사이의 '문화적 조화 가능성(cultural compatibility)'과 참여자의 '직무수행 능력'과 참여자가 보유한 자원, 그리고 시민사회와의 원활한 의사소통을 도와 줄 수 있는 '대민 근접성' 등을 검토하여 적절한 참여자를 선택한다. 네 번째, 다양한 조직간 협업유형이 존재할 수 있다는 사실을 주목하고, 주어진 공공가치를 극대화하기 위하여 가장 적절한 조직간 협업유형을 전향적으로 탐색한다. 마지막으로 조직간 협업에 필요한 통합관리 필요성을 판단하여 적절한 통합관리자를 선정하는 것이다.

정부 3.0의 화두는 협업이고, 부처간 협업의 궁극적인 목적은 성과창출 이다. 현 정부의 행복 경제 정책 중 창조경제는 소통과 협업을 통해 구현될 수 있고, 강력해진 ICT 기술에 동종간 융합을 넘어 이종간 융합까지 접목시키는데 소통과 협업이 핵심 동력이 될 것으로 판단하고 있다. 정부 부처는 지금까지는 치열한 경쟁을 통해 부서별 성과를 창출하는 조직문화가 일반적이어서, 그러한 경쟁기반 조직구조는 한계에 이르렀고, 따라서 협업을 통해 폭발적 성과를 창출하는 사례들이 이상적 모델로 각광받고 있으며, 체계적 협업을 도입한 기업, 단체 그리고 정부기관이 분권화 방식만을 채택한 조직보다 더 뛰어난 실적을 이끌어 내는 것으로 보고되고 있다.

본 연구는 정부 부처간 칸막이 제거와 협업 관련 제도화에 중점을 두고 있어, 다음의 4가지 사안을 고려하면서 협업체계를 정립해 나가고자 하였다. 첫째 부처간 갈등 요소의 제거 및 협업적 전환, 두 번째 체계적 협업을 위한 관련 규정 제도화, 세 번째 부처 구성원 간 정보공유 및 조율지원 시스템 구축, 마지막으로 원활한 협업을 위한 컨트롤 타워 설치이다.

2. 박근혜 정부의 협업 과제

박근혜 정부는 국정운영 기초의 전환을 강조하면서 정부 운영 방식을 일방적 집행에서 소통형·성과를 중시하면서 부처 간 칸막이를 해소하고 부처 간 협력을 강조하고 있다.

이를 위해 정부는 '일 잘하는 유능한 정부'를 위해서 협업·소통 지원을 위한 정부운영 시스템을 개선하고자 하였다.

우선 소속부처와 상관없이 전 공무원들이 PC·스마트 기기로 의사소통 및 온라인 협업이 가능한 「정부통합의사소통시스템」을 구축할 계획이다. 협업과제의 관리와 화상회의는 물론 각 부처의 정책정보, 출장·해외연수 결과 등 각종 보고서를 공유하고, 맞춤형으로 검색할 수 있는 「지식경영시스템」도 구축하여 집단지성을 활용한 정책품질을 제고한다는 방침이다.

두 번째로 원격근무 비효율 극복을 위한 디지털 협업 시스템을 구축한다는 방침이다. 기 구축된 영상회의실 이용을 활성화 하고 서울, 세종, 과천 그리고 국회 등 스마트워크 센터를 유연근무제 활성화와 연계하여 이용 확대와 업무 효율을 높인다는 계획이다.

세 번째는 지식·정보 공유 기반 마련을 위한 클라우드 컴퓨팅 환경 구축이다. 2017년까지 정부통합전산센터를 클라우드 컴퓨팅 센터로 단계적으로 전환한다는 계획이다.

협업을 위한 정부 시스템 개선과 별도로 정부는 지난 2013년 3월 21일부터 4월 30일까지 총 27개 부처로부터 유관 부처 합동 업무보고를 진행하고 총 98개의 부처간 협업 과제를 제시 하였다.

[그림 2-2] 정부통합의사소통시스템 개요



※ 출처: 정부3.0 추진 기본계획(관계부처 합동, '13.06.19.)

<표 2-7> 박근혜 정부의 부처 협업 과제 중 방송통신 관련 분야(안)

부처	협업 과제	협업 내용 / 계획
미래창조과학부	유료방송 법체계 일원화	법체계 일원화 연구반, 정책협의체(필요시 운영)
	사회이슈 해결형 프로젝트 추진	범부처 협의체 구성, 부처 간 역할 분담
	분산된 ICT 정책 종합 추진	ICT 진흥특별법 제정(가칭)
안전행정부	재난 피해주민 원스톱 서비스 지원	통합 원스톱 서비스 제공, 추진계획 부재
	다문화 정책 실효성 제고	부처간 협의체 운영, 업무협약, 정보공유체계 강화
공정거래위원회	소비자 편익제고 위한 각종 법령의 선진화 추진	법령 개정방안 마련 및 확정, 개선방안 이향여부 점검
경찰청	학교폭력 근절을 위한 관계부처 협력 강화	관계부처 TF 운영, 관련기관 합동 117 신고센터 운영 내실화
	전화금융사기 피해예방 합동경보제 시행	합동경보발령기준 제정

※ 출처: 국무조정실 부처간 '칸막이 제거'를 위한 협업과제 중 일부 발췌, KAT 재구성

부처 업무보고에서 제시된 협업과제들의 내용 및 추진계획 등을 점검하고 지속적인 성과관리를 위한 연구원의 분석연구가 진행 중이다. 특히 한국행정연구원은 일부부처가 홈페이지를 통해 제시한 협업과제를 포함해 총 113개의 협업과제의 내용과 추진계획을 분석하고 유형 별로 과제를 요약·정리하는 등 국정과제 활성화를 위한 연구 중에 있다.

국정과제의 성과 제고를 위한 정책수단으로 국정과제에 대한 정책평가를 강조하고 있는 정부는 기관평가 중심으로 운영되던 기존의 정부업무평가 체계를 국정과제 중심의 평가체제로 바꾸기 위하여 국정과제평가, 국정과제지원평가 그리고 기관평가로 개편하여 평가지표와 측정방법 개선 등의 작업을 추진 중이다.

협업의 궁극적인 목적이 성과달성에 있는 만큼 협업도를 평가한다는 것은 쉽지 않지만 많은 연구기관을 중심으로 협업도 평가지표에 대한 연구가 지속적으로 진행되고 있고, 이광희(2013)는 다음과 같은 협업도 평가지표(안)도 제시하였다.

<표 2-8> 국정과제 추진과정에서 협업도 평가지표(안)

평가지표	주요 내용
협력체계 구축 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> · 정책관리: MOU체결 및 그 운영실적 · 조직관리: 공동협의체 또는 TF 구성 및 운영실적 · 예산관리: 공동협의체 또는 TF에 예산배정 및 집행실적 · 인사관리: 관련 부처와의 인사교류 실적 · 정보관리: 정보 공유 시스템 구축 및 그 운영실적 · 성과관리: 협력 관련 성과지표나 인센티브제도 구축 및 운영실적 · 책임규정: 공동 적용 지침이나 규정 혹은 책임시스템 구축 및 운영실적 (MOU)에 포함 사항으로 반영 가능
협력의 이행실태	<ul style="list-style-type: none"> · 정책조정기구의 결정사항에 대한 이행 실적 · MOU에서 합의된 사항에 대한 이행 실적 · 협의체 및 TF에서 합의된 사항에 대한 이행 실적
신뢰형성/저해	<ul style="list-style-type: none"> · 정책갈등 현안에 대해 유관 부처와의 협의 없이 자신의 입장을 언론에 공표하는 행위 등이 있을 경우 감점
협력 만족도 또는 체감도	<ul style="list-style-type: none"> · 관련부처 공무원, 이해관계자, 고객, 정책수혜자 등을 대상으로 협력에 대한 관련 부처의 기관장 리더십, 협력에 대한 관련 부처의 조직문화, 협력에 대한 관련 부처의 노력 등을 조사

※ 출처: 국정과제 추진과정에서 협업 활성화 방안(이광희, 2013)

국정과제의 성공적 추진과 성과창출을 위해서는 부처간 협업이 매우 중요하다. 각 부처들이 업무 계획을 수립하여 대통령에게 보고하면서, 협업과제를 발굴하고 협업을 수행하기 위한 다양한 노력들을 제시하고 있다.

특히, 우리 정부부처가 공공기관을 포함해 지리적으로 분산 이전하는 작업을 진행 중인 현 시점에서 전 부처에서 광범위하게 시행하고 있는 부처간 협업 사항은 종합적으로 조정·관리해 나갈 수 있는 국무조정실 등 컨트롤 타워의 지속적인 역할이 무엇보다 중요할 것이다.

제3절 국내·외 정부 협업 사례

본 연구는 국내·외의 협업 또는 협력 사례를 분석하여 함의(含意)와 시사점을 찾고 관찰 부처가 나뉜 방송통신 분야에서의 협업체계를 모색하는데 있다. 정부의 각 부처는 독립적이고 차별적인 목표와 정책 영역을 갖고 설치(신설)되고 활동 한다. 이러한 조직 구조가 만들어진 이유는 정책 영역간의 차별성을 전제로 하기 때문이다. 하지만 현대사회가 복잡·다양화됨에 따라 사회 부문간의 연계성과 연결성이 증대되었고, 과거에는 어느 한 부처만의 독립적인 업무가 현대에서는 더 이상 한 부처(또는 한 국가)가 독자적으로 해결할 수 있는 단순 사안이 되지 못한다. 이는 사회 문제가 하나의 원인이 아니라 다양한 이유로 발생하고 상호 연결되어 있어, 사회 문제를 해결하기 위한 정책 대안이나 수단도 다양한 분야의 정보와 지식 없이는 성공적으로 추진되기 어렵기 때문이다. 그 결과 독립적으로 설치되고 운영되는 정부조직이 새롭게 변화하는 정책 문제를 보다 효과적으로 해결하기 위해 관련 기관과의 협력이 절실히 필요하게 된 것이다(이근주, 2013).

정부의 다양한 유형과 분야간 협력의 가능성을 모색해보고자 본 절에서는 국내와 해외의 행정 협업 사례를 살펴보고자 한다.

1. 해외 협업 사례

가. 미국 프로젝트 행정협력 사례

우주왕복선 컬럼비아호는 '02년 2월 1일 지구로 복귀하는 중 상공에서 폭발되어 미국 일부지역에 우주선 잔해가 흩어 졌다. 우주선 잔해는 잠재적으로 시민의 안전을 위협할 수 있었기에 신속하게 회수해야 만 했다. 신속하게 긴급하게 우주선 장애를 회수하기 위해서 경찰, 소방조직 및 국경수비대 등 연방정부, 주정부 및 지방정부 등 정부조직과 적십자와 구세군 등 비영리조직 및 민간 기업이 회수 작업에 참여하였다. 그리고 많은 수의 자원봉사자들도 회수작업에 동참하였으나, 민간 및 비영리 조직과 봉사자들은 이러한 경험이 없었고, 정부 내부적으로도 이러한 사고 발생 시 명령체계나 관리체계에 대한 규정이 정리되어 있지 않았다. 이러한 상황에서 국토안보부(Department of Homeland Security)가 다음의 협력의 원칙을 제시하였다.

- Federal Emergency Management Agency(FEMA)가 1차적 대응을 주도한다.
- NASA는 사고 원인 조사를 주도한다.
- EPA는 컬럼비아호의 잔해 회수 작업을 주도한다.
- FBI는 승무원의 시체를 회수하는 작업을 주도한다.
- 미국 해군은 수중 탐색작업을 주도한다.
- 연방정부 및 텍사스 주의 산림서비스청은 함께 지상탐색작업을 주도한다.

이상과 같은 업무 배분을 바탕으로 필요한 다양한 규칙, 업무 분장 및 관할 구역의 설정 등의 과정을 통해 복잡한 협력 작업을 수행하여 3개월 동안 2만5천명의 인원이 동원된 탐색작업이 성공적으로 이루어졌다.

나. 미국 웨스트버지니아 주 유치원 취학전 프로그램 설치 사례

2002년 웨스트버지니아 주 의회는 새로운 유치원 취학전 프로그램을 만드는 법안을 통과시키고 DOE(Department of Education)과 DHHR(Department of Health and Human Resources) 간의 협력을 통해 세부적인 프로그램을 개발할 것을 결정하였다. 이에 따라 DOE와 DHHR은 협력을 통해 세부적인 프로그램 개발에 착수하였다. 두 기관의 기관장들은 협력에 긍정적이었으며 협력 안전에 대한 참여자의 높은 전문성은 협력

을 수월하게 하는 요인이 된다.

두 기관의 협력은 DOE와 DHHR만의 협력이 아니라 관련된 다수의 이해관계자들의 광범위한 참여를 바탕으로 이루어졌다. 세부 프로그램 개발을 위해 유치원 취학전 아동과 관련된 업무를 수행하는 공공기관, 관련 민간기관, 중등교육기관, 주의회, 민간기업, 취학전 어린이 교육 지지단체 및 지역사회단체 등이 참여하는 Parters Implementing the Early Care and Education System(PIECES) 라는 위원회를 통해 이루어졌다.

이 위원회는 매월 정기적인 회의를 통하여 유치원 취학전 커리큘럼, 보건과 안전 및 어린이 이동방법 등 프로그램 개발에 핵심적인 사안들을 검토하고 지역 수준의 협업을 증진시키기 위하여 웹사이트를 통해 주민들과 정보를 공유하는 등의 노력을 통해 성공적으로 프로그램을 개발하였다.

다. 영국의 연계형 정부(Joined-up Government: JUG) 사례

연계형 정부는 Blair 총리가 이끄는 영국 노동당이 적극적으로 추진한 협력 사례이다. JUG가 적극적으로 추진된 배경은 우선, 정부가 당면한 과제들이 기존의 조직 형태로는 해결이 어렵다는 인식에서다. 노동당 정부가 분절화 된 구조를 갖고 있는 당시의 조직 형태로는 해결이 어렵다고 판단했기 때문이다. 하나의 정책 문제와 하나의 정책과 수단 간의 연결로는 사회문제 해결이 어렵기 때문에 다양한 정책과 수단이 상호 협력과정을 통해 집행될 필요성을 인지한 것이다. 두번째 기관의 분절적으로 운영되는 경우 기관간의 정보공유가 어렵게 되어 정책문제를 해결하려는 정부 전체적인 시너지 효과를 갖기 어렵게 된 문제가 있으며 마지막으로 부처 혹은 부서간 칸막이 때문에 분절적으로 운영되는 조직체계로는 급속하게 변화하는 국민의 행정서비스에 대한 욕구를 적절하게 충족시킬 수 없다는 인식 때문이었다.

이러한 인식하에 추진된 JUG의 대표적 사례로는 중소기업지원 분야 이다. 영국의 중소기업정책도 다수 부처에 혼재되어 있다. 통상산업성, 재무성, 교육기술성, 근로·연금성, 환경·식품·지역성, 문화·체육·미디어 성 등이 중소기업과 관련된 정책을 수립하고 집행하는 분절적인 구조를 갖고 있었다. 그 결과 중소기업 지원과 관련된 정책들이 기획과정에서 상호 조율이 잘 이루어지지 못했고 정책 대상 집단이 중소기업도 어느 부

처에서 지원을 받을 수 있는지 확인하기 어려웠다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 Blair정부는 중소기업지원정책을 전담하는 중소기업지원청(Small Business Service: SBS)을 통산산업성 산하의 책임운영기관으로 설치하고, 중소기업과 관련된 정책자문, 조정 역할을 담당하게 하였다. 각 부처들은 주요 정책을 입안함에 있어, 특히 규제정책과 관련된 쟁점이 있는 경우 정책입안 초기단계에 SBS의 자문을 받도록 요구받았다. 이러한 기능과 역할을 통해 SBS는 정부 내부적으로 중복된 중소기업 규제와 지원을 줄여나가는데 정책적 역량을 집중하였고, 정책과 관련된 다수 부처와의 조정과 협력 확보를 위해 조사·연구 활동 등을 수행하였다. 정책 분석 및 평가에 기초한 정책적 교훈은 정책 조율과 협력의 확보에 중요한 역할을 하였다.

또한 관련 정부 부처의 고위관료 및 외부 전문가가 참여한 '중소기업지원정책자문회의'를 운영하여 정책조정활동을 지원하였는데 주된 참여자는 통산산업성의 중소기업담당 차관을 위원장으로 재무성 등 관련부처의 국장급 관료 등이 그 대상이었다.

2. 국내 업무협력 사례

국내 정부부처도 신규사업 및 협력이 필요한 사업에 대해 주요 부처간에 업무협력(MOU)을 체결하여 협업을 추진하고 있다.

가. 지식경제부(현 산업통상자원부)와 교육과학기술부(현 교육부) MOU : '에너지 절약형 학교 만들기' 협약('12.7.8)

양 부처에서 개별적으로 추진하던 에너지 효율개선 관련 사업을 상호 연계하여 에너지 효율개선 수범사례를 만들고 전국적으로 확산하는 에너지 효율형 시범학교를 육성하고자 하였다.

지식경제부는 교육시설의 현대화, 방과후 학교, 돌봄교실 등 교과 과정이 다양화되면서 교육부문에서의 에너지 사용량도 크게 증가하고 있어 양 부처에서 추진하던 에너지 효율개선 사업을 상호 연계해 전국으로 확산하는 에너지 효율형 시범학교를 만들겠다고 밝혔다.

이에 따라 노후교육시설은 에너지진단결과에 따라 에너지 효율개선이 추진되며 에너지 절약 조기교육을 위한 지도자 양성도 양부처가 공동 추진한다. 특히 정부는 올해부터 지경부의 에너지진단과 에스코(ESCO)사업을 교과부의 노후학교 그린스쿨 사업과 연계, 에너지 효율을 대폭 개선함으로써 시너지 효과를 극대화시킨다는 방침이다.

이를 위해 양부처는 시도교육청을 통해 에너지진단 지원 대상 학교를 선정하고 그린스쿨 지원 대상 17개 학교에 총 718억원을 투입해 에너지 진단을 실시하였다. 또한 이들 학교와 34개 노후학교 등 51개교에 총 1억4000만원을 지원해 에너지진단도 실시하였으며 에너지절약 조기교육 프로그램과 관련 지도자 양성 등을 위해 공동 협력하기로 하였다.

나. 교육과학기술부·행정안전부(현 안정행정부)·보건복지부·여성가족부: '효율적인 방과 후 돌봄 사업' 협약 ('12.10.19.)

그 간 각 부처별로 따로 진행해오던 '방과 후 돌봄 서비스'를 통합하여 추진하기로 하였으며 각 부처별 역할분담을 통해 체계적인 업무협력을 추진하고 있다.

- 부처 간 협의체 주관은 교육과학기술부가 하고, 행정안전부는 지방자치단체의 자발적 참여를 유도, 활성화하기 위해 지원 등
- 보건복지부는 취약계층 아동 보호를 최우선으로 하여 지역아동센터 기능 강화, 드림스타트센터의 전국 확대 등 지역사회 돌봄 안전망 강화 등
- 여성가족부는 취약계층 청소년의 방과후 돌봄 및 활동 지원 확대·강화, 청소년수련시설 및 프로그램, 등하교길 안전한 이동을 위한 동행서비스 지원 확대 등

다. 법무부와 교육과학기술부 : '다문화 가정 자녀 공교육 진입 지원 사업' MOU 체결 ('12.7.4.)

법무부는, 다문화학교나 예비학교 등 다문화학생이 많은 학교를 대상으로 찾아가는 이동출입국사무소를 운영함으로써 다문화학생이 학업에 전념할 수 있도록 지원하였다.

라. 방송통신위원회·교육과학기술부 : '올바른 방송통신 서비스 활용 및 피해예방 교육' 업무협력 ('10.11.4.)

(舊)방송통신위원회는 이용자의 서비스 피해예방 및 권익보호가 구호에 그치지 않고, 피해예방 교육이 정보소외계층인 초등학생·청소년을 중심으로 전국적으로 보급·실시될 수 있도록 교육과학부·한국교육학술정보원과 상호 협력하였다.

마. 경찰청-보건복지부-도로교통공단-건강보험공단 협조 및 참여: 운전면허 취득/갱신 시 신체검사 면제(13.8.1)

기존에는 면허취득/갱신시 별도의 시간과 비용(4천원)을 들여 시청력 검사 후 면허시험장에 제출하였으나 행정정보공동이용시스템을 통해 기존 건강진단정보 중 시청력 검사정보를 면허시험장과 공유하여 검사를 면제하는 등의 이용자 편의성을 제고하였다. (단, 이 경우에도 개인에게 행정정보공동이용에 대해 동의를 받도록 되어 있다.) 이를 통해 경찰청은 국민들의 시간 및 비용 절감 효과에 기여(연 300만명 120억원 혜택) 한 다고 밝혔다.

바. 안전행정부-기상청-국토교통부-국방부 참여: 기상-강우레이더의 공동활용 (10.6.30)
안전행정부와 기상청 등은 각각의 다른 목적으로 부처마다 개별 사용하는 레이더의 공동활용체계를 구축하여 운영하였고 관측 사각지대 해소(53%), 레이더 증설 예산 절감(1,620억원)에 기여하는 효과가 발생하였다.

사. 미래창조과학부-방송통신위원회, ICT 정책협력을 위한 MOU체결 (13.4.25)

미래창조과학부와 방송통신위원회는 정보통신기술(ICT) 정책의 원활한 협조를 위해 부처간 양해각서(MOU)를 체결하였다. 정부 부처간에 신(新)사업 공동 유치나 협력을 위한 MOU 체결이 일반적이었지만 업무분담을 위한 부처간 MOU 체결은 두 부처가 처음이라고 해도 과언이 아니다.

기업간 거래나 국가 부처간 업무가 아닌 두 부처간의 MOU 체결은 정부 조직개편 과정에서 ICT 관련 업무를 분리하는 과정에서 생긴 문제들을 정리한다는 차원으로 보인다. 특히 주파수 할당, 단말기 보조금 분야 등 부처간 업무가 분리되면서 갈등이 예상되고 있는 상황에서 양 부처는 우선 방송·통신·주파수 등 ICT 관련 정책에서 원활히 협조하기 위해 회의체계를 정례화하고, 정책협의회를 구성키로 했다. 특히, 두 부처간 인사

교류 추진 내용도 포함되어 있다.

<표 2-9> 방송통신위원회-미래창조과학부 정책협력 MOU 후속조치(안)

구분	주요 내용	담당 실국
고위급 간담회	○ 정기적인 간담회 개최 - 위원장님-미래창조과학부 장관 : 분기 1회 - 상임위원-미래창조과학부 2차관 : 격월 1회	기획조정실
정책협의체	○ 상설적인 정책협의체 구성·운영 - 기획조정실장-미래창조과학부 융합실장이 대표	기획조정실
분야별 실무협의체	○ 세부 분야별 실무협의체 구성·운영 - 단말기 보조금·유료방송·주파수·광고·개인정보·기금 등 6개 분야	해당 실국
인사교류	○ 업무연관성이 높고 협조필요성이 큰 직위를 대상으로 정기 실시함으로써 업무 이해도 제고 추진	운영지원 담당관
민원지원 센터	○ 방송통신 분야 민원의 효율적 응대·해결을 위해 미래창조과학부의 민원지원센터 관련 협력 실시	운영지원 담당관 및 해당 실국
기념일 및 주요 행사	○ 정보통신의 날 등 기념일 공동 주관 및 주요국제회의·시상식의 상호 지원 강화	해당 실국
동호회 지원	○ 직원간 친목 도모를 위해 동호회 활동 적극 지원	운영지원 담당관

※출처: 방송통신위원회 보도자료(2013.4.25) 재구성

두 부처는 해당 분야별로 실무협의회 등을 구성하여 해당 문제의 협업 방안을 논의하였다. 우선 단말기 보조금과 관련한 실무협의회를 개최하여 보조금 규제방향을 논의(6.11.) 하였고 '단말기 유통구조 개선법' 제정안을 마련(6.14~21.) 하였다.

또한 종합유선방송(SO)·위성방송·중계유선방송(RO)의 허가·재허가·변경허가에 관한 사전 동의절차를 협의(4~5월) 하였고, 미래창조과학부는 방송통신위원회의 사전 동의를 얻어 종합유선방송사업자(SO)인 현대에이치씨엔 포항방송에 대해 조건부 재허가를 결정했다(6.12).

또한 정부 조직개편 당시 방송통신발전기금 소관 분리와 관련하여 6월 임시국회에서 방송통신발전기금본법을 개정하여 방송통신발전기금의 소관사항도 분리(7.2.) 하였다.

특히 두 부처는 제 26회 정보문화의 달(6월, 미래창조과학부)과 제4회 아름다운 인터

넷세상 만들기 주간(6. 10~15, 방송통신위원회) 등 정보문화 행사를 통합하여 공동 개최하였다. 미래창조과학부는 기념식과 민관협력기구 구성 및 지원에, 방송통신위원회는 기획캠페인 등 홍보에 주력하는 등 역할분담을 통해 행사를 성황리에 개최 하였다.

이 밖에도 두 부처가 공동으로 직면하고 있는 정책 현안은 많다. 조직 개편 과정에서 문제점으로 지적되어온 주파수 관할과 유료방송 법체계 정비, 개인정보보호 관할 및 광고 문제 등 수면으로 드러난 내용 뿐 아니라, 인사교류와 방송통신CS센터 민원 활용 등 드러나지 않는 정책 사안에 대해서도 두 부처의 지속적인 업무 협조가 필요하다.

이에 본 연구에서는 주파수 관할과 유료방송 법체계 정비 등 조직개편 과정에서 문제점으로 지적되어온 분야에 대해 두 부처가 정책협력을 통해 추진 가능한 협업 방법과 실행 가능한 후속조치에 관하여 성공적인 협력방안 마련을 논의해보고자 한다.

제3장 해외 방송통신 기관간의 정책협력 사례조사

제1절 개요

2013년 3월 18일 정부조직법 개정안이 극적으로 타결되면서 (舊)방송통신위원회가 전적으로 관할하던 ICT 부문은 이제 방송통신위원회와 미래창조과학부로 이원화되면서 양 기관은 효율적인 업무 추진을 위해 기관간 긴밀한 협업체계 구축이 중요한 사안으로 부상하고 있다.

동일한 산업에 대하여 복수의 부처가 관여되어 있는 경우에는 부처간의 갈등이 발생할 가능성이 높는데 부처간의 정책갈등은 부처간 관할권 지향에 의한 갈등, 정책지향의 차이에 의한 갈등, 그리고 고객 또는 수혜집단의 차이에 의한 갈등 등으로 유형화 될 수 있다. 이러한 갈등이 발생하면 이를 해결하기 위한 조정 노력이 뒤따르게 마련이다. 해당 부처간에 수평적으로 합의에 이르기에도 하고 수직적으로 행정수반이나 내각에 의한 조정이 이루어질 수도 있다.¹⁾

새로이 출범한 방송통신위원회와 미래창조과학부는 ICT 산업에 대해서 동시에 정책을 추진해 나가는 기관이라는 점에서 정책적 협력과 갈등이 공존할 것으로 예상되는 바, 특히 정책갈등 상황에서 보다 효율적이고 효과적으로 정책조정을 이루어 나가기 위한 기제(Mechanism) 마련을 고려하는 것이 불가피할 것으로 판단된다.

이렇듯 ICT 산업 부문을 관할하는 기관간의 협력 모델 또는 기제를 도출하기 위한 접근방안 중 하나는 해외 주요 선진국의 사례연구라 할 수 있다. 동일한 정책 Agenda를 해외 주요국은 어떻게 접근하여 해결해 나가고 있는지 실무적인 차원에서 연구하는 것은 기초자료 확보차원에서 유의적이라 할 수 있다.

이에 본 연구는 미국, 영국의 ICT 산업을 관할하는 부처 또는 기관간에 특정 정책의 제에 대하여 복수의 기관이 어떻게 접근하고 있는지 사례연구를 수행하는 것을 목적으

1) 박정택(2003.6.), 부처간 정책갈등과 조정에 관한 연구, pp.112~117

로 하고 있다. 본 연구 목적 달성을 위해 미국은 주파수 관리, 영국은 공공서비스방송사업자 면허 연장이라는 정책을 선정하여 해당 정책을 두고 관련 부처 및 기관의 협력양상과 그 법적 근거를 정리하고자 한다.

제 2 절 미국: 주파수 관리 기관간 협력

1. 미국의 주파수 관리 체계 개관

1) 미국 전파관리의 역사

(1) 1912년 전파법(The Radio Act of 1912)

대부분의 국가에서 그러하듯이 미국도 전파자원에 대한 상업적 수요가 크지 않던 시기에 정부의 전파관리 정책의 초점은 일차적으로 혼신 또는 간섭(Interference)의 관리에 있었다. 1906년 처음으로 미국에서 라디오 방송을 통해 음성과 음악이 전달된 이후 별도의 제한을 받지 아니하고 전파를 이용하면서 간섭 현상이 심화되었고 이에 대한 규제 요구가 늘어나면서 1912년 전파법(Radio Act of 1912)이 제정되었다.²⁾

초기 전파법(The Radio Act of 1912)은 주파수에 대한 권리를 이용자의 권리로 인식하였다. 그리하여 모든 미국 시민은 주파수를 사용할 수 있는 권리가 있다는 전제하에 미국 시민의 요청이 있는 경우 주파수 자원의 이용면허(license)를 부여할 의무가 있었다. 당시 주파수 자원은 그 수요에 비하여 풍부한 자원이었으므로 미국 정부가 주파수 자원의 이용을 거부하여야 할 이유가 없었기 때문이다. 그러나 방송국이 급속히 증가함에 따라 주파수 자원 이용이 증가하였고 이는 결국 주파수 자원의 희소성과 간섭 문제가 야기하였다. 이렇듯 전파관리상의 문제발생에도 불구하고 이를 규제하기 위한 정부의 권한이 약하다는 것(대표적인 예로 이용자의 주파수 신청에 대한 거부 불가하다는

2) NTIA, Who Regulates the Spectrum, <http://www.ntia.doc.gov/legacy/osmhome/roosa4.html>

점)을 인식한 연방의회는 1927년 전파법(The Radio Act of 1927)을 제정하여 주파수에 대한 권리를 연방정부에 귀속시켰다.³⁾

(2) 1927년 전파법(The Radio Act of 1927)

1912년 전파법의 한계를 고려하여 연방의회는 1927년 전파법을 통과시켰고 이 법을 근거로 연방 주파수 위원회(Federal Radio Commission, 이하 FRC)가 만들어졌다. 1927년 전파법은 FRC에게 전파와 관련된 대부분의 의무를 이전(일부 기술적인 사항은 상무부에 남겨둠)토록 하였다. 5명으로 구성된 FRC는 미국 본토, 미국령 등의 주간 및 국제용 모든 전파에 대한 규제권한을 보유하도록 하였다.⁴⁾ 주파수의 할당, 출력, 송출시간 등을 규제하도록 하여 주파수 이용에 의한 간섭을 배제할 수 있도록 하였다. FRC는 공정한 절차에 의하여 3년간 전국의 모든 지역에서 주파수를 이용할 수 있는 면허를 부여할 수 있으며, 면허권자가 서비스의 지속적인 제공이 공익에 부합한다는 것을 입증하는 경우 주파수 면허를 갱신할 수 있었다. 이 법을 위반하는 경우 FRC는 면허를 취소할 수도 있었다.⁵⁾

(3) 1934년 통신법(The Communications Act of 1934)

미국 연방의회는 1934년 통신법(The Communications Act of 1934)을 제정하면서 FRC의 전파에 관한 규제 권한과 의무를 동 법에 의해 설립된 연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하 FCC)에게 모두 이전토록 하였고 FRC를 해체하였다. 1934년 통신법은 FCC에게 유·무선 통신에 관한 광범위한 권한을 부여함과 동시에 모든 주파수를 관리할 수 있도록 하였다. 그러나 통신법 1934 제305조를 통해 예외를 두었는데 연방정부가 소유하거나 운영하는 기지국에 소요되는 전파에 대한 할당 권한을

3) 윤혜선, 미국 전파관리제도의 법적 쟁점과 시사점, p.8~9, 경제규제와 법(Journal of Law & Economic Regulation) 2009. 11 제2권 제2호

4) http://en.wikipedia.org/wiki/Radio_Act_of_1927#The_Radio_Act_of_1927
http://www.cybertelecom.org/notes/history_wireless.htm

5) 윤혜선, 미국 전파관리제도의 법적 쟁점과 시사점, p.9, 경제규제와 법(Journal of Law & Economic Regulation) 2009. 11 제2권 제2호

대통령에게 부여하였고 실질적으로는 NTIA가 수행하게 되었다.⁶⁾ 그 결과 미국에서는 주파수 관리 기관은 FCC와 NTIA로 두 개의 기관이 수행하는 구조로 형성되었다. 전자는 비연방용 대역(Non-Federal Band)을 관리하고 후자는 연방용(Federal Band)을 관할한다. 보통 모든 전파대역에서 이용 가능한 전파대역은 30GHz 이하 대역으로 알려져 있는데 양 기관이 관할하는 주파수는 30GHz 이하 대역에서 약 93.1%를 공유(share)하고 있으며, 사적영역(Private area)에서는 5.5%, 정부용으로 1.4%만이 배타적으로 할당되어 있는 것으로 알려져 있다.⁷⁾ 이는 양 기관이 효율적이고 원활한 주파수 이용을 위해서는 긴밀한 협력이 불가피함을 의미한다고 할 수 있다.

2) 미국 전파관리와 관계된 기관

(1) NTIA(National Telecommunications and Information Administration)

NTIA는 1978년 설립된 조직으로 미국 정부의 1977년 재조직계획(Reorganization Plan No. 1 of 1977) 제5B조에서 전기통신정책국(the Office of Telecommunications Policy)의 기능을 상무부(Department of Commerce)로 이전토록 규정하였고, 이를 집행하기 위한 행정명령 12046(Executive Order 12046)⁸⁾에서는 주파수 관리 권한 역시 상무부로 이전되도록 하였다.

한편 미국 정부는 NTIA 조직법(National Telecommunications and Information Administration (NTIA) Organization Act)에서 상무부 장관이 1977년 재조직계획과 행정명령 12046을 통해 이전받은 전기통신(주파수 관리 포함) 기능과 의무를 NTIA가 수행하도록 규정하였다.⁹⁾

6) NTIA의 연방정부 주파수 관리는 “2. FCC·NTIA의 주파수 관련 활동”에서 다룬다.

7) NTIA, Who Regulates the Spectrum, <http://www.ntia.doc.gov/legacy/osmhome/roosa4.html>

8) Executive Order 12046-Relating to the transfer of telecommunications functions

9) NTIA, Manual of Regulations and Procedures for Federal Radio Frequency management, 2013 Edition, 2013.5., p.1-1

<표 3-1> NTIA 기능 이전에 관한 상무부 명령(Order)

Section 4. Transfer of Functions.

Pursuant to the authority vested in the Secretary of Commerce by Reorganization Plan No. 5 of 1950, Section 4 and 5.B of Reorganization Plan No. 1 of 1977 and Executive Order 12046 of March 26, 1978; the functions, personnel, funds, property, and records transferred to the Secretary of Commerce pursuant to Reorganization Plan No. 1 of 1977 are hereby transferred to the NTIA.

※ 출처: Department of Commerce Organization Order (DOO) 10-10

한편, 앞서 언급한 바와 같이 NTIA가 관할하는 주파수 관리 범위는 1934년 통신법 제305조에 따라 연방정부가 사용하는 주파수이다. 따라서 연방차원의 주파수를 이용하려는 기관은 NTIA로부터 인가(authorization)를 받아야 한다.¹⁰⁾

(2) FCC(Federal Communications Commission)

FCC는 1934년 7월 11일, 통신법 1934(Communications Act)에 의해 통신사업자(Common Carrier)와 통신을 담당하던 미연방우정국(U.S. Post Office), 이후 그 업무를 담당하던 주간통상위원회(Interstate Commerce Commission, 이하 ICC) 그리고 방송을 담당하던 연방라디오위원회(Federal Radio Commission) 통합을 통해 설립되었다. 1934년 통신법을 초안하면서 의회가 내린 중요한 결정들 중 하나는 FCC를 독립규제위원회로 조직한 것이다. 이러한 조직형태 선택은 위원회가 선거직 정치인들로부터 얼마간 독립을 유지하면서, 합리적이면서 기술적으로 가장 올바른 결정을 내리도록 하기 위한 것이었다.¹¹⁾

FCC는 1934년 통신법 제301조 이하 규정을 통해 비연방대역 주파수에 대한 관리 권한과 책임을 보유하고 있어 NTIA와 함께 미국 전파관리를 담당하는 대표적인 기관이라

10) GAO, Spectrum Management, NTIA Planning and Processes Need Strengthening to Promote the Efficient Use of Spectrum by Federal Agencies, 2011.4., p.6

11) 방송통신위원회 방송통신정책연구 11-진흥-마-05, FCC 의사결정 과정과 의사제도 조사, p.5

할 수 있다. 따라서 비연방용주파수를 할당받고자 하는 자는 FCC로부터 면허를 받아야 해당 주파수를 이용할 수 있다.¹²⁾

(3) The Office of Management and Budget(OMB)

OMB는 예산과정을 통해 정부기관의 주파수 이용에 관여한다. OMB의 Circular A-11¹³⁾에서는 정부기관이 주파수의 경제적 가치를 고려하여 주파수관련 시스템 구매를 위한 자금을 요청하도록 하고 있다. Circular A-11는 주파수는 무료로 이용할 수 있는 자원이 아니며 오히려 실무적인 차원에서 주파수의 경제적 가치가 고려될 수 있도록 명시하고 있다.

(4) IRAC(InterDepartment Advisory Committee)

1922년 상무부내 설치된 일종의 자문기관으로 연방의 주파수 이용을 조율하고 주파수 이슈에 대한 정책적 조언을 제공하기 위해 만들어졌다. 연방용 주파수를 사용하는 19개의 기관의 대표자들로 구성된다. 설립 당시에는 연방용 주파수 관련한 이슈를 해결하기 위한 방안을 모색하고, 연방용 주파수를 이용하려는 기관들에게 주파수를 할당할 때 지원을 해주는 것이 주된 임무였다. 그러나 1952년 IRAC의 기능이 확대되어 연방정부의 주파수 이용을 위한 정책, 계획, 실행을 권고하고 있다. 현재 IRAC는 연방용 주파수 할당과 시스템 인증절차에 관여하고 있으며 NTIA장인 차관보가 의장을 맡고 있다.¹⁴⁾

12) GAO, Spectrum Management, NTIA Planning and Processes Need Strengthening to Promote the Efficient Use of Spectrum by Federal Agencies, 2011.4, p.6

13) OMB Circular A-11은 예산안의 준비 및 제출에 대한 가이드로 매년 개정되며, Part 1은 예산 신청 관련 내용, Part 2는 예산 신청 부서의 전략 계획, 연간 성과계획, 성과보고, Part 3은 고정(자본)자산의 획득 등에 대한 가이드 제시한다. 출처: 감사원 감사연구원, Executive Report(2011-02), 미국 · 영국의 부적정지출 관리체계 비교, p.6

14) GAO, Spectrum Management, NTIA Planning and Processes Need Strengthening to Promote the Efficient Use of Spectrum by Federal Agencies, 2011.4, p.7

(5) The Commerce Spectrum Management Advisory Committee (CSMAC)

The Commerce Spectrum Management Advisory Committee(CSMAC)는 2006년에 만들어진 연방자문위원회로 NTIA에게 조언과 권고를 하고 있는 이 기관은 NTIA의 정책 분석 및 개발국을 통해 구성되었고, 부시(Bush) 정부의 21세기 주파수 정책 이니셔티브의 권고에 따라 만들어진 것이다. CSMAC는 25명의 민간 주파수 전문가로 구성되었고 중장기 주파수 계획에 주로 관여하고 있다. 연방자문위원회법(Federal Advisory Committee Act)에 따라 운영되고 있다.¹⁵⁾

2. FCC · NTIA의 주파수 관련 활동

1) FCC의 주파수 관련 활동 법적 근거 및 주요 내용

(1) 법적 근거

앞서 설명하였듯이 FCC는 비연방주파수대역(non-Federal Spectrum Band)에 대해 관리하는 권한과 의무를 가진 기관이다. 연방의회는 1934년 통신법을 통해 FCC에게 전파 관리 기능을 부여하였는데 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다.

① 면허권

FCC는 1934년 통신법 제301조에 따라 주파수를 이용하고자 하는 자에게 면허를 부여할 권한을 보유하고 있으며 FCC로부터 면허를 받지 못한 자는 주파수를 이용할 수 없다.

15) GAO, Spectrum Management, NTIA Planning and Processes Need Strengthening to Promote the Efficient Use of Spectrum by Federal Agencies, 2011.4., p.7

<표 3-2> 미국 1934년 통신법 제301조(무선통신 또는 에너지 전송의 면허)

제301조 [47 U.S.C. 301] 무선통신 또는 에너지 전송의 면허

이 법의 목적은 무엇보다도 모든 무선 전송의 채널에 대하여 미국연방의 통제를 유지하고, 연방 당국이 부여하는 면허(license)를 받은 자가 한정된 기간 동안 그러한 채널을 소유하지 않고 사용하도록 하기 위한 것이다. 그러한 면허는 면허된 조건과 기간을 넘어 어떠한 권리도 부여하는 것으로 해석되지 아니한다. 누구든지 이 법 및 이 법 규정에 의하여 부여된 면허에 의거하지 않고는 (a) 미국의 어느 주, 속령, D.C.로부터 미국의 당해 주, 속령, D.C.로, (b) 미국의 어느 주, 속령, D.C.로부터 미국의 다른 주, 속령, D.C.로, (c) 미국의 어느 주, 속령, D.C.내의 어느 지점에서 외국의 어느 지점 또는 어떠한 선박으로, (d) 그러한 사용의 효과가 미국의 주의 경계를 넘어 확장될 때 어느 주내에서, 또는 그 사용이나 운영에 의해 그러한 에너지의 전송, 통신, 신호와 간섭(interference)이 발생할 때는 주내의 어느 지점에서 그 경계를 넘는 어느 지점으로, 혹은 주의 경계를 넘는 어느 장소로부터 그 주내의 어느 지점으로, 또는 그러한 에너지, 통신, 신호의 전송 혹은 수신에 대하여 그 주의 경계를 넘는 지점 사이, (e) 미국의 어느 선박이나 항공기에 (제303조 (t)항의 경우를 제외); 또는 (f) 미국의 관할권내에 있는 기타 이동 무선국에 에너지의 전송이나 **무선(radio)에 의한 통신 또는 신호를 위한 장치를 사용하거나 운영할 수 없다.**

※ 출처: 1934년 통신법¹⁶⁾

② 주파수 할당 및 관리 기능 관련

FCC는 1934년 통신법 제303조에 의거하여 연방정부가 아닌 주정부, 지방정부, 민간(Private Sector)에서 사용하는 전파에 대한 무선국 분류, 각급 무선국이 제공하는 업무의 특성규정, 무선국별 주파수 할당, 각 무선국에 대한 주파수 출력 및 운용시간의 지정, 무선국의 위치 지정 등의 기능을 수행한다.

<표 3-3> 미국 1934년 통신법 제301조(무선통신 또는 에너지 전송의 면허)

제303조 [47 U.S.C. 303] 연방통신위원회의 일반적 권한

이 법에 달리 규정한 경우를 제외하고는, 연방통신위원회는 공익, 편의, 필요성이 요구하는 바에 따라 다음을 실시하여야 한다.

(a) 무선국을 분류하고,

16) 방송위원회 방송조사자료 2005-3, 미국 1934년 통신법의 번역을 적용하였다.

-
- (b) 면허 무선국의 분류별 그리고 어떤 분류 내 각 무선국에 부여되는 서비스 성격을 규정하고,
 - (c) 각 무선국 분류별로 주파수 대역을 배분하고 각 무선국에 주파수를 할당하며 무선국이 사용하는 출력과 운영기간을 결정하며,
 - (d) 분류별 무선국 또는 개별 무선국의 위치를 결정하고,
 - (e) 각 무선국 및 그 장치의 외부효과와 그로부터의 방사의 순도와 선명도에 관하여 사용되는 설비 종류를 규제하고,
 - (f) 이 법 규정을 준수하기 위하여 그리고 무선국사이의 간섭을 방지하기 위하여 연방통신위원회가 필요하다고 판단하는 법에 부합하는 규칙을 제정하여야 한다. 단, 무선국의 주파수의 승인된 출력 또는 운영기간의 변경은 연방통신위원회가 그러한 변경이 공공 편의나 이익을 촉진하거나 또는 필요에 부응하거나 그로 인해 이 법 규정의 준수가 보다 충분히 이루어진다고 결정하지 아니하는 한, 무선국 허가자의 동의 없이 이뤄질 수 없고,
 - (g) 무선의 새로운 사용을 연구하고, 주파수의 실험적 사용을 허용하고, 공익을 위하여 무선의 보다 효과적이고 광범위한 사용을 촉진하며,
 - (h) 무선국이 서비스를 하는 지역이나 구역을 설정하는 권한을 보유하고,
- (이하 생략)
-

※ 출처: 1934년 통신법

(2) 주요 내용

① FCC의 전파관리 조직

FCC의 전파관리를 담당하는 조직은 크게 OET(Office of Engineering & Technology)와 WTB(Wireless Telecommunications Bureau)를 두고 있으며 전자는 위원회에 기술적·공학적인 사안에 대한 자문을 제공하거나 주파수 할당 관련한 위원회 결정 등 정책수립 업무를 담당하며 후자는 주파수 면허발급을 포함한 미국내 무선통신 프로그램과 정책을 규제한다. 경매를 관장하는 것도 WTB이다.¹⁷⁾

OET는 Policy & Rules Division, Electromagnetic Compatibility Division, Laboratory Division 등 총 3개의 Division과 8개의 Branch로 구성되어 있다.

한편, WTB는 Auctions and Spectrum Access Division, Broadband Division, Mobility Division, Spectrum and Competition Policy Division, Technologies, Systems and Innovation Division 등 5개 Division으로 구성되어 있다.

17) <http://www.fcc.gov/bureaus-offices>

<표 3-4> 미국 FCC OET 조직 구성

	Division	Branch
OET	Policy & Rules Division	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Spectrum Policy Branch ▪ Technical Rules Branch ▪ Spectrum Coordination Branch
	Electromagnetic Compatibility Division	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Technical Analysis Branch ▪ Experimental Licensing Branch
	Laboratory Division	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Technical Research Branch ▪ Auditing and Compliance Branch ▪ Equipment Authorization Branch ▪ Customer Service Branch

※ 출처: FCC¹⁸⁾

② 전파관련 주요 활동¹⁹⁾

OET의 기본적인 임무는 미국 국민에게 경쟁력 있는 기술과 서비스에 대한 새로운 기회를 부여할 수 있도록 전파를 관리하는 것이다. OET는 이를 위하여 전파정책 및 주파수 할당정책 개발, 실험 면허의 부여, 스펙트럼 관리 및 분석, 기술표준, 장비인증에 관한 정책제시, 기술적인 사항에 대하여 FCC 및 관련 부서에의 자문제공, 기술적인 사항에 대한 교육 프로그램 제공, 공학적·기술적 연구 수행, 주파수 할당 및 기술적인 사항에 대하여 관련 위원회 및 정부기관에 대한 연락유지²⁰⁾, 정부기관간 조화, 실험 전파서비스 등의 업무를 수행하고 있다.

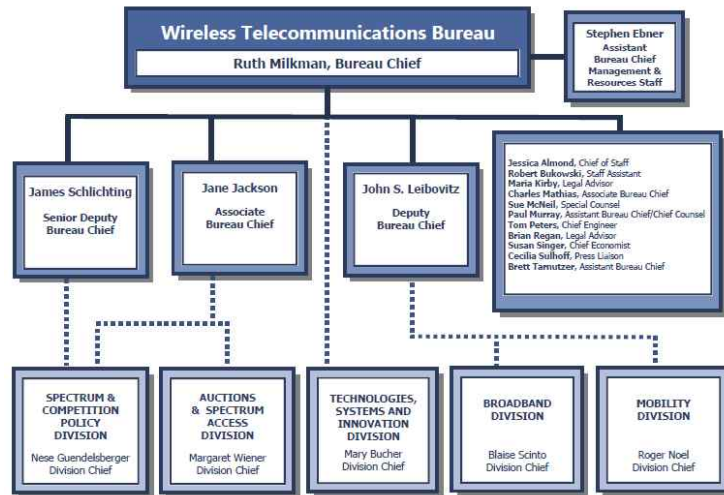
18) <http://transition.fcc.gov/oet/function/>

19) 이하의 내용은 FCC 홈페이지와 김한주(ETRI)의 “미국의 전파관리제도 분석”(1997.6), 윤두영(KISDI), “미국의 전파관리 관련 조직 현황”(2006.3.16.) 등을 참조 및 인용하고 있다.

20) FCC OET가 밝힌 기능에서 다음과 같이 기술하고 있다.

“Maintain liaison with other agencies of government, technical experts representing foreign governments, and members of the public and industry concerned with communications and frequency allocation and usage.”

[그림 3-1] 미국 FCC WTB의 조직도(2013.8.26.)



※ 출처: FCC(2013)

이러한 OET의 임무 중 무엇보다 중요한 임무는 전파자원의 할당과 할당방법에 대한 권고의 작성과 전파이용자가 준수하여야 할 기술적인 기준을 설립하는 것이다.

한편 WTB는 1994년 새로이 설립된 전파정책관련 집행부서로서 위성통신분야를 제외한 FCC 전파통신관련 프로그램과 정책을 담당한다. 셀룰러 전화, 무선호출, 공공안전, 모바일브로드밴드 등의 서비스를 관장하고 있다. 또한 전파통신서비스 제공사업자와 면허자를 규제하며 경매방식에 의한 사업자 선정을 위한 집행업무를 수행한다.

2) NTIA의 주파수 관련 활동 법적 근거 및 주요 내용

(1) 법적 근거

상무부에 위치하고 있는 NTIA는 1934년 통신법 제305(a)조에 따라 연방정부가 사용하는 주파수 관리와 무선운용을 책임지고 있다. 동 조항에 따르면 연방정부에서 사용하는 전파의 관리와 무선국 운용은 대통령의 책임하에 관리하도록 규정하고 있다. 이 조항에 따라 실제 연방정부용 주파수는 상무부 관할이고 실무적으로는 NTIA가 관리하고

있는 것이다.

<표 3-5> 미국 1934년 통신법 제305조(정부소유 무선국)

제305조 [47 U.S.C. 305] 정부소유 무선국

(a) 미국 연방이 소유하고 운영하는 무선국은 이 법 제301조 및 제303조 규정의 적용을 받지 아니한다. 그러한 모든 정부 무선국은 대통령이 각 무선국 또는 분류별로 할당하는 주파수를 사용하여야 한다. 해상이나 미국 영해 밖에 위치해 있는 동안의 해군 또는 기타 정부 선박에 탑재된 무선국을 제외한 모든 무선국은 정부 업무에 관한 통신이나 신호 이외의 무선 통신이나 신호를 전송할 때, 연방통신위원회가 규정하는 바에 따라 다른 무선국과 타인의 권리에 대한 간섭을 방지하도록 고안된 규칙과 명령에 따라야 한다.

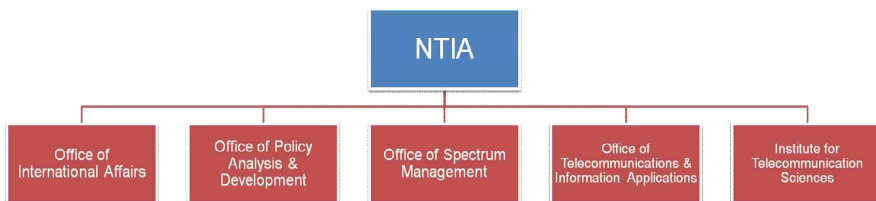
※ 출처: 1934년 통신법

(2) 주요 내용

① NTIA의 전파관리 조직

연방 정부 차원의 주파수 관리를 담당하면서 IRAC(Interdepartment Radio Advisory Committee)와 협의를 통해 업무를 추진하고 있는 것이 특징인 NTIA는 Line 조직에 해당하는 Office of International Affairs (OIA), Office of Policy Analysis and Development (OPAD), Office of Spectrum Management (OSM), Office of Telecommunications and Information Applications (OTIA), Institute for Telecommunication Sciences (ITS) 등과 기타 Staff부서들이 있다.

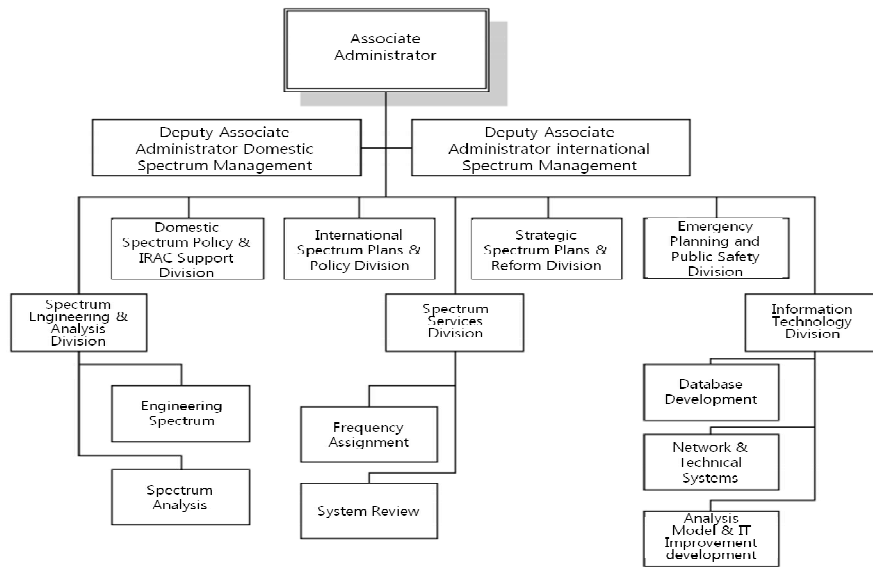
[그림 3-2] 미국 NTIA의 조직도



※ 출처: NTIA, Inca 재구성

특히 NTIA 내에서 전파관리를 담당하는 조직은 Office of Spectrum Management (OSM)으로 총 7개의 Division으로 구성되어 있다.

[그림 3-3] 미국 NTIA내 주파수 담당 조직 OSM 조직도



※ 출처: NTIA²¹⁾, Inca 재구성

② 전파관련 주요 활동

NTIA는 연방 정부에서 사용하는 전파자원 관리의 업무를 담당하며, 민간 및 연방정부간의 효율적인 전파관리 정책을 도출하기 위한 중간 매개체인 IRAC의 운영을 책임지고 있다. NTIA가 수행하는 전파관련 활동을 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

3) FCC · NTIA의 주파수정책 관련 협력 활동

21) NTIA, Manual of Regulations and Procedures for Federal Radio Frequency management, 2013 Edition, 2013.5., p.1-4

<표 3-6> 미국 NTIA 전파관리 담당 OSM 조직의 주요 활동

Division	기능
Domestic Spectrum Policy and IRAC Support	<ul style="list-style-type: none"> 미국의 주파수 분배 지도작성, 연방정부용 주파수 지정, 분배 및 인증, 규제 관련 정책 수립 및 발표, IRAC 활동지원
International Spectrum Plans and Policy Div.	<ul style="list-style-type: none"> 국제 전파 회의 준비, 참석 및 결과 반영 활동
Strategic Spectrum Planning and Reform	<ul style="list-style-type: none"> 주파수의 평시 및 전시 활용 계획 개발, 중장기 전파 계획을 통해 연방정부 관련 주파수 수요 전망
Spectrum Engineering and Analysis	<ul style="list-style-type: none"> 구체적인 주파수 자원 평가 및 조사 수행에 요구되는 기술 공학적 전문성 제공, 이에 필요한 자동화된 전산적 기능 제공
Emergency Planning and Public Safety	<ul style="list-style-type: none"> 긴급상황대처 관련 연방 정부의 모든 통신 관련 분야에 참여, 연방 정부 통신 및 정보 시스템 보안 관련 활동에 참여
Spectrum Authorization(Service)	<ul style="list-style-type: none"> 주파수할당분과와 시스템리뷰분과로 나뉘어 있음, 연방기관의 새 통신시스템 리뷰 및 주파수 인증, 주파수 사용 DB 운영
Information Technology	<ul style="list-style-type: none"> 기업구조분과와 시스템개발분과, 네트워크 및 기술 서비스 분과로 나뉘어 있음

※출처: NTIA, KISDI²²⁾

(1) 2003년 MOU 체결²³⁾

① 배경

NTIA와 FCC는 1934년 통신법이 제정된 지 6년이 지난 1940년에 이미 MOU (Memorandum of Understanding)을 체결한 바 있으나 63년이 지난 2003년 다시 효율적인 주파수 관리를 목적으로 MOU를 체결하였다.

이미 체결한 MOU를 다시 체결한 배경에는 GAO의 보고서²⁴⁾가 상당한 영향을 준 것

22) 윤두영, 미국의 전파관리 관련 조직 현황, KISDI 정보통신정책, 2006.3.16

23) 현재 이 MOU 합의 내용은 NTIA의 주파수 관리 Manual에도 기록되어 있다. NTIA, Manual of Regulations and Procedures for Federal Radio Frequency management, 2013 Edition, 2013.5., p.2-8 참조

으로 보인다. 2003년 1월 발표된 GAO 보고서에서 GAO는 연방기관과 민간에서의 주파수 수요가 급증하자 의회로부터 당시의 규제프레임워크에서 미래의 주파수 수요를 충족 해주기 위한 주파수 관리방안이 무엇인지 연구할 것을 요구받았고²⁵⁾ 연구 과정에서의 진단 내용 중 하나로 양대 주파수 관리 기관인 FCC과 NTIA에 대해서 다음과 같이 지적하였다.

당시 주파수 관리 규제프레임워크 하에서는 주파수 이용자간의 갈등을 해소하기가 어려웠다. 늘어나는 주파수 수요를 감당하기 위해 여러 이해관계자들이 다양한 방법으로 미래 주파수 확보 방안을 강구해 보았지만 이해관계자간의 갈등으로 해결책을 찾지 못하고 있는 것이 현실이었다.

예를 들면, 이미 주파수를 이용하고 있는 자와 새로이 상용을 목적으로 주파수를 이용하려는 자간에 갈등이 존재하고, 연방용과 비연방용 주파수 관리를 담당하는 NTIA와 FCC는 이 문제를 해결하려 했지만 해결이 지연되거나 논란만 가중되는 경우가 종종 발생하고 있었다.

현 규제체제에서는 미국내 모든 주파수에 대한 최종 결정을 하거나 근본적인 개혁을 추진할 수 있는 기관이 없다. 따라서 FCC와 NTIA는 종합적인 주파수 관리를 위한 위치에 있다고 할 수 없다.

따라서, 주파수 관리 문제를 해결하기 위해서는 FCC 의장과 NTIA의 차이 국무부, OMB(예산관리국), 과학기술정책국 등의 자문을 거쳐 미국의 주파수 관리를 전담할 위원회(Commission)를 만들 계획을 수립하기 위해 협력할 것을 제안²⁶⁾ 하였다.

그러나 양 기관은 GAO의 권고에 동의하지 않았고, 비슷한 시기에 MOU를 발표하였다.

24) GAO-03-277, Telecommunications Comprehensive Review of U.S. Spectrum Management with Broad Stakeholder Involvement Is Needed, 2003.1.

25) GAO-03-277, Telecommunications Comprehensive Review of U.S. Spectrum Management with Broad Stakeholder Involvement Is Needed, 2003.1., p.1

26) GAO-03-277, Telecommunications Comprehensive Review of U.S. Spectrum Management with Broad Stakeholder Involvement Is Needed, 2003.1., p.5

② 2003년 체결된 MOU 주요 내용

NTIA와 FCC가 함께 발표한 MOU의 합의사항을 정리하면 다음과 같다.

첫째, FCC 위원장과 NTIA의 장(차관보)은 다음 사항에 관한 합동 주파수 계획 수립을 위해 최소한 매년 2차례 회의를 갖는다.

- 1934년 통신법 제309(j)조27에 따라 발할 수 있는 주파수 이용을 위한 면허
- 주정부 및 지방정부의 공공안전 기관을 포함한 공공 및 민간용을 위한 미래의 주파수 수요
- 상기 용도를 수용하는데 필요한 주파수 할당 조치
- 위해한 간섭을 일으키지 않는 주파수 공유를 증진하기 위한 주파수 관리 기술을 포함한 효율적인 주파수 이용 촉진에 필요한 조치

둘째, FCC와 NTIA의 실무자들은 상기 관련 사안들에 관한 상호 관심 정보를 정기적으로 교환한다.

셋째, FCC는 NTIA와 협력하며 정부의 주파수 운용에 잠재적으로 간섭을 야기할 수 있는 모든 조치에 대해서는 통지를 하도록 노력 한다. 가능하다면 해당 통지는 최종 조치가 있기 전 NTIA가 의견 제출을 할 수 있도록 시간을 주어야 하며 해당 시간은 최종 조치가 있기 전 최소 15일(업무일 기준)을 부여한다. NTIA의 주파수 관리 부서의 장과 FCC의 OET 장간에 합의가 있다면 검토 기간이 달라질 수 있다. 그러나 FCC의 최종 조치는 NTIA의 허가가 불필요 함.

넷째, NTIA는 FCC와 협력하며 비연방용의 주파수 운용에 잠재적으로 간섭을 야기할 수 있는 모든 조치에 대해서는 통지를 하도록 노력한다. 가능하다면 해당 통지는 최종 조치가 있기 전 FCC가 의견 제출을 할 수 있도록 시간을 주어야 하며 해당 시간은 최종조치가 있기 전 최소 15일(업무일 기준)을 부여한다. NTIA의 주파수 관리 부서의 장

27) 제309조 [47 U.S.C. 309] 신청의 처리절차, 면허의 형식과 조건

(j) 경쟁 입찰의 이용

(1) 일반적 권한-(2)호에 기술된 전자 스펙트럼의 사용을 포함하는 최초의 면허나 건설 허가에 대한 신청을 위하여 서로 양립될 수 없는 신청이 접수되면, 연방통신위원회는 (10)호의 적용을 받으면서 이 항의 요건을 충족하는 경쟁 입찰 시스템의 이용을 통하여 자격 있는 신청인에게 면허나 건설 허가를 부여할 권한을 가진다.

과 FCC의 OET 장간에 합의가 있다면 검토 기간이 달라질 수 있다. 그러나 NTIA의 최종 조치는 FCC의 허가 불필요 함.

동 MOU는 양측이 서명한 날로부터 효력 발생. MOU는 양측의 합의하에 수정될 수 있으며 일방이 60일 전에 서면으로 통지하면 폐기가 가능하다.

(2) 2010년 미 대통령의 500MHz 주파수 개발 요청 수행을 위한 협력 추진

① 오바마 대통령의 메모(2010.6.28.)²⁸⁾

2010.6.28. 미국 오바마 대통령은 행정메모(Memo)를 통해 미국의 양대 주파수 관리기관인 NTIA와 FCC에게 미래 주파수 수요를 대비하여 500MHz의 주파수를 확보할 것을 요청하였다.

미래는 무선의 시대라고 규정하면서 미국이 미래 무선인터넷시대에 국가경쟁력을 확보하고 투자를 유도하며, 일자리를 창출하는데 있어 주파수 개발은 필수적이라고 판단하고 이를 위해 양 기관에서 메모를 통해 지시사항을 내렸으며 그 지시사항 중에는 NTIA와 FCC의 협력을 요구한 바 있다.

총7개 조문으로 작성된 메모 중 NTIA와 FCC의 협력을 요구한 내용을 정리하면 다음과 같다.

- NTIA는 FCC와 협력하여 향후 10년 중에 총 500MHz의 주파수(연방용과 비연방용 포함)를 개발할 것. 개발된 주파수를 이용하기 위해 받아야 하는 면허 발급은 FCC가 하도록 함으로써 개발되는 주파수는 소위 비연방용으로 사용할 것임을 명확히 하고 있음. 다만 사용시에는 상용으로만 사용하는 것 또는 민간과 정부가 공용으로 사용하는 것 모두 허용.²⁹⁾
- NTIA는 FCC와 협력하여 2010년 10월 1일까지 개발할 500MHz 주파수에 대한 구체적인 계획 및 Timetable 작성을 요함.
- 또한 메모에 따르면 FCC가 NTIA와 긴밀히 협력하여 비연방 정부의 주파수를 적

28) The White House, Presidential Memorandum: Unleashing the Wireless Broadband Revolution, 2010.6.28

29) The White House, Presidential Memorandum: Unleashing the Wireless Broadband Revolution, 2010.6.28., Section 1

절히 용도 변경을 추진하는 등 FCC와 관련된 업무를 충실히 수행하도록 지시하고 있음.³⁰⁾

② NTIA와 FCC의 500MHz 개발 협력

대통령이 발한 메모상의 지시에 따라 NTIA는 FCC와 함께 가장 먼저 2010년 10월 1일까지 500MHz 주파수에 대한 구체적인 계획 및 Timetable을 담은 보고서를 발표하였다.³¹⁾

동 보고서에 따르면 대통령이 요구한 500MHz 주파수 개발을 위해 NTIA는 FCC는 브로드밴드용으로 이용할 수 있는 연방용과 비연방용 주파수 2,200MHz 주파수에 대해 조사한 결과 부처들의 협조를 통해 500MHz 주파수 후보를 발굴하였다. 500MHz 주파수 개발 과정에서 양 기관의 협력 방식을 간략히 정리하면 다음과 같다.

■ 후보군 선정

우선 연방용 주파수를 관리하는 NTIA가 대통령이 지시한 500MHz를 충족할 수 있도록 무선브로드밴드용으로 용도변경이 가능한 주파수 후보군을 선별한다. 동시에 FCC는 National Broadband Plan에서의 권고에 따라 모바일 브로드밴드용으로 사용할 300MHz를 후보군으로 선정한다.

더불어 FCC와 NTIA는 후보군으로 선정한 주파수에 대한 분석에 들어가는데 양 기관이 선정한 주파수 대역은 225MHz ~ 4400MHz였다. 그 이유는 225MHz 이하는 무선브로드밴드서비스 제공용으로는 충분치 못한 대역을 가지고 있고, 4400MHz이상은 현재 시장에서 업계의 관심이 거의 없는 대역이기 때문이다.³²⁾

30) The White House, Presidential Memorandum: Unleashing the Wireless Broadband Revolution, 2010.6.28., Section 3

31) U.S. Department of Commerce, Plan and Timetable to Make Available 500 Megahertz of Spectrum for Wireless Broadband, 2010.10.

32) U.S. Department of Commerce, Plan and Timetable to Make Available 500 Megahertz of Spectrum for Wireless Broadband, 2010.10., p.6

<표 3-7> 미국 NTIA·FCC가 무선브로드밴드용으로 선정한 주파수 후보군

주파수 대역(MHz)	주파수양(MHz)	현재 할당/이용(연방, 비연방, 공유)
(Broadcast TV)** VHF/UHF 주파수	120	비연방
406.1-420****	13.9	연방
(D-Block)** 758-763, 788-793	10	비연방
1300-1390*	90	연방
(MSS)** 1525-1559, 1626.5-1660.5	40	비연방
(MSS)** 1610-1626.5, 2483.5-2500	10	비연방
1675-1710*	35	연방/비연방 공유
1755-1780*	25	연방
1780-1850	70	연방
(AWS 2/3)** 1915-1920, 1995-2000	10	비연방
(MSS)** 2000-2020, 2180-2200	40	비연방
(AWS 2/3)** 2020-2025	5	비연방
(AWS 2/3)** 2155-2180	25	비연방
2200-2290	90	연방
(WCS)** 2305-2320, 2345-2360	30	비연방
2700-2900	200	연방
2900-3100	200	연방/비연방
3100-3500	400	연방/비연방
3500-3650	150	연방
3700-4200	500	비연방
4200-4400	200	연방/비연방
[4200-4220 & 4380-4400]*	200	연방/비연방
합계	2,263.9	

* Fast-Track evaluation 방식³³⁾으로 선정

** National Broadband Plan 권고로 선정

※ 출처: U.S. Department of Commerce

33) 시급성을 요하는 대역에 대해 조기검토를 의미한다. 출처: 한국방송통신전파진흥원 (2012.4.16.) Spectrum Policy Trend & Insight 제29호, p.2

■ 용도변경 과정에서의 기관간 협력³⁴⁾

NTIA와 FCC는 각 기관이 관할하는 연방 및 비연방 주파수 대역 중 후보군을 선정하는 것뿐 아니라 주파수 용도 변경을 포함한 주파수 관련한 다양한 사안에서 협력을 하고 있다. 양 기관은 다르면서도 상보적인 기능을 가지고 있기 때문에 대통령이 부여한 목적 달성을 위한 주파수 재할당 절차가 주파수가 연방용, 비연방용, 공유상태인지에 따라 상이하다.

- 비연방용 전용인 주파수는 FCC가 규칙제정(rulemaking) 절차에 따라 무선브로드밴드용으로 할당
- NTIA가 연방용 전용 주파수나 공유주파수를 비연방용인 모바일 브로드밴드용으로 용도변경을 하려는 경우, 할당표를 개정하거나, 기존 사업자에게 재할당을 포함한 서비스 규칙 및 경매절차 채택하거나 인가를 부여하기 위해 FCC 규칙제정 필요
- NTIA가 연방기관이 사용하던 대역을 용도 변경하여 10년 내 사용할 수 있도록 결정한 경우 NTIA, FCC 및 연방기관들은 해당 대역의 이전을 시작하고 이전을 완료하는데 필요한 지원 활동을 개시
- 500MHz 목표 달성을 위해 시행하는 주파수 용도변경에 따른 규제절차과정에서 FCC와 NTIA간의 협력 사항³⁵⁾
- ☞ 양 기관은 연방용이던 주파수를 비연방용으로 전환하여 브로드밴드용으로 사용할 수 있도록 하기 위해서는 규칙제정절차(Rulemaking proceeding)에서도 협력할 필요가 있음
- ☞ 특히 용도전환을 하는 주파수의 재배치 일정에 관한 가이드스를 마련하는데 있어 양 기관은 조율을 해야 하고 그 결과를 공표해야 함. → 시장에서는 해당 주파수

34) U.S. Department of Commerce, Plan and Timetable to Make Available 500 Megahertz of Spectrum for Wireless Broadband, 2010.10., p.8~20 사이에서 발췌

35) U.S. Department of Commerce, Plan and Timetable to Make Available 500 Megahertz of Spectrum for Wireless Broadband, 2010.10., p.19~20

이용 시기를 인지하여야 경매 등에 참여할 의사결정을 할 수 있고 낙찰 받은 주파수를 언제부터 이용할 수 있는지를 알 수 있음

☞ 재배치 과정에서 FCC, NTIA, 연방기관은 비연방주파수 면허를 받은 자가 예정된 일자에 주파수를 이용할 수 있도록 실무적인 협력을 해야함

3. IRAC의 조직 · 기능 및 FCC · NTIA와의 관계

1) IRAC(Interdepartment Radio Advisory Committee)

(1) 임무와 기능³⁶⁾

① 임무

앞서 설명한 바와 같이 IRAC는 상무부 NTIA내에 있는 기구로 주어진 임무(Mission)은 “행정명령 12046”, “NTIA 법”, “상무성 명령 10-10”에서 적시한 바와 같이 주파수에 관한 NTIA의 차관보(Assistant secretary)의 주파수 관리의무 수행을 지원하는 것이다.

② 기능

IRAC의 기본적인 기능은 NTIA의 차관보가 미국 정부가 운용하는 무선국에 주파수를 할당하는 것과 주파수의 할당, 관리, 이용에 관한 정책, 프로그램, 절차 및 기술 준거를 개발하고 실행하는 것을 지원하는 것이다.

(2) 구성원과 FCC의 위치³⁷⁾

① 구성원

IRAC는 다음의 부처, 연방기관, NTIA내 주파수 관리 부문인 OSM(Office of Spectrum Management) 담당자가 참여한다.

36) IRAC 조례(Bylaws)

37) IRAC 조례(Bylaws) 제3조 구성원(Composition)

<표 3-8> 미국 IRAC 구성원

구성원	
농무부(Agriculture)	공군(Air Force)
육군(Army)	미국 방송위원회(Broadcasting Board of Governors) ³⁸⁾
연안경비대(Coast Guard)	상무부(Commerce)
에너지부(Energy)	연방항공국(Federal Aviation Administration)
국토안보부(Homeland Security)	내무부(Interior)
법무부(Justice)	항공우주국(National Aeronautics and Space Administration)
해군(Navy)	국립과학재단(National Science Foundation)
국무부(State)	교통부(Transportation)
재무부(Treasury)	미우편국(U.S. Postal Service)
재향군인회(Veterans Affairs)	

※ 출처: IRAC 조례³⁹⁾

IRAC 조례에 따르면 주파수를 이용하는 연방 부처나 기관이면 누구나 IRAC에 참여할 자격을 가진다. IRAC 구성원으로 참여하기 위해서는 신청서를 제출해야 하며 NTIA 내 주파수 관리 부문은 해당 신청자를 구성원으로 참여시킬지 여부를 결정하기 위해 신청서를 검토하여야 하며 이 때 IRAC의 자문도 받는다.⁴⁰⁾ IRAC 회원은 IRAC 내 연구반(subcommittee)나 임시 전담반(ad-hoc)에 참여할 권리를 가진다.

한편 IRAC 회원이 아닌 일부 부처나 기관은 직접 IRAC에 참여하는 대신 다른 부처

38) 1994년 국제방송법에 근거해 해외 선전 업무를 담당하던 미 정보처 산하 기관으로 설립된 BGG는 1998년 외무성 개혁 및 재구성법(Foreign Affairs Reform and Restructuring Act)이 발효됨에 따라 미 국무부로 흡수되었으며 1999년 10월 1일 미국 정부에 의해 운영되거나 보조받는 방송사, 비군사적, 국제방송사들을 관리하는 독립적이고 독자적인 기구가 되었다. 즉 BGG는 이러한 미국의 모든 국제 방송 서비스들을 포괄하여 관리하기 위해 만들어진 연방기구이다. 출처: 방송위원회 정책연구 2004-2, 해외방송 발전전략 연구, p.41,

http://en.wikipedia.org/wiki/Broadcasting_Board_of_Governors

39) IRAC 조례(Bylaws) 제3조 구성원(Composition) a

40) IRAC 조례(Bylaws) 제3조 구성원(Composition) c

나 기관을 지정하여 위임하기도 한다. 예를 들면, 교육부와 연방준비제도(Federal Reserve System), 중소기업청(Small Business Administration)은 재무부를 지정하였고, 테네시계곡청(Tennessee Valley Authority) 및 국경과 물 위원회(International Boundary and Water Commission)는 내무부를 지정하고 있다.

IRAC 회원은 회계연도 내 IRAC의 정기 회의에 75% 이상 참석율을 유지하여야 하며 각 연구반의 장은 매 회계연도 개시 1개월 내에 참석현황에 대한 보고를 IRAC에 하여야 한다.⁴¹⁾

[그림 3-4] 미국 IRAC 구성원



※출처: GAO⁴²⁾

② FCC의 위치

FCC는 IRAC(subcommittee 및 ad-hoc 포함)에 간사(Liaison)로서 참석한다. FCC가 Liaison으로서 다른 구성원들과의 가장 큰 차이점은 투표권이 없다는 점과 연방용 주파수를 관리 또는 이용하는 기관이 아니라는 점이다.

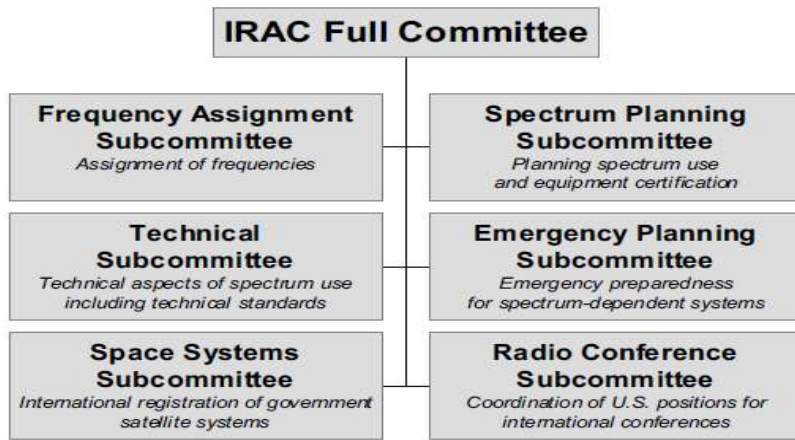
41) IRAC 조례(Bylaws) 제3조 구성원(Composition) g

42) GAO, IRAC Representatives Effectively Coordinate Federal Spectrum but Lack Seniority to Advise on Contentious Policy Issues, 2004.9., p.6

③ IRAC 조직

IRAC는 Emergency Planning Subcommittee (EPS), Frequency Assignment Subcommittee (FAS), Radio Conference Subcommittee (RCS), Space Systems Subcommittee (SSS), Spectrum Planning Subcommittee (SPS), Technical Subcommittee (TSC) 등 6개의 소위원회(Subcommittee)로 조직되어 있고 특정 사안이 발생하면 ad-hoc 조직을 구성하기도 한다.

[그림 3-5] 미국 IRAC 조직도



※출처: GAO⁴³⁾

2) NTIA-IRAC-FCC 협력

(1) NTIA-IRAC-FCC 협력의 필요

NTIA(IRAC)-FCC가 협력을 필요로 하는 가장 큰 이유는 각 기관이 관할하는 주파수

43) GAO, IRAC Representatives Effectively Coordinate Federal Spectrum but Lack Seniority to Advise on Contentious Policy Issues, 2004.9., Briefing slide 9

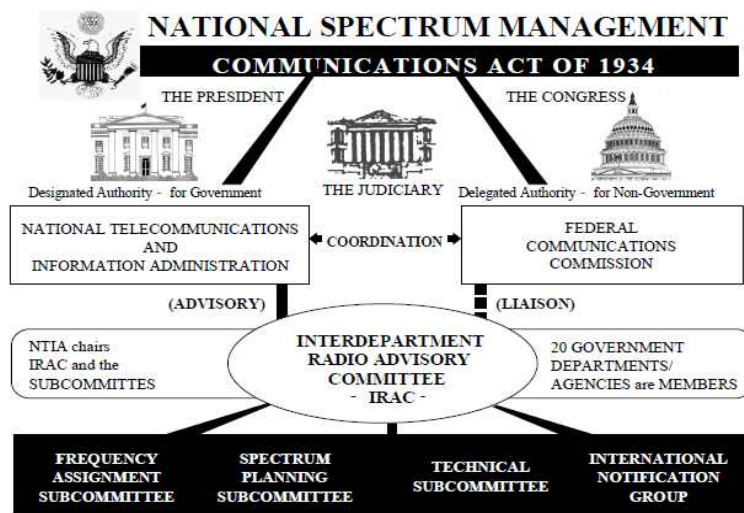
를 용도 전환을 목적으로 재배치하거나 주파수를 공유해야 하는 상황이 수시로 발생하기 때문이다.

이런 상황이 발생하는 이유로는 첫째, 대통령의 명령(또는 지시)로 인한 경우이다. 앞서도 언급한 바 있는 것처럼 오바마 대통령은 모바일브로드밴드 주파수 확보를 위해 500MHz 주파수를 개발할 것을 요구(소위 500MHz Initiative)한 바 있다. 지시를 받은 상무성 산하 NTIA는 FCC와의 협력을 전제로 양 기관이 관할하고 있는 주파수를 검토하여 모바일 브로드밴드용으로 이용할 수 있는 주파수를 발굴하고 있다.

둘째, 의회가 법률로서 명령한 경우이다. 예를 들면, 의회는 연방용인 주파수를 비연방용을 용도전환을 하도록 하면서 FCC에게 NTIA와의 협력을 전제로 대상 주파수를 경매를 통해 할당할 것을 요구하고 있다. 이 때 양 기관은 법률에서 규정한 절차에 따라 주파수를 할당한다.

셋째, IRAC 구성원으로 참여하고 있는 부처나 연방기관이 비연방용주파수를 공유하고자 할 때 FCC의 협조가 필요하다. 물론 그 반대의 경우도 마찬가지이다. 이 때는 앞의 두 경우와 달리 양 기관이 체결한 MOU가 기본적인 협력 매뉴얼이 된다.

[그림 3-6] 미국 주파수 관리 기관 관계도



※출처: USTTI(44)

(2) NTIA-IRAC-FCC 협력의 대상(주파수 범위)

양 기관의 관할하는 주파수는 연방용과 비연방용으로 나뉘지만 사실 협력의 대상의 모든 주파수라고 할 수 있다.

즉 연방용과 비연방용으로 독점적 사용이 이루어지기도 하지만 연방정부(기관)과 민간이 공유하여 사용하는 주파수도 상당히 많다는 점이 그러하다.

또 대통령의 지시도 있었지만 최근 모바일 브로드밴드 서비스에 대응하기 위해 양 기관이 발굴하고 있는 주파수는 사실상 대역의 제한이 없고, 용도 전환이 가능하고 모바일 브로드밴드용으로 적합시 추진하는 것을 보면 알 수 있다.

(3) NTIA-IRAC-FCC 협력의 한계

GAO가 IRAC에 참여하고 있는 구성원(각 부처 및 연방기관의 대표)들에게 설문조사한 결과 IRAC-FCC간의 협력에 대한 긍정적인 측면과 한계를 볼 수 있다.

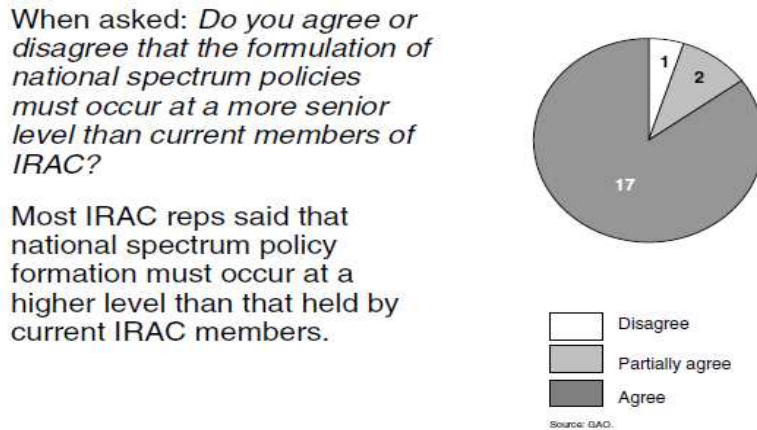
우선 IRAC에 참여하고 있는 20개 기관의 대표자들 중 17명이 FCC가 Liaison을 지명하여 협력하도록 한 것은 적절하다고 생각하였으며, 16명은 대부분의 경우에는 IRAC와 FCC는 협력이 원만하게 잘 하고 있다고 보았다.⁴⁵⁾

그러나 IRAC 대표자들은 IRAC가 연방정부의 주파수 이용에 관한 자문 수행은 잘하고 있으나 국가차원의 주파수 정책 수립에는 한계가 있다고 하면서 보다 상위 직급의 대표자가 참여하여야 한다고 응답하였다.(총 20명의 응답자 중 국가적인 주파수정책을 위해서는 현재보다 높은 직급의 대표자가 참석하는 것에 동의하는가에 대한 질문에 19명이 전적으로 동의 또는 일부 동의하였다.)

44) USTTI, Spectrum Management Principles, Engineering Analysis, and Computer-Aided Techniques, 1995. 4.

45) GAO, IRAC Representatives Effectively Coordinate Federal Spectrum but Lack Seniority to Advise on Contentious Policy Issues, 2004.9., Briefing slide 10

[그림 3-7] IRAC 구성원의 직급 상향에 대한 설문 결과



※ 출처: GAO⁴⁶⁾

또한 자문기구인 IRAC-FCC간에 연방용과 비연방용(보다 구체적으로는 상용) 주파수 관련한 분쟁이 있을 때 NTIA를 거쳐야 한다는 한계가 있어 개선이 필요하다는 의견이 많았다. 또한 NTIA-FCC간에도 특정 주파수를 누가 사용할지에 대한 분쟁이 발생(대표적인 예로 3G)하게 되면 해결(안) 도출이 지연되고 시간 소모가 많아지는 현상도 있어 이에 대한 방안이 필요하다는 답변이 있었다.⁴⁷⁾

사실 GAO는 이러한 연구 결과를 바탕으로 주파수 전문위원회 설립을 제안한 바 있지만 양 기관은 이를 수용하지 않았다.

양 기관이 체결한 MOU에서도 양기관의 협력의 한계를 볼 수 있는데 특정 사안이 발생시 상대 기관에게 일정 시간을 주고 의견 또는 자문을 구하기는 하지만 최종 결정은 이에 영향을 받지 않는다고 명시하고 있다. 따라서 상대 기관의 의견을 수용하지 않아도 된다는 것인데 이해관계가 침범할 경우에는 과거 3G에서 그러했던 것처럼 논의가 불필요하게 길어지고 합의를 도출하지 못하는 현상이 발생할 가능성은 항상 있다고 하

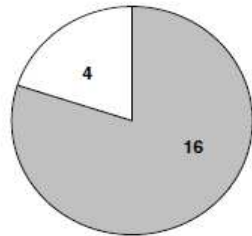
46) GAO, IRAC Representatives Effectively Coordinate Federal Spectrum but Lack Seniority to Advise on Contentious Policy Issues, 2004.9., Briefing slide 18

47) GAO, IRAC Representatives Effectively Coordinate Federal Spectrum but Lack Seniority to Advise on Contentious Policy Issues, 2004.9., Briefing slide 20

겠다.

[그림 3-8] 정부-민간 분쟁에 새로운 해결 절차가 필요한가에 대한 답변 결과

• Is a new process for resolving government-commercial disputes needed?



- 16 of the 20 reps said yes. Ten of these reps explained that they have concerns about the ability of NTIA to adequately represent federal users in disputes with the commercial sector.
- There was no consensus on what might improve the process.

No
Yes

Source: GAO.

※ 출처: GAO⁴⁸⁾

(2) IRAC-FCC 협력 실제: NTIA-FCC간 MOU를 기반으로 한 협력

① 기본적인 협력 사항

IRAC-FCC간의 가장 기본적인 협력사항은 양 기관이 관할하는 주파수(즉 연방용과 비연방용)간의 간섭을 일으킬 수 있는 주파수에 대한 면허를 부여함에 있어 협의를 한다는 점이다. 양 기관간의 MOU에 따라 해당 사안이 발생하면 15일간의 검토 기간을 주어 의견을 받는다. 다만 최종 결정은 해당 주파수의 관할기관이 한다.(예를 들면 IRAC 같은 경우는 FAS가 최종결정을 한다.)⁴⁹⁾

48) GAO, IRAC Representatives Effectively Coordinate Federal Spectrum but Lack Seniority to Advise on Contentious Policy Issues, 2004.9., Briefing slide 18

49) NTIA, Manual of Regulations and Procedures for Federal Radio Frequency management, 2013 Edition, 2013.5., p.8-38

② 연방기관이 비연방용 주파수를 이용하고자 할 때⁵⁰⁾

만일 연방기관이 FCC가 관할하는 비연방용 주파수를 이용하고자 제안을 할 경우에는 다음의 절차에 따라 처리한다.

NTIA가 연방용을 규정하여 제공하는 것도 아니며, FCC와 합의에 이르지 않는 신규 비연방주파수를 신규로 이용하고자 한다면,

- 해당 연방기관은 제안한 주파수 할당을 FCC와 비공식적으로 협의 가능.
- 해당 사안이 해결되었거나 FCC가 공식적인 정책협력을 요하지 않는다고 한다면 연방기관이 원하는 할당은 정해진 절차에 따라 IRAC에 신청서 제출.
- 만일 비공식적으로 해결하는 것에 문제가 있거나 FCC가 공식적인 정책협력을 필요로 한다고 할 경우에는 해당 사안은 연방기관이 NTIA에 이관하여 적절한 조치 요구.
- FCC와의 협력이 만족스럽게 완료되면 NTIA는 관련 연방기관에 결과와 조건을 통보하고 IRAC에게는 신청절차를 밟도록 지시.
- 해당 연방기관은 정해진 절차에 따라 IRAC에 신청서를 제출하되 미리 FCC와 비공식적인 협의 추진.

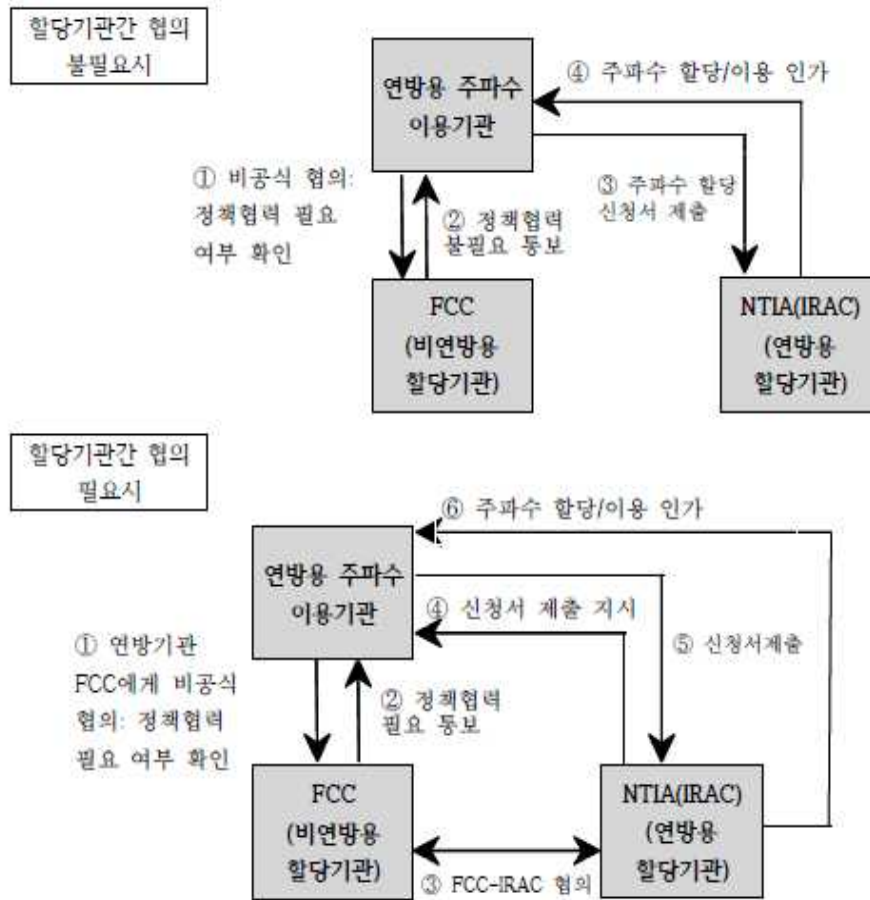
③ 응급상황에서 연방용 기지국에서 비연방용 주파수를 이용할 때

응급상황에서 연방 무선국이 FCC 규칙 Part 90에 따라 비연방무선국용으로 허가된 주파수를 이용하고자 할 때는 허가받은 비연방무선국과 커뮤니케이션을 해야 하며 다음 조건을 충족하여야 한다.

- 비연방면허 받은 자에게 구두 또는 서면으로 동의를 얻어야 함
- 운용은 FCC 규칙과 규제(FCC Rules and Regulations) 준수
- 모든 운용은 비연방면허 받은 자의 직접적인 통제 하에서 이루어짐
- 응급운용 기간은 60일을 초과하지 않음
- 연방기관은 IRAC내 FAS를 통해 FCC에게 서면 보고서 제출

50) NTIA, Manual of Regulations and Procedures for Federal Radio Frequency management, 2013 Edition, 2013.5., p.8-38

[그림 3-9] 연방기관이 비연방용 주파수 이용 희망시 협력 개념도



※출처: Inca research & consulting(2013)

(3) NTIA-FCC 협력: 관련법에 의한 협력

NTIA-FCC간 협력하는 이유 중 대표적인 것이 모바일 브로드밴드와 같이 비연방주파수 수요가 급증하면서 연방용 주파수를 용도 전환하여 비연방용으로 이용하는 경우라 할 수 있다.

그 대표적인 예로 2013.3.20. FCC 의장인 Julius Genachowski는 NTIA 차관보에게 서

한(Letter)을 보내 1695-1710MHz 대역과 1755-1780MHz 대역을 2014.9.에 경매하겠다는 내용을 통지하고 협조를 요청한 것이 대표적이라 할 수 있다.⁵¹⁾ FCC가 서한을 통해 NTIA의 협조를 요청한 것은 관련법상의 규정을 근거로 하고 있기 때문에 구속력이 없는 MOU와는 의무 정도에서 차이가 있다.

FCC가 서한을 통해 주파수 용도 전환을 요구한 이 대역은 의회가 NTIA에게 요구하여 연방용에서 비연방용으로 용도전환을 하여 재배치하도록 한 대역이다. FCC가 원래 연방용인 주파수를 시한을 정하여 경매를 하겠다고 통지를 할 수 있는 것은 의회가 제정한 “Middle Class Tax Relief and Job Creation Act of 2012 (Spectrum Act)”에 의해 개정된 “Commercial Spectrum Enhancement Act(CSEA)”상의 법규정에 따른 것이다. Spectrum Act 제6401조(특정 주파수 경매를 위한 시한)는 1695-1710MHz에 해당하는 15MHz를 연방용에서 비연방용으로 전환할 것을 규정하고 있고, CSEA는 FCC가 적격한 주파수를 경매하기 18개월 전까지 NTIA에 통보하도록 규정⁵²⁾하고 있어 이를 근거로 서한을 보낸 것이다.

더불어 FCC는 CSEA에서 규정한 바와 같이 NTIA에게 해당 주파수의 재배치 공동 부담해야 할 비용 및 재배치 또는 공유 일정을 경매개시 6개월 전에 알려줄 것을 요구하고 있다.⁵³⁾ 즉 법 규정을 통해 업무협조를 요구하고 있다.

4. 시사점

51) FCC Letter, 2013.3.20

52) Commercial Spectrum Enhancement Act: TITLE II—Spectrum Relocation, SEC. 202. Relocation of eligible Federal entities for the reallocation of Spectrum for Commercial purposes.

“(4) Notice to Commission of Estimated Relocation Costs.—(A) The Commission shall notify the NTIA at least 18 months prior to the commencement of any auction of eligible frequencies defined in paragraph (2).”

53) FCC Letter, 2013.3.20

1) 전반적으로 관할 기관간 원활한 협력관계 유지

① NTIA와 FCC는 오랜 기간 동안 간섭, 공유, 용도전환 등 각 기관이 관할하는 주파수 문제 해결을 위해 상호 의견을 청취하고 기관간 협의를 통해 협력관계를 유지하고 있음

② 양 기관은 공식적인 채널 외에도 주파수의 용도 전환과 연방 및 비연방간의 주파수 공유문제와 같은 사안이 발생하면 양 기관이 공식적인 의제로 삼기 전 주파수를 이용하려는 기관이 관할기관과 비공식적인 협의를 통해 방안을 모색하도록 하고 있음. 이는 주파수 관리에 있어 비공식적인 실무 협의가 원만히 이루어진다면 효율적인 정책 추진에 상당한 도움이 될 수 있음을 의미

2) 사안에 따라 대통령·의회 개입을 통한 기관간 협력 시행

① 양 기관의 원만한 협력관계에도 불구하고 사안에 따라서는 갈등이 유발될 수 있는 가능성이 상존하고 있음(예를 들면, 연방용을 비연방용으로 사용하는 주파수의 용도전환)

② 그럼에도 불구하고 표면상으로 갈등이 적은 것은 양 기관의 책임기관인 대통령과 의회가 행정지시나 법률로 협력사항을 강제함으로써 갈등 발생을 사전적으로 차단하고 있음(양 기관이 모바일 브로드밴드용 주파수 500MHz 발굴을 하도록 한 사례)

3) 통합 주파수 관리기관 필요성이 제기: 기관간 협력의 한계 존재 의미

① 주파수 관리 기관이 이원화되면서 불필요한 논란, 비효율적인 정책추진, 무엇보다도 국가 차원의 통합적인 주파수 관리가 안 된다는 시각이 GAO에서 제시된 것은 양 기관간 협력에 일정한 한계가 있음을 의미

② 특히 GAO는 미래에 대비하여 통합주파수위원회를 신설하고 양 기관에서 주파수 부문을 떼어 내어 국가차원의 주파수 관리를 권고한 바 있는데 이는 결국 주파수에 관한 최종의사결정자가 필요함을 의미

제3절 영국: 공영방송 면허 갱신 관련 기관간 협력

1. 영국 공영방송(PSB) 면허갱신 개요 및 법적 근거

1) 개요

영국의 공영방송 면허갱신 결정에 있어 정부부처인 DCMS⁵⁴⁾와 방송통신규제기관인 Ofcom은 동 사안관련 의견교환을 통해 협력을 하고 있다. 다음의 사례는 영국의 공영방송인 Channel 3와 Channel 5에 대한 면허갱신 의사결정에 있어 정부와 규제기관간 구체적인 협력사례를 보여주고 있다.

2) 사례개요와 법적 근거

(1) 사례개요

영국의 상업용 공영방송서비스(Commercial Public Service Broadcast, Commercial PSB)인 Channel 3와 Channel 5 면허보유자는 2004년 Ofcom으로부터 디지털 공영방송 면허를 부여받았다. 동 면허기간은 10년으로 만료일은 2014년 12월 31일까지이며 통신법에 의거, 추가로 10년 연장이 가능하다.⁵⁵⁾

동 사안에 대해 Ofcom은 2003년 관련 정부부처인 DCMS의 장관(Secretary of State)에게 기존 면허조건의 성과와 면허갱신에 대한 의견(opinion)과 제안(recommendation)을 포함한 보고서를 제출하고(Section 229 report라 불림) 이에 대한 의견을 수렴하도록 의무를 부담한다.

54) Department for culture, media and sport

55) Ofcom, Renewal of Channel 3 licences: proposed changes to licensed area for Wales and West of England Licence and South West of England Licence, 2013, 7.23

2003년 통신법에 의할 경우 DCMS 장관에 대한 당해 Ofcom 보고서는 현행 면허기간 만료 전 30개월 이전에 제출하도록 되어 있으며, 동 사안 만료 기한은 2012년 6월 30일이다. Ofcom은 이를 위해 2011년 10월 Channel 3/5의 면허갱신에 대한 자문서 성격인 Open Letter를 공표하고⁵⁶⁾ 의견을 수렴한 바 있으며, 이후 2012년 5월 DCMS 장관에게 당해 보고서를 제출하였다.⁵⁷⁾

정부부처인 DCMS 장관은 2012년 11월 당해 Ofcom 보고서에 대한 의견을 회신. 의견의 내용은 Ofcom의 면허갱신 결정에 간섭하지 않기로 하고 Ofcom에게 면허갱신 과정(renewal process)을 진행토록 위임하는 것이다.⁵⁸⁾

DCMS 장관의 회신에 따라 Ofcom은 2013년 2월 당해 면허갱신을 위한 자문과정을 시행하였고⁵⁹⁾, Channel 3/5에 부과할 프로그램 의무(program obligation)을 비롯한 3개 어젠다를 상정한 바 있다. Ofcom은 자문과정을 통해 이해관계자의 의견을 수렴한 후 2013년 7월 Channel 3/5에 부과할 프로그램 의무 등에 대한 결정문을 발표⁶⁰⁾하였다. Channel 3/5에 대한 면허갱신과정에서 DCMS 장관에 대한 Ofcom의 보고의무와 Ofcom에 대한 DCMS 의견회신이 정부-규제기관간 협력사항으로 본 보고서의 초점이다.

(2) 법적근거

2003년 통신법 제216조(section 216)에 의거 Ofcom은 상업용 공영방송인 Channel 3와 Channel 5의 면허갱신 권한을 보유하고 있는데, Channel 3와 Channel 5의 면허보유자는 10년을 기간으로 하는 면허의 갱신(renewal)을 위해 Ofcom에게 이를 신청할 수 있도록 규정(제216조 1항)하고 있다.

56) Ofcom, Open letter about a report by Ofcom to the Secretary of State under s.229 of the Communications Act 2003, 2011.10.4

57) Ofcom, Licensing of Channel 3 and Channel 5, A report to the Secretary of State under section 229 of the Communications Act 2003, 2012.5.1

58) Secretary of State, Channel 3&5 Licensing, DCMS, 2012.11.16

59) Ofcom, Channel 3 and Channel 5: proposed programming obligations, Consultation, 2013.2.21

60) Ofcom, Channel 3 and Channel 5: Statement of Programming Obligations, Amendments to obligations for Channel 3 and Channel 5 ahead of a new licensing period, Statement, 2013.7.23

<표 3-9> Channel 3/5의 면허갱신 신청(영국 통신법 2003 제216조)

216. 채널 3과 채널 5 면허의 갱신

(1) 다음의 면허소지자, 즉

(a) 채널 3 서비스를 제공하는 면허소지자, 혹은

(b) 채널 5를 제공하는 면허소지자는,

신청 당시, OFCOM에게 현행 면허기간의 종료로부터 10년의 기간에 대해 면허의 갱신을 신청할 수 있다.

Section 216(1) The holder of—

(a) a licence to provide a Channel 3 service, or

(b) a licence to provide Channel 5,

may apply to OFCOM for the renewal of his licence for a period of ten years from the end of the licensing period current at the time of the application...

※출처: Communications Act 2003

Ofcom이 당해 면허갱신 신청을 받은 경우 해당 면허의 갱신여부를 결정하여야 하며, 갱신을 결정하는 경우 제217조에 의해 면허부여에 관련된 재무적 조건을 결정하고 동 결정을 면허 신청자에게 통보하여야 (제216조 제4항)한다.

<표 3-10> Ofcom의 Channel 3/5의 면허갱신 결정의무

(4) 본 항에 따라 면허의 갱신을 위한 신청을 OFCOM이 받는 경우, OFCOM은,

(a) 면허를 갱신할 것인지를 결정하여야 하며,

(b) 갱신할 것으로 결정한다면, 항 217에 따라 면허가 갱신되는 재정적인 요건을 결정하여야 하며, 그리고

(c) 신청자에게 그들의 결정과 판단을 공지하여야 한다.

Section 216 (4) Where OFCOM receive an application under this section for the renewal of a licence, they must—

(a) decide whether they will be renewing the licence;

(b) if they decide that they will be, determine in accordance with section 217 the financial terms on which the licence will be renewed; and

(c) notify the applicant of their decision and determination.

※출처: Communications Act 2003

Ofcom은 Channel 3와 Channel 5의 면허보유자가 부담하는 공익서비스, 프로그래밍 쿼터, 뉴스와 시사프로그램, 프로그램 제작과 지역프로그래밍 관련 요건을 준수하지 못할 것으로 판단되는 경우 당해 면허갱신을 하지 않을 수 있다.

<표 3-11> Ofcom의 Channel 3/5의 면허갱신 거부권한

(6) 만일 신청자가 (해당 개인의 면허가 갱신되는 경우) 본 부의 제4장에 따라 다음에 관한 규정에 의해 부과된 요구조건을 준수하는 서비스를 제공한다고 확신하지 않는다면, OFCOM은 그와 같은 면허를 갱신하지 않기로 결정할 수 있다.

- (a) 허가된 서비스에 대한 공중 서비스의 위탁,
- (b) 프로그램 쿼터,
- (c) 뉴스와 시사 프로그램, 그리고
- (d) 프로그램 제작과 지역 프로그래밍

Section 216 (6) OFCOM may decide not to renew the licence if they are not satisfied that the applicant (if his licence were renewed) would provide a service complying with the requirements imposed under Chapter 4 of this Part by conditions relating to—

- (a) the public service remit for the licensed service;
- (b) programming quotas;
- (c) news and current affairs programmes; and
- (d) programme production and regional programming.

※ 출처: Communications Act 2003

Ofcom은 Channel 3/5에 대한 면허갱신 결정을 하는데 있어 DCMS 장관에게 보고서 제출의무를 부담. 통신법 제229조에 의거 보고서를 작성하고 DCMS 장관 (Secretary of State)에게 면허기간 만료 전 최소 30개월 이전에 제출하여야 (제229조 제1항)한다.

<표 3-12> Channel 3/5 면허갱신 관련 DCMS 장관에의 Ofcom 보고의무

229. 새로운 면허부여 협의를 예상하는 보고서

- (1) OFCOM은 각 면허기간의 끝을 예상하여,
 - (a) 본 항에 따라 보고서를 작성하여야 하며,

(b) 장관에게 그와 같은 기간이 끝나기 적어도 30개월 이전에 보고서를 제출하여야 한다.

Section 229(1) OFCOM must, in anticipation of the end of each licensing period—

(a) prepare a report under this section; and

(b) submit it to the Secretary of State no later than thirty months before the end of that period.

※ 출처: Communications Act 2003

- Ofcom이 DCMS 장관에게 제출할 보고서는 면허갱신 절차, 기존 면허 보유자가 차기 면허기간 동안 상업적으로 지속가능한 비용으로 영국의 공영방송목적을 수행 능력에 관한 의견(opinion)을 포함(제229조 제2항과 제3항)
- 또한, 동 보고서는 당해 사안 관련 DCMS 장관의 권한(제230조 등)을 고려하여, Ofcom의 제안(recommendation)을 포함하여야 함(제229조 제4항)

<표 3-13> DCMS 장관에게 제출할 보고서의 내용

(2) 본 항에 의거하는 보고서는, 민간에 의해 유지될 수 있는 관련 면허소지자가, 다음 면허 기간동안에, 영연방 내 공공 서비스 텔레비전의 방송 목적을 성취하는데 기여할 수 있는 역량에 대한, 소항 (3)에서 언급된 각 사안의 효력에 대한 OFCOM의 의견을 명시해야 한다.

(3) 그 사안들은 다음과 같다.

(a) (항 230에 따른 명령이 없다면) 현행 면허기간의 종료로부터 관련면허의 갱신을 허용하는 협의와,

(b) 관련면허에 따라 제공되는 서비스에 대한 규제체제에 포함될 조건

(4) 본 항에 따른 보고서에는 또한 OFCOM이 보고서에 명시된 의견에 비추어 판단하기에, 장관이 다음이 행사하기 위해 장관에게 권고되어야 하는 것들을 포함하여야 한다.

(a) 항 230에 따른 장관의 권한, 혹은

(b) 본 부의 제4장에 따라 그에게 부여된 법률적인 도구를 만드는 권한

Section 229(2) A report under this section must set out OFCOM's opinion on the effect of each of the matters mentioned in subsection (3) on the capacity of the holders of relevant licences to contribute, in the next licensing period, to the fulfilment of the purposes of public service television broadcasting in the United Kingdom at a cost to the licence holders that is commercially sustainable.

-
- (3) Those matters are –
- (a) the arrangements that (but for an order under section 230) would allow for the renewal of relevant licences from the end of the current licensing period; and
 - (b) the conditions included in the regulatory regimes for the services provided under relevant licences.
- (4) A report under this section must also include the recommendations (if any) which OFCOM consider, in the light of the opinion set out in the report, should be made to the Secretary of State for the exercise by him of –
- (a) his power under section 230; or
 - (b) any of the powers to make statutory instruments that are conferred on him by Chapter 4 of this Part.
-

※ 출처: Communications Act 2003

DCMS 장관은 통신법 제229조에 의해 Ofcom으로부터 제출받은 보고서를 토대로 Channel 3와 Channel 5의 면허갱신에 대한 입장을 결정하였다. 이 경우 DCMS 장관이 선택할 수 있는 대안은 면허갱신 거부, Ofcom에 위임(제230조) 또는 기존 면허기간의 연장(제224조)이다.

- DCMS 장관은 제229조에 의한 Ofcom의 제안(recommendation) 또는 동 제안이 없는 경우에도 타당하다고 판단되는 경우 Channel 3/5의 면허갱신을 거부할 수 있음
- 이 경우 면허갱신의 거부는 기존 면허기간 만료 전 최소 18개월 이전에 이루어져야 하며(제230조 제2항, 제3항)⁶¹⁾ Ofcom은 면허갱신이 거부된 기존 면허에 대해 경매(auction) 절차에 착수할 것임⁶²⁾
- 반면, DCMS 장관이 Channel 3/5의 면허갱신 과정에 개입하지 않는 경우 Ofcom은 통신법 제216조에 의거 당해 면허갱신여부를 결정하게 될 것임⁶³⁾

61) 본 보고서 사례인 Channel 3/5의 면허기간 만료일이 2014년 12월 31일이므로, 이 경우 18개월 전은 2013년 6월 30일이 될 것이다.

62) Ofcom, Licensing of Channel 3 and Channel 5, A report to the Secretary of State under section 229 of the Communications Act 2003, 2012.5.1, p.73

63) Ofcom, Licensing of Channel 3 and Channel 5, A report to the Secretary of State under section 229 of the Communications Act 2003, 2012.5.1, p.73

<표 3-14> DCMS 장관의 Channel 3/5 면허갱신 거부 또는 Ofcom 위임

230. 갱신권을 보류하는 명령

(2) 만약,

(a) 보고서가 본 항에 따라 명령을 제정하라는 OFCOM의 권고를 담고 있거나,

(b) 그러한 권고가 없음에도 불구하고, 장관이 그렇게 하는 것이 적절하다고 판단하는 경우,

장관은, 명령에 의하여, 잠정적으로 시행되는 그와 같은 명령에 명시된 종류의 면허가, 장관이 보고서를 받은 면허기간 종료로부터, 항 216 혹은 222에 따라 갱신되지 않도록 규정할 수 있다.

Section 230 (2) If—

(a) the report contains a recommendation by OFCOM for the making of an order under this section, or (b) the Secretary of State considers, notwithstanding the absence of such a recommendation, that it would be appropriate to do so, he may by order provide that licences for the time being in force that are of the description specified in the order are not to be renewable under section 216 or 222 from the end of the licensing period in which he received the report.

(3) An order under this section preventing the renewal of licences from the end of a licensing period must be made at least eighteen months before the end of that period.

※ 출처: Communications Act 2003

- 한편, DCMS 장관은 Channel 3/5의 면허갱신의 거부나 Ofcom에의 위임 대신 기존 면허기간의 연장을 결정할 수도 있음. 이 경우 DCMS 장관은 2013년 6월 30일까지 당해 면허의 연장결정을 하여야 함(제224조 제2항, 제3항). 또한, 이 경우 당해 채널의 면허갱신 또는 경매는 연장기간 동안 지연될 것이며, DCMS 장관은 연장기간 만료이전에 Ofcom에게 추가 보고서를 제출하도록 요구할 수 있다.⁶⁴⁾

64) Ofcom, Licensing of Channel 3 and Channel 5, A report to the Secretary of State under section 229 of the Communications Act 2003, 2012.5.1, p.73

<표 3-15> DCMS 장관의 Channel 3/5 기존 면허 연장권한

224. “최초 종료일”의 의미

(2) 장관은 (하나 혹은 그 이상의 경우에) 최초의 종료일자를 명령에 의하여 연기할 수 있다.

(3) 장관의 최초 종료일을 연기시키는 권한은,

(a) 장관이 디지털 전환을 위한 일자를 2013년 6월 30일 이후로 정했을 경우에만, 2013년 6월 30일 이전에 행사될 수 있으며,

(b) 장관이 디지털 전환을 위한 일자를 2013년 6월 30일 혹은 이전의 일자로 정했을 경우, 2013년 6월 30일 혹은 이후에는 행사될 수 없다.

Section 224 (2) The Secretary of State may (on one or more occasions) by order postpone the initial expiry date.

(3) The Secretary of State’s power to postpone the initial expiry date –

(a) is to be exercisable before 30th June 2013 only if he has fixed a date after 30th June 2013 as the date for digital switchover; and

(b) is not to be exercisable on or after 30th June 2013 if he has fixed 30th June 2013 or an earlier date as the date for digital switchover. months before the end of that period.

※ 출처: Communications Act 2003

Ofcom은 Channel 3/5 면허 갱신에 대한 DCMS 장관의 거부결정이 없는 경우 당해 면허갱신여부에 대한 결정을 시행(제216조 제11항)한다.

<표 3-16> DCMS 장관 위임 후 Ofcom의 Channel 3/5 면허갱신 결정

(11) 면허 갱신을 위한 신청서 접수에 후속하는 본 항의 어떤 것도, 면허의 갱신을 금지하는 항 230에 의거하는 명령이 시행된 이후에는, OFCOM에게,

(a) 어떠한 결정이나 결단, 혹은

(b) 본 항에 따라 어떤 다른 조치를 취하는 것을 요구할 수 없다.

Section 216 (11) Nothing in this section requires OFCOM, following the receipt of an application for the renewal of a licence –

(a) to make a decision or determination, or

(b) to take any other step under this section,

at any time after an order under section 230 has come into force preventing the renewal of the licence.

※ 출처: Communications Act 2003

한편, 2003년 통신법 제229조 제2항에서 Channel 3/5의 면허갱신 여부의 결정에 있어 Ofcom은 영국의 텔레비전 공영방송목적의 실행정도를 주요 판단 기준으로 하고 있는데 통신법 제264조는 영국의 텔레비전 공영방송 목적을 다음과 같이 규정하고 있다.

- 시청에 적합한 광범위한 주제를 다루는 프로그램의 제공
- 프로그램이 제공되는 날과 하루 중 제공되는 시간의 측면에서 다양한 시청자들의 요구와 이해관계를 충족하는 방식으로 적정한 텔레비전 서비스 제공
- 시청자의 요구와 이해관계를 충족시키는데 있어 프로그램의 속성과 주제가 적절하게 균형을 유지하도록 적정한 텔레비전 서비스 제공
- 프로그램 관련 높은 수준의 표준, 특히, 프로그램 콘텐츠, 프로그램 제작 품질 그리고 프로그램 제작에 적용되는 전문적인 기술과 편집의 통합성 높은 수준의 표준을 갖는 적정한 텔레비전 서비스 제공

<표 3-17> 영국 텔레비전 공영방송의 목적

264. 공공 서비스 전송의 이행에 관한 OFCOM의 보고

(4) 영연방 내에서의 공공 서비스로서 텔레비전 방송의 목적이란,

(a) 시청이 가능하도록 만들어진 광범위한 주제를 다루는 프로그램들을 보장하는 텔레비전 관련 서비스의 제공,

(b) 많은 상이한 수용집단의 필요를 충족시키고, 그들의 이익을 만족시키는 의미에서의 (프로그램들이 편성되는 요일과 시간대까지 고려하여) 텔레비전 관련 서비스의 제공,

(c) 다루는 주제와 수용집단의 본질이 관련되는 범위 내에서, (두 가지 모두를 연대하여 그리고 주제와 관련하여) 수용집단의 필요를 충족시키고 그들의 이익을 만족시키기 위해 적절하게 조화된 텔레비전 관련 서비스의 제공

(d) 프로그램과, 특별히 프로그램의 다음과 같은 사항에 관련하여 높은 수준의 기준을 유지하는 텔레비전 관련 서비스의 제공

(i) 프로그램의 내용,

(ii) 프로그램 제작의 품질,

(iii) 프로그램 제작에 적용되는 전문적 기법과 편집의 완전무결함

Section 264 (4) The purposes of public service television broadcasting in the United Kingdom are— (a) the provision of relevant television services which secure that programmes dealing with a wide range of subject-matters are made available for viewing;

(b) the provision of relevant television services in a manner which (having regard

to the days on which they are shown and the times of day at which they are shown) is likely to meet the needs and satisfy the interests of as many different audiences as practicable;

(c) the provision of relevant television services which (taken together and having regard to the same matters) are properly balanced, so far as their nature and subject-matters are concerned, for meeting the needs and satisfying the interests of the available audiences; and

(d) the provision of relevant television services which (taken together) maintain high general standards with respect to the programmes included in them, and, in particular with respect to—

(i) the contents of the programmes;

(ii) the quality of the programme making; and

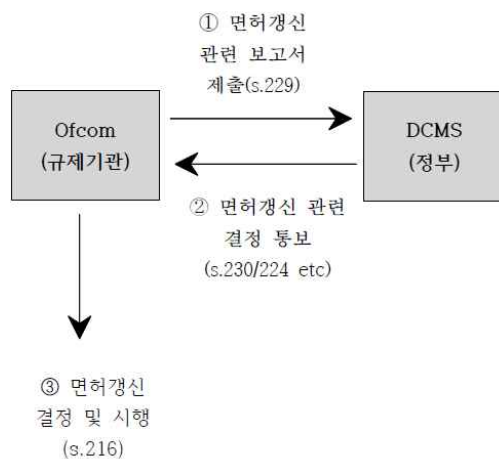
(iii) the professional skill and editorial integrity applied in the making of the programmes.

※출처: Communications Act 2003

(3) Channel 3/5 면허갱신 관련 DCMS-Ofcom 협력관계 도해

영국의 2003년 통신법상 Channel 3/5의 면허갱신 관련 정부인 DCMS와 규제기관인 Ofcom의 협력관계를 도해하면 다음 그림과 같다.

[그림 3-10] Channel 3/5 면허갱신 관련 통신법상 DCMS-Ofcom 협력관계



※ 출처: Inca research & consulting(2013)

2. Channel 3/5 면허갱신 관련 DCMS-Ofcom 협력 세부내용

1) Ofcom 사전검토

(1) DCMS Letter

Ofcom은 2004년 공영방송인 Channel 3와 Channel 5 관련부여한 면허가 2014년 12월 31일 만료됨에 따라, 2003년 통신법에 의거 면허갱신에 대한 의사결정 과정에 착수. 2011년 7월 1일 정부인 DCMS는 Ofcom에게 Channel 3/5 면허갱신 관련 다음의 사안에 대한 조언을 DCMS 장관(Secretary of State)에게 제공하도록 요구하고 있다.⁶⁵⁾

- 면허갱신 관련 DCMS 장관이 선택가능한 모든 대안(options)
- 각 대안의 편익과 시사점의 평가
- 각 대안과 관련된 시기 또는 절차요건의 명확화

(2) Ofcom 보고서 제출

DCMS 요청에 대해 Ofcom은 2011.7.22일 DCMS 요청을 반영한 보고서를 작성, 제출⁶⁶⁾. 면허갱신 거부, 면허갱신 불가입 및 Ofcom 위임, 기존 면허기간의 연장 등 3개 대안을 제시하고 각 대안별로 편익과 시사점에 대해 조언을 기술하였다.

2) DCMS에 Ofcom 검토 보고서 제출⁶⁷⁾

(1) Ofcom Open Letter

Channel 3/5 면허갱신 관련 통신법 제229조에 의거, DCMS 장관에게 보고서 제출

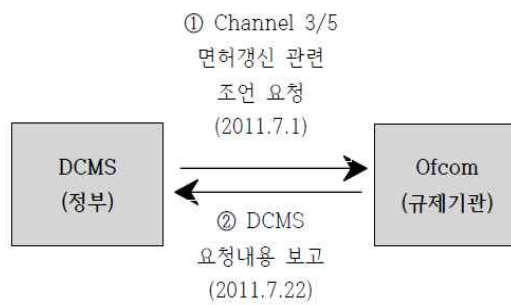
65) DCMS, Letter from DCMS to Ofcom, Ofcom, 2011.7.1

66) Ofcom, Licensing of Channel 3 and Channel 5, 2011.7.22

67) Ofcom, Licensing of Channel 3 and Channel 5, A report to the Secretary of State under section 229 of the Communications Act 2003, 2012.5.1

을 위한 예비작업의 일환으로 자문서 형식의 Open Letter를 공표하고 이해관계를 수렴하였다.⁶⁸⁾

[그림 3-11] Channel 3/5 면허갱신 관련 Ofcom 사전작업



※ 출처: Inca research & consulting(2013)

- 상업적으로 지속가능한 비용으로 Channel 3/5의 공영 텔레비전 방송의무의 충족 여부 평가를 위한 기초작업
- 새로운 면허기간 동안 Channel 3/5가 제공할 수 있는 공공서비스 제공의무, 동의무와 현행 의무와의 차이 그리고 통신법 제264조에 규정된 공영방송 목적의 충족정도에 대한 의견 수렴에 초점

(2) s.229 보고서 작성, 제출

이해관계자 의견수렴을 토대로 Ofcom은 Channel 3/5 면허갱신 관련 통신법 제229조에 의거 Ofcom 의견, 제안 및 DCMS의 결정대안을 포함한 보고서를 작성, 2012년 5월 DCMS에게 제출하였다.

Channel 3/5 면허갱신에 대해 Ofcom은 긍정적 의견을 표명. 공영방송 목적, 특히, 뉴스와 시사프로그램 관련 목적에 대해 Channel 3/5 면허보유자가 차기 면허기간동안

68) Ofcom, Open letter about a report by Ofcom to the Secretary of State under s.229 of the Communications Act 2003, 2011.10.4

충분한 공헌을 할 수 있다는 의견을 제시한 바 있다.⁶⁹⁾

- 기술변화와 소비자 수요행태의 유의적인 변화에도 불구하고, Channel 3/5는 영국의 공영방송서비스 제공과 영국 콘텐츠 제작산업의 발전에 기여
- 구체적으로 Channel 3는 최초 제작 콘텐츠에 대한 투자, 보편적 뉴스 제공, 다원적인 지역뉴스 제공에 있어서 영국의 대표적 공영방송인 BBC에 필적
- Channel 5는 보통의 수준이지만, 자체 제작 뉴스프로그램에 대한 투자가 증가하고 있고 광범위한 뉴스 시청그룹을 확보

하지만, 당해 면허갱신에 대해 DCMS 장관은 통신법에 의해 이를 거부, Ofcom에게 신규면허의 경매를 하도록 요구할 수 있으며, 또한 기존면허의 연장을 선택할 권한이 있음을 제시하고, DCMS 장관이 당해 면허갱신에 개입하지 않고 Ofcom에 위임하는 경우 Ofcom은 공식적인 면허갱신 절차에 착수할 수 있음을 제시하였다. 동 보고서에서 Ofcom은 Channel 3/5의 면허갱신에 대해 다음과 같은 조건을 토대로 긍정적 의견을 제시한 바 있다.

- 지난 수년간 공영방송사의 편익과 비용에 대해 Ofcom은 Channel 3/5와 다수 협의를 진행. 이들 공영방송사들은 부과된 의무의 축소를 희망하였지만, Ofcom은 이러한 제안이 공익에 부합하지 않는다고 판단
- DCMS 장관이 당해 면허갱신에 개입하지 않고 Ofcom에 위임할 경우 Ofcom은 당해 면허신청자들이 제시한 공약을 최소의 면허갱신요건으로 할 것임

3) DCMS 의견(결정)의 Ofcom 통보

Channel 3/5 면허갱신 관련 통신법 제229조에 의해 Ofcom이 DCMS 장관에게 제출한 보고서에 대해 DCMS 장관은 2012.11월 Ofcom에게 자신의 의견을 회신⁷⁰⁾하고, 당해

69) 2013년 8월 Ofcom이 발표한 영국의 공영방송 연차보고서는 뉴스와 시사프로그램이 시청자들이 인식하는 가장 중요한 공영방송의 목적임을 제시하고 있다. 이에 대한 보다 자세한 내용은 Ofcom, Public Service Broadcasting Annual Report 2013, 2013.8.8 참조

면허갱신에 개입하지 않고 면허갱신여부의 결정을 Ofcom에 위임하기로 결정. 현행 Channel 3/5 면허보유자가 영국 고유의 콘텐츠에 대한 투자와 높은 품질의 공공서비스 프로그램 제공을 인식하였다.

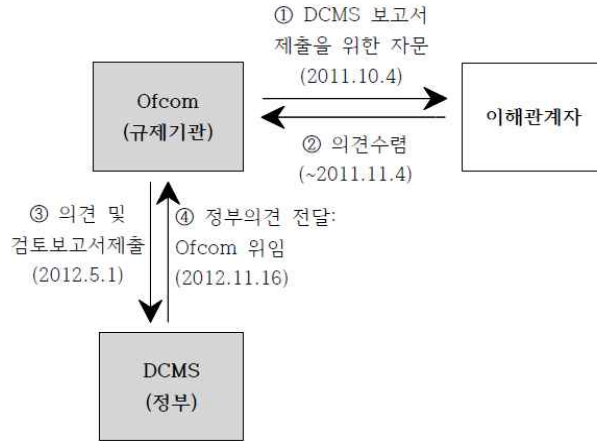
다만, Ofcom의 면허갱신 결정 이전에 Ofcom이 다음과 같은 사항에 대한 고려를 하도록 요구하고 있다.

- 공영방송서비스 제공의무 축소에 우려. 면허갱신 신청자들이 제시한 의무를 최소한의 요건으로 하겠다는 Ofcom 의견에 동의하며, 향후 이들 요건들이 준수되는지 여부를 주시할 계획
- 중장기적으로 입법과정을 포함, 정부의 조치가 필요한지 여부에 대해 Ofcom의견을 희망
- 면허신청자인 ITV 제안에 따른 경우 스코틀랜드 남부의 시청자는 스코틀랜드 북부와 중부의 시청자와 동일한 수준의 프로그램 시청이 어려울 수 있음.⁷⁰⁾ 또한, 접경지역(Border place)의 시청자들은 자신의 지역에 대한 뉴스를 중시하고 있음. 따라서 Ofcom은 이러한 우려와 인식을 고려하여 면허갱신을 하도록 요구. Channel 3의 면허지역 재설정 등에 있어 유의할 것을 당부
- 어린이 프로그램의 유지에 따른 공익은 매우 중요하다는 Ofcom의 의견에 동의. Channel 5의 어린이 프로그램에 대한 투자 관련 공약을 받도록 요구. 당해 공약이 불충분할 경우 Channel 5의 공공서비스에 대한 입법을 추진할 준비가 되어 있으며, 이 경우 Ofcom의 지원을 요청
- 기존 Channel 3/5 면허보유자와 협약체결에 만전을 기해주기를 요청. 비록 2003년 통신법은 면허갱신에 대한 일정에 융통성이 적지만, Ofcom이 기존 면허보유자와의 면허갱신 협약체결이 어렵고 이에 따라 Ofcom이 요청하는 경우 그 과정을 1년 연장할 용의가 있음. 다만, 이러한 상황이 발생하지 않기를 희망함

70) DCMS, Channel 3 & 5 Licensing, 2012.11.16

71) Channel 3 면허의 경우 지역별로 면허보유자가 다른데, 잉글랜드, 웨일즈와 잉글랜드/스코틀랜드 접경지역(Border regions) 그리고 채널제도(Channel Islands)에는 ITV, 스코틀랜드 북부와 중부에는 STV, 북아일랜드에는 UTV가 Channel 3 서비스를 제공하고 있다. 반면, Channel 5 면허는 영국 전역을 대상으로 하고 있다.

[그림 3-12] Channel 3/5 면허갱신 관련 Ofcom-DCMS 협력



※ 출처: Inca research & consulting(2013)

4) Ofcom 후속작업 및 면허 갱신

(1) 자문서 공표

DCMS 회신에 의거, Ofcom은 Channel 3/5의 면허갱신 여부에 대한 결정을 위해 2013년 2월 자문서를 공표. Channel 3/5의 프로그래밍 의무, Channel 3의 면허지역 재편 및 면허관련 재무적 조건 등에 대해 3개 자문서를 공표. 이 중 Channel 3/5의 프로그래밍 의무 관련 공영방송은 다양한 주제를 대상으로 높은 수준의 품질을 통해 다음과 같이 다양한 시청자들의 욕구와 편익에 충족하여야 함을 제시하였다.⁷²⁾

- 피크타임(peak time)과 기타시간대 모두 뉴스와 시사프로그램 제공
 - 자체 제작, 해당 채널을 위해 의뢰된 프로그램(original production) 포함
 - Channel 3 면허보유자의 경우 다른 지역의 Channel 3 면허보유자와 공동으로 지역 및 비뉴스(non-news) 프로그램의 제공

⁷²⁾ Ofcom, Channel 3 and Channel 5: proposed programming obligations, Consultation, 2013.2.21

<표 3-18> 영국의 공영방송서비스 제공사업자의 의무

의무유형	의무내용	해당 상업 공영방송사
핵심장르 의무	모든 시간대에 적절한 분량의 국내 및 국제 뉴스 제공	모두
	모든 시간대에 적절한 분량의 지역 뉴스와 비뉴스 프로그램 제공	Channel 3
	모든 시간대에 적절한 분량의 시사(current affairs) 프로그램 제공	모두
콘텐츠 제작 및 투자 의무	모든 시간대에 적절한 분량의 자체 프로그램의 제공	모두
	투자와 분량에 있어 적절한 비중과 범위를 갖는 프로그램의 보장	모두
	프로그래밍의 최소 25% 이상을 독립 프로그램 제작에 할당	모두
	독립 제작의 의뢰 관련 규칙(code)의 정립, 개선 및 준수	모두
구조적 의무	인가된 네트워킹 제도의 실행 보장	Channel 3
	가능한 한 공영방송채널의 최대 커버리지 실현	모두

※출처: Ofcom(2013)

구체적으로 현행 Channel 3/5 면허상의 의무 대비 면허갱신 관련 이들이 제안한 의무의 변화와 공영방송 서비스의 최다시청시간이라 할 수 있는 피크타임(peak time)의 정의에 대한 의견 요청도 제시하고 있다.

- 프로그래밍 의무의 경우 기존 면허상의 의무와 유사하나 일부는 변경이 요구됨. Channel 5의 런던 지역외 프로그래밍 할당(quota) 조건의 불필요, Channel 3의 지역 프로그램 축소 제안 등이 그 예
- 피크타임(Peak time)의 경우 공영방송 면허에 오후 6시-오후 10:30분으로 정의되어 있음. Channel 3 면허보유자인 UTV와 STV는 지역 프로그램의 경우 피크타임(peak time)을 오후 11시까지로 정의하는 것을 제안

(2) 결정문 공표

2013년 2월 자문서를 통해 의견 수렴을 한 후 Ofcom은 2013년 7월 이에 대한 결정문(statement)을 공표⁷³⁾ Channel 3/5의 프로그래밍 의무, 면허갱신에 따른 재무적 조건 및 Channel 3의 ITV 면허지역 변경이 주요 결정 대상. 이 중 Channel 3/5의 프로그래

명 의무 관련 Ofcom은 대체로 국내 및 국제뉴스, 시사, 자체 제작, 독립 제작 등에 있어 Channel 3/5의 기존의무를 유지하되, Channel 3 경우 영어권지역(English region)에서 다음과 같이 지역뉴스 관련 결정을 한다.⁷⁴⁾

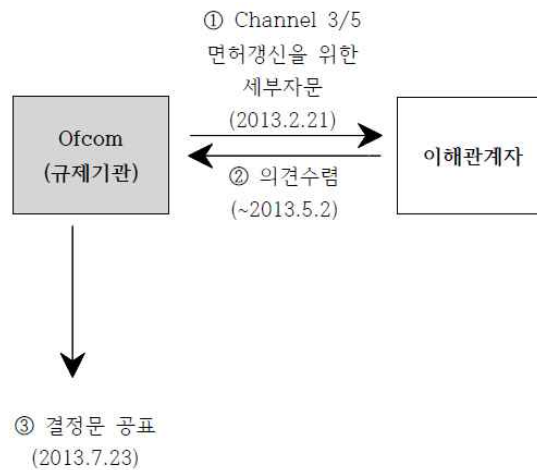
- 잉글랜드에서 Channel 3 뉴스 서비스 제공에 있어 더욱 많은 지역단위에 대해 지역뉴스를 제공할겠다는 제안을 인가. 이를 통해 면허 보유자인 ITV는 지역뉴스 제공단위를 기존 8개 지역단위에서 14개 지역으로 구분, 확대된 지역뉴스를 제공
- 대신 ITV 경우 평일 초저녁(early evening) 시간대 지역뉴스 방송시간을 현행 30분에서 20분으로 축소. 또한, 점심시간대 지역뉴스 방송시간은 6.5분에서 3분, 늦은 저녁(late evening) 시간대 지역뉴스는 10분에서 5분으로 축소되고, 주말의 2개 지역뉴스 또한 10분에서 5분으로 축소됨
- Ofcom은 좀 더 많은 단위지역에 대한 지역뉴스 제공이 지역뉴스 방송시간의 단축보다 시청자의 편익을 제고할 것으로 판단
- 이런 측면에서 Ofcom은 런던과 잉글랜드 북서부 지역에서 지역단위의 증가없이 지역뉴스 방송시간의 단축을 제안한 ITV 제안을 거부, 현행 30분을 유지하기로 함
- 또한, 잉글랜드와 스코틀랜드의 경계를 포함하는 접경지역(Border region)에서의 평일 초저녁 시간대 지역뉴스의 방송시간은 현행과 같이 30분을 요구하기로 결정
- 영어권지역에서 지역뉴스 방송시간의 단축(평일 점심, 초저녁, 늦은 저녁 그리고 주말)은 ITV의 지속가능한 지역 프로그래밍을 보장하기 위한 Ofcom의 조치

이밖에 Ofcom은 ITV와 UTV에 대해 다음과 같은 결정을 하고 있다.

73) Ofcom, Ofcom sets out licence terms for ITV, STV, UTV and Channel 5, 2013.7.23

74) Channel 5의 프로그래밍 의무는 변동사항이 없다. Ofcom, Channel 3 and Channel 5: Statement of Programming Obligations, Statements, 2013.7.23

[그림 3-13] DCMS 결정 후 Channel 3/5 면허갱신 관련 Ofcom 후속작업



※출처: Inca research & consulting(2013)

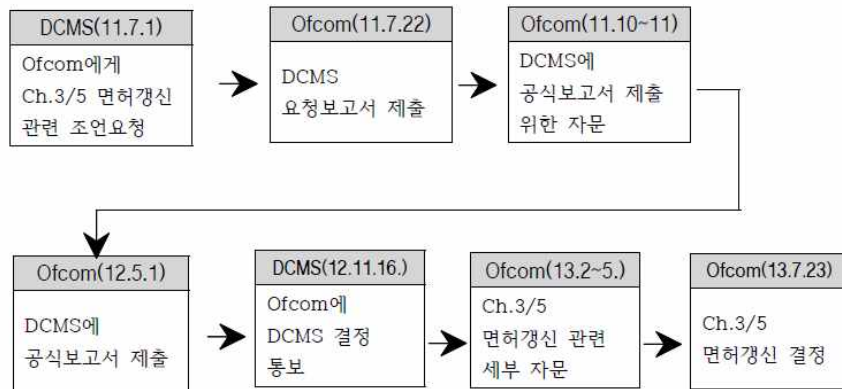
- 스코틀랜드 접경지역의 경우 ITV에게 스코틀랜드 사안에 대해 좀 더 많은 프로그램 제공의무를 부과. 평일 초저녁 시간대 30분간 지역뉴스 방송시간이의 주당 90분의 지역프로그램 방송의무를 부과하고 당해 프로그램을 스코틀랜드의 다른 Channel 3 면허보유자와 공유할 수 있도록 함
- 웨일즈에서 전체적인 뉴스시간은 주당 4시간을 유지. ITV는 초저녁 시간대 30분의 지역뉴스 방송시간은 유지하되, 점심시간대의 지역뉴스 방송시간을 단축하여 다른 시간대의 지역뉴스 방송시간에 있어 융통성을 확보
- 북아일랜드에서 비뉴스(non-news) 프로그램 방송시간의 단축을 제안한 UTV 제안을 거부. 주당 2시간의 비뉴스 프로그래밍 유지의무 부과

3. 시사점

1) 법령에 의한 정부-규제기관간 역할구분과 협력관계 수립

- ① 규제기관인 Ofcom은 통신법 제216조에 의해 공영방송인 Channel 3/5의 면허갱신에 대해 구체적인 의사결정과 규제실무를 담당
- ② 정부인 DCMS는 통신법 제230조 등에 의해 면허갱신에 개입여부 결정
- ③ Ofcom-DCMS간 협력은 통신법 제229조를 통해 공식화. 협력관계는 Ofcom 검토 및 의견을 반영한 보고서의 DCMS 제출 → DCMS의 개입여부 결정 → DCMS 결정에 따른 Ofcom의 후속작업 실행 → 면허갱신 과정과 내용에 대한 DCMS의 모니터링으로 이루어짐

[그림 3-14] Channel 3/5 면허갱신 관련 Ofcom 검토/결정 경과



※출처: Inca research & consulting(2013)

2) 법령 취지를 반영한 실질적 협력관계

- ① 사전작업으로 동 사안 관련 권한 행사를 위해 Ofcom의 지원을 요청하는 DCMS와 이에 대한 Ofcom의 세부조언,75) 통신법 제229조에 의거 Ofcom이 DCMS에 제출한 보고서상에 나타난 세부적인 내용, 이에 대한 DCMS 회신 Letter 내용이 그렇다고 할 수 있음
- ② 특히, Ofcom 면허갱신 과정에 개입하지 않으면서도, Ofcom 의견의 원활한 집행을

75) 2011년 7월 DCMS Letter와 Ofcom의 보고서 제출이 이에 해당

위해 간접적으로 면허 보유자들이 Ofcom 의건을 준수하도록 촉구하고 있는 부분은 효과적인 면허갱신을 위해 정부와 규제기관이 공감대를 갖고 유기적인 협력을 하는 것으로 해석될 수 있음⁷⁶⁾

3) 공통분모를 갖는 정부-규제기관의 의사 결정

① Channel 3/5의 면허갱신 관련 의사결정에서 정부인 DCMS와 규제기관인 Ofcom은 공영방송의 목적을 규정한 2003년 통신법 제264조를 토대로 의사결정을 진행

② 공통된 근거규정을 토대로 함으로써, 양 기관간 상이한 접근을 최소화 - 면허갱신에 있어 중점을 두어야 할 사안에 대한 공감대 형성

제 4 절 프랑스: 전파관리 체계와 조직간 협력

1. 프랑스 전파관리 조직과 기능

1) 개관⁷⁷⁾

프랑스의 전파관리 체계는 주파수 계획과 주파수 할당으로 이분화 되어 있다. 프랑스 주파수 계획은 국가주파수국(Agence Nationale Fréquences, 이하 ANFR) 에서 담당하며 주파수 할당은 용도에 따라 각 정부 부처 및 정부 기관, 통신우정규제청(이하 ARCEP), 시청각고등평의회(이하 CSA) 등에서 담당한다.

주파수 용도는 크게 정부 부처 및 정부 기관용, 통신용, 방송용으로 구분되며 국가주파수국(ANFR)이 주파수 계획안을 수립, 총리(Prime Minister)의 승인을 얻어 '국가 주파수 계획(The National Table of Frequency Allocations)'이 최종 수립된다. '국가 주파수 계획'에 따라 정부 부처 및 기관용 주파수는 각 해당 부처 및 기관이, 통신용 주파수는 ARCEP

76) 2012년 11월 DCMS 회신 Letter를 토대로 추정

77) 방송통신위원회·KISA(2012.12.), 국가별 방송통신 현황 2012 유럽II, 프랑스, p. 433

이, 방송용 주파수는 CSA가 주파수 할당을 담당한다.

[그림 3-15] 프랑스 전파관리 개요

[프랑스 전파관리 개요]

	정부 부처 및 정부 기관용 주파수	통신용 주파수	방송용 주파수
주파수 계획	국가주파수국(ANFR)이 주파수 계획안 → 총리(Prime Minister) 승인 → '국가 주파수 계획(The National Table of Frequency Allocations)' 승인		
주파수 할당	각 정부 부처 및 정부 기관	통신우정규제청 (ARCEP)	시청각고등평의회 (CSA)

※출처: 방송통신위원회·KISA⁷⁸⁾

2) 전파관련 조직

① ANFR

프랑스 ANFR은 우정과 전자통신에 관한 법(프랑스 통신법 Code des postes et des communications électroniques, CPCE) 제43조 제1항에 따라 설립된 국가행정기관(state agency)이다.⁷⁹⁾ 동 조항에 따르면 ANFR은 무선주파수를 할당받은 행정기관과 당국의 관할권의 적용 하에, 공공재산인 무선주파수 이용 관련 계획, 관리 및 감독을 보장하며, 무선주파수 부문의 국제협상에 있어 프랑스를 대표하며 프랑스 의견을 조율한다.⁸⁰⁾

ANFR은 행정기관, 시청각최고위원회와 전자통신과 우정을 담당하는 규제기관의 대표자 그리고 구성원의 최소 1/3이상의 전문가로 구성된 운영위원회(conseil d'administration)에 의해 운영된다.⁸¹⁾

78) 방송통신위원회·KISA(2012.12.), 국가별 방송통신 현황 2012 유럽Ⅱ, 프랑스, p. 433

79) Jean-Jacques Guitot(2012), The organisation of frequency spectrum management in France, p.2

80) Code des postes et des communications électroniques, Section 3 : Agence nationale des fréquences. Article L43

ANFR은 독립성을 가지며 경제재정산업부 내 정보통신부 장관(ministre chargé des communications électroniques)에게 보고한다. 개관에서 언급한 바와 같이 ANFR은 주파수를 계획을 하면 실제 할당을 하는 기관은 총 9개 기관이 하는데 이들을 “affectataires”라고 한다.⁸²⁾

ANFR은 주파수 할당을 담당하는 기관들 (ARCEP, CSA, 7개의 정부기관), 재정관련 부처, 외교부, 이동통신 사업자, 전파관련 기관이 추천한 대표자로 구성된 특별 자문위원회(Specific Advisory Commission)로부터 자문 및 의견수렴을 받아 정책에 반영한다.⁸³⁾

② ARCEP

ARCEP은 1996년 우편전자통신법 제3조에 의하여 ART로 출범하였다가, 2005.5.20에 제정된 우편활동규제에 관한 법에 의해 통신에 국한되었던 ART의 관할권을 우편 부문까지 확장하며 ARCEP으로 확대 개편되었다. ARCEP은 합의제 형식의 위원회이다.

ARCEP은 주파수 또는 주파수 대역 관련하여 당해 주파수 또는 주파수 대역의 이용에 관한 기술적 조건, 주파수 이용이 행정당국의 허가를 필요로 하는 사안을 결정할 수 있으며⁸⁴⁾ ARCEP이 할당 권한이 있는 주파수 대역에 사용되는 네트워크 장비와 기술유형을 제한할 수 있다.⁸⁵⁾ 또한 주파수를 통해 제공되는 전자통신 서비스의 유형을 제한할 수 있으며 통신용 주파수 할당을 담당한다.⁸⁶⁾

81) Code des postes et des communications électroniques, Section 3 : Agence nationale des fréquences. Article L43

82) 9개 기관은 국방부(Ministère de la Défense), 프랑스 국립 우주 연구 센터(Centre national d'études spatiales), 민간항공관리기관(Administration de l'aviation civile), 내무부(Ministère de l'Intérieur), 연구부(Ministère de la Recherche), 항구 및 해상항로 관리기관(Administration des ports et de la navigation maritime), 기상청(Administration de la météorologie)(이상 행정부처나 기관), ARCEP, CSA 등이다.

83) KCA 동향과 전망: 방송·통신·전파 통권 제62호(2013.5.), 프랑스의 전파관리 현황 및 최근 동향, p.61

84) Code des postes et des communications électroniques, Section 3 : Agence nationale des fréquences. Article L42 I

85) Code des postes et des communications électroniques, Section 3 : Agence nationale des fréquences. Article L42 II

[그림 3-16] 프랑스 ANFR 조직도



※출처: ANFR, 방송통신위원회·KISA 재인용

③ CSA⁸⁷⁾

CSA는 CNCL을 대체하여 1989.1.17자로 설립된 독립규제기구이다. CSA 역시 ARCEP과 유사하게 규제 권한, 규칙 제정 권한 및 준 사법권을 가지며, 2004년에 방송사업자들 간의 분쟁해결 권한이 부여되었다. CSA는 대통령, 하원 의장, 상원 의장이 각각 3인을 지명하여 총 9인 위원으로 구성되며, 대통령이 지명한 3명 가운데 위원장을 임명한다. 독립 규제기관으로서 기능적·정치적으로 정부로부터 독립되어 있다. CSA는 전액 국가 예산으로 운영된다.

전파 관리에 있어서는 ANFR로부터 방송용 주파수를 분배 받아 관리하는 기관으로, 방송주파수 이용계획 수립, 주파수 이용 면허 발급, 디지털 지상파 TV 채널 이용계획 마련

86) Code des postes et des communications électroniques, Section 3 : Agence nationale des fréquences. Article L42 III, Article L42-1

87) KCA 동향과 전망: 방송·통신·전파 통권 제62호(2013.5.), 프랑스의 전파관리 현황 및 최근 동향, p.613~64

및 할당 등을 담당하고 있다. 이와 더불어 방송 주파수 사용계획, 사용 승인, 무선 서비스 시행, 디지털 지상파 TV, 모바일 TV 관리자에 대한 방송 채널 계획 및 할당 업무를 하고 있다. 대외 적으로는 ANFR과 협력하여 방송 주파수 간섭 방지 등을 위한 국제 전파 활동에 참가하고 방송 수신 문제 해결을 위한 기술적 검토 등 대책을 수립 하는 역할을 수행한다.

2. 조직간 협력관계⁸⁸⁾

1) 주파수 대역 결정: 총리가 결정권 보유

프랑스 통신법 제41조에 따르면 총리는 시청각최고위원회(CSA)와 전자통신과 우정을 담당하는 규제기관의 의견을 수렴한 후, 국가의 행정기관에게 할당된 무선 주파수 또는 주파수 대역과 당해 위원회와 규제기관에게 할당권한이 있는 주파수 또는 주파수 대역을 결정하도록 하고 있다.⁸⁹⁾

2) 주파수 재배치 사례로 본 협력관계: ANFROI 최종결정권 보유

① 개요

주파수를 관리하는데 관계된 조직간의 협력 관계를 주파수 재배치 사례를 통해 살펴보면 다음과 같다.

프랑스의 주파수회수/재배치 절차는 주로 위원회를 구성하여 세부사항을 논의한 이후 협의를 통해 이루어지고 있는데, 주파수할당을 책임지는 부서가 ANFR에 주파수회수 및 재배치를 요청하면서 관련 절차가 시작된다.

해당 부처 또는 기관으로부터 주파수회수/재배치의 요청이 있는 경우 ANFR은 i)다양

88) 이하 내용은 프랑스 통신법, 한국전파진흥원(2010.12.30.)의 주파수 경매제 도입에 따른 손실보상 체계에 관한 연구 -효율적인 자원 운영방안을 목적으로-에서 인용하였다.

89) Code des postes et des communications électroniques, Section 3 : Agence nationale des fréquences. Article L41

한 비용요소와 회수/재배치 원칙의 평가의 준비, ii)재배치 절차의 진행 일정의 제안, iii) 절차를 감독할 기구의 구성, iv)재배치 기금을 관리하는 등의 업무를 수행하게 된다. 주파수 회수/재배치 기관으로서 ANFR은 다양한 위원회를 통해 주파수회수/재배치 업무를 수행한다. 일반 주파수재배치의 검토와 결정은 ANFR의 주파수계획위원회(CPF, Commission pour la Planification des Fréquences)에서 주관하고, 방송주파수는 CSA에서 결정한다.

② 주파수 재배치 과정과 관련 기관의 협조

모든 주파수재배치는 허가부여 절차에 따라야 한다. 즉, 주파수할당 분배표 (Tableau National de Répartition des Bandes de Fréquences, TNRBF)의 일환으로 지정된 대역의 주파수재배치 결정에 따라야 한다. 주파수재배치는 ANFR이 관련 업무를 계획, 실행, 감독, 비용산정, 기금관리 등을 담당한다.

주파수재배치 절차는 먼저, 주파수계획위원회(이하 CPF라 한다.)가 주파수재배치를 결정하면 ANFR에 재배치 파일이 보내진다. 이때 보내진 파일은 주파수재배치기금위원회 (Commission du fonds de reamenagement du spectre, CFRS)⁹⁰⁾에 의해 조사된다. 다음으로 ANFR은 주파수재배치 계획을 수립하고, CFRS는 계획달성과 주파수재배치 비용 평가를 위해 ANFR을 지원한다.

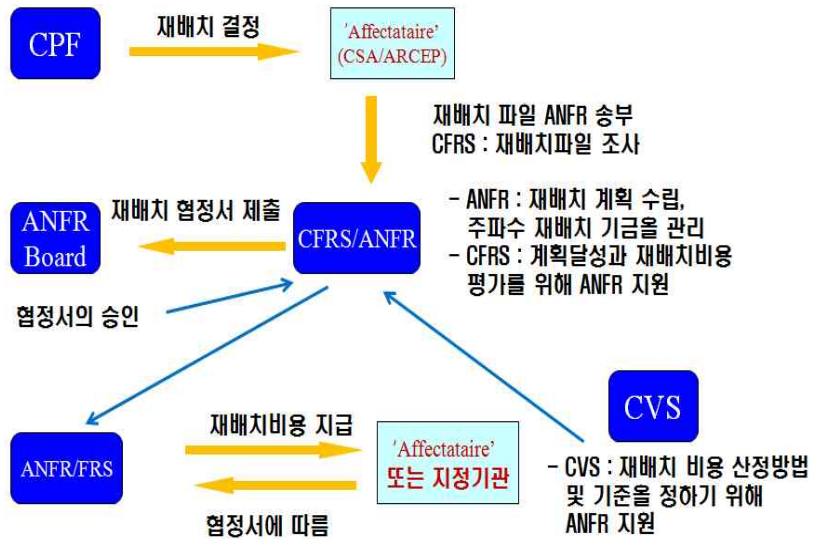
또한 주파수가치위원회(Commission du Valorisation du spectre, CVS)가 주파수재배치 비용 산정방법 및 기준을 정하기 위해 ANFR을 지원한다. 주파수재배치 계획 및 비용이 확정되면, 주파수재배치 협정서(계약서)가 ANFR 이사회로 송부되며, ANFR 이사회가 이 협정서를 승인하면 기존 이용자 또는 지정기관에 주파수재배치 비용이 지급된다.

즉, 재배치 결정(CPF) → 재배치 계획 수립(ANFR) → 재배치 비용추산(기존 이용자) → 재배치 비용 조사(ANFR) → 재배치 시행의 순으로 진행된다.⁹¹⁾

90) CFRS는 ANFR 내부기관이 아닌 독립성이 강한 성격의 위원회이며, 18명의 위원으로 구성되어 있다. 출처: 한국전파진흥원(2010.12), 프랑스 주파수 손실보상 관련 기관 방문 결과, p.6

91) 이와 동일한 내용이 한국전파진흥원(2010.12), 프랑스 주파수 손실보상 관련 기관 방문 결과에도 포함되어 있다.

[그림 3-17] 프랑스 주파수 재배치 절차 과정상의 기관간 협력 과정



※ 출처: KCA(2010)⁹²⁾

ANFR은 이러한 업무 수행에 있어 많은 위원회와 협력 관계를 가지고 있다. 일반적으로 주파수 회수 및 재배치 관련 결정은 합의를 통해 이루어지지만 최종 합의가 도출되지 못할 경우에는 최고 의사결정 기구인 ANFR 이사회(board)에서 결정하게 된다. 결정에 이의를 제기하는 절차도 마련되어 있지만, 그 간의 모든 회수 및 재배치 사례는 관련 위원회의 동의와 투명성이 보장된 절차를 통해 이루어지고 있다.⁹³⁾

3. 시사점

- 프랑스는 주파수 계획 기능(용도결정, 개발 등)은 총리와 ANFR이 담당하도록 하

92) 한국전파진흥원(2010.12), 프랑스 주파수 손실보상 관련 기관 방문 결과, p.5

93) KCA 동향과 전망: 방송·통신·전파 통권 제62호(2013.5.), 프랑스의 전파관리 현황 및 최근 동향, p.64

고 정부용, 통신용, 방송용 등 용도별로 할당·이용감시는 규제기관이나 부처가 하도록 분리

○ 이는 국가 차원의 주파수 관리가 가능하고 주파수관리 과정에서 발생하는 주파수 관리기관간 갈등해결이 구조적으로 가능하도록 하고 있어, 미국의 주파수 관할기관이 가지고 있는 단점(국가차원의 주파수 관리의 한계)을 극복하고 있음

제 4 장 방송통신 분야별 협업체계 방안

제 1 절 추진 개요

본 장에서는 정부3.0 추진 기본계획에 따라 유관기관들과 방송통신분야 협력체계를 구축·제도화하기 위한 분야별 전략수립을 위한 전문적인 단계로서 해당분야 전문가를 대상으로 개방형 설문 중심의 델파이 자문을 진행하였다.

정부 조직개편에 따라 (舊)방송통신위원회의 기능이 미래창조과학부와 (新)방송통신위원회로 재편되는 과정에서 일부 업무 소관이 명확하게 분류되지 않아 업무 중복이나 충돌의 우려가 제기되고 있다. 이에 양 부처는 정책협력을 위한 양해각서를 체결하고 장·차관급 정례적 간담회 개최와 인사교류 및 분야별 실무협의체 운영 등 후속조치 이행 중에 있다.

이에 본 연구에서는 방송통신위원회 정책담당관을 포함하여 방송통신 관련 학계와 규제동향 전문가로 구성된 연구반을 구성·운영하여 방송통신분야 협업과제별 현황과 문제점을 분석하고 구체적인 협업방안에 대한 심층인터뷰와 자문그룹 협의를 통해 개선방안을 모색하였다. 주된 논의 내용은 뉴미디어 사전동의·지상파방송 재송신·주파수 분배·단말기 보조금·스마트광고·개인정보보호·방발기금 및 CS센터 민원 활용, 인사교류 등 9개 분야이다.

설문은 크게 두 가지 분야이다. 우선 정부 조직개편에 따른 방송통신 정책 기능의 위원회에 따른 협력 필요성과 두 부처간 업무협력 체결에 따른 기대효과 및 활성화 방안이다. 또한 자문을 통해 우선 협업이 가능한 분야를 도출하였다.

다음으로 협업이 시급한 분야에 대해 현안 및 문제점, 이해관계자들의 입장과 방통위·미래부 각각의 정책방향을 살펴보고 구체적인 협업방법과 절차를 제도화하기 위한 방안에 대해 논의하였다. 자문 결과를 토대로 분야별 협업방안을 수립하였다. 세부 자문결과 보고서는 부록에 요약·정리하였다.

궁극적으로 본 연구가 결론으로 도출하고자 하는 사안과 정책방향에 대해 전문가 인터뷰를 통해 결론을 도출하는 과정이며, 방송과 통신 정책에 대한 전문분야와 이해폭이 넓은 관계자를 중심으로 설문을 추진하였다. 특히, 각계 분야 전문가를 토대로 심층 인터뷰가 추진되어 향후 관련 분야 실무자들과 함께 실효성 있는 협업 정책과 활성화 방안에 대한 논의를 할 수 있는 기반이 될 것이다.

제2절 방송통신분야 정책협력 방안

지난 3월 박근혜 정부 조직개편에 따라 (舊)방송통신위원회의 방송통신 기능이 미래창조과학부와 (新)방송통신위원회로 분리되었다. 두 기관별 업무와 주요 역할의 분리에 따라 전문가들이 생각하는 긍정적인 부분과 가장 문제가 되는 점을 살펴보았다.

1. 정부조직 개편에 따른 방송통신 정책기능의 이원화

가. 기관별 업무와 역할

전문가들은 정부 조직개편에 따라 미래창조과학부는 방송 산업 진흥 및 통신 정책 기관으로 방송통신위원회는 방송(지상파 및 종편)에 대한 규제기관으로서의 업무와 역할을 주되게 담당하는 것으로 인식하였다.

산업 진흥측면의 ICT 기능을 미래창조과학부가 다소 통합하면서 ICT 전담기관으로서 정책통합성을 기대할 수 있는 반면, ICT 통합이 완전체로 이뤄지지 않아 ICT 분야 정책 우선순위와 타이밍을 절충하기 어려울 것이며, 규제와 정책 구분이 명확치 않아 미래창조과학부와 방송통신위원회 간 갈등이 일어날 가능성이 높은 것을 우려하였다.

특히 주파수정책 조율 기능이 국무총리실로 이관된 점, 업무혼선, 의사결정지연과 사업자에게 과도한 행정부담이 증가될 것을 우려하였으며, 해당사안에 대한 개선방안 모

색이 필요하다고 지적하였다.

나. 현행 법 제도상 협력방안

방송통신 정책기능이 이원화되었으나, SO 허가, 주파수, 개인정보보호 등에서 기관간 역할이 명확하게 나뉘지 않아 정책 혼선의 우려가 제기되고 있다. 현행법이나 제도는 충분한 협력방안을 두고 있지 않아 기능적 측면에서 협력 방안 마련이 필요하다고 언급하였다.

문제점 개선을 위해 정책 혼선이 우려가 되는 ①사안을 설정(명확히) 하고, 구체적인 실행을 위한 ②담당부서 지정 및 역할 분담, 그리고 ③성과달성 시 그에 대한 평가지침 마련 등 기관간 명확한 가이드라인 마련을 통해 부처별 충돌을 최소화 하는 방안 마련이 필요하다.

방송통신위원회와 미래창조과학부는 업무 중복이나 충돌 우려가 제기된 업무에 대한 상호협력을 위해 정책협력 양해각서를 체결하였다.

2. 방송통신위원회-미래창조과학부 정책협력 양해각서(MOU) 체결

가. MOU 체결에 따른 기대효과

전문가들은 MOU 체결에 따른 기대효과로 시장과 정책전문가의 우려를 다소 진정시키고, 긍정적 여론 확산을 기대할 수 있다는 긍정적인 면과 효과가 미비할 것이라는 부정적인 의견으로 나뉘어 졌다.

우선 협력이 필요한 분야는 공통적으로 무선주파수 대역 할당, UHD 정책, 단말기 보조금, 유료방송 재송신, 방발기금 분리 분야로 응답하였다.

따라서 두 부처는 협력이 시급한 분야보다 우선 협력이 가능한 정보통신분야 등을 선별하여 협력적 대안과 성과를 도출하고 국민에게 정책협력 성과를 공표하여 긍정적 여론 확산을 도모하고, 해당 협력성과를 바탕으로 이해관계가 첨예하게 대립하고 있는 방송정책분야 협력을 도출하는 방안으로 단계적으로 협력을 확대해 나가는 방법을 검토할 필요가 있다.

나. MOU 체결에 따라 발생할 수 있는 부정적인 효과

전문가들은 MOU의 법적 효력이 갖는 한계 때문에 하반기로 갈수록 MOU가 제대로 지켜질 수 있을지를 우려하였다. 특히, 성과도출 미비시 책임소재 공방과 부처이기주의 발동으로 해석되는 등의 부정적 여론형성이 나타날 수 있음을 부정적 효과로 지적하였다.

따라서 중장기적인 관점에서 협업체계 구축(협력이 가능하고 필요한 사안별 협력추진 로드맵)을 통해 정기적인 상황관리와 지속적인 성과 공표로 정책적인 합의를 도출하여 두 부처간 정책적 갈등이 표출되지 않도록 운영하는 방안이 요구된다.

다. MOU 이외 정책협력 활성화 방안

MOU 이외에도 정책협력을 활성화 시킬 수 있는 방법으로 전문가들은 학술대회 등 공동지원과 이벤트 공동참여 그리고 협력분야별로 실무 협력체를 만들어 업무공감대를 형성할 것을 제안하였다. 또한, 양 기관 실무직원들이 정보를 공유할 수 있는 인트라넷을 제안하기도 하였다.

방송통신 분야라는 공통된 정책목표를 가지고 있는 두 기관의 실무자가 정책협력 공감대를 가진다는 것은 공통의 정책목표를 추진함에 있어 가장 기본적인 사안일 수 있다. 따라서 중장기적으로 업무 협력을 활성화 하기 위한 공식적인 실무 협력을 확대할 수 있는 인프라 마련이 우선 필요하다.

라. 정책협의체 운영에 대한 의견

협조를 전제로 출범을 하는 두 기관에 대해 정책협의체 운영과 합의사항의 법적 구속력 담보가 필요하다는 의견에 대해 전문가들은 법적 구속력의 실효성을 담보 할 수 있다는 점에서 강제성을 갖는다는 장점이 있는 반면, 구속력 담보의 전제는 협의 시도 자체가 위축되고 기피 대상이 될 수 있다는 점을 단점으로 지적하였다.

법적 구속력 담보도 실무자 간 협력이 뒷받침되지 않는다면 실효성이 없을 것이다. 따라서 협의체 활성화 등을 통해 실질적인 협력을 이끌어 낼 수 있는 방법을 모색하여야 한다.

마. 미래창조과학부 정책에 대한 건의권과 의견제시권 등을 방송통신위원회 부여 방법

전문가들은 협업을 위해 방송통신위원회에 건의권과 의견제시권을 부여해야 한다는 의견에 대해 사전조율을 통한 갈등방지 효과와 정책추진에 미쳐 부족한 부분을 방송통신위원회가 보완해 줄 수 있다는 장점이 있는 반면, 정책기구인 미래창조과학부의 미디어 산업정책이 발목이 잡히게 될 수 있다는 점을 단점으로 지적하였다.

따라서 방송통신위원회 업무 중 절차상의 정당성 확보 내지 합의도출이 중요한 방송정책을 중심으로 협조체계를 명시하고, 절차적으로 협조해야 하는 부분에 대해 방송통신위원회에 건의권과 의견제시권을 부여해서 명문화 하는 방안 마련을 검토해 보아야 할 것이다.

바. 해외 방송·통신과 진흥과 규제 기관간 업무협력 사례

외국은 역사문화, 정치행정제도 등의 사회 환경이 국내와 달라 동일사례를 벤치마킹하기에는 무리가 있다. 다만 방송통신 관련 규제정책 기구가 나누어져 있는 국가의 해외사례에 대한 별도 연구와 검토는 필요하다.

특히 해외는 방송정책 중 정치적으로 중요한 규제정책 사안을 담당하는 기구를 별도로 두고 있어, 국내도 주요 방송정책 관련하여 별도 기구를 두고 협의를 추진하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

제 3 절 700MHz 주파수(Frequency) 분배

1. 현안 및 문제점

주파의 사전적 의미는 '물체의 진동이나 파동이 같은 모양으로 한 차례되풀이 되는 과정'을 말하며, 주파수는 이러한 주파가 일 초 동안 몇 번 되풀이 되는가를 나타내는 것을 말하며 단위는 헤르츠(Hz)이다.

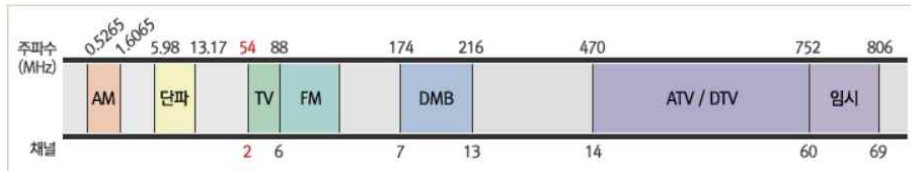
이런 주파수는 우리 눈에 보이지 않지만 일상생활 가까이에 있다. 주파수는 음의 고저를 결정짓는 역할을 한다. 인간이 들을 수 있는 영역을 가청주파수라고 하고 인간이 들을 수 없는 영역대를 초음파라고 하는데 인간의 가청주파수대는 16~20,000Hz이다.

주파수는 우주를 구성하는 본질로 우주 생성시부터 존재하고 있었다. 형태가 없어 과학이 발전하지 않았던 시대에는 발견하지 못하였으나, 전자기파를 발견함으로써 통신에 응용하였고 산업화의 촉매제 역할을 담당하고 있다. 특히, 이동통신, 휴대인터넷, 무선랜 등 선 없는 환경을 구현하는 매개체로 유비쿼터스 사회를 이끄는 기반이 된다.

주파수가 높을수록 직진성이 강하고 감쇠가 심하나 대량의 정보 전송이 가능하므로 고정통신, 초고속 통신 등에 적합하고, 주파수가 낮을수록 회절성(回折性)이 강하고 감쇠가 적으나 전송 가능한 정보량은 적어 해상·항공통신 등 장거리통신에 적합하다는 특징이 있다.

예로, 라디오 방송용 AM은 처음 전쟁터에서 군사용으로 사용된 주파대역이다. 주파수가 낮고 구불구불 거리는 성격이 있어 산이나 장애물을 만나도 휘감아 넘어갈 수 있기 때문에 음질은 나쁘지만 국경을 넘어 멀리까지 신호를 보낼 수 있는 장점이 있다. 반면, FM은 조금 더 짧은 파동이 촘촘히 움직이기 때문에 간섭이 적어 음질이 깨끗하다는 장점이 있지만, AM보다 방송이 멀리 전송되기 어렵기 때문에 국내용으로만 사용이 되고 있다.

[그림 4-1] 라디오, TV 주파수 사용현황



※ 출처: 한국방송협회 홈페이지(주파수 제대로 알기)

전파 자원은 석유, 토지 등과 같이 유한한 국가자원으로 다양한 수요 충족 및 혁신적인 서비스 도입 촉진을 위해서는 주파수 적기 공급이 중요하다. LTE와 같은 4G 신규 서비스 주파수를 적기에 공급함으로써, 다른 나라보다 앞서서 국내에 LTE를 도입하였고, 경쟁을 활성화 함으로써 국민들은 새로운 서비스를 보다 빨리, 저렴한 요금으로 이용할 수 있게 되었다. 또한 국내시장의 활성화를 통해 국제서비스 시장뿐만 아니라 단말기 수출 등 제조업 분야를 주도할 수 있는 기반을 마련할 수 있다.

기술 발달이 덜된 초창기에는 인간이 사용할 수 있는 주파수 대역이 지금보다도 훨씬 제한적이었다. 장파(LF, Low Frequency), 중파(MF, Mideum Frequency) 그리고 단파(HF, High Frequency) 정도의 분류만 있었다. 그러다 기술의 발달과 주파수 활용이 활발해지자 더 높은 주파수의 영역까지 사용할 일이 생겼고 HF위에 초단파(VHF, Very High Frequency), 극초단파(UHF, Ultra High Frequency), 초극초단파(SHF, Super High Frequency) 그리고 밀리터리파(EHF, Extreme High Frequency) 등 계속해서 이름을 붙이게 되었다.

[그림 4-2] 주파수 대역별 주요용도



※ 출처 : 전파의 개념과 응용(방송통신위원회)

문제는 고주파 대역에 정보를 담는 기술이 쉽지 않기 때문에 기술력의 한계로 인해 우리가 현재 사용할 수 있는 주파수에는 한계가 있다. 지금보다 많은 기술발전이 이루어진다면 지금은 쓰지 못하는 아주 높은 주파수 대역도 사용 가능하게 될 수도 있다. 따라서 원래 전자파는 한정된 개념은 아니나 현재 개발된 기술에 한계가 있어 이용할 수 있는 주파수와 이용할 수 없는 주파수가 있기 때문에 유한한 자원처럼 희소가치가 생기게 되는 것이다.

전파 자원이 풍족했던 과거와 달리 주파수 자원은 고갈되어 가고 있으나 그 수요는 폭발적으로 증가하고 있는 상황이다. 특히 스마트기기의 대중화와 다양한 모바일서비스가 확산되면서 모바일트래픽이 폭발적으로 증가하고 있다. 이에 따라 신규 전파 자원 확보 및 이용실적이 미미한 주파수의 회수·재배치 등을 통해 주파수 자원을 최대한 확보하고 공급하는 것이 시급한 과제로 떠오르고 있다.

정부조직 개편전만 하더라도 주파수 관리 제도는 공공용·상업용 주파수 구분 없이 (舊)방송통신위원회에서 전파법을 근거로 주파수를 포괄적으로 관리하였다. 특히, 국방, 외교용 등의 주파수는 각 행정 부처의 무선국과 달리 사용승인에 따라 관리하였다.

사용승인 주파수는 해당 기관의 요청에 따라 해당 대역에 대한 전파간섭분석을 통해 방송통신위원회에서 승인하는 체계로 되어 있으나, 중·장기 주파수 수요계획 및 적정 주파수 확보 계획 수립은 미흡한 실정이다.

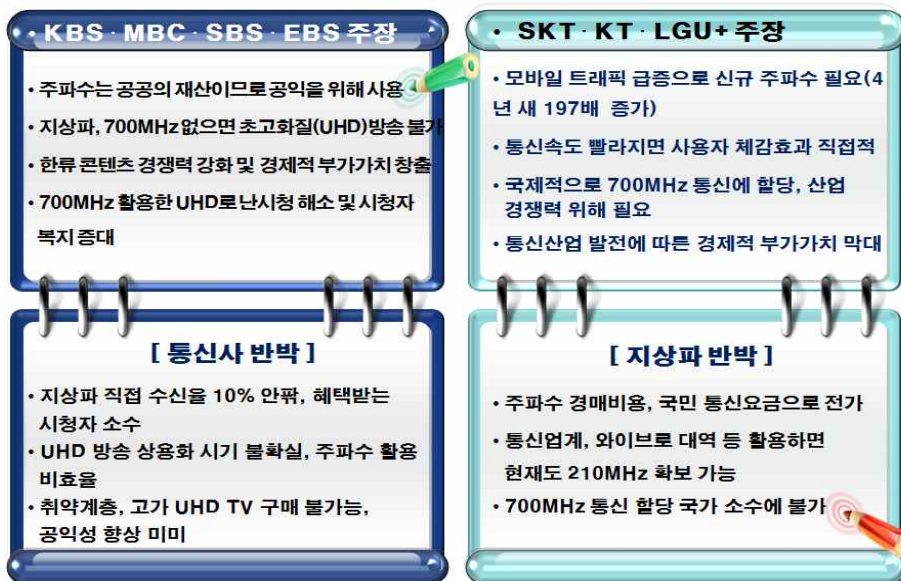
주파수의 활용과 관리의 중요성을 인식한 정부는 정부 조직개편에서 주파수 관할권을 분리하였다. 전파·주파수 관련 사항은 미래창조과학부로 이관하되, 현행 통신용 주파수 관리는 미래창조과학부 소관으로 하고 방송용 주파수 관리는 방송통신위원회 소관으로 하였다. 다만 신규 및 회수 주파수의 분배·재배치 관련 심의를 위해 국무총리 산하에 국무조정실장을 위원장으로 하는 중립적인 주파수심의위원회(가칭)를 설치하고 방송용 및 통신용 주파수 관리기관은 현행과 같이 각각 방송통신위원회 및 미래창조과학부가 담당한다.

국가 자원인 주파수는 방송서비스와 통신서비스의 재료가 된다. 정부가 어떤 주파수를 누구에게 주느냐에 따라 새로운 서비스가 탄생할 수도 아닐 수도 있다. 부처가 나뉘면서 가장 이슈가 되는 부분이 700MHz 용도 배분이다. 방송계와 통신계는 지상파 방송

의 디지털 전환 이후 남은 주파수 대역의 용도를 두고 대립중인데, 학계 역시 인식의 차이를 두고 대립중이다.

방송학자들은 방송의 공공성을 강조하며 지상파방송사(KBS, MBC, SBS)가 차세대방송 서비스를 할 수 있도록 700MHz를 방송용으로 할당해야 한다고 주장한 반면, 통신학자들은 글로벌 추세와 국민 경제의 효율성을 고려했을 때 700MHz를 방송용으로 쓸 수는 없다고 반박했다.

[그림 4-3] 700MHz 주파수 할당관련 방송·통신업계 대립



※출처: 언론보도자료, KAIT 재구성

700MHz 주파수 분배는 지상파방송의 디지털 전환 이후 채널재배치 작업이 완료 ('13.11.6. 미래창조과학부 보도자료 참고)되면, 용도 문제에 대한 결정이 이뤄질 전망이다. 700MHz 주파수 용도 논쟁의 근저에는 지상파 방송은 모두 공익이고, 통신서비스는 수익이라는 전제가 깔려있다. 지상파 방송은 '무료'라는 특징 때문에 공익이라 평가돼 왔

고, 통신서비스는 '유료'라는 특징으로 사익으로 평가돼 왔다.

하지만, 지상파 방송사들이 'pooq'이라는 이름으로 유료로 콘텐츠서비스를 하는 현실과, 방송콘텐츠가 통신사망을 타고 스마트폰으로 이용되는 있는 상황을 지적하면서 이런 논점에서 통신도 공공적, 보편적 서비스로 취급해야 한다는 관점도 있다. 따라서 주파수를 방송용이나 통신용으로 싸울 것이 아니라 주파수 공유 같은 기술적 해결책을 찾아야 한다고 강조했다.

700MHz주파수 대역은 신호 전파의 화질성이 강하고 신호 강쇠가 적어 전파 효율성이 뛰어난 장점이 있다. 이 때문에 방송업계는 물론, 통신업계에서도 급증하는 모바일 트래픽 해소를 위해 700MHz 대역에 시장 기반의 할당방식인 경매제를 도입해야 한다고 주장하고 있다. 반면, 지상파방송은 UHD TV 신규방송서비스를 위해 700MHz 대역을 활용해야 한다고 주장했다. 주파수 배분의 가장 중요한 기준은 '공익'이며, 지상파가 이 대역을 활용해야 한다고 한 목소리를 내고 있는 것이다.

700MHz 대역은 현재 디지털 전환 이후 주파수 재배치가 끝나지 않고 있다. 정부 차원에서 미래창조과학부와 방송통신위원회가 공동 연구반을 설치·활용방안을 연구 중이다(13.9.30). 10월 4일에 개최한 Kick-off회의에서, 공동 연구반은 양 기관의 담당과장과 전문성·다양성을 고려한 학계 및 연구기관 등의 전문가 18명으로 구성하며, 연구반은 양 기관이 합의하여 추천한 한양대학교 김용규 교수가 맡아 전체적인 공동연구반 운영을 총괄하고 있다. 아울러 양 기관은 공동연구반의 논의 결과를 공유하고 수시로 의견을 제기할 수 있도록 통신·방송·공공분야 등 주요 이해관계자가 참여한 별도의 실무협의회를 10월 중 별도로 구성할 예정임도 밝혔다.

해당 연구반은 주파수의 사회·경제적 효과, 이용자 편익, 미래 주파수 수요, 국제적 잉여 추세, 기술개발·표준 동향 등에 대한 심도 깊은 연구와 논의를 통해 국민편익 증진과 방송통신 발전에 최대한 부합할 수 있는 700MHz 대역 활용방안을 마련하고자 협의 중에 있다. 미래창조과학부와 방송통신위원회는 공동연구반 논의결과를 바탕으로 공개 토론회 등 다양한 의견을 수렴하고, 국무조정실 산하 주파수심의위원회를 거쳐 이를 조속히 확정할 계획으로 밝혔다.

(舊)방송통신위원회는 다양한 스마트 디바이스 등장에 따라 멀티미디어, 영상 서비스

등 광대역 서비스에 대한 수요 증가로 여러 전문 연구기관들은 향후 모바일 데이터 트래픽이 급증할 것으로 예측하였으며, 국내에서도 향후 모바일 트래픽 증가 예측을 통해 2020년까지 총 600MHz폭의 광대역 주파수 확보를 골자로 하는 「모바일 광개토 플랜」을 2012년 1월에 발표하였다. 주요 내용은 이 대역을 ① 방송용, ②통신용 그리고 ③방송과 통신이 함께 사용하는 방안이다. 그리고 그 중 아래의 그림과 같이 728~748MHz, 783~803MHz에 해당하는 총 40MHz를 우선 통신에 배정하고 나머지는 추후에 이용 계획을 마련한다는 것이다.

[그림 4-4] 모바일 광개토플랜 실행 결과('12.1.20.)



※출처: 한국방송협회(舊방송통신위원회)

이러한 '모바일 광개토 플랜' 추진으로 통신업계에 신규 주파수가 공급되면 사업자 간 40MHz폭 이상의 광대역 서비스 경쟁이 촉진되어 통신서비스 품질이 개선되는 등 이용자 편익이 증대되고, 스마트시대에 다양한 콘텐츠·미디어 생태계 조성에 크게 기여하게 될 것으로 업계는 기대하고 있다.

반면, 총 108MHz의 주파수를 조각내어 상하로 20MHz씩을 통신용 주파수로 배정을 한 방식을 두고 일부에서는 '주파수 알박기' 라는 표현을 쓰며 우려를 하고 있다. 이런 조치가 논란이 되는 이유는 일단 알박기 식으로 주파수의 중간중간이 통신용으로 배정이 되면 방송사들은 인접 주파수를 사용하는 것이 기술적으로 힘들어 질 뿐만 아니라 효율성이 매우 떨어지기 때문에 결국은 통신용으로 모두 쓰게끔 하기 위함이 아니냐는 우려를 한다.

또한 한 개의 텔레비전 채널을 운영하기 위해서는 6MHz의 전파량이 필요한데, 흔히 700MHz 대역이라고 불리는 698~806MHz 주파수가 사라진다는 것은 18개의 TV채널이 사라지는 것과 같다고 지상파방송사들은 생각한다. 이것은 텔레비전용 대역 전체 전파량의

1/3에 해당되는 양으로 이대역이 사라질 경우에는 지상파가 정상적으로 전국을 모두 서비스하기 어려울 수도 있다.

지상파 방송사의 입장은 다음과 같다. 전 세계 대부분의 나라와 달리 우리나라 정부는 미국의 지상파 TV방송(ATSC⁹⁴⁾을 채택하였다. 이 방식은 주변의 다른 중계소와 전파 간섭이 일어나지 않도록 각 중계소마다 다른 주파수를 사용해야 한다는 단점이 있다. 미국은 평야지대가 많고 지형적 간섭이 적어 간이중계소가 우리나라만큼 많이 필요하지는 않다. 하지만 우리나라는 산악지역이 많아 같은 시스템을 사용하는 미국보다 훨씬 더 많은 중계소가 필요하고 따라서 필요한 전파도 많다.

즉, 계속해서 새로운 서비스가 개발되고 있고, 난시청 해소를 통해 공공의 복지를 구현하기 위해서는 지금 쓰고 있는 양의 주파수도 부족하고, 따라서 임시대역인 700MHz 대역이 반드시 필요하다는 입장이다.

앞선 700MHz 분배와 관련한 문제점은 정부조직 개편에 따라 달라진 주파수 관할권과 정부 구조로 인해 주파수 용도에 대한 부처별 이견이 발생했다는 점이다. 살펴본 바와 같이 방송계는 방송의 공공성과 난시청 개선 및 지상파방송사의 UHD TV 서비스를 위해서도 방송용 할당을 주장하고 있는 반면, 통신업계는 미정대역은 글로벌 공동대역으로 해외에서도 통신용 또는 이동통신 용도로 활용 중이어서 로밍에 유리하다는 장점과 국부창출을 위한 핵심 인프라인 이동통신 네트워크 경쟁력 우위확보를 위해서 통신용 할당이 합당하다고 주장하고 있다. 또한, 일부 학회에서는 기술발전으로 방송과 통신 구분이 모호하므로 주파수 용도를 특정하지 않는 공동사용방안도 제안한 바 있다(방송통신3개학회, 2013.6.12.).

본 장에서는 700MHz대역중 미정대역 68MHz폭의 활용방안 마련을 위한 방송통신위원회와 미래창조과학부 두 부처간의 현안과 문제점 그리고 법령상의 역할론 및 부처별 쟁점사안을 살펴보고 협업방안과 향후 추진과제에 대해 논의해 보고자 한다.

94) 1996년 미국의 차세대TV시스템위원회(ATSC)에서 채택한 방식으로, 고화질(HD) 방송을 목적으로 개발

o 1920×1,080 개의 픽셀로 구성된 화면을 초당 30 프레임을 연속적으로 이진데이터열로 전송
- MPEG II를 이용하여 압축하면 총 데이터 전송율은 19.89Mbps로 축소

2. 법령 및 제도

본 절에서는 700MHz 주파수 분배와 관련하여 법령에 의거한 주파수 회수·재배치 및 재할당과 관련한 제도를 살펴보고자 한다.

(舊)방송통신위원회는 주파수 회수·재배치와 재할당을 통해 사업자의 주파수 이용을 촉진하고 미활용 주파수는 회수하여 타 사업자에게 할당함으로써 제한된 전파 자원을 최대한 효율적으로 이용할 수 있도록 하였다. 이를 통해 우수한 주파수 대역을 확보함으로써, 주파수 경매제를 도입하여 주파수의 경제적 가치를 반영한 합리적인 할당 방식에 따라 신규 할당함으로써 주파수를 적기에 공급하였다.

기존에는 '정부산정 대가할당' 또는 '심사할당'의 방법으로 주파수를 할당해 왔으나, 2010년 7월 「전파법」을 개정하여 경쟁적 수요가 있는 경우 경매제를 적용할 수 있는 근거를 마련하였다. 그리고 2011년 1월에 개정 「전파법」의 시행으로 우리나라에도 가격경쟁에 의한 주파수 할당제도인 경매제가 도입되었다. 위의 법 개정을 근거로 이동통신 주파수 경매가 지난 2011년 8월에 최초로 시행되었다. 단기적으로 확보가 가능했던 800MHz, 1.8/2.1GHz 대역 총 50MHz에 대해 경매를 시행하였다.

또한 승인요청 주파수의 검토·분석 체계 강화를 위한 사용승인 심의 절차를 마련하였으며, 이를 실행하기 위한 방법으로 사용승인 심의위원회를 구성·운영하였다. 이를 통해, 국방, 외교 등 주파수 사용승인 신청에 따른 주파수 적정 소요량 산출, 간접분석 및 중장기 주파수 이용정책 등을 고려한 사용 승인 심의체계를 강화함으로써 공공 주파수의 보다 효율적 사용을 유도해 나가고 있다.

이를 위해 (舊)방송통신위원회는 전파법을 개정(2012년 10월 국무회의에서 심의·의결)하고 주파수 사용승인 제도 개선을 추진하였다. 주파수 사용승인 제도의 법적 성격 명확화, 투명성 확보, 전파이용자 보호 및 공익성 확보를 고려한 개정이 그 목적이다. 첫째로, 주파수 사용승인 관련 주파수 이용 성격을 명확히 하기 위해 정의 규정을 신설하였다. 둘째, 공공주파수의 미사용·미승인 주파수에 대한 사후 관리를 철저히 할 수

있도록 주파수 사용승인 적부심사 기준, 신청, 심사 및 승인증 발급 절차를 마련하였다. 또한 사용승인 무선국에 대해서도 전파의 효율적 관리를 위해 일정한 경우에는 검사를 할 수 있는 법적 근거와 사용승인 무선국의 수수료 부과, 무선국 운용정지·사용승인 취소, 무선국 과태료 부과 기준 등에 관한 근거를 마련하였다.

<표 4-1> 주파수 사용승인 제도 개선사항

구 분	주요 내용
개정 이전	주파수 사용승인 요청 → 주파수 이용 가능성 여부 검토 → 주파수 사용승인 → 무선국 개설·운용 → 주파수 재승인
개정 이후	주파수 사용승인 정의 → 사용승인 신청(신청서) → 주파수 사용승인 증 발급 → 시험성적서 제출 → 무선국 개설·운용 → 주파수 재승인 및 변경 승인 → 무선국 운용정지 / 사용승인 취소

※ 출처: IT 강국을 넘어 스마트 선진국으로(방송통신위원회, 2012)

국회 정부 조직개편시 주파수 분배와 관련한 합의사항은 다음과 같다. (舊)방송통신위원회의 소관업무 중 전파·주파수 관련 사항은 미래창조과학부로 이관하되, 현행 통신용 주파수 관리는 미래창조과학부 소관으로 방송용 주파수 관리는 방송통신위원회 소관으로 하며 신규 및 회수 주파수의 분배·재배치 관련 심의를 위해 국무총리 산하에 국무조정실장을 위원장으로 하는 주파수심의위원회(가칭)를 설치하도록 규정한다. 이에 따른 개정 전파법에서의 주파수 관리규정은 <표4- >와 같다.

주파수 관리 부처를 두 부처로 쪼개고, 전파에 대한 비전문기관인 국무조정실을 심의 기관으로 설정한 정부 조직개편으로 인해 주파수 활용에 대한 부처간 이견 발생시 이를 해결할 수 있는 정부 전체의 의사결정 구조가 취약하다는 비판도 있다.

지난 2008년 12월 (舊)방송통신위원회의 ‘디지털TV 전환 세부 채널배치 계획’ 의결로 아날로그TV용 700MHz 회수가 결정되었다. ‘12년 1월 방송통신위원회가 ‘모바일 광개토플랜’을 의결하고 회수된 700MHz 대역 108MHz 중 40MHz 이동통신용으로 우선 배정하였으며 ‘12년 12월 아날로그TV가 종료됨에 따라 700MHz 회수가 본격 시작되었다.

이에 미 확정된 68MHz의 분배를 둘러싸고 관할부처인 방송통신위원회와 미래창조과학부가 유휴대역 용도 결정을 위해 공동 전담연구반을 운영하여 연말까지 용도를 결정할 계획으로 밝혔다. 다음절에서 유휴 대역을 둘러싼 이해관계자들의 입장차이와 두 부처의 협업 가능 방안에 대해 살펴보자.

<표 4-2> 개정 방송법상의 주파수배치 관련 법령

제6조(전파자원 이용효율의 개선) ① 미래창조과학부장관은 전파자원의 공평하고 효율적인 이용을 촉진하기 위하여 필요하면 다음 각 호의 사항을 시행하여야 한다. <개정 2013.3.23>

1. 주파수분배의 변경
2. 주파수회수 또는 주파수재배치
4. 주파수의 공동사용

제6조의2(주파수회수 또는 주파수재배치) ① 미래창조과학부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제6조제1항제2호에 따라 주파수회수 또는 주파수재배치를 할 수 있다. <개정 2013.3.23>

- ③ 주파수를 새롭게 분배하거나 회수 또는 재배치하고자 할 경우 국무조정실장을 위원장으로 하는 주파수심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. <신설 2013.3.23>
- ④ 제3항에 따른 주파수심의위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2013.3.23>

[전문개정 2008.6.13]

제6조의3(방송용 주파수의 관리) 「방송법」 제2조제2호의 방송사업을 위하여 이용하는 주파수는 방송통신위원회가 관리한다.

[본조신설 2013.3.23]

제9조(주파수분배) ① 미래창조과학부장관은 다음 각 호의 사항을 고려하여 주파수분배를 하여야 한다. <개정 2013.3.23>

- ② 미래창조과학부장관은 제1항에 따라 주파수분배를 하는 경우에는 주파수 용도가 제1순위인 업무와 주파수 용도가 제2순위인 업무를 구분하여 주파수분배를 할 수 있다. <개정 2013.3.23>

※ 출처: 법제처 전파법 개정(2013.3.23)

3. 부처별 쟁점 사안

700MHz 대역의 소관관련 두 부처간의 쟁점사안은 다음과 같이 요약할 수 있다.

방송통신위원회는 전과법 제6조의3에 의거해 700MHz대역 활용방안 마련 등 방송용 주파수 관리에 대한 사항은 방송통신위원회의 고유권한이라고 주장한다.

반면, 미래창조과학부는 (舊)방송통신위원회의 700MHz대역 결정(12.1.20)을 정부조직법 개정에 의해 승계하였기 때문에 용도결정 주체는 미래창조과학부장관이라고 주장하며 맞서고 있다. 이에 대해 일부에서는 지난 2012년 초 전체회의 의결사안은 고시를 하지 않았기 때문에 법적인 근거가 없다는 입장이다.

이와 더불어, 정부조직 개편에 따른 전과법령 개정으로, 주파수를 새롭게 분배 또는 회수·재배치의 경우 주파수심의위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있다.

두 부처간의 주요 쟁점사안은 방송통신위원회는 주파수를 새롭게 분배하거나 분배 변경 및 방송 중계용 주파수의 분배 변경이 포함되어야 한다는 입장이다. 즉, 방송용을 통신용으로 분배 변경하는 경우가 해당되듯이 통신용을 방송용으로 분배 변경하는 것도 심의범위에 포함되는 것이 타당하다는 입장이다. 방송 중계용 주파수는 주파수분배표 상에 '방송중계' 용도로 분배되어 있는 방송용 주파수로서, 방송사업을 위해 필수적인 자원이라는 관점이다.

반면, 미래창조과학부는 통신용 주파수를 방송용으로 분배 변경하는 경우와 방송 중계용 주파수의 분배 변경은 제외되어야 한다는 입장이다. 분배 변경은 미래창조과학부의 고유권한이며, 방송 중계용 주파수는 통신용 주파수이며 허가주체도 미래창조과학부이므로 심의대상 포함은 부적절하다는 관점이다.

이에, 방송통신위원회는 700MHz대역의 활용방안 결정은 방송통신위원회 소관이나, 700MHz대역에 대한 수요가 방송용, 통신용 등으로 나뉘어 있으므로 지속적 협의 필요한 상황이고, 전과법 제6조의2③항에 따라, 주파수를 새롭게 분배 또는 분배 변경(방송 중계용 주파수 포함)을 주파수심의위원회 심의범위로 설정하는 것이 바람직하므로 이에 대한 논의와 합의가 필요하다는 입장이다.

반면, 미래창조과학부는 (舊)방송통신위원회에서 추진했던 광개토편의 취지대로 700MHz 회수 대역을 이동통신용으로 써야한다는 견해를 보이고 있다. 막대한 비용을 들여 디지털전환을 추진한 것 자체가 남은 아날로그 대역을 산업적으로 활용하기 위한 것이라는 설명이다.

통신업계와 방송업계 각각 입장을 내고 해당 산업의 진흥을 위해 해당 주파수대가 할당 되어야 한다는 입장이다. 특히, 지상파 관계자는 '세계적 추세가 700MHz 대역을 통신용으로 사용한다는 주장은 국내 방송 현실을 감안하지 않은 것이라며 초고화질 방송 등 차세대 방송을 위해서는 이대역이 필수적이라고 주장했다.

우리나라는 디지털방송에서 미국식인 다중주파수망(MFN) 방식을 사용하고 있다 (MFN 방식을 채택한 나라는 전 세계에서 단 4개 국가로 미국, 캐나다, 멕시코, 한국 등임). MFN 방식은 동일 주파수 간섭이 없는 원거리 지역을 제외하고는 같은 주파수를 재사용 할 수 없다는 단점이 있다. 반면, 유럽식인 단일주파수망(SFN) 방식은 동일한 주파수로 방송 신호를 전송하기 때문에 차세대 방송을 위한 추가 주파수가 필요 없다. 음영지역이 많아 난시청 현상이 심해진다는 것도 MFN 방식의 단점이다. 이와 관련하여 방송통신위원회는 구체적인 주파수 계획안을 제출하라고 지상파 방송사에 요청한 상태이다.

미래창조과학부 역시 700MHz 주파수 대역에 대해 하반기 중에 용도를 확정한다는 계획을 밝히며 방송통신위원회와 논의를 앞두고 있다. 두 부처 모두 원만하게 주파수 용도를 논의한다는 입장이지만, 달라진 주파수 관할권과 정부 구조로 인해 순탄하지 않은 않다. 전과법에 근거해 활용도를 결정한 후 사업자에게 할당해야 한다. 두 부처는 공동 연구반을 구성해 논의를 진행 중이다.

다음 절에서 700MHz 할당을 위한 두 부처간의 협업 방법에 대해 논의해 보고자 한다.

4. 협업 방안

700MHz를 포함해, 국유재산인 주파수 대역은 통신용, 방송용을 떠나 용도를 결정하는

것이 핵심 쟁점이다. 전파법에서는 주파수를 공공복리를 위해 활용해야 한다고 규정하고 있는데 난시청 해소는 물론 앞으로 발전할 방송기술의 테스트베드를 위해서는 700MHz 대역의 활용도를 미리 결정하고 예단해서는 안 될 것이다.

본 절에서는 앞선 사안에 대해 전문가 자문을 통해 두 부처간의 가능한 협업방법과 제도화 방안에 대해 논의하고자 한다.

가. 현행법이나 제도가 가능한 범위내에서 주파수 할당을 위한 가능한 협력방법

전문가들은 주파수 관련 정책이 방송통신위원회와 미래창조과학부로 이원화 되고 신규 및 회수 주파수의 분배·재배치 관련 심의는 총리실 산하 주파수심의위원회에서 담당하도록 규정한 현행 법령 하에서의 협력방법에 대해 현실적으로 각 부처간에 주고받는 방식(give-and-take) 으로 해결할 것을 제안하였다. 즉, 양 부처가 구체적인 활용 계획을 수립하고 타당성을 검토한 뒤에 타협안을 도출하는 방안이 필요하며, 특히 본질은 주파수 관리주체 자체를 확정해야 하는 문제이므로, 주파수심의위원회의 보다 적극적인 중재자 역할 수행이 필요하다고 지적하였다.

현행 법규상 또는 공무원이라는 조직 특성상 한쪽의 일방적 양보는 그 자체로도 문제로 해석될 수 있을 것이다. 따라서 주파수 분배시 통신용으로 필요한 대역규모와 방송에서 필요한 대역규모(용도우선)를 상호 비교하여 타협점을 찾아야 한다.

주파수 관할권을 삼원화 한 현행법이나 제도상 협력조항은 충분하지 않다. 그러나 부처간 협력이나 조정은 굳이 협업이라는 단어를 쓰지 않더라도 기본원칙이다. 따라서 부처간 MOU 등이 협업을 위한 대안으로 생각 할 수 있으며, 법적 강제성이 없는 만큼 구체적 사안에 대한 협력방법을 논의하는 것이 필요하다.

궁극적으로 700MHz 분배 문제는 주파수 관할권 다툼이 아닌 주파수 활용방안에 대한 논의로 인식하는 것이 필요하다. 즉, 각 부처별로 활용방안을 구체화 시키고 어떤 방안이 더 바람직한 것인지 판단하는 것이 필요하며, 주파수 관할권이 세 부처로 나뉜 상황에서 법/제도상 협력조항이 없으므로 이러한 구체적인 사안에 대한 협력조항을 우선 제도화 할 필요가 있다.

나. 700MHz 용도 결정을 위한 실무협의체 운영

방송통신위원회와 미래창조과학부는 700MHz 주파수 용도결정을 위해 '국장급(방송통신위원회)-정책관(미래창조과학부) 중심의 공동전담반'을 구성하여 실무협의를 추진하고자 한다. 양 부처의 이러한 실무협의체 운영에 대해 전문가들은 공통적으로 실무협의체는 실무적 차원에서 쟁점을 논의하는데 적절하다 혹은 필요하다는 입장이며, 이 경우 이해관계에서 벗어나 중립적이고 공정하며 전문적인 논의가 이루어 질 수 있을 것으로 기대하고 있다. 다만, 두 부처의 입장이 여전히 대립적일 가능성이 크고, 실무협의 차원에서 해결하기 어려운 경우 난항을 겪을 수 있는 것을 문제점으로 지적하면서 해결 불가능한 사안에 대한 보완책이 필요하다는 의견을 제시하였다.

따라서, 실무협의체는 운영하기 이전에 소모적인 논쟁과 시간낭비를 줄이기 위해 각 부처의 최종책임자(위원장, 장관)가 실무협의체에 어느 정도의 권한을 부여할 것인지에 대해 우선 명확히 사전에 정립한 후에, 협의체의 장·위원 등 연구반을 구성하고, 중립적이고 공정한 논의가 이루어 질 수 있게끔 협의체를 운영하여야 한다.

다. 협업을 위한 협의체의 구성과 역할 그리고 운영방법 제안

두 부처가 협업을 위해 실무협의체를 운영함에 있어 전문가들은 모두 긍정적인 입장이다. 실무협의체의 구성은 '명망가 급의 위원회'와 '실무분과' 그리고 '지원부서'를 동시에 운영하여 실무협의체가 유기적으로 운영되도록 하여야 한다.

'명망가 급의 위원회'와 '실무분과'는 ①2~3배의 후보자 풀을 양 부처 추천으로 구성한 후 ②미래창조과학부와 방송통신위원회가 순차적으로 상대방의 추천 인사를 배제하여 ③중도적 인사들로 구성하되 양 부처 추천인사가 같은 비율로 구성되어야 한다. 특히, 명망가급의 위원회는 책임자 또는 중재자로 현행법령에서 지정한 바대로 총리실이 참여하는 것이 바람직 할 것이다. 또한, 실무분과는 담당 국장급-정책관, 주파수 관련 과장, 사무관 등 실무관료와 전문가(대학 및 연구기관) 중심으로 구성하되 이해당사자간의 소모적인 논쟁을 피하기 위해 관련 사업자들은 배제하여야 한다. 마지막으로 지원인력은 각 부처가 자율적으로 구성하고 위원회와 실무분과의 지원 역할을 수행하도록 구

성한다.

실무협의체의 핵심적 역할은 이해관계의 조정과 합의달성에 있다. 이를 위한 추진절차는 ① 협의를 통한 대안마련과 각각의 장단점 비교 → ② 우선순위(협약안) 설정 → ③ 각 부처의 책임자에게 제안 및 합의달성 순이다. 특히, 실무협의체 운영과 관련해 앞서도 지적한 바와 같이 규정(회의운영 및 의사결정방식)에 대한 룰을 가장 우선적으로 확정된 후 이에 따라 논의를 진행하여야 한다. 이를 위해 전문가들은 TF 형태 운영과 두 부처의 입장을 받고 이를 조정하는 방법으로 안을 작성하여 각 부처 책임자의 승인을 받는 방법을 제안하였다.

특히, 현재 700MHz 주파수 분배를 위한 시간이 많지 않은 상황임을 강조하며, 회의횟수와 주기, 조정완료 목표시점을 명확히 정하고 실무협의체를 운영할 필요가 있다.

1) 실무협의체의 시급고려사안

공익적 관점의 방송과 산업적 가치의 통신이 대립하는 주파수 분배에 있어 실무협의체가 부처별 입장과 역할을 고려할 때 가장 시급하게 고려해야 할 사안(가치)은 방송의 공익성과 산업의 시장성을 ①조화(절충)시키는 것과 양 진영에서 해당 주파수를 ②어떻게 활용할 것인지에 대한 계획을 우선적으로 고려하는 것이다. 그러기 위해서 국가가 당면한 현황과 과제 관점에서 고려하여야 한다. 특히, 협업에 있어서 명심하여야 할 것은 해당 주파수를 부여받는 측(협상의 승자)은 그에 상응하여 상대측 내지 사회에 제공할 수 있는 분명한 반대급부를 제시할 수 있어야 한다.

이에 대해 전문가들은 기본적으로 방송용으로 활용하던 주파수 대역이므로, 방송에서 우선 어떻게 향후 구현하고 활용할 것이고, 이를 위해 얼마의 주파수 대역이 필요한지를 우선 검토하고 타당성을 논의하는 방법을 제안하였다.

2) 실무협의체 협업 방법

실무협의체가 갈등으로 합의를 이뤄내지 못한다면 현행법령 하에서는 조정을 위해서 총리실의 중재기능이 중요한 역할로 부각될 것이다. 따라서 국무조정실에 실무협의체를

설치하여 전문적이고 중립적인 인사를 통한 협의가 필요하다.

특히 전문가들은 또 다른 중재기구를 운영하는 것은 중재기구의 위상, 중재위원 구성, 중재결정에 대한 각 부처의 수용여부 등을 둘러싸고 또 다른 논란이 불거질 수 있어 실효성을 보장하기는 어렵고 현재와 같이 시급한 사안을 논의하기에는 적절하지 않다고 언급하였다. 이는 두 부처간의 협업이나 해결을 위해 옥상옥의 기관을 만드는 것으로는 문제를 해결할 수 없기 때문에 합리적이고 중도적인 인사들로 실무협의체를 구성하는 절차를 두는 방안마련을 통해 협의체를 운영하는 것이 중요할 것이다.

3) 실무협의체 협업방안이나 절차를 제도화하는 방안

실무협의체 논의 결과를 활용하기 위해서는 협업방안이나 절차를 정책이나 제도화 하는 방안이 필요하다. 합의가 이뤄진 사항에 대해서는 당연히 정책에 반영되거나 제도화가 이뤄져야 한다. 앞서도 강조하였지만, 협업의 궁극적인 목적은 행정 효율을 통한 성과 도출임을 잊어서는 안 될 것이다.

제도화 형태는 협의체 운영을 통해 추진하되, 일단 상호 협업의 필요성 및 기본원칙 정도를 원론적인 수준에서 정해두고 구체적인 내용은 case by case 별로 검토해서 방안을 마련하는 것이 바람직 할 것이다.

방송과 통신분야에서 또한 현행 법령하에서 이러한 주파수 분배 문제는 지속적으로 제기될 수 있는 사안일 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위한 전담기구의 설치와 운영에 대해서는 부정적인 견해가 강하다. 즉, 전담기구를 만들면 관계부처가 되는 방송통신위원회, 미래창조과학부와의 조율 문제가 새롭게 발생할 것이기 때문이다.

라. 주파수 분배 문제 해결을 위한 범정부 차원의 해결방안

국유재산인 주파수의 효율적 활용이라는 목적을 달성하고 현행과 같은 업무혼선을 방지하기 위한 범정부 차원의 궁극적인 해결방안으로 전문가들은 작게는 이미 제도화 되어 있는 국무조정실을 통해 조정하는 방안과 크게는 방송통신 거버넌스 문제로 해결가능하다고 지적하였다. 그러한 이유는 앞서도 언급한 바와 같이 별도의 조직으로는 해결

불가능하기 때문에 이미 제도화되어 있는 기능을 활용하거나 정책책임성과 일관성 유지를 위해 조직재개편이 필요하다는 의견이다.

방송통신 융합에 맞는 정책책임성과 일관성 유지를 위해 조직 재개편이 필요하다는 의견이 있으나 이는 장기적인 관점에서 검토되어야 할 것이며, 관계부처가 적극적인 조정자 역할을 견지하며, 또 이러한 조정이 잘 이루어 질 수 있는 제도적 절차(협의체 구성 및 운영안)를 마련하는 방안이 필요할 것으로 보인다.

700MHz 폭은 그 활용 여하에 따라 산업과 기술 발전에 획기적 촉매가 되는 황금주파수로 평가 받는다. 주파수를 어떤 용도로 활용하느냐는 두말 할 것 없이 국민 편익과 산업 및 기술 발전, 공공재로써 공익 등을 두루 살펴 경쟁해야 한다. 공정한 결정을 위해 정치적 로비와 입김을 철저히 배제해야 한다.

일부에서는 미래창조과학부와 방송통신위원회 등으로 3원화 되어 있는 주파수 관리기관을 다시 일원화해야 한다고 주장하기도 한다. 주파수 용도를 구분한 관리체계는 빠르게 변화 하는 기술 및 서비스 진화 추세를 따라가지 못하는 매우 비효율적인 체계라며 현행 3원화 체계는 용도 결정 시 불필요한 정치적 논쟁으로 인해 의사결정이 지연되거나 왜곡될 우려가 있다고 지적하였다.

현재 분산 관리를 유지할 경우에는 외부 전문가 중심으로 구성된 주파수심의위원회는 필요하다. 다만, 정치적인 인물을 배제하고 순수 기술·경제·정책 전문가로 심의위원회를 구성하고, 위원회 자체적으로 분석방법 및 해석, 의사결정 체계 등에 대한 규칙을 만들어 의사결정 과정이 시스템적으로 작동되어야 할 것이다.

방송통신위원회와 미래창조과학부 두 부처는 정책협력 MOU 후속조치로 최근 현안이 되고 있는 700MHz 대역 활용방안과 UHD 방송 등 정책현안에 대해 국민편익 증진과 방송통신 발전을 위해 상호 협력 또는 공동으로 추진하기로 합의하였다. 앞서 지적한 문제점을 검토하고 전문가들의 조언을 토대로 두 부처가 협업 할 수 있는 방법에 대해 공동 연구반에서 종합적으로 논의할 필요가 있다.

제 4 절 초고화질(UHD) 방송

1. 현안 및 문제점

약 100년간 수많은 발전과 변화를 겪어온 방송은 주요 뉴스를 실시간으로 전달하고 정보와 오락 콘텐츠를 제공한다는 측면에서 다른 매체나 수단보다 거대한 영향력을 행사한다.

흑백TV 방송에서 시작해서 칼라 TV 방송을 거쳐 HDTV 방송에 이르기 까지 TV방송 기술은 고화질로 변화(진화)하고 있다. 이에 발맞춰 디스플레이산업 역시 3D, 고화질, 대화면이 주요 이슈이다. 국내 3D방송도 '12년 4월 3일부터 한달간 SBS와 EBS에서 3D 시험방송을 하였다.

TV방송의 진화과정을 인간 시각 시스템의 모사 과정과 유사하다고 한다. 이를 통해 곧 앞으로의 진화 방향도 예측해 볼 수 있는데, HDTV 방송 이후의 진화방향은 깊이 정보를 이용하여 입체감을 제공할 수 있는 3DTV 방송과 시야를 훨씬 더 확대함으로써 사실감과 현장감을 체험할 수 있는 UHDTV 방송으로 발전하고 있고, 궁극적으로는 인간이 보는 것처럼 공간에 영상을 띄울 수 있는 홀로그래피 TV 방송으로 발전할 것으로 전문가들은 예상한다(김상룡, 2013).

[그림 4-5] TV 방송의 발전



※ 출처: 김상룡(UHDTV 방송 기술 동향 및 전망)

UHD(Ultra High Definition) 방송은 풀HDTV방송(2K: 1920×1080)보다 4배(에서 16배) 이상 선명한 초고선명 비디오(4K: 3840×2160 ~ 8K:7680×4320)와 다채널(10채널 이상) 오디오를 제공하며, 사실감과 현장감을 체험할 수 있고 화질이 좋은 만큼 50인치 이상의 큰 TV에서도 선명한 화면을 제공하는 장점을 가진다.

초고화질 디스플레이는 8K(7,680×4,320) 해상도, 22.2채널의 음질을 시청자에게 제공하는 것을 목표로 기술개발 및 표준화가 진행되고 있다. 초고화질 영상을 송신하고 수신하여 시청하기 위해서는 초고화질영상을 얻을 수 있는 촬영기기, 비압축영상을 저장할 수 있는 저장장치, 장비간 인터페이스, 편집장비, 인코더, 전송 시스템, 디코더, 디스플레이가 필요하다.

<표 4-3> UHDTV 주요 특징

구분	UHDTV		Full HD	비교
	4K	8K		
화면 당 화소수	3,840×2,160	7,680×4,320	1,920×1,080	4K:4배, 8K:16배
화면 주사율	60Hz		30Hz	2배
화소당 비트수	24~36bits		24bits	1~1.5배
컬러 샘플링 형식	4:4:4, 4:4:2, 4:2:0		4:2:0	1~2배
오디오 채널수	10.1~22.2		5.1	2~4.4배

※ 출처: 김성량(초고화질 영상산업 동향), 자료: KEIT PD ISSUE VOL. 11-6.

미국, 유럽, 일본 등 선진국이 초고화질 방송 서비스를 위한 기술개발에 연구 중이며 일본은 NHK에서 위성 및 케이블망을 통하여 '10년에 전송을 시연한 바 있고, '15년 8K 위성 실험방송, '20년에 본 방송을 계획하고 있다.

우리나라도 '12.4.30일 지상파 4사간에 UHDTV 실험방송 협약식을 통해 본격적인 기술개발을 추진하고 있다. 또한 지상파인 KBS가 '12년 2월 (舊)방송통신위원회에 시범방송을 신청하였으며, 허가를 취득하는 대로 지상파 UHDTV 실험방송을 본격적으로 실시할 방침으로 밝혔다.

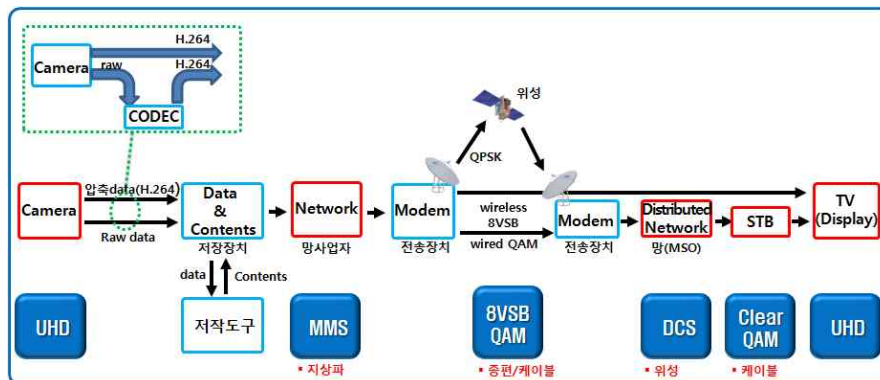
[그림 4-6] 전세계 UHD TV 서비스 현황



※ 출처: 미래창조과학부

방송시스템은 방송 미디어 콘텐츠의 카메라를 통한 획득과 저장, 편집과 각 매체별 망사업자를 통한 전송 그리고 수신자에게 매체별 수신까지의 흐름으로 이루어지기 때문에 각 시스템 별로 이슈가 있다

[그림 4-7] 방송시스템 흐름도



※ 출처: 미래창조과학부(방송 관련 현황 및 이슈)

그런 관점에서, UHD TV 추진과 관련한 이슈는 무엇일까?

고화질을 강점으로 내세운 초고화질 방송은 비디오와 오디오 데이터 증가량에 따른 문제점과 전송효율의 고도화와 고속 데이터 인터페이스에 따른 기술발전 전망이 관건이다. 또한 산업 측면에서는 양질의 콘텐츠를 둘러싼 콘텐츠 제작자와 미디어 간의 공급과 비용 문제, 유·무선 방송망 사업자 인프라의 고속화 문제 그리고 최종 소비자인 시청자와 단말기 제조사와의 새로운 경험에 대한 욕구와 그에 따른 고 비용 이슈가 있다.

기술측면에서는 UHD TV 방송 도입을 위해 장기적으로 인간이 느낄 수 있는 최고의 비디오 및 오디오 품질을 지향하는 8K UHD TV 방송으로 갈 것인지 아니면 중단기적으로 갈 것 인지에 대한 논의가 지속되어 오고 있다.

UHD TV 방송의 성공과 산업 활성화를 위해서는 4K UHD와 8K UHD의 전략적인 선택과 시장활성화를 위해서는 콘텐츠 개발이 선행되어야 한다고 주장한다.

4K UHD는 현재 카메라 및 디스플레이 제품 등 관련 제품이 이미 상용화 되어 있는 상태로 8K 대비 시기적으로 상용화가 빠를 것으로 전망된다. 그러나, 8K는 4K 대비 높은 해상도 및 몰입도의 장점이 있고 비용측면에서도 4K 투자에 이은 8K 전환에 소요되는 중복 투자를 피하기 위해서도 4K UHD와 8K UHD에 대한 전략적인 선택이 필요하다.

또한 UHD TV 시장 활성화를 위해서는 관련 제품 개발과 함께 콘텐츠 개발이 활발히 진행되어야 한다. 적용 분야에 따라 콘텐츠 개발에 우선순위를 선정하고 집중적인 개발 노력이 필요하다고 주장하기도 한다. 그러나 일부 업계 전문가들은 UHD TV가 글로벌 방송업계의 '기대주'에서 '주인공'으로 도약하기 위해서는 디스플레이 가격 인하와 더불어 UHD TV용 콘텐츠 확충 및 영상 압축과 전송 기술 개발 등이 전제되어야 할 것으로 내다보고 있다.

미래창조과학부가 지난 2013년 4월 15일 UHD 방송 상용화 추진을 위한 「차세대 방송기술 로드맵(안)」을 발표하였다. 추진배경에는 세계 디스플레이 시장을 주도하는 우리나라 가전업체의 지배력 강화를 위해서는 UHD 방송과 관련한 기술 표준 마련을 통한 초기 UHD 시장 공략이 중요하다는 전문가들의 중론이 반영되었다.

동 내용에 따르면 2014년 상반기 중 구현이 용이한 케이블(14년)과 위성방송(15년)을 우선으로 시작하며 케이블 UHD TV 시범방송(13.07.17.)을 시점으로 2014년 하반기에는 시범방송을 추진될 예정이다.

지상파 방송사인 KBS는 지난해 10월 UHD TV의 실험방송을 개시, 관악산 송신소에서 채널 66번을 통해 여의도 KBS까지 100W의 신호를 전송중이다. '시장이 빠르게 확대되는 가운데 무료 보편서비스를 지향하는 공영방송이 역할을 해야 한다'고 강조하고 있다.

위성방송인 스카이라이프도 2012년 10월 ETRI와의 정부 출연사업 연구과제 일환으로 천리안위성을 통한 Ka대역 4K UHD 전송시험을 성공적으로 개시했다.

최소한의 설비투자로 UHD TV방송이 가능하다는 이점을 가진 케이블방송사 중심의 상용화 정책에 대해서 지상파와 케이블방송사 간의 주도권 다툼이 관할부처의 정책대립으로 비쳐지고 있다.

지상파방송사는 상대적으로 콘텐츠 제작 우위에 있는 지상파방송사의 UHD 방송 및 상용화 지연에 따른 다음의 문제를 제기하였다. ① 지상파방송사 UHD 방송을 위한 추가 주파수 확보, ② 전송방식 및 기술표준 미확정, ③ 무료 보편적 시청권 위배, ④ 케이블방송 UHD 채널로 가격 인상 불가피, ⑤ UHD 방송 콘텐츠 부족으로 해외 콘텐츠 의존도 심화 등을 지적하였다.

[그림 4-8] 차세대 방송기술 로드맵(안)



※ 출처: 미래창조과학부 보도자료(2013.4.15.)

또한 미래창조과학부의 유료방송 중심의 UHD 전략에 대해 지상파방송 4사는 의견서를 제출하기도 하였다(2013.07.30).

-
- ① 미래창조과학부의 “차세대 방송기술 발전전략”이 지상파방송사의 적극적인 의견 개진에도 불구하고 지상파 UHD 방송 상용화 시점을 확정하지 않는 등 유료매체 중심으로 수립된 것에 깊은 유감을 표명함
 - ② KBS, MBC, SBS, EBS 등 지상파 방송 4사는 아래와 같은 사유로 현재의 미래창조과학부 UHD 전략에 기 제출한 “지상파 4사 공동 의견서”가 반영되길 다시 한번 촉구 합니다.
 - 지상파 방송사의 UHD 조기 참여를 배제하면 정부가 추진하는 UHD 정책의 효과를 얻기 어려움
 - 국내 지상파 전송방식 결정과 글로벌 시장 개척은 무관하며 산업 활성화를 위해서는 도입 시기가 w중요함
 - 유료방송 우선도입 정책은 정부주도로 디지털 빈부격차를 확대하는 부작용이 발생함
 - 유료매체 중심의 UHD 정책을 펼칠 경우 지불 능력이 없는 시청자는 접근이 불가능함
 - 지상파를 통해 UHD 방송을 볼 수 있어야 디지털 빈부격차를 줄일 수 있음
-

※ 출처: 한국방송협회 보도자료, KAIT 재구성

지상파 방송사는 차세대 방송 도입여부가 지상파방송의 존폐를 결정한다고 강조한다. 차세대방송 서비스를 도입하기 위해서 지상파방송사는 700MHz 주파수 대역이 반드시 필요하다. 디지털 전환을 완료하기까지 아날로그 방송과 디지털방송을 12년간 동시에 실시했던 것처럼, 현재의 DTV 방송과 차세대방송을 오버랩하는 방식으로 신규 서비스를 도입하여 시청자들이 UHD 방송서비스를 직접 경험해본다면 UHD 방송서비스의 필요성을 절감할 것 해야 하기 때문이다. 와이브로, 2G, 3G 등 사용빈도가 낮은 서비스를 종료하여 주파수를 확보한 후 새로운 서비스를 론칭 할 수 있는 통신업계와는 사정이 다르다고 한다.

방송통신위원회와 미래창조과학부는 차세대 방송산업의 핵심 성장동력으로 부각되고 있는 UHD방송을 성공적으로 정착시키기 위한 종합 발전 방안을 마련하기 위해 양기관 공동으로 ‘UHD방송 추진 협의체’를 구성하고 2013년 10월 16일 프레스센터에서 첫 전체회의를 개최하였다.

추진협의체는 양 기관의 담당과장과 학계·연구계 및 매체별 방송사업자(지상파, 케이블, 위성, IPTV), 콘텐츠 제작사, 가전사 등을 대표하는 임원급 전문가로 구성하였으며 협의체 위원장은 양 기관이 합의하여 추천한 송도균 전 방송통신위원회 부위원장이 맡아 협의체를 운영 할 계획이다.

두 부처는 보도자료를 통해 '협의체는 월 1회 이상 회의를 개최하고 산하에 지상파방송 분과, 유료방송 분과, 콘텐츠 분과 등 3개 분과를 두고 각 분과에서 마련한 UHD방송 발전방안을 총괄적으로 논의·조정하는 역할을 담당한다'고 밝혔다.

본 절에서는 초고화질(UHD) TV방송을 둘러싼 현안과 문제점 그리고 두 부처간의 쟁점사안을 살펴보고 협업방안과 향후 추진과제에 대해 논의해 보고자 한다.

2. 법령 및 제도

본 절에서는 지상파 UHD 추진과 관련한 제도를 살펴보고자 한다.

미래창조과학부의 UHD 전략에 대한 지상파방송사의 입장 발표에 대해 일부에서는 지금까지 기득권을 누려온 '지상파의 이기주의', '지상파와 출범 초기인 미래창조과학부의 힘겨루기'로 보는 시각도 있지만 정부 조직개편 과정에서 제기된 미래창조과학부-방송통신위원회 간의 혼란과 방송 공공성 악화 등이 현실화되고 있다는 목소리도 나오고 있다.

정부 조직개편으로 인해 미래창조과학부가 지상파 사업자의 신규서비스 추진 등에 대한 근거가 미비하고 종합유선방송 및 위성TV 등 뉴미디어 사업의 허가나 관련 법령 제정을 위해서는 방송통신위원회의 사전 동의가 필요하기 때문이다.

국회 정부조직개편 합의사항: 종합유선방송(SO), 위성TV 등 뉴미디어의 관련사업 등을 (재)허가, 관련 법령 제(개)정시 미래창조과학부는 방송통신위원회의 사전 동의를 받도록 명시

미래창조과학부와 방송통신위원회가 방송 정책을 나눠 맡으면서 통일성을 갖춘 정책을 추진하기 위해 불가피한 결정 이라는 것이다. 하지만 이번 정부 조직개편 과정에서 방송산업 진흥기능을 미래창조과학부가 규제기능은 방송통신위원회가 맡으면서 나왔던 우려가 가시화되고 있다는 지적도 많다. 진흥과 규제 업무가 무자르듯이 구분하기가 쉽지 않을 것이라는 예상대로 현재 미래창조과학부와 방송통신위원회가 추진하고 있는 정책이 상당부분 겹쳐 관련 사업자 입장에서는 혼란스러울 것이라는 우려도 있다.

미래창조과학부는 유선이나 위성을 통해 보다 쉽게 UHD TV방송을 도입 할 수 있는 유료방송 업계의 방송 추진을 허용해 우선적으로 UHD 방송을 추진한다는 입장이다. 케이블 TV와 위성방송의 UHD TV방송 상용 서비스 허용은 압축방식을 추가하는 방식으로 고시를 개정해야 해 미래창조과학부의 권한이기도 하다.

미래창조과학부는 케이블TV 사업자의 UHD TV방송이 가능하도록 기술고시를 개정하고 이를 공표할 예정으로 밝혔다. 기술고시가 개정되면 케이블 TV 사업자가 UHD TV 방송을 하기 위한 법적인 벽은 사라지게 되면서 시험방송이나 시범방송이 아닌 본격적인 상용화를 할 수 있게 된다. 방송통신위원회도 케이블 TV의 UHD TV방송에 대해 법적인 규제를 해소한다는 차원에서 고시 개정이 문제가 없다는 입장이다.

방송통신위원회도 유료방송의 UHD TV방송 우선 추진에 대해 반대하고 있지는 않으나 콘텐츠의 원활한 공급을 위해 지상파와 보조를 맞춰야 하지 않겠느냐는 입장이다. 일각에서는 내년 하반기 케이블TV가 UHD TV방송을 상용화하기 전 방송통신위원회가 채널에 대해 사전동의권을 통해 시기를 늦추도록 개입할 가능성이 있을 수 있다는 부정적인 견해도 있는 만큼 관할부처인 미래창조과학부가 방송통신위원회와의 추진협의체를 통해 UHD 방송 발전방안을 수립할 수 있도록 이해관계자들의 입장차이와 두 부처의 협업 가능 방안에 대해 살펴보자.

3. 부처별 쟁점 사안

UHD 방송을 둘러싼 두 부처간의 쟁점사안은 다음과 같이 요약할 수 있다.

방송통신위원회와 미래창조과학부가 700MHz 공동연구반을 운영하면서 주파수 유희대역

을 차지하기 위한 통신업계와 지상파 방송사간에 논쟁이 일고 있다.

방송통신위원회는 공영방송 정책 수립 및 시행 등에 관한 업무소관을 담당하며 콘텐츠 문제 및 시장성 부족을 근거로 지상파의 UHD 방송 조기도입을 반대하는 입장이다. 활성화를 위해서는 TV제조사·콘텐츠사·미디어 및 수출입업자가 포함된 공동 추진체를 통한 합의가 우선 필요하다는 관점이다.

반면, 미래창조과학부는 신규 미디어사업에 대한 정책수립과 시행, 디지털방송 신규 서비스 도입 및 활성화를 위한 역할을 담당하고 있으며 주파수 할당 등의 문제 해결이 선결되어야 한다는 입장이다. 특히 지상파에 도입을 위해서는 기술표준과 주파수 문제 해결 그리고 콘텐츠 공동공급에 대한 문제해결이 선결되어야 하기 때문에 방송통신위원회와의 협의가 필요하다는 관점이다.

<표 4-4> UHD 방송 관련 방통위원장-미래부장관의 주요 발언

-
- 최문기 미래창조과학부 장관(6월): 케이블 UHD 시범방송은 UHD방송 시청 시대를 여는 본격적인 신호탄으로 우리나라가 HD에 이어 세계 UHD 방송을 선도하는 중요한 계기가 될 것. 정부는 UHD 콘텐츠 제작, 기술개발 및 표준화를 적극 지원하겠다.
 - 이경재 방송통신위원회위원장(7월): 미래창조과학부에서 UHD TV 도입을 발표했는데 방송통신위원회하고 상의했으면 좋을 뻔했다. 미국은 UHD TV를 도입하는데 적극적이지 않다. UHD보다 색상, 명암 문제를 개선해 TV를 좀 더 싸게 보급하는데 관심이 많다. 국내 콘텐츠 제작 80%를 지상파가 하는데 지상파를 빼놓고 UHD를 하기는 어렵다
 - 최문기 미래창조과학부 장관(8월): UHD TV 시장 활성화는 정부가 하고 맡고 결정할 사항이 아니다. 과거에는 정부가 어떤 신기술을 도입하겠다고 발표하고 사업자가 따라오는 구조였는데 지금도 정부가 이런 것을 승인해줘야 하는 구조인가 의문이다. 지상파가 UHD 서비스를 하기 위해서는 주파수, 기술 표준 등이 복잡하다. 서비스 확산을 시장에 맡기되 큰 틀의 진흥책은 방송통신위원회와 공동으로 짜겠다.

※ 출처: 전자신문(2013.8.14) 최문기 미래창조과학부 장관-이경재 방송통신위원회위원장 UHD TV 관련 발언 일지

지상파는 UHD 방송을 선보이기 위해 추가 주파수가 필요하다고 입 모으고 있다. 지

상파에게는 700MHz 확보가 관건이다. 지상파 방송사들은 UHD 방송을 위해 84~96MHz 폭이 더 필요하다고 추산하고 있다. 이를 위해 방송사들은 현재 방송용으로 쓰던 700MHz 대역 가운데 용도 지정을 하지 않은 주파수 68MHz 폭을 방송용으로 할당해야 한다고 요구하고 있다. 이 때문에 미래창조과학부는 지상파 UHD 방송 상용화시기를 가용 주파수 확보를 전제조건으로 붙인 것이다.

두 부처 모두 UHD 방송 성공의 열쇠는 콘텐츠 확보에 있다고 보고 있다. '유료방송 중심으로 차세대 방송을 시작하면 가장 우려되는 게 콘텐츠 확보 문제인데 PP들이 UHD 콘텐츠를 생산할 수 있을지 회의적이며 정부에서 여러차례 PP콘텐츠 육성책을 들고 나왔지만 복수방송채널사용사업자(MSP)를 제외하고는 결실을 얻지 못했다'고 밝혔다(김동준 공공미디어연구소 소장). 유료방송 중심으로 차세대 방송 도입을 계속 추진하게 되면 고화질의 화면을 유료방송으로 TV를 보는 시청자에게 선택적으로 제공함으로써 시청자의 선택권을 제약하게 될 것이라고 일부에서는 지적하였다.

이같은 문제를 해결하려면 해당 부처의 역할분담을 명확히 해야 한다고 입을 모은다. 효율적인 업무 처리를 위해 부처 권한을 강화하거나 필요 없는 업무는 과감히 이관하는 교통정리를 할 필요가 있다는 게 전문가들의 의견이다.

다음 절에서 UHD 방송 추진을 위한 두 부처간의 협업 방법에 대해 살펴보자.

4. 협업 방안

지난 십여년전 디지털방송으로 진입하면서 우리나라는 다채널이 가능한 SD가 아니라 고화질인 HD라고 정책을 수립했다. 당시에 HD보다는 SD면서 이동수신이 가능한 것을 목표로 잡아야 한다고 유럽방식(DVB-T) 표준을 채택해야 한다는 측과 HD를 지향하는 미국방식(ATSC)으로 가자는 측의 대립이 치열했다.

그러나 일부에서는 HDTV는 절반의 성공이라고 한다. 비록 DMB라는 부산물이 생겼지만, HD방송을 하면서 방송사업자에게는 새로운 수익 모델이나 배증되는 수익이 생긴 것이 아니고 시청자도 고비용에서 화질이 좋아졌지만 새로운 서비스를 얻게 된 것은 아니기 때문이다. 또 하나는 디지털 전환에 무려 13년이라는 기간에 걸쳐 디지털을 전환

했다는 점이다.

차세대방송을 이야기 하는 지금, HD 도입시 긍정과 부정적인 측면을 모두 교훈 삼아 차세대 방송을 이야기하고 정책을 수립하고 추진하는 것이 필요하다.

많은 사업자들의 이해를 장기적인관점에서 조정하는 게 정부의 역할인데 특정 유료방송사업자에게 유리하게 혹은 특정사업자의 기회를 빼앗는 방식으로 정책을 추진해서는 안 될 것이다. 차세대 방송같은 경우에는 사업자들간의 이해뿐만 아니라 일반 시민들의 복지와의도 밀접하게 연관되어 있기 때문이다.

본 절에서는 앞선 사안에 대해 전문가 자문을 통해 두 부처간의 가능한 협업방법과 제도화 방안에 대해 논의하고자 한다.

가. CPNT(Contents-Platform- Network-Terminal)의 균형적인 생태계 조성을 위한 협업방법

방송시스템 흐름 상, UHD 방송시장 발전을 위해서는 CPNT 전반의 균형적인 생태계 조성과 정부 주도의 산업지원 정책 마련이 필수이다. UHD 도입정책 또한 기술중심의 정책과 공익적 정책이 맞서는 전형적인 미디어 정책갈등이 되어서는 안 될 것이다.

조직개편 상 방송통신위원회 위상이 규제정책을 중심으로 업무 재편이 되어있으므로 방송의 공익성과 공정경쟁 보호, 규제불균형 해소 측면에서 미래창조과학부와는 업무협력이 필요하다.

특히 두 부처는 다음절차에 따라 ① UHD 조기 도입에 합의하고 그 기초위에서 ② 사업자들의 이해관계 분석과 조기도입의 ③ 병목이 될 수 있는 환경요인을 제거하며, 또 사업자별로 적극적인 ④ 인센티브를 도입하는 등 실효성 있는 정책 비전 제시가 필요하다.

나. 방송사업자별 정부의 접근정책 방침

현재 미래창조과학부는 우선적으로 제도도입이 수월한 유료방송사 중심의 UHD 방송 도입을 추진 중에 있다. 지상파와 유료방송사 업계 별로 관점을 달리 두고 정책을 추진

하는 데에 있어 일부에서는 우려의 목소리를 내고 있다. 전문가들 역시 방통융합 추세에 따라 융합되는 기술에 대한 규제는 동일한 잣대를 적용해야 한다고 밝혔다. 특히 최종수혜자인 시청자(국민)의 편익과 공익을 증진시켜야 한다는 정책가치를 고려해야 한다.

우선 접근방법으로 UHD TV 콘텐츠 제작시 지상파가 중요시하는 공공성, 민주성, 다양성의 가치를 유료방송의 뉴스나 공익목적의 프로그램에 적용을 확대하는 것으로 신규 서비스 혜택이 모든 방송서비스 이용자에게 돌아갈 수 있도록 추진해야 할 것이다.

다. 지상파방송사 UHD 방송 상용화를 위한 방송통신위원회의 역할

UHD 방송 성공의 핵심은 콘텐츠에 있다는 데에는 업계 모두 이견이 없다. 지상파방송사는 콘텐츠 제공 능력을 갖춘 지상파방송사의 참여가 반드시 필요하다는 입장이고, 유료방송사도 디지털케이블 VOD 제공사인 홈초이스와 업무협약을 체결하고 UHD 방송 콘텐츠 수급을 위한 준비에 집중하고 있다.

이러한 상황에서 방송통신위원회는 신규서비스 조기도입에 일단 합의한 가운데 미래 창조과학부와 첫 단계부터 적극 공조하는 자세가 필요하다. 특히 콘텐츠 제작과 보급 우위에 있는 지상파방송사의 신규서비스 도입에 관해서는 방송통신위원회의 의견제출권 정도와 같은 마일드한 협업체계를 추진해야 할 것이다. 이는 (SO 재허가시)사전동의와 같은 절차상의 강한 역할 분담으로 신규서비스의 도입이 지연되어서는 안되며 특히, UHD 방송과 같이 공익성과 시청자 후생증진 효과가 명백한 사안이 절차상의 문제로 인해 제도도입이나 협업에 문제가 생겨서는 안되기 때문이다.

라. 실무협의를 위한 공동추진체 운영

UHD 방송을 위해서는 콘텐츠 제작에 투자가 필요하고 특히, TV제조사와 콘텐츠 업체, 송신하는 미디어, 수출입업자 등을 포함한 공동추진체를 만들어 실무협의를 추진할 필요가 있다. 또한 공동추진체가 파행을 빚지 않고 생산적 이해관계 조정 및 합의를 이룰 수 있기 위해서 정책당국의 적극적인 조정 및 중재 역할이 필요하다.

전문가들 또한 정부 초기에 공동 TF를 통해 중요한 결정을 내리고, 그에 따라 나머지 기간 동안 중요정책을 시행할 수 있도록 중장기적 관점에서 로드맵 마련과 분야별 역할 검토가 필요하다고 강조하였다.

공동추진체는 UHD TV 서비스가 안정적으로 제공되고, 궁극적으로 새로운 시장을 형성하는 것을 목표로 추진되어야 한다. 방송이 가지는 영향력을 고려해서 향후 1~2년 내에 중요한 의사결정을 내리고 차후 3~4년 동안 정책추진 동력의 확보와 시장 동향 분석 등을 종합적으로 평가하여 세부사업을 추진해야 한다. 특히, 지상파는 공익적 차원에서 보편적 서비스를 제공하고, 유료방송의 경우 소비자의 선택에 따라 차별화된 서비스를 받을 수 있는 환경을 구현하도록 부처별 정책지원도 필요하다.

공동추진체 구성 및 운영은 방송통신위원회와 미래창조과학부 두 부처에서 파견한 실무진과 외부 전문가, 이해당사자(지상파, PP, SO, 위성, IPTV, TV 가전사) 등이 참여하는 실무분과에서 이슈에 대한 논의와 세부적 협의안을 도출하되 궁극적 수혜자가 되는 여론 주도층(국민)과 정책 중재자(policy broker)도 포함될 필요가 있다.

공동추진체의 주된 역할은 ① UHD 조기 도입을 위한 전체 로드맵 마련과 ② 추진을 위한 부처별, 사업자별 역할 및 공조 방안 마련이다. 특히 세부 실행단계에서는 중요 대안들을 우선순위에 따라 마련하고, 두 부처의 최고책임자의 승인을 받는 것이며 특히 기술기반(주파수, 기술표준, 서비스 제공기술 표준 등)과 규제(정책)기반을 마련할 때에는 사업자 입장에서 비용을 줄이고 소비자(국민) 입장에서 편의성을 높여 논의를 추진해야 할 것이다.

마. 추진절차를 제도화 또는 지침으로 구체화 하는 방안

앞선 공동추진체 논의를 통해 도출된 결과는 제도화를 통해 강제화 하여야 한다. 즉, 공동추진체를 통해 수립된 의견을 기반으로 '사업자간 참여 및 공조를 강제' 하는 추진 절차를 제도(법, 시행령, 고시 등)화 하고, 이후 입법화 과정을 통해 제도로 정착시켜야 한다. 협업의 궁극적인 목적은 성과도출이다. 제도나 지침을 만드는 것 자체가 두 부처의 협업 성공이므로 제도화 방안을 위해 두 부처는 노력할 필요가 있다.

정부조직 개편 과정에서 방송산업 진흥기능을 미래창조과학부가 규제기능을 방송통신

위원회가 맡으면서 방송분야 협의를 위한 중재위원회와 같은 민간기구를 운영해야 한다는 일부의 의견이 있다. 이에 대해 전문가들은 중립적인 민간기구를 창설하기가 쉽지 않으며 자칫 옥상옥 내지 미래창조과학부와 방송통신위원회의 대리전이 벌어지는 기구가 될 수도 있고, 중재위원회의 의견을 정부부처가 따르게 하는 근거 마련도 미비하기 때문에 별도의 기구를 운영하는 방법에 대해서는 부정적인 입장이다.

이원화된 방송산업의 정책추진과 협의를 위해서는 우선 공동추진체가 이런 중립적인 협의체로서의 역할을 수행할 수 있도록 부처간 협의와 지속적인 지원이 필요하다.

과거 차세대 방송정책은 기술이 주도하는 형태였다. 가전산업을 가진 우리 장점이자 단점이다. 장점을 극대화하고 단점은 최소화해야 한다. 앞으로 차세대 방송정책은 단순히 기술이 주도하는 것이 아니라 인간문화와 생활, 공간이 기술과 융합되는 창조경제시대에 걸맞은 차세대 방송에 대한 큰 그림을 필요로 한다.

미래 방송은 모든 미디어를 아우르는 '다방향 방송', 소셜 네트워크 서비스와 연계된 '참여 방송', 그리고 전문지식을 바탕으로 진화할 '전문 방송'과 같이 새로운 형태로 바뀌어 나가야 한다. 결국 방송은 통신 기술을 흡수해서 주파수 효율을 높이고 서비스를 다양화하는 적극적인 행보가 필요하다.

방송통신위원회와 미래창조과학부 두 부처는 정책협력 MOU 후속조치로 UHD 방송 정책현안에 대해 국민편익 증진과 방송통신 발전을 위해 상호 협력 또는 공동으로 추진하기로 합의하였다. 앞서 지적한 문제점을 검토하고 전문가들의 조언을 토대로 두 부처가 협업 할 수 있는 방법에 대해 공동 연구반에서 종합적으로 논의할 필요가 있다.

제 5 절 지상파방송 재송신

1. 현안 및 문제점

지상파 텔레비전 방송 3사와 케이블 텔레비전 방송사는 2007년부터 재송신 대가 등을

이유로 갈등을 빚어왔다. 2008년에 지상파 방송사는 IPTV 사업자와의 과금 협상을 가입자당 280원으로 타결하는 데에는 성공했지만, 케이블 TV와의 협상은 결렬되었다. 2009년 11월에 지상파 텔레비전 방송 3사는 5대 케이블 텔레비전 방송사에 대해 지상파 재송신을 금지하는 민사본안 소송을 제기한다. 2010년 9월에 1심 판결에서 지상파 텔레비전 방송 3사의 저작권이 인정되었으며, 2009년 12월 18일 이후 케이블 텔레비전 방송사에 가입한 사람들에 대해 지상파 동시 재송신 행위를 금지한다는 판결이 났다.

지상파방송과 케이블TV 간의 재송신에 관한 분쟁은 '08년 7월 한국방송협회가 한국 케이블TV방송협회에 '지상파방송의 디지털 신호 재송신 중단'을 요청하면서부터 시작되었다. 지상파방송은 케이블TV가 저작권 또는 저작인접권을 침해하고 있으며, 케이블TV가 재송신 중단 요구를 받아들이지 않으면 법적 대응을 하겠다는 입장을 보였다. 그러나 한국케이블TV협회는 디지털 신호 재송신은 난시청 해소 의무, 보편적 서비스 실현, 지상파방송의 수신 확장에 기여하고 있다는 점을 들어 정당성을 주장했다.

갈등의 핵심은 케이블TV 재전송 행위가 지상파의 저작권을 침해하는지 여부다. 지상파방송사들은 케이블TV의 무단 재전송은 저작권법 위반이며 케이블 업체가 이를 통해 막대한 이익을 얻는 만큼 정당한 대가를 지급해야 한다고 주장한다.

반면 케이블 업체는 케이블TV가 지상파방송 프로그램의 재전송을 통해 난시청을 해소하는 역할을 해 왔다는 점을 내세웠다. 또한 케이블TV들이 케이블망을 확대하는 비용을 전액 부담했기 때문에 지상파방송의 시청권역이 확대될 수 있었고, 그럼으로써 지상파방송들의 광고 수입이 늘었다는 점을 강조한다. 그리고 케이블TV가 보편적 시청권 환경을 가능하게 했다고 주장한다. 동계올림픽과 남아공월드컵의 SBS 독점 중계와 관련하여, 전체 국민 가구의 90% 이상이 시청할 수 있어야 가능했는데, 정부는 케이블TV 등 유료 방송 가입자를 포함하여 이러한 기준을 충족할 수 있어서 보편적 시청권을 확보했다고 판단했다.

이러한 두 방송업계간의 분쟁사안에 대해 서울중앙지법은 2010년 9월 8일 KBS와 MBC, SBS 등 지상파방송 3사가 2011년 11월 CJ헬로비전과 티브로드, 씨엔엠, CMB, HCN 등 국내 5대 케이블TV 업체를 상대로 제기한 '저작권침해 정지 및 예방청구' 소송에서 지상파방송의 동시중계방송권 침해 주장을 인정해 2011년 12월 18일 이후 디지털 케이블 가입자들에 대해 지상파방송 재전송을 불허하는 원고 일부를 승소 판결했다.

케이블 업계가 주장해 온 난시청 해소를 위한 지상파 시청 보조 역할을 인정하지 않은 것이다(<《아시아경제》, 2010.9.8).

재판부는 판결문에서 '(종합유선방송 사업자들이) 해당 방송 재송신으로 실질적으로 영업을 하고 있고, 해당 방송을 다수 유선방송 전용 채널과 묶어 하나의 상품으로 제공하기 위해 (지상파방송사의) 동의를 얻지 않은 이러한 행위는 독자적 방송 행위로 이들 방송사의 동시중계방송권을 침해하는 것'이라고 밝혔다.

재판부는 다만 소송의 핵심 중 하나인 저작권 침해는 지상파방송사가 저작권을 소유하는 프로그램을 특정하기 어렵다는 이유로 각하했다. 또 재전송 금지 위반 시 1일 1억 원의 벌금 부과 요청에 대해 강제하지 않기로 해 협상의 여지를 남겼다.

지상파방송과 케이블TV 간 재송신 갈등을 이해하기 위해서는 지상파와 전체 유료방송 간의 갈등의 변화는 <표4-5>에 정리하였다.

두 방송사업자간의 참여한 대립과 갈등에 대해 (舊)방송통신위원회는 양측 상호 비방이나 실력행사를 자제해 줄 것을 요청(10.9.30.)하고, 제도개선 전담반을 구성하고 운영하였으며 '보편적 시청권 확보와 방송 시장의 유효 경쟁 환경 조성이라는 두 가지 원칙 아래 협상을 진행'하였다.

양쪽 의견이 팽팽히 맞서고 있는 가운데 재송신 문제에 관해 지상파방송과 케이블TV 간의 갈등은 일어날 가능성이 상존해 왔다.

<표 4-5> 지상파방송 재송신료 관련 유료방송 재송신 분쟁 일지

년도	일자	주요 내용
1995		1995년 종합유선방송 출범
2007		IPTV 지상파 재송신 논란 제기
		MBC-CJ헬로비전 등 케이블TV 3사 콘텐츠료 협상 개시
2008		지상파-IPTV 가입자당 280원 과금 협상 타결, 지상파-케이블 협상 결렬
2009	4월	케이블-지상파 재송신 대가 관련 협상
	6월	지상파, 케이블 재송신 저작권 침해 관련 의법 조치 통고
	9월	지상파, CJ헬로비전에 재송신 금지 가처분 소송(1심 기각)
	11월	지상파, 티브로드 등 5대 케이블에 재송신 금지 민사본안 소송
2010	1월	지상파, CJ헬로비전 가처분 소송 항고
	9월	(8일)법원, 민사본안 지상파 저작권 인정, 간접강제 불인정 (지상파, 케이블 각각 항소)

		(13일)케이블 결의문 채택 발표(SO, PP)
		(14일)지상파(방송협회 방통융합특위) 입장 발표
		(27일)케이블 SO 협의회, 광고 및 재송신 중단 발표(10월 1일자)
		(30일)방송통신위원회 중재로 양측 상호비방이나 실력행사 자제 발표
	10월	방송통신위원회, 제도개선 전담반 구성·운영 결정
2011	4월	(14일)MBC, KT스카이라이프 수도권 HD 송출 중단
		(19일)MBC-KT스카이라이프 재송신료 협상 타결
		(27일)SBS, KT스카이라이프 수도권 HD 송출 중단
	6월	(2일)법원, CJ헬로비전 신규 디지털 가입자 지상파 송출 중단 판결
		(13일)SBS-KT스카이라이프 재송신료 협상 타결 및 방송 재개
	10월	(28일)법원, CJ헬로비전에 대한 지상파 간접 강제 신청 수용
	11월	(14일)케이블 “협상결렬시 24일 낮 12시부터 지상파 디지털 신호 송출 중단”
		(24일)방송통신위원회 지상파 재송신 협의체 협상 최종 결렬
		(28일)케이블, 오후 2시부터 지상파 디지털방송 송출 중단
	12월	(2일)방송통신위원회, 협상 재개 공식화
(16일)케이블, SBS채널 번호 변경 신청서 방송통신위원회 제출 지상파, 간접 강제금 집행 시작		
2012	1월	(16일)케이블, “KBS2 송출 중단”
		(17일)케이블-KBS2 방송 재개(오후 7시부터)
	2월	(3일)방송통신위원회, 지상파 재송신 제도개선(안) 중 의무 재송신 채널범위, 대가산정에 대한 의결 보류
		* 재송신 분쟁해결 절차 보완, 방송 유지·재개 명령권 신설, 지상파방송 역내 재송신 제도 개선 등 일부사안 의결

※출처: 머니투데이(2012.1.16), (舊)방송통신위원회 보도자료, KAIT 재구성

현행 방송법은 KBS1 TV, EBS를 의무 재송신 채널로 지정하고 이들 채널의 재송신에 대해 저작권법 적용의 예외를 명시하고 있으나, 의무 재송신 이외의 지상파방송 채널을 케이블TV가 재송신할 경우에 대한 규정은 없다. 방송법에서 규정한 재송신은 정의의 불명확성과 법 적용의 한계 등이 있으며 이는 실제로 지상파방송사와 케이블TV 간의 분쟁으로 방송 중단이라는 사태를 맞기도 했다.

그동안 재송신 논란이 발생하지 않았던 것은 양측 간 묵시적 합의가 있었기 때문으로 보고 있다. 케이블TV는 가입자 확대를 위해 의무 재송신 채널 이외의 지상파 채널에 대해 재송신이 필요했고 지상파의 경우 케이블을 통해 난시청을 해결해 왔다.

이러한 상황은 현재의 미국 지상파방송 재송신 제도와의 일맥상통한다. 1992년 제정된 ‘케이블TV 소비자 보호와 경쟁에 관한 법(Cable Television consumer Protection and

Competition Act)에 의해 미국의 지역 지상파 방송사들은 3년마다 케이블 TV 사업자들을 대상으로, 의무재전송(must-carry)을 요구하거나 재송신 동의(retransmission consent)를 받도록 요구할 수 있게 되었다.

지상파 방송사가 재송신 동의를 선택한다면, 지상파 방송사와 케이블 TV 사업자는 협상을 통해 지상파방송 채널에 대한 재송신 계약조건을 결정하게 된다. 1992년 케이블법 적용 초기에 지상파방송 사업자들은 채널사용에 대한 직접적인 사용료를 요구하기보다는 자사 보유 케이블 채널의 전송을 요구하며 자사계열 채널의 전국적 커버리지 확대에 노력하였으나 최근 지상파방송사들은 송출중단 가능성을 무기로 전송사업자에게 지상파 방송 채널 사용에 대한 요금 인상을 요구하여 지상파방송 재송신료가 큰 폭으로 상승하고 있고 일부지역에서는 가격 협상 과정에서 실제로 지상파 방송의 방송중단(Blackout) 사태를 경험하고 있다.

이에 케이블 사업자, 위성방송사업자를 포함한 유료방송사업자 및 관련 거래단체, 공익 단체들은 FCC에 지상파방송 재송신을 관장하는 규제를 수정하고 보완해줄 것을 요구하는 입법을 위한 청원을 제기하였다. 이 청원은 현재의 재송신 동의에 관한 규정이 플랫폼간 경쟁이 치열해진 유료방송 시장의 변화를 고려하지 못하고 있음을 주장하며, 분쟁해결 메커니즘과 의무적인 과도기적 전송을 보장할 수 있도록 개정을 요구하고 있다.

국내에서도 지상파 방송 재송신과 관련하여 보다 명확한 제도의 확립이 요구되고 있다. 지상파 방송 재송신 제도 마련에 있어서 저작물 창작에 전혀 기여한 바 없는 자의 부당이득을 금지하는 저작권법의 근본정신은 반드시 지켜져야 하나, 지상파 방송이 보편적인 공공서비스로서 최대한 많은 국민들에게 안정적으로 공급될 필요가 있다는 점, 유료방송 플랫폼 시장의 경쟁이 증가되고 있는 상황에서 지상파 방송 프로그램이 플랫폼 경쟁에 가장 필수적인 요소라는 점 등은 반드시 고려되어야 한다고 일부에서는 지적한다(염수현, 2010).

일각에서는 재전송 이슈 같이 업계 이해가 첨예하게 엇갈리는 사안에 대해 관할 정부 부처를 쪼개놓고, 협의 없이 일방적으로 (舊)정통부 마인드처럼 시장논리로만 관철 시키려고 하는 것이 가장 문제라고 지적하였으며 따라서 지상파 방송사와 케이블 방송사를 관장하는 방송통신위원회와 미래창조과학부 간의 협업이 필요하다고 강조한다.

지상파 재전송 문제의 쟁점을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째는 케이블을 지상파 수신에 확장으로 볼 수 있는가, 두 번째 기존에 암묵적으로 인정됐던 케이블의 지상파 재송신은 정말 사회적 합의를 이뤘는가, 세 번째 지상파 재송신은 지상파 방송국에게 금전적 손해를 끼치고 있는가, 네 번째 IPTV를 비롯한 뉴미디어는 지상파 재송신을 위해 금전적 지급을 하는데 케이블은 왜 예외인가 등이다.

일부 학자는 지상파방송과 케이블 방송사를 '서로가 없으면 살 수 없지만 먼저 다가가지 않고 자존심을 세우는 연인관계'로 비유하기도 하였으며 이 문제는 법적해결 이전에 공익의 관점에서 사회적 합의를 이룰 문제이기도 하고, 현행법을 재편해 원칙과 틀을 새롭게 짤 필요가 있으며 특히 방송통신위원회를 비롯한 정책당국이 적극 개입해서 지상파와 케이블 간에 적극적인 합의를 이끌어 내야 한다고 강조한다.

갈등의 근본원인은 ① 다양한 채널 등장 등 미디어 환경 급변에 따른 시청자 분산, ② 광고시장 분할, 그리고 ③ 지상파 방송사는 또 다른 수익원으로 HD신호 재전송에 저작권료를 물리는 방침으로 요약할 수 있으나 두 집단간 협상이 극단으로 치닫는 이유에 대해서는 지상파 재송신 정책 목표의 모호성과 제도의 미비에 있다고 지적하기도 하였다.

협력이라는 것이 필요하고 과정상의 갈등은 불가피 할 것으로 예견된다. 결론은 어떠한 성과를 내는 것이냐 이다. 앞서 미국도 몇 번의 블랙아웃 사태를 경험하였고, 최근 신규서비스인 HD 방송확대와 이용자들의 실시간 양질의 콘텐츠 요구에 따라 지상파 재전송료와 채널사용료 인상에 대해 사업자간 분쟁(다툼)이 있는 상황이다. 재전송료에 따른 지상파(ABC, FOX 등)와 MVPD(Time Warner, Direct TV, Verizon 등)라는 복합유료방송사업자와의 갈등도 있고, PP사업자와 MVPD와의 갈등도 무시할 수 없는 상황이다. 우리나라 역시 그러하다. 미국은 FCC의 중재 하에 재전송료와 채널사용료를 논의하고 있으며, FCC도 신규규제안 도입을 논의 중이다.

지상파 재송신 정책목표는 난시청 해소와 보편적 서비스 실현을 위해 의무재송신 범위를 확대(KBS2, MBC, SBS 등)하는 공익성과 상업 지상파 방송의 재송신은 시장원리에 맡기되, 추가로 저작권료 지불을 위한 합리적 기준 마련과 협상 결렬 시 발생할 수 있는 시청자 피해 방지책 마련인 산업성, 이렇게 두가지로 요약할 수 있다.

방송통신위원회는 지상파 방송사들이 어떤 가치를 우선시하는지를 면밀히 검토하고 제도 마련에 앞장서야 할 것이며 또한, 다매체 시대에서 재송신에 대한 결정이 어떻게 나든, 미래창조과학부가 관할하고 있는 위성방송과 DMB, IPTV 등에도 직접적인 영향을 미칠 것이므로 두 부처간의 협업을 통한 기준마련이 무엇보다 필요한 시점이다.

2. 법령 및 제도

본 장에서는 개정된 방송법상에서 지상파 재송신과 관련한 제도를 살펴보고자 한다.

「방송법」 제76조(법률 제12093호, 시행 '13.8.13일)는 방송사업자가 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별 없이 제공하여야 한다고 규정하고 있다.

또한 「방송법」 제78조(재송신)는 종합유선방송사업자가 의무적으로 지상파방송 중 특정 공영방송(KBS1, EBS)을 동시재송신하도록 하면서(제1항), 이 경우 저작권법 제85조의 동시중계방송권에 관한 규정은 적용하지 아니하도록 하고 있다(제3항).

이는 종합유선방송사업자가 지상파방송을 동시재송신하는 경우 원칙적으로 저작권법상 동시중계방송권에 관한 규정이 적용됨을 전제로 한다고 볼 수 있다. 또한 방송권역 내에서 지상파 방송을 수신하는 경우라고 하더라도 종합유선방송사업자의 재송신 행위에 대해 지상파방송사들이 저작권법상 동시중계방송권을 행사할 수 있도록 규정한 것으로 볼 수 있다.

제78조(재송신)

① 종합유선방송사업자·위성방송사업자(이동멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자를 제외한다) 및 중계유선방송사업자는 한국방송공사 및 「한국교육방송공사법」에 의한 한국교육방송공사가 행하는 지상파방송(라디오방송을 제외한다)을 수신하여 그 방송프로그램에 변경을 가하지 아니하고 그대로 동시에 재송신(이하 "동시재송신"이라 한다)하여야 한다. 다만, 지상파방송을 행하는 당해 방송사업자의 방송구역안에 당해 종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자의 방송구역이 포함되지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다.

②제1항의 규정에 의한 지상파방송사업자가 수개의 지상파방송 채널을 운용하는 경

우, 제1항 본문의 규정에 불구하고 동시재송신하여야 하는 지상파방송은 미래창조과학부장관이 지상파방송사업자별로 방송편성 내용 등을 고려하여 지정·고시하는 1개의 지상파방송 채널에 한한다.

③제1항의 규정에 의한 동시재송신의 경우에는 「저작권법」 제85조의 동시중계방송권에 관한 규정은 이를 적용하지 아니한다.

④종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자가 당해 방송구역 외에서 허가받은 지상파방송사업자가 행하는 지상파방송을 동시재송신하고자 하거나 위성방송사업자가 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 동시재송신하는 지상파방송 이외의 지상파방송을 재송신하고자 하는 때에는 미래창조과학부장관의 승인을 얻어야 한다.

⑥제4항에 따른 재송신의 유형 및 승인의 요건·절차·유효기간등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 출처: 법제처 방송법[시행 2013.8.13.] [법률 제12093호] 중 일부

※ IPTV사업자 역시 「인터넷멀티미디어방송사업법」 제21조4항에 의거 종합유선방송사와 같이 재송신 규정을 준수하도록 명함

현재 방송통신위원회는 사업자간 분쟁을 막고 ‘블랙아웃’ 사태를 예방하기 위한 ‘직권 조정, 재정제도, (방송)유지명령’ 도입 등 방송법을 개정하고자 한다. 재전송 이슈는 협업방법이 아닌, 재전송료 기준과 구체적인 협업절차에 대해 자문을 받는 것이 필요할 것으로 보인다. 다음절에서 지상파 재전송을 둘러싼 이해관계자들의 입장 차이와 두 부처의 협업 방안에 대해 살펴보자.

3. 부처별 쟁점 사안

지상파 재전송 관련하여 이해관계자 및 두 부처간의 쟁점사안은 다음과 같이 요약할 수 있다.

지상파 재전송 관련하여 지상파 방송사는 케이블 TV 재전송 행위가 지상파의 저작권을 위반하고 있어 케이블TV가 이를 통해 막대한 이득을 얻는 만큼 정당한 대가를 지급해야 한다고 주장한다. 반면 케이블업계는 재송신은 난시청해소와 보편적 서비스 실현을 통해 지상파의 수신확장과 광고수입 증진에 기여한 만큼 지상파의 CPS⁹⁵⁾ 인상요구

95) 가입자 당 월 사용대가를 의미하며, 현재 지상파 방송사는 유료방송플랫폼에 재전송하면서 가입자당 280원씩 수익을 받고 있음

에 반대하고 있다.

방송통신위원회 역시 콘텐츠와 저작권 대가 산정에 근거하여 SO사업자의 재송신 대가를 산정해야 한다고 강조하고 있으며 지상파와 케이블TV 사업자가 갈등을 빚고 있는 의무재송신과 재송신료 문제와 관련해 연말까지 규제 법안을 마련할 계획을 밝혔다. 반면 미래창조과학부 역시 유료방송의 전송 기능 관련 분쟁해결을 위한 지상파 재송신 제도 개선을 건의 할 계획이다.

(舊)방송통신위원회는 지상파 재송신 분쟁해결의 절차를 보완하고, 방송 유지·재개 명령권 신설과, 지상파방송 역내 재송신 제도 개선 등 일부사안을 의결하였다(12.2.3). 그러나 재송신 관련 제도나 다양한 방송 플랫폼과의 재송신 대가 재산정 등에 대한 근본적인 해결 방법이 없어 지속적인 분쟁이 발생할 우려가 존재하고 특히 지상파와 타 플랫폼 간 입장 차가 커서 지상파 방송의 역무내 재송신 범위 방안에 대한 의결은 보류하였다.

정부개편 이후 지상파와 유료방송사와의 관할권이 방송통신위원회와 미래창조과학부로 분리되면서 사업자간 갈등이 부처간 갈등으로 확대될 개연성이 높아졌으며, 케이블 TV 사업자와 지상파 방송사의 재송신 계약이 대부분 금년(13년) 말까지여서 연말에 재송신 계약협상이 결렬될 경우 케이블TV 방송에서 지상파를 보지 못하는 사태가 또 벌어질 수 있다.

다음 절에서 지상파 재전송 이슈를 둘러싼 두 부처간의 협업 방법에 대해 논의해 보고자 한다.

4. 협업 방안

방송의 공익성이란 방송이 달성해야 하는 가치 혹은 이념을 지칭하는 것으로, 방송에 대한 다양한 제한과 규제들을 정당화시키는 근거가 된다. 현행 방송법령에서는 이러한 방송의 공익성을 좀 더 구체화시켜서 방송의 자유와 독립, 다양성, 지역성, 객관성 등 여러 하위 개념들을 제시하고 이를 정책목표로 추구하고 있다.

점차 대중화되어가고 있는 다양한 스마트 기기는 기존 규제체계의 근간을 뒤흔드는 요소를 가지고 있다. TV 방송과 비슷한 형태로 시청각 프로그램 서비스를 제공하지만, 전통적인 방송망 대신 인터넷을 활용하며 시청자의 선택에 따른 쌍방향적 서비스 제공까지 가능하기 때문이다. 그 결과 아날로그 방송 시대에 시청자에게 유익한 것으로 간주되어 추구하던 방송 공익성의 하위 개념들에 대한 재검토 내지는 보완이 불가피하다. 방송환경의 변화에 따른 공익성 개념의 변화를 정확히 규명하고 반영하지 못하면, 이전의 틀에 새로운 현상들을 억지로 끼워 맞추거나 간과할 수밖에 없으며 그 결과, 사회적·시대적 변화에 적합한 공익성 개념을 바탕으로 한 실효성 있는 방송정책을 도출하는데 한계가 있을 것이기 때문이다.

방송산업발전 종합계획 수립, 지상파방송 재송신제도 개선, 금지행위 관련 사후규제 개선 등 방송통신위원회와 미래창조과학부 양 기관은 추진 중인 방송관련 주요 정책의 수립 및 방송관련 행사개최 시 상호 정보를 공유하고 협력하여 추진하기로 하였다. 4월 25일 체결된 양해각서에 따라 구성된 실장급 방송통신정책협의회와 분야별 실무 정책협의회를 통하여 이를 지원할 예정으로 밝혔다.

본 절에서는 앞선 사안에 대해 전문가 자문을 통해 두 부처간의 가능한 협업방법과 제도화 방안에 대해 논의하고자 한다.

가. 협정재송신 수수료 산정에 대한 기준 마련

재송신 수수료는 지상파 콘텐츠의 저작권 침해에 따른 정당한 대가지급과 관련이 있다고 볼 수 있다. 협정재송신에 따른 사업자 간 비용부담에 관한 구체적인 기준과 방법을 정하기 위한 방송통신위원회의 역할과 협업 방법에 대해 전문가들은 다음과 같이 제언하였다.

재송신 문제는 공급자인 지상파 방송과 수요자인 SO 사이의 문제이므로 공급자인 지상파 방송의 입장을 대변하는 방송통신위원회와 수요자인 SO 입장을 대변하는 미래창조과학부 사이의 균형이 필요하다고 우선 강조하였다. 특히 본 사안에 대해서 방송통신위원회는 사업자간 협상에서 적극적으로 시청자의 권리 내지 공익적 가치를 지켜내는 중립적이면서도 공익 수호자 역할이 되어야 함을 강조하였다. 이는 한 치도 물러서지

않는 사업자들 사이에 끼어 자칫 공정성 시비를 불러일으킬 수도 있기 때문이다.

따라서 방송통신위원회는 공익(시청권) 수호자의 입장에서 사업자간 갈등 발생시 협상을 중용하고, 일정시한 까지 협상을 타결하게끔 조율하고, 자율적 협상에 맡기되 그것이 타결되지 않을 경우 조정에 나서는 방법을 고려할 필요가 있다.

지상파 재송신 요금 산정방식과 관련한 문제는 사업자의 자율협상에 위임하는 것이 원칙이다. 방송통신위원회는 미래창조과학부와 협의를 통해 일정한 가이드라인을 제시하고 자율협상을 유도하되, 만약 정부가 정한 협상기간까지 타결되지 않으면 강제로 조정할 수 있는 권한을 갖도록 제도화 하는 것이 필요하다. 특히 전문가들은 시장의 자율협상이 가능한 영역에 정부가 개입할 경우 문제를 더욱 복잡하게 만들 수 있으므로 본 사안과 같이 시장에서의 해결이 불가능할 경우에 정부가 나서서 조정할 수 있는 방안을 두 부처가 협의하여 구체화하는 것이 바람직하다고 조언하였다.

또한 비용부담 기준을 설정하기 위해서 두 부처가 협업하는 것도 원칙적으로 필요하다. 과거에도 여러 차례 중재를 위해 (舊)방송통신위원회가 노력해 왔었다. 그러나 동일 부처 내에서도 협상타결을 결정짓는 역할을 하기가 쉽지는 않았다. 현재 지상파방송사와 SO를 관할하는 부처가 나뉜 상태에서 중재를 한다는 것은 불가능하다. 따라서 전문가들은 협상의 자리를 주선하고 이견을 조율하고 시청자의 이익을 보호하기 위한 역할을 위해 두 부처가 협업체계를 구성하는 것이 필요하다고 강조하였다. 즉, 방송통신위원회는 시청자의 입장에서 시청자의 입장을 양 사업자에게 전달하고 시청자의 이익을 보호하기 위해 사업자간 갈등을 조정하고 자율협상을 유도하다가 그것이 안되면 강제 조정하는 형태의 역할을 수행함이 합리적이라고 제안하였다.

1) 협정재송신 대가산정 마련을 위한 합리적인 협업 방법

전문가들은 두 부처가 협업을 통해 협정재송신 대가 산정을 마련하기 위해 가장 중요하게 고려해야 할 사안으로 재송신 비용 규모와 정부의 지원금 규모 수준을 지적하였다. 이를 위한 협업 방법으로 방송통신위원회가 해당 기준을 산정하되, 반드시 미래창조과학부의 사전 동의를 얻어서 확정하는 방법을 제안하였다.

방송통신위원회는 지상파사업자의 입장을, 미래창조과학부는 유료방송사업자의 입장을 대변하고 있다. 이에 정부 부처간 갈등이 벌어지는 양상이 나타나서는 곤란하다. 업무협업의 방법은 ① 이익단체(방송협회-지상파방송사, 케이블협회-SO방송사), 방송통신위원회, 미래창조과학부가 참여하는 실무위원회를 구성하여 대가 산정 관련 사항을 조정하고 협의가 되면, ② 각 기관의 장이 모여 실무위원회의 협의사항을 합의하는 방식이다. 만약 실무위원회에서 일정한 안을 도출하지 못하거나 자율협상이 타결되지 않을 경우, ③ 방송통신위원회와 미래창조과학부가 조정위원회를 구성하고 강제 조정하는 방법도 필요할 것이다.

2) 재송신에 따른 사업자간 비용 분담 적용 방침

현재 유료방송 규제 완화를 위한 방송법 개정안이 국회에 산정되어 있다. 주된 내용은 동일서비스에 대한 동일규제 적용 원칙이다. 재송신 수수료, 갱신기간 등 재송신에 따른 사업자간 비용분담 등을 케이블TV, IPTV, 위성방송, 이동멀티미디어방송(DMB), 모바일방송 등 모든 유료방송에게 동일하게 적용해야 하는가에 대해서도 향후 논의가 제기될 수 있다.

시장, 산업, 서비스의 융합추세에 따라 방송과 통신 산업이 더 이상 출발점을 구분할 수 없고 방통융합 추세를 반영해야 한다는 관점도 있지만, 방송서비스 각 플랫폼의 속성과 영향력이 상이한 상황에서 수수료 등이 동일하게 적용될 수 없고 플랫폼마다 여건이 다른 상황에서는 사업자간 자율협상이 더 바람직하며, 어떠한 면에서는 동일하게 적용하는 것이 현실적으로 불가능하다는 의견이 우세하다고 보아야 할 것이다. 특히, 재송신 수수료, 갱신기간 등의 경우 지상파방송사업자와 유료방송사업자가 사적 계약에 의해 이뤄지는 것이므로 이것을 획일적으로 적용한다는 것은 타당하지 않을 것이며 이 경우에도 협상의 원칙은 동일하게 적용되어야 한다.

나. 정부의 직권 조정을 위한 재정제도 신설

지상파방송사와 케이블 TV는 재전송료를 둘러싸고 사업자간 입장 차이로 실제 방송

중단이라는 최악의 사태를 겪기도 하였다. 전문가들은 심각한 시청권 침해가 예상되는 방송분쟁에 한하여 방송통신위원회가 직권으로 조정을 개시할 수 있는 근거 마련이 필요하다고 제안하였다.

이해관계자들 간의 자율협상 시에는 여러 가지 상황이 발생할 수 있다. 그러므로 송출중단이라는 최악의 사태를 막기 위해서는 현재 개정법에서 논의 중인 '직권조정 도입·재정제도 신설' 그리고 '공급·송출 유지재개 명령권'이 모두 필요한 사항으로 언급하였다. 다만 효력 여부는 방송통신위원회의 직권조정 권한이 어떤 방식으로 제도화되는가에 달려있다고 지적하였다.

또한 방송사 간 분쟁은 권력조직간 분쟁으로 명확한 법률규정과 제재 규정이 없으면 실질적으로 문제가 발생할 수 있으므로 협상의 전과정을 방송통신위원회가 판단하여 신의 성실의 협상원칙을 위배한 사업자에 대해 강력한 제재가 수반되는 조정권한을 지닐 수 있어야 함도 강조하였다.

마지막으로 논의되고 있는 재전송 관련 법을 적용하기 위해 전문가들은 방통융합추세를 고려한 정책결정과 집행이 필요하며, 미래창조과학부와 경쟁관계가 아닌 협업관계로 생각하여야 하며 방송통신위원회는 미래창조과학부와 협력적 관계를 정립하여 사업자 입장에 포섭되지 않도록 해야 할 필요가 있다고 제안하였다.

따라서 방송통신위원회는 지상파방송이 공공성·공익성을 성실하게 수행하고 있는지, 그러한 역할을 수행하기 위한 재원수요가 재송신료 협상내용에 얼마나 반영되고 있는지를 객관적으로 판단하고 이를 미래창조과학부와 유료방송사업자와 적절하게 조율해 나갈 필요가 있다.

마땅한 대체제가 없는 필수재(지상파)와 국민이 애용하는 지배적 방송 시청수단(SO)과의 다툼(분쟁)은 시장이나 민사법정에서 사업자끼리 자체 해결할 문제로 제쳐둘 수 있는 사안은 아니다. 국가기관의 적극적 개입이 요청되는 즉 정부의 역할에 대한 원론적인 상식문제 이다.

우선 지상파 재전송 문제는 국민의 이익이 달린 문제이므로 공익적 차원에서 국가의 개입은 정당하며, 따라서 재송신 대가 산정 기준과 분쟁해결 절차 등 제도적 기반 마련

을 위한 정책당국인 방송통신위원회의 적극적 역할이 필요하다.

두 번째, 모든 국민이 시칭하는 지상파 방송의 재전송 문제는 단순한 사적분쟁이 아니며, 두 사업자간 갈등에서 가장 중요한 이해당사자는 국민이다. 따라서 사업자들 간의 저작권, 저작인접권의 법리적 검토에 앞서 국민의 시청권 고려가 우선되어야 하며 사법적 판단이 지나치게 남용되는 것을 자제할 필요가 있다. 또한 방송사간의 분쟁이 법적 다툼으로 비취진다면 해당 방송사업자는 물론이고 관할 부처인 방송통신위원회와 미래창조과학부의 정책신뢰도에도 영향을 줄 수 있음을 간과해서는 안된다.

세 번째, 지상파와 케이블(SO)는 상호 공생관계이다. 상생의 관점에서 재전송을 고려하되 국민의 시청권 보호 차원에서 타협할 줄 알아야 한다. 또한 자체적 타협이 불가능할 경우 방송통신위원회 등 정부부처의 정책적 개입을 존중해야 한다.

방송통신위원회는 지난 9월 4일 지상파 재송신을 둘러싼 분쟁을 중간에서 조정할 수 있도록 하는 방송법 개정안을 추진한다고 보도하였다. 사업자간 분쟁으로 인한 블랙아웃 사태를 막겠다는 취지이다. 방송통신위원회가 지상파 재송신을 둘러싼 사업자간 분쟁에서 칼을 확보하는 것이 필요하지만 일부에서는 상황에 따라서는 과도한 행정 권한 행사라는 주장이 있을 수 있어 그런 비난을 듣지 않도록 엄밀하게 진행할 것을 주문하기도 하였다.

방송통신위원회와 미래창조과학부 두 부처는 정책협력 MOU 후속조치로 유료방송과 지상파 재전송 등 최근 현안이 되고 있는 정책사안에 대해 상호 협력 또는 공동으로 추진하기로 합의하였다. 앞서 지적한 문제점을 검토하고 전문가들의 조언을 토대로 두 부처가 협업 할 수 있는 방법에 대한 공동 연구반을 통해 종합적인 논의가 필요하다.

제 5 장 중장기 협업체계 발전방안을 위한 제언

제 1 절 규제기관으로서의 방송통신위원회의 역할과 협업

이화여대 송희준 교수 (행정학과)

1. 환경변화

1948년 대한민국 정부수립과 더불어 우정과 전신업무를 담당하는 체신부와 방송업무를 담당하는 공보처는 별도 부처로 설립되어 정부 교체기마다 조금씩 개편되면서 상이한 행정관행과 문화를 가진 정책공동체(policy community)로 진화하여 왔다. 방송은 1987년 공보처에서 벗어나 차관급 방송위원회로 독립하고, 김대중 정부에서 장관급 민간위원회로 재편되었다. 체신부는 1982년 체신청을 한국전기통신공사(KTA)로 공사화하고, 1994년 정보통신부로 개편되면서 국가정보화와 정보통신정책을 전담하게 된다.

1990년대 두 공동체는 컴퓨팅 발전과 인터넷 확산, 초고속정보통신망 보급, 멀티미디어 기술발전, 방송·통신 융합 등 정보통신혁명에 따라 본격적으로 조우하게 되었다. 1993년 위성방송 전송방식을 둘러싸고 정보통신기술 혁신을 반영하는 디지털 방식을 주장하는 체신부와 지상파 방송의 준비 필요성을 강조하면서 아날로그 방식을 유지하려는 공보처의 힘겨루기(정인숙, 1994:100)로 시작된 기관 간 대결은 IPTV 등 방통융합이 심화되는 2000년대 후반까지 지속되었다. 그 결과 2008년 정부조직 개편에서 방송위원회와 정보통신부의 주요기능을 통합한 (舊)방송통신위원회가 출범하였다. 미국 연방통신위원회(FCC)와 영국의 통신청(Ofcom) 등을 벤치마킹한 방통위 신설은 방송통신 융합을 통해 방송의 민주성과 여론의 다양성이라는 공적 가치와 정보통신 진흥이라는 산업적 가치를 조화시키자는 취지이다. 그러나 (舊)방통위의 성과에 대한 전문가들의 평가는 인

색한 편이다. 종편사업자 선정 등 극심한 정치적 분쟁을 유발한 소수 의제에 매달려 급변하는 미디어 융합 환경에 적절히 대응하지 못하였기 때문이다.

첫째, 2007년 1월 애플 아이폰의 출시 이후 기술·경제·사회 환경은 방통융합이라는 스몰뱅(small bang) 차원을 뛰어 넘어 콘텐츠(Contents, C), 플랫폼(Platform, P), 네트워크(Network, N), 기기(Devices, D)를 결합하는 ICT 생태계 빅뱅으로 급변하였다. 즉 스마트 기기로 사물 인터넷(IoT, Internet of Things)을 통해 삼라만상을 연결 및 소통하는 초 연결사회(hyper connected society)가 구체화되고 있다. 이미 글로벌 ICT 생태계는 운영체제(OS), 검색, 콘텐츠, 광고 등 CPND 가치사슬을 둘러싸고, 애플 iOS, 구글의 안드로이드, 마이크로소프트(MS)의 윈도우, 페이스북, 아마존 등 4~5개의 거대 플레이어들 사이의 무한경쟁으로 재편되고 있다. 그 속에서 ICT 생태계의 중심축은 하드웨어와 네트워크에서 소프트웨어와 디지털 콘텐츠로 변화하고 있다.

둘째, 2013년 9월 미국의 유력 일간지인 워싱턴 포스트(WP) 지가 아마존닷컴 창업자 겸 CEO인 제프 베조스에게 매각되고, 뉴스그룹인 뉴스코(News Corp.), 영화사인 타임 워너(Time Warner), 엔터테인먼트사인 디즈니, 방송사인 컴캐스트(Comcast) 등은 지상파, 케이블/위성방송, 영화, 언론/출판, 게임, 디지털콘텐츠, 인터넷 등을 중첩하면서 인수 합병(M&A)를 통하여 미디어 생태계를 통합하고 있다. 신문과 방송이 거대한 ICT 생태계에서 콘텐츠 제작자로 전환되는 추세이다.

셋째, 뉴스를 일방향적으로 넓게 뿌려주는 '방송' 기능을 보완 및 대체하는 마디 없는(seamless) 소통매체인 소셜 미디어나 소셜 네트워크 서비스(SNS)는 방송 환경 자체를 급변시키고 있다. 페이스북, 트위터, 카카오톡 등 SNS는 소통방법은 물론, 방송형태까지 변모시키고 있다. 2011년 우면산 산사태는 사건현장을 지나던 주민이 휴대전화 카메라로 찍어 트위터로 확산시킨 동영상은 방송사가 받아 뉴스로 방송하였다. 지상파 방송이 화면으로 끊임없이 요청하는 고발 정보와 사건현장 사진에서 시청자와 기자 간 경계가 희미해짐(blurring)을 볼 수 있다. 시청자가 기자가 되는 프로슈머(prosumer)의 웹 2.0 세상이 출현하고 있다. 통신시장에서 이미 2008년을 기점으로 무선 인터넷이 유선 인터넷을 추월하였고, 인터넷 트래픽에서 인터넷 동영상이 인터넷전화(VoIP), 이메일, 온라인 게임, 파일 공유 등 다른 인터넷활동 유형을 압도하고 있다(OECD, 2012). 그 결과 지상파 등 방송 프로그램을 TV 아닌 스마트 기기로 시청하거나 특정 시간대의 방송

프로그램을 IPTV를 통해 다른 시간대에 시청하는 방식이 현실화되고 있다.

넷째, 한국은 저출산·고령화라는 구조적인 제약조건 하에서, 제조업의 성장이 전반적으로 정체되고, 일자리 부족이 사회불안과 계층 양극화라는 사회불안 요인이 해결해야 할 시급한 당면과제로 등장하고 있다. 이런 상황에서 창조경제는 지속 가능한 경제·산업 발전을 견인할 동력을 기술·산업 간 융합을 촉진하는 ICT 생태계 진흥정책에서 찾으려는 노력이다. 그런데 산업적 관점에서 보면, 방송이 콘텐츠산업과 ICT 산업에서 차지하는 비중은 증가보다는 정체 또는 하락하고 있다. 출판, 만화, 음악, 게임, 영화, 애니메이션, 방송, 광고, 캐릭터, 지식정보, 콘텐츠 솔루션 등 11개 하위산업으로 구성된 콘텐츠산업의 2011년도 전체 매출액(82조9,679억 원)에서 방송산업은 15.4%(12조 7,525억 원)를 차지하고 있다(문화체육관광부, 2013:48). 그리고 2012년 ICT 산업 생산액(416조 원)에서 차지하는 방송 서비스(12.9조 원)의 비중은 3.1%이다(e-나라지표, 2013). 2006년에 방송 서비스(9조 원)는 ICT 산업(275조 원)의 3.3%이었으므로 비중이 오히려 감소추세이다.

결국 방송산업은 콘텐츠산업이나 ICT 산업에서 높은 비중을 차지하지 못할 뿐만 아니라 추세적으로 정체 또는 감소하고 있다는 점에서, 산업적 관점보다 민주주의라는 공익적 관점에서 접근하는 것이 바람직하다. 방통융합 관점에서 (舊)방통위의 출범과 성과를 평가하고, (新)방통위의 당면과제를 살펴본 뒤, 방통위와 미래부 등 관련 부처들 사이의 협력방안을 제시한다.

2. 방송통신 조직개편의 평가

가. 2008년 방송통신위원회의 출범과 성과

방송통신위원회는 신자유주의 이념에 토대한 작은 정부를 목표로 추진한 2008년 이명박 정부의 조직개편에서 (舊)정보통신부와 (舊)방송위원회를 통합한 규제기구로 출범하였다. 방통위에서 발표한 (舊)방통위의 지난 5년 간 성과는 <표 5-1>과 같다. IPTV는 방통융합의 대명사로 불리던 사업으로 기대한 만큼의 부가가치나 일자리를 창출하지는 못

하였으나, 2013년 7월 현재 700만 명이 넘는 가입자를 확보함으로써 OECD 회원국들을 선도하는 성과를 거둔 것으로 평가된다. 또한 방송통신의 올림픽게임에 해당되는 ITU 전권회의(총회) 유치도 정보통신의 글로벌 위상을 확인하는데 크게 기여하게 되었다.

그러나 종편 PP 사업자 선정과정과 결과가 투명하고 공정하지 못하였다는 일각의 비판이 상존하고, 통신요금도 세계적으로 높은 수준으로 평가받고 있어서 소비자 불만을 유발하고 있다. 이명박 정부 방통위의 정책성과에 대한 평가는 그리 긍정적이지 못하다.

<표 5-1> (舊)방송통신위원회의 주요성과 요약(2008~2012)

구분	주요 성과
방송통신융합	- IPTV 가입자 630만 명 확보(2012.12) - 방송통신발전기본법 제정(2010.3)
방송 선진화	- 종편 PP 사업자 선정(2010.12) - 방송광고판매 경쟁체제 도입(2012.8) - 방송의 디지털 전환 완료((2012.12)
통신	- 기본료 인하 등 지속적인 이동통신 요금인하 - 4세대 이동통신(LTE) 전국망 등 모바일 네트워크 구축(2012)
이용자보호	- 취약계층 통신요금 감면 확대(2011) - 방송법상 금지행위제도 도입(2012)
국제협력	- OECD 장관회의 개최(2008) - 국제전기통신연합(ITU) 전권회의(총회) 유치

※출처: 방송통신위원회(2013.4.18.:4), 2013년도 업무계획.

원래 방송과 정보통신은 기술적, 시장적, 산업적 특성 차이로 인하여 정책의제 설정과 정책결정 과정과 결과가 다르다(<표 5-2>). 규제/진흥 관점에서 ICT 하위정책의 강조점도 매우 다르다. 즉 방송은 공영방송 지배구조 및 사업권 허가 등이 중요하지만, 통신은 기술개발과 인력양성, 인프라 구축, 산업진흥과 국가·사회 정보화가 중요한 의제이다. 규제의제는 이해당사자의 이익관계를 적절히 반영하는 위원회의 점증적 의사결정을 전제하고, 진흥의제는 정책결정자 단독의 신속·정확한 의사결정을 기대한 것이다.

방송통신위원회는 미국 연방통신위원회(FCC)를 참고하였으나, 1934년 통신법 제정 이후 1세기 가까이 미국의 정치·경제·사회적 현실을 반영한 독립규제위원회(IRC)인 FCC 모형이 1960년대 이래 정부주도의 산업진흥이 일상화되고, 방송의 정치적 독립성도 취

약하여 독립규제기능이 미약한 한국적 현실에서 제대로 작동하지 못하였다. 방송통신위원회는 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 '대통령소속'의 '중앙행정기관'으로서, 위원회와 독립제 행정기관의 양면적 조직구조이다. 대통령소속으로서 규제업무에 대한 국무총리의 행정감독을 받지 않는 정치적 독립성을 보장하고, 중앙행정기관으로서의 업무 효율성을 보장하려는 목적이다. 그런데 실제 운영은 오히려 반대 방식으로 이루어졌다. 위원회의 대표성은 정부·여당 대 야당이 3:2이고, 전문성은 방송 대 통신이 4:1 또는 3:2로 구성되어 정책은 정부·여당 의도대로 결정되고, 의제 우선순위는 방송이 통신을 압도하였다(<표 5-3>).

<표 5-2> 방송·정보통신의 기술/산업 특성과 정책결정 구조

구분	기술/산업특성	하위 정책	
		진흥	규제
방송	- 비교적 긴 기술주기 - 안정적 과점 - 좁은 시장 - 정치적 의제	- 방송콘텐츠 제작지원 - 디지털전환 지원 등	- 방송사업 인허가 - 사업권 허가 - 주파수 할당 - 방송심의 등
정보통신	- 짧은 기술주기 - 시장 쏠림(tipping)과 독점 - 매우 넓은 시장 - 산업적 의제	- 인프라(SOC) 구축 - H/W, S/W 기술진흥 - 인력양성 - 창업지원 등	- 망 중립성 - 요금규제 - 정보보호와 보안 - 콘텐츠심의, IP 할당 등

※ 출처: 송희준(2012:16)을 수정보완

<표 5-3> 방통위의 위원구성과 의사결정 성과

구분		위원 구성		의제 설정 및 결정 결과
		'08~'11	'11.4~	
대표성	정부·여당	3	3	방송규제를 점증적 합의보다 위원장이 여3 야2의 다수결에 입각하여 정부·여당안대로 독립제적으로 결정
	야당	2	2	
전문성	방송언론	4	3	방송의제가 통신의제를 압도하면서 정보통신 진흥의제가 비효율적인 5인의 합의 방식으로 운영되면서 위원장의 신속한 의사결정이 지연
	통신	1	2	

※ 출처: 필자 작성

신설된 기관의 활동방향과 성격을 정하는데 결정적 역할을 한 초대 위원장도 정보통신 전문가가 아니다. 사실 방송의제가 아닌 순수한 정보통신 진흥의제는 여야 대표성을 반영해야 할 필요성이 별로 없다. 그런데 정치적으로 민감한 방송의제는 위원 간의 협상과 타협보다는 다수결로 처리함으로써 점증적 합의모형보다 합리적 독립제모형으로 운영되었다. 반면 스마트폰, 와이브로 등 정보통신 진흥은 정치적 의제가 아닌데도 불필요한 보고 및 논의 절차를 거치는 등 적시성을 상실하는 점증모형이 되었다. 방송위원회와 정보통신부를 통합한 '방송통신위원회'에서 정보통신 진흥의제는 정치적 휘발성이 강한 방송의제에 우선순위가 밀리는 '방송위원회'로 회귀한 모습이다.

또 하나 중요한 문제점은 방통위는 미국 FCC나 국내의 국가인권위원회나 공정거래위원회 같은 준 법률적 관례를 축적하지 못함으로써 규제위원회로서의 준사법적 역할을 방기하였다는 점이다. 규제는 기본적으로 개인이나 집단의 자유나 재산권 행사를 제한하는 행정행위이기 때문에, 엄정한 법률적 토대 위에서 결정 및 집행되고, 그러한 결정들이 관습법으로 축적되어 이후의 성문법규의 빈자리를 메꾸어 주어야 한다.

방통융합 환경에서 방송의 공공성과 민주성, 여론의 다원성이라는 공적 가치를 구현하기 위한 방송규제를 위원회 거버넌스를 통한 점증적 합의모형을 추구하도록 하였다. 그러나 실제 운영은 위원장이 독립제적으로 운영하는 합리모형에 따랐다. 정부·여당 추천 3인 위원이 야당 추천 2인을 다수결로 결정할 수 있었기 때문이다. 반면 산업성, 효율성 가치가 중요한 정보통신산업과 시장의 진흥에 초점을 두는 의사결정은 적시에 신속한 결정이 필요하지만, 5인의 위원들에 대한 상황 및 정책대안 설명이라는 합의제적 운영으로 인하여 장시간이 소요됨으로써 정책결정의 타이밍을 상실하는 경우가 많았다. 방송규제의 민주성이라는 공적 가치와 정보통신진흥의 산업성이라는 시장적 가치가 모두 상실된 것이다.

나. 2013년 방송통신위원회 개편

(1) 주요 내용

박근혜 정부가 출범하면서 2013년 3월 23일 「정부조직법」 및 「방송통신위원회 설

치 및 운영에 관한 법률」 개정안이 국회에서 의결되었고, (舊)방송통신위원회의 진흥 기능들을 중심으로 신설된 미래창조과학부에 이관되었다. 조직개편의 핵심은 과학기술과 정보통신기술(이하 ICT)을 융합하여 창조경제를 진흥할 정책임무를 미래부에 부여하고, 방송의 공익적 목표달성을 위한 규제기능을 방통위에 부여하는 것이다. 그 결과 (舊)방통위의 방송통신 정책기능이 다시 미래부와 (新)방통위로 분할되었다. 야당(민주당)은 2/5의 몫으로 참여하는 방송통신 규제 외에 방송 진흥 기능의 일부를 남겨 놓음으로써 방통위에 일정한 정책공간을 마련해 주는 대신, 창조경제를 견인할 미래부의 정책공간을 보장하는 ICT 특별법 제정을 약속한 결과이다.

개정된 방통위설치운영법 제1조(목적)에 ‘방송·통신 국제경쟁력을 강화하며’와 제2조(운영원칙)에 ‘방송·통신기술과 서비스 발전을 장려하며’를 삭제하고, 제3조(위원회설치)에 ‘규제와 이용자 보호 등’을 삽입함으로써, (新)방통위의 기능이 진흥이 아니라 규제와 이용자보호에 있음을 명확히 설정하려고 노력하였다(<표 5-4>). 또 제11조(위원회 소관 업무)에 ‘방송사항, 통신사항, 전파 연구 및 관리 사항, 관련 법률에서 위원회 사무로 정한 사항’과 같이 진흥과 규제를 아우르는 업무를 규제를 핵심 업무로 하되 및 규제에 필요하거나 수반되는 최소한의 진흥 업무를 포함하는 방향으로 구체적으로 나열하였다.

<표 5-4> 방송통신위원회설치·운영법의 변화

구분	방송통신위원회(2008.1~2013.2)	방송통신위원회(2013.3)
목적 (1조)	방송·통신 융합환경에 능동 대응하여 방송자유와 공공성·공익성을 높이고 방송·통신 국제경쟁력을 강화하며(삭제) , 방송통신위원회의 독립적 운영보장	방송·통신 융합환경에 능동 대응하여 방송자유와 공공성·공익성을 높이고 방송통신위원회의 독립적 운영을 보장
운영원칙 (2조)	②방송통신위원회는 방송·통신기술과 서비스 발전을 장려하며(삭제) 공정한 경쟁 환경 조성 노력	②방송통신위원회는 방송·통신사업의 공정한 경쟁 환경 조성에 노력
위원회 설치 (3조)	①방송과 통신에 관한 업무수행을 위하여 대통령소속 방송통신위원회를 둔다.	①방송과 통신에 관한 규제와 이용자 보호 등(신설) 업무수행을 위하여 대통령소속 방송통신위원회를 둔다
위원회 소관업무 (11조)	1. 방송 사항 2. 통신 사항 3. 전파 연구 및 관리 사항 4. 법률에서 위원회사무로 정한 사항	1. 방송광고정책, 편성평가정책, 방송진흥기획, 방송정책기획, 지상파방송정책, 방송채널정책 2. 조사기획총괄, 방송통신시장조사, 방송

	통신이용자보호, 시청자 권익증진, 개인 정보보호윤리 3. 방송용 주파수 관리 4. 법률에서 위원회사무로 정한 사항
--	---

※출처: 필자작성

또한 방통위는 '방송과 통신에 관한 규제와 이용자 보호 등의 업무를 수행하기 위하여 대통령 소속'으로 두고, 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로 보하였다(<표 5-5>). 이와 같은 방통위의 이원적인 위상은 (舊)방통위와 별로 다르지 않다. 방통위의 벤치마킹 대상이던 미국의 FCC를 포함한 독립규제위원회(IRC)들은 입법부, 행정부, 사법부에 소속되지 않는 제4부로서의 독립성을 바탕으로 합의제적 의사결정 기능을 수행한다(오시영, 2009:136). 그러나 한국의 행정위원회들은 소속과 위원구성도 서로 다르다. 국가인권위원회는 3부로부터 독립적이고, 국회(여야)(4명), 대통령(4명), 대법원장(3명)이 추천한 11명으로 구성된다. 금융위원회, 공정거래위원회, 국민권익위원회 등은 국무총리 소속으로 정부와 관련 단체가 위원을 추천하여 구성된다. 대통령소속도 드물고, 정부·여당과 야당의 추천으로만 구성하는 것도 특이하다. 그 결과 국회의 여야 간 쟁점이 방통위의 의제설정 및 집행에 그대로 연장되는 과잉정치화(over-politicization)가 발생하였다(윤석민, 2012).

<표 5-5> 방송통신위원회의 조직적 특성(법 제3조)

법적 위상	의사 결정자	기대되는 의사결정	직무	근거
중앙행정기관	위원장1인	합리적 독립제	- 국무회의의 출석 - 국무총리에게 의안제출 건의 - 국회출석: 의견진술, 보고답변	위원회법 3조, 6조, 정부조직법 2조
대통령소속 위원회	위원 5인	점증적 합의제	- 방송통신규제사항(위원회법 제12조 1~15, 17~21, 25호) - 기타 방송독립성 보장에 필요한 대통령령으로 정하는 사항	위원회법 3조, 정부조직법 18조(국무총리 행정감독권) 적용 배제

※출처: 필자작성

(2) 문제점

(가) 규제와 진흥의 분리

저명한 정책학자인 로위의 정책유형 분류에서도 규제정책과 대립되는 진흥정책 유형은 존재하지 않는다(Lowi, 1972). 그는 의도한 영향이 개인행동이나 외부 환경에 미치는가와 의도의 표현형태가 의무·지위 또는 권력·특권을 부여하는가에 따라 네 가지 정책유형을 분류하였다(<표 5-6>). 첫째 분배정책(distributive policy)은 그때그때의 지역적, 이익집단적 필요성에 따라 자원과 재정을 포크배럴(pork barrel) 식으로 분배하는 다양한 정책 집합물이고, 규제정책(regulatory)은 특정집단의 자유와 재산권 행사를 제한하여 타 집단을 보호하기 위하여 정책 불응자에 대한 강제력 행사, 법률적 근거, 손해자와 피해자에 대한 정책적 선택을 하는 유형이다. 재분배정책(redistributive policy)은 소득과 부의 재분배와 사회보장을 통해 평등을 구현하려는 이념적 정책이고, 구성정책(constituent policy)은 정치행정체제의 조직화, 체제 구조와 운영, 정당활동 구성에 관한 유형이다.

이와 같이 중앙정부가 수행하는 모든 정책 활동들을 네 개 유형으로 분류한 로위모형에서 진흥정책은 없다. 정부는 규제(regulation) → 탈규제(deregulation) → 재규제(reregulation) 과정을 거쳐 유치시장을 진흥하고 시장실패를 규제로 교정할 뿐이다. 따라서 방송통신을 규제와 진흥을 구분하여 규제를 방통위, 진흥을 미래부로 이원화하는 것은 이론적인 근거가 미약하다.

<표 5-6> 로위의 정책유형론

		의도한 영향의 형태	
		개별적 행위	행위를 둘러싼 환경
의도의 표현형태	제1차 규칙(지위·의무 부여)	규제정책	재분배정책
	제2차 규칙(권력·특권 부여)	분배정책	구성정책

※출처: Lowi(1972)

둘째, 동일한 정책부문에서도 대기업 규제와 중소기업 진흥 같이 특정집단에 대한 규제를 통해 다른 집단을 진흥하려는 경우 정부정책을 규제나 진흥의 어느 하나로 분류할 수 없다. 상위정책 목표를 달성하기 위한 하위정책 도구 또는 수단은 조합(policy mix) 또는 묶음(policy package)으로 수립 및 집행된다.

셋째, 행정관행으로도 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회 등 위원회는 규제업무뿐 아니라 진흥 업무도 담당하며, 일반 부처들도 진흥업무뿐 아니라 규제업무를 시행하고 있다. 2013년 11월 30일 현재 41개 부·처·청·위원회에 총 7,662건의 등록규제가 있다(<표 5-7>). 규제의 중요도는 다르지만, 국토교통부가 가장 많고(1,232건), 금융위원회(831건)가 뒤따른다. 산업 진흥이 주된 업무인 해양수산부는 636건(4위), 산업부는 452건(5위)이고, 미래부도 262건(10위)의 등록규제 업무가 있다. 규제전문위원회인 방통위는 42건이 있다. 국무위원인 17개 부처에서 등록규제가 없는 부처는 하나도 없다. 부처들은 기준설정(1,454건), 허가(476건), 신고의무(377건), 지정(370건) 등의 유형을 통해 규제를 수행하고 있다.

<표 5-7> 부처별 등록규제 현황

부처	등록규제 수	순위
국토교통부	1,232	1
금융위원회	831	2
해양수산부	636	3
보건복지부	518	4
산업통상자원부	452	5
미래창조과학부	262	10
방송통신위원회	42	26
총계	7,662	41개 부·처·청·위원회

※출처: 규제개혁위원회(<http://www.rrc.go.kr>) (2013.11.30 검색)

따라서 행정현실에서 방통융합과 관련된 규제업무는 방통위, 진흥업무는 미래부로 분담시킨다는 논리는 이론적, 실증적 근거가 미약하다. 그렇다면 방통위와 미래부의 정책 업무 분담을 이해하는 방법은 무엇일까? 정치사회적 관점에서 방통위는 규제 대 진흥 관점보다, 공영방송 지배구조와 주파수 배분, 인터넷 콘텐츠규제 등 정치적 독립성/중

립성이나 공정성 관점의 공공가치 구현에 초점을 두어야 한다. 특히 여론형성에 큰 영향력을 미치는 공영방송 거버넌스 등은 정치적 대표성 관점이 중요한 규제기능이다.

공공방송의 지배구조 등 방송 민주성과 여론 다양성 확보에 필요한 심의 및 규제 사항은 방통위 업무로 하고, 나머지 업무는 순수한 정책효율성 관점에서 미래부로 이관하여 산업 활성화를 통해 경제성장과 일자리를 창출함으로써 중산층을 두텁게 만드는 것이 중장기적으로 민주주의를 신장할 수 있다.

(나) 수평적 규제와 수직적 규제

둘째, 2013년 3월 정부조직법과 방통위설치운영법 개정으로 정보통신 및 소프트웨어 정책은 미래부, 방송부문의 진흥정책은 미래부, 그리고 규제정책은 방통위로 분할함으로써 (舊)방통위를 통해 약간 진전된 방통융합에 따른 수평적 규제모형이 다시 수직적 규제모형으로 후퇴되었다는 평가를 받고 있다. 해외에서도 방송과 정보통신 정책부처가 분리된 경우는 많지만, 두 가지를 매체별로, 즉 기술기반에 따라 분리하지 않고, 공영방송 거버넌스 같은 방송 중 정치적으로 중요한 규제정책을 담당하는 기구를 분리 운영하는 방식을 채택하는 것이 일반적이다. 방송통신기술은 온라인 디지털 형태의 융합된 덩어리가 되어 분리할 수 없기 때문이다. 따라서 이론적, 실질적으로도 구분할 수 없는 방송과 정보통신의 규제와 진흥기능은 묶어서 미래부로 이관하여 방통 융합적 관점에서 정책업무를 수행시키되, 방송의 공정성과 공익성, 중립성과 대표성 관점에서 이해관계를 조율할 필요가 있는 의제의 범위를 명확하게 정의하여 위원회 거버넌스를 통해 해결하도록 하는 것이 바람직하다. 중장기적으로 추진해야 할 과제이다.

현재 방통위 업무와 미래부 정보통신방송정책실 방송진흥정책관의 담당업무를 보면, 규제와 진흥 관점에서 사무를 명확하게 분할한 것으로 보기는 어렵다. 따라서 두 부처 간 긴밀한 협업이 없으면 서로 성과를 거두기 어려운 구조이므로 상호 협조적인 공동 거버넌스(co-governance)가 필요하다.

(3) MOU의 성과와 향후 방향

위와 같이 미래부 신설과 더불어 방통위와의 업무분담이 기술적, 정책적 추세와 다른 방향으로 정리되면서 부처 간 문제가 발생하게 되었다. UHDTV, 700MHz 주파수 대역 활용, 지상파 재송신 및 재전송 수수료 문제, 접시 없는 위성방송(DCS) 등 수많은 현안문제에서 두 부처 간에 입장 차이를 보이면서 의사결정이 지연되고 있다.

이와 같은 상황을 예견하여 미래부와 방통위는 정책협력 양해각서(MOU)를 체결하고 미래부 장관과 방통위 위원장, 차관과 상임위원 간 간담회를 정례화하고, 실장급 정책협의회 운영, 국·과장급 분야별 협의체(뉴미디어, 단말기 보조금, 개인정보 등) 구성, 인사 교류, 정보교환, 행사 공동 주관 및 상호 지원, 친목모임 활성화 등에 합의하였다(2013.4.25.). 그리고 700MHz주파수 대역활용, UHDTV 방송, 방송통신기본계획 등 방송관련 정책 수립, 데이터 공유기준과 개인정보보호지침, 방송통신 민원센터 일원적 운영, 방통위 위탁업무에 대한 미래부의 적극 지원 등에 협업하기로 하였다.

그 이후 단말기 보조금 규제를 위한 「단말기 유통구조 개선법」 간담회(2013.12.6.)와 방송통신발전기금 공동관리를 위한 「방송통신발전기금 운용·관리규정」의 개정(2013.11.20.)에서 협력이 진행되는 성과를 거두고 있다.

이러한 MOU 체결은 운영 여하에 따라 부처 간 불협화음에 대한 일부 전문가와 언론의 우려를 불식시키는데 크게 기여할 수 있다. 그러나 부처간 MOU를 체결하여 협업을 견인하는 사례는 소속정당이 서로 다른 장관들로 구성된 동거내각이나 연합내각에서도 찾기 어렵고, 행정 법리적으로도 합당한 것은 아니다. 부처 간 정책조정과 협업은 MOU 체결 같은 별도의 행동이 필요 없는 행정의 기본원칙이기 때문이다.

따라서 현재와 같이 이론적, 실제적으로도 구분이 불가능한 규제·진흥 및 수직적 규제 관점에 토대한 부처 간 기능분담 원리를 폐기하고, 정치와 정책으로 기능적 분리를 할 필요가 있다. 즉 정치와 정책의 기능적 분리는 방송과 정보통신의 정책기능은 독립제 정부부처로 이관하고, 정치적 속성이 강한 영역은 합의제 위원회로 이관하는 형태가 바람직하다는 것이다(김성철, 2012; 윤석민, 2012).

그러나 현재의 방통위와 미래부 간 기능배분은 국회에서 여야 간에 매우 어려운 정치 과정을 거쳐 타협된 합의물이므로, 특별한 문제가 발생하지 않는 한 단기적으로 재편되는 것은 어려울 것이다. 이 점에서 조직과 기능 재편은 당분간 어렵다는 전제 하에, 두 부처 간의 업무조정과 협업을 통하여 방송의 민주성과 정보통신의 산업성을 조화시키는

방안을 모색하는 것이 현실적인 접근방법일 것이다.

3. 방송통신위원회의 역할과 협업방향

가. 소관법률의 협업체계

2013년 3월 정부조직 관련 법령개정으로 (舊)방통위가 처한 부처 간 협업 환경은 단순한 방향으로 정리되었다. (舊)「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제12조(위원회 심의의결사항) 제2항에 '위원회는 제1항제1호 방송에 관한 사항 심의·의결 시 방송영상정책 관련 사항은 문화체육관광부장관과 협의하고, 제1항제6호의 사항을 심의·의결 시 공정거래위원회 의견을 들어야 하며, 제1항제16호의 사항을 심의·의결 시 통일부장관 의견을 들어야 한다'는 규정은 삭제되었다. 국무위원 부처가 아닌 대통령소속 위원회로서 정책결정 및 집행에 난점이 많은 상황에서, 세 부처와의 사전협의 또는 의견청취를 의무화함으로써, 그렇지 않아도 종편사업자 선정 같은 정치적 의제에 함몰되어 있던 (舊)방통위의 ICT 생태계정책을 위한 적극적인 행동을 하지 못하게 억제하는 기여하였을 것이다.

이제 방통위가 순수 규제기관으로 재정립되면서 다른 부처와의 사전협의의 법적 기속 조건은 많은 부분 제거되고, 미래부와 긴밀한 업무조정과 협업이 중요해졌다. 그런데 많은 법률이 진흥과 규제기능을 동시에 포함하고 있듯이, 「방송통신발전기본법」도 두 기능이 혼재되어 방통위와 미래부가 공동으로 또는 단독으로 수행하는 업무가 복잡하게 규정되어 있다.

법률 조문들에서 시행주체가 '미래부와 방통위' 공동이거나, '미래부 또는 방통위'로 선택적이거나, '미래부' 단독이거나, '정부'이거나 하는 식이다. 제8조(방송통신기본계획 수립) 제1항은 '미래창조과학부장관과 방송통신위원회'는 방송통신을 통한 국민의 복리향상과 방송통신의 원활한 발전을 위하여 방송통신 기본계획을 수립 공고하여야 한다고 규정하고, 제11조(공정한 경쟁 환경 조성)는 '미래창조과학부장관 또는 방송통신위원회'는 방송통신시장의 효율적이고 공정한 경쟁 환경 조성을 위하여 노력하여야 한다고 규

정하고 있다. 제16조(방송통신기술의 진흥 등)는 '미래창조과학부장관'은 방송통신기술의 진흥을 통한 방송통신서비스 발전을 위하여 각 호 시책을 수립·시행하여야 한다고, 그리고 제12조(방송통신콘텐츠의 제작·유통 등 지원) 제1항은 '정부'는 방송통신콘텐츠가 다양한 방송통신 매체를 통하여 유통·활용 또는 수출될 수 있도록 지원할 수 있다고 규정하고 있다. 한 법률의 시행주체가 정부, 미래부, 미래부와 방통위, 미래부 또는 방통위 등 여러 종류가 있는 셈이다.

이와 같은 문제점은 「방송법」과 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률」에서도 대동소이하게 나타나고 있다. 조문에 따라, 또는 조문 내의 항목에 따라 시행주체가 방통위와 미래부 간을 오고 가는 혼란스러운 형태로 규정되어 있다. 따라서 시행주체가 해석에 따라 달라질 소지가 있는 법률과 시행령을 명확하게 정리하여 개정하여 부처 간 업무중복이나 갈등을 사전에 제거할 필요가 있다.

나. 기본계획 및 실행계획의 수립 및 집행

2013년 3월 23일 방통위설치운영법이 개정되면서 위원회의 심의·의결사항 1호가 '방송·통신 기본계획'에서 '방송 기본계획 및 통신규제 기본계획'으로 변경되었다. 그러나 그것이 무엇을 의미하는지가 불분명하다. 참고로 방송통신과 관련된 기본계획은 <표 5-8>과 같이 정보통신 진흥·융합활성화 기본계획, 국가정보화기본계획, 방송통신기본계획, 정보통신산업진흥계획, 콘텐츠산업진흥계획 등이 있다. 이 중에서 방송통신발전기본법에 따른 방송통신 기본계획이 방통위의 '방송기본계획 및 통신규제 기본계획'과 가장 가까운 것으로 볼 수 있다. 이것은 기본법에 미래부와 방통위가 협업으로 수립하도록 규정하고 있다.

방통위의 '방송기본계획 및 통신규제 기본계획'과 관련하여 2013년 6월 임시국회에서 여야 합의로 의결된 「정보통신 진흥 및 융합활성화에 관한 특별법」(이하 ICT 특별법)을 특히 주목해야 한다. ICT 특별법은 정보통신을 진흥하고 정보통신을 기반으로 한 융합의 활성화를 위한 정책 추진 체계, 규제 합리화와 인력 양성, 벤처육성 및 연구개발 지원 등을 규정함으로써 정보통신의 국제경쟁력을 제고하고 국민경제의 지속적인 발전

을 도모하여 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 제정되었다.

<표 5-8> 방송통신 관련 기본계획

구분	ICT진흥·융합 활성화기본계획	국가정보화 기본계획	방송통신 기본계획	정보통신산업 진흥계획	콘텐츠산업진흥 기본계획
법률	ICT진흥·융합활 성화특별법	국가정보화기본 법	방송통신발전기 본법	정보통신산업진 흥법	콘텐츠산업진흥 법
주기	3년	5년	규정 없음	규정 없음	3년
추진 체계	정보통신전략위 원회(국무총리), 추진실무위	정보통신전략위 원회(ICT특별법)	미래창조과학부, 방송통신위원회	미래창조과학부	콘텐츠산업진흥 위원회(국무총 리)
부처	미래부	미래부	미래부, 방통위	미래부	문화부
업무 지원	정보통신기술진 흥원(가칭)	한국정보화진흥 원	정보통신진흥협 회, 한국정보통 신기술협회	정보통신산업진 흥원	한국콘텐츠진흥 원(문화산업진 흥기본법)
시행 계획	실행계획(매년)	국가정보화시행 계획(매년)	규정없음	보통신기술진흥 시행계획	매년

ICT 특별법의 '정보통신'은 '전기통신설비 또는 컴퓨터 등을 이용하거나 활용한 정보의 수집·가공·저장·처리·검색·송신·수신 및 서비스 제공 등과 관련되는 기기·기술·서비스 및 산업 등 일련의 활동과 수단'으로서, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」의 정보통신 서비스, 「방송통신발전기본법」의 방송통신 서비스, 「정보통신산업진흥법」의 정보통신산업, 「문화산업진흥 기본법」의 디지털콘텐츠의 제작·유통 등과 관련된 기술·서비스 및 산업을 포함한다(제2조 정의). 한편 「방송통신발전기본법」에서 '방송통신'은 '유선·무선·광선(光線) 또는 그 밖의 전자적 방식에 의하여 방송통신콘텐츠를 송신(공중에게 송신하는 것을 포함한다)하거나 수신하는 것과 이에 수반하는 일련의 활동'으로서 「방송법」의 방송, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」의 인터넷 멀티미디어 방송, 그리고 「전기통신기본법」의 전기통신을 포함한다. 따라서 방송통신 콘텐츠, 방송통신 설비, 방송통신 기자재, 방송통신 서비스는 각각 정보통신의 콘텐츠, 설비, 기자재, 서비스의 하위집합으로 해석된다. 그런데 ICT 특별법은 '정보통신 융합'을 '정보통신 간 또는 정보통신과 다른 산업 간에 기술 또는 서비스의 결합 또는 복합을 통하여 새로운 사회적·시장적 가치를 창출하는 창의적이고 혁신적인 활동 및 현

상'으로 정의하여 방통융합을 정보통신 융합의 하위개념으로 명시하고 있다. 따라서 특별법 및 신법으로서 ICT 특별법은 방통융합과 관련된 방송 관련 법률에 우선하는 셈이다. 요컨대, 방통융합에 초점을 둔 방송통신 기본계획은 ICT 진흥 및 융합 활성화 기본계획과 긴밀한 연계구조 속에 수립 집행되어야 한다.

다. 주파수 관리

아날로그 방송의 종료에 따른 700MHz 주파수 유휴대역의 활용방안이 미래부와 방통위의 현안과제가 되어 있는 가운데, 주파수관리정책의 추진체계가 2003년 3월부터 우려대상이 되었다. 그에 따라 향후 제정될 ICT 특별법에 주파수관리를 일원화하도록 반영하지는 전문가들의 주장이 제기되었으나, 6월에 제정된 ICT 특별법에서 주파수관리 문제는 고려되지 못하였다.

전파는 희소자원(scarc resource)으로서 시장실패가 우려되기 때문에 대부분의 국가는 공공재로 관리하면서 공익적 규제와 기술적, 산업적 진흥을 조화시키는 다양한 노력을 기울인다. 전파의 범위는 매우 넓으며, 기술개발에 따라 주파수의 활용범위도 확대될 수 있다. 방송용 주파수는 그 중 일부 영역만을 활용할 뿐이다.

그런데 현행 주파수관리정책은 <표 5-9>와 같이 세 부처로 분리되어 운영되고 있다. 법체계로도 미래부 전파정책국이 주파수 관리를 총괄하는 가운데 방통위 방송정책국이 '방송용 주파수'를 관리하고 있다. 또한 신규 및 회수 주파수의 분배·재배치와 관련된 심의는 국무조정실 주파수심의위원회에서 결정한다. 주파수관리의 삼원적 관리체계는 2013년 3월의 조직개편 및 기능배분이 충분한 이론적 토대와 체계적인 운영을 담보하지 못한 것이다. 주파수할당 같은 기술적 의제를 조정하기 위해 대통령소속 기관, 국무총리소속 위원회, 국무위원인 부처가 참여하는 거버넌스를 가진 국가는 지구상에 없을 것이다. 이와 같이 이론적, 과학적, 분석적 토대 없이 정치적 과정을 거쳐 도출된 타협적, 미봉적 의사결정을 '협상된 넌센스(negotiated nonsense)'나 '합리주의 이탈(flight from rationalism)'라고 한다(Bruijn & Heuvelhof, 2002).

<표 5-9> 주파수관리 정책의 부처간 역할

구분	사무
방통위 방송정책국 (방송지원정책과)	13. 방송법 제2조제2호의 방송사업을 위하여 이용하는 주파수 관리 14. 방송용 주파수의 관리 15. 방송대역내에서의 방송매체별 방송 주파수의 운용계획 수립
미래부 전파정책국 (주파수정책과)	24. 주파수의 효율적 이용 및 주파수 확보·배분 정책 수립 및 시행 25. 주파수심의위원회 지원에 관한 사항 26. 주파수의 지정 및 사용승인 27. 주파수 회수·재배치 및 그에 따른 손실보상 28. 주파수 이용권 양도·양수 승인
국무조정실	정책 조정 및 사회갈등 해결(주파수심의위원회를 조직하여 방통위와 미래부의 정책 조정)

※ 출처: 방통위, 미래부, 국무조정실의 직제

실제로 주파수관리를 방송용과 통신용으로 분리하여 관리하는 국가를 찾기 어렵다. 영국은 통신청(Ofcom), 일본은 총무성, 캐나다는 산업부(IC), 호주는 호주방송통신청(ACMA)이 주파수를 전담 관리하고 있다. 미국은 연방통신위원회(FCC)와 통신정보청(NTIA)으로 이원화되어 있으나, FCC는 주정부와 민간용을, NTIA는 연방정부용을 관리한다. 일원화된 국가기관이 주파수를 경매라는 시장 효율적 방법을 통해 관리하고 있다.

이러한 기능분할은 방송공동체와 통신공동체의 강력한 이해관계를 뿌리치고 종합적인 관점에서 주파수를 관리하려는 강력한 정책의지가 관철되지 못한 결과이다. 방송계와 통신계 같은 이해당사자는 물론, 협회, 전문가집단, 전문언론 등 옹호연합(advocacy coalition)들 간에 세계적 현황과 장·단점 등 현실 인식부터 근본적 차이를 보이는 ‘귀머거리들의 대화(dialogues of the deaf)’같은 양상이 출현하면 의사결정은 지연 또는 표류할 것이다(Koppenjan & Klijn, 2006:32). 따라서 700MHz 같은 현안 문제는 양자의 주장에 대한 객관적 분석 및 평가를 토대로 상호 이익을 조화시키는 방안을 도출하되, 중장기적으로는 주파수관리를 단일 부처에 맡기는 기능 재조정이 필요하다. 그렇게 하더라도 전담부처에서 주파수할당 과정에서 주파수심의위원회에 같은 거버넌스를 통하여 전문가, 이익집단, 공익집단의 주장과 이익을 균형 있게 반영할 수 있기 때문이다.

라. 개인정보 보호

또 다른 쟁점은 개인정보보호 소관부처 문제가 있다. 이를 둘러싼 우려 때문에 2013년 4월 방통위와 미래부 간에 빅데이터 산업활성화와 안전한 활용을 위한 공유기준(미래부) 및 개인정보보호 지침(방통위)에 대한 상호협력 MOU를 체결하였다.

과거 정보보호는 공공부문은 (舊)공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」에 따라 행정자치부가, 민간부문은 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따라 정보통신부가 담당하였다. 그러나 기술변화에 따라 개인정보 침해사건이 빈발하면서 효율적인 개인정보보호 주장이 제기되었다. 그 결과 국회, 인권단체와 시민단체, 전문가집단 간의 장기간에 걸친 논의를 통하여 「공공기관의 정보보호에 관한 법률」과 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률」의 일부를 통합한 「개인정보보호법」이 제정되었다(2011년). 법률은 개인정보보호 기본계획과 시행계획을 심의·의결하도록 대통령 소속 개인정보보호위원회를 두고, 행정안전부가 실무를 담당한다. 그러나 민간부문 개인정보보호 업무는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률에 따라 방통위가 담당하였다.

미래부 출범으로 몇 가지 쟁점이 발생하였다. 첫째, 안행부 창조정부조직실의 개인정보보호업무의 적절성이다. 전문가들은 조직실은 정부부처별 기능과 조직구조를 총괄하는 핵심 부서로서 구체적인 정책사무와 대민서비스를 담당하기는 부적절하다고 주장한다. 이명박 정부의 행정안전부도 개인정보보호는 정보화전략실에서 담당하였다. 현행 개인정보보호법 하에서 안행부의 공공부문 개인정보보호 업무는 민간부문에 적용되는 정보통신망법의 개인정보보호와 중복될 수 있다. 한국정보화진흥원과 인터넷진흥원 간의 개인정보보호 업무의 분장 조정 문제도 존재한다.

둘째, 방통위 이용자정책국 개인정보보호윤리과는 ‘개인정보보호정책 수립·시행 및 불법유해 정보유통방지’ 업무를 담당하고 있다. 이와 관련하여 방통위는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」의 일부와 「위치정보의 보호 및 이용에 관한 법률」을 소관하고 있다. 그러나 2013년 3월에 개정된 「방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률」에는 방송통신위원회의 19개 심의·의결사항에 ‘개인정보보호정책 수립·시행’ 업무는 없다. 방통위의 개인정보보호윤리 업무와 미래부의 개인정보보호 업무 사이에

조율이 필요하다.

<표 5-10> 부처간 정보보호 관련 법규와 담당부서 현황

부처	부서	소관법률
안전행정부	창조정부조직실 개인정보보호과	개인정보보호법
미래창조과학부	정보화전략국 정보화기획과	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 법률
	정보화전략국 정보보호정책과	전자서명법
방송통신위원회	방송정책국 개인정보보호윤리과	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 법률 위치정보의 보호 및 이용에 관한 법률

※ 출처: 필자작성

마. 기금관리

(舊)정보통신부는 1990년대부 정보통신진흥기금을, (舊)방송위원회는 2000년부터 방송발전기금을 설치 운영하기 시작한 이후 몇 차례의 변화를 거치면서 오늘의 정보통신진흥기금과 방송통신발전기금으로 진화하였다. 현재 방송통신발전기금법 제24조(방송통신발전기금 설치)는 미래창조과학부장관과 방송통신위원회는 방송통신 진흥을 지원하기 위하여 방송통신발전기금을, 정보통신산업진흥법 제41조(정보통신진흥기금의 설치)는 정부는 정보통신 진흥을 지원하기 위하여 정보통신진흥기금을 설치 운영하고 있다.

이명박 정부에서는 (舊)방통위와 (舊)지경부가 방송통신발전기금과 정보통신진흥기금이 각각 가진 고유 재원(방통위는 지상파, 종편 등 방송사업자 분담금; 지경부는 기간·부가 통신사업자 출연금) 이외에, 규모가 가장 큰 주파수 할당대가를 공동재원으로 삼아 45% 대 55% 비율로 분할하여 각각 사용하였다. 그 결과 기금이 방통융합과 ICT 생태계 구축을 활성화하는 방향으로 분산 활용되는 비효율성을 노정하였다. 이제 두 부처가 개정된 「방송통신발전기금법」에 따라 방송통신발전기금을 공동 관리하는 방향으로 「방송통신발전기금운용관리규정」을 개정하기로 합의함으로써 재원배분의 효율성을 기할 수 있게 되었다(2013.11.20.). 미래부 입장에서는 주파수관리의 주무부처로서 주파수 회수·재배치 징수금과 주파수 할당대가의 조성 및 용도에 몫(즉 55%)을 가지고 있기 때문이다.

향후 두 부처는 기금재원을 효율적으로 배분 및 활용하기 위한 성과분석과 평가에 많은 공동 노력이 필요하다.

<표 5-11> 방송통신발전기금의 변화

구분	이명박정부	박근혜정부
법률	방송통신발전기본법	좌동
관리주체	방송통신위원회	미래부장관, 방통위원회
수탁기관	방송통신전파진흥원	좌동
기금조성	- 정부출연금 또는 융자금 - 주파수회수·재배치 징수금 - 주파수 할당대가 - 지상파·종편·보도전문 등 분담금 - 기타	좌동
기금용도	- 방송통신 연구개발 - 방송통신 표준개발제정 및 보급 - 방송통신 인력양성 - 방송통신 서비스 활성화 및 기반조성 - 공익·공공목적의 방송통신지원 등	좌동

바. 조직 및 인사관리

앞에 언급한 바와 같이 (舊)방송위원회와 (舊)정보통신부가 서로 다른 역사적 연원으로 성장하다가 방통융합 추세에 따라 방송통신위원회로 새롭게 기관형성(institution building) 되었다. 그러나 정보통신부의 ICT 생태계 업무가 (舊)행정안전부, (舊)지식경제부, 문화체육관광부 등에 분산되면서 글로벌 스마트혁명에 효율적으로 대처하지 못하였다는 비판에 직면하면서 박근혜정부에서 미래부로 재형성되었다.

노무현, 이명박, 박근혜 정부의 방송통신 부서변동을 보면, 방송통신 진흥기능 대부분 미래부로 이관되면서 현재의 방통위의 실·국은 4개로서 이전보다 적다. 실·국·관·단 등 국장급은 12개에서 4개로, 과·팀·담당관 등 과장급은 35개에서 15개로 축소된 대신 미래부는 2차관(정보통신) 소속에 1실, 3국, 4관, 25과를 두고 있다. (新)방통위와 미래부를 합치면 국장급은 10개로 달라진 것이 없고, 과만 35개에서 40개로 늘어났다.

<표 5-12> ICT 담당부처의 조직구조 변화 요약

노무현정부(~2007.12)		이명박정부(2008.3~2013.2)		박근혜정부(2013.3~현재)	
방송위	기획관리실	방통위	기획관리실	방통위	기획관리실
	방송정책실		방송통신융합정책실		방송정책국
	매체정책국		전파기획관		이용자정책국
	방송진흥국		방송진흥기획관	방송기반국	
	평가심의국		디지털방송전환추진단	기획관리실	
	시청자지원실		방송정책국	정보통신방송정책실	
정통부	기획관리실	통신정책국	미래부 (정보통신정책)	융합정책관	
	미래정보전략본부	네트워크정책국		소프트웨어정책관	
	통신전파방송정책본부	이용자보호국		방송진흥정책관	
	정보통신정책본부			정보화전략국	
	정보통신협력본부			인터넷정책관	
	전파방송기획단			통신정책국	
	정보보호기획단			전파정책국	

* (舊)방송위원회와 정보통신부에 설치된 감사실 등 공통기능 부서와 방송위원회의 지역사무소, 정보통신부의 우정사업본부, 정부통합전산센터, 전파연구소, 중앙전파관리소 등 본부 조직이 아닌 부서는 제외.

방통위의 정원은 정무직 5명, 별정직 2명, 일반직 186명, 기능직 13명 등 206명으로서, 2012년 12월에 정무직 5명, 별정직 4명, 일반직 451명, 기능직 41명 등 총 501명이던 것에 비하여 절반 이하로 축소되었다. 방통위 직원의 활동공간이 좁아지면 영역을 지키려는 부처 간 정책영역 경쟁(policy turf battle)이 심화되고 갈라파고스적 퇴화가 발생하면서 부처간 조정 및 협업이 더욱 어려워지는 악순환으로 빠질 수 있다.

<표 5-13> (舊)방통위와 (現)방통위 및 미래부의 부서 비교

구분	실	국	관·단	과·팀·담당관	공무원 정원
(舊)방통위(2012.12)	2	4	6	35	501명
2013.12					
방통위	1	3	-	15	206명
현재					
미래부(제2차관)	1	3	4	25	

* 전파연구소, 중앙전파관리소 등 부속기관은 제외

이와 같은 기구축소는 인사 관리 차원에서 크게 두 가지 의미를 가진다. 첫째, 승진·승급, 순환보직, 해외파견, 교육훈련 등 원활한 직원 인사관리에 큰 어려움을 겪는다. 정부 관료제 단위조직의 규모가 컨베이어 벨트처럼 유기적인 관계로 운용되는데 필요한 임계수준(critical mass)을 확보하지 못하면, 원활한 순환인사가 불가능하고, 업무 생산성과 직원사기도 하락할 수 있다. 둘째, 직원 수가 적으면 의제형성과 정책결정에 집중할 수밖에 없어서 정책집행과 서비스전달이 곤란하다. 특히 방통위는 업무를 위탁 집행하고 서비스를 전달할 기관이 거의 없다. 참고로 공공기관은 위탁업무의 집행 이외에도 전문지식과 현장정보를 분석·평가하여 제공하는 기능도 수행한다. (舊)방통위도 정원은 501명으로서 그리 작지 않은 규모였지만 우정사업본부 같은 외부 기관이 없어서 인사순환이 크게 제약받았다.

따라서 원활한 인사관리를 위해 미래부와의 인사교류는 매우 중요한 과제이다. 이러한 문제인식에서 출발하여 두 부처는 MOU 체결을 통하여 인사교류를 활성화한다는 선언은 매우 좋은 발상으로서, 구두선에 머물지 말고 적극적으로 활성화할 필요가 있다.

4. 결론

2013년 3월 정부조직법 개정에 따른 미래부 출범으로 방통위의 업무환경은 크게 변화하였다. 미래부와의 협업이 없으면 방송의 민주성과 여론의 다양성 등 공적 가치의 구현은 물론 방송통신기술 융합 및 산업구조 변화에 선제적으로 대응하기도 어렵다. 두 부처가 박근혜 정부 출범과 더불어 각종 양해각서(MOU)를 체결하는 등 소통과 협업에 적극적으로 나서는 것은 바람직한 자세로 받아들여진다. 최근에 추진 중인 단말기 유통구조 개선법안 제정과정에서 보여주는 두 부처의 파트너십은 좋은 사례이다. 이와 같은 협업이 당면한 현안과제의 해결에는 물론, 향후에도 적극 적용되어야 한다.

그리고 중장기적으로 방통위와 미래부의 조직적 관계를 재정립할 필요가 있다. 방통 융합은 ICT 생태계 융합이라는 거대한 환경 속에 포함하고, 방송통신위원회는 민주주의 진전에 필수적인 방송의 정치적 중립성과 여론의 다양성 등 공적 가치를 보장하는 규제 기구로 재정립할 필요가 있다.

제 2 절 방송정책 분야 협업 방안

서울대 윤석민 교수(언론정보학과)

1. 서론

2013년 초 정부조직 개편을 둘러싼 갈등의 핵심은 방송통신위원회(방통위)와 미래창조과학부(미래부)의 소관 업무분담, 그 중에서도 방송정책 사무의 분담이었다. 여야는 미래부와 방통위의 소관 업무 문제로 대립하다가 국회로 정부조직법 개정안이 넘어온 지 52여일만인 3월 17일에야 어렵게 합의에 도달한다. 이를 통해 방통위는 방송산업의 공공적 '규제'를 기치로 지상파 방송 및 종합편성 채널 등에 관한 정책 권한, 미래부는 방송산업의 '진흥'을 총괄한다는 목표 하에 유료방송 및 뉴미디어 정책 권한을 이관 받게 된다. 이 분쟁으로 인해 정부 출범 25일 만에 정부조직의 뼈대가 갖춰지게 되는 초유의 사태가 초래되었다.

하지만 이러한 방통위와 미래부의 방송 정책 소관사무 구분은 갈등의 끝이 아니라 새로운 갈등의 시발점이 되었다. 정책 차원에서 떼려야 뗄 수 없는 지상파와 유료방송 정책의 구분, 동전의 양면 같은 '규제'와 '진흥'의 분리, 정부부처 간에 존재하는 뿌리 깊은 영역 주의 내지 부처이기주의에 비추어 양부처간 업무의 중복, 유사성, 내지 충돌이 예견된 바 있다. 예컨대 국내 방송시장에서 지상파는 플랫폼사업자인 동시에 방송채널 사용사업자로서 유료방송과 직접적 경쟁관계에 있다. 따라서 지상파 관련 정책은 필연적으로 유료방송 시장에 영향을 미쳐 미래부의 소관 사무 및 정책과 중첩되고 많은 경우 충돌을 야기한다. 이는 방송정책 영역에서 발생하는 수많은 갈등 사례 중 하나에 불과하다. 2013년 말 현재 방송시장에 대한 규제, 인허가, 새로운 서비스의 도입, 차세대 방송 인프라 구축 등 핵심적인 방송정책 사안을 둘러싸고 방통위와 미래부 간에 갈등이

빛어지고 있다. 이 같은 갈등에 대비한 방통위와 미래부의 정책협력 양해각서(MOU) 체결, 공동 연구반 운영 등의 협업 시도에도 불구하고 양 기관 간의 마찰이 끊이지 않고 있다.

이 글은 이러한 양부처간 정책 혼선을 완화하기 위한 방안을 제안하여 건강한 창조적 방송시장을 활성화시키는데 목적이 있다. 이하에서는 방송정책을 둘러싼 방통위와 미래부의 정책 혼선의 원인, 구체적인 정책 이슈 별 문제 양상을 살펴보고 효과적인 협업을 위한 방안을 제안해 보고자 한다.

2. 방통위 · 미래부의 방송규제정책 2원 체제

1) 2원 체제 이전

양 기관은 방송정책과 관련해 근본적인 조직의 목적 차원에서 차이를 지닌다. 방통위는 이른바 공익론적 정책 패러다임을 대표하는 기관인 반면, 미래부는 산업론 정책 패러다임에 기초해 있는 대표적 부처이다. 방통위는 지상파 공영방송을 중심으로 두고 방송의 공익적 가치를 제고하는데 최우선의 목표를 두는 반면, 미래부는 총체적인 정보, 방송, 통신(ICT) 산업생태계 발전의 일환으로 새로운 방송기술과 서비스 발전을 추동하고, 방송시장과 산업을 육성하는 것을 정책 기치로 삼는다. 이는 사회문화적 기관이자 동시에 산업의 속성을 지니는 방송의 양면적 속성에서 기인한다. 이처럼 목표를 달리하는 양 부처의 갈등은 일정부분 불가피한 측면이 있고 이는 해외의 경우도 마찬가지다.

방송 규제정책을 둘러싼 방송통신위원회와 미래창조과학부의 갈등은 어제 오늘의 일이 아니라, 최소한 김대중, 노무현 정부 당시 방송위원회와 정보통신부 간에 빚어졌던 갈등으로까지 거슬러 올라가는 뿌리 깊은 구조적 현상이다. 방송위원회(이하 방송위)는 1981년에 처음 설립되어 2000년까지 단순한 방송 프로그램 심의기관으로 기능하였다. 그러나 2000년에 발효된 방송법에 의해 방송의 정책, 허가, 규제, 심의 등을 담당하는

합의제 행정위원회 성격의 독립기관으로 위상이 강화되었다. 방송위의 설치 목적은 ‘방송의 공적 책임, 공익성을 실현하고, 방송내용의 질적 향상 및 방송 사업의 공정한 경쟁을 도모하기 위함’ 이었다. 따라서 방송위는 방송의 경제적 규제와 내용 심의까지 포괄하는 광범위한 권한을 행사하게 되었다.

방송위는 법적으로 정부 산하가 아닌 민간기구의 성격을 지니고 있었고, 대통령이 임명하는 위원장 및 상임위 위원 9인으로 구성되었다. 이때 위원장 및 위원 인사가 정치적 안배에 따라 이루어져 정치적 독립성, 전문성과 대표성에 문제를 안고 있었다. 방송위 사무처 직원들 또한 대개 2000년 이전 방송위 및 종합 유선방송위 출신의 민간인으로 방송 정책 전반에 대해 전문성을 갖추었다고 보기 어려웠다. 이외에도 합의제 민간 행정기구라는 애매한 조직 위상 역시 한계를 지니고 있었다. 당시의 방송법에는 의안의 제출을 건의할 수 있다고 명시되어 있었지만 주체적인 법률안 발의 권한의 존부는 모호하였다. 당시 법제에 따르면 방송위 소관 정책의 전반에 있어 문화관광부(이하 문광부) 장관 및 정보통신부(이하 정통부) 장관과의 합의나 의견청취와 같은 단서조항이 붙어 있었다. 그렇기에 제반 권한을 둘러싸고 이들 부처와의 마찰이 존재할 수밖에 없었다. 이처럼 준입법기구, 준사법기구로서의 위상이 뚜렷하지 못하여 중앙부처 공무원들과 지속적인 갈등을 겪었기에 업무의 효율성이 떨어지는 문제가 뒤따랐다. 종합적으로 과거 방송위의 구조는 전문성, 독립성, 업무의 효율성 중 어느 하나도 제대로 갖추지 못했다는 비판을 듣게 되었다. 이 같은 방송위의 조직 기능상의 한계와 동시에 방송과 통신의 융합이라는 사회·문화·기술적 흐름의 변화로 인해 방송과 통신 규제 및 정책 기능을 일원화하여야 한다는 의견이 강한 설득력을 얻게 되었다. 이는 이명박 정부 출범과 함께 방통위가 탄생하는 배경이 되었다.

2008년, 대통령 소속의 합의제 행정기관으로서 방통위의 설립목적은 방송통신위원회 법 제 1조에 명시되어 있듯 ‘방송과 통신의 융합현상에 능동적으로 대응하고, 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 보장하는 한편, 방송 통신의 균형발전과 국제경쟁력을 높이기 위함’ 이었다. 따라서 방통위는 방송통신 기본계획 수립을 포함한 방송통신 정책기능, 방송사업자 및 전기통신사업자의 허가 취소 등의 인허가, 주파수 배분을 비롯한 기술정

책의 수립기능, 사업자간 분쟁조정 및 과징금 부과를 포함한 경제적 규제 등 광범위한 직무를 담당하였다.

방통위 설립과 관련하여 가장 중요한 쟁점은 방통위의 정치적 독립성과 전문성이었다. 기존 방송위는 독립위원회이었던 반면, 방통위는 대통령 직속의 행정위원회였기에 독립성과 관련해 사회적 논란이 야기되었다. 위원회가 구성되는 방식은 5인의 위원 중 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고, 나머지 3인은 국회에서 추천하되 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인을 추천하고 그 외 교섭단체들이 2인을 추천하는 방식이었다. 이에 따라 대통령과 여당의 몫이 5인 중 3~4인에 이르게 되어 정부여당이 사실상 방통위를 구조적으로 장악하게 된다는 비판을 듣게 되었다. 정치적으로 안배되는 위원들의 전문성 또한 중요한 쟁점이었다. 예를 들어 1기 위원 5인 중 방송 통신 행정 실무경험이 있는 사람은 1인에 불과했다. 따라서 이들이 정치적 역할을 기반으로 한 이해집단 간의 상호조정, 전문성을 기반으로 한 정책결정, 이 두 가지 역할을 성공적으로 수행할 수 있을지 우려가 제기되었다. 실제로 방통위는 출범 초반부터 크고 작은 방송정책 사안을 둘러싸고 정치권의 대리인격인 여야 추천위원들 간의 갈등이 고착화되는 과잉 정치화 양상을 보임으로써, 정책기구가 아닌 이념대결의 장으로의 변질되었다는 비판을 듣게 되었다. 여기에 위원들의 전문성 부족, 합의제 기구의 비효율성이 맞물리면서 미디어 정책의 혼선과 국정 운영의 차질을 초래하였다.

이렇듯 최상위 조직인 상임위원회가 정치적으로 구성되었지만 실무진들은 방송통신 정책 및 규제와 관련된 정보수집, 정책개발, 정책집행 및 평가업무를 실질적으로 수행하는 전문관료들로 구성되었다. (舊)방송위 실무진과 정통부 실무진을 통합하였고, 미디어 정책 관련 핵심기능은 방송정책국, 통신정책국, 방송통신융합정책실 등 3개 부서로 분할되어 있었다. 이를 통해 방통위는 신정부의 방송정책, 통신정책, 방송통신융합정책을 총괄하는 중추기구로 출범하게 되었다. 그러나 문광부 문화콘텐츠 산업실 또한 미디어 관련 분과들을 배치함으로써 미디어 정책 분야의 권한을 놓지 않으려는 태도를 보였다. 특히 방송영상정책과 관련된 사항의 경우 방통위와 문화체육관광부 간 협의가 의무화되어 양부처간 기능중복에 따른 갈등의 소지가 존재했다. 또한 이전 정통부 시절 통합되

어 있던 ICT 정책 기능이 지식경제부, 행정안전부, 방송통신위원회, 문화관광부의 4개 부처로 분산됨으로써 2007년 3위였던 세계 IT 경쟁력 순위가 2012년에는 19위로 곤두박질치는 일이 발생하기도 하였다.

2) 방통위와 미래부의 이원화

박근혜 정부가 출범함과 동시에 정부조직은 또 다시 변혁을 거치는데, 방송통신위원회는 1차적인 조직개편 대상으로 떠올랐다. 이 시기에 미디어정책 관련 학자들, 전직 정통부 출신들 및 ICT 업계로부터 과잉정치화된 이념대결의 장으로 변질된 방통위의 문제점을 개선함과 동시에, 방통위, 문광부, 행안부, 지경부로 흩어진 콘텐츠 플랫폼 네트워크 기기 기능을 통합함으로써 IT 강국 위상을 부활시켜야 한다는 주장이 제기되었다. 박근혜 정부의 대통령직 인수위원회는 2013년 1월 15일 공식적으로 미래부를 신설하고, 장관 아래 정보통신기술(ICT) 전담차관을 둔다고 밝혔다. 이를 통해 이명박 정부 시절의 분산된 ICT 관련 정책기능을 미래부 산하로 통합 이관하도록 했다. 방통위는 방송과 통신 분야에 있어서 진흥 업무를 미래부로 이관하고 규제 기능만 담당토록 축소되었다.

2013년 1월 30일 대통령직 인수위원회의 안을 받아 새누리당은 방통위의 법적 지위가 중앙행정기관에서 독립위원회로 바뀌며 관련 법률안 시행령 제·개정 권한이 삭제되는 등, 방통위의 위상과 기능이 약화되는 정부조직법 개정안을 제출하였다. 방통위의 행정 사무를 미래부와의 사전 협의를 거치도록 하고, 통신과 유료방송에 대한 인허가권, 법률 제·개정 권한, 방송통신발전기금 징수 운용 등과 관련한 모든 권한을 미래부에 넘기며, 공영방송의 임원 인사, 지상파 방송사업자·공동체 라디오 방송사업자의 허가 추천, 금지 행위에 대한 조사 제재 등으로 제한된 권한만 방통위에 남기는 안이었다. 이러한 개정안에 대해 강하게 반발하면서, 민주당은 2월 4일 방통위의 지위와 역할을 이명박 정부와 사실상 유지하는 내용 즉 방송과 관련한 진흥과 규제 전반을 합의제 위원회인 방통위에 맡기는 정부조직법 개정안을 발의하며 정면충돌 하였다. 그 안인즉, 방통위를 전과 같이 중앙행정기관으로 유지하며, 법령 제·개정권, 예산 기금 관리 편성권을 갖도록 하는 것이었다. 방송발전기금과 한국방송광고진흥공사도 방통위의 관할이 되며, 종편 보도

채널뿐 아니라 유료방송 전체와 IPTV 등 뉴미디어 융합서비스 등과 관련한 모든 방송 정책 역시 방통위의 소관이였다. 또한 방통위 의사결정의 합의제적 성격 및 정치적 독립성 강화차원에서 특별의결정족수제 도입이 포함되었다. 이처럼 방통위의 역할을 둘러싼 여야의 정면충돌은 정부 조직개편안 처리를 가로막은 가장 중요한 이유가 되었다.

한 달 넘게 대치하던 새누리당과 민주당은 3월 21일에 이르러 합의를 이루었다. 최대 쟁점이었던 지상파 최종 허가권과 종합유선방송(SO)사업 변경허가권과 관련해 지상파 방송 최종 허가권은 민주당 안대로 방통위가 맡는 대신 미래부 장관에게 기술적 심사를 의뢰토록 하였다. SO 변경허가권은 방통위의 사전 동의로 합의를 이루었다. 또 다른 쟁점이었던 방송통신발전기금과 주파수 문제의 경우, 방송과 통신을 분리하여 통신 관련 기금과 주파수는 미래부, 방송 관련 기금과 주파수는 방통위가 각각 맡도록 하였다. 방송광고정책과 방송채널정책 등은 미래부 이관이라는 원안과 달리 현행대로 방통위에 잔류하도록 하였다. 동시에 여야는 '방송 공정성 특별위원회'를 구성해 공영방송 지배구조 개선, 방송의 보도·제작·편성의 자율성 보장 등의 방안을 추가 논의하기로 합의하였다. 이처럼 우여곡절 끝에 현행 방통위-미래부 체제가 성립하였다.

<표 5-14 > 정부조직개편 합의사항(2013.02.25)

-
- 방통위는 기존처럼 합의제 중앙행정기관의 지위를 유지 (독자적인 법률 제·개정권과 예산의 관리 및 편성권을 가짐)
 - 방송통신발전기금은 미래부와 방통위가 공동으로 관장, 6월 임시국회에서 소관 사항 분리
 - 방송통신위원회 소관업무 중 존치·이관사항
 - 인터넷(IP)TV는 방통위에서 미래부로 이관 (IPTV사업자는 직접사용 채널 및 보도채널 운영 불가)
 - 종합유선방송(SO), 위성 TV 등 뉴미디어 관련사항은 방통위에서 미래부로 이관(허가·재허가 및 관련 법령 제정·개정사항은 방통위 사전 동의 필요)
 - 비보도 등 방송의 공공·공정·공익성과 관련 없는 일반채널사업자(PP) 관련 사
-

항은 미래부로 이관

- 전파·주파수 관련사항은 미래부로 이관하되, 현행 통신용 주파수 관리는 미래부, 방송용 주파수 관리는 방통위 소관으로 함 (신규·회수 주파수의 분배·재배치는 국무총리 산하 위원회가 심의)

▪ SO 등 이관에 따른 방송의 공정성 확보 방안 관련

- SO와 PP의 공정한 시장점유를 위한 장치 마련, 공영방송 지배구조 개선 및 방송의 자율성 보장 등을 위한 방송 공정성 특별위원회 구성 (여야 동수, 위원장은 야당이 맡음)
 - SO 등 방송사업자가 내·외부의 부당한 간섭으로 불공정하게 채널을 구성할 수 없도록 하는 등의 법조항 신설
-

3) 2원 체제의 문제점

종래 방송위와 정통부 체제는 방송정책은 방송위, 통신정책은 정보통신부로 구분한 사무 분담 시스템이었다고 할 것이다. 이 체제는 방송과 통신이 명확하게 구분되는 상황에서만 작동 가능한 체제로 방송과 통신을 아우르는 융합형 방송이 등장하는 경우 한계에 봉착한다. 실제로 방송과 통신을 아우르는 IPTV 도입정책을 둘러싸고 방송위와 정통부는 구태의연한 영역다툼 차원에서 극심한 갈등을 빚은 바 있다.

이러한 한계를 극복하기 위해 방송위와 정통부를 통합한 방송통신위원회가 설립되었다고 할 것이다. 방송정책과 통신정책을 하나의 정책기구에서 다루게 된 것이다. 하지만 그 과정에서 발생한 것이 국가행정으로 대표되는 정책 영역이 정치 영역에 의해 포획되는 문제였다. 방통위는 출범과 동시에 극심한 정치적 독립성 시비에 휘말리고 과도하게 이념화되어 실질적인 정책기구로서의 역할을 제대로 수행할 수 없었음은 기지의 사실이다. 방송정책기능과 통신정책기능을 통합하는 과정에서 정치와 정책기능이 뒤섞이고 후자가 전자에 의해 포획되고 무력화되는 과잉정치화 상황이 전개된 것이다.

박근혜 정부에서 방송정책을 방통위와 미래부 담당 사무로 다시 나누고, 유료방송 플랫폼 및 일반PP 등을 대상을 한 방송산업 진흥 기능은 독립제 행정부처인 미래부, 그리

고 공영방송, 지상파 및 종편 등 주요방송정책 및 방송규제기능은 합의제 기구인 방통위가 담당하도록 한 것은 이러한 이유였다고 할 것이다(표 2 참조). 규제와 진흥의 구분을 통해 정책 기능과 정치 기능을 다시 구분하고자 한 것이다.

<표 5-15> 방통위와 미래부의 방송관련 담당 사무

방송관련 사무	방통위	미래부
방송정책기본계획 수립	방송 광고·편성·정책 기본계획	방송정책 기본계획
방송플랫폼	지상파	종합유선·위성·IPTV·중계유선
방송 채널사업	지상파 채널 보도전문·종합편성 채널	보도전문·종합편성 채널 제외 홈쇼핑 채널 등
광고	방송광고 및 지상파광고	유료방송 관련 광고
공영방송	공영방송에 대한 규제·감독	-
디지털콘텐츠	지상파 디지털콘텐츠 등록	디지털콘텐츠 진흥·등록
주파수	방송용 주파수 관리	통신용 주파수 관리

하지만 이러한 방통위와 미래부의 방송 사무 분리는 근본적인 문제를 지니고 있다. 첫째, 종래 방통위와 정통부 시절처럼 방송과 통신을 구분하고 있지는 않지만, 여전히 구태의연한 수직적 영역주의 체계에 따라 방송 미디어 산업영역을 구분하고 각 영역별로 정책기구가 분리되는 문제가 존재한다. 예를 들어 지상파에 대한 정책 권한은 방통위 소관이고 유료방송 플랫폼에 대한 정책 권한은 미래부 소관이다.⁹⁶⁾ 채널사업자(이하 PP)에 대해서도 종편PP와 보도PP에 대한 정책적 권한은 방통위, 그 외 일반 PP 및 홈

96) 플랫폼에 대한 방통위와 미래부의 권한은 플랫폼 별로 조금씩 차이가 있다. 케이블·위성방송의 경우 인·허가 변경허가에 대한 사전 동의권을 방통위가 보유한다. 미래부는 지상파의 무선국 기술심사 등 전파 전송 및 전송망 구축 등 기술관련 사무 권한, 케이블·위성에 대한 방통위의 사전 심사 이후 허가권을 보유한다. IPTV 사업의 정책 사무는 미래부에 전담되어 있다.

쇼핑채널에 관해서는 미래부가 사무를 담당한다. 이는 종편 및 보도채널의 경우 방송의 내용적 측면에서 사회문화적 가치 혹은 공공성·공익성을 지켜야 할 필요가 높다는 판단을 반영한다고 할 것이다. 하지만 이러한 지상파 및 유료방송 플랫폼, 그리고 지상파, 종편 및 보도전문채널, 그리고 일반 PP에 대한 정책들은 상호 긴밀하게 연계되어 있기 때문에 이를 별도의 영역으로 구분하여 규제기관을 이원화하는 것은 정책적 혼선과 비효율을 초래한다.

둘째, 보다 근원적으로 규제와 진흥을 구분하는 것이 과연 가능한가의 문제이다. 방통위와 미래부의 사무분담은 진흥 업무를 미래부에 전담시키고 규제 업무는 방통위에 남기는 인수위 원안에 야당의 안이 일부 반영된 수준에서 타결된 것이다. 애초 방통위에서 진흥 업무를 분리시킨 데에는 규제기관을 경제적 이해관계에서 자유롭게 하여 방송 공공성·공익성을 위한 규제에 집중할 수 있도록 하며 정치적 중립성을 제고하려는 목적이 있었다. 또한 방송 진흥 및 통신의 진흥·규제를 독립제 부처인 미래부에 전담시킨 데에는 이전 방통위처럼 이념적 대립에 사사건건 발목 잡히는 일 없이 빠르게 변화하는 미디어 환경에서 산업 발전에 필요한 정책을 효율적으로 추진하고자 함이었다. 하지만 이러한 취지는 이상에 그쳤을 뿐, 현실에서는 모호한 진흥사무와 규제사무의 구분, 소관 미디어 사업자들의 이해대립, 부처 영역주의 등이 중첩되어 상호간에 발목을 잡는 결과를 낳고 있다.

진흥과 규제의 구분이 어려운 이유는 최소한의 순수 규제 영역을 제외하고는 규제가 강력한 진흥수단이 될 수 있으면서 동시에 규제완화를 통한 진흥도 가능하기 때문이다. 규제와 진흥의 획일적 구분이 어려운 몇 가지 사례를 들면 다음과 같다.

- 유료방송 허가권: 신규 사업자 입장에서는 시장 진입 장벽이지만 기존 사업자에게는 일정 수준 이상의 이윤을 보장해주는 장치이다. 자유 경쟁 기반이 조성되기 어려운 시장에서는 진흥 정책으로 활용될 수 있다.

- 유료방송사업자의 채널 구성·운용, 약관 승인, 프로그램 별 편성 비율, 재송신 정책: 정책 변화에 따라 사업자 간의 이해득실이 달라진다. 특히 재송신 정책은 재송신 대가

의 산정에 따라 수혜자(진흥 효과)와 손해 보는 자(규제 효과)가 극명하게 갈린다.

- 재송신과 유선방송국 설비 등에 관한 기술기준·준공 검사, 전송·선로설비 설치의 확인 및 방송프로그램의 유통 지원 등에 관한 사항: 장기적으로 안정적인 사업 기반을 조성케 하는 진흥효과가 있는 반면, 영업의 자유를 제한하는 규제 측면도 존재한다.

- 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업 승인권: 유료방송 허가권과 마찬가지로 신규 사업자에게 규제, 기존 사업자에게 진흥으로 작용할 수 있으며, 규제가 완화되면 반대의 효과가 나타난다. 사실상 방송통신발전기금 집행 등 순수한 산업 지원 업무를 제외한 대부분의 정책은 사업자의 자유를 어떤 식으로든 제한하는 측면이 있으므로 사업자 입장에서 미래부와 방통위의 규제 및 진흥 정책은 사실상 큰 차이가 없고 모두 규제 기능으로 받아들일 수 있다.

하지만 규제와 진흥의 구분이 현실적으로 어렵다고해도 양 기관의 영역이 입법 작업을 통해 보다 정교하고 명확하게 이루어졌다면 정책 집행 과정에서의 혼선을 줄일 수 있었을 것이다. 결국 규제와 진흥 구분의 핵심은 방송의 공공적 가치를 제고하기 위해 필수적으로 담보되어야 할 규제는 무엇이며, 진흥 정책이 제대로 효과를 발휘하기 위해 독립제 부처에 어느 정도 권한이 집중되어야 하는가를 합리적으로 설계하는 문제였다. 그런데 현행 미래부-방통위 체제의 설계는 치밀한 연구가 아니라 여야 간의 정치적 타협을 통해 졸속으로 이루어짐으로써 규제기관이 규제에 충실한 것도 아니고, 진흥기관이 진흥에 집중할 수도 없는 안으로 귀착되었고, 그 결과 양 기관이 담당한 진흥 및 규제사무의 모호함과 혼선을 증폭시켰다. 현행법이 구조적으로 내포하는 문제점들을 살펴보면 다음과 같다.

① 방송 정책 기본 계획 수립의 혼선 : 미래부가 방송서비스·산업 진흥 기본정책의 수립 및 추진, 소관 방송사업자에 대한 기본계획의 수립 및 시행, 뉴미디어방송 활성화에 대한 기본계획의 수립 및 시행 권한을 갖고 있다.⁹⁷⁾ 방통위는 방송 기본계획 및 통신규제 기본계획에 관한 사항을 심의·의결하고 방송서비스 기본계획의 수립 및 시행,

97) 『미래창조과학부와 그 소속기관 직제』 제 17조 3항 57, 68, 74호.

중장기 방송 기본정책 수립을 담당한다.⁹⁸⁾ 이에 비추어 방송 정책 기본 계획을 수립함에 있어서 양 부처간 합의가 필수적이지만 현행법은 구체적인 협의 사항이나 절차에 대한 내용을 규정하고 있지 않다. 최근 개최되었던 방송발전 종합계획 마련을 위한 토론회를 둘러싸고 이경재 방통위원장이 공식적으로 반발했던 해프닝은 여기서 그 원인을 찾을 수 있다.

② 방송 관련 법령 제·개정, 규제개혁, 제도개선에 있어서의 혼선 : 미래부는 「방송법」 등 방송서비스·산업 관련 법령 제정·개정, 규제개혁 권한을 가지고 있다.⁹⁹⁾ 방통위 또한 소관 법령 및 위원회 규칙의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항을 심의·의결한다.¹⁰⁰⁾ 역시 구체적인 협의 사항이나 절차에 대한 내용은 규정되어 있지 않다.

③ 방송 사업자간 이해관계 조정에 있어서의 혼선 : 미래부는 소관 방송 사업자간 균형 발전에 관한 사항을 담당한다.¹⁰¹⁾ 방통위도 소관 방송 사업자간의 균형 발전에 관한 사항을 담당하므로¹⁰²⁾ 외형상으로는 법제상의 업무 분담이 이루어져 있다. 그러나 이는 방송 산업을 기계적으로 수직 분할하는 결과를 낳는다. 결국 양 부처가 서로 다른 정책 목표를 가지고 같은 시장 내에서 경쟁하는 사업자들을 규제하여 혼란을 초래할 가능성이 농후하다.

④ 신규 방송서비스 개발 및 보급의 차질 : 미래부가 신규 방송서비스 개발 및 보급을 전담한다.¹⁰³⁾ 그러나 방통위에도 지상파 방송 사업의 신규 및 부가서비스에 대한 정책 수립 및 시행 권한이 있다.¹⁰⁴⁾ 결국 미래부의 신규 방송서비스 정책에서 지상파가

98) 『방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률』 제 12조 1호, 『방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령』 제 6조 3항 8, 9호.

99) 『미래창조과학부와 그 소속기관 직제』 제 17조 3항 58호.

100) 『방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률』 제 12조 27호.

101) 『미래창조과학부와 그 소속기관 직제』 제 17조 3항 59호.

102) 『방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령』 제 6조 3항 6호.

103) 『미래창조과학부와 그 소속기관 직제』 제 17조 3항 61호.

104) 『방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령』 제 6조 4항 2호.

배제되면 방통위가 반발하고, 포함되면 자동적으로 방통위와 협의를 거쳐야 하는 상황이 벌어진다. 미래부에 진흥을 전담시킨다는 입법 취지에도 불구하고 신규 서비스 개발 및 보급에 앞서 미래부와 방통위의 주도권 다툼이 전제될 수밖에 없는 구조이다. 최근 들어 UHD-TV 도입이나 주파수 재할당 문제를 두고 미래부와 방통위가 신경전을 벌이는 이유를 여기서 찾을 수 있다.

3. 현안별 협업 방안

앞서 살펴본 2원 체제의 문제점으로 인해 현재 양 기관은 방송정책의 제반 영역에서 충돌을 거듭하며 서로의 입장에 대해 대립각을 세우고 있다. 그것이 진흥이건 규제건 정부의 역할을 간섭으로 받아들이게 되는 사업자들의 입장에서, 양 기관이 모든 영역에 개입하며 서로 힘겨루기를 하는 탓에 이전 방통위 시절보다 업무 처리의 효율성이 저하되고 있다는 불만의 목소리도 증가하고 있으며, 공동 대응이 필요한 정책 이슈에 대한 부처 간 소통의 부재 또한 문제로 지적되고 있다.

이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 규제와 진흥을 축으로 나누어진 방통위와 미래부의 2원체제가 재설계되어야 할 것이다. 하지만 박근혜 정부의 정부조직 개편이 막 완료된 현 시점에서 이러한 변화 추진은 현실적인 한계가 있다. 따라서 이 글에서는 현재의 2원체제 하에서 양 기관 간의 갈등을 다소라도 완화하기 위한 협업 방안을 제안해 보고자 한다.

협업이 요구되는 여러 가지 현안이 있지만, 사업자들 간의 큰 이권이 걸려있고 그러기에 방통위와 미래부의 긴밀한 협업이 긴급히 요구되는 현안들을 크게 1) 지상파 방송 콘텐츠 유통(지상파 재송신 제도) 2) 뉴미디어 허가 관련 사안, 3) 방송기술 자율성 확대를 위한 규제 완화(DCS, 8VSB, MMS), 그리고 4) 차세대 방송기술 인프라 구축(700MHz/UHDTV) 사안으로 구분하여, 양 기관의 협업 방안을 제시해 보고자 한다.

1) 지상파 방송 콘텐츠 유통

① 현안 및 문제점

현행 방송법에 따르면 SO를 비롯한 위성방송, IPTV 등 유료 방송들은 KBS1, EBS 등 일부 지상파 채널과 종합편성채널, 보도채널 등을 의무적으로 재송신해야 하며 별도 재전송 수수료를 지불하지 않아도 되는 반면,¹⁰⁵⁾ 의무 재전송 규제에서 빠진 KBS2, MBC, SBS 등은 유료 방송과의 별도 계약을 통해 재송신을 결정할 수 있다. 이와 관련해 KBS2, MBC 등은 디지털 전환을 계기로 SO 등 유료 방송사들에 재전송 수수료를 요구하고 있는데, 현재 재송신에 대한 명확한 대가 산정 기준이 법률로 명시되어 있지 않고 지상파와 유료 방송사업자 간의 자율에 협상을 맡기고 있어 갈등이 심화되고 있는 상황이다. 콘텐츠 중심의 지상파와 전송수단을 가진 케이블TV를 비롯한 뉴미디어간의 재송신료 문제로 매년 '블랙아웃' 가능성이 높아져 국민시청권이 침해될 소지가 있다.

SO 등은 현재 재전송 수수료를 요구하고 있는 KBS2, MBC 등이 지분 구조상 공영방송인 만큼 재전송 수수료 제공은 부당하며 방송법 개정을 통해 의무 재전송 채널에 이들을 포함시켜야 한다고 주장하고 있다. 현행 방송법은 지상파 의무재송신을 KBS1, EBS 등 2개 채널로 국한하고 있어 여기에 KBS2, MBC까지 포함해 의무재송신 범위를 확대하는 방송법 개정을 주장하는 유료방송사업자들과 이에 반대하는 지상파방송사업자 간 이해관계가 대립하는 양상이다. 문제가 심각해지자 방통위는 지난해 말까지 SO·지상파 방송 간 재전송 분쟁 문제를 해결하겠다고 공언했지만 내부 격론이 심해 3년째 결론을 내지 못하고 있다.

이에 지상파방송사와 유료방송사 간 지상파재송신 갈등을 해소하고 국민의 시청권을

105) 방송법 제78조 1항 및 2항은 케이블SO(중계유선포함) 및 위성방송사(위성DMB 제외)가 지상파 채널 중 KBS1과 한국교육방송공사(EBS) 아날로그 텔레비전 방송채널을 의무 재전송 하도록 규정하고 있다. 또한 케이블SO 및 위성방송사는 PP 공익성 채널들을 의무전송해야 한다.

보호하기 위한 제도개선을 골자로 한 의무재송신 범위 개선·재송신 대가 산정 기준 마련 및 방송분쟁해결 제도 개선을 위해 양 기관의 협업이 요구된다. 방송분쟁해결 관련 업무는 방통위 업무이므로 방송분쟁해결제도 개선 업무는 방통위가 추진하고 미래부가 협조하는 데에 이견이 없으나, 의무재송신 범위 개선 등의 문제는 지상파방송과 유료방송 간 이해관계가 대립하는 사안이며 지상파는 방통위, 유료방송은 미래부로 소관부처가 분리되어 있어 제도개선 주체에 대한 이견이 발생하는 문제가 있다.

② 부처별 입장

미래부의 경우 방송법상 의무재송신 사업자가 채널을 수 개 보유 시 미래부장관이 그 중 1개 채널을 의무재송신 채널로 지정 및 고시할 수 있도록 한 것을 근거로 의무재송신 범위 재설정은 자신의 권한이라고 주장한다. 한편 재송신료 문제에 대해서는 지난 10월 열린 국정감사에서 최문기 미래부 장관이 “재송신 협상은 자율로 이뤄지지만, 국민의 시청권 보호에 최우선의 가치를 두고 이뤄져야 한다고 본다”면서 “방통위와 검토해서 더 결정해야 할 것 같다”고 답하며 협업 의사를 밝히고 있다. 반면에 방통위는 지상파 재송신은 지상파 방송을 유료방송사가 재송신하는 것에 관한 문제이므로, 재송신 관련 제도개선은 지상파와 유료방송에 대한 규제기관인 방통위와 미래부의 공동 추진 필요를 주장하는 입장이다.

③ 협업방안

미래부와 방통위는 지난 4월 25일 체결한 정책협력 양해각서(MOU)를 기반으로 지상파 재송신 문제를 다룰 유료방송 정책협의회를 구성하기로 합의해 운영 중에 있다. 이들은 지상파 재송신 문제를 둘러싼 사업자간 이해관계 대립이 클 뿐 아니라 논의의 전제가 되는 방송의 공공성, 보편적 시청권의 의미, 수신료 문제 등에 대한 사회적 합의 자체가 쉽지 않기 때문에 정책적 해법을 도출하는 것이 어렵다는 점을 지적하고, 제도개선 방향에 대한 의견조율 자체가 쉽지 않은 상황에서 제도개선 주체에 대한 이견까지 존재하여 특별한 계기 없이는 제도개선 추진이 쉽지 않은 상황이므로 지상파 재송신 문

제도 고위급 간담회의를 통해 공동연구반을 구성, 이들에 의한 제도개선 추진 필요성을 명시하고 있다.

국내의 지상파 재전송 문제를 둘러싼 일련의 논의를 살펴보면 문제 해결의 어려움은 재전송 문제를 해결하기 위한 방법론적 대안의 부재보다도, 일관된 재송신 정책 수립 및 집행을 위한 관련 근거에 대한 명확한 법적, 정책적 목표가 명시되지 않았다는 점에서 기인한다고 볼 수 있다. 또한 정부조직법 개정 이전 지상파 재전송 문제 해결의 책임을 맡았던 (舊)방통위에서 정책적 이해관계자인 각 방송사업자들의 갈등을 원만하게 조율해내는 중재자로서의 역할을 제대로 해내지 못했다는 책임론이 제기될 수 있을 것이다. 예컨대 방통위는 지난 2011년부터 지상파 의무재송신 범위와 대가 산정에 대한 방법론적 대안을 지속적으로 탐색해 왔지만 지지부진한 제자리걸음을 계속하고 있는 상황이다.

이 같은 결과는 지금까지의 지상파 재송신 정책이 뚜렷한 정책목표와 철학 및 법적 기준을 정립하지 않고 새로운 매체가 등장할 때마다 방송 사업자간의 이해 조정 차원에서 정책을 수립하는 등 단기적으로 급한 불끄기에만 몰두해왔기 때문이다. 따라서 근원적인 문제 해결을 위해서는 먼저 지상파 재송신 정책의 근본적 목표 및 정책 철학에 대한 양 기관의 인식의 공유가 선행되어야 한다. 이 같은 논지에서, 이은주(2012)는 향후 지상파 재전송 정책과 제도안을 마련하는 과정은 ①법적 근거에 관한 확인과 구체적 명시, ②재송신 정책의 근본적 목표 수립, ③현실 시장에서 발생하는 문제점(쟁점)에 관한 확인, ④방법론적 대안의 가능성 평가의 4가지 과정으로 압축된다고 밝히며, 세밀하고 구체적인 방법론 모색과 적용(③,④)도 중요하지만 장기적인 관점에서의 문제 해결을 위해서는 그 이전에 공영방송과 보편적 서비스 제공 의무 등에 대한 법적 기준 제공 및 의무재송신 대상이 되지 않는 KBS2, MBC, SBS와 같은 지상파 채널의 유료화에 대한 규정의 명문화 등, 재송신 규정과 근거 범위 등에 대한 법적 기준, 가이드라인 등을 명료화할 필요가 있다는 것을 강조하고 있다.

이 과정에서 방통위와 미래부는 각자가 관할하는 지상파방송사업자와 유료방송사업자

각각의 이익을 대변하며 편들기를 관행화하기보다는 업무공조를 원활히 할 수 있도록 양 기관 사이의 커뮤니케이션 채널을 마련하여 소통 결핍으로 인한 정책의 혼선을 방지할 수 있어야 할 것이다. 지상파 재전송 중재위원회(가칭)를 공동으로 창설해 이 위원회에서 지상파 재송신 관련 사항을 총괄하게 하는 것도 방안이 될 수 있다.

2) 뉴미디어 허가 관련

① 현안 및 문제점

정부조직법 개정안 타결 합의 사항에 따라 뉴미디어 (재)허가, 변경허가에 대한 사전동의 절차를 마련(13.5월 위원회 보고)한 가운데, 양 기관의 충돌 이전에 업무의 지연과 행정낭비 등이 더 큰 문제로 지적되고 있다. 미래부는 허가여부에 대한 1차검토를 거쳐 방통위에 사전동의를 요청하고, 방통위는 사전동의 절차를 거쳐 미래부에 통보한 후에 미래부가 허가여부를 최종 결정해 사업자에 통보해야 한다. 방통위는 사업자의 절차 지연 등 부담을 최소화하기 위해 미래부의 사전동의 요청 전에 미리 외부전문가에 의한 예비검토를 진행하고, 예비검토와 미래부 의견을 검토해 쟁점이 없는 경우 추가적인 전문가 심사 없이 사전동의를 의결할 수 있다.

② 부처별 입장

허가 등에 대한 사전동의 업무는 부처 간 이해관계 대립 요소가 별로 없어 협력은 잘 이루어지고 있으나, 결과적으로는 방송의 공정성 담보를 명분으로 한 사업자에 대한 지나친 규제 강화와 행정비용 낭비 등이 초래될 우려가 있다. 신청 및 처분은 미래부로 일원화되어 있으나 동일한 사안에 대해 사실상 양 부처가 모두 심사하므로 사업자에게는 이중설명의 부담, 절차 지연 등이 발생한다. 행정적으로는 이중 전문가 심사로 인한 비용, 업무협력 및 보고 등 절차진행을 위한 시간 소모 등 행정낭비가 발생할 수 있다. 또한 사전동의를 방송의 공정성 담보를 위한 추가적인 장치이므로 방통위 역할론적 관점에서 방통위 심사 및 허가 여부 판단이 불필요하게 엄격해질 우려가 존재한다.

③ 협업방안

이 문제 역시 유료방송협의체를 통해 협업하기로 한 정책 중 하나로, 실제로 양 부처는 이를 통해 일정 부분 원만한 합의점을 도출해내고 있다.

- 절차지연으로 인한 사업자 부담 완화를 위해 변경허가 사안 중 경미하거나 일상적인 사안, 규제필요성이 크지 않은 사안은 위원회 전체 대면회의 대신 서면의결이나 위임진결

- 영세사업자이며 방송프로그램의 단순 중계만 하는 RO에 대한 변경허가, 서비스 질 개선을 위해 수시로 이루어지는 SO 시설변경허가는 서면의결이나 위임진결 추진

- 나아가 SO 시설변경허가는 방송기술 및 서비스 수준이 낮았던 과거에 시청자 보호를 위해 만들어진 규정으로 방송기술 수준이 상당히 개선되고 유료방송 사업자 간 서비스 경쟁이 치열한 현재에는 규제필요성이 크지 않으므로 변경허가 폐지

3) 방송기술 자율성 확대: DCS, 8VSB, MMS의 허용

① 현안 및 문제점

지난 11월 14일 발표된 방송산업발전 종합계획안은 DCS, 8VSB, MMS 세 가지 기술을 모두 허용하는 규제 완화 방식을 채택해 기술방식별 칸막이 규제를 극복하고 유료방송 차별규제를 철폐하자는 내용을 담고 있다. DCS는 KT에서, 8VSB 전송 방식은 종편사업자들과 SO, MMS는 지상파 측에서 지속적으로 허용을 요청해 온 기술 방식이니만큼 일견 모두에게 고루고루 혜택을 나눠주는 '종합선물세트'로 비춰질 수도 있는 금번 종합계획안은 아이러니하게도 이해관계자 모두의 반발에 부딪히며 논란을 빚고 있다.

먼저, 일명 '접시 없는 위성방송'으로 불리는 DCS(Dish Convergence Solution)는 위성 안테나가 없어도 인터넷망을 통해 방송을 송출할 수 있는 기술로 KT스카이라이프가 추진했다가 방송법 위반으로 제동이 걸린 서비스다. 위성방송 역무를 규정하는 방송법에

위성방송을 인터넷을 통해 전송할 수 있다는 내용이 없다는 이유다. 8VSB(8-level Vestigial Side-Band: 8레벨 잔류 측파대)는 현재는 디지털 지상파 방송에만 허용되고 있는 전송방식이다. 이를 아날로그 케이블TV까지 확대한다는 현행 방송발전 계획안이 이행될 경우 셋톱박스 없이 아날로그 케이블 가입자들의 고품질 디지털 방송 직접 수신이 가능한 이점이 있다. 그러나 기본적인 전송 효율이 떨어지기 때문에 8VSB 방식이 허용될 경우 SO들은 아날로그 채널 패키지에서 일부 PP를 빼내야 하는 상황이 예측된다. 마지막으로 지상파 다채널방송이라고도 불리는 MMS(Multi Mode Service: 다중모드 서비스)란 주어진 한 개의 주파수 대역(6MHz)에서 하나의 HD(고화질)급 채널 이외에 SD(표준화질)급 채널과 오디오 채널, 그리고 데이터방송 채널을 추가로 제공하는 디지털 지상파 다채널서비스를 의미한다. MMS 도입을 통해 지상파 방송사들은 기존의 주파수를 활용해 채널을 늘려 방송을 송출할 수 있게 된다.

DCS의 경우 접시 안테나 없이 IPTV처럼 위성방송을 본다면 시청자 입장에서는 안테나 비용이 빠진 만큼 저렴한 비용으로 방송을 볼 수 있는 장점이 있다. 문제는 DCS가 KT IPTV와 스카이라이프 위성방송의 이중서비스 결합으로 KT만이 선보일 수 있는 서비스라는 점이다. 특히 위성방송서비스의 경우 방송 규제를 받지 않아 점유율 제한이 없다는 장점도 있기 때문에, 유료방송 내 KT의 지배적 지위가 강화될 것이라는 비판이 잇따르고 있다. 경쟁사 입장에서는 비대칭 규제를 받고 있어 가입자 확대 경쟁에서 밀릴 수밖에 없기 때문이다. 따라서 DCS가 허용되기 전에 비대칭적인 유료방송 규제를 비슷하게 만드는 작업이 우선시 되어야 한다는 지적이다.

8VSB 전송 방식 허용의 경우, 900여만 가구에 달하는 아날로그 케이블 방송가입자가 별도로 디지털셋톱박스를 구매하거나 고가의 요금제로 갈아타지 않아도 고품질 방송을 볼 수 있다는 장점이 있다. 고품질 방송을 저가의 비용으로 전송해 시청율과 점유율을 확보하고자 하는 중편 입장에서는 8VSB방식의 허용이 이득이 되나 이미 8VSB 전송 방식을 허용 받던 지상파방송사 입장에서는 자신들의 입지가 좁아질 것을 우려할 수밖에 없다. 중소PP의 경우도 8VSB 전송방식에서 빠지면 경쟁력이 더 떨어져 퇴출 위기감이 큰 상황이다. 또한 IPTV와 위성방송사업자의 입장에서도 아날로그 케이블 방송에 대한

8VSB 전송 방식 허용 시 점유율 확대에 어려움을 겪게 될 가능성이 있다. 무엇보다도 8VSB 전송방식의 허용은 케이블을 비롯한 전체 유료방송을 저가 아날로그 시장으로 고착시킬 가능성이 있다는 점에서 전체 유료방송 시장에 미치는 파장이 우려되고 있다(김희경, 2013).

MMS의 경우 지상파 공영방송들의 경쟁력을 신장시키고(강명현, 2008), 시청자들의 정보격차 해소에 기여할 것이라는 의견(김광호, 2013)이 제시된다. 하지만 MMS를 공영방송 KBS와 EBS 외에 MBC와 SBS에도 허용할 것인지 여부는 아직 논란을 빚고 있다. 또 다른 쟁점은 재원이다. 김광호(2013)에 따르면, 지상파 다채널방송이 좋은 콘텐츠를 제작, 공급하여 시청자가 선호하는 서비스로 자리 잡기 위해 핵심적인 현안은 재원이다. MBC, SBS가 상대적으로 다채널방송에 적극적이지 못한 것은 다채널방송의 재원 정책과도 무관하지 않다. 다채널방송의 재원을 위한 수신료 인상은 사회적 합의의 과정이 필요한 사항이며, 광고 허용은 제한된 방송 광고 시장에서 사업자 간의 소모적 경쟁을 악화시킬 수 있다. 그러나 지상파 MMS 광고책정에 대한 문제는 고품질 지상파 콘텐츠의 무료 서비스라는 측면에서 이해되어야 한다는 주장이 제기되기도 한다.

② 부처별 입장

방통위와 미래부의 갈등이 가장 첨예하게 드러나는 지점이 이러한 기술적 쟁점사안들이라고 할 것이다. DCS, 8VSB, 그리고 MMS 같은 사안별로 유료방송 플랫폼, 지상파 방송사, 종편, 일반 PP 등 수많은 방송사업자들의 이해관계가 복잡하게 맞서고 있다. 이러한 정책들을 어떻게 가져가는가에 따라 사업자들의 위상에 큰 변화가 초래될 수 있기 때문에 각 사업자들은 총력을 다해 자신의 이해관계를 지키려하고 있고 그 만큼 지상파 및 종편 정책을 담당하는 방통위와 유료방송 정책을 담당하는 미래부의 입장이 충돌을 빚을 가능성이 높다. 실제로 미래부가 주도한 방송산업발전 종합계획안이 발표된 토론회에 방통위 대표자가 불참하는 등 부처 간 갈등 기류가 드러났다. 종합계획안에 대한 언론과 각계 관계자들의 비판적인 반응이 이어지자 이경재 방통위원장은 “3개 부처가 합의해 내놓은 것처럼 보도되고 있는데 내부적으로 논의한 적도 없다,” “동의하는 대목

이 있지만 의견 수렴 과정을 거친 것처럼 보도한 것은 유감"이라며 적극적으로 이의를 표명했다. 이 방통위원장의 발언에 미래부는 즉각적으로 "한 달 전부터 주요 사안에 대해 방통위와 협의해왔다"며 "그렇지 않으면 어떻게 토론회를 공동 개최하고 방통위가 토론회 개최 보도 자료까지 냈겠느냐"라고 반박하였다. 방통위가 가장 큰 불만을 표출한 사항은 예측대로, 이번 계획안의 대부분이 유료방송과 관련한 안전이며 지상파를 관할하고 있는 방통위의 의견은 거의 배제되다시피 했다는 점이다. 또한 방송정책 로드맵에서 방통위의 역할과 책임이 충분히 구체화되지도 않았다는 것이다. 종합계획안을 둘러싼 논란은 미래부의 일방통행식 정책 추진과 방통위의 '수수방관'이 빚어낸 결과라며 예견된 일이라는 분석도 나오고 있다.

③ 협업방안

방송환경의 변화, 신기술의 발전에 따라 DCS, MMS, 8VSB 전송방식과 같이 기존의 법제도로 포괄할 수 없는 새로운 방송 서비스 제공방식들이 속속 등장하는 것은 피할 수 없는 추세이다. 따라서 향후 이러한 새로운 서비스 도입을 둘러싼 양 부처 간 갈등은 증가할 수밖에 없다. 따라서 이러한 서비스들의 도입과 관련된 쟁점들을 효율적으로 처리하기 위한 정책 프로세스 도입이 적극 검토될 필요가 있다. 참고로 정윤식(2013)은 미국, 영국, 독일의 사례를 참조하여 아래와 같은 방안들을 제시하고 있다.

- 전문가 및 이익단체 조합모델: 방송정책결정과정에서의 사회적 합의 도출을 위해 정치인+전문가+이익단체(미디어 사업자 및 언론노조, 시민단체), 전문가 중심 또는 전문가+이익단체 조합 운영

- 전문보고서 중심의 여론수렴 제도화: 미국 FCC는 소유권 규칙 개정과 미디어 사업자 간 M&A와 같은 중요한 정책결정과정에서는 이해당사자로부터 청문회(Public hearing)를 개최하고 전문 보고서(notice of inquiry)를 제출받는다. 이 보고서 작성에는 관련 이해당사자를 지지하는 학자, 변호사, 시민단체 등의 전문적인 의견이 반영되며, 본문이 FCC 사이트에 모두 공개된다. FCC는 이를 검토한 후 정책결정과 함께 최종 보고서(final report&order)를 공표하는데, 이 보고서에는 FCC 위원 5인의 개인 의견과

FCC의 최종판단 근거 및 데이터, 관련 이해당사자가 제출한 보고서의 문제점과 장단점 등이 첨부되어 있다. 이를 통해 방송정책결정과정에서 투명성, 전문성, 의견수렴의 다원성을 끌어올릴 수 있다.

- 시범사업 모델 : 국내 위성방송, IPTV, 위성 DMB 등 신규 매체의 특성이나 확산 등에 대해 그 예측성이 어려울 때 전문가와 시청자들이 참여하는 시범사업을 추진하고, 그 결과를 통해 방송법제를 제정해 정책결정과정의 오류를 줄일 수 있다.

- Hand Off Policy : FCC에서는 신규 매체에 대해서는 관용, 방임 및 규제를 완화하는 경향이 있다. 신규 매체에 대해서는 방송법을 제정하지 않고 일정 부분 성숙단계에 이르기까지 관망적 자세를 취하는 것이다. 신규 매체의 영향력, 파급효과, 기술적 가능성 등을 시장에서 실질적으로 검증한 후 사후 입법으로 처리하는 방안이다.

- 개척자 우선의 원칙 : 방송사업 허가 시 기술적 조건, 제작 능력, 인원 충원, 투자비와 자본금 등 사전에 공지된 조건들을 통과한 사업자에게 우선권을 부여하는 방식이다.

4) 차세대 방송 인프라 구축: UHD와 700MHz 대역 이슈

① 현안 및 문제점

UHD(Ultra High Definition: 초고화질) 방송은 기존 HD 방송보다 4~16배 성명한 화질, 10채널 이상의 입체 음향을 제공하는 TV 서비스로 극사실적인(highly realistic) 초고품질 방송에 대한 욕구를 만족시킬 수 있는 차세대 방송기술이다(김광호, 2013). UHD 방송의 성공을 위해서는 전송망 구축 이외에도 초고화질 실감방송 콘텐츠의 원활한 공급 등을 포함하는 C-P-N-T의 조화의 필요성이 강조된다. 방통위에서는 2010년 방송통신기술(4G 방송서비스) 로드맵을 발표하며 2013년 지상파 중심의 4K-UHDTV 실험방송, 2017년에는 3D/UHD 실험방송을 계획한 바 있다. 미래부에서는 지난 4월 14일 UHDTV를 위성·케이블 등 유료방송부터 시작하여 2015년에 상용서비스를 개시한다는 차세대방송 로드맵을 발표했는데, 이 로드맵에 의하면 위성방송과 케이블TV는 2016년, 지상파 방송은 2018년 평창 동계올림픽에서 UHDTV의 상용화가 계획되어 있다.

이처럼 방통위와 미래부의 UHD TV 계획이 다른 것은 지상파와 유료방송 간에 차세대 방송 주도권을 둘러싼 경쟁이 치열한 양상을 보이고 있는 가운데, 이러한 사업자 간의 경쟁 양상이 방통위와 유료방송 플랫폼 정책을 담당하는 미래부의 입장차로 연장되고 있기 때문이다. 이에 따라 효율적인 UHD 정책 추진이 지장을 받고 있다는 지적에 따라, 10월에는 방통위와 미래부 합동으로 UHD 방송 추진 협의체를 구성하여 논의 중에 있다.

현재 국내에서는 차세대 방송 시장의 블루오션으로써 거론되고 있는 UHD TV 시장에서 일본이 두각을 드러내고 있는 상황을 경계하는 측면이 크다. 이에 미래부와 방통위는 합심해 UHD TV 집중 협력 방안 마련에 돌입했고, 지난 10월 16일 첫 'UHD 방송 추진 협의체' 첫 회의를 개최하고 본격 행보에 나섰다. 그러나 일본보다 빨리 UHD 방송을 시작해야 한다는 욕심이 앞선 나머지 UHD TV 상용화의 가장 중요한 요소인 ①실시간으로 방송될 수 있는 콘텐츠의 확보 ②현행 30프레임(fps) 기반 장비의 60fps 업그레이드, ③디바이스 보급률 등이 현재 모두 미흡한 수준임에도 무리하게 정책을 밀어붙이고 있다는 우려가 커지고 있다.

또한 어떤 매체에(혹은 어떤 매체를 중심으로) UHD TV 방송권을 허용할 것인지에 대한 문제도 UHD 방송 상용화에 있어 빼놓을 수 없는 주요 이슈이다. 미래부는 유료방송 사업자의 산업 경쟁력을 강조하며 유료방송에 대한 UHD 방송 우선 도입을 주장하고, 반면 방통위는 지상파 방송사가 주장하는 보편적 서비스라는 공공 이념으로 UHD 방송 우선 도입을 주장하는 등 대립각을 세우고 있다. 금번 발표된 방송산업발전 종합 계획안의 경우 UHD 방송을 '프리미엄 방송'으로 구획하며 유료방송 가입자가 얻을 수 있는 인센티브로써 규정해 지상파 방송사업자들의 반발을 사고 있는 상황이다. 이에 대응해 지상파방송 사업자들은 지상파 방송사의 콘텐츠 경쟁력을 강조하며 UHD 유료방송에 콘텐츠를 공급하지 않겠다는 입장을 보이고 있다.

이와 긴밀하게 연관된 사안이 700MHz 주파수 할당 문제이다. 지상파 방송 디지털 전환이 진전됨에 따라 채널 재배치에 따른 신규 주파수의 확보와 용도 지정에 관한 문제가

대두되었다. 이 주파수 대역은 700MHz(698~806MHz) 대역의 108MHz 대역폭에 해당되는데 회절성이 강하고 신호감쇠가 적어 전파의 효율성이 뛰어난 황금주파수로 알려져 있다. 108MHz 대역폭 중 40MHz 폭은 이미 통신에 할당되었고 나머지 68MHz에 대한 용처가 미지정 상태인데, 지상파방송사와 통신업계가 주파수를 할당받아야 한다는 주장을 고수하고 있다. 지상파방송사업자들의 근거는 UHDTV와 같은 차세대방송을 위해서 테스트베드가 필요하다는 것이고, 이동통신사들은 스마트폰 등 모바일 IT기기의 보급에 따라 급증하는 모바일트래픽의 해소를 위해 여유대역이 필요하다는 입장이다.

<표 5-16> 지상파방송과 통신업계의 700MHz 주파수 대역에 대한 입장의 차이

지상파 방송	통신업계
<ul style="list-style-type: none"> - 700MHz 대역은 여유대역이 아니라 방송의 고유한 필수 대역임 - 공공자산인 주파수를 경제적 가치만으로 해석하는 것은 주파수의 가치에 대한 편협한 시각임 - 한국과 미국의 지형 차이로 인해 한국이 주파수가 더 필요함 - 차세대방송 구현이 가능한 전송환경 구축을 위해 예비주파수가 필요함 (UHDTV등) 	<ul style="list-style-type: none"> - 신규 통신서비스 개발을 위한 신규 주파수가 필요함 - 스마트폰의 확산에 따라 급격하게 증가하고 있는 데이터트래픽 해소 및 4G 이동통신 서비스 구현을 위해 700MHz 주파수 대역이 필요함 - 유럽과 일본에서도 700MHz를 통신에 할당하고 있으며, 700MHz 대역의 108MHz 전부를 이동통신용으로 사용하지 않으면 국제적인 고립에 직면할 것임

※출처: 정인숙(2013)

현행법은 주파수를 방송용과 통신용으로 구분하여 전자는 방통위, 후자는 미래부에 관리 권한을 분담시키고 있다. '전파법'에 의하면 신규 및 회수 주파수를 배치·재배치하려면 사전에 국무조정실 산하 주파수심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 주파수심의위원회에는 미래부와 방통위 소속 위원이 각 1명씩 포함되므로 결국 심의를 위해 관할 부처 간의 협의가 필수적이다.

최근의 '700MHz 대역' 재배치 문제에 있어서 미래부와 방통위는 여러 차례 불협화음을

노출하였다. 방통위는 기존에 지상파 아날로그 방송용으로 사용되던 700MHz 대역에 대하여 방송용으로 존치시켜야 한다는 입장이었고, 미래부는 통신용으로 재할당해야 한다는 입장을 취하였다. 결국 방송업계와 통신업계의 상충된 이해관계와 맞물려 수개월 간 제대로 된 논의조차 이루어지지 못하다가 2013년 10월에 이르러서야 공동연구반을 구성하여 합의안을 도출하기로 결정하였다. 그러나 공동연구반구성에 합의한 이후에도 양 기관 수장 간의 신경전이 펼쳐지는 등 논의가 공전을 거듭하고 있어 연내 주파수 재할당 완료는 어려우리라는 전망이다.

② 부처별 입장

방통위는 700MHz대역 활용방안 마련 등 방송용 주파수 관리에 대한 사항은 방통위의 고유권한이라고 주장하고 있다.¹⁰⁶⁾ 반면에 미래부는 (舊)방통위의 700MHz대역 결정(12.1.20)을 정부조직법 개정에 의해 승계하였기 때문에 용도결정 주체는 미래부장관이라는 입장이다.¹⁰⁷⁾

방송산업발전 종합계획안에서 발표된 바에 따르면 미래부에서는 UHD TV를 프리미엄 콘텐츠 항목에 넣고 케이블은 2014년, 위성방송은 2015년부터 상용화할 계획이라고 밝히고 있다. 현재 지상파 방송사들은 2015년부터 UHD 실험 방송을 시작한다는 계획을 세우고 700MHz 대역 주파수 할당을 요구하고 있는 상황인데, 이날 동 발표에서는 지상파 방송에 대한 언급 자체가 없었다. 위와 같은 사실로 미루어 보아 방통위와 미래부는

106) 전파법 제6조의 3은 방송사업(지상파방송, 종합유선방송(so), 방송채널사용사업(pp), 위성방송)을 위하여 이용하는 주파수는 방송통신위원회가 관리한다고 규정
 107) 정부조직법 부칙 제3조(조직폐지 및 신설에 따른 소관사무 및 공무원 등에 대한 경과 조치) ①이 법 시행 당시 다음 표의 왼쪽 란에 기재된 행정기관의 장의 사무는 같은 표의 오른쪽 란에 기재된 행정기관의 장이 각각 승계한다.

국무총리실의 소관사무 중 이 법 제20조제1항에 규정된 사무	국무조정실
방통위의 소관사무 중 이 법 제28조에 규정된 사무('전파관리')등	미래부 장관

UHDTV 및 700MHz 주파수 문제에 있어서 지상파 중심 체계와 유료방송 중심 체계 사이에서 충분한 합의를 이루지 못했다고 할 것이다.

③ 협업방안

700MHz 대역 주파수 할당 문제와 관련하여 방통위와 미래부는 8월 21일 '700MHz 대역 활용방안 공동연구반'을 구성하고, 10월 4일 키오프 회의를 개최하였다. 이와 별도로 통신과 방송, 공공분야 등 주요 이해관계자가 참여하는 별도의 실무협의회를 운영하고 있다. UHDTV와 관련해서는 10월 16일 양 기관의 담당과장, 학계 연구계 및 매체별 방송사업자, 콘텐츠 제작사, 가전사 등을 대표하는 임원급 전문가 등 20여명의 규모로 협의체가 구성되었다. 협의체는 월 1회 이상 회의를 개최하며 협의체 산하에 지상파 방송분과, 유료방송 분과, 콘텐츠 분과 등 3개 분과를 두고 각 분과에서 마련한 UHDTV 발전방안을 총괄적으로 논의 및 조정하는 것을 주 활동 내용으로 하고 있다.

이상과 같은 양 부처합동의 연구반이나 협의회 내지 협의체 운영은 전문성과 합리성에 기초한 협의, 소통, 신뢰구축을 가능하게 한다는 점에서 갈등을 완화하는 수단으로써 그 운영의 의의가 크다고 할 것이다. 이러한 협의기구의 구성·운영은 그 자체가 성공적인 협력 사례는 아니지만 협력을 위한 의미 있는 첫 발걸음이 되는 것이다. 문제는 이러한 협의체 운영이 명목적으로 이루어지지 않고 실질적 성과로 이어질 수 있도록 하는 일이다. 이러한 협의 기구의 주된 역할은 전체 로드맵 마련과 동시에 세부 추진을 위한 사업자간 역할과 공조방안 마련에 있는 바, 이러한 협의 기구가 운영과정에서 파행을 빚지 않고 실효성 있는 양 부처 간의 이해관계 조정 및 합의 당성에 기여하기 위해서는 이러한 협의기구의 구성 및 운영 방식 자체를 보다 정교하게 설계하고, 이를 통해 합의된 사항에 대한 후속적인 제도화 프로세스(법, 시행령, 고시 등)를 정립하는 등 이러한 협의체의 위상, 운영의 효율성, 구속력 내지 권한 등 실효성을 다각적으로 강화하기 위한 조치가 필요하다고 할 것이다.

현재까지의 추진경과를 보면 거시적인 로드맵 구성이나 국가사업으로써의 UHD 추진

을 위한 협업에는 동의하지만 각 사업자들의 입장차가 대립하는 부분에서는 두 부처의 이해관계가 날카롭게 대립하며 이견을 좁히지 못하는 한계가 있는 것으로 보인다. 이러한 상황에서 자칫 협의 기구운영 자체가 난항에 봉착할 가능성이 크므로, 이러한 한계를 극복하기 위한 법제도적인 협력조항을 도입할 필요가 있다. 이러한 협의기구 운영은 추진초기 단계이므로 앞으로도 지속적인 관심을 갖고 운영방식에 대한 점검, 개선이 이루어져야 할 것이다.

4. 방송정책 분야의 공조 증진 및 갈등 완화를 위한 종합적 제언

방송은 사회적 커뮤니케이션의 중요한 영역으로 사회문화적 가치와 경제적 가치를 동시에 추구해야 한다. 현 정부 출범 당시, 방송 정책을 어떤 기구가 담당할지에 대해 논란이 생긴 것은 근본적으로 이러한 방송의 특수성에 기인하고 할 것이다. 방송의 사회문화적 가치에 무게를 둘 경우 방송의 공익적 가치 실현을 목표로 삼는 방통위에 보다 많은 권한이 주어지는 반면, 방송의 경제적 가치에 무게를 줄 경우 미래부의 역할이 보다 중요하게 된다.

정부조직 개편 논란 당시 야당은 표면적으로 전자의 입장, 여당은 후자의 입장을 취하였다. 야당의 경우 방송정책이 경제 논리에 치우칠 경우 방송의 특수성은 무시될 수 있다며 독임제 부처 전담 안을 비판하였다. 또한 미래부가 방송 정책 전반을 관할하도록 하면 경제적인 수단을 통해 방송을 통제하고, 여론의 다양성을 해칠 수 있다는 의혹을 제기 하였다. 이와 대조적으로 여당은 방송 산업의 경제적 가치를 중시하여 산업의 진흥을 위해 독임제 부처로의 이관은 반드시 필요하다는 입장을 견지하였다. 미래부를 통한 정치권력의 방송 통제가 가능하다는 야권의 의혹 제기에 대해 수많은 사업자가 시장에 진입하는 현재의 시장 상황을 이해하지 못하는 구태의연한 아닐로그적 사고라고 비판하였다. 하지만 이러한 여야의 주장 이면에는 양측의 정치적 이해득실에 관한 계산이 존재하였다고 할 것이다. 야당은 방통위의 야당 몫 위원을 통해서만 방송 정책 집행에 영향을 미칠 수 있으므로 방통위에 최대한 많은 권한을 존속시키고자 한 반면, 여당은 그 반대 입장에서 미래부의 권한을 강화하고자 한 측면이 있다. 결과적으로 규제와

진흥을 각자의 명분으로 삼아 방송 정책에 대한 정치적 영향력을 키우고자 했던 것이다.

따라서 현재의 혼선은 정치 세력 간의 이해 다툼이 부처 간 관할권 다툼으로 연장된 상황에 해당한다고 할 것이다. 존립 근거가 되는 법제의 미흡한 설계로 인해 진흥을 담당하는 미래부는 방통위의 견제를 받아 소임을 다하지 못하고, 규제를 담당하는 방통위 또한 본연의 역할을 다하기 위해 미래부와 갈등을 빚는 상황에 처한 것이다. 여기에 구태의연한 수직적 영역주의가 잔존함으로써 사업자간의 이해다툼을 해결하고 바람직한 방향으로 이끌어야 할 정부부처가 오히려 소관 사업자들의 이해관계에 포획된 채 영역 다툼에 여념이 없는 양상이 되풀이되고 있다.

방송의 진흥과 규제는 방송을 발전시키기 위한 양날개라 할 것이다. 방송 통신이 융합하고, 새로운 매체와 기술이 끊임없이 등장하는 시대에 방송 산업을 비롯한 ICT산업의 생태계를 구축하고 글로벌 경쟁력을 키우도록 진흥하는 과업의 중요성은 결코 간과할 수 없다. 하지만 방송 산업은 단순한 경제적 논리로 판단하기에는 사회에 미치는 영향력이 너무 크고, 구성원의 중요한 사회적 커뮤니케이션 통로로 기능해야 한다. 따라서 방송 산업과 제반 요소들이 바람직한 상태로 구성되고 어떻게 운영되어야 하는가에 대한 사회적 가치 판단은 반드시 방송의 산업적 측면과 사회문화적 측면 모두를 고려해야 한다. 진흥 정책을 통해 경제적 가치를 실현하는 동시에 규제를 통해 사회문화적 가치를 구현하는 방향으로 방송 정책이 이루어져야 한다는데 이견이 있을 수 없다. 문제는 이러한 진흥과 규제를 여하히 조화시켜 나갈 것인가이다. 정책체계의 이원화를 통해 방송정책의 공정성과 균형성을 담보할 수 있다는 낙관적인 해석도 가능하지만 작금의 상황에서 관찰할 수 있듯이 정책의 비효율성, 정치적 대립과 사회적 갈등을 촉발하는 문제가 한층 두드러지는 게 현실이다.

방송 산업의 경제적 가치 즉, 시장을 면밀히 관찰하고 산업적 성장의 가능성이 있는 새로운 기술 등 산업의 구성 요소를 발굴하는 것은 기본적으로 진흥을 담당하는 독립제 부처가 담당하는 것이 바람직하다. 독립제 부처의 특성상 효율적인 업무 처리가 가능하

고, 시장과 소통하여 시장의 요구에 맞춰 대응하는 것이 더욱 용이하다. 반면에 방송의 사회문화적 가치는 합의제 기관이 담당하여 보호하는 것이 바람직하다. 합의제 기관의 특성상 숙의를 통한 결정과정을 거칠 수 있고 더 다양한 의견을 수렴하여 사회적 합의를 이끌어낼 수 있다. 이 경우 양 기구의 관계를 어떻게 설정하는가가 문제인데, 많은 전문가들은 방송정책의 과잉정치화를 방지하고 양기구의 충돌을 최소화하는 차원에서 궁극적으로는 합의제기구의 기능은 공익적 목적으로 필요한 최소한의 규제업무만 전담하는 것으로 축소하고 진흥기능은 독립제부처로 재조정할 필요가 있다는 데 동의하고 있다. 독립제 부처가 방송정책 전반을 담당하고, 합의제 기구는 포지티브 리스트 방식으로 사전에 합의된 “사회문화적 중요성이 막중한” 정책 사안을 담당하는 것이다(최선규, 김성철, 윤석민, 2012; 김성철, 2010; 윤석민, 2012).

하지만 당장의 정부 조직개편이 어려운 현실에서, 중장기적 정부조직 개편과는 별도로 현 체제하에서라도 양 기관의 협업 및 공조 체제를 강화할 필요가 있음은 물론이다. 법적으로 명확한 업무 분담이 이루어지고 있지 못하는 상황에서 양 기관의 협업은 선택이 아닌 필수사항인 것이다. 미래부와 방통위가 당초 각각의 업무계획에서 밝혔던 것처럼 협력이 필요한 현안 과제가 산적해 있는 실정이다. 실제로 현 정부출범이후 지금까지 방통위와 미래부가 원만히 협조하고 합의에 이른 정책들이 적지 않다. 양 기관은 유료방송 정책협의회를 구성해 유료방송 허가 등(미래부)에 대한 방통위의 사전 동의 절차를 마련하고, 방통위의 사전동의를 거쳐 HCN 포항방송에 대한 재허가를 완료했다. 또한 광고편성 정책협의회를 통해 관련법에 따라 방통위의 방송평가 결과를 미래부가 위성방송, SO, 홈쇼핑PP의 재허가시 반영하기로 합의해 건강한 방송환경 창출에 이바지한 부분도 있다.

이처럼 양 기관은 이해관계가 충돌하지 않는 지점에서는 비교적 원활한 업무협조체계를 보이거나 정치적 이해관계나 사업자들의 이해관계가 충돌하는 사안의 경우 속수무책으로 갈등을 방조하거나 되레 악화시키는 경향이 있다. 양 부처의 공동 보도자료 등에 의하면 마치 주요 현안에 대해 한 목소리를 내고 있는 것처럼 보이지만, 실상은 공동 연구반이나 정책협의체를 구성·운영하는 데에 합의했을 뿐, 공동의 성과를 내고 있는 것

과는 거리가 먼 실정이다. 700MHz대역 재배치 문제, UHD 방송 활성화 문제 모두 공동 연구반의 최종 결론 도출이 미뤄지고 있는 상황은 실질적인 협의의 성과가 미진하다는 점을 보여준다. 따라서 이러한 협의기구가 실효성 있게 운영될 수 있도록 기구 구성 및 운영 방식을 개선하고, 이러한 협의기구의 위상 및 권한을 강화하기 위한 노력이 지속되어야 할 것이다.

또한 양 부처 사이의 소통이 제대로 이루어지지 않는 것처럼 밖으로 비춰지는 경우가 과도한 실정이다. 무엇보다 각 부처의 수장들이 앞장서서 양 기관에 소통의 문제가 있다는 것을 드러내고 있다. 아무리 열심히 공동 연구반이나 협의기구 등을 만들어도, 기관의 수장들이 각 정책 현안에 대해 일관성이 없는 목소리를 낸다면 방송사업자들은 당연히 상황에 대한 불안감을 가질 수밖에 없고 양 부처는 제대로 협업하고 있지 못하다는 비판에 직면할 수밖에 없다. 따라서 이러한 입장 표명 이전에 두 기관 간에 충분한 의견 공유와 조율을 거치는 것은 당연하면서도 다시 한 번 강조할 수밖에 없는 사항이 된다.

공식적인 정책체계인 방통위와 미래부의 협업강화 노력만큼이나 사회문화적으로 중요한 방송정책 결정에 있어서 정치적 갈등을 피하기 위해서는 다원적인 여론을 폭넓게 수렴하는 과정이 중요하다. 이를 위해서 각종 위원회, 협의기구 운영, 정책발표회, 세미나, 토론회, 공청회 등을 통해 전문가, 사업자, 시민단체, 국민여론 등 다원적인 사회 성원들의 의견을 폭넓게 수렴하는 절차적 합리성 제고 노력이 강화되어야 할 것이다.

제3절 통신정책, 미래창조과학부 협업과 나아갈 방향

서강대 홍대식 교수 (법학전문대학원)

1. 서론

박근혜 정부에서 미래창조과학부가 신설되면서 (舊)방송통신위원회가 갖고 있던 기능 중에 가장 큰 변화가 생긴 부분은 통신정책 부분이다. (舊)방송통신위원회에 속해 있던 통신정책국이 미래창조과학부로 이관하면서 통신정책국에서 담당하던 통신정책기획, 통신경쟁정책, 통신이용제도, 통신자원정책에 관한 업무가 모두 미래창조과학부로 이관되었기 때문이다. 그 대신 통신정책과 관련해서는 (舊)방송통신위원회에 속해 있던 이용자보호국이 이용자정책국으로 개편되면서 이용자보호국에서 담당하던 통신시장조사, 통신시장 분쟁해결, 통신시장 이용자보호에 관한 업무가 (新)방송통신위원회에 승계되었다. (新)방송통신위원회에 승계된 업무는 통신규제에 관한 업무에 해당한다. 관련 법률에서는 통신에 관한 업무는 원칙적으로 미래창조과학부장관의 관장 사항으로 하면서(전기통신기본법 제3조), 방송통신위원회는 통신에 관한 규제와 이용자 보호 등의 업무를 수행하도록 규정(방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제3조 제1항)하는 방식으로 통신정책 업무 분장을 정하고 있다.

통신정책의 대부분이 (舊)방송통신위원회에서 미래창조과학부로 이관된 것은 미래창조과학부의 설립 취지와 밀접한 관련이 있다. 미래창조과학부는 일자리 중심의 창조경제를 경제·과학 분야의 국정목표로 제시하고 있는 박근혜 정부에서 그 목표의 실현을 위한 초점조직으로서의 역할을 할 것으로 기대되는 신설 부처이다. 정부는 창조경제를 국민의 상상력과 창의성을 과학기술과 ICT에 접목하여 새로운 산업과 시장을 창출하고 기존산업을 강화함으로써 좋은 일자리를 만드는 새로운 경제전략으로 개념화하고 있는데, 그 원동력이 되는 과학기술과 ICT 관련 정책을 주도하는 부처가 바로 미래창조과학

부이기 때문이다. 정부 조직개편 논의 과정에서 이명박 정부가 취한 분산형 ICT 거버넌스가 급속히 변화하는 ICT 환경에 적응하지 못하여 정책 실패를 가져왔다는 데 대하여 대부분의 전문가들 사이에 공감대가 형성되었고, 이는 미래창조과학부 설립을 통한 통합형 ICT 거버넌스로의 방향 전환을 가져왔다.

통합형 ICT 거버넌스로의 방향 전환에 대하여는 공감대가 형성되었으나 산업 진흥 기능과 규제 기능을 ICT 관련 정책 부처로 일원화할 것인가 아니면 그 기능을 분산할 것인가 하는 문제에 대하여는 크게 진흥-규제 분리 모형과 진흥-규제 통합 모형을 둘러싸고 많은 논의가 있었다. 미래창조과학부가 통신에 관한 업무를 원칙적으로 담당하되, 방송통신위원회가 통신규제에 관한 업무를 수행하도록 하는 현재의 업무 분장은 기본적으로 진흥-규제 분리 모형을 반영한 것이다.

진흥-규제 분리 모형은 정부의 진흥 기능과 규제 기능을 구분할 수 있다는 것을 전제로 하고 있다. 그러나 통신 분야에서는 정부의 진흥 기능과 규제 기능을 분명히 구분하기 어렵다는 데 문제가 있다. 산업 영역에서 정부의 진흥 기능은 기본적으로 시장의 힘을 신뢰하는 바탕 위에서 시장구조의 자생적 변화를 촉진하고 시장 참여자들의 혁신역량과 창의성을 고취하는 것을 목적으로 하며, 산업 영역에 정부가 직접적 또는 간접적인 지원수단을 제공하는 방식으로 수행된다. 이에 반하여 통신 분야는 원래 시장 기능이 제대로 작동하지 못하는 자연독점 상황에 있다가 정부가 인위적으로 경쟁을 도입하는 시장 형성자이자 감시자로서의 역할을 수행하게 됨에 따라 경쟁적 시장으로 단계적으로 이행된 시장이라는 특성을 갖는다. 그에 따라 통신 분야에서의 정부의 진흥 기능은 산업의 발전뿐만 아니라 시장구조의 변화를 유도하고 공정한 경쟁환경을 조성하는 것도 그 목적으로 하면서, 정부가 지원수단을 제공함으로써 시장의 외생적 변수인 투입 요소에 영향을 주는 데 그치지 않고 시장의 내생적 변수인 시장 참여자의 사업전략 수립과 시장 행동에도 영향을 주는 규제적 성격의 정책수단을 동원하는 방식으로 수행되어왔다.

이처럼 통신정책에 관하여 진흥과 규제가 동전의 양면의 성격을 갖고 있기 때문에, 미래창조과학부는 진흥 기능, 방송통신위원회는 규제 기능을 수행하는 것으로 구분하는 것은 실제적으로는 큰 의미가 없다. 이는 ICT 생태계의 특성과도 깊은 관련이 있다. ICT 생태계는 콘텐츠(content)-플랫폼(platform)-네트워크(network)-단말기(device)가 서로

결합하여 하나의 생태계를 이루어 서비스를 생산·공급하는 형태로 이루어지고 있으므로, ICT 생태계를 구성하는 특정 계층에 대한 규제는 다른 계층에 대한 간접적인 지원으로 작용할 수 있다. 반대로 전통적으로 규제가 집중되었던 네트워크 계층에 대한 지원은 규제를 개선하고 합리화하는 것에 의하여 이루어질 수 있다.

통신 관련 법률에 정해진 미래창조과학부와 방송통신위원회의 통신에 관한 관장 업무를 살펴보다라도 미래창조과학부의 업무를 진흥 기능으로, 방송통신위원회의 업무를 규제 기능으로 구분하기가 어렵다는 점을 알 수 있다. 먼저 진흥 기능에 관해서 미래창조과학부는 전기통신에 관한 기본계획(전기통신기본법 제5조)뿐만 아니라 정보통신 진흥 및 융합 활성화에 관한 기본계획(정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법 제5조)을 수립, 시행하는 주무 부처이기 때문에 진흥 기능은 미래창조과학부에 맡겨져 있는 것으로 보인다. 그러나 이는 정책 수립에 관한 사항이고 이 정책을 실행하기 위한 수단에 관한 사항은 다른 문제이다. 진흥정책을 실행하기 위한 수단은 비규제대안(alternatives to regulation)으로서의 직접적 또는 간접적 지원수단으로 구성되는데, 관련 법률에는 이러한 수단을 미래창조과학부와 방송통신위원회에 모두 부여하고 있기 때문이다. 예컨대, 직접적 지원수단인 재정적 지원에 관한 권한은 미래창조과학부와 방송통신위원회의 공동 업무로 규정되어 있고(방송통신발전기본법 제18조, 제19조, 제23조), 간접적 지원수단인 통신규제의 평가계획의 수립과 그 시행, 그리고 통신규제의 합리화에 필요한 계획의 수립 역시 미래창조과학부와 방송통신위원회의 공동 업무로 규정되어 있다(방송통신발전기본법 제5조 제2항).

다음으로 규제 기능에 관해서도 미래창조과학부와 방송통신위원회가 이를 공유하고 있다. 「방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 “방송통신위원회 설치법”)에는 방송통신위원회가 통신규제에 관한 업무를 수행하도록 되어 있고(제3조 제1항) 통신규제의 기본계획에 관한 사항은 방송통신위원회의 심의·의결 사항으로 규정되어 있지만(제12조 제1호), 방송통신위원회가 실제로 행사하는 통신규제 기능은 통신규제의 일부분인 성과기준 규제, 즉 사후적 규제에 해당한다. 그에 반하여 미래창조과학부가 통신 분야에서 수행하는 상당 부분의 기능과 권한은 그 성질상 경제적 규제 또는 경쟁규제에 해당하는 사전규제로 분류될 수 있는 것이다.

따라서 통신정책 전반에 걸쳐서 그것이 진흥 기능에 속한 것인지 규제 기능에 속한

것인지에 따라 미래창조과학부와 방송통신위원회 사이에 관장 사항을 구분하고 업무의 칸막이를 설치하는 것보다는 업무의 관련성을 서로 인정, 존중하는 바탕 위에 협력적 거버넌스 구축 방안을 모색할 필요가 있다.

2. ICT 환경 변화와 그 정책적 시사점

(1) ICT 환경 변화

ICT 분야는 전기통신, IT, 소비자 전자제품, 그리고 인터넷과 미디어를 포함하는 개념이다. ICT 분야는 2000년대 들어 그 환경이 급속하게 변화하고 있다. 이는 최근 스마트폰 보급의 급격한 증가와 무선 멀티미디어 콘텐츠의 활성화에 기인한다. 불과 2000년대 초반만 하더라도 ICT 환경은 휴대폰을 통한 음성 전기통신과 PC를 통한 유선 기반의 온라인 정보 서비스를 중심으로 하면서 휴대폰을 통한 무선 서비스가 등장하는 단계에 이르렀으나, 네트워크와 단말기가 ICT의 기반이었고 네트워크는 서비스와 동일시되었다. 그러나 2000년대 중반에 접어들면서 플랫폼을 이용한 네트워크 부가서비스가 태동하면서 ICT 분야는 콘텐츠(content)-플랫폼(platform)-네트워크(network)-단말기(device) 계층으로 수직적, 위계적으로 연결되는 계층화된 시스템 구조로 설명되기 시작하였다. 그러나 2000년대 후반에 이르자 플랫폼을 기반으로 하여 각 계층의 제품과 서비스가 모듈화(modularized)¹⁰⁸되면서 모듈을 통해 각 계층을 연결하고 정보와 가치 흐름을 중개하는 플랫폼의 영향력이 확대되고 있다(홍대식, 2013). 그로 인하여 ICT 분야에서의 사업자 간의 경쟁은 과거 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크, 단말기 등 계층화된 시스템 구조 내부에서 이루어지던 가치사슬 간 또는 계층별 경쟁에서 가치사슬의 연합체로서의 시스템 그 자체, 즉 생태계 간 경쟁으로 변화하고 있다(강정석 외, 2011, 18).

이러한 ICT 분야의 변화는 첫째, 플랫폼을 둘러싼 ICT 생태계 간 글로벌 경쟁의 심화, 둘째, ICT 생태계 환경의 수평적 개방성으로의 변화와 소프트웨어 중심으로의 전환, 셋째, 부문 간 다양한 형태의 융합의 활성화, 넷째, 모바일 생태계의 부상, 다섯째, 새로

108) 모듈화란 미리 정해진 인터페이스를 통하여 서로를 연결하는 모듈 단위로서의 시스템 설계를 말한다(Ballon and Van Heesvelde, 2011)

은 비즈니스의 출현으로 요약해 볼 수 있다(김명환, 2012, 104-108). 흔히 ICT 분야를 구성하는 계층적 요소를 콘텐츠-플랫폼-네트워크-단말기 계층으로 나누고 이들 간의 상호관계와 융합 현상을 가치사슬에서 가치 네트워크로, 그리고 다시 생태계로 설명하는데, 이는 계층 간 경계가 허물어지는 현상을 잘 보여준다.

또한 이러한 환경 변화 과정에서 주목할 것은 경쟁의 양상이 달라지면서 ICT 분야에서 영향력을 갖는 중심점이 변화하고 수익이 창출되는 산업의 영역도 달라지고 있다는 점이다. 단적으로 영향력을 갖는 중심점은 네트워크 계층에서 플랫폼 계층으로, 그리고 수익이 창출되는 산업의 영역도 통신 서비스 제공에서 소프트웨어와 콘텐츠 거래로 변화하고 있다. 이러한 ICT환경의 변화는 그에 후행하여 수직적 규제체계에서 수평적 규제체계로 이행하는 단계에 머물러 있는 정책의 추진체계에도 중요한 도전이 되고 있다.

(2) ICT 환경 변화의 정책적 시사점

ICT 환경 변화가 진행되던 2000년대 후반인 2008년 2월에 출범한 이명박 정부는 정보통신부와 방송위원회를 해체하고 이를 통합한 방송통신위원회를 설립하였는데, 이는 통신정책의 진흥 기능과 규제 기능에 서로 다른 함의를 가졌다.

먼저 진흥 기능과 관련해서는 ICT 정책의 전담 추진 주체가 사라지고 ICT 정책 추진 체계가 통합형에서 분산형으로 전환되는 것을 의미하였다. 1994년 설립된 정보통신부는 특히 정보화와 연결된 ICT 정책의 적극적이고 전문적인 정책 추진 행위자로서 정보화라는 큰 정책목표 하에 범국가적 차원의 정책 추진 및 다른 부처들의 관련 정책지원까지 담당하였다(최홍규·김성태, 2013). 그러나 정보통신부 중심으로 정보화 정책목표를 추진하는 과정에서 행정자치부가 전개하는 전자정부 사업과 마찰이 빚어졌고 ICT 분야에서의 주요 화두였던 타 산업과의 융합과 신산업 창출이라는 과제와 관련해서는 산업정책을 담당하던 산업자원부와 원활한 업무 조정이 이루어지지 못했다. 결국 이명박 정부는 출범과 함께 정보통신부를 해체하여, 일반적인 정보통신 산업은 지식경제부로, 정보통신서비스 산업은 방송통신위원회로, 소프트웨어 산업은 문화체육관광부로, 국가정보화 기능은 행정안전부로 이관하였다. 이러한 조직개편은 정보통신부의 발전적 해체를 통하여 기존에 구축되어 고도화된 정보통신기반을 각 부처와 사회가 자율적으로 잘 활용하

기를 의도한 것이었으나, 현실에서는 국가정보화정책의 혼선이 나타나게 되었다(정충식, 2009).

분산형 ICT 거버넌스의 문제점은 첫째, 조정기능의 부재와 부처간 업무 혼선 및 중복으로 인한 비효율성, 둘째, 정보화정책 후순위로 인한 예산 삭감 및 인력 부족사태, 셋째, ICT 정책 추진력 약화로 요약될 수 있다(김상택 외, 2012). 특히 분산형 ICT 거버넌스로 방향을 전환한 후 ICT 환경이 융합에서 한 걸음 더 나아가 생태계 간 경쟁으로 변화하면서 ICT 생태계를 구성하는 요소 간의 관계가 재정립되는 상황에 정책적으로 대처할 필요가 대두되었음에도 정책 자체가 제대로 수립되지 못했던 것이 문제로 지적된다. 통합형 ICT 거버넌스의 모델인 정보통신부의 문제점이 정책의 실패에 있었다고 하더라도, 기존의 정보화라는 정책목표를 뛰어넘는 새로운 정책목표를 수립하고 이를 추진하는 동력이 요청되는 새로운 ICT 환경에서는 그러한 통합형의 단점보다는 분산형에서 초래되는 정책의 부재의 단점이 더 크게 부각되는 것이다.

다음으로 규제 기능과 관련해서는 방송통신위원회의 설립이 방송·통신의 융합에 따라 규제체계를 수직형에서 수평형으로 전환해야 한다는 요구에 가장 큰 걸림돌이었던 규제 기구의 통합을 가져왔다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 방송통신위원회는 과거 방송과 통신을 분리 규제하던 수직적 규제체계를 방송과 통신의 기능에 따른 수평적 규제체계로 변화시키는 한편, 수평적 규제체계 도입을 통해 사전규제를 완화하고 사후규제를 강화하기 위한 제도 개선을 추진하였으며, 대표적인 사후규제라고 할 수 있는 경쟁규제에 있어서도 통신에 비해 비대칭적으로 규제하던 방송에 대한 경쟁규제를 할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다(임준 외, 2010). 그러나 수평적 규제체계를 방송·통신에 공통적으로 적용하려는 방송통신통합법이나 통합방송법 제정 작업은 방송통신위원회가 그 임무를 마칠 때까지 완료되지 못하였을 뿐만 아니라, 생태계 간 경쟁이 새로운 경쟁의 양상으로 대두되고 있는 현재의 ICT 환경은 수평적 규제체계가 EU의 녹서에서 처음 제안된 약 15년 전의 ICT 환경 사이에는 현저한 차이가 있다는 점에서 규제체계에서도 이러한 생태계 요소를 어떻게 반영할 것인가 하는 점이 새로운 과제로 대두되고 있다(홍대식·최동욱, 2011).

3. 협력적 거버넌스 구축을 위한 현행 제도

(1) 통신 관련 업무의 법적 분장 현황

앞에서 본 것처럼 현행 통신 관련 법률에 규정된 미래창조과학부와 방송통신위원회의 업무를 진흥 기능과 규제 기능으로 분명히 구분하기는 어렵지만, 통신 관련 업무를 진흥 기능과 규제 기능으로 일단 분류하는 것은 이론적으로 가능하다. 진흥 기능은 더 상위의 목적 아래서 이를 구체화하기 위한 정책목표를 설정하고 이를 일정한 재량을 갖고 추진하는 정책 설정(policy-making)으로서 형성적 성질을 갖는 반면에, 규제 기능은 법에서 지향하는 목적 또는 가치를 실현하기 위한 수단의 집행으로서 집행적 성질을 갖기 때문이다. 진흥 기능과 규제 기능은 이처럼 일단 구별되지만, 진흥 기능에서 설정한 정책목표를 실행하는 수단으로서 규제를 사용할 경우 진흥 기능과 규제 기능은 서로 밀접하게 관련성을 갖게 된다. 특히 통신시장에서는 경쟁시장의 형성이라는 정책목표 하에 이를 실행하는 수단으로서 다른 시장에서 찾기 어려운 다양한 규제가 도입되었고 시장의 변화, 발전에 따라 규제가 변하는 모습을 보이고 있기 때문에, 많은 영역에서 진흥 기능과 규제 기능이 서로 연결되어 있다.

먼저 통신 진흥 기능에 관한 사항은 「정보통신 진흥 및 융합 활성화에 관한 특별법」(이하 “진흥특별법”), 「정보통신산업 진흥법」, 「방송통신발전 기본법」, 「전기통신사업법」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 “정보통신망법”), 「전과법」 등에 분산되어 규정되어 있다. 통신 진흥 기능에 관한 사항이 이렇게 분산된 원인은 ICT 분야가 다양한 산업에 걸쳐 있으면서 산업 간 융합의 과정을 거치고 있음에도 각 산업별로 별도의 법률이 규정되어 있을 뿐만 아니라(전기통신사업법, 정보통신산업 진흥법) 융합을 반영하기 위한 별도의 법률이 더해져 온 점(방송통신발전 기본법), 그에 더하여 현 정부에서 통합형 ICT 거버넌스로의 방향 전환이라는 정책목표를 분명히 하고 그 추진체계와 수단을 정비하기 위하여 별도의 법률을 제정하는(진흥특별법) 입법 방식을 취한 점 등에서 찾을 수 있다.

또한 용어의 혼선의 문제도 지적되어야 한다. 통신 관련 법률에서는 전기통신이라는 용어와 정보통신이라는 용어가 동시에 사용되고 있는데, 전기통신은 유선·무선·광선 또는 그 밖의 전자적 방식으로 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것을 말하고(전기통신기본법 제2조 제1호 참조), 정보통신은 정보의 수집·가공·저장·검색·송신·수신 및 그 활용과 관련되는 기기(器機)·기술·서비스 등 정보화를 촉진하기 위한 일련의 활동과 수단을 말한다(정보통신산업진흥법 제2조 제1호 참조). 전기통신은 전송을 핵심 요소로 하는 개념이므로 전송을 담당하면서 전통적으로 규제의 대상이 되었던 네트워크 계층을 중심으로 그에 인접한 ICT 분야를 대상으로 하는 개념이라면, 정보통신은 전송의 내용이 되는 정보의 흐름과 활용을 핵심 요소로 하는 개념이므로 네트워크 계층에 인접해 있지 않은 ICT 분야도 포괄할 수 있는 개념이다. 그러나 구체적으로 정보통신의 범위가 어디까지인지에 관해서는 관련 법률에 따라 약간의 차이가 있다. 예컨대, 정보통신산업진흥법에서는 정보통신을 넓게 정의하면서도 진흥의 대상인 정보통신산업의 범위에서 정보통신망법 제2조 제1항 제2호에 따른 정보통신서비스를 제공하는 산업은 제외한다(정보통신산업진흥법 제2조 제2호 단서). 정보통신망법 제2조 제1항에 따르면, 정보통신서비스는 전기통신사업법 제2조제6호에 따른 전기통신역무와 이를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 것을 말하므로, 정보통신산업에는 네트워크 계층 및 그에 인접한 전기통신서비스와 네트워크 계층에 인접하지 않은 인터넷 기반 서비스는 포함되지 않는다. 이에 대하여 진흥특별법에서 말하는 정보통신에는 정보통신망법 제2조 제2호에 따른 정보통신서비스, 방송통신발전 기본법 제2조 제5호에 따른 방송통신서비스, 정보통신산업 진흥법 제2조 제2호에 따른 정보통신산업, 문화산업 진흥 기본법 제2조 제5호에 따른 디지털콘텐츠의 제작·유통 등과 관련된 기술·서비스 및 산업이 모두 포함된다(진흥특별법 제2조 제1항 제1호). 이러한 넓은 의미의 정보통신의 진흥 및 융합 활성화를 위한 기본계획의 수립 및 시행의 업무는 미래창조과학부장관에게 부여되어 있다(진흥특별법 제5조). 그러나 구체적인 진흥정책 수단의 실행을 위해서는 미래창조과학부와 방송통신위원회의 협력이 필요한 부분도 있다.

통신의 진흥 기능이 전기통신서비스를 포함하여 그와 상호 관련성을 갖고 있는 ICT 분야 전반에 걸쳐 있는 반면에, 통신의 규제 기능은 전기통신서비스에 집중되어 있다. 통신 관련 법률들 중에 전기통신서비스를 대상으로 하는 전기통신사업법에는 공정경쟁

및 이용자 보호를 위한 목적을 실현하기 위한 수단으로서 규제의 근거를 규정하고 있을 뿐만 아니라 진흥 기능과 관련하여 정부에 부여된 정책목표의 실현을 위하여 전기통신사업법에 마련된 수단 중에 규제적 성격을 갖고 있는 것이 많기 때문이다. 전기통신사업법에 규정된 통신의 규제 기능은 미래창조과학부와 방송통신위원회에 분산되어 있다.

이하에서는 편의상 진흥 기능을 규제 기능과 관련성이 낮은 기능과 관련성이 높은 기능으로, 규제 기능 역시 진흥 기능과 관련성이 낮은 기능과 관련성이 높은 기능으로 나눈 후, 각각에 해당하는 구체적인 기능이 미래창조과학부와 방송통신위원회 중 어느 기관의 관장 사항에 해당하는지를 구분해본다. 이러한 구분은 진흥 기능과 규제 기능 사이에 서로 관련성이 높은 성격을 갖는 기능을 미래창조과학부와 방송통신위원회가 분산하여 수행할 경우 두 기관 사이의 협력의 필요성이 높아진다는 점에서 의의가 있을 것이다.

<표 5-17> 통신의 진흥 기능과 규제 기능의 분류

대분류	중분류	소분류	법적 근거	담당
진흥 기능	규제 기능과 관련성이 낮은 기능	기반 지원 (인력 양성, 기반시설 조성 등)	특별,기본	미래부
		기술 지원 (기술개발, 기술 관련 정보 등)	특별,기본	미래부
		서비스, 콘텐츠, 소프트웨어 지원	특별	미래부
		연구 지원 (연구기관, 연구활동 등)	기본	미래부, 방통위
		재정적 지원(기금 조성 및 관리)	기본	미래부, 방통위
	국제협력	특별, 기본	미래부, 방통위	
	규제 기능과 관련성이 높은 기능	정책 추진체계 수립	특별, 기본, 사업	미래부
		망 고도화 지원	특별, 기본,망법	미래부
		공정한 경쟁환경 조성	기본, 사업	미래부

		전과자원 확보 및 이용촉진	전과	미래부
		규제 평가 및 합리화	특별, 기본	미래부, 방통위
규제 기능	진흥 기능과 관련성이 높은 기능	통신규제 집행체계 수립	설치	방통위
		공정한 경쟁환경 조성	기본, 사업	미래부
		경쟁상황평가	사업	미래부
		공정경쟁규제	사업	방통위
		망 접속규제	사업	미래부
		도매제공 규제	사업	미래부
	진흥 기능과 관련성이 낮은 기능	회계분리 규제	사업	미래부
		효율적 경쟁체제 구축	사업	미래부
		보편적 서비스 규제	사업	미래부
		가격 및 이용약관 규제	사업	미래부
		진입 규제	사업	미래부
		기업결합 규제	사업	미래부
		이용자보호 규제	사업	방통위

(특별=진흥특별법, 기본=방송통신발전 기본법, 사업=전기통신사업법, 망법=정보통신망법, 전과=전과법, 설치=방송통신위원회설치법)

(2) 통신 관련 업무의 중복 가능성

통신 분야의 규제 기능이 미래창조과학부와 방송통신위원회에 나뉘어 미래창조과학부가 (舊)방송통신위원회에 못지않게 규제 기능의 많은 부분을 모두 갖고 있는 점은 주의를 요한다. 진흥 기능과 규제 기능을 기구 별로 분리하여야 한다는 주장의 주된 근거는 동일한 기관에서 규제 업무와 진흥 업무를 동시에 담당하게 되면 규제기관이 피규제자에 포획되어 규제 기능의 독립성과 공정성을 확보하기 어렵다는 데 있다. 이를 감안하여 규제 기능을 진흥 기능과 분리하려면 일관된 원칙에 입각하는 것이 바람직하다. 그러한 원칙으로는 미래창조과학부가 진흥 기능을 전담 추진하는 부처라는 점에서 규제 기능 중에서 진흥 기능과 관련성이 높은 기능과 낮은 기능을 나누거나 규제의 성격이

다른 경제적 규제와 경쟁 및 이용자 보호 규제를 나누는 원칙을 들 수 있다. 그러나 현재의 업무 분장은 단순히 성과기준에 의한 규제, 즉 사후규제에 해당하는 것만을 방송통신위원회의 업무로 하는 것이어서, 통신 분야에 관해서는 여전히 미래창조과학부가 방송통신위원회 못지않게 진흥 기능뿐만 아니라 규제 기능의 상당 부분을 갖고 있는 결과가 되었다.

미래창조과학부가 사후규제를 제외한 대부분의 규제 권한을 갖고 있는 것은, 미래창조과학부가 한편으로는 진흥 기능과 관련성이 높은 규제를 집행하면서 규제의 집행이 산업 진흥에 미칠 수 있는 영향을 고려할 수 있고, 다른 한편으로는 진흥 기능에서 설정한 정책목표 실현에 걸림돌이 될 수 있는 규제를 평가하여 합리화하는 정책을 추진하는 주도권을 가질 수 있다는 것을 의미할 수도 있다. 그러나 미래창조과학부가 상호 관련성이 있는 진흥 기능과 규제 기능을 효과적으로 연결시키지 못할 경우 진흥 기능을 전담 추진하는 부처가 생겼음에도 구 방송통신위원회 시절과 다를 바가 없이 기존의 규제가 그대로 유지될 수 있고, 반면에 경쟁 및 이용자 보호 규제와 같이 그 자체로 고유의 목적과 가치를 지향하는 규제가 진흥 기능 수행에 방해가 된다는 이유로 약화될 수 있는 위험도 있다.

한편 미래창조과학부와 방송통신위원회가 분담하는 규제가 내용상으로는 사전규제와 사후규제로 분리될 수 있지만 통신 분야의 동일한 사항에 관하여 서로 연결되어 양립되기 어려운 경우가 있다. 예컨대, 이용요금 인가 또는 신고 관련 의무 부과(제28조), 설비의 제공 등 대가 관련 의무 부과(제35조 내지 제42조)와 같은 사전규제는 미래창조과학부의 권한이지만, 이러한 규제가 집행되는 정도는 방송통신위원회가 담당하는 사후규제 권한인 이용요금이나 대가의 부당한 산정(제50조 제1항 제4호), 공급비용에 비해 부당하게 높은 대가 결정(제50조 제1항 제6호)에 관한 규제에 영향을 줄 수 있다. 이러한 규제의 중복 가능성은 특히 행위규제와 관련하여 발생하는데, 행위규제에 관하여 사전규제와 사후규제의 대응관계를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 5-18> 전기통신사업법상 행위규제 제도의 대응관계

유 형	사전적 행위규제	사후적 행위규제
경쟁규제	설비등의 제공의무, 상호접속, 도매제공 등 협정 체결의무 부과 (제35조 내지 제39조, 제41조, 제42조)	조건 · 제한 부당 부과 (제50조 제1항 제1호) 협정 체결 거부 등 (제50조 제1항 제2호)
	정보유용금지의무 부과 (제43조)	정보의 부당 유용 (제50조 제1항 제3호)
	이용요금 인가 또는 신고 관련 의무 부과(제28조), 설비등의 제공 등 대가 관련 의무 부과 (제35조 내지 제42조)	이용요금이나 대가의 부당한 산정 (제50조 제1항 제4호) 공급비용에 비해 부당하게 높은 대가 결정 (제50조 제1항 제6호)
		디지털콘텐츠 제공 거래 관련 행위 (제50조 제1항 제7호)
이용자 보호 규제	이용요금 인가 또는 신고 관련 의무 부과(제28조), 설비등의 제공 등 대가 관련 의무 부과 (제35조 내지 제42조)	이용약관과 다른 전기통신서비스 제공 (제50조 제1항 제5호 전단)
		이용자이익 저해행위 (제50조 제1항 제5호 후단)

※ 출처: 홍대식(2010)

(3) 협의와 조정을 위한 법제도

통신 분야의 진흥 기능에 관하여는 미래창조과학부가 전담 추진 행위자의 역할을 하고 있지만 방송통신위원회에도 일정한 권한이 주어져 있고, 통신 분야의 규제 기능은 미래창조과학부와 방송통신위원회에 나뉘어 있으므로, 두 기구가 주어진 기능을 수행하는 과정에서 업무 중복을 피하고 정책 추진의 효율성을 기하기 위해서는 업무 협의와 조정을 위한 제도와 절차가 필요하다.

통신 분야의 진흥 기능은 정책목표를 설정하고 이를 수행하기 위한 정책수단을 선택 하여 이를 시행한 후 피드백을 얻어 평가하고 개선하는 과정으로 이루어진다. 미래창조 과학부가 진흥 기능의 전담 추진 부처로서의 지위를 갖는다는 점은 미래창조과학부가 통신 진흥을 포함한 정보통신 진흥 및 융합 활성화를 위한 기본계획을 수립 및 시행하

고 그 기본계획을 구체화하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장이 수립 및 시행하는 실행 계획에 실태 조사, 관련 자료 요청 등의 방식으로 관여할 수 있는 근거를 갖고 있는 점에서 찾을 수 있다(진흥특별법 제5조, 제6조, 제8조). 기본계획에는 정보통신 진흥 및 융합 활성화 정책의 방향 및 목표뿐만 아니라 전문인력 양성과 시설투자 확대 등 인적·물적 기반조성에 관한 사항, 연구개발 지원 및 연구성과의 확산과 사업화 추진에 관한 사항, 관련 법·제도 개선에 관한 사항, 국제협력과 해외진출 지원에 관한 사항, 관계 중앙행정기관 간 정책 및 업무 협력에 관한 사항 등이 포함된다(진흥특별법 제5조). 따라서 방송통신위원회가 관계 중앙행정기관의 지위에서 법적 근거가 있는 연구개발 지원, 재정적 지원, 법제도 개선 등의 지원사업을 하게 될 경우 미래창조과학부가 수립하는 기본계획의 틀 안에서 하게 되고, 그 사업의 수행 과정에서 미래창조과학부와 협력을 할 필요가 생길 수 있다. 그러나 제도적으로는 방송통신위원회가 미래창조과학부와 정책의 협의를 할 의무가 부과되어 있지 않으며, 정책의 중복 내지는 충돌을 방지하기 위한 조정 권한은 별도의 기구로서 국무총리 산하에 설치되는 정보통신 전략위원회의 권한으로 규정되어 있다(진흥특별법 제7조).

통신 분야의 규제 기능은 미래창조과학부와 방송통신위원회에 나뉘어 있는데, 규제의 형식으로 보면 사전규제는 미래창조과학부에, 사후규제는 방송통신위원회에 배분되어 있다. 사전규제(ex ante regulation)는 행정목적 달성을 위하여 행정객체가 어떤 법률행위를 하기 위해서는 사전에 법령 등을 통해 주어진 어떤 조건이나 요건을 충족해야 하는 것과 같이 법령 등을 통하여 행정객체의 법률행위 이전에 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것을 의미하고, 사후규제(Ex-post regulation)란 행정기관이 행정목적 달성을 위하여 행정객체가 어떤 행위를 한 후에 행정객체에게 권리제한이나 의무부과와 같은 규제를 하는 것을 의미한다(임준 외, 2010, 60-61). 사전규제와 사후규제는 이처럼 행위의 판단 시점과 판단 시 고려요소에 따라 구분될 수 있는데, 구조규제는 대부분 사전규제에 해당하는 반면에, 행위규제는 사전규제인 경우도 있고 사후규제인 경우도 있다. 그러나 이는 규제의 형식에 의한 분류일 뿐, 규제의 성격으로 볼 때 사전규제와 사후규제의 구분이 진흥 기능과의 관련성이 높은 규제인지 아니면 낮은 규제인지의 구분과 반드시 연결되는 것은 아니다.

사전규제와 사후규제는 행위의 허용 여부와 위법성 판단이 행위 전에 요건에 의하여

명확히 주어지는가, 아니면 행위 후에 기준에 따라 별도로 개별적으로 이루어지는가의 차이가 있지만, 규제의 집행은 어느 경우에도 사후적으로 이루어지므로 미래창조과학부가 집행권한을 갖는 사전규제이든 방송통신위원회가 집행권한을 갖는 사후규제이든 규제집행의 내용에 대한 실제적 규칙과 이를 실현하기 위한 절차적 규칙이 필요하다. 전기통신사업법에는 규제집행의 내용에 대한 실제적 규칙으로서 인허가 등 취소, 시정조치와 과징금에 관한 사항을, 규제집행을 실현하기 위한 절차적 규칙으로서 사실조사, 출석요구 및 의견청취, 청문에 관한 사항을 규정하고 있다.

규제집행의 내용으로서 인허가 등 취소는 사전규제만 있는 구조규제와 관련된 것이므로 미래창조과학부장관의 권한으로만 규정되어 있고(전기통신사업법 제20조, 제27조, 제87조), 시정명령과 과징금은 사전규제, 사후규제에 모두 있는 행위규제와 관련된 것이므로 미래창조과학부장관의 권한이나(시정조치-동법 제67조, 제92조 제2항, 제3항, 과징금-동법 제53조 제2항, 제90조) 방송통신위원회의 권한으로(시정조치-동법 제52조, 과징금-동법 제53조 제1항) 규정되거나 양자가 선택적으로 행사할 수 있는 권한으로(시정조치-동법 제92조 제1항) 규정되어 있다. 특히 미래창조과학부장관 또는 방송통신위원회가 선택적으로 행사할 수 있는 시정조치 발동의 근거로 법에 소관 업무가 정해진 사항에 위반한 경우뿐만 아니라 일반적으로 전기통신사업자의 업무 처리절차가 이용자의 이익을 현저히 해친다고 인정되는 경우와 사고 등에 의하여 전기통신역무의 제공에 지장이 발생하였음에도 수리 등 지장을 제거하기 위하여 필요한 조치를 신속하게 실시하지 아니한 경우도 규정되어 있는데(동법 제92조 제1항), 후자의 두 경우에는 이론적으로 미래창조과학부장관 또는 방송통신위원회가 독립적으로 시정명령 권한을 발동하는 근거가 될 수 있다. 한편 규제집행을 실현하기 위한 절차로서 사실조사(동법 제51조)와 출석요구 및 의견청취(동법 제47조)는 방송통신위원회에 대해서만, 청문은 미래창조과학부장관에 대해서만(동법 제89조) 규정되어 있다.

규제 업무가 분산되어 있는 것처럼 규제집행 업무도 분산되어 있지만, 규제 상호간의 관련성에 비하여 양 기관의 협력을 위한 제도적 장치는 미흡하다. 미래창조과학부장관이 단독으로 행사하거나 미래창조과학부장관 또는 방송통신위원회가 선택적으로 행사하는 규제집행에 대하여는 양 기관의 협력을 위한 아무런 규정이 없고, 방송통신위원회가 공정경쟁 또는 이용자이익을 해칠 우려가 있는 금지행위 위반에 대하여 일정한 유형의

시정조치를 할 경우에만 미래창조과학부장관의 의견을 듣도록 하는 규정을 두고 있다(동법 제52조 제1항). 미래창조과학부장관의 의견청취가 의무적으로 요구되는 시정조치의 유형은 전기통신업무 제공조직의 분리, 전기통신업무에 대한 내부 회계규정 등의 변경, 전기통신업무에 관한 정보의 공개, 전기통신사업자 간 협정의 체결·이행 또는 내용의 변경, 전기통신사업자의 이용약관 및 정관의 변경금지행위의 원인이 된 전기통신설비의 수거 등 금지행위로 인한 위법 사항의 원상회복에 필요한 조치, 전기통신업무에 관한 업무 처리절차의 개선이다. 이러한 시정조치는 전기통신사업자의 구조적 변화를 초래할 수 있는 것이라는 공통점이 있다.

사업자에게 의무나 제한을 부과하는 정부의 행위라는 의미의 규제라고 할 수는 없지만, 규제와 밀접한 관련이 있는 방송통신위원회 고유의 권한으로는 분쟁해결 권한이 있다. 방송통신위원회는 전기통신사업자 간 또는 전기통신사업자와 이용자 간 분쟁에 대한 재정(동법 제45조) 및 분쟁의 알선(동법 제46조) 권한을 갖고 있는데, 그 대상이 되는 분쟁은 방송통신위원회가 규제집행 권한을 갖는 사후규제와 관련된 사항뿐만 아니라 미래창조과학부장관이 규제집행 권한을 갖는 사전규제와 관련된 사항도 포함된다.

구체적으로 법에 규정되어 있는 규제 업무는 미래창조과학부장관과 방송통신위원회에 분산되어 있지만, 방송통신위원회는 통신규제의 기본계획을 수립하고 통신규제 관련 연구조사, 국제협력에 관한 사항(방송통신위원회설치법 제12조)을 그 업무 내용으로 하고 있으므로, 통신규제의 기본적인 체계와 그 집행체계를 추진하기 위한 주무 부처라고 할 수 있다. 다만 규제는 그 성격에 따라 정보통신 진흥 및 융합 활성화에 저해 요인이 될 수 있으므로, 규제에 대한 평가와 그 합리화 계획을 수립하고 시행하는 업무는 미래창조과학부장관과 방송통신위원회의 공동 업무로 규정되어 있다(방송통신발전 기본법 제5조).

(4) 미래창조과학부와 방송통신위원회의 정책 협력을 위한 양해 각서(MOU) 체결

미래창조과학부와 방송통신위원회는 2013. 4. 25. 양 기관 간 정책 협력을 위한 양해 각서(MOU)를 체결하였다.¹⁰⁹⁾ 행정기관 간 양해 각서는 행정기관 간 권한이 입법자에

109) 2013. 4. 25.자 미래창조과학부·방송통신위원회 보도자료, “미래창조과학부-방송통

의해 의도적 또는 비의도적인 결과로서 중첩적으로 인정되거나, 행정기관 간 권한의 귀속이 불분명한 경우에, 권한을 가질 가능성 있는 행정기관들이 특정 사안별이 아니라 일반적으로 적용되는 권한배분의 기준이나 조정절차 등을 합의하여 정립하는 것을 의미한다(이회정, 2008).

정부조직 개편에 따라 (舊)방송통신위원회의 기능이 미래창조과학부와 (新)방송통신위원회로 재편되는 과정에서 일부 업무가 명확하게 소관이 분류되지 않아 업무 중복·충돌의 우려가 제기된 바 있다. 이에 따라 양 기관은 원활한 정책협력을 통해 ICT가 창조경제 실현에 앞장서야 한다는 것에 공감하고, MOU 체결을 통해 가시적인 정책 협력방안을 즉시 추진하기로 했다.

이번 MOU는 ICT 정책에 중요한 역할을 담당하고 있는 양 기관이 ICT 산업진흥과 일자리 창출 등을 위해 상호 협력하며, 업무연관성이 높은 직위에 대해서는 상호 업무 이해도를 높이기 위한 인사교류를 추진하는 방안을 포함하고 있다. MOU의 주요 내용은 다음과 같다.

<표 5-19> MOU 주요 내용

-
- ◆ (고위급 간담회 등) 위원장-장관, 상임위원-차관 등 간담회 정례화 및 정책협의회(대표: 방송통신위원회 기조실장·미래창조과학부 융합실장) 구성·운영
 - ◆ (분야별 협의체) 뉴미디어·단말기 보조금·개인정보 등 분야별 협의체(대표: 관련 국장·과장) 구성·운영
 - ◆ (인사교류) 유기적인 정책협조와 상호간 이해도 제고를 위해 인사교류 실시
 - ◆ (정보교환 등) 정책자료·정보 교환 및 공유, 민원지원센터의 운영 협력
 - ◆ (기타) 정보통신의 날 등 기념일 공동 주관, 방송대상 등 각종 행사 지원, 직원 간 친목을 위해 친목모임 구성 적극 장려
-

4. 협력적 거버넌스 구축을 위하여 나아갈 방향

신위원회 정책협력 MOU 체결”.

(1) 개관

미래창조과학부와 방송통신위원회가 분담하고 있는 규제 기능을 각자 행사할 때 이는 규제기관 간의 경쟁(regulatory competition)의 모습을 띠 수 있다. 미래창조과학부와 방송통신위원회가 분담하는 규제가 내용상으로는 사전규제와 사후규제로 분리될 수 있지만 통신 분야의 동일한 사항에 관하여 서로 연결되어 양립되기 어려운 경우가 있기 때문이다. (舊)방송통신위원회 시절 통신 분야에서의 규제기관 간의 경쟁은 일반 경쟁기관인 공정거래위원회와 특정분야 규제기관인 구 방송통신위원회 사이에서 발생하였지만, 미래창조과학부가 진흥기관이면서 상당 부분의 규제 권한을 갖게 되면서 통신 분야 전문기관인 미래창조과학부와 방송통신위원회 사이에도 유사한 상황이 발생할 잠재성이 있다.

문제는 방송통신위원회와 공정위와의 관계와 달리 미래창조과학부와 방송통신위원회는 규제가 지향하는 목적과 가치를 공유하고 있다는 점이다. 공정위가 갖는 경쟁규제는 다른 산업과 마찬가지로 소극적인 의미에서 위반행위로 인하여 침해된 경쟁의 회복을 목적으로 하지만, 미래창조과학부와 방송통신위원회가 갖는 경쟁규제는 통신 분야에서 보다 적극적으로 유효한 경쟁체계를 구축하고 공정한 경쟁환경을 조성하는 것(전기통신사업법 제34조)을 공통의 목적으로 하고 있다. 굳이 구별하자면 미래창조과학부가 담당하는 사전규제는 유효경쟁 형성의 목적에 보다 충실한 역할을 하고 방송통신위원회가 담당하는 사후규제는 경쟁 및 이용자 보호의 목적에 더 가깝다. 그러나 특정분야 규제기관인 방송통신위원회의 경쟁 및 이용자 보호 규제는 통신 관련 공익 목적과 무관하게 독립적인 목적을 추구하는 것이 될 수 없다.

미래창조과학부와 방송통신위원회의 규제 권한 행사가 협의 없이 경쟁관계에서 이루어지게 될 경우 발생할 수 있는 문제는 양 극단으로 나타날 수 있다. 하나는 바닥을 향한 경쟁(race to the bottom)이고 다른 하나는 정상을 향한 경쟁(race to the top)이다 (Baldwin et. al, 2012).

바닥을 향한 경쟁은 규제기관들이 피규제자의 선택을 받기 위하여 규제 수준을 경쟁적으로 낮추는 죄수의 딜레마 상황에 빠지는 것을 말한다. 이러한 상황에서는 사업자들이 느슨한 규제 틀을 이용하여 가장 덜 부담스런 규제를 제공하는 기관으로 이동할 수

있다. 통신 분야의 규제는 정부의 인위적인 경쟁자 진입 촉진에도 불구하고 상당한 시장력(significant market power)을 갖고 있거나 병목설비(bottleneck)를 통제하고 있는 기존 사업자의 존재로 인하여 경쟁이 자생적으로 형성되기 어려운 시장 상황에서 기존 사업자를 대상으로 한 특별한 사전규제 제도를 도입하는 방식으로 이루어져왔다. 또한 시장 상황의 변화에 따라 기존에 있던 규제가 시장 개입의 정도를 완화하는 새로운 규제로 대체되거나 보완되기도 하였다. 예컨대, 소매 단계의 직접적 가격규제가 도매 단계의 도매제공 규제로 바뀌거나 가격납용규제에 의하여 보완되는 것과 같다. 이처럼 통신 분야의 규제는 시장 상황에 적용하여 신축적으로 이루어져야 하므로 규제 집행과 개선 및 합리화 작업은 시장 상황을 고려하여 진행되어야 하는데, 미래창조과학부와 방송통신위원회의 규제가 이러한 균형을 상실할 경우 규제공백이 발생할 수 있다. 현재까지 통신 분야의 규제는 계층별로 이루어지므로 계층별 상호의존성에 의하여 규제 개선 및 합리화 작업이 수반되지 않는 느슨한 규제 집행 또는 규제 철폐는 다른 계층의 기술 및 사업혁신 유인과 효율성에 영향을 줄 수 있다.

반대로 정상을 향한 경쟁은 규제기관들이 다른 규제기관이 존재하지 않았다면 채택하지 않았을 높은 기준으로 움직이는 것을 말한다. 통신 분야에서 이는 미래창조과학부가 이미 방송통신위원회의 사후규제가 작동하고 있는 영역에서 새로운 사전규제를 도입하거나 방송통신위원회가 이미 미래창조과학부의 사전규제를 통하여 사업자들의 행위의 전제가 제약을 받고 있는 영역에서 사후적인 성과기준을 적용하여 그에 개입하는 경우에 발생할 수 있다. 방송통신위원회의 단말기 보조금 규제가 작동하고 있는 상황에서 미래창조과학부가 단말기 유통구조 개선을 위한 새로운 규제를 도입한 법안의 제정을 추진하고 있는 것도 전자의 경우로 이해할 수 있다.

바닥을 위한 경쟁이든 정상을 위한 경쟁이든 최적의 규제를 얻기 위한 과정이라면 문제가 없다. 최적의 결과는 통신 분야에서의 공익, 즉 유효한 경쟁체계의 구축과 공정한 경쟁환경의 조성, 이용자 보호의 목적과 통신산업의 기술·사업혁신 유인 보호 및 효율성 증진을 통한 산업 발전 목적의 조화로운 실현이다. 그러나 이는 통신 분야에서의 진흥 기능과 규제 기능이 균형 있게 수행될 때 비로소 가능한 목적이고, 그 기능을 분담하고 있는 미래창조과학부와 방송통신위원회의 협력을 요청하는 과제이다.

협력적인 ICT 거버넌스 구축을 위하여 미래창조과학부와 방송통신위원회가 나아갈

방향에 대하여는 그 동안 ICT 거버넌스 개편을 위하여 제안된 여러 내용 중에 ICT 관련 부처 간의 조정 방안으로 제안된 것들에서 시사점을 얻을 수 있다. 여기서는 김상묵(2012)의 연구와 최홍규·김성태(2013)의 연구를 소개한다.

김상묵(2012)의 연구에서는 먼저 바람직한 ICT 거버넌스에서 중요한 것을 ICT 정책기획과 조정능력 확충에서 찾고, 그 방향성을 미래지향성, 수평적 소통과 참여 문화 정립, 지원과 규제가 균형을 이루는 정부의 역할, 정부의 역량 강화로 요약한다. 이러한 방향으로의 변화 및 ICT 정책 기획과 조정 역량 확충을 위해서는 실제 정책과정에서 ICT 환경변화에 대한 예측과 대응, 미래지향적 비전과 방향의 제시, 소통과 참여를 바탕으로 한 신속한 정책 수립, 조정과 갈등 해결이 실효성 있게 이루어져야 한다고 주장한다. 이를 위해서는 ICT 거버넌스의 정책 조정과 갈등 해결방식도 보다 개방적으로 변화하여야 한다고 전제하고, 이를 위한 효과적인 대안으로 유럽연합이 활용하고 있는 개방형 조정방식(Open Method of Coordination, OMC)을 제안한다.

OMC는 유럽연합의 보조성의 원칙하에 통합운동의 장애요인을 극복하기 위해 제시된 새로운 형태의 거버넌스 장치로서, 공동체의 다양한 속성을 인정하고 정책적 융통성과 정당성을 유지하면서 그들 사이의 네트워크 구조를 적극 활용하여 다자적 수렴을 이끌어내기 위한 취지에서 도입된 것이다. OMC를 우리나라 ICT 거버넌스의 정책 조정방식에 구현할 경우 그 과정은 다음과 같이 설명될 수 있다.

제1단계: 정책환경 분석 및 미래 예측

제2단계: 정책목표 설정

제3단계: 벤치마킹 및 정책학습

제4단계: 정책 형성 및 실행계획 수립

제5단계: 성과지표 설정

제6단계: 정책 집행

제7단계: 정책 평가

제8단계: 다음 정책과정

최홍규·김성태(2013)의 연구에서는 2013년 정부조직개편 이전 시점의 ICT 정책 수단 및 목표에 관한 분석을 바탕으로 정책 사업들 간에는 목표의 경계가 다소 불명확하였고, 부처별로 새로운 ICT 환경 대응을 위한 독립적인 목표 설정이 시도되지 않았던 점

을 문제로 발견하였다. 이러한 연구결과를 바탕으로 부처 간 정책 영역 중복문제 해소를 위한 대안을 제시하였는데, 이는 미래예측연구 활성화 및 재원확보, 정보화 정책 협의기구 설치, 민관 간 정보 네트워크 구축, 부처 간 합의 시스템 마련 등으로 요약된다.

<표 5-20> 정보화 관련 ICT 정책 추진행위자 간 효율적 정책추진 대안

정책대안	내용
미래예측연구 전담기구 설치 (organization for future foresight studies)	<ul style="list-style-type: none"> • 정보화 환경변화에 대비한 미래예측연구를 수행할 수 있도록 '전담기구를 설립'하여 분산된 예측적 미래 연구기능 일원화 • 각 부처별로 흩어져 있던 '연구기관들을 통합'하여 미래창조과학부 산하에 신설 • 중장기적 예측분석을 요하는 연구과제에 대해 '특별 심사위원회 구성 및 관련 규정마련'을 통해 연구기간 및 예산 보장
민-관 간 정보 네트워크 구축 (information network)	<ul style="list-style-type: none"> • 민간-정부 간 정보가 상시적으로 공유될 수 있도록 하는 민간 자발형태의 인적·기술적 '정보네트워크 시스템 구축' 지원 • 협력적 거버넌스에 참여할 'ICT 관련 기업의 사업영역에 대한 현황파악 조사 및 협력 매뉴얼 제도화' • 연구개발비 지원, 기업인력 신기술 교육제도, 정부의 규제정책 추진 시 기업참관제도 등 '기업 인센티브 제도' 마련
부처 간 합의 시스템 마련 (consensus system)	<ul style="list-style-type: none"> • 부처 간 소관 정책에 대한 권한과 역할이 명확히 인지될 수 있도록 부처별 '정보화 관련 ICT 대외협력국' 신설 • 긴급한 사안에 대해서는 단기간에 부처 간 의사결정이 가능하도록 '차관급 정책협력 핫라인' 개설 • 매년 부처별로 정책계획 수립이 완료되는 시점과 국회 예산안 처리시점 사이에 특별 기간을 두어 '법률로 공식화된 정책 협의기간' 마련

요컨대, 이상에서 본 선행연구들은 협력적 ICT 거버넌스 구축을 위하여 관계 기관 간의 협의와 소통 메커니즘 및 문화를 정립하고 이를 정책 형성 과정에 반영하는 것이 중요하다라는 점을 지적한다. 미래창조과학부와 방송통신위원회 간에는 정책을 추진하기 위한 상위의 목적을 공유하고 있다는 것을 전제로 하여 진흥 기능과 규제 기능별로 상위의 목적 하에서 보다 구체적인 정책목표를 수립, 조정하고 실행 단계에서 각자의 역할에 부합하는 정책 추진 또는 규제 집행을 하는 한편, 추진 상황에 대한 정기적인 점검과 협의를 통해 조정과 협력을 강화하고 상황 변화에 신속히 대처할 수 있어야 한다.

이를 위해서 미래창조과학부는 진흥 기능에 보다 중점을 두는 기관이고 방송통신위원회는 규제 기능에 보다 중점을 두는 기관이라는 점이 잘 인식될 필요가 있다. 따라서

미래창조과학부가 갖는 규제 기능은 방송통신위원회의 규제 기능과 달리 진흥을 위한 정책수단으로서 더 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 비록 실제로는 미래창조과학부가 사전 규제를 집행하는 등 많은 규제집행 권한을 갖고 있지만, 미래창조과학부의 규제집행은 상위 목적인 경쟁 및 이용자 보호가 아니라 구체적인 정책목표인 기술 및 사업혁신 유인 보호와 효율성 증진에 있다는 점에서 방송통신위원회와 그 강조점을 달리하고 시장 상황 변화에 대한 적응력을 필요로 한다. 이에 대하여 방송통신위원회의 규제 기능은 상위의 목적인 경쟁 및 이용자 보호에 기여하기 위한 것이므로 보다 일관되고 원칙에 따른 집행을 필요로 한다. 다만 일반 경쟁당국인 공정위와 달리 경쟁 및 이용자 보호를 위한 규제 집행이 진흥 정책에 미치는 영향을 판단 시 고려하게 될 것이다.

이러한 차이점을 감안할 때, 진흥정책과 그 시행 영역에서는 미래창조과학부를 주된 추진 행위자로 하여 방송통신위원회와의 협력 메커니즘과 문화를 정립하고, 규제의 도입·개선과 그 집행 영역에서는 방송통신위원회를 주된 추진 행위자로 하여 미래창조과학부와 협력 메커니즘과 문화를 정립해나가는 것이 두 유관기관 간의 협력적 거버넌스 구축을 위한 출발점이 될 수 있을 것이다. 또한 이러한 협력 경험과 학습을 바탕으로 ICT 관련 정책 기능 중 미래창조과학부와 방송통신위원회 사이에 중복되는 정책 기능 가운데 진흥 기능과 규제 기능을 각각의 축으로 하여 관련되는 기능을 수평적으로 통합하고, 중복되지는 않지만 밀접한 관련을 가지는 임무는 수직적으로 협력할 수 있는 채널을 만들 필요가 있다. 이 과정에서 미래창조과학부가 ICT 전담 부처이고 진흥 기능과 규제 기능 사이에 관련성이 높은 영역이 적지 않다는 점에서 미래형성적 성격을 갖는 정책결정 기능은 미래창조과학부가, 규범집행적 성격을 갖는 규제 기능은 수행하도록 하되, 정책결정이 규제체계에 미치는 영향과 규제집행이 정책 수행에 미치는 영향을 고려하여 두 기관이 충분한 협의를 거치도록 하고, 필요한 경우 정책결정 또는 규제집행 절차의 일부를 위임하여 관련 부처가 일관되게 처리하도록 하는 것이 임무배분의 원리에 비추어 타당하다.

(2) 진흥정책 수립과 그 시행 부문

박근혜 정부가 ICT 거버넌스를 종전의 분산형에서 통합형으로 전환하기 위한 방안으

로 미래창조과학부를 신설한 배경은 진흥정책의 통합적 추진체계를 마련하기 위한 것이었다. 따라서 진흥정책의 경우 미래창조과학부가 주된 추진 행위자가 되는 것은 분명하다. 그러나 진흥정책의 중요한 수단이 되는 연구 지원, 재정적 지원 등의 영역에서 방송통신발전기금 조성, 관리의 공동 권한을 갖고 있는 방송통신위원회 역시 미래창조과학부의 진흥정책 추진의 중요한 파트너가 될 뿐만 아니라 방송통신위원회가 주된 추진 행위자가 되는 규제정책 기획과 관련하여 규제의 개선 및 합리화는 진흥정책 추진을 뒷받침할 수 있기 때문에, 미래창조과학부와 방송통신위원회 간의 협력 메커니즘 구축은 효율적인 진흥정책 추진에 중요한 요소가 될 것이다.

다만 진흥 기능은 미래창조과학부가, 규제 기능은 방송통신위원회가 주된 정책 추진자의 역할을 하는 것이 바람직하다는 원칙에서 볼 때, 진흥 기능에서 미래창조과학부와 방송통신위원회의 협력이 이루어지는 영역은 진흥 기능 중에서 규제 기능과 관련성이 높은 기능에 초점을 맞추는 것이 바람직하다. 이하에서는 특히 현안이 되는 공정한 경쟁환경 조성과 전파자원 확보 및 이용촉진 부분에 초점을 맞추어 양 기관 간의 협력 증진 방안을 살펴본다.

1) 공정한 경쟁환경 조성

전기통신사업법은 미래창조과학부장관에게 전기통신사업의 효율적인 경쟁체계를 구축하고 공정한 경쟁환경을 조성하기 위하여 노력할 의무를 부과하고, 이러한 정책을 추진하는 수단으로서 경쟁상황평가 제도를 규정하고 있다(동법 제34조). 이러한 정책 기능을 진흥 기능 또는 규제 기능 어느 한쪽으로 구분하기는 어렵다. 그러나 효율적인 경쟁체계 구축 기능은 규제 기능만을 갖는 데 반하여, 공정한 경쟁환경 조성 기능은 규제 기능뿐만 아니라 진흥 기능의 성격을 갖고 있는 것으로 분류할 수 있다.

전기통신사업의 효율적인 경쟁체계를 구축한다는 것은 주어진 시장의 경쟁 상황에서 경쟁을 침해하는 행위로부터 경쟁을 보호하는 소극적인 경쟁정책뿐만 아니라 시장에서의 경쟁을 구조적으로 제한하는 원인 유발자에 대한 규제를 통하여 유효한 경쟁체계의 발전을 유도하는 적극적 경쟁정책의 수립 및 시행 의무를 부과하는 것이고 그 정책수단도 규제수단에 의존할 수밖에 없으므로, 규제 기능에 속한다. 이에 대하여 공정한 경쟁

환경을 조성한다는 것은 사업자가 시장에 참여할 수 있는 공정한 기회를 보장하고 시장에서 실력을 갖고 이용자에게 접근할 수 있는 여건을 조성해준다는 점에서는 진흥 기능에 속할 수 있다. 예컨대, 진흥특별법에서는 콘텐츠-플랫폼-네트워크-단말기 계층이 결합한 생태계에서 콘텐츠 계층을 진흥의 대상으로 보아 미래창조과학부장관이 디지털콘텐츠의 공정한 유통질서 확립을 위하여 유통경로 등에 관한 실태조사를 하고 그 조사결과를 공표하며 그 거래에 관한 표준계약서를 작성하여 사용을 권장할 수 있는 권한을 부여하고 있다.(동법 제22조) 이러한 권한은 그 정책의 상대방에게 직접적으로 의무를 부과하는 것은 아니지만 그로 인하여 시장에 정보와 거래의 준거가 제공되어 진흥의 대상이 되는 콘텐츠 계층의 사업자들에게는 간접적인 지원의 효과를 가져올 수 있다.

공정한 경쟁환경의 조성이라는 정책목표를 실현하기 위한 정책수단은 유인적 정책수단과 권위적 정책수단으로 나누어볼 수 있다.¹¹⁰⁾ 이 정책목표를 진흥의 관점에서 보면 진흥의 대상에 대하여 지원 효과를 가져오는 유인적 정책수단을 활용할 여지가 많이 있으나, 현실적으로는 공정한 경쟁환경의 조성을 저해하는 거래행위가 유인적 정책수단만으로는 시장에서 자율적으로 해소되지 않는 문제가 있다. 따라서 공정한 경쟁환경의 조성이라는 정책목표는 불가피하게 공정경쟁 규제라는 권위적 정책수단, 즉 규제수단에 의존할 수밖에 없다. 진흥의 정책목표로서의 공정한 경쟁환경의 조성은 이처럼 미래창조과학부와 방송통신위원회의 협력을 불가피하게 요구한다.

그러나 공정한 경쟁환경의 조성을 위하여 미래창조과학부와 방송통신위원회의 협력을 가능하게 하는 제도적 장치는 체계적으로 마련되어 있지 않다. 미래창조과학부장관이 디지털콘텐츠 거래에 관한 표준계약서를 마련할 때 다른 관계부처와 함께 방송통신위원

110) 정책수단은 정책목표를 달성하기 위하여 정부기관이 사용할 수 있는 각종 수단을 말한다(정철현 외, 2012). 정책수단은 여러 가지로 유형화할 수 있으나, 여기서는 유인적 정책수단과 권위적 정책수단으로 단순히 구분하고, 권위적 정책수단을 규제수단과 동일시한다. 진흥정책은 그 정책의 성격상 유인적 정책수단을 사용하는 것이 바람직하나, 진흥의 정책목표를 위하여 권위적 정책수단을 사용할 때 진흥과 규제의 경계가 모호해진다. 반대로 규제가 달성하려고 하는 목적을 위하여 유인적 정책수단을 사용할 경우에도 진흥과 규제의 경계가 모호해진다. 다만 뒤에서 보듯이 규제의 범위를 넓게 이해할 경우에는 유인적 정책수단도 규제수단에 포함될 수 있다(예컨대, 최병선, 2009). 이는 진흥과 규제를 연속적인 개념으로 볼 때, 그 구별이 상대적일 수 있음을 보여준다.

회와 협의하도록 하는 규정(진흥특별법 제22조 제3항)이 있으나, 이는 매우 개별적인 사항에 한정된 것이다. 미래창조과학부가 공정한 경쟁환경의 조성을 위한 정책을 추진하기 위한 대표적인 수단인 경쟁상황평가에 있어서는 방송통신위원회가 관여할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 이러한 입법방식은 방송통신의 융합 상황을 반영하여 방송통신시장에서의 공정한 경쟁환경 조성을 위한 방송통신시장 경쟁상황평가 권한을 미래창조과학부장관과 방송통신위원회가 각자 행사할 수 있도록 한 방송통신발전 기본법 제11조의 취지에도 맞지 않는다.

보다 근본적인 문제 해결을 위해서는 진흥 기능과 규제 기능의 관련성이 높고 그 기능에 속하는 업무가 미래창조과학부와 방송통신위원회에 분산된 사항을 포괄하여 업무 협력이 이루어질 수 있도록 하는 법적 근거를 마련하거나 적어도 공정한 경쟁환경의 조성을 위한 정책과 관련하여 협의나 의견청취 절차를 마련하는 것이 바람직하다. 그러나 이러한 규정이 없는 상태에서는 양 기관 간에 자율적으로 체결된 MOU에 협력 대상 업무를 구체적으로 규정하여 업무 협력의 기반을 상설적으로 마련하는 것이 필요하다. 현재의 MOU는 포괄적인 정책 협의를 위한 고위급 간담회와 정책협의회를 구성하고 현안이 발생하거나 발생할 것으로 예상되는 경우 분야별 협의체를 구성한다는 조직 구성에 관한 합의 사항을 담고 있다. 공정한 경쟁상황 조성을 위한 정책의 추진과 이를 위한 제도적 수단의 시행은 그때그때의 상황에 따라 발생하는 현안이라기보다는 포괄적인 정책 협의의 대상이므로, 고위급 간담회와 정책협의회에서 논의 대상이 될 수 있다. 그러나 구체적인 정책 협의의 대상이나 목적을 규정하지 않고 조직 설치의 근거만 둘 경우 실질적인 정책 협의와 업무 협력이 일어날 수 있을지 의문이다. 따라서 포괄적인 정책 협의의 대상과 절차, 중복되는 업무에 대한 분장 기준을 추가로 합의하거나 세부 이행 협약을 제정하는 방식으로 MOU의 내용을 보완할 필요가 있다.

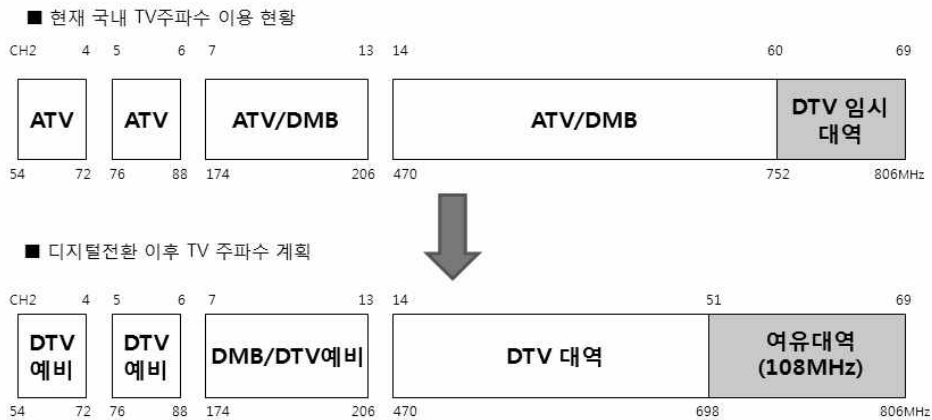
2) 전파자원 확보 및 이용촉진

주파수는 다른 자원과 달리 오랫동안 재산권의 대상이 되지 않고 정부의 직접 관리의 대상이 되어 왔다. 주파수는 희소할 뿐만 아니라 이를 자율적인 사용에 맡기면 사용자 간 간섭 현상이 발생한다는 것이 주된 이유이다. 정부의 관리 방식은 주파수를 여러 대

역폭으로 나누어 배정하고 이를 사용하여 제공할 수 있는 서비스를 지정하는 방식이다. 미래창조과학부의 설립으로 전파·주파수 관련 사항은 미래창조과학부로 이관되었다. 다만 현행 통신용 주파수 관리는 미래창조과학부 소관이고 방송용 주파수 관리는 방송통신위원회 소관으로 되어 있으므로, 현상 유지를 전제로 할 때 주파수 관리 정책은 미래창조과학부와 방송통신위원회가 분담하고 있는 셈이다.

그런데 최근 주파수 이용환경의 변화로 새로운 정책 현안이 대두되고 있다. 디지털 방송의 디지털 전환 및 채널 재배치로 인해 여유채널이 확보됨에 따라 그에 배분되는 주파수를 어떻게 활용할 것인가 하는 현안이 대두된 것이다.

[그림 5-1] 디지털 전환에 따른 여유 주파수 자원 확보



※ 자료: 권원현 (2012)

주파수분배의 변경, 주파수회수 또는 주파수재배치, 새로운 기술방식으로서의 전환, 주파수의 공동사용과 같은 전파자원의 이용효율의 개선에 관한 정책은 미래창조과학부장관의 소관이고(전파법 제6조), 주파수 여유대역을 회수하여 분배하는 것도 그 범위에 포함되므로, 이 사항에 대하여는 주파수 관리와 달리 미래창조과학부의 권한이 우선적으로 작용하는 것으로 보인다. 그러나 한정된 자원인 주파수의 분배, 회수 또는 재배치가 이해관계인들에 미치는 영향을 고려하여 전파법은 국무조정실장을 위원장으로 하는 주

파수심의위원회를 조정기구로 설립하여 주파수를 새롭게 분배하거나 회수 또는 재배치하고자 할 경우에는 주파수심의위원회의 심의를 거치도록 하고 있다(동법 제6조의2 제3항).

디지털 전환으로 인한 여유 주파수 대역의 분배가 문제가 되는 것은 이 주파수가 현재 미래창조과학부가 아니라 방송통신위원회의 관리 대상이고 이 주파수를 방송용으로 유지할 것인가 아니면 통신용으로 재배치할 것인가 하는 점이 방송업계와 통신업계 사이에 이해관계가 대립되는 현안이기 때문이다. 이와 관련하여 주파수 정책을 진흥의 관점에서 추진하려는 미래창조과학부는 이용효율과 기술혁신 유인 제공이라는 경제적 관점에서 접근하고 있는 데 반하여, 방송통신위원회의 접근은 방송의 공익성과 보편성이라는 방송정책의 관점에서 이해되어 통신정책과는 다른 평면에 있는 것처럼 논의되고 있다. 그러나 주파수 분배의 문제는 통신시장 내부에서도 효율성과 기술혁신 보호라는 산업진흥의 관점과 공정경쟁 보호라는 규제의 관점이 교차하는 영역이라는 점이 간과되어서는 안 된다. 통신정책은 시장에서의 경쟁 형성을 정부가 유도하기 위하여 상당한 시장력을 갖거나 병목설비를 보유한 사업자에 대한 통신시장 특유의 규제를 도입, 운영하면서 시장 상황의 변화에 따라 규제를 개선, 대체하는 방식으로 수립, 시행되어 왔는데, 주파수는 네트워크와 함께 병목설비를 구성하는 대표적인 요소이기 때문이다. 방송통신위원회가 비록 법상으로는 사후적 규제수단만을 갖고 있지만 미래창조과학부와 달리 경쟁 및 이용자 보호를 위한 규제 기능을 일관되게 추진할 수 있는 지위에 있다는 점을 고려할 때, 통신정책의 관점에서 방송통신위원회가 주파수 분배정책에 관여할 정당성이 인정된다.

주파수정책의 경우 주파수심의위원회라는 조정기구가 법적으로 설립되어 있고 또 현안의 중요성을 고려하여 방송통신위원회와 미래창조과학부 간의 MOU에 근거하여 주파수 실무정책협의회가 가동되고 있으므로, 정책 협력을 위한 제도적 기반은 형성되어 있는 편이다. 중요한 것은 정책 형성 및 실행계획 수립 단계에서 방송통신위원회와 미래창조과학부 사이에 개방적 참여와 검토를 바탕으로 한 협력 사례를 어떻게 형성할 것인가 하는 점이다. 이 문제에 방송통신위원회는 방송정책의 주관 부처로서도 관여하겠지만, 동시에 통신정책의 영역에서 미래창조과학부로 대표되는 진흥기능에 대한 견제와 균형으로서의 경쟁규제 기능을 담당하는 부처로서도 정책 형성에 필요한 환경 분석 및

미래 예측을 위한 역량과 권한을 가질 필요가 있다.

(3) 규제 도입·개선과 그 집행 부문

규제(regulation)는 여러 가지 방식으로 정의될 수 있다. 규제를 어떻게 정의하느냐에 따라 진흥과 규제의 경계가 불분명해질 수 있고 더 나아가 정부의 행위와 정부가 아닌 다른 조직의 행위의 경계도 불분명해질 수 있다. 규제를 정의하는 방식은 규제를 정부의 구속력 있는 행위, 정부의 영향력 있는 행위, 그리고 모든 형태의 사회적 또는 경제적 영향력 있는 행위로 정의하는 방식으로 분류될 수 있다(Baldwin et. al., 2012). 첫째, 정부의 구속력 있는 행위로서의 규제는 규제가 그 목적을 달성하려는 정부 기구에 의하여 적용되는 구속력 있는 규칙의 제정과 관련된 경우이다. 규제를 이러한 의미로 이해할 때 진흥과 규제는 일단 구별될 수 있다. 둘째, 정부의 영향력 있는 행위로서의 규제는 규제가 보다 넓은 의미를 갖고 사업상 또는 사회적 행위에 영향을 주려고 디자인된 모든 정부의 행위를 포괄한다. 의무나 제한을 부과하는 행위뿐만 아니라 경제유인의 제공, 계약, 자원의 배분, 프랜차이즈, 정보의 제공 등 여러 가지 방식의 영향력 있는 행위가 그 범위에 포함된다. 규제를 이러한 의미로 이해할 때 진흥과 규제의 경계가 불분명해진다. 진흥을 목표로 하는 정책수단이 될 수 있는 행위가 대부분 규제에 포함되기 때문이다. 셋째, 규제를 모든 형태의 사회적 또는 경제적 영향으로 볼 수도 있다. 이 경우 행동에 영향을 주는 모든 메커니즘이 정부에 기초하든 시장과 같은 다른 원천에 의하든 규제적인 것으로 간주될 수 있다. 이 정의에 의하면, 흔히 자율규제(self-regulation)라고 불리는 회사, 전문가단체 또는 사업자협회나 자발적 조직에 의한 규칙 준수 행위도 규제에 포함된다.

통신 관련 법률에서 규제를 넓은 의미로 사용하는 경우가 있다. 예컨대, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률」에서는 정보통신서비스 제공자단체가 이용자를 보호하고 안전하며 신뢰할 수 있는 정보통신서비스를 제공하기 위하여 정보통신서비스 제공자 행동강령을 정하여 시행하는 것을 “자율규제”로 표현하고 있는데(제44조의4), 이는 규제를 모든 형태의 사회적 또는 경제적 영향력 있는 행위로 본 경우이다. 그러나 일반적으로는 통신 관련 법률에서 규제를 가리킬 때는 행정규제, 즉 정부의 구속력 있는 행

위를 의미한다. 행정규제에 대한 법적 정의는 「행정규제기본법」과 「기업활동 규제에 관한 특별조치법」에 나와 있다. 행정규제기본법에서는 행정규제를 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등 또는 조례·규칙에 규정하는 사항을 말하는 것(제2조 제1항)이라고 정의하는 반면에, 기업활동 규제에 관한 특별조치법에서는 행정규제를 국가, 지방자치단체 또는 법령에 의하여 행정권한을 행사하거나 행정권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 개인이 특정한 행정목적의 실현을 위하여 기업활동에 직접 또는 간접적으로 개입하는 것(제2조 제2호)이라고 정의한다. 두 정의는 규제의 주체와 행위의 유형을 묘사하는 방식에 차이가 있지만, 두 정의를 종합할 때 규제는 특정한 행정목적 달성을 위하여 피규제자에게 법적 권리를 제한하거나 법적 의무를 부과하는 방식으로 개입하는 것으로 요약될 수 있다(이희정, 2006).

여기서는 규제를 정부의 구속력 있는 행위로서의 의미를 이해하면서 그 중에서도 경제적 성격을 갖는 규제에 한정하여 살펴보기로 한다. 경제적 성격을 갖는 규제수단으로는 사전규제와 사후규제가 있는데, 앞에서 본 것처럼 규제수단의 행사 권한은 사전규제의 경우 미래창조과학부, 사후규제의 경우 방송통신위원회로 나뉘어 있다. 그러나 사전규제와 사후규제는 경쟁 및 이용자 보호라는 공통의 목적을 갖고 상호 관련되어 있으며, 미래창조과학부가 주된 추진 행위자가 되는 진흥의 관점에서는 개선 및 합리화의 대상이 된다. 중요한 점은 방송통신위원회가 통신규제 기본계획을 수립하는 지위에 있고(방송통신위원회설치법 제12조 제1호), 기본계획 수립 대상으로서의 통신규제에는 방송통신위원회가 행사 권한을 갖는 사후규제뿐만 아니라 미래창조과학부가 행사 권한을 갖는 사전규제도 포함되는 것으로 해석해야 한다는 점이다. 따라서 규제수단의 행사 권한 방식에도 불구하고 규제 기능에 관해서는 방송통신위원회가 주된 추진 행위자가 되어 미래창조과학부와 협력하는 모형을 만들어가는 것이 바람직하다. 경쟁 및 이용자 보호라는 목적을 달성하기 위하여 사전규제와 사후규제가 유기적으로 관련되어야 하지만, 사전규제가 시장 상황에 따른 일시적인 규제의 성격을 갖는 반면에, 사후규제는 시장 상황과 관계없이 상시적인 규제의 성격을 갖고 사전규제의 집행 및 진흥정책의 형성에도 영향을 주기 때문이다.

1) 단말기 보조금 규제

단말기 보조금 이슈는 산업적으로는 ICT 분야 중에서 전기통신 및 소비자 전자제품과 관련된 이슈이다. 단말기/서비스 결합 형태로 단말기를 구입할 때 단말기 보조금이나 요금할인을 제공하는 형태로 단말기 유통구조가 형성되어 있기 때문에, 단말기 보조금 규제는 전기통신시장뿐만 아니라 소비자 전자제품시장에도 영향을 주기 때문이다. 다만 전기통신에 국한해서 볼 때 이 이슈는 특히 이동통신사업자 간의 공정경쟁 및 이용자 보호와 관련된 이슈이다.

현재 단말기 보조금을 규제하는 수단은 방송통신위원회가 담당하는 금지행위 규제 집행, 보다 구체적으로 말하면 이용자인식저해행위 중 이용자차별행위 규정의 집행에 한정된다. 그런데 단말기 보조금 규제를 금지행위 규제의 집행에 의존하는 것에 대하여는 규제가 불필요하다는 견해부터 규제수단이 불충분하다는 견해까지 논란이 많았다. 미래창조과학부는 이 이슈에 대하여 단말기 유통구조 개선을 위한 여러 정책수단을 동원하는 방식으로 대응하였다. 대표적인 정책수단이 알뜰폰(MVNO) 활성화, 자급 단말기 공급 활성화인데, 미래창조과학부는 알뜰폰 사업자, 단말기 제조업자, 유통업자의 참여를 유도하는 방식으로 이러한 정책수단을 실행하였다. 방송통신위원회의 단말기 보조금 규제는 공정경쟁 및 이용자 보호를 목적으로 하는 규제의 집행으로 이루어지는 반면, 미래창조과학부의 단말기 유통구조 개선 정책은 공정한 경쟁환경 조성이라는 정책목표 하에 미래창조과학부가 미래형성적으로 선택할 수 있는 유인적 정책수단의 실행으로 이루어져왔다.

그런데 최근 미래창조과학부는 현재의 규제수단만으로는 단말기 보조금 지급에 따른 유통구조의 왜곡 상황을 효과적으로 개선할 수 없다는 정책적 판단 하에 단말기 유통구조 개선을 목적으로 하는 이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률안을 마련하여 의원입법으로 국회의 심의에 회부하였다. 이 법안은 두 가지 점에서 미래창조과학부와 방송통신위원회 사이의 정책 협력에 대하여 새로운 과제를 제기한다. 첫째, 이 법안은 이동통신산업의 건전한 발전과 이용자 권익의 보호를 목적으로 하여 미래창조과학부의 진흥 기능에 기반을 둔 것처럼 보이지만 실제로는 새로운 규제를 신설하는 내용이라는 점이고, 둘째, 신설된 규제는 종래 방송통신위원회가 담당하던 사후규제에 비하여 규제

범위가 넓은 뿐만 아니라 사전에 설정된 요건에 의하여 사업자의 위법성이 판단되는 사전규제의 성격을 갖고 있어 규제의 강화를 가져온다는 점이다. 규제의 타당성 여부를 떠나 미래창조과학부가 규제를 신설하는 업무를 주도하는 것은 진흥 기능과 규제 기능을 분리하면서 미래창조과학부가 진흥 기능의 주된 정책 추진 행위자가 되는 정책 추진 체계를 지향하는 미래창조과학부 설립의 취지에 잘 부합되지 않는 측면이 있다.

단말기 보조금 이슈의 시의성을 고려하여 방송통신위원회와 미래창조과학부는 MOU를 체결하면서 단말기 보조금에 관한 정책 또는 규제를 담당하는 방송통신위원회 이용자정책국과 미래창조과학부 통신정책국 간의 실무 정책협의회를 구성하여 운영하기로 하였다. 이는 현안이 발생하거나 발생할 것으로 예상되는 경우 그 현안을 다루는 실무 정책협의회를 구성, 운영하기로 한 MOU의 취지에 따른 정책 협력 사례라고 할 수 있다. 다만 이러한 정책 협의는 새로운 규제의 신설을 정책적으로 결정하기 전 단계에서 이루어져야 한다. 단말기 보조금 이슈는 미래창조과학부의 단말기 유통구조 개선정책 과도 관련이 있지만 방송통신위원회가 담당하는 단말기 보조금 규제수단과도 밀접한 관련이 있기 때문이다. 향후 미래창조과학부와 방송통신위원회의 업무 중복으로 인한 협력의 필요성이 요청되는 통신정책 현안의 협의와 조정에 있어서는 그 현안이 진흥 기능과 규제 기능 중에 모두 관련되는 것인지, 그리고 그 중에 어느 기능에 더 관련성이 있는 것인지를 우선적으로 고려하여 양 기관 사이의 역할과 성과분담을 사전에 충분히 협의할 필요가 있다.

2) 망 접속규제

진흥 기능과 규제 기능이 교차하는 또 하나의 중요한 통신정책 현안은 망 접속규제와 관련된 망 중립성 및 합리적 트래픽 관리에 관한 정책 도입의 문제이다. 망 중립성 논란은 전통적으로 규제가 집중되었던 네트워크 계층의 사업자들의 주 수입원인 음성 서비스 매출이 감소하는 등 통신시장이 제도약이 필요한 시점에 도달했으며, 제도약을 위해 주목받고 있는 분야가 콘텐츠, 애플리케이션, 단말기 등 네트워크 계층 이외의 계층이라는 점에서 주목을 받고 있다(최계영 외, 2012, 57).

현재 망 중립성 논쟁은 크게 ISP의 트래픽 관리와 새로운 인터넷 거래질서 확립이라

는 두 가지 축에서 이루어지고 있다(나성현, 2011). 이는 네트워크 계층의 사업자들의 망 고도화의 투자 유인을 보호하면서 망 중립성을 통해 콘텐츠 계층의 사업자들의 사업 혁신과 효율성을 보호한다는 측면에서는 진흥 기능에 속하는 업무이지만, 네트워크 사업자의 자의적 트래픽 관리에 대한 우려가 아직 높은 상황에서 트래픽 관리에 관련된 사후규제체계를 명확히 할 필요가 있다는 측면에서는 규제 기능에 속하는 업무이다. 그러나 이러한 업무의 성격에도 불구하고 망 중립성 정책은 미래창조과학부의 주도 하에 추진되고 있으며, 방송통신위원회와의 협력이 제대로 이루어지고 있는지는 미지수이다. 현안 별로 방송통신위원회와 미래창조과학부의 정책 협력이 이루어진다는 전제에 관해서는 합의가 이루어지더라도 정책 협력 대상을 정하는 분명한 원칙과 기준이 정해지지 않은 경우 효과적이고 시의적인 협력이 이루어지기 어렵다.

5. 결론에 같음하여

많은 나라에서 통신 분야에 관하여 정책결정기관과 규제기관을 구분하고 있지만, 구체적인 통신 관련 업무를 정책결정기관과 규제기관 사이에 어떻게 배분할 것인지에 대하여는 다양한 모델이 존재한다. 규제와 정책은 밀접하게 관련되어 있어 규제와 정책 사이에 분명한 선을 긋기가 어렵기 때문이다. OECE의 2006년 보고서는 시장진입, 상호 접속, 주파수 관리, 번호자원, 가격 규제, 보편적 서비스, 서비스 품질로 규제 영역을 나누어 각 영역별 규제 권한이 정책결정자로서의 정부 부처, 특정 분야 규제기관, 그리고 일반 경쟁당국 사이에 배분되는 방식의 다양성을 잘 보여준다.

이 보고서에 따르면, 당시 우리나라는 정책결정자로서 정보통신부, 특정 분야 규제기관으로서 정보통신부 산하의 통신위원회를 둔 나라로 소개되어 있는데, 다른 나라에 비하여 두드러진 차이는 통신위원회의 규제 권한이 다른 나라에 비하여 매우 한정되어 사후적 규제 권한에 국한되어 있는 점이었다. 이러한 권한 배분으로 인하여 통신위원회가 특정 분야 규제기관으로서의 고유한 기능을 갖지 못하게 되었다. 통신위원회의 규제 권한은 결국 공정위의 경쟁규제 권한과 대부분 중복되어 사후적 규제에 관하여 규제기관 간의 경쟁의 문제를 야기하였다. 그런데 미래창조과학부를 ICT 전담 부처로 하는 이번

정부 조직개편에서도 특정 분야 규제기관으로서의 고유한 기능은 미래창조과학부의 관장 사항이 되었고, 방송통신위원회는 특정 분야 규제기관이라는 성격과 달리 통신규제에 관하여 과거 통신위원회가 갖고 있던 것과 크게 다르지 않은 규제 권한만을 갖게 되었다. 다만 방송통신위원회는 심의·의결 기능만 갖던 통신위원회와 달리 시정조치, 과징금 부과 권한도 독자적으로 갖고 정부 내에서 미래창조과학부와 대등한 지위를 갖게 된 점이 다를 뿐이다.

이러한 규제 기능 분배 방식은 진흥 기능과 규제 기능 사이의 밀접한 관련성을 고려하면서 규제 기능보다는 진흥 기능을 더 강조하는 조직구성 원리에 기초한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이는 진흥 기능에 중점을 두어야 할 미래창조과학부가 내부적으로 진흥 기능과 규제 기능 사이의 긴장으로 진흥정책 추진에 걸림돌이 되는 규제 개선이나 사전적 규제를 사후적 규제로 대체하거나 보완하는 규제 합리화에 소극적이 되거나 오히려 진흥정책 추진을 위한 손쉬운 수단으로 규제수단에 더 의존하게 될 위험성을 내포한다. 단말기 보조금 규제와 관련된 단말기 유통구조 개선을 위하여 규제 도입에 의존하는 최근의 입법 추진이 그러한 사례이다. 또한 사안에 따라서 미래창조과학부가 진흥 기능과 규제 기능의 조화와 균형이 필요한 영역에서 진흥 기능에 치중한 정책을 추진할 가능성도 있다.

이러한 문제는 ICT 거버넌스를 미래창조과학부와 방송통신위원회의 양 기관의 협력적 거버넌스로 재편하면서도 통신정책에 관해서는 미래창조과학부에 진흥 기능과 함께 규제 기능의 대부분인 사전규제 권한이 집중된 것에서 발생한다. 진흥 기능과 규제 기능의 구별이 상대적이기는 하지만, 입법적으로는 진흥 기능은 기술 및 사업혁신과 효율성 보호를 통한 산업의 발전에 더 관련된 기능이라는 점에서 경쟁 및 이용자 보호에 관련된 규제 권한을 방송통신위원회에 더 배분하여 진흥 기능과 규제 기능에 관한 권한이 균형 있게 행사될 수 있도록 제도적으로 배려할 필요가 있다. 그러나 미래창조과학부가 규제에 관한 많은 권한을 여전히 갖고 있는 현재의 제도적 상황에서도 방송통신위원회가 통신규제의 기본계획을 수립하는 지위에 있는 점, 방송통신위원회가 갖는 사후규제 권한이 사전규제보다도 효과적이고 탄력적인 수단이 될 수 있는 점을 고려하여 특히 진흥 기능과 규제 기능이 교차할 수 있는 영역에서 양 기관의 협의와 조정이 더 활발하게 이루어질 필요가 있다. 이러한 협력이 진행되는 영역이 정책을 주도하는 기관의 편익에

따라 자의적으로 정해지지 않기 위해서는 협력의 대상이 되는 영역을 별도로 정해두거나 현안에 따라 정하더라도 그 원칙과 기준이 명확히 합의될 필요가 있다. 또한 협력은 상황의 변화에 적응하여 효과적으로 이루어져야 하고, 정책이 결정되는 과정뿐만 아니라 정책을 추진하는 상황에 대한 정기적인 점검과 협의, 평가 과정에서도 투명한 절차에 의하여 양 기관의 조정과 협력이 강화되어야 한다.

제 4 절 방송콘텐츠 산업의 나아갈 방향과 협업정책

경기대 송종길 교수 (언론미디어학과)

1. 미디어환경 변화와 방송콘텐츠 산업

오늘날 디지털 컨버전스는 영상, 음성, 텍스트를 모두 처리할 수 있는 단말기의 등장을 넘어 인터넷으로 대표되는 네트워크를 기반으로 다양한 서비스를 교차하여 제공할 수 있는 단계에 이르고 있다. 그 결과 방송산업과 통신산업은 물론 이를 통해 유통되는 콘텐츠가 빠르게 하나로 통합되어 가는 상황이다.

이에 따라 산업구조도 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크라는 각 계층에 따라 수평적으로 재편되는 양상을 나타내고 있다. 수평적 구조란 디지털 기술의 발전으로 미디어산업의 가치사슬 구조가 수직적 결합구조에서 수평적 통합구조로 재편되는 현상을 말한다. 즉, 콘텐츠가 그것을 전송하는 물리적 설비로부터 분리되어 콘텐츠를 소비하는 특정한 네트워크 또는 특정한 단말기에 의해 제약을 받지 않는 상황을 말한다.

수평적 통합구조 속에서 콘텐츠사업자, 방송사업자, 통신사업자는 각자의 가치사슬을 넘나들며 서로 다른 서비스를 통합적으로 제공하며 치열한 경쟁을 벌일 수밖에 없다. 과거 미디어 환경에서는 콘텐츠와 그것을 전송하는 플랫폼, 네트워크가 수직적으로 결합되어 있었다. 때문에 하나의 방송사업자가 하나의 서비스를 제공하는 방식이었다. 그

러나 디지털 컨버전스는 이러한 구조를 해체하면서 하나의 사업자가 방송서비스나 통신 서비스를 단독으로 또는 동시에 제공하는 것을 가능케 하고 있다. 그 결과 이종 네트워크, 이종 플랫폼 사이에 경쟁이 발생하게 되는 것이다.

특히, 하나의 네트워크와 단말기로 다양한 콘텐츠가 유통이 될 수 있는 상황이 전개되면서 사업자의 소비자 통제는 더욱 어려워지고 있다. 네트워크를 기반으로 콘텐츠와 서비스를 일방적으로 제공하던 방식이 더 이상 통용되지 않게 되면서, 소비자를 자사의 고객으로 끌어들이기 위한 경쟁력을 확보하는 것이 무엇보다 시급한 과제가 되고 있으며, 이를 위해 사업자간 인수합병이나 전략적 제휴와 같은 협력관계가 그 어느 때보다 활발하게 이뤄지고 있다.

콘텐츠산업과 미디어산업에서 일어나고 있는 이러한 변화는 단순히 시장에서 나타나는 현상에 그치지 않는다. 네트워크를 기반으로 분리된 정책구조나 규제체계를 구축해 왔던 정부에게도 이러한 변화는 새로운 도전으로 다가온 것이다. 특히 IPTV와 같이 방송과 통신의 성격을 동시에 갖고 있는 서비스의 경우 과잉규제 또는 무규제, 다른 플랫폼과의 규제불균형이라는 상황에 놓일 수밖에 없고, 치열한 경쟁환경에 놓여 있는 사업자들은 규제환경을 자사에 유리한 방향으로 이끌기 위해 다양한 이슈를 제기하고 치열한 논쟁을 벌일 수밖에 없는 구조이다.

지금까지 방송, 통신을 비롯한 정부의 규제시스템은 전송플랫폼을 기준으로 서비스와 사업자를 분류하고 시장을 획정하며, 이렇게 구분된 시장에 따라 서로 다른 규제체계를 적용하는 수평적 규제체계를 적용해 왔다. 때문에 방송은 공익성, 통신은 보편적 서비스와 이용자 보호라는 서로 다른 철학에 입각한 규제체계가 마련되어 왔다. 콘텐츠의 경우 플랫폼에 종속되어 어느 플랫폼으로 유통되느냐에 따라 콘텐츠에 대한 심의수위도 달라졌다. 그러나 콘텐츠와 플랫폼 간의 결합구조가 해체되면서 콘텐츠와 플랫폼에 대한 규제철학과 규제수위를 전면적으로 재검토해야 하는 상황에 직면하고 있다.

이런 측면에서 플랫폼에 따라 개별 서비스를 규정하고 그러한 개별 서비스를 제공하는 사업자를 규정하고, 해당 사업자에 대해 진입, 소유, 기술, 내용 규제를 적용하는 수직적 규제체계는 변화되는 컨버전스 환경에 부합하게 수평적 규제체제로 전환되어야 한다는 목소리가 커지고 있다. 즉, 동일한 계층의 콘텐츠, 플랫폼에 대해서는 동일한 규제가 적용되도록 함으로써 콘텐츠간, 플랫폼간 규제의 불균형성을 제거하고, 나아가 규제

를 최소화함으로써 시장의 자율성을 보장하여 새로운 서비스가 경제성장을 주도하도록 해야 한다는 것이다.

나아가 콘텐츠와 플랫폼은 상반된 산업적 속성을 갖고 있다. 다시 말해 콘텐츠는 가능한 한 많은 플랫폼에 콘텐츠를 유통시켜야 수익을 극대화시킬 수 있다. 반면 플랫폼은 경쟁력 있는 콘텐츠를 독점적으로 제공해야 플랫폼의 가치를 극대화시킬 수 있다. 이런 과정에서 콘텐츠사업자와 플랫폼사업자간, 플랫폼사업자와 플랫폼사업자간 갈등이 빚어질 수 있고, 이런 갈등은 예견이 가능한 것이기에 이를 조정할 수 있는 제도적 기반이 모색될 필요가 있다는 것이다. 그러나 우리나라 정부는 이러한 컨버전스 환경에 규제체계 차원에서 적극적으로 대처할 의지는 갖고 있으나, 아직까지 그 모습을 명확하게 드러내지는 못한 상황이다.

이런 와중에 2012년 12월 대통령선거가 치러지고 2013년에 새 정부가 들어섰다. 새 정부는 창조경제라는 화두를 꺼내, 기존 산업이 아니라 새로운 산업을 육성하여 일자리를 창출함으로써 국민소득을 증진시키고, 나아가 부의 불평등을 완화시키겠다는 것을 정책방향으로 내세웠다. 이와 함께 복지를 확대하여 사회적 안전망을 확충함으로써 국민생활의 안정을 도모하겠다는 것이 커다란 정책기조라고 볼 수 있다. 복지의 경우 국민이나 기업이 납부하는 세금을 기반으로 이뤄지는 분배정책이다. 반면에 창조경제는 새로운 산업을 창출하여 일자리를 만들어내야 하는 성장엔진과 같다. 이에 새 정부는 과학기술과 ICT를 통해 새로운 산업과 일자리를 만들어 내겠다는 방향성을 제시하고 있다. 즉, 우리나라가 경쟁력을 갖고 있는 산업 영역은 자동차, 철강, 조선, 화학 등 여러 분야가 있을 수 있으나, ICT 분야가 창의력과 기술력을 바탕으로 세계를 주도할 수 있는 산업 영역이라고 바라본 것이다. 또한 ICT라는 인프라를 통해 유통되는 콘텐츠산업 분야에서도 우리나라는 한류라는 흐름을 타고 세계 각국에 진출하고 있다. 방송, 음악, 영화, 게임, 애니메이션 등과 같은 콘텐츠는 해외시장에서도 인기를 얻고 있다.

이에 새 정부는 콘텐츠산업과 ICT, 이들 분야를 뒷받침하는 과학기술을 토대로 새로운 플랫폼과 서비스를 개발하여 국내 산업을 활성화시키는 한편 국내시장에서 축적한 경쟁력을 토대로 해외시장에 적극 진출하는 것을 목표로 설정하고 있으며, 나아가 정부는 기업들이 이러한 활동을 전개하는데 있어서 제도적, 기술적, 산업적 측면에서 다양한 지원을 제공하는 것이라고 할 수 있다.

2. 컨버전스와 규제정책의 목표

컨버전스 환경에 대응하여 각 국에서는 수평적 규제체계로 전환하는 것이 필요하다는 것과 그에 부합하는 규제기구를 개편하려는 노력이 이어지고 있다. EU는 2002년 전자 커뮤니케이션(electronic communication)이라는 개념을 도입하여, 전자커뮤니케이션 네트워크와 전자커뮤니케이션 서비스에 대한 규제프레임워크 지침¹¹¹⁾과 5개 지침¹¹²⁾을 공표하고, 회원국으로 하여금 이러한 지침에 따라 회원국들이 규제프레임워크를 재편할 것을 권고했다. OECD(2007)는 커뮤니케이션 분야에 대한 국가정책의 목표를 경제적 측면과 사회·문화적 측면으로 구분하여 제시했다. 먼저 경제적 목표로는 ① 경쟁을 촉진 및 유지하고 가격을 최소화하여 커뮤니케이션 서비스의 질을 최대화하는 것, ② 투자와 혁신을 장려하는 것, ③ 커뮤니케이션 분야를 통해 경제 성장과 활성화를 최대한 유도하는 것, 그리고 ④ 주파수의 효율적 배분 등이 제시됐다. 사회 및 문화적 목표로는 ① 전화, 방송, 인터넷 접속에 대한 보편적 서비스를 제공하는 것, ② 미디어의 다원성을 보장하는 것, ③ 콘텐츠에 문화적 다양성과 국가 정체성을 반영하는 것, ④ 이용자 보호와 사생활 보호를 보장하는 것 등이다. 이와 함께 OECD는 커뮤니케이션 분야의 정책 목표 달성을 위해 고려해야 할 사항으로 ① 디지털 콘텐츠 전송 시장에서 경쟁의 심화, ② 기술발달로 규제와 같은 정책수단이 항상 기술 혹은 네트워크 중립성일 수 없다는 점, ③ 기술발달과 융합의 확산으로 콘텐츠 전송에 대한 대체 채널이 증가한다는 점, ④ 융합이 산업을 보다 국제시장으로 이끌고 있다는 사실 등이다.

111) 수평적 규제체계 도입과 관련하여 EU의 규제프레임워크 지침은 ① 명확히 정의된 정책목표 설정(clearly defined policy objective), ② 규제의 최소화(minimum necessary), ③ 역동적인 시장에서 법적 확실성 확보(legal certainty), ④ 기술 중립성(technologically neutral), ⑤ 현재 규제행위에 가능한 근접(be enforced as closely as possible to the activity)을 정책수립 시 고려해야 할 사항으로 강조하였다.

112) 경쟁지침(Competition Directive), 인가지침(Authorization Directive), 접속지침(Access and interconnection Directive), 보편서비스 지침(Universal Service Directive), 정보보호지침(Privacy & Data Protection Directive)

우리나라의 경우도 수평적 규제체계로의 전환이 필요하다는데 대해서는 사회적 공감대가 형성되고 있으나, 규제기구 개편에 대해서는 많은 논의와 의견이 있었음에도 불구하고 뚜렷한 합의점을 도출하지 못했다. 2007년 방송통신융합추진위원회가 구성되어 공익성 강화와 산업 활성화를 위한 '경쟁의 확대', '보편적서비스 및 문화적 다양성 보장', '이용자 보호'를 정책목표로 설정하고, 이에 대한 원칙으로 '방송과 통신의 규제통합', '규제의 최소화' '공정경쟁 여건의 조성' '이용자 권익 증진' '공익성 보호'를 제시한 바 있다. 이후 수평적 규제체계 전환에 대한 다양한 논의가 이뤄지고, 방송통신발전기본법이 제정되기도 했으나, 규제체계 전반에 대한 재편은 아직 구체적 성과를 거두지 못하고 있다.

3. 컨버전스와 규제체계 개편

새 정부의 출범을 앞두고 규제기구 개편방안과 관련하여 다양한 논의가 전개되었다. 새 정부의 출범 이전 문화체육관광부는 문화예술, 문화콘텐츠(영화, 음악, 게임, 애니메이션 등), 방송(독립제작사)을, 방송통신위원회는 콘텐츠(지상파방송, PP), 플랫폼(지상파 방송, 유료방송, 네트워크) 등을 담당해 왔다. 그러나 이러한 기존 규제기구 체계와 관련하여 ICT 기능의 분산과 컨트롤 타워 부재로 범정부 차원의 ICT 종합정책 수립이 미흡했고, 위원회 조직이라는 점에서 정책추진력이 약화되었으며, 정책조정 기능이 미흡하고 정책고객에 대한 혼선을 유발한다는 등의 이유를 들어, 규제와 진흥을 독립제 부처에 두어야 한다는 의견, 독립제 부처 내에 규제기능이 포함될 경우 규제의 독립성 확보가 어렵다는 점에서 독립제 부처와 위원회를 설치해야 한다는 의견, 현행 규제기구 체계 내에서 기능을 강화해야 한다는 의견 등이 제시되기도 했다. 이후 2013년 새 정부가 출범하면서 문화체육관광부, 방송통신위원회, 미래창조과학부가 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크 관련 기능을 나누어 수행하는 형태가 되었다.

<표 5-21> 방송통신위원회와 미래창조과학부 업무분장 현황

구분	방송통신위원회 존치	미래창조과학부 이관
방송통신융합 정책실	방송광고정책, 편성평가정책, 방송진흥기획	방송통신진흥정책, 융합정책총괄, 융합정책, 방송통신녹색기술전파 정책기획, 전파방송관리 주파수정책, 디지털방송정책
방송정책국	방송정책기획, 지상파방송정책, 방송채널정책	뉴미디어정책, 비보도/상업PP 등록·승인사항
통신정책국		통신정책기획, 통신경쟁정책, 통신이용제도, 통신자원정책
이용자보호국	조사기획총괄, 통신시장조사, 방송시장조사, 이용자보호, 시청자 권익증진	
네트워크정책국	개인정보보호윤리	네트워크기획, 네트워크정보보호, 인터넷정책, 지능통신망
산하기간		국립전파연구원, 중앙전파관리소

관심을 끌었던 방송통신위원회와 미래창조과학부 업무분장과 관련하여, 방송통신위원회는 합의제 중앙행정기관으로서의 법적 지위를 유지하며, 소관업무에 관해 법령 제·개정권(법률제출권 및 행정입법권), 예산의 관리 및 편성권을 갖는다. 또한 SO, 위성TV, IPTV 등에 관한 사항은 미래창조과학부로 이관하되, 허가·재허가의 경우와 관련 법령의 제·개정 시의 경우 방송통신위원회의 사전 동의를 받도록 했다. 방송통신위원회가 동의하지 않는 경우 허가·재허가를 시행하지 않도록 했다. 비보도 등 방송의 공공·공정·공익성과 관련 없는 일반채널사업자(PP) 관련 사항은 미래창조과학부로 이관한다. 전파·주파수 관련 사항은 미래부로 이관하되, 현행 통신용 주파수 관리는 미래창조과학부 소관으로 하고 방송용 주파수 관리는 방송통신위 소관으로 한다. 다만 신규 및 회수 주파수의 분배·재배치 관련 심의를 위해 국무총리 산하에 국무조정실장을 위원장으로 하는 중립적인 주파수심의위원회를 설치하고 방송용 및 통신용 주파수 관리기관은 현행과 같이 각각 방송통신위원회와 미래창조과학부로 한다.

4. 미디어환경 변화와 정부부처간 협력시스템

최근 글로벌 금융위기와 재정위기가 지속되면서 우리나라의 대외 경제환경은 우호적이지 않다. 경제성장률이 하락하면서 저성장 기조가 본격화되고 있으며, 내수시장 역시 가계부채, 건설경기 침체 등 활성화될 기미를 보이지 않고 있는 상황이다. 수출기업을 중심으로 성장이 이뤄지고 있지만, 양질의 일자리 창출로 이어지지 못하여 그 혜택이 일부 대기업에게 편중되는 실정이다. 이에 정부는 창조경제를 통해 새로운 경제활력을 찾고자 하고 있다. 창조경제에 대해 많은 사람들이 서로 다른 해석을 내놓고 있으나, 대체로 과학기술과 ICT 산업을 중심으로 새로운 경제활력을 창출해 내겠다는 의미로 해석된다.

디지털기술의 발전에 따라 콘텐츠의 기획, 제작, 유통으로 구성되는 기존 가치사슬 체계에 혁신이 일어나고 있는 상황에서, 문화체육관광부, 방송통신위원회, 미래창조과학부는 이른바 컨버전스 영역을 다루는 부처로 존재하고 있다. 즉, 문화체육관광부는 콘텐츠 산업을, 방송통신위원회는 콘텐츠산업의 일부본인 방송 및 방송통신 규제를, 미래창조과학부는 유료방송, 네트워크 영역을 담당하는 것으로 역할을 구분하고 있다. 그러나 컨버전스라고 하는 현실을 인위적으로 분할하여 정부부처가 역할을 분담한다는 것이 쉽지 않다. 다시 말해 각 부처가 이미 존재하는 상황에서, 현실을 끼워 맞추기 위해 역할을 구분하다 보니, 부처의 역할구분이 모호해질 수밖에 없는 것이다.

이런 측면에서 각 부처에게 요구되는 것은 부처간 긴밀한 협력이다. 인위적으로 역할을 분담하더라도 각 기능이 원활하게 작동하기 위해서는 정책 이슈단위로 협력체계를 구축하는 것이 필수적이다. 각 부처도 이런 점을 잘 인식하고 있다. 때문에 문화체육관광부와 미래창조과학부, 미래창조과학부와 방송통신위원회는 정책이슈를 해결하는데 있어서 정책협의체를 구성하고 지속적인 대화와 조율을 해 나가겠다는 입장이다. 이같은 현실 상황을 고려하여 방송콘텐츠 진흥업무를 담당하고 있는 부처 및 기관과의 역할이나 협력이 필요한 사항에 대해 논의하고자 한다.

1. 문화체육관광부와 미래창조과학부

경제구조가 산업중심에서 지식중심 구조로 이동하면서 과학기술을 기반으로 창의성, 상상력이 녹아 있는 콘텐츠 그리고 이것을 유통시킬 수 있는 네트워크와 단말기 산업을 중심으로 재편되고 있다. 네트워크와 단말기의 경우 지속적인 기술개발과 투자를 통해 소비자에게 확산시키는 것이 주요 목표라고 할 수 있다. 그러나 콘텐츠의 경우 이러한 네트워크와 단말기를 통해 실제 소비자들이 소비하는 내용에 해당한다.

콘텐츠의 경우 경험재 특성을 갖고 있기 때문에 그것을 직접 소비자가 소비하기 전까지는 가치를 알기 어렵다. 또한 콘텐츠 소비기간은 매우 짧다. 소비자는 새로운 정보나 즐거움을 찾아 끊임없이 이동한다. 때문에 소비자의 관심을 끌 수 있을 만한 창의적인 콘텐츠를 개발하고 그것에 대한 지속적인 소비가 일어날 수 있도록 하는 것이 콘텐츠산업 활성화의 관건이라고 할 수 있다. 특히 콘텐츠는 인종·지리·언어 장벽이 낮아 해외진출에 용이하고, 한국문화에 대한 관심과 선호도 증가가 소비재 수출에도 긍정적 효과를 줄 수 있다. 콘텐츠산업은 경제위기 상황에서도 매출액 2012년 88조 원으로 연평균 8.6% 성장하였고, 수출액 규모도 2012년 48억 달러로 연평균 19.7% 성장하였다. 종사자 규모는 2012년 60.5만 명으로 연평균 2.5% 증가하였다.

이런 점에서 문화체육관광부는 콘텐츠산업 진흥기능과 관련하여 콘텐츠산업으로 창조 경제를 견인하여 국민소득 3만 불 시대를 실현하는 것을 비전으로 설정하고 있다. 이를 위해 문화체육관광부는 시장규모를 2012년 88조원에서 2017년 120조 원으로, 수출규모를 2012년 48억 달러에서 2017년 100억 달러로, 고용규모를 2012년 61만 명에서 2017년 69만 명으로 늘리는 것을 목표로 삼았다. 이러한 정책목표를 실현하기 위한 5대 전략(창의성과 상상력을 지원하는 창조기반 조성, 창업 활성화 및 창의인재 양성, 건강한 콘텐츠 생태계 조성, 콘텐츠 육성 거버넌스 구축, 글로벌 콘텐츠 육성 및 지역기반 강화)과 그에 따른 추진과제, 세부과제를 살펴보면 다음의 표에서 나타난 바와 같다.

<표 5-22> 문화체육관광부 전략, 추진과제, 세부과제 현황

전략	추진과제	세부과제
창의성과 상상력을 지원하는 창조기반 조성	창의적 콘텐츠 제작지원을 위한 투자 활성화	-모태펀드를 활용한 투융자 재원확대(2012년 9,200억→2017년 8,200억) -콘텐츠 완성 보증제도 확대, 콘텐츠공제조합설립을 통해 융자 및 보증사업 강화
	과학기술, ICT와 문화의 융합으로 새로운 시장 창출	-영화 가생배우 표현기술, 무대장치 기술 등 문화와 기술을 융합한 선도적 콘텐츠 기술개발 -교육 등 타 분야와 ICT기술을 융합하여 다양한 교육서비스를 제공하고, 가상현실, 증강현실, 디지털 사이니지 등 첨단기술을 활용한 콘텐츠 개발 -콘텐츠분야 서비스 R&D 강화 및 플랫폼-네트워크-디바이스 연계를 통한 신규시장 선도
	창조경제시대에 부응하는 제도개선	-제한상영가 등급 영화의 상영여건 개선, 콘텐츠 심의의 민간자율성 확대, 콘텐츠 수출 투자여건 개선, 저작권 관리 경쟁체제 도입, 외주 제작사 법적지위 강화 등
창업 활성화 및 창의인재 양성	창작과 창업의 공간, 콘텐츠코리아랩 설립	-콘텐츠코리아랩 설립(2017년까지 총 23개소)
	콘텐츠분야 창직·창업 활성화 및 고용안정 지원	-고용부·중기청 등 관계부처와 협력, 유망 신규분야 창직지원 활성화 -문화번체 설립을 위한 평가기준 개선, 현장 스태프 경력개발 지원 등
	콘텐츠 창의인재 양성	-도제식 숙련과정인 콘텐츠 창의인재 동반사업 지속추진 -청소년 대상 콘텐츠 교육, 강화, 차세대 디지털콘텐츠 관련 학위과정 확대 -콘텐츠 인력양성 종합지원을 위한 창의인재개발원 설립 추진

글로벌 콘텐츠 육성 및 지역기 반 강화	콘텐츠 해외진출 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> -해외진출 자금지원을 위한 글로벌 펀드를 확대하고 수출 영화에 대한 마케팅(P&A) 투자 전담 펀드 조성 추진 -글로벌 창업지원센터, 해외 IT 지원센터와 연계한 해외 창업지원 -중국시장 진출을 위한 한·중 '평요우(朋友)프로젝트'(가칭) 추진
	경쟁력 있는 콘텐츠산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> -디지털방송콘텐츠지원센터 '빛마루', HD드라마타운 등 제작인프라 클러스터 구축 -음악, 게임, 애니·캐릭터, 영화, 뮤지컬 등 글로벌 5대 킬러콘텐츠 육성 -출판·스토리·만화 등 차세대 유망 콘텐츠 분야 적극 육성
	지역 콘텐츠산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> -한국형 디지털테마파크(가칭) 조성 추진 -작은 영화관 설립, 지역별 제작인프라 연계망 구축 등을 통해 지역의 콘텐츠산업 육성
건강한 콘텐츠 생태계 조성	저작권 기반 강화를 통한 비즈니스 환경 구축,	<ul style="list-style-type: none"> -디지털증거분석시스템인 디지털 포렌식(Digital Forensic) 지원 확대, 상시 모니터링 체계화, 스마트 환경 대응반 운영 등 저작권 침해 유형별 보호체계 고도화 -공공저작물 '자유이용 제공' 근거 마련, 자유이용허락 라이선스 확대
	콘텐츠 공정거래 및 동반성장 환경 조성,	<ul style="list-style-type: none"> -방송, 영화, 출판, 캐릭터 등 분야별 표준계약서 개발 및 보급 활성화 -분야별 상생협의체 운영, 대중소 기업 컨소시엄 지원 등 동반성장 환경 조성
	행복하고 안전한 콘텐츠 이용환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> -건강한 콘텐츠 이용 문화형성을 위한 '콘텐츠 리터러시' 교육 확대 -노약자·장애인 등 소외계층을 위한 콘텐츠 개발 및 보급

콘텐츠 육성 거버넌스 구축	콘텐츠산업진흥위원회를 중심으로 범정부적 산업육성 체계 확립	
	문체부·미래부 간 정책협의체 정례적 운영	
	관계부처, 분야별 외부 전문가 합동협의체를 구성 C-P-N-D간 연계를 추진	

한편, 미래창조과학부의 경우 과학기술기능과 더불어 ICT 분야의 산업진흥기능이 결합되어 성립된 부처이다. 미래창조과학부는 과학기술을 기반으로 ICT 산업을 더욱 확산시키고 나아가 이를 다른 산업분야로 확대시키는 역할을 담당하는 목적을 지니고 있다고 볼 수 있다. 또한, 미래창조과학부가 관장하는 플랫폼, 네트워크 영역은 콘텐츠와 불가분의 관계에 있다. 플랫폼과 네트워크를 구축하는 것도 중요하지만, 소비자 입장에서 플랫폼과 네트워크를 통해 소비하게 되는 것은 궁극적으로 콘텐츠이기 때문이다. 이런 점에서 문화체육관광부와 미래창조과학부는 긴밀한 협력관계를 맺지 않을 수 없는 입장이다. 실제로 문화체육관광부는 정부 조직개편(2013. 3)에 따라 콘텐츠산업 진흥 기능 중 디지털콘텐츠 분야가 미래창조과학부로 이관됨에 따라, 원활한 업무 추진을 위해 부처 간 협업 필요성이 존재한다는 점을 인식하고 있다.

가. 콘텐츠산업진흥위원회

문화체육관광부와 미래창조과학부는 정책추진에 있어서 비효율을 최소화하고 실질적인 업무협력을 강화하기 위하여 콘텐츠진흥계획을 합동으로 마련한다는데 인식을 같이 하고 있다. 현재, 콘텐츠산업 부문에서 범정부 차원의 컨트롤타워 역할을 수행하고 있는 것은 국무총리실 산하의 콘텐츠산업진흥위원회이다. 2011년 10월 13일 출범한 콘텐츠산업진흥위원회는 국무총리를 위원장으로 하고, 문화체육관광부가 간사를 맡으며, 미래창조과학부, 안전행정부, 보건복지부 등 12개 부처 장관, 민간위원 8명으로 구성되어 있다. 콘텐츠산업진흥위원회는 콘텐츠 산업 진흥 중장기 기본계획 및 시행계획 수립, 콘텐츠 산업 진흥 정책의 총괄 조정, 콘텐츠 산업 진흥 정책의 개발과 자문, 콘텐츠 산업의 지역별 특성화에 관한 사항, 콘텐츠 산업에 대한 중복 규제 조정에 관한 사항 및 융합 콘

텐츠 활성화 시책 등을 심의한다. 콘텐츠산업진흥위원회는 콘텐츠와 관련하여 범정부 차원의 정책조정 기능을 수행하고 특히 문화체육관광부와 미래창조과학부가 핵심적 역할을 수행하는 부처라는 점에서 두 부처의 상시 정책협의체 구성과 콘텐츠진흥계획을 합동으로 준비하는 것은 바람직하다고 볼 수 있다.

나. 정책협의회

문화체육관광부와 미래창조과학부는 2013년 6월 4일 업무협약을 체결하여, 문화체육관광부는 문화콘텐츠 진흥업무를 담당하고 미래창조과학부는 디지털콘텐츠 업무를 담당하기로 하였다. 즉, 문화콘텐츠산업진흥법 제2조의 출판, 게임, 음악, 영화, 방송영상 등 문화콘텐츠 장르와 직접 관련된 사업은 문화체육관광부가 담당하고, ICT성장 기반 조성에 필요한 디지털콘텐츠(홀로그램, 앱, 콘텐츠솔루션, 스마트콘텐츠, 방송통신콘텐츠 등)의 진흥은 미래창조과학부가 담당하는 것이다. 그 밖에 협업이 필요하거나 중복소지가 있는 사업은 부처 간 상시 협의체를 통해 수시로 협의하여 추진하기로 하였다.

문화체육관광부와 미래창조과학부간의 정책협의체 구체적인 내용을 살펴보면, 협의체 구성은 공동의장에 문화체육관광부 콘텐츠정책관, 미래창조과학부 융합정책관이 맡고, 위원은 콘텐츠 업무 담당, 공공기관 인사 등(양 부처 5명 이내)으로 구성된다. 회의체 운영은 격월로 개최하되 필요시 수시 개최로 하며, 양부처가 교대로 진행을 한다. 간사는 문화체육관광부의 경우 문화산업정책과장, 미래창조과학부의 경우 방송통신콘텐츠과장이 맡는다. 주요 논의안건은 창조경제 실현과 소프트파워 강화를 위한 주요사업 협력, 콘텐츠 분야 국정과제 이행을 위한 협력, 콘텐츠 제작 인프라의 공동 운영 및 활용, 콘텐츠 제작·유통 및 마케팅 지원, 이관사업의 원활한 추진 협조 등이며, 제1차 정책협의체는 2013년 8월 1일 문화체육관광부에서 열린 바 있다. 회의내용은 문화체육관광부-미래창조과학부 업무협의체 운영 규정, 2013년도 콘텐츠산업 육성 추진성과 및 계획 점검, 양 부처 주요 협업과제(콘텐츠 해외진출 활성화 방안 마련, 고위급 정책워크숍 개최 등) 추진방안 등을 논의하였다.

콘텐츠산업은 미디어산업과 연계하여 시너지를 거둘 수 있다는 측면에서 문화체육관광부는 단순히 콘텐츠에만 집중하는 것이 아니라 미래창조과학부, 방송통신위원회, 외부 전문가 등을 아우르는 합동 협의체를 구성하여 C-P-N-D 연계협력 지원체계를 구축하는

방안을 모색하고 있다.

또한 문화체육관광부는 분야별 추진계획(인터넷신산업('13.6), 방송영상('13.7), 차세대 방송기술('13.7), 게임('13.8), 음악('13.9), e-스포츠('13.10), 방송산업('13.10), 애니메이션/만화('13.11), SW(미정) 등)을 토대로 규제완화, 제도개선 등 세부과제를 설정하여 정책을 연계하고 추진상황을 수시로 점검하는 형태를 검토하고 있다.

구체적으로 콘텐츠산업 법·제도 정비와 관련해서는 새롭게 부각되는 분야에 대해 정책 환경 변화를 반영한 법령을 정비할 계획이다. 예를 들어, 정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법, 대중문화 예술산업 발전지원법 등의 경우 제정을 추진하고, 스토리·패션·캐릭터 분야 등 지원제도 보완, 방송 산업 등에 관한 규제완화에는 개정을 검토한다는 것이다.

<표 5-23> 문화체육관광부·미래창조과학부 협업과제

과 제	주요 내용	비고
1] 창의성과 상상력을 지원하는 창조기반 조성		
· 콘텐츠펀드 조성 및 운영 연계	· 문화/디지털 분야 투자 활성화 협력 · '콘텐츠펀드운영협의회' 운영	
· C-P-N-D 연계 협력 활성화	· 연계협의체 구성·운영 - 관계부처, 장르별 업계대표, 기기·통신사 등 합동, 제도개선, 규제완화 방안 논의 - 모바일게임 상생협의체 등 이슈별 특별 분과 운영	
2] 창업 활성화 및 창의인재 양성		
· 콘텐츠 랩 연계 추진	· 합동 추진계획 마련 · 랩 지원을 위한 시설·장비 공유	총 23개소 설립('17까지)
· 창의인재 양성 협력	· 현업인·취업자 대상 교육과정 공유·연계	
3] 글로벌 콘텐츠 육성 및 지역기반 강화		
· 융복합 콘텐츠 기술 공동개발·활용	· K-POP 공연장, 박물관 등 건립시, 3D 등 융복합 콘텐츠 기술 활용	
· 해외진출 공동지원	· 한-중 평요우 프로젝트 추진 · 해외 전시 마켓, 쇼케이스 참가 시, 마케팅 공동 지원, 합동 지원단* 구성, 한국관 공동운영 등 * KISA, KCA, KOCCA, KOTRA 등	
· 콘텐츠 제작시설	· 빛마루(디지털방송콘텐츠지원센터)	'13.9월~

공동운영	운영 및 중소기업 이용 공동지원 · 제작시설 간 연계활용 추진	
4] 건강한 콘텐츠 생태계 조성		
· 표준계약서 확산 공동노력	· 표준계약서 상호공유 · 정부지원사업과 표준계약서 이행 여부 연계 등 실효성확보 공동 추진	개발 보급 (12→20개)

다. 정책협력 사례

문화체육관광부와 미래창조과학부는 업무협약(6.4.)을 체결한 이래 콘텐츠산업진흥계획 합동발표(7.4), 콘텐츠 해외진출 활성화 방안(8월), '빛마루' 개관(9월), 콘텐츠코리아랩 시범사업(12월) 등의 사안을 지속적으로 함께 추진할 계획이다.

실제로 문화체육관광부와 미래창조과학부는 2013년 8월 1일 '빛마루' 운영협력을 위한 협약을 체결하는 한편 정책협의체를 구성 및 운영하기로 했다. 빛마루는 경기도 고양시에 위치한 디지털방송콘텐츠지원센터로서, 중소 콘텐츠제작사들이 공동으로 활용할 수 있는 윈스톱 종합지원(제작, 편집, 송출, 유통 등) 시설을 말한다. 빛마루는 콘텐츠산업 진흥계획에 따른 후속조치로서, 방송영상 콘텐츠산업의 경쟁력 강화를 위한 콘텐츠제작 지원서비스를 제공하는 것이며, 빛마루의 원활한 운영을 위하여 양 부처 및 각 산하기관이 참여하는 '빛마루 운영협의회'를 구성하여 운영키로 한 바 있다.

또한 2013년 9월 12일 제137차 대외경제관계장관회의에서 문화체육관광부와 미래창조과학부는 '콘텐츠 해외진출 확대방안'을 공동으로 발표하였다. 이들 부처는 현재 48억 달러 수준인 콘텐츠 수출액 규모를 2017년까지 100억 달러 규모로 확대하는 것을 목표로 설정하고, 이를 달성하기 위하여 남미, 중동 신흥시장 개척, 아시아 등 지역별 맞춤형 마케팅을 강화하고, 수출업계의 애로사항을 해소한다는 것이다. 세부적으로는 지역별 맞춤형 마케팅 활성화, 수출 콘텐츠 경쟁력 강화, 해외진출 지원 기반 구축, 호혜적 교류 협력 확대를 주요 추진과제로 선정하였고, 이에 따른 세부추진 과제로 남미, 중동 등 신흥시장 개척 및 아시아 지역 교류·협력 확대, 한국 콘텐츠 공동홍보관 운영 확대, 콘텐츠 국제공동제작, 콘텐츠 펀드를 활용한 글로벌 프로젝트 투자 활성화, 관계 부처·기관 간 해외진출협의회 구성·운영 등을 추진할 계획이라고 밝히기도 했다.¹¹³⁾

113) <http://www.worldecono.com/news/articleView.html?idxno=729>

2. 문화체육관광부-방송통신위원회

새 정부가 출범한 이후 문화체육관광부와 방송통신위원회 간에는 정책협의체가 아직 출범하지 않았다. 때문에 문화체육관광부와 방송통신위원회는 콘텐츠산업진흥위원회 차원에서 협력관계를 형성하고 있다고 볼 수 있다.

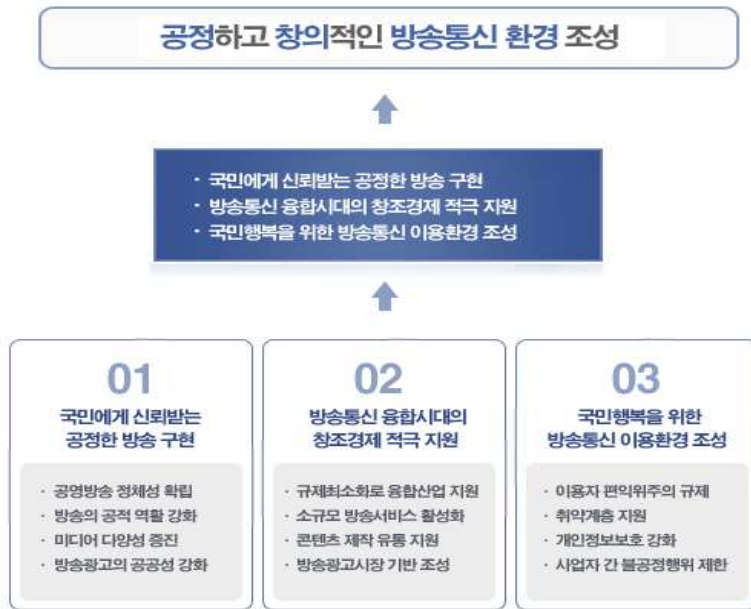
문화체육관광부와 방송통신위원회 간의 정책협력은 새 정부가 출범하기 이전에는 협력의 필요성이 존재했다. 미래창조과학부가 신설되기 전에는 방송통신위원회가 진흥기능을 함께 담당하였기 때문에 방송영상콘텐츠 부분과 관련하여 협력이 필요한 영역이 존재했다. 예를 들어, 문화체육관광부와 방송통신위원회는 2011년에 제2차 방송콘텐츠 조정협의체를 개최하여 국내 드라마, 애니메이션산업 활성화를 위한 공동지원 방안에 대해 협의를 한 바 있다. 조정협의체는 문화체육관광부의 경우 제1차관, 방송통신위원회의 경우 상임위원이 공동위원장을 맡고, 조정협의체 위원으로는 양 부처 담당 국·과장급 공무원이 담당하였다. 그러나 미래창조과학부가 신설되고, 방송통신위원회의 진흥 기능이 미래창조과학부로 이관되면서 정책협회의 필요성이 줄어들었다.

3. 방송통신위원회-미래창조과학부

미래창조과학부와 방송통신위원회는 2013년 4월 25일 양 기관 간 정책협력을 위한 양해각서를 체결하였다. 정부조직 개편에 따라 방송통신위원회의 기능이 새로운 방송통신위원회와 미래창조과학부로 분리되는 과정에서 일부 업무가 명확하게 분류되지 않아 업무 중복이나 갈등의 가능성이 제기되었고, 이를 사전에 제거하기 위하여 정책협력 기능을 강화하기로 한 것이다.

업무협력 내용으로는 ICT 산업진흥, 일자리 창출이라는 정책목표에 공감대를 형성하고 정책 사안별 협력과 인사교류 등을 추진하는 것을 골자로 하고 있다. 양 기관은 장관-위원장, 차관-상임위원 등 고위급 회담을 정례적으로 개최하고 정책협의회, 분야별 실무협의체 구성을 통해 정책의 각 단계에서 협력을 추진하겠다고 밝혔다.

[그림 5-2] 방송통신위원회의 비전과 임무



※ 자료: <http://www.kcc.go.kr/user.do?page=A04010400&dc=K04010400>

그러나 방송통신위원회와 미래창조과학부는 규제와 진흥이라는 조직기능의 근본적 차이가 존재한다는 점, 컨버전스 현실에서 양 부처가 담당하는 규제정책과 진흥정책의 범위를 구분짓기 어렵다는 점, 사업자간 이해관계가 각 부처의 정책에도 반영되어 자칫 정책 갈등으로 비화될 소지가 크다는 점 등의 우려가 존재한다. 실제로 방송통신위원회가 설정하고 있는 비전과 목표를 살펴보면, 국민에게 신뢰받는 공정한 방송 구현을 위해 공영방송 정체성 확립, 방송의 공적 역할 강화, 미디어 다양성 증진, 방송광고의 공공성 강화 등이 제시되어 있다. 그런데 단적인 예로 공영방송 정체성 확립의 경우 규제를 통한 정체성 확립도 가능하겠지만 진흥을 통한 정체성 확립도 가능하다. 최근 사회적 이슈로 부상되고 있는 KBS 수신료 인상 논의의 경우도 규제정책일 수 있고 진흥정책일 수 있다. 만약 2,500원으로 묶여 있는 규제를 완화하여 그 이상으로 수신료를 인상하였을 경우 공영방송의 재원을 확대함으로써 공영방송의 정체성을 확립한다는 경제적, 사회문화적 정책이 동시에 실현되는 것이다. 이밖에 디지털지상파방송 신호의 유료

방송을 통한 재송신, 700Mhz 주파수 대역 할당 등과 같은 이슈는 규제정책에 해당하기도 하지만 동시에 시장에 커다란 영향을 미칠 수 있는 진흥정책 이슈로 볼 수도 있다.

양 부처가 정책을 수립하고 추진해 가는 과정에서 서로 이해관계가 충돌하는 상황이 존재할 수 있다. 예컨대 700Mhz 주파수 할당이다. 700Mhz의 여유주파수 대역을 통신용으로 사용할 것인지 UHD TV와 같은 새로운 신규서비스를 위하여 방송사업자에게 할당할 것인지는 규제정책이기도 하지만 진흥정책이기도 하며 시장에도 커다란 영향을 미치는 정책이 될 수 있다. 때문에 양 부처가 정책협의를 추진하기 위한 양해각서를 체결하였지만 정책이슈를 어떻게 설정하고 그에 대해 양 부처의 입장을 어떻게 조율해 나갈 것인가에 대해서는 아직까지 구체적으로 드러나지 않고 있는 상황이다.

이처럼 민감한 이슈에 대해 방송통신위원회와 미래창조과학부 사이의 정책협력이 원활하게 이뤄지기 위해서는 먼저 정책협의를 위한 가이드라인을 명확히 설정하는 것이 필요하다. 즉, 협이가 필요한 이슈와 논의의 범위를 설정하고, 정책협력을 실행해 나갈 양 부처의 담당부서와 이들의 역할을 어디까지 할 것인지 명확히 하며, 공동의 성과를 달성하였을 경우 이를 어떻게 공유할 것인지 등에 대한 큰 틀의 합의가 마련되어야 한다. 이런 틀이 마련되지 않은 상태에서 양 부처가 각자 정책이슈를 발굴하여 개별적으로 추진하고자 할 경우 혼선과 충돌이 일어날 수밖에 없다.

이런 측면에서 방송통신위원회와 미래창조과학부는 이러한 측면에서 다른 어느 부처보다도 긴밀한 정책협력 시스템을 구축해야 한다. 정책협업체 운영방식과 관련하여 전문가들은 협력이 시급한 분야보다는 협력이 가능한 분야부터 우선순위를 정하여 추진하고 이를 기반으로 양 부처가 상호 신뢰를 구축한 다음 그동안의 협력 성과를 바탕으로 정책협력의 이슈와 범위를 점차 확대해 나가는 것이 필요하다는 의견도 존재한다. 처음부터 민감한 이슈를 정책협력의제로 설정할 경우 이해관계가 첨예하게 대립되어 협력을 이루기 어렵기 때문이라는 것이다. 또한 정책협의를 관련하여 법적 구속력을 담보하는 것도 하나의 대안이라는 의견도 존재한다. 이러한 의견에는 법적 구속력을 가진다면 양 부처가 어떤 상황이든 상호 협력을 하지 않을 수 없을 것이라는 기대가 깔려있다. 그러나 정책협력 이슈는 끊임없이 변화하고 상황의 변화에 따라 정책의 방향이 달라질 수 있기 때문에 법적 구속력까지 부여하는 것은 바람직하지 않다. 오히려 형식적 협의에 그쳐 구체적이고 실질적인 협의나 성과를 얻어내지 못할 가능성도 배제하기 어렵다. 또

한 양 부처의 정책협력을 위해 미래창조과학부 정책에 대한 건의권과 의견제시권을 방송통신위원회에 부여해야 한다는 의견도 존재한다. 이러한 절차를 마련할 경우 미래창조과학부와 방송통신위원회가 사전조율을 통한 갈등방지 효과와 정책내용에 부족한 부분을 방송통신위원회가 보완해 줄 수 있다는 것이다. 그러나 방송통신위원회의 의견을 미래창조과학부가 반영하지 않을 경우 협의가 제대로 이뤄지지 못하고 있다는 지적이 나올 가능성도 있고, 미래창조과학부가 적시에 진흥정책을 수행하는데 있어서 어려움을 겪을 수도 있다는 단점이 있다.

결과적으로 방송통신위원회와 미래창조과학부 사이의 정책협력은 국무총리실 산하 콘텐츠산업진흥위원회와 같이 범부처 차원의 조정이 이뤄지는 기구가 존재하지 않기 때문에 양 부처 간 정책협력체의 역할이 매우 중요하다. 나아가 양 부처의 정책협력체가 실질적인 성과를 얻기 위해서는 정책협력체 운영과 관련한 협력 절차와 협력의 범위에 관한 명시적 합의 틀을 마련하고, 협력키로 정책에 대해서는 방송통신위원회가 미래창조과학부에 의견제시권을 갖고 미래창조과학부는 수용여부에 대해 방송통신위원회에 사전에 설명하는 등의 절차와 내용을 마련하는 것이 필요하다. 그럼에도 불구하고 정책협력이 이뤄지지 않을 경우 국무총리실 등 상위기관을 통해 조정이 이뤄지는 것이 바람직하다.

4. 문화체육관광부-안전행정부

문화체육관광부와 안전행정부 간에는, 미래창조과학부와 관계와 같이 정책협의체를 상설화하고 지속적으로 협의를 해야 하는 정책이슈가 많지 않다. 다시 말해 문화체육관광부 또는 문화체육관광부와 미래창조과학부가 각종 정책을 추진하는 과정에서 안전행정부는 해당 정책을 추진하는데 필요한 각종 지원을 제공하는 기능을 수행하고 있기 때문이다.

예를 들어, 콘텐츠코리아랩 설립정책과 관련하여 문화체육관광부는 콘텐츠코리아랩의 설치를 담당하고, 미래창조과학부는 그러한 인프라를 통해 구체적인 성과를 이끌어내는 역할을 수행하는 것이 바람직하다는 입장을 나타냈고, 이와 관련하여 안전행정부는 그러한 정책이 성공을 거둘 수 있도록 각종 지원을 제공하는 형태이다.¹¹⁴⁾

한편, 문화체육관광부와 안전행정부는 콘텐츠산업 분야 이외의 영역에서도 협력관계를 유지한다. 예를 들어, 쪽방촌에 거주하는 소외계층의 문화생활을 지원하기 위하여 문화체육관광부와 안전행정부는 2013년 7~8월 '작은방 문화나들이' 행사를 실시한 바 있다. 문화체육관광부는 자체적으로도 '신나는 예술여행'과 같은 찾아가는 문화예술 프로그램 사업을 추진해 왔으며, 경우에 따라 안전행정부와 함께 문화 사업을 벌이기도 한다.

5. 정부부처 간 정책협력 방향

정부조직 개편에 따라 문화체육관광부는 방송을 포함한 콘텐츠 전반의 산업진흥기능을, 미래창조과학부는 방송 산업 진흥 및 통신정책 기관으로, 방송통신위원회는 방송(지상파방송, 종편, 경쟁규제, 시청자 권익증진 등)에 대한 규제기관으로 업무와 역할을 담당하고 있다. 문화체육관광부와 미래창조과학부는 독립제 정부부처로서 관련 산업진흥기능을 수행하되, 문화체육관광부는 콘텐츠산업(독립제작사)을 미래창조과학부는 방송 산업과 통신 산업 및 정책을 담당하고 있어 상호 보완적인 관계에 놓여 있다. 미래창조과학부 입장에서는 콘텐츠산업이 활성화되어야 플랫폼 산업에 가치가 더욱 높아질 수 있고, 문화체육관광부 입장에서는 플랫폼산업이 발전되어야 콘텐츠가 더 많이 소비될 수 있다. 이처럼 문화체육관광부와 미래창조과학부는 정책협력에서 상호 보완적 측면이 있어 정책갈등 소지보다는 긴밀한 협력이 요구된다고 하겠다. 특히 범정부 차원에서는 국무총리 산하 콘텐츠산업진흥위원회, 양 부처 간 정책협의회라는 의사소통 창구를 마련하여 세부적인 정책을 협의하고 있다. 반면, 방송과 ICT분야에서는 콘텐츠산업진흥위원회와 같은 범정부 차원의 조정기구가 마련되어 있지 않다. '정보통신 진흥 및 융합 활성화 특별법' 제정을 통해 국무총리실 산하에 범정부 ICT 정책 컨트롤타워인 '정보통신 전략위원회(가칭)'을 설치하려는 시도가 있었으나, 아직 국회를 통과하지 못하고 있는

114)

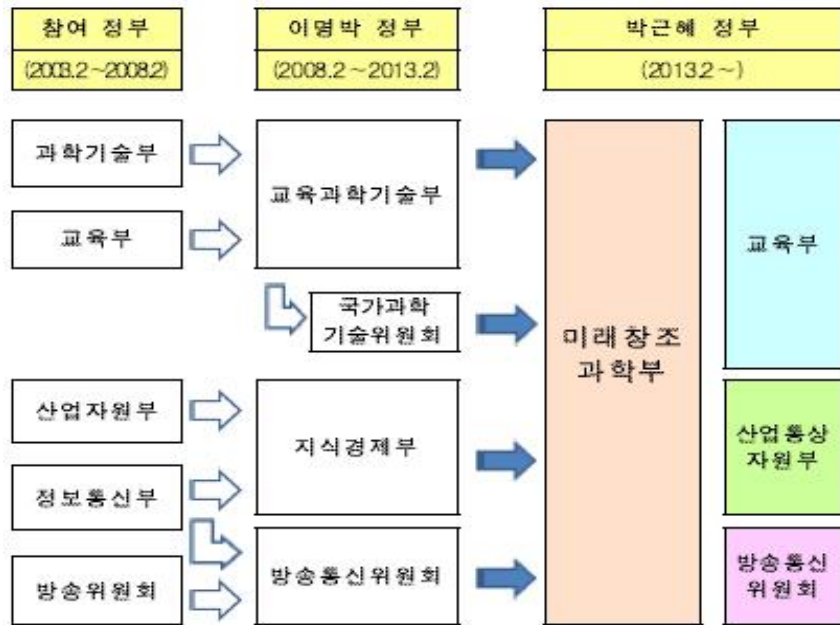
<http://www.yonhapnews.co.kr/it/2013/12/05/2401000000AKR20131205102000017.H>
TML

상황이다. 컨버전스 환경에서 다양한 부처의 이해상충이나 정책을 조정하는 메커니즘이 필요하다는 점에 대해서는 공감하지만, 그 기능이 심의 차원에 머물고 있다는 점이 논란이 되었다.

현재 방송통신위원회와 미래창조과학부 역시 업무협약을 체결하고 정책협의를 정례화시켜 나갈 것을 발표하였다. 그러나 문화체육관광부-미래창조과학부가 수행하는 정책협력에 비해 상대적으로 원활하게 이뤄지지 못하고 있다. 그 원인은 두 부처가 정책의 공조 차원이 아니라 이해관계가 충돌하는 이슈가 존재하기 때문이다. 원칙적으로 두 부처 간의 공조는 필수적이지만 이슈에 따라 서로 이해관계를 달리하는 경우가 빈번하게 발생할 수밖에 없는 구조이며, 이는 원활한 정책협의를 어렵게 만드는 근본적인 원인이 되기도 한다.

이런 측면에서 방송을 포함한 ICT 분야 정책조정을 위한 제도적 방안은 국무총리실 산하에 정책조정기구를 설치하는 것이 필요하다. 즉, 콘텐츠산업 분야에 콘텐츠산업진흥위원회가 설치되어 있는 것과 같이, 국무총리실 산하에 부처 간 정책 쟁점을 조정하는 기능을 설치하는 것이 필요하다. 이는 ICT 컨트롤타워를 요청했던 관련 업계의 요청을 반영하는 동시에 방송산업과의 정책적 갈등을 조정하는 차원에서 그 정당성이 있다고 하겠다. 나아가 개별 부처 차원에서는 문화체육관광부와 미래창조과학부가 별도로 정책협의체를 운영하고 있는 것과 같이, 방송통신위원회와 미래창조과학부도 정책협의체를 활성화시켜 정책공조가 필요한 부분에 대해서 사전에 논의와 조정을 수행하고, 만약 여기서 조정이 이뤄지지 않을 경우 국무총리실 산하 위원회에서 정책조정을 수행하는 것이 필요하다.

[그림 5-3] 방송, 통신 분야 정부조직 변천과정



이밖에 문화체육관광부와 방송통신위원회의 정책협력 관계에서, 문화체육관광부는 독립제작사의 제작역량 강화와 독립제작사가 제작한 콘텐츠를 지상파방송사로 유통시킬 경우 불공정한 거래가 일어나지 않도록 함으로써 독립제작사의 안정적 성장을 도모하는데 관심이 있다. 그런데 전자의 경우 독립제작사를 포함한 콘텐츠제작사의 지원정책에 해당되므로 미래창조과학부와 관계된 이슈이다. 또한, 독립제작사와 지상파방송사와의 거래 이슈는 방송통신위원회와 관계되어 있지만 새롭게 부상한 이슈가 아니라 수년 동안 제기되어 왔었다. 따라서 문화체육관광부는 독립제작사를 포함한 콘텐츠제작사의 제작역량을 강화하기 위한 진흥사업을 미래창조과학부와 추진하되, 방송통신위원회와는 유통환경 개선에 필요한 협력에 국한되므로, 정책협의체까지 구성할 필요성은 적다고 판단된다.

제6장 결론 및 시사점

제1절 결론

새롭게 정부가 출범하면서 국정운영의 패러다임이 변화하고 있다. ‘투명하고 유능한 서비스 정부’ 구현으로 국민행복을 증대하고자 수립된 ‘정부3.0’은 공공정보를 적극 개방·공유하고, 부처간 칸막이를 없애고 소통·협력함으로써 국정과제에 대한 추진동력을 확보하여 국민 맞춤형 서비스를 제공함과 동시에 일자리 창출과 창조경제를 지원하고자 한다.

과거 정부도 융합행정이라는 말로 정부 부처간 협력을 추진해 온바 있다. 하지만 박근혜정부에서는 ‘협업 행정, 부처 칸막이 없애기’ 등의 이름으로 정부 부처간의 협력을 강조하고 있고, 정부가 부처간 협업과제를 지정, 추진계획을 점검·관리하면서 지속적인 성과관리를 위해 노력하고 있다.

정부 조직개편에서 가장 이슈가 되었던 것은 ICT 분야이고 과학기술과 ICT 융합 촉진 및 창조경제 선도를 목표로 미래창조과학부가 신설되었다. 이는 곧 (舊)방송통신위원회에서 추진하던 방송통신 분야의 규제와 진흥역할의 분리를 의미한다. 그러나 진흥과 규제의 정확한 분리가 어렵고 정부조직법상 두 부처의 합의를 전제로 한 조항들이 있어서 큰 알개는 나누었지만 세부적인 업무영역을 놓고 충돌할 가능성이 높아 두 조직의 출범 초부터 우려의 시선이 있었다.

정부 조직개편에 따라 (舊)방송통신위원회의 기능이 미래창조과학부와 (新)방송통신위원회로 재편되는 과정에서 일부 업무가 명확하게 소관이 분류되지 않아 업무 중복과 충돌의 우려가 제기되자 양 기관은 원활한 정책협력을 통해 ICT가 창조경제 실현에 앞장 서야 한다는 것에 공감하고, MOU 체결을 통해 가시적인 정책 협력 방안을 추진하기로 합의하였다. 정부 부처간에 신(新)사업 공동 유치나 협력을 위한 MOU 체결이 일반적이었지만 업무분담을 위한 부처간 MOU 체결은 두 부처가 처음이라고 해도 과언이 아니

다. 이에 두 부처가 정책협력을 통해 추진 가능한 협업 방법과 실행 가능한 후속조치에 관한 협력방안 마련을 논의하였다.

국정운영 패러다임의 변화는 기업뿐 아니라 정부에도 큰 도전과제로 부각되고 있다. 정부는 협업 정책과 조직체계를 정비해 나가는 과정에서 이해관계자를 포함한 사회적 합의를 도출해야하는 과제에 직면해 있다. 본 연구에서는 이러한 변화에 대응하기 위하여 분야별 전문가들을 통한 협업 방안에 대한 자문을 추진했다. 이를 기반으로 방송통신 분야의 중장기 협업을 위한 발전방향을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 원칙적, 선언적 측면에서 정책협력이 그치지 않기 위해 각 협력분야별 실무자간의 정보공유 및 공동 활용이 중요하다. 실무자간의 업무 공감대 형성이 협업을 추진하고 활성화 시킬 수 있는 가장 기본이 된다는 점에서 실무자 워크숍, 인트라넷 망을 통한 공동의 목표 설정을 위한 환경마련이 요구된다.

둘째, 부처 간 협력의 성과가 구체적으로 나타날 수 있는 공동 사업을 정부가 지속적으로 추진할 필요가 있다. 전문가들은 협업이 가능한 사례부터 우선 접근하라고 조언하였다. 특히 두 부처가 관할하는 사업자가 같거나 궁극적 수혜자인 국민을 대상으로 하는 공공 행사의 경우 부처간 협력의 성과가 구체적으로 나타날 수 있으므로 두 부처가 함께 추진해 나갈 필요가 있다.

셋째, 감시·감독 권한 등이 부처마다 다르므로 합동단속 및 점검 업무의 상시적 운영이다. 불공정행위에 대한 이중규제 및 사업자 불편을 최소화하기 위하여 2008년 12월 각 부처간에 중복규제를 방지하고자 방송통신위원회-공정위-지경부-법제처 국장간에 협력 MOU를 체결한 바 있다. 정부 조직개편 이후 미래창조과학부는 보조금 규제 여부를 포함하여 단말기 유통 구조에 대한 정책과 관련 법령 제·개정 업무를 담당하고, 방송통신위원회는 전기통신사업법 제50조에 규정된 부당한 차별적 보조금 지급행위에 대한 조사·제재 등 사후적인 시장 관리 업무를 담당하고 있다. 조직개편이후에는 금지행위와 관련한 미래창조과학부와 방송통신위원회의 업무 분리도 전기통신사업법령상에 명문화하였다. 사전규제와 사후규제는 연결되어 있기 때문에 통신정책 전반에 대한 사전 의견 수렴이 이루어져야 할 것으로 보인다. 아울러, 통신분야에서 새로운 제도 도입시 업무 중복 해소 역할을 명확히 하고 집행이 어려운 사후규제가 만들어지지 않도록 긴밀한 협의가 이루어져야 할 것으로 판단된다.

넷째, 관계기관간 협의체(TF) 구성과 운영을 통해 협업 성과를 도출해야 한다. 구체적인 협력 내용이 미흡하거나 형식적이어서는 안된다. 계획의 공동수립과 관련 법령 제·개정, 정보 공유, 공동사업 추진 등은 물론이고, 협력이슈의 목표달성을 위한 역할분담과, 목표한 성과를 이뤘을 경우 그에 대한 평가를 어떻게 할 것인지에 대해서도 양 기관 간에 명확한 가이드라인을 마련하는 것이 요구된다. 앞선 700MHz 주파수 배분, UHD 방송 그리고 뉴미디어 허가 관련 등 협업을 위해 전문가들은 실무협의체의 운영이 필수적이라고 조언하였다. 협업 성과 창출의 목표가 국익과 국민의 삶의 질 개선에 있는 만큼 실무협의체를 통한 정책 이행 시 이해당사자와 관리기관 뿐 아니라 수혜자인 일반국민들을 포함하여 정책의 실효성이 제고될 방안도 검토 하여야 한다.

다섯째, 조정 협력 사안을 총괄하는 중재자의 기능을 약화시키지 않는 방향으로 운영되어야 한다. 가장 중요한 것은 두 부처간의 조율로 합의된 의사결정을 중재자가 수용하는 것이다. 그러나 부처 책임자(위원장, 장관) 간에 이견이 좁혀지지 않아 중재기구를 이용하거나 정부조직법 절차에 따라 국무조정실에서 조정하는 방법도 고려하여야 한다. 그러므로 사전에 합리적이고 중도적인 인사들로 중재기구를 구성함은 물론이고 중재기구의 위상, 중재결정에 대한 각 부처의 수용여부 등을 둘러싸고 또 다른 논란을 일으키지 않도록 중재기구의 위상정립이 선행되어야 한다.

여섯 번째, 부처간 역할분담 명확화 및 지원인력의 자율적 운영이다. 하반기로 갈수록 정책협력에 대한 필요성이나 명분이 약화 될 수 있다. 즉, 부처가 협업에 대해 소극적일 수 있다. 그러므로 적극적인 협업을 유도하고 지속적인 성과 창출을 위해서는 협업하는 부처간에 역할분담을 명확하게 할 것과 협업에 관여하는 실무자 외 실무협의체(TF)를 지원하는 자가 성과부분에서 소외되지 않도록 정책적 배려를 제공하여야 한다.

일곱 번째, 시간이 많이 소요되는 사안이고 한번 결정을 하게 되면 국가 산업의 흥망을 결정하는 중요함이 막중한 각종 계획의 공동 수립 및 법령 제·개정이다. 방송통신 산업은 인터넷과 모바일 확산 속에 플랫폼간의 경쟁으로 다양한 서비스가 지속적으로 증가하고 있고 이러한 변화·발전하는 상황에서 새로운 정보사회의 규범 정립이 정부 차원에서 중요해지고 있다. 앞서 이해관계자들의 입장차가 첨예한 UHD 방송이나 주파수 배분 그리고 창조경제의 핵심 산업으로 기대를 모으고 있는 광고 산업 등은 정책의 결정이 국익이나 국민의 편익에 크게 영향을 미친다. 성공적인 추진을 위해서는 양 부

처의 협력이 절실하며, 두 부처는 로드맵과 단계적 협력방안을 설정하는 등 새로운 방송통신 패러다임의 협업정책을 정립해야 한다.

마지막으로, 두 부처 최고의사결정자의 협업에 대한 지속적인 관심과 정책배려가 요구된다. 방송·통신 생태계는 다수의 이해관계자가 얽혀있는 복잡한 구조이다. 각 정부 부처가 자신의 관할 사업자의 입장만을 고수한다면 두 부처의 협업은 존재할 수 없다. 논의할 필요가 없을 것임은 자명하다. 지난 정부의 일부 협력 실패사례가 그 결과를 보여준다. 두 부처는 복잡한 문제를 고민하고 지혜를 모으기 위해 손을 잡았다. 그리고 지금까지 몇몇 분야에서는 성공적인 협업 방향을 제시하고 있다. 향후의 중대한 정책을 결정함에 있어서도 상호 이해의 폭을 넓혀 방송통신 분야에서의 부처간 칸막이를 해소하는데 두 부처 수장이 지속적인 관심을 가져야 한다. 또한, 부처간의 협업에서 일부 사안에 대한 승자(우선권 수혜자)는 상대측 내지는 사회에 제공할 수 있는 분명한 반대급부를 제시할 수 있어야 함도 명심해야 한다.

정부 조직개편에 따른 국정 운영 기조의 변화는 기업과 정부에게 다양한 도전과제를 제기하고 있다. 하지만 이런 변화속에서 기업과 정부의 궁극적 정책추진 목표는 이용자(국민)이라는 점을 잊어서는 안된다. 정부3.0의 출발도 그러했듯이 이러한 패러다임의 변화는 기술 발전에 의해서 야기되기도 하지만, 궁극적으로는 이용자가 패러다임을 원하기 때문에 발생한 것이다. 우리 방송통신 기업은 글로벌 기업과의 무한경쟁 속에서 방송통신 산업을 변화·발전 시켜 나가고 있다. 이 과정에서 이용자는 다양한 네트워크, 플랫폼, 디바이스 중 최적의 조합을 선택할 것이고 방송통신서비스를 활용한 소통을 극대화 하고 이를 통해 행복한 삶을 영위하고 있다.

기업과 정부는 소통과 협업 시대에 국민 후생(厚生)을 증진시키고 균형 있는 경제성장을 이어가기 위해 이용자의 공익과 국익창출 확대를 위한 부처간 협업 모델과 정부정책을 정립해 나가야 할 것이다.

제 2 절 시사점

본 연구에서는 정부 조직개편으로 방송통신 분야 관할권이 분리된 방송통신위원회와 미래창조과학부 간에 방송통신 분야별 협업 현안에 대한 논의들을 종합하여 행정의 효율성과 효과성 증진을 도모하고, 다양한 문제의 해결과 범정부적 목표 달성을 위해 기관간의 공동 업무 추진, 자원의 공동 활용 등의 방식을 활용하여 부처간 협력을 통해 칸막이를 해소하는 방안을 논의하였다.

앞으로도 우리 방송통신 분야는 논의가 필요한 산재된 과제들이 있다. 본 과제에서는 협업이 필요한 사안 중 이해관계자들의 입장차가 확연하고 부처간에 쟁점이 시급한 분야를 우선적으로 선별하여 협업 방안에 대한 논의를 진행하였다. 하지만 연구기간이라는 한계상 해당 분야 전체를 다 포괄하지는 못하였다.

예로 8-VSB(8레벨 잔류 측파대, 8-level vestigial sideband) 전송 허용과 관련한 논쟁이 있다. 종편과 일부 SO 및 MSO 사업자를 중심으로 추진에 찬성인 입장이라면 중소PP나 MSO, 지상파 그리고 IPTV와 위성방송사들은 반대 입장으로 시각차가 확연한 정책이다. 그러나 방송통신위원회와 미래창조과학부는 시청자의 편익과 규제의 형평성 등을 고려하여 정책추진에 긍정적인 입장이다. 정책과제에 대해 두 부처가 동일한 정책 방향을 제시하고 있는 사안에 대해서도 협업은 필요하다. 정책의 효율성 제고와 수혜자인 시청자의 편익 증진과 정책당사자인 방송사업자간의 혼란을 최소화 할 필요가 있기 때문이다. 그러나 본 연구에서는 이러한 분야에 대한 협업 방안(계획 공동 수립 및 법령 재·개정 등)에 대해서는 구체적으로 논의를 하지 못하였다.

박근혜 정부 1년이 지난 시점에서 향후 4년을 준비하고 차세대 방송통신 산업을 통한 국익창출을 논의하는 지금 이러한 협업 분야를 발굴하고 협업 방법에 대한 지속적인 논의와 설계가 필요하다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 강명현 (2008). 『디지털 시대 지상파 방송 활성화를 위한 경쟁력 강화방안 : MMS 활용 전략을 중심으로』, 한국방송학회 세미나 발표논문.
- 감사원 (2011). Executive Report, 미국 · 영국의 부적정 지출 관리체계 비교, 감사연구원
- 강정석·서용석·최호진·정충식·박상현 (2011). 『스마트 시대에 적합한 ICT 거버넌스 연구』, 방송통신위원회 연구용역보고서.
- 권원현 (2012). “방송의 디지털화와 주파수 정책”, 『방송통신연구』 통권 제77호, 한국방송학회.
- 권장원 (2012). “방송통신 융합 시대에서의 ICT 거버넌스 구축 방안 : 네트워크를 통한 협력적 거버넌스 구축을 위한 비판적 대안 모색”, 한국방송학회, 한국방송학회 학술대회 논문집.
- 김광호 (2013). 지상파 다채널방송(MMS)의 현안과 쟁점. 『신문과 방송』, 2013년 11월호, 55-58.
- 김광호 (2013). UHDTV 부상 배경과 전망. 『신문과 방송』, 2013년 9월호, 70-74.
- 김동준 (2008). 「방송통신위원회의 조직운영상 문제점과 개선방안」, 『한국방송학회』, 2008.
- 김명환 (2012). “ICT 환경과 거버넌스의 형태 : 구조적 상황적합 이론 관점에서”, 한국지역정보화학회, 『한국지역정보화학회지』 15(3).
- 김상묵 (2012). “개방형 조정방식과 ICT 거버넌스”, 한국지역정보화학회, 『한국지역정보화학회지』 15(3).
- 김상택·김해람·임연규 (2012). “국가 ICT 거버넌스 개편방안”, 한국정보사회학회, 『정보와 사회』 22.
- 김성철 (2012). “ICT 거버넌스의 새로운 모형탐색 : 가칭 문화소통부 설립(안)을 중심으로

- 로”, 한국언론학회, 한국언론학회 학술대회 발표논문집
- 김상룡·김지균·최진수 (2013). 『UHDTV 방송 기술 동향 및 전망』, 한국방송통신전파진흥원
- 김상룡 (2013). 『차세대 방송, 무엇을 준비해야 하나』, 전자신문
- 김상룡·김지균·최동준 (2013), 『케이블 방송 전송기술 동향 및 전망』, 한국방송통신전파진흥원
- 김성량 (2013). 『초고화질 영상산업 동향』, 한국방송통신전파진흥원
- 김성철 (2010). “방송통신위원회 3년의 평가: 기대와 성과,” 공발연 창립 3주년기념 세미나 발제문.
- 김영주 (2013). 다채널 유료방송 시장의 변화. 『신문과 방송』, 2013년 10월호, 52-56.
- 김정태 (2013). 『방송법 해설』, 커뮤니케이션북스.
- 김정현 (2012). 방통융합시대 지상파 재송신 주요 쟁점 및 정책과제. 『방송통신전파저널』, 2월 통권46호, 30-45.
- 김정현 (2012), 『방통융합시대 지상파 재송신 주요 쟁점 및 정책과제』, 한국방송통신전파진흥원
- 김희경 (2013). 유료방송 디지털 전환에서 클리어 콤팩트 8VSB 도입에 관한 연구. 『한국콘텐츠학회논문지』, 13권 4호, 23-34.
- 김한주 (1997). 『미국의 전파관리제도 분석』, 한국전자통신연구원
- 노기영 (2009). 지상파 콘텐츠 재전송시장과 대가산정. 『방송통신연구』, 통권 제68호, 135-162.
- 박정택 (2003). 『부처간 정책갈등과 조정에 관한 연구』
- 방송통신위원회 (2012). 『IT 강국을 넘어 스마트 선진국으로』, 방송통신위원회
- 송송이·한정희 (2012). 『프랑스의 전파관리 현황 및 최근동향』, 한국방송통신전파진흥원
- 염수현 (2010). 『지상파 방송 재송신 관련 판결의 의미』, 정보통신정책연구원
- 오철호 (2013). 『정부3.0, 행정협업 그리고 변화관리』, 행정포커스 통권 제104호, 한국행정연구원

- 오시영(편) (2009). 『미국의 행정과 공공정책』, 법문사.
- 윤두영 (2006). 『미국의 전파관리 관련 조직 현황』, KISDI 정보통신정책
- 윤혜선. 『미국 전파관리제도의 법적 쟁점과 시사점』
- 윤석민 (2012). “과잉 정치화된 미디어정책 시스템의 해법 찾기: 합의제 미디어 정책기
구 설립을 중심으로,” 한국정책학회 2012년 12월도 동계학술대회 발표논문.
- 윤석민 (2005). 『커뮤니케이션 정책연구』, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 윤석민 (2005). 『커뮤니케이션 정책연구』, 커뮤니케이션북스.
- 윤석민 (2011). 『한국사회 소통의 위기와 미디어』, 나남.
- 윤석민 (2002). 과잉 정치화된 미디어 정책 시스템의 해법 찾기: 합의제 미디어 정책기
구 설립을 중심으로. 『입법과 정책』, 4권 2호. 167-195
- 윤석민·김대규 (2008). 방송통신 융합시대 지상파 콘텐츠 재전송 정책의 기본 방향. 『방
송과 커뮤니케이션』, 9권 1호, 36-72.
- 윤석민·김수정 (2005). 지상파TV 재전송정책의 도입과 발전: 미국과 우리나라의 사례 비
교. 『방송과 커뮤니케이션』, 6권 1호, 33-69.
- 이광훈 (2011). 양면 시장으로서의 유료방송 시장의 경쟁 구조 및 정책 이슈. 『미디어
경제와 문화』, 9권 1호, 46-92.
- 이근주 (2013). 『창조경제를 위한 협업행정 활성화 방안: 해외 협업사례의 시사점』, 한
국행정연구원
- 이명석 (2013). 『창조경제를 위한 협업행정 활성화 방안: 협업 행정의 이론과 실제』,
한국행정연구원
- 이봉규·송송이 (2012). 『한국의 주파수 회수·재배치 매커니즘, 페루로 진출』, 한국방
송통신전파진흥원
- 이은주 (2012). 『지상파재송신제도 주요 쟁점 및 개선 방향』, 한국방송통신전파진흥원,
7월 통권51호, 4-27.
- 이성엽 (2012). “한국의 ICT 거버넌스 재설계 방안에 관한 시론적 연구 : 단일행정부 이
론과 독립규제위원회 이론을 중심으로”, 행정법이론실무학회, 『행정법연구』 34.
- 이희정 (2006). “영국의 통신규제집행절차의 특징과 시사점”, 서울대학교 공익산업법센

터 세미나 자료.

- 이희정 (2008). “공정거래위원회와 방송통신위원회의 권한 충돌 시 협의와 조정을 위한
법제도”, 서울대학교 공익산업법센터 세미나 자료.
- 임준·정경오·황주연 (2010). 『방송통신 진화에 따른 규제체계 고도화방안 연구』, 방송
통신위원회 연구용역보고서, 정보통신정책연구원.
- 주성희·김대규·김성규 (2012). 『스마트 미디어 시대 방송의 공익성에 관한 연구』,
정보통신정책연구원
- 주정민 (2013). 미디어정책 관련 정부조직 및 기구 변천사. 『신문과 방송』, 2013년 4월
호, 15-19.
- 정보통신정책연구원 (2010). 『방송통신정책연구보고서: 주파수 중장기 이용방안 연구
』. 경기: 정보통신정책연구원
- 정윤식 (2013). ICT 거버넌스 구조개편과 새 정부 방송 정책. 『방송문화연구』, 25권 1
호, 7-38.
- 정인숙 (2007). MMS와 디지털 공익성 : 공동체지향과 시장지향적 관점의 대립. 『미디어,
젠더&문화』, 8호, 157-185.
- 정인숙 (2013). 디지털방송 전환 6개월 점검. 『신문과 방송』, 2013년 8월호, 49-53.
- 정인숙 (2007). 『방송산업과 방송정책의 이해』, 커뮤니케이션북스, 2007.
- 정인숙 (1994). “방송, 통신융합과 정책결정의 딜레마 연구,” 정보사회 연구, 봄호.
- 정두남 (2007). 『지상파 DTV MMS 도입의 쟁점과 전망』. 한국방송학회 세미나 발표
논문.
- 정철현·박영일·김종업 (2012). “문화산업 정책수단의 효과 비교연구: 수출 진흥정책의 효
율성을 중심으로”, 사회과학연구 제51집 2호.
- 정충식 (2009). “국가정보화 추진체계에 대한 비판적 검토: 추진체계의 변화과정을 중심
으로”, 한국지역정보화학회, 한국지역정보학회지 12(4)
- 최선규, 김성철, 윤석민 (2012). 방송통신 정부조직 어떻게 가야 하는가. 공발연 세미나
발표자료.
- 최계영 외 (2012). 『소통과 창조 기반의 ICT 미래 국가발전전략 연구』, 정책 2012-1,
정보통신정책연구원.

- 최병선 (2009). “규제수단과 방식의 유형 재분류”, 행정논총 47(2)
- 최홍규·김성태 (2013). “정보화 관련 ICT 정책영역 중복에 관한 연구 : 2013년 정부조직 개편 이전 시점의 정책 수단 및 목표에 관한 분석을 중심으로”, 한국방송학회, 방송통신연구 82.
- 한정희·정태연 (2012). 『미국의 공공 주파수 관리체계 현황 및 시사점』, 한국방송통신전파진흥원
- 한진만 (2012). 『지상파방송과 케이블TV 간의 재송신 갈등』
- 홍대식 (2010). “전기통신사업자에 대한 사후적 행위규제 제도”, 한국경쟁법학회, 경쟁법 연구 22.
- 홍대식 (2013). “모바일 생태계에서의 플랫폼 중립성 확보를 위한 경쟁규제 방안”, 한국방송학회, 방송통신연구 81.
- 홍대식·최동욱 (2011). “생태계 요소를 반영한 방송통신 규제체계의 정립 방안”, 한국법제연구원, 법제연구 41.
- 「2013년도 업무계획」, 2013년 4월, 방송통신위원회.
- 「2013년도 업무보고 - 과학기술과 ICT를 통한 창조경제와 국민행복 실현」, 2013년 4월, 미래창조과학부.
- 「문화체육관광방송통신위원회 회의록」, 2013년 2월 12일, 국회 사무처.
- 「문화체육관광방송통신위원회 회의록」, 2013년 2월 13일, 국회 사무처.
- 「문화체육관광방송통신위원회 회의록」, 2013년 3월 22일, 국회 사무처.
- 「미래창조과학부-방송통신위원회간 정책협력을 위한 양해각서」, 2013년 4월, 미래창조과학부·방송통신위원회.
- 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 및 방송법 개정에 관한 공청회 자료집」, 2013년 2월 13일, 국회 문화체육관광방송통신위원회.
- 「보도자료: 미래부-방통위, 정책현안에 한 목소리」, 2013년 8월 21일, 미래창조과학부·방송통신위원회.
- 「정부조직법 전부개정법률안에 관한 공청회 자료집」, 2013년 2월 5일, 국회 행정안전위원회.
- 한국방송협회, 주파수 제대로 알기, <http://www.kba.or.kr/>

방송위원회 방송조사자료 2005-3, 미국 1934년 통신법, 2005
 방송통신위원회 보도자료 (2013.09.30.). 700MHz 내부 연구회의 구성 운영계획 자료.
 방송통신위원회 보도자료 (2013.10.10.). UHD 방송발전 연구반 구성 자료.
 방송통신위원회 (2013.05.27.). 제 20차 방송통신위원회 회의록.
 방송통신위원회 (2013.06.05.). 제 22차 방송통신위원회 회의록.
 문화체육관광부 (2013). 2012 콘텐츠산업백서, 연차보고서.
 통계청 (2013). e-나라지표, 2013.11.25.일 검색.
 방송통신위원회·KISA (2012.12.). 국가별 방송통신 현황 2012 유럽Ⅱ, 프랑스,
 2012.12
 방송통신위원회 방송통신정책연구 11-진흥-마-05, FCC 의사결정 과정과 의사제도
 조사, 2011
 한국전파진흥원, 프랑스 주파수 손실보상 관련 기관 방문 결과, 2010.12
 _____의 주파수 경매제 도입에 따른 손실보상 체계에 관한 연구 -효율적
 인 자원 운영방안을 목적으로-, 2010.12.30.
 _____, 동향과 전망: 방송·통신·전파 통권 제62호, 프랑스의 전파관리 현
 황 및 최근 동향, 2013.5.
 한국방송통신전파진흥원 (2013). 『미국 MVPD vs. 콘텐츠 사업자간 대가 인상 이슈와
 함의』, 한국방송통신전파진흥원

해외 문헌

- Baldwin, Robert, Martin Cave, and Martin Lodge. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, 2nd Ed., Oxford University Press.
- Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (2002). "Policy Analysis and Decision Making in a Network: How to Improve the Quality of Analysis and the Impact on Decision Making," *Impact Assessment and Project Appraisal*, 4:20, 232-242.
- Code des postes et des communications électroniques. (2013).
- Commercial Spectrum Enhancement Act. (2004). TITLE II—Spectrum Relocation, SEC. 202. Relocation of eligible Federal entities for the reallocation of Spectrum for Commercial purposes.
- DCMS (2011.7.1). Letter from DCMS to Ofcom, Ofcom, 2011.7.1.
- Executive Order 12046-Relating to the transfer of telecommunications functions
FCC Letter, 2013.3.20.
- Fransman, Martin (2010). *The New ICT Ecosystem: Implications for Policy and Regulation*, Cambridge University Press.
- GAO. (2004.9). IRAC Representatives Effectively Coordinate Federal Spectrum but Lack Seniority to Advise on Contentious Policy Issues.
- _____. (2004). Spectrum Management, NTIA Planning and Processes Need Strengthening to Promote the Efficient Use of Spectrum by Federal Agencies.
- _____. (2013). GAO-03-277, Telecommunications Comprehensive Review of U.S. Spectrum Management with Broad Stakeholder Involvement Is Needed.
- Jean-Jacques Guitot. (2012). *The organisation of frequency spectrum management in France*.
- Koppenjan, J. & E. Klijn (2006). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making* Routledge, London.

- NTIA. (2013). Manual of Regulations and Procedures for Federal Radio Frequency management, 2013 Edition.
- _____. (2013.9.20). Who Regulates the Spectrum, NTIA 홈페이지.
- OECD (2012). *OECD Internet Economy Outlook 2012*, OECD, Paris.
- OECD (2006). TELECOMMUNICATION REGULATORY INSTITUTIONAL STRUCTURES AND RESPONSIBILITIES, DSTI/ICCP/TISP(2005)6/FINAL.
- Ofcom. (2013.2.21). Channel 3 and Channel 5: proposed programming obligations, Consultation.
- _____. (2013.7.23). Channel 3 and Channel 5: Statement of Programming Obligations, Statements.
- _____. (2012.5.1). Licensing of Channel 3 and Channel 5, A report to the Secretary of State under section 229 of the Communications Act 2003.
- _____. (2013.7.23). Ofcom sets out licence terms for ITV, STV, UTV and Channel 5.
- _____. (2011.10.4). Open letter about a report by Ofcom to the Secretary of State under s.229 of the Communications Act 2003.
- _____. (2013.8.8), Public Service Broadcasting Annual Report 2013.
- _____. (2013.7.23). Renewal of Channel 3 licences: proposed changes to licensed area for Wales and West of England Licence and South West of England Licence.
- The White House (2010). Presidential Memorandum: Unleashing the Wireless Broadband Revolution.
- U.S. Department of Commerce (2010). Plan and Timetable to Make Available 500 Megahertz of Spectrum for Wireless Broadband.
- http://en.wikipedia.org/wiki/Broadcasting_Board_of_Governors, (2013.9.20. 검색).

http://en.wikipedia.org/wiki/Radio_Act_of_1927#The_Radio_Act_of_1927,
(2013.9.20. 검색).

<http://transition.fcc.gov/oet/function/>, (2013.9.20. 검색).

http://www.cybertelecom.org/notes/history_wireless.htm, (2013.9.20. 검색).

<http://www.fcc.gov/bureaus-offices>, (2013.9.20. 검색).

부 록

1. 전문가 심층 인터뷰 질문지

I. 정부 조직개편에 따른 방송통신 정책기능의 이원화

1. 지난 3월 박근혜 정부 조직개편에 따라 (舊)방통위의 방송통신 기능이 미래부와 (新)방통위로 분리되었습니다. 두 기관별 업무와 주요 역할의 주요 내용에 대해 알고 계시는 사항을 기재해주시기 바라며, 긍정적인 부분과 가장 문제가 되는 점은 무엇이라고 생각하십니까?

2. 방송통신 정책기능이 이원화되었으나, SO 허가, 주파수, 개인정보보호 등에서 기관 간 역할이 명확하게 나뉘지지 않아 정책 혼선의 우려가 제기되고 있습니다. 현행법이나 제도가 이에 대한 충분한 협력방안을 두고 있다고 생각하십니까? 그렇지 않다면 가장 문제가 되는 점은 무엇이며, 어떤 개선 방안이 필요하다고 생각하십니까?

II. 미래부-방통위 정책협력 양해각서 체결

3. 방통위와 미래부는 업무 중복이나 충돌 우려가 제기된 업무에 대한 상호협력을 위해 정책협력 양해각서를 체결하였습니다.(미래부-방통위, 정책협력 MOU 체결, 4.25일)

MOU 체결에 따른 기대효과 및 협력필요성이 시급한 분야와 그 이유에 대해 적어주세요.

4. MOU 체결에 따라 발생할 수 있는 부정적인 효과는 무엇인지 적어주시기 바랍니다.

5. 일부 언론에서 “협조를 전제로 출범을 하는 두 기관에 대해 정책협의체 운영 및 합의사항의 법적 구속력 담보”가 필요하다는 의견이 있습니다. 이에 대한 장단점 및 의견을 적어주세요.

6. 일부 언론에서 “협업을 위해 미래부 정책에 대한 건의권과 의견제시권을 방통위에 부여해야 한다”는 의견이 있습니다. 이에 대한 장단점 및 의견을 적어주세요.

7. 해외의 방송과 통신 그리고 진흥과 규제를 담당하는 기관이 분리돼 있는 국가들 중 업무협력을 위해 제도적으로 협업하거나 정책을 마련한 국가나 사례들이 있습니까? 긍정적으로 평가할 수 있는 정책내용이나 사례를 알고계신다면 작성해 주십시오.

Ⅲ. 주요 ICT 분야별 협력 방안

※ 다음은 주요 ICT분야별 협력과제에 대한 방통위와 미래부의 정책방안 또는 주요 업무 방향입니다. 아래 내용을 참고하시어 분야별 협력방안에 대해 자유롭게 서술해 주시기 바랍니다.

1. [700MHz 대역 활용방안 관련]

700MHz대역은 지상파 방송의 디지털 전환 이후 남는 주파수 대역으로 108MHz폭 중 (舊) 방통위에서 이동통신용으로 우선 배정한 40MHz폭을 제외한 나머지 미정대역 68MHz폭의 활용방안 마련에 양부처가 논의를 진행하고 있습니다.

(* 모바일 광개토 플랜('12.1.20.): 700MHz대역 108MHz폭 중 40MHz폭을 이동통신용으로 우선 배정하고, 나머지 대역은 디지털전환 및 융합기술의 발전 추세 등을 종합적으로 고려하여 추후 결정하기로 함)

1-1. 700MHz 대역 활용방안과 관련하여 가장 큰 문제는 무엇이라고 생각하십니까?

1-2. 해당 주파수 분배를 두고 방송계는 보편적 방송과 공익성을 그리고 통신계는 국부창출을 위한 경제측면의 우위를 강조하고 있고 일부 학자들도 다소 엇갈린 의견을 보이고 있습니다. (이데일리, 학자들이 만났지만 700MHz 주파수 '방송-통신' 대리전, 2013.06.12 참조)

선생님께서서는 국유재산인 주파수를 분배함에 있어 가장 중요(시급)하게 고려해야 할 사안은 무엇이라고 생각하십니까? 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

1-3. 현행 주파수 관련 정책은 방통위와 미래부 그리고 신규 및 회수 주파수의 분배·재배치 관련 심의는 총리실 산하 주파수심의위원회에서 담당하도록 규정하고 있습니다.

현행법이나 제도가 이에 대한 충분한 협력조항을 두고 있다고 생각하십니까? 그렇지 않다면 가장 문제가 되는 점은 무엇이며, 어떤 개선 방안이 필요하다고 생각하십니까?

1-4. 700MHz 용도에 대해 두 부처의 시각 또한 차이가 있습니다. 일부에서는 주파수 용도를 특정하지 않고 방송과 통신용으로 함께 쓰는 '공동사용' 안도 제시하였습니다.

법령과 부처별 입장을 고려할 때 해결방법으로 적절하다고 생각하십니까? 긍정적인 부분과 문제가 되는 점은 무엇이라고 생각하십니까?

1-5. 방통위와 미래부는 전담반을 구성하여 실무협의를 추진하고자 합니다. 양 부처의 대처 방안이 적절하다고 생각하십니까? 그렇지 않다면 가장 문제가 되는 점은 무엇이며, 어떤 해결방안이 필요하다고 생각하십니까?

1-6. (1-5에서 긍정적인 입장이라면) 양부처가 실무협의체를 구성하여 운영할 때 협의체의 구성과 역할 그리고 운영방법에 대해서 서술하여 주십시오.

본 협의체가 부처별 입장과 역할을 고려할 때 가장 시급하게 고려해야 할 사안은 무엇이라고 생각하십니까? 해결가능한 대안이나 접근방법은 무엇이라고 생각하십니까?

협의체 논의 결과를 활용하기 위해서 협업방안이나 절차를 정책이나 제도화 하는 방

안이 필요하다고 생각하십니까? 필요하다면 어떤 형태가 되는것이 가장 적절하다고 생각하십니까?

2. [초고화질(UHD, Ultra High Definition) 방송 관련]

2-1. (문제점) 논의되고 있는 UHD 방송추진과 관련하여 가장 큰 문제는 무엇이라 생각하십니까?

참고) 방송업계 간 차세대 방송 오너십 경쟁, 유료방송 중심의 조기도입에 따른 방송간 차별 정책, 정부부처간 알력, CPND 체제상 준비 미비, 표준화된 전송 방식 미확정 등

2-2. (정부정책)기술진흥에 초점을 맞추고 있는 미래부와 콘텐츠 등 서비스에 초점을 맞추고 있는 방통위의 입장 차이가 있습니다. 현행법과 방통위 역할론 관점에서 UHD 방송 활성화를 위한 정책시 우선 고려되어야 할 사안은 무엇이라고 생각하십니까? 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

2-3. 일부에서는 'UHD 방송시장 발전을 위해서는 CPNT(Content-Platform-Metwork-Terminal) 전반의 균형적인 생태계 조성과 정부 주도의 산업지원 정책 마련'을 필수로 꼽습니다. 현행 법령하에서 CPNT 균형적인 생태계 조성을 위한 부처별 협업방법을 방통위의 역할과 업무영역 범위내에서 자유롭게 서술해 주십시오.

2-4. '일본은 정부와 산업계가 UHD 방송 세계 시장을 선도하기 위해 협조하고 있다'고 합니다. 일본의 추진방향을 알고 계신다면 자유롭게 서술 부탁드립니다. 일본의 상용화 사례와 관련하여 산업 활성화를 위한 방통위 역할을 자유롭게 제언해 주시기 바랍니다.

2-5. 방송업계 별로 관점을 달리 두고 정책을 추진하는 데에 있어 일부에서는 우려의

목소리를 내고 있습니다.

UHD 방송 상용화를 위한 지상파와 유료방송별로 정부의 접근정책 방침이 달라야 한다고 생각하십니까? 그렇다면 또는 그렇지 않다면 그 이유를 말씀해 주십시오.

2-6. (방송업계별 입장)일부 지상파는 UHD 방송 성공의 핵심은 강력한 콘텐츠 제공 능력을 갖춘 지상파 방송사의 참여라고 주장하고 있으며 방송사 중심의 UHD 시장 생태계 조성 선행을 주장하고 있습니다.

현행 법령과 부처별 입장을 고려할 때 지상파 방송사의 상용화를 위한 방통위의 역할은 무엇이라고 생각하십니까? 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까? 지상파 방송사의 신규서비스 상용화를 위해 'SO 사전동의절차 마련'과 같은 업무 협업 체제가 필요하다고 생각하십니까? 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

2-7. (공동추진체)일부에서는 'UHD 방송을 위해서는 콘텐츠 제작에 투자가 필요하고 특히, TV제조사와 콘텐츠 업체, 송신하는 미디어, 수출입업자 등을 포함한 공동추진체를 만들어 합의할 필요가 있다'고 하였습니다.

양 기관은 이러한 공동추진체를 통해 실무협의를 추진하고자 합니다. 이러한 추진체를 통한 대처방법으로 적절하다고 생각하십니까? 그렇다면 공동추진체의 구성, 방향 그리고 역할을 방통위의 관점에서 작성해 주시기 바랍니다.

2-8. 추진절차를 제도화 또는 지침으로 구체화하는 방안이 필요하다고 생각하십니까? 필요하다면 어떤 형태가 되는것이 가장 적절하다고 생각하십니까? 방통위의 역할과 업무영역 범위내에서 자유롭게 서술해 주십시오.

2-9. (민간기구 운영)정부조직 개편 과정에서 방송산업 진흥기능을 미래부가 규제기능을 방통위가 맡으면서 방송분야 협의를 위한 중재위원회와 같은 민간기구를 운영해야 한다는 의견이 있습니다. 이에 대해서는 어떤 의견이십니까? 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

3. [지상파방송 재송신 및 재전송 수수료 관련]

※ 방통위와 국회는 지상파 재전송 범위와 전송수수료 및 방송송출이 중단되는 사태를 방지하기 위한 방송법 개정안 입법을 발의한 상태입니다.

3-1. **(의무재송신 대상 확대)** 의무재송신 범위에 관해서는 많은 연구가 진행되어 왔으나 舊방통위는 의무재송신 채널범위와 대가산정에 대한 의결을 보류하였습니다. (12.2.3.)

[표1] 지상파 역내 의무재송신 제도 개선안 요약

기안명	무상 의무재송신	유상 의무재송신	자율계약	비고
A안	KBS1, EBS, KBS2, MBC		SBS	MBC 공영방송 필수제공 책임 부과, SBS 상업방송
B안	KBS1, EBS, KBS2	MBC	SBS	MBC와 SBS의 차별성(공영방송/상업방송)
C안	KBS1, EBS	KBS2, MBC, SBS		지상파 필수제공 책임
D안	KBS1, EBS		KBS2, MBC, SBS	현행유지
A-2안	KBS1, EBS, KBS2, MBC, SBS			모든 지상파 공영방송 책임근거
B-2안	KBS1, EBS, KBS2	MBC, SBS		KBS2 공영방송, MBC와 SBS 광고기반재원 상업적응용 고려
C-2안	KBS1, EBS	KBS2	MBC, SBS	KBS2 공영방송책임근거

※ 출처: 지상파재송신제도 주요 쟁점 및 개선방향(KCA, '12.04)

舊방통위 외(2011.07.20) 재구성

일부 국회의원들은 방송이 공영방송 또는 특수법인으로서 지니는 공공성 및 공익성을 강조하며, 방송통신의 융합과 멀티미디어 시대에 상응하는 국민의 보편적 시청 접근권 보장을 위해 다음과 같이 의무재송신 대상을 공공성을 지니는 KBS2와 MBC로 확대(A안)하는 법안을 발의하였으며, 동시재전송을 이유로 대가를 받거나 요구하지 않도록 하였습니다.

의무재송신 대상에 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자를 추가하고, 한국방송공사가 운영하는 지상파방송 채널에 대하여는 의무재송신 채널을 복수로 지정·고시할 수 있도록 함(안 제78조제1항 및 제2항).

의무재송신에 관한 법률관계를 명확히 하기 위하여 동시재전송에 적용하지 아니하는 권리에 공중송신권을 추가하고, 동시재전송을 이유로 대가를 받거나 요구하지 않도록 함(안 제78조제3항).

※ 방송법 일부개정법률안(남경필의원 대표발의, 의사국 의안과 의안번호 4288, 2013.3.27)

의무재송신, 즉 무료 보편적 서비스 방송의 정의와 책임영역을 어디까지로 산정하는가는 재전송 문제를 둘러싼 가장 큰 쟁점사안이기도 합니다. 위 안이 적절하다고 생각하십니까? 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까? 그렇지 않다면 가장 문제가 되는 점은 무엇이며, [표1]을 참고하시어 어떤 개선방안(대안)이 필요하다고 생각하십니까?

3-2. **(자율협정제도 명문화)** 의무재송신 이외의 지상파방송에 대하여는 사업자 간 재송신 대가산정을 둘러싼 문제를 자율적인 협정에 따라 동시재송신 할 수 있는 조항을 명문화 하고자 합니다.

제78조의3을 다음과 같이 신설한다.
제78조의3(협정재송신) ① 종합유선방송사업자·위성방송사업자(이동멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자를 제외) 및 중계유선방송사업자는 제78조제1항 및 제2항에 따라 동시재송신하는 지상파방송 이외의 지상파방송에 대하여 해당 지상파방송사업자와 협정을 체결하여 동시재송신(이하 “협정재송신”이라 한다)할 수 있다.

※ 방송법 일부개정법률안(남경필의원 대표발의, 의사국 의안과 의안번호 4288, 2013.3.27)

자율협정제도를 명문화 하기위해 신설된 위 조항이 어느정도 효력을 가질 것으로 생각하십니까? 그렇게 생각하시는 그 이유를 말씀해 주십시오.

3-3. **(지상파 방송사의 선택권 보장)** 미국은 지상파 방송사가 ‘의무재송신’과 ‘재송신 동의’ 중 한가지를 3년마다 선택하게 하고 재송신 동의 선택 시 복합유선방송사업자(MVPD)와 협상을 통해 대가를 산정하는 제도를 가지고 있습니다.

반면 영국은 케이블 TV의 지상파 재송신을 의무화 하고 있고 권역내 송신은 저작권을 지불하지 않는 정책을 추진 중에 있습니다.

① 정부가 방송사별로 의무재전송 범위를 지정(앞선 법안 발의 내용, A안)하는 것, ② 지상파 방송사가 방법을 선택하는 것(미국 사례) 그리고 ③ 모든 지상파 방송사를 의무재송신 범위로 규정하는 것(영국사례, A-2안). 각각의 장단점은 무엇이라고 생각하십니까?

자율협정제도를 명문화 하되, 국내 사업자들을 고려하여 위 세가지 방법 중 가장 적절하다고 생각하시는 방법은 무엇입니까? 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까?

3-4. (동시재송신 비용 지원) 동법에서는 의무재송신에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 방송통신발전기금에서 지원할 수 있는 근거를 방송통신위원회가 마련하도록 규정하고 있습니다. 위 안은 적절하다고 생각하십니까? 그렇지 않다면 가장 문제가 되는 점은 무엇이며, 어떤 개선 방안이 필요하다고 생각하십니까?

의무재송신의 법적 강제성, 재송신 비용 등을 고려하여 방송통신위원회가 비용을 지원할 수 있는 근거를 마련하고, 이에 관한 구체적인 사항은 대통령령에 위임함(안 제78조제8항 신설).

3-5. (협정재송신 비용부담) 재송신 수수료는 지상파 콘텐츠의 저작권 침해에 따른 상당한 대가 지급과 관련이 있다고 볼 수 있습니다. 협정재송신에 따른 사업자 간 비용 부담에 관해서는 방송통신위원회가 구체적인 기준과 방법을 정하여 고시하도록 규정하고 있습니다.

② 협정재송신에 따른 사업자 간 비용부담은 재송신 비용, 가입자 수 및 광고수익의 증가 규모 등을 고려하여 공정하고 합리적인 기준과 방법으로 정하여야 한다. 이 경우 방송통신위원회는 비용부담에 관한 구체적인 기준과 방법을 정하여 고시한다.(안 제78조제8항 신설).

현행 법령과 부처별 입장을 고려할 때 재송신 수수료 산정을 위해 방통위의 역할은

무엇이라고 생각하십니까? 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까? 기준을 산정하기 위해 업무 협업체계가 필요하다고 생각하십니까?

협정재송신 대가산정을 정부가 마련하기 위해 가장 중요하게 고려해야 할 사안은 무엇이라고 생각하십니까? 현행 부처별 입장을 고려하여 재송신 수수료 산정을 위한 가장 합리적인 업무협업 방법을 자유롭게 제안해 주시기 바랍니다.

예) 사업자간 실무협의체 운영, 방통위 전문 자문단 운영, 방통위 독자 법안 마련-미래부 의견권제시 등

재송신 수수료, 갱신기간 등 재송신에 따른 사업자간 비용분담 등은 케이블TV, IPTV, 위성방송, 이동멀티미디어방송(DMB), 모바일방송 등 모든 유료방송에게 동일하게 적용해야 한다고 생각하십니까? 그렇다면 또는 그렇지 않다면 그 이유는 무엇입니까?

3-6. **(재정제도 신설)** 지상파방송과 케이블 TV는 재전송료를 둘러싸고 사업자간 입장 차이로 실제 방송 중단이라는 최악의 사태를 겪기도 하였습니다. 이에 방통위는 심각한 시청권 침해가 예상되는 방송분쟁에 한하여 위원회가 직권으로 조정을 개시할 수 있는 근거를 마련하고자 합니다.

※ '11. 4월~'12. 5월 : 사업자간 입장차이로 6건의 지상파방송 송출 중단 발생

(직권조정 도입) 직권 조정 대상은 '국민관심행사'(올림픽, 월드컵 등) 또는 '의무동시재송신 방송채널 이외의 지상파방송채널'의 공급·송출을 중단하거나 중단할 우려가 있는 경우임.

(재정제도 신설) 시청자 이익이 현저히 저해되는 사안이지만 조정성립 가능성이 없다고 판단되는 경우 방통위 직권으로 '재정'에 회부할 수 있음

(공급·송출 유지재개 명령) '국민관심행사' 또는 '의무재송신 외의 지상파방송' 프로그램의 공급·송출을 중단하거나 중단할 우려가 있는 경우 30일 내의 범위에서 방통위가 방송프로그램 공급·송출 유지 또는 재개를 명할 수 있도록 함

※ 방송법 일부개정안에 관한 사안(방통위 제32차 의결 중, 2013.9.)

송출중단 사태를 막기 위한 본 법안이 어느정도 효력을 가질 것으로 생각하십니까?

그렇다면 또는 그렇지 않다면 그 이유는 무엇입니까?

3-7. 지상과 재전송 이슈와 관련하여 법에 추가적으로 반영하면 좋을 사안을 자유롭게 제언해 주시기 바랍니다.

법에 반영하지 못하는 사안을 강제화 할 수 있는 방안도 자유롭게 제언해 주십시오.

3-8. 논의되고 있는 재전송 관련 법을 적용하기 위해 협행 법령과 부처별 입장을 고려할 때 방통위의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

2. 전문가 심층 인터뷰에 대한 자문보고서

I. 정부 조직개편에 따른 방송통신 정책기능의 이원화

1. 지난 3월 박근혜 정부 조직개편에 따라 (舊)방통위의 방송통신 기능이 미래부와 (新)방통위로 분리되었습니다. 두 기관별 업무와 주요 역할의 주요 내용에 대해 알고 계시는 사항을 기재해주시기 바랍니다.

-
- ◆ 미래창조과학부 : 국가정보화 기획·정보보호·정보문화, 방송·통신의 융합·진흥 및 전파관리, 정보통신산업, 우편·우편환 및 우편대체 사무 등
 - 방송통신위원회 : 방송·통신규제, 방송공사와 방송문화진흥회 이사 및 감사 임명, 미디어 다양성조사산정, 지상파방송사업자·종편사업자 승인 등. (송희준 교수)

 - ◆ 미래창조과학부 : 방송산업 진흥 및 통신 정책 기관
 - 방송통신위원회 : 방송(특히 지상파 등 주요 방송에 대한) 규제기관. (윤석민 교수)

 - ◆ 미래창조과학부 : SO, 위성방송, IPTV, 주파수, ICT 등 유료방송, 정보통신 산업진흥
 - SO, 위성방송 변경허가권 (방송통신위원회 사전동의권), IPTV 변경허가권(방송통신위원회 사전동의권 없음)
 - 홈쇼핑PP 승인, 비보도/상업PP 등록권
 - 방송통신·융합정책 총괄 등, 주파수, 디지털방송 및 뉴미디어정책 등
 - 방송통신위원회 : 종편PP, 보도PP 승인, 공영방송 임원 선임 및 경영감독, KBS 수신료 등
 - 무선국 허가 기능(기술심사는 허가 이전 미래창조과학부가 사전 진행하여 결과를 방송통신위원회에 전달하는 방식)
 - 방송광고 및 지상파 방송 정책 등. (송종길 교수)
-

긍정적인 부분과 가장 문제가 되는 점은 무엇이라고 생각하십니까?

-
- ◆ (긍정적인 면) 이명박정부에서 지경부, 문화부, 행안부, 방송통신위원회에 분산 배치된 **ICT 기능을 다소 통합**
 - 대외적으로 미래창조과학부가 **ICT 전담기관으로서** 대표할 수 있음에 따라 정부 차원의 **정책통합성을 기대**할 수 있음
 - (부정적인 면) **ICT 통합이 제대로 이루어지지 않아서, 문화부(콘텐츠), 산업부(ICT산업진흥), 안행부(클라우드컴퓨팅/빅데이터 등)이 분산되어 있고, 주파수정책 조율기능이 국무총리실로 이관될**
 - 미래창조과학부의 **ICT 정책 우선순위와 타이밍을 절충하기 어려울 것임**
 - 방통융합은 수평적 규제차원뿐 아니라, 진흥차원에서도 불가피한데 규제라는 이
-

름으로 많은 부분이 방송통신위원회에 남아 있어서 **기관간 분쟁소지가 매우 큼.**
(송희준 교수)

- ◆ (부정적인 면) 진흥과 규제를 이처럼 분리한 것은 정부 업무분장 상의 중복 내지 모호함을 초래할 것이 분명함. **규제와 정책을 구분하는 것은 잘못임.** 예를 들어 미디어 시장의 경쟁촉진 정책은 진흥이고 미디어 시장의 경쟁제한 행위는 규제임. 하지만 두가지는 결국 마찬가지로. 실제로 방송 시장에서의 경쟁 제한적 행위(금지행위)에 대한 규제권한은 현재대로라면 방송통신위원회 소관. 하지만 유료방송 사업자간의 계약행위관련 정책(SO, PP 간의 계약관계 등)은 미래창조과학부 소관. 이 두 가지는 사실상 동일. (윤석민 교수)

- ◆ (긍정적인 면) 진흥과 규제 분리를 통한 **특정 부처의 거대화, 독주 방지**
 - **산업 활성화 도모**하는 가운데 공적 가치 보호에 무게(부정적인 면) **미래창조과학부와 방송통신위원회 간** 산업정책에 대한 시각 차이 또는 기대한 성과가 달성되지 못할 경우 **갈등이 일어날 가능성**이 존재함. 예를 들어, 최근 미래창조과학부가 방송통신위원회와 사전 협의 없이 **SO 중심 UHD TV 상용화 정책을 추진한 것은 미디어 생태계 전반의 선순환 구조를 고려할 때 다소 서두른 감이 없지 않음**
 - 업무혼선, 의사결정 지연, 사업자에게 과도한 행정부담 증가. (송종길 교수)

2. 방송통신 정책기능이 이원화되었으나, SO 허가, 주파수, 개인정보보호 등에서 기관 간 역할이 명확하게 나뉘지 않아 정책 혼선의 우려가 제기되고 있습니다. 현행법이나 제도가 이에 대한 충분한 협력방안을 두고 있다고 생각하십니까?

- ◆ 협력을 담보할 충분한 **제도적 장치**가 부족함. 일부 MOU를 체결하는 근거가 있으나, 그것으로 충분하다고 할 수 없음. (송희준 교수)

- ◆ **충분한 협력방안을 두고 있지 않으며** 실사 이런 방안이 있다 해도 전혀 도움이 되지 못함
 - 방송통신정보 정책기능을 하나의 통합부처로 신설하지 못한 상황에서 협력 조치로 해결할 수 있다는 발상 자체가 잘못. (윤석민 교수)

- ◆ 현행법·제도 상 기능적 측면에서 협력 방안 마련이 있을 것임
 - **협력방안을 보다 구체화하고** 양 기관에 이를 담당할 **부서를 정하여 임무를 부여하는 것이 필요.** (송종길 교수)

그렇지 않다면 가장 문제가 되는 점은 무엇이며, 어떤 개선 방안이 필요하다고 생각하십니까?

-
- ◆ 부처간 할거주의와 비밀주의, 경쟁의식 때문에 **현행법에 충분한 규정이 있다고 보기 어려움.**
 - 의결기구인 방송통신위원회의 조직 거버넌스 상 미래창조과학부에 많은 양보를 하기는 어려울 것임
 - **방송통신위원회**는 순수한 규제위원회로 존속해야 하나 여전히 **진흥기능으로 해석되는 기능을 안고 있고** 이 업무를 수행할 충분한 인력을 보유하고 있어서 많은 부분에서 **미래창조과학부의 ICT 정책종합추진기능에 제동을 가할 가능성이 큼.** (송희준 교수)

 - ◆ 지금이라도 첫 단추를 제대로 끼는 방법 외에 해법이 없다고 봄.
 - 관련법 개정을 통해 **방송통신위원회**를 소수의 정치적 속성이 강한 **방송미디어 규제정책 사안만을 다루는 기관**으로 만들어 **미래창조과학부와**의 충돌을 최소화하는 것이 필요. (윤석민 교수)

 - ◆ 현재 **방송통신위원회와 미래창조과학부**가 정책협력을 위한 **양해각서**를 체결했지만 구체적으로 이를 실행할 담당부서가 정해져 있지 않은 것으로 판단됨.
 - 우선은 **협력이슈의 설정과, 협력이슈를 관장하는 부서 또는 역할을 분담하여, 협력 이슈가 원활하게 추진되도록 하는 것이 필요**
 - 나아가 협력이슈의 목표달성을 위한 역할분담과, 목표한 성과를 이뤘을 경우 그에 대한 평가를 어떻게 할 것인지에 대해서도 **양 기관 간에 명확한 가이드라인을 마련하는 것이 필요**하다고 생각됨. (송종길 교수)
-

2. 방송통신위원회-미래창조과학부 정책협력 양해각서(MOU) 체결

3. MOU 체결에 따른 기대효과 및 협력필요성이 시급한 분야와 그 이유에 대해 적어 주십시오.

-
- ◆ MOU 체결은 정부조직법 개정의 미진한 부분에 대한 **시장과 정책전문가들의 우려를 다소 진정시키는 효과**가 있을 것임.
 - 방송과 정보통신의 융합부문, 특히 **첨단 방송통신 융합기술의 개발 및 표준화**와 관련된 업무기능
 - **무선 주파수의 대역** 등. (송희준 교수)

 - ◆ 명목적인 MOU를 맺었다고 실질적인 **정책협의 효과는 거의 없을 것**
 - 실제로 방송통신위원회와 미래창조과학부는 같은 미디어 정책을 다룬다고 해도 조직의 목표와 의사결정 체계가 상이하기 때문에 이런 협의가 실효성을 지닐 가능성은 거의 없을 것.
 - 시급성보다는 **가능성을 따져야 할 것.**
-

-
- 정치적 색채가 그나마 적은 **정보통신 영역 정책협의를 가능할 것.**
 - **방송 정책 쪽은 협력을 기대하기 어려울 듯.** (윤석민 교수)

- ◆ **UHD 정책:** 정부부처, 지상파, 유료방송, 가전사 등 여러 주체가 복잡하게 얽혀 있어 어떻게 시장을 창출하고 필요한 콘텐츠를 확보할 것인지 협력 필요
 - **단말기 보조금**의 경우 **명확한 역할과 성과분담이 사전에 협의될 필요**
 - **유료방송 재송신** 이슈의 경우, 유료방송의 지상파 재송신으로 두 부처 모두 관여되어 있으며, **사업자간 이해관계가 첨예**하다는 점에서 협력적 대안 모색시급
 - **방발기금 분리**의 경우, 방송통신위원회와 미래창조과학부가 **정책추진에 필요한 재원**이라는 점. (송종길 교수)
-

4. MOU 체결에 따라 발생할 수 있는 부정적인 효과는 무엇인지 적어주시기 바랍니다.

- ◆ MOU 체결 자체는 부정적인 효과가 없으나, **MOU의 법적 효력이 가지는 한계** 때문에, 박근혜정부의 중반 이후에는 MOU가 **제대로 지켜질지 우려스러운** 부분이 있음. (송희준 교수)
 - ◆ 무슨 구속력이 있는 것도 아니고 곧 **유명무실** 해질 테니 긍정적 효과든 부정적 효과든 **효과자체가 없을 듯.** (윤석민 교수)
 - ◆ 협력분야에 대한 세부과제 정의, 역할분담, 성과활용 등이 명확히 정의되지 않을 경우 **협의분야에 대해 어떠한 성과도 거두지 못하는 상황**이 발생할 우려가 있음
 - 협력의 성과가 나타나지 않을 경우 차후에 그 책임소재를 놓고 상대 부처에게 떠넘기는 식의 갈등이 발생할 소지가 큼
 - 협력의 성과가 없을 경우, 국민의 입장에서 **부처 이기주의가 발동한 것으로 해석하여 양 기관에 대한 신뢰가 하락**하고, **부정적 여론이 형성될 것으로 우려됨.** (송종길 교수)
-

5. 일부 언론에서 “협조를 전제로 출범을 하는 두 기관에 대해 정책협의체 운영 및 협의사항의 법적 구속력 담보”가 필요하다는 의견이 있습니다. 이에 대한 장단점 및 의견을 적어주세요.

- ◆ (장점)정책협의체의 법적 구속력 담보는 법령에 반영해야 가능하다는 점에서 **필요한 부분에 대해서는 법령 개정을 할 필요가 있음**
법령에 규정되어 있어도 부처간 갈등으로 업무가 진전되지 않을 수도 있다는 점에서 부처간 약속을 담보하는 상부 **의사결정자(대통령, 국무총리)의 강조가 필요**
 - 두 기관 사이의 직원을 정례적으로 인사 교류하여 부처간 장벽제거와 방통융합 기술 및 시장추세에 따르는 인식을 제고할 필요가 있음. (송희준 교수)
-

◆ (단점)구속력 담보를 전제로 하면 협의 시도 자체가 처음부터 위축되고 아예 기피 대상이 될 것이 자명함. (윤석민 교수)

◆ (장점)법적 강제성 기반으로 합의사항을 반드시 이행해야 하기 때문에 **실효성을 담보할 수 있다는 점에서 강제성을 갖는다고 할 수 있음.**

· (단점)법의 성격은 추상적이기 때문에 세부 정책협의 사항에 대해 **실무자간 협력이 뒷받침되지 않는다면 실효성이 없을 것으로 사료됨.**

구체적으로 법의 어떤 형태에, 어떤 내용을 담을 것이냐를 두고 양 부처가 또 하나의 이슈를 만들 가능성이 높음. 또한 정권이 교체되어 부처 조직개편이 이뤄지면 또 다시 법을 개정하는 번거로움이 존재할 수 있음. **협력의 형식은 부차적인 문제**

· 가능한 한 현재와 같이 양해각서 등의 형태 속에서 **협의체 활성화 등을 통해 실질적인 협력을 이끌어내는 것이 더욱 바람직**하다고 판단됨. (송종길 교수)

6. 일부 언론에서 “협업을 위해 미래부 정책에 대한 건의권과 의견제시권을 방통위에 부여해야 한다”는 의견이 있습니다. 이에 대한 장단점 및 의견을 적어주세요.

◆ (장점)부처간 협업과 업무의 **사전조율을 통한 갈등방지 효과가 있음**

(단점)부처간 **업무 책임성 원리가 모호**해질 수 있음. 부처간 건의와 의견 제시는 협업과 소통시대에 필요하며, 이를 위해서는 **정책검토단계에서 의견요구가 필요**함. 그러나 이 경우 신속한 정책수립 및 집행으로 효과를 거두어야 할 담당부처로서 **업무효과성이 저하**될 수 있고, 잘못되었을 경우 책임성 문제가 제기될 수 있음. **건의 및 의견제시권을 부여하는 업무에 대해서는 법령에 명확한 근거를 둘 필요**가 있음. (송희준 교수)

◆ (장점)미래창조과학부의 정책에 미처 부족한 부분을 방송통신위원회가 보완해 줄 수 있음

(단점)미래창조과학부와 방송통신위원회 사이의 **정책갈등이나**, 미래창조과학부 정책에 방송통신위원회가 자칫 **발목잡기 하는 것으로 비칠 수 있다**는 것임. 정책협력을 위해 논의하는 과정에서 **건의권과 의견제시권을 부여하는 것은 타당하지 않다**고 판단됨. 즉, 두 기관이 동등하지 않다는 것으로 해석될 수 있음

· 다만, 정책협력의 결과로 특정 정책과 관련하여 미래창조과학부와 방송통신위원회가 **절차적으로 협조해야 하는 부분에 있어서** 방송통신위원회에 건의권과 의견제시권을 명시하는 것은 무방하다고 판단됨. (윤석민 교수)

◆ (장점 없음)방송통신위원회는 협의체 조직으로 절차상의 정당성 확보 내지 합의도출이 더욱 중요한 방송정책 사안을 다루기에 적합. 반면 미래창조과학부는 산업진흥 부처로서 의사결정의 효율성이 무엇보다 중요하기에 독립제 부처의 형태로 둔 것임.

· (단점)합의기구인 방송통신위원회에 의해 **정책기구인 미래창조과학부의 미디어 산업정책이 발목이 잡히게 될 것. 정치에 의해 정책이 발목이 잡히는 꼴.** 이로 인한 두 기관의 갈등, 미디어 산업정책의 혼선은 불 보듯 뻔함(UHD TV를 둘러싼

충들은 이러한 문제를 보여줌)
 굳이 방송통신위원회의 건의건 내지 의견제시권을 두고자 한다면 미래창조과학부의
유료방송 인허가 정책(예를 들어 so) 등 정치적으로 민감한 방송인허가 정책 사안으로 명확히 한정할 것. (송종길 교수)

7. 해외의 방송과 통신 그리고 진흥과 규제를 담당하는 기관이 분리돼 있는 국가들 중 업무협력을 위해 제도적으로 협업하거나 정책을 마련한 국가나 사례들이 있습니까? 긍정적으로 평가할 수 있는 정책내용이나 사례를 알고계신다면 작성해 주십시오.

- ◆ 외국 제도는 쉽게 벤치마킹하기 어려운 점이 있음. **역사문화, 정치행정제도, 사회경제적 환경이 너무 다르기 때문임.**
 - 영국 등 의원내각제 국가는 의회다수당 당수가 수상(총리)이 되어 국정을 전적으로 책임지는 의회-내각 일원제이기 때문에 부처간 업무조율은 당연히 매우 효과적으로 이루어짐. **영국의 산업통산부처와 방송통신위(Ofcom) 사이의 갈등이 존재한다는 얘기를 듣기 어려움.**
 - 미국 같은 대통령제는 부처간 **업무영역이 명확히 규정되어** 있어서 정해진 제도적 틀 내에서 업무관장을 하며, 독립규제위원회(FCC)는 필요한 최소의 영역에 대한 규제업무만 담당하고 나머지 부분은 연방부처기능으로 넘겨져 있음.
 - 한국은 **규제와 진흥업무가 여전히 혼재되어** 있음. **방송통신위원회의 기능은 공익적 목적의 필요 최소한 규제업무만 전담하고, 진흥기능은 미래창조과학부로 재조정할 필요가 있음.** (송희준 교수)
 - ◆ 해외 사례들(방송통신관련 규제정책기구가 나누어져 있는 국가들)에 대한 별도의 연구가 필요.
 - 해외의 경우, 방송과 통신 정책부처가 나뉘어져 있는 경우 이는 많은 경우 방송정책과 통신정책 기구가 매체별로 나뉘어져 있다기보다는 **방송 정책 중 정치적으로 중요한 규제정책 사안(이를 테면 공영방송 관련 규제정책)을 담당하는 기구를 별도로** 두고 있는 경우가 보통이라 할 것임. 공공성 내지 정치적 갈등 속성이 강한 미디어 정책을 명확히 한정지어 별도기구에서 담당하도록 함으로써, 복수의 기관간에 정책을 둘러싼 혼선을 최소화하고 또 미디어 정책이 정치에 포획되지 않고 원활하게 이루어질 수 있도록 함.
 - 우리처럼 기능이 중첩되는 기구를 만들고 이를 MOU 방식으로 해결하려 접근하려는 경우는 없다고 봐도 무방. (윤석민 교수)
-

2. [초고화질(UHD, Ultra High Definition) 방송 관련]

2-1. (문제점) 논의되고 있는 UHD 방송추진과 관련하여 가장 큰 문제는 무엇이라 생각하십니까?

-
- ◆ 현재 논쟁은 1990년대 위성방송 도입문제를 둘러싼 체신부와 공보처 간 갈등과 비슷한 양상임. 미래창조과학부의 입장에서는 주파수할당과 표준화를 바탕으로 산업성을, 방송통신위원회는 콘텐츠중심과 준비부족 등을 이유로 합의를 주장하지만 **사실상 주도권 다툼**임. 그러나 기술 및 시장의 메가트렌드를 무시할 수 없으며, **기술진화에 따른 표준화와 주파수배정 문제가 핵심**임. (송희준 교수)
 - ◆ 지상파 방송의 경우 UHD를 조기 도입할 인센티브가 약하다는 것이 문제임. 지상파는 소극적으로 관망하는 입장. 만일 방송통신위원회와 미래창조과학부가 나누어지지 않았다면 사업자간의 갈등이 표면화되더라도 정부가 사업자간 입장차를 보다 효율적으로 조정하며 정책 드라이브를 걸 수 있을 텐데 **방송매체별 정책부서가 나누어짐으로써** 사업자간 입장차가 지상파정책을 담당하는 방송통신위원회와 유료방송 플랫폼 정책을 담당하는 미래창조과학부의 입장차로 연장되어 UHD 정책드라이브가 제약을 받고 있는 상황. **부처분할이 초래하는 전형적인 문제**임. (윤석민 교수)
 - ◆ **방송업계 간 차세대 오너십 경쟁과 그에 따른 정부 부처간 입장 차이**가 가장 큰 문제로 생각됨. 케이블방송을 비롯한 유료방송과 미래창조과학부의 UHD TV 선도로 인해 **지상파방송과 방송통신위원회의 주도권 상실 우려가 증첩**되어 있는 것으로 보임.
UHD TV가 성공하기 위해서는 방송통신위원회의 입장이 타당함. 단순히 전송망 구축만으로 성공을 기대하기는 어려울 것임. 콘텐츠와 관련하여 유료방송은 유료방송대로 UHD TV용 콘텐츠 제작에 힘을 필요가 있고, 지상파방송은 콘텐츠 경쟁력을 바탕으로 UHD TV용 콘텐츠 제작에 나서도록 하는 것이 타당하다고 생각됨. (송종길 교수)
-

2-2. (정부정책)기술진흥에 초점을 맞추고 있는 미래부와 콘텐츠 등 서비스에 초점을 맞추고 있는 방통위의 입장 차이가 있습니다. 현행법과 방통위 역할론 관점에서 UHD 방송 활성화를 위한 정책시 우선 고려되어야 할 사안은 무엇이라고 생각하십니까? 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

-
- ◆ **기술표준과 희소 주파수의 배정문제**를 신속하게 해결하고 시장개척을 해야함. 콘텐츠 기반구축에는 어차피 상당한 시간이 소요됨
1980년대 후반 일본의 HDTV의 표준과 관련된 잘못된 결정으로 TV 산업에서 엄청난 매몰비용이 발생한 사례를 볼 때, **기술변화 추세에 따른 선제적 정책추진**이 우리 경제를 살릴 수 있는 방법임. (송희준 교수)
-

-
- ◆ UHD 방송은 단순한 기술진흥 사안이 아니라 **전체 방송 산업 발전 및 수용자 편익(공익) 증진**, 양자 모두의 차원에서 막대한 성과가 있는 서비스로 미래창조과학부 및 방송통신위원회 간에 입장차가 존재하는 사안이 아님.
지상파가 소극적 입장을 취하고 방송통신위원회가 이에 끌려 다닐 때 신속한 UHD 도입이 한계에 부딪칠 수밖에 없음. **공익수호의 관점에서 방송통신위원회가 지상파의 UHD 도입을 전방위적으로 적극 압박**해야 함. 만일 **방송통신위원회가** 역할을 못한다면 그 존립타당성은 도마 위에 오르게 될 것임. (윤석민 교수)

 - ◆ **UHD TV의 혜택이 유료방송 가입자에게만 주어지지 않도록** 지상파방송의 UHDTV 서비스에 필요한 **주파수 대역 확보, 전송방식 및 기술표준 확정** 등 기술적 기반이 선행되어야 할 것으로 판단됨.
지상파방송사의 UHD 방송을 위해서는 가장 시급한 것이 **주파수 대역 확보**와 관련된 정책방안을 미래창조과학부와 협의해야 하는 것이 전제이며, 이후 **전송방식 및 기술표준을 확정**하고 **UHD 방송콘텐츠 제작이 이뤄지는 것이 순서**라고 판단되기 때문임. (송종길 교수)
-

2-3. 일부에서는 'UHD 방송시장 발전을 위해서는 CPNT(Content-Platform-Metwork-Terminal) 전반의 균형적인 생태계 조성'과 정부 주도의 산업지원 정책 마련'을 필수로 꼽습니다. 현행 법령하에서 CPNT 균형적인 생태계 조성을 위한 부처별 협업방법을 방통위의 역할과 업무영역 범위내에서 자유롭게 서술해 주십시오.

-
- ◆ CPNT의 유기적인 연계를 통한 ICT 생태계 활성화는 창조경제의 핵심 패러다임임. 2013년 3월에 개편된 정부조직법 체계의 기본정신은 CPNT를 미래창조과학부에 통합 및 연계한 것임. 따라서 **가급적이면 기술진흥과 산업촉진에 해당하는 기능은 미래창조과학부에** 맡기고, **방송통신위원회는 방송민주성과 다양성을 확보하는 규제에 초점**을 두어야 함. (송희준 교수)

 - ◆ 염려스러운 것은 미래창조과학부는 UHD를 방송기술 개발 관점에서, 방송통신위원회는 공익(보편적 서비스 가능성, 수상기 교체에 따른 소비자 부담 등등)의 관점에서 접근할 가능성임. 이 경우 UHD 도입정책은 자칫 **기술중심 정책대 공익적 정책이 맞서는 전형적인 미디어 정책갈등의 국면으로 접어들 수 있음**. 미래창조과학부와 방송통신위원회는 UHD **조기 도입에 합의**해야 하며, 그 기초위에서 **사업자들의 이해관계를 분석**해 조기도입의 **병목이 될 수 있는 환경요인을 제거**하고 또 **사업자별로 적극적인 인센티브를 도입하는 실효성 있는 정책 비전을 제시**하는데 적극 공조해야 함. (윤석민 교수)

 - ◆ CPNT의 균형적 생태계 조성을 위한 방송통신위원회의 부처별 협업방법에 있어서, 현재 방송통신위원회 위상은 진흥정책보다 규제정책을 중심이 되어 있음. 규제정책은 인허가, 경쟁규제, 심의규제, 시청자지원 등이 핵심이며 이런 측면에서 부처별
-

협업방법은 방송의 공익성과 공정경쟁 보호, 규제불균형 해소 측면에서 특히 미래창조과학부와 업무협력이 필요할 것으로 판단됨. (송종길 교수)

2-4. '일본은 정부와 산업계가 UHD 방송 세계 시장을 선도하기 위해 협조하고 있다'고 합니다. 일본의 추진방향을 알고 계신다면 자유롭게 서술 부탁드립니다. 일본의 상용화 사례와 관련하여 산업 활성화를 위한 방통위 역할을 자유롭게 제안해 주시기 바랍니다.

◆ 일본은 1980년대 말 미국과의 HDTV 표준화 방식과 관련된 잘못된 의사결정*으로 큰 손실을 당한 경험이 있기 때문에 매우 적극적으로 차세대 TV 기술인 UHD를 추진할 것으로 보임. 특히 최근 소니, 내셔널, 파나소닉 등 전자산업 사양화로 민간 파트너십을 통한 글로벌 시장 회복에 적극적인 수밖에 없음

우리 방송통신위원회는 규제 전문 위원회로서 산업진흥과 시장활성화 기능에 깊은 개입을 하게 되면 시장이 왜곡 또는 침체되어 글로벌 경쟁력을 상실할 수 있음. 과거 IPTV의 경우도 방송위와 정통부 사이에 수 년 동안 갈등을 유발하여 문제가 발생한 바 있음. 따라서 규제기능은 방송통신위원회가 전담 내지 전문화하고 진흥과 촉진기능은 미래창조과학부에 위임하는 것이 바람직함. (송희준 교수)

◆ 일본은 NHK를 포함한 민영방송, 유료방송, 가전사 등이 기술개발협의체가 운영되고 있고, 총무성의 경우 지상파방송 중심으로 UHD TV 콘텐츠 제작에 집중하고 유료방송은 이를 전송하는 방식으로 역할을 나누어 지원을 하고 있음.

방송통신위원회의 역할은 UHD TV의 활성화를 위해서는 주파수, 기술표준 등 제도적 기반을 구축하는데 힘을 필요가 있음. 특히, UHD TV 콘텐츠 제작 영역의 경우 지상파방송의 역할이 여전히 중요할 수밖에 없음. 따라서 지상파방송이 UHD TV 콘텐츠 시장에서 일정한 역할을 수행할 수 있도록 미래창조과학부와 보조를 맞춰 노력하는 것이 필요할 것으로 보임. (송종길 교수)

2-5. 방송업계 별로 관점을 달리 두고 정책을 추진하는 데에 있어 일부에서는 우려의 목소리를 내고 있습니다.

UHD 방송 상용화를 위한 지상파와 유료방송별로 정부의 접근정책 방침이 달라야 한다고 생각하십니까? 그렇다면 또는 그렇지 않다면 그 이유를 말씀해 주십시오.

◆ (동일하게 접근) 1990년대 이후 방통융합 추세에 따른 규제기능의 변화는 기본적으로 수직적 규제에서 수평적 규제로의 전환임. 이것은 융합되는 기술에 대한 규제는 동일한 잣대를 적용해야 한다는 것임. 이 점에서는 지상파와 유료 방송을 달리할 이유가 없음. 다만 지상파는 현재 공공성, 민주성, 다양성 가치를 중시하기 때문에 이런 가치를 유료방송의 뉴스나 공익목적의 프로그램에는 적용을 확대할 필

요가 있음. (송희준 교수)

- ◆ **(동일하게 접근)** UHD 도입에서 지상파와 유료방송 정책이 별도로 있을 수 없음. 오히려 현재의 국면은 미래창조과학부가 치고 나가는데 방송통신위원회가 발목을 잡는 양상이라고 보는 것이 타당함. **UHD는 너무도 자명하게 시청자 편익과 공익을 증진시킨다는 관점에서 출발해야 함.** 주파수 할당 내지 수상기 보급 등의 문제는 공익실현의 관점에서 넘어야 할 장애물이지만 그 자체가 공익적 고려사항이 될 수 없음. (윤석민 교수)
 - ◆ **(다르게 접근)** 접근의 원칙은 다르다고 생각함. **지상파는 공익우선, 유료방송은 사익우선**이라는데 폭넓은 사회적 인식이 존재함. 따라서 동일한 UHD TV를 추진하더라도 유료방송은 개별 방송사의 이익을 위해, 지상파는 공익을 위해 추진하는 셈이 됨. 지상파방송 내에서 공영방송의 성격을 어디까지 볼 것이냐에 대한 문제도 있으나, **기본적으로 지상파방송 전체가 공익적 성격을 갖고 있다는 점에서 이 부분은 공익적 측면에서 정책이 접근되어야 할 것으로 판단됨.** (송종길 교수)
-

2-6. (방송업계별 입장) 일부 지상파는 UHD 방송 성공의 핵심은 강력한 콘텐츠 제공 능력을 갖춘 지상파 방송사의 참여라고 주장하고 있으며 방송사 중심의 UHD 시장 생태계 조성 선행을 주장하고 있습니다.

현행 법령과 부처별 입장을 고려할 때 지상파 방송사의 상용화를 위한 방통위의 역할은 무엇이라고 생각하십니까? 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

-
- ◆ 사실 협업체계는 이론적으로는 가능하지만 행정책임성 관점에서는 어려운 문제임. SO 문제로 정부조직법 개정 자체가 많이 지연된 경험 때문에 협업으로 해결하도록 정하고 있으나 현실적으로는 **한 부처에 기능을 전담시키는 것이 행정원리(효율성, 책임성, 투명성)에 맞음**
방송통신위원회는 공영방송 거버넌스에 대한 관리책임을 지고 있어서 이들의 주장을 받아들여 SO 사전동의절차에 따라 행동할 것임. '사전동의'는 집행 권한 및 책임은 없으나, 형성 및 결정 단계에서 반대할 수 있는 권한이라는 점에서 UHD 사업의 매우 큰 제약조건임. (송희준 교수)
 - ◆ 일반적으로 공익성이 큰 **신규서비스 도입 사안의 경우**, 사전동의와 같은 절차상의 강력한 권한 분할보다는 **방송통신위원회의 의견 제출권 정도와 같은 마일드한 공조 내지 협업체계를 추진하는 것이 바람직할 것.**
방송통신위원회는 UHD처럼 **공익성 내지 시청자 후생증진 효과가 자명한 사안에 대해서는 발목을 잡는 것이 아니라 일이 되게 하는 방향에서, 그 조기 도입에 일단 합의한 가운데** 미래창조과학부와 첫 단계부터 **적극 공조하는 자세가 필요.** (윤석민 교수)
-

-
- ◆ 지상파방송사의 UHD TV와 같은 신규서비스 제공에 있어서 **주파수 대역 확보, 기술 표준 마련 등에 대한 기반을 우선 마련**해 주어야 하는 것이 필요할 것으로 보임
지상파방송의 경우 주파수, 기술표준 등 **제도적 이슈가 남아 있으므로 방송통신위원회는 이런 이슈에서 제도적 기반을 마련해줄 필요가 있음.** 다만, 지상파방송사와 유료방송간 주도권 이슈는 시장의 문제이므로 부차적 이슈라고 판단됨. 지상파방송은 유료방송과의 경쟁보다는 공익적 측면, 가치사슬 구조 전체의 조화 측면을 우선 고려할 필요가 있을 것으로 보임. (송종길 교수)
-

지상파 방송사의 신규서비스 상용화를 위해 ‘SO 사전동의절차 마련’과 같은 업무 협업 체제가 필요하다고 생각하십니까? 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

-
- ◆ 결국 이 문제도 700MHz 문제와 같이 **TF 형태의 조직체계가 필요**할 수 있음.
두 부처가 파견한 인력을 TF로 구성하여 두 부처와 긴밀히 연락하면서 처음에는 두 부처의 입장을 균형있게 반영하면서 점차 **기술 및 시장 추세나 글로벌 경쟁력, 부가가치 창출효과 등을 고려하여 조정해 나가는 방법**밖에 없을 것임. (송희준 교수)
 - ◆ 미래창조과학부의 SO 허가/재허가시 방송통신위원회의 사전동의를 제도화하는 절차는 UHD의 경우 협업을 활성화하기 보다는 **효율적 정책 추진을 가로막는 절차상의 병목으로 작용하게 될 소지가 큼.** (윤석민 교수)
 - ◆ 지상파방송의 UHD TV 제공기반 마련을 위해서는 미래창조과학부와 **정책협력 체계 마련이 필요**할 것으로 보임.
국민의 입장에서 볼 때, 두 부처가 원활한 협력을 통해 새로운 서비스를 제공하고 CPNT 생태계의 활성화를 가져오는 것이 바람직함. 이런 측면에서 지상파방송의 UHD TV 제공에 필요한 기술적, 제도적 이슈를 해결하기 위한 **정책협의체 활성화가 필요**함. (송종길 교수)
-

2-7. 일부에서는 ‘TV제조사와 콘텐츠 업체, 송신하는 미디어, 수출입업자 등을 포함한 공동추진체를 만들어 합의할 필요가 있다’고 하였습니다. 이러한 추진체를 통한 대처 방법으로 적절하다고 생각하십니까?

-
- ◆ **공동추진 TF가 필요**할 것임. 현 **정부 초기에 공동 TF**를 통해 중요한 결정을 내리면, 그에 따라 **나머지 기간동안 시행**할 수 있을 것임. (송희준 교수)
 - ◆ 관련 사업자들 간의 공동추진체가 파행을 빚지 않고 생산적 이해관계 조정 및 합의를 이룰 수 있기 위해서는 **정책당국의 적극적인 조정 및 중재 역할이 필요**함. (윤
-

석민 교수)

- ◆ CPNT 생태계의 선순환 구조가 갖춰져야 UHDTV가 성공할 수 있다는 점에서 이들 **각 사들이 공동추진체를 구성하는 것은 바람직하다고** 판단됨. (송종길 교수)
-

그렇다면 공동추진체의 구성, 방향 그리고 역할을 방통위의 관점에서 작성해 주시기 바랍니다.

- ◆ 향후 1~2년 내에 중요한 결정을 내려야 나머지 3~4년 동안 정책추진 동력을 확보할 수 있음. TF에서 주기적으로 회의를 통해 결정을 내리고, 시장 동향을 예의 분석 및 평가하여 추진함. (송희준 교수)
 - (구성) 두 부처에서 파견한 실무진과 외부 전문가, 이해당사자, 여론 주도층을 포함한 **정책 중재자(policy broker)**를 포함할 필요가 있음.
 - (역할) 공동추진체는 문제해결을 위한 **중요 대안들을 우선순위에 따라 마련**하고, 두 부처의 승인을 받도록 함. 이를 위해 **외국정부와 산업계, 기술 동향을 모니터링**하는 역할도 지님.
 - ◆ 적극적인 사업자간 이해조정. (윤석민 교수)
 - (구성) UHD처럼 새로운 서비스 도입을 위한 이해 당사자 추진체 구성 및 운영과 같은 사안은 **미래창조과학부가 주도**하는 것이 타당함. **방송통신위원회는 이에 대해 의견을 낼 수 있도록 함.**
 - (역할) UHD 조기도입을 위한 **전체 로드맵 및 그 추진을 위한 사업자간 역할과 공조방안 마련**
 - ◆ 공동추진체의 방향은 **UHD TV 서비스가 안정적으로 제공되고, 궁극적으로 새로운 시장을 형성**하는 것이라고 볼 수 있음. 따라서 **지상파는 공익적 차원에서 보편적 서비스를 제공하고, 유료방송의 경우 소비자의 선택에 따라 차별화된 서비스를 받을 수 있는 환경을 구현**하는데 있음. (송종길 교수)
 - (구성) 지상파, PP, SO, 위성, IPTV, TV 가전사, 방송통신위원회, 미래창조과학부 등이 참여하여 공동추진체를 구성하고, 구체적인 이슈에 대해서는 실무분과를 만들어서 세부적으로 **협의를 도출**하는 것이 필요함.
 - (역할) 공동추진체의 역할은 주로 UHDTV 관련 **기술기반(주파수, 기술표준, 서비스 제공기술 표준 등), 규제(정책)기반을 마련**하여 사업자 입장에서 비용을 줄이고 소비자 입장에서 편의성을 높이는 데 집중할 필요가 있음.
-

2-8. 추진절차를 제도화 또는 지침으로 구체화하는 방안이 필요하다고 생각하십니까?

필요하다면 어떤 형태가 되는것이 가장 적절하다고 생각하십니까?

-
- ◆ 두 부처 사이에 제도화 또는 지침화 자체가 두 부처의 입장 차이에서 발생하는 고유한 한계 때문에 매우 어려운 과제일 것임. 그러나 **제도나 지침을 만드는 것 자체가 두 부처 사이의 협업 성공이므로 노력할 필요는 있음.**

제도의 목적, 기술과 산업에 대한 개념정의, 두 부처 사이의 권한과 책임 규정, 사전 동의에 대한 개념정의 및 적용범위와 한계, 공동추진체 거버넌스, 직원파견, 비용 등. (송희준 교수)

- ◆ UHD를 조속히 추진하기 위해서는 **사업자간 참여 및 공조를 강제하는 추진절차의 제도화가 필요.** 하지만 그 주체는 미래창조과학부가 되고 방송통신위원회의 역할은 최소한의 의견제시자 정도로 국한하는게 타당. (윤석민 교수)

- ◆ 공동추진체 그 자체가 법적, 제도적 위상을 가질 수는 없지만, **공동추진체의 논의를 통해 도출된 결과를 방송통신위원회가 제도화시킬 필요성이 있음**

미국 FCC의 형태처럼 제도마련 또는 제도개선을 위한 논의가 필요할 경우, 그에 대한 이해당사자의 의견을 공개적으로 수렴하고(공동추진체), 수렴된 의견을 기반으로 제도(법, 시행령, 고시 등) 초안을 마련하며, 이후 입법화 과정을 거치는 형태의 절차를 정착시킬 필요가 있음. (송종길 교수)

2-9. (민간기구 운영)정부조직 개편 과정에서 방송산업 진흥기능을 미래부가 규제기능을 방통위가 맡으면서 방송분야 협의를 위한 중재위원회와 같은 민간기구를 운영해야 한다는 의견이 있습니다. 이에 대해서는 어떤 의견이십니까? 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

-
- ◆ 민간기구 운영도 **하나의 방안이 될 수 있음**. 이 경우 진흥협회 같은 형태를 취할 수 있음.
그러나 민간기구도 어차피 방송계나 통신계의 어느 쪽이 선제적 권한을 갖는가에 따라 다른 쪽의 참여가 달라질 수 있음. **중립적인 민간기구를 창설하기 쉽지 않을 것임**. (송희준 교수)
 - ◆ 민간기구 운영에 반대하는 입장임
자칫 옥상옥 내지 미래창조과학부와 방송통신위원회의 대리전이 벌어지는 기구가 될 수 있음. 이러한 기구 구성을 둘러싸고 처음부터 힘겨루기가 벌어질 것이 자명. 앞서 말한 **공동추진체가 이런 역할을 하면 됨**. (윤석민 교수)
 - ◆ 민간기구 운영에 부정적인 의견임
민간기구로 중재위원회를 만들 경우, **중재위원회의 의견을 정부부처가 따르게 하는 근거를 마련할 수 있는지도 의심스럽고**, 정부 부처가 민간기구의 의견을 따르도록 하는 것도 모양새가 좋지 않아 보이기 때문임. (송종길 교수)
-

3. [지상파방송 재송신 및 재전송 수수료 관련]

3-1. **(의무재송신 대상 확대)**무재송신, 즉 무료 보편적 서비스 방송의 정의와 책임영역을 어디까지로 산정하는가는 재전송 문제를 둘러싼 가장 큰 쟁점사안이기도 합니다. 위 안이 적절하다고 생각하십니까? 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까?

-
- ◆ A안: 의무재송신 범위에 **KBS2와 MBC가 포함된다**고 봄
KBS2는 한국방송의 일부로서 당연히 공영방송 속에 포함됨. 상업적 목적의 채널로 인정하면 KBS로부터 분할하여 민영화하든지 해야 함. 비록 시청자수신료로는 KBS 재정을 모두 감당하지 못하여 KSB2에서 상업광고를 허용하고 있다고 하더라도 공영방송이라는 점에서 의무재송신 범위에 당연히 포함됨. 또한 MBC의 지배구조도 방문진이라는 공익법인이므로 공영방송으로 볼 수 있음. (송희준 교수)
 - ◆ B안: KBS2 및 MBC의 정체성이 불분명한 상황에서 시비의 소지가 큼.
위의 안중에서 1안은 B, 2안은 C. **MBC는 공적 민영방송, KBS2는 민영적 공영방송**의 혼성적 정체성을 지니고 있기 때문에 시비가 불가피. (윤석민 교수)
 - ◆ C안: 이미 유료방송사업자가 지상파방송 재송신에 대해 대가를 지불했고, 만약 향후 새로운 플랫폼이 계속 등장할 경우 지상파방송의 수익을 확보함으로써 양질의 콘텐츠 생산을 지속할 수 있는 재원이 될 수 있다는 점을 고려하였음
-

유료방송 가입자라고 하더라도 지상파방송 채널은 당연히 시청할 수 있어야 한다고 생각하고 있음. 따라서 **의무재송신 대상의 범위에는 KBS1, 2, EBS, MBC, SBS 모두에게 must offer의 책임을 부여해야 함.** 다만, KBS2, MBC, SBS 채널에 대해서는 지상파방송과 유료플랫폼사업자 사이에는 자율적인 협상을 통해 유상으로 거래가 이뤄질 수 있도록 하는 것이 필요함. 다만, 협상이 타결되지 않을 경우 정부가 강제 조정을 할 수 있는 권한을 갖도록 하는 것이 필요하다고 생각됨. (송종길 교수)

그렇지 않다면 가장 문제가 되는 점은 무엇이며, 어떤 개선방안(대안)이 필요하다고 생각하십니까?

◆ **SO들이 상업광고를 하면서 KBS, MBC가 많은 비용을 지불하고 제작한 프로그램을 방영하는 것은 보편적 접근성, 격차 해소 등 공공성을 지닌다고 하더라도 저작권 침해라는 무임승차(free riding) 문제가 있음**
SO 광고수입의 일정 비율을 분배하거나 KBS, MBC 상업광고를 일정비율 내보내는 방법 등을 고려할 필요가 있음. (송희준 교수)

◆ **MBC 뿐아니라 K2도 문제가 됨. 이 둘을 같이 취급하는 게 타당할 수도. 의무재전송 KBS1, EBS, 유상의무재전송 MBC, KBS2**
자율계약 SBS. 단 이 경우에도 사업자간 협상결렬로 방송중단이라는 극한적 사태를 피하기 위한 정책적 보호장치 필요. (윤석민 교수)

◆ **문제점은 재송신 대가 산정방식을 양 측이 서로 합의할 수 있는지에 대한 것임.**
지상파는 유료방송의 네트워크를 통해 광고수익을 얻고 있고, 유료방송은 가입자 유지 또는 확보의 혜택을 얻고 있음. 따라서 합리적 방안을 도출하도록 사업자간 자율협상에 맡기되, 협상이 이뤄지지 못할 경우 정부가 강제로 조정하는 방안을 모색하는 것이 필요함
지상파방송에 대해 유료방송에게 **must offer** 제도를 도입하고, 정부의 협상가격에 대한 강제조정 권한을 부여하며, 장기적으로 유료방송이 재송신을 거부하지 못하도록 하는 규정도 마련할 필요가 있음. (송종길 교수)

3-2. 자율협정제도를 명문화 하기위해 신설된 위 조항이 어느정도 효력을 가질 것으로 생각하십니까? 그렇게 생각하시는 그 이유를 말씀해 주십시오.

◆ **자율협정제도는 큰 성과를 거두기 어려울 것임**
두 집단 사이의 권력/자원 불균형이 심하여, 지상파방송은 동시재송신하지 않는 방송프로그램(예컨대, 연속 드라마 등)에 대하여 유료화하려고 노력할 것이고 SO들은 일정부분 비용부담 없이 보편적 시청권을 이유로 지상파방송에 대한 일방적인 의무 부과만 하기에는 **지상파방송들의 현행 재정구조상 문제가 해결되기 어려움.** 그리되면 **KBS의 시청료 인상**에 대한 요구가 더욱 거세질 것임. 그러나 시청료 인상은

쉽지 않을 것이기 때문에, 지상파방송사로서는 탈출구가 없는 셈임. (송희준 교수)

◆ 그 자체만으로는 효력이 없을 것

이미 자율적인 협정이 이루어지고 있는데 이를 명문화하는 게 무슨 도움이 될지 의문. 문제는 자율적 협정이 결렬될 때 실질적으로 어떻게 방송중단이라는 극단적 사태를 방지할 것인가를 제도화하는 것임. (윤석민 교수)

- ◆ (굳이 명문화가 없더라도) 현재의 상황에서는 지상파방송사업자와 종합유선, 중계유선, 위성방송, IPTV 사업자간 **재송신 협상을 할 수밖에 없는 구조임.** 따라서 자율협정제도의 명문화는 KBS2, MBC, SBS 채널에 대해 유료방송사업자가 협상을 통해 대가를 지불해야 한다는 것을 제도화 한다는 의미로 보여짐
자율협정제도가 사업자간 협상을 의무화시킨다는 점에서 의미가 있지만, 그것이 실질적인 효력을 발휘하기 위해서는 지상파방송사에게 must offer 의무를 부여하고 재송신 대가 산정방식에 대해 자율협상을 벌이되, 일정 시한을 넘기면 정부가 강제 조정하는 권한을 가질 수 있다는 부분까지 포함시켜야 할 것으로 판단됨. (송종길 교수)

3-3. ① 정부가 방송사별로 의무재전송 범위를 지정(앞선 법안 발의 내용, A안)하는 것, ② 지상파 방송사가 방법을 선택하는 것(미국 사례) 그리고 ③ 모든 지상파 방송사를 의무재송신 범위로 규정하는 것(영국사례, A-2안). 각각의 장단점은 무엇이라고 생각하십니까?

구 분	장 점	단 점
①안: A안	<ul style="list-style-type: none"> · 정부의 행정권위로 결정하면 방송사들이 순응할 것임 · 기존 정책 연장선상에서의 개선책의 의미 · 유료방송사업자의 경제적 부담을 경감하고, 시청자에게 주요 공영 채널의 시청을 보장한다는 점 	<ul style="list-style-type: none"> · 지상파방송사의 권익 확대 · 결국 정책당국이 부담을 안게 되는 꼴. 재전송 대상 포함범위를 둘러싸고 정책갈등 온존 · 유료플랫폼의 범위를 한정할 경우, OTT 등 새로 등장하는 플랫폼에 대해 형평성 문제가 발생할 수 있음. SBS만 자율계약에 맡김으로써 특혜가 될 수 있다는 문제점
②안: 미국사례	<ul style="list-style-type: none"> · 지상파방송사에 일정한 권한과 자율성을 부여 · (지역) <u>지상파 방송이 협상력이 없을 때 역내 전송을 보장. 협상력이 있을 때는 적절한 금전적 보상까지 보장.</u> 확실하게 (지역) 지상파 방송의 손을 들어주는 정책임 	<ul style="list-style-type: none"> · 지상파방송사의 과도한 권한과 자사 사이의 강조로 SO의 반발 가능성 · 미국의 경우 지역 지상파 방송이 약자 위치에 있기 때문에 의미를 지니는 정책. 우리나라의 경우도 고려할 수 있을 것. 하지만 서울 소재 지상파 네트워크들에 대해서

	· 지상파방송에 대한 시청자의 시청권을 보호한다는 장점이 있음	· 는 적용하기 어려움 · 재전송 동시 유료방송사에게 경제적 부담이 될 수 있음
③안: 영국사례	· 공익적 관점에서 가장 바람직 · 단순/명확 · 정책적으로 공영방송에 대한 철학을 명확히 하고 있으며, 공영방송의 사회적 책임이라는 전통을 유지하며, 수신료에 대한 정당성을 뒷받침할 수 있음. 유료방송의 경제적 부담을 줄일 수 있음	· 지상파방송사의 권익 무시 · 이미 사업자간 재전송 협상이 수년간 진행돼온 입장에서 현실적으로 도입하기 어려우며, 강행시 해당 방송사들의 반발이 만만치 않을 것. · 지상파방송의 재원조달 방법에 한계가 있을 수 있음.

자율협정제도를 명문화 하되, 국내 사업자들을 고려하여 위 세가지 방법 중 가장 적절하다고 생각하시는 방법은 무엇입니까? 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까?

- ◆ 지상파방송 중 뉴스, 다큐멘터리, 현장고발 등 공익성이 강한 프로그램은 의무재전송을 하도록 제도화하되, 연속극 등 상업성을 바탕으로 지상파방송사간 시장경쟁이 치열한 프로그램은 자율협정제도를 유도.
왜냐하면 보편적 시청권 보장을 통한 SO의 방송사로서 권한 확보와 지상파방송사의 이익을 보장할 수 있음. (송희준 교수)
- ◆ 1안: 사업자들의 협상력이 아직 부족한 실정(특히 지상파의 영향력이 여전히 과도). 시청자들의 방송시청권이라는 공익적 가치 실현을 위해서도 공적 개입이 요청됨. (윤석민 교수)
- ◆ 가장 적절한 방법은 미국식(2안)이라고 볼 수 있음
우리나라는 공영방송에 대한 철학이나 정책이 영국처럼 확고하게 자리 잡지 못한 상황임. 때문에 영국과 같은 정책을 채택할 경우, 지상파방송사의 거센 반발에 직면할 것임. 문제는 이런 지상파방송사의 반발을 잠재울 수 있을 만한 국민적 압력이 존재해야 하는데 현재 상황에서는 그러기가 쉽지 않을 것임. 동시에 공영방송의 재원을 어떻게 조달할 것이냐는 후속적 이슈가 불거질 것이고, 이 역시 수신료 인상 이슈로 이어질 것이 예상되어 해결이 쉽지 않을 것임. 뿐만 아니라 산업적으로도 아직은 지상파방송사가 양질의 콘텐츠를 생산하는 주요 주체이고, 만약 공영방송의 재원이 제한될 경우 그것을 대체할 만한 유료방송 주체(PP)가 극히 제한되어 있는 상황에서, 국가적 차원의 콘텐츠 경쟁력이 점차 저하될 가능성이 있을 것으로 판단됨. 나아가 콘텐츠 품질 측면에서도 공영방송 대비 상업방송의 지위가 더욱 확고해져 콘텐츠의 상업화, 연성화에 대한 국민의 비판이 거세질 것으로 예상됨. (송종길 교수)

3-4. 의무재송신에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 방송통신발전기금에서 지원할 수 있는 근거를 방송통신위원회가 마련하도록 규정하고 있습니다. 위 안은 적절하다고 생각하십니까?

-
- ◆ 의무재송신에 비용이 소요되는 것은 사실이고 비용을 어떤 방법으로 조달할 것인가의 문제인데 **다른 대안은 없다고 봄.** (송희준 교수)
 - ◆ 의무재송신의 법적 강제성, 재송신 비용 등을 고려하여 방송통신위원회가 비용을 지원하는 것은 **적절하지 않다고** 생각됨. (송종길 교수)
-

그렇지 않다면 가장 문제가 되는 점은 무엇이며, 어떤 개선 방안이 필요하다고 생각하십니까?

-
- ◆ 이 경우 융합기술 연구개발 등 **기금의 활용도가 줄어들어 성장동력 확보에 어려움이 예상됨**
의무재송신 비용의 '전부 또는 일부'를 '일부'로 수정하여 일부 비율만 실비로 지원하는 형태가 바람직함. (송희준 교수)
 - ◆ 정책당국이 지상파 의무재송신의 경제적 부담을 안게 되는 꼴인데, 이는 궁극적으로 **국민부담으로 귀결**된다고 볼때 지상파 방송사업자나 플랫폼 사업자들이 부담해야 할 공적 책무를 국민들에게 전가하는 꼴. 정치적, 정책적으로 시비의 소지가 있으며, 해당 사업자들의 도덕적 해이를 부추길 수도...
여러 가지로 한계가 있지만 우리나라 방송시장 상황에서 사업자간 분쟁을 완화하는 과도기적 조치로 시도해 볼 수 있을 듯. 일몰규정으로 한시적으로 도입을 시도하는 것은 고려 가능할 듯. (윤석민 교수)
 - ◆ 의무재송신에 대한 철학은 지상파방송의 경우 누구든지 무료로 볼 수 있게 해야 한다는 공익성, 보편적 서비스의 실현이라고 할 수 있음. 비용의 문제는, 지상파방송사가 무료 재송신을 하더라도 안정적 경영이 가능하다거나 새로운 수익원을 창출할 수 있는 가능성이 있다면 가능하겠지만, 현재로서는 뚜렷한 돌파구가 없는 상태에서 **법적으로 무료를 규정할 경우 지상파방송사에게 많은 부담이 될 것임.** 만약 지상파방송사에게 무료 재송신 의무를 부여하는 대신 그에 따른 (또는 예상되는) 수익 감소분을 방송통신위원회가 지원하는 경우라면 모르겠지만, 전반적인 재송신 정책의 틀이 마련되지 않은 상태에서 또는 방송통신위원회가 누구에게 얼마나 지원할 것인지도 명확하지 않은 상태에서 지원을 하라고 법적으로 명시하는 것은 바람직하다고 생각되지 않음
재송신에 따른 **재원지원 문제는** 우리나라가 미국식으로 갈 것인지, 영국식으로 갈 것인지에 대한 **방송제도 근간의 이슈와 맞물려 있다고** 생각됨. 미국식을 채택한다
-

면 사업자 자율협상에 맡기되, 정부가 지원하는 것은 바람직하지 않다고 생각됨. 그러나 영국식으로 공영방송 또는 공공서비스방송 형태로 지상파방송에 대한 제도적 틀을 확고히 한다면, 정부의 재원 지원은 의미가 있을 것임. 다만 재원지원을 이유로 지상파방송의 경영에 개입하거나 직간접적으로 영향력을 행사하는 것은 차단되어야 할 필요가 있음. (송종길 교수)

3-5. 현행 법령과 부처별 입장을 고려할 때 재송신 수수료 산정을 위해 방통위의 역할은 무엇이라고 생각하십니까? 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

◆ 사업자간 비용부담에 대한 구체적 기준을 방송통신위원회가 결정하는 것은 **공급자 입장만 반영하는 셈**

재송신 문제는 공급자인 지상파방송 입장을 고려하는 방송통신위원회와 수요자인 SO 입장을 고려하는 미래창조과학부 사이의 균형이 필요. (송희준 교수)

◆ 방송통신위원회의 역할은 어디까지나 중립적인 하지만 강력한 공익의 수호자가 되어야 함

방송통신위원회의 역할은 **사업자간 협상에서 적극적으로 시청자의 권리 내지 공익적 가치를 지켜내는 것**이지, 이해관계가 치열하게 대립하는 협상 방식 자체에 대한 기준, 방법을 제시하는 것은 아닐 것. 자칫 한 치도 물러서지 않는 사업자들 사이에 끼어 공정성 시비를 불러일으킬 수도. 방송통신위원회 역할은 **공익(시청권) 수호자의 입장에서 사업자간 갈등 발생시 협상을 중용**하고(하지만 이 협상행위 자체에 영향을 미쳐서는 안됨), **일정시한 까지 협상을 타결하게끔 하고**, 협상이 타결안 될 시에 일종의 “숙려기간” 등을 두어 **방송중단 같은 사태가 발생하지 않도록 막는 일**. (윤석민 교수)

◆ 현재 유료방송은 지상파방송 재송신에 대해 저작권 비용을 지불해 왔고, 앞으로도 그렇게 될 개연성이 높음. 쟁점이 되는 것은 **재송신 요금 산정방식에 대한 문제**임. 이 부분은 **사업자의 자율협상에 위임하는 것이 원칙적으로는 맞음**. 그러나 이에 대한 합의가 쉽지 않은 것도 현실이므로 정부가 **일정한 가이드라인을 주고** 자율협상을 유도하되, 만약 정부가 정한 협상기간까지 타결되지 않으면 **강제로 조정할 수 있는 권한을 갖는 것이 현실적**이라고 판단됨

시장의 자율협상이 가능한 영역에 정부가 개입할 경우 문제를 더욱 복잡하게 만들 수 있음. 시장에서의 해결이 불가능할 경우에 정부가 나서는 것이 바람직하다고 보여짐. 따라서, 지상파방송사와 유료방송사업자 사이의 자율적 협상에 맡기되 그것이 타결되지 않을 경우 정부가 조정에 나서는 것이 필요함. (송종길 교수)

기준을 산정하기 위해 업무 협업체계가 필요하다고 생각하십니까?

◆ 비용부담 기준 설정은 공급자와 수요자 사이의 이해관계는 물론 **공익적, 산업적,**

시장적 특성을 고려해야 하므로 두 부처가 협업해야만 함. (송희준 교수)

◆ 원칙적으로 필요함. (윤석민 교수)

- ◆ 재송신 협상과 관련하여 과거에도 방송통신위원회가 여러 차례 중재를 위해 노력해 왔던 것이 사실임. 방송통신위원회가 지상파방송과 유료방송사 사이에 협상타결을 결정짓는 역할을 하기는 쉽지 않을 것임. 다만, **협상의 자리를 주선하고 이견을 조율하고 시청자의 이익을 보호하기 위하여 협업체계를 구성하는 것은 타당하다고** 생각됨. 즉, 방송통신위원회는 시청자의 입장에서 시청자의 입장을 양 사업자에게 전달하고 시청자의 이익을 보호해야 하기 때문에 협업체계를 구축하는 것은 필요하다고 생각됨. 다만 대가산정 방식에서 갈등을 조정하고 협상을 유도하다가 그것이 안되면 강제조정하는 형태로 역할을 가져가는 것이 합리적이라고 생각됨. (송종길 교수)

협정재송신 대가산정을 정부가 마련하기 위해 가장 중요하게 고려해야 할 사안은 무엇이라고 생각하십니까?

◆ 재송신비용 규모 및 이 재송신비용에서 기금이 부담하는 비율. 방송통신위원회가 산정하되, 반드시 미래창조과학부의 '사전동의'를 얻어 확정하도록 함. (송희준 교수)

- ◆ 재송신 협상과 같은 경우 방송통신위원회와 미래창조과학부 사이의 컨트롤타워에 대한 교통정리가 필요할 것임. 즉, 방송통신위원회는 지상파 입장을, 미래창조과학부는 유료방송 입장을 대변하여 정부부처간 갈등이 벌어지는 양상이 나타나서는 곤란하다고 생각됨. 때문에 **방송통신위원회, 미래창조과학부, 지상파, 유료방송 모두 참여하는 실무협의체**를 운영하고, 재송신 대가에 대한 **최종 결정은 지상파방송, 유료방송 각자가 자율적으로 수행**하는 것이 필요함. 다만, 협상이 이뤄지지 않을 경우 미래창조과학부와 방송통신위원회가 공동으로 조정위원회를 구성하여 **강제로 조정하는 방안을 모색할** 필요가 있음. 정부의 조정에 대해서도 사업자가 불복하면 법원으로 갈 수밖에 없지 않을까 생각됨
업무협업의 방법은 이익단체(방송협회, 케이블협회), 방송통신위원회, 미래창조과학부가 참여하는 실무위원회를 구성하는 것이 필요하고, 만약 여기서 대가산정 관련 사항이 조정되면 각 기관의 장이 모여 합의하는 형식이 타당할 것으로 보여짐. 만약 실무위원회에서 일정한 안을 도출하지 못하거나 자율협상이 타결되지 않을 경우, 앞서 지적한 바와 같이 방송통신위원회/미래창조과학부의 조정위원회를 구성하여 강제 조정하는 것이 바람직할 것으로 판단됨. (송종길 교수)

재송신 수수료, 갱신기간 등 재송신에 따른 사업자간 비용분담 등은 케이블TV, IPTV, 위성방송, 이동멀티미디어방송(DMB), 모바일방송 등 모든 유료방송에게 동일하게 적용

해야 한다고 생각하십니까? 그렇다면 또는 그렇지 않다면 그 이유는 무엇입니까?

◆ **동일하게 적용해야 함**

(동일적용) 방통융합 추세를 적극 반영한다는 의미가 있음. 방송과 통신의 뿌리가 다르더라도, **시장, 산업, 서비스의 융합추세에 따라 더 이상 출발점을 구분할 수 없기 때문(수평적 규제 원칙)**. 특히 스마트 커넥티드 디바이스(smart connected device) 환경 하에서 시청자들은 수직적 규제적인 전통에 집착하는 legacy framework를 이해하지 못할 뿐만 아니라, 향후 그로 인하여 발생하는 불편과 비효율성에 대해 비판과 저항도 할 수 있음. (송희준 교수)

◆ **전혀 타당성이 없음**

(다르게 적용) **각 플랫폼의 속성과 영향력이 상이한 상황에서 수수료 등이 동일하게 적용될 수 없음. 협상의 원칙만 동일하게 적용되어야.** (윤석민 교수)

◆ **동일하게 적용하는 것은 타당하지 않다고 생각됨. 플랫폼마다 여건이 다른 상황에서 그리고 사업자간 자율협상이 더 바람직하다고 보는 입장에서 동일하게 적용하는 것은 현실적으로 불가능하다고 보여짐**

(다르게 적용) **재송신 수수료, 갱신기간 등의 경우 지상파방송사업자와 유료방송사업자가 사적 계약에 의해 이뤄지는 것이므로 이것을 획일적으로 적용한다는 것은 타당하지 않음.** 오히려 정부의 지나친 간섭이라는 비판이 나올 가능성이 높다고 판단됨. 또한 가입자 수나 서비스형태 등이 플랫폼마다 다른데 여기에 획일적인 기준을 적용할 수 있는지 자체에 대해 다소 의문이 듦. (송종길 교수)

3-6. (재정제도 신설) 방통위는 심각한 시청권 침해가 예상되는 방송분쟁에 한하여 위원회가 직권으로 조정을 개시할 수 있는 근거를 마련하고자 합니다. 송출중단 사태를 막기 위한 본 법안이 어느정도 효력을 가질 것으로 생각하십니까? 그렇다면 또는 그렇지 않다면 그 이유는 무엇입니까?

◆ **여러 가지 상황이 발생할 수 있으므로, 언급한 세 가지 모두 필요할 것임. 효력이 있을지 여부는 법령규정의 명확성과 불응 시 제재 강도에 따라 달라질 것임. 노조 파업의 경우에도 방송송출중단 사태가 발생하지 않는다는 점에서 방송사 의사결정 주체에 대한 법에 토대한 공권력의 명령에 따를 것임**
방송사 간 분쟁은 권력조직간 분쟁으로 명확한 법률규정과 제재 규정이 없으면 실질적으로 문제가 발생할 수 있음. (송희준 교수)

◆ **효력 여부는 방송통신위원회의 직권조정 권한이 어떤 방식으로 제도화되는가에 달림**

정책당국(방송통신위원회)에 의한 조정은 방송통신위원회가 지상파 방송 및 플랫폼 양측에 대해 행사할 수 있는 강력한 제재 수단이 뒷받침되지 않는다면 실효성을 상

실할 것. 그렇지 않을 경우 지상파 및 유료방송 플랫폼은 방송통신위원회의 조정까지 가는 것을 전제로 베타 끝까지 대치하는 양상을 보이게 될 것. 협상의 전과정을 방송통신위원회가 판단하여 신의 성실의 협상원칙을 위배한 사업자에 대해 강력한 제재가 수반되는 조정권한을 지닐 수 있어야 함. (윤석민 교수)

- ◆ **KBS2, MBC, SBS에 대해 must offer를 도입하여 중단이 될 우려가 발생하는 원인은 원칙적으로 차단하는 것이 바람직하다고** 생각됨. 다만, 재송신료 등의 협상과 관련하여 조정이 원활하게 이뤄지지 않을 경우 **상기와 같은 법안을 도입하여 정부가 강제조정하는 형식이 바람직하다고** 생각됨
지상파방송은 공익과 보편적 서비스를 우선해야 한다는 철학은 명확히 정립할 필요가 있음. 다만 대가산정을 둘러싼 이견이 클 경우에는 즉, 유료방송사업자가 must offer를 악용하여 지상파방송에게 지나치게 낮은 협상가격을 제시할 경우에는, 정부가 이를 강제로 조정하는 것이 필요하며, 이를 위한 근거로 위와 같은 조항을 신설하는 것이 필요하다고 판단됨. (송종길 교수)

3-7. 지상파 재전송 이슈와 관련하여 법에 추가적으로 반영하면 좋을 사안을 자유롭게 제언해 주시기 바랍니다.

-
- ◆ **KBS2, MBC, SBS에 must offer 의무를 부여하는 사항**
협상 종료시한까지 미타결시 정부의 강제조정 권한 보유와 법 내지 시행령에 관련 조항 반영. 정부가 운영하는 실무협의회에 사업자 반드시 참여 근거 마련. (송종길 교수)

3-8. 논의되고 있는 재전송 관련 법을 적용하기 위해 협행 법령과 부처별 입장을 고려할 때 방통위의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

-
- ◆ **지상파방송이라는 공급자적 입장은 물론 보편적 접근성 확대라는 공익적, 수요자적 입장과 기술, 산업, 시장, 서비스, 콘텐츠 관점에서 방통융합추세를 고려한 정책결정과 집행이 필요하며, 미래창조과학부와 경쟁관계가 아닌 협업관계로 생각하여야 함.** (송희준 교수)
 - ◆ **방송통신위원회는 미래창조과학부와 협력적 관계를 정립하여 사업자 입장에 포섭되지 않도록 해야 할 필요가 있음.** 방송통신위원회-미래창조과학부간 정책협력 채널이 있을 것으로 판단되므로 이를 활용하여 지속적인 협조가 이뤄질 필요가 있음. 만약 must offer가 도입된다면 재송신 이슈와 관련하여 지상파방송은 유료방송에 대한 협상력에서 열위에 놓일 수밖에 없음. 때문에, 지상파방송이 공공성 공익성을 성실하게 수행하고 있는지, 그러한 역할을 수행하기 위한 재원수요가 재송신료 협상내용에 얼마나 반영되고 있는지 객관적으로 판단하고 이를 미래창조과학부 및 유료방송사업자와 적절하게 조율해 나갈 필요가 있을 것으로 판단됨. (송종길 교수)

● 저 자 소 개 ●

김 만 길

- 한려대 경영학과 졸업
- 한려대 사회복지학과 석사
- 현 한국정보통신진흥협회 책임연구원

구 유 미

- 경북대 통계학과 졸업
- 이화여대 통계학과 석사
- 경북대 통계학 박사
- 현 한국정보통신진흥협회 책임연구원

이 민 호

- 서울과학기술대 매체공학과 석사
- 서울과학기술대 NID대학원 박사수료
- 현 한국정보통신진흥협회 연구원

송 희 준

- 서울대 국사학과 졸업
- 서울대 행정대학원 행정학 석사
- 펜실베니아대학교 워튼스쿨 정책학 박사
- 현 이화여자대학교 행정학과 교수

윤 석 민

- 서울대학교 신문학과 졸업
- 서울대학교 신문학과 석사
- Michigan State University 언론학 박사
- 현 서울대학교 언론정보학과 교수

홍 대 식

- 서울대학교 법학과 졸업
- 서울대학교 법과대학원 법학 석사
- 서울대학교 법과대학원 법학 박사
- 현 서강대학교 법학전문대학원 교수

송 중 길

- 중앙대학교 신문방송학과 졸업
- University of Alabama
Telecommunication & Film 석사
- University of Oklahoma Political
Communication 박사
- 현 경기대학교 언론미디어학과 교수

방통융합미래전략체계연구 KCC-2013-1 정책2013-03
방송통신분야 중장기 협업체계 발전방안 연구

2013년 11월 22일 인쇄
2013년 11월 22일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장
발행처 방송통신위원회
경기도 과천시 관문로 47
Homepage: www.kcc.go.kr
