

방송통신정책연구 지정 2011-04

# 융합환경에 적합한 방송통신 법체계의 사회적 수요 및 개선방안 연구

(A Study on Broadcasting and Telecommunication  
Legal System in the Converged Environment)

정필운/권오상/김슬기/성윤택 외

2011. 12

연구기관 : 한국방송통신전파진흥원



이 보고서는 2011년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신 정책연구사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

## 제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『융합환경에 적합한 방송통신 법체계의 사회적 수요 및 개선방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2011년 12월

연구기관 : 한국방송통신전파진흥원

총괄책임자 : 정 필 운(책임연구원)

참여연구원 : 권 오 상(책임연구원)

김 슬 기(주임연구원)

성 윤 택(주임연구원)

연구자문 : 박 수 곤(경희대학교 법학전문대학원 교수)

강 태 수(경희대학교 법학전문대학원 교수)

고 민 수(강릉원주대학교 법학과 교수)

연구협력관 : 조 정 득(방송통신위원회 사무관)

김 성 곤(방송통신위원회 사무관)



# 목 차

<b>요약문</b> .....	<b>i</b>
<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 문제의 제기 .....	1
제2절 선행연구의 개관 및 기존 연구의 한계 .....	2
제3절 연구의 방향 .....	4
<b>제2장 방송통신 융합환경 변화 동향 및 향후 전망</b> .....	<b>5</b>
제1절 방송통신융합의 정의 및 동인 .....	5
1. 방송통신 융합의 개념 및 유형 .....	5
2. 방송통신융합의 동인 .....	8
제2절 방송통신융합서비스의 현황 .....	10
1. 융합서비스의 정의와 유형 .....	10
2. 융합서비스 현황 .....	11
3. 주요 방송사업자 및 온라인 사업자의 서비스 현황 .....	17
제3절 방송통신융합환경 분석 및 향후 전망 .....	21
<b>제3장 융합 환경에 대응한 국외 방송통신법제의 변화</b> .....	<b>24</b>
제1절 유럽연합(EU) 방송통신법제의 변화 .....	24
1. 개관 .....	24
2. 유럽연합의 녹서 .....	25
3. EU의 방송통신 관련 법 체계 .....	28
4. ‘시청각 미디어 서비스 지침’(Audiovisual Media Services Directive) .....	35

ii 융합환경에 적합한 방송통신 법체계의 사회적 수요 및 개선방안 연구

제2절 영국 방송통신법제의 변화	37
1. 개관	37
2. 방송통신 서비스 분류체계	38
3. 방송통신 분야 사후규제	40
제3절 프랑스 방송통신법제의 변화	43
1. 전사(前史): 방송과 통신의 구분과 차별적인 지배원리	43
2. 방송통신융합법제의 정비	44
3. 방송통신 규제기관	48
4. 방송통신융합현황	50
제4절 독일 방송통신법제의 변화	53
1. 개관	53
2. 독일의 방송통신 규제 현황	57
3. 독일의 이원적 방송통신 관련 법제	61
4. 방송통신 관련 법상 공영방송의 온라인 사업	65
5. 텔레미디어법에 의거한 서비스 구분	67
제5절 미국 방송통신법제의 변화	69
1. 개관	69
2. 방송통신법제	70
3. 규제 기관	71
4. IPTV 시장 규율 법령	72
5. 방송통신 서비스 분류체계	72
6. 사후규제	76
제6절 일본 방송통신법제의 변화	77
1. 방송통신법체계	77
2. 사후규제	78
3. 평가	81
제7절 국외 법제 조사·분석의 시사점	81

<b>제4장 현행 국내 방송통신법제의 개선 방안</b> .....	84
제1절 방송과 통신의 개념 .....	84
1. 방송의 개념 .....	84
2. 통신의 개념 .....	85
제2절 융합서비스의 본질 .....	89
1. “융합서비스”의 규범영역에 관한 기존 논의와 문제점 .....	89
2. 방송과 통신의 사물 구조적 특성과 헌법상 각 개념의 해석 .....	94
3. 소결 .....	97
제3절 현행법제의 문제점 .....	98
1. 현행법제의 문제점 .....	98
2. 사례연구1: 동영상 서비스의 규율 .....	98
3. 사례연구2: KT의 올레 TV와 Sky Life 결합판매상품의 불공정행위 논란 .....	99
제4절 법제정비방안 .....	105
1. 개요 .....	105
2. (가칭) 「방송통신 불공정행위 규제법」의 제정 제안 .....	107
3. (가칭) 「방송통신 불공정행위 규제법」의 입법추진전략 .....	123
<b>제5장 결론</b> .....	124
<b>참 고 문 헌</b> .....	128

## 표 목 차

<표-1> 국내 온라인 동영상 서비스 현황 .....	15
<표-2> 기존 장벽 .....	26
<표-3> 잠재적 장벽 .....	27
<표-4> EU의 2분류 체계 .....	30
<표-5> EU의 전송 계층 관련 지침 .....	31
<표-6> EU의 콘텐츠 계층 관련 지침 .....	35
<표-7> 영국의 서비스 분류체계 .....	39
<표-8> 영국 커뮤니케이션법상 동시관할권 규정 .....	40
<표-9> 미국 커뮤니케이션법의 서비스 규제 분류 .....	71
<표-10> 일본 전기통신사업법 상 금지행위 규정 .....	78
<표-11> 유료방송산업 가입자 추이(명) .....	100
<표-12> OTS 관련 케이블TV SO와 KT의 쟁점 .....	102

## 그림 목 차

[그림-1] 국내 스마트폰 가입자수 추이 .....	9
[그림-2] 방송통신 융합의 동인 .....	10
[그림-3] IPTV 가입자 및 매출액 .....	11
[그림-4] 유럽연합의 방송·통신 융합 규율체계 논의 과정 .....	25
[그림-5] 일본의 방송·통신관련 새로운 법체계 .....	77



## 요약문

### 1. 연구의 배경 및 목적

방송통신기술의 발전으로 방송과 통신 간의 구분이 불분명해지면서, 양 자의 구분을 전제로 한 행정체계 및 법체계는 적절한 기능을 유지하기가 어려워져 이에 대응하는 적절한 행정체계 및 법체계가 필요하게 되었다. 유럽연합(EU)과 그 회원국인 영국 등은 일찍이 이러한 새로운 규율체계의 필요성을 깨닫고, 여러 해의 연구와 그 연구결과에 바탕한 입법을 통하여 이른바 수직적 규율체계로 전환을 완료하였다.

우리나라도 지난 2008년 2월 29일 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 방송과 통신정책을 관장하는 방송통신위원회를 설립하고, 「방송통신발전기본법」을 제정하여 관련법체계의 정비를 시작하였다. 그러나 「방송통신발전기본법」은 방송통신정책의 기본방향(방송통신서비스 진흥, 이용자 편의 증대, 방송통신 시장 내 공정경쟁 등)을 선언하는 수준에 그치는 한계를 보였다.

방송과 통신의 구분 및 네트워크-서비스의 수직적 결합을 전제로 한 현행 법체계(「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」 등)는 방송통신 융합 현상이 심화에 따라 규제의 공백 및 중복, 불평등한 규제, 이로 인한 공정경쟁 저해, 산업발전 저해 등의 문제를 노출하고 있다. 이러한 문제점을 극복하고 방송-통신영역에 적정하고 평등한 규제, 이용자의 보호, 이를 통한 공정경쟁 및 신규융합서비스 진흥 등의 정책목적을 달성하기 위하여 체계적인 법체계 마련이 시급하다. 이 보고서는 현재의 방송통신융합 현황과 선진 외국에서는 이러한 융합에 대비하여 어떠한 법제정비를 하였는지 고찰한 후, 이를 바탕으로 현재 수준에서 필요한 법제정비방안, 중장기적으로 필요한 법제정비방안을 도출하고, 단기적인 법제정비방안은 구체적으로 제시하고자 한다.

이 과제와 관련하여 국내에서도 지금까지 세 개 연구(조성운 외, “방송통신융합

에 대응한 분류제도 개선 및 통합법제 정비방안 연구”, 정보통신정책연구원, 2008.12., 조성운 외, “방송통신 통합법제 정비방안 연구(2) - 방송통신 수평적 규제 도입 방안”, 정보통신정책연구원, 2009.12., 최세경 외, “방송통신 통합 콘텐츠 법체계에서 콘텐츠 규제 연구 - 수평규율체계의 적용과 사업자간의 공정경쟁 보장 방안을 중심으로-, 한국방송광고공사, 2009)가 진행된 바 있지만, 국외법제의 소개에 집중하거나 법제의 분석이 치밀하지 못하여 미완에 그쳤다고 평가된다. 따라서 이 과제는 국외법제를 분석적으로 정리하고, 단계적 접근을 시도하여 단기 및 중장기적인 로드맵(안)을 도출하고자 하였다.

이 보고서의 주요한 내용은 다음과 같다.

제2장에서는 현재 진행중인 융합현황을 정리하고 분석할 것이다. 우선 방송통신융합을 정의하고, 이 연구에서 대상으로 하는 융합서비스의 현황을 정리하여 제시할 것이다. 이러한 현황을 바탕으로 융합환경을 분석하고 앞으로 전망을 할 것이다.

제3장에서는 선진 외국에서는 방송통신융합에 대비하여 어떻게 법제정비를 하였는지 정리하고 분석할 것이다. 그 대상국은 유럽연합(EU), 영국, 프랑스, 독일, 미국, 일본을 선정하였다.

제4장에서는 이상의 논의를 바탕으로 현행 방송통신법제의 개선방안을 제시하였다. 우선 전통적인 방송과 통신의 이해를 살펴보고, 융합서비스를 법적인 관점에서 어떻게 볼 것인지 제시하였다. 그리고 규제의 공백 및 중복, 불평등한 규제, 이로 인한 공정경쟁 저해, 산업발전 저해 등 현행법제의 문제점을 정리하고, 이를 예시적으로 살펴보았으며, 이러한 문제점을 해결할 수 있는 처방을 제시하였다.

## 2. 방송통신 융합환경 변화 동향 및 향후 전망

방송과 통신의 융합은 디지털 기술이 발전하고 네트워크의 광대역화가 진전됨에 따라 콘텐츠 형식이 다양화되고, 네트워크 및 단말기가 융복합화되어 기존의 방송과 통신의 경계가 허물어지는 현상을 의미한다. 융합은 크게 네트워크의 융합, 서비스의 융합, 기업의 융합으로 구분할 수 있으며, 이 밖에 콘텐츠 융합, 단말기 융합, 규제 융합 등 다양한 형태가 있다. 이러한 융합은 디지털 기술의 발달과 네트워크 광역화, 스마트 미디어의 보급, 규제환경의 변화, 소비자의 수요 등에 의하여 발생한다. 이 연구에서 특히 의미가 있는 것은 바로 서비스의 융합이다. 이 연구에서 융합서비스란 전형적인 방송과 통신을 제외한 경계영역의 서비스를 포괄하는 용어로 정의하여 사용하고 있다. 인터넷멀티미디어방송사업(IPTV), 지상파방송사업자의 인터넷기반 동영상서비스, 유료방송사업자의 인터넷기반 동영상서비스, 케이블방송사업자의 인터넷기반 동영상서비스, 기간통신사업자의 인터넷기반 동영상서비스, 순수한 인터넷방송사업자의 동영상서비스 등이 이러한 정의를 충족하는 서비스에 해당한다. 이러한 서비스는 현재 확산되고 있으나, 초반의 예상보다는 완만한 속도로 출현하고 확산하고 있는 것으로 판단된다.

그렇다면, 우리 현행법제는 여전히 수직적 규율체계를 취하고 있지만, 예상과는 달리 시장에서 큰 혼란이 일어나지 않는 이유는 무엇일까? 아마도 현재 주요하게 규율의 공백이 발생하고 있는 영역이 공익과 관련된 영역이기 때문에, 주요하게 규율의 공백이 발생하고 있는 영역 중 사익과 관련된 영역은 종국적으로 해결의 실마리를 찾아 해결되고 있어 크게 문제되지 않기 때문인 것으로 추측해 볼 수 있다.

### 3. 방송통신 융합환경 변화 동향 및 향후 전망

외국의 주요 선진국은 융합환경에 신속하게 대응하고자 기존에 수직적 규율체계를 벗어나 수평적 규율체계를 적극적으로 도입하였으며, 이를 구체화한 입법을 추진하였다.

가장 먼저 수평적 규율체계를 가시화하여 제시한 것은 유럽연합(EU)이다. 유럽연합은 일찍이 1997년 12월 3일 “녹서”(Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and Implications for Regulation)를 통해 방송통신융합과 규제체계 개편방안에 관해 회원국의 의견수렴을 거쳐 융합의 개념과 융합으로 인해 나타나는 현상, 융합을 저해하는 요소 등을 분석하고 융합정책방향을 제시하였으며, 이후 단계적인 논의를 거쳐 2002년 전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스에 대한 규제 프레임워크 지침(Directive)과 이에 기초한 5개의 특별 지침을 발표하였다. 지침에서는 전송(transmission, 전송네트워크와 서비스)과 콘텐츠(content)로 수평적으로 분리하는 2분류 체계를 도입하였고, 기존의 텔레비전 방송을 포괄한 개념인 시청각미디어 서비스(audiovisual media service)에 대한 개념과 정보사회서비스(information society service)라는 개념을 도입하는 등 완전한 형태의 수평적 규율체계를 제시하고 있다.

영국은 이러한 유럽연합의 법제를 비교적 충실히 국내 입법화하여 규율하고 있다. 반면 프랑스는 텔레비전과 라디오로 대표되는 시청각 커뮤니케이션이 언론의 기능을 수행하므로 이에 대하여 각별한 가치를 부여하여 차별적으로 취급하여야 한다고 이해하고, 방송과 통신을 규율하는 정책과 규제를 다른 기관에 맡기고 있으며, 유럽연합의 2분류 체계를 3분류 체계로 변용하여 입법을 하여 규율하고 있다. 독일도 프랑스와는 다른 의미에서 유럽연합의 법제를 변용하여 입법을 하여 규율하고 있다.

한편 미국은 융합이전부터 형식적으로는 커뮤니케이션법(Communication Act)

에 따라 방송 및 통신을 통합적으로 규율하고 있었다. 그러나 그 실질을 관찰하면, 공중통신 서비스, 정보서비스, 방송, 케이블서비스, 위성방송(DBS) 서비스에 대해 각기 다른 규제를 적용하여 수평적 규율체계라기 보다는 수직적 규율체계에 입각한 규율을 하고 있다.

그리고 이웃 일본은 2010년 11월 26일 각종방송형태에 대하여 제도의 통합 및 무선국의 면허·방송업무의 인정제도를 단력화 하는 등 방송·전파·전기통신사업자에 관한 제도를 융합환경에 적합하게 정비하고자 기존의 8개의 관련법을 4개의 법으로 통합하여 완화된 수직적 규율체계를 내용으로 하는 방송통신법 개정을 하였다.

이와 같은 선진 외국의 법제정비에 대한 고찰은 다음과 같은 시사를 준다.

선진 외국에서도 방송통신 융합환경의 변화에 따른 대응은 현재 진행형이다. 유럽연합과 그 회원국 중 영국은 이른 시기에 수평적 규제체제로 전면적 개편을 단행하였다. 그러나 프랑스, 독일, 일본 등 그 밖의 국가에서는 수평적 규제체제로의 전환의 필요성을 인정하면서도, 전면적인 개편을 단행하지는 않고 완만한 정비를 하고 있는 것으로 파악되었다.

이러한 이유는 첫째, 각 국의 전통적 배경에 차이가 있다. 예를 들어, 프랑스는 전통으로 텔레비전과 라디오로 대표되는 시청각 커뮤니케이션이 언론의 기능을 수행하므로 이에 대하여 각별한 가치를 부여하여 차별적으로 취급하여야 한다고 이해하고 있다. 이에 따라, 방송과 통신을 규율하는 정책과 규제를 다른 기관에 맡기고 있으며, 유럽연합의 2분류 체계를 3분류 체계로 변용하여 입법을 하여 규율하고 있다. 이러한 전통적 배경의 차이는 제도 선택의 차이를 가져오고 있다.

둘째, 방송통신융합환경에서 장기적으로는 수평적 규율체계를 취해야 한다는 대원칙에 합의를 하면서도, 실제 수평적 규율체계를 어떻게 구현할 것인지에 관해서는 여전히 사회적 합의가 쉽지 않다는 것을 알 수 있다. 유럽연합과 같이 국가보다 큰 공동체의 입법이 구속력을 발휘하는 경우에는 이것이 추동이 되어 최소한의 합의하에 입법이 구현되고 있다. 그러나 이 경우에도 실제 수평적 규율체

계를 어떻게 구현할 것인지에 관해서는 플랫폼의 독자성에 대한 판단, 이해관계인의 갈등 등 여러 요소로 인하여 쉽게 합의에 도달하지 못하는 것을 볼 수 있다. 그리고 일본과 같이 그러한 공동체 입법의 구속력이 없는 경우 이와 같은 여러 요소로 인하여 실제 수평적 규율체계를 어떻게 구현할 것인지에 관한 사회적 합의가 더욱 어렵다. 따라서 수평적 규율체계로 성공적으로 전환하기 위해서는 구체적인 쟁점을 추출하고, 이에 대하여 탄탄한 이론적 검토를 통하여 법안을 성안하여야 한다. 그리고 이렇게 성안된 법안을 놓고 여러 이해관계인의 의견을 듣고 조율하는 과정을 거쳐야 성공적인 입법이 가능하다는 것을 알 수 있다.

셋째, 프랑스, 일본 등 선진 여러나라에서 전면적인 정비를 단행하지 못하고 있는 이유 중 하나는 융합환경에서도 여전히 방송과 통신의 본질적인 차이는 여전히 있다는 점에 기인한다. 따라서 융합환경에서 융합서비스를 어떻게 규율할 것인지의 문제를 해결하는 것도 중요하지만, 이러한 문제를 해결하기 위하여 전통적으로 다른 두 개의 부류를 하나로 통합하고, 이를 새로운 기준으로 정비하는 것은 그리 쉬운 일이 아니라는 것이다. 그리고 이미 제2장에서 살펴본 것처럼, 융합환경 아래에서 융합서비스는 급격하게 나타나고 있지는 않다고 파악된다. 이렇게 보았을 때, 전면적인 개편이 필연적이지는 않다.

결론적으로 우리나라도 유럽연합이나 영국과 같이 전면적인 수평적 규제체계로 전환하는 것만이 유일한 해법으로 생각하지 말고, 실제 우리 융합환경이 어떤지 살피고 이에 부합하는 정도의 법령 개정으로 점진적으로 대처하는 것도 하나의 방법으로 고려해 보는 것이 타당하다.

#### 4. 현행 국내 방송통신법제의 개선 방안

이미 서술한 것처럼, 우리나라도 지난 2008년 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 방송과 통신정책을 관장하는 방송통신위원회를 설립하고, 「방송통신발전기본법」을 제정하여 관련법체계의 정비를 시작하였다. 그러나

「방송통신발전기본법」은 방송통신정책의 기본방향을 선언하는 수준에 그치는 한계를 보였다.

방송과 통신의 구분 및 네트워크-서비스의 수직적 결합을 전제로 한 현행 법 체계(「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」 등)는 방송통신 융합 현상이 심화에 따라 규제의 공백 및 중복, 불평등한 규제, 이로 인한 공정경쟁 저해, 산업발전 저해 등의 문제를 노출하고 있다. 이미 살펴본 동영상 서비스의 규율의 공백, OTS와 같은 결합상품의 규율의 공백이 그 예이다.

이러한 문제점을 극복하고 방송통신영역에 적정하고 평등한 규제, 이용자의 보호, 이를 통한 공정경쟁 및 신규융합서비스 진흥 등의 정책목적을 달성하기 위하여 체계적인 법제 마련이 필요하다.

가장 근본적인 대안은 수평적 규율체계로 전환하는 것이다. 구체적으로는 현재 수직적 규율체계를 취하고 있는 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」을 통합하여 (가칭) 「방송통신통합사업법」을 제정하는 것이 가장 근본적인 대안이다. 그러나 이러한 전환을 위해서는 이미 살펴본 것처럼, 치밀한 이론적 연구와 이에 근거한 사회적 합의의 도출이 반드시 필요하다. 그러나 지난 2000년대 후반의 논의에서 보는 것처럼 우리는 이미 한 차례 이러한 이론적 연구와 사회적 합의 도출에 실패한 바 있다. 따라서 이에 대한 치밀한 대비가 필요하다. 이러한 의미에서 이 대안은 장기적인 대안이라고 할 수 있다.

한편 현 단계에서 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」을 통합한 (가칭) 「방송통신통합사업법」을 제정하는 것이 절실히 필요하지는 않다. 이미 검토한 것처럼, 융합환경에서도 융합서비스의 출현은 예상과 달리 그리 급격하지 않은 반면, 전통적으로 다른 방송과 통신이라는 두 개의 부류를 하나로 통합하고, 이를 새로운 기준으로 정비하는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 전면적인 수평적 규제체계로 전환하는 것만이 유일한 해법으로 생각하지 말고, 실제 우리 융합환경이 어떤지 살피고 이에 부합하는 정도의 법령 개정으로 점진적으로 대처하는 것도 하나의 방법으로 고려해 보는 것이 타당하다.

이러한 관점에서 현 단계에서 「방송법」 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」의 통합은 절실히 필요하며, 실현가능한 대안이다. 이미 지상파방송을 비롯한 유료방송시장과 인터넷 멀티미디어 방송은 한 시장으로 인식된지 오래이다. 그럼에도 각각 다른 법으로 비대칭규제를 하는 것은 타당하지 않다. 따라서 방송통신위원회는 「방송법」 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」의 통합작업을 진행하여 이를 추진하여야 한다.

한편, 전국권역의 위성방송사업자와 IPTV사업자가 플랫폼시장에 진입하면서 SO의 영향력은 점차 축소되고 있고, 위성방송 및 IPTV의 영향력은 증대하고 있다. 이러한 원동력 중 하나는 KT의 OTS 상품 판매인데, 이것이 현행 전기통신사업법 제50조 또는 IPTV법 제17조의 금지행위에 위반 또는 되는 행위로 평가될 여지가 있으나, 이것이 명확하지 않다는 것은 이미 살펴본 바와 같다. 이것이 융합서비스에 해당하는 것은 아니지만, 융합의 결과로 나타나는 문제이다. 융합의 결과 종래 다른 시장이었던 통신시장과 방송시장이 하나의 시장이 됨에 따라 이러한 문제점이 노출되는 것이다. 따라서 이와 같이 융합서비스의 등장으로 가장 문제가 많이 되는 불공정행위의 규제를 서둘러 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이와 같은 입법의 내용은 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」에 규정되어 있는 불공정행위 규정과 분쟁해결절차 규정을 하나의 법률로 정비하는 것을 그 내용으로 한다. 자세한 것은 다음에 서술한다.

그리고 가장 단기적 처방은 현행 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」 체계를 그대로 두고, 필요한 규정을 개정하는 방법이다.

요컨대, 가장 단기적 처방은 현행 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」 체계를 그대로 두고, 필요한 규정을 개정하는 방법이다. 중기적 처방은 수평적 규율체계로의 이동 목적 중 가장 중요한 목적 중 하나인 불공정경쟁의 규제를 위해서 현행 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」에 규정되어 있는 불공정행위 규정을 하나의 법률로 정



비하는 것이다. 그리고 이미 한 시장으로 인식되는 유료방송시장에서 사업을 영위하는 사업자의 비대칭규제를 제거하기 위하여 「방송법」 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」의 통합작업을 진행하는 것도 중기적 처방 중 하나가 될 것이다. 마지막으로 장기적 처방은 현재 수직적 규율체계를 취하고 있는 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」을 통합하여 (가칭) 「방송통신통합사업법」을 제정하는 방식으로 수평적 규율체계를 도입하는 것이다.



## 제1장 서론

### 제1절 문제의 제기

방송통신기술의 발전으로 방송과 통신 간의 구분이 불분명해지면서, 양 자의 구분을 전제로 한 행정체계 및 법체계는 적절한 기능을 유지하기가 어려워져 이에 조응하는 적절한 행정체계 및 법체계가 필요하게 되었다.

유럽연합(EU)과 그 회원국인 영국 등은 일찍이 이러한 새로운 규율체계의 필요성을 깨닫고, 여러 해의 연구와 그 연구결과에 바탕한 입법을 통하여 이른바 수평적 규율체제로 전환을 완료하였다.

우리나라도 지난 2008년 2월 29일 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 방송과 통신정책을 관장하는 방송통신위원회를 설립하고, 「방송통신발전기본법」을 제정하여 관련법체계의 정비를 시작하였다. 그러나 「방송통신발전기본법」은 방송통신정책의 기본방향(방송통신서비스 진흥, 이용자 편의 증대, 방송통신 시장 내 공정경쟁 등)을 선언하는 수준에 그치는 한계를 보였다.

방송과 통신의 구분 및 네트워크-서비스의 수직적 결합을 전제로 한 현행 법체계(「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」 등)는 방송통신 융합 현상이 심화에 따라 규제의 공백 및 중복, 불평등한 규제, 이로 인한 공정경쟁 저해, 산업발전 저해 등의 문제를 노출하고 있다.

이러한 문제점을 극복하고 방송통신영역에 적정하고 평등한 규제, 이용자의 보호, 이를 통한 공정경쟁 및 신규융합서비스 진흥 등의 정책목적을 달성하기 위하여 체계적인 법체계 마련이 시급하다. 이 보고서는 현재의 방송통신융합 현황과 선진 외국에서는 이러한 융합에 대비하여 어떠한 법제정비를 하였는지 고찰한 후, 이를 바탕으로 현재 수준에서 필요한 법제정비방안, 중장기적으로 필요한 법제정비방안을 도출하고, 단기적인 법제정비방안은 구체적으로 제시하고자 한다.

## 제2절 선행연구의 개관 및 기존 연구의 한계

본 과제와 직접 관련하여 지금까지 국내에서 수행한 과제의 주요내용과 한계는 다음과 같다.

- 조성운 외, “방송통신융합에 대응한 분류제도 개선 및 통합법제 정비방안 연구”, 정보통신정책연구원, 2008.12.
  - 해외 주요 국가들의 수평적 규율체계 및 통합법제화 동향 및 방송통신서비스 시장에서의 구조규제 및 행위규제 현황을 분석하고 이를 기반으로 국내 수평적 규율체계 도입 및 통합법제화 방안, 구조규제 및 행위규제 개선방안을 제시하고자 함
  - 미국, 영국, 프랑스 등 주요국의 법제현황이 국내의 기존 선행연구에 의존하여 서술되어 있으며, 근거법령명 조차 정확히 기술되어 있지 않은 한계 내포
  - 학문적 배경이 다르고, 수평적 규율체계에 대한 이해가 다른 다수의 필진이 부분적으로 집필함에 따라 일관된 견해에 따라 쟁점별 처방을 제시하고 있지 않으며, 법학적 관점보다는 경제학적·언론학적 관점에서 집필되어 실제 법제 정비의 대안 제시에 미흡하다는 한계를 지님
  
- 조성운 외, “방송통신 통합법제 정비방안 연구(2) - 방송통신 수평적 규제 도입 방안”, 정보통신정책연구원, 2009.12.
  - 해외 주요 국가들의 수평적 규율체계 및 통합법제화 동향을 분석하고, 이를 기반으로 국내 수평적 규율체계 도입 및 통합법제화 방안, 구조규제 및 행위규제 개선방안을 제시하고자 함
  - 상대적으로 소수의 필진이 집필함에 따라 전년도 보고서보다는 일관성이 향상된 측면이 있으나, 전년도 보고서와 큰 차별성이 없이 다수의 내용을 반

복하고 있다고 판단되며, 필진 중 법학전공자가 전무하여 여전히 실제 법제 정비의 대안 제시에 미흡하다는 한계를 지님

- 최세경 외, “방송통신 통합 콘텐츠 법체계에서 콘텐츠 규제 연구 - 수평규율 체계의 적용과 사업자간의 공정경쟁 보장 방안을 중심으로-”, 한국방송광고 공사, 2009.
- 첫째, 수평규율체계의 기본원칙과 내용, 도입시 고려해야 할 내용, 둘째, 수평구조화 현상으로 인해 야기되는 불공정 경쟁행위가 콘텐츠 계층에서 어떻게 나타나고 있는지, 셋째, 수평규율체계의 도입 방안을 구체적으로 검토하고 그에 부합하는 서비스 분류체계 및 시장획정 방안을 논의하고자 함
- 과제보고서의 제목과 같이 콘텐츠 규제를 과제의 중심에 두고 연구를 진행하다보니, 수평규율체계에 따른 법제 정비 전반을 포괄하고 있지 못한 한계를 지니고, 이 보고서도 필진 중 법학전공자가 전무하여 실제 법제 정비의 대안 제시에 미흡하다는 한계를 지님

이 연구는 기존의 연구와 비교하여 연구방법과 연구결과의 측면에서 다음과 같은 차별성을 지닌다.

첫째, 기존의 연구가 소홀히 하였던 방송통신 융합환경 변화 동향 파악 및 전망을 충실히 조사, 분석할 것이다.

둘째, 국외 방송통신법제 동향의 조사, 분석을 국내의 기존 연구결과(2차 문헌)에만 의존하지 않고, 해당 국가의 법령 및 이에 대한 해석서(1차 문헌)를 통하여 재기술할 예정이다.

셋째, 융합환경의 현황 및 전망을 바탕으로 단계적 접근을 시도하여 단기 및 중장기적인 로드맵(안)을 도출하고자 한다.

넷째, 기존의 경제학·언론학 편향적 연구진 구성을 탈피하고, 법학을 전공한 연구자와 경제학 및 언론학을 전공한 연구자를 고르게 참여시켜 균형을 갖춘 연구

진을 구성하여 연구할 것이다.

### 제3절 연구의 방향

이 보고서의 주요한 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 제2장에서는 현재 진행중인 융합환경을 분석하고 앞으로 전망을 할 것이다. 그리고 융합환경에 따라 시장이 어떻게 변화하고 있는지 살펴보고, 이에 대응하기 위하여 법령을 정비하려면, 어떠한 것을 검토하여야 하는지 쟁점을 추출할 것이다.

둘째, 제3장에서는 선진 외국에서는 방송통신융합이 어느 정도 진행되었고, 이에 따라 어떻게 법령을 정비하였는지 정리하고, 분석할 것이다. 그 대상국은 미국, 유럽연합(EU), 영국, 프랑스, 일본을 선정하였다. 이미 제시한 것처럼, 이 과정에서 이 보고서에서는 국내의 기존 연구결과에만 의존하지 않고, 해당 국가의 법령 및 이에 대한 해석서를 통하여 이를 재기술할 것이다. 그리고 무엇보다 각국의 방송통신 융합환경의 세부적 차이를 살펴보고, 이에 따라 법령이 차별적으로 대응하고 있는지, 융합환경의 차이와는 상관없이 법령은 공통적으로 대응하고 있는지 검토하여 국내 방송통신법제의 정비에 시사점을 얻고자 한다.

셋째, 제4장에서는 이상의 논의를 바탕으로 현재 우리 방송통신 융합환경을 진단하고, 이에 근거하여 현행 법제의 문제점을 도출하여 이를 해결하기 위하여 개선방향을 제시할 것이다. 그리고 이러한 개선방향을 근거로 융합환경에 적합한 방송통신법제를 제안할 것이다.

## 제2장 방송통신 융합환경 변화 동향 및 향후 전망

### 제1절 방송통신융합의 정의 및 동인

#### 1. 방송통신 융합의 개념 및 유형

##### (1) 방송통신 융합의 개념

일반적으로 방송과 통신의 융합은 디지털 기술이 발전하고 네트워크의 광대역화가 진전됨에 따라 콘텐츠 형식이 다양화되고, 네트워크 및 단말기가 융복합화되어 기존의 방송과 통신의 경계가 허물어지는 현상을 의미한다. 방송통신 융합의 개념은 매우 다양하게 정의될 수 있으나, 일반적으로 방송통신 융합이란 “음성, 음향, 부호, 문언, 영상 등의 아날로그 정보를 디지털 형태의 정보로 전환 또는 제작하고, 이를 유무선 네트워크로 송수신하여 다양한 양방향 서비스의 통합적 구현이 가능케 됨으로써 결과적으로 서비스, 네트워크, 사업자, 단말기, 규제 등의 차원에서 미디어 사이의 경계가 모호해지는 현상” 이라 할 수 있다.<sup>1)2)</sup>

- 1) 국무위원실 방송통신융합추진위원회, 「방송통신융합 추진 백서」, 2008, 4면.
- 2) 방송통신 융합에 대한 외국 및 국제기구의 해석

FCC	융합은 특정 네트워크를 통해서 제공되는 서비스나 상품이 경쟁관계에 있는 또 다른 네트워크를 통해서 제공되는 것을 말함. 예를 들어, 케이블 TV사업자가 시내전화를 제공하거나, 시내전화 사업자가 비디오 서비스를 제공하는 것임.
ITU	융합은 기존 인프라를 통해 새로운 서비스를 제공하는 것, 새로운 형태의 인프라를 개발하는 것, 새로운 능력을 제공하기 위해 기존 서비스와 기술들을 향상시키는 것 등을 의미하며, 이전에는 별개의 분리된 상태로 있던 기술, 시장 혹은 정치적으로 정의된 산업구조를 통합하는 기술, 시장 혹은 법규제적 능력으로 정의될 수 있음.
OECD	융합은 현재의 경제섹터들 간 기술적·규제적 경계가 모호해지는 현상을 말하며, 방송통신의 융합은 네트워크, 서비스 및 기업조직이라는 세 차원에서 진행됨. 사업적·기술적 차원에서 뚜렷이 차별되는 규제전통과 배경을 가지고 있어 상호 분

6 융합환경에 적합한 방송통신 법체계의 사회적 수요 및 개선방안 연구

방송과 통신의 융합에 대해 OECD 보고서<sup>3)</sup>는 융합(Convergence)을 “통신망의 광대역화, 방송의 디지털화 등 정보통신기술의 발달로 ① 서로 다른 네트워크 플랫폼이 비슷한 영역의 음성, 영상 및 데이터 서비스를 제공하고 ② 서로 다른 단말기(TV, PC, 전화기)들이 비슷한 서비스를 받게 되며, ③ 신규 서비스가 창출되는 변화과정”으로 정의<sup>4)</sup>하고 있으며, 디지털화와 융합은 ① 다양하고 혁신적인 서비스 출현 및 경쟁에 대한 가능성 증가, ② 경쟁의 증가와 새로운 융합 서비스로 인한 기존 방송규제의 틀에 대한 변화 압력 증가, ③ 방송규제에 있어서 주파수 관리와 국가 정체성 혹은 문화적 다양성과 같은 사회적 목적들을 상호 연계시키는 규제에 대한 의문 제기, ④ 방송과 통신의 융합 현상에 부응할 수 없는 통신 및 규제 분리에 대한 도전 등과 같은 현상을 가져왔다고 한다.<sup>5)</sup>

(2) 방송통신 융합 유형

방송통신의 융합은 크게 네트워크의 융합, 서비스의 융합, 기업의 융합으로 구

	리된 것으로 간주되어 왔던 커뮤니케이션 영역이 하나의 산업으로 합쳐지는 것을 말함.
EU	융합의 개념을 정확히 정의하기는 어려우나, 서로 다른 네트워크 플랫폼이 본질적으로 유사한 종류의 서비스를 전달할 수 있는 능력이라 정의내릴 수 있음.

- 3) OECD(1992), Telecommunications and Broadcasting: Convergence or Collision? No.29; OECD(1999) Regulation and competition issues in broadcasting in the light of convergence, DAFFE/CLP/WP2(98)13.
- 4) ITU(국제전기통신연합)은 융합을 “기존 인프라를 통해 새로운 서비스를 제공하는 것, 새로운 형태의 인프라를 개발하는 것, 새로운 능력을 제공하기 위해 기존 서비스와 기술들을 향상시키는 것 등을 의미하며, 이전에는 별개 분리된 상태로 있던 기술, 시장 혹은 정치적으로 정의된 산업구조들을 통합하는 기술, 시장 혹은 법/규제적 능력”으로 규정하고 있다(Provisional List of Terns Constituting the ITU Technology Base "TERMITE" - Volumes I and II, International Techcommunication Union, Geneva, 1996.).
- 5) 성신제, “방송통신융합의 기본원리와 법적 규제”, 「토지공법연구」 제33집, 한국토지공법학회, 2006.11, 389면.



분할 수 있으며, 이 밖에 콘텐츠 융합, 단말기 융합, 규제 융합 등 다양한 형태가 있다.<sup>6)</sup>

### 1) 네트워크 융합

‘네트워크 융합’은 방송과 통신이 방송망과 통신망의 구분이 없이 전송되는 상황을 말한다. FM주파수대역을 이용한 무선호출서비스, 통신위성을 이용한 위성 방송, 통신망을 통한 IPTV 서비스, 케이블 TV 망을 통한 초고속인터넷·VoIP 서비스 제공 등의 경우가 대표적이다.

### 2) 서비스 융합

‘서비스 융합’은 아날로그 형태의 정보를 디지털 형태의 정보로 전환하여 전송할 수 있게 됨에 따라 방송과 통신의 특성을 모두 가진 경계 영역적 서비스 형태가 등장하는 것을 말한다. IPTV·데이터방송과 같은 양방향성 방송, June, Fimm과 같은 통신서비스를 통한 방송프로그램 송신이 이에 속한다.

### 3) 사업자의 융합

‘사업자의 융합’은 방송사업자와 통신사업자가 전략적 제휴, 공동투자, 인수합병 등을 통하여 상대방의 영역에 상호 진출하게 되면서 복합적 성격을 가진 사업자가 등장하는 것을 가리킨다. KT의 위성방송 진출과 SKT의 위성 DMB 사업 진출, 케이블 SO의 초고속인터넷서비스 사업 진출 등이 그 예라 할 수 있다. 각 기업들은 방송통신 분야에서 유리한 고지를 선점하거나 경쟁을 회피하기 위하여

---

6) 방송통신융합추진위원회, 앞의 책, 4면.

기업 연합이나 합병 등을 통하여 규모를 증가시키는 경향을 보이고 있다.<sup>7)</sup>

#### 4) 그 외 융합의 유형

‘콘텐츠 융합’은 콘텐츠의 통합화·융합화로 장르간 구분이 모호해지고, 디지털 콘텐츠로 기능과 형태가 통합되는 현상을 말하고, ‘단말기의 융합’은 통신단말기와 방송단말기의 구분이 없어지는 것을 말한다. 또한 ‘규제의 융합’이란 방송통신 융합에 따라 방송과 통신으로 분리되어 존재하던 규율체계와 규제기구가 통합되는 현상을 말하며, 방송과 통신을 아우르는 ‘전자적 커뮤니케이션’ 개념을 도입하거나 영역별 수직적 규율체계에서 ‘수평적 규율체계’로의 전환, 방통 융합 규제기관 설립 등을 사례로 들 수 있다.<sup>8)</sup>

## 2. 방송통신융합의 동인<sup>9)</sup>

디지털 기술의 발달과 네트워크 광역화로 서비스·콘텐츠·네트워크·단말기 등 모든 분야에서 방송통신 융합 현상이 가속화되고 있다. 방송통신 융합의 동인으로는 기술과 시장, 규제환경, 소비자 수요의 4가지 요인을 들 수 있다.

첫째로, 디지털 기술과 인터넷이 융합을 가속화시킨 핵심동인으로 인식되고 있고, 최근에는 무선과 차세대 광대역기술(50Mbps 이상)이 새로운 기술동인으로 주목받고 있다. 둘째는 유선전화 중심의 통신서비스 시장이 이동전화 및 초고속 인터넷을 중심으로 재편되고, 방송서비스 시장도 지상파중심의 무료방송 시장에서 종합유선방송, DMB방송 등 유료방송 시장이 경쟁력을 지니게 됨에 따라 양

7) 이정춘, “통합방송정책의 조건”, 「방송공학회지」 제3권 제3호, 한국방송공학회, 1998.9.,172면.

8) 방송통신융합추진위원회, 앞의 보고서, 5면.

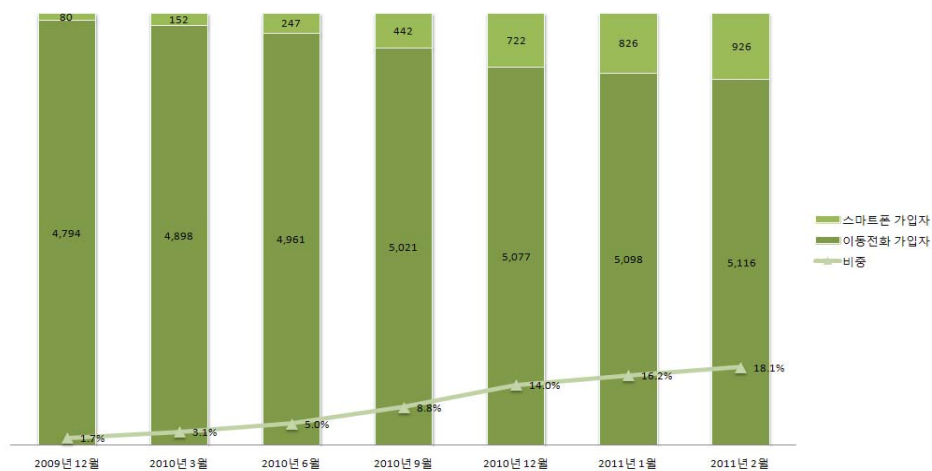
9) 상세한 내용은 황주성 외(2008), 41면 이하 참고

대 진영 간 교차진입이 활발해지기 시작하였다.

셋째, EU의 통합 Communication 정책 수립 및 미국의 Communication Act 통과 등 국내의 규제 완화로 방송통신시장의 공정경쟁 환경이 조성되어 융합서비스가 성장할 수 있는 토대가 마련되었다. 마지막으로 이용자 수요 및 미디어 이용행태 변화도 융합의 동인으로 작용하였다.

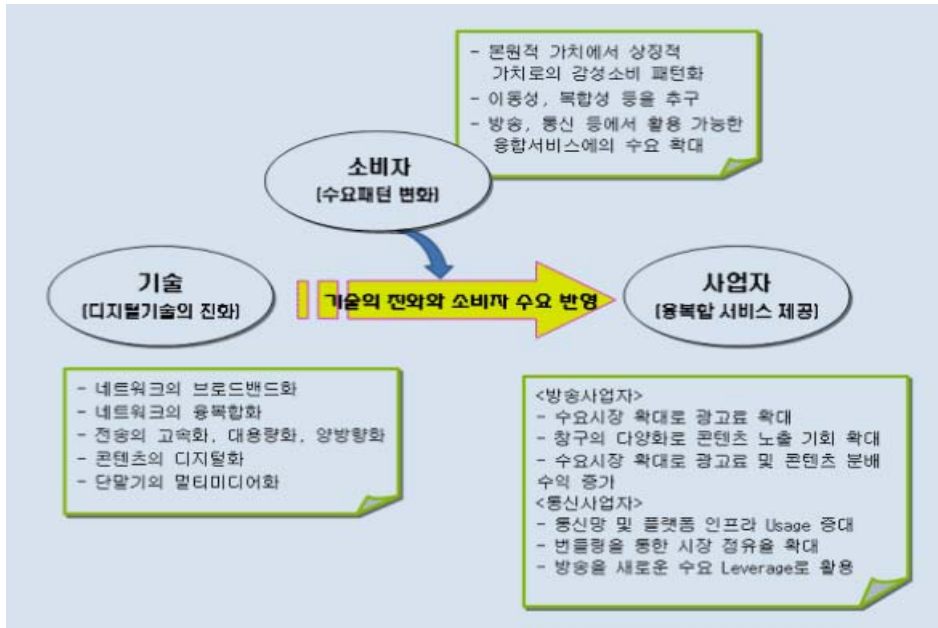
예를 들어, 스마트폰과 태블릿 PC 등 스마트 미디어가 기존의 이동전화와 데스크 탑 PC를 대신하고 있다.

[그림 1] 국내 스마트폰 가입자수 추이



출처: 정보통신정책연구원(2011)

[그림 2] 방송통신 융합의 동인



\* 출처: KIET 연구보고서(2008)

## 제2절 방송통신융합서비스의 현황

### 1. 융합서비스의 정의와 유형

현재 국내에는 방송통신융합의 현황을 체계적으로 정리하는 기관이 없고, 체계적으로 정리된 자료도 없다. 따라서 여기서는 우선 여러 융합현상 중 이 연구에서 규율하고자 하는 ‘서비스’에 국한하여 융합현상을 정리하고자 한다.

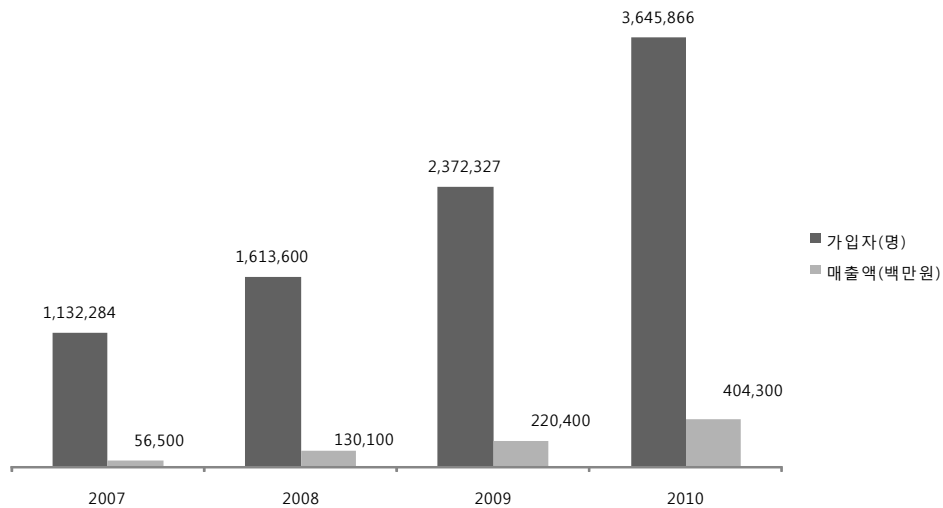
융합서비스를 어떻게 정의할 것인지 문제가 되는데, 이에 대한 자세한 정의는 다음으로 미루기로 하고, 우선 이 연구에서는 전형적인 방송과 통신을 제외한 경계영역의 서비스를 포괄하는 용어로 정의한다. 이러한 정의를 충족하는 융합서비

스는 인터넷멀티미디어방송사업(IPTV), 지상파방송사업자의 인터넷기반 동영상 서비스, 유료방송사업자의 인터넷기반 동영상서비스, 케이블방송사업자의 인터넷 기반 동영상서비스, 기간통신사업자의 인터넷기반 동영상서비스, 순수한 인터넷 방송사업자의 동영상서비스 등이 이에 해당한다.

## 2. 융합서비스 현황

IPTV는 케이블 SO, 위성방송, IPTV 세 개의 유료방송 플랫폼 중 가장 가파른 성장세를 거듭하고 있다. 또한, 결합상품의 활성화로 인해 IPTV 가입자가 크게 증가하고 있는 상황이어서 향후 IPTV의 약진이 예상되는 상황이다.

[그림 3] IPTV 가입자 및 매출액



출처: IPTV 각사 IR 자료

더욱 주목해서 살펴봐야 할 부분은 디지털 시장에서 IPTV가 차지하는 비중이 가장 크다는 점이다. 정보통신정책연구원(2011)이 수행한 경쟁상황 평가에 따르

면 방송시장은 아날로그 시장과 디지털 시장으로 나뉘어져 있다. 아날로그 방송 시장은 아날로그 케이블 SO이고 디지털 시장은 아날로그 케이블 SO를 제외한 위성방송, IPTV, 디지털 케이블 SO를 의미한다. 2001년에 유료방송 시장을 독점하고 있던 아날로그 케이블 SO는 2010년에 점유율이 54.1%로 감소하였다. 반면, 2006년 10%의 점유율을 차지하고 있었던 IPTV의 점유율은 2010년에 16.9%로 증가하였으며, 그 증가 추세는 향후 더욱 가파를 것으로 전망된다( [그림 2-4] 참조). 유료방송의 디지털 전환이 언제 완료될지는 알 수 없으나, 유료방송의 디지털 전환이 진행 중인 상황에서 현재 아날로그 케이블에 가입되어 있는 가입자들이 디지털 케이블로 전환하여 케이블 시장에 남아 있으리라는 보장은 없다. 즉, 디지털 시장이 커지게 되면 경쟁의 양상은 더욱 치열해 질 것이라는 전망이 가능하다는 것이다.

과거 콘텐츠 이용자는 방송사, 영화사 등 제작시설을 갖춘 소수의 CP(Contents Provider)가 제작하여 유통시키는 콘텐츠만을 소비할 수 있었기 때문에 콘텐츠 소비가 제한적이었다.<sup>10)</sup> 하지만 현재는 인터넷·모바일 플랫폼의 발달로 이용자도 자체적으로 동영상 콘텐츠를 제작하여 YouTube와 같은 사이트에 업로드 시키면 콘텐츠를 배포할 수 있는 환경이 조성되었다. 또한 최근에는 개인이 제작한 비전문적인 콘텐츠뿐만 아니라 방송사, 영화사 등이 제작한 전문적인 콘텐츠(RMC, Ready Made Contents)도 온라인 동영상의 형태로 공개되고 있다.<sup>11)</sup>

이와 더불어 국내의 스마트폰과 스마트패드 등의 스마트 미디어의 확산은 기존의 방송사에서 제공하는 실시간(linear) 방송 서비스 뿐 아니라 비실시간(non-linear) 방송 서비스에 대한 수요를 증대시키고 있는 상황이다. 온라인 및 모바일 미디어의 비약적인 성장으로 인해 광고 시장을 잠식당하고 있는 기존 방송사의 입장에서도 이제는 온라인 뿐 아니라 스마트 미디어를 중심으로 한 새로

10) 이기훈, 앞의 글, 2011.

11) 이기훈, 앞의 글, 2011.

운 시장을 개척해 나가야 할 필요성이 높아지고 있다.

특히, 스마트 미디어 시장은 향후 동영상 플랫폼으로 가장 크게 각광을 받을 가능성이 크다. 국내의 경우 스마트폰 가입자의 증가폭이 빠른데다 스마트 패드의 이용률도 갈수록 높아지고 있기 때문이다. 또한, 젊은 층의 경우 방송을 실시간을 시청하는 비율은 계속 줄어들고 있는 반면, 온라인 및 모바일을 통해 방송 서비스를 이용하는 비율은 계속해서 증가하고 있는 실정이다. 이 때문에 지상파 방송사 등 전통적인 방송 콘텐츠 사업자들도 스마트 미디어 시장에 진입하여 새로운 서비스를 내놓고 있다.

이상의 상황을 종합해 보면 향후 인터넷과 모바일 플랫폼(특히, 스마트 미디어)을 포괄한 온라인 동영상 서비스 시장의 성장을 예상해 볼 수 있다. 미국의 OTT<sup>12)</sup> 시장의 현황 및 성장 전망은 향후 국내에서도 온라인 동영상 서비스 시장이 크게 성장할 것임을 짐작할 수 있게 해준다.

온라인 동영상 사업자의 유형에는 여러 가지가 있다. 먼저 기존의 사업자들이 온라인 및 모바일 영역으로 진출한 경우를 들 수 있다. KBS, MBC, SBS 등 지상파 사업자들은 과거부터 웹을 통해 자사의 방송을 서비스 했으며, 최근에는 스마트 미디어를 활용하여 적극적으로 N-Screen 전략을 펼치고 있다. 또한, 유료 방송 영역의 콘텐츠 사업자들의 경우 CJ를 필두로 하여 YTN 등의 보도채널들도 온라인 및 모바일 플랫폼으로 적극 진출하고 있는 상황이다. 특히, 유료방송 사업자들의 경우 기존의 VOD 서비스를 확장하여 N-Screen 전략을 적극적으로 구사하고자 하고 있다.<sup>13)</sup>

한편, 기존 방송사업자들 외에 온라인에서 동영상 서비스를 시작하는 사업들도 존재하고 있으며, 점점 그 영역을 확대해 나가고 있다. 먼저, YouTube와 같은 UCC 기반의 온라인 동영상 사업자들이 존재한다. 국내에도 아프리카 TV처럼 순수하게 UCC만을 제공하는 동영상 사업자들이 있다. 반면, 곰TV, 판도라TV 처

12) OTT(Over the Top): 개방된 인터넷을 통한 동영상 콘텐츠 전달 서비스를 의미

13) 최정석, 앞의 글, 2011.

럼 UCC뿐만 아니라 방송, 영화 콘텐츠까지 모두 제공하는 사업자도 있다.<sup>14)</sup>

그리고 UCC도 개인이 온전히 창작한 콘텐츠인지, 아니면 기반으로 하고 있는 기존의 콘텐츠가 있는지에 따라 UCC, PCC, RMC 등으로 구분할 수 있다. UCC는 UGC(User Generated Contents)라고도 하는데 이용자가 창작해낸 콘텐츠라는 의미이다. 그리고 PCC(Proteur Created Contents)란 Professional과 Amateur의 합성어인 Proteur 즉, 전문가 수준의 실력을 갖춘 아마추어가 직접 제작한 콘텐츠를 말한다. RMC(Ready Made Contents)란 기성 제작 콘텐츠로 방송사나 영화사에서 제작한 드라마, 영화 등의 콘텐츠를 말한다. RMC는 저작권이 원 제작자인 방송사, 영화사에 있기 때문에 이러한 콘텐츠를 저작권자와의 협의 없이 업로드했을 경우에는 불법 콘텐츠가 된다. 또한 콘텐츠 제공 방식에 따라 Live 콘텐츠와 VOD 콘텐츠로 구분할 수 있으며, VOD는 스트리밍 콘텐츠, 다운로드 콘텐츠로 다시 구분할 수 있다.<sup>15)</sup>

국내에서는 현재 이렇게 다양한 영역의 사업자들이 온라인 동영상 콘텐츠 시장에서 경쟁을 펼치고 있는 상황이다. 향후 온라인 동영상 시장의 경쟁상황이 어떻게 전개될지는 알 수 없지만, 당분간은 지상파의 콘텐츠들이 강세를 보일 전망이다. 지상파들이 다른 플랫폼에서 활용할 수 있는 콘텐츠들을 다수 보유하고 있기 때문이다.

---

14) 이기훈, 앞의 글, 2011.

15) 이기훈, 앞의 글, 2011.



&lt;표 2&gt; 국내 온라인 동영상 서비스 현황

사업자	서비스명	출시	콘텐츠	방식	이용가능 기기	이용료	기타	
지상파 방송사	SBS	고릴라	'11.3월 (이전에는 라디오만 제공)	SBS TV, 라디오 채널	실시간	PC, 스마트폰 (Android, iOS)	무료	MBC 2개 채널 추가 예정
	KBS	K플레이어	'11.9월 (베타 테스트)	KBS TV, 라디오 채널	실시간	PC, 스마트폰 (Android)	무료	VOD 추가 예정
	MBC	폭(pooq)	'11.10월	MBC TV, 계열 PP 채널	실시간, VOD (스트리밍)	PC, 스마트폰, 태블릿PC	실시간 유료 VOD:무료	SBS 2개 채널 추가
	SBS KBS MBC	콘팅	'09.8월	지상파 40,000편, 영화 300편	VOD (다운로드)	PC, PMP	편당 (500~2,000 원), 정액(월 9,900원 등)	-
케이블	CJ 헬로 비전	Tving	'10.7월	지상파 (MBC제외) 및 PP 채널 144개, 영화,드라마 10,000편	실시간, VOD (스트리밍)	PC, 스마트폰, 태블릿PC, 삼성스마트 TV	편당 (500~3,500 원), 정액(월5,000 원 등)	가입자: 200만명 유료: 10만명
	현대 HCN	에브리온 TV	'11.10월	'11.10월 50개 PP 채널 및 Pandora TV	실시간	PC, 스마트폰, 태블릿PC	무료	해외에서는 유료 서비스 예정
통신사	SK 텔레콤	Hoppin	'11.1월	영화 1200편, 지상파, 케이블 등 TV 200편, 뮤직 비디오	VOD (스트리밍, 다운로드)	PC, 스마트폰 (Android), TV	무료 및 유료 (월 5,000원 등)	콘텐츠 판매를 위해 '네이트' 사용

16 융합환경에 적합한 방송통신 법체계의 사회적 수요 및 개선방안 연구

사업자	서비스명	출시	콘텐츠	방식	이용가능 기기	이용료	기타
인터넷 포털	다음	TV팟	'07.1월 ‘나는 가수다’를 포함한 각종 방송클럽, UCC	VOD (스트리밍)	PC, 스마트폰 (Android, iOS)	무료	가온미디어, 크루셜텍과 공동으로 ‘다음 TV’ 출시 예정 (내년 상반기)
	KTH (Paran)	Playy	'11.1월 영화, TV 등 1000여편	VOD (스트리밍)	PC, 스마트폰 (Android), 삼성스마트 TV	편당 (500~3,500원), 정액 (월5,500원 등)	-
인터넷 방송	나우콤	AfreecaTV	'06.3월 MBC 라디오, UCC 실시간 채널 및 VOD, 스포츠 게임·증권 TV 등	실시간, VOD (스트리밍)	PC, 스마트폰 (iOS, Android)	무료	-
	판도라 TV	Pandora TV	'04.10월 프로야구 생중계, SBS 방송 클럽, UCC 등	VOD (스트리밍)	PC, 스마트폰 (iOS)	무료	현대HCN과 제휴하여 ‘에브리온TV’에 콘텐츠 공급 예정
	그래텍	GomTV	'06.7월 PP 318개 실시간 채널, 영화, 드라마 (지상과 포함), 뮤직비디오 등 VOD 2,000편	실시간, VOD (스트리밍)	PC, 스마트폰, 태블릿PC (iOS, Windows Mobile)	편당 (500~3,500원), 정액 (월 9,000원 등)	-

자료 : 한국방송통신전파진흥원(2011)

### 3. 주요 방송사업자 및 온라인 사업자의 서비스 현황

#### 가. 지상파 사업자

##### 1) KBS

KBS는 2010년 6월, 뉴스 서비스를 시작으로 스마트 미디어 서비스를 본격화하기 시작하였다(한준호, 2010. 6. 14). KBS는 뉴스 어플리케이션을 통해 KBS 24 뉴스, VOD 스페셜, SNS 서비스 및 메인 뉴스인 뉴스9에 대한 서비스를 포함하여 각 장르별로 서비스를 실시하고 있다.

2010년 7월에는 원스톱으로 9개 지상파 라디오 방송과 17개 채널을 모두 들을 수 있는 스마트폰용 통합 라디오 어플리케이션 ‘R-2(알투)’를 출시하였다(김윤겸, 2010. 7. 9). 알투는 KBS, TBS, 경인방송, 불교방송, 국악방송, 극동방송, 원음방송, 한경라디오 등 총 9개 방송사가 연합하여 서비스를 공급하는 스마트폰용 통합 라디오 어플리케이션이다. 알투는 안드로이드 용과 아이폰용 두 가지 버전으로 국내에서는 처음으로 지상파 통합 라디오 어플리케이션이라는 의미를 갖는다.

KBS는 2011년 9월에 K플레이어를 출시하였다.<sup>16)</sup> K플레이어는 KBS1, KBK2, KBS24뉴스의 3개 실시간 지상파 채널과 클래식FM, 1Radio, 해피FM, 3Radio, 한민족방송, KBSworld 등 7개의 라디오 방송을 제공한다. K플레이어는 사용자가 와이파이 및 3G 네트워크로 인터넷에 접속되어 있다면 항상 KBS에서 제공하는 방송에 접속할 수 있다.

K플레이어는 기본적으로 KBS 사이트의 아이디가 있어야 시청이 가능하다. 해당 사이트에서 회원 가입을 한 뒤 앱을 실행하면 각 채널의 현재 방송 현황이

---

16) K플레이어의 앱 형태 서비스 명칭은 ‘K’이다.

나타나고 방송을 선택하여 이용하는 방식이다. 하단에는 편성표 메뉴를 통해 원하는 방송의 시간대를 파악할 수 있다(안세종, 2011. 10. 18).

## 2) MBC

MBC는 2010년 9월, 스마트폰용 뉴스 애플리케이션을 출시하고 본격적으로 서비스를 시작하였다. 주요 뉴스가 실시간으로 업데이트되고, 9시 뉴스데스크 등 모든 뉴스 프로그램을 해당 시간에 생방송으로 시청이 가능하다(양홍석, 2011).

iMBC는 2010년 8월에 애플 앱스토어에 “MBC 라디오 mini” 어플리케이션을 런칭했다. MBC 라디오 mini는 PC용 MBC 라디오 어플리케이션인 “mini”의 기능을 바탕으로 스마트폰 환경과 이용자들의 성향을 고려하여 개발된 어플리케이션이다. mini 어플리케이션을 다운로드 받은 이용자들은 표준FM, FM4U, DMB 등 3개의 라디오 채널 청취와 선곡정보 확인과 ” 보이는 라디오 “ 서비스를 이용할 수 있다(박광선, 2010. 8. 26).

MBC는 2011년 10월에 스마트폰과 스마트 패드를 이용해 MBC와 SBS의 실시간방송과 케이블채널을 무료로 볼 수 있는 어플리케이션 p00q 서비스를 런칭하였다. 이용자들은 p00q을 통해 MBC, MBC드라마, MBC에브리원 등 MBC 의 4개 채널과 SBS, SBS플러스 등 두 개의 SBS 채널을 이용할 수 있다(오은지, 2011. 9. 30). p00q의 경우 사이트에서 회원가입을 하면 방송을 예약할 수 있는 기능도 있다. 또한, 편성표 메뉴도 있기 때문에 자신이 원하는 방송이 언제 방영되는지 쉽게 확인할 수 있다. 소셜 서비스와 연동되어 있다는 것도 특징이다. 트위터, 페이스북, 미투데이 계정을 연동시킬 수 있으며, 이렇게 연동시킨 계정을 통해 방송을 보며 Talk 메뉴에 글을 올릴 수 있다.

한편, MBC는 MBC 프로덕션과 MBC 미디어텍이 합병하여 만든 통합법인인 MBC C&I를 통해 12월 2일 ‘손바닥TV’ 를 개국했다. 손바닥TV는 스마트폰과 스마트 패드 등 모바일 기기 전용 방송 채널이다(김현주, 2011. 11. 25). 손바닥

TV는 스마트폰 등 스마트기기에 특화된 리얼 라이브 소셜TV를 풍바하고 있다. 콘텐츠도 기존 지상파에서 다루지 않았던 파격적인 소재의 예능, 시사 등의 프로그램을 다룰 예정이다. 스마트폰 이용자의 경우 영상통화를 통해 방송에 참여할 수 있으며, 3G스마트폰, LTE스마트폰 모두 가능하다. 한 방송에 최대 4명까지 참여할 수 있으며 손바닥TV는 이용자들의 참여를 통해 양방향 방송을 활성화시키는 것을 목표로 하고 있다(박세림, 2011. 11. 29).

### 3) SBS

SBS는 뉴스, ON-AIR, 고릴라 등을 통해 스마트 미디어 영역을 개척하고 있다. ‘SBS ON-AIR’는 유료 앱이며 애플 앱스토어에서 아이폰을 통해 다운받는다. 가격은 4.99 달러를 지불하며 유효기간은 1년이다. ‘SBS 고릴라’는 원래 인터넷 기반의 라디오 실시간 송출 서비스 프로그램이었으나 지난 3월 중순에는 SBS고릴라 스마트폰 앱에 TV서비스가 추가되면서 스마트폰 이용자들이 항시 실시간으로 SBS TV를 시청할 수 있게 됐다(양홍석, 2011).

SBS의 고릴라의 경우 라디오 서비스 때부터 호평을 받았다. SBS 고릴라 어플리케이션은 SBS파워FM과 SBS러브FM의 라디오 청취 뿐 아니라, ‘보는 라디오’를 시청하고, 공감로그로 청취자간의 대화나 사연 및 음악을 신청할 수 있다는 장점을 가지고 있었다(박유나, 2011. 6. 23).

한편, SBS는 아이패드용 뉴스 어플리케이션을 출시하기도 했다. 아이패드용 SBS 뉴스 어플리케이션은 주요 뉴스와 실시간 속보 등 빠르고 정확한 SBS 뉴스를 보는데 최적화되게 디자인 되어 있다는 것이 특징이다. 특히 아이패드 SBS뉴스 앱은 아이패드 이용자들의 SNS 활용도를 고려해 SBS뉴스를 트위터-페이스북-미투데이 등 국내외 주요 SNS를 통해 공유할 수 있도록 양방향 커뮤니케이션을 위한 서비스를 준비했다. 또한, SBS뉴스를 만드는 현장 기자들과도 SNS를 통해 피드백을 주고 받을 수 있다는 것이 특징이다.

한편, 국내 지상파 방송사들이 N스크린 서비스를 전문적으로 수행할 합작사 설립을 기획하고 있어 주목받고 있다. 현재 MBC와 SBS가 우선적으로 참여할 것으로 알려져 있으며, KBS는 공영방송과 수익성 추구가 맞지 않는다는 이유로 참여를 보류하고 있는 것으로 알려져 있다(오은지, 2011. 12. 8).

나. 유료방송 사업자

1) CJ Tving

CJ 헬로비전에서 개발한 ‘Tving’은 한국형 TV 에브리웨어를 표방하여 주목받은 서비스이다. 2010년에 오픈한 TVing 서비스는 콘텐츠를 늘려 2011년 3월 다시 오픈하였다. 또한, 2011년에 다시 오픈하면서 트위터 및 미투데이 등 SNS와 바로 연동되는 기능과 4개 채널 동시 시청 기능 등을 추가하였다(서원준, 2011. 3. 8). TVing은 유료방송 중 가장 많은 콘텐츠를 확보하고 있는 CJ가 제공하는 서비스라는 측면에서 경쟁력을 확보하고 있다고 할 수 있다.

2) YTN

스마트폰을 활용하여 적극적으로 뉴스 앱 서비스를 실시했던 YTN은 2011년 2월부터 아이패드 용 뉴스 앱 서비스도 시작하였다. YTN의 뉴스 어플리케이션의 경우 방송사에서 제공하는 뉴스 어플리케이션 서비스 중 가장 경쟁력 있는 것으로 평가 받고 있으며, 여기는 뉴스 전문채널이라는 YTN의 이미지가 작용하고 있는 것으로 판단된다.

다. 온라인 동영상 서비스 사업자

1) 곱TV

곰TV는 방송 플랫폼에 가장 근접한 서비스를 하고 있다는 평가를 받고 있는 온라인 플랫폼이다(정두남·정인숙, 2011). 곰TV는 tvN, 코미디TV, 올리브, 동아TV, Q채널 등의 PP 채널을 송출하고 있다. 곰TV는 2010년 1월부터 KBS, MBC, SBS 등 지상파3TV의 주요 드라마를 서비스하고 있다. 2010년부터는 스마트미디어에서도 서비스를 개시하였다.

## 2) 아프리카TV

아프리카TV는 국내 UCC 업체 중 최초로 손익분기점을 넘은 회사로 국내 UCC 온라인 동영상 사업자의 성공사례로 꼽히고 있다(이기훈, 2011). 아프리카TV는 기존의 개인 방송 외의 국내야구, 축구 등의 ‘생중계’ 서비스에 주력하고 있다. 아프리카TV의 모기업인 나우콤은 한국야구위원회(KBO) 중계권 대행사인 에이클라와 프로야구 모바일 중계권 계약을 맺고 모바일 앱을 통해 프로야구 전 경기를 생중계하고 있다(이근, 2011. 9. 27). 아프리카TV의 이러한 시도는 향후 UCC 기반 온라인 동영상 업체들도 기존의 경쟁력 있는 콘텐츠를 확보하고자 하고 있다는 것을 보여주는 것이다.

## 제3절 방송통신융합환경 분석 및 향후 전망

이미 서술한 것처럼, 디지털 기술의 발달과 인터넷의 확산으로 미디어 사업자가 제공하는 서비스 영역에 대한 경계가 모호해지면서 다양한 융합서비스가 발생하고 있다. 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠가 영역에 따라 수직적으로 결합되던 과거의 구조에서 플랫폼과 미디어가 크로스오버(cross-over)하는 통합플랫폼(integrated platform)으로 진화하고 있다.<sup>17)</sup> 그러나, 2008년 당시 예상한 것과

는 달리, 시장에서 융합서비스라고 하는 것이 예상보다는 완만한 속도로 출현하고 있다.

전술한 것처럼, 우리 현행 법령은 방송과 통신의 엄격한 구분 및 네트워크-서비스의 수직적 결합을 전제로 하여 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」 등으로 정립되어 있다. 따라서 방송통신 융합 현상이 심화에 따라 규제의 공백 및 중복, 불평등한 규제, 이로 인한 공정경쟁 저해, 산업발전 저해 등의 문제를 노출하고 있다. 예를 들어, 인터넷 멀티미디어 방송사업(IPTV)은 광대역망을 통하여 서비스를 하면서도 방송과 같이 텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에게 실시간 방송프로그램 등의 콘텐츠를 제공하여 어떤 매체인지 구별이 모호해지는 문제가 발생한 바 있다. 이러한 문제점을 극복하고 방송통신영역에 적당하고 평등한 규제, 이용자의 보호, 이를 통한 공정경쟁 및 신규융합서비스 진흥 등의 정책목적을 달성하기 위하여 체계적인 법체계가 필요하다. 우리 정부도 이를 인식하고, 지난 2008년 2월 29일 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 방송과 통신정책을 관장하는 방송통신위원회를 설립하고, 「방송통신발전기본법」을 제정하여 관련법체계의 정비를 시작하였다. 그러나 「방송통신발전기본법」은 방송통신정책의 기본방향(방송통신서비스 진흥, 이용자 편익 증대, 방송통신 시장 내 공정경쟁 등)을 선언하는 수준에 그치는 한계를 보였다. 이로 인하여 새로운 융합서비스가 출현하면, 이를 어떻게 규율하여야 하는지라는 핵심적인 문제는 여전히 해결되지 않고 있다.

그럼에도, 예상과는 달리 시장에서 큰 혼란이 일어나지 않는 이유는 무엇일까? 그것은 다음 몇 가지 요인에서 찾을 수 있을 것 같다. 첫째, 현재 주요하게 규율의 공백이 발생하고 있는 영역이 공익과 관련된 영역일 가능성이 있다. 예를 들어, 현행법상 규율을 하고 있지 않은 순수한 인터넷방송사업자의 동영상서비스의 내용규제는, 내용규제가 되지 않아 발생하는 불이익은 특정한 사인의 불이익이

---

17) 방통위(2009), “2010 방송통신시장 전망”, 방송통신위원회 정책 2009-08, 9면.



아니기 때문에 잘 인지하지 못하고, 따라서 규율의 공백이 크게 문제되지 않을 확률이 있다. 둘째, 주요하게 규율의 공백이 발생하고 있는 영역 중 사익과 관련된 영역은 중국적으로 해결의 실마리를 찾아 해결되고 있어 크게 문제되지 않을 가능성이 있다. 예를 들어, IPTV의 사업자의 진입을 허용할 규범이 마땅히 없어 사업이 지연되었던 문제는 결국은 「인터넷멀티미디어방송사업법」을 제정을 통하여 늦게나마 해결이 되었다. 한편, OTS(KT의 올레 TV와 Sky Life 결합판매 상품의 불공정행위 논란)와 같이 다른 사업자의 행위를 사후규제할 규범이 마땅히 없어 그 행위의 적법성이 논란이 되고 있지만 새로운 규범이 만들어지지 않는 경우 여전히 문제가 되고 있는 경우도 있다.

아무튼 현재 우리 방송통신법은 실질적으로 여전히 수직적 규율체계를 고수하고 있지만, 이로 인한 문제가 극적으로 노출되고 있지는 않다. 이는 시장에서 융합서비스라고 하는 것이 예상보다는 완만한 속도로 출현하고 있으며, 융합서비스의 출현이 규범의 공백이나 중복이 있더라도 때로는 공백인 채로 때로는 해결이 되면서 완만하게 전개되고 있음을 보여준다.

## 제3장 융합 환경에 대응한 국외 방송통신법제의 변화

외국의 주요 선진국은 융합환경에 신속하게 대응하고자 기존에 수직적 규율체계를 벗어나 수평적 규율체계를 적극적으로 도입하였으며, 이를 구체화한 입법을 추진하였다. 이러한 움직임은 기존의 수직적 규율체계가 방송통신 융합환경에 적합하지 않을 뿐만 아니라, 이를 지속할 경우 경쟁왜곡과 독과점이 심화되고, 새로운 기술과 네트워크에 대한 투자유인도 사라지게 됨으로써 최종적으로 이용자에게도 피해를 가져다 줄 수 있다는 인식에서 비롯되었다.

### 제1절 유럽연합(EU) 방송통신법제의 변화

#### 1. 개관

디지털 기술이 발전함에 따라 방송, 정보, 그리고 통신 서비스들 간의 융합으로 인해 방송과 통신의 영역 간에 혼란이 나타나고 있다. 이에 유럽연합(EU)은 90년대 초반부터 이미 방송과 통신의 융합의 도래를 예견하고 융합으로 인해 나타나는 변화 등에 대응하기 위해 장기적인 전망과 계획을 수립해오고 있다. 유럽연합(EU)은 기존의 방송과 통신의 영역별 규율체계가 방송과 통신의 융합이 진전됨에 따라 나타나는 새로운 서비스의 도입을 방해한다는 문제점을 지적하면서 이에 대한 해결방안으로 1997년에 미디어 녹색(Green Paper, 1997)<sup>18)</sup>, 그리고 이에 대한 다양한 의견수렴과정을 거쳐 1999년 전자적 커뮤니케이션 하부구조와

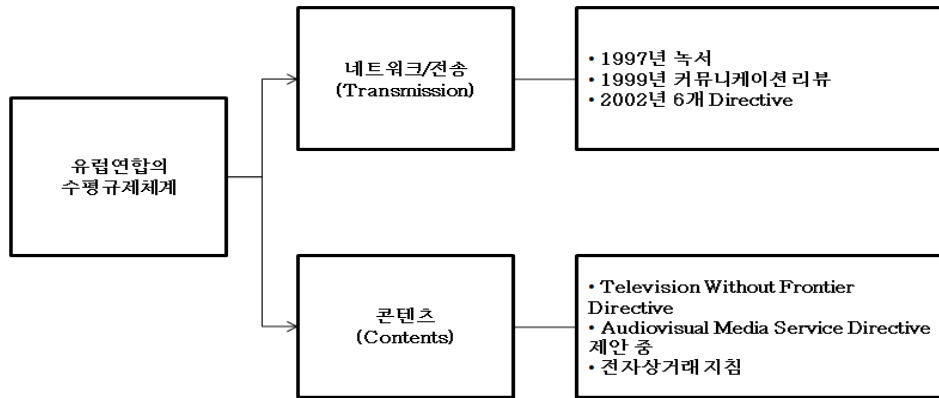
---

18) 녹색(Green Paper)란 위원회가 출판한 특정 정책영역에 대한 토론보고서(discussion paper)로서 주로 조직 또는 개인 등 이해집단에게 보내지는 문서이다. 녹색은 경우에 따라 후속 법제화의 촉진제가 되기도 한다(이상우 외, “디지털 미디어 시대의 미래 IT 정책 아젠다 개발”, 정보통신정책연구원, 2005).

관련 서비스(Electronic communications infrastructure and associated services)에 대한 새로운 규제프레임워크를 제안한 리뷰(the 1999 Communication Review)를 발표함으로써 수평규율체계의 전환을 유도하고 있다. 그리고 2002년에는 1999년에 제안한 리뷰(the 1999 Communication Review)에 대한 다양한 의견수렴을 통해 유럽의회 및 각료이사회의 전자커뮤니케이션네트워크와 서비스에 대한 규제방향을 담은 규제 프레임워크 지침(Directive)과 이에 기초한 5가지의 특별지침(인가지침, 접근지침, 보편적서비스지침, 경쟁지침, 개인정보와 프라이버시 보호 지침)을 발표하였다.

이처럼 유럽연합(EU)의 방송과 통신 융합 관련 규율체계의 논의 과정을 살펴보면 방송과 통신 분야를 아우르는 전자커뮤니케이션 분야에 대한 일관되고 단일한 규율체계의 도입과 매체의 기술적 특성에 따른 수직적 규제에서 수평적 규제로 전환하려는 추세를 보이고 있다.

[그림 4] 유럽연합의 방송·통신 융합 규율체계 논의 과정



## 2. 유럽연합의 녹서

유럽연합은 1997년 12월 3일 “녹서” (Green Paper on the Convergence of the

Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and Implications for Regulation)를 통해 방송과 통신 융합과 규율체계 개편방안에 관해 유럽연합 각국의 의견수렴을 거쳐 융합의 개념과 융합으로 인해 나타나는 현상, 융합을 저해하는 요소 등을 분석하여 융합정책방향을 제시하였다.

유럽연합은 녹서에서 융합의 개념에 대해 “서로 성격이 다른 네트워크 플랫폼들이 본질적으로 유사한 종류의 서비스를 수행할 수 있게 되는 현상, 또는 전화, 텔레비전, 컴퓨터와 같은 소비자 단말기가 결합되는 현상”으로 정의하고 있으며, 융합은 지속적으로 진행되는 현상으로 이는 단지 기술적인 문제만이 아니라 서비스나 새로운 방송 산업의 양식이며, 사회와 상호작용을 일으키는 새로운 방식이기도 하다고 기술하고 있다. 또 융합으로 인해 나타나는 현상으로 유럽이 방송과 통신 사업의 글로벌화와 세계 경제에의 통합을 이루게 함으로써 지역과 글로벌 시장에서 성장과 소비자 선택의 증대, 일자리 창출 등을 이끌 수 있을 것이라고 주장하고 있다. 그리고 융합 현상을 저해하는 요소를 기존 장벽<표 1>과 잠재적 장벽<표 2>로 구분하고 있다.

<표 3> 기존 장벽

기존 장벽	주요 내용
이용자에 대한 접근 (access to users)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통신영역과 방송영역간에 네트워크 소유와 운영에 대한 규제방법이 다르기 때문에, 소비자들에게 제공될 수 있는 다양한 서비스들의 회선선택에 제한이 가해질 수 있고, 수직적으로 결합된 사업자에 의해 병목시설이 소유되어 있는 경우에는 서비스 경쟁에 제한을 가져올 수 있음</li> </ul>
인프라의 이용제한 (regulatory restrictions on use of infrastructure)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유럽연합의 일부 회원국들의 경우, 서비스의 형태별로 다른 인프라를 사용하도록 규정되어 있기 때문에 유럽단 일시장에서의 통합전략에 지장을 줄 수 있을 뿐만 아니라, 규모의 경제실현을 어렵게 하여 혁신적인 서비스 개발동기를 저해할 수 있음</li> </ul>
통신서비스의 가격 (prices for	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통신서비스와 통신서비스를 전송하는 네트워크 인프라에 대한 높은 가격은 통신서비스에 대한 소비자 수요를 위</li> </ul>

telecommunications services)	축시킬 수 있음
콘텐츠의 유용성 (availability of content)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 디지털 기술과 융합의 발전으로 네트워크에 대한 병목현상은 없어질 수 있으나, 네트워크를 통해 제공될 수 있는 콘텐츠에 대한 병목현상이 새롭게 나타날 수 있음</li> </ul>
유럽시장의 분할 (fragmentation of EU market)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 텔레비전 채널수의 증가에 따른 기존 방송사업자의 시장 점유율 약화는 방송사업자들로 하여금 자국 시장뿐만 아니라 해외시장으로의 진출을 필요로 하게 되는데, 이 때 방송사업자들은 다양한 언어와 문화를 수용할 수 있는 시청자들을 찾아내야 하는 어려움에 봉착할 수 있음</li> </ul>
불충분한 지적재산권 보호 (insufficient IPR protection)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 콘텐츠 제작자들은 새로운 전송수단이 콘텐츠에 대한 지적 재산권을 충분히 보호해 줄 수 있다는 확신이 있을 경우에만 콘텐츠 제작에 투자할 것임</li> </ul>

출처: 이상우(2005), "융합환경의 네트워크, 콘텐츠 규제, KISDI 이슈리포트, p.12.

<표 4> 잠재적 장벽

잠재적 장벽	주요 내용
규제의 불확실성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 통신과 방송부문에 사용되고 있는 전화, 방송, 통신, 정보사회 서비스 등의 다양한 분류체계는 융합이 진전되면서 등장하는 새로운 융합형 서비스들이 어떻게 규제될 것인지에 대해 명확한 답을 주지 못하고 있고, 이는 융합형 서비스에 대한 규제의 불확실성을 야기시켜 사업자들이 새로운 서비스에 투자할 동기를 저해시킴</li> </ul>
규제기구의 중복성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 국가들마다 통신부문과 방송부문의 영역별 규제기구가 나누어져 있다면, 전 유럽을 대상으로 사업을 하고자 하는 사업자들은 각 국가에 있는 서로 다른 규제기구들로부터 서비스 제공에 대한 허가를 얻어내는 과정이 상당히 복잡하고 커다란 비용을 초래할 수 있기 때문에 서비스 제공동기가 위축될 수 있음</li> </ul>
시장진입과 허가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가들마다 통신과 방송부문에 대한 분류체계를 달리 하고 있다면, 유럽연합 차원의 공동체 시장 형성에 있어서 융합서비스에 대한 분류체계 문제는 그 심각성이 더 커짐</li> <li>• 융합의 진전으로 네트워크간의 차이가 없어지고 있는</li> </ul>

잠재적 장벽	주요 내용
	<p>현실과는 달리 각 국가들은 통신네트워크, 지상파네트워크, 케이블 네트워크 등 기술적 특성에 기반한 전송수단에 따라 시장진입에 대한 허가나 면허절차에 차이를 가지고 있음</p>
네트워크, 제한 수신시스템(CAS) 및 콘텐츠에 대한 접근	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통신영역에 적용되고 있는 상호접속이나 망개방 등의 접근 규제가 방송영역에서는 적용되고 있지 않으나, 융합의 진전으로 방송영역에서도 네트워크, 수신제한시스템, 콘텐츠에 대한 접근 규제가 보장되어야 함</li> </ul>
무선주파수 자원의 분배	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다양한 서비스를 제공할 수 있기 위해 필수적인 가용 주파수대역의 양이나 이를 할당하는 방식이 회원국들 사이에 차이가 있는 경우 유럽연합 차원의 공동체 시장 형성에 방해가 될 수 있음</li> </ul>
공익목표 추구에 대한 접근방법의 다양성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 융합환경에 있어서 공익이라는 목표를 달성하기 위해 추진되는 방식들이 국가들마다 다를 경우, 국경을 초월한 서비스를 제공하는 사업자들은 국가들마다 공익 목표를 수행하는 방식의 차이에서 발생하는 혼란으로 인해 혁신적 서비스 제공이나 투자를 포기할 수 있음</li> </ul>
융합된 네트워크의 호환성과 상호접속을 지원하는 기술표준의 부재	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시장이 호환 가능한 제품과 서비스를 제공할 수 없다면 이용자들의 서비스 선택은 제약을 받을 수 있음</li> </ul>

출처: 이상우(2005), “융합환경의 네트워크, 콘텐츠 규제, KISDI 이슈리포트, p.13.

### 3. EU의 방송통신 관련 법 체계

유럽연합(EU)은 미디어 녹색(Green Paper)와 커뮤니케이션 리뷰(the 1999 Communication Review) 등에 대한 다양한 의견을 수렴한 후, 단계적인 논의를 거쳐 2002년 유럽의회 및 각료의사회에 의해 전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스에 대한 규제 프레임워크 지침(Directive)과 이에 기초한 5개의 특별 지침을

발표하였다. 유럽연합의 입법수단은 ‘규칙’ (Regulation), ‘지침’ (Directive), ‘결정’ (Decision), ‘권고 및 의견’ (Recommendation and Opinion)의 형태로 되어 있는데, 이 중 ‘지침’ (Directive)은 유럽회원국만을 수범자로 하는 규범이다. 그렇기 때문에 지침이 발하여지면 유럽연합 회원국들은 지침이 추구하는 목표를 자신의 국내적인 이행 수단을 통하여 실현할 의무를 지게 된다. 따라서 지침(Directive)의 경우는 원칙적으로 회원국의 이행 조치가 있어야 구체적인 구속력을 발하게 되며, 회원국의 국내적인 정책조화를 목표로 하고 있는 분야는 지침에 의하여 유럽연합의 정책이 수행되는 것이 일반적이다. 대체로 지침이 발하여지는 경우는 회원국의 정책을 획일적으로 정할 수 없는 경우, 혹은 정책의 수행에 회원국의 개입이 필수적일 때라고 할 수 있다. 그러므로 지침은 달성하고자하는 목표에 의해 수범자인 회원국을 구속하지만, 목표를 실현하는 방법은 회원국의 국내기관에 맡겨져 있다.

유럽연합의 규제 프레임워크 지침은 방송과 통신 융합에 따른 방송과 통신 전체 규제 체계를 수평규제 체계로 이동하면서 전송(transmission, 전송네트워크와 서비스) 혹은 네트워크 부분과 콘텐츠(contents) 부분으로 분리하는 2분류 체계를 도입하였고, 이는 프레임워크 디렉티브(Framework Directive, (5))<sup>19)</sup>에 나타나 있다. 즉, “네트워크”는 전송(transmission)과 망(network)을 포괄하는 의미로서, 6개의 지침들(Directives)의 적용을 받는다. 그리고 “콘텐츠”는 인터넷, 통신, 방송 등의 네트워크에 제공되는 정보, 오락 등의 내용으로서, 시청각콘텐츠 관련 지침은 ‘국경 없는 텔레비전 지침’ (TVWF, Television Without Frontier Directive)과 이에 대한 개정안인 “시청각미디어서비스 지침” (Audiovisual Media Services Directive)의 적용을 받으며, 정보사회서비스 관련 지침은 전자상거래 지침(Directive 2000/31/EC) 속에 규율체계 및 분류체계가 나타나고 있다.

19) Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services(Framework Directive), (5)

<표 5> EU의 2분류 체계

전송(transmission) 계층		콘텐츠(content) 계층
전자커뮤니케이션 네트워크 (electronic communications network)	전자커뮤니케이션 서비스 (electronic communications services)	콘텐츠(content)
하부구조 (communication infrastructure)	연관서비스 (associated services)	네트워크상에 제공되는 서비스 (services provided over network)

(1) 전송(네트워크) 계층 관련 법 체계

유럽연합은 “네트워크” 를 규제하기 위한 전송 계층 관련 지침으로 6개의 지침들을 발표하였다. 첫 번째 지침인 “Framework Directive (2002/21/EC)” 는 기본 지침으로서 유럽연합의 규제프레임워크의 정책 목적 및 규제 원칙 등과 같은 전송계층 관련 규제들 전체에 대한 지침 내용을 담고 있다. 여기서 유럽연합의 규제프레임워크는 전자커뮤니케이션서비스<sup>20)</sup>와 전자커뮤니케이션 네트워크<sup>21)</sup>에 대한 유럽연합법이나, 유럽연합법에 따라 제정된 국내법에 의해 부과된 의무를 침해해서는 안 되며, 또한 유럽연합과 각 국가들이 채택하고 있는 콘텐츠 규제와 시청각서비스분야에 대한 규제에 대해서도 정책목적은 침해해서는 안 되는 성격을 띠고 있다. 그리고 규제프레임워크의 정책목적으로 규제기구의 역할을 정립하고 전자커뮤니케이션망, 서비스, 관련 시설 등에 있어서의 경쟁을 추구하며 유럽연합의 이익 추구 및 자국시장의 발전을 추구하고 있는 목적을 가지고 그에 따른 규제 원칙들을 제시하고 있다.

20) 전자커뮤니케이션서비스란 전자통신망에서 전기적 신호를 전달하는 서비스로서 통신서비스 및 방송을 제공하기 위해서 사용되는 전송서비스(통신·케이블·위성·지상파방송 서비스의 전송부분을 포함)  
 21) 전자커뮤니케이션네트워크란 전자적 신호를 전자적으로 전달하는 전송시스템과 부대설비(유선·무선·케이블·위성·인터넷 등 모든 네트워크를 포함)



&lt;표 6&gt; EU의 전송 계층 관련 지침

Directive (2002/21/EC)	Common Regulatory Framework for Electronic Communication Networks and Services (Framework Directive)	규제들 전체에 대한 지침
Directive (2002/19/EC)	Access and Interconnection (Access Directive)	망 접근, 상호접속 등에 관한 지침
Directive (2002/20/EC)	Authorization (Authorization Directive)	인, 허가 관련 지침
Directive (2002/22/EC)	Universal Service and User's right (Universal Service Directive)	보편적 서비스 관련 지 침
Directive (2002/58/EC)	Data on Protection and Privacy (Data Protection Directive)	정보 보호에 관한 지침
Directive (2002/77/EC)	Competition in the markets for Electronic communications networks and services (Competition Directive)	시장의 경쟁에 관한 지 침

두 번째 지침인 “Access Directive (2002/19/EC)” 는 유럽연합의 접근지침으로서, 망 접근, 상호접속 등과 관련된 지침들의 내용을 담고 있다. 이 지침은 지속 가능한 경쟁, 전기통신 서비스의 상호운영성(interoperability), 소비자 혜택을 위해 시장 원리에 따라 네트워크 사업자와 서비스 사업자간 관계를 규제하는 틀을 수립하여, 이 틀 안에서 회원국들의 전자커뮤니케이션 네트워크와 관련 설비에 대한 접근 및 상호접속에 대해 일관성 있는 규제를 도모하고 있다.

세 번째 지침으로는 “Authorization Directive (2002/20/EC)” 로 유럽연합의 인가지침이다. 인·허가와 관련된 지침인 인가지침은 전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스의 자유로운 제공을 보장하기 위해 망과 서비스의 인가 규정과 조건을 간소화한 법적 체계를 마련하는 것에 목적으로 두고 있다. 즉, 사업자는 규제기구의 결정이나 행정조치가 없이 통지(notification)만으로도 사업을 할 수 있도록 하며, 또한 망사업자와 서비스사업자 모두가 비차별적, 균형적인 권리, 조건, 절

차를 적용받을 수 있게 하였다. 이는 기존의 개별인가에서 간소화된 일반인가로 대체를 함으로써 유럽 외에서의 새로운 전자커뮤니케이션 망과 서비스의 개발을 용이하도록 하여 단일시장을 통한 규모의 경제 실현으로 사회후생 제고를 목표로 하고 있다.

네 번째 지침인 “Universal Service Directive (2002/22/EC)” 는 유럽연합의 보편적 서비스 지침이다. 여기서 보편적 서비스란 모든 이용자들에게 저렴한 (affordable) 가격으로 제공되는, 최소한도로 규정된 일련의 서비스이다. 따라서 보편적 서비스 지침은 유럽시민들이 항상 이용할 수 있는 양질의 서비스를 효과적인 경쟁과 선택을 통해 유럽 전역에서 이용할 수 있도록 하고, 시장기능으로는 유럽시민들의 욕구를 충분히 만족시키지 못한 환경들을 개선하도록 하는데 그 목적을 두고 있다.<sup>22)</sup> 주요 보편적 서비스들로는 의무 재전송(Must Carry)과 공중전화 네트워크(Public Telephone Network), 긴급 구호 전화(Call Emergency Telephone) 등이 있으며, 이러한 보편적 서비스를 정책에 반영할 시에는 저렴한 가격에 책정된 요금은 반드시 보존하여야 하지만 경쟁을 왜곡하지 않는 범위 내에서 요금 결정을 고려하도록 하고 있다.

다섯 번째 지침은 개인정보와 프라이버시 보호 지침(Data Protection Directive (2002/58/EC))으로서 정보 보호에 관한 지침이다. 이 지침은 통신서비스를 대상으로 하며, 회원국들의 규정이 조화를 이루도록 하여 전자통신 분야에서 개인정보의 처리와 관련하여 특히 프라이버시 권리를 포함한 동등 수준의 기본 권리 및 자유를 보장하고 공동체내에서 전자통신 장비 및 서비스와 개인정보의 자유로운 이전을 보장하도록 한다.

마지막 지침으로 “Competition Directive (2002/77/EC)” 은 시장 경쟁에 관한 지침이다. 이 경쟁 지침은 모든 사업자가 아무런 제한 없이 전자커뮤니케이션 네트워크 서비스를 제공할 권리, 전자커뮤니케이션 망을 확장하거나 이용할 권리를

---

22) 이상우 외, 앞의 논문, 44면 참조

보장하도록 한다. 즉 전자커뮤니케이션 망의 구축 및 제공, 공중전자커뮤니케이션 서비스 제공을 위한 배타적, 예외적 권리를 폐지하며, 유럽연합 회원국은 배타적, 예외적인 주파수 이용권을 부여해서는 안되며 주파수 이용권이 객관성, 비차별성, 투명성, 비례성을 갖춘 절차에 의해 할당되도록 하고 있다. 또한 회원국은 수직 통합(vertically integrated) 구조를 가진 전자커뮤니케이션 망 제공 사업체가 자신의 지배적 지위를 이용한 차별행위를 하지 못하도록 수직통합형 공중사업자 규제를 보장하고 있으며, 전자커뮤니케이션 망과 공중 이용전화서비스의 지배적 사업자가 공중 전자커뮤니케이션 망과 케이블 텔레비전 망을 별도의 법인 자격으로 운영하도록 하는 등의 타 서비스와 망에 대한 규제를 하고 있다.

## (2) 콘텐츠 계층 관련 법 체계

유럽연합의 수평적 규율체계는 전송계층과 콘텐츠 계층을 구분하여 이를 별도로 규제하고 있는 것이 특징이다. 즉 전송계층은 2002년 유럽연합의 6개 지침을 적용받고 있으며, 콘텐츠 계층의 규제는 유럽연합의 텔레비전 방송 등의 시청각 콘텐츠 관련 지침인 ‘국경 없는 텔레비전 지침’ (TVWF, Television Without Frontier Directive)<sup>23)</sup>과 이에 대한 개정안인 “시청각미디어서비스 지침” (Audiovisual Media Services Directive)<sup>24)</sup> 그리고 정보사회서비스 관련 지침인 “전자상거래 지침” (Directive 2000/31/EC)<sup>25)</sup>의 적용을 받고 있다.

23) ‘텔레비전 방송활동에 관한 유럽연합 국가의 법률, 규제 또는 관리법안에 따라 지정된 일부 규정에 준한 이사회 지침(89/552/EEC: 1989년 10월 3일), (Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities). 그 후 TVWF는 1997년 개정되었고, 현재 변화하는 방송 환경에 부응하기 위해 ‘현대화’ 작업이 진행 중이고 이에 대한 결과가 ‘시청각 미디어 서비스 지침’으로 만들어지고 있음.

24) 제안(proposal)된 내용이 Council of The European Union에 의해 공동입장(Common position)으로 채택됨.(2007. 10. 15)

1989년에 처음으로 제시된 ‘국경 없는 텔레비전 지침’은 시청각 커뮤니케이션 정책에 관한 지침으로 방통융합에 관한 논의가 이루어지기 전부터 유럽연합 회원국내에서의 자유로운 방송서비스의 이동을 보장하기 위한 가이드라인을 제시하기 위해 발표되었다. 이 ‘국경 없는 텔레비전 지침’은 유럽연합 내의 텔레비전 방송과 관련 서비스 시장의 경제적, 법적 장벽을 제거하기 위해 회원국들의 국내법을 재정비하는 것을 목적으로 하여 유럽연합의 텔레비전 방송 활동영역에 대한 법적 틀을 마련하는 계기가 되었다. 그 후 1997년에는 방송 환경의 변화에 맞춰 ‘국경 없는 텔레비전 지침’에 대한 개정이 이루어졌으며 현재까지 개정된 지침은 적용되고 있다. 그러나 2000년에 들어서 방통 융합 환경에 맞는 콘텐츠 규제 체계의 도입이 필요해짐에 따라 ‘국경 없는 텔레비전 지침’의 현대화 작업이 이루어지게 되었다. 그 결과로 2005년에 ‘시청각미디어서비스 지침’(Audiovisual Media Services Directive)의 법제화를 위한 제안서(Proposal)가 채택이 되었다.

이 밖에도 정보사회서비스(Information Society Service) 콘텐츠와 관련하여 ‘정보사회서비스의 기술표준과 규제영역에 정보제공의 절차를 규정하는 지침’(Directive 98/34/EC)과 정보사회서비스 중 전자상거래를 중심으로 한 ‘전자상거래 지침’(Directive 2000/31/EC)이 있다. 그리고 유럽연합은 1999년 텔레비전 프로그램 등 시청각 서비스를 포괄하여 ‘디지털 시대의 역내 시청각 정책의 원칙과 가이드라인’(Principle and Guidelines for the Community’s Audio-visual Policy in the Digital Age)도 마련하였다.

---

25) Directive 200/31/EC of European Parliament

&lt;표 7&gt; EU의 콘텐츠 계층 관련 지침

계층	규제 지침
콘텐츠계층 (contents)	- 국경 없는 TV 지침(89/552/EEC, 97/36/EC)
	- 시청각미디어서비스 지침(Audiovisual Media Services Directive)
	- 전자상거래 지침(2000/31/EC)

#### 4. '시청각 미디어 서비스 지침' (Audiovisual Media Services Directive)

2005년 12월 유럽위원회는 기존의 '국경 없는 텔레비전 지침'을 현대화한 '시청각 미디어 서비스 지침' (Audiovisual Media Services Directive)을 제안하였는데, 이는 유럽연합의 시청각 콘텐츠에 대한 새로운 법안으로서 유럽 시청각 분야의 기술 및 시장을 개발하기 위해 현행 규칙을 개정하기 위한 것이다.<sup>26)</sup>

이 새로운 지침 제안에서는 기존의 텔레비전 방송을 포괄한 개념인 시청각미디어 서비스(audiovisual media service)에 대한 개념을 새롭게 정의하고 있으며 정보사회서비스(information society service)와의 구분도 명확히 하고 있다. 즉, 기존의 텔레비전 중심의 서비스 개념을 확대하여 전체 시청각 미디어 서비스로 확대하고 모든 전송 수단을 통해서 전달되는 콘텐츠 중에서 동영상이 포함된 경우 시청각 서비스로, 포함되지 않은 경우 정보사회서비스로 나누었다. 다시 시청각 서비스는 선형(linear) 서비스와 비선형(non-linear) 서비스로 나누고 텔레비전 서비스와 같이 시간적 순서에 따라 편성의 개념이 포함되어 배열된 서비스의 경우는 선형 서비스, 그렇지 않은 서비스는 비선형 서비스로 나누었다. 이와 같은 분류가 나온 것은 기존의 '국경 없는 텔레비전 지침'이 방송서비스에 한정되어 있고, 방송 통신 융합으로 등장한 다양한 새로운 형태의 융합서비스 관련 콘텐츠 영역은 포함되지 않아 각국마다 다른 규제가 적용되어 유럽연합 내 국가 간 자유로운 거래가 제한되고 있었기 때문이었다. 이 지침에서 시청각미디어 서

26) 이 지침은 EC의 통과안에 대해 별도 수정 없이 2007년 11월 19일 EU 의회의 승인을 받았다. EU 회원국은 EU 의회의 승인을 받은 시청각미디어서비스 지침을 2년 내에 법제에 반영토록 되어있다.

비스는 전자커뮤니케이션 네트워크를 통해 일반 공중에게 정보, 즐거움, 그리고 교육의 제공 등과 같은 기능을 제공하는 동영상 서비스를 의미<sup>27)</sup>하고 있다. 반면, 동영상 콘텐츠가 제공되지만 동영상 콘텐츠를 배급하는 것이 주목적이 아닌 서비스에 대해서는 시청각미디어 서비스의 개념에서 제외하고 있다. 이는 시청각 미디어 서비스는 TV와 유사한 서비스만을 의미하는 것으로 인터넷 신문이나 잡지, 시청각 콘텐츠가 없는 웹사이트 등과 같이 시청각미디어 콘텐츠를 단지 부수적인 형태로 제공하고 있는 미디어 서비스에 대해서는 시청각미디어 서비스의 범위에서 제외하고 있다.

시청각미디어 서비스에서 선형서비스는 서비스 제공자가 시간별로 편성되어 있는 서비스를 이용자들의 의사에 상관없이 일방향적으로 제공해주는 시청각 서비스를 의미하고 있다. 예를 들면, 전통적인 방송서비스가 선형서비스에 해당된다. 그리고 비선형서비스는 시간별로 편성되어 있지 않은 프로그램을 이용자가 스스로 네트워크에 접속하여 능동적으로 이용할 수 있는 서비스로 VOD 서비스가 여기에 해당된다. 이를 통하여 과거 정보사회서비스로 분류되던 VOD 서비스가 이번 새로운 지침을 통하여 시청각서비스, 그리고 그 속에서도 비선형서비스에 포함되어 과거 규제가 없던 것에서 규제 가능한 영역으로 바뀌게 되었다.

정보사회서비스는 전자커뮤니케이션서비스가 아니며 서비스 이용자의 개별적인 요구에 의해 원거리에서 전자적 수단에 의해 유료로 제공되는 서비스를 의미한다.<sup>28)</sup> 이는 정보사회서비스가 소비의 최종 목적물이 콘텐츠 자체가 아니라 기존 오프라인의 소비활동을 전자적으로 매개하는 서비스로, 즉 온라인에서 발생하는 광범위한 경제적 활동들을 의미하고 있다. 전자상거래, 원격교육, 홈뱅킹, 온라인 게임 등이 정보사회서비스에 해당된다. 그리고 UCC와 같은 인터넷의 개인적인 동영상서비스는 아직도 정보사회서비스에 포함되는 것으로 되었다.<sup>29)</sup>

27) Commission of the European Communities, 2005a, Article 1(a), p.20.

28) European Union, 2002a, L 108/34.

29) Europe's Information Society, 2005, December 13.

이를 통하여 TV서비스를 포함하여 시청각서비스는 ‘시청각미디어서비스 지침’의 적용을, 그 외 정보사회서비스는 ‘전자상거래 지침’의 적용을 받게 되었다.

## 제2절 영국 방송통신법제의 변화

### 1. 개관

영국은 2003년 7월 17일 6장 411조로 구성된 커뮤니케이션법(Communication Act)을 제정하여 유럽연합의 수평적 규율체계를 유럽에서 가장 먼저 수용하였다.

영국은 과거 우리나라와 같이 통신 분야와 방송 분야를 별도로 규제하는 이원적 규율체계를 지니고 있었다. 통신 분야는 1984년 통신법(Telecommunication Act)과 1949년 무선통신법(Wireless Telegraphy Act)에 의해 규제되었다. 방송 분야의 경우 1954년 텔레비전법과 1984년 케이블방송법이 통합된 1990년 방송법이 규제 기본법이었으나, 후에 방송서비스 유형에 따라 기존 아날로그 방송은 1990년 방송법, 디지털 방송은 1996년 방송법의 규제를 받았다.

영국은 방송통신 융합현상이 진전됨에 따라 1986년 방송관련 규제기구의 단일화에 관한 제안이 있는 후, 지속적인 의견수렴을 거쳐 방송 규제기구의 단일화를 핵심내용으로 하는 “A New Future for Communication“이라는 백서를 2002년 12월에 발표하였다. 2002년 11월에는 새로운 커뮤니케이션 법안을 발표하고, 2003년에는 방송통신의 융합현상에 대한 법적용 및 콘텐츠 규제 등의 내용을 포함한 커뮤니케이션법(Communication Act 2003)이 제정되었다. 이 법은 총 6장 411조와 schedule 19조로 구성되어 있으며, ‘최소한의 규제원칙(Light Tough Regulation)’을 핵심내용으로 하여 단일법, 단일체제로 운용되는 수평적 모델을 확립하였다.

2003년 커뮤니케이션법에 따라 커뮤니케이션청(Ofcom)이 기존의 통상산업부

(DTI)와 문화매체체육부(DCMS) 체제 하의 5개 규제위원회의 전권을 이양 받아 통합 규제기구로 출범하였다.<sup>30)</sup> Ofcom은 조직 내부의 구성 및 예산에 대해 완전한 독립성을 보장받는 공법인(Public Corporation)으로서 방송 및 통신에 대한 전반적인 규제를 담당하며 방송 산업 내의 경쟁과 투자 확대를 위한 탈규제적 정책을 지향한다. 2003년 커뮤니케이션법은 Ofcom의 주된 의무가 통신 영역에서 시민의 이익을 제고하고, 관련 시장에서 경쟁을 촉진하여 소비자의 이익을 제고하는데 있다고 규정하고 있다.<sup>31)</sup>

## 2. 방송통신 서비스 분류체계

### (1) 전송 계층

영국 커뮤니케이션법 상 전자커뮤니케이션 서비스(Electronic Communications Service)는 전자커뮤니케이션 네트워크를 통하여 신호를 전송하는 것을 의미하는 전송계층에 해당하는 서비스를 의미한다.

전자커뮤니케이션 서비스는 전자커뮤니케이션 네트워크(Electronic Communications Networks)와 관련된 설비(Associated Facilities)로 구분된다. 전자커뮤니케이션네트워크는 기본적인 네트워크 서비스(basic network services)로, 데이터베이스나 서버의 도움 없이 전자통신망을 통해 제공되는 서비스를 의미하며, 관련된 설비는 진보된 서비스(advanced services)와 부가서비스(enhanced/ value-added services)의 두 계층으로 구분된다. 진보된 서비스가 기본적인 네트워크 서비스와 다른 점은 추가적인 설비의 도움이 필요하다는 것이다. 또한 부가서비스는 콘텐츠를 양방향적으로 이용하거나, 콘텐츠를 조작 또는 저장할 수 있는 서비스를 의미한다.

30) 한정미, “방송콘텐츠 관련 법제의 개선방안”, 「연구보고」 2006-05, 한국법제연구원, 2006.5, 38면.

31) Communication Act 2003



요컨대 전자커뮤니케이션 서비스는 전자커뮤니케이션 네트워크를 통해 전송되는 신호로 구성되어 있는 가장 기본적인 네트워크 서비스(underlying basic network services)를 바탕으로 진보된 서비스와 부가서비스가 단계적으로 계층화되어 있는 것을 뜻한다.

(2) 콘텐츠계층

콘텐츠계층은 콘텐츠 서비스, 메타콘텐츠 서비스, 정보사회 서비스로 구분된다. 콘텐츠 서비스는 전자커뮤니케이션 네트워크를 통해 전송되는 신호에 실려질 목적으로 구성된 자료의 제공 또는 이러한 자료의 편집서비스를 의미하고, 메타 콘텐츠서비스(Meta content)는 콘텐츠를 다른 콘텐츠에 연결시켜주는 것을 의미하는데, 웹기반 서치 엔진이나 EPG를 통해 접근이 가능한 프로그램 콘텐츠에 대한 정보를 의미한다. 정보사회서비스(Information society service)는 웹콘텐츠서비스를 의미한다.

콘텐츠계층은 linear 서비스는 면허가 필요하며, non-linear 서비스는 자율규제에 의해 이루어지고 있다.

<표 8> 영국의 서비스 분류체계

		콘텐츠(Content)	정보사회 서비스 (Information Society Services)
		Meta-Content	
전자 커뮤니케이션 서비스(Electronic Communication Services)	관련설비 (Associated Facilities)	진전 서비스(Enhanced/Value-added Services)	
	전자 커뮤니케이션 네트워크 (Electronic Communication Networks)	부가 서비스(Advanced Services)	
		기본적 네트워크 서비스(Basic Network Services)	

출처: Ofcom(2003, p.15), 이상우(2007)에서 재인용

### 3. 방송통신 분야 사후규제

영국에서 방송통신 분야에 대한 사후규제는 커뮤니케이션법과 경쟁법에 근거하여 Ofcom이 집행을 담당한다.<sup>32)</sup>

2003년 커뮤니케이션법에서는 방송통신 분야에서 경쟁법적 문제가 발생한 경우, Ofcom으로 하여금 경쟁법(the Competition Act 1998)에 해당되는 사안인지의 여부를 먼저 고려하여 그에 따른 적절한 절차를 밟도록 규정하고 있다. 영국 커뮤니케이션법 제371조에서는 “1998년 경쟁법에 근거한 Ofcom의 기능”을 규정하면서, 방송통신 영역에서의 경쟁법 집행에 대해 Ofcom과 OFT(the Office of Fair Trading)에게 동시관할권을 인정하고 있다.

#### <표 9> 영국 커뮤니케이션법상 동시관할권 규정

---

371 Ofcom's functions under the Competition Act 1998

(1) The functions to which subsection (2) applies shall be concurrent functions of Ofcom and the Office of Fair Trading.

(2) This subsection applies to the functions of the Office of Fair Trading under the provisions of Part 1 of the Competition Act 1998 (c. 41) (other than sections 38(1) to (6) and 51) so far as relating to—<sup>a</sup>

(a) agreements, decisions or concerted practices which are of the kind mentioned in section 2(1) of that Act (agreements, decisions or practices affecting trade and having as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition) and which relate to activities connected with communications matters; or

(b) conduct which is of the kind mentioned in section 18(1) of that Act (conduct abusing a dominant position) and relates to such activities.

---

32) 임준 외(2009), 「금지행위 세부유형 등 개선방안 연구」, 정책연구 09-39, 정보통신 정책연구원, 82면.

---

371조 1998년 경쟁법에 근거한 Ofcom의 기능

- (1) Ofcom과 OFT는 (2)항의 기능에 대한 동시관할권을 가진다.
- (2) 본 조항은 다음과 관련하여 1998년 경쟁법 Part1(제38조(1)에서 (6), 제51조를 제외함)에 의거한 OFT의 기능에 적용된다.
  - (a) 경쟁법 제2조(1)(동의, 결정, 거래에 영향을 주는 관례, 경쟁에서 언급된 종류의 동의, 결정, 혹은 합의된 관례로서 커뮤니케이션 사안과 관련된 행위
  - (b) 경쟁법 제18조(1)(우월적 지위 남용 행위)와 관련된 행위

(8) Ofcom may carry out, in respect of activities connected with communications matters and concurrently with the Office of Fair Trading, the functions of the Office of Fair Trading under any of paragraphs 3, 7, 19(3) and 36 to 39 of Schedule 13 to the Competition Act 1998 (transitional provisions).

(8) Ofcom은 커뮤니케이션 사안과 관련된 활동에 대해 OFT와 공동으로 1998년 경쟁법 부칙13의 제3, 7, 19(3)과 36내지39 상의 OFT 기능을 수행할 수 있다.

(10) No objection shall be taken to anything done under by or in relation to Ofcom under the Competition Act 1998 (c. 41) on the ground that it should have been done by or in relation to the Office of Fair Trading.

(10) 1998년 경쟁법에 의거하여 Ofcom에 의해 혹은 Ofcom과 연계되어 이루어진 어떠한 것에 대해서도 OFT에 의해 혹은 OFT에 연계되어 이루어져야 한다는 이유로 이의를 제기할 수 없다.

---

영국은 2004년 경쟁법 제54조 개정을 통해 Ofcom를 포함한 산업별 규제기구(NRA; National Regulatory Authority)가 OFT와 동등한 지위에서 영국 경쟁법을 집행할 수 있는 권한을 부여했다.<sup>33)</sup> 1998년 경쟁법에 대한 동시관할권 지침<sup>34)</sup>은 실제 경쟁법 사항의 집행 시 사전에 규정된 규제 관할권 설정 절차에 따라 사안별로 담당기관을 선정하기 위한 기준을 제시하고 있다. 실제 불공정행위와 관련한 사안이 발생하면, OFT는 전문성, 관련 규제 경험, 해당 사안의 영향 범위 등을 기준으로 한 동시관할권 절차에 따라 담당기관을 지정한다. 그러나 실제로는 해당 기관과의 긴밀한 사전 협의를 통하여 전술한 경쟁법상 금지행위 중

---

33) 임준 외(2009), 84면.

34) The Competition Act 1998 (Concurrency) Regulations 2004 (No. 1077).

방송통신과 관련한 사안은 Ofcom이 담당하고 있다. 이러한 동시관할권 지침은 규제기관 간 협력 규정을 통해 상충하거나 이중적인 규제, 규제기관간의 공동 규제 등의 문제를 원천적으로 해결한다. OFT와 Ofcom은 공통 사안에 대해서는 조치를 취하기 전 항상 상대방에게 통지해야 하고, 둘 또는 둘 이상의 경쟁기관이 하나의 사안에 대해 동시관할권이 있는 경우 모든 경쟁기관의 합의 또는 어느 기관이 수행할 것인지에 대한 결정이 이루어지기 전에는 조치를 취할 수 없다.<sup>35)</sup>

---

35) The Competition Act 1998 (Concurrency) Regulations 2004 (No. 1077) 제5조(분쟁 조정) (1) 관련 기관들이 적절한 기간 내에 지침 제4조(2)에 따른 합의에 이르지 못하는 경우 OFT는 국무장관에게 이 사실을 서면으로 보고해야 한다.  
 (2) (1)항의 합의 실패 사실에 대해 OFT가 보고하고 난 후에는 관련 기관들 중 누구라도 국무장관에게 관련 사실을 서면으로 진술할 수 있다.  
 (3) 국무장관은 OFT의 보고서를 수령한 후 8 영업일 내에,  
 (a) 어느 기관이 해당 사안에 관한 관할권을 행사할 것인지를 결정하고, 결정된 기관에 이관되도록 지시; 그리고  
 (b) 서면으로 모든 관계기관에 해당 사안에 관한 관할권의 행사 및 이관 일자 등을 통보한다.  
 (4) 제3항(a)호에 따른 결정에 국무장관은 제2항의 진술을 고려해야 한다.  
 제7조(업무이관)  
 (1) 제(2)항 및 제(4)항에 따라 해당 사안에 관하여 제1절이 정한 업무를 해 온 기관은 그 업무에 대해 공동관할권을 갖는 기관과 해당 사안의 이관에 대해 협의할 수 있다.  
 (2) 제(4)항에 따라 업무를 수행해 온 기관(transferor)과 그 업무에 공동관할권을 갖는 기관(transferee)이 사안의 이관에 대하여 협의한 경우, 업무를 수행해 온 기관은 서면으로 해당 사안에 관련된 사업자들에게 그 사실을 통보해야 하며, 통보 후 7일 내에 해당 협의에 관한 서면 의견서를 제출해 줄 것을 요구해야 한다.

### 제3절 프랑스 방송통신법제의 변화

#### 1. 전사(前史): 방송과 통신의 구분과 차별적인 지배원리

프랑스에서 통신영역은 송신자와 수신자가 자유롭게 의사소통하는 것을 보장하고, 이러한 의사소통의 비밀을 잘 보호하는 것을 큰 덕목으로 생각하였다. 한편 통신산업은 오랫동안 우편의 현대적 부속물로 여겨져, 정부부처의 간섭을 정당화하였다. 통신산업에는 여러 규제가 있었지만, 기술적 규제가 가장 중요하였다. 한편 방송은 사회적 책임을 강하게 강조하며, 정부부처의 간섭을 정당화하였다. 방송산업은 산업적 논리보다는 방송의 공공성에 의하여 ‘관리받는 산업’으로서 인식되어 왔다. 따라서 1930년 헤르츠라디오방송은 ‘정보부’의 관리를 받는 독점적 공기업의 형태로 성립하여 발달하였으며, 1980년까지도 이러한 상황이 계속되었다.<sup>36)</sup>

이와 같이 통신과 방송의 구분과 서로 다른 원리에 따른 운용은, 1980년대 이후 변화를 겪기 시작하였다. 그 이유는 다음 몇 가지이다.

첫째, 1980년대에 접어들어 정치적 변화가 일어났다. 우파정권이 붕괴되고 좌파정권이 집권을 한 것이다. 사회당 집권 이후, 방송은 방송의 공공성이라는 이름의 정부의 간섭보다는 정치적 다원주의를 존중하여야 하는 변화를 겪게 되었다.<sup>37)</sup> 이에 따라, 미디어의 반집중 규제가 강하며, 교차소유는 제한적으로만 허용된다. 시장점유율에 의한 제한을 통하여 언론의 독점을 규제하고 다양성을 추구하였다. 둘째, 기술적 변화가 일어났다. 인터넷이 출현하였고, 방송과 통신이 융합하는 환경에 접어들었다. 그러나 적어도 프랑스에서는 이러한 기술적 변화가

36) Bertrand du MARAIS, “프랑스에 있어서 통신과 방송의 융합”, 이원우 편, 「방송통신법연구IV」, 경인문화원, 2008, 155쪽.

37) Bertrand du MARAIS, 앞의 글, 155-156쪽.

자생적인 내부의 변화를 초래하지는 않았다. 이러한 변화는 유럽연합(EU)에 의하여 촉발되었다.

## 2. 방송통신융합법제의 정비

프랑스는 융합환경에 대비하기 위하여 지난 2004년 7월 ‘전자 커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법’ (LCE: Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle)과 같은 해 6월 ‘디지털 경제에서의 신뢰에 관한 법’ (LCEN: Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique)을 제정하였다. 이 법들은 내용적으로 기존의 ‘우편 통신 법전’ (CPT: Code des postes et télécommunications)과 1986년 제정(2000년 개정)된 ‘커뮤니케이션의 자유에 관한 법’ (LLC: Loi relative à la liberté de communication)의 주요 개념과 내용을 개정하고 보완하는 성격을 띠고 있다.

2004년 7월 미디어 융합에 대비한 관련법으로 EU의 6개 지침(2002)을 수용하여 제정된 전자 커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법의 기본 취지는 방송통신 관련 산업에서의 규제 완화를 통한 공정한 경쟁을 촉진하는 것이며, 이를 위하여 시장 진입 단순화, 진입 장벽 해소, 독과점 방지, 허가제에서 신고제로의 전환 등을 규정하고 있다. 또한, 동 법에 의해 기존의 시청각 커뮤니케이션과 텔레커뮤니케이션을 수정하여 새로운 법적 개념으로 ‘전자커뮤니케이션’을 도입하고 규정하였다. 그 외에도 ‘전자커뮤니케이션 네트워크’, ‘접속’, ‘독립네트워크’, ‘공중전화서비스’, ‘지역번호’, ‘사업자’ 등의 18개의 핵심 용어들을 재규정하고 있다.

‘디지털 경제에서의 신뢰에 관한 법’ (Loi pour la confiance dans l'économie numérique)의 주요 개정내용을 살펴보면 다음과 같다.

제1조 일반 전자통신은 자유롭게 이루어진다.

시청각 커뮤니케이션의 자유는 한편으로는 인간의 존엄성의 존중, 타인의 자유와 소유권 옹호, 다양한 사상과 의사표현의 존중 차원에서, 또 다른 한 편으로는 공공질서의 보호, 국방의 수호, 공공서비스의 요구에 의해, 커뮤니케이션의 수단 고유의 기술적 제약, 시청각 서비스를 위해 시청각 작품을 개발해야 할 필요성에 한 해 통신의 자유를 제한할 수 있다.

시청각 서비스는 제2조에서 정해진 시청각 커뮤니케이션 서비스, 아울러 일반인 혹은 어느 범주의 일반인들이 여기에 사용되는 기술에 관계없이 방송, 영화, 혹은 음향 작품을 감상할 수 있게 하는 서비스 일체를 포함한다.

1986년 9월 30일 86-1067호 법의 제2조는 내용이 다음과 같다.

<제2조-전자 커뮤니케이션이란 기호, 부호, 문자, 영상, 혹은 음향을 전자기적 방식으로 송출, 전송 혹은 수신하는 것을 말한다

공중 커뮤니케이션이란, 공중(公衆) 혹은 어느 범주의 공중이 전자통신의 방법을 통해 사적인 성격을 지니지 않은 기호, 부호, 문자, 영상, 음향, 혹은 메시지를 이용할 수 있도록 하는 것을 말한다.

시청각 커뮤니케이션이란 방법에 관계없이 라디오나 텔레비전을 통해 공중에게 서비스를 제공하는 것으로, 그리고 라디오와 텔레비전과는 다른 전자적 방식의 공중 커뮤니케이션과 유사하며 디지털 경제의 신뢰에 관한 2004년 6월 21일의 2004-575호 법의 제1조에 정의된 일반 온라인 통신에 속하지 않는, 서비스를 일컫는다.

공중 전체 혹은 어느 범주의 공중이 전자적 방식으로 동시에 수신 하며 주요 프로그램이 영상과 소리로 이루어져 있는 통신 서비스 일체를 텔레비전 방송이라고 한다.

공중 전체 혹은 어느 범주의 공중이 전자적인 방식으로 동시에 수신 하며 주요 프로그램이 소리로 이루어져 있는 통신 서비스 일체를 라디오 방송이라고 한다.

Ⅲ. 앞서 언급한 1986년 9월 30일 86-1067호 법의 제3조 다음에 다음 내용의 제3-1조를 삽입한다.

제3-1조. 독립 기관인, 시청각최고위원회는 본 법에서 정한 조건에서 전자통신 방법을 모두 사용하는 라디오와 텔레비전 부문에서 시청각 커뮤니케이션의 자유를 보장한다.

시청각최고위원회는 공정한 처리를 보장한다. 또한 시청각최고위원회는 라디오와 텔레비전공공 분야의 독립성과 공정성을 보장한다. 시청각최고위원회는 자유 경쟁, 그리고 서비스 편성자와분배자사이의비차별적인관계수립을장려한다. 시청각최고위원회는 프로그램의 품질과 다양성, 공영방송 제작과 창작 발전, 프랑어의 보호와 전파를 위해 애쓴다. 시청각최고위원회는 프로그램 품질 개선에 대해 제안을 할 수 있다.

시청각최고위원회는 라디오와 텔레비전 편성자와분배자, 아울러 본 법에서 명시한 원칙 준수와 관계하여 제30-5조에 명시된 서비스 편성자에게 권고를 할 수 있다. 본 권고는 프랑스 공화국 관보에 실린다.

Ⅳ. 통신 자유에 관한 1986년 9월 30일 86-1067호 법의 제1조에 명시한 대



로 일반 전자통신은 자유롭게 이루어진다.

한편으로는 인간의 존엄성의 존중, 타인의 자유와 소유권 옹호, 다양한 사상과 의사표현의 존중 차원에서, 또 다른 한 편으로는 공공질서의 보호, 국방의 수호, 공공서비스의 요구에 의해, 커뮤니케이션의 수단 고유의 기술적 제약, 시청각 서비스를 위해 시청각 작품을 개발해야 할 필요성에 한 해 통신의 자유를 제한할 수 있다.

공중 혹은 어느 범주의 공중이 전자 통신의 방법을 통해 사적이지 않은 기호, 부호, 문자, 영상, 음향, 혹은 메시지를 이용할 수 있도록 하는 것을 전자적 방식의 공중 커뮤니케이션이라고 한다.

개인의 신청으로 이루어지되, 송신자와 수신자 사이의 정보 상호교환을 가능하게 해 주는 전자통신 방법으로 사적이지 않은 디지털 데이터를 전달하는 것을 공중 온라인 커뮤니케이션이라고 한다.

텍스트, 목소리, 음향, 혹은 영상 형태의 메시지를 일반 통신망으로 전송하고 수신자가 받을 때까지 수신자의 통신망이나 단말 장치에 저장되어 있는 경우, 이를 전자우편이라고 한다

#### 제14조

전자상거래란 전자적인 방법으로 원거리에서 재화나 서비스를 공급하는 활동이다.

온라인으로 정보 및 광고를 제공하며 데이터 검색, 접속, 회수를 위한 도구를 제공하고 통신망이나 정보 수용망에 접근하는 도구를 제공하는 서비스도 전자

상거래에 해당한다. 무료로 본 서비스를 제공하는 경우도 포함된다.

안정적이고 정기적으로 프랑스에 거주하며 실제로 업무를 하는 사람은 제1장에 따라 프랑스에 거주하는 사람으로 본다. 법인일 경우에도 본사의 장소에 관계 없이 마찬가지로 원칙이 적용된다.

### 3. 방송통신 규제기관

#### 가. 통신정책기관과 규제기관

프랑스에서 통신정책은 ‘경제재정산업부’(MINEFI)가, 통신규제는 전기통신우편규제청(ARCEP: Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes)이 하고 있다. 이 기관은 ‘통신법(Droit de Télécommunications)’ 및 EU의 2002년 규제틀을 프랑스에 적용하면서 제정된 ‘전기통신 및 우정시장 관리법’(Code des postes et des communications électroniques 2004)에 근거하여 설립되었다.

전기통신우편규제청은 위의 법과 ‘전자 커뮤니케이션 및 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법’에 따라 다음과 같은 직무를 수행한다.

- 시장분석 수행 및 EC의 지침에 의한 통신시장의 유효경쟁 보장
- 도매제공 및 대가규제를 포함한 시장지배적 사업자에 대한 의무 부여
- 주파수대역과 전화번호와 같은 희소자원의 배분 및 관리
- 보편적 서비스와 관련된 요구의 실행 보장
- 네트워크 액세스와 관련된 문제에 대한 사업자간 분쟁의 재결: 상호접속 및 설비제공과 관련하여 대두되는 분쟁의 처리 등
- 의무불이행 사업자에 대한 제재

#### 나. 방송정책기관과 규제기관

프랑스에서 방송정책은 ‘문화통신부(MCC)’가, 방송규제는 ‘시청각최고위원회(CSA: Conseil Supérieur de l’Audiovisuel)’가 하고 있다. 양자의 정책조정은 국무총리실에서 하고 있다. 한편 프랑스는 문화산업을 육성하여 세계 3대 문화강국 진입을 목표로 영상산업 지원을 위하여 문화커뮤니케이션부 산하에 국립영상진흥센터(CNC: Centre national du cinéma et de l’image animée)라는 진흥기구를 별도로 설립하여 운영하고 있다. 국립영상진흥센터는 1946년 법(la loi du 25 octobre 1946)에 의해 설립되었으며, 지원 업무, 조정 및 법제 업무, 촉진업무, 교섭업무, 영상물 문화유산 보존 업무를 하고 있다.<sup>38)</sup>

방송과 통신의 구별이라는 전통의 존중, 양자의 존재목적의 차이, 방송과 콘텐츠에 대한 규제는 문화의 특수성을 존중하여야 한다고 믿는 프랑스는 방송과 통신의 규율기관, 정책기관과 규제기구를 분리하는 방식을 채택하고 있다. 방송 및 문화콘텐츠에 대한 규제는 문화나 정치적 요인이 고려되어야 하기 때문에 별도의 규제기관에서 다루는 것이 합리적이라는 것이다.

시청각최고위원회는 주로 방송용 주파수 할당을 포함한 방송용 전파의 감리·이용, 라디오, TV 주파수 관리 등의 업무를 관장한다. 민영방송사, 라디오 방송사 인허가, 의무 규정 협약 체결 및 위성, 케이블 및 다른 네트워크로 방송되는 라디오 및 TV 관련 규제를 담당한다. 이외에도 의무위반사업자에 대한 제재(허가 취소, 벌금, 방송정지 등), 주요 공영방송기관의 이사장 임면권과 이사회 4인 임명권, 공영 TV, 라디오 방송사 사장 추천, 각종 규정 제정 및 정부의 방송 관련법에 대한 의견 제출, TV, 라디오의 다원주의에 입각한 표현의 자유 보호, 공영TV 및 라디오 방송사가 제작, 편성해야 하는 선거 운동 관련 프로그램에 관한 규칙 제정 그리고 방송프로그램의 수준(질) 평가 등의 업무를 수행하고 있다.

38) <http://www.cnc.fr/web/fr/le-cnc>

#### 4. 방송통신융합현황<sup>39)</sup>

##### 가. 유료 TV 시장 현황

2009년 시청각최고위원회에서 발간한 자료<sup>40)</sup>에 의하면 텔레비전을 보유한 프랑스 가구수는 2,600만 가구로 이 가운데 유료TV 가입자수는 1천만 1백만 가구에 이른다고 한다. 즉 42%가 케이블, 위성, ADSL TV, 디지털 텔레비전 등 유료TV에 가입하고 있는 것이다. 특히 ADSL TV(가입자 수 430만 명)와 위성 유료채널(가입자 수 410만 명)의 가입자가 많다. 유료TV 서비스 제공 방식은 인터넷이나 전화 등의 서비스가 포함되거나 되지 않은 글로벌 서비스와 개별 서비스로 구분된다.

2007년부터 글로벌 서비스 가입자들은 ADSL 네트워크를 통해 전화, 인터넷, 텔레비전 콘텐츠를 이용하고 있다. 즉 ADSL 가입을 통해 전화, 인터넷, 텔레비전의 트리플 플레이(Triple Play)<sup>41)</sup>를 사용하는데 2008년 12월 31일까지 가입자 수는 370만 명으로 집계되었다. 유료TV 시장 확대는 총 매출 수익을 통해서도 드러난다. 2008년 유료TV 시장 총 수익은 12억 1,800만 유로, 2009년의 경우 13억 400만 유로로 2008년에 비해 7% 성장했다. 이 수치는 전체 텔레비전 매출에서 16%를 차지한다.

유료TV 시장의 성장원인에 대해 시청각최고위원회는 오항주 시네마 시리즈(Orange Cinema Series)가 5개의 채널을 통해 지난 11월 서비스를 실시했다는

---

39) 박성철 외, 멀티 플랫폼 환경하의 IPTV를 중심으로 한 불공정행위 규제방안 연구, 방송통신위원회, 2011.11, 105-109면 전제.

40) 2009년 CSA 발간, '2008년 유료 채널 경제에 대한 대차대조(Bilan 2009 de l'économie des chaînes payantes)', www.csa.fr

41) 프랑스 통신회사들은 인터넷 가입과 함께 인터넷, 전화, 텔레비전(ADSL TV)의 세가지 서비스를 월 정액제를 통해 제공하는 트리플 플레이 서비스를 실시하고 있다. 트리플 플레이에 포함된 ADSL TV의 경우 기본 월회비로 100여 개 이상의 채널을 무료로 시청할 수 있다. 단 특정한 테마 채널의 경우 옵션으로 따라 가입해야 시청할 수 있다.

점을 들고 있다. 오항주 그룹은 유료TV 시장에서 오항주 스포츠(Orange Sport)와 오항주 시네마 시리즈를 통해 1억 2,000만 유로의 총매출을 올리고 있다. 두 번째로 카날 플러스 그룹(Canal +)의 총매출은 3,400만 유로로 2008년에 비해 6.8% 성장했다. 카날 플러스의 성장 요인은 경기회수에 따라 지불하는 키오스크 스포츠(Kiosque Sport)의 성공과도 관련이 있다고 분석하고 있다.

#### 나. 유료 TV 채널 규모 및 특징

유료TV 시장 확대는 유료 채널수 급증을 통해서 나타난다. 시청각최고위원회에 의하면 2007년 채널수는 107개, 2008년에는 116개, 2009년에는 117개로 늘어났다. 이 수치는 지난 10년간 기준으로 1.5배 증가한 것이다. 2009년 12월 31일 조사 결과에 따르면 카날 플러스(Canal +)를 제외하고 협약을 맺은 채널수는 111개, 허가를 받은 채널은 6개로 집계되었다. 또 유료 채널 시장에 참여하는 기업은 총 58개로 99개의 서비스를 제공하고 있다. 그 가운데 13개 기업은 여러 채널을 소유하고 있는 것으로 나타났다.

2009년 유료TV 채널사업자 지형에서 특징적인 점을 살펴보면 먼저 카날 플러스(Canal +)의 시장 지배력 강화를 들 수 있다. 2004년 카날 플러스가 위성 채널 TPS와 합병함으로써 유료 채널 시장에서 지배적 지위를 강화시켰다. 유료 TV 시장에서 카날 플러스의 총 매출 규모는 2004년 25%에서 2005년 28%, 2007년 38%, 2009년 41%를 차지하고 있다.

다음으로는 ‘독립 채널’의 괄목할 만한 성장을 꼽을 수 있다. 그룹에 속하지 않은 소규모의 독립 채널 시장 규모가 성장했다. 2004년 이전까지만 해도 총 매출 수익은 1억 유로였는데 2004년 1억 5,000유로, 2005년 1억 9,000유로, 2006년에는 2억 3,000유로, 2007년에는 2억 6,000유로, 2008년에는 2억 5,000유로, 2009년에는 2억 6,000유로에 이른다. 독립 채널이 유료TV에서 차지하는 매출 규모는 2004년 16%에서 2009년 20%로 증가했다.

#### 다. 플랫폼과 콘텐츠의 결합을 통한 시장 지배

유료 TV 사업자의 원조인 카날 플러스는 오랫동안 유료TV 시장을 독점해 왔다. 그 배경에는 카날 플러스 채널을 통해 독점적으로 최신 영화와 인기종목인 축구경기 ‘리그1’을 비롯한 스포츠 경기 중계 때문이었다. 플랫폼 사업자 카날 플러스는 특성화된 콘텐츠를 자체 제공함으로써 유료TV 시장에서 유일한 사업자로써 시장에서 오랫동안 군림해 온 것이다.

하지만 오랫동안 구축되었던 카날 플러스의 독점은 플랫폼과 콘텐츠를 동시에 소유한 채널, 오향주TV(La TV d'Orange)가 등장하면서 변화를 맞이했다. 2008년 서비스를 실시한 오향주TV는 프랑스 텔레콤의 마크인 오향주의 계열사로 ADSL TV 네트워크를 통해 스포츠, 영화, 드라마 시리즈 등 콘텐츠를 제공하고 있다. 오향주의 상업화 방식은 자체 플랫폼을 통해 콘텐츠를 독점적으로 제공하는 것이다. 오향주 인터넷에 가입된 회원에게만 콘텐츠를 제공하는 방식을 통해 유료채널 가입자를 늘린 것이다. 오향주TV에 의하면 2009년 11월 중순, 콘텐츠 독점 제공 방식을 통해 늘어난 회원수는 40%였다고 밝혔다. 오향주 시네마 시리즈에는 32만 명, 오향주 스포츠에는 30만 명의 새로운 회원이 가입했다. 이렇게 해서 집계된 2009년까지 오향주에 가입된 전체 회원 수는 2백만 명에 달한다. 그러나 이 같은 방식은 타 ADSL TV 가입회원에게 콘텐츠를 제공하지 않아 논란을 일으키기도 했다.

#### 라. 유료 TV 시장의 콘텐츠: 테마 채널

유료TV 시장 콘텐츠를 살펴보면 각 회마다 지불하는 스포츠 중계와 다양한 주제별로 구성된 테마채널이 시청자들로부터 호응을 받고 있다. 2006년부터 시작된 <텔레 메종>채널은 정원, 데코, 집 인테리어에 관한 정보를 제공하는 채널로 케이블, ADSL TV, 카날 플러스의 위성 플랫폼인 카날 사트(Canalsat)의 부케(채널묶음)를 통해서 방송되고 있다.

<비볼타(Vivolta)>는 2007년부터 서비스를 시작한 유료 채널로 여성을 위한

테마채널로 특성화되어 있다. 주로 다루는 콘텐츠는 가족, 커플, 생활의 지혜, 요리 등 라이프 스타일 등이다. 비볼타의 콘텐츠는 카날 사트의 유료 채널 부케, ADSL TV(Orange, Free, SFR)를 통해서 전송되고 있다. 또 다른 채널로 청소년, 공동체, 종교, 음악, 픽션 등의 채널들 역시 서비스 사용자가 많은 채널이다. 이 채널들 가운데 공동체, 종교 채널 가입자 수는 안정적인 반면 청소년, 음악 채널의 경우 채널수는 늘어났지만 매출수익은 감소추세다.

## 제4절 독일 방송통신법제의 변화

### 1. 개관

독일의 방송통신 융합 규제 및 법 체계는 연방국가라는 통치 체계와 2차 세계 대전을 거친 역사적 특성을 반영한다. 연방국가인 독일은 연방과 주간의 엄격한 권한 분할이 이루어져 있다. 독일연방기본법 73조에 따르면 연방정부와 주정부간의 고유한 입법 권한 분할에 있어 우편·통신 분야는 연방에, 독일연방기본법 제 70조에는 문화·신문·방송 등은 주정부의 권한에 귀속된다고 규정하고 있다. 제1차 연방헌법재판소의 방송판결<sup>42)</sup>도 이를 뒷받침해 주고 있다. 1961년의 독일 연방헌법재판소 제1차 방송판결은 기본법 제73조 7번에 의거한 우편과 통신에 대한 연방의 권한은 방송의 전송기술적인 분야에만 해당된다고 강조했다. 연방은 특히 방송사업, 방송사업자 조직, 방송 프로그램과 관련하여 규정을 제정할 권한이 없다고 판결했다.<sup>43)</sup> 이 판결은 방송은 주 정부에 권한을 두었지만 방송을 다 시 내용(콘텐츠)과 기술로 이원화 하여 방송의 기술적 인프라 구축 권한만은 연

42) 제1차 방송판결은 독일 방송의 마그나 카르타에 해당한다. 이 판결은 1)방송의 국가로부터의 독립, 2) 기본법 제5조에 담긴 방송의 자유의 실현 3) 방송 영역에 있어서의 연방과 주간의 권한 분리와 관련하여 척도를 제시하고 있다(Otto altendorfer 2001, 131ff.)

43) a.a.O. 129ff.

방정부에 귀속시켰다는 점에서 독일의 방송통신 융합 법 체계는 ‘복합규제체제’의 형태로 볼 수 있다.

산업적 특성이 강한 통신은 연방정부에서 다루고 있지만 2차 세계대전 패전 후 방송은 오랜기간 주 정부에서 맡아 왔으며 이런 이유로 독일 정부는 통신과 방송 정책을 단시일 내에 단일한 체제로 바꾸는 방안보다는 각각의 영역에서 새로운 서비스를 수용할 수 있는 점진적인 변화를 꾀하여 왔다.

기본법을 기반으로 연방은 네트워크를 관할하고, 주는 콘텐츠를 관할하는 전통에 따라 독일은 방송통신 융합의 문제에 있어서도 통합 규제 기구 및 체제를 가동하지 않고 융합 영역을 위한 별도의 법을 제정하는 방식을 택했다. 뉴미디어를 이용한 매체 산업의 감독권한에 대해 연방정부와 주 정부 간에 분쟁이 발생했기 때문이다. 연방정부는 디지털 콘텐츠 서비스와 멀티미디어 서비스 등 뉴미디어 관련 서비스를 통신 서비스로 규정하고자 했으며, 주 정부들은 뉴미디어 서비스도 방송 서비스의 하나로 주 정부 관할사항이라고 맞섰다. 방송통신 융합에 대한 접근은 자연스럽게 기존 연방 정부와 주 정부간의 권한 재설정, 그리고 이에 앞서 서비스의 개념 분류를 다시 잡는 것에서 시작했다.

특히 연방과 주 정부의 권한이 전통적으로 구분돼 있는 상황에서 헌법상 방송과 통신을 하나의 규제 틀 안에 포함할 수 없었기 때문에 연방정부와 주 정부의 권한 분할을 고수한 상태에서 방송과 통신의 융합 서비스 영역만을 관장하는 제3의 법을 입법하고자 했던 것이다. 이 결과 1997년 정책기구들을 통합하지 않은 상태에서 중간적 영역의 멀티미디어서비스를 규율할 수 있는 두 개의 법률 즉, 주가 관할하는 ‘미디어서비스국가협정(Staatsvertrag über Mediendienste: MDStV)<sup>44)</sup>’ 과 연방이 관할하는 ‘텔레서비스법(Gesetz über die Nutzung von Telediensten: TDG)’ 을 제정하여 연방과 주간의 이해관계를 조절하고 멀티미디어에 대한 합리적인 규제수준을 정하려고 시도하였다.

44) 미디어서비스국가협정은 청소년매체보호국가협정에 의해 2002년에 개정된 데 이어, 제8차 방송국가협정에 의거하여서도 개정되었다.



그러나 이 제도를 시행해 본 결과 독일에서는 ‘미디어서비스’와 ‘텔레서비스’의 구별이 용이하지 않고, 멀티미디어에 대한 규제를 인위적으로 방송과 통신의 중간 어디엔가 위치시키면서 각각 연방과 각 주의 관할을 명확히 구별하기가 어렵다는 비판이 있었다.<sup>45)</sup>

이러한 비판을 수용하여 2008년 10월 22일부터 10월 24일까지 개최된 독일방송위원회와 16개 주의 주 미디어담당 장관회의에서 공개된 제12차 ‘통일방송국가협정(Staatsvertrag über den für Rundfunk im vereinten Deutschland: RStV)<sup>46)</sup>을 12번째로 개정하였고 방송의 개념을 다음과 같이 정의하였다.

“방송은 선형 정보 커뮤니케이션 서비스로, 일반을 대상으로 전기자기장의 진동을 이용하여 편성계획에 따라 단어와 음향 그리고 영상 등으로 제작된 모든 종류의 서비스를 제작하고 전파하는 것을 의미하며, 동시간대에 수신되어야 한다(제12차 방송국가협약 개정법 제2조 1항)”

제12차 개정법은 제11차 개정법까지 정의되어 있던 제2조1항의 ‘프로그램 제공(Darbietungen)’이라는 개념을 ‘서비스(Angebot)’로 대체함으로써 지상파와 케이블, 위성방송이외에도 IPTV를 통해 제공되는 방송서비스까지 포함시켰다. 이는 기존의 방송과 통신서비스를 하나로 묶는 개념이다. 또한 유사방송행위로 텔레미디어에 대해 다음과 같이 정의했다. 제2조는 방송의 범위를 전파를 이용하여 유·무선으로 무료 또는 유료로 방송프로그램을 송출하는 행위를 방송으로 규정

45) 지성우, 언론과 법, 제9권 제1호, 2010, 60면. 이에 대한 상세한 내용으로는 성숙희, “독일의 텔레미디어법 입법의 의미”, 방송동향과 분석, 제219호, 2005, 1-15면, 심영섭, “독일의 방송통신융합서비스 법규 통폐합”, 방송동향과 분석, 제247호, 2007, 1-15면.

46) 독일은 16개 주로 구성된 연방공화국으로 지방분권을 통한 자치제도를 시행하고 있다. 주정부들은 독일의 기본법 제75조에 의거해 부여된 방송정책 권한에 따라 각각 독자적인 방송정책을 추진하고 있다. 그러나 주의 경계를 넘는 방송 활동을 효과적으로 규제하고 진흥하기 위해서는 연방 차원의 방송법이 불가피하였다.

하며, 방송업무의 관할대상도 통신네트워크나 방송전송망을 이용하는 모든 콘텐츠 제공서비스를 포괄한다. 텔레미디어는 텔레커뮤니케이션법 제3조25항에 의해 텔레커뮤니케이션네트워크나 제1절과 제2절에서 규정하는 방송의 방법으로 신호를 송출하는 모든 정보와 커뮤니케이션서비스를 포함한다. 텔레미디어는 TV문자방송과 라디오문자방송, 텔레쇼핑이 포함된다. 전통적으로 방송으로 분류되는 지상파방송, 케이블방송, 위성방송, DMB방송, IPTV방송까지 모두 방송영역에 포함한다. DMB와 IPTV, 인터넷을 통한 Nvod 등의 형식으로 선형 편집된 방송을 송출하는 사업자는 모두 플랫폼사업자로 주미디어청으로부터 사업허가를 받아야 한다. 그러나 제2조3항은 500명 이하의 이용자만 참여하는 인터넷방송이나, 인터넷을 통해 VOD서비스를 받는 경우, DVD를 통해 영상을 시청하는 행위 등은 모두 방송에서 제외하고 있다. 선형으로 편성된 방송콘텐츠를 제작, 송출하는 행위는 전송경로의 구분 없이 모두 방송으로 분류한다. 이 경우에도 DMB와 IPTV 등 통신망을 사용하는 서비스의 경우, 방송국가협약 제5장은 연방정부와의 협의를 명시한다. 반면 비선형으로 운영되는 음향영상콘텐츠의 제작과 송출은 일반이 이용하더라도 방송이 아닌 텔레커뮤니케이션법에 따라 규제되는 텔레서비스로 분류된다.<sup>47)</sup>

이에 따라 연방 16개 주는 연방방송법에 준하는 방송국가협정을 체결하게 되었으며, 연방에서는 현재의 법제를 개정한 “텔레미디어법(Telemediengesetz: TMG)를 제정하였다.

---

47) Frank Fechner, Johannes C. Mayer, Medienrecht: Vorschriftensammlung, 2011, 참조.

## 2. 독일의 방송통신 규제 현황

### (1) 연방과 주의 권한 분할

기본법을 기반으로 연방은 네트워크를 관할하고, 주는 콘텐츠를 관할하는 전통에 따라 독일은 방송통신 융합의 문제에 있어서도 통합 규제 기구 및 체제를 가동하지 않고 융합 영역을 위한 별도의 법을 제정하는 방식을 택했다. 1997년 방송통신융합에 대응하여 법체계를 정비하는 과정에서도 연방과 주는 각각 관할하게 될 서비스분류부터 시작하였다.

연방과 주간의 권한 분할을 전제로 융합 서비스 규제 체계를 정비하다 보니 독일의 법 체계는 더욱 복잡해진 면이 있다. 2007년 텔레미디어법(Telemediengesetz:TMG)이 제정되기 전에는 미디어 콘텐츠 규제와 관련하여 매스커뮤니케이션(point-to-multipoint)은 방송법으로, 개인커뮤니케이션(point-to-point)은 통신법으로 규제하는 전통을 기반으로 방송유사 서비스인 미디어서비스는 미디어서비스국가협정을 통해, 통신유사 서비스는 텔레서비스법을 통해 규제해 왔다.

미디어 콘텐츠의 기술적 전송 영역과 관련하여서는 연방과 주가 모두 개입하고 있는 상황이다. 예를 들어 주파수 계획, 케이블 네트워크 면허 등은 통신법에서 규제하고, 공영방송과 상업방송간의 주파수 할당 등의 문제는 주의 소관인 방송법을 통해서도 규율하고 있다. 이 같이 복잡하게 얽힌 규제 체계로 인해 이중 규제가 발생하기도 하는 한편, 과도기적 영역에 있어서는 필요한 규제가 이루어지지 않는 상황까지 야기하고 있어 규제 개선에 대한 논의는 지속적으로 제기되고 있다.

## (2) 매체법과 경제법

독일에서는 매체법과 경제법간에 어떻게 조화를 이루느냐의 문제가 규제 체계 논의에 있어 중요한 또 하나의 이슈이다. 일부 법학자들은 방송국가협정보다는 독과점 금지를 통해 다양성 보장 및 차별 없는 진입의 기회를 제공할 수 있다는 입장이다.<sup>48)</sup> 유럽연합의 규제 모델 논의<sup>49)</sup>과 관련하여 독일민영방송텔레미디어 연맹(Verband Privater Rundfunk und Telemedien: VPRT)은 "미디어질서 2000 플러스(Medienordnung 2000 plus)"라는 개념도를 통해 경쟁제한방지법(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen: GWB)에 의거한 수평적 규제 모델 도입을 촉구한 바 있다. 경쟁제한방지법만으로도 의견의 다양성과 복수주의를 보장하는 데 충분하다는 의견을 제시하며 기존의 미디어만을 위한 특별규정들을 폐기해야 한다고 주장했다.<sup>50)</sup>

그러나 경쟁제한방지법에만 의거한 규제는 미디어의 자유에 대한 연방 헌법재판소의 판결과 상충된다. 연방헌법재판소의 판결은 독일의 입법기관에 의견의 다양성을 보장하는 방송질서를 확립할 의무를 부여하고 있기 때문에 경쟁법에만 근거한 수평적 규제는 기본법이 개정되기 전에는 어려운 일이라고 하였다. 따라서 매체법이라는 특정 영역을 규제하는 법과 경쟁법이라는 일반법이 상호 조화를 이루며 의견의 다양성을 보장하는 한편 미디어산업의 경제적 활성화를 도모할 수 있도록 협력 체계를 구축하는 것 역시 수평적 규율체계 논의에 있어 중요

---

48) Frank Zervos 2003, 109ff.

49) EU는 1997년 녹서에서 규제 체계와 관련하여 두 가지 가능성을 제시한 바 있다. 제 1의 가능성은 방송과 통신 분야를 분리하여 수직적으로 규제하는 것이다. 현행법은 필요하면 상황에 맞춰 제정하고 현대화하며, 신규 온라인 서비스를 위해서는 새로운 규정들을 도입한다. 제2의 모델은 가능한 조속한 시일 내에 수평적 규제 모델을 도입하는 것이다. 이 규제모델은 일반 경제법을 기반으로 하며, 모든 기존의 서비스 및 신규 서비스를 포괄함으로써 기존의 부분법체계들을 통합한다.(Bernd Holznel, 2006, S. 106.)

50) Bernd Holznel, a.a.O., S. 106.

한 과제이다.

### (3) 독일 방송통신 융합 규제 기관 현황

현재 독일에서는 방송에 대한 정책권은 연방 각 주에서 행사하며, 통신에 대한 정책권은 연방에서 행사하고 있으며, 관련법제 역시 분리된 모델을 채택하고 있다.

통신정책 수립 및 집행은 연방정부의 경제노동부(Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: BMWA)에서 맡아 수행한다. BMWA는 지난 2002년 연방의회 선거 후, 기존 연방경제기술부와 연방노동사회질서부가 통합해 만들어진 조직이다. 12개의 국으로 구성돼 있으며 산하에 연방노동법원 외 9개의 기구를 두고 있다. BMWA 산하인 ‘통신 및 체신규제청(Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post: RegTP)’에서 통신 우편 규제기능을 수행하고 있어 방송과는 달리 연방의 전속적인 관할권이 인정되고 있는 이원적 구조를 띠고 있다. 우리나라의 통신위원회에 해당되는 RegTP는 청장과 2명의 부청장외에 6개국 및 5개 결정위원회를 두고 있다. 통신 및 우편 분야의 규제, 주파수 관리, 전파장애 해결, 시장 관찰 등의 임무를 수행한다.

방송정책 규제는 좀 더 복잡하다. 방송 규제는 공영방송과 민영방송으로 구분돼 있다. 먼저 독일의 공영방송사에 대해서는 외부에 설치된 별도의 규제기관이 없고, 방송사 내부의 위원회에 의해 자율적으로 규제하고 있다. 방송정책은 각 주정부 주총리실에서 맡는 대신 연방 차원의 방송정책은 주총리 회의에서 조율한다. 주총리 회의는 1년에 4번 소집되며, 방송국가협정에 대해서는 만장일치의 합의로 결정하게 되어 있다. 공영방송은 외부 조직이 아닌 방송사 내부의 방송위원회에 의해 자율통제 형태이다. 수신료 인상액수는 공영방송사의 재원과 경영상태에 대한 심사를 근거로 ‘공영방송사재정수요조사위원회(Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten: KEF)’에서 맡는다.

민영방송사에 대한 구제는 각 주의 주 매체기구, 즉 미디어관리청(Landesmedienanstalt)에서 담당한다. 미디어관리청은 해당 주내에서 방송 허가, 광고, 내용규제 등 민영방송사 전반에 대해 감독한다. 미디어관리청은 법적 구속력이 있는 기관으로 주에서 분담하는 방송요금의 2%를 지원받아 운영된다. 16개 주에 15개 주 매체기구가 설치돼 있으며 베를린과 브란덴부르크는 공동의 주 매체기구를 운영하고 있다.

한편 의견의 다양성 보장 기능과 관련해서는 “매체영역집중조사위원회(Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich: KEK)”<sup>51)</sup>에서 조사기능을 수행하고 있으며, 청소년보호의 문제에 있어서는 “청소년매체보호위원회(Kommission für Jugendmedienschutz: KJM)”을 구성하여 “청소년매체보호국가협정(Jugendmedienschutz-Staatsvertrag: JMStV)”을 준수하고 있는지에 관하여 간접적으로 감독하고 있다.

독일은 방송과 통신의 관할기관을 각기 분리하고 있는 것과 아울러 법제에 있어서도 이원적 분리모델을 채택하고 있다.

먼저 방송에 대해서는 연방 각주의 방송관계법과 연방차원의 ‘방송국가협약(Der Neunte Rundfunkänderungsstaatsvertrag, RStV)’이, 통신에 대해서는 ‘통신법(Telekommunikationsgesetz: TKG)’이 적용되고 있다. 또한 중간적 영역의 미디어들에 대해서는 ‘미디어서비스국가협약(Staatsvertrag über Mediendienste: MDStV)<sup>52)</sup>’과 ‘텔레서비스법Gesetz ueber die Nutzung von Telediensten:

51) 집중조사위원회(KEK)는 제3차 방송국가개정협정에 근거하여 1997년 설립된 방송분야 집중 감시기구로서 국가로부터 독립적인 기관이다. 이 위원회에서는 의견의 다양성을 보장하기 위해 민영방송사와 방송사업자들의 전국 시청자점유율을 조사하여 주기적으로 보고서를 제출하며 시장을 감독하는 역할을 수행하고 있다. 현재 방송분야 시청자점유율 상한선은 30%로서 한 사업자가 이 이상의 점유율을 획득할 경우 지분을 매각하거나 여타의 조치를 통해 방송시장에서의 의견의 다양성을 확보하도록 미디어청을 통해 개입하고 있다. 이에 대한 상세한 설명에 대해서는 지성우, “독일 주 간방송협정상의 방송집중규제제도에 관한 연구”, 공법연구, 제32집 제1호, 2003, 484-508쪽 참고.

TDG)' 을 체결하고 제정하여 방송통신의 양자에 속하지 않는 미디어서비스들을 제3의 영역으로 규율하고 있다. 2007년의 제9차 '방송텔레미디어국가협약(RStV)' 의 개정과 '텔레미디어법(Telemediengesetz: TMG)'의 제정으로 인하여 위의 미디어서비스와 텔레서비스를 합쳐 '텔레미디어(Telemedien)'의 개념을 창출하였다.<sup>53)</sup>

### 3. 독일의 이원적 방송통신 관련 법제

독일에서는 콘텐츠 규제에 있어 방송국가협정과 텔레미디어법을 적용한다. 사회적 영향력이 큰 방송과 관련하여서는 방송국가협정이, 그 이외의 전자적 정보 서비스 및 커뮤니케이션 서비스에 대한 규제는 텔레미디어법이 정한다.

1990년에 독일은 미디어 서비스의 급속한 발전에 대응할 법적인 규정을 필요로 했다. 당시에는 콘텐츠 규제와 관련한 연방 차원의 규정으로 방송국가협정만이 존재하던 상황이었어서 멀티미디어 서비스 제공자들이 방송법적인 허가를 받아야 하는 법적 불확실성을 제거해야 했다.

융합 서비스에 대한 규제 정비에 앞서 연방과 주는 방송 개념을 둘러싸고 오랜 논쟁을 벌였다. 마침내 1996년 연방과 주는 일반을 대상으로 하는 서비스는 주 차원에서, 개인을 대상으로 하는 서비스는 연방이 관할하기로 합의하였다. 이 기중에 따라 방송과 통신이 융합된 중간 영역의 서비스를 방송 서비스와 통신 서비스로 나누게 되었다. 일반을 대상으로 하는 서비스 영역에 대해서는 다시 여론 형성력이라는 기준에 따라 방송과 방송유사 서비스인 '미디어서비스(Mediendienst)'로 구분하였고, 통신 유사 서비스는 '텔레서비스(Teledienst)'로 분류하였다.

이렇게 새로이 설정된 서비스들을 위하여 주 차원에서는 '미디어서비스국가협

52) 미디어서비스국가협정은 청소년매체보호국가협정에 의해 2002년에 개정된 데 이어, 제8차 방송국가협정에 의거하여서도 개정되었다.

53) 지성우, 앞의 논문, 62면 참조.

정’을 체결하였고, 연방에서는 ‘텔레서비스법(Gesetz ueber die Nutzung von Telediensten: TDG)’을 제정함으로써 1997년 법체계를 정비하였다. 이로써 방송은 기존의 방송국가협정으로, 방송이 아닌 새로운 콘텐츠 서비스들에 대해서는 새 법을 기반으로 규제하게 되었다. 텔레서비스법은 정보서비스 및 커뮤니케이션 서비스법(Informations und Kommunikations dienste- Gesetze, IuKDG)의 제1절로 제정되었고, 텔레서비스개인정보보호법(Teledienstedatenschutzgesetz, TDDSG)이 정보서비스 및 커뮤니케이션서비스법의 제2절에 해당한다.

전통적으로 ‘여론형성적’이라는 사회적 영향력 때문에 방송에 부과된 다양한 의무들이 정보사회의 새로운 서비스들의 경제적 발전을 저해해서는 안 된다는 사회적 합의를 기반으로 하였기 때문에 관련법들은 서비스의 제공자들이 준수해야 할 최소한의 사항들만을 규율함으로써 시장친화성을 띠었다. 정책 권한을 기반으로 뉴미디어 서비스들에 대해 분리된 입법을 한 독일로서는 2000년 유럽의 전자상거래(E-commerce)지침<sup>54)</sup>이 채택되면서 이중으로 법을 개정해야 하는 상황을 맞았다. 전자상거래 지침을 독일법에 수용하기 위해 2001년 전자상거래법(Elektronischer Geschaeftsverkehr Gesetz: BGG)<sup>55)</sup>을 제정하였다. 이 법을 기반으로 텔레서비스법과 미디어서비스국가협정(Staatsvertrag über Mediendienste: MDStV)<sup>56)</sup>이 개정되었고, 이어 정보서비스 및 커뮤니케이션서비

54) 내부시장에 있어 정보사회 서비스, 특히 전자상거래의 특정한 법적 측면에 대한 2000년 6월 8일의 유럽의회 및 유럽평의회 회의 지침 2000/31/BG("전자상거래에 관한 지침")

55) 일명 전자상거래법(EGG)의 정식 명칭은 "전자상거래를 위한 법적 틀에 관한 법(Das Gesetz über rechtliche Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr)으로 유럽연합의 전자상거래 지침 2000/31/EG를 독일법에 수용하기 위한 틀을 정하는 법이다. 이 법을 통해 텔레서비스법과 민사소송규정이 개정됨으로서 유럽연합 전자상거래지침을 수용하게 되었다. 또한 정보서비스 및 커뮤니케이션서비스법의 개인정보 보호에 관한 평가를 기반으로 텔레서비스개인정보보호법의 개정도 고려되어야 함을 담고 있다.

56) 미디어서비스국가협정은 청소년매체보호국가협정에 의해 2002년에 개정된 데 이어, 제8차 방송국가협정에 의거하여서도 개정되었다.



스법에 대한 평가를 근거로 텔레서비스개인정보보호법도 개정되었다.

1997년 정비된 독일의 전자커뮤니케이션법 체계는 세계적으로 앞서 있기는 하였지만, 방송,통신, 융합 서비스별로 규제법규가 지나치게 세분화되어 있는 것은 문제점으로 지적되었다. 또한 중간 서비스 영역을 주 소관의 미디어서비스, 연방 소관의 텔레서비스로 구분하여 분리 입법을 하다 보니 법률간의 경계가 모호하여 법적 불확실성에 대한 비판이 제기되었다.

특히 미디어서비스국가협정과 텔레서비스법으로 온라인 서비스에 대해 새로운 수직적 규제 단계를 도입했다는 평가를 받았다. 독일의 법체계를 유럽법과 조화시키려면 방송, 미디어서비스, 텔레서비스로 분류하는 콘텐츠 서비스 분류 방식을 이분 모델로 대체해야 한다는 주장이 강력히 제기되었다. 이 같은 방식이 TV 서비스와 정보사회 서비스로만 구분하는 유럽의 현행 법체계에도 일치한다는 입장이었다. 일각에서는 중기적으로 서비스 카테고리별로 세분화를 피할 수는 없다는 의견이 제기되기도 하였지만, 미디어서비스국가협정과 텔레서비스법은 사실상 같은 규정들을 담고 있기 때문에 미디어서비스와 텔레서비스로 구분하는 것은 연방과 주간의 권한 갈등에 불과하다는 비판을 받았다(Bemd Holznagel, 2006: 10).

이 같은 비판에 대응하여 2003년 규제의 효율성을 높이기 위한 일차적인 시도가 이루어졌다. 그 동안 서비스별로 규제 권한을 달리 설정했던 방식에서 벗어나 전자매체(방송, 미디어서비스, 텔레서비스) 영역에서의 청소년보호 권한은 주가, 개인정보 보호와 관련한 권한은 연방이 담당하기로 결정하였다. 미디어서비스와 텔레서비스는 이때 처음으로 ‘텔레미디어’ 라는 개념으로 통합되어 주간의 청소년매체보호국가협정(Jugendmedienschutz -Staatsvertrag: JMStV)에 적용되었다.

이어 2004년에 연방과 주는 미디어서비스와 텔레서비스를 위한 경제관련 규정들을 연방의 텔레미디어법으로 통합하기로 합의하였다. 새로운 서비스들이 전송 경로에 상관없이 산업적으로, 기술적으로 발전될 수 있도록 보장해 주어야 한다는 것이었다. 2007년 텔미디어법이 효력을 발휘함과 동시에 연방의 텔레서비스

법과 텔레서비스개인정보보호법과 주정부들의 미디어서비스국가협정은 폐지되었다. 주 차원에서는 텔레미디어에 대한 방송법적인 규정들이 담긴 제9차 개정 방송국가협정(Der Neunte Rundfunkänderungsstaatsvertrag, RStV)이 ‘방송 및 텔레미디어 국가협정’이라는 명칭으로 발효되었고, 규제 대상도 텔레미디어로 확대되었다. 그 동안 민영방송사들은 복잡한 독일 매체시장의 규제를 단순화할 것을 요구해왔다. 투자자와 서비스제공자들에게 편의를 제공할 수 있도록 방송국가협정과 미디어서비스국가협정을 통합하여 단일의 매체국가협정을 체결하도록 종용하던 터였다. 결국 새로운 미디어서비스에 대한 복잡한 규제는 새로운 콘텐츠의 투자와 개발을 불필요하게 저해할 것이라는 주장이 설득력을 얻었다고 할 수 있을 것이다. 미디어서비스와 텔레서비스로 나뉘어 있던 멀티미디어 서비스 개념이 텔레미디어로 통합됨으로써, 방송 또는 통신으로 분류되지 않는 모든 서비스들에 대한 규율체계가 단일화되었다. 다만 내용적인 특성이 강한 텔레미디어는 방송국가협정에서 일부 추가적인 규정들로(제9차 개정 방송국가협정 제54조 이하) 다루게 되며<sup>57)</sup> 텔레미디어의 경제적인 측면과 관련된 규정들은 텔레미디어법으로 규율하게 된 것이다. 텔레미디어법은 텔레서비스법과 마찬가지로 텔레미디어에 대한 내용상의 요구사항은 규정하지 않는다. 청소년보호와 광고 영역에 대한 규정과 같이 텔레미디어에 대한 내용상의 요구사항은 방송국가협정에서 규율되며 주위 입법권한에 속한다.

---

57) 텔레미디어법의 발효로 주들은 텔레미디어법의 관할 영역에 대해서는 더 이상 규율하지 않게 되고, 미디어서비스국가협정은 폐지되었다. 그럼에도 저널리즘적인 편집을 거친 텔레미디어의 내용적인 요구사항들에 대한 규정은 앞으로도 주의 소관이다. 제9차 개정 방송국가협정에는 텔레미디어라는 부분이 포함되고 텔레비전전문자, 라디오 문자 및 텔레쇼핑채널들도 텔레미디어로 분류되었다.

#### 4. 방송통신 관련 법상 공영방송의 온라인 사업

##### (1) 개관

독일 공영방송의 온라인 사업 확장이 본격화되면서 케이블, 위성 등 민영방송, 그리고 온라인 사업을 통해 생존을 모색하고 있는 신문사 포털 등의 반발이 심해지고 있다. 특히 유럽연합(EU) 집행위원회는 이러한 독일 공영방송의 온라인 서비스에 대해 불공정 경쟁이라는 견해를 밝혔다. 물론 방송수신료를 온라인서비스가 국가보조금에 해당하는 것으로 판단하여 이에 대한 규제를 요구해오던 EU 집행위는 독일 공영방송이 온라인 사업비용에 지출되는 수신료 내역을 투명하게 공개하도록 요구하는 등 몇 가지 조건을 들어 규제 요구를 다소 완화하고 있다. 그럼에도 불구하고 이와 관련된 EU-독일 간의 갈등은 끊이지 않고 있다.

한편 16개 연방 주 수상들이 독일방송국가협정 개정안에 방송과 관련된 콘텐츠에 한하여 공영방송의 인터넷 서비스가 허용된다는 조항을 삽입하는 데에 합의했으며 공정가치평가방식인 이른바 ‘3단계 평가방식’도 도입되었다. 이에 따라 공영방송 온라인 사업의 법적 기반이 마련되었으며 2009년 9월 제12차 개정 방송국가협정에는 공영방송의 인터넷 사업 관련 규정이 신설되었다.<sup>58)</sup>

##### (2) 공영방송의 인터넷 사업 관련 규정

###### 1) 온라인 서비스 내용 제한

제12차 개정안에 따르면, 공영방송의 방송 프로그램 및 관련 콘텐츠에 한하여

---

58) Frank Fechner, Johannes C. Mayer, Medienrecht: Vorschriftensammlung, 2011, 참조.

인터넷 서비스를 허용하고 있다. 방송프로그램 관련 콘텐츠는 방송 프로그램에서 다루어진 사안에 대한 배경정보 및 관련 소식을 비롯하여 방송된 프로그램으로부터 도출된 내용과 주제들로 구성된 콘텐츠를 의미한다. 반면 이러한 방송 프로그램과 관련된 콘텐츠가 아니더라도 방송위원회 심의를 거친 경우, 인터넷 서비스가 가능하도록 허용하고 있다.<sup>59)</sup> 그러나 이러한 방송 프로그램과 관련없는 콘텐츠 장르에 대한 구체적인 규정이 결여되어 있는 상태이다. 한편 신문사 포털 사이트와 유사한 콘텐츠는 허용하지 않도록 하고 있어 기존의 인쇄매체와의 불공정 논란을 불식시키려는 의도가 반영된 것으로 평가받고 있다. 신문사 포털 사이트와의 콘텐츠 분별 기준에 대한 구체적인 규정이 없어서 사실상 구분이 모호하기 때문이다. 다만, 제12차 개정안에는 공영방송 온라인 서비스의 제외대상이 되는 콘텐츠의 네거티브 목록이 삽입되어 있다.<sup>60)</sup> 이러한 네거티브 목록은 제12차 개정안을 둘러싼 미디어 업계의 논의가 지속되면서 소폭 변경될 가능성이 있음에도 불구하고 향후 공영방송의 콘텐츠 사업의 방향을 가늠해 볼 수 있는 계기를 제공하고 있다.

## 2) 온라인 서비스 기간 제한

제12차 개정안은 제1공영방송 ARD와 제2공영방송 ZDF은 공영라디오방송인 도이칠란트라디오의 방송 프로그램을 방송 이후 7일 동안에 한하여 인터넷 서비스가 가능하도록 하였다. 저작권과 관련된 영화 및 TV 시리즈물의 인터넷 서비스는 원칙적으로 제외시켰다. 그러나 방송위원회의 심의를 받을 경우에 한하여 예외적으로 방송 이후 7일간 인터넷 서비스가 가능하도록 했다. 이때 방송위원회 심의위원 정족수의 5분의 3 이상의 찬성이 있어야 한다. 개정안에 따르면 인터넷 서비스와 관련된 정책 결정을 전담하는 외부 심의위원을 별도로 구성하도록 하고 있다.<sup>61)</sup> 하지만 올림픽, 월드컵 및 유럽 축구선수권대회, 독일 분데스리가 1

59) Frank Fechner, Johannes C. Mayer, a.a.O.,

60) Frank Fechner, Johannes C. Mayer, a.a.O.,

부 및 2부 리그 등 대형스포츠 행사의 중계방송의 경우 중계방송 이후 24시간 동안 인터넷 서비스가 허용되며 이에 대한 별도의 예외 규정은 두지 않고 있다.

## 5. 텔레미디어법에 의거한 서비스 구분

2007년 제정된 텔레미디어법은 텔레서비스 및 미디어서비스의 개념을 통합하여 텔레미디어로 단순화시켰다. 텔레서비스와 미디어서비스가 텔레미디어로 통합됨으로서 서비스 분류가 간편해졌고 콘텐츠 규제와 관련해서는 텔레미디어와 방송간의 경계 설정만이 필요하게 되었다. 텔레미디어법은 ‘통신법(Telekommunikationsgesetz: TKG)’ 제 3조 24번에 의거해 통신망을 통해 전적으로 신호를 전송하는 통신서비스이거나, 또는 방송국가협정 2조에 의해 전적으로 방송에 해당하지 않는 모든 전자적 정보서비스 및 커뮤니케이션서비스들에 적용’ 된다고 영역을 설정함으로써(제1조제1항 1문단), 전자적 정보서비스 및 커뮤니케이션서비스가 통신 서비스, 방송, 텔레미디어의 상위 개념임을 명백히 하고 있다.<sup>62)</sup>

방송국가협정 제2조 1항에서도 “텔레미디어란 통신법 3조의 24항에 의거하여 전적으로 통신망을 통한 신호 전송으로 이루어진 통신서비스 또는 통신법 제3조 25항에 의거한 통신 기반 서비스, 또는 문장 1과 2가 규정하는 방송에 해당하지 않는 모든 전자적 정보서비스 및 커뮤니케이션서비스를 말한다. 텔레비전 문자방송과 라디오 문자방송, 그리고 텔레쇼핑 채널들도 텔레미디어” 라고 정의하고 있다. 이에 따르면 전적으로 통신 서비스이거나 방송이 아닌 정보서비스 및 커뮤니케이션 서비스 모두 ‘텔레미디어 서비스’ 로 분류된다. 즉, 텔레미디어는 호출서비스이든, 분배서비스이든 형태를 막론하고 전자적으로 제공되는 폭넓은 경제활동

61) Frank Fechner, Johannes C. Mayer, a.a.O.,

62) 하운급,권호영,이동훈,성숙희, “방송통신 융합관련 수평적 규제모델 도입 현실화 방안 연구”, 한국방송영상산업진흥원, 2008, 214면.

영역을 포괄한다고 하겠다.

통신서비스는 연방의 통신법에 의해, 그리고 방송은 주법에 의해 정의되어 있기 때문에 텔레미디어는 이들 서비스들에 대한 네거티브 방식의 경계 설정을 통해서 규정될 수 밖에 없다. 방송국가협정의 방송 개념에 근거하여 전통적인 방송을 인터넷을 통해 추가적이거나 배타적으로 전송하는 서비스에 해당하는 라이브 스트리밍 및 웹캐스팅은 텔레미디어가 아니다.

통신법 제3조 25번의 ‘통신 기반 서비스’는 통신서비스 제공자(또는 제3자)와 통신 고객간의 개인 커뮤니케이션에 해당하며, 호출 서비스도 분배서비스도 아니기 때문에 텔레미디어가 아니다. 그럼에도 통신 기반 서비스는 텔레서비스 내지는 미디어 서비스로 분류될 수 있는 불명확성이 존재하기 때문에 텔레미디어법이 이 점에 대해 명확히 하고 있다.<sup>63)</sup>

통신에는 방송망에서의 전송서비스를 포함하여 전통적인 음성전화처럼 부속시설을 통해 전적으로 신호 전송만을 하는 서비스들(전송서비스)이 속한다. 단순한 인터넷 전화(VoIP)는 텔레미디어 서비스로 분류되지 않는다. 인터넷 접근이나 이메일 서비스 제공은 특별한 서비스를 의미하는 반면, 인터넷을 통한 단순한 전화는 전통적인 서비스에 기반한 전화와 별다른 차이가 없기 때문이다. 이와 구별되는 것이 주로 통신망을 통한 신호 전송을 기반으로 하는 통신 서비스, 즉 인터넷 접속과 이메일 전송과 같이 전송 서비스 외에 내용적인 서비스를 제공하는 서비스이다. 이같이 신호 전송이 전적이 아니고 주를 이루는 서비스들은 텔레미디어로 분류된다. 즉 미디어서비스국가협정과 텔레서비스법의 규정 예에 제시되었던 모든 서비스들이 텔레미디어법의 적용을 받게 되는 것이다.<sup>64)</sup>

63) 하윤금, 권호영, 이동훈, 성숙희, 앞의 보고서, 215면

64) Deutscher Bundestag Drucksache 16/3078

## 제5절 미국 방송통신법제의 변화

### 1. 개관

미국은 방송과 통신이 통합된 단일법 체제를 유지하고 있는 대표적인 나라이다. 1934년 커뮤니케이션법(Communication Act)을 제정하였고, 1996년에는 텔레커뮤니케이션법(Telecommunication Act)으로 개정하여 미국의 방송통신 시장을 규제하고 있다.

1996년 커뮤니케이션법 제정 이전에 미국의 방송통신 규제 골격은 1934년 커뮤니케이션법과 1982년 수정동의 판결(MKJ)<sup>65)</sup> 등 FCC와 법원이 내린 각종 재판·판결들에 의하여 매우 다원적이며 복잡한 구조로 되어 있었다.

미디어 전환이라고 하는 통신과 방송의 융합을 포괄하는 커뮤니케이션법의 개정은 1996년 ‘텔레커뮤니케이션법’으로 이루어졌다. 이 법은 통신시장의 진입완화와 시장 환경 변화에 따른 불필요한 규제철폐, 특히 시내전화서비스 시장에서

65) 미국의 1996년 통신법 핵심 조항들은 1982년 미 법원의 수정동의판결(MKJ: Modified Final Judgement)을 통해 통신사업자들에게 부과된 규제들을 완화하면서 동시에 새로운 규제들을 부과하는 방식으로 내용이 형성된 것이다. 과거 미 법무부는 FCC가 AT&T의 시장지배력을 적절히 제어하지 못한다고 판단하여 이에 따라 1974년에 AT&T를 독점금지법 위반으로 제소하였고, AT&T는 장기화된 소송을 종결하기 위하여 1982년 법무부와 합의안(1982년 동의명령이라고도 함)에 동의하였다. 이 합의안은 앞서 1956년 동의명령을 수정하는 형식을 취하였기 때문에 수정동의판결이라고 하였다. MKJ의 주요 내용은 다음과 같다. 22개의 Bell계 지역전화회사는 1984년 1월1일부터 AT&T로부터 분리 매각(divestiture)되어 7개의 지역전화주주회사(RBOC: regional Bell Operating Company)로 재조직되도록 하였다. RBOC에게는 사업영역제한(line-of-business restriction)이 부과되었는데, 지역교환전송구역(LATA: local exchange and transport areas)을 만들어 RBOC는 LATA간 서비스만 제공하도록 하고, LATA간 서비스 제공과 장비제조를 금지하였다. 또한 RBOC는 장거리사업자, 정보서비스 제공자에게 동등한 상호접속을 제공하도록 하고, 차별적 행위를 금지하였다(자세한 내용은 김희수 외, 「미국의 1996년 통신법 개정의 영향 분석 I」, 정보통신정책연구원, 2002 참조).

의 경쟁도입 등을 배경으로 하고 있다. 미국은 1996년 개정 커뮤니케이션법에서 사업자와 네트워크, 서비스를 구분하여 개별적으로 규제하던 방식에서 탈피하여 통합 규제 방식으로 변화를 꾀하였고, 미디어 부문 규제 패러다임을 ‘공익성’에서 ‘경쟁’으로 전환하였다.

1996년 커뮤니케이션법의 제정의 핵심 내용은 1984년 MFJ 이래 고착되어 왔던 지역전화, 장거리 전화, 케이블 TV 시장의 독점체제를 타파하고, 서비스 간 상호진입을 추진함으로써 경쟁체제로의 전환을 추진한 것이다. 즉 지역전화사업자가 장거리 전화 및 케이블 TV 시장에 진입하고, 장거리 전화사업자는 지역전화시장과 케이블 TV 시장에, 그리고 케이블 TV 사업자는 지역전화시장과 장거리 전화시장에 진입할 수 있도록 상호 진입장벽을 철폐함으로써 미디어 시장에 경쟁도입을 추진하였다.<sup>66)</sup>

## 2. 방송통신법제

과거부터 형식적으로는 커뮤니케이션법(Communication Act)에 따라 방송 및 통신을 통합적으로 규율하고 있었다.

반면 반면 공중통신 서비스, 정보서비스, 방송, 케이블서비스, 위성방송(DBS) 서비스에 대해 각기 다른 규제를 적용하고 있다.

첫째, 서비스가 전송되는 물리적 망에 근거하여 규제하는 수직적 규율체계 유지하고 있다. 둘째, 음성서비스의 경우, 유선망에 의해 제공되는 경우 Title II의 공중통신사업자(common carrier) 규제를, 무선망에 의해 제공되는 경우 Title III의 무선규제를 적용받고 있다. 요컨대 동일한 음성서비스라도 제공되는 물리적 망에 따라 차별 규율하고 있다.

---

66) 이기현/정윤식, 「디지털 융합시대 미디어 산업 및 정책 패러다임 전환 종합 연구: 디지털 시대 미디어 융합 정책의 현안과 과제」, 한국방송광고공사, 2006, 154면.



&lt;표 10&gt; 미국 커뮤니케이션법의 서비스 규제 분류

규제분류	Title II	Title III	Title VI
서비스	음성(voice)	음성(voice)	TV
물리망	유선	무선	케이블

출처: 이상우(2007)

이러한 규제체계가 융합환경에 적절히 대처하지 못한다는 비판이 제기되고 있다. 1996년 개정 통신법은 고도화되고 있는 융합환경에 적절히 대처하지 못한다는 비판에 직면해 있다. 이와 같은 수직적 규제체계에서 발생하는 문제점을 극복하기 위하여 법제 정비 노력 계속되고 있다.

### 3. 규제 기관

미국의 방송통신 관련 정책·규제시스템은 연방통신위원회(FCC: Federal Communications Commission, 이후 FCC라 함)로 대표된다. 미국은 1934년 커뮤니케이션법에 근거하여 설립된 FCC에서 방송·통신 전반을 규제하고 있다. FCC는 미국 국민에게 신속하고, 효율적으로 국내외 법세계적인 커뮤니케이션 서비스를 합리적인 비용(reasonable costs)에 비차별적(without discrimination)으로 제공해야 할 책무(mission)를 갖는다.<sup>67)</sup> FCC는 커뮤니케이션법에 의하여 합리적인 요금 서비스, 방송 프로그램에 대한 규제, 방송사업자 인허가 및 각 사업자간 분쟁조정, 방송·통신 영역에 대한 준사법적 권한을 보유하고 있다. 또한 시행규칙을 제정하는 준입법권도 가지고 있다.

미국의 방송통신 시장 규제는 전문규제기관인 FCC뿐만 아니라, 입법부, 행정부, 사법부 및 연방공정거래위원회(FTC: Federal Trade Commission) 등에 의한

67) Title1 of the Communications Act of 1934 - 47.U.S.C. §151

분산된 규제권한을 특징으로 한다.<sup>68)</sup> FTC는 미국의 독점금지법<sup>69)</sup>에 기하여 방송통신 시장을 획정하고, 시장지배력 보유여부 등을 평가하여 반경쟁행위에 대한 사후적 규제를 시행하고 있다.

#### 4. IPTV 시장 규율 법령

미국에서 IPTV 시장을 규율하는 별도의 법령은 없다. IPTV를 비롯한 유료방송 역시 커뮤니케이션법의 규제 범위에 포섭된다. 다만, 미국은 1992년 케이블 텔레비전 가입자 보호 및 경쟁법(The Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)을 제정하여 텔레비전 프로그램 시장에서의 공정경쟁을 보장 측면에서 의무재송신을 규제하고 있다. 이에 따르면 채널이 12개 이상 되는 케이블 TV 사업자는 전체 채널의 3분의1을 지역방송 재전송을 위해 할당해야 하고, 지상파 방송사는 케이블 TV 사업자에게 재전송에 대한 보상 요구를 할 수 있다. 의무 재송신을 통해 지상파채널을 제공하는 케이블이나 위성방송 사업자는 강제 저작권 허락에 의해 개별 저작권자별로 저작권료 협상을 할 필요가 없고, 저작권료 산정방식도 법으로 규정되어 있다.<sup>70)</sup>

#### 5. 방송통신 서비스 분류체계

미국 통신법을 살펴보면, 서비스가 전송되는 물리적 네트워크에 근거해서 서비스에 대한 규제가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 음성서비스의 경우, 유선망에 의해 제공되는 경우 Title II의 공중통신사업자(common carrier) 규제를, 무선망에 의해 제공되는 경우 Title III의 무선규제를 적용받게 된다. 이는 동

68) 자세한 내용은 김낙순, 「OECD 주요국 통신시장의 규율체계 및 경쟁상황 평가」, 김낙순의원실, 2005, 38면이하 참조.

69) 미국 독점금지법은 크게 셔먼법과 클레이튼법, 연방거래위원회법이 주축이 되어 있다.

70) 이상우, “융합 환경에서 콘텐츠에 대한 접근과 합리적 거래체계 : 지상파채널을 중심으로”, 「경제규제와 법」 제3권 제2호, 2010.11, 250-251면 참조.

일한 음성서비스라고 할지라도 제공되는 물리적 망의 형태에 따라 다르게 규제되고 있음을 의미한다. 그렇다고 미국의 규율체계가 명확히 물리적 네트워크에 근거해 규제되고 있다고 보기도 어려운 측면이 있다. 즉, Title II는 공중통신사업자에 대한 규제이지, 유선망에 대한 규제라든지 음성서비스에 대한 규제라고 보기는 어렵다. Title VI에서 또 다른 유선망인 케이블서비스에 대한 규제를 다루고 있고 Title III에서도 무선망에 의한 음성서비스 규제를 다루고 있기 때문이다.

미국에서는 연방통신법이 방송·통신 전반을 규율하고 있지만, 규율 체계로서는 공중통신 서비스, 정보서비스, 방송, 케이블서비스, 위성방송(DBS) 등의 서비스에 대해 각기 상이한 규제가 적용되고 있다. 연방통신법은 1934년 제정된 후 1984년에 구AT&T가 분할되었고, 그 후의 기술발달을 바탕으로 규제에 의한 진입장벽을 완화하여 유효 경쟁을 만들어 낼 목적으로 1996년에 대폭적인 개정이 이루어졌다. 이때 통신사업과 케이블TV사업의 상호 진입이나 장거리통신 서비스와 지역통신 서비스의 상호 진입과 같은 경쟁촉진적인 규제완화가 실시되었다. 또한 방송국의 집중배제원칙도 상당부분 완화되었다.

그러나 1996년에 개정된 통신법은 최근 들어 급진전되고 있는 융합환경을 적절히 반영하지 못하고 있다는 인식이 팽배해지기 시작하였다. 예를 들어, 케이블사업자들에 의해 제공되는 브로드밴드서비스는 규제를 받지 않는 정보사회서비스로 분류되는 반면, 전화회사들의 DSL을 이용한 브로드밴드서비스는 규제를 받는 통신서비스로 분류되는 문제가 발생하고 있는 것이다. 구체적으로, 기존의 전화망을 통해 제공되는 음성서비스는 통신서비스로 분류되어 요금규제와 보편적 서비스 의무가 부과되는 반면, 새로운 형태의 서비스인 인터넷 전화는 정보서비스로 분류되어 이러한 규제와 의무에서 자유롭다. 즉, 기존의 수직적 분류체제로 인하여 동일하거나 유사한 서비스에 대해 상이한 규제를 적용하는 결과를 낳고 있는 것이다. 이같이 수직적 규율체계로부터 발생하는 한계점들을 극복하기 위해 미국은 몇 가지 사례를 통해 계층규제를 적용하려는 노력을 보여왔다.

수평규제 도입의 대표적인 사례로, 미국의 ‘진보와 자유 재단(The Progress and Freedom Foundation)’ 연구팀에서는 융합환경을 반영하여 현행 법체계를 대체하고자 하는 노력의 일환으로 Digital Age Communications Act(DACA)를 제안한 것을 들 수 있다. DACA 연구팀은 디지털시대의 규제는 기본적으로 경쟁법에 기초해야 한다고 결론지었다. 규제란 시장지배력 남용 사례에 적극적으로 대처하는 것이며 규제기구는 판결을 통해 조치를 취해야 한다고 보았다. 따라서 새로운 법체계는 반독점법과 판결에 의해 행해지는 FTC(Federal Trade Commission)법의 내용을 상당부분 차용하였다. 그러나 DACA는 경쟁법에 기초한 법안을 제시하면서도 FCC의 기능은 필요하다고 보았다. 커뮤니케이션의 필수적인 상호접속은 보장되어야 한다고 보고 상호접속이 부적절하게 제공되거나 상호접속의 거부를 통해 소비자 후생이 감소하는 경우, FCC가 그 조절기능을 담당해야 한다고 보았다. 또한 네트워크 확대를 위한 투자 촉진, 방송통신서비스의 불공정 거래행위에 대한 포괄적인 조사, 감독권을 갖도록 했다. 이는 FCC가 방송통신이라는 특수영역에 있어 경쟁법으로 해결할 수 없는 사안에 대한 전문기관으로서의 필요성을 인식한 것이라고 볼 수 있다.

DACA 연구팀은 통신시장내 경쟁의 증가, 플랫폼 상호간 경쟁이 허용되는 디지털 브로드밴드 플랫폼의 전개에 따라 새로운 법체계가 필요함을 역설한다. 연구팀은 새로운 규율체계를 구축하는데 다음과 같은 세 가지 원칙을 지킬 것을 주문하고 있다. 첫째, 새로운 규율체계는 기술, 공급자 중립적 규제 원칙(technology-and provider-neutral regulatory criteria)을 준수해야 하며, 둘째, 새로운 규율체계는 경쟁법에 기초한 법적 원칙을 세워야 하고, 셋째, 새로운 규율체계는 법령에 명시된 경제적 규제를 제외하고는 최소규제를 통해 비경제적(non-economic) 목표를 달성해야 할 것을 강조하고 있다. 이러한 세 가지 원칙을 바탕으로, 연구팀은 ‘반독점 모델’, ‘철도모델’, ‘계층모델’, ‘IP이전(migration) 모델’, ‘EU모델’의 다섯 가지 모델을 제시하고 있다.

연구팀은 위의 다섯 가지 모델을 기초로 FTC법을 제안하였다. FTC법은 반독점법이라 할 수 있으며 경쟁법과 경제학을 기본으로 한 이러한 제안은 미래의 커뮤니케이션 시장에 대한 건전한 기반을 제공하며 경쟁적 시장을 조성하게 될 것이다. 일반 경쟁법의 규율체계는 현재의 통신법에 의해 조성된 기술 편중적인 칸막이식 규제를 극복하고 소비자 효용이라는 통신정책의 목표를 구현할 수 있을 것이다. 다만 연구팀이 제안한 FTC법은 순수 반독점 모델과 몇 가지 다른 특징을 갖고 있는데 첫째, FCC의 영역전문적(sector-specific)인 규제자 위상을 유지토록 했으며, 둘째, FTC법상의 일반적인 불공정경쟁기준(unfair competition standard)을 FCC의 규제행위에 대한 원칙적이고 중대한 기준으로 삼았다. 마지막으로 제안에서는 시장내에서 적절하게 상호접속이 보장되고 있는지 감독하도록 했지만 FCC가 시장지배력의 남용 사례를 발견하지 못한다 해도 공중네트워크의 상호접속을 명령할 수 있도록 허용했다. 이는 FCC가 영역전문적인 규제자로서 적어도 당분간은 통신시장이 갖고 있는 특징적인 상황을 관리, 감독할 필요성을 인정한 것이라고 볼 수 있다. 다만, FTC법에서 규제는 특정 계층이 아닌 서비스의 시장 내 상황을 고려해야 한다는 이유로 계층 모델은 새로운 규율체계로 인정하지 않았다. FTC법은 기본적으로 반독점법을 기반으로 FTC가 통신시장을 관장하여 공정경쟁을 유도하도록 하는 것을 원칙으로 삼고 있으나 통신시장이라는 특수성을 감안하여 FCC의 역할을 유지하여 경쟁을 활성화시키는 법안이라고 할 수 있다.

DACA 사례를 살펴보면 이 또한 수평적 규율체계 전환과 일맥상통함을 알 수 있다. 앞에서 제시한 다섯 가지 모델에서 찾을 수 있는 공통적인 사항은 통신산업도 일반산업과 똑같이 취급해야 한다는 것, 규제를 완화하여 최소화해야 한다는 것이다. 다만 상호접속과 같은 특수한 상황에 대해서는 경쟁법으로 규제하기 어려운 부분이 있어 바탕은 경쟁법을 따르면서 특수상황에 대해서는 FCC가 관장하는 과도기적인 형태를 취해야 한다고 주장하고 있다.

시장규모가 커지고 경쟁이 확산되면 자연적으로 시장에 참여하는 주체가 다양

해지므로 이 시장에 대한 규제는 지속적으로 완화된다. 규제가 완화되어 최소한의 규제만 지켜진다면 결국 시장 참여자간 경쟁을 통해 시장기능에 의한 규칙이 만들어진다. 이렇게 되면 정부 또는 규제기구가 산업을 특화하여 규제할 필요가 없어지며 시장 참여자가 공정하고 합리적으로 진입, 퇴출할 수 있도록 조정하는 역할만 담당하면 된다. 즉 산업의 특수성에 기반한 특별 규제가 아닌 경쟁법에 의한 일반 규제를 하면 되는 것이다.

DACA 사례는 기술의 발전에 따라 규제 또한 변화해야 함을 시사하고 있다. 수직적 규율체계에 근거한 기존의 통신법 체계는 더 이상 미래의 통신시장을 제어하기 힘들며 새로운 법체계를 만들어 통신산업의 경쟁을 촉진해야할 것이다. 이런 점에서 DACA는 융합시대 통신시장의 법체계를 정립하는데 중요한 초석이 될 것이다.

## 6. 사후규제

미국은 1992년 케이블 텔레비전 가입자 보호 및 경쟁법(The Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)을 제정하여 텔레비전 프로그램 시장에서의 공정 경쟁을 보장 측면에서 의무재송신을 규제하고 있다. 이에 따르면 채널이 12개 이상 되는 케이블 TV 사업자는 전체 채널의 3분의1을 지역 방송 재전송을 위해 할당해야 하고, 지상파 방송사는 케이블 TV 사업자에게 재전송에 대한 보상 요구를 할 수 있다. 의무 재송신을 통해 지상파채널을 제공하는 케이블이나 위성방송 사업자는 강제 저작권 허락에 의해 개별 저작권자별로 저작권료 협상을 할 필요가 없고, 저작권료 산정방식도 법으로 규정되어 있다.<sup>71)</sup>

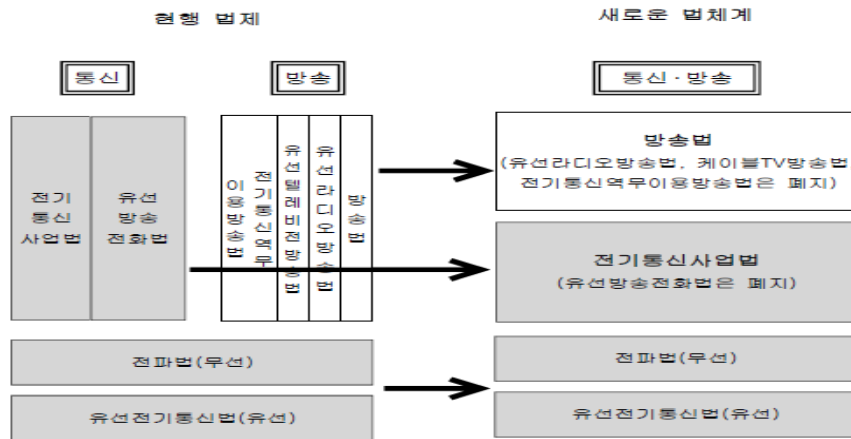
71) 이상우, “융합 환경에서 콘텐츠에 대한 접근과 합리적 거래체계 : 지상파채널을 중심으로”, 「경제규제와 법」 제3권 제2호, 2010.11, 250-251면 참조.

## 제6절 일본 방송통신법제의 변화

### 1. 방송통신법체계

2010년 11월 26일 일본은 방송·통신분야에 있어서 디지털화의 추세에 대응하기 위한 제도의 정리 및 합리화를 도모하고, 각종방송형태에 대하여 제도의 통합 및 무선국의 면허·방송업무의 인정제도를 탄력화 하는 등 방송·전파·전기통신사업자에 관한 제도의 정비를 시행하고자 기존의 8개의 관련법을 4개의 법으로 통합하고, 방송통신 관련법 개정을 60년 만에 시행하였다. 기존에 방송과 통신의 세부 서비스별로 세분화되어 있던 8개 법률을, 방송 및 통신을 중심으로 4개 법률로 통합하였다.<sup>72)</sup>

[그림 5] 일본의 방송·통신관련 새로운 법체계



방송 영역의 경우 각각 방송법, 유선 텔레비전 방송법, 유선 라디오법, 전기통신역무이용방송법으로 수직적으로 나뉘어 있던 법률을 방송법으로 통합하였다.

72) 아래 그림은 박민성, “일본, ‘정보통신법(가칭)’ 무산 원인과 통신·방송 관련법 주요 개정 내용”, 「정보통신정책」, 제23권 제2호, 2011.1., 17쪽.

방송을 기간방송(방송전용 또는 우선적으로 방송용으로 할당된 주파수를 사용하는 방송으로 지상파방송 등) 및 일반방송(기간방송 외의 방송)으로 분류하여 차별적인 규율체계를 마련하였다. 기간방송에는 지상파방송과 BS(위성)방송 등이 해당되며, 일반방송에는 케이블 방송, IPTV가 포함된다. 케이블TV, 케이블라디오, 전기통신역무이용방송에 대해서 허가와 등록으로 이원화된 진입제도를 등록으로 통일하였고, 나아가 지상파 TV 재송신 등의 관련 분쟁이 신속하고, 원활하며, 전문적으로 해결될 수 있도록 전기통신분쟁처리위원회의 알선 및 중재제도를 정비하였다.

## 2. 사후규제

일본에서도 우리나라와 같이 IPTV 시장만을 별도로 규율하는 전기통신서비스 이용방송법(電氣通信役務利用放送法)이 존재하였으나, 2010년 방송법 통합 과정에서 폐기되었다. 전기통신서비스이용방송법 및 방송법 상에 금지행위 규정은 존재하지 않는다.

다만, 일본에서도 전기통신사업법 내 금지행위 규정은 존재한다. 그 내용은 다음과 같다.

### <표 11> 일본 전기통신사업법 상 금지행위 규정

제30조 총무대신은 총무성령으로 정한 바에 의해 제34조 제2항에서 규정하는 제2종 지정 전기통신 설비를 설치하는 전기통신사업자에 대해, 해당 제2종 지정 전기통신 설비를 이용하는 전기통신역무의 제공업무에 관한 최근 1년간의 수익금액의 해당 전기통신역무에 관한 업무 구역과 동일한 구역 내에 있어서 모든 동종의 전기통신역무의 제공의 업무에 관계된 해당 1년간의 수익액을 합산한 금액에 차지하는 비율이 총무성령으로 정한 비율을 초과한 경우, 해당 비율의 추이 기타 사정을 감안하고 다른 전기통신사업자와의 사이의 적정한 경쟁 관계를 확보하기 위해 필요하다고 인정될 때에는 해당 제2종 지정 전기통신 설비를 설치한 전기통신사업자를 제3항부터 제5항까지의 규정적용을 받는 전기통신사업자로서 지정 할 수 있다.

② 총무대신은 전 항의 규정에 의한 지정의 필요가 없어졌다고 인정될 때에는 해당 지



정을 해제해야 한다.

③ 제1항의 규정에 의해 지정된 전기통신사업자 및 제33조 제2항에서 규정하는 제1종 지정 전기통신 설비를 설치한 전기통신사업자는 다음에 언급한 행위를 해서는 안 된다.

1. 다른 전기통신사업자의 전기통신 설비와의 접속의 업무에 관해 알게 된 사항 기타 전기통신사업자 및 그 이용자에 관한 정보를 해당 업무용으로 제공하는 목적 이외의 목적을 위해 이용하거나, 또는 제공하는 것.

2. 그 전기통신 업무에 관해 특정한 전기통신사업자에 대해 부당하게 우선적인 취급을 하거나, 또는 이익을 주거나, 또는 부당하게 불리한 취급을 하거나, 또는 불이익을 주는 것.

3. 다른 전기통신사업자(제164조 제1항 각 호에서 언급하는 전기통신사업을 운영한 자를 포함한다.) 또는 전기통신 설비의 제조업자 또는 판매업자에 대해, 그 업무에 대해서 부당하게 규율을 하거나, 또는 간섭을 하는 것.

④ 총무대신은 전항의 규정에서 위반한 행위가 있다고 인정될 때에는 제1항의 규정에 의해 지정된 전기통신사업자 또는 제33조 제2항에서 규정하는 제1종 지정 전기통신 설비를 설치하는 전기통신사업자에 대해 해당행위의 정지 또는 변경을 명할 수 있다.

⑤ 제1항의 규정에 의해 지정된 전기통신사업자 및 제33조 제2항에 규정하는 제1종 지정 전기통신 설비를 설치하는 전기통신사업자는 총무성령으로 정한 바에 의해 총무성령으로 정한 계산과목의 분류 그 밖에 회계에 관한 수속에 따라 그 회계를 정리하고, 전기통신업무에 관한 수치상황 기타 그 회계에 대해 총무성령으로 정한 사항을 공표하지 않으면 안 된다.

제31조 제33조 제2항에서 규정한 제1종 지정 전기통신 설비를 설치하는 전기통신사업자가 법인일 때에는 그 임원은 그 총 주주(주주총회에서 결의를 할 수 있는 사항의 전부에 대해 의결권을 행사한 것을 할 수 있지 않는 주주를 제외하고, 회사법(2005년 법률 제86호)제879조 제3항의 규정에 의하고 의결권을 갖는 것이라고 간주된 주주를 포함한다.) 또는 총사원의 의결권의 과반수를 해당 전기통신사업자가 가지는 회사(이하 이 항에서 「자회사」라고 한다.), 해당 전기통신사업자를 자회사로 보는 모법인(동법 제879조 제1항에 규정한 모법인을 말한다. 이하 2항 및 제87조 제1항 제3호에서 동일.) 또는 해당 모법인의 자회사(해당 전기통신사업자를 제외한다.)에 해당하는 전기통신사업자로, 총무대신이 지정하는 것(이하 「특정 관계 사업자」라고 한다.)의 임원을 겸해서는 안 된다.

② 제33조 제2항에서 규정하는 제1종 지정 전기통신 설비를 설치하는 전기통신사업자(법인인 경우에 한한다. 이하 이 조에서 동일.)는 다음에서 언급하는 행위를 해서는 안 된다. 다만, 총무성령으로 정한 부득이한 이유가 있을 때에는 예외로 한다.

1. 제33조 제2항에서 규정하는 제1종 지정 전기통신 설비와의 접속에 필요한 전기통신 설비의 설치 또는 보수, 토지 및 이것에 정착하는 건물, 그 밖의 공작물의 이용 또는 정보 제공에 관해 특정 관계 사업자에게 비해 다른 전기통신사업자에게 불리한 취급을 지나는 것.

2. 전기통신업무 제공에 관한 계약체결의 매개, 또는 대리 기타 다른 전기통신사업자로

부터의 업무수탁에 대해서, 특정 관계 사업자에 비해 다른 전기통신사업자에게 불리한 취급을 갖는 것.

3. 총무대신은 전항의 규정에 위반되는 행위가 있다고 인정될 때에는 제33조 제2항에 규정한 제1종 지정 전기통신 설비를 설치한 전기통신사업자에 대해 해당 행위의 정지 또는 변경을 명한 것을 할 수 있다.

4. 제33조 제2항에서 규정하는 제1종 지정 전기통신 설비를 설치하는 전기통신사업자는 매년, 총무성령으로 정한 바에 의해 제2항의 규정준수를 위해 강구한 조치 및 그 실시 상황에 대해 총무성령으로 정한 사항을 총무대신에게 보고해야 한다.

전기통신사업법은 전기통신역무의 적절한 운영과 전기통신의 효율적 관리를 통하여 전기통신사업의 건전한 발전과 이용자의 편의를 도모함으로써 공공복리의 증진을 이바지함을 목적으로 삼고 있으므로, 국내와 동일하게 일본에서도 전기통신사업이 아닌 IPTV는 원칙적으로 이 법의 금지행위규정을 적용하는 것은 생각하기 어렵다. 또한, 전기통신사업법은 제2조의 정의규정에서 전기통신사업을 “전기통신역무를 타인의 수요에 응하기 위해 제공하는 사업(방송법(1950년 법률 제132호)제52조의10 제1항에서 규정하는 수탁 방송 역무, 유선라디오방송 업무의 운용 규정에 관한 법률(1951년 법률 제135호)제2조에서 규정하는 유선라디오방송, 유선방송 전화에 관한 법률(1957년 법률 제152호)제2조 제1항에서 규정하는 유선방송 전화 역무, 유선 텔레비전 방송법(1972년 법률 제114호)제2조 제1항에서 규정하는 유선 텔레비전 방송 및 동법 제9조의 규정에 의한 유선 텔레비전 방송 시설의 사용승낙에 관계되는 사업을 제외한다)을 말한다.” 라고 규정하고 있어 IPTV에 적용가능성은 없다고 보여 진다.

일본에서 방송시장의 사후규제는 일반 경쟁 당국인 공정거래위원회(公正取引委員会)가 “사적독점 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률(私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法)” 에 근거하여 담당하고 있다.

### 3. 평가

일본의 입법은 수평적 규율체계의 전면적 도입이 아닌 수직적 규율체계를 개선하는 절충형 입법이라고 할 수 있다. 즉 형태적으로는 인프라, 플랫폼, 콘텐츠 계층의 규율이라는 수평적 규율체계가 아닌, 방송 및 통신 관련법률 내의 통합을 통한 수직적 규율체계의 개선을 선택하면서도, 내용적으로는 융합서비스의 도입과 촉진에 대응하는 규정을 수용하는 절충적 방법을 선택하였다.

방송통신융합 서비스의 촉진보다는 TV 중심의 전통적 미디어의 기능을 충실히 하고, 미디어의 다양성·다원성·지역성 확보에 초점을 맞춘 개정이다. 이러한 배경은 융합현상의 보편화에도 불구하고, (i) 아직 구체적 융합서비스의 비중이 적고, (ii) 방송 및 통신이라는 매체의 특성이 여전히 존재하는 현실에 대한 대응이라고 분석할 수 있다. 유럽식의 수평적 규율체계의 전면적 도입을 검토하는 우리에게, 과도기적 단계로 일본의 절충형 입법이 하나의 대안으로 고려될 수 있을 것으로 판단된다.

## 제7절 국외 법제 조사·분석의 시사점

이상 선진 외국에서는 방송통신융합이 어느 정도 진행되었고, 이에 따라 어떻게 법령을 정비하였는지 정리하고, 분석하였다. 이미 제시한 것처럼, 이 과정에서 이 보고서에서는 국내의 기존 연구결과에만 의존하지 않고, 해당 국가의 법령 및 이에 대한 해석서를 통하여 이를 재기술하였다. 그리고 무엇보다 각 국의 방송통신 융합환경의 세부적 차이를 살펴보고, 이에 따라 법령이 차별적으로 대응하고 있는지, 융합환경의 차이와는 상관없이 법령은 공통적으로 대응하고 있는지 검토하여 국내 방송통신법제의 정비에 시사점을 얻고자 하였다.

결론적으로 선진 외국에서도 방송통신 융합환경의 변화에 따른 대응은 현재 진행형이다. 유럽연합과 그 회원국 중 영국은 이른 시기에 수평적 규율체제로 전면

적 개편을 단행하였다. 그러나 프랑스, 독일, 일본 등 그 밖의 국가에서는 수평적 규율체계로의 전환의 필요성을 인정하면서도, 전면적인 개편을 단행하지는 않고 완만한 정비를 하고 있는 것으로 파악되었다.

이러한 이유는 첫째, 각 국의 전통적 배경에 차이가 있다. 예를 들어, 프랑스는 전통으로 텔레비전과 라디오로 대표되는 시청각 커뮤니케이션이 언론의 기능을 수행하므로 이에 대하여 각별한 가치를 부여하여 차별적으로 취급하여야 한다고 이해하고 있다. 이에 따라, 방송과 통신을 규율하는 정책과 규제를 다른 기관에 맡기고 있으며, 유럽연합의 2분류 체계를 3분류 체계로 변용하여 입법을 하여 규율하고 있다. 이러한 전통적 배경의 차이는 제도 선택의 차이를 가져오고 있다.

둘째, 방송통신융합환경에서 장기적으로는 수평적 규율체계를 취해야 한다는 대원칙에 합의를 하면서도, 실제 수평적 규율체계를 어떻게 구현할 것인지에 관해서는 여전히 사회적 합의가 쉽지 않다는 것을 알 수 있다. 유럽연합과 같이 국가보다 큰 공동체의 입법이 구속력을 발휘하는 경우에는 이것이 추동이 되어 최소한의 합의하에 입법이 구현되고 있다. 그러나 이 경우에도 실제 수평적 규율체계를 어떻게 구현할 것인지에 관해서는 플랫폼의 독자성에 대한 판단, 이해관계인의 갈등 등 여러 요소로 인하여 쉽게 합의에 도달하지 못하는 것을 볼 수 있다. 그리고 일본과 같이 그러한 공동체 입법의 구속력이 없는 경우 이와 같은 여러 요소로 인하여 실제 수평적 규율체계를 어떻게 구현할 것인지에 관한 사회적 합의가 더욱 어렵다. 따라서 수평적 규율체계로 성공적으로 전환하기 위해서는 구체적인 쟁점을 추출하고, 이에 대하여 탄탄한 이론적 검토를 통하여 법안을 성안하여야 한다. 그리고 이렇게 성안된 법안을 놓고 여러 이해관계인의 의견을 듣고 조율하는 과정을 거쳐야 성공적인 입법이 가능하다는 것을 알 수 있다.

셋째, 프랑스, 일본 등 선진 여러나라에서 전면적인 정비를 단행하지 못하고 있는 이유 중 하나는 융합환경에서도 여전히 방송과 통신의 본질적인 차이는 여전히 있다는 문제가 있다. 따라서 융합환경에서 융합서비스를 어떻게 규율할 것인지의 문제를 해결하는 것도 중요하지만, 이러한 문제를 해결하기 위하여 전통적으

로 다른 두 개의 부류를 하나로 통합하고, 이를 새로운 기준으로 정비하는 것은 그리 쉬운 일이 아니라는 것이다. 그리고 이미 제2장에서 살펴본 것처럼, 융합환경 아래에서 융합서비스는 급격하게 나타나고 있지는 않다고 파악된다. 이렇게 보았을 때, 전면적인 개편이 필연적이지는 않다

결론적으로 우리나라도 유럽연합이나 영국과 같이 전면적인 수평적 규율체계로 전환하는 것만이 유일한 해법으로 생각하지 말고, 실제 우리 융합환경이 어떤지 살펴보고 이에 부합하는 정도의 법령 개정으로 점진적으로 대처하는 것도 하나의 방법으로 고려해 보는 것이 타당하다. 이 보고서에서는 이러한 입장에서 현행 법제의 문제점을 도출하여 이를 해결하기 위하여 개선방향을 제시할 것이다. 그리고 이러한 개선방향을 근거로 융합환경에 적합한 방송통신법제를 제안할 것이다.

## 제4장 현행 국내 방송통신법제의 개선 방안

### 제1절 방송과 통신의 개념

#### 1. 방송의 개념<sup>73)</sup>

방송은 전기통신설비의 매스커뮤니케이션적 이용형태라고 볼 수 있다.<sup>74)</sup> 이렇게 방송을 이해한다면, 이제 규명되어야 할 것은 ‘매스커뮤니케이션적 이용’의 의미일 것이다.

매스커뮤니케이션이라는 커뮤니케이션유형의 등장은 대중사회형성에 따른 사회구조 변화의 산물이라고 할 수 있다. 이질화되고 분화된 대중사회로의 사회구조 변화는 그에 상응하는 정보, 지식, 경험들을 다양하고 대량적으로 생산하고 전문적으로 공급하는 행위유형의 출현을 필연적으로 요구하게 되었다. 즉, 개인적인 사상의 교환, 정보의 교류과정을 의미하는 커뮤니케이션의 기본구조 및 기능과는 다른, 별개의 커뮤니케이션 구조 및 기능이 사회구조의 변화와 함께 자연스럽게 형성되게 된 것이다. 말하자면 매스커뮤니케이션이란 의사소통의 상대방을 불특정 다수로 하며, 정치적 사건에서 문화소식까지 광범위한 정보를 제공함으로써 의사소통의 상대방이 자신의 의사표현의 자유를 행사하는데 필수불가결한 요소를 제공하는 대중민주주의 사회에서 사회적 하부체계의 기능적 한 부분인 “정보제공체계”를 의미한다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 매스커뮤니케이션으로서 방송은 개인이나 단체가 특이한 일이 발생하거나 자신의 주장을 펼치기 위해 행하는 의사표현행위로서 정보제공행위와도 구별된다.<sup>75)</sup>

73) 고민수, 앞의 글, 쪽.

74) 전파를 매개체로 하는 커뮤니케이션 이용형태에 있어서 통신은 ‘개별적 커뮤니케이션’으로 ‘매스커뮤니케이션인 방송과 기본적으로 상이한 기능원리에 의해 규율되어진다. 박용상, 『표현의 자유』(현암사, 2003), 625면 참조.

75) 예를 들어 개인이나 단체가 운영하는 사이트에서 정보를 제공행위 혹은 블로그

## 2. 통신의 개념

헌법 제18조는 “모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다” 라고 하여, 통신의 비밀보장을 규정하고 있다. 통신의 비밀보장은 개인 또는 법인이 신서, 우편물, 전기통신 등 통신수단에 의하여 의사가 전달·교환되는 경우, 그 통신형태, 통신내용, 통신의 당사자, 배달의 방법 등의 비밀성이 침해되어서는 아니 된다는 것을 뜻한다. 헌법 제18조는 개인적인 의사소통 과정의 신뢰성(Vertraulichkeit individueller Kommunikationsvorgänge)<sup>76)</sup> 보호대상으로 한다. 이는 통신수단에 대한 신뢰를 전제로 하므로 격지자간의 통신수단을 통한 의사전달을 보호하며 매체 없이 진행되는 공개되지 아니한 개인 상호간의 대화는 통신의 비밀에서 제외된다.

통신의 비밀보장은 개인이 통신여부와 통신수단을 자유롭게 선택할 수 있다는 통신의 자유를 전제로 하지만, ‘자유’ 자체보다는 의사소통의 신뢰성을 확보하여서 개인의 인격을 보장하는 측면이 강조되는 기본권이다. 헌법 제18조는 인격권 전체의 보장범위 중에서 한 부분으로서 소식과 정보, 의견의 비공개적 사적인 교환을 통한 인격의 자유로운 발현을 보호하며 이와 함께 자유롭게 사고하고 행동하는 인간의 존엄성을 유지한다.<sup>77)</sup>

통신의 비밀보장은 통신매체를 통한 비밀성을 국가가 침해하지 말 것을 요구하는 방어권으로서 원칙적으로 급부권적 요소를 담고 있지 않다.<sup>78)</sup> 주관적 공권

---

(Blog)를 통해 의사를 개진하고 정보를 제공하는 행위가 마스크뮤니케이션과 구분될 수 있는 것도 바로 이러한 이유 때문이다. 마스크뮤니케이션과 커뮤니케이션의 구분에 관해서는 예컨대, 고민수, “마스크뮤니케이션 주체의 진실의무”, 「한국부패학회보」 제11권 제1호(2006), 105면.

76) M. Sachs, Verfassungsrecht II - Grundrechte, B10 Rn.3

77) BVerfGE 67, 157 171

78) Löwer. W., Art. 10 Rn. 4, in: von Münch/ Kunig, Grundgesetz-Kommentar Bd.1, 5. Aufl., C.H. Beck, 2000

으로서 급부권적 요소가 없다고 하여도 기본권의 객관적 원칙규범에서 나오는 급부적 요소를 배제하는 것은 아니다. 통신의 비밀보장은 주관적 공권으로서 방어권에 그치는 것이 아니라 헌법의 객관적 원칙규범으로서 통신수단을 통한 사적 영역의 불가침성을 규정하여 국가는 제3자의 기본권적 법익침해를 예방하여야 할 기본권적 보호의무가 인정된다.

헌법상 통신이란 우편을 비롯한 전화, 전신, 전자우편, 인터넷과 새로운 장래의 매체를 포함하는 모든 방법에 의한 개인의 의사전달을 말한다. 신서는 우편법에 의한 통상우편물과 소포우편물만 국한하는 것이 아니라 의사전달이 포함된 것인 한, 인편이나 사서함 등을 이용한 봉서나 엽서를 포함한다. 봉합된 내용물도 통신에 포함되는데, 봉합된 내용물에 의사전달의 내용이 내포되어 있을 가능성이 있기 때문이다. 통신의 비밀보장은 우선적으로 관련된 의사소통과정의 내용과 관련되며 그것은 개인적이든, 영업적이든, 정치적인 것이든 상관없이 헌법 제18조의 보호대상이다.<sup>79)</sup> 헌법상 통신의 개념은 의사전달의 내용에 국한되지 않고, 발신인, 수신인, 발신장소 및 수신장소, 의사전달의 시간도 포함된다.

현행 헌법상 ‘통신’이란 용어는 헌법 제18조 이외에도 제21조 제3항에서 명시되어 있다. 헌법 제18조의 통신은 언론의 자유의 매체수단으로서 시설기준 법정주의의 대상이 되는 헌법 제21조 제3항의 통신은 그 범위가 다르다. 헌법 제18조의 통신은 서신을 포함하여 우편물 및 전기통신을 의미한다면, 헌법 제21조 제3항의 ‘통신’은 일반적인 우편물까지 포함하는 개념이 아닌 일정한 시설을 필요로 하는 ‘전기통신’만을 의미하는 개념으로 파악해야 할 것이다.<sup>80)</sup> 전자의 통신은 그 비밀성이 보장되는 비공개적 통신이며 후자의 통신은 국민의 언론·출판의 자유를 실질적으로 보장하기 위한 매체인 통신을 의미한다. 따라서 헌법 제23조

79) BVerfGE 67, 157, 172

80) 황성기, “언론매체규제에 관한 헌법학적 연구”, 서울대학교 박사학위논문, 1999, 205면.



제3항의 통신은 인쇄매체인 신문과 대비되는 개념으로서 의사표현의 전달수단인 통신매체를 의미한다.<sup>81)</sup> 여기서 방송<sup>82)</sup> 역시 광의의 통신과 같이 전기통신설비를 전제로 하고 있다. 전통적으로 방송은 전기통신시설 가운데 한정된 자원인 전파를 이용하여 불특정 다수인에게 정보를 제공하는 매체로서<sup>83)</sup> 헌법 제23조의 보호대상이지만 제18조의 보호대상은 아니라고 할 것이다.

비록 제21조 제3항이 통신, 방송, 신문만을 규정하고 있지만, 이것은 통신, 방송, 신문만을 헌법에 의해 보호받는 언론매체로 전제한 것은 아니라는 점이다. 즉 언론·출판의 자유의 내용 중 의사표현·전파의 자유에 있어서 의사표현 또는 전파의 매개체는 어떠한 형태이건 가능하며 그 제한이 없다고 할 것이다. 언론매체에는 제21조 제3항의 매체 이외에 잡지 등의 정기간행물, 도서, 영화, 음반 및 비디오물, 옥외광고물뿐만 아니라, 현대의 뉴미디어로서 케이블방송, 위성방송, 인터넷 등도 포함한다.

개인의 의사소통수단인 통신매체는 전통적인 우편과 통신수단을 넘어서 급속도로 발전하고 있으며 새로운 형태의 통신수단의 한계는 오늘날 가늠하기 어렵다. 그러나 이런 발전에도 불구하고 헌법 제18조의 통신수단은 그 의미를 상실하지 않고 있으며 여전히 중요한 대상이다. 첨단 디지털 기술의 발전으로 인한 인터넷

81) “방송”이란 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 라디오방송, 텔레비전 방송, 데이터방송 및 이동멀티미디어방송을 말한다(방송법 제2조 제1호).

82) 방송서비스의 유형은 송신자와 수용자의 관계에 따라 다음과 같은 세 가지 개념으로 구분이 가능하다 첫째, 기존의 지상파방송과 같이 선별된 소수의 사업자가 불특정 다수의 공중을 대상으로 전파를 이용하여 일방향서비스를 제공하는 “방송(broadcasting)” 개념, 둘째, 케이블TV, 유료방송, 페이퍼 뷰 등 특정한 시청자층을 대상으로 차별화, 계층화된 서비스를 제공하는 “협송(narrowcasting)” 개념, 셋째, 소비자의 취향에 따른 프로그램 전송이 가능한 “개인대상의 방송(pointcasting)” 개념이 그것이다. 김영석, “멀티미디어 시대의 방송정책에 관한 연구”, 「방송연구」, 통권 42호(1996년 여름호), 138면.

83) 고민수, “헌법 제21조가 방송에 대해 갖는 의미는 무엇인가?”, 「헌법판례연구」, 제 6권(2004), 124면.

매체는 기존의 방송과 같은 일방적 커뮤니케이션과 기존의 통신과 같은 쌍방향적 의사교환이 공존하고 있다. 인터넷상에서의 전자우편 및 자료나 정보의 전송, PC 통신상의 채팅이나 스킵과 같은 인터넷상의 실시간대화에서는 비공개적인 쌍방향적 의사교환이 이루어지는 곳이다. 이런 새로운 형태의 통신영역에서도 이메일이 저장된 전자통신서비스의 제공시설에 침입하여 내용을 열람·공개하는 해킹(hacking)이나 컴퓨터통신 이용자의 실시간 대화를 감시 또는 엿듣는 행위는 도청행위와 같이 통신의 비밀에 대한 침해행위와 같이 새로운 형태의 통신의 비밀성 침해문제가 대두된다. 단, 공개적인 개인의 홈페이지나 블로그에서 이루어지는 의사교환은 통신의 비밀보호를 인정할 필요는 없으며, 그 전파성 및 침투성을 고려한다면 최소한 선정성 및 폭력성을 규제해야 할 것이다.

이제 헌법 제18조의 통신은 전통적인 통신인 우편물 및 전기통신을 넘어서 인터넷상에서의 전자우편 및 자료나 정보의 전송, 인터넷 뱅킹 및 전자상거래, PC 통신상의 채팅(chatting)이나 스킵과 같은 인터넷상의 실시간 대화까지 포함한다. 첨단기술에 의한 통신의 영역이 확대된 것처럼, 통신의 비밀성은 첨단기술에 의한 침해의 위험성에 더욱 노출되어 있다. 개인간의 사적인 의사소통의 비밀성은 개인의 인격과 사생활 보장의 토대이므로, 현 상태에서 우리가 예상하기 힘든 새로운 형태의 통신수단이 출현한다고 하여도 비공개적인 의사소통 및 의사전달의 비밀은 보장되어야 한다.

특히 국가가 통신매체를 독점하고 있었던 과거와는 달리 사기업에 의하여 통신설비가 이루어지므로 국가가 사기업에게 의무를 부과하여 통신의 비밀성을 침해하는 경우뿐만 아니라, 사기업에 의한 통신의 비밀침해에도 헌법 제18조의 효력이 인정될 필요성이 요청되고 있다.

## 제2절 융합서비스의 본질

### 1. “융합서비스”의 규범영역에 관한 기존 논의와 문제점

현재까지 이른바 “융합서비스”의 개념에 관한 일반적인 정의는 찾아보기 힘들다. 또한 대상의 확정마저도 여의치가 않아 보인다. 다만, “융합서비스”에 관한 논의는 정보의 분배방식 내지 정보이용자의 정보 이용형태의 변화에 따른 것이라고 보인다. 말하자면 전형적인 방송의 구조적 실현형태가 전기통신시설을 이용해 영상이나 음성정보를 동시에 전송하는 분배형(Verteil)의 단일 구조였다고 한다면, 디지털화는 이 같은 전통적인 방식이외에 이용자의 주문에 의해 개별적으로 일정한 정보를 제공할 수 있는 가능성을 새롭게 제공하게 되었다. 이에 따라 서비스 이용자의 주문에 의한 동영상 등의 송신 내지 제공행위가 등장하게 되었다. 그리고 이러한 행위가 이른바 “융합서비스”라고 분류되고 있는 듯하다.

#### (1) “융합서비스”의 규범영역 확정과 현행 방송법의 문제점

“융합서비스”는 방송사업자가 운영하는 전기통신설비를 통해서도, 그리고 통신사업자가 타인간의 통신을 매개하기 위해 설치한 기존 통신용 전기통신설비를 통해서도 실현이 가능해졌다. 문제는 “융합서비스”가 방송인가 아니면 단지 전기통신설비를 매개로 이루어지는 통신행위인가라는 점이다.

기존 타인 간 통신매개용 전기통신설비를 이용해 동영상정보 등을 일반대중에게 지속적으로 일정한 계획에 따라 제공하는 행위가 있다고 하더라도 제공되는 내용을 이른바 데이터라고 보는 경우 이러한 행위는 방송개념에 포섭될 수 없게 된다. 왜냐하면 “데이터(문자·숫자·도형·이미지·그 밖의 정보체계를 말한다.)를 위주로 하여 이에 따르는 영상·음성·음향 및 이들의 조합으로 이루어진 방송프로그램

램을 송신하는 방송이 인터넷 등 통신망을 통하여 제공하거나 매개하는 경우를 제외한다”고 방송법 제2조 제1호 다 목에서 규정하고 있기 때문이다.

이에 따라 이른바 “융합서비스”라고 불리는 새로운 유형의 커뮤니케이션서비스는 그 행위가 방송네트워크를 통해 제공되는가 아니면 통신네트워크를 통해 이루어지는가라는, 행위의 본질 혹은 기능과는 전혀 상관없는 그 행위의 물적 토대가 무엇인가라는 우연한 사실에 따라 방송 또는 통신사업으로도 볼 수 있게 되는 체계상의 모순을 내포하고 있다.

그런데 법률을 입법행위를 통한 헌법상 가치질서의 구체화로 이해하는 관점에서 볼 때, 과거의 기술상태에 고착된 이러한 막연하고도 우연한 구분을 기준으로 한 현행 개별법상의 방송과 통신사업에 관한 정의는 헌법상 이념과 가치, 이에 기여하는 국가목표, 이들을 실현하기 위한 다양한 원리와 제도, 그리고 이들을 구체화하기 위하여 필요한 중요한 절차의 법제화라고 평가할 수 없다. 또한 체계정당성의 측면에서도 비판을 면치 못할 것이다.

## (2) 기존 논의의 전개 및 방법론적 기초

행위본질에 대한 철저한 탐구 없이 단지 과거 물리적 시설의 구분에 따르고 있는 현행 방송 통신관련 법상의 체계적 모순 속에서 주문에 의한 영상물 등의 제공행위 즉, 이른바 VOD 서비스와 같은 “융합서비스”의 행위 유형과 관련한 법학적 논의는 현재까지 크게 세 가지 맥락에서 전개되고 있다고 보인다. 우선 개별법에서의 개념적 정의를 중심으로 통신의 규범영역이 적용된다는 주장과 방송의 규범영역에 속한다는 반론이 팽팽한 평행선을 달리고 있다. 또 방송도 통신도 아닌 제3의 커뮤니케이션 서비스 유형으로 보고 별도의 규범영역의 설정이 필요하다는 의견도 제시되고 있다. 말하자면 방송이나 통신의 어느 한 영역에만 개념상 귀속시키는 것은 복잡한 문제를 불러올 뿐만 아니라 실제로도 적절치 않다는 주장이다.<sup>84)</sup>

그런데 이러한 기존의 논의들은 모두 동일한 방법론적 인식에 기초하고 있다고 보인다. 概念法學的 해석방법론이 바로 그것이다. 말하자면 개별 법률상 방송과 통신 개념에 관한 정의와 그 構成要件標識를 전제로 하여, 새로운 커뮤니케이션서비스 유형이 방송 또는 통신 개념에 포섭될 수 있는지 아니면 배제되는지를 판단하는 ‘양자택일’ 방식을 적용한 결과라고 여겨진다. 왜냐하면 개념법학적 해석방법은 각각의 사물로부터 공통된 성질이나 일반적 성질을 추출하여 된 표상으로 정의되는 개념을 필수적 요소로 한다. 따라서 이러한 해석방법론을 적용하는 입장에서는 방송과 통신에 대한 개념적 정의가 필수적으로 요구되는 것이며, 이에 따라 방송개념의 경우 기존 라디오와 텔레비전 방송으로부터 공통적인 성질이나 일반적 성질을 추출해 이를 구성요건표지로 삼는다.<sup>85)</sup>

기존 논의에서 방송개념의 구성요건표지로는 일반적으로 다음과 같은 세 가지 요소가 제시된다. 첫째로는 전기통신시설을 정보전파의 매개로 한다는 기술적 요소이다. 둘째는 내용적 요소로 정보의 내용이 여론의 일부가 될 잠재적 정보이어야 한다는 것이다.<sup>86)</sup> 셋째로는 수신자 범위의 요소이다. 전기통신설비를 이용한 정보의 제공행위가 지속적으로 이루어지고, 그 내용이 잠재적 여론형성력을 갖는다고 하더라도, 그 정보에 대한 일반적인 접근가능성이 없다면 방송개념에 포섭되지 않는다는 것이다. 예컨대, 경찰무선통신이나 항해용 통신 그리고 백화점 내에서 배경음악을 내보내는 행위는 바로 수신자 범위의 요소에 의해 방송에 해당되지 않는다고 본다.<sup>87)</sup>

84) 이러한 주장에 관해서는 예컨대 김영수·지성우, “독일멀티미디어 관련 법상의 방송·통신·멀티미디어의 개념에 관한 연구”, 「성균관법학」 제14권 제2호(2002), 39면 참조

85) Herzog, in : Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, *GG-Kommentar(Loseblatt, 1958-2000)*, Art5, RN 195.; Starck, in : Mangoldt/Klein, *Das Bonner Grundgesetz : Kommentar*. Bd. 1, 1999., Art5, RN 102.

86) 그러므로 일기예보나 교통상황만을 전파하는 경우에는 내용적 요소를 결하였다고 본다.

87) 전정환, “헌법상 방송의 개념 - 독일기본법 제5조 제1항 2문의 내용을 중심으로”,

생각건대 이와 같은 전통적인 방송개념 구성요건표지에 기초한 개념법학적 해석방법론의 관점에서 보면 새로운 커뮤니케이션서비스가 방송개념에 포섭될 것인지 여부에 대한 판단은 ‘수신자 범위의 일반성요소’를 어떻게 해석할 것인가라는 문제에 놓이게 된다고 보인다. 말하자면 새로운 커뮤니케이션서비스의 경우 그 이용시간과 내용 그리고 방법의 선택이 이용자에게 주어짐으로써 수신범위의 일반성이라는 구성요건표지가 방송개념에의 포섭여부에 관한 판단기준으로 제시되고, 이를 인정할 수 있는지 여부에 따라 방송에 해당하는지 아니면 통신에 해당하는지 아니면 제3의 개념이 필요한 것인지 여부가 결정되어 진다고 할 것이다.<sup>88)</sup>

### (3) 개념법학적 방법론의 한계 및 문제점

개념법학적 해석방법론은 법률개념이 그것에 의해 나타낼 수 있는 대상을 그 자체 혹은 그 글자의 논리적언어적 의미해석을 통해서 ‘완전하고’, ‘분명하게’ 지시해 줄 수 있다는 ‘언어의 명확성 - 독트린’을 이론적 토대로 하고 있다.<sup>89)</sup> 그러나 법률개념은 시간의 흐름 속에서 기술적·사회적으로 다양한 전개 가능성을 갖는 경우에는 더욱 모호할 수밖에 없다.<sup>90)</sup> 더욱이 법률개념은 서술적 개념에서

「공법연구」 제25집 제4호 (1997), 541면.

88) 조재현, “언론·출판의 자유의 보호영역에 관한 연구- 보호영역에 관한 미국·독일·우리나라의 접근방법을 중심으로” (연세대학교 대학원 박사학위논문, 2001), 190면. 최우정 교수는 이 문제의 해결방안으로 수신자의 방송프로그램에 대한 선택 가능성을 헌법상 방송개념정의의 새로운 요소로 파악하면 된다는 의견을 제시하고 있다. 최우정, “헌법상 개념으로서 방송”, 「공법학연구」 제5권 제3호(2004), 284면. 생각건대 수신자의 방송프로그램에 대한 선택가능성을 새로운 방송개념의 요소로 파악하는 것은 본질적인 해결방안이 될 수 없다고 보인다. 왜냐하면 수신자의 선택 가능성이란 주문에 의한 정보의 제공을 의미하는 것인데 전통적인 지상파방송의 경우 이러한 요소를 갖추지 못하게 됨으로써 오히려 방송의 규범영역에서 제외되는 우스꽝스러운 결과를 도출하기 때문이다.

89) 이상돈, “법률적 삼단논법의 인식론적 오류”, 「안암법학」 제3권(1995), 11면.

부터 일반조항에 이르기까지 그 모호성에 있어서 정도의 차이를 갖는다. 따라서 어떠한 법적 개념이 평가적 요소를 필요로 한다면 개념법학적 해석방법론은 방법론상 적절하지도 타당하지도 않다고 할 것이다.

그렇다면 방송이라는 개념에서 ‘의미의 상대성’이 완전히 배제될 수 있는가? 만약 그렇다면, 포섭 또는 배제라는 양자택일식 방법은 방법론으로서 타당성을 가질 수 있다.<sup>91)</sup> 그러나 ‘수신범위의 일반성’이라는 구성요건표지 자체만 보더라도 과거 무선전기통신설비를 이용한 지상파방송 단일체제에서와 달리 유료방송의 도입과 함께 그 언어의 명확성을 상실하였다. 왜냐하면 임의의 불특정 다수라는 일반적인 언어사용례와 달리 유료방송의 도입은 이른바 “수신대상의 이질적 공중”이라는 의미로 수정되었기 때문이다. 즉, 지상파방송의 경우 텔레비전이나 라디오 수상기를 보유하면 누구나 동시에 방송신호를 수신할 수 있었고, 이러한 의미에서 ‘수신대상의 일반성’이란 임의의 불특정 다수라는 일반적 언어사용례와 그 차별성을 찾을 수 없었다. 그러나 유선방송 등 유료방송의 경우 직업, 이념 또는 이와 유사한 공통적인 속성은 없지만 이용계약 등의 절차에 의해 셋톱박스(set-top box)를 설치하여야 그 신호를 수신할 수 있다. 이로써 수신대상의 일반성이란 누구든지 계약을 통해 방송신호를 수신할 수 있다는 점을 전제로 한 ‘수신대상의 이질적 공중성’이란 의미로 수정되어졌다.<sup>92)</sup>

90) 이러한 현상을 ‘단어의미의 상대성’이라고 부른다. ‘단어의미의 상대성’에 관해서는 Okasr, *Sprache als Problem und Werkzeug des Juristen*, ARAP 1967, S. 116ff.

91) 이와 비슷한 지적으로는 Haverkate, *Gewißheitsverluste im juristischen Denken*, 1977, S. 18.

92) ‘수신대상의 이질적 공중성’이라는 개념은 독일 주정부들이 연방정부의 1970년대 말 양방향 전문정보 송출행위인 빌트쉬름텍스트의 도입계획과 관련해 이의 방송개념 해당성여부를 검토하기 위해 작성한 ‘뮌헨 보고서(Wüzbürger Papier)’에서 전형적인 방송개념의 구성요건표지로 인식되어졌던 수신대상의 공중성이라는 척도와 관련해 공중과의 관련성이 최소한이라도 내재한다면 기본법상의 방송개념에 포함되어야 한다는 주장을 뒷받침하기 위해 창안된 개념이다. Paptistella, *Medientechnisch Neuentwicklungen und Rundfunkbegriff*. DöV, 1978, S. 750-755. 생각건대 이 보고서에서 밝히고 있는 것과 같이 특정한 동질적 집단내의 의사전파가 아

이처럼 ‘의미의 상대성’을 부인할 수 없다면 방송개념을 과거 기술에 바탕을 둔 “폐쇄적·기술적”으로 평가될 수도 없는 것이거니와, 또한 평가되어서는 아니 되어야 할 것이다. 더욱이 어떠한 행위에 대하여 적용될 헌법상의 규범영역을 결정함에 있어서 개념법학적 해석방법론을 적용하는 것은 신중을 기하여야 한다. 왜냐하면 헌법은 주지하다시피 가치규범적·생활규범적 성격 등을 특성으로 하기 때문에 헌법상 방송개념의 해석에 있어 가치적 요소를 까맣게 잊고 언어의 명확성을 전제로 한 서술적 개념으로 이해하고, 또 설명하고자 하는 것은 논리적 설득력을 갖기 어렵기 때문이다. 독일연방헌법재판소가 방송개념에 관하여 “기술발달과 이에 따른 국민의 인식변화에 따라 역동적인 해석이 요구되어지는 것이지, 특정 시점의 기술상태를 기준으로 일의적으로 결정할 수는 없다”고 지적하고 있는 것도 바로 이와 같은 이유 때문이라고 할 것이다.<sup>93)</sup>

결국 비유적으로 표현하자면 법률언어인 방송개념은 시간의 흐름 속에서 “개방된” 개념이자 價値平價的 요소를 필요로 하는 개념이라고 볼 수밖에 없는 것이며, 따라서 방송의 규범영역에 관한 판단은 종래의 기술방식 또는 그 이용형태에 따라 판단되어 질 수 없다고 할 것이고, “우리가 헌법상 방송개념을 통해 보호하고 실현하고자 하는 가치는 무엇인가?”라는 질문에 대한 해답의 모색에서부터 출발하여야 할 것이라는 점을 지적해 두지 않을 수 없다.

## 2. 방송과 통신의 사물 구조적 특성과 헌법상 각 개념의 해석

방송과 통신이 모두 전기통신설비라는 물적 토대에 기초하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 그렇다면, 동일한 물적 토대에 기초하고 있는 양자를 구별할 근거와 이유는 무엇인가? 생각건대, 당해 전기통신설비가 무슨 목적에 이용되는가라

---

닌 전파되는 정보의 수용가능성이 누구에게나 개방된 구조를 갖는 전기통신설비의 이용구조라고 한다면 이를 개인적 의사소통을 위한 매개목적의 전기통신설비의 이용이라고 볼 수는 없다고 할 것이다.

93) BVerfGE. 74, 297(350).



고 하는 사물 구조적 특성의 차이에서 그 근거 내지 이유를 찾을 수밖에 없다고 본다.

헌법상 방송의 보호가치는 통신의 보호가치와 다르다. 이는 사물 구조적 특성의 차이를 의미한다고 할 것이며, 또한 구체적 생활영역의 구분이 가능함을 전제로 하고 있다. 우선 우리 헌법 제18조는 통신<sup>94)</sup>의 비밀보호를 규정하고 있고, 통신비밀의 ‘불가침’이라 함은 우선 본인에 의사에 반해 그 내용 등을 인지하는 것의 금지를 의미한다는 것은 주지하는 바와 같다. 따라서 본인의 동의 없이 통신수단을 개봉, 도청, 열람하는 행위 등은 금지된다. 통신비밀의 보호에 의해 보호되는 대상은 단지 의사소통의 내용에 한정되는 것이 아니다. 수신인과 발신인 및 수신지와 발신지, 통신내용의 형태, 발신회수 등에 관한 사항 등 의사소통관계의 포괄적 보호를 의미한다고 할 것이다.<sup>95)</sup> 이에 따라 국가는 통신비밀을 보호해야할 基本權 保護義務를 지게 되는 것이며, 입법자는 이러한 기본권 보호를 위해 전기통신설비를 설치해 타인간의 의사소통을 매개해 주는 전기통신사업자 및 제3자로 하여금 통신설비 이용자간의 통신의 비밀을 침해하거나 누설하여서는 아니 된다고 규정하고 있는 것이다.<sup>96)</sup>

이렇게 볼 때, 헌법상 보장되는 통신이란 기본권 주체가 전기통신사업자가 운영하는 일정한 “의사교환 매개시스템”을 전제로 이를 이용해 특정인 내지 특정집단에 정향된 의사교환을 행함에 있어서 이를 매개하는 자 또는 제3자의 침해배제가 요구되어지는 사물 구조적 특성을 갖는다고 할 것이다. 헌법 제18조는 주거의 불가침을 보장하고 장소적으로 보호되는 사적 영역에서의 의사소통을 보장하

94) 통신의 사전적 의미는 우편·전신·전화 등으로 서로 소식을 전하는 일이라고 정의된다. 이희승, 「국어사전」(민중서림, 1996), 2226면.

95) 허영, 「한국헌법론」(박영사, 2000), 356면; 권영성, 「헌법학원론」(법문사, 2000), 443면.

96) 「전기통신사업법」 제54조는 전기통신사업자 및 제3자로 하여금 통신의 비밀을 침해하거나 누설하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 한편, 전기통신설비를 이용하는 사람에 대해서는 제53조에서 이러한 전기통신을 이용해 음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공연히 전시하지 못하도록 규정하고 있다.

는 헌법 제17조에 대한 보충적 관계에 있다고 보는 것도 이 때문이다.

그렇다면 방송의 사물 구조적 특성은 무엇인가? 방송이 매스커뮤니케이션의 기능을 행한다는 점에 대해서는 이론이 없다. 또한 방송이 전기통신설비의 이용을 전제로 하고 있다는 점에서 역시 이론의 여지를 찾아보기 어렵다. 따라서 우리는 방송을 전기통신설비의 매스커뮤니케이션적 이용형태라고 볼 수 있다.<sup>97)</sup> 이렇게 방송을 이해한다면, 이제 규명되어야 할 것은 ‘매스커뮤니케이션적 이용’의 의미일 것이다.

매스커뮤니케이션이라는 커뮤니케이션유형의 등장은 대중사회형성에 따른 사회구조 변화의 산물이라고 할 수 있다. 이질화되고 분화된 대중사회로의 사회구조 변화는 그에 상응하는 정보, 지식, 경험들을 다양하고 대량적으로 생산하고 전문적으로 공급하는 행위유형의 출현을 필연적으로 요구하게 되었다. 즉, 개인적인 사상의 교환, 정보의 교류과정을 의미하는 커뮤니케이션의 기본구조 및 기능과는 다른, 별개의 커뮤니케이션 구조 및 기능이 사회구조의 변화와 함께 자연스럽게 형성되게 된 것이다. 말하자면 매스커뮤니케이션이란 의사소통의 상대방을 불특정 다수로 하며, 정치적 사건에서 문화소식까지 광범위한 정보를 제공함으로써 의사소통의 상대방이 자신의 의사표현의 자유를 행사하는데 필수불가결한 요소를 제공하는 대중민주주의 사회에서 사회적 하부체계의 기능적 한 부분인 “정보제공체계”를 의미한다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 매스커뮤니케이션으로서 방송은 개인이나 단체가 특이한 일이 발생하거나 자신의 주장을 펼치기 위해 행하는 의사표현행위로서 정보제공행위와도 구별된다.<sup>98)</sup>

97) 전과를 매개체로 하는 커뮤니케이션 이용형태에 있어서 통신은 ‘개별적 커뮤니케이션’으로 ‘매스커뮤니케이션인 방송과 기본적으로 상이한 기능원리에 의해 규율되어진다. 박용상, 『표현의 자유』(현암사, 2003), 625면 참조.

98) 예를 들어 개인이나 단체가 운영하는 사이트에서 정보를 제공행위 혹은 블로그(Blog)를 통해 의사를 개진하고 정보를 제공하는 행위가 매스커뮤니케이션과 구분될 수 있는 것도 바로 이러한 이유 때문이다. 매스커뮤니케이션과 커뮤니케이션의 구분에 관해서는 예컨대, 고민수, “매스커뮤니케이션 주체의 진실의무”, 『한국법학회보』 제11권 제1호(2006), 105면.

### 3. 소결

그렇다면 여기서 기존 통신용 전기통신설비의 새로운 활용형태로서 등장한 커뮤니케이션의 법적 성격 내지 규범영역을 판단하는 평가기준이 제시될 수 있다고 보인다. 전기통신설비를 이용한 새로운 커뮤니케이션이 “의사교환 매개시스템”을 이용하는 이용자간의 의사소통이라는 구조적 특성을 갖는다면 이는 분명 통신의 영역에 포함되는 것이 타당하다. 그리고 이러한 커뮤니케이션이 가능하도록 전기통신설비 이용을 제공하는 행위는 전기통신사업에 해당한다.

그러나 당해 서비스 제공행위자가 특정인 내지 특정집단과의 의사교환 매개가 아닌 의사소통의 상대방을 불특정 다수로 하며 정보수용자의 의견형성에 영향을 미치는 지속적인 정보제공행위자로서 기능한다면, 이는 독일연방헌법재판소가 주문형 커뮤니케이션 서비스가 “임의의 사람에게”, 그리고 접근형 커뮤니케이션 서비스가 “누구”에게나 언제든지 접속할 수 있다는 점을 들어 전통적인 분배형태의 방송과 차이를 주장하는 것은 기능적 측면에서 결코 중요한 요소라고 판단할 수 없다고 지적하듯이,<sup>99)</sup> 개인과 공공의 자유로운 의견형성의 보장이 요구되는 “방송의 규범영역”에 포함되는 것이 헌법의 규범력 보장에 합치되는 것이라고 볼 것이다.

요컨대, VOD와 같은 서비스를 “융합서비스”라는 새로운 생활영역으로 분류하고자 하려는 입법적 시도는 헌법상 방송영역에서 보장되어야 하는 가치질서를 도외시한 결과라고 보인다.<sup>100)</sup> 따라서 전기통신설비를 이용한 새로운 행위유형이 등장할 경우 그 사물 구조적 특성 혹은 기능을 기준으로 “의사교환매개 시스템”을 이용한 특정인을 정향한 개별적 의사소통행위인지 아니면 “정보제공 체계”로서 작동 내지 기능하는지에 대한 검토가 요구되는 것이며, 이를 통해 그 규범

99) BVerfGE 74, 297.

100) 이러한 입법적 시도로는 대표적으로 유승희 의원(대표발의)외 19인이 발의한 ‘정보미디어사업법안(의안번호 2929번)’을 들 수 있다.

영역을 판단하는 것이 헌법이 예정하고 있는 가치질서에 합치되는 것이라 할 것이다.

### 제3절 현행법제의 문제점

#### 1. 현행법제의 문제점

우리나라도 지난 2008년 2월 29일 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 방송과 통신정책을 관장하는 방송통신위원회를 설립하고, 「방송통신발전기본법」을 제정하여 관련법체계의 정비를 시작하였다. 그러나 「방송통신발전기본법」은 방송통신정책의 기본방향(방송통신서비스 진흥, 이용자 편의 증대, 방송통신 시장 내 공정경쟁 등)을 선언하는 수준에 그치는 한계를 보였다.

방송과 통신의 구분 및 네트워크-서비스의 수직적 결합을 전제로 한 현행 법체계(「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」 등)는 방송통신 융합 현상이 심화에 따라 규제의 공백 및 중복, 불평등한 규제, 이로 인한 공정경쟁 저해, 산업발전 저해 등의 문제를 노출하고 있다. 이러한 문제점을 극복하고 방송-통신영역에 적정하고 평등한 규제, 이용자의 보호, 이를 통한 공정경쟁 및 신규융합서비스 진흥 등의 정책목적을 달성하기 위하여 체계적인 법체계 마련이 필요하다. 예를 들어, 이미 지상파방송을 비롯한 유료방송시장과 인터넷 멀티미디어 방송은 한 시장으로 인식된지 오래이다. 그럼에도 각각 다른 법으로 비대칭규제를 하는 것은 타당하지 않다.

#### 2. 사례연구1: 동영상 서비스의 규율

동영상 서비스의 제공은 인터넷에 연결되어 데스크탑 PC를 통하여 보는 동영상 멀티미디어 콘텐츠와 동일하므로, 전기통신사업법의 적용을 받는 부가통신역

무로 판단된다. 따라서 동영상 서비스 제공자는 전기통신사업법상 부가통신사업자에 해당한다. 따라서 신고를 통하여 사업을 수행하며, 기타 진입규제나 구조규제가 없다.

따라서 「전기통신사업법」이나 「전기통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률」상의 개인정보보호, 정보보안에 관련된 의무를 준수하고, 음란물유통, 저작권 보호와 관련한 내용규제, 「형법」 등 모든 유형의 콘텐츠에 일반적으로 적용되는 내용규제만이 적용된다.

그러나 모든 동영상 서비스에 이와 같은 수준의 규율만을 하는 것은 바람직하지 않다는 주장이 있다. 이에 따르면, 동영상 서비스는 “의사교환매개 시스템”을 이용한 특정인을 정향한 개별적 의사소통행위이 아닌 “정보제공 체계”로서 작동 내지 기능하는 것으로, 헌법상 언론의 역할을 하므로, 이를 전기통신설비를 이용해 기간통신사업자가 행하는 이외의 서비스를 제공하는 행위라고 이해하여 부가통신사업자로 보는 것은 타당하지 않다.

### 3. 사례연구2: KT의 올레 TV와 Sky Life 결합판매상품의 불공정행위 논란

그동안 미디어산업의 가치사슬 상, 플랫폼사업자가 소비자 접점에 위치하고 있으며 SO 사업자는 지역독점시장 구조를 형성해왔다. 따라서 일부 경쟁권역을 제외하고 시장 내 경쟁을 이루어지지 않았으며 하류시장에서의 독점력이 상류시장으로 전이된 측면이 있다. 이에 따라 거래관계에 있어서 플랫폼사업자가 콘텐츠사업자에 비해 상대적으로 우월적 협상력을 확보해왔다고 볼 수 있다.

그러나 전국권역의 위성방송사업자와 IPTV사업자가 플랫폼시장에 진입하면서 SO의 영향력은 점차 축소되고 있다. 이는 가입자 규모를 살펴보면 알 수 있는데 케이블산업은 지속적으로 감소하고 있는 반면, 위성방송 및 IPTV는 증가하는 추세를 보이고 있다.

&lt;표 12&gt; 유료방송산업 가입자 추이(명)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
아날로그	13,881,782	13,908,616	13,282,667	12,624,541	11,651,080	10,944,016
디지털	287,159	855,571	1,914,118	2,670,062	3,425,505	4,013,337
케이블 전체	14,168,941	14,764,187	15,196,785	15,294,603	15,076,585	14,957,353
위성방송	1,949,191	2,151,882	2,338,378	2,457,408	2,830,000	3,150,000
IPTV	163,000	1,132,284	1,613,600	2,372,327	3,350,200	4,806,000

\* 케이블 가입자는 2011년 9월, 위성방송 및 IPTV는 11월 기준

\*\* 위성방송 및 IPTV는 하이브리드 방송 가입자 포함(신문기사 참조)

2011년 들어서면서 OTS를 중심으로 IPTV 및 위성방송 가입자가 급격히 증가하고 있는데, 위성방송가입자는 3월에 300만 돌파했고, IPTV는 400만명(4월 기준)의 가입자를 확보하여 유료방송시장에서 영향력을 증대하고 있다.

특히 디지털 시장으로 한정해보면, SO에 비해 위성방송 및 IPTV의 가입자는 월등히 높은 것으로 분석되고 있다. 디지털 시장에서 위성방송은 2011년 11월 기준으로 약 315만명의 가입자를 확보하여 해당 시장의 1위 사업자의 위상을 갖고 있으며, KT IPTV의 경우도 2011년 6월 기준으로 230만명을 확보하고 있어 MSO보다 디지털 시장에서의 영향력이 높다. KT IPTV의 경우, 2011년 11월 기준으로는 299만명을 확보한 것으로 나타났으며 위성방송을 자회사로 편입하여 사실상 500만 디지털 가구를 확보하고 있다고 볼 수 있다.<sup>101)</sup>

이에 따라 SO는 2009년 7월 KT의 이러한 결합판매가 불공정행위라고 주장하며, 공정거래위원회에 신고를 하였으며, 이에 따라 공정거래위원회는 자체 검토 중인 것으로 알려져 있다.

OTS는 KT와 스카이라이프의 기술적·서비스적 특성을 활용한 위성방송과 IPTV의 결합상품이라 할 수 있다. 주요 상품은 3개 티어(이코노미, 스탠더드, 프리미엄)로 구성되어 있으며 TV 상품의 채널 구성을 기준으로 상품을 구분하고

101) 이상 박성철 외, 멀티 플랫폼 환경 하의 IPTV를 중심으로 한 불공정행위 규제방안 연구, 방송통신위원회, 2010년 연구보고서(미발행), 126쪽 이하 전재.

있다. OTS와 유사한 해외의 결합상품에는 AT&T의 Uverse와 DirecTV(위성방송 사업자)의 Choice Xtra/Ultimate 상품을 결합한 상품이 있다.

OTS를 둘러싼 케이블TV SO와 KT의 주요 쟁점은 다음과 같다. SO가 주장하는 OTS의 문제점은 ①부당염매, ②시장지배력 전이, ③방송역무 위반, ④이용자 선택권 제한 및 차별, ⑤콘텐츠 산업발전 저해로 요약할 수 있다. 이에 반하여 KT는 OTS는 하이브리드 상품이며 부당염매 및 시장지배력 전이 가능성이 없고 방송시장 생태계를 교란하지 않는다고 주장하고 있다. 자세한 것을 도표로 정리하면 다음과 같다.<sup>102)</sup>

---

102) 이상 미디어미래연구소, OTS 관련 쟁점, 2011. 4. 미발행 보고서.

<표 13> OTS 관련 케이블TV SO와 KT의 쟁점

쟁점	케이블	KT
OTS 확산 이유	- 저가로 서비스 제공	- 수용자가 필요로 하는 경쟁력 있는 콘텐츠 제공
시장지배력 전이	- 시장지배력을 이용하여 통신시장의 지배력을 방송시장으로 전이 - 시장지배력을 활용하여 시장 질서를 교란시키고 있음	- KT가 통신시장의 지배력을 방송시장으로 전이시키고 있다는 주장은 케이블이 기존 시장을 지키기 위한 것에 불과
법적 정당성	- 허가를 받지 않고 위성방송 서비스를 제공하는 것은 무허가 사업 행위임	- OTS는 하이브리드 상품으로 방통위의 정식 인가를 받은 상품 - OTS는 위성방송을 재판매하는 것이 아니라 제휴상품을 판매하므로 역무 위반 아님
저가 경쟁	- OTS는 약탈적 가격에 의한 경쟁사 배제 남용 행위	- OTS 요금은 통상적인 거래 가격 범위 내에서 적정하게 산정
내부 부당거래	- 저가 가격을 형성하기 위해 KT와 스카이라이프가 부당 내부거래를 하고 있음	- KT와 스카이라이프 상호 간 Win-Win 할 수 있는 제휴
콘텐츠 산업 발전/경쟁 활성화	- 콘텐츠 경쟁이 아닌 가격경쟁으로 콘텐츠의 질을 낮추고 있음	- OTS 도입으로 유료방송 시장 내의 진정한 경쟁 환경 조성 - KT는 디지털미디어 제작센터 건립 등으로 콘텐츠 산업 발전에 기여

이를 현행 방송통신법제로 해결하기 위해서는 다음과 같은 검토가 필요하다. 첫째, 전기통신사업법 제50조, 동법 시행령 제42조 제1항 [별표 3] V. 6 위반



에 해당한다는 견해가 있다. KT는 전기통신사업법 적용받는 기간통신사업자이고, 이러한 행위로 인하여 제50조가 금지하는 다른 전기통신사업자(예: SKB, 케이블사업자)와의 공정한 경쟁을 해칠 우려가 있으므로 전기통신사업법을 이 경우에 적용할 수 있다고 판단된다. 다만, “이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위” 이어야 하는데, 이 경우가 이에 해당하는지 의문이라는 것이 대체적 견해이다.

전기통신사업법 제50조(금지행위) ① 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다.

5. 이용약관(제28조제1항 및 제2항에 따라 신고하거나 인가받은 이용약관만을 말한다)과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위

방송법 시행령 [별표 3] V. 이용자의 이익을 해치는 전기통신서비스의 제공 행위

6. 전기통신서비스와 다른 전기통신서비스, 「방송법」 제2조에 따른 방송, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조에 따른 인터넷 멀티미디어 방송을 묶어서 판매(이하 “결합판매”라 한다)하여 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위. 이 경우 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는지를 판단할 때에는 결합판매로 인한 비용절감, 이용자편의 증대효과 및 시장지배력 전이 등 공정경쟁 저해효과를 고려하여야 한다.

둘째, IPTV법 제17조 제1항 제4호, 동법 시행령 제15조 제1호 [별표 3] 제4호 다목 또는 가목에 해당한다는 견해가 있다.

KT는 IPTV법 적용받는 인터넷멀티미디어 방송사업자이며, 이러한 행위가 제17조의 IPTV 사업자 간 불공정행위에는 해당하지 않지만, 이용자의 이익 저해하거나 저해할 염려가 있는 행위에는 해당할 수 있다. 이 경우가 [별표 3] 제4호 다목의 조문이 예정한 경우에 정확히 해당하는 경우는 아니지만, 이에 해당한다고 해석할 여지 있다. 이에 해당하지 않는다고 해석하는 경우 [별표 3] 제4호 다목에 해당한다고 해석할 여지도 있다. 이 경우 “현저성” 여부에 대한 판단이 최대 쟁점이 될 것이다. 이에 해당한다고 판단된다면, 동법 제17조 제2항에 따라 과징금을 부과하거나, 제26조 제4항에 따라 위반행위의 중지, 이용약관의 변경,

계약조항의 삭제 등의 시정명령을 발할 수 있을 것이다.

IPTV법 제17조(금지행위) ① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.

1. 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위
2. 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위
3. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 유용하는 행위
4. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위

IPTV법 시행령 [별표 3] 4. 부당한 이용자 차별행위

법 제17조제1항제4호의 금지행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.

가. 부당하게 이용자를 차별하여 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 이용요금, 이용조건 및 이용장비 등을 다른 이용자보다 현저히 유리하거나 불리한 조건으로 제공하거나 제안하는 행위

나. 특정 이용자에게 고의적으로 차별하여 서비스를 안내하거나, 특정 서비스 판매사실을 누락하는 등 다른 이용자보다 현저하게 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 이용계약을 체결하여 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위

다. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 다른 전기통신역무 또는 방송역무 등과 묶어서 판매하는 경우에 인터넷 멀티미디어 방송 서비스만을 이용하는 이용자보다 현저히 부당하게 지속적으로 차별하여 유리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위

KT의 OTS와 관련된 행위는 전기통신사업법 제50조 또는 IPTV법 제17조의 금지행위에 위반 또는 되는 행위로 평가될 여지가 있으나, 이것이 명확하지 않다.

이것이 융합서비스에 해당하는 것은 아니지만, 융합의 결과로 나타나는 문제이다. 융합의 결과 종래 다른 시장이었던 통신시장과 방송시장이 하나의 시장이 됨에 따라 이러한 문제점이 노출되는 것이다. 따라서 이에 대처하여 전기통신사업법, IPTV법 등의 당해 조문의 개정이 필요하다.

## 제4절 법제정비방안

### 1. 개요

이미 서술한 것처럼, 우리나라도 지난 2008년 2월 29일 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 방송과 통신정책을 관장하는 방송통신위원회를 설립하고, 「방송통신발전기본법」을 제정하여 관련법체계의 정비를 시작하였다. 그러나 「방송통신발전기본법」은 방송통신정책의 기본방향을 선언하는 수준에 그치는 한계를 보였다.

방송과 통신의 구분 및 네트워크-서비스의 수직적 결합을 전제로 한 현행 법체계(「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」 등)는 방송통신 융합 현상이 심화에 따라 규제의 공백 및 중복, 불평등한 규제, 이로 인한 공정경쟁 저해, 산업발전 저해 등의 문제를 노출하고 있다. 이미 살펴본 동영상 서비스의 규율의 공백, OTS와 같은 결합상품의 규율의 공백이 그 예이다.

이러한 문제점을 극복하고 방송통신영역에 적정하고 평등한 규제, 이용자의 보호, 이를 통한 공정경쟁 및 신규융합서비스 진흥 등의 정책목적을 달성하기 위하여 체계적인 법제 마련이 필요하다.

가장 근본적인 대안은 수평적 규율체제로 전환하는 것이다. 구체적으로는 현재 수직적 규율체계를 취하고 있는 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」을 통합하여 (가칭) 「방송통신통합사업법」을 제정하는 것이 가장 근본적인 대안이다. 그러나 이러한 전환을 위해서는 이미 살펴본 것처럼, 치밀한 이론적 연구와 이에 근거한 사회적 합의의 도출이 반드시 필요하다. 그러나 지난 2000년대 후반의 논의에서 보는 것처럼 우리는 이미 한 차례 이러한 이론적 연구와 사회적 합의 도출에 실패한 바 있다. 따라서 이에 대한 치밀한

대비가 필요하다. 이러한 의미에서 이 대안은 장기적인 대안이라고 할 수 있다.

한편 현 단계에서 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」을 통합한 (가칭) 「방송통신통합사업법」을 제정하는 것이 절실히 필요하지는 않다. 이미 검토한 것처럼, 융합환경에서도 융합서비스의 출현은 예상과 달리 그리 급격하지 않은 반면, 전통적으로 다른 방송과 통신이라는 두 개의 부류를 하나로 통합하고, 이를 새로운 기준으로 정비하는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 전면적인 수평적 규율체계로 전환하는 것만이 유일한 해법으로 생각하지 말고, 실제 우리 융합환경이 어떤지 살피고 이에 부합하는 정도의 법령 개정으로 점진적으로 대처하는 것도 하나의 방법으로 고려해 보는 것이 타당하다.

이러한 관점에서 현 단계에서 「방송법」 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」의 통합은 절실히 필요하며, 실현가능한 대안이다. 이미 지상파방송을 비롯한 유료방송시장과 인터넷 멀티미디어 방송은 한 시장으로 인식된지 오래이다. 그럼에도 각각 다른 법으로 비대칭규제를 하는 것은 타당하지 않다. 따라서 방송통신위원회는 「방송법」 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」의 통합작업을 진행하여 이를 추진하여야 한다.

한편, 전국권역의 위성방송사업자와 IPTV사업자가 플랫폼시장에 진입하면서 SO의 영향력은 점차 축소되고 있고, 위성방송 및 IPTV의 영향력은 증대하고 있다. 이러한 원동력 중 하나는 KT의 OTS 상품 판매인데, 이것이 현행 전기통신사업법 제50조 또는 IPTV법 제17조의 금지행위에 위반 또는 되는 행위로 평가될 여지가 있으나, 이것이 명확하지 않다는 것은 이미 살펴본 바와 같다. 이것이 융합서비스에 해당하는 것은 아니지만, 융합의 결과로 나타나는 문제이다. 융합의 결과 종래 다른 시장이었던 통신시장과 방송시장이 하나의 시장이 됨에 따라 이러한 문제점이 노출되는 것이다. 따라서 이와 같이 융합서비스의 등장으로 가장 문제가 많이 되는 불공정행위의 규제를 서둘러 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이와 같은 입법의 내용은 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」에 규정되어 있는 불공정행위 규정과 분쟁해결절차 규

정을 하나의 법률로 정비하는 것을 그 내용으로 한다. 자세한 것은 다음에 서술한다.

그리고 가장 단기적 처방은 현행 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」 체계를 그대로 두고, 필요한 규정을 개정하는 방법이다.

요컨대, 가장 단기적 처방은 현행 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」 체계를 그대로 두고, 필요한 규정을 개정하는 방법이다. 중기적 처방은 수평적 규율체계로의 이동 목적 중 가장 중요한 목적 중 하나인 불공정경쟁의 규제를 위해서 현행 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」에 규정되어 있는 불공정행위 규정을 하나의 법률로 정비하는 것이다. 그리고 이미 한 시장으로 인식되는 유료방송시장에서 사업을 영위하는 사업자의 비대칭규제를 제거하기 위하여 「방송법」 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」의 통합작업을 진행하는 것도 중기적 처방 중 하나가 될 것이다. 마지막으로 장기적 처방은 현재 수직적 규율체계를 취하고 있는 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」을 통합하여 (가칭) 「방송통신통합사업법」을 제정하는 방식으로 수평적 규율체계를 도입하는 것이다.

## 2. (가칭) 「방송통신 불공정행위 규제법」의 제정 제안

전기통신사업법 제50조(금지행위) ① 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다.

1. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위

2. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 협정 체결을 부당하게 거부하거나 체결된 협정을 정당한 사유 없이 이행하지 아니하는 행위

3. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등으로 알게 된 다른 전기통신사업자의 정보 등을 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위

4. 비용이나 수익을 부당하게 분류하여 전기통신서비스의 이용요금이나 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등의 대가 등을 산정하는 행위

5. 이용약관(제28조제1항 및 제2항에 따라 신고하거나 인가받은 이용약관만을 말한다)과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위

6. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보 제공의 대가를 공급비용에 비하여 부당하게 높게 결정·유지하는 행위

7. 「전파법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 전기통신역무를 이용하여 디지털콘텐츠를 제공하기 위한 거래에서 적절한 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위

② 전기통신사업자와의 협정에 따라 전기통신사업자와 이용자 간의 계약 체결(체결된 계약 내용을 변경하는 것을 포함한다) 등을 대리하는 자가 제1항제5호의 행위를 한 경우에 그 행위에 대하여 제52조와 제53조를 적용할 때에는 전기통신사업자가 그 행위를 한 것으로 본다. 다만, 전기통신사업자가 그 행위를 방지하기 위하여 상당한 주의를 한 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 제1항에 따른 금지행위의 유형 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제51조(사실조사 등) ① 방송통신위원회는 신고나 인지에 의하여 제50조제1항을 위반한 행위가 있다고 인정하면 소속 공무원에게 이를 확인하기 위하여 필요한 조사를 하게 할 수 있다.

② 방송통신위원회는 제1항에 따른 조사를 위하여 필요하면 소속 공무원에게 전기통신사업자의 사무소·사업장 또는 전기통신사업자의 업무를 위탁받아 취급하는 자(전기통신사업자로부터 위탁받은 업무가 제50조와 관련된 경우 그 업무를 취급하는 자로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)의 사업장에 출입하여 장부, 서류, 그 밖의 자료나 물건을 조사하게 할 수 있다.

③ 방송통신위원회는 제1항에 따라 조사를 하려면 조사 7일 전까지 조사기간·이유·내용 등에 대한 조사계획을 해당 전기통신사업자에게 알려야 한다. 다만, 긴급한 경우나 사전에 통지하면 증거인멸 등으로 조사 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 제2항에 따라 전기통신사업자의 사무소·사업장 또는 전기통신사업자의 업무를 위탁받아 취급하는 자의 사업장에 출입하여 조사하는 사람은 그 권한을 표시하는 증표를 관계인에게 보여주어야 하며, 조사를 할 때에는 해당 사무소나 사업장의 관계인을 참여시켜야 한다.

⑤ 제2항에 따라 조사를 하는 소속 공무원은 전기통신사업자 또는 전기통신사업자의 업무를 위탁받아 취급하는 자에 대하여 필요한 자료나 물건의 제출을 명할 수 있고, 제출된 자료나 물건을 폐기·은닉·교체하는 등 증거인멸을 할 우려가 있는 경우에는 그 자료나 물건을 일시 보관할 수 있다.

⑥ 방송통신위원회는 보관한 자료나 물건의 다음 각 호의 어느 하나에 해당하

면 즉시 반환하여야 한다.

1. 보관한 자료나 물건을 검토한 결과 해당 조사와 관련이 없다고 인정되는 경우
2. 해당 조사 목적의 달성 등으로 자료나 물건을 보관할 필요가 없어진 경우

제52조(금지행위에 대한 조치) ① 방송통신위원회는 제50조제1항을 위반한 행위가 있다고 인정하면 전기통신사업자에게 다음 각 호의 조치를 명할 수 있다.

1. 전기통신역무 제공조직의 분리
2. 전기통신역무에 대한 내부 회계규정 등의 변경
3. 전기통신역무에 관한 정보의 공개
4. 전기통신사업자 간 협정의 체결·이행 또는 내용의 변경
5. 전기통신사업자의 이용약관 및 정관의 변경
6. 금지행위의 중지
7. 금지행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표
8. 금지행위의 원인이 된 전기통신설비의 수거 등 금지행위로 인한 위법 사항의 원상회복에 필요한 조치
9. 전기통신역무에 관한 업무 처리절차의 개선
10. 이용자의 신규 모집 금지(금지기간을 3개월 이내로 하되, 제1호부터 제9호까지의 조치에도 불구하고 같은 위반행위가 3회 이상 반복되거나 그 조치만으로는 이용자의 피해를 방지하기가 현저히 곤란하다고 판단되는 경우로 한정한다)
11. 제1호부터 제10호까지의 조치를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 전기통신사업자는 제1항에 따른 방송통신위원회의 명령을 대통령령으로 정한 기간에 이행하여야 한다. 다만, 방송통신위원회는 천재지변이나 그 밖의 부득



이한 사유로 전기통신사업자가 그 기간에 명령을 이행할 수 없다고 인정하는 경우에는 1회에 한하여 그 기간을 연장할 수 있다.

③ 방송통신위원회는 제1항에 따른 조치를 명하기 전에 그 조치의 내용을 당사자에게 알리고 기간을 정하여 의견을 진술할 기회를 주어야 하며, 필요하다고 인정하면 이해관계인 또는 참고인에 대한 출석 요구 및 의견 청취와 감정인에 대한 감정 요구를 할 수 있다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 방송통신위원회는 제50조제1항을 위반한 행위가 끝난 날부터 5년이 지나면 해당 행위에 대하여 제1항에 따른 조치나 제53조에 따른 과징금 부과처분을 하지 아니한다. 다만, 이미 끝난 조치 또는 과징금의 부과가 법원의 판결에 따라 취소된 경우로서 그 판결이유에 따라 새로운 처분을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제53조(금지행위 등에 대한 과징금의 부과) ① 방송통신위원회는 제50조제1항을 위반한 행위가 있는 경우에는 해당 전기통신사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있다. 이 경우 전기통신사업자가 매출액 산정 자료의 제출을 거부하거나 거짓 자료를 제출하면 해당 전기통신사업자 및 동종 유사 역무제공사업자의 재무제표 등 회계 자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업 현황 자료에 근거하여 매출액을 추정할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

② 방송통신위원회는 제49조에 따라 영업보고서를 제출하는 기간통신사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 기간통신사업자에게 대통령

령으로 정하는 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있다.

1. 제49조에 따른 영업보고서를 제출하지 아니하거나 관련 자료의 제출에 관한 명령을 이행하지 아니한 때
2. 제49조에 따른 영업보고서의 중요 사항을 기재하지 아니하거나 거짓으로 기재한 때
3. 제49조제1항을 위반하여 회계를 정리하거나 장부 또는 근거 자료를 갖추어 두지 아니한 때

③ 방송통신위원회는 제1항 또는 제2항에 따른 과징금을 부과하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 위반행위의 내용 및 정도
2. 위반행위의 기간 및 횟수
3. 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모
4. 위반행위를 한 전기통신사업자의 금지행위 또는 회계정리 위반과 관련된 매출액

④ 제1항 또는 제2항에 따른 과징금은 제3항을 고려하여 산정하되, 구체적인 산정기준과 절차는 대통령령으로 정한다.

⑤ 방송통신위원회는 제1항 또는 제2항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 내지 아니하면 납부기한의 다음 날부터 체납된 과징금에 대하여 연 100분의 6에 해당하는 가산금을 징수한다.

⑥ 방송통신위원회는 제1항 또는 제2항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 내지 아니하면 기간을 정하여 독촉하고, 그 지정된 기간에 과징금 및 제5

항에 따른 가산금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

⑦ 법원 판결 등의 사유로 제1항 또는 제2항에 따라 부과된 과징금을 환급하는 경우에는 과징금을 낸 날부터 환급하는 날까지 연 100분의 6에 해당하는 환급가산금을 지급하여야 한다.

제54조(다른 법률과의 관계) 제50조제1항을 위반한 전기통신사업자의 행위에 대하여 제52조에 따른 조치를 명하거나 제53조에 따른 과징금을 부과한 경우에는 그 사업자의 동일한 행위에 대하여 동일한 사유로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 시정조치 또는 과징금의 부과를 할 수 없다.

제55조(손해배상) 제52조제1항에 따른 조치가 있는 경우에 금지행위로 피해를 입은 자는 금지행위를 한 전기통신사업자에게 손해배상을 청구할 수 있으며, 그 전기통신사업자는 고의 또는 과실이 없었음을 증명하지 못하면 책임을 면할 수 없다.

인터넷 멀티미디어방송사업법 제17조(금지행위) ① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.

1. 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위
2. 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용약관과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위
3. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 유용하는 행위

4. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위

5. 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적정한 수익 배분을 거부하는 행위

6. 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위

7. 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위

② 방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 인터넷 멀티미디어 방송 제공 사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우에는 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수, 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 등을 고려하여 매출액 100분의 2 이하에서 대통령령으로 정하는 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 때에는 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다. <개정 2008.2.29>

③ 방송통신위원회는 제2항에 따라 과징금 부과 처분을 받은 자가 납부기한 이내에 과징금을 납부하지 아니한 때에는 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다. <개정 2008.2.29>

④ 제1항 각 호에 따른 행위의 세부적인 유형 및 기준에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제26조 ④ 방송통신위원회는 제17조제1항을 위반하는 행위가 있을 때에는 해당 사업자에게 위반행위의 중지, 이용약관의 변경, 계약조항의 삭제 등 시정에

필요한 조치를 명할 수 있다.

한편 현행 방송법은 다음과 같이 규정하고 있다.

방송법 제85조의2(금지행위) ① 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 “방송사업자등”이라 한다)는 사업자간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니 된다.

1. 정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위
2. 다른 방송사업자등에게 적정한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위
3. 부당하게 다른 방송사업자등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위
4. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위
5. 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위
6. 방송서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 유용하는 행위

② 방송통신위원회는 방송사업자등이 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 금지행위의 중지, 계약조항의 삭제 또는 변경, 금지행위로 인하여 시정조치를 명령 받은 사실의 공표 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다.

③ 방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 방송사업자들이 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 사업의 미개시나 사업 중단 등으로 인하여 매출액이 없거나 매출액 산정이 어려운 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 5억원 이하의 금액을 과징금으로 부과할 수 있다.

④ 방송통신위원회는 금지행위의 위반 여부에 관한 사실관계의 조사를 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송사업자들에게 자료의 제출을 요청할 수 있다.

⑤ 금지행위의 세부적인 유형 및 기준에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑥ 제1항을 위반한 방송사업자들의 행위에 대하여 방송통신위원회가 제2항에 따라 시정조치를 명하였거나 제3항에 따라 과징금을 부과한 경우에는 그 방송사업자들의 동일한 행위에 대하여 동일한 사유로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 시정조치를 명하거나 과징금을 부과할 수 없다.

[본조신설 2011.7.14]

제108조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3천만원 이하의 과태료에 처한다. <개정 2002.4.20, 2004.3.22, 2005.5.18, 2006.10.27, 2007.7.27, 2008.2.29, 2009.7.31, 2011.7.14>

19의2. 제85조의2제4항을 위반하여 자료제출을 거부하거나 거짓자료를 제출한 자

현 단계에서 「(가칭) 「방송통신통합사업법」을 제정하는 것이 절실히 필요하지는 않다. 그렇다고 현행 법령이 융합서비스에 대한 어떠한 규율도 잘 하고 있

는 것이 아님은 이미 살펴본 바와 같다.

특히 전국권역의 위성방송사업자와 IPTV사업자가 플랫폼시장에 진입하면서 SO의 영향력은 점차 축소되고 있고, 위성방송 및 IPTV의 영향력은 증대하고 있다. 이러한 원동력 중 하나는 KT의 OTS 상품 판매인데, 이것이 현행 전기통신사업법 제50조 또는 IPTV법 제17조의 금지행위에 위반 또는 되는 행위로 평가될 여지가 있으나, 이것이 명확하지 않다는 것은 이미 살펴본 바와 같다.

이것이 융합서비스에 해당하는 것은 아니지만, 융합의 결과로 나타나는 문제이다. 융합의 결과 종래 다른 시장이었던 통신시장과 방송시장이 하나의 시장이 됨에 따라 이러한 문제점이 노출되는 것이다.

그리고 분쟁이 제기되어, 방송통신위원회가 이를 해결하고자 하는 경우 방송이나 통신이나에 따라 분쟁해결절차가 달라 현실에서 많은 문제가 노출되고 있다. 따라서 이와 같이 융합서비스의 등장으로 가장 문제가 많이 되는 불공정행위의 규제와 분쟁해결절차의 통합은 서둘러 추진하는 것이 바람직하다.

이러한 입법의 내용은 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」에 규정되어 있는 불공정행위 규정과 분쟁해결절차 규정을 하나의 법률로 정비하는 것을 그 내용으로 한다.

개정법(시안) 제0조(금지행위) ① 법 제2조 제6호의 방송통신사업자는 공정한 경쟁 또는 시청자와 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 다른 방송통신사업자 또는 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다.

1. 다른 방송통신사업자의 서비스 제공에 필수적인 방송통신설비의 제공·공동 활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위 또는 협정 체결을 부당하게 거부하거나 체결된 협정을 정당한 사유 없이 이행하지 아니하는 행위

2. 방송통신설비의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등으로 알게 된 다른 방송통신사업자의 정보 등을 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위

3. 우월적 지위를 이용하여 다른 방송통신사업자에게 부당한 계약을 강요 또는 적정한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위 또는 설비의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등의 대가 등을 부당하게 산정하거나 유지하는 행위

4. 이용약관과 다르게 방송통신서비스를 제공하거나 방송통신 시청자와 이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 방송통신서비스를 제공하는 행위

5. 정당한 사유 없이 방송통신서비스의 제공을 거부하는 행위

6. 부당하게 다른 방송통신사업자의 서비스 제공을 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위

7. 그 밖에 방송통신사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자와 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

② 제1항에 따른 금지행위의 유형 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제0조(사실조사 등) ① 방송통신위원회는 신고나 인지에 의하여 제0조제1항을 위반한 행위가 있다고 인정하면 소속 공무원에게 이를 확인하기 위하여 필요한 조사를 하게 할 수 있다.

② 방송통신위원회는 제1항에 따른 조사를 위하여 필요하면 소속 공무원에게 방송통신사업자의 사무소·사업장 또는 방송통신사업자의 업무를 위탁받아 취급하는 자(방송통신사업자로부터 위탁받은 업무가 제50조와 관련된 경우 그 업무를 취급하는 자로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)의 사업장에 출입하여 장부, 서류,



그 밖의 자료나 물건을 조사하게 할 수 있다.

③ 방송통신위원회는 제1항에 따라 조사를 하려면 조사 7일 전까지 조사기간·이유·내용 등에 대한 조사계획을 해당 방송통신사업자에게 알려야 한다. 다만, 긴급한 경우나 사전에 통지하면 증거인멸 등으로 조사 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 제2항에 따라 방송통신사업자의 사무소·사업장 또는 방송통신사업자의 업무를 위탁받아 취급하는 자의 사업장에 출입하여 조사하는 사람은 그 권한을 표시하는 증표를 관계인에게 보여주어야 하며, 조사를 할 때에는 해당 사무소나 사업장의 관계인을 참여시켜야 한다.

⑤ 제2항에 따라 조사를 하는 소속 공무원은 방송통신사업자 또는 방송통신사업자의 업무를 위탁받아 취급하는 자에 대하여 필요한 자료나 물건의 제출을 명할 수 있고, 제출된 자료나 물건을 폐기·은닉·교체하는 등 증거인멸을 할 우려가 있는 경우에는 그 자료나 물건을 일시 보관할 수 있다.

⑥ 방송통신위원회는 보관한 자료나 물건이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 즉시 반환하여야 한다.

1. 보관한 자료나 물건을 검토한 결과 해당 조사와 관련이 없다고 인정되는 경우
2. 해당 조사 목적의 달성 등으로 자료나 물건을 보관할 필요가 없어진 경우

제0조(금지행위에 대한 조치) ① 방송통신위원회는 제0조제1항을 위반한 행위가 있다고 인정하면 방송통신사업자에게 다음 각 호의 조치를 명할 수 있다.

1. 방송통신서비스 제공조직의 분리

2. 방송통신서비스에 대한 내부 회계규정 등의 변경
3. 방송통신서비스에 관한 정보의 공개
4. 방송통신사업자 간 협정의 체결·이행 또는 내용의 변경
5. 방송통신사업자의 이용약관 및 정관의 변경
6. 금지행위의 중지
7. 금지행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표
8. 금지행위의 원인이 된 전기통신설비의 수거 등 금지행위로 인한 위법 사항의 원상회복에 필요한 조치
9. 방송통신서비스에 관한 업무 처리절차의 개선
10. 시청자와 이용자의 신규 모집 금지(금지기간을 3개월 이내로 하되, 제1호부터 제9호까지의 조치에도 불구하고 같은 위반행위가 3회 이상 반복되거나 그 조치만으로는 이용자의 피해를 방지하기가 현저히 곤란하다고 판단되는 경우로 한정한다)
11. 과징금의 부과
12. 제1호부터 제11호까지의 조치를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 방송통신사업자는 제1항에 따른 방송통신위원회의 명령을 대통령령으로 정한 기간에 이행하여야 한다. 다만, 방송통신위원회는 천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유로 방송통신사업자가 그 기간에 명령을 이행할 수 없다고 인정하는 경우에는 1회에 한하여 그 기간을 연장할 수 있다.

③ 방송통신위원회는 제1항에 따른 조치를 명하기 전에 그 조치의 내용을 당사자에게 알리고 기간을 정하여 의견을 진술할 기회를 주어야 하며, 필요하다고 인정하면 이해관계인 또는 참고인에 대한 출석 요구 및 의견 청취와 감정인에 대한 감정 요구를 할 수 있다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아

니하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 방송통신위원회는 제0조제1항을 위반한 행위가 있는 경우에는 해당 방송통신사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있다. 이 경우 방송통신사업자가 매출액 산정 자료의 제출을 거부하거나 거짓 자료를 제출하면 해당 방송통신사업자 및 동종 유사 역무제공사업자의 재무제표 등 회계 자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업 현황 자료에 근거하여 매출액을 추정할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

⑤ 방송통신위원회는 제4항에 따른 과징금을 부과하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 위반행위의 내용 및 정도
2. 위반행위의 기간 및 횟수
3. 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모
4. 위반행위를 한 방송통신사업자의 금지행위 또는 회계정리 위반과 관련된 매출액

⑥ 제4항에 따른 과징금은 제5항을 고려하여 산정하되, 구체적인 산정기준과 절차는 대통령령으로 정한다.

⑦ 방송통신위원회는 제4항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 내지 아니하면 납부기한의 다음 날부터 체납된 과징금에 대하여 연 100분의 6에 해당하는 가산금을 징수한다.

⑧ 방송통신위원회는 제4항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 내지 아니하면 기간을 정하여 독촉하고, 그 지정된 기간에 과징금 및 제5항에 따른 가산금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

⑨ 법원 판결 등의 사유로 제4항에 따라 부과된 과징금을 환급하는 경우에는 과징금을 낸 날부터 환급하는 날까지 연 100분의 6에 해당하는 환급가산금을 지급하여야 한다.

⑩ 방송통신위원회는 제0조제1항을 위반한 행위가 끝난 날부터 5년이 지나면 해당 행위에 대하여 제0조에 따른 조치를 하지 아니한다. 다만, 이미 끝난 조치 또는 과징금의 부과가 법원의 판결에 따라 취소된 경우로서 그 판결이유에 따라 새로운 처분을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제0조(다른 법률과의 관계) 제0조제1항을 위반한 방송통신사업자의 행위에 대하여 제52조에 따른 조치를 명하거나 제53조에 따른 과징금을 부과한 경우에는 그 사업자의 동일한 행위에 대하여 동일한 사유로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 시정조치 또는 과징금의 부과를 할 수 없다.

제0조(피해자에 대한 손해배상) 제52조제1항에 따른 조치가 있는 경우에 금지행위로 피해를 입은 자는 금지행위를 한 방송통신사업자에게 손해배상을 청구할 수 있으며, 그 방송통신사업자는 고의 또는 과실이 없었음을 증명하지 못하면 책임을 면할 수 없다.

### 3. (가칭) 「방송통신 불공정행위 규제법」의 입법추진전략

이러한 법령 정비의 구체적 방안으로는 현행 「방송통신발전기본법」에 이와 같은 조문을 삽입하는 개정을 하는 방법, (가칭) 「방송통신 불공정행위 규제법」과 같은 새로운 입법을 하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 현행 「방송통신발전기본법」에 이와 같은 조문을 삽입하는 개정을 하는 방법은 새로운 법률의 제정을 하는 방법보다 훨씬 간명한 장점을 가지고 있다. 그러나 방송통신발전기본법이 법령에서 보는 것처럼 ‘기본법’으로서의 특성을 가진터라, 이러한 구체적인 내용을 삽입하는 것은 체계정당성에 반할 우려가 있다.

둘째, (가칭) 「방송통신 불공정행위 규제 및 분쟁절차법」과 같은 새로운 입법을 하는 방법은 체계정당성에는 부합하나, 새로운 법률의 제정을 하는 절차를 진행하기 위하여 노력을 기울여야 한다는 단점이 있다.

그럼에도 연구진은 오랜 논의 끝에 체계정당성을 유지할 수 있는 (가칭) 「방송통신 불공정행위 규제법」과 같은 새로운 입법을 하는 방법을 입법추진전략으로 권고하고자 한다.

## 제5장 결론

방송통신기술의 발전으로 방송과 통신 간의 구분이 불분명해지면서, 양 자의 구분을 전제로 한 행정체계 및 법체계는 적절한 기능을 유지하기가 어려워져 이에 조응하는 적절한 행정체계 및 법체계가 필요하게 되었다. 유럽연합(EU)과 그 회원국인 영국 등은 일찍이 이러한 새로운 규율체계의 필요성을 깨닫고, 여러 해의 연구와 그 연구결과에 바탕한 입법을 통하여 이른바 수직적 규율체계로 전환을 완료하였다.

우리나라도 지난 2008년 2월 29일 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 방송과 통신정책을 관장하는 방송통신위원회를 설립하고, 「방송통신발전기본법」을 제정하여 관련법체계의 정비를 시작하였다. 그러나 「방송통신발전기본법」은 방송통신정책의 기본방향(방송통신서비스 진흥, 이용자 편의 증대, 방송통신 시장 내 공정경쟁 등)을 선언하는 수준에 그치는 한계를 보였다.

방송과 통신의 구분 및 네트워크-서비스의 수직적 결합을 전제로 한 현행 법체계(「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」 등)는 방송통신 융합 현상이 심화에 따라 규제의 공백 및 중복, 불평등한 규제, 이로 인한 공정경쟁 저해, 산업발전 저해 등의 문제를 노출하고 있다. 이러한 문제점을 극복하고 방송-통신영역에 적당하고 평등한 규제, 이용자의 보호, 이를 통한 공정경쟁 및 신규융합서비스 진흥 등의 정책목적을 달성하기 위하여 체계적인 법체계 마련이 시급하다. 이 보고서는 현재의 방송통신융합 현황과 선진 외국에서는 이러한 융합에 대비하여 어떠한 법제정비를 하였는지 고찰한 후, 이를 바탕으로 현재 수준에서 필요한 법제정비방안, 중장기적으로 필요한 법제정비방안을 도출하고, 단기적인 법제정비방안은 구체적으로 제시하고자 하였다.

이 보고서의 주요한 내용은 다음과 같다.

제2장에서는 현재 진행중인 융합현황을 정리하고 분석하였다. 우선 방송통신용

합을 정의하고, 이 연구에서 대상으로 하는 융합서비스의 현황을 정리하여 제시하였다. 이러한 현황을 바탕으로 융합환경을 분석하고 앞으로 전망을 하였다.

방송과 통신의 융합은 디지털 기술이 발전하고 네트워크의 광대역화가 진전됨에 따라 콘텐츠 형식이 다양화되고, 네트워크 및 단말기가 융복합화되어 기존의 방송과 통신의 경계가 허물어지는 현상을 의미한다. 융합은 크게 네트워크의 융합, 서비스의 융합, 기업의 융합으로 구분할 수 있으며, 이 밖에 콘텐츠 융합, 단말기 융합, 규제 융합 등 다양한 형태가 있다. 이러한 융합은 디지털 기술의 발달과 네트워크 광역화, 스마트 미디어의 보급, 규제환경의 변화, 소비자의 수요 등에 의하여 발생한다. 이 연구에서 특히 의미가 있는 것은 바로 서비스의 융합이다. 이 연구에서 융합서비스란 전형적인 방송과 통신을 제외한 경계영역의 서비스를 포괄하는 용어로 정의하여 사용하고 있다. 인터넷멀티미디어방송사업(IPTV), 지상파방송사업자의 인터넷기반 동영상서비스, 유료방송사업자의 인터넷기반 동영상서비스, 케이블방송사업자의 인터넷기반 동영상서비스, 기간통신사업자의 인터넷기반 동영상서비스, 순수한 인터넷방송사업자의 동영상서비스 등이 이러한 정의를 충족하는 서비스에 해당한다. 이러한 서비스는 현재 확산되고 있으나, 초반의 예상보다는 완만한 속도로 출현하고 확산하고 있는 것으로 판단된다.

그렇다면, 우리 현행법제는 여전히 수직적 규율체계를 취하고 있지만, 예상과는 달리 시장에서 큰 혼란이 일어나지 않는 이유는 무엇일까? 아마도 현재 주요하게 규율의 공백이 발생하고 있는 영역이 공익과 관련된 영역이기 때문에, 주요하게 규율의 공백이 발생하고 있는 영역 중 사익과 관련된 영역은 종국적으로 해결의 실마리를 찾아 해결되고 있어 크게 문제되지 않기 때문인 것으로 추측해 볼 수 있다.

제3장에서는 선진 외국에서는 방송통신융합에 대비하여 어떻게 법제정비를 하였는지 정리하고 분석하였다. 그 대상국은 유럽연합(EU), 영국, 프랑스, 독일, 미국, 일본을 선정하였다.

선진 외국에서도 방송통신 융합환경의 변화에 따른 대응은 현재 진행형이다. 유럽연합과 그 회원국 중 영국은 이른 시기에 수평적 규제체계로 전면적 개편을 단행하였다. 그러나 프랑스, 독일, 일본 등 그 밖의 국가에서는 수평적 규제체계의 전환의 필요성을 인정하면서도, 전면적인 개편을 단행하지는 않고 완만한 준비를 하고 있는 것으로 파악되었다.

이러한 이유는 첫째, 각 국의 전통적 배경에 차이가 있다. 예를 들어, 프랑스는 전통으로 텔레비전과 라디오로 대표되는 시청각 커뮤니케이션이 언론의 기능을 수행하므로 이에 대하여 각별한 가치를 부여하여 차별적으로 취급하여야 한다고 이해하고 있다. 이에 따라, 방송과 통신을 규율하는 정책과 규제를 다른 기관에 맡기고 있으며, 유럽연합의 2분류 체계를 3분류 체계로 변용하여 입법을 하여 규율하고 있다. 이러한 전통적 배경의 차이는 제도 선택의 차이를 가져오고 있다.

둘째, 방송통신융합환경에서 장기적으로는 수평적 규율체계를 취해야 한다는 대원칙에 합의를 하면서도, 실제 수평적 규율체계를 어떻게 구현할 것인지에 관해서는 여전히 사회적 합의가 쉽지 않다는 것을 알 수 있다. 유럽연합과 같이 국가보다 큰 공동체의 입법이 구속력을 발휘하는 경우에는 이것이 추동이 되어 최소한의 합의하에 입법이 구현되고 있다. 그러나 이 경우에도 실제 수평적 규율체계를 어떻게 구현할 것인지에 관해서는 플랫폼의 독자성에 대한 판단, 이해관계인의 갈등 등 여러 요소로 인하여 쉽게 합의에 도달하지 못하는 것을 볼 수 있다. 그리고 일본과 같이 그러한 공동체 입법의 구속력이 없는 경우 이와 같은 여러 요소로 인하여 실제 수평적 규율체계를 어떻게 구현할 것인지에 관한 사회적 합의가 더욱 어렵다. 따라서 수평적 규율체제로 성공적으로 전환하기 위해서는 구체적인 쟁점을 추출하고, 이에 대하여 탄탄한 이론적 검토를 통하여 법안을 성안하여야 한다. 그리고 이렇게 성안된 법안을 놓고 여러 이해관계인의 의견을 듣고 조율하는 과정을 거쳐야 성공적인 입법이 가능하다는 것을 알 수 있다.

셋째, 프랑스, 일본 등 선진 여러나라에서 전면적인 준비를 단행하지 못하고 있는 이유 중 하나는 융합환경에서도 여전히 방송과 통신의 본질적인 차이는 여



전하다는 점에 기인한다. 따라서 융합환경에서 융합서비스를 어떻게 규율할 것인지의 문제를 해결하는 것도 중요하지만, 이러한 문제를 해결하기 위하여 전통적으로 다른 두 개의 부류를 하나로 통합하고, 이를 새로운 기준으로 정비하는 것은 그리 쉬운 일이 아니라는 것이다. 그리고 이미 제2장에서 살펴본 것처럼, 융합환경 아래에서 융합서비스는 급격하게 나타나고 있지는 않다고 파악된다. 이렇게 보았을 때, 전면적인 개편이 필연적이지는 않다.

결론적으로 우리나라도 유럽연합이나 영국과 같이 전면적인 수평적 규제체계로 전환하는 것만이 유일한 해법으로 생각하지 말고, 실제 우리 융합환경이 어떤지 살피고 이에 부합하는 정도의 법령 개정으로 점진적으로 대처하는 것도 하나의 방법으로 고려해 보는 것이 타당하다.

제4장에서는 이상의 논의를 바탕으로 현행 방송통신법제의 개선방안을 제시하였다. 우선 전통적인 방송과 통신의 이해를 살펴보고, 융합서비스를 법적인 관점에서 어떻게 볼 것인지 제시하였다. 그리고 규제의 공백 및 중복, 불평등한 규제, 이로 인한 공정경쟁 저해, 산업발전 저해 등 현행법제의 문제점을 정리하고, 이를 예시적으로 살펴보았으며, 이러한 문제점을 해결할 수 있는 처방을 제시하였다.

가장 단기적 처방은 현행 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」 체계를 그대로 두고, 필요한 규정을 개정하는 방법이다. 중기적 처방은 수평적 규율체계로의 이동 목적 중 가장 중요한 목적 중 하나인 불공정경쟁의 규제를 위해서 현행 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」에 규정되어 있는 불공정행위 규정을 하나의 법률로 정비하는 것이다. 그리고 이미 한 시장으로 인식되는 유료방송시장에서 사업을 영위하는 사업자의 비대칭규제를 제거하기 위하여 「방송법」 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」의 통합작업을 진행하는 것도 중기적 처방 중 하나가 될 것이다. 마지막으로 장기적 처방은 현재 수직적 규율체계를 취하고 있는 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」을 통합하여 (가칭) 「방송통신통합사업법」을 제정하는 방식으로 수평적 규율체계를 도입하는 것이다.

## 참 고 문 헌

- 나성현 외(2008), 「통신시장 분류제도 개선방안 연구」, 정보통신정책연구원, 정책 연구 08-36.
- 박동욱 외(2007), 「융합시대 진입규제 개선방안 연구」, 정보통신정책연구원, 수탁 연구 07-55.
- 박민성(2009), “일본, 통신·방송의 종합적 법체계 최근 동향”, 방송통신정책, 제21권 15호, 정보통신정책연구원.
- 박민성(2011), “일본, ‘정보통신법(가칭)’ 무산 원인과 통신·방송 관련법 주요 개정 내용”, 방송통신정책, 제23권 2호, 정보통신정책연구원.
- 이상우 외(2005), “융합환경의 네트워크. 콘텐츠규제: 유럽연합사례의 포괄적 이해 (I)”, 「KISDI 이슈리포트」, 정보통신정책연구원.
- 이상우 외(2007), 「통신방송 융합환경하의 수평적 규율체계 정립방안에 관한 연구」, 정보통신정책연구원, 연구보고 07-06.
- 이상우(2008), “방송통신 융합환경에서 수평적 계층분류와 정책방향”, 「정보통신 정책연구」, 제15권 제2호.
- 이상우 외(2008), “융합환경 하의 콘텐츠 접근에 관한 연구(I)”, 「KISDI 이슈리포트」, 08-07. 정보통신정책연구원.
- 이상식(2009), “방송·통신 통합법 제정과 유료방송시장 쟁점”, 《경제규제와 법》, 2(1), pp. 20-37.
- 이희정(2007), “통신규제법 집행과정의 비교연구- 통신위원회와 영국의 Ofcom”, 「법학논총」 제 24집 제 3호
- 손명석 외(2006), 『수평규율체계의 해외사례 및 시사점I: EU, 일본 및 미국』, SK 경영경제연구소 연구보고 06-02

- 초성운 외(2008), 「방송통신융합에 대응한 분류제도 개선 및 통합법제 정비방안 연구」, 정보통신정책연구원.
- 초성운 외(2008), 「방송통신 통합법제 정비방안 연구(1)」, 정보통신정책연구원.
- 초성운 외(2009), 「방송통신 통합법제 정비방안 연구(2) - 방송통신 수평적 규제 도입 방안」, 정보통신정책연구원.
- 최세경 외(2009), “방송통신 통합 콘텐츠 법체계에서 콘텐츠 규제 연구 -수평규율체계의 적용과 사업자간의 공정경쟁 보장 방안을 중심으로-, 한국방송광고공사.
- 홍대식(2009), “방송통신통합법의 과제와 전망: 경쟁법적 관점에서”, 《IT와 법연구》, 제3집, pp. 127-160.
- 황준호·이상우(2007), “방송통신 융합시대 콘텐츠 계층의 규제방안 연구: 유럽연합 시청각미디어서비스 지침의 정책적 시사점”, 『KISDI 이슈리포트』, 07-16. 정보통신정책연구원.
- 황주성 외(2008), “방송통신융합의 철학과 비전”, 한국사회의 방송·통신 패러다임 변화 연구 08-02, 정보통신정책연구원
- EU Insight(2007), AVMS-Audiovisual Media Services Directive.
- Ofcom(2004), Ofcom’s Approach to Complaints and Disputes
- Ofcom(2004), Guidelines for the handling of competition complaints, and complaints and disputes about breaches of conditions imposed under the EU Directives
- Ofcom(2008), Review of Alternative Dispute Resolution and Complaints Handling Procedures
- FCC website (<http://www.fcc.gov/>)
- Broadcasting&Cable (2010.6.28) Verizon Files Amended Access Complaint on MSG Nets.

[http://www.broadcastingcable.com/article/454274-Verizon\\_Files\\_Amended\\_Access\\_Complaint\\_on\\_MSG\\_Nets.php](http://www.broadcastingcable.com/article/454274-Verizon_Files_Amended_Access_Complaint_on_MSG_Nets.php)

Broadcasting&Cable (2010.4.9) Sky Angel Files Program Access Complaint Against Discovery.

[http://www.broadcastingcable.com/article/451265-Sky\\_Angel\\_Files\\_Program\\_Access\\_Complaint\\_Against\\_Discovery.php](http://www.broadcastingcable.com/article/451265-Sky_Angel_Files_Program_Access_Complaint_Against_Discovery.php)

Broadcasting&Cable (2010.12.12) Sky Angel Fires Back In Discovery Access Complaint.

[http://www.broadcastingcable.com/article/460987-Sky\\_Angel\\_Fires\\_Back\\_In\\_Discovery\\_Access\\_Complaint.php](http://www.broadcastingcable.com/article/460987-Sky_Angel_Fires_Back_In_Discovery_Access_Complaint.php)

Broadcasting&Cable (2008.9.1) AT&T Files Program-Access Complaint vs. Cox.

[http://www.broadcastingcable.com/article/115360-AT\\_T\\_Files\\_Program\\_Access\\_Complaint\\_vs\\_Cox.php](http://www.broadcastingcable.com/article/115360-AT_T_Files_Program_Access_Complaint_vs_Cox.php)

Broadcasting&Cable (2008.9.1) FCC Denies AT&T Program Access Complaint.

[http://www.broadcastingcable.com/article/189668-FCC\\_Denies\\_AT\\_T\\_Program\\_Access\\_Complaint.php](http://www.broadcastingcable.com/article/189668-FCC_Denies_AT_T_Program_Access_Complaint.php)

Broadcasting&Cable (2007.7.26) AT&T Is Cable Operator, Says Connecticut Court.

<http://forum.cabletv.com/t-project-light-speed/9650-t-cable-operator-says-connecticut.html>

Broadcasting&Cable (2009.7.8) Verizon Files Program Access Complaint Against Cablevision.

[http://www.broadcastingcable.com/article/307770-Verizon\\_Files\\_Program\\_Access\\_Complaint\\_Against\\_Cablevision.php](http://www.broadcastingcable.com/article/307770-Verizon_Files_Program_Access_Complaint_Against_Cablevision.php)

Broadcasting&Cable (2010.1.20) Cablevision Ready to Defend Program Policies Under New Rules.

[http://www.broadcastingcable.com/article/445124-Cablevision\\_Ready\\_to\\_Defend\\_Program\\_Policies\\_Under\\_New\\_Rules.php](http://www.broadcastingcable.com/article/445124-Cablevision_Ready_to_Defend_Program_Policies_Under_New_Rules.php)

Deutsche Bank (2011.4.20) PayTV Spotlight: AT&T 1Q11 Read Through.

Empiris LLC (2009 March) The Economics of Retransmission Consent.

FierceIPTV.com (2010.1.20) FCC: Cable lock on local content unfair

<http://www.fierceiptv.com/story/fcc-cable-lock-local-content-unfair/2010-01-20>

FierceIPTV.com (2008.3.11) U.S. IPTV market to grow to \$14B by 2012.

<http://www.fierceiptv.com/story/u.s.-iptv-market-to-grow-to-14b-by-2012/2008-03-11#ixzz1QGhYTAX6>

FierceIPTV.com (2011.3.16) Report: U.S. IPTV market most competitive in the world.

<http://www.fierceiptv.com/story/report-us-iptv-market-most-competitive-world/2011-03-16#ixzz1QGhre4Fy>

In-Sung Yoo (2009) The regulatory classification of internet protocol television: how the federal communications commission should abstain from cable service regulation and promote broadband deployment (CommLaw Conspectus, Vol 18. 2009)

Law offices of Michael L. Glaser LLC (2007 June) IPTV PRIMER: What is IPTV and is it regulated as a Traditional Cable Service?

[http://www.telecomattorneys.com/IPTV\\_primer.pdf](http://www.telecomattorneys.com/IPTV_primer.pdf)

Moss&Barnett (2008.7.31) Court upholds FCC's local franchising order.

PCmag.com (2011.4.25) Netflix Executives Agree: Streaming Is 'Rerun TV'.

<http://www.pcmag.com/article2/0,2817,2384292,00.asp>

Paul Weiss (2006.1.16) IPTV Regulation in the U.S.

PCmag.com (2006.12.13) good-by cable tv, hello fiber.

<http://www.pcmag.com/article2/0,2817,2071448,00.asp>

Public Policy and Business (2008.8.3) IPTV Innovations's Affect on Deregulating the Telecom Industry.

Techland Time (2011.2.22) IVI Over-The-Air Streaming Television Illegal, Court Says

<http://techland.time.com/2011/02/22/ivi-over-the-air-streaming-television-illegal-court-says/>

The New York Times (2008.7.28) Verizon Begins Competing for Cable TV Customers.

<http://www.nytimes.com/2008/07/28/nyregion/28verizon.html>

The New York Times (2008.11.13) Cable Industry to F.C.C.: Don't Ask About Our Rates.

<http://bits.blogs.nytimes.com/2008/11/13/cable-industry-to-fcc-dont-ask-about-our-rates/>

Actualite fancaise, Canalsat : chaines de t?vision payantes par satellite ou ADSL(2011, 06, 22)

<http://www.actualite-francaise.com/articles/canalsat-chaine-television-payantes-satellite-adsl,1791.html>

Degroupnews, Orange Sport : Free et SFR debout?s(2010, 07,15)

[http://www.degroupnews.com/actualite/n4986-orange-television-justice-audiovisuel-orange\\_sport.html?xtor=RSS-1](http://www.degroupnews.com/actualite/n4986-orange-television-justice-audiovisuel-orange_sport.html?xtor=RSS-1)

L'Expansion, L'ADSL, nouvel Eldorado de la t?vision payante (2005, 12,09)

[http://lexpansion.lexpress.fr/high-tech/l-adsl-nouvel-eldorado-de-la-television-payante\\_112368.html](http://lexpansion.lexpress.fr/high-tech/l-adsl-nouvel-eldorado-de-la-television-payante_112368.html)

Le Figaro, TF1, CanalSat, Orange, SFR, Free, Bouygues T?com : n?go, poker... ou barbichette( 2011, 05, 19)

<http://blog.lefigaro.fr/philippe-bailly/2011/05/tf1-canalsat-orange-sfr-free-bouygues>

ues-telecom-nego-poker-ou-barbichette.html

Gouvernement, Rapport sur les exclusivités de distribution et de transport dans le secteur de la télévision payante

<http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/rapport-sur-les-exclusivites-de-distribution-et-de-transport-dans-le-secteur-de-la->

Itespresso, TV payante - contenus exclusifs : Orange fait fausse route (2010, 01,12)

<http://www.itespresso.fr/tv-payante-contenus-exclusifs-orange-fait-fausse-route-3130.html/2>

Jeanmarcmorandin, Différend entre BFMTV et Canal+: décision le 10 décembre (2009, 12, 01)

<http://www.jeanmarcmorandini.com/article-33329-differend-entre-bfmtv-et-canal-decision-le-10-decembre.html>

Ozap, TV payante : Orange et Canal+ annoncent enfin leur rapprochement(2011, 01, 19)

<http://www.ozap.com/actu/tv-payante-orange-canal-rapprochement-series-cine/391878>

Strategies, Les nouvelles offres interactives de la TV payante(2008, 11,06)

<http://www.strategies.fr/etudes-tendances/tendances/104921W/les-nouvelles-offres-interactives-de-la-tele-payante.html>

村上聖一(2008). 地デジ区域外再送信問題, 決着に向けた方向性. 《放送研究と調査》(2008年8月号)

武井基純(2002). ユビキタス・ネットワーク時代のテレビ局とプラットフォーム事業. 《知的資産創造》(2002年11月号)

稲葉一將(2011). 規制機關の在り方. 《法律時報》83(2)

宍戸常壽(2011). 改正放送法と行政權限. 《法律時報》83(2)

山本博史(2011). 図説「通信・放送」法(10): 電波法概説(2). 《放送文化》(30)

山本博史(2010). 図説「通信・放送」法(9): 電波法概説(1). 《放送文化》(29)

堀越功(2007). IP同時再送信の商用化は最終段階, ガイドラインには厳しい技術基準.

《日経コミュニケーション》(2007年9月15日号)

木戸英晶・笹島 専・竹村敏彦 佐々木學・松村宗臣・板橋喜彦(2009). 情報通信分野  
におけるプラットフォーム事業の將來像: CSデジタル放送を中心に. 《慶應義  
塾大學 メディア・コミュニケーション研究所紀要》No.59.

電氣通信事業紛争處理委員會(2011). 《2010年度年次報告》

總務省(2010). 《情報通信白書2010年版》

プラットフォームの在り方に關する協議會(2007) 《プラットフォームの在り方に關  
する協議會報告書》

電氣通信事業紛争處理委員會事務局(2011). 《放送法等の一部を改正する法律による  
紛争處理委員會關係の改正事項の概要》

公正取引委員會(2010). 《放送分野の動向及び規制・制度》

總務省 情報流通行政局衛星・地域放送課(2011). 《衛星放送の現狀》

總務省 情報流通行政局(2011). 《コンテンツを取り卷く現狀等について》

NTTぷらら(2010.3.19 보도자료). 3月31日(水)放送終了チャンネルについて

巨大化するスカパーに番組供給會社は痛しかゆし 《FACTA 2006年12月号》



## 저 자 소 개

---

### 정 필 운

- 연세대학교 법과대학 졸업(법학사)
- 연세대학교 대학원 법학과(법학석사, 박사)
- UC Berkeley, School of Law, Visiting Researcher
- 현, 한국방송통신전파진흥원 선임연구원

### 김 슬 기

- 성균관대학교 법과대학 졸업
- 성균관대학교 대학원 법학과(법학석사)
- 성균관대학교 대학원 법학과(박사수료)
- 현, 한국방송통신전파진흥원 주임연구원

### 권 오 상

- 연세대학교 경영학과 졸업
- 연세대학교 대학원 경영학(석사)
- AU Washington College of Law LL.M
- 현, 한국방송통신전파진흥원 방송통신연구부 부장

### 성 윤 택

- 성균관대학교 신문방송학 졸업
- 성균관대 대학원 신문방송학(석사)
- 성균관대 대학원 신문방송학(박사수료)
- 현, 한국방송통신전파진흥원 주임연구원

방송통신정책연구 지정 2011-04

## 융합환경에 적합한 방송통신 법체계의 사회적 수요 및 개선방안 연구

---

---

2012년 1월 10일 인쇄

2012년 1월 10일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20

TEL: 02-750-1114

E-mail: [webmaster@kcc.go.kr](mailto:webmaster@kcc.go.kr)

Homepage: [www.kcc.go.kr](http://www.kcc.go.kr)

인쇄 리드릭

---