

최종 연구개발 결과보고서

방송통신 통합기구 설립에 따른 전파방송의 기능 및 역할 연구

2008. 11. 28.

수탁연구기관 한국전자파학회

한국전자파진흥협회

방송통신 통합기구 설립에 따른 전파방송의 기능 및 역할 연구

2008. 11. 28.

수탁연구기관 한국전자파학회

한국전자통신협회

제 출 문

한국전파진흥협회 귀하

본 보고서를 “방송통신 통합기구 설립에 따른 전파방송의 기능 및 역할 연구”의 최종 연구개발 결과보고서로 제출합니다.

2008년 11월 28일

수탁연구기관 : 한국전자파학회

연구 책임자 : 계경문

참여 연구원 : 박승권
유현용
신한철
김보미
이창효
고준호

요약문

1. 제목

방송통신 통합기구 설립에 따른 전파방송의 기능 및 역할 연구

2. 연구개발의 목적 및 중요성

- 방송통신 통합기구 설립과 관련하여 전파방송 정책의 현안을 분석하고, 전파방송 정책의 효율적 추진을 위한 방송통신 통합 기구의 기능 및 역할을 모색하고 정리할 필요가 있음
- 또한 이와 관련하여 방송통신 융합 관련 법·제도 분석 및 개선 사항에 대한 연구가 필요함

3. 연구개발의 내용 및 범위

- 방송통신 통합기구 설립과 관련된 정책 현안 분석
 - 방송통신 통합기구 출범에 따른 전파방송의 정책 추진과 관련된 문제점 및 해외 사례 분석
- 방송통신 통합기구의 기능 및 역할 연구
 - 전파방송 정책의 효율적 추진을 위한 방송통신 통합기구의 기능 및 역할 분석
 - 우리나라의 실정에 맞는 방송통신 통합기구의 기능과 역할

도출

- 방송통신 통합기구의 효율적 운영을 위한 방송통신 관련 법·제도 개선사항 연구
 - 현행 법체계의 문제점 분석 및 융합시대에 맞는 개선사항 도출

4. 연구개발결과

- 해외 주요국의 방송통신 통합기구에 대한 사례를 분석하여 국내 실정에 맞는 방송통신 통합기구의 기능 및 역할 도출
- 최근 우리나라 방송통신 통합기구(방송통신위원회) 설립에 따른 전파방송 정책의 현안 및 과제를 분석하여 통합기구의 효율적 운영을 위한 법·제도적 개선사항 제시

5. 활용에 대한 건의

- 해외 주요국의 방송통신 관련 정책의 연혁과 현재의 기구체계를 살펴보고 국내 상황에 맞는 시사점을 도출함
- 2008년 이후 방송통신 통합기구의 효율적 운영 및 전파방송 관련 법·제도의 개선에 활용

6. 기 대 효과

- 본 연구는 방송통신 통합기구의 효율적 운영을 위한 정책의 기초자료로 활용하고, 정부의 지속적인 정책연구 및 정책개발

을 유도하여 국내 전과정책상 중장기적 방향설정에 이바지 할 것으로 기대함

< 목 차 >

제1장 서론	8
제2장 해외 주요국의 방송통신 규제기구	12
제1절 방송통신 규제기구의 유형화	12
1. 일원화된 독립기관	12
2. 내각으로의 일원화	13
3. 방송과 통신의 규제기관 분리	14
4. 유형화의 시사점	15
제2절 미국	18
1. FCC 설치의 법적 근거	19
2. FCC의 구성	21
3. FCC의 권한 및 규제절차	23
제3절 영국	24
1. Ofcom 설치의 경과	24
2. Ofcom의 조직과 구조	25
제4절 일본	27
1. 개관	27
2. 총무성의 조직과 기능	28
3. 시사점	30
제5절 프랑스	31
1. 개관	31
2. 업무영역	32
제3장 한국의 방송통신 통합 규제기구	34

제1절 통합 규제기구 설치의 경과	34
1. 방송과 통신의 규제기관 분리	34
가. (舊)정보통신부	34
나. (舊)방송위원회	36
다. 규제기관 분리의 문제점	37
2. 방송통신융합추진위원회	39
3. 근거 법률의 제정	40
제2절 방송통신위원회의 독립성 보장	40
1. 위원회의 구성	41
2. 위원의 신분보장	41
3. 위원의 겸직금지	42
4. 위원의 결격사유	42
5. 소관사무에 관한 경과조치	42
가. 정보통신부장관 · 방송위원회 · 통신위원회	42
나. 정보통신윤리위원회	43
제3절 방송통신위원회의 조직과 역할 및 운영	43
1. 조직	43
2. 역할	44
가. 소관사무	45
나. 심의 · 의결사항	45
3. 운영	46
가. 회의	46
나. 제척 · 기피 · 회피	46
다. 전문위원회 등의 설치	47
라. 연차보고서	47
4. 유관기관	47

제4장 전파방송 정책의 현안분석 및 발전방향	51
제1절 시장 친화적 주파수 배분제도의 도입	51
1. 전파진흥 기본계획의 수립	51
2. 주파수 경매제 도입	51
3. 주파수 이용의 유연성 제고	52
제2절 미래지향적 전파자원의 배분	53
1. 주파수 회수/재배치와 공정배분	53
2. 디지털TV의 채널배치 종합계획 수립	54
3. 국민생활 밀접형 주파수배분	55
제3절 다양한 방송서비스 제공의 기반 마련	56
1. 영어 FM방송 주파수 확보	56
2. 소출력 라디오 종합정책 수립	57
3. 케이블TV 디지털 전환 지원	58
4. DMB 활성화 기반 마련	59
제4절 수요자 중심의 전파이용환경의 조성	60
1. 정보통신기기 인증체계 개선	60
2. 무선국 허가·검사 간소화	61
3. 전파이용자 보호강화	61
제5장 방송통신 융합기구의 효율적 운영방안	62
제1절 전파정책의 환경변화	62
1. 전파이용의 보편화와 상업적 이용 증대	62
2. 고속의 광대역 데이터 이용 증가	62
3. 전파자원에 기반한 융합 서비스의 등장	62

제2절 각종 규제를 시장 친화적으로 개혁	62
1. 위성방송 및 지상파 DMB에 대한 소유규제 완화	62
2. 방송광고 규제완화 및 미디어랩 경쟁체제 도입	62
3. 통신시장 진입 및 요금규제 제도 개선	62
4. 새로운 중·장기 통신정책 방안 마련	62
제3절 이용자 보호 및 소외 계층에 대한 배려	62
1. 개인정보 유용행위 조사 및 제재·시정	62
2. 인터넷 정보보호 종합대책 수립·시행	62
3. 인터넷상 불법 유해정보에 대한 대응 강화	62
4. 가계통신비 부담 경감 대책의 지속적 추진	63
5. 장애인·외국인 등 방송 소외계층의 방송접근권 증진	63
제4절 방송통신 융합기구의 바람직한 기능과 역할	63
I. 방송통신융합 기구 설립과 관련된 정책 현안	63
II. 방송통신융합 기구의 기능 및 역할	66
1. 진흥 기능	66
가. 통신 진흥 기능	67
나. 방송 진흥 기능	68
2. 규제 기능	68
가. 통신 규제 기능	68
나. 방송 규제 기능	69
3. 기관 간 갈등	70
가. 방송위원회	70
나. 정보통신부	70
다. 문화관광부	71
4. 진흥기금의 분산	72
제6장 방송통신 관련 법·제도의 개선사항	73

제1절 현행 법체계의 문제점	73
1. 방송통신위원회의 현법상 지위	73
2. 방송통신위원회 위원장의 지위	75
3. 법체계의 문제점	76
4. 소관사무의 방송 등 편향성	76
5. 방송통신위원회의 규칙제정권	77
6. 방송통신심의위원회	77
제2절 입법적 개선방안	79
1. 방송통신위원회의 위상제고	80
2. 방송통신위원회 위원장의 위상제고	81
3. 방송통신 관련 법체계의 통일성	81
4. 방송과 통신에 관한 소관사무의 균형성	82
5. 방송통신위원회의 위원회령 발표권	82
6. 방송통신심의위원회의 권한 보장	84
7. 정보통신산업 정책의 마련	86
제3절 방송통신 통합 법률의 제정	87
1. 현황 및 문제점	87
2. 정책 방안	88
3. 최근 동향	89
제4절 주파수 효율성 제고 방안	90
1. 주파수 할당 체계의 재정립	90
2. 주파수 경매제와 주파수 총량제의 도입	92
3. 주파수 이용현황과 행정조사	94
가. 회수/재배치의 기초 자료	94
나. 행정조사	96
(1) 의의	96

(2) 법적 성질	96
(3) 한계	97
다. 주파수 확보를 위한 행정조사	99
4. 전파사용료의 개선방안	99
가. 입법론적 문제점	99
나. 전파사용료와 방송발전기금	101
다. 사용자 부담의 원칙	104
제7장 결론 -바람직한 정책방안-	106
< 참고문현 >	110

< 표 목차 >

[표-1] 해외 주요국의 방송통신 정책 및 규제기구 현황	15
[표-2] 총무성의 조직도	29
[표-3] 방송위원회의 연혁	36
[표-4] 현행 제도의 문제점	88
[표-5] 방송통신위원회 법제 정비방안	90
[표-6] 전파사용료 징수현황	102
[표-7] 방송발전기금의 세출 현황	103

< 그림 목차 >

[그림-1] FCC의 조직도	22
[그림-2] 방송통신위원회의 사무조직	44
[그림-3] 800MHz 대역의 회수 후 재배치 방안	54

[그림-4] 900MHz 대역의 회수 후 재배치 방안	54
[그림-5] 우리나라 방송채널과 주파수대역	55
그림 6	66

제1장 서론

최근 전 세계는 ‘IT혁명’¹⁾에 따른 지속적인 방송과 통신의 융합(convergence) 환경속에서 언제나 어디에서나 음성과 데이터는 물론 동영상 등의 서비스에 접속할 수 있는 유비쿼터스(ubiquitous)²⁾ 네트워크 시대의 패러다임을 지향하고 있다. 즉, 급격한 IT환경의 변화속에서 방송과 통신을 융합한 다양한 콘텐츠(contents)와 단말기의 결합을 통한 서비스 번들(triple service)이 확대되고, 콘텐츠의 품질에 의해 부가가치가 결정되는 새로운 산업구조가 확대되고 있다. 이러한 현상을 구분해서 살펴보면 첫째, 콘텐츠 산업분야에서는 음성과 데이터 및 동영상이 융합하고(서비스의 융합) 둘째, 네트워크 산업분야에서는 음성망과 데이터망 및 방송망이 융합하고 있으며 (네트워크의 융합) 셋째, 단말기 산업분야에서는 전화기와 컴퓨터 및 텔레비전이 융합(산업의 융합)하고 있음을 알 수 있다. 이는 향후 방송과 통신의 융합현상에 따라 유한한 ‘전파’(radio wave)자원의 효율성을 제고하기 위한 정책과 규제를 담아낼 수 있는 방송통신 통합기구의 역할 및 기능에 대한 산·학·연·관의 연구를 촉진시키고 있다.

위와 같은 컴퓨터와 인터넷 등의 유선통신은 전파자원을 이용한 무선통

-
- 1) 이는 산업혁명 이후 다섯 번째 기술파동으로서 앞으로 30년 이상 지속될 것으로 전망되고 있다.
 - 2) 유비쿼터스(ubiquitous)라 함은 시간과 장소에 구애받지 않고 언제나 네트워크에 접속할 수 있는 통신 환경을 말한다. 라틴어의 유비쿼터스는 ‘언제나 어디에나 존재한다’는 뜻을 가지고 있으며, 정보통신 분야에서는 시간·장소를 초월한 통신 환경을 목표로 서비스 경쟁을 하고 있다. 유비쿼터스는 환경적·기술적 제약으로 아직까지 일반화되지는 않았지만, 각종 이동통신기기는 휴대성과 편의성을 강조하여 출시되고 있다. 예를 들면, 전화 또는 인터넷으로 가정에 있는 보일러를 켜고 끌수 있으며, 해외 공장에 있는 기계를 자기 자리에서 컨트롤 할 수 있다. 유비쿼터스는 이러한 여러 가지 기기나 사물에 컴퓨터를 집어넣어 사용자와의 커뮤니케이션을 쉽게 해주는 정보기술(IT) 환경 또는 정보기술 패러다임을 뜻한다; 정보통신용어 사전(<http://word.tta.or.kr>) 참조.

신 기술의 확대추세와 융합하여 인터넷 네트워크 중심의 IP패킷을 이용한 음성, 데이터, 동영상 등의 정보를 무선LAN, WiBro, HSDPA, HSUPA 등의 기술을 통하여 DMB, 텔레매틱스(telematics) 등과 같은 신규서비스를 제공하고 있다. 또한 현재 방송과 통신의 융합을 위한 초석이 되고 있는 유선기반의 IPTV 서비스가 도입되었으며 최근에는 IPTV에서 지상파 재전송을 위하여 방송사와의 협상이 타결된 것으로 발표되었다.³⁾ 이에 따라 향후에는 무선기반의 이동 멀티미디어 서비스 혹은 모바일 TV에 대한 다양한 논의가 진행될 것으로 예상된다. 그리고 디지털(digital)⁴⁾ 융합에 따라 산업간 경계가 모호해 지면서 IT를 매개로 한 새로운 형태의 융합서비스, 즉 텔레매틱스(IT+교통), 전파식별(RFID: Radio Frequency Identification)(IT+물류), 홈네트워크(IT+가전) 등이 등장하고 있다. 이에 유비쿼터스(ubiquitous) 컴퓨팅 네트워크 시대를 대비하기 위한 방송통신 통합기구의 효율적 운영을 위한 전파방송의 정책과 규제를 재정립은 IT산업에 있어서 국가 경쟁력의 제고를 위한 기본적인 과제로 논의되고 있다.

이를 위하여 해외 전파방송의 선진국들은 방송과 통신의 융합에 따른 신속한 대응을 보이고 있다. 각 국가별로 방송과 통신의 융합에 대비한 법령을 구체적으로 개편하였거나 개정하는 과정이 진행 중에 있는바, 미국은 이미 방송통신의 단일법을 1990년대에 제정하였고(Communications Act of 1934), 영국과 프랑스는 통신법을 흡수 및 확대하는 방식으로 전자통신법을 제정하였으며, 독일은 방송법과 통신법 이외에 제3의 법률을 제정하여 융합서비스를 규제하고 있다. 한편, 각국의 정책 및 규제기구의 정비방향은 정치·경제·사회·문화 등의 상황, 방송과 통신 산업의 발전 현황 및 이

3) 디지털타임스(<http://www.dt.co.kr>) 참조.

4) 디지털(digital)은 데이터나 물리적인 양을 0과 1이라는 2진 부호의 숫자로 표현하는 것을 말한다. 디지털은 이산적인 수치로 표현되므로, 표시된 양은 최대 ±1자리의 오차를 갖게 되는데 자릿수를 늘릴수록 정밀도가 높아진다. 디지털 컴퓨터에서는 1자리가 2가지 값을 갖는 2진 방식을 사용하고 있다. 반면 연속적인 값으로 표시하는 형태는 아날로그라고 한다; 정보통신용어사전(<http://word.tta.or.kr>) 참조.

에 대한 정책과 규제의 역사 등을 반영하는 국가적 특수성에 기반하여 추진되고 있으며, 특히 방송통신의 정책 및 규제기구가 통합된 경우 방송과 통신의 융합현상에 대한 대처가 순조롭게 진행되고 있다고 평가된다. 미국이나 일본은 정책 및 규제를 통합된 단일 기구를 통하여 운영하고 있고, 영국은 분리된 정책 기구를 보유하고 있으나 규제는 통합기구에 의해 수행하고 있으며, 프랑스는 정책 및 규제기구가 분리되어 있으나 통신 규제기구의 관할 영역을 확대하고 있다. 또한 독일은 연방과 주 정부가 각각 방송과 통신에 대한 정책 및 규제를 수행하고 있다. 최근 우리나라에서도 방송과 통신 및 인터넷에 이르기까지 21세기 뉴미디어 정책기능과 규제기구를 이끌어갈 방송통신위원회가 세월의 고비를 넘고 넘어 마침내 출범하였다.

방송과 통신의 융합 및 정책기능과 규제기구의 통합은 노무현 정부의 임기내 목표였다는 점에서 방통위원회의 출범은 노무현 정부에서 이명박 정부로 이어져 오랜 산고 끝에 빚어낸 역사적인 사건임에 틀림없다. 그 진통은 2008년 2월 27일 국회에서 최종적으로 「방송통신위원회의 설치및운영에 관한법률」(案)이 통과된 이후에도 지속되어 방통위원회 위원장과 부위원장 및 상임위원의 선임에 이르기까지 계속되었다. 그러나 방송과 통신의 융합과 이를 포괄하는 통합 규제기구의 출범이라는 대의는 모든 갈등을 배할 수 있었다.

마침내 우리나라는 2008년 2월 29일 디지털 기술의 발전에 따른 방송과 통신의 융합현상에 능동적으로 대응하고, 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 보장하며, 방송과 통신의 균형발전과 국제적 경쟁력을 높이기 위하여, 그동안 방송위원회와 정보통신부로 이원화되어 있던 방송통신 관련 기능을 통합하여 대통령 소속의 합의제 행정기관으로서 ‘방송통신위원회’(이하 ‘방통위원회’라 한다)를 설치하고 그 독립적 운영에 관하여 필요한 사항을 법

률로써 규정하기 위하여 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」(제정 2008.2.29. 법률 제8867호, 이하 ‘방통위 설치법’이라 한다)을 제정하였다. 이로써 기존의 방송과 통신 분야뿐만 아니라 융합서비스 분야를 포괄하여 정책 및 규제기능을 효율적으로 수행할 수 있게 됨으로써, 방송과 통신 분야의 획기적인 발전을 도모하여 국민경제의 발전과 국민의 복지증진에 크게 이바지 할 것으로 기대를 모았다.

즉, 방통위원회는 대통령 직속의 합의제 행정기관으로서 방송과 통신 관련 인·허가권, 전파자원의 연구와 관리 및 진흥, 주파수의 효율적 사용에 관한 정책, 방송의 자유와 공공성 및 공익성 확보, 통신서비스의 확대, 개인정보의 보호, 방송과 통신 관련 서비스 이용자의 보호 등 방송과 통신 및 전파에 관한 정책기능과 규제기능을 총괄하는 막강한 파워(power)를 가지게 되었다. 그러나 오랜 기간 동안 방송과 통신을 이원화하여 독자적인 정책과 규제를 속에서 성장해온 민간기구인 방송위원회와 행정기관인 정보통신부의 통합은 형식적 법률에 의해서 그 조직을 갖출 수는 있겠지만, 실질적으로 각각의 정책기능과 규제기구의 통합을 위해서는 앞으로 많은 연구와 운영경험이 필요하다고 생각된다.

따라서 이하에서는 방송과 통신의 융합에 따른 전파방송 정책의 효율적 추진을 위한 방송통신 통합기구의 기능 및 역할을 모색하기 위하여 해외 주요 선진국의 방송과 통신의 융합 현상에 대응한 통합 규제기구를 고찰해 보도록 하겠다. 또한 최근 우리나라에서 설립된 방송통신 통합기구와 관련된 정책 현안과 과제를 분석하고 해외 선진국의 전파방송 사례와 법·제도를 조사하여 고찰함으로써, 국내 방송통신 통합기구의 기능과 역할에 대한 시사점을 도출하고, 방송통신 융합 관련 국내 법체계의 분석 및 개선방안을 제시해 보도록 하겠다.

제2장 해외 주요국의 방송통신 규제기구

우리나라를 비롯한 해외 선진국은 방송통신 융합의 사회적 조건하에서 구체적으로 다양한 방송통신 규제기구를 설치하여 운영하고 있는 바, 실제로 방송과 통신 산업에 대한 정책과 규제제도 및 각 규제기구의 형태는 국가마다 차이를 보이고 있다. 이러한 차이는 각 국가의 정치·경제·사회·문화 등의 상황, 방송과 통신 산업의 발전 현황 및 이에 대한 정책과 규제의 역사 등을 반영하고 있다고 할 것이다. 따라서 현재 방송통신 관련 해외 선진국에서 시행하고 있는 각 규제기구나 통합 규제기구에 대한 구체적인 조직과 권한 및 문제점 등에 관하여 고찰해 보는 것이 필요할 것이다. 이를 위하여 먼저 각 국가의 규제기구에 대한 유형화를 시도해 보아야 하며, 다음으로 이를 세분하여 미국, 영국, 일본, 프랑스, 독일, 캐나다 등의 방송과 통신 관련 각 규제기구를 살펴보도록 하겠다.

제1절 방송통신 규제기구의 유형화

1. 일원화된 독립기관

먼저 방송과 통신에 관한 감독기관이 독립적인 합의제 행정기관으로 통합되어 있는 경우는 미국의 연방통신위원회(FCC, 1934년 조직), 영국의 통신위원회(Ofcom, 2003년 조직)⁵⁾, 캐나다의 전파방송통신위원회(CRTC, 1973년 조직) 등의 경우가 대표적이다.

미국의 FCC(Federal Communications Commission)와 캐나다의 CRTC

5) Ofcom was established as a body corporate by the Office of Communications Act 2002; 즉, 영국 Ofcom의 법적 지위는 2002년 「Ofcom 설립법」(the Office of Communications Act 2002)에 의하여 갖추어졌다; Ofcom(<http://www.ofcom.org.uk/about/sdrp/>) 참조.

(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)는 통신과 방송이 출현하여 법제화되는 초기부터 통신과 방송을 관할하는 기관이 방송통신위원회로 일원화되어 있었다. 이 가운데 미국의 FCC는 연방의회에 직접 책임을 지는 독립연방규제위원회(independent federal regulatory commission)로서 방송과 통신에 관한 기본정책 수립과 집행 및 면허행정 업무를 담당하고 있다. 또한 캐나다의 CRTC는 방송과 통신 분야에 면허 부여 및 규제감독 등을 총괄 수행하는데, 위원회 내에서 방송 담당 부위원장과 통신 담당 부위원장은 별도로 선임하여 방송통신의 통합기관 내에서도 방송의 공공성 원리와 통신의 개인성 원리를 유지하는데 그 특색이 있다.⁶⁾

영국에서는 방송과 통신의 융합현상이 가속화됨에 따라 이에 대한 총괄적인 정책적 대안과 새로운 규제체계를 마련하기 위하여 2003년 12월 29일 기존의 5개의 방송통신 관련 규제기구, 즉 방송규제는 독립텔레비전위원회(ITC: Independent Television Commission), 방송프로그램의 규제에 대해서는 방송기준위원회(BSC: Broadcasting Standard Committee)와 라디오위원회(RA: Radio Authority), 또한 통신규제는 통신위원회(Oftel: Office of Telecommunications)와 무선통신청(RA: Radiocommunications Agency)이 각각 담당하였는데, 마침내 이를 통합하여 공식적으로 Ofcom(Office of Communication)을 설치한 바 있다.

2. 내각으로의 일원화

과거 일본의 우정성은 방송과 통신에 관한 감독기관이 내각(정부부처)으로 통합되어 있었는데, 2001년 1월 정부조직의 개편을 통하여 1부 22성청에서 1부 12성청으로 재편되어 우정성의 3국은 총무성의 2국 체제로 흡수

6) 김민호, 「통신방송 융합시대의 규제정책 조사 분석 및 효율적 조직의 운영방안 연구」 (연구 기관: 성균관대학교 비교법연구소), 정보통신부, 2005.4, p.161 참조.

되어 개편되었다. 즉, 우정성의 통신정책국, 전기통신국, 방송행정국은 총무성의 정보통신정책국과 종합통신기반국의 2국으로 재편되었고, 방송행정국은 독립된 국에서 정보통신정책국 산하에 방송정책과, 방송기술과, 지상방송과, 위성방송과, 지역방송과의 5개과로 편입된 바 있다. 정보통신정책국은 방송정책과 정보의 전자적 유통에 대한 규율 및 진흥, 전파의 이용에 관한 기술 개발 등을 담당하고, 종합통신기반국은 주파수 할당과 전파관리, 정보의 전자적 유통을 위한 유·무선 시설의 설치 및 사용규제, 전기통신 사업의 촉진 및 조정 등의 업무를 담당하고 있다.⁷⁾ 한편, 최근 일본은 옛 정보통신정책국을 정보통신국제전략국과 정보유통행정국으로 조각하였고, (舊)정보통신정책국 산하의 5개 과는 정보유통행정국에 잔존하게 하였다.⁸⁾

3. 방송과 통신의 규제기관 분리

위에서 살펴본 바와 같이 방송과 통신에 대한 규제기관이 통합되어 있는 국가와는 달리 프랑스에서는 방송과 통신의 규제기관을 통합하지 않고, 이를 분리하여 관리하고 있다. 즉, 프랑스에서는 방송과 통신 분야의 규제기구를 엄격히 분리하여 방송 등 시청각서비스는 인터넷을 포함하여 시청각 최고평의회(CSA)에서 담당하고, 통신은 우편/통신규제청(ARCEP)에서 담당하고 있다. 정보통신 부문의 선진국인 프랑스가 방송과 통신 분야에 있어 방송과 통신의 규제체계의 분리정책을 고수하는 이유는 방송쿼터·내용 규제·공익 등의 방송철학과 규제의 논리가 개인 의사소통의 자유와 시장 논리를 철학으로 하는 통신 분야와 융합함으로써 위협받는 것을 피하기 위한 것이다. 또한 프랑스에서는 자국문화의 보호를 위하여, 방송통신 융합 정책으로 인한 현재 유럽의 방송통신 시장에서 절대적 위치를 차지하고 있는 미국의 시장 침투 및 문화잠식을 제한하기 위하여, 방송과 통신에 대한

7) 진영, 「통신·방송 융합, 대한민국 신성장동력으로 활용하자 -통신방송융합 제도화를 위한 제언-」, 과학기술정보통신위원회, 2004.9, p.58 참조.

8) 총무성(<http://www.soumu.go.jp>) 참조.

규제기구를 분리하고 있다.

이와 같이 방송과 통신의 융합현상이 가속화됨에 따라 해외 정보통신 선진국에서는 방송과 통신의 통합 규제기구를 설립하여 운영하더라도, 방송의 공공성 및 공익성 영역이 훼손되지 않도록 위원의 구성과 조직의 운영 면에서 제도적 장치의 마련이 필요하다고 보고, 이에 대한 여러 가지 법·제도적 보완을 강구하고 있음을 알 수 있었다.⁹⁾

4. 유형화의 시사점

위에서 살펴본 바와 같이 방송통신 융합시대에 대비하는 해외 주요국의 사례는 크게 방송통신을 총괄하는 독립위원회형(미국), 정부부처형(일본), 방송통신 규제기구 분리형(프랑스), 방송통신 정책 및 규제기능을 수행하는 독립규제위원회와 정부부처의 기능을 보완하는 형태(영국, 캐나다, 이탈리아)로 정리할 수 있다.¹⁰⁾ 이를 도표로 정리하여 해외 주요국의 방송통신 정책 및 규제기구 현황을 다음 [표-1]에서 나타내어 보았다.

[표-1] 해외 주요국의 방송통신 정책 및 규제기구 현황

정책 규제 통합형	유형	국가	영역	정책기관	규제기구	
					경제	사회·문화
정책 규제 통합형	독립위원회형	미국	통신	FCC	FCC	FCC, FTC, DOJ
	정부부처형		방송			방송윤리프 로그램향상 기구(BPO)

9) 김민호, 앞의 보고서, pp.161-162 참조.

10) 김민호, 위의 보고서, p.162 참조.

	합의제 행정기관형	한국	통신 방송	방통위원회 (지경부)	방통위원회	방통심의 위원회
정책 규제 분리형	정책: 통합 규제: 통합	이탈리아	통신	MOC	AGCOM	
			방송			
		호주	통신	DBCDE	ACMA	
			방송			
	정책: 통합 규제: 분리	말레이 지아	통신	MEWC	MEWC	MCMC
			방송			
		싱가폴	통신	MICA	IDA	-
			방송		MDA	
	정책: 분리 규제: 통합	영국	통신	DTI	Ofcom	
			방송	DCMS		
		캐나다	통신	산업부	CRTC	자율규제
			방송	문화부		
	정책: 분리 규제: 분리	프랑스	통신	MEFI	ARCEP	-
			방송	MCC	CSA	
		독일*	통신	BMWA	BNA**	
			방송	LMA	연방독과점청	LMA

주: * 독일은 연방 차원의 방송내용에 관한 정책은 쌈수상회의에서 방송국가협약에 근거하여 합의 조정하고, 방송기술에 관한 정책은 연방경제노동성(BMWA)에서 수행함.

** 2005년 7월 독일 「에너지법」 개정으로 통신·우정분야 규제기관인 연방우정통신청(Reg. TP)에 전기·가스분야 규제업무를 포함하여 연방망규제청(Bundesnetzagentur)으로 확대·개편하였고, 2006년 1월부터는 철도분야 규제업무까지 추가함.

출처: 차현숙, “방송통신 규제기구에 관한 현법정책적 연구”, 건국대학교 박사학위논문 2008, p.248; ITFIND(<http://www.itfind.or.kr>) 참조 재구성.

미국은 방송과 통신을 총괄하는 독립규제위원회로서 FCC를 두고 있다. 방송규제 행정을 주로 다루면서도 행정부에 속해있지 않아 삼권분립에 어긋난다는 위헌소지의 논쟁도 있어왔다. 그러나 방송행정의 독립성을 위하여 1934년 통신법(Communications Act of 1934)에 의해 일찍부터 방송통신을 총괄하는 연방기구를 두었다. FCC는 연방의회의 직접적 영향력 하에 있으나, 다수당이 FCC 위원의 3/5을 초과하지 못하도록 견제장치를 두고 있다. 현재 방송통신 경계영역의 서비스가 점증함에 따라 미국은 기존 매체구분의 업무분장을 쇄신하여 FCC 내의 모든 국을 재정비하고 있다. 방

송통신의 정책 및 규제 업무를 총괄하는 미국식 독립규제위원회의 장점은 다른 국가들에 비하여 정부의 간섭을 최소화하고 일관된 정책을 추진할 수 있다는 점이다.¹¹⁾

방송통신 융합시대에 대비하기 위하여 단일한 정부부처형을 취하고 있는 나라는 일본을 제외하고는 거의 없다. 신중한 합의를 요하기 때문에 정책 지연이 가능하고 책임소재가 불분명한 독립규제위원회보다는, 책임소재가 분명하고 융합의 다양한 현상에 대해 신속히 체계적으로 대응할 수 있는 정부부처의 역량을 강조하고 있는 형태다. 그러나 일본의 우려는 방송과 통신에 대한 정부의 통제와 간섭을 불식시킬 수 없다는 점이다.

영국은 방송통신을 관掌하는 합의제 행정규제위원회를 두고 있다. 정부 부서는 특정 분야에서 정책의 일부를 담당한다. 그러나 최근 영국의 Ofcom처럼 방송과 통신의 융합현상에 따라 합의제로서 단일한 행정규제의 역할이 강조되고 있다.

프랑스는 방송의 경우 문화통신부(MCC)에서 정책입안을 책임지고 시청 각최고평의회(CSA)에서 방송규제정책을 담당한다. 또한 통신의 경우는 경제재정산업부(MEFI)가 정책기능을 담당하고, 우편/통신규제청(ARCEP)이 규제기능을 담당하고 있다. 방송통신 융합에 대한 프랑스의 완고한 분리 규제정책은 방송과 통신시장의 규제논리가 상이하므로 구분해서 관리하는 것이 좋다는 원칙에서 비롯된다. 더불어 시장논리를 강조하는 통신시장과 방송을 통합하여 관리하면 방송의 공익성 구현이 쉽지 않고, 외국의 시장 개방 압력에도 쉽게 노출되어 자국의 문화보호가 어려울 수도 있다는 우려 속에서 산출된 제도이다. 그러나 프랑스의 정책은 융합현상에 대한 분리

11) 미국의 경우 정부가 사용하는 주파수의 할당업무는 FCC가 아닌 NTIA에서 관掌하고 있는 바, 방송통신과 관련하여 정부부처의 고유 영역은 일부 유지하고 있다고 평가할 수 있다; 김민호, 앞의 보고서, p.163 참조.

규제기구 접근방법으로서 방송통신 융합의 정책 및 규제 행정 차원에서 일관성 결여 등이 실질적 문제로 지적된다. 한편, 독일은 연방과 주정부로 나뉘어 다원적인 방송통신 관리시스템을 두고 있다.

위에서 검토한 해외 주요국의 사례에 대한 특징은 첫째, 프랑스나 일본 등을 제외한 대부분의 나라가 방송통신을 총괄하는 규제위원회를 선호하고 있다는 점이다. 이것은 아마도 융합현상에 단일화된 규제기구가 필요하다는 공감대와 규제기구의 분리시 야기될 수 있는 불필요한 규제기구간의 영역 다툼을 피하기 위해서일 것이라고 본다.

둘째, 대통령제 국가에서는 방송통신의 정치적 독립성 등을 강조하여 정부부처의 관여를 최소화하는 노력을 보이고 있는 반면, 의원내각제를 채택하는 국가 중 일부는 정책과 규제를 분장하여 정책은 정부부처가 규제는 합의제 행정위원회가 담당하는 형태를 보이고 있는 등 정부형태에 따라서 조금씩 정책 및 규제 형태의 차이를 보이고 있다.

결국 많은 국가에서 방송과 통신의 융합현상을 규제함에 있어 분리규제보다는 총괄규제를 강조하고 있으며, 정책과 규제업무의 분장은 주로 의원내각제 일부 국가에서 선호하고 대통령제 국가에서는 거의 단일화된 규제기구를 정립하는 방향으로 나아가고 있다고 정리할 수 있겠다.¹²⁾

제2절 미국

FCC는 미국 행정부와는 독립된 의회의 직속 기관으로 방송과 통신의 규제를 담당하는 기구로서 1934년 통신법(Communications Act of 1934)에 의하여 설립되었다. 1934년 통신법은 1980년대 이후의 규제완화, 그리고 1996년 통신법(Telecommunications Act of 1996) 제정을 통한 방송과 통신의 상호 진출 허용 등, 크고 작은 여러 차례의 개정을 거쳤음에도 불구

12) 김민호, 앞의 보고서, pp.163-165 참조.

하고 여전히 미국의 방송통신 규제에 대한 기본적인 틀로 자리잡고 있다. 이에 근거한 FCC 역시 조직구조 및 운영에 있어서 많은 변화를 거치면서도 지난 70여년간 방송통신의 정책기능 및 규제기구의 통합 기관으로서 그 위상을 발전시켜 왔다고 할 것이다. 이하에서는 FCC 설치의 법적 근거를 중심으로 그 구조와 운영현황을 살펴보고자 한다.

1. FCC 설치의 법적 근거

FCC는 1934년 통신법(Communications Act of 1934) 제1편 총칙(Title-General Provisions) 제1조 입법목적과 FCC의 설치(Purpose of Act, Creation of Federal Communications Commission)에 근거하여 설립되었다. 이는 미국 헌법 제1조 제8항(Article 1, Section 8)은 의회에 “외국 및 주간(州間) 상거래를 규제할 권한(power to regulate commerce with foreign nations and among other the several states)”을 부여하였는데, 의회에서는 당시 새로이 시작되고 있던 방송과 통신 모두를 전파(유·무선 포함)를 이용한 상거래의 일종으로 간주하여 위 상업조항(commerce clause)을 적용하였다.¹³⁾

*COMMUNICATIONS ACT OF 1934
TITLE I--GENERAL PROVISIONS
SEC. 1. [47 U.S.C. 151] PURPOSES OF ACT, CREATION OF FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION.*

For the purpose of regulating interstate and foreign commerce in communication by wire and radio so as to make available, so far as possible, to all the people of the United States, without discrimination on the basis of race, color, religion, national origin, or sex, a rapid,

13) 윤석민 외, “미국의 방송통신 융합 법제도 연구”, 「방송통신 융합관련 법제도 정비방안 연구」, 방송위원회, 2005.12, p.24 참조.

efficient, Nationwide, and world-wide wire and radio communication service with adequate facilities at reasonable charges, for the purpose of the national defense, for the purpose of promoting safety of life and property through the use of wire and radio communication, and for the purpose of securing a more effective execution of this policy by centralizing authority heretofore granted by law to several agencies and by granting additional authority with respect to interstate and foreign commerce in wire and radio communication, there is hereby created a commission to be known as the "Federal Communications Commission," which shall be constituted as hereinafter provided, and which shall execute and enforce the provisions of this Act.] ¹⁴⁾

1934년 통신법

제1편--총칙

제1조 [47 U.S.C. 151] 입법목적, 연방통신위원회(FCC)의 설치

「유·무선의 주간(州間) 및 국제 통상에서의 통신을 규제하여 가능한 한 미국의 모든 사람들에게 인종, 피부색, 종교, 출신국가, 성별에 근거한 차별이 없이 신속하고 효율적인 전국 및 세계적인 유·무선 통신서비스를 적절한 시설과 함께 합리적인 요금으로 이용하는 것을 가능하게 하기 위한 목적, 국가 방위의 목적, 유·무선 통신의 사용을 통한 생명과 재산의 안전을 증진할 목적, 지금까지 법에 의해 여러 기관들에게 부여되어 왔던 권한을 일원화하고 또한 주간(州間) 및 국제 통상의 유·무선 통신에 관하여 추가적인 권한을 부여함으로써 위와 같은 정책 목적의 보다 효과적인 집행을 확보하기 위한 목적 등을 위해 이하 규정에 따라 구성되고 이 법의 규정들을 집행하게 될 “연방통신위원회”를 신설한다.」 ¹⁵⁾

14) FCC(<http://www.fcc.gov>) 참조.

15) 성선제, 「미국 1934년 통신법」, 방송위원회, 2005.12, p.1 참조.

위와 같이 방송과 통신의 산업 영역을 전문적으로 규제감독 하기 위한 ‘독립규제기관(independent regulatory agency)’이 필요하게 되었고, 기존의 1912년 무선통신법(Radio Act of 1912)을 확대 개편한 1934 통신법(Communications Act of 1934)에 FCC의 설치를 명문화하여 그 권한을 위임하였다. 즉, FCC는 헌법에 근거하고 의회에 직접 책임을 지는 독립규제 위원회(행정, 입법, 사법적 권한을 함께 독자적으로 행사하며 이러한 규제 권한의 행사에 대하여 행정부, 의회, 사법부가 직접적인 통제를 가하지는 못하는 규제기관)로서 방송과 통신 분야의 행정적, 준입법적, 준사법적 권한을 행사한다.¹⁶⁾

2. FCC의 구성

위원장은 FCC의 관리와 행정에 대한 모든 책임을 집행이사(managing director)에게 위임하고, 각 위원들은 FCC의 모든 활동을 감독하며 6개의 국(bureaus)과 10개의 실(offices)로 나누어져 업무를 수행하고 있다. FCC의 6개국과 기술실은 주파수 면허 신청에 대한 처리, 불만사항에 대한 분석, 조사, 규정에 대한 규정 제정 및 집행, 청문회 개최 등의 업무를 수행한다. 일반적으로 10개의 실은 FCC 관련 문제를 해결하기 위하여 정기적으로 상호 협력하며 전문지식을 공유한다.¹⁷⁾

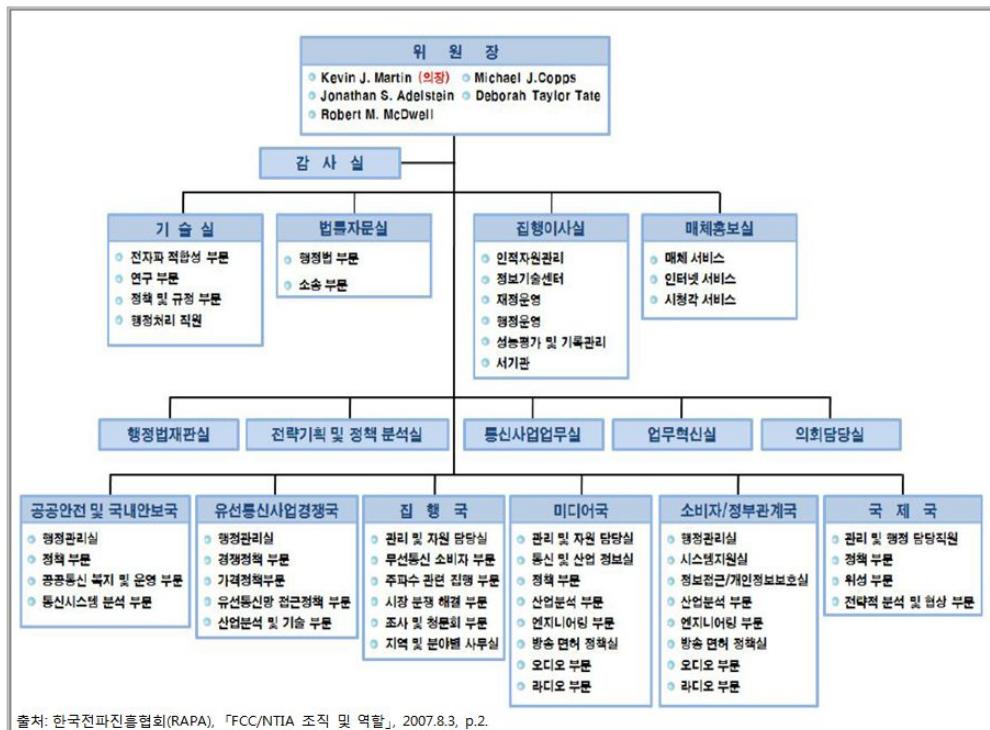
FCC는 최고 의사결정을 위원회 및 사무처 조직으로 구성된다. FCC 조직의 최상부에는 FCC 위원(commissioner)들이 있다. FCC 위원들은 방송과 통신의 전문성을 갖추고 있지 못한 가운데 정치적으로 임명되는 명망가인 경우가 대부분이다. 이들에게는 하루에도 수십/수백건에 이르는 크고 작은 의사결정의 임무가 부여되는 바, 이와 관련된 실제적인 작업은 대개 중간층의 실무진들에게 넘겨지게 된다. 중간 실무진들은 그들의 평생을

16) 윤석민 외, 앞의 논문, p.25 참조.

17) 한국전파진흥협회(RAPA), 「FCC/NTIA 조직 및 역할」, 2007.8.3, pp.1-2 참조.

FCC에서 자내온 전문적 관료들로서 매일매일 방송통신 정책 및 규제와 관련된 수없이 많은 자료와 의견들을 소화해 내는 역할을 담당한다. 위원들은 중요한 결정을 내림에 있어서 중간 실무진들이 수많은 자료 중에서 선택적으로 올린 정보 및 검토 의견에 의존하게 되는 바, 이 같은 채널 통제를 통하여 중간층의 실무진들은 상당한 권한과 영향력을 행사한다. 위계 조직 내에서 자신의 존재의 유용성을 합리화하고, 권한을 영속화하고 확장해 가고자 하는 관료들의 본능은 FCC 중간 관료들에게도 마찬가지로 적용된다.¹⁸⁾

[그림-1] FCC의 조직도



18) 윤석민 외, 앞의 논문, p.27 참조.

3. FCC의 권한 및 규제절차

FCC는 특정한 사무에 관하여 행정적, 준입법적, 준사법적 권한을 행사할 수 있다. 그러나 이러한 각 기능은 단독으로 행해지기보다 동시에 다중적으로 결합되어 나타나는데, 이러한 점이야말로 독립규제기관(independent regulatory agency)으로서의 FCC 고유의 특성이자 장점이라고 할 수 있다. 1934년 통신법 제5조에 따르면 FCC는 위원회 의결을 통하여 청문, 결정, 명령, 증명, 보고 또는 기타 행위를 하는 것을 포함하여 그 기능의 일부를 위원회의 패널, 개별 위원, 하위 부서 또는 개별 직원에게 위임할 수 있으며, 그러한 위임에 따라 취해지는 명령, 결정, 보고 또는 조치는 같은 조 제4호에 따라 재심사되지 않는 한 위원회의 명령, 결정, 보고 또는 조치와 동일한 효력을 가지며 동일한 방식으로 증거가 되며 집행된다.¹⁹⁾

한편, FCC의 명령, 결정, 보고 또는 조치 등의 행위에 의하여 피해를 입은 자는 이에 대해 위원회에 재심을 청구할 수 있으며, 위원회는 이를 자발적으로 재심의 할 것을 1934년 통신법 제5조에서 규정하고 있다. 위원회가 재심청구를 승인할 경우 위원회는 명령, 결정, 보고 또는 조치를 확인, 변경 또는 제한할 수 있으며, 또는 같은 법 제405조에 따라 명령, 결정, 보고 또는 조치의 재청문을 명령할 수 있다. 그러나 이러한 재심 청구는 모두 법적 심사(Judical Review)에 앞서 이루어지는 선행 조건이다.

즉, 중요한 사안의 경우 위원회 결정에 대한 재심은 FCC를 떠나 법원으로 갈 수 있다. 1934년 통신법 제4편(TITLE IV)의 행정소송 조항을 보면, 위원회의 명령에 대해 방송 혹은 통신사업자는 연방항소법원(U.S. Court of Appeals for the District of Columbia)에 항소를 제기할 수 있음을 규정하고 있다. 방송 또는 통신사업자는 이의가 있는 명령이나 결정에 대한 고

19) 윤석민 외, 앞의 논문, p.39; 성선제, 앞의 보고서, pp.26-27 참조.

지가 있었던 날로부터 30일 이내에 법원에 항소장을 제출할 수 있으며, 법원은 제출된 항소에 대하여 위원회와 당사자에 대해 정당하다고 생각되는 일시적 구제조치를 취할 수 있다. 또한 항소가 제출된 30일 이내에 이해 관계자는 당해 항소에 대해 의사통지서나 진술서를 법원에 제출하여야 한다. 법원에서 위원회의 명령이나 결정을 번복하는 판결을 하면 위원회는 이를 의무적으로 재심(remand)하여야 하고, 이러한 절차를 이행하지 않을 경우 위원회는 법원의 판결에 따라야 한다.²⁰⁾

제3절 영국

1. Ofcom 설치의 경과

영국에서는 2003년 Ofcom(Office of Communications)²¹⁾이 조직되기 전에는 방송과 통신의 정책과 규제는 서로 다른 부서에서 관리하였고, 이를 위한 별도의 각 기관이 존재하였다. 먼저 통신정책은 통상산업부(DTI: Department of Trade and Industry)에서 담당하였고, 방송정책은 문화체육 스포츠부(DCMS: Department for Culture, Media and Sport)에서 담당하였으며, Ofcom이 설치된 이후에도 이들 기관에서는 기존의 정책기능을 원적으로 그대로 수행하고 있다. 이와 아울러 통신규제는 통신위원회(Oftel: Office of Telecommunications)와 무선통신청(RA: Radiocommunications Agency)가, 방송규제는 독립텔레비전위원회(ITC: Independent Television Commission)가 각각 담당하였고, 또한 방송프로그램의 규제 대해서는 방송기준위원회(BSC: Broadcasting Standard Committee)와 라디오위원회(RA: Radio Authority)가 각각 담당하였다. 그러나 방송과 통신의

20) 윤석민 외, 위의 논문, pp.39-40 참조.

21) Ofcom was established as a body corporate by the Office of Communications Act 2002; 즉, 영국 Ofcom의 법적 지위는 2002년 「Ofcom 설립법」(the Office of Communications Act 2002)에 의하여 갖추어졌다; Ofcom(<http://www.ofcom.org.uk/about/sdrp/>) 참조.

융합이 진전되고 여러 기관간의 규제권이 충돌되기 시작하면서 여러 기관에 분산되어 있던 방송과 통신의 정책 및 규제기능을 통합하자는 주장들이 정부와 의회에 의하여 제기되기 시작하였다.

몇 년간의 논의 끝에 1999년 의회의 이러한 혁신적인 정책 방안과는 달리 통신과 방송정책의 주무부서인 DTI와 DCMS는 시장에서 아직 융합이 보편화되어 있지 않은 상황에서 규제기구의 통합보다는 규제기구간의 긴밀한 협력이 더욱 바람직하다는 입장을 표명하였다. 즉, 시장에서 아직 통신과 방송의 융합이 본격적으로 이루어지지 않고 있는 상황에서 융합에 대처하기 위한 규제체계를 본격적·전면적으로 조정하기보다는 규제기관간의 원활한 조정을 통하여 점진적으로 통합을 이루어야 한다고 발표하였다. 그런데 2000년에 정부는 지금까지 보였던 점진적 입장에서 선회하여 전격적으로 Ofcom이라는 단일기구의 설치를 골자로 하는 백서를 발표하였다.

위 백서에 의하면 의회가 주장한대로 관련 정부부처들의 통합차원으로까지는 이루어지지 않았지만, 규제기구들의 통합에 있어서는 기존 의회의 주장과 일치되는 내용을 담고 있었다. 이렇게 갑자기 정부의 입장이 급격히 바뀐 이유는 방송과 통신의 융합이 급격히 진행되고 있다는 점과 방송통신 융합과 관련한 영국산업의 활성화를 위해서는 보다 신속한 변화가 필요하다는 판단에 기인한 것이었다. 이러한 과정을 거쳐 정부의 백서가 발표된 이후, Ofcom의 설치를 위한 논의가 신속하게 이루어진 결과 2003년 12월 29일 마침내 공식적으로 Ofcom이 탄생하게 되었다. Ofcom은 방송과 통신의 융합 영역이 증가하면서 이에 대한 총괄적인 정책적 대안과 새로운 규제체계를 마련하기 위해 설치되었다.²²⁾

2. Ofcom의 조직과 구조

22) 김민호, 앞의 보고서, pp.59-60 참조.

Ofcom은 집행위원회(Executive Committee)를 중심으로 정책국(Policy Executive)과 운영국(Operations Executive)을 두어 활동하고 있다. 집행위원회의 위원장은 정부에서 임명하지만, 위원장은 Ofcom 내의 인사와 예산에 대한 독립적인 권한을 지니고 있다. 조직 구성원은 정식 국가 공무원이 라기보다는 공사(Public Corporation) 직원의 신분을 유지한다. 정책국 산하에는 전략 및 시장개발팀(Strategy and Market Developments Team), 경쟁 및 시장팀(Competition and Markets Team), 콘텐츠 및 기준팀(Contents and Standards)의 3개 그룹이 존재하고, 운영국 산하에는 운영팀(Operations), 상업팀(Commercial), 인력자원팀(Human Resources)의 3개 그룹이 존재한다. 또한 Ofcom은 각종 자문위원회를 운영하고 있는데, 특히 Ofcom콘텐츠위원회(The Ofcom Content Board), 소비자위원회(The Consumer Panel), 영연방국 자문위원회(Advisory Committee for the Nations), 노인과 장애인을 위한 자문위원회(Advisory Committee on Older and Disabled People), 규제평가위원회(Regulatory Assessment Committee) 등이 존재한다.²³⁾

이러한 Ofcom은 국가로부터의 독립을 위하여 공기업(Public Corporation)의 형태를 띠고 있고, 위원장을 포함하여 3~5년 임기의 비상임위원 6인, 집행국장 겸 계약직 상임위원 1인, 계약직 상임위원 2인 등 모두 9명의 위원으로 구성된다. 비상임위원 6인은 DTI와 DCMS 장관이 공동으로 임명하며, 집행국장 포함 상임위원 3인은 비상임위원의 협의로 임명한다.²⁴⁾

위에서 살펴본 바와 같이, Ofcom이라는 조직 내에서, 그리고 나아가 영국의 정치제도 내에서 각종 위원회, 위원단 및 자문위원회 등의 비중이 무

23) 장일, “영국의 방송통신 융합 법제도 연구”, 「방송통신 융합관련 법제도 정비방안 연구」, 방송위원회, 2005.12, pp.253-254 참조.

24) 김민호, 앞의 보고서, p.64 참조.

척 크다고 할 수 있다. 영국의 정치제도는 아래로부터 생성되고 있는 각종 이해관계를 정당 및 의회를 주축으로 이루어지는 정책 결정과정에 흡수하는 능력이 타월하다고 할 수 있기 때문이다. 이를 달리 말하자면, 영국에서는 사회적 합의기관으로서 각각의 개인 영역에서 조직·운영되고 있는 시민단체들이 의원내각제의 다단계 협의제도 속에 밀접하게 귀속 혹은 관련되어진 상태로서 존재한다는 것인데, 물론 영국에서의 이러한 단체 및 조직은 미국식의 이익단체적인 성격을 띠지는 않는다. 즉, 영국의 시민단체들은 대부분 기존의 정당 및 위원회 제도를 통한 간접적인 영향력 행사에 주력하고 있다는 것이다. 따라서 Ofcom 내의, 그리고 영국 정치제도하에서의 각종 위원회, 위원단, 자문위원회 등의 역할은 바로 이들 밑바닥으로부터의 의견을 최대한 합리적으로 수렴하는 조정자로서의 기능이라고 할 수 있다. 의원내각제적 전통 혹은 위원회제도를 중심으로 한 엘리트주의적 전통하에서 사회의 각 영역에서 독자적으로 존재하고 있는 각종 단체들이 자신들의 의견을 간접적으로나마 정책적으로 수렴시키는 과정은 바로 이러한 영국식 의원내각제의 특징이고, Ofcom이라는 통합 미디어 규제기관 또한 이러한 원칙을 충실히 따르고 있는 것이다.²⁵⁾

제4절 일본

1. 개관

일본의 방송과 통신에 대한 규제는 2001년 1월 6일부터 총무성이 관장하게 되었다. 2001년 정보통신 행정 관련 조직개편을 실시할 당시 원래의 행정개혁위원회(案)은 방송통신위원회를 설치하는 것이었으나, 관료들의 반발로 중앙성청 개편에 따라 총무성이 탄생하게 된 것이다. 총무성은 종래 우정성의 통신정책국, 전기통신국, 방송행정국을 총무성의 정보통신정책국과

25) 장일, 앞의 논문, p.254 참조.

총합통신기반국의 2국으로 개편한 것이다. 총무성의 조직 가운데 방송 및 통신과 가장 밀접하게 관련된 부서는 정보통신정책국과 총합통신기반국, 그리고 정보통신심의회 및 전파감리심의회가 있으며, 이를 보완하는 지방 지분부국이 있다. 그 외에 일본방송협회에 대한 규제감독기구인 NHK 경영위원회와 프로그램심의회 등이 방송 관련 정책과 법령의 집행을 담당하고 있다.²⁶⁾

2. 총무성의 조직과 기능

총무성은 일반 행정부처로서 통합성과 전략성의 확보, 기동성의 중시, 투명성의 확보, 효율성과 간소성의 추구를 이념으로 한 행정개혁의 일환으로 2001년 6월 총무성, 우정성, 자치성의 기능을 흡수·통합하여 설립되었다.

총무성은 행정조직, 공무원제도, 지방행정재정, 선거, 소방방재, 정보통신, 우정사업과 국가의 기본적인 조직에 관계된 제도, 국민경제, 사회활동을 지원하는 것을 기본적인 임무로 설립된 국민생활 기반을 확대하는 것에 전반적으로 관계되는 것을 담당하는 행정조직이다. 오늘날 일본은 사회기반을 확충하면서 사회경제의 개혁을 추진하는 한편 새로운 발전을 위하여 행정 개혁을 추진할 필요성을 인지하고 있다. 이러한 필요성에 근거하여 조직된 총무성은 행정정보의 공개추진, 지방분권의 확대, 지방세정의 재원 건전성 확보, 市政村²⁷⁾ 합병의 추진, 지역의 활성화, 국민의 안전 확보, 정보통신의 고도화, 우편국 사무의 고도화 등의 업무에 주력하고 있다. 이와 같이 총무성은 그 직무범위가 매우 넓고 막강한 권력을 가지고 있는 조직이다.²⁸⁾

이러한 총무성의 권한 중 중요한 것이 바로 정보통신에 관한 관할권을 가지고 있다는 점이다. 따라서 현재 총무성은 방송과 통신에 관련된 행정

26) 김민호, 앞의 보고서, p.126 참조.

27) 우리나라의 기초자치단체에 해당하는 행정구역 단위이다.

28) 김민호, 앞의 보고서, pp.127-128 참조.

규제업무를 총괄하는 방송통신의 통합 규제기구이다. 정보통신정책국은 방송정책과 정보의 전자적 유통에 대한 규율 및 진흥, 전파의 이용에 관한 기술 개발 등을 담당하고, 총합통신기반국은 주파수 할당과 전파관리, 정보의 전자적 유통을 위한 유·무선 시설의 설치 및 사용규제, 전기통신사업의 촉진 및 조정 등의 업무를 담당하고 있다. 한편, 최근 일본은 옛 정보통신정책국을 정보통신국제전략국과 정보유통행정국으로 조각하였고, 옛 정보통신정책국 산하의 5개 과는 정보유통행정국에 잔존하게 하였다.²⁹⁾

전파감리위원회의 폐지 이후 전파방송규율에 관한 사무의 공정하고 능률적인 운영을 꾀할 목적으로 그 권한에 속하는 사항을 처리하고, 우정대신의 처분에 대한 불복신청을 심사 및 의결하기 위하여 우정성에 전파감리심의회가 설치·운영되어 왔는데, 같은 심의회는 총무성 체제하에서도 승계되어 있다. 그리고 총무성 산하에는 총무대신의 자문을 받아 전기통신사업에 관한 정책의 검토와 조사를 행하는 자문기관인 정보통신심의회가 있다. 옛 우정성하의 전기통신심의회와 전기통신기술심의회가 2001년 성청의 재편으로 통합하는 형태로 정보통신심의회로 되어 총무성 산하로 이관되었다.³⁰⁾ 다음 [표-2]는 최근 변경된 총무성의 조직도를 도표로 정리하여 보았다.

29) 총무성(<http://www.soumu.go.jp>) 참조.

30) 한영학, “일본의 방송통신 융합 법제도 연구”, 「방송통신 융합관련 법제도 정비방안 연구」, 방송위원회, 2005.12, pp.131-135 참조.

[표-2] 총무성의 조직도

국	직위	과
총무대신		
대신관방	관방장/총괄심의관/기술총괄심의관/심의관/참사관	비서과/총무과/회계과/기획과/정책평가홍보과/관리실
인사·급여국	국장/차장	총무과/공무원고령대책과/급여기획과/급여경리과/급여심사과/부조과심사과/참사관
행정관리국	국장	기획조정과/행정정보시스템기획과/관리관
행정평가국	국장	총무과/행정상담과/정책평가관/평가감시관
자치행정국	공무원부	부장/공무원과/복지과
	선거부	부장/선거과/관리과/정치자금과
	국장	행정과/시정총과/합병추진과/자치정책과/지역진흥과
자치재정국	국장	재정과/조정과/교부세과/지방채과/공영기업과/재무조사과
자치세무국	국장	기획과/도도부현세과/시정총세과/고정자산세과
정보통신 국제전략국	국장/차장	정보통신정책과/기술정책과/통신규격과/우주통신정책과/국제정책과/국제경제과/국제협력과/참사관
정보유통행정국	국장	총무과/정보유통진흥과/정보통신작품진흥과/정보통신이용진흥과/지역통신진흥과/방송정책과/방송기술과/영상방송과/위성방송과/지역방송과/우정행정부
총합통신기반국	국장	총무과
	전기통신사업부 /부장	사업정책과/요금서비스과/데이터통신과/천기통신기술시스템과/고도통신망진흥과/소비자행정과
	전파부/부장	전파정책과/기간통신과/이동통신과/위성이동통신과/전파환경과
우정행정국	국제부/부장	국제정책과/국제경제과/국제협력과
	국장/차장/ 참사관	총무과/우편기획과/저금기획과/보험기획과/신설편사업과/검사감리과
통계국	국장/ 통계조사부/ 부장	조사기획과/국세통계국/경제통계과/소비통계과
		총무과/통계정보시스템과
정책총괄관	(통계기준담당)	통계기획관리관/통계심사관/국제통계관리관
정책총괄관	(정보통신담당)	

출처: 총무성(<http://www.soumu.go.jp>) 참조.

3. 시사점

일본에 있어서 방송과 통신의 융합과 관련한 법제적·정책적 추이 및 그 과제가 우리나라에 시사하는 바는 무엇보다도 관주도의 정보통신사회의 추진논리에서 탈피해야 한다는 점이다. 일본의 독임제 행정기관 방식을 통하여 외견상 방송과 통신의 융합현상에 효율적이고도 시의적절하게 대처하고 있는 것은 사실이나, 일련의 대처방식은 총무성이 주관하는 다소 정보통신 환경의 외형적 변화에 초점을 맞춘 심의회나 연구회 위주의 논의에 경도되어 온 점도 부인할 수 없다. 이 때문에 결국 방송과 통신의 융합과 관련해서는 시민사회의 요청보다도 주로 산업정책적 관점을 투영시킨 관의 논리로부터 규율방식이 논의되어 체계적이고 종합적인 틀을 제시하는데 일정한 한계를 드러내기도 하는 것이다. 우리나라의 방송과 통신의 규제기구 및 규제체계 모델에 있어서 우리나라는 일본과는 차이가 있지만, 최근 통합적인 규제기구가 출범하기까지 방송과 통신의 융합을 둘러싼 부처간의 갈등은 1997년 일본에 있어서 통신방송위원회 설치 구상 당시의 국면과 유사한 측면이 많았다. 오늘날 정보통신 활동이 모든 국민 생활의 중요한 일부로 되고 있는 만큼, 향후 방통위원회의 운영에 있어서 부처간 이해관계나 관의 논리가 아니라 사용자의 정보복지에 논의의 중점을 두어 바람직한 제도상을 마련하는 것이 반면교사로서의 시사점이라고 하겠다.³¹⁾

제5절 프랑스

1. 개관

프랑스는 방송부문과 통신부문의 감독기구를 엄격히 분리하고 있는 점이 특징이다. 즉, 인터넷을 포함하여 방송 등 시청각서비스는 위원회형태의 시청각최고평의회(CSA)에서 담당하며, 통신은 국가기관인 우편/통신규제청

31) 한영학, 앞의 논문, pp.163-164 참조.

(ARCEP)이 담당하고 있다. 프랑스의 방송통신에 직접 관여하는 정책 조직은 크게 정부조직, 법률 관련 기구, 그리고 독립기구의 3가지 영역에서 살펴볼 수 있다. 이와 같이 프랑스에서는 방송과 통신의 정책과 관련 기구가 정부부처형과 독립형으로 각 분리되어 있다. 즉, 우편/통신규제청(ARCEP)은 행정부의 한 부서로서 수상의 감독을 받는 반면, 독립형은 법률적 실체가 행정부로부터 독립적으로 존재하여 자율적인 규제기구로 존재한다.

위와 같이 프랑스에서 방송과 통신에 대한 규제기관을 각각 분리시킨 이유는 다음과 같다. 즉, 프랑스에서 방송은 자국의 문화진흥 및 보호³²⁾를 위하여 공공의 영역으로, 통신은 통신의 자유와 자유경쟁의 원칙 및 시장논리에 따라 사업의 영역으로 각각 다르게 보고 있으며, 이에 따라 방송쿼터제, 내용규제, 공익 등의 방송철학과, 한편 시장논리 및 개인의 의사소통의 자유를 목적으로 하는 통신의 기본적인 가치철학의 상이성으로 인하여 방송과 통신의 규제기구 및 관련 법률을 통합하지 않고 있는 것이다.³³⁾

2. 업무영역

2002년 유럽차원에서 이루어진 방송과 통신의 융합현상을 규제하는 ‘파케 텔레콤(Paquet Télécom)’이라고 불리우는 일련의 권고들이 제정되었고, 이러한 유럽차원의 규제내용을 프랑스 국내법으로 수용하는 「전자커뮤니케이션과 시청각커뮤니케이션서비스에관한법」(la loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle)이 2004년 6월에 제정되었다. 위 법은 방송과 통신의 융합현상을 반영하는 새로운 “전자 커뮤니케이션(communi cations électroniques)”이란 개념을 도

32) 문화적 자긍심이 높은 프랑스에서는 방송과 통신의 규제기구 및 관련 법률이 통합될 경우 자국의 문화산업, 특히 영상산업이 미국의 자본력에 의하여 지배당할 것을 우려하여 방송과 통신 관련 법률 및 규제기구의 통합에 소극적이다.

33) 김민호, 앞의 보고서, pp.90-92 참조.

입하였고, 기존의 방송과 통신 분야의 규제기구 사이의 업무분장과 규제의 원칙을 명시하고 있다. 이에 따르면 CSA는 송수신 수단과 관계없이 모든 라디오와 텔레비전 서비스에 대하여 변함없는 규제권한을 유지하게 되었고, 우편/통신규제청(ARCEP)³⁴⁾은 전자 커뮤니케이션 분야 전반에 대한 경제적 규제권을 지니게 되었다.³⁵⁾

34) 2005년 5월 기존의 통신규제청(ART)이 우편/통신규제청(ARCEP)으로 변신되었는데, 이는 국가 독점이 해체되고 시장과 경쟁의 논리가 도입되는 우편 분야에 대한 공정한 독립규제의 필요성에서 기존의 ART에 새로운 규제영역이 더해진 것일 뿐이다; 홍석경, “프랑스의 방송통신 융합 법제도 연구”, 「방송통신 융합관련 법제도 정비방안 연구」, 방송위원회, 2005.12, p.63 참조.

35) 홍석경, 앞의 논문, p.63 참조.

제3장 한국의 방송통신 통합 규제기구

제1절 통합 규제기구 설치의 경과

1. 방송과 통신의 규제기관 분리

가. (舊)정보통신부

(舊)정보통신부(MIC: Ministry of Information and Communication)의 기원은 1884년(고종 21년)에 설치된 우정총국(郵政總局)에서 비롯된다. 그 뒤 갑신정변으로 폐지되었다가, 1885년 전보총국(電報總局), 1893년 전우총국(電郵總局), 1895년 통신국, 1900년 통신원으로 개편되었으며, 1948년 제정된 정부조직법에 따라 체신부로 새로이 출범하였다. 1990년대에 접어들면서 세계는 새로운 문화·경제 질서를 형성하면서 급속하게 정보화시대로 재편되었다. 문민정부는 이러한 국제정세 변화에 대응하기 위해 1994년 12월 정부조직법을 개정하여 행정부처를 대대적으로 개편하였는데, 이때 체신부를 (舊)정보통신부로 확대·개편하여 정보통신기능을 대폭 강화하였다. 상공자원부의 통신기기 관련업무, 과학기술처의 소프트웨어 관련업무, 공보처의 유선방송 관련업무 등을 정보통신부로 인계, 통합하여 관장케 함으로써 부처간 소모적이고, 중복된 정책추진을 지양하게 되었다. 이로서 IT산업의 수요창출(서비스)과 공급능력 확충(제조업)의 연결고리가 완성되어 세계적인 IT강국 도약의 기폭제가 되었다.

1994년 12월 24일 2실·5국·5관에서 출발한 (舊)정보통신부는 1996년 6월 국가정보화를 선도할 정보화기획실을 발족하고, 2000년 7월 우정국과 체신금융국을 우편사업단과 금융사업단으로 개편하여 우정사업본부로 분리시켜 2004년말 본부 기준으로 2실·4국·6관 체제로 운영하고 있었다. 그

런데 2006년 4월 급속한 IT기술의 환경변화에 능동적으로 대응하기 위해 기존 실·국·과 등 수직적인 조직구조를 성과중심의 탄력적·수평적 조직구조인 본부-팀제로 바꾸고 핵심기능을 강화하는 방향으로 조직개편을 단행하였고, 이에 따라 (舊)정보통신부 조직은 기존 2실·4국·6관 체제에서 앞으로 강화해야 할 기능에 기준 조직자원을 집중한다는 원칙에 따라 부서 기능을 재편, 즉 정보기반보호심의관 폐지 및 정보통신전략기획관을 미래 정보전략본부로 기능을 통합하여 5본부·3단·4관 체제로 변경하였다.³⁶⁾

위와 같이 (舊)정보통신부는 1884년 창설된 우정총국를 모체로 우편, 우편환금, 전기통신, 국민생명보험, 우편연금 및 정부취급금의 출납에 관한 사무를 관장하기 위해 1948년 11월에 설립된 체신부가 발전하여 각 부처에 분산된 정보통신산업을 일원화하여 국가발전 전략사업으로 육성하기 위하여 1994년 12월 (舊)정보통신부로 확대 개편되어 정보화, 정보통신, 전파방송관리, 우편·금융업무를 관장하고 있었다. 그러던 중 서론에서 살펴본 바와 같이 2008년 2월 정부조직의 개편에 따라 (舊)정보통신부는 폐지되고, 전기통신기본법 시행규칙과 전기통신사업법 시행규칙 및 전파법 시행규칙 등을 포함하여 관련 시행령 13개도 일괄 폐지되었다. 이는 그간 학계와 실무계에서 방송의 주무부서인 방송위원회와 통신의 주무부서인 정보통신부 간의 기구통합과 방송·통신 관련 법제의 정비가 시급하다는 견해가 지배적이었는 바, 즉 방송에 적용되는 방송관계법과 통신에 적용되는 통신관계법이 엄격히 구분되어 있음은 물론, 그간 양 미디어를 관할하는 정책기관의 대립으로 인하여 방송적 성격을 가진 통신서비스 혹은 통신적 성격으로 가지는 방송서비스 등 새로이 등장하는 경계영역적 서비스에 대한 규율이 불가능하거나 자연되어 왔기 때문이다.³⁷⁾

36) 정보통신부, 「2007년도 전기통신에 관한 연차보고서」, 필컴애드, 2007.9, pp.286-287 참조.

37) 지성우, “방송·통신 융합에 따른 행정기구개편과정의 회고와 전망”, 성균관대학교 법학연구소, 성균관법학 제20권 제1호, 2008.4, pp.36-37 참조.

나. (舊)방송위원회

2008년 2월 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」이 공포 · 시행되면서 (舊)방송위원회도 (舊)정보통신부와 마찬가지로 역사 속으로 사라지게 되었다. (舊)방송위원회는 1981년 언론기본법에 근거해 출범한 방송위원회와 1992년 종합유선방송법에 의해 설립된 종합유선방송위원회가 통합방송법에 따라 2002년 2월 합쳐진 조직이다. 통합된 (舊)방송위원회는 1998년 12월 대통령 직속기구로 한시적으로 운영된 방송개혁위원회에서 제시한 기본 방향에 따라 행정부처로부터 직무상 독립된 합의제 행정기구 형태로 설립되었다. (舊)방송위원회는 방송 기본계획 수립 등 방송 정책권과 허가 추천 등 사실상의 인허가권, 방송발전기금 관리, 운영 등 방송총괄 기구로서 직무와 기능을 수행해 왔었다. 방송위원회의 최고 결정 기구는 전체 회의였다. 방송위원회 위원 가운데 3인은 대통령이 임명하고, 3인은 국회의장이 국회 각 교섭단체 대표의원과 협의해 추천한 자, 3인은 방송관련 전문성과 시청자 대표성을 고려해 국회 문화관광위원회의 추천을 받아 국회의장이 추천한 자로 임명되었다.

[표-3] 방송위원회의 연혁

일자	주요 내용	비고
1980. 12. 31.	언론기본법 제정 · 공포	
1981. 3. 7.	방송위원회 구성	언론기본법 제34조
1987. 11. 28.	방송법 제정 · 공포	언론기본법 폐지
1988. 8. 3.	방송법에 의한 방송위원회 구성	(舊)방송법 제11조
1991. 12. 31.	종합유선방송법 제정 · 공포	

1992. 8. 14.	종합유선방송위원회 구성	(舊)종합유선방송법 제34조
2000. 1. 12.	방송법 제정 · 공포	
2000. 2. 12.	방송위원회 구성	방송법 제20조
2000. 3. 13.	제1기 방송위원회 출범	
2000. 5. 10.	제2기 방송위원회 출범	
2006. 7. 28.	제3기 방송위원회 출범	

출처: 디지털 타임스(<http://www.dt.co.kr>) 참조

다. 규제기관 분리의 문제점

2000년대 초반까지 방송과 통신의 매체적 상이성을 이유로 각 관련 법률과 정책 및 규제기관이 수직적으로 엄격하게 분리되어 있었으며, 통합의 필요성에 대해서는 학문적인 차원에서만 다루어지고 있었다. 그러나 2000년대 초반 이후 소위 방송과 통신의 융합 현상으로 인하여 기존의 방송과 통신의 규제체계는 새로운 융합서비스를 규제하는데 한계가 노정되어 있었다. 즉, 방송과 통신의 융합은 가장 먼저 미디어 공학의 발달과 이로 인한 방송망과 통신망의 융합으로 나타나고 있고(네트워크의 융합), 이러한 네트워크의 융합을 통하여 서비스 제공에 있어서도 ① 방송망을 통한 통신서비스³⁸⁾, ② 통신망을 통한 방송서비스³⁹⁾, ③ 소위 방송과 통신의 경계영역적 서비스⁴⁰⁾가 출현하고 있으며(서비스의 융합), 사업자의 융합은 산업적 측면에서 방송사업자와 통신사업자간의 전략적 제휴(Strategic Alliance), 인수

38) 유선방송(CATV)을 통하여 통신서비스를 제공하는 경우 등을 말한다.

39) 전화망을 통하여 VOD(Video on Demand) 서비스를 제공하는 경우 등을 말한다.

40) 예컨대, 인터넷을 통하여 신문, 방송, 이메일, 전화 등의 서비스를 제공하는 경우 등을 말한다. 최근 인터넷 신문이 포털사이트화 하면서 광고유치, 콘텐츠의 질, 전파속도 등의 면에서 기존 인쇄매체를 능가하는 위력을 발휘하고 있다.

(Acquisition), 합병(Merger) 등을 통하여 방송사업자가 통신사업에 진출하거나, 통신사업자가 방송사업에 진출하는 것을 말한다(산업의 융합).⁴¹⁾

위와 같은 방송과 통신의 융합 현상으로 과거 이원화된 규제체계에 대한 갈등이 촉발되고 증폭되어감에 따라 다음과 같은 문제점들이 제기되고 있었다. 첫째, 방송과 통신은 그 정책 목적 및 규제논리가 상이하다. 즉, 방송은 공익적 측면을 강조하여 엄격한 진입규제와 편성 및 내용규제를 중시하는 반면에, 통신은 산업적 측면을 강조하여 효율성과 시장원리 및 공정경쟁 환경의 조성을 중시한다. 둘째, 방송과 통신의 융합서비스에 대한 규정이 미흡하다. 방송법과 전기통신사업법은 전통적인 통신 및 방송개념에 기반하여 규제의 틀을 마련하였기 때문에 웹 캐스팅(인터넷 방송)⁴²⁾, VOD, 이동전화방송, IPTV 등 신규 융합서비스에 대한 법적 지위 및 규제근거를 갖추지 못하고 있다.셋째, 방송과 통신에 대한 규제기관이 이원화되어 있으므로 인하여 양자의 융합으로 나타나게 되는 다양한 서비스에 대한 규제의 공백 또는 이중규제의 가능성에 제기되고 있다. 넷째, 기술·산업·서비스에 있어서의 방송과 통신의 융합은 여전히 진행중에 있으므로 이와 관련한 정책 및 규제기능을 포괄하여 담아낼 수 있는 기구의 필요성이 있었다. 다섯째, 방송·통신 융합산업에 대한 육성 정책이 미흡하다. 융합산업의 소관이 불명확하여 관련 산업의 개발 정책을 유기적으로 시행하기 어렵고, 그 결과 방송·통신·콘텐츠 사업자들의 유기적인 협력체제 구축도 미비하여 시너지 효과를 창출하는데 어려움이 있다.⁴³⁾ 여섯째, 방송과 통신의 경계영역적 서비스에 대한 내용의 규제측면에서 문제가 있다. 일곱째, 방송과

41) 지성우, 앞의 논문, pp.42-43 참조.

42) 웹 캐스팅(인터넷 방송)과 IPTV는 다음과 같은 점에서 차이가 있다. 즉, IPTV는 폐쇄형 서비스로서 한 국가내의 서비스이며 콘텐츠 보호가 되고 유료방송과 경쟁재의 관계에 있지만, 인터넷 방송은 개방형 서비스로서 초국가적 서비스이며 콘텐츠 보호가 어렵다는 특징을 가지고 있다; 자세한 내용은 국회의원 김정권 방송특위 질의응답(<http://www.jk.or.kr>) 참조.

43) 김원식 외, “융합환경의 네트워크·콘텐츠 규제(II)”, KISDI 이슈리포트, 정보통신정책연구원, 2006, p.113 참조.

통신의 내용에 대한 심의는 각기 다른 법률을 근거로 하여 별개의 심의기구를 통해서 이루어지고 있다. 이와 같은 체계에서는 심의와 규제가 중복적이거나 심의의 일관성이 결여될 수 있을 뿐만 아니라 전통적 매체간의 구분이 불분명해지고 있는 추세를 볼 때, 심의 주체의 책임소재도 불분명하다는 문제점이 지적될 수 있다. 여덟째, 공정경쟁을 위한 거래질서의 확립을 위한 부분에서는 방송위원회와 정보통신부나 통신위원회와 공정거래위원회가 각 개입할 수 있도록 되어 업무의 중복과 이중규제의 문제점이 발생할 수 있다.⁴⁴⁾ 이와 같은 문제점들이 제기됨에 따라 방송과 통신의 통합기구를 설치하기 위한 노력이 국회와 정부 차원에서 시작되었다.

2. 방송통신융합추진위원회

노무현 정부는 2006년 7월 26일 방송통신의 융합환경에 대응하고 방송통신 산업의 국제경쟁력을 강화하며 국민편익의 증진을 위한 정책방안 수립에 관해 국무총리의 자문에 응하기 위하여 국무총리 소속하에 ‘방송통신융합추진위원회’(이하 ‘방통융추위’라 한다)를 구성하였다(대통령 훈령 제175호, 「방송통신융합추진위원회 규정」). 방통융추위는 위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성하였으며, 방송통신 전반에 대하여 ① 방송통신 융합비전 및 대응전략의 수립에 관한 사항, ② 방송통신 융합에 관한 현황 조사 및 분석에 관한 사항, ③ 방송통신 융합 관련 합리적인 정책방안 수립에 관한 사항, ④ 방송통신 정책 및 규제체계 정비에 관한 사항, ⑤ 방송통신 산업 활성화에 관한 사항, ⑥ 방송통신 기구 및 법제도 정비에 관한 사항, ⑦ 그 밖에 방송통신 융합과 관련하여 국무총리 또는 위원장이 필요하다고 인정하여 방통융추위에 부의하는 사항을 심의·조정하였다. 다만, 방통융추위 위원 중 공무원이 아닌 위원의 임기는 2007년 12월 31일까지로 하였다(방송통신융합추진위원회 규정 제3조 제4항).

44) 차현숙, “방송통신 규제기구에 관한 헌법정책적 연구”, 건국대학교 박사학위논문, 2008, pp.112-117 참조.

위와 같은 방통융추위의 활동을 기반으로 2008년 2월 29일 마침내 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」(법률 제8867호)이 제정됨으로써 우리나라의 방송과 통신을 규제하는 행정기관으로서 ‘방송통신위원회’가 출범하였다. 이로써 단기적으로 활동한 방통융추위의 업무는 사실상 마무리 되었고 공무원이 아닌 위원은 그 임기를 종료하였다. 그러나 방송통신 융합 관련 업무의 원활한 수행을 지원하고 차기 이명박 정부로의 효율적인 업무 이전을 위하여 국무조정실 소속하에 ‘방송통신융합추진지원단’을 두어 필요 한 범위에서 2008년 6월 30일까지 존속하도록 하였다(방송통신융합추진위원회 규정 부칙 제3항).

3. 근거 법률의 제정

우리나라는 디지털(digital) 기술의 발전에 따른 방송과 통신의 융합현상에 능동적으로 대응하고, 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 보장하며, 방송과 통신의 균형발전과 국제적 경쟁력을 높이기 위하여, 그동안 방송위원회와 정보통신부로 이원화되어 있던 방송통신 관련 기능을 통합하여 대통령 소속의 합의제 행정기관으로서 ‘방송통신위원회’를 설치하고 그 독립적 운영에 관하여 필요한 사항을 법률로써 규정하기 위하여 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」(제정 2008.2.29. 법률 제8867호)을 제정하였다. 이로써 기존의 방송과 통신 분야뿐만 아니라 융합서비스 분야를 포괄하여 정책 및 규제기능을 효율적으로 수행할 수 있게 됨으로써, 방송통신 분야의 획기적인 발전을 도모하여 국민경제 발전과 국민의 복지증진에 크게 이바지 할 것으로 기대를 모았다.

제2절 방송통신위원회의 독립성 보장

1. 위원회의 구성

방통위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 5인의 상임인 위원으로 구성하고(방통위설치법 제4조 제1항), 위원의 임기는 3년으로 하되 1회에 한하여 연임할 수 있으며(같은 법 제7조 제1항), 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고 3인은 국회의 추천을 받아 대통령이 임명한다(같은 법 제5조 제2항 전문). 이 경우 국회는 위원 추천을 함에 있어 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추천한다. 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 하며, 부위원장은 위원 중에서 호선한다(같은 법 제5조). 위원장은 필요한 경우 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관사무에 관하여 국무총리에게 의안의 제출을 건의할 수 있다. 또한 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다. 한편, 국회는 위원장이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다(같은 법 제6조).

2. 위원의 신분보장

방통위원회 위원은 ① 장기간 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우, ② 제10조의 결격사유에 해당하는 경우, ③ 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 직무상의 의무를 위반한 경우, ④ 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 위원회의 소관직무와 관련하여 부당한 이득을 취한 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다. 또한 위원은 직무를 수행함에 있어 외부의 부당한 지시나 간섭을 받지 않는다고 명문으로 규정함으로써(같은 법 제8조), 방통위원회 위원의 직무상 독립성을 보장하고 있다.

3. 위원의 겸직금지

방통위원회 위원은 공무 외의 영리를 목적으로 하는 업무, 즉 근로제공에 대하여 정기적인 대가를 얻는 업무에 종사하지 못하며 다른 직무를 겸할 수 없다. 또한 위원은 정치활동에 관여할 수 없도록 명문으로 규정함으로써(같은 법 제9조) 정치적 영향을 받거나 주지 못하도록 하고 있다.

4. 위원의 결격사유

방통위설치법 제10조 제1항의 규정에 의하면 ① 「정당법」 제22조에 따른 당원, ② 방송·통신 관련 사업에 종사하거나 위원 임명 전 3년 이내에 종사하였던 자,⁴⁵⁾ ③ 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자, ④ 탄핵결정에 따라 파면된 자는 방통위원회의 위원이 될 수 없다. 위원이 위 어느 하나에 해당하게 되는 때에는 그 직에서 당연 퇴직한다.

5. 소관사무에 관한 경과조치

가. 정보통신부장관·방송위원회·통신위원회

「방송법」, 정부조직 관련 법률 및 다른 법률에 따른 종전의 정보통신부장관⁴⁶⁾·방송위원회⁴⁷⁾·통신위원회⁴⁸⁾의 소관사무 중 방송과 통신 및 전

45) 방통위설치법 시행령 제4조(결격사유) 법 제10조 제2항 및 법 제19조 제2항에 따른 방송·통신 관련 사업에 종사하는자의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 「방송법」 제2조 제2호·제5호·제8호·제11호·제13호에 따른 방송사업 등에 종사하는 자

2. 「전기통신사업법」 제4조 제2항에 따른 기간통신사업에 종사하는 자

46) 정부조직법 제22조 제1항 개정(일부개정 2008.2.29. 법률 제8867호)

파의 연구와 관리 등에 관한 사무는 방송통신위원회가 승계하였고, 정보통신부장관·방송위원회·통신위원회가 행한 허가 등의 행위와 이에 대하여 행한 행위는 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 방송통신위원회 또는 방송통신심의위원회가 행하거나 이에 대하여 행한 것으로 간주하였다(방통위설치법 부칙 제2조 및 제3조 제1항).

나. 정보통신윤리위원회

2008년 2월 29일 제정된 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 상 정보통신윤리위원회와 「방송법」 상 방송위원회의 심의기능이 통합되어 ‘방송통신심의위원회’(이하 ‘방통심의위원회’라 한다)가 설치되었다. 이에 따라 종전의 규정에 따른 정보통신윤리위원회가 행한 행위는 방통위설치법에 따른 방송통신심의위원회가 행한 것으로 간주하였으며(방통위설치법 부칙 제3조 제2항), 정보통신윤리위원회의 소관사무와 권리·의무·재산 및 직원의 고용관계는 방통심의위원회가 포괄적으로 승계하였다(방통위설치법 부칙 제4조).

제3절 방송통신위원회의 조직과 역할 및 운영

1. 조직

「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제4조·제17조 등에 따라 방송통신위원회와 그 소속기관의 조직과 직무범위, 그 밖의 필요한 사항을 규정하기 위하여 「방송통신위원회와 그 소속기관 직제」(제정 2008.2.29. 대통령령 제20672호)를 제정하였다. 그 후 지식경제부에 위탁하여 수행하고 있는 방송통신 업무를 방송통신위원회로 이관하고, 그에 따른 지식경제부 인력 217명(4급 3명, 4급 또는 5급 4명, 5

47) 방송법 제20조 내지 제30조 삭제(일부개정 2008.2.29. 법률 제8867호)

48) 전기통신기본법 제37조 내지 제40조 삭제(일부개정 2008.2.29. 법률 제8867호)

급 33명, 6급 79명, 7급 61명, 8급 31명, 기능5급 1명, 기능6급 2명, 기능7급 1명, 기능8급 2명)을 중앙전파관리소로 이체하는 한편, 각 과의 소관 사무를 합리적으로 조정하여 방송통신 융합정책을 효율적으로 추진하기 위하여 일부를 개정(일부개정 2008.7.3. 대통령령 제20896호)하였다. 다음 [그림-3]은 방송통신위원회의 사무를 처리하는 사무조직을 도식화 하였다.

[그림-2] 방송통신위원회의 사무조직



2. 역할

가. 소관사무

방통위원회의 소관사무는 ① 방송에 관한 사항, ② 통신에 관한 사항, ③ 전파 연구 및 관리에 관한 사항, ④ 그 밖에 방통위설치법 또는 다른 법률에서 방통위원회의 사무로 정한 사항이며, 방통위원회의 소관사무에 관한 세부적인 사항은 대통령령인 「방송통신위원회와 그 소속기관직제」 제2장 이하에 규정되어 있다(방통위 설치법 제11조).

나. 심의 · 의결사항

방통위원회는 소관사무 중 다음의 사항에 대하여 심의 · 의결한다(방통위설치법 제12조 제1항). ① 방송 · 통신 기본계획에 관한 사항, ② 방송사업자의 허가 · 재허가 · 승인 · 등록 · 취소 등에 관한 사항, ③ 전기통신사업자의 허가 · 취소 등에 관한 사항, ④ 주파수의 효율적 사용에 관한 사항, ⑤ 방송 · 통신 관련 기술정책의 수립에 관한 사항, ⑥ 방송프로그램의 유통상 공정거래 질서의 확립에 관한 사항, ⑦ 방송 · 통신서비스의 고도화 및 보편적 서비스에 관한 사항, ⑧ 방송 · 통신사업자 상호간의 공동사업이나 분쟁의 조정 또는 사업자와 이용자 간의 분쟁의 조정, ⑨ 전기통신설비의 제공 · 공동이용 · 상호접속 또는 공동사용 등이나 정보제공에 관한 협정의 인가 등에 관한 사항, ⑩ 방송사업자 · 통신사업자의 금지행위에 대한 조치 및 과징금 부과에 관한 사항, ⑪ 방송프로그램 및 방송광고의 운영 · 편성에 관한 사항, ⑫ 방송 · 통신에 관한 연구 · 조사 및 지원에 관한 사항, ⑬ 시청자 불만처리 및 방송 · 정보통신 이용자 보호 · 복지에 관한 사항, ⑭ 방송 · 통신 관련 기금의 조성 및 관리 · 운용에 관한 사항, ⑮ 방송 · 통신 관련 국제협력 및 통상에 관한 사항, ⑯ 방송 · 통신 관련 남북 교류 · 협력에 관한 사항, ⑰ 위원회의 예산 편성 및 집행에 관한 사항, ⑱ 소관 법령 및 위원회 규칙의 제 · 개정 및 폐지에 관한 사항, ⑲ 이 법 또는 다른 법률에 따라 위원회의 심의 · 의결 사항으로 정한 사항

다만, 방통위원회는 위 ①번의 방송에 관한 사항을 심의·의결하는 경우 방송영상정책과 관련된 사항은 문화체육관광부장관과 협의하여야 하고, 위 ⑥번의 사항을 심의·의결하는 경우에는 공정거래위원회의 의견을 들어야 하며, 위 ⑯번의 사항을 심의·의결하는 경우에는 통일부장관의 의견을 들어야 한다(방통위설치법 제12조 제2항).

3. 운영

가. 회의

방통위원회의 회의는 위원 2인 이상의 요구가 있는 때에 위원장이 소집한다. 다만, 위원장은 단독으로 회의를 소집할 수 있다. 위원은 의안을 제의할 수 있고, 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 공개회의를 원칙으로 한다. 위원회는 위원회 규칙이 정하는 바에 따라 회의록을 작성·보존하여야 하며, 위원회의 회의 운영과 관련하여 그 밖에 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정한다(방통위설치법 제13조).

나. 제척·기피·회피

방통위원회 위원은 ① 위원 또는 그 배우자나 배우자이었던 자가 당해 사안의 당사자가 되거나 당해 사안에 관하여 공동권리자 또는 의무자의 관계에 있는 경우, ② 위원이 당해 사안의 당사자와 친족관계에 있거나 있었던 경우, ③ 위원이 당해 사안에 관하여 중언이나 감정을 한 경우, ④ 위원이 당해 사안에 관하여 당사자의 대리인으로서 관여하거나 관여하였던 경우, ⑤ 위원이 당해 사안의 대상이 된 처분 또는 부작위에 관여한 경우에는 그 직무집행에서 제척된다. 방통위원회는 직권 또는 당사자의 신청에 의하여 제척의 결정을 한다(방통위설치법 제14조 제1항 및 제2항).

방통위원회 위원에게 심의·의결의 공정을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우 당사자는 기피신청을 할 수 있고, 방통위원회는 의결로 이를 결정한다. 다만, 동일한 안건에 대하여 2인 이상의 위원을 기피할 수 없다(같은 조 제3항). 한편, 방통위원회 위원이 제척 또는 기피 사유가 있는 경우에는 당해 사안에 대하여 회피할 수 있다(같은 조 제4항).

다. 전문위원회 등의 설치

방통위원회는 그 소관사무에 관하여 실무적인 자문이나 심의·의결사항에 관한 사전검토 또는 방통위원회로부터 위임받은 사무의 효율적 수행을 위하여 필요할 경우에는 방통위원회 소속으로 전문위원회 또는 특별위원회 등을 둘 수 있다. 이에 따른 전문위원회·특별위원회 등의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(방통위설치법 제15조)

라. 연차보고서

방통위원회는 매 회계연도 종료일 이후 3개월 이내에 당해 회계연도의 방통위원회 업무수행에 관한 보고서를 국회에 제출하여야 한다. 방통위원회는 위 보고서를 공표하여야 한다(방통위설치법 제16조).

4. 유관기관

① 과학기술정보통신위원회와 문화관광위원회

2008년 2월 29일 개정된 국회법 제37조 제1항 제9호는 과학기술정보통신위원회가 정보통신부 소관에 속하는 사항에 대하여, 같은 항 제10호는 문화관광위원회가

방송위원회 소관에 속하는 사항에 대하여 각 소관 상임위원회로 규정되어 있으나, 이미 정보통신부와 방송위원회는 방통위원회로 통·폐합 되었으므로 시급히 개정되어 방통위원회의 국회 소관 상임위원회를 결정하여야 할 것이다.⁴⁹⁾

② 정보통신정책심의위원회

전기통신기본법 제44조의2 제1항은 정보통신에 관하여 ① 같은 법 제5조의 규정에 의한 전기통신기본계획, ② 같은 법 제8조의 규정에 의한 기술진흥시행계획, ③ 전기통신사업법 제5조 제1항의 규정에 의한 기간통신사업의 허가, ④ 정보통신산업 관련 주요정책, ⑤ 기타 방송통신위원회가 정보통신정책심의위원회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항의 주요정책을 심의하기 위하여 방송통신위원회에 정보통신정책심의위원회를 둔다고 규정하였다.

③ 공익성심사위원회

전기통신사업법 제6조의3은 기간통신사업자의 주식취득 등에 관한 공익성의 심사를 위하여 ① 본인이 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제1항제1호에 따른 특수관계인(이하 "특수관계인"이라 한다)과 합하여 기간통신사업자의 발행주식 총수의 100분의 15 이상을 소유하게 되는 경우, ② 기간통신사업자의 최대주주가 변경되는 경우, ③ 기간통신사업자 또는 기간통신사업자의 주주가 외국정부 또는 외국인과 당해 기간통신사업자의 임원의 임면, 영업의 양도·양수 등 대통령령

49) 국회법 제37조 (상임위원회와 그 소관) ①상임위원회와 그 소관은 다음과 같다.

9. 과학기술정보통신위원회
 - 가. 과학기술부소관에 속하는 사항
 - 나. 정보통신부소관에 속하는 사항
10. 문화관광위원회
 - 가. 문화관광부소관에 속하는 사항
 - 나. 국정홍보처소관에 속하는 사항
 - 다. 방송위원회소관에 속하는 사항

이 정하는 중요 경영사항에 대한 계약을 체결하는 경우, ④ 그 밖에 기간통신사업자의 경영권을 사실상 가지고 있는 주주의 변경이 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우에 국가안전보장, 공공의 안녕·질서의 유지 등 대통령령이 정하는 공공의 이익을 저해하는지 여부를 심사("공익성심사")하기 위하여 방송통신위원회에 공익성심사위원회를 둔다. 다만, 위 ①번에 해당하는 사항에 대해서는 2009년 2월 4일부터 시행한다.

④ 방송통신심의위원회

방통위설치법 제18조 제1항은 방송내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여 독립적으로 사무를 수행하는 방통심의위원회를 둔다고 규정하였다.

⑤ 전파정책심의위원회

전파법 제59조의2는 전파에 관한 ① 같은 법 제8조에 따른 기본계획, ② 주파수 분배 및 그 변경에 관한 사항, ③ 주파수회수 및 재배치의 기준에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항, ④ 주파수 할당 및 할당취소에 관한 사항, ⑤ 그 밖에 방송통신위원회가 전파의 효율적 이용과 전파기술의 개발촉진을 위하여 필요하다고 인정하는 사항을 심의하기 위하여 방통위원회에 전파정책심의위원회를 둔다고 규정하였다.

⑥ 전파연구소

전파자원 및 전파환경 연구의 효율성을 기하고, 정보통신기기와 관련한 품질인증과 기술기준에 관한 연구를 통해 국가 정보통신산업 발전에 이바지할 목적으로 대통령령 제2397호에 의하여 1966년 2월 5일 설립한 방송통신위원회 소속기관이다

(홈페이지 주소: <http://www.rrl.go.kr>).

⑦ 중앙전파관리소

중앙전파관리소는 지상에서 우주에 이르는 모든 전파 이용의 질서 확립, 전파로 인한 국민의 사생활 침해 예방, 그리고 선박, 항공기의 비상·안전통신을 원활하게 관리하여 국민의 인명과 재산을 보호하는 임무를 수행하고 있다(홈페이지 주소: <http://www.crmo.go.kr>).

제4장 전파방송 정책의 현안분석 및 발전방향

제1절 시장 친화적 주파수 배분제도의 도입

1. 전파진흥 기본계획의 수립

현행 전파법은 제59조에서 방통위원회가 전파이용의 촉진과 전파 관련 새로운 기술의 개발 및 방송기기 산업의 발전 등을 위하여 전파정책심의위원회의 심의를 거쳐 전파진흥 기본계획을 수립·시행하고 이를 공고하여야 하는 임무를 부여하고 있다. 전파진흥 기본계획에는 ① 전파산업 육성의 기본방향, ② 새로운 전파자원의 개발, ③ 전파이용기술 및 시설의 고도화와 지원, ④ 전파매체의 개발 및 보급, ⑤ 우주통신의 개발, ⑥ 전파이용질서의 확립, ⑦ 전파전문인력의 양성, ⑧ 전파 관련 표준화에 관한 사항, ⑨ 전파환경의 개선, ⑩ 기타 전파진흥에 필요한 사항 등이 포함되어야 한다. 이로써 유한한 전파자원의 대중화를 확산시키고 국민들에게 전파 마인드를 주지시킬 수 있을 것이다.

또한 해외 주요국의 전파정책 패러다임(paradigm)을 검토함으로써 방통위원회의 새로운 전략 목표를 발굴하고 그에 대한 로드맵을 제시할 수 있어야 한다. 이를 위한 추진 내용으로는 ① 유비쿼터스(ubiquitous), 융합(convergence) 등 전파이용 환경변화를 조명하고 전파정책의 비전을 설정해야 한다. ② 현행 전파이용 프로세스 상의 규제를 전면적으로 재검토하여 기업과 이용자의 친화적인 규제 프레임워크를 마련할 필요가 있다. ③ 주요 분야별 및 용도별 주파수 수요예측과 주파수 이용현황 조사를 토대로 중장기 주파수 이용계획을 수립하여야 할 것이다. ④ 차세대 이동통신 등 유망한 서비스의 경쟁력 분석과 중장기 활성화 방안을 수립하여야 한다.

2. 주파수 경매제 도입

1990년대 말, 2GHz 대역의 IMT-2000 서비스 도입이 추진되면서 영구, 독일 등 유럽 국가를 중심으로 주파수 경매제도 도입이 확대되었다. 한편, 프랑스의 경우처럼 주파수 경매방식 대신에 규제기관이 주파수 이용대가를 산정하여 부과하는 행정가격 산정방식을 도입한 국가도 있다. 그런데 최근 프랑스의 경우도 주파수 경매제 시행을 위한 근거 조항을 도입하였으며, 실제로 적용을 위한 구체적 방안을 지속적으로 검토하고 있다.⁵⁰⁾ 국내의 경우에는 2000년에 주파수 경매제도의 도입이 추진되었으나 도입되지 못하였고, 프랑스와 같이 규제기관이 해당 서비스의 시장규모를 예상하여 주파수 이용대가를 부과하는 할당 대가제도를 도입하였다. 그러나 최근 방통위원회는 이동통신사업용 신규 할당 주파수 중 경제적 가치 및 기술적 파급효과가 크고 경쟁적 수요가 높은 대역은 주파수 할당 시점의 시장 경쟁상황 등을 고려하여 현행 비교심사를 통한 대가할당 방식 외에 가격경쟁, 즉 경매를 통하여 최고 가격을 제시한 사업자에게 주파수를 할당할 방침을 발표하였다. 이에 따라 지속적인 논란이 있어 왔던 800MHz 주파수 회수/재배치시 우선적으로 주파수 경매제가 도입될 가능성이 높다. 한편, 주파수자원의 집중현상이나 입찰기간 담합 또는 협약 낙찰 등 경매로 인한 부작용이 예상되는 바, 이에 대한 방지 대책을 마련하는 문제도 주파수 경매제 도입과 함께 고려되어야 할 사항이다.

3. 주파수 이용의 유연성 제고

전통적인 주파수 관리체계에서는 전파통신의 간섭방지를 위하여 주파수 대역에 많은 제약이 존재했다. 결국, 주파수대역에 대한 면허는 기술·서비스 등에 제약으로 인하여 주파수대역에 대한 접근의 제한을 가져오게 되었다. 이에 반해 주파수 이용자유화는 면허상 제약을 면제해 줌으로써 접근성을 높이는 것으로 이해할 수 있다. 이는 또한 면허상의 권리와 의무를 이전하는 주파수 거래제도의 개념과도 상이하지만, 거래제의 효용성을 증

50) 안준오 외, 「전파자원이용정책연구」, (주관연구기관: 한국전파진흥협회), 정보통신부, 2007.12.31, pp.221-226 참조.

가시키는데 있어 자유화의 도입이 보다 바람직하다고 인식되고 있다. 이에 따라, Ofcom은 주파수 경매제와 주파수 거래제 및 행정가격부과 등과 함께 주파수 이용의 자유화를 주파수자원의 효율적 이용을 위한 핵심적 메커니즘으로 설정하고 있다. 다만, 자유화로 인해 면허의 제약조건을 완화한다면 무선훈신을 중대시켜 주파수 가치를 오히려 훼손하는 문제가 있다. 즉, 인접한 주파수대역 사용자 사이에 충분한 통제를 위하여 허용될 수 없는 간섭을 방지하여야 한다. 따라서 영국은 가능한 유연성을 허용하여 소비자의 이익을 보장하고, 주파수 사용으로부터 도출되는 잠재적 가치의 극대화를 보장하기 위하여 Ofcom을 통해 지속적인 관리에 힘쓰고 있는 실정이다.⁵¹⁾

제2절 미래지향적 전파자원의 배분

1. 주파수 회수/재배치와 공정배분

전파특성이 우수하여 사업자가 선호하는 1GHz 이하 우량 주파수대역의 효율성을 극대화 할 수 있는 방안은 현행 법제에서 주파수 회수/재배치가 가장 직접적인 방안이라고 생각된다. 이에 방통위원회도 최근 2011년 6월 이용기간이 만료되는 800MHz 대역의 셀룰러 주파수 가운데 20MHz 대역폭을 회수하고, 잠재적 가치에 비해 이용실적이 저조한 900MHz 대역에서 20MHz 대역폭을 회수하여 총 40MHz 대역폭을 확보한다는 방침을 세우고 있다. 이렇게 확보한 여유주파수는 3G 이상의 이동통신서비스를 제공하는 후발 또는 신규사업자에게 우선적으로 할당할 예정이다. 이는 그 동안 지속적으로 이루어진 국내 이동통신시장의 불균형적 발전과 선·후발 사업자 간 불공정한 경쟁구도를 해소하기 위한 방안으로 풀이된다. 한편, 국제전기

51) 박재천 외, 「신 전파정책 도입을 위한 제도개선 및 정책 과제에 관한 연구」, (연구수행기관: 인하대학교), 한국전파진흥원, 2007.8.7, p.67 참조.

통신연합이 IMT 주파수용으로 사용될 대역을 추가로 분배함에 따라 디지털TV 채널배치 계획 수립 등을 통하여 신규 초과 수요에 대비한 여유주파수를 확보할 필요성이 제기되고 있다.

[그림-3] 800MHz 대역의 회수 후 재배치 방안



[그림-4] 900MHz 대역의 회수 후 재배치 방안



2. 디지털TV의 채널배치 종합계획 수립

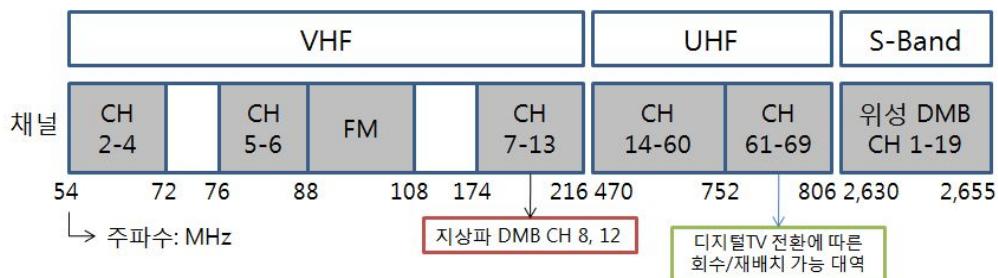
최근 방송통신위원회는 자체 TFT 연구결과로서 ‘DTV 채널배치(안)’을 발표하면서 국내 지상파 방송용 주파수대역 총 68개(2-69번) 채널 가운데 14-51번(38개, 470-698 MHz) 채널로 전국의 디지털TV 방송국(보조국 포함)의 채널배치가 가능한 것으로 1차 분석되었다고 발표하였다.⁵²⁾ 이에 따르면 방송용 주파수와 700MHz 대역은 디지털TV 전환계획에 따라 주파수 확보가 용이하고 넓은 대역폭을 확보할 수 있으므로, 저대역 주파수 가운데 회수/재배치가 가장 유리할 것으로 판단된다. 그러나 한국방송협회는 디지털TV 주파수로 414MHz 등 총 107개 채널에 642MHz 대역폭이 필요하다고 주장하고 있는 바, 방송통신위원회가 제시한 228MHz보다 2.5배 이

52) 방송통신위원회, “방통위, DTV 채널배치(안) 마련”, 보도자료, 2008.7.17, p.2 참조.

상을 요구하고 있다. 이로써 향후 디지털TV 전환에 따른 여유주파수의 활용방안에 대해 방송통신위원회와 지상파 방송사업자들간의 큰 시각차를 예상할 수 있다.

한편, 디지털TV 전환으로 인해 발생하는 여유주파수에 대하여도 국제적인 표준화가 우선적으로 고려되어야 하고, 기존 유선방송 등의 누설신호(leakage)와의 혼신문제 등의 해결책 마련이 시급하다는 점을 고려하면,⁵³⁾ 700MHz 대역은 국제표준화와 글로벌 동조화에 있어서 근본적인 문제점이 해결될 가능성이 부족하므로, 전파자원의 효율성 제고측면과 사업용 주파수로서의 경제성은 저조하다고 본다. 다만, 700 MHz 대역의 전파특성상 차세대 이동통신서비스 제공을 위해 중요한 자원으로 활용될 수 있음을 주목하여야 할 것이다.

[그림-5] 우리나라 방송채널과 주파수대역



3. 국민생활 밀접형 주파수배분

모든 사람이 유비쿼터스 세상을 만끽할 수 있는 환경조성으로 u-Korea를 실현하는 것이 시대적 목표일 것이다. u-Korea 진입을 위한 IT839전략인 8대 신규 서비스 - 3대 첨단 인프라 - 9대 신성장동력 기술개발 요소

53) 김남, “저대역 주파수 국내외 동향분석 및 활용방안”, 2008, pp.26-27 참조.

들이 상호 보완적인 발전을 통하여 우리나라를 세계적 유비쿼터스 선도국으로 견인차 역할을 할 것이다. 또한 8대 신규서비스 가운데 7개 서비스의 중심에 주파수가 있다. 따라서 u-Korea를 실현을 위한 주파수정책은 개방형 정책수립을 통한 스펙트럼 이용효율의 향상과 새로운 기술개발 및 신규 서비스를 창출하여 관련 산업을 육성하는데 정책목표를 두어야 한다. 전파 이용이 이동통신 및 방송에서 교통, 의료, 과학, 치안에 이르기까지 국민생활 전 영역으로 확대됨에 따라 주파수에 대한 수요가 급증하고 있고, 전파 산업이 국민경제의 핵심 산업으로 부상함에 따라 유한한 전파자원을 효율적으로 배분할 수 있도록 개방형 스펙트럼 정책을 추진해야 할 것이다. 디지털 기술의 급속한 발전과 서비스 간 융합으로 통신서비스의 인위적 구별이 모호해지는 등 전파규제의 환경도 빠르게 변하고 있다. 따라서 주파수 세부용도 설정에 대한 재검토와 주파수 용도변경의 자율화 등을 통해 주파수 이용의 효율성과 유연성도 높여야 할 것이다.⁵⁴⁾ 유비쿼터스 시대에는 우리 일상생활에서 사용하는 전화에 세탁기, TV, 자동차 등의 물건 뿐만 아니라 건물, 도로 같은 주변환경, 심지어 동·식물에 이르기까지 모든 사물들이 네트워크로 상호 유기적으로 연동되어 우리의 삶의 질을 향상시키는 방향으로 발전할 것으로 예측되고 있다. 모든 사물들을 네트워킹하고 상호 정보를 교환하기 위해서는 주파수가 필수불가결한 자원이고 원천인 것이다.

제3절 다양한 방송서비스 제공의 기반 마련

1. 영어 FM방송 주파수 확보

현재 우리나라에는 상시 체류외국인이 100만명으로 세계 10위권의 경제 규모에 걸맞는 서비스 인프라로서 외국인의 국내 정보 접근권을 보장할 필

54) 주종우, “유비쿼터스 시대를 대비한 우리나라 주파수정책 방향”, 2006, pp.1-5 참조.

요성이 있다.⁵⁵⁾ 따라서 기존 방송국의 방송구역 조정, 전파월경 차단 등을 통하여 영어FM 방송용 신규 주파수를 확보해야 할 것이다. 왜냐하면 FM 방송 주파수는 이미 포화상태로 기존 방송국 주파수의 조정 없이는 신규 주파수 확보가 어려운 형편이다. 이를 위해서 수도권 및 5대 광역시도별로 도입을 추진하고 있는 바, 수도권은 2008년 8월에 광주지역은 2008년 10월에 FM방송을 허가하였고, 부산지역은 이용가능한 주파수를 확보한 상태이다. 방통위원회는 그 외 지역에 대해 2009년에 가용 주파수 확보를 추진한다는 방침을 세우고 있다.

2. 소출력 라디오 종합정책 수립

소출력 라디오는 FM 주파수(88~108MHz) 대역에서 적은 출력(1W)을 이용해 제한된 지역(반경 5km)에 프로그램을 송출하는 방송을 말한다. 소출력 라디오 방송은 각 국가의 개념에 따라 ‘액세스 방송’과 ‘커뮤니티 방송’ 등으로 구별되고 소출력 라디오 방송 정책 또한 차이가 있기는 하지만, 대부분의 국가가 대안미디어 차원에서 시민의 미디어 접근을 촉진하고, 미디어의 설립과 운영, 프로그램 생산과정에 참여함으로써 다른 미디어로부터의 차별화를 중점으로 두고 있다. 우리나라의 소출력 라디오 방송 역시 이러한 기본 철학을 바탕으로 좀 더 효율적인 정책 방안을 마련해야 하는데, 우리나라의 전반적인 상황과 특성 그리고 여러 요소들을 고려하여 크게 4 가지 사항으로 제시해 보았다.

- ① 독립성: 소출력 라디오 방송은 독립적이고, 비영리적이며, 비영리적 단체나 개인에 의해 소유되고 운영되어야 한다. 또한 다양한 소스(청취자 후원, 공공기금 지원, 민간 재단 후원 등)로부터 재원을 충당함으로써 독립성을 보장해야 한다.

55) 2003년부터 제주지역에서 영어 라디오 방송을 제공중이나, 수도권 등 수요가 집중되어 있는 지역에서는 오히려 주파수 부족으로 도입하지 못하고 있는 형편이다.

- ② 접근성: 소출력 라디오 방송은 소수자를 비롯하여 개인이나 그룹 모두에게 미디어 제작과 운영, 교육 등에 대한 접근을 보장하고 그들의 활발한 참여를 증진시킬 수 있어야 한다.
- ③ 다양성: 소출력 라디오 방송은 내용의 다양성과 창의성을 촉진시키고, 정보의 흐름을 풍부하게 함으로써 의견의 다양성을 증진시켜야 한다. 특히 사회 소수(소외)계층들에게 동등한 접근권을 제공함으로써 그들의 문화적·언어적 다양성을 증진 및 보장해야 한다.
- ④ 지역성: 소출력 라디오 방송은 지역의 역할을 확대해야 한다. 지역의 창의적인 역량을 촉진시키고 지역 문화의 전통을 육성해야 하며, 지역 소스로부터 프로그램을 제작하여, 지역 청취자들이 보다 많은 이슈들을 이해하도록 해야 한다.

3. 케이블TV 디지털 전환 지원

디지털 케이블TV 산업의 활성화를 위해서는 디지털 방송 콘텐츠 제작의 투자를 촉진함과 더불어 보급형 STB와 케이블카드 기술 등을 개발하여야 할 것이며, 사전규제는 완화하고 무엇보다도 지상파 중심의 정부정책이 변화해야 할 것이다. 즉, 종합유선방송이 유료방송이긴 하지만 시청자의 민원과 정부의 규제에서 자유로운 것은 아님에도 불구하고, 지상파가 무료로서 보편적인 서비스라는 이유만으로 과거 정보통신부와 방송위원회가 지상파 지원 정책 쪽으로만 치우쳐 있었음은 바람직하지 않다고 생각되며, 케이블TV의 디지털 전환에 대해서도 저부의 구체적 로드맵 제공이 필요하다고 본다. 또한 케이블 사업자들의 이중 지위에 따른 이중 규제의 부담에 대해서도 해결 방안을 모색해 보아야 할 것인바, 2012년까지 방송 산업의 전면 디지털화를 위해서라도 정부는 케이블TV의 디지털화에 대한 단계적이고 명확한 정책 방향을 제시해주고 신기술 개발·도입 및 불합리한 제도 개선 등 적극적인 정책 지원으로 뒷받침해야 할 것이다.

그리고 업계들의 자체적인 변화와 노력 역시 요구되는 바, 제조업체들은 보급형 HD STB 및 고성능 케이블카드 기술 개발을 위해 노력하고 케이블 업계는 포화 상태인 가입자를 고려하여 취약한 수익구조를 극복할 새로운 비즈니스 모델의 발굴을 위해 힘써야 한다. 전체 세대의 80% 이상이 유료방송 가입자임을 고려할 때 이러한 방송의 디지털화 정책에 있어서 가장 핵심 사항은 양질의 디지털 콘텐츠 확보라 볼 수 있다. 이에 뉴미디어 시대의 선두 주자인 케이블TV 서비스가 향후 디지털 시대에 성공적으로 정착하기 위해서는 질 높은 디지털 방송 콘텐츠 제작 활성화에 적극 노력해야 한다. 디지털 케이블TV 방송 콘텐츠 제작은 고가의 장비 및 시설에 비해 투자 리스크가 크다는 면에서 공동 디지털 방송 콘텐츠 제작 센터 건립을 통한 지원은 검토해 볼만한 사항이다. 이는 또한 한미 FTA 결과로 인해 PP 간접투자 개방에 따라 예상되는 국내 방송 프로그램 제작 시장 위축에 대한 해결책으로 고려해 볼 수도 있을 것이라 보인다.

4. DMB 활성화 기반 마련

DMB(Digital Multimedia Broadcasting)는 디지털 방송기술을 이용하여 최대 7인치 화면에서 이동 중(최대 시속 300km)에서도 언제나 어디에서나 고품질의 라디오, TV 동영상 및 데이터 방송 수신이 가능한 기지철 멀티미디어 서비스이다. DMB 서비스는 고속 이동 시청, 초고화질 방송 등 기존 방송의 하계를 극복하고 통신망과 연계되어 있는 차세대 멀티미디어 방송 서비스로서 전송매체에 따라 지상파DMB와 위성DMB로 구분된다. DMB 서비스를 위해 휴대폰 결합형, PDA형, 차량형, PC 및 노트북형 등 다양한 형태의 단말기들이 개발되고 있는데, 2007년 현재 차량형과 휴대폰 결합형 단말(PDA 결합단말 포함)이 활성화 되고 있다. 이를 위해 정부는 위성DMB 방송에 이어 세계 최초의 지상파DMB 서비스를 도입하고 향후

IT 산업의 새로운 성장 동력으로 육성해 나가야 할 것이다. 또한 국제적으로 표준화를 선도하고 세계 경쟁산업으로 육성하기 위해 IT 서비스의 해외시장 진출 본격화 등을 위한 정부간 협력을 강화하고 글로벌 마케팅을 체계적으로 전개해 나가야 할 것이다. 아울러 방송과 통신의 융합 선도와 함께 디지털 방송기기 및 콘텐츠 산업에 활력을 부여하여야 하고, DMB와 무선통신망의 결합을 통한 양방향 서비스 기술 및 개인 맞춤형서비스 기술 개발로 새로운 부가가치를 창출하도록 추진해야 할 것이다.

DMB는 이동성과 멀티미디어가 결합해 시너지 효과를 창출하는 새로운 정보통신 서비스가 될 것으로 기대된다. 특히 정보통신 단말의 통합 (convergence) 추세에 따라 DMB 기능과 휴대폰이 결합된 단말기가 이동 통신망을 상향 채널로 이용할 수 있어 방송과 통신의 융합 환경에 가장 이상적인 복합 단말로서 주도권을 확보하게 되고, 나아가 2006년 기술개발을 완료한 양방향성까지 상용제품에 적용되면 DMB를 통한 새로운 비즈니스 모델이 창출될 것으로 전망되고 있다.

제4절 수요자 중심의 전파이용환경의 조성

1. 정보통신기기 인증체계 개선

국내 정보통신기기 인증은 전파법과 전기통신기본법에 의거하여 정부의 책임 하에 법정강제 인증제도로 운영되고 있다. 정보통신기기 인증제도는 1968년 무선기기 형식승인을 시작으로 1985년에는 유선기기 형식승인, 1990년에는 정보기기와 유선기기에 대한 EMI 시험, 그리고 2002년에는 휴대폰에 대한 SAR 시험을 각 도입하면서 현재까지 약 40년의 역사를 가지고 발전해 오고 있다. 이러한 정보통신기기 인증은 통신망 위해 방지, 전파 혼신 및 간섭방지, 국민의 건강보호 등 사회적 안전장치로서의 기능을 충

실히 수행하여 왔다. 그러나 최근에는 급격한 기술발전, 적합성 평가절차에 대한 관심 증가, 비판세 장벽으로서의 기술기준 및 적합성 평가절차에 대한 관심 증가, 건강과 안전문제에 대한 소비자의 관심도 증가 등으로 그운영 환경이 크게 변화하고 있다. 이에 따라 선진 각국에서는 민간의 자율성을 대폭 강화하고 국제기준과 부합하는 방향으로 자국의 인증제도를 조정해 나가고 있으며, 관련하여 국가간 상호인정협정(MRA) 체결 등을 통해 적합성 평가절차로 인한 무역장벽을 제거하기 위해 노력하고 있다.

2. 무선국 허가 · 검사 간소화

3. 전파이용자 보호강화

제5장 방송통신 융합기구의 효율적 운영 방안

제1절 전파정책의 환경변화

1. 전파이용의 보편화와 상업적 이용 증대
2. 고속의 광대역 데이터 이용 증가
3. 전파자원에 기반한 융합 서비스의 등장

제2절 각종 규제를 시장 친화적으로 개혁

1. 위성방송 및 지상파 DMB에 대한 소유규제 완화
2. 방송광고 규제완화 및 미디어랩 경쟁체제 도입
3. 통신시장 진입 및 요금규제 제도 개선
4. 새로운 중·장기 통신정책 방안 마련

제3절 이용자 보호 및 소외 계층에 대한 배려

1. 개인정보 유용행위 조사 및 제재·시정
2. 인터넷 정보보호 종합대책 수립·시행
3. 인터넷상 불법 유해정보에 대한 대응 강화

4. 가계통신비 부담 경감 대책의 지속적 추진

5. 장애인·외국인 등 방송 소외계층의 방송접근권 증진

제4절 방송통신 융합기구의 바람직한 기능과 역할

I. 방송통신융합 기구 설립과 관련된 정책 현안

방송과 인터넷이 융합된 인터넷방송, 휴대폰과 방송이 결합된 DMB서비스, 인터넷과 휴대폰이 결합한 와이브로(Wibro) 서비스에 이어 최근 인터넷으로 TV를 볼 있는 IPTV가 등장하였다. 통신망을 통한 방송서비스와 방송망을 통한 통신서비스가 제공되고 있으며, 통신과 방송의 특성을 모두 가진 서비스가 등장하였고, 통신사업자 및 방송사업자가 타 영역에 진출하는 사례가 늘어나고 있다. 정보통신 기술의 발달로 위와 같은 방송통신융합 서비스들이 급속히 증가하면서 통신과 방송의 경계가 모호해진 것이다.

그런데 기존의 방송법과 통신 관련법에는 방송과 통신의 개념을 전통적인 서비스에 기초하여 규정하고 있기 때문에 새로이 출현하고 있는 융합 서비스는 현행법에서 그 근거조항이 없는 상황이다. 새로운 융합서비스에 관한 법령이 구비되지 못한 상황에서는 현실적으로 어떤 법령이건 다소 확대 해석하는 방식을 통해 이를 적용해야만 사업 허가부터 서비스의 제공 등이 가능하게 된다. 이는 다시 말해서 융합서비스에 대하여 어떤 법령을 적용하느냐에 따라 규제의 정도가 달라져 서비스의 활성화 여부에 큰 영향을 끼칠 수 있다는 의미가 될 수 있다. 따라서 이들에 대한 법적 지위와 규제 체계를 담당할 ‘방송통신융합기구’가 필요하게 되었다.

방송통신융합에 대응하기 위한 논의는 1998년 12월에 설치된 대통령 직속의 자문기구인 방송개혁위원회에서 공식적으로 시작되었다. 방송개혁위원회는 2001년 7월부터 정보통신부와 방송위원회를 통합한 ‘방송통신 위원회’

를 설립하는 방안을 제시한바 있다(방송개혁 위원회 1999). 그 후 참여정부는 통합기구 설치를 선거공약으로 제시하였지만, 2005년 IPTV를 비롯한 융합서비스의 도입 및 규제문제로 부처 간 갈등이 표면화되기 전까지는 융합관련 논의가 진전되지 않았다. 산업적 측면을 강조하는 정통부의 입장에 대해 방송위와 방송계가 반발하는 양상이 지속되었고 문화부도 콘텐츠 진흥 소관 문제를 제기하면서, 방송통신융합 논의 초기부터 불거진 문화부, 정통부, 방송위 사이의 의견대립이 계속되었다. 이와 같은 부처 간의 갈등을 조정하고 해결점을 모색하기 위해 국무총리 자문기구인 ‘방송통신융합 추진위원회’가 출범하여(2006년 7월 28일 활동시작) 방송통신 기구 통합법안을 마련함으로써 논의가 본격화 되었다.

5년간의 참여정부 시대가 막을 내리고 2008년 2월 25일 이명박 정부가 출범하였다. 이명박 정부는 출범과 함께 정부 중앙행정조직을 기존의 18부 4처에서 15부 2처로 조정하는 정부조직 개편을 단행하였고, 정보통신부는 해체로 가닥이 잡혔다. 이와 함께 2008년 2월 ‘방송위원회 설립 및 운영에 관한 법률’에 근거하여 대통령 직속 합의제 행정기관인 방송통신위원회가 출범하였다. 이는 기존 방송위원회의 방송 정책과 규제, 정보통신부의 통신 서비스 정책, 규제를 총괄하는 기구로 구성되었으며, ‘방송통신융합정책실’을 신설하여 융합정책을 전담케 함으로써 융합 정책에 대한 적극적 의지를 표명한 것이 주 특징이다.

IT 업계가 촉각을 곤두세우고 있는 정보통신부의 IT관련 업무는 지식경제부, 행정안전부, 문화체육관광부, 방송통신위원회로 분산되었다. 정보통신 정책 총괄 및 활용 업무와 소프트웨어, 로봇 분야는 지식경제부에서 담당하게 되었다.

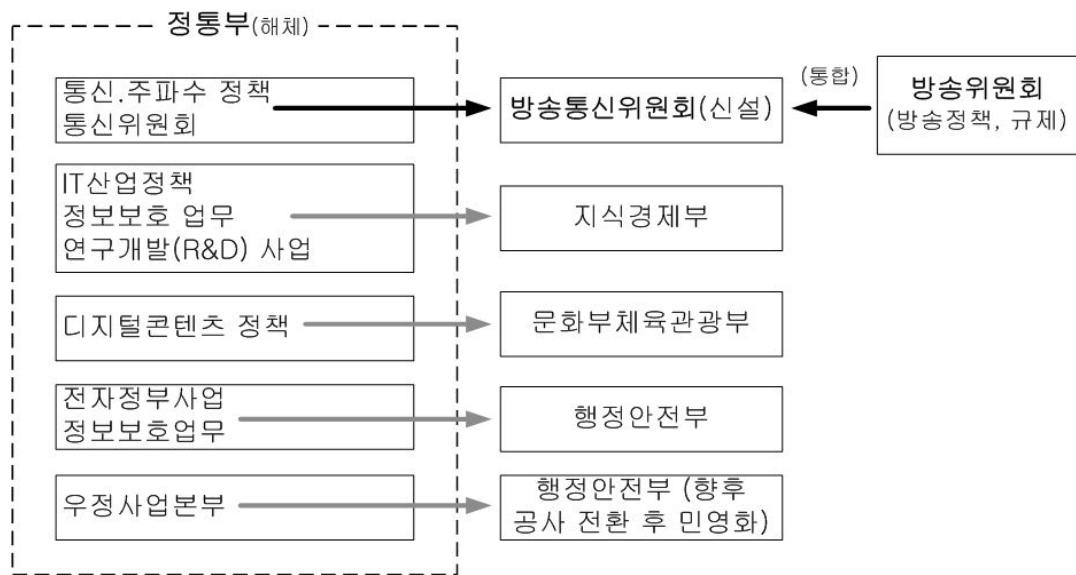
정보통신부 ‘해체’와 관련, 이명박 정부는 “기업 지원기능이 업종과 영역 별로 분산돼 실물경제의 융합과 신산업의 출현 등 여건 변화에 유연한 대응이 곤란하다”며 개편이유를 댔다. 기술·산업 융합의 가속화 추세로 기능 중첩이 불가피, 영역에 대한 갈등 및 자원의 낭비가 초래됐다는 것이다. 아울러 기존 산자부-정통부 체제는 산업화와 초기 정보화를 이끌었지만, 융

합과 신산업 창출에는 역부족이라며, 정보망이 구축되고 정보기술이 산업 전반에 보편화된 만큼 영역 다툼은 이제 신산업 발전에 장애로 작동하고 있다고 덧붙였다. “자칫 특정 사업자의 보호막으로 전락할 우려마저 있다”는 판단이다. 이에 따라 이명박 정부는 산자부의 산업·에너지정책, 정통부의 IT산업정책, 과기부의 산업기술 R&D정책을 통합, ‘지식경제부’로 확대 했다. 이를 통해 우리 경제가 지식기반형 경제, 기술혁신형 경제로 탈바꿈 될 수 있도록 유도하겠다는 것이다. 아울러 고질적인 영역 다툼과 R&D 중복 지원 등을 해소하고 다양한 정책수단을 묶어 통합지원 경로를 마련했다고 설명했다.

정보통신부의 해체에 따른 관련 정부조직 개편을 더 자세히 살펴보자. 정통부의 정보통신진흥기금은 지식경제부로, 전자정부와 정보보호 기능은 행정안전부(신설)로 이관되었다. 기존 행정자치부 시절 전자정부 업무를 담당했던 전자정부본부가 정부조직 개편을 통해 관련 업무를 이관받아 정보화 전략실로 확대 개편되었다. 이로 인해 전자정부와 관련된 총괄업무는 행정안전부에서 담당하게 되었다. 다만, 정보보호산업정책은 지식경제부에서 관장토록 했다. 또 정통부의 디지털 콘텐츠 정책은 문화체육관광부로부터 흡수되어 문화콘텐츠산업실 콘텐츠정책관실 내 신설된 전략소프트웨어과에서 담당한다. 우정사업본부는 단계적으로 공사화를 추진해나갈 방침이다.

통신사업자들의 경우 방송과 통신 정책 및 규제를 담당하는 방송통신위원회에 주목하고 있다. 방송·통신 융합산업이 활성화되고 있지만 이를 담당하는 부처가 방송위원회와 정보통신부로 이원화되어 있어 산업 활성화 저해와 경쟁력 약화의 주요인으로 작용해 왔기 때문이다. 이에 따라 신정부는 기존 방송위원회의 방송정책 및 규제 기능에 정보통신부의 통신사업자인·허가, 공정경쟁, 요금규제 등 통신서비스 규제와 전파 관리, 통신위원회 기능을 방송통신위원회에 일임했다. 방송통신위원회의 원활한 운영 및 책임과 권한을 명확히 하기 위해 소속은 대통령 직속으로 두었으며 5명의 상임위원은 위원장과 상임위원 1명은 대통령이 임명하고 나머지 3명은 국회에서 추천하되 대통령이 소속되거나 소속됐던 정당의 교섭단체가 1명, 그 외 교섭단체들이 2명을 추천해 구성된다.

방송통신융합정책 관련 정부조직 개편



<그림-1> 방송통신융합정책 관련 정부조직 개편

II. 방송통신융합 기구의 기능 및 역할

1. 진흥 기능

과거 정보통신부, 방송위원회, 문화관광부 등은 진흥과 규제에 관련하여 소관 기능을 직접적으로 또는 산하기관을 통해 수행하고 있었다. 정보통신과 방송의 진흥기능과 규제기능을 분류하고 있다. 정보통신부는 통신영역의 진흥과 규제 기능, 방송의 기술 및 전문기술인력 양성 기능을 담당하였으며, 방송위원회는 방송영역의 진흥과 규제기능을 담당하고 있었다. 사업자인가에 관련하여 정보통신부와 방송위원회가 기능을 분업하고 있었다. 문화관광부는 저작권, 영상산업, 광고 업무를 수행하면서 공적의무부과 규제에 관여하였으며, 공정거래위원회는 공정거래 및 공정경쟁 독과점 규제

기능을 수행하였다.

진흥기능과 규제기능을 수행하기 위해서 법령의 제·개정, 발전계획의 수립, 국제협력 및 국제협상, 대국민 홍보 등의 기능이 병행되어진다. 법률, 대통령령, 부령, 규칙, 고시 등의 제·개정 권한이나 제의 및 제출 권한을 가지며, 각종의 장기발전계획을 수립 시행하고 있다. 공적 서비스공급을 위해서 공공기관을 설립 운영하고 있는데 정보통신부 산하 정보사회진흥원, 정보보호진흥원, 정보문화진흥원, 인터넷진흥원 등은 정보기술, 정보화 전문 서비스, 방송위원회 산하 한국방송공사, 한국교육방송공사의 방송서비스, 방송문화진흥회((주)문화방송의 최대주주)의 공익활동, 문화관광부 산하 방송광고공사의 지상파방송사 광고판매 대행 등이 제공되었다.

이러한 공공기관이나 기업의 임원의 임면 및 업무 감독도 공공서비스 제공 기능에 포함된다. 장관이나 방송위원회의 공공기관 기관장 임면이나 이사회 구성, 타 분야로의 통신방송 분야 인사의 추천 등의 인사권 행사도 공공서비스 기능으로 넓은 의미의 진흥기능으로 볼 수 있다. 기관간의 관할권 갈등에서 논의가 되는 ‘정책권한’의 핵심은 산하기관의 설립 및 운영, 인사에 관한 관여 권한으로 볼 수 있고 정보통신부 장관은 통신영역, 방송위원회는 방송영역, 문화관광부 장관은 방송광고 및 영상진흥 영역 산하기관에 대한 기관 및 임원에 대한 관여 권한을 가지고 있다. 현재 방송위원회는 한국방송공사 이사 추천, 한국교육방송공사 사장 및 이사 임면, 방송문화진흥회 이사 임면의 권한을 가지고 있다.

가. 통신 진흥 기능

과거 정보통신부는 국고와 정보통신진흥기금을 통해 다양한 진흥 사업을 수행하고 있었다. 정보통신 중소기업과 벤처기업에 대하여 정보통신진흥기금의 출자, 출연, 융자를 통해 지원하였으며 정보통신진흥기금 출연금의 대부분은 신기술개발 사업에 투입되었다.

연구개발과정에서 생성된 기술 전문지식을 사업화 또는 기업에 제공하는

방식이나 대학 등 전문기술인력의 공동연구나 기술지도 등의 방식으로 산업체 기술지원을 하였다. 기술벤처기업에 대한 병력의무대체요원을 할당하여 인력을 지원하였으며 정보통신국제협력진흥원을 설립하여 중소기업을 대상으로 외국의 산업동향과 시장정보를 제공하고 수출입 알선상담업무를 지원하였다. 전문기술 인력양성사업으로 정보통신대학교를 설립 운영하고 대학교의 정보기술연구센터(ITRC) 운영을 지원하였다. 정보사회진흥원, 인터넷진흥원, 정보보호진흥원, 소프트웨어진흥원, 정보문화진흥원, 전파진흥원, 정보통신국제협력진흥원 등을 설립하여 정보기술, 개인정보보호, 정보보안, 정보격차 해소 등의 정부 및 공공기관과 국민을 대상으로 다양한 서비스를 제공하였다.

나. 방송 진흥 기능

방송위원회는 방송발전기금 자금을 방송사업자와 영상사업자의 연구개발이나 프로그램 제작 교육훈련 사업과 문화발전을 위한 다양한 사업에 지원하고 있다. 공익성 높은 프로그램을 제작하는 영세 방송사업자 또는 영상제작사업자에 대한 지원, 시청자교육 홍보 사업의 운영(2005년부터 지역별 시청자미디어센터 운영)과 운영지원 등을 수행하고 있다. 방송위원회의 진흥 기능은 기관연혁이 일천하여 재원 지출규모가 크지 않으며, 방송진흥국이 방송발전기금 지원사업을 총괄하고 있다.

2. 규제 기능

가. 통신 규제 기능

과거 정보통신부는 기간통신사업자 허가, 별정통신사업자 등록, 부가통신사업자 신고를 받는 역할과 통신위원회를 통해서 사업자에 대한 품질평가, 이용약관 승인, 불공정거래행위 단속, 중소기업이나 소비자보호 차원의 분쟁 조정 등을 통해 행위규제를 하였다. 일정 기금 출연을 조건으로 기간통신사업자를 허가하였고, 전국의 유선전화 및 인터넷접속서비스의 보편적인 제공 의무를 부과하였다. 사업자의 이용약관과 지배적 사업자의 요금에 대

한 규제도 하였다. 개인정보보호를 위한 인증제 및 조사활동, 저작권 침해 조사 기능을 수행하였다. 주파수의 할당과 감독, 무선국의 시설 승인, 시설 및 기기의 호환성과 안전성을 위한 표준의 설정 및 형식승인, 바이러스 해킹에 대응할 수 있는 보안 검사 및 조사 등의 기술적 규제를 수행하였다. 어린이 청소년을 보호하기 위한 음란물과 폭력물의 등급제와 사후 심사, 반인륜적 정보내용물 유통의 차단을 정보통신윤리위원회를 통해 수행하고 정보의 삭제와 정보제공자 및 통신사업자에 대한 제재를 정보통신부 장관이 수행하였다.

문화관광부는 영상물등급위원회, 게임물등급위원회를 통해 영화, 비디오, 게임 등의 영상물에 대한 등급제를 시행하였고 통신으로 유통되는 불법 복제 정보에 대하여 정보통신부와 함께 단속활동을 하였다. 정보통신부는 통신전파방송정책본부 주도로 사업자에 대한 규제 기능을 수행하였다.

나. 방송 규제 기능

방송위원회는 지상파방송, 종합유선방송, 위성방송사업자의 정보통신부 장관에게 허가추천을 하였으며 변경허가, 재허가 추천을 통해 사실상 사업자 규제를 주도하였다. 방송위원회는 방송채널사용사업자의 등록을 받고 방송 평가를 통해 프로그램편성 및 경영상태를 종합적으로 모니터링하였다. 방송위원회는 약관 승인과 시청자불만처리 업무를 통해 시청자 보호 기능을 수행하였다. 방송사업자간의 분쟁조정 권한은 있으나 방송사업자와 타사업자간의 분쟁은 간접적으로 수행하는데 방송사업자와 독립 외주제작사와의 분쟁에서 의무편성비율고시를 통해 간접적으로 분쟁조정 기능을 수행하고 있었다. 외주제작비율, 국내제작물비율 등의 규제는 방송과 영상산업진흥 차원에서 방송위원회와 문화관광부가 공동으로 수행하였다. 방송위원회는 지상파방송사, 종합유선방송사, 위성방송사에 대하여 매년 매출액의 일정비율을 방송발전기금에 출연하는 의무를 부과하였다.

방송위원회는 소속 방송심의위원회를 통해 방송내용물과 방송사업자 및

중계유선 전광판방송사업자의 유사방송정보에 대한 내용심의 기능을 수행하였다. 방송광고의 경우 한국광고자율심의기구 위탁하여 사전심의를 한다. 주파수의 할당 및 감독, 방송시설물의 표준과 기준규격 등의 방송기술 규제 기능은 정보통신부 전파방송기획단에서 수행한다. 방송위원회는 매체정책국과 평가심의국 중심으로 수행하였다.

3. 기관 간 갈등

가. 방송위원회

방송위원회는 방송통신 기구 통합 논의와 관련해 통합대상 기관이면서 방송정책기관으로서 논의 과정의 주도적 행위자이다. 2000년 방송법에 의해 설립된 방송위원회는 방송과 관련된 각종 정책 및 규제 기능을 관장하였다. 그러나 정부에 소속되지 않은 독립된 행정기구로서 방송위원회는 선례 없이 행정처분 행위를 하면서 기존 행정법제와 행정문화 속에서 관련 부처들의 견제와 갈등 속에서 방송행정 업무 수행능력의 제약을 안고 있었다.

방송위원회의 업무 수행의 비효율성에는 명확하지 못한 조직의 법적 지위, 제도적 견제에 얹매여 있는 역할, 실무 직원들의 애매한 신분상의 지위 및 이들이 수행하는 막중한 역할/업무와 관련해 제기되는 자질 시비, 과거 프로그램 심의 역할만 담당했던 구 방송위원회의 위상으로 돌아가게 될지 모른다는 두려움이 복합적으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 지금까지 확인되고 있는 방송위원회의 입장은 통신방송 정책/규제기구를 모두 통합하자는 것이다. 방송위의 입장에서 이미 방송에 관한 한 정책/규제기능을 통합하고 있는 입장이다. 만일 정책기능을 분리시키고 통신방송 규제기능만을 방송위원회 중심으로 통합할 경우, 방송위원회 직원들은 ‘콘텐츠 관련 규제 즉 종래의 방송 프로그램 심의 기능’에 내몰리면서 위축될 것을 우려하고 있다.

나. 정보통신부

정보통신부는 정부부처를 권력형 부처와 실무형 부처로 나눌 때 실무형에 가깝고 역대 정보통신부 장·차관은 정보통신 분야의 전문관료, CEO적 특성을 지녔다. 고위공무원단 소속의 간부들은 전문 관료들이다. 정보통신부는 통신 부문과 정보사회 부문을 관장하고 있다. 통신 부문의 정책이 크게 통신망·하드웨어 정책과 그 서비스·콘텐츠 정책으로 나누어진다고 할 때 전자의 경우 산업자원부, 후자의 경우 문화관광부 및 방송위원회와 중첩된다.

정보통신부 해체과정을 살펴보자. 통신산업은 전통적으로 국가가 정책 및 규제를 관장하는 공공영역으로 간주되어 왔다. 1990년대 이후 선후진국을 막론하여 탈규제, 규제완화가 진행되고 있는 가운데, 통신산업 관련 정책 및 규제에 있어서의 정부역할은 약화되어 왔다. 이러한 맥락에서 정통부의 정보통신 산업체 지원과 기술개발 기능은 산업자원부, 규제는 통신방송 통합규제기구로 이관된다면 정통부는 해체될 수 있다는 주장이 제기되었다. 정통부의 경우 정책과 규제집행 기능을 분리해야 하고 정책기능은 독임제 부처가 담당해야 하며, 규제집행은 다시 네트워크 관련 규제와 콘텐츠 관련 규제로 나누어져야 한다는 주장이다. 방송과 통신 영역에서 규제기구가 이미 이렇게 나누어져 있으므로, 새로운 융합형서비스에 대해서만 별도로 논의하는 가운데 정보통신부와 방송위원회의 관계는 현 상태를 유지하는 것이 바람직하다는 입장이다. 콘텐츠 규제기구 통합의 경우 정통부 산하의 정보통신윤리위원회, 통신위원회와 방송위원회를 합치자는 입장이다.

다. 문화관광부

문화관광부는 종래 문화콘텐츠 정책을 담당하고 있는 정부부처로 공보처의 방송정책기능을 계승하고 있는 정부부처이다. 1990년대까지 방송정책 및 규제를 담당해온 행정주무 부처인 문화관광부는 방송정책 및 규제 권한을 둘러싸고 방송위원회와 지속적인 대립양상을 보여 왔다. 2000년 방송위원회 출범 이후로 방송위원회와 문화관광부는 방송정책·권한을 둘러싸고 대립을 지속해 왔다. 방송위원회는 방송법 개정 작업을 통해 방송정책 총괄기구로서의 위상을 강화했고 문화관광부의 방송정책기능은 약화되어 왔

다. 이러한 상황 속에서 문화관광부는 방송위원회와 합의하도록 되어 있는 방송정책과 영상콘텐츠 진흥정책을 분리하여 문화관광부의 고유 업무로 할 것을 주장하는 등 방송 정책권한을 되찾기 위한 노력을 전개해 왔다.

4. 진흥기금의 분산

제6장 방송통신 관련 법·제도의 개선사항

제1절 현행 법체계의 문제점

방송통신 융합에 대비하는 통합 규제기구는 어떠한 모습을 갖추어야 하는 것인가? 이에 대한 논의에 앞서 한가지 주목해야 할 점은 기존의 방송과 통신에 대한 법적인 규제논리가 어떠한 근거에 따라 이루어진 것인가 검토해 보아야 한다. 전통적으로 우리나라에서는 방송과 통신에 대한 규제가 별개로 이루어져 왔으며, 최근 방통위설치법이 제정되기 전까지 우리의 법제 또한 그러하였다. 즉, 방송 규제의 근거로 주장되어 왔던 이론으로 방송의 공공성이나 주파수의 희소성 및 공공재적 성격에 더불어 특수한 사회적 영향력 이론이 있다. 이러한 이론에 의하여 방송에 대한 국가의 규제가 정당화 되었던 것이다. 그러나 통신의 경우에는 형식에 대한 규제는 국가에의하여 이루어져 왔으나 내용의 규제에 관하여는 국가의 간섭을 불필요한 것으로 보는 것이 우리 헌법의 태도라고 볼 수 있다. 다만, 기존의 규제논리가 옳다고 하더라도 양자의 융합 현상이 지속됨에 따라 새로운 미디어에 대한 국가적 규제를 정당화 할 수 있는 법적인 논리의 근거가 필요하다. 그런데 이러한 문제는 앞으로 방송통신의 융합현상에 대비하는 규제기구를 설치한 현 시점에서 심도 있는 논의의 과정을 거쳐야 할 것이다. 또한 당연한 전제로서 방송통신 융합에 대비하는 통합기구는 헌법과 법률의 규정에 합치하는 법적 위상을 갖출 필요가 있다.

1. 방송통신위원회의 현법상 지위

현행 방통위설치법 제11조는 방통위원회의 소관사무로서 ① 방송에 관한 사항, ② 통신에 관한 사항, ③ 전파 연구 및 관리에 관한 사항, ④ 그 밖에 이 법 또는 다른 법률에서 위원회의 사무로 정한 사항을 규정하고 있으며, 방통위원회의 소관 사무에 관한 세부적인 사항은 대통령령인 「방송통신위원회와 그 소속기관직제」 제

2장 이하에 규정되어 있다. 또한 같은 법 제12조는 방통위원회의 소관사무 가운데 심의·의결할 사항으로 ① 방송·통신 기본계획에 관한 사항, ② 방송사업자의 허가·재허가·승인·등록·취소 등에 관한 사항, ③ 전기통신사업자의 허가·취소 등에 관한 사항, ④ 주파수의 효율적 사용에 관한 사항 등 방송과 통신 및 전파의 관리 등 19개 항목에 그 권한을 행사함으로써 실로 막강한 규제권한이 있음을 유의하여야 한다. 즉, 현행 방통위설치법은 형식적으로 단지 방통위원회를 대통령의 소속으로만 편성한 것이 아니라 실질적으로 대통령에게 방통위원회의 구체적인 소관 사항을 위임하고 있어 대통령은 실질적으로 방통위원회를 통제할 수 있다. 특히 현행 방통위설치법이 단지 대통령에게 집행명령만을 위임한 것이 아니라 법규 명령 사항까지 포괄적으로 위임하고 있다고 볼 수 있다.⁵⁶⁾

또한 방통위설치법 제3조 제2항은 ① 같은 법 제12조 제1항 제2호에 따른 방송 사업자의 허가·재허가·승인·등록·취소 등에 관한 사항, ② 같은 법 제12조 제1항 제11호에 따른 방송프로그램 및 방송광고의 운용·편성에 관한 사항, ③ 「방송법」 제46조에 따른 한국방송공사 이사의 추천에 관한 사항, ④ 「한국교육방송공사법」 제9조 및 제13조에 따른 한국교육방송공사 임원 및 이사의 임명에 관한 사항, ⑤ 「방송문화진흥회법」 제6조에 따른 방송문화진흥회 임원의 임명에 관한 사항, ⑥ 그 밖에 방송의 독립성 보장을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항에 대해서는 정부조직법 제16조⁵⁷⁾를 배제함으로써 국무총리 행정감독권의 예외로 규정하고 있다.

이는 방통위원회가 대통령 직속의 합의제 중앙행정기관으로서(방통위설

56) 일부 견해는 이러한 현행 방통위설치법은 규범적인 의미가 전혀 없는 장식적인 규범에 불과하다고 한다; 최우정, “방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률’에 대한 법리적 문제점에 관한 연구: 공영방송을 중심으로”, 「방송문화연구」(제20권 제1호), 2008, p.200 참조.

57) 정부조직법 제16조 (국무총리의 행정감독권) ① 국무총리는 대통령의 명을 받아 각 중앙 행정기관의장을 지휘·감독한다.

② 국무총리는 중앙행정기관의 장의 명령이나 처분이 위법 또는 부당하다고 인정될 경우에는 대통령의 승인을 받아 이를 중지 또는 취소할 수 있다.

치법 제3조 제2항 전단) 그 독립성을 보장하였다고는 하나 그 독립성과 대통령 직속기구라는 것의 상관관계가 의문이며, 오히려 헌법 제86조 제2항⁵⁸⁾은 국무총리가 행정각부를 통합하게 되어 있는데 방통위원회는 행정각부는 아니라는 해석을 하여도 여전히 그 헌법 정신에 비추어 볼 때, 헌법에 근거없이 행정각부가 아니면서도 행정각부를 통합한 기구이면서 막강한 규제권한을 가진 방통위원회를 설치할 수 있는지는 그래도 의문으로 남는다. 이는 대통령 직속의 국가정보원, 감사원, 대통령실 등 다른 각종 기구는 규제권한이 없는 것에 유의하여야 한다.

2. 방송통신위원회 위원장의 지위

방통위원회 위원장은 합의제 중앙행정기관 대표의 위치를 가지고 있어서 대표로서의 모든 대외적 권한의 행사는 위원회의 의결을 거쳐야 함이 당연한 원칙이며, 의결을 거치지 아니한 권한의 행사는 무효인 것이다(방통위 설치법 제13조 제2항).⁵⁹⁾

방통위 설치법 제6조 제1항이 규정하는 “위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 회의를 주재하며 소관사무를 통괄한다”는 법문의 의미는 소관사무에 관한 방통위원회의 의결사항을 집행하거나 방통위원회 내부의 일상적 업무에 관한 권한에 한정하여야 하므로(방통위원회법 제17조 등),⁶⁰⁾ 결코 소관사무임을 내세워 대외적 권한의 행사를 방통위원회의 의결 없이 행사할 수 있다는 의미는 아닌 것이다.

58) 헌법 제86조 ②국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통합한다.

59) 방통위 설치법 제13조(회의) ② 위원회의 회의는 재직위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

60) 방통위 설치법 제17조(사무조직) ① 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 필요한 사무조직을 둔다.

방송통신위원회와 그 소속기관직제 제17조의2 (소속기관) 중앙전파관리소의 사무를 분장하기 위하여 분소를 둘 수 있으며, 분소의 설치는 방송통신위원회 위원장이 정한다.

그럼에도 불구하고 방통위원회 위원장의 지위를 마치 헌법 제65조⁶¹⁾에 열거된 공무원들과 동등한 지위를 부여하여, 방통위설치법 제6조 5항은 국회가 방통위원회 위원장을 탄핵소추 할 수 있는 근거조항을 두었는바, 방통위원회 위원장은 방통위원회로부터 자유로운 독임제 행정관청이 아니므로 불필요한 조항으로 본다.

3. 법체계의 문제점

헌법 제96조는 “행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다”고 규정하였고, 이에 근거한 정부조직법 제2조와 제5조는 행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 경우에 법률이 정하는 바에 의하여 행정위원회 등 합의제 행정기관을 둘 수 있는 근거규정은 마련하고 있다. 따라서 위 헌법과 정부조직법의 관련 규정에 의하면 정부의 조직법상 행정각부는 아니로되, 행정각부 중 그 소관사무의 일부를 수행하는 합의제 행정기관을 설치할 수 있는 법적 근거는 마련하였다고 볼 수 있으나, 위 헌법과 정부조직법의 관련 규정의 의미가 현행과 같은 방통위원회를 설치할 수 있는 법적 근거는 되지 못한다. 따라서 정부조직법의 관련 규정을 방송통신위원회 설치의 근거 법률이 될 수 있도록 시급히 개정하여야 할 것이다.

4. 소관사무의 방송 등 편향성

방통위설치법 제3조 제2항은 국무총리가 헌법 제86조 제2항과 정부조직법 제16조에 의하여 방통위원회를 견제할 수 있는 권한을 애써 배제하면

61) 헌법 제65조 ① 대통령·국무총리·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

서, 그 소관사무를 주로 방송사업자에 대한 인·허가권과 방송인의 인사권을 통하여 방송을 장악하는데만 치중하고 있어서, 정작 방통위원회 설치의 명분으로 내세운 방송과 통신의 융합환경에 능동적으로 대응하고 방송의 자유와 공공성 및 공정성을 높이기 위한 통합 규제기구의 위상과 기능의 정립에는 무신경한 입법이므로 방송통신 융합시대에 걸 맞는 행정기관의 정립을 위한 방향으로 입법적 개선방안을 모색할 필요성이 있다. 즉, 헌법상 원리로서의 입법·행정·사법의 삼권에 대한 권력분립은 그 자체로서도 의미가 있을 수 있지만, 현재 복지국가에서는 오히려 그 이면에 존재하고 있는 견제와 균형의 원리에 주목하여야 할 것이다.

5. 방송통신위원회의 규칙제정권

국무총리와 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있도록 헌법 제95조에서 규정하고 있다. 현행 방통위설치법 제13조 제6항은 “위원회의 회의 운영과 관련하여 그 밖에 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정한다”라고 규정하여 행정각부가 아닌 방통위원회는 부령에 준하는 위원회 규칙을 정할 권한을 보유함으로써 시행규칙의 성격을 갖는 것으로 볼 수 있다. 또한 그 법적 성격은 부령에 준하는 시행규칙으로서 법규성이 담보될 경우 법규명령으로 보아야 한다.⁶²⁾

6. 방송통신심의위원회

방통위설치법 제18조 제1항 및 제2항은 “방송내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용 환경 조성을 위하여 독립적으로 사무를 수행하는 방송통신심의위원회를 둔

62) 이민영, “정보매체의 규제조직에 관한 법적 연구”, 「공법연구」(제36집 제3호), 한국공법학회, 2008.2, pp.504-506 참조.

다”라고 규정하였으며, 그 구성은 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 3인의 위원을 상임으로 하여 모두 9인의 위원으로 구성하도록 규정하였다. 다만, 문제점은 방통심의위원회의 위촉에 있어서 3인은 국회의장이 국회 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 추천한 자를 위촉하고, 3인은 국회 소관 상임위원회에서 추천한 자를 위촉한다고 규정하여 대통령이 9인을 모두 위촉하게 된다는 점이다. 따라서 민간 독립적 합의체 심의기구의 성격을 갖는 방통심의위원회의 독립성 및 자율성을 훼손할 우려가 있다고 본다.

그러나 방통심의위원회는 기본적으로 방통위 설치법의 제안이유에서 밝힌 것과는 달리 독립적 민간기구가 아니라 국가기구로서의 인적 구성, 즉 방송과 통신 그리고 전파에 대한 심의기구로서 국가기관의 성격을 내포해 성립 및 운영된다는 규정으로 되어 있다. 즉, 인적 구성의 측면에서 공무원 및 정당원이 배제되어 있으면 정부기관 또는 국가기관으로서의 성격이 배제되고 민간기구로서의 성격을 가진다는 주장이 제기될 수 있으나, 우리 헌법재판소는 헌법 제21조의 검열의 주체가 기본적으로 국가기관의 성격을 가져야 한다고 보면서 그 판단은 검열의 주체가 단순이 인정 구성의 민간 인으로만 구성도니다고 해서 검열의 주체성이 배제되는 것이 아니라 실질적으로 검열의 주체가 국가의 직·간접적인 영향하에 있는가를 기준으로 평가하고 있다. 헌법재판소가 그 결정에서 나타내고 있듯이 공연윤리위원회(현재결 1996.10.4. 93헌가13등), 한국공연예술진흥협의회(현재결 1999.9. 16. 99헌가1), 영상물등급위원회(현재결 2001.8.30. 2000헌가9) 등은 비록 그 인적 구성에서 공무원과 정당원을 배제하고 있지만, 헌법 제21조에서 금지하는 검열주체로서의 주체성을 내포하고 있다. 따라서 방통심의위원회의 경우도 헌법이 금지하고 있는 방송에 대한 심의의 위헌의 균례에서 벗어나려면 기본적으로 현재의 인적 구성에 관한 규정으로는 미비하고 국가의 직접적인 인적 구성에서 벗어나야 한다. 결국, 현재의 방통심의위원회의 인적 구성에 관한 규정으로는 방통심의위원회 역시 국가의 행정기관적인 성격을

가진다.⁶³⁾

생각건대, 민간 합의제 심의기구로서 방송내용의 공공성 및 공정성을 보장하기 위해 방통심의위원회의 위원 9인은 국회의장 3인(교섭단체 대표의원 협의), 국회 소관 상임위 3인, 각계 대표 단체로부터 3인을 추천받아 대통령이 위촉하는 방안으로 개정되어야 할 것이다. 한편, 방통위설치법 제19조는 방통심의위원회 위원의 소극적 자격요건에 대해서만 규정하고 있는 바, 위원의 적극적 자격요건을 규정함으로써 그 엄격한 자격기준의 강화도 필요하다고 본다. 또한 방통위설치법 제18조제7항은 심의위원회의 구성과 운영에 관하여 같은 법 제22조 제5항은 심의위원회의 회의운영과 소위원회 또는 특별위원회의 구성 및 운영에 관하여 대통령령으로 정하도록 규정함으로써 민간 합의제 독립기구로서의 지위를 퇴색시키고 있으므로, 이점에 관한 시비를 차단하기 위해서는 방통위설치법의 시급한 개정만이 그 해결책이라고 본다.

한편, 영국에서 Ofcom 통합의 경우 심의기구들을 모두 통합하였지만, 국내 방통위원회는 방통심의위원회와 분리되어 있다는 점이 양국간 차이점으로 존재한다. Ofcom에서는 나타나고 있지 않는 우리나라의 양 기구 사이 업무 중복 및 독립성 문제는 앞으로 해결해야 할 과제중의 하나이다.⁶⁴⁾ 다만, 방송과 통신의 융합에 대응하기 위한 국가적 정책으로는 방통위원회와 방통심의위원회의 업무는 엄격하게 분리되어야 할 것이며, 나아가 방통위원회의 방송통신 융합에 대응하는 로드맵을 방통심의위원회는 존중해야 할 것이다.

제2절 입법적 개선방안

63) 최우정, 앞의 논문, p.209 참조.

64) 이상식, “방송·통신 규제 기구 통합과 효과에 관한 연구 -Ofcom 사례 분석”, 「언론과학연구」(제8권 제2호), 한국지역언론학연합회, 2008.6, p.301 참조.

1. 방송통신위원회의 위상제고

방통위원회의 중요한 임무 중 하나로서 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 제고하기 위한 방안의 마련은 방통위설치법 제3조 제2항에 의하여 이루어진다고는 볼 수 없을 것이다. 또한 헌법상 원리로서 ‘권력분립’, 즉 입법·행정·사법의 삼권분립은 그 자체로서도 의미가 있을 수 있지만, 현대복지국가에서는 오히려 그 이면에 존재하고 있는 ‘견제와 균형의 원리’에 초점을 두어야 할 것이다. 다시 말하면 국민의 자유와 권리 및 복지의 증진을 위해서는 권력기관 상호간에 견제와 균형을 유지할 수 있는 적정한 긴장관계도 필요하다고 본다. 따라서 일정한 사항에 관하여 국무총리의 행정감독권을 배제하고 있는 방통위설치법 제3조 제2항 후단은 헌법 제86조 제2항의 정신에 맞도록 삭제되어야 할 것이다. 이로써 행정각부는 아니지만 대통령 직속의 방통위원회와 행정각부의 통합권을 가진 국무총리가 견제와 균형의 원리에 따라 국정을 보다 국민의 복지증진을 위해 조율할 수 있다고 생각한다.

현재로서 개헌은 사실상 불가능하므로 방통위원회의 진정한 독립성을 보장하기 위하여 장차는 대통령의 직속기구이되 국회에 책임지는 형태로 방통위설치법 또는 정부조직법을 개정할 필요성이 있다. 또한 현행 헌법과 정치 환경에서 국무총리의 통합권은 정치적 사안의 경우 무의미하다고 볼 수 있는바, 즉 정부조직법 제11조 제2항은 “대통령은 국무총리와 중앙행정 기관의 장의 명령이나 처분이 위법 또는 부당하다고 인정하면 이를 중지 또는 취소할 수 있다”고 규정하기 때문이지만, 법률체계상의 혼란을 제거하기 위하여 방통위원회를 국무총리의 통합을 받는 행정각부로 개편하되 독립성을 보장하는 방향으로 정부조직법을 개정하여야 할 것이다. 다만, 헌법재판소는 “국가안전기획부법은 그 목적, 직무범위, 통제방법 등의 관점에

서 헌법이 요구하는 최소한의 요건을 갖추고 있다고 보아야 할 것이므로, 국무총리의 통할을 받지 않는 대통령 직속기관인 국가안전기획부의 설치근거와 직무범위 등을 정한 정부조직법 제14조와 국가안전기획부법 제4조 및 제조의 규정은 헌법에 위배된다고 할 수 없다"(현재결 1994.4.28. 89헌마 221)라고 판시한 바 있다.

2. 방송통신위원회 위원장의 위상제고

방통위원회 위원장은 합의제 중앙행정기관의 장(장관급)으로서 방통위 설치법 제6조 제1항은 "위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 회의를 주재하며 소관사무를 통할한다"고 규정하고 있고, 같은 조 이하에서는 위원장의 국무회의 출석·발언권, 국무총리에게 의안제출권, 국회에 출석·의견진술권 등을 명문으로 보장하고 있으며, 같은 법 제13조 제1항 단서는 위원장은 단독으로 회의를 소집할 수 있도록 규정하고 있다. 이로써 방통위원회 위원장은 위원회를 단독으로 운영할 수도 있다는 법문의 해석적 오류를 범할 수 있으므로 그러하지 않다는 명문의 규정으로 개정되어야 할 것이다. 즉, 방통위원회 위원장은 위원회의 결의사항만을 집행하는 것으로 방통위 설치법을 개정하는 것이 진정한 위원회의 독립을 보장하는 첨경이다.

3. 방송통신 관련 법체계의 통일성

현행 방송통신 관련 법령의 체계는 방송법과 전파법 및 통신 관련 법령 등의 개별적인 형태로 규율하고 있어, 일관성과 형평성 및 효율성 저하라는 문제점이 이미 노정되어 있다. 또한 방통위 설치법은 헌법 정신에 들어 맞지도 않는 기구통합이라는 물리적인 융합일 뿐, 체계와 작용면에 있어서는 전혀 고려되지 않은 졸속의 입법이라고 생각한다.

현재 우리에게 당면한 과제는 방송·통신·미디어의 융합 및 방송통신 서비스의 디지털화 등 급속한 IT기술혁신에 대응하여 사업자의 자유로운 사업전개가 가능하도록 하는 기술중립적·시장중심형 방송통신 관련 법체계의 확립이 필요하다. 이를 위해서는 단계적 계획을 수립하고 융합시대의 규제기관에 걸맞는 방송통신 관련 법령의 정합성 연구를 바탕으로 통합법체계를 수립하는 작업이 시급히 이루어져야 한다고 본다.

4. 방송과 통신에 관한 소관사무의 균형성

방송의 자율성과 독립성의 보장이 요구되는 방송사업자의 허가·재허가 등과 방송프로그램 및 방송광고의 운용·편성에 관한 사항 등을 과거 방송위원회와는 달리 대통령 직속의 합의제 중앙행정기관인 방통위원회의 사무로 규정하기보다는 민간 독립적 합의제 심의기구인 방송통신심의위원회에 그 권한을 이관하는 방향으로 개정되어야 한다고 본다. 이로써 방통위원회가 대통령 직속의 행정기관의 성격으로 말미암아 그 중립성의 훼손 가능성 이 있는 위원 구성 등에 기인한 방송의 공공성과 공정성 및 독립성을 보장할 수 있는 방안이라고 생각한다.

5. 방송통신위원회의 위원회령 발포권

생각건대, 미국의 FCC나 영국의 Ofcom의 사례를 검토한 바와 같이 우리나라의 방통위원회 위원장도 중앙행정기관의 장(장관급)으로서 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 위원회령을 발포할 수 있는 준입법적 기능이 포함되어야 한다고 본다. 즉, 미국의 FCC는 특정한 사무에 관하여 행정적·준입법적·준사법적 권한을 행사할 수 있으며, 이러한 각 기능은 단독으로 행해지기보다는 동시에 다중적으로 결합되어 나타나는데, 이러한 특징이야말로 독립규제기관(independent regulatory agency)으로서의 FCC

고유의 특성이자 장점이라고 할 수 있다(1934년 통신법 제5조 참조).

SEC. 5. [47 U.S.C. 155] ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF THE COMMISSION.

(1) When necessary to the proper functioning of the Commission and the prompt and orderly conduct of its business, the Commission may, by published rule or by order, delegate any of its functions (except functions granted to the Commission by this paragraph and by paragraphs (4), (5), and (6) of this subsection and except any action referred to in sections 204(a)(2), 208(b), and 405(b)) to a panel of commissioners, an individual commissioner, an employee board, or an individual employee, including functions with respect to hearing, determining, ordering, certifying, reporting, or otherwise acting as to any work, business, or matter; except that in delegating review functions to employees in cases of adjudication (as defined in the Administrative Procedure Act), the delegation in any such case may be made only to an employee board consisting of two or more employees referred to in paragraph (8). Any such rule or order may be adopted, amended, or rescinded only by a vote of a majority of the members of the Commission then holding office. Except for cases involving the authorization of service in the instructional television fixed service, or as otherwise provided in this Act, nothing in this paragraph shall authorize the Commission to provide for the conduct, by any person or persons other than persons referred to in paragraph (2) or (3) of section 556(b) of title 5, United States Code, of any hearing to which such section applies.

SEC. 5. [47 U.S.C. 155] 연방통신위원회의 조직과 기능

(1) 연방통신위원회의 적절한 기능과 신속하고 질서 있는 업무수행에 필요한 경우에 연방통신위원회는 공표된 규칙 또는 명령에 의하여 연방통신위원회의 업무 및 사항에 관하여 청문, 결정, 명령, 증명, 보고, 또는 기타 행위를 하는 것을 포함하여 그 기능의 일부를 (단, 이 호 또는 이 호의 (4), (5), (6)호에 의해 위원회에게 부여된 기능과 제204조 (a)항 (2)호, 제208조 (b)항, 제405조 (b)항에 언급된 조치는 제외) 위원회의 패널, 개별 위원, 하위 부서(employee board), 또는 개별 직원에게 위임할 수 있다. 단, (행정 절차법에 정의된 바의) 재결의(adjudication) 경우 직원들에게 재심기능을 위임하는 경우에는 그러한 위임은 (8)호에 언급된 2명 이상의 직원들로 구성되는 하위 부서에 위임되어야 한다. 그러한 규칙 또는 명령은 위원회 정원의 다수결 투표에 의해서만 채택, 변경 또는 폐지될 수 있다. 교육 TV 고정 서비스(Instructional television fixed service) 승인의 경우 또는 이 법에서 달리 규정하는 경우를 제외하고는, 이 호의 어떤 점도 위원회로 하여금 미국 연방 법전 Title 5, 제556조 (b)항의 (2)호 또는 (3)호에 언급된 자 이외의 자들이 이를 조항이 적용되는 청문회를 주관하도록 허용하지 아니한다.

6. 방송통신심의위원회의 권한 보장

방통위 설치법 제21조 제2호는 「방송법」 제100조⁶⁵⁾에 따른 제재조치 등

65) **방송법 제100조 (제재조치 등)** ① 방송통신위원회는 방송사업자·중계유선방송사업자 또는 전광판방송사업자가 제33조의 심의규정 및 제74조 제2항에 의한 협찬고지 규칙을 위반한 경우에는 다음 각 호의 제재조치를 명할 수 있다. 제27조 제8호의 시청자불만처리의 결과에 따라 제재를 할 필요가 있다고 인정되는 경우에도 또한 같다. 다만, 방송통신심의위원회는 심의규정 등의 위반정도가 경미하여 제재조치를 명할 정도에 이르지 아니한 경우에는 해당 사업자 또는 해당 방송프로그램의 책임자나 관계자에 대하여 권고를 하거나 의견을 제시할 수 있다.

1. 시청자에 대한 사과

에 대한 심의·의결권을 방통심의위원회의 직무로 규정하고 있다. 그런데 최근 방통심의위원회가 MBC ‘PD수첩’의 광우병 관련 방송에 대하여 ‘시청자에 대한 사과’를 의결함으로써, PD수첩 관계자는 「방송법」 제100조 제6항⁶⁶⁾에 따라 이에 불복하여 방통위원회에 재심을 청구할 개연성이 높아지고 있다. 그러나 위와 같은 사례에서 방송내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여 독립적으로 사무를 수행하는 방통심의위원회를 설치한 취지에 반한다는 문제점이 있다. 즉, 대통령 직속의 행정기관인 방통위원회가 민간 독립기구인 방통심의위원회의 의결을 변복할 수 있도록 규정한 현행 위법률은 행정기관의 관여를 최소화하고 방송의 자유와 독립을 보장하려는 입법취지에 어긋난다고 본다.

또한 민간 독립기구인 방통심의위원회가 제재조치 등을 심의·의결하고 대통령 직속의 행정기관인 방통위원회가 그 제재조치의 처분을 명령하여야 하는 절차적 체계에 관한 현행 방통위설치법 제25조⁶⁷⁾의 관련 규정도 문제

-
- 2. 해당 방송프로그램의 정정·수정 또는 중지
 - 3. 방송편성책임자·해당방송프로그램의 관계자에 대한 징계
 - 4. 주의 또는 경고
- 66) **방송법 제100조 (제재조치 등)** ⑥ 제1항의 규정에 의한 제재조치에 이의가 있는 자는 당해 제재조치명령을 받은 날부터 30일 이내에 방송통신위원회에 재심을 청구할 수 있다.
- 67) **방통위설치법 제25조(제재조치 등)** ① 심의위원회는 방송 또는 정보통신의 내용이 제24조의 심의규정에 위반된다고 판단하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나의 제재조치 등을 정할 수 있다.
- 1. 「방송법」 제100조제1항에 따른 제재조치·권고 또는 의견제시
 - 2. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 불법정보 유통에 대한 취급의 거부·정지 또는 제한
 - ② 심의위원회는 제1항의 제재조치를 정하려는 때에는 미리 당사자 또는 그 대리인에게 의견을 전술할 기회를 주어야 한다.
 - ③ 심의위원회는 제1항의 제재조치를 정한 때에는 위원회에 자체 없이 제재조치의 처분을 할 것을 요청하여야 한다.
 - ④ 심의위원장은 제21조 제1호 내지 제4호에 따른 직무를 수행하기 위하여 필요한 경우에는

가 있다고 본다. 왜냐하면 같은 법 제25조의 관련 규정에 따라 방통심의위원회가 제재조치 등을 정하여 방통위원회에 그 제재조치의 처분을 할 것을 요청하면, 이에 따라 방통위원회는 그 처분을 명령하여야 한다고 규정하고 있는 바, 이는 위에서 살펴본 「방송법」 제100조 제6항을 고려하면 종국적으로는 처분청과 재결청이 동일하고 민간 독립기구의 심결을 행정기관이 변복할 수 있다는 문제점이 도출된다. 결국, 방통위설치법 제25조 제3항 및 제5항은 불필요한 절차의 지연이며, 「방송법」 제100조 제6항과는 모순된 법문이므로 조속히 개정되어야 한다고 본다.

7. 정보통신산업 정책의 마련

정부조직법 제32조 제1항은 “지식경제부장관은 상업·무역·공업, 외국인 투자, 정보통신산업, 산업기술 연구개발정책, 에너지·지하자원, 우편·우편환 및 우편대체에 관한 사무를 관掌한다”라고 규정하고, 방통위설치법 제11조 제1항은 방통위원회의 소관사무로서 ① 방송에 관한 사항, ② 통신에 관한 사항, ③ 전파 연구 및 관리에 관한 사항, ④ 그 밖에 이 법 또는 다른 법률에서 위원회의 사무로 정한 사항을 명시하고 있다. 여기에서 주목할 점은 정보통신산업의 범위를 확정해야 한다는 것이다. 먼저, 문리적 해석상으로 보아도 ‘통신’에 관한 사항 중에는 통신에 관한 산업도 포함되어 있을 것이며, 내용상으로 보아도 정보산업에는 방송에 관한 사항과 통신에 관한 사항 및 전파에 관한 사항도 포함되기 때문에, 그 정책 및 규제 기관이 누구인가에 대한 논란의 여지가 있다. 이에 최근 「정보화촉진기본법」 제33조에 규정되어 있는 정보통신진흥기금의 운용권과 관련하여 지식

방송사업자 또는 「정보통신망의 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조 제1항 제3호의 정보통신서비스제공자에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다.

⑤ 위원회는 제3항에 따라 심의위원회로부터 제재조치의 처분을 요청받은 때에는 「방송법」 또는 「정보통신망의 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」이 정하는 바에 따라 해당 사업자 등에 대하여 그 제재조치의 처분을 명령하여야 한다.

경제부와 방통위원회의 논란이 가속화되고 있는 실정이다. 이는 법률상 조문의 혼용으로 인한 점도 있으나, 방송과 통신의 경계가 허물어지고 융합되면서 개인의 정보보호에 대한 관심도 고조되어 정보통신산업에 대한 외연을 확장하기가 어려워짐에 따라, 향후 보다 문제가 지속될 수 있을 것이다. 그러나 방송통신의 융합 현상에 능동적으로 대응하여 국제경쟁력을 제고하기 위한 현재의 법체계상 방통위원회에 정보통신진흥기금의 운용권을 부여하는 방안이 보다 그 취지에 맞다고 보여진다.

제3절 방송통신 통합 법률의 제정

1. 현황 및 문제점

방송과 통신 및 미디어의 융합현상에 대비하고 방송통신 서비스의 디지털화 등 급속한 IT기술의 혁신에 대응하여 사업자의 자유로운 사업전개가 가능하도록 기술중립적·시장중심형 법체계의 확립이 필요하다고 본다. 즉, 현행 방송과 통신 및 전파의 관리 관련 법령의 체계는 융합·방송·통신·전파 분야의 개별형태로 세분화 되어 규율하고 있어 법체계의 일관성과 형평성 및 효율성을 저하하고 있다는 문제점이 있다. 만일 이러한 융합현상에 대비하기 위한 적정한 법제가 정비되지 못하고 정책기관이 분화되어 있을 경우 규제의 공백⁶⁸⁾ 또는 과도한 비대칭 규제⁶⁹⁾가 가해질 가능성이 있

68) 가령 최근까지 IPTV의 규제 법률이 제정되지 않아 만일 IPTV를 허가없이 무단으로 방영 할 경우 불법방송이다, 아니면 단순한 통신행위의 매개인가 하는 문제점이 발생할 여지가 있었다.

69) 디지털케이블TV와 IPTV 서비스는 유사한 방영 형태이다. 그러나 2008년 2월 조직개편 전에는 전자는 방송위원회에서 후자는 정보통신부에서 역점 사업으로 추진해 왔기 때문에 동일 서비스에 대해 두 기관이 경쟁적으로 규제를 완화함으로써 기관의 역량을 확대하는데 전력하였다. 그 결과 IPTV 서비스는 기술적 문제가 없음에도 불구하고 3년 이상 서비스 제공이 지체된 바 있다. 지성우, “융합시대 미디어법제의 현황과 전망”, 「정보통신법 포럼 9월 월례발표회」, 정보통신법 포럼, 2008.9.30, p.36 참조.

으며, 실제로 우리나라에서도 방송 관련 정책·규제기관인 방송위원회와 통신 관련 정책·규제기관인 정보통신부를 하나의 단일 기구로 통합하지 않으면 안될 정도로 관할권 다툼으로 인한 폐해가 심각했었다.⁷⁰⁾

[표-4] 현행 제도의 문제점

구 분	주요 내용
방송과 통신의 정책목적 및 규제논리 상이	<ul style="list-style-type: none"> 방송은 공익적 측면 강조 → 엄격한 진입규제, 편성 및 내용규제 통신은 산업적 측면 강조 → 효율성과 시장원리, 공정 경쟁과 이용자 보호
융합서비스에 대한 규정 미비	<ul style="list-style-type: none"> 방송법과 통신 관련 법률은 전통적인 방송 및 통신 개념에 기반 - 신규 융합서비스에 대한 정책 및 규제근거 미비
규제기관의 이원화	<ul style="list-style-type: none"> 방송과 통신 관련 정책 및 규제기관이 분리되어 있어 융합분야에 대한 복수 규제 또는 규제공백의 가능성 - 융합서비스에 대한 방송법 규제시 산업발전 저해
방송·통신 융합 산업 육성 미흡	<ul style="list-style-type: none"> 융합산업의 소관이 불명확하여 관련 사업의 육성 정책이 유기적으로 시행되지 않음 방송과 통신 및 콘텐츠 사업자들의 유기적 협조체계 구축이 어려움

출처: 정보통신부, “통신·방송 융합에 대비한 정책 및 법·제도 정비 방향”, 2003.9.17, p.14 참조.

2. 정책 방안

현행 방송과 통신 및 전파 관리 등에 관한 법령의 체계를 일원화하기 위해서는 단계적 계획을 수립하여 융합 규제기관의 성격에 맞는 전기통신기본법·전기통신사업법·방송법·전파법 등 정합성 연구를 바탕으로 통합법체계를 수립하여 개편하는 방안이 중요하다. 이를 위해서는 조기에 법체계

70) 지성우, 위의 논문(2008), pp.34-36 참조.

개편방안에 대한 기초연구를 실시하고 이에 따라 기본계획을 수립하여 2010년까지 통합법 체계로 재정비하여야 할 것이다. 한편, 전파의 국제성 및 특수성을 고려하여 전파법은 영국의 사례와 같이 독립한 법령으로 유지하는 것도 바람직하다고 본다.

3. 최근 동향

최근 방통위원회는 방송과 통신의 융합산업에 대한 개념을 정의하고 관련 산업의 발전을 위한 진흥정책의 골간을 명시하는 「방송통신기본법」 제정의 필요성을 인지하여 융합대비 법제 정비를 본격화 하려는 시도를 보이고 있다. 이는 현행 방송과 통신 및 전파 분야 등으로 각 나뉘어 있는 기본법을 하나의 통합 법령으로 재정비하여 융합산업을 규율할 기본법이 필요하며, 이와 함께 정부조직 개편 이후 기존 「전기통신기본법」 중 기술개발 등 일부 조항이 지식경제부 소관으로 변경되면서 법제 정비의 필요성이 높아졌기 때문이다.

「방송통신기본법」에는 융합산업의 종합적 내용과 함께 현행 「정보화 촉진기본법」 가운데 행정안전부로 이관되고 남는 방송통신 인프라 관련 조항들이 포함될 예정이며, 방통위원회는 「방송통신기본법」 제정과 함께 기존 정보기술(IT) 사업 중심으로 만들어진 소관 법률들을 일제히 방송통신 융합 관련 법령으로 그 명칭을 변경할 예정이다. 「전기통신사업법」은 「방송통신사업법」 개정하고 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률」 역시 「방송통신망이용촉진및정보보호등에관한법률」로 대체할 계획이다. 「방송통신사업법」은 기존 「전기통신기본법」에 있던 사업자 규제 관련 내용들을 이관하여 산업진흥과 규제항목을 일목요연하게 정비할 계획이다. 방통위원회는 이번 법제의 재정비 과정에서 시장지배적 사업자의 요금인가제 폐지 등 중·장기 통신정책도 함께 다룰지 등에 대해서 논의 중

이다.

「방송통신망법」은 개인정보보호 관련 일부 조항을 행정안전부로 이관하고, 방송망과 통신망을 이용하는 사업자들의 개인정보보호에 관한 내용으로 조문을 정리할 계획이다. 「전파법」 역시 개정의 필요성이 있는 바, 현행 「전기통신기본법」에 있는 형식승인 관련 조항이 「전파법」으로 이관되어야 하기 때문이다. 방통위원회는 이번 법제 정비작업에서 주파수 경매제 도입과 주파수 회수/재배치 관련 조항을 포함할지 여부를 고민하고 있다.⁷¹⁾

[표-5] 방송통신위원회 법제 정비방안

현행	정비방안
전기통신기본법 (기술개발 조항 지경부 이관)	방송통신기본법(방송통신 융합사업 규정, 정보화 인프라 조항 신설)
전기통신사업법	방송통신사업법 (방송통신 설비 규정 및 통합규제)
정보통신망이용촉진및정보보호등에관한 법률(개인정보보호 조항 일부 행안부로 이관)	방송통신망이용촉진및정보보호등에관한 법률
정보화촉진기본법(행안부로 이관)	폐기(인프라 관련 조항 방송통신기본법으로 이관)
전파법	전파법(관련 기기 형식승인 조항 포함)

제4절 주파수 효율성 제고 방안

1. 주파수 할당 체계의 재정립

71) 파이낸셜뉴스(<http://www.finnews.com>) 참조.

현행 법령상 주파수를 할당받아 역무를 제공하고자 하는 기간통신사업자 의 경우, 전파법 제10조⁷²⁾에 의한 주파수할당 신청은 전기통신사업법 제5 조⁷³⁾의 규정에 의한 기간통신사업 허가신청시에 함께 하여야 한다. 따라서 현행 법령상으로 사업용주파수를 할당받기 위해서는 기간통신사업허가와 연동하여 이루어져야 한다. 이는 기간통신사업을 영위하기 위한 사업자는 시장에의 진입시 전파법과 전기통신사업법에 따라 이중으로 규제를 받고 있음을 나타내는 것이다. 따라서 급속한 IT환경의 변화에 대응하고 방송통신 융합산업의 국가경쟁력 확보를 위한 시장의 경쟁체제를 유도하고 사업자의 자유로운 시장진입을 지양하는 위와 같은 법체계는 개정되어야 한다고 본다. 이동통신사업용 저대역 주파수의 문제가 아직도 해결되지 않는 이유는 이동통신 시장에서의 독점적 현상을 방치한 문제도 하나의 이유가 될 수 있을 것이다. 이에 향후 기간통신사업자의 시장진입을 유도하기 위한 그 진입조건을 완화하고, 사업자의 서비스 활성화 유도 및 경쟁환경 조성을 위하여 기간통신사업자 진입 및 주파수할당 관계를 재정립함으로써, 주파수를 할당받아 서비스를 제공하는 기간통신사업자의 진입은 전파법으로 단일화하는 법제 정비를 추진할 필요성이 있다고 본다.

한편, 현행 방통위설치법에 근거한 방송통신위원회의 심의·의결사항은

72) 전파법 제10조 (주파수할당) ① 방송통신위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 하려는 자가 그 사업을 위하여 직접 사용할 수 있는 주파수를 할당할 수 있다. 이 경우 방송통신위원회는 해당 주파수할당이 기간통신사업 등에 미치는 영향을 고려하여 할당을 신청할 수 있는 자의 범위와 할당하는 주파수의 용도 및 기술방식 등 대통령령으로 정하는 사항을 공고하여야 한다.

1. 「전기통신사업법」 제4조 제2항에 따른 기간통신사업
 2. 「방송법」 제2조 제2호 나목에 따른 종합유선방송사업이나 같은 조 제13호에 따른 전송망사업
- ② 제1항에 따라 공고된 주파수를 할당받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송통신위원회에 주파수할당을 신청하여야 한다.

73) 전기통신사업법 제5조 (기간통신사업자의 허가 등) ① 기간통신사업을 경영하고자 하는 자는 방송통신위원회의 허가를 받아야 한다.

전파정책의 추진과 관련하여 그 규제기능에만 중점을 두고 있어, 전파산업의 발전을 위한 정책기능은 미흡하다고 본다. 또한 방송과 관련한 정책에만 주안점을 둠으로써 주파수 정책에 대한 법·제도의 미비와 의지의 결여도 문제점으로 볼 수 있다.

2. 주파수 경매제와 주파수 총량제의 도입

최근 미국, 영국, 일본 등 주요 전파방송 선진국들은 주파수 경매제를 도입·실시하고 있다. 이는 유한한 자원인 전파에는 경쟁적 수요가 생기기 쉬운 것을 감안하여 공개경쟁을 통하여 주파수이용이 시장의 가격기구에 의해 합리적으로 분배되도록 하는 의미를 담고 있다. 우리나라에서는 주파수 할당 제도의 도입시 주파수 경매제와 함께 논의된 바 있다. 그 당시 주파수 경매제는 참여한 기업들에게 가중적인 부담이 야기될 수 있다는 우려가 제기되었고, 이를 반영하여 행정기관이 주도적으로 신청자에게 재량판단으로 주파수를 할당하는 제도로 법제화 되었다.⁷⁴⁾ 그러나 주파수 할당제도가 주파수 경매제와 대체관계나 배척관계에 있는 것은 아니다. 독일 통신법의 경우도 주파수 할당제도와 주파수 경매제를 동시에 가지고 있다. 양 제도는 상호 보완적으로 작용하는 것이지 상호 대체관계나 배척관계에 있는 것은 아님을 보여주는 것이다. 또한 주파수 경매제를 도입한 해외 주요국도 향후 발생하는 여유 주파수 대역을 경매제(auction)과 심사 할당(beauty contest) 등의 혼합적인 방식으로 주파수 할당을 계획하고 있다. 주파수 총량제(spectrum cap)라 함은 하나의 통신 사업자가 보유할 수 있는 주파수 대역폭의 반영구적 사용권의 총량을 사전에 정해 놓고 그 이상을 초과하지 못하게 하는 제도이다. 주파수 경매제를 선결 조건으로 하지는 않으나, 현실적으로 주파수 경매제를 통하여 금전적 대가를 지불하고 주파수의 반영구적 사용권을 행사하게 하는 제도를 가진 국가에서 실시되고 있다. 이는

74) 최호용, “주파수이용권의 양도·임대에 관한 고찰”, *상사법연구*, 제26권 제1호, 2007, p.147 참조.

특정 통신 사업자가 다량의 주파수를 소유함으로써 발생하는 시장 독점의 폐해를 방지하기 위하여 한 사업자가 보유할 수 있는 주파수 대역의 총량을 제한하는 규제이다.

결국, 주파수 경매제는 주파수를 이용하고자 하는 자가 주파수의 가치를 산정하는 방식이다. 전파자원의 이용기술 및 관련 서비스가 급변하는 상황에서 규제기관은 정보의 부족 등으로 인하여 행정적 방식으로 주파수의 가치를 산정하는 것이 어려워지기 때문에 시장, 즉 이용자에게 적당한 주파수의 가치를 산정하도록 하는 것이다.⁷⁵⁾ 앞으로 전파자원 관리의 패러다임은 시간·공간적으로 주파수대역을 공유할 수 있는 UWB(Ultra-wideband)⁷⁶⁾나 CR(Cognitive Radio)⁷⁷⁾ 및 SDR(Software Defined Radio)⁷⁸⁾ 등 기

75) 최상호 외, 「전파정책 개선방안 연구」, 한국전파진흥원, 2008.1.18, p.40 참조.

76) 초광대역 무선(UWB, Ultra-wideband)은 중심 주파수의 20% 이상의 점유 대역폭을 가지는 신호 또는 점유 대역폭과 상관없이 500MHz 이상의 대역폭을 갖는 신호이다. 수 GHz대의 초광대역을 사용하는 초고속의 무선 데이터 전송 기술로서 OFDM 변조방식 및 직접 시퀀스 확산 스펙트럼 방식 등의 기술이 제안되고 있다. UWB는 대역별로 베타적 주파수 이용권한이 부여되는 방식을 탈피하여, 매우 넓은 주파수대역을 활용하면서도 기존에 해당주파수를 사용하고 있는 여타 서비스에 주파수간섭을 일으키지 않는 기술방식이면서 동시에 수백 Mbps 이상의 데이터 전송율을 실현할 수 있는 기술로 무궁무진한 발전 가능성을 가진 기술이라 할 수 있다; 윤두영 외, “UWB 기술 개요 및 주파수 정책 동향”, 「정보통신정책」(제 18권 제13호, 통권 397호), 2006.7.18, pp.2-3 참조; 정보통신용어사전(<http://word.tta.or.kr>), 2006.12.16, 검색, 참조.

77) 인지무선(CR, Cognitive Radio)은 지역과 시간에 따라 사용하지 않는 주파수를 자동으로 찾아 주변의 허가된 무선국을 보호하면서 목적하는 통신이 가능하도록 만들어 주는 기술이다. 다양한 폭으로 흩어져 있고 점유되는 시간이 계속 달라지는 유동 스펙트럼을 찾아 그 환경에 맞는 주파수 대역폭, 출력, 변조방식 등을 판단하여 재활용토록 함으로써 제한된 자원인 주파수의 효율성을 높일 수 있는 장점이 있다. IEEE에서는 2004년부터 텔레비전 주파수 대역의 인지무선(CR) 이용기술 표준화 작업을 추진하고 있다. 향후 비면허 주파수대역이나 CR이 허용되는 주파수를 사용하는 장비에서 CR기술의 채택은 필수적인 사항이 될 것이다; 강선무, “서비스 통합, 융합 환경에서 주파수 스펙트럼관리 전략”, 「전파지」, 한국전파진흥원 웹진, 2005.5-6월호, p.6 참조; 정보통신용어사전(<http://word.tta.or.kr>), 2006.12.16, 검색, 참조.

78) 소프트웨어 정의 무선(SDR, Software Defined Radio)은 주파수 범위나 변조방식, 무선출력 등 주요 무선 특성이 소프트웨어적으로 변경될 수 있는 무선 송수신 장치를 말한다. 디지털

술을 이용하여 개방형 주파수이용(Open Access) 방식으로 발전하고 있는 중이다.⁷⁹⁾ 이에 향후에는 주파수이용권의 양도·임대가 보다 활성화 될 수 있을 것이며, 전파자원의 2차시장에 대한 논의도 다양하게 이루어질 것이다. 따라서 유한한 전파자원의 효율성을 제고하기 위해 사용자가 그 가치를 결정하고 기술적으로도 자유롭게 이용할 수 있는 전제로서 주파수 경매 제가 도입되어야 한다고 본다. 최근 방통위원회는 이동통신사업용 신규 할당 주파수 중 경제적 가치 및 기술적 파급효과가 크고 경쟁적 수요가 높은 대역은 주파수 할당 시점의 시장 경쟁상황 등을 고려하여 현행 비교심사를 통한 대가할당 방식 외에 가격경쟁, 즉 경매를 통하여 최고 가격을 제시한 사업자에게 주파수를 할당할 방침을 발표하였다. 이에 따라 지속적인 논란이 있어 왔던 800MHz 주파수 회수/재배치시 우선적으로 주파수 경매제가 도입될 가능성은 높다.⁸⁰⁾

3. 주파수 이용현황과 행정조사

가. 회수/재배치의 기초 자료

현행 전파법 제6조 제2항은 방통위원회가 주파수의 이용현황을 조사·확

신호처리 기술과 고성능 소자를 이용하여 하드웨어 수정 없이 모듈화된 소프트웨어 변경만으로 하나의 송수신 시스템이 다수의 무선통신규격을 통합 수용하는 무선 접속 기반 기술이다. 장소나 시간에 관계없이 하나의 단말기와 소프트웨어의 조작만으로 다중 모드, 다중 대역, 다중 환경의 무선 통신 환경을 선택하여 서비스를 제공받을 수 있고, 이동 전화, 개인 휴대 정보 단말기(PDA), 노트북 등 휴대 단말기에 SDR 모듈을 탑재하면 하나의 단말기에 서로 다른 주파수 대역과 2개 이상의 시스템을 동시에 지원하는 것이 가능해진다. 또한, All-IP 기반 무선 멀티미디어 통신을 추구하는 4세대 통신에서는 다양한 무선 네트워크, 다양한 무선 통신 방식, 국가마다 다른 주파수 밴드, 그리고 고속 데이터 통신(20~100Mbps)을 위한 새로운 통신 방식을 제공할 수 있게 해준다; 정보통신용어사전(<http://word.tta.or.kr>), 2007.1.10, 검색, 참조.

79) 이홍재, “효율적인 주파수 이용방안 고찰”, 국가경쟁력과 통일전략연구회, 2005.5.3, p.4 참조.

80) 전자신문(<http://www.etnews.co.kr>) 참조.

인할 수 있는 법적 근거조항을 마련해 두고 있으며, 같은 법 시행령 제4조 제1항은 주파수 이용현황의 조사·확인은 ① 주파수분배·주파수할당·주파수지정 및 주파수 사용승인의 현황, ② 주파수 이용과 관련한 사회·경제적 지표, ③ 주파수 이용기술개발 및 관련 산업의 동향, ④ 무선설비의 이용 및 운영 실태, ⑤ 그 밖에 전파이용 중·장기계획의 수립에 관한 사항 등을 매년 실시하도록 규정하고 있다. 또한 같은 조 제2항은 방송통신위원회는 주파수 이용현황의 조사를 위하여 필요한 경우에는 해당 시설자 또는 주파수의 사용승인을 받은 자에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다고 규정하여 주파수 이용현황의 조사·확인을 위한 충분한 법적 근거조항은 이미 마련되어 있다.

그런데 지금까지의 전파주관청은 주파수 이용현황에 대한 조사·확인 자료를 충분히 확보할 수 있음에도 불구하고, 관련 행정기관이 행정조사권을 발동하지 않음으로써 주파수 이용효율을 제고하기 위한 회수/재배치 제도의 시행을 본격적으로 거론하는데 어려움을 남기고 있다. 이에 유관 행정 기관의 적극적인 행정조사권의 발동이 시급한 선행문제라고 생각한다. 한편, 주관 행정기관은 이동전화용 주파수대역의 조사·확인에 대해서 CDMA방식의 특성상 기지국에서 24시간 전파를 발사하기 때문에 조사·확인이 무의미하다고 한다. 그렇다면 관련 기술의 개발을 모색하거나 현행 전파법 시행령 제4조 제2항에 규정되어 있는 시설자 등에 대한 필요한 자료의 제출요청권을 적극적으로 발동하여 주파수 이용현황의 자료를 지속적으로 확보하여야 한다고 생각한다. 또한 시설자 등의 자료제출에 대한 거부도 예상할 수 있는 바, 행정의 실효성을 확보하기 위해 간접적인 제재방안도 마련되어야 할 것이다. 이에 대한 문제가 연결됨으로써 본격적으로 주파수 이용효율을 제고할 수 있는 회수/재배치 방안을 거론할 수 있을 것이다.

나. 행정조사

(1) 의의

행정조사는 행정작용을 적정하고 효과적으로 수행하기 위하여 행정기관이 각종 자료나 정보의 수집을 위한 조사를 행하는 사실행위 또는 사실행위와 법적 행위의 합성적 행위로서 조사작용을 말한다.⁸¹⁾ 이에는 당사자의 임의적인 협력을 전제로 하는 비권력적인 행정조사(임의조사)와 실력행사를 요소로 하는 권력적인 행정조사가 모두 해당한다. 이때 특히 법적으로 문제가 되는 것은 후자인 권리적 행정조사이다. 권리적 행정조사는 국민의 자유와 신체 및 재산에 대한 제한을 수반하므로 법적 근거가 있어야 한다. 그러나, 오늘날 행정조사가 갖는 기능은 종전과는 달리 행정법상의 의무이행 자체를 강제하기 위한 것이 아니라, 넓은 의미에서의 행정작용의 실효성을 확보하기 위한 기능으로 이해되고 있다.

(2) 법적 성질

종래의 다수설은 행정조사의 법적 성질은 사실행위로 보고 있다. 그러나 행정기관은 사실행위뿐만 아니라 보고요구명령과 같이 법적 행위를 통하여도 행정에 필요한 정보를 수집하고 있다. 따라서 행정조사의 핵심적인 개념징표는 행정에 필요한 정보를 수집하는 활동이라고 보는 것이 타당하며, 행정조사의 법적 문제에 있어서는 개인정보 및 기업정보에 대한 법적 통제의 문제가 중요한 문제가 된다는 점을 고려하면 법적 행위를 포함하여 정보를 수집하는 일체의 행위를 행정조사로 개념화하는 것이 타당하다. 이렇게 볼 때 행정조사에는 보고요구명령, 장부서류제출명령, 출두명령 등 행정행위의 형식을 취하는 것과 질문, 출입검사, 실시조사, 진찰, 검진, 앙케

81) 류지태, 「행정법신론」(제11판), 박영사, 2007.2.25, p.339; 홍정선, 「행정법특강」(제6판), 2007.1.30, p.446 참조.

이트 조사 등 사실행위의 형식을 취하는 것이 있다.⁸²⁾

(3) 한계

① 실체법상 한계

모든 행정조사는 그 조사의 목적에 필요한 범위 내에서만 가능하다. 위법한 목적을 위한 조사는 불가능하다(대판 1998.7.24. 96다42789). 권력적 조사의 경우에는 근거된 법규의 범위 내에서만 가능하다. 비권력적 조사를 포함하여 모든 행정조사는 기본권보장, 보충성의 원칙, 비례원칙 등 행정법의 일반원칙의 범위 내에서만 가능하다. 한편, 대법원은 업무방해 등을 이유로 기소된 서울대병원노조원사건에서 행정청이 업무지도의 필요성이 있다고 판단하여 노동조합에 대한 자료제출요구의 타당성여부에 대하여 “노동조합법 제30조, 같은 법 시행령 제9조의2에 의하면 행정관청은 당해 노동조합에 대하여 진정 등이 있는 경우와 분규가 야기된 경우뿐만 아니라 노동조합의 회계, 경리상태나 기타 운영에 대하여 지도할 필요가 있는 경우에도 노동조합의 경리상황 기타 관계서류를 제출하게 하여 조사할 수 있도록 규정되어 있으므로 행정기관이 그와 같은 업무지도의 필요성이 있다고 판단되면 관계서류 등의 제출을 요구하여 조사할 수 있다고 하여야 할 것이고, 설사 노동조합의 회계, 경리상태나 기타 운영에 대하여 지도할 필요가 있는 경우에 해당되지 않는다고 하더라도 행정관청이 그와 같이 판단하여 조사하기로 한 이상 노동조합은 이에 응할 의무가 있다고 할 것이다”고 판시하였다(대판 1992.4.10. 91도3044).

② 절차법상 한계

82) 박균성, 「행정법강의」(제4판), 박영사, 2007.1.29, p.446 참조.

첫째, 적법절차의 원칙은 행정조사에도 적용된다. 그러므로 행정조사는 적법한 절차에 따라 행해져야 한다. 행정조사를 규정하는 법에서는 행정조사를 함에 있어서는 증표를 휴대하고 제시하도록 규정하고 있는 경우가 많다. 그러한 규정이 없는 경우에도 증표제시의무는 최소한으로 요구된다고 보아야 한다. 그 이유는 증표의 제시에 의해 당해 공무원은 행정조사를 할 수 있는 정당한 권한이 있음을 입증하게 되며 그에 따라 상대방에게 조사에 대한 구체적인 수인의무가 발생하게 되기 때문이다. 적법절차의 원칙상 행정조사에 관한 사전통지와 이유제시는 필요하다고 보아야 한다. 다만, 긴급한 경우 또는 사전통지 및 이유제시를 하면 조사의 목적을 달성할 수 없는 경우에는 예외를 인정할 수 있다.⁸³⁾

둘째, 행정절차법은 행정조사에 관한 명문의 규정을 두고 있지 않다. 그러나 행정조사에 행정절차법이 전혀 적용되지 않는 것은 아니다. 행정조사가 행정행위의 형식을 취하는 경우에 행정절차법상의 처분절차에 관한 규정이 행정조사에도 적용된다.⁸⁴⁾

셋째, 현법 제12조 제3항 및 제16조의 영장주의가 행정조사를 위한 질문이나 검사 및 가택출입 등의 경우에도 적용될 것인가의 문제이다. 이는 명문의 규정이 없는 경우에 문제되는 것으로서 영장필요설, 영장불필요설, 절충설이 있는데, 절충설이 지배적인 견해이다. 생각건대, 행정조사도 상대방의 신체나 재산에 대한 직접적인 실력을 행사하는 것인 한, 그리고 행정조사의 결과가 형사책임의 추궁과 관련성을 갖는 한 사전영장주의는 원칙적으로 적용되어야 한다. 다만, 긴급을 요하는 불가피한 경우에는 그러하지 않다고 생각한다. 다만, 이 경우에도 침해가 장기적이면 사후영장이 필요하다.⁸⁵⁾ 따라서 절충설이 타당하고, 판례도 같은 입장이다(대판 1976.11.9. 76

83) 박균성, 앞의 책, pp.448-449 참조.

84) 박균성, 위의 책, p.449 참조.

85) 홍정선, 앞의 책, p.448 참조.

도2703).

다. 주파수 확보를 위한 행정조사

현행 전파법령상 주파수 회수/재배치의 실질은 전파법 제16조의 규정에 따른 재할당에서 이루어질 수 있는 바, 재할당의 자연스러운 모습은 개별 무선국(방송국이나 기지국 등)의 허가기간만료나 이용기간만료 등으로 인한 경우를 생각해 볼 수 있고, 고유한 의미의 주파수회수는 주파수를 회수 당하는 사업자의 소송 등의 행정쟁송까지 예상하여 그 요건을 매우 신중하고도 엄격하게 해석하여 적용할 수밖에 없다. 또한 전술한 바와 같이 주파수 이용현황에 대한 조사·확인의 자료는 주파수 회수/재배치와 관련한 전파법령상의 제규정에 산재하여 있는 바, 전파주관청은 주파수 이용현황에 대한 조사·확인도 위에서 검토한 행정조사의 일종으로서 전파법 제6조 제2항에 명백한 근거조항이 있는 만큼 그 발동권한을 충분히 행사하여 회수/재배치를 시행할 경우 사업자 등 관련 당사자의 이해관계를 설득할 수 있고, 종국적으로는 유한한 주파수자원을 확보하여 향후 예상되는 수요에 재배치함으로써 자원의 효율성을 극대화시킬 수 있다고 본다.

4. 전파사용료의 개선방안

가. 입법론적 문제점

현행 전파법 제67조 제1항 본문은 “방송통신위원회는 시설자(수신전용의 무선국을 개설한 자는 제외한다)에 대하여 당해 무선국이 사용하는 전파에 대한 사용료(이하 ‘전파사용료’라 한다)를 부과·징수할 수 있다”라고 규정하고, 같은 조 제2항은 “전파사용료는 전파관리에 필요한 경비의 충당과 전파진흥을 위하여 사용한다”라고 규정하여 전파사용료의 용도에 대해서

명시하고 있다. 그러나 법문상 ‘전파관리에 필요한 경비의 충당과 전파진통’이라는 개념에 대한 구체적인 설명이나 범위가 규정되어 있지 않다. 물론, 전파법 제59조 제2항에는 방송통신위원회가 ‘전파진통기본계획’을 수립·시행하고 이를 공고하는데 포함되어야 할 사항을 법문상 명시함으로써 전파진통에 대한 내용을 간접적으로 확인할 수 있으나, 전파사용료와 관련하여서는 그 관계가 불명확하다.

전파법 제59조(전파진통기본계획) ① 방송통신위원회는 전파이용의 촉진과 전파관련 새로운 기술의 개발 및 방송기기 산업의 발전 등을 위하여 제59조의2의 규정에 의한 전파정책심의위원회의 심의를 거쳐 전파진통기본계획을 수립·시행하고 이를 공고하여야 한다.

② 전파진통기본계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 전파산업육성의 기본방향
2. 새로운 전파자원의 개발
3. 전파이용기술 및 시설의 고도화와 지원
4. 전파매체의 개발 및 보급
5. 우주통신의 개발
6. 전파이용질서의 확립
7. 전파전문인력의 양성
8. 전파 관련 표준화에 관한 사항
9. 전파환경의 개선
10. 기타 전파진통에 필요한 사항

또한 여기서 주목하여야 할 문제는 현재 개정·공포되어 있는 전파법(일부개정 2008.6.13. 법률 제9128호, 다만 2008년 12월 14일부터 시행함) 제67조 제2항은 “전파사용료는 전파 관리에 필요한 경비의 충당과 전파 관련 분야 진흥을 위하여 사용한다”라고 규정하여, 앞에서 살펴본 현행 전파법

상 전파사용료의 사용분야가 ‘전파진흥’에서 ‘전파 관련 분야 진흥’으로 확대되었다. 그리고 전파진흥을 위한 기본계획에 포함되어야 할 내용을 규정한 현행 전파법 제59조를 삭제하여 현행 전파법 제8조의 전파이용 중·장기 계획과 통합하여 규정함으로써 입법의 효율성을 제고하였으나, 여전히 전파사용료와 전파진흥기본계획의 상관관계는 불명확하다. 따라서 전파사용료를 사용할 수 있는 분야를 명시적으로 규정하는 입법론적 방안을 모색하거나, 전파사용료와 전파진흥기본계획의 관계를 명확히 하기 위한 개정이 필요하다고 본다.

나. 전파사용료와 방송발전기금

현행 전파법 제67조 제1항 단서는⁸⁶⁾ “다만, 제1호 내지 제3호에 해당하는 무선국의 시설자에 대하여는 이를 면제하고, 제4호 내지 제6호에 해당하는 무선국의 시설자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 이의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다”라고 규정하여, 전파사용료의 면제와 감면 대상을 명시하고 있으나, 그에 대한 성격과 어느 분야를 면제 또는 감면해야 하는가에 대하여 향후 충분한 논의가 이루어져야 할 것이다. 왜냐하면 방송국의 경우 방송발전기금을 납부한다는 이유로 방송보조용 주파수의 사

86) 전파법 제67조(전파사용료) 다만, 제1호 내지 제3호에 해당하는 무선국의 시설자에 대하여는 이를 면제하고, 제4호 내지 제6호에 해당하는 무선국의 시설자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 이의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다.

1. 국가 또는 지방자치단체가 개설한 무선국
2. 방송국중 영리를 목적으로 하지 아니하는 방송국과 「방송법」 제37조제2항의 규정에 따라 방송발전기금을 납부하는 지상파방송사업자의 방송국
3. 제19조제2항의 규정에 따른 무선국
4. 「방송법」 제37조제3항의 규정에 따라 방송발전기금을 납부하는 위성방송사업자 및 종합 유선방송사업자의 방송국
5. 제11조의 규정에 따라 할당받은 주파수를 이용하여 전기통신역무를 제공하는 무선국
6. 영리를 목적으로 하지 아니하거나 공공복리를 증진시키기 위하여 개설한 무선국중 대통령령이 정하는 무선국

용에 대하여만 전파사용료가 부과되고, 본래의 방송주파수에 대해서는 전파사용료를 면제받고 있기 때문이다.

[표-6] 전파사용료 징수현황

구 분	납부사업자	2003	2004	2005
이동통신사업자	SK텔레콤	1,279	1,367	1,550
	KTF	684	674	590
	LG텔레콤	332	353	336
	기 타	1.9	2.1	2
	소 계	2,296.9	2,396.1	2,478
기타 기간통신사업자 및 위성방송사업자	KT, 데이콤, 하나로 등	16.3	15.3	24.8
	티유미디어	-	-	1.2
방송용 및 일반자가용	KBS, MBC, SBS	16	16	15
	택시조합, 도시가스 등	12	18	19
이동하여 사용하는 무선국	현대건설, 대우조선 등	25.7	26.1	30
합 계		2,367	2,471.5	2,568

주: 단위는 억원

출처: 박재천 외, 「전파사용료 정책변화에 따른 통신사업자의 과급효과 분석」, (수탁기관: 인하대학교), 한국전자통신연구원, 2007.11.22, p.132 참조.

한편, 방송법 제36조는 “방송통신위원회는 방송진흥사업 및 문화·예술 진흥사업을 위하여 방송발전기금을 설치한다”라고 규정하고, 같은 법 제38조는 방송발전기금의 용도에 대해서 다음과 같이 규정하고 있다.

제38조 (기금의 용도) ① 기금은 다음 각호의 1의 사업에 사용된다.

1. 교육방송 및 기타 공공을 목적으로 운영되는 방송
2. 공공의 목적을 위한 방송사업자의 설립 및 방송프로그램 제작

3. 방송프로그램 및 영상물 제작 지원
 4. 시청자가 직접 제작한 방송프로그램
 5. 미디어 교육 및 시청자단체의 활동
 6. 방송광고 발전을 위한 단체 및 사업 지원
 7. 방송기술 연구 및 개발
 8. 장애인등 방송 소외계층의 방송접근을 위한 지원
 9. 문화·예술진흥사업
 10. 언론공익사업
 11. 남북간 방송 교류·협력 및 남북공동 방송프로그램 제작 지원
 - 11의2. 해외한국어방송에 대한 지원
 12. 기타 방송의 공공성 제고와 방송발전에 필요하다고 방송통신위원회가 의결한 사업
- ② 방송통신위원회 위원장은 방송통신위원회의 동의를 얻어 기금의 일부를 방송의 공공성·공익성 제고와 방송진흥 및 시청자복지를 위하여 응자 및 투자재원으로 활용할 수 있다.

[표-7] 방송발전기금의 세출 현황

연도사업	1997	1998	1999	2000	2001
광고진흥사업	3,441	3,441	4,102	4,975	5,029
방송진흥사업	90,286	90,286	29,783	34,073	31,318
언론단체지원사업	11,687	11,687	13,094	10,579	10,554
문화·예술 진흥사업	7,688	7,688	21,378	19,998	15,907
시청자지원사업, 방송위원회 등				37,384	38,547
합 계	113,102	68,195	68,357	107,009	101,355

주: 단위는 억원

출처: 박재천 외, 「전파사용료 정책변화에 따른 통신사업자의 과급효과 분석」, (수탁기관: 인하대학교), 한국전자통신연구원, 2007.11.22, p.134 참조.

위와 같이 방송법상 방송발전기금의 용도와 실제 집행된 세출현황을 살펴보았을 때, 적용대상이 되는 항목 가운데 전파진흥과 어떠한 연관성도 찾아볼 수 없다. 이는 타 업체들의 불만을 야기할 수 있으며, 전파사용료의 본연의 목적에 어긋날 수 있을 것으로 예산된다. 결국, 방송발전기금을 납부한다는 이유만으로 막대한 전파사용료를 감면해 준다는 것에 대한 명분이 미약하다 할 것이다.⁸⁷⁾

다. 사용자 부담의 원칙

과거 방송위원회와 정보통신부가 방송통신 융합에 대응하기 위하여 새롭게 방통위원회로 거듭나게 되었다. 그러나 방송발전기금과 전파사용료에 대하여 이분법적으로 행해진 조성과 운용을 그대로 유지한다면, 통합 기구로서의 역할에 대해 재고의 필요성은 명백한 것이다. 따라서 사용자 부담의 원칙에 따라 전파자원을 이용하는 무선국에게 전파진흥을 위한 비용을 부과하는 것이 바람직하다. 다만, 공익성과 비영리성에 해당하는 무선국에 대한 전파사용료의 면제 또는 감면은 사회적 합의가 가능한 수준에서 이루어져야 한다고 본다.

그러나 현행 법제상 전파사용료의 면제 또는 감면의 대상 중 일부에 대해 공익성과 비영리성에 관한 사회적 합의가 이루어졌는지 혹은 그 혜택이 지나치게 부당한 것은 아닌지 고려해 보아야 할 것이다. 예컨대, 방송 및 문화·예술 진흥을 위한 공익사업에 충당하기 위하여 한국방송광고공사법

87) 박재천 외, 「전파사용료 정책변화에 따른 통신사업자의 과급효과 분석」, (수탁기관: 인하대학교), 한국전자통신연구원, 2007.11.22, p.134 참조.

에 의한 방송광고물 수탁수수료를 납부하고 있는 방송국이 면제대상에 포함되어 있다는 것은 논란의 여지가 있다. 광고수입을 올림으로써 사실상 영리활동을 취하고 있고, 이러한 방송국에게 부과되어야 하는 전파사용료가 전파진흥과는 전혀 무관한 다른 기금으로 대체되어 전혀 다른 분야의 공익사업으로 사용되고 있는 것이다.⁸⁸⁾

따라서 방송국이 사용하고 있는 무선국에 대해 요구되는 관리 및 진흥비용은 다른 사업자로부터 보충되고 있다고 할 수 있으며, 다른 사업자의 입장에서는 형평성의 논란을 가져올 수밖에 없다. 결국 전파사용료는 사용자 부담의 원칙에 따라 무선국 시설자에 대해 공정하고 균등하게 부과할 수 있도록 전파법을 개정할 필요가 있다. 이는 장기적으로 불필요하게 보유되고 있는 무선국을 정리할 수 있는 기회를 제공할 것이며, 궁극적으로는 유한한 전파자원의 효율적 이용이라는 당위적 명제와도 부합할 것이다.

88) 박재천, 위의 보고서, pp.168-170 참조.

제7장 결론 -바람직한 정책방안-

우리 헌법은 방송과 통신에 대하여는 별도의 규제기구를 예정하고 있지 아니하다. 방송과 통신의 중요성을 인지하여 감사원이나 중앙선거관리위원회와 같은 헌법상의 기구로 설치할 수 있도록 규정을 두고 있었거나 또는 입법권·행정권·사법권과는 독립된 위원회를 설치할 수 있는 헌법적 근거를 마련해 두었다면 방송·통신 규제기구의 헌법적 지위에 관하여 오늘과 같은 글없는 논란은 없었을 것이다. 그러나 헌법에 방송·통신의 규제를 전담할 기구에 대하여 예정하고 있지 아니하더라도 방송·통신의 규제의 필요성 내지 규제의 근거는 우리 헌법에서 분명히 찾을 수 있다. 이와 같은 규제의 근거는 헌법의 경제와 문화국가에 관한 조항 및 표현의 자유 민주주의의 원리와 관련된 우리 헌법의 원리를 살펴본다면 방송과 통신에 대한 국가 규제의 필요성은 분명히 인정된다고 할 것이다. 그렇다면 방송·통신의 규제기구 설치에 관한 직접적인 근거 규정을 두고 있지 아니한 현행 헌법상 적합한 방송·통신 규제기구의 모습은 어떠해야 하는가?

전술한 바와 같이 방송과 통신에 관한 정책 및 규제를 담당하는 기구는 각 국가마다 상이하다. 몇몇 국가는 유사한 점을 가지고 있기도 하지만, 이러한 공통점은 우리나라의 규제제도 및 규제기구의 모델을 선택하는데 있어서 커다란 의미를 가지지는 못한다고 할 것이다. 이는 각국의 규제기구 및 규제제도는 각 국가가 가지고 있는 방송과 통신에 대한 전통적인 철학 및 가치관 그리고 헌법적 의미 규명을 기초로 각 국가가 처해 있는 정치적·경제적·사회적·문화적 상황에 따라 달라질 수밖에 없는 것이기 때문이다. 방송과 통신의 융합이라는 새로운 현상에 대한 규제를 어떻게 할 것인가도 역시 이러한 각국의 사정에 따라 달라질 수밖에 없는 것이다. 그러나 전 세계의 방송과 통신의 시장이 점차 하나로 묶여가는 현 시점에서 자국의 방송·통신 관련 산업의 경쟁력을 확보하려는 각국의 노력이 최근에

일련의 규제기구 개편으로 나타나게 되었음은 주지하는 바와 같다. 비록 세계적인 추세가 새로운 규제기구를 구성하는 방향이라고 할지라도, 이러한 규제기구의 운용 원칙은 다양하게 나타날 수밖에 없다.

다양한 형태로 등장하고 있는 각국의 방송과 통신에 관한 정책 및 규제 기구에 대하여 몇 가지 분명한 원칙은 확인할 수 있다. 즉, 첫 번째 원칙은 방송과 통신의 융합에 대비하여 필요할 경우라도 자국의 헌법 및 법률 그리고 정치제도에 맞지 아니하는 무리한 규제기구를 선택하지는 않으려 하였다는 점이다. 헌법이 정하고 있는 권력분립의 원칙 및 관련 규정에 따라서 자국에 적합한 제도를 선택하였는 바, 위헌의 소지가 있는 경우까지 무리하게 규제기구를 설치하려고 하지는 않았다는 점이다. 두 번째 원칙은 방송과 통신이 융합되는 환경에 대한 대응으로 정책기관이나 규제기구를 정비하는 경우에도 자국의 문화를 지키기 위한 노력을 계속되고 있다는 점이다. 콘텐츠가 담고 있는 것이 문화이다. 경쟁사회에서 자국의 문화를 보호하는 것은 정부가 마땅히 해야 하는 일이다. 물론 이러한 보호가 정도를 지나치게 되어 국수주의로 흘러가는 것은 분명 경계해야 할 일이지만, 개방과 경쟁이라는 세계적 변화에 대처하여 자국의 문화를 지키려는 노력조차 하지 아니하는 것은 국민의 개성신장을 통한 다원성 확보 및 실질적 민주주의의 실현을 포기하는 것이다.⁸⁹⁾

한편, 대부분 방송·통신 융합서비스가 기존 규제의 틀 안에서 법적 지위를 획득하지 못할 경우에 기존 방송서비스와 경쟁관계가 심화될 우려가 있다. 특히 우리나라는 수직적 규제정책을 운영하면서 유사 방송서비스의 전송 네트워크에 대해서는 동일한 내용 및 사회적 규제를 적용하고, 다른 한편에서는 상이한 구조적 및 경제적 규제를 적용하고 있었다. 그러나 IT 기술 발전에 따른 시장환경의 변화 속에서 기존의 수직적 규제모델의 한계

89) 차현숙, 앞의 논문, pp.264-267 참조.

점은 다음과 같이 지적할 수 있다. 첫째, 수직적 규제정책은 네트워크와 서비스의 일대일 단일매체의 규제모델로서 오늘날 다중매체의 환경에서는 한계에 처하게 되었다. 미국의 종래 서비스 분류기준에 의하면, 기본 서비스로서 방송과 통신 및 정보서비스로 구분되었다. 둘째, 수직모델은 상호 배타적인 분류체계로서 사업자들에게 기회주의 행태를 유발하는 문제점을 낳고 있다. 즉, 규제의 완화에 따라서 사업부문을 분리하여 낮은 비용부담으로 높은 이익을 얻을 수 있는 행위로 유인한다. 셋째, 서비스의 융합으로 인해서 분리된 네트워크가 연동됨으로써 수직적으로 분리해서 규제의 범위와 정도를 정하기 어렵게 되었다.⁹⁰⁾ 이와 같이 수직적 규제모델이 서비스를 상호 배타적 체계 안에서 규정하고 이분법적 규제의무를 부여하므로 규제의 공백상태를 초래하게 된다.

그러나 수평적 규제는 콘텐츠는 네트워크 관리자와 독립적으로 제공되어서 네트워크와 관련된 경제적 규제문제와는 분리된 서비스의 특성을 고려한 내용규제로서 다를 수 있다. 유럽연합⁹¹⁾과 OECD⁹²⁾는 모든 서비스를 전송 계층과 콘텐츠 계층으로 구분하여 전자의 서비스에 대해서는 동일한 규제체계를 적용하도록 권고한다. 전송 계층은 전자통신 서비스와 전자통신 네트워크를 포괄하는 개념이고, 전자통신 네트워크를 통한 기본적인 전송서비스(전화, IP전송, TV전송 등)와 부가설비의 서비스(IP전송, Home Location Register을 이용한 이동전화 등)를 포괄하는 개념이다. 즉, 콘텐츠 규제의 정도는 그 서비스가 가진 양방향성, 소비자에 의한 통제성, 상업적

90) 강재원 외, “방송통신융합 서비스의 규제방향 -IPTV에 대한 규제를 중심으로”, 「방송학보」(제20권 제2호), 2005, p.26 참조.

91) European Commission, 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"), Official Journal of the European Communities, L 108/33 참조.

92) OECD, The Implications of Convergence for Regulation of Electronic Communications, DSTI/ICCP/TSIP 5/FINAL 2003, 2004 참조.

거래의 성격에 따라서 차별되어야 한다는 것이다.⁹³⁾

결론적으로 방송과 통신의 융합 현상에 대응하고 현재 관련 통합기구가 설치되어 운영되고 있는 만큼, 이에 헌법과 법률적으로 문제점이 없고 융합 추세에 적합한 규제방식인 수평적 규제체계로의 추진을 기대한다. 즉, 방송과 통신의 통합기구로서 방통위원회의 법적 위상에 대한 위헌성 논란을 종식시키고 방통위설치법상 문제가 되고 있는 방송의 독립성 확보와 전파자원의 효율성을 제고할 수 있는 진정한 합의제 독립기관으로서 방통위원회가 재탄생하며, 민간 독립기구라는 위상에 걸맞는 방통심의위원회가 정립되기 위해서는 관련 법률의 개정이 불가피해 보인다. 이를 전제로 하여 방통위원회가 네트워크에 대한 정책 및 규제기능을 수행하고, 방통심의위원회가 콘텐츠에 대한 정책 및 규제기능을 분담함으로써, 방송과 통신의 융합 환경에 적합한 수평적 규제체계를 정립할 수 있을 것이다. 이러한 법·제도적 시스템을 통하여 방송과 통신이 가지는 사회적·문화적 중요성을 지키고 산업에 대한 국가 경쟁력을 제고하여 산업발전의 동인을 제공할 수 있을 것이라고 생각한다.

93) 정영화, “방송통신융합에 따른 헌법문제의 고찰”, 「세계헌법연구」(제13권 제1호), 국제헌법학회 한국학회, 2007.6, p.33 참조.

< 참 고 문 헌 >

I. 국내문헌

1. 단행본

- 권영성, 「현법학원론」(개정판), 법문사, 2007.3.15.
김철수, 「현법학개론」(제18전정신판), 박영사, 2006.3.30.
류지태, 「행정법신론」(제11판), 박영사, 2007.2.25.
박균성, 「행정법강의」(제4판), 박영사, 2007.1.29.
홍정선, 「행정법특강」(제5판), 박영사, 2006.2.5.

2. 논문 및 연구보고서

- 장재원 외, “방송통신융합 서비스의 규제방향 -IPTV에 대한 규제를 중심으로”, 「방송학보」(제20권 제2호), 2005.
- 김민호, 「통신방송 융합시대의 규제정책 조사 분석 및 효율적 조직의 운영방안 연구」(연구기관: 성균관대학교 비교법연구소), 정보통신부, 2005.4.
- 김원식 외, “융합환경의 네트워크·콘텐츠 규제(II)”, KISDI 이슈리포트, 정보통신정책연구원, 2006.
- 박재천 외, 「신 전파정책 도입을 위한 제도개선 및 정책 과제에 관한 연구」, (연구수행기관: 인하대학교), 한국전파진흥원, 2007.8.7
- 박재천 외, 「전파사용료 정책변화에 따른 통신사업자의 파급효과 분석」, (수탁기관: 인하대학교), 한국전자통신연구원, 2007.11.22
- 방송통신위원회, “방통위, DTV 채널배치(안) 마련”, 보도자료, 2008.7.17
- 성선제, 「미국 1934년 통신법」, 방송위원회, 2005.12.
- 안준오 외, 「전파자원이용정책연구」, (주관연구기관: 한국전파진흥협회), 정보통신부,

2007.12.31

- 윤석민 외, “미국의 방송통신 융합 법제도 연구”, 「방송통신 융합관련 법제도 정비방안 연구」, 방송위원회, 2005.12.
- 이민영, “정보매체의 규제조직에 관한 법적 연구”, 「공법연구」(제36집 제3호), 한국공법학회, 2008.2.
- 이상식, “방송·통신 규제 기구 통합과 효과에 관한 연구 -Ofcom 사례 분석”, 「언론과학연구」(제8권 제2호), 한국지역언론학연합회, 2008.6.
- 이홍재, “효율적인 주파수 이용방안 고찰”, 국가경쟁력과 통일전략연구회, 2005.5.3.
- 장일, “영국의 방송통신 융합 법제도 연구”, 「방송통신 융합관련 법제도 정비방안 연구」, 방송위원회, 2005.12.
- 정보통신부, “통신·방송 융합에 대비한 정책 및 법·제도 정비 방향”, 2003.9.17.
- 정보통신부, 「2007년도 전기통신에 관한 연차보고서」, 필컴애드, 2007.9.
- 정영화, “방송통신융합에 따른 헌법문제의 고찰”, 「세계헌법연구」(제13권 제1호), 국제헌법학회 한국학회, 2007.6.
- 주종옥, “유비쿼터스 시대를 대비한 우리나라 주파수정책 방향”, 2006
- 지성우, “방송·통신 융합에 따른 행정기구개편과정의 회고와 전망”, 성균관대학교 법학연구소, 성균관법학 제20권 제1호, 2008.4.
- _____, “융합시대 미디어법제의 현황과 전망”, 「정보통신법 포럼 9월 월례발표회」, 정보통신법 포럼, 2008.9.30.
- 진영, 「통신·방송 융합, 대한민국 신성장동력으로 활용하자 -통신방송융합 제도화를 위한 제언-」, 과학기술정보통신위원회, 2004.9.
- 차현숙, “방송통신 규제기구에 관한 헌법정책적 연구”, 건국대학교 박사학위논문, 2008.
- 최상호 외, 「전파정책 개선방안 연구」, 한국전파진흥원, 2008.1.18.
- 최우정, “‘방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률’에 대한 법리적 문제점에 관한 연구: 공영방송을 중심으로”, 「방송문화연구」(제20권

제1호), 2008.
최호용, “주파수이용권의 양도·임대에 관한 고찰”, 상사법연구, 제26권
제1호, 2007.
한국전파진흥협회(RAPA), 「FCC/NTIA 조직 및 역할」, 2007.8.3.
한영학, “일본의 방송통신 융합 법제도 연구”, 「방송통신 융합관련 법제도
정비방안 연구」, 방송위원회, 2005.12.
홍석경, “프랑스의 방송통신 융합 법제도 연구”, 「방송통신 융합관련 법제
도 정비방안 연구」, 방송위원회, 2005.12.

3. 인터넷 자원

국회의원 김정권 방송특위 질의응답(<http://www.jk.or.kr>)
디지털 타임스(<http://www.dt.co.kr>)
방송통신위원회(<http://www.kcc.go.kr>)
전자신문(<http://www.etnews.co.kr>)
정보통신용어사전(<http://word.tta.or.kr>)
파이낸셜뉴스(<http://www.fnnews.com>)
ITFIND(<http://www.itfind.or.kr/>)

II. 외국문헌

1. 논문 및 연구보고서

European Commission, 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"), Official Journal of the European

Communities, L 108/33.
Head, Spann, & McGregor, "Broadcasting in America: A Survey of Electronic Media(9th Ed), 2001.
OECD, The Implications of Convergence for Regulation of Electronic Communications, DSTI/ICCP/TSIP 5/FINAL 2003, 2004.

2. 인터넷 자원

총무성(<http://www.soumu.go.jp>)
FCC(<http://www.fcc.gov>)
ITU(<http://www.itu.int>)
NTIA(<http://www.ntia.doc.gov>)
Ofcom(<http://www.ofcom.org.uk>)

본 연구보고서는 방송통신위원회의 출연금 등으로 수행하고 있는 한국
전파진흥협회 정보통신연구개발사업의 연구결과입니다.