

연구보고 98-7

통신·放送融合에 對備한 法制整備方案研究

1998. 12.

研究者：金昌奎(首席研究員)

한국법제연구원

1947年12月

1947年12月15日
1947年12月16日
1947年12月17日
1947年12月18日
1947年12月19日
1947年12月20日
1947年12月21日
1947年12月22日
1947年12月23日
1947年12月24日
1947年12月25日
1947年12月26日
1947年12月27日
1947年12月28日
1947年12月29日
1947年12月30日
1947年12月31日

1948年1月

1948年1月1日

發 刊 辭

통신과 방송영역은 전통적으로 그 기술적 차이 및 보호법익의 차이에 기초하여 엄격하게 분리·규율되었다. 예컨대, 종래 통신은 특정인간의 쌍방향 송수신(1대1)을, 방송은 공중에 대하여 직접 수신을 목적으로 하는 일방향 송신(1대N)을 의미하였는 바, 이러한 차이에 따라 통신은 전송내용의 비밀보호 및 보편적 서비스의 제공에 초점을 맞추어 하드·소프트를 분리운영함과 동시에 요금, 접속조건, 시장경쟁, 전송매체의 표준화 등을 중심으로 한 규제가, 방송은 주파수의 희소성 및 사회적 영향력에 초점을 맞추어 하드·소프트를 겸영함과 동시에 방송내용, 방송사업자의 소유·참여제한 등을 중심으로 한 규제가 강조되었다.

그러나 오늘날 디지털화·광대역화·쌍방향화라는 정보통신기술의 발달은 통신·방송전송로의 증가 및 공유화를 촉진시켰고, 이와 더불어 새로운 통신·방송의 중간영역적 서비스들이 출현함에 따라 종래 통신과 방송영역을 엄격하게 분리·규율하여온 법제도 및 법질서의 변화를 요구하고 있다.

이러한 상황에 대처하여 각 국가들은 통신·방송관계법의 체계와 규제기구를 각기 달리하고 있지만, 통신·방송사업자간의 융합을 허용하여 경쟁력을 강화시키고, 서비스의 융합촉진을 통하여 수신자의 편의증진을 도모하는 방향으로 정책과 법제를 추진하고 있다. 특히, 매체의 소유제한을 완화하고, 새로운 매체의 도입을 적극적으로 추진하며, 동시에 수신자의 선택의 자유를 확대하고, 수신자에 대한 서비스 공급기회의 확대를 기본으로 하여 수신자주권에 입각한 시장경쟁원리에 의하여 새로운 매체를 규율하고 있다. 다시 말해서 각 국가들은 개방화·자유화 되어가는 통신시장에서 자국의 이익보호와 세계시장에서의 주도권을 선점하기 위하여 적극적인 활동을 전개하고 있으며, 또한 방송의 디지털화를 통한 방송사업의 활성화, 방송시장의 진입·소유규제의 완화를 통한 방송산업의 육성 등을 도모하기 위하여 정보통신망의 고도화, 콘텐츠산업의 육성 등을 내용으로 하는 정책의 추진과 법제도의 정비에 나서고 있는 것이다.

우리나라도 현재 모든 종류의 정보를 전송할 수 있는 초고속정보통신망을 구축하고, 이를 기반으로 하여 관련 정보통신산업의 육성을 도모함과 아울러 통합

방송법을 제정하여 다매체·다채널시대에 대비하고자 노력하고 있다. 예컨대, 1995년에는 정보화를 촉진하고, 정보통신산업의 기반을 조성하며, 정보통신기반의 고도화를 실현함으로써 국민생활의 질을 향상하고, 국민경제의 발전에 이바지한다는 목적으로 '정보화촉진기본법'을 제정·공포하고, 이와 더불어 급변하는 방송환경에 효과적으로 대처하고, 뉴미디어·멀티미디어시대에 부응하기 위하여 방송매체별로 분리·규율되던 방송법과 종합유선방송법을 통합함과 동시에 위성방송의 근거를 마련하는 통합방송법의 제정을 추진중이다.

그러나 우리나라의 통신과 방송사업은 오랫동안 정보통신부와 문화관광부(구 공보처)라는 별도의 행정부처가 담당하고 있을 뿐만 아니라 전기통신·지상파방송·종합유선방송이라는 전송망·매체수단별로 전기통신사업법, 방송법, 종합유선방송법 등과 같은 별도의 법률이 규율하고 있다. 이것은 뉴미디어의 도입시, 관할권에 대한 부처간의 마찰을 초래하여 통신·방송에 대한 효율적이고도 통일적인 정책수립을 어렵게 하였을 뿐만 아니라 이들 법률간에도 통신·방송융합에 대비한 연계성이 부족한 실정이다. 예컨대, 정보화시대에 대비하기 위하여 제정된 정보화촉진기본법은 정보통신부가 당면한 초고속정보통신망사업의 효율적인 추진을 위한 목적에 초점을 맞추었기 때문에 통신·방송의 융합에 대비한 미래 지향적인 해답을 제시하지 못하고 있으며, 지금도 종래의 통신사업자와 방송사업자의 영역이 구분되고 있을 뿐만 아니라 이를 뒷받침하는 개별법이 존재하고 있기 때문에 정보화촉진기본법의 역할은 통신측면의 주도적 변화를 법적으로 뒷받침하는 정도에 머물고 있다. 이와 더불어 지금 추진중인 통합방송법도 종합유선방송과 중계유선방송의 갈등을 해소하고 있지 못할 뿐만 아니라 새로이 출현하고 있는 통신·방송융합형태의 멀티미디어서비스 및 영상서비스에의 대처, 멀티미디어산업의 육성 및 경쟁력의 강화에 크게 못미치고 있는 실정이다.

이에 본 연구보고서는 우리나라의 통신·방송관계법중에서 통신·방송융합의 촉진에 방해 내지 장애가 되는 요소들을 추출하고, 이들을 해소하기 위한 법제 정비방안을 제시하고 있다. 특히, 본 연구보고서는 통신·방송융합에 대비하여 궁극적으로 현행 통신·방송관계법의 통합이 필요하지만, 현실적으로 통신·방송사업을 규율하는 다양한 법제도 및 법질서가 이미 존재하고 있을 뿐만 아니라 통신·방송융합의 미래상을 정확하게 예측할 수 없는 현 상황에서 우선적으로

초고속정보통신망구축을 통한 관련정보통신산업의 육성을 도모하고, 동시에 경쟁체제에 미숙한 방송관계법의 구조개편을 통한 통신·방송융합의 촉진을 도모하는 방향에 초점을 맞추어 다루고 있다.

따라서 본 연구보고서가 통신·방송의 정책수립 및 법제정비를 함에 있어서 기초자료로서 적극적으로 활용되기를 기대하며, 아울러 본 연구보고서의 발간을 위하여 아낌없는 노력을 경주한 연구자의 노고에 감사드린다.

1998년 12월

韓國法制研究院長 徐承完

目次

第1章 序論	11
第1節 研究의 目的	11
I. 情報化社會의 登場	11
II. 通信·放送融合에 對備한 法制整備의 必要性	15
第2節 研究의 方法과 內容	20
第2章 通信·放送融合의 意義와 展開	23
第1節 通信·放送融合의 概念	23
第2節 通信·放送融合의 促進背景	25
I. 情報通信技術의 革新	25
II. 法制度·政策의 改革	28
III. 情報通信事業主體의 動向	28
第3節 通信·放送融合의 展開	30
I. 通信·放送網의 進化	30
II. 通信·放送融合서비스의 類型	34
1. 通信·放送網을 이용한 멀티미디어 비디오 서비스	34
2. 通信網을 이용한 類似放送서비스	35
3. 放送網을 이용한 類似通信서비스	38
第4節 通信·放送融合과 社會構造의 變化	40
I. 情報서비스의 內容變化	41
1. 情報서비스의 多媒體·多채널化	41
2. 情報內容의 專門化	41
3. 情報內容의 娛樂志向化	41
II. 情報通信技術의 基盤變化	42
1. 傳送手段의 增加	42
2. 傳送網의 共有化	44
III. 情報通信市場의 構造變化	44

第3章 主要先進國의 通信·放送政策 및 法制	47
第1節 概觀	47
第2節 美國	50
I. 序說	50
II. 通信·放送事業의 政策 및 法制	52
1. 通信·放送事業의 現況과 規制機構	52
2. 通信事業의 政策變化와 法制	67
3. 放送事業의 政策變化와 法制	75
III. 通信·放送融合의 對應과 評價	85
1. 電話事業·CATV事業의 融合과 所有規制	86
2. 인터넷서비스와 內容規制	89
3. 評價와 展望	90
第3節 英國	91
I. 序說	91
II. 通信·放送事業의 政策과 法制	93
1. 通信·放送事業의 現況과 規制機構	93
2. 通信事業의 政策變化와 法制	98
3. 放送事業의 政策變化와 法制	100
4. 케이블事業의 政策變化와 法制	103
III. 通信·放送融合의 對應과 評價	104
1. 通信·放送融合미디어로서의 케이블事業	104
2. 複占體制下의 케이블政策	106
3. 複占體制的 廢止와 케이블 텔레포니	107
4. 評價와 展望	110
第4節 프랑스	112
I. 序說	112
II. 通信·放送事業의 政策과 法制	113
1. 通信·放送事業의 現況과 規制機構	113
2. 通信事業의 政策變化와 法制	119

3. 放送事業의 政策變化와 法制	120
Ⅲ. 通信·放送融合의 對應과 評價	122
1. 通信·放送融合미디어의 展開	122
2. 情報高速道路構想과 멀티미디어事業	124
3. 評價와 展望	126
第5節 獨逸	127
I. 序說	127
II. 通信·放送事業의 政策과 法制	129
1. 通信·放送事業의 現況과 規制機構	129
2. 通信事業의 政策變化와 法制	130
3. 放送事業의 政策變化와 法制	134
III. 通信·放送融合의 對應과 評價	139
1. 멀티미디어의 發展	139
2. 멀티미디어秩序形成과 情報通信서비스法 등의 制定	140
3. 評價와 展望	143
第6節 日本	144
I. 序說	144
II. 通信·放送事業의 政策 및 法制	148
1. 通信·放送事業의 現況과 規制機構	148
2. 通信事業의 政策變化와 法制	149
3. 放送事業의 政策變化와 法制	151
III. 通信·放送融合의 對應과 評價	156
1. 通信·放送融合서비스의 發展	156
2. 通信·放送融合의 促進政策과 評價	157
第4章 現行 通信·放送關係法の 現況과 整備方案	161
第1節 現行 通信·放送關係法の 現況	161
I. 通信關係法の 現況	161
1. 通信關係法の 沿革	161
2. 通信關係法の 內容	163

II. 放送關係法の 現況	173
1. 放送關係法の 沿革	173
2. 放送關係法の 内容	176
第2節 現行 通信・放送關係法の 問題點과 整備方案	186
I. 序 說	186
II. 通信・放送의 規制機構와 法體系의 整備	190
1. 通信・放送規制機構의 機能再調整	190
2. 通信・放送關係法の 體系調整	193
III. 通信・放送의 網連繫方案	194
1. 通信網과 放送網의 連繫方案	194
2. 放送網內部の 連繫方案	197
(1) 綜合有線放送網과 中繼有線放送網의 連繫	197
(2) 綜合有線放送網과 衛星放送網의 連繫	199
(가) SCN의 許容問題	199
(나) SMATV의 許容問題	201
IV. 뉴미디어와 放送法の 整備	203
1. 放送理念의 再定立	203
2. 放送概念의 再定立	206
3. 放送事業의 進入規制(所有・參與制限)	208
※ 參考文獻	211

第1章 序 論

第1節 研究의 目的

I. 情報化社會의 登場

오늘날의 현대사회를 정보화사회라고 한다.¹⁾ 그러나 '정보화'라는 용어가 일상생활속에서 자주 사용되고 있음에도 불구하고, '정보화사회'는 어떠한 사회이며, 그 이전의 시대와 비교하여 어떠한 특징을 가진 사회인지에 대한 해명은 명확하지 않다. 다만, 정보화사회를 이해함에 있어서 정보의 가치가 다양한 영역에서 높아지고 있다는 사실에 초점을 맞추어 묘사되고 있음에는 공통한다. 예컨대, 기존의 사회는 공업화사회로서 제2차산업을 중심으로 발달하고, 공업제품이 그 가치를 창출하는 사회였음에 대하여, 정보화사회는 정보의 생산이 가치를 창출하는 사회(탈공업화사회)로서 상품, 에너지, 서비스 이상으로 정보가 중요한 자원으로 간주될 뿐만 아니라 정보가 중심이 되어 사회·경제·정치체제가 성립·운영되는 사회(Hermann Kahn, Daniel Bell), 지식이 경제발전의 추진력으로 되고, 지식의 생산·유통·저장에 관계하는 자가 권력을 장악하는 사회(Peter Ferdinand Drucker), 교육·연구개발·매스 미디어·정보기계의 생산·정보서비스의 5개로 분류되는 '지식산업'이 사회의 유지·발전에 중요한 핵이 되는 사회(Fritz Machlup)라는 주장들이 그것이다.²⁾ 이러한 관점에서 '정보화사회'는 유형재화의 생산·분배·소비를 기초로 함과 동시에 정보의 생산·유통·이용 등이 중요한 역할을 수행하는 사회라고 이해할 수 있다. 즉, '정보화사회'란 정보 그 자체의 중요성이 엄청나게 증대하고, 이를 바탕으로 하여 정보의 생산·유통·이용 등이 기존 사회질서를 새롭게 바꾸는 그러한 사회를 말한다고 할 것이다.³⁾ 그리고 이러한 정보화사회는 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 정보의 생산량 및 유통량의 증가이다. 이것은 대량정보의 전달과 처리를

1) 정보통신기술의 급격한 발전이 정보화사회의 도래에 가장 결정적인 역할을 한 것은 주지의 사실이다(김종선, "정보통신소비자보호를 위한 제도", 정보화로 가는 길, 한국정보문화센터(1998.8), 16면).

2) 淺野一郎·小林敬和·王子, 昇·金子正昭·淺野善治, 情報化社會と法, 啓文社(1991), 11~12頁.

3) 김일환, 개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구, 한국법제연구원(1997.12), 7면.

위한 기술적 수단의 존재를 필요로 한다. 즉, 대량정보의 처리를 위한 컴퓨터 등의 정보처리기기의 보급, 컴퓨터 등의 정보처리기기의 효율적인 활용을 위한 데이터베이스 및 데이터뱅크의 발전, 각종 정보를 분야별로 수집·정리하는 정보센터의 설치 등이 사회적으로 요구된다. 더 나아가 TV, 컴퓨터, 정보통신망에 의한 쌍방향통신 등에 필요한 종합적인 정보네트워크의 형성도 필요하다. 특히, 이러한 정보네트워크의 형성에 필요한 기술적 수단을 가능한 한, 조속히 보급시키기 위한 체제구축이 중요하다. 또한 정보처리를 위한 기술적 수단의 존재 뿐만 아니라 끊임없는 창조활동에 유용한 정보의 필요성에 부응하여 대량정보의 처리를 위한 사회적 수단의 존재도 필요로 한다. 즉, 대량정보의 효율적인 활용을 위해서는 이러한 정보를 수집함에 있어서 그 내용을 다양한 각도에서 분석·판단할 수 있는 다수의 두뇌집단, 다시 말해서 새로운 전문가집단(싱크탱크)의 존재가 필요하다.

둘째, 정보량의 대량화·거대화에 따른 급속한 사회의 변화이다. 이러한 사회변화에 대처하기 위해서는 장래를 정확하게 예측하는 것이 필요하다. 그러나 장래를 정확하게 예측하는 것은 인간능력으로 불가능하기 때문에, 그러한 변화에 유연하게 적응할 수 있는 교육이 필요하다.

셋째, 산업구조의 변화이다. 즉, 정보화사회에 있어서는 대량정보의 처리가 가능한 컴퓨터를 이용하는 정보산업이 확대되며, 기존의 노동집약형산업으로부터 연구집약형산업으로 그 중심이 이행되고, 기업은 종합화·복합화·시스템화되어 종합적인 지식산업이 급속하게 발전한다.

넷째, 사회의 시스템화이다. 정보화사회에서는 사람들의 행동범위가 넓어지고, 상호 영향을 주는 정도가 확대된다. 따라서 사람들의 행동이 사회전체의 최적화를 추구하는 방향으로 나아가야 한다는 관념이 사회전체에 증가한다. 예컨대, 정보의 유통량이 많다는 것은 사람들에게 그 만큼 대량의 정보가 입수된다는 것을 의미하는데, 이 경우 정보 상호간의 관련성을 사회의 전체시스템하에서 엄밀하게 고려할 것이 요구된다. 또한 정보화사회에서는 특정분야의 문제와 다른 분야의 문제가 상호 밀접한 관련성을 갖고 있기 때문에, 특정분야의 문제해결을 위해서는 다른 분야에의 파급영향 등을 충분히 고려하여야만 한다.

다섯째, 인구구조와 생활양식의 변화이다. 즉, 제3차산업·정보산업에로의 산업인력의 이동, 화이트칼라층의 증대, 도시에로의 인구집중, 고연령화, 여성의 사회적 진출의 확대, 여가의 증대 등이 그것이다. 예컨대, 도시의 과밀화에 따른 공공서비스의 저하방지와 고연령자에 대한 공공서비스의 확대, 그리고 여성의 사회적

진출의 확대를 위한 사회정보시스템의 정비가 요구되는데, 이에 정보통신기술은 정보기기의 퍼져널리화 및 채택근무의 실현과 같은 형태로 사회생활에 침투한다. 또한 정보산업의 발전은 기업에 있어서 지적 노동자(화이트칼러층)의 증대를 촉진시키고 동시에 이를 지원하는 단순노동자의 감소를 초래한다. 이것은 지적 노동의 기술적 지원과 동시에 단순노동의 기계화를 요구하여 사무자동화(OA: Office Automation)와 같은 정보통신기술의 발전을 초래한다. 아울러 여가의 증대는 국민가치관의 다양화를 촉진시키는 바, 이에 생활영상정보시스템 등의 정보통신기술이 국민생활의 질의 향상에 기여하게 된다. 이처럼 정보화사회에서는 컴퓨터 등을 포함한 정보통신기기의 활용이 더욱 확대되기 때문에, 사회는 정보통신기술 및 정보시스템에의 의존도가 높아진다.

여섯째, 정보의 가치가 높게 평가된다. 이러한 정보는 종래의 문서정보와 비교하여 광 또는 전자적 방식으로 처리되기 때문에 정보의 변경·삭제·복사가 용이하고, 도청이 가능하며, 대량의 정보를 손쉽게 처리할 수 있다는 등의 특성이 있다.

이러한 특징을 가진 정보화사회의 등장은 기존 법제도와 법질서의 변화를 요구하는 다양한 법적 문제를 제기하는데, 그 내용은 다음과 같다.⁴⁾

첫째, 정보화사회에 있어서 정보량의 대량화·거대화 와 뉴미디어의 출현은 '정보의 과잉' 또는 '정보의 범람'이라는 현상을 초래한다. 이들 정보중에는 불필요하거나 유해한, 그리고 사람을 오인시키는 정보도 있다. 원래 정보의 선택은 이용자가 스스로 그 정보의 가치를 평가하고 자유롭게 행해져야 하지만, 이용자가 대량의 정보를 접하였을 때에 정확한 판단능력의 상실, 즉 자신의 주체성을 상실한 채, 정보제공자가 의도하는 방향으로 끌려갈 우려가 있다. 이러한 경우, 정보의 유통

4) 이러한 주제와 관련하여 국내문헌은 한국정보법학회의 '정보법학 창간호(1997)'에 게재된 논문들(동 학회지는 정보화사회에 대응한 정보법학의 과제와 성격, 개별적 법률문제로서 저작권문제, 컴퓨터범죄문제, 전자거래문제 등을 상세히 다루고 있음); 김일환, 개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구, 한국법제연구원(1997.12); 이용효·강희원·이규정·이유탉·조성민·권기창·이호용, 전자문서이용활성화의 법적 장애요인 분석, 한국전산원(1998.6) 등을 참조. 또한 외국문헌은 Graham JH Smith, "Internet Law and Regulation", FT Law & Tax(1996); J.E.J.PRINS, "Contracting in an on-line marketplace", in Victor bekkers, Bert-Jaap Koops and Sjaak Nouwt(ed.), Emerging Electronic Highways, Kluwer Law International(1996); 内田 貴, "電子商取引と法(2)", NBL No.601, 商事法務會(1996); 室町正美·吉田一雄, "認證機關および電子取引に關する法的基盤の整備に向けて", NBL No.593, 商事法務會(1996) 등을 참조.

과정속에 공권력의 개입이 필요한 경우도 발생한다. 예컨대, 소비정보에 대한 표시규제가 여기에 해당하는데, 이것은 헌법상의 '표현의 자유'와 관련한 법적 문제를 발생시킨다. 또한 이것과는 반대로 '정보의 부족'이라는 현상도 초래한다. 예컨대, 정보화사회에 있어서 오락정보 및 시사정보는 범람하지만, 재해정보 등은 현저하게 부족한 경우가 그 예에 해당한다. 또한 '정보의 갭'현상도 발생한다. 이것은 정치적 의도하에서 정보통제가 행해지는 경우에 어떤 사회에서는 자유로운 정보유통이 다른 사회에서는 금지되는 현상을 말한다. 이것을 억제하기 위해서는 '정보의 자유'가 확보되어야 하는데, 이 경우에도 '표현의 자유'의 일태양으로서 '알권리'가 문제된다.

둘째, 정보화사회에 있어서 정보유통과정에 정보의 보유·관리자가 정보의 이용자에 대한 사회적 우위의 지위에 서는 불균형이 발생한다. 예컨대, 정보를 보유·관리하는 사업자·정부·매스미디어 등이 정보이용자인 소비자·국민에 대하여 우위에 서고 있음이 그 예이다. 특히, 매스미디어기업의 거대화를 통한 정보의 과점 또는 독점상태가 발생하면, 정보의 편중·불균형이 심화될 것이기 때문에, 법은 이것을 규제하기 위한 일정한 역할의 수행이 필요하다. 이 경우, 수신자의 자유로운 정보접근, 정보공개, 매스미디어의 집중배제 등과 관련한 법적 문제가 발생한다. 또한 전기통신기술의 발전에 따른 정보의 국제유통, 즉 월경데이터유통(TDF: Transborder Data Flow)은 정보주권(Informational Sovereignty)과 관련한 법적 문제를 발생시킨다.

셋째, 정보화사회에 있어서 정보유통상의 인권침해의 문제가 발생한다. 예컨대, 개인의 정보가 대량으로 수집·저장·이용되는 경우에 불법한 정보침해가 가하여지는 경우이다. 즉, 개인정보의 불법한 공개·변경·접근제한·소각 등이 그것이다.⁵⁾ 종래의 인격권침해에 대하여는 법원의 재판을 통한 사후구제로 충분한 경우가 많았지만, 이러한 인권침해는 사전구제·침해예방의 법적 수단이 마련되어야 한다. 이 경우 명예권, 특히 프라이버시권의 보호가 중요한 의미를 가진다. 따라서 프라이버시권의 한계 또한 중요한 법적 문제로 될 것이다.

5) 여기에서 '불법한 공개'는 무허가자에 대하여 정보가 우발적으로 유출되거나 정보를 무단으로 사용하는 경우, '불법한 변경'은 정보가 우발적으로 변경되거나 정보를 무단으로 변경하는 경우, '불법한 접근제한'은 정보의 정당한 접근이 우발적으로 거절되거나 정보의 정당한 접근에 대하여 데이터를 송출하지 않는 경우, '불법한 소각'은 정보가 우발적으로 소각되거나 정보를 무단으로 삭제하는 경우를 말한다.

넷째, 정보화사회에 있어서 정보의 재산권적 보호문제(특히, 컴퓨터의 소프트웨어보호), 전자상거래 등과 같은 새로운 경제활동을 규율하는 법제의 마련이 필요하다. 그리고 기업간의 네트워크화가 급속도로 진행되어 기업간의 네트워크화에 따른 경쟁제한적 행위의 방지를 위한 법제의 마련, 정보통신기술의 발전에 따른 노동분야의 변화, 즉 컴퓨터의 장시간이용에 따른 노동안전 및 위생문제, 컴퓨터의 보급에 따른 고용기회의 감소, 네트워크발전에 따른 재택근무의 노동형태 등과 관련한 다양한 법적 문제도 발생한다.

다섯째, 정보화사회에 있어서는 정보시스템의 고도이용화와 동시에 정보시스템에의 의존도가 높아진다. 만약, 정보시스템의 기능정지와 같은 사고가 발생하면, 다양한 사회적 문제가 발생한다. 따라서 이러한 정보시스템의 사고와 관련한 법적 문제, 즉 전산망보안사고 등에 대한 법적 안전장치의 마련이 필요하다.

여섯째, 정보화사회에 있어서 정보통신기술의 발전은 통신과 방송의 융합화를 초래하고 있다. 이것은 기존에 엄격하게 구분하여 취급되어온 통신 및 방송관계법의 재검토와 새로운 법체계의 정비를 필요로 한다. 특히, 이러한 통신·방송의 융합에 대비한 법제정비방안을 모색하고자 함이 본 보고서의 연구목적이다.

II. 通信·放送融合에 對備한 法制整備의 必要性

종래 통신과 방송영역은 엄격하게 구분·규율되고 있었다. 이것은 통신과 방송간의 기술적 차이와 그 보호법익의 차이에 기초하고 있다. 즉, 통신은 쌍방향의 특정인간의 송수신을 의미하지만, 방송은 불특정다수인(공중)에 의하여 직접수신될 것을 목적으로 하는 일방향의 송신을 의미하였다(기술적 차이).⁶⁾ 이것은 통신망과 방송망의 차이를 초래하기도 하였다. 또한 통신은 통신내용의 비밀보호가 강조되지만, 방송은 방송내용(프로그램)의 규제가 강조되고 있다(보호법익의 차이). 예컨대, 통신은 그 내용이 당사자간에 쌍방향적⁷⁾으로 교환되기 때문에(1대1), 그 내용이 당사자 이외의 자에게 공개되지 않는 것이 원칙이다(통신의 비밀). 이러한 통신의 비밀은 일찍이 헌법과 법률에 의하여 보장되었다. 우리 헌법도 '표현의 자

6) 이러한 측면에서 복수인이라도 특정한 사람에 대한 방송(SMATV), 종합유선방송국(SO)을 통한 위성방송(SCN) 등의 경우에 전통적인 의미에서는 방송이 아니라 통신에 해당하게 된다(김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 98~101면).

7) 통신의 '쌍방향성'은 송신자의 자유로운 의사에 기초하여 송신내용을 작성할 수 있다는 특성을 가짐을 의미한다.

유를 보장하면서 그 자유의 확보를 위하여 '검열'을 금지(제21조)함과 동시에 '통신의 비밀'을 침해하는 것을 금지하고 있다(제18조). 이러한 헌법의 정신은 전기통신사업법 제54조(통신비밀의 보호)와 같은 개별조항에서 구체화되고 있다. 이에 대하여 방송은 특정한 송신자와 다수 수신자간의 관계에서 일방향적⁸⁾으로 이루어지기 때문에(1대N), 그 공공성, 사회적 영향력, 주파수의 희소성 등을 근거로 종래 발신내용의 규제가 정당화되고 있다는 점에서 양자간에 큰 차이가 있다. 이러한 보호법익상의 차이점에 입각하여 통신사업자에게는 하드·소프트분리와 진입·요금규제가, 방송사업자에게는 하드·소프트동일체와 내용규제가 강조되었다.

이러한 통신과 방송의 차이점에 입각하여 현행 통신 및 방송관계법도 법제도와 법질서를 형성하고 있다. 예컨대, 전기통신사업법은 '전기통신'을 "유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것"(동법 제2조제1호)으로 정의하여 정보의 성격, 이용자의 특성, 매체의 성격 등에 제한을 가하고 있지 않다. 그러나 방송법은 '방송'을 "정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론과 교양·음악·오락·연예 등을 공중에게 전파함을 목적으로 방송국이 행하는 무선통신의 송신"(동법 제2조제1호)으로 정의⁹⁾함과 동시에 방송국설립의 근거법인 전파법시행령도 '방송업무'를 "공중이 직접 수신하도록 할 목적으로 송신하는 무선통신업무"로, '위성방송업무'를 "공중이 직접 수신(개별수신과 공동수신 포함)하도록 할 목적으로 우주국을 이용하여 정보를 전송하는 무선통신업무"로 규정(동시행령 제3조제1항제3호, 제18호)하여 프로그램의 성격(종합편성), 이용자의 특성(공중), 매체의 성격(방송국이 행하는 무선통신의 송신)에 제한을 가하고 있다. 그리고 방송법은 '방송국'을 전파법상의 '무선국'개념으로 정의하면서 방송국의 경영 및 사업주체를 '방송법인'이라는 별도의 개념으로 규정(동법 제2조제3호, 제4호)함과 동시에 전파법시행령은 방송업무(또는 위성방송업무)를 행하는 무선국으로서의 방송국은 연주소를 갖추어야 한다고 규정(동시행령 제10조제1항제5호)하여 '방송'의 하드·소프트동일체를 요구하고 있다. 뿐만 아니라 '방송'의 공공성, 사회적 영향력 등을 고려하여 방송프로그램에 대한 내용규제의 근거로서 방송법 제4조(방송의 공적책임)·제5조(방송의 공정성과 공공성)를 규정함과 동시에 방송위원회로 하여금 이러한 의무의 준수여부를 심의·

8) 방송의 '일방향성'은 제공되는 정보가 언제나 송신자의 의사와 책임에 기초한다는 특성을 가짐을 의미한다.

9) 김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 74면.

의결할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제17조).

그러나 오늘날 디지털화·광대역화·쌍방향화 등으로 대표되는 정보통신기술의 발달은 통신영역(정보교환)과 방송영역(정보분배)을 엄격하게 구분하여 취급되어 온 기존 법제도의 재검토와 법질서의 변화를 요구하고 있다. 또한 이러한 정보통신환경의 변화는 오늘날 정보의 처리·전달과 같은 소극적인 변화를 넘어 거의 모든 사고방식과 생활상의 변화를 초래하고 있다.¹⁰⁾ 특히, 이러한 변화를 초래한 주요원인과 그에 따른 통신·방송관계법의 정비필요성을 구체적으로 지적하면, 다음과 같다.¹¹⁾

첫째, 통신영역에서의 유사방송서비스, 방송영역에서의 유사통신서비스와 같은 중간영역적(경계영역적) 서비스의 증대이다. 즉, TV문자방송(Teletext)¹²⁾, 비디오텍스(Videotex)¹³⁾ 등과 같은 종래의 통신과 방송영역으로 구분하기 어려운 중간영역적 서비스들이 급속도로 증대하여 이들 서비스의 법적 취급문제가 중요하게 되었다. 예컨대, 통신영역은 1991년에 제정·시행되고 있는 전기통신기본법·전기통신사업법을 통하여 자유경쟁기회가 확보되어 통신환경변화가 점차적으로 가속화되었고, 현재는 전화·FAX 뿐만 아니라 개인용휴대전화, 무선호출기, 인터넷 등과 같은 다양한 통신수단이 활용되고 있다. 그러나 기존의 통신관계법은 그 입법단계에서 이러한 통신환경변화를 충분히 예상하지 못하였기 때문에, 이들로부터 초래되는 법적 문제에 대한 해석·적용상의 어려움이 발생하고 있다. 다시 말해서, 최근 다양하게 이용되고 있는 인터넷의 홈페이지, 개인용컴퓨터통신상의 전자게시판(BBS: Bulletin Board System)을 살펴보면, 이것들은 정보제공자(홈페이지·BBS의 개설자)가 그 장소에 접근하는 다수의 방문자를 상대방으로 하여 정보를 공개하는 서비스인데, 이러한 서비스의 형태는 1대1의 당사자관계를 전제로 하여 헌법 및 법률상의 '통신의 비밀보호'를 법익으로 하던 종래의 '통신'개념과

10) 권호영·정용준·이만제·정용주, 초고속정보통신기반구축에 따른 방송연계방안연구, 한국방송개발원(1996.12), 4면.

11) 立山紘毅, 現代メディア法研究, 日本評論社(1996), 157~159頁.

12) TV문자방송(Teletext)이란 TV다중방송의 일종으로서 TV주파수대의 미이용부분을 사용하여 문자·도형정보 등의 신호를 송출하고, 이용자가 키보드(Keyboard)를 통하여 필요한 정보를 선택하는 시스템을 말한다.

13) 비디오텍스(Videotex)란 가정에 보급되어 있는 전화와 TV수상기를 연결하여 이용자가 개별적으로 요구하는 뉴스 등의 정보를 TV의 화면을 통하여 보는 시스템을 말한다. 특히, 일본에서는 비디오텍스의 일종으로서 CAPTAIN(Character And Pattern Telephone Access Information Network)시스템이 실용화되고 있다.

는 그 성격을 달리하고 있다. 이러한 서비스의 이용형태, 즉 특정한 발신자와 다수의 수신자라는 관계(1대N)는 종래의 '방송'개념에 해당하는 것이다. 물론, 이러한 서비스들은 정보를 쌍방향적으로 취급한다는 점에서 종래의 '방송'개념(일방향성)에 완전히 일치하는 것은 아니지만, 서비스이용상의 당사자관계에 초점을 맞춘다면 종래의 '방송'과 상당히 유사하다는 것도 부인할 수 없다.¹⁴⁾ 이처럼 통신영역에서 종래의 '통신'개념과 달리 특정한 발신자와 다수의 수신자간에 정보를 비익(秘匿)시키지 아니하고 교환하는 새로운 통신형태로서의 중간영역적 서비스, 즉 '공연성(공중성)을 가진 통신'이 등장함으로써 기존의 법제도와 법질서의 변화를 요구하고 있는 것이다.¹⁵⁾ 이러한 사정은 방송영역에서도 마찬가지이다. 현행 방송관계법을 살펴보면, 지상파방송을 규율하고 있는 방송법은 종래의 '방송'개념에 입각하여 프로그램의 성격(종합편성), 이용자의 특성(공중), 매체의 성격(무선)에 기초한 '방송'을 정의함과 아울러 1991년에 도입된 '유선'을 통한 종합유선방송(CATV)을 '방송'으로 인정하고 있다. 이것은 현행 방송관계법상의 실질적인 '방송'개념은 종래의 '방송'개념(무선)을 약간 수정하여 종합유선방송에 한정하여 '유선'을 통한 방송도 방송으로 인정하고 있음을 의미한다. 다만, 여기에서 종합유선방송(CATV)은 지상파방송의 보완(난시청해소), 즉 방송법의 취지목적에 구체화하기 위하여 무선통신방식의 지상파방송에 의한 효용을 향수할 수 없는 사람들을 구제함에 목적을 두고 도입된 방송형태라는 점에 주의하여야 한다. 이러한 관점에서 현행 방송법상의 '방송'개념도 종래의 '방송'개념에 입각하여 그 송신의 물리적 특성(무선·유선)은 불문하지만, '1대N'의 송수신관계에서 방송프로그램을 '일방향적'으로 송신하는 것을 말한다고 할 수 있다. 그러나 최근의 정보통신기술의 발전에 힘입어 CATV는 기존의 지상파방송과의 차별화를 도모하기 위하여 특정수신자의 취향에 맞도록 전문적인 내용의 프로그램을 유료로 제공하는 서비스를 개발·보급하고 있다. 즉, CATV는 유료방송(PPV), 새로운 통신서비스(CATV망을 통한 인터넷/PC통신)분야로 그 활동범위를 넓히고 있는 것이다. 이러한 유형의 서비스들은 그 송수신관계에 있어서 발신자와 한정된 가입자라는 1대1의 관계를 형성하고, 더 나아가 그 정보의 유통에 있어서도 '쌍방향적'인 요소가 추가되는 경향을 보이

14) 坂部 望, "融合化における法的諸問題", 菅谷 實·清原慶子(編), 通信・放送の融合 -その理念と制度變容-, 日本評論社(1997), 276頁.

15) 郵政省, "21世紀に向けた通信・放送の融合に関する懇談會", 融合メディアの新時代, 讀賣新聞社(1996), 28~43 및 203~213頁.

고 있다. 이것은 곧 방송영역에서도 기존의 '방송' 개념과 달리 한정된 수신자, 쌍방향적 요소가 추가된 새로운 방송형태로서의 중간영역적 서비스, 즉 '한정성을 가진 방송'의 등장을 초래하여 기존의 법체도와 법질서의 변화를 요구하고 있다.¹⁶⁾

둘째, 뉴미디어(CATV·위성방송)의 등장에 따른 다매체·다채널화의 실현이다. 이것은 뉴미디어를 이용한 사업기회의 확대를 도모하고자 하는 송신자측의 요구와 소득확대에 따라 더 많은 방송서비스의 실용화를 촉구하는 수신자의 요구에 기인하는 바가 크다. 이러한 뉴미디어의 등장에 따른 다매체·다채널화는 기존의 지상파에 대한 방송규제의 근거가 되었던 방송의 사회적 영향력 및 주파수희소성의 타당성을 약화시키고 있으며, 이것은 또한 현행 방송관계법의 재검토를 요구하고 있다.

셋째, 정보통신산업이 미래 산업의 중핵을 형성한다는 사고하에 방송에 대한 산업성의 강조이다. 이것은 방송의 사회적·문화적 성격만을 강조하던 기존의 방송정책과 제도를 경제적·산업적 측면까지 고려한 종합적 패러다임으로 변화시킬 것을 요구하고 있다.

넷째, 전세계적인 '규제완화'(deregulation)의 흐름에 부응한 통신시장과 방송시장의 개방화·국제화·경쟁화의 동향이다. 이러한 통신시장과 방송시장의 개방화·국제화·경쟁화는 통신·방송의 국가경쟁력 강화를 위하여 기존의 통신과 방송의 정책 및 법제에 대한 재검토를 강하게 요구하고 있다.

이러한 정보통신환경의 변화, 특히 통신·방송의 융합에 따른 법제정비의 필요성에 직면하여 각 국가들은 새로운 법체도와 규제정책을 적극적으로 모색하고 있다. 특히, 이와 관련하여 각 국가들이 통신·방송의 융합현상에 정면으로 대응하기 보다는 주로 방송의 다매체·다채널화에 대응하고 있다는 사실이 주목된다. 예컨대, 주요 선진국들이 약속이나 한 것처럼 1996년에 방송법을 개정하였음이 그 예이다. 이것은 통신·방송의 융합현상에 대처하여 궁극적으로는 기존 통신·방송관계법의 통합이 필요하지만, 현실적으로는 현재의 통신·방송사업을 규율하는 다양한 법체도와 법질서가 존재하고 있을 뿐만 아니라 통신·방송융합의 미래상을 정확하게 예측할 수 없기 때문에, 우선적으로 초고속정보통신망의 구축을 통한 관련정보통신산업의 육성을 도모함과 더불어 경쟁체제에 미숙한 방송관계법의 구조

16) 郵政省, "21世紀に向けた通信·放送の融合に関する懇談會", 融合メディアの新時代, 讀賣新聞社(1996), 28~43頁.

개편을 통한 통신·방송융합의 촉진에 초점을 맞춘, 즉 별도의 법체계를 유지하면서 통신·방송융합의 촉진을 위한 방향으로 나아가고 있음을 의미한다. 이러한 과정에서 각 국가들은 각기 통신 및 방송관계법의 체계와 규제기구를 달리하지만, 그들의 법제도 개정방향은 일관된 방향성을 보이고 있다. 즉, 그들은 공통적으로 통신사업자와 방송사업자의 융합을 허용함으로써 경쟁력을 강화하고, 서비스의 융합촉진을 통하여 수신자의 편의를 증진하고자 한다는 것이다. 이를 위하여 매체의 소유제한을 완화하고, 새로운 매체의 도입을 적극적으로 추진함과 동시에 수신자의 선택의 자유를 확대하고, 수신자에 대한 서비스 공급기회의 확대를 기본으로 하여 수신자주권에 입각한 시장경쟁원리에 의하여 새로운 매체를 규율하고 있다.¹⁷⁾ 우리나라도 모든 종류의 정보를 전송할 수 있는 초고속정보통신망을 구축하고, 이를 기반으로 하여 관련 정보통신산업의 육성을 도모함과 아울러 통합방송법¹⁸⁾을 제정하여 다매체·다채널시대에 대비하고자 노력하고 있으나 그 성과는 미미한 상태이다.

이에 본 연구보고서는 주요 선진국들이 통신·방송의 융합현상에 대하여 법제도적으로 어떻게 대처하고 있는지를 구체적으로 검토하고, 이를 통하여 우리나라 통신·방송관계법의 바람직한 정비방안을 제시함으로써 국가입법정책을 지원하고자 한다.

第2節 研究의 方法과 內容

오늘날 정보통신기술의 발전은 종래 엄격하게 구분되어 규율되어온 기존의 통신서비스와 방송서비스의 내용·형태를 크게 변화시키고 있다. 이러한 문제를 정확하게 해명하기 위한 연구방법론으로서 3가지가 고려될 수 있다.¹⁹⁾ 첫째, '기술론적 접근법'이다. 이것은 어떠한 새로운 서비스가 정보통신기술의 발전에 따라 가능하게 되며, 또한 종래 엄격하게 구분되어 규율되던 기존의 정보서비스가 어떻게

17) 김대호, "방송법과 뉴미디어", 경희법학 제32권제1호, 경희법학연구소(1997.8), 305~306면.

18) 동 법안의 정식명칭은 '방송법(안)'이지만, 동 법안의 제정과 동시에 종합유선방송법을 폐지하고, 그 내용이 지상파방송 뿐만 아니라 위성방송, 종합유선방송을 통합적으로 규율하기 때문에 일반적으로 '통합방송법(안)'이라고 부르고 있다. 본 연구보고서에서도 이하 이렇게 부르기로 한다.

19) 阿部 潔, "融合と公共圏", 菅谷 實·清原慶子(編), 通信・放送の融合 -その理念と制度變容-, 日本評論社(1997), 21~23頁.

융합 또는 통합되는가를 기술의 관점에서 검토하는 방법이다. 둘째, '제도·정책론적 접근법'이다. 이것은 정보통신기술의 발전에 따라 등장한 새로운 서비스를 어떠한 법제도로 수용할 것인가, 더 나아가 새로운 서비스를 어떠한 정책에 입각하여 발전시킬 것인가 하는 관점에서 검토하는 방법이다. 셋째, '문화론적 접근법'이다. 이것은 정보통신기술의 발전과 이에 따른 제도·정책의 변화속에서 정보송신자와 정보수신자의 실제 사회생활은 어떻게 변화하는가 하는 관점에서 검토하는 방법이다. 그러나 이러한 접근법들은 복잡한 사회현상으로서의 정보통신환경의 변화를 이해함에 있어서 상호 배타적인 것이 아니라 상호 보완적인 관계에 있다.

이에 본 보고서는 이상의 접근방법론 가운데 '제도·정책론적 접근법'을 중심으로 하되, 다른 접근법들의 장점을 수용하는 방법을 채택한다. 그리고 이러한 방법론에 입각하여 그 내용을 다음과 같이 구성한다.

첫째, 제2장에서는 통신·방송융합의 개념과 그 전개상황을 살펴본다.

둘째, 제3장에서는 이러한 통신·방송의 융합현상에 주요 선진국들(미국·영국·프랑스·독일·일본)은 어떻게 대처하고 있으며, 그 시사점은 무엇인가를 규명한다.

셋째, 제4장에서는 우리나라 현행 통신·방송관계법의 현황 및 구조를 분석하고, 이러한 구조하에서 통신·방송융합의 촉진을 저해·방해하고 있는 문제점들을 구체적으로 검토함과 동시에 그 법제정비방안을 제시한다.

第2章 通信·放送融合의 意義와 展開

第1節 通信·放送融合의 概念

융합(convergence)이란 일반적으로 독립하여 존재하는 두 개가 화합하여 새로운 제3의 것을 탄생시키는 것을 말한다. 이러한 현상에 가장 유사하게 존재하는 통신·방송의 융합이 멀티미디어로 대표되는 서비스의 융합이다. 즉, 정보통신기술의 발전에 따라 전통적으로 각각 분리·규율되어온 음성·영상 및 데이터서비스 등이 융합하는 것을 말한다.²⁰⁾ 이것은 넓은 의미에서 서비스를 제공하는 네트워크의 융합(설비의 융합, 망의 융합)과 다른 미디어사업자간의 상호 소유를 통한 겸업·겸영이 가능하게 되는 소유의 융합(소유의 융합, 기업의 융합)을 포함한다. 이러한 관점에서 '통신·방송의 융합'(Convergence of Telecommunications and Broadcasting)이란 기존의 기술적·규제적 차이점에 입각하여 각각 분리하여 규율되어온 통신과 방송영역의 구분이 어려워지는 현상을 말한다고 정의할 수 있다. 다시 말해서 오늘날 종래의 통신·방송인프라를 통한 새로운 서비스(통신망을 통한 다양한 멀티미디어정보·오락물·금융·마케팅서비스 및 방송망을 통한 통신서비스), 새로운 형태의 통신·방송인프라개발을 통한 서비스(HFC²¹⁾, FTTC, FTTH²²⁾, 통신·방송인프라의 업그레이드를 통한 새로운 서비스(PPV, VOD) 등의 제공을 통하여 기존의 통신 및 방송영역이 확장되어 양자의 경계가 흐려지고, 이와 관련한 제반 기술·시장·법규제가 변화하는 것들을 지칭한다고 할 것이다.²³⁾

20) Thomas F. Baldwin, "Convergence : Its Meaning, Scenarios, Effect on Industry", The 9th KISDI International Conference : Convergence of Telecommunications and Broadcasting, KISDI(1997.6.17), p.7.

21) HFC(Hybrid Fiber/Cable)전송시스템은 서비스국에서 중계국까지는 광케이블을, 중계국에서 각 가입자까지는 동축케이블을 부설하는 구조로서, FTTH를 전개하기에 앞서 이루어지는 과도기적 통신망구조라고 할 수 있다.

22) 전화회사·케이블회사가 전송대역폭을 확대하기 위하여 기존 각각의 통신망에 광케이블을 도입하는 전송시스템중의 하나가 FTTC(Fiber To The Curb)와 FTTH(Fiber To The Home)인데, 전자는 가입자 건물주변의 케이블분배설비(Curb)까지 광케이블을, 후자는 가입자에게 까지 모두 광케이블을 부설하는 것을 말한다.

23) 정보통신정책연구원, 정보통신산업발전종합계획(1998~2002) : 제3편 정보통신산업발전을 위한 주요정책과제(1997.12), 97~98면.

이러한 통신·방송융합의 내용으로서는 일반적으로 전술한 바와 같이 서비스의 융합, 망의 융합(설비의 융합), 기업의 융합(소유의 융합)으로 구분하고 있는데, 그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.²⁴⁾

첫째, 서비스의 융합(the convergence of service provision)이란 통신서비스와 방송서비스의 구분이 불명확해지는 것을 말한다. 즉, 통신영역에서 불특정다수인을 대상으로 하는 일방향의 서비스가, 방송영역에서 특정인을 대상으로 하는 쌍방향의 서비스가 등장하고 있다는 것이다. 이것은 기존 서비스를 다른 망을 통하여 전송하는 서비스, 기존의 서비스를 새로운 방법으로 사용하는 서비스, 방송과 통신을 구분하여온 기존의 기준을 적용하기 어려운 중간영역적 서비스의 등장 등에 기인한다고 할 것이다. 이러한 서비스의 융합은 3단계의 전개과정을 거칠 것으로 예상된다.²⁵⁾ 제1단계는 통신망과 방송망의 이원적 사용을 통한 새로운 서비스의 제공단계이다. 즉, NVOD, PPV와 같이 통신망에 의한 영상주문정보의 up-link와 방송망에 의한 영상정보의 down-link로 준쌍방향(pseudo-interactive)서비스가 실현되고, 이러한 쌍방향서비스의 활성화는 매스커뮤니케이션에 있어서 특히 방송의 개인화, 유료화를 가속화시키게 된다. 제2단계는 망의 고도화로 범위의 경제를 실현하기 위한 복합서비스의 제공단계이다. 즉, CATV망을 통한 전화서비스, 통신망을 통한 VOD 등과 같이 망의 고도화를 통한 콘텐츠의 번들링서비스의 제공이 보편화될 것으로 예상된다. 제3단계는 융합된 망에 의한 멀티미디어서비스의 제공단계이다. 즉, 망의 고도화가 완성되어 모든 형태의 멀티미디어서비스가 제공되게 되는 단계로서 서비스제공사업자는 사용자의 요구에 맞는 최적의 콘텐츠 포트폴리오를 융합된 망을 통하여 제공하게 될 것이다. 어쨌든 이러한 서비스의 융합은 신규서비스의 등장을 촉진하여 기존서비스와 신규서비스간의 경쟁심화, 더 나아가 기존 시장자체의 경쟁심화를 초래하게 될 것이다. 또한 신규서비스의 등장과 기존서비스의 새로운 응용은 기존 통신·방송법질서의 재편성을 요구할 것이다.

둘째, 망의 융합(the convergence of networks)이란 통신망과 방송망의 구분이 점차 불명확해지는 것을 말한다. 즉, 통신과 방송이 각각 자신의 통신망과 방송망 뿐만 아니라 다른 상대방의 방송망과 통신망을 통해서도 전송됨을 의미한다.

24) 조신 등, 통신·방송융합에 대비한 중장기정책방안수립(Ⅱ), 통신개발연구원(1996.12), 33~35면.

25) 정보통신정책연구원, 정보통신산업발전종합계획(1998~2002): 제3편 정보통신산업발전을 위한 주요정책과제(1997.12), 100~101면.

이것은 오늘날의 유무선통신기술의 발전에 따라 통신 및 방송망의 대역폭이 넓어지고, 상하향으로의 정보기술의 발전에 따라 여러 서비스를 동시에 동일망에서 처리할 수 있게 되었으며, 망을 통하여 전달되는 음성·영상·데이터 등의 정보가 급속도로 디지털화되고 있음에 기인한다고 할 것이다. 이러한 망의 융합화는 자원의 공유, 망의 경쟁, 더 나아가 망의 통합을 초래하여 기존의 통신망과 방송망의 구분을 무의미하게 할 것이다. 즉, 망의 융합화는 통신망과 방송망의 제공에 필요한 자원을 공유하게 함으로써 제한된 자원(주파수 등)과 망을 통하여 전송할 서비스의 확보를 위하여 치열한 경쟁관계에 돌입할 것이며, 궁극적으로는 통신망과 방송망의 구분이 없는 망의 통합을 초래하게 될 것이다.

셋째, 기업의 융합(the convergence of corporate organizations)이란 통신사업자와 방송사업자의 구분이 불분명해지는 것을 말한다. 즉, 통신사업자가 방송사업에, 방송사업자가 통신사업에 진출하는 것이다. 예컨대, 통신사업자와 방송사업자가 제휴·합병 등을 통하여 두 사업을 결합하거나 한 분야의 사업에 종사하던 사업자가 다른 분야의 사업에 진출하는 것 등이 그것이다. 이러한 기업의 융합은 해당 기업간의 경쟁심화를 초래하고, 각 기업들은 이러한 경쟁에서 유리한 고지를 선점하기 위하여 또는 경쟁을 회피하기 위하여 제휴·합병 등을 통한 규모의 증대를 추구할 것이다.

第2節 通信・放送融合의 促進背景

통신·방송융합의 촉진배경으로는 디지털화·광대역화·쌍방향화 등으로 대표되는 정보통신기술의 혁신, 이러한 기술의 혁신에 의하여 등장한 새로운 서비스의 실현을 위한 법제도·정책의 개혁, 그리고 정보통신사업주체의 동향을 지적할 수 있다. 특히, 이러한 통신·방송융합의 촉진배경을 이루는 요인들은 상호 결합과정을 통하여 발전하고 있음에 주의하여야 한다.²⁶⁾

I. 情報通信技術의 革新

통신·방송융합의 가장 근본적인 촉진배경을 이루는 요인이 정보통신기술의 혁신에 있음은 주지의 사실이다. 이러한 정보통신기술의 혁신에 의하여 종래 별개로

26) 阿部 潔, “融合と公共圏”, 菅谷 實·清原慶子(編), 通信・放送の融合 -その理念と制度變容-, 日本評論社(1997), 27頁.

존재하던 서비스간의 융합이 촉진되고 있으며, 종래의 제도와 정책으로서는 수용할 수 없는 새로운 형태의 다양한 정보서비스가 출현하고 있는 것이다. 특히, 오늘날의 멀티미디어에 있어서 종래 구분되어 규율되던 음성정보, 문자정보, 영상정보가 공통으로 이용되는, 각종의 다양한 서비스가 출현하고 있음은 이를 반영하고 있다. 이러한 기술혁신의 양태는 크게 세가지로 나누어 볼 수 있다.²⁷⁾

첫째, 디지털화이다. 이것은 압축처리기술을 통하여 다용량의 전송이 가능하고, 기존의 아날로그기술에 비하여 잡음이 적으며, 컴퓨터와의 정보교류가 가능하고, 정보손실이 적은 점 등의 다양한 장점을 가지고 있으며,²⁸⁾ 또한 다양한 유형의 정보를 동일한 매체와 기기를 통하여 전송·처리할 수 있게 한다. 특히, MPEG (Motion Picture Expert Group) 등의 압축처리기술은 영상정보의 디지털화를 가능하게 하였다.²⁹⁾ 이러한 디지털화에 따라 오늘날 정보의 내용을 기준으로 음

27) 조신·류춘열·김대호, 방송·통신융합촉진을 위한 법·제도개선방안, 통신개발연구원(1996. 12), 31~33면.

28) 음성정보·문자정보는 전송하고자 하는 데이터의 양이 매우 적어 데이터를 변형하지 않고도 동축이나 광케이블을 통한 실시간 전송이 가능하지만, 영상정보는 데이터의 양이 방대하여 기존의 정보통신기술을 그대로 적용할 경우에는 고품질의 실시간 전송이 불가능하기 때문에 방대한 양의 데이터를 처리할 수 있는 디지털압축 영상처리기술이 필요하다. 이러한 디지털압축처리기술은 디지털 소자를 이용한 송수신단말의 소형화는 물론 전송로에서 발생하는 잡음의 제거를 통하여 고품질의 음성·영상정보의 전송을 실현화시키는데, 이것은 전송데이터를 인식 단계(perceptual coding), 사전처리단계(preprocessing), 프레임내부압축(intraframe compression), 프레임간압축(interframe compression)이라는 4단계의 정교한 과정을 거쳐 98.5%까지 축소시킬 수 있음에 기인한다(Joan Van Tassel, "Digital Video Compression, DVC", in August E. Grant(ED), Communication Technology Update, 5th ed.(Boston : Focal Press), 박조원(역), 미국의 전파매체, 한국방송협회(1997), 41면).

29) 디지털압축 영상신호처리기술과 관련하여 ITU와 ISO가 국제표준화를 추진하고 있는데, 그 가운데 하나가 MPEG방식이다. 즉, MPEG는 1988년 ISO와 IEC가 공동으로 설립한 JTC1(Joint ISO/IEC Technical Committee)에서 디지털 저장매체에서의 음성 및 영상의 저장·검색에 대한 부호화방식을 표준화하기 위하여 설정되었다. 1990년 4월의 JTC1/SC2 WG(Working Group)11과 1991년 11월의 JTC1/SC29 WG11이 설립되어 본격적인 표준화작업에 돌입하였다. JTC1은 처음에 1.5, 10, 40Mbps(MPEG-1,-2,-3)까지의 부호화에 관한 기본방향을 설정하였으나 MPEG-2가 40Mbps까지 수용함에 따라 1992년 7월에 MPEG-3이 삭제되었다. 1991년에 제안된 저속 비트에서의 부호화에 관한 MPEG-4는 1993년에 승인되었다(권호영·정용준·이만제·정용주, 초고속정보통신기반구축에 따른 방송연계방안연구, 한국방송개발원(1996.12), 345면). 현재, MPEG-1은 VHS, 저품위의 DCT 컴프레션, 비디오CD 등에 사용되고, MPEG-2는 방송수준의 비디오를 위한 DCT컴프레션 등에 사용되고 있으며, MPEG-4는 개발중으로서 기존의 전화선과 ISDN을 이용한 저비트 비디오전화 등에 사용될 예정이라고 한다(Joan Van Tassel, "Digital Video Compression, DVC", in August E. Grant(ED), Communication Technology Update, 5th ed.(Boston :

성·데이터·영상으로 구분하는 것은 무의미하게 되었다. 즉, 다양한 정보형태에 의한 멀티미디어방송, 디지털TV 수상기와 PC 등의 접속 등이 자유롭게 이루어지고 있는 것이다. 이러한 양상은 정보통신시장의 전반에 걸친 구조적·근본적인 변화와 관련 정보통신기술의 가속화를 초래하고 있다.

둘째, 광대역화이다. 이것은 동영상 정보를 포함한 많은 정보를 한꺼번에 고속 전송할 수 있는 장점을 가지고 있는데, 광통신기술 및 디지털압축기술의 발전에 의하여 실현된다. 특히, 오늘날 광전송기술의 개발에 힘입어 영상통신, 고속의 대용량 데이터통신을 가능케 하는 광케이블망의 정비가 급속도로 이루어지고 있는 실정이다.

셋째, 쌍방향화이다. 전술한 바와 같이 방송은 전통적으로 송신자로부터 수신자에게 일방향으로 전달되었으나 정보통신기술의 발달로 쌍방향의 전송이 가능하게 되었는데, 이것은 분배위주의 방송망에 쌍방향성이 추가되었음을 의미한다. 예컨대, 주문형비디오(VOD), 주문형뉴스(NOD : News-On-Demand), TV쇼핑 등과 같은 서비스가 그 예이다. 이러한 쌍방향화는 정보전달자와 수신자 양측 모두에 의한 커뮤니케이션과정에서의 개입정도가 증가함을 의미하는데, 특히 이것은 단순히 정보가 교환된다는 의미 보다는 수신자가 원하는 정보를 원하는 시간에 받을 수 있다는 점에서 기존의 커뮤니케이션과는 다른 차별성이 존재한다. 즉, 여기에서의 쌍방향화는 다음과 같은 실질적인 의미를 가진다.³⁰⁾ 첫 번째는 선택의 다양성이다. 사용자에게 서비스되는 커뮤니케이션활동에 있어서 선택의 폭이 증가된다. 특정시간, 특정미디어를 통하여 특정내용을 사용하게 되기 때문에 수요자로서는 그만큼 선택의 폭이 넓어진다. 두 번째는 정보접근을 위한 수용자측의 노력이 증가한다. 정보는 수용자의 사용욕구와 노력에 따라 취사선택의 과정을 부단히 요구한다. 세 번째는 수용자에 대한 시스템의 반응정도가 증가한다. 매체가 수용자의 주문과 반응에 따른 적절한 반응을 하게 된다. 수용자만이 지능을 갖는 것이 아니라 시스템도 지능을 갖고 있어서 인간 대 기계간의 특수한 커뮤니케이션 양태가 점차 보편화된다. 네 번째는 수용자간의 커뮤니케이션을 촉진시킨다. 시스템과 수용자간의 쌍방향성 뿐만 아니라 시스템을 중심으로 한 사용자간의 대화가 가능해진다. 이는 것이다.

Focal Press), 박조원(역), 미국의 전파매체, 한국방송협회(1997), 45면).

30) 장호익, "통신과 방송의 융합촉진을 위한 법제정비방안", 삶의 질 향상을 위한 법제연구, 법제처(1997.12), 170면.

Ⅱ. 法制度·政策의 改革

정보통신기술의 혁신이 곧바로 직접적으로 통신·방송융합의 서비스를 실현시키는 것은 아니다. 왜냐하면, 종래의 통신·방송서비스들은 기존의 법제도·정책하에서 구분되어 규율되고 있으므로 새로운 융합서비스가 실현되기 위해서는 이러한 기존 법제도와 정책의 수정 또는 변경과 같은 법제도·정책의 개혁이 필요하기 때문이다.

이것은 종래의 통신과 방송서비스를 규율하던 법제도의 수정 내지 변경이 없이는 어느 정도 기술적으로 융합될 수 있는 통신·방송서비스라고 할지라도 현실적인 서비스의 제공이 불가능하다는 것을 의미한다. 즉, 정보통신기술의 혁신에 의하여 등장한 새로운 통신·방송서비스의 제공을 합법적인 것으로 정당화시켜 주는 법제도의 구비 및 정책의 시행이 이루어져야만 이러한 융합서비스는 사회적 존재로서 성립하게 되는 것이다. 다시 말해서 정보통신기술의 혁신에 따라 등장한 새로운 정보서비스들은 기존 통신·방송법질서의 재검토 필요성을 제기하게 되며, 이러한 필요성에 따라 새로운 법제도 및 정책이 형성되고, 또한 이러한 새로운 법제도 및 정책하에서 새로운 정보서비스들이 성장하게 된다. 이러한 일련의 상호과정을 거쳐 통신·방송융합은 더욱 촉진되게 되는 것이다. 이러한 관점에서 정보통신기술의 혁신과 더불어 이를 실현화시키는 법제도·정책의 변혁 또한 통신·방송융합의 촉진배경을 이루는 중요한 요소라고 할 것이다.

Ⅲ. 情報通信事業主體의 動向

통신·방송융합의 촉진배경을 이루는 요인으로서 최종적으로 고려될 수 있는 것이 정보통신사업주체의 동향이다.³¹⁾ 이것은 통신·방송융합의 촉진에 중요한 역할을 수행하는 주체로서 정보통신기술의 혁신을 담당하는 기술연구자집단이나 법제도·정책의 개혁을 담당하는 국가행정조직이 고려되어야 하지만, 실질적으로는 통신·방송사업을 직접적으로 수행하고 있거나 수행하게 될 정보통신사업주체가 가

31) 정보통신사업이 국유화되었던 시절에는 시장에서의 정보통신사업주체의 동향을 고려할 필요가 없었으나, 오늘날의 정보통신사업은 일반적으로 민간사업자에 의하여 주도되는 산업이라는 사실에 비추어 정보통신사업주체를 통신·방송융합의 주요한 담당자로 위치지울 수 있다.

장 통신·방송의 융합에 결정적인 영향을 미치고 있기 때문이다. 예컨대, 새로운 정보서비스가 기술적으로 가능함과 동시에 법제도·정책적으로 보장됨에도 불구하고, 이것을 이용자에게 제공하고자 하는 정보통신사업자가 등장하지 않으면, 이러한 서비스들은 상용화 내지 활성화되지 않는다. 이것은 시장경제체제하에서 새로운 정보서비스들이 하나의 상품으로서 매매되기 위해서는 이러한 정보서비스를 제공하고자 하는 새로운 유형의 정보통신사업자가 존재하여야 하고, 또한 그들의 적극적인 활동이 필요함을 의미한다.

이에 각 국가들은 새로운 법제도와 정책을 수립함에 있어서 기존 정보통신질서의 유지·보존이 아니라 기존 또는 신규사업자들의 새로운 정보서비스에 대한 시장진입을 용이하게 하고, 이들을 육성하는 방향으로 나아가고 있다. 물론, 여기에는 1980년대부터 시작된 세계적인 '규제완화'의 흐름이 큰 영향력을 미치고 있음 또한 주지의 사실이다.

이러한 정보통신환경의 변화에 대처하여 새로운 정보서비스사업에 진입하고자 하는 사업자들의 동향은 크게 두가지의 유형으로 구분될 수 있다. 예컨대, 각각 하나의 정보매체만을 제공하던 기존의 정보통신사업자들(방송사·통신사 등)이 '종합정보사업자'로 도약하기 위하여 종래의 정보서비스에 추가하여 새로운 정보서비스에 진입하는 유형, 경영전략적 판단에 입각하여 향후 정보통신사업이 큰 이익을 제공할 것이라는 기대하에 기존에는 직접적으로 정보사업과 무관하던 이종사업자들(종합상사·오락산업체·가전제품사업체·전력회사 등)이 새로운 정보사업에 진입하는 유형이 그것이다. 이 경우, 자본규모면에서는 후자(이종사업자)가 전자(기존의 정보통신사업자)를 능가할지라도 소프트웨어 능력, 정보통신사업관련 노하우면에서 기존의 정보통신사업자가 월등하게 우위를 차지하기 때문에, 향후에도 여전히 이들은 정보통신산업의 중요한 역할을 수행하게 될 것이다.

최근 정보통신사업주체의 동향으로서 주목되는 것은 기업간의 합병·제휴, 그리고 이를 통하여 등장한 복합미디어기업간의 치열한 경쟁을 지적할 수 있다. 즉, 하나의 정보매체를 이용하여 하나의 정보서비스만을 제공하는 사업체가 아니라 각종 정보매체를 조합하여 다양한 정보서비스를 제공하는 거대한 복합미디어기업이 등장하고, 이들간의 치열한 시장경쟁이 초래되고 있다. 예컨대, 가전제품사업체인 일본의 소니사가 대형영화회사인 미국의 콜럼비아사를 매수하고, 오락산업체인 미국의 월트 디즈니사가 텔레비전네트워크인 미국의 ABC주식을 대량으로 구입하였

으며, 출판·영화사업을 경영하는 미국의 타임 워너사가 자회사를 통하여 CNN으로 유명한 TBS를 매수하는 등의 동향이 그것이다. 특히, 이러한 정보통신사업주체의 거대화·집중화는 통신·방송의 융합을 더욱 촉진시키는 원동력이 되고 있다.

第3節 通信·放送融合의 展開

정보통신기술의 발전에 힘입어 전화회선을 이용한 주문형비디오(VOD), 통신위성(CS)을 이용한 방송, 인터넷/PC방송, 전광판방송, CATV망을 이용한 통신, FM무선호출 등과 같은 통신·방송융합서비스가 등장하고 있다. 이것은 정보통신기술의 발달, 특히 전송망의 진화와 밀접한 관계를 가지고 있다고 할 것이다. 즉, 종래 전송양식(통신·방송)·전송매체(유선·무선)에 따라 상호 구분되던 전송망들이 진화함과 더불어 새로운 통신·방송융합서비스의 등장이 촉진되고 있는 것이다.

따라서 이하에서는 먼저 기존 전송망의 진화가능성을 간략하게 분석하고, 이러한 전송망의 진화에 따라 제공가능한 주요 통신·방송융합서비스를 몇가지 소개한다.³²⁾

I. 通信·放送網의 進化

통신·방송망은 전송매체(유선·무선)에 따라 각각 유선망과 무선망으로 구분된다. 이러한 전송망의 진화가능성을 간략하게 살펴보면, 다음과 같다.

먼저, 유선망이다. 종래의 유선망은 전화망(PSTN: Public Switched Telephone Network)으로 대표되는 '통신망'과 CATV망으로 대표되는 '방송망'으로 구분되는데, 이들은 그 망구성방식과 정보전달매체의 차이에 의하여 상호 다른 특성을 가지고 있었다. 첫째, 망구성방식에 있어서 전화망은 전화국에서 가입자까지 1:1로 연결되는 star방식을, CATV망은 여러 가입자가 방송국까지의 망을 공유하는

32) 이와 관련한 자세한 내용은 <조신·류춘열·김대호, 방송·통신융합촉진을 위한 법·제도 개선방안, 통신개발연구원(1996.12), 40~82면; 조신 외, 통신·방송융합에 대비한 중장기 정책방안수립(II), 통신개발연구원(1996.12), 36~56면>을 참조. 특히, 전송망의 진화와 관련한 기술적인 내용은 <권호영·정용준·이만제·정용주, 초고속정보통신기반구축에 따른 방송연계방안연구, 한국방송개발원(1996.12), 311~400면>을 참조.

tree-and-branch방식을 취함으로써 전화망은 쌍방향통신(정보교환)에, CATV망은 일방향통신(정보분배)에 적합하였다. 둘째, 전달매체에 있어서 전화망은 동선(銅線 : copper wire)을, CATV망은 동축케이블(同軸케이블 : coaxial cable)을 사용함으로써 전화망은 한꺼번에 많은 정보를 전송하기 어려워 쌍방향 음성통신(전화)에, CATV망은 영상 등의 광대역정보의 전송(종합유선방송)에 이용되었다.

그러나 유선통신망은 지금 쌍방향 음성통신에 머물지 않고, 차츰 VOD(Video on Demand) 등의 일방향 영상을 제공할 수 있는 방향으로 나아가고 있으며, 궁극적으로는 향후 광대역종합정보통신망(B-ISDN : Broadband-Integrated Service Digital Network)이 구축되면 완벽한 통신·방송융합서비스를 제공하게 될 것으로 전망된다. 그리고 유선방송망도 CATV망을 일부 고도화하게 되면, 데이터통신 뿐만 아니라 쌍방향 음성·영상서비스의 제공이 가능하기 때문에, 통신·방송융합의 촉진을 이루는 대표적인 망으로 전망된다. 이러한 전화망과 CATV망의 진화과정 및 그 단계별 주요특징을 도표화하면, 다음과 같다.³³⁾

전화망과 CATV망의 진화과정

단 계	전 화 망	CATV망
1 단 계	동선전화망	동축케이블
2 단 계	전화망+ADSL/VDSL	HFC
3 단 계	FTTC	
4 단 계	FTTH	FTTH

※ ADSL : Asymmetric Digital Subscriber Line
 VDSL : Very high speed Digital Subscriber Line
 HFC : Hybird Fiber/Coax

33) 조신·류춘열·김대호, 방송·통신융합촉진을 위한 법·제도개선방안, 통신개발연구원(1996. 12), 45면.

전화망과 CATV망의 진화단계별 주요특징

구 분	전화+ADSL	전화+VDSL	FTTC	HFC	FTTH
Fiber도달위치	전화국	neighborhood	curb	ONU	home
가입자망 매체	동 선	동 선	동 선	동축케이블	광케이블
동 선 의 거 리	4-6Km	2Km	100m	-	-
가입자망 구조	star	star	star	tree-and-branch	star
하 향 용 량	1.5-6Mbps	13-50Mbps	50Mbps	CATV채널 +45Mbps	155Mbps
상 향 용 량	64-640Kbps	1.6-5Mbps	20Mbps	64Kbps -1.5Mbps	155Mbps
ONU당 가입자	-	-	16-64	150-500	1

다음으로, 무선망을 통한 통신서비스로서는 셀룰라이동전화, PCS, 무선호출, 주파수공용통신(TRS: Trunked Radio System), 무선데이터통신, CT-2/CT-3(Cordless Telephone-2/-3) 등이 있는데, 이것은 이동성이 좋고, 쌍방향성을 가지며, 저속 데이터통신에 있어서 협대역이라는 특성을 가지고 있다. 이러한 무선통신망의 고도화는 유선통신망과의 통합에 그 주된 관심을 두고 있는데, 그 최종단계는 다양한 유무선기술의 통합을 통한 고도지능망의 구축, 단일번호체계의 확립, 단말기와 더불어 개인이동성의 보장, 음성·데이터·화상을 동시에 전송하는 통신서비스의 제공 등을 특징으로 하는 FPLMTS(Future Public Land Mobile Telecommunications Systems)의 구현에 있다. 만약, 이것이 구현된다면 쌍방향영상서비스의 제공이 가능할 것이다. 그러나 현단계에서는 FPLMTS의 개념정립, 이를 통한 기술개발 단계에 머물고 있는 수준이므로 그 실용화는 지연될 것으로 전망된다. 또한 무선방송망의 종류로서는 지상파방송, 위성방송, 무선CATV 등이 있다. 그러나 지상파방송을 이용한 통신서비스(Videotex, FM무선호출 등)는 아직 데이터통신의 전송에 머물고, 위성방송을 이용한 통신서비스도 아직 쌍방향성을 확보하지 못하고

있는 실정이며, 또한 무선CATV의 경우에도 그 전송방식인 LMDS(Local Multipoint Distribution Service)는 기술적으로 쌍방향의 통신 및 다양한 부가서비스의 제공이 가능하지만, 현재 보편적으로 사용되고 있는 MMDS는 2GHz대역에 머물러 아직 쌍방향성을 갖추지 못하고 있다. 이러한 무선방송망의 진화는 궁극적으로 위성, 지상파, 케이블을 모두 포괄하는 방송의 디지털화를 특징으로 하는 ISDB(Integrated Services Digital Broadcasting)에 그 목표를 두고 있지만, 무선CATV의 LMDS를 제외하면 무선방송망의 쌍방향성 확보는 상당히 지연될 것으로 전망된다.

이러한 통신망·방송망의 진화에 따라 제공가능한 통신·방송융합서비스를 도표화하면, 다음과 같다.³⁴⁾

통신·방송망의 진화에 따라 제공가능한 통신·방송융합서비스

망의 종류		통신·방송 융합서비스	서비스의 특징
통신망	유선	PSTN	VOD
		B-ISDN	쌍방향영상서비스
	무선	정지궤도 위성통신	통신위성을 통한 위성방송서비스
		저궤도 위성통신	쌍방향영상서비스
		FPLMTS	쌍방향영상서비스
방송망	유선	CATV	인터넷/PC통신
			시내전화
			쌍방향영상서비스
	무선	지상파방송	IVDS
			FM무선호출
		LMDS	음성·데이터 통신서비스
		위성방송	InteractiveTV

34) 조신·류춘열·김대호, 방송·통신융합촉진을 위한 법·제도개선방안, 통신개발연구원(1996. 12), 41면.

II. 通信·放送融合서비스의 類型

이상의 전송망진화와 더불어 제공가능한 주요 통신·방송융합서비스들을 유형화 하면, 크게 3가지로 구분할 수 있다. 즉, 첫째는 통신·방송망을 이용한 멀티미디어 비디오 서비스이고, 둘째는 통신망을 이용한 유사방송서비스이며, 셋째는 방송망을 이용한 유사통신서비스이다.³⁵⁾

1. 通信·放送網을 이용한 멀티미디어 비디오 서비스

(1) VOD(Video on Demand)

VOD서비스는 영상압축기술을 응용하여 영화 등의 각종 비디오 프로그램을 데이터베이스(DB)화한 다음에 일반회선을 통하여 전화가입자가 요구하는 프로그램을 즉시 제공하는 서비스이다. 이러한 서비스는 이용자가 시간에 구애됨이 없이 마련된 프로그램중에서 원하는 내용을 선택, 이용자의 취향에 맞춘 독자적인 형식으로 시청할 수 있으며, 시청을 선택한 프로그램은 마치 VCR을 조작하듯이 시청 도중에 동작·되감기·일시정지·녹화 등을 할 수 있는 장점을 가지고 있다.

또한 VOD서비스는 비디오 프로그램의 수신 뿐만 아니라 쌍방향 통신을 통한 새로운 서비스에도 확대, 쌍방향 대화기능을 보다 강화한 서비스(interactive multimedia)로 나아가고 있다. 즉, 화상회의, 원격의료, 홈쇼핑, 쌍방향 게임 등을 포괄하는 의미로 사용된다. 이 가운데 특히, 전화선을 통한 VOD서비스를 VDT(Video Dial Tone)라고 부른다.

이러한 VOD서비스에 대하여 선진국의 경우, 통신사업자들이 큰 관심을 보이기 시작하여 그 상용화 실험이 시도되기도 하였으나, 현재 수요의 부재, 비현실적인 ADSL기술, 고액의 비디오 서버 가격 등을 이유로 VOD서비스 제공계획을 축소 또는 취소하는 경향을 보이고 있다. 우리나라의 경우, 한국통신이 시범서비스를 거쳐 시범서비스를 실시하고 있지만, 현재의 전화선을 이용한 VOD서비스는 제공되는 서비스에 비하여 가입자당 비용이 너무 많이 소요되기 때문에 본격적인 상용화는 상당히 지연될 것으로 전망된다.

35) 정보통신정책연구원, 정보통신산업발전종합계획(1998~2002) : 제3편 정보통신산업발전을 위한 주요정책과제(1997.12), 103면.

(2) NVOD(Near Video on Demand)

NVOD서비스는 이용자가 요구하는 즉시 실시간으로 영상 프로그램을 제공하지는 않지만, 동일한 프로그램을 짧은 시간 간격으로 여러 채널을 통하여 공급함으로써 이용자가 요구하는 시간대에 공급되는 채널을 시청하게 하여 거의 VOD서비스와 동일한 효과를 거두게 하는 서비스이다.

이러한 서비스는 VOD서비스와 같이 빨리보기·되감기 등의 기능을 이용할 수 없다는 점에서 구별된다. 그러나 위성방송사업자들의 경우, 경쟁적으로 NVOD서비스를 제공하고자 하는 경향을 보이고 있으며, 또한 이들은 미래의 전략방침으로서 프로그램의 전송간격을 줄이는 방법에 집중하고 있다.

(3) PPV(Pay Per View)

PPV서비스는 영화, 주요 스포츠중계 등과 같은 프로그램을 신청한 이용자에게만 제공하고, 이용자는 그 프로그램에 대한 요금을 지불하는 서비스이다. 이것은 동시에 다수가 수신하여야 한다는 점에서 전술한 VOD서비스 보다는 '방송'에 가까운 서비스라고 할 것이다.

또한 이러한 서비스는 CATV·위성방송 등에서 크게 호응을 받고 있으며, 특히 최근에는 위성방송사업의 활성화를 촉진시키는 주요한 서비스로 성장하고 있다.

2. 通信網을 이용한 類似放送서비스

(1) 通信衛星(CS)을 이용한 衛星放送

위성방송은 일반적으로 지상방송국에서 지상으로부터 약 36,000Km에 정지하고 있는 정지위성³⁶⁾으로 송출한 전파를 위성에 탑재된 중계기(transponder)가

36) 위성은 위성의 궤도에 따라 정지위성과 이동위성으로 대별되는데, 실용위성은 대부분 적도 36,000Km를 주회하는 정지위성방식을 취하고 있다. 이것은 케플러의 제3의 법칙에 따라 지구를 일주하는데 24시간이 소요되는 원궤도는 약 36,000Km가 되어야 하고, 이러한 정지궤도상에서 위성은 연료를 가장 적게 소비하며, 북극과 남극부근(북위 및 남위 약 80도 이상)을 제외하고는 지구의 1/3을 커버할 수 있기 때문이다. 또한 정지궤도는 적도면상에 존재하는 유일한 원주이기 때문에 이 원주상에 배열할 수 있는 정지위성은 유한하다. 예컨대, 인접하는 정지위성간의 안전한 최소간격은 지구중심에서 본 각도로 0.1도이기 때문에 전원주에 배열할 수 있는 위성은 약 3,600개에 불과하게 되는데, 실제로는 인공위성 상호간의 전파간섭을 피

수신하여 이를 증폭한 후에 다시 지상으로 송출하는 방송을 말한다.37)

이러한 위성방송은 전통적으로 각종 방송프로그램의 전송을 고출력 방송위성(BS : Broadcasting Satellite)을 이용하여 실시하는 방송만을 의미하였다. 즉, 방송위성을 이용하여 방송프로그램을 송출, 가정에서 직접 수신하는 직접위성방송(DBS : Direct Broadcasting Satellite)을 의미하였다. 이에 비하여 통신위성(CS : Communication Satellite)을 통한 프로그램의 송출은 가정에서 직접수신하지 않고, 방송사업자나 CATV사업자에게 중계함에만 사용되어 위성방송의 범주에 포함되지 않았다.

그러나 최근 위성관련기술과 방송·통신기술의 급격한 발전에 의하여 통신위성이 보다 고출력·고용량·광대역화됨으로써 방송위성과의 차이가 거의 사라졌고, 이미 수신자들 또한 방송위성과 통신위성의 구별없이 1M미만의 안테나를 통하여 위성방송의 직접수신이 가능하게 되었다.38)

해야 하기 때문에 그 수는 훨씬 적어지므로 정지궤도는 주파수와 더불어 유한자원으로 인식되고 있다. 아울러 정지위성이라고 불리고 있는 것은 정지위성이 실제로 우주공간에 정지해 있는 것이 아니라 지구의 자전속도와 똑같은 속도로, 그리고 지구의 주위를 적도와 똑같은 방향으로 돌기 때문에 지구상에서 보면 항상 정지해 있는 것처럼 보이기 때문에 그와 같이 불리고 있는 것이다. 이러한 정지위성과 대비되는 이동위성으로는 극궤도위성과 주회위성이 있다. 전자는 경도선(자오선)을 따라 지구를 주회하는 위성으로서 북극과 남극의 상공을 통과하는 궤도를 취하는데, 이것은 지상에서 볼 때에 항상 일정한 방향에 있는 것이 아니기 때문에 하나의 위성으로 24시간을 커버할 수 없기 때문에 2개 내지 3개의 위성으로 운용되며, 국토의 대부분이 북쪽에 위치해 있고 동서로 광활한 러시아에서 많이 이용되고 있다. 반면에 후자는 위성의 궤도가 수백~1만Km, 주기가 1~10시간 이내의 위성으로서 지구 주변의 관측에 적합하여 주로 지구탐사위성 등으로 이용되고 있으며, 최근에는 통신분야에의 도입이 활발하게 검토되고 있다(김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 11면).

37) 방석호, 미디어법학, 법문사, 1995, 243면; 권영설, "위성방송의 법제와 헌법문제", 방송연구 1996년 겨울호(통권 43호), 방송위원회(1996.12), 15면; 권영설, "위성방송과 방송의 자유 및 규제", 고시연구(1997.3), 77면.

38) 최근 통신위성을 이용한 직접위성방송서비스가 유럽 및 아시아국가에 급속도로 보급되고 있는데, 기존 방송위성(BS)에 의한 위성방송을 DBS(Direct Broadcasting Satellite)서비스, 통신위성(CS)에 의한 위성방송을 DTH(Direct-TO-Home)서비스라고 불러 구별하는 경우가 많다(시모세코 사치오/이이다 타카시(저), 노주현(역), 위성통신, 한국방송협회, 1996, 13면). 특히, 이러한 중출력 통신위성을 통한 DTH서비스가 활성화되고 있는 것은 국제적으로 방송위성의 경우에는 주파수가 계획에 따라 배정되므로 제한적이며 규제가 엄격한 반면에, 통신위성의 경우에는 지역 또는 국제위성의 위성통신사업에 위해를 가하지 않으면 전파등록절차를 거쳐 자유로이 사업할 수 있으므로 규제가 덜 엄격하다는 국제규제에 있어서 차별적 규제 때문이다(방석호·김은기·이병섭, 방송시장개방에 따른 관련법 검토 및 개선방안, 한국방송개발원(1996.12), 47면).

이에 따라 오늘날 위성방송의 보편적인 추세는 BS방송 뿐만 아니라 CS방송으로 확대되고 있다. 특히, 이러한 CS방송은 다채널화가 가능하기 때문에, 대량정보 시대에 적합한 방송서비스의 형태로서 단순한 일방향적 방송수단이 아니라 데이터 방송을 포함한 멀티미디어로 발전할 것으로 예상된다. 더 나아가 CS방송의 디지털화로 인하여 향후 수백개의 채널을 제공하는 통신위성을 이용한 위성방송이 등장할 것으로 전망된다.

(2) 인터넷放送

인터넷(Internet)방송은 PC통신의 쌍방향성을 극대화하여 이용자가 클릭만 하면 필요한 정보를 직접선택하여 검색할 수 있는 통신의 장점과 동영상을 오디오와 함께 전달하는 방송의 장점을 결합하여 제공되는 서비스이다.³⁹⁾ 이러한 인터넷방송은 동영상과 음성을 시청하면서 그 프로그램과 관련된 정보를 동시에 검색·저장·처리할 수 있으며, 쌍방향성을 극대화하여 프로그램에 관한 의견·요구사항·신청곡 등을 접수하거나 현장에서 곧바로 여론조사를 실시하는 등 이용자들이 직간접적으로 방송에 참여할 수 있는 여지가 많으며, 일방적으로 제공되는 방송⁴⁰⁾과 달리 이용자들이 원하는 시간대에 원하는 프로그램에 선택적으로 접근할 수 있다는 장점이 있다.

이러한 장점을 이용하여 각국의 미디어기업들이 RealAudio, VDOLive, InterCast 등의 인터넷방송을 위한 기술개발에 박차를 가한 결과, 다수의 인터넷방송이 세계 곳곳에서 등장하고 있는 실정이다. 우리나라의 경우에도 1997년 3월에 MBC, KBS가 InterCast실용화 시험국을 신청하여 서비스중이며, SBS 또한 InterCast 사업을 추진중이다.⁴¹⁾

39) 이러한 인터넷서비스와 방송의 융합은 크게 두방향에서 이루어지고 있다. 하나는 기존의 웹 페이지에 쌍방향성과 3차원적 성격을 가미하여 이를 역동적으로 재구성하고, 비디오와 오디오 정보를 수록함으로써 인터넷을 통하여 유사방송서비스를 제공하는 것이고(인터넷방송), 다른 하나는 기존의 TV수상기에 모듈과 인터넷 모듈, 웹 브라우저 등을 탑재하여 TV수상기를 통하여 인터넷에 접속하는 것이다(인터넷TV). 현재로서는 인터넷방송이 해상도, 메모리, 브라우즈의 성능 등에 있어서 인터넷TV를 능가하여 인터넷방송의 방향이 유리한 입장이다(조신·류춘열·김대호, 방송·통신융합촉진을 위한 법·제도개선방안, 통신개발연구원(1996.12), 60면).

40) 여기에서 일방적으로 제공한다는 것은 지상파방송과 같이 방송이 수신자를 주도하는, 즉 불특정 다수를 대상으로 미리 편성된 프로그램을 무차별적으로 전달한다는 의미이다.

41) 정보통신정책연구원, 정보통신산업발전종합계획(1998~2002) : 제3편 정보통신산업발전을 위한 주요정책과제(1997.12), 105면.

(3) 電光板放送

뉴스전광판은 일본에서 최초로 시작되었는데, 이것은 당시 경제적인 이윤을 추구하기 위해서라기 보다는 신문사들이 자사의 이미지를 제고시키기 위하여 도입되었다.

이러한 전광판뉴스에 대하여 일반적으로 세계 각국은 전통적인 옥외광고물의 차원에서 다루고 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 세계적으로 유례없는 빠른 모습으로 전광판뉴스가 보급되고 있다. 예컨대, 조선일보, 동아일보, 중앙일보 등이 대형텔레비전방식을 통하여 뉴스 및 광고를 제공하고 있으며, 자체 편집국을 갖추고 영상을 자체 편집하여 운영하고 있는 실정이다. 이것은 신문사들이 뉴미디어산업에의 진출을 위하여 다각적인 노력을 경주하는 과정에서 신문·방송의 경영 등과 같은 교차소유금지의 해제를 위한 돌파구로서 방송과 유사한 전광판방송을 경쟁적으로 도입·운영하고 있음에 연유한다고 할 것이다. 이와 관련하여 최근 논의되고 있는 통합방송법의 제정과정에서도 전광판방송이 방송의 한 종류로서 수용되고 있는 실정이다.⁴²⁾

3. 放送網을 이용한 類似通信서비스

(1) CATV網을 이용한 通信서비스

통신과 방송이 융합하는 경우, 가장 핵심적인 서비스가 CATV망을 이용하여 통신서비스를 제공하는 것이다. 즉, CATV의 tree-and-branch형태의 망을 이용하여 전화서비스 및 인터넷 등의 부가통신서비스를 제공하는 것이다. 이것은 통신서비스사업에 대한 경쟁, 특히 시내망경쟁을 활성화시킬 수 있으며, 시내망경쟁을

42) 전광판방송과 관련하여 최근 국회에 제출된 국회의 최종 방송법안에서는 "상시 또는 일정기간 계속하여 공중이 볼 수 있는 전광판에 보도를 포함하는 방송프로그램을 표출하는 것"을 '전광판방송'으로 정의함(동법안 제2조제4호)과 동시에 '전광판방송사업' 및 '전광판방송사업자(이 법에 의한 등록을 한 자)'를 규정하고 있다(동법안 제2조제5호 및 제6호). 이에 반하여 한나라당의 방송법안에서는 전광판을 포함한 중계유선·컴퓨터통신망·전화선·기타 유무선을 이용하는 방송으로서 대통령이 규정하는 방송을 '유사방송'이라고 정의(동법안 제2조제1호 라목)함과 동시에 '유사방송사업' 및 '유사방송사업자'를 규정하고 있다(동법안 제2조제2호바목 및 제2조제3호바목). 특히, 이러한 '방송' 및 '방송사업자'의 입법방향에 대한 자세한 내용은 <김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 74~88면>을 참조.

통하여 이용자에 대한 서비스의 개선과 요금의 인하는 물론 CATV사업자와 통신사업자가 경쟁적으로 통신망을 구축하게 되면 그 만큼 통신망의 고도화가 촉진될 수 있다는 점에서 장점을 가지고 있다.⁴³⁾

이러한 서비스와 관련하여 1996년부터 미국, 캐나다, 프랑스, 영국 등은 이미 CATV망을 이용하여 인터넷서비스와 지역 멀티미디어 정보서비스를 상용화하고 있다. 그러나 우리나라의 경우는 아직 상용화의 단계에는 이르지 못하였으나, 종합유선방송 그 자체가 이미 쌍방향성을 확보하고 있기 때문에, 궁극적으로는 쌍방향 통신의 방향으로 나아갈 것으로 전망된다.

(2) LMDS(Local Multipoint Distribution Service)

LMDS서비스는 서비스지역을 여러 셀(cell)로 나누어 일방향의 영상 및 쌍방향의 음성·데이터통신을 제공하는 서비스로서, 일반적으로 'Cellular TV'라고도 한다.

이것은 가입자의 수용용량을 증대하면서 상호 간섭을 감소시키기 위하여 현재의 이동통신망과 유사한 셀구조로 구성되는데, 각각의 셀에는 방송프로그램, 전화망, 인터넷 등과 접속이 이루어지는 Headend와 송수신기가 자리잡고 있다. 특히, 송수신기는 가입자 안테나의 가시거리에 위치하여야 한다. 그리고 가입자 장비는 송수신 안테나와 초고주파대역을 내리거나 올려서 송신할 수 있도록 엡다운 컨버트, 전화, 팩시밀리, TV, PC 등을 연결할 수 있는 셋톱박스로 구성된다.

(3) 地上波放送網을 이용한 通信서비스

(가) IVDS(Interactive Video and Data Service)

IVDS서비스는 기존의 일방향의 지상파방송서비스에 쌍방향 데이터통신을 추가한 새로운 서비스이다. 즉, 지정된 사업지역내에서 고정된 위치에 있는 가입자에게 IVDS용 무선주파수를 이용하여 기존 TV화면상에 화상중첩(video overlay)방식으로 데이터를 전송하고, 가입자가 이에 대한 응답을 할 수 있는 쌍방향서비스이다. 다시 말해서 화상정보는 기존 TV채널로 방송하고, 별도의 IVDS용 주파수대역을 통하여 다양한 데이터를 전송, 전송되는 데이터를 화상중첩방식으로 TV화

43) 장호익, "통신과 방송의 융합촉진을 위한 법제정비방안", 삶의 질 향상을 위한 법제연구, 법제처(1997.12), 178면.

면에 표시하여 이용자가 쌍방향으로 서비스를 선택·이용하는 멀티미디어 서비스이다. 따라서 TV프로그램 참여, 비디오 게임, 홈쇼핑, 홈뱅킹 등의 다양한 쌍방향 서비스의 제공이 가능하다.

이러한 서비스는 기존의 TV망과 연계하여 발전하게 되는데, 우리나라는 주요 선진국에 비하여 지상파방송이 활성화되지 못한 상황이므로 불리한 처지에 있으며, 또한 쌍방향 서비스제공의 측면에서도 최근 개발되고 있는 다른 기술에 비하여 뒤지는 것으로 평가되어 우리나라에 있어서는 사실상 추진이 중단된 상태라고 할 것이다. 미국의 경우에도 1994년부터 200MHz대역 주파수를 이용하여 상용화되기 시작하였지만, 주파수의 제한과 불확실한 시장의 여건으로 활성화되지 못한 가운데 IVDS사업자들은 이동단말기와 연계한 서비스, 새로운 주파수대역을 이용한 기술개발 등으로 사업활로를 모색하고 있는 실정이다.

(나) FM무선호출

FM무선호출서비스는 FM방송대역의 부반송파(sub-carrier)를 이용하여 제공하는 무선호출서비스이다. 이것은 FM방송망을 통하여 무선호출신호를 송출하는 것이기 때문에 기지국 관련장비가 필요없다.

이러한 서비스는 기존의 무선호출서비스와 비교하여 새로운 주파수가 필요없으며, 저렴한 가격으로 숫자 및 문자서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있지만, 송출의 지체가 발생할 수 있으며, 건물내의 수신 또는 FM방송국으로부터 멀리 떨어진 장소에서의 수신에 어려움이 있고, FM방송과의 혼신가능성이 있다는 단점이 있다.

第4節 通信·放送融合과 社會構造의 變化

통신·방송융합의 궁극적인 모습을 완전하게 예측하는 것은 현재로서는 불가능하다. 그러나 통신·방송의 융합이 진행됨에 따라 나타나는 중요한 사회구조의 변화를 어느 정도 상정하는 것은 가능할 것이다.

따라서 통신·방송의 융합에 따라 나타나는 사회구조의 변화를 완전히 예측하는 것은 불가능하지만, 중요한 변화상을 묘사하면 다음과 같이 요약될 것이다. 예컨대, 정보서비스의 다매체·다채널화 및 그 내용의 전문화·오락지향화(정보서비스의 내용변화), 전송수단의 증가와 전송망의 공유화(정보통신기술의 기반변화), 정보통신시장의 구조변화가 그것이다.

I. 情報서비스의 內容變化

1. 情報서비스의 多媒體·多채널化

정보화사회에 있어서 사회일반에 제공·수용되는 정보량이 급증하는데, 이것은 정보서비스제공의 담당자인 미디어의 수를 증대시키고, 이에 따른 정보서비스형태의 다양화를 초래한다. 특히, 이러한 새로운 정보서비스 가운데 정보통신기술의 고도화에 따른 통신·방송의 중간영역적 서비스들의 등장은 정보서비스의 다매체·다채널화를 초래하게 된다. 예컨대, 퍼셔널 컴퓨터통신상의 전자게시판, 인터넷상의 뉴스 및 홈페이지, 통신위성 및 CATV를 통한 통신서비스, 지상파방송과 달리 특정한 계약자만을 대상으로 하는 방송서비스 등은 전술한 바와 같이 종래의 '방송=공개성', '통신=비밀성'이라는 기본구도를 해체시킴과 동시에 이용가능한 다수의 매체 및 채널의 요구를 필요로 하는 것이다.

2. 情報內容의 專門化

종래의 지상파방송은 이용가능한 주파수가 유한하였기 때문에 한정된 채널을 통하여 정보서비스를 제공할 수밖에 없었다. 이러한 사실에 기초하여 종래의 방송법 질서는 방송사업자에 대한 서비스내용의 '종합편성'을 의무화하였다. 그러나 새로운 정보서비스, 즉 '한정성을 가진 방송'은 다채널화의 실현에 의하여 그러한 의무를 부담할 필요가 없다. 따라서 새로운 서비스는 종래 지상파방송과 같은 '백화점형'의 프로그램편성과 달리 '전문점형'의 프로그램편성이 가능하다. 즉, 이러한 서비스는 종래의 지상파방송과 비교하여 '보다 전문적으로 특화된 내용'으로 서비스를 제공할 수 있는 것이다. 예컨대, 위성방송 및 도시형CATV 등의 뉴미디어가 뉴스전문채널(CNN), 영화전문채널(HBO), 음악전문채널(MTV), 스포츠전문채널(ESPN), 의회중계전문채널(C-SPAN)이라는 특정영역으로 분화된 보다 전문적인 정보를 수신자(계약자)에게 제공하고 있는 것이 그 예이다.

3. 情報內容의 娛樂志向化

오늘날 통신·방송융합서비스를 이용하는 다수의 사용자들이 정보서비스의 다매체·다채널화를 요구하는 것은 오락프로그램에 대한 것이다. 이것은 보다 많은 오

라프로그램을 얻고자 하는 이용자들의 욕구가 정보서비스의 다매체·다채널화를 실현하는 추진력이 되었음을 의미한다. 또한 이러한 정보내용의 오락지향화가 정보환경의 변화속에서 큰 위치를 차지하고 있는 것은 미디어산업주체의 경영전략에도 반영되고 있다. 예컨대, 미국의 월트 디즈니사 등과 같이 풍부한 오락소프트를 소유하고 있는 기업이 정보통신산업의 재편성에 있어서 중요한 역할을 수행하고 있음에서도 입증되고 있다. 더욱이 최근에는 교육·보도 등의 정보서비스분야에서도 '오락지향화'가 나타나고 있는데, 이러한 경향은 통신·방송의 융합화를 가속화시키는 요인이 되고 있다.

이러한 정보서비스의 다매체·다채널화와 전문화·오락지향화의 경향은 모든 정보이용자에 대하여 선택의 폭을 넓히고, 개성발휘의 기회를 확장시키며, 표현의 다양성을 추구한다는 등의 다양한 긍정적 요소가 많지만, 동시에 정보공유의 위협, 대면적 커뮤니케이션을 부정하는 태내적 퍼서닐리티의 형성, 탈정치화의 초래 등과 같은 부정적 요소도 가지고 있음에 주의하여야 한다.⁴⁴⁾

II. 情報通信技術의 基盤變化

1. 傳送手段의 增加

방송규제, 특히 지상파방송의 규제는 주파수의 희소성과 사회적 영향력에 기반을 두고 있다. 즉, 방송기술의 이러한 특성은 공공성의 관심을 초래하였다. 그러나 이러한 공공성에 대한 명확한 실체적 정의는 의외로 제대로 이루어지지 않았다. 다만, 각국의 상황에 맞추어 잠정적으로 공공성이 '절대적 선'으로서 인식되었을 뿐이다. 예컨대, 미국의 경우에 방송이 사회적 재산, 즉 공공의 재산으로 간주되는 것을 사적 이익을 위하여 사용하지 못하게 한다는 소극적 의미에서 발전하여 공공의 이익에 복무하도록 하여야 한다는 적극적 의미로 발전한 사실이 이것을 반영하고 있다. 이에 대하여 통신의 규제는 방송과는 다른 차원에서 역사가 전개되어 왔다. 즉, 보편적 서비스와 프라이버시의 보호라는 관점에서 통신제도가 형성되어온 것이다. 다시 말해서 통신은 기본적으로 통신사업이 가지는 다음과 같은 특성에 따라 통신시장의 구조, 사업자의 행동, 그리고 사회적 규제가 존재하여온 것이다. 예컨대, '통신네트워크에의 접속'과 그 '네트워크를 통하여 행해지는 통신'이라는 두

44) 阿部 潔, "融合と公共圏", 菅谷 實·清原慶子(編), 通信·放送の融合 -その理念と制度變容-, 日本評論社(1997), 30~31頁.

가지 형태의 서비스를 제공하고, 서비스의 생산·유통·소비에 막대한 고정자산을 지역에 고정하여 건설할 필요가 있으며, 쌍방향성이기 때문에 네트워크 가입자수가 많아지면 기존 가입자에게도 이용가치가 증대되는 외부효과성(external effect)이 있다는 것이 그것이다. 또한 통신은 전국민에게 골고루 혜택이 돌아가야 한다는 보편적 서비스를 그 이념으로 하고 있다. 즉, 최소한의 비용을 통하여 모든 이용자들의 접근이 보장되는 시스템이라는 것이다.

이러한 측면에서 통신은 주로 공통의 사회적 배경에 따라 관계자간의 정보활동으로서, 방송은 공중을 대상으로 하는 정보수신자를 개별적으로 인식하지 않는 정보활동으로서 고려되었고, 이에 따라 통신은 통신비밀의 보호가, 방송은 주파수의 희소성과 사회적 영향력에 기초한 프로그램원칙의 준수가 요구되어 왔음은 전술한 바와 같다.⁴⁵⁾

그러나 오늘날 통신·방송융합에 따라 정보(information), 통신(communication), 오락(entertainment)서비스를 전송하는 수단이 증대하고 있다. 이것은 전달하고자 하는 정보내용에 따라 전화사업, 출판사업, 컴퓨터산업, 오락산업 등의 개별산업으로 구분되어 발전해온 기존 산업구조의 변화를 요구하고 있다. 예컨대, 정보디지털화의 발전은 정보내용에 따른 구분을 불가능하게 하고, 전송로의 광대역화·쌍방향화는 네트워크간의 통합을 촉진하고, 정보기기의 다기능화에 따른 범용성이 확대되어 향후 정보기능에 따른 네트워크, 기기, 콘텐츠산업으로의 산업재편을 요구하고 있다. 특히, 네트워크측면에서 음성통신망, 데이터통신망, 방송망이 통합되게 되어 어느 네트워크를 통하든 다양한 종류의 서비스가 제공가능하게 된다.

이러한 전송수단의 증가는 다음과 같은 변화를 수반하게 될 것이다.⁴⁶⁾ 첫째, 이용자의 선택이 넓어짐에 따라 새롭게 나타나는 융합서비스를 구매하기 위하여 추가적인 비용의 지출을 요하게 된다. 둘째, 다양한 취향을 가진 이용자가 직접 자신이 원하는 서비스를 구매한 후, 그 대가를 별도로 지불할 수 있기 때문에 사업자들이 제공하게 되는 서비스의 종류가 현저하게 증가한다. 이에 따라 여러 가지의 서비스를 묶어서 제공하는 번들링(bundling)과 기존의 서비스를 여러 가지로 분리하여 제공하는 언번들링(unbundling)의 가능성도 증가하고 있다. 결과적으로

45) 권호영·정용준·이만제·정용주, 초고속정보통신기반구축에 따른 방송연계방안연구, 한국방송개발원(1996.12), 32면.

46) 조신·류춘열·김대호, 방송·통신융합촉진을 위한 법·제도개선방안, 통신개발연구원(1996.12), 117~118면.

효율성의 증대, 다양한 서비스를 한 사업자가 제공함에 따른 통합과금제도 등의 운영을 통한 범위의 경제, 네트워크이용의 증대에 따른 규모의 경제 등의 달성이 가능할 것이다. 셋째, 지상파방송과 같은 전통적인 서비스는 종래 준공공재(near public goods)로 취급되었으나 점차 사유재(private goods)로 전환되게 된다. 넷째, 전술한 바와 같이 개별 이용자가 자신이 구매한 서비스에 대하여 직접 비용을 지불하는 형태로 전환됨으로써 가격차별의 가능성이 증대하게 된다. 즉, 모든 이용자에게 동일한 가격을 책정하는 것이 아니라 각 이용자에게 그 서비스의 가치가 얼마나 되는지를 파악하여 그 만큼에 해당하는 가격을 책정하는 것이 가능하게 되는 것이다. 이러한 가격차별의 결과, 종래 이용자에게 귀속되었던 이용자잉여가 서비스제공자에게로 넘어가게 된다. 그리고 시장구조와 수직결합의 정도에 따라 차이는 있지만, 이용자잉여가 궁극적으로는 영화, 음악, 스포츠 등의 최종적인 권리자에게로 이전될 것으로 예상된다. 다섯째, 국경간의 서비스제공에 제한이 없다면, 통신·방송서비스의 교역도 크게 증가하게 될 것이다. 여섯째, 융합서비스의 기술적 특성으로 인하여 저작권 및 데이터의 보호, 데이터의 보안 등을 감시하는 것이 어렵게 될 것이다. 일곱째, 이용자들은 다른 매체에 비하여 상대적으로 TV서비스에서는 자국제작프로그램을 선호하는 경향이 있기 때문에, 장기적으로는 이러한 수요에 충족하기 위하여 자국프로그램의 생산이 증대할 것이다.

2. 傳送網의 共有化

종래 전화로 대표되는 통신망과 CATV로 대표되는 방송망이 융합되고, 이러한 융합현상은 전송로의 이용을 증대시킨다. 예컨대, 통신사업자는 종래 전화회선을 통하여 통신서비스만을 제공하였으나 향후 전화회선을 통하여 불특정다수에게 영상서비스를 제공하고자 할 뿐만 아니라 CATV망, 디지털위성망 등의 다른 전송망을 이용하여 서비스를 제공하고자 할 것이다. 또한 방송사업자도 마찬가지이다.

Ⅲ. 情報通信市場의 構造變化

통신·방송의 융합은 기업들간의 합병·제휴 등을 통한 급격한 정보통신시장의 구조변화를 초래하고 있다.⁴⁷⁾ 그러한 정보통신시장의 변화를 개괄적으로 조망하

47) 김은기, 방송·통신융합의 법적 준비방향, 법제현안 제97-4호(통권 제57호), 국회사무처 법제예산실(1997.6), 5면.

면, 다음과 같다. 48)

첫째, 정보통신사업자들은 선제 진입자의 이득(first-mover advantage)을 향수하기 위하여 경쟁적으로 수직적·수평적 결합을 추진할 것이다. 49) 그리고 다른 사업자들의 접속을 제한하는 기술을 개발하든지, 스포츠독점중계권을 확보하는 등의 방법으로 독점이윤을 추구하고자 할 것이다.

둘째, 전송망부문의 경쟁은 불완전할 것으로 예상된다.

셋째, 전송망접속에 있어서 공개적인 접속과 비차별적인 접속료의 산정이 보장된다면, 효율적인 경쟁은 서비스제공부문에서 발전할 것으로 예상된다.

넷째, 정보통신시장에 있어서 콘텐츠-서비스제공-네트워크-정보기기로 이어지는 가치사설 전반에 걸쳐 수직적 결합·제휴가 일반화될 것으로 예상되며, 서로 다른 서비스 시장간의 수평적 결합관계도 나타날 것으로 예상된다.

48) 조신·류춘열·김대호, 방송·통신융합촉진을 위한 법·제도개선방안, 통신개발연구원(1996. 12), 120면.

49) 정보통신사업자간의 결합형태는 통신·방송망사업인 유통기능(D)과 음성·데이터·영상 등의 제작사업인 소스기능(S)으로 구분되어 결합되고 있는데, 소스(S)와 유통기능(D)이 통합되는 수직적 결합, 소스(S)와 유통기능(D)이 각각 같은 기능간에 결합하는 수평적 결합 등의 형태로 전개되고 있다. 전자의 경우로는 Disney(S)-Capital Cities/ABC(D), Time Warner(D)-Turner Broad.(S) 등, 후자의 경우로는 AT&T(D)-DirecTV(D), Time(S)-Warner Brothers(S) 등이 그 대표적인 예이다(권기창, 통신과 방송융합에 대한 정책적 대응, 현안분석 제137호, 국회도서관 입법조사분석실(1997.4), 8면).

第3章 主要 先進國의 通信·放送政策 및 法制

第1節 概觀

정보통신산업은 최근 10년 사이에 급격한 변화를 맞이하였다. 이것은 '특수산업'에서 '일반산업'으로의 변화라고 말할 수 있다. 즉, 일반산업에 적용되는 경제원칙이 정보통신산업에도 타당하다는 것이다. 예컨대, '자본의 논리'로 대표되는 경쟁원칙·영리원칙·자유재량원칙(진입·퇴출의 자유, 생산의 자유, 가격의 자유, 제휴의 자유, 결업의 자유, 경영판단의 자유) 등이 정보통신산업에도 적용된다는 것이다. 특히, 정보통신산업이 다른 산업과 동일하게 '일반산업'으로 취급되기 위한 전제조건으로서 '진입의 자유'와 '경쟁의 확보'가 도모되어야 할 것이다.

이러한 정보통신산업의 변화에 있어서 종래 공익사업이라는 '특수성의 회박화'와 '일반산업화'가 가장 현저하게 나타나는 현상이 '경쟁화'와 '탈국공영화'이다.⁵⁰⁾ 또한 이들 현상은 상호 밀접한 관련성을 가진다. 즉, '탈국공영화'는 종래 향수하던 특권, 다시 말해서 '법정독점' 또는 '제도독점'의 포기를 의미하는데, 이것은 곧 '경쟁화'로 나아감을 의미하기 때문이다.

각 국가들의 정보통신산업, 특히 통신사업은 종래 국영독점사업이었다. 그래서 그 사업의 기획·관리·운영이 행정부의 담당부서에 의하여 일원적으로 수행되게 되어 행정=사업이었다. 이러한 통신사업이 산업화로의 첫걸음을 내딛게 된 것은 사업규제와 사업운영의 분리에 있었다. 즉, 사업규제는 행정부내 담당부서의 권한으로 존치시키고, 사업운영은 부속기관 등이 수행하는 형태를 취하게 되었다. 이들 기관은 공사·공공기업·사업단·협회 등의 다양한 명칭을 사용하고 있으며, 그 종류도 정부기관에 유사한 것으로부터 민간회사에 유사한 것까지 다양하게 존재한다. 또한 이것들은 원칙적으로 정부가 자본금·기금 등의 금액을 출자하고, 설립근거법이 존재한다는 공통적인 특징을 가지고 있다. 그러나 오늘날의 정보통신환경의 변화에 대처하여 이들 기관들은 '탈국공영화'의 길로 나아가는 경향을 보이고 있다.⁵¹⁾

50) 清家秀哉, "主要國의 情報通信産業의 動向と融合化", 菅谷 實·清原慶子(編), 通信·放送の融合 -その理念と制度變容-, 日本評論社(1997), 245~246頁.

51) 이러한 '탈국공영화'를 '민영화'로 부르는 경우를 자주 보는데, 이것은 문제가 있다. 즉, '탈국공영화'의 단계에 있는 기업들은 사업체로서 사업법규상의 규제를 받는 이외에도 임원의 선임·해임, 자금의 조달, 사업계획의 책정 등에 있어서 조직법상의 규제를 받고, 더 나아가 임

방송사업에 있어서도 이러한 '경쟁화'와 '탈국공영화'의 경향은 기본적으로 타당하지만, 그 실현과정에 있어서는 약간의 차이가 있다. 이러한 원인으로서서는 다음의 두가지를 지적할 수 있다. 첫째, 방송사업자는 언론기관이라는 측면을 가지고 있기 때문에 행정부가 방송사업에 직접관여하는 것은 민주주의의 관점에서 바람직하지 않고, 방송사업은 통신사업과 같은 전국적 네트워크를 반드시 필요로 하지 않을 뿐만 아니라 전국적 방송사업자는 지역네트워크의 수탁자의 성격을 가진다는 것이다. 둘째, 통신사업은 본질적으로 상업적 사업이지만, 방송사업은 상업방송과 비상업방송이 병존한다는 특수성이다.⁵²⁾ 특히, 이것은 각 국가간에 큰 차이를 보이고 있다. 예컨대, 미국은 비상업방송에 비하여 압도적으로 상업방송이 많지만, 정부는 공공방송진흥회(CPB)⁵³⁾ 등을 설립하여 비상업방송(공공방송)의 진흥에 노력하고 있으며, 또한 미국의 공공방송은 대학 및 지방자치단체가 운영하는 것도 많은 실정이다. 이러한 미국의 지상파방송의 시장구조는 당분간 큰 변화가 없을 것으로 예상되지만, 1996년 전기통신법(Telecommunications Act of 1996)으로의 개정에 따른 규제환경의 변화를 고려할 때에 상업방송사업자의 업종내 또는 업종간의 합병·제휴가 활발하게 전개될 것으로 전망된다. 최근 Time Warner와 Turner Broad.이라는 거대미디어산업간의 합병이 실현되었으며, 또한 방송상호간과 방송·유사방송서비스간의 경합·대체관계가 복잡하게 전개되고 있다. 이에 대하여 유럽에서는 종래 공공방송이 주도적이었으나 1980년대부터 공공방송의 분할을 통한 탈국공영화와 상업방송의 출현이 보여지고 있다. 또한 일본도 1926년에 독립기관으로서 '사단법인 일본방송협회'가 설립되어 독점적으로 방송서비스를 제공하였고, 1950년 6월 1일에는 방송법의 시행과 동시에 동 법인은 특수법인으로서

원은 형벌법규의 적용에 있어서 공무원으로 간주되는 등의 민영기업에는 존재하지 않는 각종의 제약을 받고 있기 때문이다. 특히, 이들 기업이 일반회사로 전환되기 위해서는 그 설립근거법을 폐폐하여야 한다. 따라서 '민영화'에로의 과도기에 있는 '탈국공영기업'을 그 조직형태만을 고려하여 단순히 '민영기업'으로 부르는 것은 부적절하다고 할 것이다.

52) 방송사업의 분류는 다양한 관점에서 행해지고 있는데, 일반적으로 '공공방송'과 '상업방송'으로 구분하고 있다. 그러나 논리적으로는 '공공방송'과 '상업방송'은 정확하게 대립되는 개념이 아니다. 그리고 우리나라 방송법도 '공공방송'과 '상업방송'이라는 표현을 사용하고 있지 않다. 또한 방송사업자들도 '상업방송'이라는 표현 보다는 '민영방송'이라는 용어를 사용하고 있으며, 이것이 오히려 일반적으로 받아들여지고 있다. 그러나 여기에서는 '산업'의 측면에서 '상업방송'과 '비상업방송'으로 표현하였다.

53) 공공방송진흥회(CPB : Corporation for Public Broadcasting)는 1967년의 공공방송법(the Public Broadcasting Act of 1967)에 근거하여 설립된 콜럼비아특별구의 비영리법인으로서 교육방송의 조성을 목적으로 하는 기관이다.

‘일본방송협회’로 개편, 공공방송기관의 지위가 부여되었으며, 1959년 3월에 이르러 방송법 개정과 더불어 ‘일반방송사업자’제도가 도입되어 상업방송으로서의 민영방송이 발족되게 되었다.

이러한 정보통신산업의 ‘경쟁화’와 ‘탈국공영화’를 지원함과 동시에 통신·방송융합에 대비하고 있는 각 국가들의 법제도는 크게 4가지로 범주화할 수 있다. 첫째, 통신·방송을 단일 법제화와 단일 규제기구를 통하여 규율하는 미국형이다. 둘째, 통신·방송을 별도의 법으로 규율하되, 단일 규제기구가 관장하는 방식으로 새로운 중간영역적 서비스가 등장할 때에는 그것을 통신과 방송으로 구분하여 각각 관련법으로 규율하는 일본형이다. 셋째, 통신·방송을 별도의 법과 규제기구로 규율하되, 새로운 중간영역적 서비스가 등장할 때에는 그것을 통신과 방송으로 구분하여 각각 관련법으로 규율하는 영국·프랑스형이다. 넷째, 통신·방송을 별도의 법과 규제기구로 규율하되, 새로운 중간영역적 서비스에 대하여는 제3의 법률을 통하여 법제화하는 방식으로 제3의 법에 대한 책임은 두 개의 규제기구가 공동으로 가지는 독일형이다. 이것을 도표화하면, 다음과 같다.⁵⁴⁾

통신·방송에 대한 법제도의 유형

규제기구 \ 법체계	통신·방송 단일법체계	통신·방송 별도법체계
통신·방송 단일규제기구	미 국	일 본
통신·방송 별도규제기구	-	영국, 프랑스 (독일 : 별도의 멀티미디어법)

이와 같이 통신·방송사업에 대한 법체계와 규제기구의 구조는 다르지만, 각 국가들은 통신·방송관련법의 개정이나 새로운 법을 제정함에 있어서 그 나라의 법체계와 정책방향 등에 맞는 방식을 채택하여 ‘경쟁화’와 ‘탈국공영화’를 지원함과 동시에 통신·방송사업자간의 융합을 허용함으로써 경쟁력을 강화시키고, 정보서비스의 융합촉진을 통하여 이용자의 편의를 증진하고자 노력하고 있다. 특히, 각 국가들은 개방화·자유화되어 가는 통신시장에서 자국의 이익을 보호하고,⁵⁵⁾ 세계

54) 조신·류춘열·김대호, 방송·통신융합촉진을 위한 법·제도개선방안, 통신개발연구원(1996. 12), 83면.

시장에서의 주도권을 선점하기 위하여 적극적인 활동을 전개하고 있으며, 또한 방송의 디지털화를 통한 방송사업의 활성화, 방송시장의 진입·소유규제의 완화를 통한 방송사업의 육성 등을 도모하기 위하여 정보통신망의 고도화, 콘텐츠산업의 육성 등을 내용으로 하는 정보통신정책의 추진과 법제도의 정비에 나서고 있다.

第2節 美國

I. 序說

미국의 정보통신산업은 오랜 역사를 가지고 있는데, 그 운영에 있어서 과도기적으로는 국공영의 시기가 있었지만, 기본적으로는 민영이 관철되었다. 예컨대, 미국의 통신사업은 20세기중엽에 AT&T그룹(음성통신), 웨스턴유니온(국내통신), RCA·ITT(국제통신)의 과점체제가 확립되었고, 1934년 통신법(Communications Act of 1934)의 '공공의 이익, 편의 및 필요(public interest, convenience and necessity)'의 원칙에 의거하여 이러한 상황은 계속 유지되었는데, 1960년대 후반에 이르러 통신사업에의 신규진입을 허용하는 FCC 및 법원의 재정·판결⁵⁵⁾에

55) 이것과 관련하여 유럽위원회가 전기통신시장의 전면자유화에 관하여 최종적으로 채택한 '전기통신시장에 있어서의 완전경쟁의 실시에 관하여 지침 90/388/EEC를 개정하는 1996년 3월 13일의 위원회 지침 96/19/EC(Commission Directive 96/19/EC of 13 March 1996 amending Directive 90/388/EEC with regard to the implementation of full competition in telecommunications markets)'이 주목된다. 이 지침에 의하여 EU가맹국들은 일부 시행이 유예된 국가를 제외하고는 1998년 1월 1일까지 모든 전기통신서비스의 제공과 그것을 위한 건설·보유를 완전히 자유화하여야 하였다.

56) 미국의 1934년 통신법은 그 기본적 구조가 규제하의 독점과 공공의 편익을 기초로 한 것이기 때문에, 오늘날 경쟁도입을 기초로 하는 미국의 통신정책은 FCC의 규칙제정 등의 행정조치와 법원의 판결을 중심으로 전개되었다고 할 것이다. 그 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, FCC의 조치로서는 카터폰재정(자영단말기의 공중망접속, 1968년), MCI재정(MCI의 전용선시장에의 진입, 1969년), 특수통신사업자재정(전용선시장에의 신규진입의 허용, 즉 MCI재정의 일반화, 1971년), 제1차컴퓨터조사재정(통신과 정보처리의 구분 등, 1971년), Open Skies Policy재정(국내통신위성사업의 개방, 1972년), 부가통신사업자재정(VAN사업의 허용, 1973년), 전용선공동사용·재판매재정(전용선사용조건에의 자유화, 1976년), 단말기기등록제도입(단말기기자영의 승인, 1977년), 제2차컴퓨터조사재정(고도서비스의 비규제화 등, 1980년), 별개위성시스템재정(비인텔사계위성의 조건부허가, 1985년), 제3차컴퓨터조사재정(1986년), VDT재정(전화회사에 의한 비디오전송서비스의 허용, 1992년), 지배적 통신사업자재정(1992년), 전화번호이동성보장재정(800번서비스에 대하여 전화회사변경의 경우 구번호유지의 실시, 1993년) 등이 있었다. 둘째, 법원의 대표적인 판결로서는 AT&T수정동의판결(벨계운용회사의 AT&T로부터의 분리 등, 콜럼비아특별구연방지방법원, 1982년) 등이 있었다. 이와 관련한

힘입어 '경쟁화'로 나아가게 되었다. 특히, 미국의 통신사업에 있어서 대변혁을 초래한 사건이 1982년에 발생하였다. 즉, 법무부가 독과점법위반을 이유로 AT&T를 상대로 하여 제기한 민사소송에서 동년에 수정동의판결(MFJ: Modified Final Judgement)이 성립하였고, 이에 따라 1984년 1월 1일을 기하여 세계 최대의 전화회사인 AT&T가 7개의 지역전화회사와 1개의 장거리전화회사로 분리되게 되었다. 이것은 곧 지역전화회사와 장거리전화회사의 분리운영을 초래하였고, 이 원칙은 1996년까지 유지되었다. 그러나 1996년 전기통신법(Telecommunications Act of 1996)으로의 개정에 의하여 이러한 원칙은 대폭 수정되었고, 이에 따라 일정조건하에서 지역전화사업과 장거리전화사업의 상호진입이 허용되게 되었다. 이러한 미국의 통신사업은 방송사업과 동일하게 단일법인 '통신법'에서 규율되고 있기 때문에, 연방통신위원회(FCC)가 일반적으로 통신사업을 규제하지만, 주내의 통신사업에 대하여는 각 주의 공익사업법에 근거한 각 주의 공익사업위원회가 담당하는 특징을 가지고 있다.

다른 한편, 미국의 방송사업은 1920년 11월에 웨스팅하우스(Westinghouse)사의 라디오국 KDKA가 라디오 정시방송을 개시한 이래, 1926년에 웨스팅하우스·GE·RCA 3사에 의한 NBC가, 1927년에 CBS가, 1945년에 ABC가 각각 설립되어 주요 3대 네트워크를 구성하게 되었다. 또한 1960년대부터 공공방송도 점차 부상하여 1967년에 공공방송법이 제정되었고, 1967년에는 공공방송진흥회(CPB)가 발족함으로써 공공방송의 육성체제도 성립하게 되었다. 더 나아가 뉴미디어로서 1940년대말에 지상파방송의 난시청해소를 목적으로 CATV(community antenna television)가 등장, 지금은 다채널프로그램을 제공하는 독자적인 방송매체로 발달하고 있으며, 1970년대부터는 위성방송이 등장하여 다매체·다채널시대를 맞이하고 있다.⁵⁷⁾ 특히, 1996년 전기통신법으로의 개정에 의하여 종래 CATV와 전

자세한 내용은 <城所岩生, "米國通信法改正(1)", 國際商事法務 Vol.24, No.11(1996), 社團法人 國際商事法務研究所(IBM), 1138~1143頁>을 참조.

57) 미국에 있어서 '방송'은 종래 일반공중이 직접수신할 것을 목적으로 하는 무선통신으로 이해되었기 때문에, 뉴미디어로서의 CATV는 방송의 범주에 해당하지 않았다. 예컨대, 미국의 1934년 통신법은 지상파방송과 달리 CATV를 다른 편에서 규정하여 양서비스를 별개로 규제하고 있었다. 그러나 양서비스는 전송매체(무선·유선)의 차이는 있지만, 사적 통신의 성질을 갖지 않고, 영상을 일반공중에게 제공한다는 공통성을 가진다. 또한 양서비스는 수신자(일반공중·한정가입자)의 차이가 있지만, 방송의 범주에 해당하는 직접위성방송(DTH)이 일반적으로 한정된 가입자에게 스크램블을 거는 방송을 행한다는 점에서는 공통점을 가진다. 이러한 측면에서 뉴미디어로서의 CATV와 DTH는 통신·방송의 융합형태를 보이고 있다고 할 수 있다.

화서비스로 구분되어 있던 영상서비스와 통신서비스의 시장진입장벽이 철폐되게 되었고, 방송사업에 대한 소유규제도 완화되게 되었다.

이러한 정보통신산업의 발전과 관련하여 특히 미국에서 주목되는 것이 '정보초고속도로(Information Superhighway)'의 추진이다. 이것은 1992년 그 당시 대통령후보였던 클린턴의 선거공약에서 유래한 것으로 미국의 모든 국민들이 누구나 저렴한 가격으로 때와 장소를 가리지 않고 필요한 정보를 입수할 수 있도록 "모든 가정·기업·연구소·학교·도서관을 연결하는 정보통신망을 2015년까지 구축"함을 그 내용으로 한다. 그후, 이것은 클린턴행정부의 출범과 더불어 1993년에 국가정보통신기반(NII: National Informaion Infrastructure)구축계획으로 발전, 이를 위한 9개의 목표·원칙인 'NII행동계획(NII: Agenda for Action)'이 발표됨으로써 경쟁과 투자의 촉진, 민간부문에 의한 구축, 유니버설서비스의 유지·촉진에 의한 사회적 정보격차의 해소 등이 정부의 기본방침으로 채택되었다.⁵⁸⁾ 더 나아가 미국의 NII는 1994년에 지역 및 국가네트워크를 결합한 범세계적인 네트워크의 구축을 위한 GII(Global Informaion Infrastructure)구축계획으로 발전·추진되고 있다. 이러한 정부의 기본방침은 전화회사와 CATV회사를 자극, 그들의 통신망고도화투자계획을 이끌어 내었다. 이와 동시에 1996년에는 전기통신법으로의 개정에 의하여 정보통신인프라구축을 위한 경쟁환경의 정비가 이루어졌다. 이러한 미국의 정보초고속도로구축사업은 통신·방송융합에 대처한 정보기반의 비약적 강화를 목표로 하는 국민공동의 사업으로서 추진되고 있음에 특징이 있다.

II. 通信·放送事業의 政策 및 法制

1. 通信·放送事業의 現況과 規制機構

(1) 通信·放送事業의 現況

(가) 通信事業

가) 有線通信事業(電話事業)

미국의 유선통신사업, 특히 전화사업은 벨전화회사(Bell Telephone)가 설립된

58) 미국의 NII구축계획과 관련한 자세한 내용은 <권호영·정용준·이만제·정용주, 초고속정보통신기반구축에 따른 방송연계방안연구, 한국방송개발원(1996.12), 76~81면>을 참조.

이래로 지금까지 민간소유형태를 취하고 있으며, 사업자수가 대단히 많다는 것을 특징으로 한다. 이러한 전화서비스는 크게 장거리전화서비스와 지역전화서비스로 구분된다. 그밖에 경쟁접속서비스, 전용선서비스, 재판매서비스 등이 존재한다. 이러한 전화사업은 초기에 단말기로부터 네트워크까지를 하나로 하는 서비스가 제공되었고, 음성전화서비스에 한정되었다.

그러나 가정용기기의 다양화, 마이크로파·위성통신 등의 전송기술의 발전, 컴퓨터통신의 출현 등과 더불어 통신분야는 1950년대부터 경쟁정책이 도입되고, 점차 자유화 및 규제완화가 진행되었다. 특히, 1996년 전기통신법으로의 개정에 따라 미국의 전화회사들은 과거의 독과점체제에서 벗어나 통신시장에서의 치열한 경쟁, 합병·제휴를 통한 자구책을 강구하고 있는 상황이다.

(a) 長距離電話事業

장거리전화사업자들의 공통적인 동향은 CATV사업에 적극적으로 참여하고자 한다는 것이다. 그 이유는 다음과 같다.⁵⁹⁾ 첫째, 장거리전화사업자들이 지역전화회사에 대하여 수입의 약 40%를 접속료로 지불하고 있지만, 이동체사업자와 CATV사업자의 가입자망은 지역전화회사를 경유하지 않으므로 이러한 접속료를 지불하지 않아도 된다는 사실에 상당한 매력이 있다. 둘째, 지역전화회사들의 장거리전화시장에의 진입에 대응하여 지역망의 확보수단으로서 CATV사업자의 네트워크가 요구된다. 셋째, 멀티미디어시대에 대비하여 영상산업의 노하우와 광대역네트워크를 확보하고 있는 CATV사업자와의 제휴가 요구되기 때문이다. 그밖에도 각 장거리전화회사들은 스스로의 대응책을 강구하고 있다.⁶⁰⁾ 예컨대, AT&T사는 멀티미디어서비스의 개발과 관련된 다양한 실험과 제휴를 추진하고 있으며, CATV서비스·이동체통신서비스·컴퓨터온라인서비스 등의 가능성이 있는 분야에 다양한 투자를 하고 있고, MCI사는 전략적 제휴를 추진하지 않고 직접 출자를 통한 지역전화사업에의 진입과 멀티미디어망의 구축을 추진하고 있으며, Sprint사는 TCI, Comcast, Cox cable 등의 대규모 CATV사들과 협작을 통하여 지역전화서비스와 장거리전화서비스의 일괄제공 및 이러한 광대역가입자네트워크를 이용한 멀티미디어서비스의 제공을 추진하고 있다.

59) 한국전자통신연구소, 세계 정보통신산업 및 기술동향 분석, 1995, 27~30면.

60) 권호영·정용준·이만제·정용주, 초고속정보통신기반구축에 따른 방송연계방안연구, 한국방송개발원(1996.12), 84~91면을 참조.

(b) 地域電話事業

지역전화사업자들은 주로 멀티미디어서비스의 제공에 초점을 맞추어 사업을 확장하고 있다. 이것은 크게 4가지 방향에서 전개되고 있다. 예컨대, 자사사업구역 내에서의 독립적인 CATV사업에의 진출, 사업구역외의 지역에서 통신·방송의 융합서비스를 제공하기 위한 CATV사업자와의 제휴, 영상사업에 있어서 양질의 프로그램확보를 통한 서비스부문에서의 우위를 점하기 위한 영화사업자와의 제휴, 영국 등의 해외 CATV사업에의 진출 등이 그것이다.

나) 無線通信事業

이동체통신기술은 1940년 중반부터 개발되기 시작하였지만, 이러한 기술이 통신서비스로서 보편화되어 일반인의 이용에 제공되기 시작한 것은 셀룰라전화의 보급에 의한 것이다. 특히, 셀룰라서비스의 개발은 1970년경부터 시작되었지만, 1981년에 이르러 FCC가 셀룰라식 자동차전화의 면허방침을 결정함으로써, 그 사업의 상용화는 1983년에 이루어지게 되었다.

이러한 이동체통신사업은 정보통신기술의 발전에 따라 그 서비스의 형태가 다양하게 전개되고 있는데, 미국은 이러한 서비스의 발전을 시장에 효율적으로 반영하기 위하여 수차례에 걸쳐 주파수관리제도 등과 같은 이동체통신사업에 대한 규제구조를 대폭적으로 조정하지 않을 수 없었다. 이하, 주요 이동체통신서비스의 현황을 살펴보면, 다음과 같다.

(a) Cellular

미국의 셀룰라서비스는 각 시장단위로 전화계회사 및 비전화계회사가 제공하는 시스템에 하나의 면허를 부여하는 방식을 채택함으로써 각 시장에 2개의 면허가 부여되고 있다. 그러나 각 시장단위로 지역전화회사의 자회사와 비전화계회사간에 흡수·합병이 반복되어 지금은 전체시장이 몇 개의 사업자에게 집중되는 현상을 보이고 있다. 특히, 지역전화회사(ROBC)의 자회사와 AT&T, GTE 등이 셀룰라서비스사업을 압도적으로 지배하고 있는 실정이다.

그러나 이용자측면에서 셀룰라서비스의 광대역서비스에 대한 요구가 커지고 있기 때문에 사업자간의 로밍서비스협정체결이 증가하고 있으며, 향후 이용자는 계속적으로 증가할 것으로 예상된다.

(b) PCS

미국에서 PCS(Personal Communication Service)면허의 경쟁입찰은 통신사업계의 초미의 관심을 집중시키게 되었고, 주요 전화회사와 CATV사업자들이 면허 획득을 위하여 고액의 자금을 경쟁입찰에 투자하였다. 특히, 주요 통신시장에 대한 경쟁입찰에서 면허를 취득한 기업으로서는 AT&T·CATV사업자(TCI, Comcast, Coxcable)·Sprint의 컨소시엄, RBOC(Bell Atlantic, Ninex, USWest)의 컨소시엄, Pacific Telesis, GTE 등이다. 이들 사업자들은 CATV, 장거리전화서비스사업자 등과의 전략적 제휴를 통하여 PCS를 포함한 일괄서비스를 제공하는 마케팅전략을 추진하는 경향을 보이고 있다.

이러한 PCS사업의 전개와 관련하여 거대한 자본을 가진 복합미디어기업의 경우에 초기 PCS사업의 추진에 따른 손실을 다른 사업에서 보충할 수 있으므로 상대적으로 유리하기 때문에, 결국은 주요 장거리전화사업자, RBOC, 주요 CATV사업자만이 생존할 것이라는 전망도 있다. 아울러 이러한 PCS사업이 본격화되기 위해서는 새로이 할당되는 주파수의 이전에 따른 보상 및 표준기술의 개발 등과 같은 몇가지 문제점이 해결되어야 할 것이다.

(c) SMR/ESMR

특수이동무선통신서비스(SMR : Specialized Mobile Radio/ESMR : Enhanced Specialized Mobile Radio)는 공중안전 및 건설·교통업계에서의 쌍방향 개별 서비스를 제공하기 위하여 1974년에 FCC에 의하여 허용된 서비스로서 음성개별 서비스, 데이터방송서비스, 이동체전화서비스 등이 있다. 특히, 1987년에 개업한 넥스텔은 6대 통신시장에서 주파수를 획득, 셀룰라서비스에 유사한 고도특수무선통신서비스의 제공을 개시하였고, 또한 이들의 서비스를 디지털화하여 특수이동무선통신서비스의 기능을 대폭적으로 확대시켰다. 이러한 사실에 힘입어 최근 미국의 여러 지역에서 고도특수이동무선서비스의 사업계획이 발표되고 있다.

(d) Wireless Cable

무선케이블서비스는 CATV와 유사한 다채널의 비디오 서비스로서 프로그램의 전송은 마이크로파의 주파수가 사용된다. 이것은 전용안테나와 전자기기를 통하여 50Km이상 떨어진 송신국으로부터의 수신에 가능하고, 통신위성으로부터의 수신과 동일한 프로그램의 수신에 가능하다. 이러한 무선케이블서비스는 설비건설의

저비용화, 기술적 발전 등을 통하여 급성장하고 있다.

이러한 무선케이블서비스는 종래 주파수부족, CATV프로그램에의 접근계약, 기술상의 문제 등의 장애가 있었다. 그러나 신규주파수사용에 대한 신청절차를 간소화하고, MDS주파수의 면허절차에 경쟁입찰제도를 도입함으로써 FCC가 무선케이블서비스의 성장을 지원하고 있음과 동시에 디지털압축기술의 개발을 통한 주파수의 부족문제 및 전파장애 등과 같은 기술문제의 해소가, 1992년 'CATV소비자보호법'(Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)을 통한 CATV프로그램에의 접근문제의 개선이 도모되고 있다. 특히, 최근 무선케이블서비스의 성장을 촉진시키고 있는 원동력은 자금력이 풍부한 지역전화사업자(ROBC)의 동향이다. 이들 사업자들은 저비용으로 비디오서비스에 참가할 수 있는 무선케이블서비스의 고객들을 확보하여 유선통신계의 서비스제공이 가능하게 되는 시점에 대체하고자 하는 계획을 추진하고 있다. 예컨대, Bell Atlantic·Nynex·Percific Telesis의 비디오프로그램서비스 조인트 벤처(TELE-TV)는 MMDS의 개발을 적극적으로 추진하고 있으며, Bell Atlantic/Nynex는 CAI무선케이블시스템에 거액을 투자하고 있고, Percific Telesis는 LA에서 디지털 MMDS시스템을 통한 케이블서비스의 제공을 추진중이다.⁶¹⁾

(나) 放送事業

가) 地上波放送事業

미국의 지상파방송사업은 지방방송국, 네트워크, 프로그램제작사업자 등으로 구성되고, 이들을 통한 프로그램의 제작·편성·전송 및 자금조달에 의하여 운영되고 있다. 또한 미국의 지상파방송은 주로 광고수입을 목적으로 하는 민간사업자에 의한 상업방송이 중심을 이루고 있다. 특히, 1995년부터는 그 동안 TV네트워크의 신디케이션사업진출을 금지하던 Fin-Syn규칙⁶²⁾이 폐지됨에 따라 주요 네트워크간

61) 이와 같이 지역전화회사(ROBC)가 무선케이블서비스에 관심을 보이는 주된 이유는, 지역전화회사가 종래에는 광케이블 등의 유선인프라를 통한 사업의 전개를 구상하고 있었으나 기존 설비의 고도화에 막대한 자금의 투자가 필요함에 따라 비교적 비용이 저렴한 무선케이블시스템개발을 병행하여 진행하는 방향으로 사업전략이 전환되었음에 기인한다고 생각된다. 다만, 지역전화사업에 있어서 유선인프라의 정비 및 상용화단계까지 무선을 기반으로 하는 이러한 시스템이 대체적 시스템으로 이용될지라도 향후 이것이 다시 유선인프라의 형태로 이행할지, 아니면 독자적인 무선인프라의 형태로 전개될지는 현재로서는 미지수이다.

62) 이것은 1970년대 초기에 FCC가 제정한 규칙으로서, 독립제작사가 만든 프로그램을 네트

의 매수·합병이 활발하게 전개되고 있다. 예컨대, Walt Disney사가 ABC(Capital Cities/ABC)를, Westinghouse사가 CBS를, Time Warner사가 TBS를 인수한 것 등이 그 예이다.

(a) 商業放送

미국에 있어서 네트워크방송국은 주로 프라임시간대 프로그램의 제작·편성·배출 등의 역할을 수행하고 있다. 특히, 전국뉴스·일일프로그램·스포츠프로그램은 자체 제작하고, 코메디·추리물·영화·프라임타임의 드라마는 독립프로그램제작사업자에게서 구입·스케줄을 편성한다. 이러한 프로그램은 주요 도시에 네트워크가 소유하는 지방방송국을 통하여 전송될 뿐만 아니라 마이크로웨이브·케이블·위성 등을 통하여 전송되기도 한다.

지방방송국은 지방 뉴스 등의 프로그램을 자체 제작하기도 하지만, 거의 모든 프로그램을 네트워크·독립프로그램제작사업자 등으로부터 공급받아 시청자에게 전송하는 역할을 주로 수행하고 있다. 그리고 지방방송국들은 그 2/3가 네트워크에 가맹하고 있으며, 계열화의 방송국들은 일정 이상의 네트워크프로그램을 전송할 의무를 지고 있다.

프로그램제작사업은 워너 브라더스, 콜럼비아, 파라마운트, 21세기폭스, 디즈니 등의 할리우드 영화회사가 주로 담당하고 있지만, 기타 독립프로덕션이 프로그램을 제공하기도 한다.

(b) 非商業放送

미국의 비상업방송은 공공방송서비스(PBS: Public Broadcasting Service)가 대표적이다. 이것은 공공방송국들의 연합체로서, 전국용프로그램의 조달·편성·전송·선전·프로모션 등을 주로 담당하고, 전국용프로그램의 제작은 가맹국과 프로덕션이 담당하고 있다. 또한 공공방송서비스(PBS)에 있어서 각 가맹국들은 자신의 독자성이 보장되고, 프로그램의 편성 등도 비교적 자유롭게 행할 수 있다. 이러한 비상업방송은 크게 교육용과 공중용으로 구분되는데, 전자는 주로 교육위원회가, 후자는 비영리단체·대학·주정부 등이 운영한다. 또한 이들 방송국의 재원은 정부자금과 민간자금으로 구분되는데, 정부자금은 연방정부예산·주정부예산

위크가 방영한 후에 이러한 프로그램의 배급사업에 참여하여 이윤을 획득하는 것과 네트워크사가 개별방송국에 프로그램을 직접판매하는 신디케이션 사업에 참여하는 것을 금지함을 주요 내용으로 하고 있다.

으로, 민간자금은 기부금과 코퍼레이터 언더라이팅⁶³⁾을 중심으로 구성된다. 특히, 연방정부예산은 공공방송진흥회(CPB)가 규정한 조건을 충족하는 방송국에게만 교부되고 있다.

그러나 종래 공공방송국이 주로 제공하던 아동 및 다큐멘터리의 프로그램에 대하여도 다채널화된 CATV의 제공이 증대함에 따라 공공방송의 존재의의가 상실되어 가는 경향을 보이고 있다.

나) CATV事業

미국의 초기 CATV사업은 난시청지역에 지상파방송의 재송신을 행하는 지상파 방송의 보완서비스로서 1950년대에 시작되었는데, 독자적인 프로그램의 제작은 행해지지 않았다.

그러나 오늘날의 다채널CATV는 1975년에 HBO가 최초로 위성통신을 이용한 미국 전역의 케이블시스템에 프로그램을 공급하면서 시작된 이래로, 전국적 규모의 케이블독자의 프로그램을 공급하는 CNN, ESPN 등이 등장하게 되었다. 이후, 이러한 CATV사업은 HBO·CNN·ESPN 등과 같은 프로그램공급자, 각 지역단위에서 CATV시스템을 건설·운영하는 시설사업자로서의 시스템오퍼레이터(SO: System Operater)를 포괄하는 개념으로 사용되고 있다. 특히, 각 지역단위의 케이블시스템을 총괄적으로 운영하는 사업자를 멀티플 시스템 오퍼레이터(MSO: Multiple System Operater)이라 부르는데, 여기에는 TCI, Time Warner, Comcast 등이 해당한다.

이러한 CATV사업의 관할권은 FCC에게 있지만, 각 시스템의 케이블사업운영권으로서의 프랜차이즈(지역독점권)를 부여하는 것은 지방자치단체이다. 따라서 시스템오퍼레이터들은 프랜차이즈료로서 수입의 몇 %를 지방자치단체에게 납입하여야 한다. CATV사업에 대하여 이러한 프랜차이즈권을 인정하고 있는 이유는 전화사업과 마찬가지로 CATV사업도 설비사업이므로 그 전송설비·기기의 건설에 막대한 투자가 필요하고, 그 투자비용들의 대다수도 매몰적 비용이므로 영상프로그램의 분배를 통하여 이익을 산출하지 않을 경우에는 다른 부문에의 투자가 불가능하기 때문이다. 이러한 이유로 CATV사업은 배타적 프랜차이즈에 의한 지역독

63) 이것은 기업 등이 방송프로그램의 제작비를 부담하는 대신에, 프로그램의 전후에 그 기업의 자사선전을 제한부로 방송할 수 있도록 허용하는 제도이다. 최근 연방정부와 주정부는 재정적자에 따른 공공방송의 예산삭감에 직면하여 공공방송의 자금조달을 위하여 이 제도를 적극적으로 활용하고 있다.

점적 사업으로서의 성격을 가진다. 그러나 이와 관련하여 지방자치단체는 케이블 시스템에 대한 프랜차이즈의 부여를 통하여 독점적 이익(프랜차이즈료)을 향수하게 되어 기존의 CATV사업자와 의견일치를 보아 신규사업자의 진입을 거부하는 경향이 있기 때문에, 이러한 지방자치단체의 프랜차이즈부여권은 CATV사업의 경쟁을 방해한다는 지적도 제기되고 있다.

최근에는 대형의 MSO들이 군소 CATV시스템의 인수·합병을 통한 수평적 통합 뿐만 아니라 영화사·프로그램사업자의 인수를 통한 소프트웨어제작분야와 분배설비간의 수직적 통합을 추진하는 경향을 보이고 있다. 이와 관련하여 전술한 바와 같이 광케이블을 이용한 광대역망의 발달과 디지털전송기술의 발전에 따른 고도전화망에 의한 CATV서비스의 제공이 기술적으로 가능하게 됨으로써 대규모의 가입자망과 풍부한 자금력을 가진 전화회사들이 적극적으로 CATV사업에 참여하고자 노력하고 있으나, 아직까지는 영상서비스의 제공에 있어서 우월적인 노하우를 가진 CATV사업자가 유리할 것이다. CATV사업자에게는 이것 보다는 DBS사업자와 무선케이블사업자가 중요한 경쟁자로 성장할 것이 예상된다.

다) 衛星放送事業

미국의 위성방송은 1990년대 중반 이전에는 주로 저출력 또는 중출력의 국내 통신위성(CS)을 이용한 CATV시스템에 의하여 프로그램이 배급되고 있었으며, CATV가 보급되지 않은 지역에서는 통신위성의 직접수신장치를 통한 개별수신형태로 이루어지고 있었다(DTH: Direct-To-Home). 즉, 개별가입자에 의한 직접수신을 목적으로 하는 위성방송(DBS: Direct Broadcasting Satellite)은 거의 이루어지지 않았고, 오히려 CATV시스템과 결합한 위성방송만이 실용화되고 있었다.⁶⁴⁾

그러나 1990년대 중반에 접어들면서 디지털송출기술의 발전과 케이블프로그램 사용에 관한 법률⁶⁵⁾이 변화함으로써, 1980년대 위성방송사업의 발전을 저해하던 제한요소⁶⁶⁾들이 제거되기 시작하였고, 그 결과 위성방송의 성공적인 새로운 출발

64) 미국의 FCC규칙(47 C.F.R. Sec. 100.3)에 의하면, 직접위성방송(DBS)은 "우주국에 의하여 송신 또는 재송신되는 신호가 일반공중에게 직접수신될 것을 목적으로 하는 무선통신 서비스"로 정의된다.

65) 이것은 'CATV소비자보호법'(Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)을 말한다. 이 법률에 따라 종합유선방송(CATV)의 프로그램공급업자(PP)가 위성방송사업자에게도 프로그램을 공급할 수 있게 되었다.

66) 1980년대 미국의 위성방송사업이 실패하게 된 주요원인으로는 비효율적인 저출력 또는 중출력 주파수의 송출기술과 유용가능한 방송프로그램의 부족을 지적할 수 있다(Ted Carlin,

을 맞이하였다. 이러한 미국 위성방송사업의 추진현황 및 그 과정을 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.

미국의 초기 위성방송은 1980년대에 이루어졌는데, 그 당시 CATV는 이미 사업적으로 상당한 안정세를 유지하고 있었고, CATV에 대한 경쟁력 확보를 위한 위성방송의 프로그램공급이 원활하게 이루어지지 않았으며, 위성방송의 수신을 위한 수신기의 보급이 제대로 이루어지지 않았기 때문에 그다지 성공적인 결과를 얻지 못하였다.⁶⁷⁾ 예컨대, 1940년대 말에 지상파방송의 난시청해소를 목적으로 지상파방송의 수신에 곤란한 지역에서 인근 방송국의 프로그램을 재송신하는 역할을 수행하기 위하여 탄생한 CATV가 1960년대에는 중소도시로 진출하여 대도시 방송국의 프로그램을 받아 재송신하였고, 이것이 1970년대에는 대도시로 확대되었다. 이에 1972년 미국의 연방통신위원회(FCC)가 CATV에 대한 종합적인 규칙을 제정하였고, 1970년대 후반에는 저출력 또는 중출력의 국내 통신위성이 등장하여 이것을 이용한 SCN이 늘어나게 되었다.⁶⁸⁾ 이와 더불어 미국의 연방통신위원회(FCC)는 CATV에 대한 규제를 완화함⁶⁹⁾으로써 1980년대 이후 CATV사업은 급성장하게 되었다.⁷⁰⁾

"Direct Broadcast Satellite, DBS", in August E. Grant(ED), Communication Technology Update, 5th ed.(Boston : Focal Press), 박조원(역), 미국의 전파매체, 한국방송협회(1997), 147~148면.

67) 방석호·김은기·이병섭, 방송시장개방에 따른 관련법 검토 및 개선방안 연구, 한국방송개발원(1996.12), 48면.

68) 이러한 중계서비스(SCN)를 위하여 FCC는 고정위성서비스(FSS) 주파수대역의 두부분을 할당하였다. 즉, 저출력주파수대역(low-power C-band, 3.7~4.2GHz)과 중출력주파수대역(medium-power Ku-band, 11.7~12.2 GHz)이 바로 그것이다(Ted Carlin, "Direct Broadcast Satellite, DBS", in August E. Grant(ED), Communication Technology Update, 5th ed.(Boston : Focal Press), 박조원(역), 미국의 전파매체, 한국방송협회(1997), 148면).

69) 이것은 'CATV정책법'(Cable Communication Policy Act of 1984)의 제정에 따른 것이다. 이 법은 소유규제, 프랜차이즈, 요금규제에 관한 내용을 담고 있다. 첫째, 소유규제와 관련하여서 지상파 방송국이나 지역전화사업자가 자사 구역내에서 CATV사업을 경영하지 못하도록 하는 내용을 담고 있다. 둘째, 프랜차이즈와 관련하여서 지방자치단체에 의한 프랜차이즈 부여 및 매출액의 5%를 상한으로 하는 프랜차이즈요금(franchise fee)을 규정하고 있다. 셋째, 요금규제와 관련하여서 지상파 방송국과의 경쟁이 존재하는 경우에는 기본적으로 규제하지 않도록 하고 있다. 이 법에 의하여 사실상 독점과 비규제가 인정되어 CATV사업은 급속히 발전하였다. 그러나 이러한 독점적 시장의 출현은 기본서비스요금의 인상과 전송프로그램의 품질 저하를 초래하게 되었다(김택환·김기중·유지나·장호순, 21세기 한국 언론정책·법제연구 - 한국과 외국의 매스미디어 산업·정책·법제 비교-, 한국언론연구원(1997.12), 133면).

70) 이도규·김태은(신한중합연구소 미래산업팀), 21세기 텔레컴사회와 위성비즈니스, 다음,

이에 반하여 위성방송의 경우에는 1960년대 처음으로 논의된 이래로 1970년대에 미국의 'Open Skies' 정책과 '텔레비전 전용 위성 수신기(TVRO : Television Receive Only)'의 개발에 힘입어 저출력 위성방송(DTH)이 시행되었다.⁷¹⁾ 1980년대에 접어들면서 위성방송사업자들은 새로운 DTH 서비스를 개발하기 위하여 기존의 중출력 위성을 이용하는 방법을 모색하였다. 이 결과, 중계 위성(relay satellite)에 사용하지 않던 중계기(transponder)를 사용하여 TVRO 보다 작은 수신용 접시 안테나를 이용하는 중계 시스템을 개발하게 되었다. 그러나 높은 가입비, 악천우에 의한 잠재적 수신 방해 현상, DTH 시스템의 제한된 채널 수용도, 케이블 프로그램 수신 한계 등으로 인하여 중출력 DTH 시스템도 실패하고 말았다. 이와 더불어 미국의 FCC 정책 입안자들은 DTH 서비스에만 사용할 수 있는 별개의 새로운 위성 주파수대를 할당하고자 계획하였고, 1979년 국제전기통신연합(ITU)의 세계무선통신주관회의(WARC : World Administrative Radio Conference)는 다채널 위성 방송 서비스를 위하여 서반구에 고출력 주파수대(Ku-Band, 12.2~12.7GHz)를 할당하였다.⁷²⁾ 이것들을 직접 위성방송(DBS : Direct Broadcast Satellite) 서비스라 부르고 있으며, 이러한 고출력 주파수를 송신하기 위한 위성 궤도 및 각 국가의 구체적인 주파수 지정은 1983년 국제전기통신연합의 지역회의에서 결정되었다.

미국의 FCC는 DBS 서비스를 위하여 서경 30~170도 사이에 위성 궤도 8개를 할당하였으며, 각 궤도당 32개의 채널을 지정함으로써 총 256개의 아날로그 방송 채널을 할당하였다. 다만, 8개의 위성 궤도 중 3개만이 미국 전역을 커버하기 때문에 몇몇의 DBS 사업 희망자에 대하여 2개의 궤도에서 채널을 제공하였다. 1983년 미국의 연방통신위원회는 DBS 궤도와 채널 할당을 위하여 사업자 공고를 통하여 지원자들로부터 접수를 받았고, 그 가운데 8개사⁷³⁾가 조건부 시설 허가⁷⁴⁾(Construction Permit)를 받았으나 다음과 같은 이유로 초기의 위성 방송 사업자들은 모두 사업을

1995, 231면.

71) 이 당시 위성 방송은 케이블 텔레비전 네트워크인 HBO(Home Box Office)의 저출력 위성 방송이 실시되고 있었다. 예컨대, HBO는 Westar 위성을 통하여 24시간 프로그램을 전송하였다.

72) Setzer, Franca, & Cornell, Policies for regulation of direct broadcast satellites, FCC, Office of Plans and Policy(Washington, DC : 1980), p.1.

73) CBS, DBSC, GSC, RCA, STC, USSB, VSS, Western Union 등이다.

74) 이러한 신청 허가는 신청자들이 DBS 시스템의 실시에 상당한 주의를 다한다는 조건 하에서 발급된 것인데, 신청자들이 FCC의 '상당한 주의요건'이라는 조건을 성취하기 위해서는 허가를 받은 날로부터 1년이내에 위성 제작을 시작하거나 제작 계약을 완료하여야 하고, 위성 제작 계약 후 6년이내에 위성의 운용을 개시하여야 한다는 것이다(47 C.F.R. Sec. 100.19b).

포기하였으며, 직접위성방송사업은 정상궤도에 진입할 수 없었다. 첫째, 그 당시 저출력 및 중출력 통신위성의 이용에 따른 수신용안테나의 대형화 및 설치비용의 고가로 인하여 시청자수가 확대되지 못하였다. 둘째, 1980년부터 1985년에 걸쳐 CATV의 다채널화가 실현되었으며, 이와 더불어 VTR과 비디오대여가격이 저렴화됨으로써 CATV와 비디오시장을 중시한 프로그램공급자들이 직접위성방송사업자 보다는 CATV사업자를 선호하였다. 셋째, 프로그램공급자로부터 CATV(SO)에 통신위성을 경유하여 송신되는 프로그램의 신호가 당시에는 거의 암호화되지 않아 무료시청이 가능하였기 때문에 유료 위성방송에 의한 시청자들을 보호하지 못하였다. 넷째, 개별가정에 설치하는 수신안테나의 소형화 및 위성의 중계기출력을 최대화하는 기술이 그 당시에는 발전하지 못하다. 이 결과, 1980년대까지의 위성방송은 수신자가 위성으로부터 프로그램을 직접수신하는 직접위성방송 보다는 CATV의 프로그램을 전국에 퍼져있는 사업자에게 전달하는 프로그램분배방식이 주로 이용되었던 것이다.

그러나 1990년대에 접어들면서 미국의 위성방송은 상당한 변화를 맞이하고 있다. 기존 지상파방송과 CATV에 대한 시청자들의 불만, 새로운 방송서비스에 대한 기대, 그리고 프로그램공급과 관련한 시장구조의 동요 등으로 위성방송의 영역이 조금씩 확대되고 있다. 예컨대, 1988년 8월 미국의 FCC는 기존의 직접위성방송의 상황을 재점검하고, 새로이 신청자 모집공고를 하였다. 여기에 참여한 새로운 신청자 그룹에는 최초의 지원자였던 DBSC와 USSB, 그리고 어드밴스드 커뮤니케이션, 콘티넨탈 새털라이트, 다이렉트, 도미니언 비디오 새털라이트, 에코스타 새털라이트, 휴즈 커뮤니케이션 등의 신규사업자가 참여하였다. 또한 1992년의 'CATV소비자보호법'의 제정을 통하여 직접위성방송사업자에 대하여도 케이블 프로그램공급업자가 프로그램을 제공할 수 있도록 하여 DBS사업자들의 방송프로그램 확보권이 보장되었고, 1993년대에는 '디지털 비디오 압축기술'(digital video compression standard)의 개발로 다채널화가 실현되어 1994년 6월 휴즈 커뮤니케이션(Hughes Communications)⁷⁵⁾과 USSB가 DBS서비스를 최초로 시작하였다.

DirecTV와 USSB의 출범이후, 미국의 FCC는 다른 직접위성방송 신청자들에게 그들 서비스를 시작하도록 중용하였으며, 1995년 말과 1996년 초에는 이들 신청

75) 휴즈(Hughes)사는 DBS시스템을 운용하기 위하여 자회사 DirecTV를 설립하였고, 곧이어 공동으로 직접위성방송시스템에 대한 재정지원, 마케팅 등을 위하여 USSB와 함께 일할 것에 동의하여 양사는 합병하였다.

자들이 '상당한 주의요건의무'를 준수하였는지의 여부에 대한 재평가에 착수하였다. 그 결과, '어드밴스트 커뮤니케이션(Advanced Communications)'사와 '도미니언 비디오 새털라이트(Dominion Video Satellite)'사에게 할당되었던 채널들은 1996년 1월 FCC의 경매에 의하여 전자는 MCI/News Corporation사에게 넘어갔으며, 후자는 EchoStar사가 접수하여 채널을 증가시켰다. 또한 EchoStar사는 1995년과 1996년의 합병을 통하여 다른 신청자인 Direcsat와 DBSC의 채널도 획득하였다. 콘티넨탈 새털라이트(Continental Satellite Corporation)사의 채널도 예정된 DBS위성발사 약속을 지키지 못하였기 때문에 Loral-DBS사에게 넘어갔다.

현재 미국에서 고출력 위성방송(DBS)서비스를 성공적으로 운영하고 있는 회사는 USSB, DirecTV, EchoStar(DISH Network)⁷⁶⁾ 등이다.⁷⁷⁾ 이러한 직접 위성방송(DBS)사업의 확장과 더불어 그들의 잠재적 가입자들을 잠식당하고 있는 MSO들이 아무런 대안없이 있었던 것은 아니다. 예컨대, 콘티넨탈 케이블비전(Continental Cablevision)은 케이블이 연결되지 않는 지역에 살고 있는 수신자들을 위한 공중케이블방송국(cable headend in the sky)을 설립하기 위하여 5개의 다른 CATV사업자(Comsat, Cox Cable, New-house, TCI, Time Warner)의 지원을 받아 1994년 초에 중출력 DTH서비스를 성공적으로 시작할 수 있었다. 이것이 바로 '프라임스타(Primestar)'로서, 오늘날의 디지털 압축 및 송출기술의 발전에 힘입어 1980년대에 예상했던 중출력 DTH서비스의 완전한 실현이라고 할 것이다. 또한 Primestar는 DBS위성을 통하여 수신되지 않기 때문에 FCC는 준 DBS(quasi-DBS)서비스로 간주하고 있다. 미국의 하늘은 더욱 복잡해질 전망이다.⁷⁸⁾ 최근 캐나다에 기반을 둔 중출력 위성방송인 알파스타(AlphaStar)의 서비스 제공에 이어 계속적으로 익스프레스뷰(Expressvu), 텔퀘스타(TelQuest) 등의 서비스운용이 예정되어 있기 때문이다. 이러한 기업들의 위성방송사업에의 신

76) EchoStar는 1개의 중계기를 Dominion Satellite사에 임대하고 있으며, Dominion Satellite사는 이것을 이용하여 기독교종교채널인 SkyAngel을 운영하고 있다. 또한 최근 세계적인 언론재벌 머독의 NC사가 EchoStar사의 지분 50%를 확보함으로써 EchoStar가 제공하는 DISH Network를 인수하였다(류춘렬·이병섭, "위성방송의 전망 : 시장과 기술", 국내위성통신 및 방송서비스 활성화방안에 관한 세미나, 서울대학교 언론정보연구소(1997.11.4), 46~47면).

77) Ted Carlin, "Direct Broadcast Satellite, DBS", in August E. Grant(ED), Communication Technology Update, 5th ed.(Boston : Focal Press), 박조원(역), 미국의 전과매체, 한국방송협회(1997), 167면.

78) H.A. Jessell, "The growing world of satellite TV", Broadcasting & Cable 126(6), 1996, p.59.

규진출은 전체 방송시장의 새로운 변화를 예고하고 있다.⁷⁹⁾

(2) 通信·放送事業의 規制機構

미국은 각 주의 독립성을 고도로 인정하는 지방분권에 입각한 연방국가이므로, 정보통신산업의 규제에 있어서도 연방과 주에 의한 다원적 규제를 특징으로 한다. 즉, 미국의 정보통신시장은 다른 공익사업들과 마찬가지로 연방과 주의 독립행정 위원회를 통하여 각각 규제되고 있다. 특히, 연방차원의 규제는 1934년 통신법에 의하여 설립된 독립행정위원회로서의 연방통신위원회(FCC)가 주도적으로 담당하지만, 정책의 수립 및 집행 등에 있어서 연방의회, 연방정부(대통령·상무부·법무부), 법원도 상당히 관여하고 있다.

(가) 聯邦通信委員會(FCC)

연방통신위원회(FCC)는 1934년 통신법에 의하여 설치된 독립행정위원회이다. FCC의 위원들은 일반적으로 상원의 동의를 얻어 대통령이 임명하며, 임기 5년의 5명으로 구성되고, 다른 업종을 겸임할 수 없을 뿐만 아니라 동일 정당에 소속된 위원이 과반수를 초과해서는 안된다. 위원회의 의장은 위원중 1명을 대통령이 지명하고, 그 의장은 FCC의 행정상 최고관리가 된다.

이러한 FCC의 주요 권한을 요약하면, 다음과 같다.⁸⁰⁾ 첫째, 통신법을 집행·해석하며, 위원회의 결정사항을 시행하는 행정적 권한을 가진다. 즉, 장거리전화요금·국제전화요금·접속료의 승인, 사업허가증의 발급 및 갱신, 주파수관리 등이 그것이다. 이러한 권한들은 통신 및 방송사업의 독점규제, 방송편성 및 프로그램의 규제 등에 중요한 수단으로 이용되고 있다. 둘째, 법률개정의 건의, '규칙과 규정'(Rules and Regulations)의 제정, 정책보고서의 발행 등의 준입법적 권한을 가진다. 특히, FCC의 규칙제정은 다음의 두 방법을 통하여 이루어지고 있는데, FCC 자신이 규칙안을 제출하여 관계자의 의견을 수렴한 후에 그 규칙을 채택하는 방법, 정보통신사업자·일반인들의 기존 규칙에 대한 불복신청·변경요구신청을 접수하여 재정(裁定)으로서 채택하는 방법이 그것이다. 이 경우, 일반적으로

79) Ted Carlin, "Direct Broadcast Satellite, DBS", in August E. Grant(ED), Communication Technology Update, 5th ed.(Boston : Focal Press), 박조원(역), 미국의 전파매체, 한국방송협회(1997), 167면.

80) 방석호·정영철·최우석, 방송통신의 융합에 따른 방송통신관계법정비방안연구, 한국방송개발원(1997.12), 51면.

결정과정에 제출된 의견서 등은 모두 공개되기 때문에, 그 투명성이 높은 제도라고 할 것이다. 셋째, 방송사업자들이 FCC의 정책결정 및 규칙·규정 등을 제대로 이행하는지를 감시·판단하고, 이를 위한 조사 및 청문회 개최 등의 준사법적 권한을 가진다. 이러한 과정에서도 청문회의 개최를 통한 이해당사자들의 다양한 의견진술의 기회를 부여하는 등의 투명한 절차가 강조되고 있다.

그러나 미국의 FCC제도에 대하여 그 위원들이 대통령에 의하여 임명되는 현 제도하에서는 실제로 대통령과 여당의 정책에 상당히 영향을 받는다는 비판이 존재하고 있다.⁸¹⁾

(나) 聯邦議會

연방의회는 법개정을 통하여 사업자의 이해관계에 직접적으로 영향을 미친다. 그 때문에 의원들에 대한 로비가 행해지고, 정치적인 유인과 타협에 의하여 정책결정상의 합의가 행해진다. 또한 법안의 심의과정은 몇차례의 수정을 거쳐 최종안으로 채택되기까지 일반국민들에게 투명하게 공개되지 않는다.

연방의회는 통신환경의 변화에 따라 그 동안 몇차례의 통신법 개정과 1984년 CATV정책법·1992년 CATV소비자보호법 등의 제정을 추진하였지만, 1934년 통신법의 기본구조를 변경하지는 않았다.

그러나 1996년 2월에 1934년 통신법을 대폭 개정한 1996년 전기통신법을 탄생시켰다. 이것은 통신·방송·CATV·온라인서비스 등과 같은 정보통신산업전반에 걸친 것으로서, 1934년 통신법구조의 변경과 향후 기술의 발전에 따른 정보서비스의 고도화에 대응하고 있다는 특징을 가지고 있다.

(다) 商務部의 電氣通信情報廳(NTIA)

상무부의 전기통신정보청(NTIA: National Telecommunications and Informa-

81) 이와 관련하여 제기되고 있는 비판점으로서 방송국의 허가를 획득함에 있어서 심한 경우에는 5년 내지 10년이 소요되는 등 절차상의 비효율성이 있다는 것, 자격있는 경쟁자들 가운데 하나를 선택할 수밖에 없는 허가 자체의 기준이 '공익'이라는 불확정개념에 기초함으로써 모호하고, 자의적이라는 것, 독립성으로 말미암아 정치적 책임을 묻기가 어렵다는 것, 위원회가 준사법적 권한을 행사하기 위하여 각 위원들이 가져야할 정보를 위원회내의 직업공무원들이 독점함으로써 오히려 위원회의 전문적이고 객관적인 판단을 함에 있어서 장애가 된다는 것, 위원회가 준입법권, 준사법권 등의 권한을 많이 가지면 가질수록 이해당사자와의 접촉회수가 증대하여 결정자체의 객관성이 상당히 훼손된다는 것 등이 지적되고 있다(방석호·정영철·최우석, 방송통신의 융합에 따른 방송통신관계법정비방안연구, 한국방송개발원(1997.12), 52~53면).

tion Administration)은 1978년에 상무부의 내부기관으로 발족하였다. 이것은 연방행정기관의 전과감리, 대통령에 대한 정책제언, 공적 보조금의 실시 및 관리를 주로 담당하는 기관이다. 그리고 이것은 정책결정권이 없는 기관이다. 따라서 전기통신정보청은 그 동안 수많은 보고서들을 발행하였지만, 그 보고서들은 권고의 형식을 취하고 있다. 전기통신정보청이 직접적으로 자신의 규칙 등을 제정할 수는 없었지만, 이들 보고서의 권고들은 정책담당자들의 정책결정에 있어서 중요한 역할을 담당하였다.

이러한 전기통신정보청의 최근 주요활동으로서는 클린턴 행정부가 의욕적으로 추진하고 있는 정보초고속도로기반구축사업(NII)의 구체적인 실현을 위하여 복수의 연방행정기관으로 구성된 사업단과 민간으로 구성된 자문위원회간의 조정·총괄업무를 담당하고 있으며, 유니버셜서비스·저작권·프라이버시 등을 포함한 정보통신정책상의 중요한 문제들에 대한 보고서를 작성·발표함과 동시에 정보초고속도로기반구축사업 추진정책의 일환으로서 NII보조금제도를 도입하여 학교·도서관·지방정부·비영리단체 등을 대상으로 공적 자금을 원조하고 있다.

(라) 法務部

법무부가 통신산업정책에 관여하는 것은 주로 독과점금지법에 기초한다. 예컨대, 법무부는 종래 통신사업을 독점하고 있던 AT&T를 상대로 1913년·1949년·1974년 등의 3회에 걸쳐 독과점법위반소송을 제기하였고, 그 결과 1982년에 법무부와 AT&T사간의 수정동의판결이 체결되었으며, 이에 따라 1984년에 AT&T사가 분할함으로써 지역전화시장과 장거리전화시장의 구조가 형성되었음은 전술한 바와 같다.

법무부는 이와 같이 소비자의 이익은 자유경쟁시장하에서 최대로 이루어진다는 기본이념에 입각, 독과점방지라는 목적하에서 통신사업분야의 규제 및 정책결정과정에 관여함과 동시에 국제적인 통신사업자간의 제휴, 미국내의 다양한 제휴·합병의 동향을 감시하여 규제가 필요한 반경쟁적 행위에 대하여도 고발조치 등을 통하여 관여하고 있다.

(마) 法院

미국은 소송이 많은 국가로서 정보통신산업분야의 소송도 상당히 많은 바, 이들 소송에 대한 법원의 판결이 정책결정에 있어서 대단히 중요한 역할을 담당하는 경

우가 많다. 법원이 정보통신산업정책에 관여하는 경우로서는 주로 사업자간의 분쟁에 관련된 것, FCC의 결정에 관련된 것, 통신법의 합법성여부에 관련된 것 등이다.

이러한 법원의 판결 가운데 통신사업정책의 결정에 있어서 가장 중요한 사건으로서는 전술한 바와 같이 AT&T사 분할을 결정한 1982년의 수정동의판결이라고 할 것이다. 특히, 이것은 그 당시의 통신사업구조의 변동을 초래한 획기적인 판결로서 주목된다.

(바) 公益事業委員會(PUC)

미국에서는 주내통신서비스의 규제를 주정부로부터 독립한 행정위원회로서의 공익사업위원회(PUC : Public Utility Commission) 또는 공익서비스위원회(PSC : Public Service Commission) 등이 담당하고 있었다. 특히, 지역통신시장은 종래 주단위로 시장진입이 제한되고 있었으며, 그 주내의 통신시장에 있어서 경쟁에의 개방도 각 주에 따라 달랐다.

그러나 1996년 전기통신법으로의 개정을 통하여 지역통신시장의 진입규제는 철폐되었다. 하지만, 지역통신시장에 있어서 기존 사업자와 신규진입사업자 상호간의 접속문제와 관련해서는 여전히 공익사업위원회의 영향력이 크다고 할 것이다.

2. 通信事業의 政策變化와 法制

(1) 有線通信事業(電話事業)

초기의 전화사업은 단말기로부터 네트워크까지를 하나로 하는 서비스가 제공되었고, 음성전화서비스에 한정되었다. 그러나 가정용기기의 다양화, 마이크로파·위성통신 등의 전송기술의 발전, 컴퓨터통신의 출현 등과 더불어 통신분야는 1950년대부터 경쟁정책이 도입되고, 점차 자유화 및 규제완화가 진행되었다.

(가) AT&T社의 分割

이러한 통신사업의 환경변화에 적응하여 FCC는 장거리전화시장의 개방을 추진하게 되었지만, 신규사업자로서 전화사업에 진출한 MCI가 종래 전화사업의 독점체제를 유지하던 AT&T사와 충분히 경쟁하기 위해서는 재판을 통한 권리의 쟁취가 불가피하였다.⁸²⁾ 그리고 1974년에 법무부는 AT&T가 통신사업에서 압도적인

82) MCI가 AT&T를 상대로 대결하여 통신시장에 경쟁을 도입한 역사를 간략하게 살펴보면

시장점유율을 가질 뿐만 아니라 연구개발·기기제조·서비스제공을 통합하고 있는 수평·수직적 조직이라는 이유로 AT&T사를 상대로 세 번에 걸쳐 독과점금지위반 소송을 제기하였다. 이것은 1982년에 이르러 법원의 관할하에서 법무부와 AT&T사 간에 1956년의 동의판결을 수정하는 수정동의판결(MFJ)로 체결되어 AT&T사는 장거리전화사업을 주사업으로 행하는 AT&T와 지역전화사업을 행하는 22개의 RBOC로 분할되게 되었다.⁸³⁾ 이와 더불어 독점사업분야의 지역전화사업과 경쟁사업분야의 장거리전화사업·고도서비스사업·기기제조사업이 자본적으로 분리되었고, 동일기업내에 있어서 독점사업분야의 서비스로부터 경쟁사업분야의 서비스에 대한 내부보조가 불가능하게 되었다. 다시 말해서, 1982년의 수정동의판결에 근거하여 연방정부가 1984년 1월에 사실상 그 동안 미국의 전역에 독점권을 행사하던 AT&T사를 7개의 지역전화회사(RBOC)로 독립시켜 지역서비스에 대한 독점권을 주는 한편, 장거리전화시장의 경쟁을 허용함으로써 장거리전화시장은 AT&T, MCI, Sprint 등의 3개사가, 지역전화시장은 7개의 RBOC와 추가로 사업권을 얻은 GTE 등의 8개사가 8개의 지역을 분할·지배하는 형태가 되었다.⁸⁴⁾

(나) 컴퓨터裁定⁸⁵⁾

또한 컴퓨터통신이 보급되고, 컴퓨터정보의 축적과 새로운 데이터서비스가 통신 분야에 추가됨으로써 전화회사도 고도통신서비스의 제공을 시작하였다. 이로 인하여 자신이 설비를 소유하는 전화회사와 전화회사의 설비를 이용하여 서비스의 제공을

다음과 같다. 먼저, MCI는 1963년에 시카고-샌트루이스간의 마이크로웨이브회선을 설치, 전용선서비스를 제공하는 신청을 FCC에 신청하였고, 7년의 세월이 지나서 FCC의 인가를 획득하여 1972년에 서비스를 제공할 수 있었다. 그리고 1974년에는 일반통신서비스의 인가신청을 FCC에 행하였으나 AT&T의 반대에 부딪쳐 FCC의 인가를 받지 못하였기 때문에, 법정투쟁으로 나아가 1978년에 승소함으로써 일반장거리서비스도 제공할 수 있게 되었다. 이러한 노력을 통하여 현재 MCI는 통신사업분야에서 지상최대의 기업으로 성장하게 되었다.

83) 이러한 MFJ에 의하여 AT&T와 벨전화회사의 자본관계는 분리되고, 24개의 벨전화회사 중 AT&T의 주식비율이 50%이상의 2사는 독립, 나머지 22사는 매출고, 가입회선수, 종업원수 등이 거의 동등하게 7개의 지역지주회사(Regional Holding Company)로 할당되었다. 이러한 지역지주회사는 약칭하여 RBOC(Regional Bell Operating Company)로 불리고 있다.

84) 이러한 측면에서 미국의 통신사업에 있어서 종래의 독점체제를 경쟁체제로 전환시킨 AT&T사의 분할은 FCC에 의한 자유화 및 규제완화정책이 아니라 사법부를 통한 독과점금지위반소송의 결과에 따른 것이라고 할 것이다.

85) 컴퓨터제정은 컴퓨터와 통신의 융합이 초래한 다양한 규제상의 문제를 해결하기 위하여 FCC가 내린 재정들을 말한다.

행하는 고도서비스제공자간에 기술·설비면과 제공되는 기능에 대한 경쟁조건의 정비가 필요하게 되었다. 이러한 문제는 제1차(1971년), 제2차(1980년)⁸⁶⁾, 제3차(1986년)의 컴퓨터재정을 통하여 조사, 규칙제정, 규칙수정의 과정을 거치게 되었다. 그 결과, FCC는 1986년 제3차 컴퓨터재정에서 통신서비스를 기본서비스와 고도서비스로 구분, 기본서비스만을 통신법 제Ⅱ편의 대상으로 하되, AT&T와 RBOC가 고도서비스를 제공하는 때에는 분리자회사요건을 폐지하고, 동시에 AT&T와 RBOC에게는 자신들이 고도서비스를 제공하는 때와 고도서비스사업자가 서비스를 제공하는 때에 기본서비스이용의 공평성을 보증하게 하는 조건을 의무화하였다.⁸⁷⁾ 특히, 이러한 조건에는 ONA(Open Network Architecture)라는 네트워크의 기능·설비 등과 같은 전송망의 개방화를 행하는 계획서의 제출이 의무화되고 있는데, 이것은 1988년부터 시작되었지만, 1991년에 이르러 ONA계획이 승인되고, 1992년에 이것에 기초한 서비스의 요금규정과 인가가 부여되게 되었다.

(다) 1996年 電氣通信法과 地域通信市場의 開放

그러나 1996년 전기통신법으로의 개정에 의하여 지역전화시장은 경쟁에 개방되고, AT&T사의 분할이래로 설립된 지역전화시장과 장거리전화시장의 규제상의 울타리가 철폐되게 되었다. 또한 동시에 지역전화사업자들은 자신의 시장을 경쟁에 개방하는 대신, 수정동의판결(MFJ)에 의하여 종래 금지되었던 장거리전화시장에의 진입이 가능하게 되었다(동법 제101조)⁸⁸⁾. 더욱이 CATV사업자와 공익사업자

86) 1980년의 제2차 컴퓨터재정은 AT&T와 RBOC 등의 지배적 통신사업자가 고도통신서비스와 가정대기기 등의 비규제분야에 진출하는 때에는 분리자회사에 의할 것을 의무화하였다. 그러나 1986년에 FCC는 분리자회사요건의 근본취지가 RBOC의 신규서비스제공에 동반한 적자를 기본서비스에서 얻은 수익으로 보전하는 것을 금지함에 있었는데, 이 내부상호보조의 방지라는 장점 보다는 설비 등의 중복투자에 의한 비용의 증가가 고도통신서비스의 보급을 저해하고 있다고 판단하여 제3차 컴퓨터재정에서 이것을 철폐하였다.

87) 이러한 조건에는 ONA계획의 제출과 FCC에 의한 승인, 잠정조치로서 동등하고 효율적인 상호접속(Comparably Efficient Interconnection : CEI)의 실시, 내부상호보조의 방지를 위한 비용분석계획과 회계분리의 실시, 네트워크정보의 공개, 무차별취급보고서의 제출, 고객정보의 무단사용금지 등이 포함된다.

88) 1996년 전기통신법은 제101조에서 "주 및 지방자치단체는 특정의 자가 주내 또는 주간통신을 제공하는 것을 법규칙에 의하여 금지할 수 없다"고 규정(1934년 통신법에 제253조를 추가)함과 동시에 "FCC는 1996년 전기통신법의 제정 후 15개월이내에 기업이 및 중소기업의 통신서비스·정보서비스에의 진입을 방해하고 있는 장벽을 확인, 제거하여야 한다"고 규정하고

에 의한 지역전화시장에의 신규진입을 촉진하기 위한 조치도 취하여졌다(동법 제 303조 등).⁸⁹⁾

이것은 1996년 전기통신법의 주요 취지중의 하나로 평가된다. 예컨대, 종래 지역전화시장은 RBOC가 지역망을 지배하여 독점에 가까운 형태로 서비스를 제공하고 있었다. 그러나 1990년경부터 경쟁접속사업자(Competitive Access Provider) 등이 성장하여 점차 지역통신시장에서도 경쟁이 시작되었지만, 그 당시 진입규제를 비롯한 접속의무에 관한 사항 등은 각 주의 공익사업위원회의 관할하에 있었기 때문에, 공중망을 경쟁에 개방하고 있는 주, 전용선만을 경쟁에 개방하고 있는 주, 재판대만을 경쟁에 개방하고 있는 주, 심지어 설비베이스의 경쟁을 금지하고 있는 주 등과 같이 경쟁에의 개방도가 각 주에 따라 달랐을 뿐만 아니라 그 접속의무, 다이얼접속량을 포함한 접속조건 등에 대한 규제상황도 각 주에 따라 다른 상황이었다. 이러한 문제를 해결하고, 지역통신시장의 경쟁을 촉진시키기 위하여 1996년 전기통신법은 주에 의한 진입규제를 철폐함과 동시에 기존의 사업자와의 상호접속에 대한 사항을 규정함으로써 지역통신시장의 실효성 있는 경쟁을 보장하는 시책을 담게 된 것이다.

1996년 전기통신법으로의 개정은 통신시장의 다양한 변화를 초래할 예정이다. 예컨대, 과거 AT&T·MCI·Sprint의 3개사에 의하여 지배되어 과점적 경향을 보이던 장거리통신시장에 이들 지역전화회사가 진입하게 될 것이고,⁹⁰⁾ 지역통신시장에도 장거리통신사업자와 케이블사업자가 진입하게 될 것이다.⁹¹⁾

있다(1934년 통신법에 제257조를 추가).

89) 1996년 전기통신법 제303조는 "①케이블사업자(그 계열회사도 포함한다)는 통신서비스를 제공할 때에 본편에 근거한 프랜차이즈의 취득을 의무지지 않는다. ②프랜차이즈부여 당국은 케이블사업자에 의한 통신서비스의 제공을 규제할 수 없다. ③프랜차이즈부여 당국은 케이블사업자에 대하여 통신서비스제공의 정지를 명할 수 없다. ④프랜차이즈부여 당국은 제611조 및 제612에서 허가되지 않는 한, 케이블사업자에 대하여 프랜차이즈의 부여, 갱신, 양도시의 조건으로서 통신서비스 또는 시설의 제공을 의무화하여서는 안된다. ⑤프랜차이즈부여 당국은 케이블사업자가 통신서비스를 제공함에 의하여 얻은 수입에 대하여 프랜차이즈료를 징수해서는 안된다"고 규정하고 있다(1934년 통신법 제621조 및 제622조를 수정).

90) 이것에 대하여 장거리통신시장에 진입하기 위한 엄격한 조건의 만족, 지역통신시장의 치열한 경쟁에 대응하기 위한 시급한 대책마련 등을 고려할 때에 곧 바로 지역전화회사가 장거리통신시장에 진입하기에는 어려움이 많을 것으로 예상되기도 한다.

91) 이 경우에 고객서비스 및 마케팅 등의 노하우와 전국적 인지도 측면에서 우월적 지위를 차지하고 있는 장거리통신사업자가 향후 지역통신사업자들의 강력한 경쟁상대로 성장할 것으로 예상된다.

이와 관련하여 종래의 시장을 확보하면서 신규시장을 개척하기 위한 통신사업자들의 전략은 다양하게 전개되고 있다. 예컨대, 최대의 장거리통신사업자인 AT&T사는 1995년 9월에 자신의 조직을 통신서비스회사, 통신기기제조회사, 컴퓨터회사 등의 3사로 재분할하여 수직적 통합조직을 해체하고, 더 나아가 PC제조분야에서 철수하는 등의 노력을 통한 새로운 경쟁에의 대비를 하고 있다. 또한 지역전화회사, 특히 RBOC간에도 제휴·합병이 진행되고 있으며, 장거리통신사업자와 경쟁접속사업자간의 합병이 이루어지는 등의 기업구조개편의 움직임이 계속되고 있다. 특히, 이러한 경향중에서도 주목되는 것은 다수의 사업자들이 자신의 종래 사업분야만을 고집하지 않고, 모든 분야로 진출 또는 이업종간의 제휴를 통하여 원스톱 쇼핑 서비스의 제공을 가능케 하는 복합미디어기업화를 지향하고 있다는 사실이다.

(라) 1996年 電氣通信法과 相互接續의 保障

지역통신시장의 개방에 따른 경쟁을 확보하기 위해서는 기존의 전화회사와 신규진입사업자간의 상호접속이 보장되어야 한다. 이를 위하여 1996년 전기통신법은 상호접속의 보장 의무를 규정함과 동시에 FCC의 실시규칙제정, 전화번호관리계획, 적용면제, 교환접속·상호접속요건의 계속적 시행 등을 규정하였다(동법 제101조).⁹²⁾

92) 그 내용은 다음과 같다(1934년 통신법 제251조를 추가).

- (a) 통신사업자의 의무 : 모든 통신사업자는 상호접속의 의무를 진다.
- (b) 지역전화회사의 의무 : 모든 지역전화회사(LEC : Local Exchange Carrier)는 이하의 의무를 진다. ①설비를 도매할 것. ②전화번호의 이동성(portability)을 가능하게 할 것. 즉 전화번호를 변경하지 않고 LEC를 변경할 수 있도록 할 것. ③다이얼동등성을 보장할 것. ④전주, 판로, 송수관사용권 등에의 접속을 인정할 것. ⑤통화의 중계·착신에 대한 상호보상을 명확히 할 것.
- (c) 기존의 LEC의 의무 : ①접속교섭에 응할 것. ②상호접속을 타당한 조건에서 비차별적으로 할 것. ③설비를 unbundled basis(지역통신서비스제공에 필요한 설비를 전부 보유하지 않는 신규진입자에게 필요한 설비만을 대여하는 것)로서 제공할 것. ④도매가격으로 재판매할 것. ⑤상호접속에 영향을 주는 조건 등에 변경이 있는 때는 통지할 것. ⑥신규진입자의 전송시설을 국사내에 설치하여 보수도 신규진입자가 가능하도록 할 것. 국사의 공간이 협소하여 실제로 설치함(physical collocation)이 곤란한 경우에는 회선만 가장 가까운 맨홀로 인입, 그후의 보수는 인수하는 의제설비(virtual collocation)를 행할 것.
- (d) 실시 : ①FCC는 1996년법의 제정일로부터 6개월이내에 본조 실시를 위한 규칙을 제정하여야 한다. ②규칙의 제정에 있어서 FCC는 본조의 요건에 적합한 주의 액세스규칙의 실시를 방해해서는 안된다.
- (e) 전화번호관리계획 : ①FCC는 전화번호를 관리하여 공평하게 이용하기 위한 기관을 지정

즉, 1996년 전기통신법은 모든 지역전화회사(LEC : Local Exchange Carrier)에 대하여 재판대서비스의 비차별적 합리적 제공, 전화번호의 이동성(number portability)보장, 시내전화번호 다이얼링의 동등성(local dialing parity)보장, 전주·관로·송수관사용권에의 접속보장, 상호보상협정의 체결 등을 의무지우고 있다. 이와 더불어 기존의 사업자에게는 언변들베이스스(unbundled basis)의 제공의무, 도매가격의 재판대의무, 코로케이션(collocation)의 제공의무 등을 부과하고 있다.

이러한 지역전화회사의 네트워크개방화는 뉴욕주·일리노이주·캘리포니아주·메릴랜드주 등과 같이 이미 1996년 전기통신법으로의 개정 이전부터 주공익사업위원회에 의하여 코로케이션의 의무화 등이 진행된 곳도 있었다. 또한 연방차원에서 이러한 코로케이션의 의무화 등은 1992년부터 수회의 심리를 거쳐 1994년에 FCC에 의하여 인정되었던 것이다(주간확대상호접속재정). 여기에서 코로케이션(collocation)이란 지역전화회사의 교환국내에 경쟁접속사업자, 장거리통신사업자, 재판대사업자 등의 설비를 설치하는 것을 말하는데, 이것은 신규진입자가 최종이용자와 시내교환국간은 기존의 지역통신사업자의 설비를 이용할 수 있음을 의미한다. 특히, 지역전화회사의 네트워크언변들은 그 범위를 고도통신서비스 뿐만 아니라 일반통신서비스의 제공으로 확대된 것이 주목된다.

1996년 전기통신법과 이것에 따라 1996년 8월에 제정된 FCC의 상호접속규칙93)은 종래 네트워크의 개방화정책을 보다 진보시킨 것이다. 특히, FCC의 상호

하여야 한다. FCC는 북미 전화번호계획중 미국에 관련된 부분에 대하여 독점관리권을 가진다. ②전화번호관리에 소요되는 비용은 FCC의 결정에 기초한 모든 통신사업자가 부담하여야 한다.

(f) 적용면제 : ①농촌전화회사는 상호접속의 요청이 나오고, 그것이 과도하게 경제적 부담으로 되면, 기술적으로 실행가능하다고 주위원회가 결정하기까지는 상기 (c)의 기존 LEC의 의무를 부과하지 않는다. 다만, 농촌전화회사가 1996년법 제정일 이후에 비디오프로그램을 제공하기 시작한 지역에서 전화서비스를 제공하고자 하는 케이블사업자로부터의 요청에 대하여는 적용을 면제하지 않는다(기존의 LEC의 의무를 부과한다). ②가입자수가 전미의 2%에 못미치는 LEC는 상기 (b)의 모든 LEC 및 상기 (c)의 기존의 LEC에 대한 상호접속의 의무의 적용면제를 주위원회에 신청할 수 있다.

(g) 교환접속·상호접속요건의 계속적 시행 : 1996년법 제정의 시점에서 법원명령, 동의판결, FCC규칙 등에 따라서 정보서비스, 교환서비스, 교환접속 등을 제공하고 있는 LEC는 FCC규칙에 의하여 전환되기까지는 당해 서비스를 계속하여야 한다.

93) 이것은 미국 연방규정집(Code of Federal Regulations)의 Title 47에 수록된 FCC소관의 규칙 가운데 Part 51의 접속에 관한 규칙을 개정한 것으로써, 1996년 전기통신법의 위임

접속규칙은 전송로·신호망을 포함한 네트워크요소의 언변들화, 상호접속포인트의 지정 등을 포함함과 동시에 기존의 전화회사에 대한 철저한 네트워크개방을 강조하고 있다. 특히, FCC의 상호접속규칙과 관련해서는 최근 그 관할권이 문제로 되고 있다.⁹⁴⁾ 예컨대, 1996년 10월에 아이오와(Iowa)주 공익사업위원회와 FCC간의 소송에서 FCC상호접속규칙중의 요금결정규칙 등이 문제로 되었는데, 법원은 FCC 규칙의 무효를 선언함과 동시에 판결이전에 시행된 규칙집행을 정지하는 명령을 내렸다.⁹⁵⁾ 또한 1997년 7월에 FCC상호접속규칙에서 FCC가 주내통신에 대하여 FCC와 주가 규제권한을 공유한다는 견해도 정면으로 부정하는 판결을 내렸다.⁹⁶⁾

(2) 無線通信事業

미국의 무선통신시장은 종래 각 시장별로 전화계회사와 비전화계회사에게 각각 하나의 면허가 부여되었다. 그리고 이 경우에 비교청문에 의한 결정은 시간과 비용을 요하므로 상위 30위이상의 시장에서는 비교청문을 걸쳐 면허가 부여되지만, 상위 30위이하의 시장에서는 추첨에 의한 면허가 부여되었다. 그러나 추첨에 의한 사업자의 선발은 사업의지가 없는 사업자에게 면허가 할당되고, 고가로 면허가 전매되며, 서비스제공이 지연되고, 사업자의 기술혁신 및 개발의 인센티브를 손상시키며, 공공자원인 전파의 미사용상태가 방치되는 등의 비효율성을 초래하는 문제를 야기하게 되었다.

에 의하여 FCC가 1998년 8월까지 제정한 80여개의 시행규칙중 가장 중요한 경쟁의 3부작, 즉 지역통신의 경쟁, 유니버설 서비스, 액세스 차이지중의 하나이다. 이것은 일반적 사항, 통신사업자, 모든 LEC의 의무, 기존 LEC의 추가의무, 제251조의 요건적용의 면제·정지·수정, 상호접속 및 언변들된 구성요소의 요금설정, 재판매, 지역통신의 전송 및 착신에 관련된 상호보상, 제252조의 실시절차 등의 총 9절로 구성되어 있다.

94) 이러한 관할권문제는 1934년 통신법 제2조(B)가 "본법의 어떠한 규정도 주내통신에 적용되거나 주내통신에 관한 관할권을 FCC에게 부여한 것은 아니다"고 규정한 것으로부터 시작되었는데, 지역통신의 경쟁도입과 동시에 FCC에게 경쟁도입정책의 추진을 가능케 한 1996년 전기통신법으로의 개정에서도 이러한 관할권문제는 해결되지 않았다. 즉, 1996년 전기통신법 제100조에 의하여 추가된 제251조는 FCC에게 상호접속에 대한 규칙제정권을 부여한 반면에, 제252조는 신규진입의 지역전화회사와 기존의 지역전화회사간의 상호접속요섭이 불성립한 경우에 재정을 내릴 권한을 주위원회에게 부여하고 있는 것이다. 이에 따라 FCC와 주위원회간에 몇 차례의 관할권문제가 발생하게 되었다.

95) Iowa Utilities Board v. FCC 109 F.3d 418(8th Cir.1997).

96) Iowa Utilities Board v. FCC 120 F.3d 753(8th Cir.1997).

이와 더불어 무선통신분야의 기술발전에 의한 다양한 형태의 서비스가 등장함에 따라 미국은 그 동안의 주파수감리제도의 재검토와 무선통신사업의 전반에 대한 대폭적인 규제조정을 행하게 되었다.

(가) 1991年 開拓者優先制度의 導入

무선통신시장에 있어서 종래의 추첨에 의한 면허부여제도는 전술한 바와 같이 면허획득의 불확실성을 초래하여 기술개발의 인센티브를 손상시킨다는 지적이 있었다. 이에 미국의 FCC는 1991년에 새로운 서비스 및 기술개발을 장려하기 위하여 파이오니어 프리페런스(Pioneer Preference)제도를 도입하였다. 이것은 혁신기술을 가진 사업자에게 우선적으로 주파수를 할당한다는 우대정책이다.

이러한 개척자우선제도는 FCC에 의하여 개인통신서비스(PCS)의 면허부여에 우선적으로 도입되었다. 그러나 경쟁입찰제도의 도입과 더불어 재정적 부담을 지면서 면허를 획득한 사업자와 개척자우선제도에 의하여 면허를 획득한 사업자간에 경쟁상의 공평성이 문제되게 되었고, 결국 최종적으로는 개척자우선제도에 의하여 면허를 획득한 사업자도 면허료를 부담하게 되었다. 따라서 개척자우선제도는 1993년에 도입된 경쟁입찰제도와와의 정합성문제와 관련하여 재검토가 행해지고 있는 실정이다.

(나) 1993年 競爭入札制度의 導入

연방의회는 '포괄예산조정법'(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993)을 1993년에 제정함과 동시에 FCC에게 최초의 면허를 부여함에 있어서 상호배타적 신청수리시에 그 수단으로서 경쟁입찰제도를 사용할 권한을 부여하였다. 이것은 시장메카니즘을 이용하여 사회에 가장 큰 경제적 가치를 창출하는 사용목적에 가진 주파수이용자에게 전파를 효율적으로 배분하는 제도로서 광범위하게 일반인의 지지를 받고 있다. 물론, 이러한 경쟁입찰제도의 도입목적에는 연방정부가 당면하고 있는 재정적자의 해소라는 측면도 있음은 부인할 수 없다.

이러한 포괄예산조정법에 근거하여 FCC는 경쟁입찰제도의 도입을 위한 상세한 시행규칙을 제정함과 동시에 1995년에는 직접적으로 동제도를 실시하였다. 예컨대, 이러한 경쟁입찰제도를 통하여 면허가 부여된 것으로는 쌍방향 비디오 데이터 서비스(Interactive Video and Data Service), 협대역·광대역PCS, 다채널분배서비스(Multichannel Distribution Service), 특수이동무선서비스, 직접이동

무선서비스 등을 예시할 수 있다.

(다) 類似無線通信서비스의 規制調整

FCC는 이동체무선서비스를 종래에 공중이동서비스와 사용욕상이동무선서비스로 분류, 공중이동서비스에 대해서만 1934년 통신법 제Ⅱ편의 규제를 적용하였다.

그러나 사용욕상이동무선서비스가 확대됨에 따라 FCC는 비즈니스이용 등의 특정이용자에 대하여 서비스를 제공하는 개인통신서비스의 제공을 인정하게 되었고, 이에 따라 이들 2개의 서비스가 상호 유사성을 가지게 되었음에도 불구하고 서로 다른 규제가 적용되었다. 또한 기술혁신에 의하여 특수이동무선서비스와 같이 한정된 지역을 커버하는 서비스가 고도화되어 셀룰라서비스와 유사한 기능을 가지게 되었음에도 불구하고 서비스별로 서로 다른 규제가 적용되었다.

이러한 상황에 직면하여 미국의 연방의회는 경쟁입찰제도의 도입과 병행하여 유사한 이동체서비스간에 규제상의 조화를 도모하기 위하여, 통신법에 조문을 추가하여 이동체통신서비스를 상업용이동업무와 사용이동업무로 2분하였다.⁹⁷⁾ 또한 1996년 전기통신법은 이동체서비스의 장거리통신사업자에의 직접접속에 관한 규정을 신설하였다(동법 제705조).⁹⁸⁾

3. 放送事業의 政策變化와 法制

(1) 地上波放送事業

1920년대 이후, 미국의 NBC, CBS는 계열방송국을 서서히 매수하여 동일한 프로그램을 방송하기 시작하였다. 이것은 방송사업자에게 규모의 이익을 통한 프로그램제작비의 절감과 동시에 전 미국의 수신자에게 광고하기를 바라는 광고주의

97) 상업용이동업무는 서비스가 영리목적인 것, 공중망과 상호접속되고 있는 것, 공중이 효과적으로 이용할 수 있도록 상호접속되고 있는 것으로 정의되고 있다. 다른 한편, 사용이동업무는 상업적 서비스가 아닌 서비스 및 기능적으로 사업적 서비스와 동등하지 않는 서비스로 정의되고 있다(1934년 통신법 제332조).

98) 1996년 전기통신법은 이동체서비스의 장거리통신사업자에의 직접접속과 관련하여 "상업용 이동체서비스의 제공자는 장거리전화서비스를 제공할 때에 공중통신사업자에의 동등접속(equal access)을 제공할 의무는 없다. 다만, 이동체서비스가입자가 자기가 선택한 장거리전화서비스의 제공자에의 접속을 거절하고, 그 거절이 공공의 이익에 반한다고 FCC가 판단한 경우에는 FCC는 통신사업자 식별코드를 사용함에 의하여 가입자가 선택하는 장거리통신사업자에게 접속할 수 있도록 하는 규칙을 정하여야 한다"고 규정하고 있다(1934년 통신법 제332조를 수정).

유인을 통한 광고료수입의 증대라는 이중의 효과를 얻도록 하였다. 그러나 이것은 미디어산업의 독점화에 따른 폐해, 즉 소수 자본에 의하여 여론이 조작되고, 민주주의의 근간을 이루는 언론의 자유가 침해될 위험성을 초래하였다. 이에 FCC는 1941년에 네트워크방송국을 '2이상의 국에 동일프로그램을 동시방송하는 곳'으로 정의하고, 소유가능한 방송국수의 제한과 1사에 의한 복수네트워크의 소유금지를 결정하였다. 그리고 1946년에는 그후에 보급된 TV에 대하여도 동일한 제한을 부과하였다.

네트워크 TV는 1960년대부터 1970년대에 황금시대를 맞았고, 1975년에는 3대 네트워크(ABC·CBS·NBC)의 프라임타임 시청률이 93%에 이르렀다. 이러한 네트워크들은 여러 해 지방국에의 프로그램전송을 전화회사의 영상용회선에 의뢰하였다. 마이크로회선에 의한 프로그램의 전송은 막대한 회선료를 부담하지 않으면 안되었고, 그것이 네트워크사업의 신규진입을 저해할 수 있는 요인의 하나로 되었다. 그러나 통신위성(CS)의 출현에 의하여 마이크로회선을 이용하지 않고도, 전미에의 프로그램송신이 가능하게 되었다. 제4대 네트워크로서의 FOX사의 성공은 통신위성을 이용하여 비약적인 발전을 한 CATV의 재송신에 따른 독립국들의 비약적인 증가와 깊은 관계가 있다고 할 것이다.

오늘날 영상프로그램시장을 종래 지배하던 미국의 3대 네트워크들은 FOX의 등장과 다채널형CATV, 직접위성방송(DBS), 무선케이블, 비디오 등을 패키지화한 미디어의 보급에 따라 그 지위를 위협받고 있다. 또한 지상파방송은 종래 사회적 영향력·전파회소성 등을 이유로 하는 방송서비스의 공공성에 입각하여 전화사업 및 CATV사업과는 다른 규제가 존재하였지만, 전송로의 광대역화라는 정보통신기술의 발전, 지상파방송의 전송매체로서의 역할저하, 뉴미디어의 등장에 따른 다채널화의 실현 등에 의하여 그 규제의 근거를 상실하고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 미국의 1996년 전기통신법은 지상파방송사업의 경쟁력강화를 위하여 소유규제를 대폭 완화하였다. 이에 따라 네트워크들은 직영국을 포함한 독립방송국의 매수·합병을 활발하게 추진하고 있는데, 특히 최근에 발생한 월트 디즈니사의 ABC 매수, 웨스팅하우스의 CBS 매수 등은 지상파방송업계의 재편을 촉진시키는 대형 M&A로서 주목을 집중시키고 있다.

(가) 1996年 電氣通信法과 放送周波數의 柔軟性確保

미국의 1996년 전기통신법은 방송주파수의 유연성⁹⁹⁾을 확보하기 위한 규정을

두었다. 이에 따라 지상파방송사업자에게는 고도TV용주파수의 이용에 있어서 유연성이 부여되었고, 공공이익에 관한 일정조건을 충족하게 되면 나머지 주파수들을 프로그램전송 이외의 서비스에도 이용할 수 있게 되었다. 그리고 이를 통하여 지상파방송사업자들은 종래의 사업영역을 초월한 다른 서비스를 제공하는 것이 가능해짐에 따라 문자정보서비스 등의 제공에 이미 주파수의 미사용부분을 이용하고 있는 실정이다.

(나) 1996年 電氣通信法과 地上波放送의 規制緩和

지상파방송에 대한 규제는 주로 소유규제와 내용규제가 있다. 여기에서 소유규제는 의견의 다양성유지라는 목적하에 부과되는 규제로서 방송서비스시장의 경쟁 촉진 및 공평성유지의 의미를 동시에 가진다. 또한 내용규제는 방송서비스의 공공적 성격 및 사회적 영향력에 근거하여 부과되는 규제이다.

가) 所有規制

소유규제에는 1사업자가 전국적으로 소유할 수 있는 국수 및 대세대커버리지에 의한 제한, 동일시장내에서 소유할 수 있는 국수를 제한하는 규제가 존재한다. 그 밖에 미디어의 집중배제를 목적으로 하는 동일시장내에서의 미디어간의 겸영규제 등이 있었다.

그러나 1996년 전기통신법은 지상파방송서비스의 경쟁력을 높이기 위하여 이들

99) 이러한 방송주파수의 유연성부여와 관련한 1996년 전기통신법의 규정을 살펴보면, 다음과 같다(동법 제201조, 1934년 통신법 제336조를 추가). 즉, "(a) 고도TV서비스 : 고도TV서비스(ATV : Advanced Television Service)란 디지털기술 또는 다른 고도기술을 이용하여 제공되는 TV서비스를 말한다. (b) FCC의 활동 : FCC는 추가면허를 부여할 때에는 최초의 적격자를 현존하는 방송사업자에 한정하고, FCC가 정한 일정기간의 경과후에는 기존면허든지 신규면허든지 모두를 부여하여야 한다. 또한 FCC는 면허소유자가 지정된 주파수를 사용하여 공공이익에 적합한 보조적 서비스(ATV)를 제공하도록 하기 위한 규칙을 채택하여야 한다. (c) 규칙의 내용 : 상기의 FCC규칙은 아날로그서비스에 FCC규칙이 적용되는 것과 완전히 동일하게 보조적 서비스(ATV)에도 적용되지만, 제614조 및 제615조에 근거한 재송신의 권리는 없다. 상기의 FCC규칙은 고도TV서비스에 사용하는 신호의 품질을 확보하기 위한 요건을 채택하여야 한다. 또한 필요한 경우에는 1일에 해당하는 신호송신의 최저시간수를 정하는 규칙을 채택할 수 있다. (d) 요금 : FCC는 규칙에서 보조적 서비스(ATV)를 제공하는 방송사업자가 가입자로부터 요금을 징수하는 것을 인정할 수 있다. 그 경우, FCC는 면허를 부여한 사업자로부터 연간사용료를 징수하여야 한다. 징수한 사용료는 재무부에 귀속하는데, 프로그램개발·실현에 요하는 비용 및 고도TV서비스의 규제·감시에 요하는 비용은 공제할 수 있다"고 규정한다.

소유규제와 관련하여 전국수준의 국수제한규제를 폐지하고, 1사업자의 시청세대수의 전국TV시청세대에 접하는 비율제한을 완화하였으며, CATV사업자와의 겸영금지 폐지하였다.¹⁰⁰⁾ 즉, 미국의 1996년 전기통신법은 한 사업자가 전국적으로 소유할 수 있는 라디오와 TV방송국의 수제한을 없애는 대신에 전국점유율의 한계를 종전 25%에서 35%로 상향조정하였고, FCC에게 'TV방송국의 지역적 소유제한'(TV Duopoly Rule)에 대한 연구수행 및 결정권을 부여하였으며, 종래 한 지역에서 라디오와 TV방송국을 동시소유할 수 없도록 규제하여온 '일지역 일매체 소유규정'(One to a market Rule)에 대하여 50위이내의 큰 지역에 한하여 예외를 적용함으로써 동시소유를 허용하도록 하였고, 더 나아가 방송국과 네트워크의 동시소유 뿐만 아니라 방송국과 케이블시스템을 일개 사업자가 동시에 소유할 수 있도록 허용하여 기존 금지조항을 개정하였으며, 계열사가 아닌 방송국이 케이블시스템의 채널배정과 관련하여 차별적 대우를 받지 않도록 규정하고 있다.¹⁰¹⁾

나) 內容規制

내용규제는 전파의 희소성 · 사회적 영향력 등을 이유로 종래 방송서비스에만 적

100) 1996년 전기통신법은 지상파방송의 소유규제완화와 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다(동법 제202조, FCC규칙을 수정). 즉, "(a) 라디오국 (1) 전국소유제한 : 1사가 전국에서 소유할 수 있는 라디오국의 제한에 대하여는 폐지한다. (2) 지역소유제한 : 현행의 3~4국을 5~8국으로 늘린다. (b) TV국 (1) 전국소유제한 1) 국수제한 : 전국에 12국까지의 제한을 폐지한다. 2) 시청가능세대수제한 : 현행 전국시청가능세대수의 25%까지를 35%까지로 인상한다. (2) 지역소유제한 : FCC는 1시장에서 1사가 소유할 수 있는 TV국의 수를 1국으로 제한하고 있는 복점제를 재검토한다. (c) 1시장 1국주의의 완화 : FCC는 현재, 1지역에서의 TV국 및 라디오국의 소유를 1국에 제한하고 있는 FCC규칙을 탄력적으로 운영하여 상위 25위의 도시에 대하여는 적용을 제외하고 있는데, 이 적용제외를 상위 50위의 도시로 확대한다. (d) 복수네트워크의 소유 : FCC는 1사업체에 의한 복수의 네트워크소유를 금지하고 있는 규칙을 이하의 경우 이외에는 인정하도록 변경하여야 한다. ①복수의 네트워크가 모두 4대 네트워크인 경우, ②하나의 네트워크가 4대 네트워크이고, 다른 하나가 영어프로그램배급서비스인 경우 (e) CATV와의 겸영 : FCC는 1사업체에 의한 방송네트워크와 케이블시스템의 상호소유를 금지한 규칙을 변경하여야 한다. (f) 지역마켓팅협정 : 지역마켓팅협정은 FCC규칙을 준수하고 있는 한, 기존의 협정은 계속, 갱신가능하고, 신규의 협정도 체결가능하다. (g) FCC의 재심사 : FCC는 1996년법에 근거한 것을 포함하여 모든 방송국의 소유에 대한 규칙이 공공이익을 위하여 필요한지의 여부를 2년마다 재검토하고, 필요없다고 판정되는 것에 대하여는 폐지하여야 한다"고 규정한다.

101) 미디어집중금지와 관련하여 고려될 수 있는 유형은 신문 · 방송의 겸영금지, 전화 · CATV의 겸영금지, 지상파방송 · CATV의 겸영금지 등이 상정될 수 있는데, 1996년 전기통신법은 이 가운데 마지막 유형의 금지를 폐지한 것에 해당한다.

용되고, 다른 신문, 잡지 등의 활자매체에는 없던 규제이다. 특히, 전파의 희소성은 주파수라는 유한자원을 이용하는 방송사업에 대하여 공공성을 부여하는 근거로서 작용하였다. 예컨대, 표현의 자유가 헌법에 의하여 보장되는 미국에서도 방송서비스에 대한 내용규제를 방송서비스의 이러한 특수성에 근거하여 인정하고 있었다. 그러나 기술혁신의 결과, 영상프로그램의 전송매체가 증가함에 따라 전파의 희소성이 가지는 의미는 퇴색되고 있다. 따라서 오늘날에는 최근 이동체통신서비스 등의 성장에 따른 전파수요가 급증하여 이동체통신서비스·DBS·무선케이블 등의 주파수배분에 경쟁입찰제도가 도입되고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 지상파방송사업자만이 무상으로 주파수를 이용하는 현 제도에 대하여는 재검토의 요구가 제기되고 있다. 그러나 지상파방송의 주역할이 아직은 공공적 의무의 수행에 치중하고 있을 뿐만 아니라 기본적으로 무료로 방송서비스를 전국에 제공하고 있음에 따라 경쟁입찰의 적용대상은 아니다.

지상파방송의 내용규제는 종래 방송의 공익성을 보장하기 위한 다양한 방송프로그램의 요구와 선정적이고 폭력적인 방송내용을 규제하는 형태로 이루어져 왔다. 특히, 후자와 관련해서는 1990년대에 연방의회가 '어린이TV법'(Children's Television Act)과 'TV폭력법'(TV Violence Act)을 제정하여 대처하였지만, 큰 실효를 얻지 못하였다. 이에 1996년 전기통신법은 1999년 이후 생산되는 13인치이상의 모든 TV수상기에 'V칩'을 설치하도록 의무화하고 있다(동법 제551조).¹⁰²⁾ 이것은 방송국에서 전송되는 프로그램에 등급을 부여하고, 이를 선별하여 차단함으로써 청

102) 1996년 전기통신법은 'V칩'설치의무와 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다(1934년 통신법 제303조에 추가). 즉, "(b)TV의 등급코드의 설정 : ①FCC는 양친, TV방송사업자, TV 프로그램제작자, CATV사업자, 공공이익단체 등의 이해관계자로 구성된 공정한 자문위원회를 설치, 1년 이내에 최종보고서를 제출하도록 요청하여야 한다. ②FCC는 자문위원회의 권고에 기초하여 성, 폭력, 기타 저질의 소재를 자녀가 보기 전에 양친이 내용을 판정할 수 있도록 프로그램을 등급화하기 위한 가이드라인을 정하여야 한다. ③FCC는 프로그램배급자가 등급을 전송, 양친이 자녀에게 부적절하다고 판단한 프로그램을 제어할 수 있도록 하는 규칙을 정하여야 한다. ④본항은 본법제정 1년후(1997년 2월 8일)에 발효한다. 다만, 비디오프로그램 배급자가 그 이전에 FCC가 승인가능하도록 자규칙을 제정 또한 프로그램의 등급을 포함하여 방송하는 것에 자주적으로 동의한 경우에는 그 적용이 없다. (c) 프로그램을 제어하는 TV의 제조조건 : ①FCC는 미국에서 제조 또는 주간통상에서 출하되는(제조지에 관계없이) 13인치이상(대각선으로 측정)의 모든 TV장치에 공통의 등급을 가진 일체의 프로그램을 양친이 제어할 수 있도록 하는 기능(V칩)을 장착하도록 요구하여야 한다. ②FCC는 TV제조업자와 협의, 본항의 발효일을 결정하여야 한다. 발효일은 본법제정일의 2년후(1998년 2월 8일) 보다는 이전에 이루어져야 한다"고 규정한다.

소년들의 섹스와 폭력성이 강한 프로그램으로부터 보호하고자 하는 시도이다. 또한 FCC는 방송사·시민단체·부모대표 등으로 구성되는 자문위원회를 조직, 1년이 내에 프로그램의 폭력성과 선정성을 표시하는 등급제를 마련하고, 프로그램배급자는 이 등급을 방송신호와 함께 송출하여야 한다고 규정하고 있다.

(2) CATV事業

미국의 CATV사업은 초기에 지상파방송의 난시청해소를 목적으로 탄생하였으나, 정보통신기술의 발전과 더불어 다채널서비스가 실현됨으로써 차츰 도시지역으로의 진출이 시작되었다. 이에 지상파방송국들은 CATV시스템이 다른 시장으로부터 프로그램을 재송신하여 수신자들을 흡수하고 있음에 대하여 강력히 반발하였다.

1960년대에 이러한 상황을 반영하여 FCC는 지방방송국의 경제적 보호를 위하여 케이블시스템에 지방국의 프로그램을 제공하도록 의무화하는 규칙을 제정함과 동시에 CATV사업을 독자적인 산업으로 육성하기 위하여 전화회사, 지방방송국, 네트워크방송국과의 사이에 소유규제를 제정하였다. 이것은 다음과 같은 목적에 기초하고 있다. 첫째, CATV사업자와 전화회사간의 소유규제는 이미 가입자선을 소유, 경제적으로 우위성을 확보하고 있는 전화회사의 독점력이 CATV산업에 영향력을 미치는 것을 방지하기 위함이었다. 둘째, CATV사업자와 지방방송국간의 소유규제는 그 당시 자체 프로그램제작능력을 갖지 않았던 CATV사업자에게 프로그램제작을 가능케 하여 독자적 미디어매체로서의 성장을 도모함과 동시에 지방미디어시장에서의 방송프로그램의 다양화를 실현하기 위함이었다. 셋째, CATV사업자와 네트워크방송국간의 소유규제는 네트워크방송국의 강력한 시장지배력이 CATV사업에 영향을 미치는 것을 방지하기 위함이었다.

그러나 이미 CATV사업자가 미디어로서 완전한 지위를 확립함으로써, 이러한 겸영규제구조는 그 근거를 상실, 점차 규제의 완화 또는 폐지되는 방향으로 나아갔다.

(가) 1984年 CATV政策法과 規制緩和

1970년대 후반, 국내 통신위성의 등장을 통하여 CATV사업은 급성장하게 되었다. 예컨대, CATV사업은 지방방송국의 재송신과 더불어 위성통신을 이용한 영화·스포츠·뉴스 등의 전문프로그램의 제공도 가능하게 되었다.

이에 미국의 연방의회는 1984년에 CATV사업의 전반을 규율하는 'CATV정책법'(Cable Communication Policy Act of 1984)을 제정하였다. 이 법을 통하여 종래 주정부와 FCC의 규제를 받던 CATV사업은 연방과 FCC의 관할하에 놓이게 되었다. 이 법의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 소유규제와 관련하여 지상파 방송국이나 지역전화사업자가 자사 구역내에서 CATV사업을 겸영하지 못하도록 규정하고 있다. 둘째, 프랜차이즈와 관련하여 지방자치단체에 의한 프랜차이즈 부여 및 매출액 5%를 상한으로 하는 프랜차이즈료(franchise fee)를 규정하고 있다. 셋째, 요금규제와 관련하여 지상파방송과의 경쟁이 존재하는 경우에는 기본적으로 규제하지 않도록 규정하고 있다. 그밖에 지방자치단체의 CATV정책에 대한 가이드라인의 제시, 공공접속채널의 설치, 프랜차이즈의 PEG채널(Public, Educational, Governmental)의 확보 등을 규정하고 있다.

CATV사업은 동법에 의하여 사실상의 독점과 비규제가 인정되어 급성장을 하였지만, 이러한 독점시장의 출현에 따라 기본서비스의 요금인상과 전송프로그램의 질저하를 초래하는 결과가 발생하였다.

(나) 1992年 CATV消費者保護法과 再規制

CATV사업은 1984년의 CATV정책법에 의하여 급성장하였으나, 기본요금의 상승과 서비스의 질저하에 대한 소비자들의 불만이 증대함에 따라 CATV사업에 대한 새로운 재규제의 필요성이 제기되게 되었다.

이러한 상황을 반영하여 민주당주도의 연방의회는 1992년에 CATV를 재규제하는 법안을 가결하였는데, 'CATV소비자보호법'(Cable Communications Consumer Protection and Competition Act of 1992)이 그것이다. 이 법은 요금규제의 강화, 지방자치단체에 대한 배타적 프랜차이즈부여의 금지, 고객서비스기준의 설치, 소유규제, 마스트캐리규칙(must carry rule)의 강화 등 다양한 규제가 담겼다.

(다) 1996年 電氣通信法과 再規制緩和

1992년의 CATV에 대한 재규제는 CATV업계의 강한 반발을 초래하였고, 이에 공화당주도의 연방의회는 1996년에 이르러 다시 규제완화로 나아가게 되었다. 이것은 영상프로그램시장에 대하여 위성방송 및 무선케이블사업자가 본격적으로 진출함과 동시에 전화회사의 진입규제가 폐지되었음에 기인한다.

1996년 전기통신법은 CATV의 요금규제를 완화하고, 아울러 CATV시장에서의 경쟁촉진을 주요내용으로 한다(동법 제301조).¹⁰³⁾ 특히, CATV사업자의 전화시장에의 진출을 용이하게 하는 조치를 담고 있다. 또한 전화회사와 CATV사업자간의 소유규제를 조건부로 폐지하고,¹⁰⁴⁾ 오픈 비디오 시스템(OVS: Open Video System)과 같은 새로운 제도의 도입¹⁰⁵⁾을 통하여 전화회사가 CATV사업에 보다

103) 이와 관련하여 1996년 전기통신법은 "(b) b. 유효한 경쟁이 존재하는 시장에 있어서의 동일요금체계규제의 폐지 : 지금까지 케이블사업자는 동일서비스구역내에서 동일요금체계를 적용함이 의무화되었지만, 이하의 경우에는 동일요금체계를 적용할 필요가 없다. ①유효한 경쟁이 존재하는 케이블시스템 ②채널 또는 프로그램별로 제공되는 비디오 프로그램 ③복합주택의 거액할인. 다만, 유효한 경쟁이 존재하지 않는 케이블사업자가 약탈적 요금을 부과하지 않는 경우에 한한다. c. 유효한 경쟁 : 지역전화회사 또는 다채널 비디오프로그램제공자가 직접 위성방송서비스 이외의 수단으로 가입자에게 비디오프로그램서비스를 제공하고 있는 경우에도 그 프로그램이 케이블사업자에 의하여 제공되는 프로그램에 견줄만한 것인 한, 유효한 경쟁이 존재한다고 간주되고, 동일요금체계를 적용할 필요는 없다"고 규정한다(1934년 통신법 제623조를 수정).

104) 이와 관련하여 1996년 전기통신법은 "(b) 매수의 금지 a. 통신사업자의 매수 : 지역전화회사 및 그 계열회사는 그 서비스구역내에서 케이블서비스를 제공하는 케이블사업자의 10%를 초과하는 주식 또는 경영권을 취득할 수 없다. b. 케이블사업자에 의한 매수 : 케이블사업자 및 그 계열회사는 그 프랜차이즈지역내에서 전화서비스를 제공하는 지역전화회사의 10%를 초과하는 주식 또는 경영권을 취득할 수 없다. c. 합병 : 동일구역에서 서비스를 제공하는 지역전화회사와 케이블사업자는 당해 시장에서 전화서비스 및 비디오프로그램을 제공하기 위한 합병 또는 제휴를 하여서는 안된다. d. 적용제외 : 생략"이라고 규정한다(1934년 통신법 제652조를 추가).

105) 이와 관련하여 1996년 전기통신법은 "(c) OVS의 설치 a. OVS : ①지역전화회사는 OVS를 통하여 케이블서비스를 제공할 수 있다. ②케이블시스템사업자 이외는 FCC가 공공의 이익 등에 합치한다고 규정하는 규칙에서 인정되는 범위내에서 OVS를 통하여 비디오프로그램을 제공할 수 있다. ③OVS를 통하여 비디오프로그램을 제공하고자 하는 사업자는 다음 항 b에 의하여 FCC가 정한 규칙에 따르고 있음을 증명하여야 한다. ④증명을 수령한 FCC는 승인하거나 각하하거나를 10일 이내에 결정하여야 한다. ⑤FCC는 OVS에 관한 분쟁을 해결하는 권한을 가지는데, 수리후 180일 이내에 해결하여야 한다. b. 규칙의 제정 : FCC는 1996년법 제정후 6개월 이내에 다음의 규칙을 제정하여야 한다. ①OVS사업자가 비디오프로그램 제공자를 차별하는 것을 금지한다. ②OVS의 채널용량을 초과하는 수요가 있는 경우, OVS사업자와 그 계열회사가 채널용량의 1/3을 초과하는 비디오프로그램을 선택하는 것을 금지한다. ③OVS사업자가 2이상의 비디오프로그램제공자가 제공하는 비디오프로그램서비스를 하나의 채널로 송신하는 것을 허가한다. ④스포츠프로그램의 배타성, 네트워크의 중복금지, 신디케이트의 배타성에 관한 FCC규칙을 OVS에도 적용한다. ⑤OVS사업자는 가입자의 OVS프로그램 선택용에 제공하는 정보에 관하여 OVS사업자 및 그 계열회사가 유리하게 되도록 차별을 해서는 안된다. 또한 OVS사업자는 비디오프로그램제공자 및 저작권소유자이지만, 가입자에게 프로그램을 제공하고 있음을 명시하여야 한다. 공중통신사업자는 FCC가 정한 규칙에 따른 것을 전제로, 소비자가 프로그램에 접속할 수 있도록 하기 위한 조건에 대하여 비디오프로그램

유사한 형태로 영상프로그램시장에 진출할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제302조). 이러한 정보통신환경의 변화는 CATV사업자의 사업다각화를 요구하고 있다. 예컨대, 경쟁접속사업에의 투자, 장거리통신사업자와의 제휴를 통한 PCS사업에의 진출, 자사망의 고도화를 통한 전화서비스시장에의 진출, 기존 케이블망을 통한 인터넷서비스의 제공 등의 전략이 그것이다.

(3) 衛星放送事業

미국에 있어서 우주기술의 개발과 연구는 국가기관인 항공우주국(NASA)에서 담당하고 있지만, 위성방송서비스의 판매는 자유화되어 있다. 즉, 미국의 위성방송 정책은 1972년부터 추진된 Open Skies 정책에 의하여 위성방송서비스시장에의 진입제한을 폐지하고, 자금과 기술이 뒷받침되는 사업자에게는 누구든지 사업을 허가하고 있는 것이다. 다시 말해서, 미국에 있어서 위성방송사업을 하고자 하는 사업자들은 누구든지 미국내 위성제조업체와 계약을 체결, 위성을 제조·구입하여 보유하고, 채널을 프로그램공급자에게 임대하거나 외부제작프로그램을 편성하여 자체 방송하는 것 등이 가능하다. 이러한 정책은 규제에 의한 것 보다는 시장경제의 원리에 따르는 것이 위성분야 자체의 발전에 바람직할 뿐만 아니라 위성분야의 조속한 발전이 공공의 이익에도 부합된다는 인식에서 비롯된 것이다.

미국이 이와 같이 지상파방송과 달리 위성방송분야에 대하여 그 규제를 완화하고 있는 이유는 첫째, 방송 신호를 전송하는 위성과 그 위성에서 발사되는 전파를 위성방송사업자가 소유하고 있기 때문에 상대적으로 사유재산 성격이 강하다고 인식한 것이다. 둘째, 지상파방송은 불특정다수가 아무런 제약없이 수신할 수 있기 때문에 공공적 성격이 강한 반면에, 위성방송은 유료방송이기 때문에 위성방송사업자와 가입자간의 계약체결에 의하여 수신이 가능하므로 사적인 통신의 성격이 강하다고 본 것이다. 셋째, 위성방송이 기술적으로 첨단분야이므로 현재 계속적인 발전단계에 있으며, 앞으로도 많은 발전가능성을 가지고 있는 분야라는 것이다. 또한 첨단기술개발에는 항시 위험부담이 따르기 때문에 기술개발에 따른 이익을 사업자가 누릴 수 있도록 정부의 간섭을 제한하고, 더 나아가 자율적인 사업을 보

제공자와 교섭할 수 있다. c. 규칙의 경감 : OVS사업자에게는 제Ⅱ편 '공중통신사업자'의 적용은 없다. 인증되지 않은 OVS사업자에게는 제Ⅳ편 '케이블통신'이 적용되는데, 인증된 OVS사업자에 대하여는 제Ⅳ편의 모든 조항이 적용되는 것은 아니다. 또한 OVS사업자는 제Ⅲ편 '무선에 관한 규정' 제325조가 적용된다"고 규정한다(1934년 통신법 제653조를 추가).

장함으로써 우주분야에서의 기술개발과 산업발전이 촉진될 수 있도록 배려한다는 것이다.¹⁰⁶⁾

이러한 미국의 위성방송정책은 CATV 보다 후발주자인 위성방송이 경쟁력을 갖추고 방송서비스를 할 수 있는 여건을 만들어 주지 못하는 결과를 초래하여 초기 위성방송의 정상궤도진입을 어렵게 하였다. 그러나 1990년대에 접어들면서 방송환경의 변화와 더불어 위성방송사업자들이 국내 뿐만 아니라 미국에 인접한 해외시장의 개척에 대한 적극적 노력을 통하여 새로운 발전을 모색하고 있는 상황이다.

현재 미국의 위성방송사업자는 위성채널의 임대와 그 운영만을 전문으로 하는 사업자와 이들을 이용하여 프로그램을 방송하는 사업자로 구분되고 있다. 예컨대, 미국에 있어서 1984년 제2차 직접위성방송 사업신청자들이 전자의 경우에 해당하는데, 이들은 프로그램의 구입 및 편성과 전혀 무관한 사업자라는 점에서 CATV 사업자와도 구분된다고 할 수 있다.¹⁰⁷⁾ 이 처럼 미국의 위성방송은 그 유통경로가 다른 국가에 비하여 상대적으로 다양한 것이 특징이다. 이러한 미국의 위성방송사업은 지상파방송 및 CATV와 동일하게 미국의 1996년 전기통신법과 연방통신위원회(FCC)의 규제를 받고 있다. 특히, 미국의 위성방송사업에 대하여는 FCC의 규정에서 상세히 규정하고 있다(47 C.F.R 100, DBS : Direct Broadcast Satellite Service).¹⁰⁸⁾ 이것은 총칙, 행정절차, 기술요건, 운영요건, 경매절차 등의 다섯 부분으로 구분되어 있는데, 그 내용을 간략히 요약하면 다음과 같다. 첫째, 총칙부분에서는 동 규정의 근거와 목적, 직접위성방송서비스의 정의를 규정하고 있다. 특히, 동 규정은 무선주파수스펙트럼이 잠정적인 직접위성방송서비스의 발전에 이용될 수 있는 방법에 관하여 규정함을 그 목적으로 하고(100.1), 동시에 '직접위성방송서비스'를 우주국에 의하여 송신 또는 재송신되는 신호가 일반공중에게 직접 수신(개별수신과 공동수신을 포함)되는 것을 목적으로 하는 무선통신서비스로 정의하고 있다(100.3). 둘째, 허가취득의 행정절차와 관련하여 동 규정은 신청자격(100.11), 신청요건(100.13), 허가부여절차(100.15), 허가기간(100.17), 상당

106) 류춘렬·이병섭, "위성방송의 전망 : 시장과 기술", 국내위성통신 및 방송서비스 활성화방안에 관한 세미나, 서울대학교 언론정보연구소(1997.11.4), 49면.

107) 방석호, 미디어법학, 법문사, 1995, 247면.

108) 이것을 전문번역한 내용은 <김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 114면 이하>를 참조.

한 주의요건(100.19) 등을 규정하고 있다. 특히, 동 규정은 이 규정이 적용되는 비방송시설에 대한 허가발급기간을 10년, 방송시설에 대한 허가발급기간을 5년으로 규정함과 동시에 직접위성방송의 허가를 발급받은 모든 자는 상당한 주의를 기울여 직접위성방송시스템의 건설에 임하여야 하고, 건설허가를 부여받은 자는 그 건설허가의 부여로부터 1년 이내에 위성방송국의 건설계약체결을 완료하여야 하며, 또한 위성방송국은 건설허가가 부여된 때로부터 6년 이내에 운영되어야 한다고 규정하고 있다. 셋째, 기술요건과 관련하여 동 규정은 위성방송서비스에 관한 1983년 지역무선통신주관청회의 이전의 잠정적인 직접위성방송시스템은 1977년 제네바에서 개최된 제2·3지역의 11.7~12.2GHz와 제1지역의 11.7~12.5GHz 주파수대에 있어서의 위성방송시스템의 기획을 위한 세계무선통신주관청회의의 최종의정서 부칙 제8조와 제9조에 포함된 공동의 할당기준과 기술특성에 따라 운행되어야 하지만, 예외적으로 적절하다고 판단되는 때에 최종의정서에 규정된 것과 다른 기술특성을 사용하는 시스템은 최종의정서 부칙 제9조에 따라 결정된 범위를 초과하여 다른 운영시스템 또는 계획된 시스템에 대한 방해를 초래하지 아니한 경우, 운행될 수 있다고 규정하고 있다(100.21). 넷째, 운영요건과 관련하여 동 규정은 평등한 고용기회(100.51), 지리적인 서비스요건(100.53) 등을 규정하고 있다. 다섯째, 직접위성방송의 경쟁입찰절차와 관련하여 동 규정은 경쟁입찰대상(100.71), 직접위성방송건설허가의 경쟁입찰방식(100.72), 경쟁입찰메카니즘(100.73), 입찰의 철회, 불이행 및 자격상실에 대한 변상금(100.74), 입찰신청서 서식 및 공탁(100.75, 100.76, 100.77), 담합행위금지(100.79), 위성방송허가의 양도공개(100.80) 등에 대하여 상세히 규정하고 있다.

이러한 위성방송사업과 관련하여 1996년 전기통신법은 위성방송서비스제공자에 대한 지방세면제(동법 제602조), 직접위성방송(DBS)에 대한 통신비밀의 보호 및 FCC관할권을 규정(동법 제205조)한 것이 주목된다. 즉, 위성방송서비스제공자는 지방세를 면제하되, 그 징수권은 주가 가지고(신설), 통신의 비밀을 보호하는 규정도 직접위성방송서비스에 적용될 뿐만 아니라 직접위성방송에 대한 배타적 관할권을 FCC가 가진다(1934년 통신법 제705조를 수정)는 것이 그것이다.

Ⅲ. 通信·放送融合의 對應과 評價

미국의 정보통신산업분야에 있어서 최근 경쟁정책의 도입은 사업의 다각화를 초

래하여 장거리통신사업자, 지역통신사업자, 방송사업자, CATV사업자, 위성방송사업자 등과 같이 종래의 범주로 사업자를 분류하는 것을 불가능하게 하였다. 이것은 종래 엄격하게 구분되어온 통신·방송사업자들이 제휴·합병 등을 통하여 다른 영역 및 새로운 영역으로 진입하고 있기 때문이다. 예컨대, CATV사업자가 경쟁 접속사업에 진입하고, 대형CATV사업자와 전화회사의 컨소시움이 PCS사업에 진입하며, 전화회사가 CATV시스템을 매수하는 등의 현상이 그것이다. 특히, 최근에는 다양한 정보통신서비스들을 하나로 패키지화하여 서비스를 제공하는 사업자도 등장하고 있다.

이러한 정보통신사업자들의 사업다각화는 그들 경계영역을 무너뜨리고, 통신·방송의 융합을 촉진시키고 있다. 또한 인터넷의 급속한 성장은 이러한 현상을 더욱 가속화시키고 있다. 이와 관련하여 특히, 미국에서는 영상시장과 관련한 전화사업과 CATV사업간의 융합이 현저하게 전개되고 있으며, 이를 촉진하기 위한 정책 및 법제도를 추진하고 있다.

1. 電話事業·CATV事業의 融合과 所有規制

전화사업과 CATV사업은 다른 규제환경에서 발전하였다. 그러나 이들 2개의 매체는 각각 전화망광대역화에 의한 영상프로그램의 제공과 교환기능을 가진 CATV망에 의한 쌍방향의 전송을 자신의 네트워크를 이용하여 제공하는 것이 기술적으로 가능하게 됨으로써, 결국 상호간의 시장에 진출하는 것이 가능하게 되었다. 이러한 기술적 공유성에 의하여 전화사업과 CATV사업의 융합이 가능하게 된 것이다. 따라서 이러한 융합이 현실적으로 실현되기 위해서는 종래 전화사업과 CATV사업을 기술적 특성에 의하여 구별하고 있는 규제의 장벽이 철폐되어야 한다. 이러한 새로운 규제환경을 구축함에 있어서는 사업자간의 대립이 상당히 격렬하게 전개되기 때문에, 그 조정이 어려운 것도 사실이다. 또한 다른 규제환경하에서 발전한 매체들을 어떻게 규제할지, 그리고 그때에 소비자의 이익을 어떻게 보호할지 등에 대한 충분한 논의가 필요하다고 할 것이다.

이상과 같은 전화사업과 CATV사업의 기술적 공유성을 종래에 FCC가 인정하지 않은 것은 CATV사업을 독자적인 미디어로서 육성하고, 영상프로그램시장에서 CATV사업의 공평한 경쟁력을 확보시키기 위함에 있었다. 이 때문에 전화회사는 1970년 전반부터 CATV사업에의 진입이 금지되었다.

그러나 1990년대에 CATV사업자들이 독점력을 가지게 되자, 전화사업과 CATV사업의 상호소유규제의 의의는 상실되게 되었고, CATV사업자에 의한 독점의 폐해를 배제하기 위한 경쟁상대의 육성이 필요하게 되었다. 이에 FCC는 1988년에 전화회사는 이미 지역망을 소유하고 있을 뿐만 아니라 자금력도 풍부하기 때문에, 영상프로그램시장에 대한 이들의 진입을 허용하는 것이 영상프로그램시장의 경쟁에 의한 활성화가 촉진될 것이라고 판단하여 종래의 상호소유규제제도를 폐지하기로 잠정결론을 내렸다.¹⁰⁹⁾

(1) 1992年 FCC決定과 VDT制度의 導入

이러한 상황에 대처하여 FCC는 1934년 통신법(제613조b항)이 전화회사에 의한 CATV사업을 금지하고 있었기 때문에, 동법 제613조의 규제구조내에서 지역전화회사가 공중통신사업자(common carrier)로서 영상프로그램시장에 진입하는 것을 허용하는 결정을 내렸는데,¹¹⁰⁾ 이것이 VDT(Video Dial Tone)제도이다.

FCC는 VDT서비스에 있어서 지역전화회사는 기본적으로 전송서비스만을 행하기 때문에, 가입자에게 직접프로그램을 제공하는 CATV서비스와 성격을 달리한다는 점을 명확히 하고 있다. 즉, VDT제도는 다른 성격을 가진 매체가 동일시장에서 경쟁하는 경우의 규제제도라고 한다. 이러한 VDT제도의 내용은 다음과 같다. 첫째, 영상프로그램의 전송은 언제나 공중통신사업자로서의 공중전송수단(common carriage)으로 하였다. 이것은 지역전화회사가 공중통신사업자로서, 프로그램사업자·정보제공사업자에게 비차별적으로 전송로를 제공하게 함으로써, VDT서비스도 다른 공중통신서비스와 동일하게 통신법 제Ⅱ편의 규제대상이 되었다. 또한 수용에 있어서 비차별적 베이스의 채널을 제공하여야 하기 때문에, 충분한 회선용량이 있을 것이 요구되었다. 둘째, 독점적 전화서비스분야에서 경쟁적 영상프로그램서비스분야로의 내부상호보호조를 방지하기 위하여, VDT서비스의 신청시 상세한 비용배분내역의 제출을 의무화하였다. 이것은 영상프로그램서비스의 제공에 따른 손실을 전화서비스요금의 상승으로 보전할 가능성이 있기 때문이다. 그러나 양 서비스와

109) Further Notice of Proposed Rulemaking(CC Dkt. No.87-266), 3FCC Rcd 5849, 1988.

110) FCC Second Report and Order, Recommendation to Congress, and Second Further Notice of Proposed Rulemaking(CC Dkt. No.87-266), 7FCC Rcd 5783, 1992.

관련된 총비용 및 공유비용의 정확한 산출이 어려웠기 때문에, 이것은 실질적으로 FCC에 의한 VDT의 인가지연을 초래하는 원인이 되기도 하였다. 셋째, 지역전화회사의 독점력행사를 방지하기 위하여, 전화회사에게 프로그램사업자의 전송설비에의 접속보장이 요구되었다. 그리고 전화회사에 의한 직접적인 프로그램의 제공은 금지되었기 때문에, 프로그램과 정보를 제공하는 때에는 분리자회사의 설립이 요구되었고, 또한 프로그램사업자에의 투자도 제한되었다.

이러한 VDT서비스가 FCC에 의하여 도입될 당시, 지역전화회사에게 이것이 유일한 영상프로그램시장에의 진입수단이었다. 따라서 그들은 경쟁적으로 VDT서비스의 신청을 행하였지만, 그 당시 인가절차의 복잡성·이용기술의 미확정 등을 이유로 하나의 사업으로서 성장하지 못하는 상태가 지속되었다. 그래서 지역전화회사들은 VDT서비스 보다 더 자유롭게 영상프로그램을 제공할 수 있는 조치를 취하여 줄 것을 요구하게 되었다. 예컨대, 지역전화회사들은 VDT서비스를 계속적으로 신청함과 더불어 지역전화회사가 자신의 영업구역내에서 CATV사업을 할 수 없도록 금지하고 있는 1934년 통신법 제613조는 수정헌법 제1조가 보장하는 '표현의 자유'를 침해한다는 이유로 연방지방법원에 소를 제기하였다. 연방지방법원은 이러한 지역전화회사의 소를 인용, 통신법 제613조가 위헌이라는 판결을 내렸다. 이 결과, 영상프로그램시장에 대한 지역전화회사의 진입이 개방되게 됨으로써, 지역전화회사들은 종래의 VDT서비스에서 철수하고, 오히려 프랜차이즈를 획득하여 CATV사업자로 나아가는 경향을 보이기 시작하였다.

(2) 1996年 電氣通信法과 OVS制度의 導入

1996년 전기통신법은 전화회사와 CATV사업자간의 상호소유규제를 정식으로 철폐하고, VDT제도를 폐지함과 동시에 영상프로그램시장에 있어서 지역전화회사의 활동을 보다 자유롭게 인정하는 새로운 제도로서 OVS(Open Video System)를 도입하였다. 다만, 이미 인가를 얻은 VDT서비스에 대해서는 그 운영을 보장하되, VDT서비스제공자가 OVS서비스로 전환하는 문제에 대해서는 FCC의 심의가 추진중이다. 이러한 OVS제도는 전화회사에 의한 영상프로그램의 전송수단이라는 점에서는 종래의 VDT제도와 유사하지만, 다음과 같은 차이점이 존재한다. 첫째, 규제상의 차이이다. 지역전화회사가 VDT서비스를 제공할 경우에는 통신법 제Ⅱ편(공중통신사업자)의 규제가 적용되지만, OVS서비스를 제공할 경우에는 통신법 제

II편의 규제가 아니라 제VI편(케이블통신)의 일부 규제가 적용된다. 둘째, 사업대상자의 차이이다. OVS사업자는 지역전화회사만이 가능한 것이 아니라, 유효한 경쟁하에 있다고 판단되는 경우에는 CATV사업자도 가능하다. 셋째, 직접적인 영상 프로그램제공여부이다. 지역전화회사가 종래의 VDT서비스를 제공하는 경우에는 직접적으로 프로그램을 제공하는 것이 금지되지만, OVS서비스를 제공하는 경우에는 전체량의 1/3이내는 직접 영상프로그램을 제공할 수 있다. 다만, 이 경우에 마스트캐리(must carry)와 PEG채널제공이 요구됨과 동시에 공공서비스적인 의무가 부과된다.

1996년 전기통신법에 따라 지역전화회사들은 자신의 영업지역내에서의 CATV 사업을 행할 수 있을 뿐만 아니라 그 진출형태도 VDT/OVS서비스, CATV·무선케이블·DBS사업 등과 같이 다양하기 때문에, 지역전화회사의 영상프로그램시장에의 진출은 대단히 확대될 것으로 전망된다.

2. 인터넷서비스와 內容規制

인터넷은 1960년대 후반, 미국의 국방부에 의하여 정부와 군사관계기업간을 컴퓨터로 연결할 목적에서 구축된 알파네트(ARPAnet)라는 컴퓨터네트워크에서 시작되었다. 이 당시의 시스템은 텍스트파일의 데이터를 직접접속한 컴퓨터간에 교환하는 정도였다. 그러나 1970년대에는 이 네트워크에 많은 대학 및 연구기관이 접속하게 되면서 인터넷통신은 정부를 중심으로 하되, 그 사용은 연구목적으로 변화하게 되었고, 특히 1970년대 후반에는 이 네트워크의 운영자인 알파(ARPA)가 네트워크상의 컴퓨터교신을 표준화할 필요성이 있음을 인식하여 TCP/IP라는 새로운 기준을 개발하기에 이르렀다. 그후, 1980년대에 접어들면서 더 많은 다양한 기관이 이 네트워크에 접속하게 됨으로써, 정부는 안전문제 등을 고려, 동 네트워크를 알파네트와 밀네트(MilNet)로 분리하여 밀네트는 군사전용으로 함과 동시에 알파네트의 관리를 미국과학재단(NSF: National Science Foundation)에 위임하였다. 이를 계기로 고속네트워크로서의 NSF네트가 형성되었는데, 이것이 전국 규모의 기본이 되어 과학자간의 커뮤니케이션을 지원하게 되었다. 더 나아가 전국의 대학 뿐만 아니라 각 지역의 다양한 기관들이 NSF의 슈퍼컴퓨터에 접속을 개시함으로써 전국적인 인터넷인프라가 형성되게 되었다.

1990년대에는 인터넷의 사용이 계속적으로 확대됨과 동시에 학술목적 이외의

기업과 조직도 참가하게 되었다. 이에 NSF는 1995년에 이르러 이러한 인터넷시스템의 관리를 민간에게 이양하였고, 이를 통하여 인터넷서비스는 상용화되게 되었다.

인터넷서비스는 폭발적인 성장을 지금도 계속하고 있는데, 특히 이러한 성장을 촉진시킨 것이 응용프로그램소프트의 개발이다. 또한 인터넷서비스의 폭발적인 성장에 힘입어 현재 전화회사·CATV사업자를 비롯한 다양한 사업자가 경쟁적으로 진입하고 있는 실정이다.

이러한 인터넷서비스는 제2차 컴퓨터재정에 따른 고도통신서비스로 인식, 종래에는 규제의 대상이 아니었다. 그러나 인터넷상에서 전화와 동등한 음성통화를 가능케 하는 인터넷전화소프트의 개발에 의하여 인터넷전화를 전기통신서비스로서 규제대상에 포함시켜야 할지의 여부가 문제로 되었다. 또한 이러한 인터넷전화 이외에도 인터넷라디오, 인터넷TV, 인터넷을 통한 비디오 데이터회의 등의 새로운 서비스가 출현함에 따라 새로운 규제의 문제가 제기되고 있다. 따라서 1996년 전기통신법은 인터넷서비스의 내용규제를 규정하였으나(동법 제502조), 인터넷특유의 정보활동을 방해한다는 이유로 위헌판결이 나오고, 이 결과 쌍방향성과 정보의 자유로운 유통이라는 특성을 가진 새로운 서비스에 대한 규제기준은 아직 미확립의 상태로 남게 되었다.

3. 評價와 展望

미국은 정보통신산업의 규제와 관련하여 '표현의 자유'를 보장함과 동시에 종래 매체별로 그 규제방식을 달리하고 있었다. 예컨대, 통신과 방송영역은 엄격하게 구분하여 상호소유를 금지하였고, 또한 지상파방송은 주파수의 희소성 및 사회적 영향력에 근거하여 강한 내용규제를 하는 반면, 신문 등의 활자매체는 상대적으로 '표현의 자유'를 존중하였고, 통신의 경우는 '통신의 비밀'을 보호함과 아울러 공중통신사업자에게 전송내용에 관계없이 비차별적으로 정보를 전송할 것을 의무화하였다.

그러나 통신·방송의 융합현상이 진행됨에 따라 다양한 정보매체가 종래의 기술적 특성을 초월하여 정보의 발신·전송을 행하고, 동시에 상호 결합하여 다양한 서비스를 제공함에 따라 종래의 규제방식은 변화의 필요성에 직면하게 되었다. 예컨대, 인터넷, OVS, DBS 등의 뉴미디어에 대하여 종래의 통신형규제, 방송형규

제중 어떠한 규제방식을 적용하여야 하는가의 문제가 대두되게 된 것이다. 이것은 종래의 규제방식이 미디어의 전송설비와 정보서비스는 항상 대응관계에 있음을 전제로 하여 구성되었는데, 오늘날의 융합시대에서는 그러한 전제가 성립되지 않음에 기인한다.

이러한 통신환경의 변화에 대처하여 다양한 규제완화정책 및 법제를 도모하고 있다. 예컨대, VDT제도의 도입, OVS제도의 도입, 상호소유규제제도의 폐지 등과 같은 조치들이 그것이다. 이러한 정책과 법제들은 전술한 바와 같이 기술발전 에 대처하여 다양한 형태로 전개되고 있지만, 그 근저에는 항상 시장에 있어서 경쟁의 형평성을 유지한다는 이념이 존재하고 있음을 확인할 수 있다. 특히, 1996년 전기통신법은 종래 엄격하게 구분되어온 장거리전화·지역전화·CATV간의 상호진입이나 통신·방송사업자의 규제를 대폭 완화하였기 때문에, 통신·방송사업자간의 활발한 제휴·합병을 초래하고 있다. 이에 따른 복합미디어기업의 등장과 새로운 융합서비스의 확대는 새로운 규제의 필요성을 제기하게 될 것이다.

第3節 英國

I. 序說

영국의 통신사업은 1980년대 초반까지는 국가독점사업으로 운영되었으나, 1979년에 성립한 보수당정권의 자유화·경쟁도입의 정책을 계기로 규제완화가 단계적으로 진행되었다. 예컨대, 1981년에 우편사업·통신사업의 분리, 통신사업에의 경쟁도입, 통신서비스의 자유화 등을 내용으로 하는 1981년 영국전기통신법(the British Telecommunications Act 1981)이 성립되고, 이 법에 따라 '영국통신공사'(BT: British Telecommunications)가 발족되었다. 1984년 3월에는 영국통신공사(BT)의 주식회사화 및 독점권의 배제, 전기통신청(OFTEL: the Office of Telecommunications)의 설치 등을 내용으로 하는 1984년 전기통신법이 성립되었다.

이러한 통신제도의 개혁과 더불어 1982년에는 신규통신사업자로서 머큐리사(Mercury Communications Ltd.)가 면허를 부여받아 영국통신공사(BT)의 경쟁사업자로서 등장하였다. 이것은 영국정부가 통신사업에의 경쟁을 점진적으로 도입하는 정책을 취하고 있음에 기인하는데, 이러한 정책을 일반적으로 복점(duopoly)

정책이라고 부른다. 이것은 급격한 진입자유화에 따른 시장의 혼란과 신규진입자의 사업상 어려움을 회피하기 위하여 신규진입은 1사에 한정하여 인정하는 정책이다. 이러한 복점정책은 1991년 3월에 발표된 무역산업성(DTI : Department of Trade and Industry)의 백서 '경쟁과 선택(Competition and Choice : Telecommunications Policy for 1990s)'에 의하여 수정되었지만, 강력한 신규진입자는 나타나지 않았고, 영국전기통신공사(BT)의 지배적 지위도 지금까지 변함이 없다. 그리고 영국에 있어서 통신·방송의 융합문제와 관련하여 주목되는 것은 케이블사업자가 공중통신사업자(PTO : Public Telecommunications Operator)의 면허를 취득, 전화사업을 겸영하는 경우가 많다는 사실이다. 이러한 전화서비스의 제공방식을 일반적으로 'cable telephony'라고 부른다.

다른 한편, 영국의 방송사업은 1922년에 설립된 영국방송회사(British Broadcasting Company)가 동년 11에 라디오 본방송을 개시한 것이 시초이다. 이것은 1927년에 국왕의 특허장에 기초한 특수법인으로서의 영국방송협회(BBC : British Broadcasting Corporation)로 계승되었고, 이러한 법적 기초는 현재까지도 유지되고 있다. 1936년에는 영국방송협회(BBC)에 의하여 TV 본방송이 개시되었다. 영국방송협회(BBC)의 재원은 수신료징수를 통하여 이루어지는데, 이것은 공법적인 수신허가료(license fee)의 형태를 취하고 있다. 이러한 영국방송협회(BBC)에 의한 영국의 공공방송독점체제는 4반세기에 걸쳐 계속되었다. 그러나 경쟁화정책은 방송사업에도 영향을 미쳐 1954년에는 TV법이 제정됨과 동시에 독립TV청(ITA : Independent Television Authority)이 설치되었다. 독립TV청(ITA)은 상업방송을 규제·감독하는 기관임과 동시에 다수 프로그램제작회사의 프로그램을 하나의 시스템으로 전송하는 방송사업자로서의 성격을 공유하는 독특한 기관이었다. 이것은 1973년 방송법(Broadcasting Act 1973)에 의하여 독립상업방송청(IBA : Independent Broadcasting Authority)으로 교체, 다시 1990년 방송법에 의하여 종래 케이블청(Cable Authority)과 합쳐져 독립상업방송위원회(ITC : Independent Television Commission)로 개편되었다. 또한 영국의 CATV사업은 1925년에 라디오의 난시청해소를 위한 대책으로 개시된 이래, 시규모의 CATV는 1951년에 시작되었다. 그 당시의 시스템은 적은 채널, 소규모의 MATV였다. 그후, 정부의 진흥책이 강구되었고, 1984년 케이블·방송법(Cable and Broadcasting Act 1984)의 제정과 케이블청(CA)의 설치라는 법제상의 기

반이 확립되었지만, CATV의 현저한 성장은 이루어지지 않았다. 그러나 1980년대 후반부터 외자의 도입과 케이블 텔레포니(cable telephony)의 보급을 통하여 케이블사업의 비약적인 발전을 보게 되었다. 이와 같이 영국의 케이블사업발전이 있어서 기폭제로 작용한 외자도입과 케이블 텔레포니의 도입은 상호 관련성을 가지고 있는데, 이것은 주로 미국의 대형케이블사업자(MSO)와 지역전화회사의 계열회사가 영국으로 진출하여 영국에서 취득한 케이블 텔레포니의 노하우를 자국에 활용하고자 하는 의도하에서 적극적인 사업활동을 전개한 결과에 기인한 것이다.

이러한 통신·방송사업의 규제기관으로서 무역산업성(DTI)·전기통신청(OFTTEL)은 통신사업을, 국민문화성(DNH)·독립사업방송위원회(ITC)·무선청(RA)은 방송사업을 담당하고 있다. 이들 기관들중에서 성의 장관은 청장 및 위원회의 위원을 임명함과 동시에 이들의 상위기관으로서의 권한을 가지고, 청장 및 위원회는 소관사업자의 면허, 기타 허인가를 부여하는 권한을 가진다. 다만, 통신사업의 면허에 있어서 장관은 청장과 협의하여 부여하고, 청장은 장관의 동의를 얻거나 또는 장관의 일반적 수권에 의해서만 면허를 부여할 수 있다(1984년 전기통신법 제7조).

영국은 최근 새로운 방송질서에 적응하기 위하여 1996년 방송법을 성립시켰다(1996.7.24). 이것은 1990년 방송법을 개정하는 요소도 있지만, 특히 통신·방송의 융합을 의식한 멀티미디어시대 방송의 새로운 질서를 설정하고자 하는 의욕적인 법률로서 향후 1990년 방송법과 더불어 방송계를 주도하게 될 것이다. 그 주요특징으로서는 미디어소유제도를 크게 완화함으로써 미디어산업의 통합을 허용하고, 디지털방송사업에 대한 경쟁구조를 형성하며, BBC에 대하여 상업방송서비스를 허가함으로써 미디어기업의 국제적 경쟁력을 제공할 뿐만 아니라 새로운 서비스 발전에 대한 투자를 활성화하는 방안을 적극 모색하고 있다는 점을 지적할 수 있다.

II. 通信·放送事業의 政策과 法制

1. 通信·放送事業의 現況과 規制機構

(1) 通信事業

(가) 監督機關

통신사업의 주관청은 무역산업성(DTI : 1983년에 무역성·산업성이 합병)이다. 그리고 1984년 전기통신법에 의하여 전기통신청(OFTTEL)이 설치되었는데, 전기

통신청(OFTEL) 청장은 무역산업성(DTI) 장관이 임명하지만, 무역산업성(DTI) 으로부터 독립하여 보다 실무적인 감독기능을 수행한다. 그러나 양 기관은 통신사업의 정책입안, 감독규제, 면허부여 등의 업무를 수행함에 있어서 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다. 특히, 전파감리 등의 무선사무에 대하여는 무역산업성(DTI)의 외청으로 설치된 무선청(RA : Radio Authority)이 담당하고 있다.

(나) 事業免許機關

통신시스템의 운영은 1984년 전기통신법에 근거하여 무역산업성(DTI) 장관과 전기통신청(OFTEL) 청장의 협의에 따라 부여되는 면허가 필요하다(동법 제7조). 여기에서 통신시스템은 광의의 개념으로서 전화기 등과 같은 단말기에서 대규모 사업자의 공중통신시스템까지 다양한 내용을 포함한 것이다(동법 제4조).

이러한 면허의 종류는 일정조건에 적합할 때에 자동적으로 부여되는 일반면허와 등급면허, 등급면허기준에 적합하지 않을 때 또는 공중통신사업자(PTO : Public Telecommunications Operator)에게 사업자별로 부여되는 개별면허가 있다. 특히, 이 가운데 중요한 것은 공중통신사업자(PTO)에게 부여되는 개별면허이다. 전기통신청(OFTEL)은 공중통신사업자(PTO)를 고정회선사업자(BT·머큐리 등에 적용), 광대역케이블 프랜차이즈사업자(광대역케이블사업자에 적용), 이동체사업자(셀룰라), 이동체사업자(PCN)로 종별하고, 각 종별로 면허를 부여하고 있다.¹¹¹⁾ 그리고 무선을 이용하는 사업자는 1984년 전기통신법에 근거한 면허와 동시에 1949년 무선전신법(the Wireless Telegraphy Act 1949)에 근거한 면허가 필요하다.

(2) 放送事業

(가) 監督機關

방송사업의 주관청은 국민문화성(DNH : Department of National Heritage)으로서, 방송전반의 정책결정을 담당한다(1992년에 내무성에서 이관). 다만, 통신시스템의 측면에 대해서는 통신감독기관이 관여하고 있다. 또한 1990년 방송법에 의하여 설립된 독립상업방송위원회(ITC)가 상업방송전반(위성방송·CATV 등을

111) 椎名達人, "英國", 菅谷 實·清原慶子(編), 通信·放送の融合 -その理念と制度變容-, 日本評論社(1997), 144頁.

포함)을 담당하고, 상업라디오전반의 규제감독 및 면허부여는 무선청(RA)이 담당하고 있다.

(나) 事業免許機關

가) 商業放送

1990년 방송법에 의하여 독립상업방송위원회(ITC)는 CH.3, CH.4 및 CH.5에 의한 텔레비전방송서비스, 위성방송서비스, 면허획득가능한 프로그램서비스, 추가서비스¹¹²⁾에 대한 면허를, 무선청(RA)은 전국·지역의 음성방송서비스 등에 대한 면허를 부여할 권한을 가진다(동법 제2조, 제84조).

영국은 CH.3와 CH.5의 면허부여에 입찰방식을 채택하고 있다(동법 제15조 내지 제19조, 제29조). 그리고 위성방송서비스는 기본적으로 DBS용 주파수를 이용하는지의 여부에 따라 국내위성서비스와 비국내위성서비스로 구분하고 있는데(동법 제43조), 현재 국내위성방송서비스의 면허사업자는 존재하지 않고, 룩셈부르크의 중출력 아스트라(Astra)위성을 이용한 SCN방송서비스를 실시하는 사업자(BSkyB)가 존재할 뿐이다.¹¹³⁾ 아울러 면허획득가능한 프로그램서비스에는 CATV만으로

112) '추가서비스'란 "제65조 제1항에 의하여 배정된 주파수 또는 장관이 위원회에 통지한 다른 할당주파수로 제공되는 텔레비전프로그램서비스를 운반하는 부호내부의 여유용량을 사용, 무선전신에 의하여 송신용 전기통신부호를 송출하는 서비스"를 말한다(1990년 방송법 제48조 제1항).

113) 영국 위성방송서비스의 현황을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 영국의 위성방송정책은 초기부터 순수한 민간위성방송사업을 실현시키기 위한 UNISAT계획을 추진하였다. 즉, 자체 위성을 개발·제조함으로써 위성사업을 진흥시키되, 위성의 개발·제조는 물론 방송프로그램의 제작 및 방송운영 등에 있어서도 민간기업위주로 추진함으로써 BBC와의 경쟁구도를 구상한 것이다. 그러나 위성발사에 소요되는 막대한 비용부담으로 인하여, 1980년대 초 위성방송을 처음으로 추진하였던 BBC가 자금난을 이유로 위성방송사업에서 철수함으로써 이러한 계획의 실현이 불가능하다고 인식한 영국은 저렴한 가격의 다른 나라 위성의 수입을 승인하는 한편, 새로운 민간위성방송사업자를 모집하는 방향으로 전환하였다. 이에 따라 그 당시 상업적 지상파방송과 인공위성을 통한 직접방송의 허가권한을 가졌던 IBA는 영국계 자본인 Granada, Person 등의 미디어기업에 의하여 설립된 영국위성방송회사컨소시엄(British Satellite Broadcasting Consortium : BSB)을 새로운 사업자로 선정, 1986년 및 1989년에 걸쳐 5개의 허가를 내주었다. 이것은 영국을 대상으로 1989년 2월부터 룩셈부르크의 중출력 Astra위성을 이용하여 SCN방송을 하고 있던 머독의 Sky채널의 경쟁자로 육성하고자 하는 의도도 있었다. 그러나 1990년 4월부터 BSB의 위성방송은 실시되었지만, 그와 동시에 Sky채널과의 경쟁에 따른 적자의 누적을 견디지 못하고, 1990년 10월 Sky채널에 흡수·합병되어 BSkyB가 탄생하게 되었다. 이 처럼 영국의 BSB가 실패하게 된 이유는 첫째, BSB의 전송방식을 둘러싼 기술적 문제점을 지적할 수 있다. 즉, BSB는 기존 방송의 화면 보다는 양질의 프로그램과 음

방송되는 프로그램서비스가 포함되고, 방송주파수대역의 빈 용량을 이용한 서비스(문자방송 등)에 대하여 추가서비스면허를 인정하고 있다.

또한 방송프로그램의 송신을 위해서는 통신시스템 및 전파의 이용이 필요하기 때문에, 1984년 전기통신법에 근거한 통신시스템의 면허와 1949년 무선전신법에 근거한 면허가 필요하게 된다. 그러나 영국에 있어서 상업방송사업자들은 일반적으로 방송프로그램의 송신을 전문회사에 위탁하는 방식을 채택하고 있기 때문에, 실질적으로는 이러한 면허가 필요하지 않는 실정이다.

나) 非商業放送

영국의 공공방송인 영국방송협회(BBC)는 국왕(실질적으로는 국민문화성(DNH)장관)이 부여하는 특허장(Royal Charter) 및 정부와의 계약이라고 할 수 있는 면허협정서(License and Agreement)에 기초하여 운영되고 있다(BBC1, BBC2). 그리고 영국방송협회(BBC)내부의 최고 의사결정기관인 경영위원회(Board of Governors)를 국왕(국민문화성(DNH)장관)이 임명한다. 이와 같이 영국은 공영방송인 영국방송협회(BBC)의 운영에 대하여 성문법에 기초하기 보다는 면허조건과 영국방송협회(BBC)가 스스로 제정한 내부지침에 근거함을 특징으로 한다. 이것은 방송의 자유는 헌법 또는 법률(영국은 불문법국가이다)에 의하여 제도적으로 보장되어야 한다는 일반원칙에 비추어 보면, 영국방송협회(BBC)에 대한 일정기간의 특허장과

성전송이 가능하고, HDTV로의 기술이행이 가능하다는 점을 들어 MAC방식의 전송방식을 채택하였는데, 이 경우에 수신자가 이를 통하여 프로그램과 음성의 수신을 위해서는 별도의 칩이 내장된 수신기를 구입하여야 할 뿐만 아니라 기존의 파라볼라안테나 보다도 기능이 우수한 고가의 안테나를 추가로 구입하여야 하기 때문에 수신자의 부담이 늘어 가입자의 확보에 실패하게 된 것이다. 둘째, 수신자들의 인식부족에 따른 직접위성방송의 외면 및 정부의 직접적 지원이 없는 시장구조 속에서 BSB가 직접위성방송이라는 차별적 매체를 지탱할 프로그램의 원활한 공급을 받지 못하였다는 점도 지적할 수 있다. 현재, 영국의 위성방송정책은 자유시장 원리에 입각하여 위성방송사업은 민간주도로 넘기고, 정부는 자유로운 경영여건조성을 위한 제도설계와 감독에만 주력하고 있다. 즉, 영국의 위성방송에 대하여는 지상파방송과 달리 외국인의 투자제한을 두지 않고 있으며, 위성방송을 산업적 측면에서 발전시키기 위하여 규제를 최소한으로 완화하고 있음을 특징으로 하고 있다. 이 결과, 영국의 위성방송은 현재 비국내위성서비스인 BSkyB가 독점하고 있는 상황이다. BSkyB의 지분률은 머독의 NC사가 대주주로서 40%를, Granada, Person 등이 60%를 차지하고 있다. 또한 BSkyB는 대형스포츠중계권의 확보, 뉴스의 강화, 미국의 위성 및 CATV 채널들의 적극적인 유치 등을 통하여 프로그램의 폭을 넓히고 있으며, 아울러 영국 CATV 채널의 주된 프로그램공급원의 역할을 수행하고 있다. 더욱이 수신안테나 및 디코더 가격의 계속적인 인하에 힘입어 그 전망은 밝은 편이다(김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 39면 이하를 참조).

정부와 체결하는 면허협정서, 더욱이 면허협정서에 부여된 조건을 위반하면 면허장 자체를 취소할 수 있다는 영국방송협회(BBC)의 지위는 방송의 자유를 보장한다는 제도적 측면에서는 이해하기 어렵다. 그러나 법에 의하지 않고 국왕의 특허장에 의하도록 한 것은 오히려 입법 자체가 가지고 있는 경직성 및 의원내각제하에서의 의회의 간섭배제를 고려한 정치적 선택이라는 점¹¹⁴⁾에서 그 나라의 정치·문화적 측면을 잘 반영하고 있다고 할 것이다.¹¹⁵⁾

또한 영국방송협회(BBC)는 현재 프로그램송신시스템을 소유하고 있는데, 이를 위해서는 통신시스템 및 전파이용의 면허가 필요하다.

(3) 케이블事業

(가) 監督機關

케이블사업에 있어서 방송적 측면의 정책결정은 국민문화성(DNH)이, 규제감독 및 면허부여는 독립상업방송위원회(ITC)가 담당하고, 통신시스템의 측면과 케이블 텔레포니에 대해서는 통신감독기관이 담당하고 있다.

(나) 事業免許機關

케이블사업의 운영과 관련해서는 독립상업방송위원회(ITC)의 면허와 더불어 무역산업성(DTI)에 의한 통신시스템으로서의 면허가 필요하다.

1990년 방송법과 1984년 케이블·방송법에 근거하여 독립상업방송위원회(ITC)가 부여하는 면허에는 지역배신서비스면허, 법정전파서비스면허, 케이블전파서비스면허가 있다. 즉, 지역배신서비스(local delivery service)면허는 1990년 방송법에 근거하여 1,000세대이상의 시스템에 대하여 경쟁입찰로 부여되는 면허로서, 이것은 케이블(유선) 뿐만 아니라 마이크로웨이브(무선) 시스템에도 적용된다. 법정전파서비스(prescribed diffusion service)면허는 1984년 케이블·방송법에 근거하여 케이블청(CA)의 심사를 통하여 부여되는 면허로서, 10,000세대이상의 시스템에 적용된다. 케이블전파서비스(cable diffusion service)면허는 1984년 케이

114) E.M.Barendt, *Broadcasting Law*, Clarendon Press(1995), p.67.

115) 김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 41면; 방석호·정영철·최우석, 방송통신의 융합에 따른 방송통신관계법정비방안연구, 한국방송개발원(1997.12), 13면.

블·방송법에 근거하여 구식 또는 10,000세대미만의 시스템에 대하여 별도의 심사를 거치지 않고 부여되는 면허이다. 다만, 1990년 방송법에 근거하여 1,000세대이하의 시스템에 대하여는 독립상업방송위원회(ITC)의 면허를 받을 필요가 없다.

그리고 무역산업성(DTI)에 의한 통신시스템으로서의 면허에는 1984년 전기통신법에 근거하여 광대역케이블시스템을 운용하는 공중통신사업자(PTO)에게 부여되는 개별면허(광대역케이블 프랜차이즈 공중통신사업자 면허)와 케이블시스템에 부여되는 등급면허가 있다.

2. 通信事業의 政策變化와 法制¹¹⁶⁾

영국의 통신사업은 1980년대 초반까지는 독점사업으로 운영되었으나, 1979년에 성립한 보수당정권의 자유화·경쟁도입의 정책을 계기로 규제완화가 단계적으로 추진되어 현재는 유럽에 있어서 가장 자유화가 진행된 경쟁시장의 하나이다. 그러나 영국의 통신시장은 경쟁체제로 전환되었음에도 불구하고, 공공성을 강조하는 거대한 영국전기통신주식회사(BT: British Telecommunications)와 소수 신규 진입사업자라는 구도가 여전히 유지되고 있음이 주목된다.

(1) 通信事業의 國家獨占體制

영국 통신사업의 역사는 전신이 민간에 의하여 개시된 1830년대로 소급한다. 그러나 1869년에 전신사업은 일반우정성(General Post Office)에 의한 운영을 통하여 국가독점이 이루어졌다. 또한 국내전화사업은 1878년부터 민간회사에 의하여 개시되었지만, 1880년에 국내전화사업의 운영에 대한 국가독점이 인정되었고, 1911년말에는 전국적으로 거의 국유화가 완료되었다. 그리고 국제통신사업은 1950년에 모두 국가로 이관되게 되었다.

이와 더불어 영국의 통신사업은 거의 완전한 일반우정성(GPO)에 의한 독점사업으로 되었다. 1969년에 우정공사법(Post Office Act 1969)이 법제화되어 우편전기통신성(Ministry of Post and Telecommunications)이 설립됨과 동시에 이로부터 분리된 우정공사(The Post Office)가 발족되게 되었다.

116) Peter Strivens, Telecommunications Law in the United Kingdom, Telecommunications Law in Europe(3rd.rev.ed), Baker & Mackenzie, 1995를 참조.

(2) 通信事業의 複占體制(1980年代)

1979년 5월에 공공정책의 민영화와 규제완화를 주창한 보수당정권이 탄생하여 영국의 통신정책은 전기를 맞이하였다.

1981년 7월에는 우편사업·통신사업의 분리, 통신사업에의 신규진입허용을 내용으로 하는 1981년 영국전기통신법(British Telecommunications Act 1981)이 성립하였다. 이 법에 의하여 영국에서는 영국전기통신공사(BT)가 설립되고(1981.10), 신규전기통신사업자로서 머큐리(Mercury)사에게 면허가 부여되어(1982.2) 통신서비스가 개시되었으며(1983.4), 또한 VAN서비스가 자유화되었고(1982.4), 그밖에 단말기기의 자유화 등이 이루어졌다.

더 나아가 1984년 3월에는 영국전기통신공사(BT)의 독점권배제 및 주식회사화, 그리고 독립규제기관인 전기통신청(OFTEL)의 설립 등을 내용으로 하는 1984년 전기통신법(Telecommunications Act 1984)이 성립하였다. 이에 따라 전기통신청(OFTEL)이 동년 6월에 설립되었고, 동년 8월에 종래의 영국전기통신공사(BT)는 지금의 주식회사형태의 BT로 전환되었다. 특히, 1984년 전기통신법이 성립하기에 앞서 1983년 11월에 영국정부는 1990년 11월까지의 국내고정통신사업자를 BT와 머큐리의 2개사로 한정한다는 기본방침을 표명, 이에 따라 이른바 통신사업의 복점(duopoly)체제가 전개되게 되었다.

(3) 通信事業의 競爭體制(1990年代)

영국의 무역산업성(DTI)은 1991년 3월에 향후 통신정책의 기본지침으로서, BT와 머큐리사에 의한 국내고정통신사업의 복점정책의 폐지, CATV사업자의 케이블 텔레포니(cable telephony)에 대한 제약의 폐지 등을 내용으로 하는 '경쟁과 선택(Competition and Choice)'이라는 백서를 발표하였다.

이를 통하여 새로운 시장진입이 가능하게 되어 신규진입자가 계속적으로 증가하게 되었다. 또한 1996년 6월에 이르러서는 시설베이스의 국제통신사업에 대해서도 자유화가 이루어짐으로써, 종전의 복점정책은 종말을 고하게 되었다. 다만, 이러한 자유화와 더불어 신규진입사업자의 서비스개시가 증가하고 있음에도 불구하고, 통신시장의 점유율은 여전히 압도적으로 BT가 장악하고 있는 실정이다.

3. 放送事業의 政策變化와 法制¹¹⁷⁾

영국의 방송사업은 영국방송협회(BBC)·CH3를 포함한 지상파방송의 구조속에서 공공서비스방송의 성격을 유지하면서, 동시에 방송사업을 시장으로 인식함으로써 위성방송·CATV 등의 뉴미디어에 의한 다채널화의 추진을 통하여 수신자의 선택의 폭을 넓히는 정책을 채택하고 있다.

(1) BBC의 獨占體制

영국의 방송사업은 1922년에 설립된 영국방송회사에 의하여 시작되었는데, 이것은 독점적 방송사업체였다.

그러나 1927년에 국왕의 특허에 근거한 공공사업체로서의 BBC가 종래의 영국 방송회사의 사업을 인계한 이후, 수신허가료(license fee)를 재원으로 하는 BBC가 계속하여 4반세기이상 영국의 방송사업을 독점하게 되었다.

(2) 商業放送의 導入과 複占體制

영국에서는 1954년에 광고수입을 재원으로 하는 상업텔레비전서비스의 도입이 법제화되고, 이에 따라 독립TV청(ITA)이 동년에 설립되었다. 이것은 자신의 송신시설을 소유, 독립TV(ITV: Independent Television)로 불리는 복수의 프로그램제작회사를 선정하여 그들의 방송프로그램을 자신의 송신시설을 통하여 송신하는 사업체임과 동시에 프로그램 및 광고에 대하여 감독·규제하는 성격도 가지는 기관이었다. 이러한 독립TV청(ITA)이 1955년에 방송을 개시함으로써, 영국의 방송사업은 BBC와 ITA에 의한 복점체제가 이루어지게 되었다.

1972년에는 라디오 상업방송이 인정되고, 독립TV청(ITA)은 1973년 방송법에 따라 독립방송청(IBA: Independent Broadcasting Authority)으로 개칭되었다. 또한 독립방송청(IBA)은 1982년에 보다 지적·문화적인 프로그램의 방송을 위한 제2의 상업방송채널로서 CH4를 설치하였다. 이것은 1980년 방송법에 근거하여 IBA의 자회사가 전국TV네트워크의 채널로서 개시된 것이다. 특히, CH4는

117) Barrie MacDonald, *Broadcasting in the United Kingdom: A guide to information source*(2nd. ed.), Mansell Publishing Limited, 1993; Eric Barendt, *Broadcasting Law: A Comparative Study*, 김대호(역), 세계의 방송법, 도서출판 한울(1998)을 참조.

독자적으로 프로그램을 제작하지 않고, 독립TV(ITV)·독자적 프로그램제작회사 등으로부터 이를 공급받아 ITV의 경쟁자가 아닌 보완자로서 운영되었음에 특징이 있다. 또한 이 시기에 1984년 케이블·방송법(Cable and Broadcasting Act 1984)이 성립되어 CATV를 규율하는 케이블청(CA)이 설립됨과 동시에 민간의 직접위성방송서비스(DBS)에 대한 규율구조가 확립되게 되었다(직접위성방송의 면허는 IBA의 권한이었다).

(3) 1990年 放送法과 競爭體制

1986년에 발표된 '피코크 위원회'(Peacock Committee)의 보고서¹¹⁸⁾는 방송 사업에 시장원리를 도입한 방송체제전반에 걸친 내용이었다. 이것을 철학적 기초로 하여 영국정부는 1988년에 '90년대의 방송 : 경쟁과 선택, 그리고 질'¹¹⁹⁾이라는 백서를 발표하였고, 이러한 정책방침은 1990년 방송법으로 결실을 맺었다.

1991년에는 1990년 방송법에 근거하여 독자적인 방송송신자로서의 독립방송청(IBA)을 대체하여 상업방송의 단순한 허가부여·관리기능만을 가지는 독립방송위원회(ITC)와 무선청(RA : Radio Authority)이 설립되었다. 다시 말해서 독립방송위원회(ITC)는 상업TV·CATV·위성방송 등을, 무선청(RA)은 상업TV를 담당하지만, 양 기관은 방송사업을 행하지 않고, 감독기능만을 가지게 되었다는 것이다.

따라서 종래의 독립방송청(IBA)이 행하던 프로그램의 송신업무는 송신시설과 함께 민간방송송신회사 NTL(National Transmission Ltd.)에게 이관되었다. 그리고 독립방송청(IBA)이 행하였던 상업방송(새로이 CH3로 명칭변경)에 프로그램을 제공할 프로그램제작회사들(각 ITV)은 1990년 방송법에 의한 독립방송위원회(ITC)체제하에서 1991년에 경쟁입찰을 통하여 새로이 선정되어 지금에 이르고 있다.

또한 1990년 방송에 의하여 새로운 전국TV네트워크로서 CH5 및 경쟁입찰에 의한 사업자선정방식이 도입되었는데, 1995년에 CH5 방송회사(C5B : Channel5 Broadcasting Limited)가 낙찰되기도 하였다.

118) Report of the Committee on Financing the BBC(1986).

119) Broadcasting in the '90s : Competition, Choice and Quality : The Government's Plans for Broadcasting Legislation(1988).

(4) 1996年 放送法과 自由競爭體制

영국은 방송사업에 대한 이러한 경쟁정책을 더욱 구체화하기 위하여 1996년 7월에는 1996년 방송법(Broadcasting Act 1996)을 성립시켰다. 이것은 1990년 방송법의 연상선상에 위치하면서, 다음과 같은 특징을 가지고 있다.¹²⁰⁾ 첫째, 지상파디지털방송의 도입을 위한 규제구조를 제시하였다.¹²¹⁾ 예컨대, 다중송신(multiplex) 서비스 개념, 지상파디지털텔레비전방송에 관한 규정, 지상파디지털음성방송에 관한 규정의 신설 등이 그것이다. 둘째, 미디어소유규제의 완화를 통한 미디어산업의 통합을 허용하고 있다.¹²²⁾ 셋째, 전국적 관심사인 스포츠, 주요 이벤트 등을 유료채널에서만 방송되지 않도록 관계규정을 신설하였다. 넷째, 방송내용에 대한 방송기준위원회(BSC)의 설치를 규정하였다. 다섯째, BBC송신부분의 민영화와 관련하여 BBC송출네트워크 등의 이전에 관한 규정을 신설하였다. 여섯째, BBC의 텔레비전방송회사에 대한 ITA의 권한 등에 관한 규정을 개정하였다. 일곱째, 무허가디코더의 벌칙부여금지규정을 포함한 방송사업과 관련한 저작권 등에 관한 규정을 신설함과 동시에 1988년 특허법을 개정하였다. 여덟째, EC지령에 따른 텔레비전신호전송시스템의 표준화에 관한 규정을 신설하였다. 특히, 1996년 방송법의 개정에 의하여 TV방송사업자는 전송매체에 관계없이 TV시청률 15%까지 지분참여할 수 있게 되었으며(동법 부칙제3부), 전송매체별 소유지분의 구분을 없애고 시청률에만 입각한 제한선을 도입함으로써 지상파방송도 위성방송과 CATV 사업에 참여할 수 있게 되었다. 또한 신문사가 방송사 주식을 20%이상 소유할 수 없다는 현행 규정을 폐지함으로써(동법 부칙제4부), 인쇄, TV, 라디오사업이 융합되어 하나의 멀티미디어시장으로 변화하게 되었으며, 매체간의 구분이 명확한 현행 제도를 개편하게 되어 신문사와 방송사간의 인수·합병을 비롯한 각종의 미디어구조개편이 전면적으로 발생할 전망이다.

120) 영국의 1996년 방송법은 최근 방송위원회에 의하여 전문번역되었다. 그 내용은 <방송위원회, 영국 방송법(1996년), 1998.10>을 참조.

121) 자세한 내용은 <박석호·정영철·최우석, 방송통신의 융합에 따른 방송통신관계법정비방안연구, 한국방송개발원(1997.12), 8~12면>을 참조.

122) 자세한 내용은 <조신·류춘렬·김대호, 방송·통신융합촉진을 위한 법·제도개선방안, 통신개발연구원(1996.12), 95~96면>을 참조.

4. 케이블事業의 政策變化와 法制¹²³⁾

영국에서 광대역케이블사업이 통신·방송의 융합미디어로서 정책적으로 인식되기 시작한 것은 1980년대 초반이었다. 이 당시의 광대역케이블정책은 차세대的高도 정보통신인프라를 실현한다는 목적과 함께 영국전기통신공사(BT)가 종래 지배하던 통신시장(특히, 시내통신분야)에 광대역케이블사업자의 참여를 허용하여 경쟁을 촉진하고, 다채널화의 실현을 통하여 수신자의 선택확대를 도모한다는 통신 및 방송정책의 양면성을 가진 것이었다. 특히, 영국에서는 1990년대에 케이블 시스템을 이용한 통신서비스로서 케이블 텔레포니(cable telephony)가 본격적으로 발전하였다. 이것은 구체적인 방송·통신의 융합형태로서 주목할 가치가 있다. 이러한 케이블 텔레포니의 성장을 통하여 그 동안 저조하였던 광대역케이블사업은 정상궤도에 오를 수 있었다.

(1) 狹帶域·小規模의 時代

영국의 케이블사업은 라디오의 난시청해소를 위하여 1925년에 도입되었고, TV 방송이 개시된 이후에는 TV수신기의 임대사업과 결합된 형태로 발전하였다. 시규모의 CATV가 시작된 것은 1951년이다. 그 당시의 시스템은 협대역 또는 소규모의 MATV(Master Antenna TV)였다. 그리고 우정공사도 다수의 소규모시스템을 운영하고 있었다.

1972년에는 기존 TV국의 재송신 뿐만 아니라 커뮤니티 채널을 실시하기 위한 실험적인 시스템이 운용되었지만, 재정적 이유로 실패하였다.

(2) 1980年代 : 廣帶域케이블시스템의 重視

1980년대에는 정보통신시장의 자유화를 표방한 보수당정권에 의하여 광대역케이블시스템의 발전정책이 추진되었고, 이와 관련한 일련의 정책보고서가 발표된 이후에 1984년 케이블·방송법이 성립되었다. 이에 따라 감독기관으로서 케이블청(CA)이 설립됨과 동시에 면허조건 등이 법제화되었다. 그러나 이 당시의 케이블사업은 발전을 위한 자금의 부족으로 정체된 상태였다.

123) The Cable Communications Association, The Cable TV & Telecom Yearbook 1996, 1996; Cable Authority, Annual Report and Accounts 1988-89, 1989 등을 참조.

(3) 1990年代 : 케이블事業의 發展

영국에 있어서 케이블사업의 발전을 이루게 된 계기는 1980년대 후반부터 시작된 외자도입과 케이블 텔레포니였다.

영국의 케이블사업에 투자를 왕성하게 행한 국가들은 미국의 지역전화회사와 대형 케이블사업자(MSO)였다. 이들은 영국 각지에서 대형 케이블사업자(MSO)로서 프랜차이즈의 지배권을 획득하여 성장하게 되었다.

또한 1991년 3월에는 전술한 무역산업성(DTI)의 백서 '경쟁과 선택'에 의하여 케이블사업자에 대한 통신서비스제공의 제약요소를 폐지하는 정책방침이 표명됨으로써, 케이블 텔레포니의 발전을 이루는 초석이 되었다. 이후, 영국의 케이블사업은 CATV와 케이블 텔레포니분야에서 착실하게 성장하고 있다.

Ⅲ. 通信·放送融合의 對應과 評價

영국에서 통신·방송의 융합문제와 관련하여 주목되는 것은 케이블사업자가 공중통신사업자(PTO)의 면허를 취득하여 전화사업을 겸영하는 경우가 많다는 것이다. 특히, 이와 관련하여 케이블 텔레포니(cable telephony)라는 서비스가 등장·발전하고 있다는 사실이다. 이러한 통신·방송의 융합서비스에 대하여 영국은 어떻게 대응하고 있는지를 중심으로 살펴보면, 다음과 같다.

1. 通信·放送融合미디어로서의 케이블事業

영국에 있어서 광대역케이블의 발전정책을 본격적으로 추진하게 된 계기는 1980년대에 정보통신시장의 자유화를 표방한 보수당정권이 설치한 정보기술자문단(ITAP: Information Technology Advisory Panel)의 1982년 3월의 보고서이다. 그 서문은 "근대적인 케이블시스템은 동축 또는 광케이블에 기초한 것으로서, 다수의 새로운 통신서비스를 가정과 기업에 제공할 수 있다. 일반가정의 계약자에게 초기 인기를 끄는 것은 TV오락채널의 제공일 것이다. 그러나 케이블시스템의 주요 목표는 많은 정보와 금융 및 기타 서비스를 가정에 송신하고, 대용량의 데이터를 연결하여 기업과 가정을 결합시키는 것이다"고 기술하고 있다.¹²⁴⁾ 이것

124) Cabinet Office Information Technology Advisory Panel, Report on Cable Systems:

은 광대역케이블시스템을 방송·통신쌍방의 서비스를 제공하는 미디어, 즉 통신·방송의 융합미디어로서 인식하고 있음을 명확하게 보여주고 있다.

영국에 있어서 케이블시스템은 종래 지상파방송의 재송신미디어로서 취급되고 있었다. 1970년대에는 지역미디어로서 공공적 역할을 담당함과 동시에 커뮤니티 TV에 대한 실험이 일부 인정되었지만, 그 당시 미국의 CATV와 같은 유료방송서비스는 금지되고 있었다.

이러한 측면에서 영국의 CATV사업은 그 수입원의 확대를 위하여 지상파방송의 재송신 이외에도 유료방송의 도입이 필요하였다. 그러나 1977년의 한 보고서¹²⁵⁾에서는 유료방송에 의한 다채널화가 반드시 프로그램선택의 폭을 확대하는 것은 아니라고 하여, 이것에 반대하는 권고를 행하였다. 또한 이 보고서는 광대역케이블망의 구축·운영사업을 국가사업으로 인식하여 우정공사(지금의 BT)의 독점에 의한 전국규모의 것으로 행할 것을 전제로 구성됨으로써, 민간케이블사업자에 의한 광대역케이블의 구축은 전혀 고려되지 않았다. 이것과는 대조적으로 1980년대의 광대역케이블발전정책은 처음부터 통신·방송 양분야의 서비스제공이 가능한 미디어로 광대역케이블을 인식함과 동시에 민간을 통한 시스템구축에서 출발하고 있는 점에서 그 특징을 발견할 수 있다. 특히, 민간자본만을 통하여 케이블시스템을 구축케 함으로써, 케이블사업자에게 새로운 재원이 되는 유료CATV서비스의 도입을 도모하고 있는 것이다. 이것은 시청자를 유인하는 수익성 높은 부가적 유료오락채널을 도입케 하여 가입자의 증가와 케이블업계의 활성화를 도모함으로써, 고도의 시스템구축을 위한 자금을 확보한다는 시나리오를 묘사한 것이다.

이러한 케이블시스템을 통한 부가적 오락채널의 증가는 종래 지상파에 의한 공공서비스방송만을 행하던 영국의 방송체제에 큰 영향을 줄 것이 예상되었다. 이에 대하여 정부는 조사위원회를 설치, 자문을 구하였다. 동 위원회는 1982년 10월에 공공서비스방송과 CATV는 공존가능하기 때문에, 새로운 프로그램공급서비스를 허용하여야 한다는 취지의 권고를 제출하였다.¹²⁶⁾

A Report by the Information Technology Advisory Panel, HMSO(1982), p.7.
 125) Home Office, Report of the Committee on the Future of Broadcasting, Cm6753, HMSO(1977).
 126) Home Office, Report of the Inquiry into Cable Expansion and Broadcasting Policy, Cmnd8679, HMSO(1982).

2. 複占體制下의 케이블政策

광대역케이블발전정책을 추진함에 있어서 가장 큰 난제는 그 인프라의 구축과 관련된 막대한 초기투자에 있었다. 이 비용을 회수하기 위해서는 장기적 계획에 입각하여 운영되어야 하였다. 이러한 관점에서는 오히려 1977년의 보고서가 제시한 우정공사독점의 형식이나 동시기 PTT주도의 광대역망구축이 민간주도에 의하기 보다는 유리하다고도 할 수 있지만, 1979년에 성립한 보수당정권의 정책은 정부의 개입을 피하고, 시장기능에 맡긴다는 것이었다. 그러나 그 당시 운용중의 케이블시스템은 거의 대부분이 20년이상 이전에 구축된 것이기 때문에, 기본적으로는 지상파방송의 재송신만을 목적으로 하는 4~6채널 정도의 협대역시스템이었고, 또한 최첨단의 광대역네트워크를 구축할 수 있는 사업자도 존재하지 않는 상황이였다.

1983년 3월에 발표된 내무성(당시의 방송주관청) 및 산업성(당시의 통신주관청)의 백서 '케이블시스템 및 서비스의 발전'¹²⁷⁾에서는 광대역네트워크로서 그 당시 미국에서 주류를 이루던 동축케이블에 의한 tree-and-branch형식과 1대1의 쌍방향통신을 행하기 위하여 필요한 교환기를 가지는 실험적 시스템으로서의 스타교환(star-switched)형식이 검토되었는데, 정책방향으로서 지하에 매설하는 도관구조를 스타형식으로 한다는 것이 결정되었을 뿐, 그밖의 기술요건 및 교환기의 설치는 이루어지지 않았다.

또한 동 백서는 케이블사업자에 의한 통신시장참가에 제약을 과하고 있었다. 케이블시스템에서의 음성전화서비스는 BT와 머큐리가 직접운용하거나 케이블사업자와 제휴하여야만 가능하고, 그리고 케이블사업자간의 접속은 BT나 머큐리를 통해서만 가능하였다. 이것은 케이블사업자의 통신서비스시장에의 진입을 이미 존재하는 BT와 머큐리를 중심으로 한 복점정책의 구조내에서 허용하고 있음을 의미한다.¹²⁸⁾

127) Home Office Department of Industry, The Development of Cable Systems and Service, Cmnd8866, HMSO(1983).

128) 백서에 표시된 케이블사업자의 통신서비스진입에 관한 제한은 실질적으로 1984년 전기통신법에 근거한 광대역케이블프랜차이즈 PTO면허에서 규정되었다. 한편, BT와 머큐리의 PTO면허는 공중통신사업자(PTO)가 자신의 공중통신시스템을 통하여 케이블프로그램서비스를 제공하는 것을 금지하였다. 다만, 별도의 시스템으로서 자회사가 프랜차이즈를 획득하는 것은 당시도 가능하였는데, 특히 민영화 이전부터 협대역의 케이블시스템을 다수 민영화하였

3. 複占體制的 廢止와 케이블 텔레포니

1980년대 전반에 행하여진 이러한 논의와 제도개혁에도 불구하고, 광대역케이블시스템의 발전은 지지부진하였으며, 그 당시 케이블시스템에 의한 통신서비스는 머큐리와 제휴, 동 회사의 교환기 및 네트워크에 접속하는 형태를 통하여 이루어지고 있는 실정이었다. 예컨대, 1986년 7월에 처음으로 런던시의 일부를 프랜차이즈구역으로 하는 동런던전기통신회사(East London Telecommunications Ltd.)와 머큐리간의 전화서비스에 대한 합의가 교환되었는데, 실제로 이러한 서비스를 개시한 것은 1987년 10월에 런던시내의 일부를 프랜차이즈구역으로 하는 Cable Camden Ltd.였다. 전화서비스를 행하는 케이블시스템은 TV신호를 송신하는 동축케이블(광대역)과 전화서비스용의 '요동대선(twisted pair cable)'(협대역)을 병행하여 사용함으로써, 시스템내에 교환기를 갖지 않는 형태가 채택되었다.

이러한 상황하에서 1986년 7월의 '피코크 리포트'(Peacock Report)는 1984년 케이블·방송법에 근거하여 금지되었던 EC가맹국 이외의 사업자에게도 CATV의 프랜차이즈획득을 인정하여야 한다는 권고를 하였다. 이것은 케이블산업을 활성화하여 광대역망구축을 촉진함을 목적으로 한 것이다.

'피코크 리포트'를 수용한 1988년 11월의 방송백서 '90년대의 방송'에서 정부는 새로운 지역배신서비스라는 개념을 제시하였다. 이것은 쌍방향성을 가진 통신서비스의 제공은 불가능할지라도 시스템구축비용이 적은 마이크로웨이브를 이용하는 시스템을 프랜차이즈취득자에게 인정하기 위한 조치이다. 즉, 정부는 기술요건에 적합한 광대역케이블시스템의 구축을 위한 비용문제가 케이블발전의 장애요소로 된다고 판단, 시스템의 사양은 시장에 위임한다는 방침을 제시한 것이다. 다른 한편, 이것은 통신분야에서의 경쟁도입 보다도 방송서비스의 경쟁과 선택 폭의 확대가 중시되는 정책이라고도 이해할 수 있다.

그러나 영국의 케이블시장은 방송백서 '90년대의 방송'이 상정한 케이블사업의 발전방향과는 다른 방향으로 진행하고 있었다. 그것은 '피코크 리포트'의 외자도입 권고를 반영하듯이 국내투자자의 관심은 저조한 반면에 외국, 특히 미국의 통신사업자 및 케이블사업자의 자본참여와 케이블 텔레포니에의 관심의 증가이다.

던 BT는 광대역시스템에도 착수, 그 당시 이미 유수한 MSO로 되어 있었다. BT의 광대역케이블에의 진입은 자신이 관여한 프랜차이즈구역에 관하여 장래 예상되는 경쟁을 회피하고자 하는 목적이 있었다고 할 것이다.

영국의 케이블시장에 해외로부터 최초로 손을 내민 것은 미국의 벨계전화회사였다. 1988년 후반에 US West가 최대의 프랜차이즈인 Birmingham Cable Corporation의 25%, Pacific Bell이 동런던전기통신회사의 45%를 획득한 것을 시작으로 캐나다와 미국으로부터의 투자가 활발하였다. 특히, 미국벨계전화회사의 참가는 BT와 머큐리에 의한 통신시장의 복잡체제가 1990년 11월 이후에 재검토될 예정임을 예측한 행동이라는 측면과 그 당시 미국에서 엄격한 규제하에 있던 전화회사에 의한 CATV사업을 언젠가는 모국에서도 규제완화될 것임을 예측한 노하우 축적의 측면도 가지고 있었다. 다만, 이 시점에서 영국의 케이블사업에 대한 외자도입은 정식으로 인정되지는 않았다. 따라서 '피코크 리포트'에 의한 권고는 있었을지라도 1988년의 방송백서 '90년대의 방송'은 외자도입을 언급하지 않고, 여전히 1984년 케이블·방송법에 근거하여 EC이외로부터의 투자는 금지되었기 때문에, 영국의 케이블사업에 대한 외자도입은 카날제도의 신탁회사에 자금사용을 일임한다는 변칙적인 방법을 통하여 이루어졌던 것이다. 이러한 투자가 묵인된 것은 외자도입을 통한 케이블사업의 활성화 및 통신분야의 경쟁촉진을 정부가 우선적으로 도모할 수밖에 없었기 때문이다.

이러한 케이블사업의 활성화 및 경쟁촉진을 위한 노력은 1990년 11월에 성립한 1990년 방송법으로 결실을 맺었다. 동법에 의하여 케이블 프랜차이즈에의 외자참가가 법적으로 인정되게 되었고, 또한 백서에서 권고된 지역배신서비스도 새로이 도입되게 되었다. 그러나 전술한 바와 같이 케이블사업에는 이미 외자가 참가하고 있었기 때문에, 새로운 정책의 초점은 케이블 텔레포니에 관한 규제완화의 문제로 이행되게 되었다.

이 가운데 무역산업성(DTI)은 BT와 머큐리에 의한 복잡체제의 재검토를 1990년 10월에 개시, 1991년 3월에 백서 '경쟁과 선택'을 발표하였다. 동 백서에 의하여 국내고정통신분야에서의 복잡의 폐지, 케이블사업자가 BT 또는 머큐리와의 제휴를 통하지 않고 음성전화서비스를 제공하는 것, BT 또는 머큐리를 통하지 않는 케이블시스템간의 상호접속 등이 인정되게 되었다. 이를 통하여 시내통신분야에서 BT의 경쟁자로서 케이블사업자의 지위는 잠재적인 것에서 명확한 것으로 이행되게 되었다. 다른 한편, 동 백서는 기존의 고정회선 PTO(BT, 머큐리 등)에게 부과되고 있었던 자신의 공중망에서의 케이블프로그램서비스(백서에서는 오락서비스로 표현)의 제공금지를 2001년까지 계속 유지시키되, 필요한 경우는 1998년에 재검토를 행하고, 1994년 4월부터는 지역배신서비스면허에 대하여 자회사를 통하

지 않아도 되는 직접신청을 인정하는 방침을 결정하였다.

이러한 1991년의 무역산업성(DTI)의 백서 '경쟁과 선택'에 의한 통신정책의 변경은 외국으로부터의 투자를 더욱 촉진, 이것에 의하여 영국의 광대역케이블시스템수는 대폭적으로 증가하였다. 그리고 광대역케이블의 발전은 케이블 텔레포니의 전면적 해금을 통하여 거의 10년 넘게 본격적으로 전개되기 시작하였다. 이것은 당초 1980년대에 구상한 케이블사업의 발전시나리오와는 상당히 다른 것이었다. 특히, 케이블 텔레포니의 신장과 더불어 영국의 케이블사업은 통신분야에 있어서 그 비중이 증대되고 있는 실정이다. 이와 관련한 1990년대의 주요 동향을 살펴보면, 다음과 같다. 첫째, BT 및 머큐리와 의 상호접속의 증대이다. BT는 처음에 케이블사업자와의 상호접속을 거부하였기 때문에, 케이블사업자들은 모두가 머큐리와 상호접속을 행하였다. 이 경우에 케이블사업자들은 머큐리와 의 상호접속 뿐만 아니라 그 교환기를 이용하고, 통화요금의 75%정도를 접속요금으로 지불하였다. 그러나 결국 BT도 케이블사업자와의 상호접속에 착수, 1993년 8월에는 자기부담의 교환기를 소유하고 있는 케이블사업자와 통화료의 50% 정도의 접속요금을 가지고 상호접속의 계약을 교환하였다. 이 때문에 머큐리도 이 요금에 따를 수밖에 없었다. 둘째, 영국의 케이블사업에 대한 새로운 사업자들의 참가이다. 종래의 미국과 캐나다 통신·케이블사업자 뿐만 아니라 새로이 싱가포르텔레콤, 폴란드KPN, 독일텔레콤, 프랑스의 대형 MSO 등이 참가하게 되었다. 셋째, 케이블시스템에 의한 고도통신서비스의 제공이다. 3자간통화라는 고도서비스를 행하고 있으며, 심지어 몇 개의 케이블시스템에서는 ISDN의 제공에 의하여 고속의 데이터통신을 행하고 있는 실정이다. 향후는 광대역케이블 모뎀의 개발을 통하여 더욱 고속의 데이터통신과 인터넷 접속을 가능케 하는 방향으로 진행될 것이 예상된다. 넷째, 케이블사업자간의 상호접속이다. BT가 소유하는 Westminster Cable Ltd.를 제외한 런던시내의 모든 케이블사업자는 London Interconnect Group으로서 상호접속을 행하고, 멀티미디어에 대응한 새로운 서비스들을 1994년 11월에 개시하였다. 다섯째, 가격경쟁이다. 케이블 텔레포니의 성장요인의 하나로서 BT에 비하여 통화요금이 안정적임을 지적할 수 있다. 케이블사업자중에는 CATV의 서비스를 포함한 시내통화를 무료로 제공하는 서비스까지 행하고 있는 것도 있다. BT와의 가격경쟁을 중심으로 한 계약자획득경쟁은 향후도 계속될 것으로 예상된다. 여섯째, 전화번호이동성의 확보이다. 1993년 7월에 전기통신청(OFTEL)은 시내통신사업자를 교체하여도 전화번호를 교체하지 않고 제공할 수 있는 전화번호이동성을

확보하여야 한다는 제안을 행하였다. 이와 관련하여 케이블사업자와 BT간의 교섭이 행해지고 있는데, 그 실시에 대해서는 BT와 케이블사업자를 포함한 다른 통신사업자의 비용부담율이 초점으로 제기되고 있다. 일곱째, BT의 대처동향이다. BT는 1990년대 초반에 케이블시스템운영은 수익성이 없다고 판단, 소유하고 있던 4개의 광대역케이블중 웨스트민스터 케이블회사를 완전 자회사로 하여 하나만 남기고, 나머지들은 1990년대 전반에 매각하였다(다만, 인프라는 그대로 소유하여 리스하는 형태를 취하고 있다). 다른 한편, BT는 1993년에 기존의 고정공중통신 PTO면허의 조건내에서 자신의 가입자회선상에서의 프로그램송신서비스를 행할 계획을 공표하였다. 즉, 이것은 계약자의 요구에 부응하여 '개별로' 프로그램을 제공하는 'Video-On-Demand'방식에 의한 것으로, 기술적으로는 기존의 전화회선상에서 영상송신을 가능케 하는 압축기술인 '비동기(非同期)디지털가입자회선'(ADSL : Asymmetric Digital Subscriber Line)을 이용한 것이다. 이러한 발표는 전술한 바와 같이 BT가 1991년의 무역산업성(DTI)의 백서 '경쟁과 선택'에 의하여 2001년까지 자신의 공중망에서의 케이블프로그램서비스(오락서비스)를 금지하고 있었는데, 1993년 9월에 무역산업성(ITC)이 국민문화성(DNH)과의 협의를 거쳐 VOD형식에 의한 프로그램방송은 각 가정에서 '동시에' 수신되는 것이 아니기 때문에, 지역배신서비스면허를 필요로 하지 않는다는 취지의 견해가 발표되었음에 기인한다. 그러나 BT는 1995년부터 기술 및 상용시험을 행하였지만, ADSL이 기술적으로 미성숙하여 그 계획을 연기하고 있는 실정이다. 여덟째, 정보통신사업자들간의 합병을 통한 대형 케이블사업자(MSO)의 등장이다. 1996년 10월에 머큐리의 모회사 Cable & Wireless(C&W), 미국의 NYNEX, 캐나다의 Bell Canada International Inc.(BCI) 등은 영국에서 각자 운영중인 정보통신사업들을 통합하여 Cable & Wireless Communications의 공동설립을 발표하였다. 이를 통하여 통신사업자 머큐리, 케이블사업자 NYNEX Cablecomms, Bell Cablemedia, Videotron이 하나로 통합, 영국최대의 MSO가 되었다. 이것은 머큐리에게는 케이블시스템과의 접속의 확보, 케이블사업자에게는 시스템구축자금의 확보를 통한 경쟁력의 증대라는 측면을 가지고 있다. 이러한 자본집중화에 의한 정보통신산업의 재편성은 향후도 계속적으로 진행될 것으로 전망된다.

4. 評價와 展望

이상과 같이 영국에 있어서 통신·방송융합서비스로서의 광대역케이블, 특히 케이

블 텔레포니는 1990년대에 접어들어 발전의 시기를 맞이하였다. 다만, 이것은 기본적으로 협대역의 쌍방향교환서비스(시내통신서비스)와 광대역비교환서비스(프로그램송신서비스)를 연결한 네트워크를 통하여 병행적으로 제공되는 수준에 머물고, 멀티미디어서비스의 전면적인 전개를 가능케 하는 인프라로는 성장하지 못하고 있다.

그러나 영국의 케이블사업에의 외자참가자유화와 통신분야에서의 복점체제의 재검토정책은 케이블사업에 의한 이익 뿐만 아니라 고도정보화사회에 대비한 인프라의 고도화, 그리고 이를 통한 소비자의 이익증대라는 관점에서 일정한 성과를 이루고 있음 또한 주목하여야 한다.

미국의 클린턴정권에 의하여 탄생, 세계적으로 영향을 미치고 있는 '정보슈퍼하이웨이구상'을 의식하여 무역산업성(DTI)이 발표한 1994년 11월의 '장래의 슈퍼하이웨이를 구상한다 : 영국에서의 광대역통신의 개발'로 제목한 보고서¹²⁹⁾는 지금까지 영국정부가 채택한 정책에 대하여 스스로 평가를 부여하고 있는데, 이 분야에서는 세계의 어떠한 경쟁국 보다도 우위적 지위에 있다고 자평하고 있다. 이것은 무역산업성(DTI)이 이미 정상궤도에 오른 광대역케이블의 성장을 저해할 수 있는 정책변경을 사전에 예방하기 위한 조치로서의 의미가 있다고 할 것이다.

이와 더불어 영국정부는 새로운 정보통신산업의 환경변화에 대응한 새로운 정책구조의 모색을 시도하고 있다. 예컨대, 전기통신청(OFTEL)은 1995년 8월에 '전화, TV 및 PC를 초월하여'라고 제목한 자문문서를 발표하였다.¹³⁰⁾ 이것은 광대역교환시스템을 통하여 제공되는 '광대역교환매스마켓서비스'(broadband switched mass-market service)가 발전하고 있는 상황에서 종래의 통신·방송을 구분하는 규제방법은 유지되기 어렵다는 인식에 근거하여 새로이 창출되는 정보통신시장에 대한 정부의 대응을 어떻게 하여야 할 것인가 하는 논의를 환기하기 위하여 제출된 것이다.

그리고 전술한 바와 같이 영국에서는 BT가 VOD실험서비스를 독립사업방송위원회(ITC)의 면허없이 진행하고 있는데, 향후 다수 발생할 것으로 예상되는 이러한 통신·방송융합서비스의 출현에 영국정부는 어떻게 대처할 것인지에 주목할 필요가 있다.

129) DTI, Creating the Superhighways of the Future : Developing Broadband Communications in the UK, 1994.

130) OFTEL, Beyond the Telephone, the TV and the PC : A Consultative Document on the regulation of broadband switched mass-market services (and their substitutes) delivered by telecommunication systems, 1995.

第4節 프랑스

I. 序說

프랑스는 제2차대전후, 장기간 동안 제도적으로 정보통신의 국가독점이 계속되었다. 즉, 통신분야는 정부내의 전기통신당국(PTT)에 의한 독점적인 전기통신서비스의 제공이, 방송분야는 공공방송기관에 의한 방송사업의 독점이 실시되었다. 그러나 1980년대이후, 정보통신산업의 세계적인 탈국공영화추세에 발맞추어 민영방송국의 인가로부터, 통신사업의 부분적인 개방에 이르기까지 큰 변화를 겪었다. 특히, 1998년부터는 EU전역에서 통신시장이 완전자유화되었기 때문에, 정보통신산업의 다양한 제도개혁이 추진되었다. 이러한 발전단계를 통신과 방송분야로 나누어 살펴보면, 다음과 같다.

먼저, 프랑스의 통신사업은 '우편·전기통신법전'(Code des Postes et Télécommunications)에 근거하여 처음에는 정부의 직영기관으로서 전기통신당국(PTT)이 통신업무를 독점적으로 담당하였다. 이후, 이것은 1991년에 정부로부터 독립한 공공기업체로서 '프랑스텔레콤'이 되었다. 그러나 프랑스텔레콤은 공공기업체로 개편된 이후에도 단말기기·부가통신·이동체통신 등의 분야를 제외하고는 구역내 전화·장거리전화·국제전화 등의 기본적 서비스에 대하여 여전히 독점적 지위를 유지하고 있다. 특히, 프랑스텔레콤은 통신기술의 개발에 힘써, 비디오텍스의 일유형인 미니텔을 고도로 보급시킨 점 등에서 세계의 주목을 집중시키고 있다.

또한 프랑스의 통신사업에 있어서 하나의 특징은 이를 규제·감독하는 통신관계법 및 규제기관이 대단히 복잡하다는 것이다. 예컨대, 프랑스의 통신기본법인 '우편·전기통신법전'은 국무원의 정령(제Ⅱ권), 일반정령(제Ⅲ권)을 포함한 방대한 법전으로서, 통신사업자의 권능·재정·서비스기준·면허·설비 등을 규정하고 있다. 이 법전 이외에도 프랑스텔레콤과 우편사업체로서의 '라·포스트'를 규율하는 '우편·전기통신사업에서의 공공사업체의 조직에 관한 법률'이 존재하는데, 이것은 공공기업체의 사명, 공공기업체의 관리·운영, 공공기업체의 재정·세무, 공공기업체와 이용자간의 관계, 공공기업체의 직원, 공공기업체의 감독 등을 규정하고 있다. 특히, 1998년부터 전개된 EU의 통신시장 완전자유화에 대비하여 프랑스도 통신기본법의 개정을 추진하였는데, '전기통신의 규제에 관한 1996년 7월 26일의 법률제96-659호'가 그것이다. 이것을 통하여 전술한 '우편·전기통신법전'의 관계

규정이 개정되어 지금에 이르고 있다. 또한 프랑스는 잦은 정권교체 및 내각교체에 따라 각 행정부서의 소관사무변경과 더불어 통신사무소관부처의 명칭이 자주 바뀌어왔다. 현재는 통신사업과 관련하여 '산업·우편·전기통신성'의 '우편·전기통신·우주담당장관'이 담당하고 있다.

다음으로, 프랑스의 방송사업은 '커뮤니케이션의 자유에 관한 법률'(방송법)이 기본법인데, '방송'(tele-radiodiffusion)이라는 용어를 사용하지 않고, '시청각커뮤니케이션(la communication audiovisuelle)'이라는 용어를 사용하고 있다. 이것은 종래의 '방송'개념 보다는 넓은 의미로 사용되고 있는데, "사적 통신의 성질을 가지지 않는 모든 종류의 부호·신호·문서·영상·음성 또는 메시지를 어떠한 전기통신수단에 의하여 공중 또는 다양한 범주의 공중에게 제공하는 것"을 말한다(동법 제2조제2항). 이것은 방송개념의 확대를 통한 통신·방송의 '융합'에 대응하는 측면도 있다고 할 것이다.

또한 프랑스의 방송사업은 초기에 국영의 공공방송기관인 '프랑스방송협회'(ORTF)의 독점체제였는데, 이것은 1974년 방송법에 의하여 7개의 국영사업체로 분할되었다. 그러나 1982년 방송법에 의하여 방송독점이 폐지되게 되었고, 1984년에 민영의 상업국 '카날 프러스'(추가채널의 의미)가, 1985년에는 '라·센크'(제5채널의 의미), 'TV6'가 개국하게 되었다. 그리고 1986년 방송법에 의하여 민영방송국의 주체적인 업무수행이 인정되었고, 1987년에는 공공방송의 제1채널이었던 'TF1'이 민영화됨으로써, 공공방송과 민영방송의 공민영혼합체제가 확립되게 되었다. 이러한 공민영혼합체제는 지금까지 기본적으로 변함없이 유지되고 있다.

II. 通信·放送事業의 政策과 法制

1. 通信·放送事業의 現況과 規制機構

(1) 通信·放送事業의 現況

(가) 通信事業

프랑스의 통신사업은 기본적으로 기본전화서비스의 독점적 운영을 비롯한 프랑스텔레콤의 압도적 영향력이 존속하고 있다. 그러나 이동체통신과 데이터통신 등의 분야는 이미 시장개방이 완료되었고, 그밖의 영역에서도 그 동안 신규사업자의 진입이 점차적으로 진행되는 등 각 분야에서 사업자간의 경쟁이 전개되었다.

이와 더불어 통신사업자간의 국제적 경쟁과 제휴 등을 추진하는 동향을 보이고 있다. 예컨대, 프랑스텔레콤이 독일·미국의 통신사업자와 제휴, 국제적인 거대 통신사업자로의 변신을 시도하고 있다. 이에 대항하여 국내 신규사업자의 국외사업자와의 제휴도 진행되고 있어서, 향후 프랑스의 통신사업은 국내에 머물지 않고, 국외로의 진출을 통한 큰 변화를 맞이할 것으로 예상된다. 이하, 프랑스의 주요 통신사업자들의 동향을 살펴보면, 다음과 같다.¹³¹⁾

가) 프랑스텔레콤(France Télécom)

프랑스텔레콤은 전술한 바와 같이 1991년에 전기통신당국(PTT)으로부터 분리, 공공기업체로 발족하였는데, 1997년에는 정부의 과반수 자본소유하에 주식회사로 되었다. 현재, 세계 제4위의 전기통신사업자로서, 국내통신사업의 각 분야에서 큰 지배력을 행사하고 있으며, 독일의 독일텔레콤과 미국의 Sprint와의 제휴를 통하여 '글로벌 원'(Global One)을 설립하여 다국간의 통신사업에도 진출하고 있다.

나) CGE(Compagnie Générale des Eaux)

CGE는 프랑스 최대의 수도회사로서, 관련 자회사를 통하여 통신사업에 진출하고 있는데, 특히 이동체통신사업분야의 사업전개는 괄목하고, 산하의 SFR은 디지털GSM시장의 1/3 정도의 점유율을 가지고 있다. 또한 영국 최대의 통신사업자 BT, 독일의 신규사업자 Mannesmann, RWE 등과 적극적 제휴를 통하여 프랑스텔레콤의 지위를 위협하고 있다.

다) Bouygues

Bouygues는 프랑스 최대의 건설회사로서, 관련 자회사인 보이그텔레콤 등을 통하여 통신사업을 전개하고 있다. 특히, 이동체통신분야에서 GSM의 개량판인 DCS1800방식을 통한 제휴전화서비스, 유럽 초기의 ERMES규격에 의한 서비스의 제공을 등을 통하여 기존의 프랑스텔레콤과 CGE를 추격하고 있다.

(나) 放送事業

프랑스의 방송사업은 전통적으로 공공방송만이 담당하였는데, 1980년대 후반에 이르러 민영방송국에 대한 방송면허가 개방되었고, 공공방송국 TF1이 민영화되는

131) 北村順生, "フランス", 菅谷 實·清原慶子(編), 通信·放送の融合 -その理念と制度變容-, 日本評論社(1997), 166頁.

등의 정책변화에 따라 지금은 공공방송과 민영방송이 병존하는 공민영혼합체제를 이루고 있다.

프랑스의 공공방송은 그 재정을 수신료수입 이외에도 광고수입에 크게 의존하고 있기 때문에, 시청률경쟁이 치열한 상황이다. 이러한 와중에 최초의 민영지상파방송국인 '라·센크'가 1992년에 도산함으로써, 방송사업자간의 경쟁은 더욱 증대하고 있다.

이러한 프랑스 방송사업의 큰 특징은 1974년에 프랑스방송협회(ORTF)가 7개의 공공방송으로 분할된 이래로 프로그램의 제작, 기획·편성, 송신이라는 3기능이 기본적으로 각각 분리·운영되고 있다는 것이다. 예컨대, 프로그램의 제작업무는 프랑스프로그램제작회사(SEP), 프로그램의 기획·편성업무는 각 방송국, 프로그램의 송신업무는 프랑스방송송신회사(TDF)에 의하여 운영되고 있다. 물론, 민영방송의 출범이후에는 민영프로그램제작회사가 성장하고, 민영방송국의 송신업무가 자영 또는 TDF이외의 사업자에게도 가능하게 되는 등의 정책변화는 있었지만, 지금도 지상파방송의 송신업무는 거의 전적으로 TDF가 담당하고 있는 실정이다. 이하, 프랑스의 주요 방송사업자들의 동향을 살펴보면, 다음과 같다.¹³²⁾

가) 商業放送

프랑스의 상업방송은 TF1, M6, Canal Plus 등이 담당하고 있다. 예컨대, TF1(Télévision Française)은 1987년에 구 공공방송 1채널이 민영화됨으로써 방송을 개시하였고, 밤 8시의 뉴스 이외에 드라마, 버라이어티쇼 등의 인기프로그램을 다수 방영하고 있으며, 최대 주주는 Bouygues이다. M6(Métropole6)은 1985년에 개국한 'TV6'로부터 1987년에 면허변경을 통하여 발족, 주로 음악프로그램을 방영하고 있으며, 룩셈부르크의 국제미디어기업 CLT 등이 출자하고 있다. Canal Plus는 유료방송으로서 1984년에 방송을 개시하였고, 논스크램블방송시 간에는 광고도 유통하고 있다. 또한 Canal Plus는 개국이후 계속적으로 성장, 외국진출을 시도하는 등을 통하여 다수의 관련기업을 산하에 둔 복합미디어기업으로 되었다. 특히, 직접위성방송 이외에도 1996년에는 유럽 초기의 디지털위성방송을 개시하는 등의 적극적인 사업전개를 진행하고 있으며, 주요 주주는 CGE이다.

132) 北村順生, "フランス", 菅谷 實·清原慶子(編), 通信·放送の融合 -その理念と制度變容-, 日本評論社(1997), 167~168頁.

나) 非商業放送

프랑스의 공영방송은 프랑스2(F2), 프랑스3(F3), 라·세트(La SEPT), 라·센캄 등이 담당하고 있다. 예컨대, France2(F2)는 1992에 'A2'로부터 개칭하였고, 이것은 F3와 합쳐 일반적으로 '프랑스텔레비전'으로 불리고 있다. 특히, 공통의 회장겸 경영위원장하에서 일체적으로 운영이 행해지고 있음을 특징으로 한다. France3(F3)는 1992년에 'FR3'로부터 개칭하였고, 지역프로그램의 독자적인 편성을 행하는 24개의 산하 지방국을 총괄하고 있다. La SEPT(Société Européenne de Programme de Télévision)는 최초의 민영방송국이었던 '라·센크'의 도산 및 방송 정지에 따른 빈 채널을 이용하여 1992년부터 방송을 개시하였으며, 독일의 공공 방송국인 ARD, ZDF 등과 공동으로 문화교양채널인 'ARTE'를 방송하고 있다. 특히, 다큐멘터리·영화 등의 프로그램이 주종을 이루고, 야간에만 방송을 제공하고 있다. 라·센캄(La Cinquième)은 1994년부터 방송을 개시하였고, 'ARTE'채널의 시간대를 분할하여 이용하고 있으며, 사회교육·문화교양프로그램을 주로 제공하고 있다.

(다) CATV事業

프랑스의 CATV보급상황은 다른 유럽국가들과 비교하여 대단히 저조한 실정이다. 1982년에는 미테랑대통령하에서 전국적 규모의 광대역케이블망보급계획인 '프랑 카블'이 발표되고, 1994년에는 CATV가입세의 인하, 1995년에는 프로그램과 통신판매·광고활동 등에 대한 규제완화 등의 정책이 실시되었음에도 불구하고, 큰 성과를 얻지 못하고 있다.

프랑스에 있어서 케이블망의 건설은 지방자치단체의 인가하에서 행해지게 되는데, 프랑스텔레콤의 인프라소유율이 여전히 가장 높은 실정이다. 그러나 최근에는 CATV사업자들의 스스로에 의한 인프라의 확대도 증가하고 있으며, 특히 1995년에는 종래 적극적으로 사업전개를 진행하였던 프랑스예금공탁금고가 출자한 Com-Dev (Communications Développement)가 CATV사업에서 철수, 동 네트워크를 타사업자에게 매각하였기 때문에, 향후 대폭적인 업계재편이 이루어질 것으로 예상된다. 이러한 프랑스의 CATV사업자로서는 CGV(Compagnie Générale de Vidéocommunication), France Télécom Câble 등이 대표적이다.

(2) 通信·放送事業의 規制機構

(가) 通信事業

가) 通信擔當機關

프랑스는 정권교체 및 내각개편과 동시에 정부부처의 통합·분리와 같은 재편성이 자주 이루어졌기 때문에, 통신담당기관의 명칭도 빈번하게 변경되었다. 현재, 통신사업을 담당하는 기관은 '산업·우편·전기통신성'(Ministère de l'Industrie, de la Poste et des Télécommunications)의 '우편·전기통신·우주담당장관'이다. 그리고 1989년에 법규제에 대한 감독을 하였던 '규제총국'과 사업운영에 대한 감독을 하였던 '공공사업국'이 통합, '우편·전기통신총국'(DGPT: Direction Générale des Postes et Télécommunications)이 탄생하였는데, 이것은 1998년 이후의 규제구조의 책정, 프랑스텔레콤의 감독·규제, 국제교섭 등의 업무를 행하고 있다.

나) 通信規制委員會

1996년 통신규제법에 의하여 설치된 통신규제위원회(ART: Autorité de Régulation des Télécommunications)는 정부로부터 독립한 제3자기관이다. 그리고 위원회는 정령에 의하여 임명되는 위원장 1명과 위원 2명, 상하양원의 의장에 의하여 임명되는 위원 2명 등의 총 5명으로 구성되는데, 통신망구축, 통신사업에 관한 면허신청의 심사, 시장의 감시, 제재조치의 발동, 상호접속비용에 관련한 사업자간의 분쟁조정 등의 권한을 가지고 있다.

다) 텔레마틱最高審議會

텔레마틱최고심의회(CST: Conseil Supérieur de la Télématique)는 1993년 통신장관의 산하에 설치된 조직으로서 국무원심의회, 최고법원판사, 소년법원판사 중에서 각 1명, 산업계대표 9명, 소비자대표 5명, 정부대표 2명 등의 총 19명으로 구성된다.

이것은 텔레텔·오디오텔과 같은 텔레마틱분야에 있어서 미성년자보호를 위한 윤리코드의 작성·권고·검찰에의 위반통고, 프랑스텔레콤과 서비스제공업자간의 계약안에 대한 의견청취 등의 권한을 가지고 있다. CST 산하에 익명텔레마틱위원회(CTA: Comité de la Télématique Anonyme)가 설치되는데, 이것은 CST권고의 준수여부를 감독한다.

라) 全國周波數廳

전국주파수청(ANF : Agence Nationale des Fréquences)은 1996년 통신규제법에 의하여 1997년 1월에 신설되었는데, 무선주파수이용의 계획·관리·감시, 무선국설치의 조정 등을 담당하고 있다.

(나) 放送事業

가) 放送擔當機關

1996년에 종래 방송행정을 관할하고 있던 커뮤니케이션성이 폐지되었기 때문에, 지금은 문화성(Ministère de la Culture)이 관장하고 있다. 프랑스의 문화성은 방송을 포함한 영상·음성커뮤니케이션에 관한 정책의 입안 및 실시, 법률에 근거한 규칙의 제정 및 관리, 공공방송기관의 일부경영위원의 임명과 예산책정 등을 행하고 있다.

나) 視聽覺最高委員會

시청각최고위원회(CSA : Conseil Supérieur de l'Audiovisuel)는 1982년의 '시청각커뮤니케이션최고기관'(HACA),¹³³⁾ 1985년의 '커뮤니케이션과 자유를 위한 국민위원회'(CNCL)¹³⁴⁾를 대체, 1989년 방송법에 의하여 탄생한 세 번째의 독립행정위원회이다. 이것은 대통령과 상하양원의장이 각 3명씩 총 9명의 위원을 임명, 구성된다. 그리고 위원회는 자유롭고 다양한 영상·커뮤니케이션을 위한 방송사업의 감독을 목적으로 주파수할당, 공공방송기관의 감독 및 회장의 임면, 민영방송사업자에 대한 면허부여, 각종규칙의 제정·제재 등을 담당하고 있다.¹³⁵⁾

133) 1982년에 발족한 HACA는 공영방송의 독립성을 지키기 위한 규제기구로서 총 9인의 위원으로 구성되며, 공영방송프로그램제작사의 사장임명권을 가짐과 동시에 지역방송국의 면허권을 가지고 있었다.

134) 1985년에 발족한 CNCL은 방송과 통신을 모두 관장하는 총 13명의 위원으로 구성되었으며, 공영·민영을 불문하고 라디오와 지상파방송, CATV, 위성방송사업에 대한 면허권 뿐만 아니라 프로그램기준에 대해서도 규제하는 강력한 권한을 가지고 있었다.

135) 이러한 점에서 CSA는 종전의 CNCL과 비교하여 몇가지 다른 측면을 가지고 있다. 첫째, CNCL의 위원장이 13명의 위원들에 의하여 투표로 선출되던 것에 비하여 CSA는 대통령과 상하양원의장이 각 3인을 임명하는 9명의 위원으로 축소됨과 동시에 위원장도 대통령에 의하여 임명되도록 변경되었다. 둘째, CSA는 정치권으로부터의 독립성과 형평성을 보장하기 위하여 2년마다 위원의 1/3씩 교체하도록 하고 있으며, 위원회의 예산은 국가일반예산으로 운영된다. 셋째, CSA는 의견의 다양성을 보장하기 위하여 뉴스와 현안문제에 대하여 CNSL과

특히, CATV, 위성 등과 관련한 기술적 규제는 통신담당기관들이 담당하고 있다.

2. 通信事業의 政策變化와 法制

프랑스의 통신사업은 '우편·전기통신법전(Code des Postes et Télécommunications)'을 통하여 규율되고 있는데, 19세기부터 전신 및 전화 등의 통신사업이 국가독점사업으로 확립된 이래로 일관되게 국가의 관리·운영하에서 행해지고 있다.¹³⁶⁾ 그리고 1991년에 독립채산의 공공기업체로서 프랑스텔레콤이 정부로부터 분리한 이래로 단말기기, 부가통신서비스, 이동체통신 등의 특정한 영역을 제외하고는 지역·시내전화, 장거리전화, 국제전화 등에서 프랑스텔레콤의 독점체제는 여전히 유지되고 있다.

그러나 세계적 규모의 통신규제완화, 통신시장의 치열한 경쟁화, 더 나아가 1998년 이후 EU지역에서의 통신시장의 완전자유화라는 통신환경의 변화에 대처하여 프랑스 정부는 자국의 통신제도에 대하여 근본적인 재검토를 행함과 동시에 통신기본법의 정비를 추진하게 되었다. 그 결과, '전기통신의 규제에 관한 1996년 7월 26일의 법률제96-659호'에 의하여 전술한 '우편·전기통신법전'의 대폭적인 개정이 이루어졌다. 그 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 통신네트워크의 설치·운영은 장관의 허가제로 한다(신규진입허용). 둘째, 영업수입이 장관령에서 규정한 기준을 초과하는 통신사업자에 대하여는 특정사업의 회계분리를 요구한다. 셋째, 프랑스가 통신분야의 상호주의조항을 포함하여 국제협약을 체결하고 있는 경우를 제외하고, 무선네트워크의 허가를 받은 자는 외국인이 그 20%를 초과하는 자본 또는 의결권을 소유할 수 없다. 넷째, 공중에 대한 전화서비스의 제공은 장관의 허가제로 한다. 다섯째, 전화서비스 이외의 통신서비스를 공중에게 제공하는 것은

같이 방송사들에게 구속력있는 지침을 강력하게 제시할 수는 없지만, 공영방송사 사장의 중대한 위반사실에 대하여는 일정기간내에 시정할 것을 요구할 수 있다. 넷째, CSA는 공영방송프로그램제작사의 사장을 임명할 수 있고, 또한 경영이나 재정적 문제에 대하여는 간섭할 수 없으나 프로그램의 구체적 내용에 대해서는 공영방송의 일반의무 및 특별의무와 프로그램편성의무를 구분하여 검토·평가할 수 있는 권한이 존재한다. 그리고 이러한 의무에 위반한 자에 대하여는 자체적으로 과징금을 부과할 수도 있다(방석호·정영철·최우석, 방송통신의 융합에 따른 방송통신관계법정비방안연구, 한국방송개발원(1997.12), 29~31면).

136) 프랑스의 우편·전기통신법은 1962년에 그 동안 법률과 정령 등의 별개의 형태로 존재하고 있던 규정들을 하나로 통합하여 편찬되었다. 그후, 1990년에 대폭적인 개정이 이루어졌다. 자세한 내용은 <France Télécom, Les télécommunications, X. A Descours, Berger-Levrault International, 1993>을 참조.

원칙적으로 자유이다. 다만, 무선주파수를 사용하는 자는 장관의 허가를 받아야 하고, 유선방송시설을 이용하는 자는 신설되는 '통신규제위원회'(ART)에 신고하여야 한다. 여섯째, 공중에 대한 네트워크사업자는 가능한 한, 허가받은 사업자의 타당한 접속요구에 따를 의무가 있다. 그리고 상호접속의 협정은 ART에 신고하여야 한다. 또한 ART가 전화번호계획을 책정한다. 일곱째, 1998년 1월 1일부터는 주거를 변경하지 아니하고, 통신사업자를 변경하여도 기술적으로 가능한 한, 종래의 번호를 유지할 수 있다(전화번호의 이동성확보). 여덟째, 공중통신서비스는 유니버설 서비스, 의무적 서비스, 공공이익서비스를 한다. 그리고 의무적 서비스에는 통합디지털 네트워크 서비스, 전용선, 팩킷교환데이터 서비스, 음성전화고도서비스 및 텔렉스서비스가 포함된다. 아홉째, 프랑스텔레콤은 유니버설서비스의 제공책임을 지는 공중통신사업자로 한다. 기타의 통신사업자는 임의로 유니버설서비스의 제공책임을 질 수 있다. 열째, ART는 1997년 1월 1일에 설치한다. 그리고 1997년 1월 1일에 전국주파수청(ANF)을 설치한다.

이와 같이 공중망의 설치 및 기본전화서비스에 관한 자유화의 규정, 독립된 통신규제기관(ART)의 설치, 무선주파수청(ANF)의 설립, 유니버설서비스의 정의 및 비용부담방법 등의 통신시장자유화에 대비한 제도적 정비구조가 갖추어졌다. 이에 따라 프랑스텔레콤은 종래의 공사체제에서 주식회사로 전환되었고,¹³⁷⁾ 1997년 12월 31일을 기하여 프랑스텔레콤의 음성서비스 및 공중인프라부문에 대한 독점체제는 종말을 고하게 되었다. 다시 말해서, 프랑스는 이들 일련의 제도개혁을 통하여 1998년 이후의 통신시장에 대비한 사업자간의 자유경쟁을 기본으로 하는 제도적 환경을 갖추게 된 것이다.

3. 放送事業의 政策變化와 法制

프랑스의 방송사업은 기본법인 '커뮤니케이션의 자유에 관한 법률'을 통하여 규율되고 있다.¹³⁸⁾ 이 법률은 종래의 '방송'개념을 대체하여, '시청각커뮤니케이션(la communication audiovisuelle)'이라는 용어를 사용하고 있음이 주목된다. '시청각커뮤니케이션'이란 "사적 통신의 성질을 가지지 않는 모든 종류의 부호·신호·

137) 이 근거법은 '전기통신규제에 관한 1996년 7월 26일의 법률제96-659호'와 '공공기업체 프랑스텔레콤에 관한 1996년 7월 26일의 법률제96-660호'이다.

138) 이것은 '커뮤니케이션의 자유에 관한 1986년 9월 30일의 법률제86-1067호'를 말한다. 이후, 동법은 수차례의 개정을 거쳤다.

문서·영상·음성 또는 메시지를 어떠한 전기통신수단에 의하여 공중 또는 다양한 범주의 공중에 제공하는 것"을 말한다(동법 제2조제2항). 이것은 전송로에 대하여 전파·케이블을 불문하고, 또한 특정범주의 공중인 가입계약자에 대한 송신도 포함하고 있다. 결국, '시청각커뮤니케이션'은 종래의 방송개념에 유료TV, CATV, 비디오텍스통신 등도 포함하는 광범한 개념이고, 적어도 법문상 통신·방송융합이라는 상황에 보다 용이하게 적용할 수 있는 특징을 가진다고 할 수 있다.

프랑스의 지상파방송은 다른 유럽국가와 마찬가지로 제2차대전 이전부터 장기간 공공방송국의 지배가 유지되었다. 1945년 국영프랑스방송(RTF)의 설립, 1959년 RTF의 공영화, 1964년 프랑스방송협회(ORTF)로의 개편, 1974년 방송법에 의한 프랑스방송협회(ORTF)의 7분할 등과 같이 방송기관의 형태는 다양하게 변경되었지만, 국가에 의한 방송독점체제는 일관되게 유지되었다.¹³⁹⁾ 그러나 1982년 방송법에 의하여 방송독점규정이 폐지됨으로써, 1984년에 민영유료TV국 '까날 플러스'가, 1985년에 민영지상파방송국 '라·센크' 및 'TV6'가 순차적으로 개국하였다.¹⁴⁰⁾ 더 나아가 1986년 방송법¹⁴¹⁾에 의하여 민영방송국의 주체적인 방송업무

139) 1975년에 실시된 ORTF의 7분할에 의하여 TV방송업무를 수행하는 TF1, A2, FR3, 라디오방송업무를 수행하는 RF, 프로그램제작업무를 수행하는 SFP, 방송송신업무를 수행하는 TDF, 연구업무를 수행하는 INA 등의 7개의 기관이 탄생하였다.

140) '라·센크'는 1992년에 경영난으로 도산하였고, 'TV6'는 1978년에 면허변경을 통하여 'M6'로 되었다.

141) 프랑스의 1986년 방송법에 규정된 소유제한내용은 다음과 같다(동법 제39조). 첫째, 단독 또는 공동으로 행동하는 동일한 자연인 또는 법인은 지상파방식에 의한 TV방송에 관한 허가증을 취득한 회사의 자본 또는 의결권을 직접 또는 간접적으로 49%이상 소유할 수 없다. 둘째, 자연인 또는 법인이 지상파방식에 의한 TV방송에 관한 허가증을 취득한 회사의 자본 또는 의결권을 직접 또는 간접적으로 15%이상 소유한 경우에는 동 허가증을 취득한 타회사의 자본 또는 의결권을 직접 또는 간접적으로 15%이상 소유할 수 없다. 셋째, 자연인 또는 법인이 지상파방식에 의한 TV방송에 관한 허가증을 취득한 2개 회사의 자본 또는 의결권을 직접 또는 간접적으로 5%이상 소유하는 경우에는 동 허가증을 취득한 타회사의 자본 또는 의결권을 직접 또는 간접적으로 5%이상 소유할 수 없다. 넷째, 동일한 자연인 또는 법인은 위성을 통한 라디오 및 TV방송에 할당된 주파수에 의해서만 방송하는 TV방송에 관한 허가증을 취득한 회사의 자본 또는 의결권을 직접 또는 간접적으로 1/2이상 소유할 수 없다. 다섯째, 자연인 또는 법인이 위성을 통한 라디오 및 TV방송에 할당된 주파수에 의해서만 방송하는 TV방송에 관한 허가증을 취득한 회사의 자본 또는 의결권을 직접 또는 간접적으로 1/3이상 소유한 경우에는 동 허가증을 취득한 타회사의 자본 또는 의결권을 직접 또는 간접적으로 1/3이상 소유할 수 없다. 여섯째, 자연인 또는 법인이 위성을 통한 라디오 및 TV방송에 할당된 주파수에 의해서만 방송하는 TV방송에 관한 허가증을 취득한 2개 회사의 자본 또는 의결권을 직접 또는 간접적으로 5%이상 소유한 경우에는 동 허가증을 취득한 타회사의 자본 또는 의결권을

의 실시가 인정되었고, 1987년에는 공공방송의 제1채널이었던 'TF1'이 민영화됨으로써, 공공방송과 민영방송이 병존하는 공민영혼합체제가 확립되었다. 그후, 프랑스 정부는 계속적으로 1996년 7월 19일에 공영방송부문의 한 축을 이루는 프로그램제작회사 SFP의 민영화에 착수하였고, 동시에 공영방송의 개혁안을 발표하였다. 그리고 1997년에는 디지털시대의 새로운 미디어등장에 대처함을 내용으로 하는 개정 방송법이 의회를 통과하였다.¹⁴²⁾

프랑스의 CATV도 종래 국가의 관리하에 있었는데, 케이블망구축사업은 전기통신당국(PTT)이 독점하였으며, CATV사업도 지방자치단체와 민간기업의 제3섹트 방식에 의한 공사혼합회사(SLEC)에게만 인정되었다. 그러나 1986년 방송법을 통하여 CATV사업은 대폭적으로 규제완화가 이루어졌다.

예컨대, 1986년 방송법에 근거하여 민간사업자가 직접 CATV사업을 운영할 수 있게 되었고, 케이블망의 구축에 있어서도 자영망에 의한 건설이 인정되었다(동법 제34조). 그 결과, 지금은 복수의 지역에서 케이블망을 취득하고, 동시에 전국적으로 프로그램배송사업을 하는 MSO가 다수 존재하게 되었다.

Ⅲ. 通信·放送融合의 對應과 評價

1. 通信·放送融合미디어의 展開

(1) 텔레텔(Téléétel)

프랑스에 있어서 통신·방송의 융합문제를 다룰 때에 가장 중요한 것이 '텔레텔'(Téléétel)의 존재이다. 텔레텔이란 프랑스테레컴이 제공하고 있는 비디오텍스서비스로서 문자와 화상을 이용한 쌍방향성을 가진 통신수단이다.¹⁴³⁾ 이러한 텔레텔에 있어서 이용자측의 전용단말을 '미니텔'(Minitel)이라고 하는데, 이 때문에 일반적으로 비디오텍스서비스의 총칭으로 프랑스에서는 미니텔이라는 용어가 자주

직접 또는 간접적으로 5%이상 소유할 수 없다. 일곱째, 동일한 자연인 또는 법인은 확인된 주민수가 20만 내지 600만인 지역을 시청지역으로 하는 지상파방식에 의한 TV방송에 관한 허가증을 취득한 회사의 자본 또는 의결권을 직접 또는 간접적으로 1/2이상 소유할 수 없다.

142) 이 법률은 CSA의 권한강화, 디지털위성부문에 대한 독점규제, 공영방송의 재개편 등을 주요내용으로 하고 있다(방석호·정영철·최우석, 방송통신의 융합에 따른 방송통신관계법정비방안연구, 한국방송개발원(1997.12), 36~37면을 참조).

143) 이러한 프랑스의 '텔레텔'은 기본적으로 텍스트중심의 서비스라는 점에 주의하여야 한다. 따라서 완벽한 영상서비스의 제공을 위해서는 광케이블네트워크의 구축이 필요하다고 할 것이다.

사용되고 있다.

프랑스의 텔레텔은 1982년에 처음으로 서비스제공을 개시한 이래로 순조롭게 성장하고 있다. 이와 같이 프랑스의 텔레텔이 성장할 수 있었던 것은 '키오스크'(Kiosque)라는 요금시스템의 존재였다. 이것은 이용자가 텔레텔상의 개별 정보제공업자가 제공하는 정보서비스에 접속할 때에, 프랑스텔레콤이 이용자로부터 정보료를 전화요금과 함께 일괄징수하고, 그 정보료에 상당하는 금액을 정보제공업자에게 지불하는 시스템을 말한다. '키오스크'의 도입을 통하여 다양한 정보제공업자로부터 다양한 정보서비스가 제공되게 되었다. 예컨대, 다양한 정보검색, 전자메일, 뉴스, 티켓예약, 홈쇼핑, 무선호출, 난방을 위한 원격조작 등이 그것이다.

이러한 프랑스의 텔레텔은 현재 '텔레마틱'(télématique)¹⁴⁴⁾의 중핵으로서 존재하고 있다. 그러나 PC와 인터넷이 최근 급속하게 보급됨에 따라, 프랑스의 텔레텔도 장래의 멀티미디어시대에 대응한 새로운 형태로 발전하기 위한 노력을 경주하고 있다.¹⁴⁵⁾

(2) PC통신·인터넷

프랑스에서는 텔레텔상의 정보서비스의 제공이 일찍이 발전하였기 때문에, PC통신을 이용한 서비스사업자의 성장은 부진하였다. 예컨대, 프랑스의 게임 소프트웨어사가 온라인서비스로서 제공하는 Infonie, CATV사업자가 CATV망을 이용하여 PC통신서비스를 제공하는 Multicable, 그밖에 전자신문·전자메일 등의 서비스가 제공되는 정도에 불과하였다. 또한 프랑스의 인터넷서비스도 PC통신서비스와 마찬가지로 보급상황이 저조하였다.

그러나 1994년 후반부터 인터넷이용자가 급증하게 되었다. 이에 대응하여 프랑스텔레콤은 적극적으로 인터넷접속서비스를 전개하기 시작하였다. 그 대표적인 서

144) 프랑스에 있어서 '텔레마틱'(télématique)은 '통신'(Télécommunication)과 컴퓨터를 이용한 '정보처리'(informatique)가 융합하여 새로이 등장하는 정보통신을 총칭하는 용어로서 사용되고 있다.

145) 장래의 멀티미디어시대에 대비한 새로운 형태의 텔레텔을 몇가지 소개하면, 다음과 같다 (France Telecom news Japan, No.29, No.30, No.32(1994) 등을 참조). 첫째, Kiosque Micro이다. 이것은 종래의 미니텔전용단말 뿐만 아니라 PC에도 전화선을 경유하여 접속할 수 있도록 하는 서비스이다. 둘째, 고속텔레텔(Télétel Vitesse Rapide)이다. 이것은 종래의 정보전송속도 1,200bps를 대신하여 9,600bps에서 서비스를 제공하는 것이다. 셋째, Facitel이다. 이것은 은행 IC카드와 조합하여 원격지불을 가능케 하는 서비스이다.

비스가 Wanadoo이다. 이것은 국내에서 장소에 관계없이 시내요금으로 인터넷에 접속가능하며, 동시에 텔레텔상에서 제공되는 정보서비스에도 접속가능한 서비스이다. 또한 프랑스텔레콤은 최근 VISA인터내셔널, 파리국립은행 등과 컨소시움을 구성하여 인터넷상의 전자결제시스템개발에 착수하였다.

이러한 상황들을 고려할 때, 프랑스에서 텔레텔상의 축적된 정보서비스는 향후 인터넷의 콘텐츠로 발전할 수 있을 것이다. 특히, 그 동안 텔레텔을 통하여 축적한 노하우들은 향후 인터넷사업의 발전을 촉진하는 원동력으로 작용할 것으로 예상된다.

2. 情報高速道路構想과 멀티미디어事業

미국의 클린턴정권이 제창한 정보하이웨이구상은 유럽국가들에게 큰 영향을 주었다. 이에 프랑스는 프랑스식 정보하이웨이의 구축방안을 법적·기술적·재정적 측면에서 검토하기 시작하였다. 그 결과, 1994년에 'Théry보고서'가 발표되었는데,¹⁴⁶⁾ 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 2015년까지 프랑스의 모든 가정과 기업에 광파이버망을 설치한다. 둘째, 인프라의 정비를 위하여 향후 20년간 1,500억~2,000억 프랑의 투자가 필요하다. 셋째, 디지털영상압축기술, ATM교환시스템, 광파이버 등의 기술을 활용한다. 넷째, 정보하이웨이를 통하여 교육, 통신판매, 쌍방향게임 등의 다방면에 걸친 서비스를 제공한다.

이러한 정보하이웨이를 실현함에 있어서 프랑스정부는 통신사업자, 방송사업자, CATV사업자, 온라인서비스업자 등의 다양한 관계자들의 광범한 협력을 촉구하고 있다. 이와 동시에 정부의 자금지원 및 개입, 더 나아가 프랑스텔레콤의 적극적 역할을 강조하고 있다. 이러한 관점에서 미국의 NII구상이 언제나 민간주도였음에 비하여, 프랑스의 정보하이웨이구상은 보다 행정주도적 색채가 강하다고 평가할 수 있다.

1994년의 '테리 보고서'가 발표된 직후, 프랑스 정부는 정보하이웨이구축을 위한 실험사업안을 모집·지원할 것을 결정하였다. 1995년 1월에 응모된 실험사업안은 총 635개에 이르렀다. 이 중에서 계획의 참신성, 사업화의 가능성, 이용자의 참가, 사회·지역적 이익 등을 선정기준으로 하여 전문가에 의한 심사가 행해지고, 최종적으로는 200여개의 실험사업안이 채택되었다.

146) G. Théry. Les autoroutes de l'information. La documentation Française, 1994.

이러한 실험사업중에서 특히 주목되는 것은 CATV사업자에 의한 전화서비스의 제공실험이다. 예컨대, CGV 등이 자사망에 접속하고 있는 가입자를 상대로 전화 서비스를 포함한 멀티미디어서비스를 제공한다는 것이다. 이것은 이미 실용화단계에 있는 영국의 케이블 텔레포니를 의식하고, 동시에 다른 국가들에 비하여 침체된 프랑스의 CATV사업의 촉진을 도모하기 위한 것이라고 할 것이다. 그러나 CATV사업자들의 이러한 전화서비스는 기본전화서비스분야에 대한 프랑스텔레콤의 독점을 규정하고 있는 현행법을 위반하는 사태를 초래하였다. 그리고 다른 실험사업중에서도 현행법하에서는 그 실시가 문제되는 경우가 다수 존재하였다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 프랑스 정부는 특별조치법으로서 정보하이웨이실험관련법안을 성립시켰다.¹⁴⁷⁾ 이것을 통하여 일정 지역 및 기간내에서 실험사업의 수행이 가능하게 되었다.

이상의 실험사업운영과 관련하여 가장 최대의 역할을 담당하고 있는 것이 프랑스 텔레콤이다. 프랑스텔레콤은 1990년대에 이미 전송망의 광파이버도입을 추진하였고, 1995년에 이르러서는 20,000세대의 가입자에게 멀티미디어서비스의 제공이 가능한 광파이버망의 구축계획을 추진하였다. 더 나아가 프랑스텔레콤은 자회사로서 새로이 프랑스텔레콤 멀티미디어를 설립, CATV사업을 담당하는 프랑스텔레콤 케이블, 방송송신사업을 담당하는 TDF, 영상기획·제작사업을 담당하는 VTCOM과 더불어 영상관련사업을 중심으로 하는 멀티미디어사업을 전개하고 있다. 예컨대, Multivision(CATV를 통하여 PPV제공), Télé-Achat(TV쇼핑전문채널), Météo(기상에 보전문채널)의 운영과 투자, 그리고 쌍방향서비스와 디지털기술개발을 위한 프랑스텔레비전과의 제휴 등이 그것이다. 또한 프랑스의 실험사업운영에 방송사업자들의 참가도 보여진다. 특히, 이들은 쌍방향 TV서비스의 실용화를 추진하고 있다. 예컨대, 공공방송 F2는 Mission Galixia와 Transmorpher라는 게임을 제공하고 있는데, 이것들은 전화회선을 통하여 TV화면을 보면서 전화기 보턴을 누르는 방법으로 조작하는 것이다. F3는 자신의 뉴스프로그램 Soir3에 대하여 쌍방향 TV뉴스서비스를 제공하고 있는데, 이것도 전화회선과 전화기를 통하여 뉴스방송의 내용을 볼 수 있는 것이다. 특히, PC를 접속하여 전용의 CD-ROM을 이용할

147) 이것은 '정보기술 및 서비스분야에서의 실험에 관한 1996년 4월 10일의 법률제96-299호'를 말한다. 그 주요내용은 정보하이웨이관련 실험사업에 있어서 인가제도를 두고, 실험지역을 한정하며(최대이용자 2만), 실험기간을 한정하고(3년~5년), CATV망을 경유하는 기본서비스 제공을 인정하며, 기본서비스에 관한 실험의 인가는 통신담당성이 한다는 것이다.

경우에는 추가되는 최신 뉴스의 시청도 가능하다. 또한 민영유료TV방송 채널 프러스도 PIZZAROLLO라는 쌍방향 TV게임을 제공하고 있다. 이러한 쌍방향 TV 서비스는 종래의 인프라와 단말장치를 이용, 즉 유효하게 조합하여 실현시키고 있다는 점에서 그 실용화가 손쉬운 서비스의 형태이기 때문에, 방송에 있어서 멀티미디어화에 대응하는 하나의 방향성을 표시하고 있는 점에서 주목된다고 할 것이다.

3. 評價와 展望

이상에서 살펴보았듯이 통신·방송융합에 대비한 프랑스의 정책 및 법제는 다음과 같은 특징과 시사점을 가지고 있다.

첫째, 정보통신산업에 있어서 국가의 주도적 역할이 강조된다는 것이다. 이것은 막대한 자금이 소요되는 정보통신산업의 하드분야에 대하여 국가가 공적 자금을 집중적으로 투입하여 획기적인 기술개발을 창출하였다는 점에서는 확실히 유효성이 있다. 그러나 프랑스에서는 텔레텔의 경우를 제외하고, 이것이 오히려 폐해가 되었다고 할 것이다. 예컨대, 1982년의 케이블망보급계획은 광파이버를 이용한 광대역케이블을 1986년까지 140만세대, 금세기말까지 2,000만세대에 접속하여 전국을 스타형의 다목적 케이블로 커버한다는 장대한 것이었지만, 케이블망의 건설을 국가관리하에 둠과 동시에 CATV사업자를 지방자치단체와 민간기업의 제3섹트방식에 의한 공사혼합회사에게만 인정하였던 기술적·정치적 선택은 고비용을 구조화시켜 CATV사업의 부진을 초래하였다. 이것은 동축케이블에 의한 네트워크의 건설, 적극적인 신규프로그램의 공급 등을 통하여 CATV사업을 성공으로 이끈 독일의 선택과는 대조적이다.

이러한 관점에서 거액의 인프라투자가 필요한 정보통신분야에서는 어떠한 형태로든 국가의 개입이 불가결하지만, 여기에서 중요한 것은 이용자의 요구를 정확히 평가·반영하여 국가와 시장의 역할분담을 명확하게 행할 것이 필요하다는 것이다.

둘째, 정보통신산업, 특히 방송사업에 있어서 문화보호정책과 더불어 국내 소프트웨어산업의 보호·육성정책을 추진하고 있다는 것이다. 1988년에 개최된 GATT의 우루과이라운드에서 문화영역의 독립성을 주장한 EU와 미국이 대립하였을 때, EU의 중심에서 가장 강경한 태도를 보인 국가가 프랑스였음은 주지의 사실이다. 이러한 문화정책은 방송규제중에서 '쿼터제'로 실현되고 있다. 여기에서 '쿼터제'란 각 TV방송국은 일정비율의 EC국가에서 제작된 작품 및 프랑스어로 제작된 작품을 프로그램편성에 반영하여야 한다는 것이다(방송법 제27조, 제28조). 예컨대,

TV방송에 있어서 공공방송·민영방송을 불문하고, EC프로그램 60%이상, 프랑스어프로그램 40%이상의 방영의무가 부여되고 있으며, 동시에 프랑스어의 보호를 위하여 방송프로그램 및 방송광고에 있어서 특수프로그램 이외에는 프랑스어의 사용의무가 부여되고 있다(영어 메시지를 포함한 광고의 경우에는 프랑스 번역어가 표시되어야 한다). 또한 이러한 문화보호정책과 더불어 방송프로그램 편성비율 할당시의 각 방송국이 방송가능한 영화, 연극, 콘서트 등의 상한, 각 방송국의 연간 총매상중 외주프로그램제작회사에의 의무적 지불비율, 그 외주프로그램의 최저방송시간 등의 세부규정을 설정하여 영화·연극·음악 등과 같은 국내 소프트웨어산업의 보호·육성을 도모하고 있다.

이러한 문화보호의 문제는 정보통신산업의 세계화와 더불어 중요한 이슈로 등장하고 있다. 특히, 국경을 초월하여 행해지는 인터넷이용자의 급증은 이미 문화간의 충돌 내지 갈등을 초래하고 있는 실정이다. 그러나 여기에서 중요한 것은 문화보호를 목적으로 하는 규제에 증가가 정보통신산업의 발전 뿐만 아니라 문화의 발전가능성을 저해할 위험성도 있다는 점에 주목하여야 할 것이다.

第5節 獨逸

I. 序說

독일의 통신제도는 그 기본구조가 연방헌법(기본법)에서 유래되는데, 이러한 기본법의 요청에 근거하여 통신사업은 종래 연방정부의 직영기관인 '독일연방체신청'(DBP: Deutsche Bundespost)이 독점적으로 담당하였다. 그러나 주변국의 탈국공영화추세 및 EU의 통신시장자유화지침은 기본법의 개정을 동반한 통신제도 개혁의 필요성을 제기하게 되었다.

독일의 통신제도개혁은 먼저 기본법의 구조내에서 추진되었다. 예컨대, 1953년에는 '독일연방체신청관리법(제1차 제도개혁에 의하여 폐지)'을 통하여 우편·통신사업에 사업성을 도입하였지만, 이것은 DBP의 내부적 합리화에 머물렀다. 1989년에는 제1차 제도개혁이 단행되었다. 그 결과, '우편·통신사업 및 독일연방체신청개편법'의 시행과 더불어 종래 우편·통신사업의 공동관리조직인 DBP산하에 우편사업을 담당하는 DBP Postdienst, 우편저축사업을 담당하는 DBP Postbank, 통신사업을 담당하는 DBP Telekom의 3개의 사업체를 설치하였다.

그리고 1994년에는 제2차 제도개혁이 단행되었다. 그 결과, 기본법의 개정과

더불어 '우편·통신의 신질서에 관한 법률'이 제정되었고, DBP의 3개 사업체는 각각 주식회사로 전환되었다. 특히, 이 과정에서 DBP노동조합의 강한 반대에 부딪쳐 DBP에서 각 주식회사로 전직된 직원들은 연방공무원의 지위를 여전히 유지하게 되었다. 또한 통신설비의 국가독점을 규정하고 있는 종래의 '전기통신설비법'으로는 1998년 1월 1일부터 통신시장의 완전한 자유화를 추구하고 있는 EU지침에 대처할 수 없었기 때문에, 1996년 7월에 새로운 '전기통신법'이 제정되었다. 이것은 통신분야의 모든 설비베이스에 대한 신규진입을 인정하고, 그것을 위한 면허의 종류·조건·부여절차, 그리고 유니버설서비스, 공정경쟁의 확보, 신규관청의 설치 등을 규정하였다. 이와 더불어 1996년 11월에는 독일텔레콤의 주식일부가 입찰방식에 의하여 개인신청자 최고 1,000주의 범위내에서 국내외에 할당되기도 하였다.

독일의 방송제도는 다른 국가와는 다른 구조를 채택하고 있다. 예컨대, 독일의 기본법은 방송의 자유를 보장함과 동시에 문화주권의 범위내에서 방송정책을 결정할 수 있는 방송주권을 각 주에게 부여하고 있다. 이에 따라 국가적으로 통일된 방송정책의 목표와 과제는 연방헌법재판소의 판결을 통하여 제시되고 있다.

따라서 독일의 방송사업은 각 주가 독자적으로 제정하는 방송법에 의하여 규율된다. 다만, 각 주간의 협력과 조율을 위하여 각 주간의 협약인 '방송주간협정'(Rundfunksstaatsvertrag)이 존재한다. 그리고 독일의 방송규제기구의 체제는 공영방송을 방송국내의 방송평의회와 경영위원회가, 민영방송을 주정부의 미디어청이 규제하는 2원체제를 채택하고 있다. 특히, 방송사업자의 허가절차와 관련하여 민영방송의 경우에 주미디어청의 방송허가위원회가 그 주체이며, 허가기간은 5년이다.¹⁴⁸⁾ 이처럼 독일의 기본법이 문화주권의 범위내에서 방송정책을 결정할 수 있는 방송주권을 각 주에 부여하고, 이에 근거하여 종래 각 주의 공공사업체인 주방송협회가 방송을 담당하는 이유는 나치스에 의한 언론통제의 쓴 경험이 있어서 강력한 전국방송사업체의 출현을 방지하기 위함이었다.

그리고 독일에 있어서 민영방송의 도입은 연방헌법재판소의 판결을 거쳐 1980년대 후반부터 시작되었다. 특히, 독일에 있어서 방송을 위한 전파의 송출설비 및 CATV를 위한 전송설비의 유지운영을 통신사업으로 간주하고, 독일텔레콤이 담당하고 있다. 이러한 통신·방송의 구분은 다른 국가와 비교하여 현저한 대조를 보이고 있다. 이러한 측면에 한정하여 본다면, 독일은 통신·방송의 융합이 제도적으로 이루어지고 있다고 할 수도 있을 것이다

148) 김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 46~47면.

II. 通信·放送事業의 政策과 法制

1. 通信·放送事業의 現況과 規制機構

독일에 있어서 방송제도(Rundfunk)와 통신제도(Telekommunikation/Fernmeldewesen)는 '방송의 자유'와 '통신의 비밀'이라는 다른 기본권의 보장을 기본이념으로 하여 구축되었다. 예컨대, 기본법 제10조제1항은 '통신의 비밀을 침해해서는 안된다'고 규정하고, 전기통신법 제2조제2항도 통신의 규제목적의 하나로서 '통신비밀'의 보장을 예시하고 있다. 이에 대하여 기본법 제5조제1항은 '방송의 자유'를 보장하고 있다. 여기에서 '방송의 자유'는 자유로운 의견형성에 이바지하는 자유(dienende Freiheit)를 말하는데, 국가로부터의 자유 뿐만 아니라 국가에 의한 자유를 포함한다. 따라서 국가는 방송영역에 있어서 다원적인 의견형성을 보장하기 위하여 적극적으로 방송질서를 형성할 임무를 부담하게 된다.

그리고 방송과 통신은 법률상 '공중에 대한 송신여부'에 의하여 구분된다. 예컨대, 방송은 공중을 위한 사업이며, 또한 접속도선을 매개하는지의 여부에 관계없이 언어·음성·영상에 의한 모든 표현을 전기진동을 이용하여 전파하는 것을 말한다(방송주간협정 제2조제1항). 여기에서 무선방송·유선방송의 여부에 따라 달리 취급되는 것은 아니다. 다만, CATV의 재송신은 덜 엄격한 규제가 행해지고 있다. 이에 대하여 통신은 통신설비를 매개하여 기호·언어·화상 또는 음성형식으로 모든 정보를 송신·전송·수신하는 것을 말한다(전기통신법 제3조제16호). 이것은 '통신'이 '방송'보다 광의의 개념으로 설정되었음을 알 수 있다.

또한 독일은 방송과 통신에 관한 입법권의 주체를 상호 달리하고 있다. 예컨대, 방송은 주가, 통신은 연방이 입법권을 가진다. 즉, 방송에 관한 입법권은 문화고권(Kulturhoheit)의 일부로서 주에 있기 때문에, 방송질서는 주법 및 주간협정(Staatsvertrag)에 의하여 형성된다. 이에 대하여 기본법 제73조에 의거하여, 통신에 관한 입법권은 연방의 전속관할사항에 해당하기 때문에, 통신질서는 연방에 의하여 형성된다. 이 때문에 종래 방송과 통신의 구분은 주로 연방과 주의 입법권한의 분배문제로서 취급되었다. 이것에 대하여 연방헌법재판소의 판결은 방송 분야에 대한 연방의 입법권한을 한정적으로 해석하였다(제1차방송판결).¹⁴⁹⁾ 즉,

149) BVerfGE 12, 205.

연방의 권한은 전송기술의 규제·관리에 한정되고, 방송내용과 방송조직에 관한 입법권한은 주에 있으며, 방송시스템 전체중에서 통신설비는 방송에 기여하는 부차적 기능만을 가진다는 것이다.

따라서 독일의 방송사업은 각 주의 방송법과 방송주간협정에 의하여 규율되고, 공영방송은 방송사 내부의 방송평의회(주 법에 의하여 구성) 및 경영위원회가, 민영방송은 주미디어청이 규제하고 있다. 특히, 공영방송의 허가권은 주정부간의 협약에 의하여 이루어지고, 민영방송은 주미디어청이 방송허가권과 프로그램에 대한 감독권을 행사하고 있다.

2. 通信事業의 政策變化와 法制

독일의 통신사업은 기본적으로 공적 손에 의하여 담당되었다. 즉, 통신사업은 종래 통신비밀의 보장과 전국적인 보편적 서비스의 제공을 위하여 연방의 고유행정(국영)으로 되고, 독일연방체신청(DBP)이 독점적으로 담당하였다.

그러나 1980년대 후반부터 국제적인 통신시장의 자유화추세 등을 배경으로 DBP의 분할 및 주식회사화 등의 통신제도개혁이 진행되었고, 1996년 7월에는 새로운 전기통신법¹⁵⁰⁾이 성립되었으며, 이미 경쟁상태에 들어선 이동체 및 위성통신분야와 더불어 1998년 1월부터는 일반적인 전화서비스도 자유화되게 되었다.

(1) 組織改革과 規制緩和

독일의 통신사업은 종래 국영의 독일연방체신청(DBP)에 의하여 독점적으로 이루어졌다. 그 근거는 개정전의 1994년 기본법 제87조로서 통신사업은 연방의 고유행정이기 때문에, 연방의 하부기관이 담당하였던 것이다. 즉, CATV용시설 및 방송·통신위성을 포함하여 통신시설의 설치·운용은 종래 하나의 공공주체의 손에 위임되었던 것이다. 이러한 측면에서 독일은 전송로의 소유·운용에 대하여 방송과 통신이 원래 융합된 상태였다고 할 것이다.

이러한 독일연방체신청(DBP)은 부분적으로 권리능력을 가진 영조물로서(연방의 특별재산), 예산·인사 등에 있어서 일정범위내에서는 국가로부터의 독립성이 부여되고 있었다. 이러한 형태를 취한 것은 조직의 유연성을 확보하여 통신사업의 공공적 목적(통신비밀의 보장, 전국에 걸친 서비스제공 등)과 경제적인 효율성을

150) Telekommunikationsgesetz vom 25. Juli 1996(BGBl. I, S.1120).

동시에 확보하기 위함이었다.

그러나 1980년대 후반, 세계적인 탈국공영화추세와 EU의 통신시장개방정책에 직면하여 독일은 통신분야의 경쟁도입에 대비하고, 혁신능력을 확대하며, 유연성을 확보하기 위하여 단계적인 개혁에 착수하였다.

1989년의 제1차 제도개혁에서 사업체와 규제기관의 조직적 분리를 행하였다. 예컨대, 종전의 독일연방채신청(DBP)산하에 우편업무를 담당하는 DBP Postdienst, 우편저금업무를 담당하는 DBP Postbank, 그리고 통신업무를 담당하는 DBP Telekom의 3개 사업체를 분리·설치하였다. 이를 통하여 독일연방채신청(DBP)의 분할, 민영화에 대비한 기반구축이 이루어졌다. 또한 이러한 조직개혁과 더불어 일반적인 전화기판매·이동체통신·위성통신 등의 기본적인 전화서비스 이외의 분야에서도 순차적으로 경쟁을 도입하였다.

다음으로, 1994년에는 기본법의 개정과 전술한 DBP 3개 사업체의 주식회사화 등을 포함한 보다 광범위한 제2차 제도개혁을 행하였다. 예컨대, 기본법에 있어서는 연방우편을 연방고유의 행정이라고 하였던 종래의 규정을 삭제하고, 신설된 기본법 제87조f에서 새로운 구조를 제시하였다. 첫째, 연방은 우편·통신분야에서 전국에 걸친 적절하고, 충분한 서비스의 제공을 보장한다. 둘째, 서비스의 제공만은 독일연방채신청의 후속기업 뿐만 아니라 기타의 민간사업자도 할 수 있다. 다만, 고권적 임무는 연방이 행한다. 셋째, 후속기업에 대한 개개의 임무를 실시하기 위하여 새로운 공법상의 영조물을 설립한다는 내용이 규정되었다. 특히, 이것은 우편과 통신의 역사적인 일체성 및 중요성에 비추어, 독립적인 행정조직을 통하여 3개의 후속기업에 대한 국가의 영향력을 유지시키기 위한 취지에서 규정된 것이다.

이러한 기본법의 개정과 더불어 새로운 구조를 구체화하기 위한 복수의 법률로서 '우편·통신의 신질서에 관한 법률(Postneuordnungsgesetz)'이 제정되었다. 이 법률에 의하여 다음과 같은 변혁이 초래되었다. 첫째, 독일연방채신청(DBP)의 3개 사업체는 각각 독립된 주식회사로 개편되었고, 1995년 1월 1일에 독일텔레콤주식회사(Deutsche Telekom AG)가 탄생하였다. 둘째, 기본법에 근거한 공법상의 영조물로서 새로이 '독일연방채신청의 우편·통신사업에 관한 연방영조물'(Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost)'이 설립되었는데, 그 임무는 전술한 3개 회사의 주식관리, 회사간의 조정, 회사의 경영방침에 대한 조언 등이며, 그 관리위원회는 관계 부처, 각 회사의 대표, 각 회사의 직원대표로 구성되었다. 셋째, 독일텔레콤에는 잠정적으로 전송로의 설치 및 운용에 관한 배

타적 권리(통신망독점 : Netzmonopol)와 음성의 매개를 동반한 통신설비의 운용에 관한 배타적 권리(전화서비스독점 : Telefondienstmonopol)가 부여되었다.

(2) 電氣通信法の 制定¹⁵¹⁾과 通信事業者의 多元化

1998년 이후의 EU통신시장의 자유화에 대비하여 독일은 1996년 7월에 '전기통신법'(Telekommunikationsgesetz)을 제정하였다. 이것은 1928년 이래로 여러 차례의 개정을 거쳤으나 그대로 존속하였던 '전기통신설비법'을 대체한 새로운 통신기본법의 탄생을 의미한다.

이 법률은 1998년 1월 1일까지 단계적으로 시행되었다. 그리고 그 목적은 규제를 통한 경쟁을 촉진하여 보편적으로 적절하며 충분한 서비스를 보장하고, 주파수 질서를 확보함(제1조)에 있고, 이 때에 이용자의 이익, 통신비밀의 보호 등을 위하여 행하는 규제는 연방의 고권적 임무(제2조)라고 규정하고 있는데, 그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 복수의 토지에 걸친 전송로를 공중용통신서비스를 위하여 운용하는 자, 자영의 통신망에 의하여 음성전화서비스를 제공하는 자는 면허(Lizenz)를 요한다. 그리고 면허는 유료이다(제16조). 여기에는 공중용이동체통신서비스를 위한 전송로의 운용에 관한 면허(제1종면허 : 이동체면허), 공중용위성통신서비스를 위한 전송로의 운용에 관한 면허(제2종면허 : 위성통신면허), 제1종 및 제2종 이외의 공중용통신서비스를 위한 전송로의 운용에 관한 면허(제3종면허), 자영통신망에 의한 음성전화서비스면허(제4종면허)가 있다(제6조). 또한 면허수에 제한을 설정할 것인지의 여부에 대하여는 논란이 있었지만, 동법은 충분한 주파수가 존재하지 아니하는 경우에는 제한이 가능하고, 그 경우에는 경매 또는 입찰에 의하여 면허사업자를 결정한다(제10조 및 제11조)고 규정하였다. 둘째, 유니버설서비스가 시장에서 충분하게 확보되지 아니하는 경우 또는 그러한 우려가 있는 경우에는 사물적으로(sachlich) 중요한 시장에서 적어도 4%의 점유율을 가지는 면허사업자 또는 지역적으로(räumlich) 중요한 시장에서 지

151) 이와 관련한 자세한 내용은, <Helmut Fangmann, Das neue Telekommunikationsgesetz : Texte und Kommentierung für die Praxis, Hüthig, 1997; Wolfgang Büchner (hrsg.), Beckscher TKG-Kommentar, C.H.Beck, 1997; Paul J.J. Welfens/Cornelius Graack, Telekommunikationswirtschaft : Deregulierung, Privatisierung und Internationalisierung, Springer, 1996; Martina Etling-Ernst, TKG, Telekommunikationsgesetz : Ein erläuternder juristischer Kommentar mit praxisnahe Aufbau, Eutelis Consult, 1996>을 참조.

배적인 지위를 가지는 면허사업자에게 그 제공을 의무화할 수 있다(제18조). 다만, 규제관청(Regulierungsbehörde)은 유니버설서비스의 제공이 의무지워진 자에 대하여 일정한 경우에는 보상을 행한다(제20조). 여기에서 '유니버설서비스'란 모든 이용자에 대하여 제공하여야 할 일정한 품질을 구비하고, 지불가능한 요금으로 제공되는 최저한의 서비스를 말한다. 연방정부는 음성전화서비스 및 공중용전송로의 운용에 있어서 공중에게 불가결한 기본적 공급(Grundversorgung) 등을 유니버설 서비스로서 규정한다(제17조). 또한 '시장지배적'의 정의는 경쟁제한법 제22조에 의한다. 셋째, 공정한 경쟁을 확보하기 위하여 사업조직·요금·상호접속 등에 관한 규제가 규정되었다. 예컨대, 통신시장 이외의 시장에서 지배적인 지위를 가진 기업이 통신서비스를 제공하는 경우에는 법적으로 독립한 기업을 통하여 행하여야 한다(제14조). 또한 사물적으로 중요한 시장에서 적어도 4%의 점유율을 가진 면허사업자는 전술한 유니버설서비스부담금(Universaldienstleistungsabgabe)을 지불하여야 하고(제21조), 중요한 요금에 대하여는 인가가 필요하다(제25조). 그리고 시장지배적인 지위를 가진 공중용통신망의 운용자는 다른 이용자에게 자기의 통신망에의 접속을 가능케 하여야 하고, 시장경쟁을 방해하고자 하는 협정은 무효이다. 또한 공중용통신망의 운용자에게는 상호 접속의무가 과하여진다(제33조 이하). 넷째, 통신에 관한 새로운 규제관청으로서 연방경제성의 관할하에 면허부여·유니버설서비스의 보장 등을 담당하는 독립된 연방상급관청(Bundesoberbehörde)이 설치된다. 그 주요기관은 장관(Präsident)과 고문회(Beirat)이고, 고문회는 연방의회 및 연방참의원의 대표로 구성할 것을 규정하고 있다(제66조 이하).

이상의 제도개혁을 통하여 이미 자유화된 이동체통신분야에서는 디지털이동체통신의 제1호면허를 취득한 Mannesmann Mobilfunk, 독일텔레콤의 자회사인 DeTeMobil 등의 사업자가 출현하였다. 또한 위성통신분야에서는 50이상의 사업자에게 면허가 부여되었다. 그밖에 Vebacom, RWE, Thyssen, 그리고 독일철도(Deutsche Bahn)의 자회사 DB KOM 등이 통신사업을 추진하였다.

다른 한편, 구동독지역에서의 기반정비의 실시, 다액의 인건비 등의 문제가 있음에도 불구하고, 유럽최대형의 독일텔레콤은 분사화, 외국기업과의 제휴 등을 통하여 경영체질의 강화를 지향하고 있다. 예컨대, 1996년 1월에 France Telekom, 미국의 Sprint와 공동으로 설립한 Global One은 다국적기업으로서 다양한 송신서비스를 제공하고 있으며, 독일텔레콤은 주식의 일부를 1996년 11월에 상장하기도 하였다.

3. 放送事業의 政策變化와 法制

독일의 방송제도는 통신제도와 마찬가지로 그 기본구조가 기본법에 근거하고 있다. 따라서 독일의 방송사업도 종래 공적 손에 의하여 담당되었다.

그러나 1980년대 후반에 이르러 민영방송의 도입을 통하여, 이러한 방송제도는 큰 변화를 맞게 되었다.¹⁵²⁾ 최근에는 디지털위성방송이 운용되고 있으며, 더 나아가 통신·방송의 중간영역적 서비스의 증대 뿐만 아니라 통신·방송사업자의 상호진입도 활발하게 이루어지고 있는 실정이다.

(1) 公共放送制度¹⁵³⁾의 維持

독일은 1980년대 후반까지 공공방송만이 존재하였다. 아울러 제2차세계대전의 패전국이었던 독일은 주파수할당이 적어서, 각 가정에서 수신가능한 TV방송은 전국방송 2개, 주지역방송 1개로서 총 3개의 채널만이 존재하였다. 이러한 공공방송은 종래 주파수의 희소성, 사회적 영향력이라는 방송의 특수성에 기초하여 성립되었다.¹⁵⁴⁾ 즉, 방송사업을 시장원리에 위임할 경우에는 독점화와 미디어권력의 남용이 발생할 것이라는 우려에 기인한 것이다.

그리고 1984년 민영방송이 도입된 이후, 독일의 방송제도가 2원적 방송제도로 이행한 이후에도 여전히 공공방송은 중심적 지위를 점하고 있다. 이와 관련하여 특히, 연방헌법재판소의 1986년 제4차방송판결에서 공공방송을 방송의 '기본적 공급'(Grundversorgung)의 담당자로 인정하였고,¹⁵⁵⁾ 더 나아가 1991년 제6차방송판결에서 공공방송의 '존속과 발전의 보장'이 헌법상의 요청¹⁵⁶⁾이라고 판시하였다.

독일의 공공방송중에서 전국방송은 주방송영조물(Rundfunkanstalt)들의 연합체인 독일공공방송영조물연맹(ARD: Arbeitsgemeinschaft der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland)과 주공익영조물인

152) 독일 방송제도의 변화과정에 대하여는 <鈴木秀美, "情報メディアの融合と放送制度の變容", 東京大學社會情報研究所(編), 放送制度論のパラダイム, 東京大學出版會(1994), 217頁 이하>를 참조.

153) 독일의 공공방송제도에 대하여는 <石村善治, "西ドイツにおけるマスコミ法學への一つの視角", 言論法研究 I, 新山社(1992), 117頁 이하>를 참조.

154) BVerfGE 12, 205.

155) BVerfGE 73, 118.

156) BVerfGE 83, 238.

제2독일TV(ZDF : Zweites Deutsches Fernsehen)가, 주지역방송은 서부독일방송(WDR : Westdeutscher Rundfunk), 헤센방송(HR : Hessischer Rundfunk) 등의 주방송영조물이 담당하고 있다. 그리고 공공위성방송은 ARD와 ZDF가 외국의 공공방송기관과 공동으로 제공하는 3SAT(오스트리아·스위스 공동실시), ARTE(프랑스 공동실시) 등이 있다. 또한 공공라디오방송은 주방송영조물이 담당하고 있으며, 전국라디오방송은 1994년에 '독일라디오'가 신설, 담당하고 있다.

이러한 공공방송제도의 특징은 다음과 같다.

첫째, 방송영조물의 강한 독립성이다. 즉, 방송영조물은 법인격을 가진 공법상의 영조물(Anstalt)이다. 여기에서 '영조물'이란 특정의 공공목적 수행하기 위하여 국가의 수직적·계층적 조직구조로부터 일정의 독립성을 부여한 공법상의 독립행정체중에서 사단 및 재단을 제외한 것을 말한다.

이와 같이 방송영조물을 공법인으로 하는 것은 국가와 사회의 특정세력으로부터 독립된 방송제공자를 제도적으로 보장하기 위함이다. 다시 말해서, 방송영조물은 공적 손에 의하여 설립된 조직이지만, 방송의 자유를 침해당하는 경우에는 국가에 대하여 기본권을 주장할 수 있는 기본권주체로서의 성격을 가진다고 할 것이다. 이러한 이유로 방송영조물을 자유보장기능을 가진 영조물로 부르기도 한다.¹⁵⁷⁾

둘째, 다양한 의견형성을 보장하기 위하여 다양한 이해집단의 대표가 방송영조물의 내부기관에 참가하고 있다. 예컨대, 공중의 이익을 대표하고, 예산인가권 등을 중요한 권한으로 하는 '방송위원회'(Rundfunkrat)는 경제·문화·교육·학문 등의 영역에서 사회적으로 중요한 집단의 대표와 정부위원 등으로 구성하고, 집단대표의 선정권은 대표를 파견하는 집단에 부여하고 있다. 다만, 이 경우에도 위원들은 어떠한 기관 또는 집단에 구속되지 않는다.

이와 같이 공공방송영역은 방송영조물 내부에서 의견의 다양성확보가 도모되고 있음(내부적 다원주의)에 대하여, 출판영역은 기본적으로 시장원리에 입각한 자유로운 경쟁을 통하여 의견의 다양성확보를 도모하고 있음(외부적 다원주의)에 큰 차이가 있다. 이것은 사회적 권력으로서의 출판영역은 조직구조가 다른 복수의 담당자에게 배분되어야 하지만(저널리즘의 권력분립), 공공방송영역은 그 독점화의 위험성이 보다 크다는 관점에 기초한 것이다.

157) 大久保規子, "ドイツ", 菅谷 實·清原慶子(編), 通信·放送の融合 -その理念と制度變容-, 日本評論社(1997), 191頁.

(2) 民營放送制度의 導入과 發展¹⁵⁸⁾

독일에 있어서 민영방송(privater Rundfunk)의 도입문제는 이미 1950년대부터 여러 차례 정치적 과제로 등장하였지만, 1984년에 이르러 비로소 도입되었다. 이러한 민영방송의 도입배경은 위성방송과 CATV 등의 기술발전에 의한 주파수부족의 극복(다채널화), 1982년 CDU를 중심으로 하는 연립정권의 성립, 방송분야의 국제적 경쟁화 등을 지적할 수 있다.¹⁵⁹⁾

독일의 연방헌법재판소는 1980년대 이후부터 민영방송의 도입이 '방송의 자유'의 보장과 대립되는 것이 아니라는 기본적인 인식을 명확히 함과 동시에 민영방송의 도입을 위한 대강적 조건을 제시하였다. 예컨대, 다양성의 확보 및 일방적 영향력의 배제, 그것을 위한 국가에 의한 적극적인 질서형성의 필요성이라는 공공방송제도의 기본구조는 민영방송에 있어서도 유지되어야 한다(1981년 제3차방송판결).¹⁶⁰⁾ 그리고 공공방송은 '기본적 공급'(Grundversorgung)을 행할 책무를 부담하지만(1986년 제4차방송판결),¹⁶¹⁾ 그 존속 및 발전의 보장은 기본법상의 요청이고(1991년 제6차방송판결),¹⁶²⁾ 민간방송의 규제는 그 정도가 공공방송 보다는 완화될 수 있다(1986년 제4차방송판결)고 판시하였다.

이와 관련하여 독일에서는 1984년부터 1989년에 걸쳐 각 주에서 입법작업이 이루어졌고, 1987년에는 민영방송에 관한 공통원칙을 규정한 방송주간협정(1991년에 독일통일에 의하여 개정)이 성립하였다. 특히, 1987년의 방송주간협정은 그 전문에서 공공방송의 존속과 발전의 보장에 대응, 민영사업자를 위하여 민영방송제도의 정비와 계속적 발전이 실현되어야 한다는 것을 규정하였다. 이것은 민영방송에도 지상파방송, 위성방송의 이용을 인정함과 동시에 민영방송의 재원확보를 위하여 공공방송의 광고수입에 제한을 가하는 등의 규정을 설정하여 민영방송에 대하여 현실적인 발전의 기회를 부여하였다는 점에서 주목된다.

이러한 연방헌법재판소의 판결과 방송주간협정을 수용한 각 주들의 방송법정비

158) 독일의 민영방송제도에 대하여는 <石川 明, "メディア秩序の變容と西ドイツの放送政策", NHK 放送文化調査研究年報30集(1985), 35頁 이하; 内野隆司·上野政英, "ドイツ商業放送10年の歩み", 放送研究と調査 513号(1994), 14頁 이하>를 참조.

159) A. Hesse, Rundfunkrecht, 1990, S.160f.

160) BVerfGE 57, 295.

161) BVerfGE 73, 118.

162) BVerfGE 83, 238.

와 더불어 1984년에 이미 라인란트-팔츠(Rheinland-Pfalz)주에서 CATV사업의 운영이 시작되었고, 이것을 시발로 케이블, 위성, 미사용의 지상파(지역용만)를 이용한 민영방송의 등장을 통하여 독일의 방송제도는 공공방송과 민영방송의 2원적 방송제도가 정착되게 되었다. 특히, 독일의 민영방송제도는 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 민영방송에 대하여는 허가(Zulassung)제가 도입되었다. 그 목적은 예방적 감독, 다양성보장을 위한 프로그램의 조정, 한정된 전송용량의 공정분배를 행하기 위함이다. 그리고 방송허가는 새로운 방송용전송로가 정비된 경우에 조정절차를 거쳐 기한부로 부여된다. 만약, 조정이 성립되지 아니한 경우에는 서류전형(銓衡) 또는 방송시간대의 분배로 이루어진다. 특히, 허가에 있어서는 다원성·다양성의 확보가 중시되고, 전문방송 보다는 종합방송이, 개인사업자 보다는 다양한 사회세력이 참가하는 공동사업자가 우선한다.

둘째, 민영방송에 대한 규제는 주미디어청(Landesmedienanstalt)이 한다. 주미디어청의 주요임무는 방송의 다원성확보 및 과점방지, 사업허가권 및 법률위반시에만 허용되는 프로그램에 대한 감독권 등의 행사에 있다. 이러한 주미디어청은 각 주의 방송법에 근거하여 모든 주에 설치되어 있는 주정부로부터 독립된 공법인이다. 그 명칭은 주미디어청, 주뉴미디어청, 주커뮤니케이션청, 주방송위원회 등과 같이 주에 따라 다르다. 특히, 주미디어청이 주정부로부터 독립하여 조직되는 것은 방송에 대한 국가의 직접적인 관여를 배제하고, 방송의 국가로부터의 자유를 확보하기 위함이다. 주미디어청은 한정적으로 주정부로부터 감독을 받지만, 자율성을 확보하기 위하여 내부적 사항에 대한 규칙제정권을 가지고 있다. 주미디어청의 재원은 그 독립성을 유지하기 위하여 주정부의 예산이 아니라 방송수신료의 일부로 충당한다. 또한 주미디어청은 통상 장관으로 대표되는 사무집행기관과 권한 사항에 관한 결정을 내리는 주요기관인 합의체기관의 2중 구조로 구성된다. 특히, 그 결정기관에는 다양한 이익집단의 대표·전문가가 참가하고, 이들에 의하여 '방송의 자유'의 보장이 도모되고 있다.

셋째, 방송내용에 관하여는 방송주관협정에서 ① 인간의 존엄, 국제적 상호이해의 촉진 및 헌법질서의 유지, ② 폭력·전쟁찬양의 금지, ③ 청소년복지를 위협하는 프로그램에 대한 시간대의 제한, ④ 유럽정책프로그램·자국제작프로그램의 보호·육성, ⑤ 광고방법·광고시간·광고내용에 관한 광고규제 등이 규정된다(② 내지 ④의 항목은 공공방송과 공통규정). 또한 그밖에 각 주법은 정보입수에 관한

주의의무, 프로그램에 관한 책임소재의 명확화, 프로그램의 보관의무 등의 독자적인 규정을 두고 있다.

독일의 민영방송제공자는 전국TV방송이 10개이상이고, 지역방송이 30개이상 존재한다. 이 중에서 대형TV방송은 RTL과 SAT1으로서, 모두 종합방송을 행하고 있다. 그밖에 오락프로그램방송의 Pro7, 스포츠전문방송의 DSF, 유료TV의 Premiere 등이 있다. 또한 라디오방송은 전국방송과 지역방송을 합하여 약 200개 정도인데, 대부분 지역방송이다.

그리고 이러한 민영방송에 대하여 출판·영화·음악분야 등의 다양한 기업들이 자본참가를 하고 있다. 이들에 대하여는 독점을 방지하기 위하여 소유제한규정을 두고 있다. 그러나 소유제한규정에도 불구하고, Bertelsmann 및 Kirch의 자본집중 현상이 발생하였다. 예컨대, Bertelsmann은 RTL·RTL2·VOX·Premiere에, Kirch는 SAT1·DSF·Premiere에 다액을 출자하고 있었다. 또한 이것은 민영방송의 시청률이 공공방송을 초과하는 사태를 발생시켰다.

이러한 상황에 대처하여 독일은 현재 1997년 1월 1일부터 효력이 발생하고 있는 제3차수정 방송주간협정을 체결, 이중미디어소유를 인정하고, 시장진입의 자유를 보장하며, 더 나아가 종전의 미디어소유제한방식인 지분제한 및 채널수제한방식을 대체한 '시청점유율'방식으로 전환하여 소유제한을 완화하고 있다. 이것은 국제경쟁에 직면한 독일의 민영방송사업을 강화하는 성격을 가진다는 점에서 그 의의를 발견할 수 있다. 그 주요내용을 살펴보면, 다음과 같다.¹⁶³⁾ 첫째, 종래 1사업자는 전국TV방송국의 최고 50%미만, 25%를 초과하여 소유하고 있는 사업자는 그밖의 TV국 2개까지 소유하되, 각각 25%미만까지만 소유할 수 있었다. 그러나 개정된 방송주간협정은 1사업자가 전국TV방송국의 100%소유를 인정하며, 소유하는 방송국수에도 제한을 두지 않고 있다. 다만, 25%이상을 소유하는 방송국의 합계 시청자점유율이 전체의 30%를 초과할 수 없도록 하고 있다. 둘째, 프로그램의 기획자는 기본법의 효력이 미치는 범위내에서 전연방에 걸쳐 라디오방송과 TV방송에서 하나의 일반프로그램과 하나의 특별프로그램에 한정하여 전파할 수 있다. 여기에는 전연방에 걸쳐 통상적으로 수신되는 동일기획자가 기획한 다른 종류의 독일어프로그램을 포함한다. 이러한 프로그램에는 주법률이 정하는 기준에 따른 지역프로그램을 포함할 수 있다. 기획자 또는 기획자단체에 관하여는 주식법

163) 방석호·정영철·최우석, 방송통신의 융합에 따른 방송통신관계법정비방안연구, 한국방송개발원(1997.12), 20~21면.

제15조가 규정하고 있는 결합기업의 관계에 있거나 당해 프로그램의 제작에 단독 또는 공동으로 지배적인 영향을 미칠 수 있는 자 또는 이에 준하여 다른 기획자나 기획자단체의 영향력하에 있는 자는 기획자에 포함한다. 영향력의 행사는 자본 및 의결권이 있는 지분 또는 프로그램의 25/100이하로 제한되며, 제3문에 따른 예외가 존재하지 아니하는 경우에는 그 영향력은 지배적으로 보지 아니한다(동협약 제8조제1항). 셋째, 제1문의 요건(최소 3개이상의 민영프로그램이 다른 기획자에 의하여 전연방에 걸쳐 전파되지 아니한 경우)이 존재하는 경우, 기획자는 - 방송 프로그램에 효과적인 영향력을 행사하는 프로그램 자문위원회와 같은 - 적절한 예방수단을 통하여 전연방에 걸쳐 전파되는 민영방송이 주민의 의사형성에 대하여 지배적인 영향력을 미치지 못하도록 보장하여야 한다. 다만, 기획자단체에 의하여 기획된 프로그램에 있어서는 계약이나 자치법규를 통하여 자본 및 의결권의 50/100이상을 소유한 참가자중 1인의 지배적인 영향력이 배제되었을 경우에는 그러하지 아니하다(동협약 제8조제2항)고 규정하고 있다.

Ⅲ. 通信·放送融合의 對應과 評價

1. 멀티미디어의 發展

독일에서도 민영방송의 도입, 통신분야의 자유화, 디지털기술의 발전 등과 더불어 통신·방송의 다양한 융합서비스가 전개되고 있다. 예컨대, DF1·Premiere 등과 같은 유료방송, 컴퓨터전문방송 GIGA TV·기상예보 및 여행정보방송 등과 같은 새로운 전문방송(한정성을 가진 방송), 그리고 PC의 보급증가에 따른 인터넷상의 신문사 홈페이지(공연성을 가진 통신) 등의 증대가 그것이다. 특히, 1990년대의 자유화정책에 따라 방송사업자의 위성통신사업에의 참가가 활발하고, 독일 텔레콤·Bertelsmann·ZDF 등과 같이 미디어사업자간의 공동사업을 전개하는 경향도 높아지고 있다. 이들 사업자들은 당초 미디어서비스회사(Media Service GmbH)를 설립하여 각종 멀티미디어서비스를 제공할 예정이었는데, 그 사이에 지배적인 다수의 유료방송사업자가 등장함에 따라 그 규모를 축소하여 새로운 멀티미디어운영회사(MMBG: Multimedia-Betriebsgesellschaft)를 설립함과 동시에 사업자단체를 구성하기도 하였다. 즉, 민영방송·통신연맹(VPRRT: Verband Privater Rundfunk- und Telekommunikation e.V.)이 그것이다.

그리고 1996년에 독일의 새로운 전기통신법이 제정됨과 더불어 각 주에서는 멀

티미디어실험사업(Multimedia Pilotprojekt)이 활발하게 추진되었다. 예컨대, 노르트하인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주에서 Vebacom과 DB Kom이 공동으로 자금을 투자, 일반가정 10,000세대와 기업·관청·대학·병원 등을 광파이버로 연결하여 VOD, 텔레뱅크, 텔레쇼핑 등을 제공하고자 하는 독일 최대의 실험사업인 'Infocity NRW' 등이 그것이다. 그밖에도 관민의 공동참여에 의한 '디지털오디오방송'(DAB)이 있고, 1995년부터 시작한 독일텔레콤(통신사업자)실험사업에 방송사업자(Pro7·RTL)의 참여도 이루어지고 있다.

2. 멀티미디어秩序形成과 情報通信서비스法 등의 制定

이러한 통신·방송융합으로서의 멀티미디어의 발전에 직면하여 종래의 통신·방송제도는 법제도상 새로운 대처가 요구되게 되었다.¹⁶⁴⁾

먼저, 통신과 방송의 중간영역적 서비스를 어떻게 취급할 것인가의 문제가 제기된다. 이러한 뉴미디어의 도입과 관련하여, 특히 주문이나 접근에 의한 서비스가 헌법상의 방송개념에 포함되는지에 대하여는 다양한 논의가 전개되었다.¹⁶⁵⁾ 이 과정에서 바덴-뷔르템베르크주미디어법(Landesmediengesetz Baden-Württemberg : LMedienG)은 이용자의 요구에 의하여 제공되는 특정한 쌍방향서비스를(비디오 텍스트) '방송유사커뮤니케이션'으로 포착하여 방송과 구분함(동법 제1조, 제2조)에 대하여, 연방헌법재판소는 헌법상의 방송개념은 사회정세의 변화와 더불어 그 내용이 변한다는 견해를 표명하여 '방송유사커뮤니케이션'도 헌법상의 방송개념에 해당한다고 하였다.¹⁶⁶⁾

164) 이러한 논의와 관련해서는 <Martin Bullinger/Ernst-Joachim Mestmäcker, Multi-mediadieste : Struktur und staatliche Aufgaben nach deutschem und europäischem Recht, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997; A.Jaeger, Neue Entwicklungen im Kommunikationsrecht, NJW(1995), S.3273ff.; E.G.Mahrenholz, Die gesellschaftliche Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM(1995), S.508ff.; A.K.Piepper/P.Wiechmann, Der Rundfunkbegriff - Änderungen durch Einführung des interaktiven Fernsehens? -, ZUM(1995), S.82ff.; B.Holznel, Probleme der Rundfunkregulierung im Multimedia-Zeitalter, ZUM(1996), S.16ff.; M.L.Kiefer, Unverzichtbar oder überflüssig? - Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Multimedia-Welt -, Rundfunk und Fernsehen, 1996, S.7ff.> 등을 참조.

165) 이러한 논의와 관련해서는 <전정환, "헌법상 방송의 개념 - 독일 기본법 제5조제1항 제2문의 내용을 중심으로 -", 공법연구 제25집 제4호, 한국공법학회(1997.6), 543~549면>을 참조.

166) BVerfGE 73, 118(154).

다음으로, 통신과 방송의 중간영역적 서비스를 어떻게 규제할 것인가의 문제가 제기된다. 이 문제는 당초 당해 서비스가 헌법상의 방송개념에 포함되는지와 관련하여 논의되었다. 그러나 더 나아가 이것은 중간영역적 서비스가 잠정적으로 헌법상의 방송개념에 포함될지라도 모든 방송에 일률적인 규제가 필요한가, 그렇지 않다면 전통적인 방송을 동반한 서비스와 그렇지 않는 서비스로 구분하여 취급할 것인가의 문제로 발전하였다. 결국, 이것은 중간영역적 서비스의 입법권한을 둘러싸고 연방과 주 사이에 심각한 투쟁을 발생시키게 되었다.

이와 관련하여 독일은 이러한 중간영역적 서비스에 대한 기업활동의 지원과 이용자의 자율결정권을 보장하는 법적 토대를 마련하였다. 예컨대, 1996년 12월 18일에 독일연방수상과 주정부수상들은 미디어기술발전에 따라 파생되는 문제점들에 대한 통일된 법규범을 헌법상의 소관권한내의 연방법과 주간의 협약형태로 제정하기로 하고, 이것을 1997년 8월 1일부터 발효시키도록 연방과 주는 각각의 의회에 비준을 추진한다는 내용의 공동합의문을 채택하였다. 그 결과, 연방차원에서는 1997년 6월에 연방입법권한에 기초한 '정보통신서비스법(luKDG)'¹⁶⁷⁾이 제정되었고, 주차원에서는 1997년 2월에 주정부수상들의 서명이 완료된 '미디어서비스에 관한 주간협약'¹⁶⁸⁾이 채택되었다.¹⁶⁹⁾ 여기에서 특히, 연방차원의 '정보통신서비스법(luKDG)'의 내용을 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다. 이 법률은 1997년 6월 13일에 연방의회를 통과, 1998년 1월 1일 발효되는 Artikel 7(저작권법 개정)을 제외하고는 1997년 8월 1일부터 발효되고 있는데, 이것은 정보통신서비스에 대하여도 연방과 주의 권한을 분담하는 구조를 갖추고 있으며, 특히 기존의 방송에 대한 규제와는 달리 서비스자체를 구분하여 독자적인 권한을 행사하고 있다는 점에 그 특징이 있다.¹⁷⁰⁾ 여기에서 제시된 구체적인 구분기준은 '사회일반'이다. 즉, '사회일반을 대상으로 하는 서비스분야는 독일 방송정책의 주체인 주의 권한영역에 해당하는 것으로 해석되는데, Pay TV, PPV, VOD, 텔레쇼핑, 전자신문 등이 포함되고, 이것은 주가 제정하는 규정에 의한 규제를 받게 된다.

167) 독일의 '정보통신서비스법'의 해제에 관하여는 <이종영, "독일 멀티미디어법", 법제 통권 제489호, 법제처(1998.9), 94~121면>을 참조.

168) 이것은 1997년 8월 1일부터 발효되었다. 그리고 이것은 일반조항, 서비스제공자의 특별한 권리와 의무, 정보보호, 감독 등을 주요내용으로 하고 있다.

169) 독일의 '정보통신서비스법' 및 '미디어서비스에 관한 주간협약'의 전문번역은 <이우승, 독일의 멀티미디어법, 한국방송개발원(1997.12)>을 참조.

170) 방석호·정영철·최우석, 방송통신의 융합에 따른 방송통신관계법정비방안연구, 한국방송개발원(1997.12), 16~17면.

다른 한편, 개별주문에 의한 서비스는 연방정부의 권한영역에 해당하는데, 온라인 서비스, E-Mail서비스, 텔레뱅킹, 원격의료, CRS 등이 포함된다. 특히, 이것은 연방과 주간의 타협과정에서 허가와 신고의무로부터의 자유라는 연방정부의 기본 입장이 관철되었기 때문에, 진입장벽은 크게 낮추어지고, 개방화되었다. 또한 연방 정부가 마련한 '텔레서비스법'에 의하면, 서비스공급자들은 단지 외부인이 제공한 내용이 이용될 수 있도록 접근만을 마련하는 경우에는 그들에게 책임이 귀속되지 않는 것으로 하고 있기 때문에(동법 제5조제3항), 그 내용에 대하여는 내용의 생산자가 책임을 진다. 이것은 서비스공급자들에 대하여 자신의 서비스를 경유하는 공급물에 대한 검토의무에서 해방시켜 서비스의 활성화를 촉진하고자 하는 조치로 해석된다. 그리고 정보통신서비스법(IuKDG)은 크게 텔레서비스법(TDG), 텔레서비스정보보호법(TDDSG), 디지털서명법(SigG)으로 구성되어 있다. 첫째, 텔레서비스법(TDG)은 온라인서비스의 이용과 제공에 관련된 일반적인 주요 원칙을 담고 있다. 그 주요내용으로서 텔레서비스에는 새로운 정보와 커뮤니케이션서비스로서 전자금융과 전자데이터교환, 인터넷접속, 인터넷상의 상품과 서비스제공 등의 거의 모든 형태의 온라인서비스가 포함된다고 규정한다. 따라서 이와 같은 새로운 정보와 커뮤니케이션을 제공할 때는 어떠한 등록이나 면허절차가 필요하지 않다고 규정하고 있다. 그러나 정보제공자는 네트워크상의 자기 내용에 대하여 완전한 책임을 지도록 하고 있다. 또한 제3자의 서비스를 제공할 경우에는 단순히 접속만을 제공할 경우를 제외하고는 제한적인 책임을 져야 한다고 규정하고 있다. 즉, 제공되는 불법적인 내용에 대하여 알고 있었거나 불법적인 내용의 차단이 기술적으로 가능하고, 동시에 그러한 정보차단이 당연히 이루어져야 한다고 생각될 때에 한정한다는 것이다. 둘째, 텔레서비스데이터보호법(TDDSG)은 텔레서비스상의 개인데이터보호와 관련된 것으로 서비스제공자의 데이터보호의무를 규정하고 있다. 그 주요내용으로서 개인데이터는 이 법과 다른 법조항이 허용하는 범위와 개인의 동의를 얻은 경우에 한하여 수집, 유통, 이용될 수 있다고 한다. 또한 텔레서비스 이용자들은 개인데이터의 수집을 통보받도록 하였으며, 개인에게는 전자수단을 이용한 동의를 할 수 있도록 하고 있다. 즉, 서비스제공자는 이용자와 합의를 하거나 필명을 사용하는 방법 등으로 텔레서비스의 이용대가를 지불할 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있다. 셋째, 디지털서명법(SigG)은 디지털서명의 기본틀을 수립하고 있다. 그 주요내용으로서 디지털서명절차의 자유를 규정하고 있다. 이것은 이미 행해진 서명절차는 대체될 필요가 없고, 새로운 서명절차의 발달

이 서명절차의 법률상의 안전요구를 강제하여서는 안될 뿐만 아니라 법규에 의하여 법률적 디지털서명의 사용이 규정되지 아니하는 한, 모든 디지털서명절차는 제한없이 사용될 수 있다는 것을 의미한다. 또한 디지털서명법은 일반적 증거법칙을 포기하고 있다. 이것은 이 분야의 급속한 기술발달을 고려할 때에 법률적으로 확정되는 증거법칙의 유용성이 적기 때문에, 동법 제1조제1항에서 특권을 부여하고 있는 것이다. 그리고 디지털서명법은 디지털서명의 소유자 본인의 확인에 대하여 증명서를 발급하는 기관을 정하여 디지털서명의 법적 확실성을 부여하고 있다. 즉, 통신을 담당하는 연방관청이 디지털서명법에 의하여 인증기관을 허가하고, 허가를 받은 인증기관은 디지털서명의 소유자에 대하여 본인임을 증명하는 증명서를 발행하며, 증명서는 전자적인 방법으로 언제든지 누구나 열람가능한 것이다. 이러한 인증기관의 허가에 관한 구체적인 사항은 디지털서명법 제16조에 의하여 제정된 디지털서명법시행령(SigV)에서 규정하고 있다. 그밖에도 디지털서명법은 디지털서명의 성립과 검사에 필요한 일반기술적 요구 등을 규정하고 있다.

이러한 연방차원의 '정보통신서비스법'(luKDG)과 주차원의 '미디어서비스에 관한 주간협약'의 제정은 현재 텔레커뮤니케이션, 멀티미디어, 방송영역으로 분리되어 있는 법영역들을 향후 독일이 어떻게 통일시켜 나갈 것인지가 주목된다고 할 것이다.

3. 評價와 展望

이상과 같이 독일의 통신 및 방송사업은 종래 기본적으로 공적 손에 의하여 제공되었고, 그 입법관할권은 통신영역을 연방이, 방송영역을 주가 담당하는 2원적인 법체제로 구성되어 있었다.

그러나 1980년대 후반이후, 급속한 정보통신기술의 발달, 정보통신시장의 자유화라는 국내외의 환경변화에 대처하기 위하여, 독일은 통신 및 방송사업에 경쟁을 도입하고, 대규모의 법제도개혁을 추진하였다. 이와 더불어 통신 및 방송영역에서는 중간영역적 서비스의 증대와 사업자간의 상호진입이라는 융합화현상이 더욱 가속화되었다.

독일에 있어서 일련의 제도개혁을 거쳤지만, 이것은 본질적으로 통신 및 방송제도에 대한 기본이념, 즉 통신비밀의 보장과 방송의 자유는 공적 손에 의한다는 기본원칙을 수정하지는 않았다. 예컨대, 통신 및 방송사업을 민간의 손에 위임하는 경우에도 특정한 고권적 규제권한은 여전히 공적 손에 유보하였던 것이다(사업주체와 규제기관의 분리). 다만, 이러한 고권적 임무를 국가의 조직으로부터 독립된

행정기관이 담당케 하여 규제의 공정성을 실질적·제도적으로 보장하는 형식을 채택하였다.

이러한 독일 정보통신정책의 기초하에서 새로이 등장하고 있는 통신과 방송의 중간영역적 서비스를 어떻게 취급하고, 또한 규제할 것인가가 중요한 문제로 대두되었다. 이것은 당초 헌법상의 '방송'개념에 포함되는지와 관련하여 논의되었지만, 연방헌법재판소의 판결¹⁷¹⁾에 따라 이러한 서비스는 잠정적으로 헌법상의 방송개념에 포함될지라도 모든 방송에 일률적인 규제가 필요한가, 그렇지 않다면 전통적인 방송을 동반한 서비스와 그렇지 않는 서비스로 구분하여 취급할 것인가의 문제로 발전하였다.

이것은 중간영역적 서비스의 입법권한을 둘러싼 연방과 주 사이의 심각한 투쟁을 발생시켰다. 이 문제를 해결하기 위한 연방정부와 주간의 협상을 거쳐, 마침내 1996년 12월 18일에 독일연방수상과 주정부수상들은 미디어기술발전예 따라 발생하는 문제점들에 대한 통일된 법규범을 헌법상의 소관권한내에서 연방법과 주간협약의 형태로 제정하기로 하고, 이것을 1997년 8월 1일부터 발효시키도록 연방과 주는 각각의 의회에 비준을 추진한다는 내용의 공동합의문을 채택하였다. 그 결과, 연방차원에서는 1997년 6월에 연방입법권한에 기초한 '정보통신서비스법(luKDG)'이 제정되고, 주차원에서는 1997년 2월에 주정부수상들의 서명이 완료된 '미디어서비스에 관한 주간협약'이 채택되었다. 이를 통하여 독일에서는 중간영역적 서비스에 대한 기업활동의 지원 및 이용자의 자율결정권을 보장하는 법적 토대가 마련되게 되었다. 이와 같이 통신·방송의 중간영역적 서비스에 대하여 독일이 '별도의 법'을 제정하여 규율하고 있는 것은 다른 나라에서는 볼 수 없는 입법방식으로서 주목된다고 할 것이다.

第6節 日本

I. 序說

일본의 통신·방송법제는 1985년, NTT의 민영화 및 통신사업에 대한 경쟁정책의 도입을 통하여 큰 변혁을 맞이하였다. 예컨대, 통신사업분야에서는 다수의 신규진입자가 진출하여 새로운 서비스가 제공되고 있으며, 방송사업분야에서는 중

171) BVerfGE 73, 118(154).

래의 지상파방송에 추가하여 CATV, 위성방송, 더 나아가 디지털위성방송서비스가 제공되고 있는 실정이다.

이러한 위성방송사업은 국가전략적 산업으로 추진되었다. 이 결과, 기존의 방송에 대한 단순보완적 매체로서의 위성방송이 아니라 하나의 경쟁적 새로운 방송서비스 매체로 육성하기 위한 정책에 입각하여 집행되어 왔다. 예컨대, 1984년 초기의 일본 위성방송정책은 지상파방송의 난시청해소를 주된 목적으로 NHK에 의한 지상파방송의 단순재송신에 머물렀으나, 이것이 결과적으로 수신자확보의 실패를 초래하여 1990년 이후부터는 민간위성방송사업자를 참여시키게 되었다.¹⁷²⁾ 즉, 일본의 위성방송정책은 공영방송을 중심으로 그 기반을 다진 이후에 민영화를 허용하는 단계로 나아갔던 것이다. 이와 더불어 일본의 위성방송정책은 그 사업성확보를 위하여 통신위성을 통한 방송(CSTV)을 허용함¹⁷³⁾과 동시에 그 위성운영업자와

172) 이 과정을 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다. 1984년 5월에 방송위성 2호인 BS-2a에 의한 위성방송이 최초로 NHK 지상파방송의 난시청해소를 목적으로 1개의 채널을 통하여 개시되고, 1986년에는 BS-2b를 발사하여 NHK가 2개의 채널로 위성방송을 실시하였다. 이 시기의 위성방송체제는 NHK라는 공영방송의 독점체제였다. 그러나 그 당시의 위성방송은 성공적인 성과를 얻지 못하였다. 왜냐하면, 지상파방송사인 NHK가 위성방송을 독점운영하면서 지상파방송의 프로그램을 병행 송출하고, 위성방송을 지상파방송의 보조수단 정도로 인식하고 있었기 때문에, 수신자들의 입장에서는 위성방송의 장점을 발견할 수 없었던 것이다. 이에 일본 정부는 고도화·다양화하는 국민의 정보욕구를 충족시키기 위하여 기존의 "BS-2에 의한 방송위성의 면허방침"을 수정하여 난시청해소 이외에 본격적인 위성방송보급을 도모하기 위한 위성방송의 독자적인 프로그램제공을 가능케 하였다. NHK는 1987년 7월부터 위성의 독자적인 프로그램을 기본으로 하는 방송과 지상파의 종합방송 및 교육방송의 혼합편성에 의한 방송을 개시하였다. 그 결과, 위성방송의 수신자수도 순조롭게 증가하여 1989년 6월에 시험방송에서 본방송으로 이행되었고, 동년 8월에는 위성수신료가 징수되었다. 그리고 1990년 8월에는 방송위성 3호인 BS-3a가 발사되면서 기존의 NHK에 의한 위성방송 이외에 일본 최초의 민간위성방송사업자인 (주)일본위성방송(JSB)에 의한 위성방송 및 (주)위성디지털음악방송(SDAB)에 의한 PCM음성방송(초단파방송)이 1991년 4월과 동년 9월에 각각 유료방송(PPV)으로 개시되었다. 이러한 유료방송은 수신자 요구를 직접 프로그램의 제작에 반영되게 하였다. 또한 '꿈의 영상'이라는 '차세대 고선명TV(HDTV)'인 '하이비전(Hi-Vision)'의 보급·발전을 도모할 목적으로 설립된 '하이비전추진협회'가 방송위성의 중계기를 임차, 1991년 11월부터 세계 최초로 하이비전 시험방송을 실시하였다. 이 시기에 이르러 일본의 위성방송체제는 공민영혼합체제로 전환됨과 동시에 기존의 방송들과도 정상적인 경쟁관계에 돌입되게 되었다고 할 것이다(김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 29~30면).

173) 통신위성(CS)을 이용한 방송을 허용하게 된 배경은 다음과 같다. 첫째, 최근 통신위성의 기술혁신에 의하여 통신위성의 신호도 비교적 소형의 수신기로 수신이 가능하여 각 가정에서 수신에 용이하다는 점, 국민의 정보욕구가 고도화·다양화되기 시작하였다는 점 등에 따라 통신위성에 의한 방송실현의 요망이 고조되었다. 둘째, 통신위성을 이용한 방송은 궤도위치 및

방송사업자를 분리하는 방식을 제도적으로 채택하였다. 즉, 수탁방송사업자와 위탁방송사업자 개념의 도입이 그것이다. 예컨대, 종래의 방송법은 방송설비를 가진 자만이 방송프로그램을 제작할 수 있도록 규정하고 있었는데, 이로 인하여 통신위성의 중계기를 이용하여 방송프로그램을 전송하는 사업자는 방송사업자가 될 수 없는 현상이 발생하였고, 이를 개선하기 위하여 1989년 6월에 방송법을 개정하여 통신위성을 이용한 직접위성방송에 한하여 수탁방송사업자와 위탁방송사업자를 구분, 방송국시설을 소유하고 있지 않는 위탁방송사업자도 방송법에 의한 규율을 받도록 하였다. 그리고 일본 정부는 1992년 일본통신위성주식회사(JCSAT)와 우주통신주식회사(SCC)에 대하여 TV방송과 PCM음성방송의 수탁국내방송용 방송위성국 면허를 부여하고, TV방송 6사와 PCM음성방송 6사의 위탁방송업무에 관한 유료방송계약약관을 제정하였다. 이와 동시에 위탁방송사업자가 실시하는 유료방송의 계약대행, 수신료의 징수대행 등과 같은 고객관리를 공동으로 하는 공동고객관리센터가 JCSAT 및 SCC에 의하여 각각 설립됨으로써 통신위성유료방송¹⁷⁴⁾의 실시체계를 갖추게 되었다. 즉, TV방송은 1992년 4월부터 Super bird-B에 의한 (주)일본케이بل텔레비전 및 (주)스타채널이, 동년 5월부터는 JCSAT-2에 의한 (주)스페이스 샤프 및 (주)재팬스포츠채널이 각각 위탁업무를 개시하였고, PCM음성방송은 동년 4월부터 Superbird-B를 통하여 (주)PCM재팬이, 동년 6월부터는 JCSAT-2를 통하여 (주)PCM지팡커뮤니케이션이 각각 위탁방송업무를 개시하여 본격적인 통신위성방송시대가 열렸다. 1998년 현재, 일본에서 방송위성은 2기(BS-3a·BS-3b)가 운용되고 있으며, 대표적인 사업자로서는 NHK와 Wowow가 있다. 그리고 통신위성은 현재 3기(JCSAT-2·JCSAT-3·Superbird-B)가 운용되고 있으며, 대표적인 사업자로서는 JCSAT를 이용하는 Japan Satellite

주파수에 있어서 국제적인 조정을 받은 위성에 의하여 실시되지만, 이용가능한 주파수나 궤도 위치가 방송위성만큼 제약을 받지 않으며, 비교적 저렴한 비용으로 방송실시가 가능하다는 특징에 따라 통신위성에 의한 방송이 출현한 것이다. 셋째, 통신·방송제도의 측면에서 무선국의 면허주체와 방송프로그램의 편집주체를 분리하는 방송제도의 도입필요성이 제기되었다는 것이다(이동규·김태은(신한종합연구소 미래산업팀), 21세기 텔레컴사회와 위성비즈니스, 다은, 1995, 221~222면).

174) 유료방송은 주로 스크램블(Scramble)방식을 이용한다. 여기에서 스크램블방식은 원래 통신의 도청을 방지하기 위하여 송신자측에서 신호를 특수처리하고, 수신자측에서 이에 대응하는 역처리를 실시하여 정상적인 신호를 수신할 수 있도록 하는 방법을 의미하는데, 유료방송과 관련해서 말하면 방송사업자와 계약하여 Decoder를 설치한 수신자 이외의 자가 불법으로 수신하는 것을 방지하기 위한 방식을 말한다.

System 및 Superbird를 이용하는 우주통신주식회사(SCC)와 같은 수탁방송사업자, JCSAT를 이용하여 5개의 채널을 방송하는 CS BAAN 및 Superbird를 이용하여 9개의 채널을 방송하는 Skyport가 있다. 통신위성을 이용하는 위락위성방송의 14개 채널은 모두 CS 디지털 다채널방송인 PerfecTV를 통해서도 방송되고 있는데, 이러한 디지털 위성방송은 1996년 최초의 PerfecTV의 등장 이래로 DirecTV Japan, JSkyB 등이 의욕적으로 사업을 시작하고 있다.

이와 같이 일본의 위성방송은 디지털방식과 아날로그방식이 혼재하고 있으며, 사업자의 형태 또한 일본의 국내위성 및 외국위성을 이용하여 일본내에 방송프로그램을 송신하는 사업자, 외국의 위성을 이용하여 해외로 방송프로그램을 송신하는 사업자 등 다양하게 존재하고 있다. 그러나 디지털다채널방송인 PerfecTV의 등장으로 인하여 아날로그방식의 위성방송 계약률은 급증하고 있음을 고려할 때, 디지털다채널방송이 본격 경쟁체제로 돌입하는 시기부터는 기존 아날로그방송은 모두 중단될 것으로 예상된다.

이러한 디지털위성방송의 등장 등과 더불어 어느 정도 다채널화가 이루어졌다고 인식한 일본 정부는 현재 CATV를 단지 방송서비스로 보지 아니하고 멀티미디어 사업의 핵심으로 발전시키는 정책을 추진중이다.¹⁷⁵⁾ 예컨대, CATV사업자가 외국 사업자와 제휴·합병하여 MSO를 설립할 수 있도록 허용하였고, 전화서비스와 같은 통신서비스에 대한 실험개발에 착수, 통신사업자와의 네트워크화(full service network)를 추진하고 있다. 즉, 1994년 3월부터 CATV에 대하여 CATV 지역 사업자 요건을 폐지하고, 서비스구역제한을 완화함으로써 광역적인 사업전개가 가능하여 CATV의 MSO화가 원활하게 이루어졌고, 외국자본에 대한 투자한도비율을 20%에서 33%로 완화함으로써 외국 케이블사업자와 통신사업자의 투자를 적극적으로 유도하여 다수 기업간의 제휴·합병이 이루어졌다. 또한 국내 대기업들의 CATV사업에의 진출도 활발하게 전개되게 되었다. 더욱이 1994년 우정성의 'CATV를 이용한 전화서비스의 사업화 가이드라인'의 발표를 계기로 CATV사업자에 대하여 제1종전기통신사업의 겸업이 허용되고, CATV전화와 NTT의 상호접속이 용이하여 집에 따라 통신과 방송의 융합이 촉진되고 있다. 향후 일본 정부는 특히 CATV의 통신서비스제공을 중심으로 Full Service Network화를 추진하는 통신·방송융합의 촉진정책을 우선순위에 둘 전망을 가지고 있다. 이를 위하여

175) 김대호, "방송법과 뉴미디어", 경희법학 제32권 제1호, 경희법학연구소(1997.8), 318~319면.

1996년 6월에는 우정성의 '21세기를 향한 통신과 방송의 융합에 관한 간담회'에서 방송법을 개정하여 통신과 방송의 융합을 촉진할 것을 제안하였다. 더 나아가 1996년 8월에는 전술한 '21세기를 향한 통신과 방송의 융합에 관한 간담회'의 성과를 종합한 '정보환경의 변화와 통신·방송융합의 배경과 논점 - 사회경제의 구조 변화와 정보통신산업의 전망-'이라는 보고서에서 전통적인 통신·방송개념을 재조명하고, 새로이 등장하는 중간영역적 서비스에 대하여 '공연성을 가진 통신', '한정성을 가진 방송'이라는 개념을 제시하기도 하였다.

II. 通信·放送事業의 政策 및 法制

1. 通信·放送事業의 現況과 規制機構

일본의 통신·방송사업은 '우정성설치법'에 근거하여 설립된 '우정성'이 규율하고 있다. 그리고 우정성은 그 산하에 우무국, 저금국, 간이보험국, 통신정책국, 전기통신국, 방송행정국을 두고 있는데(우정성조직령 제1조제1호), 이 중에서 정보통신산업에 대한 정책 및 규제업무는 통신정책국, 전기통신국, 방송행정국이 담당하고 있다(동령 제8조, 제9조, 제10조). 또한 전파 및 방송행정의 운용과 관련해서는 우정성내에 설치된 '전파감리위원회'가 담당하고 있다(전파법 제99조의2). 그리고 통신사업은 유선전기통신법·전파법·전기통신사업법, 방송사업은 방송법·전파법 등의 규율을 받고 있다.

따라서 현재 일본의 통신·방송사업은 그 규율법은 달리 하지만, 규제기관은 우정대신과 전파감리위원회¹⁷⁶⁾가 통일적으로 담당하고 있다. 특히, 이것과 관련하여 주목되는 것은 방송사업의 경우, 종래 그 권한을 가지고 있던 미군정하의 '전파감리위원회'가 1952년에 폐지된 이후에도 계속적으로 우정대신이 법률상 근거없이 방송규제권한을 행사하여 왔고, 그것은 1988년의 방송법 개정을 통하여 합법화되었다는 것이다. 예컨대, 제2차 세계대전 이후, 미군정하에서 미국의 FCC를 모방한 준사법적 성격을 가지는 독립합의제기구로 '전파감리위원회'가 설치되어 일본의 전

176) '전파감리위원회'는 전파 및 방송규율에 관한 사무의 공평·능률적인 운영을 도모하고, 그 사무에 관한 사항을 조사·심의하여 우정대신에게 필요한 권고를 하고, 또한 전파법에 근거한 우정대신 또는 지방전기통신감리국장 등의 처분과 '방송법', '유선텔레비전방송법', '유선라디오 방송업무의 운영의 규정'에 관한 법률에 근거한 우정대신의 처분에 관한 불복신청을 심의·의결하는 임무를 담당하고 있다.

과 및 방송규제행정을 담당하였는데(전파감리위원회설치법),¹⁷⁷⁾ 1952년에 동 전파감리위원회가 폐지되었다. 이 결과, 방송용주파수사용계획의 작성 및 방송보급계획의 작성 등의 권한은 그 행사를 뒷받침하는 법적 근거가 어느 부처에도 부여되지 않게 되었다. 그러나 우정대신은 이러한 권한을 계속적으로 행사하였고, 이것은 1988년에 방송법의 개정을 통하여 합법화되었던 것이다.

2. 通信事業의 政策變化와 法制

일본의 통신사업은 제2차 세계대전 이후, 새로운 출발을 이루었다. 1952년에 '일본전신전화공사'가 설립되었는데, 이미 일본의 통신설비는 거의 전쟁에 의하여 파괴되었고, 전화가입자도 50만에 불과한 상황이었다. 그러나 '일본전신전화공사'는 약 25년간의 노력을 통하여 이러한 역경을 극복, 전화적체해소 및 전국자동화라는 2대 경영목표를 달성하였다. 그리고 이 당시는 공중전기통신법에 의하여 국내통신은 일본전신전화공사가, 국제전화는 국제전신전화회사(KDD)가 담당하는 독점시대였다. 이 시기의 전화회사는 단말기로부터 네트워크까지를 하나로 하는 서비스를 제공하고 있었다.

이후, 1985년에 이르러 통신사업의 자유화정책이 도입되었다. 이와 더불어 1985년 4월에는 종래 독점상태였던 '일본전신전화공사'가 '일본전신전화주식회사'(NTT : Nippon Telegraph and Telephone Corporation)로 민영화되고, 종래의 '공중전기통신법'은 통신사업분야의 경쟁도입을 목표로 하는 '전기통신사업법'으로 대체되었다. 이 법률은 통신사업을 '제1종전기통신사업'과 '제2종전기통신사업'으로 구분하고 있다(동법 제6조제1항). 예컨대, 제1종전기통신사업자는 물리적인 통신네트워크를 구축하고, 그것을 운용하여 서비스를 제공하는 것이기 때문에, 말하자면 회선제공업자이다. 이것은 거대한 설비투자를 필요로 하는 장치산업이고, 그 서비스는 통신회선설비가 설치된 지역에서만 제공됨에 불과하다. 이러한 특징 등을 가지기 때문에, 제1종전기통신사업자에 대하여는 수급조정을 포함한 진입허가제(동법 제9조제1항), 요금인가제(동법 제31조제1항), 제공의무(동법 제34조)를 중심으로 하는 사업규제를 행하고 있다. 그리고 제1종전기통신사업을 행할 자는 우정

177) 미군정하의 일본 전파법(전파법, 방송법, 전파감리위원회설치법)에 대한 입법과정은 <内川芳美, マス・メディア法政策史研究, 有斐閣(1989), 265頁; 放送法制立法過程研究會(編), 資料 : 占領下の放送立法, 東京大學出版會(1980)>을 참조.

대신의 허가를 받아야 하고(동법 제9조제1항), 이 허가신청이 일정한 요건에 적합한 때에는 허가하여야 한다(동법 제10조). 그밖에도 외국의 법인 또는 단체의 사업제한(동법 제11조), 통신역무종류변경(허가)·사업일부양도(인가)·사업폐지(허가) 등에 대하여 우정대신은 허인가권과 취소권을 행사할 수 있다(동법 제11조 내지 제19조). 이에 대하여 제2종전기통신사업자는 제1종전기통신사업자로부터 통신회선설비를 임차하여 그것에 자신이 설치한 컴퓨터 등의 센터설비를 접속, 타인의 수요에 부응하여 통신서비스를 제공하는 사업을 말한다. 이것은 회선재판매 사업임과 동시에 부가가치통신사업에 해당하고, 이것에 의하여 구축된 네트워크를 일반적으로 부가가치통신망(VAN: Value Added Network)이라고 한다.¹⁷⁸⁾

전기통신사업법의 도입과 더불어 일본의 우정성은 다음과 같은 통신시장정책을 제시하였다.¹⁷⁹⁾ 첫째, 통신사업자의 경영기반을 안정시킴으로서 양질의 저렴한 통신서비스공급을 확보하기 위하여 사업전개에 필요한 자금조달·도로이용 등을 지원한다(통신사업의 지원). 둘째, NTT망에 의존하는 신규사업자의 전화서비스제공을 용이하게 하기 위하여 NTT시내교환기의 디지털화 및 NTT의 독점적 시내·장거리요금가격의 하락을 촉진한다. 그리고 NTT와 신규사업자간의 네트워크접속에 필요한 기술 및 네트워크정보개시에 대하여 적절한 조치를 취한다. 또한 NTT에 의한 우월적 지위의 남용이 행하여지지 않도록 적절히 대처한다(통신사업분야의 경쟁조건정비). 셋째, 정보통신서비스의 고도화·다양화를 도모하기 위하여 기본적인 네트워크기능에 대한 동등한 접속을 제1종전기통신사업자 뿐만 아니라 제2종전기통신사업자에게도 보장하기 위한 조치를 강구한다(네트워크기능의 공유화). 넷째, 다수 신규사업자진입과 네트워크다층화를 통하여 정보통신서비스에 관련된 번호요구가 증대하기 때문에, 사업자간의 공정경쟁의 확보라는 관점에서 이용자에게 가능한 한 이해하기 쉬운 번호체계의 실현을 검토한다(번호계획의 충실). 다섯째, 통신기기시장활성화를 위하여 통신기기인증제도의 충실화를 도모한다(통신기기시장의 활성화).

이러한 조치들은 통신시장(장거리통신·이동체통신·국제통신 등)에의 신규진입을 활성화시키고, 아울러 가격경쟁, 정보네트워크의 발전, 통신망을 이용한 다양한 정보서비스의 등장을 초래하였다. 특히, 일본의 우정성은 통신망을 이용한 다양한 정보서

178) 堀部政男·永田眞三郎(編著), 情報ネットワーク時代の法學入門, 三省堂(1989), 50頁.

179) 淺野一郎·小林敬和·王子 昇·金子正昭·淺野善治, 情報化社會と法, 啓文社(1991), 184~185頁.

스의 촉진을 위하여 전화를 대신하는 '종합디지털통신망'(ISDN: Integrated Service Digital Network)을 정비하여 통신시장의 활성화를 도모하고 있다. 즉, 일본의 우정성은 1988년 8월의 '정보통신정책대강'에서 대도시권과 지방의 격차를 해소하여 풍부한 국민생활을 실현함과 동시에 세계의 번영에 적극적으로 공헌함을 과제로 제시하고, 이러한 과제실현을 위하여 ISDN의 정비, 지역 정보화거점의 정비, 정보통신미디어·서비스의 다양화·저렴화, 국제화에 대응한 글로벌 네트워크의 형성, 첨단기반기술 및 우주통신기술의 개발추진을 목표로 제시하였다.¹⁸⁰⁾ 향후, 하나의 회선을 통하여 음성·데이터·화상을 동시에 고속송출하는 이러한 ISDN 서비스의 발전은 그 사용요금 및 ISDN단말가격에 좌우될 것으로 전망된다.

3. 放送事業의 政策變化와 法制

1925년의 라디오방송(중파방송)으로부터 일본의 방송사업은 시작되었다. 이 당시는 사단법인 일본방송협회에 의한 독점운영체제였다.

그러나 1950년에는 전파3법(방송법, 전파법, 전파감리위원회설치법)이 제정되고, 동시에 방송법중에 민영방송(일반방송사업자)이 인정되었다. 그 결과, 1950년 방송법을 통하여 현재의 NHK와 민영방송이 탄생하게 되었다. 즉, 1951년에 일본 최초의 민영방송이 등장하고, 1953년부터는 TV방송을 개시하였다. 민영방송은 초기에 교육방송으로 허가되었으나, 곧 그 내용이 오락위주로 바뀌었다. 이후, 유력 일간지들도 TV방송사업에 참가하기 시작하였다. 이 과정에서 우정성은 1957년부터 주파수배정계획을 수립·집행함과 동시에 그 당시 특별한 규정없이 임시적으로 이루어진 방송국 허가절차를 개선하였다. 이 계획에 따라 NHK는 전국적인 방송망을, 민영방송은 지역을 대상으로 하는 방송망을 구성·운영하도록 하고, 1957년에는 36개의 민영상업방송국의 허가를 부여하였다. 따라서 방송사업에 진출한 신문사들은 전국에 걸쳐 방송국을 설립하고, 각 방송국들이 동일한 프로그램을 방영하기 시작함으로써, 민영방송은 네트워크와 유사한 형태로 운영되게 되었다.

그리고 방송사업은 신문·잡지 등과 같은 인쇄미디어와 달리 특별한 법적 규제를 받았다. 그 동안 다양한 언론통제법령이 폐지되는 과정에서 방송에 관련된 규제만은 민주화된 형태로 새로이 재편성되었다. 이러한 특별한 규제는 방송을 행하기 위한 주파수의 희소성 및 방송이 가진 영향력이 크다는 등의 이유에 근거하고

180) 淺野一郎·小林敬和·王子 昇·金子正昭·淺野善治, 情報化社會と法, 啓文社(1991), 185頁.

있으며, 그 규제법은 방송법과 전파법이였다. 즉, 방송은 “공중에 의하여 직접수신되는 것을 목적으로 하는 무선통신의 송신”(방송법 제2조제1호)으로 정의됨과 동시에 방송용무선국의 운용에 관련된 부분(시설부분)은 전파법에, 방송사업의 운용 및 방송서비스의 제공에 관련된 부분은 방송법에 의하여 규율되었다. 그후, 방송법은 1959년에 그 기본정신은 큰 변화없이 프로그램규제 및 NHK관계규정의 정비, 네트워크규제 등과 관련한 규정의 소폭적인 개정이 이루어졌다. 그리고 1972년에 제정된 유선텔레비전방송법은 방송의 시설부분을 보유·관리하는 유선텔레비전방송시설자와 방송서비스를 실시하는 유선텔레비전방송사업자로 구분하였지만, 통상 양자는 일치하였다. 그리고 시설허가시에 관계지역정부의 의견을 청취하여야 하고, 프로그램의 편집기준이 지상파방송에 준하여 적용되기는 하나 프로그램조화 원칙은 준용되지 않기 때문에 뉴스·영화·스포츠 등의 전문방송을 실시할 수 있었다. 그리고 유선텔레비전방송(CATV)시설에 대해서는 지상파방송, 신문사, 통신사 등의 소유제한에 관한 명문규정은 없지만, 운용상 기존의 방송사업자가 CATV시설자가 되는 것을 원칙적으로 금지하고 있었다. 그리고 동일지역에 복수의 CATV시설을 설치하는 것도 금지되고 있었다. 다만, 해당지역에 신청자가 없거나 해당지역 주민들의 강한 요망이 있는 경우 또는 해당지역에 뉴스나 정보를 배포하는 사업자가 있는 경우에는 예외적으로 인정되고 있었다. 또한 NO와 SO가 분리되어야 한다는 규정이 없었으며, PP에 대하여도 설립규제가 없을 뿐만 아니라 대기업, 신문사, 방송국 등의 기존미디어들의 시장진입에도 제한이 없었다.

그러나 1980년대에 이르러 방송법제의 대폭적인 변화의 시기를 맞이하였다. 그것은 다음과 같은 이유에 기인하고 있다.¹⁸¹⁾ 첫째, 정보통신기술의 발달에 따른 통신·방송의 중간영역적 서비스가 등장하고 있다는 것이다. 예컨대, 종래의 통신은 1대1의 쌍방향 전송을 의미함에 대하여, 방송은 1대N의 일방향 전송을 의미하였다. 그래서 통신은 하드와 소프트의 분리가 원칙임에 대하여, 방송은 하드와 소프트의 동일체가 원칙이었다. 그러나 중간영역적 서비스, 즉 TV문자방송(텔레텍스트)과 캡틴시스템(비디오텍스) 등의 등장은 종래의 법체계로서는 규율할 수 없는 문제를 제기하였다. 둘째, 뉴미디어의 등장은 새로운 사업확대의 기회제공과 다양한 수신자의 요구를 반영한 전문방송채널의 편성을 초래하고 있다는 것이다. 셋째, 방송산업도 산업이라는 인식이 확장되고 있다는 것이다. 넷째, 전세계적으로 정보통신시장의 규제완화와 자유화 및 개방화가 요구되고 있다는 것이다.

181) 立山紘毅, 現代メディア法研究, 日本評論社, 1996, 157~158頁.

이러한 방송환경의 변화에 대처하여 1987년 4월에 발표된 우정성의 '뉴미디어 시대에 있어서의 방송에 관한 간담회' 보고서는 전파의 유한회소성 및 사회적·문화적 영향력하에 있는 다양한 새로운 미디어들이 종래의 전형적인 방송영역의 주변에 출현하고 있는데, 이것들은 통신·방송영역의 중간에 위치하므로 종래의 통신과 방송이라는 2원적 행정의 대응은 재검토되어야 하고, 동시에 미디어의 특성에 따라 규제 정도를 세분화시켜야 한다고 제안하였다.¹⁸²⁾ 그리고 1989년 2월에 발표된 우정성의 '통신과 방송의 경계영역적 서비스에 관한 조사연구회' 중간보고서는 현행의 통신과 방송의 두 영역 이외에 새로이 '중간영역적 서비스'를 대상으로 하는 제3분야를 설정할 것이 아니라 종래의 통신으로 구분되는 것은 통신으로, 방송으로 구분되는 것은 방송으로 발전시키는 것이 적절하다는 방침을 제시하였다. 이와 더불어 그 구분기준으로서 통신의 상대방에 대한 특정성을 검토하여 공중에 의하여 직접수신되는 것을 목적으로 하는 방송인지, 그렇지 않는지를 판단할 것을 제안하였다.¹⁸³⁾

이러한 보고서의 내용에 기초하여 일본의 방송법은 두 번에 걸쳐 개정되게 되었다. 먼저, 1988년의 방송법개정이다. 동법의 특징은 두가지를 지적할 수 있다.¹⁸⁴⁾ 첫째, 법치국가원리가 철저화되었다. 즉, 종래 누구의 권한에 해당하는지가 규정되지 않았던 방송용주파수사용계획의 작성(전파법 제7조제4항) 및 방송보급기본계획의 작성(개정법 제2조의2제1항)이 우정대신의 권한으로 명문화되었다. 그리고 집중배제원칙, 즉 3업종(TV·라디오·신문)간의 겸영금지에 대한 근거규

182) 이 보고서는 특히, 방송의 '하드·소프트의 분리'와 관련하여 다음과 같은 장단점을 지적하였다. 첫째, ① 방송대상지역의 설정 및 그 범위내의 방송보급의무 등과 같은 현행의 시설면허에는 친숙하기 어려운 방송정책에 있어서 명확한 근거가 부여될 수 있다. ② 소프트규율 및 주체규율을 하드개념의 중개없이 직접적으로 행할 수 있고, 또한 하드·소프트분리의 요청에 대응하기 쉽다 등을 장점으로 제시하였다. 둘째, ① 언론보도기관인 방송사업 그 자체에 정부가 허가감독 등을 행하는 것은 문제가 있다는 비판을 초래하기 쉽다. ② 방송주변미디어의 등장 가운데 어떤 미디어에 대하여 사업면허제를 취할지의 범위설정 및 그 이론부여가 곤란하다. ③ 방송국의 면허, 재면허와의 관계를 어떻게 정리할지가 문제로 된다 등을 단점으로 제시하였다(郵政省放送行政局(監修), 放送政策の展望, 財團法人 電氣通信振興會(1987), 70頁).

183) 이 보고서는 특히 통신위성을 이용하는 서비스중에서 불특정다수성이 강한 것은 '방송'으로 실현하여야 하고, 전문성이 높은 서비스에 대한 프로그램편집기준을 적용함에 있어서 그 특성에 따른 배려가 필요하며, 무선국의 주체와 프로그램제작자를 분리하고, 종래의 방송과 조화를 이룰 수 있도록 단계적으로 도입을 도모하여야 한다는 내용을 담고 있다. 이것에 대한 자세한 내용은 <衛星利用の類似放送サービス段階的に導入, 民間放送(1989.2.13)>을 참조.

184) 1988년 방송법개정에 대하여는 <浜田純一, "放送法及び電波法の一部改正について", JURIST 915号(1988)>을 참조.

정이 우정성령으로 격상되었다(방송국의개설의근본적기준 제9조제3항). 둘째, 종래의 'NHK법'적 성격으로부터 '방송기본법전'의 성격으로 강화되었다. 즉, 종래의 방송법은 단지 일본방송협회에 대한 근거법규의 성격을 가지고 있었기 때문에 일반방송사업자(민영방송)를 고려하지 않았음에 대하여, 1988년 방송법은 총칙적인 규율과 방송사업자별 규율을 명확히 구분하였다.

그리고 1988년 개정방송법에 의하여 방송보급기본계획이 책정되었는데, 복수국지배금지, 3사업지배금지, 외국성배제 등의 원칙이 제시되었다. '복수국지배금지의 원칙'은 한 사업자가 하나의 방송국을 소유하거나, 하나의 위탁방송업무를 인정받거나, 하나의 방송사업자를 경영지배하는 것 가운데 어느 하나만을 할 수 있다는 것으로 한 사업자에 의하여 소유·지배되는 방송사의 수를 제한하여 가능한 많은 자에 대하여 방송실시의 기회를 개방한다는 취지를 가지고 있다. '3사업지배금지의 원칙'은 한 사업자가 중파방송, TV방송, 신문사업을 겸영 또는 경영지배할 수 없다는 것인데, 다만 방송대상지역에 다른 사업자가 있어서 해당지역의 정보를 독점적으로 배포할 우려가 없는 경우에는 예외로 한다는 것이다. '외국성배제의 원칙'은 외국인에게 무선국면허를 부여하지 않을 뿐만 아니라 방송국의 경우에는 더 엄격하게 규정하며, 면허기간중일지라도 면허를 받을 수 없는 자가 되었을 경우에는 면허를 취소할 수 있다는 것이다.

그러나 이러한 1988년 방송법은 방송환경의 변화에 적응하기 위한 '잔재해소'의 정도에 불과한 것이었다.¹⁸⁵⁾

다음으로, 1989년의 방송법개정이다. 이것은 1988년의 개정방송법과 달리 통신·방송융합서비스에 대비한 새로운 제도를 도입하였다. 즉, 수탁국내방송의 도입이 그것이다.¹⁸⁶⁾ 이것은 1989년의 개정방송법에 추가된 규정으로서, "타인의 위탁에 의하여 그 방송프로그램을 국내에서 수신되는 것을 목적으로 하여 그대로 송신하는 방송으로서 인공위성의 무선국에 의하여 행해지는 것"(방송법 제2조제1호의3)을 말한다. 즉, 종래의 방송은 방송시설로서의 무선국이고, 동시에 프로그램제작자인 방송국과 수신자의 관계임에 대하여(하드·소프트동일체), 이러한 방송서비스는 방송시설을 소유하는 수탁방송사업자(프로그램제작은 하지 않는다),

185) 1988년 방송법의 문제점에 대하여는 <立山紘毅, 現代メディア法研究, 日本評論社, 1996, 164~167頁>을 참조.

186) 1989년 방송법개정에 대하여는 <片岡俊夫, "放送法, 電波法の一部改正", ジュリスト 941号 (1989)>을 참조.

수탁방송사업자에게 방송프로그램의 방송을 위탁하는 위탁방송사업자(무선국을 소유하지 않는다), 수신자의 관계를 형성한다(하드·소프트분리). 여기에서 '위탁방송사업자'는 위탁방송업무(수탁방송사업자에게 위탁하여 그 방송프로그램을 방송시키는 업무를 말한다)에 관하여 제52조의13제1항의 인정을 받은 자(방송법 제2조3의5)이다. 즉, '위탁방송사업자'는 자신의 방송시설을 갖추지 않고 자신의 방송프로그램을 수탁방송사업자를 경유하여 방송하는 방송서비스제공업자이다. 그리고 위탁방송사업자는 면허가 아니라 우정대신의 인정이 교부되는데, 이것의 성격은 일정기준에 적합하다는 확인행위에 불과하다고 한다.¹⁸⁷⁾ '수탁방송사업자'는 전파법의 규정에 의하여 수탁국내방송을 행하는 무선국의 면허를 받은 자(방송법 제2조3의4)이다. 즉, 수탁방송사업자는 자신이 소유하는 인공위성을 이용하여 위탁된 방송의 송신을 행하는 설비소유자이다. 그리고 수탁방송사업자는 전파법에 의한 인공위성의 무선국면허의 취득이 필요하고, 서비스를 개시한 이후에 위탁방송사업자로부터 방송위탁신청을 접수하면, 정당한 이유없이 거부할 수 없으며, 인정을 받지 않은 자에 의한 방송위탁 및 인정증기재사항에 따르지 않은 방송위탁을 승낙하지 아니할 의무를 지고 있다(방송법 제52조의9). 이러한 제도의 도입을 통하여 통신위성에 의한 영상프로그램의 직접수신이 가능하게 되었다. 즉, 이것은 '하드·소프트의 동일체' 원칙하의 종래 방송제도에 '하드·소프트의 분리'라는 예외규정을 도입한 것이다. 위성의 유효이용이라는 관점에서 이러한 제도개정이 행해졌는데, 그것은 동시에 종래의 한정된 전파자원을 전제로 하는 지상파방송과는 다른 기능을 가진 방송서비스의 제공을 가능하게 만든다. 즉, 다채널화된 방송이다. 그리고 이것은 보도기능을 갖지 않는 전문방송국의 설치도 가능하게 하였다. 즉, 방송의 극히 중요한 사회적 기능으로서의 보도기능을 갖지 않는 방송의 등장에 따른 통신·방송의 융합에 대하여도 방송이 대처할 수 있도록 제도개정을 행한 것을 의미한다.¹⁸⁸⁾

1989년의 방송법개정과 더불어 일본 정부는 방송사업에 대하여 미디어의 특성에 따라 규제를 달리함과 동시에 전반적으로 대폭적인 규제완화의 방향으로 나아가고 있다.

187) 第114回 國會參議院遞信委員會會議錄 第5号, 28頁.

188) 1989년 방송법의 문제점에 대하여는 〈立山紘毅, 現代メディア法研究, 日本評論社, 1996, 177~186頁〉을 참조.

Ⅲ. 通信·放送融合의 對應과 評價

1. 通信·放送融合서비스의 發展

일본의 금융·운수사업분야에서 1960년대 후반부터 대형컴퓨터를 통한 온라인 시스템이 활용되기 시작하였다. 이를 통하여 대량의 정보처리 뿐만 아니라 먼 거리에서의 데이터입출력이 가능하게 되었고, 그 이용범위는 급속하게 증대되어 곧 전국화되었다. 이것은 종래 상호 독립서비스로 존재하던 통신과 컴퓨터의 최초 융합형태였다. 그리고 이것은 더 나아가 종래의 음성·영상통신서비스에 추가하여 컴퓨터정보를 송수신하는 데이터통신서비스로 발전하였다. 그후, 1970년대에 접어들면서 CATV와 통신서비스간에도 융합화가 발생하였다. 즉, 통신사업자에 의한 케이블서비스의 제공이나 종래의 통신설비를 이용한 케이블서비스의 이용이 그것이다. 예컨대, 케이블TV(JCTV)가 일본 동경도(東京都)의 항구에 위치한 호텔·아파트, 즉 방송국과 가입자건물 사이의 전송을 일본전신전화공사의 전용회선을 통하여 영어정보채널을 제공한 사례가 그것이다. 이러한 서비스는 그 당시의 법제도하에서는 예외적인 현상이었다.

1985년 전기통신사업법의 제정과 통신사업의 자유화정책은 통신시장의 활성화를 촉진함과 동시에 통신망을 이용한 다양한 정보서비스를 등장케 하였다. 즉, 비디오텍스의 일종인 '캡틴(CAPTAIN)', 오프-토크(off-talk), 다이얼 톤(Dial Tone) 등이 그것이다. 그 내용을 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, '캡틴'(Character And Pattern Telephone Access Information Network)이라는 서비스는 NTT가 1984년 11월부터 제공하기 시작한 비디오텍스의 일종이다. 이것은 종래 방송서비스의 단말로서 이용되던 TV수상기와 통신네트워크를 연결하여 문자·정지화상에 의한 쌍방향의 정보서비스를 제공하는 것이다. 이 경우에 NTT는 정보제공자(IP: Information Provider)로서 정보를 제공하는 것이 아니라, 다양한 정보제공자(IP)로부터 제공된 정보들을 교통정리하여 제공하는 플랫폼의 역할만을 담당하고 있다. 이러한 정보제공자로서는 신문사·NHK·민방각사·영화정보지 Pia 등이 참여하였다. 그러나 이것은 전술한 프랑스의 경우와는 달리 정보접근상의 문제, 즉 계층구조의 정보체계에 따라 목적인 정보에 도달하기 까지 장시간의 소요, 그리고 단말보급의 지연 등을 이유로 더 이상 발전하지 못하고 있다.

둘째, '오프-토크'통신은 농촌지역에서 유선방송전화를 대체하는 서비스로서 주목받고 있다. 이것은 전화기의 빈 시간대를 이용하여 5채널 정도의 음성정보(음악·정보프로그램)를 제공하는 서비스이다. 이것은 오히려 전술한 '캡틴' 보다 더 1대N형의 방송에 유사한 서비스라고 할 것이다.

셋째, '다이얼 톤'이라는 서비스의 정식명칭은 '정보료과금회수대행서비스'이다. 즉, 전화망을 경유하여 정보를 제공하는 정보제공자(IP)가 스스로 정보료를 회수할 수 있는 방법이 종래에는 없었기 때문에, 유료서비스가 존재하지 않았다. 그러나 '다이얼 톤' 서비스의 등장은 이것을 가능하게 하였다. 현재, '다이얼 톤' 서비스는 전화망의 전송용량, 단말의 제한 등으로 음성서비스만을 대상으로 하고 있지만, 전화망의 고도화를 통하여 영상전송이 가능하게 되는 시점에서는 '다이얼 톤'을 이용한 유료비디오서비스도 가능하게 될 것이다. 특히, 통신망을 경유하는 융합서비스와 관련하여 최근에는 쌍방향 전자정보서비스(인터넷)가 주역으로 부상하고 있다. 이것은 '캡틴' 등과 달리 누구나가 정보제공자(IP)가 될 수 있으며, 정보의 전달범위는 국내에 머물지 않고 국외에서도 입수·검색이 가능하다는 특징을 가지고 있다.

이러한 통신망을 이용한 정보서비스의 발전에 중대한 장애요인으로 작용하고 있는 것은 접속요금문제이다. 이것은 시내회선요금이 정액제가 아니라 종량제이기 때문에 발생하는 접속비용의 문제와 중소도시의 전화가입구역수가 적다는 문제를 포함한다. 이러한 문제에 대응하여 NTT는 1995년에 심야시간대(오후 11시부터 오전 8시까지)에 지정된 전화번호로 이용가능한 정액요금제를 도입하기도 하였다. 결국, 이러한 융합서비스의 등장은 통신요금체계의 변화를 요구하고 있음에 주목할 필요가 있다.

2. 通信·放送融合의 促進政策과 評價

일본은 통신·방송융합에 대처하여 통신·방송의 두 분야를 별개로 유지한 채, Full Service Network화를 추진함과 동시에 방송미디어의 특성에 따라 규제를 달리하고 있다. 특히, 일본 통신·방송의 정책방향은 규제완화원칙에 입각하면서 CATV의 진흥, 방송의 국제화, 방송의 디지털화 등에 초점을 맞추어 추진중이다. 이러한 내용들을 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, CATV의 진흥정책이다. 일본은 현재 CATV를 단지 방송서비스로 보지

아니하고 멀티미디어사업의 핵심으로 발전시키는 정책을 추진중이다.¹⁸⁹⁾ 예컨대, CATV사업자가 외국사업자와 제휴·합병하여 MSO를 설립할 수 있도록 허용하였으며, 전화서비스와 같은 통신서비스에 대한 실험개발에 착수, 통신사업자와의 네트워크화(full service network)를 추진하고 있다. 예컨대, 1993년 12월에는 CATV시설자가 해당지역에 활동기반을 갖는 것이 바람직하다는 지역사업자의 의견을 폐지함과 동시에 복수의 행정구역을 시설구역으로 할 수 있도록 규제완화가 실시되어 CATV사업자의 광역화가 가능하게 되었고, 이와 더불어 외국기업과의 연계(자본도입 등)에 대하여도 규제가 완화되어(투자한도비율을 20%에서 33%로 완화) 대자본과 외국자본의 합작에 의한 MSO의 등장이 가능하게 되었다. 또한 CATV사업자의 통신사업에의 진출도 규제가 완화되어 CATV사업자가 전화를 비롯한 통신서비스시장에 진입할 수 있는 제도적 환경이 정비되었다.¹⁹⁰⁾ 이에 따라 1994년 3월부터 CATV의 MSO화가 원활하게 이루어졌고, 외국 케이블사업자와 통신사업자의 투자를 적극적으로 유치하여 다수 기업간의 제휴·합병이 이루어졌다. 또한 국내 대기업들의 CATV사업에의 진출도 활발하게 전개되었다. 그리고 1994년 11월에는 'CATV를 이용한 전화서비스의 사업자가이드라인'을 통하여 CATV사업자에 대하여 제1종전기통신사업의 겸업을 허용하고, NTT가 독점하여 온 전화번호를 공통체계로 사용할 수 있도록 허용하였다. 그리고 통신·방송융합 서비스를 추진하는 과정에서 2010년까지 각 가정에 케이블망을 부설하기 위한 신세대통신망구축계획시범사업으로서 관서문화학술연구도시에 실험센터를 설립하고, 1994년 7월부터 3년간 통신·방송융합서비스실험을 시행하였다. 1996년 7월에 우정성은 '멀티미디어네트워크정비실험협의회'를 발족시켜 지역정보화를 추진하기로 하고, 그 첫단계사업으로서 CATV회선을 상호 접속하여 인터넷을 저렴한 요금으로 이용할 수 있는 실험을 실시하기도 하였다. 이러한 통신·방송융합서비스와 관련하여 1996년 8월에는 <21세기를 향한 통신·방송의 융합에 관한 간담회>의 성과를 종합한 <정보환경의 변화와 통신·방송의 융합 배경과 논점 - 사회경제의 구조변화와 정보통신산업의 전망 ->이라는 보고서가 발표되었다. 여기에서는 종래

189) 김대호, "방송법과 뉴미디어", 경희법학 제32권 제1호, 경희법학연구소(1997.8), 318~319면.

190) 이와 같이 일본이 CATV진흥정책을 취하게 된 것은 기술발달에 따른 통신·방송의 융합 가능성이 명확하게 되었고, 멀티미디어화 전략의 일환으로 연계될 필요가 있으며, CATV가 지역정보화의 수단으로 인식되었기 때문이다(김택환·김기중·유지나·장호순, 21세기 한국언론정책·법제연구, 한국언론연구원(1997.12), 152면).

의 통신·방송제도를 전제로 하면서 융합시대를 기초지을 수 있는 새로운 관점이 제시되었다. 특히, 주목되는 것은 전통적인 통신과 방송개념의 재조명이다. 즉, 동 보고서는 전통적인 통신·방송의 개념에 입각하면서, 그 사이에 중간영역적 서비스가 출현되고 있음에 기초하여 이들에 대하여 '공연성을 가진 통신', '한정성을 가진 방송'이라는 개념을 제시하였다.¹⁹¹⁾ 예컨대, 전통적인 통신개념은 '통신의 비밀'이 규율원칙인데, 그러한 원칙과는 다른 '공연성'을 가진 통신의 존재를 새로운 개념으로 도입하여야 할 필요성은 현실적으로 통신세계에 있어서 공연성을 가진 정보서비스가 점차 등장하고, 현재의 규율원칙으로는 새로운 정보서비스에 대응할 수 없었기 때문이다. 따라서 이러한 '공연성을 가진 통신'에 추가되어야 할 것은 사회적인 영향력이 큼에 비추어 공서양속에 반하는 정보의 유통과 피해의 구제에 관한 사후적 조치 등의 어떤 룰형성의 필요성을 검토할 것이 요구된다는 것이다. 다시 말해서 이것은 방송 뿐만 아니라 통신의 세계에서조차 사회적 영향력의 대상이 되는 서비스가 도입되고 있다는 것이다. 그리고 방송에 있어서는 이미 서비스의 '공연성'은 규율원칙의 대전제이지만, 그것에 추가하여 종래 방송은 '공중'을 대상으로 하는 서비스임과 더불어 한정된 방송채널수를 전제로 한 종합편성을 규율대상의 하나로 하였었다. 그러나 이것에 대응하여 새로이 등장하는 중간영역적 서비스는 '한정성을 가진 방송'이라는 것이다. 이 경우에 '한정성'이라는 것은 방송서비스를 향수가능한 수신자가 한정되고 있음과 제공되는 프로그램이 어떤 전문분야에 한정되고 있다는 두가지의 '한정성'을 내포하고 있다. 다만, 이 경우에는 전통적인 방송에 대한 모든 규율이 '한정성을 가진 방송'에 부과되는 것이 아니라, 각 방송 미디어의 특성에 따라 그 적용의 정도를 재조명할 필요가 있다는 점에 주의하여야 한다.

둘째, 위성방송과 관련한 국제방송에 대한 배려이다. 그 동안 국내방송에 대한 규제를 중심으로 하고 있었던 일본의 방송정책이 국제방송에도 배려하게 되었다는 것이다. 예컨대, 우정성은 NHK의 업무에 수탁협회국제방송업무(NHK의 위탁에 의하여 그 방송프로그램을 외국에서 수신될 것을 목적으로 하여 그대로 송신하는 방송으로서 인공위성의 무선국에 의하여 행해지는 것을 말한다: 방송법 제2조제2의2의2호)를 추가함과 동시에 방송프로그램을 외국의 CATV사업자에게 제공할

191) 菅谷 實, "情報サービスの融合", 菅谷 實・清原慶子(編), 通信・放送の融合 -その理念と制度變容-, 日本評論社(1997), 17~18頁.

수 있도록 방송법과 관계법령을 개정하여, 1994년 12월부터 시행하고 있다. 이에 따라 NHK는 1995년 4월부터 구미지역을 대상으로 하는 수탁협회국제방송을 개시하였다. 이와 더불어 민영방송사업자에 대해서는 수탁내외방송(타인의 위탁에 의하여 그 방송프로그램을 국내 또는 외국에서 수신될 것을 목적으로 하여 그대로 송신하는 방송으로서 인공위성의 무선국에 의하여 행해지는 것을 말한다: 방송법 제2조제2의2의3호)의 실시도 가능하게 되었다.

셋째, 방송의 디지털화에 대비한 정책의 추진이다. 일본은 1996년 6월에 발표된 '방송고도화비전간담회' 보고서에서 방송의 디지털화를 전제로 하여 지상파방송 등에도 면허주체와 프로그램편집주체를 분리하는 방식의 도입을 제시하고, 국제방송에 대한 적극적인 대응을 요구하는 한편, 향후 본격화될 유료방송과 관련하여 NHK와 민방의 병존체제에 대한 재검토의 필요성을 지적하는 등의 과감한 방송정책의 개편방향을 제시하고 있다.¹⁹²⁾ 특히, 위성방송영역에서는 디지털다채널방송인 PerfecTV의 등장으로 인하여 아날로그방식의 위성방송 해약률이 급증하고 있음을 고려할 때, 디지털다채널방송이 본격적인 경쟁체제로 돌입되는 시기부터는 기존 아날로그방송들이 모두 중단될 것으로 예상된다.

192) 조신 외, 통신·방송융합에 대비한 중장기정책방안수립(Ⅱ), 통신개발연구원(1996.12), 67면.

第4章 現行 通信 · 放送關係法の 現況과 整備方案

第1節 現行 通信 · 放送關係法の 現況

I. 通信關係法の 現況

1. 通信關係法の 沿革¹⁹³⁾

우리나라 최초의 전기통신관계법령은 1988년 5월에 제정된 전보장정(電報章程)이다. 그후, 1900년 3월에 '전신법'이 제정·시행되었고, 1961년 12월에 이르러 전기통신시설의 관리를 위한 '전기통신법', 전파의 합리적 관리를 위한 '전파관리법', 군용전기통신시설의 관리를 위한 '군용전기통신법', 유선방송수신시설의 관리를 위한 '유선방송수신관리법' 등이 제정됨으로써 비로소 전기통신에 관한 법률적 골격이 마련되었다.

1961년 12월에 제정된 '전기통신법'에서는 정부가 공중전기통신시설을 운영하고, 사설 유선전기통신설비의 설치와 이용에 관한 지도감독을 하도록 규정하였으며, 1983년 12월에는 전기통신의 정책주체와 사업주체의 분리에 따른 제도·운영상의 미비점을 보완하기 위하여 기존의 '전기통신법'을 전기통신분야의 기본적·종합적 사항을 규정하는 '전기통신기본법'과 전기통신사업자의 의무와 이용자관계를 규정하는 '공중전기통신사업법'으로 분리·제정되었다.

1991년 8월에 그 동안 독점체제로 유지되어온 통신사업에 경쟁원리를 도입하기 위하여 '전기통신기본법'과 '공중전기통신사업법'이 전면 개정되었으며, 동시에 '공중전기통신사업법'이 '전기통신사업법'으로 명칭변경되었다. 그리고 1995년 1월에는 '전기통신기본법'과 '전기통신사업법'이 각각 개정되었다. 그 개정이유는 전자의 경우에 국가통신자원의 효율적인 활용을 위하여 자가전기통신설비의 목적외 사용범위를 확대하고, 전기통신기자재의 형식승인에 관한 행정규제를 완화하여 통신사업의 활성화를 도모함에 있었고, 후자의 경우에 급격한 통신기술의 변화에 부응하고 향후 기본통신시장의 개방에 대비하여 경쟁력 있는 통신사업자의 육성기반을 조성하기 위하여 전기통신사업자의 분류체계를 개편하는 등의 전기통신사업자에

193) 통신관계법의 연혁은 <정보통신부, 1998 정보통신백서(1998.10), 32~39면; 한국법제연구원, 대한민국 법률연혁집 제31권, 1998>을 참조.

대한 각종 규제를 완화함으로써 통신사업의 효율을 극대화하고, 국민의 통신이용편익을 증진함에 있었다.

1995년 8월에 정보화를 촉진하고, 정보통신산업의 기반을 조성하며, 정보통신기반의 고도화를 실현함으로써 국민생활의 질을 향상하고, 국민경제의 발전에 이바지한다는 목적으로 '정보화촉진기본법'이 제정·공포되어, '정보화촉진기본법'은 우리나라 국가사회정보화와 관련한 최고의 상위규범이자 기본법의 위치가 부여되었다.

이와 더불어 1996년 12월에는 '전기통신기본법'과 '전기통신사업법'이 각각 개정되었다. 그 개정이유는 전자의 경우에 정보화시대의 핵심기반구조인 초고속정보통신망구축을 촉진하기 위한 제도를 마련하고, WTO체제에 능동적으로 대처하기 위하여 전기통신사업에 대한 행정규제를 완화하며, 전기통신사업의 공정한 경쟁환경의 조성과 전기통신역무 이용자의 권익보호를 위하여 통신위원회의 기능을 확대함에 있었고, 후자의 경우에 전기통신사업의 허가제도를 합리적으로 개선하고, 전기통신사업자간의 공정한 경쟁환경조성을 위하여 관계규정을 정비함에 있었다.

1997년 8월에는 WTO기본통신협상의 결과를 반영하여 기간통신사업에 대한 외국인의 주식소유를 확대함으로써 국내외 통신사업자간의 활발한 경쟁을 유도하고, 종전에는 전기통신회선설비를 설치하지 아니하고 전화역무를 제공하는 사업과 대형건물내의 구내통신사업을 금지하였으나 앞으로는 이들 사업을 등록대상사업으로 하여 국민의 통신이용편익을 증대시키며, 전국을 사업구역으로 하는 전화역무를 제공하는 기간통신사업자가 공익성을 확보하면서 안정적이고 효율적인 운영을 할 수 있도록 하기 위하여 비상임이사가 이사의 과반수가 되도록 하는 등의 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위하여 전기통신사업법이 개정되었다.

이상의 제·개정을 거쳐 현행의 통신관계법은 정보화사회와 정보통신사업에 관한 포괄적인 기본법의 특성과 초고속정보통신기반구축을 위한 특별법적인 성격을 동시에 가지는 정보화촉진기본법을 중심으로 전기통신기본법, 전기통신사업법, 전산망보급확장및이용촉진에관한법률 등으로 구성·운영되고 있다.¹⁹⁴⁾

194) 이하에서 통신관계법의 내용을 고찰함에 있어서 '전산망보급확장및이용촉진에관한법률'은 생략하기로 한다. 이것은 '정보화촉진기본법'의 제정으로 그 의미가 반감되었기 때문이다.

2. 通信關係法の 內容

통신사업의 규제기관은 원칙적으로 '정보통신부장관'이, 부수적으로 전기통신사업의 공정한 경쟁환경의 조성 및 전기통신역무 이용자의 권익보호에 관한 사항의 심의, 전기통신사업자간 분쟁의 재정을 하는 '통신위원회(195)'와 정보통신에 관한 주요정책을 심의하는 '정보통신정책심의위원회'가 담당하고 있다(전기통신기본법 제3조, 제37조, 제44조의2). 그리고 이러한 규제는 주로 망과 서비스에 대한 이중적인 진입규제 및 요금규제, 공정경쟁의 촉진을 중심으로 이루어지고 있다.

(1) 情報化促進基本法

정보화촉진기본법은 정보화사회와 정보통신사업에 관한 포괄적인 기본법의 특성과 초고속정보통신기반구축을 위한 특별법적인 성격을 동시에 가지는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 정보화촉진기본법상 '정보'는 "자연인 또는 법인이 특정목적을 위하여 광 또는 전자적 방식으로 처리하여 부호·문자·음성·음향 및 영상 등으로 표현한 모든 종류의 자료 또는 지식"을 말하는데(동법 제2조제1호), 이것은 단순한 자료(data)와 구분됨과 동시에 전통적인 전자적 처리방식 뿐만 아니라 광을 이용한 처리방식을 포함한다. 그리고 '정보화'는 "정보를 생산·유통 또는 활용하여 사회 각 분야의 활동을 가능하게 하거나 효율화를 도모하는 것"을 말한다(동법 제2조제2호).

둘째, 정보화촉진기본법상 '정보통신'은 "정보의 수집·가공·저장·검색·송신·수신 및 그 활용과 이에 관련되는 기기·기술·역무 기타 정보화를 촉진하기 위한 일련의 활동과 수단"을 말하는데(동법 제2조제3호), 이것은 전기통신에 한정된 종래의 정보통신개념을 확장하였다. 그리고 '정보보호'는 "정보의 수집·가공·저장·검색·송신·수신중에 정보의 훼손·변조·유출 등을 방지하기 위한 관리적·기술적 수단을 강구하는 것"을 말하는데(동법 제2조제4호), 이것은 정보화에 동반한 각종 컴퓨터범죄 등으로부터 정보보호를 가능하게 한다.

셋째, 정보화촉진기본법상 '초고속정보통신기반'은 "실시간으로 동영상정보를 주고 받을 수 있는 수준이상의 고속·대용량의 정보통신망(초고속정보통신망)과 이

195) 이러한 통신위원회의 법적 지위에 대하여는 <유지태, "통신위원회의 법적 지위", 저스티스 통권 제48호(제31권 제2호), 한국법학원(1998:6), 25~42면>을 참조.

에 접속되어 이용되는 각종 정보통신기기·소프트웨어 및 데이터베이스 등”을 말하는데(동법 제2조제5호), 이것은 우리 정부가 추진하고자 하는 초고속정보통신기반구축사업의 개념적 기초를 제공한다.

넷째, 정부는 민간투자의 확대와 공정경쟁의 촉진, 환경변화에 능동적으로 대응하는 제도의 수립·시행, 정보통신기반에 대한 자유로운 접근과 활용, 지역적·경제적 차별이 없는 균등한 조건의 보편적 역무의 제공, 개인의 사생활 및 지적소유권의 보호와 각종 정보자료의 안전성유지, 국제협력의 촉진 등의 기본원칙에 입각하여 정보통신시책을 강구하여야 하며(동법 제3조), 정보화촉진기본계획을 수립하여야 하고(동법 제5조), 정보화촉진 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 정보화추진위원회를 둔다(동법 제8조). 또한 정부는 정보통신산업의 기반조성을 위하여 기술개발, 정보통신의 표준화, 정보통신기술인력의 양성, 정보통신단지의 조성, 신기술의 지원, 유통구조의 개선, 국제협력의 촉진, 정보통신관련기관의 지원 등을 하여야 한다(동법 제17조 내지 제25조).

다섯째, 정보통신부장관은 초고속정보통신기반의 원활한 구축과 이용촉진을 위하여 필요한 경우에는 분야별로 전담기관을 지정할 수 있다(동법 제27조제1항). 특히, 정보통신부장관은 일정지역내에서 초고속정보통신망을 구축하여 사업을 영위하고자 하는 ‘초고속망사업자’에 대하여 승인권을 가진다(동법 제29조제1항). 이 경우, ‘초고속망사업자’는 그 지역내에서 ‘기간통신사업자’(전기통신사업법 제5조)의 허가와 ‘전송망사업자’(중합유선방송법 제17조)의 지정을 받은 것으로 간주된다(동법 제29조제3항). 이것은 예외적으로 기존의 통신사업자 선정절차(전기통신사업법 및 중합유선방송법)와는 다른 별도의 절차를 통하여 ‘기간통신사업자’의 허가 와 ‘전송망사업자’의 지정을 허용한 제도라고 할 것이다. 그리고 자가전기통신설비를 설치한 자(전기통신기본법 제20조)와 전송망사업자(중합유선방송법 제17조)는 당해 설비 및 시설을 ‘초고속망사업자’에게 제공할 수 있으며(동법 제30조제1항), 기간통신사업자(전기통신기본법 제7조)는 ‘초고속망사업자’가 정보통신시설의 상호 접속에 관한 협정의 체결을 요청한 경우에는 특별한 사유가 없는 한 3월이내에 그 협정을 체결하여야 한다(동법 제31조).

여섯째, 정부는 초고속정보통신망의 원활한 확충을 위하여 관로 등의 시설의 효율적 확충·관리에 필요한 시책을 강구하여야 한다. 그리고 기간통신사업자(전기통신기본법 제7조) 및 초고속망사업자는 도로·철도·지하철 등을 건설·운영·관리하는 기관에 대하여 필요한 비용부담을 조건으로 전기통신선로시설의 설치를 위

한 관로 등의 건설 또는 대여를 요청할 수 있으며, 이들 3자간의 합의가 이루어지지 않으면 기간통신사업자와 초고속망사업자는 정보통신부장관에게 조정을 요청할 수 있고, 이 경우에는 정보통신부장관이 건설교통부장관과 협의를 거쳐 조정을 한다(동법 제32조).

일곱째, 정부는 정보화촉진 등을 지원하기 위하여 정보화촉진기금을 설치한다(동법 제33조).

(2) 電氣通信基本法

전기통신기본법은 종래 전기통신분야의 기본법적인 성격을 가졌으나, 1995년 정보화촉진기본법의 제정과 더불어 전기통신산업이 정보산업으로 흡수됨으로써, 상대적으로 기본법적인 성격을 상실하고 있다. 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 정보통신기본법상 '전기통신'은 "유선·무선·광선 기타의 전자적 방식에 의하여 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것"을, '전기통신설비'는 "전기통신을 하기 위한 기계·기구·선로 기타 전기통신에 필요한 설비"를, '전기통신회선설비'는 "전기통신설비중 전기통신을 행하기 위한 송·수신 장소간의 통신로 구성설비로서 전송·선로설비 및 이것과 일체로 설치되는 교환설비 및 이들의 부속설비"를, '사업용전기통신설비'는 "전기통신사업에 제공하기 위한 전기통신설비"를, '자가전기통신설비'는 "사업용전기통신설비외의 것으로서 특정인이 자신의 전기통신에 이용하기 위하여 설치한 전기통신설비"를, '전기통신기자재'는 "전기통신설비에 사용하는 장치·기기·부품 또는 선조 등"을, '전기통신역무'는 "전기통신설비를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 전기통신설비를 타인의 통신용으로 제공하는 것"을, '전기통신사업'은 "전기통신역무를 제공하는 사업"을 말한다(동법 제2조). 이러한 정의규정은 여전히 통신관련법 전반에 적용되고 있다.

둘째, 전기통신사업자는 전기통신사업법이 정하는 바에 따라 기간통신사업자, 별정통신사업자 및 부가통신사업자로 구분된다(동법 제7조).

셋째, 정보통신부장관은 전기통신기술의 진흥을 위하여 그에 관한 시행계획의 수립·시행, 전기통신에 관한 기술정보의 관리, 전기통신관련 연구기관 등의 육성, 전기통신기술에 관한 연구과제 등의 지정, 기간통신사업자에 대한 첨단기술의 연구·개발업무에의 투자와 공통기술·공통방식의 연구·개발기관 등에의 출연의 권고, 기술지도 등을 한다(동법 제8조 내지 제13조).

넷째, 사업용전기통신시설에 있어서 전기통신사업자는 그가 제공하는 전기통신 역무의 안정적인 공급을 위하여 그의 전기통신설비를 시행규칙이 정하는 기술기준에 적합하도록 유지·보수하여야 하고(동법 제16조), 기간통신사업자는 중요한 전기통신설비(중요한 전기통신설비의 범위는 정보통신부장관이 정하여 고시한다)를 설치 또는 변경하고자 하는 경우에는 정보통신부장관에게 신고하여야 한다. 다만, 새로운 전기통신기술방식에 의하여 최초로 설치되는 전기통신시설에 대하여는 정보통신부장관의 승인을 얻어야 한다(동법 제17조). 또한 기간통신사업자는 다른 기간통신사업자와 전기통신설비를 공동으로 구축하여 사용할 수 있고, 기간통신사업자가 전기통신설비의 공동구축을 위하여 국가·지방자치단체·정부투자기관 또는 다른 기간통신사업자 소유의 토지 또는 건축물 등의 사용이 필요한 경우로서 이에 관한 협의가 성립하지 아니하는 경우에는 정보통신부장관에게 그 사업에 관한 협조를 요청할 수 있으며, 이 경우에 정보통신부장관은 당사자들에게 협조에 응할 것을 요청할 수 있는 바, 정당한 사유가 없는 한 협조에 응하여야 한다(동법 제18조).

다섯째, 자가전기통신설비에 있어서 자가전기통신설비를 설치하고자 하는 자(시행령이 정하는 중요한 사항을 변경하고자 하는 자)는 무선방식의 자가전기통신설비 및 군용전기통신설비 등의 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 시행령이 정하는 바에 따라 정보통신부장관에게 신고하여야 하고, 이 경우에 설치공사 또는 변경공사를 완료한 때에는 그 사용전에 시행령이 정하는 바에 따라 정보통신부장관의 확인을 받아야 한다(동법 제20조). 또한 자가전기통신설비를 설치한 자는 그 설비를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 설치한 목적에 반하여 이를 운용하여서는 안된다(동법 제21조제1항). 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있거나, 특히 종합유선방송법에 의하여 프로그램공급자로부터 종합유선방송국까지 프로그램을 전송하는 데에 사용하는 경우로서 시행규칙이 정하는 바에 따라 정보통신부장관의 승인을 얻은 경우에는 가능하다(동법 제21조제1항제3호). 그리고 자가통신설비를 설치한 자는 시행령이 정하는 바에 의하여 관로·선조 등의 전기통신설비를 기간통신사업자에게 제공할 수 있다(동법 제21조제2항).

여섯째, 전기통신설비를 설치·운영하는 자는 그 설비를 시행규칙이 정하는 기술기준에 적합하게 하여야 하고(동법 제25조제1항), 기간통신사업자는 전기통신 역무의 안정적인 제공을 위하여 전기통신설비의 관리규정을 정하여 전기통신설비를 관리하여야 한다(동법 제26조제1항).

일곱째, 전기통신사업의 공정한 경쟁환경의 조성 및 전기통신역무 이용자의 권익보호에 관한 사항의 심의와 전기통신사업자간 분쟁의 재정을 하기 위하여 정보통신부에 통신위원회를 두는데(동법 제37조), 특히 통신위원회의 재정은 당해 내용에 대하여 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날로부터 60일 이내에 소송이 제기되지 아니하거나 소송이 취하된 때에는 당사자간에 당해 재정의 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다(동법 제40조의2 제4항). 또한 전기통신기본계획(동법 제5조), 기술진흥실시계획(동법 제8조), 전기통신사업법 제5조제1항의 규정에 의한 기간통신사업의 허가, 정보통신산업관련 주요정책 등을 심의하기 위하여 정보통신부에 정보통신정책심의위원회를 둔다(동법 제44조의2).

(3) 電氣通信事業法

전기통신사업법은 전기통신사업의 종류로서 기간통신사업, 별정통신사업, 부가통신사업으로 구분하고 있다. 예컨대, '기간통신사업'을 "전기통신회선설비를 설치하고, 이를 이용하여 공공의 이익과 국가산업에 미치는 영향, 역무의 안정적 제공의 필요성 등을 참작하여 전신·전화역무 등 시행규칙이 정하는 종류와 내용의 전기통신역무(기간통신역무)196)를 제공하는 사업"으로, '별정통신사업'을 "기간통신사업자의 전기통신회선설비 등을 이용하여 기간통신역무를 제공하는 사업 및 시행규칙이 정하는 구내197)에 전기통신설비를 설치하거나 이를 이용하여 그 구내에서 전기통신역무를 제공하는 사업"으로, '부가통신사업'을 "기간통신사업자로부터 전기통신회선설비를 임차하여 기간통신역무외의 전기통신역무(부가통신역무)를 제공하는 사업"으로 규정하고 있다(동법 제4조).

이와 더불어 진입규제에 있어서는 망과 서비스에 대한 이중적인 진입규제를 실시함과 동시에 기간통신사업자간의 교차소유제한을 정보통신부장관의 허가권한을 통하여 규제하되, 그 허가절차 및 지분제한 등에 시장경쟁의 활성화를 위한 규제

196) 이것은 시내전화역무·시외전화역무·국제전화역무 등의 전화역무, 가입전선역무, 전기통신회선설비임대역무, 주파수를 할당받아 제공하는 역무, 기타역무를 말한다(전기통신사업법시행규칙 제3조).

197) 이것은 하나의 건축물, 하나의 부지(1인 소유 또는 공유에 한한다)와 그 부지안의 건축물, 1인 점유의 2이상의 건축물 및 그 부지(건축물 상호간의 직선거리가 500미터이내인 경우에 한한다), 기타 위 제1호 내지 제3호와 인접한 건축물 또는 부지로서 정보통신부장관이 전기통신기본법 제44조의2의 규정에 의한 정보통신정책심의위원회의 심의를 거쳐 고시한 지역을 말한다(전기통신사업법시행규칙 제3조의2).

완화의 방향으로 나아가고 있다. 예컨대, 망을 보유한 기간통신사업자에 대한 엄격한 진입규제 및 의무를 부가하면서 서비스를 정보형태, 제공지역, 매체, 공급기반, 전달양식 등으로 구분하여 서로 다른 진입규제를 적용하는데, 기간통신사업자의 진입은 허가제, 별정통신사업자의 진입은 등록제, 부가통신사업자의 진입은 신고제를 채택하고 있다. 또한 요금규제와 관련해서는 종래의 '인가 원칙, 신고 예외'에서 '신고 원칙, 인가 예외'로 전환하고 있으며, 공정경쟁과 관련해서는 기간통신사업자의 동등접속 등의 상호접속제공의무를 부여함과 동시에 상호보조를 금지하고, 전기통신사업자간의 분쟁조정을 위하여 통신위원회를 운영하고 있다. 이러한 전기통신사업법의 주요내용을 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 전기통신사업자는 정당한 사유없이 전기통신역무의 제공을 거부하여서는 아니되고, 그 업무처리에 있어서 공평·신속 및 정확을 기하여야 하며, 전기통신역무의 요금은 전기통신사업의 원활한 발전을 도모하고, 이용자가 편리하고, 다양한 전기통신역무를 공평·저렴하게 제공받을 수 있도록 합리적으로 결정되어야 한다(동법 제3조).

둘째, 기간통신사업을 경영하고자 하는 자는 정보통신부장관의 허가를 받아야 한다(동법 제5조제1항). 이 경우, 정보통신부장관은 기간통신역무 제공계획의 타당성, 전기통신설비의 규모의 적정성, 재정 및 기술적 능력, 제공하고자 하는 기간통신역무와 관련된 기술개발 실적, 기간통신역무와 관련된 기술개발계획, 전기통신발전을 위한 기술개발 지원계획, 기타 사업수행에 필요한 사항을 종합적으로 심사하여야 하고, 허가대상자는 법인에 한한다(동법 제5조제3항, 제6항). 그리고 정보통신부장관은 허가함에 있어서 역무의 제공이나 전기통신의 발전을 위한 연구·개발 등에 필요한 조건을 붙일 수 있다(동법 제5조제5항). 또한 기간통신사업자는 정보통신부장관이 정하는 기간내에 전기통신설비를 설치하고, 사업을 개시하여야 하며(동법 제9조제1항), 기간통신역무외의 다른 기간통신역무를 추가하여 제공하고자 하거나 허가받은 사항중 중요사항을 변경하고자 하는 때에는 정보통신부장관의 변경허가를 받아야 한다(동법 제10조제1항).

셋째, 기간통신사업에 있어서 외국인 또는 외국법인, 외국정부·외국인·외국정부 또는 외국인이 시행령이 정하는 비율(198)이상의 주식을 소유하고 있는 법인 등

198) 이것은 50/100(외국인 또는 외국정부가 대주주(의결권 있는 주식 또는 출자지분의 소유 비율이 가장 높은 자를 말한다. 이하 같다)인 경우에는 15/100)을 말한다(전기통신사업법시행령 제3조).

이 소유하고 있는 주식(의결권이 있는 주식에 한하며, 출자지분을 포함한다. 이하 같다)이 총 발행주식의 49/100를 초과하는 법인, 다른 기간통신사업자가 주식을 소유하고 있는 법인(정보통신부장관의 승인을 얻은 경우를 제외한다), 주주(출자지분의 소유를 포함한다. 이하 같다) 1인과 그와 시행령이 정하는 특수관계에 있는 자(이하 '동일인'이라 한다)가 총 발행주식의 33/100(전화역무를 제공하는 법인의 경우에는 10/100)을 초과하여 소유하고 있는 법인(기간통신사업자가 허가받은 복수의 기간통신역무중 일부 기간통신역무를 제공하기 위하여 정보통신부장관의 승인을 얻어 설립한 법인을 제외한다), 국가·지방자치단체·정부투자기관관리기본법의 적용을 받는 정부투자기관·이들에 해당하는 자가 총 발행주식의 50/100을 초과하여 소유하고 있는 법인 등에 해당하는 자는 허가대상에서 제외한다(동법 제6조). 특히, 기간통신사업자의 주식의 소유자가 이러한 결격사유에 해당하게 된 경우에는 그 소유분 또는 초과분에 대한 의결권을 행사할 수 없을 뿐만 아니라 기간통신사업자는 그 주주에 대하여 그 소유분 또는 초과분에 대한 주주명부 또는 사원명부의 개서를 거부할 수 있고(동법 제7조제1항, 제4항), 또한 정보통신부장관은 기간통신사업자 또는 주주가 이러한 결격사유에 해당하는 경우에는 6개월의 범위내에서 기간을 정하여 해당 사항의 시정을 명할 수 있는데, 이 경우에는 그 기간내에 해당 사항을 시정하여야 한다(동법 제7조제2항, 제3항).

넷째, 기간통신사업자가 전기통신외의 사업을 영위하고자 하는 경우에는 기간통신사업자외의 자의 전기통신망 개선·통합사업, 정보통신관련 컴퓨터프로그램의 개발 및 판매사업, 정보통신관련 출판 및 교육사업, 기간통신사업자 소유 부동산의 임대사업(동시행령 제5조)을 제외하고는 정보통신부장관의 승인을 얻어야 한다(동법 제11조제1항). 또한 기간통신사업자는 전기통신사업의 경영상 필요하다고 인정되는 경우에는 그 업무의 일부를 정보통신부장관에게 신고한 후 타인에게 위탁하여 취급하게 할 수 있다. 다만, 시행령으로 정하는 중요한 업무의 경우에는 정보통신부장관의 승인을 얻어야 한다(동법 제12조).¹⁹⁹⁾ 그리고 기간통신사업자는 기간통신사업자가 아닌 자에게 허가받은 역무에 관한 사업의 전부 또는 일부를

199) 기간통신사업자가 정보통신부장관의 승인을 얻어 위탁할 수 있는 업무에는 허가받은 기간통신역무를 제공하는데 필요한 전기통신회선설비의 설치·운용·유지 또는 보수업무, 전기통신업무중 영업에 관한 업무로서의 요금부과업무 및 통화·교환업무, 국가비상통신망의 운용 및 국가기간전산망의 운용 등 업무의 특성상 공공성이 강한 업무가 해당한다(동시행령 제5조, 동시행규칙 제8조). 다만, 요금의 수납 및 수급에 관한 업무, 전기통신역무의 가입에 관한 업무는 신고를 하지 않고도 업무를 위탁할 수 있다(동시행령 제7조).

양도할 수 없지만, 다른 기간통신사업자의 사업의 전부 또는 일부를 양수하거나 다른 전기통신사업자인 법인을 합병하고자 하는 경우에는 정보통신부장관의 인가를 받아야 하는데, 이러한 인가를 받아 그 사업을 양수한 자 또는 합병후 존속하는 법인이나 합병으로 설립된 법인은 당해 전기통신사업의 허가와 관련된 지위를 승계한다(동법 제13조). 아울러 기간통신사업자는 자신이 경영하는 기간통신사업의 전부 또는 일부를 휴지 또는 폐지하고자 하는 경우에는 정보통신부장관의 승인을 얻어야 하고, 해산하는 경우에는 인가를 받아야 한다. 다만, 정보통신부장관은 이러한 승인 또는 인가신청에 대하여 이것이 공공의 이익을 저해할 우려가 있는 경우에는 그 승인 또는 인가를 하여서는 아니된다(동법 제14조).

다섯째, 별정통신사업을 경영하고자 하는 자는 재정 및 기술적 능력, 이용자보호계획, 사업계획 등의 사항을 갖추어 정보통신부장관에게 등록하여야 하며, 그 등록대상자는 법인에 한한다(동법 제19조제1항, 제3항). 다만, 기간통신사업자의 허가취소처분, 별정통신사업자의 등록취소처분 또는 사업폐지명령을 받은 후 2년이 경과되지 아니한 자는 별정통신사업의 등록을 할 수 없다(동법 제24조제1항). 그리고 별정통신사업자는 그 등록사항중 시행규칙이 정하는 사항을 변경하고자 하는 때에는 정보통신부장관에게 변경등록을 하여야 하고(동법 제22조), 사업의 양도·양수 및 합병·상속이 있는 경우에도 정보통신부장관에게 등록하여야 한다(동법 제25조). 또한 별정통신사업자는 그 사업의 휴지·폐지하고자 하는 때에는 그 30일전까지 당해 역무의 이용자에게 통보하고, 정보통신부장관에게 신고하여야 한다(동법 제27조제1항).

여섯째, 부가통신사업을 경영하고자 하는 자는 기간통신사업자가 부가통신사업을 경영하고자 하는 경우와 전기통신회선설비를 임차하여 타인의 통신을 매개하지 아니하는 역무를 제공하는 사업(동시행령 제9조제2항)을 제외하고는 정보통신부장관에게 신고하여야 한다(동법 제21조). 다만, 금치산자·한정치산자 또는 파산자로서 복권되지 아니한 자, 통신관계법을 위반하여 벌금이상의 형을 받고 그 집행이 종료되거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 경과되지 아니한 자 또는 그 집행유예기간중에 있는 자, 기간통신사업자의 허가취소처분, 별정통신사업자의 등록취소처분 또는 사업폐지명령을 받은 후 2년이 경과되지 아니한 자, 임원중 이상의 결격사유에 해당하는 자가 있는 법인 등은 부가통신사업자가 될 수 없다(동법 제24조의2). 그리고 부가통신사업자는 그 신고사항중 시행규칙이 정하는 사항을 변경하고자 하는 때에는 정보통신부장관에게 변경신고를 하여야 하고

(동법 제22조), 사업의 양도·양수 및 합병·상속이 있는 경우에도 정보통신부장관에게 신고하여야 한다(동법 제25조). 또한 별정통신사업자는 그 사업의 휴지·폐지하고자 하는 때에는 그 30일전까지 당해 역무의 이용자에게 통보하고, 정보통신부장관에게 신고하여야 한다(동법 제27조제1항).

일곱째, 기간통신사업자는 그가 제공하고자 하는 전기통신역무에 관하여 그 역무별로 요금 및 이용조건(이용약관)을 정하여 정보통신부장관에게 신고하여야 한다. 다만, 사업규모 및 시장점유율 등이 시행규칙으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신역무²⁰⁰⁾의 경우에는 정보통신부장관의 인가(변경인가를 포함)를 받아야 한다(동법 제29조제1항). 이 이용약관은 별정통신사업자 또는 부가통신사업자가 기간통신사업자의 전기통신회선설비를 이용하는 경우에 그 전기통신회선설비의 이용에 대하여도 적용하고(동법 제29조제5항), 또한 이것은 공시하여야 할 뿐만 아니라 누구나 열람할 수 있도록 비치·게시되어야 한다(동법 제31조).

여덟째, 전기통신사업자는 다른 전기통신사업자로부터 전기통신설비의 상호접속에 관한 요청이 있는 경우에는 협정을 체결하여 상호접속을 허용할 수 있다(동법 제34조제1항).²⁰¹⁾ 특히, 기간통신사업자의 경우에는 다른 기간통신사업자로부터 전기통신설비의 제공에 관한 요청이 있는 경우에는 협정을 체결하여 전기통신설비를 제공할 수 있고(동법 제33조의5제1항), 다른 전기통신사업자로부터 전기통신설비의 상호접속에 필요한 설비의 설치 또는 운영을 위하여 그 기간통신사업자의 관로·케이블·전주 또는 국사 등의 전기통신설비 또는 시설에 대한 출입 또는 공동사용을 요청받은 경우에는 협정을 체결하여 전기통신설비 또는 시설에 대한 출입 또는 공동사용을 허용할 수 있으며(동법 제34조의3제1항),²⁰²⁾ 또한 다른 전

200) 이것은 당해 사업자의 역무별 전년도 매출액을 기준으로 당해 역무의 국내 총매출액에 대한 시장점유율이 가장 높은 사업자가 제공하는 역무로서 당해 역무의 전년도 매출액이 정보통신부장관이 역무별로 정하여 고시하는 금액이상인 역무를 말한다(동시행규칙 제19조의2제1항).

201) 다만, 다른 전기통신사업자가 전기통신역무를 제공함에 있어 필수적인 설비를 보유한 기간통신사업자, 기간통신역무의 사업규모 및 시장점유율 등이 시행규칙이 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자(즉, 기간통신사업자의 역무별 전년도 매출액이 정보통신부장관이 역무별로 정하여 고시하는 금액을 초과하는 경우로서 당해 역무의 국내 총매출액에 대한 당해 사업자의 시장점유율이 50퍼센트이상인 사업자 : 동시행규칙 제22조의2제1항)는 이러한 요청이 있는 경우에는 협정을 체결하여 상호접속을 허용하여야 한다(동법 제34조제3항).

202) 다만, 다른 전기통신사업자가 전기통신역무를 제공함에 있어 필수적인 설비를 보유한 기간통신사업자, 기간통신역무의 사업규모 및 시장점유율 등이 시행규칙이 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자(즉, 기간통신사업자의 역무별 전년도 매출액이 정보통신부장관이 역무별로 정하여 고시하는 금액을 초과하는 경우로서 당해 역무의 국내 총매출액에 대한 당해 사업

기통신사업자로부터 전기통신설비의 제공·상호접속 또는 공동사용 등이나 요금의 부과·징수 및 전기통신번호안내를 위하여 필요한 기술적 정보 또는 이용자의 인적 사항에 관한 정보의 제공을 요청받은 경우에는 협정을 체결하여 요청받은 정보를 제공할 수 있다(동법 제34조의4제1항).²⁰³⁾ 이 경우에 기간통신사업자는 정보통신부장관에게 신고하여야 한다(협정의 변경 또는 폐지도 동일). 다만, 동법 제34조제3항, 제34조의3제3항, 제34조의4제3항의 경우에는 정보통신부장관에게 인가를 받아야 한다(동법 제34조의6제1항, 제2항). 그리고 전기통신사업자는 본인의 동의가 있거나 법률의 규정에 의한 적법한 절차에 의한 경우를 제외하고는 자신의 역무제공이나 전기통신설비의 제공 또는 상호접속으로 인하여 취득한 개별 이용자에 관한 정보를 공개해서는 안될 뿐만 아니라 기간통신사업자로부터 제공받은 정보(동법 제34조의4)를 제공받은 목적이외에 부당하게 사용하거나 제3자에게 제공해서는 안되고(동법 제34조의5), 또한 공정한 경쟁질서를 저해하는 행위(금지행위)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서도 안된다(동법 제36조의3). 특히, 정보통신부장관이 이러한 금지행위의 유형 및 기준을 정하는 경우에는 통신위원회의 심의 및 공정거래위원회와의 협의를 거쳐야 한다(동법 제36조의3제3항). 아울러 전기통신사업자는 이상의 협정을 체결할 수 없거나 협정의 불이행 및 이를 통한 손해가 발생한 경우에는 통신위원회에 재정을 신청할 수 있다(동법 제35조제1항, 제2항). 이러한 공정한 경쟁촉진 및 이용자의 편익도모를 위하여 정보통신부장관은 전기통신번호계획을 수립·시행하여야 하고(동법 제36조제1항), 금지행위에 대하여는 제재조치를 명할 수 있다(동법 제37조).

아홉째, 종합유선방송법에 의한 전송망시설 또는 유선방송관리법에 의한 유선방송시설을 보유한 자는 전송선로시설 등의 보유자와 기간통신사업자가 협의하여 정하는 방법, 전송선로시설 등을 이용한 통화 또는 교환업무 등의 위탁수행, 전송선

자의 시장점유율이 50퍼센트이상인 사업자 : 동시행규칙 제22조의2제1항)는 이러한 요청이 있는 경우에는 협정을 체결하여 전기통신설비 또는 시설에 대한 출입 또는 공동사용을 허용하여야 한다(동법 제34조의3제3항).

203) 다만, 다른 전기통신사업자가 전기통신역무를 제공함에 있어 필수적인 설비를 보유한 기간통신사업자, 기간통신역무의 사업규모 및 시장점유율 등이 시행규칙이 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자(즉, 기간통신사업자의 역무별 전년도 매출액이 정보통신부장관이 역무별로 정하여 고시하는 금액을 초과하는 경우로서 당해 역무의 국내 총매출액에 대한 당해 사업자의 시장점유율이 50퍼센트이상인 사업자 : 동시행규칙 제22조의2제1항)는 이러한 요청이 있는 경우에는 협정을 체결하여 요청받은 정보를 제공하여야 한다(동법 제34조의4제3항).

로시설 등의 매각 또는 임차(동시행령 제10조의3) 등을 통하여 그 시설을 기간통신사업자에게 제공할 수 있는데, 이 경우에는 전술한 '여덟째'의 내용이 준용된다(동법 제32조의4제1항, 제3항). 그리고 종합유선방송법에 의한 전송선로시설을 보유한 자(종합유선방송국은 보유자로 본다) 또는 유선방송관리법에 의한 유선방송시설을 보유한 자가 전송선로시설 또는 유선방송시설을 이용하여 부가통신역무를 제공하고자 하는 경우에는 부가통신사업자로서(동법 제21조) 정보통신부장관에게 신고하여야 한다(동법 제32조의4제2항).

열째, 누구든지 전기통신사업자가 제공하는 전기통신역무를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 타인의 통신용에 제공하여서는 아니되고(동법 제32조의2), 누구든지 전기통신설비를 파괴하여서도 아니된다(동법 제50조제1항). 그리고 누구든지 전기통신사업자가 취급중에 있는 통신비밀을 침해하거나 누설하여서는 안되고(동법 제54조제1항), 전기통신을 이용하는 자는 공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해하는 내용의 통신을 하여서도 안되는데(동법 제53조제1항), 이러한 불온통신을 억제하고 건전한 정보문화를 확립하기 위하여 정보통신윤리위원회를 둔다(동법 제53조의2제1항).

II. 放送關係法の 現況

1. 放送關係法の 沿革

1963년 12월에 제정된 방송법은 방송의 공공성을 중심으로 지금까지 지상파방송을 규율하고 있으며, 다른 방송관계법들의 기본법적 성격을 가지고 있다. 그리고 1991년 12월에 제정된 종합유선방송법은 새로운 매체로서의 CATV도입을 위하여 법제화되었다. 특히, 이것은 지상파방송과 다른 방송이념 및 규제기관의 규제를 받도록 하기 위하여 별도의 법률로 입법화되었다. 즉, 종합유선방송법은 방송법의 체계를 유지하면서도 방송법과 달리 방송사업자개념을 도입하여 방송을 하나의 산업으로 인식하고 있는데, 이것은 방송이 규제의 대상만이 아니라 산업적 자원임을 인식한 것으로서 방송에 대한 접근방식의 변화를 보여주고 있다. 이와 관련하여 1961년에 제정된 유선방송관리법은 중계유선방송을 관리하고 있음에도 불구하고 전기통신영역의 일부로 간주한 결과, 현재 종합유선방송과 공존하고 있다.

1990년대에 접어들면서 우리 정부의 1980년대부터 시작된 독자적인 위성방송구상이 구체화됨과 동시에 뉴미디어로서의 위성방송도입이 본격적으로 거론되기

시작하였다. 이와 더불어 방송매체별로 구분되어 규정되고 있는 현행 방송관계법을 전면적으로 개정·통합하는 통합방송법의 제정을 추진하게 되었다.

예컨대, 1993년 그 당시의 공보처는 구체신부가 제안한 '위성통신법(안)'에 대응하여 '위성방송법(안)'을 제안함으로써, 처음에는 기존의 방송관계법과 다른 별도의 위성방송을 규제하는 새로운 법을 제정하고자 하였다.²⁰⁴⁾ 즉, 1993년 7월에 공보처는 기존의 방송법을 모태로 하여 위성방송의 사업자허가 및 방송편성 등의 위성방송의 특성을 살린 새로운 '위성방송법(안)'을 마련하고, 이를 공청회에 회부하였다. 그러나 당시 공청회의 지배적인 의견은 공보처가 제안한 '위성방송법(안)'의 전반적인 내용이 기존 방송법을 그대로 원용하고 있기 때문에 굳이 별도의 법을 제정하기 보다는 기존의 방송법을 개정하여 그곳에 명시된 방송의 정의에 위성방송의 개념을 포함시키는 것이 바람직하고, 또한 유사한 내용의 법을 공보처와 체신부가 별도로 제정하는 것은 불합리하다는 지적에 따라 두 법안은 모두 국회에 상정되지 못하였다.

그 다음해인 1994년, 공보처는 위성방송법의 제정을 통한 방송법개정을 둘러싼 사회적 논란을 최소화하려는 초기의 소극적 입장에서 벗어나 방송관계법의 전면적인 개정이라는 적극적인 방향으로 정책을 전환하였다. 이와 더불어 공보처는 방송관계법의 개정에서 정부의 주도적 역할에 따른 사회적 마찰을 최소화하기 위하여 방송위원회, 방송개발원 등의 참여를 통한 방송정책의 수립 및 방송관계법의 개정방향을 모색하는 우회적인 방법을 택하였다. 즉, 그 당시의 공보처는 방송위원회, 방송개발원의 연구결과를 토대로 향후 5년간 실현가능한 방송정책을 수립하기 위하여 '선진방송정책자문위원회'를 구성하여 최종보고서를 제출하게 하고, 이를 기초로 그 동안 제기된 방송관계자 및 단체의 의견을 종합·정리하여 1995년

204) 이것은 통신방송관할기관의 2원체제하에서 전파정책 및 행정을 수행하는 당시의 체신부(현재 정보통신부)와 방송정책 및 행정을 수행하는 공보처의 부처간 의견대립에서 파생한 현상이다. 우리나라에 있어서 통신과 방송의 관할에 대한 이원적 구조는 1961년 '전파관리법'을 제정하면서 그 당시 무선국 개설시에 체신부장관의 허가를 요한다는 규정과 관련하여 공보부가 방송국 개설의 허가를 공보부장관의 관할하에 두어야 한다고 주장함으로써 시작되었다. 그 이후, 전파행정은 현재의 정보통신부의 소관으로, 방송행정은 공보처의 소관으로 유지되다가 최근 정부조직법의 개정에서 문화관광부의 소관으로 되어 있다(신정부의 출범과 더불어 정부조직법이 개정되어 공보처가 폐지됨으로써 종래 공보처의 방송행정사무가 문화관광부로 이관되어 있으나 여야합의에 따라 개정된 정부조직법 부칙 제4조에 의거하여 방송행정에 관한 사무는 방송관련 법률이 개정되어 이를 담당하는 위원회가 설치되면 그곳으로 이관되도록 되어 있다).

7월에 국가의 중장기방송청사진인 <선진방송5개년계획(안)-1995년~1999년->을 발표하였다. 그리고 공보처는 이 계획안을 토대로 1995년 9월에 통합방송법(안)을 마련, 동년 10월 한달 동안 입법예고기간을 거친 후, 정보통신부와 협의하여 동년 11월에 <급변하는 방송환경에 효율적으로 대처하기 위하여 종전의 방송법과 종합유선방송법을 통합하여 이를 단일방송법체제로 하며, 규제완화를 통하여 뉴미디어·멀티미디어시대에 부응하는 한편, 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 확고히 보장함으로써 민주적 여론형성과 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전에 이바지함>을 취지로 하는 방송법(안)을 정기국회에 상정하였다.

이 과정에서 방송위원회와 종합유선방송위원회는 각 기관의 공식의견을 개진하였고, 종합유선방송위원회 노동조합 또한 위원회의 공식의견과는 별도의 입장을 표명하였으며, 한국프로듀서연합회 역시 나름대로의 입장을 공개세미나(1995.9.25)를 통하여 발표하였다. 또한 동년 12월 4일에는 통합방송법의 국회통과저지를 위한 방송4사의 파업찬반투표가 실시되기도 하였다. 또한 입법예고의 시점을 전후하여 정당측에서도 많은 관심이 표출되었는데, 동년 10월 9일에 국민회의 소속 정상용 의원의 명의로 방송법쟁점에 대한 정책대안이 제시되었고, 당시의 야당인 국민회의·민주당·자민련이 공동으로 발의하여 동년 11월 22일에 단일 방송법(안)이 발표되기도 하였다. 이것은 통합방송법과 관련한 여러차례의 공청회 개최 및 관련단체의 의견청취를 통하여 집약된 의견을 토대로 한 방송법 초안을 마련하고, 47개의 시민단체·종교단체·노동조합·직능단체 등의 연대모임인 방송개혁국민회의, 한국프로듀서연합회, 방송위원회 등과 수정작업을 거쳐 최종법안을 확정된 것이다.²⁰⁵⁾ 결국, 야당의 단일 방송법(안)의 제출과 더불어 그 심의과정에서의 여야간의 의견대립으로 인하여 공보처의 1995년 방송법(안)은 폐기되었다.

그래서 공보처는 그 다음 해, 1996년 11월 종전의 방송법(안)의 내용을 일부 수정·보완하여 대기업과 언론사의 위성방송 참여를 허용하고, 방송위원회와 종합유선방송위원회를 하나로 통합하는 등을 주요골자로 하는 법안을 정부안으로 최종 확인하여 입법화시키려 하였으나 실패하고 말았다.

1997년말의 정권교체와 더불어 통합방송법제정은 신정부의 몫으로 넘어왔고, 1998년 2월말의 정부조직법개정에 따라 공보처가 폐지됨과 동시에 그 방송행정업

205) 이상식, "케이블TV법의 문제점과 개선방안 -폐기된 통합방송법을 중심으로-", 연세커뮤니케이션즈 1996 No.4(1996/4), 연세대학교 언론홍보대학원, 32면.

무는 문화관광부로 이관되었으나 실질적인 통합방송법제정은 정부 여당에서 추진하게 되었다. 그 결과, 정부 여당인 '국민회의'는 1998년 초에 통합방송법(초안)을 마련하여 각계 각층의 의견을 수렴하고, 1998년 8월에는 최종 통합방송법(안)을 마련하여 국회에 상정하였다. 이와 동시에 야당인 '한나라당'도 통합방송법(안)을 마련하였다. 그러나 '방송위원회'의 독립성과 권한문제가 주요 쟁점으로 부상하였고, 결국은 다음 기회로 연기되기에 이르렀다. 이와 같이 통합방송법의 제정이 어려웠던 주된 이유는 방송이념의 대립(공영모델과 산업모델의 대립)과 뉴미디어방송 도입과정의 복잡성에 있다고 할 것이다.²⁰⁶⁾ 즉, 이것은 기존의 방송에 대한 사회적 논쟁의 핵심이 방송의 '정치적 독립'과 상업방송의 도입에 따른 '방송의 공익성 확보'라는 사회적 가치관의 갈등에 머물렀으나 다채널 다미디어 시대의 방송은 기존의 사회적 가치관 이외에도 방송의 경쟁력 및 다양성 확보, 방송산업의 육성 등과 같은 상호 양립되기 어려운 사회적 가치관의 조화를 요구하고, 또한 정부의 정책과정의 개방화로 인하여 기존에는 정책형성과정에서 배제되었던 이해집단들(예컨대, 재야언론단체 및 방송노조집단 등)이 이제는 정책결정과정과 집행단계에서 다양한 의견을 개진하고 있으며, 더 나아가 기존의 방송관련이해집단들(예컨대, 정치인, 방송종사자) 이외에도 신문사, 일반기업 등이 새로이 조직화되어 그들 자신에게 유리한 내용이 통합방송법에 반영되도록 적극적으로 활동하고 있는 사정에 기인하고 있다.²⁰⁷⁾

2. 放送關係法の 內容

현행 방송관계법은 방송매체별·사업자별로 구분되어 별개의 법률로 구성되어 있다. 즉, 지상파방송을 규율하는 방송법 및 전파법, 종합유선방송을 규율하는 종합유선방송법, 중계유선방송을 규율하는 유선방송관리법으로 존재하고, 위성방송을 규율하는 법률은 없다. 그리고 방송법과 종합유선방송법은 문화관광부(구 공보처)가, 전파법과 유선방송관리법은 정보통신부가 각각 관할하고 있다.

206) 정용준, "바람직한 위성방송의 정책방향을 위한 제언", 위성방송추진협의회 1회 세미나 <바람직한 위성방송 정책> : 세미나자료 및 녹취록(1997.2.12), 위성방송추진협의회, 71~72면.

207) 황상재, "문민정부 방송정책의 문제점과 교훈 -통합방송법의 입법과정을 중심으로-", 여의도클럽회보 통권 제15호(1997.12), 여의도클럽, 67~68면. 황상재 교수는 이외에도 통합방송법 통과를 저해하는 요인으로서 그 당시 공보처의 입법의도에 대한 불신, 공보처와 정보통신부간의 부처이기주의 등을 지적하고 있다.

(1) 地上波放送(放送法과 電波法)

방송법은 방송의 공공성과 규제를 중심으로 지상파방송을 규율하고 있으며, 전파법은 무선국의 일종인 방송국의 허가와 관련하여 지상파방송을 규율하고 있는 바, 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 방송법은 '방송'을 "정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론과 교양·음악·오락·연예 등을 공중에게 전파함을 목적으로 방송국이 행하는 무선통신의 송신"(동법 제2조제1호)으로 규정하여, 방송의 개념을 그 내용물과 무선통신으로 인식하고 있다.

둘째, 방송법은 '방송국' 개념에 대하여 전파법에 의한 '무선국'의 정의를 그대로 규정하고 있으며(동법 제2조제3호), 이러한 방송국의 경영과 사업의 주체는 '방송법인'이라는 별도의 개념을 사용하고 있다(동법 제2조제4호). 예컨대, 전파법에 의한 무선국은 "무선설비와 무선설비를 조작하는 자의 총체"(전파법 제2조제5호)를 의미하는데, 이것은 불특정다수인을 대상으로 프로그램을 제공하는 방송의 사회적·문화적 특성을 고려한 개념이 아니라 물리적 설비중심의 개념이다. 또한 무선국의 허가를 받기 위한 요건으로서 공사설계가 전파법 제3장이 정한 기술기준에 적합할 것, 주파수의 할당이 가능할 것, 당해업무를 유지할 만한 재정적 기초가 있을 것, 대통령이 정하는 무선국개설기준에 합치할 것 등을 규정하고 있다(전파법 제6조제3항). 특히, 방송업무(또는 위성방송업무)를 행하는 무선국으로서의 방송국은 연주소를 갖추어야 한다(전파법시행령 제10조제1항제5호). 여기에서 '연주소'란 "방송사항의 제작·편성·조정에 필요한 설비와 그 종사자의 총체"를 말한다(전파법시행령 제2조제98호). 결국, 지상파방송은 무선국허가와 연주소, 즉 하드와 소프트웨어 모두 갖춘 자만이 사업을 수행할 수 있다.

셋째, 지상파방송은 문화관광부장관의 허가추천서를 받은 자에 대하여 정보통신부장관이 허가를 부여한다(전파법 제4조제1항, 동법시행령 제22조제1항제6호). 허가유효기간은 3년이다(전파법 제12조제1항, 동법시행령 제57조제1항제3호). 그리고 지상파방송의 운영과 편성 등의 사항에 대하여는 국회의장 추천 3인, 대법원장 추천 3인을 포함하여 대통령이 임명하는 9인으로 구성된 방송위원회가 심의·결정한다(방송법 제12조, 제17조). 또한 외국에서 제작된 방송순서를 방송의 목적으로 수입하고자 하는 방송국은 보도에 관한 방송순서를 제외하고는 문화관광부장관의 수입추천을 받아야 한다(방송법 제40조의2).

넷째, 지상파방송은 국가 또는 지방자치단체가 방송법인에 출자하는 경우, 특별법에 의하여 설립된 법인이 방송법인의 주식 또는 지분을 소유하는 경우, 종교의 선교를 목적으로 설립된 법인이 방송법인에 출연하는 경우 이외에는 누구든지 대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자가 소유하는 주식 또는 지분을 포함하여 동일한 방송법인의 주식 또는 지분을 그 총수의 30/100을 초과하여 소유할 수 없다(방송법 제6조제1항). 또한 대통령령이 정하는 대기업·그 계열기업 및 그와 특수한 관계에 있는 자, 정기간행물의등록에관한법률 제7조의 규정에 의한 일간신문사, 통신사는 방송법인이 발행한 주식 또는 지분을 소유할 수 없다(방송법 제6조제2항, 제7조제1항). 그리고 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자, 외국정부 또는 그 대표자, 외국의 법인 또는 단체, 더 나아가 그들이 소유하고 있는 주식이 총 발행주식의 49/100를 초과하는 법인 또는 단체는 무선국의 개설이 허용되지 않기 때문에 지상파방송을 할 수 없다(전파법 제5조제1항).

다섯째, 지상파방송을 통하여 피해를 받은 자는 그 사실보도가 있음을 안 날로부터 1개월 이내에 방송국에 반론보도청구권을 행사할 수 있고(방송법 제41조), 이에 대한 분쟁의 중재 및 그 절차, 심판 등은 언론중재위원회를 통하여 해결된다(방송법 제42조).

(2) 綜合有線放送(綜合有線放送法)

종합유선방송법은 지상파방송을 규율하는 방송법과 달리 제한적 상업성의 논리를 수용하여 종합유선방송을 규율하고 있는 바, 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 종합유선방송법상 '종합유선방송'은 "영상(문자 및 정지화상을 포함한다)·음성·음향 등을 유선전기통신시설을 이용하여 수신자에게 송신하는 다채널방송"을 말하는데(동법 제2조제1호), 이것은 종합유선방송국, 프로그램공급업자, 전송망사업자라는 3종류의 사업자로 구분되어 독점적인 상호관계에 의하여 이루어진다. 예컨대, 종합유선방송국(SO : System Operator)은 종합유선방송을 편성·운영·송출하기 위한 '종합유선방송국시설'을 갖추고, 프로그램공급업의 허가를 받은 자로부터 방송프로그램을 공급받아 종합유선방송을 송출하고, 프로그램공급업자(PP : Program Provider)는 종합유선방송국(SO)에게만 방송프로그램을 공급하며, 종합유선방송을 전송하는데 필요한 선로설비(전송설로시설)의 설치·운영은 전송망사업자(NO : Network Operator)가 담당하고 있다. 또한 이러한 종합유선방송의

운영 및 프로그램편성 등에 대하여는 방송관계전문가, 변호사의 자격이 있는 자 및 대통령령이 정하는 자 중에서 문화관광부장관이 임명한 7인 이상 11인 이내의 위원으로 구성된 종합유선방송위원회가 심의·의결한다.

둘째, 종합유선방송국은 대통령령이 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장 또는 도지사를 거쳐 문화관광부장관이 허가한다. 이 경우, 종합유선방송의 목적과 내용이 법령에 위반되지 아니하고 국가의 이익을 저해하지 아니할 것, 종합유선방송의 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성이 있을 것, 종합유선방송국의 운영을 통하여 지역사회에 발전에 이바지할 수 있을 것, 종합유선방송국을 운영할 수 있는 충분한 재정적 능력이 있을 것, 종합유선방송국시설의 설치계획이 합리적이고 정보통신부령이 정하는 기술기준에 적합하며, 종합유선방송국을 운영할 수 있는 기술적 능력을 갖출 것 등을 요건으로 한다(동법 제7조). 허가유효기간은 3년이다(동법 제11조, 동법시행령 제10조). 그리고 문화관광부장관은 종합유선방송국허가를 함에 있어서 일정한 종합유선방송구역을 전담하여 운영하는 권리(지역사업권)를 부여할 수 있으며(동법 제8조제1항), 이 경우에 문화관광부장관은 연간 총 수익의 10%범위내에서 종합유선방송국의 재정상태·수신자의 수 및 수신료 등을 참작하여 고시하는 비율에 해당하는 금액을 지역사업권료로 징수할 수 있다(동법 제8조제4항, 동법시행령 제6조제1항). 또한 종합유선방송국의 채널은 방송분야의 다양성이 구현되도록 구성·운영되어야 하며, 특정분야에 편중되어서는 안되고, 대통령령이 정하는 바에 따라 공공채널을 비치하여야 함과 아울러 지역채널을 운영할 수 있다(동법 제22조, 동법시행령 제22조 및 제23조). 그리고 종합유선방송국은 외국에서 수입한 방송프로그램이 전체 방송프로그램에서 차지하는 편성비율을 매주 전체방송시간 또는 매주 채널별 전체방송시간의 30/100(과학기술·교양·스포츠프로그램의 경우에는 50/100)을 넘지 아니하는 범위안에서 문화관광부장관이 고시하는 비율에 초과하지 않아야 하고(동법 제25조, 동법시행령 제24조), 대통령령이 정하는 무선방송국인 한국방송공사법에 의한 한국방송공사 및 방송법에 의한 교육방송을 행하는 방송국이 종합유선방송국을 통하여 방송을 동시재송신을 하고자 하는 경우에 그 방송구역이 당해 종합유선방송국의 방송구역에 포함되지 않는 경우를 제외하고는 종합유선방송국은 동시재송신하여야 한다. 이 경우 당해 무선방송국이 가지는 저작권법 제69조의 동시중계방송권에 관한 규정은 적용되지 않는다(동법 제27조, 동법시행령 제26조제1항). 아울러 종합유선방송국은 정당한 이유없이 관할종합유선방송구역에서 종합유선방송의 역무제공을 거부할

수 없고, 수신료 등의 역무제공에 관한 약관을 정하여 문화관광부장관의 승인을 얻어야 한다(동법 제28조).

셋째, 프로그램공급업자(PP)는 종합유선방송위원회의 의견을 들어서 문화관광부장관이 허가한다. 이 경우, 프로그램공급업의 목적과 내용이 법령에 위반되지 아니할 것, 프로그램공급자는 종합유선방송국에 공급하는 방송프로그램의 20/100의 범위내에서 방송프로그램 분야별로 문화관광부장관이 고시하는 비율이상(동법 제15조제2항, 동법시행령 제13조)의 방송프로그램을 제작할 수 있는 능력을 갖출 것 등을 요건으로 한다(동법 제13조). 그리고 문화관광부장관은 프로그램공급업자의 허가시 방송프로그램의 공급이 특정분야에 편중되지 아니하고 그 전문성과 다양성이 실현될 수 있도록 하기 위하여 방송프로그램의 공급분야를 지정할 수 있으며(동법 제14조), 프로그램공급자는 공정하고 합리적인 시장가격으로 양질의 방송프로그램을 종합유선방송국에 공급하여야 하며, 정당한 이유없이 이를 거부할 수 없다(동법 제15조제1항). 또한 프로그램공급업자가 외국의 보도에 관한 방송프로그램을 제외한 방송프로그램을 수입하거나 외국의 방송을 중계(재편집하여 중계하는 경우도 포함)하고자 할 경우, 외국의 프로그램제작업자와 공동으로 방송프로그램을 제작하고자 할 경우에는 문화관광부장관의 승인을 받아야 한다(동법 제16조, 동법시행령 제14조, 제15조). 그러나 전자의 경우, 문화관광부장관은 그 방송프로그램 또는 방송이 헌법의 민주적 기본질서에 위배되거나 국가의 권위 또는 이익을 손상할 우려가 있다고 인정되는 것, 음란·퇴폐·폭력 등 미풍양속을 해치거나 사회질서를 문란하게 할 우려가 있다고 인정되는 것, 국제적 우의를 훼손할 우려가 있다고 인정되는 것에 대하여는 그 수입 또는 중계를 승인하지 않을 수 있고, 또한 외국의 방송프로그램공급시장의 여건 등을 참작하여 특정국가의 방송프로그램 또는 방송이 집중적으로 수입 또는 중계되지 않도록 하며, 일정기간 계속하여 방송되는 외국의 방송프로그램 또는 방송은 수회로 나누거나 일괄하여 승인할 수 있다. 후자의 경우, 우리나라의 프로그램공급자와 공동제작상대국의 프로그램제작업자가 공동으로 제작하고, 우리나라의 프로그램공급자가 당해 공동제작프로그램의 제작비용의 30/100이상을 출자하며, 공동제작프로그램이 외국의 방송프로그램 또는 방송에 대한 그 수입 또는 중계의 불승인요건(동법시행령 제14조제2항)에 해당하지 않을 때에만 승인을 할 수 있다.

넷째, 전송망사업자(NO)는 정보통신부장관의 지정을 받는다. 이 경우, 정보통신부장관은 문화관광부장관에게 통보하여야 한다(동법 제17조). 전송망사업자는

종합유선방송국의 방송구역에 전송선로시설을 설치하여 종합유선방송국이 이를 사용할 수 있도록 하여야 하며(동법 제18조), 종합유선방송국은 전송망사업자가 설치한 전송선로시설을 이용하여야 한다(동법 제20조제1항). 그리고 전송망사업자는 종합유선방송국으로부터 전송선로시설의 설치요구를 받은 때에는 그 날부터 1년 이내(동시행령 제17조제1항)에 이를 설치하여야 하는데, 불가항력적인 사유로 그 기간내에 전송선로시설을 설치할 수 없는 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 6개월의 범위내에서 정보통신부장관에게 시설설치기간의 연기를 신청할 수 있으며, 또한 전송망사업자가 전송선로시설을 설치한 경우에는 전기통신기본법 제25조의 규정에 의한 기술기준에 적합한지의 여부에 관하여 정보통신부장관의 확인을 받아야 하며, 정보통신부장관은 그 확인결과를 문화관광부장관에게 통보하여야 한다(동법 제19조). 아울러 전송망사업자는 전송선로시설이용료 등의 이용약관을 정하여 정보통신부장관의 승인을 얻어야 하는데, 이 경우 정보통신부장관은 이용료가 적정한지, 전송망사업자와 전송선로이용자의 책임에 관한 사항이 공평하고 명확한지, 특정인에 대하여 부당한 차별을 하지 아니한지를 검토하여 승인을 하여야 한다. 다만, 전송선로이용료에 관한 사항은 사전에 문화관광부장관과 합의하여야 한다(동법 제20조제2항 내지 제4항).

다섯째, 종합유선방송법은 방송의 수평적·수직적 겸영을 전면적으로 금지하고 있다. 예컨대, 종합유선방송국·프로그램공급업·전송망사업의 상호겸영(주식 또는 지분의 소유 포함), 종합유선방송국의 상호겸영, 종합유선방송국과 방송법에 의한 방송국(지상파방송국)의 상호겸영이 금지된다(동법 제4조제1항 내지 제3항). 그리고 일간신문사와 통신사, 대통령령이 정하는 대기업과 그 계열기업, 특정이념 또는 사상을 지지·옹호하는 정당·종교단체도 종합유선방송국을 경영하거나 주식 또는 지분을 소유할 수 없다(동법 제4조제4항 내지 제6호). 또한 종합유선방송국(SO), 프로그램공급업자(PP), 전송망사업자(NO), 방송법에 의한 방송국, 일간신문사·통신사, 대기업 및 그 계열기업과 대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자는 종합유선방송국을 경영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다(동법 제4조제9항).

여섯째, 프로그램공급업중 보도프로그램공급업을 행하는 동일한 법인의 주식 또는 지분은 누구든지 대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자가 소유하는 주식 또는 지분을 포함하여 그 총수의 30/100을 초과하여 소유할 수 없다(동법 제4조제7항). 다만, 대통령령이 정하는 대기업과 그 계열기업, 방송법에 의한 방송법인

(지상파방송국)의 주식 또는 지분을 5/100이상 소유한 자는 보도프로그램공급업을 행하는 법인을 경영하거나 주식 또는 지분을 소유할 수 없으며(동법 제4조제8항). 이러한 자와 대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자도 보도프로그램공급업을 행하는 법인을 경영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다(동법 제4조제9항). 또한 보도프로그램공급업을 행하는 법인의 이사중 그 상호간에 민법 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자는 그 총수의 1/3을 넘지 못한다(동법 제4조제11항).

일곱째, 위 다섯째와 여섯째의 제한규정을 위반하여 주식 또는 지분을 소유한 자는 그 소유분 또는 초과분에 대한 의결권을 행사할 수 없다(동법 제4조제10항).

여덟째, 국가·지방자치단체 또는 법인이 아닌 자, 허가 또는 지정이 취소된 후 2년이 경과되지 아니한 자는 종합유선방송국·프로그램공급업·전송망사업(종합유선방송사업)을 할 수 없다(동법 제5조제1항). 또한 외국인 또는 외국의 정부나 단체는 종합유선방송사업자에 대하여 기부금·찬조금 기타 어떠한 명목으로도 재산상의 출연 또는 출자를 할 수 없다. 다만, 보도프로그램공급업을 제외한 프로그램공급업의 경우에는 당해 법인이 소유하는 주식 또는 지분총수의 15/100을 넘지 아니하는 범위안에서 문화관광부장관의 승인을 얻어 재산상의 출연 또는 출자를 할 수 있다(동법 제6조).

아홉째, 종합유선방송을 통하여 피해를 받은 자는 그 사실보도가 있음을 안 날로부터 1개월 이내에 종합유선방송국에 반론보도청구권을 행사할 수 있고, 이에 대한 분쟁의 중재 및 그 절차, 심판 등은 언론중재위원회를 통하여 해결된다(동법 제45조).

(3) 中繼有線放送(有線放送管理法)

유선방송관리법 또한 지상파방송을 규율하는 방송법과 달리 제한적 상업성의 논리를 수용하여 중계유선방송을 규율하고 있는 바, 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 유선방송관리법상 '유선방송'은 "유선전기통신시설을 이용하여 음성·영상 또는 영상(문자 및 정지화상 포함)을 수신자에게 송신하는 것으로서 중계유선방송과 '음악유선방송'을 말하는데, 그 가운데 '중계유선방송'은 "전파법에 의하여 허가를 받고 방송을 하는 무선국(방송국)의 방송을 수신하여 중계송신하는 것"을 의미한다(동법 제2조제1호, 제2호).

둘째, 유선방송을 하고자 하는 자는 정보통신부장관의 허가를 받아야 한다(동법 제3조제1항). 허가의 유효기간은 3년이다(동법 제3조제2항, 동법시행령 제3조). 유선방송사업자의 지위는 승계할 수 있다(동법 제12조). 예컨대, 이러한 지위는 유선방송사업자가 사망한 경우에는 그 상속인이 정보통신부장관에게 신고함으로써, 유선방송사업자인 법인이 합병한 경우에는 합병후 존속하는 법인 또는 합병에 의하여 설립된 법인이 허가를 받음으로써, 유선방송사업을 양도한 경우에는 양도자 및 양수자가 연명으로 양도·양수허가를 받음으로써 승계되는데, 이 경우 상속 또는 양도에 의하여 유선방송사업자의 지위를 승계한 자가 2인이상인 경우에는 그 중에서 1인을 대표자로 선정하여야 한다. 또한 이 규정들은 임시허가를 받은 자의 지위승계에 대하여도 적용된다.

셋째, 유선방송의 허가를 받고자 하는 자는 정보통신부령이 정하는 바에 의하여 유선방송사업허가신청서를 정보통신부장관에게 제출하고, 신청을 받은 정보통신부장관은 유선방송시설설치계획이 타당한지, 유선방송사업을 할 수 있는 재정적 기초가 있는지, 유선방송사업의 지역적·사회적 필요성이 있는지를 검토하여 당해 유선방송사업의 타당성 여부를 심사하고(동법 제5조제1항, 제2항), 그 심사결과 당해 유선방송사업이 타당성이 있다고 인정될 때에는 유선방송사업의 종류 및 내용, 유선방송사업의 구역, 유선방송시설의 준공기한, 종사자의 자격과 정원, 사용할 채널, 운용허용기간을 지정하여 임시허가를 한다(동법 제7조제1항). 그리고 유선방송사업의 임시허가를 받은 자는 준공기한내에 유선방송시설의 설치공사를 완료하여 정보통신부장관에게 준공신고를 하여야 하고, 준공신청을 받은 정보통신부장관은 준공검사를 하며(동법 제8조), 준공검사결과 유선방송시설이 기술기준에 적합한 때에는 당해 임시허가를 받은 자에 대하여 유선방송사업의 허가를 하여야 하고, 동시에 허가증을 교부하여야 한다(동법 제10조).

넷째, 유선방송사업자는 정보통신부령이 정하는 바에 의하여 이용약관을 정하여 정보통신부장관의 승인을 얻어야만 유선방송을 할 수 있는데, 이 경우 정보통신부장관은 수신료가 적정한지, 수신료가 정률 또는 정액으로 명확하게 규정되어 있는지, 유선방송사업자와 이용자간의 책임에 관한 사항이 적정하고 명확하게 규정되어 있는지, 특정인에 대하여 부당하게 차별취급을 하는 내용은 아닌지를 검토하여야 한다(동법 제13조). 또한 유선방송사업자는 허가내용 및 이용약관에 따라 성실하게 유선방송사업을 수행하여야 하고, 정당한 사유없이 그 사업구역안에서 유선방송역무의 제공을 거부해서는 안된다(동법 제14조). 아울러 유선방송사업자는 정

보통신부령이 정하는 공지사항 등을 송신하는 경우를 제외하고는 중계유선방송의 경우에는 방송국의 방송에 한한 중계송신(녹음·녹화하여 중계송신하는 경우 포함), 음악유선방송의 경우에는 음반및비디오물에관한법률에 의하여 판매·배포되는 음반(영상 제외)의 송신에 한하여 송신하여야 하고(동법 제15조), 국가의 안녕 질서를 위해하거나 공서양속을 문란하게 할 우려가 있는 내용, 국제간의 우의를 훼손할 우려가 있는 내용, 특정한 이익·집단·신념 또는 사상을 지지·옹호하거나 비방하는 내용, 보도·논평 또는 광고에 관한 사항(방송국의 방송중계 제외), 기타 대통령령이 정하는 사항으로서 국가의 법질서를 경시하거나 불법행위를 고무·선동하는 내용, 건전한 국민의 정서와 가정생활의 순결을 저해할 우려가 있는 내용, 어린이 및 청소년의 선도에 유해한 내용, 국어순화 및 건전한 언어생활을 저해할 우려가 있는 내용, 타인의 명예나 권리를 침해하는 내용, 사치성 소비풍조를 조장할 우려가 있는 내용, 공연윤리위원회에 의하여 공연이 금지된 음악 등을 송신하여서는 아니된다(동법 제17조, 동법시행령 제15조).

다섯째, 외국인, 외국의 법인 또는 단체나 외국정부는 기부금·찬조금 기타 어떠한 명목으로도 유선방송사업자에 대하여 재산상의 출연을 하지 못한다. 다만, 유선방송의 효율적인 운영을 위하여 필요하다고 인정되어 정보통신부장관이 승인한 경우에만 가능하다(동법 제16조).

여섯째, 유선방송사업자 또는 그 임시허가를 받은 자는 유선방송시설을 설치함에 있어서 전기통신기본법에 의한 기간통신사업자의 전기통신설비 또는 종합유선방송법에 의한 전송망사업자의 전송선로시설을 이용할 수 있다(동법 제20조). 아울러 정보통신부장관은 동법에서 규정한 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 시·도지사 또는 체신청장에게 위임할 수 있으며, 특히 유선방송시설의 검사업무 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 한국전기통신공사 또는 무선국관리사업단에 위탁할 수 있다(동법 제26조).

(4) 衛星放送(電波法上의 關聯規定)

위성방송을 규율하는 개별 법률은 없지만, 방송위성업무, 우주국 등과 관련하여 전파법이 규율하고 있는 바, 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 전파법상 '무선국'은 "방송청취를 위하여 수신만을 목적으로 하는 것을 제외한 무선전신·무선전화 기타 전파를 보내거나 받는 전기적 시설인 무선설비와

무선설비를 조작하는 자의 총제”를 말한다(동법 제2조제4호, 제5호). 그리고 전파법시행령은 무선국이 행하는 업무의 분류와 관련하여 방송업무와 위성방송업무를 구분한다(동법시행령 제3조제1항제3호, 제18호) 즉, ‘방송업무’는 “공중이 직접 수신할 수 있도록 할 목적으로 송신하는 무선통신업무”를, ‘위성방송업무’는 “공중이 직접 수신(개별수신과 공동수신 포함)할 목적으로 우주국을 이용하여 정보를 전송하는 무선통신업무”를 말하는데, 여기에서 ‘개별수신’은 간단한 가정설비 특히 소규모의 안테나를 가지는 수신설비로 위성방송업무를 행하는 우주국으로부터 발사된 전파를 수신하는 것을, ‘공동수신’은 경우에 따라 복잡화될 수 있고, 개별수신용보다 큰 안테나를 가지는 수신설비로 위성방송업무를 행하는 우주국으로부터 발사된 전파를 수신하는 것과 한 장소에 있는 공중의 집단에 의하거나 제한된 지역의 중계시스템을 통하여 사용할 것을 목적으로 하는 것을 의미한다. 또한 무선국의 분류와 관련하여 방송국, 우주국, 지구국을 다음과 같이 정의한다(동법시행령 제4조제1항제3호, 제26호, 제27호). 즉, ‘방송국’은 “방송업무 또는 위성방송업무를 행하는 무선국”을, ‘우주국’은 “지구대기권의 주요부분밖에 있거나 밖으로 나갈 목적이거나 또는 밖에 머물러 있었던 물체상에 설치되어 무선통신을 행하는 무선국”을, ‘지구국’은 “지구의 표면이나 지구대기권에 개설하여 우주무선통신업무를 행하는 무선국”을 말한다.

둘째, 무선국의 허가를 받은 자(시설자)는 무선설비의 효율적 이용을 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 정보통신부장관의 승인을 얻어 무선국의 무선설비의 전부 또는 일부를 타인에게 임대 또는 위탁운영하거나 타인과 공동으로 사용할 수 있다(동법 제29조의6). 이러한 무선국의 무선설비를 타인에게 임대하고자 하는 시설자는 정보통신부장관령이 정하는 무선설비임대승인신청서를 정보통신부장관에게 제출하여야 하고, 신청받은 정보통신부장관은 그 신청이 무선설비의 효율적인 이용에 적합한지, 전파이용질서의 유지에 적합한지를 판단하여 승인하여야 하는데, 이 경우 특히 필요한 때에는 그 임대기간 및 사용지역 등을 제한할 수 있다(동법시행령 제60조의2). 그리고 이러한 무선국의 무선설비중 위탁운영 또는 공동사용할 수 있는 것은 무선국의 공중전주 및 전원설비, 송신설비, 시설자가 동일한 무선국의 무선설비, 정보통신부장관이 정하는 아마추어국의 무선설비, 기타 공공의 안전을 위한 무선국으로서 정보통신부장관이 특히 필요하다고 인정하여 고시하는 무선설비만이 가능하고, 이 경우에 전파가 능률적으로 발사될 수 있는 곳에 설치할 것, 이미 시설된 무선국 또는 가허가를 받은 무선국의

운용에 지장을 주지 아니할 것, 무선설비로부터 발사되는 전파가 인근 주택가의 방송청취 등에 전기적 영향을 주지 아니할 것, 기타 정보통신부장관이 필요하다고 인정하여 따로 정하는 기준에 적합할 것 등의 조건을 갖추어야 한다. 아울러 이러한 무선설비를 위탁운용하거나 공동사용하고자 하는 자는 정보통신부령이 정하는 승인신청서에 합의서 또는 공동사용계약서를 첨부하여 정보통신부장관에게 제출하여야 하며, 신청을 받은 정보통신부장관은 그 신청이 동법시행령 제60조의2제2항의 요건(무선설비의 임대요건)에 적합하다고 판단되는 경우에는 승인하여야 한다(동법시행령 제60조의3).

셋째, 무선국의 허가신청은 무선국의 분류에 따라 송신설비의 설치장소별로 하여야 하고, 우주국 또는 지구국에서 종별 2 이상의 무선국의 업무를 함께 행하는 경우 등을 제외하고는 종별 2이상의 무선국의 업무를 함께 행하는 것을 목적으로 하는 경우에는 하나의 무선국으로 허가를 신청하여서는 아니된다(동법시행령 제21조제1항, 제2항). 특히, 방송국의 허가신청은 위 규정이외에도 표준방송 등의 종별에 따라 주파수별로 하여야 한다. 다만, 하나의 주파수로 다수의 방송을 할 수 있는 경우에는 각각의 표준방송 등에 대하여 허가신청을 하여야 한다(동법시행령 제21조제5항). 그리고 위성방송업무를 행하는 무선국으로서의 방송국을 허가함에 있어서는 정보통신부장관이 그 위성방송업무를 효율적인 운영을 위하여 필요한 때에는 주파수의 합리적 배분 등 기술적 조건을 붙일 수 있다(동법시행령 제10조제2항).

따라서 우리나라의 경우, 무궁화위성을 통한 위성방송을 하고자 하는 사업자는 현재 무궁화위성(우주국)을 전기통신사업자인 한국통신이 소유·운영하고 있기 때문에 그 무선설비(중계기)를 임차하여 실시할 수밖에 없다. 결국, 현행 방송관계법의 구조하에서는 위성방송을 위한 새로운 방송사업자 개념의 도입이 불가피할 것이다.

第2節 現行 通信·放送關係法の 問題點과 整備方案

I. 序說

통신과 방송영역은 전통적으로 그 기술적 차이 및 보호법익의 차이에 기초하여 엄격하게 분리·규율되었다. 예컨대, 종래 통신은 특정인간의 쌍방향 송수신(1대1)을, 방송은 공중에 대하여 직접 수신을 목적으로 하는 일방향 송신(1대N)을 의미

하였는 바, 이러한 기술적 차이에 따라 통신은 전송내용의 비밀보호 및 보편적 서비스의 제공에 초점을 맞추어 하드·소프트를 분리운영함과 동시에 요금, 접속조건, 시장경쟁, 전송매체의 표준화 등을 중심으로 한 규제가, 방송은 주파수의 희소성 및 사회적 영향력에 초점을 맞추어 하드·소프트를 겸영함과 동시에 방송내용, 방송사업자의 소유·참여제한 등을 중심으로 한 규제가 강조되었다.

그러나 오늘날 디지털화·광대역화·쌍방향화라는 정보통신기술의 발달은 통신·방송전송로의 증가 및 공유화를 촉진시켰고, 이와 더불어 새로운 통신·방송의 중간영역적 서비스들이 출현함에 따라 종래 통신과 방송영역을 엄격하게 구분·규율하여온 법제도 및 법질서의 변화를 요구하고 있다.

이러한 상황에 직면하여 각 국가들은 전술한 바와 같이 각기 통신·방송관계법의 체계와 규제기구는 달리하지만, 일관된 정책의 방향성을 보이고 있다. 즉, 그들은 통신·방송관계법의 개정이나 새로운 법을 제정함에 있어서 그 나라의 법체계와 정책방향 등에 맞는 방식을 채택하여 통신·방송사업자간의 융합을 허용함으로써 경쟁력을 강화시키고, 서비스의 융합촉진을 통하여 수신자의 편의증진을 도모하고자 한다. 이를 위하여 매체의 소유제한을 완화하고, 새로운 매체의 도입을 적극적으로 추진함과 동시에 수신자의 선택의 자유를 확대하고, 수신자에 대한 서비스 공급기회의 확대를 기본으로 하여 수신자주권에 입각한 시장경쟁원리에 의하여 새로운 매체를 규율하고 있다.²⁰⁸⁾ 다시 말해서 각 국가들은 개방화·자유화되어가는 통신시장에서 자국의 이익보호와 세계시장에서의 주도권을 선점하기 위하여 적극적인 활동을 전개하고 있으며, 또한 방송의 디지털화를 통한 방송사업의 활성화, 방송시장의 진입·소유규제의 완화를 통한 방송사업의 육성을 도모하기 위하여 정보통신망의 고도화, 콘텐츠산업의 육성 등을 내용으로 하는 정책의 추진과 법제도의 정비에 나서고 있는 것이다.

우리나라도 현재 모든 종류의 정보를 전송할 수 있는 초고속정보통신망을 구축하고, 이를 기반으로 하여 관련 정보통신산업의 육성을 도모함과 아울러 통합방송법을 제정하여 다매체·다채널시대에 대비하고자 노력하고 있다.²⁰⁹⁾ 예컨대, 1995년에

208) 김대호, "방송법과 뉴미디어", 경희법학 제32권제1호, 경희법학연구소(1997.8), 305~306면.

209) 통합방송법제정과정에서 탄생한 법안들은 1993년의 위성통신법안(채신부) 및 위성방송법안(공보처), 1995년의 방송법안(공보처) 및 박계동의원 등이 공동으로 발의한 단일방송법안, 1996년의 방송법안(공보처), 1998년 3월의 방송법초안(국민회의), 1998년 8월의 방송법최종안(국민회의) 및 통합방송법안(한나라당) 등과 같이 다양하다. 그러나 이하에서 통합방

는 정보화를 촉진하고, 정보통신산업의 기반을 조성하며, 정보통신기반의 고도화를 실현함으로써 국민생활의 질을 향상하고, 국민경제의 발전에 이바지한다는 목적으로 '정보화촉진기본법'을 제정·공포함²¹⁰⁾과 더불어 급변하는 방송환경에 효과적으로 대처하고, 뉴미디어·멀티미디어시대에 부응하기 위하여 방송매체별로 분리·규율되던 방송법과 종합유선방송법을 통합하고, 동시에 위성방송의 근거를 마련하는 통합방송법의 제정을 추진중이다. 특히, 종래의 통신관계법체계는 망이라는 하드웨어를 중심으로 전기통신기본법을 기본법으로 함과 동시에 전기통신사업법과 전상망보급확장및이용촉진에관한법률을 축으로 구성되어 있었으나, 1995년 정보화촉진기본법의 제정과 더불어 전기통신산업이 더 포괄적인 개념인 정보산업으로 흡수되고, 전기통신기본법의 상당부분이 정보화촉진기본법으로 흡수됨으로써 상대적으로 전기통신기본법은 기본법적인 성격을 상실하고 있을 뿐만 아니라 종래의 망사업자중심에서 비망사업자중심으로 그 비중이 변화하고 있다.

그러나 우리나라의 통신과 방송사업은 오랫동안 정보통신부와 문화관광부(구 공보처)라는 별도의 행정부처가 담당하고 있을 뿐만 아니라 전기통신·지상파방송·종합유선방송이라는 전송망·매체수단별로 전기통신사업법, 방송법, 종합유선방송법 등과 같은 별도의 법률이 규율하고 있다. 이것은 뉴미디어의 도입시, 관할권에 대한 부처간의 마찰을 초래하여 통신·방송에 대한 효율적이고도 통일적인 정책수립을 어렵게 하였을 뿐만 아니라 이들 법률간에도 통신·방송융합에 대비한 연계성이 부족한 실정이다. 이러한 사정은 정보화촉진기본법에서도 마찬가지이다. 정보화시대에 대비하기 위하여 제정된 정보화촉진기본법은 정보통신부가 당면한 초고속 정보통신망사업의 효율적인 추진을 위한 목적에 초점을 맞추었기 때문에 통신·방송의 융합에 대비한 미래지향적인 해답을 제시하지 못하고 있으며,²¹¹⁾ 또한 지금도 종래의 통신사업자와 방송사업자의 영역이 구분되고 있을 뿐만 아니라 이를 뒷받침하는 개별법이 존재하고 있기 때문에 정보화촉진기본법의 역할은 통신측면의

송법내용과 관련해서는 현행 방송관계법과 1998년 8월의 '국민회의안' 및 '한나라당안'에 한정하여 고찰하고자 한다. 왜냐하면, 두 법안이 발표되기 이전에 발표된 본인의 연구보고서 '위성방송법제의 과제와 입법방향(1998.7)'에서 뉴미디어도입과 관련한 통합방송법제정방향을 제시함에 있어서 나머지 법안들의 내용을 상세히 검토하였기 때문이다. 특히, 동 연구보고서의 내용이 두 법안에 각각 일부 반영되었음을 여기에서 지적하여 둔다.

210) 이 법률은 1995년 8월 4일에 제정·공포되었고, 1996년 1월 1일부터 시행되고 있다 (법률제4969호).

211) 조신·류춘열·김대호, 방송·통신융합촉진을 위한 법·제도개선방안, 통신개발연구원 (1996.12), 140면.

주도적 변화를 법적으로 뒷받침하는 정도에 머물고 있다고 할 것이다.²¹²⁾²¹³⁾ 그리고 지금 추진중인 통합방송법도 종합유선방송과 중계유선방송의 갈등을 해소하고 있지 못할 뿐만 아니라 새로이 출현하고 있는 통신·방송융합형태의 멀티미디어서비스나 영상서비스를 규율하고, 멀티미디어산업을 육성하며, 경쟁력을 강화함에 크게 못미치고 있는 실정이다.

따라서 이하에서는 우리나라의 통신·방송관계법중에서 통신·방송융합의 촉진에 방해 내지 장애가 되는 요소들을 추출하고, 이들을 해소하기 위한 법제정비방안을 제시하고자 한다. 이러한 통신·방송의 융합을 촉진하기 위한 법제도를 개편함에 있어서 궁극적으로는 기존의 통신·방송관계법제의 통합이 필요하지만, 여기에서는 현실적으로 현재의 통신·방송사업을 규율하는 다양한 법제도와 법질서가 존재하고 있을 뿐만 아니라 통신·방송융합의 미래상을 정확하게 예측할 수 없는 상황이기 때문에, 우선적으로 초고속정보통신망구축을 통한 관련정보통신산업의 육성을 도모함과 더불어 경쟁체제에 미숙한 방송관계법의 구조개편을 통한 통신·방송융합을 촉진하는 방향에서 다루고자 한다. 특히, 방송관계법의 구조개편과 관련해서는 다음과 같은 사항을 고려하고자 한다.²¹⁴⁾ 첫째, 기존의 뉴미디어정책은 방송하드웨어중심에서 방송제작과 유통중심으로 전환되어야 한다. 즉, 뉴미디어정책은 기존의 종합유선방송·위성방송에서의 하드웨어중심의 산업적인 논의와 함께 뉴미디어의 네트워크나 서비스규정에서의 새로운 기회와 도전을 시도하는 방향으로 전환하여야 한다. 둘째, 뉴미디어정책은 디지털 다매체·다채널하에서 방송영상물의 육성차원을 넘어서서 영상물과 결합한 새로운 서비스의 개발 및 육성의 방향으로 확대되어야 한다. 즉, 새로운 미디어기술의 다원적인 서비스기능을 적극적으로 도입하여 방송시장의 활성화를 도모하여야 한다. 셋째, 뉴미디어간의 상호연계방안은 경쟁 보다는 상호보완적인 관계로 설정하여 발전시켜 나아가야 한다. 예컨대, 뉴미디어의 정책담당자는 주파수할당, 방송인허가 등의 측면에서 디지털 위

212) 방석호·정영철·최우석, 방송통신의 융합에 따른 방송통신관계법정비방안연구, 한국방송개발원(1997.12), 55면.

213) 특히, 정보화촉진기본법의 문제점에 대하여는 <방석호, "통신관련법개정과 우리의 21세기", 통신시장, 한국통신 통신경제연구소(1996.10), 22~25면; 권호영·정용준·이만제, 초고속정보통신기반구축에 따른 방송연계방안연구, 한국방송개발원(1996.12), 58~62면>을 참조.

214) 김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 70~71면; 이상훈·이만제·강태완, 뉴미디어종합발전을 위한 매체별 정책과제연구, 한국방송개발원(1997.11), 201~204면을 참조.

성방송간, 종합유선방송과 위성방송간 등에 보다 상호조정적인 정책을 시행하여야 한다. 이를 위하여 뉴미디어 전반을 조화롭게 조정할 수 있는 통합적인 정책기구의 단일화방안을 신중히 검토하여야 한다. 넷째, 뉴미디어정책은 공공의 이익을 강화하는 방향에서 종합적으로 수립되어야 한다. 예컨대, 디지털 지상파방송에 있어서 공영방송은 공익성의 유지·강화를 위한 운영재원의 마련이 중요하고, 민영방송은 공익성을 유지하면서 프로그램 제작인프라를 강화하는 방안의 마련이 중요하다. 그리고 종합유선방송에 있어서는 방송영상물의 주요한 유통시장으로서 양질의 프로그램 확보, 지역매체적 특성의 최대한 활용, 멀티미디어시대에 적합한 새로운 프로그램 및 서비스의 개발·육성을 위한 방안의 마련이 중요하고, 위성방송에 있어서는 다채널이라는 특성을 최대한 활용하여 방송영상물의 제작, 유통산업의 발전을 유인하는 정책과 이를 통한 국내의 문화정체성 보호 및 대외적인 영상시장의 개척이라는 두가지 목표를 실현하는 구체적 방안의 마련이 중요하다는 것이다.

Ⅱ. 通信·放送의 規制機構와 法體系의 整備

1. 通信·放送規制機構의 機能再調整

우리나라의 통신·방송사업은 그 정보형태와 전송형태에 따라 각기 다른 기관들이 정책, 내용규제, 반경쟁규제를 담당하고 있다. 예컨대, 통신정책은 정보통신부가 전담하고 있지만, 일반적인 방송정책은 문화관광부와 방송위원회(방송의 운용·편성의 기본정책)가, 방송망정책은 정보통신부와 문화관광부가 각각 담당하고 있다. 그리고 통신의 내용은 정보통신윤리위원회가 담당하고, 지상파의 내용은 방송위원회가, 종합유선방송의 내용은 종합유선방송위원회가 담당하고 있으며, 영화·비디오 등의 내용은 한국공연예술진흥협의회(공연법 제25조의3)가 각각 담당하고 있다. 특히, 통신의 공정경쟁 및 사업자간의 분쟁조정은 정보통신부장관, 통신위원회, 공정거래위원회가 각각 담당하고 있다.

그러나 정보통신기술의 발달에 따라 정보형태의 디지털화와 전송형태의 쌍방향 광대역화가 전개되고 있는 지금의 시점에서 종래의 통신·방송규제기구는 그 기능의 재조정이 필요하다고 할 것이다. 그 정비방안을 제시하면, 다음과 같다.

첫째, 통신·방송정책기구의 기능조정문제이다. 우리나라의 경우, 통신·방송정책을 정보통신부와 문화관광부(구 공보처)가 각기 분장함으로써 1991년 종합유선

방송법의 도입과 관련한 종합유선방송·중계유선방송의 갈등문제, 1995년 정보화촉진기본법의 도입과 관련한 초고속망사업자·종합유선방송사업자의 갈등문제, 위성방송과 중간영역적 서비스(VOD·전광판)의 도입과 관련한 갈등문제 등의 폐해가 있었다. 이것은 종래 방송정책과 방송전송·매체정책(방송망정책)의 구분이 모호함에서 발생한 결과라고 할 것이다. 오늘날 통신·방송의 융합이 급속도로 전개되고, 방송의 디지털화를 통한 다매체·다채널화가 실현되고 있는 상황을 고려할 때, 향후 방송정책의 대부분은 방송전송 및 매체정책으로 될 것이다.²¹⁵⁾ 이것은 최근 각 국가들이 정보초고속도로구축을 적극적으로 추진함과 동시에 통신망과 방송망의 연계정책을 강구하고 있음에서도 확인할 수 있다. 우리나라도 이미 1995년부터 정보화촉진기본법의 제정과 더불어 초고속망구축사업을 전개하고 있음은 전술한 바와 같다.

이러한 관점에서 통신·방송정책과 관련한 주무부처간의 견제와 영역다툼으로 인한 행정낭비를 방지하고, 정부의 신뢰성과 능률성을 제고하기 위하여 통신·방송관련 정부업무의 재조정을 신중히 검토하여야 할 것이다.²¹⁶⁾ 예컨대, 정보통신부장관은 통신정책과 방송전송·방송매체정책을 통일적으로 수립하도록 하고, 방송위원회는 방송프로그램정책을 수립하도록 엄격하게 구분하여야 한다.

둘째, 통신·방송내용규제기구의 기능조정문제이다. 현행 통신·방송의 내용에 대한 규제는 동일정보가 각기 다른 미디어 또는 전송로로 보급됨을 전제로, 각기 다른 법률과 심의기구를 통하여 이루어지고 있다. 예컨대, 통신의 내용심의는 정보통신윤리위원회(전기통신사업법 제53조의2)가, 지상파방송의 내용심의는 방송위원회(방송법 제17조)가, 종합유선방송의 내용심의는 종합유선방송위원회(종합유선방송법 제38조)가, 영화·비디오 등의 내용심의는 한국공연예술진흥협의회(영화진흥법 제12조, 음반및비디오물에관한법률 제17조)가 각각 담당하고 있다. 그러나 통신·방송의 융합에 따라 다양한 중간영역적 서비스(VOD, 인터넷방송, PPV 등)가 등장함으로써, 통신·방송·영상물 등의 전통적인 매체간의 구분이 모호해짐과 동시에 그 심의주체의 책임소재가 불명확하여 지고, 동일 영상물이 방송·패키지미디어·인터넷·PC통신 등을 통하여 창구의 다변화가 진행됨으로써, 사업자

215) 조신·류춘열·김대호, 방송·통신융합촉진을 위한 법·제도개선방안, 통신개발연구원(1996.12), 142면.

216) 장호익, "통신과 방송의 융합촉진을 위한 법제정비방안", 삶의 질 향상을 위한 법제연구, 법제처(1997.12), 195면.

에게 창구별로 심의를 거쳐야 하는 불편을 줌과 동시에 이러한 통신·방송융합서비스는 여러 심의기구를 거치면서 민감한 시장수요에 탄력적으로 대처할 수 없게 되며, 또한 WTO·OECD가입 등에 따라 내용규제도 국제규범과 질서의 준수가 요구됨으로써, 이에 공동으로 대처할 수 있는 심의 및 규제환경이 필요하게 되었다.

이러한 관점에서 통신·방송내용규제기구의 일원화가 필요하다고 할 것이다. 여기에는 두가지 방법이 고려될 수 있다.²¹⁷⁾ 예컨대, 종래의 내용규제기관을 통합한 독립내용규제기관으로서 '(가칭)정보윤리위원회'를 구성하는 방법, 통합방송법제정과 더불어 설치되는 통합방송위원회가 현행 방송내용심의를 일원적으로 담당하면서 정보통신윤리위원회 및 한국공연예술진흥협의회와 협의체를 구성하여 심의절차를 간소화하는 방법이 그것이다. 즉, 전자의 방법은 현행 정보통신윤리위원회·방송위원회·종합유선방송위원회·한국공연예술진흥협의회의 정보내용심의권들을 통합하여 동일한 심의기준을 적용하고, 정부로부터 독립된 민간위원회로서의 독립내용규제기구를 구성하는 방법이다. 후자의 방법은 지상파방송·종합유선방송·위성방송을 포괄하는 통합방송법상의 방송위원회가 방송내용규제를 일원화한 후에 종래 영화·비디오 등의 내용규제기구인 한국공연예술진흥협의회, 통신의 내용규제기구인 정보통신윤리위원회 등과 상설 협의체를 구성, 지상파방송의 심의를 거친 영상물은 다른 매체에서의 심의면제, 뉴미디어방송의 심의를 거친 영상물은 지상파방송을 제외하고는 다른 매체에서의 심의면제, 어린이 관람가로 판정된 영화는 지상파방송·뉴미디어방송·비디오 등에서의 심의면제 등의 방식으로 심의절차를 간소화하는 방법이다. 장기적으로는 전자의 방법이 고려될 수 있지만, 현실적으로는 후자의 방법이 타당하다고 할 것이다.

셋째, 통신·방송반경쟁규제기구의 기능조정문제이다. 현재 방송사업에서의 독과점규제를 담당하는 기관은 존재하지 않지만, 통신사업의 경우에는 통신위원회가 이를 담당하고 있다. 그러나 원칙적으로 독과점 및 반경쟁적 행위에 대한 규제는 일반경쟁법에 근거하여 공정거래위원회가 그 권한을 행사하는 것이 원칙이다. 그리고 통신·방송사업에 경쟁이 도입됨에 따라 과거와는 달리 독과점규제의 중요성이 크게 부각되고 있음도 사실이다. 하지만, 방송에 비하여 먼저 경쟁이 도입된 통신서비스 조차도 여러 가지 이유로 충분한 경쟁적인 시장구조를 갖추지 못하였기 때문에 독과점규제 뿐만 아니라 사업영역규제 또는 가격규제와 같은 경제적 규

217) 정보통신정책연구원, 정보통신산업발전종합계획(1998~2002) : 제3편 정보통신산업발전을 위한 주요정책과제(1997.12), 135~137면.

제가 필요한 실정이다. 또한 일반경쟁법에 의한 독과점규제는 일반적으로 사후적인 규제로서 문제가 발생한 후에 개입하는 형태인데, 일부 독점적 기업에 대하여는 회계분리, 상호접속협정 등의 다양한 경쟁보장장치를 사전적으로 시행에 옮겨야 할 경우가 많다. 이처럼 경제적 규제 등의 사전적 규제와 독과점규제 등의 사후적인 규제가 함께 이루어져야 하는 현재의 통신서비스사업의 상황을 보거나 아직 제대로 경쟁이라는 개념조차도 생소한 방송사업의 현황을 고려할 때에 전송망간의 경쟁이 어느 정도 이루어지고, 서비스제공사업자간의 경쟁 또한 활발하기 이전에는 통신·방송사업의 특유한 규제기관이 필요하다고 생각된다.

이러한 관점에서 장기적으로는 통신·방송사업의 반경쟁규제는 공정거래위원회가 담당하여야 하지만, 현실적으로는 통신·방송사업의 독과점규제 및 일부 경제적 규제를 통신위원회가 담당하고, 방송사업의 내용규제를 방송위원회가 담당하도록 기능을 재조정하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

2. 通信·放送關係法の 體系調整

통신·방송융합에 대비한 법체계로서는 다음과 같은 방법들이 상정될 수 있다. 첫째, 통신과 방송의 융합화에 대비하여 현행의 통신관계법 및 방송관계법의 체계를 통합하여 규정하는 방법이다. 둘째, 현행과 같이 통신관계법 및 방송관계법의 체계를 분리하되, 기술발전에 따라 새로운 서비스개념이 등장할 때마다 그 서비스를 방송의 영역이나 통신의 영역으로 판단, 수용할 수 있도록 규정하는 방법이다. 특히, 후자의 경우에는 세가지의 방법이 있다. 예컨대, 방송관계법을 예로 들어서 위성방송 등의 뉴미디어의 도입과 관련하여 현행과 같이 방송매체별로 나누어진 사업영역을 그대로 존중하여 별도로 위성방송법을 제정하는 방법, 현행 방송법을 개정하여 지상파방송과 뉴미디어방송의 공통사항을 규정한 기본법적 성격을 부여하되, 방송매체별로 세부내용을 규정한 별도의 위성방송법을 제정하는 방법, 현행 방송법 및 종합유선방송법을 실질적으로 통합하고, 그 가운데 위성방송법의 내용을 추가하여 규정한 통합방송법을 제정하는 방법 등이 그것이다.²¹⁸⁾ 현재, 우리

218) 후자의 경우에 있어서 이러한 방법 이외에도 유선과 무선의 구분을 전제로 지상파방송·위성방송 대 종합유선방송의 규제구조를 법제화하는 방법, 기존의 미디어(지상파방송) 대 뉴미디어(위성방송·종합유선방송)의 대칭구조로 규제구조를 법제화하는 방법이 지적되기도 한다(방석호, 미디어법학, 법문사, 1995, 410~411면). 또한 그는 첫 번째의 방법은 지상파방송과 위성방송이 모두 전파자원을 이용한다는 점, 정도의 차이는 별론하고 불특정다수에 대한

정부는 통신과 방송의 융합을 촉진하기 위하여 궁극적으로는 통신관계법과 방송관계법의 체계를 통합하는 방향이 바람직하다는 사실을 인식하면서도 우리의 현실적 여건을 감안하여 우선적으로 방송매체별로 나누어 규정되어 있는 현행 방송관계법을 전면적으로 개정·통합하는 통합방송법의 제정방향으로 나아가고 있다.

그러나 향후 기존망, 초고속망, 지상파방송망, 위성방송망, 종합유선방송망 등의 모든 정보망간의 상호접속과 공동이용이 가능해지기 때문에, 현재와 같은 전송망 또는 매체수단별의 법제화는 더 이상 정당성을 확보하기 어려울 것이다.

이러한 관점에서는 궁극적으로 통신·방송관계법의 통합이 바람직하겠지만, 현실적으로 현재의 통신·방송사업을 규율하는 다양한 법제도와 법질서가 존재하고 있을 뿐만 아니라 통신·방송융합의 미래상을 정확하게 예측할 수 없는 상황이기 때문에, 우선적으로 초고속정보통신망구축을 통한 관련정보통신산업의 육성을 도모함과 더불어 경쟁체제에 미숙한 방송관계법의 구조개편을 통한 통신·방송융합을 촉진하는 방법이 바람직하다고 할 것이다.²¹⁹⁾

Ⅲ. 通信·放送의 網連繫方案

1. 通信網과 放送網의 連繫方案

통신망과 방송망(케이블망)의 융합은 초고속정보통신기반구축에 유리하다. 그것은 케이블망을 초고속망의 가입자망으로 활용할 경우에 가입자망의 고도화비용을 절감할 수 있고, 디지털압축기술의 발전 등으로 케이블망을 통하여 쌍방향서비스의 제공이 가능하기 때문이다. 특히, 케이블망을 통한 통신서비스의 제공은 많은

방송으로서의 동일한 영향력을 가진다는 공통점을 논리적 근거로 제시할 수 있지만, 기존의 방송법내에 병존하는 양사업자의 경제적 이해가 쉽게 충돌하기 때문에 하나의 법률로 규제하기는 어려울 것이다. 두 번째의 방법은 자본의 논리, 경쟁의 논리를 담고 있는 위성방송사업자와 종합유선방송사업자 양자가 공통적으로 가지고 있는 산업적 성격을 살리고, 양자의 협력 관계강화를 통하여 뉴미디어산업전체의 발전을 위한 전략적 차원에서는 바람직하지만, 종합유선방송망과 영상프로그램시장이 잘 발달하지 못한 우리의 상황에서 그 실효성이 의심스럽다고 지적하고 있다.

219) 이와 관련하여 중간영역적 서비스를 별도의 법으로 규율하는 독일식의 입법방식은 바람직하지 않다고 할 것이다. 이것은 우리의 경우와 달리 종래 통신과 방송에 대한 입법권한이 연방과 주로 구분되어 있는 독일의 특수상황에서 창안된 것으로서, 이러한 입법방식에 따를 경우에 새로운 서비스가 출현할 때 마다 그 서비스가 통신관계법, 방송관계법, 제3의 법 가운데 어느 법의 규율을 받을 것인지를 결정하여야 하는 문제가 발생하는데, 이것은 결국 통신관계법과 방송관계법으로 구분하고 있는 현 상황과 동일한 결과를 초래하기 때문이다.

장점을 가지고 있다. 예컨대, 통신서비스사업에 대한 경쟁을 활성화시킬 수 있으며, 시내망경쟁을 허용할 경우에는 케이블사업자와 통신사업자가 경쟁적으로 통신망을 구축하게 되어 통신망고도화의 촉진을 그 만큼 빠른 시간내에 이룰 수 있기 때문이다. 세계의 각 국가들은 이미 케이블망을 통한 통신서비스의 제공을 허용하고 있으며, 이를 위하여 법을 제·개정하였음은 전술한 바와 같다.

그러나 우리나라의 경우, 1995년 초고속정보통신기반구축을 위한 '정보화촉진기본법'을 제정할 당시에는 케이블망과의 연계성이 부족한 상황이었다. 예컨대, 초고속정보통신기반구축계획을 살펴보면, 통신망을 중심으로 구성되어 있을 뿐만 아니라 망의 융합 및 케이블망에 대한 고려가 전혀 고려되지 않았다. 즉, 그 계획의 제2단계(1998~2002년)에 이르러 케이블망을 초고속가입자망으로 활용하고, 제3단계(2003~2015년)에 통신망과 케이블망의 일원화를 이룬다는 계획이었던 것이다. 이러한 사정은 정부가 발표한 '초고속망사업자'의 승인제도에서도 보여진다. 이것은 기존의 통신사업자 선정절차(전기통신사업법 및 종합유선방송법)와는 다른 별도의 절차를 통하여 '기간통신사업자'의 허가과 '전송망사업자'의 지정을 허용하는 예외적인 제도였다.²²⁰⁾ 이에 대하여 종합유선방송(CATV)업계에서는 통합방송법이 제정되지 아니한 상황에서 기존 사업자에게 불이익을 주는 불공정정책이라는 강한 반발을 보인 바가 있다.²²¹⁾ 이와 관련하여 구 공보처는 종합유선방송국의

220) 이와 관련한 정보화촉진기본법의 내용은 다음과 같다. 예컨대, 정보통신부장관은 일정지역내에서 초고속정보통신망을 구축하여 사업을 영위하고자 하는 '초고속망사업자'에 대하여 승인을 가지는데(동법 제29조제1항), '초고속망사업자'는 그 지역내에서 '기간통신사업자'(전기통신사업법 제5조)의 허가과 '전송망사업자'(종합유선방송법 제17조)의 지정을 받은 것으로 간주된다(동법 제29조제3항). 그리고 자가전기통신설비를 설치한 자(전기통신기본법 제20조)와 전송망사업자(종합유선방송법 제17조)는 당해 설비 및 시설을 '초고속망사업자'에게 제공할 수 있고(동법 제30조제1항), 기간통신사업자(전기통신기본법 제7조)는 '초고속망사업자'가 정보통신시설의 상호접속에 관한 협정의 체결을 요청한 경우에는 특별한 사유가 없는 한 3월이내에 그 협정을 체결하여야 한다(동법 제31조). 또한 정부는 초고속정보통신망의 원활한 확충을 위하여 관로 등의 시설의 효율적 확충·관리에 필요한 시책을 강구하여야 하고, 기간통신사업자(전기통신기본법 제7조) 및 초고속망사업자는 도로·철도·지하철 등을 건설·운영·관리하는 기관에 대하여 필요한 비용부담을 조건으로 전기통신선로시설의 설치를 위한 관로 등의 건설 또는 대여를 요청할 수 있으며, 이들 3자간의 합의가 이루어지지 않으면 기간통신사업자와 초고속망사업자는 정보통신부장관에게 조정을 요청할 수 있고, 이 경우에는 정보통신부장관이 건설교통부장관과 협의를 거쳐 조정을 한다(동법 제32조).

221) 초고속망사업자승인제도시안에 대한 반박건의문의 요지는 다음과 같다. 첫째, 초고속망사업자로 승인받은 자는 기간통신사업자 허가과 전송망사업자로 간주되는 결과, 초고속망사업자만이 전송망사업자의 지위를 얻어 SO사업에 참여할 수 있고, SO는 초고속망사업에 참여할

사업구역광역화, 케이블사업자간 수직적·수평적 결합금지의 완화, 방송사업자와 통신사업자 상호진출의 단계적 허용 등을 발표하였으나, 통합방송법의 제정지연으로 그 내용이 반영되지 못하였다.²²²⁾

CATV망을 이용한 통신서비스에 대하여는 현재 두 개의 법률이 적용되고 있다. 즉, 문화관광부의 '종합유선방송법'은 CATV사업의 기본적인 규제체도를 규정하고, 정보통신부의 '전기통신사업법'은 CATV망을 이용한 통신서비스의 제공에 관련된 규제구조를 규정하고 있다. 예컨대, 현행 전기통신사업법은 종합유선방송법에 의한 전송망시설 또는 유선방송관리법에 의한 유선방송시설을 보유한 자는 전송선로 시설 등의 보유자와 기간통신사업자가 협의하여 정하는 방법, 전송선로시설 등을 이용한 통화 또는 교환업무 등의 위탁수행, 전송선로시설 등의 매각 또는 임차(동시행령 제10조의3) 등을 통하여 그 시설을 기간통신사업자에게 제공할 수 있고(동법 제32조의4제1항), 종합유선방송법에 의한 전송선로시설을 보유한 자(종합유선방송국은 보유자로 본다) 또는 유선방송관리법에 의한 유선방송시설을 보유한 자가 전송선로시설 또는 유선방송시설을 이용하여 부가통신역무를 제공하고자 하는 경우에는 부가통신사업²²³⁾자로서(동법 제21조) 정보통신부장관에게 신고하도록 하고 있다(동법 제32조의4제2항). 그리고 종합유선방송법은 케이블망을 이용한 통신서비스의 제공을 원칙적으로 금지하지는 않으나, 방송의 수평적·수직적 겸영을 금지하고 있다. 즉, 종합유선방송국(SO)·프로그램공급업(PP)·전송망사업(NO)의 상호겸영, 종합유선방송국의 상호겸영(MSO), 종합유선방송국과 방송법에 의한 방송국(지상파방송국)의 상호겸영을 금지하고 있다(동법 제4조제1항 내지 제3항). 이러한 현행 통신·방송관계법은 CATV망을 이용한 통신서비스제공

수 없으므로 불공정경쟁이다. 둘째, 기존 SO허가구역내에 중복된 초고속망사업자 선정지역이 1/3에 달하여 기존 SO와 초고속망사업자의 역할중복에 따른 충돌이 예상되고, 공단구내와 같은 경우에는 SO운영업자들의 사업대상을 침범한다. 셋째, 종합유선방송법상 MSO가 허용되지 않는 상황에서 초고속망사업자에게만 동일사업자의 복수지역참여를 허용하고 있으므로 불공정경쟁을 초래한다. 넷째, 초고속망사업자가 종합유선방송국 서비스를 제공할 경우에 동일역무를 제공하는 사업자 선정에 상이한 심사기준이 적용되는 모순이 있다. 다섯째, SO에게도 초고속망사업자로 참여할 수 있는 기회를 부여하고, 초고속망사업자승인과 동시에 SO에 대한 부가서비스사업자 인정 등의 상호진입조치를 취하여야 한다(한국케이블방송협회, "초고속망사업자 승인제도에 관한 건의문", 케이블TV연구소(1996.4.12)).

222) 권호영·정용준·이만제, 초고속정보통신기반구축에 따른 방송연계방안연구, 한국방송개발원(1996.12), 62면.

223) 여기에서 '부가통신사업'은 "기간통신사업자로부터 전기통신회선설비를 임차하여 기간통신역무외의 전기통신역무(부가통신역무)를 제공하는 사업"을 말한다(전기통신사업법 제4조제4항).

에 대하여 전송망시설을 보유한 자가 그 설비를 기간통신사업자에게 제공할 수 있도록 하고, 종합유선방송국(SO)의 부가통신서비스제공을 허용함으로써, 어느 정도 통신·방송융합의 양상을 보이고 있다고 평가된다.

그러나 기간통신사업자가 CATV망을 협의·위탁수행·임차 등의 방법으로 통신서비스를 제공할 수 있도록 규정하고 있기 때문에, CATV사업자(SO·NO)가 직접 통신서비스를 제공함에 제약이 있을 뿐만 아니라 종합유선방송법이 SO와 NO간의 겸영금지·MSO금지·대기업의 SO참여금지 등을 규정하고 있기 때문에, 규모의 경제 및 원활한 자금·인력의 조달이 어렵다는 문제가 있다.²²⁴⁾

이러한 관점에서 장기적으로는 완전하게 통신사업자가 방송서비스를 제공하고, CATV사업자가 직접 통신서비스를 제공할 수 있는 방향으로 상호진입을 허용하여야 하지만, 지금의 시점에서는 통합방송법을 제정함에 있어서 방송사업의 진입규제완화, SO·NO간의 겸영 및 SO간의 겸영(MSO), 그리고 대기업 등의 SO에의 참여를 허용하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 특히, 전송망사업자(NO)가 현재 가지고 있는 전송망은 향후 SO에게 매각하도록 유도하는 것이 바람직하다.

이와 관련하여 국민회의(안)은 대통령령이 정하는 범위내에서 MSO를 허용함(동법안 제8조제7항)과 동시에 주식 또는 지분총수의 33/100범위내에서 대기업 등의 SO소유를 허용하고 있다(동법안 제8조제4항). 그러나 방송위원회가 방송기술개발·방송문화의 발전 등을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우를 제외하고는 NO의 SO겸영을 금지하고 있다(동법안 제8조제6항). 이에 대하여 한나라당(안)은 대통령령이 정하는 범위내에서 MSO와 SO의 NO겸영은 허용하지만(동법안 제20조제2항), 정보통신부장관이 방송기술개발·방송문화의 발전 등을 위하여 방송위원회와 협의하여 특히 필요하다고 인정하는 경우를 제외하고는 NO의 SO겸영은 금지하고 있다(동법안 제20조제1항). 그리고 주식 및 지분총수의 30/100범위내에서 대기업 등의 SO소유를 허용하고 있다(동법안 제18조제3항).

2. 放送網內部的 連繫方案

(1) 綜合有線放送網과 中繼有線放送網의 連繫

중계유선방송은 난시청해소를 목적으로 지상파방송의 동시 및 녹화재송신을 행

224) 조신·류춘열·김대호, 방송·통신융합촉진을 위한 법·제도개선방안, 통신개발연구원 (1996.12), 144면.

함에 대하여 종합유선방송은 다채널로 다양한 프로그램공급을 목적으로 하고 있지만, 중계유선방송과 종합유선방송은 유선망을 이용하여 기본적으로 같은 서비스를 지향하고 있기 때문에 첨예한 경쟁관계에 놓여 있다.

그러나 종합유선방송은 프로그램공급업자(PP)으로부터 방송프로그램을 제공받아 방송하고 있지만, 중계유선방송은 지상파방송의 녹화편집방송, 외국위성중계 또는 비디오상영 등으로 종합유선방송 보다 적지 않는 다양한 내용을 제공하고 있고, 종합유선방송은 컨버터 대여료를 포함한 실질적인 월 수신료가 중계유선방송에 비하여 월등히 비싸기 때문에, 경쟁면에서는 불리한 여건에 있다고 할 것이다.

이러한 종합유선방송과 중계유선방송간의 연계가 그 동안 이루어지지 못하였던 것은 종합유선방송은 방송으로 인식하여 종합유선방송법에 의하여 문화관광부(구 공보처)가 관할하고, 중계유선방송은 통신으로 인식하여 유선방송관리법에 의하여 정보통신부가 관할하고 있었음에 연유한다. 이로 인하여 망건설의 중복투자 등에 따른 국가경제적 손실과 더불어 가입자확대에 실패한 종합유선방송사업의 만성적인 적자상태를 초래하였다.

이러한 관점에서 유선망의 통합을 통한 광대역 전송망으로서의 잠재력을 극대화하고, 종합유선방송 및 중계유선방송사업자간의 마찰을 감소시키기 위해서는 망의 통합을 이루는 법제도의 마련이 필요하다고 할 것이다. 예컨대, 종합유선방송법과 유선방송관리법으로 이원화되어 있는 현행제도를 지금 추진중인 통합방송법으로 일원화하는 것이 바람직하다.

이와 관련하여 국민회의(안)의 경우, 종합유선방송사업자는 전송·선로설비를 자체적으로 설치하거나 전송망사업자의 전송·선로설비를 이용할 수 있으며, 종합유선방송사업자와 유선방송관리법 제3조의 규정에 의한 유선방송사업의 허가를 받은 자(유선방송사업자)는 전송·선로설비를 상호 이용할 수 있고(동법안 제56조 제1항), 동시에 전송망사업자는 종합유선방송사업자와 이용계약을 체결하여 제공하는 전송·선로설비를 유선방송관리법에 의한 유선방송사업자에게 제공할 수 있다고 규정하고 있다(동법안 제57조제3항). 이에 대하여 한나라당(안)은 중계유선등을 이용한 방송으로서 대통령령으로 규정하는 방송을 유사방송으로 정의하고 있다(동법안 제2조제1호라목). 이와 동시에 중계유선방송을 행하는 유사방송사업자는 방송위원회의 추천을 받은 후 전파법 및 정보통신부장관의 시설허가를 받아야 하는데(동법안 제8조제6항 단서), 이 경우에 방송위원회는 중계유선방송사업을 할 수 있는 재정적 기초, 종합유선방송 및 위성방송과의 관계, 당해 지역의 중계유선

방송의 지역적, 사회적 필요성, 채널방송사업자의 프로그램을 충분히 중계할 수 있는 기술적 평가를 심의하고(동법안 제9조제4항), 그 사업자의 추천 및 허가시에 방송위원회는 필요한 조건을 붙일 수 있으며, 정보통신부장관은 전파법 등의 관계 법령의 규정을 준수하여야 할 뿐만 아니라 방송위원회와 방송구역을 관할하는 지방자치단체의 장에게 통보하도록 규정하고 있다(동법안 제9조제5항, 제6항, 제7항). 또한 중계유선방송을 행하는 유사방송사업자는 방송위원회의 규칙에 의하여 방송위원회의 승인을 얻은 계약약관에 따라 지상파방송사업자와 계약에 의해서만 유무상으로 방송프로그램을 중계할 수 있고(동법안 제31조제6항), 지상파방송사업자의 방송(라디오방송을 제외)을 수신하여 그 방송프로그램에 변경을 가하지 아니하고 그대로 동시에 재전송(동시재전송)하여야 하며, 채널방송사업자들의 방송을 재전송할 수 있지만, 이 경우에는 반드시 종합유선방송을 행하는 방송사업자나 위성방송사업자를 경유하여야 한다고 규정한다(동법안 제23조제2항 내지 제4항). 그리고 중계유선방송사업자는 방송전송망사업자의 역무제공업무와 동일한 의무를 가지며, 방송위원회의 규칙이 정하는 공지사항 등을 전송하는 경우를 제외하고는 유선방송사업의 종류에 따라 지상파방송사의 방송에 한한 중계전송, 음반및비디오물에관한법률에 의하여 판매·배포되는 음반(영상은 제외)에 한하여 전송하여야 하고, 중계유선방송에 관한 허가기준 및 취소, 시설기준, 벌칙 등에 관한 사항은 정보통신부령에 의하여 정하여야 한다고 규정한다(동법안 제33조). 이와 더불어 종합유선방송사업자는 전송·선로설비를 자체적으로 설치하거나 방송전송망사업자 또는 중계유선방송을 행하는 유사방송사업자의 전송·선로를 이용할 수 있다고 규정하고 있다(동법안 제35조제1항).

(2) 綜合有線放送網과 衛星放送網의 連繫

(가) SCN의 許容問題

SCN은 위성방송과 종합유선방송을 연계하여 활용할 수 있는 방송망체계를 의미한다. 그 가운데 사용위성의 구분에 따라 통신위성(CS)을 이용하는 경우를 'Space Cable Network'로, 방송위성(BS)을 이용하는 경우를 'Satellite Cable Network'로 구분하기도 한다. 즉, SCN은 위성을 이용하여 종합유선방송사업자에게 방송프로그램을 공급하는 시스템을 말한다.²²⁵⁾ 이러한 방식을 가장 다양하게 활용하고 있는 국가로는 종합유선방송이 일찍부터 발달한 미국을 예시할 수 있다. 예컨대,

미국은 종래 방송프로그램의 내용을 담은 비디오테이프를 전국의 종합유선방송사업자에게 우편 등의 방식으로 배급하여 왔으나 1972년 이후 다수의 위성이 발사됨에 따라 방송프로그램의 신속한 보급을 위하여 위성을 이용한 프로그램공급방식을 채택, 오늘날의 SCN이 실현되게 된 것이다. 결국, 이러한 SCN은 종합유선방송의 발전, 이와 비교하여 위성방송의 상대적 미발달, 수용자의 주거형태 등 다양한 방송환경의 변수속에서 탄생한 일종의 응용방송매체라고 할 것이다.²²⁵⁾

이러한 SCN의 허용문제와 관련해서는 두가지의 문제점이 있다.

첫째, 위성방송과 종합유선방송의 균형적인 발전에 관한 문제이다. 즉, 위성방송을 종합유선방송을 통하여 중계방송할 수 있도록 허용할 것인가, 아니면 위성방송과 종합유선방송을 별개의 매체로 운용할 것인가 하는 문제이다. 전자의 경우에는 초기 위성방송의 수신권확대, 종합유선방송의 프로그램공급원의 확충이라는 장점이 있지만, 고출력 또는 중출력의 위성방송이 가지는 매체기능의 약화, 위성방송 수신장비에 대한 개발·보급사업의 발전을 저해하여 산업적 효과의 저하, 방송매체의 독립성과 특성화의 저해라는 단점이 있다. 이것에 대하여 후자의 경우에는 위성방송의 독립적 매체기능의 확보, 위성방송의 산업적, 파급효과 극대화라는 장점이 있지만, 초기 위성방송의 수신권확보의 어려움에 따른 위성방송산업의 위축을 초래할 위험성이 있다는 단점이 있다. 이 문제와 관련하여 우리나라에서는 찬반논란이 심각하게 제기되고 있는 실정이다. 그러나 초기 위성방송의 도입에 있어서는 위성방송과 종합유선방송이 상호 경쟁적인 관계에 돌입하기 보다는 상호 보완적인 관계를 유지하도록 설정하는 방안이 타당하다. 물론, 장기적인 측면에서는 상호 경쟁관계에 돌입할 수밖에 없음은 당연하다.

이러한 관점에서 위성방송의 도입시에는 SCN을 허용하여야 한다. 이것은 위성방송사업자의 입장에서는 수신권확보를 통하여 수익성이 보장되고, 종합유선방송사업자의 입장에서는 방송프로그램의 다양성을 기할 수 있고, 수신자의 입장에서는 디지털수신기 없이도 위성방송의 수신이 가능하므로 저렴한 가격으로 다양한 정보를 획득할 수 있는 장점이 있기 때문이다.

둘째, 종합유선방송사업자(SO)와 프로그램공급업자(PP)의 관계에 관한 문제이다. SCN의 본래적인 개념은 그 구조상 프로그램공급사업자가 주체가 되어 종합

225) 이동규·김태은(신한종합연구소 미래산업팀), 21세기 텔레컴사회와 위성비즈니스, 다은, 1995, 81~82면.

226) 방석호, 미디어법학, 법문사, 1995, 259면.

유선방송사업자를 통하여 그들간의 전송로의 일종인 위성을 이용하여 방송프로그램을 공급하는 사업을 의미하였기 때문에, 종합유선방송사업자가 주체가 되어 그들간의 전송로의 일종인 위성을 통하여 방송프로그램의 공급·분배하는 일반적인 방식과는 그 성격을 달리하였다.²²⁷⁾ 이 경우 프로그램공급자의 행위는 현행 방송관계법상 통신행위, 특히 전기통신사업자로서의 규제를 받지 않는 자가통신설비의 이용행위로 이해될 것이다. 왜냐하면, 현행 방송관계법은 전파법에 의하여 허가를 받은 무선국으로서의 방송국만이 방송을 행할 수 있기 때문이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 프로그램공급사업자를 “방송프로그램을 기획·제작 또는 편성하여 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 또는 위성방송사업자에게 공급하는 사업자”로 정의함과 동시에 위성방송사업자²²⁸⁾와의 겸영을 허용하여야 할 것이다. 즉, 이러한 프로그램공급사업자는 종래의 프로그램공급업자(PP)와 달리 종합유선방송사업자(SO)를 포함한 모든 방송사업에 방송프로그램을 제공할 수 있고, 또한 위성방송사업자는 새로운 ‘방송통신망사업자’²²⁹⁾와 분리되는, 즉 무선국을 소유하지 않고도 방송사업을 할 수 있는 방송사업자로 되기 때문에, 이들간의 겸영을 통하여 통신이 아닌 방송으로서의 SCN이 가능하게 되는 것이다.

(나) SMATV의 許容問題

수신전용위성지구국²³⁰⁾과 위성방송을 포착하기 위한 중앙안테나로 구성된 SMATV(Satellite Master Antenna TV)는 외국의 경우 일찍부터 종합유선방

227) 선진방송정책자문위원회, 선진방송발전정책 연구보고서(1994.12), 47~48면.

228) 여기에서의 ‘위성방송사업자’는 “방송통신망사업자와 인공위성의 중계기의 전부 또는 일부에 대한 전용사용계약을 체결하여 위성방송 또는 유사방송을 행하거나 특정채널의 전부 또는 일부의 임대 등을 행하는 사업(위성방송서비스사업’이라 한다. 이하 같다) 또는 이 사업자와 특정채널의 전부 또는 일부시간에 대한 전용사용계약을 체결하여 위성방송 또는 유사방송을 행하는 사업(위성방송채널사용사업’이라 한다. 이하 같다)을 하기 위하여 승인을 받은 자”를 말한다(김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 109면).

229) 여기에서 ‘방송통신망사업자’란 “방송프로그램을 종합유선방송국으로부터 수신자에게 전송하기 위하여 유·무선 전송·설비를 설치·운영하는 사업 또는 인공위성의 무선국을 관리·운영하며 위성방송사업자의 위탁을 받아 수신자에게 방송프로그램을 송신하거나 다른 인공위성의 무선국을 통하여 전달되는 방송프로그램을 중계하는 사업을 하기 위하여 허가를 받은 자”를 말한다(김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 109면).

230) 이것은 구체적으로 수신장치, 위성방송신호를 변조하기 위한 변조기, 공동주책에 인입된 종합유선방송의 신호와 혼합하기 위한 혼합기를 말한다(방석호, 미디어법학, 법문사, 1995, 265면).

송의 부족한 기능을 대체할 수 있는 매체로서 인정되어 왔지만, 현행 방송관계법상 그 성격에 있어서 종합유선방송국(SO)과 분명히 구분되고 있다.²³¹⁾ 왜냐하면, 현행 종합유선방송법상의 종합유선방송국은 종합유선방송을 편성·운행·송출하기 위한 종합유선방송국시설을 갖추고, 프로그램공급업자로부터 방송프로그램을 공급받아야 한다고 규정하고 있기 때문이다.

이러한 SMATV의 허용은 비록 종합유선방송에 비하여 광범위한 지역을 대상으로 하지는 않지만, 지역에 따른 프랜차이즈(지역사업권)와 채널수의 제약을 받지 않기 때문에 즉각 시장진입이 용이할 뿐만 아니라 가장 수익성이 있는 밀집지역을 사업지역화함으로써 기존 종합유선방송사업자와 치열한 경쟁관계에 놓일 수밖에 없게 될 위험성이 있다. 이러한 문제를 고려하여 1994년의 방송법개정시안은 종합유선방송구역내에서 50가구 이상의 집합주택을 대상으로 하는 위성방송공시청안테나의 설치를 금지하여 상대적으로 기존의 종합유선방송사업자의 지역독점권을 보장하여 주도록 규정하였다(시안 제10조의5).²³²⁾ 그러나 이것에 대하여 SMATV가 종합유선방송과 경쟁매체로서 기능하기 위해서는 최소한 대상가구수가 200가구 정도는 되어야 하기 때문에 이 규정에 따를 경우에는 사실상 SMATV 자체의 이용을 저해하게 될 것이라는 비판과 더불어 종합유선방송국은 매년 단계적으로 확대하는 것이 국가의 정책방향이기 때문에 이 경우에는 상당수의 지역에서 SMATV의 시설철거라는 불합리성과 비경제성이 문제될 것이라는 비판이 제기되었다.²³³⁾

이와 같이 종합유선방송과 위성방송이 연계된 지점에서 시장이 형성되는 SMATV는 정부의 SMATV 정책방향에 따라 종합유선방송과 위성방송 시장에 중요한 영향을 미침에도 불구하고, 그 동안 제안된 각 법안들은 SMATV에 대한 규정을 두지 않았다. 이 경우, 위성을 수신하는 방법의 하나로써 탄생되었고, 개별시청자에 대하여 직접수신을 목적으로 하는 위성방송사업자가 아닌 다른 사업자를 매개로 하는 공동수신을 의미하는 SMATV를 단순히 종합유선방송사업의 변형된 수신의 한 형태로 파악하여 종합유선방송사업자와의 관계를 설정할 것인지, 아니면 별도의 사업자로 정의할 것인지가 문제로 된다. SMATV는 그 연혁을 고려할 때에 종합유

231) 선진방송정책자문위원회, 선진방송발전정책 연구보고서(1994.12), 46면.

232) 1995년 및 1996년, 두차례에 걸쳐 국회에 제출된 공보처의 방송법개정(안)에서는 이 규정들이 삭제되었다.

233) 김명중, "위성방송정책의 방향", 1995년 제1차 한국방송학회 정책포럼 <위성방송 정책과 쟁점>, 한국방송학회(1995.3.10), 21면.

선방송사업의 단순한 발전단계로 이해하기는 어렵기 때문에 별도의 사업자관리체계를 구성할 필요성이 있지만, 현 상태에서 양자를 완전히 분리된 경쟁매체로 이해하는 것은 실질적으로 수신자의 추가부담만 초래하고, 또한 위성방송의 미발달로 인하여 SMATV의 경쟁력도 없으며, 종합유선방송사업의 만성적인 적자해소에도 도움이 되지 않기 때문에 잠정적이고, 과도기적인 조치가 필요할 것이다. 예컨대, 단기적으로는 영리적인 SMATV의 운영을 금지하되, 단계적으로 자유경쟁체제로 나아갈 수 있도록 입법화하는 것이 바람직하다고 생각한다. 234)

이와 관련하여 국민회의(안)은 관계규정을 두지 않고 있으나, 한나라당(안)은 위성방송공동수신(SMATV)을 허용함과 동시에 그 기준과 방법은 시행령으로 위임하고 있다. 즉, 동법안 제37조(위성방송공동수신)는 아파트 등 집합주택의 거주자는 정보통신부장관이 정하는 기술수준에 적합한 위성방송수신안테나를 설치하여 위성방송을 공동으로 수신할 수 있으며(제1항), 그 공동수신의 기준과 방법은 대통령령으로 정한다(제2항)고 규정하고 있다.

IV. 뉴미디어와 放送法の 整備

1. 放送理念의 再定立

지상파방송을 중심으로 규율하는 기존의 방송법은 '전파의 희소성'과 '사회적 영향력'에 기초하여 방송의 공익성을 강조하고 있다. 이것은 추상적인 이념의 제시에 불과한 것이 아니라 방송사업자의 선정, 운영방법, 프로그램의 편성 및 수급, 규제기관에 이르는 방송의 전 분야에 심대한 영향을 미치고 있다. 그러나 지상파방송과 구별되는 특성을 가진 뉴미디어로서의 위성방송을 수용하고자 하는 통합방송법의 제정에 있어서는 기존의 '공익성'이라는 이념, 그 이상의 것을 담아야만 할 것이다. 235)

234) 이러한 SMATV의 본격적인 허용과 관련하여 발생하게 될 SMATV사업자와 종합유선방송사업자간의 대립·갈등관계에 있어서 지방자치단체가 종합유선방송사업에 대하여 우호적인 입장을 취할 우려가 있음에 주의를 요한다. 예컨대, 미국의 경우에는 지방정부가 종합유선방송사업자로부터 일정한 프랜차이즈비용을 받기 때문에 그들에게 우호적인 입장을 취하고 있는 바, 우리나라의 경우에도 현재는 일정비율의 지역사업권료를 중앙정부에서 징수하지만, 지방자치제의 활성화경향과 더불어 그 비용징수권이 각 지방자치단체로 이관될 가능성이 있기 때문에 이 경우에는 미국과 유사한 상황이 발생할 소지가 있다(방석호, 미디어법학, 법문사, 1995, 270면).

235) 황상재, "위성방송관련 법조항의 문제점 검토 -공보처가 제안한 「방송법(안)」을 중심으로-", 연세커뮤니케이션즈 1996 No.4, 연세대학교 언론홍보대학원(1996.4), 25면.

이러한 뉴미디어의 도입과 관련하여 그 동안 통합방송법의 입법과정에서는 방송이념에 대하여 크게 세가지의 모델이 제시되었다.

첫째, 공영모델론이다. 이것은 방송환경이 아무리 급변해도 여전히 공공성이 가장 중요한 요소라는 점을 강조한다. 이러한 공영모델론은 1990년대에 접어들어 지역민방, 종합유선방송, 위성방송 등의 시작으로 인하여 급격하게 증가하는 다채널이 초래할 저질 방송프로그램의 양산, 외화수입의 급증 등을 심각하게 우려하고 있다. 특히, 공영모델론의 대표적 입장인 '공영방송발전연구회'의 보고서(1994)는 방송의 기초를 공영방송으로 가져 가고, 시장개방과 기술변화에 대처하기 위하여 일부 시장원리의 도입을 주장하는 이른바 '공영적 공민영모델'을 주장하였다.

둘째, 산업모델론이다. 이것은 뉴미디어의 도입을 통하여 그 동안 수세적이었던 방송프로그램의 수출이나 국내영상산업의 진흥 등의 적극적인 전략으로의 전환을 강조한다. 특히, 산업모델론의 대표적 입장인 '2000년방송정책연구위원회'의 보고서(1994)에서는 이를 위하여 종합유선방송과 위성방송 등의 뉴미디어방송은 물론이고 지상파방송까지 포함한 방송전반을 산업적 가치로 인식하는 코페르니쿠스적 전환을 요구하고 있다. 즉, 방송전반을 민영모델로 가져 가고, 일부 방송의 공익적 가치를 보전하는 '민영적 공민영모델'을 주장하였다.

셋째, 이중적 공민영모델론이다. 이것은 지상파방송, 뉴미디어방송 모두에 기본적으로 공영성이 전제되기는 하지만, 상대적으로 지상파방송은 공영적 가치위주로, 종합유선방송과 위성방송 등의 뉴미디어방송은 산업적 가치위주로 운영할 것을 강조한다. 아울러 이것은 시청자에게 막강한 영향력을 미치는 지상파방송의 소유규제, 프로그램의 심의, 허가 및 허가갱신 등에 대하여는 엄격한 공영적 규제를 유지하되, 개인매체적 성격이 강한 뉴미디어방송에 대하여는 대폭적인 규제완화를 강조한다.²³⁶⁾ 현재 대다수의 학자들은 이러한 견해를 지지하는 경향을 보이고 있다.²³⁷⁾

현행 방송법과 뉴미디어로서의 위성방송도입과 관련하여 제시된 통합방송법(안)의 방송법이념을 도표화하면, 다음과 같다.

236) 정용준, "바람직한 위성방송의 정책방향을 위한 제언", 위성방송추진협의회 1회 세미나 <바람직한 위성방송 정책> 세미나자료 및 녹취록, 위성방송추진협의회(1997.2.12), 74~76면.

237) 21세기 방송연구소, 제14차 방송토론회 결과보고서 <새방송정책 종합워크숍 - 방송정책 현안문제 종합정리 ->(1998.4.17~4.18), 111면.

방송법의 이념

구 분	내 용
현행 방송법	- 이 법은 방송의 자유와 공적 기능을 보장함으로써 민주적 여론형성과 국민문화의 향상을 도모하고 공공복리의 증진에 기여함을 목적으로 한다(방송법 제1조).
국민회의(안)	- 이 법은 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다(법안 제1조)
한나라당(안)	- 이 법은 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성과 국민문화의 향상을 도모하고 방송산업의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다(법안 제1조).

이러한 위성방송의 도입목적은 크게 방송문화적 측면과 산업경제적 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 예컨대, 방송문화적 측면에서는 지구 상공으로부터 전파가 발사되는 위성방송서비스의 특성상 위성방송은 우리나라의 방송문화에 기여할 수 있다. 즉, 국내방송의 해외송출, 종합유선방송망이 부설되지 않았거나 난시청지역에 종합유선방송·지상파방송을 전송함으로써 보편적 방송서비스의 보급을 통한 방송복지의 향상에 이바지할 수 있다. 그리고 산업경제적 측면에서는 위성방송 관련산업에 미치는 전후방효과가 크다는 것이다. 특히, 위성방송은 디지털 다채널로 인하여 기존의 지상파방송을 규율하고 있는 공공성 논리의 근거로서의 '전파의 희소성'이 없기 때문에 문화적 상품을 파는 하나의 산업으로 인식할 필요가 있다. 즉, 위성방송은 기업들에게 새로운 투자를 유도하고, 소프트웨어 등의 영상산업의 기반조성과 이의 활성화에 기여하며, 새로운 기술의 개발과 관련기기산업의 진흥과 고용창출, 그리고 국제경쟁력을 강화시키는 21세기의 중요한 첨단산업이기 때문에 기존의 규제논리를 그대로 적용하기는 어렵다는 것이다.

따라서 지상파방송이 독점하던 방송환경하에서 허가 및 심의제도에 이르기까지 포괄적으로 방송전반에 적용되던 기존의 공공성 이념은 위성방송과 종합유선방송과 같은 뉴미디어가 공존하는 방송환경의 변화에 따라 새로운 방송 이념으로 대체

되어야 할 것이다. 그렇다고 하여 방송의 공공성 이념을 포기할 수는 없다. 이러한 관점에서 통합방송법상의 방송이념은 방송의 공공성과 산업성이 함께 보장될 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이다.

2. 放送概念의 再定立²³⁸⁾

현행 방송법은 '방송'을 프로그램의 성격(종합편성), 이용자의 특성(공중), 매체의 성격(방송국이 행하는 무선통신의 송신)에 기초하여 규정하고 있다(동법 제2조 제1호). 그러나 뉴미디어의 도입과 관련하여 통합방송법을 제정함에 있어서는 현행 방송법과 같이 내용물의 열거를 통한 방송개념의 파악은 그 자체가 불필요할 뿐만 아니라 열거대상의 과다로 인하여 새로운 미디어를 수용할 때 마다 또 다른 정의를 내려야 하는 필요성이 제기되고, 또한 뉴미디어의 도입에서 나타나게 되는 무선·유선부분의 결합된 방송영역을 고려할 때에 '무선통신의 송신'만을 규정하는 것은 불합리한 결과를 초래한다. 즉, 현행의 방송개념에서 보면, 종합유선방송과 같은 '유선통신의 송신'은 그 대상에서 제외되게 되는 것이다.

이러한 문제와 관련하여 방송개념을 고려함에 있어서 종래 세 가지의 유형이 상정되었다.²³⁹⁾ 즉, '프로그램의 전송'이라는 포괄적으로 규정한 정의, '무선에 의한 프로그램의 전송'이라는 기술적으로 전송방식을 무선에 한정하여 규정하는 정의, '일반 공중에 의한 직접수신' 목적을 강조하여 규정하는 정의 등이 그것이다. 첫 번째의 방식은 프로그램의 전송수단이 지상파방송이든, 위성방송이든, 종합유선방송이든 구분없이 모두 방송에 해당하기 때문에 방송과 통신의 구별을 불가능하게 한다. 두 번째의 방식은 무선에 의한 것만이 방송에 해당하기 때문에 종합유선방송은 방송이 아니고, 또한 위성방송의 경우에도 수신기를 통한 직접수신은 방송에 해당하지만, SMATV·SCN방식의 위성방송은 방송에 해당하는지의 여부가 불분명하게 된다. 세 번째의 방식은 지상파방송·종합유선방송·위성방송 구분없이 일반 공중의 직접수신을 목적으로 제공되면 방송에 해당하지만, 유료방송의 경우에는 특정인을 대상으로 하기 때문에 어떠한 전송방식을 택하든지 방송으로 볼 수 없게 된다. 이처럼 방송개념은 그 적용상 많은 변수를 가지고 있고, 또한 새로운 방송서비스영역의 등장은 더욱 방송개념의 모호성을 초래하게 된다. 특히, 지상파

238) 뉴미디어도입과 관련한 '방송사업자개념의 재정립문제와 허가절차에 대하여는 <김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 74~89면>을 참조.

239) 정윤식·한진만·김국진, 방송발전장기전략수립, 통신개발연구원(1993.12), 40~41면.

방송·종합유선방송·위성방송을 포괄하는 통합방송법을 제정함에 있어서는 더욱 그러하다. 특히, 정보의 디지털화와 정보전송로의 광대역화라는 정보환경의 변화에 따라 통신·방송의 공용화가 진행되고 있으며, 정보생산력이 향상되고, 정보축적이 고도화되면서 통신·방송의 중간영역적 서비스가 다수 출현하고 있을 뿐만 아니라 통신위성과 방송위성의 구분필요성도 상실되어가는 실정이다.

이러한 관점에서 통합방송법상의 방송개념은 통신·방송의 융합에 대비한 중간영역적 서비스에의 적용상의 유연성을 유지함과 동시에 국내외 관련법규와의 일관성을 유지하고, 특히 통합방송법이라는 특성과 위성방송이라는 뉴미디어가 정보통신기술의 발전에 따라 통신위성·방송위성의 구분필요성이 상실되어가는 국제적 상황을 고려한 '방송'개념이 정립되어야 할 것이다. 즉, 통신·방송의 융합에 따라 등장하고 있는 새로운 유사방송 및 유료방송의 수용가능성 및 국내 저작권법 등의 방송개념과의 정합성을 고려함과 동시에 유선을 이용하는 종합유선방송을 포함하는 통합방송법의 특성을 살리는 방향에서 방송개념을 정의하여야 한다. 이와 더불어 방송매체별 특성을 고려하여 그 하위개념으로서 지상파방송·종합유선방송·위성방송·유사방송을 정의하고, 특히 유사방송의 경우에는 통신·방송규제기구가 분리되어 있는 현 상황에서 그 범위결정이 기관 상호간의 긴밀한 협의를 통하여 해결될 문제이기 때문에, 대통령령으로 위임하는 방안이 타당하다고 할 것이다.²⁴⁰⁾

이와 관련하여 '방송'의 개념에 대하여 국민회의(안)은 "방송프로그램을 기획·제작 또는 편성하여 이를 공중(개별계약에 의한 시청자를 포함하며, 이하 '시청자'라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 지상파방송·종합유선방송·위성방송을 말한다"고 규정하고(동법안 제2조제1호), 한나라당(안)은 "방송프로그램을 사전에 기획·제작 또는 편성하여 이를 공중 또는 개별계약에 의한 수신자(이하, '시청자'라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 전송하는 것으로서 지상파방송·종합유선방송·위성방송·유사방송을 말한다"고 규정하고 있다(동법안 제2조

240) 이에 대하여 뉴미디어시대에는 새로운 망과 새로운 서비스의 발전을 저해하지 않도록 방송개념을 기존의 방송개념에 국한시켜 규제범위를 최소화하는, 즉 기존의 방송이외에 새로운 서비스에 대하여는 가능하면 방송의 규제를 적용하지 않도록 하는 방식을 채택하여야 한다는 주장이 있다(김대호, "방송법과 뉴미디어", 경희법학 제32권제1호, 경희법학연구소(1997.8), 321면). 즉, 방송법의 규율대상을 positive listing system 방식에 따라 열거하고, 이에 해당되지 않는 것은 방송법에서 규제하지 않는다는 것이다. 다시 말해서 방송을 "지상파, CATV, 위성망으로부터 일방향으로 불특정 다수에게 분배되는 프로그램"으로 정의하고, '유사방송'개념은 도입하지 않는다는 것이다.

제1호). 이들 법안은 공통적으로 종래의 공중·송신이라는 구성요소에 '방송프로그램의 기획·제작 또는 편성'이라는 메시지를 추가·강조하여 단순 통신행위와 구별함과 동시에 방송개념의 확장을 도모하고 있다. 다만, 국민회의(안)이 '전광판방송'만을 새로운 방송의 유형으로 추가규정한 반면에, 한나라당(안)은 전광판방송을 포함한 '유사방송(241)'개념을 제시하고, 동시에 그 종류와 내용을 시행령에 위임한 점에 큰 차이가 있다.(242)

3. 放送事業의 進入規制(所有·參與制限)

현행 방송관계법은 방송의 수평적·수직적 겸영을 전면적으로 금지할 뿐만 아니라 대기업 및 신문사·통신사의 방송시장진입을 원칙적으로 금지하고 있으며, 외국자본의 참여 또한 제한하고 있다. 이것은 지상파방송과 같이 한정된 자원인 방송이 대기업이나 언론사, 외국인에게 허용될 경우, 방송의 지나친 상업화, 방송프로그램의 저질화, 언론독점에 따른 폐해를 초래하여 방송의 공공성이 침해된다는 이유에 기초하고 있다.

그러나 뉴미디어의 경우, 특히 위성방송은 주파수가 한정된 지상파방송과 달리 채널수가 상당히 많기 때문에 방송채널 하나의 사회적 영향력이 지상파방송에 비하여 상대적으로 축소될 수밖에 없으므로 위성방송사업에의 참여를 개방하더라도 방송의 공공성이 크게 위협받을 위험성은 없고, 뉴미디어의 특성상 설비투자비용의 부담이 큰 반면에 그 이윤창출효과는 상당한 기간동안 불확실한 위험부담이 따르기 때문에 자금력과 전문성을 확보한 기업의 참여가 불가피하며, 아울러 외국의 위성방송이 국내의 방송시장에 진출하게 되는 방송환경의 개방화에 직면하여 국내 방송시장의 보호와 우리 방송산업의 경쟁력을 높이기 위해서도 기술과 자본력, 그리고 프로그램제작능력 면에서 역량을 갖춘 신규참여자의 위성방송참여를 허용하지 않을 수 없는 상황이다.(243)

241) '유사방송'을 "중계유선·컴퓨터 통신망·전화선·전광판 및 기타 유무선을 이용하는 방송으로서 대통령령으로 규정하는 방송"으로 정의하고 있다(동법안 제2조제1호라목).

242) 이와 관련하여 종래 전광판방송만을 방송으로 추가규정하는 방법은 기타의 유사방송(인터넷방송 등)을 도입할 경우에 그 법적용이 유연하지 못할 개연성이 높다는 지적이 있다(유의선, "통합방송법과 방송구조조정", '98 한국방송학회 제1차 쟁점과 토론 <새정부 방송정책 방향: 종합평가와 제언>, 한국방송학회(1998.4.10), 11면).

243) 위성방송사업의 대기업·신문사·통신사 참여문제에 대한 자세한 내용은 <신홍균, "위성방송 법제연구", 세미나자료집: 위성방송의 전망과 과제, 고려대학교 신문방송연구소(1996.6.26),

이러한 관점에서 대기업 등의 방송시장참여를 부정하기 보다는 방송시장참여에 따른 부작용을 최소화하는 방향을 모색하는 것이 바람직하다.²⁴⁴⁾ 이를 위해서는 방송이 소수의 독과점적 지배에 놓일 가능성이 있거나 전체 미디어시장을 독점하지 않도록 미디어소유제한을 통하여 규제하는 방법이 고려될 수 있다. 특히, 세계 각 국가들은 전술한 바와 같이 방송시청률을 근거로 지분제한을 행하고 있는데, 이것은 뉴미디어시대에 있어서 진입규제에 대한 법제도를 마련하는 하나의 방향을 제시하고 있다고 할 것이다. 그리고 국내방송시장에의 외국자본의 허용여부에 대하여는 현재 두 견해가 대립하고 있는데, 그 하나는 국내영상시장의 기반구축이 미흡한 상태에서 경쟁력이 강한 외국자본의 참여허용은 국내방송시장의 파멸을 초래하므로 일정한 제한이 필요하다는 견해이고, 다른 하나는 최근 어려움을 겪고 있는 뉴미디어의 활로를 찾기 위해서는 외국자본의 개방이 불가피하다는 견해의 대립이 그것이다. 그러나 WTO·OECD협정 등에 의거하여 자본시장의 개방이 불가피한 현 상황에서 외국자본참여의 허용문제는 이제 그 허용기준치가 문제일 뿐이라고 할 것이다. 따라서 방송미디어별 특성을 고려하여 지상파방송사업은 전면 금지하되, 뉴미디어는 통일적으로 일정범위내에서 허용하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

이와 관련하여 국민회의(안)은 대기업 등의 경우, 지상파방송, 위성방송, 종합편성 또는 보도전문편성을 행하거나 지상파방송을 행하는 방송채널사용사업에 대하여는 참여를 금지하되, 주식 또는 지분총수의 33/100범위내에서의 종합유선방송사업은 허용하고 있다(동법안 제8조제3항, 제4항). 그리고 외국자본의 경우, 종합유선방송사업, 종합편성 또는 보도전문편성을 제외한 방송채널사용사업에 대하여 주식 또는 지분총수의 33/100범위내에서 참여를 허용하되, 방송사업자에 대한 출연은 금지하고 있다(동법안 제13조제1항제5호, 제14조제1항). 이에 대하여 한나라당(안)은 대기업 등의 경우, 지상파방송사업, 종합편성 또는 보도전문편성을 하는 채널방송사업에 대하여는 참여를 금지하되, 주식 또는 지분총수의 30/100범위내에서의 종합유선방송, 위성방송은 허용하고 있다(동법안 제18조 제3항, 제4항).

28~35면)을 참조.

244) 뉴미디어의 성공, 특히 위성방송사업의 성공을 위해서는 다양한 방송프로그램의 확보가 필요하기 때문에 대규모 자본의 참여가 불가피함을 미국·일본 등의 외국사례들이 입증하고 있다(방석호, "방송법개정을 둘러싼 논의들의 재검토", 입법조사연구 통권 제240호(1996.8), 45면).

그리고 외국자본의 경우, 지상파방송사업, 종합편성 또는 보도전문편성을 하는 채널방송사업에 대하여 참여와 출자·출연은 금지하고(동법 제18조제4항, 제21조제1항), 주식 또는 지분총수의 30/100범위내에서 방송위원회의 승인을 얻어 종합유선방송, 위성방송, 채널방송에의 출자·출연은 허용하되, 유사방송사업에는 기술적으로나 내용면에서 방송발전에 기여할 수 있다고 정보통신부장관이 판단하여 허가한 경우를 제외하고는 출자·출연을 금지하고 있다(동법안 제21조제2항, 제4항),

參考文獻

○ 國內文獻

- 권기창, 통신과 방송융합에 대한 정책적 대응, 현안분석 제137호, 국회도서관 입법조사분석실(1997.4).
- 권영설, “위성방송과 방송의 자유 및 규제”, 고시연구(1997.3).
- 권영설, “위성방송의 법제와 헌법문제”, 방송연구 1996년 겨울호(통권 43호), 방송위원회(1996.12).
- 권호영·정용준·이만제·정용주, 초고속정보통신기반구축에 따른 방송연계방안 연구, 한국방송개발원(1996.12).
- 김대호, “방송법과 뉴미디어”, 경희법학 제32권제1호, 경희법학연구소(1997.8)
- 김명중, “위성방송정책의 방향”, 1995년 제1차 한국방송학회 정책포럼 <위성방송 정책과 쟁점>, 한국방송학회(1995.3.10).
- 김은기, 방송·통신융합의 법적 준비방향, 법제현안 제97-4호(통권 제57호), 국회사무처 법제예산실(1997.6).
- 김일환, 개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구, 한국법제연구원(1997.12).
- 김종선, “정보통신소비자보호를 위한 제도”, 정보화로 가는 길, 한국정보문화센터(1998.8).
- 김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7).
- 김택환·김기중·유지나·장호순, 21세기 한국언론정책·법제연구, 한국언론연구원(1997.12).
- 류춘렬·이병섭, “위성방송의 전망: 시장과 기술”, 국내위성통신 및 방송서비스 활성화방안에 관한 세미나, 서울대학교 언론정보연구소(1997.11.4).
- 방석호, “방송법개정을 둘러싼 논의들의 재검토”, 입법조사연구 통권 제240호(1996.8).
- 방석호, “통신관련법개정과 우리의 21세기”, 통신시장, 한국통신 통신경제연구소(1996.10).
- 방석호, 미디어법학, 법문사, 1995.

參考文獻

- 방석호 · 김은기 · 이병섭, 방송시장개방에 따른 관련법 검토 및 개선방안 연구, 한국방송개발원(1996.12).
- 방석호 · 정영철 · 최우석, 방송통신의 융합에 따른 방송통신관계법정비방안연구, 한국방송개발원(1997.12).
- 방송위원회, 영국 방송법(1996년), 방송위원회(1998.10).
- 선진방송정책자문위원회, 선진방송발전정책 연구보고서(1994.12).
- 시모세코 사치오/이이다 타가시(저), 노주현(역), 위성통신, 한국방송협회, 1996.
- 신흥균, "위성방송 법제연구", 세미나자료집 : 위성방송의 전망과 과제, 고려대학교 신문방송연구소(1996.6.26).
- 유의선, "통합방송법과 방송구조조정", '98 한국방송학회 제1차 쟁점과 토론 <새 정부 방송정책 방향 : 종합평가와 제언>, 한국방송학회(1998.4.10).
- 유지태, "통신위원회의 법적 지위", 저스티스 통권 제48호(제31권 제2호), 한국법학원(1998.6).
- 이동규 · 김태은(신한종합연구소 미래산업팀), 21세기 텔레컴사회와 위성비즈니스, 다은, 1995.
- 이상식, "케이블TV법의 문제점과 개선방안 - 폐기된 통합방송법을 중심으로 -", 연세커뮤니케이션즈 1996 No.4, 연세대학교 언론홍보대학원(1996.4).
- 이상훈 · 이만제 · 강태완, 뉴미디어종합발전을 위한 매체별 정책과제연구, 한국방송개발원(1997.11).
- 21세기 방송연구소, 제14차 방송토론회 결과보고서 <새방송정책 종합워크숍 - 방송정책 현안문제 종합정리 ->, 21세기 방송연구소(1998.4.17~4.18).
- 이용효 · 강휘원 · 이규정 · 이유택 · 조성민 · 권기창 · 이호용, 전자문서이용활성화의 법적 장애요인 분석, 한국전산원(1998.6).
- 이우승, 독일의 멀티미디어법, 한국방송개발원(1997.12).
- 이종영, "독일 멀티미디어법", 법제 통권 제489호, 법제처(1998.9).
- 장호익, "통신과 방송의 융합촉진을 위한 법제정비방안", 삶의 질 향상을 위한 법제연구, 법제처(1997.12).
- 전정환, "헌법상 방송의 개념 - 독일 기본법 제5조 제1항 제2문의 내용을 중심으로 -", 공법연구 제25집 제4호, 한국공법학회(1997.6).
- 정보통신부, 1998 정보통신백서(1998.10).

- 정보통신정책연구원, 정보통신산업발전종합계획(1998~2002) : 제3편 정보통신 산업발전을 위한 주요정책과제(1997.12).
- 정용준, “바람직한 위성방송의 정책방향을 위한 제언”, 위성방송추진협의회 1회 세미나 <바람직한 위성방송 정책> : 세미나자료 및 녹취록, 위성방송추진협의회(1997.2.12).
- 정윤식 · 한진만 · 김국진, 방송발전장기전략수립, 통신개발연구원(1993.12).
- 조신 등, 통신 · 방송융합에 대비한 중장기정책방안수립(Ⅱ), 통신개발연구원(1996.12).
- 조신 · 류춘열 · 김대호, 방송 · 통신융합촉진을 위한 법 · 제도개선방안, 통신개발연구원(1996.12).
- 한국전자통신연구소, 세계 정보통신산업 및 기술동향 분석, 1995.
- 한국케이블방송협회, “초고속망사업자 승인제도에 관한 건의문”, 케이블TV연구소 (1996.4.12).
- 황상재, “문민정부 방송정책의 문제점과 교훈 - 통합방송법의 입법과정을 중심으로 -”, 여의도클럽회보 통권 제15호, 여의도클럽(1997.12).
- 황상재, “위성방송관련 법조항의 문제점 검토 - 공보처가 제안한 「방송법(안)」을 중심으로 -”, 연세커뮤니케이션즈 1996 No.4, 연세대학교 언론홍보대학원(1996.4).
- Eric Barendt, Broadcasting Law : A Comparative Study, 김대호(역), 세계의 방송법, 도서출판 한울, 1998.
- Joan Van Tassel, “Digital Video Compression, DVC”, in August E. Grant(ED), Communication Technology Update, 5th ed.(Boston : Focal Press), 박조원(역), 미국의 전파매체, 한국방송협회, 1997.
- Ted Carlin, “Direct Broadcast Satellite, DBS”, in August E. Grant(ED), Communication Technology Update, 5th ed.(Boston : Focal Press), 박조원(역), 미국의 전파매체, 한국방송협회, 1997.

○ 國外文獻

- A. Hesse, Rundfunkrecht, 1990.
- A. Jaeger, Neue Entwicklungen im Kommunikationsrecht, NJW(1995).
- A.K.Piepper/P.Wiechmann, Der Rundfunkbegriff - Änderungen durch Einführung des interaktiven Fernsehens? -, ZUM(1995).
- B.Holznagel, Probleme der Rundfunkregulierung im Multimedia- Zeitalter, ZUM(1996).
- Barrie MacDonald, Broadcasting in the United Kingdom : A guide to information source(2nd. ed.), Mansell Publishing Limited, 1993.
- Broadcasting in the '90s : Competition, Choice and Quality : The Government's Plans for Broadcasting Legislation(1988).
- Cabinet Office Information Technology Advisory Panel, Report on Cable Systems : A Report by the Information Technology Advisory Panel, HMSO(1982).
- Cable Authority, Annual Report and Accounts 1988-89, 1989.
- DTI, Creating the Superhighways of the Future : Developing Broadband Communications in the UK(1994).
- E.G.Mahrenholz, Die gesellschaftliche Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM(1995).
- E.M.Barendt, Broadcasting Law, Clarendon Press, 1995.
- FCC In the Matter of Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programing, Second Annual Report(CS Docket No.95-610), December 7, 1995.
- FCC Second Report and Order, Recommendation to Congress, and Second Further Notice of Proposed Rulemaking(CC Dkt. No.87-266), 7FCC Rcd 5783(1992).
- France Télécom, Les télécommunications, X, A Descours, Berger-Levrault International(1993).

- Further Notice of Proposed Rulemaking(CC Dkt. No.87-266), 3FCC Rcd 5849(1988).
- G. Théry, Les autoroutes de l'information, La documentation Française (1994).
- Graham JH Smith, "Internet Law and Regulation", FT Law & Tax (1996).
- H.A.Jessell, The growing world of satellite TV, Broadcasting & Cable 126(6), 1996.
- Helmut Fangmann, Das neue Telekommunikationsgesetz : Texte und Kommentierung für die Praxis, Hüthig, 1997.
- Home Office Department of Industry, The Development of Cable Systems and Service, Cmnd8866, HMSO(1983).
- Home Office, Report of the Committee on the Future of Broadcasting, Cm6753, HMSO(1977).
- Home Office, Report of the Inquiry into Cable Expansion and Broadcasting Policy, Cmnd8679, HMSO(1982).
- J.E.J.PRINS, "Contracting in an on-line marketplace", in Victor bekkers, Bert-Jaap Koops and Sjaak Nouwt(ed.), Emerging Electronic Highways, Kluwer Law International(1996).
- Jim Lande, Telecommunications Industry Revenue : TRS Fund Worksheet Data, FCC Common Carrier Bureau Industry Analysis Division, Febuary 1996.
- Martin Bullinger/Ernst-Joachim Mestmäcker, Multimediadieste : Struktur und staatliche Aufgaben nach deutschem und europäischem Recht, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997.
- Martina Etling-Ernst, TKG, Telekommunikationsgesetz : Ein erläuternder juristischer Kommentar mit praxisnahem Aufbau, Eutelis Consult, 1996.
- M.L.Kiefer, Unverzichtbar order überflüssig? - Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Multimedia-Welt -, Rundfunk und Fernsehen (1996).

参考文献

- ・ OFTEL; Beyond the Telephone, the TV and the PC : A Consultative Document on the regulation of broadband switched mass-market services (and their substitutes) delivered by telecommunication systems(1995).
- ・ Paul J.J. Welfens/Cornelius Graack, Telekommunikationswirtschaft : Deregulierung, Privatisierung und Internationalisierung, Springer, 1996.
- ・ Peter Strivens, Telecommunications Law in the United Kingdom, Telecommunications Law in Europe(3rd.rev.ed), Baker & Mackenzie, 1995.
- ・ Report of the Committee on Financing the BBC(1986).
- ・ Setzer, Franca, & Cornell, Policies for regulation of direct broadcast satellites, FCC, Office of Plans and Policy(Washington, DC : 1980).
- ・ The Cable Communications Association, The Cable TV & Telecom Yearbook 1996, 1996.
- ・ Thomas F. Baldwin, "Convergence : Its Meaning, Scenarios, Effect on Industry", The 9th KISDI International Conference : Convergence of Telecommunications and Broadcasting, KISDI(1997. 6.17).
- ・ Wolfgang Büchner(hrsg.), Beck'scher TKG-Kommentar, C.H.Beck, 1997.
- ・ 菅谷 實, "情報サービスの融合", 菅谷 實・清原慶子(編), 通信・放送の融合 - その理念と制度変容 -, 日本評論社, 1997.
- ・ 堀部政男・永田眞三郎(編著), 情報ネットワーク時代の法學入門, 三省堂, 1989.
- ・ 内野隆司・上野政英, "ドイツ商業放送10年の歩み", 放送研究と調査 513号(1994).
- ・ 内田 貴, "電子商取引と法(2)", NBL No.601, 商事法務會(1996).
- ・ 内川芳美, マス・メディア法政策史研究, 有斐閣, 1989.
- ・ 大久保規子, "ドイツ", 菅谷 實・清原慶子(編), 通信・放送の融合 - その理念と制度変容 -, 日本評論社, 1997.
- ・ 鈴木秀美, "情報メディアの融合と放送制度の変容", 東京大學社會情報研究所(編), 放送制度論のパラダイム, 東京大學出版會, 1994.
- ・ 放送法制立法過程研究會(編), 資料 : 占領下の放送立法, 東京大學出版會, 1980.

- ・北村順生, “フランス”, 菅谷 實・清原慶子(編), 通信・放送の融合 - その理念と制度変容 -, 日本評論社, 1997.
- ・浜田純一, “放送法及び電波法の一部改正について”, ジュリスト 915号(1988).
- ・石川 明, “メディア秩序の変容と西ドイツの放送政策”, NHK 放送文化調査研究年報30集(1985).
- ・石村善治, “西ドイツにおけるマスコミ法學への一つの示唆”, 言論法研究 I, 新山社, 1992.
- ・城所岩生, “米國通信法改正(1)”, 國際商事法務 Vol.24, No.11, 社團法人 國際商事法務研究所(IBL), 1996.
- ・城所岩生, “米國通信法改正(2)”, 國際商事法務 Vol.24, No.12, 社團法人 國際商事法務研究所(IBL), 1996.
- ・城所岩生, “米國通信法改正(3)”, 國際商事法務 Vol.25, No.1, 社團法人 國際商事法務研究所(IBL), 1997.
- ・城所岩生, “米國通信法改正(4)”, 國際商事法務 Vol.25, No.2, 社團法人 國際商事法務研究所(IBL), 1997.
- ・城所岩生, “米國通信法改正(5)”, 國際商事法務 Vol.25, No.4, 社團法人 國際商事法務研究所(IBL), 1997.
- ・城所岩生, “米國通信法改正(6)”, 國際商事法務 Vol.25, No.5, 社團法人 國際商事法務研究所(IBL), 1997.
- ・城所岩生, “米國通信法改正(7)”, 國際商事法務 Vol.25, No.6, 社團法人 國際商事法務研究所(IBL), 1997.
- ・城所岩生, “米國通信法改正(8)”, 國際商事法務 Vol.25, No.7, 社團法人 國際商事法務研究所(IBL), 1997.
- ・城所岩生, “米國通信法改正(9)”, 國際商事法務 Vol.25, No.8, 社團法人 國際商事法務研究所(IBL), 1997.
- ・城所岩生, “米國通信法改正(10)”, 國際商事法務 Vol.25, No.9, 社團法人 國際商事法務研究所(IBL), 1997.
- ・城所岩生, “米國通信法改正(11)”, 國際商事法務 Vol.25, No.10, 社團法人 國際商事法務研究所(IBL), 1997.
- ・城所岩生, “米國通信法改正(12)”, 國際商事法務 Vol.25, No.11, 社團法人 國際商

参考文献

- 事務研究所(IBL), 1997.
- ・城所岩生, “米國通信法改正(13)”, 國際商事法務 Vol.25, No.12, 社團法人 國際商事法務研究所(IBL), 1997.
 - ・城所岩生, “米國通信法改正(14)”, 國際商事法務 Vol.26, No.1, 社團法人 國際商事法務研究所(IBL), 1998.
 - ・城所岩生, “米國通信法改正(15)”, 國際商事法務 Vol.26, No.2, 社團法人 國際商事法務研究所(IBL), 1998.
 - ・城所岩生, “米國通信法改正(16)”, 國際商事法務 Vol.26, No.3, 社團法人 國際商事法務研究所(IBL), 1998.
 - ・城所岩生, “米國通信法改正(17・完)”, 國際商事法務 Vol.26, No.4, 社團法人 國際商事法務研究所(IBL), 1998.
 - ・室町正美・吉田一雄, “認證機關および電子取引に関する法的基盤の整備に向けて”, NBL No.593, 商事法務會(1996).
 - ・阿部 潔, “融合と公共圏”, 菅谷 實・清原慶子(編), 通信・放送の融合 - その理念と制度變容 -, 日本評論社, 1997.
 - ・郵政省, “21世紀に向けた通信・放送の融合に関する懇談會”, 融合メディアの新時代, 讀賣新聞社, 1996.
 - ・郵政省放送行政局(監修), 放送政策の展望, 財團法人 電氣通信振興會, 1987.
 - ・立山紘毅, 現代メディア法研究, 日本評論社, 1996.
 - ・淺野一郎・小林敬和・王子 昇・金子正昭・淺野善治, 情報化社會と法, 啓文社, 1991.
 - ・清家秀哉, “主要國の情報通信産業の動向と融合化”, 菅谷 實・清原慶子(編), 通信・放送の融合 - その理念と制度變容 -, 日本評論社, 1997.
 - ・椎名達人, “英國”, 菅谷 實・清原慶子(編), 通信・放送の融合 - その理念と制度變容 -, 日本評論社, 1997.
 - ・坂部 望, “融合化における法的諸問題”, 菅谷 實・清原慶子(編), 通信・放送の融合 - その理念と制度變容 -, 日本評論社, 1997.
 - ・片岡俊夫, “放送法, 電波法の一部改正”, ジュリスト 941号(1989).

연구보고 98-7

通信·放送融合에 對備한 法制整備方案研究

1998년 12월 26일 印刷

1998년 12월 31일 發行

發行人 徐承完

發行處 **한국법제연구원**

印刷處 東亞商社

서울특별시 서초구 양재동 90-4

전화:(02)579-0090, FAX(02)579-2381

등록번호: 1981.8.11. 제1-a0190호

값 8,500 원

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 89-8323-085-1 93360

