

방송통신 통합법제 제정의 주요 쟁점과 방향

2008. 7. 15.

요약

1. 들어가며
2. 방송통신융합의 규제목표와 국내 법제의 한계
3. 주요 국가의 방송통신 융합법제 현황 및 특징
4. 시사점

작성 : 최세경 책임연구원(3219-5444)

newsman@kbi.re.kr



요 약

- 이 글은 국내 방송통신 통합법제 제정 시 고려되어야 할 주요 쟁점을 검토하고 주요 국가의 방송통신 융합법제를 비교 분석하여 국내 제정 방향에 주는 함의를 정리했음
- 방송통신 융합에서 규제의 궁극적 목표는 ① 효과적인 경쟁의 확보와 ② 소비자 복지 향상이며, 이를 효율적으로 달성하기 위해서는 수평규제 체계 도입이 필요함
 - 전자는 다양한 융합서비스의 도입 촉진과 관련 산업의 성장을 유도하고 이를 위하여 공정한 경쟁의 여건을 마련하는 것이며, 후자는 사회적 정의와 민주주의에 있어서 소비자의 커뮤니케이션 권리를 보장하는 것임
- 수평규제체계는 수직적 규제의 한계를 극복하는 방안으로 중요하나, 전송과 콘텐츠 계층 간의 규제 연관성을 통해 시장지배력의 전이 방지 및 방송의 공공성을 보장할 수 있는 보완장치 마련이 성공을 좌우하게 됨
- 기존 국내 방송통신 통합법제 제정 논의를 볼 때, 핵심 쟁점은 경제적 목표를 고려하는 과정에서 방송의 공공성 요소를 훼손하지 않기 위하여 기존 방송의 공공성 관련 조항을 어떻게 새로운 법체계에 반영할 것인가로 귀결되고 있음
- 종합하면, 방송통신 통합법제 마련으로 도입되는 수평규제체계에서의 방송서비스에 대한 위상 설정, 그리고 콘텐츠 관련 사항에 대한 규제의 차별화를 법체계에 적용하는 방안이 중요함. 이러한 사항이 독일, 영국, 일본, 프랑스 등의 방송통신 융합법제에 어떻게 마련되어 있는가를 비교 분석해보면 다음과 같음
- 먼저, 방송의 공공성을 중시하는 국가인 독일과 프랑스는 기존 방송과 통신을 하나의 법제로 통합하지 않고 융합을 규율하는 기본법(프랑스, 전자커뮤니케이션법)이나 제3의 법률(독일, 텔레미디어법)을 제정

- 비록 영국이 방송통신 통합법제로 ‘2003년 커뮤니케이션법’을 제정하고 있으나 ‘공공서비스방송’을 규정하고 ‘독립텔레비전서비스’를 세분화하여 방송의 공공성을 보장하고 있음
- 공영방송을 규율하는 조항은 비교분석 대상 국가 모두 방송통신 융합 법제와 분리되어 있는 형태를 취하고 있음. 다만 일본이 추진하고 있는 (가칭)정보통신법 초안에는 공영방송(NHK)에 관한 조항을 담고 있음
- 수평규제체계를 위한 계층 분류에서는 대부분의 국가가 전송, 플랫폼, 콘텐츠 계층을 명확히 분류하여 정의하지 않고 있었으며, 전송 계층에 해당하는 ‘전자커뮤니케이션 네트워크’에 대한 수평규제체계의 적용만이 공통사항으로 나타났음
- ‘전자커뮤니케이션 서비스’에 대한 정의는 ‘전송서비스(영국, 일본)’를 지칭하거나 아니면 ‘방송과 통신을 아우르는 서비스(독일, 프랑스)’로 사용되기도 하는 등 통일되지 않았음
 - 전자커뮤니케이션 서비스를 방송과 통신을 아우르는 서비스로 제시하고 있는 독일과 프랑스는 ‘방송서비스’와 ‘기타(융합)서비스’ 간의 규제 차별성을 확보하기 위해 이 개념을 사용함
 - 전자커뮤니케이션 서비스를 전송서비스로 정의한 영국과 일본은 전송과 콘텐츠 간의 규제 차별성을 표현하기 위해 이 개념을 사용함
 - 다만, 영국과 일본은 전송과 콘텐츠 간의 규제 차별화 이후에도 콘텐츠 계층에서 ‘방송서비스’를 구별해 규제하기 위한 조항을 추가로 마련하고 있음
- 이러한 비교 분석의 결과가 국내 방송통신 통합법제 제정에 주는 함의를 정리하면 다음과 같음
 - 첫째, 모든 국가가 방송통신 통합법제를 지향하는 것은 아니며 방송의 공공성을 보장하기 위하여 방송통신 융합법제의 형태가 달라질 수 있음

- 둘째, 수평규제체계의 계층 분류보다 ‘방송서비스’의 범위 설정이 더 중요하며, 전송-콘텐츠 간의 규제 차별화보다 콘텐츠 내 서비스간 규제 차별화가 핵심임
 - 셋째, 법체계의 통일성 확보보다 융합에 따른 궁극적 규제목표의 확립이 더 시급함. 비교분석 대상국가 모두는 방송통신 융합법제의 제정 과정에서 방송통신 융합에 따른 규제의 목표와 원칙을 먼저 확립함
- 지금까지 내용을 종합하여, **국내 방송통신 통합법제 제정에 대한 구체적인 모델을 제시하면 다음과 같음**
- 방송통신 통합법제의 추진보다 ‘방송통신 융합에 대한 기본법’을 먼저 제정하고 이에 따라 방송과 통신 관련법을 개정하는 방안이 최선임
 - ‘(가칭)방송통신체계법’을 제정하고 전자통신서비스, 전송서비스, 콘텐츠 서비스 등의 개념을 새로 정의한 후, 이들 개념과 기존 방송 및 통신 개념 간의 차이를 제시
 - 콘텐츠서비스에 관한 기존 법률과의 관계 설정 및 방송서비스를 포함한 콘텐츠서비스에 대한 (진흥)정책의 주체 명시
 - 기존 방송과 통신 서비스에 해당하지 않은 융합서비스 및 중간영역 서비스에 대한 규제 사항을 제시
 - 특히, 규제 완화를 통한 신규 서비스 촉진을 위해 법률이 정한 일정 요건을 충족하면 등록이 이루어지는 일반인가(general authorization) 적용
- ※ **통합법제가 추진될 경우, 기본법과 사업법의 이원화보다 하나의 법률로 일원화하는 것이 바람직함. 그리고 다음의 사항을 반드시 고려해야 함**
- 방송서비스에 대한 개념과 범위 확정 및 규제 차별화 적용
 - 공영방송(KBS, EBS, MBC) 관련법을 통합한 ‘(가칭)공영방송법’ 제정·분리
 - 콘텐츠서비스 개념 도입에 따른 기존 콘텐츠 관련법과의 관계 재정립

1. 들어가며

■ 수평적 가치사슬에 부합하는 방송통신융합 규제시스템 마련 시급

- 방송통신융합은 네트워크 및 단말기의 하드웨어에서 서비스 및 콘텐츠를 거쳐 시장과 산업을 융합시키고 중국엔 ‘규제의 융합’으로 전개
 - 시장과 산업에서 비즈니스 행위를 공평히 규율할 수 있도록 서로 다른 규제의 지향가치와 목표를 조정하기 위한 법제의 통합이 매우 중요
 - 방송과 통신에 대한 기본권의 속성, 즉 자유를 보장하기 위한 공적 근거(공익성, 보편적 서비스 등)가 전혀 다른 형태로 발전해왔기 때문에 비록 전송기술 및 시장이 하나로 통합된다 할지라도 규제에 대한 지향가치가 동일하게 적용되기 어려움
- 특히, 방송통신융합으로 서비스 또는 콘텐츠가 그것을 전송하는 물리적 설비로부터 분리(decoupling)되는 가치사슬의 수평구조화(horizontalization)¹⁾ 현상은 기존의 수직구조의 규제체계를 정비하도록 유도
 - 수평구조에서는 개별 미디어의 수직관계보다 서로 다른 산업 영역의 가치사슬을 구성하는 유사한 시장참여자간의 수평관계가 더욱 중요하기 때문에 규제영역의 통합이 필요
- 국내에서도 방송통신융합 환경에 따른 제도적 대응으로 규제영역의 통합을 오래 전부터 논의·추진해 왔으나 이해당사간의 갈등과 합의 도출의 실패로 답보 상태였다가 새 정부 출범 전후로 새로운 계기가 마련
 - 대표적인 융합서비스의 조속한 제도화를 위하여 「인터넷멀티미디어방송사업법(이하, IPTV사업법)」이 지난 2007년 12월 28일 국회를 통과

1) 수평구조화란, 서비스가 해당 전용 단말기 또는 네트워크로부터 분리되는 것, 콘텐츠의 소비가 더 이상 콘텐츠를 접근하는 특정 단말기, 네트워크로부터 제약되지 않는 현상이다(OECD, 2007, 8쪽).

- 정부조직 개편으로 방송통신위원회(이하, 방통위)가 설립되면서 그 동안 지지 부진하던 방송과 통신의 규제기구간의 통합을 달성²⁾
- 그러나 IP네트워크를 통한 방송서비스를 제도화하기 위한 제3의 법률이 통과되고 통합 규제기구가 탄생했음에도 불구하고, 여전히 방송통신융합이라는 현실에 부응하는 규제체계 마련 및 규제의 적용에 문제가 드러나고 있음
 - IPTV사업법 시행령 제정 과정에서 기존 방송과 통신에 따른 규제의 차별성으로 인하여 필수설비 동등제공 및 콘텐츠 동등접근 관련 공정경쟁, 이용대가 산정 등 영업활동, 그리고 소유 및 진입 규제 관련 조항에서 갈등 유발³⁾
 - 방송과 통신의 규제 지향가치를 조화시키기 위한 큰 패러다임의 정립 없이 개별 융합서비스만을 다루다보니 공정경쟁의 여건 조성(the level playing field) 및 대칭규제(symmetric regulation)의 적용에서 여러 문제 발생

■ 방송통신 통합법제 제정을 위한 주요 쟁점과 기본 방향 제시 필요

- 방송통신통합 규제기구가 탄생한 만큼 이에 부응하기 위한 규제 패러다임을 마련하기 위하여 방송통신 통합법제 제정이 심도있는 논의를 통해 시급히 추진될 필요가 있음
 - 방송과 통신 간의 규제 지향가치에서 야기되는 차이를 최소화하고 융합 환경에서 규제가 지향해야 하는 궁극적 목표를 설정한 후, 이에 근거하여 방송통신 통합

2) 방통위는 방송, 통신 그리고 융합 서비스의 규제와 진흥 정책을 총괄하는 독립제 성격을 가미한 합의제 기관을 표방했다. 대통령 소속으로 상임위원 2명을 대통령이 지명하고 국회가 3명을 추천하되 대통령 소속의 정당은 1인을 추천하도록 했다.

3) 방통위가 개최한 IPTV사업법 시행령 공청회에서 전문가들은 “한시적 특별법의 한계를 특별법으로 조속히 보완(강혜란, 여성민우회 미디어운동본부 소장), “기본권 제약 요소가 크며 수평적 규제가 수용되지 못함(지성우, 단국대 교수), “방송과 통신의 통합이 이루어지지 않는 상황의 특별법으로 법해석의 혼란 초래(이상식, 계명대 교수)” 등이 지적됐다(김태진, 2008).

이후, 방통위는 공청회에서 지적된 사항을 검토하여, 필수설비 동등제공의 대상으로 ‘모든 가입자망’으로 규정하고 콘텐츠 동등접근의 대상을 ‘실시간 방송프로그램’ 즉 채널로 정의, 그리고 ‘국민적 관심도’를 ‘공익성’으로 대체하여 방송법의 ‘보편적 시청권’을 그대로 준용한 시행령을 2008년 6월 30일에 심의·확정했다.

-
- 법제가 담아야 할 내용이 무엇인가를 파악하는 작업 필요
- ‘방송의 공익성’과 ‘통신의 산업성’이라는 전통적 가치가 완전히 사라지는 것이 아닌 만큼 융합 환경에서 이 두 가치를 적절히 조화할 수 있는 규제시스템 확보가 매우 중요
- 이 글은 방송통신 통합법제 제정 과정에서 최근 제기되고 있는 주요 쟁점을 정리하고 이를 해결하기 위한 구체적인 방향을 해외 사례에서 도출하는데 목적이 있음
- 우선, 방송통신 통합법제가 담아야 할 궁극적인 규제의 목표가 무엇이며 규제 시스템 마련에 있어서 유의해야 할 사항을 국내 쟁점과 관련지어 제시할 계획임
 - 그 다음으로, 융합관련 법제 현황과 위상, 수평규제체계의 도입시 고려해야 할 계층 분류체계 형태, 그리고 서비스(사업자) 개념 규정 등에 대한 사항을 해외 사례를 통해 검토하고 그 시사점을 정리하고자 함

2. 방송통신융합의 규제목표와 국내 법제의 한계

가. 방송통신융합의 규제 목표와 원칙

■ 융합시대 규제시스템 개선은 그 원칙과 기준에 따라 추진 필요

- ‘현실-(정책)규제-제도’는 유기적으로 연계되어 있기 때문에 규제의 ‘정당성(legitimacy)’을 확보하기 위한 제도의 형성은 현실 규율을 위한 ‘실용성(practicality)’을 얼마나 갖추고 있느냐의 여부로 평가
 - 규제를 포함한 모든 정책은 현실 문제와 그에 대한 개선이라 할 수 있으며, 이 때 현실 개선을 위한 정책의 대안은 항상 ‘부분이익선택성’과 그에 따른 ‘가치배분 강제성’이 작용, 즉 정책으로 손해가 발생하는 집단이 항상 존재한다는 의미
 - 정책의 합리성과 정당성을 인정받기 위해서는 그 제도의 지향가치를 얼마나 담보하고 있느냐에 따라 평가되며, 제도가 사회 구성원들 간의 행위를 제약하는 규칙 또는 규범체계의 산물인 까닭에 방송과 통신이라는 두 제도를 통합하는 지향 가치 확립이 매우 주요
- 지금까지 EU는 융합을 저해하는 규제 장벽을 해결하기 위한 방안에서 규제의 원칙과 기준을 다양하게 제시, 먼저 1997년 녹서를 통해 융합을 저해하는 다음과 같은 기존 장벽과 잠재적 장벽을 지적하고 이를 해결하기 위한 규제체계 개선의 필요성을 일찍이 강조
 - 기존 장벽: 이용자의 서비스 접근, 인프라의 이용제한, 통신서비스의 가격, 콘텐츠의 유용성(콘텐츠 병목현상), 유럽시장의 파편화, 미흡한 지적재산권 보호
 - 잠재적 장벽: 융합서비스에 대한 규제의 불확실성, 규제기구의 중복, 서비스 분류체계에 따른 시장진입과 허가의 차이, 네트워크, 제한수신시스템 및 콘텐츠의 접근 보장, 무선주파수 자원의 합리적 배분
- 또한 EU는 2002년에 방송통신융합에 따른 규제시스템 개선을 위하여 전자커뮤

니케이션에 대한 개념을 제시하고 회원국들로 하여금 수평규제체계의 전환을 공동지침으로 권고

- 전자커뮤니케이션 네트워크와 전자커뮤니케이션 서비스에 대한 규제프레임워크 지침(Framework Directive)을 마련하여 공표, 이후 후속 조치로 회원국 모두에 공통적으로 적용되는 5개 공동지침⁴⁾을 추가로 공표
- 규제프레임워크 지침은 방송통신융합의 규제원칙으로 ① 명확하게 정의된 정책목표의 설정(clearly defined policy objective), ② 규제의 최소화(minimum necessary), ③ 역동적인 시장에서 법적 확실성 확보(legal certainty), ④ 기술 중립성(technologically neutral), ⑤ 현재 규제행위에 가능한 근접(be enforced as closely as possible to the activity) 등을 제시⁵⁾
- OECD(2007) 역시 방송과 통신 간 공통의 지향가치를 위해 커뮤니케이션 분야에 대한 국가정책의 목표를 경제적인 것과 사회 및 문화적인 것으로 구분해 제시
 - 경제적 목표: ① 경쟁을 촉진 및 유지, 가격을 최소화하여 커뮤니케이션 서비스의 질을 최대화, ② 투자와 혁신의 장려, ③ 커뮤니케이션 분야를 통해 경제 성장과 활성화를 최대한 유도, ④ 주파수의 효율적 배분
 - 사회 및 문화적 목표: ① 전화, 방송, 인터넷 접속에 대한 보편적 서비스의 제공, ② 미디어의 다원성 보장, ③ 콘텐츠에 문화적 다양성과 국가 정체성 반영, ④ 이용자 보호와 사생활 보호 보장
- OECD는 커뮤니케이션 분야의 정책목표를 달성하기 위해 고려해야 할 사항 네 가지를 동시에 제시

4) 추가 5개 공동지침은 경쟁지침(Competition Directive), 인가지침(Authorization Directive), 접속지침(Access and interconnection Directive), 보편서비스 지침(Universal Service Directive), 정보보호지침(Privacy & Data Protection Directive)이다.

5) 스콧(Scott, 2003)은 융합시대 규제시스템이 갖추어야 할 원칙 여섯 가지를 EU와 유사하게, 개념의 단순성과 일관성, 기술적 독립성/중립성, 경쟁의 촉진, 소비자의 보호, 공개성과 유연성 그리고 법적 확실성 등으로 제시했다.

- 디지털 콘텐츠 전송 시장에서 경쟁의 심화를 염두에 둘 것
 - 기술발달로 규제와 같은 정책수단이 항상 기술 혹은 네트워크 중립성일 수 없다는 점을 고려
 - 기술발달, 융합의 확산으로 콘텐츠 전송의 대체 채널이 증가한다는 점을 인식
 - 융합이 산업을 보다 국제 시장으로 이끌고 있다는 사실을 고려
- 방송통신융합추진위원회(이하, 융추위, 2007a; 2007b)는 ‘공익성 강화’와 ‘산업 활성화’라는 지향가치를 달성하기 위한 ‘시스템 개선’의 필요성을 제시하고, 규제개선 목표와 주요원칙을 다음과 같이 제시
- 규제의 목표: 경쟁 확대, 보편적서비스 및 문화적 다양성 보장, 이용자 보호
 - 규제의 원칙: 방송과 통신의 규제 통합, 규제의 최소화, 공정쟁쟁 여건의 조성, 이용자 권익 증진, 공익성 보호

■ 방송통신융합 규제의 궁극적 목표

: 효과적인 경쟁의 확보, 소비자 복지의 향상 그리고 이를 위한 수평규제체계 도입

- 이상을 종합하면 방송통신 융합에서 규제는 크게 ‘효과적인 경쟁의 확보(to ensure effective competition)’와 ‘소비자 복지 향상(to promote consumer's welfare)’이라는 두 가지 궁극적 목표를 달성하는 방향으로 개선이 필요함(김국진, 2003; 최세경 2007; Nuechterlein & Weiser, 2005)
- 전자의 효과적인 경쟁의 확보는 다양한 융합서비스의 도입을 촉진하고 관련 산업의 성장을 유도한다는 전제를 내포하고 있음. 즉 이를 위하여 통신 및 방송 관련 서비스 시장의 공정한 경쟁 여건을 조성하는 것임(노기영, 2007; 성공회대, 2005; 서울대학교 기술정책대학원, 2007)
 - 후자는 융합 환경에서 서비스에 대한 소비자의 선택권과 이용의 권리를 보장

하는 것뿐만 아니라, 사회적 정의와 민주주의에 있어서 소비자의 커뮤니케이션 권리를 보장하는 디지털 격차, 사회적 배제 등의 공익성 문제를 포함(Collins & Murrone, 1996; Cuilenburg, 1999; FCC, 2005)

- 수평규제체계⁶⁾ 또는 계층규제 도입은 규제의 두 가지 궁극적 목표를 달성하기 위하여 가장 중요하고 시급히 추진해야 할 제도적 대응으로 평가 가능⁷⁾
 - 수평규제체계는 공정한 경쟁의 여건을 조성하기 위한 필수적 요건이며 경쟁의 과정을 공평하게 보호함으로써 사회적 약자 보호 및 공정성(fairness)을 확보할 수 있기 때문임
 - 수평규제체계는 새로운 융합서비스들이 시장에 진입하는데 장애가 되는 행정적 장벽(administrative barriers)을 축소할 수 있도록 사업자 및 서비스 분류, 인허가 시스템 등을 개선 가능
 - 수평규제체계는 콘텐츠에 대한 규제 차별화를 적용하여 사회적 영향력을 고려한 공익 의무를 부여할 수 있을 뿐만 아니라 전송에 의한 콘텐츠의 통제를 차단하고 개방성, 중립성, 상호접속 등을 통해 소비자 복지의 향상 실현 가능

■ 수평규제체계 도입이 만능이 아닌 만큼 규제의 목표 달성을 신중히 고려

- 수평규제체계는 이러한 장점을 살리기 위하여 다음과 같은 조건을 충분히 고려하여 도입해야 하며, 이는 방송통신 통합법제 제정에 있어서 중요한 쟁점과 제정방향을 제시
 - 수평규제체계라 할지라도 동일계층에 있어서 규제 차별화의 여지 확보, 그리고

6) 수평규제체계는 유사한 비즈니스 모델을 구성할 수 있는 최소 모듈 즉 계층(layer)을 중심으로 규제의 단위를 설정하는 것으로 동일 서비스에 대한 동일 규제를 원칙으로 한다. 수직규제체계처럼 업무 및 서비스 분류에 따라 규제가 적용되는 것이 아니라, 규제의 이 유 즉 공정경쟁의 여건을 조성하기 위한 필요에 따라 규제가 적용된다(최세경, 2008).

7) 민델과 시커(Mindel & Sicker, 2006)은 계층모델이 실효성에는 여러 논란이 있으나 방송통신융합으로 촉발로 나타나고 있는 수직모델이 갖는 여러 단점을 개선할 수 있다고 보았다.

계층과 계층 간의 연계와 결합을 통해 혁신적이고 새로운 서비스가 자유롭게 발생할 수 있도록 유도해야 함

- 대표적으로 콘텐츠 계층의 규제 차등화, 전송과 플랫폼 계층의 구분 여부, 전송/플랫폼과 콘텐츠 계층의 규제 연관성 등을 충분히 고려해야 함(김대호, 2007; 최세경, 2008)
 - 공정경쟁의 측면에서는 구조적 경제규제의 완화(인허가, 진입 및 소유 규제 등), 서비스간 융합의 촉진, 객관적이고 합리적인 시장획정 및 경쟁상황평가, 그리고 상하 계층간의 시장지배력 전이 방지 등을 고려해야 함(이내찬, 2007).
- 한편, OECD(2004)는 방송통신융합에 대응하기 위한 통합 규제체계 마련시 고려해야 할 사항을 네트워크 및 전송과 콘텐츠로 구분하여 제시
- 먼저 네트워크 및 전송 관련 규제체계에서는 반경쟁 행위의 방지, 기본서비스에 대한 소비자 접근 보장 및 소비자 보호 등과 함께 다음과 같은 유의 사항을 제시
- 네트워크 부문의 전통적 독점, 규모 및 범위의 경제 상황, 수직결합 사업자와 핵심 게이트웨이에 대한 통제 등에 따른 반경쟁 행위 방지
 - 시장지배 사업자의 인프라에 대한 적절한 접근을 보장하기 위한 상호접속, 가입자 망공동활용제도(LLU) 및 제한수신시스템 등의 적용
 - 시장이 제공할 수 없을지도 모를 기본서비스에 대한 소비자의 접근 보장
 - 가격 통제 및 효율 비교 등을 통한 소비자 보호
 - 사회적으로 바람직한 결과를 유발하고 효율적인 이용을 장려하기 위한 주파수 등 희소자원의 할당
- 콘텐츠와 관련해서는 사회적 영향력의 정도에 따라 콘텐츠 규제의 차별적 적용, 즉 새로운 서비스의 혁신과 발전을 유도하기 위해 일부 서비스에 대해 최소한의 특정 규제를 시행하되, 다음과 같은 사항에 유의할 것을 지적(OECD, 2004)

- 미디어 목소리의 다원성과 교차 미디어의 소유, 개별 방송사업자의 크기에 대한 제한
 - 문화적 다양성, 자국 콘텐츠 쿼터 및 자국 콘텐츠 생산의 지원
 - 뉴스 및 시사보도에서 정확성, 불편부당성 등과 관련된 프로그램 기준
 - 콘텐츠에서 제작 권리와 이용자 권리를 조화시키고 관리하기 위한 지적재산권 체계
 - 품위, 검열 및 표현의 자유에 대한 사회구성원의 의견과 관련성을 지닌 프로그램 기준
 - 광고 형태와 수량의 제한
 - 공영방송을 지원하는 수단과 역할
- 이는 수평규제체계가 방송통신융합에 있어서 궁극적 규제목표를 달성하는 데 많은 장점을 제공하더라도 전송과 콘텐츠 계층에 대한 규제의 차별성에 대한 정당성을 확보해야 함을 의미
- 특히, 기존 수직적 가치사슬에서 이미 시장지배력을 확보한 사업자가 전송 계층에서 적용되는 규제완화, 그리고 동일 콘텐츠에 대한 동일 규제의 원칙을 근거로 시장지배력을 여타 분야로 전이시킬 수 있는 가능성을 최소화해야 함⁸⁾
 - 또 하나, 이미 전송에 따른 콘텐츠의 차별성이 사라진 상황에서 콘텐츠 자체의 사회적 영향력이 아닌 전송의 차이로 콘텐츠의 사회적 영향력이 달라지는 현상을 규율할 수 있는 보완장치가 필요

8) 전송 계층에 적용되는 상당한 규제가 콘텐츠 계층에 영향을 미칠 수밖에 없다. 인허가 규제, 네트워크 접근권 및 상호접속 관련 접속 규제, 보편적서비스, 의무 재전송 등은 콘텐츠를 제공하는 전송사업자에 대한 규제와 의무사항을 포함하기 때문에 두 계층 모두에 영향을 미칠 수밖에 없다(Damajnovic, 2007).

나. 국내 방송통신 법체계의 한계와 기존 통합법제 제정 논의

■ 방송과 통신의 지향가치에 따라 규제 수행원리와 법체계에서 괴리 존재

- 현행 국내 방송, 통신 법제는 규제의 지향가치와 목표 간 차이로 인하여 규제의 수행원리에 있어서 다음과 같은 두 가지 차이가 존재
 - 방송법제는 사회적 영향력과 주파수 희소성에 근거하여 방송사업자가 전송설비의 보유와 방송내용의 제공을 통합하여 운영하도록 하고, 전송수단에 따른 사업자 인허가와 내용에 대한 규제를 동일하게 적용
 - 통신법제는 사적 서신의 비밀보호와 보편적 서비스의 의무에 초점을 두어 전송설비와 통신내용을 분리시켜 전송설비에 대한 제공, 이용 그리고 상업적 활동 등에 대한 규제만을 적용
 - 즉, 방송법제는 전송/플랫폼과 콘텐츠 간의 수직적 결합이 전제된 형태의 인허가 및 내용 규제방식을 적용하는 반면, 통신법제는 전송/플랫폼에 대한 규제방식만을 주로 규정
- 방송법은 방송정책에 대한 기본법 성격과 사업자 인·허가, 소유 및 진입 등 행정적 절차 등을 규정하는 사업법이 통합되어 있으나, 통신 관련 법제는 전기통신기본법과 전기통신사업법 등으로 구별되어 있음
 - 전기통신설비와 방송설비 간의 관계, 그리고 전기통신역무와 방송 간의 관계가 불명확하여 이 양자에 대한 동일한 규제 적용에 한계 존재
- 또한 현행 법체계에서는 방송사업과 통신사업이 미디어에 따라 수직적으로 엄격히 구분되어 있어 융합 환경에 걸맞은 공정한 경쟁의 여건을 조성하기 위한 수평규제 체계나 대칭규제의 적용이 현실적으로 불가능
 - 국내의 수직규제체계는 각각의 영역에 속한 개별 사업자들을 따로 규율하는 사업별 규제 체계로서 융합으로 등장하는 신규 서비스를 규제하는 데 부적절함

(김대호, 2007)

- 국내 수직규제체계는 사업자 인허가 규제, 내용규제, 그리고 경쟁규제 등에서 비효율적인 이중 및 중복 규제가 야기되며 비일관성으로 인하여 사업자 간의 형평적인 규제 적용이 어려운 한계를 내포(김창규, 2004)
- 요약하면, 현행 법제는 방송통신융합으로 기존 방송과 통신의 영역에 해당하지 않는 서비스에 대한 일관된 규제와 공정한 경쟁의 여건을 조성하는 데 한계가 존재, 그리고 방송과 통신 간의 연관성이 높아지는 상황에서 융합이라는 큰 패러다임에서 양자의 관계를 규정하는 법적 근거가 부재

■ 국내 방송통신 통합법제 제정에 대한 주요 쟁점

- 김동욱(2008)은 방송통신 통합법제의 정비 방안을 전자통신기본법과 전자통신사업으로 분리하는 방안을 제시했으며, 콘텐츠와 관련해서는 영상·콘텐츠진흥법을 마련하여 문화부가 소관하는 형태를 언급
 - 전자통신기본법: 방송통신위원회법, 전기통신기본법, 방송법의 일부(제1장 총칙, 제3장 방통위 소속위원회 등, 제3장의 2 지역방송발전위원회, 제7장 방송발전의 지원) 등을 포함
 - 전자통신사업법: 전기통신사업법, 인터넷멀티미디어방송사업법, 방송법의 일부(제2장 방송사업자 등, 제5장 방송사업의 운영 등, 제6장 시청자의 권익보호, 제8장 보칙)
 - 방송법 제4장 한국방송공사는 한국방송공사법으로 분리
- 지성우(2008)는 방송통신 관련 법제 정비의 방안을 크게 방송통신을 통합하여 관할하는 새로 제정하는 1안, 방송법제의 부분개정 및 확대하는 2안(별정방송 등 도입방안), 그리고 방송통신 관계법과 별개로 제3의 법률을 입법하는 3안 등 세 가지로 제시
 - 1안: 방송통신기본(방송법의 정책부분과 전기통신기본법의 통합), 전기통신사

업법(방송법의 사업부분과 전기통신사업법의 통합), 그리고 방송통신설비법(전파법의 개정)으로 정비

- 2안: 기존의 방송법을 확대하여 방송통신 융합분야에 해당하는 사항을 규정하는 대신에 이 내용과 대체되는 기존 전기통신 관련법의 내용을 삭제
 - 3안: 방송과 통신 법체계를 유지하되 최근 입법된 IPTV사업법처럼 중간영역의 융합서비스를 규제하기 위한 별도의 제3의 법률을 제정
- 위의 제안 중에서, 방송과 통신을 아우르는 통합 법제를 마련하는 1안은 가장 효율적일 수 있으나, 대대적인 개편으로 오히려 비효율성이 초래하거나 지나친 사업적 효율성이 강조될 경우 방송의 공공성이 위축되는 우려 발생 가능
- 제2안과 제3안은 급속한 법제 개편에 따른 위험성과 불확실성을 제거할 수 있으나, 장기적으로는 신규 서비스를 어떻게 분류하느냐에 따라 경쟁관계에 영향을 주는 파급효과(ripple effect)를 발생시켜 규제의 실효성 약화
- 전파진흥원(2007)은 전송과 콘텐츠라는 2분류 수평규제체계에 따라 방송법을 폐지 새로운 법으로 이관, 대체, 제정할 것으로 제안
- 네트워크 및 설비, 사업권역 및 사업자 허가 등은 신규 법안으로 이동
 - 콘텐츠 및 내용, 심의 규제 등은 콘텐츠 중심의 방송법으로 개정, 콘텐츠에 대한 정보통신부, 문화관광부 간의 중복문제 해소 필요, 콘텐츠 활성화를 위한 선순환 구조를 정착하기 위한 법적 조항 반영
 - 융합서비스 및 콘텐츠 산업의 진흥, 서비스 이용자의 복지 증진을 위하여 융합 서비스 사업자로 하여금 연 매출액의 100분의 6의 범위 내에서 ‘콘텐츠산업발전 기금’ 징수운영
- 최근 방통위는 전문가 중심의 ‘법제개혁특별위원회’와 ‘통합법추진전담팀(TF)’을 운영하여 통합법제 제정 방안을 모색 중이나 몇 가지 쟁점으로 교착 상태(김현아,

2008)

- 가칭 ‘방송통신기본법’과 ‘방송통신사업법’으로 구분하여 통합법제를 제정하는 방안에서 사업법 성격 이외의 방송법 조항에 대한 처리 문제
 - 방송법의 KBS 관련 조항에 대한 통합법제 포함 또는 분리 문제
 - 통합법제의 수평규제체계(분류체계)에서 지상파방송의 위상 설정 문제
- 지금까지 내용을 종합하면, 국내 방송통신 통합법제 제정은 경제적 목표를 고려하는 과정에서 공공성 요소를 훼손시키지 않는 방안을 도출하는 것이 핵심
- 무엇보다도 중요한 쟁점은 전송/플랫폼과 콘텐츠가 수직 결합된 방송서비스, 즉 지상파방송의 위상을 수평규제체계에서 어떻게 부여할 것인가의 문제임
 - 또 하나, 통합법제 제정시 기존 방송의 공공성 관련 조항을 어떻게 담아낼 것인가, 그리고 콘텐츠 관련 사항을 새로운 법체계에서 어떻게 처리할 것인가의 문제임
- 따라서 이하에서는 수평규제체계에서 방송서비스의 위상이 어떻게 설정되어 있는가, 그리고 콘텐츠 관련 사항이 하나의 법체계에 담고 있는가 아니면 분리되어 있는가를 중심으로 주요 국가의 방송통신 융합법제 현황을 비교·분석함

3. 주요 국가의 방송통신 융합법제 현황 및 특징

가. 독일

■ 방송·통신 규제의 기본구조

- 방송에 대한 규제는 각 주정부가 소관하고 통신에 대한 규제는 연방정부가 관할하는 이중적 구조를 채택하고 있으며, 이에 따라 방송과 통신에 대한 법제도 역시 이원화
 - 산업 및 경제에 관한 사안은 연방정부가 관할하나 문화에 대해서는 주정부의 소관이기 때문에 대표적인 문화제도로서 방송에 대한 소관 역시 주정부에 있음
 - 연방 차원에서 방송에 관한 통일된 규범을 적용하기 필요성을 충족시키기 위하여 주간국가협약을 체결

■ 방송·통신 융합법제의 개편 경과

- 1996년 7월 인터넷으로 대표되는 멀티미디어를 규율하기 위한 법체계 마련에 대해 연방과 주 정부 합의
 - 주 정부는 문화적 관할권 내에서 여론형성에 기여하며 매스미디어로서, 방송과 유사하게, 특히 일반에게 소구하는 미디어 서비스에 책임을 지님
 - 연방은 개인에게 부분적인 정보만을 제공하는, 사적 서신으로 분류할 수 있는 정보요청 서비스에 대한 규제 권한을 지님
- 1997년 8월 1일 탈규제와 경쟁이라는 세계적인 추세에 따라 멀티미디어의 새로운 현상을 규율하기 위한 멀티미디어법(Informations und Kommunikationsdienste Gesetze, InKDG) 제정
 - 기업, 미디어 간 자유로운 경쟁을 유도하고 이용자의 자율적, 능동적 선택권을 강화

하며 새로운 중간영역서비스들을 효과적으로 규율하기 위한 목적에 따라 추진

- 미디어서비스국가협약(Staatsvertrag ueber Mediendienste, MDStV)과 텔레서비스법(Teledeinstgesetz)⁹⁾을 체결·제정하여 방송과 통신의 양자에 속하지 않는 제3의 영역을 규율하도록 유도
- 2001년 EU의 전자상거래(E-commerce) 지침을 반영하기 위한 ‘전자상거래법(EGG)’이 제정되면서 텔레서비스법과 미디어국가서비스협정 개정
- 2002년 EU의 규제지침으로 수평규제체계 도입이 제기되면서 2003년부터 기존 법체계에 대한 비판과 검토 논의
 - 미디어서비스국가협약과 텔레서비스가 중간영역서비스(인터넷)에 대한 수직적 규제를 적용하는 것이라는 비판 제기
 - 독일민영방송통신연맹(VPRT)은 미디어에 대한 경쟁관련규제에 있어서 수평적 규제 모델을 도입해야 한다는 주장 피력
- 2003년 4월 ‘청소년매체보호국가협정’ 체결 과정에서 청소년보호 분야를 설정하기 위하여 연방과 주 정부는 전자매체(방송, 텔레비서비스, 미디어서비스)에 대한 통일된 규정에 합의, 최초로 ‘텔레미디어’ 개념을 사용해 통합
- 2004년 미디어서비스와 텔레서비스를 위한 경제관련 규정들을 연방의 ‘텔레미디어법(Telemediengesetz, TMG)’으로 통합하기로 연방과 주 정부가 합의
- 2007년 1월 18일 ‘특정한 전자정보 및 커뮤니케이션 서비스에 관한 규정의 통합을 위한 법(이하, 전자상거래통합법/Elektronischer Geschäftsverkehr Vereinheitlichungsgesetz, ElGVG)’ 제정으로 방송을 제외한 융합서비스에 대한 경제규제가 연방으로 이관
- 2007년 3월 전자상거래통합법의 제정에 따라 제9차 방송국가협약인 ‘방송과 텔레

9) 텔레서비스법은 멀티미디어법(IuKDG)의 제1절에 해당하고 제2절은 텔레서비스 개인정보보호법, 그리고 제3절은 디지털서명법에 해당한다.

미디어에 대한 국가협약(Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien, RStV) 개정

<표 1> 텔레미디어법 제정에 따른 법적 규제 사항의 변화

관할	연방정부		주정부
서비스	텔레서비스	미디어서비스	방송
서비스 분야	개인정보 서비스 디지털 통신서비스	대중정보 커뮤니케이션 서비스	대중을 대상으로 하는 방송서비스
서비스 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 온라인 banking, 메일, - 여론에 영향력이 미미한 낱씨와 교통정보 - 온라인 카탈로그 - 증권 소식 등 - 인터넷 사용자 서비스 (Access Provider) - 텔레게임 이용서비스 - 온라인 쇼핑물 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 편집된 정보로 여론에 영향을 미칠 수 있는 서비스 - 인터넷 라디오, - 비디오 스트리밍 - 텔레쇼핑 서비스 - 박람회결과나 데이터중계 배분 사업서비스 - 텔레비전문자, 비디오문자, 비디오문자 방송 - 뉴스레터나 온라인신문, - 위키피디아 종류의 웹사이트 	<ul style="list-style-type: none"> - 공, 민영 방송사 - 지상파, 케이블, 위성 방송프로그램 - 텔레미디어(2007년 이후) - 인터넷 방송 - 실시간 스트리밍, 웹라디오 - 광고방송
해당법	텔레서비스법 (2007년 3월 1일자로 폐지)	미디어서비스국가협약 (2007년 3월 1일자로 폐지)	방송국가협약 (2007년 3월 1일자로 개정안 시행)
2007년 개정안	텔레미디어법으로 흡수 (일명 "Internetgesetz") 인터넷 쇼핑물이나 경매사이트, 검색서비스, 웹메일서비스, 정보서비스(낱씨, 교통등), 팟캐스팅, 데이터-커뮤니티, 웹포털사이트, 개인 홈페이지나 개인 블로그 등을 텔레미디어로 규정함 실시간 스트리밍, 웹라디오는 방송으로 인터넷 전화는 텔레커뮤니케이션으로 규정		제9차 방송국가협약 텔레서비스와 미디어서비스 중에서 저널리즘적 편집이 폐지되면서 방송국가협약에 통합

: (2007)

■ 방송·통신 융합법제 현황

- 전자상거래통합법(EIGVG)은 융합서비스 및 중간영역서비스에 대한 연방과 주 정부 간의 관할권 논쟁을 해소하고, 기타 융합서비스에 따른 법률적 문제를 해소하는 역할을 담당
 - 제1조 텔레미디어법, 제2조 청소년보호법(Jugendschutzgesetz), 제3조 접속통제 서비스보호법(Zugangskontrolldiensteschutzgesetz, ZKDSG) 제4조, 전기통신 우편철회 근거, 제5조 텔레서비스법과 텔레서비스정보보호법(Teledienstedatenschutzgesetz, TDDSG) 대체 등을 규정
- 전자상거래통합법의 제1조에 해당하는 텔레미디어법은 텔레미디어에 대한 개념을 재정립하고 전자상거래지침을 적용 및 경제활동을 규정하는 규범들을 반영
 - 인터넷사업자의 책임, 특히 전자상거래에서의 일반적인 정보의무와 인터넷에서의 개인정보보호 등에 대한 규제를 반영
- 텔레미디어법에 따라 개정된 제9차 방송국가협약의 주요 내용
 - 텔레미디어 및 융합서비스에 대한 내용규제 사항에 대한 주 정부의 권한을 명시하는 내용을 포함하고 있으며, 그 대상이 되는 보도를 목적으로 하는 텔레미디어를 정의하고 그에 대한 규제사항을 제시 함
 - 텔레미디어에 관해서는 제4장, 제6장, 그리고 제20조 2항이 적용되며, 특히 제6장의 제54조에서 제61조까지 8개 조항(미디어서비스국가협정의 조항들을 반영)에서 상세히 다루어지고 있음
- 공영방송에 관한 사항은 제9차 방송국가협약 제2장에서 규율하고 있으며, 텔레미디어법의 도입에 따라 추가된 사항은 공영방송의 의무로 텔레미디어를 통한 프로그램 제공을 포함시켜 융합서비스 분야의 사업 진출을 허용한 것임

■ 수평규제체계의 적용 유무

- 독일은 방송통신융합에 따른 수평규제체계가 온전히 적용하지 않고 있으며, 다만 EU의 규제지침에 따라 방송과 통신 관련 법제를 동시 개정하여 전송 계층에 대한 규제의 일관성을 확보하는 형태를 추진
 - ‘전자정보 및 커뮤니케이션 서비스’에 대한 포괄적인 개념을 도입하고 있으나, 방송과 통신을 제외한 텔레미디어의 규제 분야를 설명하기 위한 소극적 적용으로 그 의미가 퇴색(아래 텔레미디어의 개념 참조)
 - 콘텐츠 계층 측면에서 텔레미디어와 통신 그리고 텔레미디어와 방송 간의 관계가 여전히 모호
- 비록 텔레미디어라는 개념을 사용하고 있으나 규제시스템은 과거와 마찬가지로 방송과 통신 규제 영역에 하나로 편입해야 하는 모순을 내포(Holznagel, 심영섭, 2007에서 재인용), 따라서 수평규제체계 또는 대칭규제를 적용하는 데 있어 실효성을 잠식 가능
 - 여전히 텔레미디어 서비스에 대한 경쟁관련 규제는 연방 정부가 그리고 내용 관련 규제는 주 정부가 관할하고 있어 중복 또는 비일관적인 규제가 적용될 수 있음
 - 즉 연방 정부가 관할하는 경쟁행위 규제는 동일하게 적용되나 주 정부가 내용 규제에 있어서 차이를 두면서 규제의 형평성을 야기하는 문제 내포

■ 서비스(사업자)의 분류체계

- 방송과 통신 서비스의 분류는 하나의 통합법이 존재하지 않고 다양한 서비스를 정의한 기본법도 없는 만큼 각 개별 관련법에서 정의되고 있음
 - 방송 : 일반을 대상으로 하는 중계선 없이 전자 진동을 이용하거나 혹은 양도체의 도움으로 문자, 음성, 그리고 영상 등으로 제작된 모든 종류의 프로그램

제작과 전파(방송국가협약 제2조 1항)

- 통신 : 통신시설 및 부속시설을 통하여 전적으로 신호만을 발신, 전달, 수신하는 기술적인 과정(통신법/Telekommunikationsgesetz, TKG 제3절 22호)
- 전자정보 및 커뮤니케이션 서비스는 통신, 방송, 텔레미디어의 상위 개념이나 텔레미디어와 방송과 통신을 구분하기 위한 근거로 사용
 - 텔레미디어 : 통신법 제3절 22호에 의해 전적으로 통신이거나 또는 방송국가협약 제2절에 의해 전적으로 방송에 해당하지 않는 모든 전자적 정보 및 커뮤니케이션 서비스(텔레미디어법 제4조 1항)
- 텔레미디어와 통신서비스의 구분은 명확하나 상대적으로 텔레미디어와 방송서비스는 모호하게 규정되어 있음
 - 방송국가협약 제2조는 ‘방송 업무의 관할이 되는 텔레미디어의 대상을 통신 네트워크나 방송전송망을 이용하는 모든 융합서비스’로 규정하여 그 범위를 확대
 - 이는 전송 수단에 관계없이 방송 콘텐츠를 재전송하거나 사용하는 모든 서비스 까지 주 정부의 방송정책을 받아야 함을 의미함(방송국가협약 제20조 2항)

나. 영국

■ 방송통신 융합법제의 개편 경과

- 1998년 문화미디어스포츠부(DCMS)와 통상산업부(DTI)는 “커뮤니케이션 규제: 정보화시대에서의 융합에 대한 접근(Regulating Communications: Approaching Convergence in the Information Age)” 녹서 발표
- 2000년 12월 DCMS와 DTI 중심으로 방송통신 융합을 위한 규제체계의 방향을 제시하는 “커뮤니케이션의 새로운 미래(A New Future for Communication)” 백서

발표

- 2002년 11월 기존 논의 및 EU의 전자커뮤니케이션 규제체계 개선 권고안을 반영하여 새 커뮤니케이션법안(Communication Bill) 발표 및 각계의 의견 수렴
- 2003년 7월 17일 전체 6장 411조로 구성된 커뮤니케이션 법(Communication Act 2003) 제정, 이 법은 전자커뮤니케이션 서비스라는 포괄적인 개념 아래 규제체계를 정비하고 있으며, 규정하지 않은 사항은 기존 방송과 통신 관련법에 따라 적용·유지
- 세계에서 가장 역동적이고 경쟁적인 커뮤니케이션 산업의 창출, 고품질의 다양한 서비스 선택에 대한 보편적 접근 보장, 시민과 소비자의 보호 등을 위해 모든 전자커뮤니케이션 서비스, 전자커뮤니케이션 네트워크, 관련 설비(associated facilities)에 대한 ‘단일 규제프레임워크’를 적용

<표 2> 2003년 커뮤니케이션법의 제정 및 수렴 내용

구분	기존 방송통신 관련법	규율 대상(사업자 및 서비스)	통합
통신	1981년 통신법 1984년 통신법	기간통신제공(사업자) 공공통신제공(사업자)	2003년 커뮤니케이션법 (BBC 내용 및 편성 규제 일부 이관)
	1949년 무선통신법		
방송	1984년 방송법 1990년 방송법 1996년 방송법	- BBC를 제외한 방송 모두 · 케이블방송 · 위성방송 · 디지털지상파방송 · 멀티플렉스방송	⇒ ⇒
	칙허장 (Royal Charter)	BBC	
	협정서 (the Agreement)		

■ 수평규제체계의 적용 유무

- EU의 전자커뮤니케이션 규제에 대한 기본지침에 따라 ‘전송’에 대한 수평규제 체계를 적용
- 2003년 커뮤니케이션법은 방송과 통신의 구분과 관계없이 전자커뮤니케이션 서비스, 콘텐츠(콘텐츠서비스, 방송서비스)로 이원화
 - 전자커뮤니케이션에 해당하는 전자커뮤니케이션 네트워크와 관련설비에 대해서는 수평규제체계의 원칙에 따라 단일한 규제를 적용
 - 콘텐츠 분야는 콘텐츠서비스와 방송서비스로 구분하여 서비스의 특성에 따라 규제를 차별화
- 2003년 커뮤니케이션법에는 플랫폼 관련 규정은 없으나, 텔레비전 방송서비스 개념을 두어 여타 텔레비전서비스를 구분하고 있음은 전송과 콘텐츠가 통합되어 있어 상당한 영향력을 행사하는 분야를 차별하여 규제하기 위한 의도로 해석됨
 - 독립텔레비전서비스에서 전송과 콘텐츠 영역이 결합되어 있는 분야는 텔레비전방송서비스, 제한적 텔레비전방송서비스에 해당
 - 텔레비전방송서비스와 기타 텔레비전 서비스를 구분하고 있으나, 이들 모두 텔레비전 프로그램서비스에 해당한다는 점에서 콘텐츠와 전송이 분리되어 있으며 방송서비스는 이 두 가지를 포함한 것으로 각각의 계층으로부터 규제를 받는 것으로 유추됨(상세 내용 아래 참조)

■ 서비스(사업자)의 분류체계

- 서비스 분류체계는 수평규제체계에 따라 전자커뮤니케이션 서비스와 콘텐츠로 구분하고 규제의 차별화가 인정되는 콘텐츠 계층에 해당하는 다양한 서비스를 규정하고 있음

-
- 전자커뮤니케이션 서비스는 전자커뮤니케이션 네트워크를 수단으로 하는 신호의 전송으로 이루어진, 혹은 그것이 주요 기능인 서비스(단, 콘텐츠서비스 제외)
 - 전자커뮤니케이션 네트워크는 기본적 네트워크 서비스(basic network service)로, 전기적, 자기적 또는 전자기적 에너지를 이용하거나 모든 종류의 신호를 이용수단으로 하는 전송시스템(시스템 구성 장비, 신호의 변환 또는 라우팅 이용 장비, 소프트웨어 및 저장데이터 등 포함)
 - 관련설비는 전자통신네트워크나 전자커뮤니케이션 서비스의 이용과 병행하여 사용 가능한 설비, 그리고 네트워크 혹은 서비스의 제공을 가능하게 하거나 이에 따른 기타서비스의 제공을 가능하게 하고 뒷받침하기 위한 설비(제한수신시스템 및 전자프로그램가이드 등)
 - 관련설비는 부가서비스(enhanced value-added service)와 고도서비스(advanced service)로 다시 분류
 - 부가서비스와 기본 네트워크 서비스의 차이는 서비스 구현을 위해 추가 설비가 필요하냐에 따라 구분
 - 고도서비스는 상호작용서비스를 위하여 필요하거나 전송 콘텐츠를 조작 또는 저장하기 위하여 추가설비가 수반되는 서비스
 - 콘텐츠서비스는 전자커뮤니케이션 네트워크를 통해 전송되는 전자적 신호로 구성된 자료의 제공 또는 이러한 자료의 편집서비스로 방송서비스(선형서비스)와 비선형 콘텐츠를 포함
 - 콘텐츠서비스의 판단은 신호의 내용에 대한 '편집통제의 행사'가 이루어지냐에 따라 확정, 편집의 통제 방식은 시공간의 방식을 모두 포함
 - 메타콘텐츠서비스는 콘텐츠를 다른 콘텐츠에 연결시켜 주는 것으로 웹 기반의 검색엔진이나 전자프로그램가이드(EPG)를 통해 접근 가능한 프로그램 또는 콘텐츠에 대한 정보(ex. 검색을 위한 메타데이터)

- 정보사회서비스는 웹 콘텐츠 서비스로서 콘텐츠서비스에 해당하지 않는 것

<표 3> 영국 커뮤니케이션 서비스 분류체계

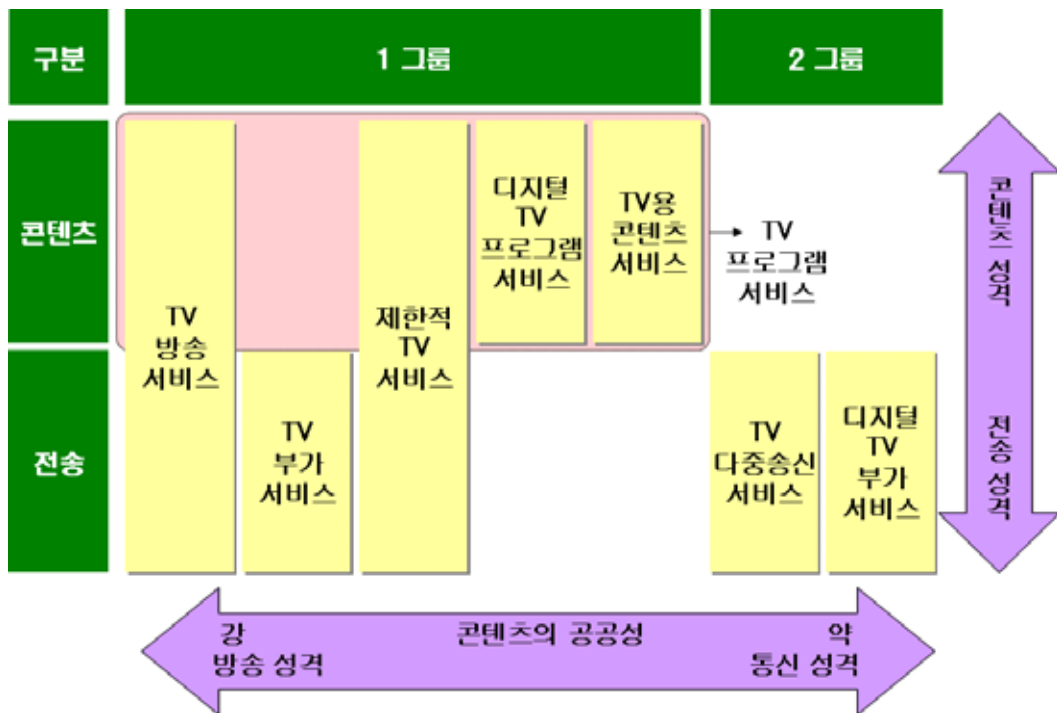
콘텐츠		콘텐츠서비스	방송서비스(선형서비스)
			공공서비스방송 (BBC, 채널4, S4C 등)
			독립TV서비스 (7개 하위 서비스)
		독립라디오서비스	
		메타콘텐츠서비스	
		정보사회서비스	
전자 커뮤니케이션 서비스	관련설비	부가서비스	
		고도서비스	
	전자커뮤니케이션 네트워크	기본 네트워크 서비스	

- 방송서비스는 영국내 불특정 다수를 위한 텔레비전 및 라디오 송신 서비스로서 공공서비스방송, 독립텔레비전서비스(상업방송), 그리고 독립라디오서비스로 구분
- 공공서비스방송은 중대한 공익 의무 및 규제가 부과되는 사업자로 BBC, 웨일즈 위원회(S4C), 공공사업면허 소지자인 채널3, 채널4, 채널5, 그리고 공공 문자다중방송 등을 지칭
 - 소유가 공적 이나 뿐만 아니라 독립텔레비전서비스로서 지상파를 통해 전송되는 텔레비전방송서비스를 공공서비스방송으로 규정하고 내용규제에 있어서 가장 강력한 규제가 적용(Tier 1, 2, 3을 모두 준수)¹⁰⁾

10) 영국은 내용규제를 Tier 1, 2, 3으로 분류하여 차별화하고 있음. Tier 3은 모든 텔레비전과 라디오 서비스 사업자가 준수해야 하는 규범(공정성, 사생활보호, 스폰서 관련 규정 준수 등), Tier 2는 독립텔레비전서비스 중에서 지상파 상업방송 및 공공서비스채널 면허자에 부여되는 것으로 편성 및 방영쿼터 준수 사항을 규정(독립제작, 뉴스와 시사

- 독립텔레비전서비스는 총 7개의 하위 서비스를 2개의 부류로 나누어 구분하며 방송통신융합에 따른 새로운 서비스까지 반영하여 정의
 - 독립텔레비전서비스는 콘텐츠의 공공성 정도 그리고 전송과 콘텐츠 계층이 수직으로 결합되어 이루어지는가에 따라 규제를 차별화
 - 제1그룹은 텔레비전부가서비스를 제외하고 TV프로그램 서비스를 제공하는 서비스 분야이며 제2그룹은 전자적 신호를 전송하는 서비스 분야에 해당
 - 디지털TV프로그램서비스는 TV 다중송신 서비스를 위한 TV프로그램서비스인 반면 TV용 콘텐츠서비스는 위성 또는 전자커뮤니케이션네트워크를 통해 전송되는 TV프로그램서비스에 해당(즉, 채널서비스를 지칭)

<그림 1> 독립TV서비스의 분류 구조



(2007). 19

프로그램, 독창적인 창작물 등), Tier 1은 정성적 의무사항으로 다양성과 품질 수준의 향상을 의무로 규정

<표 4> 독립TV서비스의 주요 유형과 개념

구분	개념 및 정의
텔레비전 방송서비스 (television broadcasting service)	영국 내에서 위성만을 이용한 것을 제외한 ‘공중’에게 제공되는 ‘방송’을 목적으로 한 텔레비전 프로그램 서비스, 단 제한적 텔레비전서비스, 텔레비전방송용 콘텐츠서비스, 디지털텔레비전 프로그램서비스의 면허 소지자가 제공하는 서비스와 텔레비전 다중송신서비스는 제외
제한적 텔레비전서비스 (restricted television service)	영국 내에서 특별시설, 특정 한정지역 또는 특정 이벤트를 위하여 제공되는 제한된 텔레비전 프로그램 방송
텔레비전 부가서비스 (additional television service)	텔레비전 방송서비스의 여유 주파수대역을 이용하여 무선전신에 의한 전자신호를 전송하는 서비스
텔레비전방송용 콘텐츠서비스 (television licensible content service)	위성 또는 전자커뮤니케이션 네트워크를 이용하여 디지털 또는 아날로그 방송으로 텔레비전 프로그램이나 EPG의 제공을 목적으로 하는 주/보조서비스 (main/ancillary) - 방송프로그램과 연동된 일대일의 서비스 제외 (ex. VOD)
디지털텔레비전 프로그램서비스 (digital television programme service)	디지털 방식으로 공중에게 제공되는 텔레비전 프로그램 서비스(보조적 서비스와 함께 제공)
텔레비전 다중송신서비스 (television multiplex service)	디지털 방식으로 디지털 부가서비스를 전송하는 것과 더불어 관련정보를 수집하여, 디지털 프로그램 서비스 등의 둘 또는 그 이상을 일반적인 수신이 가능하도록 방송하는 서비스
디지털텔레비전 부가서비스 (digital additional television service)	공중에게 디지털 형식으로 텔레비전 또는 일반 다중송신 서비스에 의해 방송되는 (동영상요소 없이 텍스트나 데이터)서비스 - 공공서비스방송, 디지털 공공 문자다중방송, 디지털프로그램 서비스, 디지털 사운드 프로그램 서비스, 보조적 서비스 또는 기술적 서비스는 제외

다. 일본

■ 방송통신 융합법제의 개편 경과

- 1996년 8월, ‘21세기를 향한 통신·방송의 융합에 관한 간담회(1994년 설치)’에서 정보환경의 변화와 통신·방송의 융합배경과 논점: 사회경제 구조변화와 정보통신 산업의 전망‘ 보고서 공표
 - 방송통신 융합서비스를 설명하기 위하여 ‘공연성을 갖는 통신’과 ‘한정성을 갖는 방송’이라는 개념 제시
- 2000년 6월 우정성 산하 ‘통신·방송융합시대의 정보통신정책상에 관한 간담회’ 발족
- 2001년 6월 전기통신 역무이용방송법 제정, 2002년 1월부터 시행
- 2001년 12월 총리 산하 ‘지적재산전략본부’의 ‘IT관련규제개혁전문조사회(IT關連規制改革専門調査會)’에서 ‘IT분야규제개혁의방향성’ 보고서 공표, 방송과 통신의 수직적 규제체계를 통신·방송인프라, 콘텐츠서비스 등 수평구조로 개혁 주장
- 2006년 6월 ‘통신·방송의 위상에 관한 간담회(通信と放送の在り方に關する懇談會)’ 보고서 발표
- 2006년 8월 ‘통신·방송의 종합적 법체계에 관한 연구회(通信·放送の総合的'な法體系する研究會)’ 조직 및 운영 관련분야 전문가(연구원, 교수) 9명으로 구성
 - 2007년 6월 19일 ‘통신·방송의 종합적 법체계에 관한 연구회’ 정보통신법(가칭) 중간보고서 발표
 - 2007년 12월 6일 ‘통신·방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회’ 최종보고서 발표, 방송과 통신 관련 기존 9개 법률을 정보통신법(가칭)으로 통합하는 방안 제시

■ 방송통신 융합법제 현황

- 일본 방송통신 관련 법제는 제도의 기본 정책과 서비스에 대한 정의를 제시하는 기본법과 방송과 통신의 서비스에 대한 사업을 규정하는 개별법으로 구성
 - 기본법: 유선전기통신기본법, 전파법
 - 방송관련법: 방송법, 전기통신역무이용방송법, 유선텔레비전방송법, 유선라디오 방송법
 - 통신관련법: 전기통신사업법, NTT법, 유선통신법
- 현행 방송통신 융합서비스를 규율하고 있는 법은 국내 IPTV사업법처럼 제3의 법률 형태로 존재하는 전기통신역무이용방송법
 - 광대역 전기통신회선을 이용한 방송을 제도화
 - 기존 인터넷 매개체로 서비스를 행하는 2종 통신사업자 중 방송사업을 겸하는 자를 방송사업자로 인정하고 종래의 유선방송사업자와 함께 전기통신역무이용 방송사로 정의하고 있으며, 모두 등록제로 전환·통일함으로써 규제 완화
- 방송통신 통합법제를 지향하고 제정이 추진되고 있는 (가칭)정보통신법의 주요 내용은 다음과 같음
 - 방송통신법제 개편의 필요성; 정보통신사회의 구조변화에 대한 대응, 시장의 활성화에 따른 자유로운 사업환경 정비, 정합성·통일성 있는 이용자 보호대체, 급속한 기술혁신에 대한 대응, 네트워크의 국제화에 대한 대응
 - 상하 수직적 구조에서 계층구조로 전환하는 것을 원칙으로 세 가지 개편의 기본방향 제시
 - 급속한 기술혁신에 대응할 수 있는 기술중립성 중시, 규제를 완화·집약하여 사업자가 자유롭고 다양한 사업전개가 가능하도록 유도, 정보통신에 포괄적으로

적용되도록 이용자보호규정 정비

- 정보통신법 초안은 제2편 전송설비(유선전기통신설비, 전파), 제3편 전송서비스, 제4편 콘텐츠(미디어서비스, 오픈미디어콘텐츠), 제5편 플랫폼, 제7편 특수법인(NTT, NHK) 등으로 구성
 - 수평규제체계가 전송(설비와 서비스), 플랫폼, 콘텐츠 등으로 명확히 구분되어 있으며, 공영방송인 NHK에 관한 사항까지도 포괄

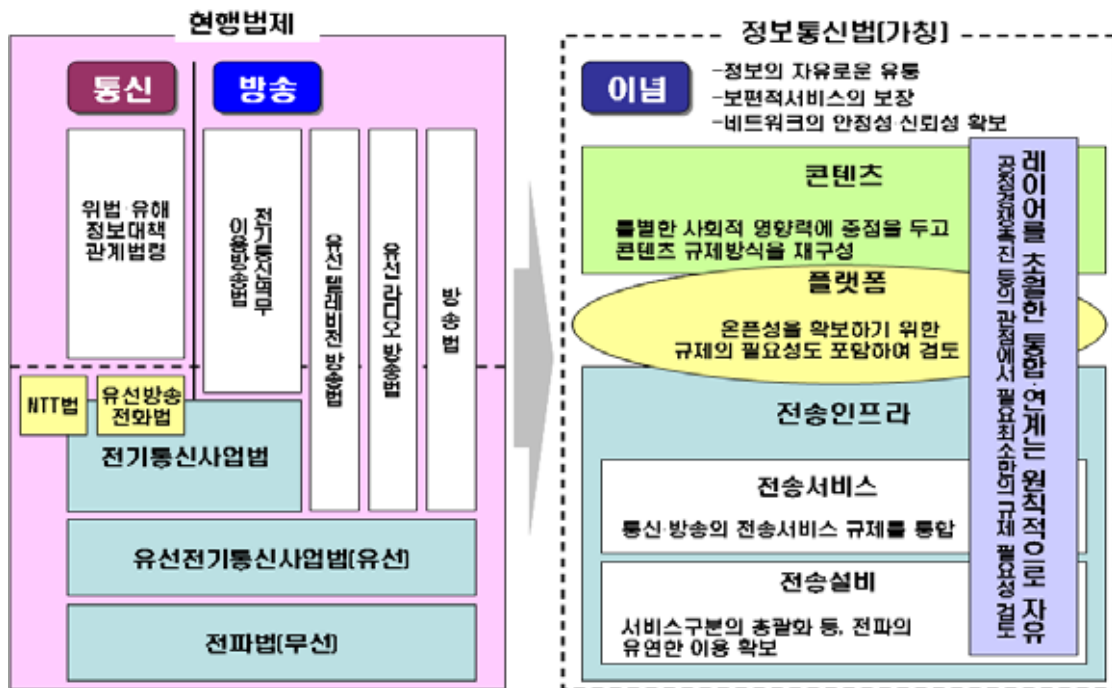
■ 수평규제체계의 적용 유무

- 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠 등으로 계층(layer)을 구분하고 이들 계층간의 자유로운 연계와 조합이 이루어져 사업이 가능하고 공정경쟁이 이루어지도록 보장
 - 콘텐츠: 방송프로그램, 홈페이지, 동영상사이트 등 네트워크에 규정되는 내용물로 사회적 영향력의 정도에 따라 차별적인 규제 적용
 - 플랫폼: 요금부과, 고객인증, 제한수신 시스템 및 검색사이트 등으로 네트워크 사업자에 의해 콘텐츠 분야에 대한 자의적 선택이 가능한 분야
 - 네트워크: 전송서비스와 전송 설비 분야를 포괄하는 계층으로 전송로 및 단말기 융합에 따른 규제의 일관성 확보
 - 전송서비스 : 규제를 일원화하고 유연하고 자유로운 사업전개를 가속화하고, 규제 내용은 공정경쟁촉진, 이용자보호에 중점을 두어 대응
 - 전송설비: 서비스구분의 대구분화, 통신방송의 구분에 얽매이지 않는 형태로 이용을 촉진하기 위한 면허제도의 수정 등 제도개혁 추진
- 플랫폼 계층의 경우, 현재 네트워크 또는 콘텐츠 계층으로부터 독립시켜 규제할 필요성은 크지 않지만, '정보의 자유로운 유통'을 저해할 수 있기 때문에 부당한 차별과 개방성 확보를 위한 조치를 고려할 것을 제안¹¹⁾

11) 증가보고서 공표 이후 공청회 과정에서 플랫폼 계층에 대한 다양한 의견이 개진되었다.

- 플랫폼 기능이 ‘규모의 경제성’과 ‘네트워크 외부성’으로 인한 독과점이 발생하기 쉬운 점을 감안하여 시장지배력의 남용을 방지하고 정보의 자유로운 유통을 확보하는 방안 모색
- 플랫폼 기능으로부터 고도의 사회성·공공성이 발휘되는 경우, 예를 들어 사업자와 이용자 간의 사적 계약이라 할지라도 이용자 정보의 활용, 이용자의 통제 및 관리 등이 이루어지는 점을 고려하여 이용자 호보의 관점에서 개방성을 확보하는 방안 모색
- 단, 네트워크 외부성의 발생 분야, 독과점 판단을 위한 시장획정의 방법, 플랫폼 개방을 통한 서비스 혁신, 기술 혁신에 따른 플랫폼 서비스의 변화, 그리고 독점금지법을 통한 사후규제의 가능성 등을 신중히 검토하도록 언급

<그림 2> 정보통신법의 수평규제체계



: / (2008) .

주된 입장은 플랫폼 계층을 명확히 구분하기 어려워 사업자에게 사업운영에 대해 혼란을 야기할 수 있다는 점이었다. 상세내용은 김향(2007)의 글을 참조

■ 서비스(사업자)의 분류체계

- 현행 방송·통신 법제에서 서비스/역무는 사업자의 분류체계에 따라 규정
 - 정보통신사업자는 2003년 이전까지 회선설비의 보유 유무에 따라 1종지정 전기통신사업과 2종지정 전기통신사업자로 분류됐으나 이후, 대규모설비보유에 따라 전기통신사업자(등록)과 기타 전기통신사업자(신고)로 구분
 - 방송사업자는 무선과 유선에 따라 구분되며 유선 중에서 방송통신융합으로 제 3의 회선을 이용하여 방송서비스를 제공하는 사업자를 전기통신역무이용방송사업자로 분류

<표 5> 현행 방송·통신 법제에서 서비스(역무) 분류 현황

사업자 구분	주요관련법	서비스/역무
전기통신사업자	전기통신사업법	전기통신사업자-등록 (대규모설비보유사업자)
		기타 전기통신사업자-신고
방송사업자	방송법	일본방송협회(NHK)
		일반방송사업자
		위탁(위성)방송사업자
		수탁(위성)방송사업자
	유선텔레비/라디오전방송법	유선텔레비전방송사업자
		유선라디오방송사업자
	전기통신역무이용방송법	전기통신역무이용방송사업자

- (가칭)정보통신법은 수평규제체계 전환에 따라 콘텐츠 규제의 차별화를 위하여 새로운 서비스 분류 방식을 제시
 - ‘공연성’을 갖고 있느냐의 여부에 따라 ‘공연성을 지니지 않은 콘텐츠(사적 통신)’과

‘공연성을 지니고 있는 콘텐츠’로 구분

- 공연성을 지니고 있는 콘텐츠는 다시 ‘오픈미디어콘텐츠’와 ‘미디어 서비스’로 구분, 오픈미디어콘텐츠는 불특정인에게 수신되는 것을 목적으로 하는 전기통신의 송신
- 미디어 서비스는 특별한 사회적 영향력의 정도에 따라 ‘일반미디어서비스’와 ‘특별미디어서비스’로 구분

○ 특별한 사회적 영향력은 지상파방송과 여타 방송을 구분하기 위한 것으로 다음과 같은 다섯 가지 지표와 시장지배력 고려요인을 통해 판단

- 영상, 음성, 데이터 등 콘텐츠의 종류, 화면의 정밀도 등 해당서비스의 품질, 단말에 의한 접근의 용이성, 시청자의 수, 그리고 유료·무료의 구분
- 시장의 과점성 및 해당 시장 내의 물리적 병목상태의 유무와 그 정도를 고려하여 확정

<그림 3> 일본 콘텐츠 서비스 분류체계

공연성을 지니고 있지 않은 콘텐츠(사신 등 특정인간의 통신) ※ 통신의 비밀을 보장		
공연성을 지니고 있는 콘텐츠 ※ 정보통신 네트워크를 이용한 ‘표현의 자유’ 보장	오픈 미디어 콘텐츠 (특별한 사회적 영향력을 갖지 않은 것) ※ 위법한 정보와 유해한 정보에 대한 규제	
	<table border="1"> <tr> <td> 미디어 서비스 콘텐츠 현행 방송 및 향후 유사방송 (특별한 사회적 영향력을 갖는 것) </td> <td> 일반 미디어서비스 ※ 현행 방송규제 완화 특별 미디어서비스 ※ 현행 지상파TV 규제 유지 </td> </tr> </table>	미디어 서비스 콘텐츠 현행 방송 및 향후 유사방송 (특별한 사회적 영향력을 갖는 것)
미디어 서비스 콘텐츠 현행 방송 및 향후 유사방송 (특별한 사회적 영향력을 갖는 것)	일반 미디어서비스 ※ 현행 방송규제 완화 특별 미디어서비스 ※ 현행 지상파TV 규제 유지	

: / (2008) .

라. 프랑스

■ 방송통신 규제의 기본구조

- 프랑스는 통신을 전달수단 행위로 인식하고 서비스를 생산한다는 차원에서 상품화하기 쉬운 대상으로 보나, 방송은 작품(oeuvre)을 생산하는 문화적 활동으로 접근
- 방송과 통신에 대한 인식의 차이는 방송을 여타 문화영역처럼 보호의 대상이며 자국의 정체성과 관련된 정책 영역으로 인식하여 규제에 있어서 통신과 차별화
- EU의 빠케 텔레콤(Paquet Telecom)¹²⁾에 따라 전자 커뮤니케이션 네트워크라는 새로운 개념을 수용하여 규제 환경을 개선하나, 문화의 논리가 우선하는 콘텐츠에 대한 분리 원칙에 따라 방송에 대한 문화적 규제를 유지하고자 노력

■ 방송통신 융합법제의 개편 경과

- 2003년 12월 31일 EU의 보편적서비스 지침을 반영하기 위하여 1996년 통신규제법(loi sur la réglementation des télécommunications)을 변화시킨 ‘통신의 공공서비스 의무와 프랑스 텔레콤에 관한 법(Loi no° 2003-1365 décembre relative aux obligations de service public des télécommunication et à France Telecom)’ 개정
- 2004년 7월 9일, 방송통신 융합현실을 반영하기 위하여 기본법 성격의 ‘전자 커뮤니케이션 및 시청각 커뮤니케이션 서비스법(Loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, 이하 전자커뮤니케이션법)’ 제정
- 2007년 7월 전자커뮤니케이션법의 제정에 따라 기존 ‘통신규제법’을 대체한 ‘우편 및 전자 커뮤니케이션법(Le Code des Postes et des Communication Electroniques,

12) EU의 규제프레임워크 지침과 기타 5개 공동지침 그리고 한 개의 결정(Decision)을 지칭한다.

CPCE)’ 개정

- 2004년에 10월, 기존 방송법인 ‘1986년 커뮤니케이션 자유법(Loi no° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication)’을 개정
- 2007년 3월 5일에는 ‘시청각서비스 배급의 현대화와 미래 텔레비전에 관한 법률 (Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, 이하 미래 텔레비전법)’이 제정.

■ 방송·통신 융합법제 현황

- 전자 커뮤니케이션법은 총 140조로 구성되어 있으며 전자커뮤니케이션 서비스와 전자커뮤니케이션 네트워크를 새로 개념화하고 기존 방송서비스 즉 시청각 커뮤니케이션과 구분하기 위한 기본법적 성격을 지님(1조~27조는 통신 관련 조항, 27조~108조는 방송 관련 조항)
 - 기존 방송과 통신의 영역으로 네트워크, 서비스, 콘텐츠 차원으로 분류하여 수평규제체계 원칙을 확립하고 시청각 커뮤니케이션의 규제에 대해서는 기존 방송법의 골격을 유지
 - 전자커뮤니케이션과 기존 방송 영역의 전송 네트워크에 대한 여러 조항을 통합하여 전자커뮤니케이션 서비스 및 네트워크 개념을 새로 제시
 - 방송서비스(콘텐츠)와 방송 네트워크(예를 들어 지상파, 위성, 케이블)를 분리하여 규제하는 원칙을 제시하고, 규제기구인 방송위원회(CSA)와 전자커뮤니케이션 및 통신 규제위원회(ARCEP, 이하 통신위원회)의 역할을 재정립
- 전자 커뮤니케이션법의 규정이 기존 방송과 통신 규제에 변화를 야기한 사항을 정리하면 다음과 같음

<표 6> 전자 커뮤니케이션법에 따른 방송과 통신 규제의 주요 변화 내용

통신	방송
① 통신 개념을 전자커뮤니케이션으로 대체	① 텔레비전과 라디오 서비스의 제정의 -방송위원회의 의견을 수용
② 통신위원회의 권한 강화 -프랑스텔레콤의 가격 검토, 필요 정보에 대한 수집 및 조사 권한	② 케이블 사업자에 대한 새로운 규칙 - 케이블사업자에 대한 이중규제 폐지 - 영업활동규제(가입자제한) 폐지
③ 시장지배사업자(SMP)의 사업방식 검사 - 이들 사업자의 상호접속, 접근, 요금에 대한 차별을 검사	③ 의무전송 - 케이블, 위성에 대한 지상파 무료방송에 대한 의무전송 규정
④ 전자커뮤니케이션 네트워크의 영업조건 - 사전신고 대상에 대한 구분	④ 방송위원회의 권한 증대 - 전송수단에 관계없이 콘텐츠 내용규제 관할
⑤ 가입자 리스트와 전화번호 리스트 - 가입자 정보 이용에 관한 소비자 권리	⑤ 프랑스송신(TDF)의 지위변화 -아날로그 방송송신에서 독점 폐지
⑥ 도메인 네임 관리	⑥ 공영방송 '프랑스텔레비전' 개편 - 해외령 RFO의 프랑스텔레비전 합병
⑦ 전자커뮤니케이션과 우편의 공공서비스 감독기구	⑦ 지상파 주파수 적정화 - 3개월 이내 지상파 대역과 라디오 주파수 정비 단행

: (2004). 23~25 .

○ 지상파 텔레비전 전환 촉진과 신규 융합서비스 규율을 위하여 '미래 텔레비전법' 제정

- 디지털 텔레비전 전환 종료 시점을 2011년 11월 30일로 규정하고 지상파 방송사업자에게 추가 채널의 배분을 명시
- 난시청 지역에서 수신을 위한 설비 구축 및 소수계층에 대한 수신 장비 보급 등에 대한 정부 지원과 공적 기금 사용 등을 규정
- 모바일 TV와 고화질 TV 도입에 대한 법적 근거 마련(고화질 채널의 선정 및 모바일TV 주파수 배부 기준 제시, 사업자 선정에 대한 기준 등)

- 초고속 인터넷망을 통해 전송되는 방송 서비스를 제공하는 사업자의 방송제작 지원에 대한 의무 사항을 규정(방송영상물 제작지원기금(COSIP)의 납부 의무)

■ 수평규제체계의 적용 유무

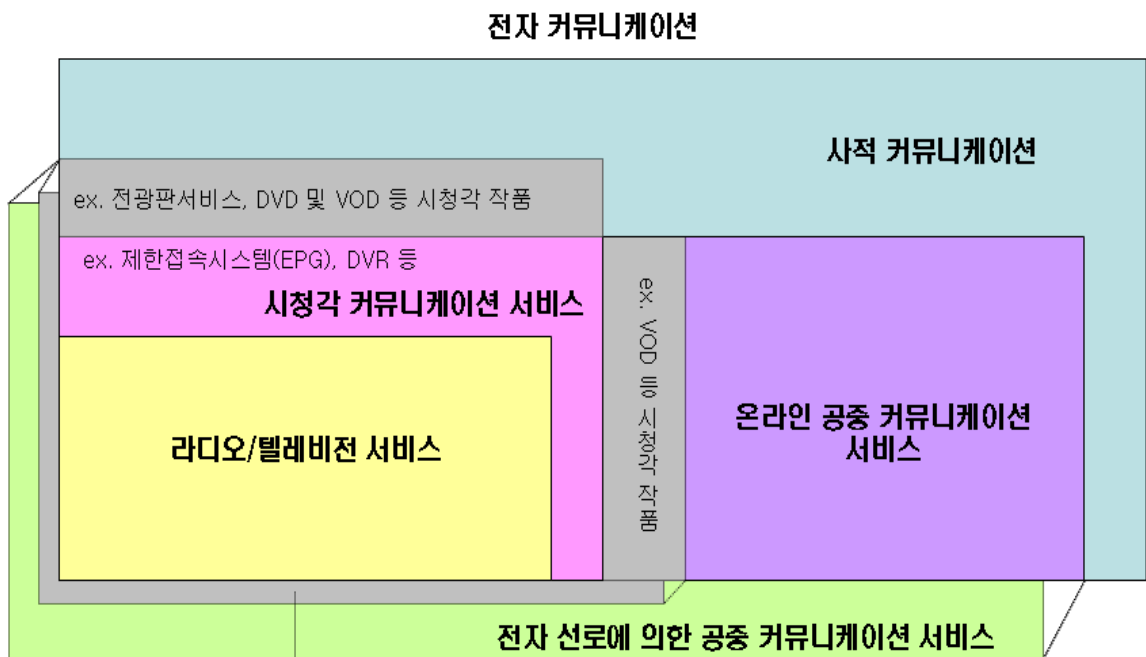
- 프랑스는 방송과 통신 네트워크를 통합하는 전자커뮤니케이션 네트워크와 그 서비스를 규정하고 있으나 콘텐츠에 대한 구체적인 개념을 제시·사용하지 않음
- 전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스 개념을 통해 전송 계층에 대한 수평규제체계를 적용하고 있으나, 콘텐츠 계층은 여전히 시청각 커뮤니케이션 즉 방송의 개념을 적용하여 문화적 측면의 규제를 유지
- 전송 계층에 대해서도 여전히 영역별 규제를 유지하고 있으나, 수평규제체계를 고려하여 경쟁을 촉진하기 위한 시장분석을 실시하고 시장지배적 사업자를 파악
 - 총 18개의 전송시장(소매시장 7개, 도매시장 11개)을 분류하고 일정한 비용을 지불하면 누구나 사업을 할 수 있는 사전규제시스템(일반인가, general authorization)으로 전환 모색

■ 서비스(사업자)의 분류체계

- 네트워크 분야에 대한 서비스 분류는 명확한 개념을 제시되지 않고 있으며 주로 전자커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션(방송)에 대한 차이를 구분하기 위한 목적에 따라 서비스가 분류
- 전자커뮤니케이션은 방송과 통신의 융합현상을 고려하여 두 영역을 구분하지 않고 하나의 용어로 지칭하기 위한 개념, 그러나 엄격한 의미에서 방송에 해당하는 개념은 다시 사용되기 때문에 기존의 통신의 개념을 주로 대체
 - 전자커뮤니케이션서비스에서 방송에 해당하는 텔레비전과 라디오 서비스의 구분이 중요하며, 어떠한 전송 네트워크를 통해서 제공될지라도 방송에 대한 규제는 방송위원회가 관할

- 방송위원회에게 서비스분배자(distributeur de service)와 서비스편성자(diteurs de service) 간의 분쟁조정권한을 부여하여 새로운 네트워크 환경에서 방송 서비스의 규제를 강화
- 방송서비스와 기타 서비스는 기본적으로 ‘공중이 수신할 목적/공중 대상의 유무’, ‘실시간 및 선형서비스 유무’ 그리고 ‘편성행위’라는 세 가지 기준에 따라 구분
 - 전자 선로에 의한 공중 커뮤니케이션 서비스에서 텔레비전과 라디오 서비스는 가장 강력한 규제를 받으나, 온라인 공중 커뮤니케이션 서비스는 상대적으로 완화된 규제를 적용

<그림 4> 프랑스 방송통신 관련 서비스 분류 체계도



시청각 서비스
: (2005)

<표 7> 전자커뮤니케이션 관련법의 주요 개념 정의

① 전자커뮤니케이션 (communications électroniques, LLC 2조)	전자 커뮤니케이션은 전자기적 선로(線路)를 통해 기호, 신호, 문자, 영상, 음향을 송출, 전송, 수신하는 것을 말한다.
② 전자 선로에 의한 공중 커뮤니케이션 (communication au public par voie électronique, LLC 2조)	전자 선로에 의한 공중 커뮤니케이션이란, 공중 또는 특정 공중 집단에게, 전자 커뮤니케이션의 방식에 의해, 사적 통신의 성격을 지니지 않는, 기호, 신호, 문자, 영상, 음향, 메시지를 제공하는 것을 총칭한다.
③ 시청각 커뮤니케이션 (communication audiovisuelle, LLC 2조)	시청각 커뮤니케이션이란, 제공되는 방식을 불문하고 라디오와 텔레비전 서비스의 모든 공중 커뮤니케이션과, 그리고 라디오와 텔레비전 서비스가 아니면서 '공중 온라인 커뮤니케이션'에 속하지 않는 모든 '전자 선로에 의한 공중 커뮤니케이션'을 총칭한다.
④ 시청각 서비스 (services audiovisuels, LLC 1조)	시청각 서비스는, 동법 2조에 규정된 바의 시청각 커뮤니케이션 서비스와, 제공되는 기술적 방식을 불문하고 공중 또는 특정 공중 집단에게 시청각, 영화, 음향 작품을 제공하는 모든 서비스를 포함한다.
⑤ 공중 온라인 커뮤니케이션 (communication au public en ligne, LCEN 2조)	공중 온라인 커뮤니케이션이란, 발신자와 수신자 사이에 정보의 상호교환을 가능하게 하는 전자 커뮤니케이션의 방식에 의해, 사적 통신의 성격을 지니지 않는 디지털 데이터를 개인의 요구에 의해 전송하는 것을 총칭한다.
⑥ 전자 커뮤니케이션 네트워크 (réseau de communication électronique, LCE 2조 -2/CPCE L.32)	전자 커뮤니케이션 네트워크란, 전자 커뮤니케이션의 전송을 보장하는, 이송(transport)과 배포(diffusion)의 모든 설비, 그리고 필요한 경우, 특히 변환(commutation)과 목적지 배송(routage)과 같은 다른 수단들을 말한다. 특히 다음과 같은 망들을 전자 커뮤니케이션 망으로 간주 한다: 위성, 지상파, 전자 커뮤니케이션의 전송에 이용되는 전기 네트워크를 이용하는 시스템, 시청각 커뮤니케이션 서비스의 배포 또는 배급에 이용되는 네트워크
⑦ 전자 커뮤니케이션 서비스 (services de communication électronique, LCE 2조-7)	전자 커뮤니케이션 서비스란, 전부 또는 주된 비중으로 전자 커뮤니케이션을 공급하는 역무를 말한다. '전자 선로에 의한 공중 커뮤니케이션 서비스'를 편성하거나 배급하는 서비스는 제외된다.

⑧ 서비스 배급자 (distributeur de service, LLC 2조-1)	서비스 배급자란, (CPCE L.32-2가 정의하는) 전자 커뮤니케이션 네트워크에 의하여, 공중에게 제공되는 시청각 커뮤니케이션 서비스의 공급을 목적으로 서비스 편성자(éditeur de services)와 계약적 관계를 맺는 모든 사업자를 말한다.
⑨ 텔레비전 서비스 (service de télévision, LLC 2조)	텔레비전 서비스란 전체 또는 특정 공중 집단에게 동시에 수신되며, 그 주된 프로그램이 음향과 영상으로 구성된 (송출)내용의 연결 편성으로 이루어진, 모든 '전자 선로에 의한 공중 커뮤니케이션'을 말한다.
10) 라디오 서비스 (service de radio, LLC 2조)	라디오 서비스란 전체 또는 특정 공중 집단에게 동시에 수신되며, 그 주된 프로그램이 음향으로 구성된 (송출)내용의 연결 편성으로 이루어진, 모든 '전자 선로에 의한 공중 커뮤니케이션'을 말한다.

: (2005).

4. 시사점

가. 해외 사례의 요약 및 함의

■ 방송통신 통합법제 제정 방식과 방송의 공공성에 대한 인식 간의 관련성 존재

- 방송의 공공성을 중시하는 독일과 프랑스는 기존 방송과 통신을 하나의 법제로 통합하지 않고 융합을 규율하는 기본법(프랑스, 전자커뮤니케이션법)이나 제3의 법률(독일, 텔레미디어법)을 제정
 - 독일의 경우, 방송과 통신에 대한 정책 권한이 연방과 주 정부로 분리된 측면이 있으나 원칙적으로 방송의 공공성이 갖는 중요성을 인정하여 분리체계를 유지
 - 영국은 방송통신 통합법제로 ‘2003년 커뮤니케이션법’을 새로 제정했지만 기존 방송법과 통신법의 효력을 여전히 존속시키고 있음
- 방송통신 통합법제를 제정하지 않은 국가의 경우, 방송통신 융합에 따른 새로운 사항을 규정한 기본법 또는 제3의 법을 먼저 제정하고 그에 따라 기존 방송과 통신 관련법을 수정하는 형태를 취함
- 공영방송을 규율하는 조항은 비교분석 대상 국가 모두 방송통신 융합법제와 분리되어 있는 형태를 취함
 - 영국은 2003년 커뮤니케이션법에 ‘공공서비스방송’에 관한 사항을 규정하고 있으나 BBC의 경우, 내용규제 관한 일부 사항을 제외하고 ‘칙허장’과 ‘협정서’를 통해 규율
 - 프랑스, 독일, 일본 모두 융합법제로 기본법 또는 제3의 법률 형태를 취하고 있고 공영방송에 관한 사항은 방송법을 통해 규율
 - 단, 일본이 추지하고 있는 (가칭)정보통신법은 NHK에 관한 사항을 포함하는 형태로 추진 중임

- 영국은 방송통신 통합법제 제정 과정에서 ‘공공서비스방송’이라는 새로운 서비스 역무를 마련하여 BBC등 공적 소유의 방송사뿐만 아니라 주요 상업 지상파방송사까지 공적 책무를 부여

■ 수평규제체계의 계층 분류보다 ‘방송서비스’의 범위 설정이 더 중요

: 전송-콘텐츠 간의 규제 차별화보다 콘텐츠 내 서비스간 규제 차별화가 핵심

- 수평규제체계 또는 계층모델을 위해 필요한 서비스에 대한 계층분류가 명확히 제시되지 않고 있으며 전송네트워크 분야에 대한 수평규제만을 주로 규정
 - 독일, 영국, 프랑스 간에 ‘전자커뮤니케이션 네트워크’에 대한 개념은 유사하나, ‘전자커뮤니케이션 서비스’는 매우 다른 의미로 사용
 - 영국은 전자커뮤니케이션 서비스를 전송인프라에 해당하는 서비스로 사용하며, 이는 일본의 정보통신법 초안에서 제시하는 전송서비스와 동일
 - 독일과 프랑스는 방송과 통신을 아우르는 개념으로 ‘전자정보 또는 전자커뮤니케이션 서비스’의 개념을 사용하고 있기 때문에, 영국처럼 단순히 전송서비스를 지칭하지 않음
- 전자커뮤니케이션 서비스에 대한 개념 차이는 방송통신 융합법제 제정 과정에서 규제의 차별화에 대한 강조점을 어디에 두느냐에 따라 나타난 것으로 유추됨
 - 독일과 프랑스는 방송통신 융합에 따른 규제 변화에서 ‘방송서비스’와 ‘기타 서비스’ 간의 규제 차별성을 더 중시한 반면, 영국은 ‘콘텐츠서비스’로부터 ‘전송 서비스’를 구분하는 것을 더 중요하게 인식했기 때문임
- 콘텐츠서비스와 전자커뮤니케이션 서비스(전송서비스)를 분리할 경우, 콘텐츠 서비스에서 보다 엄격한 규제가 적용되는 ‘방송서비스’의 범위를 설정
 - 영국은 공공서비스방송에 대한 역무뿐만 아니라 ‘독립텔레비전서비스’를 구체화하여 전송과 콘텐츠가 수직으로 결합되어 있는가, 또는 공중에게 TV 수신을

대상으로 하는가에 따라 역무를 세분화하고 규제를 차별화

- 일본은 ‘미디어서비스’에서 특별한 사회적 영향력이 높은 서비스 즉 현재의 지상파방송의 역할을 담당하는 서비스를 ‘특별미디어서비스’로 구분하여 규제를 차별화 예정

나. 국내 방송통신 통합법제의 제정 방향

■ 법체계의 통일성 확보보다 융합에 따른 궁극적 규제목표 확립이 더 시급

- 방송통신 통합법제의 형태를 마련하기 이전에 통합법제가 반영해야 하는 지향가치에 대한 사회적 합의 도출이 선행되어야 규제의 실효성을 담보
 - 방송과 통신 제도간의 지향가치에 차이가 있으며 기존 지향가치가 완전히 소멸되지 않는 만큼, 두 지향가치를 어떠한 목표 아래 수렴하고 재배치할 것인가에 대한 고민 필요
 - 융합에 부합하는 규제의 지향가치를 먼저 도출해야 어떠한 법제 마련이 가장 적절하고 규제의 실효성을 제공하는가를 평가하고 판단할 수 있기 때문임
- 해외 주요 국가 융합 관련 법제를 제정하는 과정에서 법이 추구해야 하는 규제 또는 정책의 목표를 분명히 제시
 - 영국은 녹서와 백서를 통해 규제의 방향이 먼저 제시되었으며, 2003년 커뮤니케이션법에 ‘경쟁적인 산업의 창출’ ‘고품질의 다양한 서비스의 선택 및 보편적 접근 보장’ ‘시민과 소비자 보호’ 등이 명시
 - 일본 역시 수차의 회의 및 공청회를 거쳐 정보통신법 초안을 제시하고, ‘정보의 자유로운 유통’ ‘보편적서비스의 보장’ ‘정보통신네트워크의 안정성, 신뢰성 확보’ 등의 기본이념을 구체화

- 프랑스는 ‘방송 커뮤니케이션 자유의 증진(지상파방송을 제외한 규제완화와 공영방송의 강화)’ ‘다양한 방송 공급의 발전’ ‘기술적 중립성’을 전자커뮤니케이션법이 반영하고 있는 기본원칙으로 제시(이원, 2004)

■ 서비스 계층의 분류체계 마련 이전에 방송서비스의 개념 정립 추진

- 아직까지 전송, 플랫폼, 콘텐츠에 대한 명확한 분류를 법제에 적용한 국가는 흔치 않으며 전송네트워크에 대한 수평규제체계의 적용에 대해 합의한 실정임
- 국내에서 제기되었던 서비스 계층분류, 즉 2분류(전송-콘텐츠)와 3분류(전송-플랫폼-콘텐츠) 간의 논쟁은 근본적으로 ‘방송서비스’의 규율에 대한 문제, 따라서 융합 환경에서 명확한 ‘방송서비스’ 개념을 확정하는 작업이 더 중요
 - 현재 국내 방송법에서 ‘방송’의 개념을 확정하는 핵심 준거는 ‘공중의 송신’과 ‘방송프로그램’이나, 방송통신융합에서 이 두 개념은 현실 적용성에 한계 존재
 - ‘사회적 영향력’ ‘실시간 및 선형서비스’ ‘편성’ ‘텔레비전 수신’ 등 보다 구체적인 판단의 기준을 갖고 방송의 개념을 재정립하는 작업 필요
- 방송서비스에 대한 개념 규정은 서비스 계층분류의 어디에 속하더라도 규제의 차별적 적용을 위한 실체적 효과가 발현될 수 있어야 함
 - 방송을 전송계층에 해당하는 서비스로 분류하고자 할 경우, 여타 사적 통신을 전송하는 전송서비스와 규제를 차별화하기 위한 방안이 필요
 - 플랫폼 계층에 방송을 분류하고자 할 경우, 전송과 콘텐츠 계층과의 규제 차별성이 적용될 수 있도록 해야 하기 때문에 이중규제의 문제가 야기될 수 있음
 - 콘텐츠 계층으로 분류할 경우, 콘텐츠 그 자체에 따른 방송서비스를 구분하기 어렵기 때문에 항상 전송/플랫폼 계층과의 규제 연관성을 확보하는 보완사항이 요구됨

■ 방송통신 통합법제 제정의 구체적인 모델

- 지금 방송통신 통합법제를 마련하고 방송과 통신 관련법을 폐지하는 방안은 대대적인 개편에 따른 부작용 발생, 그리고 규제의 정당성과 실효성을 확보할 수 있는 근거 마련이 어렵다는 점에서 지양 필요
- 방송통신 통합법제가 추진될 경우, 다음과 같은 사항을 반드시 고려 필요
 - 주요 정책 및 계층분류 사항과 사업 관련 규제 간(계층, 서비스, 사업자 간)의 일관성 유지를 위하여 방송법, 정보통신기본법, 정보통신사업법, 전파법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법(일부) 등을 ‘하나의 법률’로 통합
 - 현 방송법이 사업법 이상의 규정을 담고 있으며 정보통신기본법과 전기통신사업법 구분에 따른 문제가 존재하는 만큼 하나로 통합하는 것이 타당
 - 앞서 지적한 바와 같이 ‘방송서비스’에 대한 개념 확정 및 규제 차별화 적용
 - 산업적 효율성으로부터 방송의 공공성을 보호하기 위해 공영방송체제의 보완작업 필요, 즉 공영방송 KBS, EBS, MBC 관련법을 통합한 ‘(가칭)공영방송법’을 제정하여 따로 분리(공영방송 구조개편은 이후 따로 논의)
 - 수평규제체계로 콘텐츠서비스에 개념이 새로 출현하게 되는 만큼 기존 콘텐츠 관련법(문화산업기본법, 온라인디지털콘텐츠산업발전법 등)과의 위상 및 관계 재정립 방안 논의 필요
- 방송통신통합기구가 이미 탄생해 규제 관할에 따른 갈등은 최소화될 수 있다는 점에서 융합에 따른 규제목표와 지향가치가 확립·정착될 때까지 ‘방송통신융합 관련 기본법’을 우선 제정하고 방송과 통신 관련법을 개정하는 방안이 최선의 대안이 될 수 있음. 그 구체적인 방안은 다음과 같음

※ 제정 모델: (가칭)방송통신체계법 제정 + 방송과 통신 관련법 후속 개정

- 융합에 따른 규제의 궁극적 목표와 규제체계 적용의 기본원칙 천명
- 융합 환경에 따라 새로 도입되어야 하는 주요 개념들을 정의
 - 전자통신서비스, 전송서비스, 콘텐츠서비스 등의 개념을 새로 정의
 - 신규 개념(서비스)과 기존 방송과 통신 개념(서비스) 간의 차이를 설명
 - 콘텐츠서비스에 관한 기존 법률과의 관계 설정 및 방송서비스를 포함한 콘텐츠 서비스에 대한 (진흥)정책 주체 명시
 - 방송통신체계법 제정 사항에 따라 방송법, 전기통신기본법, 전기통신사업법 등 방송·통신 관련법에 대한 개정 추진
- 기존 방송과 통신 서비스에 해당하지 않는 융합서비스 및 중간영역서비스에 대한 규제 사항을 제시
 - 규제 완화를 통해 신규 서비스의 촉진을 유도하기 위하여 법률이 정한 일정 요건을 충족하면 등록이 이루어지는 일반인가(general authorization) 적용
- 주요 장점
 - 방송법에 규정되어 있는 방송의 공공성을 유지하면서 방송에 해당하지 않은 신규 서비스의 시장진입을 유도
 - 급속한 법제 개편으로 인한 혼란을 최소화하고 융합 환경에 적합한 규제의 궁극적 목표 및 지향가치의 도출까지 시간 확보 가능
- 주요 단점
 - 방송서비스에 대한 명확한 획정이 마련되어 있지 않을 경우, 신규서비스 도입 때마다 방송서비스와 구분되는가를 판단해야 하는 작업으로 시장 조기진입에

장해 발생 가능

- 서비스 획정이 그대로 규제의 차별화로 이어져 경쟁관계에 영향을 주는 파급 효과 우려

<참고문헌>

- 김국진 (2003). 『방송·통신 융합의 이해』, 서울: 나남출판.
- 김대호 (2007). 방송·통신 융합 규제 체계로서 수평적 규제 체계의 쟁점. 『정보통신 정책연구』, 14(1), 19~43.
- 김동욱 (2008). 이명박정부의 정보사회정책 추진체계와 법제. 한국정책지식센터·한국 행정연구소 공동주최 토론회 「이명박정부의 정보사회정책 추진체계와 법제」 자료집, 정책&지식 포럼 387회, 2008. 5. 9, 서울대행정대학원.
- 김영덕 (2008). 일본의 방송통신융합 구조개편 방향과 시사점. 한국언론학회 학술세미나 「융합시대의 방송통신융합기구 개편방안」 자료집. 2008. 1. 31. 프레스센터 18층 외신기자클럽.
- 김태진 (2008. 5. 26). IPTV법 개정 요구 ‘모락모락’. 『디지털데일리』 .
- 김창규 (2004). 방송통신 융합에 따른 통합규제기구의 위상과 역할. 『방송연구』, 여름호, 57~85.
- 김항 (2007). 일본 통신·방송 관련 새로운 법제와 규칙에 대한 반응. 『해외 방송동향과 분석』, 통권259호. 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- 김현아 (2008. 7. 7). 방송·통신 통합법 ‘진단팀’ 구성...공영방송 “어찌할까”. 『아이뉴스24』 .
- 노기영 (2007). 『방송산업과 경쟁』, 과주: 한올아카데미.
- 방송위원회 (2003). 『방송·통신법제정비위원회 종합보고서』, 서울: 방송위원회.
- 방송통신융합추진위원회 (2007a). 방송통신 융합시대 비전과 국가전략 보고서.
- 방송통신융합추진위원회 (2007b). 방송통신융합환경에 적합한 방송통신 규제개선 방향.
- 서울대학교 기술정책대학원 (2005). 『통신방송 융합 법 규제 보고서(지정조사 05-06)』, 서울: 서울대학교 TCPR.

- 성공회대 (2005). 『통신방송 융합과 방송시장 경쟁도입에 관한 연구(연구2004-6)』, 서울: 전파진흥원.
- 심영섭 (2007). 독일, 방송·텔레미디어 국가협약 개정. 『해외 방송동향과 분석』, 통권 250호, 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- 이기현(2005), 프랑스의 방송통신융합 법제 개편 및 규제기구의 현황. 『KBI포커스 (05-6)』, 통권 10호, 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- 이내찬 (2007). 방송통신 융합 환경 하의 관련시장 확정 이슈: IPTV를 중심으로. 『사이버커뮤니케이션학보』, 제24호, 225~262.
- 이상우 외 (2007). 『통신방송 융합환경하의 수평적 규제체계 정립방안에 관한 연구 (07-06)』, 과천: 정보통신정책연구원.
- 이원 (2004). 프랑스의 전자 및 방송 커뮤니케이션서비스에 대한 입법안. 『해외 방송동향과 분석』, 통권 193호. 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- 이운경·하주용 (2007). 『영국 콘텐츠 진흥 체계 연구(정책과제 2007-20)』, 서울: 한국문화관광정책연구원.
- 전파진흥원 (2007). 『콘텐츠 규제중심의 방송미디어법 전환 검토』. 서울: 정보통신부.
- 지성우 (2008). 미디어 융합시대에 대비한 방송관계법의 개정과제와 전망. 한국언론정보학회 학술세미나 「미디어 환경의 변화와 이명박 정부의 미디어 정책」 발표집, 2008. 4. 18, 국가인권위원회 11층 배움터2.
- 최세경 (2007). 『통합플랫폼 환경에서의 방송서비스 개념정립과 시장획정 방안(방송위원회 자유 2007-13)』, 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- 최세경 (2008). 멀티플랫폼 경쟁시대에 수평규제체계의 도입방안: 시장획정과 공정경쟁을 중심으로. 한국언론학회 학술세미나 「멀티플랫폼 경쟁시대의 시장규제와 사업자 전략」 발제집, 2008. 2. 29, 프레스센터.
- 하운금·권호영·이동훈·성숙희, (2007). 『방송통신 융합 관련 수평적 규제모델 도입 현실화 방안 연구』, 서울: 한국방송영상산업진흥원.

-
- Collins, R & Murrioni, C. (1996). *New Media, New Policies*, Cambridge: Polity Press.
- Cuilenburg, J. V. (1999). On Competition, Access and Diversity Media, Old and New. *New Media & Society*, 1(2), 183~207.
- Damjanovic, D. (2007). Sector-specific Regulation at Infrastructure Level(91~118쪽). in M. Holoubek, D. Damjanovic, & M. Trainer(eds.), *Regulating Content: European Regulatory Framework for the Media and Related Creative Sectors*, The Netherlands: Kluwer Law International.
- EU (1997). *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and Implication for Regulation*(Com(97)0623/final).
- FCC (2005). FCC Adopts Policy Statement: New Principles Preserves and Promote the Open and Interconnected Nature of Public Interest. FCC News(2005. 8. 5), Washington, DC: Federal Communication Commission.
- Mindel, J. & Sicker, D. (2006). Leveraging the EU regulatory framework to improve a layered policy model for US telecommunication markets. *Telecommunication Policy*, 30(2), 136~148.
- Nuechterlein, J. E. & Weiser, P. J. (2005). *Digital Crossroads: American Telecommunication Policy in the Internet Age*, Cambridge: The MIT Press.
- OECD (2004). *The Implication of Convergence for Regulation of Electronic Communications*(DSTI/ICCP/TISP(2003)5/FINAL), Paris: OECD.
- OECD (2007). *Policy Consideration for Audio-visual Content Distribution in a Multiplatform Environment*(DSTI/ICCP/IE92006)3/FINAL), Paris: OECD.
- Scott, S. (2003). Regulatory Policy in an Era of Convergence. 정보통신정책연구원 편, 융합시대의 IT정책 국제 학술대회 발제문.