

# 방송통신융합 구조개편의 원칙과 과제

2006. 3. 20

## 요약

- I. 제2차 방통융합구조개편에 즈음하여
- II. 주요 6개국의 사례와 시사점
- III. 한국형 구조개편의 3대 원칙과 과제

작성 : 강만석 책임연구원 외 5인

azi96@kbi.re.kr

## 요약

## ■ 본문 요약

- 2005년 ‘총리실 소속이냐, 대통령 소속이냐’라는 논쟁으로 그 추진력을 잃고 용두사미가 되었던 방통융합구조개편 작업이 올해 들어 국무조정실을 중심으로 탄력 있게 추진되고 있음. 작년과 올해의 차이는 정치성을 최소화함과 동시에 ‘정부조직 개편’ 차원에서 방통융합 사안에 접근하고 있다는 점임. 전 세계적으로 방통융합을 정치적인 관점에서 접근하는 경우를 찾아보기 힘든 보편적 현실에서 한국 사회의 정치과잉이 새로운 미디어 정책의 발목을 잡는 결과를 초래해서는 안 될 것임.
- 방통융합구조개편을 추진한 주요 6개국들(영국, 호주, 프랑스, 독일, 미국, 일본)의 사례에서 그 주요 특성과 공통점을 찾아보면, 세계 방송영상시장에서의 패권적 지위를 토대로 자유방임적인 시장경제 논리를 내세우고 있는 미국의 경우를 제외하고는 모두 융합시대의 방송·통신 정책권을 정부가 맡아 수행하고 있으며, 특히 방송영상 콘텐츠 산업을 자국의 유치산업(幼稚産業) 보호·육성의 차원에서 중점적인 정책 목표로 관리하고 있음.
- 한국형 방통융합구조개편의 3대 원칙은 ‘탈정치성의 원칙’, ‘콘텐츠 우선의 원칙’, ‘시장개방 대응과 조직슬림화 원칙’으로 압축할 수 있음. 탈정치성의 원칙은 다시 ‘정책은 정부에게로, 규제는 감시견(Watchdog)에게로’ 라는 슬로건으로 표현할 수 있음. 콘텐츠 우선의 원칙에 따르면 ‘기술의존성이 큰 네트워크(정통부 혹은 산자부), 문화의존성이 큰 콘텐츠(문화부), 정치적 독립성이 요체인 규제(민간위원회)’의 구도로 방통융합구조개편의 틀을 짜는 것이 합리적임. 시장개방과 조직슬림화 원칙을 감안, 한·미 FTA 시장개방에 대응하여 방송과 통신 정책을 분리하는 것이 바람직하며, 새로운 통합규제기구에 이질적인 기능들(진흥과 규제)을 포함시키는 것은 이질성과 고비용을 초래할 수 있음.
- 구조개편의 3대 과제로는 첫째, 글로벌 버전에 맞춰 인터미디어(Intermedia)전략을 수행할 수 있는 규제완화, 둘째, 법·규제 기구 이원화를 통한 공·민영 방송체제 재구조화, 셋째, 공정경쟁과 수용자 복지 강화 차원에서 ‘사업자에게는 디지털 포트폴리오를, 수용자에게는 미디어 선택의 자유와 통제권’을 확대시킬 수 있는 방향으로 미디어 융합정책의 지향점을 잡아 나아가야 할 것임.

## I. 제2차 방통융합 구조개편에 즈음하여

### □ 시대착오적인 정치과잉 담론에서 벗어나야 한다.

- 2005년 ‘총리실 소속이냐, 대통령 소속이냐’라는 논쟁으로 그 추진력을 잃고 용두사미가 되었던 방통융합구조개편 작업이 올해 들어 국무조정실을 중심으로 탄력 있게 진행되고 있는 듯 함. 작년과 올해의 차이는 정치성을 최소화함과 동시에 ‘정부조직 개편’ 차원에서 방통융합 문제를 접근하고 있다는 점임.
- 군사독재시대를 넘어 한국 사회가 역사적으로 ‘민주화 이후’의 발전단계를 맞이하고 있다는 점에서, 그리고 참여정부 역시 민주화 과정의 핵심적인 결과물이라는 점에서 보면, 방통융합정책이 정치적 이데올로기에 의해 호도되어서는 안 될 것임. 즉 전 세계적으로 방통융합을 정치적인 관점에서 접근하는 경우를 찾아보기 힘든 보편적 현실에서 한국 사회의 정치 과잉이 새로운 미디어 정책의 발목을 잡는 결과를 초래해서는 안 됨.

### □ 방통융합은 종합적인 미디어 정책의 관점에서 접근해야 한다.

- 방통융합은 단지 방송과 통신만의 문제가 아니라 개별 매체 전체를 포괄하는 미디어 정책(Media Policy)의 문제로 이해해야 함. 즉 방통융합은 디지털 컨버전스에 따른 하나의 대표적 현상일 뿐 실제적으로는 신문, 방송, 영화, 출판, 게임, 애니메이션, IPTV와 같은 뉴미디어 등 개별 매체를 망라하는 토털 미디어 정책의 차원에서 이해해야 함.
- 따라서 방통융합정책의 기조는 개별 매체간의 연관성을 고려하는 기초 위에서 미디어 산업 전체의 시너지 효과(예를 들어 인쇄매체와 영상매체의 동반 성장)를 창출하는 정책 방향으로 나아가야 함. 즉 “폐쇄적 고립적 매체 정책에서, 개방적 연관적 미디어 정책으로” 정책방향을 전환해야 함.

### □ 국익에 반하는 집단 이기주의를 합리화해야 한다.

- 자신이 속한 이해관계를 완전히 무시하고 방통융합 사안을 이해할 수는 없지만 최소한 자신의 주장이 어느 정도의 정당성과 합리성을 갖추고 있는지, 단지 눈앞의 현실에 매몰되어 중장기적인 비전을 결여하고 있는 것은 아닌지를 공개적인 토론을 통해 드러내고 상호간의 최적점을 찾아가는 노력이 필요함.
- 위임기구의 최종 결정을 인정하는 합의와 관용 정신을 바탕으로 해야 한다.
- 특정 사안에 대한 결론이 단일안으로 나올지, 아니면 복수안의 형식으로 될지는 아직 정해지지 않았지만, 최소한 방통융합추진위원회가 내놓을 최종안에 대한 인정과 합의의 전제가 미리 이루어져야 하며, 만약 그렇지 못할 경우, 다시 방통융합정책이 정치적 갈등의 희생양으로 전락하여 사회적 좌절감과 자괴감을 확산시킬 우려가 있음.

## II. 주요 6개국의 사례와 시사점

### 1. 영국

#### 1) 방통융합 구조개편의 특이성

##### □ 정책 이원화, 규제 일원화 구조 채택

- 영국의 경우, 방송과 통신에 관한 총괄정책(각종 정책입안, 법령의 제정 및 개정 등)은 정부기관이 담당하고 있으며, 규제기구는 정부기관의 정책 입안을 통해 제정된 법령의 취지가 현실에 구현될 수 있도록 하기 위한 집행중심의 규제기능을 수행하고 있음.
- 영국 오프콤(Ofcom) 모델이 갖는 장점은 산업정책으로서의 통신정책과 문화정책으로서의 미디어 정책, 그리고 정치적 독립성을 갖는 규제로 균형 잡힌 3분할 시스템을 잘 구축하였다는 것임.

### □ 콘텐츠 중심의 문화 창의산업(Creative Industry) 지원 육성에 초점

- 영국 오프컴 모델은 방송통신융합에 대비한 법과 기구의 구조개편을 정석(定石)대로 실천하면서도 방송영상산업을 비롯한 창의산업의 진흥을 강력히 추진하는 실용적 산업정책에 그 초점이 맞추어져 있음. 즉 영국 ‘커뮤니케이션법 2003’ 제정의 첫 번째 전제는 영국이 세계 금융의 중심이 되어 얻는 경제적 이득처럼, 전 세계적인 커뮤니케이션 콘텐츠 시장에서 영국이 선도적인 위상을 차지하게끔 해야 한다는 점이었음.
- 방송과 통신의 ‘융합’에도 불구하고 규제기구만 통합하고 방송정책과 통신정책 영역은 이분화한 영국의 입장은 다음과 같은 논리에 근거하고 있음. 즉, “방송정책과 통신정책은 기본적으로 서로 이질적인 내용과 특성을 갖는 영역입니다. 다시 말해서 방송정책은 영국의 문화(전통과 모던을 아우르는 문화 전반), 영국이 중시하는 관광, 레저, 영화, 비디오 등의 부문과 직접적인 파급효과를 갖는 콘텐츠 중심 영역으로 테크놀로지 그 자체나 하드웨어의 개발 보급을 기본적인 업무로 수행하고 있는 통상산업부(DTI)와는 그 성격이 다릅니다. 따라서 양 부처를 합쳐 놓는 것은 하나의 부서에서 상이한 성격을 갖는 정책을 수행하게 되는 비효율과 정책 지향의 혼선을 낳게 됩니다. 융합이 진전되는 미래 상황에서도 현재는 두개 부처를 통합할 계획을 갖고 있지 않습니다.”<sup>1)</sup>

### □ 디지털 시대의 공영방송 정책 · 규제 이원화

- 영국은 공영방송에 관한 법 제정과 규제기구를 별도로 설치 운영하는 이원적 규제 시스템을 채택하고 있음. 즉 통합규제기구인 오프컴의 업무 영역에서 공영방송 BBC에 대한 부분은 공정경쟁 등의 영역에 국한하고 있으며, ‘커뮤니케이션 2003’법과는 별도로 녹색<Green Paper>를 통해 BBC의 권한과 의무를 규정하고 있음.
- 공영방송 BBC의 제도개혁 청사진인 녹색에 따르면, 채널이 폭증하는 디지털 방송시대에도 여전히 공영방송 BBC는 ‘강하고’, ‘독립적인’ 지위를 가져야 한다고 결론내린 바 있음. 그러나 공영방송의 ‘독립성’이 갖는 의미는 우리의 경우와는

1) 영국 문화미디어스포츠부(DCMS) 법제팀장의 설명 인용

사뭇 차이가 있음. 한마디로 영국에서 공영방송의 정치적 독립성이 의미하는 바는 정부(executive branch)로부터의 독립을 의미하기도 하지만 근본적으로 이보다 더욱 중요한 점은 정치적 정당(political party)으로부터의 독립이 무엇보다도 우선되어야 한다는 점임. 즉 공영방송의 사회문화적 역할이 국회의 ‘정쟁’(political debate)에 휘말려 제대로 발휘되지 못하는 사태를 사전에 방지해야 한다는 것을 영국의 역사는 입증해주고 있으며, 이에 대해서는 확고한 사회적 공감대가 형성되어 있음.

#### □ 신설 통합규제기구 오프컴의 구성 원칙

- 방송과 통신을 아우르는 새로운 통합기구의 본질은 ‘진정으로 새로운 마인드셋(Mind Set)을 창조’하는데 있음. 즉 기존 5개 규제기관을 합친 오프컴의 구성원수는 이전 규모의 67%에 해당하고 그 인력 중에서도 200명은 새롭게 수혈된 바 있음. 효율성의 측면에서도 2004/5 오프컴 회계연도의 경우 5%의 예산절감과 5%의 비용절감을 달성하였음. 더욱이 고위관리자의 75%가 과거의 규제기구가 아니라 커뮤니케이션 산업계와 민간부문에서 새롭게 참여한 인물들임.

## 2) 시사점

#### □ 방통융합 구조개편의 현실적용성

- 오프컴 모델의 3분할 시스템은 방송과 통신 관련 업무가 정통부, 방송위원회, 문화관광부로 3분할되어 있는 우리의 경우에도 급진적인 제도변화의 위험성을 최소화하고 동시에 조정을 통한 현실적용성이 가장 큰 방안으로 평가할 수 있음. 즉 정책 입안권은 행정부처의 권한으로 하고, 규제는 정치적 독립성을 갖춘 비정부 기구에서 담당하는 제도적 방안이 보편적인 원칙임.
- 통신정책과 방송정책을 이원화하는 방안이 갖는 장점은 이질적인 영역을 합치는 것이 바람직하지 않다는 점에서 뿐만 아니라, 한미 FTA에서 미국이 요구하는 통신시장 개방요구에 대응하는 의미를 갖는다고 볼 수 있음. 즉 방통융합 환경에서 생겨날 수 있는 ‘통신분야를 통한 우회적 방송시장 진출 가능성’을 미리 정책적인 차원에서 제어하는 효과를 기대할 수 있음. 특히 우리나라의 경우, 어느 정도의



경쟁력을 갖춘 통신산업에 비해 상대적으로 취약한 방송산업(특히 콘텐츠 산업)을 유치산업(幼稚産業)으로 지원 육성한다는 차원에서 방송과 통신 정책의 분리 운영을 생각해 볼 수 있음.

#### □ 실질적인 공민영 방송제도의 재구조화

- 영국 정부와 공영방송 BBC, 그리고 새로운 규제통합기구인 오프컴 간의 관계를 참조할 경우, 우리의 경우 공영방송 KBS에 대한 규제는 새로운 통합규제기구의 관리 하에 두기보다는 공영방송만을 전담하는 (가칭)‘21세기공영방송위원회’에 그 권한을 위임하고, 공민영방송 구분 없이 적용되고 있는 현행 방송법과는 별도로 공영방송만을 그 내용으로 하는 (가칭)공영방송발전법을 제정할 필요가 있음. 또한 ‘21세기공영방송위원회’의 구성에 있어서는 시민대표들의 참여를 더욱 확대시킬 필요가 있음.

#### □ 통합기구의 구성원칙 : 효율성과 참신성

- 통합규제기구의 구성과 관련, 영국 오프컴의 사례는 우리에게 많은 시사점을 주고 있음. 즉 새로운 통합규제기구의 구성은 단지 기존 기관들의 인력과 기능을 기계적으로 묶는 것에 그쳐서는 안 되며, 새로운 발상과 자원을 끌어들이는 진정으로 유기적인 통합이 이루어지는 방안을 고민해야 할 것임.
- 오프컴의 경우에는 성격이 상이한 5개 조직이 통합된 경우임에 반해<sup>2)</sup> 우리는 정부부처인 정통부와 민간인으로 구성되어 있는 방송위원회 사무국 직원들 간의 인력통합이라는 차이가 있음. 민간인 신분의 방송위원회와 정부부처와의 통합 과정에서 발생할 수 있는 신분상의 변화는 현실적인 갈등의 차원에서 볼 때 기구통합의 추진과 성패를 결정하는 가장 민감한 사안이 될 수도 있을 것임.

2) 오프컴의 경우, 정책기구(DCMS, DTI)는 공무원(Civil Servant)이고, 규제기구(Ofcom)는 준공무원(Public Servant)신분임. 여기에서 공무원은 국왕에 의해 임용된 공무원을 말하고(중앙정부 공무원으로 해석될 수 있음), 준공무원은 Non-Departmental Public Bodies, 국립보건서비스(NHS), 공공기업(Public Corporations), 군(The Armed Forces) 등에 고용된 사람을 말함.

## 2. 호주

### 1) 방통융합 구조개편의 특이성

#### □ 강력한 정부의 자유주의 경제성장 추진 정책 토대로 한 융합법제 정비

- 2004년 말 성공적인 경제정책 덕분에 4기 연속집권에 성공한 보수성향의 자유국민연합이 기존의 자유주의 경제성장 정책을 지속적으로 추진.
- 즉 1990년대 후반의 경제위기를 강도 높은 경제개혁 정책으로 극복한 집권 여당은 기존 노선을 지속적으로 추진할 것으로 보임. 방송통신 분야도 이러한 흐름에서 예외이지 않음.
- 통신의 경우 최대 국영통신기업인 Telstra의 정부지분이 50% 매각되었으며, 방송에서는 미디어 관련법의 개정을 통한 규제완화의 움직임이 있음.
- 예를 들면, 외국인 소유제한 규정 완화(철폐 또는 축소), 교차소유규정 완화(각 주당 매체 1사 이상 소유 금지에서 둘 이상으로 상향), 추가 지상파TV 채널의 허가(현재 논란 중) 등의 변화를 앞두고 있음.
- 2005년 방송위원회(ABA)와 통신위원회(ACA)의 통합은 이러한 정부의 강력한 성장정책 및 규제완화정책의 흐름을 반영한 것으로 해석됨.

#### □ 사회문화적 가치와 산업적 가치의 조화 지향

- 자유주의 경제성장을 토대로 하되, 호주적 가치와의 조화를 강조. 이는 통신정보예술부(DCITA)의 정책목표임. 사회적, 문화적 다원성을 토대로 한 민주사회의 원활한 운영 위해 문화적 동질성 및 정체성의 보호증진을 정책 목표로 함.
- 이는 통신정보예술부(DCITA)를 예술/스포츠, 커뮤니케이션, 정보경제 등의 부문으로 구성한데서 알 수 있음.
- 문화예술정책 전반을 다루는 예술/스포츠, 방송통신정책을 맡고 있는 커뮤니케이



선, 정보통신기술 포함 산업진흥을 담당한 정보경제 등 세 부분은 독립적이면서도 상호 유기적인 정책 공조체제 유지. 방송통신의 융합을 단순히 경제성장의 동력으로만 간주하는 것이 아니라, 사회문화적 가치와 산업적 가치의 조화를 통한 달성이라는 차원에서 접근하는 것으로 볼 수 있음.

#### □ 정부 중심의 방송통신 융합 법제 운영

- 방송 및 통신은 통합, 정책과 규제는 분리체제 유지. 방송통신정책은 정부부처인 통신정보예술부(DCITA) 담당. 규제는 통합기구인 방송통신위원회(ACMA) 담당.
- 방송통신위원회는 정부의 간접적 영향 하에 놓인 준 독립기구에 가까움. 주파수 관리, 통신시장 감독, 방송내용 규제, 허가업무 등을 수행.
- 예를 들어, 방송통신산업 관련 통신정보예술부(DCITA) 장관의 지시(규정에 위배되지 않는 한)를 수행, 방송통신산업 관련 사안에 대해 장관 보고 및 자문 역할도 수행. 독자적인 입법권한 없음.
- 따라서 호주의 방송통신위원회는 정부의 정책에 따른 시장규제기구 역할에 초점을 둔 기구로 볼 수 있음.

#### □ 관련 기구간의 효율적 공조체제 운영

- 방송과 통신 영역의 규제기구였던 방송위원회(ABA)와 통신위원회(ACA)가 각각 정책공조를 위해 위원의 겸임이 이루어지기도 하는 등 협력체제를 유지.
- 예를 들어, 現 방송통신위원회 부의장인 린 매덕(Lyn Maddock)은 이전에 방송위원회(ABA)의 의장과 통신위원회(ACA)의 위원을 겸임한 바 있음.

#### □ 필요한 사안에 대해 적절히 대응하는 복수법체제 유지

- 법령 통합에 따른 비용 증가보다는 필요 사안에 대해 개별법으로 대응하는 복수법체제를 지향.

<표> 호주의 방송 및 통신 분야 관련법

| 분야    | 법안  |
|-------|---|
| 방송    | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 방송서비스법(1992)</li> <li>■ 라디오커뮤니케이션법(1992), 라디오면허료법(1992)</li> <li>■ 텔레비전면허료법(1964)</li> </ul> |
| 융합서비스 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 방송서비스보완법령(1999)</li> <li>■ 양방향갬블링법(2001)</li> <li>■ 데이터방송요금부과법(1998)</li> </ul>              |
| 통신    | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 통신법(1997)    ■ 통신의 소비자보호 및 서비스표준법(1999)</li> </ul>   |

2) 시사점

□ 다양한 가치를 고려한 중장기적 관점의 최적 시스템을 지향해야

- 첫째, 융합법제정비에서 중요한 것은 그 나라의 사회, 문화, 정치, 경제 등 다양한 측면의 필요와 요구를 반영해 최적화시킨 시스템을 선택해야 한다는 점.
- 근시안적 산업 활성화만을 강조한 경제적 측면의 접근이나 사회, 문화, 정치적 가치만을 강조한 이상주의적 접근은 중장기적 관점에서 보면, 다시 시스템을 정비해야 할 필요성을 야기할 가능성 높음.
- 따라서 호주가 방송통신산업의 치열한 국제 경쟁에도 불구하고 사회문화적 가치와의 조화를 중요하게 생각하고 이를 반영한 정책체제를 만든 것은 이러한 중장기적 관점의 시각이 반영된 것임.

□ 정책과 규제 기능의 조화를 위해 기능적 전문화를 지향

- 책임성, 신속성 등이 요구되는 정책 분야는 정부 담당. 중립성 필요한 규제 기능은 독립기구 담당하는 전문적 분리시스템을 채택함으로써 기능별 효율성 제고
- 특히 방송통신의 사회적, 문화적, 정치적 가치와 역할을 정책기구와 규제기구에 적절히 분배함으로써 이질적 가치를 조화롭게 추진하는 방법을 채택.

### 3. 프랑스

#### 1) 방통융합 구조개편의 특이성

##### □ 현황

- 프랑스는 미디어 기술의 발전과 융합에 대응하기 위해 지난 2004년 7월 ‘전자 커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법’(Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, 이하 LCE)과 6월 ‘디지털 경제에서의 신뢰에 관한 법’(Loi pour la confiance dans l'économie numérique, 이하 LCEN)을 제정.
- 이 법들은 내용적으로 기존의 ‘우편 통신 법전’(Code des postes et télécommunications, 이하 CPT)<sup>3)</sup>과 1986년 제정(2000년 개정)된 ‘커뮤니케이션의 자유에 관한 법’(Loi relative à la liberté de communication, 이하 LLC)의 주요 개념과 내용을 개정하고 보완하는 성격을 지님.
- 특히 위에서 언급한대로, 지난 90년대를 거치면서 유럽연합의 차원에서 지속적으로 논의되어온 방송통신 분야에서 유럽통합 시장의 구축과 공정 경쟁을 지향하는 2002년 빠케텔레콤(Paquet Télécom)의 6개의 지침<sup>4)</sup>을 수용하면서, 프랑스 내 미디어 시장의 구조변화에 대응하여 규제기구의 권한과 역할의 조정 및 시장 규제의 완화 및 공정 경쟁 촉진이라는 차원에서 채택됨.

##### □ 관련 법제의 개편 과정 및 개요

##### ○ 통신 관련 법제

- 기존의 ‘우편통신법(전)’을 개정하면서 1996년 7월 ‘통신규제법’ 제정.

3) 기존의 이 우편통신법전(code)은 새로운 법에 의해 그 명칭이 <Code des postes et des communications électroniques>으로 개칭된다(이하 CPCE).

4) 앞에서 언급된 2002년 4월부터 9월까지 공시된 유럽 연합의 6개 지침을 의미하며, 법제 프레임, 경쟁, 허가, 접근, 보편적 서비스, 개인 정보 보호에 대하여 규정하고 있다, Journal Officiel de Commission Européenne 24/04/02, 12/07/02, 17/09/02

- 이 법에 의거 1998년 1월 통신규제청(ART)와 국립전파관리국(ANFR) 설립.
- ‘통신의 공공서비스 의무와 France Telecom법’(Loi relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Telecom) 2003년 제정
- 유럽 지침을 수용하여 2001년 7월 법개정이 이루어졌고, 다시 2004년 7월 제정된 ‘전자커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법’ 및 6월 제정된 ‘디지털 경제의 신뢰에 관한 법’에 의해 부분 개정.

#### ○ 방송 관련 법제

- 1986년 9월 현재 ‘커뮤니케이션 자유법’ 제정
- 1989년 개정법에 의거 ‘시청각 최고 위원회’ 설립
- 2000년 개정을 거쳐, 2004년 ‘전자커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법’ 제정에 의해 부분 개정.

#### ○ ‘전자 커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법’(2004년 7월)

- 미디어 융합에 대비한 관련법으로 유럽의회의 6개 지침(2002)을 수용.
- 경제재정산업부(MINEFI)와 문화커뮤니케이션부(MCC)장관이 공동발의 하여, CSA, ART, 경쟁위원회의 의견을 수렴.
- 이 법에 의해 기존의 시청각 커뮤니케이션과 텔레커뮤니케이션을 수정하여 새로운 법적 개념으로 ‘전자 커뮤니케이션’이라는 용어를 도입하고 규정.
- 이 법에 의해 기존 방송통신영역은 망(network) 영역, 서비스(service) 영역, 콘텐츠 차원으로 분류되는 수평적 규제 체제를 확립하고, 시청각 커뮤니케이션의 규제에 대해서는 기존 ‘커뮤니케이션의 자유에 관한 법’(LLC)의 골격을 유지함.
- 이 법의 기본 취지는 방송통신 관련 산업에서의 규제 완화를 통한 공정 경쟁의 촉진에 있음: 시장 진입 단순화, 진입 장벽 해소, 독과점 방지, 허가제에서 신고제로의 전환 등이며, 예로 국립송신공사(TDF)의 독점적 지위를 박탈하여 ARCEP로 이관함

## 2) 시사점

### □ 시장 규제 완화와 공정 경쟁체제의 구축

- 프랑스 전자커뮤니케이션 법의 제정과 관련법의 개정은 유럽 방송 시장의 단일화와 공정한 경쟁 체제 구축을 위한 규제 완화라는 큰 틀에서 이해되어야 함. 따라서 시청각위원회(CSA)와 우편통신규제청(ARCEP) 사이의 권한이 어떻게 재조정되었느냐의 문제는 미디어 융합의 장기적인 관점에서 핵심적인 사안이 아님.
- 규제 완화의 틀 속에서 사업 허가 및 진입 규제의 차원에서 본다면 방송 통신 모두의 영역에서 정부 규제의 기능은 약화되었다고 할 수 있으며, 내용 규제의 차원에서 CSA의 권한 영역은 확대.

### □ 전자 커뮤니케이션 및 시청각 정책 체계의 분권화

- 새로운 법제정에도 불구하고, 프랑스의 경우 정책 입안 및 집행정책은 행정부처, 규제 정책은 독립적인 행정기구에서 담당하는 기존 정책 체계를 유지함.
- 반면, 방송과 통신 영역을 엄격히 구분하던 수직적인 규제 체제에서 네트워크, 서비스, 콘텐츠 세 개의 영역으로 구분하는 수평적 규제체제로 전환하고, 유선 네트워크의 규제는 우편통신규제청(ARCEP)에서 담당하며, 라디오와 텔레비전의 내용 규제는 시청각최고위원회(CSA)에서 담당.
- 신규 융합형 서비스의 경우 서비스의 내용이 시청각 서비스(텔레비전과 라디오 포함)인지의 여부에 따라 감독 기구가 달라질 수 있음.

### □ 융합형 서비스와 '기술적 중립성'의 원칙

- 전자 커뮤니케이션의 주요 개념과 서비스 영역 구분을 위한 노력에도 불구하고, 프랑스의 경우에도 앞으로 불명확한 경계적 서비스가 등장할 가능성은 존재. TPS와 같은 텔레비전/라디오 서비스와 기타 개인통신 및 정보서비스가 혼합 서비스가 도입되고 있는 상황.

- 이러한 과도기적 상황에서 프랑스는 미디어 융합에 대한 ‘기술적 중립성’의 원칙, 즉 전송매체의 기술적 특성과는 무관하게 모든 시청각 콘텐츠(텔레비전과 라디오)에 동일한 원칙 적용

#### □ 방송의 개념적 모호성

- 프랑스어에는 ‘방송’(broadcasting)이라는 용어가 존재하지 않으며, 대신 시청각 커뮤니케이션이라는 개념을 사용. 새로운 법에 따르면, ‘전자 커뮤니케이션’ 개념은 공적 커뮤니케이션과 사적 커뮤니케이션으로 구분되고, 공적 커뮤니케이션은 다시 시청각 커뮤니케이션과 온라인 커뮤니케이션으로 구분됨. 앞으로도 콘텐츠 차원에서 융합되고 있는 방송과 통신 서비스에 대한 명확한 분류 체계를 마련하는 것이 필요
- 우리의 경우 역시 방송통신 융합을 기점으로 방송법에서 정의하고 있는 방송의 개념을 세분화하거나 또는 ‘방송’이라는 용어 사용의 적실성에 대하여 근본적으로 재검토 하는 것이 필요. 명확한 개념 규정을 위해서는 ‘기술적 중립성’을 유지하는 것이 요구됨. 향후 법개정의 과정에서 좀더 명확한 법률적 용어로서 재규정되어야 함.

## 4. 독일

### 1) 방통융합 구조개편의 특이성

#### □ 연방국가적 특성

- 독일은 관련법이나 규제기구들을 통합하지 않고, 기존 법과 규제기구를 존치한 상태에서 연방국가의 특성을 감안한 제3의 법을 입법하여 방송통신융합 환경에 대응하였다는 특징이 있음.
- 기본법상 통신은 연방 관할이고, 방송의 입법은 주의 소관임. 따라서 방송의 개념

을 서비스 분류 기준으로 삼아, ‘일반(Allgemeinheit)’(방송)을 향한 서비스와 ‘개인’(통신)을 대상으로 하는 서비스를 구분하여 주의 권한인 ‘미디어서비스국가협정’과 연방 권한의 ‘텔레서비스법’으로 분리 입법함.

- 그러나 연방과 주의 권한 분할에 따른 멀티미디어 서비스에 대한 분리 입법은 경계가 분명하지 않은 서비스들을 분류하는 어려움을 야기시킴.

#### □ 법률의 지속적인 보완 및 개정

- 1997년 방송통신 융합서비스를 별도로 규제하는 법률들을 제정한 이후, 지속적으로 보완, 개정하며 유연하게 방송통신융합 환경에 대응하고 있음.
- 텔레서비스법과 텔레서비스개인정보보호법은 1997년 정보 및 커뮤니케이션 서비스법의 제1조 및 제2조로 효력이 발생한 후 2001년 전자상거래법에 의해 개정.
- 미디어서비스국가협정은 1997년 효력이 발생한 후 청소년매체보호국가협정에 근거하여 2002년 개정된 데 이어 제8차 방송국가협정 제8조에 의거하여 개정.
- 현재 서비스 분류에 따른 비효율성을 제거하기 위해 ‘미디어서비스’와 ‘텔레서비스’를 통합 관할하는 연방의 ‘텔레미디어법’이 입법중임. 주 차원에서도 이에 대응하여 방송국가협정을 ‘방송 및 텔레미디어 국가협정’으로 개정하는 작업 추진.

#### □ 융합서비스의 탈규제 기조

- 정보통신정책 기조는 규제 철폐를 통해 융합서비스의 확대를 유도하는 데 있음. 따라서 융합서비스에 대해서는 탈규제를 기조로 허가와 신고의 의무가 없음.

#### □ 법률과 규제의 불확실성 제거 문제

- 연방과 주 차원에 걸쳐 복잡하게 얽혀 있는 법률들과 규제에 있어서의 불확실성을 제거할 새로운 모델이 필요하다는 논의들이 제기되고 있음.



## □ 방송 개념을 중심으로 서비스 분류

- 고전적인 방송과의 거리를 근거로 융합서비스에 대한 법체계 구성. 단계적으로
  - 고전적인 방송은 방송국가협정이,
  - 순수한 텔레서비스와 방송의 중간 영역은 미디어서비스국가협정이,
  - 순수한 양방향 텔레서비스는 정보 및 커뮤니케이션 서비스법이 규율함.

### ① 미디어서비스국가협정(MDStV)

- 미디어서비스의 개념 : 일반을 대상으로 무선 또는 유선에 의한 전자파를 이용하여 보급되는 문자, 음성 및 영상 형태의 정보 및 커뮤니케이션 서비스
- 개인정보, 청소년 및 소비자 보호와 미디어서비스 특유의 책임관계를 규정하는데 필수적인 법 조항 마련. 제공자 표시 및 광고, 후원, 반론권 및 청구권과 관련된 서비스 제공자의 의무와 권리, 이용자의 보호, 감독에 관한 규정을 싣고 있음

### ② 정보 및 커뮤니케이션 서비스법(IuKDG)

- 멀티미디어 서비스 사업자들을 위해 통일된 경제적, 법적 기본 틀 마련이 목적. 자유로운 경쟁, 정당한 이용자 욕구와 국가기관의 이해를 균형 잡는 성격 제시.

## □ 정보 및 커뮤니케이션서비스법 제1조(텔레서비스법, TDG)

- 텔레서비스의 개념 : 기호, 그림, 음성과 같은 조합된 데이터의 '개인적 사용'을 목적으로 '통신 경로'를 통해 전송되는 모든 전자 정보 및 커뮤니케이션 서비스
- 정보 및 커뮤니케이션 서비스 중에서 텔레서비스 제공시 준수할 규정을 담음

## □ 정보 및 커뮤니케이션서비스법 제2조(텔레서비스개인정보보호법, TDDSG)

- 텔레서비스에 있어 개인과 관련된 정보 보호를 위한 제반 원칙 제시

## 2) 시사점

- 독일의 기본법이 정한 방송과 통신의 권한 분리 원칙하에서 연방과 주들은 융합 서비스들의 권한에 대한 합리적이고 신속한 정치적 타결을 이루었음. 원칙에 의거한 타협의 정치는 정책 수립에서 중요한 요소일 것임.
- 독일의 멀티미디어법 제정 논의는 규제 완화를 기반으로 서비스 분류를 위한 방송의 개념 정의에서부터 시작되었음. 방송, 통신, 융합서비스 등에 대한 개념 정의와 규제 철학의 정립이 논의의 출발점이 되어야 할 것임.
- 독일은 융합서비스만을 위한 법을 제정한 후 상황의 변화에 따라 관련 법률들을 개정하며 유연하게 대응해 왔음. 우리의 경우도 완전한 법률 및 규제기구 통합이 어려울 경우 단계적인 대응방안도 검토해 볼 수 있을 것임.

## 5. 미국

### 1) 방통융합 구조개편의 특이성

#### □ 1996년 텔레커뮤니케이션법의 개정 의미

- 1934년 커뮤니케이션법 제정 이후 62년만의 대폭적인 개정판이라고 할 수 있는 1996년 텔레커뮤니케이션법은 신자유주의의 확산에 따라 탈규제와 시장경쟁을 촉진하고, 인터넷을 비롯한 디지털 미디어 환경의 융합적 특성을 고려하여 미디어 시장에서의 경쟁력 강화에 주안점을 두었음.
- 구체적으로 1996년 텔레커뮤니케이션법의 정책목표는 지역독점 시장을 형성하고 있는 지역전화사업에 경쟁을 도입하고, 케이블TV와 과점 상태였던 장거리 전화 사업에도 경쟁체제를 도입하여 서비스의 질을 개선하고 요금 등 이용자 복지를 증진시키기 위한 미디어 구조 개편이라고 평가할 수 있음.

- 모두 7장으로 구성된 이 법의 주요 개정내용을 살펴보면, 먼저 방송사 재허가 기간의 연장을 들 수 있음. 1980년 이전에는 3년이었던가, 1981년에 TV는 5년, 라디오는 7년으로 연장되었고, 1996년 법에서는 TV와 라디오 공히 8년으로 확대되었음. 또한 방송사의 재허가 심사기준으로 PICON 기준의 준수 여부와 프로그램 폭력성에 관한 시청자 평가서를 채택했음.
- 신규 방송 서비스에 대한 허가방식과 관련해서는 저출력 TV(LPTV)와 다채널 다지점 배급 서비스(MMDS)는 추첨제(lottery) 방식을 도입했고, 양방향 서비스(IDVS)와 직접위성방송(DBS)는 주파수 경매제(spectrum auction)를 채택했음. 그리고 소유규제의 대폭 완화 속에 시장 규모에 따른 차별화 규정을 적용하여, 복점소유·복수소유·교차소유 등과 관련된 규정을 크게 완화했음.
- 구체적으로 복점소유 규제의 경우, 라디오 방송사는 시장규모에 따라 6~8개 방송사를 동시에 소유·운영할 수 있으며, TV 방송사는 8개 이상의 방송국이 존재하고 그 중 하나가 시청점유율 4위 안에 들지 않을 경우에 복점 소유가 가능하도록 조건을 완화했음. 복수소유 규제의 경우에는 시청점유율 35% 상한 규정만이 유일한 제한으로 남았고, 교차소유 규제의 경우에는 네트워크 방송사와 케이블 TV, 전화회사와 케이블 TV 사이의 교차소유 금지규정을 폐지했음.
- 마지막으로 방송내용 및 편성규제의 최소화 차원에서, 정치방송 및 어린이 프로그램에 대한 규제와 TV 폭력성에 대한 프로그램 등급제 의무화를 제외한 관련 법·규칙·가이드라인 등을 모두 삭제했음.

#### □ 2005년 미 의회가 제출한 관련 법 개정안의 주요 내용과 함의

- 지난해 미 하원은 광대역 인터넷(Broadband Internet) 서비스와 인터넷 전화(Voice over Internet Protocol, VoIP) 관련 규정들을 포함하여 현행 텔레커뮤니케이션법을 전반적으로 점검하는 작업에 착수했음. 이를 위해 2005년 9월 15일, 미 하원 에너지통상위원회는 77쪽 분량의 개정안 초안을 발표하고, 관련 이해 당사자들의 의견을 수렴하는 절차에 들어갔음. 미 하원이 추진 중인 중인 텔레커뮤니케이션법 개정안 초안의 주요 내용은 다음 일곱 가지로 요약될 수 있음.
- 첫째, 현행 텔레커뮤니케이션의 테두리 안에 광대역 인터넷 전송 서비스(BITS)

와 인터넷 전화(VoIP) 서비스 그리고 광대역 영상서비스를 포함시켰음. 초안에 따르면, BITS는 사용되는 장비나 프로토콜이 무엇이든 상관없이 “공중에게 제공되는 패킷 교환 서비스”로 규정하고 있음. 따라서 이 법이 통과되면, BITS는 DSL이나 케이블 공급업체와 동등한 대우를 받게 될 것으로 전망됨.

- 둘째, BITS와 VoIP 그리고 광대역 영상서비스에 대해서는 연방 차원의 규제(federal framework)가 작동하게 됨. 따라서 연방법에 의거해서가 아닌 한, FCC나 주 정부 어느 누구도 프로그램(또는 콘텐츠) 공급업체의 “서비스 가격이나 계약조건” 등을 규제할 수 있는 권한을 지니지 못함. 모든 서비스업체들은 오로지 연방법원의 판결에 지배를 받으며 FCC에 등록해야만 함.
- 셋째, BITS와 VoIP 그리고 광대역 영상서비스는 가입자가 어떤 콘텐츠나 어플리케이션에도 마음껏 접근할 수 있도록 허용됨. 또한 가입자들은 자신이 선택한 어떤 기기를 가지고도 원하는 서비스에 연결할 수 있도록 함. 그러나 이들 서비스에는 보안상의 위협과 절도행위를 차단할 수 있는 보안장치를 제공하도록 권장.
- 넷째, VoIP 제공업체들은 통신업체들과 선(wires) 사용에 대한 가격 협상을 시도할 수 있음. 만약 협상이 실패할 경우, VoIP 제공업체들은 FCC에게 중재를 청원할 수 있음.
- 다섯째, 모든 VoIP 제공업체들은 FCC 규정에 의거하여, 가입자들이 911 서비스에 접속할 수 있도록 해야 하고, 911 서비스의 기능을 향상시켜야 함. e911 기반 시설을 관장하고 있는 기관에서는 VoIP 제공업체들에게 “정당하고 합리적인” 가격으로 접근권을 보장해야 함.
- 여섯째, FCC는 VoIP 제공업체가 유니버설 서비스 펀드(Universal Service Fund)에 강제로 기부하도록 요구했는지 여부를 조사해야 함. 현재 이 펀드는 유선, 무선, 장거리 그리고 일부 VoIP 업체들로부터 회비를 조성하여 시골지역의 서비스 보조금으로 활용하고 있음.
- 마지막으로 일곱째, 주 정부와 지역 정부가 사기업과 동일한 규제를 받겠다고 동의한다면, BITS와 VoIP 그리고 광대역 영상서비스를 직접 운영할 수 있음.

## 2) 시사점

- 1996년에 개정된 텔레커뮤니케이션법에서 살펴볼 수 있듯이, 기본적으로 미국은 방송통신 산업이 경쟁력을 갖추고 소비자들의 요구에 효과적으로 부응할 수 있는 시스템을 구비하기 위해 다양한 정책방안과 규제지침을 발표하고 있음. 그러나 제한된 인력과 예산구조 속에서 규제정책의 전문성과 효율성 확보에 주로 관심을 보이고 있으며, 방송산업의 진흥과 관련된 영역은 시장자율 기능에 맡김.
- 2005년 하반기부터 추진 중인 미 하원의 텔레커뮤니케이션법 개정안에 따르면, 광대역 인터넷 전송 서비스(BITS)와 인터넷 전화(VoIP) 서비스 그리고 광대역 영상서비스 등 대표적인 방송 통신 융합 서비스들을 기존 텔레커뮤니케이션법의 테두리 안에 자연스럽게 포함시키는 방향으로 법 개정을 추진하고 있음을 확인할 수 있음. 이는 미국의 텔레커뮤니케이션법이 방송과 통신을 모두 포괄하고 있고, 상대적으로 통신 분야에 많은 부분을 할애하고 있기 때문에 가능하다고 분석할 수 있음.
- 요컨대 미 하원이 공개한 텔레커뮤니케이션법 개정안 초안이 지향하는 바는 새롭게 등장하고 있는 뉴미디어 기술들을 현행 법 테두리 내로 수렴하고, 규제의 거시적 일원화를 통해 관련 기업들이 자유롭게 상호 경쟁할 수 있는 환경을 조성했으며, 이용자(또는 가입자)들의 권리를 최대한 보장하고자 했다는 것으로 요약할 수 있음. 그 결과, 개정안에 대해 관련 기업이나 시민단체 모두가 긍정적으로 평가하는 다소 이례적인 상황이 나타났음.
- 물론 자유방임적 시장경제 중심적인 미국과 정부가 시장을 규제하고 산업을 주도하는 한국과는 논의의 맥락이 분명히 다르다고 볼 수 있음. 그러나 큰 틀에서 볼 때, 방송 통신 융합형 서비스로 대표되는 오늘날의 뉴미디어들에 대해서는 규제 완화를 통해 시장경쟁력 강화를 촉진시키고, 이를 통해 소비자이자 이용자인 국민들의 선택권과 복지를 향상시키는 방향으로 법을 개정하는 것이 세계적 추세.
- 이에 비해, 한국은 통신업체들의 IP-TV 서비스나 케이블업체들의 TPS 서비스 그리고 각종 광대역 인터넷 영상 서비스들에 대해서 관련 법 규정의 미비로 인해 많은 혼란을 초래하고 있음. 바로 이 점에서, 방송통신위원회의 설립과 방송통신법의 제정 그리고 산업진흥 관련 법체계 정비 등이 시급히 요구된다고 할 수 있

음. 그럼에도 불구하고, 융합서비스가 별정 방송이니 통신의 일종이니 하는 부처 간 영역 다툼으로 전개되고, 별도의 법을 제정하는 수준의 미봉책 마련에 머물러서는 새로운 융합 서비스 시장에서 국제적인 경쟁력을 갖추기 힘들다고 판단됨.

## 6. 일본

### 1) 방통융합 구조개편의 특이성

#### □ 조직개편 과정과 경위

○ 점령통치기인 1945년 종전이후부터 1950년 6월까지 방송통신행정은 일본 정부 부처인 전기통신성의 외국(外局)인 전파청에서 담당해왔으나 그 이후 식민지 국책방송의 뼈아픈 반성 위에 방송의 민주화를 모태로 1950년 6월에 미국의 FCC를 모델로 한 독립행정위원회인 ‘전파감리위원회’가 총리부의 외국(外局)에 설치됨. 그러나 점령통치가 종식된 이후 초대 요시다(吉田) 내각은 다음과 같은 이유에서 1952년 7월에 전파감리위원회를 해체했음.

- 일본의 사회경제시스템에 부합하지 않을 수 있고 독립행정위원회는 비대화 조직의 위험성이 있으며 책임소재가 불명확하다는 이유로 폐지(片岡俊夫(2001), 新放送概論, 223쪽).

○ 전파감리위원회가 해체된 이후 줄곧 정부부처인 우정성<sup>5)</sup>이 방송정책 및 규제를 담당해왔음.

- 독임제 행정조직인 우정성이 방송행정을 담당해왔던 이유로는 ‘방송행정의 공정중립’과 ‘행정의 일관성에 대한 제도적 보장’(片岡俊夫(2001), 新放送概論, 224쪽) 차원에서 임.

○ 1990년대 후반 이후 중앙부처조직 개편<sup>6)</sup>을 둘러싸고 별도의 독립행정위원회인 ‘통신방송위원회’ 설립논의가 제기되었음.

5) 우리의 정보통신부와 유사한 행정부처

6) 중앙부처 조직 개편은 정치지도의 행정운영확립, 행정의 슬림화/효율화, 행정의 투명화를 제고하기 위해 1부 22성청을 1부 12성청으로 축소.

- 행정개혁회의 중간보고(1997년 9월)에 따르면, 통신방송위원회는 신설되는 총무성의 외국(外局)으로 전파감리 등을 포함한 통신/방송행정을 담당하고 정보통신산업의 진흥은 산업성 소관으로 한다고 명기.
- 그러나 행정개혁회의 최종보고(1997년 12월)에 따르면, 중간보고에 명시되었던 통신방송위원회 설립구상은 다음과 같은 이유에서 철회되었음.

- 독립행정위원회의 설치에 의원 내각제 하에서 대신을 장으로 하는 독립제 기관이 기본인 일본의 정치제도상 적합하지 않음.
- 방송 통신 분야는 급속한 기술혁신을 배경으로 국가간 경쟁이 치열하고 국제적인 대책, 제도개선, 세계 표준을 목표로 한 연구 개발등 국가전략 차원에서 종합적이고 전략적이며 신속한 대처가 요구되고 있어, 독립성을 지닌 합의제 행정위원회로는 적절하지 않음.

- 중앙부처조직 개편에 따라 2001년 1월부터 우정성이 해체되고 신설된 총무성<sup>7)</sup>의 내국(內局)에서 방송통신행정 업무를 담당.
- 방송통신 관련 부서가 이전의 3국에서 2국으로 축소됨(아래 표 참조).

<표> 방송통신행정관련 조직의 변화

| 우정성 방송통신행정부서                    |   | 총무성 방송통신행정부서       |
|---------------------------------|---|--------------------|
| 방송행정국<br>전기통신국<br>통신정책국         |  | 정보통신정책국<br>총합통신기반국 |
| 기존 우정성 부속기관                     |   | 현행 총무성 부속기관        |
| 전파감리심의회<br>전기통신심의회<br>전기통신기술심의회 |  | 전파감리심의회<br>정보통신심의회 |

7) 총무성의 모태는 우정성과 자치성, 총무청이 통합되어 설립된 조직임.



- 우정성과 마찬가지로 총무성에서도 단일행정부처가 방송통신행정을 담당하는 것은 변함이 없음. 다만, 우정성 시절에는 방송과 통신 관할 국이 별도로 나뉘어져 있었지만, 총무성 신설과 함께 2국으로 축소되면서 동일한 정보통신정책국내에서 방송통신행정이 이루어지게 되었음. 이는 방송통신 행정 간의 정책적 조율이 한층 수월해졌음을 의미하는 동시에 방송통신융합현상에 대응한 조직개편적인 성격 을 띤다고 할 수 있음.

#### □ 조직 및 법제 현황

- 일본은 50여년이 넘게 유지되어온 단일부처형(총무성) 방송통신 조직 형태이며 다만 방송통신의 기본 법(방송법, 전기통신사업법등)체가 달라 실제의 정책이나 규제는 개별적으로 이루어지고 있음.
- 총무성은 그 동안 방송통신융합현상의 진전정도에 따라 단계적으로 체도를 정비 해왔음. 방송통신 중간 영역적 서비스에 대한 가이드라인 마련(1997년, 2001년), 전송로 융합을 제도화한 별정의 전기통신역무이용방송법(2001년)을 제정.
- 최근에는 방송통신행정 주무부처인 총무성이 2006년 1월부터 약 6개월 동안 총 무대신의 자문기관으로 '통신과 방송의 비전에 관한 간담회'를 운영하고 있음.
- 동 간담회에서는 '방송통신 행정과 법제'에 대한 검토도 이뤄지고 있어 최종보고 내용에 따라서는 일본의 방송통신행정 조직 및 법제 개편의 밑그림이 도출될 것 으로 전망됨.

#### 2) 시사점

- 일본은 방송과 통신이 법제는 다르지만, 총무성 국(局)내에서 방송 통신정책과 규제가 이루어지는 관계로 방송통신융합현상과 이의 제도화에 대해 종합적이며 신속하고 능동적인 대처가 가능했다고 할 수 있음.

- 일본은 IT인프라 등이 한국보다 뒤쳐졌음에도 오랫동안 단일부처에서 방송통신을 담당해온 관계로 방송통신융합현상에 대해 유기적인 조정이 가능해 발 빠르게 대처할 수 있었음. IPTV, 위성DMB, 지상파DAB 등과 같은 방송통신 융합형 신규 매체도 우리보다 먼저 도입할 수 있었음. 우리도 통합기구를 먼저 출범시키고 그 안에서 조율과정을 거치면서 법제화 수순을 밟는 일본형 모델을 현실적으로 검토해보아야 할 것임.
- 일본의 방송통신조직은 독립행정위원회 형태보다 정부부처 형태를 유지해왔음. 방송통신융합을 적극적으로 촉진하고 경쟁력있는 방송통신융합산업을 육성해야 하는 우리 입장에서 본다면, 합의제여서 책임소재가 불명확한 독립행정위원회보다 강력한 리더십 발휘가 가능한 일본형 모델이 시사하는 바가 큼.
- 일본은 방송 통신 분야는 급속한 기술혁신을 배경으로 국가간 경쟁이 치열하고 국제적인 대책, 제도개선, 세계 표준을 목표로 한 연구개발 등 국가전략 차원에서 종합적이고 전략적이며 신속한 대처가 요구되는 바, 정부부처의 단일조직으로 방송통신을 관할하고 있음.
- 또한 방송통신융합의 촉진 및 관련 산업 육성을 위해서는 정부 관계 부처와의 협력이 절실하게 요구되고 있음. 하지만, 합의제 형태인 위원회 조직으로는 신속한 의사결정은 물론 정부의 관계 부처로부터 적극적인 협력을 끌어내기 어려운 한계가 존재함.

### Ⅲ. 한국형 구조개편의 3대 원칙과 과제

#### 1. 구조개편의 3대 원칙

##### □ 제1원칙 : 탈정치성의 원칙

- 미디어 융합 시대의 구조개편은 정치성을 우선하던 냉전시대, 권위주의 시대, 군사독재시대의 이데올로기에서 벗어나 민주화 이후의 정책기조를 찾아가야 할 필

요성이 있음. 즉 “정책은 정부에게로, 규제는 감시견(Watchdog)에게로”라는 정책과 규제 분리 원칙의 재정비가 필요함.

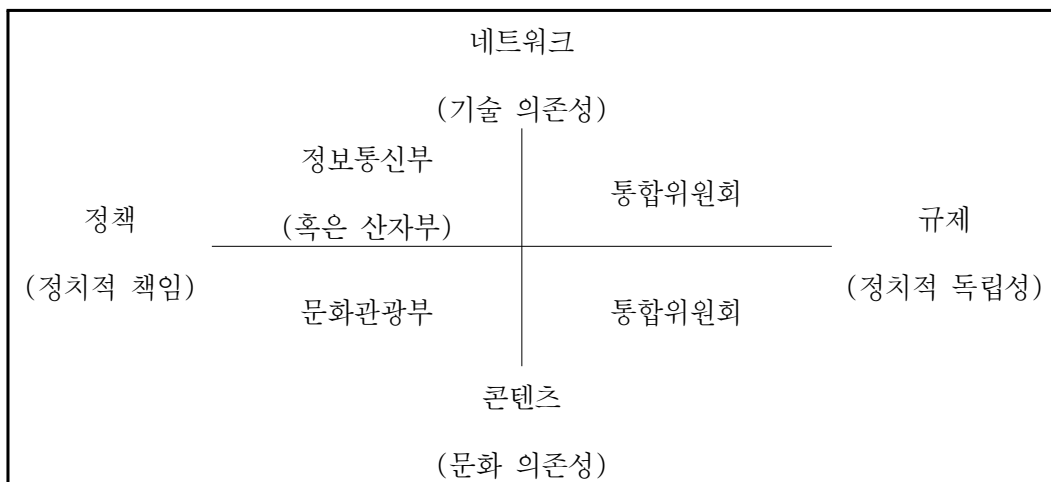
- 정책기능은 법령 재·개정과 중장기 계획의 수립과 관련된 것으로 여타 제반 국가 정책부처와의 밀접한 협력과 조화가 요구됨. 정책은 선거를 통해 선택된 집권당의 정치이념 및 철학을 반영하여 기본제도를 형성하는 과정이며, 따라서 정치적 책임성이 핵심가치임. 반면 규제는 이데올로기와 정치행위로부터 독립되어 세부 정책을 집행하는 과정으로 정치적 독립성과 공정성이 핵심가치임.
- 방송통신구조개편시 상정해볼 수 있는 방송정책의 정부이관에 대해 ‘공보처 부활논리’라는 전가의 보도가 요즘도 등장하고 있음. 그러나 공보처 부활논리와 같은 낡은 정치적 이데올로기를 앞세우는 관행은 정통성을 갖춘 민주정부에서 더 이상 통하지 않는다는 현실을 이제는 솔직히 인정해야 할 때임. 더욱이 방송과 통신이 융합되는 환경에서 통신정책은 정부가 해도 되고 방송정책은 정부가 해서는 안 된다는 논리는 설득력이 없을뿐더러 새로운 통합기구가 정부부처로 될 수도 있는 가능성을 부정하는 모순을 갖게 됨.

#### □ 제2원칙 : 콘텐츠 우선의 원칙

- 디지털 시대 미디어 정책의 핵심은 콘텐츠 영역에 있음. 즉 미디어 정책은 IT를 중심으로 한 기술·네트워크 정책과 콘텐츠를 중심으로 한 문화미디어 정책의 균형을 유지하는 동시에 문화콘텐츠가 갖는 산업적 부가가치를 극대화하는 방향으로 나아가야 함.
- 방송·통신 융합정책의 무게중심이 기술사업자에서 수용자·소비자·시민으로 자연스럽게 이행되어야 함. 즉 시청자가 궁극적으로 경험하고 소비하는 것은 콘텐츠이고 콘텐츠는 곧 그 사회의 문화복지 수준을 반영한다는 맥락에서 ‘콘텐츠는 미디어 정책의 핵심’으로 자리잡아야 함.
- 문화콘텐츠 특히 방송영상 콘텐츠가 갖는 산업연관적 부가가치(예를 들어 방송영상 콘텐츠 하나가 관광·레저 산업 전반에 미치는 막대한 영향력)를 다양한 문화산업 분야로 확산시키는 미디어 정책이 시대적으로 요구됨.

※ 미 상무성 보고서에 따르면 미국은 콘텐츠를 근간으로 하는 미디어·엔터테인먼트 산업을 군수산업에 이은 2대 산업으로 설정하고 2005년 세계시장 점유율 70%를 목표로 설정한 바 있음.

- 미디어 정책의 주체는 IT 하드웨어를 관장하는 기술부처나 규제 중심의 방송통신 위원회<sup>8)</sup>보다는 문화영역 전반(신문, 방송, 출판, 영화, 게임, 예술, 언어, 종교 등)을 관장하는 문화부처가 담당하는 것이 세계적인 추세임.



<그림> 방송통신 정책·규제 영역의 재설정

□ 제3원칙 : 시장개방 대응과 조직 슬림화의 원칙

- 방송통신 융합정책을 수립함에 있어 감안해야 할 원칙 중 하나는 개방화 시대를 맞아 자국의 유치산업(幼稚産業)을 보호 육성할 수 있는 장치를 마련할 필요가 있다는 점임. 즉, 통신산업에 비해 상대적으로 경쟁력이 취약한 방송영상산업(특히 콘텐츠 산업)을 유치산업으로 지원·육성한다는 차원에서 방송과 통신 정책의 분리 운영을 생각해 볼 수 있음. 이는 현재 논의 중에 있는 한·미 FTA에서 미국이 요구하는 통신시장 개방요구에 대응하는 의미를 갖는다고도 볼 수 있음.<sup>9)</sup>

8) 사업자 편익이 요구되는 인·허가 업무와 주파수 재할당 업무는 통합규제기구가 담당

9) 전통적으로 영화나 방송 등 문화 미디어 콘텐츠를 중시하는 유럽이나, 최근 문화산업을 범국가적 차원에서 지원·육성하고 있는 중국의 경우를 보더라도, 개방화·세계화 시대에 대비하여 자국의 콘텐츠 산업을 유치산업 보호 육성의 차원에서 정책적으로 특별히 관리하는 경

- 방통융합 통합기구의 조직구성은 정책 기능상의 효율성을 감안하여 되도록 비대화를 피하고 조직 슬림화를 지향하는 방향으로 정리될 필요성이 있음. 즉, 정책과 규제 기능을 포괄한다든지, 진흥과 규제 기능을 한 조직에 모두 포괄시킴으로써 발생하는 이질성과 고비용성을 초래해서는 안 될 것임.

## 2. 구조개편의 3대 과제 지향점

### □ 글로벌 버전의 방통융합 법제도 업그레이드

- 방통융합 법제도 정비는 국내 시각에 머물지 말고 글로벌 버전으로 업그레이드되어야 함. 즉 디지털 컨버전스에 따른 방통융합은 미디어 고립주의의 벽을 허물고 있음. 미디어 산업이 단지 국내 시장만을 대상으로 생존할 수 있는 환경에서 급속히 탈경계적인 산업으로 혹은 지역경제적인 산업으로 전환되고 있으며, 그 속도에 비례하여 인터미디어 전략(Intermedia Strategy)에 대한 현실적 요구가 점차 강해지고 있음.
- 인터미디어 전략은 신문, 출판, 영화, 통신, 방송 분야 등을 아우르는 다미디어 복합기업의 출현이 전제되어야 하는 사안임. 따라서 인터미디어 전략이 실천되기 위해서는 우선 국내 미디어 기업들의 소유규제 완화나 구조재편 등의 조치가 뒤따라야 할 것임.

### □ 공·민영 방송구조 재정비와 규제 이원화

- 방통융합을 위한 기구개편과 법령정비를 실행함에 있어 공영방송 이슈는 그 무엇보다 우선적으로 그 향방이 결정되어야 할 핵심적인 정책변수라고 할 수 있음. 즉 기존의 불명확한 공·민영 방송구도를 온존한 채 그대로 규제기구와 법령을 개선해 갈 것인가, 아니면 공영방송만을 따로 분리하여 자체의 법령과 규제기구를 구성할 것인가에 따라 여타 방통융합정책의 전체 구도가 달라질 수 있음.

향을 보이고 있음.

- 수신료를 받는 공영방송 KBS(KBS1, KBS2)와 EBS, 공익재단을 경영지배구조로 한 민영방송 MBC, 주주 중심의 민영방송 SBS 등으로의 방송구조 개편을 통해 기존의 애매모호하고 혼란스러운 공·민영 방송구도의 정체성을 재확립할 필요가 있음.
- 공영방송은 정부출자 법인이 수신료를 재원으로 수행하는 방송으로 제한적 개념화. 단, KBS2의 경우 수신료만으로 채널을 운영하기가 현실적으로 불가능하기 때문에 관계 법령의 단서조항(예를 들어, 총매출액의 30% 이내로 제한)이 인정하는 범위에서 광고판매 허용.

<표> 공·민영 방송구조 개편방향

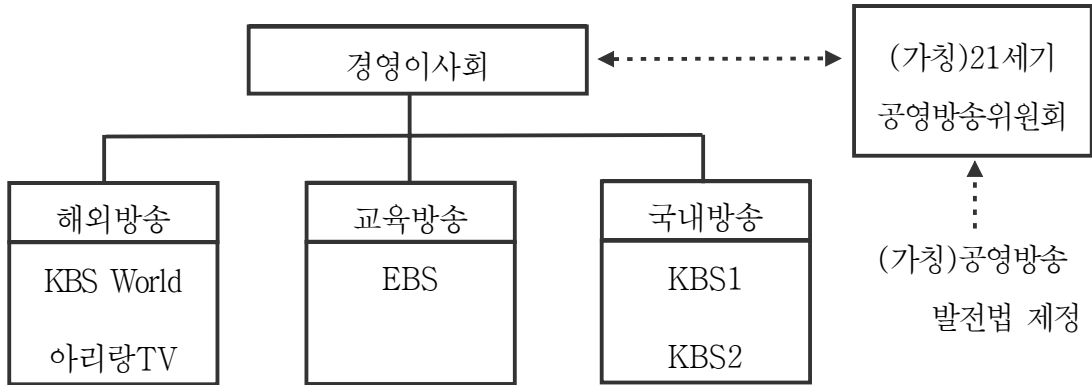
| 구분   | 공영방송      |                          |     | 민영방송 |      |
|------|-----------|--------------------------|-----|------|------|
| 채널   | KBS1, 2   | KBS World<br>+<br>아리랑 TV | EBS | MBC  | SBS  |
| 소유   | 정부출자 공공법인 |                          |     | 공익재단 | 주식회사 |
| 재원구조 | 수신료       |                          |     | 광고   | 광고   |
| 방송내용 | 종합편성      | * 해외방송                   | 교육  | 종합편성 | 종합편성 |

\* '아리랑TV'와 'KBS World'를 통합하여 해외방송으로 전환하고 라디오방송은 KBS로 이관

- 현재 통합방송법상에서 획일적으로 수행되고 있는 공영방송과 민영방송의 규제체계와 내용을 바꿔 공영방송은 “(가칭)공영방송발전법”에 따라 차별적으로 규제하는 정책으로 전환
- 방송통신통합기구의 설치와 더불어 공영방송만을 별도로 규제하는 “(가칭)21세기 공영방송위원회”를 신설, 공영방송의 경영 감독, 수신료 인상, 조직운용 등에 대한 책임과 권한을 부여
- “(가칭)21세기공영방송위원회”의 주요 기능
  - 공영방송의 정치적 독립성 보장

- 공영방송 경영실태 감독, 방송프로그램 내용심의
- 수신료 조성과 배분 등

<그림> 공영방송 구조개편 모델



□ 브로드밴드 환경에서의 공정경쟁과 수용자 복지 확대

○ 방통융합의 확산 전개와 더불어 새롭게 등장하고 있는 디지털 미디어 서비스(모바일 서비스, IPTV 서비스 등)들은 과거의 진입장벽을 넘어 다양한 미디어 사업자 들간의 경쟁과 협력을 현실적으로 요구하고 있으며, 수용자들에게는 더욱 다양한 경로를 통해, 더욱 다양하고 질 높은 콘텐츠를 서비스할 수 있는 기회를 제공하고 있음.

○ 제도 정비가 완료된 2004년 이후 영국에서 나타난 두드러진 경향을 감안할 때, “사업자는 디지털 포트폴리오 전략을 강화하게 하고, 소비자는 미디어 선택의 자유와 통제권을 확대해가는 정책”이 유효하다는 점을 알 수 있음. 예를 들어 영국에서 2004년 한 해 동안 방송면허 진입시장이 개방되면서 156개의 방송면허권이 새롭게 부여되었으며, 소비자들은 과거보다 더 많은 미디어 선택권과 커뮤니케이션 통제권을 갖기 시작하였음.