자유 기고문

일본의 통신 · 방송 관련법 제도 개혁

박 덕 규
목원대학교 공과대학
정보통신공학과

Ⅰ. 서 론

일본에서는 정보 통신 정책에 큰 비중을 두고 정책을 수행함에 따라, 「세계 최선단의 ICT(Information and Communication Technology) 인프라」 구축이 수행되었으며, 전송 인프라 전반에서 혁신이 진행되고 있다.

특별히 주목되고 있는 것은 종래의 통신망이 디지털화 되어, IP(인터넷 프로토콜)가 개방적 기능을 갖고 전 세계로 확대 · 정착하여 공통의 기반 시설(Infrastructure)로써 성격을 강화하고 있는 것이다. 이것은 전송 인프라의 혁신과 함께, 광대역 영상 전송(고정), 휴대 단말을 위한 영상 전송, 영상 · 음악 download(ipod 등) 등 다양한 「융합적 서비스」 전개가 나타나고 있다. 이러한 상황에서 인터넷 콘텐츠 전송의 「미디어화」도 함께 전개되어, 일본의 미디어 구조를 개혁해 가고 있다([그림 1]).

다른 한편으로 인터넷 발전은 위법 · 유해 콘텐츠 유통이 증가하여 사회 문제화 하는 악 영향드 나타나고 있다. 검색 서비스 발전 등, 콘텐츠에 대한 액세스 편리성을 향상시키는 시스템 보급이 문제를 더욱 심각하게 하고 있다. 또한, 인터넷상의 콘텐츠 유통과 관련된 저작권 보호도 P2P(peer to peer : 컴퓨터 등의 모든 단말에 저장된 데이터를 직접 접근하는 시스템 · 서비스) 파일 교환과 영상 투고 서비스 등에서 문제가 되고 있다.

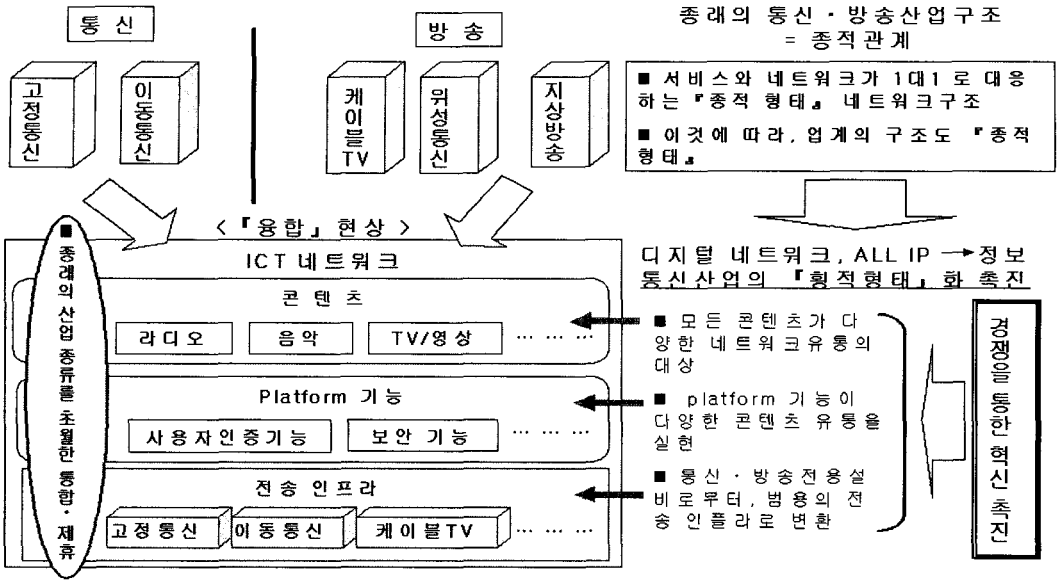
방송에서는 Cable TV와 위성 방송 등 전송로의 다양화와 디지털화의 추진을 배경으로 미디어의 다원화가 크게 발전되고 있으며, 한편에서는 지상 방송을 중심으로 하는 종합 방송과 CS · 케이블 등 전문 방송의 기능 분화가 전개되고 있다.

일본 총무성에서는 이러한 통신 · 방송의 융합 · 제휴에 대응하기 위하여, 법 제도의 바람직한 방향을 전문적인 관점에서 검토하는 조사 연구를 수행하였다. 이 조사 연구는 통신 · 방송의 융합 · 제휴에 대응한 법 체계의 검토 방향을 구체화하는 것을 목적으로 하고 있으며, 「통신 · 방송의 종합적인 법 체계에 관한 연구회」가 2006년 8월 30일부터 시작되어 2007년 6월 19일에 중간 보고서를 발표하였다.

이 중간 보고서에서는 현재 유선 · 무선 관련 기본법, 전기통신관련법, 방송법 등으로 복잡하게 구성된 방송 · 통신 관련 법령이 정보화 시대에 접합하지 않다는 것에 대한 인식과

- 광대역의 고속 대용량 통신과 디지털 방송의 보급으로 통신과 방송의 구별이 거의 없어지는 상황에서, 전기통신사업법과 방송법 등의 법률

본 연구는 정보통신부 및 정보통신연구진흥원의 대학 IT연구센터 지원사업의 연구 결과로 수행되었음(IITA-2006-C1090-0603-0041).



[그림 1] 디지털 · IP 로부터 나타나는 정보 통신 산업의 구조 변화

을 일원화 하여, 2011년 「정보통신법(가칭)」을 제정하는 방침을 세웠다. 이것은 기술 혁신에 대응한 다양한 신규 참여를 촉진하는 동시에, 유해한 방송의 규제 기준을 통일하려는 목표가 담겨 있다.

- 통신 · 방송 시장에서 2010~2011년에 광파이버망이 전국 설치 완료, 지상파 TV 방송의 디지털화의 전환을 완료한다. 이것과 시기를 맞추어, 총무성에서는 2010년에 국회에 상정하여 2011년 시행을 목표로 하고 있다.
- 법의 체계로는 TV방송 등의 동영상 콘텐츠, 통신망과 방송 시설을 표시하는 전송 인프라, 기본 소프트(OS)와 소프트웨어 프랫폼의 3개 계층(layer)으로 구성되는 「정보통신법」 제정을 제안하였다.

여기에서는 2007년 6월 19일 일본 총부성에서 주관하는 「통신 · 방송의 종합적인 법 체계에 관한 연구회」에서 발표한 중간 보고서를 중심으로, 통신 · 방송의 융합 · 제휴를 위해 2011년에 제정될 예정인 「정보통신법(가칭)」의 내용을 검토하였다.

Ⅱ. 일본 및 제외국 법률 현황

2-1 일본

일본의 현행법은 「유선전기통신법」, 「전파법」의 2개의 법이 기본이 되고 있으며, 통신으로는 「전기통신 사업법」이 있으며, 그 아래 유선에서는 「유선방송에 관한 법률」(유선 방송법)과 유선과 무선을 포함한 「일본 전신전화주식회사 등에 관한 법률」(NTT법)이 있으며, 방송에는 유선의 「유선 TV 방송법」, 「유선 라디오 방송 업무의 운용 개정에 관한 법률」(유선 라디오 방송법)이 있다. 또한, 무선에는 「방송법」과 유선과 무선에 모두 적용되는 「전기통신역무이용방송법」의 9개 법령이 있다.

〈표 1〉의 법령 체계가 형성된 배경을 정리하면 다음과 같다. 제 2차 대전 전에 전신법과 무선 통신법을 중심으로 규정되었던 통신 · 방송법 체계는 제 2차 대전 후, 「전신(전보 · 전화)」, 「방송(주로 라디오

〈표 1〉 일본의 방송·통신 관련 법령 구조<현재>

	유선	무선
기본법	유선 전기 통신법	전파법
전기 통신	전기 통신 사업법	
	유선 방송 전화에 관한 법률	
	일본전신전화주식회사 등에 관한 법률	
방송	유선 TV 방송법	방송법
	유선 라디오 방송 업무의 운용 규정에 관한 법률	
	전기 통신 역무 이용 방송법	

방송)」으로 서비스를 구분하여 유선과 무선이라는 물리적인 구분에 기초하여 「공중 전기 통신법」, 「방송법」, 「유선 방송 업무의 운용 규정에 관한 법률」(이상 서비스법), 「유선 전기 통신법」, 「전파법」(이상 설비법)으로 재편되었다. 그러나 행정 초기의 서비스법 제도는 전전공사와 NHK를 중심으로 제공된다고 가정하여, 법률의 대부분은 이 두 기관에 관련된 것으로 구성되었다.

그 후 1985년 통신 자유화에 따라 통신 서비스 법체계는 전기통신사업법(일부 NTT법)으로 바뀌었다. 방송에는 Cable TV를 이용한 난시청 해소의 요구를 받아들여, 유선 TV 방송법이 1972년에 제정되었다. 방송·통신의 융합·제휴에 대해서는 수시로 제도적인 대응을 수행하였다. 통신 분야에서는 1999년 이후, 인터넷의 보급에 따라 위법·유해 콘텐츠 유통 증가에 따라, provider 책임 제한법 등의 관련법 제도가 정비되었다. 또한, 방송 분야에서는 1989년 위성 방송을 대상으로 수위탁 방송 제도(soft·hard 분리)를 도입하여, 통신 위성을 이용한 방송 서비스의 원활한 실현을 도모하였다. 이 제도는 2001년부터 서비스를 시작한 BS 디지털 방송에도 적용되고 있다. 더욱이 광파이버와 위성 등에서 통신과 방송의 전송로 융합이 전개되고, 이것에 대처하는 설비 이용의 규제 완화를 위해, 전기통신역무 이용 방송법이 2001년 제정되어 전기 통신 서비스를 이용한 방송이 제도화 되었다.

2-2 미국

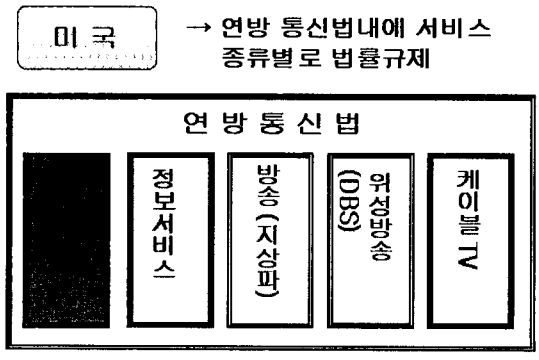
미국에서는 법률로써 「연방 통신법」이 통신·방송 전반을 규정하고 있다. 법률 규정 체계로는 공중통신 서비스, 정보 서비스, 방송, 케이블 서비스, 위성 방송(DBS) 등의 서비스에 대하여 서로 다른 규제가 적용되고 있다.

융합·제휴에 대해서는 서비스별로 규정되어 있는 법률의 기본적인 체계를 수정하려는 움직임은 아직은 없지만, common carrier의 영상 전송 서비스 출현, ISP(Internet Service Provider : 인터넷 접속 서비스 제공 사업자)등의 영상 전송 서비스 확대에 대하여 개별적인 제도 수정을 포함하여 검토되고 있다.

FCC에서는 「대용량 서비스 전개를 촉진하고, 공용 인터넷의 개방성과 상호 접속성을 유지·촉진하기 위한 4원칙」을 2005년 8월에 채택하여, 콘텐츠·어플리케이션·서비스·단말의 각 layer간 공정 경쟁을 중요시하는 정책 추진 방향을 제시하였다.

2-3 EU 동향

EU에서는 전송 서비스·설비와 그것과 관련된 서비스·설비에 대하여는 전자 통신 규제 package, 콘텐츠 부분에 대하여는 「국경 없는 TV지령("Television



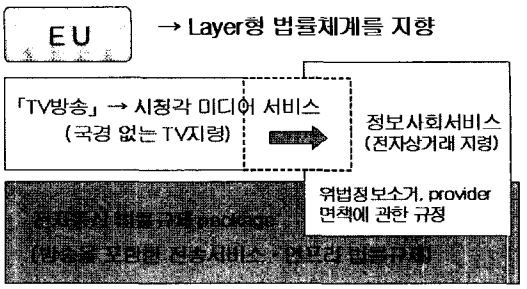
[그림 2] 미국의 법률 체계 및 동향

without frontiers", Directives)」 등에 의해 규제되어있어, 기술 중립성[1]을 기본으로 하는 layer형 법체계를 목표로 하고 있다.

「융합」(Digital Convergence)은 EU에서는 중요한 정책 과제로 고려하고 있으며, 영상 전송 서비스의 확대에 대한 사회적 제도 규정 방향이 중요한 쟁점이 되고 있다. 구체적으로는 「국경 없는 TV지령」에서, 콘텐츠를 규정하는 법률 대상을 「TV 방송」에서 「시청각 미디어 서비스」로 확대하고, 대중을 겨냥한 영상 전송 서비스는 종래형 방송 서비스를 대표하는 linear서비스(Provider가 시간적으로 스케줄을 편성한 영상 전송 서비스)와 Video · On · Demand 서비스 등의 nonlinear 서비스로 구분하였다. 또한, 인터넷(개방망) 영상 전송을 포함하여 전송로에 관계없이 사회적 영향력을 규정하는 법령 수정(「시청각 미디어 서비스 지령안」, 13.12 2005 com(2005) 646 final)이 진행 중이며, 기본적인 체계에 대하여는 금년 5월 EU 이사회 · 의회에서 정치적인 합의를 이루었다.

또한, 작년 12월에 시청각 미디어 서비스 · 온라인 정보 서비스를 통합한 「온라인 미디어」를 대상으로 하는 「시청각과 정보 서비스 산업 경쟁에 관한 청소년과 인간의 존엄 보존 및 반론권에 관한 권고」가 유럽 의회와 유럽 이사회에서 정식으로 채택되어, 가맹국에 대한 반론권 등이 국내법 등에 도입을 검토하고 있다. 여기에 행동 준칙(code of conduct)을 정부 기관, 그 이외 관련자가 공동으로 책정하고 이것에 기초하여 청소년을 겨냥한 유해 콘텐츠의 유통 방지에 대해 관계자가 협조하여 행동하는 방법 도입 등, 제도면을 포함한 적극적인 대응을 추진하는 중이다.

또한, 서비스 · 시설에 관한 제도 규제에 대하여는



[그림 3] 유럽의 법률 체계 및 동향

전기 통신 규제 package의 수정이 진행되고 있으며, 금년 7월에 개정안 제출을 목표로 관계자들 간의 조정이 진행되고 있다. 작년 6월말에 공표된 문서에는 주파수 정책에 관한 기술 · 서비스 중립성 확보, 지배적 사업자 규제에 관한 대상 시장 검토, 지배 사업자의 구조 분리, 유럽 위원회의 권한 강화 등이 검토 대상이 되고 있다.

Ⅲ. 일본 통신 · 방송법 제도의 근본적인 재편성 방향

3-1 기본 방향

3-1-1 「유비쿼터스 네트워크 사회의 중심법」으로써 개념 명확화

유비쿼터스 사회는 바로 21세기의 경제 사회를 표현하는 개념이고 정보의 자유로운 유통과 정보 통신 기술을 보편적인 즐겁게 사용할 수 있는 권리, 다시 말하면 「정보권」[2]은 새로운 통신 · 방송법 제도의 기본 개념인 동시에 미래를 지향하는 기본적 인권 형태로써 중요한 의미를 갖고 있다. 또한, 자유로

1) 「기술 중립성」은 기술 혁신에 유연하게 대응할 수 있고, 특정 기술에 대해 합리적인 이유 없이 유리 또는 불리하게 취급되는 것이 없는 법률의 형태를 나타낸다.

2) 최근, 정보에 관한 법 영역에서, 사회적으로 정보 유통을 폭 넓은 시야로 다루고 있기 때문에 「정보법」이라는 개념을 사용하였다. 정보와 관계가 있는 헌법의 조문으로는 제13조(프라이버시 등의 인격가치보존), 21조(표현의 자유, 통신의 비밀)를 들 수 있으며, 이것이 정보를 대상으로 논의되는 내용이다.(鈴木秀美 「정보법제도-현황과 전망」 ジュロスト1334호(2007)등)

운 의사에 기초하는 다양한 정보 유통과 함께 신뢰성이 높고 안전한 환경에서 정보 유통을 확보하는 것도 중요하다. 따라서 「정보의 자유로운 유통」(통신·방송에서 표현의 자유), 「모든 국민이 정보 유통 기술의 혜택을 일반적으로 향유할 수 있는 사회 실현」(고도정보통신네트워크사회형성기본법 제 3조) 및 「안심하고 안전한 네트워크 사회 구축」을 통신·방송법 체제의 기본 개념으로 명확하게 할 필요가 있다.

또한, 기본 개념을 실현하기 위하여 법령에서 규정할 내용으로 「공정 경쟁 촉진·이용자 보호」, 「사업, 업무 운영의 적정성 확보」, 「ICT 혁신 촉진」 등을 미래의 통신·방송법 체제의 개별적인 규정 사항으로써 검토할 필요가 있다.

3-2 인터넷 국제화에 선구적인 대응

정보 유통에서 국경없는(borderless) 현상이 점점 본격적으로 진행되는 상황에서, 통신·방송법 체제에 대한 법률 규정 방향도 국제적인 정합성 확보를 중요하게 고려하여야 한다. 그러므로 「완전한 디지털 원년(2011년)」을 목표로 한 법제도는 제외국의 융합·제휴 문제에 대한 대응 동향을 주시하면서, 적어도 국가는 이용자 보호 등의 관점으로부터 최소한으로 필요하다고 생각되는 규율을 책임을 갖고 정비할 필요가 있으며, 이러한 의미에서도 일본은 선구적인 대응을 수행할 필요가 있다.

또한, 일본이 선도적으로 추진하는 것은 혁신 촉진을 통한 일본 전체의 국제 경쟁력 강화를 유도한다는 점에서도 중요하다.

이러한 내용을 종합할 때, 일본에서 유비쿼터스 네트워크 시대를 정면으로 대응하는 세계 최선단의 통신·방송법 제도를 구축하는 것이 필요하다.

3-3 구체적 형태 : Layer형 법체계로 전환·법률 규제의 집약화

앞에서 언급한 바와 같이, 융합·제휴에 대한 제외국의 대응은 ① 기존 미디어별로 수직적으로 분리된 법률 규제 형태를 유지하면서 개별 문제에 대응하는 미국형, ② 규율을 콘텐츠와 서비스에 대해 수평적으로 분리하고, 폭넓게 생각하여 유사 콘텐츠·서비스에 대해서는 이용하는 기술에 관계없이 동일한 법률을 적용하여 기술 중립성을 목표로 하는 EU형의 2종류로 나누어진다.

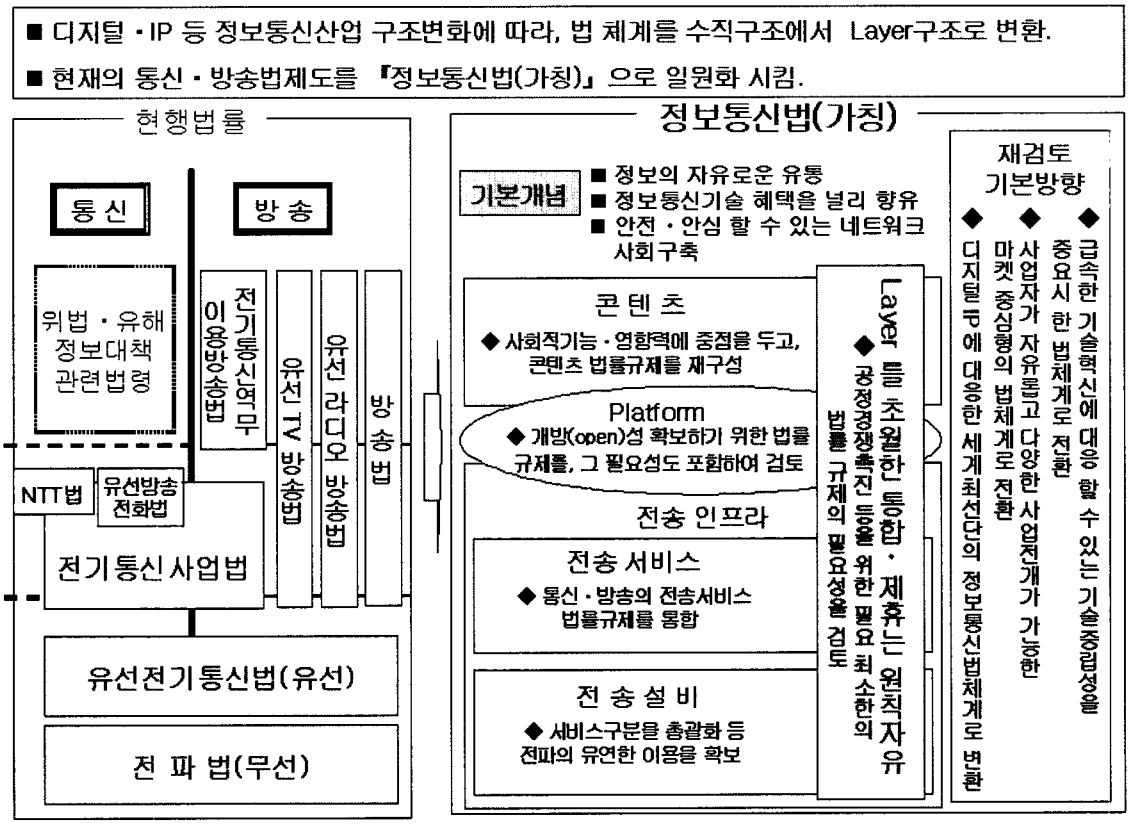
통신·방송의 융합·제휴가 진행되는 배경에는 ICT 분야의 매우 빠른 기술 혁신 및 급속한 시장 변화가 있다. 전송 인프라의 디지털화와 IP의 광범위한 보급에 따라 전송 인프라와 서비스간의 공동 사용이 전개되고, 통신·방송의 경계적 서비스가 발전하면서, 정보 통신 산업이 콘텐츠와 전송 인프라 등의 layer 별로 시장이 구축되어 그 가운데서 사업자간의 경쟁이 진행되는 「수평 분리 구조」로 변화되고 있다. 또한, layer를 초월한 사업 통합·제휴가 진행되어 다양한 비즈니스가 전개되고 있는 상황이다. 더욱이 최근에는 콘텐츠를 효율적·효과적으로 전송 인프라를 이용하여 배송하기 위한 platform의 중요성이 인식되고 있는 상황이다. 좋은 내용의 콘텐츠를 원활하게 유통시키고, 또한 고도의 전송 인프라를 효율적·효과적으로 운용하는 관점으로부터, 이러한 산업 구조의 변화에 대응하는 layer 형태의 법체계로 전환하는 것이 융합·제휴에 적극적으로 대응하고, 경쟁 촉진을 통한 정보 통신 산업에서 혁신적인 발전과 연결될 것으로 생각된다.

따라서, 콘텐츠 측면에서는 사회적 영향력에 따라 미디어로써 최소한으로 유지하여야할 법률 규제를 부여하면서, 서비스 측면에서는 layer간·layer 내부의 공정 경쟁을 중요시하여 자유롭게 공평·투명한 사업 활동을 촉진할 수 있는 법률 규제를 적용한다. 다시 말하면 기술 중립적이고 서비스 지향적인 법체계의 이전을 추구하는 것이다. 이와 같은 layer형의 법체계는 EU에서 지역내 시장 통합을 진행하기 위하여 역사적·문화적으로 서로 다른 가맹국간의 초

점을 유지하면서 통신・방송법 제도에 대한 공통의 형태를 구축하는 관점으로 움직임이 진행되고 있으나, 가맹국의 각 나라의 입장에서는 국내법 제도상의 구체적인 대응 방법을 연구하여 찾고 있는 중이다. 따라서 일본은 국제적인 대응을 주도하는 입장에서 layer형의 법률 체계를 주목하여야 한다.

이상의 내용을 고려할 때, 현재 일본의 통신・방송법체계는 각각의 콘텐츠와 서비스 네트워크에 대한 정보 유통의 중심으로 전환하고, 역할의 차이에 따라 규제하는 것이다. 더욱이 layer 내부의 규제는 가능한 간략화함과 동시에 layer간의 규제는 명확하게 규정함으로써, 전체적으로 네트워크 및 정보 유통의 의 개방성・보편성을 확보하는 세계 최선단의 법체계로 전환하는 것이 필요하다.

구체적으로는 현재 이른바「수직 분리 법률 규제」를 기본으로 하여 통신・방송법 체계를 근본적으로 수정한다. 여기에는 정보 통신을 기능과 요구되는 역할에 따라 정보를 작성・편집・표현하는 형태인「콘텐츠」, 정보의 원활한 유통을 연결하는「platform」, 정보를 전자적 수단으로 보내거나 전달하는「전송 인프라」의 3개의 layer는 기본 축으로 분류하여, 각각의 법률 제도의 내용에 대하여(필요한 경우 layer 간도 포함) 가능하면 법률을 하나로 수렴하여, 전체적으로 법 기술적으로 가능한 한 하나로 총괄한「정보통신법(가칭)」으로 단일화 시키는 것을 목표로 하여야 한다([그림 4]).



[그림 4] 통신・방송법 제도의 근본적인 재편성

Ⅳ. 각 Layer별 법체계 방향

4-1 콘텐츠 관련 법

4-1-1 기본 고려 사항

현재의 방송법 제도를 기초로 「필요 최소한의 규율을 자율 원칙과 함께 보장하여 표현의 자유를 확보한다」라는 개념을 유지하면서, 정보의 자유로운 유통을 확보하는 입장에서 사회적 기능 및 사회적 영향에 중점을 두고 기술 중립적으로 콘텐츠 규율 체계를 일원적으로 재구축하여, 안전・안심할 수 있는 유비쿼터스 네트워크 사회 구축을 목표로 하는 환경 구축을 도모하는 것이 필요하다.

구체적으로 「공연성을 갖는 통신」 가운데 현재 방송과 비교 가능한 콘텐츠 분배 전송 서비스는 현재의 방송을 포함한 「미디어 서비스(가칭)」로 일체화하여 법률적으로 규제하고, 그 이외의 「공연성을 갖는 통신」을 「공연 통신(公然通信 : 가칭)」으로 규정하여, 위법・유해 콘텐츠 유통에 대처할 수 있는 제도화 방향을 검토하여야 한다.

4-1-2 미디어 콘텐츠 법률 규제의 재구성

「미디어 서비스」에 대해서는 EU와 동일하게 기술 중립성을 기본으로 하고, 현재 방송법 제도를 기반으로 대상을 인터넷상의 영화 분배 전송까지 포함하여, 사회적 기능・영향력을 중심으로 콘텐츠 법률 규제를 재편성할 필요가 있다.

재구성 방법은 「미디어 서비스」에 대한 콘텐츠의 사회적 기능・영향력을 토대로 유사한 형태로 분류한 후에, 그것의 사회적 기능・영향력의 정도에 따라 현행의 방송 규제를 완화하는 방향으로 「계단 형태」의 정리를 수행해야 한다.

이 기회에 특별한 사회적 역할을 담당하는 「미디어서비스」는 「특별 미디어 서비스(가칭)」로 정의하고 현재의 방송 콘텐츠 법률 규제를 유지하면서, 그 이외의 「미디어 서비스」(「일반 미디어 서비스(가칭)」에 대해서는 법률 규제를 완화하는 방향으로 검토되어야 한다.

또한, 유형화를 위한 구체적인 지표(merkmal, 독)로는 ① 영상/음성/데이터로 분리되는 콘텐츠 종류 분류, ② 단말에 의한 액세스 용이성 ③ 시청자수 ④ linear・nonlinear의 구별 등이 생각되고 있으나, 지표에 대한 공정성・객관성을 확보하기 위한 구체적인 지표에 대해서는 관계자의 의견을 폭넓게 청취하여 향후 검토하고, 표현의 자유 확보를 충분하게 고려한 형태가 필요하다.

A. 「특별 미디어 서비스」

「특별 미디어 서비스」는 언론 보도 기관으로써 건전한 민주주의 발달에 가장 중요하고 강력한 여론 형성 기관을 갖고, 지역 주민 생활에 반드시 필요한 정보를 종합적으로 골고루 제공하면서 재해 등 비상시에 중요한 정보 전달 수단 기능 등 특별한 사회적 역할을 담당하는 콘텐츠 분배 전송으로 규정할 수 있다(현재는 주로 지상 TV방송이 담당).

「특별 미디어 서비스」에 관한 구체적인 제도 설계에 대해서는 다음의 내용을 고려하여 생각할 필요가 있다.

- ㅇ 현재의 지상 TV 방송에 대한 법률 규제를 원칙으로 유지할 것.
- ㅇ 방송의 다원성・다양성・지역성 확보를 목적으로 하는 mass media 집중 배제 원칙을 기본적으로 유지할 것.
- ㅇ 사회적 기능・영향력에 주목된 「특별 미디어 서비스」의 적합성 조사는 현재의 무선국 면허가 아닌 콘텐츠 분배 전송법 제도에 기초하고, 특별 미디어 서비스로써 요구되는 사회적 기능이 무엇인가를 명확하게 할 것.

B. 「일반 미디어 서비스」

「일반 미디어 서비스」의 구체적인 범위는, 현재 위성 방송(CS)과 유선 TV 방송과 함께 지금까지 「통신 콘텐츠」로 분류되어 인터넷상에서 제공되는 영상 분배 전송 서비스 중에서 전용 단말을 이용한 TV와 같이 간편하게 액세스를 실현하는 등, 시청자 입장에서 볼 때 현재의 방송과 동등한 기능을 갖는 것 등을 고려하여야 한다. 이것은 현재의 방송과 비교 가능한 콘텐츠 분배 전송 서비스 가운데 사업성이 있으며, 또한 일정의 사회적 기능·영향력을 갖는 것을 대상으로 하는 방향으로 검토되어야 한다.

구체적인 법률 규제의 내용에 대해서는 재해 방송 등 특별한 사회적 역할에 관계된 의무 적용을 완화하고 「mass media 집중 배제 권리」에 대해서도 최소한의 법률 규제를 부과하는 방향으로 검토되어야 한다.

4-1-3 「공연통신(公然通信)」

「공연 통신」은 홈페이지 등 「공연성(公然性)을 갖는 통신 콘텐츠」를 공연 통신으로 정의하고, 전자메일 등 특정한 사람들과 수행하는 개별적인 전송 이외에 모든 인터넷상의 콘텐츠가 대상이 될 것으로 생각된다.

「공연 통신」에 관계되는 콘텐츠는 현재 「통신의 비밀 보호」에 근거하여 콘텐츠 법률 규제에 대한 「provider 책임 제한법」 등을 제외하고는 제도화 되어있지 않다. 그러나, 인터넷의 미디어화가 급속하게 진전되고 유해 콘텐츠가 사회 문제화 되고 있는 현상을 고려할 때, 「통신의 비밀 보호」 근거는 익명에 의한 표현의 자유 확보와 프라이버시 보호(협의의 통신비밀)에 있다는 관점에 대한 보호의 범위와 정도를 수정할 필요가 있다. 더욱이 유해 콘텐츠를 포함하여 표현의 자유와 공공 복지, 두 가지 측면을 확보하는 입장에서 최소로 필요한 법률 규제를 제도화 하여야 한다.

구체적으로 「공연 통신」에 관계된 콘텐츠 유통은 각종 Guard line과 모델 약관 등이 책정·운용되고 있다는 것을 고려하여, 위법·유해 콘텐츠 유통에 관련된 최소한의 배려 사항으로 관계자 전반이 준수하여야 할 「공통 규범(rule)」을 기본 부분으로 규정하고, ISP와 업계 단체의 의한 삭제 및 등급(rating) 설정 등의 대응 지침을 법적 근거로 고려하여야 한다. 「provider 책임 제한법」 등 ICT 이용 환경 정비 관련법 제도에 대해서도 가능한 한 일원화 할 필요가 있다.

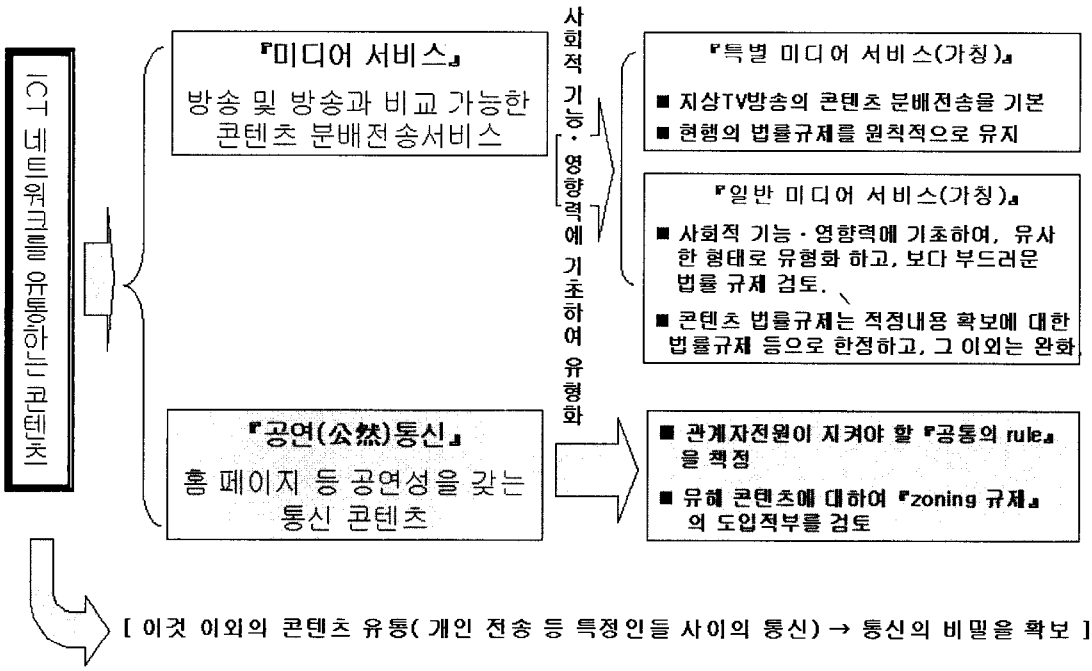
청소년 등 특정 이해 계층을 위한 일정한 규제 필요성은 유해 도서 방지 조례 등의 방법을 참고하면서, 소위 「zoning」 규제(특정 행위 등에 대하여 일정한 zone(범위 또는 이용 방법)으로 한계를 규정하는 것을 허용하는 법률 규제 방법)를 도입하면, 광범위한 내용 규제 적용을 회피하면서 콘텐츠 유통의 건전성을 확보하는 것이 가능하기 때문에 그 도입 여부를 검토할 필요성이 있다.

4-2 Platform에 관한 법 체계 방향

4-2-1 기본 고려 사항

「Platform 기능」은 「물리적인 전기 통신 설비와 제휴하는 다양한 사업자간, 또는 사업자와 사용자간을 중계하고 편리성이 높은 안전·안심할 수 있는 콘텐츠 분배 전송·상업적인 판매 이용과 공적 서비스 제공의 실현을 목적으로 하는 service portal 기능과 네트워크 및 이것과 제휴하는 단말상의 소프트웨어 기능」으로 정의되고 있다.

「Platform 기능」이 새로운 난관(bottleneck)을 형성하여 사업자의 자유롭고 건전한 경제 생활뿐만 아니라 정보의 자유로운 유통을 방해할 염려가 있다. 유비쿼터스 네트워크 사회의 건전한 형성을 위하여, 이와 같은 네트워크 기능·구조의 변화에 따라 네트워크 사업자간의 자유롭고 공정한 경쟁을 촉진하기 위한 필요한 범위의 platform 기능에 대해서도, 예를 들면 서비스 제공에서 부당한 차별적 취급 금지 등



[그림 5] 콘텐츠에 관한 법 체계 방향

open성을 확보하기 위한 법률 규제의 필요성도 포함하여 검토할 필요가 있다. 단, platform 기능에 대해서는 기술 혁신에 대응하여 가장 변화가 심한 분야이고 일정한 법률 규제를 적용할 경우에도 그 필요성에 대해 끊임없이 재검토하여야 한다.

4-2-2 Platform 법률 규제 접근 방법

○ Platform기능의 사회성·공공성에 주목하여 이용자 보호를 위한 open성 확보 접근 방법

이 접근 방법은 고도의 사회성·공공성이 있는 platform 기능을 개별적으로 정의하여, 이용자 보호 입장에서 필요한 법률 규제를 검토하는 것이다.

본 접근 방법은 ICT 네트워크를 콘텐츠 분배 전송·상업적인 판매·공공 서비스 제공 기반으로 이용하면서, 필수로 되어 있는 platform 기능이 전송 서비스·전송 인프라와 같이 매우 높은 공공성을 갖고 있다는 인식으로부터, 법률 규제 필요성을 검토하는 것이다. 따라서 「방송 platform 법률 규제」에 추가하여 사용자 인증 기능, 보안 기능 등을 누구든지 공평하게 이용하여야 한다. 또한, 그것이 없으면 이용자가 큰 피해를 받을 수 있는 공통 기능으로 인식될 경우에는, 기술 혁신의 인센티브를 저해할 우려가 있다고 판단하여 개개의 법률 규제 필요성을 검토하여야 한다.

○ 정보 유통의 난관(bottleneck) 배제를 위한 과점적인 platform 기능의 open성을 확보하는 접근 방법

Platform 기능에 대해서도 일반적으로 「규모의 경제성」과 「네트워크 외부성」에 의한 독점성·과점성이 발생하기 쉽다는 것을 감안하여 시장 지배력의 남용을 방지하고 정보의 자유로운 유통을 확보하는 측면에서 법률 규제 도입 필요성을 검토할 필요가 있다. 구체적으로는 ① 네트워크는 외부성이 매우

강하다. ② 해당 네트워크의 외부성이 사실상 경쟁자의 기술 혁신으로 대항·역전 불가, ③ platform 시장에서 독점·과점성의 상승에 따라 시장 지배력을 행사하려는 움직임이 관찰된다. ④ 정보의 자유로운 유통 등 사회·공공적 관점에서, platform의 개방화에 대한 어느 정도의 요청이 있는 경우에는 적절한 법률 규제를 적용하는 방법이 생각되고 있다. 이 때 제재 수준은 platform의 개방화 등으로 나타나는 국민생활 영향을 분석하고, 혁신 촉진과 기술 개발 인센티브의 정도 등을 고려하여 결정하는 것이 타당하다.

본 접근 방법은 ① 시장 변화·기술 혁신의 속도에 대응하여 필요한 법률을 기동성 있게 적용할 수 있다. 그러나 특별히 자유 경쟁에 맡겨져 있는 platform 기능에 대해서는 「네트워크 외부성」이 발생하는 범위에 대한 분석이 필요하다는 것, ② 독점성·과점성을 인정하기 위한 시장 범위의 측정 방법이 정해져 있지 않다는 것, ③ 국제 경쟁력의 관점에서 platform의 개방은 사업 전략의 기본이고, 안이한 법률 규제는 혁신을 제약하는 위험성이 있다는 것, ④ 기술 혁신에 의해 일정 기간 경과 후, 새로운 platform이 등장하여, 시장 구조가 변화하는 개연성이 높다는 것(Schumpeter형 경쟁[3]), ⑤ 독점 금지법의 사후 규정으로 대응할 수 있는 범위 등, 신중하게 고려하여야 할 측면이 있고, 위에서 언급한 각 내용에 대한 실증 연구 등을 수행하여 엄밀하게 평가하고, 법률 규제의 필요성을 신중하게 검토할 필요가 있다.

또한, platform 기능은 전송 인프라와 함께 전송서비스의 일부로써 제공될 경우가 있고 그 경우, 전송서비스에서 법률 규제를 platform 기능까지 적용하는 것이 생각되고 있다.

4-3 전송 인프라에 관한 법 체계 방향

4-3-1 기본 고려 사항

통신·방송의 융합·제휴를 위한 전송 인프라 법률 규제는 전송 서비스와 전기 통신 설비(전송 설비)에 대한 법률 규제로 나누어 생각할 수 있다. 우선 전송 서비스 법률 규제는 전기 통신 사업법이 통신

■ Platform 에 관한 법체계 방향

· Platform기능※이 새로운 bottleneck로 「정보의 자유로운 유통」을 방해할 염려가 있기 때문에, 부당차별금지 등 개방성 확보를 위한 조치의 필요성을 포함하여 검토

※ platform 기능은, 「물리적인 전기통신설비와 제휴하는 다양한 사업자간, 또는 사업자와 사용자간을 중계하고 편리성이 높은 안전·안심할 수 있는 콘텐츠 분배전송·상업적인 판매 이용과 공적 서비스 제공의 실현을 목적으로 하는 service portal 기능과 네트워크 및 이것과 제휴하는 단말상의 소프트웨어기능」으로 정의

[그림 6] Platform에 관한 법 체계 방향

3) Innovation을 수행하여 새로운 부를 생산하고, 시장에 도입한 후, 초기에는 저가격으로 고객을 유치하고, 네트워크 효과를 나타내어 시장을 독점하고, 그 사이에 기술 개발과 초기 투자를 회수한다. 그리고 얼마 안 되어 새로운 기술이 나타나서 시장을 새롭게 바꾸고, 옛날 기술의 독점을 빼앗아 버리는 형태의 경쟁. 정보 통신 분야에서는 이것이 일반적인 경쟁 형태라는 논의가 있다.

서비스에 대하여 포괄적으로 적용되고 있으나. 방송 서비스에서는 방송법(수탁 방송 시설), 유선 TV 방송법(유선 TV 방송 시설)이 적용되어, 방송·통신으로 엄격하게 구분되는 체계로 되어 있다. 그러나, 법률 규제 내용은 「부당 차별 금지」, 「이용자(수신자) 보호」로 큰 차이가 없다. 또한 전기 통신 사업법에서는 새로운 가입에 대하여 등록제 또는 신고제를 실시하여, 공정 경쟁 촉진을 위해 지배적 사업자에 대한 비대칭 규제를 설정 하는 등, 자유로운 사업 전개를 고려한 보다 유연한 법체계로 되어 있다. 다음으로 수탁 방송은 전파법에 기초한 무선국 면허제, 유선 TV 방송용 설비는 유선 TV 방송법에 의한 허가제를 실시하고 있으나, CS 방송의 경우 수탁 방송 시설은 원래 통신 시설 공용으로, 유선 TV 방송에서도 triple play 서비스 제공 사업자가 급속하게 증가하고 있다. 이와 같이, 동일 네트워크·유사 네트워크에서 복수의 제도가 적용되고 있는 상황이다.

전기 통신 설비 법률 규제는 법률적인 측면에서 통신·방송의 범위를 초월한 제도로 되어 있으나, 특히 전파법에서는 업무 구분 등 운용 레벨에서 대상을 세분화하고 있어 유연한 서비스 전개를 수행하는데 제약이 될 염려가 있다. 특히 2011년 이후에 본격적인 이용이 가능하게 될 지상 아날로그 TV 방송의 비어 있는 주파수 대역 이용에 대하여는 기술 혁신을 신속하게 반영하여 전송 서비스의 혁신을 한층 촉진할 수 있는 형태를 도입하는 것이 바람직하다.

4-3-2 전송 서비스에 관한 법률 규제

전송 서비스 법률 규제는 위성 방송, 케이블 TV가 서비스 내용에 큰 차이가 없음에도 불구하고, 방송법에 기초한 수위탁 제도, 유선 TV 방송법, 전기 통신 사업법(전기 통신 역무 이용 방송 경우)으로 적용 법령이 나누어져 있는 상황이다. 이와 같은 법률 규제 체계는 제도가 시작된 초기에 통신용 설비는 주로 전보·전화에 대한 1대 1 통신 이용을 가정하고, 방송용 설비는 영상·음악 전송을 대중에게 효과적으로 전송하는 것을 가정하여 설계·설비되어, 설비와 서비스의 대응성을 명확하게 하였다. 특별히 방송에서는 그 공공성을 고려하여 설비에 대해서도 법률 규제 체계를 별도로 할 필요가 있다고 생각하였다.

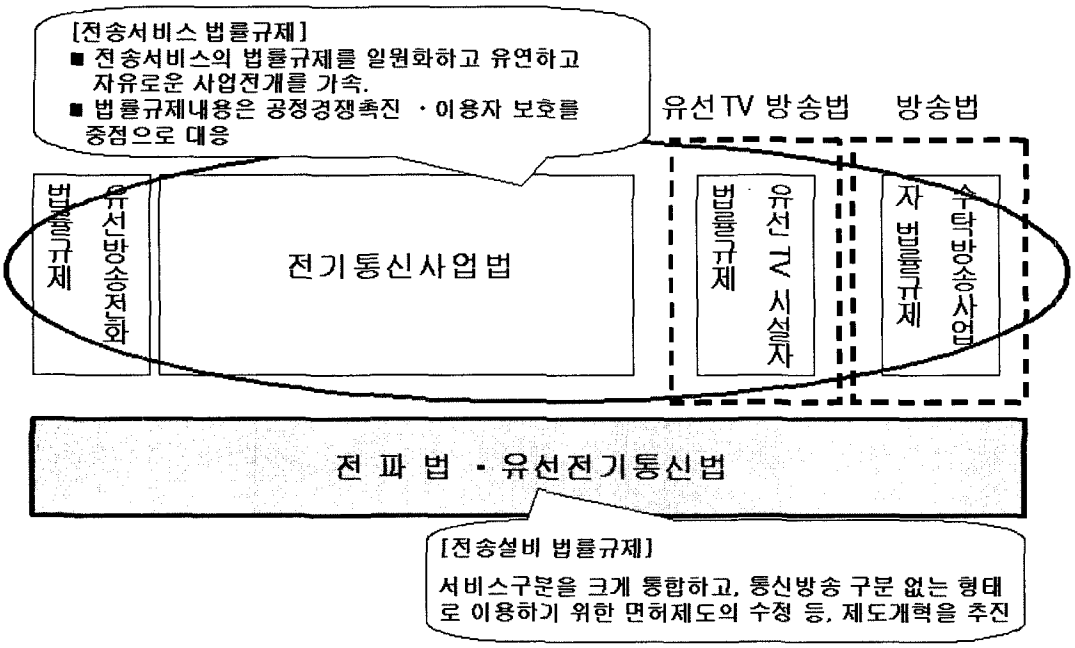
그러나, CS 방송, 유선 TV 방송에 대해서는 이러한 상황을 적용하기 어렵기 때문에 2001년 전기 통신 역무 이용 방송법이 제정되어, 전기 통신 역무를 이용한 방송이 제도화 되었으나, 최근의 IP multi-carrier 방송의 활용과 triple player 서비스의 증가 등에서 볼 수 있듯이 기술 혁신이 진행되어 통신용 설비와 방송용 설비의 차이를 서로 구별하지 않는 현상이 더욱 나타나고 있다. 따라서, 전송 서비스에 대한 법률 규제는 전기 통신 사업법 등과 방송법 제도의 방송 전송 서비스에 대한 법률 규제(자영형을 제외)를 통합하여 자유로운 사업 전개를 고려하면서 공정 경쟁 촉진·이용자 보호에 대하여 중점적으로 대응하는 제도를 구축하여야 한다.

4-3-3 전기 통신 설비에 관한 법률 규제

전송 서비스에서 통신용 설비와 방송용 설비의 차이를 서로 구분하지 않는 것처럼, 전기 통신 시설에 관한 법률 규제에 대해서도 특히 전파에 관련되어 유연한 이용을 확보하기 위한 대응이 요구되고 있다.

이를 위해서는 국제 경쟁력 강화 등 경제 사회적 측면을 고려하여 기술 중립·서비스 중립성을 배려하면서, 상업 서비스용 무선국 목적을 가능한 한 크게 정리하고, 앞에서 언급한 ICT 개혁 촉진 프로그램에서 추진한 전파 2차 거래 제도 확대, 통신·방송 구분 없는 형태로 이용을 진행하기 위한 면허제도의 수정 등, 통신·방송의 융합·제휴 등을 목표로 하는 제도 개혁을 진행할 필요가 있다.

또한, 방송 법률 규제는 「mass media 집중 배제



[그림 4] 전송 인프라에 관한 법 체계 방향

원칙」 등의 법률 규제가 현재 전파법을 기반으로 수행되고 있고 있으나, layer 형의 법률 규제 체제 변환의 관점에서 생각하여야 한다. 따라서 「특별 미디어 서비스」 제도에 기초하여 법률 규제를 변경하고, 근거규정을 콘텐츠 법 제도로 이행한 후, 「특별 미디어서비스」 사업자의 무선국 면허는 「특별 미디어 서비스」에 해당된다는 것을 전제로, 전파법 기반으로 심사하는 형태로 수정할 필요가 있다.

4-4 Layer 간의 법률 규제 방향

4-4-1 기본 고려 사항

세계 최선단의 ICT 인프라를 활용하는 다양한 ICT 서비스 개발 · 제공을 촉진하기 위해서는 common carrier, 방송 사업자, 콘텐츠 사업자, 인터넷 관계 사업자, 제조업자 등 서로 간에 자유로운 사업 제휴를 수행할 수 있는 환경 구축이 중요하다. 특히, 수직 통합 · 제휴를 진행하는 세계 유력 미디어 기업의 동향을 고려할 때, 일본의 정보 통신 사업의 국제적 경쟁력 강화를 도모하는 입장에서 각 사업자의 경영 판단을 기반으로 자유롭게 사업 통합 · 제휴를 진행하여 사업 전개의 다양화를 촉진하는 것은 반드시 필요하다.

또한, 이와 같은 수직형 사업 통합 · 제휴가 진행되는 경우, 예를 들면 전송 서비스 · 설비면에서 중요한 것(bottleneck)을 갖고 있는 사업자가 그 영향력을 콘텐츠 분배 전송에 주려는 움직임과 많은 사람들이 시청하는 인기 있는 콘텐츠를 갖고 있는 사업자가 그 영향력을 다른 분배 전송 platform과 전송 서비스에 영향을 주려는 움직임이 나타나고 있어, layer를 초월한 분쟁이 발생할 염려가 있다. 따라서 국민 생활에 필요한 정보 유통 확보, 미디어의 다원성 확보 · 공정 경쟁 촉진을 위해 layer를 초월한 경제 행위 법률 규제와 수직형 겸영(兼營)의 일부 제한 등, layer간의 법률 규제 정비의 필요성에 대해 검토할 필요가 있다.

4-4-2 서로 다른 Layer간의 경제 행위 법률 규제

법 체계를 layer형으로 전환하는 경우, 지역 밀착형과 대규모 재해와 같은 비상시의 정보 전송 등, 일반적으로 높은 공용성을 갖는 콘텐츠 분배 전송은 일정한 의무를 분배 전송 platform과 전송 서비스에 부과하는 것을 검토하여야 한다.

이 점에 대하여는 제외국에서 공용적 역할을 갖는 방송에 대한 분배 전송 platform과 전송 서비스에 재송신 의무를 부과하는 must-carry · must-offer 제도가 설치되어 있는 예가 많다. Must-carry · must-offer 제도는 대가에 대한 적용 방법과 저자권 법상의 위치 등, 신중하게 검토할 점도 있다. 따라서 「특별 미디어 서비스」를 대상으로 하는 콘텐츠에 대한 must-carry · must-offer 제도 도입의 필요성을 검토할 필요가 있다.

그 이외에 layer형 법체계로 전환됨으로써 개방 규칙(rule) 등 layer간의 경제 행위를 명확화 할 수 있는 규칙(rule)이 없는가를 검증하여 제도화 여부에 대한 검토를 수행할 필요가 있다.

4-4-3 Layer를 초월한 수직형 겸영(兼營) 법률 규제

Layer를 벗어난 수직형 사업 통합 · 제휴는 원칙적으로 사업자의 경영 판단에 맡기는 것으로 한다. 그러나, 사업자에게 할당되어 있는 유한 희소 자원인 주파수와 보유하고 있는 중요 설비(bottleneck 설비)를 이용하여 경쟁 사업자의 참가를 방지하여 자유로운 사업 전개를 방해할 우려가 있다. 따라서, 자유로운 경영 판단에 기초한 기업의 사업 발전을 중요시하고, lock-in 효과와 과점성이 인정되고, 미디어의 다원성 확보 · 공정 경쟁 촉진이 방해되는 경우에는 필요한 범위에서 수직형 사업 통합 · 겸영의 제한 등 제도적 조치에 대한 필요성을 검토할 필요가 있다. 또한, 앞으로 예상되는 수직형 사업 통합 · 겸영에 대응하여, layer내 뿐만 아니라 layer를 벗어난 분쟁을 처리하는 방법에 대해서도 검토할 필요가 있다.

특히 주파수의 유한 희소성이 당연히 인정되는 주파수 대역에 대해서는 콘텐츠 제작 · 분배 전송과 전송 서비스를 서로 같이 경영할 수 있는 겸영에 대한 여부, 즉 소프트 · 하드(soft · hard)의 일치 · 분리에 관계없이 콘텐츠 사업자를 공정 · 투명하게 선택할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

V. 결 론

5-1 유비쿼터스 네트워크 사회 구조에 관한 향후 과제

본 보고서에서는 네트워크상의 정보 유통을 법률로 규제하는 중립적인 법 제도로써 통신 · 방송법 제도 재편성의 방향성은 제시하였으나, 유비쿼터스 네트워크 사회 구축을 목표로 한 제도상의 과제는 앞으로도 계속 검토되어야 한다. 유비쿼터스 네트워크를 경제 · 사회의 각 분야로 더욱 확산시키기 위해서는, 과거의 접근 방법이 아닌 관계 부처가 서로 제휴하여 「정보」라는 매개체로 기존 법 제도의 정합성 검증, 과제를 재정비하여, 「포괄적인 유비쿼터스 네트워크 법체계」[4]로 재설계하는 가능성도 검토되어야 한다.

또한, ICT 분야의 급속한 기술 혁신, 급변하는 시장 변화를 고려할 때, 국가에서는 제도에 대한 계속적인 검토와 수정을 수행함과 동시에, 기술 혁신을 선도하여 그 결과를 국민에게 적절하게 환원하는 역할이 요구되고 있다. 이러한 관점에서 연구 개발과

4) 「유비쿼터스 네트워크 사회의 제도 문제 검토회」 보고서(2006년 9월)에서 이러한 문제 의식으로부터, 「포괄적인 유비쿼터스 네트워크 법률 제도」 구축의 중요성이 제언되고 있다.

인재 육성 등에 관한 제도에 대해서도 앞으로 과제를 검증・수정할 필요가 있다.

5-2 최종 정리 방향

본 연구회에서는 이번에 공표한 중간 보고서를 통신・방송의 종합적인 법 체계를 새로운 형태로 만들면서, 국민적인 합의를 형성하기 위한 초안과 기초를 제시하였다. 이번 정리에 대하여 일반 대중으로부터의 의견 수렴을 실시하고 주요 관계 사업자・단체・관련 지식인들로부터 의견을 청취할 예정이다. 그 과정에서 얻은 의견을 기반으로 좀 더 심도 있는 검토를 수행하여 12월을 목표로 최종 보고서를 작성할 예정이며, 통신・방송의 종합적인 법체계의 기본적인 형태의 골격을 제시하도록 한다.

5-3 일본의 반응 및 국내 대응

본 연구에서는 일본이 통신・방송의 융합・제휴에 대처하기 위하여, 2011년 전면적인 개정이 예상되는 법률 규제 방안에 대하여 검토하였다. 이 개정 방향에 대하여, IT 관련 검색 순위에서 1주 연속 1위를 차지하는 등 일본 내에서도 매우 큰 관심을 갖고 있다.

한편으로는 다양한 문제점이 도출될 것으로 예상하고 있다. 예를 들면, 통합되는 9개의 법률 이외에, 총무성에서 담당하지 않는 법령(예, 저저권법 등)에 대한 연관 관계, 이번에는 영상・화상 등의 콘텐츠가 대상이 되고 있으나, 신문과 같은 종이 미디어는 대상 외로 되어 있는 등 아직 검토의 부분이 많이 있다. 그러나, 유비쿼터스 네트워크 사회에 진입하기 위한 전제 조건을 정비하고 있다는 의미에서 이번 검토는 매우 큰 진전을 이루 것으로 평가하고 있다.

현재 국내에서도 통신・방송 융합에 대처하기 위하여, 새로운 법률 규제 대처 방안에 대한 노력이 진행되고 있으나, 아직은 의견 통합을 이루지 못하고 있으며, 개별 규제 또는 특별법 형태의 법률 규제를 유지하고 있다. 이러한 법률 체계는 일정 기간은 유지할 수 있겠지만, 서비스 또는 콘텐츠별로 개별 규제를 수행한다는 것은 다양한 서비스 등의 출현이 예상되는 유비쿼터스 네트워크 사회에서 법률 규제의 한계를 나타낼 것으로 예상된다.

국내 법률 체계도 일본과 유사한 수직적인 구조를 가지고 있어, 일본과 같은 전면적인 개정이 아니더라도 통신・방송 관련법에 대한 종합적인 검토가 필요하다고 생각된다. 이러한 현재 법률 체제가 새로운 유비쿼터스 네트워크 사회 진입에 장애가 되어서는 안되며, 종합적인 검토를 통해 국내의 법령이 세계 흐름에 능동적으로 대처할 수 있는가를 판단하여, 국내 법률 개정을 위한 빠른 움직임이 필요할 것으로 생각된다.

참 고 문 헌

[1] http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/060825_3.html

[2] http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/070619_3.html

[3] "통신・방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회 중간보고서", 일본 총무성, 2007년 6월.

[4] "유비쿼터스 네트워크사회의 제도문제 검토회 보고서", 일본 총무성, 2006년 9월.

[5] http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/NEWS/20060830/246836/

≡ 필자소개 ≡

박 덕 규

1983년 2월: 인천시립대학교 전자공학과 (공학사)

1985년 2월: 연세대학교 전자공학과 (공학석사)

1990년 3월: 일본 Keio Univ. 전기공학과 (공학박사)

1992년 10월~1995년 3월: 일본 우정성 통신총합연구소 과학기술 특별연구원

1995년 10월~1999년 12월: 한국전자통신연구소 이동통신연구단 및 무선표준연구센터 초빙연구원

2000년 8월~2001년 8월: 일본 YRP 이동통신 기반기술 연구소 객원주임연구원

1995년 3월~현재: 목원대학교 정보통신공학부 교수

2007년 2월~현재: 미국 Virginia Tech, 연구교수

[주 관심분야] 이동통신주파수할당, 소출력무선 기기, 스펙트럼관리기술