

# KBI ISSUE PAPER

## 이슈 페이퍼

05-04( 8 )

### 미국의 미디어 규제현황과 시사점

- FCC -

2005 8 11

(KBI )

#### ● 목 차

- I. 논의 배경 및 맥락
- II. 규제기구의 성격과 개편 방향
- III. 텔레커뮤니케이션법 개정 의미와 내용
- IV. 주요 이슈 및 시사점



한국방송영상산업진흥원  
Korean Broadcasting Institute

- ◆ 방송 통신 융합시대에 대비한 미국의 법제도적 대응전략
  - 매체간 경계를 허물고, 자유경쟁을 촉진하며, 통신 서비스의 제공범위를 확대하는 등 기존 관련 법규를 대폭 개정한 1996년 텔레커뮤니케이션 법(Telecommunication Act of 1996) 발표.
  - FCC는 21세기를 대비한 새로운 조직개편 계획에 따라, 정책집행 기능을 한 곳으로 집중하기 위해 정책집행국을 신설하고, 소비자 및 정부 관련 직무국을 설치하여 현재 10실, 6국 체제 하에서 2,000여 명의 직원이 연간 200억 달러 이상의 예산을 집행하고 있음.
  
- ◆ 한국의 방송 통신 융합 논의 구조 속에서 FCC 모델이 지닌 시사점
  - 한국의 방송위원회는 미국의 FCC와는 설립목적과 미디어 관련 법체계 그리고 담당업무의 전문성 측면에서 유사정보다는 차별성이 부각되고 있음.
  - 무엇보다도 FCC는 2,000여 명의 직원들이 방송과 통신 영역의 발전을 위한 각종 정책과 효율적인 규제방식을 수립 및 집행하는 데 전력을 집중하고 있지만, 방송위원회는 불과 200여 명의 직원을 가지고, 방송 분야의 정책수립 및 규제집행 그리고 각종 진흥사업을 포괄적으로 수행하고 있으며, 여기에 통신 분야까지 담당 업무를 확장하려 하고 있음.
  - 미국에서는 자율적인 시장기능에 맡긴 방송산업의 진흥 및 마케팅 분야까지 독립규제기관인 방송위원회에서 담당하고자 하는 것은 동일한 기관에서 처벌과 지원을 동시에 수행한다는 점에서 매우 모순된 상황임.
  - 방송산업의 진흥과 육성 분야의 경우, 한국은 미국과 달리, 범정부 차원의 적극적인 지원과 개입이 요구된다고 할 수 있으며, 따라서 이 분야는 이를 전문적으로 수행하는 정부부처와 산하기관이 책임지는 것이 바람직하다고 사료됨.
  - 이러한 차별점들을 간과하고 단순히 대통령중심제 국가라는 공통점 때문에 방송 통신 융합에 대비한 규제기구의 표본으로서 FCC 모델을 받아들인다면, 그로 인한 국가적 손실과 행정의 비효율성이 심각하게 대두될 수 있음.
  - 따라서 FCC 모델을 올바르게 참조하기 위해서는 한국과 미국의 미디어 환경을 둘러싼 정치사회적 맥락을 충분히 검토하고 수용 가능한 지점을 찾아 부분적으로 받아들이는 것이 바람직하다고 판단됨.

## 1.

- 유비쿼터스 매체 환경을 주도하는 방송 통신 기술의 진화
  - 다채널 : 과거에는 3~4개의 지상파 방송만을 시청할 수 있었지만, 다패체 다채널 시대로 전환되면서 이제는 100개 이상의 채널이 시청자의 선택을 기다림.
  - 대화면 : 불과 20여 년 전만 해도 조그마한 흑백화면에 만족했지만, 지금은 50인치 이상의 대화면에 고화질 총천연색 영상이 소비자를 유혹.
  - 양방향 : 방송과 통신의 융합현상이 가속되면서, 시청자의 적극적인 선택이 중요시되는 다양한 형태의 양방향 서비스가 제공되기 시작.
  - 모바일 : 휴대폰을 활용한 동영상 서비스와 함께 DMB 방송과 와이브로(휴대 인터넷) 등의 실시를 통해 모바일 시청 환경이 조성되면서 이른바 유비쿼터스 방송 환경 구현
  - 유비쿼터스(ubiquitous) 미디어 환경 : 정보화의 전단계가 전자공간을 창출하는 데 초점을 두었다면, 정보화의 후단계인 유비쿼터스 미디어 시대에는 기존에 창출된 전자공간과 물리공간을 연결시키는 정보기술이 완성되는 단계. 따라서 유비쿼터스 환경의 구축은 디지털화된 특정 콘텐츠나 정보를 자유롭게 송수신하는 차원을 넘어서는 매우 거시적인 범위와 규모에서의 환경변화를 가져올 것이며, 디지털 환경의 획기적인 전환점이 될 것으로 전망됨.
  
- 미디어 융합 현상의 다차원적 접근
  - 방송과 통신의 융합이란 영상·음성·데이터 서비스의 융합을 포함하여, 서비스를 제공하는 네트워크의 융합과 미디어 사업자간 M&A를 가능케 하는 소유의 융합을 아우르는 개념(Baldwin, 1997)
  - 서비스의 융합(Convergence of Service Provision)  
방송과 통신의 구분이 불분명해지는 경계 영역적 서비스가 출현하고

이는 제품 자체의 융합(Videophone, PC-TV 등)과 서비스 및 송수신 방식에서의 융합(데이터 방송, VOD 등)으로 구분할 수 있음.

- 망의 융합(Convergence of Networks)

방송망을 통해 통신 서비스가, 통신망을 통해 방송 서비스가 가능해지는 것을 의미하며, 망을 둘러싼 공유·경쟁·통합의 차원에서 융합이 이루어지고 있음.

- 기업의 융합(Convergence of Corporate Organizations)

방송사업자가 통신사업에, 통신사업자가 방송사업에 진출하는 현상으로, 교차 소유와 교차 서비스 제공 등 다양한 차원에서 전개될 수 있고, 융합이 전개될수록 기업의 규모가 증대되는 경향을 보임.

○ 현재 실시 또는 준비 중인 융합형 신규 서비스 사례

- 지상파 방송사의 홈페이지에서 VOD 서비스와 자체 웹방송 서비스 제공
- 케이블 TV에서는 디지털 방송과 초고속 인터넷 서비스 그리고 인터넷 전화를 동시에 제공할 수 있는 TPS 서비스 준비
- 정보통신업체의 위성 DMB 분야 진출 확정과 함께, 광대역 통신망(BcN)을 활용한 IP-TV 서비스 가시화
- 종합유선망을 이용한 전화서비스와 통신망을 이용한 VOD 서비스 등 이른바 콘텐츠 번들링 서비스 성행

○ 새로운 융합형 콘텐츠 서비스의 효과적 규제 및 진흥을 위한 고려사항

- 현행 방송 통신 관련 법질서와 규제 시스템을 존중하면서 발생 가능한 혼란을 최소화시키는 방향으로 개선이 이루어져야 함. 또한 방송의 공공성과 규제중심주의 그리고 통신의 개별성과 비밀 보호주의를 조화롭게 절충하면서, 어느 일방의 논리만이 관철되지 않도록 이해 당사자 간에 충분한 논의가 이루어져야 함.
- 이를 위해서는 세계 주요 국가들이 추진하고 있는 방송 통신 규제 시스템의 전환 추이를 면밀하게 검토할 필요가 있음. 매체 환경과 문화의 상이함을 감안하면서 구미 선진국들의 사례를 참조한다면, 행여 발생하기 쉬운 시행착오를 미연에 방지할 수 있음.

## 2. : 1)

- 규제와 정책을 단일 행정부처에서 통합적으로 추진
  - 일본 : 총무성에서 방송과 통신의 제반 업무를 총괄
  - 싱가포르 : 정보통신문화부(MICA)에서 통합 담당
- 규제와 정책을 독립규제위원회에서 통합적으로 담당
  - 미국 : 연방통신위원회(FCC)가 독립적으로 통합 업무 추진
- 규제는 독립위원회에서, 정책은 단일 행정부처에서 분리 담당
  - 이탈리아 : 방송통신위원회(AGCOM)이 방송 통신 규제를 담당하고, 정책 부문은 행정부처인 통신성이 통합 담당
  - 말레이시아 : 통신·멀티미디어위원회가 규제를 담당하고, 에너지·통신·멀티미디어성(MECM)이 정책 담당
- 규제는 독립위원회에서, 정책은 해당 전문부처에서 개별적으로 추진
  - 영국 : 규제는 통합기구인 오프콤(OFCOM)에서 담당하고, 방송정책은 문화미디어스포츠부(DCMS), 통신정책은 통상산업부(DTI)로 이원화

## 3. FCC

- 현행 방송위원회는 미국의 FCC를 기본 모델로 하여 탄생
  - 행정부로부터 독립하여 합의제 운영방식을 채택한 독립규제위원회
  - 통합방송법에 의거하여, 방송행정권·준입법권·준사법권을 부여받았고, 1,000억 원을 상회하는 방송발전기금의 조성·관리·운용을 담당.
- 그러나 방송위원회와 FCC는 설립목적이나 기본적인 법체계에서 차별성이 뚜렷하기 때문에 보다 다각적인 비교 검토 작업이 요구됨.

1) 김국진(2005)이 제시한 규제모델 관련 외국사례들을 참조하여 요약정리했음.

- 먼저 FCC의 설립목적은 합리적인 요금산정에 따른 신속한 통신서비스의 제공, 통신의 공적 규제, 통신의 이용에 따르는 생명과 재산의 안전 증진 등 주로 통신 분야의 목적을 실현하기 위해서임. 특히 FCC는 주(州)간 장거리 통신과 국제통신 무선국 허가 등 연방차원의 규제를 주로 담당.
- 따라서 FCC는 방송을 무선통신의 한 종류로서 파악하고 있으며, 방송의 문화적 성격과 언론매체로서의 역할에 대한 관심은 상대적으로 적은 편임. 오히려 소비자들에게 더 많은 선택권이 부여될 수 있고, 더 좋은 품질의 서비스가 제공될 수 있도록 하는데 주안점을 두고 있음.
- 무엇보다도 한국과 미국은 방송과 관련된 법체계가 상이하게 운영되고 있음. 대륙법의 전통 속에서 방송과 통신매체의 발전이 공공독점체제로 출발한 한국과, 이른바 ‘사상의 자유시장론’과 ‘수정헌법 1조’를 기본이념으로 하고 경쟁과 상업화의 원리에 따라 방송 통신매체가 발전한 미국은 법체계의 간극이 매우 큼(정윤식, 2004).
- 이상의 논의를 종합해볼 때, FCC 모델을 올바르게 참조하기 위해서는 한국과 미국의 미디어 환경을 둘러싼 정치사회적 맥락을 다각적으로 검토하고 수용 가능한 지점을 부분적으로 받아들여야 할 필요가 있음.

## 1. FCC

- FCC(Federal Communications Commission) 탄생의 법적 근거
  - 1912년 무선법(Radio Act of 1912) : 연방의회는 무선통신과 라디오 방송에 대한 정부 허가권을 명시한 무선법을 제정.
  - 1927년 무선법(Radio Act of 1927) : 본격적인 라디오 전성시대를 맞이하여 이를 효과적으로 관장하기 위해 FRC(Federal Radio Commission)을 설립하고, 전파 자원의 공공성을 강조.

- 1934년 커뮤니케이션법(Communication Act of 1934) : FCC의 설립 근거가 된 법으로서, 기존의 FRC를 FCC로 변경하여 주(州)간 및 외국과의 유·무선 통신에 대한 규제 권한을 부여.

○ FCC의 법적 위상 및 위원 구성

- FCC는 행정부로부터 분리된 독립규제위원회(independent regulatory commission)로서 행정권·준입법권·준사법권을 행사.
- FCC 위원은 대통령이 지명하고 상원의 동의를 받은 5인으로 구성되고, 임기는 5년이며, 같은 정당에서 추천한 위원이 3인을 초과해서는 안 됨.

<표-1> FCC의 권한 범위 및 집행 내용

구 분	권한 범위	구체적인 집행 내용
행정권	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪연방통신법의 집행 및 해석</li> <li>▪FCC 이사회 결정사항을 시행</li> <li>▪방송 및 통신산업의 독점규제, 방송편성 및 프로그램을 규제</li> <li>▪전기통신의 장거리 전화요금, 국제전화요금 및 접속료 승인, 방송면허증 발급과 갱신, 주과수 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪면허증 발급과 갱신, 요금 및 접속료 규제, 주과수 관리</li> <li>▪방송 및 통신의 독과점 규제, 인수합병 승인, 방송 프로그램 규제</li> <li>▪유선통신 서비스 정책 및 규제(유선경쟁국)</li> <li>▪무선통신 서비스 정책 및 규제(무선통신국)</li> <li>▪지상파 및 유선방송 정책 및 규제(미디어국)</li> <li>▪통신 법규 준수 여부 확인 및 통신 규제 관련 실행정보 제공(법집행국)</li> <li>▪국제통신 및 위성관련 정책 및 규제(국제국)</li> </ul>
준입법권	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪법개정 건의, 법규 및 시행 규칙 제정</li> <li>▪정책보고서 발간을 통해 추상적, 일반적 범조항을 해석하고 실효성 있는 법 적용 지향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪보고 명령(Report and Order) 및 규칙 규제(Rule and Regulation) 고시</li> <li>▪FCC 법규를 해석한 정책보고서 발행</li> <li>▪법에서 위임된 방송 통신 관련 규칙 제·개정</li> </ul>
준사법권	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪명령, 법규, 정책결정사항의 이행 여부 감시 및 판단.</li> <li>▪연방통신법의 위반자에 대해 FCC의 요청으로 검찰총장이 연방지방법원에 소송 제기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪명령, 법규의 이행여부 조사 및 청문회 개최</li> <li>▪법규 위반에 대해 적법절차(통지·청문·결정)를 통해 제재 조치 이행</li> </ul>

<참조> FCC(2005), 김희수 외(2002), 송종길·최용준(2004)

- 또한 업무의 연속성 보장을 위해 위원을 한꺼번에 교체하지 않고 1년에 한 사람씩 임기가 만료되는 시차조절 시스템(Staggering System) 채택.

○ FCC의 설립 목적과 관심 영역

- FCC의 기본적인 설립 목적은 합리적인 요금 산정에 따른 신속한 통신 서비스의 제공, 통신의 공적 규제, 통신의 이용에 따르는 생명과 재산의 안전증진 등 주로 통신 분야의 목적을 실현하기 위해서임. 특히 FCC는 주(州)간 장거리 통신과 국제통신 무선국 허가 등 연방차원의 규제를 주로 담당.
- FCC는 방송을 무선통신의 한 종류로서 파악하고 있으며, 따라서 방송의 문화적 성격과 언론매체로서의 역할에 대한 관심은 상대적으로 적은 편임. 오히려 소비자들에게 더 많은 선택권이 부여될 수 있고, 더 좋은 품질의 서비스가 제공될 수 있도록 하는데 주안점을 두고 있음.
- 이와 같은 사실은 FCC 인터넷 홈페이지에서 FCC를 소개하는 다음과 같은 구절 속에서 잘 확인할 수 있음.

라디오를 청취하든, TV를 시청하든, 전화통화를 하든, 휴대폰을 사용하든, 바로 그 순간 여러분은 커뮤니케이션 상황에 연관됩니다. FCC는 미국의 커뮤니케이션 시스템이 여러분을 위해 맞춤형의 경쟁력 있는 최고 서비스를 제공할 수 있도록 노력하고 있습니다. 이를 위해 FCC는 보다 효율적이고 책임감 있는 봉사 정신이 필요하다는 사실을 인식하고 있습니다.<sup>2)</sup>

## 2. FCC ,

- 10월, 6국 체제 하에서 2,000여 명의 직원이 연간 200억 달러 이상 집행.
- FCC는 미디어 환경의 변화에 따라 사무처 조직을 유연하게 조정 및 개

2) "About the FCC : A Consumer Guide to our Organization, Functions and Procedures", p. 2., [http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/DOC-247863A1.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-247863A1.pdf)

편해왔음.

- 예컨대, 1994년 케이블과 위성방송의 사회적 영향력이 증대하자 ‘케이블 서비스국(Cable Services Bureau)’과 ‘무선통신국(Wireless Telecommunications Bureau)’을 각각 신설하여 이에 능동적으로 대처하고자 했음.
- 또한 21세기를 대비한 새로운 조직개편 계획에 따라, 1999년 FCC는 전반적인 조직 재정비를 시도하여, 현재의 10실, 6국 체제를 갖추<sup>3)</sup>
- 이 조직개편안의 지향점은 ① 정보화 시대의 선구자 역할, ② 미디어 융합 시대에 걸맞은 조직 및 구조 재정비, ③ 의사소통이 원활하고 평면적이며 기능적인 조직으로 탈바꿈, ④ 기존의 경험과 지식을 최대한 유지·발전 등으로 요약할 수 있음.

<표-2> FCC의 조직개편 방향과 단계

목 표	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪디지털 시대를 대비하기 위한 규제기관의 전형적인 모델 설정</li> <li>▪정보통신 부문의 경쟁체제 확립</li> <li>▪관련 산업의 발전에 따른 일반 대중의 이익증대 도모</li> <li>▪주파수 자원은 공익적 차원에서 적극적으로 관리</li> </ul>
방 향	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪정보화 시대의 선구자 역할을 할 것</li> <li>▪조직을 재정비하여 방송 통신 융합 환경에 적합한 구조 마련</li> <li>▪원활하고, 평면적이며 기능적인 조직 지향</li> <li>▪기존 구성원의 경험과 지식을 최대한 유지, 발전</li> </ul>
단 계	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪1단계                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 집행(Enforcement) 기능은 신설되는 정책집행국으로 통합</li> <li>- 소비자정보국을 확대 개편</li> </ul> </li> <li>▪2단계                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책결정 및 사업자 허가 기능을 통합하여 규모의 경제 효과 기대</li> <li>- 조직내 전문가 그룹의 효율적 활용으로 규제처리 과정을 간소화, 표준화</li> </ul> </li> </ul>
시 기	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪2001년부터 1개 국(bureau)씩 선택하여, 허가 부서(license division)와 정책 부서(policy division)로 조직 개편</li> <li>▪2004년까지 개편 작업 완료</li> </ul>

<참조> FCC(1999), 김윤영(2004)

3) 이에 대해서는 FCC가 1999년에 발표한 “Strategic Plan : A New FCC for the 21st Century”와 김정기(2003)를 참조했음.

## ○ FCC의 주요 활동 및 성과

- FCC의 주요 활동 중 하나는 매년 영상산업의 경쟁상황을 정리, 분석하여 연례보고서를 발간하고, 이를 상원에 제출하는 작업임.
- 참고로, 2005년 2월에 발간된 영상산업 연례보고서의 주요 내용을 분야별로 요약하면 다음과 같음(FCC, 2005a).

## ○ 지상파

- 방송국 수 1.2% 증가 : 2003년 1,726개 → 2004년 1,747개
- 시청점유율 1% 하락 : 02-03시즌 45% → 03-04시즌 44%
- 상위 10대 시장의 4대 네트워크 계열 40여 개 방송국 디지털 방송 시작
- 전국적으로 1,468개 방송국(전체의 85%) 디지털 전환 완료

## ○ 케이블

- 가입자 수 정체 : 03-04시즌 가입자 수 전년 대비 0.08% 증가한 6,610만
- 시스템 업그레이드 : 케이블 운영자 중 91%가 750MHz 이상으로 개선
- 기술적으로 케이블을 통한 초고속 인터넷 서비스, VOD, 홈 네트워킹 등이 가능한 단계에 도달

## ○ 위성

- 지속적인 성장세 : 선두업체인 DirecTV와 EchoStar가 2004년 6월 기준으로 2,320만 가입자 확보(이는 전년 대비 14% 증가한 수치)

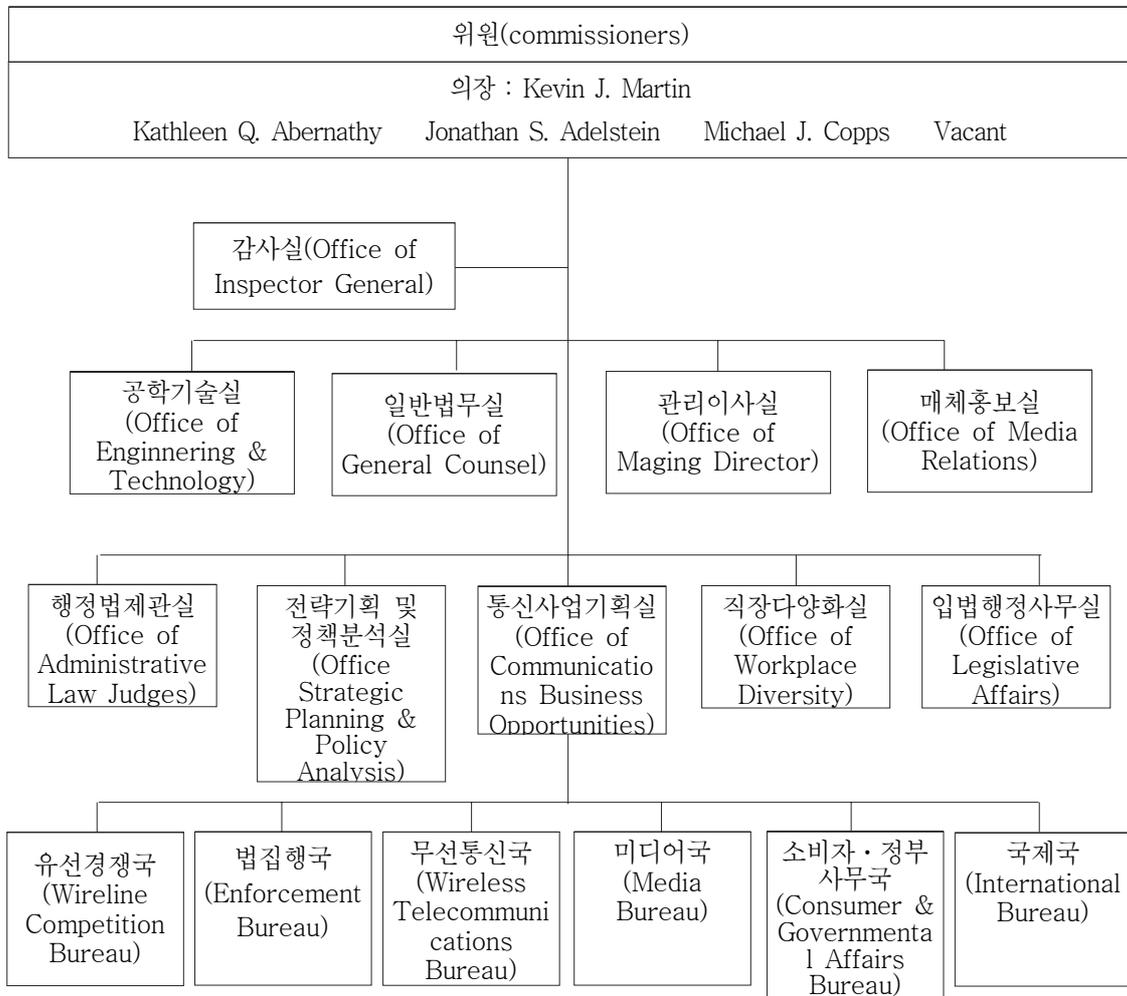
## ○ 10개 실(Office)의 현황 및 주요 역할

- **감사실** : 1989년 3월에 독립적인 부서로 승격한 감사실은 회계감사와 조사를 통해 부정부패를 미연에 방지하고자 하며, 정책수립 과정에도 참여하여 회계 및 감사 부분의 보완 담당.
- **공학기술실** : 공학 문제에 관련해서 조언하며, 주파수를 관리하고, 경쟁력 있는 기술과 서비스를 위해 다양한 기능 수행.
- **일반법무실** : 각종 이슈들에 대해 각 부서 상대로 법률 자문. 특히

실 소속 고문 변호사는 연방법원 소송에서 FCC를 대표하며, 판결 결정 과정에서 다양한 법적 기능 수행.

- **관리이사실** : FCC의 관리와 행정에 관련된 모든 업무를 담당. 예산 및 재정 계획을 수립하고, 관리 및 인사 시스템을 운영.
- **매체홍보실** : FCC의 결정사항들을 미디어에게 전달하고 홍보하는 업무 담당. 이를 위해 FCC의 현안 브리핑과 인터넷 홈페이지 관리를 책임지며, 미디어의 요구사항들을 조정.

<그림-1> FCC의 조직구성도



<참조> FCC(2005c)

- **행정법제관실** : 청문회 개최 여부를 결정하고, 방송 통신 관련 주요 현안들에 대한 기초적인 판단 조율. 행정법제관실장은 청문회에서 사회를 담당하며, 판결 내용을 작성 및 발표함.
- **전략기획 및 정책분석실** : FCC의 정책 목적을 효과적으로 달성하기 위한 전략계획을 수립하고 해당 부서들의 정책 공조를 지원. 최근에는 지적 재산권이나 전자 상거래 문제 등에 대한 적절한 대처방안 모색.
- **통신사업기획실** : 기업체·공익단체·주요 개인들에게 FCC의 정책 정보를 제공하여 고용기회 신규 서비스 기회 확대에 이바지. 특히 소수민족 소유의 기업이나 중소기업, 여성 소유한 기업들을 위한 사업 기회에 제공에 역점을 두고 있음.
- **직장다양화실** : FCC의 모든 직원들이 각자의 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 다양한 기회를 제공하고 합법적인 보호를 받을 수 있도록 노력.
- **입법행정사무실** : FCC가 의회와 다른 연방기구 및 지방정부와 연락하고 정보를 제공하며 각종 문의에 응답하는 기능을 수행. 특히 의회 공청회에서 입회인 자격으로 참가하여 의원들의 다양한 요구 및 제언에 대해 답변 준비.

○ 6개 국(Bureau)의 현황 및 주요 역할

- **유선경쟁국** : 유선통신서비스 시장 발전을 위해 다양한 선택 기회를 제공하고 업계의 적극적인 투자를 유도. 유선통신과 관련된 정책 개발 및 규제완화를 통해 경제적 성장을 촉진. 5개 부서가 산하에 있음.
- **법집행국** : FCC의 법규와 규정을 시행하고 허가인증 작업을 집행. 조사 청문회과 시장분쟁처리과 주과수집행과 등 산하 6개 부서를 통해 주과수의 효과적인 활용과 서비스 경쟁 촉진 그리고 소비자 보호라는 정책 목표를 실행하고자 함.
- **무선통신국** : 핸드폰, PCS, 양방향 라디오 등 각종 무선통신 서비스의 경쟁 촉진을 통한 서비스 보편화에 주력하고, 라디오 주과수의 효율적인 사용을 위해 규제완화와 시장분석 실시. 산하에 7개 부서 존재.

- **미디어국** : 지상파 텔레비전과 라디오, 케이블 TV와 위성방송 등 전자 미디어와 관련된 정책을 입안하고 추진 및 조정하는 역할을 수행. 최근에는 디지털 전환과 관련된 각종 현안들을 검토하고 어린이를 위한 시청환경 개선을 감독하고 있음. 산하 부서가 8개로 가장 많음.
- **소비자·정부 사무국** : 소비자들이 현명한 선택을 할 수 있도록 방송 통신 관련 정보들을 제공해 주고, 각종 서비스 및 제품들에 대해 최상의 요금을 선택할 수 있도록 함. 또한 소비자들의 질문이나 불만사항들을 즉시 처리하여 우호적인 관계형성에 일조. 산하에 7개 부서가 있음.
- **국제국** : 국제적인 방송 통신 정책의 현황을 정확히 전달하고, 미국의 이익을 최대한 증진시키기 위해 위원들에게 자문 및 조언 제공. 각종 국제 컨퍼런스에서 FCC를 대표하며, 주파수 할당 문제 등 국제적 분쟁 사안에 대해 개입. 정책과, 위성과, 전략분석 및 협상과 등 3개 과를 산하에 두고 있음.

### 3. FCC

- FCC는 모두 5단계의 규칙제정 과정을 통해 방송 통신 관련 법규를 체계적으로 완성하고 있음.<sup>4)</sup>
  - ① 규칙 제안
    - FCC가 자체적으로 제시하거나 외부에서 청원하는 방식으로 주요 이슈 및 현안에 대한 규칙을 제안
  - ② 규칙제정안 공시·조회공시·수정제안·기각 중 하나를 선택
    - 이 중 조회공시(Notice of Inquiry; NOI)란 제안된 규칙과 관련된 정보를 광범위하게 수집하고 발전적인 아이디어를 수용하기 위해 FCC가 공표하는 절차임. 이 단계를 거쳐 규칙제정안 공시로 연결됨.

4) 이 부분과 관련해서는 Head et al.(1998)과 김정기(2003)를 참조했음.

## ③ 평가 및 여론수렴

- 규칙제정안이 공시되면 이해 당사자의 의견을 청취하고 전문가 및 일반 시민들의 여론을 수렴하는 단계로 전환.

## ④ 보고 및 명령

- 평가 및 여론수렴 과정이 성공적으로 이루어지면, FCC는 제안된 규칙을 보고 및 명령(Report and Order; R&O)하도록 결정함으로써, 규칙제정 절차를 마무리하게 됨. R&O된 내용은 연방등기부(Federal Register), 즉 관보에 공시됨.

## ⑤ 재고 요청 또는 법원 제소

- 관보에 게재된 지 30일 이내에 재고 청원이 있거나 법원 제소를 시도하여 그 주장이 받아들여지면, 제정된 규칙은 수정 또는 폐기됨.

## ○ FCC와 유관기관들의 역할조정 및 기능배분 : PUC와의 관계

- 연방주의를 표방하고 있는 미국에서는 연방정부 차원의 규제와 주(州) 정부차원의 규제를 이원적으로 관할하고 있음. 따라서 연방 차원의 방송 통신 규제정책은 FCC가 담당하고 있는 반면, 주 차원의 규제정책은 공익사업위원회, 즉 PUC(Public Utilities Commission)가 수행하는 시스템을 갖추고 있음.

〈표-3〉 FCC와 PUC의 규제내용 비교

규제 기관	규제 사항	규제 서비스
FCC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪무선사업자 및 방송국 면허</li> <li>▪기술표준 설정 및 감독</li> <li>▪요금 규제</li> <li>▪상호접속조건 규제</li> <li>▪번호계획 통제</li> <li>▪주파수 사용 통제</li> <li>▪방송 관련 규칙 설정 및 집행</li> <li>▪케이블 사업자 업무영역 통제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪주간 장거리통신 서비스</li> <li>▪국제 이동통신 서비스</li> <li>▪이동통신 서비스</li> <li>▪부가통신 서비스</li> <li>▪지상파 방송 서비스</li> <li>▪위성방송 서비스</li> <li>▪케이블방송 서비스</li> </ul>
PUC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪시내부문 통신사업 전입 허가</li> <li>▪요금 규제</li> <li>▪시내전화 사업자 영업활동 규제</li> <li>▪케이블 사업자 허가 및 업무규제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪주내 통신 서비스</li> <li>▪이동통신 서비스</li> <li>▪부가가치 서비스</li> <li>▪케이블방송 서비스</li> </ul>

〈참조〉 김희수 외(2002)

- PUC의 권한을 구체적으로 살펴보면, 먼저 주 차원의 통신정책 수립 및 규제를 기본적으로 시행하고 있고, 규칙 및 규정 제정과 사업구역(프랜차이즈) 지정, 케이블 TV사업 허가, 요금규제, 규정위반자의 제재 등의 업무를 담당하고 있음.

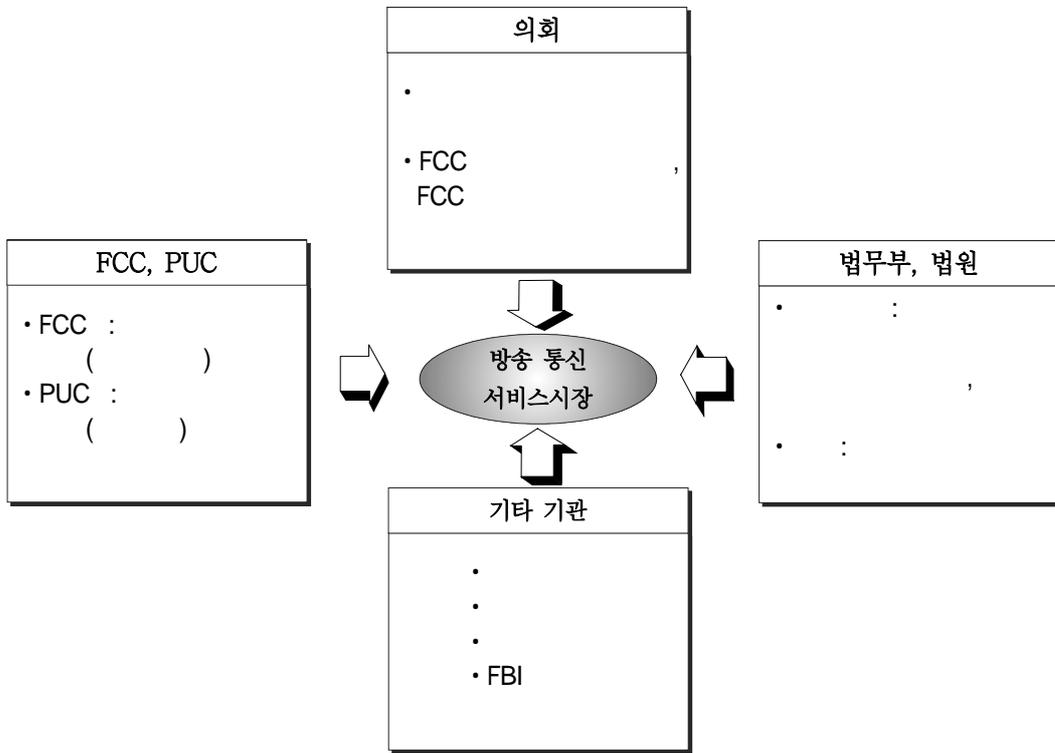
○ FCC와 유관기관들의 역할조정 및 기능배분 : DOJ 및 FTC와의 관계

- FCC는 방송 통신 관련 정책 추진 과정에서 법무부(Department of Justice, DOJ)와 그 직속기구인 연방통신위원회(Federal Communications Commission, FTC)의 법률적 판단에 근거하여 역할을 수행하고 있음.
- 특히 미디어 기업간의 M&A는 반독점법(Anti-Trust Law)에 의거하여 법무부와 연방통신위원회가 일차적으로 관장하고 있으며, 따라서 텔레커뮤니케이션법과 반독점법의 내용이 상충될 경우, 법원은 반독점법에 우위를 둔 판결을 내림.<sup>5)</sup>

5) 1996년에 개정된 텔레커뮤니케이션법에 따르면, FCC가 통신사업자간 합병을 승인하는 경우 통신법 221조(a)에 의거하여 독점금지법의 적용을 면제받도록 한 규정이 폐지되었다. 이는 법무부가 FCC로부터 통신사업자의 합병심사권을 완전히 반환받았음을 의미한다.

- 현재 법무부 내의 독점금지국(Antitrust Division)은 FTC와 함께 연방 차원에서 독점금지법의 집행과 합병심사 그리고 경쟁정책 등에 대한 정책적 결정을 수행하고 있음. 구체적으로 독점금지국은 통신사업자의 반경쟁행위 조사 및 제소, 통신사업자의 불공정행위에 관한 법원의 자문, 통신사업자간 합병조사, 수정동의 판결(MFJ)의 준수여부 감시 등의 기능을 담당하고 있음.
  - 법무부와 연방통신위원회의 승인 결정이 내려지면, 그로부터 1개월 후에 FCC는 해당 M&A에 대한 공익심사(Public Interest Test)를 실시함. 공익심사에서는 경쟁(competition)·다원성(diversity)·지역주의(localism) 보장 등이 판단 근거가 되며, 이외에도 FCC는 M&A가 소유권 규칙에 부합되는지를 검토하는데 위반했을 때에는 통상 기업분할(divestiture)을 명령함.
- FCC와 유관기관들의 역할조정 및 기능배분 : 의회 및 법원과의 관계
- 의회는 FCC 위원의 추천 및 동의, FCC에 대한 예산 배정 및 심의, FCC 규칙의 검토 등 FCC의 근간을 결정하는 임무를 부여받고 있음. 구체적으로 상원에서는 과학운수위원회와 통신소위원회가 그리고 하원에서는 에너지상무위원회와 정보통신소위원회가 FCC에 대한 지도·감독 역할을 수행하고 있고, FCC는 의회의 지시에 따라 공청회 출석, 보고서 작성, 연차보고서 제출 등의 이행 의무를 지고 있음.

<그림-2> FCC와 유관기관들의 역할배분



<참조> 김희수 외(2002)

- 사법부, 즉 법원은 FCC의 방송 통신 관련 규칙들에 대해 집행정지 또는 기각 판결을 내릴 수 있으며, FCC의 결정에 대하여 재심사를 명령할 수 있음. 또한 FCC 결정이 방송면허에 관련된 것이라면 미국의 12개 고등항소법원에 이의신청을 할 수 있음. 최근 법원은 FCC의 방송 통신 소유권 관련 규칙 6개를 객관적 자료나 근거가 미비하다는 이유로 모두 기각했음.
- 이상의 논의들은 <그림-2>의 형태로 요약, 정리될 수 있음.

## 1. 1996

- 1934년 커뮤니케이션법 이후 62년만의 대폭적인 개정작업
  - 신자유주의의 확산에 힘입어 탈규제와 시장경쟁을 촉진하고, 인터넷을 비롯한 디지털 미디어 환경의 융합적 특성을 고려하여 미디어 시장에서의 업체간 경쟁력 강화에 주안점을 두었음.
  - 구체적으로 1996년 텔레커뮤니케이션법의 정책목표는 지역독점 시장을 형성하고 있었던 지역전화사업에 경쟁을 도입하고, 케이블TV와 과점 상태였던 장거리 전화사업에도 경쟁체제를 도입하여 서비스의 질을 개선하고 요금 등 이용자 복지를 증진시키기 위한 미디어 구조 개편이라고 할 수 있음.
  
- 통신사업자의 방송 분야 진출을 허용한 대규모 M&A 촉발
  - 1996년 텔레커뮤니케이션법은 전반적인 미디어 소유규제 완화를 추진했지만, 현실적으로 막강한 자본력과 네트워크를 갖춘 통신사업자 중심의 사업 확대를 야기했음. 대표적인 사례로는 AT&T 산하의 케이블 MSO인 TCI와 MediaOne의 합병과 AOL과 Time Warner의 합병을 들 수 있음.
  - 미국의 경우, 통신사업자가 방송사업자보다 자본 규모에 있어 7배 이상 많은 것으로 분석되고 있기 때문에, 대규모 M&A로 대표되는 방송과 통신 융합 국면에서의 주도권은 통신사업자의 수중에 있다고 볼 수 있으며, 이는 한국의 미디어 환경에서도 예외가 아니라고 관측됨.

## 2.

## 6)

- 제1장 : 전화통신 등 텔레커뮤니케이션 서비스 관련 규정
  - 제2장 : 지상파 방송 관련 규정
  - 제3장 : 케이블 방송 관련 규정
  - 제4장 : 규제개혁 관련 규정
  - 제5장 : 외설과 폭력 등 프로그램 내용규제 관련 규정
  - 제6장 : 다른 법에 미칠 영향 및 조정
  - 제7장 : 첨부 규정 및 부록
- 
- 방송사 재허가 기간의 연장 : 1980년 이전에는 3년→1981년 TV는 5년, 라디오는 7년으로 연장→1996년 TV와 라디오 공히 8년으로 확대 시킴.
  - 방송사 재허가 심사기준 : PICON 기준<sup>7)</sup>의 준수 여부와 프로그램 폭력성에 관한 시청자 평가서
  - 신규 방송 서비스에 대한 허가방식 : 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.
  - 소유규제의 대폭 완화 속에 시장 규모에 따른 차별화 규정 적용 : 복점 소유·복수소유·교차소유 등과 관련된 규정을 크게 완화했음.

6) 이하 내용은 FCC의 Telecommunication Act of 1996 전문과 김정기(2003), 정윤식(2004) 등을 참조하여 작성했다.

7) '공익, 편의 또는 필요'를 의미하는 PICON(public interest, convenience or necessity)은 1934년 커뮤니케이션법에서 FCC가 방송사의 허가, 재허가 및 허가양도 등을 심사할 때, 그 재량범위를 제한하기 위해 도입된 이른바 '공익성 기준'이다.

- 먼저 복점소유 규제외의 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.
- 다음으로 복수소유 규제외의 경우에는 시청점유율 35% 상한 규정만이 유일한 제한으로 남았고, 교차소유 규제외의 경우에는 네트워크 방송사와 케이블 TV, 전화회사와 케이블 TV 사이의 교차소유 금지규정을 폐지했음.
- 방송내용 및 편성규제외의 최소화 : 정치방송 및 어린이 프로그램에 대한 규제와 TV 폭력성에 대한 프로그램 등급제 의무화를 제외한 관련 법·규칙·가이드라인 등을 모두 삭제했음.

## 1.

### 1996

- 신자유주의의 확산에 힘입어 탈규제와 시장경쟁을 촉진하고, 인터넷을 비롯한 디지털 미디어 환경의 융합적 특성을 고려하여 새로운 법체계를 구축하고자 했음.
  - 구체적으로, 지역전화·장거리 전화·케이블방송의 매체간 경계를 허물고 자유경쟁을 촉진했으며, 통신 서비스의 제공범위를 확대했고, 텔레비전의 폭력성과 선정성으로부터 어린이들을 보호하는 규제책을 강화했음.
- 미디어 환경 변화에 따라 FCC 조직의 총체적인 재정비 시도
- 개별 서비스를 담당하는 국 차원에서 수행되어온 정책집행 기능을 한 곳으로 집중하기 위해 정책집행국을 신설했고, 소비자를 위한 보호기능

을 강화하고 정부와의 긴밀한 협조를 강화하기 위해서 소비자 및 정부 관련 직무국을 설치해서 조직의 효율성 증가.

- 21세기를 대비한 새로운 조직개편 계획에 따라, 1999년부터 전반적인 조직 재정비를 시도하여, 현재 10실, 6국 체제 하에서 2,000여 명의 직원이 연간 200억 달러 이상의 예산을 집행.

## 2.

## FCC

### FCC

2000

- 행정부로부터 독립하여 합의제 운영방식을 채택한 독립규제위원회로서, 통합방송법에 의거하여, 방송행정권·준입법권·준사법권을 부여받았고, 1,000억 원을 상회하는 방송발전기금의 조성·관리·운용을 담당하고 있음.
- 또한 최근의 방송통신 규제기구 재편 움직임 속에서 방송과 통신을 포괄하는 규제 및 진흥기관으로 확대 통합할 것을 강력히 주장하고 있음.

### FCC

가

- 기본적으로 FCC의 설립목적은 합리적인 요금산정에 따른 신속한 통신 서비스의 제공, 통신의 공적 규제, 통신의 이용에 따르는 생명과 재산의 안전증진 등 주로 통신 분야의 목적을 실현하기 위해서임. 특히 FCC는 주(州)간 장거리 통신과 국제통신 무선국 허가 등 연방차원의 규제를 주로 담당.
- 따라서 FCC는 방송을 무선통신의 한 종류로서 파악하고 있으며, 따라서 방송의 문화적 성격과 언론매체로서의 역할에 대한 관심은 상대적으로 적은 편임. 오히려 소비자들에게 더 많은 선택권이 부여될 수 있고, 더 좋은 품질의 서비스가 제공될 수 있도록 하는데 주안점을 두고 있음.

가

- 미국의 경우, 미국 헌법이 연방의회에 전과관할권을 부여했고, 연방의회는 이 권한을 활용하여 1934년 커뮤니케이션법을 제정하여 이를 근거

- 로 FCC를 설치하고 이 기관에 규칙제정권을 부여했음.
- 따라서 FCC는 한국의 법규명령에 해당하는 ‘규칙과 규정(rules & regulations)’을 비교적 자유롭게 제·개정하고 있음.
  - 이에 비해 한국의 헌법은 대통령, 국무총리, 각 부 장관, 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 지방자치단체 등에 한해 법규명령을 위임하고 있고, 방송위원회는 여기에 포함되지 않음.
  - 따라서 방송위원회에게 부여된 규칙제정권은 일반 국민을 구속하지 않는 행정명령, 즉 내규에 불과하며, 그 이상의 법규명령 성격을 띠면 위헌 시비에 놓일 수밖에 없음.

#### FCC 2,000

- 그러나 한국의 방송위원회는 불과 200여 명의 직원을 가지고, 방송 분야의 정책수립 및 규제집행 그리고 각종 진흥사업을 포괄적으로 수행하고 있으며, 여기에 통신 분야까지 담당 업무를 확장하려 하고 있음.
- 그 결과, 고도의 전문성과 신뢰도가 요구되는 정책수립과정에서 관련 이해 당사자들의 불복과 시위가 끊이지 않고 있으며, 사안에 대한 근본적인 해결보다는 미봉책 마련에 급급하고 있음.
- 뿐만 아니라, 미국에서는 자율적인 시장기능에 맡긴 방송산업의 진흥 및 마케팅 분야까지 독립규제기관인 방송위원회에서 담당하고 있는 것은 한 기관에서 처벌과 지원을 동시에 수행한다는 점에서 매우 모순된 상황임.
- 방송산업의 진흥과 육성 분야의 경우, 한국은 미국과 달리, 범정부 차원의 적극적인 지원과 개입이 요구된다고 할 수 있음. 따라서 이 분야는 이를 전문적으로 수행하는 정부부처와 산하기관이 책임지는 것이 바람직하다고 사료됨.

#### FCC

- 미디어 정책 수립 및 집행과정에서 관련 정부부처인 법무부와 산하기관

인 연방통상위원회 그리고 주(州) 공익사업위원회인 PUC 등과 긴밀한 협의 시스템을 구축하고 있음.

- 예컨대, 방송 통신 융합의 핵심현상이라고 할 수 있는 기업간 M&A의 경우, 반독점법에 의거하여, 국무부와 연방통상위원회가 주도적으로 관찰하고 있음. 미국에서는 FCC의 공공의 이익 심사와 소유권 규칙에 관한 정책보다 반독점법이 우선하고 있음을 명심할 필요가 있음.
- 또한 FCC는 연방 차원에서, 주 공익위원회는 개별 주 차원에서 통신문제에 대한 주요 정책을 결정하고 있음.
- 따라서 미국의 FCC는 방송과 통신 분야의 정책과 규제기능이 통합된 강력한 기관이라는 외형을 갖추고 있지만, 실제로는 가장 분산된 형태의 의사결정 구조를 지니고 있음.

## FCC

- 지금까지 살펴본 바와 같이, 미국 FCC는 출범 당시의 시대적 배경과 운영원리 그리고 유관기관과의 협조체계에 이르기까지 한국과는 상이한 정치사회적 맥락 속에서 이해하고 적용할 필요가 있음.
- 이러한 차별점들을 간과하고 단순히 대통령중심제 국가라는 공통점 때문에 FCC 모델을 받아들인다면, 그로 인한 국가적 손실과 행정의 비효율성이 심각하게 대두될 수 있음.
- 따라서 FCC 모델을 올바르게 참조하기 위해서는 한국과 미국의 미디어 환경을 둘러싼 정치사회적 맥락을 충분히 검토하고 수용 가능한 지점을 부분적으로 받아들이는 것이 바람직하다고 판단됨.



- 곽동균(2003), “미국과 영국의 디지털방송 활성화 비교 분석: 시장구도 및 규제체제를 중심으로”, <정보통신정책>, 15(4), 한국정보통신정책연구원, 26 ~ 42.
- 김국진(2005), “디지털 융합에 따른 법제도 개선방안”, 유승희 의원실 주최 <방송 통신 융합 법제 정비 토론회>.
- 김윤영(2004), “방송·통신 융합에 관한 연구: 규제기구를 중심으로”, 기술정책 세미나 최종보고서, 서울대학교 공과대학 기술정책대학원.
- 김정기(2003), <<전환기의 방송정책 : 미국 FCC 정책과의 비교 분석>>, 한울 아카데미.
- 김희수 외(2002), “미국의 1996년 통신법 개정의 영향 분석(I)”, 정보통신정책연구원.
- 송종길·최용준(2004), <주요국의 방송제도 연구: 미국>, 한국방송광고공사
- 박남기(2005), “미 FCC의 주요 정책 변화”, <해외방송정보>, 19 ~ 24.
- 송종길·최용준(2004), <<주요국의 방송제도 연구: 미국>>, 한국방송광고공사.
- 윤호진(2004), <<디지털 다매체 시대의 공영방송 : 규제 시스템의 이원화 및 세분화 방안>>, 커뮤니케이션북스.
- 이상식(2001), “방송과 통신의 융합에 대비한 정책 및 규제 기구의 변화 방향”, <<한국방송학보>>, 제15-3호, 183 ~ 220.
- 정윤식(2004), “통신 방송 융합 법제 및 정책 분석: 미국과 한국의 비교분석을 중심으로”, <정보통신정책연구>, 11(3), 정보통신정책학회, 49 ~ 87.
- Boldwin, T.(1997), “Convergence: Its Meaning, Scenarios, Effect on Industry”, The 9th International Conference: Convergence of Telecommunications and Broadcasting.
- Head, W. et al.(1998), *Broadcasting in America: A Survey of Electronic Media 8th ed.*, New York: Houghton Mifflin Company.

FCC(2005a), 11th Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming.

FCC(2005b), FCC Fiscal Year 2006 Budget Estimate.

FCC(2005c), About the FCC: A Consumer Guide to our Organization, Function and Procedures.

FCC(1999), Strategic Plan : A New FCC for the 21st Century.

FCC(1996), Telecommunication Act of 1996.