

KBI ISSUE PAPER

이슈 페이퍼

05-06(10)

프랑스의 방송통신융합 법제 개편 및 규제 기구의 현황

2005 8 23

(KBI 1)

● 목 차

- I. 논의 배경과 맥락
- II. 방송통신융합 관련 법제 개편 현황
- III. 미디어 정책 및 규제 기구의 현황
- IV. 법제 개편에 따른 CSA의 역할과 권한 변화
- V. 프랑스 사례의 시사점



한국방송영상산업진흥원
Korean Broadcasting Institute

- 프랑스는 1986년에 시작된 케이블 TV, 1992년 이후 유료 위성 TV에 이어 지난 2005년 3월에는 디지털 지상파 방송(TNT) 출범.
- 프랑스 시청각 커뮤니케이션 정책은, 90년대 초반부터 추진되고 있는 EU의 미디어 산업과 시청각 산업의 단계적 진흥 정책 방안인 Programme Media I(1991-1995), Programme Media II(1996-2000), Programme Media Plus(2001-2005), 그리고 Programme Media 2007로 이어지는 정책 기조를 반영.
- 프랑스는 2004년 ‘전자 커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법’(Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle)과 ‘디지털 경제에서의 신뢰에 관한 법’(Loi pour la confiance dans l'économie numérique)을 제정.
- 새로운 법에 의해 기존의 ‘우편 통신 법전’(Code des postes et télécommunications)과 1986년 제정된 ‘커뮤니케이션의 자유에 관한 법’(Loi relative à la liberté de communication, 이하 LLC) 등 관련법이 부분 개정됨.
- 관련 정책 및 규제 기구는, 이미 1996년 ‘통신규제법’의 제정으로 과거 CSA에 통합되어 있던 통신 영역을 분리하여 ‘통신규제청’(ART, 현 ARCEP)과 ‘국립전파관리국’(ANFR)을 설립하면서 지금까지 그 기본 골격을 유지함.
- 프랑스 전자커뮤니케이션 법의 제정과 관련법의 개정은 유럽 방송 시장의 단일화와 공정한 경쟁 체제 구축을 위한 규제 완화라는 큰 틀에서 이해됨.
- 규제 완화의 틀 속에서 사업 허가 및 진입 규제의 차원에서 본다면 방송 통신 모두의 영역에서 정부 규제의 기능은 약화되었고, 내용규제의 차원에서 CSA의 권한 영역은 확대.

- 새로운 법제정에도 불구하고, 프랑스의 경우 정책 입안 및 집행 정책은 행정부처, 규제 정책은 독립적인 행정기구에서 담당하는 분권적 정책 체계를 그대로 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), 라디오와 텔레비전의 서비스와 내용 규제는 CSA에서 담당.
- 전자 커뮤니케이션의 주요 개념과 서비스 영역 구분을 위한 노력에도 불구하고, 프랑스의 경우에도 앞으로 불명확한 경계적 서비스가 등장할 가능성은 존재함. 그럼에도 불구하고, 프랑스는 미디어 융합에 대한 ‘기술적 중립성’의 원칙, 즉 전송매체의 기술적 특성과는 무관하게 모든 시청각 콘텐츠에 동일한 원칙을 적용한다는 기본 입장을 표명.
- 프랑스의 사례를 고려할 때, 현재 국내에서 문화부, 정통부 및 방송위원회의 방송통신융합을 위한 통합추진위원회 설치를 둘러싼 갈등이나, 방송영상산업진흥을 둘러싼 방송위원회와 문화부의 마찰은 행정 및 정책 추진 체계의 혼란으로 이해할 수 있음. 프랑스 CSA와 유사한 위상과 기능을 지니는 방송위원회의 ‘독립성’에 대한 명확한 법률적 해석과 행정체계상의 기능 규정이 향후 법개정에 반영되어야 함.
- 문화적 정체성과 특수성을 강조하면서도 유럽 시장의 단일화와 공정경쟁의 촉진이라는 두 개의 가치가 서로 충돌하지 않도록 조정하고 협의하는 기능은 정보사회의 발전에 대비하는 정부의 핵심적 역할의 하나로 이해됨. 프랑스에서는 단일 부처 수준의 대응이 아닌, ‘미디어발전국’(DDM)과 같은 총리 직속 기구와 재정 경제 산업을 총괄하는 통합적 부처(MINEFI)에서 장기적이고 종합적인 정책 수립이 추진됨.

1.

- 프랑스에는 방송(broadcasting)의 개념이 존재하지 않으며¹⁾, 텔레비전과 라디오 서비스는 시청각 커뮤니케이션 서비스의 일부분으로 이해됨. 따라서 라디오, 텔레비전, 애니메이션, 뮤직비디오, 광고 등을 포괄하는 시청각 커뮤니케이션의 기본 정책 기조에서는 방송을 독립적이고 분리된 영역으로 인식하지 않으며 여러 부문간에 상호 유기적인 연계성과 함께 문화적 다원주의의 가치가 중시되고 있음.
- 이러한 정책적 기조 하에서 2차 세계 대전 이후 프랑스의 시청각 서비스 산업은 점진적인 발전과 시장 확대가 이루어지고 있으며, 지상파 방송의 국가 독점 시기를 거쳐 미테랑 대통령 집권 이후 현재까지 공민영 혼합 체제를 유지하고 있음.
- 1986년에 시작된 케이블 TV의 역사는 20년, 1989년부터 시험 방송을 시작하여 1992년 유료 위성 채널 서비스(Canal-Satellite)를 시작한 위성 TV의 역사는 13년째를 맞고 있음. 지난 2005년 3월에는 디지털 지상파 방송(TNT)이 출범함.
- 프랑스 시청각 커뮤니케이션 정책 기조는, 1989년 발표된 유럽의회의 ‘국경 없는 텔레비전’ 협약, 1997년 ‘국경 없는 텔레비전’ 협약의 개정과 녹서 발간 및 2002년 유럽연합 6개 지침과 2005년 개정 지침의 발표까지 유럽연합의 차원에서 추진되어 온 시청각 커뮤니케이션 정책의 틀 안에서 추진되어 오고 있음.
- 프랑스의 시청각 산업에 대한 정책 기조는 집중제한(반독점)과 다원주의의 추구로 압축될 수 있음. 미디어융합이라는 큰 흐름 속에서 시청각 분야의 가장 중요한 사건은 최근 출범한 지상파 디지털 텔레비전의 도입이며 현재 이에 따른 지역 텔레비전의 발전과 시장 개방에 많은 노력을 기울이고 있는

1) 이 글에서도 가능한 한 ‘방송’이라는 용어의 사용을 최대한 줄이며 문맥 상 부득이한 경우에만 하여 사용하기로 한다.

상황임.

- 우리의 용어로 ‘방송통신융합’에 대비한 노력은 이미 90년대 초반부터 꾸준히 진행되어 오고 있으며, 관련 정책 및 규제기구의 개편 문제는 이미 1996년 ‘통신규제법’의 제정으로 과거 CSA에 통합되어 있던 통신 영역에 대한 권한을 분리하여 ‘통신규제청’(ART, 현 ARCEP)과 ‘국립전파관리국’(ANFR)을 설립하면서 지금까지 그 기본 골격을 유지해 오고 있음.
- 개괄적으로 볼 때, 유럽 국가들의 공통된 특징이었던 방송의 공영체제에서 탈피, 80년대 민영화의 과정을 거치면서 관련법과 정책 및 규제기구들이 기본 골격을 갖추기 시작함. 90년대 이후에는 향후 전개될 미디어 융합과 시청각 산업의 유럽 단일 시장화, 미디어 기술의 산업적 적용에 대해 지속적인 대응을 해오고 있음. 이미 1996년 4월 10일 법(“정보서비스 및 기술 분야의 실험에 대한 법”)은 새로운 뉴미디어 서비스(‘ensemblier’ ‘multiplexeur’, VoD, 위성을 이용한 복합서비스 등)의 발전을 위해 기존 관련법의 제한적 위반을 허용함.
- 이러한 과정을 거치면서, 유럽 연합 차원에서 1989년 ‘국경 없는 텔레비전’과 90년대 초반부터 추진되고 있는 중장기적인 미디어 산업과 시청각 산업의 단계적 진흥 정책 방안인 Programme Media I(1991-1995), Programme Media II(1996-2000), Programme Media Plus(2001-2005), Programme Media 2007로 이어지는 정책 기조 속에서, 프랑스는 2004년 7월 ‘전자 커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법’(Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle)과 ‘디지털 경제에서의 신뢰에 관한 법’(Loi pour la confiance dans l'économie numérique)을 제정하였고, 기존의 ‘우편 통신 법전’(Code des postes et télécommunications)²⁾과 1986년 제정된 ‘커뮤니케이션의 자유에 관한 법’(Loi relative à la liberté de communication, 이하 LLC) 등 관련 법들을 일부 개정하였음.

2) 기존의 이 우편통신법전(code)은 새로운 법 제정에 의해 그 명칭이 <Code des postes et des communications électroniques>으로 개칭된다.

- 프랑스 텔레비전과 라디오 및 시청각 산업의 발전 과정을 연표의 형식으로 요약하면 다음과 같으며, 1) 국가 독점기(2차 세계대전 - 1974), 2) 경쟁체제의 도입(1975-1986), 3) 민영 방송의 성장기(1987-1993), 4) 공민영 균형 체제의 확립기(1994-2000), 5) 정보 사회와 미디어 융합에 대한 대응기(2000-)로 구분할 수 있음³⁾.

1) 가 (2 - 1974)

- 2차 세계대전 중 텔레비전과 라디오의 중요성 인식, 드골 독트린('프랑스의 목소리')에 의한 국가 독점 체제 유지
- 1949년 설립된 '프랑스 라디오 텔레비전(RTF)은 ORTF(1964)로 발전
- 1972년 총리 주관 정책 자문기구 형태의 시청각고등위원회(HCA) 설치
- 1973년 독립적인 채널을 허용하는 탈중앙화 계획 시작

2) (1975-1986)

- 지스카르 데스탱 대통령은 ORTF를 해체하고 7개의 개별 방송사 및 관련 기구로 분리 개편(TF1, A2, FR3, Radio-France, TDF, INA, SFP)
- 1981년 미테랑 대통령은 라디오와 텔레비전의 '탈중앙화'와 '다원주의' 정책 기조 확립, 민영채널과 독립적인 시청각 감독기구의 설립 제안
- 1982년 케이블과 위성 TV 및 제4의 지상파 채널 설립 계획안 발표
- 1982년 7월 29일 '커뮤니케이션에 관한 법'은 프로그램 편성에 대한 국가의 독점을 철폐하고 커뮤니케이션의 자유와 다원주의 원칙을 확립
- 이 법에 의해 CNCL의 전신인 시청각커뮤니케이션고등청(HACA)을 설치, 사업자 허가 및 사업 의무규정 등 규제 감독 기능 수행
- 1984년 재정법에 의해 영화산업에 대한 국가재정지원기금이 시청각 프로그램으로 확대
- 1986년 민영채널 La Cinq와 M6 사업 개시, 제 4공영채널인 la Sept 설립

3) *Les Politiques audiovisuelles en France*, La Documentation Française, Paris, 2001 참조.

3) (1987-1993)

- 1986년 총선으로 구성된 Chirac 총리 내각 하에서 커뮤니케이션 자유에 관한 법 (loi relative à la liberté de communication) 제정. 새로운 규제기구 CNCL(CSA의 전신) 이 HACA를 대체함
- TF1의 민영화, RFP(Régie française de publicité)와 TDF(Télédiffusion de France)의 독점구조 철폐
- 프랑스 시청각 작품과 영화에 대한 편성 쿼터의 원칙 채택
- 1986년 집중규제법(loi anticoncentration)은 매체간 소유규제의 원칙 확립. 지상파 채널 지분 상한선 25%로 지배적 위치 제한
- 1986년 최초 케이블 채널(Paris Première) 출범
- CNCL은 지상파 제 5채널과 제 6채널 새로운 사업자 선정, 3개 지역민영 사업자 인가
- 1989년 1월 17일 법에 의해 CNCL을 대체하는 현 CSA 출범, 사업인허가 등 규제 권한 강화
- 1989년 La Sept는 위성과 케이블을 통해 첫 서비스 실시
- 1989년 유럽의회는 ‘국경 없는 텔레비전’ 협약 채택, 유럽 시청각 산업의 진흥을 위한 Programme Media I(1991-1995) 발표, Programme Media II(1996-2000), Programme Media Plus(2001-2005), Programme Media 2007으로 이어짐
- 1991년 프랑스 독일 양국은 Arte-GEIE 설립 협약 체결
- 1992년 11월 Canal-Satellite는 Telecom2A 위성을 통해 7개 채널 위성유료채널사업 개시

4) (1994-2000)

- 1993년 3월 총선에서 E. Balladur 총리의 우파 내각 구성
- 1994년 2월 1일 법(loi Carignon)은 민영채널의 지분 소유를 종전 25%에서 49%로 확대, CSA의 공영채널에 대한 제재 권한 강화
- 1994년 지식, 교육, 고용 전문 공영 채널인 La Cinquième 출범
- 1995년 유럽 연합의 텔레비전 송출에 관한 지침은 1992년의 위성에 대한 규정을 지상파와 케이블을 포함한 모든 전송 수단으로 확대, 디지털 텔레비전의 출범에 대비함.
- 1996년 4월 Canal Plus사는 Astra 위성을 통해 24개 채널로 구성된 디지털 위성 방송 서비스를 개시
- 1996년 7월 26일 제정 ‘통신규제법’(loi sur la réglementation des télécommunications)에 의해 통신규제청(ART)과 국립전파관리국(ANFR) 설치
- 5번 채널을 공동 사용하던 La Cinquième와 La Sept-Arte의 통합

- 1997년 6월 30일 유럽 연합 Directive는 1989의 “국경없는 텔레비전” Directive를 수정; 주요 사건의 보도에 대한 공중의 접근권(유럽 라디오 방송에 대한), 각국의 법규 정 기준 명시, 미성년자 보호 규정 강화. 상품구매 프로그램과 채널에 대한 법제 틀, Directive의 적용을 감독하는 위원회 설치 등.
- 1997년 12월 3일 유럽위원회는 미디어 융합과 규제에 대한 녹서 발표 및 공청회 개최; 1999년 3월 10일 보고서 발표
- 1999년 3월 11일자 령은 기존의 령을 개정하여 독립제작사를 정의하고 프랑스 및 유럽 시청각물의 제작쿼터를 최소 75%로 의무 규정함
- 1999년 5월 국회는 시청각 개정 법안 심의; 지주회사(holding society) France Télévision (T2, F3, La Cinquième, La Sept-Arte) 설립안, 공영방송사 사장 임기 5년, France Télévision에 40명으로 구성된 시청자 자문위원회 설치, 국회는 공영방송 F2와 F3의 광고시간을 최대 12분에서 8분으로 축소하는 대신 부과금을 상환해주는 수정 법안 채택, 인터넷 사업자 및 서비스 제공자의 책임과 실명 확인 및 사업 신고제 등에 관한 수정법안 채택
- 1999년 12월 14일 유럽위원회는 향후 5년간 유럽연합의 시청각 정책에 대한 원칙과 지침 발표

5)

(2000-)

- 2000년 1월 18일 - 26일 시청각 개정 법안 제1차 심의에서 상원은 250개 조항 개정 검토; Arte를 지주회사 France Télévision으로부터 분리, 지상파 디지털 방송 출범 조건 등
- 2000년 3월 1일 기획위원회 “L'infosphère: stratégie des médias et role de l'Etat” 발표; 새로운 정보산업의 육성을 위한 공적 개입의 제한, 미성숙한 시청각 서비스와 망 사업에 대한 규제 제한 등
- 2000년 3월 21일 - 23일 국회 시청각 개정 법안 제2차 심의; 주요 이슈는 디지털 지상파 방송의 설립, 국회는 CSA로 하여금 2001년 1월 1일까지 가용 주파수를 조사하고 사업 신청을 공표하도록 요구, 채널 수는 1개 사업자에게 5개채널까지 허가 결정, 시청료의 분할 징수 등
- 2000년 8월 1일 “커뮤니케이션 자유에 관한 개정법” 공표; 법 개정기에 따른 후속 령에 의해 지주회사 France Télévision의 위상 및 계열사인 F2, F3, La Cinquième와의 관계 규정, Arte G.E.I.E는 지주회사로부터 분리, 2001년에는 시청각 제작 및 케이블과 위성에 대한 시행령 마련
- 2000년 11월 3일 SJTIC의 임무와 수단을 재규정하여 총리실 산하 문화부 감독 기구인

“미디어발전국” (DDM, Direction du développement des médias) 설립: 기업, 신문사, 공민영 시청각 서비스, 프로그램 제작사, 정보사업자 등의 균형발전을 위한 정부의 효율적인 정책 시행을 담당, 시청각과 인터넷 분야에 대한 정부의 감독 및 규제 기능을 조화시키려는 개혁적 조치

- 2002년 유럽연합의 6개 Directive 발표에 따라 관련법의 개정 및 새로운 법제정에 착수
- 지난 2004년 ‘전자커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법’(Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle) 과 ‘디지털 경제에서의 신뢰에 관한 법’(Loi pour la confiance dans l'économie numérique)을 제정
- 2005년 현재 방송 및 통신 관련 규제 및 정책 기구는 기존의 방송규제기구인 CSA와 통신규제기구인 ARCEP(전 ART)는 기본 골격을 그대로 유지: 문화부 산하 CNC, DDM, INA 등은 존속시키고, 경제재정산업부 내부 조직의 부분적 개편(DIGITIP 해체)이 이루어짐.

2.

1) 전자 커뮤니케이션 관련 유럽연합 지침(Paquet Télécom)

- 유럽연합은 90년대 초반부터 이미 미디어 융합의 도래를 예견하고 장기적 전망과 계획을 수립해 오고 있으며, 프로그램 미디어 녹서와 지침을 발표함으로써 회원국들의 효과적인 법제 정비를 유도함.
- 유럽의 단일 시장 구축과 정보사회에 대비한 정책 방향을 설정하기 위해 2002년 전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스에 대한 규제의 틀을 포함하는 프레임 워크 지침 등 6개 특별 지침(규제 프레임 지침, 접근 지침, 인가 지침, 보편적 서비스와 이용자 권리 지침, 프라이버시 보호 지침, 경쟁 지침 등)을 발표함.

<표1> EU의 2002년 전자커뮤니케이션 관련 규제 프레임 워크

Directive (2002/21/EC)	Common Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services
Directive (2002/19/EC)	Access and Interconnection
Directive (2002/20/EC)	Authorization
Directive (2002/22/EC)	Universal Service and User's right
Directive (2002/58/EC)	Data on Protection and Privacy
Directive (2002/77/EC)	Competition in the markets for Electronic communications networks and services

- 전자 커뮤니케이션 네트워크(Electronic Communication Network)와 전자 커뮤니케이션 서비스(Electronic Communication Services)에는 이상의 6개 지침들이 적용.

2)

- 시청각 콘텐츠는 공익성 목표를 바탕으로 한 시청각 분야의 규제 원칙으로 Principles of Guideline for the Community's Audio-visual Policy in the Digital Age(1999), ‘국경 없는 텔레비전 지침’(TVWF, 1989/2002) 및 ‘The Future of European Regulatory Audiovisual Policy’(2003, COM 784) 등이 적용됨.
- 특히 ‘The Future of European Regulatory Audiovisual Policy“(2003, COM 784)에서는 EU의 시청각 산업에 대한 기본 정책 방향을 제시하고 있음:
 - 사회의 주요 사건들의 보도에 국한하지 않고 모든 사건에 대해 회원국들의 접근성을 높이도록 환경을 조성
 - 유럽 텔레비전 프로그램의 생산과 보급을 장려
 - 광고, 협찬, TV홈쇼핑 등에 대한 규정과 함께 불공정한 상업적 행에 대한 소비자 보호
 - 소외 계층 보호와 사회 정의의 구현
 - 반론권의 보장

- 유럽연합은 수평적 규제 체계 하에서 독립적인 규제 기구의 필요성 인식 : 국가별 규제기구(National Regulatory Authorities)의 설립을 통해 상업적이고 정치적인 영향에서 자유롭고 공정한 중재의 역할 강조(2004, COM 759)
- 기본적으로 EU는 디지털 미디어에서 방송과 통신의 영역을 사적 통신과 공적 통신의 개념으로 구분하여 이해: 방송의 사회적 역할과 효과를 고려하여 보다 세부적인 규제와 법적 적용은 개별 국가의 차원에서 요구됨.

3) EU

- 광대역 통합 서비스는 기대보다 더 늦어질 수 있으며 다양한 경제적 환경에서 많은 변수가 작용할 것이며 미래를 쉽게 예측하기 어렵기 때문에 정책적인 신중이 필요하다는 지적(2003, COM 784).
- 방송에서는 쌍방향적인 디지털 텔레비전 서비스의 발전을 위해서 사업자들에게 개방적 플랫폼의 설립을 권장해야 하여 이를 위해 공정하고 합리적인 정책의 시행이 이루어져야 함을 강조(2003, COM 410).
- 방송은 공중을 위한 서비스, 즉 공익(General Interests)을 목적으로, 통신은 시장경쟁(Market Competition)을 통해서 보편적 서비스(Universal Service)를 제공하기 위하여 적정한(Affordable) 가격을 책정해야 함.
- 이러한 문제를 해결하기 위해서 콘텐츠 규제와 커뮤니케이션(또는 서비스) 규제를 분리; 콘텐츠 규제는 공익의 달성, 커뮤니케이션 규제는 신규 투자와 혁신을 통한 시장경쟁력 확보를 위해서 요구됨(2004, COM 541).
- 방송과 통신의 융합 과정에서 최근에 논의되고 있는 사안은 ‘개방형 표준’의 개발과 현실적으로 시급히 요구되는 ‘표준안’ 및 ‘안전장치’(Safeguard)의 구축 문제.
- 개방형 플랫폼은 소비자의 접근권과 선택권을 증대 디지털 텔레비전의 인터페이스 기술의 공개는 서비스 사업자들의 연계된 사업을 도모할 수 있으며, 소비자들은 보다 쉽게 서비스와 콘텐츠에 접근할 수 있는 장점을 지님. 이는 디지털 텔레비전 서비스의 상호운용성을 보장함과 동시에 선택의 자유를 증대할 것이지만, 이러한 과정에서 성급하고 인위적인 시장 표준화는

- 시장을 과도하게 산업 중심으로 유도할 위험이 있음<COM(2004) 541>.
- 네트워크의 융합과 상호운용성(interoperability) 논의(2004, COM 1028).
 - 네트워크의 다양성 즉, 케이블, 위성 혹은 ADSL 사용의 증가.
 - 기술적 역동성(dynamics), 즉 신규 기술이 도입되면 기존의 기술을 사용하는 사업자들과의 일정 기간 공존이 필요
 - 다양한 비즈니스 모델을 통해 공중과 또는 유료 채널 사이에서 소비자의 선택권을 보장.
 - 네트워크의 통합을 통해 매체간의 격차를 없애고, 다양한 매체에서 동일한 콘텐츠의 유통을 가능하게 함.
 - EU의 국가들은 각국의 상황에 따라 디지털 방송의 발전 속도와 방송 시점을 다르게 설정해야 함

II.

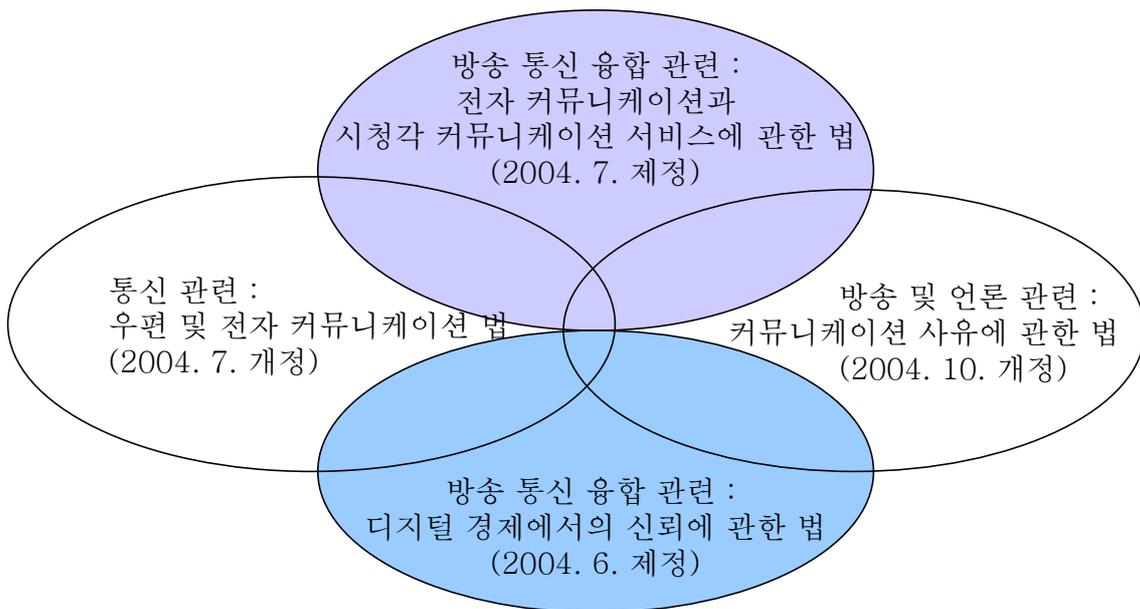
1.

1)

- 프랑스는 미디어 기술의 발전과 융합 현상에 적응하기 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)⁴⁾과 1986년 제정(2000년 개정)된 ‘커뮤니케이션의 자유에 관한 법’(Loi relative à la liberté de communication, 이

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

- 하 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 지침⁵⁾을 수용하면서, 프랑스 내 미디어 시장의 구조변화에 대응하여 규제기구의 권한과 역할의 조정 및 시장 규제의 완화 및 공정 경쟁 촉진이라는 차원에서 채택됨.
 - 디지털 기술의 융합과 함께 시청각 서비스와 콘텐츠가 기존의 전송방식을 넘어서서 다양한 네트워크를 통해 제공되는 것이 가능해짐에 따라 네트워크, 커뮤니케이션, 서비스, 콘텐츠(또는 프로그램), 텔레비전과 라디오 서비스 등을 새롭게 재규정하는 것이 필요하였고 이를 법규의 차원에서 반영하고 있음.



<그림 1> 프랑스 미디어 융합 관련법 현황

5) 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

2)

- 통신 관련 법제
 - 기존의 ‘우편통신법(전)’을 개정하면서 1996년 7월 ‘통신규제법’ 제정.
 - 이 법에 의거 1998년 1월 통신규제청(ART)와 국립전파관리국(ANFR) 설립.
 - 유럽 지침을 수용하여 2001년 7월 법개정이 이루어졌고, 다시 2004년 7월 제정 ‘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 공동 발의하여, CSA, ART, 경쟁위원회의 의견을 수렴.
 - 이 법에 의해 기존의 시청각 커뮤니케이션과 텔레커뮤니케이션을 수정하여 새로운 법적 개념으로 ‘전자 커뮤니케이션’을 도입하고 규정.
 - 그 외에도 ‘전자커뮤니케이션 망’, ‘접속’, ‘독립네트워크’, ‘공중전화서비스’, ‘지역번호’, ‘사업자’ 등의 18개의 핵심 용어들을 재규정함(CPT L2T1CH1, LCE 참조),
 - 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.

1)

6).

- ‘전자 커뮤니케이션’(communications électroniques)이라는 용어는 기존의 텔레커뮤니케이션(télécommunication)을 대체하는 용어로 사용됨. 그 이유는 텔레커뮤니케이션(우리의 용어로는 통신)이라는 용어가 ‘공간적 거리를 전제한 원거리 커뮤니케이션’이라는 점에서 현재의 미디어 기술 환경에서는 더 이상 적절한 용어가 아니라는 판단에서 비롯됨. 따라서 텔레커뮤니케이션의 상위 개념이라 할 수 있는 커뮤니케이션에 ‘전자적’이라는 한정적 수식어를 첨가하여 모든 유형의 전자적 미디어 기술을 매개로 하는 커뮤니케이션을 최상위의 법적 개념으로 사용하고 있음.

<표 2> 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 선로(線路)에 의한 공중 커뮤니케이션 (communication au public par voie électronique, LLC 2조)	전자 선로(線路)에 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 LCEN에서 정의하고 있는 ‘공중 온라인 커뮤니케이션’(communication au public en ligne)에 속하지 않는 모든 ‘전자 선로(線路)에 의한 공중 커뮤니케이션’을 총칭한다.
④ 시청각 서비스(역무/사업)	시청각 서비스는, 동법 2조에 규정된 바의 시청각 커뮤니

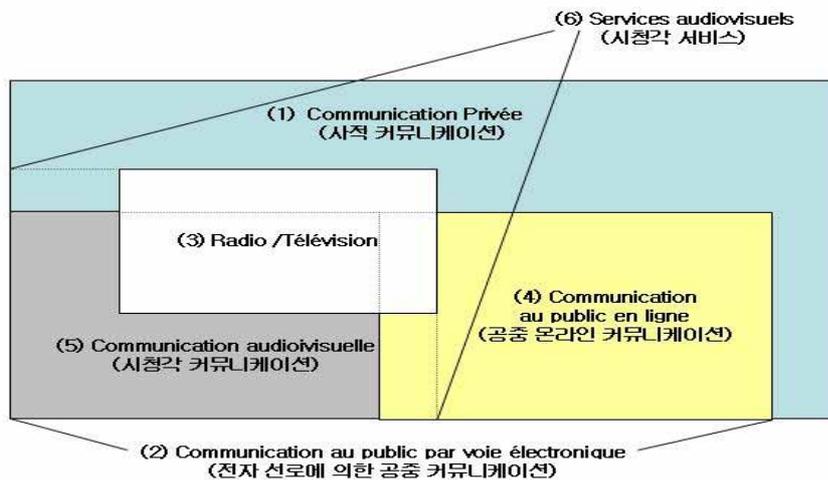
6) 여기서 제시되는 용어들의 번역은 다른 연구자들의 번역도 일부 참조하였지만, 최종적으로 필자 나름대로의 번역을 시도하였으며, 불가피한 모호성에 대해서는 추가적으로 수정 보완이 필요할 것이다. 번역문에서 중요한 함의를 지닌다고 생각되는 부분은 필자가 밑줄로 강조하였음.

(services audiovisuels, LLC 1조)	케이션 서비스와, <u>제공되는 기술적 방식을 불문하고</u> 공중 또는 특정 공중 집단에게 시청각, 영화, 음향 작품 (oeuvres)을 제공하는 모든 서비스를 포함한다.
⑤ 공중 온라인 커뮤니케이션 (communication au public en ligne, LCEN 2조)	공중 온라인 커뮤니케이션이란, 발신자와 수신자 사이에 <u>정보의 상호교환을 가능하게 하는 전자 커뮤니케이션의 방식에 의해, 사적 통신의 성격을 지니지 않는 디지털 데이터를 개인의 요구에 의해 전송하는 것을</u> 총칭한다.
⑥ 전자 커뮤니케이션 망 (또는 네트워크, réseau de communication électronique, LCE 2조-2/CPCE L.32)	전자 커뮤니케이션 망이란, 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 망, 지상 망, 전자 커뮤니케이션의 전송에 이용되는 전기 망을 이용하는 시스템, 시청각 커뮤니케이션 서비스의 배포 또는 배급에 이용되는 망.
⑦ 전자 커뮤니케이션 서비스 (역무/사업)7 (services de ommunication électronique, LCE 2조-7)	전자 커뮤니케이션 서비스란, 전부 또는 주된 비중으로 전자 커뮤니케이션을 공급하는 역무를 말한다. ‘전자 선로(線路)에 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 망에 의하여, <u>공중에게 제공되는 시청각 커뮤니케이션 서비스의 공급을 목적으로 서비스 편성자(éditeur de services)와 계약적 관계를 맺는 모든 사업자를</u> 말한다.
⑨ 텔레비전 서비스(사업) (service de télévision, LLC 2조)	텔레비전 서비스란 전체 또는 특정 공중 집단에게 <u>동시적으로 수신되며, 그 주된 프로그램이 음향과 영상으로 구성된 (송출)내용의 연결 편성으로 이루어진, 모든 ‘전자 선로(線路)에 의한 공중 커뮤니케이션’</u> 을 말한다.
10) 라디오 서비스(사업) (service de radio, LLC 2조)	라디오 서비스란 전체 또는 특정 공중 집단에게 <u>동시적으로 수신되며, 그 주된 프로그램이 음향으로 구성된 (송출)내용의 연결 편성으로 이루어진, 모든 ‘전자 선로(線路)에 의한 공중 커뮤니케이션’</u> 을 말한다.

2)

- 7) 전자커뮤니케이션 서비스는 우리의 전기통신기본법에 규정되어 있는 ‘전기통신역무’와 ‘전기통신사업’에 포괄하는 상위의 개념으로 해석할 수 있다: “전기통신역무”라 함은 전기통신설비를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 전기통신설비를 타인의 통신용으로 제공하는 것을 말한다“(전기통신기본법, 제1장 2조-7)

- 이상의 개념 정의를 토대로 핵심 개념들 간의 관계를 정리 요약하면 아래 제시된 개념도와 같음. 이러한 개념적인 구분에는 적용되는 기준은, 우선 ① 사적 커뮤니케이션과 공적의 커뮤니케이션의 구분, ② 유선과 무선의 구분에 따라 온라인 커뮤니케이션과, 텔레비전과 라디오를 포함한 시청각 커뮤니케이션으로 대별됨.
- 융합의 진행에 따라 기존의 지상파, 케이블, 위성 서비스 외에 사적 통신(모바일폰)이나 인터넷(ADSL) 등의 온라인 매체를 통한 텔레비전과 라디오 서비스를 포괄하는 시청각 커뮤니케이션의 네트워크는 확장됨.
- 결과적으로 아래 개념도에서 (3)의 영역이 (1)과 (4)로 확대되면서 그 경계에 위치하는 서비스의 경우가 발생할 수 있지만 결국 해당 콘텐츠의 유형에 따라 구분될 수밖에 없을 것으로 보임. 따라서 융합형 서비스의 경우 제공되는 네트워크 또는 매체와 상관없이 해당 콘텐츠가 텔레비전과 라디오 서비스인지 아닌지를 우선적으로 판단하는 것이 필요함⁸⁾.



<그림2> 전자 커뮤니케이션(communication électronique)의 개념도

8) 프랑스는 시청각 커뮤니케이션 산업의 진흥을 위하여 문화부 산하 국립영화센터(CNC) 등의 기구에서 집중적인 지원정책을 수행하고 있으며, 이를 위해 시청각작품, 텔레비전 프로그램 등에 대한 매우 정교한 분류체계를 가지고 있다. 이 글의 주제와는 무관하지만, 이러한 정교한 분류체계는 향후 융합형 서비스를 분류하고 체계화하는 데에도 효과적으로 활용될 수 있을 것이며, 현재 프랑스에서도 이러한 논의가 진행되고 있다.

- 앞으로 융합형 서비스(인터넷 방송, 휴대폰 방송, IP-TV, DMB 등)의 영역은 각 개념 구분의 경계에 위치하게 되며, 라디오와 텔레비전 서비스의 개념은 앞으로 따라 네트워크의 융합이 확대되고 있는 상황에서 여전히 불확정적인 영역이 발생할 수 있음. 다만 시청각 서비스(services audiovisuels)는 이러한 경계적 방송 서비스 영역을 포괄적으로 규정하고 있으며, 새로운 형태의 융합형 서비스의 도입에 탄력적으로 적용될 것으로 보임.
- 이번 법 개정을 포함하여, 프랑스 법제의 오랜 전통은 텔레비전과 라디오로 대표되는 시청각 커뮤니케이션의 문화적이고 언론적인 기능과 중요성에 대해 각별한 가치를 부여하고 있다는 점. 따라서 매체나 채널의 기술적 방식을 불문하고 텔레비전과 라디오 서비스의 공익성과 보편적인 서비스 기능을 강조하고 있으며, 이번 법의 제개정 과정에서도 이러한 입장은 그대로 관철되고 있음.

III.

1. 시청각최고위원회(CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel)

1)

- 1986년 9월 30일 제정된 <커뮤니케이션 자유에 관한 법 (loi relative à la liberté de communication)>에 의거, 시청각 커뮤니케이션을 감독하기 위해 1989년 1월 17일 법(loi)에 의해 설립된 독립 규제기구.
- 독립성의 의미는 기능적 또는 정치적 독립을 의미하며, 총리실, 문화부, 통신규제청 및 경쟁위원회 등 정부부처와 타 기관과 명확한 역할 분담 및 긴밀한 협조 체계를 형성함.
- 위원회(Collège)의 구성은 총 9인으로, 대통령 3인, 하원 의장 3인, 상원 의장이 3인 지명하여 임명. 위원들은 65세 미만, 임기는 6년이고 재임 불가. 위원의 1/3은 매 2년마다 새로 임명되며 재임 기간 동안 다른 직책/직

업 겸임 불가. 전체 직원 수 237명(2005년 4월 현재).

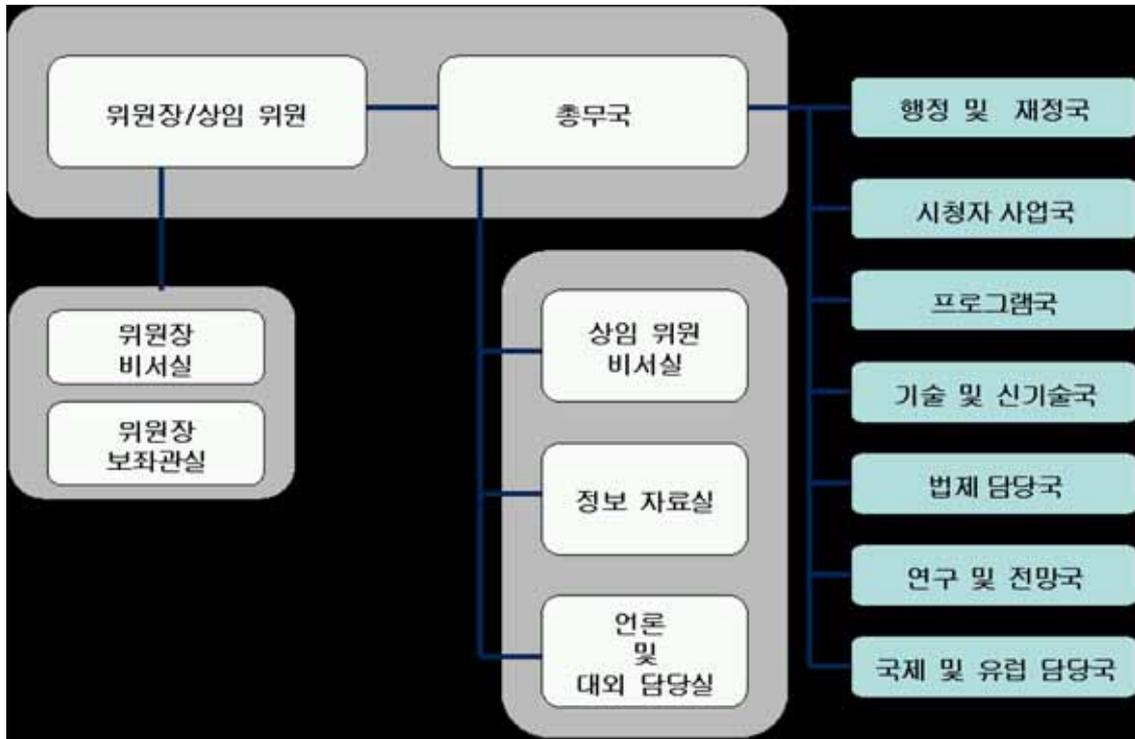
2)

9)

- 독립적인 규제기구로서, ‘전자 커뮤니케이션 법’의 규정에 근거하는 전자 커뮤니케이션의 모든 방식에 의한 라디오와 텔레비전 서비스 및 시청각 커뮤니케이션의 자유를 보장.
- 커뮤니케이션의 평등 원칙 및 라디오와 텔레비전 공공 부분의 독립성과 공정성 보장.
- 자유로운 경쟁을 원활하게 할 수 있도록 감시하며, 서비스 분배자와 편성자(SO, PP)간의 평등한 관계 유지 여부 감독.
- 국내 시청각물의 제작과 생산 부분의 발전을 위하여 프로그램의 질과 다양성 및 불어와 프랑스 문화의 보호 고양을 감독. 프로그램의 질의 개선에 대한 제안. 라디오와 텔레비전 서비스 분배자와 공급자에 대해 의무규정 또는 협약 내용의 준수 감시 및 권고 권한

9) 여기서는 시청각최고위원회(CSA)의 기본적인 권한과 임무에 한정하여 서술하며, 새로운 법의 제정과 ‘커뮤니케이션 자유에 관한 법’의 개정에 따른 CSA의 권한과 역할의 변화 내용에 대해서는 다음 장에서 상세히 다루기로 한다

CSA



출처: http://www.csa.fr/conseil/composition/organisation_directions_organigramme.php

■ CSA의 주요 임무 요약

- 내용 규제에 해당하는 프로그램의 사후 심의
- 협약 내용의 준수 여부 감시
- 주파수 사용권 및 방송서비스 사업허가
- 방송에 관한 국제협약 체결
- 공영 라디오와 텔레비전 방송사 사장 임명 등
- AM, FM 라디오, 지역 및 전국 텔레비전 방송 및 위성 텔레비전 방송의 허가권 발급 및 케이블 방송의 신고 접수
- 시청각 서비스에 관련된 지침과 법안에 대한 의견서 제출
- 라디오와 텔레비전의 주파수 관리와 배분
- 청취자와 시청자에게 발생할 수 있는 분쟁 및 민원 관리
- 정치와 노조에 대한 방송의 다원주의 존중 감시
- 라디오와 텔레비전의 공식 선거 캠페인 관리
- 사업자들 간의 분쟁 조정
- 규정을 위반하는 라디오와 텔레비전 방송 사업자 징계

2. 우편통신규제청(ARCEP, L'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes)¹⁰⁾

1)

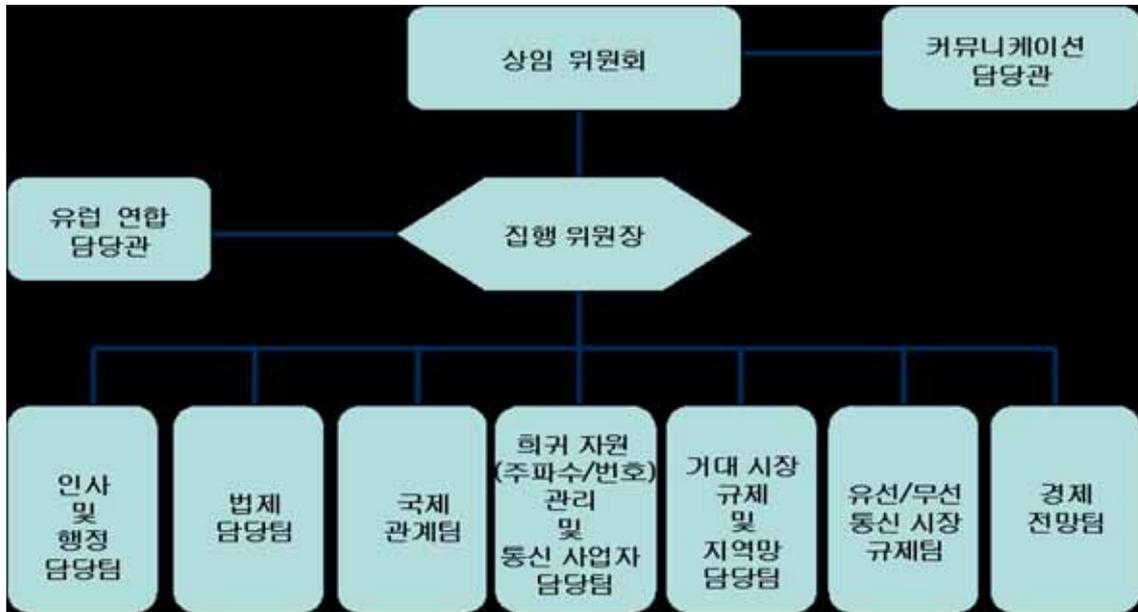
- 1996년 7월 26일 통신규제법인 “텔레커뮤니케이션 규제법”(Loi sur la réglementation des télécommunications)에 따라 1998년 1월 1일 ART 설립.
- ART의 설립은 유럽 위원회 지침들이 통신시장의 국가적 독점에서 시장경쟁 체제로 전환할 것을 요구하고, 기술 발전과 소비 형태가 민영화와 상업화를 요구하게 되어 1996년까지 정부가 90%를 차지했던 시장을 개방하기로 결정하면서 이루어짐. 애초 CSA 산하 기구로 설립하는 계획이 무산되고, 통신 분야의 특수성과 전문성을 고려 별도의 독립 기구를 설치함.
- 기존의 우정통신국(Ministère de la poste, des télécommunications et de l'espace)이 해체되고, 그 역할이 통신규제청(ART), 경제재정산업부(MINEFI, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie), 국립전파관리국(ANFR, Agence Nationale des Fréquences) 등으로 분산.
- 상임위원회의 구성은 총 5인이며 6년 임기 보장, 위원장 포함 총 3인은 대통령 임명, 나머지 2인은 상하원위원장이 임명함, 매 2년 위원의 3분의 1 갱신.
- 주요 임무 및 역할과 관련된 주요 관련법
 - ‘전자 커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법’(Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, 2004)
 - ‘디지털 경제에서의 신뢰에 관한 법’(Loi pour la confiance dans l'économie numérique, 2004)
 - ‘통신의 공공서비스 의무와 France Telecom법’(Loi relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Telecom, 2003)

10) 통신규제청(ART)은 2004년 법개정에 따라 ‘전자커뮤니케이션 및 우편 규제청’(ARCEP)으로 개칭되었음. 여기서는 편의상 ‘우편통신규제청’으로 약칭하기로 한다.

2)

- 시장에서의 공정경쟁 감시: 시장영향력이 있는 사업자에 대해 공정경쟁에 근거한 의무사항들을 감시.
- EU의 '액세스 지침'에 기초하여 투명성, 활동에 관한 정보공개, 합법성, 특정 네트워크의 재원 및 이용을 위한 액세스, 가격 결정 시스템 관련 의무사항 및 가격 통제, 회계의 분리,
- EU의 '보편적 서비스 지침'이 규정한 의무사항, 시장분석에 따른 통제, 주요 시장에서의 액세스와 상호접속에 대해 지배적 사업자들에게 부과된 의무사항, 최종 소비자들에게 제공되는 일반 사업자들의 액세스 서비스 통제, 국제 협약을 준수하기 위한 필요한 조치 등
- EU '전자 커뮤니케이션 지침'에 근거, 개별허가권(l'autorisation individuelle) 제도가 일반허가권(l'autorisation générale) 제도로 바뀜에 따라 원칙적으로 ARCEP는 개별허가제를 폐지. 사업자들에게 필요한 번호와 전파 중에서 희귀자원의 운영과 배분을 위해 ARCEP는 객관적이고 투명하며 합법적 절차를 통해 개별허가권을 발급
- EU의 '보편적 서비스 지침'에 근거해서 ARCEP는 보편적 서비스의 방식과 기본원칙 그리고 보편적 서비스 의무를 위한 재정적 지원의 규모를 결정. 또한 네트워크의 공급체계가 합법적이고 투명하며 적절한 가격에서 운영되는지를 감시.
- 사업자들 사이에서 일어나는 분쟁을 조정: 통신 네트워크의 액세스 조건, 상호접속 협약의 이행과 결과, 상호접속 거부 등의 문제를 조정. 초국경적 분쟁에 대한 조정과 규제의 권한.
- 사업자들이 의무사항들을 이행하지 않을 경우 이들에 대한 제재 권한. 긴급한 경우에 이들로부터 주파수나 번호 등과 같은 재원을 회수.

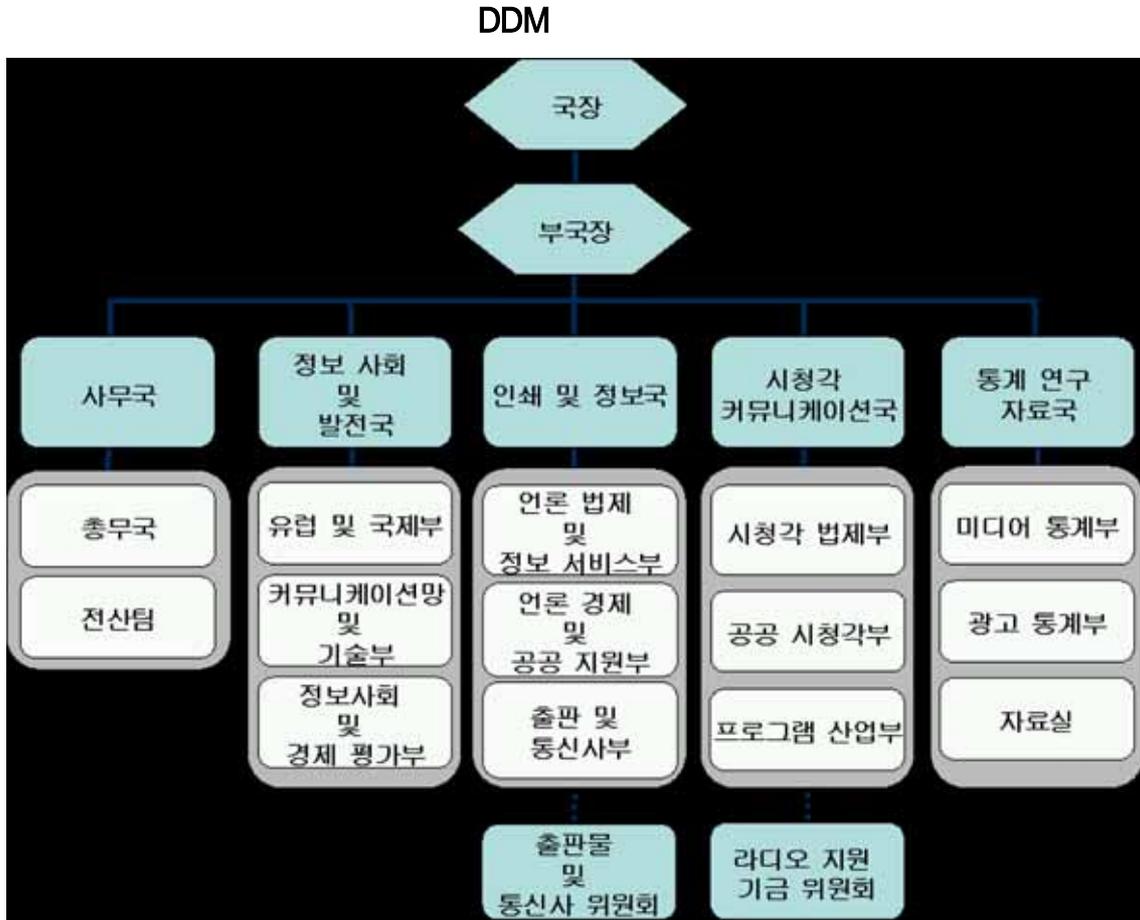
ARCEP



출처: <http://www.arcep.fr>

3. 미디어발전국 (DDM, Direction du Développement des Médias)

- 기존의 '정보 및 커뮤니케이션의 기술적, 법률적 지원부서(Service juridique et technique de l'information et de la communication : SJTIC)'를 대신, 정보사회를 향한 국가 정책을 지원하기 위한 목적으로 2000년 11월 3일 총리령(décret)에 의해 설립.
- 미디어 관련 기업, 신문, 공민영 시청각 서비스, 프로그램 제작사, 정보사업자 등의 균형발전을 위한 정부의 효율적인 정책 시행을 담당
- 총리실 직속 기구이며 정책 입안 및 집행을 위한 모든 활동은 문화부 장관의 지도와 통제를 받으며, 언론, 미디어 및 정보사회에 대한 문화부의 소관 업무 및 정책 수립을 실무적으로 지원하는 정부 기구.



출처: <http://www.ddm.gouv.fr/organigramme.php3>

- 조직 구성은 ‘정보신문과’, ‘시청각 커뮤니케이션과’, ‘정보사회발전과’, ‘자료 통계과’와 ‘사무국’ 등으로 구성.
- EU 지침을 수용하면서 프랑스 시청각 서비스와 관련된 법안의 계획, 검토, 입안 작업 등에 대하여 총괄적인 권한을 지님.

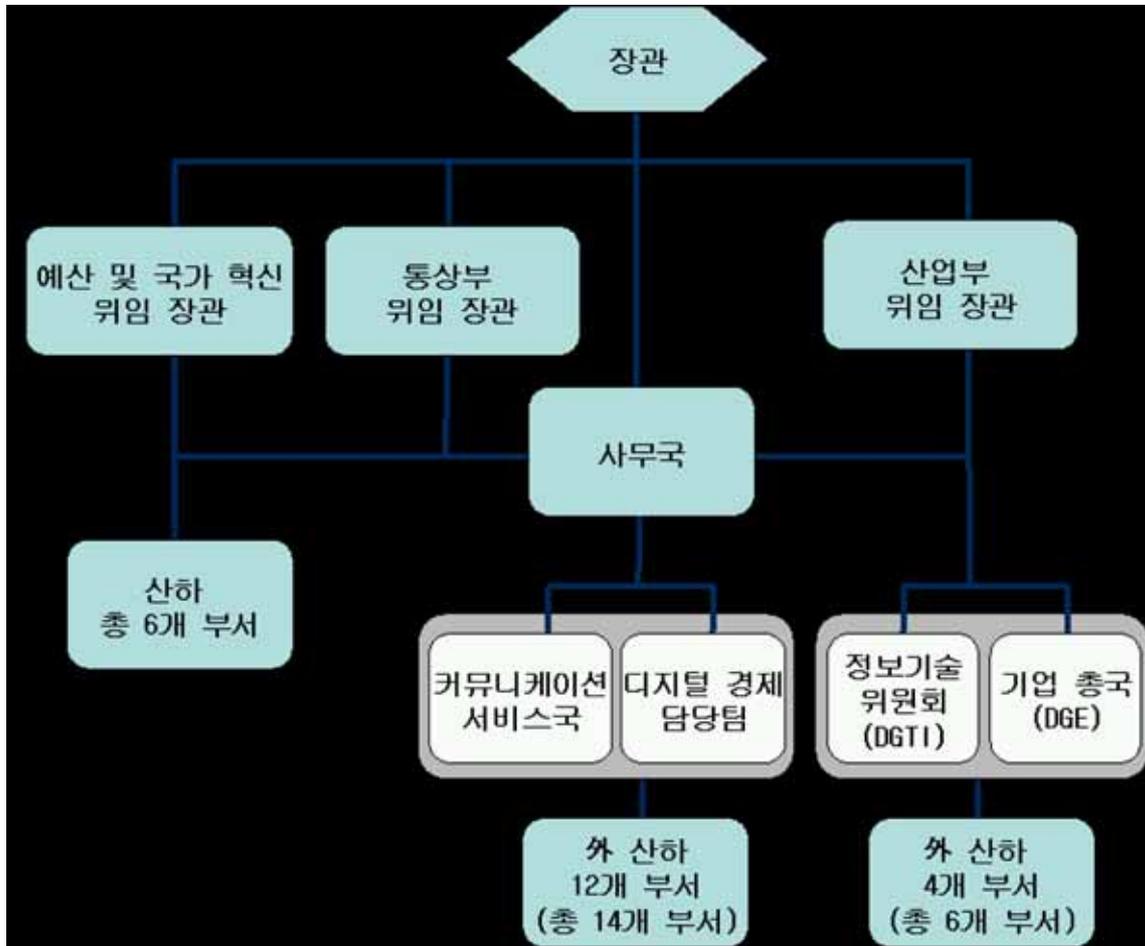
4. 경제재정산업부(MINEFI, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie)

- 경제재정산업부는 올해 초 조직개편을 단행하여 기존의 통신정책담당국에 해당하는 '산업, 정보기술 및 우편 총국'(DiGITIP, Direction Générale de

l'Industrie, des Technologies de l'Information et des Postes)가 해체되고 관련 부서가 전면적으로 개편 통합됨. 지난 2월 새로운 장관 임명 (Thierry Breton, 前 France Telecom 사장)

- 2005년 1월 총리령에 의해 ‘기업총국’(DGE, Direction Générale des Entreprises)을 새로 설치.
- 경제재정산업부의 조직 개편 구도를 보면 정보기술이 전체 국가 경제와 산업에 미치는 중요성과 영향력에 대한 인식 변화를 감지할 수 있음. 재정경제산업부는 예산부, 통상부, 산업부의 3개부를 합한 방대한 규모의 조직이며, 각 부별로 별도의 위임 장관을 두고 있음.
- 경제재정산업부 산하에 통신정책을 전담하는 독립적인 부서는 없지만, 사무국 산하의 디지털경제 담당국(MEN) 및 정보기술위원회(CGTI)에서 거시적인 정책기능을 수행하고, 과거 DiGITIP의 기능과 ‘중소기업 및 지역담당국’(DARPMI, Direction à l'action régionale et de la petite et moyenne industrie)의 기능이 통합된 기업총국(DGE) 등에서 분산적으로 관장하게 됨. 특히 2005년 1월 설치된 DGE의 역할과 기능이 향후 주목됨.
- 프랑스에서는 정보통신 분야를 별개의 산업 영역이 아닌 기존 산업체계의 일부로 인식하고 있음을 경제재정산업부의 조직과 구성을 통해 이해할 수 있으며, 통신 분야에도 중소기업 진흥정책과 같은 기존 산업정책과 법규들이 동일하게 적용되고 있음.

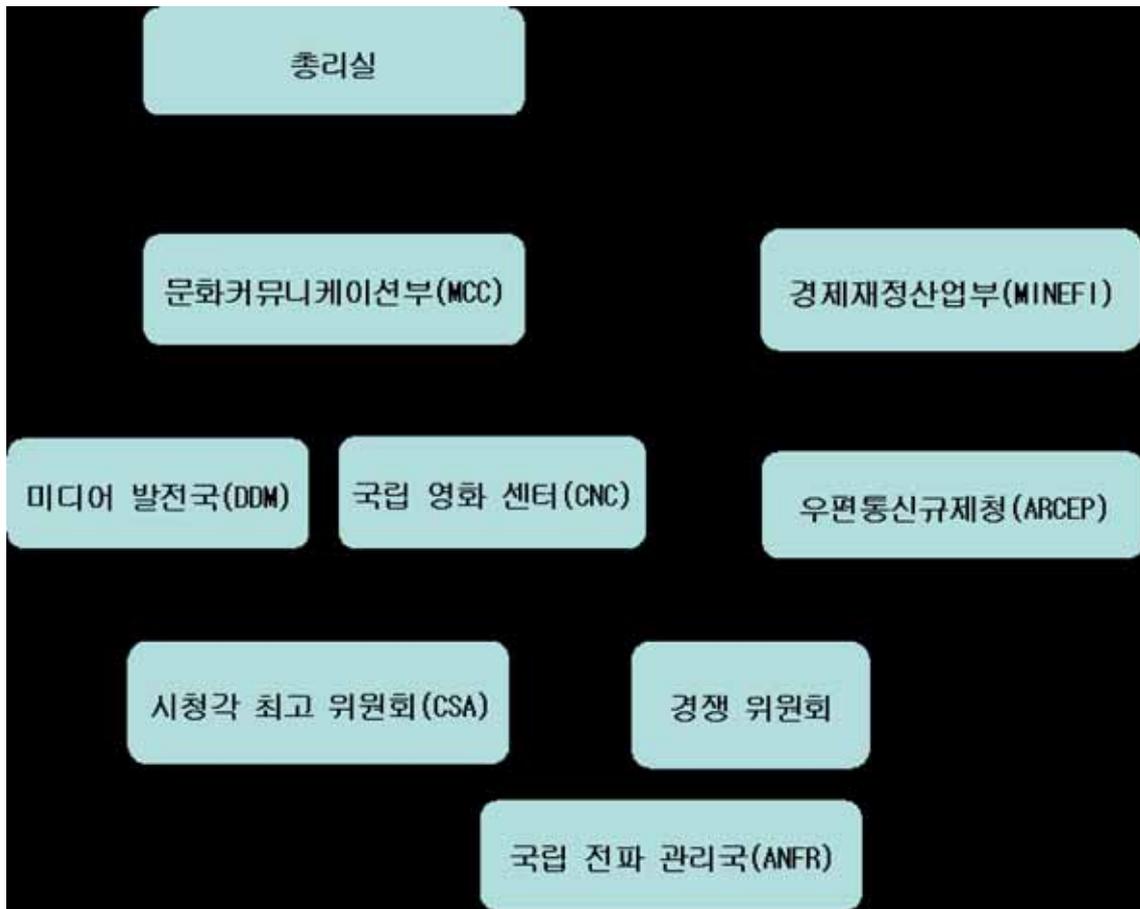
MINEFI



출처: http://www.minefi.gouv.fr/minefi/ministere/directions_services/index.htm

5.

- 이상의 미디어 관련 정부 조직, 정책 및 규제 기구의 관계를 도식화하면 다음과 같음.
- 위에서 상세히 언급하지 않은 CNC는 문화부 산하 기관으로서 진흥기금(시청각프로그램산업지원기금, COSIP)을 조성하여 방송사, 영화제작사 및 독립제작사들을 지원하는 기능을 수행.
- 대통령제와 내각제가 혼합된 이른바 이원집정제의 형태를 띠는 프랑스의 정부 조직에서는 실질적으로 총리실이 행정부의 수반 기능을 담당. 각 행정부처는 관련 법안을 제출할 수 있으며, CSA 또는 ARCEP는 규제조정기구로서의 전문화된 독립기능을 수행하며, 법제 과정에서 법안에 대한 의견을 제시할 수 있음.



IV. CSA

- 위에서 살펴본 법적 개념의 재규정과 보완은 결과적으로 기존의 시청각위원회(CSA)와 우편통신규제청(ARCEP) 사이에 업무 및 권한 관계를 명확히 하고 있음. 시청각 커뮤니케이션에 대한 CSA의 권한과 관련된 세부 조항들을 정리하면 다음과 같음¹¹⁾.

1. 가 가

- 지상파 민영 라디오 및 텔레비전 사업자와 CSA의 협약 체결 후, CSA는 주파수 사용을 허가.
- CSA에 의해 주파수가 할당되지 않는 민영 라디오 및 텔레비전 사업자들(케이블, 위성, 인터넷, ADSL, 무선 전화 등)은, 그들의 재정 규모에 따라, 협약 또는 신고의 의무 부과.

2. FM AM

- 민영 FM 라디오 사업에 대한 허가 절차는 다음과 같음
후보 사업자들에게 사업 지역, 할당 주파수, 사업의 범주¹²⁾에 대해 공시
⇒ 후보 사업자의 명부 확정 및 1차 심사
⇒ 협약 체결과 함께 허가 승인(최장 5년)
- 허가된 사업은, 별도의 신청 절차 없이, 1회 5년 기한으로 2회까지 갱신.
- 허가 발급은 CSA와 라디오 사업자 사이의 협약으로 가능하지만, 협약에는 CSA가 규정하는 서비스 내용에 대한 의무조항들이 포함(예: 프랑스 대중음악 최소 40% 이상 등)

11) Les Brochures de CSA, nov. 2004.

12) FM 라디오 사업의 5개 범주는 다음과 같다: (A) 비상업적 서비스 (B) 전국적 프로그램을 배급하지 않는 상업적이며 지역적인 서비스 (C) 전국적인 성격의 테마(전문) 프로그램을 배급하는 상업적이며 지역적인 서비스 (D) 전국적 성격의 테마(전문) 상업적 서비스 (E) 종합적 상업 서비스. 이러한 5개 범주의 구분은 해당 지역의 라디오 사업에 다양성과 균형을 보장하기 위한 장치이다.

- CSA는 2002년부터 Marseille, Nancy, Paris, Rennes, Toulouse 지역에 한하여서 민영사업자에게 라디오 AM 주파수 대역을 다시 개방하기로 결정하여, 2003년 7월 9개 사업자에게 사업허가권을 발급한 바 있음.
- 1996년 4월 시험 방송이 시작된 디지털 라디오 사업은 “전자 커뮤니케이션 법”(LCE)을 통해 법적 장치가 마련되어 향후 지속적으로 추진될 예정. 허가 절차는 기존의 FM과 AM 라디오 사업의 허가 절차와 동일.

3.

- 아날로그 또는 디지털 지상파 전국 및 지역 민영 텔레비전 사업의 허가 절차는 민영 라디오 사업의 절차와 동일. 단, 사업자들의 공개 모집은 의무 사항이며, 아날로그 사업의 채널 편성 사업자와 디지털 사업의 멀티플렉스(복수채널 사용) 사업자에 대한 허가 기간은 최장 10년.
- 라디오 사업과 마찬가지로, CSA는 별도의 신청 절차 없이 허가를 갱신할 수 있으며 기간은 5년. 허가 발급은 CSA와 사업자 간의 협약을 거침.
- 디지털 지상파 무료채널(디지털 지상파 헤르츠 방식)들은 2005년 3월 서비스를 개시하였으며, 유료 채널들은 2005년 9월에 서비스를 개시할 예정.
- 지상파 아날로그 서비스는 법 규정 대로 디지털 지상파 텔레비전 서비스가 본격적으로 개시되는 1년 후, 또는 2010년 중에 종료될 예정. 단, 이러한 방식의 송출이 포괄하게 되는 지역 범위, 기술적 선택의 적합성, 공중에 대한 충분한 정보제공, 수신에 필요한 가구의 설비 상황 등에 대한 CSA의 검증을 통해 결정될 것임.

4.

- 과거 CSA에 부여되었던 케이블 사업에 대한 허가에 관한 조항은 2004년 7월 9일 법(LCE)에 의해 삭제. 앞으로 케이블 망을 이용한 사업은 CSA에 단순한 신고 절차를 통해 이루어지며, 동시에 망의 설치와 관련해서는 통신 규제청(ARCEP)에 대한 신고의 의무 부과. CSA에 대한 케이블 사업의 신

고는 100가구 이상의 사업에 대해 적용.

- CSA는 케이블 망을 이용하는 프랑스 국내 및 외국의 채널과 협약을 완료. 라디오와 텔레비전 서비스 사업은 1년 예산이 75,000 유로(라디오)와 150,000유로(텔레비전)를 넘지 않는 경우 별도의 협약이 면제되며 신고제를 적용. 유럽 연합의 다른 회원국에서 사업허가를 받은 채널의 경우 역시 신고제 적용.

5.

- 위성에 의해 전송되는 라디오와 텔레비전 서비스는 CSA와의 협약 절차를 따름, 단, 이미 협약을 체결한 기존의 지상파와 케이블 사업자들은 별도의 협약 절차 면제. 유럽 연합의 다른 회원국에서 사업허가를 받은 채널의 경우 신고제 적용.
- 만일 프랑스의 관할에 속하는 채널이, 법에 의해 규정된 기본 원칙들¹³⁾에 반하는 프로그램을 전송할 경우, CSA는 위성사업자의 채널 전송을 중지하는 명령을 국가행정심판위원회(Conseil d'Etat)에 요구할 수 있음.

6.

- 2004년 7월 9일 법(LCE)에 의해, CSA의 권한은 지상파 헤르쯔, 케이블 및 위성 망이 아닌 다른 망을 통해 전송되는 라디오와 텔레비전 서비스에 대해서까지 확대: 인터넷, ADSL, 휴대폰 망 등에 의해 전송되는 라디오와 텔레비전 서비스 역시 CSA에 대해 협약 또는 신고제의 의무를 부과.
- 라디오와 텔레비전 서비스 사업은 1년 예산이 75,000 유로(라디오)와 150,000유로(텔레비전)를 넘는 경우 CSA와 별도의 협약이 필요. 1년 예산이 75,000 유로(라디오)와 150,000유로(텔레비전)를 넘지 않는 경우 CSA에 대한 단순한 신고제가 적용.

13) 인간의 존엄성, 사상과 의견의 다양성, 공공 질서, 아동과 청소년 보호의 존중 및 성/풍습/종교/국적에 관한 이유로 혐오감과 폭력을 선동하지 않는다는 원칙 등.

7.

- 기존의 공영 라디오와 텔레비전(F2와 F3), 유럽 문화 채널(Arte) 및 프랑스 5채널, 그리고 2005년 3월 출범한 디지털지상파채널 France 4 등의 프로그램의 전송에 필요한 주파수의 배분은 CSA가 결정. 공영 사업자들은, 법 규정에 의해, 공공 서비스의 임무를 위해 추가적인 주파수의 사용이 필요한 경우 주파수 자원에 대해 우선권을 부여. 이러한 우선권은 아날로그 공영 채널과 디지털 지상파 채널에 공통적으로 적용.

IV.

1.

- 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 매우 부차적이고 지엽적인 문제에 불과함. 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.
- 시장규제의 완화는 EU 지침을 수용하는 차원에서 현 정부 및 집권당의 정책 기조와도 밀접한 연관성을 지니는 정치적으로 매우 민감한 사안임. 프랑스에서는 우파 정부와 좌파 정부 사이에 유럽 통합, 시장 규제의 완화 및 공정한 경쟁 체제의 구축에 대한 합의는 1980년대 이후 어느 정도 이루어진 상태이지만 경제의 효율성, 실업문제, 문화적 정체성 및 이민자 문제 등이 얽혀 있는 사안이며 그 동안 정권 교체에 따라 구체적인 대응 전략의 기조에는 차이를 보이고 있음.

2.

- 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 전환라고, 유선 네트워크의 규제는 우편통신규제청(ARCEP)에서 담당하며, 라디오와 텔레비전의 내용 규제는 CSA에서 담당. 소위 융합형 서비스의 경우 서비스의 내용이 시청각 서비스(텔레비전과 라디오 포함)인지 아닌지에 따라 감독기구가 달라질 수 있음.
- 프랑스에서 법규 제정은 의회와 행정부(경제재정산업부와 문화커뮤니케이션부)의 헌법적 권한에 속하며, 법개정 과정에서 공청회, 전문가집단의 자문 및 관련 기구들의(ARCEP, CSA, 경쟁위원회 등)의 의견을 수렴하는 방식으로 이루어짐. 우리의 용어로 ‘규제’는 엄격한 의미에서 조정(régulation)의 기능과 법제(réglementation)의 기능이 혼합된 용어이며, 조정기구(CSA와 ARCEP)는 행정부처 또는 입법기관의 법제 기능을 통해 위임된 권한만을 독립적으로 수행한다는 점에서 ‘독립적 행정기구’로 이해할 수 있음.
- 프랑스의 사례를 고려할 때, 현재 국내에서 문화부, 정통부 및 방송위원회가 방송통신융합 법제 개편을 위한 통합추진위원회의 설치를 둘러싸고 갈등을 야기하고 있는 현상은 매우 후진적인 정부조직 및 행정 체계의 혼란으로 이해할 수 있음.

3.

- 전자 커뮤니케이션의 주요 개념과 서비스 영역 구분을 위한 노력에도 불구하고, 프랑스의 경우에도 앞으로 불명확한 경계적 서비스가 등장할 가능성은 존재함. TPS와 같은 텔레비전/라디오 서비스와 기타 개인통신 및 정보서비스가 혼합된 서비스도 가능하기 때문임. 이는 법제의 불완전성에 기인하기보다는 미디어 기술의 진화와 네트워크 융합이 변화가 빠르게 진행되

고 있기 때문인 것으로 이해해야 함. 그럼에도 불구하고, 프랑스는 미디어 융합에 대한 ‘기술적 중립성’의 원칙, 즉 전송매체의 기술적 특성과는 무관하게 모든 시청각 콘텐츠(텔레비전과 라디오)에 동일한 원칙을 적용한다는 기본 입장을 고수하고 있음.

- 이러한 맥락에서, 국내에서 방통융합과 관련하여 제기되고 있는 ‘네트워크와 콘텐츠 분리’의 논리는 기본적으로 EU 지침을 수용하는 것으로 이해할 수 있으나, 이는 논의의 내용을 매우 단순화하는 논리임. 좀더 구체적인 논의를 위해서는, 가령 시청각 서비스와 비시청각 서비스를 구분하거나 또는 라디오/텔레비전 서비스와 여타의 서비스의 등과 같이 전자 커뮤니케이션의 다양한 하위 범주들의 분류가 추가적으로 필요함. 결과적으로 ‘네트워크와 콘텐츠의 이분법’ 논리에서는 서비스 영역 차원에서 다양한 혼합적 서비스가 가능하거나, 방송 서비스와 통신 서비스가 혼재할 수밖에 없는 현실을 간과할 위험이 있음.

4.

- 앞에서 언급하였듯이, 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. 물론 프랑스어의 특수성에 기인하는 문제이지만, 콘텐츠 차원에서 융합되고 있는 방송과 통신 서비스에 대한 명확한 분류체계를 마련하는 것이 필요함.
- 우리의 경우 역시 방송통신 융합을 기점으로 방송법에서 정의하고 있는 방송의 개념을 세분화하거나 또는 ‘방송’이라는 용어 사용의 적실성에 대하여 근본적으로 재검토 하는 것이 필요. 역사적으로도 ‘방송’ 서비스의 전송 방식은 무선에서 유선으로, 또는 유무선이 혼합되거나 위성을 경유하는 방식으로 진화하고 있기 때문에, 명확한 개념 규정을 위해서는 ‘기술적 중립성’을 유지하는 것이 요구됨. 향후 법개정의 과정에서 좀더 명확한 법률적

용어로서 재규정되어야 함¹⁴⁾.

5.

- 프랑스에서 시청각 커뮤니케이션은 프랑스 혁명이 표방하는 표현의 자유와 책임을 강조하는 오래된 역사적 전통을 지니며, 우리의 용어로 언론과 공론의 의미를 내포하는 민주주의의 중요한 가치로 이해됨. 따라서 라디오와 텔레비전이 지니는 공공적 가치, 표현의 자유, 문화적 다원주의, 수용자의 선택권 등이 여전히 강조되고 있으며, 따라서 미디어 융합이라는 기술발전의 급속한 추세에 대하여 상대적으로 신중하고 보수적인 입장을 유지하고 있음. 이는 시청각 커뮤니케이션을 ‘문화적 예외’의 차원에서 보호한다는 EU의 지침에도 그대로 반영되고 있음.
- 문화적 정체성과 특수성을 강조하면서도 유럽 시장의 단일화와 공정경쟁의 촉진이라는 두 개의 가치가 서로 충돌하지 않도록 조정하고 협의하는 기능은 정보사회의 발전에 대비하는 국가의 핵심적 기능의 하나로 이해됨. 따라서 단일 행정 부처 수준의 대응이 아닌, ‘미디어발전국’(DDM)과 같은 총리 직속 기구가 문화부의 감독을 받고 있는 이유도 미디어 기술의 발전에 대해 행정부처간의 통합적이고 장기적인 정책 수립이 필요하기 때문임. 우리의 경우 부처간의 갈등은 소모적이고 근시안적 부처 이기주의의 전형성을 보여주고 있으며, 이는 미디어 융합의 장기적인 정책 수립과 향후 미디어 산업의 발전에 가장 큰 저해 요소가 될 것임.

14) 유감스럽게도 우리의 방송법은 방송을 다음과 같이 정의하고 있다: “방송이라 함은 방송프로그램을 기획/편성 또는 제작하고 이를 공중에 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 다음 각목의 것을 말한다...”(1장 총칙 2조 1항). 문제는 방송을 정의하는 데에 방송(프로그램)이라는 용어를 다시 사용함으로써 그 정의가 불완전하거나 또는 동어반복의 오류를 범하고 있다는 점이다. 17항에서 다시 “방송프로그램이라 함은 방송편성의 단위가 되는 방송내용물을 말한다”로 정의함으로써 마찬가지로 순환적 오류를 보이고 있다. 참고로 일본의 방송법(제 2조 1항의 1호)에서는 방송을 다음과 같이 정의하고 있다: “방송이란 공중에 의해 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 무선통신의 송신을 말한다”(放送とは、公衆によって直接受信されることを目的とする無線通信の送信をいう). 일본 방송법의 정의에서는 비록 내용적으로는 단순할 수 있겠지만 적어도 논리적이거나 개념적인 오류는 발견할 수 없다.

참고문헌

- Crocq I.(2004), Régulation et réglementation dans les télécommunications, Paris, Economica.
- CSA(2004), Analyse du CSA sur l'évolution de la définition de l'oeuvre audiovisuelle.
- CSA(2004), Les Brochures de CSA, nov.
- CSA(2005), La Lettre de CSA no. 185.
- La Documentation Française(2001), *Les Politiques audiovisuelles en France*, Paris.
- Franceschini L.(2003), Télévision et Droit de la communication, Paris, Ellipses.
- Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle(2004)
- Loi pour la confiance dans l'économie numérique(2004)
- Loi relative à la liberté de communication(1986, 2004)
- Problèmes politiques et sociaux(2003), no. 893, Les enjeux juridiques de l'internet.
- Journal Officiel de Commission Européenne 24/04/02, 12/07/02, 17/09/02, DDM.
- European Commission(1989), Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, the Council of the European Communities.
- European Commission(1999), COM 657 final, Principles and Guidelines for the Community's Audiovisual policy in the Digital Age, Commission of the European Communities.
- European Commission(2003), COM 784, The future of European Regulatory Audiovisual Policy, Commission of the European

Communities.

European Commission(2003), COM 410 final, on barriers to widespread access to new services and applications of the information society through open platforms in digital television and third generation mobile communication, Commission of the European Communities.

European Commission(2003), COM 541 final, on the transition from analogue to digital broadcasting (from digital "switchover" to analogue "switch-off"), Commission of the European Communities.

European Commission(2003), SEC 895, Commission Staff Working Paper, Guidelines on Criteria and Modalities of Implementation of Structural Funds in Support of Electronic Communication, Commission of the European Communities.

European Commission(2004), SEC 1028, Commission Staff Working Paper, On Interoperability of Digital Interactive Television Services, Commission of the European Communities.

European Commission(2004), COM 759, European Electronic Communications Regulation and Markets 2004, Commission of the European Communities.

김대호 (2004), “방송통신융합서비스 정책방향”, 방송통신융합시대 제도정비 방향 마련을 위한 토론회, 방송위원회

김동욱 (2004), “미디어 융합을 위한 정부조직의 설계 대안”, 방송통신 통합 기구의 바람직한 방향과 쟁점, 한국미디어경영학회

이기현(2005), “프랑스 법 개정에 따른 전자 커뮤니케이션 개념 규정과 CSA의 역할 변화”, 방송 동향과 분석 05-03, 한국방송영상산업진흥원.

이상식(2003) 공익성과 보편적 서비스 개념의 비교 연구, 한국언론정보학보, 통권 20호

이상우 외(2005), 융합환경의 네트워크. 콘텐츠규제 : 유럽연합사례의 포괄적 이해(I), KISDI 이슈리포트, 05-02, 정보통신정책연구원.

이상우(2005), 통신·방송 융합과 방송 시장 개방, 19-1, 한국방송학보, 한국방송학회.

이은미, 신동희(2004), 방송통신 융합 시대의 공익과 경쟁 : 영국과 프랑스의 사례를 중심으로, 정책 연구 2004-3, 방송위원회.

한국방송영상산업진흥원(2005), “프랑스, 방송 다원주의와 소유 집중”, 방송 동향과 분석 05-12

홍석경(2004), “방송통신융합 환경을 수용하는 프랑스의 개정 방송법”, 방송 동향과 분석 04-17, 한국방송영상산업진흥원.

<http://www.csa.fr>

<http://www.minefi.gouv.fr>

<http://www.ddm.gouv.fr>

<http://www.arcep.fr>