

<미국사무소 이슈페이퍼>

방송통신 융합과 미국의 통신법

2007년 10월

KOCCA 미국사무소

- 목 차 -

□ 개요	3
□ 미국 IPTV 인허가와 관련한 주요 이슈들	4
□ 미국 방송통신 융합과 관련한 주요 기관의 핵심 쟁점	5
□ 미국 IPTV 사업 인허가에 관한 주정부 현황 및 사례	7
□ IPTV 인허가에 관한 FCC의 정책 추진 현황	9
□ IPTV 인허가에 관한 미 의회의 입법 추진 현황	10
□ 미국 내 IPTV 인허가를 둘러싼 논쟁 속에서 살펴 본 방송 융합과 관련한 정책적 시사점	11

□ 개요

- 정보통신 관련 기술의 급속한 발달은 방송 및 통신의 개념에 대한 새로운 변화를 요구하고 있으며, 방송이나 통신을 둘러싼 법이나 제도는 아직 사회변화와 보조를 맞추지 못하고 있는 측면이 다수 있다. 새로이 등장하는 IPTV, DMB 등 최첨단 기술을 이용한 콘텐츠 서비스들은 방송인지 통신인지 논란이 끊이지 않는 가운데, 전세계적으로 정보통신 기술을 포괄하는 새로운 법체계를 세워야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다.
- 방송 및 통신에 관하여 선진국이라고 할 수 있는 미국도 상황은 크게 다르지 않아서 현재 IPTV 만을 위해 제정된 연방 차원의 인허가 관련 법제도는 없으며, 1934년 제정되어 1996년 개정된 '1934년 통신법(Communications Act of 1934)'에 의해 케이블TV 사업자의 인허가 관련 법제도를 준용하고 있다.
- 동법은 방송과 통신에 대한 자세한 규정을 담고 있는 방대한 법으로 전파의 희소성을 근거로 하여 공익(Public Interest)의 관점에서 다양한 규제 근거를 마련하고, 규제의 대상이 되는 자의 권리구제를 위하여 적법절차(Due Process of Law)의 근거를 제공하고 있는데, 전세계 국가의 방송 및 통신의 규제에 대한 전범(典範)이 되고 있다.
- 미국은 1996년 통신법이 개정되어 통신과 케이블TV를 동시에 서비스할 수 있게 됨으로써 통신사업자에 대한 방송사업 신규 허가도 케이블TV 사업자와 동일한 경쟁 조건에 의해 이루어지고 있다.

□ 미국 IPTV 인허가와 관련한 주요 이슈들

- 미국에서 현행 법체계 속에서 IPTV서비스를 제공하려면 통신사업자도 케이블TV 사업자처럼 각 지방 정부(LFA - Local Franchising Authorities)에 'Video Franchise License'를 허가 받아야함을 의미한다. 이로 인해 6개월에서 18개월까지 소요되는 허가절차가 서비스 확산에 장애요인으로 작용하고 있다.
- 미국의 통신사 측은 Video Franchise License 허가 단위를 각 지역 단위에서 주, 전국단위로 확대하려는 노력을 전개하고 있다. 그 이유는 IPTV가 방송으로 간주되어 현행 미국 통신법에 의해 수만개의 LFA 인허가를 득해야 한다면 IPTV의 조기정착은 어려워지기 때문이다.
- Verizon의 노력으로 2005년 10월 텍사스 주전체에 IPTV를 제공하는 법률안을 통과시킨 것을 비롯해 2006년 주단위로 Video Franchise License가 가능한 주는 버지니아, 미조리, 인디애나, 켄자스, 뉴저지 등 21개주에 이른다. 한편, 시의회, 주정부의 허가 없이 전국 단위의 서비스가 가능하도록 규제를 완화하는 법안도 2005년 7월에 하원과 상원에 제출되어, 지난 6월 하원은 통과된 상태이다.
- 또한 Verizon은 한편으로는 IPTV가 통신 서비스라고 주장하면서도 다른 한편으로는 2006년 4월 뉴저지에서 통과된 '광역 케이블TV 인허가법(The System-Wide Cable Television Franchise Act)'에 의해 방송법으로 IPTV인허가를 받음으로서 2중적인 태도를 취하고 있다.

□ 미국 방송통신 융합과 관련한 주요 기관의 핵심 쟁점

- 통신 사업자(Carriers): 통신사들은 'Triple Play'를 통해 초고속인터넷, IPTV, 전화 등의 서비스를 동시에 제공하기 위하여 광케이블 망을 확충하고 있다. 이러한 인프라의 조기 구축을 위해 IPTV 인허가 절차를 LFA가 아닌 주 또는 연방 정부 차원으로 입법화하려는 시도를 하고 있는데, 이러한 입법을 통해 전국 수만개의 LFA의 인허가 절차를 축소할 수 있고, 이 문제를 해결하는 것이 자사들의 IPTV 서비스의 안정적인 구축과 미국 내 IPTV 성공의 가장 중요한 요소라고 주장하고 있다. 결국 통신사업자들은 '1934년 통신법(Communications Act of 1934)'이 방송융합시대에 적합하지 않은 법이라고 주장하고 있으며, 통신사들이 방송시장 진입을 용이하게끔 전면적으로 개정하여야 한다고 주장하고 있다.
- 케이블 사업자(Cable): VoIP와 케이블 모델을 통해 이미 Triple Play를 제공하고 있는 케이블 사업자들은 자신들이 케이블 사업권을 획득할 때 전국 수만개의 LFA의 인허가를 받았던 것처럼 신규 IPTV 사업자들도 공평한 인허가 과정을 거쳐야 한다고 주장하고 있다. 또한 연방이나 주 차원의 IPTV 법이 제정될 경우 현재 케이블 사업자 서비스 인허가를 규제하고 있는 '1934년 통신법'에서 탈피하여 자신들도 통신사들과 동일한 IPTV 인허가 과정 및 규정에 포함되어야 한다고 주장하고 있다.
- 지역 인허가권자(LFA - Local Franchising Authorities): 기존 방송의 인허가권자라고 할 수 있는 각 지방정부들은 IPTV도 케이블 사업자들 처럼 인허가 과정을 거쳐야 한다고 주장하고 있다. LFA가 이렇듯 기존의 인허가 방식을 고집하는 이유는

'1934년 통신법'에 명시된 매출의 최대 5%를 징수할 수 있게끔 되어 있는 Franchising Fee때문이다. 이러한 Franchising Fee이외에 LFA의 주장에 통신사업자들이 강력히 반발하는 또다른 이유는 LFA에서 IPTV서비스의 전제조건으로 각 지역의 공익을 위한 교육 프로그램(Educational Programming)등의 의무 편성을 주장할 수 있다는 것이다. 미국 전역의 수만개에 달하는 LFA의 요구사항을 다 맞추어서 추진할 경우 미국 내 IPTV의 조기 정착을 불가능 하다는 것이 통신사업자들의 주장이다.

- 주정부(State Legislatures): 미국의 주정부들에서는 IPTV 서비스를 주정부 차원의 인허가로 추진할 지 기존의 LFA에 위임할지를 아직도 고려중이다.
- 연방통신위원회(FCC): FCC에서는 미국 방송통신의 미래 경쟁력을 위해 IPTV 인허가를 연방 또는 주정부 차원에서 입법해야 한다는 쪽으로 의견을 모으고 있다. 이러한 차원에서 2006년 12월 FCC는 LFA의 지역방송 인허가법을 재정비하는 것에 대하여 3대 2의 투표로 가결하였으며, LFA가 IPTV 사업에 대한 인허가 요청을 접수한 후 90일 이내에 인허가 여부를 결정하도록 강제하였다. FCC의 이러한 결정은 IPTV 등 방송사업을 추진하는 통신사업자에게는 매우 유리한 것으로 아직 IPTV인허가 관련 법제 및 규정이 제정되어 않은 지역에서 LFA가 90일 이내에 인허가를 결정하지 못하면 통신사업자들은 자의적으로 서비스를 할 수 있게 되었다. 또한 이 위원회 투표에서 FCC는 LFA의 Franchising Fee를 현금 및 지역을 위한 공익자금 등을 포함하여 최대 5%로 제한하도록 강제 규정하였는데, 이것 또한 커다란 이슈로 부각되고 있다. 왜냐하면 어떤 LFA에서는 현금 납부 형식의

Franchising Fee이외에 지역의 수영장 건립 등 인허가를 전제로 다양한 지역 발전을 기부를 요구하기도 하였기 때문이다. 이러한 FCC의 결정은 LFA를 포함한 기존의 케이블 사업자들에게서도 또한 큰 반발을 사고 있는데, 이들이 내세우는 반발의 근거는 FCC가 과연 위와 같은 시행령을 지방정부 등에 공표할 수 있는 권한을 법적으로 가지고 있는가 하는 것이다.

- 미의회(U.S. Congress): 미 의회에서는 IPTV등 신규 방송사업의 관한 인허가에 관한 전반적인 법률 개정은 고려하고 있다. 또한 각 LFA의 인허가에 관한 요구사항 및 규정의 완화 또한 고려하고 있다.

□ 미국 IPTV 사업 인허가에 관한 주정부 현황 및 사례

1. 텍사스주

- 미국 내의 일부 주에서는 IPTV의 성공적인 정착을 위하여, LFA의 권한을 축소시키고 주 차원의 인허가 과정을 마련하려고 추진중인데, 그 대표적인 사례가 텍사스 주이다.
- 2005년 9월 텍사스주는 신규 입법을 통해 주 정부 산하의 '텍사스 공공시설 위원회(Texas Public Utility Commission)'가 IPTV 인허가 신청 받을 수 있으며, 신청이 접수되면 17안에 민원을 처리하여야 한다고 명시하고 있다.
- 위의 법률이 텍사스 주의회를 통과하였음에도 불구하고 각 지역의 LFA들은 각 지방의 재정규모를 축소시킨다며 강력히 반발하고 있다.

- 흥미로운 것은 그동안 LFA의 인허가 없이 IPTV 사업을 추진하였던 SBC/AT&T사가 이러한 텍사스 주 차원의 유리한 입법 이후 텍사스 주 내의 각 지역 21개의 LFA에 인허가 신청을 했다는 점이다.
- 이러한 텍사스 주의 입법에 관하여 기존의 케이블 사업자들은 '1934년 통신법'에 근거하여 공정 경쟁 취지를 위반하는 것이라고 주정부를 상대로 소송을 제기 하였으며 소송은 아직도 진행 중이다.

2. 뉴저지주

- 2006년 4월 뉴저지에서 통과된 '광역 케이블TV 인허가법(The System-Wide Cable Television Franchise Act)'을 통과시켰다. 이 법에 의해 신규 방송서비스tm 인허가를 득한 회사는 Verizon 밖에 없어 이 법을 Verizon법 이라고도 한다.
- 이 법률은 또한 뉴저지주에서 기존에 징수하던 2%의 Franchising Fee를 4%로 인상하는 안을 담고 있다.

3. 캘리포니아주

- 캘리포니아는 2006년 9월 '디지털 인프라와 비디오 사업권법(DIVCA - The Digital Infrastructure and Video Competition Act of 2006)'을 통과시켰다.
- 이 법안은 기존 각 지방정부의 비디오 사업인허가를 대체하고 주 정부차원의 비디오 사업인허가를 명시한 것으로

브로드밴드/비디오서비스의 빠른 확산을 입법 취지로 한다.

- 이 법을 통해 승인된 4개의 사업자들은 AT&T, Verizon, Cox Communications, Wave Broadband등이며 이중 LA에서 비디오사업권을 취득한 사업자는 AT&T와 Verizon이다.

□ IPTV 인허가에 관한 FCC의 정책 추진 현황

- 2005년 11월 FCC는 '공공의 이익을 위한 법령 개정에 관한 고시(NPRM)'하였는데, 이 고시는 각 지역의 LFA가 인허가권을 남용하여 불합리하게 공공의 이익을 저해할 경우 FCC가 인허가 법의 개정, 추가, 삭제 등을 요구할 수 있는 법적 근거를 마련한 것이다.
- 하지만 FCC의 NPRM에는 어떠한 세부적인 명시도 되어 있지 않아 방송 인허가권에 있어서 케이블 사업자와의 공정 경쟁, 브로드밴드 인프라 확대, 방송 서비스 개선 등과 같은 공공의 이익을 위해 어떠한 과정에 의해서 판단되고 실행될지에 관한여는 많은 의문을 남기고 있다.
- 한편 FCC는 인구밀집 지역 중심의 방송사업에 관한 LFA의 거부권 행사, 지역의 복지 시설 확충 요구 등은 NPRM을 통해 규제할 수 있는 불합리한 인허가권의 남용이 아님을 인정하였다.
- NPRM은 통신사업자의 LFA를 통한 인허가 신청시 잠재적인 부당한 압력들을 축소하는데 기여 하였다는 평가도 있지만, 반면 인허가권 행사에 있어서 LFA의 개별적인 요구사항을

인정함으로써 여전히 법적 논란을 야기시킬 수 있다는 비판도 함께 받고 있다.

- 즉 FCC는 제정된 법률에 의해 공공의 이익에 맞게 해석하고 법의 집행을 추진하는 기관일 뿐 IPTV와 같은 뉴미디어 방송에 관한 법률 개정에 관한 모든 이슈들은 입법기관이 미 의회에 넘겨진 것이다.

□ IPTV 인허가에 관한 미 의회의 입법 추진 현황

- 현재 미 의회에서 논의 되고있는 IPTV 관련 법안들은 전반적으로 인터넷을 통한 방송사업 시장에 적극적인 진출을 꾀하는 통신사들에게 매우 유리한 방향으로 진행되고 있다. 이러한 사항은 다음의 논의중인 입법 초안들에서 엿볼 수 있는데, 미국 정치권에의 통신사들의 영향력과 로비력을 입증하는 것으로도 해석할 수 있다.
- 미국의 민주, 공화 양당의 상하원 의원들이 모두 참여한 한 법안 내용은 통신사들이 IPTV 사업을 진행함에 있어서 LFA의 인허가를 면제시켜 주는 것을 골자로 하고 있다. 반면 기존의 케이블 사업자들이 부과하던 동일한 수준의 Franchising Fee는 지속적으로 지방 재정을 위해 납부하여야 한다고 명시하고 있다. 이 입법 초안은 상원의 *John D. Rockefeller*와 *Gordon Smith*의원, 하원의 *Marsha Blackburn*과 *Albert R. Wynn*에 의해 소개되었는데, 미국 내 IPTV 정착을 위한 매우 진보적인 입법안으로 평가받고 있다.
- 미 하원 통상위원회(House Commerce Committee)의 위원장인 *Joe Barton* 역시 연방정부 차원의 비디오

프랜하이즈 인허가권에 관한 입법안을 소개하였다.

□ 미국 내 IPTV 인허가를 둘러싼 논쟁 속에서 살펴 본 방·통 융합과 관련한 정책적 시사점

1. 방송인가? 통신인가?

- 미국 대법원의 판례인 'Brand X'¹⁾케이스에서 보듯이 인터넷은 보편적으로 정보 서비스로 인식되어 규제되지 않아 왔다.
- 미국 헌법에 보장된 언론의 자유 및 자기 표현의 자유 등이 그동안 미국에서 인터넷을 방송이 아닌 통신으로 인식 시켜 왔으며, 이러한 논리는 IPTV 인허가에 있어서도 많은 논란을 낳고 있다.
- 'Brand X' 케이스는 또한 "공공의 이익을 보호"한다는 FCC의 정보통신 규제도 미국 시민들의 기본권을 제한하지 않는 범주 내에서 행사 되어야 한다는 것을 보여주고 있는데, 이는 FCC가 방송과 통신을 규제하는 근거인 '1934법 통신법'에 관한 행사에 대한 세부적이고 명시적인 제한을 두고 있지 않아 각론에 있어서 헌법과의 충돌을 야기 시킬 수 있음을 보여 준다.
- 반면 인터넷이 단순히 자기 표현의 자유를 보장하는 수단이 아니고 대중에게 전달되는 전통적인 미디어의 기능을 하기 때문에 FCC의 규제를 받아야 한다는 입법자들의 반론도

1) 'Brand X'는 2005년 미국 내 ISP 회사로 케이블 사업자의 망을 개방하여야 한다며 FCC에 소송을 내었다. Brand X가 이와 같은 소송을 진행한 근거는 1930년대에 전화통신망을 독점하고 있었던 AT&T가 정부로부터 망을 개방하여야 한다는 반독점 관련 판례를 받은 것에 근거한 것이다.

만만치 않다. 그래서 일부 법률가 들은 이러한 사례를 ‘Walks like a duck, quacks like a duck’²⁾이라고 표현하며 문제를 지적하기도 한다.

- 결국 미국에서는 IPTV와 관련하여 서비스가 실행되는 ‘방법(인터넷)’과 서비스가 현실화 되는 ‘결과(방송)’를 두고 전 국가 차원의 법률적인 논쟁이 몇년째 진행되고 있는 것이다.

2. 이익 집단간의 싸움 - 성장인가? 공평성인가?

- IP(Internet Protocol) 기술을 통한 뉴미디어 및 신규 서비스의 등장은 미국의 입법기관, 연방정부, 주정부, 각 지방정부 들에서 커다란 법적 논쟁을 불러 일으키고 있다.
- 이러한 논란 중에 가장 큰 핵심 쟁점은 미국 내 IPTV 사업 진출이 향후 이 시장을 주도적으로 이끌어 가야하는 통신사업자들에게 매우 불합리하고 어렵게 되어 있다는 것이다.
- 통신사업자들에게 가장 큰 난제는 역시 수만개에 달하는 LFA에 개별적인 인허가의 과정을 거쳐야 하는 것으로, 미국 최대의 통신사인 SBC/AT&T가 이미 기존의 통신법을 무시한 채 IPTV 사업을 진행하고 있을 정도로 미국의 공익과 기존의 관료법 사이에서 많은 논란을 낳고 있다.
- IPTV 인허가와 관련된 새로운 법안 정립이 조기에 구축되지

2) 오리처럼 걷고 오리처럼 소리내지만 오리는 아니라는 미국 속어. 즉 형식은 통신이지만 내용은 공공의 이익이 우선시 되어야하는 방송이라는 뜻

않으면, 향후 미국의 IPTV 성장에 커다란 장애가 될 것이라는 비판 여론이 등장하고 있으며, 이러한 논쟁 근거로 관련 법체계의 미흡으로 5, 6년간 성장이 지체될 수 밖에 없었던 한국의 케이블 TV 사례도 등장하고 있다.

- 미국의 뉴미디어 발전에 초석이 될 통신법 개정을 위한 주정부 및 연방 정부의 노력에도 불구하고, 이러한 노력은 현재 LFA의 역할을 하고 있는 각 지방 정부와 케이블 사업자의 반발에 부딪히고 있어서 국가 차원의 조속한 법률 개정은 어려울 것으로 전망된다.
- 즉, IPTV와 관련하여 미국은 IP 시대의 새로운 통신 및 방송 환경 구축을 위한 새로운 법적 패러다임 마련이라는 명분이 기본법령의 유지를 통한 시장의 공정질서를 주장하는 시장선점 세력들의 반대에 부딪히고 있으며, 이 때문에 엄청난 법률 논쟁의 소용돌이 속에서 신음하고 있다. 이러한 논쟁에도 불구하고, 많은 관련 산업의 전문기관들은 이러한 법체계의 정돈과는 별개로 향후 IPTV가 미국 내에서 고속으로 성장할 것이라는 전망을 내놓는데 주저하지 않고 있다.