

멀티미디어 시대에 있어 방송개념의 확장 가능성에 관한 연구

- BcN 통합망하에서 인터넷 방송의 규제문제를 중심으로 -

지성우*

I. 서설	1 인터넷 방송의 정의와 장점
II 통합망의 구축과 인터넷 방송의 전망	2 현행 인터넷방송 관련 법률의 규정
1 BcN 통합망의 개념과 등장 배경	3 현행 인터넷방송 관련법의 문제점
2 BcN 망과 FTTH망의 관계	IV 인터넷 방송의 미래법적 규제방향
3 BcN망 구축에 따른 인터넷 방송의 전망	1 방송개념의 일반화
III 인터넷 방송에 대한 현행 법제의 문제점	2 인터넷 방송의 방송개념 포함을 위한 법제 정비방안
	V 결어

I. 서설

우리나라에서는 불과 10년 전인 1994년까지 라디오와 텔레비전 방송만 존재하였으나, 현재에는 지상파, 위성방송, 유선방송, 이동멀티미디어방송 등 다양한 방송유형이 출현하였으며, 곧 지상파 DMB와 위성 DMB사업이 개시될 예정이다. 여기에 더하여 지난 1990년대 말 도입된 초고속 인터넷 서비스가 최초로 국내에 보급되기 시작한 이래 지난 몇 년 간에 걸친 폭발적인 성장세에 힘 입어 2004년 현재 한국의 인터넷 이용자는 3,067만 명, 초고속 인터넷 가입자수는 1,168만 명으로 세계적인 인터넷 강국의 입지를 구축하고 있다.¹⁾

이렇게 외부적으로 Network 및 전송기술이 비약적으로 발전함에 따라 그동안 일정한 방영계획에 근거하여 일방적인 방송사의 콘텐츠들을 수용하는 수동적인 지위에 머물렀던 수용자들은, 디지털화와 양방향화에 따라 방송을 시청하는 도중 마치 통신과

* 성균관대학교 법과대학 강사, 법학박사,

1) 정보통신부·한국인터넷진흥원, 2004년 상반기 정보화실태조사 참고자료, 2004 8 10 발표, 1면.

같이 서로 자신의 의사를 표현하고, 물건을 구매하는 등의 적극적 행위를 할 수 있게 되었다. 이와 같은 멀티미디어적 특성 때문에 一見하기에는 방송과 통신이 하나의 행위로 이루어지는 것 같이 보이지만 법적 차원에서 보면 기본권적 속성이 완전히 다른 방송과 통신의 융합은 화학적 융합, 즉 일방이 타방의 성격을 완전히 소멸시키는 것이 아니라 방송행위와 통신행위가 물리적으로만 결합되어 있다는 특징이 있다고 본다. 그러므로 현행 방송법의 규정여부에 불구하고 향후 출현할 방송과 통신의 중간영역인 융합형서비스의 법적 규율을 위해서는 우선 일반화된 방송개념의 정립이 필요하다고 본다.

이하에서는 최근 문제가 되고 있는 수많은 유사방송행위 중 인터넷을 통한 웹스팅 행위가 과연 방송에 속하는 지에 관하여 살펴보고, 향후 네트워크의 고도화에 따라 인터넷을 통한 서비스 제공행위 중 어떠한 방영행위가 방송개념에 포함될 수 있는 지에 관하여 살펴보기로 한다.

이러한 문제를 검토하기 위해 앞서 먼저 현재 정보통신부에서 계획 중인 BcN사업의 개요와 문제점 및 향후의 전망에 관하여 논의하기로 한다.

II. 통합망의 구축과 인터넷 방송의 전망

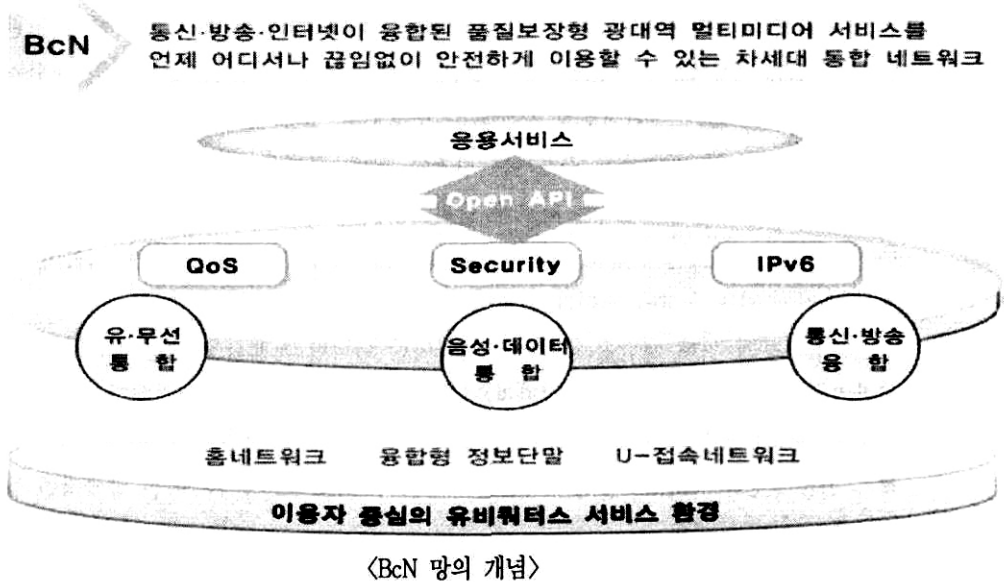
1. BcN 통합망의 개념과 등장 배경

차세대 통신망으로 불리고 있는 음성·영상·인터넷의 통합망(Convergence Network)은 인터넷 환경에서 종합적인 서비스를 이용하고자 하는 이용자들의 욕구와 산업체들의 관련 장비의 개발 필요성 등에 기인하여 발전되어 왔다. 이러한 광대역 서비스의 일반화되면서 유선 뿐 만 아니라 무선에서도 광대역 서비스 이용가능성이 확대되면서 유무선 통합이라는 새로운 패러다임을 요구하게 되었다. 이러한 상황에 직면하여 현재 국제 표준화 기구인 ITU-T에서는 차세대 통신망(NGN: Next Generation Network)에 관한 표준화를 본격적으로 진행하고 있다.

우리나라에서도 최근 정보통신부에서 발표한 IT839 전략²⁾의 핵심적인 사업의 하나

2) IT839 전략이라 함은 Wibro 서비스, DMB(Digital Multimedia Broadcasting) 서비스, 홈 네트워크 서비스, 텔레매틱스 서비스, RFID(Radio Frequency Identification) 서비스, W-CDMA(Wideband Code Division Multiple Access) 서비스, 지상파 DTV(Digital TV), 인터넷전화(VoIP, Voice over Protocol) 등의 8대 서비스를 제공하기 위한 광대역통합망(BcN, Broadband Convergence Network), U-센서 네트워크(USN, U-Sensor Network), IPv6(Internet Protocol v6) 등의 3대 인프라

로 광대역 통합망(BcN: Broadband Convergence Network)구축 사업을 추진하고 있다. 정보통신부는 BcN의 개념을 “통신·방송·인터넷이 융합된 품질보장형 광대역 멀티미디어 서비스를 언제 어디서나 끊임없이, 안전하게 광대역으로 이용할 수 있는 차세대 통합 네트워크”³⁾라고 정의했다. 이러한 BcN 개념은 종래의 NGN(Next Generation Network)에 대응하는 개념으로서 기존의 ‘차세대 통합 네트워크(NGcN: Next Generation convergence Network)’ 계획을 업그레이드한 셈인데, 패킷기반 전송기술을 이용하여 다양한 형태의 통신 서비스를 모두 수용하고 전송할 수 있는 통신망이라고 할 수 있다. 이 통신망은 각 서비스들이 표준화된 개방형 프로토콜을 통해 상호 유기적으로 작동하게 되어 음성과 데이터, 인터넷, 멀티미디어 등 각종 서비스가 하나의 통합 인프라 상에서 제공될 수 있다는 장점이 있다.



라를 구축함으로써, 차세대이동통신, 디지털 TV, 홈네트워크, IT SOC(Social Overhead Capital), 차세대 PC, 임베디드 S/W, 디지털 콘텐츠, 텔레메틱스, 지능형 로봇 등 9대 신성장동력을 육성하겠다는 계획이다. 다시 말하면 이는 언제 어디서나, 모든 사물이 인터넷에 연결되고 고품질 정보수신 및 고속으로 처리할 수 있는 환경을 조성하고 이로부터 새로운 경제적 기회를 창출하겠다는 것이다. 그리하여 2010년 정도에는 국민소득 2만 달러를 달성한다는 것이 정보통신부의 계획이다.

- 3) 정보통신부, 국민소득 2만불로 가는 길 - IT 839전략, 2004, 18면 참조(www.mic.go.kr에서 다운로드 가능, 최종검색일: 2004년 10월 1일).

2. BcN 망과 FTTH망의 관계

정보통신부에서 구축하려고 하는 BcN사업의 물적 인프라를 이루고 있는 FTTH(Fiber To The Home)망이란 '데이터·음성·화상 등을 한꺼번에 송수신할 수 이상적인 광섬유 구조의 망'을 일컫는다. FTTH의 필요성이 제기된 배경으로는 ① 인터넷 사용자의 폭발적 증가, 더 빠른 전송속도에 대한 열망(VoDSL: Voice over DSL, VoIP: Voice over IP, VoATM: Voice over ATM, 케이블 모뎀 등의 등장 가속화), ② 지역전송자의 경쟁적인 증가와 서비스 제공업체의 서비스 증가, ③ 광장치의 대폭적인 가격 인하, ④ 미래에 대한 대비를 위한 기술수명의 연장 필요성 등을 들 수 있다.

FTTH망은 말 그대로 현재 동축 케이블로 연결된 지역교환기에서 각 가정까지의 망을 광섬유로 대체한다는 것으로서, 이를 통하여 최종가입자인 가정까지의 전파엑세스를 원활하게 하는데 주된 목적이 있다. 현재 우리나라의 Network 구조는 중앙 교환기와 지역 교환기에서는 광신호를 통해 광전송을 수행하고, 다음 단계로 지역 교환기에서 가입자 사이에는 전기신호를 사용하는 구조로서 최종 소비자에 이르는 단계에서 갑자기 전송속도와 대역폭이 감소되는 단점이 있다. 표현을 달리하자면, 현재 우리나라의 망구조는 고속도로에서는 빠르게 달리고 차선도 넓은 반면에, 나들목 이후 가정까지 진입하는 국도는 고속도로에 비해서 속도도 느리고 차선도 좁아서 이곳이 병목을 일으키게 되는 구조인 것이다.

정보통신부에 의해 제안된 BcN 구축사업이란 이러한 문제점을 해결하기 위해 지역 교환기에서 최종가입자인 각 가정까지도⁴⁾ 전송속도와 대역을 늘려 전체적으로 서비스 품질을 개선하겠다는 것이다. 그러므로 FTTH는 최종 소비자(종단 사용자)에게 최대한 빠른 전송속도와 서비스품질(QoS: Quality of Service)을 보장할 수 있는 궁극적인 솔루션으로 인식되고 있다.

과거에는 전기전송장치들에 비해 광장치들이 매우 高價여서 모든 가정에까지 광섬유를 보급하는 데 경제적인 측면에서 어려움이 있었으나, 최근 이러한 최종 전송장치의 가격이 지속적으로 하락하는 추세에 있으며, 곧 최종 소비자에게 모두 공급될 수 있는 저렴한 수준으로 가격이 하락될 것이므로 향후 FTTH망을 통한 서비스 제공이 폭발적으로 증가할 것으로 예상된다.

4) 이를 흔히 Last One Mile이라고도 표현한다.

3. BcN망 구축에 따른 인터넷 방송의 전망

여기서 한 가지 오해의 여지가 있는 개념인 BcN의 개념과 실체에 관하여 정확히 이해할 필요가 있다고 본다. 정보통신부에서 계획하고 있는 BcN 사업은 마치 새로운 망이 획기적으로 발전하는 것으로 오해받기 쉬우나, 정보통신부의 BcN계획은 기존의 HFC망을 광섬유망(FTTH)으로 대체하겠다는 것에 불과하다.

물론 각 가정에 광섬유를 신설하여 국민들이 고도의 정보서비스를 이용하게 할 수 있다는 장점은 누구나 인정하는 바이다.⁵⁾ 문제는 거기에 소요되는 막대한 비용을 국민들이 지출한다는 데에 있다. 정보통신부에서 주장하는 바와 같이 방송통신융합형 서비스와 아울러 인터넷까지 한 망으로 모두 이용할 수 있다면 아주 이상적이다. 하지만 현재 한국의 대부분의 가정에 설치되어 있는 HFC망을 통해서 통합적인 방송통신 융합형 서비스와 인터넷서비스 제공이 가능함에도 불구하고 새로운 망을 설치한다는 것은 정보통신부가 ‘사업을 위한 부처’가 아니고 ‘부처의 존립을 위한 사업추진’이라는 국민의 비난을 면치 못할 것이다. 따라서 정보통신부에 의해 마치 차세대 성장 동력이 되는 것처럼 발표된 BcN사업은 자칫 국가경쟁력의 저하와 자원의 낭비를 초래할 수도 있는 위험성이 있다고 본다

요약컨대 BcN이든 NGcN 또는 NGN이든 어떤 명칭으로 표현되든 간에 이러한 용어는 방송·통신·인터넷과 아울러 유비쿼터스 환경하에서의 홈 오토메이션(Home Automation) 기능을 통합적으로 수행할 수 있는 망이라는 개념이다. 그리고 이런 망개념은 HFC든 FTTH든 어떤 망으로도 구현 가능한 것이다. 다만 HFC는 현재 수준으로도 융합 환경을 조성할 수 있으나, 그 대역폭이 상대적으로 FTTH에 비하여 협소하기 때문에 제공 가능한 서비스의 양이 제한된다는 단점이 있는 반면, FTTH는 통합망 구축은 용이하나 그 설치에 막대한 예산이 소요되는 단점이 있다

이러한 문제점에도 불구하고 현재 정부에서는 FTTH망을 근간으로 하는 BcN사업을 추진 중에 있다. 정보통신부가 제시한 BcN 서비스 제공 계획에 의하면 제1단계로 2005년까지 유·무선 연동 및 통신·방송 융합의 초기 서비스를 제공하며, 제2단계로 2007년까지 유·무선 통합 및 통신·방송 융합의 본격 서비스를 가능하게 하고, 제3단계

5) 기술적인 견지에서 살펴보면 FTTH망은 광섬유로 구성된 망이다. 이 광섬유로 구성된 망의 특성상 아파트 등에 설치할 때에는 외부적 환경에 매우 민감하므로 鋪設을 해야만 하고, 아파트 등 공동주택의 형태가 아닌 장소에 설치할 때에는 망을 구부리거나 꺾어서 설치할 수 없기 때문에 자연히 천문학적인 설치비가 소요될 수 밖에 없다. 정보통신부의 연차계획서에 의하면 2010년 BcN사업이 완료될 때까지 약 2조원이 투입될 전망이다. 이 중 정부에서 1조 2천억원, 민간에서 8천억원 정도가 투자될 전망이다. 정보통신부, 정보화에 대한 연차보고서, 2004, 134면 참조.

로 2010년까지 광대역의 통신·방송·인터넷 통합망을 완성할 계획이라고 한다.

따라서 현재 정보통신부의 계획대로 BcN사업이 추진되더라도 BcN망에 의한 통합 서비스는 2010년까지 광대역의 통신·방송·인터넷 통합망을 완성하여 서비스 제공을 시작할 것이므로 당장 可視化될 것이라고는 보이지 않는다. 또한 위에서 상술한 바와 같이 현재 유선방송사업자들이 보유하고 있는 HFC망을 이용한 통합서비스 역시 압축기술의 향상을 전제로 한다면 단기적으로 통합서비스를 제공할 수 있을 것이다. 다만 HFC망을 이용할 경우, 현실적으로 전송속도와 방송의 질이 시청자의 수요에 부응하는 것인가의 기술적인 문제와 아울러 이러한 기술적인 문제에서 기인하는 시청자 모집의 문제, 사업 확장의 불확실성의 문제는 상존하고 있다고 본다.

이러한 모든 문제점과 불확실한 사업적 전망에도 불구하고 향후 어떠한 기술기반으로 통합망이 구축되는 간에 통합망 사업의 가장 궁극적인 형태는 모든 방송통신 및 인터넷서비스가 하나의 망에서 제공되는 형태가 될 것이다. 또한 초기에는 이러한 서비스가 유선망을 기반으로 하여 제공되겠지만 궁극적으로는 무선망 역시 BcN사업에 의하여 구축될 것으로 전망된다. 따라서 BcN사업은 단순히 유선의 개념에 한정되는 것이 아니고 유무선 통합형으로 발전할 것이라고 예상된다. 그러므로 위에서 언급한 많은 기술적·경제적·정책적 문제점에도 불구하고 정보통신부의 계획대로 FTTH를 통하여 BcN망이 신설된다면, 향후 통합망을 통한 인터넷방송은 전송속도와 화질면에서 획기적인 개선과 아울러 제공되는 프로그램의 양도 큰 폭으로 증가할 것으로 예상된다.

이렇게 망의 고도화로 인하여 인터넷을 통한 방송프로그램의 방영행위가 현재의 지상파, 유선, 위성방송과 대등하거나 또는 이를 대체할 수 있는 콘텐츠 보유능력과 사회적 영향력을 가지게 된다고 가정하면 현재의 인터넷 방송관련법제의 전반적인 재정비가 필요할 것이다. 이하에서는 이러한 현실에 기반하여 현재의 인터넷방송과 관련된 법적 문제점과 아울러 미래법적 관점에서의 법제 정비방안에 관하여 살펴보고자 한다.

III. 인터넷 방송에 대한 현행 법제의 문제점

1. 인터넷 방송의 정의와 장점

국제웹캐스팅협회(IWA: International Webcasting Association)⁶⁾의 정의에 의하면, 인

6) <http://www.webcasters.org>(최종검색일 2004년 10월 1일)

터넷방송(Webcasting)이란 “인터넷을 통해 소비자에게 디지털방송 프로그램에 접속토록 해주는 PC와 방송이 결합된 매체”라고 정의하고 있다. ‘인터넷 방송’이란 어휘는 원래 웹캐스팅에서 유래한 것으로서 본래의 개념은 웹(WWW, World Wide Web)을 통해 캐스팅(뿌려준다는 의미)하는 것이다. 따라서 인터넷 방송이란 인터넷을 통해 멀티미디어 콘텐츠를 실시간으로 제공하는 것을 의미한다. 이러한 인터넷 방송은 쌍방향성, 주문형, 멀티캐스팅 등의 특징을 가지고 있어 기존의 방송개념과는 구별된다. 즉 인터넷 방송은 사용자가 이용자가 원하는 시간에, 원하는 내용을, 시간·공간의 제약 없이 전송하고 이를 수용할 수 있는 주문형 서비스가 가능하다는 매체적 특성을 가지고 있다.

이러한 인터넷 방송의 장점으로서는 흔히 다음과 같은 점을 들고 있다.

첫째, 기존에 그림과 텍스트로만 제공되던 인터넷 웹사이트와 비교하여 훨씬 생동감 있고 입체적인 콘텐츠를 제공함으로써 새로운 정보나 오락을 위하여 인터넷에 접근하는 현대인들에게 더욱 친근한 매체가 될 수 있다.

둘째, 인터넷 방송을 이용하면 실시간으로 방송을 시청할 수 있을 뿐 만 아니라 이러한 방영시간 이외에도 언제든지 이미 방영된 프로그램을 시청할 수 있다는 편리성이 있다.

셋째, 기존의 공중과 방송과는 비교할 수 없을 만큼 콘텐츠의 제작비용과 방영비용이 저렴하여 누구든지 용이하게 자신만의 콘텐츠를 제작·방영하는 것이 가능하다

마지막으로 지상파, 유선방송과 같이 방송과 광고가 분리된 것이 아니라 광고와 전자상거래가 동시에 실시간으로 이루어질 수 있기 때문에 다른 매체에 비하여 광고이익을 크게 증대시킬 수 있다.⁷⁾

2. 현행 인터넷방송 관련 법률의 규정

(1) 인터넷방송과 관련된 방송법의 규정

舊방송법⁸⁾ 제2조 제1호에서는 방송의 개념을 “방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하고 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함하며, 이를 ‘시청자’라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서, ① 지상파방송, ② 종합유선방송, ③ 위성방송으로 정의하였었다 그러나 지난 2004년 3월 22일 개정된 현행 방송법⁹⁾에서는 이

7) 한국법제연구원(편), 인터넷방송의 입법방향, 2001, 78 - 79면

8) 2000년 통합방송법이 제정되기 전의 방송법.

9) 2000년 1월 12일 제정된 법률 제06139호(소위 통합방송법)에서 규정된 방송개념은 최근까지 유

러한 방송개념을 ① 텔레비전방송, ② 라디오방송, ③ 데이터방송, ④ 이동멀티미디어 방송 등으로 구분하고 있다.

이로써 지난 2000년 통합방송법 제정 당시 방송의 개념에 포함되지 못했던 지상파 멀티미디어방송, 위성멀티미디어방송, 데이터방송 등 디지털시대에 각국에서 보편화되고 있는 신규 방송서비스에 대한 규율근거가 마련되었고, 방송과 통신의 융합현상에 따라 발생하고 있는 경계영역적 서비스 중 일부가 방송법의 규율체계 내에 포함됨으로써 2000년 통합방송법 보다는 진일보한 방송개념을 담고 있다고 본다¹⁰⁾

현행 방송법의 규정을 살펴보면 종래의 舊방송법이 Network 기준으로 개념정의 했던 것과는 달리 현행 방송법에 의하면 매체별 방송개념으로 전환되었음을 알 수 있다. 하지만 새로운 방송법의 방송 개념 역시 舊방송법상과 동일하게 여전히 ① 정보전달의 일방향적 특성, ② 방송프로그램의 전송 및 ③ 전기통신설비를 이용할 것 등을 개념적 특징으로 하고 있다고 생각된다¹¹⁾

한편, 현행 방송법 제2조 제1호는 방송개념을 추상적·구체적인 개념으로 2분화하여 정의하고 있다. 먼저 추상적으로는 “방송이라 함은 방송 프로그램을 기획, 편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것을 말한다”고 정의할 수 있고, 구체적으로는 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송을 들고 있다.

여기에 덧붙여 동법 제32조 제1항에는 “방송위원회는 방송, 중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로서 대통령이 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의, 의결한다”고 규정되어 있다 따라서 법문의 해석상 방송위원회는 방송법 제2조에서 언급하고 있는 방송유형과 아울러 ‘중계유선방송’과 ‘전광판방송’ 및 ‘기타 전

지되다가 가장 최근의 방송법 개정인 2004년 3월 22일 법률 제07213호에서 개정되었다. 따라서 여기서 말하는 舊방송법이라 함은 2000년 통합방송법으로부터 2004년 3월 22일 개정 방송법 이전(2004년 3월 12일 개정, 법률 제07190호)의 방송법까지를 말한다.

10) 지난 2003년 7월에 방송위원회에 의하여 제안되었던 방송법 개정안에 의하면 이러한 방송개념의 변화와 함께 기존의 방송사업 및 방송사업자의 분류체계를 정비하여 방송채널사용사업자를 방송사업자의 영역에서 분리하고, 지상파방송사업자를 지상파텔레비전방송사업자, 지상파라디오방송사업자, 소출력지상파라디오방송사업자, 지상파다채널방송사업자로 세분화하며, 방송채널사용사업자를 텔레비전방송채널사용사업자, 라디오방송채널사용사업자, 데이터방송채널사용사업자, 주문형방송채널사용사업자로 세분화하고자 하였고 하였으나 입법과정에서 정보통신부의 반대로 좌절된 바 있다(2003년 7월 방송법 개정안 제2조 제2호 내지 제5호).

11) 김국진, 방송통신 융합의 이해, 나남, 2003, 337면

기획선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보'에 관한 내용심의권을 갖고 있으므로 이러한 형태의 방영행위도 방송으로 볼 수 있다고 하겠다.

이와 더불어 방송법 제32조의 규정 중 '중계유선방송'과 '전광판방송'의 경우에는 해석에 있어 오류의 가능성이 없으나, '기타 전기회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보'의 경우 구체적으로 어떠한 종류의 방영행위가 이에 속하는지가 문제된다. 이점에 관하여는 방송법 제32조와 관련된 방송법시행령 제21조 제1항에 규정되어 있는데, 동조항에 의하면 "방송법 제32조 제1항에서 대통령령이 정하는 정보라 함은 방송사업자, 중계유선방송사업자 및 전광판방송사업자가 전기통신회로를 이용하여 '방송', 'TV' 등의 명칭을 사용하면서 일정한 편성계획에 따라 유통시키는 정보를 말한다"고 규정하고 있다.

요약컨대 현행 방송법상의 방송개념은 우선 추상적·일반적 개념으로서 '방송 프로그램'을 기획, 편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것'으로 정의할 수 있다. 한편 이러한 추상적 개념은 구체적으로 ① 방송법 제2조 제1호에 의한 '텔레비전방송', '라디오방송', '데이터방송', '이동멀티미디어방송'과 아울러 ② 방송법 제32조 제1항의 해석상 '중계유선방송'과 '전광판방송' 및 '기타 전기회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보'라는 두 가지의 방송유형이 존속한다고 볼 수 있다. 그리고 방송법 제32조 제1항과 관련된 방송법 시행령 제21조 제1항에 의하여 '기타 전기회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보'가 구체화 되어 있는 바, 이는 방송사업자, 중계유선방송사업자 및 전광판방송사업자가 전기통신회로를 이용하여 '방송', 'TV' 등의 명칭을 사용하면서 일정한 편성계획에 따라 유통시키는 정보만으로 한정되어 있다.

(2) 인터넷 방송관련 통신관계법의 규정

위와 같이 현행 방송법에 의하면 인터넷을 통한 대부분의 방송행위는 방송으로 분류되지 않고 전기통신기본법이나 전기통신사업법의 적용을 받게 된다. 먼저 전기통신기본법에 의하면 '전기통신'이란 "유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것"¹²⁾으로 정의하고 있다. 전기통신에 대한 이러한 전기통신기본법상의 정의에 의하면 정보전송방식(유선·무선)과 정보형

12) 전기통신기본법 제2조 제1호

식(음성·영상)을 불문하고 정보전송의 양방향성을 전제로 전기통신(통신)을 정의하고 있음을 알 수 있다. 따라서 인터넷 방송국은 부가통신사업자¹³⁾ 또는 부가통신사업자 중 경미한 사업을 영위하는 자¹⁴⁾에 해당하므로 정보통신부장관에게 신고 후 또는 설립신고나 등록을 하지 않고 자유롭게 설립할 수 있다. 또한 이러한 방송행위에 관해서도 방송법이 적용되는 것이 아니라 전기통신사업법 제53조의 2 제4항에 의하여 정보통신윤리위원회¹⁵⁾가 담당하게 된다.

3. 현행 인터넷방송 관련법의 문제점

(1) 인터넷방송의 규제권에 관한 입법적 흠결문제

현행 방송법시행령 제21조를 文言的 의미로만 해석하면 해석상 방송법의 적용을 받는 방송사업자, 중계유선방송사업자, 및 전광판방송사업자가 방송, TV, 라디오라는 명칭을 사용하여 행하는 인터넷 방송은 한정적으로 유사방송서비스의 범주에 포함될 수 있으나, 기타 방송법에 의한 방송사업자나 중계유선방송사업자 및 전광판방송사업자에 포함되지 아니하는 기관 및 단체가 인터넷을 통하여 행한 유사방송행위는 방송법의 적용을 받지 않는 결과가 된다는 입법적 흠결이 있다 본다.

이 규정과 관련하여 또 한 가지 제기되는 문제는 현재 自社의 프로그램을 그대로 송출하고 있는 KBS, MBC, SBS 등 기존 방송업자들 역시 기존의 공중과 방송을 위한 방송국과는 별도의 설립하여 인터넷 방송을 운영하고 있다는 점이다. 이렇게 될 경우 법적으로는 母企業에서 직접 제공하는 인터넷 콘텐츠는 방송법 시행령 제21조에 해당되어 방송법의 적용을 받게 되지만, 반대로 子會社를 설립하여 迂迴的으로 당해 방송사의 콘텐츠를 제공하는 경우에는 이를 규제할 수 없는 입법적 흠결이 존재한다.

이러한 입법적 흠결은 2000년 통합방송법안이 제출될 당시부터 지적되어 왔으므로 입법자가 이러한 문제점을 不知하였다고는 보지 않는다. 추측컨대 당시 입법자가 이러

13) 전기통신사업법 제4조 제4항

14) 전기통신사업법 제21조

15) 전기통신사업법 제52조의 2 제4항에 규정된 정보통신윤리위원회의 기능은 다음과 같다.

1. 정보통신윤리에 대한 기본강령의 제시
2. 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보중 이 법 및 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구
3. 전기통신회선을 이용하여 유통되는 정보의 건전화에 위한 대책수립의 건의
4. 불법·청소년유해정보 신고센터의 운영
5. 건전한 정보문화 창달을 위하여 필요한 활동
6. 건전한 정보의 유통 활성화와 관련하여 정보통신부장관이 위탁하는 사항

한 입법적 조치의 흠결을 예상하고도 모든 종류의 웹캐스팅에 의한 방영행위를 방송의 개념에 포함시키지 않은 이유는 아마도 2000년 통합방송법 제정당시 인터넷상에서 제공되는 서비스들을 일단 방송보다는 통신 쪽에 가까운 개념이라고 보고 있었던 데 기인한 듯하다. 아마도 이런 이유 때문에 통합방송법 제정 당시의 입법자들은 대부분의 인터넷상 웹캐스팅 콘텐츠들은 통신에 관한 법률의 적용을 받으며, 정보통신부장관에게 신고하거나 이러한 신고·등록 없이 자유롭게 설립이 가능하도록 규정한 것이 아닌가 한다.

(2) 인터넷방송에 대한 규제기관의 분리문제

현재 인터넷을 통하여 제공되는 콘텐츠에 대한 규제 법률은 단행법적으로 여러 법률에 분산되어 있고, 규제감독기관 또한 방송위원회와 정보통신부 산하의 정보통신위원회로 이원화되어 있다.

먼저 방송법의 규정을 살펴보면, 전술한 바와 같이 방송법 제2조 제1호, 제27조 및 동시행령 제21조에 의하여 기존 방송업자가 행하는 인터넷 방송은 방송위원회의 규제를 받게 된다. 그러나 본 규정은 기존 방송사업자에게만 적용되므로 위에서 언급한 바와 같이 방송사업자가 별개의 법인을 설립하여 우회적으로 유사방송행위를 하는 경우에는 방송법이나 방송위원회의 규제를 받지 않는 결과가 된다. 또한 기타의 독립 인터넷 방송사에서 송출하는 프로그램들은 일정한 편성계획을 가지고 주기적으로 방영하여야만 인터넷 방송으로 인정받을 수 있는데, 현재 대체적으로 영세한 독립 인터넷 방송사들에서는 이렇게 주기적이고 체계적인 방송편성 계획을 수립하지 않고 있는 형편이므로 소규모 인터넷방송사에서 송출하는 방영행위를 방송의 개념에 포함시킬 수 없다는 문제점이 있다.

이와 같이 현재 우리의 법제에서는 인터넷 방송의 사업자를 기준으로 하여 그 규제 법률과 규제기관을 달리 규정하고 있어 규제가 매우 복잡하며 관할권을 둘러싸고 지속적으로 문제가 제기되고 있는 실정이다. 통합방송법 제정 당시 이러한 문제점을 인식하고도 관할권을 분리한 입법자의 의도를 추측컨대, 아마도 그 이유는 기존 방송사업자의 자본력의 우월성으로 인하여 기존 방송사에서 제공하는 인터넷 콘텐츠가 독립 인터넷 방송사업자들보다 비교우위에 있어 사회적 영향력이 크다는 데에 착안한 것이 아닌가 한다.

이런 견지에서 보면 기존 방송업자에 의한 방송행위는 방송법으로, 기타의 웹캐스팅은 전기통신사업법 등 통신에 관한 법률에 의해 규제하는 이원적 규율체계는 이상

적이지는 않아도 통합방송법 제정 당시 웹캐스팅과 인터넷 방송의 개념 정의와 분류가 난해하여 거의 규제가 불가능하다는 현실적인 측면을 고려한 것이라고 사료된다. 특히 현재에도 마찬가지이지만, 통합방송법 제정당시 통신망을 이용한 정보 서비스에 대해서는 이미 정보통신윤리위원회에서 심의업무를 담당하고 있는 상황이었으므로 방송과 통신의 규제기관이 통합되기 이전까지는 정보통신윤리위원회의 통신심의업무를 존중할 수밖에 없는 현실적인 측면 또한 고려되었을 것으로 보인다.

하지만 통합방송법 제정당시의 제반사정을 고려한다고 하더라도 이러한 법제는 인터넷 방송이 통신으로서의 성격뿐만 아니라 방송으로서의 성격을 갖고 있음을 간과한 것이라고 본다. 즉 현행법에 의한 인터넷 방송의 자유로운 설립·방영행위는 표현의 자유를 보장한다는 점에서는 우수하지만 일정한 시청자를 확보한 상태에서 공공성을 지켜야 하는 경우에는 사회전반에 악영향을 끼칠 수 있는 가능성도 상존하고 있다. 특히 향후 BcN통합망하에서 방송서비스와 통신서비스 간에 서비스 제공에 있어 제공상의 기술적 차이점이 사라지는 상황을 고려한다면, 내용적인 면에서 고전적 방송서비스와 인터넷을 통한 유사방송서비스의 의견형성관계성, 사실성, 포괄성, 암시성이 유사한 인터넷방송과 같은 유사방송서비스를 방송의 영역에 포함시키지 않는 것은 결코 바람직한 입법정책이 아니라고 본다. 더욱이 2000년 당시와는 인터넷을 둘러싼 기술환경이 급속도로 발전한 현상황에서 “완성된 사실의 규범화”로서의 법제정비라는 차원에서 보면 인터넷방송을 방송의 영역에 포함시켜야 할 필요성이 크다고 할 것이다.

이하에서는 상술한 문제점에 근거하여 향후 인터넷방송을 방송의 영역으로 포함시켜 방송의 일유형으로 규율할 경우 고려하여야 하는 법적·정책적 시사점에 관하여 살펴보기로 한다. 이를 위하여 먼저 현재 문제가 되고 있는 방송개념의 일반화 가능성에 대하여 논의해보고자 한다.

IV. 인터넷 방송의 미래법적 규제방향

1. 방송개념의 일반화

(1) 일반성(Allgemeinheit)

우리 헌법 제21조에서 규정하고 있는 방송의 자유는 개인간의 통신과는 달리 일반 공중에게 전파되는 매스커뮤니케이션과정을 규범보호의 대상으로 하고 있다. 그러므로 방송은 방송 수신자 측면에서 보면 不特定多數人이 제한을 받지 않고 평등하게 수신

할 수 있어야만 한다. 이와 같이 방송에 있어서는 통신과 달리 일반적 접근가능성(allgemeine Zugänglichkeit)이 인정되어야 하며, 특정 소수의 수신자들만이 수신 가능한 전파발사는 방송의 개념에서 제외되므로,¹⁶⁾ 불특정 다수인에게 “임의적 공개성”을 가지고 일반적으로 전송될 때에만 방송으로 인정된다고 본다.

(2) 전파(Verbreitung)

일정한 유무선 전파의 발사가 방송으로 인정받기 위해서는 일반 공중에게 “전파”되어 매스커뮤니케이션 과정에서 국민의 공적인 의견형성에 영향을 미쳐야만 한다. 이러한 방송의 전파는 방송공급, 생산 및 불가결한 보조업무를 포함하는 방영의 전과정을 포괄하는 개념이다.

이 때 방송내용의 전달 양식 면에서 물리적인 전파방식은 문제가 되지 않는다. 즉 방영을 위해서는 전자적인 파장을 활용한 전송기술의 이용이 전제되어야 하지만, 이 경우 연결 도선을 이용하느냐의 여부는 방송의 전파라는 측면에서는 필수적인 요소가 아니므로 유선이든 무선이든 일반에게 전파되어야만 방송의 개념에 포함될 수 있다.¹⁷⁾

이러한 구성요건적 특징에 의하여 가령, 핸드마이크사용에 의한 연설이나, 가두방송 등 장소적으로 한정된 공간에서 제한된 상대방에게만 전파되는 것은 방송의 개념에서 제외된다. 하지만 물건 판매를 위해 쇼윈도우 밖으로 TV를 방영하는 경우 등과 같이 한정된 공간이라 할지라도 프로그램제작자가 현장에서 TV로 바로 생방송하는 형태인 경우에는 방송으로 인정된다.¹⁸⁾

(3) 내용(Darbietung)

방송의 구성요건적 특징 중 내용적 측면에 관련해서는 다양한 의견이 대립하고 있다. 먼저 방송의 공적 의견형성기능을 강조하는 입장에서는 방영 내용이 보도적 기능을 하거나 또는 공적 의견의 형성가능성이 있거나, 적어도 공적 의견형성에 적합할 때에만 방송으로 인정될 수 있다고 한다.¹⁹⁾ 이 견해에 의하면 단순히 기술적인 보고나

16) 다만 불특정 다수가 당해 방송서비스를 수신할 수 있는 한 방송을 수신하기 위해서 수신료를 납부해야 하는지의 여부는 방송개념의 확장과는 관계없다. Rucker, Rheinhardt/Schwy, Peter, Rundfunkverfassungsrecht, München 1997, S. 35ff

17) Rucker, Rheinhardt/Schwy, Peter, a.a.O.(Anm. 16), S. 68ff.

18) Viktor, Janik, Der deutsche Rundfunkbegriff im Spiegel technischer Entwicklung, AfP 31(2000), S. 7ff (S. 8)

19) Vgl. Hochstein, Reiner, Teledienste, Mediendienste und Rundfunkbegriff - Anmerkungen zur praktischen Abgrenzung multimedialer Erscheinungsformen, NJW 50(1997), S. 2977ff (S. 2978),

감시카메라 등은 의견형성력이 결여되므로 방송의 개념에서 제외되게 된다. 한편 방송의 공적 의견형성기능을 극단적으로 강조하는 다른 견해에 의하면²⁰⁾ 기상채널, 음악채널, 스포츠채널, 주문형 비디오(Video-on-Demand) 그리고 準주문형비디오(Near Video-on-Demand)등도 방송이 아니라고 본다

그러나 방송개념 결정의 기준으로서 방송의 의견형성기능을 비교적 중시하지 않는 견해에 의하면 방영내용이 공적 의견형성과 잠재적인 연관성만 있어도 방송의 구성요건적 특징을 인정할 수 있으며, 방송개념의 정립에 있어서는 의견형성력보다는 “의도적 편집”과 “정보선별의 가능성”의 존재 여부가 결정적인 기준이 된다고 한다.²¹⁾ 따라서 이 견해에 의하면 위에 언급된 방영형태들도 방송으로 인정될 수 있다. 기령 방송사가 기업으로부터 방송광고를 위임받아 방영만을 하는 경우에는 내용적인 면에서 “의도적 편집”이나 “정보선별의 가능성”이 존재하지 않으므로 방송광고는 방송의 개념에 속하지는 않지만 간접적으로 방송의 자유에 의해 보호될 수 있다고 한다.²²⁾

위와 같이 일정한 방영행위가 방송의 개념에 포함되기 위해서는 당해 정보의 송출행위가 ① 일반성, ② 전파성과 아울러 ③ 내용의 의도적 편집 등의 구성요건요소가 필수적이라고 본다. 이러한 일반화된 척도는 향후 신규서비스의 등장시에도 방송과 통신개념을 구분하는 데에 있어 유용한 도구가 될 것이다.

다음으로는 위와 같은 일반화된 기준에 의하여 인터넷상의 개별적인 On-Line서비스들이 과연 방송개념에 포함되는 지의 여부에 관하여 서비스별로 유형화하여 검토해 보기로 한다.

2. 인터넷 방송의 방송개념 포함을 위한 법제 정비방안

(1) 개별 on-line 서비스의 법적 측면에서의 문제점

최근 인터넷망의 발달로 인하여 인터넷을 통하여 Music-on-demand, Video-on-demand 등의 다양한 형태로 라디오와 방송 시청이 가능해졌다. 현재 다수설에 의하면 분배서비스로 공급되는 미디어서비스들만이 방송으로 편입될 가능성이 있지만, 주문형서비스

Bermanseder, Markus, Wann sind Mediendienste dem Rundfunk zuzuordnen?, ZRP 30(1997), S. 330ff (S. 331f)

20) Vgl. Bermanseder, Markus, a a O (Anm. 19), 330ff (S. 332)

21) Vgl. Hoffmann-Riem, Wolfgang, Der Rundfunkbegriff der Differenzierung kommunikativer Dienste, AfP 28(1996), S. 9ff.(S. 12)

22) Vgl. Jarras, Hans D., Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet, AfP 29(1998), S. 133ff (S. 134f), Michel, Eva-Maria, Rundfunk und Internet, ZUM 42(1998), S. 350ff (S. 351).

는 기술적인 전송방식에서 방송과 다르고, 공적 의견형성기능이 인정되지 않으므로 방송의 개념에서 제외된다고 한다.²³⁾

우선 홈페이지(Hompage)에 관하여 살펴보면, 대부분의 경우 홈페이지는 당해 서비스이용자와의 쌍방향 의사교환의 목적으로 일반에게 공개적으로 방영되고 있는바, 이용자는 홈페이지로부터 특정한 정보나 Link를 제공받는다. 그러나 홈페이지는 일반에게 일방적으로 방영되는 형태가 아니라 개인간의 쌍방향 의사교환의 수단이므로 우선 암시성이 부족하며, 상대적으로 공중에 대한 일방적 송출가능성이 적다는 측면에서 방송이 아니라고 본다.²⁴⁾

둘째, 개인간의 통신수단인 E-mail은 문자, 화상 또는 비디오 등을 통하여 E-mail 주소의 수신자들에게 전달된다. 이러한 커뮤니케이션 형태는 서신과 유사하며 일반에게 방영되지 않는다. 그러므로 이는 일반에게의 전파성이 결여되어 있으므로 방송이 아니라고 보아야 한다.

셋째, Yahoo, Lycos 등 인터넷상의 탐색엔진은 인터넷의 이용을 편리하게 하기 위한 보조적 작용을 하는 것으로서, 가령 독일에서는 텔레서비스법(Teledienstegesetz, TDG) 제2조 제2항 제3호의 텔레서비스로 인정되고는 있으나 방송의 개념에서는 제외되고 있다. 생각건대 정보를 검색하기 위한 검색엔진의 경우에는 정보 전파에 있어서 일반성이 인정되기는 하지만 특정한 내용을 편집하여 방영할 목적으로 작성된 것은 아니라고 볼 수 있으므로 방송의 개념으로 포함시키기가 곤란할 것이다.

넷째, Juris, Gopher, Telnet 등의 데이터 뱅크(Databank)는 정보전송을 위한 쌍방향 서비스로서 일반성을 인정하기 어려우며, 독자적인 편집에 의한 의도적인 방영행위가 존재하지 않으므로 방송의 개념에서 제외되어야 한다고 본다.

다섯째, 인터넷 라디오 방송에 관하여는 방영내용이 주로 라디오 방송국에 의해 방송되는가, 아니면 서비스 공급자에 의해 방영되고 방송국은 부수적으로 참여하는 것인가 등의 공급자 측면에서 인터넷 라디오를 방송과 구별하여 허가를 받지 않아도 무방한 서비스공급자의 공급이라고 규정해야 한다는 견해가 있으나,²⁵⁾ 이러한 견해는 가

23) Vgl. Ring, Wolf-Dieter, Rundfunk und Internet, ZUM 42(1998), S. 358ff.(S. 361), Degenhart 교수 역시 모든 주문형서비스를 방송개념에 포함시킴으로써 방송개념을 확장시키는 것에 반대하고 있다 Degenhart, Christoph, Rundfunk und Internet, ZUM 42(1998), S. 333ff.(S. 337)

24) 다만 독일의 경우 일부 학자들에 의하면 독일의 방송국가협약(Rundfunkstaatsvertrag, RfStV) 제2조 제1항 제2호 현행법상 동영상과 결합된 TV 문자방송이 방송으로 규정되어 있으므로 TV 문자방송과 유사한 방영구조를 가진 홈페이지는 개별적·예외적으로 방송에 포함시켜야 한다는 견해를 개진하고 있다. Vgl. Viktor, Janik, a a.O.(Anm. 18), S. 7ff.(S. 12).

25) Vgl. Koch, Frank A., Internet-Recht, München u.a., 1998, S. 543 참조.

까운 장래의 미디어 발전양상을 고려하지 않은 지나치게 형식적인 논리라고 생각한다. 왜냐하면 당해 서비스가 방송사에 의해서 방영되었는지 또는 다른 서비스 공급자에 의해 방영되었는지는 결정적인 기준이 아니라고 사료되기 때문이다. 또한 인터넷 라디오와 고전적 라디오를 비교해보면, 비록 청취자들이 컴퓨터를 통해 방송을 청취하기는 하지만 음질 면에서 고전적 라디오 방송과 차이가 없으므로 방송의 개념에 포함시켜야 한다고 본다.²⁶⁾

마지막으로 가장 문제가 되고 있는 인터넷을 통한 화상방송서비스에 관해서는 견해가 대립되어 있다. 一說에 의하면 인터넷을 통한 화상방송서비스의 경우 시사성과 의견형성력 면에서는 고전적 종합편성프로그램이나 전문편성프로그램들과 같은 기능을 가지고 있기는 하지만 현재까지 이러한 서비스들은 불완전한 협대역 전송수단을 통하여 매우 느린 속도로 전송되기 때문에 수용자에게 전달할 수 있는 정보와 동영상의 매우 제한되어 있어 방송과 비교할 때 암시성이 결여된다는 이유로 이러한 서비스들을 방송개념에서 제외하여야 한다고 주장한다.²⁷⁾

생각건대 최근의 비약적인 기술적 발전에 비추어 볼때 이렇게 방송의 전송속도와 품질에 근거하여 인터넷을 통한 화상전송서비스를 방송의 개념에서 제외하는 견해에는 찬성하기 어렵다고 본다. 왜냐하면 가령 VDSL, xDSL, HFC, FTTH 등 기술적 전송수단이 발전되어 현재는 거의 TV와 대등한 양질의 동영상을 제공할 수 있기 때문이다 또한 기술의 급속한 발전 속도를 고려할 때 약 3년에서 5년 이내에 BcN망을 이용한 인터넷을 통하여 최고 양질의 TV 프로그램을 방영될 수 있을 것이라고 예상되기도 한다. 따라서 기술적인 측면에서 화질이나 전송속도를 이유로 인터넷을 통한 유사방송서비스들을 방송의 개념에서 제외하는 견해에는 찬동할 수 없다고 본다

결론적으로 전송기술적 측면에서 살펴보면 인터넷 라디오나 인터넷 TV나 모두 방송의 개념에 포섭된다고 보아야만 할 것이다. 그러나 이러한 기술적인 문제와는 달리 정책적인 측면에서 살펴보면 아래와 같은 문제점들을 먼저 해결하여야만 인터넷 방송을 방송의 영역으로 규율할 수 있을 것이다

(2) 정책적·경제적 차원에서의 문제점

현재 인터넷상의 유사방송서비스들의 법적 문제점을 인식하고 있으면서도 인터넷을 통한 유사방송행위를 방송으로 규정하지 못하고 있는 이유는 전술한 기술적인 면에서

26) 同旨 Janik, Victor, a.a.O (Anm. 18), S 7ff.(S 13)

27) Vgl. Hochstein, Reiner, a a O (Anm 19), S 2977ff (S 2980); Jarass, Hans D., a a O (Anm. 22), S. 133ff.(S. 141)

보다는 오히려 후술하는 바와 같이 정책적·경제적인 이유에서 기인한다고 사료된다.

만일 인터넷을 통한 유사방송서비스들을 방송의 개념에 포함시켜 규제하기 위해서는 후술하는 바와 같은 복잡한 법률적 문제를 우선적으로 해결하여야 할 것으로 본다.

첫째, 경제적인 관점에서 현행 방송법상 방송수신기를 보유하고 있는 모든 가구는 방송수신여부와는 관계없이 수신기를 보유하고 있다는 사실만으로 방송수신료를 납부하여야 하는데,²⁸⁾ 만일 인터넷을 통한 미디어서비스들을 방송으로 규정하게 되면 인터넷에 접속하는 모든 컴퓨터들을 시청료 납부가 의무화되는 TV로 보아 수신료를 납부하게 강제해야 한다는 문제가 발생한다. 하지만 이는 가령 IP-TV등이 보급되면 TV 수상기별로 요금을 징수하면 해결되기 때문에 근본적인 문제가 아닐 것이다.

둘째, 이러한 서비스들이 방송에 포함된다면 방송법에 의하여 허가등록승인 등이 필수적인데,²⁹⁾ 국가경쟁력의 관점에서 인터넷을 통한 유사방송서비스를 방송으로 분류하여 허가 의무를 부담시키는 것은 문제가 있다고 본다. 즉 외국방송프로그램은 국내의 방송법에 의한 방송허가감독을 받지 않는 데 반하여, 국내에 IP 주소지를 두고 생산·방영되는 유사방송서비스만 허가감독을 받아야 한다면 인터넷 방송사들은 외국으로 주소를 옮겨 간단히 우리 법의 규제·감독의 영향에서 벗어날 수 있으며, 이는 우리나라의 인터넷 산업을 후퇴시키는 결과가 되기 때문이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 외국에 IP주소지를 두고 방영되는 콘텐츠들에 대하여도 규제방안이 마련되어야 하겠지만, 이는 국제적인 표준과 협약의 마련이 선행되지 않고서는 해결이 어려운 문제이다. 현재 인터넷에 관한 국제적 관할에 대하여 국제적 논의가 진행 중에 있으나 각국의 이해가 대립하여 그 해결이 난망한 실정이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 우선 단기적으로는 대규모 방송 또는 통신사업자들에 의해 제공되는 유사방송서비스들부터 방송의 개념에 포함시키는 입법적 조치가 필요할 것이다.

셋째, 현재 아주 소액의 자본으로 인터넷 방송사를 설립할 수 있는 상황에서 기술적으로는 무한정한 인터넷 방송국의 설립이 가능한 데, 이러한 방송유사서비스들을 모두 방송으로 규정하여 그 방영내용에 대해 방송위원회의 심사를 받게 한다면, 막대한 인적·물적 자원이 소요되게 되므로 이러한 내용심사에 대한 가능성과 타당성이 있는지에 관해서도 면밀한 분석이 필요하다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 우선 ① 인터넷방송의 개념정의, ② 인터넷 방송에 대한 관할권 획정, ③ 심의방식 결정(타율심의 또는 자율심의), ④ 심의기준 설

28) 방송법 제64조 제1문

29) 방송에 대한 허가에 관하여는 방송법 제9조 내지 19조 참조

정 등에 관하여 광범위한 여론수렴을 통한 정책결정이 필요하다고 본다. 이러한 전제 조건 없이 이를 무작정 방송에 포함시킬 때에는 자칫 표현의 자유와 인터넷관련 산업의 위축을 야기할 위험성이 있다고 본다³⁰⁾

넷째, 인터넷 방송을 방송으로 인정하기에 곤란한 또 한 가지 문제는 방송위원회와 정보통신부의 권한범위와 관련한 문제이다. 즉, 인터넷을 이용한 유사방송서비스는 방송사에 의해서 전송되는 것이 아니고 중간 Provider에 의해서 네트워크를 이용하여 공급되는데, 전술한 바와 같이 현재 방송에 대한 허가추진 및 감독권을 방송위원회가 행사하는 이원주의적 구조 하에서 인터넷을 이용한 유사방송서비스에 대한 허가규제·감독권의 행사주체를 확정하는 것이 정책적으로 지극히 난해한 문제이다.³¹⁾

이러한 문제점을 해결하는 근본적인 방안은 차제에 정보통신부와 방송위원회를 통합하여 방송·통신위원회 내지는 방송·통신부로 개편하는 것이나, 이러한 정책방향이 결정되기 전까지는 후술하는 바와 같이 별정방송의 개념을 방송법에 규정하여 규제기관이 통합되기 전까지 단기적으로 방송행위를 규율하는 것이 타당하다고 본다.

(3) 별정방송 개념 신설의 필요성

위에서 상술한 바와 같이 현재 방송법상의 방송사업자가 아닌 사업자나 KT와 같은 통신사업자들이 제공하고 있는 인터넷방송 서비스는 현행법 체계하에서 방송법이 개정되지 않는 한 방송으로 볼 수도 없다. 따라서 현행 방송법의 방송개념에 의하면 새로이 개발·시연되는 IP-TV³²⁾와 같은 매체는 사업초기 단계부터 불법방송의 시비에 휘말리게 되는 문제점이 있으며, 향후 이러한 문제는 점차 증폭될 것으로 본다. 물론 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 규제기관의 통합이 필수적이나 이는 방송·통신을 둘러싼 외부적·정치적 상황과 밀접한 연관이 있는 사항으로써 그 필요성과 정당성과는 달리 실현에 매우 많은 노력을 경주해야 하는 민감한 사안이라고 본다

방송위원회측에서는 이러한 문제점을 인식하고 인터넷방송은 물론이고 최근 대두되고 있는 유사방송서비스의 규제를 위하여 지난 2004년 7월 방송법 개정안에 ‘별정방

30) 참고로 가령 성표현과 관련된 정보통신윤리위원회의 심의기준에 관한 상제는 유의선, 뉴미디어 시대의 방송심의정책, 방송위원회(편), 방송환경 변화에 따른 방송심의정책 전환에 관한 연구, 2001, 135면 이하(198면) 참조

31) 인터넷을 통한 유사방송서비스를 방송개념에 포함시키는 것에 대한 법률적 문제점에 대한 이상의 논의에 관하여는 한국법제연구원, 전거서(주 7), 27 - 44면 참조.

32) 현재 KT는 자사의 통신망을 통해 인터넷방송을 방영하기 위하여 자사의 전체 초고속인터넷 가입자 가운데 약 3분의 1에 해당하는 200만 가입자를 대상으로 IP-TV서비스를 제공하려고 계획하고 있다 디지털타임스 2002년 9월 10일자 8면

송'의 개념을 신설해 IP-TV를 포함한 휴대폰 방송, 지하철·철도 방송 등을 방송법으로 규율하는 법안을 제출하였으나 정보통신부의 반대로 무산된 바 있다. 당시 방송위원회의 방송법개정안 의하면, 별정방송사업이라 함은 “방송사업 방송채널사용사업·중계유선방송사업·음악유선방송사업 또는 전광판방송사업에 해당하지 아니하는 것으로서 전기통신설비를 이용하여 방송을 행하는 사업으로 위원회가 고시하는 사업”으로 규정하는 한편, 별정방송사업자는 방송위원회의 승인을 받도록 하여 그 진입절차를 매우 간소화하였었다. 또한 소유제한 측면에서도 대기업·일간신문·통신사업자 등에게 지분의 제한 없이 별정방송사업을 할 수 있도록 규정함은 물론 외국자본도 100분의 49까지 진입을 허용함으로써 기존의 방송유형에 있어서보다 매우 탄력적이고 적극적인 자본참여가 가능하도록 규정하고 있었으므로 만일 정보통신부가 이때 방송위원회의 안대로 인터넷방송에 관한 근거규정의 신설에 동의하기만 했어도 현재와 같이 유사방송서비스들을 둘러싼 소비적인 논쟁은 재연되지 않았을 것으로 본다.

물론 별정방송제도를 도입하는 것은 방송위원회와 정보통신부간의 신규 매체에 대한 관할권을 해결하는 단기적인 방안이며, 이러한 방안이 향후 발생하는 모든 문제점을 해결할 수 있는 궁극적인 해결책은 아니라고 본다. 그러나 단기적으로 방송과 통신의 규제기관 및 방송법제와 통신법제가 단일화되기 전까지는 채택가능한 방안 중의 하나라고 본다. 따라서 향후 방송법 개정시에는 별정방송의 개념을 도입하여 인터넷방송의 개념을 새로이 정립함과 아울러 이에 대한 방송위원회의 규제권한을 신설하는 것이 필요하다고 본다.

(4) 통신사업자의 진출 허용문제

나아가 인터넷 방송을 텔레비전의 일종으로 규정함에 있어서는 또 한 가지 법논리의 외적인 정책적 고려사항이 필요하다고 본다. 만일 통신사업자들이 자사의 통신망을 이용하여 제공하는 방송프로그램을 방송의 일종으로 정의한다면 이는 현재 통신사업자들이 자신들의 초고속 인터넷망을 통하여 자신들의 콘텐츠를 제공할 수 있다는 결론이 된다. 따라서 향후 정보통신부의 BcN구축사업이 본격화될수록 기존의 지상파방송, 유선방송, 위성방송에 이어 제4의 매체로 등장할 가능성이 크다. 또한 BcN망에 근거한 인터넷방송의 등장으로 인하여 현재 이론에 머물고 있던 융합의 한 유형인 산업의 융합이 가시화될 전망이다. 이럴 경우 현행 방송법 제8조 제3항에 근거하여 대기업이 지상파방송사업자 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없게 규정함으로써 대기업에 의한 주

요 방송사업의 소유 및 경영을 금지하고 있는 규정을 개정해야 하는 지에 관해서도 논의해야 할 것이다. 왜냐하면 인터넷 방송을 허용하고자 대기업에 의한 지상파방송사업 내지 보도전문채널 및 방송채널사용사업 경영을 허용한다면 이는 현행 방송법의 다양한 미디어에 의한 수용자의 복지증진이라는 중요한 가치의 변화를 의미하기 때문이다.

V. 결어

위에서 살펴본 바와 같이 인터넷 방송을 둘러싼 법적·정책적 문제점들은 방송법과 통신관계법의 문제점을 모두 망라하는 복잡다기한 문제이다. 이는 그간 방송과 통신의 구별이 비교적 그 매체적 속성이나 최종적인 구현기술상 명확하게 구별이 가능했지만 융합현상이 급속도로 전개되면서 이러한 구별이 어려워졌기 때문이다.

위에서 언급한 바와 같이 인터넷방송을 전반적으로 방송으로 포함시켜 규율하기 위해서는 법적·제도적으로 해결하여야 선행과제들이 산적해 있다. 하지만 이러한 어려움에도 불구하고 고전적 방송서비스와의 기술적 차이점이 없어진다면, 내용적인 면에서 고전적 방송서비스와 인터넷을 통한 유사방송서비스의 의견형성관계성, 사실성, 포괄성, 암시성이 유사하므로 미래법적 관점에서는 이러한 유사방송서비스를 방송의 영역에 포함시켜 규제해야 할 필요성이 커질 것이다. 특히 인터넷 망이 고도화되어 인터넷을 통한 방영행위가 현재의 지상파, 유선, 위성방송과 대등하거나 또는 이를 대체할 수 있는 콘텐츠 보유능력과 사회적 영향력을 가지게 된다면 현재의 인터넷 방송관련 법제의 전반적인 재정비가 필요할 것이다.

이와 더불어 인터넷망을 활용한 방송유형이 활성화될지 아니면 기술의 발전과는 상관없이 시청자들의 외면을 당하여 死藏될 지는 아무도 장담할 수 없는 문제이나, 필자의 私見에 의하면 ① 초고속 인터넷망의 고도화, ② 디지털 수신기 보급의 보편화 및 사용의 편리성, ③ 우수한 콘텐츠의 보급 등의 조건이 충족된다면 기존의 지상파, 위성, 유선방송 등을 능가하는 매체로 등장할 가능성이 매우 높다고 예상된다.

이러한 이유 때문에 IP-TV 등의 유형을 통한 인터넷방송의 본격적인 등장으로 인하여 향후 지상파방송, 위성방송, 유선방송 등 기존의방송사업자들과 시장점유율 확대를 위한 싸움의 문제가 단순한 영역다툼에 머물렀던 과거와는 달리 이제는 생존의 문제로 전환될 것이라고 사료된다.

이러한 경우를 상정한다면 정책적으로는 과연 이러한 현상을 시장에 맡겨두어 경쟁

력이 없고 소비자가 선택하지 않는 방송유형을 시장에서 驅逐할 것인가, 아니면 각종 지원정책을 통하여 이러한 매체들을 유지하도록 할 것인가를 선택해야 할 상황이 곧 도래할 것이다. 그러므로 향후 방송위원회에서는 방송의 공공성을 유지할 수 있는 경쟁경쟁의 차원에서 유효경쟁의 확보가 가능한 대안이 무엇인지에 대하여 진지하게 고민해야 할 때가 왔다고 본다



● 지성우

방송(Rundfunk) 방송의 자유(Rundfunkfreiheit)

BcN(Broadband Convergence Network)

인터넷(Internet) 인터넷 방송(Internetrundfunk),

[Zusammenfassung]

Eine Studie über die Regulierung des Internetrundfunks unter BcN

Ji, Seong-Woo

Die fortschreitende informationsrechnerische Entwicklung hat zu einer Konvergenz der verschiedenen Medienform geführt, die seit einiger Zeit unter dem Stichwort Multimedia das öffentliche Interesse beherrscht. Denn gerade in der heutigen Zeit immer schnellerer Entwicklungen im Bereich Multimedia ist es von offensichtlicher Notwendigkeit den Rundfunkbegriff für technische Innovationen offen und somit dynamisch zu gestalten.

Auf der Grundlage dieser sehr weit gefassten Definition des Rundfunks kann somit von drei Tatbestandsmerkmalen (Allgemeinheit, Verbreitung, Darbietung) des Rundfunkbegriffs ausgegangen werden.

Ausgehend von der hervorragenden Bedeutung der Rundfunkfreiheit für die Gewährleistung der Meinungs- und Informationsfreiheit ist unter Berücksichtigung des Willens des historischen Gesetzgebers, durch die Auffassung des überwiegenden Teils des Schrifttums davon auszugehen, dass es keine abschließende Definition des Rundfunkbegriffs gibt und geben kann.

Die Qualifizierung der Angebotsformen im Internet hat vielmehr politische wie auch ökonomische Gründe. Da bereits zum jetzigen Zeitpunkt die technischen Übertragungsmöglichkeiten durch BcN soweit ausgereift sind, dass Bilder in Fernsehqualität fast ruckelfrei empfangen werden können ist davon ausgegangen, dass dieses Angebot grundsätzlich dem Rundfunk zugeordnet werden müssen.