

현안분석 2008-60

# 국가경쟁력 강화를 위한 방송통신법제의 개선방안

현 대 호

# 국가경쟁력 강화를 위한 방송통신법제의 개선방안

Ways to Improve the Legal System of  
Communications on for the Reinforcement of  
Our Nation's Competitiveness

연구자 : 현대호(부연구위원)

Hyeon, Dae-Ho

2008. 11. 28.

## 국문 요약

이 연구에서는 최근 우리나라의 방송통신 분야에서 쟁점이 되고 있는 법체계의 정비방안에 관련하여 2가지의 쟁점을 다루었다.

첫째, 올해 새로운 정부의 출범이후 조직개편으로 임시적인 형태나마 방송통신법제에 대한 정비가 있었는데, 그 주요내용은 (구)정보통신부의 해체에 따른 관련업무의 조정과 부처의 통폐합 등에 따른 관련업무의 조정이었다. 정부조직 개편은 이미 개별법령에서 반영되어 있지만 법체계 전반에 대한 정비작업은 진행되고 있어서 아직까지 완료된 것으로 볼 수는 없다. 특히, 관련 업무의 조정이나 산하기관 등에 대한 정비는 여전히 논의 과정에 있으며 그 방향은 유사 기능을 가진 기관을 통합하는 것과 해당 업무에 따라 산하기관 등을 재배치하는 것이 주된 내용이다. 그런데 이와 같은 일련의 과정은 방송통신 시장의 예측가능성을 낮게 하고 있으며 또한 방송통신의 조직체계나 업무의 기능적 분할은 범정부 차원의 정책수립 등에서 미흡할 수도 있어서 빠른 시간 내에 관련 법체도의 체계화가 요구되고 있다. 아울러 새로운 정부가 추구하고 있는 방송통신 관련 산업의 시너지효과를 극대화하기 위해서는 현재 기능적 차원에서 구분되어 있는 부처간(또는 산하기관간)의 권한이나 업무 등에 관련하여 상호 협력을 증진하도록 하는 방안을 반영하는 관련 법령의 개선도 필요하다.

둘째, 방송통신 시장의 융합화 또는 자율화 등에 따른 관련 법제의 체계화 방안도 문제된다. 즉 현행 전기통신기본법, 전기통신사업법, 전파법, 통신비밀보호법 등에서 전기통신에 대한 실체적인 조항을 추출하여 새로운 (가칭)전자통신법으로 통합하는 것도 고려할 필요가 있다. 즉 전기통신기본법, 전기통신사업법, 방송법, 전파법 및 통신비밀보호법 등을 통합할 수 있으며 경우에 따라 특별한 분야, 즉 통신사

업의 지원 분야 또는 전과이용의 촉진 분야 등에서 특별법이 존재할 필요도 있다. 아울러 방송통신 시장의 융합은 방송통신서비스(또는 콘텐츠)에 관련된 개별법령의 개선도 문제되고 있으며 이 분야는 당분간 개별법령 형태로 존재할 것으로 예상된다.

※ 키워드 : 방송법, 통신법, 통신사업, 통신비밀

## Abstract

This paper deals with two main issues concerning the way to improve the existing law in the field of communications in Korea.

Firstly, the governmental reorganization calls for an overall adjustment of the existing legal system. In particular, issues on the adjustment of related operations or improvements to be made in the subsidiary organizations are still under discussion.

This series of process is by and by reducing the predictability of the communications market, and the division of the organizational system or the operational function of the communications may play as an obstacle in establishing policies at governmental level. In this sense, a swift systematization of relevant legal systems is required.

Secondly, the issue on how to systematize of relevant legal system according to the integration or autonomy of the communication market is also raised as a matter to consider. For example, integrating the relevant laws as namely the 「TELECOMUNICATIONS ACT」, wherein substantive provisions of the existing laws such as 「FRAMEWORK ACT ON TELECOMMUNICATIONS」, 「TELECOMMUNICATIONS BUSINESS ACT」, 「PROTECTION OF COMMUNICATIONS SECRETS ACT」, 「RADIO WAVES ACT」, etc., would be extracted, can be a possible way to take into consideration.

Also, the integration of the communications market raises the questions concerning the improvement of individual laws related to communications

services(or contents), and it is expected that for some time, individual laws will continue to exist as it is now.

※ Key words : **Broadcasting Law, Communications Law, Communications Business, Communications Secrets**

# 목 차

국문요약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	9
제 1 절 연구의 목적 .....	9
제 2 절 연구의 범위 .....	9
제 2 장 기초적 분석 .....	11
제 1 절 방송통신과 방송통신서비스의 발달 .....	11
I. 전기통신의 발달과 입법 .....	11
II. 방송통신서비스 .....	13
제 2 절 최근 정부의 법제 정비 현황 .....	18
I. 개 관 .....	18
II. 방송통신 관련 추진체계와 현황 .....	18
III. 방송통신 관련 개별법령의 분류와 정비현황 .....	28
제 3 장 방송통신시장의 구조개편과 관련법의 체계화 .....	31
제 1 절 외국의 입법례 .....	31
I. 미 국 .....	31
II. 독 일 .....	40
III. 일 본 .....	59
제 2 절 현행 방송통신 시장의 구조개편에 따른 관련법의 체계와 주요 내용 .....	65

제 4 장 방송통신서비스 관련법의 체계화 .....	73
제 1 절 외국의 입법례 .....	73
I. 미 국 .....	74
II. 독 일 .....	75
III. 일 본 .....	76
제 2 절 현행 방송통신서비스 관련법 체계와 주요 내용 .....	77
I. 개 관 .....	77
II. 방송통신서비스 인프라 구축 등에 관련한 법률의 체계와 주요 내용 .....	78
제 5 장 결 론 .....	89
참 고 문 헌 .....	93

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적

올해 우리나라는 새로운 정부의 출범에 따른 조직의 개편으로 기존에 정보통신부, 방송위원회, 행정자치부, 문화관광부 및 산업자원부 등에 산재하여 있었던 정보통신 및 방송에 관련된 업무를 재조정하고 관련법령의 정비를 추진하고 있다. 또한 종래 통신시장의 민영화(또는 자유화)에 따른 전기통신 관련법의 체계화와 각종 정보통신서비스에 관련된 법률의 체계화가 문제되어 왔다.

그렇지만 현재 각 부처에서 계획하고 있는 관련법령의 정비는 비록 기능적인 업무를 중심으로 개편하고 있지만 사실상 정부부처의 업무 변경에 따른 관련법령의 제·개정으로 경제적 효과를 극대화에는 미흡할 수 있다. 또한 통신시장의 민영화에 따른 관련법제의 복잡화에 대한 체계화에 있어서도 아직까지 입법에 반영되지 못하고 있어서 방송통신 시장에 적합한 법제도의 체계화가 시급한 것으로 지적되고 있다.

따라서 이 연구에서는 행정안전부, 지식경제부, 문화체육관광부 및 방송통신위원회의 소관 법령 중에서 방송통신에 관련된 주요 법령의 체계화와 이를 통한 관련산업의 생산성·효율성을 높이고 국가경쟁력 강화를 위한 범정부 차원의 법제화 방안을 모색하고자 한다. 또한 현재까지 정부의 조직개편 이후에 법제도의 개편이 일부 정부안으로 마련되어 있지만 부처간 의견의 불일치로 그 해결이 용이하지 아니하는 분야에 있어서 향후 입법의 기본적인 방향을 제시하고자 한다.

### 제 2 절 연구의 범위

연구범위는 정부조직 개편 및 전기통신 시장의 민영화에 따른 현행법의 문제점과 체계화를 중심으로 한정하였다. 이와 관련해서 현재

## 제1장 서론

정부안으로 입법 예고되어 있는 (가칭)정보사회기본법, (가칭)방송통신의 발전에 관한 기본법, (가칭)정보통신산업진흥법 등은 아직까지 관련 정부정책이 확립된 것으로 보기가 어려워 다루지 않았다.

구체적으로 연구의 대상은 제2장에서 방송통신과 방송통신서비스의 발달을 살펴보았고, 또한 최근 정부의 방송통신 관련 법제정의 방향에 대하여 고찰하였다. 제3장에서는 방송통신 시장의 구조개편에 따른 외국의 입법례 및 우리나라 관련법의 체계화와 주요내용을 살펴보았다. 제4장에서는 방송통신서비스와 관련하여 외국의 입법례와 현행 방송통신 시장의 개편에 관련된 법률의 체계화와 주요내용을 살펴보았다. 제5장에서는 이상에서 살펴본 내용을 요약 정리하였다.

## 제 2 장 기초적 분석

### 제 1 절 방송통신과 방송통신서비스의 발달

#### I. 전기통신의 발달과 입법

##### 1. 전기통신이란

유사 이래로 개인은 상호간의 의사를 전달하기 위하여 몸짓이나 언어를 이용하였고, 후에 문자를 개발하여 서면에 의한 우편통신이 가능하게 되었으며, 더욱더 후에 전화와 전신을 개발하여 거리적 한계를 극복하여 의사를 훨씬 용이하게 전달할 수 있게 되었다. 또한 개인은 자신의 의사를 대중에게 전달할 수 있는 통신수단으로 신문이나 잡지 등의 언론매체와 라디오나 TV등의 방송매체를 개발하여 장소적 한계를 극복하여 왔다. 이와 같은 통신수단의 발달에 따라서 그에 상응하는 입법이 나타났고 새로운 권리의 승인이나 그 보호 범위의 확대 및 새로운 규제제도가 마련되어 왔다. 새로운 입법은 그 사회의 문화적·경제적 구조와 밀접한 관련성을 지니고 있고, 특히 기술의 발달과 새로운 통신수단의 등장인 직접적인 동기가 되었다. 즉 전화와 전신이라는 전기통신이 나타나 (전기)통신법이라는 새로운 입법영역을 탄생시켰다.

전기통신의 등장으로 제정되기 시작한 각국의 통신법은 통신사업자의 통신사업을 중심으로 구성되어 있었고, 통신사업은 국가에 의하여 독점되어 허가받은 통신사업자가 독점적으로 통신서비스(또는 통신역무)를 제공하여 온 것이 최근까지 각국의 경향이었다. 이러한 경향은

---

1) 서비스라는 용어의 사용과 관련하여 현행법에서는 법문상의 표현에 통일성이 없다. 예컨대 전기통신기본법과 전기통신사업법 및 정보화촉진기본법에서는 ‘역무’로, 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률·전기통신사업법·정보격차해소에관한

통신의 공익성과 통신사업의 자연독점적인 특성을 반영한 것으로 볼 수 있는데, 근래에 각국은 통신사업의 독점화를 탈피하여 통신시장을 자유화하고 경쟁을 촉진하기 위하여 규제를 완화하고 있으며 보편적 의무제공의무와 이용자의 보호가 강화되고 있는 것이 최근 통신법의 경향이다.

## 2. 전기통신의 유형

개인은 구두, 서면(우편), 전화, 기타의 유·무선통신 및 언론매체(신문, 라디오 및 TV등)라는 통신수단을 이용하여 자신의 사고나 의견을 타인에게 전달하여 왔다. 이들 통신수단은 민법과 형법의 관련조항에 의하여 기본적인 규제의 틀이 형성되어 있고, 또한 해당 통신매체의 영역에서 특별법으로 중요한 규제의 기준을 마련하고 있다.

### (1) 전신 및 전화

오늘날 통신법은 전기통신이 보편화되면서 출발했다고 하여도 과언이 아니다. 통신법은 국가에 따라서 역사적 또는 정책적인 이유에서 통신과 방송을 함께 규제하는 미국과 같은 국가도 있고, 독일이나 일본 및 우리나라처럼 통신과 방송을 구분하여 별개의 입법으로 규율하고 있는 국가도 있다. 우리나라에서 전기통신 관련법에는 전기통신기본법, 전기통신사업법, 전과법 및 통신비밀보호법 등을 마련하고 있다.

근대사회의 통신혁명이 전기통신에 의하여 이루어졌다고 한다면 21세기 정보사회의 혁명은 가히 인터넷이라는 새로운 매체의 등장으로 가능하게 되었다고 말할 수 있다. 인터넷은 짧은 역사에도 불구하고

---

법률 및 정보보호기반보호법에서는 ‘서비스’로, 방문판매법과 할부거래법에서는 ‘용역’으로 표현하고 있다. 이와 같은 차이는 특별한 이유에서 비롯된 것이 아니라 외국법의 수용이나 표기방법에서 달리 표현한 것에 불과하다. 따라서 여기서는 법문을 인용하는 경우를 제외하고는 역무 또는 서비스를 혼용해서 사용하나, 장차 서비스라는 용어로 통일하여 사용함이 타당하다고 사료된다.

‘폭발적인 성장’을 경험하고 있는데, 인터넷의 이용에 있어서도 초기에 연구와 교육 목적으로 한정되었던 것과는 달리 오늘날에는 일상생활의 모든 영역에서 응용되고 있고, 특히 인터넷의 상업적 이용은 콘텐츠산업의 급격한 성장을 가져오고 있다.

## (2) 방 송

전신이나 전화가 발신자와 수신자라는 둘 또는 셋 사이에 이루어지는 통신수단에 한정하여 사용되고 있는데 비하여, 방송은 불특정다수인을 상대로 개인의 의사나 사실을 전달할 수 있는 통신수단이다. 따라서 라디오와 TV 등의 방송매체는 공익성이 강하게 나타나고 그 내용물에 대한 법적 규제도 일찍부터 문제되어 왔다. 우리나라에서는 방송법이라는 독립된 입법을 하고 있는데, 이 법에서는 방송사업을 하고자 하는 자에게 허가를 요구하고 있는 것은 물론 방송통신위원회라는 기구를 통하여 방송사업에 대한 엄격한 규제를 하고 있다.

그렇지만 최근 방송과 통신의 융합에 따라 상호간의 구분이 모호해지는 영역이 나타나고 있으며 방송사업과 통신사업이 급격히 융합되는 현상이 나타나고 있어서 방송사업의 엄격한 규제와 통신사업의 비교적 완화된 규제사이의 새로운 균형을 모색하고자 하는 움직임이 나타나고 있다.

## II. 방송통신서비스

### 1. 통신서비스와 정보서비스

전기통신에서 제공하는 서비스와 인터넷 통신에서 제공하는 서비스 사이에는 서비스의 유형에서 차이가 있다. 이러한 차이는 각국의 통신법에서 논의되었고 반영되었다. 즉 독일에서는 통신서비스(Teledienste)와 정보통신서비스 또는 멀티미디어서비스(Multidienste)를 구별하여 전

자는 통신법에서, 후자는 정보통신서비스법(또는 멀티미디어법)에서 규율하는 법체계를 도입하였다. 그렇지만 이러한 구분은 정보통신서비스법의 영역에서 기술적, 사항적 및 기능상으로 반드시 명확히 구별되는 것은 아니다.<sup>2)</sup> 미국의 1996년 전자통신법도 통신서비스라는 개념 외에 정보서비스라는 새로운 개념을 도입하는 획기적인 변화를 반영하였다. 즉 미국의 전자통신법은 기본서비스(basic services)와 부가서비스(enhanced services)라는 용어를 사용해오다가 1996년 전자통신법에서 통신서비스(telecommunications services)와 정보서비스(informations services)라는 용어를 사용하고 있는데, 정보서비스라는 용어는 부가서비스라는 용어보다 넓은 개념으로 모든 부가서비스를 포함한다. 즉 정보서비스는 통신망의 통하여 제공되는 것을 의미하는데 비하여, 부가서비스는 일반사업자(common carrier)의 전송설비로 제공되는 것을 의미한다. 미국의 1996년 전자통신법에서 통신서비스라 함은 형식(form)이나 콘텐츠에 변경을 함이 없이 둘 또는 셋 사이에 정보의 전송을 의미한다고 정의하고, 정보서비스의 개념은 통신망을 통하여 정보의 작성·수집·저장·변형·처리·재생 또는 이용할 수 있는 능력의 제공을 의미한다고 정의하고 있다. 정보서비스는 통신망을 이용하여 정보를 전달하고 있지만 통신서비스 그 자체를 의미하는 것은 아니다.<sup>3)</sup> 이러한 서비스의 차이는 종국적으로 강학상 전자통신법과 정보통신서비스법이라는 법체계를 구별해야 하는 문제로 이어진다. 우리나라의 경우 정보통신서비스라는 용어가 널리 사용되는데, 사실상 정보서비스를 대신하여 사용되고 있으며 경우에 따라서는 통신서비스도 포함하는 넓은 의미로 사용되고 있다.

---

2) Martin Geppert · Alexander Roßnagel, Telekommunikations- und Mutimedienrecht, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1999. Einführung.

3) Huber, Federal Telecommunications Law(2ed), 1999. §12.2.

## (1) 통신서비스

종래 전기통신에서 통신서비스는 단순히 통신망을 상호 연결하는 것에 머물렀고 소량의 정보만을 전달할 수 있었다. 따라서 이러한 통신환경에서 통신서비스의 제공과 관련하여 통신사업자는 민사책임이나 형사책임을 부담하지 아니한다. 다만, 약정한 통신서비스를 이행하지 아니하는 경우에 민사책임을 문제되었고 통신서비스와 관련해서도 제한적으로만 불온통신(전과법 제80조 제1항의 국가기관을 폭력으로 파괴할 것을 내용으로 하는 통신)을 규제하는 것에 그쳤다. 이러한 차원에서 헌법도 제18조에서 「모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다」라고 하여 통신의 자유를 선언하고 있다.

한편, 우리나라의 전기통신사업법은 통신사업을 기간통신사업, 별정통신사업 및 부가통신사업으로 나누고 있는데, 여기서 기간통신사업이라 함은 전기통신회선설비를 설치하여 기간통신서비스<sup>4)</sup>를 제공하는 사업을, 별정통신사업이라 함은 기간통신사업자의 통신회선설비를 이용하여 기간통신서비스를 제공하는 사업 및 구내에서 전기통신설비를 설치하여 전기통신서비스를 제공하는 사업을, 그리고 부가통신사업이라 함은 기간통신사업자의 전기통신회선을 임차하여 기간통신서비스 이외의 전기통신서비스를 제공하는 사업이라고 정의하고 있다(전기통신사업법 제4조). 이와 같은 통신사업의 구분은 통신서비스를 구별하여 법적 규율을 달리하고자 하는 데에 있는 것이 아니라 통신사업자를 구별하여 규제를 달리하고자 하는 데에 있다. 즉 전기통신사업법은 통신사업자를 기간통신사업자, 별정통신사업자 및 부가통신사업자로 나누고, 기간통신사업자는 허가를, 별정통신사업자는 등록을, 부가

4) 전기통신사업법은 제4조제2항에서 공공이익과 국가산업에 미치는 영향, 역무의 안정적 제공의 필요성 등을 참작하여 전신·전화역무 등 정보통신부령이 정하는 종류와 내용의 전기통신역무를 기간통신역무라고 하고 있는데, 전기통신사업법시행령은 이에 대하여 아무런 조항을 마련하지 않고 있다. 따라서 기간통신역무의 범위는 특정하기가 곤란하다.

통신사업자는 신고를 의무화하고 있으며(전기통신사업법 제5조제1항, 제19조제1항 및 제21조 참조), 기간통신사업자는 원칙적으로 보편적 서비스 제공의무를 부담한다. 현행 전기통신사업법에서 통신서비스는 기간통신서비스와 부가통신서비스로 나누고 있는데, 기간통신서비스는 전기통신사업법의 적용을 받지만 부가통신서비스는 적용을 받지 아니한다. 즉 부가통신서비스제공자는 보편적 서비스 제공의무나 이용료 등에 관한 규제를 받지 아니한다.

## (2) 정보서비스

인터넷은 통신망의 상호 연결하는 통신서비스를 제공하는 것은 물론 종래 전기통신과는 달리 대량의 정보를 신속하게 전달할 수 있는 정보서비스의 제공을 가능하게 하였다. 즉 인터넷 등은 디지털 저작물이나 전자정보 등의 이용, 배포 및 전시할 수 있는 통신환경을 형성시켜서 정보서비스의 제공을 가능하게 하였다. 여기서 정보서비스에는 디지털 저작물(컴퓨터프로그램을 포함), 데이터 베이스 및 기타의 다양한 유형의 전자정보가 포함된다.

이와 같이 전기통신에서 통신서비스는 대화나 소량의 정보를 전달하는 것에 불과하므로 통신서비스 자체와 관련된 법적인 문제는 거의 발생할 여지가 없다. 이에 반하여 정보서비스의 제공은 다양한 법적 문제를 수반하며 오프라인의 표현의 자유, 무형재산권 및 영업행위에 중대한 변화를 초래하고 있다.

## 2. 방송통신서비스

최근에 우리나라에서는 방송통신서비스라는 새로운 개념이 사용되고 있는데, 이와 관련하여 방송통신위원회는 2008년 10월 31일에 방송통신위원회공고 제2008-64호로 방송통신발전에 관한 기본법을 입법 예고하였다. 이 법안의 제정이유는 “2008년 2월 정부조직 개편에 따라

구 방송위원회와 정보통신부가 통합되어 방송통신위원회가 출범했음에도 불구하고, 방송·통신의 기본적 사항이 방송법, 전기통신기본법, 정보화촉진기본법 등에 분산되어 있어 법률 수요자들이 관련법을 이해하는데 혼란이 발생할 뿐만 아니라 방송통신 관련 정책을 추진함에 있어서도 관련 부처들과의 혼선이 발생하여 정책추진의 효율성이 저하될 우려가 있는 바, 방송통신의 기본적 사항들을 하나의 법률로 통합하여 이러한 혼선을 제거함과 동시에 방송과 통신이 융합되는 새로운 커뮤니케이션 환경에 대응하여 방송통신정책의 기본이념, 국가의 책무, 방송통신의 진흥 및 방송통신 재난관리 등에 관한 사항을 정함으로써 방송통신의 발전 및 국민 복리 증진에 이바지함을 목적”으로 한다. 따라서 이 법안 제2조 제1호에서는 “방송통신”이라 함은 유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 방송통신콘텐츠를 송신하거나 수신하기 위한 일련의 활동과 수단을 말하며, 방송법 제2조에 따른 방송·인터넷멀티미디어방송사업법 제2조에 따른 방송 및 전기통신기본법 제2조에 따른 전기통신을 포함한다고 정의하고 있으며, 방송과 통신을 통합하는 기본법이라고 보여진다. 또한 같은 법안 제2조 제2호에서 “방송통신콘텐츠라 함은 유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 송신하거나 수신되는 부호·문자·음성·영상 및 영상을 말한다”고 규정하고 있는데, 방송통신콘텐츠의 개념은 사실 정보콘텐츠의 개념정의와 동일하다고 볼 수 있다.

따라서 정보통신서비스와 방송통신서비스를 구분하기가 어려우며 사실상 정보통신서비스에 방송콘텐츠를 포함한 것 외에는 별다른 차이를 발견하기는 어렵다. 결국 여기서 사용하는 방송통신서비스라는 개념은 기존의 정보통신서비스와 방송서비스로 이원화되어 있던 것을 방송통신의 융합에 따라 동일한 차원에서 통합해서 규율하고자 하는 것이고 방송서비스나 정보통신서비스와 별개의 서비스를 의미하는 것은 아닌 것으로 파악된다. 즉 방송서비스와 정보통신서비스를 결합한

의미로 방송통신서비스를 의미하고 있다.

## 제 2 절 최근 정부의 법제 정비 현황

### I. 개 관

올해 새로운 정부가 들어서면서 정보화, 전기통신 및 방송통신서비스에 관련하여 관련 부처의 통폐합과 아울러 산하기관의 조정 및 업무에 대한 새로운 설계를 추진하고 있다. 현재까지 정부부처의 개편은 어느 정도 완료된 것으로 볼 수 있지만 산하기관 및 관련업무(사업)의 조정에 관련해서는 일부 경우를 제외하고는 그 방향이 분명하지 아니한 경우도 있으며, 무엇보다도 관련 법령의 정비는 상당히 미흡한 상태에 있다. 즉 새로운 정부 조직개편에 따라 (구)정보통신부가 폐지되면서 기존 IT관련 (구)정보통신부의 기능 및 관련 법률이 타 부처로 이관되었다. 즉 국가사회정보화 추진, 정보통신산업의 육성, 통신방송정책 등의 기능이 행정안전부, 지식경제부, 방송통신위원회 등으로 이전되었다. 그렇지만 (구)정보통신부 기능이 여러 부처·기관에 배분되면서 관련법률 중 소관이 여러 부처로 분리되거나 소관 여부가 불분명한 경우가 발생하였다. 예컨대, 정보화추진, 산업진흥, 기반고도화 등이 복합적으로 규정되어 있는 ‘정보화촉진기본법’, ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’등은 여러 부처 복수 소관화된 것으로 볼 수 있다.

### II. 방송통신 관련 추진체계와 현황

#### 1. 추진기구와 근거법령

새로운 정부에서는 정보화 추진기구와 관련하여 산하기관의 통폐합 및 관련 위원회의 통폐합을 추진하고 있다. 예컨대, 정보통신연구진흥

원, 한국소프트웨어진흥원, 한국전자거래진흥원을 통합하기로 하였으며 컴퓨터프로그램보호위원회 및 저작권위원회를 통합하기로 하였다. 아래 도표와 같이 각종의 위원회가 법률마다 설치되어 있어서 그 활용이 거의 없는 경우도 있고 일부는 중복적인 기능도 발견할 수 있다 (예컨대, 각종의 콘텐츠 관련 심의 기구 등). 따라서 정부가 추진하고 있는 유사기능을 수행하고 있거나 유사한 업무를 수행하고 있는 진흥원 또는 위원회의 통폐합은 원칙적으로 타당한 것으로 볼 수 있다. 다만, 기능적 업무 조정의 차원에서만 접근하는 것은 업무의 비효율성과 비능률성을 오히려 조장할 수 있으며 불필요한 자원낭비로 정책집행의 지연 등을 초래할 수 있어서 소관부처의 업무조정에 따라 진흥원이나 위원회의 통폐합을 추진하기 보다는 해당 업무(사업)의 특성을 고려하여 다부처가 관련된 영역도 인정하는 것이 필요하다.

<현행 정보화 관련 위원회 및 진흥원 현황>

위원회/진흥원	근거법령
-정보화추진위원회 -정보통신국제협력진흥원 -정보통신연구진흥원 -한국정보사회진흥원	정보화촉진기본법
-정보통신정책심의위원회 -통신재난관리위원회	전기통신기본법
-전파정책심의위원회 -한국전파진흥원	전파법
-공인인증정책심의위원회 -한국인터넷진흥원	인터넷주소자원에 관한 법률
위치정보심의위원회	위치정보의 보호 및 이용에 관한 법률
컴퓨터프로그램보호위원회	컴퓨터프로그램보호법
-정보통신윤리위원회 -한국정보보호진흥원	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

제 2 장 기초적 분석

위원회/진흥원	근거법령
-정보격차해소위원회 -한국정보문화진흥원	정보격차해소에 관한 법률
지식정보자원관리위원회	지식정보자원관리법
정보통신기반보호위원회	정보통신기반보호법
전자정부서비스보안위원회	전자정부법
온라인디지털콘텐츠산업발전위원회	온라인디지털콘텐츠산업발전법
이러닝산업발전위원회	이러닝산업발전법
국가전자무역위원회	전자무역 촉진에 관한 법률
문서감축위원회	전자정부법
공익성심사위원회	전기통신사업법
한국문화콘텐츠진흥원	문화산업진흥기본법
한국소프트웨어진흥원	소프트웨어산업진흥법

한편, 방송통신서비스(콘텐츠)에 관련된 심의기구에 대하여도 변화가 나타나고 있다. 예컨대, 방송위원회를 폐지하고 통신위원회와 통합하여 방송통신위원회를 만들었다. 기타 심의기구의 통합은 구체화되지 아니하고 있지만 관련 방송통신서비스의 유통방법(유통매체)에 따라 심의 기준 등이 달라지는 현상은 콘텐츠 시장의 활성화에 장애물로 작용할 수 있으며 방송통신서비스가 융합되는 현상과도 대비된다. 따라서 향후에는 방송통신서비스에 관련된 각종의 심의기구 및 심의기준 등에 대한 정비가 필요할 수 있다.

<현행 콘텐츠 내용심의 위원회 현황>

구 분	근 거	심의대상	심의형태
방송위원회	방송법	지상파방송, 위성방송, 케이블방송 등	-원칙적 사후심의 -예외적 사전심의
게임물 등급위원회	게임산업진흥에관 한법률	게임물	사전심의
영상물 등급위원회	음악산업진흥에관 한법률	음악영상물, 음악영 상파일	사전심의

구 분	근 거	심의대상	심의형태
	영화및비디오물의 진흥에관한법률	영화, 비디오물, 영화 및 비디오물의 광고선전물	사전심의
정보통신 윤리위원회	정보통신망이용촉 진및정보보호등에 관한법률	정보통신망을 통하여 유통되는 정보	사후심의
한국간행물 윤리위원회	출판문화산업진흥법	간행물	사후심의

## 2. 정부조직의 개편과 업무 이관

### (1) (구)정보통신부 산하기관의 소관부처의 변경 및 주요사업

정부부처의 변경은 필수적으로 업무조정과 아울러 산하기관의 조직 개편을 초래하고 있다. 아래의 도표에서 볼 수 있듯이 기존의 하나의 산하기관에서 수행하던 사업(기존에도 업무에 따라서는 유사기능을 수행하고 있어서 중복성이 문제되는 경우 있었음)이 기능적 역할 분담에 따라 다른 기관에 이관하거나 소관 부처 자체가 달라지고 있다. 이들 기관과 해당 사업의 조정은 아직까지도 여전히 진행 중이며 관련법령의 정비를 통하여 확정되어야 할 상황에 처해 있다.

#### <정보통신부 산하기관의 소관부처의 변경>

구 분	법인명	주요사업	변경소관부처
준정부 기관	한국정보사 회진흥원	U-IT사업, U-City사업, URC사업	지식경제부
		BcN, 광대역통합연구개발망 등	방송통신 위원회
		전자정부 지원, 국가사회정보화 촉진 지원	행정안전부

제 2 장 기초적 분석

구 분	법인명	주요사업	변경소관부처
	한국정보 보호진흥원	정보보호정책집행지원, 인터넷침해사고대 응, 개인정보보호침해규제	행정안전부
		정보보호 산업 진흥	지식경제부
	한국소프트 웨어진흥원	소프트웨어의 육성, 기술진흥 및 관련사 업활성화를 위한 지원	지식경제부
		디지털콘텐츠 산업 진흥	문화체육 관광부
	정보통신 연구진흥원	정보통신연구진흥기금의 운영·관리, 정 보통신연구개발사업 기획 및 평가	지식경제부
		디지털콘텐츠 산업 진흥	문화체육 관광부
	한국정보 문화진흥원	정보격차해소사업의 지원 및 제도 개선, 인터넷중독 예방·해소 지원	행정안전부
	한국인터넷 진흥원	인터넷주소자원에 관한 연구 및 기술개 발, 인터넷주소자원 관리	행정안전부
	한국전파 진흥원	전파·방송에 관한 정보의 수집·분석, 연구 지원 및 교육, 무선국의 검사	방송통신 위원회
		전파 산업 진흥	지식경제부
	한국우편사 업지원단	우정문화의 확산, 우체국쇼핑 및 콜센터 운영, 장학사업	지식경제부
	우체국예금 보험지원단	금융시장에 관한 조사·연구, 우체국 예 금·보험 상품개발 및 보험심사	지식경제부
우정사업 진흥회	우편물 운송, 우편물 방문접수 및 포장, 우편물류 창고사업	지식경제부	
기타 공공기관	정보통신국제 협력진흥원	정보통신 국제협력 및 국내 IT기업의 해 외진출 지원	지식경제부
	정보통신 윤리위원회	전기통신회선 유통정보의 심의 및 시정요 구, 불법·청소년 유해정보신고센터 운영	행정안전부
	프로그램심의 조정위원회	컴퓨터 프로그램에 관한 분쟁의 조정, 저 작권 심의 및 공정한 이용환경 조성	문화관광 체육부

구 분	법인명	주요사업	변경소관부처
	별정우체국연합회	별정 우체국 직원의 퇴직급여 관리 및 복리증진사업	지식경제부
특수법인	한국정보통신산업협회	정보통신서비스 사업환경 조성 및 협력, 기술동향 조사 및 신기술 보급	지식경제부
	한국정보통신기술협회	정보통신분야 최신 기술 및 표준에 관한 조사연구 및 보급	방송통신위원회 (지식경제부)
	한국정보통신공사협회	정보통신공사업에 관한 제도 개선, 인력양성, 공사업관련 제증명 발급	방송통신위원회
	정보통신공제조합	조합원에게 필요한 보증과 자금의 융자 및 기자재 구입·알선	지식경제부
	한국소프트웨어산업협회	소프트웨어 산업 관련 정책 건의, 해외진출 지원, 대·중소 소프트웨어 업체 상생협력	지식경제부
	소프트웨어공제조합	조합원에게 자금대여, 채무보증, 이행보증, 자금투자	지식경제부
	한국정보보호산업협회	조사연구, 마케팅지원, 해외진출 지원, 인력양성지원, 국내외 교류 협력 추진	지식경제부
주요 민법상 비영리 법인	한국인터넷기업협회	인터넷산업발전을 위한 정책건의 및 조사연구, 국제교류, 기업 경영 활동지원	지식경제부
	한국통신사업자연합회	통신산업발전을 위한 정책건의 및 조사연구, 연구개발 및 산업 지원	지식경제부 (방송통신위원회)
	IT벤처기연합회	벤처기업발전을 위한 정책 건의 및 조사연구, 회원사 경영지원, 공동구매, 해외협력	지식경제부
	한국IT여성기업인연합회	IT여성기업의 발전을 위한 정책 건의 및 조사연구, 취업지원교육 및 컨설팅, 해외 진출지원	지식경제부
	한국콘텐츠산업연합회	콘텐츠산업 발전을 위한 정책건의 및 조사연구, 정보제공 및 컨설팅, 해외진출지원	문화체육관광부

제 2 장 기초적 분석

구 분	법인명	주요사업	변경소관부처
	한국통신학회	통신과 관련분야의 학술활동을 통한 통신과학이론의 체계화와 보편화 추구	방송통신위원회
	U-Health 산업협회	U-Health 산업의 발전을 위한 정책 건의 및 조사연구, 정보제공	지식경제부

(2) 이관부처 및 기능 현황

(구)정보통신부의 폐지에 따른 업무는 행정안전부, 지식경제부, 방송통신위원회, 문화관광체육부로 이관되었는데, 이들 업무는 기존의 하나 법령과 하나의 부처에서 수행하는 것으로 규정하고 있었지만 현재는 하나의 법령에서 다수의 부처가 관련된 경우도 있어서 관련법령의 개편이 문제된다.

<이관부처 및 기능 현황>

부 처	기 능	소관법률 내용	
행정안전부	-국가사회정보화 추진 -전자정부 및 정보보호	-정보시스템의 도입 및 운영 등에 관한 법률 -정보격차해소에 관한 법률 -지식정보자원관리법 -전자서명법 -정보통신기반보호법	-정보화촉진기본법 -정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률
지식경제부	-정보통신산업 육성 -우편·우편환 및 우편대체	-정보통신기반보호법 -전기통신기본법 -소프트웨어산업진흥법 -전기통신기본법 -우편관련 법	
방송통신	-방송·통신에 관한 사항	-전기통신사업법	

부 처	기 능	소관법률 내용	
위원회	-전파연구 및 관리	-전파법 -정보통신공사업법 -통신비밀보호법 -인터넷 멀티미디어 방송법 -위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 -인터넷주소자원관리에 관한 법률	
문화체육관광부	콘텐츠 정책	-온라인디지털콘텐츠 산업 발전법 -컴퓨터프로그램보호법	

(3) (구)정보통신부 소관법률의 개편 내용

마찬가지로 (구)정보통신부의 해체에 따라 다른 부처나 신설된 방송통신위원회로 해당 업무의 이관이 문제되고 있는데, 기존에 소관 부처의 하나 법률에서 규정하고 있던 업무들이 다부처 소관의 법률로 변화되었으며 이로 말미암아 관련법령의 체계화(내지는 분법화)를 초래하고 있다. 그렇지만 현재까지 관련된 정부법안은 일부 입법예고(기본법을 중심으로)를 하고 있지만 이마저도 상호 협의가 용이하지 않고 있다. 아래의 도표에서 알 수 있듯이 현행법령에서 해당 업무의 소관 부처가 특정되어 있다고 하여도 구체적인 개별법령(예컨대, 사업법 등)을 정비하는 경우에는 부처간에 협의가 더 어려울 것으로 예상된다.

<(구)정보통신부 소관법률 개편 내용>

법률명	업무 내용	이관 부처
정보화촉진 기본법	-정보화 추진체계(제2장) -국가사회 정보화의 촉진(제2장의2)	행정안전부
	-정보통신산업의 기반조성(제3장) ⇒정보통신우수신기술 지정등 정보통신관련기관 지원	지식경제부
	-정보통신진흥기금(제5장) ⇒정보통신진흥기금 운영·관리	지식경제부
	-정보통신기반의 고도화(제4장) ⇒BCN구축 전담기관 지정, 초고속국가망 관리, BCN연구개발망 구축·관리등	방송통신위원회
정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	-정보통신망이용촉진 및 정보보호시책의 강구(제4조) -개인정보의 보호(제4장)	행정안전부
	-정보통신망의 이용촉진(제2장) ⇒기술개발의 추진, 정보통신망 관련 기술정보 관리·보급, 정보통신망의 표준화·인증, 인증기관 지정, 정보통신망 이용촉진사업의 실시, 인터넷서비스 품질개선 시책 마련 의무	지식경제부
	-정보보호산업협회의 설립(제68조의2)	지식경제부
	-정보통신망에서의 이용자보호(제5장) -정보통신망의 안정성 확보(제6장) -통신과금서비스(제7장) -정보통신산업협회의 설립(제68조)	방송통신위원회
정보시스템의 효율적 도입 및 운영 등에 관한 법률	-	행정안전부
정보격차해소 에 관한 법률	-	

제 2 절 최근 정부의 법제 정비 현황

법률명	업무 내용	이관 부처
지식정보자원 관리법	-	
전자서명법	-	
정보통신기반 보호법	-	행정안전부
	-정보보호컨설팅전문업체 지정(제5장)	지식경제부
온라인디지털 콘텐츠 산업 발전법	-	문화체육관광부
컴퓨터프로 그램보호법	-	
별정우체국법	-	지식경제부
우정사업운영에 관한 특례법	-	
우체국보호 특별회계법	-	
우체국예금· 보험에 관한 법률	-	
우편법, 우편대체법, 우편환법	-	
체신창구업무의 위탁에 관한 법률	-	
소프트웨어 산업진흥법	-	
전기통신기본법	-전기통신기술의 진흥(제2장)	지식경제부
	-전기통신설비(제3장), 전기통신기자재 관리(제4장), 통신위원회(제5장), 통신재난관리(제6장)	방송통신위원회
전기통신사업법	-	방송통신위원회
전파법	-	

법률명	업무 내용	이관 부처
정보통신 공사업법	-	
통신비밀보호법	-	
인터넷 멀티미디어 방송법	-	
위치정보의 보호및이용등 에관한법률	-	
인터넷주소 자원관리에 관한 법률	-	

### Ⅲ. 방송통신 관련 개별법령의 분류와 정비현황

위에서 살펴본 바와 같이 현행법상 정부조직 개편과 관련 업무의 재조정 등으로 인하여 수반되어야 하는 많은 입법과제가 나타나고 있으며 국가차원에서 새로운 환경변화를 적극적으로 수용할 새로운 법 체계(예컨대, 방송통신 발전에 관한 기본법, 정보사회기본법, 정보통신 산업발전법 등)를 구상하지 않을 수 없다. 이와 관련된 법체계의 현황을 살펴보면, 아래와 같다.

대분류	소분류	해당 법령
정보화 기반 환경조성 법령	인프라 (기반환경의 조성)	-정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 중 정보통신망의 이용촉진, 정보통신망의 안전성 확보 -정보화촉진기본법 중 인프라 구축 관련 규정 -정보시스템의효율적도입및운용등에관한법률

대분류	소분류	해당 법령
		-방송법 -정보통신공사업법 등
정보화 적용에 관한 법령	기본원칙 (기본질서의 확립)	-정보사회기본법 : 불비 -정보화촉진기본법 -전기통신기본법 등
	활용 (긍정효과의 확대)	-전자거래기본법 -전자서명법 -이러닝산업발전법 -소프트웨어산업진흥법 -온라인디지털콘텐츠산업발전법 -위치정보의보호및이용등에관한법률 중 위치정보의 이용 -지식정보자원관리법 -전기통신사업법 -정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 중 전자문서의 활용 -전자정부법 등
	역기능 해소 (부정효과의 축소)	-정보통신기반보호법 -정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 중 개인정보의 보호, 이용자보호(청소년보호) -정보격차해소법 -형법 중 사기, 음란물 등에 관한 규정 -위치정보의보호및이용등에관한법률 중 위치정보의 보호 -통신비밀보호법 등
콘텐츠 관련 법령	콘텐츠 생성·유통·이용 관련 권리조정	-저작권법 -온라인디지털콘텐츠산업발전법 -컴퓨터프로그램보호법 등
	내용심의	-방송법 -게임산업진흥에관한법률 -음악산업진흥에관한법률 -영화및비디오물의진흥에관한법률

제 2 장 기초적 분석

대분류	소분류	해당 법령
		-정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 중 정보통신윤리위원회의 내용심의 부분 -출판문화산업진흥법 등
	정책추진	-방송법 -문화산업진흥기본법 -온라인디지털콘텐츠산업발전법 등

이상과 같은 분류에 따른 개별법령의 기능 분석에 따라 관련업무의 소관부처가 변경된 경우도 있다. 이러한 구분은 일면 타당하지만 해당 법령에서 다양한 내용을 포함하고 있어서 획일적으로 구분하는 것에 따른 우려도 있다. 현재까지 진행하고 있는 정부조직의 개편과 정보통신 및 방송 등에 관련된 법령정비 등을 종합하여 정리하면, 새로운 정부의 통합론적인 입장과 달리 기능론적 접근에 따라 해당 부처의 기능과 업무 등을 재편성하여 상호 구분하고 분할하는 측면도 발견된다. 따라서 방송통신 정책의 통합 및 관련 산업(내지는 시장)의 통합에 따른 적절한 대응을 위해서는 각 부처로 분산된 역할과 업무 등이 상호 긴밀한 관련성을 가지고 유기적으로 수행되어야 하는 것이 중요한 현안으로 등장하고 있다. 또한 범정부 차원에서 정책입안이나 조정 등의 역할도 중요성이 부각된다.

## 제 3 장 방송통신시장의 구조개편과 관련법의 체계화

### 제 1 절 외국의 입법례

오늘날 각국의 통신정책은 통신시장의 독점화를 탈피하여 자유경쟁을 도입하는 한편, 통신시장의 경쟁을 촉진하고 통신서비스의 보편적 제공과 이용자의 보호가 한층 강화되고 있으며 이러한 변화는 법제도의 개혁을 가져왔다. 즉 미국은 1934년 통신법이래로 대개혁에 해당하는 ‘1996년 전자통신법(Telecommunications Act of 1996)’을 통과시켰고, 독일은 1996년에 각종의 통신관련법을 통합하여 소위 ‘전자통신법(Telecommunications Gesetz)’이라는 단일법을 마련하였다. 이에 반하여 일본과 우리나라는 통신시장의 변화에 따라 전기통신사업법 등의 개별법을 개정하는 데에 머물러서 통신시장과 통신환경의 변화를 대응하는 데에 있어서 법체계상 미흡하다는 지적이 있다. 특히, 우리나라의 각종 통신관련법의 체계상 불명료성은 현행 통신법의 체계에 대한 개혁을 요구하고 있다. 여기서는 방송통신 시장의 민영화 내지는 발달에 따른 통합법화 내지는 분법화가 필요한 사항을 중심으로 살펴본다.

#### I. 미 국

##### 1. 개 관

미국은 1934년 이래로 전기통신에 있어서 연방통신법을 제정하여 규율하여 왔다. 미연방법에는 1996년 전자통신법, 통신품위법(communication decency act), 전화공개및분쟁해결법(Telephone Disclosure and Dispute Resolution Act), 법집행을위한통신지원법(Communications Assistance for Law Enforcement Act (CALEA)), 통신프라이버시에 관한법률(Electronic

Communications Privacy Act of 1986) 등이 제정되어 왔다.

한편, 미국의 연방통신법(federal communication act)은 1934년에 제정되었고, 연방법의 제47편에 편입되어 있으며, 1996년에 대폭적인 개정이 있었다. 1996년 전자통신법을 삽입한 1934년 통신법은 제1장 통칙에서 목적·적용범위 및 연방통신위원회를, 제2장 일반사업자에서 제1절 일반사업자의 규제·제2절 경쟁적인 시장의 개발·제3절 Bell회사의 운영에 관한 특별조항을, 제3장 무선에 관한 조항에서 제1절 총칙·제2절 항만을 출입하는 선박의 무선설비·제3절 승객운송업을 위한 선박의 무선설치·제4절 공적통신을 위한 지원; 통신의 실현; 공적방송을 위한 협력을, 제4장에서 절차 및 행정에 관한 조항을, 제5장에서 벌칙조항을, 제6장 유선통신에서 제1절 총칙·제2절 유선채널의 이용 및 유선소유의 제한·제3절 임대 및 규제·제4절 잡칙조항·제5절 전화회사가 제공하는 영상프로그램서비스를, 제7장에서 잡칙조항으로 구성되어 있다. 아래에서는 오늘날 통신시장의 구조개편과 인터넷 통신을 반영하여 개혁을 한 1996년 연방통신법을 중심으로 살펴보면, 다음과 같다.

1996년 전자통신법은 크게 보편적 서비스의 촉진과 통신산업분야에서 경쟁촉진이라는 2개의 목적을 가지고 있지만 인터넷 통신을 직접적으로 규제하고자 하는 의도가 없다. 1996년 전자통신법은 미국에서 통신과 방송의 융합이 추진 중에 만들어졌으며, 당시 미국의 통신사업은 1934년에 제정된 연방통신법을 기초하여 운영되고 있었다. 1996년 통신법 이전에 1982년 AT&T의 분할(실시는 1984년)을 규정한 심결이 있었고 1984년 지역전화회사의 유선TV사업의 겸업금지 등을 규정한 유선통신정책법 등의 개혁이 행하여졌지만 1996년 전자통신법의 성립은 1934년 연방통신법 이래 대개혁에 해당하는 내용을 포함하고 있다. 즉 1996년 전자통신법은 규제나 제한을 완화하고 통신시장에 유동적 참여기회를 주었다. 1996년 전자통신법의 규제완화에 관련된

주요한 항목은 다음과 같다.

- (i) 지역bell전화회사의 신규서비스 참여
- (ii) 주내 통신시장의 개방
- (iii) 지역전화회사에 의한 유선TV의 제공
- (iv) 전력·가스회사의 전기통신사업의 참여

이제까지의 통신들은 사업(자)을 명확히 구별하고 다른 사업에의 참여를 규제했다. 예컨대, 장거리통신사업자는 지역통신서비스사업에 진출할 수 없다든지 역으로 지역통신사업자는 영업지역을 넘어서 통신서비스를 제공할 수 없었다. 또한 지역전화회사에 의한 유선TV의 제공이나 반대로 유선TV사업자에 의한 통신서비스의 규제가 있었다. 1996년 전자통신법은 이들 규제를 완화하여 통신·방송시장의 역동성을 반영하였다. 사실 미국에서는 매스미디어화가 진행되는 중에 이제까지의 사업을 넘어 광역서비스의 제공을 위한 기업의 제휴와 주도권 투쟁이 계속되어 왔다. 1996년 전자통신법은 이에 대하여 새로운 틀을 설계하고 통신·방송사업의 역동성을 보다 강조한 의미를 지니고 있다. 또한 인터넷의 폭발적인 보급도 1996년 전자통신법의 성립 배경이 되었는데, 당시에 PC를 중심으로 한 컴퓨터산업의 성장과 인터넷의 대급증이 현저했지만 비규제적인 입장을 취했다. 이와 같은 비규제로 인터넷의 성공을 이루어 통신산업의 경쟁력을 강화하는 것이 또한 1996년 전자통신법의 목적이다. 1996년 전자통신법은 통신·방송에 관련 규제를 완화하고 있지만, 한편으로 별도의 규제도 두고 있다. 이것이 1996년 전자통신법의 일부인 ‘통신품위법(communication decency act)’이라 불리는 법률이다. 통신품위법의 목적은 인터넷상에서 유통되는 음란정보로부터 미성년자를 보호하는 것인데, 인터넷에서는 사실 여러 가지 정보가 유통되고 있으며 그 중에는 미성년자에 유해한 것도 있다. 통신품위법에서는 음란정보를 유통하는 것에 대하여 최고20만달러의 벌금과 2년의 금고형을 과하고 있다. 이에 대

하여 인권단체가 통신품위법은 언론의 자유에 반한다고 하여 필라델피아 연방지방법원에 제소하였고 연방항소법원을 걸쳐 연방대법원에서도 규제조항의 효력을 상실시켰다. 그 주된 이유로 인터넷은 출판물과 마찬가지로 표현의 자유가 고수되어야 한다는 것이다. 또한 화면에 음란의 정도를 표시하는 기능을 설계하는 등의 기술적 대책도 가능하고 규제가 아닌 기술에 의해서 외설물로부터 미성년자들을 격리하는 방법이 구체화될 수도 있음을 지적했다.

## 2. 통신시장의 자유화

### (1) 자유경쟁원리의 도입

1927년 □□전파법□□(Radio Act of 1927)은 새롭게 설립된 연방전파위원회(Federal Radio-Communication Commission)를 통하여 모든 무선전파와 라디오 방송을 규제하였다. 미국에서 전송사업을 하고자 하는 자는 이 위원회로부터 허가를 받아야 했다. 7년 뒤인 1934년 연방통신법이 제정되면서 이 위원회의 모든 기능은 신설된 연방통신위원회(Federal Communication Committee: FCC)에 예속되었다. 1934년 통신법은 합리적인 요금에 의한 신속한 통신서비스의 제공, 통신의 규제, 이용에 따른 생명, 재산 안전의 향상 등의 통신법상의 목적을 실현함을 목표로 하였다. 독점적 시장구조 하에서 발전해 오던 통신시장은 IT(Information Technology)<sup>5)</sup>의 급격한 발전으로 인하여 그 기능을 더 이상 효율적으로 수행할 수 없게 되자 자율적 경쟁원리에 기초하여 1934년 연방통신법을 대대적으로 개정하게 되었다.

---

5) Clinger-Cohen Act에서 IT를 다음과 같이 정의하고 있다. “IT means any equipment or interconnected system or subsystem of equipment that is used in the automatic acquisition, storage, manipulation, management, movement, control, display, switching, interchange, transmission, or reception of data or information.”

1934년 연방통신법을 개정한 1996년 전자통신법<sup>6)</sup>은 통신정책에 가장 광범위하고 중요한 변화를 이끌었는데, 크게 보편적 서비스의 촉진과 통신산업 분야에서 경쟁촉진이라는 2개의 목적을 가지고 진행되었다. 1996년 전자통신법은 서비스제공자가 인위적, 전통적 규제 범주에 제한받지 않고 시장에서 사업자들간에 경쟁하며 다양한 서비스제공업체들이 공존해야 한다는 새로운 사고를 반영하였고, 또한 모든 국민들에게 ‘보편적 서비스’(Universal Service)를 제공하여 적절한 비용으로 선진정보통신에 접할 수 있도록 명시하고 있다. 또한 통신과 방송시장에서의 개방 압력의 방향, 통신과 방송의 융합에 따른 통신과 방송의 구조개편의 방향을 제시하고 있다는 점에서 큰 변혁의 단초를 마련하였다. 즉, 1996년 개정 통신법은 시내전화사업자, 시외전화사업자, 케이블사업자간의 경쟁을 증대시키고, 10년 안에 모든 학교, 도서관, 의료기관을 정보고속도로로 연결하여 미국의 보편적 서비스를 확고히 하는데 중점을 두고 있고, TV와 라디오사업자의 소유권 제한을 통해 지나친 소유권 집중을 방지하는 다양한 시각과 견해의 활성화를 장려하고 있다.

1996년에 통신법이 개정되기 이전에는 통신시장에서의 독점을 자연적 독점(natural monopoly)으로서 인정하고 있었는데, 이러한 정책은 통신기술의 발달을 저해하고 경쟁을 위한 투자 및 새로운 시장진입을 봉쇄하는 결과를 초래하였다. 그리하여 개정법은 서비스 제공자간의 경쟁을 촉진하여 기술향상 및 소비자의 선택을 확장하는 방향의 법체제의 정비를 가져갔다. 경쟁법적 차원에서 전화회사와 CATV사간의 상호점영을 위해서 1984년 케이블 TV법과 FCC의 규칙을 개정하였다.

---

6) 1996년 개정 통신법은 목적·적용범위 및 연방통신위원회에 관한 총칙부분, 통신 서비스에 관한 규정(일반사업자의 규제, 경쟁적인 시장의 개발, Bell회사의 운영에 관한 특별조항), 방송서비스(broadcast services)에 관한 규정, CATV서비스(cable services)에 관한 규정, 규제개혁(regulatory reform)에 관한 규정, 타법과의 관계(effect on other laws)에 관한 규정, 그리고 잡칙규정의 8개 부분으로 구성되어 있다.

또한 상호접근을 인정하고 보편적 서비스를 중심으로 하는 공익(public interests)의 확보 문제를 시정하고자 하였다. 그리고 1996년 전자통신법은 다양한 형태의 통신기술 출현에 따라 통신시장의 구조를 변경하였다. 즉 CATV망, 무선가입자 선로(wireless local loop), 셀룰러 폰(cell phone), 광케이블망들은 디지털화·고속화·광대역화를 진전시켰고, 여러 개의 통신망을 통해 따로 정보를 보내던 기존의 통신구조를 변화시켜 하나의 통신망으로도 여러 서비스의 제공이 가능해졌다. 따라서 기존의 통신사업자가 제공할 수 있는 통신서비스의 종류를 규제하는 것은 의미가 없어 졌으며 이러한 기술의 진보를 표창한 경쟁적 시장구조로 나아가기 위해 관련 규정을 개정하게 되었다. 1996년 전자통신법 전문에서 “미국의 통신소비자들에게 저렴한 가격과 높은 질의 서비스를 확보하기 위하여 또한 새로운 통신기술의 급속한 보급을 위해 경쟁을 촉진하고 규제를 줄이는 것”을 동법의 제정 취지로 밝히고 있다.

결국 이제까지의 통신정책은 사업의 종류를 명확히 구별하여 이질적인 사업에의 참여를 규제했었다. 예컨대, 장거리통신사업자는 지역통신서비스사업에 진출할 수 없다든지, 반대로 지역통신사업자는 영업지역을 넘어서 통신서비스를 제공할 수 없었다. 또한 지역전화회사에 의한 유선TV의 제공이나, 반대로 유선TV사업자에 의한 통신서비스의 규제가 있었다. 1996년 전자통신법은 이러한 규제들을 완화하여 통신·방송시장의 역동성을 반영하였다. 그리고 인터넷의 폭발적인 보급도 1996년 전자통신법의 성립 배경이 되었는데, 당시에 PC를 중심으로 한 컴퓨터산업의 성장과 인터넷의 대급증이 현저했지만 비규제적인 입장을 취했다. 이와 같은 비규제로 인터넷의 성공을 이루어 통신산업의 경쟁력을 강화하는 것이 또한 1996년 전자통신법의 목적이다.

## (2) 지역경쟁의 강화

1996년 전자통신법은 시내전화 서비스의 경쟁을 촉진하기 위해서 상호접속을 시내경쟁업체간에 제공하도록 하고 있다. 개정법은 상호접속 관련 의무를 모든 사업자, 시내 사업자, 기존 시내 전화사업자로 구분하여 차등 부과하고 특히, 기존 시내전화 사업자에게 기술적으로 가능한 모든 지점에서의 접속, 망설비 요소별 분리접속, 국사공동이 용, 접속료 산정에 관한 특별규제 등을 담고 있다. 1934년 법은 일반적인 상호연결 의무를 부과한 반면, 개정법은 시내전화 사업자에게 ①‘기술적으로 알맞은 범위에서 즉각적이고, 합리적이며, 무차별적인 조건으로’ 네트워크 설비를 경쟁관계에 있는 정보통신사업자와 상호 연결할 것, ②서비스를 구성네트워크 요소로 세분화하여 해당 요소들을 경쟁 정보통신업체들이 즉각적이고, 합리적이며, 무차별적인 조건으로 이용할 수 있도록 할 것, ③소매서비스를 다른 정보통신사업자에게 적절히 할인된 가격으로 재판매할 것을 요구하고 있다.

1996년 전자통신법은 시내전화 사업자간의 상호연결, 세분화 및 재판매를 요구하고, 다른 사업자와의 동의하에서 재판매 계약을 맺도록 규정하고 있다. 시내전화 사업자와 다른 정보통신업체간에 맺은 상호연결 조약은 개정법이 정한 시일 내에 주정부의 승인을 받아야 한다. 주정부가 승인을 하지 않으면, 연방통신위원회가 주정부의 의무를 대신한다. 해당 업체들이 동의하지 않을 경우 규제위원회가 중재하여 다툼이 있는 문제를 해결한다.

## (3) 지역전화사업자의 시장진입 자유화

1982년의 MFJ라고 불리는 AT&T분할결정으로 AT&T는 자회사 Bell을 신설하여 7개의 지역전화회사에 소유권과 사업영역을 분리하였다. 이 때문에 AT&T는 장거리 전화사업자로만 존속하게 되었고, 시내전

화사업을 제공하던 Bell 자회사들은 각 지역에서 시내전화사업을 전담하게 됨으로써 장거리통신서비스에 참여할 수 없게 되었다. 시내전화사업의 부문에서는 독점적 규제를 존치시켰으나 장거리 전화사업의 부문에서는 규제완화를 통해 경쟁을 촉진시켰다. 1996년 전자통신법은 지역전화사업자의 다른 시장진입을 허용하는 조항을 포함하지만, 다음과 같은 몇 가지 규제 사항이 있다.

첫째, Bell의 자회사가 승인된 상호연결 협정을 맺고 개정법의 필요요건을 충족시킨다면, 특정지역내 장거리전화서비스제공에 대한 허가를 받기 위해 FCC에 요청할 수 있다. 사업자가 이들 요건을 충족시키고 허가사항이 공익에 부합한다면 FCC는 허가를 승인한다. 이와 같이 전화사업자에 대한 허가정책은 통신시장에 대한 진입의 자유를 실현하기 위한 목적 하에서 이루어지고 있다.

둘째, 1996년 전자통신법은 지역전화회사에 대해 일반통신사업자(common carrier) 또는 기존의 CATV사업자로서 영상프로그램을 제공하는 것을 허용하였다. 전자의 경우 전화회사는 규제를 적게 받지만 개정법에서 지정한 공개영상시스템(open video system)을 요구하는 FCC의 규제에 따라야 한다. 개정법은 상호간의 주식 내지 지분의 소유는 10%를 넘지 못하게끔 규정하였다.

셋째, 보편적 서비스의 목적은 적정 가격선에서 일반공중에게 기본적인 정보통신서비스를 제공하는 것이며, 이는 지난 50년 동안 미국정보통신정책의 초석이 되어 왔다. 1996년 개정법은 이 목적을 최초로 명시하였으며, FCC를 통하여 연방정부가 주정부와 함께 이를 분명히 실행하도록 요구하고 있다.

1996년 개정법은 보편적 서비스가 연방정부 뿐만 아니라 주정부의 목적이기도 하므로 FCC가 연방-주 합동위원회(Federal State Joint Board)를 조직하여 보편적 서비스의 범위를 정하고 재정적 지원을 하

도록 관리하였고, 몇 가지 원칙(접속특성, 서비스의 질, 적정가격)을 심사숙고하도록 열거하였다. 합동위원회는 1996년 말 광범위한 ‘Recommend Decision(건의안)’을 발표하였고, 1997년 5월에 FCC가 대부분 승인하였다. FCC의 결정은 보편적 서비스에 대한 미국의 새로운 인식을 반영하고 있는데, 개정된 보편적 서비스는 고비용분야·저소득층에 대한 지원내용을 포함하며, 학교와 도서관(일부 지방의료기관을 포함)이 FCC가 규정한 대로 적정 가격선에서 국가정보통신망에 연결되는 방법을 모색하였다. 예컨대, ‘E-Rate’라고 알려진 프로그램의 목적은 전국적으로 모든 교실에 기본적 정보통신과 인터넷 접속을 제공하는 것이고, 모든 정보통신사업자들은 신청에 따라 학교(유치원부터 12학년까지), 도서관, 지방 및 비영리의료기관에 대해 적정선에서 할인서비스를 제공해야 한다.

넷째, 1996년 전자통신법 이전에는 방송의 지방색을 보호하고 미디어를 통한 의견의 다양화를 위하여 방송국의 소유권에 대해 특정규제가 있었는데, 개정 통신법은 이러한 규제를 완화하는 조항을 담고 있다. 즉, 이 법은 국가의 라디오방송국 소유권을 감소시키는 조항을 담고 있어서 FCC가 지역라디오방송국 소유권을 제한하거나 변경할 수 있게 하였고, TV방송국 소유권에 대한 전국적 소유률을 25%에서 35%로 증가시켰다. 또한 1996년 연방통신법은 FCC에 지역 TV방송국의 소유권제한을 변경 내지 폐지할 것인지에 대한 결정권을 부여하였다. 이 법은 FCC의 네트워크 상호소유권(케이블 상호소유권) 제한을 철폐했지만, 동 위원회의 방송(케이블 및 방송), 신문의 소유권 금지는 그대로 유지하였다. 개정법은 라디오 및 TV 라이선스 계약을 8년으로 늘리고 라이선스 갱신에 대한 규제를 완화하였다.

## II. 독 일

### 1. 개 관

독일에서는 최근까지 독일연방우편국(Deutsche Bundespost)이 음성통신에 독점적 지위를 차지하고 있었고, 독일통신법은 통신시장의 자유화하는 3번의 과정을 걸쳤다. 즉 첫 번째의 단계는 독일연방우편국이 독일내의 전화서비스를 배타적으로 제공하고 부가적으로 우편과 금융을 제공하고 있었는데, 장차 시장경쟁을 대비하기 위하여 독일연방우편국을 3개의 공기업으로 분리하였다. 두 번째의 단계는 1990년에 체신부장관이 이동전화(cellular phone)사업을 사기업에 허가하여 일반에 제공하게 하였고 독일연방우편국으로부터 구입하던 전화장치를 자유화하였다. 세 번째의 단계는 1995년에 독일연방우편국에서 분리된 독일통신(Deutsche Telekom)을 민영화하였다.

이와 같은 일련의 과정을 걸치면서 독일의 전자통신법(Telecommunications Gesetz)은 과거에 통신서비스의 제공을 규율하는 여러 가지의 법령을 통합하여 1996년에 통신시장의 자유화와 규제완화에 따라 통신시장의 자유경쟁을 대비하기 위하여 통일된 규범틀을 형성하고자 하는 의도에서 통합법전으로 제정되었다. 구체적으로 독일의 전자통신법은 제1장 총칙에서 목적·규제기관·용어정의 및 신고의무와 보고의무를, 제2장 통신서비스의 규제(제1절 허가, 제2절 보편적 서비스), 제3장 이용료의 규제, 제4장 네트워크 접근의 개방과 상호연결, 제5장 고객의 보호, 제6장 번호, 제7장 주파수의 규제, 제8장 도로의 이용, 제9장 승인 및 전송장치, 제10장 규제기관, 제11장 통신비밀과 데이터보호 및 안정성, 제12장 형벌 및 과태료, 제13장 경과 조항으로 구성되어 있다.

## 2. 통신시장의 민영화

독일에서의 통신제도(Fernmeldewesen)는 우편과 함께 국영우편으로서 가장 오래된 국가행정의 하나였다. 독일연방우편(die Deutsche Bundespost)의 조직형식은 (구)기본법 제87조 제1항 제1문에 따르면 독자적인 행정하부구조를 가진 연방고유의 행정기관이었다. 따라서 이러한 독일연방우편의 법적 성질은 연방의 특별재산(1953년 7월 24일자 우편관리법 제3조)이었고, 따라서 그 근무자는 공무원이거나 공사직원이었고, 활동도 독일국경으로 제한되었다.<sup>7)</sup> 그럼에도 불구하고 독일연방우편은 자신의 이름으로 법적 거래를 할 수 있고, 소송을 제기하거나 피소될 수 있는 준권리능력을 지녔다(우편관리법 제4조제1항).

이러한 통신제도의 국가행정으로서의 운영은 여러 가지 측면을 가지고 있었다. 통신망의 가설, 낮은 요금율 등에는 가장 효과적인 조직형식이지만 통신서비스의 질적 향상, 시장을 통한 경쟁창출 등에는 적당하지 않았다. 독일의 경우에 2차 대전 이후에 통신서비스를 공급하는 데에는 이미 적자에 시달렸다. 따라서 독일연방우편은 통신분야에 제기된 임무를 수행하는 데에 많은 어려움이 있었다. 그러므로 소위 생존배려의 일환으로서 기본적 수요의 충족(Grundvorsorge)이라는 차원에서 국가행정으로 행해진 통신은 재정위기에 직면하여 민영화로의 압박을 받고 있었다.<sup>8)</sup>

7) Borsen, ZG, 1996, 323면; 길준규, “우리 전기통신법의 법체계적인 개정방향”, 『공법연구』, 제31집 제5호, 2003, 165면.

8) 독일은 60년대 중반에 50만개의 전화선가입이 필요했고, 당시에는 전 가구의 약 7.2%만 전화연결이 되어 있으므로 당시 다른 서구 국가보다 밀도는 가입율이었다. 아울러 당시의 연방우편은 적자이었다. 따라서 1964년에 연방정부는 연방의회의 위탁하에 전문가위원회를 설치하였고, 회장의 이름을 따서 팔켄하인위원회라고 칭하였다. 당시 위원회의 평가는 연방우편은 손익계산서에서 인식하는 것보다 훨씬 심한 정도로 취약한 기업이라고 진단하였다. 해결책으로 독일은 연방우편은 경제성원칙에 종속되고, 상업적인 원칙에 따른 독립한 경제운영과 회계운영을 가진 연방소유의 공법상 영조물로서 구조 변경하도록 제시되었다. 고권적인 임무는 기업적인

국가행정형태의 통신은 대부분 공법상 공기업이라는 공사형태로서 제1차적인 민영화가 이루어지고, 두 번째는 이들 기업의 지분을 줄이거나, 상법상 주식회사로의 전환으로 이루어진다. 이 과정에서 지분문제는 실질적 민영화이나 여부의 문제가 되기도 한다. 따라서 자유화처럼 통신의 주체인 조직의 경우도 단계적으로 이루어진다.

### (1) 제1차우편개혁(1989)

#### (가) 제1차우편개혁이전

독일의 경우 제1차우편개혁 이전까지 통신서비스는 일반우편서비스·우체국금융서비스와 함께 연방우편서비스의 하나로 포함되어 있었고, 그 급부주체도 동일하였다.

1924년의 독일제국우편재정법(ReichspostfinanzG)은 제국우편의 재산을 다른 일반재산으로부터 분리하여 독자적인 예산과 회계를 가지는 특별재산으로 규정하였다. 따라서 제국우편의 지출은 전적으로 자신의 수입으로 충당되어야 하였다. 여기서부터 우편통신은 행정기관인 동시에 기업이라고 하는 이른바 이중적 성격을 지니게 되었다.

1949년의 Bonn기본법체제 하에서도 독일연방우편(die Deutsche Bundespost)은 그 법적 형태로서 연방직속의 국가행정형태를 취하였다. 구기본법 제87조제1항제1문에 의하여 연방우편은 연방자신의 하부행정조직을 갖춘 연방고유행정으로 수행하도록 규정되었다. 연방우편행정법

---

임무와 분리되어야 한다고 주장되었다. 그러나 통신서비스에서의 독일연방우편의 독점은 문제되지 않았다. 위원회는 단지 시외통화위탁서비스(Fernsprechauftragsdienst)와 부가시설업무(Nebenstellengeschäft)를 사인에게 넘겨주도록 권고하였다. 연방정부는 이러한 제안에 대하여 비판적인 입장에서 있었다. 연방정부는 결과적으로 준비가 되어 있지 않았고 위 위원회의 권고를 받아들이지 않았다. 제5차 연방의회회기에 시간부족으로 최종적인 결정은 더 이상 얻어 낼 수 없었다. 1969년의 연방정부가 이러한 시도를 하였다. 연방정부가 초빙한 독일연방우편위원회(Kommission Deutsche Bundespost)가 독일연방우편(DBP)의 새로운 기업구조를 위한 제안을 연구하였다. 제안의 구조변경은 특히 공동결정의 문제 때문에 좌초되었다.

(PostVerwG) 제1조제1항도 이를 구체화하여 연방우편은 독립적 주체로서가 아니라 연방행정으로서 그 임무를 담당하도록 규정하였다.

그러나 연방우편에 대하여는 다른 일반행정과는 다른 특성을 인정하여 일정한 범위에서 독자성을 부여하였다. 즉 연방우편행정법 제4조제1항에 따르면 연방우편은 자기자신의 이름으로 법적 거래를 할 수 있고 소송능력도 부여받았다. 또한 우편통신에 제공된 재산은 연방특별재산(Sondervermögen)으로서 독자적인 예산회계에 따르고 그밖의 연방재산과 분리하여 취급하였다(연방우편행정법 제3조제2항). 우편통신분야는 경제적 자립의무를 부담하도록 한 것이다.

조직구조의 변경을 위한 개혁노력은 그 후에도 계속되었다. 우편행정의 고위책임자가 정치적 이해로 인하여 기업가적 임무수행을 적절히 수행할 수 없다는 조직법상의 결점이 지속적으로 문제시되었다. 이 문제는 제1차 우편개혁논의과정에서 두 가지 문제점으로 집약되어 제기되었다. 첫째, 정책적 임무와 기업이 결합되어 있다는 것과 둘째, 우편과 통신업무가 결합되어 있다는 것(통신업무의 수익으로 우편부문의 결손을 보전함)이었다. 제1차 우편개혁을 촉진시킨 원인으로 중요한 것으로는 당시에 이미 국제적으로 힘을 얻고 있었던 통신제도 및 통신행정의 탈규제 내지 민영화정책을 들 수 있다.<sup>9)</sup> 이는 기술, 산업경제 및 규제정책 등의 진보에 기인한 것이었다. 다른 국가들에서와 마찬가지로 독일에서도 국가가 통신제도 전체에 대하여 국제경쟁

9) 다른 나라의 경험에 대한 비교연구의 결과 민영화가 기본적으로 올바른 방향이라는 관념이 형성되었다. 어느 나라에서 통신급부분야의 시장지배적 사업자가 1) 그 업무수행상 그리고 조직법적으로 국가로부터 분리되어 있고, 2) 상당부분이 민간에 의해 소유되어 있으며, 3) 규제기관에 의해 감독되고 가격규제가 이루어지는 경우, 그 국가의 통신부문의 사회간접시설은 이러한 조건이 충족되어 있지 않은 나라에 비하여 높은 수준을 가질 개연성이 크다는 것이 통계상 밝혀졌다. Frerich Görts, Die Diskussion um die Postreform II, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e. V., Tätigkeitsbericht(1990-1992), 1993, 48면; 이원우, “통신시장의 구조변화 하에서 공공성확보를 위한 법적 규제”, 『법학논총』, 제18집, 한양대학교 법학연구소, 2001, 164면에서 재인용.

력을 확보해 주어야 한다는 인식이 고양되었다. 다만, 우여곡절 끝에 당시의 우편개혁은 기본적으로 기본법의 테두리 내에서 수행되었다.<sup>10)</sup> 1989년 6월 8일 연방의회는 우편구조법(Poststrukturgesetz)을 통과시켰으며, 이와 동시에 1953년의 우편행정법(Postverwaltungsgesetz)은 폐지되었다. 1985년 연방정부가 구성한 “정부위원회 통신제도”(소위 비테위원회)의 권고에 근거하여 우편개혁 I 이 1989년 7월 1일에 효력을 나타나게 되었다.<sup>11)</sup>

#### (나) 제1차우편개혁의 내용

제1차우편개혁은 ①독일연방우편의 조직개혁(고권적 임무와 기업적 임무의 분리), ②통신시장에서의 시장개방과 경쟁도입(자유화), ③우편통신시장에 대한 규제수단의 창출 등의 세 가지를 주요내용으로 하였다.

##### (a) 독일연방우편의 조직개혁

제1차우편개혁의 핵심적인 내용은 조직개혁에 있었다. 종래의 우편행정 중 고권적 정책적 임무와 기업적 경영적 임무를 분리하여, 전자는 독일연방우편통신부 장관이 담당하도록 하고, 후자는 독일연방우편(DBP)이 담당하도록 하였다(우편조직법 제1조제1항). 독일연방우편은 다시 전문 분야에 따라 3개의 우편기업(POSTDIENST: 우편사업, POSTBANK: 우체국금융사업, TELEKOM: 통신사업)으로 나누어 각각의 분야에서 우편통신에 관련된 기업적 임무를 담당하도록 하였다(우편조직법 제1조제2항). 그러나 이들 3개의 우편기업은 우편개혁 이전의 독일연방우편(DBP)과 마찬가지로 연방특별재산으로서 연방행정의

10) 이에 대하여 자세한 것은 Plagemann/Bachmann, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer privatrechtlichen Organisation der Deutschen Bundespost, DÖV, 1987, 807면; Wolfgang Schatzschneider, Privatisierung des Fernmeldehoheitsrechts?, 1988, 27면 이하 참조.

11) 양승두, “전기통신과 독점금지에 관한 한 고찰”, 『미래정보화사회에 대한 공법적 대응』(87전기통신학술연구과제), 한국공법학회, 1987, 122면 이하.

구성부분이지 사법상의 기업은 아니었다(우편조직법 제2조제1항 참조).

(b) 통신시장의 자유화

제1차 우편개혁의 기본이념은 경쟁을 통해서만이 민간부문의 노하우, 민간자본, 민간부문의 창의를 통신시장으로 끌어들여 기술발전의 기회를 창출할 수 있다는 것이었는데, 이러한 자유화는 통신부문과 관련해서 논의되었다. 그러나 경쟁의 확대와 동시에 일정한 우편통신 분야에서는 독점을 유지하였다. 여기서 경쟁도입과 독점유지의 여부를 결정함에 있어서 기준으로 된 것은 그것이 자연독점이나의 여부가 아니라 사회간접시설확충의무 및 생존배려를 위한 자금조달이 연방우편의 독점을 통해(국가예산이 아니라) 가능케 되어야 한다는 것이었다. 즉 독일연방우편의 재정확보를 위해 전화서비스, 전신전화망, 무선전신 등은 독점으로 하였다.

(c) 우편통신시장에 대한 규제수단의 창출

통신시장의 자유화는 통신시장을 국가개입으로부터 해방시키고 사기업의 통신기기 매매를 허용한다는 점에서 탈규제를 추구한다. 그러나 이러한 탈규제조치는 새로운 규제를 요구하였다. 통신기기시장 및 통신서비스시장의 자유화는 통신기기허가에 대한 새로운 규율을, 그리고 통신서비스공급자의 등록에 관한 규율을 요구하였다. 즉 탈규제의 배후에서 새로운 규제조치가 취해져야 함을 의미하는 것이다. 이는 통신시장의 자유화와 함께 공공성확보를 위한 규제체계의 창출을 의미하는 것이다.

(다) 제1차우편개혁의 결과

첫째, 조직개혁의 결과 독일우편기업들은 개혁이전에 비하여 훨씬 시장지향적으로 되었다. 이는 다시 두 가지 측면에서 설명할 수 있다.

하나는 고권적 임무와 기업적 임무의 분리를 통해 얻어진 것이고, 다른 하나는 기업적 업무 내에서의 수평적 분할에 의한 결과이다. 개혁 이전에는 경영상의 필요성이 정치적 목적과 균형을 이루어야 했기 때문에 기업적 요구에 따라서만 행동할 수 없었다. 물론 우편개혁으로 우편기업들이 우편통신분야에서 사회간접시설을 공급하여야 하는 정치적 의무로부터 해방된 것은 아니다. 다만 정치적 지침들은 연방우편통신부 장관이 설정하고, 우편기업들은 이러한 기본틀 내에서 달성코자 하는 목표들을 기업적 관점에서 자유로이 결정하게 된 것이었다. 한편 기업적 임무를 3개의 기업에 배분한 수평적 업무분할로 인해 개개기업은 해당분야의 시장에 대한 전문지식에 기초하여 기업을 경영할 수 있게 되었다. 각각의 시장에 맞추어 목적지향적으로 조종될 수 있으며, 또한 각각의 시장요구에 따를 수 있게 된 것이다. 시장요구에 대한 지향은 내부적 경영비용에 대한 인식의 강화도 유발하였다. 우편기업들은 각각 그들이 다른 우편기업들에 제공하는 급부를 시장가격으로 계산하게 되었다.

둘째, 시장개방과 경쟁도입을 통해 얻은 중요한 경험은 “사회간접시설의무는 필연적으로 국가임무이다”라는 등식이 반드시 옳지는 않다는 것이었다.<sup>12)</sup> 규제기관에 의해 적절한 기본적 조건이 규율되는 경우에는 사기업들 통해서도 공중일반을 위한 사회간접시설충족임무가 이행될 수 있다는 사실이 경험적으로 입증된 것이다. 이와 관련해서 실무자들은 특허정책(Lizenzierungspolitik)을 통한 성과를 특히 소중한 경험으로 꼽는다. 즉 사회간접시설충족을 위한 조건들을 특허수여의 조건으로 규정하여, 예컨대 계약강제, 해당지역전체의 수요포괄, 비상경보서비스, 정보제공, 24시간서비스, 최소한의 질적 수준보장 등을

12) 우편통신분야에서 이 문제에 대한 법적 검토로는 Fritz Ossenbühl, Staatliches Fernmeldemonopol als Verfassungsgebot?, FS für Lukes, 1989, 525면 이하; Albrecht Hesse, Die Verfassungsmäßigkeit des Fernmeldemonopols der Deutschen Bundespost, 1984 참조.

의무로 부과함으로써 민간의 특허기업을 통해 공공서비스를 공급하는데 성공한 것이다.<sup>13)</sup>

셋째, 제1차우편개혁이 가져온 또 다른 중요한 성과는 규제를 우편통신정책의 독립적 기능으로 승인하게 되었다는 것이다. 규제기능이라는 개념아래 포함된 연방우편통신부의 임무는 우편기업이 그들에게 위임된 독점권을 경제적이고 효율적으로 행사하도록 감독하는 것과 경쟁감독을 그 내용으로 한다. 이러한 감독권에 대하여는 연방우편통신부장관이 우편기업의 상급수뇌부로서 기능한다는 주장도 제기되었으나, 오늘날 독일에서는 통신분야에서 규제자의 존재를 당연하고 필요한 것으로 인정하고 있다. 이는 질서정책적 측면의 발전으로 볼 수도 있다. 즉 우편통신시장에서 규제관청(경쟁관청)의 존재가 당연하다는 것은 이 부문에서 국가는 스스로 서비스급부의 생산자로 나타날 수 없다는 관념의 표현이며, 이는 시장경제적 틀의 형성 또한 당연한 것으로 받아들인다는 것을 의미하기 때문이다. 이와 같이 제1차우편개혁은 독점적 관념으로부터 시장경제로의 의식전환을 이루는 데 크게 기여하였다.

## (2) 제2차우편개혁(1994): 통신우편규제법(PTRegG)

### (가) 제2차우편개혁의 필요성

제2차우편개혁의 필요성 내지 근거는 통일이후 구동독지역에서의 사회간접시설확충요구와 우편기업(특히 텔레콤)의 국가경쟁력확보 필요성으로 간단히 요약할 수 있다. 이를 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

제1차개혁 이후 통신분야에서 수행된 자유화 이외에도, 우편서비스 등 그동안 경쟁이 배제되었던 분야에 대하여 유럽공동체의 탈규제압

13) 이러한 점에서 특허는 민영화를 위한 중요한 수단이다. 여기에 대하여는 이원우, “정부기능의 민영화를 위한 법적 수단에 대한 고찰”, 『행정법연구』, 제3호, 1998년 하반기, 130-133면 참조.

력이 증가되었고, 국내적으로도 시장개방의 경향이 점증되었다. 통신 분야의 독점영역을 제한적으로 축소해석하는 경향이 강해졌고, 우편독점에 대한 한계설정이 불확실하게 되었다. 이에 따라 우편기업의 이익추구와 자금조달이 어렵게 되었을 뿐 아니라, 계획의 안정성이 결여됨으로써 경영상의 중장기적 조치도 어렵게 되었다. 따라서 한편으로 계획의 안정성과 안정적인 기본조건들을 확보해줄 필요성이 제기되었고, 다른 한편으로 기업에 더 큰 유연성을 부여할 것이 요구되었다.

#### (나) 제2차우편개혁의 주요내용

제2차우편개혁을 한 마디로 요약하면, 기존의 우편기업을 사법상의 주식회사형태로 전환하고(형식적 민영화),<sup>14)</sup> 이 분야에 경쟁을 도입하여 민간기업의 참여를 허용한다는 것이다. 이를 통해 앞에서 제기된 5가지의 문제점들을 극복할 수 있다고 보았다. 다만 사회간접시설확충임무라는 고권적 임무수행은 연방직속행정으로 수행하고, 이를 위해 필요한 범위 내에서 규제를 인정하며, 공무원인 기존 직원들의 지위를 보장하기 위해 공역무법을 경과적으로 적용하도록 하였다.

#### (a) 기본법의 개정

우편제도를 국가고권에 속하는 것으로 보아 연방의 고유행정으로 수행토록 했던 제87조제1항제1문에서 연방우편이라는 단어를 삭제하고, 그 대신 제87조의f를 신설하여 우편통신분야 중 고권적 임무만을 연방고유행정으로 수행하도록 하였다. 연방은 우편통신분야에서 “전지역을 포괄하는 적절하고도 충분한 서비스”가 제공되도록 함으로써 사회간접시설확충임무를 담당한다. 이러한 서비스급부는 독일연방우편

14) 제2차우편개혁에 있어서 가장 논쟁이 되었던 것은 우편통신기업의 조직형식에 관한 문제였다. 종래 정부부처형식의 공기업을 공사형식으로 할 것인가 아니면 주식회사형식으로 할 것인가에 대하여 격렬한 논쟁이 이루어졌다. 여기에 관하여는 이원우, “독일의 체신업무의 민영화: 제2차 우편개혁을 중심으로”, 『법과 사회』, 제 11호, 1995년 상반기, 186-193면 참조.

을 승계하는 우편기업들과 다른 민간공급자들에 의해 사경제적 활동으로 제공되도록 된 것이다. 특별재산인 독일연방우편으로부터 형성되는 기업들에 관련된 개별적 임무<sup>15)</sup>는 연방직속의 공법상 영조물을 통해 연방이 담당한다.

독일연방우편은 신설된 기본법 제143조의b에 근거한 연방법률(우편조직변경법 Postumwandlungsgesetz)이 규율하는 바에 따라 사법상 주식회사형태의 기업으로 전환되었다. 독일연방우편의 우편(POSTDIENST)과 텔레콤으로부터 형성되는 기업에 대하여는 일정한 경과기간 동안 독점권을 부여할 수 있게 하였다. 이 규정은 전신전화시설법(Gesetz über Fernmeldeanlagen)과 우편제도법(Gesetz über das Postwesen)의 개정에 의해 구체화되었다. 또한 연방은 독일연방우편(POSTDIENST)의 후신기업에 대하여 5년간 자본지분의 과반수를 포기해서는 안된다. 연방이 자본참가지분의 과반수를 포기하기 위해서는 연방법에 따라 연방참사원의 동의를 필요로 한다. 이에 반하여 텔레콤과 우편은행(POSTBANK)주식회사에 대한 자본참가지분 과반수임무는 비구속적으로 규정하였다.

독일연방우편에 근무하고 있는 연방공무원들은 그들의 법적 지위와 임용권자에 대한 책임을 그대로 유지한 채 조직변경된 새 기업에 계속 고용된다. 이 기업들은 공무원임용권자로서의 권한을 행사한다.

#### (b) 우편통신의 새로운 규율을 위한 법률(Postneuordnungsgesetz)

앞에서 살펴본 기본법규정은 “우편통신의 새로운 규율을 위한 법률”에 의하여 집행되었다. 이 법률은 7개의 새로운 법률과 100여개의 부속법령의 개정법률들로 이루어져 있다. 중요한 내용을 보면, 다음과 같다.

15) 예컨대 사회보장임무, 개괄적 노동계약(Manteltarifvertrag)의 체결 등을 들 수 있다.

민영화에도 불구하고 우편통신서비스에 있어서 전지역을 포괄하는 충분한 공급(보편적 역무제공)은 고권적 임무에 속한다. 이를 위해 연방우편통신부장관의 감독을 받는 연방우편통신공사(Bundesanstalt für Post und Telekommunikation)가 독일연방우편(Deutsche Bundespost)이라는 이름의 지주회사(Finanzholding)로서 설립된다(연방우편통신공사설치법). 연방우편통신공사는 주식법에 따른 연방의 권리행사와 관련된 임무들 외에도 상담·조언 등을 통해 3개 기업들을 조정하고, 개괄적 노동계약을 체결하며, 직원들의 승계에 관한 조치를 취한다. 이 지주회사는 특히 주거배려원칙(Grundsätze der Wohnungsfürsorge)을 수립할 권한과 사회보장임무도 가진다.

그러나 연방은 이들 3개 기업의 구체적 업무에 개입할 수는 없다. 다만 당해 기업 내에서 소유하는 주식수에 기하여 간여할 수 있을 뿐이었다. 연방은 텔레콤에 대하여 자본의 다수를 점할 의무를 부담하였다. 1999년 말까지 텔레콤은 주식시장에 상장되도록 규정하였다. 이는 자기자본의 증대를 확보할 수 있게 하기 위한 것이었다. 당시까지 23%에 불과한 자기자본율을 국제적인 수준인 40%로 올리도록 하였다. 우편주식회사(PostAG)에 대하여는 연방의 지분이 5년간 과반수이상으로 유지되도록 하였으며, 우편은행주식회사에 대한 연방의 지분은 25% 이상으로 규정하였다. 우편기업조직변경법(Postumwandlungsgesetz)에서는 3개 주식회사의 형식적 전환행위만이 다루어져 있다. 따라서 순수하게 조직변경만을 규정할 뿐, 소유의 이전에 대하여는 규율하지 않고 있다.

우편통신의규제에관한법률(Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens)은 우편조직법의 뒤를 잇는 규제법적 규정들을 포함하였다. 이 규정들은 독일연방우편의 승계기업들이 지니고 있는 조직법상의 변화된 지위를 반영하였다. 연방우편통신부에는 정부로부터 독립적인 규제기관이 있으며, 이밖에도 종래 우편조직

법상 규정되었던 사회간접시설이사회(Infrastrukturrat)의 후속기관으로서 이른바 규제이사회를 설치하도록 하였다. 우편통신부장관은 규제사항에 대하여 중요한 결정을 내림에 있어서 규제이사회를 반드시 참여시키도록 하였다. 규제이사회는 기존의 사회간접시설이사회에 비하여 훨씬 광범위한 임무를 가지며 의결권도 보유한다. 이는 주의 요구들을 받아들여 주의 협력권을 현저히 강화한 것이었다.

제2차개혁으로 우편기업이 사법상 주식회사로 되어 원칙적으로 경제적 원리에 따라서만 행동하도록 되었기 때문에 고권적 임무수행을 위해 필요한 경우에는 오히려 더욱 확실한 규제의 필요가 있었고, 이러한 경우에 있어서는 규제장치가 더욱 강화되었다.

#### (다) 제2차우편개혁에 대한 평가

제2차우편개혁은 당시의 집권당(CDU/CSU, FDP)이나 야당인 사민당(SPD) 모두 가 개혁에 대하여 만족을 표시하였다. 학계에서도 일단 우편개혁의 방향에 대하여는 대체로 옳다는 평가가 지배적이었다. 그럼에도 불구하고 이 개혁에 대하여 두 가지 상반된 입장에서 비판이 제기되었다. 적극적 민영화주창자들은 이 개혁이 형식적 민영화 내지 가식적 민영화에 그침으로써 문제해결에 궁극적 처방을 가져오지 못하며, 따라서 필연적으로 제3차우편개혁을 내재하고 있다고 비판하였다. 한편 소수정파인 민사당(PDS)은 우편통신의 민영화로 인해 지역별로 균등한 우편통신서비스의 공급이 파괴될 것이라고 비판하였다. 이러한 정치적인 입장에 따른 비판 외에도 법률가들이 제기하는 문제점으로는, 고권적 임무와 기업적 임무를 구별짓는 기준이 명확하다고 할 수 없으므로 고권적 임무의 개념을 명확히 해야 한다는 비판, 또한 정치경제적 상황변화에 따른 재사회화의 필요성을 고려하여 그 가능성을 보장하여야 한다는 주장 등이 있었다. 그러나 당시 제2차우편개혁을 위한 법령들에서 명백히 드러나는 바와 같이 제2차 우편개혁

은 과도기적으로 설정된 것이었으며, 일정한 시간적 간격을 두고 제3차우편개혁의 시기로 진입하도록 예정되어 있었다. 따라서 제2차개혁의 성패는 과도기가 끝나고 제3차 개혁이 얼마나 성공적으로 수행될 것인가에 따라 달라져야 할 것이었다.

(3) 제3차우편개혁(1998): 현행 연방통신법(TKG)

(가) 개혁의 배경

제3차우편개혁은 이미 제2차우편개혁 당시 관련법령에 의해 예정된 것이었다. 따라서 이를 제2차우편개혁의 연장선상에서 그 일부로 보는 견해도 많으며, 제3차 우편개혁이라는 용어조차 사용하지 않는 경향이 있다. 그러나 1998년을 시작으로 통신분야는 질적인 변화를 맞게 되었다는 점에서 단순히 제2차개혁의 연장선에서 바라보기는 어렵다고 할 것이다. 우편분야의 독점이 철폐되고 Deutsche Telekom의 지분이 민간에 상당부분 매각되었으며, 연방우편통신부가 없어지고 그 대신 새로운 법적 환경에 대응하여 연방우편통신규제청이 설치되었다. 이러한 변화는 곧 Deutsche Telekom의 실질적 민영화가 이루어지게 되었으며, 이에 따라 연방정부는 통신시장에 대하여 규제기관을 통한 간접적 개입만을 하게 되었음을 의미한다.

(나) 주요개혁내용

(a) 자유화

현재 독일의 통신시장을 규율하는 법적 틀은 1996년 발효한 연방통신법(Telekommunikationsgesetz: TKG)에 의해 완전히 새로이 마련된 것이다. 독일 통신시장의 자유화는 1989년 시작되었는데, 위 연방통신법은 유럽공동체 지침에 따라 1998. 1. 1.부터 완전한 자유화를 규정하였던 것이다.

1989년 이전까지 통신망의 운영과 통신서비스의 제공은 국가독점의 대상이었으며, 이러한 독점권은 독일연방우편에 의해 담당되었다. 1단계 자유화조치로 텍스트 및 정보전송서비스와 통신단말기의 판매가 완전한 경쟁체제에 놓이게 되었다. 1992년 디지털 이동통신서비스가 도입되면서 이동통신시장에 경쟁이 도입되었다. 1993년에는 일정한 폐쇄된 집단 내에서 Deutsche Telekom망을 임차하여 음성전화서비스를 제공하는 것이 자유화되었다. 1996년 8월에는 유선시외음성전화를 제외한 모든 통신서비스를 위한 회선사업에 경쟁이 도입되었다. Deutsche Telekom의 광케이블사업은 위성방송에 의해 경쟁에 노출되었고, 국제전화사업은 By Pass와 Call Back 그리고 재판매를 통한 시장참여자에 의해 경쟁에 들어가게 되었다. 이러한 각부문에서의 경쟁의 점진적 확대는 1998. 1. 1. Deutsche Telekom의 유선음성전화서비스독점권이 철폐됨으로써 막을 내리게 되었다.

#### (b) 현행법제상 규제의 기본특징

독일의 현행 통신법의 기본이념은 한편으로 통신사업자의 경영자유성을 최대한 보장하면서, 다른 한편으로는 규제를 통하여 공공성을 동시에 보장하는 것이다. 이러한 긴장관계에 있는 정책목표를 달성하기 위해 다음에서 보는 바와 같은 규제체계를 마련하고 있다.

연방통신법은 일정한 능력을 갖춘 기업에 대하여 원칙적으로 무제한의 시장진입을 허용하고 있다. 연방통신법의 기본목적은 규제적 조치를 통한 통신부문의 경쟁촉진, 전독일 내에서 적절하고 충분한 통신역무(보편적 역무)의 보장, 주과수규제 등이다. 이 목적을 달성하기 위해 통신법은 우선 특정한 통신역무제공에 허가를 요구하고, 그 밖에 주과수의 할당, 보편적 역무의 보장, 시장지배적 통신사업자에 대한 특별한 규제 등을 규정하고 있다. 연방통신법은 시장지배적 지위 여부에 따라 비대칭적 규제를 하고 있으나, 역무영역별로 규제를 차

별화하지는 않고 있다. 따라서 유선사업자, 광케이블사업자, 이동전화사업자, 위성사업자 등 역무내용에 상관없이 그 규제체계는 동일하다. 다만 요금규제에 있어서는 비대칭적 규제를 채택하고 있다.

(c) 규제조직체계

(i) 법적 근거

통신산업의 특성상 연방정부는 공공성확보를 위한 규제권한을 통신관계법령을 통해 확보하고 있다. 이는 기본법 제87조의f에 의해 헌법적으로 요구된 사항이기도 하다. 통신시장에 대한 공공성통제는 고권적 임무로서, 이는 연방통신우편규제청(Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post)이 담당한다. 연방통신우편규제청은 연방통신법에 의해 1998. 1. 1.자로 Bonn에 설치되었다(연방통신법 제66조 및 제101조 제1항). 1997년 말까지 이 임무는 과도기적으로 연방우편통신부(Bundesministerium für Post und Telekommunikation)에 의해 수행되었으나(연방통신법 제98조), 1997. 12. 31. 연방우편통신부와 그 하부기관이었던 연방우편통신청(Bundesamt für Post und Telekommunikation)은 해체되었다. 연방통신우편규제청의 설치에 기본법 제87조의f제2항제2문에 근거한 것이다. 이에 따르면 우편 및 통신분야의 고권적 임무는 연방행정에 의해 수행된다고 규정하고 있다. 따라서 통신시장에 있어서 공공성 확보를 위한 고권적 임무는 연방정부의 임무이며, 이 임무를 수행하기 위한 기관이 연방통신우편규제청인 것이다. 기본법 제87조의f에서 규율하는 핵심적인 내용은 다음의 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 연방은 연방법률이 정하는 바에 따라 통신영역에서 “전지역을 포괄하는 적절하고 충분한 역무”(보편적 역무)제공이 이루어지도록 보장하여야 하며, 고권적 임무는 연방행정에 의해 담당하여야 한다. 둘째, 통신역무제공은 Deutsche Telekom과 그밖에 다른 민간공급자에 의해 사경제적으로 이루어진다. 따라서 독일의 경우 이제 통신분야에 있

어서 고권적 기능과 기업적 기능의 분리는 헌법적으로 명령된 것이다.

(ii) 연방과 Deutsche Telekom의 관계

Deutsche Telekom의 기본자본은 액면가 없는 무기명주식으로 분할되어 있다. 전술한 바와 같이 Deutsche Telekom는 연방의 특별재산으로 연방우편 및 연방우편은행과 함께 불가분의 일체를 이루고 있다가 1989년 제1차 우편개혁으로 연방우편 및 연방우편금융과 분리되었고, 제2차우편개혁에 의해 1995년 1월 1일부로 상법상의 주식회사로 전환되었다. 당시는 연방정부가 지분의 100%를 보유하고 있었으나, 1996년 11월 상장을 통해 연방의 소유지분을 점차 감소시키고 있다. 현재는 연방을 포함한 공공주체의 지분이 58%에 이르고 있다.

연방이 직접 혹은 간접적으로 Deutsche Telekom주식의 과반수이상을 통제하는 한, 연방은 통상의 주식회사에서 대주주가 그러하듯이 주주총회결의의 대부분을 자신의 의사에 의해 좌우할 수 있다.

연방을 포함한 공공주체가 Deutsche Telekom의 소유지분을 상당수 보유하고 있지만 다음과 같은 점에서 Deutsche Telekom의 경영상의 결정은 독립성을 보장받는다. 첫째, Deutsche Telekom는 상법상의 주식회사로서 독립된 법인격을 가지고 있다. 따라서 독자적인 의사결정기관을 가지고 상법과 정관에 따라 경영상의 결정을 내릴 뿐이다. 둘째, 연방정부는 대주주로서 주주권의 행사를 통해 간접적으로 의사결정에 영향력을 행사할 가능성을 가지고 있지만, 독일상법상 경영상의 결정은 이사회나 감사위원회의 권한이므로 주주총회의 직접적인 권한 행사는 상상하기 어렵다. 셋째, 공공성통제를 목적으로 하는 고권적 권한행사기관, 즉 규제기관과 연방정부의 주권행사기관은 엄격히 분리되어 있기 때문에, 정책적 목적을 위한 주주권행사는 발생하지 않는다. 이는 유럽법차원에서 강제된 것이다. 즉, 유럽공동체지침에 의하면, 회원국의 규제기관의 독립성을 보장하기 위해 다음과 같은 조직

상의 분리가 이루어져야 한다. 통신망의 운영이나 통신서비스를 제공하는 조직의 소유권을 공공주체가 보유하는 경우 소유권과 관련된 작용은 고권적 기능행사를 위한 조직과 구조적으로 분리되어야 한다.<sup>16)</sup>

이에 따라 연방은 연방우편통신공사(Bundesanstalt für Post und Telekommunikation)를 통하여 Deutsche Telekom의 주식을 관리하고 그 주권을 행사한다. 연방우편통신공사는 제2차 우편개혁에 의해 설치된 기관으로서 연방재무부의 감독을 받는다. 연방경제부에 소속된 연방통신규제청과는 조직상 엄격히 분리되어 있다. 요컨대 연방은 상법 및 정관에 의해 부여된 주주로서의 권리만을 행사할 수 있다.

더욱이 연방이 Deutsche Telekom에 대하여 지배적 영향력을 행사할 수 있는 한, Deutsche Telekom의 이사회는, 지배주주를 가지는 다른 주식회사에서와 마찬가지로 주식회사법규정에 따라 Deutsche Telekom과 연방 및 연방과 관련된 기업들 사이의 관계에 대한 보고서를 작성하여야 한다(종속성보고, Abhängigkeitsbericht). 이 보고서는 회사의 채권자와 다른 주주들을 보호하기 위한 것으로서 Deutsche Telekom이 연방과 거래를 함에 있어서 적절한 대가를 수령하였는지 여부와 연방의 일정한 조치로 인하여 불이익을 받았는지의 여부가 나타나야 하며, 결산회계감사인에 의해 심사되어 그 타당성이 확인되어야 한다. 감사이사회도 이 보고서를 심사하여, 그 결과를 주주총회에 보고하여야 한다.

결론적으로 주식소유를 통한 연방정부의 공공성통제는 실질적으로는 매우 미약하다고 하겠다. 다만 제2차 우편개혁에서 우편기업에 대한 연방의 지분율을 일정수준으로 규정한 데에서도 나타나는 바와 같이, 주식의 소유를 통한 지배는 공공성통제를 위한 최후의 보루로서 종국적 책임을 지는 국가가 진다는 중요한 의미이다.

---

16) Art. 5a Abs.2 Richtlinie 90/387/EWG. 이는 1997년 Art. 1 Nr. 6 Richtlinie 97/51/EG에 의하여 새로이 도입된 것이다.

## (iii) 규제자로서 연방의 임무

규제기관으로서 연방의 역할은 주주로서의 역할로부터 완전히 독립적으로 수행된다. 1997년 12월 31일까지 이 임무는 연방우편통신부에 의해 담당되었고, 1998년 1월 1일 이후 연방통신우편규제청이 이 임무를 이어받아 수행하고 있다. 규제청은 연방경제부의 감독을 받는다.

## (iv) 연방통신우편규제청

연방통신우편규제청(이하 ‘규제청’이라 약칭한다)은 연방카르텔청과 마찬가지로 연방경제부소속이지만 상당한 독립성을 보장받고 있다. 통신분야에 대한 고권적 행정임무는 법률에 의해 직접 규제청에 배당되어 있기 때문에(연방통신법 제71조) 연방경제부장관은 규제청의 규제권행사과정에 개입할 수 없다. 경쟁제한방지법에 의하면 일정한 경우에, 연방카르텔청이 금지한 기업결합에 대하여 연방경제부장관이 이를 허가할 수 있는데(경쟁제한방지법 제24조제3항), 연방통신법상으로는 이러한 권한이 인정되지 아니한다. 이러한 점에서 규제청은 연방카르텔청보다도 더욱 독립적인 임무수행을 보장받고 있다. 또한 규제청의 결정에 대하여는 행정심판이 허용되지 않으며, 그 결정은 오로지 행정소송에 의해서만 번복될 수 있다(연방통신법 제80조제1항). 일부에서는 규제청을 독일연방은행과 마찬가지로 어느 부의 소속이 아닌 연방최고관청으로 설치하여야 그 독립성이 확실히 담보될 수 있다는 주장도 있었으나, 이는 오히려 불필요하게 비대한 조직을 창설하게 된다는 비판을 받았고 결국 연방상급관청으로 설치하되 독립성을 보장하는 방향으로 결정되었다.<sup>17)</sup> 규제청장 및 2인의 부청장은 운영위원회(Beirat)의 추천으로 연방정부의 동의를 거쳐 연방대통령이 임명한다. 정치적 영향력이나 관계인들의 이해관계로부터 독립성을 확

17) Geppert u.a., Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation, 1998, 534면.

보호하기 위하여, 다른 행정기관이나 통신사업자와 관계된 자들을 배제하는 광범위한 제척규정을 두고 있다. 규제청은 3인으로 구성된 7개의 심판부(Beschlusskammer)로 이루어져 있으며, 대부분의 중요한 결정은 심판부에서 독립적으로 이루어진다. 운영위원회는 모두 18인으로 구성되는데, 이들은 연방상원과 하원이 각각 9인씩 추천한 자들로 이루어진다. 규제청이 운영위원회와 협의를 거쳐야 하는 사항은 제한적으로 열거되어 있다. 주과수할당결정과 보편적 역무의무부과가 대표적인 예이다. 그밖에 중요한 결정은 모두 규제청의 심판부가 독자적으로 결정한다.

통신영역에서 경쟁시장이 발전하기 위해서는 규제청의 역할이 결정적이다. 이를 위해 규제청은 시장형성자, 중재자, 경찰의 3가지 임무 내지 기능을 수행한다. 시장형성자로서의 기능이란 통신영역에서 경쟁을 촉진하고 보장함으로써 적절하고 충분한 서비스가 보편적으로 제공될 수 있도록 하는 것을 말한다. 따라서 규제청은 기존시장의 규제에 머무르는 것이 아니라 시장의 형성과 발전에 기여하여야 한다. 중재자로서 기능이란 연방통신법의 해석·적용과 관련하여 통신사업자 사이 혹은 통신사업자와 이용자 사이에 분쟁이 발생한 경우 중재자로서 분쟁해결의 제1차적 기관으로서 역할을 수행하는 것을 의미한다. 통신경찰로서의 규제청은 통신관계법령의 준수를 감독한다.

연방통신법상 규제청에게는 사업면허의 발급 및 박탈권한, 망접속 및 상호접속에 대한 통제권, 시장지배적 사업자의 통신요금 및 요금과 관련된 약관의 심사 및 승인권, 주과수의 할당 및 감독권, 보편적 역무 의무부과권 등이 부여되어 있다. 주과수할당시 면허발급, 특별한 망접속, 공중통신망의 상호접속, 요금 및 약관에 대한 승인, 보편적 역무 의무부과 등에 관한 결정은 3인으로 구성된 심판부에서 이루어진다.

### Ⅲ. 일 본

#### 1. 개 관

일본에서도 전기통신사업법의 개정과 관련하여 통신시장의 자유화와 규제완화를 반영하고자 하는 주장이 있었고, 특히 통신시장의 변화와 인터넷의 등장에 맞추어 통신법(전기통신사업법)의 개정론이 다양하게 제기되었는데, 여기서는 IT혁명추진을 위한 방송통신법제의 재구축에 관하여 일본의 경제단체연합회가 지적한 전기통신사업법의 개정 필요성을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.<sup>18)</sup> 첫째, 인터넷 시대의 대응과 관련하여 인터넷 네트워크상에서 다양한 응용장치가 가동될 가능성이 있고 정보통신인프라의 역할은 점차 중요해지고 있다. 특히 정보통신서비스를 이용하는 기업으로서는 요금의 인하 또는 서비스의 다양화를 포함하여 각종의 과제가 야기되고 있고, 인터넷의 잠재적인 이용은 엄청나고 새로운 산업의 폭발적 발전이 기대된다. 둘째, 통신·방송의 융합에의 대응과 관련하여 디지털기술 등의 기술혁신을 배경으로 정보전송망이나 장치가 일체화되고, 통신과 방송의 융합된 서비스가 이미 출현하고 있으며, 금후 이러한 움직임은 한층 가속될 것이다. 그렇지만 통신과 방송의 구분이 불분명해져서 통신·방송에 대한 법제도적 대응이 필요하다. 셋째, 통신시장에 있어서 경쟁의 촉진과 관련하여 이용자의 이용에 대응하기 위하여 사업자가 서비스 측면에서 창의성을 높이고, 국민·기업에게 저렴하고 다양한 정보통신 서비스를 제공하여야 한다. 또한 금후 본격화가 예상되는 시장경쟁하에서 규범을 정비하고 이용자 이익을 중시한 투명한 행정을 확보하는 것이 중요하다. 그리고 사업자의 해외진출을 가능하게 하고 외국

18) IT革命推進に向けた情報通信法制の再構築に関する第一次提言, 經濟團體聯合會, 2000. 3. 28.(<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2000/012/gaiyo.html>)

자본규제의 폐지 등을 행하는 것이 필요하다.

그렇지만 이와 같은 논의가 있지만 일본은 독일의 1996년 전자통신법 이전처럼 전기통신사업법을 중심으로 한 각종의 통신관련법을 두고 있다. 즉 전기통신사업법, 통신·방송융합기술 개발의 추진에 관한 법률, 유선전기통신법, 유선방송전화에 관한 법률, 전기통신기반충실임시조치법을 두고 있고, 전기통신사업법은 2008년에 개정되었으며, 그 구성은 제1장 총칙, 제2장 전기통신사업(총칙, 사업의 등록 등, 업무, 전기통신설비, 지정시험기관 등), 제3장 토지의 수용, 제4장 전기통신사업 분쟁처리 위원회, 제5장 잡칙, 제6장 벌칙으로 되어 있다.

## 2. 통신시장의 민영화

### (1) 민영화 내용

일본의 전기통신 자유화는 (i) 회선개방을 통한 단계적인 자유화(3차례)<sup>19)</sup>와 (ii) NTT민영화를 통한 전면적인 자유화(1885년)의 형태로 진행되어 왔다. 특히 1985년의 개혁은 NTT의 독점을 정한 공중전기통신법을 폐지하고 전기통신사업법, NTT회사법, KDD회사법 3법을 제정함으로써 이루어졌다. NTT는 ‘일본전신전화주식회사’로 개편되는 한편, 정보통신개혁을 단행하면서 정보통신사업에의 신규참여가 전면 개방되었다.

<표> 일본의 전기통신 자유화 정책 추이

년 도	정 책	내 용
1952		○ 일본전신전화공사(NTT) 설립
1953		○ 국제전신전화주식회사(KDD) 설립 ○ 공중전기통신법 제정

19) 자세한 것은 한수용, “미국·영국·일본의 전기통신정책동향”, 『통신정책동향』, 정보통신정책연구원, 91-94면 참조.

년 도	정 책	내 용
1963		○ 데이터전송서비스 개시 → 전용선(본인사용)
1971	제1차 회선개방	○ 데이터통신이용제도의 제정 - 한정된 범위에서 공동사용, 타인사용 인정 - 공중망으로 데이터통신 가능
1976	제1차 회선개방 보완	○ 컴퓨터 네트워크 구성 허용 - 복수 컴퓨터의 사용허가 - 단말간 통신 허용
1983	제2차 회선개방	○ 데이터통신 자유화 ○ 중소기업자 대상의 업무용 통신매개를 잠정적으로 허용(중소기업 VAN)
1985	통신의 자유화	○ 통신개혁 3법 시행 ○ 모든 분야에 민간기업 참여 허용 ○ NTT의 민영화(일본전신전화주식회사 발족)

자료: 통신개발연구원, 『선진국의 민영화사례를 중심으로 한 법적·제도적 장치 및 대응방안 연구』, 1988.12, 20면.

개혁의 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, NTT는 정부가 3분의 1의 주식을 소유하는 주식회사로서 민영화되었다. 단, NTT는 민영화 후에도 『전화 서비스를 일본 전국에 널리, 안정적으로 제공할』 의무를 지며, 정부에 의한 특별 통제를 받는다. 정부 통제의 내용은 사업계획의 인가, 임원 임명의 인가, 목적 달성 업무의 인가 등이 중심이다. 따라서 NTT의 민영화는 일본항공의 민영화와는 달라서 NTT를 완전한 민간 주식회사로 한 것은 아니다. 둘째, 전기통신서비스에 대해서는 시내서비스를 포함하여 경쟁적 제공을 인정했다. 사업법은 시내서비스에서의 경쟁을 인정하지 않았으므로 보다 넓은 범위로 경쟁적 참여를 인정한 것이 된다. 신규 참여업자는 전국적, 또는 도쿄-오사카 등 특정 구간에서만 서비스도 제공할 수 있게 되었다. 셋째, 전기통

신서비스의 규제를 위해서는 사업자의 구분에 기초를 둔 규제방법이 채용되고 통신설비를 소유하는 사업자는 제1종 사업자, 설비를 빌려서 서비스를 제공하는 사업자는 제2종 사업자로 하였다. 제1종 사업자에 대한 규제는 엄격하며 참여는 허가제, 서비스와 요금은 인가제이다. 이에 대하여 제2종 사업자에 대한 규제는 참여에는 신고제를 정하는 데 그쳤고, 서비스와 요금은 무규제이다(특별 제2종은 참여등록제). 넷째, 미국은 기본, 고도의 서비스의 종별에 따라 회선 이용의 평등을 확보한 다음 고도서비스에 대해서는 비규제로 했다. 이에 대하여 일본은 제1종 사업자가 제공하는 경우에는, 기본·고도의 서비스의 종별을 묻지 않고 서비스 제공조건은 인가제 아래서 규제된다.<sup>20)</sup>

## (2) 민영화 추진 성과와 문제점

### (가) 추진성과

민영화의 추진성과로는 우선 사업참여에 대한 규제가 완화되었으며, 새로운 사업자가 다수 출현함으로써 각 서비스분야에 경쟁체계가 확립되었다. 이로 인해 요금인하와 생산성 향상 효과를 가져왔다. 그리고 경영에 대한 정부의 개입이 감소함으로써 정부 의존도가 감소되었으며, 각종 유망사업 분야에 자율 진출이 가능해짐에 따라 사업이 다각화되고 서비스내용이 다양화되었다. 또한 재정면에서 수익금을 민간 은행에 예치함에 따라 이자 수익의 확보가 가능해지고, 민간금융기관으로부터 자금을 저금리에 융자 받을 수 있게 되어 이자비용이 절감되었다. 조직의 재구조(유망 사업의 자회사화, 저수익 사업의 자동화, 업무보고 단계의 간소화 등)을 통해 영업의 효율성을 높였으며, 불필요한 과다인원의 자회사 편입과 퇴직유도를 통해 인원절감효과를 거두었다. 일정부분 제한은 있었으나 상당수준의 노동권이 확보됨(따라

20) 奥野 正寛, 鈴村與太郎, 南部 鶴彦, 『경쟁과 규제- 일본의 전기통신 자유화 사례』, 한국전자통신연구소, 1994 참고.

서 노사가 독자적인 임금협상 및 결정권을 갖게 됨)에 따라 노사관계가 적대적 관계에서 협동적인 관계로 변화되었다. 이외에도 NTT주식매각 대금을 통해 국가 재정 부채를 감소시켰으며, 미국기업의 일본 통신시장 참여가 가능하게 되었다.

#### (나) 문제점

전기통신사업의 자유화, NTT의 민영화라는 1985년의 전기통신제도 개혁은 공정하고 활발한 경쟁시장 형성과 경영의 자주성을 충분히 발휘할 수 있는 제도를 실현함으로써 다양화, 고도화하는 사용자의 요구에 대해 저렴한 요금으로 서비스를 제공하는 것이었다. 그럼에도 불구하고 몇 가지 문제점이 지적되었다.

첫째, 규제완화의 미흡이다. 제1종전기통신사업자의 경우에 서비스 내용, 요금 등이 인가제로 되어 있어 여전히 서비스 다양화나 통신수요증대에 걸림돌이 되고 있다는 지적이다. 둘째, 자주적 경영의 제약이다. 사업계획, 증자, 임원인사 등이 인가대상으로 되어 있어 경영의 자주성 확보에 어려움이 있다는 지적이다. 셋째, 경쟁을 도입했음에도 NTT와 NCC에 대한 요금차별정책을 유지함으로써 NTT의 경상이익이 감소되고, 결국 전기통신산업의 발전과 보편적서비스의 제공을 어렵게 한다는 지적이다. 넷째, 수급 조정과 철수 규제의 문제이다. 즉, 사업의 진입과 철수의 자유가 제한받고 있다는 점에서 경쟁의 이점을 제대로 살리지 못한다는 지적이다.

#### (3) 민영화 이후의 전기통신개혁

1996년 이후 우정성은 지속적인 규제완화와 경쟁도입을 통해 통신시장의 자유화를 유도해 왔다. 그리고 국민에게 보다 저렴하고 다양한 정보통신서비스의 제공과 정보통신산업의 역동성 창출을 위해서는 제2차 정보통신개혁이 필요하다는 사실을 인식하고, 규제완화·NTT 재

편성·접속 추진 등의 세가지 기본요소를 제시하였다. 그리고 1996년, 1997년에 걸쳐 이에 대한 결정과 향후 추진체계를 정립함으로써 1985년 이래 최대의 자유화 정책을 단행하였다. 1996년 1월 우정성은 ‘제2차정보통신개혁을 향한 규제완화 추진에 대해’라는 방침을 발표했는데, 주요내용은 참여규제의 재검토와 업무구분의 비규제에 관한 명확화, 이동통신요금의 인가제에서 신고제로의 전환, 접속규제의 재검토 등이었다. 이밖에도 접속의 조기 실현, 국제 전용선 이용의 완전 자유화, 위탁자 요건의 완화를 통한 업무 위탁의 탄력화, 제2종전기통신사업 기준의 재검토, 외자 규제완화의 검토, 위성디지털 다채널 방송의 순차 도입, 유료 방송시장에서의 표준계약 약관제의 도입등이었다.

1996년 12월 NTT의 분할이 최종 결정되었고 1997년 6월에는 NTT 주식 소유회사를 기반으로 장거리와 지역2개로 분리, 분할하는 개정 NTT법이 국회를 통과하였다. 동년 10월에는 우정성의 NTT 국제통신 자회사의 사업승인이 이루어졌다. 그 반대 급부로 NTT는 국제통신시장에 진출하게 되었고 KDD도 국내통신시장에 진출하게 되었다. 이러한 NTT재편성과 법개정 외에도 영역간 구분이 사라지고 신규 참여규제가 풀리는 통신산업 규제완화책이 잇따랐다. 이에 NTT나 KDD에 비해 상대적으로 낮은 시장점유율을 보여 온 NCC 각사들이 국제와 장거리, 지역 등 서로 다른 영역끼리의 결합으로 이 영역간 수직 통합을 하는 통신업계 재편성이 나타나고 있다. 특히 국제와 장거리전화의 경우는 인터넷전화서비스의 해금과 접속의 자유화로 통신요금 인하경쟁이 더욱 치열해지고 있다. 이 밖에도 1998년부터 NTT와 KDD를 제외한 제1종사업자에 대한 외자규제가 철폐되고 전화요금 인가제가 폐지되는 등 일련의 규제완화가 시행되었다.<sup>21)</sup>

21) 박은아, “일본의 정보통신 자유화 과정과 전망”, 『정보통신정책』(97.12.16), 정보통신정책연구원, 1997, 64-66면.

## 제 2 절 현행 방송통신 시장의 구조개편에 따른 관련법의 체계와 주요 내용

우리나라에서도 통신시장의 자유화 또는 민영화는 이미 도입되었으며 방송시장에서도 민영화가 더욱더 가속화될 것으로 예상된다. 여기서는 방송통신 시장의 민영화에 대하여 현황과 정책에 대하여는 자세히 다루지 아니하고 방송통신 시장의 민영화에 따른 기본적인 법체계의 방향을 중심으로 다루고자 한다. 즉 아래에서는 현행법의 체계와 관련 개선방안을 중심으로 살펴본다.

### 1. 현행법의 분석

우리나라에서 통신법은 1996년 이전의 독일통신법이나 현행 일본의 각종 통신관련법과 마찬가지로 단일법전을 마련하지 아니하고 개별적인 영역에서 각종의 통신관련법을 두고 있다. 즉 전기통신기본법, 전기통신사업법, 전파법, 정보통신공사업법<sup>22)</sup> 및 통신비밀보호법 등에서 전기통신을 규율하고 있다.

#### (1) 전기통신기본법

이 법은 전통적인 전기통신에 관련하여 기본적인 사항을 정하여 통신의 효율적 이용을 촉진하고 통신의 기본계획을 지원하기 위한 것을 목적으로 하고 있다. 구체적으로 제1장에서는 정부의 전기통신에 관한 종합적인 대책 마련과 전기통신기본계획의 수립을, 제2장에서는 전기통신기술의 진흥을 위한 계획수립과 연구지원 등을, 제3장에서는

---

22) 정보통신공사업법은 전기통신공사의 조사·설계·시공·감리·유지관리·기술관리 등에 관한 기본적인 사항과 정보통신사업의 등록 및 정보통신공사의 도급 등에 관한 필요한 사항을 규정하고 있어서 통신법에서 다루기가 부적합하여 여기서는 생략한다.

전기통신설비의 공동구축 및 이용 그리고 전기통신설비의 기술기준과 표준화를, 제4장에서는 전기통신기자재의 관리를, 제5장에서는 분쟁의 재정을, 제5장의2 통신재난관리 및 제6장 보칙 그리고 제7장에서는 벌칙을 두고 있다.

## (2) 전기통신사업법

이 법은 전기통신사업의 운영을 적정하게 하여 전기통신사업의 건전한 발전을 기하고 이용자의 편의를 도모하는 것을 목적으로 하고 있다. 즉 전기통신사업법은 전기통신사업의 기본적인 사항을 정하고 이용자의 권익을 보호하는 조항을 마련하고 있어서 전기통신에 중심적인 역할을 하고 있다. 구체적으로 전기통신사업법은 제1장에서 통신사업자의 통신서비스 제공의무와 보편적 서비스 제공의무를, 제2장 전기통신사업(총칙, 기간통신사업, 별정통신사업 및 부가통신사업), 제3장 전기통신업무, 제4장 전기통신사업의 경쟁촉진등, 제5장 전기통신설비의 설치 및 보전, 제6장 보칙, 제7장 벌칙으로 구성되어 있다.

## (3) 전파법

이 법은 전파의 효율적인 이용 및 관리에 관한 사항을 정하여 전파 이용 및 전파에 관한 기술의 개발을 촉진함으로써 전파의 진흥을 도모하고 공공복리의 증진을 목적으로 하고 있다. 즉 이 법은 전파의 관리 및 이용에 관하여 그리고 전파의 분배 및 할당에 대하여 기본적인 사항을 마련하고 있고, 무선국의 허가 및 운용 그리고 우주통신의 운용 등에 관련된 사항을 정하고 있으며, 전파의 진흥 등에 관련된 사항을 두고 있다. 구체적으로 제1장 총칙, 제2장 전파자원의 확보, 제3장 전파자원의 분배 및 할당, 제4장 전파자원의 이용(제1절 무선국의 허가 및 운용, 제2절 방송국의 개설허가 및 운용, 제3절 우주통신의 운용), 제5장 전파자원의 보호, 제6장 전파의 진흥, 제7장 무선중사

자, 제8장 보칙 및 제9장 벌칙으로 구성되어 있다.

#### (4) 통신비밀보호법

이 법은 통신 및 대화의 비밀을 보호하고 통신의 자유에 대한 제한 절차를 마련하고 있는데, 통신비밀보호법은 대화를 포함하여 전기통신 및 우편물에 관한 모든 통신매체에 적용된다. 즉 구두나 전기통신과 관련해서는 현행 형법은 침묵을 하고 있는데, 통신비밀보호법에서 우편과 전기통신은 물론 대화비밀에까지 보호하고 있다.

#### (5) 방송법

이 법은 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다. 따라서 이 법은 전기통신 관련법이나 정보통신서비스에 관련된 법률과 달리 방송사업의 공적 책임과 독립성 보장 및 사회적 영향력 등을 고려하여 매우 강한 규제법으로의 성격을 지니고 있으며 방송통신이 융합되는 환경에서 관련된 소유규제나 사업규제에 대하여 완화가 사회적 쟁점으로 부각되고 있으며 이러한 차원에서 (가칭)방송통신 발전에 관한 기본법의 제정과 전기통신사업법과 통합론이 문제되고 있다.

이 법은 제1장 총칙, 제2장 방송사업자등, 제3장 방송통신위원회의 소속위원회 등, 제3장의2 지역방송발전위원회, 제4장 한국방송공사, 제5장 방송사업의 운영등, 제6장 시청자의 권익보호, 제7장 방송발전의 지원, 제8장 보칙 및 제9장 벌칙으로 구성되어 있다.

## 2. 현행법의 체계화 방안

위에서 살펴본 전기통신 관련법에 대한 체계화 방안은 개별법의 정비방법과 (가칭)전자통신법의 제정으로 정리할 수 있다. 양자는 상호

별개의 것이 아니라 상호 공존적인 관계에 있다. 물론 현행 개별적인 통신관련법을 그대로 두고 새로운 입법사항을 추가하거나 새로운 입법을 하는 방법도 고려할 수 있으나, 독일의 1996년 전자통신법의 제정에서 보듯이 통신시장의 자유경쟁과 규제의 완화 및 통신시장의 안정화를 위하여 통신법전의 제정이 요구된다. 특히 현행 우리나라의 각종 통신관련법은 이미 법체계상으로 논리성과 명료성에 한계를 드러내고 있어서 통신법체계의 대개혁이 불가피하다. 따라서 아래에서는 통신법전의 제정을 염두에 두고 현행법의 체계화 방안을 고찰한다. 다만, 단일통신법의 제정은 통신법에 관련 모든 개별법을 통합하는 것이 아니라 통신법의 실체적 조항을 모아서 법전화하여 통신시장의 특성에 맞게 법제개선을 하고자 하는 데에 있다. 즉 현행 전기통신기본법, 전기통신사업법, 전파법, 방송법 및 통신비밀보호법에서 실체적 조항을 추출하여 통신법이라는 단일법전을 만들자는 것이고, 전기통신의 촉진이나 시장활성화에 관련된 조항은 개별법에서 규율할 수 있다.

### (1) 개별법의 정비

#### (가) 전기통신기본법의 개정

이 법은 전기통신에 대한 기본적인 사항을 담으려는 의도에서 입법화되었고 통신법에 관련된 실체적 조항을 상당히 포함하고 있다. 그러므로 이 법은 (가칭)전자통신법과 기본적인 목적이 상호 충돌하고, 전기통신기본법의 실체적 조항이 대부분 이 법에서 규정되어야 한다는 차원에서 전기통신기본법을 폐지하고 대신에 ‘(가칭)전자통신법’과 ‘(가칭)통신사업지원에관한법률’로 이원화할 수 있다. 예컨대, 전기통신기본법 제1장 제5조의 전기통신기본계획의 수립 및 제6조 연차보고, 제2장 전기통신기술의 진흥, 제3장 제3절 전기통신설비의 기술기준등, 제4장 전기통신기자재의 관리, 제5장의2 통신재난관리 및 제6장

보칙에 관한 것은 ‘(가칭)통신사업지원에관한법률’에서 규정할 수 있다. 전기통신기본법의 나머지 부분에 해당하는 제3장 제1절 사업용전기통신설비, 제3장 제2절 자가전기통신설비, 제3장 제4절 전기통신설비의 통합운영 등 및 제7장 벌칙은 ‘(가칭)전자통신법’에 포함시킬 수 있다.

(나) 전기통신사업법의 폐지

이 법은 과거 전기통신 시장의 독점적 특성을 반영하여 전기통신사업자의 통신사업 규제를 중심으로 하고 있었지만, 최근의 개정을 통하여 나름대로 경쟁촉진등과 이용자보호가 강화되었고 전기통신사업에 관련된 기본적인 사항과 이용자의 권익을 보호하는 사항도 두고 있다. 즉 전기통신사업법은 전기통신에 관한 실체법에 해당되고, 그 규율하는 내용도 통신법의 핵심을 이루고 있다. 따라서 전기통신사업법은 그 내용이 대부분 ‘(가칭)전자통신법’에 편입되므로 폐지된다.

(다) 전파법의 폐지(내지는 개정)

이 법은 그 목적에서 알 수 있듯이 전파의 효율적 이용 및 관리에 관한 사항과 전파에 관한 기술개발의 촉진에 관한 사항을 동시에 포섭하고 있다. 이 법에서 전파에 관한 실체적 내용은 ‘(가칭)전자통신법’에서 규율하고, 전파의 기본적인 계획과 지원 등에 관한 내용은 ‘(가칭)전파이용촉진에관한법률’을 제정하여 규율하는 것을 고려할 수 있다. 즉 제3장 전파자원의 분배 및 할당, 제4장 전파자원의 이용, 제5장 전파자원의 보호는 ‘(가칭)전자통신법’에 포함시키고, 제6장의 전파의 진흥은 ‘(가칭)전파이용촉진에관한법률’에서 다룰 수 있다.

(라) 통신비밀보호법의 폐지

이 법은 대화, 우편 및 전기통신을 모두 포함하는 통신비밀을 보호하는 일종의 포괄적인 입법으로 다른 외국에서는 찾아보기가 어렵다.

이 법은 각각의 통신수단에 따라 독립된 입법을 하고 있는 상황에서 그 통신의 실체적 내용에 해당하는 통신비밀의 조항을 누락하게 하여 해당 법의 완결성을 해치는 문제가 있다. 따라서 통신비밀보호법은 분리하여 대화의 비밀을 알아내는 행위는 형법에서 새로운 조항을 신설하고(독일형법과 같이 프라이버시의 보호라는 방법으로), 우편물에 관련된 비밀은 우편법에 삽입하며, 전기통신에 관한 조항은 ‘(가칭)전자통신법’에서 규율할 수 있다. 결국 현행 통신비밀보호법을 폐지하고, 그 규제 사항은 관련된 통신영역의 법률에 삽입하여 해당법의 명료성과 체계의 논리성을 높이는 방안도 고려할 수 있다.

#### (마) 방송법의 폐지

이 법은 방송시설의 인·허가, 방송국의 허가 등 및 방송콘텐츠의 심의 등을 포함하고 있으며 전기통신 관련법과 독립된 법체계를 유지하여 왔다. 그렇지만 최근에 방송통신의 융합에 따라 방송법에서만 고유한 입법사항으로 보기가 어렵거나 방송통신에 관련하여 공통적으로 규율해야 할 입법사항이 나타나고 있으며 이러한 차원에서 (가칭) 방송통신의 발전에 관한 기본법안이 입법예고되어 있다.

그렇지만 방송통신 시장의 융합과 아울러 민영화가 확대되는 경향이 있으며 그 정도가 가속화되고 있는 시점에서 독자적인 방송법을 계속하여 고수할 수 있는지는 의문이다. 즉 방송통신 시장의 민영화에 따라 각국법에서 전자통신법으로 각종의 전기통신에 관련된 법률을 통합하는 현상에 비추어 방송법도 (가칭)전자통신법에 통합하여 법전화하는 방안도 시장의 민영화에 따른 예측가능성과 규제체계의 통일성을 유지하는 데에 도움이 될 수 있다. 또한 방송법의 내용에서도 볼 수 있듯이 각종의 통신법들과 사실 유사한 내용의 사업법적 성격을 지니고 있어서 통합입법도 가능할 수 있다.

## (2) (가칭)전자통신법의 제정

(가칭)전자통신법의 제정은 전기통신기본법, 전기통신사업법, 전파법, 방송법 및 통신비밀보호법에서 추출한 실체적 조항을 통합하는 것으로 할 수 있는데, 전기통신에 관한 실체적인 내용을 단순히 통합하는 것에 그치는 것이 아니라 통신환경의 변화에 맞게 수정 및 보완하여야 한다. 예컨대, 제1장에서 총칙이라는 명칭하에 목적과 규제기관 등, 제2장에서 통신서비스라는 제목하에 제1절 통신사업의 유형과 허가 등에 관한 사항·제2절 보편적 서비스에 관한 사항·제3절 이용료에 관한 사항·제4절 통신망의 이용 및 연결에 관한 사항·제5절 이용자의 보호·제6절 유선통신·제7절 무선통신·제8절 도로의 이용·제9절 전송설비·제10절 방송통신위원회·제11절 통신비밀과 정보보호 및 안전성·제12절에서 벌칙을, 제3장 전파, 제4장 방송, 제5장 잡칙 및 제6장 벌칙으로 구성하는 방안도 생각할 수 있다.

(가칭)전자통신법의 제정에서는 방송통신서비스의 규제목적을 구체화하고 그 내용으로 경쟁의 촉진과 서비스의 공평, 적절 및 충분한 제공임을 밝혀야 한다. 또한 방송통신 시장의 자유화와 다양한 통신서비스가 제공되고 있는 현재의 상황에서 통신서비스 제공의무는 보다 구체적이고 세부적인 조항의 마련이 요구되고, 비경제적인 독점시장에서 사업자 규제의 차원에서 접근하고 있는 약관에 의한 요금규제는 다수의 사업자가 존재하는 경쟁환경에 적합하도록 개선하여 사업자와 소비자사이의 방송통신서비스 계약에 대한 기본적인 계약조건을 마련하는 것이 필요하다. 또한 전기통신사업법이 전기통신설비의 공동이용, 상호접속 및 정보의 제공에 대하여 정부의 규제차원에서 주로 접근하고 있는데, 자유경쟁시장에서 통신사업자 상호간의 계약에 의한 접근으로 바뀌고 있고 이러한 현상을 입법에서도 적극 수용하여 사업자사이의 공정한 경쟁이 될 수 있는 기본틀을 마련하는 것이 타

당하다. 그리고 통신비밀의 보호는 단순한 통신내용의 보호를 넘어서 관련데이터의 수집, 이용 및 배포하는 행위를 포함하도록 한다. 따라서 통신의 내용뿐만 아니라 누가, 누구와, 언제, 얼마나 오랫동안, 어디에서 어디로, 어떠한 방법으로 통신을 했느냐의 부수적인 데이터까지도 보호할 사회적 필요성이 있고, 독일의 ‘통신서비스기업의데이터 보호에관한규칙’처럼 개인관련데이터의 보호에 대한 사업자의 의무와 소비자의 권리를 명확히 하는 것도 필요하다.

### 3. 요약

이상에서 알 수 있듯이 미국과 독일의 경우처럼 전기통신과 관련된 입법의 체계화 방안은 ‘단일통신법의 제정’이라는 방법론을 도입하는 것으로 정리할 수 있는데, 우리나라의 경우에는 관련 법령에 각종의 지원과 산업진흥에 관한 내용도 다수 포함되어 있어서 ‘개별법의 정비방법’도 고려하지 않을 수 없다. 즉 현행 우리나라의 각종 정보통신 관련법은 이미 법체계의 논리성과 명료성에 한계를 드러내고 있어서 법체계의 대개혁을 구상할 필요가 있고 관련법제의 개편방안을 도식화하면, 다음과 같다.

현행법	개선방안
전기통신기본법의 개정 전기통신사업법의 폐지 전파법의 개정 방송법의 폐지 통신비밀보호법의 폐지	(가칭)전자통신법의 제정 및 기타 진흥법

## 제 4 장 방송통신서비스 관련법의 체계화

### 제 1 절 외국의 입법례

오늘날 전기통신 시장의 급변화는 통신사업의 민영화 이외에도 전기통신을 이용하여 대량의 정보서비스가 가능하게 되었다는 데에서도 그 이유가 있다. 또한 무엇보다도 인터넷 통신이라는 새로운 통신수단의 등장은 기존의 통신서비스, 정보서비스 및 방송서비스를 융합시키는 현상을 초래하였으며 이들 콘텐츠를 통신매체(전화, 인터넷, 방송 등)에 따라 달리 취급하여야 할 것인지에 대한 의문이 제기된다. 즉 통신매체의 차이에 따라 콘텐츠의 규제도 달리하던 것이 현재까지 규제방식인데, 통신매체의 융합에 따라 이와 같은 서비스의 분류를 불가능하게 하는 현상이 나타나고 있다. 즉 IPTV 등과 같은 통신망을 통하여 방송서비스가 제공되거나 방송망을 통하여 정보서비스가 제공되고 있다. 이와 같은 새로운 현상을 어떻게 다룰 것인가가 사회적 이슈가 되어 이를 해소하는 방편으로 방송통신위원회가 만들어진 것으로 볼 수 있다.

방송서비스는 방송법에서 최소한의 조항만을 규정하고서 규율하고 있으며 종래에 방송망을 통하여 송신되었기에 별도의 규정들이 필요가 없었다(다만, 비디오물로 유통되는 경우에 비디오물로 취급되어 별도의 규제를 받았다). 그래서 방송법 자체는 방송의 종류, 방송사업(자)의 분류, 방송편승, 방송광고 등에 관한 규정을 두고 있으며, 방송서비스(콘텐츠)에 관련해서는 제33조의 심의규정 등에 대한 최소한의 규정만을 규정하여 방송의 자유와 독립성의 보장에 중심을 두고 있다. 다시 말해서 방송법은 방송서비스(콘텐츠)에 관한 법률이 아니라 방송사업에 관한 법률이고 따라서 (가칭)전자통신법에 편입될 수 있다. 그러므로 여기서는 방송서비스와 관련하여 특별히 체계화 할 법

령이 없으며 정보통신서비스와 관련된 현행법령의 체계화만을 다룰 수밖에 없다. 물론 방송서비스(콘텐츠)가 통신망을 통하여 제공되는 경우에 이들 법령의 적용을 통하여 규율되고 방송망을 통하여 정보통신서비스가 제공되는 경우에도 그러하다.

## I. 미 국

미국은 정보통신서비스와 관련하여 많은 정책을 제안하여 왔고, 이에 따라서 정보통신서비스 관련법을 제정 및 개정하였다. 특히 1997년 7월까지 업그레이드 된 “A Framework for Global Electronic Commerce”라는 보고서<sup>23)</sup>는 전자거래에 주로 역점을 두고 있지만 이 보고서에서는 (i) 민간주도 (ii) 정부에 의한 부당한 규제의 제한 (iii) 정부간섭이 필요한 경우 예견가능성, 최소성 및 일관성에 기초한 지원과 명료한 법적 환경의 조성 (iv) 인터넷의 고유한 특성 인식 (v) 인터넷상 전자거래의 세계적인 기반의 촉진이라는 5개의 원칙을 제시하고 있다. 또한 이 보고서는 자유로운 통신수단으로 유지하기 위하여 첫째 금융문제와 관련하여 ‘관세와 조세’·‘전자지급제도’를, 둘째 법적 문제와 관련하여 ‘전자거래를 위한 통일거래법전’·‘지적재산의 보호’·‘프라이버시’ 및 ‘안정성’을, 셋째 시장접근문제와 관련하여 ‘통신기반과 정보기술’, ‘컨텐츠’ 및 ‘기술적 기준’이라는 9개의 영역에서 세계적인 비전을 제시하였다.

이와 같은 정책에 따라서 미국은 연방법을 제정 및 개정하였고, 그 대표적인 입법은 다음과 같다. 즉 (i) 전자절도방지법(The ‘No Electronic Theft’ Act (1997)) (ii) 디지털저작권법(The Digital Millennium Copyright Act (1998)) (iii) 인터넷조세면제법(The Internet Tax Freedom Act (1998)) (iv) 미성년자온라인보호법(The Child Online Protection Act (1998)) (v) 상

---

23) <http://www.ecommerce.gov/framewrk.htm>

표의사이버절도방지법(The Anticybersquatting Consumer Protection Act (1999)) (vi) 통일전자거래법(The Uniform Electronic Transactions Act (UETA) (1999)) (vii) 통일컴퓨터정보거래법(The Uniform Computer Information Transactions Act (2000)) (viii) 전자서명법(The Electronic Signatures in Global & National Commerce Act (2000)) (ix) 미성년자인터넷보호법(The Children's Internet Protection Act (2001)) 등이 있다.

## II. 독일

독일에서도 정보통신서비스와 관련하여 입법이 나타나고 있는데, 1997년에 소위 정보통신서비스법(Gesetz zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste (Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz - IuKDG))이라는 법률을 제정하였다. 이 법은 하나의 단일법이 아니라 ‘3개 법률의 제정’과 ‘6개 법령의 개정’을 담고 있는 일종의 포괄적인 입법이다. 즉 새로운 입법으로는 통신서비스이용에관한법률(Gesetz über die Nutzung von Telediensten (Teledienstegesetz - TDG)), 통신서비스데이터보호에관한법률(Gesetz über den Datenschutz bei Telediensten (Teledienstedatenschutzgesetz - TDDSG)) 및 디지털서명에관한법률(Gesetz zur digitalen Signatur (Signaturgesetz - SigG))이 해당 되고, 현행법의 개정으로는 형법전의 개정(Änderung des Strafgesetzbuches), 질서위반에관한법률의 개정(Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten), 청소년유해물배포에관한법률의 개정(Änderung des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften), 저작권법의 개정(Änderung des Urheberrechtsgesetzes), 가격표시에관한법률의 개정(Änderung des Preisangabengesetzes), 가격표시에관한시행령의 개정(Änderung der Preisangabenverordnung)이 포함되어 있다. 이외에도 전자거래와 관련하여 2000년에 원격판매법(Fernabsatzgesetz)의 제정과 민법전의 개정을 통하여 소비자

보호를 강화하였다. 전자거래법(Gesetze über rechtliche Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr(Elektronisches Geschäftsverkehr-Gesetz-EGG)과 접근통제서비스에 관한보호법(Gesetz zum Schutz von Zugangskontrolldiensten(Zugangskontrolldiensteschutzgesetz-ZKDSG)이 제정되었다.

독일의 경우 초기에는 낮은 규정의 적용으로 새로 발생하는 법적 의문들에 대응하려는 시도를 통해 정보통신서비스의 발전에 대응하려고 했다. 그렇지만 증가하는 법적 불확실성으로 인해 정보통신서비스의 상업적 이용을 위한 매력적인 공급에 대한 투자가 어려워졌다. 그래서 어떤 제공을 방송으로서 의무적 허가로 할 것인가, 단순한 경제활동으로 허가로부터 자유로 할 것인가, 통신망상에서 형벌을 받아야 할 제공(어린이 포르노그래피, 범행교사 또는 나찌선전)에 책임있는 제공자의 범위가 어디까지인가, 정보통신서비스에서 정신적 소유물이 누리는 보호는 어떤 것인가, 또는 어떠한 전제에서 전자문서를 법적으로 교환할 수 있을 것인가가 불명료하다. 연방과 주는 1996년 여름 규제의 필요성을 인식하여 논쟁된 입법권한에 대한 정치적 타협에 합의했다. 즉 연방은 개인통신을 위한 서비스를 정보통신서비스법(Gesetz zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste, IuKDG)에서 규율하고, 주는 공중을 위한 서비스를 멀티미디어서비스협약(Mediendienste-Staatsvertrag; MDStV)에서 규율한다는 것이다. 따라서 허가의 면제, 제공에 대한 책임 및 소비자보호와 데이터보호 규정은 거의 동일하다.

### Ⅲ. 일 본

일본은 미국이나 독일과 비교하여 다소 소극적인 입장에서 정보통신서비스와 관련된 법률을 제정하거나 현행법의 개정하고 있다. 즉

일본은 ‘부정접근행위의금지등에관한법률’, ‘전자서명및인증업무에관한법률’, ‘고도 정보 통신 네트워크 사회 형성 기본법’ 및 ‘특정 전자 메일의 송신의 적정화등에 관한 법률’을 제정하였고, 2001년에 ‘방문 판매등에관한법률’을 개정하였다.

그렇지만 2007년 12월 6일에 총무대신의 자문기관인 ‘통신·방송의 총합적 법체계에 관한 연구회’를 통해 현행의 방송·통신법제를 통합하는 통합법으로 (가칭)정보통신법의 제정방안을 발표하였다. 이 법안은 9개의 법률을 통합하여 단일화하는 방안이고 현재의 방송과 통신처럼 미디어나 전송기술 등에 의해 구분되는 수직적 법체계가 아니라 계층별로 법제를 수평적으로 개편하는 안을 담고 있다. 총무성은 이 법안을 2010년 정기국회에 제출하고 2011년 시행한다는 목표를 가지고 있다. 이 법안의 주요골자는 제1편 총칙, 제2편 전송설비, 제3장 전송서비스, 제4장 콘텐츠 및 제5장 플랫폼으로 구성되어 있다.

## 제 2 절 현행 방송통신서비스 관련법 체계와 주요 내용

### I. 개 관

우리나라는 정보통신서비스에 관련해서 비록 개별적인 법률에서 관련조항을 두고 있다고 하여도 법체계 전반에서 고찰하면 새로운 입법이 필요한 영역을 발견할 수 있고 현행법의 개정이 요구되는 사항도 발견할 수 있다. 이와 관련해서는 미국과 독일의 입법에서도 관련법률의 개정과 새로운 입법의 제정이 두드러지게 발견된다. 각국의 동향에 비추어 우리나라의 정보통신서비스에 관한 법체계의 문제점과 개선방안을 살펴보면 다음과 같다.

## Ⅱ. 방송통신서비스 인프라 구축 등에 관련한 법률의 체계와 주요 내용

### 1. 현행법의 분석

우리나라에서도 정보통신서비스와 관련하여 현행법의 개정이나 새로운 입법을 제정하는 작업이 이루어져 왔다. 즉 정보화촉진기본법, 정보격차해소에관한법률, 정보통신기반보호법, 지식정보자원관리법, 전자거래기본법, 전자서명법, 소프트웨어산업진흥법, 정보통신망이용촉진 및정보보호등에관한법률이 제정되었고, 저작권법과 컴퓨터프로그램보호법, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 음악산업의 진흥에 관한 법률, 그리고 게임산업의 진흥에 관한 법률 등이 개정되었다.

#### (1) 정보통신기반보호법

이 법은 주요정보통신기반시설의 전자적 침해행위에 대한 대책수립과 시행을 위하여 입안된 법률이다. 즉 이 법은 정보통신기반보호위원회의 설립, 주요정보통신기반시설의 보호 및 정보보호업체의 지정 등에 관련된 조항을 두고서 주요정보통신망의 안정성을 보호하고 있다. 구체적으로 이 법은 제1장 총칙, 제2장 주요정보통신기반시설의 보호체계, 제3장 주요정보통신기반시설의 지정 및 취약점 분석, 제4장 주요정보통신기반시설의 보호 및 침해사고의 대응, 제5장 정보보호전문업체의 지정등, 제6장 기술지원 및 민간협력등, 제7장 벌칙으로 구성되어 있다.

#### (2) 정보격차해소에관한법률

이 법은 정보통신망과 정보통신서비스이용으로부터 소외된 자의 접근권과 이용권을 강화하기 위한 입법이고, 정보격차해소를 위한 기술개

발, 정보통신시설의 확충 및 교육실시 등과 관련된 조항을 두고 있다.

### (3) 정보화촉진기본법

이 법은 정보통신망의 고속화와 정보통신장비의 개발 및 디지털 콘텐츠의 개발을 촉진하여 정보통신산업의 기반을 조성하고자 하는 입법이다. 즉 이 법의 주요 내용은 정부기관의 정보화를 종합적으로 지원 및 촉진하고, 해당기관의 업무를 전산화하여 정보제공을 촉진하며, 정보보호조치를 강구하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 구체적으로 제1장 총칙, 제2장 정보화촉진 등을 위한 계획의 수립과 추진체계, 제2장의2 국가사회 정보화의 촉진, 제3장 정보통신산업의 기반조성, 제4장 정보통신기반의 고도화, 제5장 정보화촉진기금, 제6장 보칙으로 구성되어 있다.

### (4) 지식정보자원관리법

이 법은 지식정보자원의 개발과 이용을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있는데, 이 법은 디지털 콘텐츠의 개발과 이용을 촉진하고자 하는 입법이다. 구체적으로 제1장 총칙, 제2장 지식정보자원관리계획의 추진체계, 제3장 지식정보자원의 관리와 활용, 제4장 보칙으로 구성되어 있다.

### (5) 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률

이 법은 정보통신망의 이용을 촉진하고, 정보통신망의 안전하게 이용할 수 있는 환경을 조성하며, 정보통신서비스를 이용하는 자의 개인정보를 보호하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 이 법은 제1장 총칙, 제2장 정보통신망의 이용촉진, 제3장 전자문서중계자를 통한 전자문서의 활용, 제4장 개인정보의 보호, 제5장 정보통신망에서의 이용

자 보호 등, 제6장 정보통신망의 안전성 확보 등, 제7장 통신과금서비스, 제8장 국제협력, 제9장 보칙 및 제10장 벌칙으로 구성되어 있다.

## 2. 현행법의 체계화 방안

우리나라에서도 정보통신서비스와 관련하여 현행법의 개정 또는 새로운 입법의 제정을 하는 작업이 이루어져왔다. 즉 정보화촉진기본법, 정보격차해소에관한법률, 위치정보의보호및이용등에관한법률, 정보통신기반보호법, 지식정보자원관리법, 전자거래기본법, 전자서명법, 소프트웨어산업진흥법, 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률, 온라인디지털콘텐츠산업발전법 등이 제정되었고, 저작권법과 컴퓨터프로그램보호법, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 음악산업의 진흥에 관한 법률, 및 게임산업의 진흥에 관한 법률 등이 개정되어 왔다. 이들 법률중에서 법체계상으로 문제되는 것을 중심으로 살펴본다(정보통신기반보호법, 정보격차해소에관한법률, 정보화촉진기본법, 지식정보자원관리법은 주로 행정기관의 계획수립이나 대책수립 및 그 임무를 내용으로 하고 있어서 제외한다). 위에서 살펴본 정보화촉진기본법과 지식정보자원관리법은 행정안전부의 (가칭)정보사회기본법을 제정과 밀접한 관계가 있어서 동 법안이 제정되는 경우 이들 법률을 폐지 내지는 개정이 불가피할 수 있다.

### (1) 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률의 개정

이 법은 그 명칭에서 알 수 있듯이 정보통신망이용촉진과 개인정보보호라는 2개의 상이한 내용을 담고 있고, 이외에도 제3장에서 ‘전자문서증계자를 통한 전자문서의 활용’이라고 하여 전자문서에 관한 사항을 두고 있으며, 더 나아가서 제5장에서 ‘정보통신망에서의 청소년보호 등’이라고 하여 청소년보호에 관한 사항을 두고 있다. 이와 같이

상호 상이한 내용을 하나의 입법에서 규정하는 것은 법체계상 적절한 것으로 보기가 어렵다. 따라서 제2장 ‘정보통신망의 이용촉진’과 제6장 ‘정보통신망의 안정성확보 등’은 이 법에 존속시키지만, 이 법의 명칭은 ‘(가칭)정보통신망이용촉진및안정성확보에관한법률’로 변경해야 한다(이 경우 위에서 살펴본 (가칭)정보시스템의보호및안전성에관한법률과 상호 조정이 요구될 수 있다). 제4장 개인정보의 보호는 ‘(가칭)정보통신망상의개인정보보호에관한법률’을 제정하여 이 법에 포함시킬 수 있지만 (가칭)개인정보보호법 또는 (가칭)개인정보기본법의 제정에 편입할 수도 있다(참고로 제3장 ‘전자문서중계자를 통한 전자문서의 활용’은 전자거래기본법에서 규율하고 있으므로 삭제되어도 문제가 없을 것으로 판단된다).

## (2) (가칭)암호의이용및촉진에관한법률의 제정

앞에서 살펴본 ‘정보통신기반보호법’은 전자적 침해행위로부터 주요 정보통신기반을 보호하는 데에 머물고 있는데, 암호나 정보시스템의 이용에 관련 민간분야와 공공분야에 모두 적용되는 조항을 마련하고 있지 아니하다. 즉 암호이용에 관한 것과 정보시스템의 안전성에 관련된 것에서 입법의 공백이 나타나고 있다. 이와 관련해서 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development)는 1997년에 ‘암호정책을 위한 지침(cryptography policy guidelines)’에서 암호의 개발과 이용에 통일된 규범을 형성하기 위한 기준을 제안했고, 또한 1992년에 ‘정보시스템의 안전성을 위한 지침(guidelines for the security of information systems)’에서 정보시스템의 안전성에 관한 통일된 규범을 형성하기 위한 기준을 제시하였다.

우리나라의 ‘정보통신기반보호법’은 전자적 침해행위로부터 주요 정보통신기반을 보호하는 데에 머물고 있는데, 암호에 관련 민간분야와 공공분야에 모두 적용되는 조항을 마련하고 있지 아니하다. 즉 암호

이용에 관한 사항에서 입법의 공백이 나타나고 있다. 이와 관련해서 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development)는 1997년에 ‘암호정책을 위한 지침(cryptography policy guidelines)’에서 암호의 개발과 이용에 통일된 규범을 형성하기 위한 기준을 제안했다. OECD의 암호정책을 위한 지침은 주로 정부에 대한 정책권고를 목적으로 하고 있으나, 민간분야와 공공분야에 널리 읽혀지고 이에 따를 것을 기대하고 있다. 즉 이 지침의 목적은 첫째 암호이용을 증진시키기 위하여 암호가 사용되는 정보통신기반·네트워크 그리고 시스템에서 신뢰성을 증진시켜 국내·외적인 정보통신기반·네트워크 그리고 시스템에서 정보의 안전성과 프라이버시를 보호한다. 둘째 공적 안전과 법집행 및 국가안전에 위협이 없는 암호이용을 촉진시킨다. 셋째 국내·외적인 정보통신 네트워크에서 암호방법의 호환성과 이동성의 필요뿐만 아니라 모순되지 아니하는 암호정책과 입법의 필요에 대한 인식을 증가시킨다. 넷째 효과적인 암호이용을 위한 일치된 국내·외적인 정책, 조치, 관행 및 절차의 개발과 구현에 있어서 공공분야와 민간분야의 의사결정권자를 조력한다. 다섯째 저렴하고 호환성있고 이동성있는 암호시스템의 개발을 촉진하여 국제무역을 증가시킨다. 여섯째 암호방법의 일치된 사용을 위하여 정부, 산업체와 연구단체 그리고 표준화기구사이에 국제적인 협력을 증진시키는 데에 있다. 이러한 목적을 실현하기 위하여 OECD는 (i) 암호방법에 있어서 신뢰성, (ii) 암호방법의 선택, (iii) 암호방법의 시장주도적 개발, (iv) 암호방법의 표준화, (v) 프라이버시와 개인정보의 보호, (vi) 합법적인 접근, (vii) 책임성, (viii) 국제적 협력이라는 8개의 기본원칙을 채택하고 있다. 이와 같이 OECD는 암호이용에 대한 8개의 기본원칙을 밝혀서 각국의 정부에 적절한 입법의 필요성과 그 기준을 마련하였고, 암호이용을 촉진하는 동시에 그 책임을 명확히 할 것을 강조하고 있다.

### (3) (가칭)정보시스템의보호및안전성에관한법률의 제정

위에서 살펴본 (가칭)암호의이용및촉진에관한법률의 제정과 유사하게 우리나라의 경우 공공분야와 민간분야 모두에 적용될 수 있는 정보시스템의 보호와 안전성에 대한 법률을 발견할 수 없다. 이와 관련하여 OECD는 1992년에 ‘정보시스템의 안전성을 위한 지침(guidelines for the security of information systems)’에서 정보시스템의 안전성에 관한 통일된 규범을 형성하기 위한 기준을 제시하였다. 즉 OECD는 정보시스템의 안전성을 위한 지침을 제정하였는데, 이 지침은 공공분야와 민간분야의 모든 정보시스템에 적용된다. 이 지침은 공공분야와 민간분야에서 정보시스템의 보호와 안전성의 제공을 위한 조치를 행하고, 정보시스템의 안전성을 위한 법적·행정적·자기규제적 조치와 기구의 설립을 촉진 및 지원할 것을 강조하고 있다. 즉 이 지침의 목적은 첫째 정보시스템의 위험과 이러한 위험에 대처할 보안장치에 대한 인식을 증진시킨다. 둘째 공공분야와 민간분야에서 정보시스템의 안전성을 위하여 통일된 조치·관행 및 절차의 개발과 구현을 위한 책임을 지우는 일반적인 기반을 구축한다. 셋째 이러한 조치·관행 및 절차의 개발과 구현에 있어서 공공분야와 민간분야사이에 협력을 촉진시킨다. 넷째 정보시스템에 대한 신뢰성을 높인다. 다섯째 국내·외적으로 정보시스템의 개발과 이용을 자극한다. 여섯째 정보시스템의 안전성을 확보하기 위하여 국제적인 협력을 촉진시키는 것이다. 이러한 목적을 실현하기 위하여 OECD는 (i) 책임의 원칙, (ii) 주지의 원칙, (iii) 윤리의 원칙, (iv) 분야별 협력의 원칙, (v) 비례의 원칙, (vi) 통합의 원칙, (vii) 적절성의 원칙, (viii) 재평가의 원칙, (ix) 민주주의의 원칙이라는 9개의 기본원칙을 채택하고 있다. 이와 같이 OECD는 이 지침의 원칙에 따라 회원국이 정보시스템의 보호 및 안전성에 대한 적절한 입법의 필요성과 정보시스템의 이용 및 그 책임을 명확히 할 것을 강조하고 있다.

현행 정보통신기반보호법과 전자정부법의 행정전자서명 및 전자서명법을 통합하고자 하는 정부의 입법의도도 있었지만 현재는 다른 부처의 반대로 무산되었는데, 여기서 제시한 (가칭)정보시스템의 보호 및 안전성에 관한 법률의 제정에서는 이들 법률도 통합하는 방안도 가능할 수 있다.

#### (4) (가칭)정보통신서비스이용에관한법률의 제정

우리나라 현행법에서는 정보통신서비스이용에 따른 법적 문제를 규율하는 내용이 여러 법률에서 필요에 따라 입법화되어 왔다. 따라서 정보통신서비스의 광범위한 제공에도 불구하고 법체계상 모호하다. 즉 정보통신서비스의 이용에 수반되는 정보통신서비스의 접근자유, 정보통신서비스제공자의 책임 및 서비스제공자의 표시의무 등을 통합해서 규율하는 (가칭)‘정보통신서비스이용에관한법률’의 제정을 고려할 수 있다. 무엇보다도 이 법에서 가장 중요한 쟁점은 정보통신서비스를 제공하는 서비스제공자의 책임을 어떻게 규율할 것인가와 관련되어 있는데, 정보통신서비스제공자의 책임은 현행법처럼 저작권법, 컴퓨터프로그램보호법, 정보통신망법, 전자상거래등에서의소비자보호에관한법률 등에서 개별적으로 규율할 것이 아니라 하나의 입법에서 규정하는 것이 타당하다(사실 이들 법률에서 규율해야 할 서비스제공자의 역할은 유사하므로 해당하는 책임도 동일해야 한다). 또한 이들 법률에서 빠져있는 위법한 내용물(예컨대, 명예훼손물 등)의 제공에 따른 서비스제공자의 책임도 통일된 입법에서 규율하는 것이 바람직하다.

#### (5) (가칭)정보통신망상의청소년보호에관한법률의 제정

우리나라에서는 통신망에서 음란정보의 유통에 대하여 전기통신기본법 제48조의2에서 처벌하고 있고, 청소년보호법 제7조제4호에서도 전기통신을 통한 음성정보·영상정보 및 문자정보를 매개물로 다루고

있으며, 그 중에서 청소년에 유해한 매개물을 영리목적으로 판매행위, 대여행위, 전시하는 행위를 규제하고 있다(청소년보호법 제17조, 제23조의2, 제50조제1호, 제51조제3호). 또한 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률의 ‘제5장 정보통신망에서의 청소년보호등’이라고 하여 청소년 보호를 위한 시책마련, 정보제공자의 보관의무 및 정보의 삭제에 대한 규정을 두고 있다.<sup>24)</sup>

이들 법률에서 청소년보호는 적어도 정보통신망과 관련해서 통일적으로 규율할 필요가 있다. 즉 청소년보호법의 정보통신서비스와 관련된 청소년 보호조항과 정보통신망법의 청소년 보호조항을 분리하여 하나의 새로운 입법의 형태(‘(가칭)정보통신망상의 청소년보호에 관한 법률’)로 추진하거나 청소년보호법에서 통신망상의 청소년보호를 모두 편입하여 정보통신망법 등의 청소년보호를 삭제하는 방법 중에서 선택할 수 있다.

#### (6) (가칭)정보통신망상의개인정보보호에관한법률의 제정

우리나라는 개인정보의 보호와 관련해서 현재 ‘공공기관의개인정보 보호에관한법률’과 ‘정보통신망법’을 제정하여 시행하고 있는데, 이들

24) 독일의 청소년보호법(Jugendschutzgesetz, JuSchG)은 2003년 4월 1일에 제정되었다. 이 법은 기존의 공공장소에서의 청소년보호에 관한 법률(Gesetzes zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit, JÖSchG)과 청소년 유해문서와 유해미디어의 전파에 관한 법률(Das Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalten, GjSM)을 합친 내용으로 구성되어 있다. 독일은 청소년보호법의 발효와 동시에 연방 각 주간에 청소년매체보호협약(Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien, Jugendmedienschutz Staatsvertrag-JMStV)(2003년 4월 1일부터 효력 발생)이 효력을 발생하였다. 이 협약은 방송, 텔레서비스 및 미디어서비스에 적용되는 청소년 보호에 관하여 포괄적으로 적용되지 만(동 협약 제2조제1항), 공공장소에서의 영화상영이나 영화 및 영상물에 대한 표시는 계속 청소년보호법에 의하여 규율된다. 이 협약은 아동과 청소년의 성장 및 교육을 침해하는 유해한 전자적 정보매체와 통신매체의 정보제공으로부터 아동과 청소년을 통일적으로 보호하고 인간의 존엄 또는 기타 형법에 의해 보호되는 법익을 침해하는 전자적 정보매체와 통신매체의 정보제공으로부터 보호하는 것을 목적으로 한다(동 협약 제1조).

법률은 제한된 영역에 적용되는 것을 전제하고 있어서 이들을 벗어난 영역에서 개인정보의 보호가 문제된다. 따라서 ‘(가칭)개인정보보호법’의 제정에 편입하거나 또는 정보통신망법에서 분리하여 (가칭)‘정보통신망상의개인정보보호에관한법률’의 제정방안도 고려할 수 있다. 이 법에서는 정보통신환경에 있어서 정보주체의 자기결정권을 강화하여 자신의 개인정보에 대한 일정한 참여권을 허용할 필요성이 있고, 정보통신서비스제공자가 보유하고 있는 정보의 삭제나 변경을 요구하는 권리나 정보의 최신성을 유지하도록 요구할 수 있는 권리 그리고 열람권을 보장하는 것 등을 입법사항으로 고려할 수 있다.

### 3. 요약

위에서 살펴본 것처럼 방송통신서비스는 정보서비스와 방송서비스를 포괄하고 방송서비스와 관련해서는 방송법 이외에는 별도의 법률이 없다. 따라서 특별히 분석할 대상이 없다. 즉 통신망을 통하여 방송서비스가 제공되는 경우에 정보통신서비스에 관련된 법령의 적용을 받으며, 방송망을 통하여 정보통신서비스가 제공되는 경우에도 정보통신서비스에 관련 법령이 적용된다. 결국 아래의 도식화에서 알 수 있듯이 방송통신서비스에 관련 법체계의 정비는 정보통신서비스에 관련된 법령에 대한 체계화 방안으로 정리된다. 아래의 도식화에서는 정보통신서비스와 관련해서 여러 법령이 문제될 수 있지만 개별법의 정비차원에서 정보통신망법을 중심으로 하는 정보통신서비스의 제공을 위한 기반 조성에 대한 정비방안을 제시한 것으로 볼 수 있다.

현행법	개선방안
정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	(가칭)암호의이용및촉진에관한법률의 제정

제 2 절 현행 방송통신서비스 관련법 체계와 주요 내용

현행법	개선방안
	<p>(가칭)정보시스템의보호및안전성에 관한법률의 제정</p> <p>(가칭)정보통신서비스이용에 관한 법률의 제정</p> <p>(가칭)정보통신망상의청소년보호에 관한법률의 제정</p> <p>(가칭)정보통신망상의개인정보보호에 관한법률</p>

## 제 5 장 결 론

위에서 살펴본 내용을 종합하여 요약하면, 다음과 같다.

올해 새로운 정부가 들어서고 나서 정부조직 개편으로 방송통신에 관련해서 급격한 변화가 나타났고 아직까지 관련법제의 체계화가 완료되지 않았으며 당분간은 그 해결이 용이하지 않을 것으로 예상된다. 따라서 방송통신시장의 변화는 정부조직 개편으로 한층 규제방향이 나 규제정도 등에서 불확실성이 증대되고 있어서 빠른 시간 내에 법제도의 체계화가 요구된다. 아울러 새로운 정부에서 추구하고 있는 기능적 업무분할에 따른 방송통신의 재편성은 시너지효과를 극대화하기 위해서 업무 상호간의 연관성을 가지도록 하는 것이 중요하며 부처간(또는 산하기관간)에 상호 협력을 증대시켜는 것도 중요한 현안이 되고 있다. 방송통신 분야에서도 정부조직 개편에 따른 법체계의 정비와 아울러 방송통신위원회, 지식경제부 및 문화체육관광부 등이 상호 유기적인 관계를 가지도록 하는 법제도의 개선이 필요하다.

한편, 각국의 통신정책은 통신시장의 독점화를 탈피하여 자유경쟁을 도입하고 있으며, 통신시장의 경쟁을 촉진하고 있고 통신서비스의 보편적 제공과 이용자의 보호가 한층 강화되고 있다. 또한 정보서비스라는 새로운 서비스가 제공되고 있다. 이러한 변화는 법제도의 개혁을 가져왔고, 그 대안으로 통신관련법의 법전화와 정보서비스 관련법 영역에서 새로운 법률들의 제정이 가시화되고 있다. 즉 미국은 1934년 통신법 이래로 대개혁에 해당하는 1996년 전자통신법을 통과시켰고, 독일은 1996년에 각종의 통신관련법을 통합하여 전자통신법이라는 단일법전을 마련하였다. 이에 반하여, 일본과 우리나라는 통신시장의 변화에 따라 전기통신사업법을 개정하는 데에 머물러서 통신시장과 통신환경의 변화를 대응하는 데에 미흡하고(일본은 2011년까지(가칭)정보통신법이라는 통합법을 제정하는 것을 목표로 하고 있다), 특

히 우리나라의 각종 통신관련법의 체계적 모순과 불명료성은 현행 전기통신 관련법의 내용과 체계에 대한 대개혁을 불가피하게 하고 있다. 따라서 통신시장의 특성에 비추어 전기통신과 관련된 실체적 조항을 통합하여 전자통신법이라는 단일법전을 만들어서 통신법의 규범틀을 마련하는 방안을 모색하였고, 또한 (가칭)전자통신법에 편입된 것을 제외한 사항에 대하여 개별적인 입법으로 그 정비방안을 제시하였다

먼저, 체계화방안과 관련하여 현행 전기통신기본법, 전기통신사업법, 전과법, 방송법 및 통신비밀보호법에서 전기통신에 대한 실체적인 조항을 추출하여 새로운 단일통신법에 삽입하는 방안을 제시하였다. 이와 동시에 각종의 개별적인 통신관련법의 정비방안으로 전기통신기본법을 개정하여 (가칭)전자통신법에 포함시키고 여기서 제외한 것은 ‘(가칭)통신사업지원에관한법률’을 제정하여 포함하도록 하였다. 전기통신사업법과 방송법은 (가칭)전자통신법으로 완전히 대체되므로 폐지할 수 있으며, 전과법은 (가칭)전자통신법에서 규율해야 할 것을 제외한 사항을 ‘(가칭)전과이용촉진에관한법률’을 제정하여 이에 삽입할 수 있다. 현행 통신비밀보호법은 법체계에 맞지 않아서 폐지하고, 관련된 조항은 형법, 우편법 및 (가칭)전자통신법에 삽입을 고려할 수 있다.

다음으로, 방송통신서비스에 관련된 법률의 체계화 방안과 관련하여 현행 정보화촉진기본법, 정보격차해소에관한법률, 정보통신기반보호법, 지식정보자원관리법, 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률, 방송법, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 등 다양한 법률이 관련되어 있다. 이들 법률은 나름대로 새로운 변화에 직면하고 있는데, ‘정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률’처럼 비록 하나의 입법 방식을 취하고 있지만 상이한 내용을 담고 있는 법체계는 창조적 해체를 고려할 필요가 있다. 예컨대, ‘정보통신망이용촉진에관한법률’, ‘정보통신이용에따른개인정보보호에관한법률’, ‘인터넷이용에따른미성년자보호등에관한법률’등으로 분리하여 입법화할 수 있다. 정보보안과 관련하여 일부

관련법령에서 규정하고 있지만 ‘암호의이용및촉진에관한법률’, ‘정보시스템의보호및안전성에관한법률’의 제정을 통하여 체계적인 법정비를 고려할 수 있으며 또한 ‘정보통신서비스이용에관한법률’의 제정을 통하여 통신서비스의 접근자유, 인터넷서비스제공자의 책임 및 서비스제공자의 표시의무를 규정하는 것도 가능하다.

이상에 살펴본 것처럼 방송통신 시장과 통신환경의 변화에 따라 강학상으로 (가칭)전자통신법과 (가칭)정보통신서비스법이라는 2개의 법영역이 나타나고 있고 상호 보완적인 관계에 있다. 이들 분야는 당분간 상호 독립적인 입법영역에서 독립된 법체계로 유지될 것으로 기대된다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 김수영, 청소년보호와 인터넷 등급제도, 법정논총(중앙대학교) 제37권 통권 제51집, 2002.2.
- 곽정호, “미국의 보편적 서비스제도의 변화”, 『정보통신정책』, 제13권 제13호, 통권282호, 2001. 7.
- 권오상, “일본 전기통신사업법 개정동향”, 『정보통신정책』(2003.8.16), 정보통신정책연구원, 2003.
- 길준규, “우리 전기통신법의 법체계적인 개정방향”, 『공법연구』, 제31집 제5호, 2003.
- 김상택외6인, 한국통신민영화 보완대책 및 경영 효율화 연구, 정보통신정책연구원, 1999.12.
- 김희수 외, “미국의 1996년 통신법 개정의 영향 분석(I)”, 정보통신정책연구원 연구보고서 02-23, 2002. 12.
- 민충기·김태은, “전기통신시장개방에 대한 일본의 사례”, 『통신정책 ISSUE』.
- 박 신, 『사회간접자본시설 민영화의 법적 한계에 관한 연구』, 국민대학교 대학원 박사학위논문, 1998. 2.
- 박은아, “일본의 정보통신 자유화 과정과 전망”, 『정보통신정책』 (97.12.16), 정보통신정책연구원, 1997.

참고문헌

- 박종훈외5인, 『정보통신기술의 발전에 따른 주요국가의 통신서비스 정책비교』(2001.12), 정보통신정책연구원, 2001.
- 박덕규, 일본의 통신·방송 관련법 제도 개혁, 전자과기술 제18권 제3호, 한국전자과학회, 2007. 7.
- 백미숙·홍종윤·윤석민, 국회 문화관광위원회 논의에 나타난 “방송 정책이념”: 종합유선방송법, 통합방송법 제,개정안(1991~2004)을 중심으로, 한국방송학보 제21권 제2호, 한국방송학회, 2007.
- 서보현 외 8인, 전기통신사업법 개정방향 연구, 정보통신정책연구원 (1999).
- 염용섭외 4인, 『통신서비스 환경변화에 따른 법령 정비』(2002.12), 정보통신정책연구원, 2002.
- 오성백, 『영국 및 일본의 전기통신사업 민영화 사례조사연구』, 통신정책연구소, 1987.2.
- 우지숙, 통신시장 환경변화에 대응한 통신사업 정책방향에 관한 연구, 정보통신부(2004).
- 이내천, “별정·기간통신사업자의 향후 구도”, 『정보통신정책 ISSUE』 (1998.7.31), 정보통신정책연구원, 1998.
- 이상규, 『새로운 통신환경에 적합한 규제방안 연구』(2003.2), 정보통신부, 2003.
- 이원우, “독일의 체신업무의 민영화: 제2차 우편개혁을 중심으로-”, 『법과 사회』, 제11호, 1995.
- \_\_\_\_\_, “민영화에 대한 법적 논의의 기초”, 『한림법학 FORUM』, 제7권, 한림대학교 법학연구소, 1998.

- \_\_\_\_\_, “정부기능의 민영화를 위한 법적 수단에 대한 고찰”, 『행정법연구』, 제3호, 1998.
- \_\_\_\_\_, “통신시장의 구조변화 하에서 공공성확보를 위한 법적 규제”, 『법학논총』, 제18집, 한양대학교 법학연구소, 2001.
- 이중화 외 5인, 통신관련법 이외의 전기통신사업 규제현황 및 개선방안, 정보통신정책연구원 (2002).
- 이홍재외6인, 『전파관련 법령과 규제체계 개선 연구』, (2002.12), 정보통신정책연구원, 2002.
- 정보통신정책연구원, “일본, 21세기 전파법제 기본방침-전파법 제도에 관한 간담회 보고서”, 『정보통신정책』, 정보통신정책연구원, 2000.
- \_\_\_\_\_, “일본 정보통신정책 동향”, 『정보통신정책』, 정보통신정책연구원, 2002.
- 지성우, 미디어 융합시대에 대비한 방송관계법의 개정과제와 전망, 법학논총 제32권 제1호, 단국대학교, 2008.
- \_\_\_\_\_, 방송·통신 융합에 따른 행정기구개편과정의 회고와 전망, 성균관법학 제20권 제1호, 성균관대학교, 2008. 4.
- 최돈일, 한국애니메이션 방송법의 개선방향 연구 -국내제작애니메이션관정지침을 중심으로-, 만화애니메이션 연구 제11호, 한국만화애니메이션학회, 2007.
- 홍명수, 통신산업에서 경쟁정책의 실현과 통신법체계 개선의 모색, 법과 사회 제32권, 법과사회이론학회(구 법과사회이론연구회), 2007.
- 한수용, “미국·영국·일본의 전기통신정책동향”, 『통신정책동향』, 정보통신정책연구원.

## 참고문헌

\_\_\_\_\_, “일본 민영화 이후의 성과와 NTT의 과제( I)”, 『통신정책동향』(1994.11.16), 정보통신정책연구원, 1994.

홍유수의 3인, “미국의 IT산업관련 정책연구”, 프로그램심의조정위원회 연구보고서, 2002. 9. 30.

한상희, 청소년정책과 국가의무 : 법, 제도, 그리고 비판, 한림법학 FORUM 제12호.

황성기, 청소년보호를 위한 표현물 규제시스템의 헌법적 고찰, 공법연구(제29집 제1호), 한국공법학회.

\_\_\_\_\_, 청소년유해매체물의 전자적 표시제도에 관한 연구, 법과 사회, 동성출판사.

황승흠, 청소년유해매체물제도의 개선방향, 한림법학 FORUM 제12호.

황준성, 『독일의 공기업 민영화』, 한국경제연구원, 1995.

## 2. 외국문헌

Charles H. Kennedy, An Introduction to U.S. Telecommunications Law, Artech House (2001).

FCC, “Promoting Use of Spectrum through Elimination of Barriers to the Development of Secondary Markets”, FCC 03-113, 2003. 5.

Peter W. Huber, Michael K. Kellogg & John Thorne, Federal Telecommunications Law 2d ed. (Aspen Law & Business, 1999).

Albrecht Hesse, Die Verfassungsmäßigkeit des Fernmeldemonopols der Deutschen Bundespost, 1984.

Ebsen, “Rahmenbedingungen einer Informationsordnung”, DVBl., 1997.

- Frerich Görts, “Die Diskussion um die Postreform II”, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e. V., Tätigkeitsbericht (1990-1992), 1993.
- Geppert u.a., Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation, 1998.
- Kloepfer/Thull, Rechtsprobleme einer CO2-Abgabe. DVBl. 1992.
- Martin Geppert, in: Wolfgang Büchner u.a.(Hrsg), Beck’scher TKG-Kommentar, München: Beck, 1997.
- Scheurle/Mayen(Hrsg.), Telekommunikationsgesetz(TKG), Verlag C. H. Beck: München, 2002.
- Dian Schefold, Jugendschutz vor Video und in der Öffentlichkeit, Zeitschrift für Rechtspolitik (v.17 -5), 1984.
- Faber, Tim, Jugendschutz im Internet : klassische und neue staatliche Regulierungsansätze zum Jugendmedienschutz im Internet, Duncker & Humboldt (2005).
- Oliver Castendyk, Jugendschutz im Fernsehen-zweiter Akt, Monatsschrift für Deutsches Recht (v.47 -3), 1993.
- Oliver Siegert, Jugendschutz im Fernsehen, Monatsschrift für Deutsches Recht(zu MDR 4/93,S.192), 1993.
- 일본총무성, 방송·통신의 종합적인 법체계에 관한 연구회 중간보고서, 2007.06.
- 일본총무성, 유비쿼터스 네트워크사회의 제도문제 검토회보고서, 2006.09.
- 일본총무성 우정사업청, 전기통신사업참여 매뉴얼, 1999.3.

참 고 문 헌

일본총무성, 『21세기에 대한 전과법제의 제방향에 관하여』, 1999.11.30.

일본총무성 종합통신기반국, 전기통신사업법 및 일본전신전화주식회사  
등에 관한 법률의 일부 개정에 관한 법률안에 대하여, 평성15년.

(사)경제단체연합회, “일본 경단연 규제개혁요망 - 정보·통신분야”,  
2000~2004.

\_\_\_\_\_, “규제개혁추진3년계획(개정)에 대한 경단연 요망의  
실현상황”, 2002.

\_\_\_\_\_, “IT혁명추진에 대한 정보통신법제의 재구축에  
관한 1차 제언-『사업규제법』에서 『경쟁촉진법』의 체계로”, 2003.3.