

호주 방송·통신 규제기구에 관한 연구¹⁾

차 현 속 (한국법제연구원 부연구위원)

목 차

- I. 들어가며
- II. 방송·통신 규제기구의 발전
- III. 방송·통신 규제기구의 법적 근거 및 지위
- IV. 방송·통신 규제기구의 역할 및 기능
 - 1. 광대역(broadband)통신디지털경제부 (DBCDE : The Department of Broadband, Communications and the Digital Economy)
 - 2. 호주 통신미디어청(ACMA : Australian Communications Media Authority)
- V. 방송·통신 규제기구의 구성
 - 1. 광대역(broadband)통신디지털경제부 (DBCDE : The Department of Broadband, Communications and the Digital Economy)
 - 2. 호주 통신미디어청(ACMA : Australian Communications Media Authority)
- VI. 마치며

I. 들어가며

2004년 말 4기 연속 집권에 성공한 호주의 자유국민연합은 기존의 자유주의 경제성장 정책을 지속적으로 추진하고 있었다. 1990년대 후반의 경제 위기를 강도 높은 경제 개혁 정책으로 극복한 집권 여당은 기존의 노선을 지속적으로 추진할 것으로 보이며, 방송과 통신에 관하여도 이러한 흐름에서 벗어나지 않을 것으로 생각되었다. 2005년 호주 방송청(ABA)과 호주 통신청(ACA)의 통합은 이러한 정부의 강력한 성장 정책 및 규제완화 정책의 흐름을 반영한 것으로 볼 수 있다.²⁾ 이후 2007년 11월 실시된 국회의원 총선거에서 11년간의 야당생활을 끝내고 Hon Kevin Rudd가 이끄는 호주 노동당이 정권교체에 성공하면서 방송통신 분야 역시 정책 담당기구가 변

1) 이 글은 저자의 박사학위 논문인 “방송·통신 규제기구에 관한 헌법정책적 연구”의 일부분인 호주의 방송통신 규제기구에 대한 부분을 발췌하여 2008년 현재의 변화된 규제기구에 대한 최신 자료로 수정한 것임을 밝혀둔다.

2) 강만석 외 5인 공저, 강만석 외 5인 공저, “방송통신융합 구조개편의 원칙과 과제”, 「KBI 포커스 06-04(통권 04호)」, 한국방송영상산업진흥원(2006), 8면.

화하는 등 큰 변화를 겪게 된다. 아래에서는 방송통신 규제기구를 정책결정기관 및 규제집행기관의 양자로 나누어 운용되고 있는 호주의 방송통신규제기구에 관하여 규제기구의 발전 및 법적 근거, 역할 및 기능, 구성 등에 대하여 차례로 살펴보고 최근 큰 변화를 겪은 우리나라의 방송통신규제기구와 관련된 시사점을 검토하여 보기로 한다.

II. 방송·통신 규제기구의 발전

호주에서는 정보통신문화부가 방송과 통신의 정책을 담당하며, 방송 규제는 호주 방송청(ABA : Australian Broadcasting Authority)이, 통신규제는 호주 통신청(ACA : Australian Communications Authority)이 각각 별도로 맡고 있었으나 2005년 7월 호주 통신 미디어청(Australian Communications Media Authority)에서 방송과 통신의 규제를 통합하여 담당하는 것으로 통합규제기구가 출범하였다.³⁾

호주의 경우 유료 방송이 다른 국가에 비하여 상당히 늦은 1995년에 시작되었고 이후 자본이 풍부한 국영통신기업인 Telstra가 PBL, News Corp와 공동으로 Foxtel을 시작했으며, 또 다른 통신기업 Optus 역시 케이블 방송 서비스에 참

여하게 되었다. 1995년 케이블 방송이 시작된 이후 유료방송의 광고 금지 및 스포츠 중계권을 유료 방송이 독점하는 것을 막고 지상파 방송의 방송권을 인정해주는 안티사이포닝(Anti-siphoning)⁴⁾과 같은 요인으로 유료 방송은 시작 초반에 고전을 면할 수 없었다. 그러나 호주 정부의 규제 완화를 위한 다각적인 노력들로 미루어 볼 때, 방송과 통신 시장의 규제완화 흐름은 성장정책에 초점을 두고 있는 호주 정부의 전반적인 경제 정책과 걸음을 같이 할 것으로 보인다.⁵⁾ 이렇듯 경제적인 측면에서의 호주 정부의 고려가 방송·통신규제기구의 통합 및 정책과 규제의 분리로 나타나게 된다.

규제기관 통합의 가능성은 2002년 정보통신성이 제출한 ‘스펙트럼 관리의 규제 구조 개혁(Options for Structural Reform in Spectrum Management)’ 보고서에서 구체화되었는데, 방송 방식이 디지털화되는 과정에서 우선적으로 선행되어야 하는 것은 스펙트럼을 효율적으로 유지할 수 있는 체제라고 지적했다. 또한 이 보고서는 이를 위해서는 기존의 호주 방송청과 호주 통신청을 통합해야 한다는 견해를 표명했다. 특히 디지털화 되면, 기존의 아날로그 방송용 스펙트럼은 재활용으로 호주 정부에 반환될 예정인데, 순조로운 디지털화 변환과정에서 기존에 두 위원회가 행

3) 광기성, “호주 통신미디어위원회의 설립과 문제점”, 『세계의 언론법제 (통권 제17호)』, 한국언론재단(2005), 216면.

4) 이러한 조치는 지상파 방송의 영향력을 증대하는 효과가 있어 케이블 방송과의 관계에서 논란이 일고 있다.

5) 이동훈, “호주의 방송통신 융합 관련 법제 현황”, 『KBI 이슈 페이퍼 05-9(통권13호)』, 한국방송영상산업진흥원(2005), 5면 참조.

하던 스펙트럼 관련 기능의 중복 부분을 최소화해야 한다는 필요성을 강조하였다. 이렇듯 통합 규제기구 설립의 정당성은 “스펙트럼의 효과적인 관리”에 우선적으로 근거했다고 할 수 있다.⁶⁾

2005년 7월, 호주 통신미디어청에서 방송과 통신 및 경제적 측면의 규제까지 담당하도록 규제기구의 통합이 이루어지기 전에는 방송의 주된 규제기구는 호주 방송청(ABA)이었으며, 이 기구는 1992년 방송법에 의하여 신설된 독립규제기구였다. 호주 방송청은 방송사의 인허가, 소유에 관한 통제 및 스펙트럼의 조정 기능을 담당하였다. 통합 이전의 통신 규제기구는 호주 통신청(ACA)으로 1997년 발족된 정부 기구이다. 호주 통신청은 인가권 발행 및 방송용을 제외한 무선 스펙트럼 관리 등의 업무를 담당하였다.⁷⁾

이후 2007년 11월 실시된 국회의원 총선거에서 11년간의 야당생활을 끝내고 Hon Kevin Rudd가 이끄는 호주 노동당이 정권교체에 성공하면서 방송통신정책 담당 기구의 변경이라는 큰 변화를 겪게 된다. 2008년 현재 호주의 방송통신·IT산업·정보화·콘텐츠정책은 광대역(broadband)통신디지털경제부(DBCDE)가 담당하고 있으며, 방송통신규제는 2005년 통신미디어청(ACMA)으로 일원화된 이후 유지되고 있다.

III. 방송·통신 규제기구의 법적 근거 및 지위

호주는 2005년 방송·통신 규제기구를 하나로 통합한 이래 정책과 규제를 분리하여 방송·통신정책은 정부부처인 정보통신문화부(DCITA)⁸⁾가 담당하다가 2007년 말 정권교체 이후 광대역(broadband)통신디지털경제부(DBCDE)⁹⁾가 담당하고 있고, 규제는 호주 방송청(ABA)과 호주 통신청(ACA)이 통합되어 만들어진 호주 통신미디어청(ACMA)이 맡는 방식으로 방송·통신 규제기구를 구성하여 방송과 통신에 대하여 규제와 정책을 분리하는 시스템을 채택하고 있다.

호주 통신미디어청(ACMA)은 정부의 간접적인 영향력 하에 놓인 준 독립기구에 가깝다. 예를 들면 방송·통신 산업과 관련하여 광대역(broadband)통신디지털경제부(DBCDE) 장관이 내리는 지시가 규정에 위배되지 아니하는 한 이를 수행하여야 하며, 방송과 통신 산업에 관련된 사안에 대하여 장관에게 보고를 하며, 관련된 부분에 대한 자문 역할을 수행한다. 또한 입법 권한을 가지고 있지 아니하다. 따라서 호주의 통신미디어청은 정부 정책에 따른 시장규제기구 역할에 초점을 두고 있음을 알 수 있다.¹⁰⁾ 호주

6) 광기성, “호주의 방송 소유 규제와 통신미디어위원회의 탄생”, 『세계의 언론법제(통권 제16호)』, 한국언론재단(2004), 216-217면 참조.

7) 호주 방송청 <http://www.aba.gov.au/> 홈페이지와 호주통신청 <http://www.aca.gov.au/> 홈페이지 참조.

8) The Department of Communications, Information Technology and the Arts를 정보통신문화부로 번역하였음.

9) The Department of Broadband, Communications and the Digital Economy를 광대역통신디지털경제부로 번역하였음.

10) 강만석 외 5인 공저, 앞의 글, 9면 참조.

통신미디어청은 호주 광대역(broadband)통신 디지털경제부(DBCDE)의 장관, 관련 법 규정, 호주 경쟁·소비자위원회(ACCC : Australian Competition and Consumer Commission) 등으로부터 기관 운영에 관련된 영향을 받는 기관이다.¹¹⁾

호주의 경우 2005년 방송·통신규제기구의 통합을 이루었으나, 방송과 통신의 규제에 관련된 법제의 경우 규제기구의 통합과 관련하여 방송·통신 관련 법제의 정비는 법령 통합에 따른 시간적·비용적 증가를 피하고 효율을 높이기 위하여 필요한 사안에 대하여 개별법으로 대응하는 복수법체계를 유지하고 있는 실정이다.

호주의 방송 및 통신 분야 관련법으로는 1992년 방송서비스법, 1992년 라디오통신법, 1992년 라디오면허료법, 1997년 통신법, 1999년 통신의 소비자보호 및 서비스 표준법, 1992년 무선통신법, 2003년 스펙트럼법, 1999년 방송서비스보완법령, 2001년 양방향캡블링법, 1998년 데이터방송요금 부과법 등이 있다. 2008년에는 통신법과 텔레비전 면허료 규정이 수정되었다.¹²⁾

IV. 방송·통신 규제기구의 역할 및 기능

호주의 경우 방송과 통신에 대한 정책결정은 정부 부처인 광대역(broadband)통신디지털경제부(DBCDE)에서 담당하고 있고, 방송과 통신에 대한 규제는 2005년 발족된 호주 통신미디어청에서 담당하고 있다.

1. 광대역(broadband)통신디지털경제부(DBCDE : The Department of Broadband, Communications and the Digital Economy)

광대역(broadband)통신디지털경제부는 방송과 통신의 정책결정을 담당하는 기구인 정보통신문화부(DCITA)가 2007년 총선의 결과로 변경된 기구이다. 광대역통신디지털경제부(DBCDE)의 역할 및 기능을 살펴보기 위하여 먼저 2005년 출범한 정보통신문화부(DCITA)에 대하여 간단히 살펴보기로 한다.¹³⁾ 정보통신문화부(DCITA)는 우리나라로 비교하여 볼 때, 문화관광부와 정보통신부에 해당하는 역할을 통합한 정부 부처로 방송·통신, 스포츠를 비롯한 전 문화 영역의 보호와 발전을 위한 정책 수립 및 집행을 담당하는 부서이다. 정보통신문화부(DCITA)는 통신국, 방송국, IT와 인터넷국, 정보경제국으로

11) 이동훈, 앞의 글, 13면.

12) http://www.dbcde.gov.au/media_broadcasting/policy_and_legislation/Broadcasting_and_online_regulation_legislation (2008년 7월 13일 검색) 참조.

13) 호주 정보통신문화부(DCITA)에 대하여 먼저 살펴보아야 하는 이유는 광대역통신디지털경제부(DBCDE)가 정보통신문화부(DCITA)를 광대역 통신디지털경제부, 문화부, 스포츠부의 셋으로 분리하면서 생겨난 기구이기 때문이다. 자세한 것은 <http://www.dbcde.gov.au/> (2008년 7월 23일 검색) 참조.

구성되어 통신, 방송, IT산업 육성 및 인터넷, 전자상거래, 지적재산권 등 정보화에 관한 제반 정책을 수립해 왔다. 또한 통신사업자(CATV, 인터넷전송역무 포함)의 허가, 통신 주파수 계획 수립 및 할당, 통신설비의 기술기준을 제정해 왔다.

2007년 출범한 광대역(broadband)통신디지털경제부(DBCDE)는 기존에 정보통신문화부(DCITA)가 갖고 있던 권한 중에서 문화와 스포츠에 관한 정책 및 프로그램에 대한 권한을 각각 문화부¹⁴⁾ 및 스포츠부¹⁵⁾로 이관하였다. 광대역 통신디지털경제부(DBCDE)는 호주의 더 나은 미래 및 호주 통신·IT분야를 세계수준으로 발전시키기 위한 기관이다.

광대역(broadband)통신디지털경제부(DBCDE)는 다음과 같은 역할을 담당한다. ① 통신·기술에 관련된 소비자 및 산업을 위한 전화, 인터넷, 광대역 서비스에 대한 업무(기금, 정책, 입법, 통계, 심사, 온라인 보안 등), ② 미디어·방송에 관련된 라디오 텔레비전방송 및 인터넷 서비스 규제 정책 및 입법, ③ 우편에 관련된 호주 우편 행정 및 우정관련 역사에 대한 정보 제공과 우정사업에 대한 정책 및 규제 등이 광대역(broadband)통신 디지털경제부(DBCDE)의 대표적인 역할이다.¹⁶⁾

2. 호주 통신미디어청(ACMA : Australian Communications Media Authority)

호주 통신미디어청(ACMA)은 2005년 7월 1일 호주 방송청(ABA)과 호주 통신청(ACA)의 통합으로 이루어졌다.¹⁷⁾

호주 통신미디어청(ACMA)은 연방정부 소관 사무 내의 커뮤니케이션, 정보 기술 및 문화(예술)에 대한 법적 권한을 갖는다. 호주 통신미디어청은 방송, 인터넷, 라디오통신, 텔레커뮤니케이션에 대한 규제를 담당한다. 위원회의 중앙사무소는 캔버라와 멜버른 그리고 시드니에 있으며, 호주 전역에 지역 사무소를 두고 있다.¹⁸⁾

호주 통신미디어청은 허가 상태, 법률, 표준으로 관련 산업이 규제를 따르도록 함으로써 위원회의 권위를 확보하면서 다른 면으로는 활발한 자율규제를 이루기 위하여 산업과의 밀접한 관련을 가지고 일한다. 또한 호주 통신미디어청은 (호주)공동체(국민)의 다양한 요구에 대하여 적절한 대응을 할 수 있도록 위원회에 의한 규제의 효과를 모니터한다.¹⁹⁾ 이러한 모니터링의 결과는 소비자 권고 등의 위원회 발간 보고서에서 반영되어 나타난다.

호주 통신미디어청은 통신에 대한 규제, 주파

14) www.arts.gov.au (2008년 7월 23일 검색) 참조.

15) www.sport.gov.au (2008년 7월 23일 검색) 참조.

16) <http://www.dbcde.gov.au/> (2008년 7월 27일 검색) 참조.

17) http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD//pc=ACMA_ORG_OVIEW (2008년 7월 23일 검색) 참조.

18) http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD//pc=ACMA_ORG_OVIEW (2007년 7월 23일 검색) 참조.

19) http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD//pc=ACMA_ORG_OVIEW (2008년 7월 23일 검색) 참조.

수 관리, 방송·콘텐츠·데이터 방송 규제 및 전자 주소 관리 등의 기능을 담당하고 있다. 특히 호주 통신미디어청은 통신 산업에 있어서 소비자와 사용자를 보호하기 위하여 자율 규제와 경쟁을 선도하고, 사용자 필요에 대응할 수 있는 공동체의 표준으로 기대되는 전자 미디어 환경을 조성하고, 라디오 주파수 스펙트럼에의 접근권을 관리하며, 호주 통신의 국제적 이익을 실현하는 역할을 담당하고 있다.²⁰⁾

또한 호주 통신미디어청은 관련 위원회를 통하여 산업·소비자·정부·학계의 대표자의 의견을 수렴한다. 이와 같은 관련 위원회로는 라디오 통신 자문평의회(RCC : Radiocommunications Consultative Council), 국제 라디오통신 자문위원회(IRAC : International Radiocommunications Advisory Committee), 호주 라디오통신 연구 그룹(ARSGs : Australian Radiocommunications Study Groups), 소비자 상담 포럼(Consumer Consultative Forum), 통신 기술 규제 자문위원회(CTRAC : Communications Technical Regulation Advisory Committee) 등이 있다.²¹⁾

V. 방송·통신 규제기구의 구성 및 주요 업무

1. 광대역(broadband)통신디지털경제부 (DBCDE : The Department of Broadband, Communications and the Digital Economy)

광대역(broadband)통신디지털경제부(DBCDE)의 경우 2007년 12월 3일에 장관 Stephen Conroy가 임명되었다. Stephen Conroy는 장관 겸 상원 부의장이다. 장관의 지휘 하에 3인의 차관이 주요 업무를 분담하여 담당하고 있다. 먼저 NBN TF 차관은 NBN²²⁾ TF관련 업무로 규제·조정 업무 등을 담당하고, 디지털 전환 TF 차관은 디지털 전환정책·디지털 전환 프로그램의 관리 및 조정 등의 업무를 담당하고 있으며, 마지막으로 방송·지방정책·디지털 경제 차관은 방송 및 콘텐츠·방송산업·콘텐츠 규제·지방정책·디지털 경제·통계 및 기술·국내통신·지역통신 등의 업무를 담당하는 것으로 구성되어 있다. 그밖에 광대역(broadband)통신디지털경제부(DBCDE)는 광대역 인프라, 네트워크 경쟁, 통신네트워크 규제, 우정사업, 통신보안, 네트워크 스펙트럼, 소비자 보호 등의 업무도 담당한다.

20) http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD//pc=ACMA_ROLE_OVIEW (2007년 7월 23일 검색)참조.

21) http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD//pc=PC_1514 (2008년 7월 20일 검색)참조.

22) NBN은 (Next Generation) National Broadband Network의 약자로 차세대 국가 브로드밴드 네트워크를 의미하며 호주 광대역(broadband)통신디지털경제부(DBCDE)는 현재 100억 달러 규모의 광대역 통신망 사업 제안서를 발표하고 연말 계약체결을 목표로 업무를 진행하고 있다. 자세한 것은 telecom korea, "NGN 2題 : 싱가포르·호주", 8월 3일, <http://www.krtele.com/news/read.php?idxn=2400&rsec=MAIN§ion=MAIN> (2008년 8월 7일 검색) 참조.

2. 호주 통신미디어청(ACMA : Australian Communications Media Authority)

호주 통신미디어청(ACMA)은 소비자와 이용자의 보호 및 통신 산업의 자율규제와 경쟁 촉진을 위해서 2005년 7월, 기존의 호주 방송청(ABA)과 호주 통신청(ACA)의 통합으로 설립된 기구이다. 호주 통신미디어청은 약 500인의 직원으로 구성되어 있으며 3곳의 중앙사무소와 지방사무소를 두고 있다.

정부가 호주 통신미디어청의 위원을 임명하며, 의장 1인²³⁾, 부의장 1인, 비상임 위원 1인 내지 7인으로 구성되며 위원의 임기는 5년으로 총 10년을 넘을 수는 없다. 현재는 위원장 1인, 부위원장 1인, 상임위원 1인, 비상임위원 6인, 준위원 1인을 포함하여 총 9인의 위원으로 구성되어 있다.²⁴⁾ 호주 통신미디어청은 위원장, 부위원장 및 상임위원 1인 및 5인의 국장(General Manager)과 13명의 집행 국장(Executive Manager)으로 구성되어 각각 관련 업무를 관장한다. 이때의 5인의 국장(General Manager)은 ① 면허와 할당, 스펙트럼 사용계획, 가격 정책, 규제와 준수(compli-

ance)를 담당하는 부서인 Inputs to Industry, ② 산업 수행, 융합서비스, 규약(Codes)·콘텐츠·교육을 담당하는 Industry Outputs, ③ 분석·보고, 전략·협동, 융합서비스를 담당하는 컨버전스와 협동(Convergence and Coordination), ④ 재정, 정보를 담당하는 기업 서비스(Corporate Services), ⑤ 법률문제를 담당하는 부서인 법률 서비스(Legal Services)를 각각 책임지고 있다.²⁵⁾

Ⅵ. 마치며

호주 통신미디어청의 설립은 가장 최근에 일어난 방송과 통신 규제기구의 통합이라는 면에서 우리에게 시사해주는 바가 크다. 호주 방송청과 호주 통신청의 통합은 방송과 통신, 그리고 기술과 서비스의 융합을 효과적으로 대응하고, 장기적으로 스펙트럼을 탄력성 있게 관리하기 위한 구조적 조치라고 할 수 있다. 융합에 따른 규제 변화를 필연적으로 인정했고, 그 가운데서도 방송과 통신에 있어 가장 필수적인 “스펙트럼을 효과적으로 조정·관리해야 한다”는 기본

23) 의장과 부의장의 경우 상임의 직으로 운영하고 있음.

24) 2006년 5년 임기로 지명된 위원장 Chris Chapman, 2005년 4년 임기로 지명된 부위원장(ACMA Deputy Chair) Lyn Maddock, 2005년 4년 임기로 지명된 상임위원 Chris Cheah, 비상임위원인 Gerard Anderson · Malcolm Long · Johanna Plante · Rod Shogren · Geoff Luther · Jennifer McNeil 및 준 위원(Associate member)인 Mr Graeme Samuella로 현재 9인의 위원으로 구성되어 있다. 위원들의 임기가 모두 동일하지 아니하고 개별적으로 달리 임명된 것은 방송·통신 규제의 일관성을 위한 적절한 조치로서 우리의 경우에도 전문성 확보 방안으로 도입을 고려할 만하다. 자세한 것은 http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD//pc=PC_1512 (2008년 7월 23일 검색) 참조.

25) http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD//pc=PC_1525 (2007년 7월 23일 검색) 참조

원칙이 통합을 추진케 한 가장 큰 원동력이었다. 물론 이런 통합의 이면에는, 호주 방송청이 이미 스펙트럼 조정 기능을 수행하고 있었기 때문에 호주 통신청과 쉽게 공감대를 형성한 이유도 있지만, 무엇보다도 중요한 것은 급변하는 방송 환경에 대응하기 위한 호주 정부의 과감한 결단이라고 할 수 있다.²⁶⁾ 방송과 통신이 하나의 규제기구를 통해서 관리될 때, 향후 FTA 등 시장 환경의 급격한 변화에 대하여 보다 효율적으로 대처할 수 있음은 당연히 예상할 수 있다. 더욱이 방송·통신 규제기구가 규제 중심으로 통합된 것이 아니라 정책은 정부 부처에서 담당하고, 산업에 대한 지원을 중심으로 하는 방송·통신 규제기구의 통합이라는 면에서 더 의미를 가진다고

할 것이다.

2007년말 호주 노동당이 정권교체에 성공하면서 방송통신정책 담당 기구의 변경이 있었다. 호주는 광대역통신망사업 및 디지털 전환이라는 정책 추진의 목적 하에 광대역(broadband)통신 디지털경제부(DBCDE)를 출범시켰고, 기존에 정보통신문화부(DCITA)가 갖고 있던 권한 중에서 문화와 스포츠에 관한 정책 및 프로그램에 대한 권한을 각각 문화부 및 스포츠부로 이관하면서까지 IT 분야에 집중하고 있음을 알 수 있다. 광대역 통신디지털경제부(DBCDE)가 호주의 통신 및 IT산업을 세계수준으로 발전시키기 위하여 어떠한 노력을 경주하는지 살펴보는 것은 향후 흥미로운 일이 될 것이다.



26) 박기성, 앞의 글(각주 6), 119면.