

# 방송의 디지털 전환에 따른 700MHz 대역의 주파수 활용에 따른 법적 문제

The legal problems of using the 700MHz frequency area in  
analogue switch off of broadcasting

최우정\*  
Choi, Woo-Jeong

## 목 차

- I. 서론
- II. 700MHz대역의 주파수를 둘러싼 기존의 논쟁
- III. 700MHz대역의 주파수 할당에 있어서의 효율성과 정당성
- IV. 방송을 위한 주파수 배정의 정당성
- V. 결론

## 국문초록

방송의 디지털화에 따른 주파수가 지상파방송사업자 또는 이동통신 사업자에게 할당하는 문제가 논란이 된다. 흔히 디지털화에 따라 발생하는 700MHz 주파수대역을 유희주파수라고 하는데 이러한 지칭은 더 이상 정당하지 않다. 왜냐하면 기존의 방송이 사용하던 주파수는 디지털전환 이후에도 여전히 방송의 존속 및 발전보장이라는 측면에서 지상파방송사업자에게 방송의 미래발전을 위해 배정되어야 법적으로 정당성이 인정될 수 있다. 이러한 정당성은

논문접수일 : 2014.01.13

심사완료일 : 2014.03.03

게재확정일 : 2014.03.05

\* 계명대학교 법경대학 경찰행정학과 부교수

단지 일흔적인 측면만이 아니라 현 정부의 경제정책인 창조경제의 측면에서 보아도 700MHz대역의 주파수가 3DTV, UHDTV 등을 위한 전송매체로 인정되어야 하며 이를 통한 프로그램 콘텐츠의 제공이 이루어질 때 창조경제정책과 부합될 수 있을 것이다. 또한 이동통신사측이 주장하는 주파수의 산업적·경제적인 측면의 부가도 예측의 불명확성과 미래에 대한 부가가치의 창출이라는 점을 고려되어 재고되어야 하고 방송의 본질적인 기능인 국민의 알권리를 통한 인격권의 발현과 그를 통한 지역의 발전 그리고 종합적으로 국가의 균형적인 발전에 방송이 기여하는 중요성을 고려해서 판단되어야 할 것이다. 마지막으로 이 모든 결정은 학계와 실무계의 종합적인 검토와 심사숙고해서 결정되어야 하며 자칫 칼자루를 쥐고 있는 행정청의 자의에 의한 결정으로 이어져서는 안 된다. 특히 사회복지정책의 확충을 위한 재정보충의 방식으로 주파수의 매각이 이루어진다면 현 정부의 기본적인 경제정책인 창조경제지향의 목적에도 부합하지 않을뿐더러 순간의 결정은 우리나라의 미래의 성장의 원동력을 방해할 수 있다. 특히 이러한 행정청의 오판에 대해서는 회복할 수 없는 손해가 따라고 이 손해에 대한 책임의 추궁은 불가능하기 때문이다.

주제어 : 디지털전환, 700MHz 대역주파수, 방송의 존속 및 발전보장, 방송의 자유, 창조경제

## 1. 서론

기술의 발전은 우리 사회의 모든 영역을 변화시켰고 그 중 디지털 기술의 발전은 방송·통신의 영역에 패러다임의 변화를 일으켰다. 즉 디지털 기술의 발전은 융합화란 시대의 화두를 부각시켰으며 그 결과 방송과 통신 영역에서의 융합화가 하드웨어적으로 이루어진 것을 기초로 법·제도적인 융합으로 이루어지기도 했다. 이러한 기술적 발전은 단순한 물적 토대의 변화만이 아니라 법·제도 등의 변화를 촉발시키는 원인으로 작용하였고 그 결과 방송과 통신 관련법의 많은 개정을 초래했으며 현재도 그 관련법의 개정과정은 진행 중이다.

디지털화에 따른 방송·통신 영역의 입법형성은 융합화란 화두아래 그 방향이 전통적인 방송의 공익성과 공공성이 대폭적으로 무시된 채 융합화가 불러 일으키는 산업적 논리, 경쟁법적 논리에 의해 입법형성의 방향이 기본적으로 지향되었다. 그 원인은 여러 측면에서 찾을 수 있겠지만 신자유주의의 경향아래 국가의 정책이 가치산술적인 결과만을 중요시하는 방향을 지향하면 것에서 그 원인의 일부를 찾을 수 있을 것이다. 예를 들어 방송과 통신의 융합화를 위해 지난정부시절 정보통신부와 방송위원회가 통합되었고 현 정부에서도 미래창조과학부가 설립되어 그 실질적인 주도권이 과거 정보통신을 담당하는 관료에 의해 행사되었다는 것을 보면 현재의 융합화가 신자유주의의 강한 경향성에 뿌리를 두고 있다는 것은 쉽게 파악할 수 있다.

그러나 이러한 방송·통신 관련법의 입법형성의 방향은 융합화란 시대의 화두에도 불구하고 근본적인 의문점 및 문제점을 안고 있다. 전통적으로 방송은 주파수의 희소성, 방송프로그램의 영향력 등으로 인해 통신에 비해 대중매체, 공익성, 공공성이라는 속성이 강조되어 왔다. 그러나 융합화의 경향에 따라 방송을 단순히 산업으로 파악하여 경쟁논리가 적용되어 통신에 비해 방송이 가지고 있는 특수성이 입법형성에 반영되지 못하는 결과를 가져오게 되었다. 이러한 근본적인 문제는 방송의 법적·사회적 기능을 충분히 반영하지 못한 결과이며 향후 방송·통신법의 법체계의 정비와 개정과정에서 반영되어야 할 부분들이다.

이러한 상황에서 현재 뜨거운 감자로 논의되고 있는 것이 과거 아날로그 방송시대에 지상파 방송에 의해 사용되던 700MHz대역의 주파수를 어떻게 활용할 것인가의 문제이다. 2012년 12월 31일 04시를 기점으로 아날로그방송을 완전히 종료하고 디지털방송으로 전환하면서 기존의 아날로그 방송이 사용하던 주파수를 누가 어느 용도로 사용하는 것이 더 타당한가에 대한 논의의 활발하게 진행되고 있다. 기존의 논의에서는 지상파 방송사와 휴대폰 사업자인 통신사 측이 각각 주파수 사용에 대한 정당성을 내세워 갑론을박하고 있으며 방송과 통신을 담당하는 정부부처의 일부는 경매를 통해 통신사에 매각하는 것을 주장하기도 하고 아날로그 방송의 종료로 발생된 자원인 만큼 방송의 미래 발전을 위해 지상파방송사가 사용해야 한다는 입장을 각각 주장해 정부 내에서의 일치되지 않은 모습을 보이고 있다.<sup>1)</sup>

이하에서는 이러한 문제에 대해 700MHz대역의 주파수 활용에 대한 지상파 방송사와 통신사의 주장을 살펴보고(Ⅱ), 700MHz대역의 주파수 할당에 있어서의 효율성과 정당성을 살펴본 후(Ⅲ), 주파수 배정에 대한 법적, 경제적, 사회적인 정당성을 어디에서 찾을 것인가를 살펴보고(Ⅳ) 한다.

## Ⅱ. 700MHz대역의 주파수를 둘러싼 기존의 논쟁

### 1. 700MHz대역의 주파수 활용에 대한 진행과정

디지털 전환으로 인해 정부의 주파수 정책에 따라서 TV방송과 관련된 주파수 대역이 새로이 정비되어 700MHz 유휴대역의 18개 채널(채널당 6MHz, 698MHz~806MHz 총 108MHz)이 유휴대역으로 남게 되었다. 이러한 유휴 주파수대역에 대해 정부는 기존의 신자유주의에 입각한 산업논리, 경쟁논리에 입각해 디지털 전환 이후의 잉여(유휴) 주파수에 대한 경매제 논의가 지속하고 있다. 물론 이러한 경향은 우리나라만이 아니라 신자유주의의 영향아래 미국, 영국, 호주, 독일 등의 경우도 마찬가지며 주파수 관리정책에 있어 시장중심적인 방향으로 나아가고 있다. 즉 디지털화로 인해 방송통신 산업 환경이 융합화 됨에 따라 시장친화적인 산업론이 방송통신 산업정책의 패러다임으로 자리잡아가고 그에 따라 주파수 관리정책 역시 시장친화적인 방향으로 흘러가고 있는 것이다. 또한 이러한 경향에는 주파수의 활용도와 필요성이 크게 늘어나면서 주파수가 희소성이 높은 자원으로 인식되게 되면서 주파수를 경제적인 자원으로 인식하게 되었다는 것이다. 특히, 통신의 경우에는 3G뿐만 아니라 4G 대역의 이동통신서비스가 전 세계적으로 주요 선도 산업으로 주목받게 되면서 시장기반의 주파수 정책이 확대되고 있다. 이러한 이유로 전통적으로 국가의 관리대상이었던 주파수가 상품으로서 인식되게 되었고, 국내를 포함한 각국에서 시장기반의 주파수 관리정책이 마련되고 있다.

- 1) 실제 주파수의 경매에 대해서는 미래창조과학부가 주도를 하고 있지만 정부조직법과 방통위법을 살펴보면 두 행정기관 간의 권한충돌의 문제가 발생한다.

우리나라는 2008년 주파수 경매제 도입을 위한 전파법 개정안, 2010년 최저 경쟁가격 설정 등 경매방식에 대한 전파법 시행령 개정안이 마련된 후 2011년 8월 우리나라에서는 최초로 800MHz, 1.8GHz, 2.1GHz 대역의 주파수 경매를 완료하였다.

또한 방통위는 2012년 1월 20일 '모바일 광개토 플랜'을 의결하면서, 108MHz 폭 중 40MHz폭을 우선 이동통신용으로 배정하고, 나머지 대역은 디지털 전환 및 융합기술의 발전 추세 등을 종합적으로 고려하여 추후에 이용계획을 마련하기로 결정하였는데 이것은 700MHz 대역의 주파수를 방송이 더 이상 이용할 수 없도록 한 것이다. 특히 최근 스마트폰 등의 증가에 따른 각 이동통신사의 데이터 트래픽 경쟁으로 인해 급격하게 주파수자원의 부족현상을 보이고 있고 이에 대해 미래창조과학부는 통신 관련 사업자들이 제기하는 현재의 모바일 데이터 트래픽의 증가세에 비추어 2020년경에는 이동통신에 무려 600MHz의 대역폭이 더 필요하다는 주장에 동조하고 있는 듯하다.<sup>2)</sup>

## 2. 700MHz대역의 주파수 사용에 대한 통신사의 입장

### 가. 통신의 보편적 서비스의 확대

통신사가 700MHz대역의 주파수를 할당 받으려는 이유 중 하나는 모바일 데이터 이용량 증가로 2013년이면 주파수가 고갈된다는 것이다.<sup>3)</sup> 최근 스마트폰 등의 증가에 따른 각 이동통신사의 데이터 트래픽 경쟁으로 인해 급격하게 주파수자원의 부족현상을 보이고 있다. 이러한 부족현상에 대해서 방통위와 통신 관련 사업자들은 현재의 모바일 데이터 트래픽의 증가세에 비추어 2020년경에는 이동통신에 무려 600MHz의 대역폭이 더 필요하다는 주장을 제기하고 있다고 한다.<sup>4)</sup>

그러나 이러한 통신사의 주장에 대해 반론은 만만치 않게 제기되고 있다.

2) 박상호, 700MHz 대역의 공익적 활용방향 : 차세대방송 서비스를 중심으로, 방송공학회지, 17권 2호, 2012. 4, 115쪽 이하.

3) 박석철, 700MHz와 차세대 방송, 방송문화, 2013.11, 14쪽

4) 박상호, 700MHz 대역의 공익적 활용방향 : 차세대방송 서비스를 중심으로, 방송공학회지, 17권 2호, 2012. 4, 116쪽.

우선 통신사의 보편적 서비스는 방송의 무료 보편적 서비스와는 달리 통신사의 이익을 위해 필요하다는 것이다. 통신사의 새로운 주파수의 할당은 통신사의 새로운 서비스의 제공을 위한 자체적인 투자가 아니라 소비자인 휴대전화 가입자의 비용부담으로 이루어지기 때문에 누구나 언제 어디서나 감당 가능한 적절한 가격에 최소한의 서비스를 향유할 수 있어야 한다는 보편적 서비스라는 개념과는 부합되지 않는다.<sup>5)</sup>

또 다른 반론은 현재 우리나라의 통신사가 사용하는 주파수가 고갈되지 않는다는 주장이다. 우리나라 통신 3사는 해외 주요국이 사용하는 주파수보다(1국가 평균 320MHz) 월등히 많이 사용한다고 한다. 특히 미국의 경우와 비교해보면 미국에서 가입자를 많이 확보하고 있는 상위 5개 사업자가 쓰는 LTE주파수 용량(190MHz)보다 우리나라 3개 이동통신사업자(200MHz)가 더 많이 사용한다고 한다.

한편 통신사가 주장하는 것처럼 실제로는 주파수가 고갈되지 않는다고 보는 견해도 있다. 현재 이동통신용 주파수로 할당된 대역 중에 미 할당된 대역이 157MHz가 존재하고 SKT가 반납해야할 1.8GHz 대역 중 20MHz가 있어 실제로는 177MHz의 여유가 있다고 한다. 또한 현재 사용 중인 2G용과 3G용으로 사용하고 있는 대역은 이후에 다른 용도로 사용할 수 있는 대역이 되므로 주파수의 고갈현상은 기우에 불과하다고 한다.<sup>6)</sup>

이런 점을 고려하면 통신사가 주장하는 근거로 700MHz대역의 주파수를 경매해 통신사가 확보해야 한다는 주장은 휴대전화 가입자의 부담으로 공공재인 주파수를 일부의 거대 기업에게 독과점 시키는 것이므로 그 정당성이 결여된다고 볼 수 있다.

#### 나. 세계적 조화를 위해(Global Harmonization)

700MHz대역의 주파수를 경매를 통해 통신사에게 할당해야 한다는 주장은 세계 대부분의 국가에서 이 대역을 이동통신용으로 사용하기 때문에 우리나라

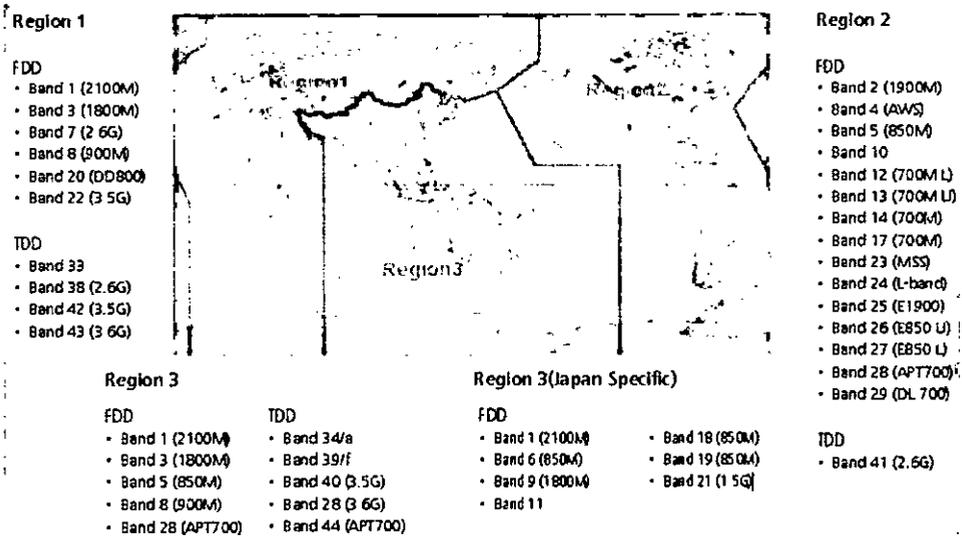
5) 박석철, 700MHz와 차세대 방송, 방송문화, 2013.11, 14쪽; 정미정, 700MHz주파수 대역의 공익적 활용방안, 발제문 3쪽 이하; 조준상, 보편적 통신서비스 현황과 확대방안을 위한 정책 토론회, 공공미디어 연구소, 2012.

6) 정미정, 700MHz주파수 대역의 공익적 활용방안, 발제문 9-10쪽.

라에서 이 대역의 주파수를 사용하지 않는다면 국제적 고립에 직면할 수 있다고 주장한다.

그러나 실제 세계 각국은 700MHz대역의 주파수를 동일하게 사용하지는 않으면 국가에 따라 그 특성에 따라 상이한 주파수를 사용한다.

아래 그림은 세계 각국의 주파수 사용현황을 나타낸 그림을 보면 통신사업자 진영이 Global Harmonization을 위해 700MHz를 통신용으로 사용해야한다며 근거로 제시하는 'APT 700' 플랜은 아래 표의 밴드 28번이며, 현재 밴드 28번을 채택한 나라는 극히 일부에 지나지 않는다. 특히 밴드 28번과 구조가 완전히 다른 700MHz 대역의 사용방식으로 밴드 12, 13, 14, 17번(미국), 44번(중국)이 있어서 이미 유럽, 미국, 중국과 공유 할 수 없는 상황이다.<sup>7)</sup>



또한 이러한 주장이 통신사의 과장된 주장인 것은 유럽연합 대부분의 국가가 470-790MHz대역을 지상파 DTV 방송용으로 사용 중이고 700MHz 대역 중 92MHz를 디지털 방송용으로 사용 중인 것을 보면 설득력이 떨어진다고 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

7) 700MHz·UHD 방송에 관한 쟁점, 방송협회자료

#### 다. 사회후생복지적인 측면

700MHz대역의 주파수를 이동통신사에 경매 후 하당하는 것에 대해 사회후생적인 측면을 강조해 주장하기도 한다. 우리나라의 여유주파수 100MHz를 이동통신용으로 분배해 할당할 경우 사회후생의 증가폭은 약 5,500억 원이며 현재 가치로는 11.5조원이라고 주장하면서 주파수 할당의 경제적인 측면을 강조하고 있다.<sup>9)</sup>

### 3. 700MHz대역의 주파수 사용에 대한 지상파 방송사의 입장

700MHz대역의 주파수에 대해 이동통신사의 경매 후 할당이라는 주장보다 방송사의 주장은 다급하기도 하고 현실적인 문제의식에서 주장되고 있다. 견해에 따라서 주장이 다양하게 전개되고 있으나 대체로 국내 지상파 DTV주파수 환경의 열악성, 차세대 방송을 통한 수신환경개선, 차세대 방송 도입여부가 지상파방송의 존폐결정, 차세대 방송 콘텐츠의 활성화, 방송의 경제적 가치 등으로 나누어 볼 수 있다.

#### 가. 국내 지상파 DTV주파수 환경의 열악성

국내 DTV 주파수 대역은 228MHz로 OECD국가 중 가장 좁고 활용 효율도 낮아서 주파수 환경이 열악하다. 혼신을 방지하기 위해서는 DTV의 송신 출력과 안테나 패턴을 조정하여 전파 도달력을 제한할 수밖에 없었고 이로 인해 난시청 해소에는 한계가 있을 수밖에 없었다. 특히 국내 방송방식(미국 ATSC 방식)은 SFN(Single Frequency Network)이 되지 않아 주파수 활용률이 유럽, 일본의 2/3에 지나지 않는다. 700MHz 대역 없이는 차세대 방송용 주파수 확보가 불가능하다. 이런 경우 주파수 부족 현상으로 음영지역이 다수 발생할 가능성이 크며 이 음영지역에 이용할 주파수가 추가로 필요할 것으로 예상된다<sup>10)</sup> 특히 지속적으로 지상파방송사의 난시청과 직접수신율을

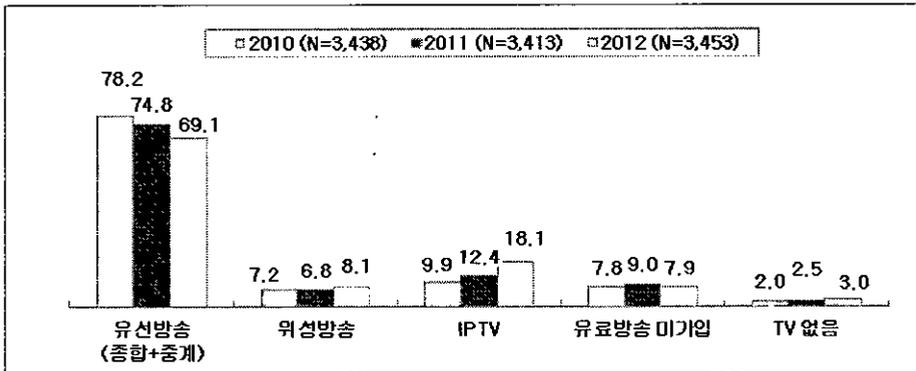
8) 박석철, 700MHz와 차세대 방송, 방송문화, 2013.11, 15쪽

9) 김용규/김지연, 700MHz대역 주파수의 이동통신용 분배에 따른 사회후생효과 분석, 정보통신정책연구 제18권 제2호, 2011.6, 145쪽.

위한 노력의 해태를 비판해왔던 측에서도 이런 문제가 주파수의 배정을 통해 해결될 수 있다면 700MHz대역의 주파수를 지상파방송사에게 할당하는 것이 타당하다고 본다.<sup>11)</sup>

### 나. 차세대 방송을 통한 수신환경개선

지상파방송, 특히 공영방송은 일반 국민들이 특별한 경제적인 부담 없이 방송프로그램에 접근할 수 있도록 보편적 시청권을 보장할 의무가 있다.<sup>12)</sup> 그러나 현재 우리나라의 경우 직접수신율이 낮고 난시청 지역이 존재해 다수의 국민이 유료방송에 가입해 지상파방송을 시청하고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 700 MHz대역의 주파수에서는 전송방식에서 SFN구성이 가능하고 전송효율이 뛰어나 난시청문제를 쉽게 해결할 수 있다고 한다. 따라서 기존의 유료방송에 가입해 지상파방송을 하는 문제를 해결해 디지털 디바이드에 대한 해결을 통해 디지털 평등이 실현될 수 있다고 한다.<sup>13)</sup>



유료방송 가구 가입비율<sup>14)</sup>

출처: 방송통신위원회(2012). 「2012 방송매체이용행태」

10) 김광호, 지상파방송의 700MHz 주파수 대역 활용방안, 방송문화, 2013.11, 8쪽

11) 정미정, 700MHz주파수 대역의 공익적 활용방안, 발제문 15쪽

12) 방송법 제44조 제2항

13) 김광호, 지상파방송의 700MHz 주파수 대역 활용방안, 방송문화, 2013.11, 9쪽

14) 정미정, 700MHz주파수 대역의 공익적 활용방안, 발제문 15쪽

#### 다. 지상파방송의 존립의 문제

기술의 발전에 따라 방송사가 제공하는 프로그램의 양과 질의 발전이 이루어져야 하며 이러한 발전은 기본적으로 방송을 통한 사회의 문화의 향상과 이를 기초로 한 국가의 발전과 직결된다. 이런 점에서 본다면 700MHz대역의 주파수를 향후의 방송의 발전정책에 활용하는 것이 미래지향적인 정책이 되며 기존의 아날로그 방송이 가지고 있던 모습에서 시대상황에 부응하는 패러다임의 변화에 수긍하는 결과가 된다.<sup>15)</sup>

#### 라. 차세대 방송 콘텐츠의 활성화

방송기술의 급속한 발전으로 미래 방송 산업 분야에 있어 신 성장 동력으로 자리매김할 차세대 신규방송서비스로서 UHD TV 등 4G 방송 서비스가 활성화 될 것으로 예상된다. 실제로 미래창조과학부가 지난 4월 14일 UHD TV를 위성·케이블 등 유료방송부터 시작하여 2015년에 상용서비스를 개시한다는 차세대 방송 로드맵 안을 발표하였다.<sup>16)</sup>

현재 지상파방송사가 제작한 방송 콘텐츠는 한류 붐 조성의 핵심적인 역할을 해왔으며 문화적, 산업적으로 해외에 다양한 분야에 걸쳐 파급효과를 보이고 있다는 것을 고려한다면 향후 우수한 질적 프로그램이 한류의 핵심적인 축이 될 것으로 보인다. 따라서 우수한 콘텐츠의 제작이 필요하며 이러한 콘텐츠의 대다수는 지상파방송사에 의해 제작이 이루어진다. 결국 향후 차별화된 고품질의 UHD급 콘텐츠 제작 역량을 조기 확보하여 방송 및 다양한 방식으로 유통시켜 콘텐츠 한류를 계속 이끌어갈 필요가 있고 이를 위한 전제조건으로 UHD TV 방송 산업의 전송수단이 될 700MHz 대역의 주파수가 지상파방송사를 위해 제공되는 것이 타당하다. 실제로도 4G 방송의 경우 국내 고품질 콘텐츠 제작에 주요한 역할을 하고 있는 지상파방송을 제외하고 케이블 방송과 위성방송을 통한 4G 방송과 차세대 모바일방송 서비스의 활성화는 불

15) 同旨, 김광호, 지상파방송의 700MHz 주파수 대역 활용방안, 방송문화, 2013.11, 9쪽

16) 김광호, 지상파방송의 700MHz 주파수 대역 활용방안, 방송문화, 2013.11, 9-10쪽

가능하다고 본다. 이 견해는 UHD방송의 경우 2014년 4K급 UHDTV를 상용화하고, 2017년에 8K급 실험방송을 예정하고 있는 상황에서 케이블방송사는 HD방송보다 4배 정도의 제작비가 더 투자되어야 하는 UHD 방송콘텐츠의 수급과 제작은 거의 불가능할 것이다. 4G방송의 보편적 서비스를 확립하기 위해서는 지상파방송을 통한 UHDTV의 서비스가 필요하다고 본다.<sup>17)</sup>

#### 마. 방송의 경제적 가치

흔히 700MHz대역의 주파수를 이동통신에 할당하는 것이 더 경제적인 효과가 크다고 본다. 그러나 일부의 견해는 UHDTV 등 차세대 방송서비스는 창조경제의 핵심적인 사업 분야이고 가전산업 및 한류 등 연관관계를 비교해볼 때 단순히 현재의 통신시장의 크기를 비교대상으로 해서 판단하는 것은 문제라고 지적하며 UHDTV의 등장에 따르는 전방효과 및 후방효과를 고려해서 파악되어야 한다고 한다. 또 실제로 지상파방송사가 700MHz 주파수의 활용방안에 대한 연구한 결과보고서에 따르면 일부의 경우 이동통신사보다 방송사가의 경제적인 효과가 더 크다는 것을 지적하고 있다.<sup>18)</sup>

### III. 700MHz대역의 주파수 할당에 있어서의 효율성과 정당성

#### 1. 주파수 할당의 본질적인 문제 - 효율성인가, 정당성인가?

디지털 전환으로 발생한 유휴주파수의 할당을 어떻게 할 것인가의 문제는 앞서 살펴본 것과 같이 이동통신의 경우는 산업적, 경제적인 측면을 강조하면서 그 논리를 전개하고 있고 방송의 경우에는 지상파방송의 보편적 서비스의 제공, 방송의 존속과 발전에 강조점을 두어 대립되고 있으나 이러한 논쟁은 아직 평행선을 그으며 대립되고 있다. 이러한 대립의 해결은 지엽적이고 단편

17) 박상호, 700MHz 대역의 공익적 활용방향 : 차세대방송 서비스를 중심으로, 방송공학회지, 17권 2호, 2012. 4, 119쪽.

18) 국민행복 700플랜, KBS, MBC, SBS, EBS공동, 30쪽

적인 논쟁의 근거에서 해결될 수는 없으며 가장 본질적이고 근본적인 문제에 대한 고려를 통해 해결될 수 있다. 즉 주파수의 가장 본질적인 기능이 무엇인가에 대한 의문에서 출발하여야 한다. 특히 융합화란 화두 하에 방송과 통신의 하드웨어적인 결합이 이루어지는 상황에서 주파수의 본질적인 문제를 생각하지 않고 방송 또는 통신 중 어느 쪽이 사용하더라도 본질에는 차이가 없기 때문에 보다 더 효율적인 사용이 무엇인가에 대한 문제에 지금까지 치중해 온 것 같다. 당연히 경제적인 가치측면에서는 기존의 연구들이 이동통신에 더 높은 경제적인 생산력이 있다고 판단해왔고 따라서 경매를 통해 이동통신사에게 할당하는 것이 효율적이라고 판단해 왔다.

그러나 과연 주파수의 할당 또는 배정이 효율성의 문제로 해결될 수 있을 것인가에 대한 근본적인 의문이 든다.

전통적으로 주파수는 그 자원의 희소성으로 인해 사회구성원 다수의 이익을 위해 사용되어야 한다. 그러나 여기서 다수의 이익이라고 했을 때 단순한 경제적인 다수의 이익이 아니라 사회 구성원에게 본질적이고 근본적인 가치의 실현을 위해 제공되어야 한다는 것을 의미한다. 주파수에 있어서의 희소성이란 경제학적 의미에서 가격을 결정하는 의미에서의 개인적 재화로서의 희소성을 의미하는 것은 아니다. 물론 미국과 같이 실용주의적인 사고에 의해 사회의 구조가 형성된 곳에서는 그렇게 이해될 수 있을지언정 사회 공공재로서의 희소성을 단순히 경제적 화폐가치로 인정되어서는 안 된다. 주파수란 사회 구성원 다수의 이익을 위한 사회적 공공재이며 이런 속성 때문에 단지 경제적·산업적 논리에 의해 그 가치가 평가되어서는 안 된다. 즉 주파수는 주파수를 이용하는 매체인 방송과 통신의 사회적 기능 및 사회적 공공성을 고려해서 그 이용이 결정되어야 하는 사회적 공공재이다. 따라서 주파수의 배정 또는 할당의 문제는 효율성의 문제가 아니라 정당성의 문제이다.

## 2. 융합화 시대의 방송과 통신은 동일 본질을 지향하는가?

### 가. 산업화 논리와 하드웨어적 융합

디지털 기술의 발전은 방송과 통신의 전용기기를 하드웨어적으로 융합했다. DMB방송의 등장과 IPTV의 등장, 스마트폰의 등장은 컴퓨터, 통신, 방송을 하나의 기기로 통합사용 가능하게끔 했으며 가정에서의 TV시청인 코치시청(coach watching)의 형태를 모바일시청(mobile watching)으로 전환시켜 하드웨어적인 융합을 이끌어 냈다. 이에 따라 방송·통신 영역에서의 융합화는 이러한 하드웨어적인 융합이 범·제도적인 장치인 소프트웨어 융합을 위해 과거 정부의 조직이 방송통신위원회로 통합되었고 그 정책철학이 산업적·경쟁적인 철학이 근간이 되었다. 이러한 논리는 여전히 현재의 정부조직법에도 그대로 투영이 되어 있다. 다만 새로운 창조경제를 위한 미래창조과학부에 보다 중점을 두면서 과거 통신과 방송에 대한 한의 획정에 대해 논란이 없었던 부분이 정부 부처 간의 권한의 획정과 이에 대한 다툼의 문제가 벌어질 소지가 다분히 있다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 기본적으로 방송정책과 그 구체적인 입법형성이 종래의 방송의 공공성, 공정성보다는 경쟁논리, 산업논리로 이끌려져 갔다.

그러나 이러한 융합이 과연 방송과 통신의 본질적인 기능을 지향한 융합인가 하는 것에 대해 의문이 발생한다. 왜냐하면 기기적인 하드웨어적 융합은 방송과 통신이 담당하는 사회적 기능, 하드웨어적인 기기가 가지는 사회적 기능의 역할이라는 관점에서 본다면 그 의미가 충분히 반영되어 있지 않기 때문이다.

#### 나. 방송과 통신의 본질적 기능

매체에 대한 규제는 각각의 매체가 내포한 본질적 기능을 지향해서 형성되어야 한다. 방송의 본질은 여러 문헌이나 각국의 사법부에서 판단하듯이 공적·사적 의사형성에 일조하여 사회 전체의 민주적 기본질서에 기여함에 그 본질적인 기능이 있다. 이러한 기능은 민주주의의 성립과 유지 그리고 비판적 발전을 위한 필수불가결한 것이다. 따라서 전통적으로 방송은 세계 각국의 입법형성과정에서 이러한 지향점이 핵심적인 문제로 반영되어 왔다. 개별적으로 볼 때 방송의 국가로부터의 독립, 공영방송의 존립과 발전보장, 공영방송과 민영방송의 병존을 통한 다원성의 확보, 방송사 내부 및 외부적 영향력으로부터

의 독립성 보호, 재벌과 같은 기업에 의한 방송시장 진출로 인해 발생하는 언론시장의 독과점형성의 방지 등에 대해 규제를 해온 것이다. 그러나 이와는 달리 통신의 영역은 기본적으로 개인적 소통의 장으로 사용되었으며 현재 양방향 서비스가 가능한 상황에서도 일부의 push기술이 도입된 상태에서도 여전히 사용자의 취사선택이 보장된 개인적인 영역의 성격이 강하다. 따라서 통신의 영역은 방송에 비해 개인적 자기정보결정권에 의해 1차적으로 그 규제가 이루어져야 한다.

결국 방송과 통신은 비록 하드웨어적인 기기의 융합이 이루어졌다고 하더라도 여전히 그 규제의 틀이 지향하는 방향은 각각 다른 것이며 소프트웨어적인 융합이 동시에 일어날 수는 없다.

### 3. 매체의 본질과 주파수 할당의 정당성

700MHz대역의 주파수를 결정하는 문제는 이미 살펴본 것과 같이 단순히 효율성의 문제가 아니라 정당성의 문제를 내포하고 있다. 따라서 주파수의 할당의 문제는 단순히 경제적·산업적 논리에 의해 산술가치적인 결과수치에 따른 효율성의 측면에서만 접근할 수는 없다. 오히려 주파수가 시장경제질서에 입각한 경제적 재화가 아니라 사회적 재화라는 측면에서 본다면 그 배분의 정당성이 존재하는 배분이 이루어져야 한다. 특히 현재 주파수를 사용하는 매체가 방송과 통신이라면 두 매체 중 사회적 공공재인 주파수의 사용이 초래하는 본질적인 목적과 부합되는 매체에 할당되어 사용되어야 사회적 공공재 사용의 정당성이 존재할 수 있다. 이것은 주파수가 정부의 소유가 아니라 국가 전체 구성원의 재산이며 정부의 정책은 이런 국민의 위임을 받아 이루어져야 그 정당성이 존재하는 것이다. 이것은 특히 우리 헌법의 기본원리인 국민주권주의원리와 민주주의원리에서 도출되는 헌법적 명령이다. 이런 측면에서 볼 때 기존 주파수 배정과 관련한 이동통신사업자와 지상파방송사업자의 논쟁은 단지 효율성의 측면에만 국한된 면이 없지 아니하다. 특히 이동통신사가 주장하는 주파수의 배정은 상업적·영리적인 목적을 위한 주파수의 사용이라는 측면을 벗어나지는 못한다. 비록 일부의 견해이기는 하지만 증가하는 통

신사용량을 위한 주파수의 배정이란 측면도 이동통신사의 직접적인 투자에 의해 주파수의 배정이 이루어지는 것이 아니라 이동통신 가입자의 부담으로 이루어진다는 측면에서 주파수 사용의 공공성 및 공익성을 찾을 수는 없다. 한편 지상파방송사업자가 주장하는 주파수 사용의 정당성도 일응 수긍은 하지만 그 근거가 효율성의 측면에서 치중하고 있어 주파수 사용의 정당성이란 부분은 강조되고 있지 않아 보인다.

#### IV. 방송을 위한 주파수 배정의 정당성

디지털 전환에 따른 유휴 주파수의 할당을 둘러싼 지상파방송사업자와 이동통신사의 기존의 논의를 벗어나 왜 방송의 영역에 700MHz대역의 주파수가 할당되어야 하는가에 대해 살펴보고자 한다. 물론 기존의 논의 중 방송영역에 주파수를 배정해야 한다는 주장에 동감을 하고 이에 대한 보충적인 성격에서 논하고자 하며 특히 법적인 측면, 경제적인 측면, 사회적인 측면에서 주파수 배정의 정당성의 근거를 찾아보고자 한다.

##### 1. 법적인 측면에서의 주파수 배정의 정당성

###### 가. 700MHz대역의 주파수는 유휴주파수인가?

2013년을 시점으로 디지털 전환이 이루어져 기존의 아날로그방송이 사용하던 주파수 대역인 700MHz대역이 유휴주파수로 존재하게 되었다. 디지털 전환으로 발생한 주파수의 미사용을 통상적으로 유휴주파수라고 지칭해왔고 이에 대한 재배분의 문제로 이어지게 되었다.

그러나 과연 700MHz대역의 주파수는 유휴주파수인가라는 점에 의문이 발생한다. 아날로그방송에서 디지털로 전환됨에 따라 주파수가 이용되지 않는다고 해서 과연 그 자체가 방송에 사용되지 않아야 된다는 것은 주파수를 단순히 시장경제질서에서의 개인적 재화로 판단하는 것에 기인하는 것은 아닐까

하는 의문이 든다. 특히 방송제도가 신자유주의의 영향아래 산업성, 영리성 등이 강조된다고 하더라도 헌법 제21조에 규정되어 하나의 제도보장적인 성격을 가진다는 점과 우리나라 헌법재판소 및 외국의 헌법재판소 및 사법부가 판단하는 방송의 헌법적 기능을 고려한다면 700MHz대역의 주파수가 유희주파수인가에 대한 의문은 강하게 제기될 수밖에 없다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 결국 헌법상 방송의 의미를 구명해야 하고 이에 따른 논리 속에서 그 의문의 답을 찾아야 한다.

#### 나. 방송의 의미와 기능

방송의 의미는 다른 언론매체 특히 대중매체가 사회공동체 안에서 수행하는 기능, 즉 존재론적 및 현상론적인 측면에서 찾아야 하고 단지 헌법 제21조의 표현의 자유의 한 종류로서 형식적인 규범적인 측면에서 찾아서는 곤란하다. 물론 방송의 독립이 개별 법률과 국가내의 각종 조직, 제도 그리고 절차법을 통해서 이루어지지만(organisatorische, institutionelle und verfahrensrechtliche Garantie) 그러한 개별 법률과 제도의 형성이 방송이라는 대중매체가 수행하는 사회적 기능을 고려하지 않고서 이루어진다면 하나의 형식론적인 입법형성에 불과하고 형식적인 법치주의를 외부적으로 표현하는 명목적인 이상의 의미를 가지지 못한다.

방송의 사회적 기능은 결국 그 사회의 역사와 상황 그리고 방송이라는 대중매체가 그 사회에 미친 순기능 그리고 역기능적인 측면을 모두 고려 속에서 찾아야 한다. 특히 이러한 역사적, 경험론적인 분석은 방송관련입법의 탈정치성과 규범형성의 체계정당성의 차원에서 필수불가결한 것이다.<sup>19)</sup>

대중매체로서 방송의 의미는 헌법상의 기본권과 기본원리와 관련하여 그

19) 현재 정부의 방송정책이 지난 정권의 좌 편향된 방송정책을 바로 세우겠다는 이유로 추진되고 있는데 지난 정권 역시 그 이전의 정권의 편향된 방송정책을 시정한다는 이유로 방송정책을 전개했다. 결국 지금까지 우리의 방송논리는 방송이 내포한 헌법적 가치의 실현을 위한 중립적, 독립적인 규범으로서 전개된 것이 아니라 정치적인 이해관계의 산물로 전개되어 왔다. 이러한 현상은 결국 방송의 독립을 저해한 것이었고 방송법의 형성에 대한 과학과는 거리가 먼 것이다. 따라서 가치중립적, 방송의 헌법적 기능수행과 필수불가결한 입법형성에 대한 과학적인 접근이 필요하다.

의미를 구명해야 한다. 독일연방헌법재판소가 일련의 방송관련판례에서 언급했듯이 방송은 국민에게 다양한 정보를 제공함으로써 국민의 사적·공적형성에 봉사하고 그것을 통해 사회의 민주적 기본질서의 형성에 기여하는 기능을 수행한다.<sup>20)</sup> 물론 방송의 이러한 기능적인 측면만을 강조하게 되면 방송의 자유는 하나의 독자적인 자유권으로서의 성격이 아니라 하나의 봉사적인 기본권에 국한되게 되는 문제점을 안고 있지만 방송의 자유는 그 주체인 방송사의 주관적인 방어권으로서의 성격이 부인되기는 어렵지만 방송이 사회의 민주적 기본질서에 기여한다는 측면을 완전히 무시하기도 어렵고 두 가지의 기능을 모두 병존 적으로 인정할 수밖에 없을 것이다.<sup>21)</sup>

이러한 방송의 기능은 우리 헌법상 국민의 기본권과 기본원리의 실현에 필수불가결한 관계를 가진다. 우리 헌법은 인간의 독자적이고 자율적인 인간상을 근본으로 하고 있고 이러한 자율적인 인간에 의한 통치 즉 민주주의의 실현하는 것을 기본원리로 하고 있다.<sup>22)</sup> 물론 민주주의의 구체적인 실현방법으로 헌법 제72조, 제128조 내지 제130조의 직접민주주의적인 방법을 통해서 이루어지기도 하지만 직접민주주의의 현실적이고 이론적인 문제점에 의해<sup>23)</sup> 결국 다수의 국가가 채택하는 간접민주주의방법에 기초하고 있다. 이러한 간접민주주의는 결국 선거제도와 정당제도를 통해 실현이 가능하며 방송은 국민에게 자율적인 판단력을 이성적으로 행사해 국정의 대표자를 선출하고 정당에 정책의 제안을 통한 국민의 국정에의 참여하도록 하는 전제조건적인 기능을 수행한다. 다양성과 상대성으로 표현되는 민주주의원리는 결국 다양한 가치관을 자유롭게 형성한 국민들의 합의와 다수결이라는 방법에 의해 실현이 되며 방송은 이러한 자유롭고 다양한 사상이 형성될 수 있도록 형성하는 사회의 인프라의 기능을 수행한다. 국민들이 다양한 정보를 기초로 자율적인 판단에 의해 국정의 대표자와 국가정책을 정당을 통해 간접적으로 실현하는 것은 단순히 국민에

20) BVerfGE 57, 295(319ff.).

21) 방송자유권의 법적성격에 대해서는, 최우정, 방송법연구 I, 2006, 51쪽 이하 참조.

22) 헌법상의 인간상에 대해서는, 최우정, 헌법상의 인간상(Menschenbild)의 의미와 사이버스페이스상의 다양한 매체에 대한 법적규제강도의 문제, 공법연구 제35집 제3호, 139쪽 이하 참조.

23) 전광석, 한국헌법론, 2006, 66쪽.

의한 민주주의의 실현만이 아니라 집권정권에 대한 민주적 정당성을 부여하는 것이며 이것을 통해 결국 헌법의 최고의 가치인 인간의 존엄과 가치를 실현하고 인격적인 존재로서 국민은 자신의 인격권을 발현하게 된다.

과거 방송이 정권의 선전수단으로 전락한 시기는 국민의 다양성을 부정하는 획일화된 사상만을 강요하게 되고 특히 국가의 정책만을 지지하는 수동적인 인간으로 전락하게 만들어 헌법에 규정된 인간의 존엄과 가치를 명목적으로 권리 또는 프로그램적인 권리로 전락하게 했었다. 비록 획일화된 사회에서 어느 정도의 사회의 안정을 강요할 수는 있지만 우리 헌법상의 최고의 가치인 인간의 존엄과 가치는 실현될 수 없는 것이다. 바로 여기에 방송의 중요성이 존재하며 방송의 독립의 의미가 존재하는 것이다.<sup>24)</sup>

#### 다. 기술의 발전에 따른 방송의 존속 및 발전보장

방송이 사회의 민주화 및 발전을 위해 중요한 역할을 한다는 것은 일반적으로 수긍을 한다. 문제는 기술의 발전에 따라 방송의 환경이 변화함에 따른 방송의 발전을 어떻게 파악해야 할 것인가의 문제가 발생한다. 방송을 어느 특정 시점에서의 상태만을 보호할 것인지 아니면 기술의 발달에 따른 방송의 현재의 상태 및 미래의 상태를 보호할 것인지의 문제이다. 만약 현재의 상태만을 보호하고 보장한다는 점을 강조하면 디지털 전환으로 발생하는 700MHz 대역의 주파수는 유희주파수로 존재하게 된다. 그러나 방송의 현재의 상황과 미래에 전개될 수 있는 방송의 발전을 보장해야 하다면 현재 논란이 되는 주파수를 단순히 유희주파수로 간주해서는 안 된다.

이런 문제에 대해 독일연방헌법재판소의 판결은 상당한 시사점을 준다. 독

24) 국가의 방송제도를 공영방송, 민영방송 또는 공영과 민영의 병존의 형태로 할 것인가의 문제는 단순히 입법정책적인 문제로 고려될 수도 있으나 상업적, 산업적 그리고 경쟁적 논리가 적용되는 민영방송과는 달리 공영방송의 경우는 국민에 대한 다양한 프로그램의 제공을 통한 사적·공적의사형성에 기여하는 사회공동체의 민주주의실현에 필수불가결한 기능을 수행한다는 측면에서 단순히 입법정책 즉 입법형성의 재량에 속하는 것이 아니라 헌법에 기속된다. 따라서 입법적으로 공영방송의 존립은 단지 입법형성의 문제가 아니다. 상세한 것은, 최우정, '방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률'에 대한 법리적 문제점에 관한 연구, 방송문화연구, 2008 제20권 1호, 196쪽 이하 참조.

일은 판례방송법이라고 지칭되듯이 일련의 독일연방헌법재판소의 방송판결을 통해 입법자가 방송법을 형성함으로써 방송의 사회적 기능을 수행하기 위한 제도들이 형성되어 왔다.

초기 독일 기본법 제5조 제1항 제2문은 방송보도의 자유만을 규정하고 있어 그 법적 성격에 대한 논란이 있으나 현재 독일의 판례 및 학계는 포괄적인 방송의 자유를 인정하고 있다.<sup>25)</sup> 이러한 방송자유권의 인정은 독일연방헌법재판소가 1961년 최초의 방송판결을<sup>26)</sup> 결정한 후 일련의 지속된 방송관련판결을 통해 보다 더 구체적으로 형성되어 왔다. 특히 1981년의 제3차 방송판결<sup>27)</sup>에서 기술의 발달로 가능해진 위성방송과 케이블TV와의 공존상황에서 공영방송사의 존속 및 발전보장(Bestands- und Entwicklungsgarantie)이라는 입법형성의 적극적인 의무(positive Ordnung des Rundfunks)가 입법자에게 주어 진다는 결정을 했다. 1986년의 제4차 방송판결<sup>28)</sup>에서 민영방송과의 공존상황인 공영방송사의 특수한 헌법적인 존재의 정당성 즉 민주적 기본질서의 형성과 문화적인 생활을 위해 공영방송사의 존립의 정당성이 강조되었으며 공영방송사의 방송프로그램에 대한 기본공급의무(Grundversorgung)이 인정되었다.<sup>29)</sup> 1987년의 제5차 방송판결<sup>30)</sup>에서 독일연방헌법재판소는 공영방송의 기본공급의무를 더 강화하는 결정을 하였는데 전송수단의 발달에 따른 방송프로그램의 공급<sup>31)</sup> 현시점에서의 다양한 프로그램의 공급 그리고 입법에 있어서의 방송조직상의 다양한 이해관계인의 참여로 인한 다양성의 확보가 강조되었다<sup>32)</sup> 이러한 강조는 1991년의 제6차 방송판결<sup>33)</sup>에서도 그대로 이어졌다.

25) BVerfGE 12, 205(260f.): 31, 314(326): 103, 44(59): 107, 299(310): Schmitt Glaeser, Die Rundfunkfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht, AöR 112(1987), S. 215; C. Degenhart, Bonner Kommentar, Art. 5 Abs. 1 und 2, 2004, C. F. Müller, Rn. 12

26) BVerfGE 12, 205ff.

27) BVerfGE 57, 295.

28) BVerfGE 73,118.

29) 이 판결에서 민영방송사는 공영방송사와 동등하게 다양한 프로그램 즉 단지 광고수입만을 위한 흥행성위주의 프로그램형성과 편성의 의무를 부여받는 것이 아니라 전면적으로 배척은 허용되지는 않지만 다소 완화된 기분의 프로그램편성권을 가진다고 결정하였다.

30) BVerfGE 74, 297.

31) 이러한 문제는 현재 우리나라에서 공영방송이 디지털멀티미디어방송(DMB), 스트리밍(Streaming) 방식을 이용한 방송프로그램의 전송에 대한 투자의 정당성을 설명할 수 있다.

1992년에 있었던 제7차 방송판결<sup>34)</sup>에서는 공영방송사의 기능을 보장하기 위한 재정적인 보장의 정당성에 대해 언급을 하였고 1994년에 있었던 제8차 방송판결<sup>35)</sup>에서는 방송수신료의 보장과 방송수신료 징수의 헌법적인 정당성에 대해 언급을 하면서 공영방송사의 방송수신료에 의한 운영재정의 헌법적인 요구를 확실히 하였다.

이러한 독일연방헌법재판소의 결정 속에서 중요한 것 중의 하나는 제3차 방송판결에서 언급한 방송의 존속 및 발전보장(Bestands- und Entwicklungsgarantie)이다. 독일연방헌법재판소는 입법자가 방송관련 입법을 할 경우 단순히 현재의 방송환경만을 고려한 입법이 아니라 방송의 미래지향적인 기능을 고려한 입법형성이 이루어져야 한다고 결정했다. 특히 이러한 입법형성은 단순히 최소한의 보장만을 의미하는 것은 아니라고 결정해 입법자의 방송관련 입법에서 단순히 입법자에게 재량권을 부여하는 것이 아니라 방송발전을 위한 제도 및 절차의 형성에 구속되는 입법방향을 제시했던 것이다. 특히 방송의 존속 및 발전보장은 공영방송사의 기본적 공급의무(Grundversorgung)와 더불어 사회의 민주화 및 발전을 위한 토대로서의 역할을 강조하고 있어 입법자의 적극적인 입법형성을 요구하는 것이다.

#### 라. 방송 상황과 주파수의 배정의 문제

방송이 사회의 공공재인 주파수를 자체의 프로그램을 통해 실현해야 하는 본질적인 기능은 어떤가? 현재 지상파방송은 증가한 케이블 방송, 종합편성케이블 방송 등으로 인해 제한된 규모의 광고시장에서 그 재원을 충분히 조달하기에 부족함을 호소하고 있다. 이러한 재정적인 부족은 방송수신료의 인상, 케이블 방송에 대한 재전송료의 요구, 케이블방송에서 제공하는 중간광고의 허용 등과 같은 대청적 규제요구 등으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 요

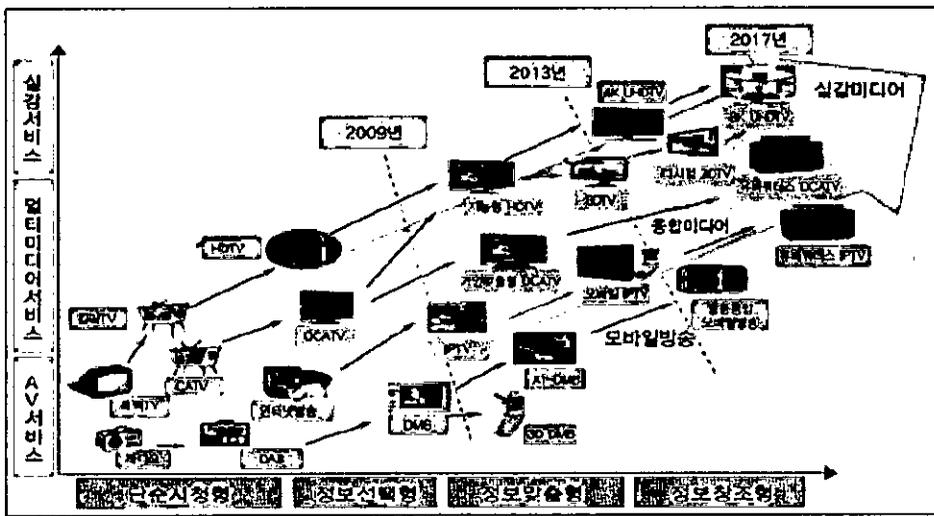
32) 한편 제5차 방송판결에서 공영방송사의 운영재원에 대한 재정적인 보장도 언급되었다.

33) BVerfGE 83, 238.

34) BVerfGE 87, 181.

35) BVerfGE 90, 60, 이 판결을 소위 방송수신료판결이라고 한다.

구는 단순히 현재의 방송사의 존속보장만을 위한 것은 아니다. 디지털 전환으로 세계 각국이 지향하는 방송프로그램과 전송기술의 변화를 통한 발전토대로서의 안정적인 자원의 확충인 것이다. 세계 각국이 3D방송과 UHDTV방송을 통해 새로운 혁신을 계획하고 있다는 것은 주지의 사실이고 우리의 지상파방송사업자도 이에 대한 준비를 하고 있다. 그러나 이러한 방송의 미래발전을 위한 계획은 현재 존재하는 주파수로만으로는 달성하기가 불가능하고 기존 아날로그방송이 사용하던 700MHz대역의 주파수를 활용함으로써 가능한 것이다. 방송의 존속보장만이 아니라 사회적 통합기능을 수행하는 방송의 미래는 기술의 발전에 따라 새롭게 등장하는 방송의 신 유형을 제대로 전파할 수 있도록 함으로써 보장되는 것이다. 이것이 독일연방헌법재판소가 그 판결에서 언급한 방송의 존속 및 발전보장과 부합되는 것이다. 이런 관점에서 본다면 현재 유희주파수라고 운운하는 700MHz대역의 주파수는 더 이상 유희주파수가 아니라 방송의 존속 및 발전보장을 위해 사용되어야 한다는 헌법적 명령에 구속되어야 하는 사회적 공공재이다.<sup>36)</sup>



(그림 2) 차세대방송서비스 전망

출처: 한국산업기술평가연구원(2009), IT R&D 발전전략(2010~2015), 지식경제부, 40쪽

36) 따라서 행정청의 과도한 자의적인 결정을 방지하기 위해서 입법적으로 이를 보완하는 방법도 고려되어야 한다. 同, 최선욱, 700MHz와 차세대 방송, 방송문화, 2013.11, 21쪽.

## 2. 경제적인 측면에서의 주파수 배정의 정당성

### 가. 방송과 통신 영역에서의 정부의 정책과 창조경제

창조경제 (The Creative Economy)라는 용어는 플로리다가 처음 본격적으로 사용하였고 호킨스는 디자인, 방송, 미디어, 소프트웨어 등 콘텐츠와 연관성이 높은 분야를 창조산업 (Creative Industry)으로 제시하기도 하였다.<sup>37)</sup> 창조경제의 이론적 배경이 되는 신성장이론의 핵심은 지식과 아이디어의 속성이라 할 수 있는 수확체증의 법칙을 성장모델에 포함시켜 경제의 성장을 설명한다는 점이다. 신성장이론의 핵심인 지식이나 아이디어는 경쟁적 재화의 속성을 갖는다. 소프트웨어 프로그램, 새로운 디자인, 창작 대중가요나 새로운 스타를 배출하기 위한 오디션 프로그램 등은 전통적인 재화의 성격을 경쟁적인 재화가 아니라 비경쟁적인 재화인 것이다.<sup>38)</sup>

또한 창조경제의 특성은 과거정부정책인 지식기반정책을 토대로 하고 있고 그 핵심은 시너지효과가 발생하는 방송과 통신의 융합화의 영역이며 구체적으로 이들 융합화에 기존의 경제적인 산출이 아니라 기존에 없던 새로운 형태의 재화가 만들어지고 이를 통한 경제성장이 이루어진다는 점이다.

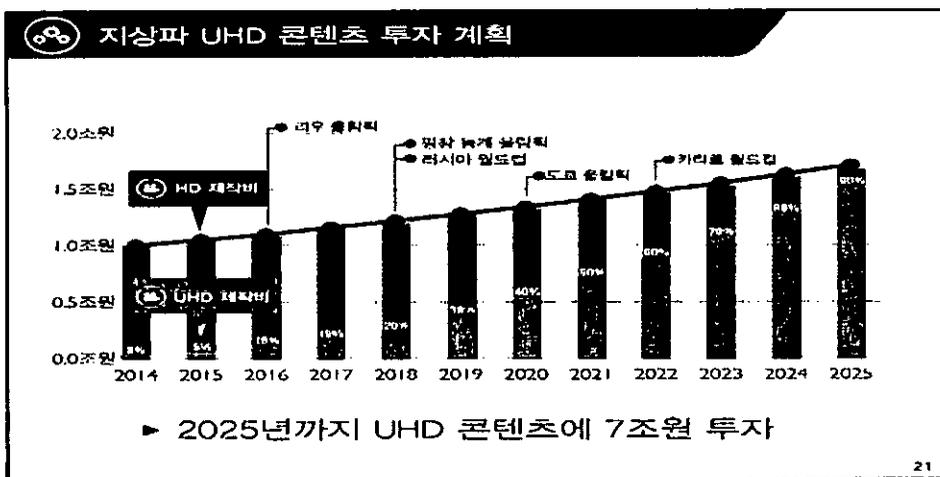
이러한 창조경제의 개념에서 살펴보면 기존의 방송, 통신이 수행해오던 영역의 사업은 실제로는 창조경제의 핵심적인 동력이 되지 못한다. 기존의 전통적 생산이론에서 요구되던 수요·공급의 원칙의 적용과 수확체증의 법칙이 작용하는 영역은 창조경제의 영역으로 간주하는 것보다는 오히려 새로운 창조를 형성하는 영역에서의 경제적인 활동이 창조경제의 핵심적인 영역이라고 볼 수 있다.

700MHz대역의 주파수를 이를 필요로 하는 어느 영역에 어떻게 할당하는 것이 창조경제와 부합하고 또 이를 통한 국가경제의 성장 동인을 이끌어 낼 수 있을 것인가의 문제는 방송과 통신의 미래에 대한 기대가능성과 그 구체적인 계획성에서 살펴야 한다.

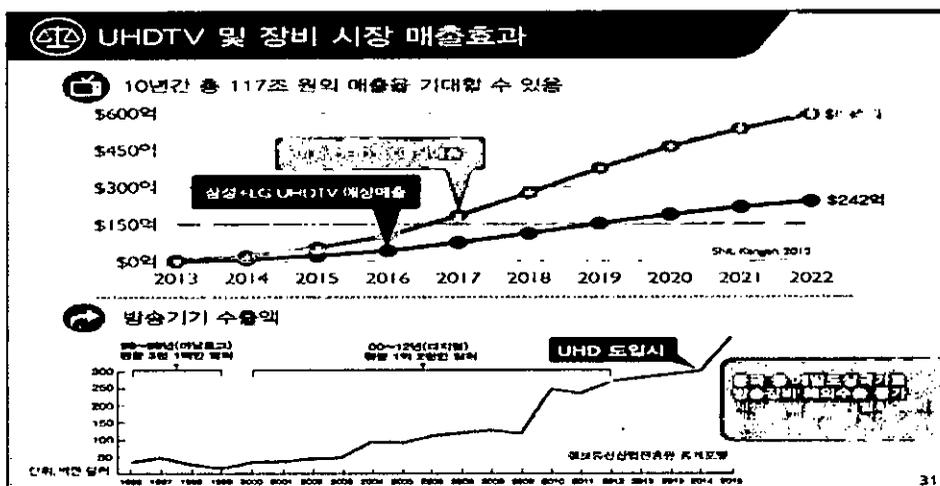
37) 최계영, 창조경제와 ICT, 텔코저널 1권, 2013, 9-10쪽

38) 최계영, 창조경제와 ICT, 텔코저널 1권, 2013, 13쪽

이런 점에서 본다면 현재 이동통신사가 주장하는 이동통신 이용자의 증가와 이를 통한 특정 소수자에 의한 주파수 이용의 치중은 창조경제의 논리와는 부합되지 않는다. 새로운 주파수의 이용은 새로운 성장 동력 즉 패러다임적인 전환을 통한 성장동력의 확보가 있어야 창조경제의 논리와 부합될 수 있을 것이다. 그러나 이용자의 증가에 따른 주파수의 부족은 과거 전통적인 성장이론에 근거한 경제성장에 불과하기 때문에 신성장이론에 근거한 창조경제의 논리와는 부합될 수 없다.



21



31

반면 700MHz대역의 주파수를 이용하는 지상파방송업계의 상황은 다르다. 지상파방송사업자가 700MHz대역의 주파수를 필요로 하는 것은 이미 방송계의 패러다임적인 변화를 일으킨 디지털 방송의 활성화이다. 디지털방송을 통한 기존 난시청지역의 해결과 3DTV, UHDTV등의 새로운 형태의 방송을 제공함으로써 침체되어 있는 방송시장의 활성화 그리고 이들 3DTV와 UHDTV 등을 생산하는 가전업체의 성장 및 세계 UHDTV시장에서의 선점 등을 통한 경제성장 등은 현 정부가 추진하는 창조경제의 정책과 부합되는 것이다.

결국 전통적인 성장이론에 얽매어 새로운 패러다임적인 정책을 제시하지 못하는 이동통신사에게 700MHz대역의 주파수를 배정하는 것보다는 이미 전송방식의 패러다임적인 변화를 거쳐 새로운 창조, 특히 창조경제의 가장 핵심적인 영역인 디자인, 방송, 미디어, 소프트웨어가 융합되어 국민에게 제공될 수 있는 방송의 영역이 정부가 추진하는 창조경제에 더 부합된다고 볼 수 있다.

나. 주파수의 배정과 경제적인 효과

④ 경제적 효과 비교 (10년간)				
	통신	방송	비고	
주파수 1년당 대역 구입	약 3조원	0원	· 1년 1조2천억, 2.5년 2조원 이상 배정하는 경우 대역	
미용도 10년간 대역 배출	약 80조원 <small>방송통신위원회(이하 방송통신위)가 2012년 12월 11일 100MHz(100MHz) 대역 100만 개를 배출</small>	0원	· 10년간 4,000만명 중 70%인 2,800만 명에게 배정하는 경우 1/2로 산정	
민영화 구입 대역 수급 효과	약 89조원 <small>100MHz(100MHz) 대역 100만 개를 배출하는 경우 2012년 12월 11일 100MHz(100MHz) 대역 100만 개를 배출</small>	약 83조원 <small>2012년 12월 11일 100MHz(100MHz) 대역 100만 개를 배출</small>	· 83조원(주파수) 1.9%의 산정 · 2012년 12월 11일 100MHz(100MHz) 대역 100만 개를 배출 · TV주파수가 65%로 산정 · 83조원(주파수) 1.9%	
연평균 새 TV 투자비용	0원	5.5조원	· 2012년 12월 11일 100MHz(100MHz) 대역 100만 개를 배출	
신기술 수출	0원	약 2.2조원 + 〃 + 11 → 100% (주파수) 0.4	· 100MHz(100MHz) 대역 100만 개를 배출하여 GDP(11%)의 1.9%인 2.2조원을 창출 · 100MHz(100MHz) 대역 100만 개를 배출하여 GDP(11%)의 1.9%인 2.2조원을 창출 · 100MHz(100MHz) 대역 100만 개를 배출하여 GDP(11%)의 1.9%인 2.2조원을 창출	
부동산시장 수급 대안효과	0원	약 106조원 + 〃 <small>100MHz(100MHz) 대역 100만 개를 배출하여 GDP(11%)의 1.9%인 2.2조원을 창출</small>	· 2012년 12월 11일 100MHz(100MHz) 대역 100만 개를 배출하여 GDP(11%)의 1.9%인 2.2조원을 창출 · 2012년 12월 11일 100MHz(100MHz) 대역 100만 개를 배출하여 GDP(11%)의 1.9%인 2.2조원을 창출	
<b>약 172조원</b>		<b>약 196.7조원</b>		

흔히 700MHz대역의 주파수를 통신 영역에 배정하는 것이 산업적인 효과가 더 크다고 언급한다. 그러나 현시점에서의 경제성장 및 산출가치적인 경과가

미래의 성장과 직결된다고 보기는 어렵다. 최근 우리 사회에서의 각종 경기예측 및 미래수요조사 등의 결과 등에서 많은 오류가 발생하고 있는 현실을 고려하면 미래에 대한 예측은 정확할 수가 없다. 따라서 이러한 불명확하고 불확정적인 예측에 근거해 주파수의 배정을 효율적으로 했다고 말하기는 어렵다. 특히 최근 방송업계에서 예측한 주파수 배정에 따른 경제적인 효과는 기존의 예측과는 달리 방송업계에서 더 많은 미래지향적인 수치적 결과가 나타난다는 것을 제공하고 있다. 이론적으로 볼 때에는 창조경제의 이론과 부합되는 영역이기는 하지만 방송업계와 통신업계가 제출하는 자료들의 불예측성에 근거해 있다는 사실은 결국 주파수의 배정에 결정적인 영향을 행사하지는 못한다는 것을 의미한다.

### 3. 사회적인 측면에서의 주파수 배정의 정당성

#### 가. 디지털 디바이드의 해소

방송이 하나의 산업적요소를 내포하고 있다는 사실을 부인하기는 힘들지만 가장 본질적인 기능한 사적·공적 의사형성을 이바지하여 사회의 민주화와 사회의 통합기능을 수행하는데 있다. 이러한 방송의 기능은 방송의 형식이 아날로그이든 디지털이든가를 불문하고 인정되는 불변의 본질적인 사항이다. 주파수의 배정에는 이러한 점이 또한 고려되어야 한다. 그러나 우리의 현실, 특히 방송의 현실은 이러한 방송의 본질적인 요소를 충족시키기에는 무리가 있다.

사회적인 측면에서의 주파수 배정은 우리 사회의 디지털 디바이드를 해소해야 한다는 목표를 지향해야 한다. 현재 디지털 방송은 수도권을 제외하고는 직접수신율이 많이 떨어지고 있어 방송의 보편적 서비스, 특히 공영방송의 무상보편적 서비스가 이루어지고 있지 않다. 이러한 점은 현재 케이블에 가입해 유료로 지상파방송을 수신하고 있는 가정에게 방송이 본연의 임무를 수행하지 못하게 되는 결과를 초래한다. 특히 지방의 영세계층의 경우에 더 그러하다. 이들은 비록 사회복지차원에서 유료방송에 가입하는 것이 보장될지 모르지만 이것은 차선의 방법에 불과하고 최선의 방법이 아니다. 오히려 700MHz대역의 주파

수를 이용해 디지털 방송을 제공해 이러한 불편을 해소하는 것이 최선의 방법이라고 한다면 700MHz대역의 주파수 배정은 행정청의 자유재량적인 문제로 해결될 수는 없다. 법적 정당성에 구속되지 않고 결정하는 행정청의 자유재량적인 주파수 결정은 중국적으로 디지털 디바이드를 가속화시킨다는 비판을 받을 수밖에 없고 헌법적 가치인 사회국가원리에 부합되지 않는 정책집행이다.

#### 나. 방송과 지역의 균형적 발전

사회적인 측면에서 또한 고려되어야 하는 것이 주파수의 배정은 국토의 균형적인 발전과 방송을 통한 지방문화의 발전이다. 헌법 제119조는 국가의 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정에 대한 의무를, 제123조는 국가가 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 규정하고 있어 국가의 정책결정과 집행은 이를 충분히 고려하면서 이루어져야 한다.

그러나 통신의 경우 전국적인 규모로 이루어져서 이러한 헌법규범의 실현에 큰 무리는 없으나 방송의 경우는 상황이 전혀 다르다. 국토의 균형 있는 발전이라는 헌법적 명령(국가목적규정)에도 불구하고 수도권과 지방의 차이는 매년 더 격차가 발생하고 있다. 방송의 영역도 그 예외는 아니다. 수도권 중심의 지상파방송과 이동통신사의 주파수할당에 대한 논쟁 속에서 지방의 공영 및 민영방송사의 존속 및 발전보장은 전혀 도외시되고 있다. 실제로 지방의 공영방송과 민영방송은 서울의 지상파방송의 프로그램에 의존하고 있다는 측면에서 본다면 지역의 방송사에 대한 별도의 지원책을 별도로 하더라도 전국을 대상으로 하는 보편적 서비스를 제공하지 못하는 상황 속에서는 이들 지역방송사의 존속보장은 그 자체가 어려운 상황으로 전락하게 된다. 결국 이것은 낙후된 지방의 방송사업자를 위한 차원에서 주파수의 배정은 방송사업자에게 배정되어야 한다는 구속을 받게 된다.

#### 다. 주파수 배정을 통한 Glokalisierung의 촉진

헌법의 기본원리의 하나인 문화국가원리를 구현하는 방법론으로는 다양한

매체를 통한 방법이 가능하지만 방송이 가지고 있는 특수한 영향력으로 인해 다른 매체보다 그 중요성이 더 크다. 따라서 방송은 이제 단순히 정보의 제공에만 그치는 것이 아니라 현대국가에서 중요한 의미를 가지는 문화발전을 통한 개인의 인격발현과 국가정체성의 확립이라는 문화국가원리의 구현을 위한 중요한 매체로서의 역할을 수행하게 된다. 즉 방송은 단순히 산술적 가치로 평가되어질 수 없는 문화적 요소의 증진을 통한 건전한 사회의 발전이라는 가치를 내포하고 있다. 이런 점에서 방송은 지역문화의 발전에 중요한 역할을 수행한다. 즉 방송은 지역공동체의 발전에 이바지 하고 그를 통해 세계화가 추진되는데 중요한 역할을 한다.

세계화(Globalisierung)란 화두에서 이제는 지역의 세계화(Glokalisierung)가 시대의 화두가 된 것도 이미 오래다. 이러한 화두는 단순히 사실적인 측면에서만 의미 있는 것은 아니고 오히려 헌법적 규범적 성격을 가진다.

우리 헌법은 제117조와 제118조에서 지방자치권을 통한 지역의 발전을 명문화하고 있고 제123조에서는 국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다는 것을 명문으로 규정해 지방의 발전이 단지 국가의 정책적인 사항이 아니라 헌법적 명령 내지 최소한의 국가목적규정(Staatszielbestimmung)으로 두고 있다는 점에서 지역의 발전은 규범적인 것이다. 이처럼 현시점에서의 세계화라는 것은 국가 간의 경계를 허무는 것에 그치는 것이 아니라 지역공동체의 문화를 보호하고 장려하는 것에 있으며 이것은 지역공동체의 지방자치권의 보장을 통해 가능하며(Glokalisierung) 문화적 분권화를 전제로 한다(kulturellen Dezentralisierung). 바로 방송은 이러한 분권화를 통한 세계화에 이바지하고 기능을 수행하며 특히 지역에 기반을 둔 지상파 지역방송은 이러한 부분이 가장 핵심적이고 본질적인 부분의 하나라고 볼 수 있고 700MHz대역의 주파수의 결정은 이에 구속되어 이루어져야 한다.

## V. 결론

방송의 디지털화에 따른 주파수가 지상파방송사업자 또는 이동통신 사업자

에게 할당의 문제는 앞서 언급한 것처럼 관할 행정청의 자유재량에 속하지 않는다. 흔히 유희주파수라고 하는 지칭은 더 이상 정당하지 않으며 방송의 존속 및 발전보장이라는 측면에서 지상파방송사업자에게 방송의 미래발전을 위해 배정되어야 법적으로 정당성이 인정될 수 있다. 또한 현 정부의 경제정책인 창조경제의 측면에서 보아도 700MHz대역의 주파수가 3DTV, UHDTV 등을 위한 전송매개체로 인정되어야 하며 이를 통한 프로그램 콘텐츠의 제공이 이루어질 때 창조경제정책과 부합될 수 있을 것이다. 또한 이동통신사측이 주장하는 주파수의 산업적·경제적인 측면의 부각도 예측의 불명확성과 미래에 대한 부가가치의 창출이라는 점을 고려되어 재고되어야 하고 방송의 본질적인 기능인 국민의 알권리를 통한 인격권의 발현과 그를 통한 지역의 발전 그리고 종합적으로 국가의 균형적인 발전에 방송이 기여하는 중요성을 고려해서 판단되어야 할 것이다. 마지막으로 이 모든 결정은 학계와 실무계의 종합적인 검토와 심사숙고해서 결정되어야 하며 자칫 칼자루를 쥐고 있는 행정청의 자의에 의한 결정으로 이어져서는 안 된다. 특히 사회복지정책의 확충을 위한 재정보충의 방식으로 주파수의 매각이 이루어진다면 현 정부의 기본적인 경제정책인 창조경제지향의 목적에도 부합하지 않을뿐더러 순간의 결정은 우리나라의 미래의 성장의 원동력을 방해할 수 있다. 특히 이러한 행정청의 오판에 대해서는 회복할 수 없는 손해가 따라고 이 손해에 대한 책임의 추궁은 불가능하기 때문이다.

## 참고문헌

- 전광석, 한국헌법론, 2006  
최우정, 방송법연구 I, 2006  
김광호, 지상파방송의 700MHz 주파수 대역 활용방안, 방송문화, 2013.11  
김용규/김지연, 700MHz대역 주파수의 이동통신용 분배에 따른 사회후생효과 분석, 정보통신정책연구 제18권 제2호, 2011.6.  
박상호, 700MHz 대역의 공익적 활용방향 : 차세대방송 서비스를 중심으로, 방송

- 공학회지, 17권 2호, 2012. 4.
- 박석철, 700MHz와 차세대 방송, 방송문화, 2013.11.
- 박석철, 700MHz와 차세대 방송, 방송문화, 2013.11.
- 정미정, 700MHz주파수 대역의 공익적 활용방안, 발제문
- 조준상, 보편적 통신서비스 현황과 확대방안을 위한 정책토론회, 공공미디어 연구소, 2012.
- 최계영, 창조경제와 ICT, 텔코저널 1권, 2013.
- 최선욱, 700MHz와 차세대 방송, 방송문화, 2013.11.
- 최우정, 헌법상의 인간상(Menschenbild)의 의미와 사이버스페이스상의 다양한 매체에 대한 법적규제강도의 문제, 공법연구 제35집 제3호
- C. Degenhart, Bonner Kommentar, Art. 5 Abs. 1 und 2, 2004, C. F. Müller.
- Schmitt Glaeser, Die Rundfunkfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht, AöR 112(1987).

[Abstract]

## The legal problems of using the 700MHz frequency area in analogue switch off of broadcasting

Choi, Woo-Jeong

*Professor at college of law and police science, Keimyung University*

The digitization of terrestrial broadcasting frequencies are assigned to the broadcaster or network operator is a controversial issue. This frequency was used because the traditional broadcast still broadcasting after digital switchover in terms of ensuring the survival and development of terrestrial broadcasters to broadcast should be allocated for the development of future legal justification

can be accepted. This justification is not only just theoretical aspects of the economic policy of the present government of the creative economy in terms of perceiving the frequency of 700MHz band 3DTV, UHDTV and should be recognized as a transport medium through which the program can be made to provide the creative economy could be consistent with the policy. In addition, the frequency of mobile communication company side of this argument in terms of industrial and economic uncertainty, and the incidence is predicted for the future, taking into account the fact that the creation of value-added should be the stock's intrinsic feature of broadcasting through public's right to know his personal rights of expression and through local development and the development of a comprehensive national broadcasting balanced, taking into account the importance of the contribution should be determined. All decisions of the last comprehensive review of the academic and practical area shall be liable to the hilt and the deliberation and decision of the administrative agency's decision by holding the leads should not be. In particular, the expansion of social welfare policy for the financial supplement is made by way of sale, if the frequency of the current government's basic economic policy, is consistent with the purposes of the creative economy does not end at the moment of decision, nor is the driving force behind the growth of the future of our country to interfere be. Especially those of the administrative agency can not recover damages for false positives, according to the investigation of and responsible for the damages because it is not possible.

**Key words** : 700MHz band frequency, survival and development of terrestrial broadcasting, freedom of broadcasting, creative economy, Analogue switch off