

主題

통신·방송융합의 주요 이슈 및 정책적 대응방안

정보통신정책연구원 원장 이주현

차례

1. 서 론
2. 국내의 융합서비스에 대한 쟁점
3. 해외의 네트워크와 콘텐츠 분리규제 방안
4. 수평규제(horizontal regulation) 전환의 논리와 기대효과
5. 결 론

1. 서 론

전통적으로 통신이란 양방향의 통신망을 구축하여 서비스 이용자 사이에 송수신이 이루어지는 것을 의미하며, 그 내용물(contents)은 음성서비스가 주를 이루어 왔다. 반면 방송이란 전기통신 설비를 이용하는 송신망을 구축하고, 이를 통하여 불특정 다수에 대해서 음성 및 영상이 포함된 방송프로그램을 단방향적으로 전달하는 것을 의미하는 것으로 이해되어 왔다. 따라서 전통적으로 통신은 효율성을 우선으로 하는 산업적 측면을 강조해온 반면, 방송은 프로그램의 사회적 영향에 따른 공익적 측면을 강조해 왔다는 점에서 양자간에는 정책목적에서 근본적인 차이점이 존재해왔다. 또한 양자간에는 규제의 방향도 상이하여 통신의 경우 경쟁의 활성화와 소비자 편의

의 증진 등에 중점을 두는 반면, 방송의 경우 공익성 확보를 위한 상대적으로 엄격한 진입규제, 편성·운영규제 및 내용규제 등에 중점을 두고 있는 것이 특징이다.

그러나 정보통신기술의 발달과 서비스의 개발, 규제의 완화 및 경쟁의 활성화 등으로 인하여 기존의 통신과 방송의 경계가 허물어지고 있는 현상이 나타나고 있고 이를 우리는 흔히 통신과 방송의 융합이라고 부른다. 통신·방송융합은 근본적으로 기술발전에 의해 가능했지만 시장환경의 변화에 의존한 면도 크다. 통신사업자는 유선과 무선 서비스시장의 정체 또는 포화에 따라 수익성이 날로 감소해가는 상황에서 새로운 수익원의 확보를 방송콘텐츠의 제공에서 찾고자 하고 있다. 방송사업자는 주 수입원인 광고가 경제상황에 의해 좌우되어 불안정한 가운데 안정된 수익원의

확보를 위하여 통신서비스를 부가적으로 제공하고자 하고 있다. 문제는 정책목표와 규제방향의 차이점으로 인하여 현행 통신 관련법과 방송법에는 통신 및 방송의 개념을 전통적인 서비스에 기반하여 규정하고 있고, 따라서 새롭게 출현하고 있는 통신·방송 융합서비스에 대해서는 근거조항조차 없는 경우가 발생하고 있다는 것이다.

이에 비하여 유럽연합을 중심으로 한 해외의 주요국들에서는 통신·방송융합에 대응하기 위한 논의가 최근에 들어 더욱 가속화되고 있다. 유럽연합은 회원국들에게 통신과 방송의 규제체계를 네트워크, 서비스, 콘텐츠를 대상으로 하는 수평적이고 계층적 규제체계로 단일화할 것을 의무화하고 있고(Marcus, 2002), OECD도 기존 통신방송의 수직적 분할체계를 개편하여 네트워크에 대하여 단일한 규제를 적용할 것을 내용으로 하는 보고서를 발표하였다(OECD, 2003). 주요국별로는 미국(1996년), 이탈리아(1997년), 말레이시아(1998년) 등이 이미 통신과 방송에 대한 단일법을 1990년대에 제정하였고, 영국과 프랑스는 통신법을 흡수·확대하는 방식으로 전자통신법을 제정하였으며, 독일은 통신법, 방송법 이외의 제3의 법을 제정하여 융합서비스를 관할하고 있다.

한편, 각국의 정책 및 규제 기구의 정비는 국가별 특수성에 따라서 진행되고 있으며, 특히 통신과 방송에 대한 정책 및 규제기구가 통합된 경우 통신·방송융합 현상에 대한 대처가 순조롭게 진행되고 있다. 미국, 일본, 이탈리아, 말레이시아 등은 정책 및 규제를 통합된 단일 기구를 통해 수행하고 있고, 영국과 캐나다는 분리된 정책 기구를 보유하고 있으나 규제는 통합기구에 의해 수행되고 있으며, 프랑스는 정책 및 규제기구가 분리되어 있으나 통신규제기구의 관할 영역을 확대하고 있다. 또한 독일은 연방과 주 정부가 각각 통신과 방송에 대한 정책 및 규제를 수행하고 있다. 요약해 보면, 통신·방송융합에 따라 해외

주요국들은 저마다 새로운 정책과 규제 모델을 도입함으로써 융합서비스에 대한 신속한 대응을 하고 있다는 것이다.

그러나 우리나라는 해외의 주요 선진국들에 비하여 상대적으로 융합서비스에 관련한 법령정비가 뒤떨어져 있다고 하겠다. 특히 우리나라의 경우 현재 통신망과 방송망 혼가의 실질적인 권한이 규제기관별로 분리되어 있기 때문에 통신망과 방송망의 융합에 따른 이중규제 문제는 지속적으로 논란을 일으키고 있다. 비록, 2004년 3월에 방송위원회와 정보통신부가 수개월째 논란이 되어 왔던 방송법 개정안에 대한 합의를 도출함으로써 신규서비스인 DMB를 ‘이동멀티미디어방송’으로 정의하고, 쇼핑, 뱅킹, 주식, 게임 등 다양한 양방향 서비스를 제공하는 데이터방송의 개념을 방송법안에 신설하는 등 나름대로의 성과는 있었지만, 통신망을 통한 방송서비스에 대한 규제공백 혹은 규제중복의 문제, 인터넷방송에 대한 일관되지 못한 규제체계의 유지 등 장기적인 관점에서 융합서비스들에 대한 적절한 규제 방안을 도출하는 데에는 실패하였다.

기술의 발전으로 인해 자연스럽게 나타나고 있는 융합서비스들에 대한 국내 규제환경의 불확실성은 사업자들의 적극적 서비스 도입 노력을 제약하는 요인이 되고 있고, 이는 결국 사회적 후생손실로 이어질 수 있다. 해외의 주요 국가들이 통신과의 융합을 고려한 방송규제 모델을 제안하는 등 통신·방송융합에 대응한 능동적 대처가 이루어지고 있다는 점을 감안하면 우리나라의 문제는 더욱 심각하다고 하겠다. 통신과 방송의 융합은 거스를 수 없는 대세로 향후 5~10년간 기술 및 서비스 개발 그리고 기업전략의 측면에서 융합이 획기적으로 진행되리라는 일반적인 예상과는 달리, 우리나라의 융합서비스 관련 정책은 아직도 제자리걸음을 걷고 있다고 하겠다. 신규 융합서비스에 대한 법적 근거 부재로 융합서

비스의 정착 기반이 조성되지 못한다면, 우리나라는 앞으로 정보통신 분야의 국가경쟁력에서 심각한 위기를 맞을 수 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 하여, 본고는 융합서비스에 관련한 국내 규제체계의 문제점을 짚어보고 융합서비스의 활성화를 위한 장기적이고 종합적인 정책방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 2장에서는 국내에서 쟁점이 되고 있는 융합서비스들을 살펴본다. 3장에서는 통신·방송융합 환경에 대응하기 위하여 주요 국가들이 추진하고 있는 네트워크와 콘텐츠 분리규제 방안을 분석해 본다. 4장에서는 수직적 규제에서 수평적 규제체계로 변화함에 따라 나타날 수 있는 기대효과를 분석해 보고, 5장에서는 수평적 규제체계로 인한 문제점과 국내 융합서비스 규제체계의 시사점을 모색해 본다.

2. 국내의 융합서비스에 대한 쟁점

현재 전기통신사업법상 대부분의 융합형 서비스는 기간통신역무가 아니기 때문에 부가통신역무로 분류될 수 있다. 또한 전기통신회선설비를 설치하고 융합형 서비스들을 제공하는 경우 기간통신사업자로 허가를 받아야 하는 반면, 전기통신회선설비를 임차하여 이러한 융합서비스들을 제공하는 경우에는 부가통신사업자로 신고만 하면 된다고 해석할 수 있다.

한편 방송법의 기본적인 시각은 전송망에 상관없이 사회적 영향력이 큰 콘텐츠를 공중에게 제공하는 경우 방송으로 간주한다. 이러한 시각으로 보면 대부분의 융합형 서비스는 방송형 콘텐츠가 공중에게 제공되는 것으로 해석될 수 있다.

1) 데이터방송

2004년 3월 통과된 방송법 개정안에 따르면, 통신망을 통하여 제공하거나 매개하는 경우를 제외하고는 방송망을 통한 데이터방송은 방송서비스로 규정되어 있다. 따라서 방송사업자의 채널을 이용하여 데이터방송을 제공하고자 하는 경우에는 방송법의 관련규정을 적용받게 된다. 그러나 독립된 채널을 이용하여 각종 정보를 제공하는 독립형 데이터방송의 경우에는 현행 전기통신사업법상 부가통신역무에 해당한다고 보는 시각도 많기 때문에 중복규제의 논란이 예상된다

2) DMB

DMB의 경우에도 2004년 통과된 방송법에 의해 방송서비스로 정의되었기 때문에 방송법의 적용을 받는다. 그러나 향후 이동통신망과 연동되어 상향채널이 가능해지는 경우에는 통신이나 방송이나의 논란에 또다시 휘말릴 여지가 충분하다고 하겠다.

3) 휴대폰 방송

현재 휴대폰 방송은 기간통신사업자(이동전화역무)가 제공하는 부가통신서비스에 해당하기 때문에 기간통신사업자는 신고 없이 제공할 수 있다. 휴대폰 방송의 내용심의는 전기통신사업법 제53조 제2항 및 동법시행령 제16조의3에 의거하여 정보통신윤리위원회에서 담당하고 있다. 그러나 방송위원회는 휴대폰 방송에 대해 통신망을 통하여 방송형 콘텐츠가 전송되는 것으로 간주하여 별정방송으로 분류해야 한다는 입장을 고수하고 있다.

4) 인터넷 방송

인터넷방송은 인터넷을 통한 콘텐츠 제공서비스로 간주될 수 있기 때문에 현행 전기통신사업법상 부가통신역무에 해당하고, 따라서 인터넷방

송을 하고자 하는 자는 부가통신사업으로 신고를 하여야 한다. 내용심의도 전기통신사업법 제53조 제2의 제4항 및 동법시행령 제16조의3에 의거하여 정보통신윤리위원회에서 담당하고 있다. 그러나 특이하게도 방송사업자가 제공하는 인터넷방송의 경우 방송법 제32조 및 동법시행령 제21조에 의거하여 방송위원회가 심의하고 있다. 서비스의 성격이 동일함에도 불구하고 제공하는 사업자가 방송사업자나 통신사업자나에 따라서 내용심의의 주체가 다르다는 것은 향후 논란의 소지가 충분히 있다고 하겠다.

5) VOD

현행 전기통신사업법에 따르면 통신망을 이용한 VOD 서비스를 콘텐츠 제작자(CP: Contents Provider)의 한 형태로 간주하여 부가통신역무로 해석할 수 있다. 그러나 방송법상 방송채널을 이용하여 제공되는 VOD 서비스는 방송채널사업으로 간주하여 방송법의 규제를 받는다. 이는 우리나라가 서비스에 기반을 둔 법체계가 아니라 설비기반에 바탕을 둔 규제체계를 가지고 있기 때문에 발생하는 규제의 일관성 부재의 문제이다.

6) IP-TV

현행 전기통신사업법에 따르면 IP-TV서비스는 부가통신역무에 해당하여 부가통신사업으로 신고하고 서비스를 제공할 수 있다는 해석이 가능하다. 내용심의에 있어서도 인터넷방송과 동일하게 전기통신사업법 제53조 제2의 제4항 및 동법시행령 제16조의3에 의거하여 정보통신윤리위원회가 담당할 수 있다. 한편, 현행 방송법에는 IP-TV를 텔레비전 방송에 해당한다고 해석할 수 있는 직접적인 규정은 없다. 방송법상에는 텔

레비전 방송만 규정이 되어 있고, IP-TV에 대한 사업자 규정이 없기 때문이다.

지금까지 우리나라에서 쟁점이 되고 있거나 향후 문제가 발생할 소지가 있는 융합서비스들에 대해 간략히 짚어 보았다. 이를 종합해 보면 융합서비스와 관련된 문제점들은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 동일한 서비스에 대하여 이원화된 규제체계를 가지고 있다는 것이다. 인터넷방송의 경우에 동일한 서비스임에도 불구하고 제공하는 사업자의 지위에 따라 상이한 기관에서 내용심의를 담당하고 있고, VOD의 경우에도 통신망 기반은 부가통신사업으로 신고하고, 방송망 기반은 방송채널사업으로 승인 받는 등 규제체계의 통일성이 없다. 둘째, 네트워크를 기준으로 하는 현행 규제체계의 적용방식은 규제 형평성의 문제를 야기하고 있다. 정보통신부나 방송위원회는 공통적으로 현재 쟁점이 되고 있는 융합형 서비스에 대한 규제권한의 판단을 기본적으로 서비스가 제공되는 네트워크에 근거하고 있다. 즉, 통신망을 기반으로 제공되는 융합서비스는 현행 전기통신사업법상의 부가통신역무에 해당하여 부가통신사업으로 신고하고, 이에 대한 내용규제는 정보통신윤리위원회의 심의를 받게 된다. 한편, 방송망 기반의 융합서비스는 방송법상 방송사업으로 간주되어 사업관리와 내용심의를 방송위원회가 담당하게 된다¹⁾. 이처럼 대부분의 통신·방송융합서비스는 네트워크를 기준으로 통신망기반 융합서비스, 방송망기반 융합서비스 및 통신망과 방송망 기반 융합서비스로 구분되고 각 서비스는 네트워크에 기반해서 규제를 받고 있다.

그러나 네트워크를 기준으로 구분하는 방식은 아날로그 시대의 산물로 다양한 융합형 서비스를 수용하는 데는 문제를 들어낸다. 예를 들어, 초고속인터넷서비스가 기간통신역무화됨에 따라 유선

1) 단 케이블TV망을 통한 인터넷접속서비스는 제외된다.

방송사업자가 초고속인터넷서비스를 제공하는 경우 기간통신사업자 허가를 받아야 하는데²⁾, 이 경우 케이블TV 네트워크는 방송망인 동시에 통신망의 성격을 갖게 되는 문제점이 있다. 또한 VOD 서비스의 경우, DMC, IP-TV, 이동전화 TV, DMB 등 다양한 네트워크를 통해 제공될 수 있기 때문에 이를 네트워크 기준으로 분류하는 것은 어렵다. 결국, 기술발전에 따라 새로운 서비스가 출현하고 있는 현실에서 네트워크 기준의 서비스 구분방식은 융합이 진행될수록 그 실효성이 떨어질 것으로 예상된다. 이러한 시점에서, 유럽연합이나 OECD에서 제시하고 있는 네트워크와 콘텐츠의 분리 규제방안을 우리나라에 적용하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

3. 해외의 네트워크와 콘텐츠 분리규제 방안

1) 유럽연합 (EU)

유럽연합은 융합이 진전됨에 따라 나타나는 새로운 서비스의 도입이 과거 영역별 규제환경 때문에 늦추어지고 있는 문제점을 지적하면서, 새로운 융합서비스에 대한 규제체계가 정립되어 있지 못한 현실이 융합서비스에 대한 투자저해로 이어지고 있음을 제기하였다(European Commission, 1997). 이러한 문제점들에 논의가 전진되면서 결국 2002년 3월, 유럽연합은 모든 전자통신망과 전자통신서비스에 단일 규제체계를 적용하는 권고안을 채택하기에 이르렀다 (European Union, 2002). 유럽연합의 권고안은 네트워크 및 매체간 균형성의 원칙, 전송과 콘텐

츠 규제의 분리, 공익성 제고를 주요 목표로 하여, 네트워크 관련 법체계 및 규제체계를 일원화하는 것을 주요 내용으로 하는 기본 골격을 제시하고 있다. 주요 핵심내용으로는 기존의 역무별 규제를 네트워크, 서비스, 콘텐츠 등 계층별 수평 규제체계로 전환하는 것이다. 즉, 전자통신망 (electronic communications network)은 전자적 신호를 전자적으로 전달하는 전송 시스템과 부대설비를 의미하는데, 전송 정보의 유형과 무관하게 전기적 신호를 전송하는 모든 전송설비(광, 케이블을 포함한 유선, 무선, 위성)를 포함하는 개념이다. 또한 전자통신서비스(electronic communications service)는 전자통신망 상에서 전기적 신호를 사업목적으로 전달하는 서비스로서 통신서비스와 콘텐츠 전송 및 제공서비스 그리고 방송을 목적으로 이용되는 네트워크를 이용하는 전송서비스(단, 편성권은 제외)를 지칭하고 있고, 전송 콘텐츠의 편집이나 편집서비스를 제공하는 것은 전자통신서비스에서 제외된다. 한편, 네트워크에 대한 단일 규제를 수행하는 규제기관은 규제판단의 불편부당을 유지하기 위하여 국가별 행정체계나 법적의무로부터도 자유로워야 하는데, 이러한 중립성을 보장하기 위해서는 전자통신망, 장비, 서비스 제공 기관으로부터 기능적으로 분리되어야 하고, 규제기관이 국가소속인 경우 규제기능을 소유 또는 제어 등 사업기능으로부터 철저하게 구조적으로 분리하여야 한다는 내용을 포함하고 있다.

한편, 유럽연합은 경쟁법(competition law)으로부터 시장획정과 시장지배력의 개념을 도입하여 통신·방송융합에 대비한 총체적이고 기술 중립적인 규제체계를 제시하고 있다는 것이 특징이다 (Marcus, 2002). 즉, 제공하는 서비스에 상관없

2) 최근 인터넷접속서비스가 기간통신역무화로 성격이 변화되면서 케이블TV망을 통하여 인터넷접속서비스를 제공하는 사업자도 기간통신사업자로서의 허가를 받아야 한다. 단, 중계유선방송사업자나 종합유선방송사업자가 제공하는 초고속인터넷서비스의 기간통신사업화는 2년간 유예를 두기로 하였다.

이, 모든 네트워크 인프라를 동일한 것으로 간주하여 관련이 있는 시장(relevant market)을 확정하고, 그 시장 안에서 시장지배력의 보유유무에 따라서 경쟁법을 적용하는 것이다. 만일 상당한 시장지배력(significant market power)이 발견된다면 경쟁법에 의해 여러 가지 의무를 부과함으로써 규제를 가할 수 있다. 여기서 관련이 있는 시장이란 어떠한 서비스를 대체할 수 있는 모든 상품이나 서비스를 포함하기 때문에 통신과 방송의 융합에서 발생할 수 있는 문제들을 해결할 수 있다. 결국 융합에 대비한 규제체계는 과거와 같은 각각 분리된 네트워크에 서로 다른 규제체계를 적용하는 수직적 규제가 아니라 네트워크의 종류에 상관없이 수평적인 규제체계를 적용하는 것이 바람직하다는 것이다.

2) OECD 권고안

OECD는 제30차 정보통신정책작업반(TISP)회의³⁾에서 통신과 방송의 융합을 고려한 방송규제 개선 권고안을 발표하였는데, 이 권고안은 통신·방송융합이 방송산업에 미치는 영향을 분석하고 현행 정책과 규제체계가 융합환경에서도 기존 정책목표들을 효과적으로 달성할 수 있는지 여부를 평가함으로써 융합시대에 적합한 방송규제의 개선방향을 제시하기 위한 것으로 해석될 수 있다. OECD에서 발표한 개선모델은 그 챕터 여부에 관하여 현재 각 국가별로 의견을 수렴하고 있는 중이다.

OECD 권고안의 핵심내용들 중의 하나는 통신·방송융합서비스에 대한 규제는 동일 또는 유사한 콘텐츠를 전송방식에 따라 상이한 규제를 부과해야하는가의 여부로 귀결될 수 있다. 동일한 망에서 통신과 방송의 구분이 없는 다양한 서

비스가 제공됨에 따라, 현재의 전송플랫폼 구분에 의한 영역별 규제가 지속될 경우 정책의 일관성, 기술 및 서비스 종립성이 저하될 우려가 있다. 즉, 동일한 망에서 이루어지는 여러 형태의 서비스가 각각 다른 규제영역에 속하게 될 뿐만 아니라 상이한 망에서 제공되는 동일한 서비스가 규제의 차별을 받게 될 수 있다. 특히, 디지털화가 진전됨에 따라 채널 수는 급격히 증가하게 되고, 전송사업자는 전송되는 콘텐츠 유형에 대한 선택권이나 결정권이 줄어들 것이다. 따라서 기존의 방송사업자가 전송주체에서 콘텐츠 제공자로 위치가 변화될 것이고, 이는 기존의 망규제를 통해 콘텐츠를 간접 규제하는 방식의 실효성이 저하될 수 있다는 문제가 발생할 수 있음을 의미한다.

OECD 권고안은 또한 통신과 방송 영역이 수평적으로 융합된 개념의 규제를 받게 되면, 기술 및 서비스에 종립적이고 전송과 콘텐츠가 분리된 형태의 규제로 전환될 수 있다고 제시한다. 즉, 가치사슬의 수평적 분화가 일어나는 융합 환경에서 다양성을 지원하고 방송시장 진입을 개방하기 위하여 전송과 콘텐츠에 대한 상이한 별도의 허가체계를 통해 수평적 규제구조를 운영하자는 것이다.

OECD 권고안은 공정한 경쟁환경을 도모하기 위한 해결방안도 제시하고 있는데, 모든 네트워크에 동등한 규제체계를 적용하는 것을 기본으로 하여, 불공정행위에 대해서는 경쟁원칙과 부문별 규제(sector specific regulation)를 준수하고 인프라와 콘텐츠 접속을 보장하는 것을 주요 내용으로 포함하고 있다. 특히 융합시대에 있어서도 전송과 관련하여 지배력 남용을 방지하고, 접속을 보장하기 위한 독점력 및 지배력에 대한 견제와

3) 본 회의에서는 전자통신의 융합에 대한 회의(round table meeting)를 개최하고 통신·방송융합이 전자통신 규제에 미치는 영향과 OECD국에서의 광대역 시청각서비스 시장개발 상황을 심도있게 다루었다(OECD, 2003).

보편적서비스 제공, 요금규제, 주파수의 효율적 할당 등은 지속적으로 주요한 규제목표라는 점을 강조하고 있다.

한편, OECD는 규제기관의 통합에 있어서 규제개혁의 방향과 내용이 보다 명확해진 후에 논의하는 것이 바람직하며, 각국의 상황에 따라 추진여부를 결정하는 것을 권고하고 있다. 구체적으로는 네트워크에 대한 단일 규제체계 적용을 위해서 규제기관의 통합이 이루어지던가 아니면 규제권한의 이전이 필요하다고 보고 있다. 또한, 복수의 규제기관에서 네트워크 규제를 담당하여 온 국가의 경우에는, 규제기관의 통합이 없이 네트워크 규제를 한 기관으로 통합하여 운영하는 문제에 있어서 기관 간 합의 도출이 쉽지 않을 것으로 예상하고 있다.

3) 영국

영국은 통신법과 방송법이 분리된 이원적 법 체계를 유지해 왔는데, 통신법은 1984년 통신법(Telecommunications Act) 및 1949년 무선통신법(Wireless Telegraphy Act)을 기본으로 하고 있고, 방송법은 1990년대 이후 단일법 체계를 유지하여 오다가 1996년에 이르러 디지털 시대에 부응하기 위하여 디지털방송 서비스 사업자의 허가 체계를 규정하고 일반 방송프로그램의 전송 이외에 여유 대역을 활용한 “디지털 부가서비스(digital additional service)” 개념을 규정함으로써 양방향방송서비스 등의 제공을 법적으로 뒷받침하기 위하여 개정되었다(이상식, 2003).

2000년 12월에는 통신과 방송의 융합시대에 적합한 규제체계 구축을 목표로 하여 「A New Future for Communication」라는 제목의 백서를 발표하였는데, 핵심 내용으로는 방송 규제기구의

단일화를 제안한 것이었다. 방송규제기구의 단일화에 대한 의견이 수렴되면서, 2002년 11월 통상산업부(DTI)와 문화매체스포츠부(DCMS)가 공동으로 작성한 새 커뮤니케이션법(안)(Communication Bill)이 작성되었고, 법안에 대한 의견조정 과정을 거쳐 2003년 7월 “커뮤니케이션법 2003(Communication Act 2003)”이 제정되기에 이르렀다.

영국 커뮤니케이션법의 핵심내용은 모든 서비스를 전자통신서비스, 콘텐츠 서비스(content service), 그리고 방송서비스(broadcasting service)로 구분하고 있다는 것이다. 전자통신서비스(electronic communications service)는 전자통신망⁴⁾을 이용하여 신호전송을 주 목적으로 하는 서비스를 지칭하고, 콘텐츠 서비스는 전자통신망을 통해 전송되는 신호로 구성된 자료의 제공 또는 이러한 자료의 편집서비스를 의미한다. 전자통신서비스의 개념에서 주목할 점은 기존의 통신과 방송으로 나뉘어져 있던 법령이 망과 콘텐츠 차원의 새로운 분류방식으로 수정되었다는 것이다. 즉, 제공되는 콘텐츠의 종류에 상관없이 콘텐츠를 전송하는 모든 네트워크를 전자통신망이라는 단일 개념에 포함시키고, 콘텐츠에 대한 규제는 별도로 분리하여 규제하는 것이다. 한편, 웹기반 콘텐츠 서비스는 “information society service”로 분류하여 통신이나 방송의 규제 대상으로부터 제외하고 있다(Oftel, 2003).

4) 프랑스

프랑스는 통신과 방송의 정책기관이 현재 통신방송 융합에 대응한 융합법 제정을 적극적으로 검토하고 있다. 통신·방송의 융합화가 급속히 진행되는 상황을 인지한 프랑스 정부가 유럽의회

4) 전자통신망은 전기적, 자기적 또는 전자기적 에너지를 이용하여 신호를 전송하는 시스템(제 32조 1항) 혹은 그와 같은 시스템을 제공하거나 시스템과 관련이 있는 사람이 신호의 전송을 위해 사용하는 시스템을 구성하는 장비, 신호의 변환 또는 라우팅에 이용되는 장비, 소프트웨어와 저장된 데이터 등을 포함하는 개념이다.

에서 채택한 전자커뮤니케이션에 관한 권고사항을 수용하기로 결정하면서 통신규제청(ART)과 시청각최고평의회(CSA)는 전자커뮤니케이션 법률을 제정하기로 합의하였다(박태순, 2004). 이에 따라 프랑스는 각 분야의 공청회를 통해 "전자커뮤니케이션법 전안(前案)"을 결정하였고, 2002년 7월31일부터 9월 20일까지 전자커뮤니케이션 법 발전에 관한 방대한 설문조사를 실시하고 각각 정책보고서와 법률제정계획서를 발표하였다. 2003년 7월에는 전자커뮤니케이션 및 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법률제정계획서가 시청각최고평의회(CSA), 통신규제청(ART) 등의 의견을 수렴하여 프랑스 장관회의에 제출되었다. 이후, 2004년 4월에는 법 제정을 위한 공청회를 개최하였고, 2004년 7월 전자커뮤니케이션법이 통과되기에 이르렀다. 결국 프랑스도 통신과 방송의 융합현상에 대처하기 위해서 발표된 전자커뮤니케이션에 관한 새로운 유럽지침(directive)을 받아들여, 통신망과 텔레비전이나 라디오 방송의 전송망 전반을 아우르는 법의 테두리를 규정할 필요가 있다는 점을 인식하고 있다고 해석할 수 있다.

5) 일본

일본은 '80년대 후반부터 하드와 소프트의 개념을 도입하여 통신과 방송에 이용되는 전기통신 설비 부문과 서비스 부문을 구분하고 별도의 법률들을 적용하여 왔다.⁵⁾ 2001년 6월 제정된 "전기통신역무이용방송법"은 이러한 추세의 완성형으로 모든 사업용 전기통신설비에 대해서 전기통신 사업법만을 적용하고 전기통신역무를 제공하는 사업자의 방송프로그램 제공을 허용하였다. 2001

년 12월 발표된 IT분야의 규제개혁의 방향성 보고서(IT 전략본부)에서도 통신과 방송사업을 분리하는 수직적 분리규제를 양 사업의 융합을 전제로 하는 수평적 분리규제로 변경한다는 방침을 천명하고 언번들링을 통해 하드웨어부문과 소프트웨어부문을 분리함으로써 경쟁을 촉진하는 체계로 전환하여 통신·방송융합을 추진하고 있다.⁶⁾

6) 해외 사례의 시사점

앞에서 살펴보았듯이, 유럽의 주요 국가들이나 OECD에서는 공통적으로 네트워크와 콘텐츠에 대한 분리를 통하여 융합 환경에 보다 효율적으로 대응해 나가자는데 의견을 함께 하고 있는 것을 알 수 있었다. 네트워크와 콘텐츠의 분리규제는 비슷한 서비스에 대해 일괄된 규제를 적용할 수 있다는 장점이 있다. 현재로서는 브로드밴드 서비스를 제공하는데 있어서 어떠한 기술이 가장 효율적이고 어떠한 네트워크가 특정 서비스를 제공하는데 있어서 가장 적합한가를 알 수 없다. 이러한 환경에서 특정 기술을 선호하는 규제보다는 비슷한 성격의 서비스들이 동일한 규제환경 하에서 경쟁하도록 하는 것이 바람직하다. 또한 전송부문과 콘텐츠 부문이 서로 다른 속도로 진화하고 있기 때문에 두 부문을 동일한 규제환경 하에서 관리하기보다는 서로 다른 규제환경 하에서 관리해야 한다는 것이 네트워크와 콘텐츠 분리규제의 논리이다. 즉, 콘텐츠 분야가 전송분야보다 시장상황에 대한 구도가 아직은 불명확하고 그 진화 속도도 늦기 때문에 콘텐츠 분야와 전송분야에 대해 일괄적인 규제체계를 적용하기보다는 콘텐츠와 전송분야를 수평적으로 분리하

5) 전기통신설비는 통신용설비, 수탁방송용설비, 유선텔레비전설비 등으로 구분되어 상이한 법의 적용을 받았다.
 6) 그러나 국민의 생활과 안정에 필요한 공공성을 지닌 지상파방송에 대해서는 종합적인 프로그램 편성의 자율성을 침해받고 방송의 공공적 사명을 수행하기 어렵다고 판단해 규제개혁의 대상에서 일단 유보키로 결정하였다.

는 것이 바람직하다는 것이다.

우리나라에서 융합서비스에 대한 논쟁이 지속되고 있는 중요한 이유의 하나가 방송법이 아직도 전송수단 중심의 사업자 허가 체계로 구성되어 있기 때문이라는 점을 고려해 본다면, 유럽연합이나 OECD에서 제안하고 있는 네트워크와 콘텐츠의 수평적 규제체계는 시사하는 바가 크다. 디지털 기술의 발전과 통신과 방송의 융합이 가속화되고 있음에도 불구하고 전송수단 중심의 사업자 허가 체계의 유지는 융합서비스 제공에 대한 시장진입을 불필요하게 차단함으로써 융합서비스의 활성화에 걸림돌로 작용하게 됨을 의미한다. 하나의 네트워크에서 다양한 서비스가 제공될 수 있고, 동일한 서비스가 다양한 네트워크에서 제공될 수 있는 현실을 인정한다면, 우리나라도 하루 빨리 기술적 특성 때문에 영역별로 구분되어 있는 규제체계를 극복하고 동일한 서비스에 대해서는 기술적 특성에 상관없이 동일한 규제를 적용할 수 있는 수평적 규제환경을 도입하는 것이 필요하다.

4. 수평규제(horizontal regulation) 전환의 논리와 기대효과

정보통신서비스의 가치사슬은 『콘텐츠-서비스-네트워크-단말』로 이어지는 수직적 가치사슬을 특징으로 한다. 향후에 계층별 진화 및 세분화가 이루어진다 하더라도 수직적 가치사슬 구조는 지속될 것이다.

역사적으로 볼 때 과거 아날로그 환경하에서의 통신과 방송은 네트워크, 전송/송신, 콘텐츠, 단말이 일체형으로 통합된 개념으로 사용되었으며 특정 서비스는 특정 네트워크로만 제공이 가능했다. 따라서 이종 서비스의 가치사슬 간 물림이 기술적으로 불가능하였기에 사업자의 증가는

가치사슬의 특정 부분이 비대해지는 것이 아니라 병렬적 증가를 의미하였다.

또한, 당시 통신의 경우 전화서비스의 보편적 제공을 위한 전국적인 네트워크의 구축이, 방송의 경우 방송프로그램의 보편적 제공을 위한 지상파 방송망의 구축이 일차적 목표였다. 이러한 초기 목표 달성을 위해서는 독점사업자에 의한 서비스 제공이 불가피했고 효율적인 측면도 있었다고 평가된다. 상류 부문과 하류 부문이 수직적으로 통합될 경우 두 부문의 거래비용(transaction cost)을 최소화하고 의사결정의 내부화로 효율성을 제고함으로써 최소비용으로 최대 커버리지를 확보하는 신속하고 강한 추진력을 발휘할 수 있었다는 점이다. 한편 시간이 흘러 신규 사업자가 등장함에 따라 네트워크 또는 콘텐츠에 의한 수직적 봉쇄(foreclosure)라는 불공정이슈가 등장하였으나 정책 및 규제차원의 관심이 되기에는 네트워크 구축이 여전히 중요한 목표였다.

그러나 환경의 변화에 따라 전체 가치사슬의 계층별로 사업자 증가와 노드의 비대 현상이 발생하게 되었다. 특히, 통신과 방송 관련 기술이 발전함에 따라 이종 서비스 가치사슬의 노드 간 물림이 가능해지고 새로운 가치사슬도 출현하였다. 그럼에도 불구하고, 수직형 규제는 기술환경 변화에 따라 계층내 경쟁, 기존 가치사슬을 벗어난 물림 현상을 허용하지 않음에 따라 적자생존의 원리에 따라 가장 효율적인 사업자를 선택하는 시장경쟁원리를 인위적으로 차단하고 있는 셈이다.

그렇다면, 수직규제에서 수평규제로 전환 시 어떤 경제적 효과가 발생할 것인가 하는 점을 분석해볼 필요가 있다. 수평규제의 본질은 동일 계층에 해당하는 사업에 대해 동일한 규제체계를 적용하자는 취지이다. 수평규제로 전환하는 경우 기존 규제환경에 비하여 각 계층의 크기(pool)가

증가하는 일차적 효과를 가져온다. 시장의 증가는 기본적으로 규모의 경제(economies of scale)와 범위의 경제(economies of scope)를 발현할 수 있는 기회를 제공하고 이를 통해 절대우위 및 비교우위에 기반한 사업자의 전문화가 예상된다. 또한, 서비스 계층의 pooling에 의해 동일 계층의 사업자 수가 늘어나면서 기존 사업자의 독점적 지위가 약화될 수 있고 경쟁압력이 증가할 것이다. 그럼에도 불구하고 시장영역이 확대됨에 따라 기존 시장지배적 사업자의 지배력이 과소평가 될 가능성을 항상 경계할 필요가 있다. 반면 콘텐츠 계층은 pooling에도 불구하고 기존 지상파 방송사업자의 독점적 지위가 여전할 것이라 예상된다. 특히, 서비스 계층과의 협상과정에서 수직적 봉쇄를 행할 수 있을 정도의 지배력을 유지할 것으로 예상된다. 따라서 수평 규제 전환에 따라 규제의 초점은 시장획정 및 시장지배력 측정, 수직적 봉쇄에 대한 조치가 될 것으로 예상된다.

수평 규제 적용 후 자본과 기술을 보유한 통신사업자가 방송영역에 진출함에 따라 『콘텐츠(방송사업자)-서비스(통신사업자)-네트워크(통신사업자)』의 서비스 제공구조가 형성될 것으로 예상된다. 지상파방송사업자의 경우 콘텐츠 제작부문이 더욱 성장할 것으로 예상되는 반면 지상파방송플랫폼 부문은 별 다른 영향을 받지 않을 것이다.⁷⁾ 방송프로그램 제작자 및 방송채널사용사업자 역시 다양해진 플랫폼에 의해 성장의 기회를 제공받을 것으로 예상된다. 통신사업자의 경우 통신서비스, 방송콘텐츠와 다양한 부가서비스를 결합하여 제공함에 따라 서비스 계층의 주세력이 될 것으로 예상된다. 그러나 영세한 방송플랫폼사업자의 경우 디지털 전환 및 전문성 확보에 실패할 경우 시장퇴출이 예상된다.

5. 결론

우리나라의 경우 융합서비스에 대한 법령에 있어서 통합법을 마련하거나 혹은 기존의 전기통신사업법이나 방송법 중 한 법의 개정을 통하여 융합서비스에 대한 법적 기반을 마련하는 것에 대하여 양 기관의 합의가 이루어지기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 정보통신부의 경우 통신방송융합서비스법을 제정하거나 서비스 및 사업자 분류제도 개선을 통하여 융합서비스를 규제하려는 움직임을 보이고 있는 반면, 방송위원회는 방송법 개정(별정방송 정의 도입)을 통해 융합서비스를 규제해야 한다고 지속적으로 주장하고 있다는 사실은 융합서비스에 대한 양 기관의 입장이 얼마나 다른가를 단적으로 보여주고 있다고 하겠다.

그러나 통신·방송융합에 대한 정책의 궁극적 목표는 융합서비스의 발전을 통한 공공복리의 증진에 있고, 이러한 목표 달성을 위한 정책의 기본방향은 다양한 융합서비스의 도입을 촉진함으로써 시장을 활성화하는 것이라는 점을 주목해야 한다. 이미 기술적으로 실현 가능하며 사업자들의 창의적인 시장개척 의지가 존재하는데도 불구하고 우리나라에서와 같이 융합서비스에 대한 규제체제가 미비하다거나 일관되고 명확한 규제체제가 갖추어지지 않는데서 비롯한 불확실성 때문에 새로운 융합서비스의 도입이 자연되는 것은 사회후생 측면에서 적지 않은 손실을 가져올 수 있다는 것이다.

이러한 환경을 고려한다면, 우리나라로 융합서비스에 대한 현 제도의 수정이 불가피한 상황이

7) 다양한 네트워크를 통해 지상파방송사업자의 콘텐츠가 제공됨에 따라 그 상업적 가치가 높아질 것으로 예상된다. 예를 들어 주 수익원인 광고매출은 콘텐츠가 소비자인 시청자에 접근하는 루트가 다양해지고 시청자가 원하는 방식으로 제공됨에 따라 더욱 증가할 것으로 예상된다.

다. 통신사업자와 방송사업자는 동일한 멀티미디어서비스를 제공하게 됨으로써 기존의 분리된 정책 및 규제체계를 적용하기가 어려워질 것이기 때문에, 통신·방송융합의 전개를 효율적으로 뒷받침하기 위해서는 네트워크와 콘텐츠 규제를 분리할 필요가 있다. 결국, 우리나라에서도 유럽연합과 OECD에서 제시하고 있는 네트워크와 콘텐츠에 대한 분리규제 방안을 신중히 고려해볼 필요가 있다는 것이다. 네트워크와 콘텐츠에 대한 규제를 분리한다는 것은 설비의 특성에 따라 통신망과 방송망으로 구분하였던 방식에서 탈피하고, 모든 망을 하나의 네트워크로 인식하여 시장경쟁 원리를 적용시키는 한편, 콘텐츠는 별도의 규제체계 하에서 다루어져야 한다는 것이다.

네트워크와 콘텐츠를 분리하는 수평적 규제체계는 방송사업자의 통신시장 진입, 통신사업자의 방송시장 진입을 허용해 줌으로써 어느 한쪽에서 허가 받은 사업자가 방송서비스와 통신서비스를 자유롭게 제공할 수 있다는 것이다. 예를 들어 방송법상의 종합유선방송사업자는 통신관련 규정에 따라 초고속인터넷서비스를 제공할 수 있고, 통신법상의 기간통신사업자는 방송관련 규정에 따라 데이터방송이나 텔레비전 방송을 제공할 수 있음을 의미한다. 전송부문에 대한 경쟁의 촉진은 전송네트워크의 고도화, 다양한 번들링 서비스의 제공, 서비스 품질의 향상, 가격 인하 등 소비자 후생의 증진으로 이어질 것이다.

여기서 문제가 되는 것이 공익성 논란이다. 통신사업자의 방송영역 진출에 대해 방송부문에서 제기하고 있는 최대 반대 논리는 방송 공익성의 저하이다. 예를 들어, 통신사업자가 기존 방송플랫폼 사업자를 완전 대체하는 극단적인 경우, 대자본의 상업적 논리에 의한 방송프로그램의 질적 하락, 로컬리즘의 붕괴가 일어날 수 있다는 것이다. 또한 통신사업자와 같은 대기업의 방송영역 진출에 따라 규제기관의 사업자에 대한 통제력이

약화될 것이라는 우려도 있다. 통신사업자의 방송영역 진출로 방송플랫폼이 증가할 것은 분명하지만, 만약 방송 플랫폼의 증가에 따라 방송의 공익성이 실제로 저하된다면 이는 통신사업자의 방송영역 진출에만 국한된 문제가 아니라는 반대 논리의 오류가 있다. 현재 방송부문에서 추진 중인 디지털화, 케이블TV 커버리지의 확대, 종합유선방송의 지분제한 철폐는 방송채널과 플랫폼을 증가시킬 것이 명백한바 방송의 공익성 확보차원에서 이러한 정책을 어떻게 설명하고자 하는지 의문을 품지 않을 수 없다. 또한 통신영역의 대자본 사업자의 경우 통신서비스 제공과 관련하여 규제기관의 과잉규제가 문제가 되었으면 되었지 규제의 실효성이 부족했던 경험이 극히 적었음을 주목해야 한다. 통신방송위원회가 구성되어 보다 강력해진 규제권한을 행사할 때 공익성 관련 규제에 대한 염려는 기우가 될 가능성이 높다고 판단된다.

물론 통신사업자의 방송영역 진출로 인해 기존 방송사업자, 특히 종합유선방송사업자들은 상당한 위기에 직면할 가능성이 있다. 원칙적으로는 시장 원리에 의해 보다 효율적인 플랫폼사업자가 서비스를 제공하는 것이 바람직하지만, 열악한 서비스 제공구조를 가질 수밖에 없었던 정책 및 규제 환경하에 성장해 온 방송사업자들에게 갑작스레 통신사업자와의 경쟁을 강요하는 것은 유효경쟁의 원칙에 어긋난다고 볼 수 있다. 최소한 이들의 경쟁력을 키울 수 있는 기간이나 지원이 선행된 이후 경쟁을 논하는 것이 타당할 것이다.

방송은 누구도 부인할 수 없이 중요한 서비스라는 점을 인정하지만, 융합이라는 새로운 환경에 부합하는 방송의 영역, 방송규제가 필요한 영역, 방송 목표 달성의 효율적 수단에 대한 진지한 논의가 진행되고 있지 않다. 방송프로그램이 제공되면 모두 방송이라는 시대 역행적인 사고,

통신사업자의 방송진출을 공익성 저해라는 이유로 반대하는 폐쇄적인 태도는 방송부문을 더욱 퇴행시키고 왜곡하는 자충수가 될 수 있다는 것을 명심해야한다.

끝으로, 수평적 규제환경이 도입되기 위해서는 전통적으로 이원화되어 왔던 통신과 방송 양 부문의 규제철학 및 논리에 대한 상호이해를 바탕으로 한 의견 수렴 및 합의 도출이 필수적이라고 할 수 있다. 네트워크 부문과 콘텐츠 부문의 규제를 누가 담당할 것인가에 대한 논의 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 해소하기 위해서는 강력한 정치적 의지와 관련 부처 간의 긴밀한 협력관계 형성이 무엇보다 중요하다고 하겠다.

참 고 문 헌

박태순 (2004). 통신방송 융합에 있어서 프랑스의 제도적 다원화와 이원화 정책. 정보통신정책 연구원 내부자료.

이상식 (2003). 『통신·방송 융합에 대비한 영국의 전파관리체계 및 제도 연구』. KORA 연구 2002-02. 무선관리단.

European Commission(1997). Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media, and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation.

European Union(2002, April). Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive). *Official Journal of the European Communities*, L 108.

Marcus, S.(2002). *The Potential Relevance to the United States of the European Union's Newly Adopted Regulatory Framework for Telecommunications*. OPP Working Paper Series, No. 36. Federal Communications Commission

OECD(2003). *Working Party on Telecommunication and Information Services; The Implications of Convergence for Regulation of Electronic Communications*. Paris: OECD Publication.

Oftel(2003, May), *Guidelines for the interconnection of public electronic communications networks*. A statement issued by the Director General of Telecommunications.



이 주 현

1972 : (미) 헤티스버그 고등학교 졸업
1972년 ~ 1975년 : 남미시시피대 학교 (USM) 전자계산학 학사
1975년 ~ 1977년 : 버지니아주립 공대 (VPI&SU) 산업공학 석사

1978년 ~ 1983년 : 일리노이공대 (IIT) 경영정보학 박사
1978년 8월 ~ 1983년 12월 : (미) AT&T 연구소 연구원 (정보통신시스템 개발연구)
1983년 12월 ~ 1985년 3월 : LG정보통신 (前 금성반도체) 연구본부장
1985년 3월 ~ 1986년 12월 : LG-CNS (前 금성소프트웨어) 연구소장 겸 사업본부장
1986년 12월 ~ 現 : 한국외국어대학교 경영정보대학원 교수(휴직)
2003년 4월 ~ 現 : 정보통신정책연구원 원장