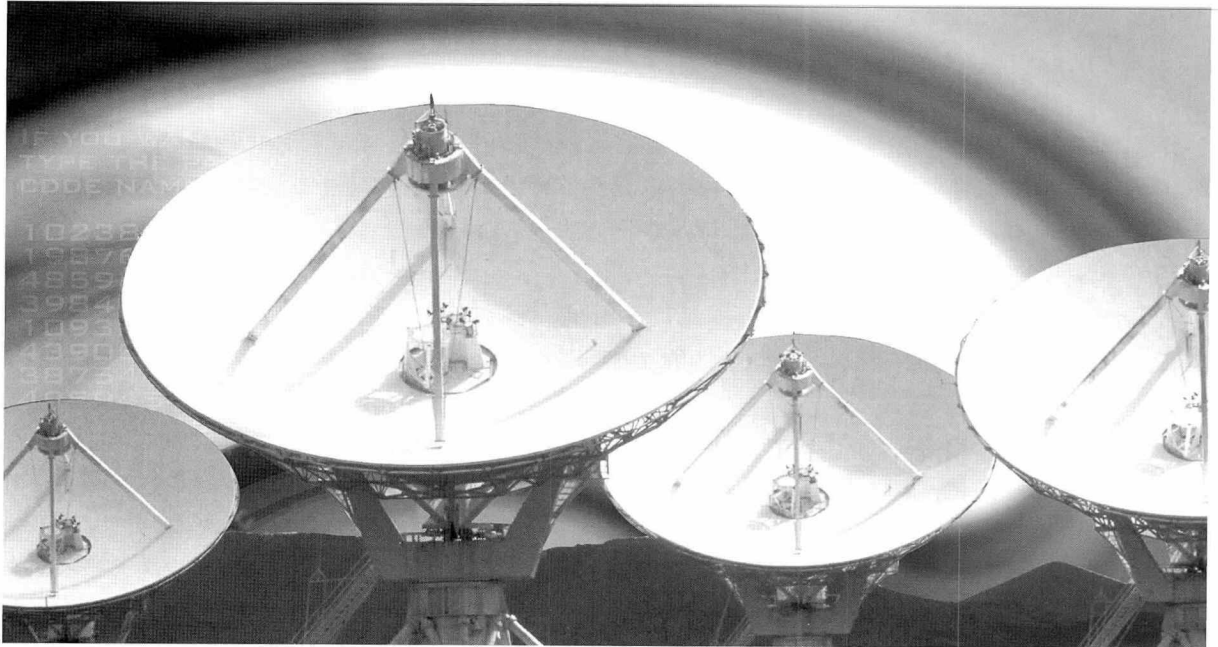


# 통신·방송 융합시대에 바람직한 규제체계

## EU의 네트워크·콘텐츠 분리 규제의 시사점



정보통신 기술의 발달과 서비스의 개발, 규제  
의 완화 및 경쟁의 활성화 등으로 인하여 기  
존의 방송과 통신의 경계가 허물어지고 있는  
현상이 나타나고 있다. 이를 흔히 통신·방송  
의 융합이라고 부른다. 통신·방송의 융합은  
근본적으로 기술발전에 의해 가능했지만 시장  
환경의 변화에 의존한 면도 크다. 통신사업자  
는 유선과 무선 서비스시장의 정체 또는 포화  
에 따라 수익성이 날로 감소해가는 상황에서  
새로운 수익원의 확보를 방송콘텐츠의 제공에  
서 찾고자 하고 있다. 방송사업자는 주 수입  
원인 광고가 경제상황에 의해 좌우되어 불안  
정한 가운데 안정된 수익원의 확보를 위하여  
통신서비스를 부가적으로 제공하려고 한다.  
문제는 정책목표와 규제방향의 차이점으로 인

하여 현행 통신 관련법과 방송법에는 통신 및 방송의 개념을 전통적인 서비스에  
기반해 규정하고 있고, 새롭게 출현하고 있는 방송·통신 융합서비스에 대해서는  
근거조항조차 없는 경우가 발생하고 있다는 것이다. 통신과 방송이 분리되어 규  
제되는 현재의 법과 제도는 통신방송 융합서비스의 촉진을 지연시키고 이는 전  
체적인 국가경쟁력에도 위협을 가질 수 있다는 점에서 심각한 문제라고 할 수  
있다.

이에 비해 유럽연합(EU)을 중심으로 한 해외의 주요국들에서는 방송·통신 융합  
에 대응하기 위한 논의가 최근 더욱 가속화되고 있다. 유럽연합은 회원국들에게  
방송·통신의 규제체계를 네트워크, 서비스, 콘텐츠를 대상으로 하는 수평적이고  
계층적 규제체계로 단일화할 것을 의무화하고 있다.

수평적 규제체계의 적용은 융합서비스의 유효경쟁을 촉진시키고 유럽연합내의  
서비스 발전을 이룩하는데 상당히 기여할 것이라는 평가가 지배적이다. 따라서  
본고는 유럽연합이 채택한 규제체계의 배경, 과정, 그리고 주요 내용들을 간략  
히 살펴봄으로써, 유럽연합이 추구하고 있는 융합관련 규제방향을 정확히 이해  
하고 향후 국내 융합서비스 규제체계의 시사점을 모색해 보고자 한다.

우리나라에서 통신방송 융합 논의가 진행된 것도 어느덧 수년이 지났다. 그동안 다양한 이슈와 문제제기, 논쟁이 있었음에도 불구하고 새로운 규제체계에 대한 의견차는 좁혀지지 않고 있다. 이런 점에서 25개 회원국의 이해가 상반될 수 있는 상황에서 비교적 짧은 시간 내에 합의와 수용을 이룬 유럽연합의 사례는 시사하는 바가 크다. 다양한 이슈에 대한 토론과 공청회, 컨설팅 등을 통해 의견수렴을 이끌어낸 유럽연합의 사례를 소개한다.

글 | 이상우(KISDI 통신방송연구실 책임연구원)

## 유럽연합 규제체계의 배경과 수립 과정

1990년대 들어, 디지털 기술의 진보와 융합이 진행되면서 유럽 내에서 조화로운 정보통신서비스 시장을 형성하는 것을 목표로 정하고, 이러한 달성의 장애물인 각국의 상이한 기존 규제체계를 대체하는 새로운 체계를 정립하고자 하였다. 이는 통신 분야 뿐만 아니라 전자커뮤니케이션 전 분야에 걸친 일관되고 단일한 규제체계의 도입이 필요하게 되었음을 의미한다. 그 첫 단계로 유럽연합은 1997년 발표된 녹색(Green Paper)에서 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. 이어 1999년 유럽연합은 녹색(97년)에 대한 다양한 의견수렴과정을 거쳐 전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스(electronic communications infrastructure and associated services)에 대한 새로운 규제프레임워크를 제안한 리뷰를 발표하였다. 전자커뮤니케이션이란 개념은 통신과 방송을 아우르는 포괄적인 개념이지만, 전자커뮤니케이션 네트워크를 통해 제공되는 콘텐츠 서비스에 대한 부문은 유럽연합의 규제체계에서 다루지 않는다는 점을 분명히 하고 있다.

2002년 유럽연합은 리뷰(99년)에 대한 의견수렴을 통해 전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스에 대한 규제방향을 담은 규제프레임워크(regulatory framework) 지침 및 5가지의 특별 지침(인가지침, 접근지침, 보편적서비스지침, 경쟁지침, 개인정보와 프라이버시 보호 지침)을 발표하였다. 발표된 지침들의 목적은 통신과 방송에 대한 새로운 규제프레임워크의 구축을 통하여 유럽의 정보사회 회화를 이룩함으로써 유럽시민의 삶의 질을 높이기 위한 것이다.

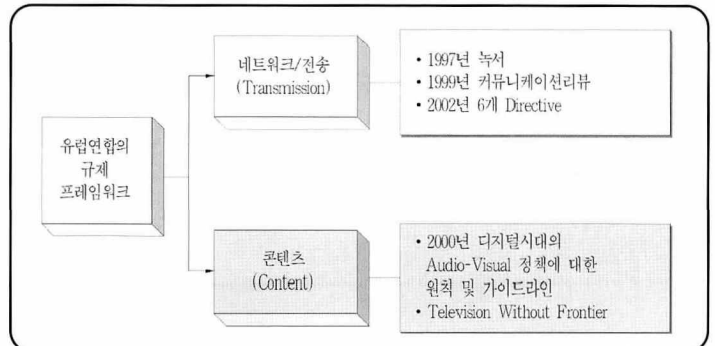
한편, 콘텐츠에 대한 부문은 규제프레임워크 지침에서 다루지 않고 시청각 정책에 대한 원칙 및 가이드라인과 국경 없는 텔레비전 지침에서 다룬다는 점을 분명히 하고 있다.

## 유럽연합 규제프레임워크 지침의 주요 내용

유럽연합의 규제지침은 네트워크와 매체간 균형성의

원칙, 전송과 콘텐츠 규제의 분리, 공익성 제고를 주요 목표로 하여, 네트워크 관련 법체계와 규제체계를 일원화하는 것을 주요 내용으로 하는 기본 골격을 제시하고 있다. 주요 핵심내용으로는 기존의 역무별 규제를 네트워크, 서비스, 콘텐츠 등 계층별 수평규제체계로 전환하는 것이다. 즉, 전자커뮤니케이션 네트워크는 전자적 신호를 전자적으로 전달하는 전송 시스템과 부대설비를 의미하는데, 전송 정보 유형과 무관하게 전기적 신호를 전송하는 모든 전송설비(광, 케이블을 포함한 유선, 무선, 위성)를 포함하는 개념이다. 또한 전자커뮤니케이션 서비스는 전자커뮤니케이션 네트워크 상에서 전기적 신호를 사업목적으로 전달하는 서비스로서 통신서비스와 콘텐츠 전송 및 제공 서비스 그리고 방송을 목적으로 이용되는 네트워크를 이용하는 전송서비스(단, 편성권은 제외)를 지칭하고 있고, 전송 콘텐츠의 편집이나 편집서비스를 제공하는 것은 전자커뮤니케이션 서비스에서 제외된다.

유럽연합 지침 논의진행 과정



한편, 네트워크에 대한 단일 규제를 수행하는 규제기관은 규제판단의 불편부당을 유지하기 위하여 국가별 행정체계나 법적 의무로부터도 자유로워야 하는데, 이러한 중립성을 보장하기 위해서는 전자커뮤니케이션 네트워크, 장비, 서비스 제공 기관으로부터 기능적으로 분리되어야 하고, 규제기관이 국가소속인 경우 규제기능을 소유 또는 제어 등 사업기능으로부터 철저히 구조적으로 분리하여야 한다는 내용을 포함하고 있다.

유럽연합 규제프레임워크 지침의 또 다른 특징은 경쟁법(competition law)으로부터 시장획정과 시장 지배력의 개념을 도입하여 통신방송 융합에 대비한 총체적이고 기술 중립적인 규제체계를 제시하고 있다는 것이다. 즉, 네트워크가 제공하는 서비스에 상관없이, 모든 네트워크 인프라를 동일한 것으로 간주하여 관련이 있는 시장(relevant market)을 확정하고, 그 시장 안에서 시장지배력의 보유유무에 따라서 경쟁법(competition law and economics)을 적

용시키는 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 방송과 통신의 융합에서 파생할 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.

한편, 규제기관의 정립 원칙은 독립성의 확보, 불편부당성과 투명성 확보이다. 규제기관들은 전자커뮤니케이션 네트워크, 서비스, 기기 등을 제공하는 회사들로부터 법적, 기능적으로 독립되어야 하고, 각 국가의 규제기관들은 임무를 수행하기 위해 필요한 인력, 전문성, 재정적 수단들을 갖추고 있어야 한다고 밝히고 있다. 또한 각 국가의 규제기관들은 어떤 사안에 대한 최종 결정을 내리기 전에 유럽연합과 다른 국가의 규제기관들에게 초안 결정을 통보하여 의견을 수렴해야 한다.

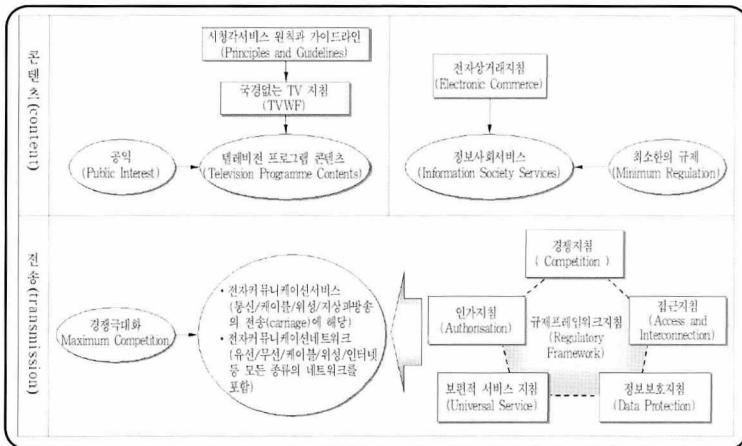
### 기타 5가지 특별지침의 주요 내용

인가지침은 프레임워크 지침에 따라 용이한 서비스 제공을 위해 망과 서비스의 인가 규정과 조건을 간소화하는 목적을 가지고 있다. 규제 최소화화를 통해 전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스의 통합(harmonized) 시장이 확립되고 사업자는 통지(notification)만으로 사업 개시가 가능하다. 일반 인가를 통해 전자커뮤니케이션 네

트워크와 서비스의 제공을 허용하고 주파수 이용을 관리하며 유럽공동체내 타 사업자와의 상호접속 협상권, 보편적서비스 제공자격을 부여한다. 특히 전자커뮤니케이션 네트워크 또는 서비스의 제공자, 네트워크와 서비스를 이용하는 주체(라디오나 텔레비전 방송 콘텐츠제공자)의 구별없이 이 지침을 비차별적으로 공정하게 적용해야 한다.

접근 지침은 프레임워크 지침의 틀 안에서 회원국들의 전자커뮤니케이션 네트워크와 관련 설비에 대한 접근 및 상호접속에 대해 일관성 있는 규제를 도모하기 위한 것이다. 접근지침은 네트워크나 관련 설비에 대한 접근, 상호접속에 있어서 경쟁

### 전송과 콘텐츠에 대한 유럽연합의 규제체계



의 지속, 전기통신 서비스의 상호운용성(interoperability) 확보, 소비자 혜택 증진을 목표로 사업자들의 권리 및 의무를 설립하는 내용을 담고 있다.

보편적 서비스 지침은 유럽시민들이 항상 이용할 수 있는 양질의 서비스를 효과적인 경쟁과 선택을 통해 유럽 전역에서 이용할 수 있도록 하고, 시장이 유럽시민들의 욕구를 충분히 만족시키지 못한 환경들을 개선하도록 하는데 그 목적을 두고 있다.

경쟁 지침은 5대 지침으로 구성된 새로운 규제프레임워크를 보완하며 모든 사업자가 아무런 제한 없이 전자커뮤니케이션 네트워크서비스를 제공할 권리, 전자커뮤니케이션 네트워크를 확장하거나 이용할 권리를 보장하는 목적을 가지고 있다. 이 지침은 전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스에 대한 배타적, 예외적 권리를 폐지, 객관성·비차별성·투명성·비례성 절차에 의한 주파수 이용권 부여, 수직적 통합구조를 가진 전자커뮤니케이션 네트워크 제공 사업자의 지배력 남용행위 금지, 비례의 원칙 및 시장왜곡 최소화 원칙에 따른 보편적 역무 분담, 경쟁 저해적 제한의 완화대상을 타 서비스와 망에 대해 확대 등의 주요 내용을 담고 있다.

데이터보호 지침은 회원국들의 규정이 조화를 이루도록 함으로써, 전자통신 분야에서 개인정보의 처리와 관련하여 특히 프라이버시 권리를 포함한 동등 수준의 기본 권리 및 자유를 보장하고, 공동체내에서 전자통신 장비 및 서비스와 개인정보의 자유로운 이전을 보장하는 것을 목적으로 하고 있다.

## 유럽연합 규제체계의 수용 과정

2003년 7월 25일까지 전자커뮤니케이션에 대한 새로운 규제지침을 수용해야 하는 유럽 국가들 중 6개국만이 지침을 채택하였으나, 그 이후 단계적인 수용과정을 거쳐 2004년 12월 현재 유럽연합 25개국 중 20개 유럽연합 회원국들이 규제프레임워크 지침을 채택하였다. 아직 5개국(벨기에, 그리스, 룩셈부르크, 체코, 에스토니아)이 규제프레임워크 지침을 채택하지 않았고, 벨기에, 그리스, 룩셈부르크 등 3개국의 불이행에 대해 유럽법원의 판결이 남아있는 상태다.

## 시사점

유럽연합의 새로운 규제체계는 녹서('97) → 리뷰('99) → 지침('02)이라는 단계적 접근 및 진행을 통해 회원국의 합의를 이끌어냄으로써 융합 환경에 적극적으로 대응해 나아가고 있는 모범사례라고 할 수 있다. 이 과정에서 유럽연합은 다양한 이슈에 대해 충분한 토론과 의견 수렴을 통해 일반적 틀을 적용할 수 있는 영역과 국가적 특수성의

인정이 필요한 영역에 대한 확인 및 구분이 가능하였고, 제안부터 지침의 발표까지 상당한 시간이 소요되었음에도 불구하고 종합적이고 합리적인 규제체계의 도출을 성공적으로 추진해 왔다. 유럽연합의 새로운 규제체계가 우리에게 전달하는 교훈은 지침의 내용과 더불어 지침의 발표에 이르는 과정이다.

유럽의 규제체계는 유럽차원에서 국가 장벽을 허물고 통합된 커뮤니케이션 서비스 시장의 형성과 단일화된 규제체계를 확립함으로써 융합 환경을 최대한 수용하고자 하는 목적에서 출발한 것이다. 그럼에도 불구하고 투명성, 객관성, 비차별성, 비례성의 원칙에 입각하여 간소화·최소화를 지향한 규제조항들은 융합 환경에 적합한 규제체계를 모색하고 있는 우리에게는 매력적인 대안이 될 수 있다.

한편, 25개 회원국의 이해가 상반될 수 있는 상황에서 비교적 짧은 시간 내에 회원국의 합의와 수용을 이끌어 낸 유럽연합의 논의과정 역시 우리에게 매우 교훈적인 부분이다. 이미 우리나라에서 융합에 대한 논의가 본격적으로 진행되어 온 기간도 어느덧 수년이 지났다.

그동안 다양한 이슈와 문제제기, 논쟁이 있었고 현재 진행 중임에도 불구하고 새로운 규제체계에 대한 의견차는 크게 좁혀지지 않은 것으로 보인다. 유럽연합의 지침 발표 후 3년 가까이 지난 이 시점에서 그나마 위안이라면 우리에게 이행의 기한을 줄일 수 있는 기회가 있다는 점이다. 다양한 이슈에 대한 토론과 공청회, 컨설팅 등을 통해 의견 수렴을 이룩해낸 유럽연합의 지혜가 무엇보다 필요한 상황이다. **K**