

IPTV서비스의 쟁점과 정책방향

엄찬왕*

◆ 목 차 ◆

- | | |
|-----------------------------|------------------|
| 1. 서론 | 4. 해외사례 |
| 2. 방송인가 통신인가? | 5. 바람직한 IPTV도입방안 |
| 3. 왜 현행 법체제로 IPTV수용이 불가능한가? | 6. 결론 |

1. 서론

2004년 11월, KT와 하나로통신이 IPTV서비스 제공계획을 발표한 이후 논의되어 온 IPTV서비스는 케이블TV 사업자를 비롯한 이해관계자의 대립과 관련 법규의 미비로 인해 서비스되지 못하고 있다. 최근에는 IPTV 도입이 지연되면서 방송법과 통신 관련법 체계의 개편과 규제기관의 통합까지 본격적으로 거론되고 있다. 그러나, IPTV도입을 위한 다양한 논의와 수많은 협의에도 불구하고 아직까지 서비스 도입을 위한 합의는 도출되지 못하고 있는 실정이다. 본 글에서는 첫째, IPTV를 통신으로 봐야 하는지 방송으로 봐야 하는지? 둘째, 현재의 법체제로 왜 IPTV의 수용이 불가능한지? 그리고 마지막으로 해외사례를 바탕으로 한 IPTV 도입을 위한 바람직한 방안에 대해서 알아보고자 한다.

2. 방송인가 통신인가?

IPTV의 쟁점 중 가장 먼저 꼽을 수 있는 것은 IPTV를 통신으로 봐야 하는가 방송으로 봐야 하는 것이다. 이러한 논쟁이 중요한 이유는 IPTV가 통신으로 규정되느냐 또는 방송으로 규정되느냐에

따라 이를 규제하는 기관이 정보통신부 또는 방송위원회(정보통신부는 통신법을 관할하고 있으며, 방송위원회는 방송법을 규율)로 달라지며, 서비스에 대한 규제내용과 강도가 달라져 서비스의 성패가 달라질 수 있기 때문이다.¹⁾

IPTV의 법적인 성격을 파악하기 위해서는 관련 법률을 살펴볼 필요가 있다. 전기통신기본법 제2조에 의하면 통신은 “무선, 유선, 광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것”으로 규정되고 있으며, 방송법 제2조에 의하면 방송은 “방송프로그램을 기획, 편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비를 이용하여 송신하는 것”으로 정의하고 있다.

통신과 방송을 구분하는 주요한 개념으로 통신은 개인 대 개인(1:1), 송수신(양방향)이라는 개념을 들 수 있으며 방송은 방송프로그램의 편성, 공중(1:n)을 대상, 송신(일방향)이라는 특징을 지적할 수 있다. 또한, 양방향성에 따른 이용자 선택성도 통신과 방송을 구분하는 중요한 특성으로 지적된다. 일본의 경우 양방성을 지닌 방송프로그램의 전송은 개인의 선택에 따라 이루어지므로 저작권법상의 방송으로

1) 방송위원회는 IPTV가 방송에 해당하므로 현행 방송법상의 케이블TV와 동일하게 규제를 적용해야 한다는 입장이며, 정보통신부는 IPTV가 통신과 방송의 융합서비스로 서비스를 활성화를 위해서는 기존의 방송법과 통신법이 아닌 제3의 법률을 제정해야 한다는 입장이다.

* 정보통신부 통신방송융합기획단

구분하지 않고 있다.

〈전통적인 통신과 방송의 주요 개념요소 비교〉

구분	내용의 속성	편성여부	이용대상	정보흐름	접근행위	선택성
통신	사적	안함	특정인	양방향	적극적	강함
방송	공개적	편성	공중	일방향	수동적	약함

IPTV는 IP방식의 초고속 인터넷망을 통해 방송 프로그램이 제공되는 서비스로 양방향성, 이용자의 선택성이라는 통신의 속성과 방송프로그램의 전송과 다수 가입자라는 방송의 속성을 모두 갖고 있다고 할 수 있다. 따라서, IPTV는 통신이나 방송만으로 규정하기 어려운 통신과 방송이 융합된 대표적인 서비스로 볼 수 있다.

세계 각국은 IPTV의 통신과 방송의 중간적인 속성에 대해서 공통적으로 지적하고 있다. OECD는 2004년 보고서에서 IPTV를 포함한 광대역융합서비스를 다음과 같이 규정하고 있다. “통신은 이용자가 내용이나 상대방을 선택하는 등의 특정한 행동을 해야 하나, 방송은 방송프로그램을 수신하는데, TV, 라디오를 켜는 것 외의 특별한 행동을 요하지 않는다.” “융합서비스는 정보내용이 사적이지 않다는 점에서 통신과 다르며, 정보흐름이 양방향성이며, 정보를 이용하기 위해서는 이용자가 적극적으로 참여하여 선택한다는 점에서 방송과 다르다”. 따라서, “규제의 측면에서는 방송보다는 VOD에 가까운 ‘Gray Zone’에 위치한다”고 설명하고 있다.²⁾

3. 왜 현행 법체제로 IPTV수용이 불가한가?

IPTV에 관한 통신업계와 방송업계의 이견은 통신과 방송의 이념과 규제수준의 차이에서 주로 기인한다. 방송과 통신은 서로 분리된 상황에서 각각의 영역에서 발전해 왔다.

먼저 통신은 모든 국민이 적절한 요금으로 다양

한 서비스를 활용할 수 있도록 하는 “보편적 서비스” 이념에 기초를 두고 있다. 과거 정부가 직접 서비스를 제공하던 통신사업은 81년 한국통신의 출범과 함께 민간에서 수행하게 되었으며, 90년대 들어 오면서 규제완화를 통한 전면적인 경쟁이 도입되었다. 통신분야는 국민이 누려야 할 최소한의 서비스는 지역이나 소득의 차이에 관계없이 제공할 수 있는 “보편적서비스” 제도를 도입하여 경쟁환경에 양립할 수 있는 체계를 마련하였다.

반면, 방송사업은 주파수가 한정되어 방송사업자의 수가 제한되고, 방송사업자는 커다란 영향력을 갖게 된다. 이에 따라 방송위는 방송사업자에 대한 적극적인 규제로 언론과 문화로서의 방송의 공익성을 달성하도록 하고 있다. 방송은 정치적인 영향력으로 인해 산업이나 서비스관점보다는 언론, 문화의 개념과 방송의 정치적 독립이라는 측면에서 고려되어 왔다. 이러한 배경으로 방송분야는 규제완화와 경쟁도입을 통한 서비스 활성화 보다는 규제를 통한 공익성 보장이라는 측면에서 아직도 엄격한 규제를 받고 있다.

통신과 방송의 이념과 역사의 차이로 인해 두 분야의 규제수준은 커다란 차이를 보이고 있다. 통신은 97년 WTO기본통신협상에 따라 기간통신사업자에 대한 외국인 지분 49%를 제외하고는 대부분의 규제가 완화된 상황이나, 방송은 진입규제, 소유제한, 경영규제, 그리고 내용심의, 채널·편성·광고등 콘텐츠에 대해 다양하고 강력한 규제가 아직까지 남아 있다. 특히, 방송의 허가기준은 방송의 공익성 실현가능성, 지역·사회·문화적 필요성 등을 포함하고 있어 방송시장의 진입은 상당히 제한적이다.

현행 통신법으로 IPTV를 규제하는 경우, 내용·광고·편성규제 등 콘텐츠에 관한 규정이 없어서 콘텐츠에 대한 규제의 공백이 발생하는 반면, 방송법은 방송권역의 제한, 사업자의 소유제한 등 높은 규제도로 인해 통신분야 규제와의 이중규제, 규제의 충돌 문제가 발생한다. IPTV에 대한 방송법 적용으로 인한 이중규제는 방송권역 적용과 소유경영 제한을 대표적으로 들 수 있다.

방송법을 준용하는 경우 방송법상 전국을 77개

2) OECD “The Implication of Convergence for Regulation of Electronic Communications” (2004.7)

〈통신과 방송의 규제현황〉

구분	통신	방송
진입규제	<ul style="list-style-type: none"> 기간통신사업: 정통부 허가 -허가기준: 재정적, 기술적능력 •별정/부가: 정통부 등록/신고 	<ul style="list-style-type: none"> 지상파방송, 종합유선방송, 위성방송사업 : 방송위 허가추천, 정통부 허가 - 허가기준: 공익실현가능성, 지역/사회/문화적 필요성
소유규제	<ul style="list-style-type: none"> 기간통신사업: 외국인 49% 	<ul style="list-style-type: none"> 지상파: 대기업, 외국인 소유금지 •종합유선: 외국인 49% •위성방송: 대기업 33%, 외국인 33%
	<ul style="list-style-type: none"> •KT에 대해 외국인이 최대주주인 경우 5%이상 소유금지 	<ul style="list-style-type: none"> 지상파: 1인 지분 30%초과소유금지 •종합유선: 유선방송사업자 매출액의 33%초과금지 •위성방송: 특정방송사업자 지분이 33%초과금지 등
내용심의	<ul style="list-style-type: none"> •사회/윤리적 측면의 심의 	<ul style="list-style-type: none"> •정치/사회/윤리적 측면의 심의
채널규제	-	<ul style="list-style-type: none"> •외국방송, 공공채널 비율 규제
편성규제	-	<ul style="list-style-type: none"> •오락, 국내 및 외주프로그램 등 비율 규제
광고규제	-	<ul style="list-style-type: none"> •방송광고 총량제, 중간광고 등 매체별 광고 규제

권역으로 나눈 방송권역을 기준으로 사업을 허가 받아야 한다. 행정적 기준으로 전국을 나누어 놓은 방송권역을 IPTV에 적용하기 위해서는 인터넷망을 규정된 권역에 따라 분할해야 하는데, 이는 통신망에 대한 엄청난 비효율과 IP네트워크의 광역화하는 세계적인 추세를 역행하는 결과를 초래한다.

또한 IPTV사업자에 방송법상의 SO규제를 적용하면 방송법의 엄격한 소유·경영규제가 IPTV를 제공하는 통신사업자에 적용되어 기존의 통신법상의 규제와 충돌되고 규제가 강화되는 결과를 초래하게 된다. 따라서, 방송법을 통한 IPTV의 규제는 현실적으로 서비스 제공을 불가능하게 된다.

4. 해외사례

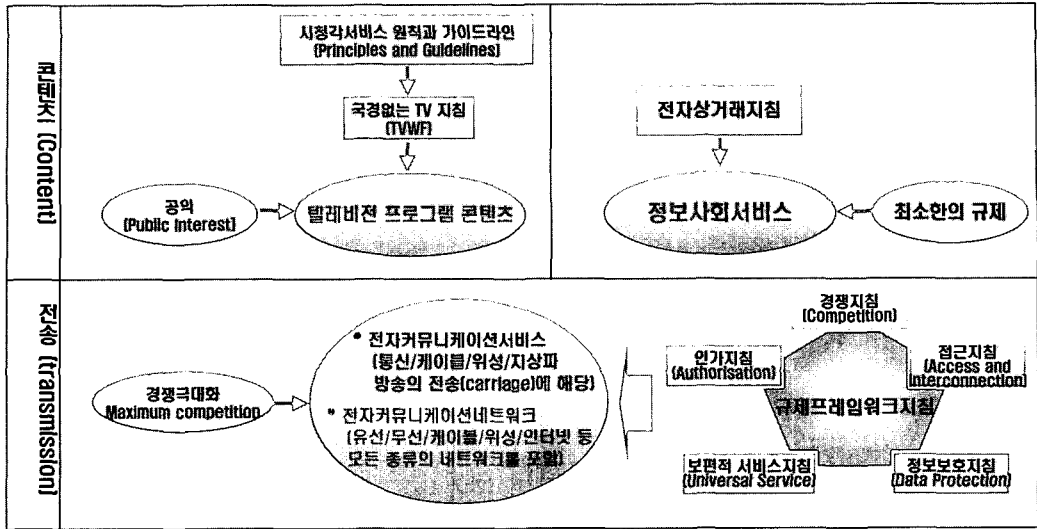
과연 다른 나라들은 IPTV를 어떻게 규정하고 규제하고 있을까? OECD의 경우 전체 30개 회원국중 25개국은 IPTV를 포함한 광대역시청각서비스(Broadband Audio- Visual Service)를 방송으로 보지 않고 있으며, 5개 국가들도 방송으로 분류한 것을 재검토 하거나 최소한 방송법 적용은 배제하고 있다. 따라서, 대부분의 국가는 IPTV를 방송으로 보지 않기 때문에 IPTV에 대한 규제가 없거나 가벼운 규제만을 적용하고 있다.

세계 각국은 규제 최소화를 통해 신규서비스의 도입을 추진하면서도 기존법령의 재정립도 추진하고 있다. 즉, 통신과 방송의 융합에 따라 기존의 통신과 방송으로 분리된 수직적인 규제체계를 기능적인 측면으로 수평적으로 구분하는 규제체제로 바꾸어나가고 있다. 특히, 유럽연합(EU)은 1997년 녹서 발간과 1999년 리뷰를 거쳐 2002년 전자커뮤니케이션 전 분야에 걸친 새로운 지침을 만들어 유럽연합의 모든 국가들이 의무적으로 새로운 규제체계를 수용하도록 하였다.³⁾

새로운 규제체계는 전통적인 방송과 통신을 전자적인 신호를 전달하는 전송(Transmission)과 콘텐츠(Content)로 2구분하고 있다. 전송부분은 경쟁의 극대화를 목표로 작성된 지침을 모든 회원국이 따르도록 의무화하고 있으며, 콘텐츠 부분은 “시청각서비스 원칙과 가이드라인”과 “국경없는 TV지침”에 따라 각국의 상황에 따라 자율적으로 규제하도록 하고 있다.

전송규제의 대상은 기존의 통신망, 위성망, 케이블TV망, 지상파전송망 등 모든 전자통신서비스를 제공하는 전송망이 포함되며, EU는 규제프레임워크

3) 25개 EU국가중 그리스를 제외한 24개 국가가 EU의 전자커뮤니케이션에 관한 Directive를 자국의 법률로 수용하고 있다.



〈EU의 전자커뮤니케이션에 관한 수평적 규제체계〉 〈출처: 이상우, KISDI〉

와 5개의 세부지침을 통해 구체적인 규제방법을 제시하고 있다. 새로운 규제체계에 따르면 모든 사업자는 일반인가(등록)만으로 모든 전송서비스 제공이 가능하며, 역무별로 경쟁상황에 따라 최소한의 규제와 의무가 부여된다.

각국은 콘텐츠를 자율적으로 규제하나 전송에 대한 규제가 완화됨에 따라 콘텐츠의 사회적 영향력에 따라 오히려 차등화되고 더 강화된 규제를 적용하고 있다.

5. 바람직한 IPTV도입방안

IPTV를 조속히 활성화하기 위해서는 우선 서비스를 허용하고 논란이 많은 법제 정비는 사후적으로 보완하는 것이 바람직하다. 따라서, 새로운 서비스에 대한 규제의 공백이나 이중규제/과도규제 문제가 발생할 수 있는 기존법의 적용보다는 제3의 법을 제정하는 것이 바람직하다. 정보통신부는 이러한 취지를 고려하여 ‘광대역융합서비스사업법’(이하, 융합법)을 준비하고 있다.

융합법은 EU, OECD 등 주요 국가들이 채택한 수평적 규제체계의 기본 틀을 적용하는 것이다. IPTV가 제공하는 실시간 방송프로그램, 즉 콘텐츠

에 대해서는 방송법상의 규정을 최대한 준용하되 진입이나 통신망규제에 대해서는 규제를 최대한 완화하여 서비스를 우선적으로 수용하자는 것이다.

융합법은 콘텐츠에 대한 적절한 규제를 통해 사회·문화적 측면에서 방송의 공익성과 공공성을 보장할 수 있으며, 새로운 서비스는 최소 기준만을 만족하는 경우 등록만으로 서비스를 제공토록 하여 서비스 도입을 활성화하고 이용자의 선택권을 보장할 수 있다. 일본이 IPTV를 도입하기 위해 제정한 ‘전기통신역무이용방송법’도 콘텐츠와 전송을 분리하여 기존법을 준용하는 융합법과 유사한 형태의 법률이다.

방송법과 통신법이 준용된 동 법은 정보통신부와 방송위원회가 공동으로 입법을 추진하고 규제권한도 양기관이 분담하여 상호 협조하에 공동으로 관할하는 것이 바람직하다. 아울러, 기존 케이블사업자에 대한 규제는 현행 수준보다 완화하여 사업기간 규제의 형평성 문제 해소도 병행해야 한다.

6. 결론

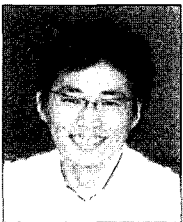
IPTV 도입을 둘러싼 논란은 규제기관의 관할권 싸움으로 치부할 수 있으나 보다 근본적으로는 방

송과 통신의 규제이념과 규제수준의 차이가 문제해결을 어렵게 하고 있는 것이다. 결국 IPTV의 도입 문제는 방송이나 통신이나 하는 소모적인 논쟁보다는 통신과 방송의 융합이라는 새로운 환경에 적합한 패러다임을 찾는 데 달려있다.

진입제한을 전제로 한 방송법을 통한 공익성의 보장은 통신과 방송의 융합이라는 새로운 환경에서는 그 한계를 보이고 있다. 통신과 방송의 융합에 따라 방송프로그램의 전송경로는 폭발적으로 늘어나고 있다. 따라서, 소수의 매체만 존재하던 아날로그 환경에서 엄격한 규제를 통해 다원성을 보장하던 방송법은 새로운 서비스를 수용하고 이용자의 선택권을 강화하여 서비스의 경쟁력을 높이는 데는 적합하지 않다.

우리나라도 국가경쟁력 제고를 위해 통방융합에 적극 대응하는 세계 각국처럼 우리나라도 통신과 방송의 융합을 국가전략적인 차원에서 접근해야 한다. 경쟁을 통해 방송의 다원성을 보장하되 경쟁으로 보장될 수 없는 공익성은 공적으로 보장하는 새로운 규제 틀을 짜야 한다. 과거의 아날로그적 규제로 시장의 진화를 발목잡아서는 안되며, 국가발전이라는 대승적인 차원에서 IPTV를 수용할 수 있도록 통신과 방송이 절묘하게 조화되는 새로운 법률 제정이 필요하다고 할 것이다.

● 저 자 소개 ●



염 찬 왕

- 1988~1992 연세대 전자공학과 졸
- 2002~2004 미국 캔사스주립대 MBA 졸
- 1992. 4 수습사무관(기술고시 27회)
- 1993. 4 채신부(통신사무관)
- 1994. 4 정보통신국 통신업무과
- 1997. 5 군 복무 (공군중위 제대)
- 2000. 7 정보통신진흥국 통신업무과
- 2000. 8 서기관 승진
- 2001. 11 국제협력관실 국제기구과
- 2002. 7 전파연구소 전파자원연구과
- 2004. 5 국외훈련
- 2004. 11 전파방송정책국 방송위성과
- 2005. 3 부산채신청 정보통신국장
- 2006. 5 중앙전파관리소 전파운용과장 겸 통신방송융합기획단 기획팀장