

수평적 규제체계에 관한 규범적 검토

신혜원¹⁾

I. 서론

과거 방송과 통신은 별개의 영역으로 이원화되어 각각의 법에 의해 규제를 받아왔다. 방송은 불특정다수를 대상으로 하는 공중서비스의 성격이 강해 사회문화적 규제가 강조된 반면 통신은 개인의 선택과 참여도가 높은 개인서비스의 성격을 지님에 따라 기술·경제적 규제가 보다 중시되었다. 하지만 디지털 기술의 발전에 따라 방송통신융합의 환경이 도래하면서 VoIP, IPTV 등 기존의 방송통신의 법체계로 규제하기 어려운 새로운 서비스가 등장하면서 기존의 수직적 규제체계의 한계가 지적되며 이에 대한 대응으로 수평적 규제체계의 도입에 대한 논의가 본격화되었다.

우리나라의 경우 IPTV가 도입된 2004년부터 수평적 규제의 필요성에 대한 논의가 확대되기 시작하였다. 당시 방송통신융합에 대한 공감대가 형성되었고 특히 EU를 중심으로 수평적 규제체계의 도입 사례들이 나타나면서 국내에서도 수직적 규제체계의 한계점을 극복하고 융합서비스의 유연한 도입을 위해 전송과 콘텐츠의 분리에 기초한 수평규제 도입의 필요성이 제기되었다. 이후 도입의 필요성에 대한 논의는 지속적으로 이루어져 오고 있으나 사업자간 이해관계 충돌 및 규제기관간의 의견대립 등의 문제로 정책적으로 도입이 되고 있지는 않다.

수평적 규제의 내용은 2분류법과 3분류법으로 나누어져 설명되고 있다. 2분류법은 EU가 제기한 규제체계로 전송과 콘텐츠로 나누어 규제하는 내용이며, 3분류법은 당시 우리나라 방송위원회가 플랫폼을 별도로 분류하여 전송-플랫폼-콘텐츠 3분류로 재구성된 규제체계이다. 여기서 플랫폼의 지위에 대한 의견이 상이하여 플랫폼을 전송계층으로 볼 것인지 별도의 독립된 계층으로 볼 것인지에 대한 주장이 상충하고 있는 부분이다.

이러한 수평적 규제체계의 도입에 대하여 우리가 생각해 볼 수 있는 쟁점은 수평적 규제 도입의 필요성과 도입시기의 문제, 방송과 통신의 융합시대라고는 하지만 방송과 통신을 동일선상에서 볼 수 있는가에 대한 문제, 네트워크와 콘텐츠를 분리

1) 성균관대학교 법학전문대학원 (박사수료)

하여 규제함으로써 산업발전의 효율성을 가져올 수 있다고는 하나 콘텐츠들이 과연 동일한 콘텐츠라고 볼 수 있는가 하는 것이다. 즉, 네트워크별로 가지는 사회적 영향력 및 그 특성이 상이하므로 콘텐츠들이 비록 같은 것이라 하여도 그것이 미치는 영향력이 다를 수 있을 것이다. 방송통신융합으로 그 경계가 모호해지고 이에 따른 규제의 중복, 공백 등의 문제는 해결해야 할 문제임은 맞지만 수평적인 규제체계를 통한 해결은 조금 더 장기적인 관점에서 바라볼 필요가 있다. 우선 수평적 규제가 정책적인 규제의 효율성을 가져오는 것은 맞지만 우리나라의 방송통신현황을 고려했을 때 수평적 규제를 도입한 EU 등의 해외주요국들과 방송의 개념이나 제도적 특성에 차이가 있기 때문에 장기적이고 단계적인 도입이 필요해 보인다.

본 논문에서는 방송통신융합시대에서의 방송과 통신의 의미, 수평적 규제의 내용과 한계, 우리나라 규제현황과 개선방향 등에 대하여 살펴보고자 한다.

II. 방송·통신융합시대 방송과 통신의 의미

디지털기술의 발달과 전송네트워크의 광대역화에 따라 다양한 방송·통신 융합서비스가 출현함으로써 기존의 방송과 통신의 영역간의 경계가 모호해지고 있으며, 이러한 융합에 대하여 다음과 같이 정의되어지고 있다.

방송과 통신의 융합에 대해 ITU(1996)는 “기존 인프라를 통해 새로운 서비스를 제공하는 것, 새로운 형태의 인프라를 개발하는 것, 새로운 능력을 제공하기 위해 기존 서비스와 기술들을 향상시키는 것”이라고 포괄적으로 정의하였으며, EU(1997)는 “다른 네트워크, 다른 플랫폼이 본질적으로 유사한 서비스 제공능력을 갖게 되는 것”이라고 정의하였다. OECD(2004)는 “단일의 전송·분배 플랫폼을 통하여 음성, 영상, 데이터 등 여러 가지 서비스를 제공하는 것”이라고 정의하였다.

방송과 통신의 융합이란 “기존에는 상호 개별적으로 제공하던 방송과 통신이 하나의 네트워크, 하나의 단말에 의해 제공될 뿐만 아니라 통신 또는 방송으로 구분하기 어려운 융합된 새로운 서비스들을 창출하는 것”이라고 볼 수 있다.

기술의 발전으로 방송과 통신이 융합하면서 영역간의 경계가 모호해졌다고 하지만 방송과 통신의 규제근거와 각 영역이 갖는 의미에는 여전히 차이가 존재한다. 다음에서 방송과 통신의 개념과 규제이유에 대하여 살펴보고자 한다.

1. 방송의 개념 및 규제이유

1) 방송의 개념

방송이란 “방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것”이라고 규정하고 있는데, 전달되는 서비스의 형태에 따라 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송 등 4가지로 구분하고 있다(방송법 제2조 제1호).²⁾

이와 같은 ‘방송’의 서비스들은 지상파, 위성시설, 케이블, 다른 방송사의 채널 등 모든 전달수단을 통해 제공될 수 있다. 예컨대, ‘텔레비전방송’의 경우 지상파, 위성, 케이블, 다른 방송사의 채널을 모두 이용할 수 있는 것이다.

방송법이나 방송법 시행령의 용어의 정의에는 ‘방송사업자’ 그 자체의 정의가 나와 있지 않지만, 방송사업이란 방송사업을 하기 위해 방송법과 전파법에 따라 사업권을 얻은 개인이나 법인이라고 할 수 있다. 그런데 ‘방송사업’이란 “지상파, 위성, 다른 방송사의 방송수단을 이용하여 방송을 행하는 사업”을 말하고(방송법 제2조 제2호), ‘방송’이란 “방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것”을 말한다(방송법 제2조 제1호). 그러므로 ‘방송사업자’란 “방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 지상파, 케이블, 위성, 다른 방송사의 방송수단을 이용하여 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함)에게 송신하는 사업을 하고자 하는 자로서 방송 관련 법률에 의해 사업권을 얻은 개인이나 법인”을 말한다.³⁾

2) 방송의 규제이유

방송을 규제하는 이유에 대해서는 여러 가지가 있다. 우선 공공재로서의 전파자원의 희소성이 가장 큰 논리로 주장된다. 즉, 전파자원은 무한하지 않고 한정된 자원이므로 이 한정된 공공재인 전파자원을 활용하여 방송을 할 수 있는 방송사업자의 수도 한정될 수밖에 없기 때문에, 방송사업자는 공공의 이익에 부합하도록 전파를 사용해야하고 국가는 전파가 바르게 사용되도록 감독할 책임을 갖게 된다는 것이다.⁴⁾ 그러나 전파가 부족하고 지상파 외의 다른 매체가 부족하던 아날로그 시대

2) ‘텔레비전방송’이란 “정지 또는 이동하는 사물의 순간적 영상과 이에 따르는 음성·음향 등으로 이루어진 방송 프로그램을 송신하는 방송”을 말한다(방송법 제2조 제1호 가목). ‘라디오방송’이란 “음성·음향 등으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 방송”을 말한다(방송법 제2조 제1호 나목). ‘데이터방송’이란 “방송사업자의 채널을 이용하여 문자·숫자·도형·도표·이미지 등의 데이터를 위주로 하여 이에 따르는 영상·음성·음향 및 이들의 조합으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 방송”을 의미한다. 다만, “인터넷 등 통신망을 통하여 제공하거나 매개하는 경우”는 데이터방송으로 보지 않는다(방송법 제2조 제1호 다목). ‘이동멀티미디어방송’은 “이동 중 수신을 주목적으로 다채널을 이용하여 텔레비전방송·라디오방송 및 데이터방송을 복합적으로 송신하는 방송”을 말한다(방송법 제2조 제1호 라목).

3) 전영만(2015), 방송통신법해설, 진한앤앤비, 156-157면

4) 정부로부터 한정된 자원인 전파를 받아 사용할 수 있는 특권을 얻게 된 방송사업자는 사인이 아닌 공익에 기

에는 설득력이 있었지만 오늘날 기술의 발달로 새로운 전파영역이 개발되고 있을 뿐만 아니라 디지털 기술의 등장으로 기존 주파수 대역을 보다 효율적으로 활용할 수 있게 되었으며, 전파를 사용하지 않는 종합유선방송사업자나 인터넷방송사업자 등 다양한 매체들이 등장하고 있어서 전파자원의 희소성에 근거한 이론은 논리적 근거가 점점 약해지고 있는 현실이다.⁵⁾

다음으로 방송서비스의 사회적 영향력을 들 수 있다. 방송프로그램은 비경합성과 비배제성의 특성을 가지고 있기 때문에 방송되는 즉시 불특정 다수에게 정보 내용의 옹고 그름에 관계없이 사회 전반으로 확산시키는 효과가 매우 크다는 점이다.

이밖에 방송사업자는 방송 시청자의 수요의 다양성에 부응할 책무가 있다고 할 수 있는데 이에 정부는 방송사업자에게 소유규제, 시장점유율 규제, 편성규제 등을 하게 된다는 것이다. 방송 산업에서 미디어의 소유 집중을 제한하는 것은 ‘미디어 공급자의 다양성’을 통해서 ‘미디어 콘텐츠의 다양성’을 확보하려는 것이라 할 수 있다. 미디어의 소유를 시장에 맡겨놓으면 거대자본에 의해 시장이 독과점화하고 이로 인해 콘텐츠의 다양성이 확보될 수 없다는 것인데, 이러한 입장에 대해서 “소유가 집중되고 있다고 하더라도 내용의 다양성과 중립성이 가능할 수 있다”고 하면서 “소유 집중과 다양성 관계는 불명확”하다는 주장도 있다. 방송의 시장점유율을 규제하는 것도 방송의 다양성 유지를 위한 것이라고 할 수 있다. 방송의 다양성을 유지하려면 다양한 방송매체가 일정한 시장점유율을 유지해야 한다는 것이며, 이를 위해 진입규제와 소유규제가 필요하다는 것이다. 이에 대해서는 방송 산업의 경쟁 차단으로 인하여 비효율성이 발생할 수 있다는 지적이 있다.⁶⁾

2. 통신의 개념 및 규제이유

1) 통신의 개념

통신사업과 관련한 법으로는 ‘전기통신사업법’이 있는데 이는 1983년 제정된 구 ‘공중전기통신사업법’을 1991년 전부 개정하여 만들어진 법률이다. 이 법에서 ‘전기통신’이란 “유선·무선·광선 또는 그 밖의 전자적 방식으로 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것”이라고 규정하고 있으며(전기통신사업법 제2조 제1호), ‘전기통신사업’이란 “전기통신역무를 제공하는 사업”을 말하고, ‘전기통신역무’란 “전기통신설비를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 전기통신설비를 타인의 통신

여해야 할 책무가 생기고 정부는 방송내용에 대해 규제할 수 있게 된다는 ‘수탁이론’

5) 전영만(2015), 전계서, 64면 참조.

6) 전영만(2015), 전계서, 65면.

용으로 제공하는 것”을 말한다(전기통신사업법 제2조 제6호 및 제7호).

전기통신사업법에서 ‘전기통신역무’란 “전기통신설비를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 전기통신설비를 타인의 통신용으로 제공하는 것”을 말하며(전기통신사업법 제2조 제6호), 전기통신역무에는 ‘기간통신역무’와 ‘부가통신역무’가 있다.

‘기간통신역무’란 “전화·인터넷접속 등과 같이 음성·데이터·영상 등을 그 내용이나 형태의 변경 없이 송신 또는 수신하게 하는 전기통신역무 및 음성·데이터·영상 등의 송신 또는 수신이 가능하도록 전기통신회선설비를 임대하는 전기통신역무”를 말한다(전기통신사업법 제2조 제11호). ‘부가통신역무’란 “기간통신역무 외의 전기통신역무”를 의미하며(전기통신사업법 제2조 제12호), 전송역무, 주파수를 할당받아 제공하는 역무, 전기통신회선설비 임대역무, 인터넷전화서비스(동일한 인터넷사이트에 가입한 회원 간에 컴퓨터를 이용하여 음성 등을 송신하거나 수신하는 인터넷전화서비스는 제외)외의 전기통신역무가 부가통신역무라고 할 수 있다.

2) 통신의 규제이유

통신의 규제 이유는 주로 통신시장의 특수성에 기반한다. 즉, 공익제적 산업으로서의 자연독점성⁷⁾과 네트워크 외부성⁸⁾, 필수설비와 고정비·공통비 비중이 큰 비용구조, 수직적 결합과 불공정 행위, 독점의 역사에 따른 인위적 경쟁우위(비대칭적 시장구조),⁹⁾ 망 효과(Network effects)로 인한 가입자 쏠림현상(Tipping)과 가입자 고착(Lock-in)의 존재¹⁰⁾ 등으로 설명되어지고 있다.

즉, 통신서비스는 규모의 경제가 존재하기 때문에 효율적 사업을 위해서는 사업자 수가 제약될 수밖에 없는 자연독점이 존재할 수밖에 없다. 또한, 네트워크 외부성의 존재로 인하여 가입자들은 이미 가입자를 많이 확보하고 있는 사업자에게 몰리는 쏠림현상이 발생하고, 이미 서비스에 가입되어 있는 가입자의 입장에서는 다른 사업자로 변경하는데 따른 전환비용 때문에 쉽게 사업자를 바꾸지 못하는 고착효과가 발생하는 것이다. 또한, 통신시장에는 필수설비를 가지고 있는 기존 사업자가 신규 또는 후발사업자에 대해 불공정한 행위를 하는 사례가 많다. 기존 사업자는 자신이 가지고 있는 시장 지배력을 활용하여 후발 사업자를 시장에서 퇴출시키

7) 독점권이 법률로 인정된 것이 아님에도 불구하고 기존 사업자가 규모의 경제(투입규모가 커질수록 하나의 상품 또는 서비스를 생산하는데 장기평균비용이 감소하는 현상)를 통해 총생산비를 낮춰놓은 상태에서 후발 사업자가 새로 시장에 들어오더라도 비용손실을 감당할 수 없기 때문에 발생하는 독점상태.

8) 통신사업은 일반적으로 ‘망 외부성’(Network Externality) 또는 ‘네트워크 효과’(Network Effect)가 있다. 네트워크 외부성이란 서비스를 사용하는 사람이 많아질수록 네트워크의 사용가치가 높아지는 것을 의미한다.

9) 김창곤(2010), 융합화 시대의 정보통신, 진한엠앤비, 24-25면.

10) 김형찬(2005), 통신시장의 규제: 시장특성 및 정책적 접근방법, 통신서비스 정책의 이해, 법영사, 9-13면.

거나 사실상 경쟁이 없는 상태로 만들어 버림으로써 기업의 이윤 극대화를 추구할 수 있는 것이다. 통신시장에서 경쟁이 없어질 경우 건전한 통신 산업의 발전에 지장이 생겨 사회적 후생이 줄어들고 이용자 이익이 침해될 우려가 있으므로 정부는 경쟁 활성화를 위한 다양한 정책을 도입하고 제도화하게 된다.¹¹⁾

이밖에 통신서비스는 국민의 실생활을 편리하게해주는 기본적인 서비스로서 공공재라 할 수 있지만 통신사업자는 공익성과 더불어 이윤 극대화를 추구하기 때문에 이윤이 발생하지 않는 지역이나 고객에 대해서는 서비스를 공급하지 않거나 질적으로 낮은 서비스를 공급하는 경우가 발생할 수 있는 점도 규제가 필요한 부분이 될 수 있을 것이다.

<표1> 방송과 통신의 개념 비교¹²⁾

구 분	방 송	통 신
법령현황	“방송”이라 함은 방송프로그램을 기획, 편성 또는 제작하고 이를 전기통신설비에 의하여 공중(개별계약에 의한 수신자 포함)에게 송신하는 것(방송법2조)	“전기통신”이라 함은 유선, 무선, 광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 부호, 문언, 음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것(기본법2조)
정보내용	공개적	사적
정보흐름	단방향성	양방향성
이용자 범위	공중	특정인
이용자 행위	수동적	적극적 참여
이용자선택성	약함	강함
프로그램 편성	있음	없음

<출처: 초성운 외(2008), 방송통신융합에 대응한 분류제도 개선 및 통합법제 정비방안>

III. 수평적 규제와 도입의 필요성

1. 융합환경 하에서 수직적 규제체계의 한계점

11) 전영만(2015), 전거서, 75-76면.

12) 초성운 외(2008), 방송통신융합에 대응한 분류제도 개선 및 통합법제 정비방안 연구, 정보통신정책연구원, 정책연구 08-37.

방통융합시대의 발전과 함께 기존의 수직적 규제체계는 기술의 변화, 서비스의 융합, 예측하지 못한 서비스의 출현 앞에서 그 한계를 드러내고 있다는 지적과 함께 방송통신의 수직적 규제체계에 대하여 다음과 같은 한계점이 제기되고 있다.

네트워크와 서비스를 묶어서 규제하는 방식은 예전처럼 통신방송 분야의 서비스 형태가 명확히 구분되는 환경에서는 무리없이 작동될 수 있으나, 융합이 가속하는 환경에는 효과적으로 대응하지 못함으로써 이에 따른 규제 중첩, 규제 공백에서 오는 혼란, 동종대상에 대한 상이한 규제에서 발생하는 규제 형평성 문제가 발생할 수 있다는 것이다.

수평적 규제체계를 도입할 경우 신규 융합서비스가 어떤 레이어에 속하게 될 것인가에 대한 예측가능한 점¹³⁾, 신규융합매체에 대한 유연하고 즉각적인 규제적용, 불합리한 규제를 줄여 사업자들의 시장진입을 활성화할 수 있는 점 등을 통해 수직적 규제의 한계점을 해결해 줄 수 있을 것으로 보고 있다.

2. 수평적 규제의 내용

EU는 통신과 방송을 구분하는 수직적 규제의 비효율성을 깨닫고 융합 환경에 대처하기 위해서 수평적 규제 체계로 전환할 준비를 1997년부터 시작했다. 2002년에 제정된 ‘전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스에 대한 규제 프레임워크 지침’은 통신과 방송에 대한 구분을 없애는 동시에 전송과 콘텐츠를 분리하는 것이다. 그리고 기존에 세분되었던 서비스별 규제를 전송 레이어와 콘텐츠 레이어로 나누었다. 규제 프레임 워크 지침에 따르면 전송 레이어의 규제 대상은 ‘전자커뮤니케이션 네트워크(유선, 무선, 케이블, 위성, 인터넷 설비)’, 그리고 이러한 네트워크를 이용하는 ‘전자커뮤니케이션 서비스(케이블 TV, 위성방송, IPTV 서비스)’를 모두 포함한다.¹⁴⁾

EU의 수평규제는 전송계층은 경쟁활성화에 초점을 맞추고, 콘텐츠계층에는 콘텐츠의 사회문화적 영향력을 규제하는 것에 주안점을 두고 규제하고 있다. 전송계층에 대한 규제가 경쟁활성화에 초점을 맞추고 있는 것은, 경쟁이 이용자들에게 제공되는 서비스의 가격을 낮추고 질적 수준을 높일 수 있다고 보았기 때문이었다. 그렇기 때문에 전송계층의 규제에 있어서는 시장지배력을 가진 사업자의 반경쟁적 행위 규제를 중요하게 여기고 이에 관한 구체적인 내용을 법으로도 규정해 놓고 있다. 이러한 전환의 결과 유럽연합에서 전송 레이어의 진입 장벽은 사실 폐지되고 다양한 매체 간 경쟁이 활성화되고 있다. 즉, 주파수가 필요한 경우를 제외하고 모

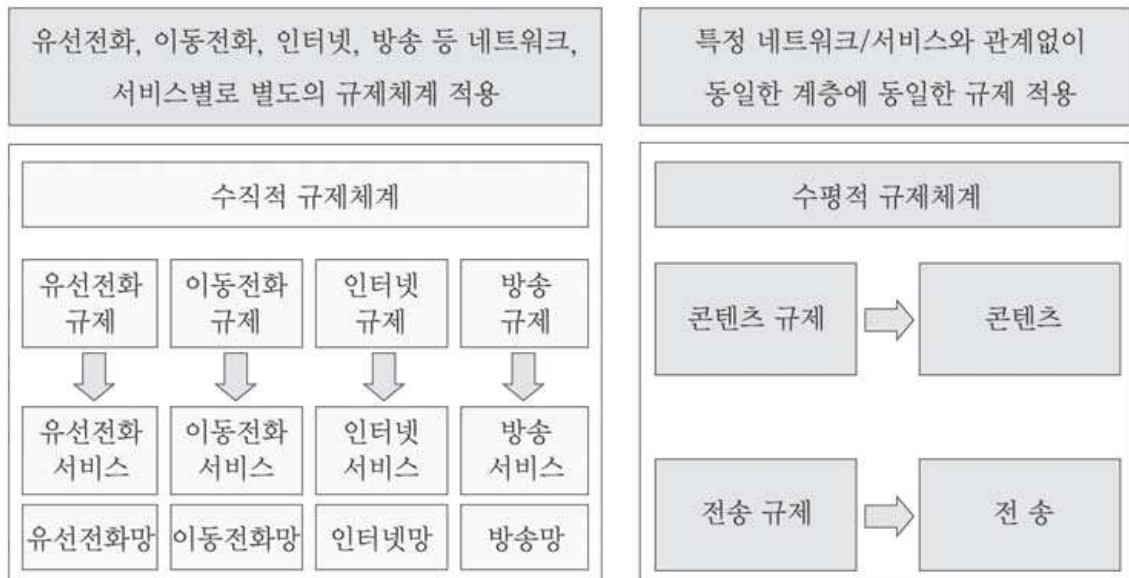
13) 최은창(2015), 레이어모델, 커뮤니케이션북스, 112면.

14) 최은창(2015), 전계서, 113면.

든 사업자들은 등록하기만 하면 ‘전자커뮤니케이션 서비스’가 가능하다.¹⁵⁾

유럽연합에 이어 경제협력개발기구(OECD)는 2004년 회원국의 네트워크 디지털화와 융합에 따라서 통신·방송 서비스간 제도 정비를 위해 규제 프레임워크를 권고했다. 그 내용은 유럽연합의 규제 프레임워크 지침과 마찬가지로 규제 체계를 전송과 콘텐츠 레이어로 이원화하여 ‘동일한 서비스에 대해 동일한 규제’를 적용하고 일관된 규제를 적용하는 것이다. 다만 콘텐츠 서비스의 규제는 단일한 규제가 아니라 이용자의 통제 가능성, 서비스의 양방향성, 상업적 성격에 따라 차등적으로 구분되어야 한다고 밝히고 있다. 그러나 전송 레이어에 대한 진입 규제 및 소유 규제는 불필요하다고 보고 있다.¹⁶⁾

<그림1> 수직적 규제체계와 수평적 규제체계 비교



<출처: 이상우 외(2007), 통신방송 융합환경하의 수평적 규제체계 정립방안에 관한 연구>

지침(directive)은 단지 가이드라인이 아니라 실제적 법규범으로서 유럽연합 회원국들을 구속하게 된다. 유럽연합의 수평적 규제체계를 가장 먼저 수용한 국가는 영국이었다. 영국은 2002년 11월 새 커뮤니케이션법안 발표에 이어 2003년 방송법과 통신법을 통합한 ‘커뮤니케이션법(Communications Act)’(2003)을 제정하고 방송과 통신 분야의 규제기구를 오프콤(Ofcom)으로 합쳤다.

15) 초성운 외(2008), 전계서, 43면; 최은창(2015), 전계서, 114면.
16) 최은창(2015), 레이어모델, 커뮤니케이션북스, 117-118면.

<표2> ‘커뮤니케이션법(Communications Act)’(2003)의 특징

1. 방송통신 융합은 각 국가별 문화적 특성에 맞는 새로운 규제정책을 요구한다.
2. 2003년 커뮤니케이션법은 기존의 수직적 규제체계(방송과 통신을 분리 규제)에서 수평적 규제(전송과 콘텐츠로 분리하여 전송 영역에 대해 단일 규제체제를 적용)로 전환하는 것이다. 다른 나라에서도 적용 가능한 보편성을 확보(기술 진보에 따른 융합 서비스의 환경변화와 관련된 객관적 시설에 기초한 정책 수립)하고 있다.
3. 전송 계층에 대해서는 방송과 통신을 아우르는 전자 커뮤니케이션 개념을 도입하였다.
4. 경쟁의 활성화를 목표로 ① 반경쟁 행위 금지, ② 망 개방(접촉 허용), ③ 보편적 서비스 제공, ④ 주파수 효율성 제고 등의 규제를 실시한다.
5. 콘텐츠계층에 대해서는 사회문화적 규제만을 부과하고 있다.

<출처: 조성운 외(2008), 방송통신융합에 대응한 분류제도 개선 및 통합법제 정비방안>

영국은 전자커뮤니케이션 망과 서비스를 유럽연합의 2단계 분류법에 기반을 두어 전송계층과 콘텐츠계층으로 분류하였으며 이 과정에서 플랫폼 서비스는 전송계층에 포함시켰다. 시청각 콘텐츠는 선형과 비선형으로 구분하여 차별적으로 규제하는 방식을 채택하였다. 내용 심의에 있어서는 선형(linear 혹은 scheduled) 콘텐츠와 비선형(non-linear 혹은 on-demand) 콘텐츠가 동일하지만 편성에 있어서는 비선형 콘텐츠사업자에게 상대적으로 낮은 수준의 규제를 적용하였다.¹⁷⁾

영국을 제외한 다른 주요 유럽 국가들의 경우 상대적으로 낮은 수준으로 자국의 법체계를 수정하였다. 프랑스는 기존 방송법과 통합법 규정들을 전면적으로 개정하지 않고 보완하는 방식을 채택했다. 수평적 규제 틀을 받아들여 융합 개념인 ‘전자 커뮤니케이션’을 새로운 법적 개념으로 도입하였으나 방송과 통신을 구분하고 정책 기관 및 규제기관을 별도로 운영하고 있다. 다만, 기술 중립적 원칙을 수용하여 케이블TV, 위성TV, IPTV를 구분하지 않는다. 독일의 경우 융합영역을 대상으로 하는 별도의 법률체계를 고려하고 있다. 이와 같은 수평적 규제 관련 입법 수준이 낮은 것은 수평적 규제의 필요성에는 공감하지만 실제 입법 과정에서 이해관계자들 간 갈등, 사업자들의 혼란, 정치적 영향 등 기존 수직적 규제 틀의 관성이 작용하기 때문이다. 미국의 경우 1934년 커뮤니케이션법(communication act of 1934)이 제정된 이후, 케이블 TV 서비스 등의 새로운 서비스가 등장하면서 새로운 법을 추가하는 방식으로 대응하였다. 융합 현상에 대응하기 위해 1996년 새롭게 관련 법률들을 정리하면서(telecommunication act of 1996) 방송과 통신 관련 서비스 규제를 통합

17) 장병희·강재원(2015), 국내 방송규제 정책에서 수평적 규제 패러다임 도입 관련 쟁점 분석, 사회과학연구 22(4), 123면.

적으로 관리하는 법체계를 갖추었지만, 공중통신서비스, 정보통신서비스, 방송서비스, 케이블TV서비스, 위성방송서비스 등 개별 서비스별로 상이한 규제를 적용한다는 점에서 여전히 수직적 규제 틀을 유지하고 있다. 다만, OTT 등 새로운 서비스들에 대해 기존 수직적 규제 틀은 변화시키지 않는 범위 내에서 기존 서비스와의 공정경쟁을 보장하는 방향으로 정책을 추구하고 있다. 일본 역시 융합현상에 대응하는 법률 체계 변화를 추진하였지만 부분적인 개선 수준에 그치고 있다. 2005년 정보통신법(가칭) 추진이 실패한 후, 2011년 8개의 방송과 통신 관련 법률들을 4개로 통합하는 작업을 실시하여 방송 부문의 유선라디오법, 케이블TV방송법, 전기통신역무이용방송법을 방송법으로 통합하였으며, 통신 부문에서는 유선방송전화법을 전기통신사업법으로 통합하였다. 하지만 법률 정비 다음 단계인 수평적 규제 틀로의 전환은 정권교체로 인해 무산되었다.¹⁸⁾

국내에서 수평적 규제체계의 도입 필요성에 관한 논의는 방송통신융합 및 IPTV 서비스의 개념이 나타나기 시작한 2004년부터 본격화되었다. 당시, 방송통신융합에 대한 공감대가 형성되었고, 특히 EU를 중심으로 수평적 규제체계의 도입 사례들이 나타나면서 국내에서도 수직적 규제체계의 문제점을 극복하고 융합서비스의 유연한 도입을 위해 전송과 콘텐츠의 분리에 기초한 수평규제 도입의 필요성이 제기되었다. 여기에 IPTV 법제화라는 구체적 사안은 방송위원회와 정보통신부를 중심으로 수평적 규제체계에 대한 논의를 촉발시켰다. 수평규제의 필요성에 대해서는 일반적인 동의가 존재했으나, 그 해석과 적용에 있어서는 차이가 존재했다. 특히 당시 방송위원회가 제시한 3분류법에서의 플랫폼 계층을 전송과는 별도로 구분할 것인가의 문제에 관하여 이견이 존재한다.

방송위원회는 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크 3분류 체계를 제안하였다. 플랫폼을 자체 제작 또는 외부에서 수신한 정보와 데이터를 편집·편성·구성하여 소비자들에게 제공하는 기능으로 정의한 반면 정보통신부는 유럽연합의 콘텐츠, 전송의 2분류체계를 제안하였다. 정보통신부는 플랫폼을 콘텐츠의 제작이나 편집 통제와 관계없이 단지 콘텐츠를 가입자에게 전송하거나 콘텐츠 구성, 가입자 관리 등을 담당하는 전송계층으로 보았다.¹⁹⁾ 이 플랫폼의 지위에 관하여는 이후 수평적 규제체계에 대한 연구에서 다양한 논의로 진행되었다.

IV. 규제법제의 한계 및 개선방향

18) 최은창(2015), 전거서, 116면; 장병화·강재원(2015), 전거논문, 123면.

19) 김국진(2007), 방송통신융합의 이해, 나남출판, 328면.

1. IPTV법의 방송법으로의 통합

수평적 규제체계 도입의 논의가 이루어지는 주된 영역은 유료방송시장이라 할 수 있는데, 유료방송시장은 종합유선방송, 위성방송, IPTV가 주요 사업자로 구성되어 있다. 이외 범용 인터넷망을 통한 정보제공서비스인 OTT(over-the-top)가 본격적으로 유료방송 시장에 새로운 사업자로 등장하고 있다.

종합유선방송은 동축케이블을 이용하여 지상파방송을 재송신하는 중계유선방송서비스에서 시작되었으나, 아날로그 서비스를 거쳐 현재 광케이블을 이용하여 다양한 쌍방향 서비스를 제공할 수 있는 디지털 서비스로 변화하고 있다. 그리고 단일 주파수를 이용한 위성방송은 현재 디지털 방송을 제공하고 있으나 단일방향 서비스만을 제공하는 단점이 있다. IPTV는 품질이 보장되는 전용 인터넷을 이용하여 다양한 쌍방향 멀티미디어 콘텐츠를 방송하고 있다. 이처럼 종합유선방송과 위성방송 그리고 IPTV방송은 서비스를 제공하는 네트워크와 기술은 서로 다르며, 사회경제적 영향력도 서로 다른 특징을 가지고 있다. 하지만 서비스의 관점에서는 유료방송 시장에서 영업을 하는 같은 사업자로서 유사한 서비스를 제공하고 있으며 상호간 대체성이 높아 동일시장으로 확정되고 있음에도 종합유선방송, 위성방송은 방송법에 IPTV는 IPTV법의 규율을 받고 있다. IPTV가 별도의 법률인 IPTV법에 의하여 규율되면서 발생한 비대칭규제로 인하여 사업자 간 공정경쟁에 대한 갈등이 계속되어 규제 개선의 필요성이 제기되고 있다.

<표3> 유료방송의 규제현황 요약

구분 (근거법령)	SO (방송법)	위성방송 (방송법)	IPTV (IPTV법)	PP (방송법·IPTV법)		OTT (전기통신 사업법)
				종편 등	일반	
진입규제	허가(지역 사업권)	허가(전국 사업권)	허가(전국사 업권)	승인	등록	신고(권역 제한없음)
시장점유 율(소유/ 겸영) 규제	동종	전체 유료방송 가입자수 1/3	다른 위성 방송 지분 30/100 초과금지	권역별 유료방송가 입가구수 1/3 초과금지	전체 매출액(홈쇼핑 제외) 33% 초과금지	외국인 투자, 겸영규제 없음
	이종	PP별 전체 사업자수의 1/5 초과금지		전체 SO 권역의 1/3 초과금지		
요금규제	승인(요금상한)		승인 (요금정액)	-	-	-
채널편성 윤용규제	의무 제공 채널	공익채널(3 개) 등 19개 채널	18개 이상 (지역채널 제외)	공익(3개), 지역(1개) 제외 15개	-	-

		의무제공		채널 의무제공		
	임대 채널	특정PP 등에 20% 초과금지		제한없음	-	-
	직사 채널	허용		불허	-	-
콘텐츠 동등접근		-	-	있음	-	-
내용규제	방송 내용	있음	있음	있음	있음	-
	광고 내용	있음	있음	있음	있음	-
금지행위		있음	있음	있음	있음	있음

<출처: 정원조·정필운(2014), 스마트시대의 유료방송 규제>

그러나 동일한 상품 또는 서비스를 생산하더라도 그 영향력에 차이가 있다면 내용에 대한 규제와 같은 사회문화적 규제는 그 영향력의 차이에 따라 달라질 수 있다. 왜냐하면 규제의 목적이 공정경쟁이라는 관점에만 국한되는 것은 아니기 때문이다. 기술적 규제, 사회문화적, 산업정책적 규제 등 규제는 각각 규제의 목적에 따라 다른 판단을 하는 것이 정당화 될 수 있기 때문이다.²⁰⁾ 따라서 당시 신규 유사 방송서비스로 시장에 진입했던 IPTV에 대하여 기존의 방송규제보다 완화된 규제를 적용한 것은 기술발전과 방송의 다양성 측면에서 보았을 때 타당한 비대칭규제였다고 보인다. 문제는 지금 IPTV의 성장이 기존 유료방송과 비슷한 단계에 이르렀음에도 여전히 IPTV법의 규제를 받고 있다는 것이다.

미래부에서 발표한 ‘2016년 방송산업실태 보고서’에 따르면 2015년 12월 말 기준 전체 유료방송 가입자 수는 2,827만으로 IPTV 서비스 가입자 증가세에 힘입어 2014년 말(2,747만) 대비 2.9% 증가했다. 종합유선방송 가입자 수는 1,373만으로 전년 대비 6%(88만) 감소, 중계유선방송 가입자는 2013년 10만, 2014년 9.7만, 2015년 8.4만으로 지속적인 감소세를 보이고 있으며, 위성방송 가입자 수는 309만으로 전년과 유사한 것에 비해 IPTV 가입자 수는 1,136만(2014년 967만)으로 전년대비 17.5% 증가한 것으로 나타났다.

20) 이원우(2010), 경제규제법론, 홍문사

<그림2> 유료방송가입자 현황(2016년 기준)



<출처: 미래창조과학부·방송통신위원회, 2016년 방송산업실태 조사보고서>

<표4> 유료방송 가입자 수 및 시장점유율 현황(대상기간:2016년7월~12월)

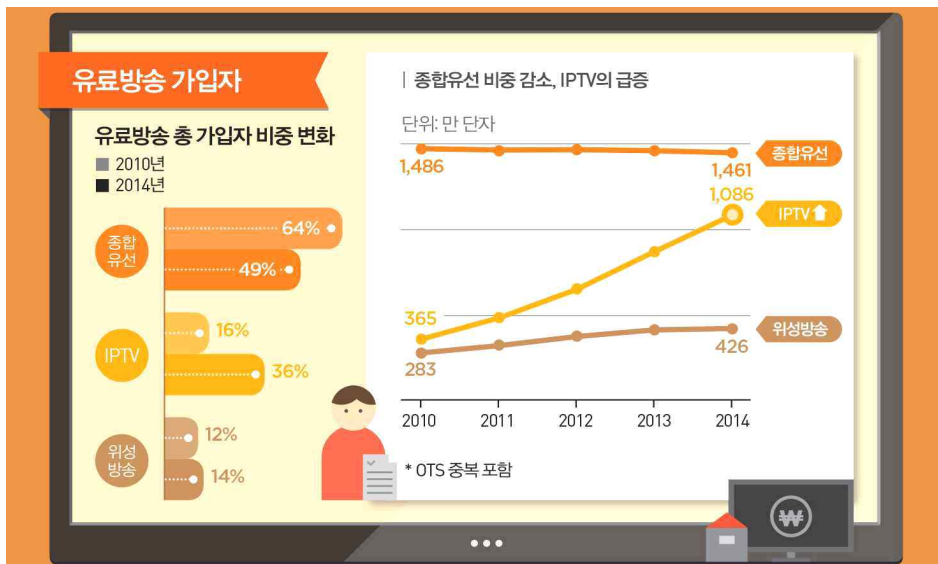
구분	사업자	가입자 수 (6개월 평균)	시장점유율
종합유선방송	(주)CJ헬로비전	3,908,595	13.20%
	(주)티브로드	3,256,897	11.00%
	(주)딜라이브	1,990,573	6.72%
	(주)CMB	1,517,222	5.11%
	(주)현대HCN	1,340,780	4.53%
	개별SO*(10개사)	1,850,754	6.25%
	(소 계)	13,864,821	46.80%
위성방송	(주)KT스카이라이프	3,164,174	10.68%
IPTV	(주)KT	5,777,175	19.50%
	SK브로드밴드(주)	3,880,739	13.10%
	(주)LG유플러스	2,935,847	9.91%
	(소 계)	12,593,760	42.52%
총 계		29,622,754	100%

<출처: 미래창조과학부>

IPTV법이 제정되었던 2008년 당시의 산업현황은 IPTV 시장의 급속한 성장으로 많이 달라졌음을 알 수 있다. 현재 IPTV 시장은 기존 유료방송과의 경쟁구도를 살펴보면 크게 다르다고 할 수 없고 더 이상 신규 방송서비스를 보호하고자 하는 비대칭 규제는 불필요하다고 보여진다. 따라서 IPTV법과 방송법을 통합시켜 규제를 일원화할 필요가 있으며, IPTV산업은 기존 유료방송사(케이블TV, 위성방송

등)들과 마찬가지로 동일서비스 동일규제를 적용해야 한다. 프랑스나 미국의 경우와 같이 기존 수직적 규제체계는 유지하면서 점진적 수평규제 도입과 방송과 통신 영역간의 상호규제가 필요하다. 다만, OTT서비스와 같은 신규 기술영역은 아직 방송의 특성보다는 통신으로서의 특성에 가까우며 치열한 글로벌 경쟁이 진행되고 있는 영역이므로 사회문화적 규제보다는 기술경제적 규제가 필요하다. 따라서 법률을 통해 규제하는 것보다는 해외사업자와의 공정경쟁이 이루어질 수 있도록 해외사업자의 영업 투명성을 이끌어 낼 필요가 있으며, 부적절한 내용의 확산으로 방송의 공공성이 훼손되지 않도록 감시 모니터링을 강화하고 자율규제를 유도하는 것이 보다 효율적인 대안이라 사료된다.

<그림3> 유료방송가입자 현황(2015년 기준)



<출처: 미래창조과학부·방송통신위원회, 2015년 방송산업실태 조사보고서>

2. 방송법 내 방송의 개념 확장

기술의 발전은 나날이 새로운 개념들을 소개하고 있으며 이러한 상황에서 우리나라의 현 방송법제에서 규정하고 있는 방송개념의 범위를 확장할 필요가 있다.

현행 방송법은 방송의 개념 정의를 “방송프로그램을 기획, 편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것”으로 함으로써 수단에 종속적인 개념 정의를 보이고 있고, 이에 따라 디지털 기술의 확산에 따라 ‘이동멀티미디어방송’과 같은 새로운 유형을 법 개정을 통해 추가하지 않으면 안 되는 구조를 가지고

있다.²¹⁾ 그러면서도 방송법상의 방송 사업은 여전히 전송수단에 따라 ‘지상파, 종합 유선, 위성, 방송채널사용사업’ 등으로 구분함으로써 ‘서비스 전달 수단에 따른 서비스 구분’ 방식을 못 벗어나고 있다. 이러한 문제점을 전제로 할 때 새로운 서비스를 방송법에 도입하고자 하는 시도는 방송법의 부분 개정으로 나타날 수밖에 없다.²²⁾

기술의 발전과 방송과 통신의 융합으로 다양한 개념의 서비스들이 등장할 것이다. 비록 전송 네트워크가 상이하더라도 새로운 서비스가 방송이 가지는 사회문화적 기능, 공중에 대한 사회적 영향력 등을 가진다면 방송으로 포섭하여 규정하는 것이 규제 혼란과 공백을 최소화할 수 있을 것이다. 수평적 규제체계를 도입하여 규제하는 것이 보다 명확하고 효율적인 규제를 가능하게 할 것이라는 의견이 있을 수 있으나, 수평적 규제 패러다임으로 이동하는데 예상되는 비용²³⁾을 고려했을 때 기존 방송법제를 개선하는 것이 보다 현실적인 대안이라 사료된다. 수평적 규제는 이러한 단계를 거쳐 점진적으로 도입하는 것이 산업 내 혼란과 부작용을 줄일 수 있을 것이다.

V. 결 론

방송서비스의 경우 ‘공익’이라는 정책적 목표의 하위 개념들 중 다양성과 다원성에 중점을 두고, 반면에 통신 서비스의 경우는 하위 개념들 중 ‘경쟁’에 중점을 두고 이러한 법익을 보호하기 위한 정책과 규제를 시행하고 있다. 하지만 디지털 융합으로 그 차이들이 모호해지면서 상당한 규제적 혼란이 야기되었다. 이 혼란한 와중에 수직적 규제 틀에 따라 방송과 통신으로 이원화된 규제로 인해 발생하는 문제들, 즉 규제의 중복, 충돌, 공백 등이 드러났고, 더불어 이러한 이원화된 규제를 실제 적용할 때 발생하는 문제로 규제의 비대칭성 문제가 지속적으로 불거져 왔다.²⁴⁾

이러한 문제를 해결하는 대안으로 제안된 것이 EU의 수평적 규제이다. 네트워크와 콘텐츠 또는 네트워크와 플랫폼, 콘텐츠로 분류하여 규제를 단순화하면 급변하는 융합시대의 문제가 해결될 것이라는 기대이다.

수평적 규제체계를 도입할 경우 예상되는 장점은 다음과 같이 설명되어진다.²⁵⁾

21) 일본의 ‘방송법’은 “공중에 의해 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 무선통신의 송신”으로 정의하고 있고, ‘전기통신역무이용방송법’에서의 방송 개념 역시 “공중에 의해 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 전기통신의 송신이며, 이의 전부 또는 일부를 전기통신사업을 영위하는 자가 제공하는 전기통신역무를 이용해서 실시하는 것”으로 정의함으로써 전송수단을 개념 정의에 사용하고 있지는 않고 있다.

22) 방석호(2006), EU 수평적 규제체계의 국내 적용에 대한 연구, 정보법학 제10권 제2호, 한국정보법학회, 5면.

23) 통신방송 관련법의 통폐합, 규제 정책 기관의 통폐합 및 관할 영역 재편, 레이어별 규제의 설정, 규제 대상 사업자들이 겪을 수 있는 시장 혼란 등(최은창(2015), 레이어모델, 커뮤니케이션박스, 82면).

24) 강제원(2013), 수평적 규제틀 적용의 타당성 연구, 방송통신연구 통권 제84호, 95-96면.

25) 이상우 외(2007), 전계서, 42면.

신규융합매체에 대한 유연하고 즉각적인 규제 적용이 가능해진다는 점이다. 즉, 기존 수직적 체계 하에서는 신규 매체의 분류나 규제적용 방식, 규제관할기관 등에 대한 갈등이 존재했지만 수평적 규제체계 하에서는 사업자별로 각기 다른 규제를 받는 것이 아니라 콘텐츠와 플랫폼 등 각 계층에 대한 일관된 규제를 적용받게 됨으로써 신규 융합매체의 등장에도 항상 유연하게 대처할 수 있고 즉각적인 규제를 적용할 수 있게 된다는 것이다. 다음으로 기존의 수직적 규제는 동일 콘텐츠라 하더라도 서로 다른 규제를 받는 경우가 발생할 수 있었는데, 그러한 가능성을 제거함으로써 불합리한 규제를 줄여 사업자들의 시장 진입을 활성화하게 되고 이는 궁극적으로 친경쟁적이고 공정경쟁 환경을 만드는 데에 긍정적인 역할을 할 것이라는 것이다. 또한 다수의 사업자들이 불합리한 규제를 받지 않고 시장에 진입하며 공정한 경쟁환경에서 콘텐츠나 기술이 유통됨으로써 콘텐츠의 질적 향상과 다양성을 확보할 수 있을 것이라는 점과 이는 결국 이용자의 선택권을 넓히고 기회비용을 낮춤으로써 소비자 후생에 기여할 수 있다는 것이다.

이러한 장점들이 가능한 시장구조라면 좋겠지만, EU의 수평적 규제 도입의 목적이 ‘경쟁 극대화’라는 점을 본다면 우리나라의 방송시장에 적용하기에는 아직 무리가 있어 보인다. 치열한 경쟁구조와 동일한 서비스를 제공함에도 그 존재의미를 각자 가지고 있는 국내의 유료방송시장에는 방송의 다양성을 이유로 아직 보호되어야 할 부분들이 존재한다. 그렇지만 모든 유사방송서비스들에 대해 기존 규제기준의 잣대를 적용하여서는 안 될 것이다. 기술의 발전이 급격히 이루어지는 지금 글로벌 경쟁에서 밀리지 않기 위해서는 새로운 기술서비스에 대하여는 최소한의 규제를 통해 산업의 진흥을 도모해야 할 것이다.

융합의 시대는 산업적으로나 정책적으로 많은 노력이 필요한 시대이다. 규제공백, 규제중복 등의 문제를 해결하기 위해서는 산업간 혹은 규제기관 간의 이해관계에 얽매인 불필요한 규제는 과감히 버리고 수평적 규제를 통한 전면적 수정보다는 기존의 수직적 규제체계를 유지하되 부분적이고 점진적인 수평규제 도입을 통해 규제의 공백을 해결하는 정책을 검토해볼 필요가 있다.

<참고문헌>

- 김국진(2007), 방송통신융합의 이해, 나남출판.
- 김창곤(2010), 융합화 시대의 정보통신, 진한엠앤비.
- 김형찬(2005), 통신시장의 규제: 시장특성 및 정책적 접근방법, 통신서비스 정책의 이해, 법영사.
- 김대호(2007), 미디어 산업에 대한 규제 체계의 패러다임 변화, 사이버커뮤니케이션 학보(24), 195-223면.
- 고순주(2008), EU, 미국, 일본의 방송통신에 관한 수평적 규제 법체계 개편 비교분석, 과학기술법연구 제13집 제2호, 한남대학교 과학기술법연구원, 197-237면.
- 강재원(2013), 수평적 규제틀 적용의 타당성 연구, 방송통신연구 통권 제84호, 85-114면.
- 미래창조과학부·방송통신위원회, 2015년 방송산업실태 조사보고서.
- 미래창조과학부·방송통신위원회, 2016년 방송산업실태 조사보고서.
- 방석호(2006), EU 수평적 규제체계의 국내 적용에 대한 연구, 정보법학 제10권 제2호, 한국정보법학회, 1-31면.
- 이상우 외(2007), 통신방송 융합환경하의 수평적 규제체계 정립방안에 관한 연구, 연구보고 07-06, 정보통신정책연구원.
- 이원우(2010), 경제규제법론, 홍문사.
- 지성우(2004), 멀티미디어 시대에 있어 방송개념의 확장 가능성에 관한 연구: BcN 통합망하에서 인터넷 방송의 규제문제를 중심으로, 성균관법학 제16권 제2호, 371-392면.
- 장병희·강재원(2015), 국내 방송규제 정책에서 수평적 규제 패러다임 도입 관련 쟁점 분석, 사회과학연구 22(4), 117-138면.
- 전영만(2015), 방송통신법해설, 진한엠앤비.
- 정원조·정필운(2014), 스마트 시대의 유료방송 규제: 현황과 과제, 경제규제와 법 제7권 제2호, 56-73면.
- 조성운 외(2008), 방송통신융합에 대응한 분류제도 개선 및 통합법제 정비방안 연구, 정보통신정책연구원, 정책연구 08-37.
- 최은창(2015), 레이어모델, 커뮤니케이션북스.
- European Commission(1997), *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for regulation*, COM(97)623, European Commission, Brussels.

_____ (1997), Green Paper on the regulatory implications.

ITU(1996), Regulatory Implications of Telecommunications Convergence.

OECD(1992), Telecommunication and Broadcasting: Convergence or Collision?,
Committee on Information Computer Communications Policy, Report No.29,
Organization for Economic Development.