

일반논문

융합환경에서의 방송통신사업 분류체계와 진입규제†

Classification and Licensing Regulation on Broadcasting and Telecommunications Business in Convergence Era

박 동 옥(Park, Tong Wook)*

목 차

- I. 서론
- II. 국내 분류체계 및 진입규제 현황
- III. 수평규제체계와 분류제도 및 진입규제 변화 동향
- IV. 융합환경에서의 분류체계 및 진입규제 주요 이슈

<국문초록>

기술발전으로 네트워크가 All-IP, 광대역화 되면서 방송과 통신서비스는 특정한 네트워크의 기술적 제약을 넘어 융합되고 있다. 방송사업자와 통신사업자가 전통적인 비즈니스 모델에 머물지 않고 결합·융합을 통해 타영역의 시장에 진입하면서 별도로 유지 운영되었던 방송과 통신의 규제체계를 융합해야한다는 요구가 높아지고 있다.

방송과 통신간, 그리고 방송과 통신 내에서도 기능별로 서비스를 분류하고 별도의 규제를 적용하는 수직적 규제체계는 네트워크의 기능이 명확히 구분되는 환경에서 잘 작동될 수 있다. 융합이 진전되면서 칸막이식 분류와 규제는 새로운 서비스의 도입과 시장의 자연스러운 진화를 지연시키고 있다. 융합환경을 반영하여 새롭게 방송통신서비스의 경계를 확정하고 방송과 통신의 공익적 성격을 고려한 진입제도의 정비가 필요하다. 이미 EU를 비롯한 선진국에서는 융합환경에 대응해서 규제체계를 수평적으로 개편하고

서비스를 이에 맞게 통합하였으며 진입규제를 대폭 완화하였다.

국내 통신사업은 기간통신업무와 부가통신업무로 구분된다. 사업자는 설비 보유여부에 따라 기간통신사업자와 별정통신사업자로 구분된다. 국내에서도 융합화에 발맞추어 기간통신업무가 단일화되고 진입규제가 대폭 완화되었다. 향후에는 허가제도 완화를 통한 기간과 별정통신사업자간 구분을 해소하는 사업자분류체계의 개편이 예상된다. 서비스 유형을 기준으로 사업을 구분하는 통신과 달리 방송사업은 매체를 기준으로 분류된다. 방송의 공익성을 담보하기 위해 방송사업의 진입은 제한적이며 엄격한 소유경영 규제가 적용된다. 최근 IPTV도입, 소유규제 겸영 규제 완화 등 방송사업에서도 융합에 대응한 규제완화가 이루어지고 있다.

융합현상을 반영하기 위해 방송과 통신법제 통합의 필요성이 제기되고 있으며 그 핵심은 방송과 통신사업의 새로운 분류체계를 수립하는 데 있다. 방송과 통신서비스의 계층을 전송과 콘텐츠로 분류하는 2분류안과 플랫폼이 가지는 사회문화적 영향력을 고려한 전송, 플랫폼, 콘텐츠의 3분류안을 중심으로 논의가 진행되고 있다.

I. 서론

기술의 발전으로 네트워크가 All-IP화, 광대역화하면서 방송과 통신이 융합되고 경계가 사라지고 있다. 방송과 통신 서비스는 특정한 네트워크의

† 접수 2010. 8. 6., 심사개시 2010. 11. 1., 채택 2010. 11. 8.

* 정보통신정책연구원 연구위원.

기술적 제약을 넘어 어떤 네트워크를 통해서도 제공 가능해지고 있다. 방송프로그램이 인터넷망, 이동통신 망을 통해 제공되며 음성전화와 인터넷이 케이블 TV망을 통해 제공되고 있다. 통신사업자와 방송사업자 모두 이제는 자사의 네트워크를 통해 전화, 인터넷, 유료방송을 결합해서 제공하는 본격적인 방송통신 융합서비스가 실현되고 있다.

방송사업자와 통신사업자가 기존의 비즈니스 모델에 머물지 않고 결합·융합을 통해 타영역의 사업자와 경쟁하기 시작하면서 별도로 유지 운영되었던 방송과 통신의 규제체계 융합의 요구가 거세지고 있다. 융합의 시대에 방송과 통신산업을 도약시키기 위해서는 다양한 신규 서비스, 융합서비스가 시장에 원활하게 도입되고 서비스 경계없이 자유롭게 경쟁할 수 있는 여건이 필요하다. 현재까지 방송과 통신서비스간뿐만 아니라 방송서비스간, 통신서비스간 서로 다른 규제가 적용되어왔다. 이러한 규제는 통신망과 방송망의 기능이 명확히 구분되고, 유선과 무선, 음성과 데이터망의 구분이 명확한 환경에서 잘 작동될 수 있다. 융합이 진행되면서 칸막이식 규제는 새로운 서비스의 도입과 시장의 자연스러운 진화를 지연시키고 있다.

융합환경에 적합한 규제체계를 수립하기 위해 선결되어야 할 것이 분류체계와 진입규제의 개편이다. 규제체계의 개편은 일차적으로 분류체계의 변화와 이를 통한 개별 규제제도의 변화로 구현된다. 융합환경을 반영하여 새롭게 방송통신 서비스의 경계를 그리는 작업과 방송과 통신사업의 공익적 성격을 고려한 진입규제의 정비가 필요하다. 이미 EU를 비롯한 선진국에서는 융합화를 반영하여 서비스를 통합하고 진입규제를 대폭 완화하고 있다. 국내에서도 방송통신위원회 출범과 더불어 이러한 노력이 이루어지고 있다.

이 글에서는 국내의 분류체계 및 진입규제 현황, 융합화에 대응한 해외의 제도 개편 현황을 살펴봄으로써 국내 제도 개편 방향에 대한 시사점을 살펴보고자 한다.

II. 국내 분류체계 및 진입규제 현황

방송통신사업 분류제도 혹은 분류체계는 규제의 취지와 목적이 유사한 서비스¹⁾와 사업을 그룹 단위로 분류한 체계이다. 방송통신 서비스와 사업 분류는 방송통신사업의 구조규제와 행위규제를 적용하는 단위가 된다. 분류체계는 규제의 관점에서 서비스와 사업을 분류한다는 점에서 단순한 서비스나 사업의 단위분류뿐만 아니라 규제체계 전반과 운영철학을 반영하는 포괄적 체계이다.

방송과 통신산업이 가지는 공익적 성격 때문에 전통적으로 방송사업과 통신사업을 하고자 하는 자는 국가의 허가를 필요로 하는 것이 일반적이다. 진입규제는 단순한 허가의 과정이 아니라 이를 통해 진입의 자격과 진입자의 권리와 의무를 규정하는 포괄하는 체계이다. 진입규제는 대표적인 사전 규제로서 규제체계가 지향하는 목표를 달성하기 위한 핵심적인 규제수단으로 활용되어왔다.

방송과 통신은 추후해온 공익성이 달랐기 때문에 각각 상이한 분류체계와 진입규제, 규제체계를 형성해왔다. 통신사업과 방송사업의 제도현황과 연혁을 살펴봄으로써 융합환경에서 바람직한 규제체계의 융합 방향을 모색해볼 수 있다.

1. 통신사업 분류제도 및 진입규제 현황

가. 통신사업 분류제도 현황

통신사업분류제도는 통신역무와 통신사업 그리고 이에 적용되는 규제를 분류하는 체계를 말한다. 국내의 전기통신역무²⁾ 서비스의 성격에 따라 기간통신역무와 부가통신역무로 구분된다.³⁾ 기

1) 서비스는 법적 용어라기보다는 일반적으로 사용되는 용어로서 전기통신사업법과 방송법에서는 각각 통신역무와 방송으로 정의된다.
2) 전기통신사업법 제2조6항. "전기통신역무"란 전기통신설비를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 전기통신설비를 타인의 통신용으로 제공하는 것을 말한다.
3) 전기통신사업법 제2조11항. "기간통신역무"란 전화·인터넷접속 등과 같이 음성·데이터·영상 등을 그 내용이나 형태의 변경 없이 송신 또는 수신하게 하는 전기통신역무 및 음성·데이터·영상 등

〈표 1〉 기간통신업무분류 변천

| | 개정전 | 시행규칙 | 법 |
|------------------|-------------------|-------------------|--------|
| 부 가 역 무 | 전화역무 | 전송역무 | 기간통신역무 |
| | 가입전신역무 | | |
| | 인터넷접속역무 | | |
| | 인터넷전화역무 | | |
| | 기타역무 | | |
| | 주파수를 할당받아 제공하는 역무 | 주파수를 할당받아 제공하는 역무 | |
| | 전기통신회선설비 임대역무 | 전기통신회선설비 | |

간통신역무는 전화, 인터넷 접속과 같이 기본적으로 순수하게 전송의 성격을 가지는 서비스로 정의된다. 부가통신서비스는 전송에 부가하여 (value-added) 정보를 제공하는 기간통신이외의 전기통신서비스이다. 전송의 성격을 가지는 서비스중 기간통신역무를 이용하여 부가적으로 전송을 하는 e-mail, 인스턴트 메시지 등은 부가통신역무로 분류된다. 법개정 및 효력발생 이전에 과도기적으로 시행규칙에서 기간통신역무를 전송역무, 주파수를 할당받아 제공하는 역무, 전기통신회선설비 임대역무의 3개 역무로 통합하여 정의, 운용하였다.⁴⁾

2010년 9월 발효되는 전기통신사업법 개정 이전까지는 전기통신역무는 공공의 이익, 국가산업에 미치는 영향, 역무의 안정적 제공 필요성 등을 고려하여 기간통신역무와 부가통신역무로 구분되었다. 현재와 같이 서비스의 정의로 역무를 구분한 것이 아니라 중요도에 따라 구분하였으며 기간통

신역무는 개별적으로 세부 역무를 열거하여 정의하였다. 전화역무, 가입전신역무, 인터넷접속역무, 전기통신회선설비임대역무, 주파수를 할당받아 제공하는 역무 등 7개 역무에 속하지 않는 전기통신서비스는 서비스의 성격에 관계없이 부가통신역무로 지정되었다. 신규통신 서비스에 대해서는 기간통신역무의 종류에 속하는지에 대한 역무의 해석이 선행되어야 하며 시행규칙상의 역무의 종류로 지정되지 않는 경우 부가통신역무로 분류되었으며 추후에 중요성이 인정되는 경우 기간통신역무로 재분류되었다. 대표적으로 인터넷접속역무는 2004년 이전에는 부가통신역무로 분류되어 있었으나 그 중요성이 인정되어 기간통신역무에 편입되었다.

통신사업자 분류는 역무 종류 및 설비설치 여부에 따라 기간통신사업을 제공하는 기간통신사업자와 별정통신사업자와 부가통신사업을 제공하는 부가통신사업자로 구분한다. 기간통신역무제공 사업자는 전기통신회선설비를 설치하여 기간통신역무를 제공하는 사업자로서 허가를 득해야 서비스 제공이 가능하다. 별정통신사업자는 기간통신역무를 제공하는 사업자나 자신의 설비를 설치하지 않고 타 기간통신사업자의 설비를 이용하여 서비스를 제공하는 사업자로서 등록을 통해 서비스를 제공한다. 부가통신사업자는 설비의 임차를 통해 부가통신역무를 제공하는 사업자로서 신고의 의무가 있다.

의 송신 또는 수신이 가능하도록 전기통신회선설비를 임대하는 전기통신역무를 말한다. “부가통신서비스”는 기간통신역무 이외의 전기통신역무를 말한다.

4) 전송역무: 전신·전화·인터넷접속·인터넷전화 등 음성·데이터·영상 등의 전자기신호를 그 내용이나 형태의 변화없이 송신하거나 수신하는 전기통신역무. 주파수를 할당받아 제공하는 역무: 전파법 제11조 또는 제12조에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 무선국을 개설하고 이를 이용하여 음성·데이터·영상 등의 전자기신호를 그 내용이나 형태의 변경없이 송신하거나 수신하는 전기통신역무. 전기통신회선설비임대역무: 전기통신회선설비를 임대하는 전기통신역무.

〈표 2〉 분류 및 진입규제

| 구 분 | 기간통신사업자 | 별정통신사업자 | | | 부가통신사업자 |
|--------|--------------------------------------|---|-------------------------|--------------------|--|
| | | 1호 | 2호 | 3호 | |
| 정 의 | 전기통신회선설비를 설치하고, 기간통신역무를 제공하는 사업자 | 기간통신사업자의 전기통신회선 설비를 이용하여 기간통신역무를 제공하는 사업자 | | 구내전기통신역무를 제공하는 사업자 | 기간통신사업자로부터 전기통신회선설비를 임차하여 부가통신역무를 제공하는 사업자 |
| 서비스 종류 | 전화, 이동전화, 인터넷접속, 인터넷전화, 전기통신회선설비임대 등 | 음성재판매, 인터넷폰, 콜백서비스 | 재과금, 가입자모집, 무선재판매, 인터넷폰 | 구내통신 | 기간통신사업자의 제공역무 이외의 역무(인터넷 콘텐츠 등) |
| 진입규제 | 허가 | 등록 | | | 신고 |

〈표 3〉 사업자별 적용 규제

| 구 분 | 기간통신 | 별정통신 | 부가통신 |
|-----------|-----------------|-----------|----------|
| 진입 규제 | 역무별 허가 | 등록 | 신고 |
| 역무 추가 | 변경 허가 | 변경 등록 | 변경 신고 |
| 인수·합병 | 인가 | 신고 | 신고 |
| 통신사업외 겸업 | 승인 | - | - |
| 외국인 지분제한 | 49% | - | - |
| 출연금 | 부과 | 부과 | - |
| 사업 휴·폐지 | 승인 | 신고 | 신고 |
| 설비제공 | 할인 | - | - |
| 가입자망 공동활용 | 적용 | 일부 적용 | 일부 적용 |
| 로밍 | 적용 | - | - |
| 상호접속 | 접속료 | 이용약관 적용 | 이용약관 적용 |
| 보편적서비스 | 서비스 제공 또는 손실 분담 | - | - |
| 회계 분리 | 역무별 분리 | - | - |
| 요금 규제 | 역무별 신고(인가) | - | - |
| 사전선택제 | 시외전화에 적용 | - | - |
| 번호제도 | 시내·시외·국제 이동전화번호 | 시외·국제식별번호 | 데이터망번호적용 |
| 국제정산 | 승인 | 승인 | - |

기간통신사업자, 별정통신사업자, 그리고 부가통신사업자는 각각 상이한 권리와 의무를 가지게 된다. 설비기반 경쟁기조가 사업자분류의 기본적인 기조로 운영되어 기간통신사업자와 별정통신사업자간에는 설비와 관련된 권리와 의무의 차별이 존재한다. 기간통신사업자는 허가를 통해 진입하며 허가시 출연금을 납부하고 보편적 서비스의 의무

를 가지는 반면 상호접속, 설비제공, 가입자망 공동활용 등 타인의 설비를 비용기반으로 이용할 수 있는 권리를 보유한다.⁵⁾

5) 2010년 9월 전기통신사업법 개정 발효를 통해 기간/별정간 설비이용의 차등의 근거를 규정했던 법 25조5항이 폐지되었다. 향후 시행령과 규칙 고시 등을 통해 설비제공, 상호접속 등 설비이용에 대한 기간/별정간 차등적용의 변경이 불가피해졌다.

나. 통신사업 진입규제 현황

통신사업 진입규제는 좁게는 통신서비스의 제공이나 통신설비 운용을 특정인에게 허용하는 행정절차로 정의될 수 있으나 넓은 의미에서 진입허용시 부여할 조건이나 통신사업자의 자격, 권리 및 의무를 규정하는 행위를 포괄한다. 진입규제를 통해 기업, 소비자, 시장, 정부는 명백하게 허용되고 금지된 사항을 공유한다. 진입규제의 주요한 수단은 사업허가, 주파수할당, M&A뿐만 아니라 허가조건, 소유경영 규제를 포함한다.

진입규제의 핵심적 수단은 허가제도로써 통신의 공익성을 유지하면서 통신시장자유화와 경쟁체제를 구축하는 중추적인 역할을 하였다. 규제당국은 허가를 통해 다양한 정책목표를 실현해왔다. Intven(2000)은 통신사업 허가의 목표로 희소한 자원의 배분, 네트워크와 서비스의 확대, 민영화 촉진, 규제 예측가능성, 경쟁구조 확립, 소비자 보호, 시장구조의 규제, 정부수입 창출을 들고 있다. 허가

에 따른 면허는 세 가지의 유형을 가진다.

Intven(2000)은 개별면허(Individual license), 종별면허(class license, general authorization)와 비면허(unlicensed)로 면허유형을 구분한다. 일반적으로 허가가 의미하는 진입규제에 해당하는 것이 개별면허이다. 개별 서비스 시장, 개별 진입자에 대해 특정한 권리와 의무, 규제가 개별 면허를 통해 규정된다. 통신사업자의 시장진입시 엄격한 규제 의무 부과와 필요성이 적을 경우 정부는 개별면허 대신 종별면허를 부여한다. 종별면허는 특정군의 사업자가 정부에서 정하는 요건과 일반조건을 충족하고 이를 준수할 경우 사업권 지원 및 심사 등의 절차 없이 사업운영이 가능한 면허이다.⁶⁾ 종별면허는 일반적으로 신고 혹은 등록을 통해 이루어진다. 통신시장의 경쟁체제가 확립되고 통신사업에 대한 규제가 완화되면서 통신사업이 개별 면허방식에서 종별면허로 전환되는 추세이다.

기간통신사업을 경영하려는 자는 전기통신사업법 제6조에 의해 방송통신위원회의 허가를 받아야 한다.⁷⁾ 허가심사기준은 법에서 정하는 4개의 사항으로 재정적 능력, 기술적 능력, 이용자보호계획 및 기타 안정적인 서비스제공에 필요한 능력으로 구성된다.⁸⁾ 기간통신업무가 통합되기 이전에는 7개의 개별 업무별로 허가를 득해야 해당 업무를 제공할 수 있었고 심사기준도 기간통신업무 제공계획의 타당성, 전기통신설비의 규모의 적정성, 재정 및 기술적 능력, 제공하고자 하는 기간통신업무와 관련된 기술개발 실적 등 7개항으로 구성되었다.⁹⁾ 기간통신업무가 통합되면서 허가는 단일 허가체제로 허가기준도 대폭 완화되었다.

또한 기간통신사업의 양수 및 법인의 합병시에는 방송통신위원회의 인가를 받도록 되어있다. 기간통신사업의 전부 또는 일부를 양수하거나, 기간통신사업자인 법인을 합병하려는 경우, 전기통신회선설비를 매각하려는 경우, 기간통신사업자의 발행주식 총수의 100분의 15 이상을 소유하려는 경우 등이 이에 해당한다.¹⁰⁾ 기간통신사업의 M&A 인가시 공정거래위원회와 협의를 거쳐야 한다는

6) 비면허는 면허절차나 자격요건이 없이 제공이 가능한 서비스이다. 국내의 경우 전기통신업무는 최소한 신고를 해야 한다는 점에서 적용이 되지 않지만 외국에서는 부가통신업무에 해당하는 서비스를 비면허로 허용하는 사례가 존재한다.

7) 이 조항 역시 2010년도 9월 발효예정인 사업법에 의한다.

8) 전기통신사업법 제6조 2항 방송통신위원회는 제1항에 따른 허가를 할 때에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 심사하여야 한다.

1. 기간통신업무 제공계획의 이행에 필요한 재정적 능력
2. 기간통신업무 제공계획의 이행에 필요한 기술적 능력
3. 이용자 보호계획의 적정성
4. 그 밖에 기간통신업무의 안정적 제공에 필요한 능력에 관한 사항으로 대통령령으로 정하는 사항

9) 개정이전 전기통신사업법 제5조3항 방송통신위원회가 제1항의 규정에 의한 허가를 함에 있어서는 다음 각호의 사항을 종합적으로 심사하여야 한다.

1. 기간통신업무 제공계획의 타당성
2. 전기통신설비의 규모의 적정성
3. 재정 및 기술적 능력
4. 제공하고자 하는 기간통신업무와 관련된 기술개발 실적
5. 기간통신업무와 관련된 기술개발계획
6. 전기통신발전을 위한 기술개발 지원계획
7. 기타 사업수행에 필요한 사항

10) 전기통신사업법 제18조 (사업의 양수 및 법인의 합병 등)① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 방송통신위원회의 인가를 받아야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 주요한 전기통신회선설비를 제외한 전기통신회선설비를 매각하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 방송통신위원회에 신고하여야 한다.

〈표 4〉 통신시장 구조개편과 주요 진입·허가 사례

| 구분 | 주요 개편 내용 | 주요 진입·허가 사례 |
|-------------|----------------------------------|---|
| 제1차 구조개편 | 기간통신(일반 및 특정)과 부가통신사업 분류 경쟁도입 시작 | 1990년 데이콤의 국제전화 참여 허용, 92년 무선호출사업 지역사업자 신규허가, 94년 제2셀룰러 사업자로 신세기통신 선정 |
| 제2차 구조개편 | 일반과 특정 단일화 시외부문 경쟁도입 | 1995년 제2시외전화사업자로 데이콤 지정, TRS, PCS(한국통신, LG텔레콤, 한솔 PCS), 무선데이터 통신 등 신규서비스 도입 및 사업자 선정 |
| 제3차 구조개편 | 별정사업제도 도입 사전공고제 폐지 | 1997 시내전화(하나로), 시외전화(온세) 등 |
| 제3차 구조개편 이후 | 부분적 역무개편 | - 2000년 IMT-2000 사업자 선정 - 2004년 초고속인터넷을 기간통신역무로 전환 - 2006년 SO, RO, NO의 기간통신사업자 허가로 초고속인터넷 사업 진입 가능 - 2004년 인터넷전화를 기간통신역무로 지정하고 2005년 사업자 선정 - 2005년 와이브로 사업자 선정 |

점에서 국내 기간통신사업 양수합병 인가는 FCC와 DOJ가 동일한 인가 권한을 가지는 미국과 유사한 구조를 가진다. 인가시 심사기준은 경쟁에 미치는 영향에 추가하여 재정 및 기술적 능력, 주파수 적정성, 이용자보호 등 허가에 준하는 사항으로 구성된다.¹¹⁾ 기간통신사업자 양수합병 인가는 양수합병에 따른 전파자원, 이용자 보호 등 통신사업의 공익적 측면을 고려한다는 점에서 단순히 경쟁법적 접근과는 차별성을 가진다.

통신사업의 소유겸영 규제는 기간통신사업자에게 적용되며 허가의 결격사유 및 사업의 겸영을 통해 규정된다. 국가 또는 지방자치단체, 외국 또는 외국법인, 외국정부 또는 외국인이 주식의 49% 이상을 보유한 법인은 허가를 받을 수 없다. 또한 통신기기제조업, 정보통신공사업을 영위하는 기간통신사업자는 겸업의 승인을 받아야 한다.

국내 허가제도의 운영 및 주요 변천사는 국내통신시장의 경쟁도입과 규제체계 변화로 알 수 있다. 허가를 통한 경쟁도입은 1990년 제1차 구조개편을 계기로 시작되었다. 1990년 국제전화 복점을 시작으로 대폭적인 구조개편과 주요 역무 허가는 제3차까지 이어졌고 1997년 하나로통신이 제2시내사업자로 선정되면서 국내통신시장 전반에 경쟁체

제가 수립되었다. 이후 기간통신사업 허가는 공고제가 아닌 자유신청제로 운영되어왔다.

2. 방송사업 분류제도 및 진입규제 현황

가. 방송사업 분류제도 현황

방송법에서는 방송을 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로 정의하고 있으며, 이를 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티

1. 기간통신사업자의 사업의 전부 또는 일부를 양수(讓受)하고자 하는 자
 2. 기간통신사업자인 법인을 합병하고자 하는 자
 3. 허가받은 기간통신역무의 제공에 필요한 전기통신회선설비를 매각하고자 하는 기간통신사업자
 4. 특수관계인과 합하여 기간통신사업자의 발행주식 총수의 100분의 15 이상을 소유하고자 하는 자 또는 기간통신사업자의 최대주주가 되고자 하는 자
- 11) 전기통신사업법 제18조 ③ 방송통신위원회는 제1항 또는 제2항에 따른 인가 또는 승인을 하고자 하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 심사하여야 한다.
1. 재정 및 기술적 능력과 사업운용 능력의 적정성
 2. 주파수 및 전기통신번호 등 정보통신자원 관리의 적정성
 3. 기간통신사업의 경쟁에 미치는 영향
 4. 이용자 보호
 5. 전기통신설비 및 통신망의 활용, 연구 개발의 효율성, 통신산업의 국제 경쟁력 등 공익에 미치는 영향

〈표 5〉 방송사업 분류체계

| | 지상파방송사업 | 종합유선방송사업 | 위성방송사업 | 방송채널사용사업 |
|------|---|---|--|---|
| 방송사업 | 방송을 목적으로 하는 지상의 무선국을 관리·운영하며 이를 이용하여 방송을 행하는 사업 | 종합유선방송국을 관리·운영하며 전송·선로설비를 이용하여 방송을 행하는 사업 | 인공위성의 무선설비를 소유 또는 임차하여 무선국을 관리·운영하며 이를 이용하여 방송을 행하는 사업 | 지상파방송·종합유선방송·위성방송 사업자와 특정채널의 전부 또는 일부 시간에 대한 전용사용계약을 체결하여 그 채널을 사용하는 사업 |
| | 중계유선방송사업 | 음악유선방송사업 | 전광판방송사업 | 전송망사업 |
| 기타사업 | 중계유선방송을 행하는 사업 | 음악유선방송을 행하는 사업 | 전광판방송을 행하는 사업 | 방송프로그램을 종합유선방송국으로부터 시청자에게 전송하기 위하여 유·무선 전송, 선로설비를 설치·운영하는 사업 |

자료: 방송통신융합추진위원회(2008), 「방송통신융합 추진 백서」

미디어방송으로 분류하고 있다.¹²⁾ 또한, 방송법은 방송사업을 지상파방송사업, 종합유선방송사업, 위성방송사업, 방송채널사용사업으로 분류하여 이들 각각에 대해 상이한 규제를 적용하고 있다.¹³⁾ 서비스유형을 기준으로 역무와 사업을 구분하는 통신과는 달리 방송은 콘텐츠 유형으로, 방송사업은 매체 형태로 구분한다. 방송규제가 방송사업별로 적용된다는 점에서 방송사업 규제는 매체별 규제로 이해될 수 있다. 방송법은 개정 이전의 전기통신

사업법령 체계와 같이 방송사업을 개별 사업을 나열하는 방식으로 정의하고 있다.

대표적인 융합서비스로 분류되는 IP-TV는 별도의 법인 인터넷 멀티미디어 방송사업법을 통해 규율된다. 인터넷멀티미디어 방송은 방송과 통신의 융합형 서비스로 정의되며 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업과 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠 사업으로 분류된다.¹⁴⁾

현재의 방송사업분류체계는 매체별로 상이한

12) 방송법 제2조(용어의 정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “방송”이라 함은 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함하며, 이하 “시청자”라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 다음 각목의 것을 말한다.
 가. 텔레비전방송 : 정지 또는 이동하는 사물의 순간적 영상과 이에 따르는 음성·음향 등으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 방송
 나. 라디오방송 : 음성·음향 등으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 방송
 다. 데이터방송 : 방송사업자의 채널을 이용하여 데이터(문자·숫자·도형·도표·이미지 그 밖의 정보체계를 말한다)를 위주로 하여 이에 따르는 영상·음성·음향 및 이들의 조합으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 방송(인터넷 등 통신망을 통하여 제공하거나 매개하는 경우를 제외한다. 이하 같다)
 라. 이동멀티미디어방송 : 이동중 수신을 주목적으로 다채널을 이용하여 텔레비전방송·라디오방송 및 데이터방송을 복합적으로 송신하는 방송

2. “방송사업”이라 함은 방송을 행하는 다음 각목의 사업을 말한다.

가. 지상파방송사업 : 방송을 목적으로 하는 지상의 무선국을 관리·운영하며 이를 이용하여 방송을 행하는 사업
 나. 종합유선방송사업 : 종합유선방송국(다채널방송을 행하기 위한 유선방송국설비와 그 종사자의 총체를 말한다. 이하 같다)을 관리·운영하며 전송·선로설비를 이용하여 방송을 행하는 사업
 다. 위성방송사업 : 인공위성의 무선설비를 소유 또는 임차하여 무선국을 관리·운영하며 이를 이용하여 방송을 행하는 사업
 라. 방송채널사용사업 : 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 또는 위성방송사업자와 특정채널의 전부 또는 일부 시간에 대한 전용사용계약을 체결하여 그 채널을 사용하는 사업
 13) 중계유선방송사업, 음악유선방송사업 등 “방송”의 범주에 포함되지 않는 “방송사업”은 기타사업으로 분류된다.
 14) 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제2조 (정의)이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
 1. “인터넷 멀티미디어 방송”이란 광대역통합정보통신망등(자가

〈표 6〉 방송과 통신간 심사기준 비교

| 방송법 | IP-TV사업법 | 전기통신사업법 |
|------------------------------|---|---|
| 1. 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성 | 1. 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성 | 1. 기간통신역무 제공계획의 이행에 필요한 재정적 능력 |
| 2. 방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성 | 2. 콘텐츠 공급계획의 적절성 및 방송영상 산업 발전에 대한 기여도 | 2. 기간통신역무 제공계획의 이행에 필요한 기술적 능력 |
| 3. 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성 | 3. 유료 방송시장에서의 공정경쟁 확보 계획의 적정성 | 3. 이용자 보호계획의 적정성 |
| 4. 조직 및 인력운영등 경영계획의 적정성 | 4. 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성 | 4. 그 밖에 기간통신역무의 안정적 제공에 필요한 능력에 관한 사항으로 대통령령으로 정하는 사항 |
| 5. 재정 및 기술적 능력 | 5. 재정 및 기술능력 | |
| 6. 방송발전을 위한 지원계획 | 6. 신청인이 설립 중인 법인인 경우에는 해당 법인의 설립이 확실한지 여부 | |
| 7. 기타 사업수행에 필요한 사항 | 7. 시설계획이 적정한지 여부 | |
| | 8. 그 밖에 사업 수행에 필요한 사항 | |

규제가 적용되는 수직적 구조를 가지고 있지만 규제의 강도는 계층별로 차등을 두고 있다.¹⁵⁾ 지상파 방송사업, 종합유선방송사업, 인터넷멀티미디어방송 제공사업 등 전송과 프로그램과 채널의 편성을 담당하는 사업은 콘텐츠 계층에 해당하는 방송채널제공 사업에 비해 허가, 소유/경영 등 엄격한 규제를 받는다.

나. 방송사업 진입규제 및 소유경영 규제 현황¹⁶⁾

방송산업은 주파수자원의 희소성, 보편적 서비스 제공, 방송서비스의 사회적 영향력으로 인해 진입을 비롯한 소유경영, 편성 등의 규제를 받는다. 방송서비스의 사회적 영향력은 공공의 소유인 한정된 주파수를 활용하여 여론에 막대한 영향을 미칠 수 있다는 방송의 속성에 기인한다. 방송을 전달할 수 있는 매체가 제한된 상황에서 서비스 특성상 불특정 다수에게 무차별적으로 노출될 수 있기 때문에 방송 내용이 사회의 보편적 가치에 위배되지 않도록 그 내용을 규제기관이 통제하는 것이 바람직하다는 논거이다.¹⁷⁾

방송의 공적인 책임을 원활하게 완수토록 하기 위해서 사업자들에게 시장 진입을 통제하고 소유의 다양성을 통해 다원성을 통한 내용의 다양성을 추구하고 이종 또는 동종 매체간 균형적 발전과 공

소유 또는 임차 여부를 불문하고, 「전파법」 제10조제1항제1호에 따라 기간통신사업을 영위하기 위하여 할당받은 주파수를 이용하는 서비스에 사용되는 전기통신회선설비는 제외한다)을 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 일정한 서비스 품질이 보장되는 가운데 텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에게 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 방송을 말한다.

4. "인터넷 멀티미디어 방송사업"이란 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업 : 인터넷 멀티미디어 방송에 제공하기 위하여 제18조제1항에 따라 콘텐츠를 공급받은 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 해당 콘텐츠를 이용자에게 제공하는 사업

나. 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업 : 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 인터넷 멀티미디어 콘텐츠를 공급하는 사업

15) 수직적 규제체계와 수평적 규제체계에 대한 자세한 논의는 다음 절에서 상술한다.

16) 본 절의 내용은 초성운외(2009)를 참조하여 작성하였다.

17) "융합환경에서의 방송규제 변화방향" 이상우, 김찬완 2006을 참고.

〈표 7〉 방송사업의 허가 및 재허가 심사기준

| 허가 심사기준 | 재허가 심사기준 |
|--|---|
| 1. 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성 2. 방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성 3. 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성 4. 조직 및 인력운영등 경영계획의 적정성 5. 재정 및 기술적 능력 6. 방송발전을 위한 지원계획 7. 기타 사업수행에 필요한 사항 | 1. 방송통신위원회의 방송평가 2. 방송통신위원회의 시정명령의 횟수와 시정명령에 대한 불이행 사례 3. 시청자위원회의 방송프로그램 평가 4. 지역사회발전에 이바지한 정도 5. 방송발전을 위한 지원계획의 이행 여부 6. 기타 허가 또는 승인 당시의 방송사업자 준수사항 이행 여부 |

정한 경쟁을 꾀한다. 방송사업의 진입규제는 진입 뿐만 아니라 구조적 규제에 해당하는 소유/점영규제를 포괄하는 개념으로 이해된다.

방송채널사용사업을 제외한 방송사업, 즉 지상파방송사업, 종합유선방송사업, 위성방송사업을 하기 위해서는 방송법 제9조1항과 2항의 허가를 받아야한다.¹⁸⁾ 인터넷멀티미디어방송제공 사업 또한 법제4조1항에 의한 허가를 취득해야 한다. IP-TV 사업의 심사기준은 방송사업 보다는 통신사업 기준에 가까우며 산업, 기술적 측면을 보다 강조하고 있다.

방송사업은 통신사업과 달리 허가의 유효기간이 3년으로 주어졌었고 IP-TV의 경우 5년으로 규정된다. 유효기간 만료 후 계속 방송을 행하고자 하는 때에는 방송통신위원회의 재허가를 받아야한다. 재허가시에는 과거 방송사업의 사업행태에 대

한 평가가 이루어진다.

종합유선방송사업에 대한 허가는 지역사업권을 특징으로 하고 있다. 우리나라는 1993년 종합유선방송 허가 당시 전국을 116개 구역으로 나누어 각 구역마다 1개의 종합유선방송사업자를 선정, 유료방송에 대한 독점권을 부여하였다. 이후 사업구역이 지나치게 세분화되어 사업성이 취약하다는 지적에 따라 1997년 사업구역의 광대역화를 통해 종합유선방송 사업권역은 77개로 줄어들었다. 일부 지역에서 경쟁이 이루어지고 있기는 하지만, 기본적으로 우리나라 유선방송시장은 지역독점체제를 이루고 있으며, 이는 지역독점권 부여에 따른 일정한 수익성의 보장 및 전체 미디어산업의 균형적인 발전이라는 과거 방송정책의 기본철학에 따른 것이라고 판단된다.¹⁹⁾

방송법 및 인터넷멀티미디어방송사업법은 엄격한 소유제한 규정을 두고 있는데, 방송이 가지는 사회문화적인 영향력에 근거, 대기업 등의 특수집단이 여론 형성과정 등에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 고려한 것이다. 먼저, 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인은 특수관계인을 포함하여 종합유선 및 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 33을 초과하여 소유할 수 없으며, IPTV 사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 소유할 수 없다. 또한, 대기업²⁰⁾은 특수관계인을 포함하여 종합유선 및 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 소유

18) 방송법 제9조(허가·승인·등록 등) ① 지상파방송사업 또는 위성방송사업을 하고자 하는 자는 「전파법」이 정하는 바에 따라 방송통신위원회의 방송국 허가를 받아야 한다. ② 종합유선방송사업 또는 중계유선방송사업을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 기준에 적합하게 시설과 기술을 갖추어 방송통신위원회의 허가를 받아야 한다

19) 2007년 12월 현재 총 77개 사업권역 중 복수 SO가 경쟁하고 있는 사업구역은 26개이며, 이중 동일 MSO 소속 SO가 포함된 지역을 제외하면 실질적인 경쟁권역 수는 19개이다.

20) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제2호 및 제3호에 따른 기업집단 및 계열회사 중에서 같은 법 제14조에 따라 지정된 상호출자제한기업집단 중 상호출자제한기업집단으로 지정된 날을 기준으로 자산총액이 10조원 이상인 기업집단에 속하는 기업을 의미한다.

〈표 8〉 현행 사업자분류 & 및 소유규제

| 관련법률 | 사업자분류 | | 진입규제 | 소유제한 | | | | |
|---------|--------------------|-------|---------|--------|---------------------------|---------|---------|---|
| | | | | 대기업(*) | 외국자본 | 신방경영 | 1인자본 | |
| 전기통신사업법 | 기간통신사업자 | | 허가 | - | 49% | - | - | |
| | 별정통신사업자 | | 등록 | - | - | - | - | |
| | 부가통신사업자 | | 신고 | - | - | - | - | |
| 방송법 | 지상파방송사업자 | | 허가 | 금지→10% | 금지 | 금지→10% | 30%→40% | |
| | 종합유선방송사업자 | | 허가 | - | 49% | 33%→49% | - | |
| | 위성방송사업자 | | 허가 | 49%→폐지 | 33%→49% | 33%→49% | - | |
| | PP | 일반PP | 등록 | - | 49% | - | - | |
| | | 종편·보도 | 승인 | 금지→30% | 금지→ 종편(20%) 보도(10%) | 금지→30% | 30%→40% | |
| | | 홈쇼핑 | 승인 | - | 49% | - | - | |
| | 공동체라디오방송사업자 | | 허가 | - | - | - | - | |
| | 중계유선방송사업자 | | 허가 | - | 금지→20% | - | - | |
| | 음악유선방송사업자 | | 등록 | - | 금지 | - | - | |
| | 전광판방송사업자 | | 등록 | - | - | - | - | |
| | 전송망사업자 | | 등록 | - | 49% | - | - | |
| IPTV법 | IPTV제공사업자 | | 허가 | - | 49% | 49% | - | |
| | IPTV 콘텐츠 사업자 | 일반 | CATV PP | 신고 | - | 49% | - | - |
| | | | 신규 PP | 등록 | - | 49% | - | - |
| | | 종편·보도 | 승인 | 금지→30% | 금지→ 종편(20%) 보도(10%) | 금지→30% | 30%→40% | |
| | 홈쇼핑 | | 승인 | - | 49% | - | - | |

※ 화살표는 2009년 개정 방송법 등의 규제완화를 의미

※ 신문구독률 20%이상 신문사 지상파 및 종편/보도 진입 금지, 시청점유율 30% 이상 사후 규제

※ KBS와 MBC는 방송법 제8조제2항 단서 규정에 의거 1인 지분 40% 제한 예외 적용

* : 대기업은 자산규모 10조원 이상

할 수 없으며, 외국인의 경우 종합유선, IPTV 및 종합유선방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 소유할 수 없으며, 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 33을 초과하여 소유할 수 없다. 2009년도 방송법의 개정 등으로 소유제한 규제가 완화되고 있다.

방송법은 매체간 상호경영에 대해서도 엄격한 소유제한 규제를 두고 있다. 첫째, 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자는 특수관계인과 포함한 방송관련 매출액 총액이 전체 방

송사업자의 매출액 총액의 33%가 넘을 경우 상호 경영 및 지분소유가 금지된다.²¹⁾ 또한, 지상파방송사업자는 위성방송사업자의 주식 또는 지분을 100분의 33을 초과하여 소유할 수 없으며, 위성방송사업자는 특정 종합유선방송사업자의 주식 또는 지분을 100분의 33을 초과하여 소유할 수 없다(방송법 제8조제5항, 시행령 제4조제2항). 둘째, 종합유

21) 방송관련 매출액이란 방송광고수입, 방송수신료수입, 방송프로그램 판매수입등 방송사업으로 인한 매출액을 의미한다.

(표 9) 방송사업의 경영규제 현황

| 대상 \ 경영주체 | 지상파 | SO | IPTV | 위성 | PP | 전송망사업자 |
|-----------|----------------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------------|----------|
| 지상파DMB사업자 | 3-5: 1/3 6- : 1/5 | 금지 | | - | - | |
| 종합유선방송사업자 | 금지 | 33%(매출액) 1/5(구역) | | 33%(주식) | 1/5 (사업자수) | 1/10(구역) |
| IPTV제공사업자 | | | | | | |
| 위성방송사업자 | 33%(주식) | 33%(주식) | | 33%(주식) 1개(사업자수) | - | |
| 방송채널사용사업자 | - | 1/5 (사업자수) | 1/5 (사업자수) | - | 33%(매출액, 홈쇼핑 제외) | |

선방송사업자 및 위성방송사업자가 텔레비전방송 채널사용사업·라디오방송채널사용사업 및 데이터방송채널사용사업별로 각각 전체 사업자수의 5분의 1을 초과하여 방송채널사용사업을 경영할 수 없으며,²²⁾ 방송채널사용사업자는 전체 종합유선방송구역의 3분의 1을 초과하는 구역에서 종합유선방송사업을 경영할 수 없다(방송법 제8조제6항, 시행령 제4조제3항). 셋째, 종합유선방송사업자는 특수관계인을 포함하여 종합유선방송사업의 가입 가구 수가 전체 종합유선방송사업 가입가구 수의 3분의 1을 초과할 수 없으며, 전체 종합유선방송구역의 3분의 1을 초과하는 구역에서 종합유선방송사업을 경영할 수 없다. 위성방송사업자는 다른 위성방송사업자의 위성방송사업을 2개 이상 경영할 수 없다(방송법 제8조제7항, 시행령 제4조제4항).

첫 번째의 경우 전체 방송시장의 지배력 제한을 염두에 둔 것이라면, 두 번째는 유료방송시장의 수직적인 거래관계에서 상하류 기업들간의 지배력 행사를 제한하려는 규정, 그리고 세 번째는 한 플랫폼

폼 계층 내에서의 지배력 제한을 염두에 둔 규정이라고 판단된다.

이와는 별도로 인터넷멀티미디어방송사업은 특정 IPTV사업자의 시장점유율이 종합유선방송사업 방송구역별로 종합유선, 위성방송을 포함한 전체 유료방송사업 가입 가구의 1/3을 초과할 수 없도록 규제하고 있다.

III. 수평규제체계와 분류제도 및 진입규제 변화 동향

1. 융합환경에서 수평규제의 필요성

방송과 통신분야의 상이한 규제철학을 반영하여 오랫동안 서로 다른 규제기관이 각각의 법체계에 따라 방송과 통신을 규율해왔다. 방송과 통신내에서도 서비스의 성격 및 중요도, 도입 배경, 시장 경쟁 상황 등에 따라 각각 상이한 규제가 적용되었다. 방송과 통신간, 방송사업간 상이한 진입규제, 소유겸영제도가 적용되었으며 통신역무 내에서도 진입, 상호접속, 망개방제도가 달리 적용되어왔다.²³⁾ 이와 같이 방송과 통신간, 방송사업간, 통신역무간 상이한 규제를 적용하는 체계를 수직적 규제체계라고 한다. 수직적 규제는 네트워크별 서비

22) 동 규정은 IPTV사업자에 대해서도 동일하게 적용된다.
23) 예를 들어 상호접속제도의 경우 유선에서는 대표원가방식이 적용되었지만 투자의 유인부여가 중요한 정책결정 요소인 무선의 경우 개별요율방식이 적용되었다.

스 구분이 명확한 기술적 환경에서 가능하였으며 서비스의 성격과 도입배경에 따라 서비스별로 정책목적이 맞게 맞춤형 규제를 제공하였다.

시내/시외/국제, 유선/무선, 음성/데이터 등의 시장에서는 시장경쟁 도입시기와 배경에 따라 경쟁환경이나 설비고도화 유인이 달랐기 때문에 개별 상황에 적합하게 규제가 재단될 필요가 있었다. 경쟁도입이 어렵고 보편적 서비스 제공이 필요한 시내전화역무에 대해서는 설비제공, 요금규제 등 상대적으로 높은 강도의 규제가 적용되나 역무간 rebalancing, LM 접속 등을 통해 보편제공의 적정 수익을 보전하는 방식의 규제가 적용되었다. 경쟁도입이 용이하고 망고도화의 필요성이 적은 시외/국제에 대해서는 사선제 등 경쟁을 보다 활성화하는 정책이 수립되었으며 이동부문에 대해서는 유효한 경쟁, 망고도화의 유인 제공 등을 위해 적정사업자의 수를 결정하고 개별원가에 기반한 접속료가 적용되었다.



방송통신 네트워크가 광대역화, All-IP화하면서 통신서비스뿐만 아니라 방송서비스를 포함한 모든 종류의 서비스가 급속하게 융합되고 있다. 인터넷 망을 통해 인터넷뿐만 아니라 전화와 방송이 제공되고 CATV망을 통해 역시 방송, 인터넷접속, 전화가 제공되고 있다. 동일한 망에서 다양한 서비스가 제공가능하게 되었으며 동일한 서비스가 다양한 망에서 제공 가능하게 된 것이다. 이제 통신서비스와 방송서비스가 그 경계를 넘어 다양한 형태로 제공되면서 통신간, 방송간, 통신과 방송간 중첩이 활발하게 진행되고 있다.

융합화는 현재의 규제체계의 전제, 즉 제공서비스와 네트워크가 서비스별로 칸막이식 분리가 가능하다는 전제와 배치된다는 점에서 수직적인 규제체계와 부합하지 못한다.²⁴⁾ 서비스별로 사업자의 규제와 권리가 상이하도록 규제체도가 설계되어 있기 때문에 서비스간 중첩이 일어나게 되면 규제공백 혹은 중복이 발생할 수 있다. 또한 유사한 서비스에 대해 네트워크가 다르다는 이유로 다른 규제가 적용된다면 서비스간 경쟁에 왜곡이 발생하고 궁극적으로는 융합서비스의 발전이 저해될 우려가 있다.

최근에는 수직적 규제체계로 인해 신규 서비스의 도입과 융합서비스 발전이 지연되었다. VoIP, IP-TV 등과 같이 기존의 분류체계에 속하지 않는 신규 서비스가 등장하면 이를 해석하여 기존의 분류체계 내에 수용하거나 새로운 서비스를 추가로 분류하여야 한다. 이 때문에 높은 규제비용과 행정비용이 발생하며 신규서비스에 대한 분류체계 적용의 불확실성과 이에 따른 규제의 불확실성은 신규서비스에 대한 투자유인 저해와 규제신뢰성 저하의 문제를 발생시켰다.

융합환경에서는 특정 네트워크나 서비스에 관계없이 유사한 서비스, 동일 계층에 대해서는 동일한 규제를 적용하는 수평적 규제체계를 적용하는 것이 바람직하다.²⁵⁾ 세분화된 서비스분류를 지양하고 서비스를 계층별로 통합 단일화하고 동일계층에 속하는 서비스, 사업자에 대해 진입, 소유경영 등 동일한 구조 규제가 적용된다. 수평규제의 틀에서는 경쟁관계에 있는 기술과 서비스간 동일한 규제가 적용되어 규제의 기술중립성 및 경쟁중립성이 확보될 수 있다. 신규 서비스를 수직적 분류체계에 따라 해석할 필요가 없다는 점에서 새로운 융합서비스의 도입을 촉진시킬 수 있다. 이러한 이유로

24) 융합화와 수직적 규제체계에 대한 논의에 대해서는 염용섭 외 (2006), Werbach(2002) 참조.

25) 수평적 규제체계에 대해서는 Solum and Chung(2004), Werbach(2002), Whitt(2004)를 참조.

〈표 10〉 EU의 분류 개념

| 분리 단위 | 명칭 | 영역 | | 규제들 |
|----------------|---------------|---|----|-----------------------------|
| | | 통신 | 방송 | |
| 네트워크 (전송/망) | 전자커뮤니케이션 서비스 | 전자통신망 상에서 전기적 신호를 전달하는 서비스로서 통신 서비스 및 방송을 제공하기 위해서 사용되는 전송서비스 (통신/케이블/위성/지상파방송 서비스의 전송부분을 포함) | | 6 Directives ²⁶⁾ |
| | 전자커뮤니케이션 네트워크 | 전자적 신호를 전자적으로 전달하는 전송시스템과 부대설비 (유선/무선/케이블/위성/인터넷 등 모든 네트워크를 포함) | | |

출처: 이상우 외(2005)

규제체계를 수평적 규제체계로 전환하는 것이 세계적인 추세이다.

2. 융합에 대응한 해외 분류제도 및 진입규제 개편 동향

융합화의 환경변화에 대응하기 위해 주요국에서는 각국의 여건에 맞게 방송통신융합규제 프레임워크를 개편하고 있다. 융합화의 규제체계는 수평적 규제체계의 철학을 기반으로 수립되고 있는 것이 일반적인 추세이다. 기존의 역무별 수직적 규제체계를 전송과 콘텐츠 등 포괄적인 계층으로 전환시키고 있다. 이와 더불어 통신과 방송의 전송부문 진입규제도 개별면허의 허가에서 일반인가 방식으로 전환하면서 진입장벽이 대폭 완화되고 있는 추세이다. 특히 EU는 전송부문의 개별 행위규제의 단위로 역무를 대신하여 사전적으로 정의된 시장의 개념을 적용하며 시장의 지배력을 평가하고 규제적용 사업자를 설정되는 등 규제체계에 경

쟁법적인 방법론을 적용하고 있으며 일본도 이와 같은 방향으로 규제개편을 추진중에 있다.

가. EU

유럽연합은 2002. 3. 7. 수평적 규제체계를 도입하기 위한 “전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스에 대한 규제프레임워크 지침”을 발표하고 EU 국가들이 동 지침의 규정을 자국에 적용하도록 요구했다. EU의 수평적 규제체계는 통신과 미디어, 정보기술의 융합에 따라 전송(transmission)사업과 콘텐츠(content)사업으로 2구분하여 전송사업에 대해 단일한 규제체계를 적용하는 것이다.

전송(transmission) 사업은 통신과 방송을 포괄하는 전자커뮤니케이션 서비스와 네트워크로 통합·정의되었다.²⁷⁾

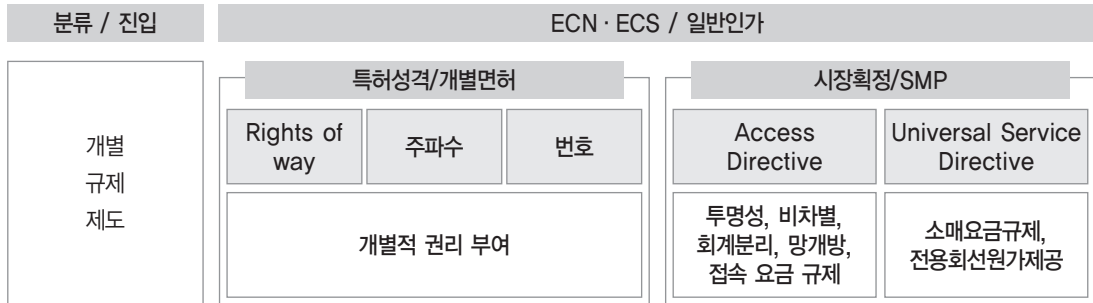
역무통합에 수반되어 진입규제도 대폭 완화되었다. 대부분의 EU회원국에서는 개별면허 제도가 폐지되고 일반인가(general authorization)를 통해 누구나 허가 없이 신고를 통해 모든 서비스의 제공과 설비설치가 가능하게 되었다. 개별면허제도가 폐지되면서 관료포설권, 주파수이용권, 번호이용권 등 개별적 권리, SMP 의무, 보편적 서비스 의무 등 개별사업자에게 적용되어야 하는 사항을 개별면허에서 분리 운영되고 있다.

분류제도의 개편에 대응한 행위규제체계를 수립함에 있어 경쟁법 체계를 수용하여 시장획정에 기반한 사전적 규제 가이드라인이 설정되었다. EU

26) 규제틀(Framework), 인가(Authorization), 접근 및 상호접속(Access and Interconnection), 보편적 서비스(Universal service and users' rights), 경쟁(competition), 개인정보 보호(Privacy) 등 6개 지침.

27) 개정 이전 영국의 경우 서비스의 중요성에 따라 사업자를 PTO(시내·외, 이동전화 서비스 등)와 non-PTO(무선호출, 국제전화 등)로 구분하고 상이한 면허를 부여하였으며 독일의 경우 주파수 할당의 필요성, 설비임대 여부 등을 기준으로 면허를 제1종에서 제4종까지 분류하였다.

〈표 11〉 EU 규제체계



〈표 12〉 전송규제와 콘텐츠규제 비교

| 구분 | 전 송 | 콘텐츠 |
|------|---|---|
| 규제대상 | 통신망, 인터넷망, 케이블망, 위성망, 지상파전송망 등 모든 전송서비스 | 콘텐츠 서비스 |
| 규제관점 | 경제적 목표 중점 추구 (사회문화적 목표도 반영) | 사회 및 문화적 목표 중점 추구 (경제적 목표도 반영) |
| 규제내용 | <ul style="list-style-type: none"> - 역사적 독점, 수직적 통합 또는 핵심적인 게이트웨이의 통제에 따른 시장 지배력을 가진 사업자의 불공정 행위 방지 - 상호접속, 가입자회선 공동활용(LLU), 제한수신시스템을 통해 지배적 사업자가 통제하는 인프라에 대한 적절한 접근 보장 - 시장에서 제공되지 않을 수 있는 기본적 서비스에 대한 소비자의 접근 보장 (보편적 서비스 의무) - 가격규제 및 요금 비교를 통한 소비자 보호 - 전파와 같은 희소한 공공재의 효율적인 분배 등 | <ul style="list-style-type: none"> - 의견의 다원성, 미디어 교차 소유, 콘텐츠사업자(PP)의 규모 제한에 관한 규제 - 문화적 다양성, 지역 콘텐츠 쿼터, 지역 콘텐츠 제작 지원 - 시사·보도의 정확성 및 불편부당성과 관련된 기준 - 콘텐츠에 대한 이용자 및 제작자와 관련된 지적 재산권 규제 - 사회적 미풍양속, 검열, 언론의 자유와 관련된 기준 - 광고의 형태와 수량에 대한 제한 - 공영방송 지원에 관한 역할과 수단 등 |

는 사전규제 부과와 필요성이 높은 18개 시장을 제시하고 해당 시장내 SMP 보유 여부를 판단토록 회원국의 규제당국에 권고하였다. 해당시장의 시장 지배력을 근거로 보편적 서비스 지침과 접속지침의 규제가 SMP에게 부과된다.

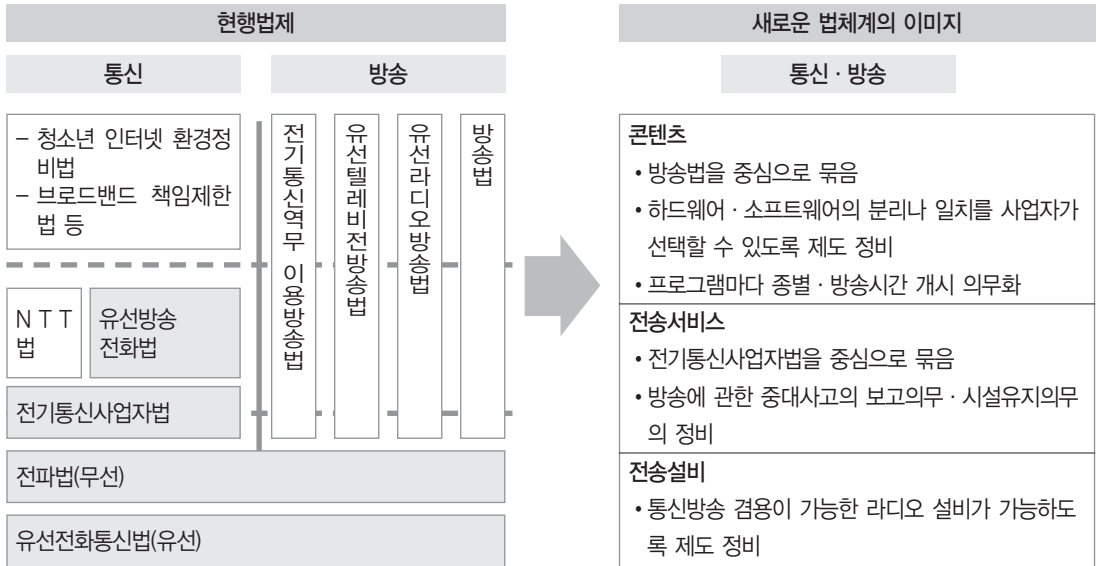
콘텐츠(content)사업은 전자커뮤니케이션 서비스상에서 이용되는 콘텐츠를 제공하거나, 이러한 콘텐츠에 대한 편집을 하는 서비스로 정의된다.²⁸⁾ 콘텐츠계층에 대한 규제는 시청각미디어서비스 지침(Audiovisual Media Service Directive)에서 다루고 있다.

시청각미디어서비스 지침에서는 콘텐츠사업에

속하는 서비스들은 전송플랫폼에 콘텐츠를 제공하는 기능을 하고 있기 때문에, 전송과는 상관이 없는 개념으로 본다. 콘텐츠가 어떠한 매체를 통해 제공되는가에 상관없이, 콘텐츠의 내용에 따라 영상콘텐츠를 제공하는 ‘시청각서비스’와 기타의 콘텐츠를 제공하는 ‘정보사회서비스’로 나뉘고, 시청각 서비스는 콘텐츠를 이용하는 방식에 따라 ‘linear 서비스’(실시간방송 등 push content)와 ‘non-linear 서비스’(VOD 등 pull content)로 구분된다. 즉, 콘텐츠사업은 콘텐츠가 전송되는 매체와는 전

28) 패키징·편집 기능은 콘텐츠사업에 포함된다.

〈표 13〉 일본의 통신·방송법제 개편(안)



자료: 박민성(2009)

혀 상관없는 개념으로 정의된다.

시청각미디어서비스 지침은 시청각서비스를 전송하는 기술에 대한 규제가 아니라, 시청각서비스 자체에 대한 규제로서 전송계층이 아니라 콘텐츠 계층에만 적용되는 규제라는 점을 이해할 필요가 있다. 시청각미디어서비스 지침은 콘텐츠 계층에 대한 규제지침만을 제시하고 있기 때문에, 미디어에 대한 새로운 면허 방식이나 인가체계는 두지 않고 사회문화적 영향력 규제에 초점을 맞추고 있다.

나. OECD

'04년 OECD는 EU의 수평적 규제체계 도입 지침과 상당히 유사한 규제프레임워크를 제안하여 회원국에 대해 유사한 특성의 서비스에 대해서 유사한 규제 환경을 제공하는 수평적 규제체계로의 전환을 권고하였다. 수평적 규제체계는 전송(carriage or transmission)사업과 콘텐츠(content)사업으로 2구분하는 것으로 전송사업과 콘텐츠사업의 개념에 명시적인 개념 정의는 없으나 EU의 전송사업과 콘텐츠사업의 개념과 동일하다.

다. 일본

일본은 현재 전파법, 방송법, 유선텔레비전방송법, 전기통신업무이용방송법, 통신법 등이 수직적으로 분할된 법체계를 가지고 해당 영역의 서비스를 규제하고 있는 수직적 법체계를 유지하고 있다. 통신과 방송의 융합에 대응하기 위해 통신·방송의 종합적 법체계에 관한 연구회가 발족하였다. 연구회는 2007년 12월 방송과 통신으로 구분되어 규제되고 있는 전기통신사업법, NTT법, 방송법 등 현행 9개 관련법을 '정보통신법'(가칭)으로 단일화·통합할 계획을 발표하였다.

연구회는 융합환경에 대응하기 위해 기존의 수직적 규제체계를 콘텐츠, 플랫폼, 전송인프라로 3분할하고 레이어(Layer)별로 법제를 수평적으로 개편하는 수평적 규제체계를 제시하였다. 그 후 검토위원회를 거쳐 2009년에 제시된 최종 분류안은 플랫폼을 제외한 콘텐츠, 전송서비스, 전송설비를 중심으로 법체계를 재편하는 것이었다.

일본에서는 2003년 전기통신사업법 개정을 통해 통신사업의 분류제도가 통합되고 진입규제가

대폭 완화되었다. 기존의 음성전송, 데이터전송, 전용역무 분류를 전기통신역무로 통합하고, 설비 보유 여부에 따른 제1종/제2종의 사업자 분류를 폐지하였다. 이에 따라 허가대신 대규모 설비설치를 계획하는 사업자는 등록, 소규모 설비설치는 신고로 진입이 가능하게 되었다. 사업법 개정 이전에는 허가를 득한 사업자에게 관로포설권 및 토지이용권(public right of way)이 자동적으로 부여되었으나 허가제의 폐지로 관로포설 및 토지이용을 목적으로 하는 사업의 승인절차가 독립적으로 분리되었다.

라. 미국

미국은 통신법의 단일법 체계로서 통신법(Telecommunication Act of 1996)내에서, 방송과 통신서비스에 대해 포괄적으로 규제한다. 통신서비스는 Title II, 지상파방송서비스는 Title III, 케이블서비스는 Title VI에서 각각 규제하는 수직적 규제체계의 형태를 가지고 있다. '96년 이전에는 통신사업자의 비디오서비스 제공, 방송사업자의 통신서비스 제공이 불가능하였으나 '96년 통신법 개정을 통해 통신사업자와 방송사업자간 상호진입을 허용하였다.

수직적인 법체계에 비해 미국의 통신사업관련 분류체도를 수립하면서 70년대 이미 수평적 규제체계의 개념을 도입하였다. 미국의 통신역무 분류체도는 제2차 Computer Inquiry (1976)를 통해 형성되었다.²⁹⁾ 미국은 컴퓨터기반 서비스의 활성화를 도모하기 위해 전통적 통신서비스와 컴퓨터기반 서비스를 개념적으로 분리하고 이에 대한 규제를 최소화하는 분류체계를 통신법 개정에 반영하였다.

전통적인 규제영역의 Common Carrier 서비스에서 비규제의 IP 컴퓨터기반 서비스를 분리하고 상이한 규제를 적용하기 위해 통신서비스(Telecommunication Service)와 정보서비스(Information Service)가 구분되었다.³⁰⁾ Common Carrier와는 설비보유 여부와 관계없이 영리를 목

적으로 공중에게 비차별적 조건으로 통신서비스를 제공하는 사업자이며 그 이외의 사업자는 Non-Common Carrier로 분류된다. Common Carrier에 대해서는 설비접근권, 관로접근권 등의 권리와 상호접속, 요금 약관제출 등의 의무가 적용된다.

융합이 진전되고 통신서비스와 정보서비스간 경계가 모호해지면서 규제왜곡의 논란이 발생하고 있다. FCC는 통신사업자의 인터넷접속사업과 달리 케이블사업자의 인터넷접속 서비스를 정보서비스로 구분하여왔다. Brand X 판례로 알려진 인터넷 접속 서비스에 대한 양사업자간 규제 불균형 논란은 통신사업자가 제공하는 인터넷접속 서비스를 정보서비스로 분류하면서 종식되었다.³¹⁾ 그러나 인터넷접속 서비스가 정보서비스로 분류되면서 FCC가 망중립성 원칙을 ISP에 적용할 수 있는 권한을 상실하면서 이에 대한 서비스 분류의 논란이 다시 제기되고 있다.³²⁾ VoIP 서비스를 비롯한 IP-Enabled 서비스에 대한 서비스 분류에 대해서도 많은 논란이 제기되고 있다.³³⁾ 융합화 추세와 이에 따른 서비스 구분의 자의성 등으로 인해 미국에서도 수직적 규제체계에서 수평적 규제체계로의 전환을 위한 통신법상의 분류체계 개편 논의가 진행되고 있다.

29) Computer Inquiry의 개요와 연혁, 시사점 등에 대해서는 Cannon(2003)을 참조.

30) Telecommunication은 '복수의 지점간 사용자를 대상으로 그 사용자가 선택한 정보를 전달할 때, 송수신시의 형식과 컨텐트에 대한 변형을 가하지 않고 전송해주는 것'으로 정의되며, Telecommunications service는 '어떤 제반사실이 사용되었는지를 막론하고, 통신을 제공함에 있어 유상으로 공중(公衆)에게 1) 직접 제공하거나, 2) 효과적인 직접 제공을 위해 각 class별 사용자에게 전달하는 것'으로 정의되고, Information service는 통신을 통해, '정보를 생성·획득·저장·변형·처리·인출·이용 가능케 하는 능력을 제공하는 것을 의미하며 전자출판을 포함하나, 통신서비스의 관리나 통신시스템의 관리·지배 또는 운영을 위한 그러한 능력의 사용을 포함하지 않음'으로 정의된다.

31) Brand X 판례에 대해서는 Rich(2006)을 참조.

32) FCC의장 Genachowski는 통신과 정보서비스 이외의 제3의 서비스 분류를 제시하여 ISP에 대한 망중립성 규제 근거를 확보하고자 노력하고 있다. THE THIRD WAY: A NARROWLY TAILORED BROADBAND FRAMEWORK, Chairman Julius Genachowski, Federal Communications Commission, May 6, 2010.

33) VoIP를 비롯한 IP-Enabled 서비스의 분류에 대해서는 FCC(2004)의 NPRM 참조.

| 구분 | 정보통신부 | | 방송위원회·문화관광부 | | |
|-------|-------|--|--|-------------|-------|
| 도입 방식 | 2분류 | | 3분류 | | |
| | 방송 | 통신 | 콘텐츠 | 콘텐츠제작·공급서비스 | |
| | 8개 사업 | 3개 사업 | 플랫폼 | 방송서비스 | 정보서비스 |
| | | 전송사업 (방송망과 통신망 구분없음) | 전기통신서비스 (사적커뮤니케이션 매개 포함) | | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> - 콘텐츠규제 : 방송프로그램 및 정보서비스 - 전송규제 : 통신망, 인터넷망, 케이블망, 위성망, 지상파 전송망 등 모든 전송수단 | <ul style="list-style-type: none"> - 플랫폼(역무) : 자체제작 또는 외부에서 수신한 정보·데이터를 편집/편성/구성, 소비자에게 제공 - 방송서비스 : TV·Radio·데이터·멀티미디어방송 - 정보서비스 : 기능별 엄격하게 규정(ISP 포함) ※ VOD 분류차이 : 방송서비스(방송위원회) / 정보서비스(문화관광부) | | |

IV. 융합환경에서의 분류체계 및 진입규제 주요 이슈

1. 수평규제체계 수립 및 방송통신사업 계층분류

방송통신위원회 출범이후 방송과 통신간 통합 분류체계 및 규제체계를 수립하기 위한 통합법제 제정 작업이 진행 중이다. 통합법제는 융합화에 대응하기 위해 수평규제의 틀에서 수립되어야 한다는 것이 일반적인 견해이다. 수평규제의 핵심은 방송통신서비스의 제공에 필요한 기능을 몇 개의 계층으로 분류하고 현재의 사업을 어떤 계층에 분류하는 데 있다. 수평규제체계에서는 동일계층에 대

해서 동일한 규제가 적용되기 때문에 통합법제를 수립하기 위해서는 계층구조가 선결되는 것이 필요하다. 이러한 중요성 때문에 계층분류 기준은 정보통신부, 방송위원회 그리고 문화부간 방송통신 융합 추진을 위한 위원회에서 시작하여 현재까지도 논의되고 있다.

국내에서는 방송통신 서비스의 계층을 EU와 같이 전송과 콘텐츠로 분류하는 2분류안과 플랫폼이 가지는 사회문화적인 영향력을 고려한 전송, 플랫폼, 콘텐츠의 3분류안이 논의되고 있다.³⁴⁾ 결국 분류체계, 계층분류의 핵심은 플랫폼 계층을 어떻게 분류할 것인가의 문제로 귀착된다. 2분류와 3분류에 대한 (구)정보통신부와 (구)방송위원회·문화관광부의 주장과 방송통신 융합추진위원회의 논의는 플랫폼 계층에 대한 규제가 필요한지 그리고 어떤 방식으로 적용해야 할지에 맞추어져 있다.

2분류안은 산업성, 경쟁활성화를 강조하는 기술경제적 규제중심이라면 플랫폼사업자의 채널구성을 편성의 기능으로 해석하는 3분류안은 공익성이 강조되어 공익성 달성을 위한 사회문화적 규제중심이다.

3분류안의 경우 현행 플랫폼 규제를 상당 부분 유지하는 것을 전제로 한다. 2분류안의 경우 통신사업자와 유료방송사업자에 대해 동일한 수준의 진입규제, 소유겸영규제를 적용하는 대폭적인 규

34) 전송은 음성·데이터·영상 등의 전자기호(콘텐츠)를 그 내용이나 형태의 변경 없이 송수신하는 행위로 정의한다. 일본의 통신방송의 종합적 법체계에 관한 연구회에서는 플랫폼은 물리적인 전기통신설비와 연계하여 다수의 사업자끼리 또는 사업자와 다수의 사용자를 중개하고, 콘텐츠전송, 전자상거래, 공격서비스 제공, 기타 정보유통의 원활화 및 안전성·편리성 향상을 실현하는 서비스로 정의한다. 플랫폼은 네트워크에서의 인증·과금·결제서비스, 포털서비스, 인터넷몰, 검색서비스, OS 등 매우 광범위한 서비스를 포함하며 방송플랫폼(SO 등)은 콘텐츠사업자로부터 콘텐츠를 제공받아, 채널을 구성 가입자에게 제공해주는 사업자를 의미한다. 콘텐츠는 전송의 대상으로 방송통신기본법은 “방송통신콘텐츠”를 유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 송신하거나 수신되는 부호·문자·음성·음향 및 영상으로 정의한다.

〈표 14〉 분류체계별 적용원칙³⁵⁾

| 적용원칙 | 2분류 | 3분류 |
|------------------|---|--|
| 망의 중립성 | <ul style="list-style-type: none"> • 전송/콘텐츠 분리를 통한 기술 중립성 확보 • 공정경쟁 차원에서 콘텐츠의 다양성 확보에 유리 | <ul style="list-style-type: none"> • 동일 서비스 규제 형평성 제고 유리 • 서비스 기반 경쟁 활성화 유리 • 계층 간의 지배력 전이 차단 |
| 내용의 다양성 공익성 | <ul style="list-style-type: none"> • 신규진입 활성화로 콘텐츠의 다양성 확보에 유리 | <ul style="list-style-type: none"> • 플랫폼 규제를 통한 콘텐츠의 공익성·공공성 확보에 유리 |
| 산업 활성화 | <ul style="list-style-type: none"> • 네트워크 투자확대로 망 고도화 촉진 • 네트워크·서비스 연계로 선순환 구조 구축에 유리 • 네트워크 사업자의 콘텐츠시장 진입에 유리 | <ul style="list-style-type: none"> • 시장지배력 방지를 통한 연관산업 경쟁력 강화 • 네트워크 이용의 효율성 도모 및 서비스 산업 발전 |
| 제도의 유연성 및 규제 최소화 | <ul style="list-style-type: none"> • 면허체계 단순화 • 신규서비스 도입이 용이 • 전송사업의 경쟁활성화 | <ul style="list-style-type: none"> • 규제계층 불명확화로 인한 혼란 방지 • 계층 상호간의 시장관계 고려한 규제 단위별 경쟁 체계 마련이 용이 |

제 개편이 필요하다. 현실적으로 SO, IP-TV사업자, 위성방송사업자 등 유료방송사업자 내에서도 규제간 괴리가 상당 정도 존재한다는 점에서 각각의 분류안이 가지는 장단점에 대한 분석과 현실적인 제도 개선 가능성을 종합적으로 판단하여 계층 분류를 결정해야 할 것이다.

2. 기간통신역무 통합 이후의 분류제도 개선 방향

통합법제 제정과는 달리 기간통신역무는 2010년도 법개정을 통해 이미 단일 역무로 통합되어 통신사업에 있어서는 수평규제체계의 틀이 마련되었다. 역무를 통합함으로써 기간 통신서비스는 전송의 개념에서 단일계층화 되었다. 이제 진입규제와 행위규제가 분리되어 진입은 자유롭게, 행위규제는 시장환경에 적합하도록 유연하게 설계할 수 있는 규제의 틀이 수립된 것이다. 기존의 서비스와는 다른 새로운 서비스, 융합서비스도 전송서비스로 분류되면 역무침해의 우려 없이 언제든지 기존 기간통신역무의 서비스와 동일한 조건으로 진입규제, 구조규제를 적용받는다.

역무의 통합으로 규제의 단위가 소멸되면서 행위규제를 적용할 수 있도록 개별 규제별, 시장별로

규제목적에 적합하게 서비스가 분류되어야 한다. 전술한 바와 같이 EU의 경우 개별 규제별로 서비스를 분류하기보다 사전적으로 시장을 세분하여 확정하고 이를 규제의 단위로 삼았다. EU 회원국은 개별시장별로 지배력을 평가하여 지배력이 존재하는 경우 상호접속, 망개방, 요금 등 사전적으로 열거된 규제의 목록중에서 지배력을 해소시키는데 필요한 규제를 적용한다. 현재 국내의 기간통신역무는 통합되었지만 행위규제는 과거의 기간통신역무 분류를 그대로 원용하고 있어 제도적으로는 아직 과도기적 상황에 있다고 볼 수 있다. 현재 매년 시장을 확정하고 지배력을 평가하는 경쟁상황 평가가 시행되고 있으며 상호접속 등 개별규제에서는 경쟁상황평가의 결과를 주요한 참고자료로 삼고 있다. 그러나 개별 행위규제의 단위로 여전히 예전의 기간통신역무 분류가 원용되고 있다는 점에서 통신부에서 완전한 수평규제체계가 수립되었다고 볼 수는 없다. 향후 시장획정-지배력평가-규제적용의 행위규제틀을 수립하는 것이 수평규제 체계 실현을 위한 주요 과제라 하겠다.

35) 방송·통신 융합추진위원회, 「방송·통신 융합업무 추진상황 보고」, 2006. 10. 20. 초성운 외(2008)에서 재인용.

통신역무 통합이후 주요 과제 중 하나는 허가제도 완화 혹은 기간/별정 차등해소로 표현되는 통신사업자 분류 개편이다. 이미 주요 선진국에서는 통신사업의 허가를 일반인가의 수준으로 완화하여 자유로운 통신사업의 진입환경을 조성하였다. 국내에서도 이미 주파수를 할당하는 경우를 제외하면 통신사업의 허가가 선발기능 보다는 자격요건을 심사하는 수준으로 완화되어 운영되고 있다. 인터넷접속 서비스의 경우 기간통신사업 허가를 득한 일부 소규모 중계유선사업자(RO)의 경우 자본금이 별정사업자의 등록요건이 납입자본금 3억원에도 미치지 못하고 있는 상황이다. 또한 전파법의 개정으로 주파수할당심사가 가능해지면서 주파수할당 과정이 사업허가에서 주파수할당 중심으로 개편될 것으로 예상된다. 접속, 설비 제공 등에서 지속적으로 기간/별정간 실질적인 차등이 줄어들고 있고 실제 전기통신사업법을 통해 설비제공에서 기간과 별정의 차등을 두는 법적 근거가 폐지되었다. 현실적으로 기간과 별정간 분류를 유지하는 것이 수평적 규제체계 환경에서 바람직한지에 대한 논의가 계속되고 있다.

기간통신역무가 나열식에서 정의조항으로 변경되면서 기간통신역무와 부가통신역무간 분류시 이를 적용하고 해석하는 작업이 필요해졌다. 기간통신역무가 나열식으로 정의되었을 때에는 세부역무에 속하지 않는 서비스는 부가통신역무로 분류되었다. 그러나 새로운 서비스가 출시되면 이 서비스가 전송의 성격을 가지는지 여부를 결정하여야 한다. 순수한 전송의 성격을 가진다고 판단되면 네트워크 설치 여부에 따라 허가 혹은 등록의 과정이 필요하며 그렇지 않은 경우 신고를 통해 서비스 제

공이 가능하다.³⁶⁾ 유럽의 경우 전송과 콘텐츠간 분류가 명확하지만 미국의 경우 정보서비스는 전송의 성격을 가진 서비스들을 포함하고 있다. 모든 전송서비스는 동일한 규제가 적용되는 유럽과 달리 통신서비스와 정보서비스간 규제의 강도가 다른 미국에서는 이에 대한 해석이 사업자에게는 매우 중요하다. 국내의 기간통신사업 정의는 미국의 정의와 유사하다는 점에서 해석의 논란이 존재한다. 향후 기간과 별정간 규제차등이 해소되고 별정과 부가통신간 규제차등이 형성되는 방식으로 제도 개선이 이루어질 경우 정의에 의한 역무분류가 또다시 쟁점이 될 수 있다.

〈참고문헌〉

[국내문헌]

—단행본—

- 박동욱 외, 통신서비스 분류 및 진입제도 개선에 관한 연구, 정보통신정책연구원, 2009.
- 염용섭 외, 융합화에 대응한 통신규제 로드맵 수립 방안 연구, 정보통신정책연구원, 2006.
- 이상우 외, 융합환경의 네트워크·콘텐츠 규제-유럽연합 사례의 포괄적 이해(I), 정보통신정책연구원, 2005.
- 이상우 외, 융합환경에서의 방송규제 변화방향, 정보통신정책연구원, 2006.
- 초성운 외, 방송통신융합에 대응한 분류제도 개선 및 통합법제 정비방안 연구, 정보통신정책연구원, 2008.
- 초성운 외, 방송통신 통합법제 정비방안 연구(III), 정보통신정책연구원, 2009.

—논문—

- 박민성, “일본, 통신·방송의 종합적 법체계 최근 동향”, 방송통신정책, 제21권 제15호, 정보통신정책연구원, 2009.

36) 등록의 경우 납입자본금이 2종의 경우 3억원 이상이 필요하며 기타 일정 수준의 기술인력을 보유해야하는 등 등록요건이 충족되어야 한다. 기존에 전송의 성격을 가지면서 부가통신의 영역에 있었던 서비스들이 정의조항 신설에 따라 기간통신역무로 분류될 경우 필요 이상의 규제를 받을 수 있다. 이를 배제하기 위해 단서 조항을 통해 부가적 의미의 전송서비스는 기간통신역무에서 제외하고 있다.

[외국문헌]

—논문—

Cannon, Robert, “The Legacy of the Federal Communications Commission’s Computer Inquiries”, 55 Fed. Comm. L.J. 167 (2003).

Rich, Steven J., “Brand X and the Wireline Broadband Report and Order: The Beginning of the End of the Distinction Between Title I and Title II Services”, 58 Fed. Comm. L.J., 221 (2006).

Solum, Lawrence B. & Chung, Minn, “The Layers Principle: Internet Architecture and the Law”, 79 Notre Dame L. Rev. 815 (2004).

Werbach, Kevin, “A Layered Model for Internet Policy”, 1 J. on Telecomm. & High Tech.

L. 37 (2002).

Whitt, Richard S., “A Horizontal Leap Forward: Formulating a New Communications Public Policy Framework Based on the Network Layers Model”, 56 Fed. Comm. L.J. 587 (2004).

—자료—

FCC, *In the Matter of IP-Enabled Services* (2004).

Genachowski, Julius, *The Third Way: A Narrowly Tailored Broadband Framework*, FCC (May 6, 2010).

Intven, Hank, *Telecommunications Regulation Handbook*, World Bank, Washington D.C., 2000.

<ABSTRACT>

Classification and Licensing Regulation on Broadcasting and Telecommunications Business in Convergence Era

Park, Tong Wook

As the networks are broadbanded and transformed to All-IP with the technology development, broadcasting and telecommunication services are being converged. Telcos and broadcasters are not limited to the traditional business model and cross-enter each others market. There has been growing demand to merge the regulatory systems governing broadcasting and telecommunications business which have been kept operating separately.

Silo regulatory system, which applies different regulation to different networks, fits well under the circumstances that the networks clearly classified and differentiated with their functionings. As convergence advanced, silo regulation hinders the introduction of new services and the natural evolution of the markets. It is needed to draw a new boundaries of communications services and revise the entry regulation on them by reconciling the two different disciplines of broadcasting and telecommunications regulations. EU and other developed countries already established the horizontal regulatory framework to integrate and layer services and lowered entry barriers.

Telecommunication businesses are classified domestically into transmission service and value-added service. Until recently, transmission services were classified into several categories. Operators are classified into the facility-based and the non-facility-based. With recent telecommunications law amendments, transmission services are simplified to one single service and entry barriers are lowered. It is expected to narrow the gap between the facility-based and the non-facility-based by easing licensing procedures.

Broadcasting businesses are classified in terms of medias. To secure the public interest, entry and ownership on broadcasting business are strictly regulated. Recently, there has been deregulation to cope with convergence, such as IPTV law enactment, easing ownership regulation.

The need for legislation to integrate the broadcasting law and telecommunication business law is raised to reflect the convergence. The core issue on the legislation is to establish new classification system. There are two alternatives, two-layered model and three-layered model, under debate. Two-layered model consists of transmission and content layer. Three-layered model adds platform layer considering the impact on sociocultural.

Key Words : 수평규제(horizontal regulation), 수직규제(silo regulation), 일반인가(general authorization), 소유겸영(ownership), 플랫폼 계층(platform layer)