

디지털 융합과 커뮤니케이션 규제에 대한 OECD의 논의

윤 창 인

대외경제정책연구원 선임연구위원
ciyoon@kiep.go.kr

OECD는 정보통신기술(ICT)의 발전과 그에 따라 파생되는 다양한 이슈를 심도 있게 논의하여 왔으며, 그 이슈 중의 하나로 ICT가 통신 및 방송에 미치는 영향, 파급효과와 이에 대한 회원국의 주요 정책적 대응 등에 대하여 현황을 비교하고 쟁점을 제시한 바 있다. 최근 OECD는 회원국의 통방융합, 전송망과 콘텐츠의 규제와 경쟁정책 등이 특히 방송산업 측면에 미치는 영향을 분석하는 작업을 추진하고 있다. 자유화 측면에서 세계적인 유효경쟁 수준을 유지하는 통신시장에 비하여 우리의 방송시장은 폐쇄적이며, 이에 대한 진입조건 완화, 독과점 방지 및 공정경쟁에 입각한 규제프레임워크 필요성 등이 제기되고 있다. 이러한 상황에서 전자융합에 대한 회원국의 정책을 비교하고 정책입안시 고려사항을 제시하는 OECD의 논의는 매우 유용하다 할 것이다.

1. 서론

OECD 회원국은 상업 및 기술적 의미에서 확연히 구분되어 별도로 규제되던 통신과 방송 간의 경계가 전자커뮤니케이션의 발달로 모호해지면서 통신과 방송이 주축을 이루는 커뮤니케이션(communications) 부문에 대한 정책을 재검토하기 시작하였다. 이에 따라 OECD는 최근 회원국의 통방융합, 전송망과 콘텐츠의 규제와 경쟁정책 등이 특히 방송산업 측면에 미치는 영향을 분석하는 작업을 추진하고 있다.

통방융합에서 융합이란 과거에는 독립적이던 커뮤니케이션 네트워크 및 서비스가 변모되어 상이한 네트워크 플랫폼¹⁾이 음성, 시청각 및 데이터전송서비스를 전송하고 상이한 소비자 가전기기(consumer appliances)들로 이 서비스들을 수신하고 신규서비스가 창출되는 과정을 말한다.

이미 OECD는 정보통신기술(ICT)의 발전과 그에

1) 고속인터넷, 3세대 이동통신 네트워크, 무선 LANs 및 디지털 TV 등은 융합과정에서 주요 역할을 수행할 것으로 기대되는 신규 플랫폼들이다.

따라 파생되는 다양한 이슈를 심도 있게 논의 하여 왔으며, 그 이슈 중의 하나로 ICT가 통신 및 방송에 미치는 영향과 과급효과, 이에 대한 각 회원국 정부의 주요 정책적 대응 등에 대하여 현황을 비교하고 쟁점을 제시하는 역할을 수행하고 있다. OECD의 디지털 융합 관련 논의는 정보통신위원회(ICCP)의 정보통신 서비스 정책 작업반 (Working Party on Telecommunication and Information Service Policies: WPTISP)에서 논의되고 있다. WPTISP는 1988년 3월 출범하였으며 시장접근과 규제완화, 전자상거래를 위한 정보인프라, 통신인프라 및 서비스의 융합, 광대역 콘텐츠 및 인터넷 발전 등 프로젝트 추진을 주된 과업으로 하고 있다.

본고에서는 정보통신위원회(ICCP) TISP에

서 논의되고 있는 통신방송 융합 논의를 살펴 보고자 한다.

2. 전자커뮤니케이션 융합의 영향

가. 커뮤니케이션 국가정책 목표 및 수단

1) 커뮤니케이션부문의 국가정책 목표와 규제 유형

정부는 경제, 사회 및 문화적 목표를 폭넓게 추구하며 다수의 관련 기관이 커뮤니케이션부문 정책을 추진하고 있다. 그러나 기술 및 시장의 변화 때문에 기존 정책의 효과가 약화되고 있으며 과거에 별개로 다루어지던

<글상자 1> 커뮤니케이션부문 정책목표

■ 경제적 목표

- 커뮤니케이션서비스 가격 최소화 및 품질을 극대화하는 경쟁의 촉진 및 유지
- 투자 및 혁신 장려
- 경제성장에 있어 커뮤니케이션부문의 기여가 극대화되도록 노력
- 전파의 효율적 할당(allocation)

■ 사회 및 문화적 목표

- 전화, 방송 및 인터넷 접속 측면에서 규정된 보편적 서비스²⁾(universal service)에 대한 적절한 접근(affordable access)
- 미디어에서 표현되는 의견의 다원화(plurality of voices in the media)
- 내용상 문화적 다양성 및 국가 정체성 반영
- 소비자 보호와 프라이버시 존중

2) 모든 국민이 언제, 어디서나 적절한(affordable) 가격에 제공받을 수 있는 기본적 통신서비스를 가리킴. 실제 보편적 서비스는 지정된 보편적 의무제공사업자에게 보편적 의무제공의무(Universal Service Obligation)를 부과함으로써 지켜진다. 이는 통신서비스의 공급을 시장에만 맡겨 둘 경우에 지역적으로 높은 요금을 책정하거나 서비스 미제공 등의 문제를 해결하기 위한 것이다.

〈글상자 2〉 커뮤니케이션부문 정책 및 규제유형

- 경쟁원칙(competition principles)
- 기존 공중통신교환망³⁾ (public switched telephone network: PSTN) 사업자의 지배적 우위를 인정하고 경쟁적 시장을 확보하고자 통신부문 규제
- 특정 방송 또는 미디어사업자(media operator)의 규모와 영향력에 대한 규제 및 방송사의 수에 대한 규제
- 구체적 콘텐츠⁴⁾ 및 보편적 서비스의무(USO)를 규정하는 허가조건(license conditions)
- 공영방송사에 대한 자금 지원
- 국내 콘텐츠 제작에 대한 보조금 지원 및 방송사에 대한 방송쿼터

여러 이슈에 대하여 통합적 고려가 요구되고 있다. 기술의 발전방향도 불확실하지만 이 기술의 발전으로 등장하는 상품 및 서비스를 소비자들이 어떻게, 어느 정도 신속하게 수용할 것인지 또한 불확실하다.

이러한 불확실성 때문에 정부는 어떤 정책을 우선적으로 조정하고 추진해야 할지 어려움을 겪고 있다. 뿐만 아니라 기술의 발전 및 소비자의 신제품 수용속도가 기존 관련 정책의 프레임워크에 의해 영향을 받는다는 점 또한 인식해야 한다. OECD 국가의 커뮤니케이션부문 정책목표는 주로 〈글상자 1〉과 같은 경제 및 사회·문화적 목표를 강조하고 있다.

전자융합 때문에 정부의 목표가 바뀌지는 않았지만 기존 정책을 통하여 효과적으로 목표를 달성하는 데는 영향을 미칠 것이다. 각국 정부는 커뮤니케이션부문에서 여러 가지 정책을 통하여 경제, 사회 및 문화적 목표를 추구하고 있으나 정책의 초점, 도달범위 및

접근방법 측면에서 서로 상이하며 일반적으로 〈글상자 2〉와 같은 정책 및 규제유형을 활용하고 있다.

2) 디지털 융합이 제기하는 문제

디지털 융합으로 인하여 위에서 제시한 기존의 정책수단 및 규제의 효과는 당초 기대와 달라질 수 있다. 예를 들어 다양한 전송망과 서비스에 걸쳐 융합이 발생되기 때문에 경쟁이 격화될 수 있다. 또한 융합은 서로 다른 다수의 플랫폼에서 서비스가 수행되도록 하기 때문에 접속 측면에서 병목현상이 축소될 수 있다. 한편 융합은 신규서비스를 창출하고 혁신을 자극하여 신규 시장진입을 촉진하게 된다. 나아가 융합은 세계적으로 기업의 수직적 통합을 가져오고 수직적 통합을 이룬 세계적 기업이 게이트웨이(gateway)에 대한 통제권을 가지게 되면 비제휴서비스공급자(non-affiliated service providers)의 접속을 거부할

3) 'network' 는 많은 경우 망(網)으로 번역되나 본고에서는 '네트워크' 와 혼용하여 사용한다.

4) 'content' 는 대체로 '콘텐츠' 로 표기되고 있다. 한글로 대응되는 용어는 '내용' 이 되어야 할 것이나 일반적으로 사용하는 '내용' 과 차이를 주하고자 본고에서는 관례를 중시하여 '콘텐츠' 로 표기한다.

가능성도 유발한다.

융합과 더불어 공중파(air waves)를 이용한 신규서비스의 등장으로 전파의 가치가 증대되고 있으며 일부 국가에서는 현저하게 증대되고 있다. 이는 기존의 전파이용에 대한 재평가 및 전파의 효율적 관리의 중요성을 제기시키는 동시에 통신부문별 전파접속 및 사용상의 차이가 불공정경쟁을 유발하고 있는 것은 아닌지에 대해 의문점이 제기된다. 융합은 또한 문화적 목표달성을 위한 정책의 효과에 영향을 미친다. 미디어별로 다양한 의견이 표출될 수 있도록 하기 위해 도입된 언론사의 신문과 방송 동시소유권에 대한 규제정책이 세계적인 산업구조 변혁 측면에서 볼 때 여전히 필요한지 문제가 된다. 전국적 채널(national channels)이 소수라는 가정에서 도입된 국내 콘텐츠 쿼터(domestic content quota) 정책이 산업의 디지털화 상황에서도 여전히 필요한지도 의문이다.

인터넷 및 전자상거래의 급속한 발전으로 서비스의 유형에 심각한 변화가 나타나고 있으나 이 서비스들은 기존 규제의 정의 및 프레임워크에 잘 맞지 않는다. 인터넷망을 통해 시청각콘텐츠(광대역 시청각서비스)를 제공할 때 이는 통신과 방송 중에서 무엇으로 분류해야 하는지? 방송으로 규제되어야 하는지? 콘텐츠 원산지가 외국이라면 어떤 방식으로

규제해야 하는지? 불확실성과 불필요한 규제 정책은 이 서비스들의 발전을 저해하고 나아가 서비스 발전으로 소비자 및 국가경제가 누릴 수 있는 혜택을 감소시킨다.

기술적인 측면에서 통신, 방송 및 인터넷이 하나로 통합되어가는 반면에 산업별 규제는 여전히 각각의 산업을 개별적으로 관리하고 각각의 규제 프레임워크는 상이한 목표를 지향하고 있다. 지난 10년간 통신시장은 자유화 노력으로 독점체제에서 경쟁체제로 전환할 수 있었고 신규기술과 서비스의 발전이 촉진될 수 있었다. 대다수 OECD 회원국은 통신부문별로 특정 법률 및 독립된 규제기관을 갖고 있지만 중기적 목표는 일반경쟁법(competition law)에 의존하는 방향으로 나아가고 있다. 이러한 방송규제의 기저에는 방송의 사회 및 문화적 영향과 전파의 희소성이 자리잡고 있으며 방송은 엄격한 규제를 받는 분야이다. 허가(license)를 통해 방송시장으로의 진입을 통제하고 다양한 기술 및 콘텐츠 조건을 허가요건으로 부과하였다. 그러나 통신과 방송부문에 비하여 현재 인터넷에 대한 규제는 거의 없다. OECD 30개 회원국 중에서 6개국(캐나다, 이탈리아, 일본, 스위스, 미국)만이 방송과 통신에 대한 규제를 단일규제기관 혹은 (일본의 경우) 단일부처에 일임하고 있으며 대부분의 국가에서는 방송과 통신에

5) 영국은 전자커뮤니케이션 서비스(electronic communication service)에 대하여 단일 규제기관인 OFCOM을 설립하는 법인「통신법(Communication Bill)」을 제정하였다.

각기 다른 법규를 적용하고 있다.⁹⁾

그러므로 융합의 진전에 따라 기존 정책 및 규제의 프레임워크가 당초 목적달성에 적합한지 재평가해야 한다.

나. 방송구조 및 규제의 변화

방송산업은 지난 20년 동안 상당한 구조적 변화를 겪어왔다. 1980년대 초반까지 방송산업은 동질적이었다. 방송사업자들은 공중파(지상파)를 통해 서비스를 전송하였으며 전파의 희소성과 아날로그 기술의 한계 때문에 채널 수가 제한되었다.⁶⁾ 공중파방송은 특정 채널이나 프로그램을 무료로 제공하였다(free to air). 다수의 국가에서 공영방송의 재정을 지원하기 위하여 주파수 허가사용료(license fee)를 징수하였다.

대부분 유럽국가에서 방송허가는 공영방송사업자(public service broadcaster)에게만 주어진 반면에 미국의 경우 광고에 의해 운영되는 상업방송이 주를 이루고 있다. 호주, 뉴질랜드 등의 국가는 공영방송제와 상업방송제가 공존하고 있다. 어느 국가에서든지, 방송사업자는 시청자 혹은 청취자와 직접적인 경제적 관계가 없었다. 유럽의 경우 공영방송의 운영기구(governing body)가 시청자의 요구(needs)를 해석하고 방송사가 제공해야 할

프로그램을 편성하였다. 상업방송체제하에서 방송사업자는 최소비용으로 광고수익의 극대화 원칙에 따라 방송프로그램을 결정한다. 두 가지 방송체제 모두에서 시청자의 선호도가 반영되는 방송프로그램 결정에 직접적 영향을 주지 못한다.

공공정책 측면에서 이는 방송산업을 다른 산업과 구분하는 여러 특성 중의 하나였다. 방송이 전송되는 전파는 공공재원인 동시에 희소성의 특성을 지니고 있다. 나아가 방송은 국민의 문화생활 측면은 물론 사회적 결속 및 국가정체성 개발 측면에서 특별한 역할을 담당하는 것으로 인지되어 왔다. 이에 따라 방송은 상당한 수준의 정부규제 환경에서 운영되었다.

1980년대와 1990년대 초반 케이블 및 위성 전송망의 발전이 거듭되면서 방송산업의 구조와 운영에 상당한 변화가 발생하게 된다. 같은 시기에 유럽 여러 국가에서 처음으로 상업방송이 허가되었다. 신규 상업방송은 지상파방송으로 허가되었지만 일부는 새로이 등장한 케이블 및 위성망을 통하여 서비스를 제공하였다. 유럽에서 이와 같은 변화가 나타났지만 미국에서는 케이블방송의 발전을 저해하던 다수의 규제(예를 들면 케이블방송에서 방영될 수 있는 프로그램 유형에 대한 규제 등)를 1979년 철폐한 이후 케이블방송은 급격

6) 당시 방송산업은 종종 "1 대 多" (point to multi point) 형태로 정의되었으며 방송사업자는 라디오나 TV 수신기를 가진 사람들이 동시에 수신 가능한 프로그램을 전송하였다.

하게 성장하였다.

이 같은 변화는 크게 두 가지 효과를 유발하였다. 첫째, 아직도 물론 일부 제한이 남아있기는 하지만 방송사업자의 수를 제한하고 채널의 수를 제한하는 근거로서의 전파의 희소성은 점차 그 설득력을 상실하게 된다. 지상파방송사업자와 지상파 이외의 전송망을 이용하는 방송사업자간의 경쟁이 시작되었으며, 시청자가 이용료를 납부하면서 시청하고자 하는 신규 전송망 채널이 급격히 증대된다. 둘째, 다수의 OECD 국가에서 방송사업자

에게 새로운 수익원이 되는 가입형TV 혹은 유료TV와 같은 새로운 사업모델(business model)이 1980년대와 1990년대에 도입되었다. 이 국가들에서는 시청자들이 일정 가격에 특정 채널의 프로그램패키지를 선택할 수 있게 되면서 최초로 가격이 배분역할(allocative role)을 수행하게 된다.

케이블과 위성방송의 보급으로 지상파방송에 대한 의존도가 낮아지고 그 결과 OECD 역내에서 지상파방송에만 의존하는 가구의 수가 감소되고 있다. 그러나 12개국에서 케이

〈표 1〉 무료 공중파방송 관련 정책

목표	정책 및 조치유형
1. 미디어에 표현된 의견의 다양성	<ul style="list-style-type: none"> · 언론사의 신문과 방송 동시소유권(cross media ownership)과 언론사의 부문별 소유권(cross sector ownership)에 대한 규제 · 각 방송사 채널 수와 도달하는 시청자 규모 정도에 대한 규제 · 사업(line of business)에 대한 규제 · 공영방송에 대한 재정 지원
2. 문화적 다양성과 국가정체성	<ul style="list-style-type: none"> · 국내 제작프로그램에 대한 방영 쿼터제 · 국내 제작프로그램에 대한 재정 지원 · 외국자본의 국내 방송사업 소유 제한 · 공영방송에 대한 재정지원
3. 다양한 프로그램 제작	<ul style="list-style-type: none"> · 뉴스, 시사 및 교육프로그램, 아동프로그램에 대한 쿼터제 · 국가적 중요성을 갖는 사안에 관한 프로그램 보도의 의무 · 공영방송에 대한 재정지원 · 케이블과 위성방송에 의무재전송규칙(must carry rule) 적용
4. 사회규범	<ul style="list-style-type: none"> · 폭력성, 미풍양속에 벗어나는 콘텐츠 내용에 대한 규제 · 뉴스와 시사프로그램에서 정확성 및 공정성을 지킬 의무
5. 광고규제	<ul style="list-style-type: none"> · 광고량에 대한 제한 · 특정상품(예: 담배)에 대한 광고 금지 · 어린이 대상 프로그램 중 광고에 대한 규제
6. 무료 기본방송서비스에 대한 보편적 범위	<ul style="list-style-type: none"> · 방송 범위에 대한 의무를 허가요건에 규정
7. 희소한 전파자원의 효율적인 분배	<ul style="list-style-type: none"> · 지상파 방송사 수 제한

블은 50% 이하의 가구에 도달하고 있어 아직 대다수의 가구가 TV 시청을 지상파방송에 의존하고 있다. 케이블 보급률이 높은 국가(벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드, 스위스)에서는 80% 이상의 가구가 케이블방송에 가입되어 있다.

다. 방송규제 현황

통신부문의 규제는 시장의 자유화(독점체제에서 경쟁체제로의 전환)로 유도된 반면에 방송부문의 규제는 방송산업의 사회 및 문화적 영향을 크게 받았다. 방송, 특히 TV는 종종 미디어 중 가장 널리 보급된 미디어형태로 우리에게 오락에 필요한 정보, 삶의 욕구, 그리고 시민으로서의 의무를 수행하는 데 필요한 정보를 제공한다.

또한 전송플랫폼에 따라 규제의 강도가 다르다. 무료로 서비스되는 지상파방송의 경우 공공자원인 지상파를 이용하고 있다는 점과 지역공동체의 여론 형성에 폭넓은 영향력을 행사한다는 점을 고려하여 엄격히 규제되고 있다. 전파 사용과 방송서비스 제공에는 각각 허가를 필요로 한다. 허가를 통해 방송시장에의 진입을 통제하며 허가에는 다양한 기술 및 콘텐츠 조건이 부과된다. 뿐만 아니라 공영방송사업자는 다원성, 프로그램의 다양성, 국가 정체성에 기여하는 대가로 자금이 지원된다. 무료 공중파방송에 대하여 OECD 회원국이 취하고 있는 정책은 <표 1>과 같이 정리될 수 있다.

3. 규제개혁 논의 쟁점 및 검토

가. 산업별 규제구조로부터의 변화

OECD 역내 통신 및 방송 관련 현행 규제는 수직적 혹은 산업별로 이루어지고 있다. 통신 규제는 방송규제와 분리되고 있으며 방송규제는 전송망과 콘텐츠 규제 양자를 다루고 있다. 규제의 틀은 전송플랫폼을 기반으로 하고 있으며 이는 전송플랫폼이 고유의 서비스 영역에 따라 정해지던 아날로그 환경에서 개발된 규제방식이다.

그러나 디지털기술의 발전으로 기존 정책과 규제 프레임워크의 적용이 어려워졌다. 상이한 전송망을 통해 전송되는 동일한 서비스가 서로 다른 규제를 적용받을 수도 있다. 이 같은 문제점은 일관성 있는 규제의 적용을 어렵게 한다. 일관성 없는 규제는 특정 유형의 기술, 서비스 및 서비스사업자를 편향(bias)된 방향으로 인도할 수 있다. 일부 국가에서는 상이한 미디어는 상이한 사회적 파급효과를 발생시킨다는 이유에서 미디어별로 상이한 규제를 적용시켜야 한다는 기존의 입장을 견지하고 있다.

전송네트워크의 디지털화는 전송망사업자가 다수의 방송사업자의 서비스를 전송하는 것을 가능케 한다. 이에 따라 규제기관은 전송플랫폼사업자가 방송사업자로부터 제공받는 콘텐츠에 대해 영향력을 미칠 수 있다고 가정하기 어렵게 되었다. 이는 방송사업자가 전송망을 소유하거나 한 방송사업자의 방송

만을 보도하던 아날로그 지상파 방송상황과 대비된다. 디지털환경에서 콘텐츠에 대한 규제는 콘텐츠 제공업자에게 직접적으로 가해져야 한다.

일부에서는 융합에 따라 수직적 규제체제에서 수평적 규제체제로 전환되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. EC(European Commission)는 수직적 규제체제에서 수평적 규제체제로 전환하였다. 즉 통신산업 또는 방송사업을 나누어 규제하는 대신에 유사한 비즈니스 활동을 묶어 규제하는 수평적 접근을 도입하였다. 수평적인 규제체제하에서는 전송과 콘텐츠에 별도의 규제 틀이 개발될 수 있다는 주장이다.

1) 커뮤니케이션서비스의 전송규제

조건부접속시스템(conditional access systems)과 같은 연결서비스는 물론 통신망, 위성망, 케이블TV망, 지상파 등 모든 전자통신서비스의 전송서비스에 대하여 공통적인

규제 프레임워크를 적용할 수 있다. 공통적인 규제 프레임워크는 경쟁촉진을 가장 중요한 목표로 삼고 있다. 대부분의 경우, 경쟁은 가격하락과 품질향상을 유도할 뿐만 아니라, 경제 전반에 미치는 과급효과를 극대화시킨다. 전송망에 대한 통합된 규제 프레임워크는 통신부문에서의 역사적인 독점, 진행 중인 규모 및 범위의 경제, 그리고 수직적으로 통합된 기업의 주요 관문(gateway)에 대한 통제권 남용을 고려하여야 한다. 새로이 통합된 프레임워크는 <글상자 4>의 목표를 달성할 수 있어야 한다.

2) 콘텐츠 규제(Regulation of content)

일부 국가에서는 사회 및 문화적 목표가 콘텐츠 규제의 방향을 주도하고 있다. 융합에 대응하여 사회 및 문화적 목표달성을 위해 마련된 정책들을 재정비해야 할지 여부를 평가할 필요가 있다. 콘텐츠서비스는 그 종류가 다양하고 각각 사회 및 문화적 목표달성에 미

<글상자 4> 신규 공통규제 프레임워크 정책 목표

- 과거부터의 독점 및 수직적 통합, 또는 주요 게이트웨이에 대한 통제권 장악의 결과로 시장력(market power)⁷⁾을 가지고 있는 기업의 반경쟁적인 행동 규제
- 상호접속성(inter-connectivity), 지역망의 자유화(unbundling of local loops), 조건부접속시스템(conditional access systems)에 대한 접근을 통해 시장우위 기업이 통제하는 인프라에 대한 타당한 접속(access) 보장
- 시장에서 제공될 수 없는 보편적 서비스(USO)에 대한 소비자 접근 보장
- 한정된 공공자원의 주파수가 사회적으로 유익한 결과를 낼 수 있는 효율적인 방향으로 사용되도록 주파수 배분

7) 시장력(market power)이란 일반적으로 한 기업이 경쟁적 가격수준(한계비용) 이상으로 가격을 설정하여 이윤을 증가시킬 수 있는 능력을 의미하며 지배력(dominance)을 나타내는 가장 광의의 개념이다.

치는 영향 또한 다양하기 때문에 모든 콘텐츠 서비스에 대하여 공통적인 규제를 적용하는 것은 최선의 방안이 아닐 수도 있다. 무료인 지상파 라디오 및 방송의 영향력은 1대 1 서비스인 PPV(pay per view)보다 엄격한 규제를 받는 것이 당연하다. 신규 서비스의 발달이나 혁신을 저해하지 않는 범위내에서 일부 특정 서비스에 대한 구체적인 규제가 필요할 수도 있다. 이 같은 규제는 ① 양방향성의 정도, ② 시청자가 행사할 수 있는 선택 및 통제 의 정도와 ③ 상업적 거래(commercial transaction)의 성격 등에 따라 그 강도가 달라진다. 콘텐츠에 대한 규제 프레임워크는 OECD 회원국마다 상이하나, 회원국 모두 <글상자 5>의 이슈를 공통적으로 다루고 있다.

3) 방송사업자 허가에 대한 영향(Implications of the licensing of broadcasters)

산업기반 구조(industry-based structure)의 변화에 맞춰 방송사업자허가방식 역시 변화가 요구된다. 대부분의 국가에서 특정사업자에 대한 주파수 배분은 방송서비스 허가

(broadcasting service license)를 통해 자동적으로 이루어진다. 다수의 OECD 국가에서 통신주파수는 경매의 방법을 통해 분배, 할당된다. 일부 국가는 사회 및 문화적 목표를 어느 사업자가 더욱 성공적으로 달성할 지 여부를 비교 판단하는 ‘미인선발대회(beaauty contest)’ 식의 선발과정을 통해 주파수를 분배한다. 이 과정은 대부분 주파수 계획기관이 아닌 다른 기관에서 담당하나 뉴질랜드는 이러한 접근방법의 예외국가다. 뉴질랜드는 주파수를 경매를 통해 배정하고, 경매에서 낙찰 받은 경매자는 주파수를 사용하거나 혹은 경매를 통해 획득한 주파수를 재판매한다.

수평적인 규제체제하에서는 전송망사업자와 콘텐츠서비스사업자에 대하여 각각 개별적인 허가가 필요하다. 전송망을 소유하고 운영하는 사업자는 두 종류의 허가를 받아야 한다. 이 두 종류의 허가는 상이한 접근방법 또는 방법론을 통하여 배정된다. 정부가 특정 방송서비스를 특정 전송망을 통해 반드시 전송되도록 하기 위해, ‘의무재전송’ (must carry) 조건을 전송망 사업자에 대한 허가요건으로

<글상자 5> 콘텐츠 규제대상 이슈

- 미디어에 표현되는 의견의 다원성과 미디어교차소유권, 부문교차소유권에 관련한 정책, 개별 방송사업자의 규모에 대한 제한
- 문화적 다양성, 국산콘텐츠 방영쿼터 및 국내제작 콘텐츠에 대한 지원
- 뉴스 및 시사프로그램 보도에서 공정성 및 정확성에 대한 프로그램 편성기준
- 콘텐츠에 대한 사용자의 권리와 제작자의 권리간에 균형 있는 지적재산권 제도
- 미풍양속, 검열과 언론의 자유에 대한 공중의 태도와 관련되는 프로그램 편성 기준
- 광고의 종류와 양에 대한 제한
- 공영방송의 역할 및 지원 수단

부과할 수 있다. 전송망사업자는 커뮤니케이션 서비스 제공을 위해 필요한 허가 및 전송망 운영에 필요한 허가를 모두 받아야 한다.

나. 커뮤니케이션서비스의 전송에 대한 규제

1) 커뮤니케이션서비스의 전송과 경쟁정책
 모든 커뮤니케이션서비스에 대해 통합적으로 적용할 수 있는 공통적 규제의 틀은 ① 경쟁촉진을 보장하고, ② 주파수와 같은 한정된 공공자원을 효율적으로 할당하고, ③ 보편적 서비스 의무(USO)를 제공하며, ④ 소비자를 보호할 것을 강조한다. 대다수 OECD 국가에서 통신망 및 방송망에 대한 규제는 다양한 접근방식을 통해 경쟁을 촉진한다. 예를 들어 EC 규범에 따르면, 시장지배적 통신사업자는 자사 통신망에 대한 타사업자의 모든 합리적인 접속요구를 들어줘야 할 의무를 지니나 이러한 요건이 여타 커뮤니케이션 인프라에 적용되지는 않는다. 대체로 모든 커뮤니케이션 서비스 전송에 대한 경쟁정책과 접속을 다루는 데 공통적인 접근이 이루어지고 있다.⁸⁾

융합은 커뮤니케이션 부문 전체에 경쟁을 도입하기 위해 추진하는 일반적인 접근에 어떤 영향을 미칠 것인가? 시장진입 제한으로 자유경쟁을 배제하고 개방적 경쟁에서 보호되어온 방송산업에 특히 어려운 문제이다. 향후 시장에 대한 정의, 시장력(market power)에 대한 평가가 검토되어야 할 것이다. 경쟁관할 당국은 특정기업의 지위를 판단함에 있어 <글상자 7>의 요소들을 고려한다.

특정 기업이 반경쟁적인 행동을 행할 위치에 있는 지 여부를 검토하는 행동접근방법(behavioral approach)은 구조적 혹은 정적시장점유율접근방법(structural or static market share approach)보다 시장에 대하여 역동적인 이해(dynamic understanding)를 필요로 한다. 변모하는 시장경계와 산업구조, 기업합병 및 혁신이 경쟁사의 움직임에 관계없이 활동하는 기업에도 영향을 미치는 상황에서 행동접근방법이 시장지배력보다 유용한 개념이 될 수 있으나 사전적인 규제로서의 단일기준(threshold)에 의존하는 것은 너무 단순한 접근이다.

<글상자 7> 시장지배력 판단 고려요소

- 판매량의 감소를 우려하지 않고 가격을 인상할 수 있는 능력
- 시장의 진입장벽의 존재 및 그 진입장벽의 효과성(경쟁에의 위협)
- 시장지배력을 상쇄시킬 잠재력으로 작용할 수 있는 구매자집중도(concentration among buyers)의 정도
- 일정 기간에 걸친 한 기업의 시장점유율의 변화추세
- 부문에서의 혁신이 시간의 경과에 따라 특정 기업의 지배력을 약화시킬 수 있을 지 여부

8) 여기서 경쟁정책이란 일반 경쟁법과 경쟁적 시장을 유지하기 위한 분야별 사전적 규제를 가리킨다.

2) 주파수 배정과 관리(The allocation and management of spectrum)

디지털화로 주파수를 보다 효율적으로 이용할 수 있게 되었으나, 주파수에 대한 수요가 이전보다 늘어나게 되어 전파는 여전히 희소성을 갖는다. 이는 유럽에서 최근 3G 허가를 둘러싼 경매의 예에서 잘 나타났다. 이에 따라 전파자원의 비효율적인 관리와 사용에 따른 사회적 손실이 더욱 커지게 된다. 융합으로 인하여 주파수를 여러 용도로 사용하게 되고 주파수는 그 사용용도에 따라 상대적인 가치가 달라진다. 또한 융합으로 인하여 사용 용도에 따른 주파수간 경계 또한 무너지며, 이 같은 환경에서 기존의 주파수 분배가 수입 창출 및 정부가 정해놓은 수입 및 사회적 목표달성 측면에서 사회적 이익을 극대화시키고 있는 지에 대한 재평가. 예를 들면 방송에 적당한 정도의 주파수가 배정되었는지 그리고 방송을 위해 분배된 주파수가 효율적인 방법으로 사용되고 있는 지에 대한 확인이 요구된다.

다. 융합과 콘텐츠 규제

1) 미디어에서의 다원적 의견 반영
(Plurality of voices in the media)

미디어에서의 의견 다원성 문제 관련 다양한 정보원, 다양한 논조, 다양한 관점을 갖는 사람들에게 대한 미디어접속은 민주사회가 효과적으로 작동하는 데 필수적이다. 다원성은 방송의 가장 중요한 문화적 목표이다. 정책적

인 측면에서 소유권의 다원성과 프로그램의 다양성을 구별하는 것이 중요하다. 이 두 개의 목표가 종종 함께 논의되기는 하지만, 이들의 구별이 중요하며 이 두 목표를 달성하기 위해 별개의 정책이 필요하다.

가) 미디어에서 소유권의 다원화(Plurality of ownership in the media)

디지털 기술과 융합은 다양한 의견의 표출에 크게 기여한다. 디지털화는 주파수를 보다 집약적으로 이용하도록 하여 더 이상 방송사수를 제약하는 요인이 아니다. 정부는 신규 방송사업자를 더 많이 허가할 수 있는 기회를 갖게 되었다. 디지털 전송기술은 케이블망 및 위성망을 통해 전송할 수 있는 정보의 양을 증대시켜 독립적인 콘텐츠사업자의 콘텐츠 방영 기회비용을 낮춘다. 또한 융합은 전송망간의 경쟁을 촉진시키고 경쟁은 시장참여자를 증대시켜 다양한 의견 표출에 이바지하고 다양한 전송망을 통해 콘텐츠가 공급되면 시청자의 관심이 증대되어 접속가능성을 증대시킨다.

나) 전송망에의 접속(Access to delivery networks)

서비스 전송에 필요한 전송망 접속권 확보는 신규 방송사업자에게 진입장벽으로 작용할 수 있다. 주파수가 이미 할당되어 있고 제 2의 시장이 형성되어 있지 않은 상황에서 주파수 확보 또한 어려울 수 있다. 새로운 위성을 띄우지 않는 한, 위성의 수용능력 또한 제

한되며 정부 당국이 허용할지라도 케이블망의 새로운 설치에는 역시 엄청난 비용이 소요된다.

다) 콘텐츠에 대한 접근(Access to content)

양질의 독창적 프로그램은 희소한 실정이다. 더구나 콘텐츠에 대한 수요가 증대되는 다채널 세계에서 콘텐츠의 상대적 희소성은 더욱 증대될 것이다. 대작영화 및 주요 스포츠프로그램과 같은 우수한 콘텐츠의 가격상승이 이를 증명하고 있다. 따라서 이런 상황에서 콘텐츠에 대한 접근은 진입장벽으로 작용할 수 있다. 지배력을 장악한 기업들은 그들의 힘을 이용하여 시장 진입장벽을 높이기 위한 방편으로 특정 주요 콘텐츠사업자와 배타적 계약을 맺을 수도 있다.

라) 전환관리(Managing the transition)

향후 다원성을 구현하는 최선의 정책은 신규 방송사업자의 시장진출을 장려하는 것으로서, 신규 방송사업자의 시장진입을 지원하는 시장구조로의 전환이 주요 정책문제이다. 경쟁구조가 아직 확립되지 못한 방송시장에서 기존 사업자에 대한 기존 규제의 완화는 기존 사업자의 시장지배적 위치를 더욱 강화시키는 결과를 초래할 수도 있다.

2) 문화적 다양성과 국내 콘텐츠 쿼터

대부분의 OECD 유럽국가 및 캐나다, 호주, 한국에서는 전국적으로 또는 지역적으로 제작된 콘텐츠의 TV 의무방영량을 명시하고 있다. 이와 같은 정책은 콘텐츠의 종류, 언어, 관점의 측면에서 특정국가 자신의 목소리를 반영하는 프로그램을 제작, 방송하며 국가정체성 및 문화적 다양성을 고취하기 위한 문화적 목표 성취와 관련된다. 대부분의 국가에서 국내 제작 프로그램은 인기가 높고 시청률이 높은 편이기 때문에 이와 같은 프로그램을 보호하기 위한 별도의 방송쿼터는 불필요하다는 주장도 있다. 그러나 시청자와 방송사업자간의 직접적인 상업적 관계가 결여되어 있고 광고주가 방송사업자의 프로그램 제작비용을 지원하는 상황에서 방송사업자가 시청자의 선호도를 최우선으로 고려하여 프로그램을 제작하기란 불가능하다. 시장실패⁹⁾(market failure)를 고려할 때, 위와 같은 방송쿼터가 문화적 목표를 달성하기 위한 가장 효율적인 방안인지 여부는 여전히 의문시된다.

3) 공영방송(Public broadcasting)

OECD 회원국에서 공영방송은 크게 두 가지 방법을 통해 제공된다. 첫째 방법은 모든

9) 완전경쟁시장의 조건이 어느 하나라도 충족되지 못하면 시장가격이 갖는 효율적 자원배분 기능이 저해되며 이를 시장실패라고 한다.

또는 특정 방송사업자가 공익(public interest)에 기여하는 프로그램을 제공할 것을 의무로 정해놓는 것이다. 일부 경우에는 방송사업자는 이 같은 의무를 준수하는 대가로 주파수 사용료를 저렴하게 공급받는다. 공익은 프로그램의 다양성 제고, 시사 및 뉴스 프로그램의 정확하고 공정한 보도, 다양한 관점 보도, 교육, 아동 및 종교 프로그램과 같은 특정 부문 프로그램을 적절한 수준에서 제공하는 측면에서 정의된다. 둘째 방법은 대중이 소유한 방송사업자를 금전적으로 지원하는 방식으로 모든 사람이 고품질 콘텐츠, 정확하고 가치중립적인 뉴스와 정보를 무료로 접근할 수 있도록 하는 것이다.

라. 규제기관

융합이 커뮤니케이션부문 규제기관의 수와 역할에 미치는 영향에 대해 많은 논의가 있었다. 특히 전송망에 대한 규제와 콘텐츠에 대한 규제를 별개의 기관들이 담당해야 하는지 혹은 단일 규제기관에서 담당해야 하는지에 대하여 의견이 분분하고 경쟁 관할당국과 커뮤니케이션 부문 규제기관간의 관계 역시 중요한 사안임에도 불구하고 종종 경시되어 왔다. 커뮤니케이션 부문 규제기관은 경쟁정책 및 접속제도(access regime)의 시행, 주파수 계획 및 분배, 보편서비스의무(USO), 소비자보호와 같은 전송망 관련 문제 처리 및 방송허가 분배를 포함한 콘텐츠 규제 등의 기능을 수행해야 한다.

1) 경쟁정책 및 접속제도(Competition policy and access regime)

전송망과 콘텐츠 이슈는 독립적이고 상호 배타적인 이슈로 분리될 수 없다. 융합으로 인하여 경쟁정책 및 접속제도는 경쟁 및 다양성의 목표달성에 있어 중요한 수단이다. 규제기관은 융합으로 인하여 모호해지는 사업간 영역경계를 유념하여 커뮤니케이션부문의 합병을 다룰 때 폭넓게 산업을 보아야 한다. 이는 규제기관이 다수일 경우 담당분야가 겹치고 일관성과 정확성을 잃을 수 있기 때문에 규제기관의 수를 줄여야 한다는 일부 주장과 맥을 같이한다. 현재 대다수 국가에서는 일반 경쟁 관할 당국, 통신 관련 규제기관과 방송 또는 미디어 관련 규제기관의 세 가지 규제기관이 커뮤니케이션 부문을 규제하고 있다.

2) 주파수 배정, 보편적 서비스와 소비자보호

주파수는 단일기관이 주파수의 계획과 할당을 모두 담당하는 경우에 가장 효율적으로 할당될 수 있다. 융합으로 인하여 주파수에 대한 수요가 증가하고 이에 따라 주파수의 가치가 높아짐에 따라 주파수의 효율적인 할당이 중요해진다. OECD 회원국의 50%에서는 주파수의 계획과 할당이 단일 규제기관에 의해 이루어지는 반면 10개국에서는 주파수의 계획과 할당이 각각 별개의 기관에 의해 이루어지고 있다. 방송주파수의 할당에 별개 기관이 참여하는 것은 주파수 할당과 방송서비스 제공허가 간의 기존관계 때문이다.

3) 콘텐츠 규제와 방송허가의 배정

한편에서는 단일규제기관의 설립을 주장하나 다른 편에서는 경제 및 문화적 목표 달성에 있어 단일규제기관의 효율성에 의문을 제기하고 있다. 일부에서는 커뮤니케이션 부문 사안의 중요성을 고려할 때 이를 전적으로 소규모 의사결정자들에게 일임해서는 안 된다고 주장한다. 영국 OFCOM 모델은 다양한 회원들이 참여하고 있는 콘텐츠이사회(Content Board)의 설립을 통해 이 문제를 어느 정도 해결하고 있다. 콘텐츠이사회는 OFCOM과 함께 일하는 동시에 OFCOM과 어느 정도 독립적으로 일한다. 복수의 규제기관을 설립하려 한다면 핵심이슈는 경쟁정책을 조정하는 가장 적절한 방법이 무엇인지와 콘텐츠 규제와 방송허가를 담당하는 책임당국을 분리할 것인지 여부이다.

4) 인터넷상의 시청각서비스

광대역시청각서비스의 성장에 따라 전자적 커뮤니케이션에 보다 일관된 규제가 요구되고 있다. 광대역방송서비스는 인터넷을 통해 방송프로그램을 제공하나 대다수 OECD 국가에서 광대역방송서비스는 기존 규제의 범위에 포함되지 않고 있다. 따라서 현재로서는 기존 서비스의 정의에 포함되어 있지 않기 때문에 규제를 거의 받지 않거나 전혀 받지 않는 분야이다. 기존 방송의 정의에 광대역방송서비스를 포함시킬 수 있을 지 여부는 불확실하다. 전통적으로 방송은 '널리 대중에 대한 프로그램 콘텐츠의 전송(the dissemination

of program content to the public at large)'으로 정의된다. 대다수 OECD 국가에서는 방송을 국내법에 위와 같이 정의하고 있다.

4. 결론

전통적으로 통신은 전기통신서비스 이용자간 양방향 송수신 행위를 의미하며 선택한 참여자만 사용하므로 통신비밀의 보호가 중요하며 효율성과 시장원리에 따라 경제적, 산업적 측면을 강조한다. 이에 비하여 방송은 방송프로그램을 제작하여 불특정 다수에게 단방향으로 송신하는 행위를 의미하며, 불특정 다수의 공중을 대상으로 하기 때문에 프로그램의 콘텐츠 규제가 중요하게 되어 엄격한 진입, 편성 및 운영규제를 실시한다. 이러한 발전 배경과 성격이 다른 두 가지의 부문이 최근 급속하게 진전되고 있는 디지털 융합과 전자 커뮤니케이션시장의 등장으로 기존의 전통적 구분이 모호해지고 이에 따라 현행 통신 및 방송에 대한 규제의 틀을 그대로 유지해야 하는지에 의문이 제기되고 있다.

새로운 플랫폼, 특히 광대역 인터넷 플랫폼과 이 플랫폼에서 제공되는 서비스는 이미 통신 및 방송 인프라에서 제공되는 전통적 서비스와 경쟁하고 있다. OECD는 이러한 새로운 발전양상에 따라 기존 규제가 여타 플랫폼 혹은 서비스에도 적용되도록 확대할 필요가 있다는 관점이 아니라 기존의 규제를 구체적으로 점검하고 밝혀보는 기회를 갖는 것이 중요

하다고 강조하고 있다.

우리의 현실을 보면 디지털화, 디지털TV의 등장, 인터넷 시청각서비스의 영향 증대, 기술 및 서비스 수준에서 융합 등이 진척되면서 방송환경에 엄청난 변화가 발생하고 있다. 그렇지만 방송규제의 틀을 변경하는 논의는 통신부문과 달리 다루어지지 않고 있다. 그동안 우리나라는 통신기술의 발전과 통신시장 환경의 변화에 효율적으로 대처하기 위해 정보통신시장의 경쟁을 제약하는 규제를 지속적으로 완화하여 왔으나 방송부문은 지상파사업자의 독과점체제로 운영되고 있다.

특히 자유화 측면에서 세계적인 유효경쟁 수준을 유지하는 통신시장에 비하여 폐쇄적인 방송시장에 대한 진입조건 완화, 독과점

방지 및 공정경쟁에 입각한 규제프레임워크 필요성 등이 검토되어야 할 상황으로 판단된다. 디지털 융합에 부합하는 다양한 고품질 서비스 개발·보급의 중요성 또한 간과될 수 없을 것이다. 통신과 방송부문을 어떤 유형의 조직을 통하여 사회, 문화적 목표의 달성을 지향하면서 동시에 정보기술산업, 특히 전자방송산업의 발전을 도모할 것인지는 매우 중요한 과제이다.

정보통신부, 문화관광부, 공정거래위원회, 통신위원회, 방송위원회, 심의위원회 등에 다양하게 분산되어 있는 관련업무는 급속하게 발전하는 기술 및 상업화에 대응하여 적절한 정책을 적기에 추진하는 효율적인 시스템에 통합되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김원식. 2004. “통신·방송융합과 규제 이슈”. 대외경제전문가포럼 토의자료. 대외경제정책연구원
- 이상우. 2003. 『WTO체제하의 방송산업 변화에 대한연구』. 정보통신정책연구원.
- OECD. 2003a. “Broadband Audio-visual Services: Market Developments in OECD Countries.” DSTI/ICCP/IE(2003)12/CHAP5/REV1.
- _____. 2003b. “The Telecommunication Service Industry: What will the Future Hold?” DSTI/ICCP/TISP(2003)12.
- _____. 2004. “The Implication of Convergence for Regulation of Electronic Communications.” DATI/ICCP/TISP/(2003)5/REV2.