통방융합서비스 현황과 규제이슈 분석

고순주
한국전자통신연구원 기술경영연구소
Soon Ju Koh
ETRI - Information Technology Management Research Group

Ⅰ. 서 론

지난 10월 18일 이동통신시장의 대표적인 위치를 차지하는 SK그룹은 SK텔레콤과 TCC(The Contents Company)를 통해 오는 2002년부터 양방향 IP/TV서비스인 'nTVi'를 개시할 예정이라고 발표하였으며,[1] 11월 15일에는 한국디지털위성방송이 총 6종의 양방향 데이터 서비스에 시범 방송용 콘텐츠를 제공할 우선공급대상자를 선정·발표하였다. SK의 통신망에 기반한 방송시장 진출과 디지털위성방송의 양방향 데이터서비스 제공 노력은 유·무선의 결합은 물론 통신·방송 융합이라는 시장변화와 맥을 같이한다. 이와 같이 최근 시장에서는 통신과 방송의 융합에 의한 다양한 서비스가 등장하고 있으며, 따라서 이 분야에 대한 통신사업자와 방송사업자 및 틈새시장을 공략하는 다양한 사업자들의 관심이 증대하고 있는 실정이다.

통신과 방송부문간의 융합현상에 대해서는 지난 10여년 동안 많은 논의가 이루어져 왔다. 그러나 이러한 논의의 대부분은 '규제기관의 개편'에 초점이 맞추어져 있었으며, '규제관련 법령의 개편'에 대한 논의도 간헐적으로 이루어져 왔다. 이에 따라 이미 여러 국가에서는 규제기관과 관련법률의 개편이 이루어졌거나 개편 계획을 수립하여 추진 중이다. 즉 미국은 FCC와 1996년 통신법 등 통합된 규제기관과 통합법률을 갖추고 있으며, 최근에는 1934년 통신법에 근거해 설립된 FCC의 조직구조가 통신방송융합시대에 적합하지 않다는 평가를 받고 21세기 디지털 방송 시대를 대비하여 새로운 조직정비 계획을 수립하여 추진 중에 있다.[2] 영국은 2000년 12월 커뮤니케이션 정책에 대한 백서 「A New Future for Communication」을 발표하였는데, 이에 따르면 기존의 통신규제기관인 Oftel(Office of Telecommunications)과 방송규제기관인 ITC(Independent Television Commission), Radio Authority, BSC(Broadcasting Standards Commission), 그리고 무선전파관리기관인(Radiocommunications Agency)를 통합하여 OFCOM(Office of Communications)를 설립할 예정이다.[3] 통신과 방송에 대한 규제기관의

1) SK의 이러한 사업전략은 지금까지 유선통신시장 진출사업의 의미였던 초고속인터넷접속사업 대신 유선망의 다음단계로 거론되는 통방융합영역에 대한 진일보한 공략으로 평가되고 있다.
2) FCC는 1934년 통신법에 의해 설립될 때만 해도 3개국에 불과하였지만, 통신방송기술의 발전에 따른 새로운 시장들이 형성됨에 따라 2001년 8월 현재에는 7개국으로 확대되었다. 그러나 이러한 기구확대에도 불구하고 FCC의 기본구조는 크게 변화하지 않았기 때문에 조직구조를 정보화시대의 선구자 역할과 융합시대에 걸맞도록 신속하고 평면적이며 기능적으로 만들기 위해 계획을 추진중이다(황상재, 2001:51-53).

독립성이 강한 독일의 경우에 있어서는 통신에 대한 규제는 연방정부가, 방송에 대한 규제는 주미디어관리청이 분리하여 수행하는 기본적인 틀은 그대로 유지하면서 통신과 방송의 융합에 대비해 관련 법률을 정비하였는데, 연방정부는 정보통신법을 주정부는 미디어서비스법을 마련하였다. 그리고 컴퓨터로 중개된 커뮤니케이션과 같은 뉴미디어 서비스 영역을 위해 연방정부와 주정부는 단일법상으로 통신서비스와 미디어서비스를 구분하는 분류방식에 합의한 상태이다. 이외에도 이탈리아가 1997년 방송통신법을 제정하면서 방송통신위원회를 설치하였으며, 일본이 2001년 1월 중앙성청의 개편시 우정성을 총무성으로 개편하면서 우정성 산하에서 통신과 방송을 담당했던 3국(통신정책국, 전기통신국, 방송행정국)을 2국(정보통신정책국, 총합통신기반국) 체제로 개편하였다.[4]

규제기관과 관련 법률의 통폐합 노력과는 달리 통방융합서비스에 대한 규제 Framework의 정립에 대해서는 아직까지 많은 논의가 이루어지고 있지 않은 것으로 보인다.

그러나 시장의 측면에서 보면, 쌍방향성(interactivity)·광대역화(broadband)·디지털화(digitalization) 기술의 발달과 인터넷 이용의 확산 및 초고속인터넷접속서비스의 급속한 성장 등 서비스 제공 기반의 확충으로 통신과 방송의 경계가 불분명한 서비스들이 다수 등장하고 있으며, 이러한 서비스들은 법제도적 기반, 특히 규제에 대한 기본원칙도 제대로 형성되지 않은 상태에서 무질서하게 제공되고 있는 상황이다.

따라서 이제는 통신과 방송의 융합부문에서 종래 논의되었던 규제기관과 법률의 통·폐합 논의보다 좀더 심도 있게 통방융합서비스에 대한 규제문제에 관심을 기울여야 할 것이며, 이런 의미에서 본 연구는 통방융합서비스의 규제와 관련하여 고려해야 할 몇 가지 이슈를 분석해 봄으로써 향후 바람직한 규제 Framework의 수립을 위한 시사점을 도출해 보고자 한다.

Ⅱ. 통방융합서비스의 의미

1. 통신·방송 융합의 정의

통신부문에서 사용되는 '융합(convergence)'의 일반적 의미에 대해 ITU(1996.12)는 '융합'이란 "기존 인프라를 통해 새로운 서비스를 제공하고, 새로운 형태의 인프라를 개발하며, 새로운 능력(capabilities)을 제공하기 위해 기존 서비스와 기술들을 향상시키는 것"이며, 또한 "과거 분리된 기술과 시장 또는 정치적으로 구분된 산업구조를 상호 통합하기 위한 기술, 시장, 법/규제"로 정의될 수 있다고 보았다.

통신과 방송의 융합(이후 '통방융합'이라 함) 또한 이러한 융합의 기본 개념에 기초해 정의되고 있으나, 융합의 궁극적인 현상 또는 차원을 어떻게 보느냐에 대해서는 다양한 입장을 보

3) OFCOM은 영국영화등급위원회인 BBFC(British Board of Film Classification)의 영상등급직무도 함께 수행할 예정이다(김대호, 2001:46).

4) 일본의 이러한 개편은 행정기구의 명칭은 비록 바뀌었으나, 우정성에서 담당했던 모든 정책, 행정, 규제를 총무성에서 그대로 수행하는 것이어서 통신과 방송의 융합에 대한 혁신적인 개편으로 평가받지 못하고 있다.

이고 있다. 즉 OECD ICCP는(1992) "융합은 현재의 경제섹터들간의 기술적·규제적 경계가 모호해지는 현상으로서, 특히 통방융합은 네트워크, 서비스 및 기업조직이라는 세 가지 차원에서 진행된다"고 보았으며, London Economics의 'Competition Policy Implications of Convergence'에서는 "전통적인 방송/영상산업 및 통신산업이 혼재하는 영역, 즉 서비스간의 중첩부문을 포함하며, 지속적인 과정(ongoing process)으로써 정보와 커뮤니케이션 재화를 생산하고 전달하는데 사용되는 투입물의 동질화 과정"으로 보았다. 또한 EC의 1997년 녹서는 "근본적으로 비슷한 종류의 서비스를 제공할 수 있는 다른 네트워크 플랫폼의 능력과 통신, 텔레비젼, 개인용 컴퓨터와 같은 소비자 단말기의 통합"으로 보았다. 우리 나라에서는 이근용(2000.6)이 "기존에 별개의 영역이었던 통신부문과 방송부문이 기술의 발전과 수요의 다양화에 힘입어 망과 서비스의 구분이 점차 사라지고 산업구조와 제도가 지속적으로 통합되어 가는 현상"으로 정의하였다.

이와 같이 통신·방송 융합에 관한 정의는 관점에 따라 기술 또는 네트워크의 융합, 서비스의 융합, 산업/제도의 융합 등 다양한 차원에서 고려되고 있다.

< 표 1 > 통방융합이 차원

구분	융합의 다양한 측면			
	네트워크의 융합	서비스의 융합	기업/산업의 융합	기타
OECD(1992)	○	○	○	
London Economics		○		투입물의 동질화 과정
EC 녹서(1997)	○			네트워크 및 단말기의 통합
이근용(2000)	○	○	○	제도의 융합 언급

이러한 융합의 여러 차원 중에서 특히 서비스 측면, 즉 '융합서비스'에 대한 정의를 살펴보면, 1997년 EC 녹서(Green Paper)의 경우 "융합서비스는 각 부문간의 cross-fertilization을 통해 가능하게 된 새로운 서비스"로 규정하고 있다. 융합서비스라는 용어는 흔히 '경계영역적 서비스', '멀티미디어 서비스'등과 유사한 의미로 사용되고 있으나, 이러한 용어들보다는 좁은 의미로 "통신과 방송의 양 속성을 어느 정도 갖고 있는 서비스"로 정의하기도 한다(KISDI, 1999).

따라서 이러한 특성을 고려해 볼 때, 통방융합서비스란 "통신기술과 방송기술의 융합에 의해 가능하게 된 통신과 방송의 속성을 모두 갖추고 있는 새로운 서비스"라고 정의해 볼 수 있다.

2. 통방융합서비스의 규제 Framework 정립을 위한 소고

통방융합서비스에 대한 규제 Framework을 정립하기 위해서는 기본적으로 전통적인 통신과

방송의 개념 파악에서부터 시작되어야 한다. 즉 전통적으로 통신은 '개인과 개인의 자유로운 정보공유'라는 개념에서 출발하며, 통신과 관련된 제도적 장치는 '규제나 심의'보다는 '개인의 프라이버시의 보호'라는 관점에서 형성되었다. 반면 방송은 희소한 전파자원을 이용하여 '불특정 다수의 수신자'를 대상으로 무선 또는 유선을 통해 '정보를 일방향으로 전송'한다는 개념에서 출발하였다. 따라서 통신과 방송은 기술, 서비스, 수용자 측면에서 상이한 개념적 특성을 보이고 있다(< 표 2 > 참조)

< 표 2 > 통신과 방송의 개념적 특성 비교

구 분	통신	방송
기술적 차원	- 각각의 단말기들을 연결하면서 비교적 충분한 대역을 제공하는 유선망(wired network)을 중심으로 발달	- 주로 무선망(wireless network) 중심으로 발달 - 한정된 주파수를 사용하는 일방향적 전송
서비스 차원	- 전화나 무선통신과 같이 음성정보의 쇼통이 주가 된 네트워크로 사용자들간에 다양한 상호작용이 가능한 양방향적인 서비스를 제공	- 전파를 통해서 오디오정보를 제공하는 텔레비전 방송 서비스로 구성
수용자 차원	- 주로 특정 참여자 사이의 정보활동 -> 통신비밀의 보호 필요성 대두	- 불특정 다수의 공중을 대상으로 정보 수신자를 개별적으로 인식하지 않는 정보활동 -> 프로그램의 내용규제 필요성 대두

위에서 언급된 통방융합에 대한 정의는 주로 외형적으로 나타나는 기술, 서비스, 산업적 차원의 융합에 초점을 맞춘 것으로 볼 수 있다. 그러나 진정한 의미에서 통방융합은 통신과 방송에 대한 전통적인 개념적 특성 차이를 극복할 수 있는 것이어야 하며, 이 기본전제하에서 새로 등장하는 융합서비스에 대한 규제 Framework이 형성되어야 한다고 본다. 즉 진정한 의미의 통방융합은 전통적으로 서로 상이한 특성을 지니고 발달한 두 영역간의 이념적 조화를 전제로 기존의 통신과 방송과는 전혀 다른 새로운 영역, 새로운 서비스를 창출하는 것으로 볼 수 있으며, 이러한 미래지향적으로 조화된 이념체계 하에서 향후 무수히 등장할 새로운 서비스에 대한 규제원칙들이 정립되어야 한다는 것이다.

통방융합은 통신, 방송의 커뮤니케이션 기업, 소비자, 정책입안자 및 연구자 모두에게 패러다임의 전환을 요구하고 있다. 그동안 독립적으로 발전되어온 통신과 방송의 정책이념, 규제방식, 기업문화, 서비스 형태, 매체소비 패턴 등이 통방융합으로 변화의 기로에 서게 된 것이다(최창섭, 2000:69).

Ⅲ. 통방융합서비스의 유형 및 규제 실태

1. 통방융합서비스 개요

기술의 발전과 더불어 통신사업자들과 방송사업자들의 사업영역 확대에 의한 두 사업부문의 융합화는 각 사업자의 독자적인 신서비스 개발전략과 사업자간의 전략적 제휴, M&A 등에 의

해 점진적으로 진행되어 왔다. 통신사업자들은 자신의 망을 이용하여 불특정 다수에게 통신부가서비스를 제공하거나, Cable망이나 위성망을 건설하여 방송사업자에게 임대하거나 또는 보다 적극적으로 기존 혹은 새로운 망을 구축하여 방송서비스 전송사업에 진출하고 있으며, 방송사업자들은 주로 CATV를 이용하거나 새로운 통신망을 직접 건설 또는 임대하여 통신부문에 참여하고 있다. 미국의 경우 SBC, US West, Nynex 등 대부분의 지역 전화사업자가 유력 CATV 사업자와 자본제휴 관계를 맺거나 AT&T와 TCI, AOL과 Time Warner의 합병 등이 있었으며, 영국은 150여개의 CATV 사업자가 전화서비스를 제공 중에 있다. 또한 일본은 25개 CATV 사업자가 제1종 전기통신사업 면허 취득, CATV 망을 통한 전화 또는 인터넷 접속 서비스를 제공하고 있으며, 홍콩의 HK Telecom은 1998년 세계 최초로 VOD서비스를 상용화하였다.

사업자들의 이러한 사업영역 개발 및 확대 노력으로 등장하고 있는 대표적인 통방융합서비스로는 다음과 같은 유형이 있다.[5)]

< 표 3 > 통방융합서비스 유형

서비스 유형	서비스 특성
인터넷 방송 (Webcasting, Streaming media)	- 전화선, ADSL, HFC(케이블망), LMDS, 위성망 등 인터넷망을 통해 제공 가능 - streaming 기술을 활용해 주문형서비스, 거의 완전한 쌍방향 서비스 제공 가능 - 현재 이용단말기로 PC가 많이 활용되고 있으나 향후 TV 이용으로 확대
VOD서비스	- 영상압축기술을 응용해 영화 등 각종 비디오 프로그램을 DB로 저장, 일반통신망 및 전용망 등을 통해 가입자가 요구하는 프로그램을 주문 즉시 제공하는 서비스 - 이용 단말은 초기에는 TV가 이용되었으나, 최근에는 PC 이용이 병행되는 추세
데이터방송	- 방송망과 통신망을 통하여 송신자가 다수의 수용자에게 각종 정보를 제공하는 서비스 - 아날로그방송에서는 주로 TV신호의 수직귀선구간(Vertical Blanking Interval)을 이용해 문자 또는 데이터를 부가적으로 전송하는 문자다중방송 형태 - 디지털방송에서는 방송프로그램과 관련된 기상·교통 등의 생활정보와 이메일·전자상거래 등을 제공하는 대화형 TV서비스 형태
PPV	- CATV 등에서 특정 이벤트나 영화 등을 신청한 프로그램에게만 한정적으로 제공하는 서비스 - 기본적으로 방송망을 이용한 방송서비스이긴 하지만 일부 양방향성을 허용해 통신속성이 가미된 서비스

이들 서비스들을 이용망, 커뮤니케이션방향, 대상수신자, 내용공개성, 내용규제 등을 기준으로 하여 각각의 특성을 정리해 < 표 4 >와 같다.

5) 최근에 언급되고 있는 통신과 방송의 속성을 모두 갖춘 서비스로는 이외에도 NVOD, 전광판방송, 케이블TV 인터넷접속, FM삐삐서비스, FM부가서비스, E-Cinema, 전화정보서비스, 공개DB접속서비스 채팅서비스, 홈쇼핑(E-Post) 등이 있다.

< 표 4 > 통방융합서비스의 특성 비교

구분	이용망	커뮤니케이션 방향	대상수신자	내용공개성	내용규제
인터넷방송	통신망	쌍방향	한정	공개	○
VOD	통신망/방송망	쌍방향	특정	공개	○
데이터방송	통신망/방송망	쌍방향(선택)	한정	공개	○
PPV	통신망/방송망	쌍방향	한정	공개	○

2. 인터넷방송서비스

인터넷방송은 웹캐스팅(Webcasting), 포인트캐스팅(pointcasting), 스트리밍미디어(Streaming media) 등 여러 용어로 쓰이고 있다.[6] 인터넷방송이란 용어는 기존의 TV나 라디오 같은 방송에서 출발한 개념으로 불특정 다수에게 전파를 통해 일방적으로 정보를 전달한다는 방송적 특성과 쌍방향성 등 인터넷상의 통신적 특성을 함께 가지고 있음을 보여주는 것이다.

지난 1995년 KBS가 최초로 리얼오디오 솔루션을 도입해 해외 교포들을 위한 인터넷 방송을 시작한 이래, 1997년 10개 업체, 1998년 50개 업체, 1999년 200개 업체, 2001년 4월 현재 900개 업체가 인터넷방송서비스를 제공하고 있는 실정이다.

정보통신부는 지난 4월 '웹캐스팅산업의 현황과 차세대컨텐츠산업으로의 육성방안'이라는 보고서에서 웹캐스팅 산업을 차세대 정보통신기술(IT) 전략산업으로 육성하기 위해 2005년까지 520억원을 투입할 것이라고 발표하였다.

인터넷방송서비스에 대해 현재 사업진입이나 운영규제는 없다. 즉 인터넷방송 서비스의 진입은 '전기통신사업법'의 적용을 받는데, 전기통신사업법 제21조에 따라 인터넷서비스는 '부가통신사업자'에 포함되고, 인터넷방송사업은 전기통신사업법시행령 제9조 제2항에 따라 일반 부가통신사업과 달리 '경미한 사업', 즉 '전기통신회선설비를 임차하여 타인의 통신을 매개하지 아니하는 역무를 제공하는 사업'의 규정을 적용 받아 정보통신부장관에게 부가통신사업신고서를 제공하지 않아도 된다. 따라서 인터넷방송의 설립에 관련된 어떠한 법적 의무도 부과되지 않는다. 다만 내용에 대한 규제와 관련해서는 방송법, 전기통신사업법, 청소년보호법 등의 적용을 받아 방송위원회와 정보통신윤리위원회, 청소년보호위원회의 심사를 받는다. 즉 방송법 제32조 제1항에 따라 방송사업자, 중계유선방송사업자, 전광판방송사업자가 운영하는 인터넷방송에 대해서는 방송위원회의 규제를 받는다. 그러나 방송법에 규정한 사업자 이외의 사업자가 운영하는 인터넷방송에 대해서는 전기통신사업법 제53조의2에 따라 정보통신윤리위원회의 심사를 받는다. 이 외의 내용에 대해서는 청소년보호법 제7조와 제8조에 따라 청소년 유해매체물에 해당될 경우 청소년보호위원회의 심의를 받아야 한다.

---

6) 방송사업자들은 '인터넷방송'이라는 용어를, 통신사업자들은 '웹캐스팅(Webcasting)'이란 용어를 많이 사용한다고 한다. 이는 통신사업자들이 '웹캐스팅'이란 용어를 사용하면서 인터넷으로 제공되는 streaming 방식을 이용한 실시간 멀티미디어 동영상서비스는 방송의 영역에 속하기보다는 통신 영역의 확정선상에서 이해해야 한다는 입장을 견지하고 있기 때문이다.

3. VOD서비스

VOD(주문형 비디오 서비스)는 영상압축기술을 응용해 영화 등 각종 비디오 프로그램을 DB로 저장하여 일반 통신망 및 전용망 등을 통해 가입자가 요구하는 프로그램을 주문 즉시 제공하는 서비스를 말한다.

1990년대 초반부터 시도된 VOD서비스는 초기에 고도화된 일반 전화회선을 통한 서비스 제공을 염두에 두고 시스템을 구성하여 전화회사들이 ADSL을 활용한 서비스 제공에 많은 관심을 기울인 바 있었다. 이에 따라 미국의 Bell Atlantic에서 1993년 세계 최초로 시험서비스를 개시하였으며, 이후 US West, Nynex, Time Warner, TCI, Viacom등과 영국의 BT, 독일의 DBPT, 일본의 NTT 등이 시험서비스를 제공하였다. 그러나 대부분 사업성 부족으로 서비스를 중단하였는데, 우리나라에서도 한국통신이 1997년에 시범서비스를 제공하는 등 서비스 제공을 위한 노력을 하였으나 결국 사업성이 없다고 판단하고 사업을 철수한 바 있다. 이는 네트워크, 서버 등의 기술적·경제적 문제와 컨텐츠 확보의 어려움, 소비자들의 무관심 등에 따른 것이었다.

그러나 최근 전송망 기술의 비약적 발전과 서버 및 셋탑박스 가격의 저렴화, 이를 통한 다양한 서비스 개발에 힘입어 양방향 대화기능을 보다 강화한 서비스(interactive multimedia)로 발전되고 있다. 이에 따라 VOD서비스는 단순한 비디오 프로그램의 제공보다는 화상 회의, 원격 진료, 홈쇼핑, 양방향 게임 등과 패키지로 제공되는 방식으로 변화하고 있다.

이러한 VOD서비스에 대해 현재 법령에서는 구체적인 언급이 없는 상태이다.

4. 데이터방송서비스

데이터 방송은 크게 독립형 서비스와 방송연동형 서비스로 구분할 수 있는데, 독립형 서비스(virtual channel)는 방송영상신호 없이 문자와 그래픽으로만 이루어진 서비스로 기존 인터넷 웹페이지와 유사한 형태로 제공된다. 날씨 및 주식정보 등이 있으며 TV뱅킹·TV상거래 등도 여기에 해당한다. 방송연동형 서비스(enhanced TV)는 방송영상신호와 부가적인 문자나 그래픽 정보를 함께 송출하는 서비스로서 시청자가 방송을 시청하면서 프로그램 관련 정보를 얻을 수 있는 형태로 또는 드라마를 보면서 촬영장소나 지난 주 줄거리를 보는 것 등이 있다. 이외에도 EPG(Electronic Program Guide)서비스는 시청자들이 TV가이드를 구입하지 않고도 TV 화면상에서 실시간 프로그램 검색 및 예약시청 등을 가능하게 한다.

1980년대에 개발된 TV신호의 수직귀선기간(Vertical Blanking Interval;VBI)을 이용한 문자다중 방송(Teletext)을 제1세대 데이터방송이라고 한다면, 오늘날 데이터방송은 인터넷대중화에 따른 인터넷의 멀티미디어 표현수단인 HTML을 기반으로 하는 Intercast, WebTV 등이 서비스에 투입된 1990년 이후부터라고 볼 수 있다. 이러한 서비스들은 문자다중방송과 같이 VBI에 HTML로 작성된 데이터를 실어보내고 PC카드형 수신기 또는 별도의 셋탑박스로 이 데이터를 수신하여 복호하는 것은 유사하였지만, 모뎀이 PC와 셋탑박스에 내장되어 인터넷과 연동된 방송서비스가 가능해졌다. 그러나 최근 지상파방송 등 매체별로 방송의 디지털화가 가속화되고

위성방송사업이 본격화 되면서 제3세대 디지털 데이터방송서비스의 중요성이 부각되고 있다.

위성에 의한 디지털 데이터 방송서비스란 올해말 디지털 위성방송의 출범으로 등장하게 될 새로운 형식의 부가 서비스이다. 흔히 유럽지역에서 InterActive 서비스라고 표현되는 양방향 데이터 방송은 가입자에게 기존 방송신호 이외에 데이터 신호를 함께 전송함으로써 다양한 부가서비스를 제공한다.

우리 나라의 위성부문 디지털 데이터 방송서비스는 2002년 상반기에 개시될 것으로 보이는데 한국디지털위성방송[7]은 이를 위해 지난 11월 15일 총 6종의 양방향 데이터 서비스에 시범방송용 콘텐츠를 제공할 우선공급대상자를 선정하여 발표하였다. 총 5개 분야 서비스가 제공되는 독립형 서비스 사업자로는 퀴즈·운세·뉴스 속보 분야의 경우 알티캐스트(Alticast), 게임 분야는 보라존, 이벤트 콘텐츠 분야는 디티비플러스(DTV Plus)가 선정되었다. 또한 방송연동형 서비스는 지상파 방송사와의 협력을 통해 월드컵 축구경기 관련 서비스를 시범적으로 내보내기로 했다.

외국의 데이터방송서비스 시장을 살펴보면, 미국의 경우 지상파에서의 데이터방송은 올해 안에 사업이 본격적으로 전개될 것이며, 위성부문에서는 DirectTV사가 1994년 6월 서비스를 개시하였는데, 2000년 12월 31일 현재 950만 가입자를 확보하고 있다. 또한 2001년 3월 현재 375개의 디지털 TV 채널서비스와 함께 MS사의 WebTV서비스를 제공하고 있는 Echostar는 1996년 3월 서비스를 개시하여 2001년 3월 현재 약 572만 가입자를 확보하고 있다. 유럽에서는 Canal Satellite이 케이블과 위성을 통해 비디오, 오디오, InterActive 서비스를 포함하여 약 200여개의 서비스를 제공하고 있으며, 유럽에서 가장 많은 가입자(300만)를 보유하고 있는 BSkyB는 InterActive서비스를 가장 활발하게 제공하고 있다. Open TV라는 상용 InterActive 미들웨어 솔루션을 이용하여 서비스를 제공하고 있는 TPS는 2001년 현재 가입자수가 100만 가구에 해당하며, 날씨와 경마배팅 서비스 등 약 120여개의 서비스를 제공하고 있다.

우리 나라에서 데이터방송서비스에 대한 규정은 전기통신사업법이나 방송법에서는 찾아볼 수 없으며, 다만 전파법시행령 제2조에서 데이터 방송을 "데이터와 이에 따르는 영상·음성을 보내는 방송으로서 라디오 및 TV 방송(표준방송, 초단파방송, 텔레비전방송)에 해당하지 아니하는 방송"으로 정의하고 있을 뿐이다.

5. PPV서비스

Pay-Per-View (페이퍼뷰)란 극장 개봉작 및 비디오로 출시된 국내 및 해외 모든 신작영화를 비디오 대여점을 이용하지 않고 편리하게 가정에서 TV를 통하여 24시간 시청할 수 있는 서비스로 국내에서 처음으로 도입될 영화시청 방식서비스이다.

PPV에서 제공되는 영화에 대한 방영시간 및 각종 정보는 EPG, Website, 위성방송 가이드 책자를 통해 검색할 수 있다.

유럽의 Canal Satellite는 1996년 4월 PPV서비스를 'KiosQue'라는 이름으로 개시하였으며, 위성

7) 한국디지털위성방송 한국통신, KBS, MBC, 조선·중앙·동아일보등 유력언론사와 삼성전자, 휴맥스 등이 공동으로 설립한 법인으로서 2000년 12월 위성방송사업권을 획득하였다.

방송 뿐만 아니라 CATV에서도 서비스를 제공하고 있다. Canal의 PPV서비스 가입자는 약 200만 정도이며, 초기 4개의 채널로 시작하여 현재 12개의 채널을 운영하고 있다.

Ⅳ. 통방융합서비스 규제관련 주요 이슈 분석

1. 규제 Framework 정립시기

통방융합서비스에 대한 규제 Framework 정립과 관련하여 가장 먼저 언급되어야 할 것은 규제Framework의 정립시기라고 볼 수 있다.

우리 나라의 통방융합서비스 발전단계는 크게 준비기, 도입기, 발전기, 성숙기 등 4단계로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 준비기는 1990년에서 2000년까지로 이 기간에는 VOD서비스, 인터넷 방송서비스, 데이터서비스 등 일부 융합서비스가 도입되기도 하였으나, 이들 서비스가 본격적으로 제공되었다기 보다는 시험적으로 제공되었으며, 기본적으로 통방융합이 가능하게된 기술의 발전이 무엇보다도 중요하게 전개되었던 시기이기 때문이다. 둘째, 도입기는 2000년부터 2002년으로 이 시기는 통방융합기술의 발전뿐만 아니라 초고속인터넷접속서비스의 비약적 발전, 위성방송사업자의 선정 등이 있었으며, 새로운 VOD서비스, 디지털데이터방송서비스, PPV서비스, 인터넷방송서비스의 새로운 수익모델 창출[8] 등 새롭고 다양한 융합서비스의 개시와 더불어 기존 융합서비스에 적합한 수익모델이 개발 가능하기 때문이다. 셋째, 발전기는 2003부터 2005년까지로 이 기간에는 웹캐스팅을 차세대 IT산업의 전략적 산업으로 육성하고자 하는 정보통신부의 계획이 마무리 되며, 제3세대 이동통신서비스인 IMT-2000서비스가 개시될 예정이다. 따라서 이를 중심으로 다양한 멀티미디어서비스가 등장하여 발전할 것으로 분석된다. 마지막으로 성숙기는 2006년 이후로서 새로운 기술의 등장으로 통방융합서비스는 새로운 국면으로 발전할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

그렇다면 통방융합서비스에 대한 규제 Framework은 위의 발전단계중 어느 단계에서 정립되는 것이 바람직한가?

기본적으로 지금은 도입기로서 통방융합서비스의 정체성이 아직 형성되지 않은 단계라고 볼 수 있다. 지금 나타나고 있는 융합서비스들은 통방융합서비스를 완전히 대표한다고 볼 수 없다. 또한 급변하는 통신과 방송시장 환경에 따라 향후 어떠한 방향으로 발전할 것인지에 대한 연구도 필요할 것이다. 따라서 좀더 다양하고 많은 새로운 서비스가 등장하는 발전기까지는 미래의 융합서비스 시장 구조를 결정하는 규제 Framework의 정립은 바람직하지 않다고 본다.

이와 같은 이유 때문에 융합서비스의 도입기인 현재는 미래의 규제 Framework 형성을 위한 지속적인 시장 분석, 서비스 특성에 대한 분석, 외국의 규제동향에 대한 연구와 함께 융합서비스의 등장에 따라 현실적으로 나타나고 있는 법률 및 제도적인 문제점 분석과 개선이라는 두 가지 이슈가 동시에 관심의 대상이 되어야 할 것이다.

---

8) 1990년대 후반부터 뉴미디어 시대의 총아로 급부상한 국내 인터넷 방송산업이 구체적인 수익모델 부재로 침체의 늪에 빠져 있는 가운데 이에 대한 장기적인 육성 방안이 시급히 요구되고 있다.

2. 규제의 도입 여부

융합서비스에 대한 규제 Framework의 정립에 앞서 현실적으로 제공되고 있는 융합서비스에 대해 규제원칙 즉 '규제를 할 것인가 아니면 하지 않을 것인가', '규제가 필요하다면 어떠한 서비스에 대해 규제할 것인가'에 대한 원칙이 설정되어야 한다.

이러한 문제는 현실적으로 통신과 방송의 차별적인 규제가 존재하고 이로 인해 새로운 서비스의 제공에 장해가 될 가능성이 있어 융합서비스의 발전을 저해할 수 있기 때문이다.

우리 나라 인터넷방송서비스의 경우 사업의 진입은 현재 전기통신사업법에 의해 자유화가 되었으나, 내용의 경우 방송사업자, 중계유선방송사업자, 전광판방송사업자가 운영하는 인터넷 방송에 대해서는 방송위원회, 방송법에 규정한 사업자 이외의 사업자가 운영하는 인터넷방송에 대해서는 정보통신윤리위원회, 이 외의 경우에는 청소년보호위원회의 심의를 받아야 한다. 그 외에 데이터방송서비스나 VOD서비스, PPV서비스 등에 대해서는 명확한 규정이 없다. 반면 외국의 주요 국가들은 융합서비스(특히 인터넷을 통한 융합서비스)에 대해 규제 또는 비규제의 원칙이 설정되어 있을 뿐만 아니라 향후의 규제방향이 정립되어 있는 상태이다(< 표 5 > 참조).

< 표 5 > 주요 국가의 인터넷방송서비스에 대한 규제원칙

주요 기관	인터넷방송서비스에 대한 규제원칙
미국 FCC	- 새로운 기술에 기존의 규제를 자동적으로 적용하지 않음 · 인터넷으로 제공되는 스트리밍 오디오 및 비디오서비스에 방송규정을 적용하지 않음 - 인터넷서비스가 기존의 서비스를 대체하면, 새로운 서비스를 규제하는 대신 기존의 서비스에 대한 규제를 철폐함 - 반경쟁적 행위가 발생하지 않도록 주의하고, 향후 발생할 수 있는 문제점을 전제로 하여 규제하지 않음 · 규제는 최고한으로 억제하여 규제로 인한 손실보다 가치있도록 함
개나다 CRTC	- 인터넷으로 제공되는 뉴미디어서비스에 대해 '방송법'을 적용하지 않기로(규제하지 않기로) 함 - '방송'에 해당하여 '방송법의 규제를 받는 것 · 시각적 영상 : 비디오, 오디오가 결합한 콘텐츠 · 텔레커뮤니케이션 수단으로 전송되는 것 · 공중이 수신하기 위한 목적으로 전송되는 것
영국 ITC	- 당분간 자율규제기관(IWF)에 의존 - 그러나 인터넷 이용이 보다 광범위해지고 기본적인 사용자가 TV와 유사한 수준에 이르면 규제기관이 개입한다는 원칙
프랑스 CSA	- 전기통신중 사적통신은 자유화, 시청각서비스는 사회적 영향력을 고려하여 엄격한 규제(인터넷 역시 시청각 서비스로 규제의 대상으로 봄) - 단 인터넷 상의 모든 정보를 시청각서비스로 보는 것은 규제의 현실상 무리가 있기 때문에 규제 대상을 정함 · 실시간 또는 유사실시간으로 공중(불특정다수)에게 제공되는 동화상의 흐름
독일 DLM	- 인터넷서비스가 양방향적인 서비스이며, 일정부문 개인커뮤니케이션의 특성을 갖는 경우 텔레비젼방송 규정을 적용하지 않음 - 규제를 받는 자율규제 구조 : 자율규제는 행정적인 모니터링이 수반될 경우에만 적절하게 운영될 수 있다고 봄

자료: 곽진희(2001)에서 정리

따라서 융합서비스에 대한 최소한의 규제원칙의 정립이 시급하다고 볼 수 있는데, 가능한한 신규서비스에 대해서는 규제를 하지 않는 것이 바람직할 것이다. 이는 서비스의 발전이나 사업자간의 경쟁을 촉진할 필요성에서 뿐만 아니라 급변하고 있는 통신이나 방송기술의 융합으로 정부에 의한 모든 유형의 새로운 서비스들에 대한 개별적 규제가 사실상 어렵기 때문이다(황근, 1997).

그러나 신규 서비스에 대한 무조건적인 비규제는 바람직하지 않으며, 서비스의 사회적 영향력 등 규제목적을 고려하여 규제도입이 불가피한 서비스에 대해서는 규제를 해야 할 것이다. 따라서 비록 신규서비스라 할 지라도 규제가 필요한 서비스를 구분해야 하며, 규제를 한다하더라고 어떠한 것(진입, 내용, 품질, 제공형태 등)을 규제할 것인지, 규제대상 선정을 나열주의 방식으로 할 것인가, 배타주의 방식으로 할 것인지가 등 규제에 필요한 제반 사항이 검토될 필요가 있다.

대부분의 국가에서는 융합서비스에 대해 통신형과 방송형으로 양분하거나 통신형, 방송형, 중간형으로 3분하여 각 영역의 특성에 적합한 규제를 적용하고 있다. 즉 미국과 일본은 통신이나 방송서비스를 일단 구분하는 양분법적 접근을 시도하고, 독일과 프랑스는 제3의 영역(중간형)을 설정하여 운영하고 있다(< 표 6 > 참조)

< 표 6 > 일반적으로 제시되고 있는 유형별 규제원칙

유형	규제 원칙
통신형	- 통신에 준거한 법제 적용 - 공정경쟁에 필요한 요금 및 망접속 등 기술·경제적 규제에 초점 - 내용규제는 민간의 자율적 심의로 최소화
방송형	- 방송에 근거한 법제 적용. 다만 송신자의 의도에 따른 일정 수준의 사회적 영향력이 검증되기까지는 규제 유보 - 특히 내용규제에 있어서는 동일한 범주의 방송형서비스라 하더라도 개별서비스의 공개성 정도에 따라 그 강도를 차별화하는 것이 바람직할 것임(차별적·탄력적 규제 적용)
중간형	- 범위 최소화 - 통신 및 방송관련 정책 및 규제기관간의 협의 또는 협의체를 통해 서비스 분류의 실질적인 효과를 도출할 수 있도록 해야 함

그러나 이는 융합서비스에 대한 전체적인 규제 Framework이 정립되기 전까지의 임시적 방법에 불과하며, 장기적으로는 기술과 산업의 발전을 고려하여 통신서비스와 방송서비스, 융합서비스를 포괄하는 새로운 서비스 분류체계가 필요하며, 이는 규제기관 및 법령의 개편과 함께 이루어져야 할 것이다.

3. 융합서비스의 발전을 위한 기반제도의 정비

서비스의 발전을 위해서는 규제를 하느냐 하지 않느냐라는 논쟁에 앞서서 먼저 사업자들이 활발하게 시장에 진입할 수 있는 방안을 구축해야 한다. 즉 신규서비스를 개발하고 제공하기

위한 사업자간의 지분참여, 전략적 제휴, M&A 등이 활발하게 이루어질 수 있는 여건을 마련해 주어야 한다.

현재 월드와이드웹(WWW)은 이미 서비스별(정보, 자료, 방송 등)로 다양한 운영자가 통합되었을 뿐만 아니라 망사업자와 인터넷방송사업자간의 통합도 보편화되고 있다. 우리 나라의 경우도 인터넷접속서비스를 제공하는 두루넷의 케이블 TV SO 인수, 인터넷방송을 위한 KBS와 한국통신의 제휴, 인터넷서비스 제공을 위한 SBS와 하나로통신, 데이콤과 중계유선방송사업자의 제휴 등이 있기는 하지만 기본적으로 통신과 방송부문은 부처간 지대추구 현상에 의해 높은 진입장벽을 가진 배타적 영역으로 존재하고 있을 뿐만 아니라 상호 진입장벽의 차이가 존재해 융합서비스 부문이 법 틈새를 노리는 변형된 형태로 규제영역밖에 존재할 가능성도 적지 않다(< 표 7 >, < 표 8 > ~< 표 10 > 참조)

< 표 7 > 통신사업에 대한 규제 현황

구 분	기간통신사업자	별정통신사업자	부가통신사업자
진입규제	허가	등록	신고
외자규제	49%	없음	없음
출연금	일시+연도별	출연금 부과 가능	-
역무추가제한	역무별 개별허가	유형별 추가등록	자율
겸업제한	승인	-	-
영업의 양수도	인가	등록	신고
기업의 합병	인가	등록	신고

< 표 8 > 방송사업의 소유제한

사업영역	소유제한
종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업	- 30% ※ 그러나 대규업기업집단중 대통령령이 정하는 기준 에 해당하는 기업집단이 속하는 회사(이하 "대기업"이라 한다)와 그 계열회사(특수관계자를 포함한다) 또는 정기간행물의등록등에관한ㅇ 법률에 의한 일간신문이나 통신을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)은 방송사업을 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유할 수 없음
종합유선방송사업자 · 위성방송사업자간	- 대기업과 그 계열회사 또는 정기간행물의등록등에관한법률에 의한 일간신문이나 통신을 경영하는 법인은 그와 특수관계자가 소유하는 주식 또는 지분을 포함하여 33%를 초과하여 소유할 수 없음
지상파방송사업자 · 종합유선방송사업자 · 위성방송사업자간	- 시장점유율 또는 사업자수 등을 기준으로 일정범위를 초과하는 상호겸영이나 주식 또는 지분 소유 불가 ※ 다만 지상파방송사업자와 종합유선방송사업자는 상호 겸영이나 주식 또는 지분소유 불가
종합유선방송사업자 · 방송채널사용사업자 · 전송망사업자간	- 시장점유율 또는 사업자수 등을 기준으로 일정 범위를 초과하는 상호겸영이나 주식 또는 지분 소유 불가
종합유선방송사업자간/ 방송채널사업자간	〃
정당	- 방송사업자의 주식 또는 지분 소유 불가

< 표 9 > 방송사업의 진입규제

사업영역	진입규제
지상파방송사업/위성방송사업	- 방송위원회의 추천을 받아 전파법이 정하는 바에 의해 정보통신부장관의 방송국 허가를 받아야 함
종합유선방송사업/중계유선방송사업	- 방송위원회의 추천을 받아 방송법시행령이 정하는 기준에 적합하게 시설과 기술을 갖추어 정보통신부장관의 허가를 받아야 함 ※ 중계유선방송사업자가 종합유선방송사업을 하고자 할 경우에는 방송위원회가 정보통신부 장관과 협의하여 승인
방송채널사용사업/전광판방송사업/음악유선방송사업	- 방송위원회에 등록 ※ 종합편성이나 보도 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업은 방송위원회의 승인
위성방송(외국 인공위성의 무선설비 이용)	- 방송위원회가 정보통신부장관과 협의하여 승인
전송망사업	- 정보통신부장관에게 등록

< 표 10 > 방송사업의 외자 규제

사업영역	외자규제
지상파 방송사업/ 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업/ 중계유선방송사업	- 외국인, 외국정부나 단체, 외국의 정부나 단체 또는 외국인이 일정비율의 주식 또는 지분을 보유하고 있는 법인의 재산상의 출자 또는 출연 금지
종합유선방송사업/ 위성방송사업/ 이외의 방송채널사용사업	- 33%
전송망사업	- 49%

물론 이러한 규제의 차이는 통신사업과 방송사업간의 기본적인 특성으로 인한 본질적인 부문이 있기는 하지만 이러한 규제차이가 두 부문간의 상호진입을 저해하고 있는 것도 사실이다. 따라서 경쟁의 정도, 서비스의 특성, 개방화 등을 고려하여 새로운 시장 여건 및 환경에 적합하도록 관련 부문을 개선해야 할 것이다[자세한 사항은 최현철 · 김동규(2001) 참조].

V. 결 론

본 연구에서는 통방융합과 관련하여 기존에 많이 논의되었던 규제기관과 법령의 개편과는 달리 주요 융합서비스의 현황과 향후 융합서비스에 대한 규제 Framework을 정립하기 위한 주요 규제이슈로서 규제 Framework의 정립시기, 융합서비스에 대한 규제원칙, 서비스의 활성화를 위한 제도적 기반으로서 사업자간의 제휴, M&A, 지분참여 등에 대해 논의해 보았다.

통방융합서비스에 대한 규제 Framework을 정립하는데 있어서 중요한 것은 융합서비스의 특성을 제대로 파악하는 것이라고 볼 수 있다. 이런 의미에서 융합서비스의 도입기로 볼 수 있는 현재는 통방융합서비스에 대한 규제 Framework을 정립하는 시기라기보다는 이와 관련된 시장과 서비스에 대한 분석 및 외국의 규제 동향에 대한 연구가 심도있게 이루어져야 할 시기라고 판단된다. 그러나 이것은 융합서비스에 대해서는 어떠한 규제관련 논의도 해서는 안된다는 의미는 아니며, 현재 제공되고 있는 서비스에서 나타나고 있는 문제점을 개선하기 위해 기본적으로 융합서비스에 대한 규제원칙은 정립되어야 한다고 본다. 그리고 이와 더불어 신규서비스의 개발과 서비스의 활성화를 위해 통신과 방송 부문에의 상호진입이 원활히 이루어질 수 있는 제도적 정비가 뒷받침되어야 한다.

앞에서 언급한 바와 같이 통방융합은 이제 통신, 방송과 관련된 사업자, 소비자, 정책담당자 및 연구자 모두에게 패러다임의 전환을 요구하고 있으며, 새로운 패러다임은 통신과 방송에 대한 근본적인 차이를 극복하는 방향으로 정립되어야 할 것이다.

[참고문헌]

곽진희(2001.5), 인터넷을 통한 유사방송 서비스의 법제적 이슈와 정책프레임워크-미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 독일, 호주, 싱가포르-, 방송환경변화에 따른 방송통신법제연구 전문가토론회 자료

김대호(2001.4), "방송 · 통신융합시대 규제기구의 모델 제시," 「방송21」:46-51.

김도연(2001.9), "소비자에게 이익되는 방향으로 법정비해야," 「방송21」:14-19.

여현철(2001.6), "웹캐스팅, 차세대 IT전략산업으로 집중지원," 「방송21」:72-75.

윤창번외 11인 공저(1999), 방송 · 통신 융합에 대비한 방송발전방안 수립-서비스 및 규제제도-, 「연구보고 99-23」, KISDI.

이근용(2000.6), 통신과 방송 융합관점에서 본 방송개혁법안 및 방송법 시안.

전자신문, 2001.10.6

전자신문, 2001.11.16

최창섭(2000), "통신 · 방송 융합미디어의 정책쟁점과 과제," 「통신시장」, 제28호:69-75.

최현철 · 김동규(2001.11), 방송사업자의 소유규제 및 시장점유에 관한 연구, 「정책연구 2001-3」, 방송위원회.

한국디지털위성방송(2001.6), 위성방송 현안 정책자료집-데이터서비스 특집-.

황 근(1997), "방송, 통신 융합에 대한 법제적 대응," 「사이버커뮤니케이션학보」, 통권 제1호.

황상재(2001.9), "새로운 변화를 강요받는 FCC," 「방송21」:50-55.

ITU(1996.12), "Regulatory Implications of Telecommunications Convergence(Chairman's Report of the Sixth Regulatory Colloquium)," The Change Role of Government in an Era of Telecomm Deregulation.