

# 디지털 융합 환경에서 방송통신 통합법 체계의 방향

정희원 이상우\*

## A Direction for Convergence Law in the Era of Digital Convergence

Sang-Woo Lee\* *Regular Member*

요 약

본 논문에서는 방송법과 통신법의 특성을 분석해 보고, 두 가지 법의 공통된 규제 특성과 차별적 규제특성을 도출해냄으로써 방송통신 융합 환경에서 방송통신 통합법이 지향해야 할 핵심적 규제논거를 제시하고자 하였다. 또한 방송법과 통신법에서 고유하게 추구하고 있는 가치를 도출해 내고, 이러한 가치가 통합법에서도 지속적으로 반영되어야 할 필요성이 있는지를 살펴보고, 이러한 가치들이 통합법에서 어떻게 수용되어야 하는지에 대한 방향성을 제시하였다. 연구결과, 방송법과 통신법의 공통된 특징은 두 산업 모두 전통적으로 강력한 진입규제가 적용되었고, 보편적서비스로서의 가치를 실현하도록 요구되어 왔다는 것이다. 한편, 방송법과 통신법에서 각각 추구하고 있는 고유의 가치는 다양성의 확보와 접근성의 확보로 요약될 수 있다. 방송통신 통합법에서는 방송과 통신의 전통적 규제논거를 유지하면서 융합 환경에 맞도록 다양성과 접근성의 의미를 수정 보완해 나아갈 필요가 있다.

**Key Words** : Broadcasting Law, Telecommunications Law, Convergence Law, Convergence, Diversity, Access, Entry Regulation

ABSTRACT

This study analyzes the characteristics of broadcasting law and telecommunication law and suggested the key legitimate of regulation where convergence law would go for in the convergence circumstances by drawing the common and differential characteristics of two laws. Moreover, in the value of inherent pursuit of broadcasting law and telecommunication law, this paper examined whether these values continued to be reflected in the convergence law, and indicated the direction how these values should adopt in the convergence law. The result of this study shows that strong entry regulation has applied to both broadcasting and telecommunications industry. Also, both industries have been required to be universal service to realize the value. Meanwhile, the pursuit of original value of broadcasting law and telecommunication law can be summarized as secure of access and diversity, respectively. In the convergence law, it is necessary to compensate and modify the meaning of access and diversity based on traditional regulation.

### I. 서 론

방송통신 융합 환경이 급격히 진행되면서 방송서비

스와 통신서비스의 서비스적 차별성이 사라지고 있고 이로 인하여 전통적 방송규제와 통신규제를 별도로 구분하는 것이 필요한가에 대한 논쟁이 지속적으로

\* 본 연구는 방송통신위원회 및 정보통신산업진흥원의 방송통신정책연구센터 운영지원사업의 연구결과로 수행되었음 (nipa-2010-(C1091-1001-0005))

\* 연세대학교 정보대학원(leesw726@yonsei.ac.kr)

논문번호 : KICS2009-12-635, 접수일자 : 2009년 12월 29일, 최종논문접수일자 : 2010년 3월 5일

제기되고 있다. 이러한 문제점을 극복하고자 이미 유럽연합을 중심으로 한 선진국들에서는 방송과 통신사업의 수직적 규제체계를 버리고 수평적 규제체제로 전환하는 움직임을 보이고 있다. 일부에서는 현재의 방송통신 시장에 일반 산업에 적용되는 경쟁법을 그대로 적용하지는 논의가 제기되고 있다. 경쟁법은 사후 규제적 성격이 강하기 때문에 급격히 변화하는 기술과 시장발전에 효율적으로 대처할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 수평적 규제체계 하에서 일반 경쟁법을 전승계층에 적용하게 되면, 전승계층에 대한 포괄적이고 일관된 규제적용이 가능해지기 때문에 규제의 예측가능성을 높여 투자 및 경쟁촉진에 기여할 수 있다는 장점이 있을 수 있다.

문제는 방송통신 시장이 아직 유효한 경쟁체제가 성립되었다고 보기가 어렵다는 것이다. 현재의 시점에서 방송통신서비스 시장에 경쟁법이 적용된다면 기존 사업자의 시장지배력이 방송통신 융합서비스 시장에 확대되는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 지속적으로 발전되는 방송통신 서비스 시장에서 유효경쟁환경을 조성하기 위해서는 충분한 규제보호장치가 필요하게 된다.

그렇다면 방송통신서비스를 규제하기 위한 통합법은 어떠한 방향으로 제정되어야 할 것인가? 본 논문에서는 이에 답하기 위해 기존 방송법과 통신법의 중요 정책 논거를 살펴보고, 융합 환경에 적합한 국내 방송통신 통합법의 방향을 제시하고자 한다. 이미 전 세계적으로 융합 환경에 대응하기 위한 법 제정 및 개정 작업이 완료되고 있다는 사실은 규제기구의 통합만 이룬 채 아직도 방송과 통신의 분리된 법체계를 유지하고 있는 우리나라에게 많은 시사점을 제공해 준다. 다행히 규제기구의 통합 이후, 통합법 제정 움직임이 방송통신위원회를 중심으로 일어나고 있다는 사실은 고무적이라고 할 수 있으나, 통합법의 전체적인 방향과 통합법에서 담아야 할 구체적 규제 논거에 대해서는 아직 초보적 논의 수준에 머물러 있다는 점은 안타까운 일이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 논문에서는 방송법과 통신법의 특성을 분석해 보고, 특히 두 가지 법의 공통된 규제 특성과 차별적 규제특성을 도출해냄으로써 통합법이 지향해야 할 핵심적 규제논거를 제시하고자 하였다. 또한 방송법과 통신법에서 고유하게 추구하고 있는 가치를 도출해 내고, 이러한 가치가 통합법에서도 지속적으로 반영되어야 할 필요성이 있는지, 있다면 이러한 가치들이 통합법에서 어떻게 수용되어야 하는지에 대한 방향성을 제시하였다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 2장에서는 수직적 규제체계의 문제점과 수평적 규제체계를 도입의 논거를 살펴보고, 국내 통합법 제정방향에 대한 기존 논의를 분석하였다. 3장에서는 본 논문의 연구문제와 연구방법을 제시하고, 4장에서는 방송과 통신규제 논거의 공통점과 차이점을 비교 분석해 보았다. 이를 바탕으로 5장에서는 융합 환경에서 국내 방송통신 통합법 제정의 방향을 제시하고 6장에서는 본 논문을 요약하고 정리하였다.

## II. 기존 연구

### 2.1 수직적 규제체계의 문제점과 수평적 규제체계의 도입

전통적으로 방송과 통신은 별개의 서비스로 간주되어 왔고, 방송서비스도 콘텐츠가 전송되는 네트워크의 차이에 따라 서로 다른 방송서비스로 구분되어 별도의 규제체계가 적용되어 왔다<sup>15)</sup>. 그러나 디지털 기술의 발전과 네트워크의 광대역화가 이루어지면서 더 이상 기술적 특성에 구분한 서비스 구분은 무의미하게 되었다. 더욱이 동일한 성격의 서비스임에도 불구하고 물리적 네트워크가 다르다는 이유로 차별적 규제를 적용하는 경우, 규제형평성의 문제가 발생한다. 결국 새로운 규제환경이 필요하다는 인식이 전 세계적으로 확산되었고, 유럽연합을 중심으로 한 해외의 주요 국가들은 방송과 통신을 통합적으로 규제할 수 있는 새로운 서비스 분류체계 및 진입규제방식을 채택하기 시작하였다<sup>31-33)</sup>. 수평적 규제체제로 알려진 새로운 규제방식은 규제의 예측가능성을 높이고 동일한 서비스에 대해 일관된 규제를 적용할 수 있고, 이러한 장점으로 인해 사업자들의 진입유인을 촉진시킬 수 있는 장점이 있다.

### 2.2 국내 통합법 방향에 관한 논의

국내 방송 및 통신서비스 분류체계 역시, 전통적으로 수직적 규제체계에 근거해 왔다. 방송서비스의 경우, 방송을 콘텐츠 유형에 따라 텔레비전 방송, 라디오 방송, 데이터 방송, 이동멀티미디어방송, 중계유선 방송, 음악유선 방송 등으로 구분하고, 방송 사업은 매체 형태에 따라 지상파방송사업, 종합유선방송사업, 위성방송사업, 방송채널사용사업, 중계유선 방송사업, 음악유선 방송사업, 전광판 방송사업, 전송망 사업 등으로 구분하고 있다. 국내 통신서비스의 경우에도 수직적 규제체계에 근거해 왔다. 기간통신 역무는 세분화된 개별역무를 열거하여 정의하고 있고, 역무/사업

자 분류제도에 근거하여 서비스별로 상이한 진입, 상호접속, 망개방, 보편적서비스 제도 등이 적용되었다. 이러한 규제체계의 문제점은 기간통신역무를 세분화된 열거방식으로 지정함에 따라 새로운 서비스 도입 시 역무해석을 둘러싼 논란이 일어나게 된다는 것이다<sup>14)</sup>.

이러한 문제점을 극복하고자 우리나라에서는 2007년 기간통신역무를 전송역무로 전환하여 포괄적으로 정의함으로써 종합허가체계를 도입하였다<sup>15)</sup>. 이에 따라 기존 7개 역무를 전송역무, 주파수를 할당받아 제공하는 역무, 전기통신회선설비 임대역무의 3개 역무로 통합하게 되었고, 궁극적으로는 모든 역무를 단일 역무로 통합하는 사업법 개정을 추진 중이다. 역무를 통합적으로 허가하게 되면 단일 역무로 모든 종류의 서비스를 제공받을 수 있기 때문에 역무침해의 문제가 해소될 수 있고 기존의 세부역무에 속하지 않는 새로운 종류의 서비스도 자유롭게 시장에 진입할 수 있게 된다. 또한 통신 사업자에 대한 허가기준도 완화되어 설비규모나 기술개발 실적 및 지원계획 등을 삭제하고 역무제공 계획 이행을 재정적, 기술적 능력이나 이용자 보호계획 등으로 최소화됨으로써 통신서비스 시장으로의 진입장벽이 상당히 완화되었다.

통신서비스 부문의 서비스 분류체계 및 진입장벽 완화 움직임과는 달리 방송부문의 서비스 분류체계와 진입장벽은 아직도 높은 편이고 IPTV 도입 시 방송서비스 전반에 대한 새로운 서비스 분류체계를 마련해야 한다는 논의가 있었으나 IPTV만을 별도로 규제하는 인터넷멀티미디어방송법이 제정되었다. 그러나 IPTV 도입 논란 과정에서 우리나라도 기존의 수직적 규제환경에서 벗어나 방송과 통신서비스를 포괄적으로 다룰 수 있는 수평적 규제체계를 도입해야 한다는 논의가 제기되었고 이와 관련한 다양한 논의가 이루어진 바 있다. 구 방송위원회의 3분류체계와 구 정보통신부의 2분류체계로 대립되었던 방송통신서비스에 대한 수평적 규제체계 논의가 대표적이다. 2분류체계는 방송통신 관련 서비스를 콘텐츠와 전송계층의 2가지 계층으로 구분하는 유럽연합의 방식을 추구하고 있다. 반면 3분류 방식은 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크 등의 3계층으로 구분하고 있는데, 2분류와 가장 큰 차이점은 플랫폼이라는 계층을 전송계층으로부터 별도로 구분하고 있다는 점이다<sup>11,9,15,23)</sup>.

한편, 방송통신위원회는 디지털 융합시대에 대응하기 위해 방송과 통신을 아우르는 수평적 규제체계 도입을 내용으로 하는 방송통신 통합법 마련의 필요성을 인식하고 통합법 추진의 기본방향과 추진전략을

발표하였다<sup>18)</sup>. 이에 따르면 현 방송, 통신 관련 법률을 (가칭) “방송통신발전에 관한 기본법”과 “방송통신사업법”으로 추진하고 방송통신 기본법과 사업법 이외의 개별법은 추후의 환경변화를 고려하여 결정하기로 하였다. 그러나 방송통신발전에 관한 기본법(안)은 국회에서 통과되지 못하였기 때문에 향후 우리나라의 통합법 체계가 어떻게 진행될 지는 불투명한 상황이다.

### III. 연구문제 및 연구방법

통합법 체계의 방향을 논의하기 위해서는 무엇보다도 기존 방송과 통신법규의 논거가 무엇인지를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 물론 방송과 통신은 모두 일반 산업과는 달리 공익적 성격의 산업으로 인식되어 과거부터 국가에서 직접 운영하거나 공사를 통해 운영하는 경우가 많았다. 우리나라의 경우에도 KBS와 KT 등 공사를 통해 방송과 통신서비스가 이루어져 왔던 경험이 있다. 그러나 공익적 산업이라는 공통된 특성을 가지고 있는 방송과 통신 산업은 규제논거나 구체적인 규제내용에 있어서는 많은 차이를 나타내고 있다. 통합법 논의를 위해서는 이렇게 대립되는 규제 논거를 조정하고 통합하는 과정이 필요할 것이다. 여기서 연구문제 1이 도출된다.

#### 연구문제 1. 국내 방송과 통신규제 논거의 공통점과 차이점은 무엇인가?

전 세계적인 통합법 작업 움직임에 동참하기 위해 우리나라에서도 방송통신위원회가 통합법의 기초가 될 수 있는 기본법을 만들었고, 이를 바탕으로 통합사업법 작업을 진행하고 있다<sup>22)</sup>. 그렇다면 현 시점에서 통합법 제정 시, 가장 중요하게 다루어야 할 사항들에 대한 고민이 필요할 것이다. 그렇다면 사회적 갈등을 최소화하고 방송과 통신 산업의 전통적 규제논거를 유지시켜 줄 수 있는 법체계가 필요할 것이다. 여기서 두 번째 연구문제가 도출된다.

#### 연구문제 2. 국내 방송통신 통합법 제정 시 고려해야 할 사항들은 무엇인가?

연구문제 1을 위해서 본 논문에서는 방송과 통신법 체계를 비교해 보고, 이를 바탕으로 방송과 통신법규의 공통점과 차이점을 도출해 낼 것이다. 연구문제 2를 위해서는 연구문제 1에서 도출된 방송과 통신법규의 핵심 규제논거들을 수용하면서 보다 합리적인 통합법 체계를 마련할 수 있는 방안을 모색해 볼 것이다.

#### IV. 방송과 통신의 규제 논거의 공통점과 차이점

##### 4.1 방송법제

방송산업은 전통적으로 주파수 자원의 희소성에 근거한 방송서비스의 사회적 영향력을 강조해 왔고, 이로 인하여 방송법제는 특정 방송기업의 영향력을 제한해야 하기 때문에 방송사의 소유와 내용규제에 초점을 맞추어 왔다.

방송산업에서 주파수 자원의 희소성 논리는 주파수 자원이 부족하다는 인식에 근거하여, 이러한 주파수를 사적인 이익을 위해 사용해서는 안 되고, 따라서 국가는 공공재적 성격의 주파수를 올바르게 사용하고 있는가에 대해 책임을 갖고 통제해야만 한다는 것이다. 여기서 방송서비스에 대한 내용규제의 정당성 논리가 도출된다<sup>28)</sup>.

한편, 제한된 주파수 자원을 특정 기업이 독점하게 되면 방송내용이 편향적으로 치우칠 우려가 있고 이는 방송이 사회 전반의 다양한 관점과 이슈를 중립적으로 다루어야 한다는 가치에 위배될 수 있기 때문에 방송서비스를 제공하는 자에 대한 진입과 소유규제는 전통적으로 중요한 규제논거로 이용되어 왔다. 이러한 규제근거를 바탕으로, 우리나라의 방송법제도 진입(허가) 규제, 소유/경영 규제, 내용(광고)/편성/채널 규제, 보편적서비스 규제 등의 다양한 규제를 적용하고 있다<sup>16)</sup>.

##### 4.1.1 진입규제

방송법에서는 진입규제를 통해 방송사업자의 시장 진입에 대한 엄격한 통제를 하고 있다. 지상파방송사업자, 위성방송사업자, 종합유선방송사업자 (또는 중계유선방송사업자)는 방송 사업을 하기 위해 방송통신위원회의 허가를 받아야 하고, 일정한 시기마다 재허가를 받음으로써 방송 사업이 공익적 목적에 맞게 운영되고 있는지를 평가받고 있다.

##### 4.1.2 소유 및 경영 규제

이중 또는 동종 매체간의 균형적인 발전과 공정한 경쟁환경을 조성한다는 목적으로 방송사업자들은 엄격한 소유 및 경영규제를 받고 있다. 즉, 지상파방송사업자와 종합편성 또는 보도채널 사업자는 주식 또는 지분의 30%이상을 1인이 소유하는 것을 금지하고 있다. 또한 대기업과 신문·통신사가 지상파방송사나 종합편성 (또는 보도채널)에 대한 소유지분을 각각 10%와 30%이상 소유하는 것을 금지하고 있다. 외국 자본의 경우, 지상파 방송 사업에 대한 소유가 전면 금지되고 있고 종합편성채널에 대해서는 20%, 보도채

널에 대해서는 10%까지만 소유하는 것을 허용하고 있다. 그밖에도 종합유선방송사업자와 방송채널사용사업자에 대해서는 수평적, 수직적 소유규제가 적용되는 등, 방송사업자에 대한 소유의 제한은 다각적으로 규정되어 있다.

##### 4.1.3 내용, 편성, 채널 구성에 대한 규제

민주적 여론 형성과 건전한 문화의 향상을 정책적 목표로 방송사업자들에 대해서는 다양한 내용(광고)/편성/채널의 구성과 운영에 대한 규제가 적용되고 있다. 방송 콘텐츠의 내용규제와 관련하여 현행 방송법은 제1조(목적), 제3조(시청자 권익보호), 제5조(방송의 공적책임) 및 제6조(방송의 공정성과 공익성)를 통해 방송 콘텐츠의 내용과 관련한 규정을 두고 있다.

편성규제와 관련하여 프로그램 장르별 균형성에 대한 의무 조항이 존재하고(예, 오락 프로그램이 전체 프로그램에서 차지하는 비율이 50% 이하가 되도록 강제), 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 분야별 균형성, 주시청시간대의 편성장르의 균형성, 외주프로그램의 강제적 의무편성 등이 적용되고 있다.

채널의 구성과 운영에 대한 규제는 종합유선방송사업자와 위성방송사업자에게 적용되고 있는데, 종합유선방송사업자와 위성방송사업자는 전체 운용 텔레비전 방송채널의 수가 70개 이상이어야 하고 종합편성 또는 보도에 대한 전문편성 채널을 반드시 제공해야 하는 의무를 가지고 있다. 그밖에도 직접사용채널, 특수 관계자에게 임대할 수 있는 채널, 외국방송을 재송신하는 채널, 국가가 공공의 목적으로 이용할 수 있는 채널의 수에 대해서도 규제의 적용을 받는다.

##### 4.1.4 보편적서비스 규제

통신 산업과 달리, 방송산업의 경우에는 보편적서비스에 대한 법적 구속력이 있거나 보편적서비스에 대한 개념정의, 보편적서비스의 범주에 속하는 방송서비스의 종류 등에 대한 체계적 논의가 이루어지고 있지 않은 실정이다<sup>13),18)</sup>. 그러나 윤석민<sup>10),11)</sup>은 방송에서의 보편적서비스를 방송신호 도달의 보편성, 서비스 이용의 보편성, 서비스 내용의 보편성으로 구분하여 개념화하고 있다. 이와 관련하여 우리나라에서는 지상파방송이 전국적인 전파송출과 케이블TV, 위성방송, IPTV 등 유료TV 사업자들의 지상파 재송신으로 인해 무료 또는 저렴한 가격에 서비스가 제공되고 있기 때문에 방송신호도달의 보편성과 이용의 보편성은 대체로 충족되고 있다고 하겠다. 그러나 방송내용의 보편성확보를 위해서는 정책당국의 규제가 필수적이며

이는 방송서비스에 대한 내용규제의 정당성을 뒷받침시켜 주고 있다. 미국의 경우 케이블TV 사업자들에게 지상파방송에 전송을 의무화함으로써 지상파방송을 암묵적으로 보편적서비스로 인식하고 있고, 유럽의 경우에는 공중파 의무재송신을 보편적서비스로 인식하고 2002년 보편적서비스 지침(제31조)으로 이를 수용함으로써, 지상파방송을 미국보다 적극적으로 보편적서비스로 규정하고 있다고 할 수 있다<sup>121,181</sup>. 한편, 우리나라의 경우에는 방송정책기획위원회가 2001년 방송의 보편적서비스를 처음으로 언급하고 통신의 보편적 서비스 개념을 방송에도 적용함으로써 사회집단간의 지식격차 및 정보격차를 해소하는 것이 방송서비스의 중요한 정책목표가 되어야함을 강조하였다<sup>71</sup>. 비록 방송의 보편적 서비스라는 용어를 방송법에서 사용하고 있지는 않지만, 지상파 방송 중 KBS는 방송의 공정성과 공익성 실현을 목적으로 그 존재를 규정한 방송법 제43조(KBS 설립목적)와 제44조(KBS의 공적책임)에 의해, 교육방송인 EBS는 학교 교육보완 및 국민의 평생교육과 민주적 교육발전에 이바지하여야 함을 규정한 한국 교육방송공사법 제1조에 의해, 보편적방송서비스로서의 성격을 충분히 내재하고 있다고 볼 수 있다<sup>181</sup>.

4.2 통신법제

통신 규제의 논거는 통신 산업의 자연독점성, 필수설비 이론 등의 공급측면의 특수성과 보편적서비스의 제공을 통한 공익성 확보로 요약될 수 있다.

통신 산업은 전통적으로 자연 독점적 산업으로 간주되어 왔다. 따라서 통신 산업이 시장에 맡겨질 경우 시장실패가 나타날 것이고, 이를 방지하기 위해서는 통신서비스를 가장 효율적으로 제공할 수 있는 독점적 사업자를 선정하고, 이러한 사업자에게 통신의 공익성을 확보하도록 규제함으로써 독점에 의한 폐해를 막아야 한다는 논리가 도출되었다.

통신산업에서 필수설비란 그것을 이용하지 않고는 소비자에게 통신서비스를 제공할 수 없는 설비들을 의미하는데, 예를 들어 가입자 선로 등의 통신망이 대표적인 필수설비로 간주되고 있다. 필수설비를 구축하려면 대규모의 투자가 필요한데, 투자로부터 투자금을 회수하는 것에는 상당한 기간이 소요되고, 필수설비를 구축한다고 하더라도 사업의 불확실성으로 인해 신규사업자의 진입유인을 감소하는 효과가 있어 경쟁을 저해하는 요인이 되므로 공정한 경쟁을 위해서는 정부가 필수설비를 지정하고 이에 대한 공정한 접근을 허용하는 규제가 정당화될 수 있다.

한편, 통신산업에 있어서 보편적서비스제도는 1907년 미국 통신기업인 AT&T의 슬로건인 “하나의 정책, 하나의 시스템, 보편적서비스(One policy, One system, Universal service)”에서 비롯되었으나, 당시의 보편적서비스 개념은 미국 내 산재된 지역 전화사업자들을 합병하여 통합된 전화시스템 하에서 이용자들의 전화통화를 용이하게 해 주는 의미로 현재 사용되고 있는 보편적서비스 개념과 차이가 있었다<sup>211</sup>. 이후 보편적서비스는 기본적 통신서비스를 모든 국민들에게 적절한 요금에 이용할 수 있도록 보장하는 정책의 개념으로 변화하게 되었는데, 1996년 개정된 미국 통신법 (제254조)에 따르면, 보편적서비스는 모든 이용자에게 통신서비스를 적절한 가격에 사용가능하도록 하는 것으로 정의되었다<sup>181</sup>.

이러한 논거들에 의해서 통신법제의 논거는 사업자 허가 제도를 통한 진입규제, 필수설비에 대한 공정한 접근의 문제, 그리고 보편적 서비스제도 등으로 요약될 수 있다.

4.2.1 진입규제

우선 통신산업에서 진입규제의 목적은 공공성이 큰 통신서비스의 안정적 공급을 보장하기 위한 것으로 기간통신 사업자에 대해서는 허가를 통해 진입을 허용하고 있고 별정통신 사업자에 대해서는 등록을 부가통신 사업자에 대해서는 신고만으로 서비스 제공을 허용하고 있다. 특히, 기간통신사업에 대해서는 대규모의 장치산업, 규모의 경제, 네트워크 외부효과 등으로 자연 독점적 성격이 강한 것으로 인식되어 정부나 공사를 통한 독점적 서비스 제공이 전 세계적으로 받아들여져 왔다. 그러나 최근에는 통신서비스에 대한 수요가 증가하고 시장의 확대, 기술의 발전으로 통신산업의 자연독점성이 감소되면서 단기적으로는 경쟁이 비효율적일 수 있으나 경쟁을 통한 기술 개발 및 서비스 발전 등으로 동태적 효율성 추구가 가능한 것으로 인식되고 있다. 우리나라의 경우도 이러한 인식에 기반을 두어 이동전화 등 신규서비스와 자연독점성이 낮은 시외 국제전화 부문을 중심으로 경쟁이 도입되기 시작하였다.

한편, 네트워크의 광대역화와 IP화가 진행되면서 동일한 네트워크에서 다양한 서비스 제공이 가능해졌고, 이로 인하여 기술의 특성에 따라 상이한 진입규제를 적용하는 것이 융합서비스의 발전을 왜곡할 수 있다는 문제점이 제기되었다. 따라서 유럽을 중심으로 한 많은 선진 국가들은 통신서비스에 대한 진입규제를 완화하는 추세로 전환하고 있고, 우리나라의 경우

에도 최근 들어 진입규제를 완화해 나아가고 있다.<sup>[31]</sup>

#### 4.2.2 필수설비 이론과 접근규제

필수설비에 대한 공정한 접근은 시장지배력을 가진 기업으로 하여금 통신서비스 제공을 위해 필수적인 설비를 다른 경쟁 기업들에 대해 동등하게 거래하도록 의무화하는 것이다<sup>[5]</sup>. 문제는 정책당국의 규제에 의해 필수설비를 개방하는 과정에서 기존 설비보유자의 이익 혹은 투자유인을 감소시킬 수 있는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 기존 필수설비 보유자의 투자유인을 감소시키지 않는 동시에 많은 사업자들로 하여금 필수설비를 이용하게 함으로써 시장경쟁을 활성화시키는 것이 정책당국의 중요한 규제목표라 할 것이다.

통신산업에서 필수설비 이론은 접근(access)규제라는 통신 산업 특유의 규제제도를 낳게 하였다. 접근규제는 상호접속제도, 가입자망 공동활용제도(LLU), 설비제공제도, 이동전화 로밍, 무선인터넷 개방제도, MVNO 등 상당히 다양하고 복잡한 방식으로 구성되어 있다.

사실 통신산업에서 가장 일반적인 접근규제는 상호접속에 대한 규제라고 하겠다. 상호접속제도는 이용자에게 자신이 가입한 사업자에 무관하게 원활한 단대단(end-to-end)서비스가 보장되도록 하는 것이다<sup>[9]</sup>. 1997년에 개정된 상호접속기준은 사업자간 접속체계의 형평성을 지향하기 위해서 상호접속체계를 접속사업자간에 대등한 관계로 전환해 접속료 원가산정대상 및 검증대상을 전기통신사업법에 따른 시장지배적 사업자로 확대하였다. 다만 시장지배력을 가진 시내전화 사업자에 대해서는 상호접속과 관련된 별도 의무를 부과한다. 또한 접속을 요청하는 사업자가 접속점(접속제공교환기)을 선정할 수 있으며, 기술적으로 접속이 불가능할 경우에는 사업자간 협의하여 조정할 수 있도록 하고 있다.

가입자망 공동활용제도는 기존 시내전화 사업자 가입자선로의 세분화된 망요소를 경쟁사업자가 공동 활용할 수 있도록 하는 제도로 시내전화, 초고속인터넷 부문의 경쟁 활성화와 중복투자 방지를 목적으로 하고 있다<sup>[20]</sup>. 가입자망 공동활용제도는 서비스기반 경쟁정책의 대표적인 사례로 국가별 정책방향에 따라 그 시행의 강도는 다르다. 설비제공제도는 기간통신사업자간 협의를 통해 통신설비를 제공하거나 제공받을 수 있도록 하는 제도로 경쟁을 촉진하고 중복투자를 방지하려는 목적에서 도입되었다. 로밍이란 한 이동통신사업자의 망이 커버하지 못하는 지역에서 다른 사업자의 이동통신망을 이용하여 서비스를 제공할 수

있도록 하는 제도로 설비제공제도와 마찬가지로 경쟁을 촉진시키고 중복투자를 방지하려는 목적에서 도입되었다. 한편, 무선인터넷망 개방제도는 이동통신사업자의 무선 인터넷 망에 다른 사업자들이 접근하여 무선인터넷 관련한 서비스를 제공할 수 있도록 하는 제도이고, MVNO 제도는 이동통신망을 보유하지 않은 사업자가 기존 이동통신사업자의 이동망을 활용하여 서비스를 제공할 수 있도록 하는 제도이다.

#### 4.2.3 보편적서비스 제도

보편적서비스 제도는 전화, 전기, 수도 등과 같이 일상생활의 가장 기본적이고도 필수적인 서비스가 소비자의 소득수준이나 거주지역 등과 같은 개별적인 환경요소에 상관없이 모든 소비자들에게 보편적으로 제공되도록 하는 것이다<sup>[16]</sup>. 1990년대 이후 여러 선진국들에서 경쟁적 요소를 도입하면서, 중요한 통신서비스에 대한 적절한 공급을 보장하기 위하여 보편적서비스 제도가 법적으로 도입되었고 우리나라의 경우에도 1998년 전기통신사업법에 보편적서비스제도가 도입되었다. 전기통신사업법에 따르면, “모든 이용자가 언제 어디서나 적절한 요금에 제공받을 수 있는 기본적인전기통신역무”로 보편적서비스를 정의하고 있으며(전기통신 사업법 제2조) 보편적서비스에 해당하는 전기통신역무를 결정하기 위해서는 정보통신 기술의 발전 정도, 전기통신역무의 보급정도, 공공의 이익과 안전, 사회복지 증진, 그리고 정보화촉진 등을 고려해야 한다고 규정하고 있다(전기통신사업법 제3조). 이에 따라 유선시내전화, 공중전화, 긴급통신용 서비스, 장애인 및 저소득층에 대한 요금감면 전화 서비스를 보편적서비스로 지정하여 제도를 운영하고 있다(전기통신사업법 시행령 제2조).

한편, 2002년 발표된 유럽연합(EU)의 보편적서비스 지침(Directive)에서도 전기통신부문에서의 경쟁촉진과 함께 모든 이용자들의 보편적서비스에 대한 접근보장을 강조하고 있다<sup>[32]</sup>. 결국, 우리나라를 포함한 해외의 주요 국가들은 통신산업에 있어서 보편적서비스를 이용자가 거주하는 지역이나 소득수준에 상관없이 안정적으로 제공받아야 하는 서비스로 인식하고 있고, 보편적서비스에 해당하는 서비스는 국민의 기본적인 통신이용권을 보장 하는 서비스를 포함하도록 하고 있다고 볼 수 있다<sup>[21]</sup>.

### 4.3 방송법제와 통신법제 논거의 공통점과 차이점

#### 4.3.1 공통점

방송과 통신 산업은 전통적으로 강력한 진입규제가

적용되어 왔고, 방송과 통신 모두 가급적 많은 사람들에게 무료 또는 저렴한 요금으로 서비스를 제공함으로써 보편적서비스로서의 가치를 실현하도록 요구되어 왔다는 공통점이 있다.

방송의 경우에는 주파수 자원의 희소성과 강력한 사회적 영향력을 발휘할 수 있다는 점 때문에 방송서비스를 제공하고자 하는 자는 서비스 제공을 위한 엄격한 진입규제가 정당화되었다. 반면, 통신의 경우에는 자연 독점적 산업으로 간주되어 정책당국에 의해 가장 효율적이라고 판단된 사업자를 선정하고, 이러한 사업자에게 여러 가지 사전적 규제를 부과하는 대신 독점적 서비스 제공을 보장해 주었다. 특히 방송, 통신 모두 주파수를 사용하는 경우 서비스 제공에 필수적인 희소자원에 대한 합리적인 배분의 수단으로 진입규제는 정당화 되었다. 결국, 방송이나 통신산업에 있어서 진입규제 적용의 논거는 다소 상이하다고 하더라도, 정책당국은 독점적 서비스 제공을 약속해 줌으로써 선택된 독점적 사업자로 하여금 해당 산업에서의 공익적 가치를 수행하도록 요구해 왔다는 공통점이 있다.

또한 통신법제와 달리 방송에서는 보편적서비스 관련한 명시적 규정이 없었지만, 통신과 방송서비스 모두 국민의 안녕과 사회통합 등 공익적 가치실현을 위해 도입되었다고 할 수 있다<sup>18)</sup>. 보편적서비스의 범위에 있어서 통신서비스는 소득이나 지역에 상관없이 국민들의 기본권을 침해하지 않는 서비스로 간주하고 있고 이러한 서비스의 범위는 기술의 발전과 사회문화적 상황 등을 고려하여 확대해 나아가고 있다고 볼 수 있는 반면, 방송서비스의 경우 대부분의 국가에서 지상파방송서비스를 보편적서비스의 범주에 포함시키고 있다.

#### 4.3.2 차이점

##### 4.3.2.1 진입 규제

방송산업과 통신 산업은 전통적으로 강력한 진입규제 적용이 정당화되어 왔으나, 최근 들어 통신산업에서의 진입규제는 완화되는 추세에 있고 유럽을 중심으로 한 선진국들의 경우, 주파수를 활용한 서비스 이외의 통신서비스는 대부분 진입규제가 사라지고 있다고 봐도 무방할 것이다. 비록 국내 통신 산업의 경우, 전송역무에 대해 허가를 득하도록 하고 있으나 허가 조건이나 과거 사업자의 진입사례 등을 고려해 보았을 때, 진입을 원하는 사업자들은 대부분 서비스 제공이 가능하다고 할 수 있다<sup>19)</sup>.

수평적 규제체계를 도입한 유럽연합의 경우, 방송이나 통신을 불문하고, 전송서비스 사업을 위해서는 신고만으로 사업개시가 가능하다는 것은 진입규제가 사라졌음을 의미한다. 그러나 방송서비스의 경우, 아직도 국가들마다 진입규제의 강도에 있어서 상당한 차이가 존재하고 있다. 앞서 언급했듯이, 수평적 규제체계를 도입한 유럽연합의 경우 방송서비스의 경우에도 그 기능이 전송기능에 해당하는 경우, 신고만으로 서비스 제공이 가능한 반면, 우리나라나 미국은 아직도 기술적 특성에 기반을 두어 사업자에 대한 진입을 통제하고 있는 것이 현실이다. 그러나 우리나라와 비슷한 수직적 규제체계를 적용하고 있는 미국의 경우에는 방송사업자들에 대한 진입규제를 완화하고 있다. 한 가지 사례로 IPTV의 진입을 둘러싼 우리나라와 미국의 상이한 대응방식은 방송 사업에 대한 진입규제가 두 국가 간 얼마나 차이가 있는지를 여실히 보여준다. 미국의 경우 IPTV 서비스가 도입되었을 때, 케이블 사업자들과는 달리 주 단위로 면허를 받으면 해당 주에서 별도의 지역면허 없이 통합적으로 서비스를 제공할 수 있도록 해 줌으로써 IPTV사업자들의 서비스 진입을 촉진할 수 있는 제도를 만들어 주었다<sup>21)</sup>.

그러나 우리나라는 전 세계에서 초고속인터넷망의 보급률이 가장 높은 국가임에도 불구하고 IPTV 서비스가 제공된 지는 불과 1년밖에 되지 않았다. 이러한 이유는 방송으로 간주된 IPTV 서비스가 방송특유의 높은 진입장벽에 막혀 있었기 때문이다. 구 방송위원회는 IPTV 서비스를 현행 방송법 체계내의 별정방송 내지는 멀티미디어 방송사업 (다채널을 이용하여 텔레비전 방송, 라디오 방송 및 데이터 방송을 복합적으로 송신하는 방송)으로 분류하여 국내 방송사업 구도 전반 속에서 기존의 방송매체들과의 공정경쟁을 보장하며 도입하자는 입장을 제시한 반면, 구 정보통신부는 IPTV 서비스를 새로운 융합서비스로 인식하고, 기존 통신법이나 방송법의 틀 내에서 수용하기보다는 광대역융합서비스사업법과 같은 제3의 입법을 통해 규제하자는 입장을 제시하였다.

IPTV의 진입방식에 대한 입장 차이는 융합 환경에서 수평적 규제방식 도입에 대한 시각차이로 이어졌다. 소위 “2분류”와 “3분류” 논쟁으로 치달았던 수평적 규제체계 논란은 방송과 통신산업에서의 전통적 규제논거를 융합 환경에서 확대 적용하고자 하는 이해관계자들 간의 마찰에 기인한 측면이 크다<sup>14)</sup>.

이상우<sup>15)</sup>는 2분류 3분류 논쟁의 핵심을 플랫폼의 기능들 중에 패키징 기능에 대한 규제논란으로 간주하고, 2분류와 3분류 방식에 대한 불필요한 갈등보다

는 패키징 기능에 별도의 사업자 구분이 필요한지에 대해 논의가 모아져야 함을 강조하고 있다. 이는 최근 다양한 통신역무를 전송역무로 단일화하고 전송역무에 대한 낮은 진입규제를 적용하는 추세와 맥을 같이 하고 있다. 결국, 2분류와 3분류 논란은 방송에서의 강력한 진입규제와 통신에서의 낮은 진입규제를 융합 환경에서 어떻게 조화시킬 것인가의 문제로 요약될 수 있다.

#### 4.3.2.2 소유규제

방송산업과 통신 산업은 소유규제의 측면에서도 상당히 다른 법제도가 적용되고 있다. 통신 산업의 경우, 기간통신 사업자에 대해서만 49% 외국인 지분제한 규정이 존재하는 반면, 방송산업에서는 사업자별로 상당히 다양하고 엄격한 소유 지분제한 규정이 적용되고 있다. 2009년 7월 미디어법이 통과되면서 방송산업에 있어서 소유지분 제한 규정이 다소 완화되었다고는 하나, 통신산업에 비해서는 아직도 상당히 복잡한 소유지분 제한 규정이 적용되고 있다. 방송산업에서 소유규제가 엄격한 이유는 방송산업에서는 전통적으로 다양성 논리가 강조되어 왔기 때문이다. 즉, 다양한 사업자들이 시장에 존재할 때, 이들은 서로 다른 관점의 콘텐츠를 제공할 것이고, 이는 곧 방송의 다양성으로 이어질 것이라는 가정에 기반을 둔다. 그러나 소유의 다양성이 내용의 다양성으로 이어진다는 일관된 연구는 제시되고 있지 않다<sup>29)</sup>. 소유의 다양성이 내용의 다양성으로 이어질 수도 있지만, 다양한 사업자들이 오히려 비슷한 콘텐츠를 제공함으로써 내용의 획일화에 기여할 수도 있다는 것이다<sup>16)</sup>. 문제는 우리나라의 경우, 국내 방송 사업자의 소유지분이 실제로 어떻게 구성되어 있고, 지배주주의 영향력이 어떻게 발휘되고 있는지에 대한 기본적인 분석이 없이, 공익성 확보라는 명목으로 방송산업에서의 소유지분 규제를 당연시 해 왔다<sup>4)</sup>.

#### 4.3.2.3 내용규제와 접근규제

방송산업과 통신산업에서 가장 큰 규제차이점은 방송은 내용규제를 통신은 접근규제를 강조하고 있다는 것이다.

국내 방송산업에서 내용규제가 강조되고 있는 이유는 방송매체의 사회적 책무를 강조하는 전통적인 방송규제 철학에 뿌리 깊게 의존하고 있음을 보여준다<sup>25)</sup>. 또한 방송산업은 정부의 규제에 의해 덜 편향되고 보다 정확한 정보가 제공될 수 있다는 믿음도 방송산업에서 내용규제의 정당성을 뒷받침하는 논거로 이용

되어 왔다<sup>30)</sup>.

그러나 우리나라의 방송시장도 케이블TV, 위성방송, IPTV 등 다양한 전송기술의 발전과 방송통신 융합의 진전으로 지상파방송 중심에서 다매체 다채널 시대로 급변하고 있다. 또한 디지털 방송기술의 발달로 2012년 12월 31일까지 모든 지상파방송의 아날로그 방송을 종료할 것을 목표로 하고 있다. 향후, 디지털 전환이 완료될 경우 대부분의 가구들은 기존에 대여섯 개의 무료 지상파채널을 시청하던 것에서, 수십 개 정도의 디지털 지상파 채널을 무료로 시청할 수 있게 될 것이다<sup>25)</sup>. 결국, 방송의 디지털화와 새로운 전송기술의 지속적 등장은 시청자의 미디어 시청행태에 급격한 변화를 가져오게 될 것이고, 이러한 현상은 주파수의 희소성이라는 방송규제의 전통적 근거를 약화시킬 뿐만 아니라, 방송의 강력한 사회문화적 영향력에 근거한 방송규제의 정당성도 점차 퇴색시킬 것으로 예측된다.

한편, 통신산업에 있어서 다른 산업과 구분되는 가장 큰 규제제도는 네트워크 설비에 대한 접속 및 네트워크에 대한 개방을 허용하도록 하는 접근 관련한 규제라고 할 수 있다. 접근 관련한 규제는 소위 “서비스 기반”정책의 대표적 수단이라고 할 수 있다. 서비스 기반 경쟁이란 경쟁사업자가 일부 또는 전부의 설비나 서비스를 기존 사업자에게 의존하면서 경쟁하는 것을 의미하는 반면, 설비기반 경쟁이란 모든 사업자가 자체로 구축한 설비를 통해 경쟁하는 것을 의미한다. 설비기반 경쟁은 서비스 기반 경쟁에 비해 본격적인 경쟁효과 창출이 가능하다는 것인데, 이는 모든 사업자가 자신의 설비를 가지고 경쟁하기 때문에 기술간 경쟁을 통해 다양한 소비자 욕구를 충족시켜 줄 수 있고, 진입자가 기존 사업자의 요금, 서비스, 기술 등에 종속되는 서비스기반 경쟁에 비해 유연성과 혁신가능성이 높기 때문이다. 또한 각자의 네트워크 구축을 통해 요금 및 제품 차별화, 전반적 효율성 및 서비스 질의 향상 등을 유도할 수 있기 때문에 높은 경제적 편익을 창출할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 설비기반 경쟁은 대규모 투자소요로 인해 설비기반 진입 자체가 불가능하거나 단기간에 넓은 지역을 대상으로 경쟁이 발생할 수 없기 때문에 경쟁활성화가 지연될 우려가 있다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서 서비스 기반 경쟁정책의 필요성이 제기될 수 있다. 그러나 서비스 기반 경쟁 하에서 신규 진입자는 기존 사업자의 요금과 서비스 및 기술 등에 종속됨으로써 경쟁효과가 상대적으로 적을 수 있고 효율적인 설비제공 가격 도출이 어려울 경우, 네트워크 투자에 대한 유인이 사



라질 수 있다.

우리나라의 경우에는 지금까지 설비기반 경쟁을 통해 초고속인터넷 시장을 발전시킨 모범적인 사례로 일컬어지고 있고 최근 들어 가입자선로 공동활용제도 등과 같은 서비스기반 경쟁정책을 도입함으로써 설비기반 경쟁정책을 보완하려는 움직임이 보이고 있다. 미국의 경우에는 FCC가 필요하다고 판단되는 모든 네트워크 요소에 대한 개방의무를 부여한 바 있다. 즉, 경쟁사업자가 접근하지 못할 때, 심각하게 경쟁을 저해할 우려가 있는 네트워크 요소를 결정하고 이에 대한 개방의무를 부과하였다. 그러나 1996년 FCC가 지역경쟁명령(local competition order)을 통해 망개방 요소를 가급적 넓게 정의하려는 움직임을 보이자 일련의 법원소송이 이어졌고 2005년 9년간의 법원소송의 결과 FCC는 망개방 의무를 통신법에서 완전히 삭제하였다. 반면에 유럽은 규제기관으로 하여금 상당한 시장지배력(significant market power)보유 여부를 결정하게 하고 상당한 시장지배력을 보유한 사업자에게 가입자망(local loop)을 개방하도록 의무화하였다<sup>33)</sup>. 그러나 가입자망 개방제도는 신규 사업자의 혁신이나 투자 유인을 저해할 수 있기 때문에 경쟁이 충분히 확립된 이후에는 철회되어야 함을 명시하고 있다.

## V. 방송통신 융합 환경에서 통합법 제정의 추진 방향

### 5.1 진입규제

방송통신통합법은 기업의 잉여와 소비자 잉여를 극대화할 수 있도록 추진되어야 할 것이다. 이를 위해서는 방송통신통합법이 새로운 신규 사업자들의 방송통신 시장으로의 진입유인을 높임으로써 방송통신 연관산업의 활성화에 기여할 수 있어야 한다. 또한 방송통신 통합법은 새로운 기술이 지속적으로 방송통신시장에 도입될 수 있도록 기술혁신(technological innovation)을 촉진하는 방향으로 수립되어야 할 것이다.

방송통신통합법이 수용해야 할 이러한 방향성은 최근 여러 선진 국가들에서 도입하고 있는 수평적 규제 체계의 목적과 맥을 같이 하고 있다. 2002년 수평적 규제체계를 도입한 유럽연합의 경우, 모든 종류의 서비스를 전송과 콘텐츠 계층으로 구분하고 전송계층에 대해 일반인가를 적용함으로써 사업자의 자유로운 진입과 신규기술의 도입을 활성화하는 정책을 추진해 나가고 있다<sup>31)</sup>. 일반인가 체계 하에서는 방송, 통신의 구분 없이 전자커뮤니케이션 서비스 사업자에게 동일한 진입절차를 요구하고, 진입절차도 서비스 제공

을 위한 신청서를 작성하고 제출함으로써 서비스 제공이 가능해지는 것이다. 신청서에는 사업자 이름, 등록번호, 주소, 전화번호, 제공하는 서비스나 네트워크에 대한 짧은 소개, 서비스 제공 개시일 등을 기입하고 제출하면 된다<sup>37)</sup>.

진입규제의 완화가 방송산업이나 통신산업에 긍정적 영향을 미쳤다는 실증적 분석결과는 상당히 많다. 예를 들어, 1982년 BT의 민영화가 소비자잉여의 증가를 가져왔고, 뉴질랜드에서 1987년의 경쟁도입과 1993년 국영기업인 TCNZ의 민영화가 연간 5.6퍼센트의 생산성 증대와 서비스품질의 향상을 가져왔으며, 전화서비스 가격의 하락은 소비자잉여를 증가시킨 것으로 나타났다<sup>27)</sup><sup>34)</sup>. 1984년에서 1997년 사이에 남미와 아프리카 30 개 국가에서는 경쟁 도입으로 인하여 통신서비스의 회선설비, 공중전화의 수 및 시내전화요금에 긍정적인 기여를 했다는 연구결과가 보고되었다<sup>40)</sup>. OECD 국가에 대한 연구결과에서도 민영화와 경쟁정책의 도입이후, 시장 내의 사업자수의 증가는 생산성 및 품질향상을 가져왔고, 통화료 인하의 효과도 있었음을 밝혀냈다<sup>41)</sup>. 미디어 산업의 경쟁도입에 대한 연구에서도 미국에서 DBS가 도입됨으로써, 유료 TV 서비스의 질이 향상되었고 소비자의 편익도 증가했다는 연구결과들이 발표된 바 있다<sup>35)</sup>.

이러한 관점에서 수평적 규제체계 도입방식과 관련하여 국내에서 제기되고 있는 2분류 3분류 논란은 보다 생산적 논의로 전환될 필요가 있다. 3분류방식에서 주장하고 있는 플랫폼 계층의 별도구분은 패키징 기능에 대한 구분으로 보다 명확히 논의될 필요가 있고, 과연 진입 단계에서 3분류로 구분할 필요성이 있는가에 대해서는 보다 생산적 논의가 필요한 시점이다<sup>45)</sup>. 만일 패키징 기능에 대한 공익적 영향을 우려한다면 진입 단계에서 3분류 방식을 주장하기 보다는 전송사업자로 진입 후, 패키징 기능을 제공하는 사업자에게 추가적 의무를 부과하는 방식이 보다 합리적이고 효율적인 방식이 될 것이다. 전송서비스로 진입체계를 통합하게 되면 전송사업자로 진입한 사업자들은 다양한 기술방식으로 전송서비스를 제공하게 될 것이고, 만일 전송사업자들이 추가적으로 패키징 기능을 제공하게 될 경우 이에 대한 추가적 의무를 준수하면 될 것이다.

콘텐츠 계층에 대해서는 사회문화적 영향력을 고려하여 차별적 진입규제를 적용하는 것이 바람직할 것이다. 콘텐츠가 제공되는 유형, 즉 콘텐츠 제공의 양방향성 정도, 소비자에 의한 통제성 등에 따라 차별적 규제를 적용하는 것이 적절하다고 판단된다. 수평적

규제체계를 도입한 영국이나 현재 수평적 규제체계 도입을 준비 중인 일본의 경우에도 콘텐츠 계층에 대해서는 콘텐츠 제공방식 유형별로 차별적 규제를 적용하고 있다는 사례는 이러한 주장을 뒷받침하는 좋은 사례라고 하겠다<sup>15)</sup>.

한편, 소비자 측면에서는 방송통신 통합법의 제정으로 다양한 사업자들이 방송통신 시장으로의 진입이 활발히 이루어짐으로써 보다 저렴한 가격으로 양질의 콘텐츠를 소비할 수 있어야 한다. 생산자 측면과 소비자 측면의 잉여가 극대화된다는 것은 방송통신 시장이 효율적으로 작동한다는 것을 의미하고, 시장이 효율적으로 움직일 때 시장 내에서 활동하는 기업과 서비스의 경쟁력은 높아지게 된다.

## 5.2 미디어의 다양성 확보

방송통신 통합법은 방송산업의 전통적 규제논거인 다양성이 유지될 수 있도록 제정되어야 한다. 그렇다면 융합 환경에서 미디어의 다양성은 어떻게 확보될 수 있을까?

전통적으로 미디어에서의 다양성은 소유규제를 통해 담보될 수 있다는 논거 하에 미디어 시장에 대한 엄격한 소유규제가 적용되어 왔다. 이는 미디어 소유의 다원성을 통해 미디어 내용의 다양성이 담보될 것이고, 다양하게 제공된 콘텐츠는 소비자들이 골고루 소비할 것이라는 가정에 근거한다<sup>16)</sup>. 소유규제의 필요성을 주장하는 이들은 미디어 시장에 소유규제가 사라지게 되면, 거대 자본에 의한 미디어 소유의 집중화가 일어날 것이고 이는 미디어 시장에 다양한 목소리가 사라지게 됨을 가정사실화 하고 있다<sup>17)</sup>.

그러나 소유규제의 정당성 논거는 이론적 논거나 정서적 측면에서 비롯된 가정보다는 실증적 방법으로 풀어나가는 것이 바람직할 것이다<sup>18)</sup>. 소유규제의 논거, 즉 소유의 다원성이 내용의 다양성으로 이어지고, 내용의 다양성은 다시 노출의 다양성으로 연결된다는 가정에 대한 보다 실증적 분석이 필요한 시점이다. 이러한 연결고리를 밝히는 연구들이 일부 있어 왔으나 대부분 일관된 결과를 제시하고 있지 못한 상황이다<sup>19)</sup>. 따라서 우리나라에서도 국내 미디어사업자의 지분이 실제 어떻게 구성되어 있고 지배주주의 영향력이 어떻게 발휘되고 있는지에 대한 기본적 분석을 바탕으로 미디어 소유와 내용의 다양성 간의 관계를 분석해 보는 작업이 필요할 것이다. 문제는 미디어 소유와 다양성 간의 관계를 밝히기는 쉽지 않다는 것이다. 과거에도 이에 대한 연구들이 진행되어 왔으나 앞서 언급하였듯이 일관된 결과를 제시하고 있지 못하

다. 따라서 미디어의 다양성 확보를 위해 소유규제에 초점을 맞추기 보다는 다양성이 실현되는 마지막 단계, 즉 노출의 다양성 확보에 보다 초점을 맞출 필요가 있다.

디지털 환경에서는 미디어를 이용하기 위한 기술적, 경제적 제약은 사라지고 있으나 여전히 특정 콘텐츠만이 대중들의 주목을 받고 사회적 관심을 불러일으키고 있는 것이 현실이다. 윤석민<sup>24)</sup>의 연구는 다양한 지표들을 통해 국내 미디어 시장의 여론 지배력을 측정해 보았는데, 지상파 3사의 여론지배력은 평균 50%라는 높은 수준에 달하는 것으로 나타났고, 매출액을 추가로 고려할 경우 여론지배력이 68.85로 나타났다. 그 다음으로 5개 포털의 여론 지배력이 16.2%로 나타남으로써 국내 미디어 산업에서는 지상파TV와 포털의 지배력이 상당히 높은 것으로 밝혀졌다. 따라서 현재 국내 미디어 산업은 다양한 관점이 제공되고 있지 않은 것으로 판단할 수 있고, 향후 다양성 보장이 필수적인 것으로 보인다.

디지털 기술의 발달로 주파수의 희소성이 감소하고 있고 누구나 저렴한 비용으로 미디어 서비스 제공이 가능해지고 있다는 사실은 미디어의 다양성에 분명 긍정적 영향을 줄 것이다. 문제는 기존의 지상파방송사들이 제작하는 콘텐츠 또는 케이블 채널들 중에서도 많은 자본을 투자한 고품질의 콘텐츠는 적정 규모의 대중들에게 도달되고 있는 반면, 이보다 수적으로는 많은 다양한 채널들이나 콘텐츠들은 극히 일부 시청자들에게만 도달되거나 사회적으로도 거의 주목받지 못한 채 제공되고 있다는 것이다. 융합 환경에서 다양한 기술을 바탕으로 한 미디어들의 등장이 활발히 이루어지고 있고 미디어 시장에 대한 진입장벽이 사라지면서 다양한 사업자들의 진입이 이루어지고 있지만 실제로 대중들의 주목을 받는 콘텐츠를 제공하는 사업자들은 제한적이라고 하겠다. 결국 기술적, 경제적으로 다양한 콘텐츠의 제공이 가능해지고 있는 환경에서 이러한 콘텐츠에 대한 다양한 이용을 활성화시키는 것이 정책당국이 고민해야 할 중요한 과제가 될 것이다.

## 5.3 접근 관련한 규제들의 확보

전통적으로 통신규제의 목적은 경쟁적 시장을 효율적으로 작동하게 함으로써 통신서비스에 대한 접근을 보장하는 것이었다. 국내 전기통신사업법의 경우에도 전기통신설비의 제공, 가입자선고의 공동활용, 상호접속 등 네트워크에 대한 접근 관련한 규정이 비교적 상세하게 규정되어 있다.

반면, 방송법에서는 네트워크 접근과 관련된 규정은 없다. 최근 제정된 인터넷멀티미디어방송법에는 전기통신설비의 동등제공 조항이 신설됨으로써 방송관련 법에서도 처음으로 네트워크에 대한 접근이슈를 담고 있다. 그러나 방송산업에서도 점차 콘텐츠에 대한 접근 이슈가 쟁점화 되고 있다. 2002년 위성방송과 2006년 위성DMB 출범 시 지상파채널의 송출거부로 인한 가입자 확보의 어려움, 2003년부터 불거진 위성방송에 대한 인기 케이블 채널의 송출거부, 최근 서비스가 시작된 IPTV와 지상파채널 간 채널 송출 관련 협상지연 및 고가의 송출 비용 문제 등은 모두 콘텐츠 접근과 관련된 이슈들이다.

결국, 융합 환경에서는 방송부문과 통신부문 모두 콘텐츠나 네트워크에 대한 접근 이슈가 중요해 지고 있다고 볼 수 있으며, 향후 제정될 통합법에서도 콘텐츠와 네트워크에 대한 통합적 접근규정 마련이 필요해 보인다.

우선, 통합법 제정 시 콘텐츠에 대한 접근규정을 포괄적으로 통합하는 방안을 고려해야 할 것이다. 현재 방송법에서는 보편적 시청권에 대한 규정만 있고, 인터넷멀티미디어방송법에서는 실효성은 없지만 콘텐츠 동등접근에 대한 규정이 있다. 현재 이슈가 되고 있는 것은 지상파콘텐츠에 대한 제공 거부나 적정가격 수준, 그리고 IPTV나 위성방송에 대한 케이블 채널의 배타적 거래 등이다. 그러나 현재의 법으로는 이러한 이슈들을 통합적으로 다룰 수 없다는 한계가 있기 때문에 통합법에서는 신규미디어의 진입유인을 높이고 미디어 시장에서의 자유로운 경쟁환경을 보장할 수 있도록 콘텐츠에 대한 접근이슈를 통합하여 체계적으로 구성할 필요가 있다. 예를 들어, 현재 인터넷멀티미디어방송법에 존재하는 콘텐츠 동등접근 조항을 방송통신통합법에 규정함으로써 보다 일관되고 통합적으로 적용할 수 있는 방안을 고민해 보아야 한다. 미국이 1992년 많은 이해 집단들의 반대에도 불구하고 프로그램 접근 규정을 적용한 것은 유료TV 시장에서 전송사업자들의 핵심적 콘텐츠에 대한 접근을 강제함으로써 유료TV 시장의 경쟁을 활성화하고자 함이었다. 이를 통해 미국의 유료TV 시장의 진입장벽은 낮아졌고, 새로운 사업자들이 다양한 콘텐츠를 제공할 수 있게 되었다<sup>17)</sup>. 물론 장기적으로 유료TV 시장이 유효한 경쟁체제에 도달했을 때에는 독점적 콘텐츠 제공이 합리적인 비즈니스 전략임을 인정하여 콘텐츠의 동등접근을 강제화하는 규제를 폐지할 필요가 있다.

또한 현재 가장 쟁점이슈가 되고 있는 지상파채널에 대한 접근이슈에 대해서는 보다 명확한 법적 근거

마련이 요구된다. 이상우<sup>12)</sup>가 주장하듯이 지상파채널 사업자들은 최소한 주파수를 무료로 사용하는 대가로 공익적 방송프로그램 제공을 약속하였고, 따라서 이들이 제공하는 프로그램들은 가급적 많은 시청자들에게 제공되는 것이 사회적으로 바람직하다고 할 수 있다. 따라서 모든 유료매체들로 하여금 지상파 채널을 제공하도록 요구하는 것은 설득력이 있다. 그러나 우리나라의 경우, 지상파 채널에 대한 의무재송신 규제를 적용하지 않더라도 모든 유료TV 매체들은 자발적으로 지상파채널을 제공할 유인이 있다. 따라서 보다 현실적인 방안은 지상파채널사업자들에게 의무제공 규제를 적용함으로써 어떤 유료TV 사업자로부터 지상파콘텐츠에 대한 제공을 요구받으면 지상파채널사업자들은 자신의 채널을 반드시 제공하도록 하는 것이다. 프랑스, 체코, 영국, 벨기에 등과 같은 유럽 국가들도 지상파 채널에 대한 의무제공 제도를 적용하고 있는데, 이러한 국가들에서 의무제공 제도를 적용하고 있는 이유는 미디어 시장에서 공개되고 공정한 경쟁환경을 구축하고 다양성을 구축할 수 있기 때문이다<sup>16)</sup>.

한편, 네트워크에 대한 접근에 있어서 이용대가 산정방식과 필수설비에 대한 접근 이슈가 중요해질 것이다. 이용대가 산정방식은 대상설비의 사회적 가치를 반영하고 설비를 이용한 효율적 진입이 촉진되며 제공자와 이용사업자의 투자결정을 유도할 수 있도록 만들어져야 할 것이다. 네트워크에 대한 개방 제도는 필수설비를 보유한 지배적 사업자에게 합리적 요청이 있을 때 일정한 기한 내에 접근제공을 위한 협정을 체결하도록 의무화하는 것이다. 네트워크 개방의 기본취지는 필수설비에 해당하는 부분에 대한 접근을 규제를 통해 허용하여, 통신 서비스 시장의 경쟁과 혁신을 촉진하고자 하는 것이다. 이는 대개 경쟁도입이 단기적으로 어려운 물리적 네트워크 계위에 대한 접근을 제도적으로 개방함으로써 전송, 서비스 등 상위 계위의 소매 경쟁의 활성화를 유도하는 형태로 나타난다. 그러나 네트워크 개방의 논리를 뒤집어서 얘기하면, 후발 사업자가 자체적으로 구축할 수 있는 부분에 대해서는 스스로 투자하고 신규 진입에 상당한 장애가 될 정도의 설비, 즉 필수성이 입증된 설비에 대해서만 접근을 요구하는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 전통적으로 설비용량의 한계, 기술적으로 요청된 설비요소의 기술적 분리의 어려움, 기술적 안정성 훼손 등이 입증되는 경우에 접근 거부는 정당화되어 왔다. 신규 투자된 설비의 경우에도 개방의무가 유예되거나 접근거부에 따른 경쟁제한성이 크다면 개방대상에 포함시키는 것을 고려해야 한다.

#### 5.4 형평성 보장

방송통신 통합법은 방송통신 서비스의 이용에 있어서 형평성(equity)을 보장할 수 있도록 추진되어야 할 것이다. 기존 시민사회의 사회경제적 격차가 방송통신 서비스의 이용에 있어서 정보격차로 이어지는 말아야 한다는 것이다.

우선 방송서비스 부문에 있어, 방송통신 통합법은 지상파방송에 대한 의무재송신 규제의 목적을 명확히 함으로써 지상파방송에 대한 보편적 서비스가 실현될 수 있도록 제정되어야 할 것이다. 현재 국내 방송법은 지상파방송 의무재송신에 대한 규제의 목적과 의무재송신 대상채널 선정에 대한 명확한 법적근거가 없기 때문에 신규 매체가 출현할 때마다 지상파 재송신을 둘러싼 갈등이 반복되고 있다. 현재의 방송법에서는 KBS1과 EBS를 제외한 지상파채널의 경우 의무재송신 규제의 대상에서 제외되고 있는데, 제외한 이유에 대한 명확한 법적 근거나 이유가 없다. 따라서 유료매체들의 생존에 절대적 영향을 미치는 지상파방송의 전송 이슈는 지속적으로 불거지고 있으며 최근에는 IPTV 사업자들이 무리한 자금을 지불하면서까지 지상파채널에 콘텐츠 비용을 지불함으로써 IPTV의 수익성 악화 및 이로 인한 유료매체들의 시청자에 대한 비용전가 문제가 발생할 가능성이 높아지고 있다<sup>26)</sup>.

이러한 점들을 고려해 볼 때, 향후 제정될 통합법은 유료매체들의 지상파채널 전송 관련한 분명하고도 합리적인 조항들을 포함해야 할 것이다. 앞서 접근규제의 방향에서도 논의하였듯이, 우리나라의 경우 지상파 채널들의 경쟁력이 강하기 때문에 이들에 대한 의무재전송 규정이 없다고 하더라도 신규 유료TV 매체들은 모든 지상파 채널들을 제공하고자 할 유인이 존재한다<sup>25)</sup>. 따라서 지상파채널들에 대한 의무재송신 규제보다는 지상파채널 사업자들에게 유료TV 사업자들이 요구 시, 자신들의 채널을 제공해 주어야 할 의무를 부여하는 것이 바람직할 것이다<sup>26)</sup>.

한편, 통신서비스의 경우에는 현재 통신법에서와 같은 보편적서비스 제도를 지속할 경우 시장기구와의 지속적 갈등구조가 예상된다<sup>18)</sup>. 이는 융합 환경에서 보편적서비스 제도와 시장기구와의 갈등이 불거질 가능성이 높기 때문이다. 왜냐하면, 보편적서비스의 범주에 포함되어 있는 서비스들이 보편적서비스에 포함될 때 전제되었던 여러 가지 가정들이 융합 환경에서는 더 이상 맞지 않기 때문이다. 예를 들어, 과거 자연독점적 서비스로 간주되었던 전화서비스의 경우 중복투자보다는 하나의 기업이 서비스를 제공하는 것이 보다 효율적이라고 간주되었고 따라서 단일 사업자에

게 독점적 서비스 권한을 부여하는 대신 보편적서비스 의무를 부여하였다고 볼 수 있다. 그러나 융합 환경이 진전되면서 다양한 기술을 바탕으로 한 신규서비스들이 등장하면서 전화서비스 시장에는 경쟁이 치열해 지고 있고 이로 인하여 특정 사업자에 대한 보편적서비스 의무는 그 정당성이 사라지고 있다. 따라서 융합 환경에서는 통신서비스의 보편적서비스 범위를 시장 기구에 의해 실현되기 어려운 서비스에만 한정하고, 시장 기구에 의해 기존의 보편적서비스로 제공되던 서비스들의 일부를 경쟁적으로 제공할 수 있는 환경을 마련해 주는 것이 필요하다.

## VI. 결 론

본 연구는 방송통신 융합 환경 하에서 통합법 제정의 필요성을 인지하고, 통합법 제정 시 고려해야 할 중요한 요소들을 제한함으로써 통합법 구축의 바람직한 방향을 제공하고자 하였다. 이를 위해 방송과 통신의 규제논거를 살펴보고, 이를 바탕으로 통합법이 지향해야 할 방향을 제시하였다.

방송과 통신규제의 가장 큰 차이점은 방송은 다양성을 통신은 접근성 확보를 가장 중요한 정책목표로 삼아 왔다는 것이다. 그러나 융합 환경에서 다양성을 확보하기 위해 과거와 같이 소유규제를 통한 다양성 확보라는 입증되지 않은 논리에 기반을 두기보다는 오히려 노출의 다양성을 높이기 위한 정책수단을 고민하는 것이 필요하다. 접근이슈는 전통적으로 통신산업에서 다루어져 왔으나 최근 들어 콘텐츠에 대한 접근도 중요한 이슈로 부각되고 있다. 특히 우리나라와 같이 핵심적 콘텐츠가 부족하고 이러한 콘텐츠에 대한 접근이 신규미디어의 생존에 직접적 영향을 미치는 경우에 핵심적 콘텐츠에 대한 접근규제는 통합법에서 다루어야 할 중요한 부분이라 하겠다. 네트워크에 대한 접근의 경우, 네트워크의 필수성 여부를 면밀히 분석한 후, 필수설비로 간주된다면 해당 네트워크에 대한 접근을 원하는 사업자에게 대한 접근개방을 강제화하는 규정을 고려해 볼 수 있다. 그러나 중장기적으로 후발사업자의 직접투자가 가능하고 기존사업자의 망과 유사한 대체 망들이 등장하는 경우, 기존사업자 네트워크의 필수성은 사라지게 된다. 이러한 경우, 네트워크 제공 도메시장에 대한 경쟁상황 평가가 필요하고, 유효한 경쟁체제에 도달했다고 판단되는 경우, 설비제공의 의무는 사라지게 된다. 물론 네트워크의 경우, 콘텐츠와는 달리 많은 사업자들이 이용하기를 원하는 경우 네트워크 용량의 한계로 인해 원하는

모든 사업자들에게 개방하기 어려운 상황에 직면할 수 있다는 점은 추가로 고려되어야 할 것이다.

한편, 통합법 제정 시 추가로 고려되어야 할 사항은 기존면허체계가 신규면허체제로 변화하면서 발생하는 기존 면허사업자와 신규면허 사업자 간의 갈등해소의 방안이다.

통합법이 제정되는 경우 새로운 면허체계가 만들어짐으로써 진입규제의 강도가 변화하게 될 것이다. 이때 기존면허와 신규면허 간의 규제 형평성 문제가 발생하게 될 것이다. 예를 들어, 기존 면허에 부여된 권한이나 조건이 신규 면허보다 우월할 경우, 기존 면허를 신규면허로 강제로 전환하도록 한다면 문제가 발생할 것이다. 반대의 경우, 즉 기존면허를 신규면허로 변경하지 않고 서비스를 제공하도록 하는 경우에도 기존 면허사업자는 신규면허사업자보다 우월한 위치에서 서비스를 제공하기 때문에 경쟁환경 구축이 어렵고 신규사업자의 진입유인을 상쇄시키는 결과를 가져올 것이다. 한편, 신규 면허에 부여된 권한이나 조건이 기존 면허보다 우월한 경우, 기존 면허 사업자가 면허 만료일 이전에 신규 면허 사업자로의 전환이 허락되지 않는다면 기존 면허사업자는 불리한 조건에서 서비스를 제공하게 될 것이다. 기존 면허를 신규면허로 전환하는 문제는 양쪽 면허의 권한이나 조건에서 큰 차이가 없다고 하더라도 중요한 이슈가 될 것이다. 이는 상이한 면허체계를 동시에 유지해 나가는 것이 규제의 비용과 행정 처리에 있어서 부담이 될 수 있기 때문이다. 투명성, 효율성, 규제의 불확실성 제거 측면에서 단일면허 체계가 바람직할 것이다. 그러나 기존 면허 사업자를 강제로 신규 면허체제로 전환시키는 것은 법률적 도전을 유발시킬 수도 있기 때문에 기존 면허사업자들에게 자신의 면허가 만료될 때까지 기존 면허를 유지하거나 아니면 신규면허로 즉시 전환하는 선택권을 부여하는 것이 바람직할 것이다.

비록 본 논문에서는 통합법이 지향해야 할 여러 가지 요소들을 제안하였지만, 통합법에서 다루어야 할 중요한 요소들 중의 하나인 경쟁정책의 부분을 간과하고 있다. 후속 연구에서는 통합법 제정과 관련된 경쟁정책 이슈에 대해 보다 구체적이고 실무적 논의가 이루어지기를 기대한다.

### 참 고 문 헌

[1] 김대호, “방송통신 융합 규제 체계로서 수평적 규제체계의 쟁점,” 정보통신정책연구, Vol.14,

No.1, pp.19-44, 2007.

- [2] 김승수, “미국의 매체규제 완화논쟁,” 방송연구, Vol.여름호, pp.115~142, 2003.
- [3] 김정유, “MB 정부 1년, 방송통신 규제개혁 성과는,” 투데이 코리아, 2009.2.25.  
(<http://www.todaykorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=65953>)
- [4] 김창완 · 이상우 · 김원식, “케이블TV 사업자의 소유구조와 지배주주의 영향력에 관한 연구,” 미디어경제와 문화, Vol.5 No.2, pp.48-78, 2007.
- [5] 김형찬, 통신서비스 정책의 이해: 시장특성 및 정책적 접근방법, 서울: 법영사, 2005.
- [6] 디지털 타임즈, “역무간 칸막이식 규제가 통신경쟁력 발목,” 2007. 11. 2.  
([http://www.dt.co.kr/contents.html?article\\_no=200711022010631693001](http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=200711022010631693001))
- [7] 방송위원회, 정책기획위원회 종합보고서, 서울: 방송위원회, 2001.
- [8] 심우진, 방송통신 통합법제화 추진 방향, 서울: 방송통신위원회, 2008.
- [9] 오용수·정희영, “방송통신 융합에 따른 규제체계 전환의 정책방향,” 방송연구, Vol.여름호, pp.137-170, 2006.
- [10] 윤석민, “다채널 상황하의 수용자복지와 보편적 영상서비스,” 한국언론학보, No.44-1, pp.287-327, 1999.
- [11] 윤석민, 커뮤니케이션정책연구, 서울: 커뮤니케이션북스, 2005.
- [12] 이은미 외, 디지털 지상파 방송 재송신 정책연구, 방송위원회, 2006.
- [13] 이상식, 정보통신과 디지털 법제: 방송에서 보편적서비스 제도와 문제점. 서울: 커뮤니케이션북스, 2004.
- [14] 이상우 외, 통신방송 융합환경 하의 수평적 규제 체계 정립방안에 관한 연구, 서울: 정보통신정책연구원, 2007.
- [15] 이상우, “방송통신 융합환경에서 수평적 계층분류와 정책방향,” 정보통신정책연구, Vol.15, No.3, pp.51-86, 2008.
- [16] 이상우·김창완, “공익과 경쟁: 융합 환경에서 공익성에 대한 경제학적 분석,” 사이버커뮤니케이션학보, No.17, pp.77-113, 2006.
- [17] 이상우 · 박민수, “다채널 유료방송시장에서 배타적 프로그램 거래행위에 대한 실증적 분석,” 한국언론학보, Vol.51, No.5, pp.243-266, 2007.

- [18] 이종기 · 이상우 · 이봉규, “융합시대의 통신과 방송의 보편적서비스 정립방안에 관한 연구,” 한국언론학보, Vol.53, No.3, pp.128-145, 2009.
- [19] 이종화 · 김희수 · 김상택, 통신서비스 정책의 이해: 상호접속, 서울: 법영사, 2005.
- [20] 이종화 · 변정욱, 통신서비스 정책의 이해: 통신망 개방정책, 서울: 법영사, 2005.
- [21] 정보통신정책연구원, 통신서비스 정책의 이해, 서울: 법영사, 2005.
- [22] 최경섭, “방송통신 현안처리 속도 내나,” 디지털타임즈, 2009, 7, 22.  
([http://www.dt.co.kr/contents.html?article\\_no=2009072302010351693002](http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2009072302010351693002))
- [23] 최세경, KBI 포커스: 방송통신 통합법제 제정의 주요 쟁점과 방향, 한국방송영상산업진흥원, 2008.
- [24] 윤석민, “방송소유규제 완화와 여론 독과점,” 공영방송발전을 위한 시민연대 세미나 발제자료, 2009.
- [25] 이상우 · 황준호, “유립연합의 시청각미디어서비스 지침의 함의와 국내 콘텐츠 규제의 적용가능성에 관한 연구,” 한국방송학보, Vol.22 No.5, pp.210-245, 2008.
- [26] 이상우, “융합환경에서 콘텐츠에 대한 접근과 합리적 거래체계: 지상파채널을 중심으로,” 정보통신정책연구, Vol.16, No.2, pp.47-82, 2009.
- [27] Boles de Boer, D and Evans, L, “The economic efficiency of telecommunications in a deregulated market: The case of New Zealand,” *Economic Record*, Vol.72, pp.24-35, 1996.
- [28] Brainard, L, *Television; The Limits of Deregulation*, London: Lynne Rienner, 2004.
- [29] Doyle, G, *Media Ownership*, London: SAGE Publications, 2002.
- [30] Djankov, S, McLiesh, C, Nenova, T and Shleifer, A, “Who owns the media,” *Journal of Law and Economics*, Vol.46, pp.341-382, 2003.
- [31] European Union, *Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive)*, Official Journal of the European Communities (L108/33), 2002a.
- [32] European Union, *Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users’ right relating to electronic communications networks and service(Universal Service Directive)*, Official Journal of the European Communities (L108/51), 2002b.
- [33] European Union, *Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities(Access Directive)*, Official Journal of the European Communities (L108/7), 2002c.
- [34] Galal, A, Jones, L, Tandon, P and Vogelsang, O, *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises*, Washington D.C: The World Bank, 1992.
- [35] Goolsbee, A and Petrin, A, “The consumer gains from direct broadcast satellite and the competition with cable TV,” *Econometrica*, Vol.72, No2, pp.351-381, 2004.
- [36] Napoli, P. M, *Foundations of Communications Policy: Principles and Process in the Regulation of Electronic Mmedia*, Cresskill, NJ: Hampton Press, 2001.
- [37] Nikolinakos, N, *The Challenges of Convergence to Regulatory Approaches-Nature and Scope of the Regulatory Regime: EU Competition Law and Regulation in the Converging Telecommunications, Media and IT Sectors*. In N. Nikolinakos (Eds.), pp.181-194, Kluwer Law International: Netherlands, 2006.
- [38] Owen, B. M and Wildman, S. S, *Video Economics*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.
- [39] Spence, M, “Product selection, fixed costs and monopolistic competition,” *Review of Economic Studies*, Vol.43, pp.217-235, 1976.
- [40] Wallsten, S. J, “An econometric analysis of telecom competition, privatization, and regulation in Africa and Latin America,” *Journal of Industrial Economics*, Vol.49, pp.1-20, 2001.
- [41] Boyland, O and Nicoletti, G, *Regulation, Market Structure and Performance in Telecom-*

munication, Economics Dept.: working paper  
No.237, OECD: Paris, 2000.

이 상 우 (Sang-Woo Lee)

정회원



2002-2008 정보통신정책연구원  
연구위원

2008~현재 연세대학교 정보대  
학원 부교수

2002~2004 디지털유선방송추  
진위원회 위원

2005-2007 국회과기정위 정책  
자문위원

2006~2009 사이버커뮤니케이션학보 편집위원

2006~2009 미디어경영학회 이사

2008~2009 한국방송학회 연구이사

2009~현재 정보통신정책연구 책임편집위원