

KCA연구 2018

방송통신 및 융합산업 관련 제도 연구

(최종보고서)

2019. 1.

한국방송통신전파진흥원

연구수행기관 : 한국미래법정책연구소

이 보고서는 한국방송통신전파진흥원의 재정지원으로 이루어졌으며, 보고서 내용은 연구자의 견해로 한국방송통신전파진흥원의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

이 보고서를 “방송통신 및 융합산업 관련 제도 연구” 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2019년 1월

연구수행기관 : 한국미래법정책연구소

요 약 문

1. 연구의 필요성 및 목적

- ICT 환경 변화 및 4차 산업 혁명을 대비한 법·제도 개선의 필요성
 - 방송·통신 산업의 성장 기반조성, 공정 경쟁환경 조성, 이용자 후생 제고 등 건전한 생태계 조성을 위한 ICT 전반의 법·제도 개선이 필요함.
 - 방송·통신 기술 및 환경의 변화를 반영하여, 4차 산업혁명을 대비한 선제적 대응방안을 모색해야 함. ICT 산업의 지속적인 발전을 위해 창의적 혁신과 활력이 구현될 수 있는 정책이 제시되어야 함.
 - 주요 이슈를 발굴하여 국내법상 미비점을 찾아내고 전체적인 ICT 환경을 조망하며, 미래 사회를 대비하여 규제 개선을 이끌어내야 함.
- 방송통신 생태계 발전을 위한 법정책 방향 제시
 - 본 연구는 방송법, 통신법과 정책을 둘러싼 다양한 환경 변화를 객관적으로 분석하고, ICT 산업발전을 위한 법제도 및 규제 합리화와 정책대안을 연구하는 것을 목적으로 함.
 - 또한, 방송과 통신 각 분야의 주요 이슈를 심도 깊게 논의 및 전망하여, 방송통신 및 융합서비스 활성화를 위한 미래 대비 규제 개선 방안을 마련하고자 함.

2. 연구 방법 및 내용

- 전문가 포럼 및 공개 세미나 개최
 - 법 제도 개선 실천력 및 전문성 확보를 위해 산학연 중심으로 구성된 전문가 포럼을 구성·운영함.
 - 한국미래법정책연구소의 전문가들이 월 1회 방송통신법정책 이슈에 대해 포럼 또는 세미나를 개최해 상호 토론함. 특히 중요 이슈는 공개 세미나를 개최해 각계 전문가들의 의견을 청취하고 이를 공론화함.
- 주요 연구 내용
 - (방송 분야) 방송 개념 재정립 및 방송 서비스의 수평적 규제 체계,

유료방송 합산 규제, 방송광고 규제, 미디어 기업의 M&A 및 글로벌 진출 등을 다루고 정책 개선 방향을 도출함.

- (통신 분야) 글로벌 ICT 기업의 국내 진출을 다뤘으며, 망중립성 규제 완화, 플랫폼 규제 이슈, 5G와 통신 산업에 대한 전망과 동시에 미래 사회 대비 국내법상 규제 개선 이슈를 발굴하고자 함.
- (융합 분야) OTT, 블록체인과 AI 전개에 따른 미디어 법 제도의 개선 방안 등을 심도 깊게 다루었으며, 4차 산업 혁명 시대 융합서비스의 발전 장애요인을 선제적으로 파악하여 개선 방안을 도출하고자 함.

3. 주요 연구 결과

- 각 주제별로 포럼 및 세미나를 진행한 연구결과는 다음과 같음.

1) 국내 유료방송시장에서 수평적 규제체계의 점진적 도입 방안

o 수평적 규제 체계의 3단계 도입 방안

- 본 연구는 입법의 실현가능성을 높이기 위해 시간적으로 단계를 나누어 추진할 필요가 있음.
- 1단계: 수직적 규제체계 내에서의 허가 체계를 개선.
- 2단계: 수직적 규제틀 내에서 방송사업 구분에 따라 분리 입법 시행.
- 3단계: 수평적 규제체계 도입과 시청각미디어사업법 제정. 수평적 규제틀로의 전환에 대한 사회적 합의가 이루어질 경우에 콘텐츠와 전송 계층이 이미 수직 통합된 지상파방송사를 적용 제외를 전제로 수평적 규제틀을 도입하는 방안을 추진.
- 단계적 도입은 수직적 규제틀의 관성을 낮추면서 실제 사업자들의 저항을 최소화할 수 있는 방안이라고 판단됨.

o 분류의 3가지 원칙

- 기술 중립성의 원칙(전송계층 내 동일규제의 원칙), 편집통제권에 따른 분류 원칙, 콘텐츠계층 내 사회적 영향력 차이에 따른 심의 차등의 원칙을 제시.

- 국내 유료방송시장 도입시 고려
 - 2분류 계층 모델의 장점을 살려서 국내 유료방송시장에 도입하는 방안을 제시. 계층을 콘텐츠 계층과 전송 계층으로 2분류 함.
 - 분류의 원칙은 콘텐츠에 대한 편집과 편성 등 편집통제력(editorial control)의 유무를 기준으로 함.
 - 콘텐츠에 대한 편집통제력이 없는 서비스를 전송 계층으로 콘텐츠에 대한 편집통제력이 있는 서비스를 콘텐츠 계층으로 분류함.
- OTT 서비스의 분류
 - OTT 유형 I: 전송과 패키징 등 단순히 채널을 모아 상품화하여 전송하는 서비스(OTT 유형 I)를 전송 계층으로 분류
 - OTT 유형 II: 편집통제력이 있는 동영상 콘텐츠 사업을 OTT 유형 II로서 콘텐츠 계층으로 분류하여, 사회·문화적 규제를 주로 적용.
 - OTT 유형 III: OTT 서비스 중 편집통제력이 있으나 영상콘텐츠 외 기타 콘텐츠를 제공하는 서비스를 OTT 유형 III으로 구분하여 정보콘텐츠 사업에 분류하고, 다양성, 소수자 보호, 음란물 규제 등 사회·문화적 규제를 적용함.

2) 방송의 정의와 방송사업 분류체계

- 방송·통신 융합 현상에 대한 헌법적 관점 접근의 필요성
 - 새로운 서비스들이 기본권적으로 방송의 자유 또는 통신의 자유 어느 쪽에 속하는지, 만일 방송개념에 포함된다고 판단될 때 방송의 공공성을 보호하기 위한 확실한 제도적 장치가 마련되어야 함.
 - 방송의 자유와 통신의 자유는 기본권적 성격, 자유권의 존립목적 등이 다르며, 기술발전에 의해 결코 통합되거나 융합될 수 없는 기본권임.
- OTT서비스의 개념 및 단행법상 방송개념 포함 가능성
 - 국내에서는 ‘범용 인터넷망을 통해 제공되는 동영상 서비스로서 현행 방송법 및 IPTV법상 방송(지상파, 종합유선방송, 위성방송, IPTV)에 해당되지 않는 것’임.

- 언론·출판의 자유와 언론·출판에 대한 허가제·검열제를 금지하고 있을 뿐, ‘언론’과 ‘방송’의 구체적인 개념은 헌법해석 또는 단행법적 규율에 맡겨놓고 있으며, 입법자는 기술의 발전과 사회적 영향력에 따라 단행법적으로 방송개념을 확장 또는 축소할 수 있음.
- 현행 방송법상 문제가 되는 것은 인터넷을 통한 대부분의 방송행위(소위 ‘인터넷방송’)는 방송으로 분류되지 않고 전기통신기본법이나 전기통신사업법의 적용을 받게 되는 점. 인터넷을 통하여 행하는 유사방송행위는 방송법의 적용을 받지 않는 결과가 됨.
- 방송의 주요 구성요소는 편성과 송신임. OTT서비스는 기존의 방송과 유사한 형태로 전송되므로 ‘방송’서비스에 준하여 규제하여야 한다는 주장이 있을 수 있지만 미디어에 대한 규제는 형식적 유사성과 아울러 사회적 영향력과 당해 미디어에 대한 국민의 인식도 고려해야 함.

o ‘사회적 인지론’에 의한 규제 불필요성

- OTT서비스는 아직 허가제·소유규제·편성규제·내용규제 등 방송에 있어서와 동일한 규제를 하기에는 일반적인 국민들의 인식이나 사회적 중요도 및 시장에 미치는 영향이 그리 크지 않은 것으로 평가됨.
- 현재의 시장상황은 OTT서비스가 기존 방송시장과 대체관계를 형성한다고 보기 어렵고, 서비스 안정화 등을 위한 투자가 필요한 시점.

o OTT서비스 제도화의 방향

- 네거티브 방식을 도입하여 시장 내에서의 부작용을 최소화하는 수준으로 규제 범위를 한정.
- 정책 당국에서 국내 OTT서비스 산업이 성장속도와 아울러, 기존의 미디어 시장에 미치는 영향에 대해 지속적으로 신중하게 모니터.
- 인터넷 동영상서비스에 대한 콘텐츠 이용자의 경험차이 및 방송 유사성 여부를 검토.
- 장기적으로 서비스 분류체계 및 영향력 평가결과 등을 종합적으로 판단하여 제도화 여부와 규제수준을 검토.

3) 유료방송시장 합산규제 일몰 이후 정책 고려사항

o 합산 규제 일몰 후의 시장 변화 예측

- 합산 규제가 일몰된 이후 유료방송시장은 가입자 확보를 위한 무한 경쟁에 돌입할 것으로 예측됨. 케이블 SO는 매각될 가능성이 증가하여, 시장지배적 사업자가 언제든지 바뀔 가능성이 존재.
- 가입자 확보 및 유지를 위한 가격 경쟁이 심화되고, 서비스 차별화 및 혁신적 서비스 경쟁 또한 심화될 것으로 예측됨. 또한, 결합판매를 통한 가격 경쟁, TV홈쇼핑 채널의 경쟁은 심화될 것으로 예상됨.
- OTT 서비스는 아직까지 유료방송과 대체 관계가 아닌 보완재 기능을 하고 있음. OTT와 네트워크 사업자와 다양한 제휴방식이 이루어지면 OTT의 위상이 달라질 가능성도 존재함.

o 일몰 이후 정책적 고려사항

- 유료방송시장이 포화상태이기 때문에 신규 시장창출이 어려운 상태로, M&A를 통한 가입자 획득이 비용에 있어서는 효율적일 수 있음.
- 시장 구조 재편이 원활히 이루어지는 방향으로 정부 규제 완화가 필요함. 일관된 M&A 허용기준을 마련하고, 소비자 후생을 고려한 정책 변화, 조건부 승인을 통한 합병 허용 등을 추진할 수 있음.
- 사후 규제를 위해 규제 체계를 정비해야 하며, 통합방송법의 신속한 개정과 함께 요금규제의 신고제 전환, 위약금 관련 약관 개선 등이 요구됨. 특히, 방송서비스 외에 홈IOT, 홈케어, 홈시큐리티 등 신규 서비스 개발을 유도하여 시장 규모를 확대하는 것이 필요함.
- 네트워크 지배적 사업자가 지배력이 확대될 수 있기 때문에, 지배력 전이가 가능한 부문에 대한 보호기제를 마련하는 것이 필요하며, 사전(구조적) 규제를 폐지하고, 사후(불공정)행위규제로 전환해야 하며, 사후 규제 전담 부서의 인적자원을 보강하는 것이 필요함.
- 유료방송시장의 권역 재조정이 또한 필요함. 시장 지배적 사업자의 판단 기준을 재정비하는 것과 함께 지역성 강화 정책을 실현하는 수단의 보완이 요구됨. 일정 수준의 가입자를 확보한 모든 유료 방송 플랫폼 사업자에 대해 지역 콘텐츠제작 의무 혹은 지역 콘텐츠 제작 비용을 부담하게 하거나 지역 지상파 방송과 SO간 인수 합병을 유도하는 것도 고려할 수 있음.

4) 글로벌 ICT 기업의 국내 진출과 우리의 대응

- 국내외 사업자 역차별 해소 및 규제 집행력 확보 필요성과 그 방안
 - 국내사업자와 해외사업자간의 규제형평성 논란이 촉발되면서, 규제형평성 제고 방안으로 국내규제법의 역외적용, 국내 대리인 지정제도, 임시중지 명령 제도가 논의되고 있음.
- 국내규제법의 역외적용
 - 외국 사업자에 대한 규율관할권의 인정 기준이나 범위에 관하여, 국내 학계에서는 ‘지향된행위의원칙’에 따른 판단 기준이 논의되고 있으며, 공정거래법에서는 역외규정을 도입하여 실제 적용하고 있음.
 - 2019. 6. 25. 시행 예정인 전기통신사업법 개정안은 역외규정을 명문화. 해당 역외 규정 적용에 대한 정교한 논의가 필요함.
- 국내 대리인 지정제도
 - 전기통신사업법 개정안(2018. 2. 21.)에서 국외 사업자들에 대한 국내 대리인 지정 제도를 도입하도록 하고 있음. 이를 통해 공정한 경쟁환경의 조성과 이용자 편익 증진을 도모하고자 하나, 오히려 국내 이용자 편익에 반하는 결과를 초래할 수 있다는 반대견해도 있음.
 - 국내 대리인 지정제도가 해결하고자 하는 문제점을 명확하게 하고, 절차적인 측면에서의 필요성이 인정되는 것이라면, 실제적인 의무 책임 등을 지게 함으로써 발생하는 FTA 위반, 자기 책임 원칙 위반 등의 소지를 줄이는 방향으로 내용을 조정할 필요성도 고려할 수 있음.
- 임시중지 명령 제도
 - 정보통신서비스 제공자가 개인정보보호를 위한 법규를 위반하거나 정보통신서비스의 제공 과정에서 개인정보가 유출되는 등 피해가 확산될 우려가 있는 경우 방송통신위원회로 하여금 임시중지명령을 내릴 수 있도록 하는 제도임.
 - 명령에 대한 요건을 더욱 강화하고 실제 집행으로 인한 이용자의 피해, 서비스 제공자에 대한 회복할 수 없는 손해 여부 등을 종합적으로

고려하여 제도의 도입을 신중히 검토해야 함.

○ 국외사업자 신고명의/서비스제공자 불일치 이슈

- 전기통신사업법상 인터넷과 같은 전기통신 서비스를 제공하는 경우, 과학기술정보통신부장관에게 부가통신사업 신고(제22조 제1항)를 하여야 하는데, 법령상 제출서류 등의 요건, 지방세 과세 및 납부 등의 문제 등을 이유로 국내 규제기관은 해외사업자로 하여금 국내 법인을 통해 인허가를 취득하도록 비공식적으로 유도해왔음.
- 이에 따라 해외 인터넷사업자들이 서비스 제공에 관여하지 않는 한국 자회사 명의로 신고하거나, 형식적으로 한국 자회사를 통해 국내에서 서비스를 제공하는 구조를 취해왔음.
- 2016. 9. 15. 전기통신사업법 시행에 관한 미래창조과학부 규정 내용을 외국법인에 대한 법인등기사항증명서 확인 절차를 아포스티유협약에서 정하는 바에 따르는 증명서에 대한 확인으로 갈음하는 방식으로 개정함. 그러나 이후에도 국내 법인을 이용하여 신고하도록 안내하는 경우가 있음.
- 해외사업자 명의의 직접 신고 가능성 및 필요성에 대한 명확한 결론 도출과 함께 신고의무 면제 또는 형사처벌 폐지 등 국내에 고유한 규제를 완화하는 것과 병행하여 국내외 사업자 역차별 해소를 추진하는 것이 합리적인 방안으로 보임.

5) 방송통신사업자 M&A와 규제기관의 심사

○ 방송통신사업자 M&A에 있어서 규제기관의 심사

- 방송통신사업자가 관여하는 M&A에 있어서 독점규제 및 공정거래에 관한 법률상 공정거래위원회의 기업결합심사, 방송법 및 IPTV법상 변경허가/변경승인, 전기통신사업법상 인가 등 각종 규제가 있음.
- 현행법령에서 각 법령상의 심사 및 신고의무 간의 관계를 정리해 두고 있으나, 수범자 입장에서는 이들간 관계에 대한 혼란이 있을 수 있고 상호 중복적인 절차를 반복해야하는 상황이 발생할 수 있어 관련 규정 정비가 필요함.

○ 방송통신사업자 M&A 심사기준상 이슈

- 공정거래법상 기업결합심사와 전기통신사업법상 기간통신사업 양수, 합병, 인가 및 IPTV법상 변경허가에서 심사기준이 되는 경쟁제한성이 같은 의미인지가 문제되나, 양법 모두 유효경쟁을 추구한다고 볼 수 있으므로 경쟁의 의미가 다르다고 보기는 어려움.
- 방송법상 합병 등 변경허가/최다액출자자 변경승인 심사기준에 ‘경쟁 제한성’이 없는 것과 관련하여, 현재 규정으로는 경쟁제한성 심사가 어려우므로 심사기준의 개정이 필요하다는 견해와 방송법/IPTV법 공통의 심사기준으로 ‘방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현가능성’의 내용 중 방송의 다양성, 여론 독과점의 배제 등의 개념을 통해 경쟁제한성 심사가 가능하다는 견해가 있음.
- 그러나 후자의 견해에 따라 현재 심사기준으로도 어느 정도 경쟁제한성 심사가 가능하다고 보더라도, 방송법상 변경허가/승인 심사시 경쟁제한성을 고려 가능하도록 심사기준을 개정할 필요성이 있음.

○ 방송통신사업자 M&A 심사절차상 이슈

- 규제기관 간의 심사결과가 상이한 경우 기업에 상당한 부담이 될 수 있다는 점, 방송통신분야의 M&A에 있어서 일반경쟁 규제기관인 공정위의 판단이 전문산업 규제기관인 과기정통부 및 방통위의 판단을 사실상 구속하는 경우가 발생할 수 있다는 점 등이 지적됨.
- 전기통신사업법 제18조 제6항에 규정된 공정위 사전 협의가 공정위의 독자적인 심사권 및 조치권을 배제하는 것인지에 대하여, 배제설은 공정위의 독자적인 심사권 및 조치권을 부인하고, 비배제설은 공정위의 독자적인 심사권 및 조치권을 인정함. 공정위의 시정조치로 인해 사실상 과기정통부나 방통위가 독자적인 결정을 할 여지가 좁아지는 문제가 발생할 수 있으므로 입법 차원의 논의가 필요함.

6) 블록체인과 미디어 법제도 대응 방안

○ 블록체인 및 암호화폐를 둘러싼 논란

- 분산원장의 특성이 개인정보를 다루는 국내 신용정보법과 상충될 가

능성. 또한 기록의 분산성과 익명성으로 인한 관리 문제 발생 우려.

- 채굴방식이 자원의 낭비를 유발할 수 있으며, 소수의 채굴업자에 의사 결정권한이 집중될 수 있음. 느린 속도로 확장성이 떨어지면서 결제수단으로서의 화폐역할을 하는 데에 어려움이 있을 것으로 예상됨.
- 가상화폐가 지급수단으로 이용되지만 정부는 화폐로 인정하지 않음. 투자 대상이 되고 있지만 정부는 비트코인을 투기의 대상으로 봄.
- 가상화폐의 법적 성질을 어떻게 정하느냐에 따라 그 규제유무 및 정도가 결정되는데, 현재 그 기준이 확립되어 있지 않음.

○ 블록체인에 대한 정책 추진 및 법제도 개선 논의

- 금융위원회는 투기근절을 위해 실명거래를 하도록 하였으며, ‘가상통화 관련 자금세탁방지’ 가이드라인을 제정·시행.
- 2018년 6월 과학기술정보통신부는 블록체인 초기시장의 형성, 기술 경쟁력 확보, 산업 활성화 기반 조성 등을 추진과제로 삼음.
- 개인정보보호와 충돌될 수 있어 산업별 가이드라인을 제정하거나 개인정보보호법 등을 개선하는 등 법제도 개선이 뒷받침되어야 함.

○ 블록체인의 문제점 해결을 위한 대응방안

- 잊힐 권리, 수정할 권리의 침해 가능성, 탈세나 불법물품 거래 가능성, 민감 정보의 노출 가능성, 부당이익 편취 가능성, 국제적 분쟁 발생 시 준거법의 문제, 에너지 소비 문제 등을 초래할 위험이 있음.
- 블록체인 관련 데이터 중 개인정보보호 관련법에 따라 삭제를 허용할 범위를 명확히 해야 하며, 법적으로 허용할 범위 내에서 삭제가 기술적으로 보장될 수 있도록 서비스나 기술개발을 할 필요가 있음.
- 국제적 분쟁해결을 위한 국가간 공조체계 필요함. 환경적 측면에서는 에너지 친화적 블록체인 활용 기술과 서비스를 장려해야 함.

○ 블록체인 활성화를 위한 법제도 대응방안

- 반드시 지켜야 할 원칙을 설정한 후, 그 외 규제를 풀어주고, 자율규제와 함께 정부의 지속적인 모니터링을 통하여 필요한 경우 과도한 규제로 산업발전이 저해되지 않도록 소프트로 형태로 제공. 해결되지

않는 경우에 비로소 강제력 있는 범규범으로 해결.

- 위험기반 책임분배를 통한 책임성 강화로 원칙중심규제로부터 발생할 수 있는 국민의 중요한 이익 저해의 문제점을 보완하여야 함.
- 블록체인 산업의 진흥을 위한 특별법의 제정도 검토해야 함.

7) 인공지능에 대한 정보미디어 법제의 대응과 진화방향

o 지능정보사회의 특성과 정부의 정책

- 지능정보사회는 초연결성, 무인성, 실시간성을 특징으로 함.
- 우리나라는 「지능형 로봇개발 및 보급 촉진법」을 통해 인공지능에 대한 입법적 대응을 시도하고 있음. 또한 자동차관리법에 인공지능이 내재된 자동차인 자율주행자동차에 대한 개념을 도입하였음.

o 지능정보사회에서 인간과 인공지능의 관계 변화

- 산업구조의 변화: 지능정보사회에서는 데이터 및 지식이 산업의 경쟁력의 원천이 될 것임. 통합 및 융합 플랫폼 형태로 서비스의 중심이 변화되고, 선점효과에 따른 승자독식의 생태계를 형성하게 될 것임.
- 고용구조의 변화: 인공지능이 인간의 일자리를 대체함에 따라 단순반복 업무에서 고차원의 지식사무로 확대될 것임. 상당수의 실직자들은 직무전환 및 재취업에 상당시간이 소요되고, 고부가가치 직무 중심으로 재편되고 플랫폼을 활용한 1인 기업이 많이 등장할 것으로 보임. 고용/피고용의 구분이 희박해지거나 없어질 가능성도 있음.
- 개인 삶의 변화: 인공지능을 활용한 질병진단 및 치료, 의료비 절감, 언어장벽 해소 등을 통해 삶의 편의성이 증대될 것으로 보임. 자율주행자동차에 따른 교통사고 감소, 안전한 생활 환경이 조성될 것.

o 인공지능 시대 정보통신법제의 대응 및 진화방향

- 디지털정보는 국가가 모두 규제할 수 없을 것이므로 법률에 근거한 공적규제보다 개인, 기업 및 다양한 단체 등에 의한 자율규제가 적합.
- 인공지능 기반 서비스에 대한 대응은 국회를 통해 제·개정하는 하드로(Hard Law)보다 소프트로(Soft Law)에 의하는 것이 적합할 것임.

- 알고리즘의 편향성 등으로 발생할 수 있는 프라이버시·인격권 침해 등의 부작용에 대응할 수 있는 방안이 마련되어야 함.
- 딥러닝과 같은 학습구조를 가지는 인공지능의 경우 투입에 결과를 정확하게 예측하거나 설명하기 어렵기 때문에 인공지능이나 알고리즘의 불확실성에 대비한 상시적 영향평가체계의 구축이 필요함.

8) 방송의 커머스화

o 브랜드 콘텐츠(Branded content)

- 브랜드 콘텐츠의 성장요인 중 하나는 디지털 중심으로 재편되고 있는 현재의 미디어 환경임. 콘텐츠의 출처보다 콘텐츠의 내용이 더 중요하게 작용하며, 소비자의 관심을 끌고, 소비되며, 긍정적인 반응을 얻어 확산되느냐가 더 중요한 환경임.
- 광고효과가 감소했다는 점 또한 브랜드 콘텐츠의 성장요인임. 소비자는 광고를 회피의 대상으로 여기고 반감을 가지게 되는데, 콘텐츠는 적극적으로 소비하고자 하므로 광고와 콘텐츠가 결합하게 된 것임.
- 다양한 미디어, 채널, 플랫폼을 활용할 수 있는 현대 미디어 환경에서 브랜드가 브랜드 콘텐츠를 전달할 수 있는 기회가 증대되었다는 점도 성장요인으로 볼 수 있음.
- 방송 영역에서 프로그램의 기획 단계부터 브랜드와 협업하여 브랜드를 자연스럽게 노출하며 관련 제품이나 서비스에 쉽게 접근하고 구매할 수 있도록 연결하는 방송과 커머스의 결합 또한 이루어지고 있음.

o 방송의 지나친 상업화에 대한 비판

- 최근 종편에서 홈쇼핑연계편성이 늘어나면서 소비자에게 혼동을 주며 일종의 ‘사기’라는 비판을 받음. 법적인 문제는 없는 것으로 판단되지만, 방송의 공익성과 시청자의 권리를 생각할 때 문제의 소지가 있어 이에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.
- 소비자에게는 브랜드 콘텐츠는 정보와 광고, 콘텐츠와 광고를 구분할 수 있어야 하며 브랜드 콘텐츠의 상업적 의도를 파악할 수 있어야 한다는 숙제가 부여됨.

- 규제의 면에서 자유로운 온라인 미디어에 비해 방송프로그램은 어떻게 방송의 품격과 공공성을 유지하며 브랜드 콘텐츠를 제작, 유통할 수 있을지에 대한 고민이 필요함.
- 콘텐츠의 가치와 상업적 가치를 어떻게 적절히 조율할지 창의적인 해결책이 필요함.

목 차

1. 연구 목적	1
가. 연구의 필요성	1
나. 본 연구의 목적	2
2. 연구 방법	3
가. 전문가 포럼 및 공개 세미나 운영	3
나. 포럼 및 공개 세미나 운영 현황	4
다. 추진 계획 대비 실적	4
3. 연구수행내용	5
가. 국내 유료방송시장에서 수평적 규제체계	5
1) 수평적 규제체계 패러다임 전환의 배경	5
2) 주요 사업 및 계층에 대한 정의	6
3) 해외의 수평적 규제 도입 사례	8
4) 수평적 규제체계 계층 모델 논의 및 분류 원칙	8
5) 수평적 규제틀의 기본 분류체계	10
6) 수평적 규제체계 하에서의 유료방송과 OTT의 분류계층	12
7) 수평적 규제체계 전환을 위한 점진적 도입 전략	14
나. 방송의 정의와 방송사업 분류체계	18
1) 방송사업 분류체계 논의의 배경	18
2) 방송·통신융합 현상에 대한 법적 쟁점의 인식전환 필요성	18
3) 방송개념의 구성요건요소	23
4) OTT서비스의 개념 및 시장 규모	25
5) OTT서비스의 단행법상 방송개념 포함 가능성	27
6) ‘사회적 인지론’에 의한 OTT서비스의 방송으로의 규제 불필요성	32
7) OTT 서비스 제도화의 방향	33
다. 유료방송시장 합산규제 일몰 이후 정책 고려사항	35

1) 유료방송시장 환경의 변화와 합산규제 일몰 배경	35
2) 유료방송 활성화 방안의 주요 내용	36
3) 합산 규제 일몰 후의 시장 변화 예측	38
4) 정책적 고려사항	43
라. 글로벌 ICT 기업의 국내 진출과 우리의 대응	45
1) 국내외 사업자 역차별 해소 및 규제 집행력 확보	45
2) 국외사업자 신고명의/서비스제공자 불일치 이슈	52
마. 방송통신사업자 M&A와 규제기관의 심사	53
1) 방송통신사업자 M&A	53
2) 방송통신사업자 M&A에 있어서 규제기관의 심사 개관	54
3) 방송통신사업자 M&A 심사기준상 이슈	58
4) 방송통신사업자 M&A 심사절차상 이슈	60
바. 블록체인과 미디어 법제도 대응 방안	62
1) 블록체인의 이해	62
2) 블록체인 및 암호화폐를 둘러싼 논란	65
3) 블록체인에 대한 정책 추진 및 법제도 개선 논의	70
4) 블록체인과 미디어법제도 대응방안	73
사. 인공지능에 대한 정보미디어 법제의 대응과 진화방향	75
1) 인공지능의 개요	75
2) 지능정보사회에서 인간과 인공지능의 관계	78
3) 인공지능 시대 정보통신법제의 대응 및 진화방향	82
아. 방송의 커머스화	84
1) 방송 광고 매출의 하락과 간접 광고의 성장	84
2) 미디어 환경의 변화와 브랜드 콘텐츠	88
3) 모바일 환경에서의 V-커머스	92
4) 방송과 커머스의 결합	97
4. 결론	100

<표 차례>

[표 1] 수평적 규제체계 기본 분류체계	10
[표 2] 수평적 규제체계 분류체계 관련 주요 용어의 정의	11
[표 3] 수평적 규제체계하에서 기존 유료방송과 OTT의 지위	12
[표 4] 서비스 제공방식에 따른 OTT 서비스 분류(안)	31
[표 5] 2017-2018 매체별 광고비	78
[표 6] 간접광고 운영 기준	79
[표 7] 콘텐츠 마케팅 매트릭스	81

<그림 차례>

[그림 1] 유료방송사업자 가입자 수 추이	35
[그림 2] 케이블·IPTV 가입자 추이 (명)	36
[그림 3] 유료방송시장 점유율 (%)	36
[그림 4] 방송통신 결합상품 점유율 추이	38
[그림 5] OTT 이용률 현황	39
[그림 6] 알고리즘과 기계학습 비교	70
[그림 7] 딥러닝 구조	71
[그림 8] 인간의 신경계와 딥러닝의 구조 비교	71
[그림 9] PPL의 프로그램 몰입 방해 정도	79
[그림 10] PPL 효과에 대한 인식	80
[그림 11] 모든 기업은 미디어 기업이다	82
[그림 12] 온라인 광고 차단 프로그램	83
[그림 13] 2018 주목해야 할 디지털 광고 트렌드	83
[그림 14] “브랜드드 콘텐츠 시대가 왔다” 피터 바자렛, ITV CEO.	84
[그림 15] 모바일 앱 이용시간	85
[그림 16] 미래에 선호하는 콘텐츠 유형	85
[그림 17] V-커머스 유형	86
[그림 18] 72초TV “오구실” 간접광고 사례	87

[그림 19] 와이낫미디어 “전지적 짝사랑 시점” 브랜디드 콘텐츠 사례 ·	87
[그림 20] 덩고뮤직 “이슬라이브” 브랜디드 콘텐츠 사례	88
[그림 21] 티몬 “사랑이니 변했니” 브랜디드 콘텐츠 사례	88
[그림 22] 관심 있는 브랜디드 콘텐츠 유형	89
[그림 23] 방송과 커머스의 결합 사례	89
[그림 24] 종편, 홈쇼핑 연계편성 사례	90

1. 연구 목적

가. 연구의 필요성

o 융합 기술의 등장과 방송·통신 규제 시스템 개선

4차 산업혁명 시대로 진입하고 있는 가운데, ICT 생태계가 플랫폼 중심으로 변화하고 있다. 국내 유료방송 시장은 유료방송 플랫폼 간 경쟁이 활성화되면서 방송 미디어의 디지털화, 스마트화, 콘텐츠 시장의 성장 등 양적, 질적 성장을 지속해 오고 있다. 최근 융합기술의 등장으로 미디어 간 경계가 붕괴되어 지상파, 유료방송, 부가통신 서비스, 콘텐츠 사업자, 하드웨어 사업자 등 복합적 경쟁체제로 변화하고 있다.

ICT 융합산업은 새로운 성장 동력으로서의 가능성이 크지만, 본격적으로 활성화되기 위해서는 기존 규제시스템의 개선이 요구되고 있다. 현재 우리나라 유료방송에 대한 공정경쟁 관련 법체계는 <방송법>, <인터넷멀티미디어방송사업법>, <전기통신사업법> 등 전송수단에 따라 차별적인 규제체계로 되어 있다. 이러한 수직적 규제체계는 앞에서 제시한 동일 서비스 동일규제 원칙에 위배되고 있으며, 방통융합 서비스를 통합적 규제체계에서 관할할 수 없다는 점에서 미래지향적 원칙에도 부합하지 못하고 있다(강명현, 2015). 비대칭적 요소에 의한 문제점을 확인하고, 또 이를 개선하기 위한 공정경쟁 정책의 방향을 모색하여야 한다.

현재 유료방송시장에서의 공정 경쟁 규제 방향에 대한 논의는 기존의 플랫폼인 SO와 위성방송, 그리고 뉴미디어인 IPTV 진영간의 사업 영역별 이해관계에 따른 논의에 집중되는 한계를 보이고 있다. 특히, OTT 등 진입규제를 받지 않는 유료방송사업자들이 지속적으로 등장하고 있는 현재 상황에서 사전적인 33% 점유율 규제 등을 유지할 필요성에 대해, 미디어 환경의 변화를 감안한 근본적인 규제 틀의 변화가 필요한 시점이다. 이러한 점을 감안하여 유료방송시장에서의 공정경쟁과 관련된 주요 이슈들을 정리하고, 현재의 논의 상황 및 한계를 검토하고 정책 방향을

제시해야 하며, 미디어 환경의 변화에 따른 지상파 방송의 역할 등에 대한 재정립이 필요하며, 새로운 기술과 경쟁상황에 맞는 제도적 기반을 갖추도록 논의를 지속시켜야 한다. 최근 유료방송 합산 규제가 일몰된 가운데, 일몰제 종료 이후의 정책에 대해서도 논의가 이뤄져야 한다. 일몰제 이후 합산규제는 어떤 원칙에 의해 설정되어야 하며, 유료방송 플랫폼 간 달리 규정되어 있는 일부 비대칭 행위 규제들은 어떻게 정립되어야 하는지, 또 신규 융합서비스는 어떠한 규제체계에 의해 작동되어야 하는지에 대한 논의 등을 본 과제에서 다루고자 한다.

○ ICT 산업의 지속적인 발전을 위한 이슈 발굴

방송·통신 산업은 변화 예측이 어려운 분야로, 방송·통신 영역의 창의적 혁신과 활력이 지속적으로 구현될 수 있는 정책을 제안하는 것이 필요하다. 최근 사회적으로 이슈가 되는 블록체인 등에 대한 이슈를 발굴하여, 현행 법제도의 문제점과 개선방안을 도출하고자 한다. 블록체인의 경우 전자금융거래법, 개인정보 보호법, 신용정보법 등 현행 법령 규정 준수가 어려운 점과 현행 규제로써는 대응방안이 미흡하며, 기술적 측면에서는 표준화 부재, 개별 사용자를 위한 시스템 보안성 강화, 거래 및 데이터 검증 프로세스 효율화, 블록크기 한계 등 기술적 보안이 필요하다는 이슈가 존재하고 있다. 이러한 이슈들에 대해 범국가적 차원의 선제적 대응방안 마련은 블록체인 기술선도국과의 기술 격차가 크지 않은 상황에서 글로벌 시장을 선점할 수 있는 혁신전략이 될 것이다. ICT 패러다임과 환경변화에 신속하게 대응할 수 있는 생태계를 조성할 수 있도록 기술적·제도적 규제 개선방안, 전문인력 양성체계 등 국가 지원체계 구축에 대한 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.

나. 본 연구의 목적

본 연구는 국내외 방송통신 산업의 현안을 공유하고 전문가 네트워크

를 구축하여 방송통신 산업의 경쟁력을 강화하는 데에 목적이 있다. 특히, 방송통신 분야의 산, 학, 연 전문가들이 협업하여 국내외 사례를 분석하여 이슈를 개발하고 국내법상 미비점을 찾아내고 미래 사회를 대비하여 규제 개선 방향을 제안하고자 한다. 특정 이슈가 아닌 다양한 이슈를 발굴해냄으로써 전체적인 ICT 환경에서의 미래 법 정책에 대해 다루고, 4차 산업혁명을 대비한 선제적 대응방안을 강구할 수 있을 것이다.

본 연구에서 수행하는 포럼 운영과 공개 세미나는 방송통신 관련 주요 이슈를 파악하고 전문가의 개선 방안 논의 및 정보공유를 가능하게 하고 이를 공론화함으로써, 궁극적으로는 국내 방송통신 산업의 경쟁력 강화에 긍정적 효과를 줄 것으로 기대된다.

2. 연구 방법

가. 전문가 포럼 및 공개 세미나 운영

본 연구는 실효성 있는 방송통신정책 수립을 위해 최신 이슈를 발굴하고 산, 학, 연 네트워크를 구축하는 포럼을 운영하고 있다. 최근 방송, 통신, 융합 분야에서 해결해야하는 주요 정책적 과제를 개발하고 전문가 포럼을 통해 개선 방안을 연구하고자 하였다.

한국미래법정책연구소의 회원인 방송·통신 전문가들이 방송통신법정책 이슈를 중심으로 주제를 발표하고 상호 토론하는 포럼을 6회 개최하였다. 또한 주요 이슈에 대한 공론화를 위해 4개 주제에 대한 공개 세미나를 3회 개최하였다.

나. 포럼 및 공개 세미나 운영 현황

일시	형식	주제	발표자
3.20	포럼	국내 유료방송시장에서 수평적 규제체계의 점진적 도입 방안	강재원(동국대)
4.30	포럼	방송 광고 현황과 규제	최세정(고려대)
5.10	공개 세미나	방송의 정의와 방송사업 분류체계 개선방안: OTT서비스를 중심으로	지성우(성균관대)
6.26	포럼	유료방송시장 합산규제 일몰 이후 정책 고려사항	이영주(서울과기대)
8.23	포럼	글로벌 ICT 기업의 국내 진출과 우리의 대응	박민철(김앤장)
10.11	포럼	방송통신사업자 M&A와 규제기관의 심사	한승혁 (법무법인 율촌)
11.29	공개 세미나	블록체인에 대한 미디어/정보 법제의 대응과 진화방향	최경진(가천대)
		인공지능에 대한 미디어/정보 법제의 대응과 진화방향	정경오 (법무법인 한중)
12.12	공개 세미나	OTT 서비스 활성화의 조건과 과제	이상원(경희대)
1.11	포럼	방송의 커머스화	최세정(고려대)

다. 추진 계획 대비 실적

연구 내용	추진 일정 (개월)									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
포럼 및 세미나 (주요 이슈 발제)										
보고서 작성										
주요 Mile-Stone 완성 점에서의 연구결과	이슈별 발제문 중간보고서					이슈별 발제문				최종 보고서
연구진도 (%)	50					85				100

3. 연구수행내용

가. 국내 유료방송시장에서 수평적 규제체계¹⁾

1) 수평적 규제체계 패러다임 전환의 배경

플랫폼 중심의 개방형 시장, 콘텐츠/플랫폼/네트워크 간 상리상생, 그리고 소프트웨어 중심의 시장으로 미디어서비스 시장은 변화하고 있다. 이에 따라서 시장을 바라보는 패러다임의 전환이 불가피한 상황이다. ICT 융합산업은 새로운 성장 동력으로서의 가능성이 크지만, 본격적으로 활성화되기 위해서는 기존 규제시스템의 개선이 요구된다. 기술·산업별로 발달된 규제시스템은 경계를 허무는 융합 제품과 서비스의 진입 및 확산을 가로막기 때문이다.²⁾ 현재 우리나라 유료방송에 대한 공정경쟁 관련 법체계는 <방송법>, <인터넷멀티미디어방송사업법>, <전기통신사업법> 등 전송수단에 따라 차별적인 규제체계로 되어 있다. 그러나 이러한 수직적 규제체계는 앞에서 제시한 동일 서비스 동일규제 원칙에 위배될 뿐 아니라, 방통융합 서비스를 통합적 규제체계에서 관할할 수 없다는 점에서 미래지향적 원칙에도 부합하지 못한다.³⁾ 따라서 비대칭적 요소에 의한 문제점을 확인하고, 또 이를 개선하기 위한 공정경쟁 정책의 방향을 모색하여야 한다.

수평적 규제체계란 방송통신 산업을 구성하는 요소들을 기능에 따라 전송, 플랫폼, 콘텐츠 등의 계층으로 분류하고 각 계층 내에는 동일한 규제를, 계층 간에는 분리된 규제를 적용하는 규제체계를 의미한다. 기존의 규제체계가 네트워크 및 기술의 차이에 따라 사업자와 역무를 정의하고 각각에 다른 규제를 적용했던 것과 달리, 수평규제 하에서는 수행하는 기능이 같다면 동일한 규제를 적용받게 되는 것이다. 현행 수직적 규제

1) 2018년 3월 20일 포럼에서 강재원 교수가 발표한 발제문을 재구성하였다.

2) 이광호 (2016). 기술규제, 사례와 정책적 시사점. 경제규제와 법, 9(2), 143-160.

3) 강명현 (2015). 미디어 환경변화와 공정경쟁 정책의 방향. 방송통신연구, 9-34.

들에서 수평적 규제틀로의 변화는 시대적 당위다. 당위적인 명제 아래, 수평적 규제틀의 필요성은 모두 공감하지만, 실제 입법 과정은 이해관계자들 간 갈등, 사업자들의 혼란, 정치적 파장 등으로 인해 험난하다.

따라서 입법의 실현가능성을 높이기 위한 방안으로 본 연구는 3단계 도입 방안을 제안한다. 1단계에서 수직적 규제체계 내에서의 허가 체계를 개선하고, 2단계에서 수직적 규제틀 내에서 방송사업 구분에 따라 분리 입법을 시행한 이후, 수평적 규제틀로의 전환에 대한 사회적 합의가 이루어질 경우에 콘텐츠와 전송 계층이 이미 수직 통합된 지상파방송사를 적용 제외를 전제로 수평적 규제틀을 도입하는 3단계 방안을 추진할 수 있다. 이 단계적 도입은 수직적 규제틀의 관성을 낮추면서 실제 사업자들의 저항을 최소화할 수 있는 방안이라고 판단한다.

본 연구는 방송을 포함한 미디어 서비스의 정책적 목표를 아래와 같이 제시했다. 첫째, 잠재적 경쟁사업자들이 기존 사업자들과 동일한 규제를 받는 규제의 형평성을 보장하고, 이를 위해 융합서비스(예, OTT)의 법적 지위를 명확히 확보해야 하는 정책적 목표를 갖는다. 둘째, 혁신과 경쟁을 통해서 콘텐츠 유통의 활성화를 추구하는 정책적 목표를 가진다. 셋째, 콘텐츠 계층 내 상업적 콘텐츠의 규제 완화, 단 사회문화적 영향력을 가지는 시청각 콘텐츠를 중심으로 공익성을 제고하는 정책적 목표를 갖는다.

2) 주요 사업 및 계층에 대한 정의

역무 및 사업자의 정의가 기존 규제체계의 핵심 문제인 것과 마찬가지로, 수평적 규제체계에서는 계층을 정의하는 문제가 규제의 주요 쟁점이 된다. 먼저 플랫폼과 콘텐츠관련 사업의 정의를 내리기 위한 목적으로 새로운 언술 구조를 제시하고자 한다. 현행 방송법에 따르면, 방송은 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함하며, 이하 "시청자"라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로, 채널은 동일한 주파수 대역을 통해서 연속적인 흐름 또는

정보체계의 형태로 제공되는 텔레비전방송, 라디오방송 또는 데이터방송의 단위로 정의한다. 또한 방송채널사용사업은 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자 또는 위성방송사업자와 특정채널의 전부 또는 일부 시간에 대한 전용사용계약을 체결하여 그 채널을 사용하는 사업으로 정의한다. 방송을 먼저 정의하고 채널은 방송의 단위로, 방송채널사용사업은 채널을 사용하는 사업으로 정의하는 등 정의의 일정한 체계 즉 언술 구조를 파악하기 힘들게 정의되어져 있고, 심지어는 동어 반복적 정의도 있다. 예를 들어, 방송내용물은 방송프로그램과 방송광고(즉 광고를 목적으로 하는 방송내용물)로 나뉘고, 다시 방송프로그램은 방송편성의 단위가 되는 방송내용물로 정의한다. 따라서 일관된 언술 구조를 갖춘 정의가 필요하다.

EU의 지침은 ECS를 ECN 상에서 신호의 전송을 주역무로 제공하는 유료서비스로 정의한다. 이처럼 이제 기존의 방송과 통신이라는 용어의 정의는 무의미하다. 방송통신의 융합 현상에 따라, 이를 구분하는 것 역시 무의미하다. 이제는 C-P-N-D에서의 용어들을 차용하거나, 새롭게 조어하는 방식을 따라, 사업(서비스)을 새롭게 명명하고 이를 “OO하는 기능을 주역무로 제공하는 서비스”라는 언술 구조로 정의하여야 한다. 예를 들어, 플랫폼을 전자기신호의 전송과 콘텐츠의 패키징(기능)을 주역무로 제공하는 서비스로 정의한다. 영상콘텐츠제공사업은 영상콘텐츠를 생산(기획, 편성 또는 제작)하는 기능을 주역무로 제공하는 서비스로 정의한다. VoD는 영상콘텐츠를 수집하는 기능을 주역무로 이용자가 자신의 필요와 취향에 따라 선택한 콘텐츠를 이용자가 원하는 시간과 장소에 제공하는 주문형서비스로 정의한다. OTT와 같은 신규 융합서비스의 경우, 오픈인터넷망을 통해 이용자에게 콘텐츠와 애플리케이션을 제공하는 서비스로 폭넓게 정의하되, OTT에 대한 구체적인 유형 분류에 따라, 세분화된 사업의 이름을 정하고, 이들을 기능에 따라 정의한다.

기능은 최종 상품의 가치사슬 단계에서 부가가치를 생성하기 위한 역할로서, 예를 들어, 유료방송서비스의 가치사슬 단계가 기획, 제작, 편성

하는 제작(production) 단계, 프로그램 또는 채널들을 묶어 상품화하는 수집(aggregation) 및 포장(packaging, multiplex) 단계, 그리고 상품화된 채널의 묶음을 전송하는 배급(distribution) 단계로 나뉘볼 때, 각각의 단계에서 주요 역할을 기능으로 정의한다.

3) 해외의 수평적 규제 도입 사례

독일은 이미 2009년 제12차 방송텔레미디어국가협약에 방송의 개념을 새롭게 정의하고, 방송규제의 대상을 콘텐츠 생산, 집적, 제공, 재전송 영역까지 확대했고, 콘텐츠 계층에서 유사 방송(기존 방송과 대체성이 높은 콘텐츠)에 대해 텔레미디어라는 개념을 도입 제3의 영역으로 분리 규제하는 방식을 채택했다. 이렇듯 독일은 수평적 규제틀로의 전환을 위해 부분적인 법 개정을 통해 점진적으로 변화를 모색하고 있다. 사실상 콘텐츠는 주 정부가 관할하는 상황에서 전송망과 수직적으로 결합되어있는 지상파방송사를 수평적 규제틀 적용에서 제외한 점, 그리고 제3의 영역인 융합서비스를 대상으로 하는 별도의 법체계를 가져가고 있다는 점에서 독일의 경우는 수평적 규제틀의 점진적 도입 사례라고 할 수 있다.

또한 해외의 수평적 규제틀을 검토해 본 결과, 서비스들을 인터넷의 구성상 특징을 반영해서 수평적으로 세분화하여 계층화시키되, 실제 적용 시에는 서비스의 요소 및 기능을 분리하여 각 해당 계층으로 분류하고 있었다. 그리고 여러 수평적 규제틀의 공통된 점은 융합에 따른 환경 변화에 대응하기 위해서 전송 계층에는 단일한 규제를 적용하지만, 콘텐츠 계층에서는 사회문화적 영향력의 정도를 따져서 실제 서비스를 구분하고 이에 따라 차별적으로 규제를 적용하도록 한다. 특히 OTT(over-the-top)에 적용되고 있는 수평적 규제틀은 네트워크와 관계없이 동일한 콘텐츠 특히 동영상 콘텐츠가 전송되는 모든 서비스들에 대해서는 동일한 규제가 적용된다.

4) 수평적 규제체계 계층 모델 논의 및 분류 원칙

본 연구는 기존의 논의를 바탕으로 실제적인 국내 유료방송시장에서의 수평적 규제체계 도입 방안을 제시하고자 한다. 국내에서의 수평적 규제체계 도입의 경우, 주로 계층을 콘텐츠 계층과 전송 계층으로 구분하는 2분류 계층 모델과 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크로 구분하는 3분류 계층 모델이 중점적으로 논의되어 왔다. 3분류의 계층 모델을 적용할 경우 플랫폼 계층을 독립적으로 규제할 수 있는 가능성이 있어서 정책대상자와 담당자들에게 정책적 일관성을 제공할 수 있다는 장점이 있으나, 플랫폼 계층 내부에 콘텐츠 요소와 네트워크 요소가 혼재되는 상황에서 두 가지 서로 다른 요소를 함께 통합적으로 규제할 경우 기존의 수직적 규제체계가 다시 적용되어 수평적 규제체계 도입의 유용성이 사라질 수 있는 단점이 있다. 반면에 2분류 계층 모델은 기술 중립성의 원칙과 동일한 서비스에 대한 동일한 수준의 규제를 제고할 수 있으며,⁴⁾ 2분류 계층 모델을 도입하게 되면, 전송계층은 시장경쟁 활성화라는 경제적 규제 목표가 중심이 되어 사회·문화적 규제 목표와의 충돌(예, 경쟁과 다양성 간 충돌)을 최소화할 수 있으며, 시장지배적 사업자의 반경쟁적 행위, 망에 대한 공정한 접속 및 개방, 보편적 서비스에 대한 접속, 주파수의 효율적 활용 등과 같은 경제적 규제가 주를 이루게 된다.⁵⁾⁶⁾

본 연구는 수평적 규제틀에 따라 어떻게 분류 및 차등을 둘 것인가에 대해 3가지 원칙을 제시한다. 기술 중립성의 원칙(전송계층 내 동일규제의 원칙), 편집통제권에 따른 분류 원칙, 그리고 콘텐츠계층 내 사회적 영향력 차이에 따른 심의 차등의 원칙을 제시한다. 따라서 본 연구에서는 2분류 계층 모델의 장점을 살려서 국내 유료방송시장에 도입하는 방안을 제시하고자 한다. 2분류 계층 모델에서는 계층을 콘텐츠 계층과 전송 계층으로 2분류 하는데, 분류의 원칙은 콘텐츠에 대한 편집과 편성

4) 강재원 (2009). 융합 시대, 공익 개념의 지형도, 그리고 공익의 재개념화. 방송통신연구, 9-41.

5) 이상우 (2006). 통신·방송 융합시대의 수평적 규제체계: 유럽연합과 OECD 의 전송(carriage) 과 콘텐츠(content) 분리규제 분석. KISDI 이슈리포트, 06-04.

6) 강재원 (2009).

등 편집통제력(editorial control)의 유무를 기준으로 한다. 콘텐츠에 대한 편집통제력이 없는 서비스를 전송 계층으로 콘텐츠에 대한 편집통제력이 있는 서비스를 콘텐츠 계층으로 분류한다. 편집통제력의 유무는 유럽연합의 방식과 같이 대상 서비스가 전자기신호를 그 내용이나 형태의 변경 없이 송수신할 수 있는가 아닌가의 기준으로 결정할 수 있다. 편집통제력에 대한 해석은 기존의 신문 및 방송 관련 법령의 편집 및 편성에 대한 해석 등을 참고할 수 있을 것이다. 일반적으로 신문에서의 편집은 신문제작에 대한 내용적인 측면을 모두 포함하는 것으로 기사취재 및 기사작성, 기사선택 및 지면배치, 지면구성 및 전체전략, 쟁점사안에 대한 신문사의 기본적인 논조 내지는 경향성을 포함하는 것으로 해석되며, 방송의 경우 편성은 방송되는 사항의 종류, 내용, 분량, 시각, 배열을 정하는 것을 일반적으로 의미한다. 만약 이러한 편집통제력에 대한 해석이 명확하지 않은 경우에 대해서는 (가칭)규제유형분류심사위원회를 구성하여 편집통제력 유무를 해석한다면, 보다 합리적이며 일관적인 계층 구분을 유지할 수 있을 것이다. 케이블SO, IPTV, 그리고 위성방송과 같은 기존의 유료방송서비스를 일반적으로 콘텐츠의 내용과 형태에 영향을 미칠 수 없는 사업으로 해석할 수 있어, 전송 계층 중 전자커뮤니케이션 서비스사업으로 분류한다.

5) 수평적 규제들의 기본 분류체계

본 연구가 제시하는 수평적 규제들의 기본 분류체계는 <표 1>과 같다. 수평적 규제들의 기본 분류체계는 유럽연합에 제시한 방식과 같이 콘텐츠에 대한 편집과 편성 등 편집통제력을 갖는 서비스를 콘텐츠 계층으로 분류하고, 콘텐츠에 대한 편집통제력을 갖지 않는 서비스를 전송 계층으로 분류한다. 전송 계층을 다시 전자커뮤니케이션 망(ECN) 사업과 전자커뮤니케이션 서비스(ECS) 사업으로 구분한다. 콘텐츠 계층 역시 영상콘텐츠사업과 정보콘텐츠사업으로 구분한다.

[표 1] 수평적 규제체계 기본 분류체계

계층	사업(서비스)	
콘텐츠 계층	영상콘텐츠사업	정보콘텐츠사업
전송 계층	전자커뮤니케이션서비스사업	
	전자커뮤니케이션망사업	

<표 1>에서 등장하는 각 사업 및 유료방송시장 관련 용어를 본 연구는 보다 명확하게 정의하고자 한다. 아래의 <표 2>는 관련 용어들을 정의한 표다. 전송 계층에 분류된 전자커뮤니케이션 망 사업을 전자적 신호를 전달하는 선로, 전송시스템 및 부대설비를 제공하는 서비스로 정의할 수 있으며, 전자커뮤니케이션 서비스 사업을 전자커뮤니케이션 네트워크상에서 전자적 신호의 전달을 주역무로 제공하는 서비스로 정의할 수 있다. 콘텐츠 계층에 분류된 영상콘텐츠사업을 영상콘텐츠를 생산(기획, 편성 또는 제작)하는 기능을 주역무로 제공하는 서비스로 정의하며, 정보콘텐츠사업을 영상 콘텐츠외 기타의 콘텐츠를 생산(기획, 편성 또는 제작)하는 기능을 주역무로 제공하는 서비스로 정의할 수 있다. 또한 OTT를 오픈인터넷망을 통해 이용자에게 콘텐츠와 애플리케이션을 제공하는 서비스로 정의하며, 플랫폼을 전자기신호의 전송과 패키징(기능)을 주역무로 제공하는 서비스로 정의할 수 있다. 이러한 관련 용어에 대한 정의는 수평적 규제체계 하에서 실제적인 사업(서비스) 분류를 위해 유용하게 이용될 수 있을 것이다.

[표 2] 수평적 규제체계 분류체계 관련 주요 용어의 정의

용어	정의
전자커뮤니케이션 망 사업	전자적 신호를 전달하는 선로, 전송시스템 및 대설비를 제공하는 서비스
전자커뮤니케이션 서비스 사업	전자커뮤니케이션 네트워크상에서 전자적 신호의 전달을 주역무로 제공하는 서비스
영상콘텐츠사업	영상콘텐츠를 생산(기획, 편성 또는 제작)하는 기능을 주역무로 제공하는 서비스
정보콘텐츠사업	영상콘텐츠 외 기타의 콘텐츠를 생산(기획, 편성 또는 제작)하는 기능을 주역무로 제공하는 서비스
OTT	오픈인터넷망을 통해 이용자에게 콘텐츠와 애플리케이션을 제공하는 서비스
플랫폼	전자기신호의 전송과 패키징(기능)을 주역무로 제공하는 서비스

6) 수평적 규제체계 하에서의 유료방송과 OTT의 분류계층

OTT의 경우, 유료로 제공되며 사전 편성된 스케줄에 따라 송출하며, 기존의 유료 방송과 대체성이 있는 실시간 선형 OTT를 OTT유형 I으로 분류하고, 이를 전송계층 내 전자커뮤니케이션 서비스 사업으로 분류한다. 전송 계층의 경우, 일반 경쟁법적 원칙 하에서 관련시장의 획정과 시장지배력의 정의 등에 대해 상세히 규정하여 적용한다. 콘텐츠 계층에 속한 OTT 즉 실시간 선형 영상콘텐츠의 경우, 사회적 영향력에 따라 차등해서 내용에 대한 규제(내용 심의) 및 편성, 광고 등 내용중립적인 규제를 적용한다.

<표 3>은 제시된 수평적 규제체계의 기본 분류체계 하에서 기존의 유료방송서비스와 OTT의 지위를 구체적으로 부여한 것이다. 수평적 규제체계는 콘텐츠에 대한 편집통제력이 없는 서비스를 전송 계층으로, 콘텐츠에 대한 편집통제력이 있는 서비스를 전송계층으로 구분한다. SO, IPTV, 위성방송 서비스와 같은 기존의 유료방송 플랫폼을 일반적으로 콘텐츠의 내용과 형태에 영향을 미칠 수 없는 서비스로 해석할 수 있기

때문에, 전송 계층 중 전자커뮤니케이션 서비스(ECS) 사업의 하나로 분류한다. OTT 서비스도 마찬가지로 분류 할 수 있다. OTT 서비스 중 전송과 패키징 등 단순히 채널을 모아 상품화하여 전송하는 서비스(OTT 유형 I)를 전송 계층으로 분류한다. 단, 이러한 경우에도 기존의 유료방송 서비스와 사실상 유사하며 대체성이 검증되어 하나의 시장으로 확정이 가능한 경우에 한해, 기존의 다른 전자커뮤니케이션 서비스 사업과 동일한 규제를 적용 받게 된다. 따라서 대체성 검증을 통해서 기존의 유료방송 서비스와 경쟁관계를 형성하여 하나의 시장으로 분류될 수 있는 실시간 선형 OTT 서비스만 OTT 유형 I으로 분류한다. 다시 말해, “유료로 제공되며 사전 편성된 스케줄에 따라 송출하며, 기존의 유료 방송과 대체성이 있는 OTT 서비스”인 OTT 유형 I을 전송 계층으로 분류한다.

OTT 서비스 중 편집통제력이 있는 동영상 콘텐츠 사업을 OTT 유형 II로서 콘텐츠 계층으로 분류하여, 주로 사회·문화적 규제를 주로 적용하며, 한편, OTT 서비스 중 편집통제력이 있으나 영상콘텐츠 외 기타 콘텐츠를 제공하는 서비스를 OTT 유형 III으로 구분하여 정보콘텐츠 사업에 분류하고, 다양성, 소수자 보호, 음란물 규제 등 사회·문화적 규제를 적용한다.

[표 3] 수평적 규제체계하에서 기존 유료방송과 OTT의 지위

계층	사업(서비스)	
콘텐츠계층	영상콘텐츠사업 (선형/비선형서비스(예: VOD), OTT 유형 II 포함)	정보콘텐츠사업 (OTT 유형 III 포함)
전송계층	전자커뮤니케이션 서비스 사업(SO, IPTV, 위성 방송, OTT 유형 I(대체성이 있는 실시간 선형 OTT 서비스) 포함)	
	전자커뮤니케이션 망 사업(전기통신망 및 설비)	

이러한 분류체계는 수집기능을 주역무로 제공하는 비선형 VOD 서비스를 콘텐츠의 내용이나 형태의 변형 또는 가공이 가능한 서비스(예: 강제노출 중간광고가 가능)로 해석되어 콘텐츠 계층으로 분류한다. 또한 플랫폼 사업 중 포장(패키징)과 전송기능을 주역무로 하는 사업을 편집통제력이 없기 때문에 전송 계층으로 분류하며, 편집통제력이 있는 플랫폼 사업을 콘텐츠 계층으로 분류할 수도 있다. 이러한 경우에도 (가칭)규제유형분류심사위원회를 구성하여 편집통제력 유무를 해석한다면 제도적으로 보다 일관적인 계층 구분을 유지할 수 있을 것이다.

7) 수평적 규제체계 전환을 위한 점진적 도입 전략

2004년 이후 수평적 규제체계에 대한 논의가 계속되어 왔음에도 불구하고, 수평적 규제체계 추진과정에서 기존 사업자들을 포함한 수직적 규제체계에 대한 관성으로 인한 저항, 규제 기관 간 갈등, 정권교체기의 정치적 고려 등의 다양한 요소가 작용하면서 수평적 규제들은 본격적으로 도입되지 않은 상태가 지속되어 왔다.⁷⁾ 또한 유료 OTT 서비스와 같은 융합서비스가 아직 시장에서 충분히 활성화되지 않은 상태에서 OTT 서비스에 규제문제는 아직 사회적 합의를 이루지 못했다. 또한 기존 유료방송과 유사한 유형인 실시간 선형 OTT 서비스의 경우에도 기존 유료방송서비스와의 대체성을 검증할 필요가 있다고 판단된다. 이러한 상황을 고려한다면 시간적으로 단계를 나누어 유료방송 영역에서 수평적 규제체계를 신중하게 추진할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 수평적 규제체계 도입을 단계적으로 추진하는 전략을 모색하고자 한다.

① 1단계: 수직적 규제틀 내에서의 허가체계 개선

규제 개혁에 대한 저항 요소를 줄이고 시장 변화 상황을 충분히 고려하기 위해서는 수평적 규제체계 도입을 단계적으로 추진할 필요가 있다.

7) 장병희·강재원. (2015). 국내 방송규제 정책에서 수평적 규제 패러다임 도입 관련 쟁점 분석. 사회과학연구, 22(4), 117-138.

수평적 규제틀 도입을 시간의 흐름에 따라 3단계 전략으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 1단계 전략은 일단 기존의 수직적 규제틀을 유지하면서 유료 방송사업의 허가 체계를 개선하는 전략이다. 현재의 수직적 규제체계 하에서 OTT 서비스는 부가통신사업으로 분류되어 신고만으로 시장에 진입할 수 있고, 동일한 실시간 방송프로그램 및 VOD를 서비스함에도 불구하고 방송관련 규제적용에 있어서 기존의 유료방송사업자와 다른 규제를 받고 있어서 차별적 규제 이슈가 제기되고 있으며, 2015년에 국무회의에서 의결된 방송법 개정안에도 OTT 규제의 내용은 포함되어 있지 않았다. 현행 방송법상 기존의 유료방송사업자는 허가를 받아야하나, OTT 서비스는 실시간 선형 서비스인 경우에도 신고만으로 시장진입을 할 수 있으며 기타 내용규제, 요금규제 및 광고규제 등의 영역에서 차별적 규제이슈가 제기되어 동일 서비스 동일 규제의 원칙 측면에서 문제가 제기되어 왔다.

따라서 수평적 규제체계의 원칙들에 따라 기존의 방송법 및 전기통신사업을 개정함으로써 기존의 유료방송과 실시간 선형 OTT(OTT 유형 I) 서비스 중 기존의 유료방송 서비스와 대체성이 있는 경우 동일하게 행정청의 승인을 받도록 허가체계를 개선하고, 재승인 요건을 현재의 방송법상의 재승인 요건보다 완화하고 재승인 유효기간을 5년 보다 더 길게 부여한다. 이처럼 기존의 유료방송에 대한 진입규제를 완화하는 동시에 실시간 선형 OTT(OTT 유형 I)중 기존 유료방송과 대체성이 검증된 서비스를 기존의 유료방송과 동일하게 규제할 수 있도록 함으로써 동일 서비스 동일규제의 원칙을 적용할 필요가 있다. 현행 방송법과 인터넷멀티미디어방송 사업법은 유료방송 허가의 유효기간을 7년을 초과하지 않는 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 되어 있으나, 시행령에서 그 유효기간을 5년으로 정하고 있다. 따라서 시행령을 개정하여 종합유선방송사업과 인터넷멀티미디어 방송사업 등 유료방송의 진입규제를 OTT 유형 I과 동일하게 허가에서 승인으로 완화하고 그 유효기간을 7년으로 하는 안을 검토할 필요가 있다.

또한 기존의 케이블SO와 IPTV의 규제가 시설변경허가, 준공검사, 요금규제 등에서 동등한 규제가 아닌 점을 고려하여, 경쟁심화 등으로 필요성이 반감된 유료방송 시설변경허가 및 준공검사를 폐지하는 등 동일 서비스 동일규제 원칙을 최대한 적용할 필요가 있다. 또한 케이블SO와 위성방송은 이용요금 승인 시 상한제로 운영되고, IPTV는 기준 요금을 표시하는 정액제로 운영되고 있음을 고려하여, 모든 유료방송사업자에게 동등하게 기준요금 방식을 적용할 필요함으로써 유료방송 플랫폼 간 차별을 해소할 필요가 있다. 아울러, 케이블 MSO가 소유한 권역별 SO의 재허가 심사를 동일 시점에서 일괄 진행하여 심사를 간소화 하는 등 규제를 완화할 필요가 있다.

② 2단계: 수직적 규제체계 내에서 방송사업 구분에 따른 분리 입법

1단계에서 수직적 규제체계 내에서의 허가 체계 개선 이후, 2단계로서 기존의 방송법 중 지상파방송관련 조항의 부분을 발췌해서 공공서비스방송법으로 분리하고, 남아 있는 유료방송관련 조항과 인터넷멀티미디어방송 사업법을 통합한 유료방송 사업법을 제정하여, 유료방송사업 허가의 통합뿐만 아니라 기술기준도 기술 중립적으로 정리하는 것이 바람직하다. 공공서비스방송법과 유료방송 사업법을 분리하는 이유는 3단계 융합법제에서 지상파방송서비스를 제외하기 위해서다. 법체계 상, 공적 소유와 지배구조를 가지고 있어, 상대적으로 공공성과 공적 책임이 더 강조되는 지상파방송(또는 공영방송) 부분과 사적 소유와 지배구조를 가지고 있어, 시장과 산업적 색채가 더 강한 유료방송사업 부분을 분리할 필요가 있다.

또한 3단계 이전에 2단계에서 방송시장경쟁상황평가 시 유료방송시장의 명칭 및 정의를 수정하여 제시할 필요가 있다. 일부 OTT 서비스(OTT 유형 I)가 유료방송시장에 포함될 필요가 있기 때문이다. 2016년 방송시장경쟁상황평가에서는 유료방송시장을 SO, 위성, IPTV 등의 방송플랫폼사업자가 다채널방송서비스를 제공하고 가입자를 확보하는 시장의

로 정의하고 있는데, 이와는 달리 2단계에서는 유료방송시장을 영상콘텐츠제공시장으로 명칭을 변경하고, SO, 위성, IPTV 등의 플랫폼사업자가 다채널시청각콘텐츠를 제공하고 유·무료 가입자를 확보하는 시장으로 재정의할 필요가 있다. 향후에 기존의 유료방송과 대체성을 보이는 일부 OTT를 포섭할 수 있는 여지를 남겨두어야 하기 때문이다.

③ 3단계 : 수평적 규제체계 도입과 시청각미디어사업법 제정

1단계에서 수직적 규제체계 내에서의 허가 체계가 개선되고, 2단계에서 수직적 규제를 내에서 방송사업 구분에 따라 분리 입법을 시행한 이후, 수평적 규제틀로의 전환에 대한 사회적 합의가 이루어질 경우에 이미 콘텐츠와 전송 계층을 아울러 수직적으로 통합된 지상파방송사를 적용 제외를 전제로 수평적 규제틀을 도입하는 3단계를 추진할 수 있을 것이다. 3단계 도입 방안을 추진하기 위해서는 <표 3>에서 이용된 수평적 규제체계를 위한 분류체계가 이용될 수 있을 것이다.

3단계에서는 새로운 융합서비스에 수평적 규제틀을 적용한 시청각미디어사업법을 별도로 입법(예: 독일의 텔레미디어법(Telemediengesetz, TMG)하고, 오랜 숙의를 거친 후, 유료방송 사업법, 시청각미디어사업법, 그리고 전기통신사업법을 통합하여 전자커뮤니케이션 사업법이라는 융합법제를 완성하게 된다.

시청각미디어사업법은 독일의 텔레미디어법과 같이 기존의 법제를 어느 정도 유지하면서 융합영역에 대한 새로운 법을 창출하는 법체계로서 기존의 방송과 통신서비스 보다는 규제를 완화함으로써 융합 미디어 관련 산업의 발전을 도모하는 법이라고 볼 수 있다.⁸⁾ 기술의 발전에 따라 방송관계법과 통신관계법을 모두 하나의 단일한 체계로 완벽하게 통합하는 것이 어렵다면 방송과 통신 각 영역에서 현행 법률들을 일부 개정하고 중간 미디어에 대하여 필요한 범위 내에서만 통합작업을 하고 중간 미디어에 대해서는 별도의 법을 제정하는 모델이라고 볼 수 있다.

8) 지성우 (2010). 독일의 개정 텔레미디어법의 한국에서의 함의. 언론과 법, 9(1), 57-93.

나. 방송의 정의와 방송사업 분류체계⁹⁾

1) 방송사업 분류체계 논의의 배경

방송의 자유는 신문의 자유에 비해서 매우 중요한 민주주의의 요소이자 미디어로서 매우 강한 보호와 규제를 함께 받아왔다. 신생 미디어가 방송으로 정의되는 순간 기존에는 받지 않아도 되는 소유규제·편성규제·내용규제의 대상이 되었기 때문에 사업자들은 신규미디어를 되도록 ‘방송’의 개념에 포섭되지 않도록 노력해왔다. 새로운 서비스가 발생할 때마다 적용할 수 있는 진입규제·편성규제·내용규제의 필요성과 가능성을 두고 아직 완성된 형태의 기준이나 원칙이 완벽하게 정립되어 있지 않기 때문에 때때로 정책과 규제의 높낮이가 불균형하게 될 위험성이 상존한다. 헌법상의 방송의 자유의 개념 및 방송법과 전기통신관련법상의 방송·통신개념이 제대로 확립되어 있지 않기 때문이다. 이하에서는 이러한 문제점에 근거하여 방송사업 분류체계를 정립하기 위해 필수적으로 선행되어야 할 헌법 및 단행법적 차원에서의 방송의 자유와 방송의 개념에 관해 살펴보기로 한다. 또한 최근 정체성과 규제수준에 대해 논의가 되고 있는 OTT(Over The Top)서비스의 규범적 의미에 대해 고찰해보기로 한다.

2) 방송·통신융합 현상에 대한 법적 쟁점의 인식전환 필요성

① 기본권적 관점에서 바라본 융합개념의 문제점

통상 ‘방송·통신의 융합’이라 하면 마치 방송과 통신이 하나가 되는 것처럼 오해하기 쉬우나, 기본권적 관점에서는 이와 같은 논리를 수용하기 어렵다(Gounalakis, G., 2003). 즉 외견상 방송과 통신간의 매체의 특성이 융합되는 것처럼 보일 뿐이지, 기본권적 관점에서는 방송의 자유와 통신의 자유권이라는 헌법상의 권리가 융합되어 양자가 사라지고 제3의 기본

9) 2018년 5월 10일 공개세미나에서 지성우 교수가 발표한 발제문을 재구성하였다.

권 영역이 창출되거나, 방송의 자유와 통신의 자유 중간에 제3의 ‘회색지대적 기본권’이 탄생하는 것은 아니다. 따라서 향후 방송과 통신의 융합이라는 사회적 현실과 이로 인한 자유권 개념의 융합여부와 아울러 제3의 기본권 창출 등 기본권 체계의 변화문제를 논의하기 위해서는 방송과 통신의 융합현상에 대하여 기존의 매체적 특성에 기한 접근방식과 아울러 헌법적 관점에서의 접근이 필요할 것이다.

첫째, 네트워크 측면에서, ‘망의 융합’이란 통신망을 통한 방송서비스 또는 방송망을 통한 통신서비스의 제공이 가능해졌다는 것을 의미한다. 이는 한 개의 통합망에서 방송서비스와 통신서비스 양자의 제공이 가능해졌다는 것을 의미할 뿐, 기본적으로 제공되는 콘텐츠는 기본권적으로는 방송서비스 또는 통신서비스일 뿐이다.

둘째, ‘서비스의 융합’은 방송과 통신의 매체적 속성을 모두 가진 서비스의 제공이 가능해진다는 것이다. 즉 방송서비스와 통신서비스 중 어떤 서비스인지의 구별이 확실치 않은 서비스가 다수 제공된다는 것이다. 일반적으로는 당해 콘텐츠가 방송과 통신의 매체적 속성을 모두 가지고 있다고 하면서 이것이 서비스의 융합이라고 주장되고 있다. 그러나 인간의 지각능력의 특성상 일순간에 인간이 지각하는 서비스는 개별적으로 보면 방송 아니면 통신일 뿐이지, 양 서비스의 화학적 결합으로 인한 제3의 서비스가 제공되는 것은 아니라고 본다. 따라서 ‘서비스의 융합’이라는 통상적인 용례에도 불구하고 현재 화면에서 수 개의 서비스가 동시다발적으로 제공되는 경우(가령 드라마와 데이터방송을 시청·이용하면서 메신저로 친구와 대화하는 경우), 규범적인 차원에서 살펴보면 개별 서비스는 방송서비스(드라마, 데이터방송) 아니면 통신서비스(메신저)일 뿐이며, 방송서비스 또는 통신서비스와 확연히 구분되면서 매체의 법적 성격이 전혀 다른 새로운 제3의 매체가 제공되는 것으로는 보기 어렵다. 방송처럼 보이는 ‘통신서비스’ 또는 통신적 성격을 가지는 것처럼 보이는 ‘방송서비스’일 뿐이다. 이와 같은 견지에서 살펴보면 화학적 의미에서 ‘방송과 통신의 융합’은 애당초 존재하지 않는 개념으로서, 일반적으로

회자되는 ‘융합형 서비스’를 규율할 수 있는 ‘제3의 기본권’ 또는 ‘통합형 기본권’은 창출될 수 없다. 이와 같이 기본권적 속성의 불변성에 의하여 방송 또는 통신의 개념만이 존재하며, 제3의 개념은 적어도 규범적으로는 현재까지 안출된 바 없다. 다만 이러한 경우는 헌법적인 차원에서의 기본권의 융합이 아니라 행정법적 차원에서의 규제의 높낮이가 다를 뿐이라고 보아야 한다.

셋째, ‘사업자의 융합’이라는 측면에서 살펴보면 기존에 자신의 영역에서 사업행위를 하던 방송 및 통신사업자가 서로의 영역으로 사업을 확대할 수 있다는 의미일 뿐 기본권의 성격 변화와는 무관하다.

이상에서 살펴본 바와 같이 통상 방송·통신의 융합이라고 일컬어지는 매체간의 융합현상은 그 언어적 표현이 ‘융합’일 뿐, 상호 화학적으로 융합하여 제3의 매체를 탄생시키고, 이로 인해 현재까지 구축되어 있는 기본권 체계에는 존재하지 않았던 새로운 개념의 기본권이 출현하는 것이 아니다. 따라서 양자 간의 융합이란 방송의 자유권과 통신의 자유권 양자가 확장되면서 중간적 영역으로 기능적으로 수렴 내지 중첩됨으로써, 물리적으로 결합하는 개념이다. 이에 의하면 전통적인 의미에서의 방송과 통신의 기본적인 기본권적 속성이나 규제철학은 변화하지 않을 것이며, 기본적인 이론적 배경, 즉 공공성의 보장(방송 측면), 개인의 비밀유지(통신 측면) 역시 변화할 수 없는 것이다. 그러므로 방송·통신 관계 법제를 정비함에 있어서는 방송의 자유와 통신의 자유가 갖는 기본권적 성격이 상이하며, 이러한 차이점이 향후에도 사라지지 않을 것이라는 점을 명심해야 할 것이다.

이러한 측면에서 살펴보면 비록 현재의 방송·통신에 관한 단행법제가 방송과 통신의 존립목적, 규제철학, 규제체계 등의 차이로 인하여 엄격히 이원화되어 있는 관계로 융합영역을 규율할 수 있는 법률적 근거의 부재가 문제로 지적되기는 하지만, 그렇다고 해서 헌법적으로 기본권 속성에 차이가 있는 방송의 자유와 통신의 자유 중 어느 한 기본권이 다른 쪽을 대체하거나 두 기본권과 다른 성격을 가진 제3의 기본권이 창출될 가능

성은 희박하다고 볼 수 있다.¹⁰⁾

② 통합형 네트워크의 등장과 헌법이론의 적용

이렇게 제3의 기본권 개념 창출의 불가능성에도 불구하고 현실적으로는 방송과 통신을 모두 전달할 수 있는 네트워크가 계속 등장하고 있는 추세에 있으며, 향후 이러한 ‘통합형 네트워크’가 확장될 것으로 예상된다. 따라서 이러한 현상을 규율하기 위해서는 방송영역에서는 공공성의 기준을 일부 하향 조정하는 한편, 통신영역에서는 사업성을 일부 포기하는 방향으로 규제철학을 정립해 나가야 할 것이다. 하지만 전술하였듯이 한 가지 분명한 것은 이렇게 규제철학을 하향(방송측면) 또는 상향조정(통신측면) 할 때에도 그 출발점은 역시 방송의 자유와 통신의 자유권의 보호 및 이에 관한 기본권 제한의 일반적인 이론이 바탕이 되어야 할 것이라는 점이다. 방송의 자유나 통신의 자유는 향후 어떠한 네트워크 기술의 발전에 의해서도 결코 화학적으로 융합될 수 없는 이질적인 자유권이다. 따라서 ‘방송과 통신의 융합’이라는 미명하에 착각을 불러일으킬 소지가 있는 이론은 적어도 기본권 이론으로 주장하는 것은 지양해야 할 것이다.

‘방송과 통신의 융합’이라는 개념을 설파함으로써 경제적 이익을 취할 수 있는 집단들이 위에서 언급한 방송의 자유와 통신의 자유의 이론에 대한 기본적 이해도 없이 마치 방송과 통신이 하나가 되고 이것이 제3의 새로운 기본권을 탄생시키는 것처럼 주장해 온 것이 결코 학문적 무지라고만은 생각지 않는다. 우리가 그동안 무비판적으로 받아들이었던 ‘방송과

10) 다만 방송의 자유 역시 방송이라는 매체가 존재하기 전까지는 자유권의 영역에 포함되지 않았으나, 방송이라는 매체의 출현과 함께 언론·출판 내지는 표현의 자유의 일종으로 인정된 예를 보면 방송의 자유나 통신의 자유와 구별되는 제3의 기본권 영역(예를 들면 Internetfreedom과 같은 개념)의 창출이 전혀 불가능한 것은 아닐 수도 있다는 점에 대하여는 향후 미래 헌법학의 연구과제로 남겨두기로 한다. 현재 전 세계적으로 소위 융합영역을 규율할 수 있는 새로운 기본권 개념 창출을 위해 노력 중에 있으므로, 향후 연구결과에 따라서는 결론이 달라질 수도 있을 것이라고 사료된다. 하지만 이러한 미래 헌법학의 과제가 성공적으로 수행될 수 있을지, 또 그 시기가 언제인지에 관해서는 단언할 수 없는 실정이다.

통신의 융합'이라는 개념이 헌법의 기본권 이론적으로는 실제로 존재할 수 없으며, 이러한 주장은 IPTV와 유료방송업계와의 충돌에서 보았듯이 경제적 이해관계와 관련이 있다. 현재까지 마치 방송과 통신이 화학적으로 '융합'되어 전혀 다른 성격의 서비스가 창출되고 이를 규제하기 위하여 지금까지의 '방송'·'통신'에 대한 규제원칙을 허물어야 한다고 주장하는 논거들은 어쩌면 대개 그동안 각국별로 상이한 이유에 근거하여 금지되거나 제한되었던 통신사업자들의 방송사업 진입을 위해 활용되어 왔던 것 같다. 이렇게 보면 향후 방송·통신 융합과 관련하여 상호교차 소유, 통합기구문제 등을 논의함에 있어서는 통신사업자의 방송사업 진출을 가속화시키고, 방송만의 고유한 콘텐츠의 공공성의 논리를 약화시킬 수 있다는 점에 유념하여야 할 것이다. 또한 새로이 등장하는 서비스들이 과연 기본권적으로 방송의 자유 또는 통신의 자유 어느 쪽에 속하는 것인지에 대한 구별과 아울러, 만일 방송개념에 포함된다고 판단될 때에는 방송의 공공성을 보호하기 위한 확실한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

하지만 현실적으로 일대 불특정다수의 커뮤니케이션의 개념인 방송영역에 '한정성을 가지는 방송'¹¹⁾영역이 나타나고, 반대로 일대 일의 커뮤니케이션으로 이해되는 통신에 '공연성을 가지는 통신'¹²⁾영역이 나타나고 있는바, 이러한 새로운 서비스 유형에 대하여는 '방송의 자유의 제도적 보장' 내지 '통신의 비밀보장'이라는 기계적·도식적인 기본권 개념을 적용하여 규제수준을 정하는 데에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 현재 외견상 정책기관 간의 관할권 다툼으로 보일 수도 있는 논쟁의 핵심은 바로 이러한 교차영역에서의 규제수준을 정하는 문제라고 본다. 위에서 상론한 바와 같이 이미 '방송네트워크'와 '통신네트워크'의 구별이 어려워지고 있고, 네트워크 기술의 발전으로 인해 향후 '통합형 네트워크'로 단일화 될 것으로 예상된다. 하지만 이 경우에도 당해 커뮤니케이션

11) 가령 지하철방송, 철도방송, 선박방송 등.

12) 가령 홈페이지의 개설, 게시판 또는 공개 채팅룸의 이용 등.

참가자의 서비스의 이용형태, 기능 및 사회적 여론형성력 등을 중심으로 서비스별로 ‘방송’ 또는 ‘통신’의 영역에 속하게 하되 그 규제수준을 개별 서비스 군으로 구분하여 ‘사회적 여론형성력’이 인정되는 서비스에 관해서는 기본적으로 방송에 가해지는 규제를, ‘사회적 여론형성력’이 인정되지 않거나 매우 약한 서비스에 관해서는 기본적으로 통신에 가해지는 규제를 가하여야 한다. 이렇게 개별 서비스들의 특성을 고려하여 개별 서비스 별로 차별화된 규제수준을 유지하면서, 당해 매체의 사회적 여론형성력에 대한 장기적·정기적인 연구를 통해 규제 수준을 조절함으로써, ‘방송의 자유와 통신의 자유를 분리하는 헌법원칙을 유지하는 한도 내에서’의 단행법적 규제의 차별화’가 필요하다고 본다.

결론적으로 현재 학계와 실무계에서는 소위 ‘방송과 통신의 융합’을 마치 방송과 통신이 화학적으로 결합되어 규제 철학과 강도의 차이가 희석되는 것으로 오해되고 있는 듯하나, 위에서 상술했던 바와 같이 헌법적 차원에서 기본권적 이론적으로 살펴보면 명백한 이론적 오류 또는 의도적 왜곡이라고 본다. 즉 방송의 자유와 통신의 자유는 그 기본권적 성격, 자유권의 존립목적 등이 완전히 상이한 기본권으로서 향후 어떠한 기술발전에도 의해서도 결코 통합되거나 융합될 수 없는 기본권들이다. 따라서 ‘방송’과 ‘통신’의 화학적 결합을 통한 ‘방통의 자유권’ 내지 ‘통방의 자유권’은 존재하지 않는 것이다. ‘방송’은 여전히 ‘방송’이지만 사회적 영향력이나 공연성을 결한 ‘한정된 공중에게 한정된 사회적 영향력을 가지고 방영되는 방송’, 가령 지하철방송, 철도방송, 선박방송, 기내방송 등에 대하여는 아주 낮은 수준의 진입장벽과 내용규제로 족한 것이다. 반대로 사회적 영향력과 공연성이 높은 서비스가 가능한 IP-TV, Wibro 등과 같은 서비스들은 진입시 경쟁하여야 할 기존의 방송행위와 동일 또는 유사한 규제수준을 유지시켜야 하는 것이다.

3) 방송개념의 구성요건요소

① 일반성(Allgemeinheit)

기본법 제5조 제1항 제2문에서 규정하고 있는 방송의 자유는 개인 간 통신과는 달리 일반 공중에게 전파되는 매스커뮤니케이션과정을 규범보호의 대상으로 하고 있다. 즉, 불특정 다수인에게 “임의적 공개성”을 가지고 일반적으로 전송될 때에만 방송으로 인정된다. 그러므로 방송은 방송 수신자 측면에서 보면 불특정 다수인이 제한을 받지 않고 평등하게 수신할 수 있어야만 한다. 따라서 방송에 있어서는 일반적 접근가능성(allgemeine Zugänglichkeit)이 인정되어야 하며, 특정 소수의 수신자들만이 수신 가능한 전파발사는 방송의 개념에서 제외된다. 또한 불특정 다수가 당해 방송서비스를 수신할 수 있는 한 방송을 수신하기 위해서 수신료를 납부해야 하는지의 여부는 방송개념의 확정과 무관계하다.¹³⁾

② 전파(Verbreitung)

방송의 전파는 매스커뮤니케이션의 과정에서 국민의 공적인 의견형성에 영향을 미치게 된다. 이러한 방송의 전파는 방송공급, 생산 및 불가결한 보조업무를 포함하는 방영의 전 과정을 포괄하는 개념이다. 또한 전달 양식 면에서 물리적인 전파방식은 문제가 되지 않는다. 즉, 방영을 위해서는 전자적인 파장을 활용한 “Funk”기술의 이용이 전제되어야 하지만, 이 경우 연결 도선을 이용하느냐의 여부는 방송의 전파라는 측면에서는 필수적인 요소가 아니다.¹⁴⁾ 이러한 구성요건적 특징에 의하여 가령, 핸드마이크사용에 의한 연설이나, 가두방송 등 장소적으로 한정된 공간에서 제한된 상대방에게만 전파되는 것은 방송의 개념에서 제외된다. 하지만 물건 판매를 위해 쇼 윈도우 밖으로 TV를 방영하는 경우 등과 같이 한정된 공간이라 할지라도 프로그램제작자가 현장에서 TV로 바로 생방송하는 형태인 경우에는 방송으로 인정된다.¹⁵⁾

13) Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, München, 1997, S. 35ff.

14) Ricker/Schiwy, a.a.O., S. 68ff.

15) Viktor, Janik, a.a.O., S. 7ff(S. 8).

③ 내용(Darbietung)

방송의 구성요건적 특징 중 내용적 측면에 관련해서는 다양한 의견이 대립하고 있다. 먼저 방송의 공적 의견형성기능을 강조하는 입장에서는 방영 내용이 보도적 기능을 하거나 또는 공적 의견의 형성가능성이 있거나, 적어도 공적의견 형성에 적합할 때에만 방송으로 인정될 수 있다고 한다(Hochstein, R., 1997; Bermanseder, M., 1997), 이러한 견해에 의하면 단순히 기술적인 보고나 감시카메라 등은 의견형성력이 결여되므로 방송의 개념에서 제외되게 된다. 방송의 공적 의견형성기능을 극단적으로 강조하는 다른 견해에 의하면¹⁶⁾ 기상채널, 음악채널, 스포츠채널, 주문형 비디오(Video-on-Demand) 그리고 준주문형비디오(Near Video-on-Demand) 등도 방송이 아니라는 결과가 된다.

그러나 방송개념 결정의 기준으로서 방송의 의견형성기능을 비교적 중시하지 않는 견해에 의하면 방영내용이 공적 의견형성과 잠재적인 연관성만 있으면 방송의 구성요건적 특징을 인정할 수 있으며, 방송개념의 정립에 있어서는 의견형성력보다는 “의도적 편집”과 “정보선별의 가능성”의 존재 여부가 결정적인 기준이 된다고 한다(Hoffmann-Riem, W., 1996). 따라서 이 견해에 의하면 위에 언급된 방영형태들도 방송으로 인정될 수 있다. 하지만 가령 방송사가 해당 기업으로부터 위임을 받아 방송광고를 방영하는 경우에는 내용적인 면에서 “의도적 편집”이나 “정보선별의 가능성”이 존재하지 않으므로 방송광고는 방송의 개념에 속하지는 않지만 간접적으로 방송의 자유에 의해 보호될 수 있다고 한다.¹⁷⁾

4) OTT서비스의 개념 및 시장 규모

“인터넷동영상서비스”(Over The Top, 이하 OTT)라 함은 일반적으로 인터넷이나 모바일을 통해서 방송프로그램, 영화 등을 제공하는 서비스

16) Vgl. Bermanseder, Markus, a.a.O., S. 330ff(S. 332).

17) Vgl. Jarras, Hans D., Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet, AfP 29(1998), S. 133ff(S. 134f); Michel, Eva-Maria, Rundfunk und Internet, ZUM 42(1998), S. 350ff(S. 351).

를 통칭하는 개념이다. 사업 초기에는 TV 수신기 위의 단말기(셋톱박스 등)를 통한 서비스를 지칭했으나, 이후 IP망을 통해 이용자에게 동영상 서비스를 제공하는 의미로 확장되었다. 현재까지 국제적으로 통일되거나 법적인 명확한 개념은 존재하지 않는 실정이다. OTT의 국가별 개념을 살펴보면, 국내에서는 ‘범용 인터넷망을 통해 제공되는 동영상 서비스로서 현행 방송법 및 IPTV법상 방송(지상파, 종합유선방송, 위성방송, IPTV)에 해당되지 않는 것’으로, 미국에서는 ‘인터넷을 통해 소비자들에게 영상 콘텐츠를 제공하는 영상유통사업자(연방통신위원회, FCC)’로 정의하며, 영국은 실시간 방송콘텐츠를 제공하는 OTT는 ‘TLCS(면허가 필요한 텔레비전 콘텐츠 서비스)’로 규정하고 비실시간 동영상 서비스 중 기존 방송사업자와의 유사성이 높은 동영상을 ‘ODPS(On Demand Programme Service)’로 규정하는 등 국가마다 약간의 차이를 보인다.

OTT서비스의 구성요소는 콘텐츠(C)-플랫폼(P)-네트워크(IP망)-기기(D)라는 전형적인 ICT 융합서비스 가치사슬 체계를 형성하고 있다. 먼저 콘텐츠는 영화, TV프로그램 뿐 아니라, 개인 UGC(User-Generated Contents)부터 준전문가 1인 제작 콘텐츠 등 주로 상업적 목적의 동영상이다. 다음으로 플랫폼은 플랫폼 제작, 수집 또는 가공된 동영상 콘텐츠를 IP망을 통해 소비자에게 제공하고 이용료 또는 광고수익을 얻는 사업 형태이다. 네트워크는 광대역 IP망을 이용하되, IPTV와는 달리 QoS(Quality of Service)가 보장되지 않는 것이 일반적이다. 기기는 TV, 셋톱박스, PC 또는 태블릿PC, 스마트폰 등 다양한 형태이다.

국내 OTT서비스 시장은 '15년 기준 3,177억원, '16년에는 전년대비 53.7% 성장한 4,884억원 규모로 전망하고 있다. 방송시장의 규모('15년 기준 매출액, 159,146억) 대비 3.07%로 아직까지 미미한 수준이나 방송에 비해 성장속도가 높은 편이다.¹⁸⁾ 사업자들은 기존 Legacy 미디어, 순수 OTT사업자(독립형·개방형), 인터넷 포털, 소셜 네트워크 등 다양한 국내·외 사업자가 시장에 진출하고 있다. 이용자 현황을 살펴보면 1주

18) OTT 시장 성장률: 192.8%('12년 → '16년) > 방송시장 성장률: 16.07%('12년 → '15년)

일 이내 OTT서비스 이용률은 27.1%로 추정되어 전년도 대비 이용률이 2배 정도 증가한 것으로 나타나고 있다.

5) OTT서비스의 단행법상 방송개념 포함 가능성

① 헌법상 방송개념의 단행법적 가변성

우리 헌법 제21조는 「① 모든 국민은 언론·출판의 자유 ...를 가진다. ② 언론·출판에 대한 허가나 검열 ... 는(은) 인정되지 아니한다」라고 하여 언론·출판의 자유와 언론·출판에 대한 허가제·검열제를 금지하고 있을 뿐, ‘언론’과 ‘방송’의 구체적인 개념은 헌법해석 또는 단행법적 규율에 맡겨놓고 있다.

독일의 연방헌법재판소에 따르면 ‘방송의 자유의 규범력을 유지하기 위해서는 판결 당시의 시점까지 도입된 기술수준만을 기준으로 방송의 개념을 확정할 수 없으며, 방송의 개념은 기술적인 혁신가능성과 의견형성의 중개매체로서의 기능을 고려하여 역사적·규범적으로 결정되어야 한다’고 보고 있다. 그러므로 새로운 기술이 출현하여 방송의 자유라는 측면에서 이에 대한 기본권 보장의 필요성이 제기되는 경우, 비록 이 새로운 기술이 종래의 방송 개념과 상응하지 않는다고 하더라도 방송으로서의 기술적·개념적 특징이 인정되는 때에는 방송의 개념을 적극적·탄력적으로 해석하여 방송의 개념에 포함시켜야 한다고 판시하고 있다.¹⁹⁾ 그러나 반대로 ‘법적 안정성’이라는 측면에서는 방송과 기타 미디어의 개념구분이 불명확하여 멀티미디어나 방송과 유사한 통신서비스를 방송의 개념에 포함시킬 수 있는지에 관한 명확한 기준을 제시하기가 용이하지 않을 수도 있다.²⁰⁾

결론적으로 IP-TV나 OTT와 같은 새로운 매체들이 등장할 때마다 방송이냐 아니면 통신이냐의 개념과 관할권의 문제가 다투어지는 근본적인 이유는 헌법상의 방송·통신의 개념이 매우 개방적이기 때문이다. 또한

19) Vgl. BVerfGE 12, 205(208ff.).

20) Vgl. Hesse, Albrecht, Rundfunkrecht, München, 2. Aufl. 1999, S. 85f.

각국에서 이러한 방송·통신 개념을 일의적으로 규정하지 않고 단행법적 차원에서 입법정책에 맡겨놓고 있기 때문이다. 그러므로 입법자는 기술의 발전과 사회적 영향력에 따라 단행법적으로 방송개념을 확장 또는 축소할 수 있다.

② 방송법상 방송 개념의 현실부정합성

현행 방송법 제2조 제1호는 방송개념을 추상적·구체적 개념으로 2분화하여 정의하고 있다. 먼저 추상적으로는 「방송이란 함은 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함하며 이하 “시청자”라 한다)에게 전기통신설비를 이용하여 송신하는 것」이라고 규정하고 있다. 이와 아울러 구체적 개념으로서 방송법 제2조 제1호에 의하면 ① 텔레비전방송, ② 라디오방송, ③ 데이터방송, ④ 이동멀티미디어방송을 들고 있다. 또한 동법 제32조 제1항에서는 「방송통신심의위원회는 방송, 중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의, 의결한다」고 규정하고 있다. 따라서 법문의 해석상 방송통신심의위원회는 ‘방송법 제2조의 방송(텔레비전 방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송)’과 아울러 ‘중계유선방송’ 및 ‘기타 전기회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보’에 관한 내용심의권을 갖고 있으므로 이러한 방영형태도 역시 방송에 준하는 것으로 볼 수 있다고 하겠다. 또한 이러한 방송법 제32조 제1항을 구체화하고 있는 방송법 시행령 제21조 제1항에 의하면 방송법 제32조 제1항에서 「‘대통령령이 정하는 정보’라 함은 방송사업자·중계유선방송사업자 및 전광판방송사업자가 ‘방송’, ‘TV’ 또는 ‘라디오’ 등의 명칭을 사용하면서 일정한 편성계획에 따라 유통시키는 정보」를 말한다. 따라서 「방송사업자·중계유선방송사업자 및 전광판방

송사업자가 ‘방송’, ‘TV’ 또는 ‘라디오’ 등의 명칭을 사용하면서 일정한 편성계획에 따라 유통시키는 정보」 역시 방송의 개념에 속한다고 할 수 있다.

이와 같이 규정하고 있는 현행 방송법에 의할 때 가장 문제가 되는 것은 인터넷을 통한 대부분의 방송행위(소위 ‘인터넷방송’)는 방송으로 분류되지 않고 전기통신기본법이나 전기통신사업법의 적용을 받게 된다는 점이다. 특히 현행 방송법시행령 제21조를 문언적으로만 해석하면 방송법의 적용을 받는 방송사업자, 중계유선방송사업자 및 전광판방송사업자가 방송, TV, 라디오라는 명칭을 사용하여 행하는 인터넷방송은 한정적으로 유사방송서비스의 범주에 포함될 수 있다. 그러나 기타 방송법에 의한 방송사업자나 중계유선방송사업자 및 전광판방송사업자에 포함되지 아니하는 기관 및 단체가 인터넷을 통하여 행하는 유사방송행위는 방송법의 적용을 받지 않는 결과가 된다. 이러한 문언적 해석에 의할 경우 방송사에서 행하지 않는 인터넷을 통한 방송행위를 방송의 영역에 포함시킬 수 없다는 해석상의 문제점이 있다. 따라서 향후 이 규정을 개정하여 기존의 방송사업자가 아닌 자(예를 들면 인터넷을 통한 1인 방송)에 의한 방송행위 역시 방송법상의 방송개념에 포함시켜야 할 필요성이 발생하는 것이다.²¹⁾

③ 방송의 주요 구성요소: ‘편성’과 ‘송신’

방송이란 단순히 수집된 정보를 전달하는 것이 아니라 특정 내용을 특정한 시간대에 의도적으로 송신하는 행위를 기획하고 이를 적극적으로 편성한다는 점에서 일반적인 통신행위와 구별된다. 이 중 특히 ‘편성’이란 방송되는 사항의 종류·내용·분량·시각·배열 등을 정하는 행위를 의미한다.²²⁾ 물론 송신행위를 하는 사업자가 기획·편성·제작을 모두

21) 당해 문제에 대해서는 향후 ‘개인 인터넷 방송’ 또는 ‘팟 캐스트’ 등이 개인의 표현의 자유의 영역에 그대로 머물러야 할 것인지 아니면 적어도 ‘방송과 유사한 미디어’로서의 법적 지위를 가지고 심의의 대상이 되어야 하는 지에 대해 심도 있게 논의해보아야 한다.

하여야 하는 것은 아니므로, 송신행위를 하는 사업자 중 의도적인 내용 기획이나 편집 또는 제작을 하지 않는 사업자는 방송사업자로 볼 수 없을 것이다. 따라서 ‘방송사업’은 송신되는 내용물을 공중에게 제공하기 위하여 의도적으로 제작하고 종류, 내용, 분량 등을 편집하는 것을 핵심적인 방송개념의 구성요건요소로 하고 있다. 실제로 OTT서비스 중 예상되는 주된 내용은 다채널 디지털방송 또는 데이터방송인데, 이 경우 당해 서비스의 제공사업자는 전송할 프로그램의 종류, 내용, 분량, 시각, 배열을 정하고 이를 시청자에게 미리 EPG(Electronic Program Guide)를 통하여 공지하게 된다면, 이러한 행위는 방송법상의 ‘편성’에 해당하게 될 가능성도 있다.

다음으로 검토할 사항은 방송의 ‘공중에의 송신’ 개념이다. OTT서비스를 단순히 통신이라고 주장하는 견해에 의하면 ‘방송’은 ‘불특정 다수에게 일방적으로 송신되는 것’이며, ‘통신’은 ‘특정인(또는 특정인 집단)에게 쌍방향으로 송·수신되는 것’이라고 본다. 첫째, 헌법상 기본권 보호의 기본원리 측면에서 살펴보면, 진술하였듯이 ‘통신의 자유’는 ‘통신의 비밀을 보장함으로써 사생활을 보호하고 이를 통해 커뮤니케이션을 활성화’하는데 그 의의가 있고, ‘방송의 자유’는 ‘방송이라는 수단을 통한 사상·표현의 자유로서 공적 성격이 강한 것’이다. 따라서 현행법상 ‘공중에 대한 송신’이라는 방송의 개념 요소는 송·수신자간에 이루어지는 방송내용의 전달이 상호 개인적인 활동영역에 속하지 않는다는 것을 의미한다고 해석될 수 있다. 기본권 측면에서 살펴보면 OTT서비스에서 제공 가능하거나 제공 예정될 다양한 서비스들(지상파, 영화, 오락, 드라마, 스포츠, 취미 등) 중 극히 일부 서비스들(메신저, SMS 등)을 제외하고는 이를 ‘통신의 비밀 보장’이라는 통신의 자유의 기본원리를 구현하고 있다고 파악하기는 어렵다.

둘째, 방송법상 ‘공중’이라는 측면에서 살펴보면, 다소의 오해가 있을 수 있는 ‘공중에의 송신’이라는 개념에 대한 정확한 법적 인식이 필요하

22) 방송법 제2조 제15호 참조.

다. 종래 방송은 텔레비전, 라디오 등 수신기만 갖추면 누구나 이용 가능하였고, 이점이 통신과의 가장 중요한 차이점 중의 하나였다. 그러나 방송의 디지털화 및 광대역 네트워크의 발전에 따라 데이터방송·주문형 방송 등 양방향적 서비스 구현이 가능해짐에 따라 양방향성은 이제 통신의 고유한 성격이 아니라 방송서비스 이용시 ‘이용자의 선택성의 확대’로 이해하여야 할 것이다. 만일 이렇게 이해하지 않을 경우에는 가령 현재 서비스가 제공되고 있는 홈쇼핑 채널을 이용하는 시청자가 TV를 시청하면서 자동전화 ARS 또는 상담원을 통하여 제품을 구매할 때에는 ‘방송’으로, IP-TV를 통한 T-Commerce를 이용하여 직접 구매할 때에는 ‘통신’으로 보아야 한다는 이상한 결과가 도출될 것이다. 따라서 향후 종래의 ‘다수의 수신자들에 대한 무차별적인 송신’이라는 전통적인 방송의 개념에 어느 정도 변화가 필요하다고 본다. 즉 ‘한정된 공간(가령 지하철, 버스, 비행기 등)에서 한정된 공중을 상대로 한 무차별적 송신’이나 ‘비대칭적 양방향성을 갖고 비밀보호를 주목적으로 하지 않는 송신’의 경우에도 역시 방송의 개념에 포함되어야 한다는 점은 분명하다. 커뮤니케이션 형태로 보면 전자의 경우는 약간의 시간적 차이는 있으나 전광판 방송과 유사하고, 후자의 경우에는 기술적으로만 기존의 라디오나 TV와 차이가 있을 뿐 전혀 다른 서비스라고 보이지 않기 때문이다.

셋째, 방송법의 문언적 해석에 의해서도 개별 수신자에게 송신하는 행위 역시 방송의 개념에 포함된다. 현행 방송법 제2조 제1호에 의하면 ‘방송’이라 함은 「방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함하며 이를 ‘시청자’라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것」이라고 규정하고 있다. 법문에서도 확연히 알 수 있듯이 방송법상 ‘공중’의 개념은 일반적으로 인식되고 있는 ‘일반대중’과는 다른 것이다. 개별적으로 계약을 체결한 고객을 상대로 서비스를 제공하는 경우, 당사자 개인으로 보면 개별계약이지만 다수의 당사자에게 서비스를 제공하는 사업자 입장에서 보면 이는 ‘1대 1’의 관계가 아니고 ‘1대 다수’의 관계가 성립하는 것이다.

이와 같이 OTT서비스는 규범적으로만 파악하면 기존의 방송과 매우 유사한 형태로 전송되므로 ‘방송’서비스에 준하여 규제하여야 한다는 주장이 있을 수 있다. 하지만 미디어에 대한 규제는 그 형식적 유사성과 아울러 사회적 영향력과 당해 미디어에 대한 국민의 인식도 고려하여야 한다.

6) ‘사회적 인지론’에 의한 OTT서비스의 방송으로의 규제 불필요성

위에서 살펴본 바와 같이 형식적인 측면에서는 OTT서비스가 방송의 일종으로서 ‘방송’에 해당하는 규제를 받아야 한다고 주장할 수도 있다. 하지만 위에서 실시한 방송규제의 근거 중 ‘사회적 인지론’을 채택한다면 실질적으로는 좀 다른 결론이 도출된다.²³⁾ 즉 방송에 대해 신문의 자유에서와는 달리 특수한 규제가 적용되는 근거는 우리나라의 방송제도가 정착되는 과정에서 형성된 방송에 대한 ‘일반적인 사회적 인식’에서 찾아야 할 것이다. 따라서 ‘방송의 자유’에 있어서는 ‘신문의 자유’와 마찬가지로 주관적 측면의 보장으로부터 자연스럽게 객관적 측면이 보장된다는 사고가 사회적 공리로서 정착되지 할 때까지는 방송이 다른 언론매체에 비하여 다른 특별한 규제, 그 중에서도 특히 허가제·소유규제·편성규제·내용규제 등 규제의 사회적 필요성이 여전히 존재한다.

하지만 OTT서비스의 경우에는 아직 허가제·소유규제·편성규제·내용규제 등 방송에 있어서와 동일한 규제를 하기에는 일반적인 국민들의 인식이나 사회적 중요도 및 시장에 미치는 영향이 그리 크지 않은 것으로 평가하는 것이 현재까지의 통설적 견해이다. 특히 현재의 시장상황은 아직까지 OTT서비스가 기존 방송시장과 대체관계를 형성한다고 보기 어려우며, 오히려 서비스 안정화 등을 위한 투자가 필요한 시점이라고 볼 수 있다. 향후 만일 OTT서비스가 방송서비스와 유사한 사회적 영향력을 얻고, 기존의 방송·미디어 산업과 충분히 경쟁할 수 있다고 판단

23) 윤성욱 (2018). 인터넷 플랫폼 규제의 입법논의와 문제점. 한국언론학회 세미나 자료집.

되는 때에는 정책당국에서는 이 서비스를 방송에 포함시키거나 아니면 제3의 규제 영역을 창설하여 규제수준을 정할 수 있을 것이다.

7) OTT 서비스 제도화의 방향

본 연구에서 제시하는 OTT서비스 제도화의 방향은 다음과 같다. 첫째, 당분간 OTT서비스에 대해서는 성장 방향과 정도가 불확실하므로 네거티브 방식을 도입하여 시장 내에서의 부작용을 최소화하는 수준으로 규제 범위를 한정하여야 한다. 둘째, 제도화 과정에서는 정책 당국에서 국내 OTT서비스 산업이 성장속도와 아울러, 기존의 미디어 시장에 미치는 영향에 대해 지속적으로 신중하게 모니터링해야 한다. 이를 위해 기존의 방송 상황 시장평가와 아울러 OTT서비스 시장의 성장과정에 대한 면밀한 연구, OTT서비스를 위한 특별한 영향력 평가체계를 마련하는 것이 필요하다. 셋째, 현재까지 포괄적으로만 정의되어 있는 인터넷 동영상서비스를 콘텐츠 이용자의 경험차이 및 방송 유사성 여부를 검토하여 [표 4]와 같이 분류할 수 있다. 넷째, 장기적으로 서비스 분류체계 및 영향력 평가결과 등을 종합적으로 판단하여 제도화 여부와 규제수준을 검토해야 한다. 이때에는 시장성장 및 서비스 변화양성 등을 종합적으로 평가하여 규제를 하는 실익을 판단하고 규제 여부 및 규제수준, 규제방식을 결정하여야 한다.

[표 4] 서비스 제공방식에 따른 OTT 서비스 분류(안)

		이용자 경험의 차이	
		실시간(Linear)	비실시간(non-linear)
콘텐츠 차이	방송 콘텐츠	㉠ 방송콘텐츠를 실시간 다채널로 제공하거나 일회적으로 재전송 ex) IPTV3사, Pooq, Tving 등의 사업자가 주로 제공하는 서비스 - 유사방송서비스 개념에 가장 근접한 서비스로 규제형평성 검토	㉡ 방송콘텐츠를 비실시간으로 제공 ex) IPTV 3사, Pooq, Tving 등의 사업자가 제공하는 서비스 - 방송 VOD의 경우와 유사하게 규제형평성 검토
	독립 콘텐츠	㉢ 방송콘텐츠가 아닌 콘텐츠를 라이브(Live) 방식으로 제공 ex) 아프리카 TV, 포털, 유튜브 등 사업자가 제공하는 1인 미디어 등(일명 '인터넷개인방송') - 중·장기적 영향력 검토, 내용규제 및 자율규제 검토	㉣ 비실시간으로 비방송콘텐츠 제공하거나 방송콘텐츠를 재가공하여 동영상 클립 형태로 제공 ex) 아프리카TV, 포털, 유튜브 등의 사업자에게 제공하는 1인 미디어, 웹드라마, 웹예능 등 - 일반 인터넷 수준의 규제 검토

(출처 : 미디어미래연구소, OTT활성화 정책 사례 조사 분석, 2016. 10.)

상술한 바와 같이 기본권적 차원에서의 방송의 자유와 통신의 자유의 통합 내지 화학적 융합은 불가능하며, 방송이나 통신의 개념을 어느 일정 시기에 일의적으로 확정하는 것 역시 불가능하다. 방송과 통신 및 방송의 자유와 통신의 자유는 그 대상, 보호범위 등이 엄격하게 구별된 별개의 개념이다. 하지만 방송과 통신의 개념은 확정적·고정적인 개념이 아니며, 기술의 발전에 따라 그 범위가 확장 또는 축소될 수 있는 변화 가능한 상호 유동적인 개념이라고 본다. 즉 방송의 개념은 통신과는 별개로 그 범위가 확장되어 왔으며, 새로운 네트워크 기술이 발전됨에 따라 그 구체적인 적용대상이 확장되는 것뿐이다. 유념하여야 할 점은 방

송개념은 ‘시대변화와 기술발전에 따라 탄력적으로 변화할 수 있는 개방적 개념’이라는 점이다.²⁴⁾ 따라서 전송기술이 발전하고, 이러한 기술에 의해 제공되는 서비스들 중 종래에 방송개념에 포함되지 않던 서비스들도 그 사회적 영향력과 여론형성력이 생성되었다고 판단되면 방송관계법의 규율범위에 포함시켜야 하는 것이다. 그러므로 정책기관은 신규서비스 출현 시, 그 사회적 영향력과 이로 인한 여론형성력이 발생했는지에 관하여 지속적으로 주시·관찰하여야 한다. 다만 현재까지 세계 어느 나라에서도 사회적 영향력과 여론형성력의 발생이 어느 정도이면 방송개념으로 포섭해서 규제해야 하는지에 대한 객관적인 지표를 명확히 개발하지 못했으며, 향후에도 이러한 기준 설정은 쉽지 않을 것으로 예상된다. 그러므로 방송정책기관은 기술발전 동향, 시장현황, 시청자의 반응 등을 종합적으로 고려하여 당해 서비스의 ‘여론형성력 발생여부’에 대하여 결정하여야 할 것이며, 이는 사회적 합의를 바탕으로 한 입법자의 형성재량권의 범위에 속하는 것이다.

다. 유료방송시장 합산규제 일몰 이후 정책 고려사항²⁵⁾

1) 유료방송시장 환경의 변화와 합산규제 일몰 배경

최근 융합기술의 등장으로 미디어 간 경계가 붕괴됨에 따라, 미디어 시장은 지상파, 유료방송, 부가통신 서비스, 콘텐츠 사업자, 하드웨어 사업자 등의 복합적인 경쟁체제로 변화하고 있다. 또한 미디어 소비가 점차 인터넷 포털, 소셜 미디어, OTT 동영상 서비스와 같은 온라인 플랫폼(platform) 단위로 이루어지는 상황 속에서, 지난 6월 종료된 유료방송 합산 규제 일몰에 대한 재논의가 필요한 시점이다. IPTV를 인터넷·휴대전화 요금제와 결합 판매해 빠르게 가입자 수를 늘리고 있는 이동통신 3사는 유료방송 합산규제가 풀리면서 더 많은 매체를 확보할 수 있게 됐

24) 지성우 (2004). 멀티미디어시대에 있어 방송개념의 확장가능성에 관한 연구. 한국방송학회 학술대회 논문집, 571-590.

25) 2018년 6월 26일 포럼에서 이영주 교수가 발표한 발제문을 재구성하였다.

다. 통신사 주도로 케이블 사업자와의 인수합병 추진도 예상되고 있다.²⁶⁾ 합산규제는 케이블TV, 인터넷(IP)TV, 위성방송 등 유료방송 사업자의 특수 관계사를 포함한 특정사업자의 가입자 합산이 전체 시장의 3분의 1(33.3%)을 넘지 못하도록 규제하는 제도이다. 통신 3사 중 유료방송 부문에서 1위를 지키고 있는 KT는 합산규제 폐지를 반겼으나, SK브로드밴드, LG유플러스, 기타 케이블TV 업체들은 KT의 시장 독점을 우려하고 있다. 특정사업자의 가입자가 33%를 초과하게 될 경우, 기존 사업자였던 케이블 사업자의 가입자 기반이 축소되고 수익 하락 및 투자자금 확보의 어려움으로 콘텐츠 경쟁력이 떨어지게 되어, 결과적으로 지역케이블의 공적역할 축소, 이용자의 콘텐츠 및 서비스 선택권 하락, 유료방송 산업의 질적 성숙 저해 등의 부작용을 야기할 가능성이 있기 때문이다. 따라서 일몰제 이후 합산규제는 어떤 원칙에 의해 설정되어야 하며, 유료방송 플랫폼 간 달리 규정되어 있는 일부 비대칭 행위 규제들은 어떻게 정립되어야 하는지, 또 신규 융합서비스는 어떠한 규제체계에 의해 작동되어야 하는지에 대한 새로운 조명이 요구된다.²⁷⁾

합산규제에 대한 현재까지의 논의는 기존의 플랫폼인 SO와 위성방송, 그리고 뉴미디어인 IPTV 진영 간, 사업 영역별 이해관계에 따른 논의에 집중되고 있는 한계가 있다. 보다 심도 있고 발전적인 논의를 위해서 유료방송시장의 문제점 및 활성화 방안의 주요 내용, 합산 규제 일몰 후의 시장 변화, 이에 따른 추후의 정책적 고려사항을 순차적으로 검토하고자 한다.

2) 유료방송 활성화 방안의 주요 내용

현재의 유료방송시장은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 먼저, 사업자의 경쟁력 측면에서, 기반 기술의 차이가 곧 서비스 경쟁력의 차이를 의미함에도 불구하고, 기반기술에 현격한 차이가 있어도 기술혁신을 위

26) 더스쿠프 (2018.08.17). 유료방송 합산규제 풀리자... 기획 잡은 이통사, M&A 호시탐탐. <http://www.thescoop.co.kr/news/articleView.html?idxno=31535>

27) 강명현 (2015). 미디어 환경변화와 공정경쟁 정책의 방향. <방송통신연구>, 9-34.

한 투자가 미비하여 사업자간 경쟁력의 격차가 더 벌어지고 있다. 모바일을 보유하지 못한 사업자의 경우 결합상품 구성 대응력 부족으로 경쟁력이 보다 약화된다. 산업적 측면에서는, 유료방송시장이 가입자 포화상태에 이룸에 따라, 성장의 한계로 인해 사업자가 수익을 제고하고 비용을 줄이는 방편으로 대가 산정 분쟁이 증가하게 되었다. 플랫폼 별로 독자적이고 차별화된 서비스를 내놓는 등의 서비스 경쟁력이 부족하며, 규제 체계에 대한 대응 또한 충분치 않다. 결과적으로 시청자 후생 측면에서도 사업자의 새로운 상품 개발이나 서비스 개발 노력 부재, 시청자에 대한 책무 부족으로 이용자 편익도 저하된 상태인 것으로 진단되었다.

이러한 유료방송시장의 발전을 꾀하기 위해 규제 체계 개편, 공정경쟁 환경 조성, 시청자 후생 제고를 골자로 하는 유료방송 발전 방안이 제시되었다. 먼저 규제 체계 개편 방안으로는 허가절차 최소화, MSO 재허가 일괄심사 등을 통한 시장진입의 유연화, 유료방송 사업자간 겸영 규제 폐지 등의 소유규제 완화, 디지털 전환 완료 후 사업권역 개편 등이 논의되고 있다. 허가정차를 최소화하기 위해 다채널 방송의 경우 단일허가 체계로 통합하며, 유료방송 사업자간 겸영 규제는 합산 규제 일몰 후 규제 수준을 결정한다. 또한 디지털 전환 완료 후 단일 허가 체계가 되는 경우 사업권역 제한 또한 폐지하는 방안이다. 공정경쟁 환경을 조성하기 위한 방안으로는 의무사업자 협상 지원 등의 동등결합 지원, PP를 보호하고 시장 지배력이 전이되는 것을 방지하기 위한 방송 상품 과다 할인 방지, 지상파 재송신 협상 가이드라인 시행 및 CPS 관련 제도 개선 검토, 홈쇼핑 송출 수수료 가이드라인 마련 등이 제안되었다. 마지막으로, 시청자 후생을 제고하기 위한 방안으로는 디지털 보급 확대 및 대체 상품(8VSB)의 활성화, 콘텐츠 및 네트워크 투자 확대를 유도하고 모든 유료방송사업자에게 지역 사회에 대한 기여를 의무화 하는 사업자 책무 강화, Basic 서비스와 결합상품 할인율은 승인제를 유지하되 그 외의 요금 상품은 신고제로 완화하는 요금 규제 완화, 상품 구성 및 운영 관련 규제의 최소화, 소비자 위원회 구성 및 운영 등이 제안되었다.

3) 합산 규제 일몰 후의 시장 변화 예측

합산 규제가 일몰된 이후 유료방송시장은 가입자 확보를 위한 무한 경쟁에 돌입할 것으로 예측된다. 케이블 SO는 매각될 가능성이 증가하여, 시장지배적 사업자가 언제든지 바뀔 가능성이 존재할 것이다. 가입자 확보 및 유지를 위한 가격 경쟁이 심화되고, 서비스 차별화 및 혁신적 서비스 경쟁 또한 심화될 것으로 예측된다. 또한 전국의 단자 수가 3,000만(16년), 3,200만(17년) 등 매해 증가했으며, 2018년 현재 아직도 120만 개가 잠재된 것으로 파악되어, B2B 가입자 시장을 공략하는 사업자가 증가할 것으로 보인다. 한 사업자의 가입자 수가 1000만 명이 넘을 때 콘텐츠에 대한 투자가 확대되고 신규 서비스가 개발할 가능성이 증가하는 것으로 나타났다. <그림1>을 보면, KT의 가입자가 기하급수적으로 증가하는 데 비해 CJ헬로, 티브로드, 딜라이브 등은 가입자 수가 정체되는 것을 볼 수 있다. 지난해 11월 말에는 IPTV 가입자(1422만281명)가 케이블TV 가입자(1409만7123명)를 추월하는 '유료방송 크로스오버' 현상이 나타나기도 했다.²⁸⁾

28) 이뉴스투데이 (2018.08.13) 안개 속 빠져드는 유료방송 시장 빅뱅.
<http://www.ewestoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=1220856>

[그림 1] 유료방송사업자 가입자 수 추이



[그림 2] 케이블·IPTV 가입자 추이 (명)



(출처: 과학기술정보통신부)

[그림 3] 유료방송시장 점유율 (%)

구분	사업자	점유율
종합유선방송	CJ헬로	13.1
	티브로드	10.2
	달라이브	6.5
	기타	15.1
위성방송	kt skylife KT스카이라이프	10.3
인터넷TV	kt KT	20.2
	SK broadband SK브로드밴드	13.7
	LG U+ LG유플러스	10.9

[자료: 과학기술정보통신부, 참고: 2017년 기준]

실제로 CJ헬로는 2015년 기준 약 1조원의 가치 평가를 받았으나, 최근에는 약 8500억 원의 가치로 평가되었다(가입자당 20만원을 곱한 수치로

기타 사업 가치는 미반영). 마찬가지로 티브로드는 약 1조원(2014년 기준)에서 약 6500억 원으로, 딜라이브는 약 2.1조원(2007년 기준)에서 약 4,800억 원(자회사 IHG 가치 미반영)으로 가치가 하락되었다.

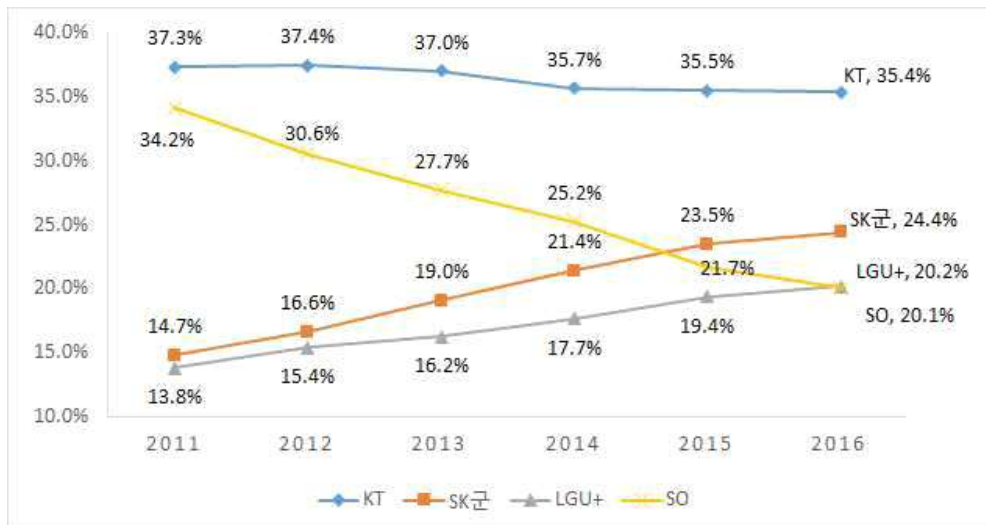
유료방송시장의 수익구조는 최근 3년 간 SO 방송수신료, 영업 이익률은 하락세를 보이는 반면, IPTV 방송수신료, 영업이익률은 증가를 보이고 있다. 케이블 SO의 가입자 이탈은 8VSB 전환 이후 완화되는 추세다. 현재 가입자당 월간 ARPU는 LGU+가 13,593 원, SKB가 13,672 원이다. SO의 홈쇼핑 송출수수료에 대한 의존도는 약 255.2%로 매우 높으며, T-커머스의 진입으로 채널 경쟁이 심화되고 있다. VOD의 수익은 2016년 기준 매출액이 7,055억 원으로, 해마다 10% 정도의 증가를 보이고 있다. 전체 수신료 매출에서 차지하는 비중은 2016년 기준 24.4%로, 이 또한 매년 증가하는 추세다. 반면 VOD ARPU는 소폭 감소했는데, 이는 디지털 가입자의 증가 속도가 VOD 매출보다 더 빠르게 증가하기 때문이다. 이용자에게 있어서 VOD 서비스 요금 및 콘텐츠의 다양성이 플랫폼 선택에 영향을 미치는 비중은 약 50~55.9%인 것으로 조사되었다. 그러나 올해 하반기가 지상파 재전송료 재계약 시점인 만큼, 시청률 하락과 방송광고 매출감소의 이중고를 겪고 있는 지상파 방송사가 재전송료와 VOD 대가 인상을 요구한다면 케이블TV 업계와의 갈등이 야기될 가능성이 있다.²⁹⁾

결합판매를 통한 가격 경쟁은 계속해서 증가할 것으로 보인다. 현재 유료방송 가입자의 약 42.2%가 결합상품을 이용 중이며, 이는 2015년 방송통신 결합상품 가입자 대비 증가한 수치이다. KT는 420만 명에서 448만 명으로 35.4%, SK는 220만 명에서 308만 명으로 24.4%, LGU+는 220만 명에서 225만 명으로 20.2% 증가하여, SKB가 가장 많이 증가한 것으로 나타났다. 반면 SO는 257만 명에서 254만 명으로 20.1% 감소했다. 결합상품의 형태에 있어서는 방송과 인터넷을 결합한 유선 결합상품 가

29) 이데일리 (2018.08.21). 갈등은 반복된다.. "더달라" 지상파 VS "힘들다" 케이블.
http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=01810566619309616&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y

입자는 감소하는 추세이며, 유무선 결합상품 가입자는 증가하는 추세를 보인다. 현재까지는 초고속 인터넷과 유료방송 결합이 가장 많으나 이동전화와 결합한 가입자 비중이 증가하고 있다. 합산규제 일몰 이후 일부 IPTV 사업자들은 자사 IPTV 서비스와 인터넷을 결합할 경우 상품권, 현금, 가전 기기 등의 경품 지급을 하는 등 보다 공격적으로 신규 가입자 유치를 위한 프로모션을 하고 있다.³⁰⁾

[그림 4] 방송통신 결합상품 점유율 추이



(출처: 2017년 방송시장 경쟁상황 평가)

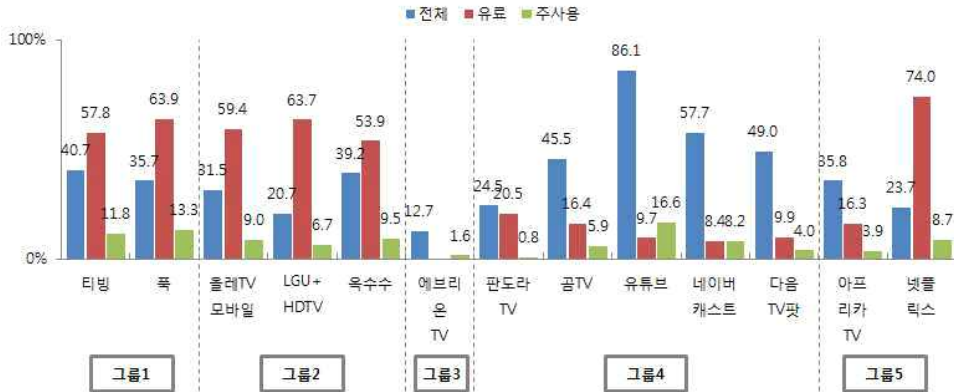
TV홈쇼핑 채널의 경쟁 또한 더욱 심화될 것이다. 2017년 기준 홈쇼핑 송출 수수료는 1조 2402억 원으로 조사되었다. TV홈쇼핑의 수익성은 CJ 12.1%, 현대 20.9%, 우리 9.1%, NS 13.2%, 홈앤 12.9%로 전년 대비 개선된 결과를 보인다. 온라인 쇼핑의 활성화로 TV홈쇼핑 시장은 성장이 정체되어 2012년 17.3% 성장률에서 2016년 7.7%로 감소했으나, SO의 홈

30) 브릿지경제 (2018.08.16.). [집중분석] IPTV 가입하면 상품권+현금+청소기까지...유료방송 과다경품 경쟁 심화.

쇼핑 송출 수수료에 대한 높은 의존도는 여전히 해소되지 않고 있다. 따라서 홈쇼핑 PP의 매출이 감소하며 유료방송사업자 매출에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이에 대한 방안으로, 기업들은 TV홈쇼핑 채널의 다각화를 시도하고 있다. CJ는 CJ E&M과 합병을 함으로써 미디어 커머스 결합으로 인한 수익을 꾀하고 있다. E&M 콘텐츠의 IP를 활용하고, 오쇼핑 생방송 중 중국 T-mall 동시 스트리밍 제공 하는 등 콘텐츠 기반 글로벌 버티컬 유통 플랫폼 구축을 통한 차별화된 쇼핑경험을 제공한다는 전략이다. 신세계 TV홈쇼핑은 데이터 홈쇼핑이 송출 수수료 인상으로 저채널에 진입해 채널 경쟁이 심화되고 있다. 현재 데이터 홈쇼핑은 KT는 2번, 스카이라이프는 4번, HCN은 4번, LGU+는 21번으로 진입한 상태다. 이에 기존 실시간 홈쇼핑이 30번대 이하로 채널을 변경했다. 신세계 TV홈쇼핑은 신세계, 이마트 오프라이 매장과 함께 E-커머스, TV 커머스로 옴니 채널을 구축하는 등의 전략을 꾀하고, 3년 간 9조를 투자하고 3만 명을 고용할 것을 발표하는 등 적극적인 투자를 하고 있다.

이러한 매체환경 속에 유료방송 플랫폼을 OTT가 대체할 것인가에 관한 논의는 계속되고 있다. OTT 서비스는 아직까지 유료방송과 대체 관계가 아닌 보완재 기능을 하고 있으며, 수용자 조사에서도 유료방송과 유료 OTT의 중복 이용의사가 85.2%인 것으로 나타났다. ‘OTT 이용률 현황(정보통신정책연구원, 2017)’조사에 따르면, LGU+의 월평균 지출액이 가장 높고, 다음으로 아프리카 TV, 넷플릭스 순으로 나타났다. OTT와 네트워크 사업자와 다양한 제휴방식이 이루어지면 OTT의 위상이 달라질 가능성 또한 존재한다.

[그림 5] OTT 이용률 현황



(출처: 정보통신정책연구원, 2017)

4) 정책적 고려사항

유료방송 시장이 포화상태가 되면서 신규 시장 창출이 어려운 환경에서는 M&A를 통한 가입자 획득이 비용적인 면에서 효율적일 수 있다. 따라서 기업 입장에서는 어디를 인수할 것인가가 관건이 된다. 현재 가입자 수 기준 3위 사업자 딜라이브는 이미 시장의 매물로 나와 있으며, 케이블업계 1위 업체인 CJ헬로도 유력 매물 후보로 언급되고 있는 실정이다.³¹⁾ 효과적인 M&A를 위해서는 인수 이후 네트워크 재투자 비용이 적고, 도매 시장 및 소매 시장에서 가입자당 수익 성장가능성이 장기적으로 높고, 자사 가입자가 많은 지역과 사업기반이 인접해 있으며, 인수가격이 합리적인 대상과 협상을 진행해야 한다. 이러한 시장 구조 재편이 원활히 이루어질 수 있도록 현재의 정부 규제가 완화될 필요가 있다. 먼저 일관된 M&A 허용 기준을 마련해야 한다. 또, 소비자 후생을 고려한 정책 변화와 조건부 승인을 통한 합병 허용이 필요할 것으로 보인다.

OTT에 대한 제로 레이팅(Zero-rating) 혹은 스폰서 데이터(Sponsored

31) 이데일리 (2018.08.21). 갈등은 반복된다.. "더달라" 지상파 VS "힘들다" 케이블.
http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=01810566619309616&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y

Data)를 증가시키는 방안도 고려될 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 OTT 서비스는 현재 유료방송에 대한 보완재로서 기능하고 있으며, 소비자의 유료방송과 유료 OTT 중복 이용의사 또한 85.2%로 매우 높다. T-Mobile US의 경우, 'Music Freedom(주요 스트리밍 서비스 이용시)'과 'Binge On(인기 OTT 서비스)'에 대해 데이터를 무료화 하고 있다. Binge On의 특정 기술적 조건을 충족할 경우 zero-rated service를 1.5 Mbps or 480p, SD resolution으로 제공한다. 이 때 스트리밍 품질을 제한하는데, 고해상도를 보기 위해서는 회선 당 25\$을 추가 납부해야 한다. AT&T의 Direc TV Now에 대해서도 제로 레이팅이 적용되는데, Sprint를 제치고 2015년부터 미국 통신사 3위로 올라서는 등 제로 레이팅이 효과적인 프로모션 전략으로 부상하고 있다.

네트워크 사업자가 강력한 콘텐츠 차별화가 가능한 OTT가 제휴하는 것은 윈윈 효과를 기대할 수 있다. 지배적 네트워크 사업자와 비지배적 네트워크 사업자가 제휴할 때를 고려해 볼 수 있다. 먼저 지배적 네트워크 사업자가 제휴하는 경우, 지배적 네트워크 사업자도 서비스 차별화를 통해 적극적으로 가입자를 획득할 유인이 존재하므로, 자사 OTT 서비스와의 적극적 결합 판매를 고려할 수 있다. 하지만 지배적 네트워크 사업자가 이윤 저하를 감수하고 OTT 제휴를 할 유인은 상대적으로 적다. 경쟁 네트워크 사업자는 결합 가격을 더 낮추어 대응할 수 있기 때문이다. 합산 규제가 풀리면 비지배적 네트워크 사업자도 서비스 차별화를 통해 적극적으로 가입자를 획득할 유인이 존재하게 된다. 비지배적 네트워크 사업자가 제휴하는 경우, 자사 혹은 경쟁력 있는 OTT 서비스와의 적극적 결합 판매로 대응할 수 있다. 이를 테면, 무제한 요금제 이용자에 대해 3개월 무료 프로모션 제공 등의 적극적인 프로모션을 취할 수 있다. 비지배적 네트워크 사업자의 경우, 콘텐츠 공급비용과 망 사용료 부담이 증가하여 이윤이 더 낮아질 수 있음에도 불구하고 서비스 품질을 향상시켜 가입자 전환을 유도하려는 유인이 존재할 수 있다. 네트워크 사업자의 글로벌 OTT의 제휴는 시장을 더욱 경쟁적으로 만들 가

능성이 있다. 그러나 제휴 OTT에 대한 sponsored data 서비스를 하지 못하거나 가입자 전환을 막을 만큼 콘텐츠 차별화 또는 소비자의 선호도가 강력하지 않을 경우, 네트워크 사업자가 얻을 수 있는 이익이 크지 않다. 또한 망 중립성을 엄격히 적용할 경우 글로벌 OTT 사업자의 비용이 낮아지고 가입자 이탈이 증가 할 수 있다. 따라서 향후 네트워크 사업자의 sponsored data 혹은 zero-rating, 그리고 인터넷 서비스 사업자에 대한 망 대가 산정이 중요한 이슈로 제기될 전망이다.

유료방송시장에서 시장 점유율 규제를 폐지한 후 정부는 사후 규제를 위한 규제 체계의 정비를 가속화해야 한다. 통합방송법을 신속히 개정해야 하며, 요금 규제를 사전 승인제에서 신고제로 전환하고, 위약금과 관련한 약관을 개선해야 한다. 방송 서비스 외에 홈 IOT, 홈 케어, 홈 시큐리티 등 신규 서비스 개발을 유도하여 시장 규모를 확대하도록 해야 한다. 또, 네트워크 지배적 사업자의 지배력이 확대될 가능성이 있으므로, 지배력 전이가 가능한 부문에 대한 보호 기제가 마련되어야 한다. 또, 사후 규제 전담 부서의 인적 자원을 보강하고, 사전 규제(구조적 규제)를 폐지하고 사후 행위 규제(불공정 행위 규제)로 전환해야 한다. 또, 매체 환경의 변화로 유료방송 시장 권역을 재조정할 필요가 있다. 이와 함께 지배적 사업자의 판단 기준을 재정비해야 한다. 지역 지상파 방송과 SO간 인수 합병을 유도하거나, 일정 수준의 가입자를 확보한 모든 유료방송 플랫폼 사업자에 대해 지역 콘텐츠 제작 의무 혹은 지역 콘텐츠 제작비용 부담을 부여하는 등 지역성 강화 정책을 실현하는 보완 수단으로 유료방송시장을 활용하는 것도 고려할 수 있다.

라. 글로벌 ICT 기업의 국내 진출과 우리의 대응 - 법정정책적 관점을 중심으로³²⁾

1) 국내외 사업자 역차별 해소 및 규제 집행력 확보 - 역외적용, 국내대

32) 2018년 8월 23일 포럼에서 박민철 변호사가 발표한 발제문을 재구성하였다.

리인제도, 임시중지제도 등

① 검토배경

국경이 없는 서비스인 인터넷서비스의 발전으로 인해 한 국가의 규제 관할권의 범위와 실효성에 대한 문제가 제기되었고, 이러한 문제는 특히 국내에서 주소와 거소를 두고 있는 국내사업자와 그렇지 않는 해외사업자간의 규제형평성 논란을 촉발시키고 있다. 이러한 규제형평성 제고 방안으로써 논의되는 대표적인 제도는 (1)국내규제법의 역외적용, (2) 국내 대리인 지정제도, (3) 임시중지 명령 제도이다.

이하에서 각 제도에 대한 현재의 논의상황, 제도 도입시 고려해야 할 법리적 쟁점 등에 대해 소개하고자 한다. 중요한 것은 제도도입을 위해서는 (i)현재의 문제가 촉발되는 근본적인 원인이 무엇인지에 대한 접근과 해결을 위해 노력해야 한다는 점과 동시에 (ii)아주 실무적으로 어떤 부분이 실제 문제가 되는지를 보고 이를 해결하기 위한 노력을 동시에 진행해야 한다는 것이다.

② 역외적용

역외적용이란 외국에서 외국인에 의해 이루어진 행위에 대해 국내법을 적용하는 상황, 세계화로 인한 국가간 교류되는 서비스 발전, 국경밖에서 이루어지는 서비스의 시장질서위반 행위의 효과가 국내에 미치는 경우, 국내법을 주권이 미치는 영역 밖에까지 적용하려는 논의에서 비롯되었다 (국가 관할권의 문제).

최근 논의 중인 규제기관이 역외 사업자에 대하여 전기통신사업법, 정보통신망법을 적용할 수 있는지 여부의 문제는, 이른바 동법과 관련하여 외국사업자에 대해 “규율관할권(jurisdiction to prescribe; 입법관할권)”을 인정할 것인지 여부에 관한 문제이다. 이는 주로 민사재판을 전제로 하여 국제사법법을 중심으로 논의가 이루어지는 “재판관할권(jurisdiction to adjudicate)”의 인정여부 내지 “준거법”의 결정 문제와는 다소 다른 차원의 논의이다.³³⁾ 국내의 경우 외국 사업자에 대한 규율관할권의 인정 기

준이나 범위에 관하여 법원의 판결이나 확립된 견해는 없는 상황이지만, 최근 국내 학계에서는 “지향된행위의원칙(Principle of Targeting)”에 따른 판단기준이 논의되고 있다³⁴⁾. 이 원칙은 그 행위가 관할권을 주장하는 국가의 영토 내에서 효과를 발생시킬 것을 의도하여 지향된 활동(Targeting)을 하였는지 여부에 따라 판단하는 것인데, 이러한 “지향된행위의 원칙(Principle of Targeting)” 역시 Targeting의 개념이 정확한 의미를 가지지 못하고,³⁵⁾ 어떠한 경우에 Targeting을 한 것으로 볼 수 있는지 여부에 대해 명확한 기준을 제시하고 있지 아니하다는 비판이 있다. 이러한 관할권 논의를 통해, 인터넷사업자의 불법행위가 국내에서 발생한 것으로 보아 국내 규제법을 직접 적용하는 것도 가능하므로 역외적용 규정 도입이 불필요하다고 보는 견해도 존재한다.

역외규정을 도입하고 실제 적용을 하고 있는 대표적인 법으로 공정거래법을 들 수 있다.

독점규제 및 공정거래에 관한 법률

제2조의2(국외행위에 대한 적용) 이 법은 국외에서 이루어진 행위라도 국내시장에 영향을 미치는 경우에는 적용한다.

이와 관련한 판례로 흑연전극봉 사건³⁶⁾과 비타민 국제카르텔 사건³⁷⁾을

33) 최근 서울고등법원은 Google의 이용자들이 Google에 대하여 정보통신망법 상의 서비스 이용내역 공개 청구권을 주장한 사안에서, 국제사법 제27조 제1항을 근거로 개인메일 서비스 이용관계에 대해서는(기업메일 서비스 이용관계는 제외) 관할권이 인정되고 동법이 적용된다는 취지로 판단한 바 있는데, 이는 행정청의 “규율관할권”에 대한 판단이라기보다는 주로 민사재판을 전제로 하는 법원의 “재판관할권”에 대한 판단이고, 대법원판결이 아직 내려지지 않아 불분명함.

34) 석광현, “클라우드 컴퓨팅의 규제 및 관할권과 준거법”, Law & Technology (서울대 기술과법센터, 2011. 9.); 이희정, “인터넷규제의 역외적용 및 사이버공간에 대한 국제적 규범의 발전”, 한국법제연구원 (2013)

35) 이희정 제79면

36) 2004년 12월 31일 개정되기 전의 구 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(“구 공정거래법”)은 사업자의 부당한 공동행위 등을 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업 활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형 있는 발

들 수 있는데, 상기 판결에 따라 역외적용이 인정되기 위한 요건으로 ① 합의의 대상에 국내시장이 포함되어 있고, ② 그로 인한 영향이 국내시장에 미쳐야 하며, ③ 어디까지나 그 합의가 국내시장에 영향을 미친 한도 내에서 재판관할권이 인정되었다.

따라서, 전기통신사업법상 역외규정을 도입한다고 하더라도, 관할권 인정의 논의와 같이 이를 인정하기 위한 요건들의 검토가 이루어져야 할 필요 있고, 전기통신사업법의 적용은 국내 license가 있는 전기통신사업자를 대상으로 하고 있는 반면, 정보통신망법, 위치정보법은 사업자의 지위를 적용대상으로 요구하고 있지 않으므로, 양자간의 역외적용 규정도 달리 규정될 필요가 있다.

한편, 김정진 의원이 역외규정을 명문화하여 국내외 사업자간 역차별 해소 제도를 구축함으로써 부가통신사업의 효율적인 경쟁체제의 구축 등에 기여하려고 하는 것을 개정이유로 들면서 발의하였던, 전기통신사업법 개정안이 2018. 12. 24일 신설되어 2019. 6. 25일에 시행될 예정인데, 해당 역외규정을 어떤 경우에 구체화하여 적용할 것인지에 대한 보다 정교한 논의가 필요하다고 하겠다.

전기통신사업법 제2조의2(국외 행위에 대한 적용) 이 법은 국외에서 이루어진 행위라도 국내 시장 또는 이용자에게 영향을 미치는 경우에

전을 도모함을 그 목적으로 하고 있고, 부당한 공동행위의 주체인 사업자를 ‘제조업, 서비스업, 기타 사업을 행하는 자’로 규정하고 있을 뿐 내국사업자로 한정하고 있지 않은 점, 외국사업자가 외국에서 부당한 공동행위를 함으로 인한 영향이 국내시장에 미치는 경우에도 동 법의 목적을 달성하기 위하여 이를 적용대상으로 삼을 필요성이 있는 점 등을 고려해 보면, 외국사업자가 외국에서 다른 사업자와 공동으로 경쟁을 제한하는 합의를 하였더라도, 그 합의의 대상에 국내시장이 포함되어 있어서 그로 인한 영향이 국내시장에 미쳤다면 그 합의가 국내시장에 영향을 미친 한도 내에서 동 법이 적용된다.

- 37) 외국 사업자가 다른 사업자와 공동으로 경쟁을 제한하는 합의를 하고, 그 합의의 대상에 대한민국의 시장이 포함되어 있다면 그 행위가 국내에서 행하여졌는지 국외에서 행하여 졌는지 여부에 불구하고 위와 같은 합의가 대한민국의 시장에 직접 영향을 미친 한도 내에서 대한민국의 공정거래법을 적용하여 심판할 수 있는 관할권이 있다고 봄이 상당하고, 반드시 한국의 시장에 중대한 영향을 미쳤음이 구체적으로 실증적으로 입증되는 경우에 한하여 재판관할권을 인정될 수 있는 것은 아니다.

는 적용한다.

③ 국내 대리인 지정 제도

김성태 의원의 전기통신사업법 개정안(2018. 2. 21)에서, 국외 사업자들에게 대해 국내 대리인 지정제도를 도입하고 이용자 보호 평가를 의무화함으로써 국내 기관의 지속적인 관리감독이 가능하도록 함과 동시에 국내 매출정보 공개 의무화와 함께 금지행위에 대한 과징금을 부과할 수 있도록 함으로써 글로벌 인터넷기업들에게도 국내 규제의 집행력을 적용하여 ICT 생태계 전반에 걸친 공정한 경쟁 환경을 조성하고 이용자 편익을 증진하고자 하는 개정이유에 따라, 아래와 같은 내용으로 국내대리인 지정제도 도입을 규정하였다. 이에 개정안에 대한 반대견해³⁸⁾는 한미 자유무역협정(이하 ‘한미 FTA’)상 현지주재(local presence) 조항 및 내국민대우(national treatment) 조항에 위반될 우려와, 해당 국내지정대리인으로 하여금 자신의 의무 이행 여부와는 무관하게 법적 책임을 질 것을 강요하는 것으로서 헌법상 책임주의 원칙에 반할 수 있다는 점 그리고, 국내지정대리인 제도가 국외 부가통신사업자들에 대한 과도한 부담으로 작용하여 새로운 사업자들의 국내 진출을 막거나, 새로운 혁신을 위한 연구 및 개발 비용을 국내지정대리인 도입을 위한 내부시스템 구축 비용에 전용하게 된다면 이는 국내 부가통신사업의 발전을 저해하고 오히려 한국 이용자들의 이익에 반하는 결과가 초래될 우려가 있다고 한다.

유사한 사례로, EU의 GDPR 제27조는 제3조제2항에 따라 GDPR의 적용을 받는 유럽연합 내 설립되지 않은 컨트롤러 및 프로세서는 서면으로 대리인을 지정하도록 규정³⁹⁾하고 있고, 방송통신 분야 관련 국내대리인

38) 국내대리인 지정제도에 대해 관련 사업자가 제출한 의견서 참조

39) 제27조 유럽연합 내에 설립되지 않은 정보처리자 또는 수탁처리자의 대리인

1. 제3조의 (2)항이 적용되는 경우, 정보처리자 혹은 수탁처리자는 유럽연합 역내 대리인을 서면으로 지정한다.
2. 이 의무는 다음의 경우 적용되지 않는다.
 - (a) 처리가 간헐적으로 이루어지고 대규모의 처리가 아니며, 제9조 (1)항에 규정된 특정 범주의 개인정보의 처리, 제10조에 규정된 범죄경력 및 범죄 행위에 관련된 개인정보의

지정 제도와 유사한 규정은 방송법상 외국방송사업자의 국내 재송신 승인과 적합성평가 신청에 대한 규정을 들 수 있으나, 해당 규정도 법률상 직접적인 근거를 가진다기 보다는 절차적인 신청 절차에서 해당 신청업무를 대리하는 정도의 업무를 대리하는 것이고, 다만, 이 경우에도 해외 사업자의 국내 contact을 위해 해당 제도를 이용하고 있는 것으로 이해된다.

결국, 절차적인 부분(이 중에서도 단순히 허가, 신고 신청업무만 → 나아가서 자료제출 명령 대상으로 포함 등)과 실체적인 부분(법준수 의무를 대리인이 지게 되는 경우)을 놓고 대리인 업무의 범위를 고려할 필요가 있는데, 국내대리인 지정 제도가 해결하고자 하는 문제점이 무엇인지 명확히 하고, 만약 절차적인 측면에서의 필요성에서 비롯된 것이라면 실체적인 의무 책임 등을 지게 함으로써 발생하는 FTA 위반, 자기 책임 원칙 위반 등의 소지를 줄이는 방향으로 제도의 내용을 조정할 필요도 있다.

④ 임시중지 명령 제도

현재 논의되고 있는 임시중지명령 제도는 정보통신서비스 제공자가 개인정보보호를 위한 법규를 위반하거나 정보통신서비스의 제공 과정에서 개인정보가 유출되는 등 피해가 확산될 우려가 있는 경우 방송통신위원회로 하여금 임시중지명령을 내릴 수 있도록 하는 법적 근거를 마련함으로써 개인정보보호의 실효성을 강화하고자 하는 것이다. 이는 행정법상

처리를 포함하지 않거나 처리의 성격, 상황, 범위, 목적을 고려했을 때, 개인의 권리와 자유에 대한 위험을 초래할 가능성이 낮은 처리의 경우; 또는

(b) 공공기관 또는 기구;

3. 대리인은 정보주체가 거주하고, 재화 및 서비스를 제공 받는 것과 관련하여 개인정보가 처리되거나 정보주체의 행동이 모니터링 되는 여러 회원국 중 한 곳에 설립되어야 한다.
4. 대리인은 정보처리자 또는 수탁처리자에 의해 위임되며, 정보처리자 또는 수탁처리자와 함께 또는 이들을 대신하여, 감독기관과 정보주체에 따라, 본 규정을 준수하기 위한 목적으로 처리와 관련한 모든 사안에 착수해야 한다.
5. 정보처리자 또는 수탁처리자의 대리인 지정은 정보처리자 또는 수탁처리자 자신에게 반하여 제기될 수 있는 법적 행동을 침해하지 않아야 한다.

집행력 확보 방안으로서 행정상 즉시강제이므로, 실정법상 근거가 필요하고, 발동을 위해서는 행정상의 장애가 목전에 급박하고 다른 수단으로는 행정목적 달성을 할 수 없는 경우이어야 하며 그 행사는 필요최소한에 그쳐야하는 한계를 가진다. 따라서, 최소침해 원칙에 위배될 소지가 있다는 견해가 따라다닌다.

현재, 변재일 의원이 2018. 2. 14. 대표발의한 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 ‘정보통신망법’) 일부개정법률안에 의하면, 개인정보보호의 중요성을 고려했을 때 과징금 부과 기준을 강화해야 한다는 지적이 있으며, 시정조치를 명하였으나 이를 지속적으로 불이행하는 정보통신서비스 제공자에 대한 법 집행력을 제고하기 위해 해당 정보통신서비스를 일시 중지하도록 하는 특단의 조치가 필요하다는 의견이 있다고 개정이유를 밝히면서, 임시중지명령 제도는 방통위가 일정한 경우 정보통신서비스 제공자가 제공하는 정보통신서비스의 전부 또는 일부를 일시 중지하도록 명할 수 있도록 하고 있으며, 또한 필요한 경우 정보통신자원을 제공하는 호스팅서비스 사업자등에 대하여도 역무의 제공 중단 등 일정한 조치를 취할 것을 요청할 수 있고 요청을 받은 자는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 하도록 규정하고 있다.

한편, 현재 유사한 임시중지 명령을 규정한 입법례로는 전자상거래법과 표시광고법 정도를 들 수 있고, 실제 공정위는 17. 10. 23. 임시중지제도에 근거하여 청약철회 방해 등으로 다수의 민원이 제기된 온라인 쇼핑몰 “어썸”에 대해 전자상거래법 위반행위관련 본의결이 있을 때까지 통신판매를 임시중지 할 것을 결정한 바 있다.

결국, 임시중지 명령의 제도 도입의 필요성인 인터넷을 통한 피해의 즉시성과 확산성을 고려할 때 즉각적인 중단이 필요하다는 공익과 이로 인해 침해받는 서비스 제공자의 사익을 비교형량 해야 할 것이다. 그렇다면 임시중지 명령 제도 도입을 신중히 검토한다는 전제에서, 명령에 대한 요건을 더욱 강화하고 실제 집행으로 인한 이용자의 피해, 그리고 서비스 제공자에 대한 회복할 수 없는 손해여부 등을 종합적으로 고려할

필요가 있다. 텀블러 case를 한번 검토할 필요가 있는데, 이때 임시중지 명령으로 사이트를 차단한다고 할 때, 텀블러 내의 불법적이지 않은 정보, 서비스에 대해 선별적으로 중지명령을 집행할 수 있는지도 등도 실무적으로 고려할 필요가 있다.

2) 국외사업자 신고명의/서비스제공자 불일치 이슈

① 국외사업자의 신고명의/서비스제공자 불일치의 배경

전기통신사업법상 인터넷과 같은 전기통신서비스를 제공하는 경우, 전기통신사업법 제22조제1항에 따라 과학기술정보통신부장관에게 부가통신사업 신고를 하여야 한다. 예전에는 해당 신고 절차상 담당공무원의 법인등기부등본 확인이 필요하며, 해당 신고는 지방세법상 등록면허세 과세 요건이나 해외사업자는 이러한 세금을 납부하기 어렵다는 점 등으로 과학기술정보통신부 등 국내 규제기관은 국내 법인을 통해 인허가를 취득하도록 비공식적으로 유도하는 방식을 취하기도 했다. 이에 따라 대표적으로 애플, 구글, 넷플릭스, 우버 등과 같은 해외인터넷사업자들이 서비스 제공에 관여하지 않는 한국 자회사 명의로 신고하거나, 여전히 서비스는 실질적으로 해외 본사가 제공하지만 형식적으로 한국 자회사를 통해 국내에서 서비스를 제공하는 구조를 취하였다. 다만 이러한 행정 관행은 서비스 제공자와 명의자 사이의 관계를 어떻게 볼 것인지에 대한 면밀한 판단에 기초한 것이라기보다는, 앞서 지적한 법령상 제출서류 등의 요건, 지방세 과세 및 납부 등의 문제 해결과 더불어 부수적으로는 행정 연락상의 편의, 국내 고용증진 등을 고려한 것으로 이해된다.

② 해외사업자 직접 신고가 가능 여부/개선 논의

2016. 9. 15. 전기통신사업법 시행에 관한 미래창조과학부 규정을 개정하여 법인등기사항증명서 확인 절차를 외국법인에 대하여는 아포스티유 협약에서 정하는 바에 따르는 증명서에 대한 확인으로 갈음하여 규정을 개선하였다. 하지만, 이후에도 여전히 해외사업자의 부가통신사업의 신고

방법에 관한 문의에 대하여, 담당공무원들은 과세의 어려움 등을 이유로 국내 법인을 설립하여 이를 통한 신고를 유도하거나 또는 이미 설립되어 있는 국내 법인을 이용하여 신고하도록 안내하는 경우가 존재하여 왔다.

방통위 역시 과기부와 마찬가지로 EU FTA, WTO 등의 국제 협약에 근거하여, 해당 당사국의 사업자들은 부가통신사업 신고를 하지 않고도 국내에서 서비스 제공이 가능하다는 입장인 것으로 보이나, 해당 조항에 대한 해석에 대해 반대 견해도 존재한다. 해외사업자 명의의 직접 신고 가능성 및 필요성에 대한 명확한 결론 도출과 함께 신고의무 면제 또는 형사처벌 폐지 등의 다양한 개선 방안을 종합적으로 검토함으로써, 국내에 고유한 규제를 완화하는 것과 병행하여 국내외 사업자 역차별 해소를 추진하는 것이 합리적인 방안이라고 보인다.

다행인 것은, 인터넷서비스를 하는 경우, 대표적인 license가 필요한 것으로 부가통신사업 신고와 위치정보기반서비스 신고가 있는데, 각 과학기술정보통신부와 방통위는 실질적인 서비스 주체가 해외사업자라면 해외사업자의 명의로 직접 신고할 수 있도록 실무관행을 개선하고 있다는 것이다. 하지만, 여전히, 통신판매신고, 인터넷뉴스서비스 등록 등 타법과의 일관성이 고려되어야 함에도, 이 부분에 대한 개선은 전혀 논의되고 있지 않다는 점이다.

마. 방송통신사업자 M&A와 규제기관의 심사⁴⁰⁾

1) 방송통신사업자 M&A

법률상 방송통신기업에 대한 별도의 정의를 찾기는 어려우나, 방송통신발전기본법 제2조 제6호는 ‘관련 법령에 따라 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회에 신고, 등록, 승인, 허가 및 이에 준하는 절차를 거쳐 방송통신서비스를 제공하는 자’를 ‘방송통신사업자’라고 정의하고 있다. 이러한 방송통신사업자는 방송법, 인터넷멀티미디어 방송사업법(이

40) 2018년 10월 11일 포럼에서 한승혁 변호사가 발표한 발제문을 재구성하였다.

하 “IPTV법”), 전기통신사업법 등에 따라 다른 산업에 비하여 상대적으로 강력한 방송통신 관련 사전, 사후 규제를 받게 되고 있다. 이러한 규제는 방송통신사업자가 인수합병이라는 회사법상 행위를 하는데 있어서 인수합병 자체를 무산시킬 수 있는 결정적인 역할을 하기도 한다. 이러한 점에서 방송통신사업자의 M&A에 있어서 관련 규제기관의 심사를 개관하고 그 심사기준 및 절차의 문제점에 대하여 검토할 필요성이 있다.

2) 방송통신사업자 M&A에 있어서 규제기관의 심사 개관

① 독점규제 및 공정거래에 관한 법률상 공정거래위원회의 기업결합 심사

방송통신사업자를 포함한 모든 기업은 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 “공정거래법”)에 따른 기업결합 규제의 대상이 된다. 즉, 누구든지 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 기업결합(주식취득, 임원겸임, 합병, 영업양수, 새로운 회사 설립)을 하여서는 아니 된다(공정거래법 제7조 제1항). 또한, 이러한 기업결합심사 규제의 실효성을 확보하기 위하여 자산총액 또는 매출액 규모가 3,000억원 이상인 회사(특수관계인 포함)가 자산총액 또는 매출액 규모가 300억원 이상인 다른 회사에 대하여 기업결합{20%(비상장 15%) 이상 주식 소유, 그 이상 추가 취득으로 최대출자자가 되는 경우, 임원겸임, 합병, 영업양수, 새로운 회사의 최대출자자가 되는 경우}, 기업결합일로부터 30일 이내에 공정거래위원회(이하 “공정위”)에 기업결합신고를 하여야 한다(공정거래법 제12조 제1항 제6항 본문). 기업결합 당사회사 중 일방이 2조원 이상의 대규모회사인 경우, 기업결합일 전에 미리 공정위에 사전신고하여야 한다(공정거래법 제12조 제6항 단서).

② 방송법 및 IPTV법상 변경허가/변경승인

과학기술정보통신부(이하 “과기정통부”)와 방송통신위원회(이하 “방통

위”)는 아래 표와 같이 방송법상의 규제권한을 나누어 가지고 있는데, 이러한 규제권한의 분장은 방송통신사업자의 M&A에 대한 규제 구조에도 영향을 미친다.

	과학기술정보통신부	방송통신위원회
지상파방송사업자	무선국 개설 기술심사 (방송법 제9조 제1항 2문)	허가 (방송법 제9조 제1항)
종합유선방송사업자(이하 “SO”), 위성방송사업자	허가 (방송법 제9조 제2항)	사전동의 (방송법 제9조 제2항)
IPTV사업자	허가 (IPTV법 제4조)	
종편·보도방송채널사용사업 자(이하 “종편, 보도PP”)		승인 (방송법 제9조 제5항)
홈쇼핑PP	승인 (방송법 제9조 제5항 단서)	
일반PP	등록 (방송법 제9조 제5항 단서)	

이하에서는 특별한 사정이 없는 한, 현재 방송통신시장에서 가장 활발하게 논의되고 있는 유료방송사업자(SO, IPTV, 위성방송)간, 특히 IPTV를 겸영하는 통신사업자와 SO 간의 M&A를 전제로 한 방송법, IPTV법, 전기통신사업법상의 규제를 중심으로 본다.

우선, SO, 위성방송사업자가 당해 법인의 합병 및 분할, 방송분야의 변경, 방송구역의 변경, 기타 중요한 시설 변경, 개인이 영위하는 사업의 법인사업으로의 전환, 개인이 영위하는 사업의 양도 등을 하고자 할 때에는 과기정통부장관의 합병 등 변경허가를 받아야 한다(방송법 제15조). 다른 방송사업자도 관할 규제기관에 따라 종편, 보도PP는 방통위의 변경승인을, 홈쇼핑PP는 과기정통부 장관의 변경승인을, 일반PP는 과기정통부 장관에게 변경등록을 하여야 한다.

다음으로, SO, 위성방송사업자의 최대액출자자가 되고자 하는 자와 경

영권을 실질적으로 지배하고자 하는 자는 과기정통부 장관의 변경승인을 얻어야 한다(방송법 제15조의2 제1항). 지상파방송사업자와 종편,보도 PP의 최대액출자자가 되거나 경영권을 실질적으로 지배하고자 하는 자는 방통위의 변경승인을, 일반 PP의 경우는 과기정통부장관에게 신고하여야 한다.

마지막으로, IPTV사업자가 IPTV사업자의 합병 및 분할, IPTV사업의 전부 또는 일부 양도, 사업권역 변경이 있는 경우 과기정통부 장관의 허가를 받아야 한다(IPTV법 제11조).

③ 전기통신사업법상 인가

먼저, 기간통신사업자에 대한 M&A에 있어서 기간통신사업의 전부 또는 일부를 양수하려는 자, 기간통신사업자인 법인을 합병하려는 자, 허가 받은 기간통신역무 제공에 필요한 전기통신회선설비를 매각하려는 기간통신사업자, 기간통신사업자 발행주식 총수의 15% 이상을 소유하려는 자 또는 기간통신사업자의 최대주주가 되려는 자, 허가 받아 제공하던 기간통신역무 일부를 제공하기 위해 법인 설립하려는 기간통신사업자에 해당하는 자는 과기정통부 장관의 인가를 받아야 한다(전기통신사업법 제18조).

다음으로, 기간통신사업이 국가안전보장 등 공공의 이익에 미치는 영향을 고려하여 일정한 요건을 갖춘 기간통신사업자에 대한 M&A, 즉 기간통신사업자 발행주식총수의 15% 이상 소유, 기간통신사업자의 최대주주 변경, 기간통신사업자 또는 그 주주가 외국정보 또는 외국인과 해당 기간통신사업자의 임원 임면, 영업양도·양수 등 중요 경영 사항에 대한 협정을 체결하는 경우 등에 대하여는 국가안전보장, 공공의 안녕, 질서의 유지 등 공공의 이익을 해치는지 여부에 대하여 과기정통부 공익성심사위원회의 공익성 심사를 받아야 한다(전기통신사업법 제10조). 특히, 할당받은 주파수를 사용하여 전기통신역무 제공하는 기간통신사업자, 전년

도 기간통신역무 매출액이 300억원을 초과하는 등의 기간통신사업자 또는 그 주주에게는 공익성 심사 사유 발생일부터 30일 이내에 과기정통부장관에게 신고할 의무까지 부과하고 있다(전기통신사업법 제10조 제2,3항).

④ 각 법령상 심사 및 신고의무간의 관계

방송통신사업자가 관여하는 M&A에 있어서 공정거래법상 일반 경쟁심사 및 신고의무 외에 방송법, IPTV법, 전기통신사업법 등의 방송통신산업 특유의 심사 및 신고의무들이 있어 수범자 입장에서는 이들간의 관계에 대한 혼란이 있을 수 있고, 상호 중복적인 절차를 반복하여야 하는 상황이 발생할 수도 있다. 이에 따라 현행 법령에서는 아래와 같이 각 법령상의 심사 및 신고의무 간의 관계를 정리해 두고 있으나, 현재 규정 자체로도 여러 해석의 여지를 남겨 두고 있어, 여전히 관련 규정을 정비할 필요가 있다.

우선, 과기정통부 장관이 SO, 위성방송사업자 등 합병 등 변경허가를 함에 있어서 미리 방통위의 사전동의를 얻어야 한다(방송법 제15조 제1항, 제9조 제2항). 그런데, 여기서의 문제점은 다른 인허가와 달리 방통위의 사전동의와 관련하여서는 방통위의 심사기준에 대하여 방송법령상 규정을 두고 있지 않다는 점이다. 그 결과, 방송통신사업 M&A를 시도하는 수범자 입장에서는 방통위가 과기정통부 장관의 합병 등 변경허가 심사 외에 추가로 어떠한 측면에서 심사를 할 것인지에 대하여 알 수 없다. 이와 관련하여 방통위의 사전동의 범위에 대하여 제한하는 명문의 규정이 없으므로 과기정통부장관의 변경허가시와 동일한 기준으로 심사 가능하다는 견해가 있을 수 있고, 방통위는 지상파, 종편, 보도 PP 등 방송의 공익성 관련 규제를 전담하고 있다는 점에서 동의권도 방송의 공익성 부분에 대해서만 인정되는 것이 타당하므로 방송의 공익성 부분 관련한 심사기준으로만 심사 가능하다는 견해가 있을 수 있다. 전자와 같이

보는 경우 동일 사건에 대한 중복 규제가 될 수 있다는 비판이 있을 수 있으나 후자에 대하여도 현행법상 근거가 없다는 비판이 가능하다. 이 부분은 입법을 해결이 필요한 영역이라고 생각된다.

다음으로, 과기정통부 장관이 기간통신사업 양수·합병 등 인가를 하는 경우 공정위와 미리 협의를 하여야 한다고 규정함으로써, 과기정통부 장관이 기간통신사업 양수·합병이 시장에서의 경쟁에 미치는 영향을 판단함에 있어서 시장에서의 경쟁저해효과 판단에 전문성을 가지는 공정위의 의견을 받아보도록 규정하고 있다(전기통신사업법 제18조 제6항). 공정거래법은 이와 같이 관계중앙행정기관의 장이 다른 법률의 규정에 의하여 미리 당해 기업결합에 관하여 공정위와 협의한 경우 공정위에 대한 별도의 신고의무를 면제하여 별도의 기업결합신고의무 부담을 덜어 주고자 하고 있다(공정거래법 제12조 제4항). 다만, 현실에서는 가급적 신속하게 규제기관의 심사가 진행되기를 원하는 수범자 입장에서는 과기정통부 장관에게 기간통신사업 양수·합병 등 인가를 신청하면서 동시에 공정위에 별도의 기업결합신고서를 제출하는 경우가 많다.

마지막으로, SO의 합병 등 변경허가, 최다액출자자 등 변경승인 신청시 과기정통부 장관에 기업결합 신고서류를 함께 제출하면 공정위에 신고한 것으로 본다(공정거래법 제12조의2).

3) 방송통신사업자 M&A 심사기준상 이슈

아래 표와 같이 공정거래법상 기업결합 심사는 물론 전기통신사업법상 기간통신사업 양수, 합병 인가 및 IPTV법상 변경허가를 함에 있어서 어느정도 경쟁제한성을 심사기준으로 고려하게 되어 있다. 다만, 방송법상 변경허가/승인의 심사기준 중에는 경쟁제한성이 포함되어 있지 않다.

근거법령	심사	경쟁제한성 내용
공정거래법	기업결합 심사	일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로

		제한하는지 여부
전기통신사업법	기간통신사업 양수·합병 인가	기간통신사업의 경쟁에 미치는 영향
IPTV법	변경허가	유료 방송시장에서의 공정경쟁 확보 계획의 적정성
방송법	변경허가/승인	-

따라서, 공정거래법상 기업결합심사와 전기통신사업법상 기간통신사업 양수·합병 인가 및 IPTV법상 변경허가에서 심사기준이 되는 경쟁제한성이 같은 의미인지가 문제된다.

전기통신사업법 제18조 제6항에서 과기정통부장관이 기간통신사업 양수·합병 인가를 하는 경우 공정위와 사전 협의를 하도록 함으로써, 기간통신사업법상 기간통신사업 양수·합병 인가에서의 경쟁제한성 판단시 최소한 공정위의 경쟁제한성 판단을 참고하도록 되어 있다는 점에서, 기본적으로 공정거래법과 전기통신사업법에서의 추구하는 경쟁은 그 의미가 다르다고 보기 어렵다. 즉, 양법 모두 유효경쟁을 추구한다고 볼 수 있다. 다만, 일반 경쟁당국인 공정위의 현상유지적인 공정거래법상 심사보다 전문 규제기관인 과기정통부의 전기통신사업법상 심사가 보다 적극적인 유효경쟁 환경 조성을 고려할 수 있을 것이므로, 반드시 그 판단 결과가 같아야 한다고 보기는 어렵다.

또한, IPTV법상 변경허가와 관련하여서는 공정위와의 협의 의무 규정이 없다는 점, 방송으로서의 IPTV의 성격을 고려할 때, IPTV법상의 경쟁의 의미는 공정거래법의 그것과는 다소 차이가 있을 수 있다.

한편, 방송법상 합병 등 변경허가/최다액출자자 변경승인 심사 기준에는 ‘경쟁제한성’ 내용은 없다. 이와 관련하여, 전통적인 방송 개념(사업으로서의 방송이 아닌 公器로서의 방송)에 입각한 것으로서 현재 규정으로는 경쟁제한성 심사가 어려우므로 심사기준 개정의 필요성이 있다는 건

해가 있을 수 있고, 한편, 방송법/IPTV법 공통의 심사기준으로 ‘방송의 공적 책임· 공정성· 공익성의 실현 가능성’의 내용 중 방송의 다양성, 여론 독과점의 배제 등의 개념을 통해 경쟁제한성 심사 가능하다는 견해도 가능하다. 이에 대하여는 방송의 다양성, 여론 독과점의 배제 등은 경쟁을 통하여 효율 및 소비자 편익을 추구하는 전통적인 경쟁제한성 규제와는 결이 다른 규제 원리라는 점, 방송법 제35조의5가 방송시장경쟁상황평가위원회를 통하여 방통위에게 방송시장의 효율적인 경쟁체제 구축과 공정한 경쟁 환경 조성의 책무를 부가한 이상, 특히 유료방송시장의 경쟁체제 및 경쟁환경에 불가역의 영향을 가져올 수 있는 방송사업자의 합병이나 최다액출자자 변경에 대한 변경허가/승인 심사시, 경쟁제한성에 대한 심사가 가능하도록 할 필요성이 대두될 수 있다는 점, 국회 계류 중인 정부 발의 통합방송법안에는 유료방송사업자에 대한 허가 여부 심사시 유료방송시장에서의 공정경쟁확보 계획의 적정성을 심사하여 그 결과 공표하도록 규정하고 있다는 점(안 제10조 제1항 제7호) 등을 고려할 때, 후자의 견해에 따라 현재 심사기준으로도 어느정도 경쟁제한성 심사가 가능하다고 보더라도, 방송법상 변경허가/승인 심사시 경쟁제한성 고려 가능하도록 심사기준을 개정할 필요성이 있다고 판단된다. 이 경우, 전기통신사업법과 같이 공정위와의 협의 의무를 부과할 것인지에 대한 별도의 고민이 필요할 것이다.

4) 방송통신사업자 M&A 심사절차상 이슈

현재 방송통신사업자 M&A에 있어서 일반적인 인허가 절차 실무 관행은 (i) 과기정통부 장관에 대한 인허가 신청 (+ 공정위 기업결합신고), (ii) 공정위의 심사 및 조치, (iii) 과기정통부 장관의 심사 및 인가조건 부과, (iv) 방통위의 동의, (v) 과기정통부 장관의 최종 인허가 처분 순서로 진행된다.

이와 관련하여, 우선 규제기관 간의 심사결과가 상이한 경우 기업에게는 상당한 부담이 될 수 있다. 예를 들어, SKT의 하나로텔레콤 지분인

수 건에서, 공정위는 결합판매 관련 공정경쟁, 800MHz 주파수 공동사용 등에 대한 시정조치를 부과한 반면, 당시 정통부는 통신시장의 공정경쟁, 이용자이익 보호, 네트워크 고도화 등을 위한 조건만을 부과하여 800MHz 주파수 공동사용 시정조치의 이행과 관련한 논란이 있었다.

또한, 방송통신 분야의 M&A에 있어서 일반경쟁 규제기관인 공정위의 판단이 전문산업 규제기관인 과기정통부 및 방통위의 판단을 사실상 구속하는 경우가 발생할 수 있다. 예를 들어, SKT-CJHV 인수합병 건에서, 공정위의 주식취득 및 합병 금지 결정 이후 행정의 대외적 단일성 원리 및 규제 혼선 방지 차원에서 과기정통부 및 방통위의 심사 진행이 사실상 불가능하게 된 경우가 발생한 바 있다.

한편, 전기통신사업법 제18조 제6항에 규정된 공정위 사전 협의가 공정위의 독자적인 심사권 및 조치권을 배제하는 것인지에 대한 논의도 있다. 배제설은 공정위의 독자적인 심사권 및 조치권을 부인하는데, 공정위의 사전협의를 과기정통부 장관이 기간통신사업 양수·합병 등 인가 심사를 함에 있어서 경쟁기관인 공정위의 의견을 청취하고 고려하면 될 뿐, 공정위 의견에 구속되지 않으며, 공정위는 독자적인 시정조치를 부과할 수 없다는 견해이다. 문언상 협의는 동의가 아니며, 협의는 전문적인 의견을 구하는 행정청의 내부행위에 불과하다는 것이다. 이에 대해, 비배제설은 공정위의 독자적인 심사권 및 조치권을 인정한다. 즉, 공정위 사전협의를 동의로 해석하여 과기정통부 장관이 공정위의 의견에 구속된다거나, 공정위가 과기정통부 장관의 심사절차와 별도로 심사 및 조치 가능하다는 것이다. 생각건대, 문언상 협의는 동의로 볼 수 없더라도, 공정거래법 제12조 제4항이 사전협의를 한 경우 신고의무만을 면제한다고 규정하고 있고, 달리 공정거래법 제7조에 따라 인정되는 공정위의 심사권을 배제할 법률상 근거가 없다고 판단된다. 실무적으로도 공정위는 과기정통부 장관 심사 진행과 무관하게 독자적인 시정조치를 부과하여 왔다. 그 결과 공정위의 시정조치가 전문 규제기관인 과기정통부나 방통위와 의견

이 다를 경우 수범자의 부담 및 혼란, 과기정통부나 방통위의 판단이 있기 전에 공정위의 시정조치가 결정됨으로써 사실상 과기정통부나 방통위가 독자적인 결정을 할 여지가 좁아진다는 문제가 발생할 수 있으므로, 이와 관련하여, 입법 차원에서의 논의가 필요하다고 생각된다.

바. 블록체인과 미디어 법제도 대응 방안⁴¹⁾

1) 블록체인의 이해

블록 체인은 사토시 나카모토라는 가명을 쓴 비트코인에 관한 논문에 의하여 처음으로 알려지게 되었다.⁴²⁾ 블록체인은 클라우드와는 대조적으로 중앙서버 방식이 아닌 네트워크 참가자들이 분산된 형태로 모든 정보를 가지는 방식을 띄고 있다.

① 블록체인 기술

블록체인은 비트코인의 기반이 되는 기술로서, 하나의 기술이 아니라 암호화, 수학, 알고리즘 및 경제 모델을 포함하며 P2P 네트워크에 분산된 데이터베이스를 구축하여 전통적인 데이터베이스의 문제를 해결하는 통합 인프라 구조이다.⁴³⁾ 즉, 중앙서버에 의해서 통제되지 않고 블록체인 알고리즘에 의하여 운영되기 때문에 해킹이 어렵고 블록체인에 발생한 기록들은 모두 개인이 보관 및 관리한다.

블록체인은 P2P라 불리는 Peer-to-Peer 네트워크 기술은 모든 구성원이 네트워크를 통해 데이터를 검증, 저장하기 때문에 특정인의 임의 조작이 어렵게 설계되어 있다. P2P는 음악이나 영상을 공유하는 서비스인 ‘토렌트’ 등에서 이미 사용되고 있으나 저작권 침해에 대한 문제가 대두되었다. 하지만 P2P기술을 활용한 블록체인 기술은 기록이 블록에 모두

41) 2018년 11월 28일 공개세미나에서 최경진 교수가 발표한 발제문을 재구성하였다.

42) Satoshi Nakamoto, "Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System", www.bitcoin.org, 2008

43) 한경현, 황성운, 블록체인 소개. 정보과학회지 36(12) (2018), 11면

남고, 임의 조작을 불가능하게 하여 저작권을 보호하며 중간 유통 단계 없이 실현되기 때문에 미디어 콘텐츠 유통구조의 불공정성을 해결할 수 있다. 또한 기본적으로 블록에 각 개인의 정보가 담겨져 있기 때문에 이러한 정보를 이용한 타겟팅 역시 가능하다.

② 블록체인을 이용한 서비스

미디어에서도 블록체인을 활용한 서비스에 대한 관심이 점차 확산되면서 블록체인을 이용한 미디어 서비스가 늘어나고 있는데 주요 서비스로는 광고, 콘텐츠 플랫폼, 언론/뉴스, SNS, TV방송, 영화, 음악, 게임 등이 있다.⁴⁴⁾

먼저 광고 분야에서는 이전에 꾸준히 제기되어왔던 문제점인 광고의 효용성과 타겟 광고의 정확성을 보완해 줄 수 있을 것으로 기대된다.⁴⁵⁾ 즉, 광고주가 원하는 잠재적 소비자에게 광고가 노출되고 그러한 광고의 효과가 정확하게 측정되었는지에 대한 보완이 가능하다. 블록체인을 이용하면 소비자의 미디어 사용패턴과 취향을 분석하게 되므로 특정 미디어 콘텐츠에 해당 이용자의 취향에 따른 광고를 노출할 수 있게 한다.⁴⁶⁾ 그

44) 주요 블록체인 미디어 서비스 현황

서비스 종류		서비스 이름
광고		Adblurb, efir, Galatikka, Papyrus, whyral, ImpetusOne, EXCHAIN, XCHNG, ACA Network 등
콘텐츠 플랫폼		Cfun, Creativechain, Daseron, Embermine, Enlte, Global Protected Crypto Copyright, hubii network, injii, ipstock, iShook, Joint Ventures, kleos, Media Network Token, PUBLIQ, UUNIO 등
언론/뉴스		2100NEWS, Media Sifter, Presscoin, pumped, Reporter Community, sapien, Snip, TheWorldNews, Trive, MulTra, Decentralized News Network
미디어	SNS	Aktie, APPICS, ClassyCoin, HeartBout, Orbeum, sphere, Trendit, vibeo, Whohas, Howdoo, kuende
	TV방송	TV-TWO, ClickableTV, FTV Coin Deluxe
문화 예술	영화	primestar, FutureWorks, Livetree Adept, SHIVERS, Vanity Fear, Bond Film Platform, CRYPTOFLIX
	음악	viberate, VOISE, voxso, Dench Music, imusify, Dropd, Opus, POTENTIAL, PurpleThrone
	게임	Gizer, The Abyss, TRUEGAME, Bountie, BrainerZ, EtherJack.io, swace, Play2Live

출처: 유경한, 블록체인 미디어의 현재와 미래, 방송과 미디어 23(3)(2018), 57면.

45) 정상섭, 2018 블록체인 기술과 미디어 산업. 방송과 미디어, 23(3)(2018), 46면

46) 유경한, 블록체인 미디어의 현재와 미래, 방송과 미디어, 23(3)(2018), 226면

리고 적절한 타겟팅이 되었는지에 대한 측정은 광고의 효과가 얼마만큼 나타났는지에 따라 입증되게 된다. 또한, 블록체인을 이용한 광고 서비스는 광고 진행과 관련된 정보들이 투명하게 공개되기 때문에 결제과정에서 광고 중개업자들이 개입이 필요하지 않게 되어 광고주와 콘텐츠 제공자 입장에서는 중개비용을 절감하게 되는 효과도 있다.

블록체인을 이용하여 가장 효과적으로 나타나고 있는 서비스는 소셜네트워크 서비스라고 할 수 있다. 현재 대표적인 SNS인 페이스북과 유튜브에서 거대 플랫폼을 아래에 두고 막대한 중개이익을 취하고 있는데 블록체인을 이용하면 서비스 과정에서 다양한 보상체계를 적용하여 실제 콘텐츠의 창작과 유통을 담당하는 플랫폼 이용자에게 정당한 몫을 돌려줄 수 있을 것으로 기대된다.⁴⁷⁾

그리고 저작권과 관련하여 블록체인을 이용하면 프로그램 코드와 콘텐츠의 각 제작자에게 저작권 보호 및 지적 재산권 사용을 보호하는 것을 보장한다. 콘텐츠 저작권 등록의 경우 제작자가 저작물에 대한 데이터를 블록체인에 기록하면 블록에 데이터가 순차적으로 기록되기 때문에 여러 사람이 동일한 저작물을 기록해도 가장 먼저 기록한 사람이 저작자로 인정받을 수 있게 되고, 불법 복제 또한 내용도 쉽게 추적이 가능하기 때문에 제작자의 저작권 보호가 용이하다. 또한 계약에 있어서 제3자의 개입으로 인한 시간 및 비용이 절감되기 때문에 특히 서드 파티에 대한 수수료로부터 상대적으로 자유로워지게 된다. 그리고 저작권과 사용권 그리고 소유권의 구분이 명확해 지기 때문에 영구 소유인 것인지 아니면 기간별 소유인지를 구별 가능하게 해주며 이용하는 횟수에 제한을 두어 각각 다른 과금을 부과하는 것도 용이하게 할 수 있다.⁴⁸⁾

그리고 현재 미디어 분야에서 가장 논란이 될 수 있는 블록체인을 이용한 저널리즘 서비스인데 특히 뉴스 콘텐츠 같은 경우 적지 않은 비용을 들이면서도 수요가 거의 없는 콘텐츠 중 하나이다.⁴⁹⁾ 국내환경에서의

47) 장준희, 블록체인과 인센티브 기반의 콘텐츠 서비스 부상, NIA Special Report (2018), 10면

48) 정상섭, 앞의 논문, 48면

뉴스 콘텐츠는 이미 포털에서 무료로 볼 수 있는 환경이기 때문에 굳이 돈을 내고 구매하여야 하는 상품으로 인식되고 있지 않기 때문이다. 이러한 환경에서 뉴스 콘텐츠의 비즈니스 모델은 공급자체가 도전적이라고 할 수 있다. 게다가 뉴스라는 성질에 맞게 공공성이 우선시 되기 때문에 콘텐츠 제작자는 상업성과 동시에 공익성을 충족시켜야 한다. 그러나 실제적인 사례로 2017년 6월에 시작된 시빌이라는 프로젝트는 블록체인과 암호화폐를 활용해 자본과 권력으로부터 자유로운 언론을 만들겠다는 취지에 따라 언론의 문제점으로 지적되어 오던 정치권력으로부터의 검열 혹은 광고주의 입맛에 맞게끔 제작되던 것과 독자와의 소통이 포털, SNS, 검색엔진으로 옮겨가면서 발생한 언론의 자율성과 독립성이 훼손되는 문제 등을 해결하려 하고 있다.

③ 블록체인의 미래

현재 블록체인 기반 콘텐츠 서비스는 아직 시험단계이고, 여러 가지 유사 플랫폼도 지속적으로 경쟁중이다. 그러나 블록체인을 이용함으로써 투명성 확보 및 사용자의 정보를 이용한 효과적인 타겟팅 그리고 중간 매개체가 없기 때문에 비용절감과 합리적인 콘텐츠 서비스 이용으로 인하여 새로운 콘텐츠 서비스 시장이 형성될 것이다.

2) 블록체인 및 암호화폐를 둘러싼 논란

① 블록체인의 장점과 단점

블록체인은 가장 잘 알려진 분산 원장(Distributed Ledger) 기술로서 신뢰성이 높은 것이 특징인데, 이는 블록체인을 활용하면 이전 블록의 정보(해시 값), 현재의 거래정보 및 해시 값 등을 포함하여 블록을 생산⁵⁰⁾하므로 이러한 구성 원리상 데이터 위변조 및 탈취가 불가능 하고

49) 유경한, 블록체인 미디어의 현재와 미래, 방송과 미디어, 23(3)(2018), 233면

50) 보안연구부 보안기술팀, “블록체인 개요 및 활용사례”, 금융보안원(2015.06)

변경 내역을 추적하기가 용이하기 때문에 조작이나 사기 등의 부정행위 발생 가능성을 낮출 수 있고, 분산원장 기술(distributed ledger technology)을 바탕으로 동일 거래 장부에 대해서 네트워크 내의 참여자들 모두에게 공동으로 개방되어 정보 및 가치의 이동을 기록, 검증, 보관, 실행함으로써 거래의 효율성과 투명성을 높이기 때문이다. 블록체인의 거래정보(데이터)를 임의로 변경 및 조작하기 위해서는 수많은 컴퓨터를 동시에 해킹해야 하는데 이는 불가능에 가깝다고 볼 수 있기 때문에 빠르고 안전한 거래가 가능하며 은행 및 공공기관과 같은 데이터 관리기관은 운영비용을 절감하고 해킹에 보다 안전하기 때문에 일부 오류가 발생하더라도 전체 기능은 작동하는 장애내성이 강점이라 할 수 있다. 또한 블록체인은 다양한 분야와의 결합 가능성으로 그 효율성이 무궁무진하여 새로운 경제적 가치 창출이 가능하다. 블록체인의 또 다른 장점은 간접적이고 수동적인 중앙집중형 시스템으로 관리하던 기존 구조에서 벗어나 P2P(peer-to-peer) 네트워크 방식에 기반한 탈중앙화, 분산식으로 바꾸면서 업무 효율성을 높이고 사회혁신을 지향한다는 것이다. 앞서 말한바와 같이 거래중개자(intermediary) 없이 모든 참여자(네트워크 구성원)에게 거래원장의 복사본이 분산되어 이를 각각 보관하고 새로운 거래가 발생될 때마다 거래를 반영 및 갱신하는 작업을 공동 수행하기 때문에 사용자들에게 직접적이고 능동적인 신뢰 관계를 보장⁵¹⁾할 수 있으나, 참여자들이 모두 합의를 이루고 각자 그 기록을 관리하는 것이 부담이 될 수 있다는 문제는 발생할 수 있다.⁵²⁾⁵³⁾

이렇게 여러 장점이 있는 블록체인이지만 아직 그 기술의 발전이 초기 단계이며, 블록체인의 장점으로 말한 모든 데이터가 참여자들에게 공개되는 분산원장의 특성이 한편으로는 개인정보를 다루는 국내 신용정보법

51) 정성교, “블록체인 기술 및 연구 동향 분석”, KERC(2018.07.31)

52) 과학기술정보통신부, “신뢰할수 있는 4차 산업혁명을 구현하는 블록체인 기술 발전전략”(2018.06)

53) 이제영, “제4차 산업혁명 동향- 블록체인 기술동향과 시사점”, 과학기술정책연구원 동향과 이슈 제34호(2017.07.25.), 4면.

과 상충될 가능성이 농후하며 기록의 분산성과 익명성으로 인한 관리상 문제가 발생 할 수도 있다는 단점도 있다.⁵⁴⁾ 또한 블록체인은 주로 비트코인이라는 가상화폐의 기반 기술로 잘 알려져 있는데, 이러한 비트코인과 같은 가상화폐는 비정상적인 투기시장 형성 및 불법자금 세탁, 탈세 등과 같은 부정적 수단으로 사용될 수 있고 그에 따른 피해자가 발생할 수 있다는 문제점이 있다.⁵⁵⁾

② 블록체인을 둘러싼 논란과 문제점

블록체인의 경우 탈중앙화와 분산구조의 특성으로 허가 방식과 관련하여 허가가 필요 없지만 금융 및 자산 거래 관리를 위하여 본래 블록체인 시스템 하에서 거래참가자 모두가 새로운 거래에 대하여 권한과 책임을 갖고 합의를 통하여 원장을 갱신하기 때문에 “블록체인 기술을 국제적인 네트워크를 통하여 공통 프로토콜(consensus protocols)로 운영하고자 한다면 특정 내부 참가자가 악의적으로 원장을 조작하여 배포하는 것을 방지할 합의된 규약으로서의 공통표준이 필요하고, 이는 곧 시스템 무결성(integrity)에 대한 보장을 위한 공통표준을 필요로 한다는 의미이다.”⁵⁶⁾ 블록체인의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

블록체인의 경우 중앙체계를 통하지 않기 때문에 다수의 참여자들이 공동으로 의사결정을 내리기 위한 일종의 거버넌스 구조가 필요한데, 네트워크에 참여하는 모든 참여자들이 합의를 도출하기 위한 방법으로 합의 알고리즘을 필요로 한다. 이에 블록체인 시스템에서 도입한 합의 알고리즘은 작업증명방식이다. 이를 채굴(mining)이라고 한다. 사용자는 해당 블록을 체인에 연결하고 그 댓가로 코인을 지급받는데 이러한 채굴 방식은 막대한 자원의 낭비를 유발한다. 경쟁이 심해지는 경우 마이닝풀

54) 김승래, “블록체인과 비트코인의 법적 규제와 한계”, 과학기술법연구 제24집 제3호(2018.10), 97면.

55) 김정숙, “블록체인 기반의 서비스 현황”, 융복합지식학회논문지 제6권제1호(2018.01), 138-139면.

56) 성승제, “블록체인 활성화의 법적 과제”, 기업법연구 제31권 제2호(2017.06), 341면.

을 구성하여 공동 채굴하는 경우가 발생하고 상위 마이닝 풀로 담합하여 소수의 채굴업자들로 하여금 의사결정 권한이 집중되는 현상이 발생할 수도 있다는 문제점이 있다. 또한 기존 중앙체제화 방식이 아닌 블록체인인 경우 거래 처리나 확인을 블록의 수대로 해야 하므로 트랜잭션 속도가 느려 확장성이 현저히 떨어지고 “용량확장 측면에서 각종 정보와 암호 값이 들어 있는 블록체인 내의 블록은 거래가 폭발적으로 증가하면서 적은 용량으로 인한 거래지연 등 문제가 봉창하여 현재 1MB를 향후 확장시켜야 한다는 논의가 진행 중이다.”⁵⁷⁾ 게다가 블록체인의 경우 새로운 거래내역이 발생할 경우 다수의 거래내역이 발생하여 블록을 형성할 때 까지 기다려야 하기 때문에 처리속도가 느릴 뿐만 아니라 이러한 가상화폐에 대한 법적 제도 또한 확립된 바가 없어 블록체인을 이용한 암호화폐의 경우도 결제수단으로서의 화폐역할을 하는데 어려움이 있을 것으로 예상된다.

무엇보다 블록체인이 여러 분야와 결합하여 엄청난 시너지 효과를 낼 수 있을 것이라는 예상도 있지만 현재 블록체인 관련 기술 성숙도는 매우 낮은 편이며 대규모사업급으로 이를 확장하여 배포하고 활용하기에는 아직 시기상조라고 볼 수 있다.⁵⁸⁾

③ 암호화폐를 둘러싼 논란과 문제점

전 세계가 가상화폐, 특히 비트코인으로 종일 화제였다. 가상화폐란 블록체인을 기반으로한 분산원장기술을 이용한 디지털 화폐(digital currency)인데 그 중 대표적인 비트코인은 인터넷에서 개인 대 개인간 이용될 목적으로 화폐로서 가져야할 금전적 가치가 전자적 형태로 저장돼 지급수단으로 이용되지만 정부나 중앙은행에서는 이러한 가상화폐를 화폐로 인정하지 않아 그 지급이 보장되지 않는다. 비트코인과 같은 가

57) 임명환, “블록체인 기술의 영향과 문제점 및 시사점”, 정보통신기술진흥센터 기획시리즈-ICT융합 서비스, 주간기술동향(2016.12), 7-8면.

58) 박찬석, “블록체인이 가져올 변화와 한계(물류/유통산업을 중심으로)”, 우정경영연구센터 우정정보 2018 봄(2018.03), 66면

상화폐는 현재 우리나라 금융거래법 상의 ‘전자화폐’에도 포함되는 개념이 아닌데, 전자금융거래법상 전자화폐는 지급수단에 대한 규제와 일정한 요건을 충족해야 하지만 비트코인과 같은 가상화폐는 이러한 제한이 없기 때문이다. 이러한 비트코인은 가상화폐 정보사이트 코인힐즈에 의하면 12월 8일 기준으로 전 세계 비트코인 환전액 중 한국 원화가 9.56%로 3위를 기록하고 있으며 한국의 GDP가 전 세계의 2%라는 점을 감안한다면 그 수치가 결코 적은 수치가 아니라는 것을 알 수 있다.⁵⁹⁾ 가상화폐 시장의 과열도 논란이지만 또 다른 화제는 가상화폐 비트코인이 ‘지급결제수단’으로 이용될 뿐만 아니라 때로는 ‘상품’으로 인식되어 투자의 대상이 되기 때문에 일부 국가에서는 비트코인에 대한 과세를 상품의 한 유형으로 보고 과세하면서 이용자보호를 위한 대책마련을 하고 있다. 그러나 현재 우리나라 정부는 비트코인을 ‘투기’ 대상 또는 도박으로 규정하고 있고 개념정의 조차 확립되어있지 않은 실정이라 금융당국의 규제를 통한 소비자보호가 마련되어 있지 않다는 문제가 있다.⁶⁰⁾ 비트코인에 관한 논란 및 문제점의 핵심은 바로 지나치게 큰 가격 변동으로 인한 투기일 것이다. 비트코인은 통화 공급을 조절하는 것이 불가능하기 때문에 투기적 수요에 대한 대응이 취약하고 이로 인해 하루에도 큰 폭으로 가격이 급락하거나 급등하는 현상이 발생하였다. 또한 비트코인버블로 인한 가치 상승 또한 비트코인을 둘러싼 각종범죄 가능성을 점차 증가시키는 요인이 되었다.⁶¹⁾

비트코인과 같은 가상화폐의 투기성도 문제지만, 이러한 가상화폐의 법적지위를 어떻게 보아야 하는가도 문제된다. 우리나라에서는 불법음란물 사이트를 운영하여 기소된 피고인이 회원들로부터 결제대금으로 수취한 비트코인이 몰수의 대상인지 여부가 문제된 사안이 있었는데 법원에

59) 육태우, “가상화폐 또는 암호화폐에 의한 금융의 변화 및 법적 시사점”, 강원법학 제 53권(2018.02), 227-228면.

60) 육태우, 전개논문, 229면.

61) 전주용, 여은정, “비트코인의 이해-금융경제학적 관점에서”, Korea Business Review 제18권 제4호(2014.11), 221면, 223면

서는 비트코인이 물리적 실체가 없는 전자화된 파일 형식이고 객관적인 기준가치를 상정할 수 없어 몰수하는 것이 적절하지 않다고 판시하였으나⁶²⁾ 동 판결에 대한 항소심은 비트코인을 ‘재산’으로 인정하여 몰수 대상이 된다는 취지의 판시를 하였다. 이와 같이 비트코인과 같은 가상화폐의 법적 성질을 어떻게 정하느냐에 따라 그 규제 유무 및 정도도 결정할 수 있는데 현재 그 기준이 확립되지 않았다는 문제가 있다.⁶³⁾

3) 블록체인에 대한 정책 추진 및 법제도 개선 논의

2017년 우리나라는 블록체인을 기반으로 한 가상화폐에 대한 투기 광풍이 불었다. 우리나라에서 비트코인이나 이더리움 등 가상화폐가 국제거래소의 가격이나 실제 가치보다 훨씬 높은 가격으로 형성되어 이른바 김치프리미엄이라는 말까지 등장했던 것이다. 이에 금융위원회는 가상통화의 투기근절을 위하여 가상통화 관련한 금융거래 시 본인확인이 가능한 실명확인 입출금계정 서비스를 통하여 실명거래를 하도록 하였고, 또한 ‘가상통화 관련 자금세탁방지 가이드라인’을 제정·시행하여 금융회사가 자금세탁의 수단으로 가상통화거래를 악용하는 것을 방지하였다.⁶⁴⁾ 이 가이드라인은 금융회사가 가상통화 취급업소에 대하여 높은 수준의 주의의무를 이행하도록 하고,⁶⁵⁾ 가상통화 관련 자금세탁 의심거래가 있

62) 수원지방법원 2017.9.7.선고 2017고단2884 / 항소심 :수원지방법원 2018.1.30.선고 2017노7120판결

63) 김이수, “비트코인의 사법상 지위에 관한 고찰”, 법학연구 제59권 제4호(2018.11), 89면, 97면

64) 금융위원회, ‘가상통화 투기근절을 위한 특별대책(‘17.12.28) 중 금융부문 대책 시행’, 2018. 1. 23.

65) 『특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률』제5조의2 에서는 금융회사가 금융거래 상대방인 고객에 대하여 신원정보 등을 확인하고 고객의 자금세탁 우려가 있는 경우 거래목적, 자금원천 등을 추가로 확인하도록 하고 있으나, 가상통화 취급업소에 대하여는 취급업소의 금융거래 목적과 자금의 원천 등 뿐 아니라 취급업소가 제공하는 서비스의 내용, 취급업소의 실명확인 입출금 계정서비스 이용여부 및 계획, 취급업소가 이용자의 생년월일, 주소, 연락처 등을 포함한 신원사항을 확인하였는지 여부, 취급업소가 취급업소의 고유재산과 이용자의 예탁·거래금을 분리하여 관리하고 있는지 여부, 취급업소가 이용자별 거래내역을 구분하여 관리하고 있는지 여부 등을 추가적으로 확인하도록 하고 있다. 또한 특히 가상통화 취급업소가 ‘실명확인 입출금계정 서비스’를 이용하지 않는 등 자금세탁 위험성이 높아 특별한 주의를 요하는 경우 금융회사는 취급업소

는 경우 이를 적극적으로 금융정보분석원(FIU)에 보고하도록 규정하고 있는데 이러한 정책을 통하여 가상통화 거래의 투명성을 획기적으로 제고하고, 신규 투기수요의 진입을 차단하고자 한 것이다.

한편, 세계 각국이 블록체인 기술 관련 산업의 주도권을 선점하기 위하여 기술개발이나 산업 진흥을 위한 각종 시범사업을 추진하고 있으며 우리나라 또한 ICT 기술 기반을 토대로 블록체인 시장 활성화를 위한 정책을 추진하고 있다.

2018년 6월, 과학기술정보통신부에서는 ‘신뢰할 수 있는 4차 산업혁명을 구현하는 블록체인 기술 발전전략’을 발표하며 정책 추진 방향을 구체화하였는데, 주요 추진과제로는 블록체인 초기시장의 형성, 기술경쟁력 확보, 산업 활성화 기반 조성을 들고 있다.⁶⁶⁾

먼저 국내 블록체인 시장이 확산되지 못하는 한계를 극복하기 위하여 정부가 공공 부문에서 공공서비스 효율화와 우수사례 발굴을 위한 시범사업을 추진하여 성과가 확인된 시범사업 과제를 상용서비스로 확산시키고자 하고 있는데, 그 2018년 시행된 시범사업으로는 온라인 투표(선관위와 협업), 국가간 전자문서의 유통(외교부와 협업), 농식품부와 함께 축산물 이력관리(농식품부와 협업), 간편한 부동산 거래(국토부와 협업), 해운 물류 효율화(해수부와 협업), 개인통관 실시간 처리(관세청과 협업) 등이 있다.

또한 우리나라의 블록체인 기술경쟁력의 수준이 세계 최고 수준 대비 76.4% 수준으로 파악하고 있는데, 이러한 기술 수준의 격차를 극복하고 기술경쟁력을 확보하기 위하여 블록체인 핵심기술과 금융·물류·의료 등 산업분야별 특화기술의 개발을 지원하며, 이러한 민간 기업의 기술에 대

가 계좌를 사적으로 활용하는지 등에 대한 감시를 강화하여야 하며, 취급업소가 정보 제공을 거부하거나, 허위자료를 제출하는 등 정보제공을 사실상 거부하는 경우 취급업소와의 거래를 거절해야 하도록 하고 있다.

66) 과학기술정보통신부, ‘신뢰할 수 있는 4차 산업혁명을 구현하는 블록체인 기술 발전전략’, 2018. 6.

한 신뢰성 평가를 위한 기술 지원센터를 구축하여 블록체인 기술의 신뢰성 및 성능을 객관적으로 검증하는 한편, 기업이 개발 중인 블록체인 플랫폼 및 서비스를 테스트 할 수 있는 테스트베드를 제공하도록 하였다.

뿐만 아니라 블록체인 기술을 선도하기 위하여 세계적으로 블록체인 표준화 작업을 수행중인데(ISO·ITU-T, W3C·IEEE), 우리나라도 이에 대응하기 위하여 블록체인 표준화 로드맵⁶⁷⁾을 고도화 하고 산업 분야별 로드 업계 간 협의 및 호환성 확보를 위한 표준화를 추진할 계획이다.

마지막으로 블록체인 산업 활성화를 위하여 실무인력 및 고급·전문 인력을 양성하고, 블록체인 창업이나 아이디어의 사업화, 중소기업 혁신을 지원하여 전문 기업을 육성하며, 블록체인 기술 및 서비스 도입에 장애가 되는 규제·제도를 개선하여 블록체인 생태계를 조성하고자 하였다.

② 블록체인에 대응한 법제도 개선 논의

블록체인 기술은 아직 초기단계로 관련 산업을 선도하기 위하여 각국은 투자와 지원을 아끼지 않고 있고 우리나라도 관련 산업의 활성화를 위한 전략을 이제 구축하여 추진하기 시작하였다. 금융, 의료, 콘텐츠, 공공, 물류, 유통 에너지 등 다양한 산업과 결합하게 되면 거래비용을 감소시키고 위·변조를 방지하여 투명한 거래 환경을 조성할 수 있기 때문에 많은 산업분야에서 획기적인 변화를 가져올 것으로 전망되고 있다.

그러나 익명성 기반의 블록체인 서비스의 경우 탈세나 불법 물품 거래, 의도적인 합의교란으로 부당이익을 취하는 등의 악용가능성이 존재하고 질병 이력 등의 민감한 개인정보가 노출 될 가능성이 있다.

또한 블록체인 기술의 확산은 개인정보보호의 면에서 다소 상충되는 부분이 있다. 블록체인의 거래정보 등에는 개인정보가 포함되어 있을 가

67) ICT 분야의 정책, 시장, 기술 현황 및 표준화 기구의 추진 현황 분석을 통해 표준선점을 위한 대응 전략 방향 수립을 위한 ICT 표준화전략맵의 블록체인 표준화 항목을 제시하고 있는데 그 내용으로는 블록체인 용어, 참조구조, 분류체계부터 블록체인 내·외부 상호호환이나 클라우드 기반의 블록체인, 응용분야의 참조구조 및 요구사항과 보안위협 및 요구사항, 블록체인 ID관리 등이 있다.

능성이 높고, 이러한 거래정보가 비식별조치를 한 ‘가명정보’라고 하더라도 우리나라는 식별가능성을 엄격하게 적용하고 있고 이에 따라 식별가능성이 있다면 개인정보와 동일하게 취급하고 있어 이를 이용하는 데에 어려움이 있다.⁶⁸⁾ 블록체인의 기록을 수정할 수 없다는 사실은 정보주체의 ‘잊힐 권리’, 나 ‘수정할 권리’를 침해할 가능성이 있으며, 또 개인정보의 제3자 제공할 때에 개인정보를 제공받는 자, 개인정보 이용 목적, 제공하는 개인정보의 항목 등을 정보주체에게 알리고 동의를 받아야 하도록 규정하고 있는 것은 블록체인의 참여자를 한정해야 한다는 것을 전제로 하고 있어 향후 블록체인 기술의 확산에 방해가 될 것으로 보인다.⁶⁹⁾

따라서 이러한 개인정보보호와 충돌하는 면을 합리적으로 조율하면서 투명하고 안정적인 블록체인 기술의 개발과 산업의 활성화를 위하여 각 산업분야별로 가이드라인을 제정하거나 개인정보보호법 등의 규제를 개선하는 등 법제도 개선이 뒷받침되어야 할 것이다.

4) 블록체인과 미디어법제도 대응방안

① 블록체인의 문제점 해결을 위한 대응방안

블록체인이 야기할 문제점으로는 개인정보보호 관련법 상의 잊힐 권리나 수정할 권리를 침해할 가능성, 익명성 기반의 가상통화의 경우 탈세나 불법 물품 거래 악용 가능성, 질병 이력 등 민감 정보의 노출 가능성, 의도적인 합의 교란으로 부당 이익 편취 가능성, 국제적인 분쟁 발생시 준거법의 문제, 사회적으로 불필요한 논쟁이나 사회적 비용 발생 가능성, 수익에 목적을 둔 자극적, 비윤리적 콘텐츠가 난립할 가능성, 과도한 에너지 소비 가능성 등 다양한 문제점이 야기될 것으로 예측된다.⁷⁰⁾ 이외에도 아직 예측하지 못한 문제점이 발생할 가능성도 배제할 수는 없지

68) 김현경, ‘블록체인과 개인정보 규제 합리화 방안 검토’, 법학논집 제23권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소(2018), 325-343면.

69) 최용혁·권현영, ‘블록체인 기술 적용과 개인정보 삭제 및 제3자 제공의 법적 문제에 관한 연구’, 정보보호학회논문지 제28권 제6호, 정보보호학회(2018. 12.), 1611-1622면.

70) 과학기술정보통신부·KISTEP, 2018년도 기술영향 평가 결과(안) - 블록체인 기술, 2018.11.22.

만, 현재까지 발생했거나 야기할 가능성에 대한 적절한 대응방안을 마련하여야 블록체인 생태계와 블록체인을 활용한 서비스나 관련 산업의 발전을 기대할 수 있다. 문제점 해결을 위해서는 개인정보보호 관련법 하에서 블록체인에 기록된 데이터나 블록체인과 연계되거나 관련된 데이터 중 개인정보보호 관련법에 따라 삭제가 허용되어야 할 범위를 보다 명확히 할 필요가 있으며, 동시에 법적으로 허용되어야 할 범위 내에서 삭제가 기술적으로 보장될 수 있도록 서비스나 기술개발이 필요하다. 가상통화에 대해서는 명확한 규제틀을 만들어가야 하며, 블록체인이나 가상화폐가 불법적인 목적으로 이용되지 않도록 제도적 사각지대가 없게 집행하여야 한다. 국제적인 분쟁해결을 위해서는 국가간의 공조체계를 확립하여야 하며, 환경적 측면에서의 과도한 에너지 소비를 억제하기 위하여 에너지 친화적 블록체인 활용 기술과 서비스를 장려하는 정책을 추진하여야 한다.

② 블록체인의 활성화를 위한 법제도 대응방안

적극적으로 블록체인을 활성화시키기 위해서는 블록체인을 활용한 신서비스가 활발하게 개발될 수 있도록 원칙 중심 규제로의 전환이 필요하다.⁷¹⁾ 즉, 반드시 지켜야 할 원칙을 설정한 후 그 외에는 일단 규제를 풀어주되, 자율규제와 함께 정부의 지속적인 모니터링을 통하여 필요한 경우 과도한 규제로 산업발전이 저해되지 않도록 적시의 적절한 규제 기준을 소프트로(softlaw) 형태로 제공하고, 그에 의하여도 해결되지 않는 경우에 비로소 강제력 있는 법규범에 의하여 해결하도록 하는 접근방식을 채택할 필요가 있다.⁷²⁾ 아울러 위험기반 책임분배를 통한 책임성 강화로 원칙중심규제로부터 발생할 수 있는 국민의 중요한 이익 저해의 문제점을 보완할 수 있다. 결과적으로 공익적 규제 혹은 국민의 기본적 가치 보호의 필요성이 강할수록 규제의 필요성이 높아지지만 그렇지 않은 경

71) 최경진, “블록체인에 대한 정보미디어 법제의 대응과 진화방향”, 「2018 방송미디어법 제도포럼」 자료집, 2018.11.28.

72) 최경진, 전제 “블록체인에 대한 정보미디어 법제의 대응과 진화방향”, 35면 이하.

우에는 과감한 규제 철폐나 합리화가 필요하며, 설사 공익적 규제의 필요성이 높다고 하더라도 대안적 해결 가능성이 존재하는 경우에는 규제를 완화하여야 할 것이다.⁷³⁾ 이와 함께 블록체인 산업의 진흥을 위한 특별법의 제정도 검토해볼 수 있을 것이다.

사. 인공지능에 대한 정보미디어 법제의 대응과 진화방향⁷⁴⁾

인공지능(Artificial Intelligence)이 우리나라에서 급속하게 관심을 갖게 된 것은 2016년 3월9일부터 15일까지 있었던 인공지능 컴퓨터 알파고와 이세돌 9단이 펼친 세기의 바둑대결이 아닌가 싶다. 이후 우리나라에서 인공지능 및 딥러닝에 대한 관심이 급상승하게 되었다.

알파고 이후 많은 분야에서 인공지능이 활용이 된다는 것이 알려지게 되었고, 인공지능 연구에 대한 관심이 높아질수록 인공지능의 부작용도 함께 거론되기 시작하였다.

이하에서는 인공지능이 정보미디어 법제에 미치는 영향과 대응방안 등에 대하여 살펴보고자 한다.

1) 인공지능의 개요

① 인공지능의 개념

인공지능은 1956년 Dartmouth Conference(1956, Dartmouth University, USA) 다트머스 대학교의 수학자이자 컴퓨터 과학자 존 매커시(John McCarthy)가 처음으로 사용하였다. 이때 인공지능은 “기계가 지식을 가지고 스스로 학습하고 행동할 수 있는 것”을 의미하였다.

최근에는 인공지능의 개념에 대하여 “인공적으로 만든 지능”이라는 단순한 개념부터 인공지능이란 “인간의 인지능력, 학습능력, 추론능력, 이해능력 등을 실현하는 기술”을 의미하는 것으로 정의하는 등 다양한 개

73) 최경진, 전계 “블록체인에 대한 정보미디어 법제의 대응과 진화방향”, 35면 이하.

74) 2018년 11월 28일 공개세미나에서 정경오 변호사가 발표한 발제문을 재구성하였다.

념이 있다.

사람의 생각과 관련된 활동을 자동화하는 것(Bellman, 1978)

인공물이 지능적인 행위를 하도록 하는 것(Nisson, 1990)

인지하고, 추론하고, 행동할 수 있도록 하는 컴퓨팅에 관련된 학문
(Wilson, 1992)

인공지능은 인지, 학습 등 인간의 지적능력의 일부 또는 전체를 ‘컴퓨터를 이용해 구현하는 지능’을 의미(4차산업혁명위원회)

인공지능의 개념과 유사하게 우리나라에서 법적으로 정의한 개념이 있는데, 바로 ‘지능형 로봇’이다. 「지능형 로봇개발 및 보급 촉진법」에 따르면, 외부환경을 스스로 인식하고 상황을 판단하여 자율적으로 동작하는 기계장치로 정의하고 있다(법 제2조제1호). 이는 머지않아 인공지능도 법적인 개념으로 등장할 날이 멀지 않았다는 것을 의미한다. 그만큼 인공지능은 우리 생활에 깊숙이 침투하고 있는 것이다.

② 약한 인공지능(weak AI)과 강한 인공지능(strong AI)

인공지능은 크게 약한 인공지능과 강한 인공지능으로 구분되는데, 약한 인공지능은 특정 문제를 해결하는 기능을 가진 인공지능으로 사람의 지능적 행동을 흉내낼 수 있는 수준의 인공지능이다. 대부분의 인공지능은 주어진 조건하에서 지시를 따르는 인공지능으로서 여기에 해당한다.

강한 인공지능은 사람과 같은 지능을 가진 인공지능이다. 강한 인공지능은 사람과 유사하게 추론, 문제해결, 판단, 계획, 의사소통, 자아의식, 감정, 지혜, 양심을 가지고 있다. 이런 강한 인공지능은 영화에서 등장하는 인공지능으로서 “인공지능에 의한 인간지배”와 같이 인공지능에 대한 부정적 인식을 파급시키는데 한몫을 하고 있다.

③ 인공지능의 기술요소

인공지능의 기술적 요소는 크게 기계학습과 딥러닝으로 구분할 수 있

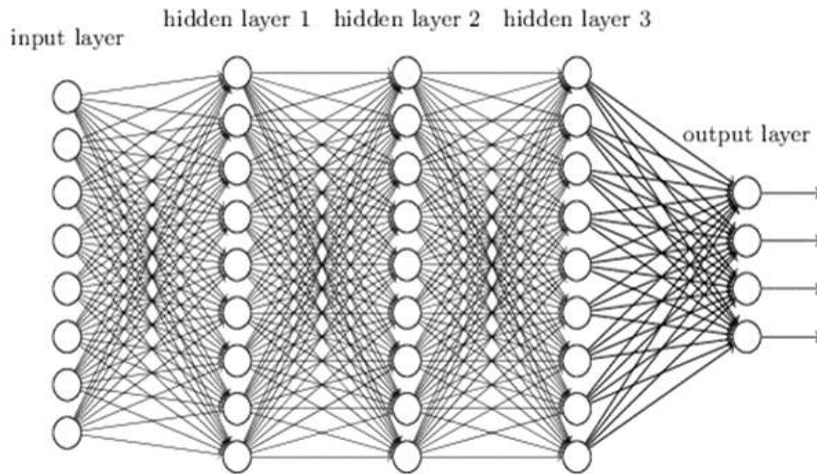
다. 기계학습은 일반적으로 컴퓨터에 데이터를 입력하면 이미 컴퓨터에 저장된 알고리즘에 의하여 결과를 출력한다. 그런데 기계학습은 여기에서 더 나아가 컴퓨터에 입력하는 데이터와 출력된 결과를 입력하면 알고리즘을 추출하는 것을 의미한다.

[그림 6] 알고리즘과 기계학습 비교

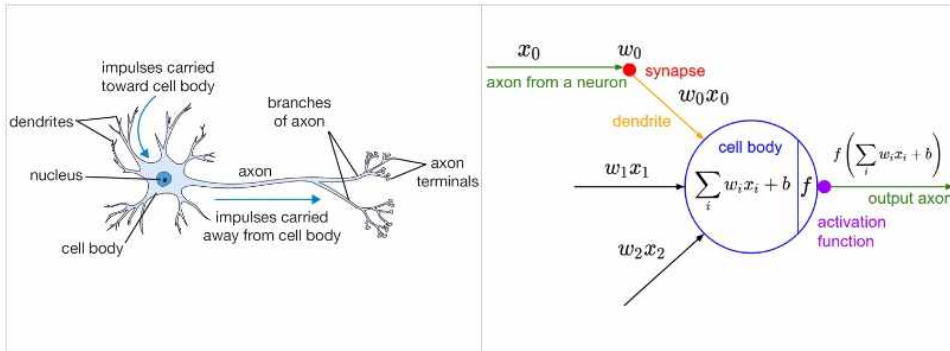


딥러닝은 인간이 지닌 지적능력의 일부 또는 전체를 인공적으로 구현한 것을 말하며, 일반적으로 범용 컴퓨터를 통해 소프트웨어적으로 구현하지만, 어떤 것은 인간의 신경계를 모방한 특수한 회로 칩으로 만들어 구현하기도 한다. 대표적인 딥러닝을 활용한 인공지능에는 IBM의 ‘딥블루’와 구글의 ‘알파고’ 등이 있다.

[그림 7] 딥러닝 구조



[그림 8] 인간의 신경계와 딥러닝의 구조 비교



2) 지능정보사회에서 인간과 인공지능의 관계

① 지능정보사회에 대한 정부의 정책

정보통신법제에는 크게 일반법으로 국가정보화기본법이 있고, 특별법으로 일명 ICT특별법으로 불리우는 「정보통신융합 및 진흥 및 활성화 등에 관한 특별법」이 있다. 그 외에 정보통신법제에 속하는 법률로는 정보통신기반보호법, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법

를」(이하 ‘정보통신망법’이라 한다), 소프트웨어산업진흥법, 정보통신산업진흥법, 정보보호산업진흥법, 전기통신기본법 또는 전기통신사업법 등이 있다. 이 법들 외에도 각부처에 다양한 정보통신법제에 속하는 개별법, 개별규정이 산재해 있다.

우리나라도 인공지능에 대하여 입법적인 대응을 시도하고 있으며, 그 대표적인 것이 「지능형 로봇개발 및 보급 촉진법」이라고 할 수 있으며, 개별적으로는 자동차관리법에 인공지능이 내재된 자동차인 자율주행 자동차에 대한 개념이 도입되기도 하였다. 자동차관리법은 “자율주행자동차”란 운전자 또는 승객의 조작 없이 자동차 스스로 운행이 가능한 자동차로 정의하고 있다.

이렇게 우리 법제도 자율주행자동차 정의 도입, 「지능형 로봇개발 및 보급 촉진법」 제정 등 인공지능에 대한 법적인 대응을 시도하고 있다.

최근 인공지능과 관련된 정부의 대응은 인공지능이 내재된 제품 및 서비스에 대한 개별적인 접근과 더불어 인공지능을 활용한 사회로 접근방식을 확대하는 등 다양한 시도를 하고 있다. 이러한 인공지능이 중심이 된 사회, 즉 지능정보사회에 우리나라의 대응을 살펴보면 다음과 같다.

지능정보를 지향하는 우리 정부의 정책방향은 2016. 12.27.과 2017. 02.27. 발표한 『지능정보사회 중장기 종합대책』과 2018. 5. 발표한 『I-Korea 4.0 실현을 위한 인공지능 R&D 전략』에 잘 나타나 있다.

『지능정보사회 중장기 종합 대책』은 글로벌 수준의 지능정보기술 기반확보, 전 산업의 지능정보화 추진, 사회 정책 개선을 위한 선제 대응을 내용으로 하고 있고, 『I-Korea 4.0 실현을 위한 인공지능 R&D 전략』에서는 세계적 수준의 AI 기술확보, 인공지능 우수인재 양성 및 확보, 개방 협력형 연구기반 조성 등을 그 내용으로 하고 있다.

② 지능정보사회 개념 및 특성

지능정보사회란 고도화된 정보통신기술 인프라를 통해 생성·수립·축적된 데이터와 인공지능(AI)이 결합한 지능정보기술이 경제·사회·삶

모든 분야에 보편적으로 활용됨으로써 새로운 가치가 창출되고 발전하는 사회를 의미한다.⁷⁵⁾ 지능정보사회에서 가장 핵심은 데이터와 인공지능이 결합한 지능정보기술이다.

이러한 지능정보사회 및 지능정보기술에 대하여 「국가정보화기본법」 개정안에서는 다음과 같이 정의를 하고 있다. “지능정보기술”이란 인간의 학습·추론·지각·자연어처리 능력 등 고차원적 정보 처리 활동을 연구하여 정보통신기술을 통해 구현하는 기반기술로 정의하고 있고(법 제2조 제1호의2), “지능정보사회”란 정보화를 통하여 정보가 행정, 경제, 문화, 산업 등 모든 분야에서 가치를 창출하고 발전을 이끌어가는 사회로 정의하고 있다(법 제2조 제4호).

지능정보기술을 기반으로 사회 전 영역에서 자동화, 데이터화가 진행될 지능정보사회에서는 초연결성, 무인성, 실시간성을 특징으로 한다. 지능정보사회의 특징으로 초연결성은 데이터·서비스 중심의 네트워크 기반에서 만물의 데이터화 및 초연결 네트워크화를 지향하는 것을 특징으로 한다. 무인성은 인공지능이 인간의 고차원적인 판단기능을 수행함으로써 무인화·자동화가 확산되고 데이터의 축적 및 분석을 통해 인공지능에 의한 학습과 추론 등을 바탕으로 자율적인 결정이 가능하게 된다. 실시간성은 데이터수집·분석·판단·추론 등 일련의 과정이 실시간으로 즉시 처리하는 것을 의미한다.

③ 지능정보사회에서 인간과 인공지능의 관계 변화

지능정보사회에서는 인간과 인공지능의 경쟁 심화될 것으로 예상된다. 지금까지 기계가 일부분야에서 경쟁을 하였으나, 지능정보사회에서는 인간보다 뛰어난 판단과 실행을 하는 인공지능이 등장하면서 사법·의료·노동 등 모든 분야에서 경쟁 관계에 있게 될 것이다.

또한, 인공지능이 변호사, 의사등 후견인적 역할 하는 고차원적인 직업 분야에서 인간 대체하게 되고, 국방·치안·위험 분야에서 인간의 역할

75) 2017 범정부지능정보사회 중장기 종합대책

대체됨으로써 이러한 인간을 보호하는 후견인적 역할이 확대될 것이다.

그리고, 인간중심에서 기계중심의 무인화·자동화를 확산시켜 사회 전 영역에서 탈인간화(비인간화)가 가속화될 것이다. 특히 의사결정과정에서 인간의 개입이 최소화되거나 필요 없게 되는 점에서 정보화와 차이가 있다.

(가) 지능정보사회에서 산업구조의 변화

지능정보사회에서는 데이터 및 지식이 산업의 경쟁력의 원천이 될 것이다. 특히 구글, IBM, 아마존, 페이스북 등과 같이 데이터를 확보하고 인공지능에 의한 알고리즘을 보유한 기업들이 혁신을 주도할 것이다.

이러한 기업들은 과거 신문, 방송 등 개별 플랫폼이 개별 서비스를 제공하던 형태에서 현재 주요 포털서비스와 같이 방송 및 통신 등을 융합하거나 통합된 서비스를 제공하는 통합 및 융합 플랫폼 형태로 서비스의 중심이 변화되고, 이러한 기업들은 선점 효과로 인해 승자독식의 생태계를 형성하게 될 것이다.

특히 블록체인 기술을 바탕으로 하는 거래 및 서비스는 거래가 쌍일수록 안정성, 신뢰성이 높아지게 되어 선점 효과로 인해 승자독식의 전형적인 형태를 보여줄 것이다.

(나) 고용구조의 변화

지능정보사회에서는 인공지능이 인간의 일자리를 대체하는 현상이 단순반복업무에서 고차원의 지식 사무로 확대될 것이다. 그러나 인공지능으로 인해 일자리를 잃은 사람들의 대부분은 직무 전환 및 재취업에 장시간이 소요될 것이다. 과거 산업혁명시대에는 재취업에 많은 시간을 요하지 않았지만, 지능정보사회에서는 재취업에 고도의 지식을 습득하거나 전문성을 요하기 때문에 재취업에 상당한 시간이 소요될 전망이다.

직업형태도 고부가가치 및 창의적인 직무 중심으로 재편성되고, 플랫폼을 활용한 1인 기업이 현재보다 훨씬 많이 등장할 것으로 보인다. 고

용구조 또한 고급인력에 대한 수요는 증가하고 저급인력에 대한 수요는 감소하고, 장기고용이 감소하는 대신 단기 및 탄력적 고용이 증가하여 지금보다 양극화 현상이 심각해질 것이다. 지능정보사회에서는 더 나아가 고용과 피고용의 경계나 구분이 희박해지거나 없어질 가능성도 배제할 수 없다.

(㉡) 개인 삶의 변화

지능정보사회에서는 인공지능을 활용한 질병진단 및 치료로 인해 진단 및 치료의 정확도 향상, 의료비용 절감, 의료 품질향상, 자동번역 기술 발전으로 인해 통역 및 번역비 감소, 언어장벽으로 인한 불편 해소 등을 통해 개인 삶의 편의성이 획기적으로 증대될 것이다.

경계·감시·위협업무에 무인시스템·로봇이 도입되고, 범죄예측에 빅데이터를 활용함으로써 국방 및 치안서비스가 강화될 것이다. 교통정보 또한 인공지능을 활용하여 실시간 정보 제공 및 교통량의 지능적 제어를 통해 교통사고가 획기적으로 감소할 것이다. 대표적으로 자율주행자동차의 등장은 인간의 음주 및 졸음사고를 원천적으로 방지하게 되어 교통사고 감소에 획기적으로 기여할 것으로 보인다. 따라서 지능정보사회에서는 안전한 생활환경이 조성되고 안전성이 획기적으로 증가할 것이다.

지능정보사회에서는 노인·장애인·아동 등 취약계층 및 저숙련 노동자 등 빈곤계층 등 복지 사각지대에 있는 사람들에 대한 맞춤형 복지를 제공하게 될 것이다.

3) 인공지능 시대 정보통신법제의 대응 및 진화방향

① 자율규제의 필요성

자율규제는 정부 간섭 없이 문제점을 인식하고 스스로 규제하는 것을 의미한다.

인공지능 시대 생성·유통되는 디지털정보는 헤아릴 수 없는 정도로 막대해서 국가가 그와 같은 엄청난 양의 매체정보를 모두 규제할 수 없

다. 또한, 공적규제는 표현물에 대한 규제일 경우 항상 표현의 자유 침해 문제가 수반되는데, 자율규제는 정부의 개입이 없는 한 표현의 자유 침해 문제가 발생하지 아니한다. 인공지능 기반 서비스는 인간의 개입이 아닌 인공지능이 관여하므로 인간의 행위를 규제하는 현행 법체계로는 규제가 곤란할 경우도 발생한다. 따라서 이 경우 법적 근거를 필요로 하는 공적규제보다 자율규제가 적합할 수 있다.

2018년 1월 31일 카카오는 “알고리즘 윤리헌장”을 발표하였는데, 이러한 카카오의 시도는 국내 기업 중 인공지능 기술 개발 및 윤리에 관한 알고리즘 규범을 외부에 발표한 첫 케이스로서 정부의 개입이 없이 윤리헌장을 마련한 자율규제의 대표적인 사례라고 할 것이다.

우리나라는 정보통신망법 제44조의4에서 ‘자율규제’에 대한 규정을 두고 있다. 이에 따르면, “정보통신서비스 제공자 단체는 이용자를 보호하고 안전하며 신뢰할 수 있는 정보통신서비스를 제공하기 위하여 정보통신서비스 제공자 행동강령을 정하여 시행할 수 있다.”고 규정하고 있는데, 조문의 내용상 자율규제의 구체적인 내용이 없다고 할 수 있다. 따라서 법률에 근거한 공적규제보다 개인, 기업 및 다양한 단체 등에 의한 자율규제는 인공지능 시대에 더욱 적합한 규제시스템이라고 할 수 있다.

② 정보통신법제의 진화방향

인공지능에 대한 입법적 대응은 처음부터 법률(Hard law)제정과 같이 국회의 입법을 거친 경직적인 대응보다 가이드라인, 행동강령(Soft law)을 통한 유연한 대응이 필요하다. 국회의 입법 과정은 복잡한 절차와 장시간이 소요되는데, 한번 제정되면 개정 또한 동일한 절차를 거쳐야 하는 점에서 경직적이다. 특히 인공지능 시대에 등장하는 서비스 등 여러 현상은 장기간 지속적으로 서비스가 제공된다는 보장이 없고 다양한 서비스가 등장하였다가 순식간에 사라질 수도 있어서 그때마다 법률을 제·개정하여 대응하는 것은 한계가 있다. 따라서 인공지능에 기반한 서비스에 대한 대응은 국회를 통해 제·개정하는 하드로(Hard law)보다 소

프트로(Soft law)에 의한 대응방식이 적합하다.

한편, 인공지능 시대에는 알고리즘에 의해 정보의 수집 및 생성을 하게 되는데, 이러한 알고리즘의 편향성 등으로 인한 부작용이 발생할 가능성이 있어 이에 대한 대응방안이 필요하다. 개인정보의 무차별적 수집 및 분석으로 인한 개인정보 침해 가능성, MS 챗봇 테이 사건에서와 같이 인종차별적 정보 게시 또는 불법정보 게시 등 지능화 또는 자동화된 알고리즘의 의사결정에 따른 프라이버시·인격권 침해 가능성이 문제될 수 있다.

2018년 시행된 GDPR 제13조에 따르면, 설명을 요구할 권리를 규정하고 있는데, 논란이 있지만 이를 알고리즘에 대한 설명을 요구할 권리의 근거로 삼으려는 견해가 있다. 또한 카카오알고리즘 윤리헌장 제5조도 “이용자와의 신뢰 관계를 위해 기업 경쟁력을 훼손하지 않는 범위 내에서 알고리즘에 대해 성실하게 설명한다.”고 하여 알고리즘에 대한 설명을 언급하고 있다. 그만큼 인공지능 시대에서는 알고리즘의 공개 여부가 중요한 이슈가 될 것이다.

딥러닝과 같이 학습구조를 가지는 인공지능의 경우 투입 대비 산출되는 경로를 정확하게 예측이나 설명이 불가능하기 때문에 이에 대한 규제는 예측가능성 및 안정성을 추구하는 규제의 본질에 반한다. 따라서 이러한 인공지능이나 알고리즘의 불확실성에 대비한 상시적 영향평가체계의 구축이 필요하다고 할 것이다.

아. 방송의 커머스화⁷⁶⁾

1) 방송 광고 매출의 하락과 간접 광고의 성장

최근 미디어 환경의 변화는 가속화되어 모바일을 중심으로 디지털 미디어를 중심으로 재편되며 다양한 플랫폼이 등장하고 있다. 변화된 미디어 소비행태는 광고비에 즉각적으로 반영되며, 제일기획(2018)에 의하면

76) 2019년 1월 11일 포럼에서 최세정 교수가 발표한 발제문을 재구성하였다.

국내 모바일 광고비는 2017년 최초로 2조를 넘어서며 계속 성장세가 전망되고 있다. 또한 모바일 광고비가 최초로 국내 매체별 광고비 순위 1위를 기록했다는 것은 모바일 중심의 현재 미디어 환경을 반영하는 것으로서 괄목할만하다. 반면 방송광고는 케이블과 IP-TV의 매출 성장에도 불구하고 지상파의 부진으로 인해 전체적으로 성장세가 급락하며 -2.9%의 성장률을 보였다. 아직 매출 집계와 발표가 끝나지 않은 2018년에는 다소 증가할 것으로 예상되지만 방송광고는 전반적으로 부진을 면하고 있다.

[표 6] 2017-2018 매체별 광고비

2017 - 2018년 매체별 총 광고비							
구분	매체	광고비(억)		성장률(%)		구성비(%)	
		2017년	2018년(F)	2017년	2018년(F)	2017년	2018년(F)
방송	지상파 TV	15,223	15,965	-12.1	4.9	13.7	13.8
	라디오	2,785	2,850	-8.4	2.3	2.5	2.5
	케이블/종편	18,376	18,956	5.2	3.2	16.5	16.3
	IPTV	915	1,029	8.2	12.5	0.8	0.9
	기타(위성, DMB 등)	2,004	2,062	10.5	2.9	1.8	1.8
	방송 계	39,303	40,862	-2.9	4.0	35.3	35.2
인쇄	신문	14,056	13,850	-4.5	-1.5	12.6	11.9
	잡지	3,438	3,400	-9.1	-1.1	3.1	2.9
	인쇄 계	17,494	17,250	-5.4	-1.4	15.7	14.9
디지털	PC	16,245	16,600	-0.8	2.2	14.6	14.3
	모바일	22,157	24,710	27.0	11.5	19.9	21.3
	디지털 계	38,402	41,310	13.5	7.6	34.5	35.6
OOH	옥외	3,392	3,400	-3.4	0.2	3.0	2.9
	극장	2,280	2,400	1.3	5.3	2.0	2.1
	교통	4,352	4,700	0.5	8.0	3.9	4.1
	OOH 계	10,024	10,500	-0.7	4.8	9.0	9.1
제작		6,072	6,080	-5.5	0.1	5.5	5.2
총 계		111,295	116,002	1.8	4.2	100.0	100.0

Cheil

단위 | 억 원, %

(출처: 제일기획(2018), <http://blog.cheil.com/29763>)

방송광고의 매출 감소는 방송 콘텐츠 제작을 위한 자원 부족으로 양질의 콘텐츠 생산의 어려움으로 이어지며 다시 광고 매출 부진으로 이어져 악순환 된다. 상대적으로 다른 자원의 확보가 어려운 상황에서 광고 미디어로서의 경쟁력을 키우고 광고 매출을 증대하는 것은 방송사들에게는 매우 중요한 과제다. 방송광고의 유형 중 간접광고는 최근 성장하고 있는 브랜디드 콘텐츠와 관련하여 주목 받고 있다. PPL(Product Placement)라고도 불리는 간접광고는 방송 프로그램 내에 상품을 소품으로 활용하여 노출시키는 형태의 광고를 일컫는다(방송법 제73조 2항 7호). 방송 간접광고는 제한적으로 허용되며 엄격한 운영기준을 따라야 한다.

[표 7] 간접광고 운영 기준

구분	간접광고 운영기준
허용 분야	오락, 교양분야(어린이를 주 시청 대상으로 하는 프로그램 및 보도·시사·논평·토론 등 객관성과 공정성이 요구되는 방송프로그램의 경우에는 금지)
허용 시간	프로그램 시간의 지상파는 5/100 이내, 유료 방송 및 DMB는 7/100 (단, 제작상 불가피한 자연스러운 노출의 경우 제외)
광고 크기	표식(로고)의 크기가 화면의 1/4 이내 (단, DMB는 1/3 이내)
제한 사항	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램의 내용이나 구성에 영향을 미치거나 방송사업자의 편성의 독립성을 저해하여서는 안됨 • 방송광고가 금지되거나 방송광고의 허용 시간을 제한 받는 상품 등을 노출시켜서는 안됨 • 내용이나 구성에 영향 불가, 상품 언급 및 구매 이용 권유 불가, 시청흐름 방해 불가
고지 의무	해당 프로그램에 간접광고가 포함되어 있음을 시청자가 명확히 인지할 수 있도록 방송 전 자막으로 표기하여야 함

2010년 허용된 이후 간접광고는 성장했지만 부작용도 지적되어왔다. 시청자들의 입장에서 프로그램의 흐름이나 맥락과 상관없이 등장하며 지나치게 많은 간접광고는 몰입을 방해하고 불편하며 시청권을 침해한다고 비판 받는다. 하지만 간접광고 효과에 대한 시청자들의 평가는 부정적이지만은 않다.

[그림 9] PPL의 프로그램 몰입 방해 정도



(출처: 한국언론진흥재단, 2016)

간접광고의 효과에 대한 서베이 결과는 과반수의 시청자들이 브랜드 인지도, 선호도, 구매에 있어 간접광고가 효과적이라고 인지하고 있음을 보여준다. 실제 시청자들이 간접광고를 브랜드 평가와 구매의 근거로 활용하고 있으며 간접광고의 긍정적 효과는 광고주들이 간접광고를 선택하는 이유다.

[그림 10] PPL 효과에 대한 인식



(출처: 한국언론진흥재단, 2016)

2) 미디어 환경의 변화와 브랜드 콘텐츠

최근 간접광고에서 진일보한 혹은 간접광고를 포함한 광의의 개념으로서 브랜드 콘텐츠의 성장이 괄목할만하다. 브랜드 콘텐츠(branded content)는 ‘소비자에게 엔터테인먼트 혹은 교육적 부가가치를 제공하는 것을 목적으로 브랜드에 의해 제작 또는 큐레이션 되며, 상품·서비스의 판매가 아닌 브랜드에 대한 고려와 선호도의 증가를 목적으로 디자인된 콘텐츠’를 말한다(Forrester, 2013). 전통적으로 마케팅 영역에서 활용되어온 콘텐츠 마케팅(content marketing)은 미디어 환경의 변화와 함께 세분화되어 왔는데 이는 아래 그림의 콘텐츠 마케팅 매트릭스(Arrese and Perez-Latre, 2017)에 제시되어 있다. 콘텐츠 마케팅은 ‘수익성 있는 소비자 행동의 유발을 목적으로 가치 있고 매력적인 콘텐츠의 생산 및 배포를 통해 명확하게 정의되고 이해된 목표청중을 유도, 획득하며 그들과 인게이지(engage)하는 마케팅 및 비즈니스 프로세스’로 정의된다.⁷⁷⁾ 즉 브랜드의 목적을 달성하기 위해 제작되는 모든 콘텐츠를 브랜드 콘텐츠로 볼 수 있으며, 브랜드가 원하는 설득적 메시지를 일방적으로 전달하는 것이 아니라 소비자에게 정보적, 오락적, 문화적 가치를 제공할 수 있는 콘텐츠에 브랜드를 담아내는 것이라고 할 수 있다. 브랜드 콘텐츠는 영화, 방송, 게임, 음악, 공연, 웹툰 등 다양한 콘텐츠를 활용할 수 있기 때문에 매우 광범위하다. 구체적으로 콘텐츠 마케팅 매트릭스는 브랜드 콘텐츠의 다양한 양식을 포맷과 장르 면에서 정보(informative), 설득(persuasive), 엔터테인먼트(entertainment)로 분류하고, 콘텐츠 배포 혹은 전달 미디어를 지불미디어(paid media), 획득미디어(earned media), 보유미디어(owned media)로 구분하고 있다. 간접광고는 방송과 같은 지불미디어에 오락적 콘텐츠를 제공하는 것을 의미한다.

77) Pulizzi, J. (2013). *Epic Content Marketing: How to Tell a Different Story, Break through the Clutter, and Win More Customers by Marketing Less*. McGraw-Hill.

[표 8] 콘텐츠 마케팅 매트릭스

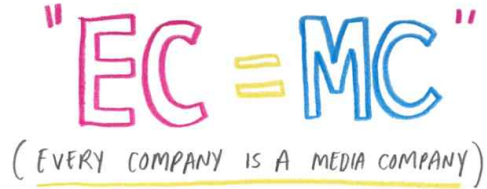
	Informative	Persuasive	Entertainment
Paid media	Native advertising	Advertising	Product placement
Earned media	Publicity	Marketing & Public Relations	Branded events & entertainment
Owned media	Brand journalism	Corporate publishing	Branded entertainment

(출처: Arrese, A. & Perez-Latre, F. (2017). The Rise of Brand Journalism. p. 121-139.)

브랜드 콘텐츠의 성장은 여러 요인으로 설명될 수 있지만 특히 디지털 중심으로 재편되고 있는 현재의 미디어 환경이 주요 원인이다. 다양한 디지털 플랫폼을 통해 소비되고 있는 콘텐츠의 출처는 과거에 비해 중요하지 않으며 콘텐츠의 생산과 유통은 쉽고 자유로워졌다. 물론 정보의 신뢰도는 아직도 중요한 문제이지만 과거에 비해 상대적으로 누가 콘텐츠를 생산했느냐 보다는 어떤 콘텐츠가 소비자의 관심을 끌고 궁극적으로 소비되며 긍정적인 반응을 얻고 확산되느냐가 더 중요하다. 개인도 콘텐츠를 자유롭게 제작하고 유통할 수 있는 미디어 환경에서 기업은 자신의 브랜드를 알리는 콘텐츠를 보다 적극적으로 제작, 배포할 수 있으며 다양한 콘텐츠 형식과 채널, 플랫폼을 활용할 수 있다. IT 저널리스트 톰 포렘스키(Tom Foremski)의 잘 알려진 “모든 기업은 미디어 기업이다”(Every company is a media company)”라는 주장은 더 이상 과언이 아니다.⁷⁸⁾

78) Presspage (2013. 5. 9). “Every Company Is A Media Company”.
<http://www.presspage.com/news/every-company-is-a-media-company>

[그림 11] 모든 기업은 미디어 기업이다



(출처: 박하영 (2016. 10). “브랜드 저널리즘의 의미와 현재: 브랜드의 ‘매체 게이트키퍼’ 뛰어넘기 전략”. 신문과 방송, 통권 550호, p. 59.)

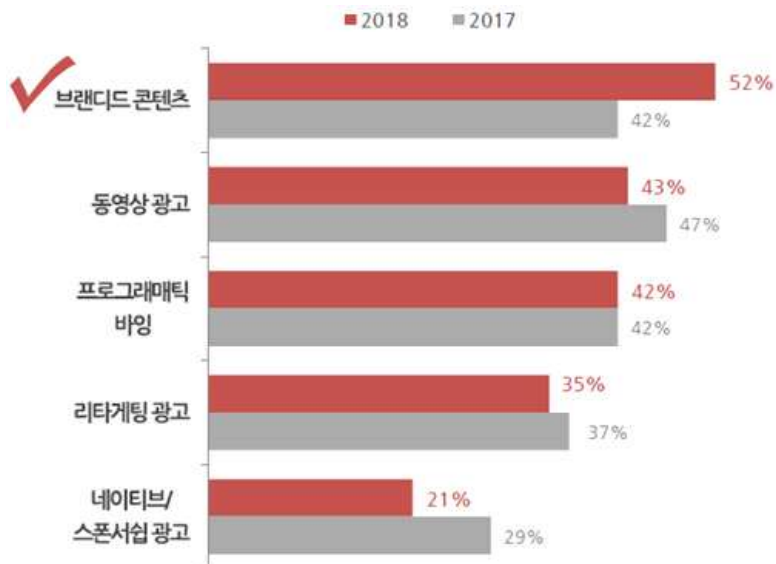
브랜드 콘텐츠 성장의 또 다른 원동력은 역설적으로 광고효과의 감소다. 광고는 적극적으로 찾아서 소비하는 콘텐츠가 아니라 회피의 대상이다. 원하는 콘텐츠를 이용하기 위해 원하지 않는 광고에 노출되기 때문에 소비자는 광고가 성가시다고 느낀다. 현재 미디어 환경에서 원하는 콘텐츠를 원하는 플랫폼을 이용하여 원하는 장소에서 원하는 시간에 원하는 형태로 이용하는 것에 익숙한 능동적인 소비자들은 일방적으로 전달되는 광고에 대해 더욱 반감을 가질 수밖에 없다. 따라서 광고는 회피의 대상이며 광고에 노출된다고 하더라도 다른 행동을 한다든가 주목하지 않는 등 다양한 형태의 회피를 하게 된다. 더욱이 디지털 기술의 발전은 광고 차단 프로그램 등을 이용하여 광고를 원천적으로 차단할 수 있도록 해준다. 이는 광고가 콘텐츠와 결합하게 된 중요한 이유다.

[그림 12] 온라인 광고 차단 프로그램



광고는 회피의 대상이지만 콘텐츠는 적극적으로 찾아서 소비하는 대상이다. 따라서 소비자들에게 도달하기 위해서는 브랜드를 녹여내는 브랜드 콘텐츠의 중요성이 증가하며, 이를 반영하여 국내 디지털 마케터들이 2018년 가장 주목하는 트렌드로 브랜드 콘텐츠가 선정되기도 했다.

[그림 13] 2018 주목해야 할 디지털 광고 트렌드



(출처: 디지털마케팅연구회, 메조미디어(2018))

또한 다양한 미디어, 채널, 플랫폼을 활용할 수 있는 현대 미디어 환경에서 브랜드는 오히려 브랜드 콘텐츠를 전달할 수 있는 기회를 증대할 수 있다. ITV CEO 피터 바자렛(Peter Bazalotte)이 ‘브랜드 콘텐츠 시대’가 도래했다고 말한 이유다.⁷⁹⁾

79)

<http://www.thebcma.info/this-is-the-age-of-branded-content-sir-peter-bazalotte/>

[그림 14] “브랜드 콘텐츠 시대가 왔다” 피터 바자렛, ITV CEO.



3) 모바일 환경에서의 V-커머스

현재 가장 주목 받고 있는 브랜드 콘텐츠 혹은 콘텐츠 광고의 영역은 동영상이다. 이는 콘텐츠 이용 행태와 밀접한 관련이 있다. 전세계적으로 가장 선호하는 콘텐츠 유형은 동영상이며, 국내에서도 올해 가장 많이 이용하는 모바일 앱은 지난해 1위였던 카카오톡 메신저를 앞지른 유튜브로 나타났다. 제품에 대한 정보를 얻고 구매를 결정할 때 관련 동영상을 참고하는 소비자들이 증가하고 있으며, 실제 한 조사에 의하면 80% 이상의 소비자들이 브랜드가 제작한 동영상을 더 많이 보고 싶다고 응답했다.⁸⁰⁾

80) <https://www.wyzowl.com/video-marketing-statistics-2018/>

[그림 15] 모바일 앱 이용시간

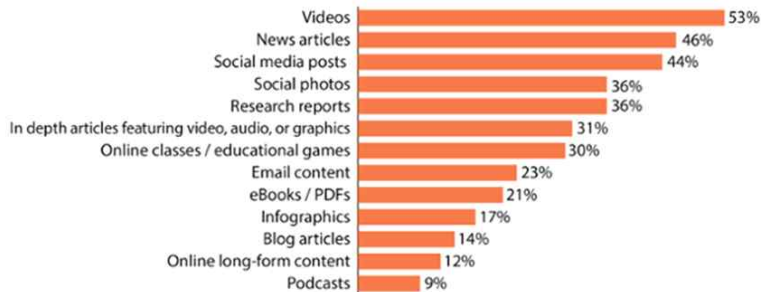


(출처: 와이즈앱, 메조미디어, 2018)

[그림 16] 미래에 선호하는 콘텐츠 유형

In the future, people want more video content

In general, what content types do you want to see more of in the future?



Base: 3,010 consumers in the US, Germany, Colombia, and Mexico
Source: HubSpot Content Trends Survey, Q3 2017

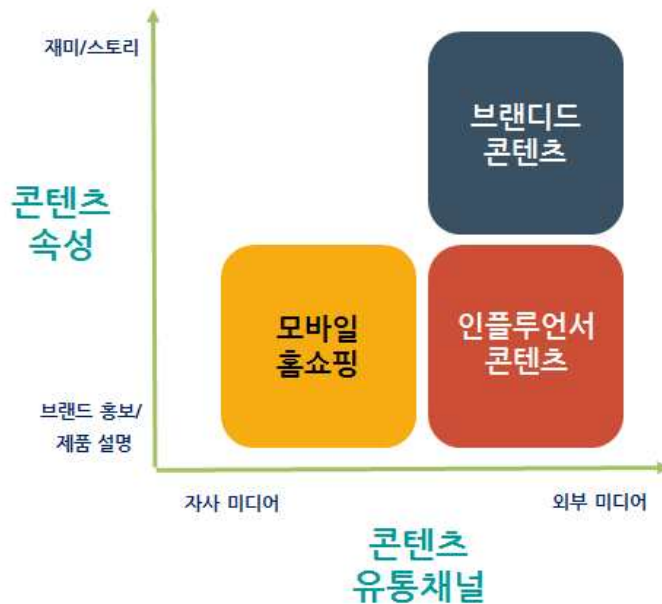


(출처: 와이즈앱, 메조미디어(2018), 단위(억분))

소셜 미디어의 라이브를 포함한 동영상 기능 확대와 1인방송 제작자(동영상 크리에이터), MCN의 성장은 동영상 기반의 브랜드드 콘텐츠 성장을 가속화했다. 또한 최근 미디어와 커머스가 결합한 미디어 커머스가 성장하면서 동영상 콘텐츠를 활용하여 제품 정보를 전달하고 직접적으로 구매를 유도하는 V-커머스(비디오 커머스)와 함께 동영상 브랜드드 콘

텐츠는 더욱 다양화되고 성장하고 있다. 디지털 환경에서 브랜드 마케팅의 목적으로 제작되는 동영상 콘텐츠의 제작은 전통적으로 영상을 제작하는 방송사업자나 광고대행사, 제작사에 국한된 것이 아니라 온라인 기반의 오리지널 콘텐츠를 제작하는 사업자와 커머스 사업자로 확대되고 있다.

[그림 17] V-커머스 유형



(출처: 한국무역협회, 국제무역연구원(2016))

최근 많은 주목을 받은 온라인 동영상 브랜드 콘텐츠는 72초TV, 와이낫미디어, 딩고, 글래스TV 등에 의해 제작되었다. 예를 들어, 72초TV는 인기 웹드라마 ‘오구실’ 시리즈에 삼성갤럭시를 비롯한 다양한 브랜드와 협업하여 좋은 반응을 얻었으며, 와이낫미디어의 인기 웹드라마 ‘전지적 짝사랑 시점’의 여주인공 캐릭터와 박보검의 TNGT 브랜드 동영상도 성공 사례로 꼽힌다. 최근 제작된 이마트 브랜드 웹드라마는 광고제작사 돌고래유괴단이 앞서 언급한 72초TV ‘오구실’에 나오는 여주인공을 캐스팅하여 많은 공감을 얻었다. 티몬은 커머스 사업자임에도 불구하고 페

브리즈, 컨버스 등 다양한 브랜드를 위한 브랜드 콘텐츠를 제작해 긍정적인 반응을 얻고 있다. 방송 등 기존 미디어의 문법이 아니라 온라인에서 인기 있는 콘텐츠를 적극적으로 활용하고 자유로운 소통이 가능하고 친밀감을 느끼는 크리에이터들과 협업하여 새로운 문법으로 재미와 공감을 주는 브랜드 콘텐츠가 호응을 얻는 것이다. 일방적으로 전달되는 상업적 광고에 비해 정보적, 오락적 가치를 제공하는 브랜드 콘텐츠는 거부감이 적을 뿐 아니라 소비자들의 적극적 참여와 공유 또한 이끌어낸다.

[그림 18] 72초TV “오구실” 간접광고 사례



[그림 19] 와이낫미디어 “전지적 짝사랑 시점” 브랜드 콘텐츠 사례



[그림 20] 딩고뮤직 “이슬라이브” 브랜드드 콘텐츠 사례

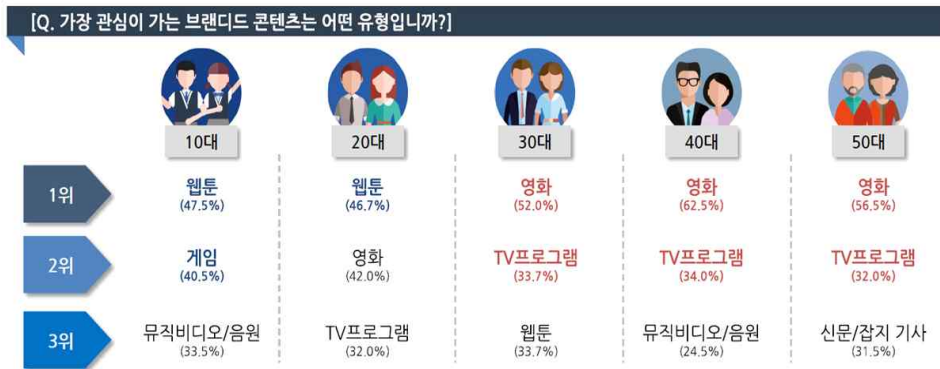


[그림 21] 티몬 “사랑이니 변했니” 브랜드드 콘텐츠 사례



온라인 동영상 중심의 브랜드드 콘텐츠가 가장 활발히 제작, 유통되고 있지만 전통적인 방송도 브랜드드 콘텐츠의 미디어로서 가치가 있다. 한 설문에 의하면 30대 이상의 소비자들은 가장 관심이 가는 브랜드드 콘텐츠 유형으로서 영화와 함께 TV프로그램을 꼽았다.

[그림 22] 관심 있는 브랜드 콘텐츠 유형



(출처: 메조미디어, 2018)

4) 방송과 커머스의 결합

실제로 방송 영역에서도 단순한 간접광고를 넘어서 보다 적극적인 형태의 브랜드 콘텐츠가 활용되고 있다. 프로그램의 기획 단계부터 브랜드와 협업하여 브랜드를 자연스럽게 노출하며 관련 제품이나 서비스에 쉽게 접근하고 구매할 수 있도록 연결하는 방송과 커머스의 결합이 이루어지고 있다.

[그림 23] 방송과 커머스의 결합 사례



(출처: 메조미디어, 2018)

하지만 방송의 지나친 상업화에 대한 비판도 있다. 예를 들어, 최근 중편 프로그램에서 소개된 제품이 동시간대 홈쇼핑 채널에서 판매되는 일명 연계편성이 급증하면서 소비자에게 혼동을 주며 일종의 ‘사기’라는 비판을 받았다. 법적으로는 문제가 없다는 판단이지만, 방송의 공익성과 시청자의 권리를 생각할 때 문제의 소지는 분명 있으며 이에 대한 논의가 필요하다.

[그림 24] 종편, 홈쇼핑 연계편성 사례

□ MBN, 「천기누설 스페셜」

- 티벳 비타민나무 열매가루에 대해 방송할 때 TV홈쇼핑에서도 동일하게 물에 타먹는 장면을 시연함



□ 채널A, 「특별기획 생명의 근원, 좋은 흙이 사라지고 있다」

- 브라질너트에 대해 방송하면서 셀레늄의 성분 및 효능에 대해 소개할 때 홈쇼핑에서도 동일하게 셀레늄 성분을 강조



이와 같이 방송의 상업화와 브랜드 콘텐츠에 대한 우려가 없는 것은 아니다. 소비자의 관점에서 브랜드 콘텐츠는 정보와 광고 혹은 콘텐츠와 광고의 구분을 어떻게 해야 하며 다양한 브랜드 콘텐츠의 상업적 의도를 파악해야 한다는 숙제를 던진다. 규제의 면에서 보다 자유로운 온라인 미디어에 비해 방송프로그램은 어떻게 방송의 품격과 공공성을

유지하며 브랜드드 콘텐츠를 제작, 유통할 수 있는지에 대한 고민이 절실하다. 결국 지나친 상업성으로 인해 콘텐츠가 외면당한다면 위기를 넘어서 심각한 실패이며 떨어진 소비자의 마음을 되돌리기는 어렵기 때문이다.

소비자에게 브랜드드 콘텐츠는 콘텐츠의 모습을 한 광고일 수 있다. 하지만 광고라는 것을 숨기고 광고가 아닌 척 할 때 오히려 거부감과 역효과는 증대된다. 오히려 광고라는 것을 명확히 밝히고 소비자가 광고라는 것을 알지만 충분한 가치를 가지고 있기 때문에 기꺼이 즐기고 호응할 수 있도록 해야 한다. 브랜드드 콘텐츠의 미디어로서 온라인 미디어의 중요성이 증대하는 것은 맞지만 방송 미디어의 가치도 분명히 존재한다. 광고는 마케팅 목표와 소비자층을 고려하여 다양한 미디어를 적절히 배합하고 시너지 효과를 얻는 것이 중요하며 브랜드드 콘텐츠도 마찬가지다. 각 미디어의 특성을 살려서 브랜드드 콘텐츠를 다양하게 운용(OSMU)할 수 있도록 전략적인 기획과 제작이 필요하며 미디어와 플랫폼 간 협업이 필요하다. 물론 가장 중요한 것은 소비자가 즐길 수 있는 건강한 브랜드드 콘텐츠를 만드는 것이다. 방송 영역에서는 더 어려운 과제다. 지나친 상업화는 지양해야 하지만 사랑 받을 수 있는 양질의 콘텐츠를 제작하기 위한 재원 확보는 필수적이며 피할 수 없다면 제작자들 또한 즐겨야한다. 콘텐츠의 가치와 상업적 가치를 어떻게 적절히 조율할지 창의적인 해결책이 필요한 시점이다.

4. 결론

본 연구는 ICT 환경 변화에 따른 미디어 법제도의 개선 방향을 모색하는 과제이다. 방송 분야, 통신 분야, 융합 분야의 최근 이슈들을 전문가 포럼 및 공개 세미나를 열고, 총 10회의 발제를 통해 주요 이슈를 발굴하고 국내법상 미비점을 찾아내고 규제 개선을 이끌어내고자 하였다.

방송 분야에 있어서 국내 유료 방송 시장의 수평적 규제 체계에 대한 논의를 통해 입법 실현 가능성을 높이기 위한 점진적 도입을 논의하였다. 특히 최근에 이슈가 되고 있는 OTT 서비스에 대한 분류를 3가지로 나누어 제시하여 미디어 환경 변화 속에서 규제 체계가 어떻게 작동해야 하는지, 방송의 정의 또한 어떻게 변화해야 하는지, 이러한 새로운 서비스가 기존의 방송 산업에 어떤 영향을 미칠지에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 최근 OTT 이용이 증가하면서 OTT서비스가 기존 방송시장에 미치는 파급력 또한 주목할 부분인데, 현재의 시장 상황이 아직은 기존 방송시장과 대체관계를 형성하기 어렵고, 오히려 서비스의 안정화를 위해 투자가 필요한 것으로 보았다. 따라서, 기존 방송 시장에 미치는 영향을 고려하여 OTT 서비스를 제도화할 때에는 시장 내에서의 부작용을 최소화하는 수준으로 규제 범위를 한정하는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 특히 장기적으로 서비스 분류체계 및 영향력 평가 결과 등을 종합적으로 판단해 제도화하여 규제수준을 고려하는 것이 필요하다.

지난해 유료방송 합산 규제가 일몰된 이후 합산 규제를 부활시키자는 논의 또한 나오고 있어, 이후 유료 시장의 변화 등을 적절히 파악하는 또한 필요하다. 유료방송 시장이 이미 포화상태이기 때문에 가입자 획득을 위하여 M&A가 보다 활성화될 것으로 예상하였다. M&A의 일관된 허용 기준과 소비자 후생을 고려한 정책 변화에 대한 논의가 계속될 필요성이 제기되었다. 특히 사후 규제를 위해 규제 체계를 정비해야하며, 방송서비스 외에 신규 서비스도 개발하도록 유도하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

따라서 방송통신사업자의 M&A에 대한 규제도 논의되어야 할 부분이다. 현행법령에서 각 법령상의 심사 및 신고의무 간의 관계를 정리해 두고 있으나, 수범자 입장에서는 이들간 관계에 대한 혼란이 있을 수 있고 상호 중복적인 절차를 반복해야하는 상황이 발생할 수 있어 관련 규정 정비가 필요하다. 규제기관 간의 심사결과가 상이한 경우 기업에 상당한 부담이 될 수 있다는 점, 방송통신분야의 M&A에 있어서 일반경쟁 규제기관인 공정위의 판단이 전문산업 규제기관인 과기정통부 및 방통위의 판단을 사실상 구속하는 경우가 발생할 수 있다는 점 등이 앞으로 논의되어야 할 부분으로 남는다.

또한 글로벌 ICT 기업의 진출에 있어서 국내사업자와 해외사업자간의 규제형평성 논란이 촉발되면서, 규제형평성 제고 방안으로 국내규제법의 역외적용, 국내 대리인 지정제도, 임시중지 명령 제도가 논의되고 있다. 공정거래법에서는 역외규정을 도입하여 실제 적용하고 있으며, 시행 예정인 전기통신사업법 개정안은 역외규정을 명문화했기에, 해당 역외 규정 적용에 대한 정교한 논의가 필요하다. 특히 해외 인터넷사업자들이 서비스 제공에 관여하지 않는 한국 자회사 명의로 신고하거나, 형식적으로 한국 자회사를 통해 국내에서 서비스를 제공하는 구조를 취해왔다. 해외사업자 명의의 직접 신고 가능성 및 필요성에 대한 명확한 결론 도출과 함께 신고의무 면제 또는 형사처벌 폐지 등 국내에 고유한 규제를 완화하는 것과 병행하여 국내외 사업자 역차별 해소를 추진하는 것이 합리적인 방안으로 보인다.

가상 화폐를 둘러싸고 블록체인이 사회적으로 큰 이슈가 되었지만, 적절한 대응방안을 마련하여야 블록체인 생태계와 블록체인을 활용한 서비스나 관련 산업의 발전을 기대할 수 있다. 자율규제와 함께 지속적인 모니터링이 이뤄져야 하며, 과도한 규제로 산업발전이 저해되지 않도록 적시의 적절한 규제 기준을 제공하되 해결되지 않을 시 법규범에 의하여 해결하도록 하는 접근방식을 채택해야 할 것이다.

또한 지능정보사회에서의 인간의 삶, 인간을 둘러싼 산업, 고용의 변화

에 대한 깊은 성찰에 기반해 미래 사회를 설계해야할 것이다. 디지털정보는 국가가 모두 규제할 수 없을 것이므로 법률에 근거한 공적규제보다 개인, 기업 및 다양한 단체 등에 의한 자율규제가 적합하기 때문에, 블록체인과 마찬가지로 소프트로(Soft Law)에 의해 규제 논의가 이뤄지는 것이 바람직하다.

본 연구는 앞서 다룬 여러 주제들을 통해 미디어 환경 변화 속에서 규제 체계가 산업의 진흥을 위해 규제 체계 개선이 어떻게 이뤄져야하는지를 논의하였다. 선제적으로 개선방향을 제시하고 산업을 활성화시킬 수 있는 방향을 모색함으로써 적절한 대응 방안을 모색하는 것이 시급하기 때문이다. 하지만, 미디어 환경의 변화 속에 방송의 정의가 달라지고 있어도 방송이 가져야하는 공익성, 공공성에 대한 논의 또한 소홀할 수 없다. 마지막으로 다뤘던 방송의 커머스화 주제는 이 과제가 담고 있는 고민이기도 하다. 방송 영역에서 프로그램의 기획 단계부터 브랜드와 협업하여 브랜드를 자연스럽게 노출하며 관련 제품이나 서비스에 쉽게 접근하고 구매할 수 있도록 연결하는 방송과 커머스의 결합이 많아지고 있지만, 규제의 측면에서 이러한 환경의 변화 속에서 방송 프로그램은 어떻게 방송의 품격과 공공성을 유지하며 상업적 가치를 어떻게 하면 적절히 조율할 수 있을지 창의적인 해결책이 필요한 시점이다.

본 연구는 최신 이슈들을 산업적, 법제적 관점에서 다양하게 다루었지만, 미디어의 공익론적 관점에서의 논의는 풍부하게 이뤄지지 못한 점이 한계로 남는다. 따라서 후속 연구는 다양한 관점에서 미디어 법제 개선 방향을 논의하는 것이 필요할 것이다.