

「인터넷 멀티미디어 방송사업법」에 대한 입법평가

정 필 운* · 정 원 조**

〈국문초록〉

본격적인 방송통신융합 서비스라고 불리는 인터넷 멀티미디어방송(IPTV)이 2008년 서비스를 시작한지 7년이 넘었다. IPTV 서비스가 시작되고 정착하는 과정에서 국내 유료방송 시장은 성장하였고, 디지털 전환이 촉진되었다고 인식되고 있다. 이것을 가능하게 한 제도적 기반은 인터넷 멀티미디어방송사업을 규율하는 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」이다.

국회와 행정부는 이 법을 현행 「방송법」과 합하여 이른바 통합방송법을 제정하려고 하고 있다. 이와 같이 법제를 정비하려는 이유가 무엇일까? 이와 같은 정비는 타당한 것인가? 나아가 과학기술의 발전에 따라 사회 각 분야에 본격화되고 있는 ICT 융합서비스 중 대표적인 서비스로 인식하던 방송통신융합 서비스를 규율하기 위하여 제정한 IPTV사업법은 처음부터 방송법을 개정하여 규율하였던 것이 타당한 것인가?

이 글의 목적은 IPTV사업법에 대한 입법과정과 그 결과를 검토하며 입법평가를 함으로써 현행 통합방송법제로 이행의 타당성과 그 방향을 제시하고, 나아가 ICT 융합서비스는 어떻게 제도화되어야 하는지에 관한 시사점을 구하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 우선 IPTV사업법의 제정 과정과 그 내용을 살펴보았다(II). 그리고 이러한 법이 어떠한 이유로 어떻게 개정하여 왔는지, 그리고 현재 어떻게 개정되려고 하는지 분석적으로 검토하고자 하였다(III). 그리고 이를 바탕으로 전통적인 입법평가 방법론에 따라 의도하는 목표를 달성하였는지, 어떠한 부수적 효과가 나타났는지, 법이 체계적이고 이해가능한 것으로 입증되었는지, 개정과 폐지가 필요한지

* 한국교원대학교 교수, 법학박사

** MBC플러스, 언론학박사

를 집중적으로 분석하였다(IV). 마지막으로 이상의 논의를 정리하며 ICT 융합서비스는 어떻게 제도화하는지 시사점을 도출하며 글을 마쳤다(V).

※ 주제어 : 인터넷 멀티미디어 방송, 인터넷 멀티미디어 방송사업법, 입법평가, 융합

-
- I. 문제의 제기
 - II. 인터넷 멀티미디어 방송사업법의 제정 과정과 그 내용
 1. 제정 배경
 2. 제정 과정
 3. 제정 내용과 특징
 - III. 인터넷 멀티미디어 방송사업법의 개정과 개정론
 1. 개정 개요
 2. 주요개정내용
 3. 통합방송법의 제정 논의
 - IV. 비판적 검토
 1. 입법목적의 달성에 대한 검토
 2. 부수적 효과에 대한 검토
 3. 법의 체계성과 이해가능성에 대한 검토
 4. 개정과 폐지의 필요성 검토
 - V. 결론: 융합은 어떻게 제도화되어야 하는가?
-

I . 문제의 제기

본격적인 방송통신융합 서비스라고 불리는 인터넷 멀티미디어 방송(Internet Protocol Television: IPTV)¹⁾이 2008년 서비스를 시작한지 7년이 넘었다. IPTV 서비스가 시작되고 정착하는 과정에서 국내 유료방송 시장은 성장하였고, 디지털 전환이 촉진되었다고 인식되고 있다.²⁾ 이것을 가능하게 한 제도적 기반은 인터넷 멀티미디어 방송사업을 규율하는 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」(이하 문맥에 따라 ‘법’, ‘법률’ 또는 ‘IPTV사업법’으로 줄였다)이다.

그런데 국회와 행정부는 이 법을 현행 「방송법」과 합하여, 「방송법」 개정의 형식으로 이른바 통합방송법을 만드는 과정에 있다. 이와 같이 법제를 정비하려는 이유가 무엇일까? 이와 같은 정비는 타당한 것인가? 나아가 과학기술의 발전에 따라 사회 각 분야에 본격화되고 있는 ICT 융합서비스 중 대표적인 서비스로 인식하던 방송통신융합 서비스를 규율하기 위하여 제정한 IPTV사업법은 처음부터 방송법을 개정하여 규율하였던 것이 타당한 것이었나?

이 글은 IPTV사업법에 대한 사후입법평가를 통하여 이와 같은 의문에 대한 답을 구하고자 한다. 입법평가(Gesetzfolgenabschätzung, Gesetzsevaluation)란 국가의 입법작용과 이와 관련된 정책이 공동체에 어떠한 영향을 미치는지 평가하여 당해 입법과 이와 관련된 정책의 제정, 개정, 폐지 등을 결정하는 것을 말한다.³⁾ 특히 사후입법평가는 (i) 현행법이 의도하는 목표를 달성하였는지, (ii)

* 이 글은 필자가 지난 2013년 수행한 미래창조과학부의 연구과제의 결과보고서(정필운 외, “인터넷 멀티미디어 방송 제공사업 재허가 제도의 실효성 제고 등 발전방향 연구”, 미래창조과학부, 2013.11.)와 같은 해 한국디지털미디어산업협회가 발행한 백서 [김광재 외, 「2008-2013, IPTV 5주년 백서」, 한국디지털미디어산업협회, 2013.12(이하 ‘김광재 외, 백서로 줄인다) 중 필자의 집필부분인 제2장(77-146쪽)과 제5장(311-355쪽)의 내용을 발췌하여 수정하고 대폭 보완한 것입니다.

1) 이에 대한 개관은 김국진·최성진, 「IPTV」, 나남, 2006, 27쪽 이하 참고.

2) 김광재 외, 백서, 49-55쪽.

3) 박영도, 「입법학 입문」, 법령정보관리원, 2014, 564-568쪽. 입법평가의 기능에 관해서는

어떠한 부작용이 나타났으며 이러한 부작용이 중요한지, (iii) 부담가중과 부담 경감이 어느 정도까지 발생하였는지, (iv) 법이 실용적이고 준수가능한 것으로 입증되었는지, (v) 개정과 폐지가 필요한지 등을 집중적으로 분석한다.⁴⁾

이 글의 목적은 IPTV사업법에 대한 입법과정과 그 결과를 검토하며 입법평가를 함으로써 현행 통합방송법제로 이행의 타당성과 그 방향을 제시하고, 나아가 ICT 융합서비스는 어떻게 제도화되어야 하는지에 관한 시사점을 구하고자 하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 우선 IPTV사업법의 제정 과정과 그 내용을 살펴본다(II). 그리고 이러한 법이 어떠한 이유로 어떻게 개정하여 왔는지, 그리고 현재 어떻게 개정되려고 하는지 분석적으로 검토하고자 한다(III). 그리고 이를 바탕으로 전통적인 입법평가 방법론에 따라 의도하는 목표를 달성하였는지, 어떠한 부수적 효과가 나타났는지, 법이 체계적이고 이해가능한 것으로 입증되었는지, 개정과 폐지가 필요한지를 집중적으로 분석하고자 한다(IV). 마지막으로 이상의 논의를 정리하며 ICT 융합서비스는 어떻게 제도화하는지 시사점을 도출하며 글을 마친다(V).

II. 인터넷 멀티미디어 방송사업법의 제정 과정과 그 내용

1. 제정 배경⁵⁾

「인터넷 멀티미디어 방송사업법」이라는 법률의 제정은 국내에서 통신과 방송을 하나로 묶어주는 최초의 방송통신융합서비스로서 IPTV서비스를 도입하기 위해 시작되었다. IPTV서비스의 도입 과정은 신규 매체의 등장임과 동시에 방송과 통신이라는 성장의 역사가 다른 산업과 정책이 하나로 결합이라 할 수 있고,

박영도, 앞의 책, 569-573쪽.

4) 박영도, 앞의 책, 651쪽.

5) 김광재 외, 백서, 24-29쪽, 312-313쪽.

별개의 법률 체계의 제정을 통해 서비스가 출범된 최초의 사례라는 측면에서 주목하여야 할 것이다.⁶⁾

방송과 통신 산업은 전통적으로 국가에 의해 엄격하게 통제되는 규제 산업으로 발전하여 왔다. 방송 산업은 희소자원인 전파의 할당을 근거로 인·허가제를 전제로 한 독과점이 인정되는 반면, 프로그램의 내용에 대해서는 공공성을 확보한다는 명목으로 규제를 받았다. 전통적으로 방송 서비스는 전파를 통하여 각 나라 단위로 독점 또는 과점의 방송사업자에 의하여 제공되었다. 이 때 방송사업자는 많은 경우 국영 또는 공영의 형태를 취하였고, 방송 프로그램의 제작부터 최종서비스까지 일련의 기능을 수행하였다.⁷⁾ 통신 산업은 네트워크의 자연 독점성을 이유로 독점을 인정받는 대신에 공중통신사업자로서 무차별적인 서비스를 제공하는 보편적 서비스가 의무화되어 왔다.⁸⁾

그러나 이른바 방송통신 융합이 진행되면서 전통적인 방송시장이 변화하고 있다. 전파가 아닌 통신망을 통하여 실질적으로 방송과 같은 서비스를 제공하는 IPTV, 즉, 인터넷 동영상 서비스가 등장하였다.⁹⁾ 이러한 서비스를 제공하는 사업자가 등장하자 자연스럽게 이를 어떻게 규율할 것인지 논의가 되었다. 특히 IPTV는 네트워크의 측면에서는 기존의 전파가 아니라 통신망을 이용하는 반면, 서비스의 측면에서는 기존의 방송서비스와 비슷하다는 점에서 전통적인 수직적 규율체계를 취하고 있는 국내 방송통신법제에서 이를 방송으로 규율할 것인지 통신으로 규율하여야 할지 논란이 많았다. 통신업계는 IPTV가 초고속 인터넷망을 이용한다는 점을 강조하였다. 기존에는 초고속망을 이용한 모든 서비스는 정보통신부가 규제했으며, 통신역무에 따라 기간·별정·부가통신서비스로 구분했다. IPTV 역시 초고속 인터넷망을 이용하기 때문에 방송서비스가 아닌 인터

6) 정인숙, “IPTV 도입과정에 대한 지대추구론적 분석”, 「한국언론정보학보」, 통권47호, 2009, 5-22쪽.

7) 각 국의 방송의 역사에 관해서는 한국방송학회 편, 「세계방송의 역사」, 나남, 1992 참고.

8) 이에 관해서 자세한 것은 정필운, “통신영역규제의 정당화 논거 연구”, 「공법학연구」, 한국 비교공법학회, 제15권 제3호, 2014.8., 79쪽 이하 참고.

9) 정필운, 김슬기, “방송통신 융합 환경에서 방송시장 불공정행위의 규율”, 「언론과 법」 제 11권 제1호, 한국언론법학회, 2012.6., 192쪽.

넷 서비스라고 주장하는 것이다. IPTV가 비록 방송콘텐츠를 제공하고 있으나 이는 일종의 인터넷 부가서비스로서 VoD, T커머스 등 융합으로 나타난 다양한 서비스일 뿐 방송서비스가 아니라고 주장하였다. 이에 반하여 방송업계는 IPTV는 방송서비스라고 주장하였다. IPTV가 IP를 기반으로 서비스를 제공하고는 있지만 결국 제공되는 서비스의 핵심은 방송콘텐츠이며, '실시간' 방송서비스가 주된 서비스이기 때문에 방송역무에서 벗어날 수 없다는 것이다. 기술발전으로 전달되는 매체가 달라진 것일 뿐, 그 본질적 속성은 방송이기 때문에 방송서비스의 디지털화와 그에 따른 부가적 서비스의 형태로 IPTV를 인식한다. 이러한 논의는 규율을 받을 당사자, 잠재적 경쟁관계의 사업자, 이를 누릴 이용자, 규제를 하여야 할 규제기관 등의 다양한 이해가 얽혀 건설적인 논의가 되지 못하고 제자리걸음을 하였다.

2. 제정 과정¹⁰⁾

IPTV의 도입과 관련 법률의 제정 과정은 그 방향성을 두고 논란이 지속되어 왔다. 논란에 있어 가장 근본적인 차이는 IPTV의 매체 성격에 대한 의견 불일치에서 기인했다. 이는 기존 방송영역과 통신 영역에서 추구하던 정책과 동일한 정책을 적용할 것인지 여부를 두고 각각의 영역에 속한 사업자 간, 규제기관 간 갈등으로 이어졌다.¹¹⁾

국내에서 IPTV 산업의 도입 논의는 2004년 하반기 KT 등 통신사업자가 IPTV 서비스의 도입 계획을 발표하면서부터 시작되었다.¹²⁾ 당시 KT는 IPTV 도입을 추진하고, BcN 시범사업으로 IPTV가 논의되었다. 상용 서비스 출시 이전, 2006년 7월 하나로텔레콤(현재 SK브로드밴드)은 주문형 비디오(video on demand: VoD) 중심의 '하나 TV' 서비스를 시작하였고, 2006년 9월 KT는 '메가 TV' 서비스를 시작하였으며, 2007년 12월 LG텔레콤(현재 LG U+)이 'myLGtv' 서비스를

10) 이 부분은 김광재 외, 백서, 313-315쪽.

11) 김광재 외, 백서, 92쪽.

12) 김광재 외, 백서, 91쪽.

시작하였다.¹³⁾ 그리고 같은 해 8월 정보통신부와 방송위원회가 IPTV 시범사업을 공동으로 추진하기로 합의하여 그 해 11월과 12월에 KT가 주관사로 54개 참여업체로 구성된 C-큐브 컨소시엄과 다음커뮤니케이션이 주관사로 11개 참여업체로 구성된 다음컨소시엄 2개 사업자가 주관이 되어 IPTV 시범사업을 하였다. 방송과 통신사업자가 골고루 참여한 양 컨소시엄은 시범가구를 대상으로 IPTV 서비스를 제공하며 기술의 검증, 비즈니스 모델의 가능성 등을 탐색하였다.¹⁴⁾

당시 IPTV와 같이 방송통신 융합형 서비스를 구현할 수 있는 기술과 환경은 이미 확보되었으나, 당시 법제가 방송과 통신을 별개의 법제로 규율하여 왔기에 새로운 서비스인 IPTV를 어떤 규제체계로 도입 및 정의할 것인지 논란이 지속되어왔다. 즉, 기존의 방송법을 적용시킬 것인지, 또는 새로운 융합법을 적용할 것인지 여부에 대해서 (구)방송위와 (구)정보통신부 간 오랜 기간동안 논란을 가져왔다. 또한 입법과 도입 과정에서 다양한 이해관계자의 참여 속에 논의가 진행되었고 이들 간의 의견 차이가 매우 커 그 서비스 및 법 제정은 상당히 지연되었다.¹⁵⁾¹⁶⁾

그러자 국무조정실에서는 ‘멀티미디어정책협의회’를, 정보통신부와 방송위원회는 ‘정책협의회’를 구성하여 IPTV 도입방안을 논의하였다. 그러나, 이미 설명한 것처럼 최초의 방송통신융합 서비스를 어떻게 규율할 것인지는 경험이 일천하여 다양한 이해관계를 충분히 설득하여 중지를 모을 지혜가 부족했고, 2년여 동안 본격적인 논의가 합의를 찾지 못하여 답보를 거듭하였다.

그러던 2006년 7월 28일 국무총리 자문 방송통신융합추진위원회(이른바 ‘융추위’)가 출범하여 규제기구 통합과 도입방안을 논의하였다. 이 위원회는 문광부·산자부·정통부장관, 방송위원장, 공정거래위원장, 국무조정실장, 국무총리가

13) 이에 관해서 자세한 것은 김광재 외, 백서, 33-36쪽 참고.

14) 김광재 외, 백서, 32쪽.

15) 실제 법제화 과정에서도 반영되어 2007년 당시 IPTV 도입과 관련하여 국회 제출된 법안이 7개에 이르기도 한다. IPTV 도입 논의 시점부터 법률 제정까지 약 3년, 사업자 허가까지는 약 4년 소요되었다.

16) 서현식·김준호·이봉규, “IPTV 서비스의 수용과 확산을 위한 정부 정책 프레임워크 분석”, 「한국인터넷정보학회논문지」 제11권 제5호, 2010, 37-58쪽.

위촉하는 민간위원도 포함한 민관합동위원회였다.¹⁷⁾

이제 IPTV 도입 논의는 해를 넘겨 전개되었다. 2007년 1월 19일에는 국회에서 방송통신특별위원회(방송특위)를 구성하여 기구 통합과 도입방안을 논의하였다. 그리고 4월 5일 국무총리 자문 용추위에서는 IPTV의 특성을 방송이 추가되는 서비스로 보고, 허가를 통하여 사업을 하도록 하고 자회사 분리 및 사업권역 제한은 하지 않는 법률 중립적 도입안을 제시하였다. 그리고 7월 국회 방송특위 소속위원을 중심으로 모두 7개의 IPTV사업법 제정안이 발의되었다. 국회의 집중적인 논의 끝에 12월 28일 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」이 국회 본회의를 통과하여 제정되었다.¹⁸⁾

위와 같은 산고 끝에 2007년 12월 28일 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」이 국회를 통과하여 2008년 1월 17일 공포되었고 그로부터 3개월 후인 4월 18일 시행되었다. 법률 시행 전에 시행령과 고시 등 후속입법을 하기에는 지나치게 촉박한 시간이었다.¹⁹⁾ 이에 따라 법률안 통과 이후부터 정보통신부와 방송위원회는 2008년 1월부터 협의를 시작하였다. 그리고 3월 정보통신부와 방송위원회가 합의한 시행령 초안이 마련되었다. 그 직전인 2008년 2월 29일 방송통신위원회가 설립되었으며, 초안은 4월 16일 방송통신위원회 제3차 회의와 4월 21일 제4차 회의 안건으로 다루어졌다. 그리고 4월 22일부터 5월 2일까지 부처협의를 거쳤으며, 그 중간인 4월 28일에 전문가 토론회를 개최하여 검토를 하였다. 그

17) 방송통신위원회 편, 「IPTV법 및 시행령 해설서」, 방송통신위원회, 2009.3. 참고.

18) IPTV 법제화의 근간이 되는 법안은 2007년 6월 13일 손봉숙 의원의 ‘방송법일부개정법률안(제176856호)’의 6개 법안이 제269회 국회 제9차 법안심사소위원회(2007년 11월 20일)에서 심사하였고 ‘인터넷멀티미디어방송사업법안’을 통합 법안을 합의하였다. 결국, 2007년 12월 28일 ‘인터넷멀티미디어방송사업법’은 큰 틀의 수정 없이 국회 본회의에서 통과하였으며 이로써 방송위원회, 정보통신부 등 부처 간 이견으로 지난 4년간 표류해 온 IPTV 법제화가 일단락되었다. 이상 김광재 외, 백서, 92쪽.

19) 이에 따라 정보통신부와 방송위원회는 법률안 통과 이후인 2008년 1월부터 협의를 시작하였다. 방송통신위원회는 2008년 8월 7일 제24차 전체회의에서 IPTV 사업자 허가기본계획을 의결하고, 8월 12일 IPTV사업법 시행령을 공포했으며, 8월 26일 ‘인터넷멀티미디어 방송사업의 허가·신고·등록·승인 절차 및 기준 고시’(제2008-111호)를 발표했다(김광재 외, 백서, 314-315쪽).

후 5월 9일부터 29일까지 입법예고를 하여 85건의 의견을 받았으며, 5월 23일 공청회를 개최하여 의견을 수렴하였다. 이러한 과정을 거쳐 수정된 시행령(안)을 6월 27일 방송통신위원회에서 심의 및 의결하였으며, 규제개혁위원회, 법제처 심사, 국무회의의 심의를 거쳐 드디어 8월 12일 공포하고 시행하였다.²⁰⁾

방송통신위원회는 8월 26일 IPTV사업법과 시행령의 운영에 필요한 「인터넷 멀티미디어 방송 제공사업의 전기통신설비 제공기준», 「인터넷 멀티미디어 방송 제공사업의 회계분리기준», 「인터넷 멀티미디어 방송 제공사업의 허가·신고·등록·승인 절차 및 기준」을 고시하고 시행하였다. 그리고 10월 31일 「인터넷 멀티미디어 방송설비에 관한 기술기준」을 고시하고 시행하였다.²¹⁾

3. 제정 내용과 특징²²⁾

2007년 제정된 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」은 본문 총6장 28개조와 부칙으로 구성되어 있다. 본문은 총칙, 사업의 허가, 공정경쟁의 보장 및 촉진, 인터넷 멀티미디어 방송의 방송콘텐츠, 보칙, 벌칙으로 구성되어 있으며, 부칙은 법률의 시행일 등을 규정하고 있다.

제1장에서는 법률의 제정목적(제1조), 주요 용어들의 정의(제2조), 다른 법률과의 관계(제3조)에 대해 서술하고 있다. 제2장에서는 IPTV 사업에의 진입규제와 관련된 사항 등을 규정하고 있다. 구체적으로 IPTV 사업자 허가와 관련된 사항(제4조, 제5조, 제6조), IPTV 제공사업자 및 IPTV 콘텐츠 사업자의 결격 사유(제7조, 제8조, 제9조, 제10조), 허가사항이 변경되었을 때 변경허가(제11조) 등을 규정하고 있다. 제3장에서는 공정경쟁의 보장 및 촉진, 이용자의 보호를 위한 사항을 규정하고 있다. 구체적으로는 공정경쟁의 촉진(제12조), 시장점유율 제한 등(제13조), 전기통신설비의 동등 제공(제14조), 이용약관의 신고 등(제15조), 이용자 보호(제16조), 금지행위(제17조)를 규정하고 있다. 제4장에서는

20) 이상 방송통신위원회 편, 앞의 책, 18-19쪽.

21) 방송통신위원회 편, 앞의 책, 18쪽.

22) 김광재 외, 백서, 316-318쪽.

인터넷 멀티미디어 방송콘텐츠와 관련된 사항을 규정하고 있다. 구체적으로는 IPTV 콘텐츠 사업자(PP사업자)²³⁾의 신고·등록 또는 승인(제18조), 콘텐츠 산업의 발전 시책(제19조), 콘텐츠 동등 접근(제20조), 실시간 방송프로그램의 방송법 준용(제21조) 등을 규정하고 있다. 제5장은 보칙으로, 사업의 휴지 또는 폐지(제22조), 사업자의 출연 등(제23조), 허가 취소 및 사업정지(제24조), 과징금(제25조) 등을 규정하고 있다. 제6장은 벌칙으로, 법에서 규정한 각종 사항들의 위반에 대한 제재조치로서 벌칙(제27조) 및 과태료(제28조)를 규정하고 있다.

「인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령」은 본문 총24조, 부칙 1개 조항으로 이루어져 있다. IPTV사업법 시행령은 IPTV사업법에서 위임한 사항을 구체화하고 있으며, 필요에 따라 방송통신위원회가 고시로 세부적인 사항을 규정할 수 있도록 하고 있다.

시행령에서는 우선 진입규제에 관한 사항을 규정하고 있다. 구체적으로 IPTV 제공사업의 허가기간은 5년으로 하며(제3조), 대기업의 기준은 상호출자제한 기업집단으로 지정된 기업집단 중 지정된 날을 기준으로 자산총액 10조원 이상으로 한다(제6조 제2항). 다음으로 공정경쟁 관련 사항을 규정하고 있다. 다른 사업의 지배력이 IPTV 제공사업으로 부당하게 전이되는 것을 막기 위하여 IPTV 제공사업자는 IPTV 제공사업의 회계를 다른 사업과 분리하여 처리하여야 하고(제8조), 경쟁상황 평가위원회를 구성하고 운영하도록 규정되어 있었다(제9조). 전기통신설비의 동등제공의 예외와 관련하여 IPTV 제공사업자가 다른 사업자에게 전기통신설비의 제공을 거절하거나 제공을 중단 또는 제한할 수 있는 정당한 사유(제12조제3항과 제4항)를 규정하고, 공정경쟁 조성 및 이용자 이익의 보호를 위하여 IPTV 제공사업자의 금지행위의 세부유형과 기준을 정하였다(제15조 제1항 별표3). 그리고 콘텐츠에 관한 사항을 규정하고 있다. 구체적으로 신고 및 등록대상을 규정하고(제16조), 콘텐츠사업의 신고 또는 등록 절차를 규정하고(제17조), 콘텐츠사업의 승인 절차를 규정하였다(제18조). 방통위는 IPTV 콘

23) PP(Program Provider)란 방송플랫폼사업자(SO, 위성방송, IPTV)에게 방송채널(프로그램)을 공급하고 프로그램사용료를 받는 사업자로 2010년 말 방송통신위원회 신고를 기준으로 하여 총251개 채널이 존재한다.

텐츠사업자가 공급하는 실시간 방송프로그램에 대하여 해당 프로그램의 시청율 (또는 시청점유율), 공익성, IPTV 사업자의 경쟁력에 미치는 정도를 고려하여 주요 방송 프로그램을 정하여 고시하도록 하였다(제19조). 그 밖에 실시간 방송 프로그램의 내용심의, 채널의 구성과 운용, 프로그램의 편성, 광고, 국내 방송프로그램의 편성, 외주제작 방송프로그램의 편성, 방송광고, 협찬고지, 보편적 시청권, 재송신 등에 관해서는 「방송법 시행령」의 관련 규정들을 준용하도록 규정하였다(제20조). 한편, 방송통신위원회는 허가 후 3년이 지난 후 IPTV 제공사업자가 방송발전 기금에 출연할 수 있도록 유예하였다(제21조).

IPTV의 법률의 구조와 내용은 방송·통신이란 기존 서비스의 법 체제를 참고 하되 융합의 특성에 따른 규제를 선별하여 도입하였다. IPTV사업법은 개별 입법을 만들었으나 동시에 그 적용대상이 대부분 「방송법」과 「전기통신사업법」에서 규정한 사업자들에 속한다는 점에서 IPTV 제공사업자와 IPTV 콘텐츠사업자를 규제하는 방식에서 두 법령을 인용하거나 준용하는 형식을 취하고 있다. IPTV사업법의 다수 규제가 방송과 통신에서 유래되고 적용 대상이 대부분 기존의 방송사업자 및 통신사업자가 되기 때문에 「방송법」 및 「전기통신사업법」과 연계가 되어 있다.²⁴⁾

이에 따라 IPTV에서 규제하고 있지 않는 나머지 유사 서비스는 방송법 및 통신사업법 등 기존 법의 적용을 받게 된다. 예를 들어, 실시간 방송을 제공하지 않는 Pre-IPTV는 부가통신서비스에 해당하며, IPTV사업법 규정이 아닌 전기통신사업법의 규제를 받게 된다. 또한, 케이블TV 및 위성방송은 IP방식이 아닌 주파수 대역을 통한 실시간방송을 제공하기 때문에 이 역시 IPTV사업법을 적용받지 않고 방송법을 적용받게 된다.²⁵⁾

그럼에도 불구하고, IPTV사업법과 동법 시행령은 기존의 방송사업 또는 통신사업에 적용되던 규제를 그대로 따르지 않고 방송통신 융합서비스에 부합하는 사업자 규제방식을 도출하였다는 점에서 차별성을 지니고 있다. 즉, IPTV사업법

24) 방송통신위원회 편, 앞의 책 참조.

25) 법무법인 인, 「IPTV 및 유사방송서비스 규제체계 정립방안 연구」, 미래창조과학부·방송통신위원회, 2013.12. 참조.

은 IPTV라는 방통융합서비스를 대상으로 하므로 기존 방송·통신서비스를 대상으로 하는 법률과 다른 특성을 가지고 있다. 이는 방송서비스는 「방송법」, 통신서비스는 「전기통신사업법」으로 규제되나, 융합영역에 속하는 IPTV는 별도 규율체제로 가져가려는 것이 IPTV사업법의 제정 배경이며, IPTV가 방송과 통신의 단순한 결합이 아닌 복합적 제공을 전제로 하기 때문이다. 이러한 측면에서 제공사업과 콘텐츠 사업을 구분하는 사업 분류나 콘텐츠 동등접근, IPTV 사업자 간 설비 동등제공, 전송설비의 보유를 조건으로 하지 않는 IPTV 사업자 개념 등은 융합의 특성을 고려한 것으로 볼 수 있다.²⁶⁾

이러한 측면에서 IPTV사업법에서 특히 주목하여야 할 점은 초기 방송·통신 융합시대에 맞춰 규제체계 전환의 지향점인 수평적 규제체계를 처음으로 도입하였다는 점일 것이다. 그러나 방송 프로그램 서비스 전체에 있어 수평적 규제체계의 도입이라기보다는 IPTV 서비스에 한정되어 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업²⁷⁾과 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠 사업자²⁸⁾로 분류 규제하는 한정적 수평적 체계라 할 수 있다. 전송(플랫폼)사업자+콘텐츠사업자의 지위를 모두 복합적으로 갖고 있는 기존의 방송사업자와는 달리,²⁹⁾ 전송사업자의 지위만을 가지는 IPTV 제공사업자에 대해 전국권역(대신 시장점유율 규제)을 허용하고, 대기업 소유제한이나 자회사 분리를 강제하지 않으며, 외국인 소유제한·허가기간 등의 규제를 완화하고 있다.³⁰⁾

26) 법무법인 인, 앞의 책, 32-33쪽.

27) 법률상에서는 네트워크 보유 또는 미보유 사업자 모두 진입을 허용하고 있으나, 현실적으로 초기 사업자의 선정부터 네트워크를 보유하고 있는 현재 통신사업자들만이 선정되었으며, 현실적으로 투자비용, 마케팅 가능성 등의 이유로 네트워크를 보유하지 않은 사업자들의 진입은 없었다.

28) 인터넷멀티미디어콘텐츠 사업은 기존의 방송사업자, 부가통신사업자, 독립제작사 등을 모두 포함하여 정의하였으나, 서비스 유형과 특성에 따라 승인 신고, 등록, 승인 등 차별적으로 규제하고 있다.

29) 방송법에서 사업구분은 전송 매체에 따라 지상파방송사업, 종합유선방송사업, 위성방송사업으로 구분하고 있으며, 이들 사업자의 채널 또는 채널의 일부 시간을 사용하는 사업인 방송채널사용사업으로 분류하고 있다(방송법 제2조 제2호). 전기통신사업자는 크게 기간통신사업자, 부가통신사업자, 별정통신사업자로 분류하고 있다.

30) 이에 관해서는 방송통신위원회 편, 앞의 책 참조.

IPTV는 이용자에게 방송서비스를 제공하는 사업(IPTV 제공사업)과 콘텐츠를 IPTV 제공사업자에게 제공하는 사업(IPTV 콘텐츠사업)으로 명확히 구분하고 있으나, 방송법은 이를 명확히 구분하지 않고 있다. 즉, IPTV 제공사업자는 이용자에게 서비스만을 제공할 수 있으며, IPTV 콘텐츠 제공사업을 하기 위해서는 IPTV 콘텐츠 제공사업자의 지위를 별도로 획득하여야 한다. 반면, 방송법에서 지상파사업자는 이용자(시청자)에게 방송서비스를 제공하고, 별도의 사업자 지위를 획득하지 않고 콘텐츠도 제공할 수 있다.³¹⁾

둘째, IPTV사업법은 통신 사업자로서의 특성을 반영하여 공정경쟁 촉진과 이용자이익 보호 장치의 강화를 목표로 하고 있다. 전기통신설비 및 콘텐츠에 대한 동등접근 규정,³²⁾ 다른 사업에서의 부당한 지배력의 전이 방지 방법, 경쟁상황평가의 실시 등을 규정하고, 방송통신위원회의 공정경쟁 기능과 권한이 강화되어 있다.³³⁾

셋째, 신규 서비스의 등장에 따른 진흥 및 산업적 효과를 높이기 위한 목적이 강하다. 이에 따라 IPTV 서비스 도입으로 신규서비스 창출, 콘텐츠 산업의 발전, 네트워크 고도화 및 관련 기기·장비 발전, 이용자 복지 증진, 수출·해외시장 진출, 고용창출 등에서 많은 효과를 기대하는 정책적 의지가 상당히 반영됨을 특징으로 하고 있다. 이러한 산업적 측면과 신규 서비스로서의 특성을 반영하여 방송 프로그램에서 콘텐츠 개념으로 확대를 가져왔다. 방송프로그램 중심

31) 법무법인 인, 앞의 책, 33-35쪽.

32) 콘텐츠 동등접근(제20조)은 1) 사업자간 공정경쟁의 풍토를 조성하고 2) 일반 국민들이 주요 방송프로그램에 접할 수 있는 기회를 확대하기 위하여, IPTV 콘텐츠사업자들은 IPTV 사업자들에 대해 차별 없이 공정 거래를 통하여 콘텐츠를 공급해야 한다는 의무를 명문화하였다. 이는 유료방송서비스 시장의 후발주자인 IPTV 제공사업자들이 경쟁력을 확보할 수 있는 여건을 조성하고자 한다는 측면에서 만들어졌다. 그간 신규 방송서비스의 도입 역사에서 볼 때, 위성DMB, 위성 방송 등은 핵심 방송 콘텐츠의 수급을 받지 못하여 초기 시장 진입에 있어 경쟁력을 확보하는 데 있어 많은 어려움이 있어왔다. 그럼에도 주요 방송프로그램의 고시 등 실효성 있는 보완 법률이 제정되지 않음으로서 실효성을 갖지 못하였다는 한계를 갖고 있다고 볼 수 있다. 김득원 외, 「방송통신기반 온라인 비즈니스 활성화를 위한 법·제도 및 요금체계 개선방안 연구」, 정보통신정책연구원, 2009. 11.을 참고하여 다시 정리.

33) 방송통신위원회 편, 앞의 책 참고.

의 법률 체계가 아닌, IPTV 콘텐츠사업자는 실시간방송프로그램 및 양방향 콘텐츠를 IPTV 제공사업자에게 제공하는 사업자로 방송법상 방송채널사용사업자(PP)와 유사하지만 콘텐츠를 제공하는 범위는 실시간 방송을 뛰어넘어 게임, 정보제공 등의 양방향 콘텐츠까지 포괄하는 등 광범위한 정의를 하고 있다.³⁴⁾

Ⅲ. 인터넷 멀티미디어 방송사업법의 개정과 개정론

1. 개정 개요³⁵⁾

2008년 1월 17일 제정되어 4월 18일 시행된 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」은 지금까지 총8차에 걸쳐 개정되었다. 그 중 총 세 차례에 걸쳐 실질적인 개정이 이루어졌고, 다섯 차례는 타법개정에 따른 개정이었다. 한편, 2008년 8월 12일에 제정되어 즉시 시행된 「인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령」은 지금까지 총 여섯 차례에 걸쳐 개정되었다. 그 중 총 두 차례 실질적인 개정이 이루어졌고, 네 차례는 타법개정에 따른 개정이었다. 아래에서는 법률과 시행령의 개정사와 주요 개정 내용을 개관한다.

2. 주요개정내용³⁶⁾

(1) 제2차 법률 개정의 주요내용³⁷⁾

2009년 5월 21일 개정되어 2009년 8월 22일 시행된 IPTV사업법(법률 제9700호) 일부 개정법률은 IPTV 제공사업의 허가취소 시 청문을 실시하기 위한 근거

34) 방송통신위원회 편, 앞의 책 참고.

35) 김광재 외, 백서, 319쪽.

36) 김광재 외, 백서, 319-329쪽에서 발췌하였다.

37) 자세한 것은 국가법령정보센터 홈페이지 참고, <http://www.law.go.kr/lsRvsRsnListP.do?lsiSeqs=169478%2c165477%2c154965%2c137251%2c114805%2c103825%2c103816%2c95721%2c95702%2c93611%2c84259%2c82738&chrClsCd=010102> (2015.10.25 최종방문).

가 없어 IPTV 제공사업자의 권익이 침해될 우려가 있으므로 청문 실시의 근거 규정을 신설하고, 현재 시행령에서 규정하고 있는 사항들을 법률에서 직접 규정하는 등 일부 문제점을 보완하려는 것이었다. 구체적으로는 (i) 시행령에서 규정하고 있는 재허가의 심사기준을 법률로써 규정하고(법 제5조의2 신설), (ii) 시행령에 위임하고 있는 서비스 개시기간 연장에 관한 사항을 법률로써 규정하였으며(법 제6조 제2항 단서 신설), (iii) IPTV 제공사업의 허가 취소 시 청문 실시의 근거 규정을 신설하는 것이었다(법 제24조의2 신설).

(2) 제4차 법률 개정의 주요내용³⁸⁾

2009년 7월 31일 개정되어 2009년 11월 1일 시행된 IPTV사업법(법률 제9700호) 일부 개정법률은 신문, 방송, 통신, 인터넷이 융합되는 새로운 미디어 환경 변화에 부응하고 국제적 시장개방 조류에 대응하여 방송산업의 경쟁력을 강화하고 미디어산업 발전에 적합한 환경을 조성하기 위하여 대기업, 신문·뉴스통신 및 외국자본의 종합편성 또는 보도전문편성 콘텐츠 사업에 대한 경영 등을 완화하려는 것이었다. 그 주요내용은 (i) 과거 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 IPTV 콘텐츠사업자의 주식 또는 지분을 소유할 수 없었던 대기업, 신문 또는 뉴스통신에게 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 IPTV 콘텐츠사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 소유할 수 없도록 완화하고(법 제8조제3항), (ii) 과거 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 IPTV 콘텐츠사업에 대하여 출자 또는 출연을 할 수 없었던 외국자본에 대하여, 그에 대한 출자 또는 출연을 해당 법인의 주식 또는 지분 총수의 100분의 20을 초과할 수 없도록 완화하였다(법 제9조제2항).

38) 자세한 것은 국가법령정보센터 홈페이지 참고, <http://www.law.go.kr/lsRvsRsnListP.do?lsiSeqs=169478%2c165477%2c154965%2c137251%2c114805%2c103825%2c103816%2c95721%2c95702%2c93611%2c84259%2c82738&chrClsCd=010102> (2015.10.25 최종방문).

(3) 제1차 시행령 개정의 주요내용³⁹⁾

2009년 12월 15일 개정되어 즉시 시행된 「인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령」(대통령령 제21890호)은 위에서 소개한 제2차 개정 법률, 2009년 5월 21일 개정되어 2009년 8월 22일 시행된 IPTV사업법(법률 제9700호)의 개정과 연동되어 있다. 즉, 시행령에서 규정하고 있던 IPTV 제공사업 재허가의 심사기준과 IPTV제공 서비스 개시기간의 연장에 관한 사항을 법률에서 규정함에 따라 관련 규정을 삭제하였다. 그러나, 이에 그치지 않고 IPTV 콘텐츠사업 신고사항에 실시간 방송프로그램 편성 책임자를 신설하고 현행 제도 운영상 나타난 일부 문제점을 개선하였다.

(4) 제7차 법률 개정의 주요내용⁴⁰⁾

2011년 7월 14일 개정되어 2012년 1월 15일 시행된 IPTV사업법(법률 제10857호) 일부 개정법률은 제12조 경쟁상황평가 규정의 개정을 위한 것이었다. 「방송법」이 방송시장의 효율적인 경쟁체제 구축과 공정한 경쟁 환경을 조성하기 위하여 방송시장경쟁상황평가위원회를 두고, IPTV 제공사업에 관한 경쟁상황 평가도 함께 실시하도록 개정을 하자, 조화를 위하여 이에 관하여 규정하고 있는 IPTV사업법 제12조를 개정한 것이다.

이와 같은 변화는 시간이 지남에 따라 독립된 법적 형식에도 불구하고 IPTV사업법이 방송법과 실질적으로 동일한 규율로 나아가고 있음을 보여주는 것이다.

39) 자세한 것은 국가법령정보센터 홈페이지 참고, <http://www.law.go.kr/lsRvsRsnListP.do?lsiSeqs=169478%2c165477%2c154965%2c137251%2c114805%2c103825%2c103816%2c95721%2c95702%2c93611%2c84259%2c82738&chrClsCd=010102> (2015.10.25 최종방문).

40) 자세한 것은 국가법령정보센터 홈페이지 참고, <http://www.law.go.kr/lsRvsRsnListP.do?lsiSeqs=169478%2c165477%2c154965%2c137251%2c114805%2c103825%2c103816%2c95721%2c95702%2c93611%2c84259%2c82738&chrClsCd=010102> (2015.10.25 최종방문).

(5) 제5차 시행령 개정의 주요내용⁴¹⁾

「방송법 시행령」이 2012년 1월 13일 제정되어 2012년 1월 15일 시행되었다(대통령령 제23514호). 그 주요개정 이유는 공정한 방송환경 조성 및 시청자 권익 보호를 위하여 방송시장경쟁상황평가위원회를 신설하고, 방송사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 특정 유형의 행위를 방송사업자 등에 대한 금지행위로 규정하는 등의 내용으로 「방송법」이 개정(법률 제10856호, 2011. 7. 14. 공포, 2012. 1. 15. 시행)됨에 따라 방송시장경쟁상황평가위원회의 구성·운영 및 방송시장 경쟁상황 평가의 기준·절차·방법 등에 관한 세부사항과 방송사업자 등에 대한 금지행위의 세부 유형 및 금지행위 위반에 따른 과징금 부과기준 등 법률에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 문제점을 개선·보완하려는 것이었다. 즉 위에서 소개한 제7차 법률 개정과 밀접하게 연관되어 있는 개정이었다.

이에 따라 기존의 「인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령」에서 다음과 같은 내용의 경쟁상황평가위원회의 구성 및 운영에 관한 사항을 규정하고 있던 제9조와 경쟁상황 평가의 기준·절차 및 방법에 관한 사항을 규정하고 있던 제10조를 각각 삭제하였다.

이미 설명한 것처럼, 이와 같은 변화는 시간이 지남에 따라 독립된 법적 형식에도 불구하고 IPTV사업법이 방송법과 실질적으로 동일한 규율로 나아가고 있음을 보여주는 것이다.

41) 자세한 것은 국가법령정보센터 홈페이지 참고, <http://www.law.go.kr/lsRvsRsnListP.do?lsiSeqs=169478%2c165477%2c154965%2c137251%2c114805%2c103825%2c103816%2c95721%2c95702%2c93611%2c84259%2c82738&chrClsCd=010102> (2015.10.25 최종방문).

3. 통합방송법의 제정 논의⁴²⁾

우리 현행 방송통신법제는 방송과 통신의 구분 및 네트워크-서비스의 수직적 결합을 전제로 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」 등으로 수직적으로 규율되고 있다.

이에 따라 방송통신 융합 현상이 심화됨에 따라 규제의 공백 및 중복, 불평등한 규제, 이로 인한 공정경쟁 저해, 산업발전 저해 등의 문제를 노출하고 있다. 실시간동영상 서비스에 대한 비대칭 규제와 인터넷을 통한 동영상 서비스 사업자의 규율 공백, OTS와 같은 결합상품의 규율 공백이 그 예이다.⁴³⁾

이러한 이유로 통합방송통신사업법 제정이 필요하다고 주장되어 왔으며, 「방송법」과 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」을 통합하여 통합방송법을 제정하는 것이 필요하다고 주장되어 왔다.⁴⁴⁾ 그리고 지난 2015년 3월 미래창조과학부는 「방송법」과 IPTV사업법을 묶는 ‘방송법 일부개정법률안’을 입법예고했다.

IV. 비판적 검토

1. 입법목적의 달성에 대한 검토

IPTV사업법 제1장 총칙 제1조(목적)에서의 입법 목적은 다음과 같다.

제 1 조(목적) 이 법은 방송과 통신이 융합되어 가는 환경에서 인터넷 멀티미디어 등을 이용한 방송사업의 운영을 적정하게 함으로써 이용자의 권익보호, 관련 기술과 산업의 발전, 방송의 공익성 보호 및 국민문화의 향상을 기하고 나아가 국가경제의 발전과 공공복리의 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

42) 김광재 외, 백서, 351-353쪽.

43) 정필운·권오상·김슬기·성윤택 외, 앞의 글, 2011.11., 99쪽.

44) 정필운·권오상·김슬기·성윤택 외, 앞의 글, 99-101쪽.

이 법의 입법 취지를 파악하기 위해서는 우선 IPTV 도입과 방송통신 융합 정책 대응을 위해 정부차원에서 출범한 용추위에서 제시한 정책목표를 살펴봐야 한다. 용추위는 IPTV 논의를 위한 5대 기본원칙을 제시하였고,⁴⁵⁾ 그 중 최우선 정책목표를 크게 ‘공익성 강화’와 ‘산업 활성화’, ‘시스템 개선’으로 상정했다. 공익성 강화를 위한 정책목표로 ‘공익적·보편적 서비스의 확대와 이용자 권익보호’, ‘지식정보사회 기반 구축과 문화적 다양성 확대’가 제시되었으며, 산업 활성화를 위한 정책목표로는 ‘IT 산업 활성화를 통한 국가경쟁력 강화’, ‘콘텐츠 산업 활성화를 통한 신성장동력 창출’이 제시되었다. 시스템 개선을 위한 정책목표로는 ‘융합 환경에 맞는 규제정비와 공정경쟁 확립’, ‘방송통신 통합 기구 설립을 통한 미래지향적 정책 추진’을 명시하고 있다.⁴⁶⁾

IPTV사업법에 제시된 입법목적과 비교하여 보면 공익적·보편적 서비스의 확대, 지식정보사회 기반 구축과 문화적 다양성 확대, 융합 환경에 맞는 규제정비와 공정경쟁 확립, 방송통신 통합 기구 설립을 통한 미래지향적 정책 추진이 새로운 사항이다.

한편, 방송통신위원회가 밝힌 IPTV사업법의 입법취지는 (i) 방송·통신 융합의 성격을 지닌 신규 서비스사업에 방송사업자, 통신사업자 및 인터넷사업자들이 진출할 수 있는 기회를 부여하고, (ii) 케이블 TV, 위성방송 등을 포함하는 포괄적인 유료방송서비스 시장에서 사업자들 간 공정경쟁의 여건을 마련하며, (iii) 이를 통해 이용자들의 권익을 보호하며, (iv) 방송·통신 산업 및 콘텐츠 산업을 육성하는 것이다.⁴⁷⁾

IPTV사업법에 제시된 입법목적과 비교하여 보면 포괄적인 유료방송서비스 시장에서 사업자간 공정경쟁의 여건 마련이 새로운 사항이다.

45) 첫째, 이용자의 권익보호 및 복리증진을 우선한다. 둘째, 콘텐츠의 육성·발전에 도움이 되는 방향으로 제도를 마련한다. 셋째, 신기술과 새로운 산업의 발전을 도모한다. 넷째, 방송이 갖는 공익성은 보호되어야 한다. 다섯째, 공정경쟁의 여건을 조성한다. 국무조정실·방송통신융합추진위원회, 「방송통신융합 추진 백서」, 2008.

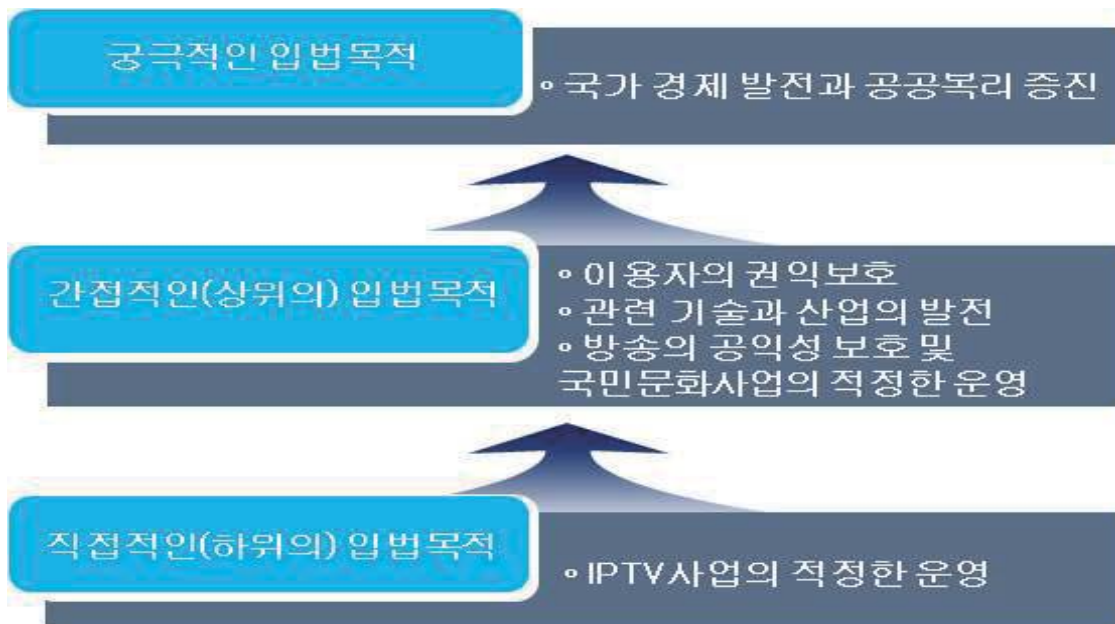
46) 이상 김광재 외, 백서, 92쪽 참고.

47) 방송통신위원회, 「IPTV 융합산업 활성화 전략적 추진체계 연구」, 방송통신위원회 정책 2009-12, 2009.

필자는 이 중 공익적·보편적 서비스의 확대, 문화적 다양성 확대는 법에서 제시된 입법목적 중 방송의 공익성 보호, 국민문화의 향상에 포섭될 수 있는 내용이라고 판단한다. 그리고 지식정보사회 기반 구축, 융합 환경에 맞는 규제 정비와 공정경쟁 확립, 방송통신 통합 기구 설립을 통한 미래지향적 정책 추진은 융추위나 방송통신위원회가 이를 통하여 얻고자 하는 부수적 효과이지 IPTV사업법만이 가지는 독자적 목적은 아니라는 점에서 부수적 효과에서 검토하는 것이 타당하다.

이렇게 보았을 때 이 법의 직접적인 (하위의) 입법목적은 ‘방송과 통신이 융합되어 가는 환경에서 인터넷 멀티미디어 등을 이용한 방송사업의 운영을 적정하게 하는 것’이다. 그리고 이러한 입법 목적을 통하여 달성하고자 하는 간접적인 (상위의) 입법목적은 이용자의 권익보호, 관련 기술과 산업의 발전, 방송의 공익성 보호 및 국민문화의 향상이다. 나아가 이러한 직접적인, 간접적인 입법 목적을 통하여 궁극적으로 달성하고자 하는 것은 국가경제의 발전과 공공복리의 증진이다.

〈그림 1〉 IPTV사업법의 입법목적



한편, 이 법의 궁극적인 입법목적인 국가경제의 발전과 공공복리의 증진은 지나치게 추상적 개념이라 입법목적과 그 수단간 그 인과성 확인이 불가능하다. 따라서 이 글의 분석 대상에서 제외한다.

(1) IPTV 사업의 적절한 운영

우선 직접적인 (하위의) 입법목적은 ‘방송과 통신이 융합되어 가는 환경에서 인터넷 멀티미디어 등을 이용한 방송사업의 운영을 적절하게 하는 것’을 달성하였는지 평가가 필요하다.

IPTV 사업의 적절한 운영 여부는 우선 사업자의 사업 성과를 통해 평가할 수 있을 것이다. 먼저 IPTV 사업자들은 초기 진입한 3개 사업자 모두 현재까지 사업을 추진하고 있다.⁴⁸⁾

IPTV와 같은 가입자 기반의 서비스들은 그 사업의 성공을 가늠할 수 있는 척도는 가입자 수라고 할 수 있다. 국내 IPTV서비스는 주요한 선진국에 비해서 도입이 늦었지만 빠른 속도로 확산되어 가입자 수를 보면 2013년 말 현재를 기준으로 OECD 회원국에서 프랑스, 미국에 이어 3위를 차지하고 있다. 구체적으로 살펴보면 2008년 말 서비스가 시작된 후 2009년 가입자 174만 명, 2010년 309만 명, 2011년 457만 명, 2012년 631만, 2014년 1063만, 2014년 6월 현재 1179만 명의 가입자를 확보하고 있다.⁴⁹⁾ 이는 연평균 32.4%의 성장으로서 유료 방송 시장에 성공적으로 안착하였다는 평가를 받고 있다.

〈표 1〉 연도별 IPTV서비스 가입자수 추이 (단위: 만명)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015.6
가입자수	174	309	457	631	861	1,063	1,179

* Pre-IPTV 제외

출처 : 한국IPTV방송협회(구 한국디지털미디어산업협회) 내부자료.

48) 그 경과에 관해서는 앞의 II. 2.를 참고.

49) KT 621만, SKB 319만, LGU+ 239만(2015년 6월말 기준).

이러한 가입자 확대에 힘입어, 2014년 기준 연매출액이 1조 5324억원의 규모(2013년 1조 1251억)로 매년 급격히 그 규모가 성장하고 있다.⁵⁰⁾ 총매출액 중 2009년 807억 원이던 방송사업수익은 2010년 3,119억 원, 2011년 5,265억 원으로 증가하였다. IPTV의 사업수익 중 대부분은 가입료와 VoD, PPV를 포함하는 요금수익으로서 가입자의 증가에 따라 큰 폭으로 증가하고 있다.

〈표 2〉 연도별 IPTV서비스 방송사업수익 (단위: 억원)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	2014(E)
방송사업수익	807	3,119	5,265	8,429	11,251	15,324

출처 : 2009년-2013년 통계는 방송통신위원회·미래창조과학부, 「2010-2014 방송산업실태조사 보고서」 참조. 2014년 통계는 각사 IR 자료 기준.

요컨대, 유료방송사업 중 후발주자인 IPTV는 초기 진입한 3개 사업자가 안정적으로 사업을 운영하고 있고, 그 밖의 유료방송사업보다 빠른 속도로 성장하고 있다. 이러한 점에 비추어 직접적인 (하위의) 입법목적인 ‘IPTV 사업의 적정한 운영’이라는 목표는 성공적으로 달성하였다고 평가할 수 있다.

(2) 간접적인 (상위의) 입법목적

1) 이용자의 권익보호

IPTV사업법은 이용자 권익 보호에 관해서는 방송에 비하여 통신영역에서 상대적으로 잘 발달된 이용자 보호체계를 위주로 설계되었다. 그 대표적인 예가 이용약관의 신고제 및 이용요금의 승인제이다(제15조). IPTV 제공사업자는 그가 제공하고자 하는 서비스에 관하여 요금 및 이용조건을 정하여 미래창조과학부장관에게 신고(변경신고를 포함)하여야 하고, 이용요금에 대하여는 미래창조

50) 2009~2013년 매출액 기준은 ‘2010~2014년 방송산업실태조사(미래창조과학부·방송통신위원회, 2010~2014)’ 자료를 인용한 것이고, 2014년 매출액은 각사 IR 자료 참고 합산을 통한 추정치(KT 6,710억원, SKB 4,768억원, LGU+ 3,845억원)이다.

과학부장관의 승인(변경승인을 포함한다)을 받아야 한다.

또한 방송관련법제로서는 최초로 금지행위(제17조)를 도입하여 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위를 금지하도록 하는 사후규제 체계를 도입하였다. 이것도 전기통신사업법을 벤치마킹한 것으로 이후 「방송법」의 금지행위 규정 신설(제85조의2)에도 직접적인 영향을 주었다.

이를 통하여 IPTV를 이용하는 이용자의 권익이 어느 정도 보장되었는지 확인할 수 있는 정량적인 기준은 없으나, 기존의 지상파방송사업, 종합유선방송사업 이용자에 비하여 상대적으로 권익이 잘 보장되고 있는 것은 방송학계에서 주지의 사실이다.

2) 관련 기술과 산업의 발전

신규 융합서비스로서 IPTV의 등장과 성장은 서비스 차별화와 품질경쟁을 촉진시켜 정체되어 있는 유료방송 시장에 활력을 불어넣고, 국내 미디어 산업이 변화의 계기를 마련한 것으로 평가받고 있다.⁵¹⁾ IPTV 도입 이후 단방향·실시간 위주의 케이블에서도 VoD 서비스 등을 적극 도입하여 타 플랫폼 서비스의 한 단계 업그레이드에도 기여하였다. 또한, IPTV 도입으로 공익적 사고 중심의 방송시장에 경쟁에 기반을 둔 시장체제가 형성될 수 있는 토대를 마련하여 규제 완화 및 케이블 산업 내 인수합병을 촉진하였다.

그리고 지지부진하던 방송의 디지털화를 이끌었다고 평가받고 있다. 2000년대 초반에 시작된 디지털케이블 서비스는 2009년까지 268만에 지나지 않았으나, IPTV서비스가 도입된 직후 3년여 동안 연평균 24.1%의 디지털 가입자 증가를 통해 디지털화되었다. 그 결과 2015년 6월 현재 740만으로 아날로그 가입자(715만)를 넘어섰다.⁵²⁾

51) 이에 관해서 자세한 것은 김광재 외, 백서, 192-203쪽 참고.

52) 고흥석, “IPTV 방송산업 현황과 전망”, 「정보통신방송정책 ICT & Media Policy」, 제27권 18호, 통권 609호, 2015.10.1.

〈표 3〉 케이블TV 디지털 가입자 증가 추이(2009~2012) (단위 : 천명)

구 분	2009	2010	2011	2012		
				가입자수	비 율	증가율
아날로그TV	12,379	11,435	10,592	9,709	65.1%	-8.3%
디지털TV	2,675	3,423	4,186	5,196	34.9%	24.1%
합 계	15,054	14,858	14,778	14,905	100.0%	0.9%

출처 : 케이블TV협회 홈페이지(www.kcta.or.kr)

더 나아가 스마트 TV 등 융합형 서비스의 등장 및 경험에 있어 시발점(trigger)으로서의 역할을 수행함과 동시에 해외의 거대 글로벌 미디어 기업과 다양한 OTT 서비스들과의 경쟁에서 대응할 수 있는 경쟁력 확보에 기여하였다는 긍정적 평가도 받고 있다.⁵³⁾ IPTV서비스의 도입으로 인해 다채널, 고화질, 양방향성의 특징을 갖춘 맞춤형의 개인화된 고품질 융합서비스 제공이 가능해짐에 따라 이용자의 선택권이 확대되어 왔다. 특히, TV전자상거래, 게임, 노래방 등 IPTV는 이용자들이 직접 선택할 수 있는 다양한 혁신적 서비스를 제공하였다.

유료방송 시장 내에서 기존의 케이블, 위성방송에 이어 IPTV 사업자가 추가됨으로써 방송채널사용사업자(PP)나 인터넷콘텐츠사업자(CP)의 협상력이 증대되었고, 그 동안 유료방송 채널 수의 제한과 관련하여 일부 사업자의 독점적 지위 남용으로 인해 어려움을 겪던 PP들의 영향력도 증대되는 효과가 있었다. IPTV의 도입과 함께, 다양한 콘텐츠 발굴 및 개발을 위한 IPTV 사업자의 콘텐츠 투자 확대와 관련 외자 유치 등도 콘텐츠 산업의 발전에 기여한 것으로 평가할 수 있다.⁵⁴⁾

53) 김광재 외, 백서, 136-138쪽 참고.

54) IPTV 사업자는 콘텐츠부문 투자와 대가지급을 통해 콘텐츠 시장을 성장시켰다. 출범 이후 3년간(2009~2011) 약 6천억 원을 콘텐츠 부문에 투자하였다. 그리고 방송수신료의 60~70%를 콘텐츠 사용료로 지급하였는데, 이는 케이블TV의 비중 25% 보다 훨씬 높다. 그 결과 방송프로그램을 제공하는 사업자(PP)의 매출이 크게 증가하였다. 2008년과 비교

또한 IPTV는 VoD의 적극적 도입 및 확산을 통해 TV 시청 방식을 바꾸고 시장을 확장하였다. 이러한 VoD 시장의 성장은 콘텐츠 대가 지불문화 확산으로 합법적 콘텐츠의 이용환경을 조성하였다는 평가를 받고 있다. 한편, IPTV가 콘텐츠 산업 활성화에 큰 효과를 거두지 못했다는 평가도 있다. 무엇보다 IPTV는 지상파를 포함한 기존 콘텐츠에 대한 높은 의존도를 보임으로 인해 기존 유료방송 서비스와 콘텐츠 차별화에 실패한 것이 아닌가라는 측면에서 도입 초기에 목표로 하였던 콘텐츠 산업 육성에 대한 기여라는 측면에서 입법목적 달성이 못한 것이 아닌가라고 비판한다.⁵⁵⁾

한편, IPTV는 단말기 융합 기술, 서비스 융합 기술, 보안기술, 모바일 IPTV 기술의 발전을 가져왔다.⁵⁶⁾

요컨대, IPTV는 국내 유료방송사업의 변화를 촉진하여 발전을 가져오고, 콘텐츠 산업의 발전에 기여를 하였으며 방송을 디지털화하는데 결정적인 기여를 하고 관련 기술의 발전을 이끌었다. 이러한 측면에서 관련 기술과 산업의 발전이라는 입법목적도 상당 정도 달성하였다고 평가할 수 있다.

3) 방송의 공익성 보호 및 국민문화의 향상

방송의 공익성은 매우 추상적인 개념이므로,⁵⁷⁾ 다른 입법목적의 항목에서 살펴본 것을 제외하고 융추위에서 제시한 공익적·보편적 서비스의 확대, 문화적 다양성 확대를 중심으로 검토하면 다음과 같다.

공익적·보편적 서비스와 문화적 다양성 확대는 소수계층을 위한 방송, 지역에 중점을 둔 지역방송, 재난 방송 등으로 구체화된다.⁵⁸⁾ 방송통신위원회 등은

해서 2011년 PP의 방송사업 수익은 54%, 프로그램 판매수익은 146% 증가하였다. 이상 김광재 외, 백서, 194-196쪽.

55) 정영주, “IPTV 도입 정책에 대한 과정평가 연구”, 「언론정보연구」 50권 1호, 2013, 230-275쪽.

56) 이에 관해서 자세한 것은 김광재 외, 백서, 238-287쪽 참고.

57) 윤성욱, “방송의 공익성이란 무엇인가 - 정책목표 설정을 위한 이론과 실제에 대한 탐색 -”, 「언론과 법」, 제12권 제1호, 2013, 143-183쪽.

58) 김광재 외, 백서, 114쪽.

많은 국민들에게 익숙한 단말기인 TV를 통하여 노약자, 장애인, 경제적으로 어려운 계층, 군인, 국내 거주 외국인 등에게 다양한 콘텐츠와 서비스를 제공하여 여러 사회 문제 해결에 도움이 될 것으로 전망하고 이러한 서비스의 도입을 적극적으로 지원하였다. 이에 힘입어 IPTV 사업자는 여러 공익적 서비스를 적극적으로 도입하였다. 지역아동센터를 통한 IPTV 공부방,⁵⁹⁾ IPTV건강센터,⁶⁰⁾ 국방IPTV⁶¹⁾, 학교IPTV, CUG 서비스 등이 대표적인 예이다.⁶²⁾

이러한 서비스는 IPTV가 갖는 새로운 서비스 특성을 다양한 공공분야에 적용하여 국민들의 생활 증진을 위해 추진되었고, 종합유선방송사업자와 달리 전국 사업자인 IPTV의 노력을 통하여 이룩한 성과라는 점에서 높이 평가할 수 있다. 그러나 이러한 평가에 대해서는 IPTV 사업자가 자발적으로 추진한 것이라기보다는 IPTV를 새롭게 도입한 정부가 정책적으로 그 목표를 설정하고 추진한 사업이었으며, 이러한 서비스가 지속적으로 제공되지 못한 것도 이와 무관하지 않다는 상반된 평가도 있다.

59) 2008년 10월 출범한 IPTV 공부방은 2009년 2월 서울 관악구 봉천동 ‘희망 신나는 집 문화학교’에 1호가 설치된 후, 지자체와 IPTV 3사가 연계하여 ’12.12월 현재 전국 16개 시·도의 지역아동센터 2,032개소에 IPTV 공부방(KT 1,972개소, SKB 58개소, LGU+ 2개소)을 설치·운영되었다(2012년말 기준). IPTV를 통한 교육은 저소득층 및 농어촌 학생 등 소외계층의 교육격차 해소에 도움이 된 것으로 평가되고 있다.

60) IPTV 의료서비스는 TV를 통한 건강검진 결과 확인 및 혈압, 혈당, 비만 등 자가 건강 측정 자료 전송을 통한 상시 모니터링과 의료상담으로 구성되어 있다. 이 서비스는 2009년 11월부터 200명을 대상으로 시범 서비스를 실시했다. 그러나 현행법상 전면적인 원격진료가 제한되어 6개 지역 보건소와 연계한 IPTV 원격상담만을 제공하였다.

61) 국방IPTV 서비스는 IPTV를 활용하여 영상면회 실시 등 텔레비전 기능을 통해 장병들의 병영생활을 돕는 서비스이다. 2009년 8월 화상면회 48개소를 포함한 230개소에 IPTV 병영서비스 시범서비스를 제공하기 시작했으며 2010년 6월에는 285개소의 내무반에 상용서비스를 제공하기 시작했다. 2013년 6월 현재, 전국적으로 총 58,218여 개소로 병영서비스 부대를 확대하였다. 국방IPTV 서비스는 부대별로 정훈 및 직무 교육, 우리부대자랑, 노래방, 신문, 게임 등 군 장병만을 위한 다양한 국방 CUG 서비스를 기능별로 맞춤 선택하여 이용할 수 있다.

62) 이상 김광재 외, 백서, 3장, 참조를 다시 정리한 것이다.

2. 부수적 효과에 대한 검토

이미 서술한 것처럼 융추위는 ‘공익성 강화’와 ‘산업 활성화’, ‘시스템 개선’을 상위 정책목표로 제시하고, 각 상위 정책목표마다 하위 정책목표를 제시하였다.⁶³⁾ 이 중 지식정보사회 기반 구축, 융합 환경에 맞는 규제정비와 공정경쟁 확립, 방송통신 통합 기구 설립을 통한 미래지향적 정책 추진은 IPTV사업법만이 가지는 독자적 목적이 아니라는 점에서 입법목적이 아니라 부수적 효과라고 이해하였다.⁶⁴⁾

일단 IPTV 규율을 논의하는 과정에서 방송과 통신영역을 관장하는 방송통신 위원회가 설립되었으므로 방송통신 통합 기구 설립을 통한 미래지향적 정책 추진은 달성되었다고 평가할 수 있다. 그러나 통합방송법 제정 논의에 비추어 보면 융합 환경에 맞는 규제정비와 공정경쟁은 ‘확립’하지 못한 것으로 평가하는 것이 타당하다. 한편, 지식정보사회 기반 구축은 국가경제의 발전과 공공복리의 증진과 같이 추상적 개념이라 입법목적과 그 수단간 그 인과성 확인이 불가능하다. 따라서 이 글의 분석 대상에서 제외한다.

한편, 「방송법」과 「전기통신사업법」과 같은 기존법의 개정이나 수평적 규율 체계로의 완전한 이행이 아닌 IPTV사업법이라는 독립적인 법률을 만들면서 의도하지 않았던 부수적 효과도 있다. 바로 비대칭규제의 문제이다.⁶⁵⁾

필자가 다른 글에서 주장한 것처럼 이에 대한 이해는 약간의 주의가 필요하다. 수평적 규율체계의 중요한 정책 목표로서 동일 서비스 동일 규제 원칙이 중요하고, 여기서 비대칭 규제가 문제가 될 수는 있지만 이러한 사업자간 차별적 규율이 곧 개선해야 할 적폐는 아니다. 비대칭규제란 원래 각 사업과 사업자의 등장과 발전을 거치며 생성된 미디어 정책의 산물로 통합방송통신법을 제정한

63) 이에 관해서 자세한 것은 이 글의 IV. 1을 참고.

64) 이에 관해서는 국무조정실·방송통신융합추진위원회, 앞의 책 참조.

65) 이에 관한 아래 내용은 정원조·정필운, “스마트 시대의 유료방송 규제: 현황과 과제”, 「경제규제와 법」, 제7권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2014, 61-62쪽 참고.

나라에서도 그 법 내에서 매체간 차별적 규율을 한다.⁶⁶⁾ 동일한 서비스를 하더라도 그것이 상이한 네트워크 또는 기술에 기반하여 생산된다면 차별적으로 규율하는 것은 정당화되고, 동일한 서비스라도 그 영향력의 차이에 따라 차별적인 사회문제적 규율을 할 수 있다. 기술적 규제, 사회문화적, 산업정책적 규제 등 규제는 각각 규제의 목적에 따라 다른 판단을 하는 것이 정당화될 수 있기 때문이다.⁶⁷⁾

IPTV사업법은 진입규제, 소유규제, 겸영규제, 요금규제, 채널편성규제, 내용규제, 금지행위 규제 등에서 다양한 비대칭규제를 하고 있다.⁶⁸⁾ 이로 인하여 IPTV, SO, 위성방송 등 유료방송사업자간 갈등이 심화되고 있다. 이러한 문제를 부정적으로 인식한다면 이미 설명한 것처럼 통합방송법 제정이나 수평적 규율체계의 도입을 주장하게 될 것이다. 그러나 이러한 비대칭규제가 공정경쟁의 관점에서는 다소 문제가 있지만 기술적 관점, 사회문화적 관점, 산업정책적 관점에서는 여전히 의미있는 규제라고 인식한다면 법익 형량을 통하여 그 규제의 존속 여부를 신중하게 판단할 것이다.⁶⁹⁾ 방송법과 IPTV법 간의 규제 개선 및 정비 는 그동안 유료방송시장에서의 경쟁상황의 변화, 결합 서비스의 출현, 디지털 환경의 성숙 등과 같은 변화요인을 제대로 수용하지 못한 제도적 문제점을 보완하여 현실과 규제사이의 간극을 최소화 할 수 있는 기회로서 접근하여야 한다는 제안⁷⁰⁾은 이러한 관점에서 선택할 수 있다.

66) 이원우, 「경제규제법론」, 홍문사, 2010. 비대칭 규제란 서로 다른 조건하에 있는 피규제인을 동일하게 취급하여 규제의 내용과 강도를 동일하게 적용하거나, 동일한 조건하에 있는 피규제인을 차별적으로 취급하여 규제의 내용과 강도를 다르게 적용하는 것을 말한다. 즉, 동일 시장에 있는 사업자에게 서로 다른 내용과 강도의 규제를 하는 것을 말한다. 정수용, “방송통신시장에서의 비대칭규제와 공정경쟁”, 스마트미디어센터 공청회, 한국디지털미디어산업협회, 2012.

67) 이상 이원우, 앞의 책.

68) 그 현황과 문제점에 관해서는 정원조·정필운, 앞의 글, 61쪽 이하.

69) 정원조·정필운, 앞의 글, 62쪽.

70) 강명현, “통합 유료방송법 제정의 소유겸영규제 및 채널편성 규제의 방향”, 유료방송법제 통합의 기본 원칙과 방향 세미나, 한국방송학회, 2014.6.25.

그리고 융합서비스 규율의 관점에서 보았을 때 「방송법」과 「전기통신사업법」과 같은 기존의 법의 개정이나 수평적 규율체계로의 완전한 이행이 아닌 IPTV 사업법이라는 독립적인 법률을 만들면서 의도하지 않았던 또 다른 부수적 효과는 새로운 융합서비스의 도입에 있어 이 법이 전혀 기능하지 못한다는 것이다. 그 대표적인 예가 접시없는 위성방송인 DCS와 범용 인터넷망을 통한 정보제공 서비스인 OTT(Over The Top) 논쟁이다.

예를 들어, 지금도 문제가 되고 있는 OTT가 본격적으로 상업적인 서비스를 제공하며 유료방송시장에 새로운 사업자로 등장하면서 다차원적인 문제가 제기되고 있다. OTT사업자는 「전기통신사업법」에 따라 ‘부가통신서비스’로 분류되어 상대적으로 매우 낮은 규제만을 적용받기 때문이다.⁷¹⁾ 외국방송의 승인 우회와 광고심의 규제 우회로 인하여 방송의 공공성이 훼손되고 있고, 일부 서비스는 유료방송에는 없는 외국방송채널을 제공하고 있어 방송법상 외국방송 재전송 승인 규제를 우회하고 있으며, 광고의 일부를 기존 실시간 방송과 다른 광고를 하여 방송법상 방송광고 심의 규제를 우회하고 있다고 비판받고 있다. 그리고 OTT는 경쟁상황 평가에서 제외되어 있으며, 이용약관 신고도 제외되고 있어 이용자 보호에 문제가 있다.⁷²⁾ 결국, OTT의 규율에 있어 융합서비스의 규율을 위하여 제정한 IPTV사업법이 전혀 기능하지 못하는 구조적인 문제가 있는 것이다.

요컨대, 방송통신 통합 기구 설립을 통한 미래지향적 정책 추진은 달성되었지만, 융합 환경에 맞는 규제정비와 공정경쟁은 ‘확립’하지 못한 것으로 평가할 수 있다. 그리고 「방송법」과 「전기통신사업법」과 같은 기존의 법의 개정이나 수평적 규율체계로의 완전한 이행이 아닌 IPTV사업법이라는 독립적인 법률을 만들면서 의도하지 않았던 비대칭규제의 문제와 DCS, OTT와 같이 새로운 융합서비스에 IPTV사업법이 기능하지 못하는 구조적인 문제가 있다고 평가할 수 있다.

71) 이로 인하여 OTT 서비스를 통하여 비실시간 콘텐츠인 VoD를 서비스 하는 경우, 사실상 IPTV와 동일 서비스임에도 불구하고 다른 규율을 받고 있다.

72) 이상 정원조·정필운, 앞의 글, 61쪽.

3. 법의 체계성과 이해가능성에 대한 검토

법의 체계성(Systematik)은 당해 법률의 전체 법제의 입장에서 다른 법과 체계성, 내부적인 구조의 완결성을 검토하는 것이다.⁷³⁾

이미 설명한 것처럼 IPTV는 정보통신망을 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 일정한 서비스 품질이 보장되는 가운데 텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에게 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 융합서비스(IPTV사업법 제2조 제1호 참조)이고, IPTV사업법은 이러한 융합서비스를 제공하는 사업자를 규율하는 사업법 형식의 법률이므로 기존의 법률 중 「방송법」과 「전기통신사업법」과 가장 밀접한 연관이 있다. 전통적인 방송과 통신서비스라는 네트워크의 특성에 기반한 수직적 규율체계가 아날로그 시대의 산물로 다양한 융합서비스를 수용하기에는 부적합한 방식이라는 인식을 가지고 수평적 규율체계를 주장하는 견해에 따르면,⁷⁴⁾ 이와 같은 제3의 독립적인 법률 제정 방식은 불만족스러워 외부적인 체계성이 떨어진다고 평가할 것이다. 그리고 위에서 서술한 비대칭규제의 문제, 새로운 융합서비스에 적용할 수 없는 것도 결국 이와 같은 외부적인 체계성의 태생적 문제라고 평가할 것이다.

한편, 이미 살펴본 것처럼 IPTV사업법은 융합서비스를 제공하는 사업자를 규율하는 사업법의 특성에 따라 「방송법」과 「전기통신사업법」에서 적합하고 우수한 것을 벤치마킹했다고 할 수 있다. 이러한 이유로 그 개정사를 검토하여 보면 지난 7년간 큰 개정없이 비교적 안정적으로 운용되어 왔다. 이러한 관점에서 보았을 때 내부적인 체계성은 비교적 후한 평가를 받을 수 있을 것이다.

법의 이해가능성(Verständlichkeit)은 당해 법에서 사용된 용어의 명확성, 문장의 가독성 등을 검토하여 법을 지켜야 하는 수범자와 집행하여야 하는 집행자

73) 박영도, 앞의 책, 606-609쪽.

74) 이상 이상우, “방송통신 융합환경에서 수평적 규제체계의 도입 이슈: 특집호를 내면서”, 「사이버커뮤니케이션 학보」, 제24호, 사이버커뮤니케이션학회, 2007.12., 191-192쪽.

가 쉽게 이해가능한지 판단하는 것이다.⁷⁵⁾ IPTV사업법은 「방송법」의 준용을 규정한 규정(예를 들어, 제21조 제4항)의 해석과 관련된 약간의 모호성을 제외하고는 대체로 법에서 사용된 용어가 명확하고 문장이 정확하여 가독성이 높다고 평가할 수 있다.

4. 개정과 폐지의 필요성 검토⁷⁶⁾

이미 서술된 것처럼 IPTV사업법은 그 내용이 동일 서비스 동일 규제라는 원칙에 반하여 공정경쟁을 실현하지 못하고, DCS, OTT와 같이 새로운 융합서비스에 IPTV사업법이 기능하지 못하는 구조적인 문제 등이 있어 「방송법」과 통합하려는 통합방송법이 추진되고 있다.⁷⁷⁾

예를 들어, 현행 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전기통신사업법」에서는 주문형비디오(VoD) 서비스에 대하여 명시적으로 규율하고 있지 않다.⁷⁸⁾ 「방송법」에서 ‘방송’의 개념에는 VoD를 포섭하기 곤란하다. 「전기통신사업법」에서는 VoD 서비스를 부가통신역무로 분류할 수 있지만 이는 VoD 서비스를 정의하는 방식이 아닌 부가통신역무를 개방적으로 규정하고 있기 때문에 도달한 결론일 뿐이다. 이에 따라 어느 매체를 주로 사용하는 사업자인지에 따라 다른 진입 절차와 규율을 받는다. 이러한 이유로 통합방송통신사업법 제정이 필요하다고 주장되어 왔으며, 「방송법」과 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」을 통합하여 통합방송법을 제정하는 것이 필요하다고 주장되어 왔다.⁷⁹⁾

앞서 서술한 것처럼, 현재 하나의 시장을 규율하는 두 개의 법률인 「방송법」 및 IPTV사업법을 통합하고, 여기에 체계적인 금지행위 규정을 마련하는 것은 절

75) 박영도, 앞의 책, 606쪽.

76) 김광재 외, 백서, 351-353쪽.

77) 정필운·권오상·김슬기·성윤택 외, 앞의 글, 99쪽.

78) 이하의 설명은 이상식, “신(新) 방송시대, 통합 방송법 제정 시급”, 한국기자협회 홈페이지, 2013.10.16을 전재하였다. [<http://www.journalist.or.kr/news/articleView.html?idxno=32045> (2013년 10월 27일 최종방문)].

79) 정필운·권오상·김슬기·성윤택 외, 앞의 글, 99-101쪽.

실히 필요하며, 실현가능한 대안이다. 이미 「방송법」의 규율대상인 지상파방송, 유료방송과 IPTV사업법의 규율대상인 IPTV 시장은 하나의 시장으로 인식된 지 오래이다. 그럼에도 각각 다른 법으로 비대칭적인 규제를 하는 것은 타당하지 않다. 따라서 방송통신위원회는 양 법의 통합작업을 신속히 추진하여야 한다고 주장하여 왔다.

이에 따라 이명박 정부하의 방송통신위원회에서 이와 같은 작업을 꾸준히 추진하여 왔으며, 박근혜 정부의 미래창조과학부와 방송통신위원회에서도 이와 같은 노력이 지속되고 있다.⁸⁰⁾ 따라서, 조만간 「방송법」 및 IPTV사업법을 통합한 이른바 통합방송법이 제정될 것으로 예상하고 있다.⁸¹⁾

필자 중 정필운은 방송통신융합 현상이 나타나기 시작한 초창기부터 이미 로렌스 레식(Lawrence Lessig)의 레이어 모델(Layer Model)을 국내에 소개하고,⁸²⁾ 이 이론이 통신영역에서 발생하는 다양한 문제 해결을 위하여 유용한 시각을 제시하고 있다고 판단하여 이에 근거하여 통신영역에서 발생하는 다양한 문제에 대한 처방을 제시한 바 있다. 방송통신융합환경에 대비하여 수평적 규율체계를 도입하여야 한다는 주장도 그 중 하나였다. 그리고 그것이 좌절된 이후에는 과도기적으로 「방송법」 및 IPTV사업법의 폐지와 방송법의 개정에 찬성하여 왔으며,⁸³⁾ 현재도 이와 같은 견해를 가지고 있다.

80) 제18대 대통령직인수위원회는 140대 국정과제 중 하나로 ‘방송법·IPTV법 통합 등 유료방송 규제체계정비’를 제시하였다. 이종원, “유료방송 규제체계 정비 방향(안)”, 유료방송 규제체계 정비 방안 마련을 위한 토론회, 2014.10.28., 한국방송학회, 9쪽. 이에 따라 미래부는 2014년까지 유료방송 규제형평성 제고를 위한 두 법의 일원화를 추진할 것을 발표하였다. 미래창조과학부의 관계부처 합동, “창조경제가 열어나가는 희망의 새 시대 창의 아이디어가 있는 국민을 창조경제의 주인공으로”, 보도자료, 2013.6.5.

81) 2015년 9월말 현재, 방통위는 유료방송규제 일원화를 위한 방송법 개정안을 의결(9.16)하여 법제처 심사를 거쳐 국무회의에 개정안을 상정할 예정이고, 이후 국회 제출을 통해 법률 개정을 추진할 계획이다.

82) 로렌스 레식, 정필운·심우민 역, “혁신의 구조”, 『연세법학연구』 제11집, 2005. 2. 등

83) 정필운, “방송통신통합사업법 제정론에 대한 비판적 검토”, 『과학기술법연구』 제19집 제2호, 한남대학교 과학기술법연구원, 2013.6. 79-81쪽.

V. 결론: 융합은 어떻게 제도화되어야 하는가?

이미 설명한 것처럼 IPTV사업법은 기존의 법률인 「방송법」도 「전기통신사업법」도 아닌 제3의 독립된 법률로 융합서비스를 규율하였으며, 그것이 갖는 한계는 명백해졌다. 이 법의 제정 이후 다시 우리가 융합서비스를 어떻게 인식하고 어떻게 도입하며 운용하도록 할 것인가에 관하여 고민하게 만든 것은 접시 없는 위성방송인 DCS의 허용 여부에 관한 논쟁이었다. 이러한 과정을 거치며 우리는 융합서비스가 등장할 때마다 그 도입 단계부터 논쟁을 통하여 법제화하는 것은 비효율적이며 시대착오적이라는 인식을 갖게 되었다. 이러한 문제의식을 반영한 법률이 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」이다. 이 법에는 신속처리제도와 임시허가제도라는 특별한 정책수단이 규정되어 있다. 신속처리제도란 신규 정보통신융합 등 기술·서비스를 개발한 자가 허가 등의 근거가 되는 법령에 해당 신규 정보통신융합 등 기술·서비스에 맞는 기준·규격·요건 등이 없는 경우 등의 사유로 법령상의 각종 허가 등을 받지 못하거나 허가 등의 필요 여부가 불분명한 경우에 미래창조과학부장관에게 신규 정보통신융합 등 기술·서비스의 신속처리를 신청할 수 있는 제도를 말한다(제36조). 그리고 임시허가제도란 미래창조과학부장관은 신속처리를 신청한 신규 정보통신융합 등 기술·서비스가 다른 관계 중앙행정기관의 장의 소관 업무에 해당하지 아니한다는 회신을 받거나 해당하지 아니한다고 간주된 경우, 해당 신규 정보통신융합 등 기술·서비스의 특성을 고려할 때 그에 맞거나 적합한 기준·규격·요건 등을 설정할 필요가 있는 경우에는 임시로 허가 등을 할 수 있는 제도를 말한다. 임시허가의 유효기간은 1년 이하가 원칙이며 유효기간은 1회에 한정하여 연장이 가능하다(제37조). 이 법에 대해서도 임시허가를 위한 요건이 지나치게 협소하고, 유효기간이 지나치게 짧아 실효적이지 못하다는 비판이 있다. 그러나 이 법에 담긴 신속처리제도와 임시허가제도는 여태까지 우리가 융합서비스에 대응하며 축적된 지혜를 담아 패러다임을 전환한 공이 있다.

원격의료 서비스와 우버 등 많은 융합서비스에 대한 규율을 고민하고 시행하며 우리가 시행착오를 통하여 얻은 결론은 「방송법」이나 「전기통신사업법」과 같은 법의 수정도 IPTV사업법과 같은 제3의 독립된 법률도 독자적으로 융합서비스 규율의 적절한 대안이 될 수 없다는 것이다. 구체적으로 어떤 서비스간의 융합을 통하여 출현한 서비스인가가 결정적으로 중요하겠지만, 융합서비스는 모두 필연적으로 기존의 기득권을 해치는 속성이 있으므로 기득권과의 대결을 수반한다. 시장에서의 기득권자, 정부에서의 기득권자가 버티고 있다. IPTV의 경우 방송사업자와 방송위원회가 그러한 입장에서 있었다. 원격의료와 우버도 마찬가지다. 원격의료의 경우 지역의 의료인이, 우버의 경우 택시사업자와 국토교통부가 그러한 입장에서 있었다. 따라서 융합서비스가 시장에 도입되기 위해서는 기득권의 반발에 가장 쉽게 대응할 수 있는 방법을 강구하여야 한다.⁸⁴⁾ 필자가 판단하기에 이러한 방법이 바로 IPTV사업법과 같은 입법을 통한 방법이 아니라, 국회가 우선 신속처리제도와 임시허가제도와 같이 융합에 대응할 수 있는 일반법을 만들고 이에 근거한 임시허가와 같은 행정부의 처분에 따른 시장 진입이다. 이와 같은 방법을 통하여 융합서비스가 시장에 도입되어 경쟁을 통하여 사활이 결정되도록 하되, 임시허가 기간 동안 그러한 융합서비스가 사회에 미치는 역기능을 충분히 관찰하고 연구하여 공익에 반하는 것은 도입 이후 기존 법률의 개정이나 새로운 입법을 통하여 규율하는 것이 타당하다. 여기서 기존 법률의 개정이나 새로운 입법이나는 위에서 언급한 융합서비스의 속성이 주요한 판단 기준이 될 것이다.

미국 등 주요 선진국의 법제를 보아도 임시허가와 같은 제도를 일반법에 도입하고 있는 나라는 없는 것으로 보인다. 이들은 이른바 네거티브 규제(negative regulation)이라고 불리는 최소 규제의 원칙으로 이에 대응하고 있다. 이것에 비하면 임시허가는 매우 세련된 제도이다.

84) 이러한 관점에서 보았을 때 현행 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」도 개정이 필요하다. 그에 대한 필자의 생각은 다른 글을 통하여 제시할 것이다. 이 주제는 필자보다 능력있는 연구자의 손길을 간절히 기다리고 있는 매우 시급한 주제이다.

요컨대, IPTV사업법을 제정하고 운용한 경험을 비롯하여 그동안 우리의 경험을 종합하면 융합서비스의 도입은 IPTV사업법과 같은 새로운 입법이 아니라 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」과 같이 융합에 대비한 일반법에 근거한 행정부의 처분에 의하여 결정하고, 임시허가 기간 동안 그러한 융합서비스가 사회에 미치는 역기능을 충분히 관찰하고 연구하여 공익에 반하는 것은 도입 이후 기존 법률의 개정이나 새로운 입법을 통하여 규율하는 것이 가장 현명한 방법이라고 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 강명현, “통합 유료방송법 제정의 소유겸영규제 및 채널편성 규제의 방향”, 유료 방송법제 통합의 기본 원칙과 방향 세미나, 한국방송학회, 2014.6.25.
- 고홍석, “IPTV 방송산업 현황과 전망”, 정보통신방송정책 ICT & Media Policy, 2015. 10. 1 제27권 18호 통권 609호.
- 국무조정실·방송통신융합추진위원회, 「방송통신융합 추진 백서」, 2008.
- 김국진·최성진, 「IPTV」, 나남, 2006.
- 김광재 외, 「2008-2013, IPTV 5주년 백서」, 한국디지털미디어산업협회, 2013.12.
- 김성환, 석동수, 「다채널 유료방송 시장분석」, 시장분석보고서 시리즈 2013-3, 공정거래위원회, 2012.12.
- 김희경, “유료방송 시장의 프로그램 접근 정책에 관한 연구”, 「한국방송학보」 23-1, 한국방송학회, 2009.
- 김득원 외, 「방송통신기반 온라인 비즈니스 활성화를 위한 법·제도 및 요금체계 개선방안 연구」, 정보통신정책연구원, 2009.11.
- 로렌스 레식, 정필운·심우민 역, “혁신의 구조”, 「연세법학연구」 제11집, 2005.2. 등.
- 미래창조과학부의 관계부처 합동, “창조경제가 열어가야 하는 희망의 새 시대 창의 아이디어가 있는 국민을 창조경제의 주인공으로”, 보도자료, 2013.6.5.
- 박영도, 「입법학 입문」, 법령정보관리원, 2014.
- 방송통신위원회 편, 「IPTV법 및 시행령 해설서」, 방송통신위원회, 2009.3.
- 방송통신위원회, 「IPTV 융합산업 활성화 전략적 추진체계 연구」, 방송통신위원회 정책 2009-12, 2009.
- 방송통신위원회·미래창조과학부, 「2010-2014 방송산업실태조사보고서」, 2010~2014.
- 백준봉·홍범석 외, “세상을 바꾸는 IPTV-IPTV 6백만 가입자 달성의 의미와 사회경제적가치-”, KT경제경영연구소, 2012.12.

- 양용석, “방송통신융합(IPTV) 서비스의 활성화를 위한 탐색적 연구: 모색과 대안”, 한국IT서비스학회 2009년도 춘계학술대회, 한국IT서비스학회, 2009.5.
- 서현식·김준호·이봉규, “IPTV 서비스의 수용과 확산을 위한 정부 정책 프레임워크 분석”, 「한국인터넷정보학회논문지」 제11권 제5호, 2010.
- 법무법인 인, 「IPTV 및 유사방송서비스 규제체계 정립방안 연구」, 미래창조과학부·방송통신위원회, 2013.12.
- 윤성옥, “방송의 공익성이란 무엇인가 - 정책목표 설정을 위한 이론과 실제에 대한 탐색 -”, 「언론과 법」, 제12권 제1호, 한국언론법학회, 2013.6.
- 이상식, “신(新) 방송시대, 통합 방송법 제정 시급”, 한국기자협회 홈페이지, 2013.10.16.
[<http://www.journalist.or.kr/news/articleView.html?idxno=32045>].
- 이상우, “방송통신 융합환경에서 수평적 규제체계의 도입 이슈: 특집호를 내면서”, 「사이버커뮤니케이션 학보」, 제24호, 사이버커뮤니케이션학회, 2007.12.
- 이종원, “유료방송 규제체계 정비 방향(안)”, 유료방송 규제체계 정비 방안 마련을 위한 토론회, 2014.10.28., 한국방송학회.
- 이원우, 「경제규제법론」, 홍문사, 2010.
- 정수용, “방송통신시장에서의 비대칭규제와 공정경쟁”, 스마트미디어센터 공청회, 한국디지털미디어산업협회, 2012.
- 정영주, “IPTV 도입 정책에 대한 과정평가 연구”, 「언론정보연구」 50권 1호, 2013.
- 정원조·정필운, “스마트 시대의 유료방송 규제: 현황과 과제”, 「경제규제와 법」, 제7권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2014.
- 정인숙, “IPTV 도입과정에 대한 지대추구론적 분석”, 「한국언론정보학보」, 통권 47호, 2009.
- 정필운, “방송통신통합사업법 제정론에 대한 비판적 검토”, 「과학기술법연구」 제19집 제2호, 한남대학교 과학기술법연구원, 2013.6.
- 정필운, “통신영역규제의 정당화 논거 연구”, 「공법학연구」, 한국비교공법학회, 제15권 제3호, 2014.8.
- 정필운·권오상·김슬기·성윤택 외, “융합환경에 적합한 방송통신 법체계의 사회적 수요 및 개선방안 연구”, 한국방송통신전파진흥원, 2011.11.

- 정필운·김슬기, “방송통신 융합 환경에서 방송시장 불공정행위의 규율”, 「언론과 법」 제11권 제1호, 한국언론법학회, 2012.6.
- 정필운·이종관·김슬기 외, “멀티 플랫폼 환경하의 IPTV를 중심으로 한 불공정 행위 규제방안 연구”, 방송통신위원회, 2011.11.
- 한국방송학회 편, 「세계방송의 역사」, 나남, 1992.
- 현대원·이수영, “IP기반 방송서비스 확산에 따른 효율적 경쟁체제 구축방안 연구”, 방송통신위원회, 2012.12.
- Bertrand du MARAIS, “프랑스에 있어서 통신과 방송의 융합”, 이원우 편, 「방송통신법연구IV」, 경인문화원, 2008.
- Nikos Th. Nikolinakos, EU Competition Law and Regulation in the Converging Telecommunications, Media, IT Sectors, Kluwer Law, 2006.
- Australian Government, Convergence Review, 2012.3.

〈Abstract〉

A Legislation Assessment of Internet Multimedia Broadcast Services Act

Pilwoon Jung

(Korea National University of Education, Professor)

Wonjo Jung

(MBC Plus, Ph.D in Media)

Seven years have passed since the Internet multimedia broadcasting (IPTV) which called as a full-fledged broadcasting convergence service started in 2008. Due to the IPTV service, pay-TV market has grown rapidly, switchover to digital devices has been promoted, and the content market has been activated in Korea. The institutional framework for these changes is the enactment of the 「Internet Multimedia Broadcast Services Act」.

The National Assembly and the administrative branch are trying to establish a so-called ‘integrated broadcasting act’ combining the current 「Broadcasting Act」 and the 「Internet Multimedia Broadcast Services Act」. What is the reason to amend the legislation? Is such amendment proper? Was it proper that the IPTV Act enacted in order to regulate the broadcasting convergence services which was recognized as a leading social services of ICT convergence services was legislated based on the Broadcasting Act in the first place?

The purpose of this article is to suggest the feasibility and the direction of implementing integrated broadcasting legislations based on the review of the legislative process and results. Furthermore, it suggests how to institutionalize ICT convergence services. For this purpose, this article examines the legislative processes and the contents of the IPTV act (II). In addition, the reasons to amend the act and the current amendment are analyzed (III). Based on

traditional legislation assessment methodology, it analyzes whether the act achieved the original objectives, what side effects were resulted, whether the act was proved as well-structured or understandable, and whether the revision or abolition is needed (IV). Finally, it concludes with implications on institutionalizing of ICT convergence services (V).

※ **Key Words** : Internet Multimedia Broadcast, The Internet Multimedia Broadcast Services Act, Legislation Assessment, Convergence