

IPTV 더이상 지연되지 말아야



박 노 익 · 방송통신위원회 과장

1. 들어가며

디지털 기술의 발전과 인터넷망의 고도화에 따라 전 세계적으로 디지털 융합¹⁾(Digital Convergence)이 급속히 진행되고 있다. 디지털 융합은 과거 우리가 경험하지 못했던 새롭고 다양한 서비스로 우리의 일상생활 모습을 바꿔나가고 있다. 이러한 디지털 융합의 대표적인 사례가 바로 인터넷TV²⁾(IPTV : Internet Protocol Television)이다. IPTV는 초고속 인터넷망을 이용하여 실시간 방송서비스와 통신서비스를 복합적으로 제공하는 방송·통신 융합서비스이다. ‘인터넷’과 ‘방송’이 융합되면서 실시간 방송프로그램과 함께 인터넷 검색, 전자상거래, 문자메세지, 게임, 생활정보 등 수많은 양방향

멀티미디어 콘텐츠를 인터넷에 연결된 셋톱박스과 TV 화면¹⁾을 통해 볼 수 있게 된다. 이러한 IPTV는 인터넷에 기반한 양방향성, 이용자 참여와 선택, 방송프로그램 구성의 다양성·무한성, 다양한 응용서비스 발전가능성 등의 주요한 특징을 갖고 있다.

아직 실시간 방송프로그램이 포함되어 있지 않은 상황에서 본격적인 IPTV 서비스의 전 단계에 해당하는 소위 pre-IPTV²⁾ 서비스가 이미 상당 수준 보급되고 있는 가운데, 수년간 논란 끝에 작년 12월말 IPTV 서비스 도입을 위한 법률인 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」이 제정되어 금년 4월 시행될 예정이다. 이에 따라 금년 하반기에는 사업허가를 받고 실시간 방송이 포함된 본격적인 IPTV 서비스가 도입

1) ‘TV화면’이라고 한 것은 IPTV는 지상파TV 채널을 지상파를 통해 수신하지 않기 때문이다. TV가 아니라도 셋톱박스과 연결가능한 어떠한 형태의 디스플레이라도 이용될 수 있다.
 2) pre-IPTV 서비스는 초고속인터넷망을 이용하여 실시간 방송프로그램이 없이 주문형비디오(VOD) 등 양방향 통신 콘텐츠를 중심으로 제공하는 IPTV 이전 단계의 서비스를 말한다. 하나로텔레콤의 「하나TV」, KT의 「메가TV」, LG데이콤의 「myLGtv」 등이 서비스 중이며, '08년 2월 말 현재 3개 pre-IPTV 서비스의 전체 가입자 수는 약 135만명이다.

될 수 있을 것으로 예상되고 있다. IPTV 서비스를 도입하기 위해서는 IPTV 제공사업 허가, IPTV 콘텐츠 사업 신고 등의 구체적인 절차와 기준 등을 정할 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」시행령과 고시 등 하위 법령이 제정되어야 한다. 이 글에서는 오랜 논의 끝에 제정된 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」의 의미와 시행령에 규정할 내용 가운데 쟁점사항 등을 중심으로 IPTV 활성화를 위한 법제화 정책방향을 논의하고자 한다.

2. 논의경과

작년 말 IPTV 도입 법률이 제정되기까지는 수년에 걸쳐 방송·통신계의 치열한 논쟁이 있었다. '04년 하반기 KT 등 통신사업자들이 IPTV 서비스 도입계획을 발표한 이래 IPTV 법률이 제정되기까지 꼬박 4년이 걸린 셈이다. 방송·통신의 규제기관과 법제화 정보통신부와 통신법, 방송위원회와 방송법으로 이원화되어 있는 체계에서 방송과 통신의 성격을 모두 가진 IPTV 서비스 도입 논의는 통신계와 방송계 양측의 상이한 규제철학과 업계의 상충되는 이해관계가 첨예하게 대립되면서 방송과 통신 전반에 대한 수많은 이슈가 쟁점화 되었고, 이에 대한 양 측간 치열한 공방전이 전개되는 과정을 겪어야 했다. '04년 말부터 국무조정실 주관의 「멀티미디어정책협의회」, 정보통신부·방송위원회 양자간 「방송·통신정책협

의회」, 그리고 학계·업계·시민단체 등 각계 각층에서 개최한 토론회에서 IPTV 도입방안이 논의되기 시작했다. '06년 7월에는 국무총리 소속 「방송통신융합추진위원회(융추위)」가 설치되어 범정부 차원에서 관계부처 및 민간 전문가 등이 참여하여 이듬해 4월까지 수십여 차례의 융추위·전문위 회의, 공청회, 워크숍 등을 개최하여 관련 이슈에 대해 심도 있는 논의를 계속한 끝에, 이듬해인 '07년 4월 융추위는 IPTV 도입방안의 주요항목별 다수안을 도출했다³⁾.

IPTV 법제화가 지연되고 있는 와중에 '06년 7월 하나로텔레콤은 우선적으로 주문형비디오(VOD) 중심으로 「하나TV」서비스를 도입했다⁴⁾. 이어서 '06년 8월에는 정보통신부와 방송위원회 간 IPTV 시범사업을 공동추진하기로 합의하고, 06년 11~12월 KT 및 다음(Daum) 2개 컨소시엄이 주관이 되어 IPTV 시범사업이 이루어졌다. 각 컨소시엄에는 통신사업자와 방송사업자가 골고루 참여하여 시범가구를 대상으로 실시간방송프로그램과 다양한 비즈니스 모델의 가능성을 검증했다.

'07년 1월 국회에서 「방송통신특별위원회」가 구성되고 3월에 활동을 시작하면서 논의의 중심은 국회로 넘어갔다. 특위에서 IPTV 논의가 본격화 되면서 '07년 6~7월 사이에만 홍창선·서상기·손봉숙·지병문·이광철 의원 등 특위 소속위원 5명이 각각 IPTV 도입 법안을 대표발의함으로써 '05년에 유승희·김재홍 의원이 대표발의한 법안까지 포함하여 총 7개의 법안이 특위에 상정되었다. 특위에서 다시 쟁점별로 많은 논의가 있었으며, 결국에는 '07년 11

3) 주요한 내용은 IPTV를 방송이 주된 서비스(통신은 부수적 서비스)로 보고, 사업면허는 허가제를 적용하되, 자회사 분리·사업권역 제한은 하지 않기로 한 것이다. 규제관할은 방송·통신 기구 통합을 전제로 통합기구가 담당하도록 하였으나, 적용법률에 대해서는 결정하지 못했다.

4) KT는 '06년 9월 「하나TV」와 유사한 「메가TV」 상용서비스를 개시했다.





월 7개 법안의 수정대안으로 「인터넷 멀티미디어 방송사업법안」을 제안하여 12월 특위에서 의결하게 되었고, '07년 12월 28일 국회 본회의를 통과했다. 동 법률은 '08년 1월 17일 공포되어 '08년 4월 18일 시행될 예정이다.

3. 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」의 주요내용

인터넷 멀티미디어 방송사업법은 지난 수년간 방송·통신계가 뜨겁게 논의하였던 융합서비스 규제에 관한 많은 쟁점에 대하여 입법기관이 어느 쪽으로든 최종 결론을 내리고 있다. 그 가운데 주요한 내용은 다음과 같다.

- ① IPTV 서비스 정의 : 법률은 「인터넷 멀티미디어 방송」을 유선의 인터넷망을 이용(망을 소유 또는 임차)하여 실시간 방송프로그램(일정한 서비스 품질 보장)과 주문형비디오^(VOD), 게임, 전자상거래, 문자메세지 등의 멀티미디어 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 것으로 정의하고 있다. 망을 직접 소유하지 않고 임차하여서도 서비스를 제공하는 경우를 포함하고, 방송서비스(실시간 방송 프로그램)와 함께 통신서비스(부가통신서비스)를 복합적으로 제공하는 것이라고 규정함에 따라 실시간 방송프로그램이 없는 pre-IPTV 서비스는 이 법의 적용대상에서 배제된다.
- ② 사업(자) 분류 : 그동안 사업분류체계에 대하여 많은 논란이 있었으나 동 법률은 IPTV 콘텐츠 사업자로부터 콘텐츠를 공급받아 이를 이용자

에게 제공하는 「인터넷 멀티미디어 방송 제공사업(IPTV 제공사업)」과 IPTV 제공사업자에게 콘텐츠를 공급하는 「인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업(IPTV 콘텐츠사업)」으로 2분류하였다. 그리고, IPTV 제공사업자는 기존의 방송사업자와 달리 소위 직접사용채널의 운용이 금지되었다. 이는 전송사업과 콘텐츠사업의 수평적 규제체계를 적용하여 향후 방송·통신 전반의 수평적 규제체계 전환의 토대를 마련했다는 점에서 의의가 크다.

- ③ 적용법률 : 큰 쟁점의 하나였던 적용법률 문제는 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」이 제정됨에 따라 제3의 특별법 형태를 취하게 되었다. 동법 제3조의 규정에 따라 인터넷 멀티미디어 방송 사업에 대하여는 다른 법률에 우선하여 이 법이 적용된다.
- ④ 사업권역 : 역시 큰 쟁점이었던 IPTV 제공사업의 사업권역은 전국권역이 원칙이다. 다만, 중소기업의 요청이 있고 방송통신위원회가 특별히 인정하는 경우 예외를 허용한다.
- ⑤ 면허방식 : IPTV 제공사업자는 5년 이내에서 허가(허가기간 : 시행령 위임)를 받아야 하며, IPTV 콘텐츠사업자는 신고 또는 등록하거나 보도전문·종합편성·홈쇼핑의 경우 승인을 받아야 한다.
- ⑥ IPTV사업자에 대한 소유 규제는 다음과 같다.
- ⑦ 시장점유율·겸영 규제 : IPTV 제공사업자는 77개 CATV 사업권역별로 IPTV·CATV·위성방송을 포함한 전체 유료방송 가입가구의 1/3을 초과할 수 없다. 또한, IPTV 제공사업자

구분	대기업	신문·뉴스통신	외국인
IPTV 제공사업자	제한없음	49%	49%
IPTV 콘텐츠사업자	일반	제한없음	49%
	보도전문·종합편성	금지	금지

는 텔레비전·라디오·데이터방송 방송채널사용사업자 별로 각각 사업자수의 1/5을 초과하여 겸영할 수 없다.

- ⑧ 전기통신설비 동등접근 : IPTV 제공사업자는 자기 보유설비 부족, 영업비밀의 보호 등 합리적이고 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고 IPTV서비스 제공에 필수적인 전기통신설비를 제공하여야 한다. 필수설비의 범위, 제공 거절 사유, 대가산정 원칙 등은 시행령으로 정하도록 했다.
- ⑨ 콘텐츠 동등접근 : IPTV 콘텐츠사업자는 방송통신위원회가 고시한 주요 방송프로그램에 대해서는 다른 IPTV 제공사업자에게도 차별없이 제공하여야 한다.
- ⑩ 공정경쟁 : 다른 사업에서 IPTV 제공사업으로의 지배력 전이방지 방법 마련, IPTV 제공사업의 경쟁상황평가를 위한 경쟁상황평가위원회 구성·운영 및 IPTV 제공사업자의 금지행위 등을 규정하고 있다.

4. 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 입법의 의미

무엇보다 가장 큰 의미는 오랜 기간 동안 통신계와

방송계 양 측이 논쟁을 벌여온 IPTV 도입을 위한 제도적 틀이 드디어 마련되었다는 점이다. 전 세계적으로 우리나라의 앞선 네트워크 발전을 주시하고 있는 상황에서 기존에 방송·통신의 이원화된 규제체계에서 적절히 규율하지 못하였던 융합서비스에 대한 법적근거가 마련된 것이다. 이로써 금년에는 실시간방송을 포함한 IPTV 상용서비스가 도입될 수 있게 되었다. IPTV 상용서비스의 도입은 기존 방송시장에 경쟁과 소비자 혜택을 크게 가져다 줄 것으로 예상된다.

또 다른 의미는 방송·통신 융합시대에 맞춰 규제체계 전환의 지향점인 수평적 규제체계를 처음으로 도입했다는 점이다. 수평적 규제체계를 IPTV사업을 전송사업(IPTV 제공사업)과 콘텐츠사업(IPTV 콘텐츠사업)으로 2분류하고, 각 계층별로 그 성격에 적합하게 규율하는 것이다. 이에 따라 전송(플랫폼)사업자+콘텐츠사업자의 지위를 모두 복합적으로 갖고 있는 기존의 방송사업자와는 달리, 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.

이외에도 공정경쟁 촉진과 이용자 이익 보호 장치가 강화되었다는 데에 의미가 있다. IPTV 제공사업의 공정경쟁을 촉진하기 위해 전기통신설비 및 콘텐츠에 대한 동등접근 규정, 다른 사업에서의 부당한





지배력의 전이 방지 방법을 규정하도록 하고 있다. 특히, 전문규제기관으로서 방송통신위원회의 공정경쟁 기능과 권한이 강화된 점을 주목해야 한다.

하지만, 다른 법률에 의한 다수의 콘텐츠사업자들이 IPTV 제공사업자에게 콘텐츠를 공급하기 위해서는 다시 신고·등록·승인을 받아야 하거나, 부가통신사업자에게 외국인 소유제한을 49%까지 신설 강화하고, 부가통신 콘텐츠를 방송법상의 내용심의를 받도록 규제하고 있어 통신법의 규제체계와 상충되며, IPTV 제공사업자의 실시간 방송프로그램의 구성 및 운용에 있어 방송법 규제를 과도하게 준용하고 있는 점 등 일부 문제점이 지적되고 있어서 향후 보완·개선할 필요가 있다.

5. 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 시행령 제정

「인터넷 멀티미디어 방송사업법」시행령에 담길 주요 사항은 다음과 같다.

- IPTV 제공사업의 허가 신청시 제출해야 할 사항 (법 제4조제3항)
- IPTV 제공사업의 허가절차, 심사기준에 대한 배점 등 (법 제4조제7항)
- IPTV 제공사업의 허가기간 (법 제5조)
- IPTV 제공사업의 변경허가 방법, 절차 등 (법 제11조제1항)
- IPTV 제공사업자의 지배력 전이 방지 방법(법 제12조제5항)
- 경쟁상황평가 기준·절차·방법, 경쟁상황평가

위원회의 설치·조직·업무·위원의 선임방법·위원의 임기 및 신분 (법 제12조제5항)

- 전기통신설비 동등제공의 대상이 되는 설비의 범위, 설비 제공의 거절·중단·제한 사유, 설비제공의 방법·절차 및 이용대가의 산정원칙 등 (법 제14조제4항)
- IPTV 제공사업자의 소유가 제한되는 신문·뉴스통신의 특수관계자 범위 (법 제8조제2항)
- IPTV 종합편성 또는 보도전문 콘텐츠사업의 겸영이 금지되는 대기업·신문·뉴스통신의 특수관계자의 범위 (법 제8조제3항)
- IPTV 콘텐츠사업자의 신고, 등록 및 승인의 절차 및 방법 (법 제18조제3항)
- 콘텐츠 동등접근의 대상이 되는 주요 방송프로그램의 기준 (법 제20조제1항)
- IPTV 제공사업자의 금지행위 유형 및 기준에 필요한 사항 (법 제17조제3항)
- IPTV 제공사업자의 금지행위 위반 시 부과되는 과징금 상한액 (법 제17조제2항)
- 출연금의 운용 및 관리 등에 필요한 사항(법 제23조제2항)
- 허가취소 및 사업정지 등 처분의 기준, 절차 등 (법 제24조제2항)
- 과징금 및 과태료 부과에 관한 사항 (법 제25조제2항, 제28조제2항)

이 가운데 주요한 쟁점사항을 중심으로 합리적인 규제 방안을 검토해 보고자 한다.

① 중소기업의 사업권역

「인터넷 멀티미디어 방송사업법」은 IPTV 제공사업의 사업권역은 전국권역이 원칙이나, 중소기업의

요청이 있고 방통위가 필요하다고 인정하는 때에는 예외적으로 非전국권역을 허용하고 있다. 그런데, 중소기업의 사업권역을 사업자 자율로 하게 되면 수많은 소규모 사업자 난립에 따른 시장혼탁 및 저가 요금 경쟁에 따른 콘텐츠 시장 발전을 저해할 우려가 있으므로 CATV의 77개 사업권역을 기준으로 허가해야 한다는 일부의 주장이 있다. 그러나, 중소기업의 사업권역은 사업자 자율로 정하도록 하는 것이 타당하다고 본다. 그 이유는 첫째, 응추위 및 국회 특위 논의 과정에서 인터넷망의 특성과 전세계적 추세에 따라 CATV와는 달리 통신사업자에게도 전국권역을 허용하기로 최종 결론을 내린 바 있고, 국회 특위의 마지막 축조심사 과정에서 중소기업은 전국적으로 사업하기 곤란하므로 이에 대한 배려가 필요하다는 지적에 따라 예외조항을 신설하게 된 입법 취지를 고려해야 할 필요가 있다. 둘째, 중소기업에게 CATV 처럼 지역권역 별로 자회사를 설립하여 각각 허가를 받도록 하는 것은 불합리하고 과도한 규제이다. 그렇지 않아도 어려운 중소기업의 경우 자율적인 사업계획에 따라 임의로 지역선택을 할 수 있도록 허용할 필요가 있다. 셋째, 중소기업에게도 서비스 커버리지, 복수의 경쟁체제 등에 있어서 최대한 시장원리와 소비자의 선택에 맡기는 것이 바람직하다. 넷째, 아직까지의 국내외 시장상황에서 다수 중소사업자의 시장난립 주장은 무리한 예단이다. 다섯째, 전 세계적으로 IPTV 사업권역을 CATV와 같이 지역적으로 제한하고 있는 규제 사례는 찾기 곤란하다.

② IPTV 제공사업자의 지배력 전이 방지 방법

「인터넷 멀티미디어 방송사업법」은 ‘다른 사업’에서의 지배력이 IPTV 제공사업으로 부당하게 전이되

지 않도록 하기 위한 방법을 시행령에 위임하고 있다. 일부에서는 다른 사업에서의 지배력전이 방지 방법으로 회계분리와 사업부문 분리를 모두 규정할 것으로 주장하고 있다. 그러나, 다른 사업에서의 지배력전이 방지 방법으로 회계분리를 규정하되, 사업부문 분리 강제는 지양함이 타당하다고 생각한다. 그 근거는 첫째, 이미 유료방송 시장에서의 지배력이 고착화되어 있는 상황에서 IPTV는 아직 상용서비스가 개시되지도 않았고, 초기 망투자와 콘텐츠 확보에 막대한 자금과 애로사항이 예상된다라는 점을 고려할 필요가 있다. 둘째, ‘다른 사업’의 범위가 포괄적이어서 시장획정이 구체화되지 않고서는 사전적으로 지배력 존재여부를 판단하기 곤란하다. IPTV와 연관된 ‘다른 사업’은 무수히 많으며, 각각의 시장에서 지배력이 존재한다고 하여 자회사를 만들어야 한다는 것은 불합리하다. 셋째, 설령 특정 시장에서의 지배력이 존재한다고 하여 IPTV 제공사업을 사전적으로 과도하게 제약하는 규제 방안은 지양해야 한다. 넷째, ‘사업부문 분리’는 통상 ‘자회사 분리’를 의미하므로 모법의 입법취지에 배치된다. 무엇보다 국회에서 최종 결론이 나온 사항에 대하여 하위법령에서 그 반대로 규제하려는 접근은 바람직하지 않다.

③ 전기통신설비 동등제공

「인터넷 멀티미디어 방송사업법」은 정당한 사유없이 서비스 제공에 필수적인 설비의 이용요청을 거절하거나 이용중인 설비의 이용을 중단·제한하지 못하도록 규정하면서 필수설비의 범위, 거절·중단·제한사유를 시행령에 위임하고 있다. 필수설비의 범위와 관련하여 사실상 모든 설비를 범위로 해야 한다는 일부의 주장이 있다. 그러나, 망 개방은 사업자의





재산권을 제한하는 것이므로 이것이 정당화되기 위해서는 공정경쟁 환경 조성이라는 공공의 필요가 있어야 하며, 그 수단도 공공의 목적을 달성하기 위해 필요 최소한의 것이어야 한다. 따라서, 대상 설비는 IPTV 제공사업의 공정경쟁 확보 측면에서 IPTV 제공사업에 필수성이 인정되는 설비로 범위를 한정하는 것이 타당하다. 전 세계적으로 설비제공 제도는 지속적으로 발전되어 오면서 통신법으로 규율하는 추세이나 '필수설비'의 개념과 범위는 통일되어 있지 않다. 예를 들어, 미국의 경우 광케이블은 가입자 망공동활용(LLU) 대상에서 제외하고 있고, 유럽의 경우 LLU 제도를 활용하여 IPTV 제공사업에 진입하고는 있으나 기간망까지 포함하여 모든 설비를 개방하고 있지는 않는다는 점을 고려할 필요가 있다. IPTV 준비사업자들은 수도권을 중심으로 단계적으로 망 구축을 확대 중에 있으므로 초기 망 투자유인도 고려해야 한다. 특정 사업자를 염두에 두고 자회사 분리 주장과 동일한 맥락에서 네트워크를 사실상 강제로 개방하려는 규제는 불합리하다. 일부의 망 미보유 사업자들이 일체의 설비를 개방하라는 주장은 망 고도화 정책방향과 상충할 소지가 많다. 통상적이고 합리적인 범위에서 필수설비의 범위를 설정하고 그 이외에 대해서는 시장에서 해당 사업자간 협의를 통해 해결하는 것이 바람직하다.

④ 금지행위 중 필수설비 접근 제한행위

「인터넷 멀티미디어 방송사업법」은 IPTV 제공사업자의 금지행위의 하나로 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용·접근을 거절·중단·제한하지 못하도록 규정하면서 금지행위의 세부 유

형 및 기준을 시행령에 위임하고 있다. 일부에서는 금지행위 세부유형의 하나로 “필수설비를 자신이 이용하는 요금과 부당하게 차별하는 것”을 금지하도록 시행령에 규정할 것을 주장하고 있다. 그러나, 자체의 망 구축 원가를 산정하여 이를 경쟁사업자에게 그대로 제공하라는 주장은 망 투자유인을 저해할 가능성이 많다. 사업부문 분리 또는 자회사 분리를 전제로 이용대가 차별을 금지하는 규정은 입법취지에도 어긋난다.

6. 향후 예상일정

「인터넷 멀티미디어 방송사업법」시행령 제정 작업은 그 동안의 검토결과를 토대로 조만간 탄력을 받을 것이며, 금년 5월까지의 시행령, 고시 등 하위법령을 제정하여 법제도 정비를 완료하고, 금년 3/4분기에 IPTV 제공사업자를 허가하고 상용서비스 개시될 것으로 예상된다.

하위법령 제정과정에 불합리한 규제로 서비스 개시가 지연될수록 경제적 효과 및 소비자 편익은 줄어들 수 밖에 없다. 국회에서의 입법 목적과 취지를 반영하고, 궁극적으로 통신사업자들이 실질적인 사업 준비 및 서비스 개시가 가능하도록 규제완화·시장자유·경쟁촉진 등의 정책목표 하에서 하위법령이 마련되어야 할 것이다. 신규 사업자의 시장진입을 원천 차단하거나 과거의 규제 틀로써 과도하게 규제하려는 시도는 바람직하지 않다. 오랜 논의 끝에 어렵사리 마련한 IPT법의 입법취지를 살려 IPTV 서비스가 하루속히 활성화될 수 있기를 바라마지 않는다.

TTA