

방통융합정책연구 KCC-2018-04

방송통신분야 네거티브 규제전환 방안 연구

Study on Negative Regulation of
Broadcasting and Telecommunications

권오상/노창희/이수연/이순환

2018. 12

연구기관 : (사)미디어미래연구소

이 보고서는 2018년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해
이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『방송통신분야 네거티브 규제전환 방안 연구』
의 연구결과보고서로 제출합니다.

2018년 12월

연구기관: (사)미디어미래연구소

총괄책임자: 권오상 선임연구위원

참여연구원: 노창희 연구위원

이수연 선임연구위원

이순환 선임연구위원

목 차

요약문	
제1장 서 론	1
제1절 연구배경 및 필요성	1
제2절 연구목적 및 범위	3
제2장 미디어 환경의 변화와 규제	5
제1절 미디어 환경 변화 분석	5
1. 방송·통신의 융합	5
2. 기술의 발전에 따른 새로운 미디어의 등장	6
3. 이용자의 미디어 이용형태 변화	7
제2절 규제일반론과 포괄적 네거티브 규제	8
1. 규제의 의의	8
2. 규제의 유형	10
3. 포괄적 네거티브 규제의 의의	13
4. 네거티브 규제 전환의 필요성과 기대효과	15
5. 포괄적 네거티브 규제방식의 유형 및 사례	16
6. 네거티브 규제전환 시 유의사항	25
제3장 방송·통신 영역의 규제 현황	27
제1절 방송·통신 분야 법령상 규제 조사	27
1. 방송·통신 법령상 규제 전수조사	27

2. 방송·통신 법령상 포괄적 네거티브 규제 전환 발굴의 의의	31
3. 방송과 통신 규제 전환 사례	33
제2절 방송 서비스 분야 규제 현황	42
1. 방송 분야 구조적 규제	42
2. 방송광고 분야 규제 현황	57
제3절 통신 관련 분야 규제 현황	71
1. 기간통신사업	71
2. 부가통신사업	74
3. 이용자 보호	75
4. 사후 규제	75
5. 개인정보·위치정보 규제현황	75
제4장 방송통신법상 포괄적 네거티브 규제 전환 방향	78
제1절 방송 개념 및 방송사업 분류 규제체계 개선	78
1. 현행 방송법상 규제체계의 신유형 서비스 수용의 어려움	78
2. 포괄적 네거티브 규제전환 방향	80
제2절 광고의 네거티브 규제전환	85
1. 방송광고 네거티브 규제전환 방안	85
2. 협찬고지 네거티브 규제전환 방안	91
3. 광고 규제 프리존	92
제3절 기타 방송·통신 영역의 규제 개선 논의	99
1. 방송채널사용사업자의 설비구비 요건	99
2. 편성규제의 개선	101
3. 전파법상 방송국 허가	104
4. 방송국 개설조건	105
5. 기술 규제 유연화	107

제5장 결어	108
참 고 문 헌	117

표그림 목차

<표 2-1> 규제대상에 따른 규제분류	11
<표 2-2> 현행 자본시장법상 증권의 포괄적 정의	18
<표 2-3> 정보통신망법상 동의획득방법	19
<표 2-4> 수도권 대기환경개선에 관한 특별법상 배출허용총량 할당제	20
<표 3-1> 방송·통신 관련 법령	27
<표 3-2> 방송·통신 관련법에서의 진입규제 등	30
<표 3-3> 전기통신 의무 및 사업자 분류제도 변천	34
<표 3-4> 의무분류: 시행규칙과 법의 분류 비교	35
<표 3-5> 기간통신사업자 통합에 따른 규제의 적용범위 개선	36
<표 3-6> 지상파 방송사업자 광고규제 변화(시행령 제59조 제2항 제1호)	38
<표 3-7> (舊)PIMS 및 (現)ISMS-P 신청대상 비교	41
<표 3-8> 방송법상 방송, 방송사업 방송사업자의 분류(제2조)	43
<표 3-9> 방송법상 및 통신법상 사업자별 진입규제	44
<표 3-10> 소유·겸영 규제	46
<표 3-11> 국내제작 방송프로그램 편성 규제	48
<표 3-12> 다른 한 방송사업자의 제작물 편성규제	49
<표 3-13> 채널 의무편성의 법적 근거	52
<표 3-14> 약관 관련 규정	53
<표 3-15> 방송법과 IPTV법상 금지행위 비교	56
<표 3-16> 방송광고 제도개선 정책방향 주요 내용	59
<표 3-17> 방송광고의 종류(제73조 제2항 각호)	61
<표 3-18> 방송법 시행령상 방송광고의 규제방식	63
<표 3-19> 시행령상 가상광고 및 간접광고의 규제방식	64

<표 3-20> 가상광고 세부기준 등에 관한 고시의 규제방식	65
<표 3-21> 협찬고지 등에 관한 규칙의 협찬고지 규제방식	67
<표 3-22> 비상업적 공익광고 편성비율	67
<표 3-23> 방송광고심의에 관한 규정	68
<표 3-24> 2016 EU 시청각미디어서비스지침 개정안	70
<표 4-1> 방송통신위원회의 DCS 위법성 판단 근거	79
<표 4-2> 방송 정의의 개선방향	81
<표 4-3> 방송의 정의 개선	82
<표 4-4> 현행 방송법상 규제체계와 개선방향	83
<표 4-5> 방송 시간 규제의 네거티브 전환 예시	85
<표 4-6> EU 시청각미디어서비스지침의 일일총량제 개정	86
<표 4-7> 광고 노출 크기 규제방식	87
<표 4-8> 가상광고 및 간접광고의 대상 네거티브 전환 예시	88
<표 4-9> 프로그램內 광고와 프로그램外 광고 예시	90
<표 4-10> 협찬고지의 네거티브 전환 변경 예시	91
<표 4-11> 광고 프리존 관련 규정	97
<표 4-12> 방송광고 규제프리존(예시)	98
<표 4-13> 방송채널사용사업자 등록 요건	99
<표 4-14> 방송채널사용사업자 등록요건의 네거티브 규제전환	100
<표 4-15> 편성비율의 통합	103
<표 4-16> 전파법상 방송국 허가 심사 사항	105
<표 4-17> 전파법상 방송 유형별 방송국 개설조건	106
<표 4-18> 지상파 초고화질 텔레비전방송 기술 규제	107

[그림 2-1] 네거티브 규제 개념도	24
[그림 3-1] 광고총량제	61
[그림 3-2] 편성시간 판단의 기준	62
[그림 4-1] 사운드리 서비스	94

요약문

1. 제 목

방송통신분야 네거티브 규제전환 방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

네거티브 규제전환의 논의는 결국 규제의 개선(Good Regulation) 논의의 연장이라 할 수 있다. 기존의 방송법과 통신법의 영역에서는 규제의 체질적인 개선을 위해 지속적인 변화가 이루어져왔다. 방송과 통신의 모든 규제에 대해 네거티브 규제의 전환을 방향으로 삼는 것은 적절하지 않다.

따라서 기존의 방송통신법 법제를 둘러싼 규제의 개선 논의를 하면서 네거티브 규제 전환 논의에 중점을 두어 연구를 하도록 한다. 즉 수평적 규제체계로의 전환 논의 이전부터 나온 규제체계 개선의 논의를 포괄적 네거티브 규제전환에 대한 논의까지 확장하여 살펴보도록 한다. 이에 따라 방송통신 영역에서 현재 정부의 포괄적 네거티브 방식으로의 전환 방식에 맞추어 규제의 적절한 개선이 이루어 질 수 있는 정책방향을 제시할 수 있는 기회를 삼는다.

이러한 연구목적을 달성하기 위해 우선 미디어환경의 변화를 이해하고 포괄적 네거티브 규제의 개념과 필요성에 대한 이해가 필요하다. 또한 방송통신 분야의 전반적인 규제 조사 및 분석이 있어야 적절한 규제 개선의 방향을 제시할 수 있다. 포괄적 네거티브 규제전환의 대상이 되는 규제를 발굴하기 위해서는 우선 어떠한 규제가 있는지에 대한 조사가 선행되어야 할 것이다. 다음으로 적절한 규제개선의 방법을 고찰해보도록 한다.

3. 연구의 구성 및 범위

제2장에서는 미디어 환경의 변화와 포괄적 네거티브 규제를 살펴보도록 한다. 기술의 발전으로 촉진된 방송과 통신 환경의 변화와 규제의 기능에 대한 이해를 바탕으로 포괄적 네거티브 규제로의 전환 필요성과 포괄적 네거티브 규제의 전환의 의미를 살펴보도록 한다.

제3장에서는 방송과 통신 영역의 규제에 대한 전반적인 조사를 통해 규제의 현황을 살펴보도록 한다. 특히 포괄적 네거티브 규제의 전환 대상 발굴을 위해 기존의 새로운 서비스나 상품의 출시를 막고 있는 규제가 있는지를 중심으로 살펴보고, 기존의 규제분류에 따라 방송과 통신의 규제를 유형화하고 개선점을 도출해내도록 한다.

제4장에서는 제3장의 규제분석을 통해 도출해낸 규제 개선 사항에 대해 구체적으로 개선 방향을 살펴보도록 한다. 방송과 통신 영역에서 포괄적 네거티브 규제전환과 함께 실질적인 규제 개선 방안을 검토하도록 한다.

4. 연구 내용 및 결과

가. 미디어 환경의 변화와 규제

1) 방송 · 통신의 융합

인터넷의 발달과 기술의 발달로 인해 전송수단이 인터넷 중심으로 변화하고 이에 따라 TV 수상기를 통하던 전통방식에서 벗어나 유무선 온라인 방식으로 방송프로그램 시청이 확대되었다. 미디어 시청이 급증, 5G 서비스 개시 등으로 개인화된 시청 패턴이 확산되고 있다.

2) 기술의 발전에 따른 새로운 미디어의 등장

디지털 기술이 발전함에 따라 디지털콘텐츠 사업은 2017년부터 DC 3.0 시대로 전환하게 될 것으로 예상되며, 고화질의 실감형 콘텐츠의 소비가 이루어질 것으로 예상된다. 고도화된 네트워크를 통해 UHD화질의 동영상 뿐 아니라, VR·AR 콘텐츠의 전송이 가능해지고 홀로그램 등 새로운 방식의 미디어 콘텐츠의 전송이 가능해질 것으로 기대되고 있다.

3) 이용자의 미디어 이용형태 변화

TV와 같은 전통 미디어의 이용률은 급격히 감소하고, IPTV를 시작으로 전통적인 방송 형태를 벗어난 미디어의 출현이 활성화되고 있으며, OTT를 위시한 새로운 미디어의 출현이 증가하고 있다.

나. 규제일반론과 포괄적 네거티브 규제

1) 규제의 의의

규제는 국민의 안전과 복지 증진이라는 본연의 기능을 수행하기 위한 정책 수단으로 정책 목표 달성을 위한 불가피한 수단이지만, 국민 개인과 기업의 입장에서는 그들의 자유를 침해하고 시장매커니즘의 효율성을 저하시킨다. 규제가 기술의 변화를 따라가지 못할 경우 혁신적인 비즈니스 모델이 도입되기 어려운 환경이 되고 결국 경쟁에서 도태될 수밖에 없다. 미래 신산업 분야에서 규제체계가 유연하고 민첩해야 한다는 점에서 ‘우선허용·사후규제’ 형태의 포괄적 네거티브 규제의 전환에 대한 필요성은 더욱 커지고 있다.

2) 규제의 유형

규제체계는 규제로 구성되며, 어떠한 규제를 채택하느냐에 따라 규제체계의 모습

이 달라진다. 규제의 종류에 대해 그동안 많은 분류체계가 논의되어 왔다. 사후규제는 네거티브 방식의 규제와 밀접한 연관을 갖고 있으며 새로운 산업에 대해 규제를 적용하지 않지만 사후에 문제가 생긴 경우에는 오히려 엄격하게 이를 감시해야 네거티브 방식의 규제가 규제로서 의미를 가질 수 있다.

3) 포괄적 네거티브 규제의 의의

포괄적 네거티브 규제방식은 협의의 네거티브를 포함한 사후 규제체제로, 신제품과 신서비스 출시를 먼저 허용하고 필요시 규제하는 체계를 위한 다양한 입법 방식과 혁신제도를 포괄한다. 이에겐 협의의 네거티브 규제방식인 네거티브 리스트 방식 외에 ① 포괄적 개념의 정의, ② 유연한 제품 및 서비스 분류체계의 마련, ③ 사후평가·관리를 통해 입법기술방식을 유연화 하여 신제품·신기술을 신속하게 시장출시 가능하도록 하는 방식을 포함한다.

4) 네거티브 규제 전환의 필요성과 기대효과

네거티브 규제방식은 시장자유와 창의를 증진시키고, 혁신에 친화적이므로 새로운 상품의 출현이나 새로운 영역의 등장을 기존체계 안에 쉽게 수용할 수 있도록 해준다. ICT 기술을 기반으로 하는 융복합 산업 또는 첨단기술 기반 산업과 같은 신산업 분야에 대해서 네거티브 규제로 전환하여 유연한 규제체계를 구축할 필요가 있다.

네거티브 규제방식이 도입될 경우 국민의 자율성과 창의를 원칙적으로 보장되며 금지사항에 해당하지 않는 경우에는 모두 허용가능한 행위임을 알 수 있으므로 예측가능성이 확대된다.

5) 포괄적 네거티브 규제방식의 유형 및 사례

포괄적 네거티브 규제방식의 유형에는 협의의 네거티브 규제방식(네거티브 리스트), 포괄적 개념 정의, 제품·서비스 분류체계의 유연화, 사후 평가·관리의 도입이 있다. 새로운 제품이나 서비스의 안정성 등을 파악하기 위해 지역이나 기간, 규모 등이 제한된 시장환경에서 시범사업의 수행을 지원함으로써 다양한 신산업과 신기술의 활성화를 지원하는 것을 목적으로 하는 규제샌드박스는 혁신제도의 도입 및 활성화를 위해 고려할 수 있다.

6) 네거티브 규제전환 시 유의사항

네거티브 규제전환이 생명·안전·환경 분야의 무분별한 규제 완화가 되지 않도록 해야 한다. 또한 금지되는 항목을 만들 경우 그 금지항목의 해석에 있어 명확성이 중요하다.

네거티브 규제 도입이 의미를 갖기 위해서는 그러한 규제 전환이 시장 진입을 용이하게 하거나 새로운 시장 창출을 위한 기반이 되는 것인지 확인이 필요하다. 또한 네거티브 방식으로 전환하고자 하는 규제가 기존 법체계와 조화를 이룰 수 있도록 동시에 전환이 필요한 법령이 있는지 점검해야 한다.

네거티브 방식으로 전환이 되면 규제 당국은 결과에 대한 예측이 곤란한데 이에 따른 부작용을 최소화하기 위해서 사후 시장 모니터링 체계를 구축할 필요가 있다.

다. 방송·통신 영역의 규제 현황

1) 방송통신 분야 규제조사

포괄적 네거티브의 규제전환이 필요한 규제가 어떤 것인지 파악하기 위해서는 우선적으로 전환 대상의 가능성이 있는 규제를 추출하는 것이 필요하다. 우선 법령 중에서 시장의 자유로운 진입과 활동을 제한하는 규제를 우선적으로 확인하여야 한다. 신고나 등록, 인허가를 두고 있는 경우, 그 요건이 되는 대상사업, 기술, 제품 등

의 종류나 범위를 한정하거나 열거하고 있는 경우, 진입규제를 두면서 그 요건으로 시설이나 장비를 갖추 것을 요건으로 하는 경우 역시 이에 해당한다

번호	법령	규제 내용 / 하위 행정입법
1	전기통신사업법	제6조 기간통신사업 허가* 제21조 별정통신사업 등록** 제22조 부가통신사업 등록(제2항)
		시행령 9조 기간통신사업자 허가신청요령 및 심사기준(과기부 고시)
2	방송법	제9조 방송사업 허가, 승인, 등록
		시행령 제5조 등 방송법 시행에 관한 방송통신위원회 규칙
3	인터넷 멀티미디어 방송사업법	제4조 허가 제18조 등록
		시행령 제2조, 제16조, 제17조 인터넷 멀티미디어 방송사업의 허가·신고·등록·승인 절차 및 기준
4	전파법	제19조, 제34조 허가 제23조 제2항 인가 제24조 검사
		시행령 제31조, 제54조 등
5	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	제53조 등록
		시행령 제66조의2
6	방송광고판매대행 등에 관한 법률	제6조 허가
		시행령 제3조 방송광고판매대행사업자 허가·변경허가·재허가 등의 절차 및 기준
7	위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률	제5조 허가
		시행령 제2조 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 시행에 관한 방송통신위원회 규정(방통위 고시)

진입규제가 바로 포지티브 규제가 되는 것은 아니며, 포괄적 네거티브 규제전환 대상으로 볼 수는 없다. 하지만 개별 법률에서 법의 적용 대상을 엄격히 구분하면서 진입규제를 두고 있는 경우, 새로운 유형의 사업이 진출할 수 없기 때문에 이는 네

거티브 규제 전환이 필요하다고 판단할 수 있다. 방송·통신법 영역의 세부적 기준 때문에 네거티브 규제 전환은 의미를 가질 수 있다.

방송과 통신 영역에서의 네거티브 규제 발굴은 커다란 의미에서의 규제개선 의 흐름의 하나로 볼 수 있다. 네거티브 규제방식으로의 전환은 단순한 규제의 완화가 아니라 더 나은 규제를 위한 규제개선에 중점을 두어야 할 것이다.

2) 방송 서비스 분야 규제 현황

방송법은 방송사업자별 진입규제를 정하고 있다. 방송법상 방송사업의 분류는 사업의 허가 등의 진입규제와 함께 포지티브 리스트 방식의 규제체계를 형성하고 있다.

방송시장은 여론형성에 영향을 주는 독과점을 방지하고 이를 통해 다양성을 보장하기 위해 다른 산업에 비해 소유 관련 규제가 강하게 적용되고 있다. 소유·점영 금지의 규제는 그 자체는 포괄적 네거티브 규제의 전환 대상에 포함되지는 않는다. 다만 새로운 경쟁 미디어 사업의 등장에 전통사업자들이 이에 대한 유연한 대처를 어렵게 할 수 있어 기존 방송시장이 도태될 수 있다.

현행 방송법 체계에서 방송사업자별로 국내 제작된 방송프로그램 편성 비율을 달리 규정하고 있다. 사업자별 차이는 민영 지상파와 종편채널 사이의 규제차별이 될 수 있다. 지역 민방의 자체제작편성 의무조항은 그 효용성에서 의문을 있으며 개선이 필요하다.

채널규정은 사업의 방식에 대한 규제로, 유료방송사업자를 대상으로 하는 규제이다. 새로운 미디어 서비스 사업자들의 지속적인 출현에 따라 기존의 채널규제가 여전히 필요한 것인지 여부가 논의될 필요가 있다.

현재와 같이 개별 상품별로 별도의 요금을 승인받는 체계에서는 신제품 출시의 적절한 시기를 놓침에 따라 플랫폼이나 상품별 서비스 기반의 경쟁력이 약화될 우려가 있다. 따라서 다양한 서비스 상품이 출시될 수 있도록 하는 제도적 뒷받침이

필요하며 이를 통해 서비스 기반 경쟁이 활성화되도록 유도할 필요가 있다.

방송법상 금지행위의 도입은 사업자간의 공정한 경쟁 등을 저해하는 행위를 규제하고 시청자의 권익을 보호하기 위한 법적인 근거를 마련하기 위한 것으로서 사업자간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 특정 유형의 행위를 금지한다.

국내 방송의 광고 규제는 기본적으로 방송법 제73조에 근거를 두고 있다. 방송법 제73조 제2항은 방송광고의 종류에 대해 사전적으로 규정하고 방송광고의 종류별로 규제 내용을 달리 정하고 있다. 2015년 시행령 개정을 통해 전격 시행된 광고시간 총량제는 전체의 광고시간을 총량으로 제한하는 제도로 네거티브 규제전환의 예로 볼 수 있다.

방송광고 규제체계는 매우 복잡한 규제체계를 가지고 있다. 총량제와 광고금지 목록에 대한 내용을 제외하고는 실질적으로 포지티브 성격의 규제가 대다수를 차지하고 있다. 이러한 규제체계에서 우선 문제되는 것은 기존의 방송사업자와 신유형 미디어 사업자 간의 규제 불평등 문제이다. 광고는 콘텐츠의 생산에 있어 필수적인 수익요소인데, 부가통신사업자로 취급을 받는 신유형 미디어 사업자와의 관계에서 규제의 차별은 실질적으로 산업 경쟁력의 차이로 이어질 수 있기 때문이다. 또한 광고 산업 측면에서 생각하면 이러한 규제들은 새로운 유형의 광고가 진입하는데 있어 장벽이 될 수 있다. EU 시청각미디어서비스지침(AVMSD 2010/13/EU)의 현대화를 위한 지침 개정제안서(Proposal)에서는 간접광고에 대한 규제방식을 기존의 포지티브 방식에서 네거티브 방식으로 전환한 바 있다.

3) 통신 관련 분야 규제 현황

기본적으로 전기통신사업법은 기간통신사업, 부가통신사업으로 구분하여 각 사업별로 진입규제와 소유규제, 요금규제, 보편적 서비스 의무 등을 달리 정하고 있다.

라. 방송통신법상 포괄적 네거티브 규제 전환 방향

1) 방송 개념 및 방송사업 분류 규제체계 개선

방송법상 사업의 분류와 진입규제는 기술의 발전으로 새로운 방송서비스가 등장하였을 때 그러한 서비스를 방송의 규제체계로 포섭하기가 어렵다. 방송의 정의 및 사업 및 사업자 분류체계의 개선이 필요하다.

유료방송 도입 이전	통합방송법 도입	양방향·융합서비스 시대
“정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론과 교양·음악·오락·연예 등을 공중에게 전파함을 목적으로 방송국이 행하는 무선통신의 송신”	“방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함하며, 이하 "시청자"라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것”	“영상, 음성, 음향, 데이터 등을 편성하여 공중 혹은 개별계약자에게 송신 또는 전송하는 것”

변화하고 있는 미디어 환경에 맞게 기존의 시각 중심의 편성 개념을 수정한다면 양방향 융합서비스를 방송의 개념에 포함할 수 있다. 방송사업과 방송사업자의 분류는 방송의 4단계 분류와 달리 구체적인 사업 내용에 따라 분류하고 있다. 이러한 분류체계를 단순화하고 방송의 분류와 체계 정합을 꾀함으로써 진입규제 단계를 간소화할 수 있으며, 특히 새로운 기술이 도입된 방송 유형이 등장하였을 때 이를 유연하게 방송으로 포섭하여 사업 개시를 도모할 수 있게 된다.

다만 규제의 개선이 신유형 미디어 사업자에 대한 규제강화로 이어지면 안 될 것이다. 통신법에서 기간통신사업자의 규제를 완화하는 일련의 규제 변화와, 연혁적으로 살펴볼 수 있는 방송법의 규제 완화 흐름에 맞춰 규제 개선으로 이어져야 할 것이다. 궁극적으로는 전통적인 방송법과 새롭게 등장할 수 있는 미디어에 대한 규제체계를 구축하고, 전통적 방송 중 특히 공적인 목적을 고려해야 하는 공영방송과 민영방송 체계를 구축하여 규제체계를 단순화하면서 효율적으로 만드는 것이 필요할 것이다.

2) 광고의 네거티브 규제전환

(광고 유형의 이분화) 복잡한 광고의 규제체계 개선을 위해 방송법 제73조에서 정하고 있는 7개의 방송광고를 방송프로그램內 광고와 방송프로그램外 광고로 2개의 광고 유형으로 구분하고 규제체계를 정비할 필요가 있다. 우선 가상광고와 간접광고는 프로그램내 광고로, 프로그램 내에서 가상광고나 간접광고가 허용될 수 있는 시간의 총량을 정하고, 간접광고와 가상광고의 비율은 방송사업자가 선택할 수 있도록 한다. 방송시간의 비율은 지금의 기준에서 본다면 지상파의 경우 해당 프로그램 방송시간의 100분의 10, 유료 방송사업자의 경우 100분의 14가 될 것이다.

프로그램內 광고와 프로그램外 광고

자막 광고 NEXT	토막 광고	시보 광고	시작 타이 틀	전 CM	프로 그램	중간 광고	프로 그램	후 CM	종료 타이 틀	토막 광고
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪
프로그램내 광고			⑥+⑧ 지상파 : 해당프로그램 방송시간의 10/100 이하 유료 : 해당프로그램 방송시간의 14/100 이하							
프로그램외 광고			①+②+③+④+⑤+⑦+⑨+⑩+⑪ 지상파 : 방송프로그램 편성시간당 18/100 이하 유료 : 방송프로그램 편성시간당 20/100 이하							

(광고프리존) 포괄적 네거티브 규제전환의 직접적인 예시는 아니지만 규제샌드박스 역시 신산업 진흥을 위한 규제의 개선 방법의 하나로 고려해볼 수 있다. 광고 형식규제의 “광고프리존”또는 “광고샌드박스”는 일단 하루 24시간의 방송시간에서 일정 시간을 “광고프리존” 또는 “광고샌드박스”로 지정하는 것을 필요로 한다. 정해진

광고프리존 시간 내에서는 방송법 73조에 의거한 광고의 7가지 종류 외에 어떠한
 신유형 광고도 허용하며 광고의 종류별로 정해져 있고 또한 총량으로 규제받고 있
 는 광고 시간의 제한도 받지 않는다. 또한 가상, 간접광고에 적용되는 화면 내 광고
 의 크기의 제한도 받지 않는다. 정해져있는 광고프리존 시간 내에서는 광고의 종류,
 광고의 시간, 광고의 크기에 대한 규제에서 면제받는 것이다.

방송광고 규제프리존(예시)

시간		규제 내용	
오전	1	방송광고 종류 준수 시간, 크기 제한	
	2		
	3		
	4 - 5		정파시간
	6	방송광고 종류 준수	
	7		
	8		
	9		
	10		
	11 방송광고 12 규제프리존(1안)		방송광고 종류, 시간, 크기 등 형식규제 적용 안함
오후	1	방송광고 종류 준수 시간, 크기 제한	
	2		
	3		
	4		
	5		
	6		
	7		
	8		
	9		
	10		
	11 방송광고 12 규제프리존(2안)		방송광고 종류, 시간, 크기 등 형식규제 적용 안함

이러한 프리존을 설정할 경우 어느 시간대를 설정할지 문제가 된다. 시청률이 높
 은 황금시간대(18:00~22:00)는 피해야 할 것이다. 또한 어린이들이 TV를 시청할 수
 있는 시간대 역시 피하는 것 또한 고려해야 할 것이다. 광고 프리존은 시청율을 기

준으로 가장 시청율이 낮은 시간대인 오전 11시에서 오후 1시 대역이나 혹은 주된 시청층이 상품의 주 고객대가 시청하는 오후 11시에서 익일 오전 1시 대역의 두 가지 시간대역에서 우선 고려해 볼 수 있을 것이다.

광고프리존을 이와 같이 2시간으로 지정하면 광고총량제에 의한 광고시간을 계산할 때 이 2시간은 광고 총량제의 모수에서 제외하여야 할 것이다. 광고프리존의 운영방식 또한 2시간 내에서 어느 광고이던 어떤 형식과 상관없이 자유롭게 광고하도록 하는 방식이 가능하고, 또한 샌드박스의 경우와 같이 광고의 형식과 내용 종류를 명시하여 임시허가를 받을 수 있도록 절차를 정하는 경우 또한 고려해볼 수 있다.

3) 기타 방송·통신 영역의 규제 개선 논의

방송채널사용사업자의 등록요건에 주조정실, 부조정실, 종합편집실, 송출시설의 요건을 두고 있는 것에 대해 네거티브 규제 전환이 필요할 수 있다. 기술의 발달로 송출시설이 없이 방송사업이 가능하게 된다면 이 규제는 개선되어야 할 규제에 해당하게 될 것이다.

5. 정책적 활용 내용

이 연구의 방송과 통신 분야의 규제 분석을 기초로 향후 방송과 통신 분야의 변화에 대응한 규제체계 수립을 위한 정책을 마련하는 것을 물론 시청자 및 이용자의 보호를 위한 법령 개선 및 정책의 추진에 활용할 수 있다.

6. 기대효과

방송과 통신 부문의 포괄적 네거티브 전환이 이루어짐에 따라 방송통신의 신산업 등장과 성장에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구배경 및 필요성

새로운 기술의 급속한 발전에 따라 사회 각 분야에서 우리를 둘러싼 모든 환경이 급격하게 변화하고 있다. 특히 ICT와 더해져 신기술의 혁신적인 발달에 따라 이루어지고 있는 변화는 4차 산업혁명이라 명명되고 있으며 기존의 생활 패러다임을 완전히 변화시키고 있다. 최근에 이루어지고 있는 이러한 변화는 기존의 산업혁명과 달리 시간적 여유가 없이 산업구조와 생활모습을 변화시키고 있다. 하지만 기존의 규제체계는 이러한 변화에 따라가지 못하고 결국 규제 공백이나 규제 불균형의 문제가 발생하게 된다. 특히 기술의 발달로 등장하는 새로운 서비스나 상품이 규제에 가로막혀 시장에 등장하지 못하는 일이 생기고 있다. 이러한 현상은 단순한 하나의 서비스나 상품에 그치지 않고 산업전반에 일어나기도 한다. 이에 따라 새롭게 성장해야 할 산업이 몸에 맞지 않는 규제로 성장 동력을 잃고 제대로 성장하지 못하기도 한다.

우리의 법률체계는 성문법 중심의 대륙법 체계이다. ICT를 기반으로 한 새로운 서비스에 호의적인 규제체계를 가지고 있는 미국이나 규제 샌드박스 개념을 처음 제시하여 핀테크 산업을 진흥하고 있는 영국과 법률체계를 달리한다. 대륙법적 법률체계 아래의 경직된 규제체계는 신기술이나 새로운 사회적 변화에 유연하게 대응하기 힘든 특징을 가지고 있다. 즉 새로운 기술의 발달로 새로운 서비스나 상품이 등장하는 경우, 서비스의 개시나 상품의 출시를 규율하는 해당 법이 있는 지 또는 금지하고 있지 않은지 일일이 판단해서 가능 여부를 판단하여야 한다. 새로운 서비스가 등장한 경우 법적인 혼란을 피하기 어려우며 진입 자체가 규제 장벽에 막혀 불가능하기도 하다. 대륙법 체계의 우리 법체계에서 규제개선을 통한 유연한 규제체

계의 확보는 미래 산업에 대응하기 위해서도 반드시 필요한 일이라 할 수 있다.

방송과 통신의 분야는 특히 4차 산업혁명을 주도하는 핵심적인 분야이다. 변화의 속도가 빠르기 때문에 시장의 변화에 유연하게 대응할 수 있는 규제체계를 마련할 필요가 크다. 방송과 통신의 융합이 시작된 이후 통합방송법의 개정, IPTV법의 등장, 방송통신위원회의 등장 등 많은 부분에서 변화가 있어왔다. 하지만 여전히 방송과 통신 분야는 칸막이식 분류체계를 가지고 있으며, 강한 진입규제가 이루어지고 있는 영역이다. 칸막이식 분류체계와 강한 진입규제는 진입장벽이 되어 새로운 방식의 서비스나 다른 유형의 서비스를 포섭하는데 한계를 갖는다. 즉 현재의 방송·통신 영역은 융합을 비롯한 새로운 기술의 변화에 제대로 대응을 하고 있지 못하고 있다. 4차 산업의 핵심이 되는 방송과 통신 영역에서 규제의 경직성을 개선하고 새로운 방식으로 규제의 개선을 이루는 것이 반드시 필요하다.

규제의 개선과 관련하여 그 방향성으로 제시되고 있는 것이 ‘네거티브 규제방식’이다. 네거티브 규제방식이란 간단히 살피면 해당 법제를 원칙적으로 허용하고 예외적으로 금지하도록 하는 방식이다. 즉 기술의 발전에 따라 새로운 상품이나 서비스가 등장할 경우 이를 허용하고 문제가 생기는 경우 사후에 규제를 정하는 방식이 네거티브 규제방식이라 할 수 있다. 4차 산업혁명이 시대적 아젠다로 부각됨에 따라 네거티브 규제방식을 도입하여 새로운 변화에 효과적으로 대응해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 따라 정부는 지속적으로 규제의 개선을 위해 노력했는데, 최근에는 이러한 필요성에 입각하여 ‘신산업 네거티브 규제 발굴 가이드라인(안)’을 발표하였다. 신산업 네거티브 규제 발굴 가이드라인에서는 ‘우선사용-사후규제’라는 원칙의 포괄적 개념을 도입하여 신산업과 신기술의 도입에 발 빠르게 대응할 수 있도록 하는 것을 목적으로 하고 있다.

규제는 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 것을 본질적 개념요소로 하고 있다. 원칙적으로 헌법에서 보장하는 국민의 기본권(일반적 행동의 자유 및 경제적 자유 등)의 보호를 위해서 규제는 최소한이 되어야 한다. 과도한 사전규제, 비례의 원칙을 넘어서는 규제들에 대해 조사와 특히 융복합 기술 중심의 새로운 서비스가

등장하는 분야에 있어서는 과도한 사전 규제는 없애는 방식으로 규제 개선이 이루어져야 할 것이다. 새롭게 변화하는 경제성장에 규제가 발목을 잡거나 장벽이 되지 않도록 개선을 통해 유연하고 합리적인 규제체계를 구축해야 한다.

제2 절 연구목적 및 범위

네거티브 규제전환의 논의는 결국 규제의 개선(Good Regulation) 논의의 연장이라 할 수 있다. 기존의 방송법과 통신법의 영역에서는 규제의 체질적인 개선을 위해 지속적인 변화가 이루어져왔다. 방송과 통신의 모든 규제에 대해 네거티브 규제의 전환을 방향으로 삼는 것은 적절하지 않다.

따라서 기존의 방송통신법 법제를 둘러싼 규제의 개선 논의를 하면서 네거티브 규제 전환 논의에 중점을 두어 연구를 하도록 한다. 즉 수평적 규제체계로의 전환 논의 이전부터 나온 규제체계 개선의 논의를 포괄적 네거티브 규제전환에 대한 논의까지 확장하여 살펴보도록 한다. 이에 따라 방송통신 영역에서 현재 정부의 포괄적 네거티브 방식으로의 전환 방식에 맞추어 규제의 적절한 개선이 이루어 질 수 있는 정책방향을 제시할 수 있는 기회를 삼는다.

이러한 연구목적을 달성하기 위해 우선 미디어환경의 변화를 이해하고 포괄적 네거티브 규제의 개념과 필요성에 대한 이해가 필요하다. 또한 방송통신 분야의 전반적인 규제 조사 및 분석이 있어야 적절한 규제 개선의 방향을 제시할 수 있다. 포괄적 네거티브 규제전환의 대상이 되는 규제를 발굴하기 위해서는 우선 어떠한 규제가 있는지에 대한 조사가 선행되어야 할 것이다. 다음으로 적절한 규제개선의 방법을 고찰해보도록 한다.

이에 따라 제2장에서는 미디어 환경의 변화와 포괄적 네거티브 규제를 살펴보도록 한다. 기술의 발전으로 촉진된 방송과 통신 환경의 변화와 규제의 기능에 대한

이해를 바탕으로 포괄적 네거티브 규제로의 전환 필요성과 포괄적 네거티브 규제의 전환의 의미를 살펴보도록 한다.

제3장에서는 방송과 통신 영역의 규제에 대한 전반적인 조사를 통해 규제의 현황을 살펴보도록 한다. 특히 포괄적 네거티브 규제의 전환 대상 발굴을 위해 기존의 새로운 서비스나 상품의 출시를 막고 있는 규제가 있는지를 중심으로 살펴보며, 기존의 규제분류에 따라 방송과 통신의 규제를 유형화하고 개선점을 도출해내도록 한다.

제4장에서는 제3장의 규제분석을 통해 도출해낸 규제 개선 사항에 대해 구체적으로 개선 방향을 살펴보도록 한다. 방송과 통신 영역에서 포괄적 네거티브 규제전환과 함께 실질적인 규제 개선 방안을 검토하도록 한다.

제2 장 미디어 환경의 변화와 규제

제1 절 미디어 환경 변화 분석

1. 방송 · 통신의 융합

전통적으로 방송과 통신은 전송수단에 있어 엄격하게 분리되어 방송은 방송망을 통해, 통신은 통신망을 통해 콘텐츠의 전송이 이루어졌다. 하지만 인터넷의 발달과 기술의 발달로 인해 전송수단이 인터넷 중심으로 변화하게 되었다. 이에 따라 TV 수상기를 통하던 전통방식에서 벗어나 유무선 온라인 방식으로 방송프로그램 시청이 확대되었다. 특히 무선인터넷의 고도화와 스마트폰 보급의 활성화에 따라 스마트폰, 스마트PC를 비롯한 휴대용 기기를 통한 미디어 시청이 급증하고 있다.¹⁾ 앞으로 5G 서비스 개시가 예정되어 있어²⁾ 모바일을 통한 동영상 콘텐츠의 이용은 앞으로도 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

이러한 시청방식의 변화에 따라 개인화된 시청(personalized-viewing) 패턴이 확산되고 있다. 개인의 라이프 스타일을 반영한 이용행태가 나타남에 따라 기존의 방송이 모바일로 쏠림 현상은 지속적으로 발생할 것이다. 또한 최근 ‘스낵컬처’³⁾라는 짧은 영상의 시청형태가 확산되고 있는 것 역시 이러한 변화의 하나라고 볼 수 있다. 또한 기존의 방송콘텐츠의 제작이 자유로운 인터넷 영역에서도 이루어지고 인터넷에서 제작된 콘텐츠가 방송에서 방영되는 등 자유로운 콘

1) 2017년 조사에 따르면 인터넷 이용자의 77.5%가 이미지, 동영상, 영화를 인터넷을 통해 이용하며 특히 인터넷 이용자의 88%는 모바일을 통해 동영상 콘텐츠를 이용한다.(한국인터넷진흥원, 인터넷이용실태조사 2017)

2) 국내 5G 상용화 일정: '18.2월 평창 시범서비스 → '18.6월 주파수 경매 및 네트워크 구축 → '19.3월 상용서비스 개시 → '22년 전국망 구축

3) 스낵컬처(Snack Culture)는 휴식이나 출퇴근 등 짧은 시간에 5~15분 길이의 동영상 콘텐츠를 모바일 미디어로 간편하게 즐기는 현상이다.

텐츠의 이동이 이루어지고 있다. 또한 주요 특징 중 하나는 개인의 취향에 따라 보고 싶은 프로그램을 원하는 시간대에 몰아서 보는 것(Binge Viewing)이다. 이러한 현상은 젊은 연령층에서 강하게 나타나는데⁴⁾, 원하는 시간에 자유롭게 시청하고자 하는 경향에 따라 VOD 시장 역시 빠르게 성장하고 있다.⁵⁾

2. 기술의 발전에 따른 새로운 미디어의 등장

디지털 기술이 발전함에 따라 디지털콘텐츠 사업은 2017년부터 DC 3.0 시대로 전환하게 된다. DC 3.0 시대에는 기가 인터넷, 5G, 빅데이터, UHD, 가상현실 기기 등이 확산될 것으로 예상되며 고화질의 실감형 콘텐츠가 등장하고 이러한 콘텐츠의 소비가 이루어질 것으로 예상된다.

고도화된 네트워크를 통해 초고속 초저지연의 전송이 가능해져, 초고화질의 동영상 전송이 가능한 미디어 생태계가 구축될 것으로 예상된다. 5G도입은 비디오의 전송속도와 품질을 획기적으로 향상될 것이다. 이에 따라 UHD화질의 동영상 뿐 아니라, VR·AR 콘텐츠의 전송이 가능해지고 홀로그램 등 새로운 방식의 미디어 콘텐츠의 전송이 가능해질 것으로 기대되고 있다.

이러한 망의 발전에 따른 미디어 환경의 변화는 새로운 미디어 상품과 서비스의 등장을 촉진하고, 기존에 없던 미디어 산업을 창출할 수도 있을 것이다.⁶⁾ 이뿐만 아니라 기술의 발전에 의해 커넥티드카와 스마트시티 등의 실현으로 인해 새로운 플랫폼이 미디어 플랫폼으로 등장할 가능성도 크다.

4) 10대 59.1%, 20대 58.4%, 30대 49.7%, 40대 46.1%, 50대 30.6%(신나라, ‘시청률이 말해줄 수 없는 영상 이용의 변화’, KT경제경영연구소(2015))

5) VOD 매출은 지속적으로 성장하고 있으며, 2016년 유료방송 플랫폼의 VOD 매출은 유료방송 수신료 매출의 24.4%를 차지하는 7055억 원으로 전년 대비 10.6% 증가하였다.(정보통신정책연구원, 2017년도 방송시장 경쟁상황 평가)

6) KT경제경영연구소는 5G가 미디어 분야에서 최소 2025년 2.5조원, 2030년에는 3.6조 원의 가치를 발생시킬 것으로 예상하고 있다.(KT경제경영연구소, 2017)

그리고 새로운 미디어 환경에 의해 미디어는 평면적 경험의 제공에서 체감형 미디어로 변화할 것이다. 마치 자연그대로의 모습이 눈앞에 있는 듯한 UHD 콘텐츠가 활성화되고, VR·AR 콘텐츠를 통해 다양한 형태의 서비스가 이루어질 수 있다. 증강현실기술은 광고와 결합하여 새로운 시너지 효과를 발휘할 수도 있으며, 방송을 단순한 정보전달 수단에서 입체적 정보전달 수단이 되어 새로운 시청경험을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

3. 이용자의 미디어 이용형태 변화

스마트 미디어의 이용이 증가함에 따라 TV와 같은 전통 미디어의 이용률은 급격히 감소하고 있다.⁷⁾ 스마트미디어를 통해 영상 콘텐츠를 이용하는 비율은 지속적으로 성장하고 있으며, 실시간 시청 역시 스마트폰 이용 비율이 지속적으로 증가하고 있다.

이러한 변화는 방송시장에 영향을 미쳐, 젊은 세대를 중심으로 코드커팅(Cord Cutting) 현상이 일어나고 있다. 모바일기기를 통해 미디어 이용이 일어남에 따라 전통적인 유료방송의 가입자가 이탈하는 것이다. 미국에서는 코드커팅이 현실화되고 있으며, 국내 역시 20~30대의 경우 유료방송 가입률이 낮다는 통계자료가 이러한 현상이 일어나고 있음을 보여주고 있다.⁸⁾ 미디어 시장에서 발생하는 이러한 변화에 따라 기존에 없던 서비스가 등장하고 새로운 시장이 창출되기 시작하였다. IPTV를 시작으로 전통적인 방송 형태를 벗어난 미디어의 출현이 활성화되고 있으며, OTT

7) 조사 결과에 따르면, 주 5일 이상 TV 이용 인구비율은 77.2%인 반면, 스마트폰 이용 인구비율은 81.4%로 나타났으며, TV를 일상에서 꼭 필요한 필수 미디어로 인식하는 사람의 비율은 38.1%인 반면 스마트폰은 56.4%에 이르렀다.(방송매체이용행태조사, 2017)

8) 20대의 매체별 주5일 이상 이용비율의 경우 TV는 감소('13년 65.7% → '17년 57.9%), 스마트폰은 증가('13년 92.8% → '17년 97%) (KISDI, 2013/2017) 20대 필수매체 조사 결과, 스마트폰 선택은 증가('13년 67.3% → '17년 84.2%)한 반면, TV 선택은 감소('13년 13.9% → '17년 9.8%) (KISDI, 2013/2017)

를 위시한 새로운 미디어의 출현이 증가하고 있다.

또한 미디어의 소비자는 기존의 수동적 시청자의 입장에서 벗어나 자신이 원하는 콘텐츠를 선별적으로 소비하는 능동적 이용자로 바뀌고 있다. SNS 기반의 소셜 동영상 소비가 증가하고, 동영상 플랫폼의 선택에 있어 콘텐츠를 선택·조합하여 시청하는 이용자가 증가하고 있다.

제2절 규제일반론과 포괄적 네거티브 규제

1. 규제의 의의

가. 규제 일반론

국가는 행정목적을 위해 일정한 경우 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과한다. 이러한 국민에 대한 권리제한이나 의무부과를 규제라 할 수 있다.⁹⁾ 규제는 국민의 안전과 복지 증진이라는 본연의 기능을 수행하기 위한 정책 수단으로 정책 목표 달성을 위한 불가피한 수단이지만, 국민 개인과 기업의 입장에서는 그들의 자유를 침해하고 시장매커니즘의 효율성을 저하시킨다.

국가적 차원에서 규제는 산업경쟁력과 밀접한 연관을 갖는다. 산업이 글로벌화에 따라 한 국가의 규제 수준에 따라 그 국가의 산업경쟁력이 달리 평가를 받게 된다. 국가가 어떠한 규제수준을 가지고 있느냐에 따라 산업별 경쟁력이 달라지게 되는 것이다. 때문에 세계 각국은 규제개혁과 규제완화를 위한 입법적 조치 및 규제 합리화를 위해 다양한 노력을 하고 있으며 우리나라 역시 이러한 경쟁에서 자유롭지 못하다고 할 수 있다. 규제가 기술의 변화를 따라가지 못할 경우 혁신적인 비즈니스 모델이 도입되기 어려운 환경이 되고 결국 경쟁에서 도태될 수밖에 없기 때문

9) 행정법적인 측면에서 규제란 행정목적을 달성하기 위해 행정기관이 사적 활동에 개입하는 것을 말한다.(박균성, 행정법론(하), 박영사, 2017)

이다.

이러한 변화의 흐름 속에서 어떠한 규제 유형 내지 규제의 체계¹⁰⁾가 적합한지 문제가 된다. 지금은 기존의 규제를 유형과 분류를 분석하고 더 나은 규제를 선택하기 위한 이론적 근거를 마련할 시기이다. 우선허용·사후규제의 체계의 전환 방식은 4차 산업혁명 시대와 적합한 규제체제로 각광받고 있다. 우선허용·사후규제 체계 전환방안은 신제품이나 신기술의 신속한 시장 출시 등을 우선적으로 허용하고 필요시 사후에 규제하는 방식으로 규제체계를 전환하는 것을 의미한다.(규제백서 2018) 미래 신산업 분야에서 규제체계가 유연하고 민첩해야 한다는 점에서 ‘우선허용·사후규제’ 형태의 포괄적 네거티브 규제의 전환에 대한 필요성은 더욱 커지고 있다.¹¹⁾

나. 방송통신 영역에서의 규제

종래 방송과 통신 영역은 시청자 내지 이용자의 보호, 보편적 서비스 등을 이유로 정부주도의 강한 규제가 이루어지던 분야였다. 방송 영역의 규제는 유한적인 공공 자원인 전파를 이용하여 방송을 하는 사업자에 대한 공적인 의무를 부과를 내용으로 하고 있다. 방송의 자유와 독립성을 강조하면서 방송의 사회적, 정치적 영향력을 고려하여 일정한 규제가 이루어지고, 국민의 알권리에 대한 실질적인 보호를 위해 보편적 시청권과 방송의 다양성 보장을 위한 여러 규제들이 존재한다.

통신 영역은 특성상 독과점의 운영이 불가피하지만¹²⁾ 전화서비스와 통신서비스

10) 규제체계란 규제주체가 특정 행정목적을 달성하기 위해 규제객체인 국민을 상대로 권리제한 또는 의무부과를 통해 목적달성을 수행하기 위한 체계라 할 수 있다. 규제체계에는 권리제한과 의무부과를 하는 행정작용을 정당화할 수 있는 법적 근거와 규제를 수행하기 위해 필요한 절차로 구성된다.

11) 2018년 규제정비종합계획에서 추진 계획으로 미래신산업 규제혁신, 일차리 창출 저해 규제혁신, 국민불편·민생부담 야기 규제혁신, 규제관리 시스템 및 행태 개선을 제시하고 있는데, 포괄적 네거티브 규제전환은 미래 신산업의 규제혁신의 방법으로 제시되고 있다.

12) 통신사업은 전력사업이나 수도사업과 같이 사업을 위해 필요한 비용이 많이 들고

가 공적인 서비스로서의 성격을 갖기 때문에 사업자에 대한 규제가 필요하다. 통신 사업에 있어서 규제는 진입규제를 통해 다른 사업자의 참여를 막아 자연적 독점을 더욱 확실하게 해주고, 사업자에게는 이용자에게 서비스를 제공함에 있어 요금이나 서비스의 품질 등에 대해 전반적인 규제를 하는 방식으로 체계가 구성되어 있다.

방송 영역과 통신 영역의 이러한 규제체계의 특징은 사업별 또는 역무별 엄격한 규제의 틀을 갖추게 만들었다. 이러한 규제의 틀은 ICT기술의 발달과 융합에 의해 방송과 통신이 그 경계가 모호해지는 현상이 발생함에 따라 변화가 일어나고 있다. 특히 기존의 엄격한 규제체계를 개선하려는 움직임은 계속되어 방송법과 통신법의 일부 규제들은 기존의 규제에 비해 상당히 완화된 모습을 보이고 있다.

2. 규제의 유형

규제체계는 규제로 구성되며, 어떠한 규제를 채택하느냐에 따라 규제체계의 모습이 달라진다. 규제의 종류에 대해 그동안 많은 분류체계가 논의되어 왔다. 이 보고서에서 다룰 포괄적 네거티브 규제와 관련하여, 의미가 있을만한 규제의 유형을 검토하면 다음과 같다.¹³⁾

가. 경제적 규제와 사회적 규제

설비를 갖추면 서비스를 제공하는 비용이 이용자가 많아질수록 한계비용이 체감되는 구조적 특징이 있고, 일단 한 사업자가 사업을 시작하면 다른 사업자들의 추가적 참여를 통한 경쟁 구조를 만드는 것이 어렵다.(한국정보법학회, 정보통신분야 주요 규제 이슈들의 검토 및 분석을 위한 연구, 2005 참조)

- 13) 규제의 분류는 규제설정이나 규제방식, 규제대상 등을 기준으로 다양한 분류가 가능하다. 규제의 목적, 주체, 형식, 국가개입정도, 규제자와 피규제자의 관계, 국가개입단계, 입법화 수준, 규제수단의 성격, 규제의 영역, 피규제 집단, 산업별이나 기업 활동단계에 따라 다양하게 고려할 수 있으며 분류체계에 대한 학설도 다양하게 존재하고 있다.

전통적인 규제 분류에 따르면 규제대상에 따라 국민에게 직접적인 영향을 주는 정부행위는 ‘사회적 규제’이며, 시장활동에 영향을 주는 정부행위는 ‘경제적 규제’로 파악한다.(Mitnick, 1980)

<표 2-1> 규제대상에 따른 규제분류

구분		규제의 수준	
		조직 내	조직 간
대상	“사회적”: 사회적 역할이나 책임과 관련된 기업행동	보건산업안전 사회적 차별 금지	소득 재분배
	“경제적”: 생산 및 영업 등 시장 활동	생산과정 통제 경영감사 요율 규제	반독점 진입통제 기타 거시경제정책

규제의 개선과 관련하여 경제적 규제와 사회적 규제의 구분은 일정한 의미를 갖는다. 일반적으로 경제적 규제는 정부의 시장자율성에 대한 불신에서 시작된다. 즉 정부가 시장의 자율성을 믿지 못하고 시장 기능에 관여하기 위해 이루어지는 것이 경제적 규제라 할 수 있다. 따라서 경제적 규제는 규제의 정당성이나 필요성과 관련하여 항상 논란이 있어왔다. 반면 사회적 규제는 ‘시장실패’에 그 근거를 둔 규제라고 볼 수 있다. 즉 시장에 맡겨두어서는 해결할 수 없는 부분에 대해 정부가 직접적으로 개입하여 이를 규제하는 것이다. 사회적 규제는 그 존재자체의 당위성에 대해서는 크게 문제되지 않으나 목적의 달성에 있어 이를 합리적이고 효과적인 규제수단이 이용되고 있는지가 문제된다.

따라서 경제적 규제는 그 규제가 시장에 어떠한 영향이 미치는지를 판단하여 해당 규제의 존재부터 시작하여 효용성까지 고려하여 규제의 개선에 대한 고려가 필요하다. 하지만 사회적 규제의 경우 해당 규제의 존재이유에 있어 공익적 고려가 클 것으로 보이고, 그 방식의 선택에 있어 효율성 등을 규제 개선의 이유로 고려해볼

수는 있을 것으로 보이나 이때 반드시 공익적 목적도 고려대상에 넣어야 할 것이다

나. 사전규제와 사후규제

사전규제(Ex-ante regulation)란 행정목적 달성을 위해 행정객체가 법률행위를 하기 이전에 법령 등에서 주어진 조건이나 요건을 충족해야 하는 권리제한이나 의무부과를 말한다. 반면 사후규제란(Ex-post regulation)란 행정목적 달성을 위하여 행정기관이 행정객체의 행위 후에 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것을 의미한다.¹⁴⁾

사전규제는 위법성 판단에 대해 사전에 행위 유형별로 정확한 기준을 제시하는 것이 특징이다. 따라서 사전규제는 법적 요건을 엄격히 제시하기 때문에 일반적으로 포지티브 방식의 규제와 연결될 가능성이 크다. 하지만 반드시 사전규제가 포지티브 규제가 되는 것은 아니다. 법적 효과를 부여하기 이전에 최소한의 요건을 갖출 것을 제시하면 오히려 네거티브 방식의 규제가 될 가능성이 크기 때문이다. 즉 최소한 ‘이렇지만 않으면 일단 허용’이라는 방식의 사전규제가 가능하기 때문에 반드시 포지티브 방식의 규제와 연관되진 않는다. 따라서 허가나 등록이 곧바로 포지티브 방식의 규제가 되는 것은 아니다.

사후규제는 네거티브 방식의 규제와 밀접한 연관을 갖게 된다. 뒤에서 살펴보겠지만 우선 허용하지만 사후에 규제하는 것이 네거티브 규제의 핵심적인 모습이기 때문이다. 즉 새로운 산업에 대해 규제를 적용하지 않지만 사후에 문제가 생긴 경우에는 오히려 엄격하게 이를 감시해야 네거티브 방식의 규제가 규제로서 의미를 갖게 되기 때문이다.

14) 경제학적 관점에서는 사전규제는 사전에 사회적으로 바람직하지 못한 성과가 발생하는 것을 방지하는 것 또는 사회적으로 바람직한 목적달성을 위해 정부가 미리 시장에 개입하는 것으로 볼 수 있으며, 사후규제는 반경쟁행위 또는 지배력남용행위에 대해 경쟁에 대한 폐해가 입증된 행위에 대해 벌금이나 시정명령 등의 제재수단을 가하여 사후에 시장에 개입하는 것을 의미한다.(KISDI, 2007)

3. 포괄적 네거티브 규제의 의의

가. 네거티브 규제의 유래

규제방식을 포지티브와 네거티브로 나누어서 보는 방식은 무역규제 분야에서 통용되어 온 포지티브 리스트 시스템(Positive List System)과 네거티브 리스트 시스템(Negative List System)의 구분에서 유래되었다. 포지티브 리스트가 수출입 허용품목만을 명시하고 그밖에 명시되지 않은 품목은 수출입을 제한 또는 금지하는 방식이라면, 네거티브 리스트는 수출입이 제한 또는 금지되는 품목만 명시하고 명시된 품목 이외의 모든 품목의 수출입을 허용하는 방식이다. 보호무역에서는 전자를, 자유무역에서는 기본적으로 후자의 방식이 채택되어 왔다고 할 수 있다.

이에 따라 개념화하면 네거티브 규제는 명시적으로 금지되지 않는 한 모든 것을 허용된다고 보는 규제방식이다. 포지티브 규제는 이에 대한 반대개념으로 명시적으로 규정된 것에 한해서만 허용되는 규제를 의미한다. 네거티브 규제 방식이나 네거티브 규제라는 용어가 법률적으로 확립되었거나 국제적으로 통용되는 개념은 아니다.¹⁵⁾ 다만 네거티브 규제의 등장 배경에는 기존의 규제 방식에 대한 한계인식이 있었다고 할 수 있다. 결국 네거티브 규제의 등장은 결국 규제 개선을 통해 Better Regulation을 달성하기 위한 입법정책적 방향에 대한 논의의 연장선이라 볼 수 있다.

나. 협의의 네거티브 규제

협의의 네거티브 규제란 “네거티브 리스트” 방식을 의미한다. 금지사항을 열거하고 열거되지 않은 사항은 원칙적으로 허용하는 법령 서술방식이라고 할 수 있다. 하지만 네거티브 규제방식을 금지사항을 열거하는 방식(네거티브 리스트 방식) 만으

15) 우리나라에서도 네거티브 규제 방식을 “원칙허용-예외금지” 또는 “우선허용-사후 규제” 방식 등으로 혼용하여 사용하고 있다.(신산업 네거티브 규제 발굴 가이드라인, 2017)

로 정의하면 실제로 네거티브 규제방식으로 구현할 수 있는 규제유형은 매우 제한적이 될 수밖에 없다.

네거티브 규제의 장점은 금지되지 않은 사항을 원칙적으로 허용한다는 일반원칙을 적용함으로써 시장의 자율성을 확대한다는 점에 있다. 이러한 장점을 극대화하기 위해서 협의의 개념인 네거티브 리스트 방식 외에 기존의 규제방식의 한계를 극복하기 위한 다양한 접근방법을 강구할 필요가 있다.

다. 포괄적 네거티브 규제

포괄적 네거티브 규제방식은 단순한 네거티브 리스팅 규제방식을 넘어 포지티브 규제 협의의 네거티브를 포함한 사후 규제체제로, 신제품과 신서비스 출시를 먼저 허용하고 필요시 규제하는 체계를 위한 다양한 입법 방식과 혁신제도를 포괄한다.

먼저 네거티브 규제방식의 유용성을 극대화하고 실효성을 재고하기 위해서 네거티브 리스트 방식에서 벗어난 네거티브 규제의 개념재정립 및 입법방식의 변화가 필요하다. 협의의 네거티브 규제방식인 네거티브 리스트 방식 외에 ① 포괄적 개념의 정의, ② 유연한 제품 및 서비스 분류체계의 마련, ③ 사후평가·관리를 통해 입법기술방식을 유연화 하여 신제품·신기술을 신속하게 시장출시 가능하도록 하는 방식이 있다.

네거티브 규제 전환은 원칙적으로 규제 입법방식의 변화를 통해 시장의 자율성을 확대하는 개혁방식을 의미하지만, 규제 입법방식의 변화는 법령 개정이 반드시 수반되어야 하므로 단기간에 효과를 달성하기 어렵다. 그런데 4차 산업혁명을 주도하는 신기술·신산업 분야는 새로운 서비스와 상품의 등장속도 및 기술의 변화속도가 매우 빠르기 때문에 신속한 대응이 중요하다고 할 수 있다. 따라서 입법방식의 변화 외에 기존 규제에도 불구하고 신산업 시도를 가능하게 하는 다양한 제도의 활용이 필요하다. 혁신제도는 기존 규제에도 불구하고 혁신 제품·서비스를 시장에서 시험할 수 있도록 시범사업을 활성화 하는 것으로서 규제샌드박스(시범사업)의 도

입, 임시허가의 활성화, 규제의 탄력적 적용 등이 이에 해당한다.

4. 네거티브 규제 전환의 필요성과 기대효과

가. 네거티브 규제의 필요성

네거티브 규제방식의 목표는 기본적으로 국민의 행동을 제약하는 규제의 범위를 축소함으로써 국민의 자유와 창의를 최대한 존중하고 기업의 자율성을 보장하는데 있다. 이를 위해 네거티브 규제방식을 통해 꼭 필요한 것만 명시적으로 규제하고 그 외에는 모두 허용함으로써 국민의 사적영역·사적행위를 최대한 보장하고 국가의 개입이 반드시 필요한 영역에 한해서만 규제한다. 때문에 창의와 혁신에 친화적인 핀테크, U-Healthcare, 자율주행차와 같은 신분야를 손쉽게 수용할 수 있다. 네거티브 규제방식은 시장자율과 창의를 증진시키고, 혁신에 친화적이므로 새로운 상품의 출현이나 새로운 영역의 등장을 기존체계 안에 쉽게 수용할 수 있도록 해준다.

영국과 같은 금융 선진국들의 금융상품 정의는 시장자율을 최대한 존중하는 원칙 중심의 네거티브 방식에 기초하고 있으며, U턴과 같은 교통법규의 경우에도 금지되는 지역을 제외하고는 이를 허용함¹⁶⁾으로써 민간의 자율을 최대한 존중하고 있다. 영국의 경우 네거티브 규제방식에 따라 새롭게 출현한 전자화폐와 클라우드 펀딩을 기존 규제체계 안에 유연하게 수용하여 핀테크 발전을 선도한 바 있으며, 일본과 독일은 근로자 파견이 금지되는 분야를 명시하고 나머지 업무는 허용하는 네거티브 규제방식을 취하여 기업의 유연한 경영활동을 지원하고 있다.(전국경제인연합회, 2015)

과도한 사전규제는 빠르게 변화하는 4차 산업 혁명의 대응에 있어 새로운 상품의 출시나 신 서비스 시장의 등장에 걸림돌이 될 수 있다. 대륙법계 성문법 체계인 우

16) 우리의 경우 U턴은 U턴이 허용되는 곳에서만 가능하지만 대부분의 외국에서는 U턴이 금지되는 곳 이외에는 자율판단에 의해 U턴을 할 수 있도록 규정하고 있다.

리의 법령 체계는 한번 법제화되면 이에 대한 변화가 쉽지 않아 영미의 불문법과 달리 빠른 변화에 대응하기 힘들 수밖에 없다. 따라서 ICT 기술을 기반으로 하는 융복합 산업 또는 첨단기술 기반 산업과 같은 신산업 분야에 대해서 네거티브 규제로 전환하여 유연한 규제체계를 구축할 필요가 있다.

나. 네거티브 규제방식의 기대효과

네거티브 규제방식이 도입될 경우 국민의 자율성과 창의가 원칙적으로 보장되며 금지사항에 해당하지 않는 경우에는 모두 허용가능한 행위임을 알 수 있으므로 예측가능성이 확대된다.

특히 포괄적 입법 방식 등을 통해 급변하는 환경 속에서 예측하지 못했던 부분이 발생하더라도 개개의 법령 개정 작업을 할 필요가 없으므로 급격히 변화하는 기술 융·복합 현상 등에 기존의 규제체계보다 유연하게 대응할 수 있다는 장점이 있다.

5. 포괄적 네거티브 규제방식의 유형 및 사례

가. 유연한 입법방식

1) 협의의 네거티브 규제방식(네거티브 리스트)

협의의 네거티브 규제방식은 가능한 유형만을 규정한 포지티브 리스트를 금지사항을 나열하고 이에 해당하지 않는 사항은 원칙적으로 허용하는 네거티브 리스트로 전환하는 것이다. 네거티브 리스트는 해서는 안 되는 사항을 열거하는 것이므로 이때 금지대상의 유형은 행위나 물품, 사업 및 활동영역으로 특정된다. 또한 최소한의 요건만 갖추면 일단 사업을 시작할 수 있으므로 새로운 서비스나 제품의 출시에 적합한 형태의 규제 방식으로 볼 수 있다.

협의의 네거티브 규제방식은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 법령에서 금지대상을 열거적으로 규율하는 경우이다. 특정한 행위·물품, 특정한 사업·활동영역

등 다양한 금지대상의 유형을 법령으로 규정하게 된다. 법령에서는 “~해서는 아니 된다.”는 방식으로 규정되며 방송법이나 통신사업법의 금지행위 열거를 예로 들 수 있다. 예를 들어 새마을 금고법 시행령에서는 준법감시인의 검직에 대해 검직할 수 있는 업무를 한정적으로 나열했다가 개정을 통해 검직할 수 없는 직무를 정하고 그 이외에는 검직이 가능하도록 변경하였다.¹⁷⁾

다음으로 일정한 조건을 준수하는 경우에 모두 허용하는 방식이 있다. 첫 번째 방식이 예외적으로 금지 또는 제한되는 분야와 대상을 규정하고 그 외에는 원칙적으로 허용하는 방식인데 비해, 이 유형은 일정한 조건을 제시하고 그것을 위반하지 않는 한 원칙적으로 할 수 있다는 방식으로 규정한다. 예를 들면 “누구든지 다음 각 호를 위반하지 않는 경우에는 ~할 수 있다.”는 형식을 취한다. 기존에 청소년 기본법 시행령은 청소년단체의 수익사업의 범위를 일일이 규정하고 있었는데, 이를 설립의 목적에 어긋나지 않는 경우 수익사업을 모두 허용하는 방식으로 변경된 것이 이에 해당한다.¹⁸⁾

17)

종전	변경
새마을금고법 시행령 제26조 ②준법감시인은 선량한 관리자의 주의를 다하여 그 직무를 수행하여야 하며, 다음 각호의 업무 외에 다른 직무를 겸하여서는 아니된다. 1. 위험관리에 관한 업무 2. 감사업무 3. 내부통제업무	새마을금고법 시행령 제26조 ②준법감시인은 선량한 관리자의 주의를 다하여 그 직무를 수행하여야 하며, 다음 각 호의 직무를 담당해서는 아니 된다. 1. 자산 운용에 관한 업무 2. 중앙회가 수행하는 신용·공제사업 및 그와 관련되는 부대업무

18)

종전	변경
청소년 기본법 시행령 제28조(수익사업의 범위 등) ①법 제30조의 규정에 의한 청소년단체의 수익사업의 범위는 다음과 같다. 1. 건물·토지 및 시설장비 등의 임대(각호생략)	청소년 기본법 시행령 제28조(수익사업의 범위 등) ①청소년단체는 설립·운영 목적에 어긋나지 아니하는 범위에서 수익사업을 할 수 있다.

2) 포괄적 개념 정의

현행 법령의 정의 규정에는 조건과 기준이 결합되어 있거나 기능과 종류를 지나치게 세세하게 구분하여 신기술·신산업의 진입장벽으로 작용하는 경우가 있다. 때문에 신제품 등이 법령에 저촉되지 않도록 이러한 개념 규정을 포괄적인 개념 정의로 전환할 필요성이 있다. 예를 들어 정의 규정에 각호를 일일이 나열하는 방식을 포괄적으로 정의하는 방식으로 전환하는 것이 이에 해당한다.

예컨대 구 증권거래법 제2조는 ‘유가증권’의 종류를 하나하나 열거하는 방식으로 정의했지만 현행 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’ 제4조는 ‘증권’의 개념을 원칙중심으로 정의하고, 그 하위 구분도 유사개념까지 포함하는 것으로 하여 포괄적으로 정의하고 있다.

<표 2-2> 현행 자본시장법상 증권의 포괄적 정의

자본시장법

제4조(증권) ① 이 법에서 "증권"이란 내국인 또는 외국인이 발행한 금융투자상품으로서 투자자가 취득과 동시에 지급한 금전등 외에 어떠한 명목으로든지 추가로 지급의무(투자자가 기초자산에 대한 매매를 성립시킬 수 있는 권리를 행사하게 됨으로써 부담하게 되는 지급의무를 제외한다)를 부담하지 아니하는 것을 말한다.

이와 같이 법령상 개념을 포괄적으로 정의하여 다양한 사항을 포괄하여 포섭시킬 수 있게 하면 개념에서부터 포섭되지 못하여 사업이 불가능하거나 지원 대상에서 제외되는 경우에 있어 규제 개선으로 기능할 수 있다. 예컨대 방송의 개념을 실시간·비실시간 방송으로 구분하거나 포괄적인 용어의 신설을 통해 새로운 유형의 미디어서비스를 포섭시키는 방법 등을 고려해볼 수 있다.

3) 제품·서비스 분류체계의 유연화

법령에서 정하고 있는 제품이나 서비스의 분류체계는 현재의 기술수준 또는 현재의 기술수준에서 예측 가능한 범위에서 이루어지는 경우가 많다. 하지만 현재의 기

술 수준을 전제로 한 제품이나 서비스의 유형 분류가 있는 경우 이러한 분류체계로 포괄하기 어려운 신제품이나 신서비스의 시장출시가 어려워진다. 따라서 기존 분류 체계 외에 기타 유형을 포괄할 수 있는 혁신적인 카테고리를 신설하여 분류체계를 유연화 할 필요가 있다.

현행 ‘옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률’을 예로 들면 동법 제2조는 옥외광고물의 유형을 원칙적으로 16가지로 구분하고 각 유형의 옥외 광고 물에 대한 세부적인 설명을 포함하고 있어, 현재 존재하지 않는 새로운 유형의 옥외 광고물이 등장하는 경우 법을 개정해야 하는 어려움이 있다.¹⁹⁾

또한 ‘자동차 관리법’ 제2조 및 동법 시행규칙 별표1에 따르면 자동차의 분류는 배기량 및 승차정원에 따라 경형, 소형, 중형, 대형 이륜자동차로 나뉘는데 이러한 분류체계는 새로운 형태의 자동차 출현 시 기존 분류체계에 포함되지 않아 시장 출 시에 어려움이 발생한다. 반면 유럽(EU)의 경우 모터사이클을 L1~L6로 분류하고, 여기에 속하지 않는 차량은 새롭게 L7로 분류하여 새로운 형태의 차량이 등장하더 라도 신속하게 수용가능 하도록 하고 있다.

이처럼 법에서 적용대상이 되는 대상을 유형별로 규정하고 이에 포함되지 않는 경우, “기존의 분류 외의 유형”으로 신설하여 새롭게 등장하는 제품이나 서비스도 포함할 수 있도록 할 경우 신제품 · 신서비스의 시장 출시를 용이하게 할 수 있다. 이 러한 예로는 기존 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’ 제26조의2 및 동법 시행령 제12조 제1항이 개인정보의 동의획득방법을 인터넷사이트, 서면 전달, 전자우편 발송, 전화 등 4가지로 열거적으로 규정하였다가 제5호를 추가하여 “그 밖 에” 위 4가지 방법에 준하는 방법도 동의획득방법으로 추가한 것을 들 수 있다.

19) 실제로 구 옥외광고물 등 관리법의 경우 디지털광고물을 옥외광고물의 유형에 포 함하고 있지 않아 법 개정(2016. 1월)을 통해 제2조 옥외광고물 정의에 디지털광고 물을 추가하고, 동법 시행령 제3조의2에 디지털광고물 적용 · 표시 대상을 추가하 였다.

<표 2-3> 정보통신망법상 동의획득방법

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령

제12조 ① 정보통신서비스 제공자 등이 법 제26조의2에 따라 동의를 얻는 방법은 다음 각 호의 어느 하나와 같다. 이 경우 정보통신서비스 제공자 등은 동의를 얻어야 할 사항(이하 "동의 내용"이라 한다)을 이용자가 명확하게 인지하고 확인할 수 있도록 표시하여야 한다.

1. 인터넷 사이트에 동의 내용을 게재하고 이용자가 동의 여부를 표시하도록 하는 방법
2. 동의 내용이 기재된 서면을 이용자에게 직접 교부하거나, 우편 또는 모사전송을 통하여 전달하고 이용자가 동의 내용에 대하여 서명날인 후 제출하도록 하는 방법
3. 동의 내용이 적힌 전자우편을 발송하여 이용자로부터 동의의 의사표시가 적힌 전자우편을 전송받는 방법
4. 전화를 통하여 동의 내용을 이용자에게 알리고 동의를 얻거나 인터넷주소 등 동의 내용을 확인할 수 있는 방법을 안내하고 재차 전화 통화를 통하여 동의를 얻는 방법
5. 그 밖에 제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 방법에 준하는 방법으로 동의 내용을 알리고 동의의 의사표시를 확인하는 방법

4) 사후 평가 · 관리의 도입

시장에 신제품 · 신기술을 출시함에 있어 사전에 심의나 검사 절차를 거쳐야 하는 경우 시장의 자율성 및 신속한 시장 진입이 저해된다. 따라서 사전심의 · 검사 방식에서 자율심의, 사후 평가로의 전환이 필요하다. 이는 투입 과정에서의 불필요한 사전규제를 배제하고 결과나 성과 기준 규제로 전환하는 방식을 의미한다.

예컨대 수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제16조는 투입 · 과정상의 불필요한 규제를 배제하고, 최종결과인 배출을 기준으로 대기분야의 환경 규제를 시행하고 있다. 이와 같은 배출총량에 의한 규제방식은 오염물질 배출량 통제의 구체적인 방법을 기업에게 일임함으로써 가장 효과적이고 효율적인 방식에 의한 오염물질 배출량 통제를 유도한다.

<표 2-4> 수도권 대기환경개선에 관한 특별법상 배출허용총량 할당제

수도권 대기환경개선에 관한 특별법

제16조 ① 환경부장관은 제14조제1항에 따른 사업장설치의 허가 또는 변경허가를 받은 자와 같은 조 제4항에 따라 **사업장설치허가를 받은 것으로 보는 자(이하 "사업자"라 한다)**에게 제8조제2항제8호에 따른 **배출허용총량의 할당기준에 따라 5년마다 연도별로 구분하여 총량관리대상 오염물질의 배출허용총량을 할당한다.**

② 환경부장관은 제1항에 따라 사업자에게 배출허용총량을 할당할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 제8조제2항제5호에 따른 배출량의 저감계획
2. 지역배출허용총량
3. 해당 사업장의 과거 5년 간의 총량관리대상 오염물질 배출량 및 에너지 사용량
4. 최적방지기술의 수준과 앞으로 총량관리대상 오염물질의 추가적인 저감 가능 정도
5. 해당 사업자의 연도별 총량관리대상 오염물질 저감계획
6. 제8조제6항에 따른 수도권대기환경연구지원단의 자문결과
7. 그 밖에 환경부령으로 정하는 사항

③ 제1항에 따라 배출허용총량을 할당받은 사업자(이하 "총량관리사업자"라 한다)는 해당 연도의 배출허용총량을 초과하여 총량관리대상 오염물질을 배출하여서는 아니 된다.

나. 혁신제도의 도입 및 활성화(규제 샌드박스)

1) 규제 샌드박스²⁰⁾의 개념

규제 샌드박스(Regulatory SandBox)는 새로운 제품·서비스의 안정성 등을 파악하기 위하여 지역·기간·규모 등이 제한된 시장 환경에서 시범사업의 수행을 지원함으로써 다양한 신산업과 신기술의 활성화를 지원하는 것을 목적으로 한다. 이는 신기술을 활용한 새로운 서비스 또는 제품(이하“신서비스·제품”)을 대상으로 제한된 시장 환경에서 기존의 규제에도 불구하고 일정조건 하에 규제를 일부 면제

20) 규제 샌드박스(Regulatory Sandbox)라는 명칭은 어린이 안전을 위해 모래상자 안에서 놀이를 하도록 하는 데서 유래했으며 제한된 환경에서 규제를 탄력적으로 적용하여 신사업을 테스트 하도록 하는 것으로서 영국에서 핀테크 산업 육성을 위해 최초로 시도 되었다. 영국 금융 규제당국은 혁신적 금융 사업자의 신청을 심의하여 기존 규제의 적용을 유예 또는 일부 면제 할 수 있는 권한을 보유하고 있다.

하거나 유예해 줌으로써 신서비스·제품의 테스트를 허용하는 것이다.

이를 통해 혁신 사업자는 기존 규제의 부담 없이 한정된 소비자나 지역을 대상으로 신서비스·제품의 테스트가 가능하다. 즉 기존 규제와 충돌하거나 인증 기준 등의 규제가 없어 시장 출시가 막힐 수밖에 없는 혁신 신서비스·제품의 안정성 및 사업성의 검증을 할 수 있게 된다.

2) 규제 샌드박스의 핵심 요소

규제 샌드박스는 시범사업, 임시허가, 규제의 탄력적용, 사후규제 라는 4가지 요소가 개별적으로 적용되거나 종합적으로 결합하여 효과를 발휘한다.

① 시범사업(실증사업) 및 규제의 탄력 적용

시범사업이란 신서비스·제품과 관련하여 허가 등의 근거가 되는 법령에 신서비스·제품에 맞는 기준·규격·요건 등이 없거나 해당 법령을 적용하는 것이 맞지 않거나 허용되지 아니하여 사업시행이 어려운 경우, 신서비스·제품 시험·검증 등을 위해 기존규제에도 불구하고 지역·기간·규모 등을 제한하여 신사업을 시도할 수 있도록 하는 것을 말한다.

이러한 특례를 부여하기 위해 시범사업이 필요한 범위 내에서 한정적으로 시행될 수 있도록 규제 탄력적용의 절차를 마련해야 한다(ex : 사업자의 신청 → 소관 행정기관의 장 → 관계행정기관장의 의견 회신 → 민관합동위원회의 심의 → 소관 행정기관의 장의 특례 부여). 또한 소관 행정기관의 장이 거짓 또는 부정한 방법으로 신청한 경우, 심사기준을 충족하지 못한 경우, 조건을 충족하지 못한 경우, 실증특례 등의 목적 달성이 불가능할 경우 특례부여를 취소하거나 시정을 권고할 수 있도록 하는 사후적 보호장치도 필요하다.

특히 시범사업으로 인하여 인적·물적 피해가 발생한 경우 사업자에게 손해배상 책임을 물을 수 있는 근거 규정을 마련하고, 불가피한 피해가 발생할 경우에 대비하

여 책임보험 가입을 의무화 하거나 가입이 어려울 경우 별도의 배상 방안을 마련하도록 하는 등 피해자에 대한 보상체계를 마련하는 것이 중요하다.

②임시허가 및 규제 완화의 탄력 적용

임시허가란 허가 등의 근거가 되는 법령에 신서비스·제품에 맞는 기준·규격·요건 등이 없거나 적용하는 것이 맞지 않는 경우, 안전성이 검증되었다면 일정한 기간 동안 허가 등을 부여하여 임시로 우선 시장 진입을 허용하는 제도이다.

이는 어디까지나 잠정적인 허가이므로 소관행정기관의 장은 임시허가 기간 동안 신서비스·제품에 맞는 기준·규격·요건 등을 정비하여야 하며, 해당 사업자는 정비된 법령에 따라 정식 허가를 받아 신서비스·제품의 시장 출시가 가능하다.

③사후규제

시범사업이 종료되면 사업자는 규제특례 적용 및 시범사업의 추진 결과 등을 제출하고, 소관 행정기관의 장은 제출받은 결과를 검토하여 관련 규정의 정비 필요성을 검토하고 특례 기간 중에도 법령정비의 필요성이 인정될 경우 즉시 이에 착수해야 한다. 임시허가의 경우에도 마찬가지로 관계기관의 장은 임시허가의 유효기간이 만료하기 전에 신서비스·제품에 맞도록 관련 법령의 정비에 착수한다.

3) 규제 샌드박스의 유형 및 사례

규제 샌드박스는 근거법과 특례의 적용방식에 따라 ①분야별 특별법에 의한 방식과 ②개별법에 의한 방식으로 구분할 수 있다.

①분야별 특별법에 의한 방식

정보통신융합법, 금융혁신지원특별법 등 분야별 4대 특별법에 근거하여 사업자의 신청을 받아 개별 또는 일괄 심사를 거쳐 규제의 특례를 부여하는 방식이다. 이 경우 특례의 유효기간·조건 부가뿐만이 아니라 피해보상안을 마련하고 필요시 법령

을 정비한다.

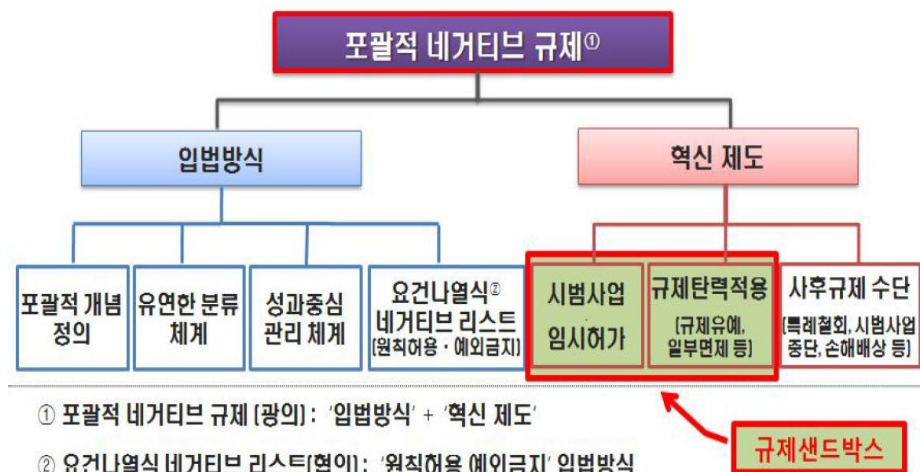
예컨대 종래에는 금융기관의 경우 고객정보와 관련 없는 상품개발, 리스크 관리, 경영지원 등의 시스템에 대해서만 클라우드의 이용이 허용됐지만 금융혁신지원특별법의 제정을 통해 고객정보와 관련된 시스템의 경우에도 클라우드를 이용하여 시범사업(안정성 테스트)을 할 수 있게 되었다.

② 개별법에 의한 방식

항공안전법, 금융기관업무위탁규정 등 개별법을 통해 샌드박스를 도입하는 방식이다. 개별법에서 직접 영업범위·기간, 규제특례의 내용, 조건 등을 규정하거나 이에 대한 심의권한을 부여한다.

예컨대 종래 항공안전법의 경우 드론의 비가시권 비행이나 야간비행, 고고도비행(150미터 이상)을 원칙적으로 금지했지만 개정을 통해 강원 영월 등 7개 시범공역에서 자유로운 성능테스트를 허용하도록 했다.

[그림 2-1] 네거티브 규제 개념도



출처 : 신산업 네거티브 규제 발굴 가이드라인(안)

6. 네거티브 규제전환 시 유의사항

가. 규제로 인한 기본권 제한과 명확성

네거티브 규제 방식을 도입함에 있어서도 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위해 필요한 경우에만 규제가 허용될 수 있으며 이러한 원칙을 고려할 때 네거티브 규제 도입이 가능한 영역인지에 대한 판단이 중요하다. 규제 완화가 무조건적으로 국민의 이익에 도움이 되는 것은 아니며 각 영역에 따라 오히려 규제가 강화되어야 하는 분야도 있다. 특히 네거티브 규제전환이 생명·안전·환경 분야의 무분별한 규제 완화가 되지 않도록 해야 한다. 이를 위해서 규제의 완화 내지 폐지에 있어 규제의 필요성과 적정성을 심사가 필요하며, 규제와 관련된 사회적 비용이나 편익을 분석하는 작업이 필요하다.

또한 금지되는 항목을 만들 경우 그 금지항목의 해석에 있어 명확성이 중요하다. 만약 금지항목이 불명확하여 광범위한 해석이 가능하거나 불확정 개념이 사용될 경우 실제로 네거티브 규제의 실익은 없어진다. 네거티브 규제와 포지티브 규제를 혼용하는 형식의 규제의 경우에도 일정한 행위에 대해 진입규제를 규정함으로써 사실상 포지티브 규제로 기능하지 않도록 주의해야 한다.

나. 네거티브 규제 도입목적의 확인

네거티브 규제 도입이 의미를 갖기 위해서는 그러한 규제 전환이 시장 진입을 용이하게 하거나 새로운 시장 창출을 위한 기반이 되는 것인지 확인이 필요하다. 따라서 네거티브 규제 전환을 위한 첫 번째 절차는 각 부처의 소관 법령 중에서 시장의 자유로운 진입과 활동을 제한하는 규제를 우선적으로 확인하는 것이며, 그 다음 단계로서 포괄적 네거티브 규제방식을 활용하여 최적의 대안을 찾는 것이다.

다. 기존 법체계와 조화방안 모색

네거티브 방식으로 전환하고자 하는 규제가 기존 법체계와 조화를 이룰 수 있도록

록 동시에 전환이 필요한 법령이 있는지 점검해야 한다. 네거티브 방식으로 전환하려는 규제가 기존 법체계와 매우 복잡하게 얽혀있어서 기존 법체계에 대한 전체적인 전환이 필요한 경우라면 단기에 규제를 개선하기 어렵고 해당 규제전환은 중장기 과제 또는 전환하기 어려운 사례로 분류해야 한다.

일반적으로 기존 질서체계의 전체적인 변경이 필요한 경우, 특히 비공식 제도로 명명되는 내적 제도(전통, 도덕, 관습, 관행 등)들과 충돌하는 개혁적 조치는 신중할 필요가 있다. 이러한 내적 제도들은 오랜 시간 다른 제도들과의 경쟁을 통해 살아남아 스스로 형성되고 문화적으로 진화해 온 자생적 질서로서 상대적으로 높은 안정성을 확보하고 있으므로 갑작스러운 외부적 변화 시도에도 변화하지 않을 가능성이 높다. 따라서 분야별 법적 규제 체계의 분석을 통해 네거티브 규제 개선이 신속하게 이루어질 수 있는 영역과 중장기적인 과제를 가져가야 할 영역을 구분할 필요가 있다.

라. 사후 시장 모니터링 및 제재 체계 구축

사전규제방식이 네거티브 방식으로 전환되면 새로운 방식의 기술과 제품이 시장에 출시되어 경쟁하게 될 가능성이 높다. 그러나 규제 당국은 어떤 결과가 발생할지에 대해 합리적으로 예측하기 곤란하다. 때문에 시장의 부작용을 최소화하기 위해서는 그동안 사전 규제 방식에 의해 시장을 관리해 오던 관성을 제거하고 네거티브 방식에 맞는 사후 시장 모니터링 체계를 구축할 필요가 있다. 정부 주도의 시장 모니터링만으로는 완벽하게 수행하기 어려우므로 민간 부문과의 협업을 통한 시장 모니터링 체계 구축을 고려해 볼 수 있다.

또한 네거티브 규제체계의 성공을 위해서는 네거티브 규제전환에 따라 확대된 자율성을 피규제자(기업과 국민)가 오용·남용하지 않고 스스로 공정한 원칙을 정하고 준수할 수 있도록 유도하는 제도적 장치가 필요하다. 예컨대 피규제자의 자율성 오·남용으로 인해 문제가 발생하는 경우 해당 피규제자에게 책임을 물을 수 있는 제도를 마련해야 한다.

제3장 방송·통신 영역의 규제 현황

제1 절 방송·통신 분야 법령상 규제 조사

1. 방송·통신 법령상 규제 전수조사

가. 방송과 통신 관련 법령

방송과 통신의 영역을 따로 구분하지 않고 과학기술정보통신부와 방송통신위원회가 소관인 방송 또는 통신과 관련된 법령을 나열해보면 다음 표와 같다.

<표 3-1> 방송·통신 관련 법령

번호	법령명	소관부처	비고
1	국가정보화기본법, 시행령, 시행규칙	과기부	
2	무선설비규칙	과기부	과기부령
3	방송법, 시행령, 시행규칙	과기부, 방통위	
4	방송통신설비의 기술기준에 관한 규정	과기부	
5	인터넷주소자원에 관한 법률, 시행령	과기부	
6	전기통신기본법, 시행령	과기부	대통령령
7	전기통신사업 회계정리 및 보고에 관한 규정	과기부	대통령령
8	정보보호산업의 진흥에 관한 법률, 시행령, 시행규칙	과기부	
9	정보통신기반 보호법, 시행령, 시행규칙	과기부	
10	정보통신산업 진흥법, 시행령, 시행규칙	과기부	
11	정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법, 시행령, 시행규칙	과기부	

번호	법령명	소관부처	비고
12	클라우드 컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률, 시행령	과기부	
13	방송통신발전기본법, 시행령	과기부, 방통위	
14	이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률, 시행령	과기부, 방통위	
15	인터넷 멀티미디어 방송사업법, 시행령	과기부, 방통위	
16	전기통신사업법, 시행령	과기부, 방통위	
17	전파법, 시행령, 시행규칙	과기부, 방통위	
18	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 시행령, 시행규칙	과기부, 방통위	
19	방송광고판매대행 등에 관한 법률, 시행령	방통위	
20	방송문화진흥회법, 시행령	방통위	대통령령
21	위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률, 시행령	방통위	
22	지역방송발전지원 특별법, 시행령	방통위	

* 조직관련 법령은 제외

이중 방송 분야의 일반법은 방송법이며, 통신사업에 있어 일반법은 전기통신사업법이다. 전파법은 방송과 통신의 전송의 기반이 되는 전파를 규율하는 일반법이다. 이외의 법률은 각기 특별한 목적을 가지고 있는 특별법이라 할 수 있다. 일반법들은 해당 분야 전반에 대한 규제내용을 담고 있는 반면, 특별법들은 그 법의 존재 목적에 따라 규제의 존재 여부를 달리 하고 있다.

나. 규제전환 대상의 판단기준

앞서 살핀 규제의 개념을 기초로 판단을 해보면, 특정한 목적을 갖고 국민을 상대로 의무를 부과하거나 권리를 제한하는 내용의 규정들은 모두 규제에 포함된다고

할 수 있다. 이러한 규제 중 포괄적 네거티브의 규제전환이 필요한 규제가 어떤 것인지 파악하기 위해서는 우선적으로 전환 대상의 가능성이 있는 규제를 추출하는 것이 필요하다. 우선 법령 중에서 시장의 자유로운 진입과 활동을 제한하는 규제를 우선적으로 확인하여야 한다. 규제 전환 대상을 추리기 위해서는 시장의 규제가 자유로운 진입과 활동을 제한하는 규제인지를 판단해야 하고, 이에 대한 일정한 기준이 필요하다.

우선 사전규제 중 진입규제를 두고 있는 경우를 파악해야 한다. 신고나 등록, 인허가를 두고 있는 경우, 그 요건이 되는 대상사업, 기술, 제품 등의 종류나 범위를 한정하거나 열거하고 있는 경우가 이에 해당한다고 할 수 있다. 또한 진입규제를 두면서 그 요건으로 시설이나 장비를 갖추 것을 요건으로 하는 경우 역시 이에 해당한다고 할 수 있다. 그리고 인허가 등의 특례를 적용하면서 이러한 특례 적용 대상을 한정적으로 하는 경우도 해당된다.

또한 시험이나 검사나 인증 제도를 두고 있어서 시험 등을 거치지 않으면 안 되는 경우가 있다. 이 경우 제품·설비의 재료 또는 구성요소가 한정되거나 열거된 경우이거나, 그 측정이나 검사 방법 등이 한정된 경우는 자유로운 시장진입을 제한하는 규제에 포괄적 네거티브 규제 전환의 대상이 될 수 있다. 또한 시험이나 검사, 인증 등에 있어 특례에 대해 이를 한정적으로 두는 경우 역시 그 대상이 될 수 있다.

다른 경우로 지원의 대상이 되는 업종이나 업체, 사람의 종류나 범위가 열거된 경우가 해당할 수 있다. 농업, 임업, 중소기업 등 소규모 사업자에게 있어 지원 대상 여부는 시장을 진입하는데 있어 중요한 요소이다. 또한 연구나 실증 허용범위가 한정된 경우가 있는데, 연구범위 등이 한정되면 한정된 이외의 분야에서의 연구나 실증 그 자체가 불가능해진다.

마지막으로 규제샌드박스 도입 필요성에 대한 검토가 필요한 영역인지를 판단하는 경우가 있다. 인허가 등의 기준이나 규격, 요건이 없거나 기존의 기준이나 요건 등의 적용이 불합리한 경우, 법령에서 허용을 하지 않는 경우로 신제품이나 신기술의 출시가 예상되는 경우가 이에 해당할 것이다. 이에 대해서는 규제샌드박스에 해

당하는 새로운 유형의 제도(임시허가 등)를 통해 시장의 우선적인 진입이 가능하지 않은지 판단이 필요하다.

다. 전환 요건에 부합하는 규제 조사

이러한 기준에 따라 방송·통신 영역의 법령 중 규제를 가지고 있고 위의 해당사항에 포함될 수 있는 경우를 분류해볼 수 있다. 방송과 통신 관련 분야에서 해당될 수 있는 분야는 대부분 허가, 등록, 인가 등의 진입 규제를 두면서 일정한 요건을 제시하고 있는 경우가 대부분이다. 규제 중 이러한 규제를 가지고 있는 법령을 살펴보면 다음 표와 같다.

<표 3-2> 방송·통신 관련법에서의 진입규제 등

번호	법령	규제 내용 / 하위 행정입법
1	전기통신사업법	제6조 기간통신사업 허가* 제21조 별정통신사업 등록** 제22조 부가통신사업 등록(제2항)
		시행령 9조 기간통신사업자 허가신청요령 및 심사기준(과기부 고시)
2	방송법	제9조 방송사업 허가, 승인, 등록
		시행령 제5조 등 방송법 시행에 관한 방송통신위원회 규칙
3	인터넷 멀티미디어 방송사업법	제4조 허가 제18조 등록
		시행령 제2조, 제16조, 제17조 인터넷 멀티미디어 방송사업의 허가·신고·등록·승인 절차 및 기준
4	전파법	제19조, 제34조 허가 제23조 제2항 인가 제24조 검사
		시행령 제31조, 제54조 등

번호	법령	규제 내용 / 하위 행정입법
5	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	제53조 등록
		시행령 제66조의2
6	방송광고판매대행 등에 관한 법률	제6조 허가
		시행령 제3조 방송광고판매대행사업자 허가·변경허가·재허가 등의 절차 및 기준
7	위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률	제5조 허가
		시행령 제2조 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 시행에 관한 방송통신위원회 규정(방통위 고시)

* 개정 전기통신사업법(2019. 6. 25. 시행)은 등록

** 개정 전기통신사업법(2019. 6. 25. 시행)에서 별정통신사업 삭제

표의 경우처럼 방송과 통신 관련법들은 사업의 시작을 위해 허가나 등록 등을 규정하고 있는 경우가 많다. 이러한 진입규제는 역무의 구분이나 방송의 구분 등 적용 영역에 대한 구분과 결합하여 실제로 다른 유형의 사업을 포용하기 어려운 구조를 가지고 있다. 그리고 방송과 통신의 특성상 구체적으로 장비나 시설 등에 대한 심사가 이루어지고 있는 경우가 많으며 이러한 요건을 갖추지 못한 경우 사업의 시작 자체가 어려운 경우가 많다. 우선 표로 정리된 것은 처음부터 허가나 등록제도를 통해 사전심사하는 경우와 시설에 대한 검사를 하는 경우이다. 이외의 방송·통신 규정 중(하위 입법포함) 네거티브 규제로의 전환이 필요하거나 가능한 경우에 대한 구체적인 검토는 제3장에서 살펴보도록 한다.

2. 방송·통신 법령상 포괄적 네거티브 규제 전환 발굴의 의의

앞서 언급한 것과 마찬가지로 사전규제 특히 진입규제가 바로 포지티브 규제가 되는 것은 아니며, 포괄적 네거티브 규제전환 대상으로 볼 수는 없다. 하지만 개별 법률에서 법의 적용 대상을 엄격히 구분하면서 진입규제를 두고 있는 경우, 새로운

유형의 사업이 진출할 수 없기 때문에 이는 네거티브 규제 전환이 필요하다고 판단할 수 있다. 위에서 보이는 대부분의 허가 등 진입 규제들은 하위법령이나 위임된 행정규칙들과 결합하여 엄격한 기준을 제시하고 있다.

특히 방송·통신법 영역에서는 세부적인 기준을 정하고 있는 행정규칙은 단순한 행정규칙으로 행정기관 내 내부적 효력이 있는 것으로 그치는 것이 아니라, 상위 법령과 결합하여 법규적 효력을 가지는 경우가 대부분이다. 따라서 행정규칙에서 세부적인 기준으로 제시된 요건들을 갖추지 못하는 경우, 특히 시설이나 장비를 요구하고 있는 경우에는 이에 대한 네거티브 규제 전환이 필요하다고 평가할 수 있을 것이다.

이러한 기준에서 네거티브 규제전환 대상을 발굴하고자 하면 실제로 방송과 통신 영역에서는 발굴 대상이 매우 한정된다. 특히 사업에 있어 부가통신사업이라는 폭넓은 사업이 인정되고 있는 통신법의 현황과 방송법의 사업자들이 부담해야 하는 규제와의 비교를 고려하면 단순히 포괄적 네거티브 규제의 전환을 이루어 방송 영역으로의 편입이 수범자에게 좋은 규제의 변화라고 평가하긴 어려울 것이다.²¹⁾

앞서 본 것과 같이 방송과 통신의 융합으로 새로운 서비스의 등장이 활발해지고 있고, 현재 OTT 등 신유형 미디어의 방송에의 편입은 논란의 중심에 있는 뜨거운 감자이다. 이러한 상황에서 규제의 개선과 관련되어 논의 되어야 하는 것은 4차 산업혁명의 다른 분야에서와 같이 단순히 신사업의 가능여부가 아니라, 규제의 불균형의 해소와 규제의 완화 등 개선을 통한 국민의 편익도모가 더 주를 이루고 있다. 다만 광고와 같은 일정한 영역에서는 새로운 광고의 등장 등을 기존의 방송법상 엄격한 규제체계가 진입 자체를 막고 있으므로 이에 대한 개선점은 논의가 되어야 할 것이다.

21) 방송과 통신의 융합으로 규제체계를 수평적 규제체계로 전환하는 것 역시 넓은 의미에서 같은 계층에 있는 유형들을 포괄적으로 수용할 수 있는 규제체계로 전환하는 것을 의미하지만, 오히려 통신 영역의 콘텐츠 사업자에게 더 규제가 강화되는 문제를 일으킬 수 있다.

결국 방송과 통신 영역에서의 네거티브 규제 발굴은 커다란 의미에서의 규제개선
의 흐름의 하나로 볼 수 있다. 단순한 규제의 완화가 아니라 더 나은 규제를 위한 규
제 개선에 중점을 두어야 할 것이다. 이하에서는 기존의 방송과 통신의 규제를 유형
별로 분류해보고, 엄격하고 복잡한 구조적 규제로 인해 방송과 통신의 서비스가 처
음부터 개시될 수 없거나 규제의 프레임에 갇혀 유연하고 다양한 서비스가 불가능
한 영역을 살피고 이에 대한 개선점을 논의하도록 한다.

3. 방송과 통신 규제 전환 사례

기술이 발전함에 따라 방송과 통신은 지속적으로 새로운 영역의 서비스가 등장하
였고, 각 영역에서 이러한 서비스들을 수용하기 위한 규제변화가 이루어졌다. 이렇
듯 시대의 변화에 맞춰 유연한 규제체제로 전환이 이루어진 경우를 살펴보고자 한
다.

가. 통신법상 분류제도의 변화

미국은 1980년대 말 우리나라를 우선협상 대상국(PFC: priority foreign countries)로
지정하고 부가통신시장, 이동전화 등의 시장 개방을 요구하면서 우리 통신시장은
시장개방의 압력을 받았다. 이후 1993년 우루과이라운드 협상이 타결됨에 따라
1994년 4월 WTO의 기본통신협상²²⁾이 시작되었다. 이러한 협상에 기초하여 1997년
2월 기본통신협상이 타결되고 1998년부터 발효되기에 이른다.

통신시장이 개방됨에 따라 통신서비스 산업의 구조조정을 위해 1990년부터 3차에
거쳐 구조개편이 단행되었다. 이러한 구조개편 단행은 통신시장개방에 따른 경쟁체
제 구축을 위한 기반 작업이었다.

22) NGBT: negotiation group on basic telecommunications

<표 3-3> 전기통신 업무 및 사업자 분류제도 변천

독점(80~)				
공중 전기통신업무		기간통신업무	부가통신업무 확대	
공중전기 통신사업	1차 구조 개편 ⇒ '91	기간통신사업 - 일반통신사업 - 특정통신사업 부가통신사업*	2차 구조 개편 ⇒ '95	3차 구조 개편 ⇒ '97
지정		지정 허가 등록	허가 신고	기간통신사업 별정통신사업 부가통신사업 허가 등록 신고

이러한 분류체계 아래에서 통신법은 새로운 서비스의 등장이 있을 때마다 이를 규율하기 위해 업무에 관한 내용을 개정하는 노력을 기울여왔다. 2004년, 2005년 기간통신업무에는 인터넷전화와 인터넷 접속 업무를 시행령에 그대로 추가하는 방식으로 개정이 이루어졌다. 전형적인 포지티브 리스팅 형식의 규제이며, 해당 업무의 유형에 해당되는 경우가 기간통신업무가 된 것이다. 이에 대해 2007년 기간통신업무를 전송업무로 전환하여 포괄적으로 정의하여 종합허가 체계를 구축하였다.

포괄적 정의조항의 신설에 있어 우선 전기통신사업법 시행령 개정을 통해 7개의 세분화된 업무를 ① 전송업무, ② 주파수를 할당받아 제공하는 업무, ③ 전기통신 회선설비 임대업무로 통합하였다. 기존의 업무중 주파수를 할당받아 제공하는 업무와 전기통신회선설비 임대업무는 그대로 두었으며 나머지 업무를 전송업무로 묶은 것이다.²³⁾ 다만 전송서비스 중 애플리케이션 성격을 가진 서비스는 기간통신업무에

23) 주파수를 할당받아 제공하는 업무를 전송업무와 구분하여 둔 이유는 사업자의 허가절차가 다르기 때문이었다. 주파수를 할당받아 제공하는 사업자는 단일허가로 모든 서비스가 가능한 전송업무 사업자와 달리 서비스를 하기 위해서는 신규 주파수 대역에 대해 할당 시마다 허가를 받아야 한다.

서 제외하였다.²⁴⁾ 전송의 성격을 가진 이메일이나 메신저, VoIP, P2P 등 기존의 부가통신역무가 기간통신역무에 편입되어 규제가 강화될 수 있음을 고려한 것으로 보인다.

이후 2010년 기존에 개별적인 허가단위로 하였던 여러 기간통신역무를 1개로 통합하고 이를 전기통신사업법에 규정하였다. 이에 따라 한번만 허가를 받으면 다양한 통신서비스를 제공할 수 있게 되었다.

<표 3-4> 역무분류: 시행규칙과 법의 분류 비교

전기통신사업법시행규칙		시행규칙 2008년 폐지 ➡ 제3조 내용 시행령 제7조에 통합	전기통신사업법시행령	시행령 제7조 2010년 삭제 ➡ 전기통신 사업법 제2조에 포괄적 정의규정 신설	전기통신사업법
전화역무			전송역무		기간통신역무
가입전신역무					
‘04년 추가	인터넷접속역무				
	인터넷전화역무				
기타역무					
주파수를 할당받아 제공하는 역무					
전기통신회선설비 임대역무					

이러한 기간통신역무의 규범체계의 변화는 발전하는 기술에 따라 새롭게 등장한 기간통신역무와 같거나 유사한 성격을 갖는 서비스를 포함시키기 위해 일어났다. 특히 융합화에 대응한 규제체계 수립이라는 장기적 목적 달성을 위해 기존 사업자의 역무 간 자유로운 진입과 신규사업자 등장의 촉진 및 경쟁 활성화 등을 주요 취지로 분류체계 변화가 이루어진 것이었다.

24) 현행 전기통신법에도 마찬가지로 제2조 제11호 단서에서 “다만, 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 전기통신서비스(제6호의 전기통신역무의 세부적인 개별 서비스를 말한다. 이하 같다)는 제외한다.”라고 규정되어 있다.

구조규제는 역무의 분류에서 시작되기 때문에 역무 분류제도의 개정은 관련 제도들의 동반개정을 수반할 수밖에 없다. 따라서 역무의 통합에 따라 그동안 규제단위로 역할하고 있던 역무 구분이 사라지게 되면 개별 규제 단위별 규제 적용의 기준과 범위가 설정될 필요가 있게 된다.

최근 전기통신사업법은 기간통신사업과 별정통신사업자의 구분을 통합하였다. 이에 따라 97년부터 이어져오던 3개 구분의 사업이 2개로 통합되었으며, 기간통신사업자에 대한 허가제를 폐지하고 등록제로 전환하여 이를 완화하였다. 이러한 사업구분의 전환은 역무와 일치하지 않았던 전기통신사업법의 사업구분에 대한 문제점을 인식하고 개선이 이루어진 결과라고 할 수 있다.

<표 3-5> 기간통신사업자 통합에 따른 규제의 적용범위 개선

변경전	변경후
제2조 8. "전기통신사업자"란 이 법에 따른 허가를 받거나 등록 또는 신고(신고가 면제된 경우를 포함한다)를 하고 전기통신역무를 제공하는 자를 말한다.	제2조 8. "전기통신사업자"란 이 법에 따라 등록 또는 신고(신고가 면제된 경우를 포함한다)를 하고 전기통신역무를 제공하는 자를 말한다.
제5조 ① 전기통신사업은 기간통신사업, 별정통신사업 및 부가통신사업으로 구분한다.	제5조 ① 전기통신사업은 기간통신사업 및 부가통신사업으로 구분한다.
제6조 ① 기간통신사업을 경영하려는 자는 과학기술정보통신부장관의 허가를 받아야 한다. ② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 허가를 할 때에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 심사하여야 한다. 1. 기간통신역무 제공계획의 이행에 필요한 재정적 능력 2. 기간통신역무 제공계획의 이행에 필요한 기술적 능력 3. 이용자 보호계획의 적정성 4. 그 밖에 기간통신역무의 안정적 제공에 필요한 능력에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항	제6조(기간통신사업의 등록 등) ① 기간통신사업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 갖추어 과학기술정보통신부장관에게 등록(정보통신망에 의한 등록을 포함한다)하여야 한다. 다만, 자신의 상품 또는 용역을 제공하면서 대통령령으로 정하는 바에 따라 부수적으로 기간통신역무를 이용하고 그 요금을 청구하는 자(이용요금을 상품 또는 용역의 대가에 포함시키는 경우도 같다)는 기간통신사업을 신고하여야 하며, 신고한 자가 다른 기간통신역무를 제공하고자 하는 경우에는 본문에 따라 등록하여야 한다. 1. 재정 및 기술적 능력

변경전	변경후
	2. 이용자 보호계획 3. 그 밖에 사업계획서 등 대통령령으로 정하는 사항
제8조 ① 기간통신사업자의 주식(「상법」 제344조의3제1항에 따른 의결권 없는 종류주식은 제외하고, 주식예탁증서 등 의결권을 가진 주식의 등가물 및 출자지분은 포함한다. 이하 같다)은 외국정부 또는 외국인 모두가 합하여 그 발행주식 총수의 100분의 49를 초과하여 소유하지 못한다.	제8조 ① 전기통신회선설비의 종류와 설치영역 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자(제6조제1항에 따라 등록을 하거나 같은 항 단서에 따라 신고한 자를 말한다. 이하 같다)의 주식(「상법」 제344조의3제1항에 따른 의결권 없는 종류주식은 제외하고, 주식예탁증서 등 의결권을 가진 주식의 등가물 및 출자지분은 포함한다. 이하 같다)은 외국정부 또는 외국인 모두가 합하여 그 발행주식 총수의 100분의 49를 초과하여 소유하지 못한다.
제28조(이용약관의 신고 등) ① 기간통신사업자는 그가 제공하려는 전기통신서비스에 관하여 그 서비스별로 요금 및 이용조건(이하 "이용약관"이라 한다)을 정하여 과학기술정보통신부장관에게 신고(변경신고를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)하여야 한다.	제28조(이용약관의 신고 등) ① 전년도 전기통신역무 매출액이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 기간통신사업자는 그가 제공하려는 전기통신서비스에 관하여 그 서비스별로 요금 및 이용조건(이하 "이용약관"이라 한다)을 정하여 과학기술정보통신부장관에게 신고(변경신고를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)하여야 한다.

나. 광고시간 총량제

기존 지상파방송의 광고규제는 방송광고의 종류별로 시간과 횟수 및 방법을 규율하는 등 복잡하고 경직적인 규제구조를 가지고 있었다. 이러한 칸막이식 규제에 대해 개정의 목소리가 커졌고, 2015년 시행령 개정을 통해 광고시간 총량제를 도입하였다.

이에 따라 기존의 종류별 칸막이식 규제가 폐지되고 지상파방송사가 광고의 종류와 시간 등을 자유롭게 편성할 수 있게 되었다.²⁵⁾ 지상파 방송은 방송프로그램의

편성시간당 평균 15/100 이내, 최대 18/100의 광고총량을 허용하고 유료방송은 평균 17/100, 최대 20/100의 광고총량을 허용하게 되었다.

<표 3-6> 지상파 방송사업자 광고규제 변화(시행령 제59조 제2항 제1호)

기존 지상파 방송사업자 광고 규제		현행 지상파 방송사업자 광고규제
프로그램	광고 10/100 시간당 6분	- 방송프로그램 편성시간의 최대 18/100이하 - 1일 동안 방송되는 각 방송프로그램의 방송프로그램 편성시간 당 방송광고 시간의 비율의 평균 15/100 이하
토막광고	매시간 2회, 매회1분30초 이내, 시간당 3분	
자막광고	매시간 4회, 1회 10초, 화면의 1/4 이내, 시간당 40초	
시보광고	매시간 2회, 1일 10회, 1회 10초이내, 시간당 20초	

이러한 규제전환을 통해 각 광고의 유형별로 요건 판단을 해야 했던 복잡한 광고 규제체계가 단순화되었고, 규제 유형별이 아닌 총량제 내에서 광고가 가능해짐에 따라 규제가 유연화 되었다. 이러한 광고규제의 전환은 그 배경에 있어 유료방송산업의 성장에도 불구하고 지상파 방송과 유료방송 사이에 광고 규제에 있어 차별이 있었던 것에 기인한다.

이러한 규제의 유연화는 수범자인 방송사에게 있어 규제 완화의 효과를 발생시킨다. 한편 광고사업자의 경우에는 이러한 규제완화의 효과를 직접적으로 받지 못할 수 있다. 광고에 대해서 엄격한 규제를 취하고 있는 우리의 법제에서 광고에 해당하는지 여부는 사업과 관련하여 중요한 문제이다. 광고 유형을 명확하게 구분지어 규정해놓고 있는 경우 그 유형에 해당하지 않은 경우 광고자체가 불가능하게 되어 새로운 유형의 광고서비스가 등장할 기회 자체가 차단된다.

25) 유료방송은 기존의 시간당 총량제에서 ‘방송프로그램 편성시간당 총량제’로 변화되었다.

방송에 있어서는 특히 간접광고와 가상광고의 유형의 광고를 어떻게 수용할 것인지 문제되었고, 방송법은 2010년 개정을 통해 간접광고와 가상광고 개념을 도입하고 시행령에서 그 시행기준에 대한 내용을 정하였다. 이러한 광고의 도입을 통해 방송광고 산업이 활성화될 것으로 기대하였다. 현재의 총량제 체제의 광고 규제체계에서 가상광고와 간접광고는 별도의 영역으로 분리되어 있으며 별도의 대상과 방식이 정해져 있어 아직 칸막이에 갇혀있다고 평가할 수 있다.

다. 개인정보보호 관리체계의 인증

정보통신망법 제47조의3은 개인정보보호 관리체계의 인증에 관한 규정을 두고 있고, 동법 제2항에서는 방송통신위원회는 개인정보보호 관리체계 인증을 위하여 인증기준 등 필요한 사항을 고시하도록 규정한다. 이에 따라 개인정보보호 관리체계 인증 등에 관한 고시에서 인증과 관련한 사항을 규정하고 있다.

고시에 따르면 인증을 취득하고자 하는 신청기관은 4가지로 한정된 유형의 인증을 신청할 수 있으며(제13조), 이 유형은 사업자의 형태(공공기관 포함)에 따라 구분하고 있다. 그러나 PIMS 인증 획득 여부는 사업자 선택 사항으로 실제 KISA가 집계한 2011~2018년 기준ISMS·PIMS 인증서 발급 현황 통계에 따르면 ISMS인증서는 현재 826건이 유효기간(3년)을 유지하고 있으며 PIMS 인증서는 75건으로 실효성이 부족하였으며, 개인정보 유출 피해를 예방하기 위해 일정 기한이 지나면 수집한 개인정보를 파기·별도 보관해야하는 개인정보주기관리 항목을 담은 PIMS 인증제도가 의무규정이 아니란 이유로 대기업 위주로만 유지되었다.

이에 따라 인증 절차에 걸리는 시간투자와 비용부담을 덜어주기 위하여 그동안 선택 사항인 PIMS 인증과 ISMS를 ISPS-P로 통합하였으며, ‘정보보호 및 개인정보 보호 관리체계 인증 등에 관한 고시’가 2018년 11월 7일부로 시행하였다. 그에 따른 심사대상도 기존의 포지티브 리스팅 방식의 사업자자들이 아닌 의무대상과 자율신청대상으로 구분하여 어느 정도 네거티브 형식으로 전환하였다. 이로 인해 기존에

PIMS 신청대상자가 포함되지 않아 법의 적용을 받지 못한 사업자도 자율신청대상의 포함되어 요건을 갖추면 인증이 가능하도록 되었다.

구체적인 (舊)PIMS 신청대상을 살펴보면, 「개인정보 보호법」 제2조제6호에 따른 공공기관에 해당하는 개인정보처리자에 근거하여 공공기관의 구체적 유형은 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관 포함) 및 그 소속 기관, 지방자치단체, 「국가인권위원회법」 제3조에 따른 국가인권위원회, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단, 특별법에 따라 설립된 특수법인, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 및 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각 급 학교 등이 포함된다.

또한 대기업은 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 대기업에 해당하는 개인정보처리자에 따라 중소기업이 아닌 기업이며, 중소기업은 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업에 해당하는 개인정보처리자에 따라 ① 업종별로 상시 근로자 수, 자본금, 매출액 또는 자산총액 등이 대통령령으로 정하는 기준에 맞을 것, ② 지분 소유나 출자 관계 등 소유와 경영의 실질적인 독립성이 대통령령으로 정하는 기준에 맞을 것 등의 요건을 모두 갖추고 영리를 목적으로 사업을 하는 기업이다.

소상공인은 「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」 제2조제2호에 따른 소상공인에 해당하는 개인정보처리자 및 그 밖의 개인정보처리자에 따라 소기업 중 상시 근로자가 10명 미만인 사업자로서 광업·제조업·건설업 및 운수업의 경우에는 10인 미만, 제1호 외의 업종의 경우에는 5인 미만 기준에 해당하는 자이다.

(現)ISMS-P 신청대상은 자율신청자와 ISMS인증 의무대상자로 구분되며, 자율신청자는 의무대상자 기준에 해당하지 않으나 자발적으로 정보보호 및 개인정보보호 관리체계를 구축·운영하는 기업·기관은 임의신청자로 분류되며, 임의신청자가 인증 취득을 희망할 경우 자율적으로 신청하여 인증심사를 받을 수 있다.

<표 3-7> (舊)PIMS 및 (現)ISMS-P 신청대상 비교

	신청대상	관련 근거 및 유형
(舊) PIMS 신청 대상	공공기관	「개인정보 보호법」 제2조제6호에 따른 공공기관에 해당하는 개인정보처리자
	대기업	「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 대기업에 해당하는 개인정보처리자
	중소기업	「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업에 해당하는 개인정보처리자
	소상공인	「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」 제2조제2호에 따른 소상공인에 해당하는 개인정보처리자 및 그 밖의 개인정보처리자



(現) ISMS-P 신청 대상	자율신청자	자발적으로 정보보호 및 개인정보보호 관리체계를 구축·운영하는 기업·기관은 임의신청자로 분류되며, 희망할 경우 자율적으로 인증심사를 받는 자
	ISMS인증 의무대상자	「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자와 전기통신사업자의 전기통신 역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자로서 의무대상자 기준에 하나라도 해당하는 자

ISMS-P인증 의무대상자는 「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자와 전기통신사업자의 전기통신 역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자로서 의무대상자 기준에 하나라도 해당하는 자를 관련 근거로 들 수 있으며, 구체적 유형으로는 ① 「전기통신사업법」 제6조제1항에 따른 허가를 받은 자로서 서울특별시 및 모든 광역시에서 정보통신망서비스를 제공하는 자(ISP), ② 정보통신망법 제46조에 따른 집적정보통신시설 사업자(IDC), ③ 연간 매출액 또는 세입이 1,500억 원 이상인 자 중에서 「의료법」 제3조의4에 따른 상급종합병원, 직전연도 12월 31일 기준으로 재학생 수가 1만 명 이상인 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에 해당되는 경우, 정보통신서비스 부문 전년도(법인인 경우에는 전 사업연도를 말한다) 매출액이 100억 원 이상인 자, 전년도 직전 3개월간 정보통신서비스 일일평균 이용자 수가 100만 명 이상인 자 등의 조건 중 하나라도 해당하는 자이다.²⁶⁾

제2절 방송 서비스 분야 규제 현황

1. 방송 분야 구조적 규제

가. 진입 규제

방송법은 방송사업자별 진입규제를 정하고 있다. 방송법에서는 방송의 종류를 나열하고, 이와 별도로 방송사업을 규정한 후 방송사업자를 정하고 있다. 방송법상 진입 규제는 방송별로 정해져 있는 것이 아니라 사업자 유형별로 정하고 있으며, 방송을 하기 위해서는 그 유형별로 허가나 등록, 승인을 하여야 한다(방송법 제9조, IPTV법 제4조). 방송법의 진입규제 특징은 기술의 발전에 따라 허가 등의 규제체계가 단계적으로 신설되어 이에 따라 규제정도를 달리하고 있다는 점이다.

26) 자세한 비교는 첨부 2 표 참조.

<표 3-8> 방송법상 방송, 방송사업 방송사업자의 분류(제2조)

방송의 유형	방송 사업	방송사업자
텔레비전방송 라디오방송 데이터방송 이동멀티미디어방송	지상파방송사업 종합유선방송사업 위성방송사업 방송채널사용사업	지상파방송사업자 종합유선방송사업자 위성방송사업자 방송채널사용사업자 공동체라디오방송사업자
중계유선방송	중계유선방송사업	중계유선방송사업자
음악유선방송	음악유선방송사업	음악유선방송사업자
전광판방송	전광판방송사업	전광판방송사업자
-	전송망사업	전송망사업자
인터넷멀티미디어 방송*	인터넷멀티미디어방송제공사업 인터넷멀티미디어방송콘텐츠사업	인터넷멀티미디어방송 제공사업자 인터넷멀티미디어방송 콘텐츠사업자

*인터넷멀티미디어방송사업법에 규정

방송사업의 이러한 분류는 사업의 허가 등의 진입규제와 함께 포지티브 리스트 방식의 규제체계를 형성하고 있다. 진입규제는 그 자체로 포지티브 규제는 아니지만, 허가나 승인·등록의 요건이 엄격해 지면 포지티브 규제와 마찬가지로의 작용을 하게 되는데, 특히 등록하면 가능한 사업의 경우 등록 요건에 엄격한 요건을 규정하게 되면 그 요건을 충족시키지 못하는 한 사업이 불가능하게 되어 규제가 신사업에 있어 장벽이 될 수 있다.

즉 방송법이나 인터넷멀티미디어의 방송법상 방송 사업에 해당하지 않는 형태의 방송은 (넓은 의미의) 방송법 체계상 포함될 수가 없는 것이다. IPTV 등장과 함께 방송과 통신은 계속해서 통합과 융합이 이루어지면서 새로운 서비스가 등장하고 있다. IPTV 역시 이러한 변화의 흐름에서 등장한 서비스로 방송의 규제체계의 편입을 두고 여러 논의 끝에 IPTV에 관해 별도의 법제정 방식으로 규제체계를 구축하였다. 이렇게 새로운 서비스 유형의 추가 방식으로 법을 만들었기 때문에 새로운 미디어의 등장에 규제체계가 대응을 못하고 있는 문제가 있다.

특히 요즘 문제가 되고 있는 새로운 유형의 미디어 사업자(ex)OTT 사업자는 방송법상 방송사업자로 포섭할 수 없어, 결국 통신법상 부가통신사업자로 볼 수밖에

없다. 부가통신사업자는 신고만 하면 서비스가 가능하기 때문에 신유형 미디어 사업자는 통신사업법상 신고만 하면 바로 영상 콘텐츠의 전달이 가능하다.

<표 3-9> 방송법상 및 통신법상 사업자별 진입규제

사업유형	진입 규제	소관	비고
지상파방송사업	허가	방송통신위원회	+ 전파법상 심사(과기정통부)
위성방송사업	허가	과학기술정보통신부	+ 전파법상 무선국 허가
종합유선방송사업자	허가	과학기술정보통신부	+ 시설기준
	승인	과학기술정보통신부	중계유선방송사업자
중계유선방송사업자	허가	과학기술정보통신부	+ 시설기준
방송채널사용사업	등록	과학기술정보통신부	
전광판방송사업	승인	방송통신위원회	종합편성 보도전문편성
음악유선방송사업	승인	과학기술정보통신부	홈쇼핑채널
외국위성 이용 방송사업	승인	과학기술정보통신부	
외국위성 이용 방송채널사업	승인	과학기술정보통신부	
전송망사업	등록	과학기술정보통신부	
공동체라디오방송사업	허가	방송통신위원회	전파법상 심사(과기정통부)
IPTV 사업	허가	과학기술정보통신부	IPTV법
기간통신사업	등록	과학기술정보통신부	
부가통신사업	신고	과학기술정보통신부	

새로운 유형의 미디어서비스가 기존의 방송과는 차이가 있지만 실질적으로 큰 차이가 없는 점에서 양자의 규제차이는 사회적으로 큰 문제가 되고 있다. 이에 대해 신유형 미디어서비스를 방송으로 보아 규제를 하여야 한다는 입장과 오히려 방송의 규제를 완화하는 방향으로 이를 해결해야 한다는 입장 등이 첨예하게 대립하고 있다. 또한 OTT 사업자를 규제 체계 안으로 포섭하기 위한 입법적 노력도 계속되고 있으며, 현재 이러한 내용을 담은 방송법이 발의되었다.²⁷⁾

27) 2019.1.11. 발의된 김성수 의원 등의 발의안(의안번호 2018159)에는 인터넷멀티미디어방송사업법을 방송법에 통합하는 내용과 함께 인터넷방송콘텐츠사업자도 규

나. 소유·점영 규제

방송시장은 여론형성에 영향을 주는 독과점을 방지하고 이를 통해 다양성을 보장하기 위해 다른 산업에 비해 소유 관련 규제가 강하게 적용되고 있다. 소유·점영 규제는 방송의 노출 다양성을 확보하기 위한 수단으로 시장지배적 사업자의 등장을 사전에 차단한다는 의미를 가지고 있다.

그러나 소유규제가 과도할 경우 시장의 자생적 발전을 저해하는 요인이 될 수 있다. 또한 기존의 방송시장에 대한 새로운 경쟁 미디어 사업이 등장하였을 때 이에 대한 유연한 대처를 어렵게 해 기존의 방송시장이 도태될 수 있다. 현재 방송법에서는 사업자별 정의에 입각하여 소유규제를 하고 있으며, 이에 따라 지상파, 유료 플랫폼 방송 사업자, 방송채널사업자들에게 각기 상이한 규제가 적용되고 있다.

소유·점영 규제는 다양성을 증진하고 공익성을 실현시키는 것이 목적으로 양적 다양성 확보 및 이를 통한 양적 경쟁 활성화 유도에는 효과적이었으나, 오히려 저가 출혈경쟁을 심화시키는 등 부정적 영향도 야기했다. 때문에 새로운 미디어의 등장과 시장의 변화로 인한 기존 방송사업자들의 경쟁력 제고를 위해 소유·점영 규제는 지속적으로 완화되고 있는 추세이다.

방송산업의 질적 경쟁력을 제고하고 실질적·지속적인 성장 및 발전에 필요한 투자자본의 확보를 위해서는 소유·점영 규제의 대폭적인 완화가 필요하다. 다만 소유·점영 규제의 목적인 여론의 다양성 증진과 공익성 실현 역시 포기할 수는 없으며 이에 따라 방송사업별 규제완화의 정도를 달리해야 할 필요가 있다. 또한 사후적으로 여론 독점을 막을 수 있는 제재를 마련하는 것도 필요하다.

제대상으로 삼고 있다.

<표 3-10> 소유 · 경영 규제

규제 구분		지상파	유료방송 플랫폼			PP
			SO	위성 방송	IPTV	
근거 법령		방송법	방송법	방송법	방송법/ IPTV법	방송법/ IPTV법
시장 점 유 율	권역 규제	없음 (전파법 규제)	없음 (‘14년 권역내 1/3 제한 폐지)	없음 (전국권역)	없음 (전국권역)	없음 (‘14년 권역내 1/3 제한 폐지)
	가입 자수	없음	없음 (‘18년 1/3 초과 금지 규정 일몰)			없음
	매출 액 상한	특수관계자 합산 매출액이 전체방송사업자 매출액의 33% (지상파는 KBS 예외, 유료방송은 매출액 합산시 PP 제외)			없음	전체PP매출액 의 33% (합산에 흡쇼핑 제외)
	시청 점유 율	30% 초과금지	없음			30% 초과금지
사업자수		PP 사업자 3% or 6개 초과금지	PP사업자 1/5 초과금지			없음
1인 지분 사항		40%	없음			종편, 보도만 40%
대기업 소유		10% 초과금지	없음			종편, 보도에 한하여 30% 초과 금지
외국자본 상한		보유 금지	49%			종편 : 20% 보도 : 10% 일반PP : 49%
일간신문/ 뉴스통신 사업자의 소유 상한		10% (유료구독 가구 20% 초과 금지)	49%			종편 · 보도 : 30% (유료구독 가구 20% 초과 금지)
기타 (주식지분)		주식 지분 40% 초과금지 SO는 특정 지상파 지분 33% 초과금지	지상파, 위성방송은 특정 SO의 주식지분 33% 초과금지	다른 위성방송 사업자 33% 초과금지. 지상파는 특정 위성방송 33% 초과금지	-	종편, 보도는 40% 초과금지

소유·점영금지의 규제는 그 자체는 포괄적 네거티브 규제의 전환 대상에 포함되지 않는다. 다만 원천적으로 소유에 대한 제한을 두는 경우 해당하는 자에게 직접적인 신규 사업에 대한 제한(ex) 과거의 신문 등의 방송진출 금지)이 될 수 있다. 특히 새로운 경쟁 미디어 사업의 등장에 전통사업자들이 이에 대한 유연한 대처를 어렵게 할 수 있어 기존 방송시장이 도태될 수 있다는 점은 오히려 신규미디어로의 설립 현상으로 방송시장의 다양성을 저해할 수 있다. 이로 인해 미디어시장과 산업의 성장을 저해할 수 있으며, 신규 서비스의 등장에 대한 기존시장의 저항을 크게 하여 신규서비스의 등장이 어려운 환경을 만들 수도 있다.

다. 편성 규제²⁸⁾

(1) 국내제작 방송프로그램 편성 규제

방송법 제71조는 방송사업자가 당해 채널의 전체 프로그램 중 국내 제작된 방송 프로그램을 일정 비율 이상 편성해야 한다고 하고 있으며 시행령에서 대강의 내용을 정하고 있다. 이에 따라 방송통신위원회는 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시 제3조에서 방송사업자별 구분에 따라 국내제작방송프로그램의 편성비율을 정하고 있다.

현행 방송 프로그램 편성규제의 목적은 ‘시청자의 이익과 권리’, 즉 ‘방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장’이라고 한다(이원우, 2010). 이에 따르면 편성규제의 내용과 취지는 ‘다양성 확보 목적의 편성규제’와 ‘산업정책적 목적의 편성규제’로 다시 구분된다. 다양성 확보 목적의 편성규제는 방송 프로그램의 다양성 확보, 중앙방송에 대한 지역방송의 종속성 해소를 통한 지역방송의 정체성 확립 및 지역사회의 균형발전, 국제문화 수용의 다양성 확보 등을 구체적인 목표로 설정된다. ‘산업정책적 목적의 편성규제’는 영화·애니메이션 및 대중음악을 비롯한 영상산업의 활성화, 독립제작사의 육성 등을 제시한다. 다시 말해 현행 방송 프로그램 편성

28) 각 편성 규제의 비교는 첨부1 표 참조.

규제는 방송의 공익성, 보다 구체적으로는 ‘방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권보장’에 기반한다고 판단 할 수 있다.

현행 방송법상에는 방송사업자별로 비율을 다르게 산정하고 있다. 이러한 비율에 따르면 국내제작된 방송프로그램 편성에 대해 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자, 지상파방송채널사용사업자를 제외한 방송채널사용사업자 순이다. 이는 방송사업자의 유형별 편성 가능한 능력과 그에 따른 책임의 경중에 비례하여 정하여졌다고 평가된다.

<표 3-11> 국내제작 방송프로그램 편성 규제

방송프로그램 등의 편성에 관한 고시

제3조(국내제작 방송프로그램의 편성비율) ① 방송사업자는 다음 각 호에서 정한 비율 이상 국내제작 방송프로그램을 편성하여야 한다.

1. 지상파방송사업자

가. 전문편성방송사업자: 해당 채널의 매 반기 전체 텔레비전방송 프로그램 또는 라디오방송 프로그램 방송 시간의 100분의 60 이상.

나. 종합편성방송사업자: 해당 채널의 매 반기 전체 텔레비전방송 프로그램 또는 라디오 방송 프로그램 방송 시간의 100분의 80 이상.

2. 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자: 해당 채널의 매 반기 전체 텔레비전방송 프로그램 또는 라디오방송 프로그램 방송 시간의 100분의 50 이상.

3. 방송채널사용사업자 : 해당 채널의 매 반기 전체 텔레비전방송 프로그램이나 라디오 방송 프로그램 방송 시간의 100분의 40 이상.

4. 지상파이동멀티미디어방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자: 해당 채널의 매 반기 전체 방송시간의 100분의 60 이상.

하지만 최근 종합편성채널의 등장 등 새로운 방송시장의 환경변화에도 불구하고 전문채널을 제외한 지상파에게 100분의 80, 기타 사업자들에게 그보다 낮은 비율을 의무로 규정한다. 이렇게 지상파 중심의 편성 비율이 쏠림 현상으로 인해 방송프로그램의 편성규제의 산업적인 불균형이 이루어지고, 이는 결국 수용자의 선택권을 침해하는 결과로 이어질 우려가 있다.

또한 지상파 중 종합편성방송사업자와 방송채널사용사업자중 종합편성방송사업자 간에 국내방송프로그램 편성규제의 차이를 달리 하고 있는 것에 대해 현재 방송 시장에서는 그 의미의 중요성이 많이 감소하였다고 평가할 수 있다. SBS는 80%의

국내제작물 편성규제를 받는 반면, JTBC 등 종편은 이것의 절반인 40%만 부담하며, 지상파 종편채널 중 민영 지상파인 SBS, MBC와 JTBC, TV조선 등 종편채널에 대해서 기존 방송의 공공성 측면에서 인정하던 차이가 많이 소멸하였다.

규제의 불균형을 해소하는 방안으로 사업자별로 세분화된 편성비율(포지티브 규제)을 비슷한 계층의 사업별로 통합하여 규제하는 방안(포괄적 네거티브 규제전환)을 검토할 필요가 있으며, 텔레비전방송과 라디오방송, 전문편성방송사업자와 종합편성방송사업의 기준으로 구분을 하는 등 다양한 방법을 고려할 수 있을 것이다.

(2) 다른 한 방송사업자의 제작물 편성규제

방송프로그램 등의 편성에 관한 고시(이하 “편성고시”) 제2조에서는 지상파텔레비전방송사업자와 지상파라디오방송사업자에게 다른 한 방송사업자가 제작한 방송프로그램을 일정한 비율을 초과하여 편성할 수 없도록 규제하고 있다.

<표 3-12> 다른 한 방송사업자의 제작물 편성규제

방송프로그램 등의 편성에 관한 고시

제2조(다른 한 방송사업자가 제작한 방송프로그램 편성비율) ① 지상파텔레비전방송사업자는 다음의 각 호의 비율을 초과하여 다른 한 방송사업자가 제작한 방송프로그램을 편성할 수 없다.

1. 케이엔엔(KNN), 대구방송, 광주방송, 대전방송: 채널별로 매분기 전체 방송 시간의 100분의 69 이내
2. 전주방송, 청주방송, 울산방송: 채널별로 매분기 전체 방송 시간의 100분의 71 이내
3. 강원민방, 제주방송: 채널별로 매분기 전체 방송 시간의 100분의 77 이내.

② 지상파라디오방송 사업자는 다음의 각 호의 비율을 초과하여 다른 한 방송사업자가 제작한 방송프로그램을 편성할 수 없다.

1. 케이엔엔(KNN), 대구방송, 광주방송, 대전방송: 채널별로 매분기 전체 방송 시간의 100분의 69 이내
2. 전주방송, 청주방송, 울산방송: 채널별로 매분기 전체 방송 시간의 100분의 71 이내
3. 경인방송, 강원민방, 제주방송, 경기방송: 채널별로 매분기 전체 방송 시간의 100분의 77 이내.

③ 지상파이동멀티미디어방송사업자는 채널별로 매분기 전체 방송시간의 100분의 80을 초과하여 다른 한 방송사업자가 제작한 방송프로그램을 편성할 수 없다.

이는 민영방송 네트워크 협정에 가입한 지역민방사가 다른 한 방송사업자(주로 SBS)가 제작한 프로그램을 과도하게 단순 중계하는 것(일명 수중계)을 제한함으로써, 지역민방 채널에서 전체 방송시간의 일정 비율 이상 자체적으로 프로그램을 편성하도록 유도함으로써 지역방송의 독자적 정체성을 강화하기 위하여 마련된 규제이다. 그러나 이러한 목적성과 다르게 다양한 문제점들도 나타난다. 비슷한 규모의 지역 KBS와 MBC에 대해선 기준 자체가 없어 방송사마다 편차가 생기며 매체 급증과 광고시장 침체라는 환경 속에서는 오히려 독소 조항이 되었다.

또한 지역민방들은 부족한 제작인력과 장비가 턱없이 부족한 상황에서 오히려 형식적으로 수입한 다큐멘터리나 SBS 프로그램 아닌 다른 프로그램의 양적 증가만을 가져왔을 뿐이며 지역방송의 실질적인 제작능력이나 프로그램의 질적 향상에는 아무런 도움이 되지 않고 있다고 평가되고 있다(윤석년, 2005). 오히려 이러한 양적 위주의 편성비율규제가 경쟁력 있는 프로그램 제작에 집중할 수 없도록 하여 프로그램의 질적 완성도를 낮추고, 이는 지역성 구현의 실패라는 악순환으로 연결되고 있다.

라. 채널 규제

채널 규제는 상업적 성격이 강한 유료방송에서 방송의 공익성과 다양성, 산업적 육성이라는 취지에서 도입되었다. 상업적 논리에 의할 경우 도태될 수 있는 공익적 성격을 지니는 채널의 송출을 보장함으로써 내용적으로는 다양성을 추구하고 산업적으로 이러한 채널들을 보호하고 육성하자는 것이다.

현재 우리의 법체계에서 유료방송에 대한 채널편성 규제는 의무적으로 편성을 강제하는 규제와 채널을 금지하는 규제로 구분할 수 있다. 의무적으로 편성을 강제하는 규제에는 지상파 의무재전송 채널, 종합편성·보도전문채널, 공공·공익채널, 종교채널, 장애인복지채널, 지역채널의 의무편성 규정이 있으며(방송법 제70조 및 제78조, IPTV법 제21조 제4항) 채널금지 규제에는 IPTV법 상 직접사용채널의 금지

가 있다(IPTV법 제21조 제1항).

1991년 종합유선방송사업법에서 대통령령이 정하는 무선방송국의 방송을 동시재전송해야 한다고 규정하여, 종합유선방송사업자들이 KBS1, KBS2, EBS 채널을 의무적으로 재송신하기 시작하였다. 이러한 의무재송신 규정은 케이블 방송이 다양한 채널을 가진 유료방송의 도입 뿐 아니라 난시청 해소의 일환으로 이루어진데 기인한다. 난시청 지역에서 케이블을 선택할 수밖에 없는 시청자에게 공공적 성격을 갖는 프로그램의 보편적 접근성을 보장하면서, 새롭게 등장한 케이블이라는 방송 매체의 안정적인 정착 기능을 한 것이다(전파통신과법 포럼, 2018). 이후 통합방송법이 제정되어 위성방송사업자도 의무재송신 규정을 적용받게 되었으며, 2008년 도입된 인터넷멀티미디어사업법도 이를 준용하여 IPTV 사업자도 재송신 의무를 부담하게 되었다.

이러한 채널규정은 사업의 방식에 대한 규제로, 유료방송사업자를 대상으로 하는 규제이다. 새로운 미디어 서비스 사업자들의 지속적인 출현에 따라 기존의 채널규제가 여전히 필요한 것인지 여부가 논의될 필요가 있다. 기존의 유료방송사업자들은 이러한 규제를 부담하지만, 새롭게 등장하는 미디어 서비스 사업자들에게는 이러한 규제가 적용되지 않고, 이러한 규제를 바탕으로 이루어지고 있는 재전송 수신료에서 자유롭기 때문이다. 또한 KBS2채널이 의무재송신 대상에서 제외되었음에도 불구하고 종합편성채널의 의무편성이 강제된 점의 합리성, 지상파방송사업자와 유료방송 플랫폼 사업자 사이의 이해관계에 따른 대상의 확대여부 등 강제편성 의무의 완화에 대해 깊은 논의가 필요하다고 할 것이다.

<표 3-13> 채널 의무편성의 법적 근거

채널유형	법적 근거	규제대상
지상파채널(2)	방송법 제78조 제1항, 제2항 IPTV법 제21조 제3항	유선, 위성, IPTV
중편채널(4)	방송법 시행령 제53조의 제1항 제2호 나목 IPTV법 시행령 제20조	유선, 위성, IPTV
보도채널(2)	방송법 시행령 제53조 제1항 제2호 다목 IPTV법 시행령 제20조	유선, 위성, IPTV
공공채널(3)	방송법 제70조 제3항 IPTV법 제21조 제3항	유선, 위성, IPTV
공익채널(3)	방송법 제70조 제8항 IPTV법 제21조 제3항	유선, 위성, IPTV
종교채널(3)	방송법 제70조 제3항 방송법 시행령 제54조 제1항 IPTV법 제21조 제3항	유선, 위성, IPTV
장애인복지채널(1)	방송법 제70조 제3항 방송법 시행령 제54조 제1항 IPTV법 제21조 제3항	유선, 위성, IPTV
지역채널(1)	방송법 제70조 제4항 방송법 시행령 제55조 제1항	유선

마. 요금 규제

현행법상 유료방송을 행하고자 하는 방송사업자는 이용요금 및 기타 조건에 관한 약관을 정하여 과학기술정보통신부장관에게 신고하여야 하며, 이용요금에 대하여는 과학기술정보통신부장관의 승인을 얻어야 한다(방송법 제77조 제1항). 케이블방송과 위성방송의 요금 승인제는 채널수를 기준으로 티어를 나누고 각 티어별로 ‘최고가가격제(price Ceiling regulation)’를 적용한다. 반면 IPTV의 경우 케이블방송과 같

은 요금상한 승인을 적용할 경우성장 동력 역할을 하지 못하고 출혈경쟁을 할 우려가 있어 정액승인방식을 택하고 있다.

그런데 현재와 같이 개별 상품별로 별도의 요금을 승인받는 체계에서는 신제품 출시의 적절한 시기를 놓침에 따라 플랫폼이나 상품별 서비스 기반의 경쟁력이 약화될 우려가 있다. 따라서 다양한 서비스 상품이 출시될 수 있도록 하는 제도적 뒷받침이 필요하며 이를 통해 서비스 기반 경쟁이 활성화되도록 유도할 필요가 있다.

초기의 케이블TV 요금제도는 사업자별 방송권역의 독점공급에 따른 높은 가격설정의 폐해를 방지를 목적으로 하였으나 현행 전국권역의 IPTV, 위성방송 서비스 도입, 경쟁권역의 출현에 따라 실질적으로 독점권역은 존재하지 않게 되었다. 이용자는 동일한 유료방송 시장으로 확정된 상황에서 개별 권역 내 최소 5~6개 사업자를 선택할 수 있게 되므로 권역 독점이 완화 되었고 이에 따라 아날로그·지역독점에 근거한 현행 요금제의 취지는 쇠퇴하고 있어 요금제의 개선이 필요하다.

<표 3-14> 약관 관련 규정

방송법 제77조(유료방송의 약관 승인)

- ① 유료방송을 행하고자 하는 방송사업자·중계유선방송사업자 및 음악유선방송사업자는 이용요금 및 기타 조건에 관한 약관을 정하여 과학기술정보통신부장관에게 신고하여야 하며, 이용요금에 대하여는 과학기술정보통신부장관의 승인을 얻어야 한다. 신고한 약관이나 승인을 얻은 이용요금을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. 다만, 시청자가 방송프로그램별 또는 채널별로 선택하여 이용할 수 있도록 서비스를 제공하는 경우로서 과학기술정보통신부장관이 고시하는 서비스에 대하여는 그 이용요금을 과학기술정보통신부장관에게 신고(변경신고를 포함한다)하여야 한다.
- ② 유료방송을 행하는 방송사업자·중계유선방송사업자 및 음악유선방송사업자가 제1항에 따라 약관을 변경한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 이용자에게 통지하여야 한다.
- ③ 과학기술정보통신부장관은 제1항의 규정에 의한 약관이 현저히 부당하거나 제2항에 따른 약관 변경에 관한 통지를 소홀히 하여 시청자의 이익을 저해한다고 판단하는 때에는 유료방송을 행하는 방송사업자·중계유선방송사업자 및 음악유선방송사업자에게 상당한 기간을 정하여 그 약관의 변경 또는 재통지 등을 명할 수 있다.

인터넷 멀티미디어 방송사업법 제15조(이용약관의 신고 등)

- ① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 그가 제공하고자 하는 서비스에 관하여 요금 및 이용조건(이하 "이용약관"이라 한다)을 정하여 과학기술정보통신부장관에게 신고(변경신고를 포함한다)하여야 하고, 이용요금에 대하여는 과학기술정보통신부장관의 승인(변경승인을 포함한다)을 받아야 한다. 다만, 이용자가 실시간 방송프로그램별 또는 콘텐츠별로 선택하여 이용할 수 있도록 서비스를 제공하는 경우로서 과학기술정보통신부장관이 고시하는 서비스에 대하여는 그 이용요금을 과학기술정보통신부장관에게 신고(변경신고를 포함한다)하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 서비스에 관한 이용요금의 승인(변경승인을 포함한다)을 받고자 하는 자는 가입비, 기본료, 사용료, 부가서비스료, 실비 등을 포함한 요금산정의 근거자료(변경할 경우에는 신·구 내용 대비표를 포함한다)를 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다.

또한 현행 케이블TV 요금 상한 수준은 아날로그 케이블TV 요금체계에 준하고 있어 디지털 케이블TV 서비스에 부합하지 않아 케이블TV 부가서비스, 신제품 서비스 요금 등에는 적합하지 않다. 디지털 전환이 사업자에게 갖는 의미는 다양한 신규 서비스 및 부가서비스의 제공이 기술적으로 가능해짐에 따라 다양한 수익창출이 가능하다는데 있다. 반면 아날로그 요금체계는 부가서비스를 전제로 하고 있지 않으므로 디지털 유료방송의 부가서비스를 모(母)서비스와 연계하여 출시하는 경우 요금제 및 약관의 유연성이 현저히 제약되어 이에 대한 개선이 필요하다.

앞에서 살펴본 바와 같이 케이블 TV와 위성방송 사업자는 상한승인방식으로 요금을 승인받도록 하면서 아날로그 케이블 방송의 경우 최고가격제 형태로 채널수별 티어가 정해져 있으며 IPTV의 경우 요금을 정액으로 승인하여 약관을 변경하기 전에는 가격을 낮출 수 없다. 반면 전기통신사업법에 의하면 기간통신사업자에게만 요금에 대한 신고의무를 부여하고 있으므로 부가통신사업자에 불과한 OTT 등 통신을 기반으로 하는 미디어사업자의 경우 요금에 대한 규제를 받지 않으며 자유롭게 요금약정이 가능하다. 이처럼 케이블TV, 위성방송, IPTV 간의 상이한 규제는 형평성의 측면에서 문제가 있고 새롭게 등장하는 OTT 등 통신 기반 미디어사업자의 경우 이러한 요금규제의 적용을 아예 받지 않아 규제 불균형이 심화되고 있다.

현재의 요금 규제는 기존의 유료방송 플랫폼 사업자에게 새로운 미디어의 등장에 대한 신규서비스 출시를 적기에 하지 못하게 하는 장애사유가 될 수 있으며 새로운 미디어사업자의 입장에서조차 오히려 기존의 요금규제에 묶여있는 요금이 이용자와의 요금 협상의 기준이 될 수 있어 이용자의 권익을 침해할 수 있는 가능성이 있다. 따라서 요금에 대해 각 유료 플랫폼 사업자들에게 자유로운 협상권을 부여하면서 시청자의 권익을 훼손하는 경우 사후에 제재하는 방식으로 요금 규제를 개편할 필요성이 있다.

바. 사후 규제

방송법상 사후규제는 경쟁과 관련된 사후규제와 이용자보호 관련 사후규제로 나눌 수 있다. 경쟁과 관련된 사후규제는 방송프로그램 공급 시 차별금지(제76조), 보편적 시청권 보장 의무(제76조의3), 금지행위(제85조의2), 방송유지·재개명령(제91조의7)이 대표적이고, 이용자 보호 관련 사후규제에는 시청자위원회 의견 및 시정요구의 수용 의무(제90조 제1항), 자료제출 및 출석답변 의무(제90조 제3항), 정보공개 의무(제90조 제5항) 등이 있다. 방송법의 사후규제는 방송정책적 차원의 입법취지가 강하게 존재하며(공정거래법상 불공정행위), 금지행위가 실질적으로 유일한 공정경쟁 관련 사후규제 규정이라고 할 수 있다. IPTV법의 경우에도 공정경쟁을 위한 규정들이 다수 존재하지만 실질적인 효력은 금지행위 정도를 제외하고는 미미하다.

방송법상 금지행위의 도입은 사업자간의 공정한 경쟁 등을 저해하는 행위를 규제하고 시청자의 권익을 보호하기 위한 법적인 근거를 마련하기 위한 것으로서 사업자간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 특정 유형의 행위를 금지한다.

<표 3- 15> 방송법과 IPTV법상 금지행위 비교

방송법	IPTV법
1. 정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위 2. 다른 방송사업자등에게 적절한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위 3. 부당하게 다른 방송사업자등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위 4. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위 5. 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위 6. 방송서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 유용하는 행위 7. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 납품업자에 대하여 방송편성을 조건으로 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정·취소 또는 변경하는 행위 8. 방송사업자의 임직원 이외의 자의 요청에 의하여, 방송프로그램에 출연을 하려는 사람과 방송사업자 이외의 자 사이의 가처분 결정, 확정판결, 조정, 중재 등의 취지에 위반하여 방송프로그램 제작과 관계 없는 사유로 방송프로그램에 출연을 하려는 사람을 출연하지 못하게 하는 행위	1. 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위 7. 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위 5. 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적절한 수익 배분을 거부하는 행위 6. 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위 4. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위 2. 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위 3. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 유용하는 행위

사전규제의 완화에 따라 사후규제의 업무가 확대될 필요성이 있으며 공정경쟁 및 이용자 보호를 위한 조사·감시 업무 및 이에 대한 정책기능이 확대돼야 한다. 또한 사전규제의 완화를 통해 신규 서비스의 진입 장벽을 낮추고 사후규제의 강화 및 적극적 개입을 통해 다양성을 확보하고 공공성, 시청자의 권익보호 등 방송정책의 목적을 확보할 수 있다. 한편 포괄적 네거티브 규제의 도입은 필연적으로 사후 규제의 개선 논의와도 연결 되어야 한다.

2. 방송광고 분야 규제 현황

가. 개요

광고시장의 환경 변화로 인해 방송광고 매출액이 감소되어 방송사의 재정 상황이 악화되고 있다. 이에 따라 매년 방송광고 법규위반 사업자 역시 증가하고 있다. 광고시장에서는 온라인과 모바일 및 유료방송의 광고매출은 증가한 반면, 지상파 방송의 광고매출은 2011년 이후 연평균 약 1,600억 원씩 감소하고 있다.²⁹⁾ 방송법에 명시된 광고 유형별 법규위반 사업자는 매년 증가하고 있으며, 신기술 도입에 따른 광고유형의 경우 위반이 지속적으로 증가하고 있다.³⁰⁾

방송광고의 매출 감소와 반대로 협찬고지의 매출은 지속적으로 증가하고 있다. 특정 종합편성 채널사용사업자를 예를 들면 2014년 249억 원에서 2016년 534억 원으로 증가하였다. 협찬광고의 경우 랩사를 통하지 않고 진행되기 때문에 투명성 확보와 같이 협찬 재원이 건전한 제작 재원으로 확산될 수 있는 제도의 개선이 필요하다. 협찬의 증가와 함께 협찬고지의 법규 위반 사례 역시 매년 지속적으로 증가하고

29) 온라인·모바일은 2011년 1.92조에서 2017년 4.42조로 증가하였고, 유료방송사는 2011년 1.35조에서 2017년 1.75조로 증가한 반면, 지상파 광고매출은 2011년 2.38조에서 2017년 1.41조로 감소하였다.

30) 광고유형별 법규 위반 사업자는 2011년 27건에서 2017년 102건으로 증가하고 있으며, 이중 가상광고의 경우 2011년 0건이었으나, 2017년 50건으로 지속적으로 위반 건수가 증가하고 있다.

있다. 2016년 33건이던 협찬고지 법규위반 사례는 2017년 84건으로 크게 증가하였다. 정부 역시 규제 완화 차원에서 지속적인 제도개선을 추진 중이며, 이에 따라 2017년 10월 「협찬고지 등에 관한 규칙」이 개정된 바 있다.³¹⁾

미디어 환경의 변화에 따라 정부도 방송광고 규제 개선을 통한 매체 간 공정경쟁 환경 조성 및 콘텐츠 제작 재원 확충을 통한 제작역량의 강화를 기반으로 콘텐츠 경쟁력 확보와 한류 확산을 위해 지속적으로 노력하고 있다. 이에 따라 정부는 국정과제 및 제4기 방송통신위원회 주요 정책과제 내용에서 광고산업 활성화를 위한 방송광고·협찬고지 제도 개선방안의 마련을 명기하고 있다.³²⁾

2018년 11월 발표된 방송통신위원회의 방송광고 제도 개선에 대한 정책방향은 ① 가상·간접광고 규제 개선, ② 지상파 중간광고 도입, ③ 협찬제도 개선이다. 이러한 제도개선 배경은 광고시장의 중심축이 인터넷과 모바일로 이동하고, 콘텐츠의 제작환경의 변화에 따라 방송광고 제도 전반에 대한 개선이 필요하다는 의견과 함께 방송광고 균형발전위원회에서 건의³³⁾에 따른 것이다. 이에 따라 향후 단기/중장기 과제로 구분하여 방송광고 관련 제도 개선을 추진하는 것이 예정되어 있다.

31) 국회차원에서는 협찬에 대한 정의와 내용을 법률에 명확히 하고 협찬의 세부 내역을 방송통신위원회에 제출하도록 하는 내용의 방송법 개정안이 발의되기도 하였다(2017. 10. 신경민 의원).

32) 문재인 정부 국정운영 5개년 계획 70번 미디어 건강한 발전 내용에서 미디어 상생 환경 조성을 위해 방송광고제도 개선방안 마련 및 협찬제도 합리화 및 투명성 제고를 명시하였으며(국정자문위원회, ‘문재인정부 국정운영 5개년 계획’, 2017.7.), 제4기 방송통신위원회 비전 및 주요 정책과제(2017.12.6.)에서 방송한류 확산을 위한 고품질 콘텐츠 제작 기반 마련 내용에서 광고산업활성화와 한류 패러다임 전환을 위한 방송광고·협찬제도 개선 추진을 제시하였다.

33) 지상파 중간광고 허용을 주요 내용으로 하고 있다.

<표 3-16> 방송광고 제도개선 정책방향 주요 내용

구분	주요내용
가상·간접광고 규제 개선	- o 가상·간접광고 허용시간 등 형식규제 관련 개선 방안 검토 - o 고지자막 크기 규정을 간접광고에도 신설 ※ 현재는 가상광고에만 고지자막 크기 규정을 적용 중
중간광고 차별적 규제 해소	- o 지상파방송 중간광고 도입 추진 - o 중간광고 고지 자막 크기 규정 신설
협찬제도 개선	- o 방송법에 협찬의 정의·허용범위 등의 규정 신설 - o 고지위치 등 협찬고지 규제 정비(일부 기시행)
기타	- o 방송광고 판매제도 개선(미디어랩 판매영역 확대 및 결합판매 종합검토 등) - o 신유형 광고 제도화(신유형 광고 법적근거 마련 등) - o 시청권 보호방안(법규위반에 대한 감시·제재 강화 등)

나. 광고의 규제 방식

현재 방송광고는 「방송법」에서 규정되어 있으며, 구체적인 내용은 「방송법 시행령」과 ‘가상광고 세부기준 등에 관한 고시’에서 정하고 있다. 방송광고는 그 유형에 따라 허용되는 내용이 구체적으로 담겨있어, 포지티브 방식으로 열거되어 있다고 평가할 수 있다. 국내 방송에 대한 광고 규제는 매체별, 품목별 수직적 칸막이 규제가 유지되고 있는 상황이다. 이로 인해 수직적 규제체계에서 나타나는 사업자간 갈등 및 소비자의 불만이 문제되고 있으며 신규서비스의 경우 규제의 공백문제도 발생하고 있다.

협찬고지 역시 「방송법」과 「방송법 시행령」에서 그 내용을 담고 있으며 구체적인 내용은 시행령과 함께 ‘협찬고지 등에 관한 규칙’에서 명시되어 있다. 방송법 시행령은 협찬고지에 대해 포지티브 방식(제60조 제1항)과 네거티브 방식(제60조 제2항)을 같이 사용하고 있는데, 네거티브 리스팅이 적용되는 경우에도 포지티브 리스팅 요건에 해당하는 것을 전제하는 바, 실질적으로 포지티브 방식으로 열거되어 있다고 볼 수 있다.

비상업적 공익광고 편성 관련 규정은 방송법과 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시에 명시되어 있으며, 규제에 관한 내용은 모두 포지티브 방식으로 명시되어 있다. 방송광고 금지품목 및 시간대 제한 품목은 방송광고 심의규정에 명시되어 있으며 모두 네거티브 규제방식으로 규정되어 신유형 광고의 경우 법령이 아닌 자율 가이드라인에서 명시하고 있다.

해외 선진국들의 경우 융합환경에 대응하기 위해 방송규제체계를 수평적 규제체제로 전환하면서 광고 규제체계 역시 이와 유사한 방향으로 수정하고 있다. EU 개정안의 경우 동영상 공유 플랫폼을 규제의 범주로 포함시켜 비실시간 서비스에 대해서도 소비자·미성년자 보호 측면에서 광고와 프로그램을 분리하여 기본적 규제 내용을 적용하도록 하고 있다.

다. 방송광고

국내 방송의 광고 규제는 기본적으로 방송법 제73조에 근거를 두고 있다. 방송법 제73조 제2항은 방송광고의 종류에 대해 사전적으로 규정하고 방송광고의 종류별로 규제 내용을 달리 정하고 있다. 방송광고 유형은 총 7개로 각 광고유형별 세부 내용은 방송법시행령과 가상광고 세부기준 등에 관한 고시에 따라 규제한다. 이와 같은 방송광고규제 체제는 새로운 미디어 환경의 변화에 대응하기 어렵고, 특히 융합환경에 대응하기 위한 방송규제체의 정비가 지체된 상황에서 주문형 VOD 서비스와 같은 신규서비스에 대해서는 오히려 규제의 공백이 발생하게 된다.³⁴⁾

34) 같은 내용의 VOD임에도 불구하고 케이블TV사업자(종합유선방송사업자)에 의해 제공되는 VOD의 광고는 방송통신심의위원회의 방송광고에 관한 규제(내용규제)를 받는 반면, IPTV사업자에 의해 제공되는 VOD의 광고는 심의대상에서 제외되어 있고 단순한 인터넷 동영상과 같이 취급되고 있다.

<표 3-17> 방송광고의 종류(제73조 제2항 각호)

1. 방송프로그램광고 : 방송프로그램의 전후(방송프로그램 시작타이틀 고지 후부터 본 방송프로그램 시작 전까지 및 본방송프로그램 종료 후부터 방송프로그램 종료타이틀 고지 전까지를 말한다)에 편성되는 광고
2. 중간광고 : 1개의 동일한 방송프로그램이 시작한 후부터 종료되기 전까지 사이에 그 방송프로그램을 중단하고 편성되는 광고
3. 토막광고 : 방송프로그램과 방송프로그램 사이에 편성되는 광고
4. 자막광고 : 방송프로그램과 관계없이 문자 또는 그림으로 나타내는 광고
5. 시보광고 : 현재시간 고지 시 함께 방송되는 광고
6. 가상광고 : 방송프로그램에 컴퓨터 그래픽을 이용하여 만든 가상의 이미지를 삽입하는 형태의 광고
7. 간접광고 : 방송프로그램 안에서 상품, 상표, 회사나 서비스의 명칭이나 로고 등을 노출시키는 형태의 광고

방송법 시행령 제59조 각항에는 매체별(지상파, 유료방송)방송프로그램 편성시간 당 총량, 중간광고, 어린이 대상 프로그램 방송광고, 자막광고 등 세부기준이 명시되어 있다. 시행령에는 총광고시간의 제한 및 중간광고의 회수 제한, 자막광고의 위치 및 크기, 어린이 광고에서 지켜야 하는 기준 등이 자세하게 규정되어 있다.

2015년 시행령 개정을 통해 전격 시행된 광고시간 총량제는 전체의 광고시간을 총량으로 제한하는 제도이다. 총량에는 방송프로그램광고시간, 중간광고시간, 토막광고시간, 자막광고시간 및 시보광고시간이 포함되어 있다.

[그림 3-1] 광고총량제

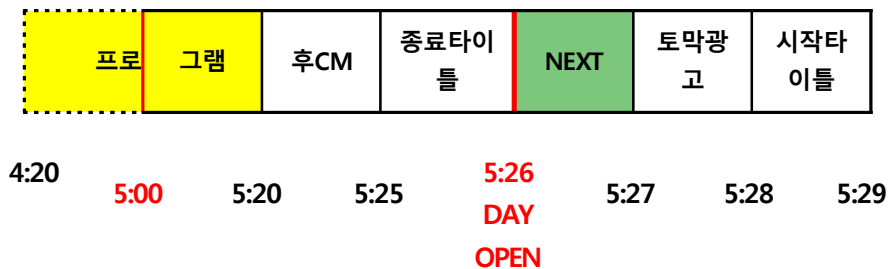


출처 : 시청자미디어재단, 알기쉬운 방송광고 · 협찬고지 모니터링 기준(2017)

현재 지상파는 매 방송프로그램 편성시간당 최대 18/100이 허용되고, 1일 동안 방송되는 각 방송프로그램의 방송프로그램 편성시간당 방송시간 비율이 평균 15/100 이하여야 한다. 반면 유료방송사업자들은 완화된 기준을 적용받는데, 매 방송프로그램 편성시간당 최대 20/100이며, 1일 동안 방송되는 각 방송프로그램의 방송프로그램 편성시간당 방송광고 시간에 대한 비율의 평균 17/100 이하여야 한다.

이때 편성시간은 ‘해당 방송프로그램을 소개하는 고지(NEXT)’가 시작되는 시간부터 ‘다음 방송프로그램을 소개하는 고지(NEXT)’가 시작되기 전까지의 시간으로 광고시간 등을 포함한다. 편성시간의 기준이 되는 1일의 시작과 종료 시점은 방송 개시 및 종료고지가 있는 경우에는 고지를 기준으로 하고³⁵⁾, 고지가 없는 경우 오전 5시부터 정파 직전 마지막 방송프로그램이 종료하는 때까지를 1일로 본다. 다만 방송시간이 24시간을 초과하는 경우 5시부터 익일 5시까지를 1일로 보며 1일 방송 시간을 달리 정할 사유가 있는 경우 사업자의 신청에 따라 예외를 인정할 수 있다. 24시간 방송하는 채널의 경우 기준시간 이후 시작되는 첫 방송프로그램을 안내하는 고지가 시작되는 시간을 1일의 시작과 종료 시점으로 본다.

[그림 3-2] 편성시간 판단의 기준



이러한 방송광고 총량제에 따라 각 광고의 유형별로 정하고 있던 광고시간을 하나로 묶어 총량을 벗어나지 않는 한 위법하지 않다고 보게 되었다. 즉 광고마다 규

35) 방통위 고시 제2015-20호, 가상광고 세부기준 등에 관한 고시 제4조(1일 방송시간)

제가 정해져 있던 포지티브 방식이 전체 광고시간을 벗어나지 않으면 위법하지 않다고 볼 수 있는 네거티브 방식으로 전환된 것과 유사한 규제전환의 모습을 보인다. 하지만 아직도 시간 외의 광고 규제에 대해서는 여전히 유형별로 복잡한 규제체계를 가지고 있고, 특히 총량에 가상광고와 간접광고는 제외되어 있어 아직 완전히 칸막이 규제가 해소되었다고 보기 어렵다. 시행령 제59조에서 정하고 있는 규제를 단순 도식화시켜보면 아래의 표와 같다.

<표 3-19> 방송법 시행령상 방송광고의 규제방식

구분	포지티브 규제방식	네거티브 규제방식
총량제	-	- o 노출제한 비율 명시 * 지상파/유료방송 차등 -(지상파) 방송광고 시간은 해당 방송 프로그램 편성시간의 최대 100분의 18을 초과하지 아니할 것 -(유료방송) 방송광고 시간은 해당 방송 프로그램 편성시간의 최대 100분의 20을 초과하지 아니할 것
중간 광고	- o (지상파) 예외적 중간광고 허용 장르 명시 - o (유료방송) 프로그램 길이에 따른 중간광고 노출 횟수 명시 - o 중간광고 고지방식 명시	- o (지상파) 중간광고는 불가 - o (유료방송) 매 중간광고 노출 제한 시간 명시
자막 광고	o 자막광고 노출 가능 위치(방송사업자의 명칭고지 시 또는 방송프로그램 안내고지 시) 명시	o 자막광고 노출 제한크기(1/4) 명시
어린이 광고	- o 방송광고 시간 및 전후 토막광고 시간에 좌상단 또는 우상단에 광고 방송자막 표기 - o 자막의 크기는 화면크기의 1/64 이상으로 지속적으로 표기	-

동법 시행령 제59조의2, 제59조의3에는 가상광고와 간접광고에 대한 기준 명시되어 있다. 가상 광고의 경우 허용장르, 금지 품목, 노출시간, 화면가림 등에 대한 내용

을 담고 있으며, 간접광고의 경우 허용장르와 금지품목, 노출시간의 제한, 노출 크기 등을 규정하고 있다. 이에 대해서 단순하게 도식화해보면 아래 표와 같다.

<표 3-20> 시행령상 가상광고 및 간접광고의 규제방식

구분		포지티브 규제방식	네거티브 규제방식
가 상 광 고	허용 장르	o 가상광고 노출이 가능한 장르 명시 (운동경기 중계, 오락에 관한 방송프로그램, 스포츠 보도에 관한 방송 프로그램)	o 오락에 관한 방송 프로그램 중 단서조항으로 어린이를 주 시청 대상으로 하는 방송 프로그램은 가상광고 금지
	금지 품목		o 다른 법령 또는 심의규정에 명시된 방송광고 금지품목 및 시간대 제한품목은 가상광고 금지
	노출 시간 제한	o 노출가능 비율 명시 * 지상파/유료방송 차등 -(지상파) 방송광고 시간은 해당 방송 프로그램 시간의 100분의 5 이내 -(유료방송) 방송광고 시간은 해당 방송 프로그램 시간의 100분의 7 이내	
	노출 크기		o 가상광고의 크기는 화면의 4분의 1을 초과하지 아니할 것
	고지	o 해당 방송프로그램 시작 전에 가상광고가 포함되어 있음을 자막으로 표기	
	화면 가림		o (운동경기 중계)경기 장소, 관중석 등에 있는 선수, 심판 또는 관중 위에 가상광고를 하지 아니할 것
간 접 광 고	하 용 장르	o 간접광고 노출이 가능한 장르 명시 (교양 및 오락에 관한 방송프로그램)	o 교양 또는 오락에 관한 방송 프로그램 중 단서조항으로 허용되지 않는 장르 명시 -어린이를 주 시청대상으로 하는 방송 프로그램과 보도·시사·논평·토론 등 객관성과 공정성이 요구되는 방송프로그램은 가상광고 금지

구분		포지티브 규제방식	네거티브 규제방식
	금지 품목		o 다른 법령 또는 심의규정에 명시된 방송광고 금지품목 및 시간대 제한품목은 가상광고 금지
	노출 시간 제한	o 노출가능 비율 명시 * 지상파/유료방송 차등 -(지상파) 방송광고 시간은 해당 방송 프로그램 시간의 100분의 5 이내 -(유료방송) 방송광고 시간은 해당 방송 프로그램 시간의 100분의 7 이내	
	노출 크기		o 간접광고의 크기는 화면의 4분의 1을 초과하지 아니할 것
	고지	o 해당 방송프로그램 시작 전에 간접광고가 포함되어 있음을 자막으로 표기	

특히 가상광고에 대해서는 ‘가상광고 세부기준 등에 관한 고시’에서 시간과 방법에 대해 자세하게 정하고 있다. 이에 대한 내용은 다음과 같다.

<표 3-21> 가상광고 세부기준 등에 관한 고시의 규제방식

구분	포지티브 규제방식	네거티브 규제방식
고지	o 가상광고 고지자막의 크기는 화면의 1/16 이상이어야 함	o 자막을 통해 해당 상품의 구매·이용을 권유하거나 자막 내에 다른 가상 광고를 삽입해서는 아니 됨
노출 크기		o 가상광고의 크기는 화면의 1/4를 초과하지 아니할 것
방법 제한	o 방송프로그램 중간에 장면 전환 등으로 진행이 일시 정지된 때에는 제2조제4호* 각목의 가상광고를 할 수 있음 * 소품형/자막형/동영상형/가타 가상광고	o 가상광고 노출을 위해 화면을 인위적으로 정지, 중단하거나 분할, 축소하여서는 아니 됨 o 오락에 관한 방송프로그램 및 스포츠 분야의 보도에 관한 방송프로그램이 진행 중인 때에는 제2조제4호 다목*의 가상광고를 할 수 없음 * 동영상형 가상광고

라. 협찬고지

방송법 제74조에 따라 협찬고지 허용범위는 시행령에 명시되어 있고, 협찬고지 세부기준 및 방법 등은 규칙으로 정하고 있다. 방송법 시행령 제60조 제1항은 포지티브 규제방식을 취하고 있지만, 제60조 제2항은 네거티브 규제방식을 취하고 있다. 제60조 제1항의 협찬고지를 할 수 있는 경우와 제60조 제2항의 협찬고지를 할 수 없는 경우는 서로 상관이 없이 적용되어, 실질적으로는 포지티브 규제방식에 의한 규제를 받고 있다고 볼 수 있다.

따라서 협찬고지는 ① 방송사업자가 행하는 공익성 캠페인을 협찬하는 경우나, ② 방송사업자 주관·주체·후원의 문화·예술·스포츠 등 행사 협찬하는 경우, ③ 방송프로그램 제작 협찬하는 경우(시사·보도 등 제외되며, 이때 예외³⁶⁾적으로 방송통신위원회 규칙으로 정하는 방송프로그램으로 한정될 수 있음) ④ 방송프로그램 제작과정에서 시상품 또는 경품을 제공하거나 장소·의상·소품·정보 등을 협찬하는 경우에만 가능하다. 다만 가능한 경우에도 ① 정치적 단체가 협찬하는 경우나, ② 다른 법령 또는 심의규정에 따라 방송광고가 금지된 상품이나 용역을 제조·판매 또는 제공하는 자가 협찬하는 경우, ③ 지상파방송사업자의 시사·보도, 논평 또는 시사프로그램 협찬의 경우에는 협찬이 불가능하다.

‘협찬고지 등에 관한 규칙’에서는 고지시점, 방법, 시간, 횟수, 위치 등 협찬고지 전반에 대한 세부 기준을 명시하고 있다.

36) 방송사업자가 ① 공사, ② 방송문화진흥회가 최대출자자인 지상파방송사업자, ③ 직전 3개 사업연도 평균 매출액이 3천억원 이상인 지상파방송사업자인 경우.

<표 3-22> 협찬고지 등에 관한 규칙의 협찬고지 규제방식

	포지티브 규제방식	네거티브 규제방식
고지 시점	o 캠페인/공익행사, 프로그램 제작/장소·의상·소품/시상품·경품 등 종료 시 1회에 한해 협찬고지 가능	
고지 방법	o 자막과 음성으로 협찬주명(로고포함)·기업표어·상품명·상표·홈페이지 주소 또는 위치를 고지할 수 있음	
1회 고지 시간		o 1회 고지시간은 30초 이내로 제한
고지 횟수		o 협찬고지 횟수는 매 시간당 2회/3회를 초과할 수 없음 * 프로그램 예고, 공익행사 예고에 한함
고지 위치 및 크기	o 고지 위치는 화면의 하단 또는 우측에 가능	o 자막의 크기는 전체 화면의 4분의 1을 초과할 수 없음

마. 비상업적 공익광고

「방송법」 제73조에 따라 비상업적 공익광고의 관련 사항은 시행령에 명시되어 있다. 비상업적 공익광고 편성 비율과 관련한 세부기준은 ‘방송프로그램 등의 편성에 관한 고시’ 제10조에서 정하고 있다. 비상업적 공익광고의 편성비율은 지상파와 지상파 이외의 방송사업자별로 편성비율을 각각 명시하고 있다(포지티브 방식).

<표 3-23> 비상업적 공익광고 편성비율

제10조(비상업적 공익광고 편성비율)

방송사업자는 다음 각 호와 같이 비상업적 공익광고를 편성하여야 한다. 다만, 방송구역이 국외이거나 재외 외국인 또는 재외동포를 대상으로 행하는 방송 또는 방송프로그램 단위로 시청자가 선택하여 시청할 수 있도록 방송프로그램을 제공하는 방송은 그러하지 아니하다.

1. 지상파텔레비전방송사업자 : 해당 채널별로 매월 전체 방송시간의 1000분의 2 이상
2. 제1호 이외의 방송사업자 : 해당 채널별로 매월 전체 방송시간의 1000분의 0.5 이상

바. 기타 - 광고 금지 품목

방송통신심의위원회 소관인 방송광고 심의규정 제43조에 방송광고가 금지되는 품목과 제43조의2에 시간대 제한을 받는 품목에 대해 명시하고 있다(네거티브 방식).

<표 3-24> 방송광고심의에 관한 규정

제43조(방송광고의 금지)

- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 방송광고를 할 수 없다.
 - 1. 법령에서 광고를 금지하고 있는 경우
 - 2. 법령에서 금지된 내용
- ② 다음 각 호의 상품과 용역에 대해서는 방송광고를 할 수 없다.
 - 1. 「식품위생법 시행령」에 따른 단란주점영업 및 유흥주점영업
 - 2. 사설비밀조사업 및 사설탐정
 - 3. 혼인매개, 이성교제 소개업. 다만, 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」에 따라 신고한 국내결혼중개업은 제외
 - 4. 점술, 심령술, 사주, 관상등의 감정 및 미신과 관련된 내용
 - 5. 무기, 폭약류 및 이와 식별이 어려운 모조품
 - 6. 도박 및 이와 유사한 사행행위
 - 7. 담배 및 흡연과 관련된 광고
 - 8. 조제분유, 조제우유, 젖병, 젖꼭지제품
 - 9. 음란한 내용의 간행물, 영상제작물, 공연물, 전기통신을 통한 음성정보·영상정보 및 문자정보
 - 9의2. 성기구(성적 만족감 충족을 목적으로 제작·사용되는 도구를 말한다) 및 그 밖에 청소년에게 음란한 행위를 조장하는 성 관련 용품
 - 10. 금융관련법령에 의해 인·허가받지 않거나 등록하지 않은 금융업
 - 11. 안마시술소
 - 13. 알콜성분 17도 이상의 주류
- ③ 방송광고는 이 규정에서 금지하고 있는 상품과 용역 등을 주된 소재로 다루어서는 아니된다. 다만, 소비자에게 광고효과를 주지 않는 경우에는 그러하지 아니하다.

제43조의2(방송광고 시간의 제한)

- ① 주류광고 또는 대부업광고는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시간에 방송광고를 할 수 없다.
 - 1. 주류
 - 가. 텔레비전 방송광고 : 07:00 - 22:00
 - 나. 라디오 방송광고 : 17:00 - 익일 08:00. 다만, 08:00 - 17:00의 시간대라도 어린이·청소년을 대상으로 하는 방송프로그램 전후에는 방송광고를 할 수 없다.

2. 대부업

가. 평일 : 07:00 - 09:00, 13:00 - 22:00

나. 토요일·공휴일 : 07:00 - 22:00

② 청소년유해매체물(영화, 음반, 비디오, 간행물 등을 포함한다)의 방송광고는 어린이·청소년을 대상으로 하는 방송프로그램의 광고시간 또는 전후 토막광고시간에 편성·방송되어서는 아니 된다.

③ 어린이 의약품의 방송광고 및 유료전화정보서비스의 방송광고는 어린이를 주 시청 대상으로 하는 방송프로그램의 광고시간 또는 전후 토막광고시간에 편성·방송되어서는 아니 된다.

사. 광고 규제 개선 필요성

앞에서 본 것과 같이 우리의 방송광고 규제체계는 매우 복잡한 규제체계를 가지고 있다. 총량제와 광고금지 목록에 대한 내용을 제외하고는 실질적으로 포지티브 성격의 규제가 대다수를 차지하고 있다. 이러한 규제체계에서 우선 문제되는 것은 기존의 방송사업자와 신유형 미디어 사업자 간의 규제 불평등 문제이다. 광고는 콘텐츠의 생산에 있어 필수적인 수익요소인데, 부가통신사업자로 취급을 받는 신유형 미디어 사업자와의 관계에서 규제의 차별은 실질적으로 산업 경쟁력의 차이로 이어질 수 있기 때문이다.

또한 광고 산업 측면에서 생각하면 이러한 규제들은 새로운 유형의 광고가 진입하는데 있어 장벽이 될 수 있다. 기술의 발전에 따라 등장하는 새로운 유형의 광고들에 대해 광고가 등장할 때마다 규제체계 안에 포섭할 수 있는지, 위법한지 여부를 판단하여야 한다. 기존의 트리거 광고³⁷⁾나 채널변경광고³⁸⁾가 이에 해당한다고 할 수 있다. 또한 TV와 연계된 어플리케이션을 개발하여 새로운 서비스를 할 때 광고에 해당여부를 판단하여 가능 여부를 결정해야 한다.

EU 시청각미디어서비스지침(AVMSD 2010/13/EU)의 현대화를 위한 지침 개정제

37) 관련 이미지 등을 화면상에 노출시켜 특정 콘텐츠를 홍보하거나, 리모콘을 누르면 해당하는 광고 등으로 이동하도록 유인하는 서비스를 의미한다.

38) 이른바 재핑광고라고 하며, 채널 변경 시 발생하는 전송지연시간(재핑시간:1~3초)를 이용해 셋탑박스에 미리 저장된 이미지를 표시하는 광고 서비스를 의미한다.

안서(Proposal)에서는 간접광고에 대한 규제방식을 기존의 포지티브 방식에서 네거티브 방식으로 전환한 바 있다. 기존에는 간접광고가 은폐광고의 일종으로 간주되어 원칙적으로 금지되고 특정 장르에 한해 예외적으로 허용됐지만 이제는 원칙적으로 모든 시청각미디어서비스(TV방송 및 주문형 서비스)에 간접광고가 허용된 것이다. 다만 예외적으로 뉴스와 시사, 소비자프로그램, 종교프로그램, 어린이 시청자가 다수인 프로그램은 여전히 간접광고가 금지 된다.

<표 3-25> 2016 EU 시청각미디어서비스지침 개정안

- 시간당 총량제에서 일일총량제(7~23시 사이 20%)로의 전환
- 중간광고 규제완화 : 30분에 1회에서 20분에 1회
- 간접광고(PPL) 규제방식을 포지티브 방식에서 네거티브 방식으로 전환
- 부적절한 식음료 광고 관련 자율규제 및 공동규제 확대

새로운 기술의 발달로 새로운 형태의 광고는 계속해서 생겨나고 있다. 현재의 광고 유형의 열거적으로 규정하는 것은 이러한 새롭게 등장하는 유형의 광고를 모두 포섭하기는 어려울 것이다. 그리고 새로운 광고서비스가 등장하였을 때 진입의 장벽으로 기능하거나, 규제의 공백으로 문제가 될 가능성이 크다. 새로운 유형의 광고 서비스를 하고자 하는 사업자와 어려운 경제상황을 타개해야 하는 방송사의 입장에서 현재와 같이 복잡한 방송광고 규제는 장애물이 될 수 있다. 시청자의 시청권은 보장하면서 최대한 광고의 규제를 단순화시킬 수 있는 방법에 대해 논의가 필요한 시점이다.

제3절 통신 관련 분야 규제 현황

전기통신 관련법은 효율성과 시장원리를 바탕으로 경제적, 산업적 측면을 강조하고 있으며 경쟁의 활성화와 소비자의 편익증진을 규제의 목적으로 설정하고 있다(전기통신사업법 제1조). 현행 통신법은 통신의 양방향성, 망외부효과, 자연독점 등의 특성을 고려하여 망과 서비스에 대한 이중적 진입규제 및 요금규제, 공정경쟁촉진, 기술규제, 망접속규제 등을 주요내용으로 하고 있다. 또한 통신서비스가 인격형성의 기본적인 수요에 해당한다는 측면에서 보편적 서비스제공, 이용자의 차별금지 등 이용자 보호에 관한 규제 역시 중요하게 규정하고 있다. 기본적으로 전기통신사업법은 기간통신사업, 부가통신사업으로 구분하여 각 사업별로 진입규제와 소유규제, 요금규제, 보편적 서비스 의무 등을 달리 정하고 있다.³⁹⁾

1. 기간통신사업

가. 진입규제

기간통신사업을 경영하려는 자는 ① 재정 및 기술적 능력 ② 이용자 보호계획 ③ 그밖에 사업계획서 등 대통령령으로 정하는 사항을 갖추어 과학기술정보통신부장관에게 등록(정보통신망에 의한 등록을 포함한다)하여야 한다. 다만, 자신의 상품 또는 용역을 제공하면서 대통령령으로 정하는 바에 따라 부수적으로 기간통신역무를 이용하고 그 요금을 청구하는 자(이용요금을 상품 또는 용역의 대가에 포함시키는 경우도 같다)는 기간통신사업을 신고하여야 하며, 신고한 자가 다른 기간통신역무를 제공하고자 하는 경우에는 등록해야 한다.(제6조)

종래 전기통신사업법은 기간통신사업에 대해 허가제를 취했으나 이를 폐지하여

39) 종래 전기통신사업법상 사업자에는 별정통신사업자도 있었지만 2018. 12. 24. 개정을 통해 기간통신사업자로 통합되었다. 이하에서는 19년 시행되는 전기통신법 규제체계를 기준으로 정리를 하도록 한다.

등록제로 완화하고 기간·별정통신사업자 구분을 통합하여 기존 기간통신사업자를 대신할 새로운 규제기준을 마련하는 한편, 비통신사업자의 부수적인 서비스 제공은 기간통신사업 신고만으로도 가능하게 하도록 하였다.

또한 등록에 있어서는 재정적 능력과 기술적 능력, 이용자 보호계획 등을 검토하며 법인만 등록을 할 수 있다. 기간통신사업자가 등록한 사항 중 중요 사항을 변경하려면 변경등록을 해야 하고(제16조) 일정한 사업을 겸업하고자 할 때에도 과학기술정보통신부 장관의 승인을 받아야 한다(제17조).⁴⁰⁾ 기간통신사업의 전부나 일부의 양수, 합병, 필수 전기통신회시설비를 매각하는 경우에 있어서도 과학기술정보통신부장관의 인가를 받아야 한다(제18조). 기간통신사업자는 등록한 날부터 1년 이내에 사업을 시작할 의무가 있으며(제15조) 전년도 전기통신역무 매출액이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 기간통신사업자는 그가 제공하려는 전기통신서비스에 관하여 그 서비스별로 요금 및 이용조건을 정하여 과학기술정보통신부장관에게 신고하여야 한다. 다만 인가받은 요금을 인하하는 경우에는 신고로 가능하다(제28조).

나. 소유규제

외국정부나 외국인(각자 또는 합하여) 기간통신사업자의 발행주식 총수의 100분의 49를 초과하여 소유할 수 없으며(제8조), 본인이 특수관계인과 합하여 100분의 15를 소유하거나 기간통신사업자의 최대주주가 변경되는 경우 등 주식취득의 일정한 유형에 대해서는 공공의 이익을 해치는지 여부에 대한 심사를 받는다(제10조). 만약 외국정부 또는 외국인이 주식 총수 제한을 위반하여 주식을 취득한 경우 초과소유한 주식에 대해서는 의결권을 행사할 수 없으며(제12조) 기간통신사업자가 주식을 발행하는 경우에는 기명식으로 해야 한다(제14조). 또한 필수설비를 보유하거나 대통령령에서 정하는 일정 기준의 기간통신사업자는 서로 다른 기간통신사업자

40) 다만 매출액이 300억 이하인 기간통신사업자는 사업의 겸업에 대한 승인이 필요 없다.

의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 5를 초과하여 소유하는 경우 그 주식에 대하여 의결권을 행사할 수 없다(제59조).

다. 설비제공의무

다른 전기통신사업자가 전기통신역무를 제공하는 데에 필수적인 설비를 보유한 기간통신사업자는 그 설비를 제공해야 한다(제35조 제1항 제1호). 기간통신사업자는 이용자와 직접 연결되어 있는 교환설비에서부터 이용자까지의 구간에 설치한 가입자선로에 대해 다른 전기통신사업자가 공동 활용에 관한 요청을 하면 이를 허용해야 하고(제36조 제1항) 전기통신사업의 효율성을 높이고 이용자를 보호하기 위하여 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 기간통신사업자는 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 기간통신사업자가 공동이용을 요청하면 협정을 체결하여 이를 허용하여야 한다(제37조 제2항). 또한 과학기술정보통신부장관이 지정하여 고시하는 기간통신사업자는 전기통신서비스 제공에 필요한 전기통신설비의 전부 또는 일부를 이용하도록 허용(도매제공)하도록 협정을 체결할 의무가 있으며(제38조) 다른 전기통신사업자가 전기통신역무를 제공하는 데 필수적인 설비를 보유한 기간통신사업자나 기간통신역무의 사업규모 및 시장점유율이 대통령령에서 정하는 기준에 해당하는 경우 상호접속, 전기통신설비의 공동사용 허용 및 정보제공의 의무를 부담한다(제39조, 제41조, 제42조).

라. 전기통신설비

기간통신사업자는 전기통신설비를 설치하거나 변경하는 경우 신고를 하여야 하며, 새로운 전기통신기술방식에 의해 최초로 설치되는 전기통신설비의 경우 승인을 얻어야 한다. 기간통신사업자는 전기통신업무에 제공되는 선로 등을 설치하기 위해 필요한 경우 타인의 토지 등을 사용할 수 있으며, 협의가 이루어지지 않는 경우 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에서 정하는 바에 따라 타인의 토지 등을 사용할 수 있다(제72조).

마. 손해배상

전기통신사업자는 ①전기통신역무의 제공이 중단되는 등 전기통신역무의 제공과 관련하여 이용자에게 손해를 입힌 경우 ②이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만의 원인이 되는 사유의 발생 및 이의 처리 지연과 관련하여 이용자에게 손해를 입힌 경우 이용자에게 배상을 하여야 한다. 다만, 그 손해가 불가항력으로 인하여 발생한 경우 또는 그 손해의 발생이 이용자의 고의나 과실로 인한 경우에는 그 배상책임이 경감되거나 면제된다(제33조).

2. 부가통신사업

부가통신사업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 요건 및 절차에 따라 과학기술정보통신부 장관에게 신고를 해야 하며, 특수한 유형의 부가통신사업⁴¹⁾을 경영하려는 자는 등록을 해야 한다(제22조). 부가통신사업자가 신고 내지 등록한 사항을 변경하려면 변경신고 또는 변경등록 하여야 하고 기간통신사업자와 마찬가지로 신고 또는 등록한 날부터 1년 이내에 사업을 시작하여야 한다. 또한 특수한 유형의 부가통신사업자는 정보통신망법상 청소년 보호와 정보통신망 안정성 확보, 불법정보의 유통방지를 위한 기술적 조치 의무를 진다(제22조의3).

부가통신사업의 전부 또는 일부의 양도·양수가 있거나 부가통신사업자인 법인의 합병·상속이 있으면 과학기술정보통신부장관에게 신고하여야 한다(제24조). 부가통신사업자가 그 사업의 전부 또는 일부를 휴지하거나 폐지하려면 그 휴지 또는 폐지 예정일 30일 전까지 그 내용을 해당 전기통신서비스의 이용자에게 알리고 과학기술

41) 「저작권법」 제104조에 따른 특수한 유형의 온라인서비스제공자의 부가통신역무, 문자메시지 발송시스템을 전기통신사업자의 전기통신설비에 직접 또는 간접적으로 연결하여 문자메시지를 발송하는 부가통신역무

정보통신부장관에게 신고하여야 한다. 이 경우 1년 이상 계속하여 사업을 휴지해서는 안 된다(제26조).

3 . 이용자 보호

전기통신사업자는 전기통신역무에 관하여 이용자 피해를 예방하기 위하여 노력하여야 하며, 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리할 의무를 부담한다. 이 경우 즉시 처리하기 곤란한 경우에는 이용자에게 그 사유와 처리일정을 알려야 한다(제32조). 또한 주파수를 사용하는 전기통신사업자는 처음 약정한 전기통신서비스별 요금한도를 초과하거나 국제전기통신서비스의 이용에 따른 요금이 부과 될 경우 이용자에게 이를 고지해야할 의무가 있으며(제32조의2), 청소년 유해물과 음란정보의 차단 수단을 제공해야 한다(제32조의7).

한편 기간통신역무를 제공하는 전기통신 사업자는 이용자의 동의를 받아 이용자의 명의로 전기통신역무의 이용계약이 체결된 사실을 문자메시지 또는 등기우편물로 해당 이용자에게 알려주는 서비스를 제공해야 한다(제32조의6).

4 사후 규제

전기통신사업법에서는 전기통신사업자가 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 이러한 행위를 하도록 해서는 안 된다고 규정하면서 구체적인 금지행위를 나열하고 있다(제50조).

5. 개인정보·위치정보 규제현황

우리의 개인정보보호 법제는 개인정보보호법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률, 신용정보의 보호 및 이용

등에 관한 법률 등으로 구성되어 있다. 개인정보에 관한 모든 법률은 엄격한 Opt-in 방식을 취하고 있으며 동의를 얻지 않은 개인정보의 사용은 엄격하게 제한된다.

개인정보보호법 제15조는 개인정보를 수집할 수 있는 경우들을 포지티브 리스트로 열거하여 규제하고 있으며 이 중 하나로 정보주체의 동의를 받은 경우를 규정하고 있다.⁴²⁾ 또한 정보통신망법과 위치정보법은 개인정보의 수집 목적 등을 알리고 동의를 얻지 않으면 정보를 이용할 수 없도록 규정하고 있다.⁴³⁾ 한편 정보통신망법 시행령에서는 동의획득의 방법까지 구체적으로 규정하고 있으며 이에 해당하지 않는 방법으로 동의를 얻을 경우 동의를 받지 않은 것과 동일하여 그 개인정보를 이용한 사업자는 개인정보를 불법적으로 이용한 것이 된다.

클라우드, 빅데이터, IoT와 같은 정보통신기술을 기반으로 하는 4차 산업혁명에 있어 정보의 활용은 필수적인 반면 정보통신기술의 발전으로 개인정보의 침해 가능

42) 개인정보보호법 제15조(개인정보의 수집·이용) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개인정보를 수집할 수 있으며 그 수집 목적의 범위에서 이용할 수 있다.

1. 정보주체의 동의를 받은 경우
2. 6. 생략

43) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제22조(개인정보의 수집·이용 동의 등) ① 정보통신서비스 제공자는 이용자의 개인정보를 이용하려고 수집하는 경우에는 다음 각 호의 모든 사항을 이용자에게 알리고 동의를 받아야 한다. 다음 각 호의 어느 하나의 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적
2. 수집하는 개인정보의 항목
3. 개인정보의 보유·이용 기간

위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 제15조(위치정보의 수집 등의 금지) ① 누구든지 개인위치정보주체의 동의를 받지 아니하고 해당 개인위치정보를 수집·이용 또는 제공하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2012. 5. 14., 2018. 4. 17.>

1. 제29조제1항에 따른 긴급구조기관의 긴급구조요청 또는 같은 조 제7항에 따른 정보발송요청이 있는 경우
2. 제29조제2항에 따른 경찰관서의 요청이 있는 경우
3. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우

성 또한 과거 어느 때보다 현저히 높아지고 있다. 우리의 법제는 예외 상황 없이는 개인의 동의 없이 원천적으로 개인정보를 사용할 수 없도록 규제하고 있어 보호에 보다 중점을 두고 있지만, 반대로 개인의 동의만 있으면 개인정보의 활용이 가능해 오히려 개인정보 보호에 소홀할 수 있다는 문제점도 있다.

새로운 산업의 발전을 위해서는 개인정보의 보호와 활용의 균형을 잘 유지하는 것이 중요하다. 따라서 모든 개인정보에 동의를 받도록 하고 동의를 받지 않은 개인정보의 사용을 엄격하게 금지하는 규제체계의 개선이 필요하며 동의를 받는 방법까지 시행령에 구체적으로 규정을 두어 그 방식에 의하지 않으면 동의를 획득하지 못하게 하는 현행 포지티브 방식의 규제도 개선이 필요하다고 할 것이다.

제 4 장 방송통신법상 포괄적 네거티브 규제 전환 방향

제 1 절 방송 개념 및 방송사업 분류 규제체계 개선

1. 현행 방송법상 규제체계의 신유형 서비스 수용의 어려움

앞에서 본 것과 같이 방송법은 사업자별로 그 유형을 달리하여 허가와 등록 등의 진입규제를 두고 있다(제9조). 방송법은 방송사업과 방송사업자의 개념을 구체적으로 분류하여 규정하고 있어, 이는 진입규제와 합쳐져 포지티브 규제로 볼 수 있다. 이러한 방송법상 사업의 분류와 진입규제는 기술의 발전으로 새로운 방송서비스가 등장하였을 때 그러한 서비스를 방송의 규제체계로 포섭하기가 어렵게 된다.

인터넷멀티미디어방송 사업법의 제정 경과를 보면 우리 방송법상 분류체계와 진입규제의 진입장벽을 알 수 있다. 방송사업이 포지티브 형식으로 나열된 규제체계 아래에서 방송과 통신의 융합상품으로 등장한 IPTV는 법적 근거가 없다는 이유로 서비스를 개시하지 못하였다. 방송법에서 예상하지 못한 통신망을 통한 방송의 전송서비스에 대해 이를 통신으로 볼 것인지, 방송으로 볼 것인지부터 기존 사업자와의 관계에서 규제 불균형 문제 등의 논란이 지속되어왔다.⁴⁴⁾ 이후 2009년 2월 IPTV 서비스에 대한 공정한 경쟁정책의 수행을 위한 인터넷멀티미디어방송 사업법이 제정됨에 따라 IPTV 서비스가 가능해졌다.

또 다른 예로 스카이라이프의 DCS(Dish Convergence Solution) 방식을 이용한 서비스의 경우를 들 수 있다. 스카이라이프의 DCS 방식의 서비스는 서비스의 개시와 함께 위법성 논란에 휩싸였다. DCS 기술방식은 위성방송 송신시설로부터 DCS 수

44) 2004년 각 통신사들이 IPTV 서비스 도입 계획을 발표할 당시 우리의 방송과 통신의 규제체계는 정보통신부와 통신법, 방송위원회와 방송법으로 이원화되어 있었으며, 양측의 상이한 규제철학과 업계의 이해관계가 상충되어 4년 동안 근거가 되는 법이 제정되지 못하였다.

신 안테나까지 주전송구간은 무선 방식을 통해서 방송신호를 받고, DCS 시스템 이후부터는 IP망을 통해 가정의 셋톱박스로 이를 전송하는 방식이다.

이에 따라 IP로 송출하는 서비스 방식이 위성방송의 역무 위반인지 여부가 문제가 되었다. 방송통신위원회는 2012년 8월 DCS를 위법이라고 판단하였다. 이에 대한 근거는 DCS는 위성방송사업의 허가 범위 및 무선국의 운용범위를 벗어났고, DCS 운용은 IPTV 사업법상 허가를 받지 않고 IPTV를 제공하는 것과 같다는 점이었다.

<표 4-1> 방송통신위원회의 DCS 위법성 판단 근거

방송법 및 전파법 위반 : 위성방송사업 허가 범위 및 무선국 운용범위 벗어남	
근거	[방송법] 제2조(용어의 정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 2. “방송사업”이라 함은 방송을 행하는 다음 각목의 사업을 말한다. 다 . 위성방송사업 : 인공위성의 무선설비를 소유 또는 임차하여 무선국을 관리·운영하며 이를 이용하여 방송을 행하는 사업
	[전파법시행령] 제28조(업무의 분류) 법 제20조의2제3항에 따라 무선국이 하는 업무는 다음 각 호와 같이 분류한다. 2. 방송업무 나. 위성방송업무: 공중이 직접 수신하도록 할 목적으로 인공위성의 송신 설비를 이용하여 송신하는 무선통신업무
IPTV법 위반 : IPTV사업법상 허가를 받지 않고 IPTV 제공	
근거	[인터넷 멀티미디어 방송사업법] 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “인터넷 멀티미디어 방송”이란 광대역통합정보통신망 등(자가 소유 또는 임차 여부를 불문하고, 「전파법」 제10조 제1항 제1호에 따라 기간통신사업을 영위하기 위하여 할당받은 주파수를 이용하는 서비스에 사용되는 전기통신회선 설비는 제외한다)을 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 방송을 말한다.

출처: KT 발표자료(2012)

이러한 케이스에서 볼 수 있듯이 유연하지 못한 규제체계는 새로운 유형의 서비스가 등장하였을 때 이를 포용하기까지 어려움을 겪을 수밖에 없다. 방송법 내에서 포괄적 네거티브 규제 전환 대상으로 가장 먼저 고려할 사항은 방송의 개념과 사업의 분류가 될 것이다. 현재의 방송의 개념, 방송사업의 분류 및 진입규제는 IPTV나 DCS와 같이 새로운 서비스가 진입조차 못하게 됨으로써 새로운 서비스의 등장의 걸림돌로 역할을 할 것이기 때문이다.

2. 포괄적 네거티브 규제전환 방향

가. 방송법상 방송 개념의 개선

방송법상 방송은 ① 프로그램을 ② 기획·제작 또는 편성하여 ③ 전기통신설비로 ④ “공중(혹은 개별계약자)에게” ⑤ “송신”하는 일련의 종합적 행위(방송법 제1조 제1호)라고 정의하고 있다. 이러한 방송법상 방송의 정의는 기획과 제작, 편성 그리고 송출을 동시에 시행하는 지상파방송이 개념의 중심에 있다.

통합방송법 이전의 방송은 장르에 대한 제한과 무선통신에 의한 송신이어야 하는 제한이 있었지만 방송환경의 변화에 따라 현재 통합방송법과 같은 형태로 정의가 개정되었다. 하지만 여전히 “송신”이라는 일방향 서비스를 전제로 하고 있고, 공중을 대상으로 전파를 통한 broadcasting을 개념요소로 하고 있다.

현행 방송법의 정의 규정은 해석상 IP망을 이용한 양방향서비스를 방송으로 인정하기 어렵다. 이러한 특성에 따라 방송법의 방송은 인터넷을 기반으로 하는 신규 미디어 서비스의 특성과 괴리를 보이고 있다. 앞으로 미래 기술의 변화에 따라 등장할 각 미디어 서비스를 방송의 영역에 포함시키기 위해서는 융합 환경에 부응하는 방송의 정의 조항 마련이 필요하다. 이를 위해 기존의 방송 프로그램, 기획, 제작, 편성 및 송신 개념에 대해 개선이 필요하다.

<표 4-2> 방송 정의의 개선방향

구 분	방송 제공 단위	방송 제공 과정	방송 제공 대상
용 어	방송프로그램	기획, 제작, 편성	송 신
현 재	시간편성된 콘텐츠	수직계열 송출 단위	일반 공중
개 선	모든 정보 단위로 확장: 영상, 음성, 음향, 데이터 등	모든 정보 단위로 확장 하되 편성책임 부여	개별 전송 대상으로 확대

출처 : 미디어미래연구소(2018)

방송을 구성하고 있는 방송프로그램은 현재의 방송법상 방송 개념을 기초로 판단하면 시간 편성 위주의 콘텐츠이다. 이를 모든 정보 단위로 확장하여 방송프로그램을 영상이나 음성, 음향, 데이터 등 시간단위의 콘텐츠를 넘어선 개념으로 확대하는 것이 필요하다. 또한 편성의 정의를 시각 또는 공간 배열로 편성의 개념으로 확장하여야 한다. 만약 편성책임을 부여하지 않는다면 이는 통신법에서의 ‘전송’의 개념과 같아지기 때문에 편성책임을 부여하지 않을 수는 없다. 다만 기존의 시간편성개념을 확장할 필요가 있다. 또한 공중을 향한 일방향적 송신 개념을 확대하여, 양방향 서비스를 개별적으로 받을 수 있는 주체로 확대하는 것이 필요하다.

과거에는 시청자에게 호의적인 이미지를 각인시켜 가급적 최대의 수용자를 확보하기 위하여 경쟁적 순서를 마련하는 것을 편성의 목표로 설정하였다. 그러나 현재 수용자의 필요에 의해 채널의 선택이 가능해짐에 따라 변화하고 있는 미디어 환경에 맞게 기존의 시각 중심의 편성 개념을 수정한다면 양방향 융합서비스를 방송의 개념에 포함할 수 있다.

<표 4-3> 방송의 정의 개선

유료방송 도입 이전	통합방송법 도입	양방향·융합서비스 시대
“정치·경제·사회·문화·시 사 등에 관한 보도·논평 및 여론과 교양·음악·오 락·연예 등을 공중에게 전파함을 목적으로 방송 국이 행하는 무선통신의 송신”	“방송프로그램을 기획·편 성 또는 제작하여 이를 공중(개별계약에 의한 수 신자를 포함하며, 이하 "시청자"라 한다)에게 전 기통신설비에 의하여 송 신하는 것”	“영상, 음성, 음향, 데이터 등을 편성하여 공중 혹은 개별계약자에게 송신 또는 전송하는 것”

나. 방송법상 방송사업 및 방송사업자 분류 개선

방송사업과 방송사업자의 분류는 방송의 4단계 분류와 달리 구체적인 사업 내용에 따라 분류하고 있다. 이러한 분류체계를 단순화하고 방송의 분류와 체계 정합을 꾀함으로써 진입규제 단계를 간소화할 수 있으며, 특히 새로운 기술이 도입된 방송 유형이 등장하였을 때 이를 유연하게 방송으로 포섭하여 사업 개시를 도모할 수 있게 된다.

특히 OTT 서비스의 경우, 현행법상에 OTT에 대한 규정이 없기 때문에 이의 확산 등에 맞춰 제도권 합류를 고심할 필요가 있다. 기존 국내 법 체계는 이와 반대로 포지티브 식이 대부분이었다. 산업 융합이 가속화되는 4차 산업혁명 시대 대응을 위해 기존 규제 방식을 네거티브 식으로 전환해야 할 필요성이 있다. OTT가 제도권에 들어올 경우, 방송의 편성, 기금부담, 공적기능 수행 등 규제를 받아온 기존 방송사업자들과 형평성 문제가 해소될 것으로 보는 시각도 있으나 융합서비스를 포함한 새로운 형태의 방송을 명확하게 정의할 수 있는지에 대한 논란이 여전히 남아있으며, 명확한 정의가 없어 시장조사 등을 통한 구체적인 시장파악도 안되고 있다는 점에서 방송법상 방송의 개념정의 개선이 시급할 것으로 판단된다.

<표 4-4> 현행 방송법상 규제체계와 개선방향

방 송	방송사업	방송사업자
텔레비전방송	지상파방송사업	지상파방송사업자
라디오방송	종합유선방송사업	종합유선방송사업자
데이터방송	위성방송사업	위성방송사업자
이동멀티미디어방송	방송채널사용사업	방송채널사용사업자
-	-	공동체라디오방송사업자
↓		
방 송	방송사업	방송사업자
텔레비전방송	텔레비전방송사업	텔레비전방송사업자
라디오방송	라디오방송사업	라디오방송사업자
데이터방송	데이터방송사업	데이터방송사업자
이동멀티미디어방송	이동멀티미디어방송사업	이동멀티미디어방송사업자

다. 규제전환시 유의점

방송의 개념을 새롭게 정립하고 방송사업 및 방송사업자의 분류체계를 정비하는 것은 새로운 기술 환경에 대응하여 유연한 규제체계를 구축하기 위한 첫걸음이라 할 수 있다. 다만 기존의 IPTV나 DCS 서비스는 전통적인 방송과 매우 유사하거나 같다는 인식이 있었음에도 불구하고 법에서 이를 규율하지 않아서 서비스가 불가능했던 것임에 반해, 지금 논의되고 있는 신유형 미디어 서비스는 아직도 이것이 방송에 포섭되어야 하는지에 대한 합의가 이루어지지 않은 것으로 보인다.

다만 신유형 미디어 서비스를 방송법 체계에 포함하려는 대부분의 주장은 규제의 불평등을 이유로 제시하고 있으며, 이러한 주장들에 의해 방송법 체계에 신유형 미디어 서비스 사업자들을 포섭시키면 오히려 규제가 강화되어 4차 산업 혁명 활성화를 위한 네거티브 규제전환과는 그 이상이 부합하지 않는 측면이 있다.

하지만 기존의 시청자와 신유형 미디어 이용자가 실질적으로 일치한다는 점을 고려할 때 방송법 규제체계의 공익적인 목적은 미디어 이용자에게도 실현되어야 하는 것이 타당하다. 또한 같은 것을 다르게 취급하는 규제의 차별은 사업자들 간의 평등권을 제한할 뿐 아니라 실질적으로는 경쟁에 있어 불리하게 하므로 경제적 자유권에 대한 제한도 된다. 이러한 측면에서 규제의 개선은 필요하다.

다만 규제의 개선이 신유형 미디어 사업자에 대한 규제강화로 이어지면 안 될 것이다. 통신법에서 기간통신사업자의 규제를 완화하는 일련의 규제 변화와, 연혁적으로 살펴볼 수 있는 방송법의 규제 완화 흐름에 맞춰 규제 개선으로 이어져야 할 것이다. 궁극적으로는 전통적인 방송법과 새롭게 등장할 수 있는 미디어에 대한 규제체계를 구축하고, 전통적 방송 중 특히 공적인 목적을 고려해야 하는 공영방송과 민영방송 체계를 구축하여 규제체계를 단순화하면서 효율적으로 만드는 것이 필요할 것이다.

제2절 광고의 네거티브 규제전환

1. 방송광고 네거티브 규제전환 방안

가. 시간 규제

방송광고 관련 규제는 크게 시간에 대한 규제와 크기에 대한 규제로 구분 할 수 있다. 현행 규제를 보면 시간 규제는 대부분 포지티브 방식으로, 크기 규제는 네거티브 방식으로 구성되어 있다.

시간에 대해서는 총량제 형식의 규제와 함께, 간접광고나 가상광고의 경우 광고 노출 시간의 제한 방식의 규제가 이루어지고 있다. 광고 노출 시간을 정하고 그 시간 이외에는 광고 노출을 할 수 없도록 하는 것은 대표적인 포지티브 규제라 할 수 있다.

<표 4-5> 방송 시간 규제의 네거티브 전환 예시

구분	규제방식	법령 명시	변경 예시
방송프로그램 편성시간당 총량	네거티브 규제방식	노출제한 비율 명시	o 현행유지
가상광고 노출시간	포지티브 규제방식	노출가능 비율 명시	o 노출제한 비율 명시 -(지상파) 방송광고 시간은 해당 방송 프로그램 시간의 100분의 5를 초과하 지 아니할 것 -(유료방송) 방송광고 시간은 해당 방송 프로그램 시간의 100분의 7를 초과하 지 아니할 것
간접광고 노출시간	포지티브 규제방식	노출가능 비율 명시	o 노출제한 비율 명시 -(지상파) 방송광고 시간은 해당 방송 프로그램 시간의 100분의 5를 초과하 지 아니할 것 -(유료방송) 방송광고 시간은 해당 방송 프로그램 시간의 100분의 7를 초과하 지 아니할 것

방송광고의 시간과 관련하여 유연한 규제체계를 갖기 위해서는 가상광고의 노출 시간과 간접광고의 노출시간을 포함하는 광고총량제를 고려해볼 수 있을 것이다. EU 시청각미디어서비스지침에서의 개정과 같이 시간당 총량제를 일일총량제로 바꾸는 것도 규제 유연화에 도움이 될 것이다.

<표 4-6> EU 시청각미디어서비스지침의 일일총량제 개정

구분	내용
개정 전	텔레비전 스포츠 광고와 텔레쇼핑 스포츠의 분량은 주어진 1시간동안 20%를 초과할 수 없다.
개정 후	텔레비전 스포츠 광고와 텔레쇼핑 스포츠의 하루 분량은 7:00부터 23:00 사이의 기간 동안 20%를 초과할 수 없다.

출처 : 정은진(2016)

나. 크기규제

광고의 크기는 시청자의 시청권 보호 측면과 밀접한 관련이 있으며, 광고의 크기로 인해 시청자의 프로그램 시청이 방해되어서는 안 되므로 규제하고 있다. 자막광고의 크기, 가상광고나 간접광고의 노출 크기, 가상광고의 고지 자막 크기에 대해 구체적인 비율을 정해 규제를 하고 있다. 일정 크기 이상이 아니면 광고가 가능하게 하는 것은 구체적으로 네거티브 규제라고 볼 수 있는데, 가상광고의 고지자막의 경우 해당 내용이 가상광고임을 시청자들에게 확실하게 하기 위해 일정 크기 이상이 될 것을 요건으로 하여 포지티브 규제 방식을 취하고 있다. 가상광고 고지자막의 경우와 같이 시청자의 권익을 위해 필요한 부분은 포지티브 방식을 유지하는 것이 타당하다. 이외의 방식은 네거티브 방식으로 일정한 크기 이하면 위치나 모양 등의 기타 방식은 규제하지 않는 것이 타당하므로 현행의 방식이 유지되는 것이 타당하다.

<표 4-7> 광고 노출 크기 규제방식

구분	규제방식	노출방식	법령 명시	변경 예시
자막광고 노출크기	네거티브 규제방식	일정비율 이하	ㅇ 자막광고 노출 제한크기(1/4) 명시	ㅇ 현행유지
가상광고 노출크기	네거티브 규제방식	일정비율 이하	ㅇ 가상광고의 크기는 화면의 4분의 1을 초과하지 아니할 것	ㅇ 현행유지
가상광고 고지자막 크기	포지티브 규제방식	일정비율 이상	ㅇ 가상광고 고지자막의 크기는 화면의 1/16 이상이어야 함	ㅇ 현행유지
간접광고 노출크기	네거티브 규제방식	일정비율 이하	ㅇ 가상광고의 크기는 화면의 4분의 1을 초과하지 아니할 것	ㅇ 현행유지

다. 대상 규제

시행령 제59조의2 제1항에서는 가상광고가 허용되는 방송프로그램을 명시하고 있다. 이에 따라 가상광고는 운동경기 중계, 오락에 관한 방송프로그램, 스포츠 보도에 관한 방송 프로그램만 가능하다. 또한 간접광고 역시 교양 또는 오락에 관한 프로그램에만 허용되도록 하고 있다. 가상광고와 간접광고는 그 광고가 허용되는 영역에 대해 포지티브 형식으로 규정을 두고 있으며, 그 장르 이외에는 광고가 불가능하도록 하고 있다.

이에 대해 장르의 네거티브 형식의 규제가 가능할 것으로 보인다. 특히 가상광고나 간접광고가 허용되지 않는 방송프로그램을 정하고 그 이외에는 허용되는 방식으로 바꿀 수 있다. 최근의 EU 지침에서 간접광고의 규제방식을 예외적으로 뉴스, 소비자프로그램, 종교프로그램, 어린이가 시청자인 프로그램 등을 제외하고는 원칙적으로 허용하는 방식으로 변경한 것이나, 우리의 시행령 개정 역시 대상의 범위를 확대하는 방향으로 이루어지고 있다는 점을 고려할 때⁴⁵⁾ 충분히 네거티브 방식으로

45) 가상광고의 경우 운동경기 중계에 한정되어 있었으나 15년 개정을 통해 운동경기

의 규제전환을 고려할 수 있을 것으로 보인다. 다만 장르를 확대하더라도 시청자의 이익에 대한 고려가 반드시 있어야 하며 사후적 규제를 통해 이러한 규제 목적을 달성하도록 해야 할 것이다.

<표 4-8> 가상광고 및 간접광고의 대상 네거티브 전환 예시

현행	변경 예시
가상광고 제59조의2 ① 가상광고는 다음 각 호의 방송프로그램에만 허용된다. 1. 운동경기를 중계하는 방송프로그램 2. 오락에 관한 방송프로그램. 다만, 오락에 관한 방송프로그램 중 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램은 허용되지 아니한다. 3. 스포츠 분야의 보도에 관한 방송프로그램	제59조의2 ① 가상광고는 다음 각 호의 방송프로그램에는 허용되지 않는다. 1. 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램 2. 보도·시사·논평·토론 등 객관성과 공정성이 요구되는 방송프로그램 3. 드라마와 영화 등 줄거리가 있는 방송프로그램
간접광고 제59조의3 ① 간접광고는 교양 또는 오락에 관한 방송프로그램에만 허용된다. 다만, 교양 또는 오락에 관한 방송프로그램 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송프로그램은 허용되지 아니한다. 1. 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램 2. 보도·시사·논평·토론 등 객관성과 공정성이 요구되는 방송프로그램	제59조의3 ① 간접광고는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송프로그램은 허용되지 아니한다. 1. 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램 2. 보도·시사·논평·토론 등 객관성과 공정성이 요구되는 방송프로그램

가상광고의 경우 시청권 훼손에 대한 우려가 크기 때문에 네거티브 규제전환에 신중해야 할 것으로 보인다. 다만 오히려 가상광고에 대해 규제대상과 규제시간을

중계, 오락, 스포츠분야의 보도로 대상범위가 확대되었다.

명시한 우리의 경우보다 자율규제에 의하고 있는 미국과 방송광고 총량에 가상광고 시간을 포함시킨 독일의 경우가 가상광고가 더 없다는 점은 시사점이 있을 것이다.⁴⁶⁾

라. 프로그램 내·외 규제로의 통합

복잡한 광고 규제들은 실제로 규제자나 피규제자로 하여금 규제비용을 증가시키는 요인으로 작용한다. 앞서 살핀 것과 같이 우리의 광고 규제들은 매우 복잡하게 구성되어 있다. 이에 따라 수법자의 경우 복잡한 규제 때문에 광고를 받을 때 이러한 규제를 일일이 맞추기 위한 노력이 필요하다. 또한 규제자 입장에서도 해당 광고 유형별 범위반 여부를 일일이 검토해야 한다. 즉 현재의 규제자와 피규제자 모두에게 많은 시간과 비용이 들 수밖에 없어 광고에 대해 부담을 안을 수밖에 없는 체제이다.

이러한 광고의 규제체계를 단순화하고 유연화할 수 있는 방법을 생각해보면 지금의 광고 유형을 단순화하는 방법을 고려할 수 있을 것이다. 현재 방송법에서 정하고 있는 방송광고의 유형은 총9개의 유형이다. 앞서 본 것과 같이 9개로 그 유형을 한정하는 것은 새로운 유형의 광고를 포섭할 수 없어 타당하지 않다. 이에 따라 방송광고를 프로그램內 광고와 프로그램外 광고의 2개의 유형으로 단순화할 것을 제안한다.

이를 구체적으로 고려해보면, 우선 프로그램내 광고와 프로그램외 광고의 두 개 유형에 따라 각각 시간 총량제를 정해놓는다. 이렇게 정비가 되면 현재의 방송광고의 유형 중 가상광고와 간접광고는 프로그램내 광고가 될 것이며, 그 이외의 광고는 프로그램외 광고가 될 것이다. 지금 방송법에서 정하고 있는 광고 유형 이외에 새로운 유형의 광고가 있는 경우 프로그램 시간 내에서 광고가 방영됐는지, 그 시간 외에 광고가 방영됐는지 판단하여 규제를 할 수 있을 것이다.⁴⁷⁾ 현재의 광고를 기준

46) 미디어스, “고삐 풀린 가상광고, 지상파 뉴스·드라마까지 허용”, 2015.8.6.
<http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=49737>

으로 하면 가상광고와 간접광고는 프로그램내 광고가 되어 가상광고와 간접광고를 구분하지 않고 전체 총량에 맞추어 광고방영이 가능해질 것이다. 방송시간 비율을 지금의 기준에서 비추어 본다면 지상파의 경우 해당프로그램 방송시간의 100분의 10, 유료방송사업자의 경우 100분의 14가 될 것이다.

<표 4-9> 프로그램內 광고와 프로그램外 광고 예시

자막 광고 NEXT	토막 광고	시보 광고	시작 타이 틀	전 CM	프로 그램	중간 광고	프로 그램	후 CM	종료 타이 틀	토막 광고
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪
프로그램내 광고			⑥+⑧ 지상파 : 해당프로그램 방송시간의 10/100 이하 유료 : 해당프로그램 방송시간의 14/100 이하							
프로그램외 광고			①+②+③+④+⑤+⑦+⑨+⑩+⑪ 지상파 : 방송프로그램 편성시간당 18/100 이하 유료 : 방송프로그램 편성시간당 20/100 이하							

이런 방식으로 광고 규제체계를 개선함에 있어 몇 가지 고려해야 할 점이 있다. 우선 프로그램 안에서의 광고와 프로그램 밖에서의 광고는 시청자의 시청권 측면에서도 차이를 보이는데, 그 특성을 반영하여 프로그램내 광고에 시청권 보장을 위한 수단이 필요할 것이다. 즉 시청자의 시청권을 보호해야 한다는 내용⁴⁷⁾과 이를 보호하기 위한 사후적 조치에 대한 규정을 두어야 할 것이다. 또한 광고방송의 길이에 대해서 방송프로그램과 구분을 짓도록 사회적 합의에 의해 최장의 길이를 결정해야 할 것이다.

47) 시간에 대한 규제 이외의 방식이나 내용에 대한 규제를

48) 현재 방송법 시행령 간접광고와 가상광고에는 “시청자의 시청흐름이 방해되지 아니하도록 할 것”이라는 방법이 명기되어 있다.

2. 협찬고지 네거티브 규제전환 방안

방송법 시행령 제60조 제1항은 협찬고지의 허용범위를 명시하고 있다. 따라서 제60조의 제1항에 해당하는 경우에만 협찬고지가 허용되는 포지티브 규제이다. 이러한 규정의 경우 방송의 유형을 분류한 후 금지되는 장르만 명시하는 방식으로 변경을 하여 포지티브 리스팅을 네거티브 리스팅으로 변경하는 방법을 생각할 수 있다.

현재는 협찬고지가 가능한 경우로 공익성 캠페인, 공익행사, 방송프로그램제작, 시상품·경품·장소·의상·소품 등을 열거식으로 나열하고 있다. 하지만 전체 방송프로그램 장르를 분석한 후 협찬고지가 금지되는 장르만 제한적으로 명시할 수 있다. (ex: 시청자 이벤트 프로그램, 보도프로그램, 선거 방송 등에는 협찬고지 불가) 이런 방식으로 변경하게 되면 해당 장르만 제외하고 어떤 경우에서도 협찬고지가 가능하게 된다.

규칙에 명시된 세부 기준은 고지시간 및 고지횟수 내용을 제외하고 모두 포지티브 방식으로 구성되어 있다. 규정의 취지를 고려하여 일부 조항에 대해서는 네거티브 방식으로 전환이 가능할 것으로 보인다.

<표 4-10> 협찬고지의 네거티브 전환 변경 예시

구분	현행 규제방식	법령 명시	변경 예시
고지시점	포지티브 규제방식	종료 시 1회에 한 해 협찬고지 가능	o 노출 금지 시점 명시 -프로그램 시작시점 및 진행 중에 협찬고 지 노출 금지 ☞ 프로그램 구성은 시작→진행→종료 순으로 시작과 진행중을 제외하면 가능한 시점은 종료시에만 협찬고지 가능
고지방법	포지티브 규제방식	자막과 음성으로 협찬주명(로고포 함)·기업표어·상품 명·상표·홈페이지 주소 또는 위치를 고지 가능	o 노출 금지 내용 명시 -협찬주 모델 및 제품사진, 거래정보(주소 및 전화번호), 동영상형 협찬고지 금지 ☞ 협찬고지에 노출될 수 없는 내용을 제 외하고 모든 내용 고지 가능한 범위로 규제완화

구분	현행 규제방식	법령 명시	변경 예시
1회 고지시간	네거티브 규제방식	1회 고지시간은 30초 이내로 제한	o 현행유지
고지횟수	네거티브 규제방식	협찬고지 횟수는 매 시간당 2회/3회를 초과할 수 없음	o 현행유지 또는 폐지 * 프로그램 예고와 공익행사 예고에만 적용되는 규제로 규제일관성 차원에서 폐지하는 방안도 가능
고지 위치	포지티브 규제방식	고지 위치는 화면의 하단 또는 우측에 가능	o 노출 금지 위치 명시 -화면 중앙과 상단, 좌측에 협찬고지 노출금지 ☞ 협찬고지가 노출될 수 없는 위치를 제외하고 모든 위치에 협찬고지 가능(현행과 동일, 명시방법만 변경)
고지크기	네거티브 규제방식	자막의 크기는 전체 화면의 4분의 1을 초과할 수 없음	o 현행유지

3. 광고 규제 프리존

가. 광고규제의 규제 샌드박스 적용가능성

포괄적 네거티브 규제전환의 직접적인 예시는 아니지만 규제 샌드박스 역시 신산업 진흥을 위한 규제의 개선 방법의 하나로 고려해볼 수 있다. 광고 분야에서 “광고 규제 샌드박스”를 네거티브 규제전환의 하나로 제한할 수 있다. 이는 “광고 프리존”의 개념으로 광고의 프리타임(free-time)이라 볼 수 있을 것이다. 즉 일정한 시간동안 광고의 프리존을 부여하여 광고시간, 크기, 형식과 같은 규제에 자율성을 부여하는 것이다. 하지만 방송광고의 금지품목이나 내용상 규제에는 프리존이 적용되지 않는다.

일반적으로 규제 프리존은 특정한 지역을 선정 또는 지정해서 해당 지역 내에서는 규제를 면제해 주는 것을 말한다. 대표적으로 “주파수 자유지역” 등의 시도를 들 수 있다. 특정한 지역을 주파수 자유구역으로 선정하고 그 지역 내에서는 분배, 할당에 의한 주파수 용도에 제한받지 않고 자유롭게 주파수를 활용할 수 있도록 하는

것이다. 따라서 주파수의 새로운 용도나 성능을 실험하고 싶은 사업자나 개인은 그 지역에서 자유로이 주파수와 기기를 테스트하여 원하는 혁신을 이룰 수 있도록 하는데 자유지역의 목적이 있다.

비슷한 개념으로는 특구도 있다. 특구(特區·special zone)는 경제·교육·관광·농업 등의 시설을 개발하거나 집적할 목적으로 특별히 설치한 구역을 뜻한다. 특구 제도는 지역 여건에 맞춰 선택적으로 규제 특례를 적용해 지역 특성화 발전을 지원하고, 지역경제 활성화를 도모하는 제도로 2004년부터 운영돼 왔다. 지역 특구 운영은 지역민 또는 지자체가 스스로 지역 특성에 맞는 창의적 계획 수립을 지원하고자 중앙 정부는 재정지원을 담보하지 않고 필요한 규제 특례를 허용해 지방경제 활성화를 지원하는 특이점이 있다. 따라서 특구도 일정한 지역을 지정해서 지정받지 않은 지역에 비해서 차별적인 혜택을 부여하고 일정한 목적을 달성하게 하는 것이다.

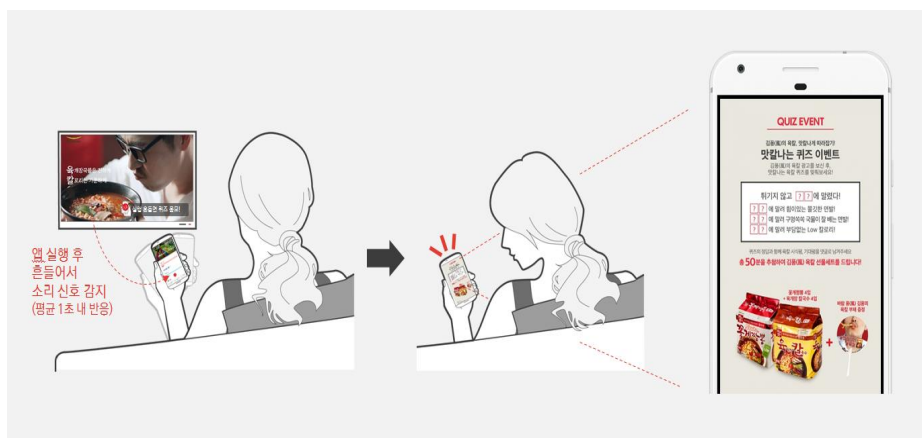
프리존과 같은 공간적 구분에 의한 차별적 규제 제한 외에 샌드박스라는 개념도 유사하게 적용할 수 있다. 샌드박스는 각종 규제를 일정 기간 면제 또는 유예해주는 제도이다. 규제 샌드박스는 신산업·신기술 분야에서 새로운 제품과 서비스를 내놓을 때 일정 기간 기존 규제를 면제하거나 유예시켜주는 제도이다. 진입장벽을 일시에 해소해 주는 효과를 가져올 수 있다. 모래 놀이터처럼 자유롭게 기업활동을 하도록 환경을 제공해 줌으로써 그 안에서 다양한 아이디어를 마음껏 펼칠 수 있도록 하겠다는 취지이다.

규제 샌드박스는 2019년 1월에 산업 융합 및 정보통신기술(ICT) 융합 ‘규제 샌드박스’ 제도의 근거법인 ‘산업융합촉진법’과 ‘정보통신융합법’이 발효되어 본격적으로 시행된다. 신제품이나 서비스가 국민의 생명과 안전에 저해되지 않는 경우 기존 법령 및 규제의 적용을 면제해주는 ‘실증 특례’나 시장 출시‘임시 허가’를 할 수 있도록 지원한다. 일례로 국토계획법, 도시계획 조례 등에 막혀서 허가 받지 못하고 있는 수소충전소의 허가 등에 규제 샌드박스 제도가 활용될 수 있을 것으로 전망된다.

방송광고의 시간, 크기 등 형식 규제에 있어서도 규제 프리존, 규제 샌드박스 등

의 개념이 적용가능하다. 방송 광고는 방송법 제73조 2항에 의거해서 방송프로그램 광고, 중간광고 등 7가지 유형의 광고로 구분된다. 따라서 광고주가 광고회사에서 이 7가지 유형을 벗어난 광고를 기술개발에 의하여 방송에서 선보이려고 해도 이는 방송법 위반이 된다.

[그림4-1] 사운드리 서비스



* 텔레비전 프로그램 영상에 사람에게 안들리는 소리(18.5~20kHz)를 넣어 스마트폰에 정보를 전하는 모바일 서비스인 ‘사운드리 서비스’는 개시 전에 해당 서비스가 방송 광고에 해당할 수 있다는 지적을 받았다.

또한, 방송광고는 그 시간이 엄격하게 정해져 있다. 방송프로그램광고시간, 중간광고시간, 토막광고시간, 자막광고시간 및 시보광고시간을 포함한 총량을 정해서 이를 어기지 못하도록 모니터링하고 규제하고 있는 것이다.⁴⁹⁾

49) < 허용기준 >

- o 지상파 : 매 방송프로그램 편성시간 당 최대 18/100
 - 1일 동안 방송되는 각 방송프로그램의 방송프로그램 편성시간 당 방송광고 시간의 비율의 평균 15/100 이하
- o SO · 위성 · PP · DMB : 매 방송프로그램 편성시간 당 최대 20/100
 - 1일 동안 방송되는 각 방송프로그램의 방송프로그램 편성시간 당 방송광고 시간의 비율의 평균 17/100 이하

물론 광고의 시간, 크기 등 형식 규제는 시청자의 시청권 보장을 위한 최소한의 장치이다. 하지만, 방송광고의 7가지 유형은 광고시장에서 가장 큰 진입장벽으로 작용하고 광고시간 총량제는 자유로운 거래관계를 제한하는 측면도 있다. 또한, 광고의 형식규제가 시청자의 안전과 생명에 위협을 초래하는 근본적인 측면에서 필요한 것은 아니라는 점에서 공간적인 의미의 자유지역 혹은 특구나 규제에 내용에 있어서의 일시적인 제한을 풀어주는 규제 샌드박스의 개념을 광고의 형식규제에 적용하는 것을 제안한다.

나. 광고프리존의 제안

광고 형식규제의 “광고 프리존” 또는 “광고 샌드박스”는 일단 하루 24시간의 방송 시간에서 일정 시간을 “광고 프리존” 또는 “광고 샌드박스”로 지정하는 것을 필요로 한다. 정해진 광고프리존 시간 내에서는 방송법 73조에 의거한 광고의 7가지 종류 외에 어떠한 신유형 광고도 허용하며 광고의 종류별로 정해져 있고 또한 총량으로 규제받고 있는 광고 시간의 제한도 받지 않는다. 또한 가상, 간접광고에 적용되는 화면 내 광고의 크기의 제한도 받지 않는다. 정해져있는 광고 프리존 시간 내에서는 광고의 종류, 광고의 시간, 광고의 크기에 대한 규제에서 면제받는 것이다.

광고프리존의 대상은 지상파방송사업자와 유료방송사업자를 모두 포함시키는 것이 공정한 경쟁 측면에서 바람직하다고 보인다. 다만 EBS와 같이 교육 부분의 전문 채널편성사업자의 경우에는 제외해야 할 것이다. 지상파방송사업자에 대한 광고프리존의 인정은 반발이 예상된다. 하지만 중간광고 허용 등 침체되어 있는 광고시장을 활성화하기 위한 정부의 노력이 계속되고 있고, 전통적인 미디어 시장에 활력이 필요하다는 점에서 지상파 나뉠대로의 광고 디자인 및 새로운 유형의 광고의 구상 등은 긍정적인 작용을 할 것으로 기대할 수 있을 것이다.

이러한 프리존을 설정할 경우 어느 시간대를 설정할지 문제가 된다. 프리존의 설정에 의해 가장 큰 문제점으로 지적될 수 있는 것은 난무하는 광고로 인해 시청자의

시청권이 침해될 수 있다는 점이다. 따라서 시청률이 높은 황금시간대(18:00~22:00)는 피해야 할 것이다. 또한 어린이들이 TV를 시청할 수 있는 시간대 역시 피하는 것 또한 고려해야 할 것이다.

광고 프리존은 시청율을 기준으로 가장 시청율이 낮은 시간대인 오전 11시부터 오후 1시 대역이나 혹은 주된 시청층이 상품의 주 고객대가 시청하는 오후 11시에서 익일 오전 1시 대역의 두 가지 시간대역에서 우선 고려해 볼 수 있을 것이다. 이 시간대역을 방송광고 프리존 타임대역으로 지정해서 방송광고의 종류, 시간, 크기에 대한 모든 규제에서 면제해 주는 것이다.

광고 프리존을 이와 같이 2시간으로 지정하면 광고총량제에 의한 광고시간을 계산할 때 이 2시간은 광고 총량제의 모수에서 제외하여야 할 것이다. 광고프리존의 운영방식 또한 2시간 내에서 어느 광고이던 어떤 형식과 상관없이 자유롭게 광고하도록 하는 방식이 가능하고, 또한 샌드박스의 경우와 같이 광고의 형식과 내용 종류를 명시하여 임시허가를 받을 수 있도록 절차를 정하는 경우 또한 고려해볼 수 있다.

광고 프리존을 통해서 새로운 형식의 광고에 대해서 시청자들의 반응을 구해볼 수 있을 것이다. 광고의 단가는 시청률과 밀접한 관련이 있기 때문에 광고의 형식과 시간을 모두 풀어준다고 하여 2시간을 광고고 점철할 수는 없을 것이다. 결국 시장의 자정작용에 의해 광고의 총량이 결정될 것으로 기대한다. 이를 통해 최적의 광고 시간과 형식에 대한 테스트가 가능하여 침체되어 있는 방송광고시장에 활력을 불어넣을 수도 있을 것으로 기대된다.

현행법상 방송광고의 종류는 방송법 제73조 제2항에서 정하고 있지만, 방송광고에서 방송광고의 허용범위 · 시간 · 횟수 또는 방법에 관하여 시행령에 위임하고 있다. 따라서 실질적으로 방송광고 영역에 프리존이라는 규제 샌드박스는 시행령의 개정을 통해 가능할 것이다. 특히 채널별 1일에 대해 시행령에서는 고시로 정하도록 위임하고 있으므로 고시에서 광고 프리존을 설정할 시간을 제외하고 1일을 설정할 수 있을 것이다. 특히 광고 프리존이 모든 사업자에게 적용되지 않을 수 있기 때

문에 광고 프리존을 적용받는 사업자와 적용받지 않는 경우를 구체적으로 고시에서 정할 수 있을 것이다.

<표 4-11> 광고 프리존 관련 규정

방송법

제73조(방송광고등) ② 방송광고의 종류는 다음 각 호와 같고, 방송광고의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

방송법 시행령

제59조(방송광고) ② 법 제73조제2항에 따른 방송광고(비상업적 공익광고, 가상광고 및 간접광고는 제외한다. 이하 이 항에서 같다)의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등은 다음 각 호의 기준에 따른다.

1. 지상파방송사업자(지상파이동멀티미디어방송사업자는 제외한다. 이하 이 호에서 같다)·공동체라디오방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자(지상파이동멀티미디어방송채널사용사업자는 제외한다)의 텔레비전방송채널과 라디오방송채널의 경우
다. 채널별로 1일(방송통신위원회가 고시로 정하는 방송 개시 시점부터 방송 종료 시점까지를 말한다. 이하 이 호부터 제3호까지에서 같다) 동안 방송되는 각 방송프로그램의 방송프로그램 편성시간당 방송광고 시간의 비율의 평균이 100분의 15 이하가 되도록 할 것

가상광고 세부기준 등에 관한 고시

제4조(1일 방송시간) ① 영 제59조제2항제1호 다목에 따른 1일은 방송사업자가 방송 개시를 고지하는 시점부터 방송 종료를 고지하는 시점까지로 한다.

② 방송사업자가 1항에 따른 고지를 하지 않는 경우 오전 5시부터 정파되기 직전 마지막 방송프로그램이 종료하는 때까지를 1일로 본다. 다만, 방송시간이 24시간을 초과하는 경우에는 5시부터 익일 5시까지를 1일로 본다.

③ 방송통신위원회는 제1항부터 제2항까지의 규정에도 불구하고 1일 방송시간을 달리 정할 사유가 있는 경우에는 방송사업자의 신청에 따라 예외를 인정할 수 있다.

구체적으로는 방송법 시행령 제59조, 제59조의2, 제59조의3에 각 광고별 허용범위, 시간, 횟수, 방법의 기준의 예외를 인정하는 조항을 별도로 신설하여야 할 것이다. 방송광고 규제프리존에 대한 예시는 다음 표와 같다.

<표 4-12> 방송광고 규제프리존(예시)

시간		규제 내용
오전	1	방송광고 종류 준수 시간, 크기 제한
	2	
	3	
	4 - 5	

제3절 기타 방송·통신 영역의 규제 개선 논의

1. 방송채널사용사업자의 설비구비 요건

방송법 제9조에서는 방송사업자별 진입규제를 규정하고 있다. 앞서 살핀 것과 같이 방송과 방송사업 등의 분류체계는 진입규제와 합쳐져서 신규 사업을 막는 강력한 포지티브 규제로 기능을 하고 있다. 제9조 제5항에서는 방송채널사용사업을 하고자 하는 자는 과학기술정보통신부장관에게 등록을 하여야 한다고 규정을 하고 있다. 그런데 제9조의2는 방송채널사용사업을 등록하려는 자에게 일정한 요건을 갖추 것을 제시하고 있다.

<표 4-13> 방송채널사용사업자 등록 요건

방송법

제9조(허가·승인·등록 등)⑤방송채널사용사업·전광판방송사업 또는 음악유선방송사업을 하고자 하는 자는 과학기술정보통신부장관에게 등록하여야 한다. 다만, 종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 하려는 자는 방송통신위원회의 승인을 받아야 하고, 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 하려는 자는 과학기술정보통신부장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 데이터방송을 하기 위하여 등록을 하거나 승인을 얻은 자는 등록을 하거나 승인을 얻은 날부터 7일 이내에 「전기통신사업법」 제22조의 규정에 의한 부가통신사업의 신고를 하여야 한다.

제9조의2(방송채널사용사업의 등록요건) ① 제9조제5항 본문에 따라 방송채널사용사업의 등록을 하려는 자는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 납입자본금과 실질자본금(해당 방송채널사용사업만을 위한 자본금을 말한다)이 각각 5억원 이상일 것. 이 경우 "자본금"은 주식회사 외의 법인의 경우에는 "출자금"으로 본다.
2. 주조정실(방송프로그램의 편성 및 송출 등을 종합조정하는 장소를 말한다), 부조정실(개별 방송프로그램의 제작을 조정하는 장소를 말한다), 종합편집실(음성·영상·음향 등을 편집하여 개별 방송프로그램을 완성하는 장소를 말한다) 및 송출시설을 갖추 것
3. 해당 방송채널사용사업을 영위할 수 있는 사무실을 보유할 것
4. 방송사업자가 사용하고 있는 다른 채널명과 동일한 채널명 또는 시청자가 동일한 채널로 오인할 수 있는 채널명을 사용하지 아니할 것

진입규제로서 등록을 규정하고 있는 경우 등록에 대한 요건이 까다로우면 이는 자격이 갖춘 자만 진입이 가능한 강력한 포지티브 규제로서 기능하게 된다. 등록은 강학적으로 수리를 요하는 신고에 해당하는 경우가 많은데, 이때 행정청의 요건 검토는 형식적인 것에 불과하지만 실제로 구비가 어려운 시설 등을 요건으로 하는 경우 이를 갖추는데 상당히 어려움을 겪을 수밖에 없기 때문이다.

특히 새로운 기술의 발달로 인해 서비스의 안정성을 담보하기 위하여 기존에 요구하고 있던 일정한 시설규제가 오히려 불합리한 요건이 될 수 있다. 이러한 현상은 공유경제에서 많이 발생하는데, 기존의 숙박업에는 숙박에 필요한 부동산을 소유하거나 사용할 권한이 필요했던 반면 현재는 빌려주려는 사람과 빌리려는 사람을 연결해주는 기술만으로 충분히 기존의 숙박업과 동일한 서비스가 가능해졌다.

이는 방송의 경우도 마찬가지라 할 수 있다. 아직까지 아프리카와 같은 1인 방송을 방송법의 규제체계에서의 방송이라 하지는 않지만 자신의 채널을 가지고 방송채널사용사업을 하려는 사람이 있다면 기존 방송법에서의 주조정실, 부조정실, 종합편집실, 송출시설의 요건을 갖추지 못하는 이상 방송채널사용사업을 영위할 수 없게 되는 것이다. 기술의 발달로 편성 및 송출을 종합조정하는 장소인 주조정실, 개별 방송프로그램의 제작을 조정하는 부조정실, 음성·영상·음향 등을 편집하여 개별 방송프로그램을 완성하는 종합편집실 및 송출시설이 없이 방송사업이 가능하게 된다면 이 규제는 개선되어야 할 규제에 해당하게 된다.⁵⁰⁾

<표 4-14 >방송채널사용사업자 등록요건의 네거티브 규제전환

현행	네거티브 규제전환 예시
2. 주조정실(방송프로그램의 편성 및 송출 등을 종합조정하는 장소를 말한다), 부조정실(개별 방송프로그램의 제작을 조정하는 장소를 말한다), 종합편집실(음성·영상·음향 등을 편집하여 개별 방송프로그램을 완성하는 장소를 말한다) 및 송출시설을 갖출 것	2. 주조정실(방송프로그램의 편성 및 송출 등을 종합조정하는 장소를 말한다) 및 송출시설을 갖추거나 방송프로그램 송출의 안전성을 담보할 수 있는 기기를 보유할 것

이러한 규제가 방송채널사용사업을 함에 있어서 현재까지도 지속적으로 요구되는 것인지 여부에 대하여 방송법의 규제 철학과 방송채널사용사업자의 시청자에 대한 의무를 중심으로 검토가 필요하다. 다만 시설의 요건이 다른 기술적인 입증이나 기기의 보유 등으로 완화될 수 있다면 그러한 규제 개선을 통해 포괄적 네거티브 규제 전환을 하는 것이 타당할 것이다.

2. 편성규제의 개선

가. 편성규제 개선의 필요성

앞에서 살핀 바와 같이 편성규제의 목적은 방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권을 보장하여 시청자의 이익과 권리를 보호하고자 하는데 있다. 앞에서 살펴본 두 편성규제는 시청자의 이익과 권리 보호 뿐 아니라 방송의 중앙집중화 방지와 국내 제작물의 진흥 역시 공익적 목적으로 하고 있다. 다만 현재 방송법과 방송프로그램 등의 편성에 관한 편성에 관한 고시에서 정하고 있는 각각의 편성비율은 너무 복잡하여 수범자로 하여금 규제위반을 알아차리기 어렵게 하고 있다는 점에서 규제의 개선이 필요하다.

사실상 각 사업자별로 다른 비율의 편성규제를 받게 되어 외형은 포지티브 규제와 마찬가지로 볼 수 있다. 다만 앞서 살핀 4차 산업혁명에서 새로운 서비스나 산업을 진흥하기 위한 포괄적 네거티브 규제전환과는 그 의미를 달리한다.

나. 자체제작 프로그램 강제편성 규제 개선

우선 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시 제2조에서 규정하고 있는 한 방송사가

-
- 50) 방송법 시행규칙 제4조에서는 등록신청에 있어 주된 사무소의 소재지와 송출시설의 소재지를 기재하도록 하고 있다. 만약 방송과 통신의 융합이 진화되고 통신망이 발달되어 이동 중에도 방송의 송출이 가능하게 된다면, 이러한 송출시설의 요건은 불필요한 규제가 될 것이다.

제작한 방송프로그램 편성제한 규제를 살펴본다. 이 규제는 민영방송 네트워크 협정에 가입한 지역민방사가 다른 한 방송사업자 제작 프로그램을 과도하게 단순중계하는 것을 제한하기 위해 만들어진 것이다. 이를 통해 방송의 중앙집중화를 피하고, 지역의 방송을 활성화 하여 다양성을 확보하기 위한 목적이 있다.

지상파텔레비전방송사업을 중심으로 규제내용을 보면, KNN·대구방송·대전방송은 채널별 매분기 전체 방송시간의 100분의 69 이내, 전주방송·청주방송·울산방송은 채널별 매분기 전체 방송시간의 100분의 71 이내, 강원민방·제주방송은 채널별로 매분기 전체 방송 시간의 100분의 77 이내의 규정을 두고 있다. 이러한 차이는 광역시인 부산과 대구, 대전의 경우와 인구수가 상대적으로 적은 강원도와 제주도의 특성을 반영한 것으로 보인다. 이러한 방송사별 자체편성비율의 강제는 사실상 의미가 없다고 보는 견해가 많다.(김병선(2008), 윤석년(2004) 등)

미디어가 넘쳐나고 있는 현재의 모습에 비추어 보면, 지역성을 담보하기 위한 지역 민방에 대한 편성의 규제는 지역민방에게 과도한 규제가 될 수 있다. 프로그램 편성에 대한 강력한 규제로 인해 편성 비율을 맞추기 위해 오히려 값싼 외주제작 프로그램을 사거나 재방송시간을 늘리는데 급급할 수 있다.

방송프로그램 등의 편성에 관한 고시 제2조의 입법목적에 관철하기 위해서는 오히려 질적인 담보가 중요할 것이다. 질적으로 좋은 지역방송프로그램의 제작을 통해 지역방송사가 실질적이고 명실상부한 지역프로그램의 견인차가 되도록 하여야 할 것이다. 이러한 점을 고려할 때 다른 한 방송사가 제작한 방송프로그램 편성 비율을 낮게 정하기보다 높은 비율로 정하는 것이 타당한 방향으로 보인다.

<표4-15> 편성비율의 통합

현행 고시		⇒	개선 방향	
지상파텔레비전방송사업자			지상파텔레비전방송 사업자	
1	69%		77%	
2	71%		지상파라디오방송 사업자	
3	77%			
지상파라디오방송사업자			지상파라디오방송 사업자	
1	69%		77%	
2	71%		지상파이동멀티미디어방송사업자	
3	77%			
지상파이동멀티미디어방송사업자				
	80%	80%		

다. 국내제작 방송프로그램 편성규제

방송법 제71조에 따라 시행령에서는 국내 제작된 방송프로그램의 편성비율을 정하고 있으며, 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시 제3조에서 방송사업자별 구분에 따라 국내제작방송프로그램의 편성비율을 구체적으로 정하고 있다.

고시 제3조에서는 국내제작 방송프로그램 편성 비율을 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자, 방송채널사용사업자, 지상파이동멀티미디어방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자로 구분하여 비율을 다르게 산정하고 있다. 이는 방송사업자의 유형별 편성 가능한 능력과 그에 따른 책임의 경중에 비례하여 정한 것이라 볼 수 있다.

이러한 편성규제는 외국의 경우에도 마찬가지로 자국의 콘텐츠 보호를 위해 일반적으로 정하고 있는 규정이다. 또한 편성비율 역시 다른 나라와 비교해볼 때 높은 수준도 아니기 때문에 이에 대한 완화가 필요하다고 볼 수는 없다.

다만 방송의 체제와 관련하여 지상파방송사업자 중 민영방송사업자와 방송채널사용사업자 중 종합편성방송사업자와의 관계에서의 차별 문제는 생각해볼 수 있다. 변하는 미디어 시청환경을 고려할 때 단순히 지상파방송사업자라고 하여 더 많은 규제를 받는 것은 받아들이기 힘들다. 특히 국내제작물 편성 규제의 경우 종합편성

하는 지상파 방송사업자와 종합편성하는 방송채널사용사업자 사이에 두배의 차이가 있어(지상파 80%, 종편 40%) 규제 불균형이 심하다.

각 사업자별로 규제를 하고 있는 포지티브 규제형식을 비슷한 계층의 사업자 별로 통합하여 규제하는 것이 필요하다. 이를 따를 때 전문편성방송사업과 종합편성 방송사업을 기준으로 구분하여 있을 것으로 보이며, 특히 보도 등을 할 수 있어서 공익적 책무를 부담하는 방송사업자의 경우 비슷한 수준의 국내물편성 규제를 부여하는 것이 타당하다.

3. 전파법상 방송국 허가

전파법상 방송통신위원회는 방송국의 개설허가와 관련된 업무를 담당하고 있다. ‘지상파방송’은 방송국에 한정하고 있고 지상파 방송의 특성상 전파법에서 허가를 별도로 규정하고 있는 것이므로 허가제도 자체는 규제개선의 대상이 아니라고 판단된다.

또한 전파법 제34조는 지상파방송 사업을 위한 방송국의 개설허가 또는 재허가를 받으려는 자는 방송통신위원회에 신청하도록 하고 있다. 이 때 방송국 개설허가를 신청하려는 자는 허가신청서에 무설설비의 시설개요서와 공사설계서를 첨부하여 제출하여야 하며, 방송통신위원회가 개설허가 또는 재허가 신청을 받으면 제34조 제2항의 각호의 사항에 대한 심사를 과학기술정보통신부 장관에게 의뢰하여야 한다.

이에 따라 중파방송을 하는 방송국은 안테나공급전력이 50킬로와트 이하여야 하며, 이는 진입규제 중 구비시설을 열거하는 경우에 해당한다. 하지만 이에 대해서 과학기술정보통신부장관이 특히 필요하다고 인정하는 경우 그러하지 않을 수 있는 예외를 두고 있으므로 이미 포괄적 네거티브 형태로 규정된 것으로 파악할 수 있다.

<표 4-16> 전파법상 방송국 허가 심사 사항

- ① 방송용으로 분배된 주파수의 범위에서 주파수 지정이 가능한지 여부
- ② 설치하거나 운용할 무선설비가 제45조에 따른 기술기준에 적합한지 여부
- ③ 무선종사자의 배치계획이 제71조에 따른 자격·정원배치기준에 적합한지 여부
- ④ 제35조에 따른 방송국의 개설조건을 충족하는지의 여부
- ⑤ 그 밖에 방송 업무를 적절히 수행하기 위하여 필요한 것으로서
 - ㉠ 신청인이 설립 중인 법인인 경우에는 해당 법인의 설립이 확실한지 여부
 - ㉡ 연주소 시설의 보유 여부. 다만, 다른 방송국의 방송사항을 중계하는 것을 전담으로 하는 경우에는 그러하지 아니하다.
 - ㉢ 방송국의 시설설치계획이 합리적인지 여부
 - ㉣ 방송국을 운용할 수 있는 기술적 능력의 보유 여부
 - ㉤ 중파방송을 하는 방송국인 경우에는 안테나공급전력이 50킬로와트 이하인지 여부. 다만, 과학기술정보통신부장관이 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

4. 방송국 개설조건

방송법 제35조에서는 방송국 개설에 필요한 사항에 대해 규정하고 있다. 시행령 제57조에서는 구체적으로 3유형(중파방송을 행하는 방송국, 초단파방송국방송 또는 텔레비전 방송, 초단파방송국 중 공동체라디오 방송국)의 방송국 개설 조건을 구체적으로 정하고 있다.

이러한 구체적인 개설조건은 사업 개시에 있어 진입장벽으로 기능하므로, 포괄적 네거티브 전환의 대상인 진입규제 시 시설기준 등에 해당한다. 이러한 기술 규정들에 대해 단순화하거나 기술조건을 완화하는 방법으로 규제전환이 이루어질 수 있을 것인지는 판단이 필요하다.

<표 4-17> 전파법상 방송 유형별 방송국 개설조건

유형	개설조건										
중파방송	① 개설하려는 방송국의 블랭킷에어리어 내의 가구 수는 그 방송국의 방송구역 내 가구 수의 0.35퍼센트 이하일 것 ② 개설하려는 방송국의 송신안테나의 위치는 과학기술정보통신부장관이 인구밀도 등을 고려하여 지정하는 지점의 어느 곳에서도 다음 표에서 정한 거리 이상 떨어져 있을 것. 다만, 그 거리 이상 떨어지는 것이 지형상 현저히 곤란하거나 그 필요가 없는 경우에는 과학기술정보통신부장관이 따로 정하는 거리에 따른다. <table border="1"> <tr> <th>안테나공급전력</th><th>과학기술정보통신부장관이 지정하는 지점에서 떨어져야 하는 최소한의 거리</th></tr> <tr> <td>100와트 초과 1킬로와트까지</td><td>0.5 킬로미터</td></tr> <tr> <td>1킬로와트 초과 5킬로와트까지</td><td>2 킬로미터</td></tr> <tr> <td>5킬로와트 초과 20킬로와트까지</td><td>4 킬로미터</td></tr> <tr> <td>20킬로와트 초과</td><td>9 킬로미터</td></tr> </table> ③ 개설하려는 방송국의 방송구역의 전부 또는 대부분이 다른 중파방송을 하는 방송국의 방송구역의 전부 또는 대부분이 되는 경우에는 송신안테나 상호 간의 전자적 결합 등에 따라 방송의 수신에 나쁜 영향을 미치지 아니하는 한도에서 그 방송국의 송신안테나의 설치장소는 될 수 있는 대로 다른 중파방송을 하는 방송국의 송신안테나의 설치장소에 접근한 장소일 것	안테나공급전력	과학기술정보통신부장관이 지정하는 지점에서 떨어져야 하는 최소한의 거리	100와트 초과 1킬로와트까지	0.5 킬로미터	1킬로와트 초과 5킬로와트까지	2 킬로미터	5킬로와트 초과 20킬로와트까지	4 킬로미터	20킬로와트 초과	9 킬로미터
안테나공급전력	과학기술정보통신부장관이 지정하는 지점에서 떨어져야 하는 최소한의 거리										
100와트 초과 1킬로와트까지	0.5 킬로미터										
1킬로와트 초과 5킬로와트까지	2 킬로미터										
5킬로와트 초과 20킬로와트까지	4 킬로미터										
20킬로와트 초과	9 킬로미터										
초단파 방송국 또는 텔레비전 방송	① 송신안테나의 설치장소는 방송하려는 지역의 인구밀도 등을 고려하여 능률적인 전계강도의 분포를 발생할 수 있어야 하고, 방송하려는 지역 외의 지역에 대한 전파발사를 최대한 억제할 수 있는 낮은 위치일 것 ② 송신안테나의 높이와 실효복사전력 및 지향특성은 방송하려는 지역 안의 하나 이상의 주요 도시 전역이 방송구역에 들어가도록 하되, 불필요한 전파를 최대한 억제할 수 있도록 할 것 ③ 중파방송 개설 조건 중 ③조건에 적합할 것										
초단파 방송국 중 공동체라디오방송국	① 안테나공급전력은 10와트 이하일 것 ② 허가받은 안테나공급전력을 초과할 수 없도록 하는 출력제한장치를 갖출 것. 이 경우 출력제한장치는 쉽게 개봉할 수 없도록 하여야 한다. ③ 송신안테나의 높이와 지향특성은 방송구역을 초과하지 아니하도록 할 것 ④ 그 밖에 주파수대역 및 안테나 높이 등 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 기술기준에 적합할 것										

5. 기술 규제 유연화

기술규제의 유연화를 통해 지상파 신규 기술 수용의 유연성을 확대하여야 한다. 방송법과 그 위임규정인 무선설비규칙, 기술기준에 따르면 방송주파수는 물리적으로 6MHz의 대역폭을 갖는 방송채널로 6MHz 단위에서 1개 방송채널이 방송의 공간적 채널 개념으로 이해할 수 있다.

<표 4-18 > 지상파 초고화질 텔레비전방송 기술 규제

< 방송표준방식 및 방송업무용 무선설비의 기술기준 >	
제13조(지상파 초고화질 텔레비전방송) ① 지상파 초고화질 텔레비전방송에 관한 방송표준방식은 다음 각 호와 같다.	
5. 다중화는 다음 조건에 만족할 것	
가. 비디오, 오디오, 데이터 신호 등의 컴포넌트들을 하나의 프로그램 채널로 다중화할 것	
나. 전송채널(6MHz 폭)에 하나 또는 그 이상의 프로그램 채널을 전송할 경우 적어도 하나의 4K UHD TV 프로그램 채널을 포함하여야 하며 단일 전송채널로 다중화할 것	
다. 다중화의 기술적 조건은 한국정보통신기술협회가 정한 "지상파 UHD TV 방송 송수신 정합 표준" 규격에서 규정한 IP(Internet Protocol) 기반 다중화 방법을 따를 것	

따라서 대역범위(6MHz)만 벗어나지 않으면 다양한 서비스를 채널개념에 포섭하여 방송할 수 있지만, 채널의 물리적 기준이 6MHz 개념단위에 종속된다는 것이 문제이다. 예를 들어, 6MHz를 넘어서는 기술 수요가 발생하는 경우 6MHz라는 채널단위가 기술의 수용을 지체시킬 수 있으므로 미디어 환경 변화에 따라 이렇게 대역의 범위를 한정하는 것이 타당한지 검토가 필요하다. 이에 대해 4K 프로그램 채널 등 구체적 제약을 완화하여 유연한 기술 수용을 유도하는 것이 바람직하다 판단된다.

제5 장 결어

방송과 통신 분야에서 규제의 개선은 국가의 경제와 국민의 삶의 질을 좌우할 수 있는 매우 중요한 과제이다. 본 연구는 이러한 규제의 필요성을 바탕으로 통신과 방송 영역에서의 포괄적 네거티브 규제의 전환을 할 수 있는 개별적 법령의 조문을 발굴하고 이에 대해 구체적인 방안을 제시하고자 하였다. 방송과 통신의 각 분야에서 네거티브 규제로 전환할 수 있는 규제를 발굴하는 것은 쉬운 과제가 아니다. 또한, 최근 정부에서 제시한 포괄적 네거티브 규제로의 전환 대상의 요건에 부합하는 규제를 찾아서 개선안을 제시하는 것은 전반적인 구조의 변화를 수반하는 것이어서 더욱 어렵다. 이러한 어려움의 이유는 현재 방송과 통신 영역에서 근본적인 규제체계의 문제와 맞물려 있기 때문에 이 이유를 제시하는 것으로 이 연구를 마무리하고자 한다.

먼저 본격적으로 방송과 통신의 융합이 이루어지기 시작한 2000년부터 방송과 통신의 규제체계 개선에 대한 목소리는 높아졌지만 이에 대한 실질적인 개선은 이루어지지 못했다. 특히 C-P-N-D의 방송과 통신의 생태계가 구축되었음에도 불구하고 수평적 규제체계에 대한 논의는 한발짝도 나가지 못하고 기존의 규제체계 틀이 이어져왔다. 최소한 같은 계층에의 서비스가 같은 규제를 받는 상황이 기반이 되어야 포괄적 네거티브 방식으로의 규제 개선이 실익이 있을 것이다. 이는 부가통신사업자로 구분되는 새로운 인터넷 동영상 미디어 사업자와 전통 미디어 사업자인 방송법상 방송사업자들 사이에서의 규제차별을 생각할 때 더욱 그러하다. 결국 방송과 통신에 따른 규제가 현실에 실질적으로 부합하는 수평적 규제체계가 선제되는 것이 규제를 개선하기 위한 전제 조건이 될 것이다.

두 번째로 현재의 지상파와 유료방송 등으로 나누어지는 사업자 체계를 가지고 있는 방송법의 근본적인 규제체계에 대한 문제이다. 포괄적 네거티브 규제로의 전환을 고려할 때 항상 막히는 부분이 방송법상 공익이다. 시청자의 시청권, 언론의

자유, 방송의 다양성 등 방송법이 추구하고 있는 공익적 목적에 의해 강한 규제가 기본이 되고 있는 방송법의 영역에 인터넷을 기반으로 한 동영상 미디어사업자를 규제 대상으로 포섭시키는 것 자체가 사실상 포괄적 네거티브 규제 전환의 사상과 배치되는 것이라 할 수 있다. 공익성과 공공성을 강조해야 하는 공영방송과 산업적 가치가 중요한 민영방송에 대한 규제체계를 확실히 구분하여 공영방송 이외의 방송들과 새롭게 등장하는 방송들의 규제의 균형을 맞추어 줄 필요가 있다. 특히 기존의 IPTV 뿐 아니라 새롭게 등장하는 인터넷 기반의 미디어도 수용할 수 있는 방송법의 전반적인 개편이 필요할 것이다.

마지막으로 방송과 통신 부분의 관할 기관 문제이다. 방송과 통신의 규제기관은 방송통신위원회이다. 하지만 실질적으로 방송 관련 법률과 통신 관련법률은 각각의 법률에서, 심지어는 각 법률의 조문별로 이를 담당하는 기관을 달리하고 있다. 이에 따라 어떤 경우에는 서로 자신의 권한임을, 어떤 경우에는 자신의 권한이 아님을 주장하며 각 규제에 대해 입장 차이를 가질 수밖에 없는 추진체계를 가지고 있다. 각 기관들의 협업에 의해 규제의 개선이 이루어질 수 있으면 좋겠지만 실제로 어려움이 존재하는 것을 부정할 수 없다. 따라서 규제의 개선을 위해서 방송과 통신 분야에서의 규제기관의 실질적인 일원화와 같은 추진체계의 개선도 검토가 필요할 것이다.

[부록1] 편성규제 유형별 대상사업자 및 규제내용

규제 유형	대상 사업자		규제 내용	비고
오락프로그램 편성규제	종합편성 방송사업자	텔레비전방송프로그램 라디오방송프로그램	당해 채널 매월 전체 방송시간 50%이하	방송법 시행령
		데이터방송프로그램	당해 채널 매월 전체 방송시간 60%이하	
		지상파방송사업자	당해 채널의 매월 전체 방송시간 60% 이상	
주된 방송분야 편성규제	전문편성 방송사업자	종합유선방송사업자	당해 채널의 매월 전체 방송시간 70% 이상	텔레비전 방송채널 라디오채 널
		방송채널사업자	당해 채널의 매월 전체 방송시간 80% 이상	
		데이터방송채널	당해 채널의 매월 전체 방송시간 60% 이상	
		케이엔에(KNN), 대구방송, 광주방송, 대전방송	채널별 매분기 전체 방송시간 69% 이내	
		전주방송, 청주방송, 울산방송	채널별 매분기 전체 방송시간 71% 이내	
한 방송사 제작 방송프로그램 편성 금지	강원민방, 제주방송 라디오의 경우 경인방송, 경기방송 포함	지상파이동멀티미디어방송사업자	채널별 매분기 전체 방송시간 77% 이내	지상파텔레비전방송사업자 지상파라디오방송사업자
		전통편성방송사업자	해당 채널 매 분기 전체 프로그램 방송시간 60% 이상	
		종합편성방송사업자	해당 채널 매 분기 전체 프로그램 방송시간 80% 이상	

규제 유형	대상 사업자	규제 내용	비고
	종합유선방송사업자 및 위성방송사업자	해당 채널 때 반기 전체 프로그램 방송 시간 50% 이상	
	방송채널사업자	해당 채널 때 반기 전체 프로그램 방송 시간 40% 이상	
	지상파방송사업자	해당 채널 연간 전체 영화방송시간의 25% 이상	
국내영화 편성 규제	종합유선방송사업자	해당 채널 연간 전체 영화방송시간의 20% 이상	종교전문편성방송사업자는 채널별 연간전체 영화방송시간의 4% 이상
	지상파방송사업자	해당 채널 연 전체 애니메이션 방송시간 45% 이상	
	지상파이동멀티미디어방송사업자	해당 채널 연 전체 애니메이션 방송시간 40% 이상	
국내제작 애니메이션 편성 규제	종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자	해당 채널 연 전체 애니메이션 방송시간 30% 이상	
	교육 전문 편성 방송사업자	해당 채널 연 전체 애니메이션 방송시간 8% 이상	
	종교 전문 편성 방송사업자	해당 채널 연 전체 애니메이션 방송시간 4% 이상	우선 적용
국내제작 대중음악 편성규제	모든 방송사업자	연간 대중음악 방송시간 60% 이상	둘 이상의 음악전문채널 운영하는 경우 사업자별 적용
신규 국내제작 애니메이션	한국교육방송공사	당해 채널별 연간 전체 텔레비전 방송시간 0.3% 이상	

규제 유형	대상 사업자	규제 내용	비고
편성규제	지상파이동멀티미디어방송사업자	당해 채널별 연간 전체 텔레비전 방송시간 0.1% 이상	
외국 한 국가 제작 영화 등 편성 규제	모든 방송사업자	전체 수입물 방송시간 60% 이내	영화, 애니메이션, 음악 분야
외주제작프로그램 편성규제	지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자	대분기 전체 방송시간 4% 이상	특수관계인 제작 외주제작 방송프로그램 21% 이내
		대분기 전체 방송시간 24% 이상	
		대분기 전체 방송시간 40% 이상	
		대분기 전체 방송시간 20% 이상	
	한국방송공사	대분기 전체 방송시간 35% 이상	
		대분기 전체 방송시간 28% 이상	
		대분기 전체 방송시간 35% 이상	
		대분기 전체 방송시간 28% 이상	
		대분기 전체 방송시간 35% 이상	
		대분기 전체 방송시간 28% 이상	
	MBC	대분기 전체 방송시간 28% 이상	한국방송공사와 MBC 제외
		대분기 전체 방송시간 35% 이상	
		대분기 전체 방송시간 28% 이상	
		대분기 전체 방송시간 35% 이상	
비상업적 공익광고 편성비율	지상파텔레비전방송사업자	해당 채널별토 마일 전체 방송시간 0.05% 이상	
		해당 채널별토 마일 전체 방송시간 0.2% 이상	
		해당 채널별토 마일 전체 방송시간 0.2% 이상	
		해당 채널별토 마일 전체 방송시간 0.2% 이상	
	그 외	해당 채널별토 마일 전체 방송시간 0.05% 이상	

[부록2] (舊)PIMS 및 (現)ISMS-P 신청대상 비교

신청 기관	관련 근거	구제책 유형
(舊) PIMS S 신청 대상	공공 기관 에 해당하는 개인정보 처리 자	0 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관 0 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관 포함) 및 그 소속 기관 0 지방자치단체 0 「국가인권위원회법」 제3조에 따른 국가인권위원회 0 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 0 「지방공기업법」 이 따른 지방공사 및 지방공단 0 특별법에 따라 설립된 특수법인 0 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 및 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각 급 학교
	대기 업	0 중소기업이 아닌 기업
중소 기업	「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제2 조제2호에 따른 대기업에 해당하는 개인정보처리자	0 아래의 요건을 모두 갖추고 영리를 목적으로 사업을 하는 기업 - 업종별로 상시 근로자 수, 자본금, 매출액 또는 자산총액 등이 대통령령으로 정하는 기준에 맞을 것 - 자본 소유나 출자 관계 등 소유와 경영의 실질적인 독립성이 대통령령으로 정하는 기준에 맞을 것
		0 「사회적 기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적 기업 중에서 대통령령으로 정하는 사회적 기업 0 중소기업이 그 규모의 확대 등으로 중소기업에 해당하지 아니하게 된 경우 그 사유가 발생한 연도의 다음 연도부터 3년 이 초과되지 않은 기업 0 다만, 중소기업 외의 기업과 합병하거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 중소기업에 해당하지 아니하게 된 경 우는 제외된.

신청 기관	관련 근거	구체적 유형
소상공인 공인	「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」 제2조제2호에 따른 소상공인에 해당하는 개인정보처리자 및 그 밖의 개인정보처리자	○ 소기업 중 상시 근로자가 10명 미만인 사업자로써 아래의 기준에 해당하는 자 - 광업·제조업·건설업 및 운수업의 경우에는 10인 미만 - 제1호 외의 업종의 경우에는 5인 미만
지출 신청 자		의무대상자 기준에 해당하지 않으나 자발적으로 정보보호 및 개인정보보호 관리체계를 구축·운영하는 기업·기관은 임의신청자로 분류되며, 임의신청자가 인증 취득을 희망할 경우 자율적으로 신청하여 인증심사를 받을 수 있음
		「전기통신사업법」 제6조제1항에 따른 허가를 받은 자로서 서울특별시 및 모든 광역시에서 정보통신망서비스를 제공하는 자(ISP)
		정보통신망법 제46조에 따른 집적정보통신시설 사업자(IDC)
(限) ISM SP 신청 대상	「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자와 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자로서 의무대상자 기준에 하나라도 해당하는 자	다음의 조건 중 하나라도 해당하는 자로 ○ 연간 매출액 또는 세입이 1,500억원 이상인 자 중에서 다음에 해당되는 경우 - 「의료법」 제3조제4에 따른 상급종합병원 - 직전연도 12월 31일 기준으로 재학생 수가 1만명 이상인 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 ○ 정보통신서비스 부문 전년도법임인 경우에는 전 사업연도를 말한다) 매출액이 100억원 이상인 자 ○ 전년도 직전 3개월간 정보통신서비스 일일평균 이용자 수가 100만명 이상인 자

참 고 문 헌

국내 문헌

- 김재광(2018). 규제재설계에 따른 행정작용법적 함의 - 포괄적 네거티브 규제체계를 중심으로, 『법학논총』 제38권 제2호, 169-218.
- 권오상 외, 기술 발전 및 미디어 이용행태 변화를 고려한 지상파 방송 기술 규제 체계의 개편 연구, 미디어미래연구소, 2018
- 김병선, 프로그램 편성 비율 고시가 지역 지상파 방송 편성에 미치는 영향 - 의무 외주 제작 비율 및 자체 편성 비율 고시를 중심으로, 언론과학연구 제8권 3호, 2008.09
- 김희수 외, 새로운 통신환경 하에서의 효과적인 통신시장 사후관리체계 연구, 정보통신정책연구원, 2007,
- 박균성 (2017). 『행정법론(하)』, 박영사.
- 방송통신위원회 (2018). 『2017 방송매체 이용행태 조사』. 방송통신위원회.
- 신나라 (2015). ‘시청률이 말해줄 수 없는 영상 이용의 변화’, KT경제경영연구소.
- 윤석년, 지역방송의 의무 편성비율에 대한 문제점, 지역언론토론회 발제집. 2005년 5월 17일
- 윤석년 (2005). 국내 방송·통신 융합서비스의 도입과 현행 규제모델과의 상충- IPTV를 중심으로. 『2005년 연구보고서』, 2005.1, 1-15.
- 이원우 (2010). 규제형평제도의 구상- 좋은 규제 시스템 구축을 위한 제언. 『행정법이론』 제27호, 1-47.
- 이원우 외 (2009). 규제형평제도 도입 방안 연구, 국가경쟁력강화위원회.
- 장병화·강재원 (2015). 국내 방송규제 정책에서 수평적 규제 패러다임 도입 관련 쟁점 분석. 『사회과학연구』, 제22권 제4호, 117-138
- 정은진, 유럽의 시청각 상업적 커뮤니케이션 규제 쟁점: 2016년 EU 시청각미디어서비스 지침(AVMSD) 개정안을 중심으로, 정보통신방송정책. Vol. 28 No. 10 (2016)
- 정보통신정책연구원 (2018). 『2017년도 방송시장 경쟁상황 평가』. 정보통신정책연구원.
- 황준호, EU 시청각미디어서비스 지침 개정안의 주요 내용 및 시사점, 정보통신정책연구원, 2016
- 전국경제인연합회 (2015). 네거티브 규제방식 추진동향과 활성화 방안, 규제개혁 시리즈 15-04.

한국인터넷진흥원·KT경제경영연구소 (2016). 『2017년 인터넷 10대 이슈 전망』, 한국인터넷진흥원·KT경제경영연구소.
관계부처 합동 (2018), 『신산업 네거티브 규제 발굴 가이드라인』, 제2판.
KT 스카이라이프, 「KT 스카이라이프 방송제도연구반 발표 자료」, 2012. 10.

해외문헌

Cudahy(1993). The Coming of Demise of Deregulation, 『Yale Journal on Regulation』, V. 10, pp. 1-15.
Mitnick, Barry M .(1980). The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing. New York: Comlombia University Press.

저 자 소 개

권 오 상

- 연세대 경영학과 졸업
- 연세대 경영학과 석사
- American University
Washington College of Law LL.M
- 연세대 법학과 박사
- 현 미디어미래연구소 선임연구원

이 수 연

- 한국외대 경영정보학과 졸업
- 한국외대 경영정보학 석사
- 현 미디어미래연구소 선임연구원

노 창 희

- 단국대 영어영문학과 졸업
- 중앙대 신문방송학 석사
- 중앙대 신문방송학 박사
- 현 미디어미래연구소 연구위원

이 순 환

- 고려대 법학과 졸업
- 고려대 법학과 석사
- 고려대 법학과 박사수료
- 현 미디어미래연구소 선임연구원

방통융합정책연구 KCC-2018-04

방송통신분야 네거티브 규제전환 방안 연구

2018년 12월 31일 인쇄

2018년 12월 31일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr
