

생태계 요소를 반영한 방송통신 규제체계의 정립 방안*

홍대식**, 최동욱***

차 례

- I. 서론
- II. 수직적 규제체계 및 이를 대체하기 위한 수평적 규제체계의 한계
 - 1. 수직적 규제체계의 한계
 - 2. 수평적 규제체계의 한계
- III. 방송통신 생태계와 그 요소를 반영한 방송통신 규제체계의 정립 방안
 - 1. 방송통신 생태계의 특징
 - 2. 생태계 요소를 반영한 방송통신 규제체계의 정립 방안
- IV. 생태계 요소를 반영한 수평적 규제체계에 적합한 사업자 분류체계
- V. 결론

* 이 연구는 방송통신위원회의 2011년 방송통신정책연구센터 운영지원사업의 연구결과로 수행되었음(과제번호: KCA-2011-09-941-00-001).

** 서강대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

***서강대학교 법학전문대학원 전문석사과정

접수일자 : 2011. 10. 30 / 심사일자 : 2011. 11. 25 / 게재확정일자 : 2011. 12. 7

I. 서론

최근 10여 년 동안 방송·통신 융합 현상에 효과적으로 대처하기 위한 방안으로서 방송통신 분야를 포괄하는 수평적 규제체계(horizontal regulatory framework)를 도입하기 위한 법제적 노력이 국가별로 진행되어 있다.¹⁾ 수평적 규제체계는 방송통신 분야에 걸쳐 전송 계층과 콘텐츠 계층을 구분하여 계층별로 단일한 규제체계를 적용하는 방식으로서, 그 도입 자체가 매체나 서비스의 특성을 기초로 한 기존의 수직적 규제체계와 비교할 때 획기적인 규제체계라고 할 수 있다. 그런데 수평적 규제체계 역시 방송·통신 융합 현상이 본격적으로 진행되기 이전에 제안된 규제체계라는 점에서, 사업자간 경쟁에 그치지 않고 생태계간 경쟁이 치열해지고 있는 최근의 발전된 융합 환경에서는 효과적인 규제체계로서의 한계를 노출하고 있다.

애플(Apple), 구글(Google) 등이 주도적으로 참여하고 있는 방송통신 생태계(eco-system) 간 경쟁 환경에서는 중추적 사업자(keystone-player)²⁾의 사업전략에 따라 다양한 구조의 생태계가 존재하게 되고, 이러한 중추적 사업자의 역량이 생태계간 경쟁의 핵심이 된다. 그런데, 중추적 사업자의

1) 유럽연합(EU)은 1997년 녹색(Green Paper) 발표 후 2002년 규제 틀 지침 및 4개의 특별지침을 발표하는 과정을 통하여 방송통신 분야를 포괄하는 수평적 규제체계를 정립하였다(이에 대한 간략한 소개는 홍대식, “방송통신통합법의 과제와 전망”, IT와 법연구 제3집, 경북대학교 IT와 법연구소, 2009, 135-137쪽). 일본에서는 가칭 ‘정보통신법안’ 제정 논의를 통하여 수평적 규제체계 도입을 추진하였으나, 2010년 방송과 통신을 구별하여 기존의 법들을 통합하는 불완전한 개선이 이루어졌다(박민성, “일본, ‘정보통신법(가칭) 무산 원인과 통신·방송 관련법 주요 개정 내용”, 방송통신정책 제23권 제2호, 정보통신정책연구원, 2011). 이에 대하여 우리나라의 경우에는 2010. 3. 『방송통신발전기본법』 제5조 제1항에서 동일 서비스 동일 규제 원칙을 선언하여 수평적 규제체계 도입 가능성을 열어두고 제도 정비 작업을 본격적으로 추진하고 있다.

2) 최근 주목을 받고 있는 모바일 생태계(mobile ecosystem)의 경우 구글과 애플처럼 운영체제(Operating System, OS)를 포함한 플랫폼 기반을 제공하는 사업자가 중추적 사업자에 해당한다. 그러나 소프트뱅크(SoftBank)처럼 플랫폼 서비스가 아닌 전송 서비스를 중심으로 하는 사업자의 경우에도 독자적 생태계를 구축할 수 있으므로, 생태계에 따라 방송통신의 어느 계층에 속하는 사업자가 중추적 사업자라고 단정할 수 없고, 각 사업자의 생태계 구축 전략에 따라 다를 수 있다. 따라서 생태계를 주도적으로 구축한 사업자가 누구인지 여부, 형성된 생태계에 영향력을 행사하는 정도 등을 고려하여 누가 중추적 사업자인지 여부는 각 생태계별로 개별적, 구체적으로 판단하여야 한다.

특성이나 사업 전략에 따라 그가 존재하는 계층 영역이 달라질 수 있다. 따라서 생태계 간 경쟁 환경에 수평적 규제체계를 그대로 적용할 경우 생태계에 따라 규제 차등화가 발생하게 되고 이는 생태계간 경쟁 왜곡 현상을 초래하는 제도적 원인이 될 수 있다. 이는 일반적으로 경제적 규제의 강도가 약한 콘텐츠 계층에 중추적 사업자가 존재하는 생태계는 전송 계층에 중추적 사업자가 위치하는 생태계에 비해 상대적으로 약한 규제를 받게 되는 점에서 비롯된다. 예컨대 앱을 운영하는 애플의 경우 방송통신콘텐츠 유통과 관련하여 기존에 전송 계층으로 분류되어 강한 경제적 규제를 받고 있는 사업자와 동일 또는 유사한 기능을 수행하고 있음에도 불구하고 경제적 규제의 근거는 상대적으로 미약한 것이 현실이다.

이러한 문제의식 하에 이 글에서는 기존의 수직적 규제체계는 물론 이를 대체하기 위하여 도입이 추진되는 수평적 규제체계 역시 방송통신 생태계 간 경쟁 환경에서는 일정한 한계가 있음을 지적하고, 이를 보완하기 위한 방안으로서 현재 개별 법령을 통해 도입되어 있는 경쟁상황평가제도의 개선을 통하여 생태계 요소³⁾를 반영한 수평적 규제체계를 정립하는 방안을 모색해본다. 또한 수평적 규제체계의 도입을 전제로 하면서 계층 구분을 2단계로 할 것인지 아니면 3단계로 할 것인지에 집중되어온 계층 분류체계에 대한 논쟁도 제도적 요인에 의한 생태계간 경쟁 왜곡 방지의 관점에서 재검토하고자 한다.

3) 이론적으로 방송통신 생태계의 주요 구성요소로는 가치를 창출하는 근간이 되는 플랫폼, 소비자로 형성되는 시장, 소비를 통해 플랫폼의 가치를 증대시켜주는 보완재 시장을 들 수 있다(안재현, “미디어 생태계에서의 플랫폼 전략”, 김대호 외, 미디어 생태계, 커뮤니케이션북스, 2011, 134면). 이 글에서는 규제적 수요의 관점에서 생태계 요소를 파악하는 입장을 취하고 있기 때문에, 개별사업자가 아닌 사업자들의 집합인 생태계간 경쟁의 발생, 생태계 내의 중추적 사업자의 역할과 규제 필요성 등 과거 개별사업자간 경쟁만을 전제한 방송통신 규제체계에서 고려하지 못했던 방송통신 생태계의 경쟁규제 관련 요소를 가리켜 생태계 요소로 지칭하기로 한다.

II. 수직적 규제체계 및 이를 대체하기 위한 수평적 규제체계의 한계

1. 수직적 규제체계의 한계

방송과 통신 분야에서는 두 분야의 상이한 규제철학을 반영하여 오랫동안 서로 다른 규제기관이 각각의 법체계에 따라 방송과 통신을 별도로 규율해왔다. 그에 따라 방송사업과 통신사업 간은 물론 방송사업 내에서 사업별로 상이한 진입규제, 소유 및 경영규제가 적용되고 있고, 통신사업 내에서는 상호접속, 망 개방 등 네트워크 규제, 요금 및 이용조건 규제, 회계정리 규제가 사업별로 차등적으로 적용되어 왔다. 이와 같이 방송과 통신 간, 방송사업 간, 통신역무 간 상이한 규제를 적용하는 체계를 수직적 규제체계(silo regulatory framework)라고 한다.

수직적 규제체계는 네트워크별 서비스 구분이 명확한 기술적 환경에서 가능하였으며, 서비스의 성격과 도입 배경에 따라 서비스별로 정책 목적에 맞게 맞춤형 규제를 제공하였다.⁴⁾ 그러나 방송통신 네트워크가 광대역화, All-IP화하면서 동일한 네트워크 기반을 토대로 통신서비스뿐만 아니라 방송서비스를 포함한 모든 종류의 서비스를 제공하는 융합 현상이 가속화되면서, 더 이상 기술적 특성에 근거한 서비스 구분은 무의미하게 되었다.⁵⁾ 즉 스마트 TV, 인터넷 방송으로 대표되는 주문형 프로그램 서비스, 페이스북, 트위터로 대표되는 소셜 미디어 등 새로운 형태의 융합형 미디어 서비스의 등장으로 인해 서비스나 그 서비스가 제공되는 네트워크의 특성에 따라 칸막이식 분리 규제가 가능하다는 수직적 규제체계의 전제가 무너지게 되었다.⁶⁾

또한 수직적 규제체계는 방송·통신 융합 현상에 대응하는 데 다음과 같은 일정한 한계를 지닌다. 무엇보다 수직적 규제체계는 중복규제, 규제공

4) 박동욱, “융합환경에서의 방송통신사업 분류체계와 진입규제”, 경제규제와 법 제3권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2010.11., 112-113쪽.

5) 이상우, “디지털 융합 환경에서 방송통신 통합법 체계의 방향”, 한국통신학회논문지 제35권 제3호, 한국통신학회, 2010. 3., 537쪽.

6) 박동욱, 앞의 논문, 113쪽.

백 및 동일서비스에 대한 비대칭 규제로 인해 경쟁왜곡 현상⁷⁾을 야기하고 있다. 또한 수직적 규제체계에서는 기존 분류체계에 속하지 않는 신규 서비스가 등장할 경우 기존 방송통신법상 분류체계를 바탕으로 이를 기존의 분류체계에 수용하거나 새로운 서비스를 추가로 분류하는 방식으로 방송·통신 융합 현상에 임기응변으로 대응해 왔으나, 이러한 대응은 신규 서비스에 대한 분류체계 적용의 불확실성과 이에 따른 규제의 불확실성을 야기하고, 그로 인하여 신규 서비스에 대한 투자유인 저해와 규제 신뢰성 저하의 문제를 발생시킨다는 비판을 받아 왔다.⁸⁾⁹⁾

2. 수평적 규제체계의 한계

수직적 규제체계의 위와 같은 한계를 극복하기 위해 이를 대체하는 규제체계로서 등장한 것이 수평적 규제체계이다. 수평적 규제체계는 통신과 미디어, 정보기술의 융합에 따라 방송과 통신 분야에 걸쳐 전송(transmission) 계층과 콘텐츠(content) 계층을 구분하여 전송 계층에 대하여 단일한 규제체계를 적용하는 계층별 규제 모델(layered model)이라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 수평적 규제체계는 유사한 비즈니스 모델을 구성할 수 있

7) 현재 방송과 통신 별로 별도의 규제체계가 존재하고 수직적 규제체계로 인하여 기존의 분류체계에 속하지 않는 신규 서비스에 대한 제도적 대응이 미흡하여 경쟁관계가 성립하거나 성립할 수 있는 동일 또는 유사한 서비스임에도 불구하고 규제가 도입된 사업 영역에 속하는 사업자와 규제가 아직 도입되지 않은 사업 영역에 속한 사업자 사이에 상이한 규제가 적용될 경우 경쟁왜곡 현상이 발생할 수 있다. 예컨대, 과거 아날로그 환경에서는 음성 서비스와 데이터 서비스를 쉽게 구분할 수 있어 음성 서비스에 대해서는 서비스 요금 규제를 하고 데이터 서비스에 대해서는 규제를 하지 않는 것이 가능했지만, 디지털 환경에서는 데이터 서비스에서도 VoIP(Voice over Internet Protocol)를 통해 음성 서비스가 제공됨으로 인해 동일한 음성 서비스임에도 통신 서비스로 분류되는 경우 통신 서비스로서의 규제를 받고 데이터 서비스로 규율되는 경우 위와 같은 규제를 받지 않는 규제 불균형이 초래되고 있다. 이상우, “방송통신 융합법제와 규제정책”, 정보통신정책학회 하계정책세미나 발표자료, 2009, 115쪽.

8) 박동욱, 앞의 논문, 113쪽.

9) 수직적 분류체계는 신규서비스가 등장할 때마다 개념 정의, 분류, 규제사항 선별 및 규제기관 지정의 절차를 거쳐야 하기 때문에 신규서비스 도입이 지연될 수밖에 없는 한계를 지니고 이로 인한 규제비용 증가 문제를 야기한다는 설명(이상우 외, 통신방송 융합환경 하의 수평적 규제체계 정립방안에 관한 연구, 정보통신정책연구원 연구보고 07-06, 2007, 31쪽)도 같은 취지이다.

10) 홍대식, 앞의 논문, 134~135쪽. 다만 이는 2분류 수평적 규제체계를 전제로 한 정의

는 최소 모듈, 즉 계층을 중심으로 규제의 단위를 설정하는 것으로 동일한 서비스에 대한 동일 규제를 원칙으로 한다. 따라서 이는 규제의 이유, 즉 공정경쟁의 여건을 조성하기 위한 필요에 따라 규제를 적용한다.¹¹⁾ 『방송통신발전기본법』 제5조 제1항에서 선언하고 있는 동일 서비스 동일 규제 원칙을 효과적으로 실현하기 위해서는 기존의 수직적 규제체계를 대체하여 계층 별로 구분하는 수평적 규제체계를 도입하는 것이 필요하고 이를 통해 규제의 예측 가능성을 높여 사업자들의 신규 서비스 시장 진입 유인을 촉진하는 것이 바람직할 것이다.¹²⁾

그러나 수평적 규제체계가 EU의 녹색에서 처음 제안된 약 15년 전의 방송통신 환경과 구글과 애플이 주도적으로 참여하고 있는 방송통신 생태계 간 경쟁이 새로운 경쟁의 양상으로 대두되고 있는 현재의 방송통신 환경 사이에는 현저한 차이가 있다. 방송통신 생태계에서 생태계라는 용어는 원래 생태학에서 사용되던 용어¹³⁾인데, 산업 환경에서는 가치사슬상 다른 단계에 속하는 기업들이 상호보완적인 공생(symbiotic) 관계를 통해 효율적인 생산과 혁신이라는 공동의 목표를 달성하는 분산형 생산, 혁신 시스템을 말한다.¹⁴⁾ 생태계 산업구조의 등장으로 인해 사업자간의 경쟁구

이다.

11) 최세경 외, 방송통신 통합 법체계에서 콘텐츠 규제 연구-수평규제체계의 적용과 사업자간 공정경쟁 보장방안을 중심으로-, 한국방송광고공사, 2009, 62쪽.

12) 이상우, 앞의 논문(주 5), 537쪽.

13) 생태계(ecosystem)란 용어는 원래 영국의 식물생태학자인 텐슬리(A.G. Tansley)에 의해 제시된 개념으로, 특정 자연환경과 그 속에서 생존·번식·진화하는 유기체와의 관계를 설명하기 위해 사용되었다. 일반적으로 생태계는 일정한 지역에 살고 있는 생물(유기체, organism)과 이를 둘러싸고 있으면서 유기체와 상호작용을 하는 물리적 환경(무기체) 전체를 의미한다. 2006년 스위스 다보스에서 개최된 세계경제포럼에서는 ‘네트워크화된 디지털 생태계(networked digital ecosystem)’라는 주제를 통해 생태계 개념에 기초한 ‘디지털 생태계’라는 개념을 글로벌 화두로 천명하였다. 여기서 디지털 생태계 개념은 가치창출 개념의 변화를 반영하는데, 상호 네트워크화된 기관들을 위해 상호 협력, 지식 공유, 개방된 적용 기술 개발, 진화된 사업모델 등을 지원하는 디지털 환경을 창출할 목적으로 존재하는 자기조직적 디지털 인프라를 지칭한다. 김원제, 콘텐츠 실크로드 오디세이, 이담북스, 2009, 276쪽.

14) Fransman, Martin, “The New ICT Ecosystem-Implications for Policy and Regulation”, Cambridge University Press, 2010에서 제시한 ELM(ecosystem layer model)에 따른 정의이다. 광정호, “모바일 생태계 형성과 통신정책의 연관성”, 방송통신정책 제23권 2호, 정보통신정책연구원, 2011 26쪽에서 재인용.

조가 복잡하고 다층적인 형태를 가질 뿐만 아니라 생태계간 경쟁이 보다 중요한 양상으로 대두되는 방송통신시장에 수평적 규제체계를 그대로 적용할 경우, 아래에서 보는 바와 같이 규제 불균형으로 인하여 생태계 간 및 생태계에 속하는 개별사업자 간 경쟁의 왜곡 현상을 야기할 수 있다.

(1) 생태계 간 경쟁왜곡 현상

수평적 규제체계를 생태계 산업구조에 그대로 적용할 경우 생태계 간 규제 불균형 현상이 발생할 수 있다. 수직형 가치사슬을 통하여 가치가 창출되는 산업구조를 전제로 하는 수평적 규제체계는 전송 계층과 콘텐츠 계층에 위치한 사업자를 나누어 각 계층에 속하는 사업자에 대해서는 동일한 규제를 적용하는 방식이었으나, 생태계 산업구조의 경우 각 생태계의 전략¹⁵⁾에 따라 중추적 사업자가 위치하는 영역이 다를 수 있다는 점에서 수평적 규제체계의 규제 원칙이 제대로 적용되지 않을 수 있다. 수평적 규제체계를 생태계 산업구조에 그대로 적용할 경우 경제적 규제 정도가 낮은 영역에 중추적 사업자가 위치한 생태계와 경제적 규제 정도가 높은 영역에 중추적 사업자가 위치한 생태계 간에 규제 불균형이 발생할 수 있기 때문이다.

특히 생태계 산업구조의 경우 생태계를 구성하는 각 사업자 자체의 가치뿐만 아니라 생태계의 공진화(co-evolution)¹⁶⁾ 현상으로 인해 생태계 전체의 가치가 중요한데, 생태계마다 중추적 사업자가 위치한 영역이 다를

15) 최근 국내외 주요 통신사를 중심으로 지역별 사업 여건에 따라 상이한 전략의 생태계 구축 움직임이 본격화되고 있다. 예컨대, China Mobile과 SoftBank 등 아시아 지역 통신사는 교육 중심의 생태계 구축을 시도하고 있다. 또한 AT&T는 자체 앱스토어의 경쟁력을 끌어올리기 위해 전문개발자 기반 확대에 주력하고 있다. 김철원·김진욱, “해외 통신사의 모바일 생태계 구축 동향”, KT경제경영연구소, 2011, 2~4쪽.

16) 공진화는 개체와 개체 간, 심지어는 개체와 환경 간에 있어서 상호작용이 양방향으로 일어나고 무한대의 피드백 루프(feedback loop)를 형성함으로써 생태계 및 환경 전반에 걸쳐 진화가 동시에 함께 진행된다는 것을 의미한다. 이 개념에 의하면 방송통신 생태계는 독자적인 진화 궤적을 밟는 것이 아니라 방송통신 생태계를 구성하는 개체들 상호간의 상호작용, 그리고 기술적, 사회적, 경제적 환경에 대한 적응 과정을 통해서 자신의 모습을 통제로 바꾸어 갈 뿐 아니라 생태계를 둘러싼 환경의 변화까지 유발한다. 장석권·김진기, “글로벌 미디어 생태계의 태동과 한국의 전략적 포지셔닝”, Telecommunication Review 제21권 1호, SKT, 2011, 11~12쪽.

수 있음에도 수평적 규제체계에 따라 동일한 계층에 동일한 규제를 적용할 경우 생태계간 규제 불균형으로 인해 경쟁 왜곡 현상을 초래할 수 있다.¹⁷⁾ 예컨대, 전송 계층과 콘텐츠 계층을 구분하는 2분류 수평적 규제체계의 경우 콘텐츠 계층의 경제적 규제 강도가 전송 계층의 그것보다 낮은 것이 일반적인데, 이러한 규제체계를 생태계 산업구조에 그대로 적용할 경우 전송 계층에 중추적 사업자가 존재하는 생태계는 강한 규제를 받는 반면에 콘텐츠 계층에 중추적 사업자가 존재하는 생태계는 상대적으로 약한 규제를 받게 되는 규제 불균형 문제가 발생할 수 있다. 즉 방송통신 융합 환경에서의 생태계 요소에 대한 고려 없이 수평적 규제체계를 그대로 적용할 경우 방송통신 콘텐츠를 이용자에게 전달(또는 전시)하는 동일한 서비스 제공을 목적으로 하는 방송통신 생태계 간에 생태계 내의 중추적 사업자가 어느 계층에 위치하느냐에 따라 규제의 정도가 달라져 동일 서비스 동일 규제를 선언하고 있는 방송통신발전기본법 제5조 제1항의 취지에도 부합하지 않게 된다. 뿐만 아니라 방송통신법의 규제영역 밖에 중추적 사업자가 존재하는 생태계의 경우에는 방송통신법의 규제영역 내에 중추적 사업자가 존재하는 생태계와의 관계에서 제도적 요인으로 인한 심각한 경쟁왜곡 현상이 초래될 수 있다.

(2) 개별 사업자 간 경쟁왜곡 현상

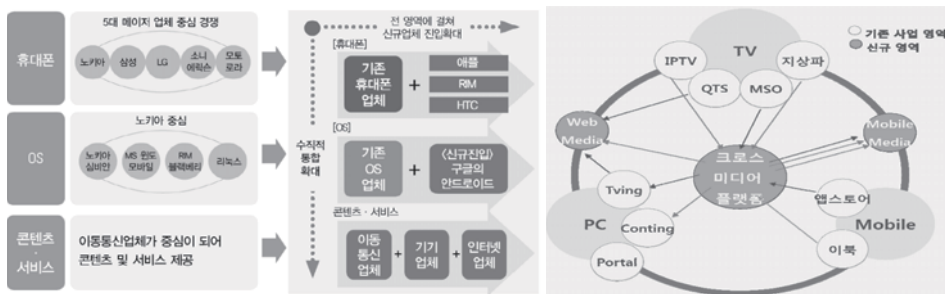
수평적 규제체계는 각 계층 내에서의 경쟁을 전제로 하였으나 아래 <그림>에서 보는 것처럼 최근 멀티 플랫폼 전략, N-Screen 전략¹⁸⁾ 등의

17) 이와 관련하여 이명호·김남심, “모바일 인터넷 생태계의 현황과 시사점”, Telecommunication Review 제20권 1호, SKT, 2010, 11-12쪽에서는 생태계 간 경쟁에 따른 규제환경 변화에 대응하는 데 있어 기존 규제체계의 문제점을 인식하고 새로운 규제체계 정립을 위해 다음과 같은 과제를 제시하고 있다. 이는 첫째, 규제 목표를 명확히 하고 이를 위한 규제원칙을 재확인하여 지배적 사업자에 대한 규제 조치를 정비할 것, 둘째, 규제 대상 시장을 다시 확정할 것, 셋째, 망 중립성, 플랫폼 중립성 등의 수직적 접근 제한에 대한 규제를 갖출 것, 넷째, 관련 규제기관들의 협력·조정과 일관된 규제 운영을 위한 협력체계를 구축할 것이다.

18) N 스크린이란 공통된 운영체계를 탑재한 다양한 단말기에서 공통된 콘텐츠를 이용할 수 있는 서비스를 의미한다. 예를 들어 특정 영화나 음악, 게임을 스마트폰 앱스토어에서 구입하여 즐기다가 집에 들어와서는 TV로, 혹은 PC로 동일 콘텐츠를 이어

등장으로 인해 경쟁의 모습은 수평적 규제체계의 각 계층을 넘나드는 경쟁¹⁹⁾으로 변화하고 있다. 예를 들어 과거에는 통신시장의 경우 전송 계층에 속하는 기간통신사업자인 SKT, KT 간의 경쟁이 주로 문제되었으나, 현재는 부가통신사업자들의 m-VoIP 도입으로 인해 시장의 경쟁구조가 복잡해지고 있다. 뿐만 아니라 경쟁의 모습도 개별 시장에서의 사업자 간 경쟁에서 플랫폼 중심의 생태계 간 경쟁으로 변화하고 있다.²⁰⁾ 따라서 이러한 경쟁 모습의 변화를 반영하지 못한 채 전송 계층에 대응하는 기간통신역무에 대하여 보다 강한 경제적 규제를 가하는 수평적 규제체계를 그대로 적용할 경우 개별 사업자 간에도 제도적 요인으로 인한 경쟁왜곡 현상이 초래될 수 있다.

<그림> 플랫폼 중심의 생태계에서의 경쟁구도



출처: 김광수, “융합과 모바일을 선도하는 방송통신 미래서비스 전략”, TTA 저널, 한국 정보통신기술협회, 2010. 5., 16쪽, 광정호, 앞의 논문, 34쪽에서 재인용; 허정욱 외 3, 2011년 스마트 생태계 쟁점 전망, KT 경제경영연구소, 2011, 7쪽.

서 볼 수 있는 것이다. 김윤화, “N 스크린 전략 및 추진 동향 분석”, 「방송통신정책」 제22권 제20호, 정보통신정책연구원, 2010, 1쪽.

19) 광정호, 앞의 논문, 35쪽.

20) 글로벌 IT기업 간의 경쟁 및 협력 양상이 그 전과는 다른 양상을 보이고 있다. 이 경쟁은 기기, 콘텐츠, 네트워크 등 산업간 칸막이 내에서의 경쟁이 아니라 플랫폼을 중심으로 한 생태계 간 경쟁이 특징이다. 방송통신위원회, “스마트TV의 영향과 정책 과제”, 보도자료, 2011. 1, 12쪽.

Ⅲ. 방송통신 생태계와 그 요소를 반영한 방송통신 규제체계의 정립 방안

방송통신 생태계에서는 생태계의 공진화 현상으로 인해 생태계를 구성하는 개별 사업자가 제공하는 서비스의 가치뿐만 아니라 생태계 전체의 가치가 중요해진다. 따라서 생태계를 구축한 사업자가 참여하는 방송통신 시장에서는 개별 사업자 간 경쟁뿐만 아니라 생태계 간 경쟁의 요소를 고려하여야 하므로, 생태계가 구축되지 않은 방송통신시장과는 다른 형태의 규제체계가 필요하다. 특히 중추적 사업자의 사업전략에 따라서는 착취적인 생태계 구조를 형성할 위험성²¹⁾이 있는 데 반하여, 생태계가 일단 정착된 경우 생태계를 구성하는 사업자와 이용자들이 그 생태계에 고착(Lock-in)된 경우일 가능성이 높아 사후적 행위규제로 경쟁 왜곡 현상에 대응하기에는 역부족일 수 있다. 따라서 방송통신시장에서의 사전적 행위 규제에 관한 집행체계를 정비할 때 이러한 생태계 요소를 반영한 규제체계를 마련할 필요가 있다.

방송통신 생태계의 등장에 대응한 새로운 규제체계는 두 방향에서 모색될 수 있다. 하나는 가치사슬의 산업구조를 전제로 한 수평적 규제체계를 버리고 전혀 새로운 형태의 규제체계를 마련하는 방법이고, 다른 하나는 수평적 규제체계를 유지하되 수평적 규제체계로 대응할 수 없는 생태계 요소에 대한 규제수단을 보완하는 방법이다. 아래에서는 방송통신 생태계와 중추적 사업자의 특징을 살펴보고 두 가지 규제방안에 대해 살펴본다.

21) Strømme-Bakhtiar and Razavi(2008)는 현재의 무한 규모의 디지털 생태계는 대기업이 만들어 낸 진입장벽 때문에 신규 중소기업들이 진입하지 못하는 구조로 진화하고 있으며, 대기업 중심의 비즈니스 프레임워크나 웹 구조 역시 중소기업의 성장을 저해한다고 주장하였다. 또한 Huang et al.(2009)는 디지털 생태계에서의 불평등한 경쟁 관계에 대해 실험을 진행해 소프트웨어 생태계 내에 여러 소프트웨어 업체가 경쟁에 참여함으로써 인해 간접적인 네트워크 효과가 발생하지만 보완제품 개발자와 플랫폼 보유자 사이에 긴장관계가 발생하는 점에 주목하였다. 손상영 외 2인, 플랫폼 생태계의 후생적 이슈와 정책과제, 기본연구 10-6, 정보통신정책연구원, 2010, 29~30쪽.

1. 방송통신 생태계의 특징

생태계 요소를 반영하여 수평적 규제체계의 한계를 보완하는 방송통신 규제체계를 마련하기 위해서는 먼저 생태계의 특징을 파악할 필요가 있다. 생태계의 특징은 생태계를 구축하는 사업자들의 전략적 관점에서 파악²²⁾할 수도 있으나, 여기서는 방송통신 규제체계를 마련할 때 반영할 필요가 있는 생태계 요소를 추출하기 위한 규제적 수요의 관점에서 그 특징을 파악하기로 한다.

(1) 공진화 현상으로 인한 생태계 간 경쟁의 심화

생태계 내에서는 구성원 간 협력적 경쟁(co-opetition) 등 상호작용과 연계성 및 협조체계 구축을 통한 공진화 현상으로 인해 방송통신 콘텐츠 유통 각 단계의 사업자 각각의 가치뿐만 아니라 생태계 전체의 가치가 중요하다.²³⁾ 또한 생태계의 공진화 현상으로 인해 수평적 규제체계가 규제의 기초로 하는 계층별 사업자 간 경쟁보다 각 생태계 간 경쟁이 치열해진다.²⁴⁾

(2) 중추적 사업자의 큰 영향력 및 생태계 부당이용 가능성

생태계가 형성되면 생태계를 주도적으로 형성한 사업자는 생태계 내의 유기적인 관련성을 활용하여 생태계에 소속된 사업자들에게 보다 쉽게 영향력을 행사할 수 있다. 특히 중추적 사업자 또는 주도적 사업자가 제공하는 OS 또는 앱스토어, 클라우드 컴퓨팅 서비스 등 플랫폼 서비스에 생태

22) Boley 등은 디지털 생태계의 특성을 상호작용과 연계성, 균형, 클러스터화된 영역과 느슨한 연결 그리고 자기조직화로 파악하고 있다. 김진기·장석권, “스마트폰 생태계의 유형 및 전략적 진화동태분석”, Telecommunication Review, SKT, 2011, 17쪽.

23) 산업 전반의 디지털 컨버전스와 개방화 추세 하에서 각 부문에서 활동하는 기업들의 모듈화의 증가가 기업의 사회적 관계 진수를 확대하고 그만큼 가치사슬의 복잡성을 증대시킨다. 이로 인해 제품가치(Product Value)가 가치 네트워크(Network Value)로 변화하고, 협력적 경쟁과 공진화의 중요성이 커지는 환경에서는 가치 네트워크 및 생태계 개념 도입을 통한 분석의 유용성이 커진다. 이명호·김남심, 앞의 논문, 3쪽.

24) 방송통신위원회, 앞의 자료, 12쪽.

계 참가자들이 종속²⁵⁾되는 경우 중추적 사업자의 생태계 참가자들에 대한 영향력은 더욱 커지게 된다.²⁶⁾ 최근까지는 중추적 사업자의 강한 영향력에 대해 사업전략의 관점에서 긍정적인 것으로 파악하는 견해가 우세하였으나,²⁷⁾ 정부의 경쟁정책과 규제적 수요의 관점에서 볼 때 중추적 사업자가 생태계에서 긍정적인 역할뿐만 아니라 부정적인 역할을 할 수도 있음이 드러나고 있다.²⁸⁾ 구글이 삼성 갤럭시 탭에 대한 호환성 심사 지연을 통하여 구글 자회사의 위치정보 솔루션 채택을 사실상 강제한 사례 및 애플이 벅스뮤직 등 한국 음원사업자의 음악 감상 어플리케이션에 대한 승인을 지연한 사례 등을 볼 때, 정착된 생태계의 중추적 사업자의 성격은 긍정적 성격을 주로 갖는 초기 생태계 구축 시기와 달리 착취적 성격을 나타내는 경우도 있다. 특히 중추적 사업자가 플랫폼 시장을 장악하고 있는 경우에는 이용자들이 단일한 플랫폼을 이용하게 됨으로 인해 특정 플랫폼에 고착될 가능성이 높고, 중추적 사업자가 이런 상황을 부당 이용하여 생태계 참가자 및 이용자를 착취하게 될 가능성을 상정할 수 있다.

- 25) 클라우드 컴퓨팅의 경우 Google, Amazon, Microsoft와 같은 클라우드 제공업체(cloud vendor)에 대한 종속성으로 인해 보안, 탄력을 희생으로 한 효율성, 환경적 적응가능성 등에 관하여 우려가 제기되고 있다. 김진기.장석권, 앞의 논문, 17쪽.
- 26) 생태계의 진화 단계를 생성(birth), 확장(expansion), 리더십(leadership) 그리고 자기갱신(self-renewal)으로 전망하는 견해에 의하면, 다른 일반적인 시장에 비해 생태계가 형성된 시장은 리더십의 등장이 예정되어 주도적 사업자의 영향력이 클 것으로 전망한다. 위의 논문, 21쪽.
- 27) 장석권 교수는 아래 정리한 표와 같이 시장지배적 사업자(Dominator)와 달리 생태계 전체의 공진화를 위해 협력하는 중추적 사업자(Keystone player)로 파악하여 생태계의 주도적 사업자의 협력적인 측면을 강조하고 있다.

		Keystone Player	Dominator
공통점		두 가지 모두 해당 시장 내에서	독과점적 지위 구축
차이점	가치사슬구조	파트너형 가치사슬구조	위계형 가치사슬구조
	생태계 내 다른 사업자와의 관계	생태계를 통해 창출된 가치를 전후방 가치사슬 단계에 존재하는 거래기업과 배분하는 협력적 파트너십 형성 ○	협력적 파트너십 형성×, 가치사슬구조상 전후방 협력기업을 지분 소유에 의하거나 거래물량의 통제를 통해 지배하는 대형사업자
	대표적기업	Google, Apple	Comcast -전후방 수직계열화 추진

- 28) 중추적 사업자가 생태계에 악영향을 미칠 수 있음을 지적하고 있는 문헌으로는 Strømmen-Bakhtiar and Razavi, "Emerging Problems in the Digital Business Ecosystem", 1st OPAALS conference 2008, Tampere, Finland: 2008, Tampere University of Technology (TUT), 2008(<http://matwww.ee.tut.fi/hypermedia/events/opaals2008/article/opaals2008-article26.pdf> 에서 다운로드 가능), 1쪽.

1) 구글의 경우

구글의 경우 생태계 형성 초기에는 Android OS를 무료로 생태계 참가 희망자들에게 제공하고 타 생태계와의 경쟁을 위해 생태계를 성장시키는데 주도적 역할을 담당하여 Android 생태계를 형성시켰다.²⁹⁾ 그러나 이후 생태계의 주도적 사업자로서 생태계 참가자들이 제공하는 상품 또는 서비스에 대한 호환성 심사 강화 등의 방법으로 자신의 생태계에 대한 영향력을 강화하여 생태계가 형성되지 않은 일반 시장에서의 시장지배적 사업자보다도 더 강한 영향력을 행사하고 있다. 그리고 현재 구글이 도입을 시도하고 있는 ‘안드로이드 옻 홈’ 서비스³⁰⁾가 성공해 이용자들의 안드로이드 생태계에 대한 고착효과가 심화될 경우 구글의 생태계 내외에 대한 영향력은 더욱 커질 전망이다.

2) 애플의 경우

애플의 경우 앱 개발자들에게 ADK(Application Develop Kit)를 제공하고 앱스토어를 통한 앱 거래의 수익 중 70%를 개발자에게 지급하는 등 생태계 형성 초기에는 생태계 참가자들을 유인하기 위한 조치를 취했다. 그러나 생태계가 성숙기에 접어든 이후에는 애플이 수직적으로 통합하고 있는 사업과 경쟁 사업자의 앱에 대해서는 불투명한 심사조건을 통해 등록을 거부하는 등 앱스토어라는 플랫폼을 활용해 자신의 영향력을 행사하고 있어 이를 불공정성의 관점에서 감시할 필요가 있다.³¹⁾

29) 이영호, “디지털 생태계 환경에서 기업 혁신전략 Google 생태계 분석”, 디지털융합연구원 발표자료, 2007. 10., 10쪽.

30) “구글이 이날 발표한 ‘안드로이드 옻 홈’은 모바일 플랫폼(안드로이드)을 확장한 개념으로 스마트폰과 태블릿PC 운영체제(OS)인 ‘안드로이드’를 생활의 중심으로 만들겠다는 구상이다. 구글은 ‘구글 옻’에서 세탁기, 스테레오 오디오, TV, 식기세척기, 전등, 온도조절장치 등 가정 내 각종 기기(옻 어플라이언스)를 모바일과 연결시키는 게 목표다. 이렇게 되면 스마트폰으로 거실 전등을 켜거나 끌 수 있고 스테레오 오디오를 켤 수도 있다. 알람 어플리케이션(응용 프로그램)과 연결하면 가정 내 전등을 시간대(기상 및 취침)에 따라 분위기에 맞춰 조절하는 방식이다.” 매일경제신문, 2011. 5. 12.자 기사(“안드로이드 옻 홈”)

31) 강인규·오기석, “무선 플랫폼 개방에 따른 비통신사업자의 불공정행위: 애플을 중심으로”, 「방송통신정책」 제23권 10호, 정보통신정책연구원, 2011. 6., 28쪽 이하.

(3) 다양한 유형의 생태계와 다양한 경쟁구도

구글이 Android OS를 중심으로 형성한 개방적인 안드로이드 생태계와 애플이 앱스토어, 아이패드, 아이폰, iOS 등을 수직적으로 통합하여 형성한 폐쇄적인 애플 생태계가 대표적인 생태계 유형이다. 하지만 생태계의 유형은 이들 유형에 한정된 것이 아니라 생태계를 주도적으로 구축하려는 사업자의 전략에 따라 다양한 모습으로 나타날 수 있다. China Mobile과 SoftBank 등 아시아 지역 통신사는 교육 중심의 생태계 구축을 시도하고 있고, AT&T는 자체 앱스토어의 경쟁력을 끌어올리기 위해 전문개발자 기반 확대에 주력³²⁾하는 등 기존 네트워크 사업자도 자신의 사업전략에 따라 다양한 생태계 구축을 시도하고 있다. 또한 TV 및 모바일 기기 제조업체인 삼성전자도 바다 OS와 삼성 앱스토어를 중심으로 한 생태계 구축을 시도³³⁾하고 있으며, 콘텐츠 사업자인 Amazon도 킨들 파이어를 출시하는 등 기존의 콘텐츠 제공 서비스를 중심으로 하는 생태계 구축을 시도하고 있다.³⁴⁾

생태계의 유형이 다양해짐에 따라 생태계 내외의 경쟁의 구도 또한 다양해지고 있다. 과거에는 전송사업자 간, 콘텐츠 사업자 간 경쟁이 주로 문제되었으나, 생태계의 출현과 생태계의 다양화로 인해 사업자가 위치하고 있

32) 김철원·김진옥, 앞의 보고서, 2~4쪽.

33) 삼성전자는 갤럭시 S, 갤럭시 탭, 삼성 안드로이드 스마트 TV의 경우 구글의 안드로이드 생태계에 참가하고 있지만, 동시에 자체 OS인 바다와 자체 앱스토어인 삼성 앱스토어를 중심으로 독자적인 생태계를 구축하고 있다. 특히 T-Store 내 앱스토어였던 삼성 스마트폰용 앱스토어의 어플리케이션이 스마트 TV에도 구동될 수 있도록 전환시켜 스마트 TV용 앱스토어를 세계 처음으로 출범시키는 등 스마트 TV 관련 생태계를 선점하기 위한 노력을 기울이고 있다. 노근창, “2011년은 스마트 Device 범용화의 원년”, 「DigiEco Focus」, KT 경제경영연구소, 2011, 10쪽. 삼성전자는 또한 인텔 등과 함께 HTML5를 기반으로 하는 새로운 운영체제 '타이젠'(Tizen) 개발에도 나서고 있는데, 이는 멀티 플랫폼 OS전략을 취하는 것으로 이해할 수 있다.

34) “아마존은 무서울 정도로 신속하게 스스로의 생태계를 구축해가고 있다. 이는 아마존이 지난달 말 발표한 태블릿PC ‘킨들 파이어’에서 극명하게 드러났다. 아직 킨들 파이어 자체가 아이패드만한 하드웨어적 완성도를 갖춘 것은 아니지만, 아마존이 갖고 있는 콘텐츠만으로도 그 잠재력이 어마어마하다는 평가다. 아마존은 이미 전자책 95만권, 영화 10만편, 음악 1,700만곡을 보유하고 있다. 구글과 어깨를 겨루고 있는 클라우드 컴퓨팅 서비스도 아마존의 무기 중 하나다.” 서울경제신문 2011. 10. 3.자 기사(“새 OS·앱 생태계 구축, 인텔·아마존도 애플 대항마로 가세”)

는 계층 내 사업자와의 경쟁뿐만 아니라 다른 계층 또는 계층 밖에 있는 사업자와의 경쟁과 생태계 전체의 경쟁을 모두 고려해야 하는 상황이다.

(4) 글로벌 경쟁

기존 방송통신시장은 국내법적 제약 및 수직적으로 계열화된 방송통신 산업구조로 인해 글로벌 기업이 국내시장에 진출해 경쟁하는 것이 곤란하였다. 그러나 전세계적으로 형성된 생태계 간 경쟁으로 인해 경쟁이 이루어지는 방송통신시장의 지리적 영역이 국내시장으로부터 글로벌 시장으로 확장되고 있다.³⁵⁾

(5) 시장전이 효과 발생 가능성

미디어 생태계는 전형적인 양면시장의 형태여서 시장전이(leverage) 효과 발생이 용이할 뿐만 아니라 애플의 경우처럼 생태계의 중추적 사업자인데서 앱스토어를 운영하는 플랫폼 사업자를 겸하거나 구글의 경우처럼 T-Store 등 안드로이드 계열 앱스토어를 운영하는 플랫폼 사업자가 안드로이드 생태계의 중추적 사업자인 구글에 종속된 경우가 많아 일반적인 방송통신시장에 비해 시장전이 효과가 발생할 가능성이 더 높다고 할 수 있다.

2. 생태계 요소를 반영한 방송통신 규제체계의 정립 방안

(1) 규제 방향

첫째, 생태계 간 경쟁에서 불공정한 수단으로 경쟁 왜곡 현상을 초래할 위험에 대비한 규제 방안이 강구되어야 한다. 특히 전송 계층에 비해 콘텐츠 계층에 낮은 수준의 경제적 규제를 하는 일반적인 수평적 규제체계의 적용 시 중추적 사업자가 콘텐츠 계층에 존재하는 생태계에 비해 중추적 사업자가 전송 계층에 존재하는 생태계가 강한 규제를 받게 되어 생태계 간 경쟁이 제도적 요인으로 인해 왜곡되는 것을 방지하는 방안이

35) 광정호, 앞의 논문, 25, 35쪽.

강구되어야 한다.

둘째, 생태계 내의 불공정행위에 대한 규제수단이 강구되어야 한다. 생태계 내에서 중추적 사업자가 자신의 생태계 내의 영향력을 활용하여 공정한 경쟁질서 또는 거래질서를 저해할 우려가 높기 때문에 생태계 내 경쟁사업 영역과의 기업결합, 접근 거절, 불합리하거나 차별적인 조건 부과 등의 불공정거래행위에 대한 규제수단이 필요하다.

(2) 규제 방안

생태계 요소를 반영한 규제체계를 정립하는 방안으로는 생태계 규제에 적합한 새로운 규제체계를 정립하는 방안³⁶⁾과 수평적 규제체계를 전제로 하면서 그 체계를 집행하기 위한 수단으로서 현재 도입되었거나 도입이 추진 중인 제도를 활용하여 생태계 요소를 규율하는 방안이 고려될 수 있다. 생태계 규제에 적합한 새로운 규제체계를 정립하는 방안은 방송통신 생태계를 규제할 수 있는 이상적인 방안이 될 수 있겠지만, 현실적으로 이 방안을 채택하기는 어려울 것으로 보인다. ① 방송통신 생태계에 대한 분석과 연구가 초기단계인 점, ② 기존 제도와 조화를 이루기 쉽지 않은 점, ③ 생태계 산업구조가 너무 복잡하여 생태계 전반에 대해 유효한 경쟁이 존재하는지조차 판단하기 어려운 상황이어서 외국에서도 아직 생태계 규제체계 정립에 충분할 만큼 생태계에 대한 경쟁상황평가 방법이 개발되지 않은 점³⁷⁾³⁸⁾ 등을 고려할 때, 수평적 규제체계를 전제로 하

36) 이 방안의 경우 먼저, 방송통신 생태계에 대한 개념 정의 및 범위 확정을 한 후 생태계의 중추적 사업자를 추출하여 중추적 사업자에 대한 비대칭적 규제수단을 도입하는 방식을 생각해볼 수 있다. 예컨대 규범적 목적으로 정의된 생태계를 '중추적 사업자를 포함한 복수의 사업자가 참여하는 네트워크를 형성하여 공진화를 추구하면서 하나의 경쟁 단위를 이루는 사업자들의 집단'으로 생태계의 특징을 반영하는 방식으로 정하고, 생태계의 범위를 정하는 방식은 수범자의 예측가능성을 보장하기 위해 단계별로 판단하는 방식을 취할 수 있을 것이다. 그리고 중추적 사업자를 추출하기 위한 영향력지수를 개발하는 한편 그에 의한 입증의 어려움을 구제하기 위하여 일정한 판단요소를 고려한 종합적 평가제도 및 일정요건을 충족할 경우 중추적 사업자로 지정하여 그에 대하여는 비대칭적 규제수단을 적용할 수 있도록 하는 제도를 마련할 수 있을 것이다.

37) 미국 연방커뮤니케이션위원회(Federal Communications Commission, FCC)는 2010년 5월 공개한 제14차 CMRS(Commercial Mobile Radio Service) 보고서에서 서비스 부문

면서 그 체계를 집행하기 위한 수단으로서 현재 도입되었거나 도입이 추진 중인 제도를 활용하여 생태계 요소를 규율하는 방안이 보다 현실적인 방안이 될 수 있을 것이다. 아래에서는 방송통신시장에서의 생태계 요소를 규율하는 수단으로 고려될 수 있는 현행법상 규제수단을 살펴보고, 생태계 요소를 반영하기에 적합한 방식으로 이를 개선하는 방안에 대해 살펴본다.

(3) 생태계 요소를 규율하는 수단으로 고려될 수 있는 현행법상 규제수단

자기발전적이고 새로운 형태로 진화하는 생태계의 특징을 고려할 때 고정된 규제체계보다는 경쟁상황의 변화에 즉각 대응할 수 있는 탄력적인 규제체계가 적합하다. 기존 제도 중 탄력적 규제가 가능한 규제수단으로는 「전기통신사업법」과 방송통신발전기본법, 「방송법」에서 도입하고 있는 경쟁상황평가제도와 전기통신사업법상 기간통신사업자에 대한 네트워크 요소 의무제공 규제 제도가 있다.

에 한정되었던 분석대상을 이동통신 생태계(mobile wireless ecosystem) 전반으로 확대하였다. 그러나 FCC는 이러한 분석을 통해 시장의 유효경쟁 달성 여부에 대한 명확한 결론은 제시하지는 않았다. 이는 모바일 생태계가 너무 복잡하여, 현재의 경쟁지표가 의미하는 바와 주파수, 접근(access) 이슈 등 다양한 시장변화 동인 모두를 적절하게 포괄하는 유효경쟁에 관한 단일한 개념을 도출하기 어렵기 때문이다. 강인규·오기환, “미국 FCC의 무선 생태계에 대한 경쟁 상황 분석”, 방송통신정책 제22권 17호, 정보통신정책연구원, 2010, 7쪽; Federal Communications Commission, Annual Report and Analysis of Competitive Market Conditions With Respect to Mobile Wireless, Including Commercial Mobile Services, Fourteenth Report, 2010. 4. (<http://www.fcc.gov/reports/commercial-mobile-radio-services-cmrs-competition-report-14th-annual>에서 다운로드 가능), p.5.

- 38) FCC는 현재까지 무선통신생태계에 대한 분석을 계속하고 있다. 이미 올해 6월 27일에 제14차 CMRS 보고서를 기초로 무선통신 생태계의 경쟁상황에 대한 조사를 진행하여 제15차 CMRS 보고서(이 보고서는 http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-11-103A1.pdf에서 다운로드가 가능하다)를 발행하였고, 현재 제16차 CMRS 보고서 발행을 위해 전문가들의 의견을 듣고 있는 중이다. FCC Public Notice, “WIRELESS TELECOMMUNICATIONS BUREAU SEEKS COMMENT ON THE STATE OF MOBILE WIRELESS COMPETITION”, Released: November 3, 2011(http://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2011/db1103/DA-11-1856A1.pdf에서 다운로드 가능), pp.1~2 참조.

1) 경쟁상황평가제도 활용 및 개선방안

경쟁상황평가제도는 방송통신시장에서 경쟁이 이루어지고 있는 정도를 경제학적 분석을 통하여 평가하여 이를 그 시장에서의 시장지배적 사업자의 지정 또는 경쟁상 사전규제의 필요를 제기하는 문제점을 식별하는 근거로 활용하기 위한 제도³⁹⁾로서, 방송통신 융합 환경에 능동적으로 대처할 수 있는 효과적인 규제수단으로 평가받고 있다. 이러한 경쟁상황평가제도를 활용할 경우 방송통신 생태계 형성과 그 운영에 큰 영향력을 가진 중추적 사업자를 추출하고 그에 대한 경쟁상 사전규제의 필요를 제기하는 문제점을 식별할 수 있다. 즉 경쟁상황평가를 함에 있어서 생태계 요소를 포함하여 진행하고 이를 통하여 생태계의 중추적 사업자를 일종의 상당한 시장지배력(Significant Market Power, SMP)⁴⁰⁾을 가진 사업자로 파악하여 생태계 요소를 반영한 규제방안을 마련하는 기초로 삼는 것이다. 그러나 이를 위해서는 현재 도입되었거나 도입된 많은 경쟁상황평가제도와 기간통신사업자에 대한 사전적 행위규제 제도에 대한 통합 및 정비가 필요하다. 아래에서는 경쟁상황평가제도를 생태계 요소를 규율하기에 적합한 수단으로 개선하기 위한 방안에 대해 살펴본다.

가. 경쟁상황평가제도의 통일 및 평가대상 확대 필요성

전기통신사업법 제34조 제2항에서는 기간통신사업에 대하여, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」(“IPTV사업법”) 제12조에서는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업에 대하여, 방송법 제35조의5 제3항에서는 방송시장(인터넷 멀티미디어 방송 포함)에 대하여 의무적 경쟁상황평가제도를 규정⁴¹⁾하고

39) 이희정, “경쟁상황평가를 기초로 한 통신규제모델”, 행정법연구 제18호, 행정법이론 실무학회, 2007, 2~3쪽.

40) SMP 개념은 통신시장에서 지배적 사업자에 대해 네트워크 설비 접속제공, 회계분리, 정보공개 등 분야에 특유한(sector-specific) 의무사항들을 부과하는 사전적 규제 목적으로 EU와 OfTel에 의해 도입된 것이다. 이상규 외 2, “통신서비스 시장지배력: 정의 및 판단기준”, KISDI 이슈리포트 04-12, 정보통신정책연구원, 2004, 9쪽.

41) 방송법상 경쟁상황평가제도는 2011. 7. 14. 법 개정으로 신설되었다. 방송법에서 인터넷 멀티미디어 방송을 포함한 방송시장에 대한 경쟁상황평가제도 규정이 신설되면서, IPTV사업법 제12조에 규정된 경쟁상황평가제도와 평가 대상이 중복될 수 있다. 다만 방송법상 방송시장경쟁상황 평가와 관련하여 방송시장경쟁상황평가위원회

있는 반면에, 방송통신발전기본법 제11조 제2항은 방송통신시장에 대한 임의적 경쟁상황평가제도를 규정하고 있다. 또한 전기통신사업법은 경쟁상황평가제도에서 사용하는 평가기준⁴²⁾과 별도의 기준⁴³⁾에 따른 기간통신사업자에 대한 네트워크 요소 의무제공 규제 제도를 두고 있다.

경쟁상황평가제도에 대하여는 평가대상의 범위를 너무 좁게 잡아 방송통신시장 전반의 경쟁상황을 파악할 수 없다는 문제점이 지적된 바 있다.⁴⁴⁾ 방송통신발전기본법에 방송통신시장의 경쟁상황 평가 실시에 대한 근거 규정이 마련되고 방송법 개정으로 방송시장에 대한 의무적 경쟁상황평가제도가 도입되어 이러한 문제점이 어느 정도 완화되기는 하였지만, 방송통신시장 전반의 경쟁상황 평가는 임의적인 제도로 남아 있고 시행령에서 경쟁상황 평가의 대상인 단위시장이 뒤에서 보듯이 개별시장에 한정되어 있어 현행법상 경쟁상황평가제도가 방송통신 생태계 산업구조에서의 경쟁상황을 평가하는 데 적합한 수단으로 활용될 수 있을지에 대하여는 여전히 의문이 있다. 생태계는 방송통신의 서비스별 단위시장에서 형성되기도 하지만 방송통신 전반에 걸쳐 형성되는 것이기 때문에 방송통신 생태계 산업구조를 규율하기 위해서는 경쟁상황평가 대상을 방송통

를 두도록 하면서 IPTV사업법에 규정되었던 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업 경쟁상황평가위원회는 폐지하여 경쟁상황 평가와 관련된 기구를 일원화하였다.

- 42) 전기통신사업법 시행령 제38조에 의하면, 경쟁상황평가는 일정한 사항을 고려하여 단위시장을 획정한 후 이를 대상으로 시장구조, 이용자의 대응력, 전기통신사업자의 행위, 시장성과를 종합적으로 고려하여 수행한다.
- 43) 전기통신사업법 시행령 제39조에 의하면, 설비제공, 상호접속, 전기통신설비의 공동사용, 정보의 제공 등 네트워크 요소 의무제공 규제를 받는 기간통신사업자의 기준은 기간통신사업자의 서비스별 전년도 매출액이 방송통신위원회가 서비스별로 정하여 고시하는 금액을 초과하는 경우로서 해당 서비스 국내 총매출액에 대한 해당 사업자의 시장점유율이 50퍼센트 이상인 사업자를 말한다.
- 44) IPTV사업법과 전기통신사업법을 중심으로 분석하면서 전기통신사업법에서 기간통신사업만을 평가대상으로 삼아 기간통신사업자가 별정통신사업을 수행하면서 방송통신시장의 경쟁상황에 영향을 미칠 수 있는 부분에 대한 분석이 어려운 점과 IPTV사업법의 경우 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업만을 경쟁상황평가 대상으로 삼음으로써 IPTV 사업과 경쟁관련 문제가 발생하는 지상파방송 및 종합유선방송사업과의 경쟁상황을 분석 대상에서 제외함으로써 발생하는 문제점을 지적하는 견해로는 최세경 외, 앞의 보고서, 281쪽; 전기통신사업법상 경쟁상황평가제도가 그 대상을 너무 좁게 설정한 문제점을 지적하면서 융합 환경에 대응하기 위해서는 경쟁상황평가 대상을 더욱 확대할 필요성을 지적하고 있는 견해로는 이희정, 앞의 논문, 22쪽.

신 전반으로 확대하는 것이 필요하다.⁴⁵⁾ 따라서 방송통신발전기본법에서 규정한 것과 같이 경쟁상황평가 대상을 방송통신 전반으로 확대하는 것으로 제도를 통일하면서 이를 의무적인 제도로 정비하는 것이 필요하다.

나. 경쟁상황평가 대상에 생태계 요소를 반영한 시장 포함

방송통신발전기본법 제11조 제2항의 위임에 따라 경쟁상황평가를 위한 구체적인 기준을 정하고 있는 같은 법 시행령 제4조 제1항에서는 평가 대상으로서 단위시장을 획정하도록 하면서, 단위시장을 획정할 때 방송통신서비스의 수요 대체성 및 공급 대체성, 방송통신서비스의 제공을 위한 지리적 범위, 방송통신서비스의 판매와 관련된 거래적 특수성, 방송통신서비스에 대한 이용자의 특성을 고려하도록 하고 있다. 그런데 이러한 고려사항은 방송통신서비스를 개별적으로 파악하여 시장을 획정하는 방식인 개별시장 접근방식(Product Market Approach)에는 적합하지만, 다양한 방송통신서비스를 전체로 파악하여 시장을 획정하는 방식인 묶음시장 접근방식(Cluster Market Approach)에는 적합하지 않다.⁴⁶⁾ 방송통신시장에서의 생태계 요소는 다양한 방송통신서비스를 전체로 파악하도록 하는 요인이 되므로, 생태계가 하나의 경쟁 단위로서 기능하고 생태계 간 경쟁이 심화되고 있는 방송통신시장의 경쟁상황을 현실적으로 평가하기 위해서는 경쟁상황평가 대상이 되는 단위시장에 생태계 요소를 반영한 묶음시장이 포함될 필요가 있다. 이를 위해서는 단위시장을 획정하기 위한 고려사항에 생태계 요소를 포함시키는 한편, 더 나아가 경쟁상황 평가의 대상이 개별시장뿐만 아니라 묶음시장도 포함하는 개념으로 이해될 수 있도록 단위시장 개념에 대한 재검토가 필요하다. 구체적으로는 단위시장이라는 개념 대신에 경쟁법 원칙에 보다 부합하는 관련 상품 시장 또는 관련

45) 방송통신 융합의 진전에 따라 향후 개별 평가만으로는 시장 경쟁상황 전반을 포괄하지 못할 가능성이 존재하므로 방송통신 통합법제를 통해 경쟁상황평가의 근거가 일원화될 것으로 기대된다는 견해로는 이재영·황준호·강준석·김인희·안자영, IPTV 경쟁상황평가 체계 연구, 정책연구 10-01, 정보통신정책연구원, 2010, 26쪽.

46) 인터넷 기반 서비스와 관련된 시장획정 방법론에 대하여 개별시장 접근방식과 묶음시장 접근방식을 간략히 비교 설명한 문헌으로는 홍대식·정성무, “관련시장 획정에 있어서의 주요 쟁점 검토·행위 유형별 관련시장 획정의 필요성 및 기준을 중심으로-”, 『경쟁법연구』 제23권, 한국경쟁법학회, 2011. 5., 324~326쪽.

지역 시장이라는 개념을 특별 경쟁법(special competition law)으로서의 방송통신법에 도입하는 것이 바람직하다.⁴⁷⁾

다. 경쟁상황평가 기준에 생태계 요소 포함

방송통신발전기본법 시행령 제4조에서는 확정된 단위시장을 대상으로 시장구조, 이용자의 대응력, 시장성과, 방송통신사업자의 행위를 고려하여 경쟁상황평가를 하도록 규정하고 있다. 그런데 방송통신 생태계 산업구조의 경쟁상황을 제대로 파악하고 경쟁상 사전규제의 필요를 제기하는 문 제점을 식별하여 적절한 규제수단을 마련하기 위한 근거를 확보하기 위 해서는 경쟁상황평가 대상을 분석함에 있어서 각 고려사항 별로 생태계 요소를 반영한 구체적인 항목을 추가할 필요가 있다. 첫째, 시장구조와 관련해서는 생태계 형성 여부, 생태계의 수, 생태계의 시장점유율⁴⁸⁾, 생태 계의 구조 및 특정 생태계를 구성하는 방송통신사업자의 수와 규모 등을 평가 항목에 포함시키는 것이 필요하다. 둘째, 이용자의 대응행위와 관련 해서는 생태계에 대한 대체의 용이성을 방송통신서비스 또는 방송통신사 업자에 대한 대체성을 판단할 때 고려요소로 활용하는 것이 필요하다. 셋 째, 시장성과와 관련해서는 생태계의 공진화로 얻은 초과이윤에 대한 분 배에 대하여 고려하는 것이 필요하다.⁴⁹⁾ 무엇보다 방송통신사업자의 행위 만을 평가할 것이 아니라 생태계 간 경쟁이 치열한 생태계의 특징을 고 려하여 경쟁의 단위인 생태계의 행위와 각 생태계 내외에서 경쟁상황에 큰 영향을 끼치는 중추적 사업자의 행위 등 생태계 요소를 경쟁상황평가 의 고려사항에 포함시키는 것이 필요하다.

47) 이와 관련하여 EU에서는 방송통신법에서의 시장 확정에서도 관련 상품 시장 또는 관련 지역 시장이라는 개념을 사용하면서, 이는 경쟁법에 의한 구체적 사건에서의 시장 확정을 해하지 않으면서 특정한 지침에 규정된 규제적 의무의 부과를 정당화 할 정도의 특징을 갖는 시장을 식별하는 것이라는 입장을 취하고 있다. EU의 2002 년 규제 틀 지침(Framework Directive) 제15조 제1항 참조.

48) 애플 생태계를 구성하는 상품인 아이폰의 매출과 구글이 주도하고 있는 안드로이드 생태계에 속한 안드로이드 스마트폰의 매출액을 비교하는 시장 분석이 증가하고 있다. 서울신문 2011. 4. 27.자 기사(“안드로이드, 스마트폰 구매 선호도 1위…애플 잡나?”)

49) 생태계 내부의 사업자들이 협력하여 수익을 창출한 경우 이 수익을 어떻게 배분할 것인가가 생태계의 지속적 발전의 중요한 문제이다. 손상영 외, 앞의 보고서, 24쪽.

라. 상당한 시장지배력을 가진 사업자에 대한 비대칭적 규제수단 도입

생태계가 형성된 방송통신시장의 경우 양면시장 특성으로 인해 시장지배력 전이 가능성이 높고 생태계에 참가하는 많은 사업자들이 생태계의 중추적 사업자가 제공하는 OS 또는 앱스토어 등 플랫폼 서비스에 종속될 수 있는 가능성이 높다. 그에 따라 생태계가 성숙한 경우 중추적 사업자가 상당한 시장지배력을 획득하여 이를 남용할 가능성이 높다. 따라서 생태계 요소를 반영한 시장을 대상으로 생태계 요소를 포함한 기준을 적용하여 실시한 경쟁상황평가를 통해 추출된 중추적 사업자가 상당한 시장지배력을 가진 사업자(SMP)로 판단되는 경우, 이에 대하여 그 사업자가 지배력을 부당하게 전이하거나 지배력을 유지 또는 남용할 유인 또는 능력을 사전적 또는 사후적으로 규제할 수 있는 적절한 규제수단을 도입할 필요가 있다.

2) 경쟁상황평가제도와 구체적 규제수단 마련의 연계 방안

생태계 요소를 반영한 경쟁상황평가제도를 마련하여 실시할 경우 적어도 생태계가 형성되어 있는 방송통신시장의 경쟁상황을 보다 현실적으로 분석하여 실제적 또는 잠재적인 경쟁제한, 공정경쟁저해 또는 이용자이익저해의 요소를 식별하여 제도적 수요를 파악하는 근거를 확보할 수 있을 것이다. 여기서 한 걸음 더 나아가 경쟁상황평가제도가 방송통신시장에서의 유효경쟁 상황에 상응한 구체적 규제수단의 도입, 유지, 변경 또는 폐지 여부의 판단을 위한 근거가 되려면, 경쟁상황평가제도와 구체적 규제수단 마련이라는 정책적 결정 사이에 연계성이 인정되어야 한다.

현행법상 경쟁상황평가제도와 구체적 규제수단 마련의 연계성을 살펴보면, 전기통신사업법 제34조에서 경쟁상황평가제도를 두고 동법 제38조 제3항에서 경쟁상황평가결과에 따라 방송통신위원회(“방통위”)가 도매제공의무사업자의 도매제공의무서비스 지정을 해제할 수 있다고 규정한 것을 하나의 사례로 볼 수 있다.⁵⁰⁾ 그러나 방송법, IPTV사업법과 방송통신

50) 전기통신사업법의 경우에도 동법 제38조 제3항을 제외하고는 경쟁상황평가를 기초로 규제수단의 도입, 유지, 변경 또는 폐지를 할 수 있는 근거가 없다.

발전기본법의 경쟁상황평가제도의 경우에는 단지 규제의 기초자료 확보를 위한 것에 그쳐 경쟁상황평가와 구체적 규제수단 마련의 연계성이 매우 약하다. 따라서 경쟁상황평가결과를 바탕으로 한 탄력적 규제를 하기 위해서는 전기통신사업법 제38조 제3항과 같이 경쟁상황평가를 기초로 하여 방통위가 고시, 지침과 같은 연성법(soft law)⁵¹⁾에 의하여 탄력적으로⁵²⁾ 구체적 규제수단의 도입, 유지, 변경 또는 폐지를 할 수 있다는 점을 명시적으로 규정하는 입법이 필수적이다. 즉 경쟁상황평가와 구체적 규제수단 마련의 연계성⁵³⁾을 강화시켜야 한다. 이를 위해서는 경쟁상황평가 결과를 사전적 의무사항을 부과하기 위한 근거로 삼고, 사후적 행위규제를 적용하기 위한 기준으로 활용할 수 있도록 법적 근거를 마련할 필요가 있다.⁵⁴⁾ EU의 지침에 따른 영국⁵⁵⁾과 독일⁵⁶⁾의 입법례의 경우에도 경쟁상황평가와 구체적 규제수단 마련의 강한 연계성을 인정하는 방식으로 제도를 마련하고 있다.

한편 현행법상 경쟁상황평가제도와 별도의 기준에 의해 운영되고 있는 전기통신사업법상 기간통신사업자에 대한 네트워크 요소 의무제공 규제

51) 연성법에 대한 표준적 정의는 “원칙적으로 법적으로 구속하는 효력은 없지만 그럼에도 불구하고 실제적 효과를 가질 수 있는 행위규범”이다. Snyder, F., “Soft Law and Institutional Practice in the European Community”, EUI Working Papers (Law) No. 93/5, 1993.

52) 이와 관련하여 익명의 심사위원은 규제의 적용이 탄력성을 띠지 못하고 과도한 것이 될 경우 해당 생태계 자체가 멸실될 수 있다는 우려를 제기하면서, 경쟁상황을 유기적이고 실시간으로 파악하여 규제수단의 방법, 정도 등의 선택을 탄력적으로 실시할 수 있는 방법을 강구해야 한다고 제안하였다. 필자들도 이러한 견해에 전적으로 동의하며 보다 구체적인 방법론의 연구는 향후의 연구과제로 삼기로 한다.

53) 경쟁상황평가 결과와 구체적 규제수단의 도입, 유지, 변경 또는 폐지 사이에 어느 정도의 연계성이 있는가에 따라 여러 가지 제도적 형태가 가능한데, EU의 모델처럼 특정 사업자에 대한 비대칭규제로서 사전적 규제를 도입, 변경 또는 폐지하는 것은 경쟁상황평가의 결과에 기초하지 않으면 할 수 없도록 하는 것을 연계성이 강한 모델이라고 할 수 있다. 반면에 경쟁상황평가 결과를 통신시장의 경쟁정책 수립에 참고하는 데 그치는 경우는 연계성이 약한 모델이라고 할 수 있다. 이희정, 앞의 논문, 4쪽.

54) 최세경 외, 앞의 보고서, 281쪽.

55) 이재영 외, 2009년도 방송시장 경쟁상황평가, 정책 2009-03, 방송통신위원회, 2009, 16~32쪽에 소개된 해외방송서비스 경쟁상황평가 사례 참조.

56) 최지은, “통신시장 규제에 있어서 전문규제와 경쟁상황평가와의 관계”, 『경제규제와 법』 제1권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2008, 355쪽.

제도를 그대로 유지하면서 경쟁상황평가와 구체적 규제수단 마련의 연계성을 강화한 제도를 시행할 경우 이중규제의 문제점이 발생할 수 있다. 전기통신사업법 시행령 제39조의 기준에 의해 의무제공 규제 대상 사업자에 해당하는 경우 네트워크 요소에 대하여 비대칭적인 사전규제를 받아 왔다. 그런데 방송통신 전반에 대한 경쟁상황평가 결과 상당한 시장지배력을 가진 사업자로 인정되고 그에 따라 도입되는 구체적인 규제수단의 적용 대상도 되는 경우 중복규제로 인한 문제점이 제기될 수 있어 현행법상 기간통신사업자에 대한 규제와 경쟁상황평가제도에 기초한 규제 간의 관계 설정이 필요하다.

근본적으로 경쟁상황평가와 별도의 기준에 의하여 운영되고 있는 기간통신사업자에 대한 규제를 경쟁상황평가제도에 기초한 규제와 통합하여 운영하는 것이 필요하다. 다만 기간통신사업자에 대한 규제를 경쟁상황평가제도에 기초한 규제와 통합하더라도 각 규제의 특성을 고려한 규제 제도가 마련되어야 한다. 예컨대 기간통신사업자에 특유한 규제는 해당 산업의 특성을 고려한 공익적 규제와 소비자의 권익을 위한 규제 등 생태계 간 경쟁의 조건에 영향을 주지 않는 사항에 대한 규제수단으로 제한하고, 생태계 간 경쟁의 조건에 영향을 줄 수 있는 규제는 경쟁상황평가 결과 상당한 시장지배력을 가진 사업자에게 부과되는 규제수단을 통해서 이루어지도록 하는 방향으로 현행법상 기간통신사업자에 대한 규제와 경쟁상황평가제도에 기초한 규제 간의 관계를 설정하는 것이 필요하다.

IV. 생태계 요소를 반영한 수평적 규제체계에 적합한 사업자 분류체계

이 글에서 제안하는 생태계 요소를 반영한 수평적 규제체계는 종래 논의되어온 수평적 규제체계를 보완하는 것이므로, 수평적 규제체계를 집행하기 위한 사업자 분류체계로서의 2단계 분류체계나 3단계 분류체계의 어느 것보다도 결합이 가능하다. 그러나 이미 지적한 바와 같이 콘텐츠 계층에 대한 규제보다 전송 계층에 대한 경제적 규제의 강도가 일반적으로 강하므

로, 수평적 규제체계를 그대로 생태계에 적용할 경우 전송 계층에 중추적 사업자가 존재하는 생태계와 전송 계층이 아닌 다른 계층에 중추적 사업자가 존재하는 생태계 사이에 규제 불균형으로 인한 경쟁왜곡 현상이 발생할 우려가 있다. 또한 방송통신 생태계 산업구조에서는 생태계 전반에 영향력을 행사하고 있는 앱스토어 등의 플랫폼 사업자를 기존의 방송통신사업자와 같이 전송 계층에 분류하기가 어려운 문제가 있다. 이러한 문제를 완화하기 위해서는 수평적 규제체계를 집행하기 위한 사업자분류체계 또한 생태계 간 경쟁이 이루어지는 사업 환경에 적합하도록 구성되어야 한다.

이를 위해서는 무엇보다 방송통신 생태계 산업구조에서 핵심적인 역할을 수행하고 있는 앱스토어를 방송통신서비스의 거래나 상호작용을 원활하게 할 수 있도록 제공되는 설비 등을 가리키는 플랫폼으로, 그리고 플랫폼을 제공하는 사업자를 플랫폼 사업자로 규범적으로 인식⁵⁷⁾하여 이러한 플랫폼 사업자와 이를 중심으로 한 생태계에 대하여 전송 계층에 속하는 기간통신사업자, 다채널 유료방송사업자와 동등한 수준의 규제를 할 수 있는 토대가 되는 사업자분류체계가 필요하다.

이런 관점에서 볼 때 수평적 규제체계를 집행하기 위한 사업자 분류체계로 기존에 논의되던 2단계 분류체계와 3단계 분류체계 모두 일정한 한계를 가진다. EU, OECD에서 제기한 2단계 분류체계⁵⁸⁾는 전송 기능을 수행하는 방송 플랫폼을 전송 계층에 속하는 것으로 파악하기 때문에 앱스토어와 같이 전송 기능을 수행하지 않는 방송통신콘텐츠 유통 서비스의 경우 전송 계층으로 분류할 수 없다. 따라서 앱스토어 제공 사업자는 방송통신 생태계 환경에서의 강한 영향력에도 불구하고 콘텐츠 계층에 적용되는 상대적으로 약한 규제만을 받게 된다. 반면에 3단계 분류체계의 경우 전송 계층과 구별되는 플랫폼 계층을 상정하여 플랫폼의 실체를 파악하는 점에서 장점이 있다. 그러나 기존 통신 영역의 콘텐츠 유통방식 중 콘텐츠 생산자가 최종 소비자에게 직접 전달하는 유통 방식을 취하는

57) 이러한 규범적 시도로는 최승재, “모바일 플랫폼 중립성의 개념 정립”, 『법과 기업연구』 제1권 제1호, 서강대학교 법학연구소, 2011, 142쪽.

58) 이상우·김원식, “방송통신 융합 환경에서 플랫폼의 의미와 규제방향”, 『사이버커뮤니케이션학보』 제24호, 사이버커뮤니케이션학회, 2007, 267, 277~278쪽.

사업자⁵⁹⁾의 경우에는 3단계 분류체계에 의하더라도 플랫폼 계층에 속하는 사업자와 동등한 수준의 규제를 할 수 있는 토대를 제공해 주지 못한다. 또한 3단계 분류체계에서도 플랫폼의 개념을 좁게 설정하는 경우 방송통신 생태계 산업구조에서 중추적인 역할을 담당하는 앱스토어에 대해 콘텐츠 계층에 속하는 것으로 보거나 아예 수평적 규제체계에 의한 규제 영역 밖⁶⁰⁾에 두게 되어 규제공백 또는 규제불균형 문제를 야기할 수 있다.

앱스토어는 기존의 방송 플랫폼과 달리 전송기능을 포함하지 않으나 미디어 콘텐츠를 수집하여 전시 또는 전달하는 기능을 수행해 미디어 콘텐츠 유통의 핵심적 기능을 수행한다. 따라서 앱스토어와 같이 전송 계층에 속할 수 없는 콘텐츠 유통 서비스를 플랫폼으로 파악하기 위해서는 플랫폼의 개념을 “콘텐츠를 수집하여 편성하거나 이용자가 이용할 수 있도록 제공(전시)하거나 수신자(이용자)에게 콘텐츠를 전달(매개)하는 자”로 이해하여 콘텐츠 수집 및 제공 기능을 위주로 그 개념을 파악하는 것이 필요하다.⁶¹⁾ 이처럼 방송통신 생태계 환경에 적합하게 플랫폼의 개념과 범위를 새롭게 파악하는 것을 바탕으로 하여 이러한 플랫폼 사업자를 2단계 분류체계 또는 3단계 분류체계 내로 위치지우는 방식으로 사업자 분류체계를 구성하게 되면, 생태계 요소를 반영한 수평적 규제체계에 적합한 사업자 분류체계의 한 방식이 될 수 있을 것이다.

59) 예컨대, 트위터의 경우 트위터라는 서비스를 통해서 콘텐츠가 유통되기는 하나 트위터가 콘텐츠를 수집하여 전달, 매개하는 역할을 하는 것은 아니기 때문에 플랫폼을 통하지 않는 콘텐츠 유통방식으로서 이를 플랫폼 계층에 포함시키기 어려울 것이다.

60) 예컨대, 강제원 교수는 앱스토어에 대해서는 앱을 모으는 수집자(agggregator)로서 유, 무료 앱을 유통시키며, 기기 또는 운영체제 사업자와 연합되어 있어 ‘시스템으로서의 플랫폼’에 가깝고, 콘텐츠를 패키징(packaging)하여 다채널 서비스를 공중에게 제공하는 등 전통적인 의미에서 ‘매체적’ 플랫폼이라고는 볼 수 없다고 한다. 강제원, “스마트 TV 활성화를 위한 법제도 개선”, 『TTA Journal』 Vol. 135, 한국정보통신기술협회, 2011, 71쪽.

61) 강제원 교수도 “플랫폼은 패키징/수집 그리고 전송의 역할을 하며 양면시장의 특징을 갖는다. 즉 플랫폼은 네트워크와 단말기를 통해 최종 이용자들에게 콘텐츠를 전해주거나 때로 받는 역할을 한다.”라고 하여 플랫폼의 콘텐츠 수집 및 패키징 기능을 플랫폼의 특징적인 요소로 파악했다. 하지만 콘텐츠 이용자가 수동적으로 전달받는 상황만을 전제로 하여 이용자가 적극적으로 콘텐츠를 이용할 수 있도록 제공하는 부분을 플랫폼의 개념요소에 포함하지 않은 점에서 이 글에서의 개념 정의와의 차이가 존재한다. 강제원 앞의 논문, 69쪽.

V. 결 론

급격한 방송통신 융합 현상의 진전으로 인해 기존 수직적 규제체계의 한계를 극복하기 위해 수평적 규제체계 도입이 논의되고 있다. 하지만 수평적 규제체계도 생태계 산업구조의 등장으로 인해 한계를 노출하고 있다. 방송통신 생태계의 중추적 사업자의 사업전략에 따라 수평적 규제체계가 적용되는 계층별로 중추적 사업자가 다르게 존재할 수 있는데 수평적 규제체계를 그대로 적용할 경우 생태계간 규제 불균형을 초래해 생태계간 경쟁왜곡 현상을 초래할 수 있다. 따라서 수평적 규제체계의 한계를 극복하기 위해서는 생태계 요소를 반영한 방송통신 규제체계를 마련하는 것이 바람직할 것이다.

그러나 방송통신 생태계가 너무 복잡하여 다양한 시장변화 동인 모두를 적절하게 포괄하는 유효경쟁에 관한 단일한 기준을 도출하기 어려운 현 상황에서 전혀 새로운 규제체계를 마련하는 것은 비현실적이다. 따라서 이 글에서는 수평적 규제체계를 전제로 하면서도 생태계 요소를 반영하는 규제체계를 정립하는 방안으로 경쟁상황평가제도에 생태계 요소를 반영하고 경쟁상황평가제도와 구체적인 규제수단 마련의 연계성을 강화하는 방안을 제안하였다. 이러한 방안은 수평적 규제체계를 집행하기 위한 사업자 분류체계로서 논의되는 2단계 분류체계나 3단계 분류체계 어느 것보다도 결합될 수 있다. 그러나 기존의 분류체계에 의하더라도 전송기능을 담당하고 있지는 않지만 최근 디지털 콘텐츠 유통에서 중요한 역할을 담당하고 있는 앱스토어 등은 규제 영역 밖에 놓이게 될 수 있다. 따라서 이를 플랫폼으로 파악해 규제할 수 있도록 플랫폼 개념을 확대하고 이러한 플랫폼을 제공하는 사업자를 2단계 분류체계 또는 3단계 분류체계 내로 위치지우는 방식으로 사업자 분류체계를 구성하는 것이 타당하다고 생각한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

권오승·이원우 편, 공정거래법과 규제산업, 법문사, 2007.

김대호 외, 미디어 생태계, 커뮤니케이션북스, 2011.

김성환 외 5, 양면시장이론에 따른 방송통신서비스 정책이슈, 정보통신정책연구원, 2008.

김원제, 콘텐츠 실크로드 오디세이, 이담북스, 2009.

손상영 외 2, 플랫폼 생태계의 후생적 이슈와 정책과제, 기본연구 10-6, 정보통신정책연구원, 2010.

손상영·안일태·이철남, 방송통신 융합 환경에서의 플랫폼 경쟁정책, 기본연구 09-05, 정보통신정책연구원, 2009

이상우 외, 통신방송 융합환경 하의 수평적 규제체계 정립방안에 관한 연구, 연구보고 07-06, 정보통신정책연구원, 2007.

최세경 외, 방송통신 통합 법체계에서 콘텐츠 규제 연구-수평규제체계의 적용과 사업자간 공정경쟁 보장방안을 중심으로-, 한국방송광고공사, 2009.

이재영 외, 2009년도 방송시장 경쟁상황평가, 정책 2009-03, 방송통신위원회, 2009.

강인규·오기석, “무선 플랫폼 개방에 따른 비통신사업자의 불공정행위:에 플을 중심으로”, 『방송통신정책』 제23권 10호, 정보통신정책연구원, 2011.

강인규·오기환, “미국 FCC의 무선 생태계에 대한 경쟁 상황 분석”, 『방송통신정책』 제22권 17호, 정보통신정책연구원, 2010.

강재원, “스마트 TV 활성화를 위한 법제도 개선”, 『TTA Journal』 Vol. 135, 한국정보통신기술협회, 2011.

곽정호, “모바일 생태계 형성과 통신정책의 연관성”, 『방송통신정책』 제 23권 2호, 정보통신정책연구원, 2011.

김윤화, “N 스크린 전략 및 추진 동향 분석”, 『방송통신정책』 제22권 제20호, 정보통신정책연구원, 2010.

김진기·장석권, “스마트폰 생태계의 유형 및 전략적 진화동태분석”,

- 「Tele- communication Review」, SKT, 2011.
- 김화숙, 이현진, 조기성, “N-Screen 서비스 현황 및 연구 개발 이슈”, 정보과학회지 29(7), 한국정보과학회, 2011
- 김철원·김진옥, “해외 통신사의 모바일 생태계 구축 동향”, KT경제경영연구소, 2011.
- 노근창, “2011년은 스마트 Device 범용화의 원년”, 「DigiEco Focus」, KT경제경영연구소, 2011.
- 박민성, “일본, ‘정보통신법(가칭)’ 무산 원인과 통신·방송 관련법 주요 개정 내용”, 「방송통신정책」 제23권 2호, 정보통신정책연구원, 2011.
- 박동욱, “융합 환경에서의 방송통신사업 분류체계와 진입규제”, 「경제규제와 법」 제3권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2010.
- 이명호·김남심, “모바일 인터넷 생태계의 현황과 시사점”, 「Telecommunication Review」 제21권 1호, SKT, 2011.
- 이상규 외 2, “통신서비스 시장지배력: 정의 및 판단기준”, 「KISDI 이슈리포트」 04-12, 정보통신정책연구원, 2004.
- 이상우, “디지털 융합환경에서 방송통신 통합법 체계의 방향”, 「한국통신학회논문지」 제35권 제3호, 한국통신학회, 2010.
- _____, “방송통신 융합법제와 규제정책”, 정보통신정책학회 하계정책세미나 발표자료, 2009.
- 이상우·김원식, “방송통신 융합환경에서 플랫폼의 의미와 규제방향”, 「사이버커뮤니케이션학보」 제24호, 사이버커뮤니케이션학회, 2007.
- 이영호, “디지털 생태계 환경에서 기업 혁신전략 Google 생태계 분석”, 디지털융합연구원 발표자료, 2007.
- 이희정, “경쟁상황평가제도를 기초로 한 통신규제모델”, 「행정법연구」 제18권, 행정법이론실무학회, 2007.
- 최승재, “모바일 플랫폼 중립성의 개념 정립”, 「법과 기업연구」 제1권 제1호, 서강대학교 법학연구소, 2011.
- 최지은, “통신시장 규제에 있어서 전문규제와 경쟁상황평가와의 관계”, 「경제규제와 법」, 서울대학교 공익산업법센터, 2008.
- 홍대식, “방송통신통합법의 과제와 전망”, 「IT와 법연구」 제3집, 경북대학교 IT와 법연구소, 2009.
- 홍대식·정성무, “관련시장 획정에 있어서의 주요 쟁점 검토-행위 유형별

관련시장 확정의 필요성 및 기준을 중심으로-”, 『경쟁법연구』 제 23권, 한국경쟁법학회, 2010.
방송통신위원회, “스마트TV의 영향과 정책과제”, 보도자료, 2011.

2. 외국문헌

Federal Communications Commission, Annual Report and Analysis of Competitive Market Conditions With Respect to Mobile Wireless, Including Commercial Mobile Services, Fourteenth Report, 2010. 4. (<http://www.fcc.gov/reports/commercial-mobile-radio-services-cmrs-competition-report-14th-annual>에서 다운로드 가능)

Crawford, Susan P., “The Internet and the Project of Communications Law”, UCLA Law Review, 2007(SSRN: <http://ssrn.com/abstract=962594>에서 다운로드 가능)

FCC Public Notice, “WIRELESS TELECOMMUNICATIONS BUREAU SEEKS COMMENT ON THE STATE OF MOBILE WIRELESS COMPETITION”, Released: November 3, 2011(http://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2011/db1103/DA-11-1856A1.pdf에서 다운로드 가능)

Iansiti, Marco and Greg Richards, “Six Years Later: the impact of the evolution of the IT Ecosystem”, Symposium : The End of the Microsoft Antitrust Case?, Antitrust Law Journal, 2009.

Strømme-Bakhtiar and Razavi, “Emerging Problems in the Digital Business Ecosystem”, 1st OPAALS conference 2008, Tampere, Finland: 2008, Tampere University of Technology (TUT), 2008(<http://matwww.ee.tut.fi/hypermedia/events/opaals2008/article/opaals2008-article26.pdf>에서 다운로드 가능)

Snyder, F., “Soft Law and Institutional Practice in the European Community”, EUI Working Papers (Law) No. 93/5, 1993.

World Economic Forum, “Executive Summary”, Digital Ecosystem Convergence between IT, Telecoms, Media and Entertainment: Scenarios to 2015, 2007.

<국문초록>

급격한 방송통신 융합 현상의 진전으로 인해 기존 수직적 규제체계의 한계를 극복하기 위해 수평적 규제체계 도입이 논의되고 있다. 하지만 수평적 규제체계도 생태계 산업구조의 등장으로 인해 한계를 노출하고 있다. 방송통신 생태계가 구축된 경우의 경쟁상황은 개별 사업자간 경쟁을 전제한 경쟁상황과는 다른 모습으로 나타난다. 중추적 사업자의 사업전략에 따라 다양한 구조의 생태계가 존재하게 되고, 이러한 중추적 사업자의 역량이 생태계 간 경쟁의 핵심이 된다. 그런데, 중추적 사업자의 특성이나 사업 전략에 따라 그가 존재하는 계층 영역이 달라질 수 있으므로, 생태계 간 경쟁 환경에 수평적 규제체계를 그대로 적용할 경우 일반적으로 경제적 규제의 강도가 약한 콘텐츠 계층에 중추적 사업자가 존재하는 생태계는 전송 계층에 중추적 사업자가 위치하는 생태계에 비해 상대적으로 약한 규제를 받게 되어 생태계에 따라 규제 차등화가 발생하게 되고 이는 생태계간 경쟁왜곡 현상을 초래하는 제도적 원인이 될 수 있다.

이러한 경쟁왜곡 현상을 완화하기 위한 방안으로서 생태계 요소를 반영한 방송통신 규제체계로는 전혀 새로운 규제체계를 정립하는 방안과 기존 제도를 활용하는 두 가지 방안을 상정할 수 있다. 그러나 방송통신 생태계가 너무 복잡하여 다양한 시장변화 동인 모두를 적절하게 포괄하는 유효경쟁에 관한 단일한 기준을 도출하기 어려운 현 상황에서 전혀 새로운 규제체계를 마련하는 것은 비현실적이다. 따라서 이 글에서는 수평적 규제체계를 전제로 하면서도 생태계 요소를 반영하는 규제체계를 정립하는 방안으로 경쟁상황평가제도에 생태계 요소를 반영하고 경쟁상황평가제도와 구체적인 규제수단 마련의 연계성을 강화하는 방안을 제안하였다. 이러한 방안은 수평적 규제체계를 집행하기 위한 사업자분류체계로서 논의되는 2단계 분류체계나 3단계 분류체계 어느 것보다도 결합될 수 있다. 그러나 기존의 분류체계에 의하더라도 전송 기능을 담당하고 있지는 않지만 최근 디지털 콘텐츠 유통에서 중요한 역할을 담당하고 있는 앱스토어 등은 규제 영역 밖에 놓이게 될 수 있다. 따라서 이를 플랫폼으

법제연구 / 제41호

로 파악해 규제할 수 있도록 플랫폼 개념을 확대하고 이러한 플랫폼을 제공하는 사업자를 2단계 분류체계 또는 3단계 분류체계 내로 위치지우는 방식으로 사업자 분류체계를 구성하는 것이 타당하다고 생각한다.

주제어 : 수평적 규제체계, 생태계, 전송단계, 콘텐츠 단계, 중추적 사업자, 상당한 지배력을 가진 사업자(SMP), 방송법, 통신법

Establishment Method of the Regulatory Framework for Communications Reflecting the Ecosystem Elements

Hong, Dae-Sik*, Choe, Dong-Uk **

The discussion on the adoption of the horizontal regulatory framework is underway to overcome the problems regarding the vertical regulatory framework resulting from a convergence of broadcasting and telecommunications services. Recently, however, the horizontal regulatory framework shows its limitation to regulate the ecosystem established mainly by Google and Apple. The existing horizontal regulatory framework does not fully reflect the characteristics of the two-sided market and the change in the competition structure in the broadcasting and telecommunications sector. What is important to note is that if the existing horizontal regulatory framework is simply applied to the ecosystem, a regulatory imbalance can be caused among ecosystems. The existing horizontal regulatory framework, which is subject to a value chain structure, categorizes business entities into either contents layer or transmission layer and applies the same regulation to all business entities in the same category. However, in the ecosystem, a keystone-player can be categorized into different layers depending on its strategy. Therefore, if the existing horizontal regulatory framework is applied as it is, the regulatory imbalance between keystone-players located in less regulated areas and keystone-players located in more regulated areas occurs resulting in a distortion of competition.

There are two possible ways to establish a new regulatory framework to prevent the distortion of competition likely to be caused by the adoption of a horizontal regulatory system. First, a new ecosystem regulatory framework different from the existing one can be established. Second, the horizontal regulatory framework can be modified to reflect the ecosystem elements. The first approach is hard to adopt given the current situation as the approach requires the analysis of all

* Professor, Sogang University Law School

** J.D. student, Sogang University Law School

broadcasting and telecommunications ecosystems including mobile and wired services; currently research and study on the competition conditions in the ecosystems is not enough. Therefore, this paper supports the second approach proposing a modified horizontal regulatory framework through the improvement of institutions and remedies suitable for accommodating the ecosystem elements.

This paper intends to propose a way to regulate broadcasting and telecommunications ecosystems taking into consideration the ecosystem elements on top of the Telecommunications Business Act, Broadcasting Act, IPTV Act, the competition condition evaluation system of the Basic Act on Broadcasting and Telecommunications Development, and regulation on common carriers under the Telecommunications Business Act.

Key Words : Horizontal Regulatory Framework, Ecosystem, Transmission Layer, Content Layer, Keystone-player, Significant Market Power(SMP), Broadcasting Act, Telecommunications Act