

방송의 보편적 서비스제도 도입 논의

공정경제연구실 책임연구원 곽정호
(T. 570-4123, jhkwak@kisdi.re.kr)

1. 개요

보편적 서비스(universal service)란 국민들이 인간다운 생활을 영위하기 위하여 필수적인 공공재(public goods)의 최소한의 이용권을 보장하는 것을 의미한다. 보편적 서비스의 도입은 정치학적으로는 자유민주주의의 기본원칙을 준수한다는 근거를 가지고 있는데, 이는 사회계층간 및 지리적인 형평성과 비차별성·기회균등 원칙에 입각하여 최소한의 사회보장을 통한 자유민주주의의 지속에 기여한다는 것이다. 경제학적으로는 보편적 서비스는 망외부성(network externality)의 긍정적인 효과를 통하여 사회적 후생을 증진시킬 수 있고, 정보통신정책학적 측면에서는 정보격차 해소를 통하여 사회적 형평과 경제적 효율을 추구하면서 국가적 통일성과 국민통합이라는 국가적 목표 달성에 기여하는 정책대안으로 인식되고 있다.¹⁾ 사실 이러한 보편적 서비스의 개념은 19세기말 교통부문에서 시작되었으나 20세기에 들어오면서 점진적으로 공익산업에 적용되어 왔으며, 특히 통신부문에서 널리 사용되어졌다.

이러한 가운데, 최근에는 보편적 서비스 개념이 통신서비스 이외의 다른 영역에도 도입되는 추세인데, 방송망을 이용하여 공공재를 제공하는 산업적 특성을 지닌 방송서비스는 대표적인 사례로 볼 수 있으며, 이와 관련 방송부문에도 보편적 서비스제도를 도입하여 국민들의 최소한의 방송권을 보장해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 이에 본 고에서는 방송의 보편적 서비스제도의 도입논거 및 주요 논의에 관한 현황을 살펴보고, 이러한 논의의 향후 전망에 대해서 간략히 검토하고자 한다.

2. 방송의 보편적 서비스제도 도입 논의

방송부문에 보편적 서비스제도의 도입이 필요하다는 논의는 방송·통신의 융합현상, 방송

1) 신용희, “보편적 서비스의 역동성과 최근 동향”, ETRI, 2003 참조

의 유료화 추세, 정보격차의 심화 우려 등의 논거를 중심으로 제기되고 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 방송·통신융합 현상으로 인하여 규제의 패러다임이 변화하고 있다. 일반적으로 통신은 양방향의 통신망을 구축하여 서비스 이용자 사이에 양방향적인 음성서비스의 송수신이 주를 이루었고, 방송은 전기통신설비를 이용하는 송신망을 구축하고, 이를 통해 불특정 다수에 대해서 음성 및 영상이 포함된 방송프로그램을 단방향적으로 전달하는 것으로 이해되어 왔다. 이러한 방송·통신의 기술적 특징으로 인해 공적 소유물로서 정보통신서비스에 부과되는 사회적 의무라고 할 수 있는 '보편적 서비스'(universal service)의 개념도 각자 다르게 정의될 수밖에 없었다. 즉, 통신사업이 시설을 임대하는 주체로서 전송수단의 '신뢰성'(reliability)과 '일관성'(consistency)을 유지하는 측면으로 보편적 서비스 개념이 정의되는 반면 수신측의 측면이 강조되는 방송서비스 경우에는 '공익성'에 중점을 둔 보편적 서비스 개념이 정의되었다. 하지만 최근 방송·통신의 융합현상은 이러한 보편적 서비스제도의 원칙들 간의 분명한 구별을 어렵게 하고 있다.²⁾ 여기서 방송·통신 융합이란 '정보통신 기술의 발달과, 서비스의 개발, 규제의 완화 및 경쟁의 활성화 등으로 인해 기존의 통신과 방송의 경계가 허물어지고 있는 현상' 또는 '별개의 분리된 영역이었던 통신부문과 방송부문이 기술의 발전, 산업적 목적 및 서비스 수용의 다양화에 따라 망과 서비스의 구분이 점차 중첩되어 산업구조와 제도가 지속적으로 통합되는 현상'으로 이해할 수 있다.³⁾ 결과적으로 이러한 방송·통신융합은 방송서비스에 적용되어 왔던 보편적 서비스제도의 규제원칙이 그대로 적용됨과 동시에 통신산업에 적용되었던 규제원칙도 적용하여야 하는 문제에 봉착하게 된 것을 의미한다.

둘째, 방송서비스의 유료화 추세는 공공서비스로서의 방송역할을 축소할 우려가 있으므로 보편적 서비스를 도입하여 이용자의 시청권을 보호해야 한다. 이는 방송이 누구나 소비할 수 있는 공공재에서 특정한 사람들이 선택적으로 소비하는 유료재로 이행하고 있어 공익에 입각하여 무료로 제공되던 방송서비스의 역할이 축소될 수 있다는 것이다.⁴⁾ 물론 대표적인 공익 방송의 성격을 지니는 것으로 평가되는 아날로그 방식의 지상파방송은 여전히 무료로 제공되고 있지만, 종합유선방송, 중계유선방송 등 유선방송의 경우에는 유료방송으로 운영되고 있으며 사업영역도 다각화하는 추세이다. 또한 2002년 3월에는 위성방송인 스카이라이프(Sky-

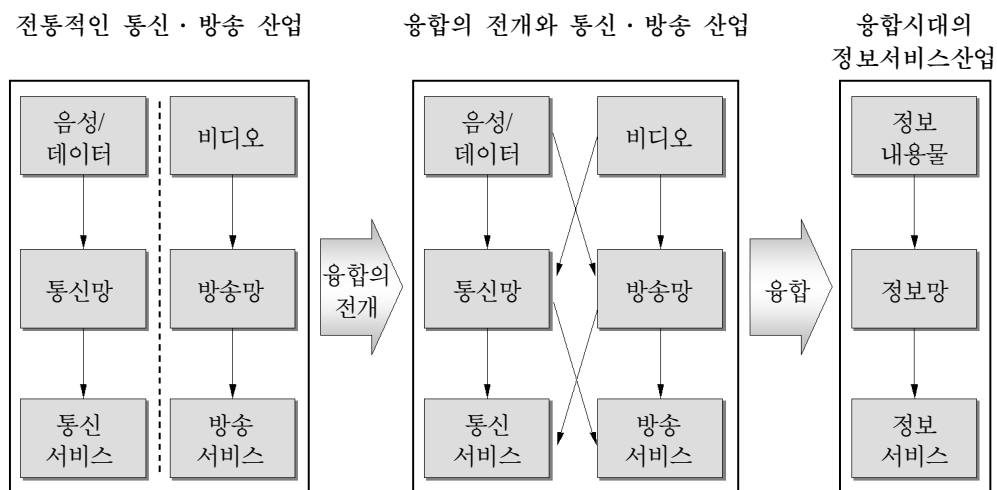
2) <http://www.youngmedia.tv/wwwb/data/board1/bo009.hwp>

3) 이상규 외, "새로운 통신환경에 적합한 규제방안 연구", 정보통신정책연구원, 용역사업보고 03-05, 2003, 12, p.26

4) 류춘렬·배진한, "위성방송에서의 시청자 권익신장과 보편적 서비스 구현방안", 방송위원회, 방송연구 2000년 여름호, p.153

life)가 출범하여 유료방송 시장은 유선방송의 독점시대에서 양 방송사업자간의 치열한 가입자 유치경쟁이 요구되는 경쟁구조로 변화되었다. 이러한 방송서비스의 유료화 추세는 지상파 방송의 디지털화와 더불어 향후에 더욱 가속화할 것으로 보여 지는데, 최근에는 지상파방송 사업자들도 각 사의 홈페이지를 유료화하여 광고, 콘텐츠 재판매나 유료 콘텐츠 서비스, 전자상거래 등을 통한 수익모델을 추구하고 있다. 결과적으로 이러한 방송서비스의 유료화 추세는 공공서비스로서의 방송의 역할에서 유료서비스인 통신서비스와 마찬가지로 저렴한 요금으로의 접근가능성도 고려해야 함을 의미한다.

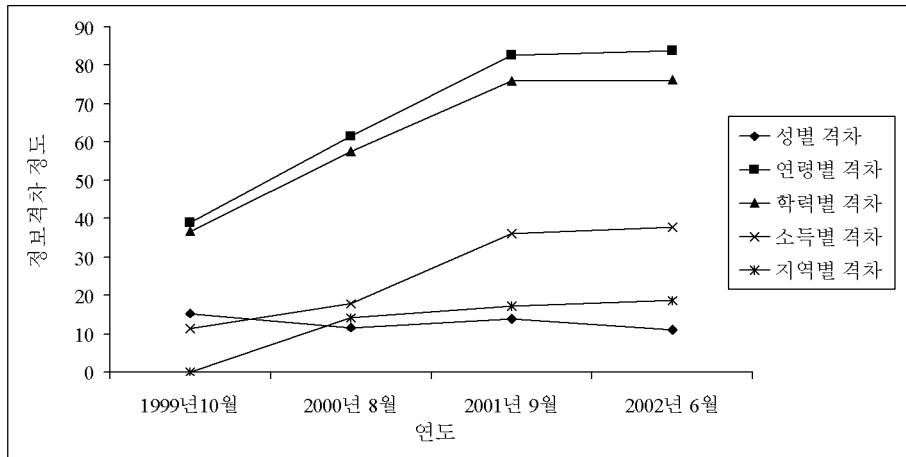
(그림 1) 통신과 방송 융합의 개념도



셋째, 기술발전에 의한 뉴미디어의 도입은 정보격차를 확대시킬 수 있다.⁵⁾ 이는 방송·통신의 융합 등 기술발전으로 인한 다양한 뉴미디어가 등장하고 있는 가운데, 경제적인 능력에 따라서 이용할 수 있는 서비스가 계층간에 차별화 될 가능성이 클 우려가 있다는 의미이다. 즉, 새로운 미디어 환경에서 자기에게 필요한 각종 정보를 받아볼 수 있는 능력을 지닌 사람은 새로운 미디어의 수용으로 인하여 다양한 편익의 제고가 가능하지만 그렇지 못한 계층에는 오히려 새로운 미디어의 등장이 정보격차로 인한 구조적 불평등을 야기할 수도 있다는 것이다. 이에 따라 계층간의 정보격차를 해소하기 위해서는 방송부문에 최소한의 방송이용권을 보장하는 보편적 서비스제도를 도입할 필요성이 있다는 것이다.

5) 박정호·오기환, “고도 보편적 서비스 법제화의 이슈와 정책방안”, 정보통신정책연구원, 『정보통신정책ISSUE 제15권 2호』, 2003. 7. pp.6~11

(그림 2) 국내의 정보격차 추이



자료: 연도별 한국인터넷백서, 한국전산원

3. 향후 전망

이러한 논의를 종합해 보면, 방송·통신의 융합현상, 유료화 추세, 정보격차의 심화 우려 등의 규제환경 변화에 따라 국민들의 최소한의 방송이용권이라는 방송의 보편적 제공의 취지가 침해될 우려가 있는 상황이므로 방송부문에 통신과 유사한 형태의 기본적인 방송서비스의 접근을 보장하는 보편적 서비스제도의 시행이 불가피하다는 것이다. 특히 전국적인 커버리지를 확보하고 있는 유료방송인 케이블방송, 위성방송은 멀티미디어 환경의 다양한 부가서비스 제공이 가능하여 소외계층에게 보편적 서비스의 도입이 필요한 우선적인 대상서비스로 검토되고 있다. 하지만 방송의 보편적 서비스제도의 도입은 공공서비스(public service) 및 수용자복지의 접근방식으로 방송이용권을 보장하는 기존의 규제체계를 전반적으로 개선하는 것으로 방송전반에 미치는 과급효과가 막대할 것으로 보여진다. 이러한 가운데, 향후에는 방송의 보편적 서비스제도와 관련하여 제도 도입의 필요성에 관한 분석보다는, 방송에 보편적 서비스가 제도화되는 경우에 발생할 수 있는 구체적이고 세부적인 정책방안에 관한 다양한 논의가 활성화될 것으로 예상된다.

참고자료:

- [1] 박정호·오기환, “고도 보편적 서비스 법제화의 이슈와 정책방안”, 정보통신정책연구원, 『정보통신정책ISSUE 제15권 2호』, 2003. 7. pp.6~11

[2] 류춘렬·배진한, “위성방송에서의 시청자 권익신장과 보편적 서비스 구현방안”, 방송위원회, 『방송연구 2000년 여름호』, p.153
 [3] 신용희, “보편적 서비스의 역동성과 최근 동향”, ETRI, 2003
 [4] 이상규 외, “새로운 통신환경에 적합한 규제방안 연구”, 정보통신정책연구원, 용역사업 보고 03-05, 2003. 12, p.26
 [5] 연도별 한국인터넷백서
 [6] <http://kids.itfind.or.kr:8888/WZIN/jugidong/1104/110404.htm>
 [7] <http://www.youngmedia.tv/wwwb/data/board1/bo009.hwp>

일본 총무성, 주파수 재편방침 책정

통신방송연구실 책임연구원 한은영
 (T. 570-4236, hey@kisdi.re.kr)

일본 총무성은 2003년 7월 30일 정보통신심의회로부터 ‘중장기 전파이용의 전망과 행정의 역할: 전파정책비전’에 대한 답신을 받았다. 그리고 이 답신의 제언을 바탕으로 세계 최첨단의 무선 브로드밴드 환경을 구축하기 위해, 전파 개방 전략의 일환으로 지난 10월 10일 주파수 재편 방침을 책정하였는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

〈표 1〉 5년 후(2008년)까지의 주파수 재편 기본방침

주파수대	주요 재편대상 주파수	유의사항
800MHz대	MCA(멀티채널 액세스 시스템) 등에 분배된 주파수의 일부(8MHz 폭)	MCA 등에 분배된 주파수의 재편과 이를 이용한 800MHz대 휴대전화의 상향·하향 주파수의 변환을 단계적으로 실시
	800MHz대 휴대전화의 상향·하향의 주파수 변환(국제적 정합성을 위한 역전환)	
2GHz대	국제적으로 IMT-2000(제3세대 휴대전화)에 분배된 주파수(2010~2025MHz)	
1.7GHz대 2.5GHz대	국제적으로 IMT-2000에 추가 배분된 주파수(1710~1885MHz, 2500~2690MHz)의 일부	기존 또는 미래의 위성시스템을 고려하여 국내 추가 분배

우선, 이동통신 시스템에 대해서는 향후 고도화·이용 확대에 따라 ‘전파정책비전’에서의