

## 主 題

## 통신·방송의 융합 현황과 향후정책과제

정보통신부 정책총괄과장 류 필 계

## 차 례

1. 통신·방송 융합의 의미와 원인
2. 통신·방송융합의 전개과정과 새로운 서비스의 등장
3. 주요 선진국의 통신·방송 융합정책 동향
4. 우리나라 통신·방송 융합 현황 및 문제점
5. 통신·방송융합에 대응한 정책방향
6. 맺음말

세계 각국의 통신, 방송산업이 급변하고 있다. 디지털화, 광대역화 등의 기술발전으로 종전까지 각각 별도의 영역으로 존재하던 방송과 통신분야가 서로 융합함으로써 기존의 미디어질서를 근본적으로 변화시키고 있다. 방송사업자와 통신사업자가 합쳐지고, 통신망과 방송망이 융합하여 하나의 네트워크에서 방송과 통신서비스가 동시에 제공되고 있으며, 인터넷방송, VOD등과 같은 통신과 방송의 경계영역에 있는 새로운 서비스가 등장하고 있다.

이러한 통신, 방송환경의 변화는 세계 각국으로 하여금 통신과 방송에 대한 기존의 규제틀에서 벗어나 새로운 패러다임에서 법제도와 정책을 마련하도록 요구하고 있다. 세계 각국은 최근 통신·방송 사업자간의 상호진출을 허용하는 등 통신과 방송의 융합추세에 적극 대처하고 있어 우리나라도 이에대한 정책적 대응이 필요한 시점이다.

여기서는 통신·방송 융합의 의미, 원인과 전개과정, 주요 선진국의 정책동향을 살펴보고 앞으로의 정책방향을 제시해 보고자 한다.

## 1. 통신·방송 융합의 의미와 원인

우선 통신과 방송의 개념정의를 법령에서 살펴보면 통신이란 “유선, 무선, 광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것”(전기통신기본법)이라 정의되어 있고 방송이란 “정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도, 논평 및 여론과 교양·음악·오락·연예 등을 공중에게 전파함을 목적으로 방송국이 행하는 무선통신의 송신”(방송법), “방송프로그램을 기획·제작 또는 편성하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것”(새방송법안)이라고 정의되어 있다.

이러한 법적 개념에서도 나타나 있듯이 일반적으로 통신은 “특정인 사이의 양방향 정보전달을”, “방송은 불특정 다수에 대한 일방향적 정보전달을” 의미한다고 정의하여 양자를 구별하여 왔으며 이에 따라 통신은 사생활 보호차원의 통신비밀보장과 기술적 규제를 중시하고 방송은 전파자원의 희소성과 사회적 영향력으로 인해 공공성을 중시하여 내용규제를 강조해 왔다.

&lt;표&gt; 전통적 의미의 통신, 방송비교

구분	서비스유형	전달과정	수용자 특성	사회적 영향	주요권리
통신	음성, 데이터	1:1, 쌍방향	능동적	작다	통신의 비밀
방송	영상	1:다수, 일방향	수동적	크다	수신의 자유

그러나 최근에 이르러서는 정보통신기술과 방송기술의 급속한 발전으로 통신에서도 다수에게 정보전달이 가능하게 되고, 방송에서도 양방향 정보통신이 가능해지는 등 통신과 방송의 전통적 개념에 맞지 않는 즉 전통적 경계영역이 사라지는 현상이 일어나게 됨에 따라 이를 “통신·방송융합”이라는 용어로 지칭케 되었다.

이러한 통신·방송융합의 가장 근본적인 발생원인은 무엇보다도 정보통신기술의 발전에 따른 것이다. 즉 디지털화 및 압축기술, 양방향 망지능화기술, 광대역 기술, 사용자 인터페이스기술 등의 기술이 급속히 발전됨에 따라 통신, 방송의 구별기준이 허물어지게 되었고 이러한 현상은 향후에는 소비자의 수요, 기업의 적극 참여, 규제완화 및 제도개선 등을 통해 더욱 가속화될 전망이다.

## 2. 통신·방송융합의 전개과정과 새로운 서비스의 등장

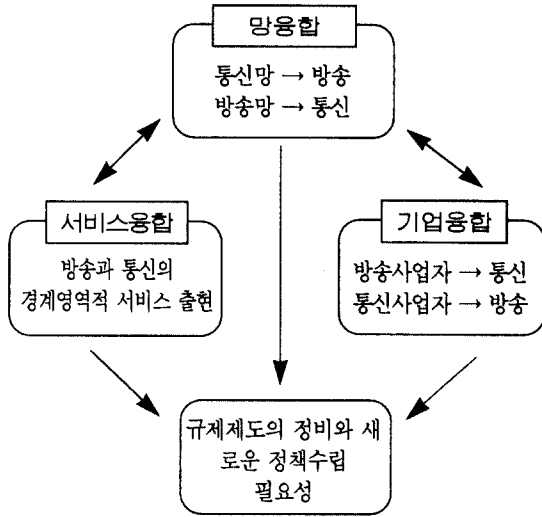
통신·방송의 융합현상은 망의 융합, 서비스의 융합, 사업자의 융합이라는 세가지 측면에서 설명될 수 있다.

우선 망의 융합은 통신망과 방송망의 구분이 점차 불명확해지는 것을 말한다. 즉 통신이 방송망을 통하여도 전송되고, 또 방송도 통신망을 통해서도 가능해지는 것을 의미한다. 이러한 망의 융합은 통신망의 광대역, 초고속화, 방송망의 쌍방향화가 기술적으로 가능해져 나타나고 있다. 세계 각국은 21세기 정보화사회에 대비하기 위해 정보통신인프라 구축을 활발히 추진하고 있는 데 미국의 ‘NII’, 유

럽의 ‘TEN’, 일본의 ‘신사회자본’, 우리나라도 ‘초고속정보통신망’ 계획이 모두 같은 맥락이다. 이러한 정보고속도로가 구축되면 기존의 통신, 방송 등 개별매체들이 제공했던 서비스를 통합한 서비스(full service network)와 쌍방향성의 고도서비스가 실현될 것이다. 이렇게 보면 망의 융합이란 초고속정보통신망 구축과 같은 개념으로 볼 수 있다.

두번째는 서비스의 융합인데 이는 방송과 서비스의 구분이 불분명해지는 것을 뜻한다. 즉, 방송에서 불특정다수가 아닌 특정인에 대한 수신을 목적으로 하는 양방향 서비스가 증가하고 통신분야도 다수의 수신자에게 제공되는 일방향성 서비스가 증가하는 것을 의미한다. 이를 흔히 종래의 방송과 통신의 기준에서 볼때 구분이 불분명한 “경계영역적 서비스”라 표현하고 있으며 그 대표적인 예로는 통신망을 이용한 방송서비스로서 주문형비디오(VOD), 인터넷/PC방송, 전광망뉴스 등이 있고 방송망을 이용한 통신서비스로서는 CATV을 이용한 전화·인터넷서비스, FM방송전파를 이용한 무선호출 등이 있다.

세번째, 사업자의 융합은 방송사업자와 통신사업자의 구분이 점차 불분명해지는 것을 말한다. 그 원인으로서는 방송사업자와 통신사업자가 연합, 합병 등에 의하여 하나가 되기도 하고, 한 분야의 사업에 종사하던 사업자가 다른 분야로 진출하여 생기도 한다. 방송, 통신, 영화, 신문 등 미디어산업간에는 사업상 진입규제를 유지하는 것이 통상적인 관례이지만 망과 서비스의 융합은 통신, 방송산업간의 융합으로 이어지고 있다. 멀티미디어시대에 정보통신산업의 국제경쟁력을 제고하기 위해 최근 선진 주요국은 신문, 방송, 통신매체간 겸영을 허용하는 추세이다.



### 3. 주요 선진국의 통신·방송 융합정책 동향

#### 1) 통신·방송융합 추세에 맞춰 적극적인 정책 추진

통신과 방송의 융합은 단순한 기술차원에서의 융합이 아니라, 네트워크, 기기, 서비스, 사업자간의 융합을 의미하는 혁명적인 미디어구조 개편이라 할 것이다. 미국, 영국 등 선진 각국은 이러한 변화를 제도적으로 적극 수용하고 있다. 이들 국가들의 공통적 정책방향은 통신사업자와 방송사업자의 융합을 허용함으로써 산업경쟁력을 강화하는 한편, 서비스의 융합추진을 통해 소비자의 편의를 증진한다는데 있다.

우선 미국은 '96년 통신법을 개정하여 통신과 방송의 융합을 가속화하고 있다. 지금까지 구분해온 전화사업자와 CATV사업자간의 상호진입을 허용하고, 방송국 네트워크와 CATV의 동시소유 허용등 방송사의 소유규제를 완화하였다. 이에따라 지난 '96년 7월에 있었던 마이크로소프트와 NBC의 MSNBC설립 등 전화, CATV, 컴퓨터 회사들간의 합병, 인수

및 전략적 제휴가 활발히 진행되고 있다.

일본은 특히 CATV망을 통한 전화, 인터넷등 통신서비스를 함께 제공하는 멀티미디어화(Full Service Network)를 통한 통신·방송 융합 촉진정책에 우선 순위를 두고 있다. CATV서비스의 구역제한완화, MSO허용등 CATV 규제를 완화하고, '94년 7월에는 CATV사업자에 대한 제1종 전기통신사업 경영을 허용하였다. 한편 '96년 6월 우정성 산하 "21세기 방송과 통신융합에 관한 간담회"에서는 관계법령을 개정하여 방송과 통신의 융합을 촉진하도록 제안하고 있다.

영국은 '84년 유럽에서 처음으로 CATV사업자와 전화사업자의 상호참여를 인정하였으며, '96년에는 방송법을 개정하여 미디어 소유규제완화 정책을 추진하고 있다. 즉 신문사, 지상파TV도 케이블, 위성방송에 진입을 허용하였으며, 거대통신사업자인 BT(British Telecom)도 방송산업진출을 허용하고 있다.

#### 2) 통신·방송관련 법제, 정책·규제기관은 자국의 특성에 맞게 구성·운영

주요국들의 통신·방송 융합정책의 틀을 법체제와 정책·규제기구의 기준에서 보면 우선 미국은 통신·방송을 단일법제화하고 단일의 정책규제기구를 통해 통신·방송 융합정책을 추진하고 있으며 일본은 통신·방송을 별도의 법으로 규율하면서 경제영역적 서비스가 등장할 때마다 그것을 통신과 방송으로 구분하여 각각 관련법으로 규율토록 하되 이를 단일의 정책·규제기구가 담당토록 하고 있다.

한편 영국은 통신과 방송을 별도의 법, 정책·규제기구로 규율하고 있으며 다만 경제영역적 서비스가 등장하면 그것을 통신과 방송으로 구분하여 각각 관련법에서 규율토록 하고 있다.

독일은 통신과 방송을 별도의 법, 정책·규제기구로 규율하되 경제영역적 서비스에 대해서는 제3의 법(멀티미디어법)을 통해 두개의 정책·규제기구가 규율토록 하고 있다.

<표> 주요국의 통신 · 방송관련 법제, 정책기관 및 규제기관

주요국	구 분	법 제	정 책 기 관	구 제 기 관
미 국	통 신 방 송	통신법	연방통신위원회 (FCC)	연방통신위원회 (FCC)
일 본	통 신 방 송	전기통신사업법 방송법, 전파법	우정성	우정성
영 국	통 신 방 송	통신법 방송법	통신부 문화매체부	전기통신청 독립TV위원회
독 일 <sup>주1)</sup>	통 신 방 송	텔레커뮤니케이션법 방송국가 조약	연방우정성 (주)미디어관리청	연방우정성 (주)미디어관리청

주1) 새로이 나타나는 뉴미디어의 규율을 위해 멀티미디어법 제정('97)

#### 4. 우리나라의 통신 · 방송융합 현황 및 문제점

##### 1) 사업자들을 중심으로 시범서비스를 활발히 운영

우리나라에서도 사업자들의 통신 · 방송융합 서비스 추진 등 융합현상이 나타나고 있다.

한국통신은 서울 등 6대 도시 1,500가입자를 대상으로 VOD시범사업을 추진하고 있으며, 95. 12월부터 여의도중심으로 사무실과 주택가를 광케이블로 연결하는 지역단위의 초고속정보통신망 실험 운영계획에 VOD, 원격교육, 영상전화, 전자신문 등을 제공하는 멀티미디어 시범사업을 추진중에 있다.

또한 여러 신문사에서 전광판방송을 시행중에 있고, 특히 조선일보는 자체 위성기지를 설치, 무궁화위성을 통해 영상정보를 30여개 전광판과 2,000여개 은행지점의 옥내전광판을 통해 공급하고 있다.

SK텔레콤, 금호텔레콤 등이 '96년부터 무선 CATV시범서비스를 실시중에 있고, 두루넷은

CATV망을 이용한 상용 인터넷서비스를 제공하고 있으며, 방송사뿐만 아니라 (주)사조커뮤니케이션의 큐넷온라인 등에서 인터넷방송이 실시되고 있다.

##### 2) 법제, 정책 · 규제기관의 이원화로 적극적인 인 육성 · 지원에는 한계

위의 예에서 보듯 우리나라도 통신과 방송의 융합은 현실로 다가오고 있다. 그러나 우리나라에서는 통신과 방송에 관한 법령, 규제기관, 정책수립 및 집행등이 이원화되어, 통신 · 방송융합에 대비한 종합적인 정책수립과 제도개혁, 관련산업육성에는 미흡한 실정이다.

방송국 허가는 추천과 허가기관이 상이한 2단계 구조로 이루어져 민간의 불편과 행정낭비를 초래하였고, 방송정책상의 부처간 역할마찰로 인하여 종합유선방송(CATV)과 중계유선방송사업자간의 갈등, 위성방송 도입 지연 등 혼선이 야기하고 있으며 향후에도 갈등의 소지를 내포하고 있다.

한편 방송은 방송위원회, CATV는 종합유선방송위원회, 영화 · 비디오 등영상물은 한국공연예술

<표> 우리나라의 통신, 방송관련 법제 및 정부기구

구 분	법 제	정책기관	규 제 기 관	
			기술·경제적 규제	사회·문화적 규제
통신 방송	전기통신 기본법, 전파법 방송법, 종합 유선방송법	정보통신부 문화관광부	통신위원회 문화관광부	정보통신 윤리위원회 방송위원회, 종합유선방송위원회

진흥협의회(중전 공연윤리위원회), 통신은 정보통신윤리위원회에서 각각 독립적인 심의기준에 의거 내용규제를 담당하고 있다. 따라서 동일 영상물이 방송, CATV, CD-ROM, PC통신을 통해 각각 전송되거나 유통될 때, 사업자는 각각 별도로 심의를 받아야 하는 불편이 상존하고 있다.

또한 전기통신기본법, 전파법, 방송법, 종합유선방송법등 통신·방송·CATV 등 정보전달 매체별로 분리된 법률체계 및 진입규제로 통신·방송융합에 의해 나타나는 신규 서비스의 도입이 지연되고 관련 산업의 발전이 저해될 소지가 크다. 즉 VOD, 전광판방송 등 새로운 서비스에 대해 통신법을 적용할 것인지, 아니면 방송법을 적용할 것인지에 대한 법적용상의 혼란과 규제관할권을 둘러싼 다툼이 야기되고 있다.

### 5. 통신·방송융합에 대응한 정책방향

통신과 방송의 이원적 규제체계는 통신과 방송의 융합추세에 따라 산업구조의 재편에 걸맞는 통합된 규제정책 패러다임이 요구되고 있다.

우리나라도 '96. 12월 전기통신사업법을 개정해 기간통신사업자의 CATV망을 통한 통신서비스 제공을 허용하는 등 기술발전과 세계적 추세에 대응하여 정책적 노력을 강화하고 있으나, 아직은 미흡한 실정에 있다. 통신과 방송정책을 일관성있게 추진하고 관련산업을 전략적으로 육성하기 위해서는 다음과 같은 정책적 대응이 이루어져야 할 것이다.

#### 1) 통신·방송 융합시대에 맞는 법·제도 정립

통신, 방송, CATV등 매체별 규제제도의 일관성을 유지하고 새롭게 등장하는 다양한 경제영역적 서비스들을 수용하기 위해 통신과 방송을 종합적으로 규율하는 단일법령체계가 모색되어야 한다. 미국은 '96년 통신법을 개정하여 통신법내에 전기통신, 방송, 케이블서비스를 포괄하고 있다. 단시일 내에 통신과 방송관련 법규를 하나로 묶기란 어려우므로 장기적으로 단일화를 추진하되, 단기적으로는 통신법과 방송법을 별도로 유지하고 각각의 법령개정을 통해 통신·방송융합 패러다임에 맞게 개정해 나가는 것이 현실적이라 하겠다.

이와 관련하여 현재 국회상정을 앞두고 있는 새 방송법안의 내용중 몇가지 사항에 대해서는 심도있는 검토가 필요하다. 우선 새방송법안에 따르면 대기업, 언론사, 외국자본의 종합유선방송, 위성방송 참여를 제한하고 있으나 대규모 투자·운용자금을 확보하고 선진경영기법의 원활한 습득을 통해 방송산업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 방송시장의 소유 및 진입규제를 과감히 완화하는 것이 무엇보다도 필요하다. 그동안 방송의 공공성을 강조하여 강력한 정부규제가 행해져 왔으나 위성방송, CATV 등 뉴미디어출현으로 방송의 산업적, 경제적 측면을 중시하는 세계적 추세를 거스를 수 없게 되었다. 특히 WTO, IMF체제하에서는 미국 등 선진국의 우리나라 방송산업에 대한 개방요구를 막을 수 없을 것이므로, 진입장벽을 완화함으로써 국내 미디어기업들의 경쟁과 경영다각화로 국제경쟁력을 갖출 수 있도록 해야 한다. 아울러 CATV사업자본

야를 보면 새방송법안은 제한적이거나 종합유선방송국(SO)와 프로그램공급업자(PP)의 겸영을 허용하였으나 산업경쟁력을 강화하고 경영개선을 유도하기 위해서는 종합유선방송국(SO), 프로그램공급업자(PP), 전송망사업자(NO)간의 겸영을 모두 허용하여야 한다. 또한 CATV와 중계유선방송의 역할, 기능문제는 우선 진입, 영업 등 모든 규제를 대폭 완화하여 시장원리에 의한 경쟁을 통해 유선방송사업 전체를 활성화하고 향후에는 단일의「유선방송」제도로 법적 통합을 추진해 나가는 것이 바람직하다.

한편 중장기적으로는 통합통신방송법안의 마련과 관련하여 무엇보다도 사업자구분에 관한 심도있는 논의가 있어야 할 것이다. 현재는 정보의 형태, 사용자인터페이스에 의해 통신사업자, 지상파방송사업자, CATV사업자 등으로 구분되고 있으나 이는 통신·방송융합시대에는 맞지 않는 분류이기 때문에 사업자의 분류기준을 내용물(Contents), 서비스, 네트워크로 하여 정보제공사업자, 정보서비스사업자, 정보망사업자로 분류하는 체제의 도입을 검토하여야 한다. 특히 정보제공(Contents)사업자와 관련해서는 디지털 압축기술을 핵심으로 하는 통신·방송융합의 기술적 추세가 아날로그시대와 비교할 때 엄청난 콘텐츠상품의 수요를 창출한다는 점을 고려하여 수요자를 충족시키는 질 좋은 상품이 시장원리에 의해 공급될 수 있도록 철저한 규제정비를 통해 자유경쟁체제를 마련하여야 할 것이다.

## 2) 통신과 방송에 대한 정책기능의 일원화

아울러 통신과 방송에 관한 정부의 정책기능이 정보통신부와 문화관광부로 2원화되어 정책수행의 효율성이 저하되고 있으므로 통신, 방송의 융합으로 새롭게 전개될 산업구조의 변화에 대응하고, 신규서비스 도입을 촉진하며, 일관된 정보통신망의 고도화정책을 시행하기 위해서 통신과 방송을 포괄하는 일원화된 행정체제를 시급히 구축하여야 한다. 미국의 FCC, 일본의 우정성, 호주의 통신예술

성(94년부터)은 통신·방송을 함께 관장하여 종합적이고 체계적으로 정책을 수행하고 있으며, 이탈리아도 '97년 통신방송 통합규제기관을 신설하는 등 주요 선진국들이 융합추세에 능동적으로 대처하고 있음에 주의를 기울여야 한다.

## 3) 통신과 방송관련 규제위원회들의 재정립, 통합 필요

또한 통신·방송융합추세에 따라 각종 규제위원회의 기능이 합리적으로 조정되어야 한다. 우선 정보통신윤리위원회, 방송위원회, 종합유선방송위원회 등에 산재되어 있는 내용(컨텐츠) 심의·규제기능 즉 사회문화적 규제기능은 하나의 위원회로 통합하여 최소한의 사후규제로 전환하는 것이 필요하다. 이는 멀티미디어시대에는 통신과 방송의 구분이 모호한 서비스가 속출하여 심의주체, 심의기준의 구분이 뚜렷하지 않을 것이기 때문에 심의기구를 통합하여 심의하는 것이 미디어정책상 바람직하기 때문이다.

한편 통신사업의 경쟁에 따라 부각되고 있는 공정경쟁관련 기술경제적 규제는 통신위원회가 수행하고 있으나, 통신·방송 융합추세에 맞춰 통신분야 뿐만아니라 방송분야의 공정경쟁관련 규제도 담당할 수 있도록 가칭 "통신방송위원회"로 개편하여 전문규제기관으로 육성하는 것이 바람직하다.

## 6. 맺 음 말

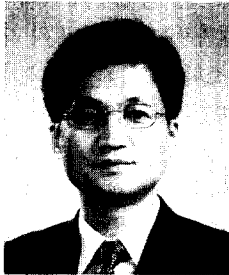
통신·방송기술의 급속한 발전과 새로운 서비스에 대한 이용자들의 욕구가 증대되면서 통신과 방송의 융합이 가속화되고 있으나 법·제도적으로는 여전히 분리되어 있으며 통합여건도 성숙되어 있지 못하다.

특히 통신·방송융합을 범정부차원에서 효율적으로 대처하기 위해서는 정책기관의 단일창구화가 무엇보다도 중요하나 이익집단간의 대립으로 인해 아

적은 요원한 실정이다. 이러한 때에 오랫동안 방송과 통신을 분리하고 관장기관을 달리해오던 영국이 지난 5월 21일에 방송과 통신분야를 통합하자는 정부기구 개편안을 하원이 중심이 되어 제출한 것은 우리에게 시사하는 바가 크다. 동 개편안에 따르면 방송정책을 담당하고 있는 문화매체부와 통신정책을 담당하고 있는 통신부를 통합하여 통신부(Department of Communications)를 신설하고 전기통신청, 독립TV위원회 등 방송, 통신 규제기구도 통합하여 통신규제위원회(CRC : Communications Regulation Commission)을 설치할 것을 제안하고 있다.

이처럼 통신·방송 융합 현상에 대한 세계 선진

국들의 반응은 직제 개편과 규제개혁이라는 적극적 대응방향으로 나아가고 있어 우리도 이에 대한 대책마련이 시급하다. 정보통신부에서는 이러한 선진 추세에 발맞추기 위해 우선 문화관광부 등 관련기구와의 공동연구를 위한 추진체계를 구축하여 법률체계의 일원화, 정책과 규제기구의 통합, 규제방식의 전환 및 진입규제 완화 등을 우선적으로 협의해 나갈 예정이다. 아울러 관련 산업의 경쟁력 강화를 위해 핵심기술개발 지원 및 서비스의 보급 확대, 상호접속과 상호 운용성 확보를 위한 표준화 추진 등 제반지원방안을 적극적으로 마련해 나갈 방침이다.



류 필 계

- 1979 고려대학교 정치외교학과 졸업
- 1988 오슬라호마대학교 대학원 경영학과 졸업
- 1979 행정사무관 시보
- 1989 체신부 통신정책국 정보통신과
- 1991 체신부 통신정책국 정보통신기획과
- 1992 안동우체국장
- 1992 체신부 공보담당관
- 1993 통신정책실 통신위성과장
- 1994 정보통신정책실 정보통신과장
- 1995 정보통신정책실 기술기획과장
- 1996 정보통신정책실 정책총괄과장