

# 방송·통신 융합서비스의 적정 규제 방안

서비스의 공공재적 속성과 양방향적 특성을 중심으로

이상우·곽동균\*

(정보통신정책연구원 책임연구원·인디애나 주립대학교 박사과정)

방송·통신의 융합이 진전됨에 따라, 방송과 통신이 분리되어 규제되는 현재의 법과 제도는 상당한 문제점을 일으키고 있다. 통신망과 방송망 허가의 실질적인 권한이 규제 기관별로 분리되어 있기 때문에 통신망과 방송망의 융합에 따른 이중규제의 문제뿐만 아니라 새롭게 탄생하고 있는 신규 융합서비스를 어떠한 서비스로 분류할 것인가에 대한 논란도 제기되고 있다. 따라서 원활한 방송·통신의 융합을 촉진시키고 기존의 방송과 통신 산업의 지속적인 발전을 도모하기 위하여 방송과 통신에 대한 합리적인 규제 차등화 기준과 방송과 통신의 중간영역에 위치한 서비스들에 대한 새로운 규제환경이 필요하다.

그러나 아직 방송과 통신의 융합에 적절히 대응하기 위한 사회적 합의는 이루어지지 않은 것으로 보인다. 비록 2004년 3월에 새로운 방송법이 통과되었지만, 통과된 방송법을 살펴보면 방송과 통신의 개념에 대한 논리적인 기준을 적용하기보다는 두 기관의 이익을 어느 정도 충족시킨 미봉책에 불과하다고 결론지를 수밖에 없다. 이는 새로운 유형의 서비스가 도입되었을 때, 정보통신부와 방송위원회가 또다시 소모적인 논쟁을 되풀이할 수밖에 없음을 의미하고, 이는 통신방송 융합서비스에 대한 논쟁이 여전히 일종의 '규제의 아노미 상태'에서 벗어나지 못하고 있음을 암시한다.

따라서 본 연구는 방송과 통신의 융합 환경 속에서 전통적인 방송과 통신의 개념에 바탕을 둔 서비스의 분류가 어려워지고 있음을 지적하고, 환경변화에 부합하는 새로운 융합서비스의 개념을 방송과 통신의 공공재적 특성과 양방향적 특성에 기반하여 이해해 보고자 한다. 특히 본 논문은 방송과 통신의 융합현상에 대한 '논의의 정체'를 극복하기 위한 대안으로, 기존의 논의의 틀을 발전적으로 해체하고, 이를 서비스의 본질적 속성이라는 '근원적 태생'을 기준으로 재구성함으로써, 관련 규제 체제의 정비에 지침을 마련할 필요성을 인식하는 데서 시작하였다. 즉, 임기응변적인 자의적 구분을 탈피하여, 기술적 특성과 그로 인해 비롯되는 서비스의 본질적 차이를 복합적으로 고려한 융합서비스의 적정 규제 기준을 제시해보고자 하는 것이다.

키워드: 방송·통신의 융합, 융합서비스, 공공재, 양방향적 특성

\* leesw726@kisci.re.kr, ikkwak@indiana.edu

## 1. 문제제기

방송과 통신이 분리되어 규제되는 현재의 법과 제도는 상당한 문제점을 일으키고 있다는 것이 공통된 지적이다. 특히 우리나라의 경우 현재 통신망과 방송망 허가의 실질적인 권한이 규제기관별로 분리되어 있기 때문에 통신망과 방송망의 융합에 따른 이중규제 문제는 지속적으로 논란을 일으키고 있다. 따라서 원활한 방송·통신 융합을 촉진시키고 기존의 방송과 통신 산업의 지속적인 발전을 도모하기 위하여 방송과 통신에 대한 합리적인 구분 기준과 방송과 통신의 중간영역에 위치한 서비스들에 대한 새로운 규제환경이 필요하다는 것은 이미 많은 연구들과 정부기관에서 여러 차례 지적되어 왔다.

그러나 이러한 논의가 시작된 지 상당한 시간이 지났음에도 불구하고, 아직 방송과 통신을 구분하는 뚜렷한 기준이나 체계적 구분 사례 등에 대한 사회적 합의는 이루어지지 않은 상황이다. 물론, 나름대로의 성과가 없었던 것은 아니다. 2004년 3월, 방송위원회와 정보통신부가 수개월째 논란이 되어 왔던 방송법 개정안에 합의를 도출하여 방송법 개정안이 국회의 본회의에서 통과되었기 때문이다. 통과된 방송법에 따르면 신규서비스인 DMB를 ‘이동멀티미디어방송’으로 정의하고, 쇼핑, banking, 주식, 게임 등 다양한 양방향 서비스를 제공하는 데이터방송의 개념을 방송법안에 신설하였다. 그러나 인터넷통신의 경우는 서비스 성격이 데이터방송과 거의 동일함에도 불구하고 정보통신부의 의견을 받아들여 데이터방송의 범주에 포함시키지 않았다고 밝히고 있다. 또한 방송법 개정안에서 통신망을 이용한 방송콘텐츠 제공을 새롭게 정의하였던 ‘별정방송’의 개념은 정보통신부의 의견을 받아들여 방송의 개념에서 삭제하기로 하였다. 결국 방송위원회와 정보통신부, 두 기관은 방송과 통신을 구분할 수 있는 논리적인 타당성을 제시하여 장기적인 관점에서 융합서비스들에 대한 적절한 규제 방안을 도출했다기보다는, 서로의 관할권을 일부 유지하면서 변화하는 양상을 조금 더 지켜보자는 식의 임시방편적인 합의안을 도출했다고 볼 수 있다. 이런 미봉책은 결국 새로운

유형의 서비스가 도입될 때마다, 양 기관이 또다시 소모적인 논쟁을 되풀이할 수밖에 없는 요인으로 작용할 수 있다.

이처럼 방송·통신 융합서비스에 대한 논쟁은 여전히 일종의 ‘규제의 아노미 상태’에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 판단된다. 융합서비스의 활성화 저해 요인 중 상당부분이 ‘규제 자체’에 있다기보다는, ‘어떤 식으로 규제될지가 불분명한데 있다’는 것을 생각해보면, 이런 식의 ‘임시방편적’ 개선안의 한계는 더욱 명확하다.

이런 문제의식에서 본 연구는 환경변화에 부합하는 새로운 융합서비스의 규제방안을 서비스의 공공재적 속성과 양방향적 특성에 기반하여 제시하고자 한다. 특히 본 논문은 기존 논의의 틀을 발전적으로 해체하고, 이를 서비스의 본질적 속성이라는 ‘근원적 태생’을 기준으로 재구성함으로써, 융합서비스의 규제방안에 지침을 마련할 필요성에서 시작하였다. 즉, 임기응변적이며, 규제기구 사이의 역학관계 등에 의해 좌우되는 서비스의 분류문제를 극복하고, 기술적 특성과 그로 인해 비롯되는 서비스의 본질적 차이를 복합적으로 고려해서, 누구나 예측할 수 있는 ‘서비스 속성에 따른 일관된 적정 규제 방안’을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

## 2. 방송과 통신 융합에 대한 기존 연구

### 1) 방송·통신 융합의 개념

전통적인 통신법과 방송법은 정책 및 규제목적, 법적 정의 및 규제체계 측면에서 뚜렷이 구분되어 왔다. 즉, 정책 및 규제대상인 통신망과 방송망, 통신서비스와 방송서비스, 통신콘텐츠와 방송콘텐츠가 확연히 구분될 수 있었기 때문에, 방송과 통신은 정책 및 규제의 중복 또는 공백이슈에서 자유로울 수 있었다. 그러나 별개의 분리된 영역이었던 통신부문과 방송부문이 기술의 발전과 수요의 다양화에 따라, 망과 서비스의 구분이 점차 소멸되어

가면서 산업구조 및 제도의 측면에서도 지속적인 통합이 이루어지게 되었는데, 이러한 현상을 방송과 통신의 ‘융합(convergence)’이라고 한다.

융합이라는 개념은 여러 가지 현상을 포괄적으로 가리키는 것으로 현재까지 기관 및 연구자별로 여러 가지 정의를 제시하고 있다. 융합은 현재의 경제 주체들 사이의 기술적·규제적 경계가 모호해지는 현상이라고 정의하고 있다(OECD, 1992). OECD(1992)는 또한 방송·통신의 융합이 네트워크, 서비스 및 기업조직이라는 세 차원에서 진행되고 있다고 주장하였다. 네트워크의 융합은 통신망을 통한 방송서비스, 방송망을 통한 통신서비스가 가능해지면서 통신망과 방송망의 구분이 점차 불분명해지는 것을 의미하고, 서비스의 융합이란 망의 광대역화, 양방향화와 더불어 콘텐츠가 디지털화되면서 방송과 통신의 속성을 모두 가진 서비스가 출현하는 것을 일컫는 것으로, 인터넷방송, 주문형 방송, 데이터방송과 같은 사례들을 들 수 있다. 한편, 기업의 융합은 기존의 통신이나 방송기업이 다각화 전략의 일환으로 수직적, 수평적 결합 형식의 인수·합병을 시도하거나, 지분 투자, 신규 사업 추진, 혹은 전략적 제휴 등을 통해 서로의 영역에 대한 사업을 전개하는 형식으로 진행된다. 우리나라에서도 많은 연구들이 융합의 차원을 네트워크, 서비스, 단말기의 차원에서 설명하고 있다(정보통신정책연구원, 1997; 최양수, 2001; 김도연 외, 2001; 김대호, 2002).

한편, 융합의 동인에 대해서는 대체로 기술발전과 인간 커뮤니케이션의 확장 욕구를 그 근원으로 보는 것이 일반적이다(김도연 외, 2001; 주정민, 2003). 즉, 방송과 통신의 융합이란 발달된 디지털 정보기술에 힘입어 통신의 양방향성과 방송의 광대역성을 함께 추구함으로써 인간 커뮤니케이션 능력을 확장시키려는 노력의 결과라는 것이다.

## 2) 융합으로 인한 법제도 및 규제체계의 문제점

### (1) 해외 사례

새로운 융합서비스가 도입되면서 나타나는 규제체계의 혼란에 대한 문제

점들과 이에 대한 해결방안을 제시하는 많은 연구들이 있었다. 유럽연합에서 제출한 녹서는 융합이 진전됨에 따라 나타나는 새로운 서비스의 도입이 과거 영역별 규제환경 때문에 늦추어지고 있는 문제점을 지적하였다. 특히 새로운 융합서비스에 대한 규제체계가 정립되어 있지 못한 현실이 융합서비스에 대한 투자를 저해함으로써 정보사회로의 진전을 막고 있다고 주장하였다(European Commission, 1997). 2002년 3월 유럽연합에서 채택된 통신규제체제(telecommunication regulatory framework)는 이러한 문제점들을 인식하고 융합에 대처하는 보다 혁신적이고 대담한 해결방안을 제시하였다(European Union, 2002). 즉, 유럽연합은 대부분의 통신규제가 시장지배력의 남용(혹은 시장지배력의 가능성)을 방지하는 수단으로 작용해야 한다는 경쟁법의 원칙을 기본 전제로 하여, 융합서비스에 대하여 종합적이고 기술중립적인 규제를 적용해야 한다고 주장하였다. 이는 전송되는 서비스가 통신이나 방송이냐의 서비스 성격에 구애받지 않고 모든 전송네트워크와 이를 통하여 제공되는 서비스에 대하여 동일한 규제체계를 적용한다는 것으로 해석될 수 있다.<sup>1)</sup> OECD(2003a)도 기존의 방송·통신의 수직적 분할체계를 개편하여 네트워크에 대하여 단일한 규제를 적용할 것을 내용으로 하는 보고서를 발표하였다. 이 보고서는 전통적인 규제체계가 네트워크와 서비스를 수직 계열화하여 방송과 통신으로 구분하고 있으나, 이러한 규제체제는 융합현상으로 인하여 동일 서비스에 대해 제공되는 망에 따라 상이한 규제가 적용됨으로써, 정책 일관성 및 규제의 중립성을 저해하고 있음을 지적하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 OECD는 네트워크와 콘텐츠로 규제영역을 구분하고 네트워크에 대하여 단일한 규제를 적용하는 방안을 제안하였다.

네트워크와 콘텐츠 규제의 분리방안을 가장 적극적으로 받아들여 융합환경에 적합한 법령 정비를 시도한 국가로서 영국과 프랑스를 주목할 필요가 있다. 통신법과 방송법의 이원화된 법체계를 유지하여 오던 영국정부는 유럽연합의 지침에 따라, 2002년 방송과 통신의 융합 환경에 대처하기 위한

1) <http://europa.eu.int/ISPO/convergencegp/ip164en.html>

새 커뮤니케이션법(안)을 발표하고 2003년 7월, 새로운 커뮤니케이션 법안 (Communications Act 2003)을 제정하였다<sup>2)</sup>. 프랑스에서도 망에 대해서는 통신과 관련된 규제를 일반적으로 적용하고 콘텐츠에 대해서는 규제를 분리 한다는 유럽연합의 원칙을 수용하여 “전자커뮤니케이션법”에 대한 논의가 급진전되고 있다(OECD, 2003b).

비록 독일은 영국이나 프랑스와는 달리 유럽연합의 지침을 받아들이고 있지는 않지만, 방송과 통신의 경계 영역적 서비스가 증가하면서 통신규제 권한을 지닌 연방정부와 방송규제 권한을 지닌 주 정부간의 마찰이 심해지자 법적 공백을 해소하고, 신규 통신서비스와 새로운 미디어서비스를 규율하고자 1997년 정보서비스 및 통신서비스 법률(Gesetz zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations und Kommunikationsdienste, 소위 Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz, 이하 IuKDG)과 미디어 서비스국가협약(Staatsvertrag über Mediendienste, MDStV)을 제정하였다 (Bröhl, 1997). 통신방송 융합과 관련하여 정보서비스 및 통신서비스 법률과 미디어서비스국가협약은 새롭게 탄생하고 있는 경계영역적 서비스에 대한 규정을 하고 있다는 점에서 특이하다.

유럽 국가들에서 공통적으로 나타나는 특징은 기존 법/제도의 한계를 인정하고, 이를 개선함으로써 새로운 융합 시대에 대응하겠다는 움직임이 일관되게 보인다는 것이다. 특히, 전통적인 방송과 통신의 구분 대신, 융합의 진전에 따라 가치시슬상의 ‘콘텐츠’와 ‘네트워크’로 구분하는 것이 대세가 될 것이라는 일반적인 관측을 과감히 규제 환경 개편의 방향으로 삼았다는 점에서 유럽연합의 움직임을 주목할 필요가 있다.

그렇다면, 해외의 활발한 움직임에 비하여 국내의 융합대응 논의는 어떻게 진행되고 있는가?

---

2) 새 커뮤니케이션 법안에 대한 내용은 다음을 참조할 것: Communication Act 2003, [www.ofcom.org.uk](http://www.ofcom.org.uk)

## (2) 국내사례

우리나라에서도 융합으로 인한 규제환경의 변화와 문제점을 지적한 연구가 많은 학자들에 의해 이루어졌다. 미국, 영국, 일본, 프랑스, 독일 등에서 1990년을 전후하여 일어난 방송과 통신의 융합현상에 따른 방송규제 유형의 변화 분석(김국진, 1995), 주요 해외 국가의 통신, 방송 융합 현황과 추세를 소개하고 이를 토대로 통신 방송 융합 산업의 중장기적인 정책수립 방안을 매체별로 제시(조신 외, 1995)한 연구가 이미 1990년대 중반에 시작되었다.

통신 방송 융합에 따르는 규제기구 정립의 필요성과 새로운 규제기구 개편방안에 대한 논의로는 한광집·원우현(1997), 방석호 (1997), 이상훈(1998), 조은기(1999), 윤창빈 외(1999), 이승선(1999), 조은기(1999), 김동욱(2000), 김도연 외(2001), 송종길·최용준(2001) 등의 연구를 들 수 있다. 이들 연구는 융합서비스의 등장에 따른 관할권 문제의 해결이 필요하다고 주장하였다. 이는 정보통신부, 방송위원회, 문화관광부 등 서로 다른 기관에 의해 규제되어 왔던 방송과 통신이 새로운 융합서비스의 도입에 따라 이 분야에 관한 관할이 고유 영역임을 주장하는 관할 기관간의 갈등을 조장할 수밖에 없기 때문에, 관할기관간의 조정이 이루어지지 않으면 융합에 따른 새로운 서비스의 출현이나 활성화가 힘들어지기 때문이다. 특히 이승선(1999)은 융합서비스에 대한 규제기관간의 관할권 경쟁의 이유를 지대추구행위로 설명하면서, 지대추구행위는 관련 부처간의 소모적인 갈등으로 이어지기 때문에 규제 영역에 대한 보다 종합적인 정책적 대응을 할 필요가 있음을 역설하였다.

또한 김창규·곽진희(2001)의 연구는 방송과 통신의 융합추세 속에서 서로 상충하는 법/제도 등을 정비하기 위한 포괄적인 '제안'에 초점을 맞추고 있다. 대체로 기존 법/제도의 문제점을 분석하고, 이를 해소하기 위한 법/제도적 정비방안과 함께, 융합형 서비스들을 위한 구체적 입법 방향과, 규제기구의 정비방향 등에 대해 논하고 있다. 또한 '공연성'과 '한정성'이라는 개념을 가지고 방송과 통신의 중간영역에 해당하는 서비스들을 분류하는 방안

을 제시하고 있다. 그러나 여전히 방송과 통신으로 구분하는 기존의 법체계를 극복하지 못했다는 문제를 가지고 있다.

요약해보면, 대체로 기존의 논의들은 모두 기존 법체계의 상호 충돌을 비판하고, 이를 해소하기 위한 대응책을 주장하고 있다는 공통점이 있다고 하겠다. 그러나 이들 논의들은 대부분 현상적인 ‘대응방안’에만 초점을 맞추고 있다. 특히 이런 모습은 국내 연구에서 더욱 두드러진다고 볼 수 있는데, 유럽연합의 경우 기존의 논의들을 전면적으로 해체하고, 시장지배력이라는 단일 기준을 방송과 통신분야 서비스에 일관되게 적용하지는 혁신적 주장을 펴기에 이르렀는데 비해서, 국내 논의들은 여전히 새로운 서비스의 수용이 가능한 제도 개선에 머물러 있기에 그러하다. 이는 새로운 융합형 서비스들이 전통적인 방송과 통신서비스들의 ‘어떤’ 한계를 극복하기 위해서 나타나고 있다는 사실을 간과하고 있는 데 기인한다. 즉, 융합서비스들을 기존의 서비스들과의 연장선상에서 ‘일관된 논리로 파악할 수 있는’ 틀을 제시하는데 있어서 기존의 연구들이 두드러진 한계를 드러내고 있다는 것이다. 이런 이유로, ‘특정 서비스 등에 대해서 어떤 조항을 개정하거나, 제정하자’라는 식의 논의는 구체화되어 있는 편이지만, 이러한 융합형 서비스들이 등장하게 된 동기가 충분히 반영된 규제 논리 개발에는 다소 미흡할 수밖에 없었던 것으로 판단된다.

### 3. 연구문제

융합서비스에 관한 기존의 연구들은 방송과 통신과 관련된 모든 서비스들을 일관되게 담아내어 각 서비스별로 적정수준의 차등 규제가 가능한 방안을 모색하기보다는, 규제기관의 개편방안에 초점을 맞추고 있거나, 방송과 통신 관련 법령의 규제 범위를 조정하는 방식을 벗어나지 못하고 있다. 또한 규제차등화 방안을 언급하고 있으나, 구체적으로 어떻게 차등화할 수 있는지에 대해서는 뚜렷이 설명을 못하고 있는 한계를 지닌다.

물론 이러한 한계는 현실적으로 각국의 융합서비스 관련 규제현황에서도 그대로 드러난다. 비록 유럽 국가들이 방송이나 통신이냐의 구분보다는 가치사슬상의 콘텐츠와 네트워크에 대한 논의로 발전되어 가고 있다는 것은 주목할 필요가 있지만, 현실적으로 모든 네트워크를 동일한 시장으로 간주하여 이에 대한 단일 규제체계를 적용하는 것은 시기상조라고 볼 수 있다. 특히 현실적으로 각 네트워크들의 시장지배력을 동일한 수준에서 평가할 수 있는지 여부조차 불분명하며, 지금 당장 이런 ‘동일 기준’을 적용하겠다고 나설 경우, 사회적 규제 여건이 성숙할 때까지는 극도의 혼란이 불가피할 것으로 예측된다. 또한 그 동안 새로운 매체 혹은 서비스들과 기존의 전통적인 그것들이 상당기간 공존하면서 경쟁하였다는 전례로 보아, 융합 서비스의 경우에도 더 진전된 형태의 서비스가 출현한다고 하여서, 기존 서비스들이 모두 소멸되는 것이 아닌 이상 서로의 장점들을 구현하면서 오랜 기간 시장에서 공존할 것이라고 예상해 볼 수 있다. 그렇다면, 융합에 대해 현실적으로 대처하는 중요한 방안은 변화를 수용할 수 있는 획기적인 규제들의 변화를 추구하면서도, 현실적인 이행기간에서 발생 가능한 문제들을 사회적 합의를 통해 담아낼 수 있는 규제체계를 모색하는 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 하여 본 연구는 방송·통신 융합서비스에 대한 새로운 시각을 제시함으로써 방송과 통신에 관련된 모든 서비스들을 일관되게 담아내고, 각 서비스별로 적정수준의 차등 규제가 가능한 방안을 모색해보는 것이다.

본 연구의 첫번째 목적은 융합서비스에 대한 보다 합리적이고 체계적인 규제 기준 제시가 현실적으로 필요하다고 보고, 보편 타당한 규제기준을 마련하기 위해서 융합서비스들의 본질을 새로운 시각에서 규명하는 것이다. 여기서 첫번째 연구문제가 도출될 수 있다.

<연구문제 1> 방송·통신 융합서비스의 본질적 특성은 무엇인가?

본 연구의 두번째 목적은 융합 서비스들에 대한 ‘보편적인 규제 차별화’

의 근거가 될 수 있는 적정 규제 방안을 제시함으로써, 기존 논의들이 갖고 있던 한계들을 극복해보는 것이다. 여기서 두번째 연구문제가 도출될 수 있다.

<연구문제 2> 방송·통신 융합서비스에 대한 일관된 규제 차등화 방안은 무엇인가?

#### 4. 방송·통신 융합서비스의 본질적 속성에 기반한 규제 차등화 방안

##### 1) 방송·통신 규제 패러다임의 근거

통신산업은 철도, 도로, 전력 산업과 같이 국가 전체 산업의 발전을 위한 필수적인 인프라를 제공해줄 뿐만 아니라 일반 국민이 기본적인 삶을 영위하는 데 있어 중요한 역할을 하는 공익재 산업으로 간주되어왔다. 공익재 산업은 자연독점적인 사업성격과 외부성으로 인하여 시장 진입에 대한 엄격한 규제가 존재하였다.

반면, 전통적인 방송산업에 대한 규제는 공공의 소유인 한정된 주파수를 활용, 여론에 막대한 영향을 미칠 수 있다는 방송의 속성 때문에 공공의 이익 추구가 가장 중요하다고 여겨져 왔다. 특히 내용 규제에 주안점을 두었는데, 이는 방송의 사회적 영향력 때문이었다. 즉, 주파수가 희소하여 방송을 전달할 수 있는 매체가 제한되어 있는 상황에서, 서비스 특성상 불특정 다수에게 무차별적으로 노출될 수 있기 때문에 방송 내용이 사회의 보편적 가치에 위배되지 않도록 그 내용을 규제기관이 통제해온 것으로 볼 수 있다.

융합시대에 있어서의 규제는 정보 형태나 전송방식의 구분 없이 콘텐츠가 제작되어 최종 소비자에게 전달되는 과정에 초점을 맞추어 이루어질 것이다. 이러한 상황에서 기존의 통신 및 방송 규제의 목적이 달라져야 하는

것은 당연하다. 통신시장의 경쟁 도입은 과거 자연독점적 성격을 지닌 통신 산업의 개념을 약화시키고 있고, 방송시장에서 진행되고 있는 다매체, 다채널화의 움직임은 전파의 희소성 논의에 근거한 방송의 공익성 규제 논거를 약화시키고 있다. 결국 융합형 서비스를 자연독점성이나 주파수의 희소성에 근거하여 규제하려는 시도는 더 이상 적합하지 않다고 하겠다. 이제는 통신 콘텐츠·통신망·통신단말기, 방송콘텐츠·방송망·방송단말기라는 이원적인 구분방식보다는 융합콘텐츠·융합망·융합단말기 식의 새로운 가치사슬에서의 규제체계를 마련해야 할 시기가 온 것이다. 그렇다면 융합서비스의 규제 체계에 가장 중요한 기준으로 적용될 수 있는 개념은 무엇인가? 본 연구는 방송·통신 융합서비스의 기술적 속성 중 ‘전파성(cast)’<sup>3)</sup>의 여부에 주목해 보고자 한다.

방송 서비스의 경우 그 어원(broad+cast)에서 알 수 있는 것처럼 콘텐츠에 해당하는 방송 프로그램을 ‘공중(public)’이라고 하는 불특정 다수를 대상으로 ‘전파’하는 형태로 서비스되는 것이 특징이다.<sup>4)</sup> 이에 비해 통신 서비스, 특히 월드 와이드 웹(www)과 같은 인터넷 통신의 경우에는 비록 대부분의 콘텐츠들이 불특정 다수에게 접속 가능한 상태(accessible)에 있는

- 
- 3) 본 논문에서 전파성(傳播性)이라 함은 콘텐츠가 이용자들에게 뿌려짐(cast)을 의미하는 것이며, 전파(電波)를 이용한다는 뜻과는 무관하다. 따라서 개념적으로 이와 반대되는 것은 콘텐츠를 ‘호출하여 이용하는’ 것이라 할 수 있다. 지상파와 같은 전통적 의미의 방송이 콘텐츠의 전달을 위해 전파(cast) 방식을 택한 데 비해서, 대부분의 인터넷 서비스들은 서버에 저장된 정보를 이용자의 호출에 의해 불러내는 방식으로 정보를 전달한다. 영어단어 cast의 이러한 성격을 고스란히 담아내기에 ‘전파성’이라는 용어가 최적인지는 의문이 있을 수 있으나, 현실적으로 더 나은 대안이 없다고 판단하여 잠정적으로 이 용어를 채택하였다.
- 4) 최근 기술의 발달로 전파성 형태의 서비스가 전통적인 방송(broadcast)에서 ‘협송(narrowcast)’, 그리고 극단적인 개인화를 암시하는 ‘점송(pointcast)’으로까지 진화하는 양상을 보이고 있다. 협송이나 점송의 경우 불특정다수에게 일방적으로 ‘전파’된다고 보기 어려운 측면이 있다. 하지만 본 논문이 서비스의 ‘전파성’을 언급한 본질적인 이유는 이런 형태의 서비스가 제공하는 ‘비배제성’과 ‘비경합성’에 있음을 상기해보면, 이들 역시 ‘전파성’ 서비스의 진화된 형태들도 본 논의의 구조에서 크게 벗어나지 않는다고 생각된다.

것은 사실이지만, 이를 전파된다고 보기는 어렵다는 점에서 방송과 구분된다. 따라서 서비스의 제공방식이 ‘전파’ 형태인지 여부를 판단하여, 이를 융합형 서비스들의 규제체계를 정립하는 합리적인 기준으로 사용할 수 있다. 실제로 오늘날 방송규제의 가장 큰 근거가 되고 있는 ‘불특정 다수에 대한 노출’에 의한 사회적 영향력은 바로 방송매체의 전송기술이 가지고 있는 불특정 다수에게 ‘전파되는지 여부’에 달려 있으므로, 이에 착안하여 융합 현상을 해석하고, 관련 규제들을 정비해보는 방안을 모색해보자는 것이다.

서비스가 전파성을 갖는지 여부는 궁극적으로 서비스의 공공재적 특성을 야기시킬 수 있기에 중요하다.’) 다시 말해서, ‘전파성’ 서비스가 왜 그렇지 않은 서비스에 비해서 보다 ‘공적인 통제’의 영역에 가까운 것인지를 규명하는 데 있어서 서비스의 공공재적 특성이 중요한 이론적 근거를 제공해 준다는 것이다. 이에 대한 답을 하기 위해서 우선 경제학에서 자주 사용되는 공공재와 사유재의 개념을 자세히 살펴볼 필요가 있다.

## 2) 공공재(public good)의 특징과 방송·통신 융합서비스

사유재와 공공재의 차이점에 대한 논의는 오래 전에 시작되었는데 (Mazzola, 1958[1890]; Sax, 1958[1924]; Viti de Marco, 1936), 공공재 (public good)의 개념을 체계적으로 정립한 학자는 사무엘슨(Samuelson,

- 
- 5) 일부에서는 방송서비스의 공공재적 특성이 주파수의 희소성에 기인한다는 주장이 있으나, 이는 공공재와 공익재를 혼동하는 것에서 오는 오류이다. 공공재는 비경합성, 비배제성을 가진 재화를 의미할 뿐, 그것의 공익적 속성은 별개의 문제이다. 공익재가 공공의 이익을 위해서 생산되고 소비되어야 하는 재화를 의미한다면, 공공재는 비경합성과 비배제성이라는 특성으로 인하여 시장가격을 설정하는 것이 불가능하며 설정한다고 하더라도 바람직한 결과를 기대할 수 없는 재화를 의미한다. 예를 들어, 지상파방송은 공공재적인 특성을 가지고 있는 공익재 서비스라고 볼 수 있다. 그러나 통신서비스인 전화는 공익재라고 볼 수도 있지만 공공재적 속성을 가지고 있다고 보기는 어렵다. 본 연구에서 사용되는 융합서비스의 공공재적 특성이라 함은 바로 서비스가 가지고 있는 비경합성과 비배제적인 속성을 의미한다.

1954, p. 387)이다. 비경합성(non-rivalry)이란 어떤 한 사람에 의한 재화의 소비 또는 사용이 다른 사람에 의한 동일한 재화의 소비 또는 사용에 부정적으로 작용하지 않는다는 것을 의미한다(Musgrave, 1969). 비배제성(non-exclusivity)이란 어떤 한 사람에 의한 재화의 소비 또는 사용이 다른 사람에 의한 동일한 재화의 소비 또는 사용을 배제하지 않는다는 것을 의미한다(Arrow, 1962). 즉, 가격을 지불하지 않은 소비자(무임승차자, free rider)를 그 재화의 소비에서 배제할 수 없다는 것을 의미한다.

따라서 만약, 어떤 서비스가 ‘비경합성’과 ‘비배제성’을 갖고 있다면, 이 서비스는 공공재로 간주될 수 있으며, 이러한 이유로 상대적으로 ‘공적인 통제’ 혹은, ‘공공적 규율’에 정당성을 부여하는 것이 합당하다고 볼 것이다.<sup>6)</sup> 반면, 이러한 속성이 상대적으로 부각되지 않는 방식의 서비스는 ‘사유재’의 성격이 강하므로, 시장기구에 의한 자율적 경쟁이 자원효율성 제고와 사회후생 극대화로 이어지도록 하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 국가나 정부의 개입이 정당성을 확보하기 어렵다는 것이다.

본 연구가 공공재의 속성에 주목하는 것은 통신이나 방송분야의 서비스들이 갖는 이러한 공공재적 속성 정도에 따라 방송·통신 융합의 커뮤니케이션적 의미를 새로운 시각에서 바라볼 수 있다고 보기 때문이다. 실제로 융합 서비스를 포함하여 현재 논의되고 있는 방송과 통신 분야의 모든 서비스들은 크게 보아서 콘텐츠를 수용자(혹은 이용자)에게 전달함에 있어서 ‘전파’ 형식을 이용하는 것과 그렇지 않은 것으로 구분할 수 있다. 그리고 이러한 차이는 결국 서비스의 공공재적 속성이라는 점에서 근본적인 차이를 나타낸다는 점을 주목해야 하고, 향후 관련 서비스의 성격 규정에 리트머스 시험지로서의 역할을 할 수 있다고 보는 것이 본 연구의 입장이다.

6) 최병선(1993)은 실제로 이러한 공공재적 속성이 일반 무선TV와 케이블TV에 대해 정부가 상이한 입장과 접근방법을 갖는 이유가 된다고 보았다(p. 80). 즉, 비경합성과 비배제성이 높은 무선TV가 케이블TV에 비해 더욱 강력한 공적인 통제를 받게 된다는 것이다.

### 3) 서비스의 ‘전파성’과 비경합성

어떤 콘텐츠가 수용자(혹은 이용자)에게 ‘전파’ 형식으로 서비스될 경우, 필연적으로 비경합성이 발생하게 됨을 주목할 필요가 있다. 예컨대, 전통적인 의미에서 방송은 ‘콘텐츠’에 해당하는 프로그램들이 수용자들에게 ‘전파’되기 때문에 어떤 사람의 프로그램 시청이나 청취가 다른 사람들의 그것을 전혀 방해하지 않는다. 때문에 어떤 이가 특정 방송국의 프로그램을 수신하는 행위는, 다른 이의 같은 방송국 프로그램 수신에 아무런 영향을 미치지 않는다. 즉, 방송은 소비의 ‘비경합성’이 극대화될 수 있는 형태의 서비스인 셈이다.

이에 비해서 ‘전파성’을 활용하지 않는 대부분의 통신 서비스는 소비의 ‘경합성’이 일정 부분 발생할 수 있다는 점에서 방송과 명백히 구분될 수 있다. 그래서 우리는 ‘통화중’이거나, ‘서비스 지연’ 등이 나타나는 전화 서비스나 인터넷 접속 등을 대표적인 통신서비스로 구분해낼 수 있는 것이다.

이러한 비경합성 여부는 서비스의 이용 가능자수를 결정하는 데 있어 매우 중요한 역할을 한다. 원칙적으로 비경합성이 구현되는 서비스는 무한대의 이용자가 동일 서비스를 동시에 이용하는 것이 가능해짐으로써, 광범위한 이용자들에게 영향을 미칠 여지를 갖게 된다. 즉, 서비스 이용이 경합적인 경우에 비해서 더욱 큰 사회적 영향력을 발휘할 수 있는 잠재력이 있는 것이다. 따라서 이용자가 제한되는 경합형 서비스에 비해서 적절한 형태의 규제가 없을 경우 미칠 사회적 폐해의 우려도 그만큼 높아진다고 하겠다.

경제적으로 본다면, 동일한 자원을 활용하더라도 비경합적인 재화가 그렇지 않은 재화에 비해서 자원 효율이 극대화되는 셈이며, 따라서 한계생산 비용이 낮다. 이는 그만큼 더 자연독점의 가능성을 높게 되며, 적절한 형태의 규제가 가해지지 않을 경우 시장 실패의 위험성은 그만큼 더 커지는 것으로 볼 수 있겠다. 반면, 경합적 재화는 상대적으로 시장 실패의 위험성이 적으므로, 규제보다는 시장을 통한 경쟁이 사회후생 증대에 효율적이라고 할 수 있는 것이다.

원칙적으로 ‘전파성’에 의해 구현되는 이 ‘비경합성’은 현실적으로 매우 중요한 시사점을 가진다. 특히 융합의 진행이 기술발전과 아울러, 시장의 요구라는 측면이 무시할 수 없는 동인이라는 측면에서, ‘전파성’ 서비스가 제공할 수 있는 ‘비경합성’은 ‘대역폭’의 한계, 즉 ‘경합성’ 때문에 고민해왔던 통신 사업자들이 이를 극복하기 위한 유효한 대안이라는 점에서 의미가 있는 것이다. 즉, 네트워크 효율성이라는 측면에서 통신부문 또한 전파성 형태의 서비스가 구현하는 비경합성은 매력적인 측면이 있는 것이다.

통신 서비스들은 기본적으로 ‘전파’되는 속성을 가지고 있지 않기 때문에, 서비스 이용자의 수가 일정 용량을 초과할 경우 이용에 제한을 받을 수밖에 없는 기술적 한계를 아직까지는 가지고 있다. 그런데 기술발전에 따른 망의 진화나 서버 용량 확대 등은 통신 서비스들의 ‘비경합성’ 구현 노력을 현실화시킴으로써, 통신의 ‘방송 서비스화’를 가속화시키게 된다. 대용량의 서버를 구축한 ‘웹캐스팅’이나, 광대역네트워크의 활용은 더 많은 이용자의 동시 수용이 가능해지며, 이는 결과적으로 서비스의 ‘비경합성’을 향상시키는 데 기여할 수 있다.<sup>7)</sup>

SK텔레콤이 적극 추진 중인 위성DMB 사업의 경우, 신규 사업을 추진하는 측에서 기대하는 여러 가지 잠재적 가능성이 있으나, 그 본질에는 바로 ‘비경합성’ 확보를 통해 그 동안 통신 영역이 가져왔던 딜레마—가입자가 늘어날수록, 서비스 품질 유지를 위해 더 많은 투자를 해야 하는—를 돌파해 보고자 하는 사업자의 ‘의지’가 중요한 작용을 했다고 본다. 위성DMB가 본질적으로 ‘전파성’ 형태를 띠는 한, 동시에 수천, 수만의 가입자가 동영상 멀티미디어 콘텐츠를 즐기더라도 서비스 품질에는 아무런 영향을 미치지 않는다. 이는, 위성의 확보와 운영에 적지 않은 비용이 소요됨에도 불구하고

7) 바로 이런 점 때문에 통신망과 방송망의 융합을 양방향성과 광대역성의 결합으로 파악해온 것이다. 물론, 서버용량 확대 등으로 인해 구현되는 비경합성은 엄밀한 의미에서 ‘의사 비경합성(quasi non-rivalry)’일 뿐이다. 이는 비록 이용자들이 경합적이지 않게 느낀다 하더라도, 실제로는 이용자가 충분히 많아질 경우 경합성이 발생할 수 있다는 점에서 완전한 형태의 비경합성 구현이 사실상 불가능하기 때문이다.

고, 기지국 증설이나, 주파수 대역의 추가 확보와 같은 후속 투자 없이도, 늘어나는 가입자를 충분히 소화해낼 수 있다는 점에서 분명 매력적일 수 있는 것이다.<sup>8)</sup> 다만, 만약 위성DMB가 '전파성' 형태의 서비스를 제공함으로써, '비경합적' 서비스가 된다면, 이는 그 제공사업자가 비록 통신기업이라 하더라도 그 서비스가 '공공재'적 속성을 강하게 지니게 됨을 의미한다는 점에서 다른 통신서비스에 비해 상대적으로 높은 '공공성'을 요구할 수 있는 근거가 될 수 있다는 점은 간과되어서는 안 되겠다.

#### 4) 서비스의 '전파성'과 비배제성

한편, '전파성'을 가지고 있는 서비스는 비교적 최근까지도 '비배제적'인 서비스 형태를 취해왔다고 볼 수 있다. 따라서 실제로 자격 요건에 미달하는 사람이나, 적절한 비용을 납부하지 않은 수용자나 이용자를 배제하기 어렵거나, 배제의 실익이 상대적으로 적은 것이 사실이다. 최근 문제가 되고 있는 KBS TV수신료의 예를 들어보더라도, 실제로 TV수신료 납부 여부에 상관없이 방송국이 해당 시청자를 서비스 이용에서 배제시키는 것은 매우 어렵거나, 많은 비용을 초래한다. 바로 이러한 이유로 방송서비스는 그동안 비배제적인 것으로 인식되어왔으며, 이는 방송서비스가 공공재로서 위상을 확고히 하는 데 적지 않은 기여를 한 것도 사실이라고 판단된다.

전통적인 방송의 비배제성은 우리 방송법에도 나타나 있는 것처럼 방송규제의 가장 강력한 근거가 되고 있는 것이 사실이다. 즉, '불특정 다수'를 대상으로 한다는 점은 방송 프로그램이 특정 이념이나 정치세력, 혹은 가치에 경도되지 않아야 하는 가장 큰 논리적 근거라고 볼 수 있는 것이다. 특히 이 불특정 다수에 아직 내적 가치체계가 성숙하지 못한 청소년이나 어린이

8) 물론, 위성의 단점인 소위 '음영지역'에 설치되는 gap-filler 비용이 적지 않게 들 것으로 예측되고 있기는 하다. 그러나, 이는 커버리지 자체를 넓히기 위해서 소요되는 비용이므로, 동일 커버리지 내의 이용 품질을 높이기 위한 셀(cell) 분할과는 차원이 다르다고 본다.

들까지 포함될 수 있기에, 강력한 콘텐츠 규제가 불가피한 것으로 받아들여져 온 점은 서비스의 비배제성이 공적 통제를 강화시키는 대표적 사례라 할 수 있을 것이다.

비배제성은 경제적으로도 정부 규제의 이론적 근거가 될 수 있다. 이른바 무임승차자나 비적격 이용자들을 적절히 통제할 수 없게 되는 서비스는 사업자들의 수익모델 구성에 있어 심각한 제약이 발생시킬 수밖에 없게 되는데, 이는 결과적으로 해당 재화의 과소 공급으로 이어져 사회후생을 저하시키게 된다. 따라서 이를 극복하기 위해 사업자의 적정규모 이윤 보장을 위해 정부가 보조금을 지급하거나, 경제적 특혜를 제공하는 것이 불가피해진다. 물론, 이러한 정부의 개입은 필연적으로 정부의 역할을 증대시키고, 규제 합리화의 근거가 되는 것이다. 반대로 사업자들이 적절히 무임승차자나 비적격 이용자를 배제할 수 있게 될 경우(비배제성이 극복된다면), 시장 진입 여부를 사업자들이 독자적으로 판단하게 할 수 있게 되어 정부 규제의 근거 자체가 약화된다고 볼 수 있는 것이다.

그런데 기술의 발전은 ‘전파성’ 서비스인 방송이 갖는 비배제성을 극복함으로써, 새로운 수익모델을 창출하려는 시도를 낳게 되었다. 이른바 선택적 가입자 접근 시스템이라는 CAS(Conditional Access System)의 도입<sup>9)</sup>은 그동안 사실상 ‘전파성’ 서비스에서 불가능했던 서비스 이용자의 배제를 가능하게 만들었다. 따라서 CAS를 활용하여 제공되는 서비스는 상대적으로 ‘공공재적 특성’ 중 비배제성 부분이 약화된다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 이유는 디지털위성방송이 상대적으로 기존의 지상파방송에 비하여 공적 영역에서 이탈할 수 있음을 보여주는 근거가 된다고 하겠다.

이를 그대로 원용하면, 향후 도입되는 서비스들의 경우에도 그것이 원천적으로 ‘CAS’ 등의 형태를 활용해서 비배제성이라는 공공재적 속성을 탈색

9) 이 경우 CAS는 마치 유료도로의 톨게이트와 같은 역할을 한다고 볼 수 있다. 일반적으로 공공재의 대표적 사례로 꼽히는 것이 도로이지만, 톨게이트 설치 여부에 따라 배제성을 획득하게 되면, 공공재적 속성 대신 사유재로서 공적 책임은 약화되고, 공적 통제도 그와 비례해 약화되는 사례를 흔히 찾아볼 수 있다.

시킬 수 있다면, 사유재로서 시장경쟁이 규제의 중심축이 될 수 있도록 하는 논리적 근거가 될 수 있다.

### 5) 서비스의 ‘전파성’과 양방향성<sup>10)</sup>

정보가 ‘전파’되는 속성은 소비의 ‘비경합성’을 극대화시키고, ‘비배제성’의 속성을 갖게 함으로써, 해당 서비스가 공공재로서 인식되게 하는 데 크게 기여하는 반면, ‘정보의 일방향성’이라는 단점도 필연적으로 갖게 된다. 커뮤니케이션적 관점에서 볼 때, 이러한 방송 서비스의 ‘전파’되는 속성은 매우 ‘효율적’이긴 하지만 그 자체가 매우 ‘중양 집중적’이고 ‘권위적’이며, ‘불평등’하며 ‘몰 선택적’이라는 점에서 한계가 있는 것이다.

한편, 방송 서비스가 ‘전파’됨에 따라 지니게 된 비배제성은 방송 서비스에 지나치게 ‘공적 부담’을 지우는 근거로 작용함으로써, 방송 서비스의 다양한 수익 모델 개발과 사업자들의 능동적 시장 활동을 억제하는 기제로 작용한 측면도 있다. 이런 이유로 ‘전파’하는 형태를 고수하면서도 ‘배제성’을 구현하고자 하는 기술적 노력의 결과 ‘CAS’나 각종 인증 장치, 혹은 암호화기술 등과 같은 시스템들이 고안되기에 이르렀다. 이런 장치를 갖추게 됨으로써 ‘전파’되는 서비스조차도 적절한 수준에서 무자격 이용자들을 ‘배제’할 수 있게 됨으로써, 시장의 차별화를 통한 수익 극대화 등과 같은 정상적인 시장 활동이 이루어지는 계기를 마련하게 된 것은 융합이 갖는 또 다른 중요한 측면이라고 본다.

이에 비해, 통신서비스는, 비록 정도의 차이는 있으나, 대체로 거의 완벽한 형태의 ‘양방향성’을 구현하는 편이다. 따라서 방송서비스에 비해 송신

---

10) 본 연구에서 언급하는 양방향성은 단순히 ‘two-way’의 뜻이라기보다는 ‘상호작용성(interactivity)’에 가깝다. 전자가 커뮤니케이션의 방향성만을 의미한다면, 후자는 방향성과 더불어 통제가능성도 포괄한다는 점에서 훨씬 넓은 개념이다. 이는 양방향TV(혹은 쌍방향TV)로 지칭하는 매체가 영어로 ‘two-way TV’가 아니라 ‘interactive TV’를 말한다고 하는 점에서도 확인할 수 있다.

자와 수신자의 관계는 훨씬 ‘평등’하며, ‘수평적’이며, ‘상호작용적’이며, ‘선택 가능한’ 속성을 갖고 있다. 이러한 가치들은 커뮤니케이션의 본질적 가치에 해당하는 것들로서 통신서비스가 방송서비스에 비해서는 상대적으로 훨씬 ‘민주적’인 매체임을 암시하는 것들이기도 하다.

바로 이러한 통신서비스의 커뮤니케이션적 본질은 오늘날 요구되는 가치관들과 비교적 부합하는 것이며, 전통적인 방송서비스가 결여하고 있는 것들이기도 하다. 따라서 그동안 방송서비스 부문에서 있었던 여러 노력들 중 하나는 바로 이러한 ‘양방향성’을 방송 부문에 도입하고자 하는 것이었으며, 그 대표적인 예가 바로 ‘데이터방송’이나 ‘VOD’ 서비스 등이라고 하겠다.<sup>11)</sup>

그런데 규제의 측면에서 본다면, 이러한 ‘양방향성’의 확보는 기존 방송이 갖는 엄격한 공공성 기준의 일정부분 완화를 주장할 수 있는 근거가 된다. 시청자, 혹은 이용자가 ‘선택권’을 행사할 수 있는 서비스가 그렇지 않은 서비스에 비해 더 ‘사적인 서비스’의 성격이 강하므로, 전자가 후자에 비해 완화된 규제를 적용받아야 한다는 주장은 충분히 타당성이 있는 것이다. 마찬가지로, ‘선택권’이라는 측면에서 더 높은 정도의 선택권의 작용될 수 있는 서비스는 더 많은 정도의 ‘자유성’을 요구할 수 있다는 주장도 타당하다고 하겠다.<sup>12)</sup>

흥미로운 것은 양방향성의 확보가 이루어짐으로써 사업자들은 매체별로 서비스가 가지고 있는 비경합성과 비배제성의 특성을 다소 차등적으로 변화

11) 흔히 디지털방송이 아날로그에 비해 두드러지게 갖는 차이점을 ‘유료화’와 ‘개인화’라고 말한다. 여기에서 유료화란 결국 방송서비스가 ‘배제성’을 획득하고자 하고 있다는 것을 의미한다고 볼 수 있으며, ‘개인화’는 개인의 선택을 반영한다는 측면에서 배제성과 함께 양방향성 확보와도 밀접히 연관된 개념이라고 볼 수 있다.

12) 우리나라뿐만 아니라, 미국이나 다른 나라에서도 ‘선택’이 가능한 매체에 대해서 더 완화된 규제를 적용하는 사례는 흔히 볼 수 있다. 우리나라의 경우 유료방송에 대해 완화된 내용심의규제를 적용하고 있으며(방송심의규정 제5조), 미국도 케이블은 일반방송과 규제조항 자체가 다르며, 매우 느슨하다(Code of Regulation, Part 76).

시킬 동기를 가지게 되고, 이는 규제의 강도에 영향을 줄 수 있다는 것이다. 지상파방송, 위성방송 등에 양방향성이 도입되더라도 서비스의 비배제성은 줄어들 수 있지만(수신제한시스템 등을 사용하여), 서비스의 비경합성에는 영향을 주지 못한다. 이는 이용자로부터의 상향채널이 하향채널과 다른 망을 사용하기 때문에 아무리 많은 사람들이 동시에 상향채널을 이용하더라도 하향채널의 대역폭에 영향을 주지 않는다. 따라서 지상파방송이나 위성방송에 양방향서비스가 도입되더라도 하향 대역폭을 이용한 소비의 비경합성에는 전혀 영향을 주지 않는다. 반면에 동일한 망을 통하여 상·하향 서비스가 이루어지는 경우, 양방향성의 도입으로 사업자들은 비배제성과 비경합성을 모두 낮춤으로써 수익을 증가시키고자 하는 동기를 갖게 된다. 이는 서비스를 제공하는 사업자가 수익을 증가시키기 위하여 전통적인 ‘broadcasting’의 방식을 취하기보다는 (대역폭을 비경합적으로 사용하기보다는) 서비스를 요구하는 각 개인의 특성에 맞추어 대역폭을 ‘multi-casting’이나 ‘point-casting’의 형태를 사용하게 될 동기를 가지게 되고, 이는 결국 소비자들이 각각의 취향에 맞게 서비스에 대하여 요금을 지불하면서 대역폭을 경합적으로 사용하게 됨을 의미한다.

요약해보면, 서로 다른 망을 통하여 상·하향 서비스가 이루어지는 경우, 돈을 지불하지 않은 사람들이 서비스의 이용에서 배제시킬 수는 있지만, 서비스를 이용하는 사람들 사이에는 비경합성이 발생할 수밖에 없는 반면, 동일한 망을 통하여 상·하향 서비스가 이루어지는 경우, 돈을 지불하지 않은 이용자를 서비스의 이용으로부터 배제시킬 수 있음은 물론 돈을 지불한 사람들끼리도 경합적으로 서비스를 이용한다는 것이다. 이는 결국, 양방향성의 도입이 서비스의 특성에 따라 차등적으로 비경합성과 비배제성에 영향을 줄 수 있고, 따라서 차등적인 규제체계가 적용될 수 있음을 의미한다.

#### 6) 규제 차등화 방안의 일반화

앞에서 논의된 규제 차등화 방안을 적용할 경우 기존의 서비스들은 물론,

통신이나 방송이 융합됨으로써 출현했거나, 출현할 것으로 예상되는 대부분의 서비스들을 ‘가상의 규제 강도 공간’에 위치지음으로써, 상대적인 차등 규제를 부과할 수 있는 근거를 마련할 수 있다.

구체적으로는 각 서비스(혹은 매체)들이 그것의 기술적 속성에 근거한 비배제성(e), 비경합성(r), 그리고 양방향성(i)을 3가지 차원으로 하는 입체 공간상에 놓일 수 있고, 각 서비스(혹은 매체)들의 규제 강도는 이 3가지 변인들에 의해 결정되는 각 매체(서비스)의 규제값에 의해 결정된다. 또한 앞서서도 언급했듯이, 매체의 양방향성 확보가 동일한 망을 통하여 이루어지느냐의 여부에 따라서 비배제성과 비경합성에 미치는 영향이 다르기 때문에 규제도 차등적으로 적용될 수 있다. 특정 매체(m)의 규제값은 다음과 같이 표현될 수 있고

$$G_m = k f (E_m (I_m), R_m (I_m), I_m)$$

$G_m$ : 특정 매체(혹은 서비스) m에 대한 규제값, k: 규제계수

$E_m$ : 매체 m의 비배제성 정도,  $R_m$ : 매체 m의 비경합성 정도,  $I_m$ : 매체 m의 양방향성 정도

$E_m(I_m)$ : 양방향성의 도입으로 인한 비배제성의 정도

$R_m(I_m)$ : 양방향성의 도입으로 인한 비경합성의 정도

이러한 관계를 통해서 다음과 같은 정리가 도출된다.

정리) 양방향성으로 인한 정보통제력과 양방향성의 도입으로 인한 공공재적 속성의 약화 (경합성과 배제성의 증가)는 규제완화의 충분조건이다.

증명)

case 1: 동일한 망을 통한 양방향성의 확보가 가능한 경우

$$dG_m/dI_m = k(f_1 * dE_m/dI_m + f_2 * dR_m/dI_m + f_3) < 0$$

$$f_1 = \partial f / \partial E_m > 0, f_2 = \partial f / \partial R_m > 0, f_3 = \partial f / \partial I_m < 0$$

$$dE_m/dI_m < 0, dR_m/dI_m < 0$$

case 2: 상/하향 서로 다른 망을 통한 양방향성의 확보가 가능한 경우

$$dG_m/dI_m = k(f_1 * dE_m/dI_m + f_3) < 0$$

$$f_1 = \partial f / \partial E_m > 0, f_2 = \partial f / \partial R_m > 0, f_3 = \partial f / \partial I_m < 0$$

$$dE_m/dI_m < 0, dR_m/dI_m = 0$$

특정매체(혹은 미디어)  $m$ 이 갖는 비배제성( $E_m$ )과 비경합성( $R_m$ )이 클수록 그 매체에 대한 규제수준이 높아지고, 양방향성( $I_m$ )은 규제강도를 낮출 수 있는 근거로 작용할 수 있다는 것은 이미 설명하였다. 이를 바탕으로 증명한 첫 번째 경우(case 1)에 대한 정리는 동일한 망을 통하여 양방향성의 확보가 이루어지는 경우, 비배제성과 비경합성은 작아지고, 따라서 규제의 강도도 약화될 수 있다는 것이다. 두 번째 경우(case 2), 상향채널과 하향채널이 다른 망을 통하여 이루어지는 경우, 양방향성의 확보가 가능해짐에 따라 비배제성은 감소하나 비경합성에는 영향을 주지 않고, 전체적인 규제의 강도는 낮추어 준다는 것이다. 이때, 규제값과 변인들간의 관계를  $I_m$ 의 함수만으로 표시할 수 있지 않느냐(예,  $G_m = k_g(I_m)$ )의 비판이 있을 수 있지만, 양방향성의 확보로 인한 정보를 통제할 수 있는 능력은 비배제성과 비경합성에 미치는 영향과는 독립적인 역할을 할 수 있기 때문에 위와 같은 함수관계의 표시가 정당화 될 수 있다.

실제로 이를 각 매체에 적용해서 규제값을 정할 때, 규제의 차등화를 위해서 3가지 변인들에 대한 중요성을 감안, 가중치를 적용해야 할 것이다. 위의 식에서 규제 계수  $k$ 는 바로 이러한 ‘가중치’가 적용될 경우 확정될 수 있을 것이다. 만약, 이 세 가지 차원에 대해서 같은 정도의 중요성이 있다고 가정한다면, 규제 계수는 ‘1’이 될 수 있을 것이다.

## 5. 융합형 서비스에 대한 규제 차등화 방안의 적용

지금까지 논의한 차등 규제 방안의 시각을 쟁점이 되고 있는 융합형 서비스들에 적용해보면 다음과 같다.

### 1) 위성DMB vs. 위성방송

위성DMB는 본질적으로 '전파'되는 형태의 서비스를 위주로, 이동전화망을 통한 양방향서비스가 결합되는 양상으로 서비스가 진화될 것으로 보인다. 따라서 비경합성이라는 측면에서 위성방송과 거의 동일한 수준으로 간주된다. 즉, 이용자의 수가 많아진다고 하여, 서비스의 품질이 떨어지는 경우는 발생하지 않는 것이다. 그러나 비배제성에서 다소 차이가 난다. 위성DMB가 본질적으로 개인형 서비스를 추구한다는 점이나, 이동전화망과 연계한 서비스 구현을 예상된다는 점에서 '허가받지 않은 이용자'들을 배제할 수 있는 능력에서 위성방송보다 다소 우위에 있을 것으로 보인다. 즉, 비배제성이라는 측면에서 위성DMB가 상대적으로 다소 떨어지는 것이다. 물론, 위성방송의 CAS기술도 진보할 것이므로 그 차이는 심각하지는 않을 것으로 본다. 끝으로, 양방향성이라는 점에서 보면, 이동전화망과 연계되어 서비스에 나설 것이 거의 확실한 위성DMB가 훨씬 진전된 형태의 양방향서비스가 가능해질 것으로 예상된다. 결국 위성DMB는 위성방송에 비해서 비경합성은 동일하나 비배제성이 낮고, 양방향성이 높기 때문에 상대적으로 낮은 수준의 규제를 받는 것이 타당하다. 실제로 개인매체인 위성DMB는 가족형 매체의 성격이 강한 위성방송에 비해 인증 시스템을 통한 배제성이 커질 것으로 보이므로, 위성방송 수준의 콘텐츠 규제나 사업자의 시장 활동 규제를 가하는 것은 합리적이지 않다.

## 2) 케이블TV vs. 위성방송

두 서비스 모두 기본적으로 '전파'되는 형태로 서비스되고 있다는 점에서 비경합성은 동일한 수준으로 매우 높다고 볼 수 있다. 그러나 위성방송의 경우 일반적으로 유선을 이용하는 케이블TV와는 달리, 무선전파를 이용한다는 점에서 상대적으로 다소 높은 수준의 비배제성을 보인다. 즉, 무임 승차자를 배제하는 것이 상대적으로 어렵다는 것이다. 물론, 기술 진보에 따라 그 차이는 매우 적으며, CAS기술이 발달하면 할수록 '무시할 수 있을 정도'까지 비배제성 차원에서의 차이는 감소할 것으로 예측된다. 그러나 이와는 달리 양방향성이라는 측면에서 보면, 역시 케이블TV는 위성방송에 비해서 높은 수준의 양방향성 구현이 가능하다. 위성방송 또한 양방향 서비스 구현은 기술적으로 가능하나 케이블에 비해서는 열세에 놓일 수밖에 없다. 결국, 케이블TV가 위성방송과 비슷한 수준의 비경합성을 보이지만, 비배제성이 다소 낮으며, 양방향성은 높기 때문에 '상대적으로' 낮은 수준의 규제를 주장할 수 있다고 본다. 때문에 케이블 SO에 대한 진입규제나 채널구성 규제가 위성방송 플랫폼사업자에 비해 완화되는 것이 공정경쟁을 위해서 도움이 될 수 있다. 데이터방송 도입에 있어서도 케이블TV에 더 많은 자율이 주어지는 것도 고려해볼 수 있을 것이다. 다만, 케이블TV나 위성방송이 여전히 가족 미디어 성격이 있다는 점을 감안하면, 콘텐츠 규제 차별화의 여지는 제한적일 수 있다.

## 3) 위성DMB vs. 휴대폰방송

겉으로 드러나기에, 두 서비스는 모두 '이동전화 단말기'를 통해서 동영상 멀티미디어 콘텐츠를 감상하는 것으로 비슷하다. 그러나 이 두 서비스는 본질적으로 '전파'되는 속성과 스트리밍이라는 다른 기술적 속성을 활용한 서비스이므로, 서로 다른 비배제성과 비경합성, 그리고 양방향성을 갖는다.

비경합성의 경우 위성DMB가 월등히 뛰어나다. 앞에서 언급한 것처럼 이

동전화 기지국을 통해 동영상 멀티미디어를 전송하는 휴대폰방송을 이용하게 되면, 이용자가 많아짐에 따라 트래픽 부담이 급격히 증가하게 되어 서비스 품질의 저하가 급격히 일어난다. 심지어 동일 기지국 내에서 일정 수준 이상의 이용자가 서비스를 이용하게 될 경우, 서비스 접속 자체가 제한될 수도 있는 것이 휴대폰방송이다. 이에 비해 위성DMB는 '전파'되는 형태를 기본으로 하는 서비스이므로 비경합성이 매우 높아, 이용자의 수가 늘어난다고 하여 서비스 품질이 열악해지는 일은 일어나기 어렵다. 다만, 비배제성의 경우는 본질적으로 큰 차이가 없다고 생각된다. 이동전화 단말기를 이용하는 한, 위성DMB가 다소 불리하기는 하나, 무임승차자를 배제해내는 능력은 대등하다고 보기 때문이다. 끝으로 양방향성의 경우에는 본질적으로 통신에서 진화한 휴대폰방송이 상대적으로 조금 높은 수준의 양방향성 구현이 가능하다. 물론, 위성DMB도 이동전화망을 통해 일정 수준의 양방향성 구현이 가능하다는 점에서 양방향성 차이 역시 크게 차별화되는 요소로 보기는 어렵다.

결론적으로 이 두 서비스는 비슷한 수준의 비배제성과 양방향성을 갖고 있으나, 비경합성이라는 측면에서 위성DMB가 월등히 높은 수준을 보이므로, 위성DMB가 휴대폰방송에 비해 높은 수준의 규제 환경에 놓일 수밖에 없다고 생각된다.<sup>13)</sup>

#### 4) 서버방식의 데이터방송 vs. 셋톱방식의 데이터방송

데이터방송의 경우 본질적으로 이용자가 느끼는 서비스 구현 형태는 비슷하지만, 두 가지 근본적인 차이가 있는 구현방식이 존재한다.

하나는 서버방식의 데이터방송으로 네트워크의 부가대역을 활용해서 데이터를 전송하지만, 이때 데이터는 서버에 존재하다가 이용자의 'call'이 있

13) 때문에 현재 유행하고 있는 휴대폰을 통한 모바일 누드 서비스 등이 위성DMB를 통해 서비스되지 못하게 규제하더라도 이러한 규제는 어느 정도 정당성을 가질 수 있다.

을 경우 이용자의 단말기로 전송되는 형태의 서비스를 말한다. 따라서 본질적으로 일반 인터넷 이용과 매우 흡사하다고 볼 수 있다. 이에 비해 셋톱방식의 데이터방송은 네트워크의 부가대역을 활용해서 데이터를 전송하는 것은 동일하나, 이 데이터가 주 데이터와 ‘동시에’ 무차별적으로 ‘전파’된다는 것이 특징이다. 즉, 기본적으로 송신자 측에서 ‘여러 가지 부가 정보 등이 담긴 종합선물세트’를 ‘전파’하면, 이 가운데에서 이용자가 선택한 내용을 제외하고는 셋톱박스에서 걸러짐으로써, 이용자의 선택이 반영되는 방식이다. 예를 들어 운동경기 중 선수 관련 데이터의 경우 일반 방송과 함께 이용자의 셋톱박스에는 모두 도달하지만, 이용자가 선택했을 경우에만 디스플레이 되도록 설계되는 것이 셋톱방식인 데 비해서, 이 데이터를 서버에 보관하고 있다가, 이용자가 요구할 경우 실시간으로 이용자의 셋톱박스에 전송하는 방식으로 서비스되는 것이 서버방식인 것이다.

비경합성의 측면에서 ‘전파’하는 형태를 갖고 있는 셋톱방식의 데이터방송이 훨씬 높다는 것을 알 수 있다. 서버방식의 경우, 같은 데이터를 여러 사람이 호출할 경우, 서버의 용량에 따라 응답 속도가 지체될 수 있는 반면, 셋톱방식의 경우 개인의 선택은 개인의 셋톱박스에서 즉각적으로 반응하기 때문에 이용자의 수와 서비스 품질은 관계가 없기 때문이다. 다음, 비배제성의 경우도 서버방식보다 셋톱방식이 높다고 볼 수 있다. 셋톱방식의 경우 일단 셋톱박스까지는 모든 정보가 도착해 있는 상태이므로, 이용자의 호출에 의해서만 정보가 전송되는 서버형 데이터방송에 비해 잠재적으로 ‘무자격 이용자’의 서비스 활용 위험도는 높다고 볼 수 있는 것이다. 하지만, 그 차이는 아주 미묘할 것으로 보여서 이 차원은 중요한 변인이 되기 어려울 것으로 보인다. 끝으로 양방향성의 경우에는 서버형 서비스가 상대적으로 높은 수준이라고 말할 수 있다. 서버형 서비스의 경우 서비스의 호출 시기도 이용자에게 선택권이 있다고 볼 수 있기 때문이다.

결론적으로 비배제성이라는 측면에서 셋톱방식이 높으며, 양방향성이라는 측면에서는 서버형서비스가 높으므로, 전자가 후자에 비해 규제강도가 높은 것이 타당하다고 하겠다.

## 5) 위성DMB vs. 지상파DMB

본질적으로 두 서비스는 모두 cast 형태로 구현되므로 비경합성이라는 측면에서는 동일한 것으로 간주된다. 따라서 규제 차등화의 요인으로 비경합성 요소는 고려의 여지가 적다.

그러나 비배제성이라는 측면에서는 기술적 요인이라기보다는 정부의 정책적 판단에 의해서 두 서비스의 성격은 크게 대비된다.<sup>14)</sup> 위성DMB가 유료방송으로서 무입승차자를 배제할 수 있는 능력을 갖추게 될 것임에 비해서, 지상파DMB는 무료로 서비스될 경우 비배제적 매체가 될 수밖에 없는 실정이다.<sup>15)</sup> 따라서 비배제적 서비스가 될 지상파DMB에 비해서 위성DMB는 완화된 규제를 적용하는 것이 논리적으로 타당하다.

양방향성이라는 측면은 실제 단말기가 주로 어떤 형태로 구현될 것인지에 영향받을 수 있기에 아직은 명확한 관계를 가려내기가 쉽지 않지만, 현재 지상파DMB 사업에 SK텔레콤을 제외한 이동전화회사들이 참여 움직임을 보이고 있다는 점 등을 감안할 때 두 서비스가 비슷한 수준의 양방향성 구현이 가능할 것으로 보인다.

요약한다면 위성DMB는 지상파DMB에 비해서 동일한 수준의 비경합성

14) 기술적으로 주파수의 송출 위치가 다르다는 점을 제외한다면, 원칙적으로 위성DMB와 지상파DMB의 기술적 차이는 별로 없다. 또한 우리나라가 이 두 서비스를 거의 동시에 도입하는 최초의 사례인데다가, 규제 당국의 정책 판단에 따라 이 두 매체의 관계 정립 양상이 결정적으로 달라질 수 있기에 앞에서 비교한 매체들에 비해서 다소 신중한 접근이 불가피하다. 특히 우리나라의 경우 지상파DMB가 정부의 정책적 판단에 의해서 지상파방송의 이동성을 보완하는 매체로서 무료로 서비스될 예정에 있기 때문에 단순한 기술적 속성에 입각한 논의의 효력이 제한적일 수 있다는 것도 분석의 어려움을 가중시키는 측면이 있다.

15) 현재 방송계 일각에서 지상파DMB에 대해서도 유료서비스 도입을 주장하는 목소리가 있다. 이러한 주장이 수용될 경우 유료화된 지상파DMB와 위성DMB의 비배제성 차이는 소멸될 여지가 있다. 물론, 이 경우에도 지상파DMB의 유료화가 CAS 등과 같은 가입자 인증 시스템을 기반으로 한 것이어야만 위성DMB와의 동등한 수준의 배제성을 주장할 수 있음은 명백하다.

과 양방향성을 가지지만, 지상파에 비해서 배제성 구현이 앞서기 때문에 지상파DMB와 동일하거나, 오히려 약한 수준의 규제를 적용하는 것이 타당하다.

지금까지 논의한 서비스 사례들의 관계를 각 매체의 규제값에 의하여 정리해보면 다음과 같다.

- G위성DMB < G위성방송
- G케이블TV < G위성방송
- G위성DMB > G휴대폰방송
- G서버형데이터방송 < G셋톱형데이터방송
- G위성DMB ≤ G지상파DMB.

## 6. 결론

디지털화에 의해 구현되는 융합형 서비스의 성공여부는 정부의 정책 및 규제방안에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 또한 융합형 서비스의 등장으로 기존의 방송과 통신의 명확한 구분에 근거한 정책 및 규제는 점차 유효성을 잃게 될 것이다.

이러한 문제의식을 가지고, 본 논문은 통신 방송 융합서비스의 정의를 현상적인 수준에서 논의하는 데 머물고 있었던 기존의 연구들과는 달리, 융합서비스의 본질을 이론적인 수준에서 개념화하고(<연구문제 1>), 이를 근거로 하여 융합 환경에서 제공될 서비스의 특징을 이해함으로써 방송·통신 융합서비스에 대한 새로운 규제 차등화 방안을 제시하였다(<연구문제 2>).

본 연구에서는 융합을 전통적으로 ‘전파성’을 가지고 있었던 방송서비스의 공공재적 속성과 통신서비스의 양방향성 속성에 기반해서 접근하였다. 즉, 비경합성의 획득을 통해 주파수자원의 이용효율을 극대화하려는 통신

분야의 확장 노력과, ‘전파성’을 고수함에 따라 필연적으로 발생했던 양방향성 부족과 비배제성을 극복하고 싶어하는 방송 분야의 확장 노력의 결과라고 본 것이다.

본 연구에서 제시하는 규제 차등화 방안은 ‘비배제적’ 특징을 가지고 있는 서비스는 그렇지 않은 서비스에 비해 ‘공공성’이 더 엄격히 요구될 수 있으며, ‘비경합적’ 융합서비스 또한 그렇지 않은 서비스에 비해 규제의 강도가 높아지는 것이 합리적이라는 것이다. 한편, ‘양방향’적 속성은 비경합성과 비배제성의 정도에 영향을 줄 뿐만 아니라, 이용자가 정보에 대한 통제권을 행사할 수 있게 해줌으로써, 규제의 강도를 낮출 수 있다는 사실을 입증하였다.

본 연구가 기존의 서비스별 규제 체제를 지양하고, 장기적으로 네트워크와 콘텐츠를 분리, 시장지배력 기준을 네트워크 규제에 적용할 것을 권고하는 움직임에 반하는 것이 아니냐는 지적이 있을 수 있다. 그러나 기존의 연구들이 제시하고 있는 법/제도 개선 방안이 방송과 통신의 구분을 유지한 채 이루어지고 있으며, 새로운 서비스들에 대한 대응도 기존의 틀 속에서 ‘통신에 가까운가, 방송에 가까운가’라는 논의를 기반으로 이루어지고 있다는 점과 비교했을 때, 본 연구는 한층 진보된 형태의 논의라고 할 수 있다. 이는 본 연구에서 제시하고 있는 기준이 ‘통신이나 방송이나’를 구분하고자 하기보다는, ‘전통적인 방송과 통신을 일련의 극단으로 하는 가상의 연속선상 속에 방송과 통신 분야에서 등장했거나, 향후 등장할 수 있는 모든 서비스들을 위치 지을 수 있는 기준’을 마련함으로써 합리적인 수준의 ‘차등 규제’를 위한 방안 모색이기 때문이다. 더구나 이러한 차등 규제야말로 매체별 균형 발전이라는 우리 매체 정책의 대원칙을 구현하기 위한 필요조건이라는 점을 강조하고 싶다. 사회후생 극대화를 위해서는 시장에서의 공정경쟁을 보장하는 것이 가장 효과적이라는 것을 인정한다면, 우리도 이를 위한 정교한 논의가 필요한 시점이다.

한편, 본 연구가 제시하는 세 가지 차원의 기준은 지금도 일정부분 매체별 규제 환경을 결정짓는 데 영향을 미치고 있는 요인들이다. 예컨대, 유료

방송에 대해 ‘매체별 성격’을 고려하여 완화된 내용규제를 적용한다는 방송법 시행령 조항은 도대체 왜 유료방송에 대해 그렇게 해야 하는지에 대한 설명이 생략되어 있어 여러 가지로 잘못 해석될 소지를 남기고 있으나, 본 연구의 프레임을 적용하게 되면 결과적으로 위성과 케이블에 대해 지상파보다 완화된 규제를 적용하게 된다는 점은 같으나, 왜 그렇게 되는지가 훨씬 명확해지는 장점이 있다. 즉, 지금처럼 ‘유료방송은 매체 특성을 감안해서 완화된 규제를 적용한다’라는 기준 대신, ‘배제성이 높은 매체일수록 내용규제를 완화한다’는 원칙을 기준으로 정해둘 경우, 모호하고 주관적이었던 규제기준이 객관적이고 명백해지게 된다. 결국, 본 연구에서 제시하는 세 가지 규제 기준은 서비스 규제환경에 대한 ‘예측 가능성’을 획기적으로 높임으로써 불필요한 사회적 비용을 줄이는 효과가 있다. 따라서 본 연구가 제시하는 내용들을 당장 매체별 적정 규제 차별을 위해 적용해도 큰 무리가 없을 것으로 기대한다.

끝으로 본 연구에서는 양방향성의 도입으로 인한 경합성과 배제성의 감소가 규제완화의 근거로 작용할 수 있음을 증명하였으나, 서로 다른 망을 통하여 상·하향 서비스가 이루어지는 경우와 동일한 망을 통하여 상·하향 서비스가 이루어지는 경우에 있어서의 규제의 강도가 어떻게 차이가 날 것인가에 대한 증명은 이루어지지 않았다. 이는 후속 연구과제로 남겨놓기로 한다.

## ◆ 참고문헌

- 김국진 (1995). 방송과 통신의 융합 현상에 따른 방송규제 유형 변화. 『커뮤니케이션 과학』, 제15호, 113~138.
- 김대호 (2002). 미디어 산업의 방송·통신 융합 대응 유형에 관한 연구. 『방송학보』, 통권 16-4호, 7~39.
- 김도연 외 (2001). 『통신, 방송융합서비스 활성화 방안 연구』(정책연구

- 01-10). 과천: 정보통신정책연구원.
- 김동욱 (2000). 방송, 통신 수립에 대응한 정책방향과 정책기구. 『방송연구』, 통권 50호, 239~270.
- 김창규·곽진희 (2001). 방송·통신 융합에 따른 방송·통신 법제연구. 『방송환경 변화에 따른 방송·통신법제 연구』(정책연구 2001-1). 서울: 방송위원회.
- 방석호 외 (1997). 『방송통신 융합에 따른 방송 통신 관계법 정비방안』(KBI 연구 97-17). 서울: 한국방송진흥원.
- 송종길·최용준 (2001). 『방송, 통신 융합시대 정책일원화를 위한 규제』(KBI 연구 01-17). 서울: 한국방송진흥원.
- 윤창변 외 (1999). 『방송 통신 융합에 대비한 방송발전 방안 수립·서비스 및 규제제도』(연구보고 99-23). 과천: 정보통신정책연구원.
- 이상훈 외 (1998). 『방송통신 융합 및 방송의 미래』(KBI 연구 98-09). 서울: 한국방송진흥원.
- 이승선 (1999). 매체 융합 서비스에 대한 관할경쟁의 특성 연구. 한국언론학회 봄철 정기 학술대회.
- 정보통신정책연구원 (1997). 『통신·방송 융합 정책연구』, 서울: 정보통신정책연구원.
- 조신 외 (1995). 『통신과 방송 융합에 대비한 중장기 정책 방안 수립』(연구보고 95-06). 과천: 정보통신정책연구원.
- 조은기 (1999). 『방송·통신 융합과 경쟁 도입에 따른 방송 규제 모델 연구』(KBI 연구 99-18). 서울: 한국방송진흥원.
- 주정민 (2003). 방송통신 융합 서비스의 도입과 채택, 확산에 관한 연구. 『Telecommunications Review』, 제13권 4호, 558~566.
- 최병선 (1993). 『정부규제는: 규제와 규제완화의 정치경제』. 서울: 법문사.
- 최양수 (2001). 방송·통신 융합시대 방송서비스의 정책방향. 『방송환경 변화에 따른 방송·통신법제 연구』(정책연구 2001-1). 서울: 방송위원회.
- 한광집·원우현 (1997). 방송과 통신의 융합과 규제정책의 변화. 『방송연구』, 여름호, 3~57.
- Arrow, K. J. (1962). Economic welfare and the allocation of resources for

- invention. In National Bureau of Economic Research (Eds.), *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*. Princeton: Princeton University Press.
- Bröhl, G. M. (1997). Rechtliche Rahmenbedingungen für neue Informations und Kommunikationsdienste. *Computerrecht*, 2, 73~79.
- European Commission (1997). Green Paper on the convergence of the telecommunications, media, and information technology sectors, and the implications for regulation.
- European Union (2002, April). Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive). *Official Journal of the European Communities*, L 108.
- Mazzola, U. (1958)[1890]. The formation of the prices of public goods. In R. A. Musgrave and A. T. Peacock (Eds.), *Classics in the theory of public finance* (pp. 37~47). London: Macmillan.
- Musgrave, R. A. (1969). Provision for social goods. In J. Margolis and H. Guitton (Eds.), *Public economics: An analysis of public production and consumption and their relations to the private sectors: Proceedings of a conference held by the International Economic Association* (pp. 124~144). London: Macmillan.
- OECD (1992). *Convergence between communications technologies: Case studies from North America and Western Europe*. Paris: OECD Publication.
- OECD (2003a). *Working party on telecommunication and information services; The implications of convergence for regulation of electronic communications*. Paris: OECD Publication.
- OECD (2003b). *Working party on telecommunication and information services; Regulatory reform in telecommunications: France*. Paris: OECD Publication.
- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387~389.
- Sax, E. (1958)[1924]. The valuation theory of taxation. In R. A. Musgrave

and A. T. Peacock (Eds.), *Classics in the theory of public finance* (pp. 177-189). London: Macmillan.

Varian (1998). *Markets for Information Goods*. Manuscript.

Viti de Marco, A. (1936). *First principles of public finance*. trans. Edith Pavlo Marget. New York: Harcourt, Brace, & Co.

#### 참고 웹사이트

<http://europa.eu.int/ISPO/convergencegp/ip164en.html>

<http://www.ofcom.org.uk>

(최초 투고 2004.08.31., 최종원고 제출 2004.10.10)

# New Framework for Convergent Services between Telecommunication and Broadcasting

## Public Goods and Interactivity

Sang-Woo Lee

Research Fellow

(Korea Information Strategy Development Institute)

Dong- Kyun Kwak

Doctoral Student

(Indiana University)

As we know, broadcasting implies a unilateral transmission by one sender to several recipients of information generally produced by third parties. Contrary to that, telecommunications implies an exchange between participants. Participants exchange information they produce during an interaction. However, in the age of convergence between telecommunication and broadcasting, it becomes difficult to determine exactly the boundary between services classified under telecommunications and those classified under broadcasting services. This means that new regulatory regime should be introduced to meet the convergence between telecommunication and broadcasting.

In this article, we try to overcome the existing framework for understanding and regulating convergent services. In order to develop more powerful and useful framework for dealing with new convergent services, we focus on the original characteristic of "cast services," which could give us very significant basis for further discussion. "Cast services," such as traditional broadcasting services, have the characteristics of both public goods (non-exclusivity and non-rivalry in consumption) and non-interactivity. Depending on the existence of these three characteristics, we are able to apply different regulatory regime to those convergent services.

Keywords: telecommunications, broadcasting, convergence, public goods, non-interactivity, cast services