

방송통신 융합에 따른 산업구조의 변화와 공익성*

주정민**

(전남대학교 신문방송학과)

방송과 통신의 융합으로 매체와 서비스의 구분이 모호해지면서 공익성의 개념을 새롭게 정립해야 할 필요성이 증가하고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 방송통신 융합시대에 산업의 변화에 따라 모든 매체와 서비스에 적용가능한 공익성 개념의 정립을 시도하였다. 방송과 통신의 융합으로 미디어 산업은 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크, 단말이라는 가치사슬로 변화하고 있다. 디지털기술의 발전으로 향후 방송과 통신은 이러한 가치사슬에 따라 산업 구조 개편이 불가피해지고 있다. 산업구조의 변화는 이념과 규제정책, 그리고 규제체계의 변화를 수반하고 있다. 그렇지만 융합시대에도 미디어 서비스는 기본적으로 공익성 구현의 의무가 있으며, 이러한 공익성 구현의 궁극적인 목표는 사용자 복지의 증진에 있다. 사용자 복지증진을 위해 콘텐츠 측면에서는 내용의 다양성, 공정성, 객관성, 사회적 가치보존, 플랫폼 측면에서는 개인정보 보호, 소비자 보호, 유해정보 차단, 네트워크 측면에서는 안정적 망 유지, 공정경쟁, 단말기 측면에서는 호환성 유지, 디지털 격차해소 등이 필요하다. 그리고 이러한 공익적 가치를 구현하기 위한 법, 제도적 측면의 규제정책 추진이 요구된다.

주제어: 방송통신 융합, 가치사슬, 공익성, 사용자 복지, 규제정책

1. 문제제기

방송통신의 융합으로 방송산업과 사용자의 시청행위가 변화하면서 방송의 정책이념에 대한 논의가 전개되고 있다. 이러한 논의는 방송과 통신의 융합으로 기존 방송의 정책이념이었던 '공익성'에 대한 재개념화가 필요하다는 입장

* 이 논문은 방송위원회의 지원으로 한국뉴미디어방송협회에서 수행한 『디지털 시대, 방송의 공익성 정립방안』의 일부 내용을 수정·보완한 것임.

** truejoo@lycos.co.kr

이 중심을 이루고 있다. 방송과 통신의 융합으로 방송 영역 자체가 모호해지고 있어, 방송은 더 이상 과거의 공공적인 영역에만 머물러 있을 수 없기 때문에 정책이념을 새롭게 정립해야 할 필요성이 제기되고 있다.

아날로그 시대 방송의 공익성은 디지털 시대에는 적합하지 않기 때문에 새로운 차원의 공익성 개념이 필요하다. 일반적 디지털 시대 방송의 공익성은 방송의 독립성, 보편적 서비스, 공정성과 유익성 등을 고려해야 한다. 무엇보다도 수용자의 주권이 강조되어야 하고, 디지털시대 소외계층에 대한 배려가 우선시 되어야 한다(김재영, 2004; 김진웅·김재영·심미선, 2003; 김승수, 2001; 남궁협, 2005). 이와 함께 디지털 시대 방송의 공익성은 프로그램을 통해 실현되기 때문에 보편성과 다양성의 구현이 필요하다(강형철·안민호·심미선, 2005).

그러나 최근 방송기술의 발전은 방송과 통신이 융합하여 그 경계를 구분하기 어려운 상황으로 전개되고 있다. 디지털시대 방송의 공익성은 방송의 영역에서만 머무를 수 없는 현실이 되고 있다. 전통적인 방송의 영역에 존재했던 지상파방송도 새로운 테크놀로지를 수용하여 방송과 통신의 융합적인 서비스를 제공하는 형태로 변화하고 있다. 대표적으로 지상파방송은 방송과 통신이 융합된 쌍방향 ‘데이터방송’을 서비스하고 있다.

방송과 통신의 융합으로 양 미디어 간 경계와 영역 구분이 모호해져 매체별 규제체계를 정립하는 것이 어려워지고 있다. 최근 방송과 통신의 규제체계가 현행처럼 수직적 규제체계에서 융합을 고려한 수평적 규제체제로 전환해야 한다는 주장이 제기되고 있는 것도 이러한 이유 때문이다. 이에 따라 양 미디어의 경계를 고려하지 않고 공통적으로 적용할 수 있는 구체적이고 실현가능한 공익성의 개념 정립이 시급하다.

그럼에도 불구하고 그동안 방송과 통신이 융합되고 있는 상황을 종합적으로 고려하여 공익성을 어떻게 규정할 것인지에 대한 논의는 활발하게 전개되지 않았다. 그리고 방송과 통신의 융합으로 방송과 통신의 공통분모가 점차 커지고 있음에도 불구하고 지나치게 방송중심의 공익성 개념 정립에 대한 논의가 전개된 것이 사실이다. 그동안의 논의는 방송과 통신의 융합시대에도

방송이 아날로그시대와 같이 고유의 영역으로 존재한다는 전제가 깔려 있다.

따라서 본고에서는 방송통신의 융합시대에 공익성을 어떻게 정립해야 하는지를 모색해 보고자 한다. 특히 방송통신의 융합에 따라 관련 산업의 가치사슬이 변하고 있다는 사실에 기초하여 이에 적합한 공익성의 개념과 이를 실현하기 위한 정책방안을 살펴보고자 한다.

이를 위해 우선 디지털 기술의 발전으로 방송과 통신이 어떻게 융합되고 있는지를 고찰해 보고, 이러한 변화에 따라 적용 가능한 공익성의 목표와 개념, 그리고 세부 실현방안을 제시해 보고자 한다.

2. 연구 분석틀

최근 등장하고 있는 공익성에 대한 논의들은 다채로운 스펙트럼을 보여주지만, 이를 둘러싼 논의를 단순화시켜 보면 공공론 개념과 시장론 개념을 둘러싼 개념과 철학으로 논의로 나누어 볼 수 있다(한동섭, 2004). 공공론 개념에 기초한 논의는 디지털화로 수용자들이 콘텐츠를 선별할 수 있는 기회가 늘어도 공익성이 자동적으로 실현되는 것이 아니라는 입장이다. 이러한 입장은 많은 사람들이 실제로 공공문제에 대해 접근할 수 있는 기회를 보장함으로써 공익성이 실현될 수 있다고 본다(윤영철, 2001; 이상길, 2003). 그러나 시장론에 입각하여 공익성을 규정해야 한다는 입장은 방송과 통신의 융합으로 이제는 서비스의 구분이 모호해졌기 때문에 최종적인 선택을 소비자에게 맡겨야 한다고 본다. 다시 말해서 수용자의 선택에 의해 공익성이 증진될 수 있다는 입장이다.

현재 미국이 추구하고 있는 공익성은 대체로 시장론에 입각한 측면에 해당하며, 유럽의 경우 공론장의 입장을 취하고 있다(ACPODB, 1998). 우리나라의 미디어 정책도 실천적 차원에서 보면 이러한 개념을 추구하고 있다. 그러나 우리나라 정책결정자와 학자들의 경우 전파 공탁개념을 여전히 중요하게 고려하고 있고, 한편으로는 속의 민주주의를 지향해야 한다는 부담감에서

자유롭지 못한 것이 현실이다(임정수, 2004). 이러한 점 때문에 우리나라 방송 정책에서 추구하고 있는 이념적 지향점은 공공론 개념의 ‘공익성’과 시장론 개념의 ‘산업성’이 함께 공존하는 이중적인 구조를 채택하고 있다.

그렇지만 그동안 공익성에 대한 논의는 지나치게 추상적인 수준에서 추구 되어 왔다. 특히 디지털 시대 공익성을 구성하고 있는 요소들이 무엇인지를 탐색하고 이를 실현하는 방안을 모색하는데 초점을 맞추어 왔다. 이러한 논의가 전개되었던 이유는 디지털기술의 발전으로 미디어 환경이 급격하게 변화하고 있기 때문에 새로운 미디어 패러다임에 적합한 공익성의 개념을 정립하고 이를 구체화하기 어렵기 때문이다. 따라서 그동안 공익성에 관한 대부분의 논의가 공익성의 개념 정립에 초점을 맞추고 있다.

이러한 점에 기초하여 본 연구에서는 나폴리(Napoli, 2001: 70)가 제시한 개념에 기초하여 방송통신 융합시대 공익성을 구체화해 보고자 한다. 나폴리는 공익의 차원을 개념적, 조작적, 실용적이라는 세 가지 차원으로 나누어 설명하였다. 개념적 차원에서의 공익성은 가장 추상적이며, 정치철학적 차원에서 다루어지는 논의라고 할 수 있다. 즉 무엇이 공익인가 하는 측면을 논의하는 공익성 정책의 철학적 기반을 제시하는 수준이다. 그리고 조작적 차원의 공익성은 공익정책의 세부적 원칙을 제시하고, 공익성 여부를 경험적으로 결정하는 데에 유용한 지표를 제공하는 수준을 말한다. 실제로 미디어 정책에서 많은 공익성 논의는 공익성의 조작적 차원에서 일어난다. 그리고 실용적 차원에서는 조작적 차원의 공익성을 실현시키기 위한 구체적인 규제와 정책을 의미한다. 공익성을 실현하기 위한 법과 제도적 실현방안을 의미한다.

이러한 공익성의 개념 정립을 위해 우선 방송통신 융합으로 관련 산업의 가치사슬이 어떻게 변화되는지를 살펴보고자 한다. 이를 기초로 개념적, 조작적, 실용적 차원의 공익성 이념을 제시하고자 한다. 공익성의 개념정립 과정에서 공공론과 시장론이라는 특정한 이념적 기반에 기초하지 않고 논의를 전개하고자 한다. 공공론과 시장론의 특정한 철학적 기반에 얽매이기보다는 방송과 통신의 융합상황에서 수용자를 위해 고려해야 할 최소한의 공익성의 개념과 그 구현 방안을 모색해 보고자 한다.

3. 방송통신 융합과 가치사슬의 변화

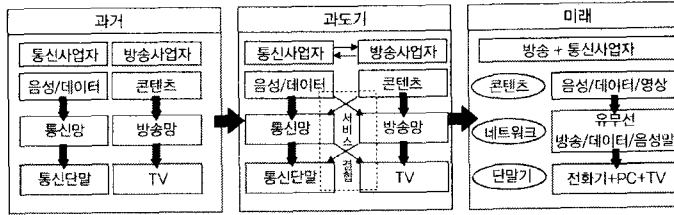
1) 방송통신 융합에 따른 산업의 재편

방송과 통신의 융합으로 미디어시장은 다양한 변화를 겪고 있다. 이러한 변화는 규제정책의 변화에서부터 미디어 시장의 재편과 동시에 미디어 산업의 변화를 야기하고 있다. 방송과 통신의 융합으로 오디오, 비디오, 데이터 서비스 영역이 허물어지면서 미디어 질서가 재편되고 있다. 이러한 현상은 현재 도입되고 있는 DMB, IPTV, 데이터방송의 등장을 통해서도 경험할 수 있다.

그동안 방송과 통신의 영역으로 이분화 되었던 산업이 서비스 결합을 중심으로 콘텐츠, 네트워크, 단말기 부분을 중심으로 하나로 통합되고 있다. 현재는 과도기적 형태로 방송과 통신의 융합이 진행되고 있는 단계에 있으나 점차 이러한 구분 자체가 모호해질 전망이다. 특히 디지털기술이 발전함에 따라 방송과 통신의 구분은 더욱 무의미해질 전망이어서, 매체별, 서비스별 구분 자체가 불필요해지고 있다(김대호, 2002; 오용수·정희영, 2006).

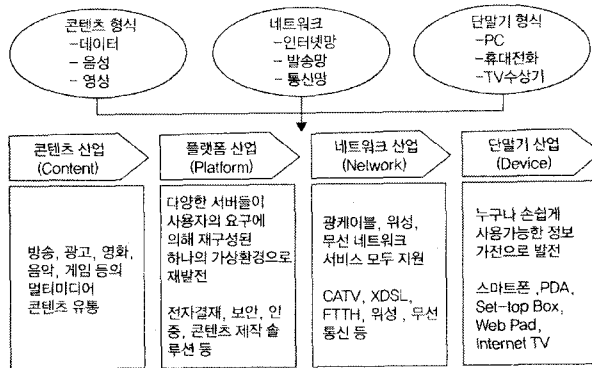
방송과 통신의 융합으로 음성, 데이터, 영상으로 구분되었던 콘텐츠 영역이 하나로 통합되어 가는 추세이다. 음성중심의 라디오, 데이터중심의 문자서비스 그리고 영상중심의 TV가 하나의 미디어 서비스로 통합되고 있다. 그리고 이들 콘텐츠를 제공하는 네트워크의 구분이 모호해지고 있다. 특히 전송망이 광대역으로 진화하는 과정에서 방송네트워크와 통신네트워크의 구분이 불투명해지고 있다. 방송서비스와 통신서비스가 특정 네트워크를 구분하지 않고 이용자에게 제공되고 있다. 네트워크를 통해 전달되는 정보를 제공해 주는 단말도 하나의 수신기를 통해 음성, 영상, 데이터의 콘텐츠는 물론 전화와 PC 그리고 TV의 기능을 하는 형태로 발전하고 있다(방송위원회, 2006: 1~3).

<그림 1> 방송통신 융합 현상의 전개



이러한 방송통신의 융합으로 하나의 콘텐츠, 네트워크, 단말기로 통합된 방송통신 융합서비스는 산업적인 측면에서 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크, 단말기 산업의 가치사슬을 형성하고 있다. 즉 방송과 통신의 구분 없이 콘텐츠가 생산되어 플랫폼에서 가공 처리되어 네트워크를 통해 단말기에 전달되는 형태로 산업이 재편되고 있다(오용수, 2006). 그리고 이러한 가치사슬 단계별로 분화된 이용자가 필요한 것을 선택하여 이용하는 형태로 변화하고 있다. 이렇게 방송통신 산업의 가치사슬이 분화되면서 콘텐츠 제작과 서비스, 전송, 단말기 부문이 분리되어 경쟁하면서 보다 활발한 산업구조를 형성하게 될 것이다(이상우·곽동균, 2004).

<그림 2> 방송통신 융합과 가치사슬의 변화



출처: 방송위원회(2006), 『통신망이용 방송서비스 도입 방안』 토론회 자료집, 3쪽.

2) 방송통신 융합에 따른 가치사슬 변화의 파급효과

방송과 통신의 융합으로 가치사슬이 변함에 따라 관련 미디어 산업의 구조가 변화하고 있다. 이러한 변화는 사업자 변화, 규제 변화, 경쟁의 가속화, 그리고 시장의 집중 현상으로 정리할 수 있다(주정민, 2005). 디지털기술의 발전에 따라 사업자들이 새로운 서비스를 계획하고 도입하면서, 규제체계의 변화를 야기하고 있다. 규제체계는 시장 활성화에 초점을 맞추어 새로운 서비스는 더욱 활성화 되고, 사업자간의 경쟁이 활성화 되어 시장집중이 발생하고 있다.

방송과 통신의 융합으로 유선과 무선의 네트워크에서 전송수단의 물리적인 특성이나 주파수 대역에 의해 매체를 구분할 수 없게 되었다. 방송망의 방송주파수 대역을 이용하는 서비스를 방송, 그렇지 않고 통신망의 통신주파수 대역을 이용하는 서비스를 통신으로 규정하던 전통적인 구분이 그 의미를 상실하고 있다. 이에 따라 방송과 통신의 융합은 전통적으로 방송과 통신매체로 구분하여 규제하던 규제정책의 변화를 야기하고 있다(최양수, 2002). 따라서 방송통신 분야의 사업자에 대해 새롭게 정의하고 규제를 합리화, 투명화할 필요성이 커지고 있다.

방송과 통신의 융합으로 공공성과 공익성, 그리고 보편적 서비스에 기초한 미디어 규제정책이 그 근거를 상실하게 되면서 규제완화와 자유화가 급격하게 진행되고 있다(김승수, 2001). 규제완화를 통해 양 사업자는 미디어 시장에 자유롭게 진출하게 되면서 규모의 경제를 통한 효율성을 추구하고 있다. 이에 따라 미디어 기업들의 신규 사업에 대한 진입규제가 완화되고, 소유규제 또한 완화되고 있다. 미디어 시장에서는 국내는 물론 국제적으로도 규제완화가 활발하게 전개되고 있다(OECD, 2003).

또한 방송과 통신의 경계가 모호해지면서 양사업자간의 경쟁이 치열하게 전개되고 있다. 양사업자가 고유의 방송과 통신이라는 사업영역에 관계없이 자유롭게 상호진출이 가능해지면서 그동안 유지되어 왔던 서비스와 사업영역의 경계가 허물어지고 있다(전범수, 2004). 양사업자간의 고유영역이 상실되

고 동일한 서비스를 놓고 경쟁을 하는 구조로 재편되고 있다. 이러한 현상은 한 국가차원을 넘어 국제적인 현상으로 자리잡아가고 있다(McQuail, 2000). 따라서 양 사업자간의 공정한 경쟁을 통한 시장질서 정립이 중요한 쟁점으로 제기되고 있다.

방송과 통신의 융합으로 시장경쟁이 치열해 지면서 산업구조가 재편되고 있다. 시장경쟁이 치열해져 기업들은 경쟁력을 확보하기 위하여 기업 간, 수직적, 수평적 결합과 인수 및 합병, 전략적 제휴를 추진하고 있다. 기업 간 다양한 형태의 이합집산을 통해 산업논리에 의해 시장구조가 변화하고 있다(김대호, 2001; 전범수, 2004). 이러한 과정을 통해 방송통신 관련 산업구조는 이전과는 달리 경쟁력 있는 분야로 집중되는 현상이 발생하고 있다.

4. 가치사슬 변화에 따른 공익성의 정립

1) 개념적 측면: 공익성 구현의 목표

공익성에 대한 정책이념 정립은 시장 자유주의론의 입장과 공동체주의론의 입장에서 논의되어 왔다. 시장 자유주의적인 입장은 탈규제적인 입장을 견지하며, 시장의 선택을 강조한다. 따라서 공익성의 실현은 소비자들이 다양한 콘텐츠와 서비스에서 자신이 원하는 내용을 스스로 선택할 수 있도록 하는 측면의 ‘소비자 주권주의’를 공익성 구현의 목표로 규정한다(윤영철, 2001). 그러나 공동체주의의 입장에서는 공공의 이익을 시장에 맡기기보다는 일정 부분 정책적, 제도적인 측면에서 보장해 주는 것이 필요하다는 입장이다. 따라서 공동체주의에서는 방송 통신융합시대에 공공의 이익은 ‘보편적 서비스’를 통하여 구현할 수 있다고 본다.

이러한 관점에서 방송과 통신의 융합상황에서 소비자들이 시장에서 자유로운 선택을 하도록 규제를 완화하면서, 동시에 일정부분 수용자의 권리를 보호해 주는 차원의 공익성 실현 목표를 설정할 필요가 있다. 디지털기술의

발전으로 전통적으로 방송의 이념적 지향점으로 역할을 해왔던 공익이념이 약화되어 가고 있고, 통신에서의 이용자 보호역할을 해왔던 ‘보편적 서비스’ 이념 역시 방송과 통신의 융합상황을 담아내기에는 지나치게 소극적이고 모호한 측면이 있다(이수영·박은희, 2002).

기본적으로 방송과 통신의 융합상황에서 추구해야 할 공익성 구현의 목표는 수용자의 이익과 이해관계를 담아내야 한다. 이는 방송과 통신의 융합시대에도 정책수행과 규제에 기본 바탕은 수용자를 고려해야 한다는 점을 의미한다. 이러한 관점에서 볼 때 방송통신 융합시대 공익성 구현의 목표는 궁극적으로 ‘수용자의 복지’ 증진에 초점이 맞춰져야 한다. 수용자 복지의 개념은 ‘수용자의 권리’보다 포괄적이며 적극적 의미를 갖고 있으며, 방송에서의 공익성의 개념이 내재되어 있으면서 동시에 통신에서 보편적 서비스의 개념을 함께 내재하고 있는 개념이라 할 수 있다(이수영·박은희, 2002).

이러한 관점에서 수용자 복지는 수용자의 권리를 존중하면서 아울러 일정 부분 수용자 보호라는 측면도 함께 포함하고 있다. 즉 ‘수용자 복지’는 수용자의 능동적인 측면을 적극 보장하고 아울러 수동적인 측면을 보호하는 틀로서의 역할을 의미한다. 따라서 수용자복지는 수용자들이 불확실한 시장상황과 기술발전이 유연하게 적응하면서 새로운 서비스를 활용하여 이익을 증진할 수 있는 철학적 기반이 될 수 있다. 이러한 관점에서 수용자복지는 새로운 방송통신 융합 서비스의 사회적 도입을 촉진하는 역할을 하면서, 수용자들의 정보복지를 실현하는 적절한 이념적인 기능을 할 것으로 보인다.

2) 조작적 차원: 공익성 개념의 구성요소

방송과 통신의 융합상황에서 수용자 복지라는 공익적 목표를 달성하기 위해서는 산업의 가치사슬 변화를 고려해야 한다. 즉 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크, 단말기, 이용자 측면에서 실현가능한 세부 구성요소를 고려해야 한다. 그리고 이러한 가치사슬에 따른 공익성의 구성요소는 좀 더 구체적으로 구현 측면과 보호 측면으로 구분하여 정리할 수 있다.

구현측면의 공익성은 방송과 통신의 융합 서비스를 적극적으로 활용하여 수용자 복지에 기여해야 한다는 측면이다. 즉 방송통신 융합 서비스에 대한 접근권의 보장과 수용자의 적극적이고 능동적인 참여를 통한 공익성의 구현 방안이라 할 수 있다. 정책결정자, 정보제공자가 적극적으로 공익성 실현을 위하여 노력할 필요가 있는 원칙들이다. 그리고 보호측면의 공익성은 수용자들이 방송과 통신의 융합적 서비스를 이용하는 과정에서 보호받아야 할 측면의 세부 방안이라 할 수 있다. 정책결정자나 서비스 제공자가 수용자들이 편리하고 안전한 서비스를 이용할 수 있도록 배려하는 차원의 정책적인 원칙들이다.

<표 1> 방송통신 융합 서비스의 가치사슬에 따른 공익성 구성요소

가치사슬	방안	구현측면	보호측면
콘텐츠		- 내용의 다양성, 공정성, 균형성	- 사회적 가치의 보존 - 어린이 청소년의 보호
플랫폼		- 적절한 이용료	- 개인정보의 보호 - 소비자 보호, - 프라이버시 보호 - 유해정보의 차단
네트워크		- 안정적 커뮤니케이션망 유지 - 공정경쟁	- 보편적 접근권 보장
단말기		- 단말의 호환성 유지	- 디지털 격차 해소

방송과 통신의 융합으로 미디어 시장은 시장경쟁의 원리가 작동하여 이용자의 취향을 추구하는 콘텐츠를 제공하는 구조로 발전하고 있다. 다양한 미디어와 서비스가 등장할 뿐만 아니라 하나의 미디어 서비스 내에서도 다양한 형태와 기능의 서비스가 제공된다(박창희·나낙균, 2005). 방송과 통신의 융합으로 수용자들이 다양한 콘텐츠를 제공받을 수 있는 환경이 되지만 사업자와 서비스간의 경쟁이 가속화되어 실제 서비스되는 콘텐츠는 특정 장르와 유형

으로 집중될 가능성이 크다. 특히 이용자들이 선호하는 서비스가 제공되는 구조가 되고, 유료서비스가 증가함에 따라 콘텐츠 시장은 편향된 구조로 변화될 가능성이 크다(김승수, 2001; 주정민, 2003).

따라서 방송과 통신의 융합 상황에서 콘텐츠 측면에서 우선적으로 구현해야 할 공익성은 수용자들이 다양한 서비스를 접할 수 있도록 해야 한다. 아울러 콘텐츠에 담긴 내용이 특정한 계층의 이해관계를 반영하거나 어느 한쪽으로 치우치지 않도록 해야 한다. 방송과 통신의 융합적 서비스가 다양한 사업자의 네트워크를 통해 이용자의 단말로 제공된다고 할지라도 제공하는 내용은 한쪽으로 치우치지 않는 균형성을 유지해야 한다. 특히 정보와 시사 콘텐츠의 경우 융합상황에서도 공정성과 균형성을 상실해서는 안 된다. 그리고 서비스 내용이 전통문화의 보존 등 사회적 가치를 보존하고 계승하도록 해야 한다. 특히 내용측면에서 어린이와 청소년에게 유해한 내용이 담겨 있어서는 안 된다. 미디어 콘텐츠가 사회구성원에 미치는 영향을 고려할 때, 미디어에 담긴 내용은 사회구성원의 세계관과 가치관 형성과 밀접한 관계를 갖고 있다. 따라서 방송통신 융합이 진전된다고 할지라도 사회구성원에 제공되는 콘텐츠가 사회적 가치를 보호하고, 어린이 청소년을 보호해야 하는 것은 최소한의 공적 의무라고 할 수 있다.

방송과 통신의 융합시장에서 플랫폼 사업자는 자신이 제작한 콘텐츠나 혹은 타인이 제작한 콘텐츠를 수집, 편집, 또는 편성하여 제공하고 이용자들이 관리하는 역할을 담당한다. 플랫폼사업자는 다양한 콘텐츠의 포트폴리오를 구성하거나 혹은 다양한 미디어를 조합하여 소비자 제공하는 역할을 담당하여 프로그램 포트폴리오, 채널 티어링, 번들링 등의 역할을 수행한다(오용수, 2006). 플랫폼 사업자는 방송과 통신의 융합상황에서 수많은 미디어 콘텐츠를 적절하게 가공하고 배열하여 수용자에게 전달하는 유통 창구로서의 역할을 담당한다. 따라서 플랫폼사업자는 가입자관리와 서비스 요금 부과 등의 업무를 수행하게 된다.

방송과 통신이 진전되어 서비스 제공체계가 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크의 형태로 분화될수록 수용자와 접점을 유지하면서 콘텐츠 유통을 담당하는

플랫폼 사업자의 역할이 중요해진다. 수용자들은 플랫폼 사업자를 통해 서비스를 제공받는 구조가 되기 때문이다. 따라서 방송과 통신의 융합상황에서 플랫폼사업들이 콘텐츠의 유통과정에서 수용자들의 복지증진에 기여할 수 있도록 해야 한다. 무엇보다도 플랫폼 사업자들이 적절한 이용료 책정을 통해 이용자들이 양질의 서비스에 자유롭게 접근할 수 있도록 해야 한다. 그리고 이용자들이 자유롭게 안전하게 서비스를 이용할 수 있도록 하기 위해서는 다양한 수용자 보호 장치가 적절하게 작동하도록 해야 한다. 수용자들의 개인 정보의 보호는 물론 다양한 소비자 보호 장치와 프라이버시 보호가 필요하다. 아울러 소비자에게 유해한 정보가 제공되지 않도록 안정적인 서비스 제공이 필요하다.

방송통신의 융합시대에 네트워크는 정보와 콘텐츠의 제공 통로의 역할을 담당한다. 방송과 통신의 융합상황에서 네트워크는 단순히 정보의 통로 역할을 하는 차원을 넘어 수용자들이 다양한 서비스를 불편함 없이 이용할 수 있도록 안정적인 서비스를 제공하는 필수재로서 기능한다(김용규·김대호, 2004). 따라서 방송과 통신의 융합시대 정보전달 통로로서 네트워크는 누구나 접근이 가능한 통로로 개방되어 있어야 한다. 이러한 맥락에서 네트워크는 매체와 서비스에 관계없이 동등하게 정보를 처리하는 비차별성, 그리고 방송 사업자 통신사업자 누구나 정보를 제공할 수 있는 상호접속성, 그리고 이용자들에게 접속을 보장하는 접근성을 유지해야 한다(박노익, 2006).

이러한 역할을 고려하여 네트워크 측면에서는 이용자들이 언제, 어디서나 서비스를 이용하는데 불편함이 없도록 안정적인 커뮤니케이션 망을 유지하는 것이 필요하다. 그리고 서비스 제공을 위해 네트워크를 이용하고자 하는 사업자들에게 공정경쟁을 통해 망에 접근할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 방송과 통신의 융합으로 현재의 수직적 규제체계가 수평적 규제체계로 변하게 되어, 네트워크와 콘텐츠가 분리되는 구조가 될 때에 공정한 네트워크 접근권은 이용자에게 양질의 서비스를 제공하기 위한 기본적인 조건이라 할 수 있다. 네트워크를 지배하고 있는 사업자가 콘텐츠 제공사업자의 접근을 통제할 경우 이용자들의 선택의 다양성이 약화될 수 있다.

방송과 통신의 융합시대에 단말기는 모든 서비스와 콘텐츠가 수용자에게 전달되는 최종적인 종착지 역할을 담당한다. 단말기는 미디어 기기에 부착되는 셋톱박스에서부터 특정장소에서 이용하는 고정단말기는 물론 이동 중에 편리하게 이용하는 휴대단말기까지 다양한 형태를 띠고 있다(Gartner Group, 2000: 8). 방송과 통신이 융합되면서 미디어별, 서비스별 다양한 수신 장치가 개발되어 장착되면서, 이용자들은 이들 장치를 이용하지 않을 경우 서비스에 접근하기 어렵게 되었다. 따라서 이용자들이 자신에게 적합한 단말기를 통해 편리하게 정보에 접근할 수 있도록 해야 한다.

단말기 측면은 방송과 통신의 융합서비스를 이용하는 이용자들이 다양한 서비스를 큰 비용 부담 없이 이용할 수 있도록 호환성을 유지하는 것이 필요하다. 사업자들은 서비스 제공과정에서 독자적인 비즈니스 모델 구축을 위해 독자적인 기술표준을 추진하여 서비스의 호환성이 약화되는 경우가 많다. 그러나 통합 셋톱박스과 수신단말기를 통해 이용자들의 편의를 제공해야 한다. 아울러 사회경제적으로 약자 층이 비용 부담 없이 서비스에 접근하도록 지원하여 디지털 격차를 해소하도록 해야 한다.

3) 실용적 차원: 공익성 구현을 위한 정책방안

실용적 차원에서 공익성 구현을 위한 정책방안은 세부적인 공익성의 원칙들이 실현될 수 있도록 규제하는 방안이라 할 수 있다. 이는 구현되고, 보호되어야 할 공익성의 원칙들이 구체적으로 실행될 수 있도록 하는 방안이라 할 수 있다. 따라서 방송통신 융합서비스의 가치사슬에 따라 콘텐츠 측면, 플랫폼 측면, 네트워크 측면, 단말기 측면, 이용자 측면으로 세분하여 제도적 실현방안을 살펴볼 수 있다.

<표 2> 방송통신 융합 서비스의 공익성 실현을 위한 정책방안

가치사슬 \ 방안	구현측면	보호측면
콘텐츠	- 매체소유 집중완화 - 매체간 채널간 서비스 차별화	- 내용규제
플랫폼	- 이용약관의 제정 및 규제 - CAS의 사적 이용 규제	- 소비자 보호정책 - 액세스권 보장
네트워크	- 네트워크 구축과 유지 - 네트워크의 중립성 유지	- 망의 QoS의 유지
단말기	- 기술 표준제정	- 단말기 보조금 지원

(1) 콘텐츠 측면

콘텐츠 측면에서 공익성을 구현하기 위해서 정책결정자는 매체 소유의 집중을 완화하여 다양한 서비스가 제공되도록 해야 한다. 디지털 서비스 시장이 다매체 다채널의 경쟁시장으로 전환되면, 사업자간의 인수와 합병 혹은 전략적 제휴 등을 통하여 매체 소유의 집중이 가속화될 전망이다. 이렇게 되면, 자연스럽게 시장경쟁을 통한 질 높은 서비스가 제공될 수도 있지만, 매체의 소유 집중은 다양한 서비스의 제공을 제한할 가능성이 더 크다(최현철, 2000). 따라서 시장에서 다양하고도 질 좋은 서비스가 제공되도록 하기 위하여 공정 경쟁질서 확립이 필요하다. 아울러 미디어간의 교차소유와 미디어내의 소유 집중에 대한 범위와 폭을 적절히 규제할 필요가 있다.

차별적이면서도 질 높은 서비스가 제공되고 이를 수용자가 적절히 이용하도록 하는 방안으로 매체 간, 채널 간 서비스 차별화 방안을 고려해야 한다(송민정, 2001). 고가의 서비스를 제공하는 사업자로부터 저가의 서비스를 제공하는 사업자, 그리고 정보중심의 서비스를 제공하는 사업자에서부터 오락중심의 서비스를 제공하는 사업자 등 다양한 사업자들이 존재하도록 해야 한다. 특히 필수적인 재난정보와 같은 서비스는 수용자의 정보접근 가능성을 고려하여 보완적인 서비스 제공방안을 모색하는 것이 필요하다. 예를 들어 영상 중심의 서비스를 제공받지 못하는 이용자를 고려하여 음성 중심의 서비스를

제공하는 방안을 함께 마련해야 한다. 혹은 고정수신이 불편한 이용자에게 이동수신 서비스를 제공하는 방안을 고려해야 할 것이다. 채널과 서비스가 증가한다고 해서 다양성이 보장되지는 않기 때문이다.

방송과 통신의 융합적 서비스는 멀티미디어 서비스라는 특징을 지니고 있기 때문에 그 운영이 시장원리에 입각하여 운영된다. 이러한 특성으로 방송과 통신의 융합적 서비스는 일부의 서비스를 제외하고는 대부분 유료로 운영되며, 일부 서비스의 경우 수신 단말기를 별도로 구입해야 한다. 이 경우에 경제적으로 서비스 접근이 가능한 사람만이 혜택을 누리는 불평등한 구조가 발생할 가능성이 높다(최현철, 2000). 이렇게 될 경우, 방송과 통신의 융합적 서비스 제공과정에서 공영 매체의 공적 책무의 역할이 중요하다고 할 수 있다. 공영매체는 경제적인 어려움 때문에 접근이 불가능한 사람들에게 필요한 서비스를 제공하는 역할을 담당해야 한다.

한편으로는 미디어를 통해 제공되는 콘텐츠가 사회적 가치를 보존하면서, 전통의 문화를 계승 발전시킬 수 있도록 하기 위해서는 적절한 수준의 내용규제가 필요하다. 내용규제는 기존의 방송에서 시행되었던 전파의 희소성과 특수성 차원이 희석되어 그 근거를 상실하고 있기 때문에 이에 근거한 규제는 구속력이 떨어지고, 현실적이지 못하다(주정민, 2003). 따라서 내용규제의 근거는 전파자원의 공공성과 희소성보다는 콘텐츠의 사회적 사회문화적 파급 효과 측면에서 규제가 설득력이 있다. 방송과 통신의 융합으로 전파의 희소성은 큰 의미를 상실하지만, 콘텐츠의 사회적 영향력은 여전히 존재하기 때문에 이에 근거한 적절한 내용규제가 필요하다.

(2) 플랫폼 측면

플랫폼에서 공익성을 구현하기 위해서는 서비스에 대한 적절한 이용요금 책정과 접근 가능성을 확대해야 한다. 방송과 통신의 융합서비스 이용을 확대하기 위하여 적절한 서비스 이용료 정책이 필요하다. 서비스 접근을 위해 가입료가 요구되거나, 별도의 이용요금이 부과되는 유료채널의 경우 시장질서에 맡기기보다는 정부나 규제기관이 적절한 이용료를 책정할 수 있도록

하는 유도하는 것이 필요하다. 적절한 이용요금은 신규 미디어의 확산과 채택에 중요한 요인이기 때문에 서비스 활성화를 위해서도 이러한 정책방안을 고려할 필요가 있다.

방송과 통신의 융합적 서비스의 특징은 상호 작용적 커뮤니케이션이 가능하다는 점이다. 쌍방향의 정보교환에서 필수적인 보호장치는 개인정보의 보호이다. 특히 디지털 쌍방향 서비스를 원활하게 하기 위해서는 제한접근시스템(CAS: Conditional Access System)을 내장한 셋탑박스(Set Top Box)를 설치하고 이를 게이트웨이로 활용해야 한다. 제한접근시스템(CAS)은 서비스 이용자들에게 편리하고 신속한 서비스를 제공하기 위해 이용자의 기본 정보를 수록하고 있다. 그리고 경우에 따라서는 서비스 제공과정에서 이용자의 신상정보, 서비스 이용행태, 개인의 의견 등을 수집하여 정리하는 기능을 갖고 있다(김국진·주정민, 2001).

서비스 제공자들이 제한접근시스템(CAS)을 통하여 서비스 이용자들의 정보를 수집하는 이유는 수집한 정보를 상업적으로 이용하기 위한 목적이 강하다. 사업자들이 셋탑박스(Set Top Box)를 통하여 수집한 정보, 예를 들어 개인의 홈쇼핑, 홈뱅킹, 여론조사 등의 서비스 기록은 개별 소비자들을 대상으로 마케팅 하는 자료로 사용될 수 있다. 실제로 쌍방향 데이터방송 서비스를 제공하는 “인터넷TV”의 경우 텔레비전의 감성적인 특성을 이용하여 정보를 수집하고, 이를 광고서비스의 극치라고 할 수 있는 개인성향을 고려한 쌍방향 광고를 추구하고 있다(Center for Digital Democracy, 2001, p.4). 따라서 적절한 소비자 보호책이 강구되어야 한다.

소비자 보호를 위해서는 정보제공자에 대한 적절한 서비스제공에 관한 조치도 필요하다. 이는 정보소비자의 보호방안으로 상호작용적 서비스가 이용자들의 정보복지에 기여할 수 있도록 하기 위한 최소한의 규제조치라고 할 수 있다. 정보제공자의 규제는 2001년 2월 영국에서 쌍방향TV 서비스로부터 소비자를 보호하기 위해 마련한 가이드라인이 좋은 예이다(ITC, 2001). 이 가이드라인은 디지털 텔레비전의 쌍방향 콘텐츠로 인해 형성된 새로운 시장으로부터 소비자가 혜택을 받을 수 있도록 하고 있다. 소비자가 서비스를

이용하는데 필요한 최소한의 수용자 보호방안을 규정하고 있다.¹⁾ 이러한 규정의 제정은 서비스 이용자들을 하나의 소비자로 규정하고 소비자가 서비스로부터 받을 수 있는 피해를 사전에 방지하기 위한 조치라고 할 수 있다.

한편으로는 수용자의 안정적 서비스 이용을 위해 고려해야 할 또 다른 정책은 유해정보의 차단이다. 유해정보의 차단은 서비스 제공자에 대한 내용규제 정책이라 할 수 있다. 일반적으로 내용규제는 전송수단이나 매체의 특성을 고려하여 차별적으로 정책을 시행하는 경향이 있다. 그러나 유해정보의 차단은 비록 내용규제의 측면이라 할지라도 전송수단이나 전송매체의 구분 없이 규제되어야 할 수용자 보호 정책이라 할 수 있다. 특히 사회적 가치를 훼손하는 내용, 미풍양속을 해치는 내용, 그리고 어린이 청소년에게 해로운 정보의 유통 등은 규제할 필요가 있다.

그리고 방송통신 융합서비스에 대한 서비스 이용자들의 적극적인 참여와 접근 보장이 필요하다. 일반적으로 미디어에 대한 참여 즉 액세스(Access)권은 시민이나 집단이 그들의 이해관계를 처리할 때 균등하게 미디어에 대한 이용 기회를 보장하는 것을 말한다. 채널과 매체의 희소성이 극복되는 디지털 쌍방향 서비스 시대에는 시장경쟁과 국가에 의한 공익성의 강제가 어려워지기 때문에 액세스권의 보장은 더욱 중요해질 것이다. 따라서 방송과 통신의 융합적 서비스의 쌍방향 경로를 활용하여 이용자들이 미디어 서비스에 적극적으로 참여하도록 해야 한다.²⁾

-
- 1) 주요 내용을 간략하게 정리해 보면, 쌍방향의 서비스에 대해 이용자가 분명하게 인식할 수 있도록 신뢰성을 가질 것, 쌍방향 서비스에서 제공되는 불건전한 정보에 대해서는 정보제공자가 책임을 질 것, 쌍방향으로 서비스되는 콘텐츠와 광고 내용이 확실하게 구분되도록 할 것, 쌍방향의 서비스를 이용하는 과정에서 지불되는 이용료에 대해 이용자에게 분명하게 고지할 것 등이다.
 - 2) 예를 들어 참여채널(Public Access Channel)을 통한 시청자 권의 증대 및 정보문화의 변화뿐만 아니라 상호작용적인 텔레비전 서비스를 통해 시청자의 방송에 대한 통제권을 증대시키고 시민의 편의를 증진시키며, 시민사회의 신장에 기여할 수 있다. 따라서 미디어 이용자들은 적극적이고 능동적인 참여를 통하여 자신의 의견을 매체에 전달하는 노력을 기울여야 할 것이다(윤영철, 2001). 실제로 방송과 통신의

(3) 네트워크 측면

방송통신 융합서비스의 원활한 제공과 이용을 위해서는 적절한 네트워크의 구축이 필수적이다. 이는 현재 정부가 장기적으로 추진 중인 NGN의 구축 계획과도 동일한 맥락에 있다고 할 수 있다. 단기적으로는 BcN의 구축과 활용을 통한 서비스의 질제고와 이용자의 편의 제공과도 동일한 맥락이다. 따라서 안정적인 서비스를 위해서는 국가적인 차원의 안정적인 유무선 통합망의 구축과 활용이 필요하다.

동시에 통합 커뮤니케이션 네트워크가 안정적으로 유지되도록 각 사업자에게 일정수준의 품질(QoS)을 유지하도록 하는 것이 필요하다(김용규·김대호, 2004). 이를 위해서는 네트워크 사업자들의 지속적인 망 유지와 관리가 수반되어야 한다. 네트워크 안정성은 서비스의 제공과 이용에 필수적인 요인이기 때문에 품질유지는 사업자의 의무사항으로 부과할 필요가 있다. 이를 통해 커뮤니케이션 망을 활용하고자 하는 사업자들에게 안정성을 부여하고, 동시에 수용자들에게 양질의 서비스가 제공되도록 해야 한다.

한편으로는 망을 이용하고자 하는 사업자들에게 균등한 이용기회를 부여하는 것도 필요하다. 디지털 기술의 발달이 진전되더라도 제한된 자원의 이용과 제공할 서비스 확보를 위한 경쟁은 심화될 것이 분명하다. 이에 동일한 서비스를 여러 다른 시스템과 네트워크에 공통적으로 제공하는 것이 가능하게 됨에 따라 네트워크의 융합은 네트워크의 중립성(Network Neutrality) 원칙을 강하게 요구하게 될 것이 분명하다. 따라서 네트워크 접근에 공정한 기회를 제공하는 공정경쟁의 원칙을 적용하는 것이 필요하다.

(4) 단말기 측면

수용자들이 방송통신 융합서비스를 원활하게 이용할 수 있도록 하기 위해

융합적 서비스가 자리 잡게 되면 상호 작용성을 기반으로 수용자는 미디어 감시자로서의 역할을 할 수 있을 것이다. 미디어 내용의 저질화 및 지나친 선정성, 또는 폭력성에 대해서도 상호작용적인 경로를 통하여 수용자의 결집된 의견을 보여줄 수 있을 것이다.

활용해야 하는 단말은 디지털시대 보편적 서비스 접근을 위해 필수적인 설비이다. 따라서 모든 이용자가 서비스를 이용하는데 있어 불편함이 없도록 단말의 호환성 유지가 필요하다. 단말의 호환성 유지를 위해서는 선행적으로 서비스의 기술표준이 우선되어야 한다. 그리고 동시에 단말의 규격에 있어서도 표준이 제정되어야 한다. 이미 디지털 TV 전송방식에서 경험했듯이 기술표준이 산업 및 수용자에게 미치는 영향은 지대하다. 따라서 동일한 서비스를 하나의 단말로 이용할 수 있는 기술표준의 제정 및 통합단말기의 개발이 필요하다.

새로운 서비스를 제공받는데 필요한 단말의 경우 적절한 보조금을 지불할 수도 있다. 특히 국민들이 필수적인 정보를 제공받는 데에 필요한 단말의 경우 이러한 정책을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 디지털 방송으로 전환하는 과정에서 아날로그 방송을 중단하는 시점에 이르게 되면 경제적으로 수신기 구입이 어려운 계층이나 사회적으로 보호받아야 할 계층이나 집단에는 수신기 구입에 대한 정책적 배려가 필요하다.

실제로 미국에서는 국민들이 디지털방송을 원활하게 수신하도록 하기 위해 셋탑박스 구입에 보조금을 지불하는 방안을 법제화하였다. 이태리에서도 디지털방송의 수신을 위해 정부에서 1인당 약 100유로의 보조금을 지불하고 있다(김국진, 2006). 우리의 경우에도 사회적 약자층에 대해 단말기 보조금 지불을 고려할 수 있을 것이다. 이는 단순히 사회적 약자를 보호하는 측면도 있지만, 디지털 서비스에 대한 보급 확산과 국민들의 삶의 질의 향상을 통한 수용자 복지와 연계된다는 사실을 고려해야 한다.

5. 맺음말

디지털기술의 발전으로 방송과 통신이 융합되면서 매체 간, 서비스 간 경계와 영역의 구분이 모호해지고 있다. 이러한 방송 통신의 융합상황에서 매체나 서비스 영역을 구분하여 규제정책을 수립하는 것은 현실적으로 어렵게 되고

있다. 이러한 점 때문에 영국과 프랑스 등에서는 모든 서비스를 네트워크와 콘텐츠라는 두 차원으로 구분하여 규제정책을 시행하고 있다. 따라서 방송과 통신의 융합이 빠르게 진행되고 있는 우리나라에서도 새로운 환경에 적합한 규제정책의 목표를 수립하고 이를 추진하는 것이 필요하다.

규제정책의 수립과 시행에서 가장 중요한 것은 보다 분명한 규제정책의 목표와 이념이라 할 수 있다. 방송과 통신 서비스에서 규제정책의 목표와 이념은 궁극적으로 이용자들의 이익을 극대화하는데 있다. 다시 말해서 공공의 이익을 극대화하는 것으로 이른바 ‘공익’으로 규정할 수 있다. 문제는 방송과 통신의 융합상황에서 공익을 어떻게 규정할 것인가 하는 점이다. 전통적으로 방송은 공공성에 기반 하여 공익성을 추구하여 왔고, 통신은 산업성을 염두에 두고 공익성을 추구하여 왔기 때문에 이 둘을 포괄하는 것은 어려운 일이다.

현재의 방송통신 융합 서비스를 범용성 있게 구분한다면 네트워크와 콘텐츠로 이분화 할 수 있다. 그러나 관련 산업의 융합추이를 산업변화의 관점에서 살펴보면, 콘텐츠 → 플랫폼 → 네트워크 → 단말 → 이용자라는 가치사슬의 형태로 구분이 가능하다. 이는 단순히 산업자체의 속성으로 형성되는 가치사슬이라기 보다는 이용자들이 서비스를 어떤 과정을 통해 전달받는지를 고려한 구분이라 할 수 있다. 그리고 이러한 가치사슬에 적합한 공익성 개념의 정립을 통해 모든 서비스에 적용할 수 있는 범용의 공익성 개념을 구체화해 볼 수 있다.

이러한 관점에서 본 연구에서는 방송통신의 융합서비스에 적합한 공익성의 개념을 가치사슬의 변화에 기초하여 재정리 하였다. 특히 방송통신의 융합 상황에서 서비스가 추구해야 할 궁극적인 목표를 ‘수용자 복지’로 규정하고 이를 실현할 수 있는 구체적인 공익성의 이념을 구현측면과 보호측면으로 구분하여 제시하였다.

구현측면의 공익성은 다양성, 균형성과 공정성, 공정경쟁, 보편적 접근권과 같은 가치들이고, 보호측면의 공익성은 사회 가치의 보호, 개인정보 보호, 디지털 격차해소, 프라이버시 보호와 같은 가치들이다. 구현측면의 공익성은

정책결정자나 서비스 제공자의 노력여하에 따라 그 구현의 정도에 차이가 발생할 수 있다. 그러나 보호측면의 공익성은 법적, 제도적 측면에서 보호하고 배려해야 할 기본적인 권리라고 할 수 있다. 이러한 차원에서 구현측면의 공익성은 방송과 통신의 융합의 진전이나 각각의 서비스의 형태나 성격에 따라 그 정도를 달리 적용할 수도 있다. 예를 들어 내용의 다양성 경우 서비스 별, 프로그램 별, 혹은 편성 유형별로 그 정도가 다르게 적용될 수 있을 것이다. 그렇지만 보호측면의 공익성은 정책결정자나 사업자의 의지와는 관계없이 지켜져야 할 기본가치라고 할 수 있다.

이러한 공익성의 이념을 실제 현실에 적용하기 위해서는 이러한 목표와 이념들이 구체적인 제도나 법규로 명시화되어야 한다. 법과 제도로써 담보되지 못하는 이념은 추상적인 담론의 수준에서 벗어나지 못하기 때문이다. 방송과 통신의 융합이념이 법과 제도로 담보되기 위해서는 관련법제의 개선과 규제기구의 정비가 선행되어야 한다. 그리고 융합에 따른 공익성의 가치들이 사업자와 이용자 수준에서 적용되어 실현되기 위해서는 규제기구의 정책적 의지와 구현노력도 함께 뒷받침 되어야 할 것이다.

Ⅱ 참고문헌

- 강형철·안민호·심미선 (2005). 『방송프로그램의 공익성 지수개발에 관한 연구』. 서울: 한국방송광고공사.
- 김국진 (2006). 지상파 디지털방송 현황과 정책과제. 『지상파 디지털방송 조기정책』. 방송위원회 세미나 발제논문.
- 김국진·주정민 (2001). Interactive TV의 성격과 규제 방향. 『방송과 상호작용성: 디지털시대의 새로운 전망』, 2001 한국언론학회 세미나 논문집, 33~62.
- 김대호 (2002). 미디어 산업의 방송·통신 융합 대응에 관한 연구. 『한국방송학보』, 제16권 4호, 7~39.
- 김승수 (2001). 디지털 방송체제하에서 공익성의 재해석. 『언론과학연구』, 제1권 2호, 70~103.

- 김용규·김대호 (2004). 통신, 방송융합과 정책방향: 통신, 방송 네트워크 융합과 규제정책 방향. 『정보통신정책연구』, 제11권 3호, 1~21.
- 김재영 (2004). 디지털시대 방송공익성과 규제패러다임. 방송 공익성을 위한 토론회 발표논문.
- 김진웅·김재영·심미선 (2003). 『디지털 시대 방송 공익성 개념에 대한 재정의』. 문화방송 연구보고서.
- 남궁협 (2005). 디지털 시대 수용자 복지정책의 목표와 지향. 언론학회 수용자분과 세미나 발표논문.
- 박노의 (2006). 네트워크 중립성 논의와 향후 정책방향. 『Digital Media Trend』, 통권 3호, 5~17.
- 박창희·나낙균 (2005). 매체융합시대 방송영상산업 정책의 방향과 원칙에 관한 연구. 『한국방송학보』, 19권 3호, 253~306.
- 방송위원회 (2006). 통신망이용 방송서비스 도입 방안. 통신망이용 방송서비스 도입 방안 토론회 자료집.
- 송민정 (2001). 다채널 시대의 상업적인 공익프로그램 공급 가능성에 대한 연구. 『한국언론학보』, 제45권 4호, 5~34.
- 오용수·정희영 (2006). 방송·통신 융합에 따른 규제체계 전환의 정책방향. 『방송연구』, 2006년 여름호, 137~169.
- 오용수 (2006). 수평적 규제체계의 이해와 적용을 위한 소고 『Digital Media Trend』, 통권 4호, 5~19.
- 윤석민 (1999). 다채널상황하의 수용자 복지와 보편적 영상서비스. 『한국언론학보』, 제44권 1호, 287~327.
- 윤영철 (2001). 디지털방송의 공익성과 민주주의. 『방송연구』, 2001년 여름호, 33~55.
- 이수영·박은희 (2002). 양방향시대 '수용자 복지'의 개념화와 새로운 구현장치. 『방송연구』, 2002년 여름호, 65~87.
- 이은미 (1999). 지상파 디지털 방송의 공익성 확보방안. 『지상파 디지털방송 정책연구보고서』, 서울: 방송위원회, 129~157.
- 이상우·곽동균 (2004). 방송, 통신 융합서비스의 적정 규제 방안: 서비스의 공공재적 속성과 양방향적 특성을 중심으로. 『언론정보학보』, 제27권, 213~246.
- 이호규 (2000). 이용자의 성향을 고려한 보편적 서비스 개념의 재검립. 『한국언론학

- 보』, 제45권 1호, 266~296.
- 임정수 (2004). 지상파 방송 독과점 논쟁에서 공익성 의미에 대한 고찰. 『방송 독과점 어떻게 볼 것인가』. 한국방송협회 세미나 발제논문.
- 주정민 (2003). 상호작용적 디지털방송 서비스의 수용자 보호논리와 정책. 『언론과 학연구』, 제3권 1호, 207~238.
- _____ (2005). 방송통신의 융합과 지역방송의 지역성 구현. 한국방송학회 2005년 춘계학술대회 발표논문.
- 최양수 (2001). 방송-통신 융합시대 방송서비스의 정책방향. 『방송환경 변화에 따른 방송-통신법제 연구』, 방송위원회.
- 최현철 (2000). 디지털 텔레비전 방송과 공익실현. 『방송연구』, 2000년 겨울호, 119~138.
- 한동섭 (2004). 지상파방송 구조개혁에 대한 시장론적 접근 비판. 『방송과 커뮤니케이션』, 제5권 1호, 28~51.

Advisory Committee on Public Interest Obligations of Digital Television Broadcastings (1998). *Charting the Digital Broadcasting Future*. Washington, D.C.

Center for Digital Democracy (2001). *TV That Watches You: The Prying Eyes of Interactive Television*.

Gartner Group (2000). *Digital TV: Interactivity and the Consumer*, Gartner Group Report.

Habermas, J. (1962). *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der Bürgerlichen Gesellschaft*. 한승완 역 (2001). 『공론장의 구조변동: 부르주아 사회의 한 범주에 관한 연구』. 서울: 나남.

ITC (2000). *Interactive Television: An ITC Public Consultation*, www.itc.org.uk.

McQuail, D. (2000). Media Policy: Premature Obsequies? In H. Tumber (Ed.). *Media Power, Professionals and Policies* (pp. 19~34). London. New York: Routledge.

Napoli, P. M. (2001). *Foundations of Communications Policy: Principles and Process in the Regulation of Electronic Media*. Cresskill, NJ: Hampton Press.

OECD (2003). *Working Party on Telecommunication and Information Services: The Implications of Convergence for Regulation of Electronic Communications*. Paris: OECD Publication.

Owen, B. M. & Wildman, S. S. (1992). *Video Economics*. Cambridge, Mass: Harvard

University Press.

Sunstein, S. (1993). *Democracy and Problem of Free Speech*. New York: Free Press.

(최초 투고 2006.9.1, 최종 원고 제출 2006.10.28)

The Change of Industrial Structure and Public Interest as to the Convergence of Broadcasting and Telecommunications

Chung–Min Joo

Assistant Professor

Dept. of Communication, Chonnam National University

It is difficult to found the concept of public interest properly, being ambiguous to distinguish media and service as to the convergence of broadcasting and telecommunications. Accordingly, it is necessary to found the concept of public interest not related to the character of media and service in the age of digital convergence. Therefore this study intended to re-found the concept of public interest, as to industrial changes in the age of convergence of broadcasting and telecommunications. The convergence of broadcasting and telecommunications causes the changes of value chain, which includes contents, platform, network, terminal. It could not help avoiding modifying the industrial structure of broadcasting and telecommunications, because of the changes of value chain. The changes of industrial structure needs the changes of ideology, regulatory policy, regulatory system, and it creates the foundation of new regulatory idea. The purpose of regulatory idea in the age of digital convergence is to practice public interest, and it is an ultimate purpose to increase consumers' welfare. Consequently, for increasing consumer' welfare, it is necessary to achieve diversity, fairness, objectivity, the preservation of social value in the aspect of contents. Also in the aspect of platform, it is necessary to achieve the protection of privacy, consumer protection, harmful information blocking, and in the aspect of network, it is necessary to achieve the maintenance of secure network, fair competition. Finally, in the aspect of terminal, it is necessary to achieve the maintenance of compatibility, the solution for digital divide. Then regulatory policy of each value chain from a legal and institutional perspective, should be promoted to provide public interest, step by step.

Key words: digital convergence, digital broadcasting, public interest, regulation policy