

韓国の政権交代に伴うICTガバナンスの変遷と新政権のICT政策展望



一般財団法人 マルチメディア振興センター 情報通信研究部 副主席研究員 **みさわ かおり**

1. はじめに

2012年末の韓国大統領選挙は我が国でも大きく注目されたが、強大な権限を持つ韓国大統領は、外交のみならずICT政策においても大きな影響力を持つ。韓国が1990年代後半から短期間でICT先進国に成長したことには、政府の主導力が果たした役割が大きいと評価されている。一方、2013年2月までの李明博（イ・ミョンバク）政権の5年間のICT政策についての評価は一般的に辛く、朴槿恵（パク・クネ）新政権がどのようなICT政策を進めるのか、内外の関心が集まっている。こうした中、2013年1月半ばに新政権の政策実現エンジンとなる省庁再編案が発表され、ICT行政の担当省庁にも大幅な変更が加えられた。

本稿では、これまでの政権のICT政策のスタンスと朴新政権のICT政策公約を概観し、朴槿恵政権でのICT政策の展望を試みたい。

インフラとしてブロードバンド網が整備されるとともに、電子政府構築やデジタルディバイド対策が進められた。モバイル分野では政策により2G方式には移動通信3社が全てCDMA方式を導入し、CDMAによるモバイル先進国としても世界で注目されるようになった。事実、金大中、盧武鉉の両政権はICT分野への関心が大変高かった。

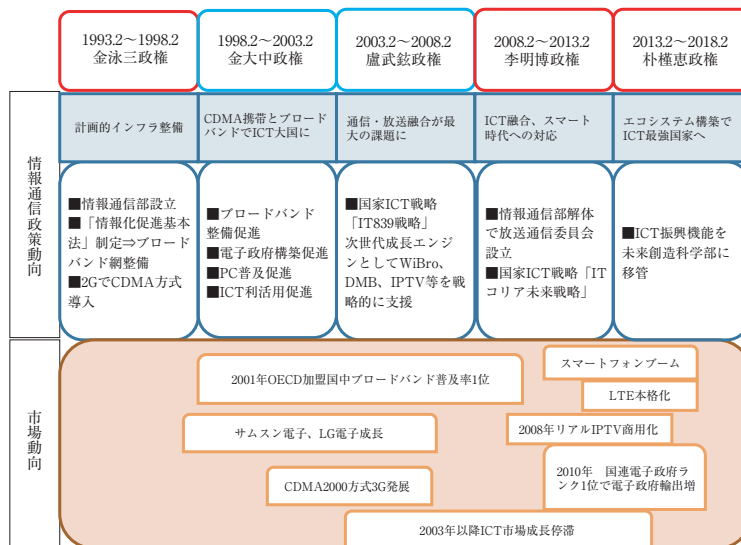
2003年以降は成長停滞が見えてきたICT分野の次世代成長エンジン開拓に力を入れ、国産技術をベースにしたWiBro（モバイルWiMAX）やDMB（モバイル端末向けマルチメディア放送）開発、通信放送融合サービスとしてのIPTV普及促進等広範囲な内容を盛り込んだ国家ICT戦略「IT839戦略」が情報通信部主導で進められた。IT839戦略の全体的な成果は結果として振るわなかったが、2008年までは国産技術や製品を世界展開するために国内市場をテストベッド化し、世界初のサービス開始を目指してノウハウ蓄積を目指すという意欲的な取組が多く見られた時期であった。

2. 歴代政権のICT政策

1990年代以降の歴代政権の情報通信政策と市場動向をまとめたものが図1である。ICT行政コントロールタワーの役割を果たした情報通信部（「部」は省に相当）設立以降、国家

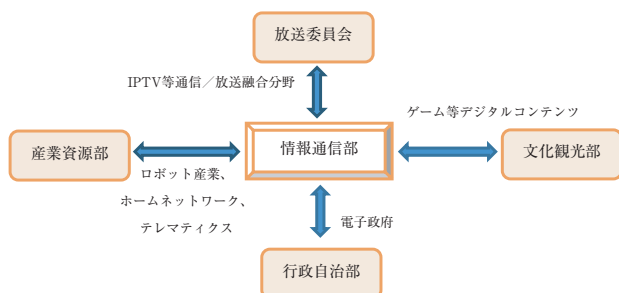
3. 情報通信部の役割と課題

韓国のICT分野成長の歴史は情報通信部の歩みと歩調を合わせている。つまり、短期間でICT先進国化実現の背景



*政権の赤枠は現在のセヌリ党系、青枠は民主統合党系
出所：各種資料を基に筆者作成

図1. 歴代政権の主なICT政策と市場トピック



*各省の名称は盧武鉉政権当時

出所：各種資料を基に筆者作成

図2. 情報通信部と他省庁との管轄争い分野

には、複数省庁に分散していたICT政策機能を情報通信部に一元化し、振興と規制機能を備えた情報通信部が強力なコントロールタワーとなって一貫した政策を推進してきたことが大きな要因である。しかし、政策領域を肥大化させる一方の情報通信部と他省庁の管轄争いが絶えず、省庁間の政策重複問題も増えていた。図2では、他省庁と情報通信部の管轄領域争いが起こった分野を示す。

管轄争いが長期化した事例としては、電子政府や通信・放送融合分野が代表的である。2008年までは通信政策の所掌は情報通信部であったが、放送政策は放送委員会の所掌であった。両機関の並立体制下では、通信・放送融合分野の代表的サービス、IPTVをどちらが管轄するかについて領域争いが解決できなかったため、IPTVサービスの開始が4年以上遅れるという大きな弊害があった。通信・放送の省庁間争いは、融合分野では、通信事業者が開始した移動体向けデジタルマルチメディア放送の衛星DMBに対する地上波再送信の承認の意図的遅延、CATV事業者のVoIP開始遅延といった政策の応酬で泥沼化の様相を呈していた。盧武鉉政権時代に両省庁統合に向けた動きも見られたが、実現がかなわなかった。そのため、通信・放送融合の政策課題は李明博政権に持ち越された。

4. 李明博政権のICT政策

李明博政権誕生時の省庁再編で、情報通信部が解体されて大統領直属の合議制委員会の放送通信委員会（KCC；Korea Communications Commission）となり、旧情報通信部のICT機能は表1のとおり四つの省庁に分散された。一方、旧放送委員会が放送通信委員会に統合されたため、通信・放送省庁対立の問題は解消された。放送委員会は委員長を含めて任期3年の5名の委員で構成されるが、このうち3名が与党、2名が野党の推薦である。

表1. 情報通信部解体によるICT関連機能の分散状況

省庁	情報通信部から移管されたICT関連主要機能
放送通信委員会	通信・放送（融合分野含む）、電波、通信放送インフラ
行政安全部	国家情報化総括、電子政府、情報セキュリティ、政府統合電算センター
知識経済部	ICT産業振興、情報通信振興基金、郵政事業
文化体育観光部	デジタルコンテンツ産業

韓国の省庁再編は、大統領選終了直後から新政権がスタートする約50日間で決定・実現するという我が国では考えられない速度で実施される。つまり、新大統領は就任前から自分の政策方針を反映する省庁再編を断行できる強大な権限を既に持つ。就任時点でICT専門省庁を解体したのは、李明博政権がこれまでの政権よりもICT分野を重要視しなかった姿勢を示すものである。

2013年までの李明博政権時代は、ICT政策機能の4省庁分散により、かえって省庁間の管轄争いが増え、ICTコントロールタワーの不在を招くという弊害が多く指摘された。この間の放送通信委員会体制に対する主な評価は次のとおりで、圧倒的にマイナスの評価が多い。

【放送通信委員会体制への評価】

- ICT分野コントロールタワーの不在
- 合議制委員会のため政策決定速度が落ちた
- 委員の政治色が強く専門性が不足している
- 機能分割により省庁間の管轄争いが増えた
- 産業振興機能の弱体化
- IPTV法と放送法の統合未完

さらに、5人の委員のうち放送系出身者の割合が多かったこともあり、通信よりも放送分野の政策を重視する傾向が強かったため、「放送中心委員会」と揶揄されることもあった。

政権のICT政策方針としては、2009年9月にICTと他産業との融合を進めるICT産業全体の育成戦略「ITコリア未来戦略」を発表したが、政策効果と評価されるものは取り立てて見当たらない。一方、大統領選公約であった家計に占める通信料金の20%引き下げのために、携帯電話を中心とする政治主導の通信料金引き下げは数次にわたって実行された。

5. 朴槿恵政権のICT政策公約

朴槿恵氏は大統領選挙出馬に当たり、ICT分野について、



表2. 朴権恵氏の主なICT分野公約

公約	具体的内容	政策実践
①情報通信エコシステム基盤構築	<ul style="list-style-type: none"> ・ネットワーク中立性/プラットフォーム中立性/端末中立性の原則を基に誰でも自由に情報を得てコミュニケーションできるネット空間実現 ・世界最高水準のネットワークインフラ：公共Wi-Fi1万か所、固定網は現在の10倍速、無線網はLTEの40倍速 ・グローバル標準に合う多様な公認認証サービス許容 	<ul style="list-style-type: none"> ・インフラ投資拡大 ・個人情報保護及びサイバーセキュリティ関連法制度改定
②情報通信活性化と雇用創出	<ul style="list-style-type: none"> ・エンジェル投資マッチングファンド拡大でソフトウェア事業者の創業支援 ・国内40か所に情報通信アカデミー設立 ・情報通信技術取引所設立 	2017年までにエンジェル投資マッチングファンドを2,500億ウォンに拡大
③コンテンツ産業、「韓国スタイル」の創造	<ul style="list-style-type: none"> ・Contents Korea Lab設立 ・コンテンツ取引所設立 ・コンテンツ英才1,000人育成 ・ファンド設定 	・5年計画「(仮称)威風堂々코리아」策定
④情報・メディア専門組織新設を積極検討	コンテンツ/プラットフォーム/ネットワーク/端末のICTエコシステムを総括する専門組織新設	政府組織法、放送法等改正
⑤放送の公共性強化	<ul style="list-style-type: none"> ・公営放送支配構造改変 ・ネットワーク別に分かれている有料放送の法体系一元化 ・ネット、モバイルと放送融合等スマートメディア活性化支援 ・メディア融合促進のため参入及び営業規制緩和 ・有料放送規制緩和と法制度改定 	・放送法、IPTV法、通信関連法令改正
⑥ネット表現の自由増進	<ul style="list-style-type: none"> ・ネット被害救済ワンストップセンター構築 ・名誉棄損紛争調停委員会設立 ・インターネット事業者の自主的浄化支援体系構築 	情報通信網法改正等
⑦通信料金引き下げとデータ料金プラン導入	<ul style="list-style-type: none"> ・携帯電話加入費廃止、全ての移動通信料金プランでモバイルVoIP許容等 ・料金認可審議過程の透明化 ・データ通信基盤料金プラン実現 ・端末販売経路多様化等でスマホ端末価格引き下げ誘導 	放送通信利用者保護法、電気通信事業法改正

出所：朴権恵当選者 公約集ホームページ情報を基に作成
http://park2013.com/policy/down/cul_4.pdf

幅広い公約を発表した(表2参照)。省庁再編関連以外の多くの公約が、放送通信委員会の2013年度政策方針に反映されている。

(1) ICT専門組織設立公約

ICT分野公約の中で最も広く関心を集めたのは、表中の公約④の、ICT分野専門組織新設を積極検討するとした部分であった。これが、省庁(部)新設を意味するのか、それとも既存省庁の役割分担の小幅見直しにとどまるのか、大統領選後に公約の解釈をめぐって見解が分かれた。選挙期間中、朴氏はこの公約に関する発言では詳細には触れず、「組織」と「省」を混用することも折々見られた。そのため、情報通信部のようなICT専門省庁が復活するのかが大きな関心事となっていた。

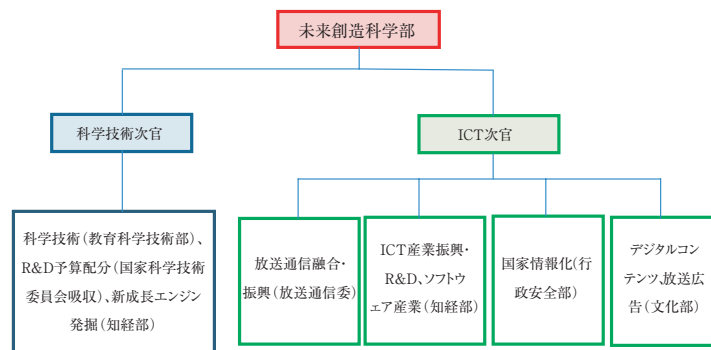
(2) ICT政策機能は新設の未来創造科学部へ

2013年1月15日と22日の2回にわたって、新政権発足を準備する大統領職引継ぎ委員会が省庁再編案を発表した。これまでの15部2処18庁が17部3処17庁に拡大され、再編の目

玉は、新大統領肝いりで新設される巨大省庁の未来創造科学部(以下、未来部)である。未来部は、創意力と想像力に基づいた「創造経済」を活性化するため、未来成長エンジンの発掘と良質の雇用を創出する役割を担う中核的な省として、新大統領が特にこだわりを見せた。未来部には科学技術分野とICT振興政策機能を移管し、国家R&D事業を総括させる方針である。未来部の機能は次の図3のとおり。

未来部のICT政策機能として、放送通信委員会の放送通信融合及び振興、行政安全部の国家情報化及びセキュリティ、文化体育観光部のデジタルコンテンツ及び放送広告、知識経済部のICT産業振興及びR&D、ソフトウェア産業関連の機能を移管することになった。未来部のICT政策部門のトップに位置するICT次官が、今後はICT政策コントロールタワーとなり、コンテンツ/プラットフォーム/ネットワーク/端末で構成されるICTエコシステム構築を総括することになる。放送通信委員会には、放送の許認可や消費者保護関連の規制機能のみが残り、ほとんどの部門が未来部に移管され、大幅に縮小される。

1月15日に省庁再編案の大枠が示された直後には、ICT専



*知経部：知識経済部、文化部：文化体育観光部
出所：大統領職引継ぎ委員会報道を基に筆者作成

図3. 未来創造科学部の機能

門省庁の新設がなかったことと、放送通信委員会から規制と振興の機能分離をすることに対して大きな懸念の声が上がった。しかし、1月22日の詳細案発表時点で、情報通信部解体以降4省庁に分散されていたICT政策機能が、一部規制機能を除いてほぼ未来部に集約される形とされたため、ICT業界や専門家からは一転して歓迎する向きが多くなった。

一方、旧情報通信部と科学技術部を統合した巨大省庁の未来部新設に対する懸念の声もある。ICT政策関連では、規制機能のみとなった放送通信委員会と未来部の管轄争いの余地、デジタルコンテンツ分野での文化体育観光部との管轄調整、性格の違う科学技術とICTを一つの省に統合すること、に対しては懸念する向きが多い。

(3) 大部分は既定路線に沿った政策

省庁再編以外の公約の大部分は、これまでに放送通信委員会が打ち出している既定路線の政策に沿ったものである。例えば、公約①のネットワークインフラ整備分野では公共Wi-Fiインフラ1万カ所の設置がうたわれているが、既に2012年から放送通信委員会主導で公共スペースでの通信キャリアWi-Fi共同構築が進められており、2012年末時点で公共Wi-Fiサービスエリアは2,000カ所に拡大された。無線インフラ構築では、2020年までにギガビット級無線環境構築を目指す政府横断の研究開発プロジェクトGiga KOREAが2011年に構想され、2013年から実行に移されている。

公約⑤の放送政策部分での「ネットワーク別に分かれている有料放送の法体系一元化」については、放送通信委員会が、現行の放送法・IPTV法を統合する方針を既に打ち出している。しかし、法統合の遅れにより、ネットワーク融合のサービスの場合の対応ができず、支障が生じている。代表的な事例として、2012年に衛星放送事業者KTスカイライフが

通信網を利用したIPTVとのハイブリッド的な衛星放送サービスを開始したことに対し、放送通信委員会が放送法令違反と判断し、サービス停止を求めて大きな問題になった。現行の垂直規制型の法体系では、このようなネットワーク融合新サービスに対応できないため、融合時代に対応できる法制度改正が喫緊の課題となっている。

(4) 論点となる政策 —携帯電話加入費廃止を懸念する業界—

一方、今後の論争化が予想されるものは、公約①のネットワーク中立性関連政策と⑦の通信料金引き下げ政策である。

①ネットワーク以外にプラットフォーム/端末にも中立性原則適用

無料のモバイルチャットアプリ大ヒットからネットワーク中立性論議が本格化した韓国では、2011年12月に放送通信委員会がネットワーク中立性ガイドラインを発表した。2012年中にガイドラインの後続措置が決定される予定であったが、通信事業者とインターネットサービス事業者の意見差が埋まらずに問題が先送りされた。

経済民主化を標榜する新政権の公約では、ネット中立性のみにとどまらず、プラットフォームと端末についても中立性原則を適用する意思を見せていることが特徴的である。プラットフォーム中立性については、新政権が、Naver (NHNが運営する国内シェア7割の最大のポータル) 等一部の大手ポータルの市場独占状態の解消を図ろうとする姿勢を見せているため、インターネットサービス事業者が身構えている。この他にプラットフォーム分野でどのような原則を導入するかは現時点では明らかではないが、モバイルOSのiOSやアンドロイドの市場独占にまで踏み込むのか注目される。

端末中立性関連では、新政権は、端末メーカーや通信キャリアのアプリが端末にプレインストールされるのが端末中立性に反すると見ている。最近の具体例として、キャリア3社が無料チャット・通話アプリのカカオトークに対抗するために2012年12月に開始した次世代型コミュニケーションアプリjoynを端末にプレインストールしたことが端末中立性違反として指摘されている。

②携帯電話加入費廃止

携帯キャリアが最も懸念しているのが公約⑦の携帯電話加入費廃止である。新政権の公約を受け、放送通信委員会の2013年政策方針では、2015年までに段階的に加入費廃止方針を盛り込んだ。年間で国内の携帯新規加入者が2,000万人に上ることを考慮すると、加入費廃止によるキャリアの損失規模は2,000億ウォンになる。通信料金引下げを公約としていた李明博政権時代に携帯電話料金が数回にわたって引き下げられている。このうち、特に、2011年に政治主導で実施された携帯基本料金1,000ウォンの引下げが、LTE競争熾烈化によるキャリアの業績悪化に追い打ちをかけた。国内通信市場が飽和状態である上に、新政権でも携帯料金加入費廃止をはじめとする通信料金引下げ政策導入が今後も続く見通しのため、キャリアは通信部門での成長が見込めない。そのため、他産業との融合・連携による新サービスに参入する「脱通信」と呼ばれるビジネス多角化の動きが2010年頃から顕著となっている。脱通信とは、キャリアが通信ビジネスをやめて他産業にシフトするわけではなく、異業種のプレーヤーと連携しながら成長を目指す形であるが、今後も脱通信を目指す動きに更に拍車がかかるであろう。

6. 終わりに

本稿執筆時点の2013年1月半ば現在、朴槿恵新政権のICT政策取組第一歩として新設省庁未来部へのICT政策機能移管が発表されたばかりであるが、新政権が発足する2月末までに省庁の担当役割について多少の調整が入る余地もあり、しばらく推移を見極める必要がある。ICT分野は振興と規制の切り分けが難しいため、未来部にICT政策機能をどの程度持たせるのかにより、今後の政策決定力に大きな影響が生じる。これまでの韓国の迅速なICT政策は、振興と規制機能が統合されていたことによるところが大きい。未来部にICT政策機能の大部分を統合したことは、新政権が前政権よりもICT政策を重視した態度の表れでもあり、迅速な政策決定面でプラスとなる。しかし、性格の異なる科学技術分野



写真、青瓦台（韓国大統領府）と筆者

との統合で巨大省庁となったため、5年後の政権交代時に機能の見直し対象となる可能性もはらんでいる。

ICT分野は今回の省庁再編でまたガバナンス体制が大きく変わり、新組織体制が軌道に乗るまで数か月を要する。そのため、2013年に予定されている周波数オークションなどの既定の政策も当初スケジュールから遅れることが予想される。新政権は科学技術と共にICT分野の重要性も強調しているが、政権のICT分野への取組意欲を示す指標ともなるICTロードマップが今後どのような形でまとめられるのか、注目する必要がある。

個別政策については多くが既定路線の見直しであるが、消費者利益に配慮しつつもICT分野の競争力を損なわずに成長が見込める大局的な視線からのかじ取りが求められる。特に、携帯電話料金引下げ政策は、選挙対策として国民受けを狙うツールとして極端な方向に活用される懸念もはらんでいるため、バランス感覚が求められる課題でもある。

省庁再編で波乱含みのスタートを切った新政権であるが、ICT分野では未知数の部分が多いため、今後の推移を見守りたい。

注

- 1 本稿は執筆時（2013年1月半ば現在）の情報に基づいており、省庁再編と機能分担については、現在では状況が異なる場合がある。本稿で取り上げる省庁は、再編前の李明博政権時代の名称を用いる。
- 2 この他に、李明博政権時に情報通信部から知識経済部に移管された郵政事業本部等も未来部に移管される
- 3 放送通信委員会とキャリア3社は2012年上半年期までに公共スペース1,000か所でのWi-Fi共同構築で2011年7月に合意。共同構築エリアはその後段階的に増えている。