

방송통신융합과 IPTV 도입에 대한 ‘상황이론’ (Contingency Theory)적 접근의 유용성*

정 인 숙**

경원대학교 신문방송학과 교수

이 연구는 지금까지 IPTV에 대해 논의되어 왔던 이해집단들 간의 입장의 차이와 그에 따른 정책대안을 비교 분석한 뒤, 사회적 합의를 도출할 수 있는 바람직한 대안을 모색하는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 Brainard(2004)가 제시한 ‘상황이론’(contingency theory)을 준거틀로 적용하였으며, 정책의 점증주의와 구성원 간의 사회적 합의를 중요시하는 상황이론적 접근은 그동안 제시되어 왔던 갈등적이고 대립적인 논의 구도를 지양하고 사회적 합의의 가능성을 마련해줄 수 있는 이론적 토대가 될 수 있다는 가정에 근거하고 있다.

Key Words : IPTV, 상황이론, 정책갈등, 사회적 합의

*이 논문은 한국방송비평회 세미나(2006. 1. 27)에서 발표한 내용을 수정, 보완한 것입니다.

**chung94@kyungwon.ac.kr

1. 머리말

시장조사기관인 MRG(Multimedia Research Group, Inc.)는 2008년까지 전세계 IPTV 가입자가 연 평균 79%(2004년 190만 명에서 2008년 2,500만 명으로), 시장규모는 102%씩 성장할 것이라고 예측하고 있다(『아이뉴스 24』, 2005. 12. 9).¹⁾ 세계적인 추세를 본다면 IPTV의 성장세는 급증할 것으로 보이며 국제적 차원의 논의²⁾가 본격화되고 있는 상황인 만큼 국내적으로도 적극적인 정책대안 마련이 시급하다고 본다.

그러나 우리나라에서는 IPTV의 도입과 관련하여 진행된 무수한 논의에도 불구하고 여전히 해결책은 보이지 않고 있는 상황이다. 2004년 ~ 2005년 11월까지 방송통신 융합과 관련된 세미나가 총 54건에 129건의 발제가 있었던 것으로 조사되었지만(김국진, 2005), 논의의 성과가 정책에 제대로 반영되고 있지 않다. 이해당사자들의 전향적 태도변화와 사회문화적 수용기제가 필요하다는 지적(윤석민 2005a; 주정민, 2005)에도 불구하고 이해집단들의 복합적 갈등과 대립은 계속되고 있고(정상윤·정인숙, 2005), 각자의 주장을 강화하기 위한 논리와 법안 마련에 고심하고 있다는 언론의 보도만이 난무할 뿐이다.

이제 IPTV를 둘러싼 이해집단들의 주장이나 대안들이 대부분 표출된 상태에서 남은 문제는 입법기관과 규제기관이 큰 틀에서의 합의를 통해 어떤 방안을 ‘선택’할 것이며, 어떻게 사회적 합의를 도출할 것인가이며, 이에 논의의 초점이 맞추어져야 할 때라고 본다. 방송통신의 융합 추세

-
- 1) 유럽에서도 연간 34만 명씩 IPTV 가입자가 증가하고 있으며, 매년 배가될 것으로 예측하고 있다. [Online]. Available: <http://www.iptvnews.net/iptv/News/65.htm>
 - 2) 2월 6일~7일에는 미국 마이애미에서 ‘IPTV Forum’이 개최되었고, IPTV 서비스의 안정적인 비즈니스모델, MPEG 2에서 MPEG 4로의 광대역 전환, 셋톱박스의 상호호환성, 가입자 라인까지의 접근 기술 문제 등이 핵심이슈로 언급되었다. [Online]. Available: <http://www.me-uk.com/summits/eventdetails.asp?EventID=10120&PageID=131>. 2006년 3월 6일~8일까지 런던에서 ‘IPTV World Forum’이 개최될 예정이다. [Online]. Available: <http://www.iptv-forum.com/2006/>

속에서 TV산업의 규제변화에 일정한 경향은 나타나고 있지만(권호영, 2005), 궁극적으로 규제의 틀은 해당 국가의 사회문화적 구조 하에서 이루어지는 선택의 문제이기 때문이다.

따라서 이 연구는 지금까지 IPTV에 대해 논의되어 왔던 이해집단들의 입장차이와 그에 따른 정책대안을 비교 분석한 뒤, 사회적 합의를 도출할 수 있는 바람직한 대안을 모색하는데 목적이 있다. 이를 위해 Brainard(2004)가 제시한 '상황이론'(contingency theory)을 준거틀로 적용하고자 한다. 정책의 점증주의와 구성원 간의 사회적 합의를 중요시하는 상황이론적 접근은 그동안 제시되어 왔던 갈등적이고 대립적인 논의 구도를 지양하고 사회적 합의의 가능성을 마련해줄 수 있는 이론적 토대가 될 수 있다는 가정에 근거하고 있다. 따라서 상황이론적 관점을 적용하여 방송통신융합 및 IPTV 도입에 대해 입법기관과 규제기관이 제시해놓은 입법안을 분석하였다. 입법안을 분석대상으로 삼은 것은 사회적으로 과열된 이해집단 간, 규제기관 간의 논의 구도가 서로 다른 입법안의 형태로 나타나고 있는 상황이기 때문에 사회적 합의의 가능성 또한 입법안을 통해 모색해볼 수 있다는 점에서이다.

2. 문헌 연구 및 기존 논의

IPTV에 대한 지금까지의 논의들은 매체 속성론적 관점, 시장 경쟁론적 관점, 선진국 사례론적 관점으로 나뉘볼 수 있으며, 각각의 입장에 따라 IPTV 도입안들이 다양하게 제시되어왔다.

1) 매체 속성론적 관점

매체 속성론적 시각은 기술중심적 관점으로서 매체의 전달방식에 따라 방송, 통신, 융합서비스로 구분하여 규제의 틀을 제시하고 있는 시각

이다. IPTV가 방송이라고 주장하는 ‘방송모델’(broadcast model)적 시각(방송위원회, 2005.1a; 한운영, 2005³⁾)과 IPTV를 통신으로 규정하는 ‘통신모델’(common carrier model)적 시각(정보통신부, 2005⁴⁾; 하나로통신, 2005; KT, 2005)이 그것이다. 기본적으로 현행 방송법과 통신법은 이와 같은 매체 속성론적 규제의 시각을 견지하고 있으며, 정책/규제기관들은 IPTV에 대해서도 이와 같은 기존 법에 근거하여 관할권을 주장하는 매체 속성론적 규제모델을 제시하고 있다. 한편 IPTV는 서비스의 속성상 방송과 통신 두 가지를 융합한 것이기 때문에 어느 하나로 규정할 수 없으며, 새로운 규제모델을 찾아야 한다는 혼합모델(hybrid model)을 강조하는 입장(문화관광부, 2005; 강재원, 2005; 김도연, 2005; 주정민, 2005) 역시 매체의 속성을 강조하고 있다는 점에서 매체 속성론적 관점에 포함시킬 수 있다.

2) 시장 경쟁론적 관점

시장 경쟁론적 시각은 기본적으로 사업자 중심적 시각에 초점을 맞추

- 3) 한운영(2005)는 서비스 내용과 전송방식에 있어 종합유선방송과 유사한 IP-TV는 별정방송과 부가통신서비스가 아니라 종합유선방송법의 적용을 동일하게 받아야 한다고 주장한다. 또한 방송사업자인 케이블사업자가 인터넷, 전화사업 전개 시 통신법의 규제를 따라서 기간통신사업자 지위를 확보하여 통신사업에 참여하듯이 통신사업자가 IP-TV를 통해 유선방송사업에 참여하려면 케이블TV 사업자가 받는 유선방송에 대한 정책 및 기술규제가 동일한 수준으로 적용되어야 한다고 주장한다(한운영, 2005, 23쪽).
- 4) 정보통신부(2005)는 현행법으로는 IPTV를 방송과 통신으로 명확하게 구분하기 어려우며, 기술적으로 통신은 방송을 포함하는 것으로 규정한다는 입장을 제시하면서 IPTV는 부가서비스로서 가져가야 한다는 입장을 제기하였다. 또한 전기통신사업법은 통신사업 종류를 공제주의(negative 방식)에 입각하여 규정하고 있기 때문에 결과적으로 융합서비스는 부가통신사업에 해당하는 반면, 방송법은 방송사업의 분류를 열거주의 방식(positive 방식)에 입각해 규정하고 있기 때문에 규제근거가 불명확하다고 주장한다.
- 5) 방송통신융합기구에 대한 논의에서 정책과 규제를 구분해야 한다는 주장들이 제시되고 있기 때문에 정책과 규제를 병치시킨다는 차원에서 정책/규제라고 표시하였다.

고 있는 것이 특징이며, '시장침범론'과 '시장확대론'으로 나뉜다. 방송사업자들은 통신사업자들의 IPTV 사업 발상에 대해 통신사업자들의 방송 시장 침범이라는 의미로 해석하여 이를 규제해야 한다는 '시장침범론'적 관점을 유지하고 있다. 통신시장의 지배적 사업자가 방송시장에 진입하려는 것에 대해 특히 언론노조에서 심각하게 문제를 제기하고 있는 상황이다. 예를 들면 “통신사업자는 기본적인 망만 제공하고 기본사업자나 새로운 사업자가 방송사업 규제의 틀 내에서 방송사업을 할 수 있도록 제도나 규제가 그런 방향으로 가야 한다”는 입장이다(윤성환, 2005).⁶⁾ 방송위원회(2005. 1b) 역시 KT를 비롯한 통신사업자들의 방송시장 진입은 통신시장의 포화 및 매출 적체를 타결하기 위한 생존의 문제로 파악하고 있다.

이에 비해 통신사업자들은 IPTV가 상대 시장의 잠식보다는 새로운 서비스 창출 기회를 제공한다는 의미가 크다고 주장한다. '시장확대론'적 시각을 갖는 입장에서 제시하는 논리는 시장확대의 결과에 따른 경제산업적 가치를 제시하는 접근하는 방법이 일반적이다. 주로 생산유발 효과, 국민경제에 미치는 부가가치유발 효과, 수입유발 효과, 고용유발 효과, 취업유발 효과 등을 긍정적 수치로 제시하면서 IPTV의 조속한 도입과 규제 완화를 제시하고 있는 것이 특징이다. 따라서 통신사업자와 방송사업자가 공정하게 경쟁할 수 있도록 방송시장의 적극적인 개방이 필요하다는 주장이다. 이를 위해 양방향 방송 등 융합서비스 관련 논리에 근거(부가방송역무 신설)하여 방송프로그램 전송 등 주목적 이외에 여유채널을 이용한 양방향 서비스를 제공하도록 해야 한다고 제안하고 있다(하나로텔레콤, 2004).

3) 선진국 사례론적 관점

우리나라 매체도입 정책과정에서 가장 많이 나타나는 관점 중의 하나

6) 이는 2005. 6. 17 방송학회 주최, 쟁점과 토론 세미나(IPTV 이슈와 전망 I)에서 나온 토론내용에 근거한 것이다.

는 선진국 사례론적 관점이다. 지상파 민영방송의 도입 때부터 시작된 외국 사례론은 뉴미디어 도입 때마다 예외없이 적용되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 그러나 정책은 그 사회의 고유한 정치, 경제, 문화, 사회적 토대 위에서 나타나는 사회형성론적 측면이 있기 때문에 특정 사례로부터 규제방향의 결론을 그대로 적용하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 선진국 사례론은 정책 관련 집단들이 자신들이 주장하는 내용의 정당성을 확보하는 사례로서 자주 인용되고 있으며, 그렇기 때문에 동일한 사례를 전혀 다르게 해석하는 모순을 가져오기도 한다.

예를 들면, 정보통신부(2005. 4, 8쪽)는 대부분의 국가들이 IPTV를 인터넷(통신)으로 간주하고 있고, 일부 국가는 융합서비스를 규율하는 제3의 법을 제정·운영한다고 결론지으면서 자신들의 주장을 대변하는 논거로 제시하고 있다. 이에 반해, 방송위원회(2005a)는 IPTV 도입은 유료방송, 특히 케이블TV와 관계 속에서 제도가 마련되어야 한다고 주장하며, IPTV 면허 등에 대한 법적 근거를 방송 관련법에 규정하는 것이 일반적이고, 방송규제기관에서 진입, 내용 등에 대한 감독권을 행사(프랑스, 호주, 홍콩, 중국)하고 있는 사례를 제시한다.

4) IPTV 도입에 대한 여러 가지 대안

방송통신융합과 IPTV에 대한 세부적 이슈에 대한 입장이 다양한 만큼이나 학계, 언론계, 사업자 등 관련 이해집단들이 제시해온 도입 방안 역시 다양하다. 그리고 이들 도입안은 무엇보다도 정책의 속도 측면에서 차이를 보이고 있다는 점이 특징적이다.

(1) 선 서비스 도입, 후 규제안

서로 침범하게 대립하는 통신과 방송 융합 서비스 문제를 풀기 위해서는 선 서비스 도입, 후 제도정비가 바람직하다는 입장을 제시하는 대안이다. 규제기관의 통합이 계속 늦어지면 관할권 다툼으로 인해 새로운

융합서비스 도입이 지연될 가능성이 크므로, 선 서비스 실시, 후 규제기관 통합을 주장하고 있는 것이다. 유승희 의원안이나 정통부의 BCS법안(또는 BAVS법안)⁷⁾, KT의 선시범서비스 등이 모두 이와 같은 입장에 근거하고 있으며, 신문사(『전자신문』, 2006. 1. 17, 26면), 학계(김상택, 2006) 등에서 상당히 지지를 받고 있는 대안이다. 2006년 1월 20일 이종걸 의원 주최로 열린 'IT기술융합과 공정경쟁' 토론회에서도 패널들이 이와 같은 입장을 동일하게 표명하였다(『디지털 데일리』, 2006. 1. 20).

이러한 대안은 정책의 속도를 매우 중요시하고 있다는 점이 특징적이다. 때문에 IPTV가 방송으로 규정받아 사업의 속도를 늦추는 것에 대해 매우 부정적이다. 심지어 방송법의 적용을 받을 하등의 이유가 없다고 주장하면서 방송법을 시대적합성을 상실한 법으로 규정하고 있는 학자도 있다. 방송법을 내용규제법으로 개정하고 통신서비스 및 채널사업에 대한 규제는 통신관련 법제로 이관해 규제체계를 단순화하자는 주장이다(권영선, 2006).

이러한 대안을 제시하는 근거는 산업적 측면의 선점효과를 강조하고 있는 바, 전형적인 시장중심이론에 토대를 두고 있으며, 선진국 사례론적 관점에서 진입규제를 하지 않는 미국, 이탈리아 등을 예로 들고 있다. 특히 케이블TV 시장이 존재하지 않는 이탈리아가 특별한 규제없이 통신사업자가 신고만으로 IPTV를 서비스하고 있다는 점을 강조하고 있다.

그러나 선진국의 사례는 어디까지나 사회수용론적 관점에서 수용해야 한다는 점을 간과하고 있으며, 속도주의에 의해 나타날 수 있는 여러 가지 부작용을 고려하지 않고 있다는 점이 문제이다. 예를 들면 IPTV 도입 무규제를 실시하는 이탈리아의 경우 케이블TV와 같은 경쟁매체의 선진입이 없는 경우에서 나타나고 있는 현상이다. 또한 선진국의 사례는 권호영의 연구(2005, 9쪽)에서도 설명하고 있듯이 국가마다 제각각인데,

7) 처음에는 광대역융합서비스법안이라는 의미의 BAVS(Broadband Audio Visual Service)라는 용어를 사용하다가 2005년 12월부터는 BACS(Broadband Audiovisual Convergence Service) 또는 BCS(Broadband Convergence Service)라는 용어로 대체되어 사용되고 있다.

IPTV 서비스에 대한 진입은 대체로 규제하지 않고, 서비스의 내용에 대해서는 방송법의 규정을 준용하여 규제하고 있는 상황이 대부분이다. IPTV 서비스에 대한 진입규제를 보면, 홍콩과 중국이 허가제이고, 이들을 제외한 국가들은 등록, 신고, 협약 등으로 진입에 대한 규제가 거의 없다. 반면 IPTV를 통한 텔레비전 서비스에 대한 내용은 홍콩, 일본, 영국, 프랑스 등이 규제하고 있고, 미국, 스페인, 이탈리아 등이 규제를 하고 있지 않은 것으로 파악된다.

(2) 선 제도정비, 후 서비스 도입안

이 대안은 시간이 걸리더라도 제도를 정비한 연후에 신매체를 수용하는 대안으로서 정책의 점증주의를 택하고 있으며, 상황 이론에 근거하고 있는 대안이다. 방송위원회와 일부 학자들의 주장이 이에 근거하고 있다. 가장 바람직하지만 현실적으로 매우 어려운 안이 될 수 있다.

최성진(2006)은 “IPTV를 시행하려는 사업자는 이 서비스가 분명히 방송이라는 선언적 얘기가 있어야 한다”고 KT의 적극적 입장 표명을 요구하면서 “시장권역 확정, 기술, 인프라, 콘텐츠 등 개발사향에 대한 최소한의 로드맵, 가격요율 등을 다뤄야 하고 이에 따라 방송위가 신속히 다뤄도 6개월 이상 걸릴 것”이라고 말했다(방송위원회, 2006c). 정인숙(2005a, 2005b)은 규제기관들이 원점으로 돌아가 보다 큰 틀에서 방송통신 융합의 합의를 전제한 후 서비스를 도입할 것을 주장하는 ‘그라운드제로 모델’(ground zero model)을 제시한 바 있는데 이 역시 이러한 입장을 견지하고 있다.

(3) 규제기관 간 교차 합의안

이는 규제기관 간에 서로 권한을 나누어 가짐으로써 해결하자는 대안이다. 권호영(2006)은 통신사업자에게는 IPTV를 허용하고, 방송사업자에게는 VoIP를 동시에 허용해서 방송과 통신시장에서 실질적인 유효경쟁이 일어날 수 있도록 해야 한다고 주장한다. 가장 핵심적인 이슈 중의

하나인 플랫폼 규제 부문에 있어서 SO의 규제를 완화하는 대신 통신사업자의 진입을 허용하자는 안 역시 이러한 교차합의적 차원의 대안이다. 주정민(2005, 14쪽)은 IPTV의 매체성격에 따른 적절한 규제체계를 설정하고 경쟁매체인 디지털케이블TV의 규제를 완화하는 방안을 고려하는 것이 바람직하다고 주장한다. 그렇게 될 때에 서비스 제공자들은 보다 자유로운 조건에서 양질의 서비스를 제공할 수 있고, 이용자들은 보다 다양하고 풍부한 서비스 중에서 선택할 수 있는 여건이 형성될 수 있다는 것이다. 동시에 IPTV와 디지털케이블TV사업자가 공정한 환경에서 서비스를 제공할 수 있게 되어, 사업자의 이해관계 때문에 신규 서비스의 도입정책이 지체되거나 왜곡되는 현상이 발생하지 않을 것이라고 주장한다.

규제기관 간 교차합의가 이루어지면 법안을 둘러싼 갈등은 상당 부분 해소될 수 있다. 권호영(2005, 15~16쪽)은 IPTV중 다채널 동영상 서비스는 방송위원회가 관장하는 것이 현실적이며, 그 방법으로는 방송법에 의한 별정방송서비스로 규정해도 되고, 방송통신융합서비스법에 규정해도 된다는 입장이다. 권호영(2005)은 방송위원회가 IPTV를 관장해야 하는 이유로서 두 가지를 들고 있다. 첫째는 IPTV는 기술적으로 통신망을 이용한다고 하더라도 방송서비스의 성격이 강하므로 방송정책 기관이 관장해야 한다는 점이다. 둘째, IPTV의 도입은 통신사업자의 방송시장 진출을 의미하고, 방송사업자들은 이를 우려하면서 견제하려고 한다. 방송위원회가 이러한 방송사업자의 입장을 감안하여 조정할 수 있는 지위에 있다는 점이다.

사실상 KT 역시 이같은 교차합의안에 동의하고 있다고 볼 수 있다. 과거에는 규제기구와 해당사업자들이 합심하여 자신들의 영역을 고수·확장하는 규제자와 피규제자 간의 전형적인 '철의 연대'가 형성되고 있었으나, 그동안 KT는 IPTV가 방송서비스로서 법적 위상을 갖추어도 좋으니 빨리 사업을 할 수만 있게 해주었으면 좋겠다는 입장을 보이고 있다는 점(정상윤·정인숙, 2005)이 이를 말해주고 있다.

실제로 2006년 1월에 발표된 방송위원회의 방송법 개정안에서 제시하

고 있는 전국단위의 시장규제 방향으로의 변화는 그동안 방송 규제의 근간을 이루어왔던 지역단위 위주의 규제체계를 폐지한다는 측면에서 일정 부분 교차합의의 가능성을 제시하고 있다고 볼 수 있다.⁸⁾

(4) 통치권 결정안

통치권 결정안은 최근에 와서 두드러지게 나타나고 있는 대안이다. 청와대가 나서서 규제기관 간의 갈등을 조정해주시기를 바라는 안이다. 황근(2005)은 한 토론회에서 “우리 사회가 이것을 수렴할 수 있는 장치, 민주적인 시스템이 되어 있지 않기 때문에 대통령이라도 나설 수밖에 없지 않은가, 대통령이 직접 나서셨으면 좋겠다”라고 주장하였고(한국뉴미디어방송협회, 2005, 53쪽), 매일경제(2006. 1. 23) 사설에서도 규제기구의 재정비가 시급하다고 진단하면서 기구 통합문제는 정치적 결단이 무엇보다 중요하다는 의견을 제시하였다.

규제기관에서도 통치권 결정안에 기대를 하고 있는 듯한 상황이 엿보인다. 정통부 관계자는 “2월에 꼭 안될 수 있다. 언제 입법화한다는 것보다는 과징위·문광위간 국회특위나 방송위·정통부·양 상임위가 참여한 고위확대당정협의, 총리실·방송위·정통부가 참가한 고위정책협의에서 풀어야 할 문제”라고 말했다. 정통부 관계자는 “5월 9일 방송위원들의 임기가 끝나기 전에 청와대의 입장이 정해지면 갑자기 통방융합 논의가 급진전될 수도 있다”고 말했다(『아이뉴스24』, 2006. 1. 3).

현재로서는 이 안이 매우 유력한 대안으로 부상되고 있는 듯하다. 이는 사실상 정책결정과정의 민주화에 역행하는 것이지만 갈등의 골이 심각한 사회적 분열을 초래하는 상황을 감안할 때 불가피한 현실적 대안으로 생각해볼 수 있다. 여론지배력을 감안한 통치적 차원의 결정이 규제개혁을 결정하는 이유라고 보고 있다는 점에서 이 대안 역시 상황에 근거한 대안이라고 볼 수 있다. 그러나 이는 정치력으로 정책을 강제한다는 단점이 있다.

8) 그러나 이 부분에서 지상파방송의 위상문제를 어떻게 할 것인가에 대한 분명한 규제방안이 제시되지 않고 있어 논란이 될 것으로 보인다.

5) 상황이론적 접근방법의 유용성

IPTV의 도입과 관련하여 지금까지 논의되고 있는 안들을 보면 상호대척점을 가지고 있는 안들로서 사회적 합의의 가능성을 찾기가 쉽지 않아 보인다. 특히 정책 대안이 정책의 속도에 맞추어져 있는 것은 정책의 합리성을 고려할 때 바람직하지 않은 측면도 있다. 따라서 속도지향적 정책 논의를 넘어서서 지금까지와는 다른 시각에서 IPTV 문제를 생각해볼 필요가 있다.

브레너드(Brainard)는 TV산업의 규제정책에 변화가 일어나는 원동력을 세가지로 설명하고 있다(Brainard, 2004, pp. 6~11). 첫째는 기술경제적 상황이 규제정책의 변화를 가져오게 된다는 '시장중심이론'(market forces theory)이고, 둘째는 산업계의 요구가 직접적인 동인이라고 보는 '산업지배이론'(industry determinism theory)이다. 산업지배이론은 포획이론(capture theory)⁹⁾의 연장선에 있는 이론이라는 점에서 시장중심이론과 차이가 있다. 셋째는 특별한 결정적 동인보다는 새로운 아이디어와 제도의 변화, 그리고 양자 간의 상호작용에 의해 규제정책의 변화가 나타난다는 '상황이론'(contingency framework)이 그것이다.

시장중심이론과 산업지배이론은 앞서 살펴본 선행연구에서 표출된 의견들과 같은 입장을 견지하고 있다. 매체 속성론적 관점의 통신모델과 시장 경쟁론적 관점의 시장확대론 그리고 선진국 사례론적 관점의 IPTV 규제 완화론이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 사실상 현재 우리나라에서 IPTV와 융합서비스에 대한 지배적인 논의는 이들 두 이론에 근거하고 있다고 볼 수 있으며, 이들 이론들은 경제적 동인을 중요시한다는 점에서 공통점을 갖는다.

상황이론은 이와는 달리 TV산업의 규제정책은 상당히 비결정적 요인이 작용하며, 갈등적인 양상을 보이면서 변화한다고 설명하는 이론이다.

9) 우리나라에서도 방송정책과정에서 사업자가 정책을 견인하며 규제기구와 연대하는 철의 연대 현상은 이미 위성DMB도입과정부터 나타나기 시작했다고 할 수 있다(정인숙, 2004; 김대호, 2003).

경제 합리성이나 사적 이익보다는 새로운 아이디어, 제도의 변화, 그리고 이러한 요인들간의 상호작용 등 비결정적 요인이 규제정책 변화의 동인이라고 설명한다. 앞서 이론들에서 중요시되었던 경제적 변인이나 합리적 분석, 사적 이익이 정책변화의 핵심요인이 아니라는 것이다. 바움가트너와 존스 역시 “정책이란 경제적 변화나 산업적 요구에 대한 합리적 반응이 아니다”라고 주장한다(Baumgartner & Jones, 1993, p. 235).

상황이론적 관점에서 정책변화의 동인 중 하나는 여론을 움직이고 설득하는 동원력이 포함된다. 이 과정에서 정치적 추론이나 아이디어, 레토릭의 역할이 중요하게 고려된다. 사실상 규제정책에서 상징의 사용은 매우 중요한 의미를 지닌다. DAB가 DMB로 변화한 것이나, IPTV가 IPTV → iCOD(정통부) → IP미디어(KT) /통신망 이용 방송서비스(방송위원회) 등으로 명칭이 변화하는 것을 보면 이를 알 수 있다.

Brainard(2004)는 TV산업이 항공산업이나 트럭수송산업, 전화산업과 유사한 규제완화 과정을 겪어왔으나 특별히 다른 점이 있다고 주장한다(p. 14). 하부구조산업이자 전송산업이라는 점은 공통적이나 TV산업은 사회적, 정치적, 문화적 영향력을 형성하는 점이 다르다고 주장한다. 때문에 규제완화를 반대하는 집단들이 생길 수밖에 없고 그들은 새로운 규제원칙을 내세운다는 것이다. TV의 지배적인 영향력, 공적 영역으로서의 특징, 수정된 회소성(보편적 접근권) 등이 새롭게 내세우는 규제논리이다(Brainard, 2004, pp. 128~130).

규제완화에 대한 주장은 이러한 대안적 주장과 상호작용하면서 실제로 TV산업의 규제완화가 매우 점증적으로 진행된다는 것이 브레너드의 결론이다. 미국의 역대 FCC 위원장들 — 레이건 정부의 마크 파울러(Mark Fowler, 시장참여론자), 클린턴정부의 리드 헌트(Reed Hundt, 경쟁옹호론자), 부시정부의 빌 케너드(Bill Kennard, 독점 반대), 마이클 파월(Michael Powell, TV소유규제 폐지론자) — 이 서로 상이한 규제철학을 가지고 있었음에도 불구하고 한결같이 TV의 사회적 책임을 유지시키려는 노력을 했다는 점을 그 실례로 들고 있다(Brainard, 2004, p. 147). 신기술의 등장에 따라 규제완화 혹은 폐지가 상당한 이익을 가져올 것이라

고 주장하는 경제학자들이 증대하고 있고, 그에 따른 규제기관의 노력에도 불구하고 TV 규제완화가 급속히 이루어지지 않는 것은 정책이 단순히 기술변화에 반응하지 않음을 의미하는 것이라는 주장이다. 기술적 영향력과 산업의 동원력은 아이디어와 제도관습 등에 둘러싸인 보다 큰 맥락 속에서 걸러진다는 것이다. 미국에서 TV수상기에 V칩을 내장시킨 것을 대표적인 예로 들었다(Brainard, 2004, pp. 156~158).

그는 또한 경제적 규제와 사회적 규제를 이분법적으로 생각하는 경향은 잘못되었다고 주장하고, 정책이 점증적으로 천천히 움직이는 것은 경제적 규제와 사회적 규제의 상호작용과 조화에서 발생하기 때문이라고 설명한다(Brainard, 2004, p. 167). 헤클로(Heclo) 역시 정책이 결정되는 과정에 관여하는 주체들을 이슈 네트워크(issue networks)라고 표현하면서 그것은 정책 공동체의 의미를 지닌다고 보았다(Heclo, 1978). 따라서 정책과정은 불안정하고 유동적인 정책 공동체 간의 상호작용이라는 것이다. 그것은 윤석민(2005b, 189~190쪽)이 지적하고 있는 것처럼 방송통신융합이 “사회 공동체와 그 커뮤니케이션구조에 접근하는 두 개의 상이한 이론체계인 공동체주의와 자유주의” 간의 상호작용인 것과 같은 이치이다.

한편 상황이론에서 직접적으로 언급하지는 않았지만 중요하게 고려하고 있는 요인 중의 하나가 정책의 속도변인이다. 지금까지 제시된 제 관점들은 경제적 이윤을 위해 속도를 매우 중요시하고 있다. 산업지배이론은 사업자의 특수이익을 위해 정책속도를 높이지는 정책방향을 표방한다면, 시장중심이론은 사회전체(국가산업)의 이익을 위해 정책의 속도를 높이지는 정책이론이라고 볼 있다. 이와는 달리 상황이론은 사회전체의 이익을 위해 다수(네트워크)가 정책과정에 참여하므로 정책의 속도가 서서히 이행되는 점증주의 정책으로 갈 수밖에 없다는 이론으로 해석할 수 있다.

브레너드의 상황이론적 관점에서 볼 때 정책은 사회구성원들의 상호작용과정에서 상황자연적이고 점증적으로 진행되는 것이 자연스러운 사회적 과정으로 해석된다. 그렇다고 본다면 지금까지의 IPTV에 대한 과

열된 논의가 사실상 자연스런 사회적 과정으로 이해될 수 있는 측면도 없지 않다. IPTV 사업의 신속한 개시를 주장해온 KT도 최근에 “IPTV의 입법화 지연이 활용하기에 따라서는 득이 될 수 있다”는 입장을 표시하기도 하였다(『전자신문』, 2006. 2. 28)¹⁰⁾. 정책의 속도주의가 반드시 성과를 약속하지는 않는다.¹¹⁾ 상호대립되는 의견과 주장의 상호작용을 통해 합의를 도출해낼 수 있는 방안을 마련하는 것이 보다 중요하며, 정인숙(2005b)이 ‘그라운드제로 모델’에서 제시한 것처럼 지금까지 속도를 중심으로 논의되어온 IPTV 정책 관점을 상황이론적 관점에서 재고할 필요가 있다고 본다.

3. 상황이론적 관점에서 본 IPTV 도입 관련 입법안의 특징

이와 같은 시각 하에서 방송통신융합과 IPTV에 대해 의원입법의 형태로 국회에 발의·상정중인 입법안과 규제기관들의 정책안을 분석하였다. 2006년 1월 19일 현재 국회 홈페이지의 최근접수법률안¹²⁾(2005. 8. 11~2005. 12. 14)과 국회문화관광위원회 계류의안(2004. 7. 19~2005. 12. 14)¹³⁾을 분석한 결과, 방송관련 입법안으로 상정되어 있는 법안은 모두 39건으로 나타났다. 이 중에서 방송통신융합 또는 IPTV와 관련된 법안은

10) 정부가 법적 근거를 마련할 때까지 상용서비스를 시작하지 않을 것이라며 오히려 입법화 지연 기간 동안 충분히 기술을 검증하고 양질의 콘텐츠를 확보해 서비스를 안정화할 수 있는 시간으로 활용한다는 입장이다.

11) 한운영(2005)은 IPTV의 상용화가 이루어지면 산업 유발 효과가 아주 클 것이라고 주장하지만, 기존의 케이블이 디지털화하면서 추정할 산업 유발 효과와 비교하면 IPTV 서비스가 제공된다고 추가적인 산업 유발 효과가 발생하지 않을 수도 있다고 주장한다.

12) [Online]. Available: http://search.assembly.go.kr:8080/law/lawindex_gate.jsp?target=total_search.jsp&where=lastaccept&skeyword=%B9%E6%BC%DB&x=16&y=12 참고.

13) [Online]. Available: http://search.assembly.go.kr:8080/bill/statistics/co_outstand.jsp?billkind=%B9%FD%B7%FC%BE%C8&committeeid=10007에 나와 있는 국회 문화관광위원회 계류의안은 총 135건이다.

〈표 1〉 방송통신융합 및 IPTV도입에 대한 의원입법안

발의	유승희 의원 (열린우리당) 등 19인	김재홍 의원 (열린우리당) 등 21인
발의일자	2005. 10. 13	2005. 11. 30
소관	정무위원회	문화관광위원회
입법안명	정보미디어사업법안	방송법 개정 입법안
내용	- 정보미디어감독위원회 신설 - IPTV를 방송도 통신도 아닌 제3의 영역으로 규정	- IPTV·와이브로를 방송으로 규정하고 규제 - 방송위원회 허가사항 명시 - 지역사업권 제도 도입 - SO와 동일한 지분제한 - 방송발전기금 정수
비고	정통부 입장 반영	방송위원회 입장 일부 반영

모두 3건으로 방송법 개정안 2건(김재홍의원 대표발의, 이경숙 의원 대표발의)과 정보미디어사업법안(유승희 의원 대표발의) 1건이다. 그러나 이경숙 의원안은 발의만 되었지 상정되지 않은 상태이므로 2건만을 논의의 대상으로 삼았다. 그리고 방송위원회가 준비 중인 '방송법 개정안'과 정보통신부의 '광대역융합서비스법'(BCS)안은 입법예고하지 않은 상태이나 내용의 개요는 발표되었으므로 여기에서 함께 논의하고자 한다.

1) 김재홍 의원 등 21인(2005. 11. 30 발의) 방송법 일부 개정 법률안의 내용과 평가

김재홍 의원안의 제안이유 및 특징은 다음 세 가지로 요약되고 있다. 첫째, 방송과 통신이 융합되고 있는 현상을 효율적으로 규율하기 위하여 방송의 정의를 조정하고, 신규 방송서비스로 인터넷방송의 도입 근거 규정을 마련하기 위함이다. 둘째, 방송망과 통신망의 결합 등 기술 발달

에 따라 새로운 형태로 공중에게 방송프로그램을 송신 또는 제공하는 것을 방송법의 규율범위 내에 포함시켜 사회적 영향력이 있는 매체에 대한 공적 책무와 규율을 도모하고 방송사업자 간 공정경쟁과 관련 산업의 활성화를 도모하고자 하려는 것이다. 셋째, 이에 대해 220여개 시민단체의 연대기구인 언론개혁국민행동이 입법청원안을 제출했으며 이 청원안 중 시급히 법제화해야 할 내용을 정리한 개정 법률안이다.

법률안의 주요내용을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

- (1) 다채널방송사업자의 등장에 따라 편성개념을 프로그램 단위의 편성 뿐만 아니라 방송채널편성 개념에까지 확대하고, 디지털기술의 발달에 따라 방송제공 형태가 단순한 송신 외에 수신자의 접근과 선택에 의한 제공이 보편화되므로 방송 송신 개념 외에 “제공”개념을 도입(안 제2조 제1호).
- (2) 데이터방송 정의 중 “방송사업자의 채널을 이용”하는 경우로 한정하는 내용과 “인터넷 등 통신망을 통하여 제공하거나 매개하는 경우를 제외”하는 단서를 삭제(안 제2조 제1호 다목).
- (3) “전기통신망을 이용하여 인터넷프로토콜 기반으로 방송서비스를 제공하는 인터넷방송사업”의 근거 마련.
 - 인터넷방송사업 및 인터넷방송사업자 정의 신설
(안 제2조 제2호 마목, 제3호 마목)
 - 인터넷방송사업과 종합유선방송사업의 전환시 방송위원회의 승인을 명시(안 제9조 제3항)
 - 인터넷방송사업 지역사업권제도 도입(안 제12조 제1항)
 - 인터넷방송사업자의 소유제한, 외국자본 제한 등은 종합유선방송사업자와 동일하게 적용(안 제8조·제14조)
 - 인터넷방송사업자로부터 방송발전기금 징수(안 제37조 제3항)

김재홍 의원은 신매체의 사회적 영향력과 공적 책임 그리고 정책의 합리성을 중요시한다는 점에서 기본적으로 상황이론에 근거하고 있다고 평가할 수 있다. 특히 220여 개 시민단체의 연대기구인 언론개혁국민행동이 입법청원안을 제출한 내용을 정리한 입법발의라는 점이 이같은 입장을 강화해주고 있다.

그러나 정통부는 김재홍 의원 발의안에 대해 “방송의 범위를 융합서비스는 물론 통신서비스 영역까지 포함하는 개념으로 확대하고 있어 통

〈표 2〉 김재홍의원안에 대한 정통부의 비판

이슈 (김재홍 의원안)	비판 (정통부)
방송의 정의: '송신'을 '송신·제공'으로 한다.	방송을 통신영역으로 확대한 것이다.
인터넷방송사업	통신방송 융합서비스이므로 방송법에 따라 규정하는 것은 타당치 않으며 인터넷방송사업에 대한 허가제는 위헌 소지가 있다.

신, 방송 법체계 자체를 전면 부정하는 결과를 초래할 수 있다”며 조목 조목 비판했다(『디지털타임스』, 2005. 12. 19, 〈표 2〉 참고). 또한 방송위역시 이 법안에 대해 법제처에 반대의견을 밝힌 바 있어, 통과가 불투명한 상황이다.

2) 유승희 의원 등 19인 발의(2005. 10. 13) 정보미디어사업법안의 내용과 평가

유승희 의원안의 제안이유는 방송통신융합 상황에 현행법이 적절하게 대응하지 못하고 있고, 이에 따라 관련 산업이 발전하지 못하고 표류하고 있는 실정이라는 문제의식에서 비롯되고 있다. 특히 그동안 새로운 방송·통신 융합서비스를 규율하기 위한 통합 행정기관 설립을 추진해 오고 있지만 아직까지 큰 진전을 보이고 있지 못하고 있기 때문에, 우선 새롭게 등장한 융합서비스를 규율하기 위한 한시기구를 설치하는 법을 제정함으로써 방송과 통신의 경계영역 역무의 도입을 원활히 하고, 방송·통신 통합기구 설립을 촉진함으로써 국가산업 발전과 공공복리를 증진하는데 기여하고자 한다는 목표를 제시하였다.

법률안의 주요 내용을 보면 다음과 같다.

- (1) 정보미디어역무를 세분화하고, 정보미디어사업의 유형을 구분함(안

제3조 및 제4조).

(2) 정보미디어사업의 허가·등록 등의 감독업무를 담당하기 위하여 국무총리 소속하에 정보미디어감독위원회를 설치하고, 법 시행 후 3년 이내에 통신·방송 통합 행정 기관을 설치하여 감독위원회의 직무를 관장하도록 함(안 제6조 및 부칙 제2조).

(3) 정보미디어전송사업자에 대한 외국인의 지분을 제한함(안 제9조).

(4) 정보미디어사업자가 허가 또는 등록된 사항을 변경하고자 할 경우 감독위원회의 변경허가를 받도록 함(안 제10조).

(5) 정보미디어사업자가 제공하는 프로그램 내용의 음란성·폭력성·편파성 등의 심의는 방송위원회가 하도록 함(안 제12조).

(6) 통신·방송 통합 행정기관의 설치와 동시에 정보미디어윤리위원회를 설립하여 방송·통신·정보미디어의 내용을 심의하도록 함(안 부칙 제2조).

현재 나와 있는 유승희 의원안은 서비스의 선도입 후규제라는 대안 하에서 제시된 법안으로서 빠른 사업개시와 이에 따른 산업적 효과를 기대할 수 있는 장점이 있다. 유승희 의원안은 전형적으로 시장중심이론에 기초하고 있는 입법안이며, 정통부의 기본입장을 대변하고 있기도 하다.

그러나 제3의 영역으로 규정할 경우 나타날 수 있는 문제점에 대한 대안이 없다는 점이 문제이다. 방송위원회(2006, 3~4쪽)의 주장에 따르면 IPTV에 통신법상의 부가통신사업의 지위를 부여할 경우, 망/콘텐츠 전면 개방의 문제점이 있다고 우려한다. 우리나라는 미국 등으로부터 방송/기간 통신 분야의 (전면) 개방을 종용받고 있으나, 외국 문화의 무차별한 진입과 인프라의 외국 소유를 억제하기 위하여 이를 방어하고 있는 상황이다. 그런데 만약 기간통신사업자가 부가통신역무를 통해 IPTV를 실시할 경우 시장개방요구에 직면할 수밖에 없다는 것이다. 또한 IPTV를 방송이나 기간통신이 아닌 별도서비스로 분류하고 이에 대한 외자제한이 가능하다는 주장은 현재 통상협상의 원칙과 현실을 무시하는 것이라는 주장이다. 현재 우리나라는 WTO(DTA), 한일BIT, 칠레·싱가포르와의 FTA 협상에서 방송과 기간통신역무를 제외한 통신서비스의 외국인 투자를 양허하였기 때문에 방송용 주파수 이외의 전기통신설비를 이용하는 방송을 ‘융합서비스’와 같은 별도 개념으로 규정·분류할 경우 시장개

방 문제에 매우 불리할 수밖에 없다는 것이다. 시장개방의 심각성 문제에 대해 언론의 보도도 나오기 시작하였다(『동아일보』, 2006. 1. 23; 『연합뉴스』, 2006. 1. 22).¹⁴⁾

또한 대규모 자본을 가진 통신사업자와 SO간에 콘텐츠 확보와 서비스 제공과정에서 일어날 수 있는 불공정경쟁에 대한 대응장치가 마련되어 있지 않다는 지적(권호영, 2005, 17쪽)도 고려해야 하는 문제로 남는다. IPTV의 허용은 결국 동일시장내 경쟁을 가져오는 오버빌드 시장 구조를 형성하는 것이라고 할 수 있다. 이는 두 가지의 문제를 발생시킨다. 하나는 허가를 어떻게 할 것인가의 문제이고, 다른 하나는 시청자 복리의 문제이다. 경쟁체제의 도입이 시청자복리 증진에 반드시 긍정적인 것은 아니다. 전해선(2005)의 연구에서도 나타났듯이 독립SO보다 MSO가 경영 성과는 높았지만 채널 수가 적고 요금이 비싸서 수용자 입장에서는 긍정적이지 않을 수도 있다. 즉 규모의 경제 효과로 인한 경제적 이익이 소비자 편익증대로 이어지고 있지 않음을 의미하는 것이다.

한편 보도에 따르면(『전자신문』, 2006. 1. 23, 5면), 유승희 의원은 기 제출한 정보미디어법이 적용범위와 대상 등에서 방송에 치우친 서비스로 규정한 인상이 있다고 판단하여 2월 임시국회에 이를 수정한 안을 제출한다는 계획을 발표한 것으로 알려지고 있다. “정통부와 방송위 한쪽에 치우치지 않은 법제도 장치 마련을 위해 정무위원회 소속 위원들과 협의를 하고 있고, 공청회(자료 검색)때 제시된 의견을 수용, 중립적 개념으로 법안을 수정한다”는 계획이다.

3) 두 의원 입법안의 기본 입장에 대한 평가와 전망

두 입법안 모두 공공복리를 강조한다는 점에서 공통점을 보이고 있으나, 김재홍 의원안은 유동론적 관점에 있으며, 유승희 의원안은 시장중

14) 정통부의 최종검토안에서는 문제가 없다는 보도도 나왔으나(방송위는 결단하라(2006. 1. 25). 『매일경제』, a15면), 왜 어떻게 문제가 없는지에 대한 구체적인 내용은 담겨 있지 않다.

심이론에 기초하고 있다는 점에서 차이를 보이고 있다.

정부입법이 현실적으로 어려운 상황에서 보다 쉽게 입법발의할 수 있다는 점에서 채택된 두 가지의 의원입법안은 사실상 두 규제기관의 입장을 대변하는 대리전 양상을 보이고 있다. 그것도 동일 정당에서 서로 다른 규제기구를 지원하는 입법안을 발의하고 있다는 것은 정책의 안정성이나 규제기관 간 합의를 정당이 나서서 분열시키고 있다는 인상마저 제공하고 있어 문제점으로 지적된다.

때문에 두 가지 입법안은 상정은 되었지만 사실상 2월 임시국회에서 통과 가능성은 매우 낮은 것으로 예측되었다. 국회 과학기술정보통신위원회의 한 관계자는 “정보통신부가 광대역융합서비스법(안)을 의원입법 형식으로 제출하더라도 지난 정기국회에서 상정된 방송법 개정안과의 상임위원회 간 병합심리는 국회사상 전례가 없어 두 법안 모두 본회의에서 계류가능성이 높다”며 “이렇게 될 경우 일러야 2006년 7월 이후 열릴 임시국회에서 논의될 수밖에 없다”고 잘라 말했다(『전자신문』, 2006. 1. 5).

의원입법으로 추진하더라도 한 의원이 총대를 메는 게 아니라 여당 내 의견수렴이 이뤄져야 한다는 것이다. 또한 국회 과기정위 관계자도 “기업들을 빼고는 정통부와 방송위, 국회 모두 천천히 법안을 추진하자는 분위기”라며 “문광위에 올라가 있는 김재홍 의원 발의 방송법 개정안 등 융합서비스를 규율하는 법안에 대해서도 문광위 여당 보좌진 대다수가 반대하고 있어 2월 임시국회에서 통과되기는 어려울 것”이라고 말했다. 하지만 고위정책협의체를 통해 입장이 조율될 경우 융합서비스 규제뿐 아니라 구조개편 문제까지 논의가 급물살을 탈 수 있다는 지적이다(『아 이뉴스24』, 2006. 1. 3).

4. 방송위원회와 정통부의 방송통신융합과 IPTV 정책 입장

의원입법안으로 제출된 안들은 상호타협의 가능성이 매우 낮은 상태

〈표 3〉 방송위의 방송법 개정안과 정통부의 BAVS법안

입법 주체	방송위원회	정보통신부
법안명	방송법 개정안	광대역융합서비스법(BCS)안
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 역부 3분류(콘텐츠, 플랫폼, 네트워크): 앞의 두 가지는 방송위 가, 네트워크는 정통부가 관장 - 플랫폼별 가입자기준 규제원 칙. 그동안 방송정책의 근간이었 던 지역기반 규제를 가입자 기반 규제로 전환 - 신규 방통융합서비스의 방송틀 안 규제 - 시장구분: 고정시청시장 vs. 이 동시청시장 	<ul style="list-style-type: none"> - 사전규제 최소화 (허가제반대, 신고 또는 등록제) - 방송위·정통부의 공동관할: 채널편성과 내용심의는 방송위, 기술적 사안은 정통부가 관할. - SO에 대한 규제 완화 - 외국 자본 소유제한은 융합서 비스 사업자는 49%, 보도와 중 합편성 PP는 33% 유지

이기 때문에, 결국 IPTV 도입 정책의 방향은 두 규제기관에서 준비하고 있는 입법안의 내용에 무게가 더 실릴 가능성이 높다.

1) 방송위원회의 정책방향: 가입자 기반 규제 원칙, 수평적 규제틀

방송위원회가 2006년 1월 26일 정책토론회에서 밝힌 ‘통신망 이용방송서비스 도입방안’에 따르면 방통융합에 대한 방송위원회의 정책 기조는 〈표 4〉에서 보는 것과 같이 지금까지의 방송정책의 기본틀과 매우 다른 개혁적 관점에서 ‘가입자 기반 규제 원칙’을 제시하고 있다. 한 언론의 평가(『전자신문』, 2006. 1. 9)에 따르면 이는 지금까지 ‘중앙의 지상파 방송사를 정점에 놓은 지역방송사업자 육성’이었으나, 새로 구상하는 정책은 ‘지역은 배려하되, 원칙은 플랫폼간 공정경쟁을 위한 가입자 규제’로 해석되고 있다.

〈표 4〉 방송위원회의 통신망 이용방송서비스 도입방안 개요 (2006. 1)

-
- 시장 구도의 이분화 : 고정시청시장 대 이동시청시장
고정형 : 지상파, 케이블TV, 위성방송, IPTV
이동형 : 지상파DMB, 위성DMB, 와이브로¹⁵⁾, HSDPA¹⁶⁾
 - 플랫폼 구도의 삼분화
유료 유선 (케이블TV, IPTV)
유료 무선 (위성TV, 와이브로, HSDPA, 위성DMB)
무료 무선 (지상파TV, 지상파DMB)
 - 콘텐츠-플랫폼-네트워크-단말기 산업 간의 균형 발전
 - 동일서비스 동일 규제원칙 : 규제의 형평성과 일관성
 - 전국단위 시장 규제
 - 플랫폼 부문의 경영규제 등 사전규제
 - 콘텐츠 부문의 과도한 여론지배력 규제
-

방송위원회 입법안(2006a, 15쪽)에 의하면 방송위원회의 규제개혁방향은 기본적으로 상황이론에 근거하고 있다. 신규서비스에 대한 규제의 수준이나 접근방식은 해당국가의 사회적, 문화적, 경제적 상황이나 매체환경에 따라 다른 형태로 나타나고 있으므로 국가별 특수성을 고려하지 않고 ‘무조건 규제가 없다’라는 식의 접근방식은 바람직하지 않다는 입장이다. 이러한 입장은 방송통신융합에 대한 기본적 규제방향에서도 나타나고 있다. 방송규제의 주요 목적이 과도한 여론지배력 형성의 방지와 다양성의 확보인 점을 감안, 콘텐츠 시장에서의 과도한 시장지배력 형성

15) 와이브로의 경우 1천억 원에 가까운 출연금을 내고 사업권을 받은 만큼 방송법 규제받게 되면 이중규제라고 KT, SKT는 주장하고 있다(정통부-방송위, 통방융합 대립각 첨예, 『아이뉴스24』, 2006. 1. 24).

16) 초고속데이터전송기술. WCDMA(광대역 CDMA)의 진화된 형태인 HSDPA는 일반적으로 화상통화용으로 알려져 있지만 미디어사업에 응용될 경우 VOD 서비스용으로 활용이 가능하다. 이는 결국 유사방송 서비스로 위성DMB와의 상충이 불가피하다. 위성DMB의 1대 주주인 SKT 입장에서는 2006년 이후 HSDPA를 고려해야 하는 상황이다.

에 대해 사전규제한다는 방침이다(2006b, 18쪽).

2) 정보통신부의 정책 방향: 설비기반 경쟁원칙에서 서비스 기반 경쟁원칙으로

한편 2006년 2월 현재 정통부는 IPTV를 포함한 융합서비스에 대한 규제내용을 담고 있는 광대역융합서비스법(이하 BCS법) 제정을 위해 당정 협의를 요청한 상태이다(『디지털데일리』, 2006. 2. 24). 정확한 내용이 발표되기 전이지만¹⁷⁾ 정통부가 추진하고 있는 BCS법안은 IPTV라는 용어를 배제하는 대신 △인터넷 등 통신서비스 △주문형 콘텐츠 서비스 △실시간 방송(스트리밍) 등 신규 융합서비스를 포괄적으로 수용하고, 초고속인터넷(FTTH)·와이브로·WCDMA(HSDPA) 등 광대역통합망(BcN) 환경으로 진화하는 통신서비스의 발전추세를 감안, 각종 멀티미디어 콘텐츠 서비스를 광범위하게 수용한다는 취지인 것으로 알려졌다(『전자신문』, 2005. 12. 19). 또한 일각에서는 이 법안이 지난 10년간 통신정책의 근간이었던 ‘설비기반 경쟁원칙’을 다음과 같이 ‘서비스 기반 경쟁원칙’으로 전환하는 것이라는 평가를 내리기도 하였다(『전자신문』, 2006. 1. 7).¹⁸⁾

BCS법안은 전형적으로 정책의 속도주의를 강조하고 있다. IPTV 등 차세대 통신·방송 융합서비스의 조기 도입을 통해 국내 IT 성장동력 확보와 국제경쟁력 강화를 이뤄야 한다는데 초점이 맞춰져 있다. 이종걸 의원실 관계자는 “IPTV는 기술적인 문제가 아니라 정부내 관할 다툼으로 상용 서비스 시기가 늦어지고 있는 대표적인 사례”라면서 “통신·방송 융합서비스에 대한 법과 제도 준비를 서둘러 이 분야에 대한 우리 기업들의 국제경쟁력을 키워야 한다”고 말했다(『매일경제』, 2006. 1. 18).

17) 법안의 세부적 내용은 2006년 3월 2일 당정간담회에서 공개하겠다는 입장을 발표하였다(『아이뉴스』, 2006. 2. 27).

18) 그러나 정통부는 정통부 홈페이지에 해당 신문의 기사 내용이 정통부의 입장과 전혀 다르다는 내용의 해명기사(통신 규제정책 방안 단계적 추진, 2006, 1, 17)를 발표하기도 하였다.

이는 시장중심이론에 입각한 이론으로서 산업적 발전에 의미를 두고, 규제완화를 주장하고 있다. IPTV 도입에 대해서는 “21C 국가 신성장 동력으로 부상하고 있는 IP-TV 등 통신방송융합서비스의 조기 활성화를 통해 콘텐츠·기기산업 등 IT 산업의 전체적인 선순환 구조를 지속 발전시킬 수 있도록 유도하는 것”이 목적이다(유대선, 2005. 7. 7).

이러한 정통부의 입장에 대해 공정거래위원회 역시 “통신방송융합서비스를 조속히 허용하고 이중적 차별적 규제를 해소해야 한다”는 입장을 보임으로써 정통부의 안에 동의하고 있다는 입장을 표명하였다(김병배, 2006; 『한국경제』, 2006. 1. 21).

3) 방송위원회안과 정통부안에 나타난 메타포: 대폭적 개혁, 수요자 중심의 개혁

정윤식(2005)은 우리나라의 방송통신융합의 핵심 과제는 ‘규제기관 통합 문제’와 ‘사업자 및 서비스 융합’ - 구체적으로는 통신사업자의 방송 시장 진입 - 에 있다고 진단한다. 특히 두 입법안을 보면 결국은 플랫폼사업자에 대한 관할권한을 누가 가질 것인가에 대한 갈등으로 귀착된다. 방송위는 플랫폼 부분의 겸영규제 등으로 사전규제의 방향을 제시하고 있고, 정통부는 진입규제의 철폐를 주장하고 있는 것이다.

정통부는 방송위의 네트워크-서비스(플랫폼)-콘텐츠의 3구분 역무분류 체계는 규제의 실익이 없으며, 네트워크와 서비스를 분리규제하는 것은 이미 기존 사업자가 네트워크와 서비스를 동시 제공하는 현실과 부합하지 않고 명시적으로 플랫폼을 법적으로 구분하여 규제하는 해외사례도 없다고 즉각적으로 반박하였다(방송위의 “통신망이용 방송서비스 도입 방안”에 대한 정통부 입장, 2006. 1. 25).

방송위는 동일서비스 동일 규제원칙을 고수하고 있고, 정통부는 통신사업자의 시장진입을 용이하게 하기 위한 방안을 강구하게 된 것이다. 방송위원회의 입장은 방송통신융합은 플랫폼에서 일어나기 때문에 여기

서 공정경쟁이 일어날 수 있게 가입자 기준으로 시장을 규제하는 것이 원칙적으로 맞다는 주장이다(『전자신문』, 2006. 1. 9). 플랫폼사업자 영역이 향후 방송과 통신의 양 영역에서 시장을 확대시킬 수 있는 블루오션적 영역으로 인식되고 있기 때문에 이 부분에 대한 규제원칙을 어떻게 가져갈 것인가는 매우 중요한 문제가 될 수 있다. 이러한 핵심 이슈에 대한 합의가 어렵기 때문에 융합규제에 대한 논의가 진전되기 어려운 상황이다.

그러나 달리 생각해보면 두 규제기관이 제안한 입법안은 방송위는 상황이론을, 정통부는 시장중심이론을 취하면서 서로 다른 방향으로 가고 있는 듯하지만, 그동안 유지해왔던 규제의 틀에서 볼 때 대폭적 규제개혁 혹은 규제완화라는 측면에서 같은 입장을 견지하고 있다. 또한 OECD가 권장하는 네트워크와 서비스에 대한 수평적 규제 구조를 수용하고 있으며, 이는 어느 정도 큰 틀에서의 합의는 이루어진 것이라고 볼 수 있다. 더욱이 두 입법안은 수용자중심의 규제개혁을 표방하고 있다는 점에서 합의의 지향점을 가지고 있는 것이다. 다만 개별 이슈에서의 합의를 먼저 고려하기 때문에 해결의 접점을 찾기가 어려워지고 있는 것이다.

특히 규제기관 간에 가치합의는 의원입법안과 마찬가지로 정책당사자들에 의해 매우 어려운 상황으로 인식되고 있는 것처럼 보도하고 있는 보도 태도 역시 문제이다. 양 기관을 바라보는 언론의 보도 태도가 두 규제기관 간의 대결적 구도를 유도, 심화시키는 듯한 양상으로 나타나고 있기 때문이다(밑줄은 저자의 강조 부분).

- 정보통신부관계자는 ‘방송위가 와이브로와 HSDPA를 방송법으로 규제하겠다는 것은 … BAVS에 대한 대응차원에서 내놓은 것으로 통방송 합서비스에 대한 제도적 틀을 만들지 않겠다는 것과 다른 발상이라고 비판했다(『연합뉴스』, 2006. 1. 17).
- 융합법제를 둘러싼 두 기관·부처 사이의 ‘정면 승부’의 서막이 올랐다(방송위-정통부 융합관련법 ‘정면승부’ (『미디어오늘』, 2005. 12. 26).
- 2월 임시국회에서 ‘통신방송융합서비스(BAVS) 법안’ 입법화를 추진해 온 정보통신부는 와이브로, HSDPA를 통한 방송까지 방송위원회가 방

송법 규제 대상에 포함하는 법률개정안을 준비하면서 *망연자실한 모습 이다*(2월 임시 국회 입법은 물건너간듯 ... 국제경쟁 실기 우려. 『연합뉴스』, 2006. 1. 17).

- 방송위, 와이브로·HSDPA도 '태클'(『한국경제신문』, 2006. 1. 9).
- 통신의 '방송 때리가 효과 있을까'(『연합뉴스』, 2005. 12. 27).

5. 결론

방송통신융합과 IPTV에 대한 의원입법안과 규제기관의 입법안을 비교하고 이들의 합의 가능성을 살펴본 결과, 기본적으로 플랫폼 규제 권한에 대한 시각과 정책의 속도에 대한 시각에서 가장 큰 차이점을 보이고 있음을 알 수 있으며, 나머지 부분에서는 사실상 큰 차이가 없다고 할 수 있다. 두 규제기관이 발표한 입법안은 대폭적 규제개혁과 수요자 중심의 개혁이라는 점에서 어느 정도 큰 틀에서의 합의를 내포하고 있기 때문이다.

따라서 핵심이슈인 규제기관 통합이나 플랫폼 규제 부분에 대해서는 상황이론적 관점에서 규제기관들이 시간을 가지고 합의를 도모할 필요가 있다. 현재 선도입 후규제안, 선규제개혁 후도입안, 규제기관 교차합의안, 그리고 통치권 결정안 등이 제시되고 있고, 현실적으로는 통치권 결정안이 문제 해결의 속도를 빨리 할 수 있어서 가장 선호되고 있는 안이다. 그러나 선규제개혁 후도입안 역시 전혀 가능성이 없는 것은 아니다. 통치권 결정론과 선규제개혁 후도입안은 사실상 '정책공동체'를 중요시한다는 점에서 같은 상황이론에 근거하고 있다고 볼 수 있기 때문이다.

결국에 가서 통치권에 의한 결정이 이루어지는 상황에 도달하더라도 규제기관 상호간 노력이 지속될 필요가 있다. 정책과정의 상호주의를 전제하지 않은 정책의 속도주의는 결국 정책공동체의 이슈네트워크를 이분화 시키면서 정책의 효율성을 떨어뜨리는 결과를 가져올 수밖에 없기 때문이다. 정책의 안정성을 위해서는 정책의 점증주의와 더불어 갈등의

주체들이 모두 정책공동체라는 점을 인식할 필요가 있다. 정책공동체인 사업자, 규제기관, 의회, 공익집단, 시민조직, 학계 등이 이슈공동체로서 생산적 합의를 구축해나가는 정책과정 자체가 정책의 효과에 영향을 미치는 전제조건이 될 수 있기 때문이다. 그런 점에서 볼 때 언론의 보도 태도 또한 지금까지의 갈등 지향적 보도들보다는 사회적 합의를 도모할 수 있는 차원의 '대안제시적 보도들'이 필요할 때라고 본다.

참고문헌

- 2월 임시 국회 입법은 물건너간듯 ... 국제경쟁 실기 우려 (2006. 1. 17). 『연합뉴스』.
- 강재원 (2005). IPTV의 기술적 특성과 규제정책방향. 한국방송학회 ‘쟁점과 토론’ 세미나, 2005. 6. 17.
- 개방압력 피하려면 IPTV 방송에 포함시켜야 (2006. 1. 22). 『연합뉴스』.
- 공정위, 정통부 손 들어줬다 (2006. 1. 21). 『한국경제』, a4면.
- 광대역융합서비스법 만든다 (2005. 12. 19). 『전자신문』.
- 권영선 (2006. 1. 4). 통방융합 언제쯤... 『전자신문』.
- 국회 최근접수법률안 (2006. 1. 20). [Online]. Available: p://search.assembly.go.kr:8080/law/lawindex_gate.jsp?starget=total_search.jsp&where=lastaccept&skeywoed=%B9%E6%BC%DB&x=16&y=12
- 국회문화관광위원회 계류의안 (2006. 1. 20). [Online]. Available: http://search.assembly.go.kr:8080/bill/statistics/co_outstand.jsp?billkind=%B9%FD%B7%FC%BE%C8&committeid=10007
- 규제가 통신방송융합 망치나 (2006. 1. 17). 『세계일보』.
- 김국진 (2005. 12). 방송통신융합논의의 종합정리와 전망. 한국뉴미디어방송협회 세미나 보고서.
- 김대호 (2003). 산업정책적 관점에서 본 디지털지상파방송 추진동인연구- 미국, 유럽, 한국에서 전자산업의 역할에 대한 비교를 중심으로. 『한국방송학보』, 제17권 1호, 7~38.
- 김도연 (2005). IPTV도입의 영향요인과 정책쟁점. 『방송연구』, 여름호, 117~138.
- 김병배 (2006. 1. 20). IT산업에서의 경쟁법적 이슈 검토(공정거래위원회). IT기술융합과 공정 경쟁세미나(이종걸 의원 주최).
- 김상택 (2006). 통신과 방송의 융합과제. KISDI 시사발언대, 2006. 1. 9. [Online]. Available: <http://www.kisdi.re.kr/>
- 김승수 (2003). 미국의 매체규제완화 논쟁. 『방송연구』, 2003년 여름호, 115~142.
- 김재홍의원대표발의 (2005. 11. 30). 방송법 일부개정법률안.
- 권호영 (2005). 외국방송통신융합서비스에 대한 규제방향- IPTV를 중심으로. 한국언론학회 커뮤니케이션정책분과 학술 세미나, 2005. 8. 19.
- 권호영 (2006. 1. 11). IP-TV와 VoIP의 교차허용을 기대하며. 『미디어오늘』.
- 방송위, 새 방송정책 마련하고 의견수렴 들어간다는데... (2006. 1. 9). 『전자신문』, 3면.
- 방송위-정통부 융합관련법 ‘정면승부’ (2005. 12. 26). 『미디어오늘』.
- 방송위, 와이브로·HSDPA도 ‘태클’ (2006. 1. 9). 『한국경제신문』.
- 방송위원회 (2005. 1a). 『IPTV관련 쟁점』. 국무조정실 멀티미디어협의회 제출 문건.
- 방송위원회 (2005. 1b). 『통합망하에서의 인터넷방송규제』.

- 방송위원회 (2006a). IPTV도입에 따른 문제점 검토: 융합서비스 특별법 제적/진입규제 폐지 주장에 대하여. 방송위원회 방송통신구조개편기획단, 2006. 1.
- 방송위원회 (2006b). 2차 통신망 이용 방송서비스 도입방안. 방송위원회 정책토론회 발제문, 2006. 1. 26.
- 방송위원회 (2006c). 1차 통신망 이용 방송서비스 도입방안 세미나, 2006. 1. 12.
- 방송치우친 정보미디어법 중립적 개념으로 법안 수정 (2006. 1. 23). 『전자신문』, 5면.
- 방·통·인터넷 한데 묶는 일본 (2006. 1. 11). 『한국경제』, a39면.
- IPTV 서비스 연내 시행 불투명 (2006. 1. 5). 『전자신문』, 3면.
- IPTV 입법화 지연 失었다 (2006. 2. 28). 『전자신문』, 6면.
- 양방향 인터넷TV 입법 지지부진 (2006. 1. 17). 『매일경제』.
- 유대선 (2005). IPTV 사업과 정책방향. 국회 디지털뉴미디어포럼 제2차 정책토론회, 2005. 7. 7.
- 윤석민 (2005a). IPTV의 국내외 도입현황과 정책상의 쟁점들. 『IP미디어 신상품의 성공적 시장 진입을 위한 전략연구』, 한국정보법학회.
- 윤석민 (2005b). 『커뮤니케이션정책연구』. 커뮤니케이션북스.
- 이경숙의원 대표발의 (2005. 11. 17). 방송법 일부 개정법률안.
- 인터넷망사용 TV, 정부 시장 개방 앞두고 고민 (2006. 1. 23). 『동아일보』, b3면.
- 전혜선 (2005). 독립SO와 MSO의 시장행위 및 성과분석. 『방송연구』, 2005년 겨울호, 203~229.
- 유승희의원 대표 발의 (2005. 10. 13). 정보미디어사업법안.
- 정윤식 (2005. 12). 방송통신융합을 위한 미래 제언. 한국방송협회세미나.
- 정상윤·정인숙 (2005). 방송통신융합서비스 정책과정에서 나타나는 갈등유형과 갈등관리: IPTV 사례를 중심으로. 『한국언론정보학보』, 2005년 겨울호, 통권 31호, 295~325.
- 정인숙 (2005a). 방송통신(구조개편)위원회 구성에 대한 정책과정론적 평가와 대안, 여의도클럽 세미나 발표, 2005. 7. 28.
- 정인숙 (2005b). 방송통신융합형 서비스의 도입에 따른 규제모델 연구: Ground Zero 모델. 한국언론학회 커뮤니케이션정책연구회 세미나 발표, 2005. 8. 19.
- 정인숙 (2004). 위성DMB 도입을 위한 정책쟁점과 기본방향. 한국미디어경영학회 학술세미나 발표논문.
- 정통부, 방송법 개정안 반대 (2005. 12. 19). 『디지털타임스』.
- 정보통신부 (2005. 4). 통신·방송 융합에 따른 향후 대응방향.
- 정통부, 통·방송합추진위원회·BCS법 별도 추진 (2006. 2. 24). 『디지털데일리』.
- 정통부, 2일 '광대역융합서비스법' 공개 ... 당정협의 (2006. 2. 27). 『아이뉴스』.
- 주정민 (2005). IPTV의 법적 지위와 경쟁매체 분석. 한국방송학회 쟁점과 토론 세미나, 2005. 6. 17.
- KT (2005. 7). 통신사업자 입장에서의 IP-TV 사업과 정책방향.
- 통방융합 관할권 다툼 새 국면 (2006. 1. 9). 『전자신문』.

- 통신방송융합서비스 사후규제 바람직 (2006. 1. 20). 『디지털 데일리』.
- 통신시장 게임의 룰 바꾼다 (2006. 1. 7). 『전자신문』, 1면.
- 통신의 '방송 때리기' 효과 있을까 (2005. 12. 27). 『연합뉴스』.
- 통합융합, 발목잡는 규제 (2006. 1. 23). 『매일경제』, 6면.
- 통방융합 새 경쟁체제 도입 서둘러야 (2006. 1. 17). 『전자신문』, 26면.
- 통방융합법, 2월 임시국회 상정 불투명 (2006. 1. 3). 『아이뉴스24』.
- 하나로텔레콤 (2004. 11. 19). 통신·방송 융합제도개선방향.
- 한국뉴미디어방송협회 (2005. 12). 『방송통신융합논의의 종합정리와 전망』. 제15회 방송통신포럼 주제발표 및 녹취록.
- 한국언론정보학회 (2005. 7). 『방송통신융합관련 규제기구 재편방안 연구보고서』.
- 한운영 (2005. 7. 7). IPTV 사업의 바람직한 정책방향은 무엇인가-방송시장 공정경쟁 방안에 관한 연구. 국회 디지털뉴미디어포럼 제2차 정책토론회
- 황근 (2005). 한국뉴미디어방송협회 세미나 토론. 『방송통신융합논의의 종합정리와 전망』.
- Baumgartner, F. R. and Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brainard, L. A. (2004). *Television: The Limits of Deregulation*. Lynne Rienner Publications.
- Europe, Place Your Bets: Digital vs. IPTV. [Online: 2006. 2. 28]. Available: <http://www.iptvnews.net/iptv/News/65.htm>
- Helco, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. in King, A. (Ed.), *The New American Political System*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- IPTV Forum [Online: 2006. 2. 28]. Available: <http://www.me-uk.com/summits/eventdetails.asp?EventID=10120&PageID=131>
- IPTV World Forum [Online: 2006. 3. 1]. Available: <http://www.iptv-forum.com/2006/>

최초 투고일 2005년 12월 28일

게재 확정일 2006년 1월 25일

An Analysis of IPTV Policy Process in Korea Based on Contingency Theory

In-sook, Jung

Associate Professor

Department of Broadcasting and Communications

Kyungwon University

This study is to explore the possibility of compromise in the endless controversy over introduction of IPTV(Internet Protocol TV) which have continued for a few years without any results. In Korea, the conflicts on IPTV show very complex, serious and different structure compared to the past. It has double sided conflict structure —one is done between broadcasters and telecommunicators; the other between regulators. Therefore, it is highly difficult to anticipate that the situation is controlled by the policy players themselves, that is broadcasters, telecommunicators, and regulators. In this situation, some argue that an arbitration of government is strongly required. Contingency theory, originated from a leadership theory, contends that there is no one best way of leading and that a leadership style effective in some situations may not be successful in others. In some respects, it is similar to situational theory in that there is an assumption of no simple one right way. Still, contingency theory, especially its compromising characteristics, suggests a clue to solve the present complex disputes over IPTV in Korea.

Key Words: IPTV, contingency theory, policy conflicts, social consensus