

# IPTV 도입과정에서의 정책갈등의 구조와 관리\*

김 동 욱\*\*

성 욱 준\*\*\*

## <目次>

- |                          |                   |
|--------------------------|-------------------|
| I. 머리말                   | IV. IPTV 정책갈등의 관리 |
| II. 이론적 논의와 연구문제         | V. 맺음말            |
| III. IPTV 정책갈등의 전개와 갈등구조 |                   |

## <요약>

IPTV 정책의 갈등구조는 부처 간, 사업자 간, 부처-사업자 간의 갈등이 중층적으로 얽혀 있었으나 갈등 구조의 핵심은 부처 수준의 관할권 갈등이었다. IPTV정책갈등에서 서비스 성격의 모호성과 각종 법제화 관련 쟁점, 서비스를 관할할 부처의 선정 문제 등은 통신-방송의 수직적 규제체계의 한계를 보여주며 갈등해소를 지연시켰다. 한편, IPTV 정책과정에서는 갈등관리를 위한 다양한 기제가 작동하였다. 부처 간 직접 협상, 제3자 조정기구로서 멀티미디어정책협의회, 방송통신융합추진위원회, 국회 방송통신특별위원회가 구성되었지만, 정보통신부와 방송위원회의 참여한 의견 대립을 조정하는데 한계를 가졌다. 결국 두 부처 간 갈등을 조직개편을 통해 조직 내부화시킴으로써 해결하였으며, 통합기구로서 방송통신위원회는 이후 사업자간 갈등을 효과적으로 관리함으로써 IPTV도입을 둘러싼 갈등을 해소하였다. IPTV 도입과정 사례는 복합적·중층적 정책갈등의 관리에서 핵심 갈등구조의 해소가 중요하다는 점을 보여주었다. 정책 환경의 변화가 기존 조직 간의 심각한 정책갈등으로 이어지고, 또한 갈등이 기존 조직 간의 협상이나 제3자적 조정에 의해서도 해소되지 않고 유사한 갈등 상황이 반복될 경우에는 조직개편을 고려할 필요가 있다.

【주제어: 방송통신융합, IPTV, 갈등관리, 방송통신위원회】

\* 이 논문은 2010학년도 서울대학교 한국행정연구소의 기획논문으로 지원을 받았음.

\*\* 서울대학교 행정대학원 교수(dong@snu.ac.kr)

\*\*\* 서울대학교 행정대학원 박사과정(side91@snu.ac.kr)

논문접수일(2010.10.29), 수정일(2010.12.10), 게재확정일(2010.12.24)

## I. 머리말

2008년 9월 8일 방송통신위원회가 KT, 하나로텔레콤(현 SK broadband), LG테이콤(현 LG U+)을 IPTV(Internet Protocol TV)사업자로서 선정함에 따라 4년을 넘게 끌어오던 IPTV 도입 논란이 일단락되었다. 2004년 하반기에 본격화된 IPTV 정책갈등은 방송통신 융합의 새로운 변화가 해당 정책영역의 논의에 어떤 영향을 주는지를 보여주는 대표적 사례라 할 수 있다. 정보통신기술(ICT)의 발전과 방송통신융합이라는 새로운 현상으로 신규서비스 도입을 둘러싼 사업자 간 갈등과 관할권의 유지·확장을 위한 부처 간 갈등이 어떻게 증폭되고 해소되었는지 IPTV 사례는 잘 보여준다.

IPTV는 광대역 통신망을 통해서 멀티미디어 콘텐츠를 제공하는 서비스로 기존 TV의 방송과 영상 서비스 외에도 VOD서비스, 전자결제, 문자서비스 등의 다양한 양방향 콘텐츠를 제공하는 서비스라 할 수 있다. 통신과 방송은 오랜 기간 별도의 규제체제 하에서 독립된 형태로 그 영역을 유지해왔다. 더구나 통신과 방송은 서로 상이한 네트워크를 중심으로 서비스와 콘텐츠를 제공하며, 방송은 불특정 다수에게 일방적으로 제공되는 서비스의 형태로 통신은 상호간의 1:1 소통을 위주로 하는 전화서비스의 형태로 성장해왔다. 따라서 독립된 서비스를 규율하는 법이나 규제기관도 독립적인 형태로 발전하였다. 하지만, IPTV는 통신망을 통해 방송서비스를 제공하고 있으며, 이 경우 전기통신사업법과 방송법 중 어떤 법률을 적용하고, 정보통신부와 방송위원회 중 어느 기관의 규율을 받느냐에 따라 도입방법과 규제의 강도가 정해지게 되는 불확실한 상황에 놓이게 된다.

한편 IPTV를 둘러싼 정책갈등이 복잡하고 오랜 기간 동안 전개되었던 만큼 정책갈등 관리 또한 다양한 조정기제와 방법을 통해 이루어졌다. 국무조정실의 멀티미디어정책협의회(2004.12~2005.2), 국무조정실 방송통신융합추진위원회(이하 융추위, 2006.7~2007.4<sup>1)</sup>), 국회 방송통신특별위원회(이하 국회 방통특위, 2007.3~2007.12)와 방송통신위원회의 설립(2008.3)까지 IPTV 갈등관리를 위한 다양한 기구들이 만들어졌다. IPTV를 둘러싼 다양한 당사자들의 이해관계가 첨예하였고, 정책쟁점 사안 또한 단기에 해결되기 힘든 복잡한 양상을 띠었던 만큼 그 갈등의 해소 과정 또한 다양한 과정과 방법을 거칠 수밖에 없었다.

이 논문은 IPTV 서비스 도입을 둘러싼 논쟁이 본격화되었던 2004년 9월부터 IPTV 서비스의 상용화가 이루어진 2008년 9월까지 전개되었던 정책갈등 구조와 전개과정을 살펴보고, 이를 통해 정책갈등 관리의 시사점을 살펴보고자 한다. 우선 정책갈등의 구조를 갈등주체

1) 여기에서 방송통신융합추진위원회의 활동기간을 2007년 4월로 잡은 것은 융추위에서 IPTV 도입방안이 4월5일에 나온 것을 기준으로 한 것이며, 융추위는 이후에도 콘텐츠와 관련된 후속 논의를 계속하게 된다.

(부처수준, 사업자 수준)와 갈등쟁점으로 나누고 IPTV 정책 지연을 가져온 IPTV 갈등 구조의 특징이 무엇인가를 살펴본다. 그리고 정책갈등의 해소과정을 갈등조정 기제를 중심으로 살펴봄으로써 정책갈등 관리에서의 함의를 모색한다.

## II. 이론적 논의와 연구문제

### 1. 선행연구와 이론적 논의

방송통신융합 환경에서 일어나는 정책갈등에 대한 기존의 연구는 주로 ICT의 발전에 따른 새로운 미디어나 서비스의 등장과 변화, 이로 인한 갈등의 등장에 주목하였다. 따라서 갈등의 전개양상과 갈등의 새로운 구조를 파악하는데 중점을 둔 연구들(주정민, 2001; 홍기선·황근, 2005; 정인숙, 2005; ; 황준석외, 2005; 정상윤·정인숙, 2005; 성지은, 2006; 정인숙, 2006; 이상호·김재범, 2006; 김동욱외 2008; 박승권 2009)이 다양하게 이루어져 왔다. 이러한 연구들은 통신과 방송의 융합으로 인한 경계의 소멸현상이 사업자 간 갈등, 통신과 방송 분야의 규제기관인 정보통신부와 방송위원회의 부처 간 갈등을 일으키며 상호간에 복합적인 갈등을 야기하고 있음을 보여준다. 따라서 위성 DMB나 IPTV와 같은 융합 서비스 사례들에서 갈등 당사자들의 이해관계와 갈등쟁점들을 둘러싼 갈등이 어떻게 전개되었나를 중심으로 연구를 진행하였다.

하지만, 방송통신융합으로 인한 갈등연구에서 갈등의 원인과 전개, 갈등주체와 갈등쟁점에 대한 연구들에 비해 갈등들이 어떻게 해결되어 갔으며, 그 과정에서 갈등의 조정이나 관리가 어떠한 방식으로 성공 혹은 실패하게 되었나에 대한 연구는 그동안 많지 않았던 것으로 보인다. 따라서 최근 일련의 연구들이 방송통신융합 환경 하에서의 갈등의 관리에 주목하고 있는 것은 바람직한 현상으로 여겨진다. 정상윤·정인숙(2005)은 방송통신융합서비스에서의 갈등관리 유형을 통제형·타협형·회피형·협동형 갈등관리로 나누고 IPTV 사례에 적용하였다. 이를 통해 방송통신융합 갈등에서 협동형 갈등관리를 바람직한 유형으로 보고, 대안으로서 제3자형 갈등관리를 한 방안으로 제안하였다. 정국환외(2008)는 IPTV를 포함한 방송통신융합 갈등사례들의 검토를 통해 방송통신융합분야의 갈등관리 시스템을 구축하고자 하였다. 특히, 방송통신위원회가 직접적인 갈등의 당사자가 되는 경우에는 방송통신 융합관련 갈등관리기구로서 중립성을 확보하기 위하여 제3의 기관을 구성하는 방안을 제안하였다. 정국환외(2009)는 일반 공공정책 갈등 관리방안에서 확립된 갈등관리 시스템을 디지털 전환 정책에 적용하여 정책이슈와 시사점을 도출하면서 중립적인 갈등조정기구의 구성, 전문가에

의한 과학적 사실 확인, 다양한 공론조사 설계 및 시행, 국민의 신뢰 확보 등을 정책적으로 제안하였다. 이렇듯 최근의 방송통신융합을 둘러싼 정책갈등 연구들은 융합미디어나 서비스 사례에 대한 전개 양상을 넘어 일반적인 갈등관리 방법들을 방송통신융합 갈등에 적용하려는 시도가 이루어지고 있다. 이 중 제3자형 갈등관리에 대한 관심은 방송통신융합분야가 아닌 다른 정책갈등 분야의 관리방안으로 제3자적 조정이 강조(주재복·홍성만, 2001; 이선우 2001; 박진·채종현 2006)되어 온 것과 연장선상에 있다 하겠다.

한편, 갈등의 조정 방안으로서 양자 간 협상과 제3자적 조정 외에 조직개편을 통한 갈등의 관리에 주목한 연구들도 있다. Rogers(1982)는 조정전략을 상호조절, 연합, 통합으로 나누고 통합전략에 가까울수록 높은 공식화, 권력집중, 합의된 목표가 강조되고, 상호조절에 가까울수록 낮은 공식화, 권력분산, 각각의 목표가 강조된다고 하였다. 박재희(2000), 유홍림·윤상오(2006) 등의 연구들도 정책조정 도구로서 유사 기능의 부처 통합이나 조직·기능개편을 들고 있다. 김동욱외(2007)의 경우 기관 간 경쟁의 해소방안을 기관 간 협력, 상위의 조정방안 마련, 관련 부처 기능들의 통합으로 나누고 기존 부처 간의 경쟁 및 갈등의 부정적 측면 해소를 위한 마지막 수단으로서 조직 개편을 고려할 수 있다고 주장하였다.

선행연구들을 통해 방송통신융합 분야의 갈등관리의 방식을 정리하면 당사자 간 협상, 제3자의 개입과 조정, 조직 개편으로 나눌 수 있다. 먼저, 이해 당사자 간 협상을 통해 자율적인 방식으로 갈등의 관리가 이루어질 수 있다. 이 경우, 행위자들은 어떠한 쟁점들에 대해 어떠한 방식으로 협상하고, 협상의 결과를 어떻게 실현할 것인지에 대해 최대한의 자율성을 가지고 갈등을 해소해 나가게 된다. 이는 모든 갈등의 관리에 있어 우선적으로 고려되는 방식이지만, 당사자 간의 이해관계가 첨예하고 갈등 쟁점이 양보될 수 없는 핵심적 이해일 경우 갈등이 장기화될 가능성이 크다. 둘째, 제3자의 개입과 조정을 통한 갈등관리 방식이 있다. 제3자의 개입을 통한 갈등 관리 방식은 제3자적 조정기구의 상시성과 조정구조, 조정 방법에 따라 다양하게 나눌 수 있다. 조정기구의 상시성에 따라 임시 기구와 상설 기구로 나눌 수 있으며, 갈등관리의 구조에 따라 당사자 간 갈등을 조직 내부의 상위 조직·기구의 집권적인 조정을 통해 해소하는지, 외부로부터의 전문가 영입을 통해 조정안의 마련 등을 통해 갈등을 해결하는 지로 나눌 수 있다. 갈등의 제3자의 개입정도와 방식에 따라서는 알선과 조정, 중재의 방식으로 나눌 수 있으며 알선과 조정, 중재의 특징이 복합적으로 혼용되어 갈등 조정에 사용<sup>2)</sup>되기도 한다. 셋째, 조직의 개편을 통한 갈등관리 방식이 있다. 조

2) 알선: 단순히 갈등 당사자 간의 만남을 주선하기만 하고 갈등의 해결에는 참여하지 않음. 조정: 제3자가 참여하여 갈등 당사자 간의 의견을 조정하여 일정한 협상안을 내놓되 협상안에 구속되지는 않음. 중재: 제3자가 일종의 사적 재판관이 되어 당사자 간의 갈등에 대해 법적 구속력 있는 결정을 내리고 당사자들이 이에 따르게 됨. 조정적 중재: 조정의 결과로 도출된 합의안이 중재와 같은 법적인 구속력을 갖는 방식 중재적 조정: 법적인 결정권은 없으나 제3자가 당사자에게 합의안을 제시하는

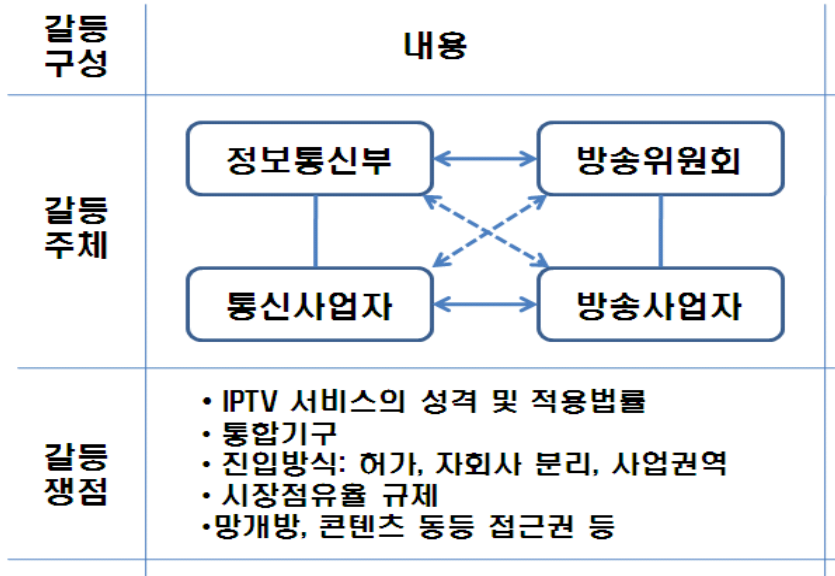
직 개편의 방식은 당사자 간의 조직의 기능을 재분배함으로써 조직의 기능 개편을 통해 갈등관리가 이루어지기도 하고, 해당 조직들의 통합을 통해 조직간 갈등을 조직 내 갈등으로 내부화함으로써 갈등 문제를 해결하기도 한다. 조직개편의 관리방식은 조직 환경의 빠른 변화에 조직이 효과적으로 대처하지 못함으로써 분산된 기능·구조의 역기능이 크다고 판단될 때 갈등관리 방식으로 기능할 수 있다.

## 2. 연구문제와 분석틀

2004년 9월 KT가 IPTV 상용화 기술을 선보임으로써 수면 위로 떠오른 IPTV 갈등은 2008년 9월 방송통신위원회가 사업자를 선정하기까지 만 4년여에 걸쳐 지나간 정책갈등과 정책지연을 겪었다. 행위자 수준에서 정보통신부, 방송위원회, KT·하나로텔레콤 등의 통신사업자, 케이블TV를 비롯한 방송사업자 등이 IPTV도입을 둘러싸고 대립하였다. 정책쟁점 수준에서는 IPTV의 성격과 적용법률, 통합기구, 허가방식, 사업권역, 자회사 분리, 망 동등 접근, 콘텐츠 동등 접근 등 법제화와 사업 활성화를 둘러싼 사안들이 복합적으로 상호작용하며 IPTV 도입과정에서 다루어졌다.

IPTV의 상용화 정책을 둘러싸고 왜 이토록 지나간 갈등과 지연을 거듭하였을까? 또 이렇듯 이해관계자 간의 첨예한 대립으로 풀리지 않을 것 같던 IPTV 정책갈등은 어떠한 과정을 통해 해결될 수 있었을까? 정책갈등의 해소 과정에서 다루어졌던 다양한 조정기제들은 어떠한 역할을 통해 갈등의 해결에 기여할 수 있었을까? 그리고 IPTV 정책갈등을 통해 우리는 방송통신융합 시대의 정책갈등과 해결에 대한 어떠한 정책적 함의를 얻을 수 있을까? IPTV 도입과정에서의 정책갈등을 둘러싼 행위자와 쟁점들을 검토함으로써 IPTV 갈등을 장기화시킨 갈등구조의 특징을 논의하고, 행위자와 쟁점들에 대한 갈등이 어떻게 해소되어 갔는지 살펴보는 것이 이 논문의 목적이다.

〈그림 1〉 IPTV 정책갈등의 구성



IPTV 도입과정에서 갈등관리 방식들을 시기에 따라 살펴보면, 국무조정실의 멀티미디어 정책협의회(2004.12~2005.2), 정보통신부와 방송위원회 간의 양자 협상, 방송통신융합추진위원회(2006.7~2007.4), 국회 방송통신특별위원회(2007.3~12), 방송통신위원회(2008.3~2008.9)의 5단계로 나눌 수 있다. 이 중 멀티미디어정책협의회는 정보통신부와 방송위원회의 갈등의 초기 단계에서 관련 부처들의 협의 기회를 제공하고자 구성되었다. 멀티미디어정책협의회는 일종의 임시적 상위기구를 통한 제3자적 조정이라고 볼 수 있을 것이다. 하지만, 이러한 조정은 정보통신부와 방송위원회 양 당사자 간의 참여한 의견 대립과 입장차이로 성과를 얻지 못하고 실패하였다. 이후 정보통신부와 방송위원회는 부처 간 방송통신정책협의회<sup>3)</sup>를 구성하고 고위정책협의회와 실무협의회를 통해 양자간 협상을 시도하였으나 합의에 이르지 못하였다. 2006년 7월에는 IPTV 정책지연을 중립적 시각에서 재정리하고 갈등을 해결하기 위하여 방송통신융합추진위원회가 구성되었다. 융추위는 제3자적 조정기구로서 중립적이고 전문적인 시각을 가진 민간 전문가를 중심으로 IPTV도입에 관련된 조정안을 마련하려 하였다. 국회 방송통신특별위원회의 경우 이해 당사자 간의 의견을 듣고 합의를 여전히 중시했다는 점에서 조정의 성격을 가지고 있으나, 입법적 해결을 도모하려 하였다. 입법의 경우

3) 방송위원회와 정통부는 2월 16일 방송 통신정책협의회를 열고, 분기별로 한 차례씩 노성대 방송위원장과 진대제 정통부 장관이 참석하는 방송 통신고위정책협의회를 개최키로 하면서 이같이 결정했다. (전자신문 2005.2.17)

법적 강제력을 가진다는 점에서는 법적 중재의 성격을 가지고 있었다. 한편, 방송통신위원회는 부처간 수준의 갈등을 해소하기 위한 조정기구들의 갈등관리의 결과인 동시에 사업자 수준의 갈등의 조정하기 위한 규제기관으로서 조정 역할을 하게 된다.

〈그림 2〉 IPTV 정책갈등의 관리

시기	2004.12 ~ 2005.2	2005.2 ~2006.7	2006.7 ~2007.4	2007.3 ~ 2007.12	2008.3 ~2008.9
갈등관리 기제	멀티미디어 정책협의회	정통부-방송위 정책협의회	방송통신융합 추진위원회	국회 방송통 신융합특별 위원회	방송통신 위원회
갈등관리 방식	제3자 조정	당사자간 협상	제3자 조정	제3자 조정	조직개편

### Ⅲ. IPTV 정책갈등의 전개와 갈등구조

#### 1. IPTV 정책 갈등의 개요

방송통신융합 환경에서 새로운 IPTV 서비스의 도입과 관련된 정책갈등은 2004년 9월 KT가 ITU텔레콤 아시아 2004 행사에서 IP망을 이용한 멀티미디어 방송서비스 기술 시연회와 상용화 계획을 발표함으로써 본격화되었다(2008, 김동욱외). 이에 대해 케이블TV협회의 즉각적인 견제가 있었고, 이는 곧 통신과 방송의 관할 기관인 정보통신부와 방송위원회 간의 의견대립으로 이어졌다. 부처간 대립을 해소하기 위한 멀티미디어정책협의회(2004.12)가 국무조정실 산하에 마련되었으나 별 성과를 거두지 못하였다. 이후 갈등은 양 부처간의 협상과 협의를 통해 해결하게끔 맡겨졌지만 수차례에 걸친 양 부처간의 정책협의회가 성과를 거두지 못하고 갈등은 장기화되어 갔다. 이에 2006년 초부터 대두된 방송통신융합추진위원회의 설립 논의는 7월에 이르러 현실화되었으며, 방송통신융합추진위원회에서는 그동안의 논의를 정리하여 방송통신통합기구에 대한 법안과 IPTV도입에 대한 정책방안을 제시하며 갈등해소를 위한 돌파구를 열게 된다. 이를 토대로 국회 방송통신특별위원회가 구성되었고 방송통신특별위원회에서의 논의는 몇 차례 진통을 겪은 후에 2007년 12월 인터넷멀티미디어방송사업법(IPTV법) 제정으로 마무리된다. 곧이어 방송통신위원회 설립에 관한 법안이 2008년 국회를 통과하고 3월에 방송통신위원회가 설립됨으로써 IPTV를 둘러싼 부처간 갈등

은 일단락하게 된다. IPTV 도입에서의 정책갈등은 이후 방송통신위원회에서의 시행령 제정과 9월의 사업자 선정을 거쳐 마무리되었다. 이 사례는 정보통신부, 방송위원회, 통신사업자, 방송사업자 등의 다양한 이해관계자가 IPTV 서비스의 개념 및 도입방법, 공정경쟁 문제 등의 다양한 이슈를 두고 대립한 대표적인 방송통신융합 갈등 사례라고 볼 수 있다.

〈표 1〉 IPTV 주요일정

날짜	주요일정
2004.9.7.	KT ITU 텔레콤 아시아 2004에서 IPTV 시연회를 가지고 상용화를 선포
2004.12.12.	케이블TV업계 'IPTV에 대한 케이블방송업계의 입장'을 통해 IPTV의 방송법상 동일규제 주장 <sup>4)</sup>
2004.12.27.	국무조정실 산하 멀티미디어정책협의회 구성
2006.3.2.	정보통신부, 광대역융합서비스(BCS)사업법안 공개
2006.7.28.	방송통신융합추진위원회 구성
2007.1.16.	IPTV 도입방안에 대한 정보통신부 입장 발표
2007.3.2.	국회 방송통신특별위원회 설치
2007.3.7.	방송위원회 주최, IPTV 등 통신망 이용 방송서비스 도입 및 유료방송 규제개선 정책마련을 위한 토론회 개최
2007.3.27.	방송위, IPTV 도입을 위한 정책방안 및 방송법 개정의견(안) 발표
2007.4.6.	방송통신융합추진위원회 IPTV 서비스 도입방안 발표
2007.12.28.	인터넷멀티미디어방송사업법(IPTV법) 국회 본회의 통과
2008.3.29.	방송통신위원회 출범
2008.6.27.	방통위, IPTV법 시행령 제정
2008.9.8.	방통위, IPTV법 사업자 선정

## 2. IPTV 갈등과정에서 행위자 양상의 특징

IPTV와 관련된 행위자를 보면 크게 방송진영과 통신진영의 두 부분으로 구성된다. 방송진영의 주요 행위자들은 방송위원회, 케이블TV사업자로 구성되고, 통신진영은 정보통신부, KT·하나로텔레콤 등 IPTV 사업자, 관련 통신 장비 기업들로 구성된다. 이렇듯 IPTV 정책갈등의 경우 대립되는 양 진영 간의 경쟁이 분명하지만, 한편으로 중층적이고 복합적인 이해당사자 간의 관계 구조를 가지고 있었다. 이런 의미에서 IPTV정책과정에서 행위자 측면은 단순한 방송-통신 진영의 갈등이라고 단정 지을 수 없는 중층적 갈등의 측면을 가진다.

4) 디지털타임스(2004.12.13)



### 1) 부처 수준: 방송통신융합 분야의 관할권을 둘러싼 갈등

부처 수준에서 정보통신부와 방송위원회 간의 관할권 갈등이 IPTV 정책과정에서 주요한 갈등 원인이 되었다. 통신과 방송의 주무 부처로서 정보통신부와 방송위원회는 해당분야에 대한 관할권을 행사하며 정책과 규제 기능을 담당하여 왔다.<sup>5)</sup> 기존에 존재하던 통신과 방송의 영역이 분명하게 구분되던 시기에는 통신-방송 주무부처가 각자의 영역에서 적절한 관할권을 가지고 양립하는 것이 가능하였다. 정보통신부는 1990년대부터 본격화된 정보통신기술 발전과 R&D를 통해 산업성을 강조하였고 방송위원회는 방송이 가진 사회적 영향력과 공익성을 기반으로 탈산업적인 부분을 강조하며, 각각의 영역에서 수직적인 규제체계를 유지해 나갈 수 있었다. 그러나 방송통신융합 기술이라는 말이 의미하듯이 통신과 방송의 경계를 희미하게 하는 기술과 서비스들이 나타남에 따라 이들을 통신과 방송 중 어느 부문에 포함시키느냐를 둘러싼 관할권의 확보 경쟁이 본격화되었던 것이다.

### 2) 사업자 수준: 서비스 상용화를 둘러싼 갈등

IPTV 정책과정에서의 주요한 또 다른 갈등은 사업자 수준에서 일어난다. 이는 KT와 하나로텔레콤 등 IPTV 서비스를 이룬 시간 내에 상용화시키려는 통신진영과 IPTV의 상용화가 가져올 시장잠식의 위험성에 대응하여 방송시장 주도권을 유지하려는 케이블TV 사업자 진영의 첨예한 대립으로 나타난다. IPTV란 초고속 통신망을 통해 방송콘텐츠를 포함한 다양한 콘텐츠를 제공하는 서비스이다. 따라서 기존의 방송시장을 선점하고 있던 케이블TV 진영은 IPTV가 가진 실시간 방송 서비스 외에 VOD(방송 다시보기), 방송 시청 중 인터넷 연결을 통한 즉각적인 정보제공, SMS, 게임, 전자 결제 등의 새로운 부가 서비스가 자신들의 시장을 잠식하는 것은 물론 케이블TV사업의 흥망을 좌우할 수 있다고 판단하였다. 더구나, 막대한 매출액과 자금동원력을 가진 몇 개의 거대 사업자가 큰 영향력을 행사하는 통신시장과는 달리 케이블TV시장은 전국에 걸쳐 77개로 나누어진 권역에서 권역별로 한개 혹은 복수의 종합유선방송사업자(SO)가 서비스를 제공하고 있었다. 따라서 대규모 통신사업자들의 IPTV를 통한 방송시장 진입은 기존 케이블TV 시장의 잠식으로 이어질 수 있었다. 통신진영으로서는 정채된 통신시장에 대한 돌파구를 마련하고, IPTV 기술과 서비스 시장의 선점 효과를 위해 가능한 빠른 시간 내에 국내 상용화와 외국시장 진출을 이루려 하고 있었다. 더구나, 이전 위성DMB 사례에서 보듯 상용화의 지연은 신기술 서비스의 파급력을 약화시키고, 새로운 수요의 창출에 부정적으로 작용하여 사업의 실패로 이어지리라는 부담을 안고 있었다. 결국, 케이블TV 사업자는 IPTV의 방송시장에의 진출을 막고, 혹시 진출하게 된

5) 정보통신부는 독립제 기관, 방송위원회는 합의제 기관으로 각각 통신과 방송 영역에서 진흥이나 규제 기능을 함께 수행하였다.

다 하더라도 경쟁력을 갖춘 디지털케이블TV 서비스를 준비할 때까지 시간을 확보하려하였다. 이를 위해 갈등을 가능한 길게 끌고 가면서 IPTV 서비스의 시장진입이 이루어지는 경우에도 최대한 자신들과 유사한 규제를 받도록 하는 것이 필요했다. 즉, 케이블TV가 가질 수 있는 전략은 IPTV 상용화를 가능한 지연시킴으로써 경쟁할 수 있는 시간을 확보하고, 통신시장에서의 시장점유율 전이와 같은 불리한 환경의 가능성을 배제하면서 자신과 동일한 시장크기, 동일 규제를 받도록 하는 것이었다.

### 3) 복합적·중층적 갈등

IPTV도입과정은 부처간의 관할권 경쟁과 사업자 간의 시장 상용화를 둘러싼 갈등에 더하여 부처 수준과 사업자 수준의 갈등이 서로 얽혀서 갈등 양상을 더욱 복잡하게 하였다. 정보통신부는 주요 정책 대상자인 통신사업자들의 이익을 무시할 수 없었고, 통신 사업자들도 시장 진입을 피하는데 비교적 단순한 통신 관련법을 적용 받기를 원하였다. IPTV가 통신법의 적용을 받을 경우 전기통신사업법 상의 전송사업자로서 등록을 통해 서비스를 할 수 있었다. 반면, 방송법을 적용 받을 경우 방송사업자로서 방송위원회의 추천과 정보통신부의 허가를 받아야하는 이중적 부담을 지는 것이었다. 한편, 방송위원회의 경우 방송의 공익성이라는 가치의 문제와 방송사업자의 존속이라는 현실적 이유로 IPTV 서비스를 조기에 허용할 수 없었다. 방송위원회는 시청자의 시청권, 방송의 사회문화적 영향력 등을 중시하는 방송의 공공성에 비추어 방송의 상업화 논란을 일으킬 수 있는 통신 기술의 일방적 수용에 조심스러울 수밖에 없었다. 케이블TV 사업자 또한 방송 부문의 주무부처인 방송위원회의 영향력 하에 있었고, 방송위원회가 주요 정책 대상자로서의 케이블TV사업자의 이해를 고려할 것이라는 기대에서 방송위원회와의 같은 입장에서 IPTV정책 문제를 바라보게 된다.<sup>6)</sup>

6) IPTV정책과정을 둘러싼 부처와 사업자 간의 복합적인 갈등 양상은 두 가지 면에서 특징을 지닌다. 첫째, 부처와 사업자 간의 역할 관계에 대한 문제이다. 즉, 부처와 사업자의 관계는 IT산업 초기에 정부 부처가 주도하여 R&D지원 및 시장 형성을 도와주고 산업계가 기술 개발 및 신제품의 출시를 통해 전체 통신 산업의 발전을 꾀하는 것과는 다른 양상을 지녔다. 기존의 부처 주도의 경우에 부처는 해당 기술에 대한 전반적인 이해와 상용화를 염두에 둔 선(先)정책방안을 마련한 뒤 시장지원을 함으로써 사업자가 해당 기술이나 서비스, 제품이 개발될 경우 이를 즉각 법·제도적으로 연결시킬 수 있었다. 하지만, 방송통신 융합 환경 하에서는 사업자가 먼저 기술을 개발하고 서비스를 준비하여 관할 기관에 상용화 협조를 요구하게 되었다. 즉, 변화된 정책 환경에서는 정부 부처가 주도하여 계획을 수립하고 사업을 수행하기보다는, 민간과 시장 부문에서 해당 기술이나 서비스에 대한 준비를 한 후 해당 주무 기관에 시장진입이나 허가를 요구하게 되는 경향이 나타났다. 이 경우 정부부처는 해당 기술에 대한 이해와 규제 메커니즘에 대한 일종의 학습 시간과 준비가 필요하고, 사업자가 필요로 하는 상용화까지의 기간은 훨씬 더 길어질 수밖에 없었다. 둘째, 복합갈등에서의 이해관계 문제이다. 방송통신 융합 환경에서 주무 부처와 사업자 간의 입장의 일치를 단순하게 사업자 입장의 부처 수용 혹은 부처 입장의 사업자 수용이라고 보아서는 곤란하다. 특히, 사업자 주도가 자신의 이해관계를 해당 규제 기관에 설득

〈표 2〉 행위자 수준의 경쟁 양상 및 주요 행위자 목표

부처수준	방송통신융합의 새로운 정책영역에 대한 관할권 경쟁
정보통신부	방송통신융합을 방송이나 통신과는 다른 제3의 영역으로 규정하고 새로운 법제(예: 광대역융합서비스사업법)의 마련을 통해 해당 영역의 선제적 영향력 확보
방송위원회	IPTV를 방송통신융합의 새로운 서비스로 보기보다는 멀티미디어 방송의 일종으로 보고, 기존 방송법의 개정을 통해 해당 영역에 대한 관할권 확보
사업자 수준	방송통신융합 서비스의 상용화를 둘러싼 경쟁
통신사업자	IPTV 서비스의 조기 상용화 및 도입에 있어 진입방법, 콘텐츠 확보 등에 있어 유리한 환경 조성
방송사업자	IPTV 서비스 상용화의 저지 → 상용화 경우에도 최대한 지연 → 도입시 기존의 케이블TV의 진입 규제와 동일 선상에서 상용화하도록 하여 시장 잠식 저지와 경쟁력 확보

### 3. IPTV 정책과정에서 갈등 쟁점의 특징

IPTV를 둘러싼 갈등 쟁점은 갈등 초기에는 IPTV서비스의 성격과 적용 법률에 관한 논의가 주를 이루었으나, 논의가 진전되고 서비스 도입이 가시화됨에 따라 자회사 분리나 사업권역, 망 동등접근권 등의 구체적인 도입방식을 둘러싼 쟁점들이 다루어졌다. IPTV 정책갈등에서 논의되었던 주요한 정책이슈로는 IPTV의 성격, IPTV 적용 법률, 통합 기구, 면허 방식, 사업권역, 진입규제(자회사 분리, 소유제한, 겸영제한), 시장점유율 규제, 네트워크 동등접근권, 콘텐츠 동등접근권 등이 있다. IPTV도입 정책 쟁점의 논의는 몇 가지 특징을 가지며 이러한 특징들은 IPTV 논의를 더욱 지연시키고 복잡하게 만들었다.

#### 1) ICT 발전으로 인한 IPTV 서비스 성격의 모호성

1990년대 이후 급속한 ICT의 발달은 기존 행정 내부의 변화를 가져온 동시에 타 정책 분야와의 경계 소멸을 불러왔다. 전자의 일례가 전자정부 사업이라 한다면 후자의 대표적인 예로서 통신과 방송 분야의 융합현상을 들 수 있을 것이다. 특히 2000년대부터 위성 DMB, 지상파 DMB 등의 새로운 서비스들이 등장함으로써 기존 통신과 방송의 이분법적 구분이 어렵게 되었다. IPTV 사례는 통신-방송의 인위적 구분의 한계를 보여주는 대표적 융합사례라 할 수 있다. 즉, IPTV는 기존의 통신과 방송서비스와는 달리 통신과 방송의 융합적인 성격을 지니고 있었고, 이는 정보통신부와 방송위원회 간의 새로운 서비스에 대한 관할권 갈

시킴으로써 사업자의 이해를 규제기관에 투영시키는 기존의 포섭이론과는 다르다. IPTV도입 정책과정에서 관련 부처는 사업자 입장을 그대로 반영하여 동일한 주장을 반복하기 보다는 더 근원적인 문제에 초점을 맞추고 있다. 즉, IPTV라는 새로운 방송통신융합 서비스에 대해 자신의 영향력을 확대하고, 나아가 자기 부처에 생존에 영향을 미칠 수 있는 사안에 대해 선점함으로써 관할권을 확대하고 부처의 생존을 도모하려는 보다 분명한 조직 목표를 가지고 있었다.

등으로 이어지게 하는 원인이 되었다. 한편, 방통융합으로의 환경변화는 새로운 기술의 발전에 따라 반복적으로 다시 생겨날 수 있음을 고려할 때 각 사안별로 접근하는 것은 갈등의 반복으로 다시 이어지고 근본적인 문제해결을 어렵게 할 수 있다.

## 2) 통합기구의 문제와 밀접한 관계

방송통신 융합 환경에서 방송통신의 수직적·이분법적 규제체계의 문제는 단순히 적용 법률의 문제 뿐 아니라 이에 대한 사항을 관장하는 부처의 관할권 문제를 포함한다. 즉, 통신과 방송에 관한 규제 기관이 정보통신부와 방송위원회로 분명하게 나누어진 상황에서 방송통신융합이라는 변화는 두 기관의 협조 혹은 경쟁의 문제를 포함하게 될 것이기 때문이다. 이 경우, 융합의 영역이 각 부처의 양보할 수 없는 핵심 관할 사항이라 인식할 때 두 기관 사이의 갈등으로 비화하게 된다. IPTV의 경우 융합현상으로 인한 관할권 갈등이 첨예하게 나타난 사례이며, 관할권 문제의 근본적인 해결을 위해 기구통합에 대한 논의가 중점적으로 다루어질 수밖에 없었다.

## 3) 법적 문제를 포함한 갈등 사안들

새로운 정보기술이 개발되어 기존의 제도권으로 도입되어 사업이 시행되기까지는 공식적인 몇 가지 관문을 거쳐야 한다. 먼저, 새로운 기술 서비스 도입의 첫 단계로 기존의 법, 혹은 새로운 법의 도입을 통하여 새로운 서비스의 법적 근거가 마련되어야한다. 둘째, 새로운 서비스를 위해 필수적인 법적 근거를 마련하게 되면, 새로운 서비스 혹은 사업을 위한 구체적이고 세부적인 사항들을 소관부처에서 시행령의 형태로 결정하게 된다. 시행령은 법률이 시행령에 위임한 사항은 물론 실제 서비스 시작을 위해 필요한 전문적이고 구체적인 사항들을 빠짐없이 문서로 담게 된다. 마지막으로 법률과 시행령 제정을 통해 사업의 구체적인 틀이 마련되면 신기술을 이용한 서비스의 사업 개시를 위해 사업자 선정이 이루어진다. 사업자 선정을 위한 기준과 일정 등이 발표되고 이에 따라 사업자들의 신청과 담당부처의 심사를 통해 사업자가 선정되게 되고, 사업자는 이에 따라 신기술 서비스를 상용화하게 된다. 따라서 IPTV 도입과정은 서비스의 법적 성격과 적용 법률, 면허 방식, 사업권역, 진입규제(자회사 분리, 소유제한, 겸영제한), 시장점유율 규제, 네트워크 동등접근권, 콘텐츠 동등접근권 등 다양한 법적 문제를 갈등사안으로 포함하고 있으며 이를 해결해나가는 과정이라 할 수 있다.

## 4. 갈등 쟁점, 행위자 그리고 갈등 구조

IPTV 정책과정이 오랜 기간 첨예한 갈등으로 지속되었던 이유는 갈등의 쟁점 들이 행위

자들의 생존과 직결된 핵심적 이익을 포함하였고, 양 진영은 한발 물러서기보다는 맞섬으로써 자신들의 위치를 유리하게 가져가려고 했기 때문이라 할 수 있다. IPTV가 통신이나 방송이나, 통신법·제3의융합법이나 방송법이나의 논쟁은 부처의 핵심 관할권을 결정하는 문제였으며, 이후 통합기구의 기능이나 형태를 둘러싼 주도권과 연결되어 있었다. 사업자 간에도 적용법률의 종류·내용은 시장의 진입 시기와 진입 방법을 둘러싼 기업들의 사활을 결정할 수 있는 문제였다. 또한 부처와 사업자는 규제기관과 규제대상자로서 서로 간의 이익을 고려하거나 이익을 공유하고 있었던 것이다.

〈표 3〉 갈등쟁점, 행위자, 갈등구조

		행위자 입장		갈등구조
		통신진영	방송진영	
쟁점	신규서비스 성격 및 적용법률	통신. 통신관련법, 제3의 융합법	방송. 방송법 개정	부처: 핵심 관할권 사업자: 진입 시기·방법
	통합기구	진흥/규제분리. 선IPTV도입, 후기구통합	진흥·규제 통합기구. 선기구통합	부처: 통합기구 주도권
	법적쟁점(시장진입, 사업권역, 자회사분리 등)	신고. 전국권역. 자회사분리 반대	허가. 지역권역. 자회사 분리	사업자: 시장진입과 시장 경쟁 (IPTV와 케이블TV의 대체제적 성격) 부처: 피규제기관 이익 고려

따라서 뚜렷이 양분되는 입장을 가진 두 진영에게 서로 만족할 수 있는 절충안을 설득시키기는 어려웠으며, 당사자 간 합의를 우선하여 갈등을 해결해 나가는 관리 방식은 진영 간의 참여한 대립 속으로 다시 함몰될 수밖에 없는 한계를 가졌다.

#### IV. IPTV 정책갈등의 관리

IPTV 정책과정을 갈등관리기체에 따라 분류하면 국무조정실 산하 멀티미디어정책협의회, 정보통신부와 방송위원회 양자간 정책협의회, 방송통신융합추진위원회, 국회 방송통신특별위원회, 방송통신위원회로 나눌 수 있다. 이 중 멀티미디어 정책협의회와 양자간 정책협의회는 양 부처간의 대립으로 갈등이 해소되기 보다는 갈등으로 인해 정책결정이 지연되어진 시기에 해당한다. 따라서 여기에서는 IPTV도입과정에서 본격적인 갈등관리 기체가 작동하게 되는 방송통신융합추진위원회, 국회 방송통신특별위원회, 방송통신위원회를 중심으로 살펴본다.

도록 하겠다.

### 1. 멀티미디어정책협의회와 양자정책협의회

IPTV를 둘러싼 갈등이 수면위로 떠오름에 따라 국무조정실에서 정보통신부, 방송위원회 등 관련기관이 참여하는 멀티미디어정책협의회(2004.12~2005.2)를 구성하여 IPTV사안을 논의하고자 하였다. 하지만 정보통신부와 방송위원회 간의 첨예한 입장대립으로 합의에 이르지 못하고 실패로 끝난다. 이 후 양 부처간 협의를 중심으로 갈등조정 시도가 이루어져 부처 간 정책협의회 등이 여러 차례 있었으나 일시적인 합의와 줄다리기를 반복하면서 성과를 거두지 못하였다. 즉, 정보통신부와 방송위원회는 양 부처간의 의견 조정을 위하여 방송통신정책협의회를 구성하고 고위정책협의회와 실무협의회를 운영하였으나 원론적 수준에서의 협조를 강조했을 뿐 실질적인 진전 없이 각자의 입장과 영향력을 강화하기 위한 논의만을 반복하면서 합의에 이르지 못하였다.<sup>7)</sup>

### 2. 방송통신융합추진위원회: 민간전문가 중심의 제3자 조정기구

IPTV 정책갈등이 장기간 지연된 원인 중 하나는 당사자간 이해관계가 첨예하고 갈등 쟁점에 대한 이견이 컸다는 점도 있지만, IPTV 갈등에 있어 주요 당사자인 정보통신부와 방송위원회가 갈등 해결 기제에 직접적으로 참여하고 있었다는 점을 무시할 수 없다. 따라서 양자간 협상의 지연과 고착화에서 벗어나 중립적인 시각에서 IPTV 관련 쟁점과 각 당사자들의 입장을 명확화하기 위한 노력이 방송통신융합추진위원회의 구성으로 이어졌다. 따라서 제 3자적 조정기제로서 융추위는 IPTV문제에 대해 전문적 지식과 중립성을 가진 민간 전문가 집단의 갈등관리 과정을 보여준다.

방송통신융합추진위원회는 2006년 2월 IPTV 등을 둘러싼 정보통신부와 방송위원회 간의 갈등이 심화되면서 2005년 잠정적으로 중단<sup>8)</sup>되었던 방송통신융합추진 TF가 재가동됨에 따

7) IPTV 문제가 정부 내에서 해결되지 못하자, 국회에서 이를 법적으로 해결해보려는 시도가 이루어졌다. 구체적으로 2004년 10월 문화관광위원회 소속의 이경숙 위원의 방송법 개정안과 2005년 10월에는 과학기술정보통신위원회의 유승희 위원의 정보미디어사업법안이 발의되어 국회에서 논의되었다. 그러나 이 법안들은 정보통신부와 방송위원회의 입장대립과 상임위원회 간의 입장차이로 입법화되지 못하였는데, 국회 내에서도 상임위원회에 따라 통신과 방송 진영 간의 의견차이가 있었다고 할 수 있다.

8) 2005년 3월부터 5월까지 대통령 공약사항인 방송통신통합기구 개편 추진을 위해 국무조정실에 ‘방송통신융합 추진 TF’를 구성·운영되어 정보통신부, 문화관광부, 방송위원회 등이 참여하는 방통 구조개편 논의 기구 구성이 논의되었다. 여기에서 논의된 몇 가지는 이후 2006년 7월 방송통신융합추진위에서 그대로 적용되었다. 먼저 명칭에 대해서는 방송통신구조개편위원회, 통신방송구조개편위, 제3의 명칭 사용 등이 검토되었으며, 위상은 대통령 소속으로 국무총리 소속의 두 안이 제기되었다. 기능에

라 2006년 7월 28일 방송통신융합추진위원회 규정(대통령령)을 거쳐 출범하게 되었다. 위원회는 안문석 위원장을 비롯하여 방송, 통신, 언론, 문화, 산업, 기술 등 각 분야의 전문가로 구성된 민간위원 14인과 정부위원인 당연직 위원 6인의 총 20인으로 구성되었으며, 명칭의 경우 인위적인 개편이나 세력다툼의 인식을 주지 않도록 방송통신융합추진위원회라는 명칭을 사용하였다. 한편 전문적이고 심도있는 논의를 위해 분과위원회와 전문위원회를 운영하였는데, 정책산업 분야와 기구법제 분야의 2부문으로 나누어 각각 분과위원회와 전문위원회를 구성하여 의제에 대한 균형있고 전문성 있는 검토가 이루어지게 하여 위원회의 공정성과 중립성을 확보하려 하였다. 위원회 운영 기간의 경우 2007년 말까지로 하여 일정 기간을 두면서도 위원회 내부 운영협의회 등을 통해 원활한 운영을 도모함으로써 논의가 실질적인 성과로 이어질 수 있도록 하였다(방송통신융합추진위원회 백서, 2008).

〈표 4〉 IPTV 관련 방송통신융합추진위원회 주요일지

일자	회의	IPTV 관련 주요내용
2006.7.26.	융추위 출범	민간위원 14인 위촉
2006.8.18.	1차 전체회의	운영계획·세칙 및 의제(안) 의결
2006.9.8.	전체워크숍	방통융합 관련 주제발표 및 토론
2006.9.21.	2차 전체회의	IPTV 추진상황 보고, 논의
2006.10.20.	3차 전체회의	기구개편 방안 및 IPTV 협의상황 보고, 논의
2006.10.27.	4차 전체회의	기구개편 방안 의결
2006.11.17.	5차 전체회의	기구개편 입법추진 및 IPTV 도입 추진상황 보고, 논의
2006.12.15.	6차 전체회의	기구설립법안 검토 논의
2007.1.11.		방송통신위원회 설립법안 국회 제출
2007.1.12.	7차 전체회의	2007년 논의의제 의결, IPTV 도입방안 논의
2007.2.13.	IPTV 워크숍	IPTV 시범사업 결과 보고 및 쟁점사항 논의
2007.2.15.	8차 전체회의	IPTV 도입방안 논의
2007.3.2.		국회 방송통신특별위원회 구성
2007.3.16.	IPTV 워크숍	IPTV 도입방안 논의
2007.3.22.	9차 전체회의	IPTV 도입 5대 기본원칙 의결
2007.4.2.	10차 전체회의	IPTV 도입방안 논의: 정보통신부, 방송위원회 의견 청취
2007.4.5.	11차 전체회의	IPTV 도입방안 의결: IPTV 성격, 진입제한, 사업권역 등에 대한 다수안과 소수안 제시

\* 방송통신융합추진위원회 백서 참조(2008)

대해서는 방송통신 전반에 대한 정책, 기능, 법령 등을 다루기로 하였다. 조직 구성에 있어 공정성, 중립성, 전문성의 원칙하에 이루어지도록 구성한다는 원칙에 합의하였다(융추위 백서, 2008)

융추위는 1차 전체회의에서 주요 논의 의제로 방송통신 정책 및 규제체계 정비, 방송통신 산업의 활성화, 방송통신 기구개편, 방송통신 법제정비의 4개 부문 22개 과제를 선정하였으며, 이 중 의제검토에 있어 기구개편을 먼저 마무리하는 것이 필수적이라는 판단 하에 통합 기구안을 2006년까지 처리하도록 결정하였다. IPTV는 주요과제에 해당하나 우선 정보통신부와 방송위원회 간의 자율적인 합의를 우선하도록 하고, 양 기관 간의 합의에 이르지 못할 경우 융추위에서 검토하기로 하였다. 하지만, 정보통신부와 방송위원회는 2007년 내 IPTV가 도입될 수 있도록 법제도 정비에 최대한 노력한다는 원칙과 KBS1, EBS의 지상파 의무재송신의 IPTV 적용 등 일부 사항에 대해서는 합의하였으나, 도입과 관련된 서비스 성격 및 적용법률, 면허방식, 기간통신 사업자 진입제한, 사업권역의 핵심쟁점 4가지에 대해서는 여전히 양 부처 간에 합의하지 못하였다(제3차 융추위 회의, 2006.10.20).

<표 5> 정보통신부와 방송위원회 간의 IPTV 미합의 쟁점

구분	방송위원회	정보통신부
서비스 성격	(멀티미디어)방송서비스	광역 융합 서비스 (실시간방송+부가통신서비스)
적용법률	방송법 개정	(가칭)광역융합서비스사업법 제정
면허 방식	방송사업자로 허가 (방송위원회 추천+정보통신부 허가)	전송사업자 (정보통신부 등록+방송위원회 협의)
기간통신사업자진입제한	자회사 분리	자회사 분리 반대
사업권역	.전국 77개 권역 유지 .지역면허/전국면허 가능 .사업자 Cream-Skimming 방지	전국사업권역(사업자 자율)

\*방송통신융합추진위원회 백서(2008) 재구성

이렇듯 2006년 말 융추위에서의 통합 기구안 논의가 끝날 때까지 IPTV에 대한 양 부처 간 합의가 이루어지지 않자, 그간의 논의를 바탕으로 융추위 차원에서의 조정안 마련 시도가 2007년 본격적으로 이루어졌다. 융추위는 2007년 제7차 회의(2007.1.12)를 통해 IPTV 문제를 최우선 과제로 선정하여 다루도록 결정하고 융추위에서의 논의를 통해 IPTV 문제와 관련된 사항들을 정리하였다. 이를 통해 융추위는 이용자의 권익보호 및 복리증진 우선, 콘텐츠의 육성·발전에 도움이 되는 방향으로 제도 마련, 신기술과 새로운 산업 발전 도모, 방송이 갖는 공익성 보호, 공정 경쟁의 여건 조성의 IPTV도입을 위한 5대 기본원칙 발표에 이어 2007년 4월 IPTV 관련 도입방안을 발표하였다.



〈표 6〉 IPTV 관련 방송통신융합추진위원회 도입방안

쟁점		내용
서비스성격		방송이 주서비스, 통신이 부수적 서비스
사업자규제		방송사업자(플랫폼)
면허방식		허가(실시간+VOD)
사업권역		전국권역
진입제한	대기업	진입제한 없음
	지배적통신사업자	진입제한 없음
	일간신문·뉴스통신	49%이하
	외국자본(49%)	방송법 기준
시장점유율 제한		유료방송시장(케이블+위성+IPTV) 대비 33%
망 동등 접근		사업 면허시 모든 사업자에 부과(유예기간연급X)
콘텐츠 활성화		심사기준명시+허가시 조건부여+콘텐츠발전재원 마련

\* 방송통신융합추진위원회 백서(2008) 재구성

융추위의 구성은 정부 내부적 논의에서 오는 폐쇄적 과정에서 벗어나 민간 전문가가 중심이 되어 IPTV문제를 중립성과 전문성의 관점에서 재검토할 수 있도록 했다는 점에서 의의가 있다. 융추위를 통해 IPTV에 대한 공식적인 논의가 본격적으로 이루어졌고, 통신진영과 방송진영 간 논의되었던 IPTV에 대한 다양한 방안들이 정리되었으며, 공식적 결과물로서 IPTV 도입원칙과 정책방안 문서를 산출하였다. 특히 융추위에서는 정보통신부와 방송위원회 간 정책안이 분명하게 제시되고 이를 객관적으로 검토, 비교할 수 있었다. 하지만, 정통부와 방송위 간의 합의를 이끌어내는 데는 실패하였고, 융추위 내부에서도 위원들 간 이견이 존재하여 법안 형태나 단일안이 아닌 다수안과 소수안으로 나뉘어 IPTV 정책방안을 제출한 것은 한계로 남는다.

### 3. 국회 방송통신특별위원회: 법제적 조정기구

IPTV도입의 지연으로 정책갈등에 대한 우려가 커짐에 따라 융추위의 통합기구안과 IPTV 도입 정책방안을 토대로 국회 차원의 논의가 본격화되었다.

국회 방송통신특별위원회(이하 방통특위)는 총 19명으로 구성되었는데, 소속 정당을 기준으로 열린우리당 9명, 한나라당 8명, 비교섭단체 2명이었다. 상임위 소속을 기준으로 보면 문화관광위원회(이하 문광위) 7명, 과학기술정보통신위원회(이하 과기정위) 5명, 산업자원위원회(이하 산자위) 3명, 정부위원회(이하 정부위) 2명, 교육위원회(이하 교육위) 1명, 행정자치위원회(이하 행자위) 1명으로 비교적 소속정당과 상임위별로 고르게 구성되었다. 국회 방

통특위는 용추위에서 제안된 방송통신위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안과 IPTV 도입방안을 토대로 국회에서 논의하되 2007년 12월31일을 시한으로 두고 운영하기로 하였다. 국회 방통특위는 모두 13차례의 전체회의와 9차례의 법률안 심사 소위원회를 개최하여 방송통신위원회 설립법안과 IPTV도입관련 법안을 논의하였다.

<표 7> 국회 방송통신특별위원회 주요일지

전체회의	법안심사소위	주요 내용
1차회의(3.2)		위원회 구성, 운영일정
2차회의(3.12)		국무조정실, 정통부 업무보고
3차회의(3.13)		문광부, 방송위원회 업무보고
4차회의(4.13)		관련 4개(국조실,정통부,문광부, 방송위) 부처 질의
5차회의(5.3)		기구설립법안 상정 및 대체토론
6차회의(5.10)		기구설립법안 공청회
7차회의(5.28)		기구설립법안 대체토론
	1차회의(6.20)	방통위설립법안 상정
8차회의(7.9)		IPTV 도입법안 상정 및 대체토론
9차회의(7.13)		IPTV 관련법안 공청회
10차회의(7.18)		IPTV 관련 도입법안 상정 및 토론
11차회의(9.11)		IPTV 도입법안 상정 및 대체토론
	2차회의(9.14)	방통위 설립법안 논의
	3차회의(9.17)	방송위 설립법안 관련 잠정합의 IPTV 도입법안 논의
	4차회의(9.28)	방통위 설립법안 논의
	5차회의(10.4, 10.15))	정치현안 문제로 연기(10.4), 정치현안 문제로 산회(10.15)
	6차회의(11.6)	IPTV 도입법안(사업권역)논의
	7차회의(11.15)	IPTV 도입법안(사업권역, 자회사 분리 등) 논의
	8차회의(11.19)	IPTV 도입법안 논의
	9차회의(11.20)	IPTV 도입법안 논의
12차회의(11.20)		인터넷멀티미디어방송사업법(가칭) 의결
13차회의(11.23)		인터넷멀티미디어방송사업법(대안) 법안의 건 가결

\* 방송통신융합추진백서(2008) 재구성

이 기간 국회 방통특위에서는 2005년 발의된 2개의 법안과 방통특위 기간에 새로이 발의된 5개 등 총 7개의 관련 법안이 IPTV논의 과정에서와 함께 다루어졌다. 특히, 방통특위에서의 논의는 사업권역이나 시장 지배적 통신사업자의 자회사 분리와 같은 실질적인 쟁점 사안에 대해 당사자들 간의 논의가 이루어졌다. 방통특위에서의 논의와 7개 법안의 주요 쟁점 사항을 정리하면 <표 8>과 같다. 방통특위에서는 관련법안의 개수에서 보이듯 IPTV를

둘러싼 다양한 의견들이 개진되면서도 방통특위 내부의 상임위와 정당에 따라 위원들이 다른 입장으로 나뉘어 좀처럼 합의점을 찾지 못하였다. 과기정위는 통신사업법안이나 제3의 법안을 통해 IPTV 서비스의 조속한 도입과 규제완화를 주장하였고, 문광위는 기존의 방송법 개정을 통해 IPTV를 도입하되 케이블TV 사업자와 동일 규제를 적용할 것을 주장하는 등 대립이 계속되었다. 하지만, IPTV 도입 정책결정의 지연에 대한 비판의 목소리가 커지고 IPTV 도입을 더 이상 늦출 수 없다는 방통특위 내부의 공통된 인식이 형성되어갔다. 2007년 11월부터 방통특위 내 법안심사소위 논의가 다시 이루어져 제12차 전체회의(11.20)에서 법안심사소위가 제시한 인터넷멀티미디어방송사업법을 의결하였으며, 동 법안은 11월23일 법사위 체계자구심사를 거쳐 12월 28일 국회 본회의를 통과하였다(2008년 1월 17일 공포, 4월17일 시행).

〈표 8〉 IPTV 도입 관련 법안 주요 내용

	김재홍의원안	손봉숙의원안	지병문의원안	이광철의원안	홍창선의원안	서상기의원안	유승희의원안
법안명	방송법 개정	방송법 개정	방송법 개정	유·무선멀티미디어방송사업법안	광대역통합정보통신망등이용방송사업법안	디지털미디어서비스법안	정보미디어사업법안
제안 일자	2005. 10.23	2007. 6.13	2007. 7.19	2007. 7.2	2007. 6.12	2007. 6.26	2005. 10.13
서비스성격	방송	방송	방송	방송	방송	융합서비스	융합서비스
사업권역	지역사업권	지역사업권	지역사업권	지역사업권	전국 원칙	-	-
자회사분리 <sup>9)</sup>	-	-	-	49%소유제한	-	-	-
진입 방식	허가	허가	허가	허가	허가	허가	허가
소유 제한 <sup>10)</sup>	33%	33%	49%	33%	49%	49%	-
시장점유율기준 <sup>11)</sup>	33%(매출액)	33%(매출액)	시장특성고려	30%(유료방송 가입가구)	1/3(유료방송가입 가구)	1/3(국내총가입대상가구)	-

\* 방송통신융합추진백서(2008) 재구성

국회 방통특위에서의 논의는 갈등쟁점 측면에서는 IPTV의 상용화와 관련한 해결방안으로 입법 차원의 해결이 시도되고, IPTV의 법적 성격을 멀티미디어방송으로 규정하는 등 IPTV 법의 제정을 통해 법적 측면의 갈등 쟁점이 상당부분 해소되었다는 의의가 있다. 그러나

9) 시장지배적기간통신사업자의 별도법인 의무화

10) 일간신문, 뉴스통신의 소유제한

11) IPTV 사업자의 겸영·시장점유율

부처 간 갈등의 핵심 사안으로 사업자 권역이나 자회사 분리 등의 일부 이슈에 대해서는 명확한 결론을 내리지 않았다는 점은 한계로 남는다. 더구나 시행령을 정보통신부와 방송위원회가 공동주관하게 함으로써 두 부처 간 갈등이 시행령 단계에서 재발할 수 있는 여지를 남겼다. 하지만, 국회 방통특위에서의 논의는 법제화를 염두에 둔 이해관계자들의 공식적인 의견 개진과 참여의 계기를 마련하였다. 국회 방통특위를 통한 인터넷멀티미디어방송사업법의 제정은 그 동안의 IPTV 정책 갈등을 본격적으로 해소하는 계기가 되었다.

#### 4. 방송통신위원회: 조직개편을 통한 부처간 갈등 내부화

2008년 3월 ‘방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’에 따라 방송통신위원회가 설립됨으로써 4년여를 끌어오던 IPTV 도입과정에서의 정보통신부와 방송위원회의 부처 간 조직 갈등이 공식적으로 해소되었다. 방송통신위원회는 부처 간 협상이 갈등으로 인한 부작용을 더 크게 드러내고, 제3자적 조정 또한 부처 간의 합의를 도출하지 못함에 따라 기존의 부처 갈등을 조직개편이라는 새로운 방식에 따라 관리한 것으로 보인다. 방송통신위원회를 통해 부처 수준의 갈등이 해소됨으로써 이후 방통위는 사업자 수준의 갈등에 대해 조정자 역할을 수행하며 전체 IPTV 갈등이 해소되는데 중요한 역할을 하였다. IPTV법 제정 이후에도 지속된 시행령 제정을 둘러싼 정보통신부와 방송위원회 간의 부처 간 갈등을 부처내의 집권적 조정으로 전환하고, 이에 따라 일관성을 가진 방송통신융합 조정 기구로서 작동할 계기를 마련하였다. 2008년 조직 개편 전 정통부와 방송위는 IPTV법 시행령 제정 과정에서 망 동등접근권, 망 이용대가, 대기업 소유·경영제한의 범위, 시장점유율 기준 등의 쟁점을 둘러싸고 또다시 대립하였는데, 이러한 갈등은 3월29일 통합기구인 방송통신위원회의 설립을 통해 조직 내부화되었다. 또한 방송통신위원회는 사업자 수준에서 동일서비스 동일규제의 원칙이 지켜질 수 있도록 IPTV법 시행령에 상응하게 케이블TV 규제를 완화하기로 하고 2008년 12월31일 방송법 시행령을 개정하였다. 이를 통해 지상파방송과 케이블 보도·종합편성 채널에 대한 대기업 소유제한 기준을 자산 3조원 이상에서 10조원 이상으로 완화하고, 종합유선방송사업자(SO)의 경우 시장점유율에 대한 기준을 매출액에서 가입가구 수로 바꾸고, 사업권역도 전체 사업권역(77곳)의 1/5 초과 금지에서 1/3 초과 금지로 바꿈으로써<sup>12)</sup> 케

12) 현행 방송법 시행령 제4조 7항의 제3호와 제4호

3. 특정 종합유선방송사업자가 경영하는 종합유선방송사업의 가입가구 수와 그 종합유선방송사업자와 특수관계자인 종합유선방송사업자의 가입가구 수의 합이 전체 종합유선방송사업 가입가구 수의 3분의 1을 초과하는 경우
4. 특정 종합유선방송사업자가 전체 종합유선방송구역의 3분의 1을 초과하는 구역에서 종합유선방송사업을 경영하는 경우

이블TV와 IPTV 간의 규제형평성을 제고하였다.

## V. 맺음말

### 1. 요약

이 논문은 IPTV 도입 정책의 갈등구조와 갈등관리 과정을 살펴보았다. 먼저 행위자 측면에서 IPTV 정책갈등은 부처 수준에서 정보통신부와 방송위원회 양 부처 간 IPTV 서비스 관할권을 차지하기 위한 갈등이면서, 사업자 수준에서 IPTV 서비스를 시장에 도입하려는 통신사업자와 IPTV의 도입이 가져올 시장 잠식과 경쟁력 저하를 우려하는 방송사업자 간의 갈등이었다. 동시에 IPTV 도입과정은 사업자-부처 간 연합진영 형성과 교차적인 갈등의 양상을 보이는 복합적이고 중층적인 갈등의 양상을 보인 사례라고 할 수 있다. 둘째, 갈등 쟁점의 측면에서 IPTV 사례는 ICT 발전으로 방송통신의 융합적 성격을 가진 기술적 모호성이 서비스 성격을 정의하게 어렵게 만들었다는 점, IPTV의 갈등 쟁점들이 새로운 기술서비스의 도입을 위해 필요한 법적 쟁점들을 다루기 위한 법률과 시행령의 제정과 밀접하게 관련되었다는 점, IPTV의 도입이 방송통신 통합기구의 구성, 성격, 위상, 기능과 관련되어 있어 IPTV도입을 단순한 기술도입의 사례로만 보기 어려웠다는 점 등이 IPTV도입을 둘러싼 갈등을 장기화시키고 갈등 해결을 어렵게 만들었다. 한편, IPTV의 갈등관리 과정은 갈등의 핵심이 부처 간 관할권 갈등에 있음을 더 명확하게 보여준다. 사업자 간 갈등과 부처 간 갈등이 복합적으로 존재하지만, 갈등의 해소과정을 보면 새로운 서비스 영역에 대한 관할권과 통합기구 논의에서 유리한 위치를 선점하기 위한 부처 간 갈등이 더 크게 나타났다. 이 과정에서 부처간 협상이나 멀티미디어정책협의회, 융추위, 국회 방통특위 등의 조정 기구들도 참여한 부처 간 이견을 조정하는데 한계가 있었다. 따라서 이러한 부처간의 참여한 갈등은 조직을 통합하여 갈등을 내부화시키는 통합기구의 구성을 통해 해결되었다. 부처 간 갈등이 조직 내부화된 후 IPTV도입 갈등은 방송통신위원회가 사업자간 갈등쟁점에 대해 규제완화라는 비교적 일관된 기준으로 정책을 시행함으로써 갈등을 효과적으로 관리하고 서비스 상용화로 이어질 수 있었다.

### 2. 함의

IPTV 사례는 갈등관리에 있어 양자 간 협상, 제3자적 조정기구(멀티미디어정책협의회, 방

송통신융합추진위원회, 국회방송통신특별위원회), 조직개편의 방법이 모두 시도되었다. 각각의 갈등관리 방식에서 양자간 협의의 경우 협상의 내용과 방식에 대한 자율성을 가지지만 이해당사자 간 갈등이 첨예할 때 갈등이 장기화될 가능성이 크다는 점, 제3자 조정의 경우 전문성과 중립성에 기반한 문제 해결을 도모할 수 있으나 결정에 대한 강제력을 담보할 수 없다는 점, 조직개편의 경우 관할권 갈등의 궁극적 해결이 이루어지나 조직개편으로 인한 추가비용이 발생한다는 점에서 장단점이 존재한다. IPTV의 경우 정보통신부와 방송위원회 간의 첨예한 입장 대립이 양자간의 협상은 물론이고 양 부처의 합의를 우선 고려하겠다는 제3자 조정기구의 해결시도를 어렵게 만든 원인이 되었다. 따라서 양 부처의 의사를 고려한 방식으로는 모두가 만족할 수 있는 해결책을 찾는 것이 어려웠고, 이는 강제적 기능조정에 기반한 조직개편으로써 궁극적으로 해결될 수 있었다.

관할권을 둘러싼 부처간 갈등은 ‘갈등이 일회적이냐, 반복적이냐’의 여부와 ‘갈등의 성격이 부수적 기능을 둘러싼 것이냐, 핵심적 기능을 둘러싼 것이냐’의 두 기준에 따라 4가지로 유형화할 수 있을 것이다. 이 경우 갈등이 일회적이고, 부수적 기능을 둘러싼 관할권 갈등일 경우 ‘부처간 기능재조정’을 통해 해결할 수 있으나, 부처 간 유사한 갈등이 반복적이며 핵심적 기능을 둘러싼 갈등일수록 기능 재조정이 어렵고 조직통합과 같은 ‘조직개편’을 통해 갈등을 궁극적으로 해결할 수 있게 된다. 하지만, 기능 재조정이 원래의 조직을 유지한 상태에서 조직 기능이 변동되는 것인데 반하여, 조직개편은 부처의 물리적 변화와 함께 이로 인한 업무재설계, 조직 구성원 간 융합 문제 등 다양한 부수적인 변화를 수반한다. 따라서 조직개편이 부처 간 관할권 갈등을 해결하는 궁극적 방법이라 할지라도, 변화에 따르는 갈등의 비용을 고려하여 이를 결정하는 것이 바람직하다. IPTV를 둘러싼 정보통신부와 방송위원회의 갈등은 기능 재조정을 통해 해결하기에는 양 기관 간 유사한 방송통신융합 서비스를 둘러싼 갈등의 반복 가능성이 너무 컸고, 갈등의 영역도 양 부처의 핵심적 기능을 포함하고 있는 것이었다. 따라서 기능 재조정을 위한 양자간 직접 협상과 제3자 개입의 조정 과정은 문제를 해결하기에는 한계가 있었고, 갈등의 지연에 따른 정책갈등 비용이 높아짐에 따라 조직 개편을 통해 갈등 해소에 이르게 된다. 다만, 정보통신부와 방송위원회의 통합은 양 조직의 과업의 속성이나 리더십의 형태, 조직의 구조에서 서로 다른 정체성을 가지고 있었고(조성은, 2008), 특히 부처 조직과 위원회 조직, 공무원 조직과 민간 조직의 결합이라는 조직통합의 드문 형태를 띠었다는 점에서 조직 정체성이나 직원융합 등의 불확실성 관리가 함께 다루어지는 것이 필요하였다. 특히, 정부조직의 개편에서는 조직의 기능적 측면과 함께 안정성 측면을 감안하여 사후적인 관리보다는 사전적 준비를 통해 통합기구 내 역할갈등이나 소속갈등 등의 역기능을 최소화시킬 필요가 있다는 점도 고려되어야 한다.

IPTV 정책갈등과 조정의 사례를 통해 갈등관리에 대한 몇 가지 시사점을 살펴볼 수 있

다. 먼저 부처 간-사업자 간 갈등이 복합적으로 존재하는 중층적 갈등의 경우 모든 수준의 갈등에 대해 동일하게 접근하는 갈등관리는 효과적이지 않다. 이 경우 갈등구조의 핵심 수준을 파악하여 중요 당사자 간 갈등을 먼저 해소함으로써 부수적 갈등 수준의 문제를 해결할 수 있다. IPTV도입 사례의 경우 부처 간 갈등과 사업자 간 갈등, 부처와 사업자 간 갈등이 복합적으로 상호 영향을 주고 있었지만, 갈등의 핵심은 부처 간 관할권을 둘러싼 갈등에 있었다. 따라서 부처 간 갈등이 해소되자 부수적 갈등으로 사업자 간의 갈등이 비교적 쉽게 해소되는 것을 볼 수 있었다. 둘째, 부처간의 이해관계가 장기간 침체하게 대립하여 상호간의 협상을 통해 이를 해결하는 것이 어려운 경우에는 갈등조정기체에 이해 당사자를 직접 참여하게 하는 것보다는 제3자적 조정기체가 중립적인 시각에서 갈등에 대한 해소방안을 마련하는 것이 갈등해결에 더 효과적일 수 있다. IPTV 갈등조정에서 멀티미디어정책협의회에 정보통신부와 방송위원회의 참여, 음추위와 국회 방통특위에서의 양 부처의 협의의 우선 고려라는 요소가 갈등조직 간의 합의를 이끌어내기보다는 당사자간의 갈등으로 인해 갈등 해소 과정을 장기화시키는 원인이 되었다는 점은 부처간 장기 갈등과 관련하여 시사하는 바가 크다. 셋째, 부처 간 갈등 관리에서 조직 개편 방식이 좀 더 적극적으로 고려되어야 한다. 행정환경의 빠른 변화는 기존의 행정조직과 기능에 대한 변화를 요구하고, 특히 기술의 발전은 정책분야의 융합현상을 가속화시키고 있다. 그동안 조직개편은 개편과정의 정치적 성격과 시간적·물리적 비용 등으로 비교적 소극적으로 다루어졌다. 하지만, 정책 환경의 변화가 기존 조직의 정상적인 기능수행을 불가능하게 하거나 조직 간의 심각한 정책갈등으로 이어질 경우, 또는 갈등이 기존 조직 간의 협상이나 제3자적 조정에 의해서도 해소되지 않고 유사한 갈등 상황이 반복될 경우 조직개편을 고려할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 김동욱·성욱준·정광호. (2008). IPTV정책갈등 연구: IPTV 정책갈등 이슈의 전개와 참여자들의 입장 변화를 중심으로. 정보화정책 제15권 제1호. 한국정보사회진흥원
- 김동욱·윤 건·정광호. (2007) 행정기관 간 경쟁에 관한 연구: 콘텐츠산업분야를 중심으로. 행정논총 Vol.45, No.4. 한국행정연구소
- 박승권. (2009) IPTV 도입 및 기술 정책, 그리고 지속성. Communication & Convergence Review, Vol.1, No.1. 정보통신정책연구원
- 박 진·채중현. (2006) 갈등조정, 그 소통의 미학. 굿인포메이션
- 성지은. (2006). 새로운 기술도입에 따른 정책갈등 양상 분석-DMB 사업자 선정을 중심으로. 한국정책

학회보 제15권 제2호. 한국정책학회

이상호·김재범. (2006). 방송 통신 융합 관련 규제정책 논의 전개와 기업들의 대응전략 연구: IPTV를 중심으로. 정보통신정책연구 제13권 제3호

이선우. (2001) 정책갈등관리행태의 문화적 분석. 한국행정학회 2001년도 하계학술대회 발표논문집

유흥림·윤상오. (2006) 전자정부 추진과정에서 부처간 갈등 분석: 행자부와 정통부 간 갈등을 중심으로. 한국정책과학학회보 제10권 제4호

정국환·김희연·정인숙·양동복·박진. (2008) 방통융합의 갈등관리를 위한 정책결정 거버넌스 연구. 정보통신정책연구원

정국환·김희연·양동복(2009). 디지털 전환 정책의 효율적 추진을 위한 갈등관리 방안. 정보통신정책연구원. KISDI 이슈리포트

정상윤·정인숙.(2005). 방송통신융합서비스 정책과정에서 나타나는 갈등유형과 갈등관리: IPTV 사례를 중심으로. 한국언론정보학보 제31권. 한국언론정보학회

정인숙. (2006) 방송통신융합과 IPTV도입에 대한 상황 이론적 접근의 유용성. 언론정보연구 제42권 제2호

조성은. (2008), 방송통신위원회의 조직 정체성 진단, 정부학연구 제14권 제4호

주재복·홍성만. (2001). 중앙부처간 정책갈등과 조정기제 : 동강댐건설을 둘러싼 건교부와 환경부의 대응행동을 중심으로. 한국행정학회 2001년도 하계학술대회 발표논문집

주정민. (2001). 위성방송사업자 선정의 딜레마와 정책대응에 대한 연구. 한국방송학보. 제15권 제2호

홍기선·황근. (2005). 방송·통신융합에 대응한 정부정책평가: 규제기구 간 정책갈등을 중심으로. 한국뉴미디어방송협회 세미나 발표 논문

황준석·전영만·김태유. (2005). 통신방송 융합과 바람직한 제도화 방안. 정보통신정책학회. 정보통신정책연구

방송위원회. (2007). IPTV 도입을 위한 정책방안 및 방송법 개정의견(안)

방송통신융합추진위원회. (2008) 방송통신융합 추진 백서

디지털타임스. www.dt.co.kr, 2004.12.13

전자신문 www.etnews.co.kr, 2005.2.17

국회 의안 정보 시스템. www.assembly.go.kr

Rogers, David & Whetten. (1982). Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation. Iowa State Univ. Press



## ABSTRACT

The Structure and Management of Policy Conflict in the  
IPTV Case

Dongwook Kim &amp; Wookjoon Sung

This paper focuses on conflict structure and conflict management in the IPTV policy process. The conflict structure consisted of inter-department, inter-business and department-business conflicts. Key conflict, however, was the conflict between the Ministry of Information and Communication (MIC) and the Korean Broadcasting Commission (KBC). The technological ambiguity of IPTV, law-related issues, and the overlapping of jurisdictions led to the delay of policy. There was the mechanism of conflict management such as bilateral negotiation between the KBC and MIC, Multimedia Policy Meeting, Broadcasting & Telecommunication Convergence Promoting Commission, and the Special Committee on Broadcasting & Telecommunication of National Assembly. Finally, the conflict between the KBC and MIC was internalized in the Korea Communications Commission (KCC), the unified organization of the KBC and MIC. Then, the KCC successfully mediated inter-business conflict. The IPTV case shows that it is important to solve the core conflict out of complex and multiple conflicts. When inter-department conflict cannot be solved for a long period through inter-agency negotiation or third party coordination, organizational change can be considered a solution.

【Key Words: Media Convergence, IPTV, conflict resolution,  
Korea Communications Commission(KCC)】