



## IPTV 도입 정책에 대한 과정평가 연구

정영주

서울대학교 언론정보연구소 박사 후 연구원 [joungyj@empas.com](mailto:joungyj@empas.com)

이 연구는 IPTV 도입 정책을 사례로 방송 정책에 대한 과정평가를 수행해 보고자 하는 탐색적 연구다. 과정평가(process evaluation)는 결과지향적 평가에 근거한 정책 성과 평가와 달리 왜 특정 정책으로부터 그러한 성과가 나타났는지, 혹은 나타나지 않았는지에 대한 해답을 구하려는 노력이다. 정책 형성, 정책 설계, 집행, 정책 대상자의 반응, 기타 정부기관의 개입, 정책 환경 등 과정평가의 설명요인들을 중심으로 IPTV 도입 정책을 살펴본 결과, 기존의 어떤 매체보다 빠른 기간에 600만 가입자를 확보하며 시장 안착에 성공한 성과의 원인은 규제 기관을 중심으로 한 행정부의 의지와 개입에 기인하고 있다는 것을 보여 주었다. 반면 정책 형성 과정에서의 갈등과 타협에서 비롯된 모호한 정책 설계, 방송시장에 대한 규제기관의 이해 부족, 정책 대상자의 가입자 중심적 사업 방향 등은 IPTV 도입을 통한 콘텐츠 산업 활성화와 경쟁 활성화 등의 정책 목표를 구현하지 못하고 있다는 비판적 평가로 이어졌다. 이 연구는 정책의 결과를 중심으로 한 성과평가가 아니라 특정 정책의 결과가 나타나게 된 원인을 찾고 개선방안을 모색하고자 하는 탐색적 시도로서, 향후 다양한 방송정책 평가에 적용할 수 있는 과정평가의 유용성을 보여 주었다는 데 의미를 갖는다.

**KEYWORDS** 방송정책 • 정책 평가 • 과정평가 • 성과 평가 • IPTV

## 1. 문제제기

1990년 방송법 제정 이후 본격화되기 시작한 한국의 방송정책 연구는 부정적 유형의 ‘행정적 연구’로 분류될 수 있다고 할 만큼 비판적 평가도 적지 않았지만 정책연구의 양적 성장과 다양화 추세에 힘입어 정책 방안에 대한 연구뿐 아니라 정책 결정과정 분석 연구, 정책 효과 연구 등 많은 성과를 축적해 오고 있다(윤석민, 2005; 이만제, 2001; 정인숙, 2007; 홍종윤, 2011).

그러나 이 같은 정책연구의 양적, 질적 성과에도 불구하고 정책 결정을 위한 제언이나 현안에 대한 정책방안 연구, 정책결정과정 분석 연구에 비해 정책 평가 연구는 비교적 덜 이루어져 온 것이 사실이다(정인숙, 2007). 정책 평가는 사업의 지속 여부를 결정하는 데 필요한 정보를 제공하고, 정책활동에 대한 정당성을 부여할 수 있는 근거를 제시하며, 정책 원인과 정책 결과 간의 인과관계를 검증하는 과학적이며 체계적인 연구 및 활동(명승환, 2002)임에도 불구하고 방송정책의 특성상 오랜 시간에 걸쳐 형성되는 정책의 효과나 성과를 측정, 검증하기 어려운 현실적 제약은 정책 평가 연구를 어렵게 하는 이유 중 하나다.

이 연구는 IPTV 도입 정책 사례를 중심으로 방송 정책 평가 연구, 특히 과정평가(process evaluation)를 수행해 보고자 하는 탐색적 연구다. 오랜 논란 끝에 2008년 도입된 IPTV는 서비스 개시 4년을 경과하면서 가입자 수 600만을 넘어서는 등 성공적으로 시장에 안착했다는 평가를 받고 있지만 과연 방송통신 융합 서비스로서 원래의 정책목표를 달성하고 있는가에 대한 비판적 평가도 적지 않다. 과정평가는 결과지향적 평가에 근거한 정책 성과 평가나 정책의 성패 여부만을 측정하는 효과 평가와 달리 왜 특정 정책으로부터 그러한 성과가 나타났는지, 혹은 나타나지 않았는지에 대한 해답을 구하려는 노력이다. 과정평가는 광범위한 설명적 접근방법의 하나로서 정책의 형성, 집행, 배경이 되는 전반적인 문제 상황에 관한 총체적인 지식을 도출해 내는 것을 목표로 한다(Vedung, 1993/1995, p. 286).

이미 IPTV 도입이 완료된 상황에서 IPTV 도입 정책에 대한 과정평가를 시도하는 것은 IPTV 사업이 여전히 현재진행형이기 때문이다. 2008년 도입된 IPTV사업은 「인터넷멀티미디어방송사업법」(이하 'IPTV사업법')에 의거, 5년마다 재허가를 받도록 되어 있으며 2013년 그 첫 번째 재허가 심사가 예정되어 있다. 미디어 도입 정책에서 규제기관은 사업자를 통해 정책목표를 구현하도록 가이드라인을 제시하고 이를 제대로 수행하고 있는지, 혹은 정책방안의 수정이 필요한지를 점검함으로써 정책을 수행하는 역할을 하게 된다. 즉 미디어 도입 정책의 직접적 성과는 사업자의 사업 수행 결과로 나타나지만, 이 같은 성과는 사업자 선정 을 비롯해 해당 사업의 방향성과 내용을 규제기관이 어떻게 인식하고 추진하였는가에 기인하는 것이다.

IPTV 사업자 선정 정책에 대한 과정평가는 정책 의제와 정책 형성, 집행, 정책 성과 간의 연관성을 설명하는 탐색적 시도로서, 정책 평가 연구의 범위와 방법을 확장하는 데 기여할 수 있을 것이다. 또한 정책 평가의 목적이 정책의 추진 여부를 결정하고 정책의 내용을 수정, 보완하며 효율적인 정책 집행 전략을 수립하기 위한 것이라 할 때(정정길·성규탁 외, 2006), 향후 IPTV 정책의 방향성과 개선방향을 모색하는 데에도 도움이 될 것이다.

## 2. 기존 문헌 검토

### 1) 과정 평가의 개념

1960년대 후반 미국 정부가 사회정책적 사업을 무모할 정도로 추진함으로써 정부가 수행하는 사업의 능률성과 효과성을 확인하고자 하는 필요성에서 활발해진 정책 평가 연구는 1970년대 폭발적인 증가와 성장을 이루었다(김명수, 2003; 정정길·성규탁 외, 2006).

정책학에서 정책 평가는 검은상자 패러다임(Black-box para-

digm)에서 투명상자 패러다임(Transparent-box paradigm)으로 변화해 왔다. 검은상자 패러다임은 총괄적 평가 패러다임(summative paradigm)으로써, 정책의 산출 결과를 측정하는 데 중점을 두는 접근이다. 그러나 산출결과와 집행 간의 관계에 대한 중요성이 인식되면서 검은상자 패러다임에서 투명상자 패러다임으로 평가 패러다임의 전환이 이루어지고 있다. 정책의 산출 결과를 측정하는 것을 넘어서 관찰된 결과의 원인을 밝혀내는 것으로 평가를 확장함으로써 정책을 바꾸거나 개선하는 데 활용할 수 있기 때문이다(노화준, 2006).

평가 패러다임의 변화와 함께 중시되기 시작한 과정평가는 총괄적 평가와 대칭되는 개념으로 형성적 평가(formative evaluation)라고도 지칭되며, 왜 그리고 어떻게 효과가 성립되었는가를 다루는 평가다(노화준, 2006). 과정평가는 광범위한 설명적 접근방법의 하나로써 정책의 형성, 집행, 정책의 배경이 되는 전반적인 문제 상황에 관한 총체적인 지식을 도출해 내는 것을 목표로 한다. 이상적인 과정평가는 처음 의도했던 효과, 무효과, 역효과, 그리고 긍정적인 것이든 부정적인 것이든 부수효과까지 포함해서 정부 개입활동을 통해 나타나는 모든 종류의 결과를 추적하려는 노력이다. 여러 효과 가운데 특정 효과에 초점을 맞추어 실시하는 것이 아니라 어떤 효과에 대해서든 그 효과에 대해 다양한 설명을 시도하는 평가인 것이다(Vedung, 1993/1995, pp. 284~285).

비둥(Vedung, 1993/1995)은 과정평가에서 탐색할 수 있는 설명적 요소들로 공적 개입의 역사적 배경, 정책 설계에서의 명료성과 타당성, 집행 단계에서 정책 관련 행위자들의 이해와 능력, 의지, 기타 전반적인 정책 환경 등을 제시하고 있다(〈표 1〉 참조).

개입의 역사적 배경은 입법과정과 정책형성과정을 의미한다. 입법 과정을 설명할 수 있는 요인들로는 첫째, 입법화된 개입이 해당 정책 부문에서 예전에 추구되던 정책과 같은 노선인가, 아니면 명백히 상반되는 노선인가의 문제, 둘째, 정책이 강력한 정치적 지지를 받으면서 채택되었는가, 아니면 정치적 갈등상태나 반대 의견의 합의라는 형식으로 채택되었는가의 문제, 셋째, 정책으로 인한 변화는 폭이 클 것으로 예측

되는가 아니면 사소한 변화인가, 넷째, 제시된 정책은 그 형성과정 동안 거의 주목을 받지 못했는가, 아니면 집중적인 관심을 끌었는가, 다섯째 그 개입이 실제로 진지한 의도로 만들어진 것인가, 아니면 상징적 정치 행동의 성격을 가지고 있는가, 여섯째, 중앙기관, 지방 및 지역기관, 민간 조직, 그리고 그 정책의 영향을 받게 될 대상자들이 실제로 정책 형성 과정에 참여했는가 하는 것이다(Vedung, 1993/1995, pp. 294~295). 정책 형성단계에서 각 요인들의 작용에 대한 설명은 특정한 결과가 도출된 이유를 밝히는 데 도움을 줄 수 있다. 예를 들어 제시된 정책 방향이 기존의 정책방향과 크게 다를 경우 정책의 집행은 어려워질 수 있고 정치적 갈등 상태에서 채택된 정책은 불확실성을 낳게 될 가능성이 크며, 제시된 정책에 따른 변화의 규모가 클수록 집행의 어려움도 커진다. 정책에 대한 관심의 수준이 적을수록 정책의 결과는 취약해지며, 해당 정책의 관련자들이 정책 형성과정에 참여하도록 허용된 경우 정책은 더욱 충실하고 효과적으로 시행될 수 있을 것이다.

정책 설계 단계를 설명할 수 있는 요인들에는 정책의 명료성, 기술적인 복잡성, 정책 이론의 타당성 등이 있다. 이 중 정책의 명료성은 해당 정책의 성과를 결정해주는 매우 중요한 요소다. 정책의 모호성은 용어 자체가 모호한 ‘용어상의 모호성(linguistic obscurity)’과 용어상으로는 명백하지만 ‘몇 가지의 행동 대안들이 한꺼번에 제시되어 있는 경우(several options for action)’로 구분된다. 특히 ‘용어상의 모호성’은 ‘불확실한 단어 사용’과 ‘불명료한 우선순위’로 나누어 볼 수 있는데, ‘불확실한 단어’란 ‘애매성(ambiguity)’과 ‘모호성(vagueness)’을 포함하는 말이며 ‘불명료한 우선순위’란 두 개 이상의 목표가 주어지는 데 그중 어느 것이 가장 우선되어야 하는지에 대해 아무 지침이 없는 경우를 말한다(Vedung, 1993/1995, pp. 301~303). 고도의 기술을 필요로 하는 정책은 집행도 더 어렵게 마련이라는 측면에서 기술적 복잡성도 정책의 성과에 영향을 미치는 요인이 될 수 있으며, 정책의 목표와 방법이 명확하다 하더라도 잘못된 전제조건에 바탕을 두고 시작한 정책이라면 정책의 성과를 기대하기 어렵다는 측면에서 정책 이론의 타당성도 정책 설계

에서 살펴볼 수 있는 요인이 된다.

정책 결과를 규정짓는 세 번째 요인은 정책 집행의 문제다. 집행의 네 가지 영역, 즉 국가기관, 공식적인 중개조직, 일선관리들, 대상자 각각이 정책을 이해하고 있는지, 집행에 옮길 능력은 있는지, 그렇게 할 의지가 있는지에 대한 설명이 집행 단계에서 살펴볼 수 있는 요인들이다(Vedung, 1993/1995, p. 311). 여기서 공식적인 중개조직이란 전국 규모의 이익 집단, 전문가 집단, 비영리 지역단체 등 정부와 정책 대상 집단 사이에서 중개인 역할을 하며 행정활동에 개입하는 단체를 말한다.

네 번째 요인은 정책의 대상자다. 정책 대상자들의 이해와 능력, 의지, 대상자가 처한 상황적 특성, 대상자가 열정을 가지고 있는가 하는 대상자의 반응도 정책의 성과에 중요성을 갖는다. 이 요인은 대상자가 ‘개인’인가, ‘집단’인가 하는 특성부터 대상자가 어떠한 상황에 있을 때 규제가 적용되었는가 하는 상황적 요인, 정책에 대해 강한 집착을 보이고 이를 위해 시간과 노력을 바칠 수 있는 열정을 가지고 있는지 여부들로 설명된다(Vedung, 1993/1995, pp. 327~331).

다섯 번째 요인은 해당 정책 이외의 기타 정부 개입정책들이다. 다른 분야의 정책으로부터 해당 정책의 결과가 영향을 받을 수도 있고 다른 분야의 정책이 해당 정책과 상호작용을 해서 특정 결과를 가져오는 경우도 있기 때문이다(Vedung, 1993/1995, p. 331).

여섯 번째 요인은 사안의 연결망(issue network)과 기타 환경에 대한 것이다. 여기에는 해당 정책에 대한 입법, 행정 관련 주체의 공식적인 지지 발언을 포함하여 관련 이익집단이나 비영리단체들의 행위, 대중매체의 여론, 전반적인 정책환경의 변화 등이 포함될 수 있다. 이들 요소는 다른 요소와의 상호작용을 통해 복합적으로 결과에 영향을 미칠 수 있으며, 상황에 따라 과정평가에서 탐색하는 요인들도 달라질 수 있다(Vedung, 1993/1995, pp. 334~335).

과정평가는 정책의 결과가 나타나게 되기까지 정책의 형성과 집행, 전반적인 정책 환경을 살펴보는 것으로, 정책이 결정되는 과정과 이 과정에 참여하는 주요 행위자들의 상호작용에 초점을 두고 분석하는 정책

표 1. 과정평가의 설명 요인

A. 개입의 역사적 배경	제시된 정책의 방향 정치적 지지 제시된 변화의 규모 관심의 수준 상징적 정치행위 관련 이해 당사자의 참여
B. 정책의 설계	프로그램의 명료성 기술적인 복잡성 프로그램 이론의 타당성
C. 집행	국가기관 : 이해, 능력, 의지 공식적 중개조직 : 이해, 능력, 의지 일선관리들 : 이해, 능력, 의지 대상자의 참여 : 이해, 능력, 의지
D. 대상자의 반응	이해, 능력, 의지 상황적 특성 열정 위장(camouflage)
E. 기타 정부개입, 기타 정부기관	
F. 사안의 연결망과 기타 환경	법규정의 공식적 발효 이후 통치자의 지지 공식적 집행기구 이외의 기타 행위자의 지지 대중매체 대상 영역에서의 변화

출처 : 비둥(Vedung, 1993/1995), p. 293을 참조하여 재구성

과정 분석과는 구분된다. IPTV 도입 정책에 대해서도 도입 결정까지의 논의 과정과 특성을 다룬 연구들이 적지 않다(고수자, 2007; 김병길·허찬행, 2010; 박상원·박치성, 2009; 윤석환·고순주, 2009; 이기태·최성희·최성진, 2010; 이영범·허찬행·홍근석, 2008; 정상윤·정인숙, 2005; 정인숙, 2005, 2009). 이들 연구는 IPTV 도입 과정을 여러 이론에 근거하여 설명함으로써 정책 결정과정에 대한 이해를 높이는 데 기여하고 있으나 정책 결정과정을 포함하여 정책 과정상의 특성이 정책 결과와 어떤 관련이 있는지를 연구대상으로 한 것은 아니다.

이 연구는 IPTV 도입 정책을 사례로 방송정책에 대한 과정평가를 시도하는 탐색적 연구로서, 비둥의 과정 평가 설명 요인들을 중심으로

IPTV 도입의 역사적 배경, 정책 설계 과정의 명료성, 규제기관의 IPTV 도입 정책 집행, 대상자인 IPTV 사업자의 반응, 기타 정부 개입과 정부 기관의 역할, 정책의 집행을 둘러싼 전반적인 정책 환경에 대한 과정 평가를 시도하고자 하는 것이다. 이는 IPTV 도입 성과에 대한 긍정적·부정적 평가의 원인을 찾고 개선방안을 모색하는 데에도 도움이 될 것이다.

## 2) IPTV 도입 과정과 성과

우리나라의 IPTV 도입 논의는 2004년 하반기 KT 등 통신사업자가 IPTV 도입 계획을 발표하면서 시작되었다. 그러나 규제환경 정비 및 사업자간 의견 차이로 실시간 방송을 포함하는 IPTV의 시작이 지연되었으며, 수년간의 논의 끝에 2007년 12월 28일 IPTV 사업법이 국회 본회의를 통과하고 2008년 4월 18일 법이 시행되었다. 방송통신위원회(이하 '방통위')는 2008년 8월 7일 제24차 전체회의에서 IPTV 사업자 허가 기본계획을 의결하고, 8월 12일 IPTV사업법 시행령을 공포했으며, 8월 26일 '인터넷멀티미디어방송사업의 허가·신고·등록·승인 절차 및 기준 고시'(제2008-111호)를 발표했다. 이에 따라 8월 28일부터 29일까지 KT, LG텔레콤, 하나로텔레콤, 오픈IPTV 등 4개의 법인이 허가 신청을 접수했으며, 방통위는 9월 8일 전체회의에서 KT, LG데이콤, 하나로텔레콤 등 3개 법인을 IPTV 제공사업자로 허가했다. 2008년 11월 KT가 실시간 방송이 포함된 IPTV 상용서비스를 시작하였으며, 2009년 1월에는 LG파워콤과 SK브로드밴드(하나로텔레콤을 SK가 합병)가 상용서비스를 개시했다. 2012년 12월 9일 기준 IPTV 가입자는 618만 8천 명이다(방송통신위원회, 2012b).

IPTV 도입과 관련된 정부의 정책목표가 가장 뚜렷하게 제시된 공식 문서는 IPTV 도입과 방송통신 융합 정책 대응을 위해 정부차원에서 출범한 방송통신융합추진위원회(이하 '융추위') 백서라 할 수 있다. 융추위는 출범 당시 최우선 과제로 IPTV 도입을 선정했으며, 방송 통신 융



합의 정책목표를 크게 ‘공익성 강화’와 ‘산업 활성화’, ‘시스템 개선’으로 상정했다. 공익성 강화를 위한 정책목표로 ‘공익적·보편적 서비스의 확대와 이용자 권익보호’, ‘지식정보사회 기반 구축과 문화적 다양성 확대’가 제시되었으며, 산업 활성화를 위한 정책목표로는 ‘IT 산업 활성화를 통한 국가경쟁력 강화’, ‘콘텐츠 산업 활성화를 통한 신성장동력 창출’이 제시되었다. 시스템 개선을 위한 정책목표로는 ‘융합 환경에 맞는 규제정비와 공정경쟁 확립’, ‘방송통신 통합 기구 설립을 통한 미래지향적 정책 추진’을 명시하고 있다(국무조정실, 2008).

오랜 논의 끝에 도입된 IPTV의 성과에 대해 주정민(2010)은 산업 조직론을 배경으로 IPTV 도입 정책이 IPTV 시장 구조와 시장행위, 시장 성과에 미친 영향을 살펴보았다. 연구 결과 전국을 사업권역으로 하여 통신사업자의 진입을 허용한 IPTV 정책은 KT, LGT, SKT 등 사실상 통신사업자를 대표하는 3사가 서비스를 제공하는 시장 구조를 형성케 하여 가입자 확대 성과를 가져 왔으며, 콘텐츠 동등접근, 3사 과점 체제와 유료방송과의 경쟁체제는 시장행위에 영향을 미쳐 가입자 확대와 이용자 만족도 변인에 영향을 주었다고 평가했다.

실제로 IPTV는 서비스 개시 4년 만에 600만 가입자를 넘어서는 놀라운 성장을 기록했다. 이 같은 성장은 위성방송이 300만 가입자 달성에 9년, 케이블TV가 400만 가입자를 달성하는 데 6년이 소요된 것과 비교할 때, 유례없는 고속 성장이라 할 수 있다.

그러나 IPTV의 도입 성과에 대해 부정적인 평가도 상존한다. 가입자 확보라는 결과만을 보면 성과를 거두었는지 모르나 콘텐츠 산업 활성화나 융합환경에 맞는 공정경쟁 정립과 같은 당초 도입목표의 측면에서는 정책 효과를 찾아보기 힘들다는 것이다.

무엇보다 IPTV는 지상파를 포함한 기존 콘텐츠에만 의존한 채 유료방송 서비스와 콘텐츠 차별화에 실패한 ‘또 하나의 케이블방송’에 불과하며, IPTV만의 융합형 콘텐츠가 활성화되지 않아 애초 도입 목표였던 콘텐츠 산업 육성에 기여하지 못하고 있다는 평가가 적지 않다(강미선, 2011; 강호성, 2011; 권귀순, 2010; 권해주, 2010; 김중배, 2010; 박

영태, 2010; 유주희, 2010). 특히 지상파 콘텐츠 위주의 VOD 서비스에 주력하면서 과감한 콘텐츠 투자를 통해 새로운 서비스를 선보이겠다는 당초 취지와 달리 사실상 주문형 비디오(VOD) 서비스로 전락했다는 평가도 존재한다(강미선, 2011; 오은지, 2011; 채수웅, 2011).

실제로 IPTV의 콘텐츠 구입 비용은 업체마다 전체 매출의 65~80%에 이르지만 이 비용은 지상파 재송신 대가와 VOD 판권 등 대부분 지상파 프로그램 구입에 소요되고 있다(강미선, 2011; 이수기, 2011; 유주희, 2010). 또한 IPTV 3사가 지상파 외에 케이블TV의 인기채널을 끌어오기 위해 막대한 금액을 제시하는 등(성호철, 2010) 기존의 메이저 콘텐츠에 대한 과도한 사용료 지급은 결국 영세 PP에 대한 수신료 배분액을 줄임으로써 국내 콘텐츠 산업에 악영향을 초래한다는 지적도 제기되었다(강희중, 2011b).

한편, 방송통신 융합 서비스로 제시된 양방향 광고나 T커머스 등 양방향 방송 서비스는 표준화 문제 등으로 이용률이 사실상 제로 수준에 가깝다(문보경, 2011b; 최경섭, 2011). 그나마 양방향 서비스로 제공되고 있는 주문형 VOD나 노래방 메뉴 등도 케이블 TV와 거의 차이가 없는 수준이어서(유주희, 2010) 양방향 서비스가 IPTV 차별화와 경쟁우위의 토대가 될 만큼 이용자층이 형성되지 않고 있는 것이 현실이다(권해주, 2010).

통신사업자들의 가입자 확보 경쟁 역시 공정경쟁 활성화 측면에서 부정적인 평가를 받고 있다. 통신사업자가 방송시장에 진입하면서 유무선 결합상품으로 IPTV를 판매하다 보니 가격경쟁이 더욱 심화되고 그렇지 않아도 저가인 유료방송 시장의 수신료 정상화는 더욱 요원한 일이 되었다. IPTV가 초고속 인터넷, 이동통신 등에 끼워 파는 상품 정도로 인식되어 제 값을 받지 못하고, IPTV와의 가격 경쟁으로 인해 유료방송 시장의 가격 출혈경쟁이 심화되고 있는 것이다(강미선, 2011; 고성수, 2011; 권귀순, 2010; 김유정, 2012; 전자신문, 2011; 채수웅, 2011). IPTV 3사 중 KT가 자회사인 위성방송과의 결합상품을 통해 시장을 독식하면서 유료매체 간의 경쟁뿐 아니라 IPTV 3사 간의 경쟁도 활성화되

지 못하고 있다(강희중, 2011b; 김현주, 2011).

또한 IPTV 서비스를 통해 구현할 것이라 기대되었던 전국적 망 고도화도 실현되지 않았다고 평가된다. 지역 서비스 제공에 편차가 생기고 있을 뿐 아니라 망 안정성 문제로 화면 깨짐이 발생하고 채널 변경이 지연되는 등 네트워크 측면의 정책 목표도 달성하지 못했다는 것이다(김유정, 2011; 오은지, 2011). 뉴미디어로서 스마트폰, 태블릿PC와의 연계 등 신규 서비스 및 기술 개발 성과도 나타나지 않고 있다(ZDNet Korea, 2010).

이 연구는 IPTV 도입 4년 만에 600만 가입자를 확보한 성과부터 콘텐츠 발전과 공정경쟁 활성화에 대한 부정적 평가에 이르기까지 다양한 결과가 나오게 된 원인을 정책 형성과 설계, 집행, 정책 환경의 특성으로부터 설명하고자 하는 것이다. 나아가 이러한 시도는 방송정책의 성과에 영향을 미치는 정책과정상의 특성을 발견함으로써 방송정책의 성과 평가에 대한 논의를 보다 풍부하게 하는 데 기여할 것이다.

### 3. 연구 문제 및 연구방법

#### 1) 연구문제와 분석의 틀

이 연구의 연구문제는 비등이 제시한 과정평가의 요인들을 중심으로 IPTV 도입 정책 과정을 평가하고, IPTV 도입의 긍정적·부정적 성과가 나타나게 된 과정을 재구성하고자 하는 것이다.

비등이 지적하고 있듯이 과정평가의 설명요인들은 상황에 따라 달라진다. 모든 시간과 환경에 관계없이 타당성을 지니는 보편적 설명요인이라 존재하지 않으며 또 존재할 수도 없기 때문이다(Vedung, 1993/1995, p. 293). 이러한 점과 함께 이 연구가 과정평가를 적용하기 위한 탐색적 시도임을 감안하여 비등의 과정평가 설명요인을 신규 미디어 도입 정책의 특성에 맞게 재구성했다. 정책 형성과정에 해당하는 IPTV 도

표 2. IPTV 도입 정책 과정평가의 분석틀

A. IPTV 도입의 역사적 배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제시된 정책의 방향</li> <li>• 정치적지지</li> <li>• 제시된 변화의 규모</li> <li>• 관심의 수준</li> <li>• 상징적 정치행위</li> <li>• 관련 이해 당사자의 참여</li> </ul>
B. 정책 설계 : IPTV 사업자 선정 기준 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업자 선정 심사 기준의 명료성</li> </ul>
C. 집행 : IPTV 사업자 선정 및 IPTV 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가기관 : 이해, 능력, 의지</li> </ul>
D. 대상자의 반응 : IPTV 사업자의 반응	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선정된 IPTV 사업자의 이해, 능력, 의지</li> <li>• 상황적 특성</li> <li>• 위장(camouflage)</li> </ul>
E. 기타 정부개입, 기타 정부기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기타 정부기관의 개입</li> </ul>
F. IPTV 도입의 기타 정책적 환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법규정의 공식적 발효 이후 통치자의 지지</li> <li>• 공식적 집행기구 이외 기타 행위자의 지지</li> <li>• 대상 영역에서의 변화</li> </ul>

입의 역사적 배경, 정책 설계에 해당하는 사업자 선정 심사, 정책기관의 집행 단계에 해당하는 IPTV 추진 정책, 정책의 대상자인 IPTV 사업자의 반응, 기타 정부기관의 개입 정책, 정책 환경을 중심으로 과정평가를 수행했다. ‘기술적인 복잡성’과 같이 IPTV 도입과정을 설명하는 데 필요치 않은 요소들은 제외했다. 또한 신규 미디어 사업자 선정과정에서 정부와 대상 사업자 간에 공식적 중개를 담당하는 조직도 존재할 수 없으므로 이와 같은 요인도 설명에서 배제했다. 집행 단계에서 대상자는 곧 IPTV 사업자이므로, 이들의 이해, 능력, 의지 요인은 대상자의 반응 항목에서 살펴보았다. 연구의 분석틀은 <표 2>와 같다.

## 2) 연구방법

과정평가에서 탐색하는 요인들이 상호작용을 통해 결과에 영향을 미칠 수 있는 점을 감안하여 과정평가는 복합적인 형태분석(configurative analysis)을 실시해야 한다(Vedung, 1993/1995). 이를 위해 과정평가는 심층면접, 문헌분석, 현장방문 등 질적인 자료 수집 및 분석방법을 사용하게 된다(강문호·오영아, 2010; 정정길 외, 2006). 질적인 접근을 통한 과정 평가는 정책 맥락(policy context)을 이해하는 데에도 큰 장점을 지닌다(정주택 외, 2007, 132쪽).

정책 과정을 총체적으로 설명하기 위해서는 정책 참여자의 이해관계에 따른 반응과 관점, 시간에 따라 진화하는 정책의 동태적 변화를 이해해야 하고 맥락의 영향을 살펴볼 필요가 있다(Weiss, 1998/강문호·오영아, 2010 재인용). 이를 위해서는 정책 참여자들이 어떻게 관계되어 있는지를 살펴야 하고, 과정에 대한 서로 다른 경험을 정책 참여자의 언어로 포착할 필요가 있다. 정책 참여자들의 인식이야말로 과정에서 가장 핵심적인 측면이라 할 수 있기 때문이다(Patten, 2001).

이와 같은 점을 고려하여 정책참여자에게 대한 심층인터뷰와 관련 문헌 분석을 수행했다. 우리나라 방송정책 결정과정의 주요 행위자들과 상호작용을 규명한 기존 연구들(윤석민, 2005; 윤재식, 1995; 정인숙, 1995; 황근·최영목, 2000)을 토대로 행정부처(방송통신위원회), 국회, 방송통신사업자, 시민단체를 연구 대상 집단으로 설정했다. 연구의 목적을 감안하여 목적표집을 실시했으며, 방송통신위원회, 국회 문화체육관광방송통신위원회 소속 의원실, 지상파 방송사업자, 유료방송사업자, 통신사업자, 시민단체를 대상으로 9명의 참여자를 선정했다(〈표 3〉 참조). 인터뷰를 시작하기 전 연구 참여자의 동의를 받아 인터뷰 전 과정을 녹음했으며, 인터뷰는 반구조화된 질문(semi-structured questionnaires)으로 항목을 구성했다. 인터뷰는 2010년 4월 5일부터 4월 20일까지 15일에 걸쳐 이루어졌으며, 각 인터뷰마다 최소 1시간에서 1시간 40분 정도 소요되었다. 모든 인터뷰에 대해 녹취록을 작성했으며, 녹취된 자료

표 3. 심층인터뷰 참여자 현황

참여자	성별	나이	소속기관	학력	전공	경력
A	남	33세	방송통신위원회	대졸	신문방송	6년
B	남	42세	방송통신위원회	대학원졸	국문, 신방	16년
C	남	47세	국회의원실	대졸	컴퓨터공학	20년
D	남	39세	국회의원실	대학원졸	국문, 예술경영	13년
E	남	43세	지상파 방송사	대졸	사회학	15년
F	여	47세	유료방송 사업자	대학원졸	신문방송	18년
G	남	42세	통신사업자	대졸	경영학	12년
H	여	42세	통신사업자	대학원졸	신문방송	14년
I	여	40세	시민단체	대학원졸	신방, 사회운동	15년

는 A4 88쪽(한글 10포인트)에 해당하는 분량이었다. 이 연구에서 심층 인터뷰 내용 중 일부를 직접 인용할 경우 실명을 밝히지 않았다.

심층인터뷰와 함께 이 연구에서는 IPTV 도입과 관련된 각종 문헌을 질적으로 분석했다. 이 연구에서 참고한 자료는 각종 법률과 방통위 등 정책기관의 보도자료 및 공식 발간자료, IPTV 사업자의 보도자료 및 공식 발간 자료, 『국회문화체육관광방송통신위원회 국정감사 자료집』, 『전자신문』 등 업계 전문지와 『경향신문』을 비롯한 주요 일간지 기사 등이다. 특히 정책 설계에 해당하는 사업자 선정 심사 과정 분석은 2000년대 이후 방송사업자 선정 과정과 비교를 통해 이루어졌으며, 『위성방송사업자 선정 백서』(방송위원회, 2000), 『위성이동멀티미디어방송사업자 선정 백서』(방송위원회, 2005a), 『지상파이동멀티미디어방송사업자 선정 백서』(방송위원회, 2005b)를 활용했다. IPTV 사업자의 경우 사업자 선정백서가 발간된 바 없어, 방송통신위원회 고시 제2008-111호 ‘인터넷멀티미디어방송사업의 허가·신고·등록·승인 절차 및 기준’을 참조했다. IPTV 이전 방송사업자 선정과정과 비교분석하는 것은 IPTV 사업자 선정과정의 특성을 평가하는 준거 틀을 설정하기 위한 것

이다. 이는 이전 방송사업자 선정 과정이 IPTV 사업자 선정과정보다 더 바람직함을 전제하는 것이 아니라 이전 방송사업자 선정과정과 IPTV 사업자 선정과정의 상대적 비교를 수행하기 위한 것이라는 의미를 가진다.

정책 설계요소 가운데 해당 정책의 성과를 결정해 주는 매우 중요한 요소는 명료성이다. 정책의 명료성이 부족한 경우 목표가 모호한 형태로 나타나는 경우가 많고 목표의 모호성은 정책 결과의 문제로 귀결되기 때문이다. 이 연구에서는 비등(1993/1995)의 구분 중 특히 '용어상의 모호성'을 활용하여 '불확실한 단어 사용'과 '불명료한 우선 순위'를 중심으로 사업자 선정 심사 기준의 세분화, 계량화 정도, 심사 기준의 명료성 등을 살펴보았다.

#### 4. IPTV 도입 정책의 과정 평가 결과

##### 1) IPTV 도입 정책의 역사적 배경: 정책참여자들의 갈등과 특정 집단의 영향력에 기반한 타협적 정책 형성

정책 개입의 역사적 배경과 관련해 살펴볼 수 있는 요인들은 제시된 정책의 방향이 기존에 추구되던 정책과 같은 노선인가, 정책이 강력한 정치적 지지를 받으며 선택되었는가, 정책으로 인한 변화의 폭은 어느 정도로 예측되었는가, 정책이 형성과정 동안 집중적인 관심을 끌었는가, 정책 개입은 상징적 정치행동의 성격을 가지고 있는가, 정책 관계자들이 실제로 정책 형성과정에 참여했는가 등이다.

2004년 하반기 IPTV 도입 의제가 제기된 이후 2008년 IPTV사업법이 시행될 때까지 4년여의 기간 동안 IPTV 도입정책은 그 정책의 방향성을 두고 논란이 지속된 정책이다. 정책 기관을 포함한 정책참여자 집단은 신규 미디어 도입에 대해 높은 관심과 참여를 보였으나 IPTV의 매체 성격에 대해서도 합의를 이루지 못했다. 이는 기존의 방송영역과 통

신 영역에서 추구하던 정책과 동일한 정책을 적용할 것인지 여부를 두고 각각의 영역에 속한 사업자 간, 규제기관 간 갈등으로 이어졌다. 이 과정에서 IPTV 도입을 추진했던 통신사업자들은 강력한 지지와 영향력을 행사했으며 노무현 정권 말기 국회는 제3의 특별법 형태로 IPTV사업법을 제정했다.

실제로 정책참여자 집단 심층인터뷰 결과에서도 IPTV라는 신규 매체의 성격에 대해 방송사업자들과 국회, 시민단체, 방통위 등 통신 사업자를 제외한 모든 집단의 전문가들은 IPTV를 방송사업자로 인식하는 반면, 통신사업자들만이 IPTV를 전송수단으로 인식하는 차이를 보였다. 통신사업자를 제외한 정책참여자 집단 전문가들은 인터넷 망이라는 통신 수단을 통해 전송되는 것이 IPTV의 특성을 규정짓는 것이 아니라 IPTV가 송신하는 내용의 속성이 IPTV사업자를 방송사업자로 규정지을 수 있는 가장 큰 근거가 된다고 인식했다. 또한 IPTV가 융합형 매체라고는 하지만 기존의 방송과 완전히 차별되는 새로운 형태의 서비스는 아니라고 인식하고 있었다.

IPTV 사업자는 방송사업자지요. 아날로그 케이블 다음에 디지털 위성방송이 나와서 조금 더 디지털화가 됐다고 하지만, 기술적으로 한계가 있었고, 그 다음에 디지털 케이블이 나와서 위성방송보다 오히려 더 나아졌고, 그 다음에 IPTV가 나왔지만, 이게 우리가 생각하는 완전히 새로운 융합형 매체는 아니다 그거지.(국회의원 보좌관 C)

망을 장악한 사람들이 돈만 있다면 콘텐츠를 장악할 확률이 대단히 높아요. 그래서 내가 뒤로 각서를 써와라 그랬어요. 뭐 각서를 써오냐. 10%법을 만들자, 10%법. 수익금의 10%는 무조건 콘텐츠를 만드는 데 쓰겠다는 각서를 써와라...(중략) 내가 이 제안을 했다고 하는 것은, 내가 이 사람들 방송사업자로 보고 있었다고 하는 거지.(국회의원 보좌관 D)

직접채널까지 운영할... 해줄 것처럼 되고 있잖아요, 분위기가... 사실 계속



규제완화를 거듭하면서 사실상 제가 보기에는 방송사업자로서의 역할을 하고 있는 게 아닌가...(지상파 사업자 F)

어쨌든 다수를 대상으로 해서 누군가가 무엇인가 메시지를 주기 위해서 제작과 편성을 하고 보내는 그 과정에서 어떤 통신의 영역이 많이 들어간다고 할지라도, 결과적으로는 그런 방식의 콘텐츠들이 이제 제공이 되는 거라면 방송이라고 봐야 되지 않을까 정도 생각을 했었어요.(시민단체 I)

전송수단을 가지고 사업 영역을 구분하는 거는 이제 의미가 없다고...(생각 해요)(중략) 그러니까 지상파 방송사가 안테나를 통해서 짝 뿌리는 거랑(달리) IPTV가 포인트 투 포인트로 가는 거잖아요. 사실 이런 물리적인 전송수단을 개입시키지 말고 콘텐츠 내용이, 뭐라 그래야 되나...방송적인 속성을 가지고 있는 거면은 저는 방송, 당연히 방송이라고 생각을 해요.(방송통신위원회 A)

이 같은 인식차이에 기반하여 규제기구와 사업자간 포획현상까지 발생하면서 (구)정보통신부는 통신사업자의 이해관계를, (구)방송위원회는 방송사업자의 이해관계를 대변하며 (구)정보통신부는 융합서비스 활성화, (구)방송위원회는 방송시장의 건전한 발전이라는 상이한 정책 목표를 내세우면서(김영주, 2005; 윤석환·고순주, 2009; 이기태·최성희·최성진, 2010; 정인숙, 2009) 이해관계자 간 갈등은 증폭되었다.

정책참여자 집단의 높은 관심과 참여가 지속되었던 IPTV 도입 정책 형성 과정에서 통신사업자 집단은 강력한 영향력을 행사했다. 당시 방송위는 융추위의 결정 사항에 대해 통신사업자의 입장만 반영한 것으로 시장의 갈등과 혼란만 초래하고 있으며, KT 등 통신사업자에 유리한 방향으로 도입방안이 결정되었음을 지적하고 있다(방송위원회, 2007). 통신사업자의 영향력은 IPTV사업법의 쟁점 사안들이 대부분 통신사업자의 주장대로 입안된 것에서도 확인된다. IPTV 사업법 제정과정에서 주요한 쟁점이 되었던 서비스의 성격, 사업 권역, 진입 제한(자회사 분리

여부), 망 개방 사안 등(국무조정실, 2008)과 관련하여 IPTV 사업자를 전송 사업자로 분류한 점, 사업권역이 전국 권역으로 결정된 점, 대기업이나 지배적 기간통신 사업자에 대한 별도의 진입 제한을 규정하지 않은 점 등은 모두 통신사업자의 주장이 그대로 수용된 사안들이다. IPTV사업법은 (구)정보통신부, (구)방송위원회, 통신사업자, 방송사업자, 국회 등 다수 참여자들 간 복잡하게 이루어진 파워게임의 결과물이며(이기태·최성희·최성진, 2010), 여러 참여자들 중 통신사업자의 강력한 정치적 지지 하에 제정된 것이다.

더구나 노무현 정부 말기, 이명박 정부의 출범이라는 정치적 상황에서 입법권자인 국회는 특별법이라는 상징적 정치행동을 통해 정책 참여자 집단의 갈등을 타협적으로 해결했다. 이러한 과정을 거쳐 만들어진 IPTV사업법은 IPTV의 특성을 고려한 입법이 되지 못한 채 기존의 방송법과 통신법을 적당히 합쳐 놓은 결과물로 만들어졌고, 오랜기간 진행된 논의와 정책방향들을 질서 있게 담아내지 못했다고 평가된다(이기태·최성희·최성진, 2010). IPTV의 입법화 과정은 새로운 매체 도입으로 인한 사회적 영향이나 변화를 고려하기보다 IPTV 도입 근거를 서둘러 마련하는 데 그쳤던 것이다(김병길·허찬형, 2010).

솔직히, IPTV 사업법이 엉망이잖아요.. 진짜루... 그래서 이제 그게, 융합이라는, 융합 서비스를 한다라는 차원에서 새로운 차원으로 승화돼서 뭔가 IPTV사업이 어레인지가 됐어야 되는 건데, 그게 아니고... 어중간하게 지금 돼있는 상태잖아요... 뭔가 새로운... 진짜 융합 서비스라는 걸 IPTV가 이렇게 규범적으로 만들어줬어야 되는 건데... 그걸 못했던 거죠.(방송통신위원회 A)

IPTV는 방송사업자인데, 법에선 그렇게 또 안보는 것이 알다시피 이 IPTV법이 논의하는 데는 4년이 걸렸지만, 막상 만들 때는 우다다 해가지고 대충만 들었거든. 그래 놓으니까 이걸 완전히 새로운 융합매체에 맞는 법이라기보다는 방송법하고 통신법하고 섞어 놓은 것밖에 안되지.(국회의원 보좌관 C)

IPTV 도입 정책의 역사적 배경을 살펴본 결과는 IPTV라는 신규 매체의 성격에 대한 합의를 도출하지 못한 채 타협적인 안으로 입법방향이 제시되고, 여기에는 통신사업자의 강력한 정치적 지지가 기반이 되었음을 보여 준다. IPTV로 대변되는 통신사업자의 진입으로 방송시장의 적지 않은 변화가 예기되는 상황에서 정책 관계자들은 집중적인 관심과 참여를 보였으나 규제기관을 포함한 이해관계자들의 갈등으로 증폭되면서 정권 말기 국회의 입법 개입은 4년여의 논의기간에 비해 줄속적으로 이루어졌다.

비등(1993/1995)은 정치적 갈등 상태에서 채택된 정책은 집행의 어려움이 커지고 정책에 대한 관심의 수준이 적을수록 정책의 결과는 취약해지며, 정책 관련자들이 정책 형성과정에 참여하도록 허용된 경우 정책이 더욱 효과적으로 시행될 수 있을 것이라고 설명한 바 있다. 그러나 IPTV 정책 형성과정에 대한 검토 결과는 이와는 상이한 결과를 보여 줌으로써 한국 방송정책의 특성을 보여 준다. 즉 정책 참여자 집단의 정책에 대한 관심 수준이 클수록, 그리고 정책관련자들이 정책 형성과정에 참여하는 수준이 높을수록 입법 결과는 타협적 결과로 나타나고 참여한 집단 중 영향력이 큰 집단의 의견방향으로 수렴될 수 있음을 보여 주는 것이다.

## 2) IPTV 도입 정책 설계: IPTV 사업자 선정 심사 기준 마련의 모호성과 모호성의 동기

IPTV 도입 정책의 형성과정에서 나타난 특성들은 사업자 선정 심사 기준 마련과 심사 과정에 그대로 반영되었다. 신규 미디어 사업자에게 요구되어야 할 공공성과 공익성, 관련 산업 발전과 공정경쟁 활성화 등의 정책목표에 대한 구체적 실현방향이 논의되지 못한 채 정치적으로 봉합되면서 IPTV 사업자로 기존의 통신사업자들을 사실상 상정해 두고 형식적인 심사 기준 마련과 선정으로 이어질 수밖에 없었던 것이다. 실제 정책 기관이 마련한 IPTV 사업자 선정 심사기준은 매우 모호했으며, 추

상적 정책목표를 실제적으로 구현할 수 있는 정책방안을 제시하지 못했다. 이 같은 정책의 모호성은 정책 개입의 역사적 배경 속에 내재되어 있었으며, IPTV 조기 도입에 정책의 최우선 순위가 놓인 나머지 정책 설계를 위한 충분한 시간과 지식이 부족했던 탓으로 분석되었다.

#### (1) IPTV 사업자 선정 심사 기준의 모호성

비등(1993/1995)은 정책 설계 단계에서 나타나는 정책의 모호성을 ‘용어상의 모호성’과 ‘다수의 행동대안들’을 제시하는 경우로 나누고, 이 중 용어상의 모호성을 다시 ‘불확실한 단어 사용’과 ‘불명료한 우선순위’로 구분했다. 이 연구에서는 용어상의 모호성을 중심으로 IPTV 사업자 선정 심사 기준을 살펴보았다. 불명료한 우선순위는 심사기준의 세분화와 계량화 정도를 통해, 불확실한 단어 사용은 심사기준에 쓰인 단어의 애매성을 통해 살펴보았다.

먼저 불명료한 우선순위와 관련해 심사기준의 세분화와 계량화에 대한 부분을 살펴보았다. 방송사업자 선정 심사 기준의 세분화와 계량화는 공정성과도 관련이 있지만(정인숙, 2002), 각 항목이 추구하는 정책목표의 실현방안을 얼마나 구체적으로 정확하게 적시했는가, 배점을 통해 정책목표의 우선순위를 어떻게 제시하고 있는가를 보여 주는 것이라 할 수 있다. 사업자별 심사사항(중항목)과 심사항목(소항목)은 매체 도입의 정책목표(대항목)를 구체화한 지표이기 때문이다.

사업자별로 심사기준의 세분화와 계량화 정도를 살펴보면 위성방송사업자는 6개 대항목/23개 중항목/56개 소항목, 위성 DMB 사업자는 6개 대항목/23개 중항목/60개 소항목, 지상파 DMB 사업자는 6개 대항목/23개 중항목/68개 소항목으로 심사기준을 세분화했다. 각 소항목별로는 5점에서 30점까지 배점을 계량화하여 정책의 우선순위를 표시했다. 이에 비해 IPTV 사업자는 6개 대항목, 21개 중항목으로 심사사항을 분류하고 중항목 단위로 배점이 이루어졌다. 중항목을 구성하는 소항목을 세분화하지 않았을 뿐 아니라 그 배점도 구체적으로 명시하지 않았다(〈표 4〉 참조). 이와 같이 중항목과 소항목이 세분화, 계량화되지 않음

으로 인해 정책 목표의 우선순위는 불명료해지고 대항목으로 제시된 정책 목표를 구성하는 중항목들이 어떻게 균형을 이룰 것인지에 대한 정책의 방향성은 찾아보기 힘들게 된다.

특히 소항목을 세분화하지 않은 문제점은 추상적인 정책 목표를 구체화하지 못하는 모호성으로 이어졌다. IPTV 사업자 선정 심사항목에서 첫 번째 대항목에 해당하는 ‘방송의 공적책임·공정성·공익성’(80점) 항목은 ‘방송의 공적책임 실현가능성 및 보편적 접근성 구현’(40점)과 ‘이용자보호계획의 적정성’(40점) 2개 항목으로 구성되어 있다(방송통신위원회 고시 2008-111호). 각 항목에 대해 IPTV 사업자에게 제시된 세부 기준은 ‘소외계층의 서비스 접근 보장을 포함하여 작성’, ‘보편적 접근성 구현과 이용자의 불만처리, 개인정보보호, 아동 및 청소년 등 사회적 약자층 보호방안을 구체적으로 기술’, ‘시청자위원회, 자체심의기구 구성·운영 방안을 구체적으로 작성’, ‘기타 사회·문화적 기여방안을 상세하게 서술’하라는 것이다. 이들 기준에 대한 평가요소나 배점은 제시되지 않았다. ‘보편적 접근성’이라는 정책목표를 명료하게 하기 위해서는 전국적 네트워크 고도화 계획, 크립 스키밍 방지 계획, 디지털 정보 격차 해소를 위한 IPTV 설비의 보편성 구현 계획과 같은 구체적인 심사기준을 제시할 필요가 있다.

‘방송의 공적책임·공정성·공익성’ 항목에 대해 사업자별 심사항목 현황을 정리한 <표 4>는 IPTV 사업자 선정 심사 기준이 이전 사업자 대비 매우 모호했음을 보여 준다. 이는 방송의 공익성과 같은 추상적 정책목표를 IPTV를 통해 어떻게 구현할 것인가에 대해 규제기관이 보다 명료한 정책 방안을 제시하지 못했음을 의미한다.

‘방송의 공적책임·공정성·공익성’ 항목만이 아니라 ‘콘텐츠 수급 계획의 적절성 및 방송영상 산업 발전에 대한 기여도’, ‘유료 방송시장에서의 공정경쟁 확보 계획의 적정성’ 등 나머지 대항목들에 대해서도 중항목까지만 심사사항과 배점을 제시하고 각 중항목을 구성하는 소항목을 세분화, 계량화하지 않았다(방송통신위원회 고시 2008-111호).

‘콘텐츠 수급계획의 적절성’ 항목은 ‘콘텐츠 확보계획의 우수성’과

표 4. 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성 심사항목의 세분화, 계량화 현황

구분	심사사항	심사항목
<b>위성방송</b>		
방송의 공적 책임·공정 성·공익성 의 실현 가능성 (200점)	1-1. <sup>*)</sup> 방송의 공적 책임 실현가능성 및 공익채널 운용의 우수성(40)	1-1-1. 방송의 공적책임 실현 가능성(20) 1-1-2. 공익채널 운용 및 지원계획의 우수성(20)
	1-2. 사회적·문화적 필요성과 타당성(20)	1-2-1. 사회적·문화적 다양성 확보 방안(10) 1-2-2. 문화적 정체성 유지 방안(10)
	1-3. 방송매체 간 공정경쟁 확보(20)	1-3-1. 방송매체간 공정경쟁 확보 방안(20)
	1-4. 참여주주의 적정성(40)	1-4-1. 매체독점 방지(참여 지분 제한)(30) 1-4-2. 소유집중 방지(참여 지분 제한)(10)
	1-5. 수신자보호계획의 적정성(50)	1-5-1. 수신자불만처리 계획의 적정성(20) 1-5-2. 수신약관(안)의 적정성(10) 1-5-3. 수신자 정보 보호 계획(10) 1-5-4. 청소년 보호 대책(10)
	1-6. 주요 주주의 건전성(30)	1-6-1. 관련 법령 준수 정도(10) 1-6-2. 공익 및 자선사업 등에의 참여 실적(10) 1-6-3. 납세의 성실도(10)
<b>위성 DMB</b>		
방송의 공적 책임·공정 성·공익성 의 실현 가능성 (200점/ 1,000점)	1-1 방송의 공적책임 실현 가능성(30)	1-1-1. 방송의 공적 책임 실현의지 및 가능성(30)
	1-2. 사회적·문화적 필요성과 타당성(30)	1-2-1. 사회적·문화적 수요 검토 및 목표 설정의 우수성(10) 1-2-2. 사회적·문화적 다양성 확보 방안(20)
	1-3. 방송매체 간 공정경쟁 확보 방안(50)	1-3-1. 방송·통신 서비스 연계 제공의 적절성(20) 1-3-2. 지상파이동 멀티미디어 방송과 서비스 차별화 및 공정경쟁 방안(30)
	1-4. 보편적 서비스 구현(50)	1-4-1. 서비스 보급 설비의 보편성 구현(20) 1-4-2. 가입자 단말기의 다양성 및 편의성 구현(20) 1-4-3. 소외계층의 서비스 접근권 보장 계획(10)
	1-5. 가입자 보호계획의 적정성(40)	1-5-1. 가입자 불만처리 계획의 적정성(10) 1-5-2. 이용약관(안)의 적정성(10) 1-5-3. 가입자 정보 보호계획(10) 1-5-4. 청소년 보호대책(10)

구분	심사사항	심사항목
<b>지상파 DMB</b>		
방송의 공적 책임 · 공정성 · 공익성의 실현 가능성 (210점/1,000점)	1-1. 방송의 공적책임 실현의지 및 가능성(80)	1-1-1.(지)방송의 공적 책임 실현의지(20), 이행실적(20), (非지)방송의 공적 책임 실현의지 및 이행실적(40) 1-1-2. 관련 법령 준수정도(20) 1-1-3. 공익 및 자선사업 참여 정도(10) 1-1-4. 납세의 성실도(10)
	1-2. 방송매체 간 균형발전 방안(30)	1-2-1. 지상파방송사업과의 균형발전방안(10) 1-2-2. 위성 이동멀티미디어방송사업과의 균형발전 방안(10) 1-2-3. 방송채널사용사업과의 균형발전 방안(10)
	1-3. 보편적 서비스 구현방안(60)	1-3-1. 서비스의 보편성 구현 방안(20) 1-3-2. 단말기 보급 촉진 방안(20) 1-3-3. 재난방송 계획의 적절성(15) 1-3-4. 소수계층의 방송 접근권 보장 방안(5)
	1-4. 시청자 권익 보호방안(40)	1-4-1. 시청자위원회 구성 및 시청자불만처리계획의 적정성(10) 1-4-2. 자체심의 계획의 적정성(10) 1-4-3. 시청자 참여 기회 보장 방안(10) 1-4-4. 청소년 보호방안(10)
사회적 · 문화적 필요성과 타당성(40)	2-1. 지역적 · 사회적 · 문화적 필요성 및 목표 설정의 타당성(25)	2-1-1. 지역적 · 사회적 · 문화적 필요성 및 목표 설정의 타당성
	2-2. 지역적 · 사회적 · 문화적 기여도(15)	2-2-1. 지역적 · 사회적 기여실적 및 기여 계획(10) 2-2-2. 문화 창달에 대한 기여 실적 및 기여 계획(5)
<b>IPTV사업자</b>		
방송의 공적 책임 · 공정성 · 공익성의 실현 가능성 (80/500)	1-① 방송의 공적책임 실현가능성 및 보편적 접근성 구현(40) 1-② 이용자보호계획의 적정성(40)	- 사업목적과 내용이 방송의 공적책임과 부합되어야 하고 소외계층의 서비스 접근 보장을 포함하여 작성 - 보편적 접근성 구현과 이용자의 불만처리, 개인정보보호, 아동 및 청소년 등 사회적 약자층 보호방안을 구체적으로 기술 - 시청자위원회, 자체심의기구 구성·운영 방안을 구체적으로 작성 - 기타 사회 · 문화적 기여방안을 상세하게 서술

주) 각 심사항목의 번호는 방송위원회(2000, 2005a, 2005b), 방송통신위원회 고시 2008-111호에 명시된 번호임.  
출처 : 방송위원회(2000, 2005a, 2005b), 방송통신위원회 고시 2008-111호를 참조하여 구성

‘실시간방송프로그램 단위 구성의 우수성’ 등 두 개 항목으로 구성되었고, 연도별 콘텐츠 확보계획과 콘텐츠사업자와의 협력 방안, 실시간 방송프로그램의 단위 구성·운영 방안, 프로그램 차별화 방안 등을 근거 자료와 함께 서술하라고 설명되어 있다(방송통신위원회 고시 2008-111호). 콘텐츠 관련 심사기준 역시 ‘적절성’, ‘우수성’ 등 모호한 용어들로 제시되어 있을 뿐 후발사업자로서 기존 매체와 차별화되는 콘텐츠를 어떻게 공급할 것인가, 유료 다채널 방송사업자로서 콘텐츠를 유형별, 장르별로 어떻게 균형 있게 구성할 것인가, 채널 패키지는 어떻게 구성할 것인가, IPTV의 매체적 특성을 활용할 수 있는 신규 콘텐츠 개발과 공급 계획 등은 어떠한가와 같은 구체적 정책방안은 제시되지 않았다.

‘유료방송 시장에서의 공정경쟁 확보 계획의 적정성’ 항목을 구현하기 위한 심사항목들인 ‘유료방송 시장 및 콘텐츠 시장에서의 공정한 경쟁 및 거래계획의 적정성’, ‘공정경쟁 관련 내부절차 확보 계획의 적정성’, ‘방송통신서비스 연계 제공의 적절성’(방송통신위원회 고시 2008-111호) 역시 명료한 심사기준이라 보기 어렵다. 포화된 유료방송시장에 진입하는 신규매체를 통해 공정경쟁의 정책목표를 구현하기 위해서는 기존 사업자인 케이블, 위성방송사업자와의 공정경쟁 방안, 통신사업자의 시장지배력 전이 방지 계획, 방송통신 결합상품을 통한 과당 경쟁 방지 계획 등 보다 명확한 심사기준을 제시했어야 할 것이다.

결과적으로 IPTV 사업자 선정 심사 기준은 불확실한 단어 사용과 불명료한 우선순위로 인해 융합 매체 도입의 공공적·산업적 정책목표를 구현하기에 미흡했던 것으로 평가된다. 정책 설계 단계에서의 이 같은 불명료성은 IPTV 도입을 통한 콘텐츠의 다양성 확대, 새로운 융합형 콘텐츠 개발, 방송시장의 공정경쟁 활성화 등 애초 목표 대비 성과를 이끌어 내지 못했다는 부정적 평가의 원인을 제공했다.

## (2) 정책설계의 모호성 동기

정책 설계상에 모호성이 나타나는 것은 정책 참여자들 간의 불일치 혹은 공식적으로 인정할 수 없는 일치를 감추기 위함이거나 정책에 대한 의사



결정자들의 부당한 동기를 감추기 위해, 또는 시간과 관련 지식의 부족 때문인 것으로 풀이된다(비등, 1993/1995).

IPTV 사업자 선정 심사 설계 과정은 정책 형성과정에서 정책 참여자들이 보여 준 갈등과 불일치, 제3의 특별법 형태에 기반한 도입방식, 강력한 영향력을 행사한 예비 IPTV 사업자의 존재 등으로 인해 모호한 심사 기준으로 나타났고, 정책 기관이 시간 부족과 이해 부재 상황에서 IPTV 조기 도입만을 목표에 둔 채 정책이 집행되었음을 보여 준다.

특히 이 기간에 정책 담당 기구는 큰 변화를 겪었다. 2008년 1월 17일 IPTV법이 제정되고 한 달도 되지 않아 시행령과 하위법령을 제정해야 할 공동관할 부처였던 (구)방송위원회와 (구)정보통신부가 해체되고 방송통신위원회로 통합되었다. 소관부처가 된 방통위는 위원장이 임명된 2008년 3월 26일에 정식 출범하였다. (구)방송위원회는 그보다 약 한 달 전인 2월 29일 해체되었고 시행령은 방통위 정식 출범 후 약 두 달 만에 입법예고 되었으므로 방송통신 융합의 시각으로 IPTV 정책 목표나 방향이 검토되고 설정되었을 것이라 보기는 어렵다. (구)방송위원회와 (구)정보통신부가 각각 대변해오던 방송진영과 통신 진영의 이해를 조율할 상황이 아니었던 것으로 보이기 때문이다(이기태·최성희·최성진, 2010).

심사기준의 모호성은 정책 집행의 물리적 시간 부족과도 관련이 있는 것으로 보인다. 기본 계획 발표에서부터 사업자 선정까지 소요된 기간이 짧을수록 일정상 무리수를 두게 될 뿐 아니라(정인숙, 2002) 가능한 명료하고 구체적으로 정책목표를 고려하여 심사기준을 마련하는 데에는 충분한 지식과 일정한 소요시간이 필요하기 때문이다.

〈표 5〉에서 알 수 있듯이 신규 매체 도입과 사업자 선정을 위한 기본 계획 발표에서 사업자 심사 기준 발표까지 위성방송사업자의 경우 5개월, 위성 DMB 사업자의 경우 1년 8개월, 지상파 DMB 사업자의 경우 2년여의 시간이 소요된 것에 비해 IPTV 사업자는 한 달도 걸리지 않았다. 뿐만 아니라 사업자 허가 절차 및 기준을 발표하고 IPTV 제공사업 허가 신청 접수를 마감한 것은 2008년 8월 29일로, 불과 3일밖에 걸리지

않았다.

정책담당기구의 변화까지 겹친 상황에서 사업자 허가 기본계획을 의결하고 고시 제정 및 사업자 신청 접수까지 한 달이 걸리지 않는 기간 동안 신규 매체 도입을 위한 사업자 선정 심사 항목과 기준에 대해 충분한 검토가 진행되었을 것이라고 평가하기는 어렵다. 또한 허가 신청 접수 이후 심사위원회 운영 및 결과 발표에 이르기까지 통상 한달 이상의 시간이 걸렸던 반면, IPTV 사업자의 경우 10여일 밖에 걸리지 않은 점도 IPTV 사업자 선정이 그 어느 때보다 단시간에 이루어졌음을 보여 주는 대목이다.

표 5. 2000년 이후 방송사업자 선정 관련 주요 경과

선정 사업자	위성방송사업자 (2000. 12)	위성 DMB사업자 (2004. 12)	지상파 DMB사업자 (2005. 6)	IPTV 사업자 (2008. 9)
정부	김대중 정부	노무현 정부	노무현 정부	이명박 정부
허가기관	방송위원회	방송위원회	방송위원회	방송통신위원회
기본 계획 발표	2000. 5. 8	2003. 2	2003. 2	2008. 8. 7
심사기준 발표	2000. 10. 16	2004. 10. 8	2005. 1. 11	2008. 8. 26
허가신청 공고 -접수마감	2000. 10. 18 ~11. 18	2004. 10. 11 ~11. 10	2005. 1. 13 ~2. 14	2008. 8. 28 ~8. 29
신청자 의견청취	2000.11. 24 ~12. 4	2004. 11. 18 ~11. 27	2005. 2. 18~3. 3	-
청문회/간담회	2000. 12. 7	2004. 12. 9	2005. 4. 13	-
심사위원회 운영	2000.12. 12 ~12. 16	2004. 12. 7 ~12. 10	2005. 3. 22 ~3. 27	2008. 9. 2~9. 5
경쟁률(신청법인 수: 선정법인 수)	2:1	1:1	(지) 4:3 (비지) 6:3	4:3
결과 발표	2000. 12. 19	2004. 12. 14.	2005. 6. 28	2008. 9. 8
백서 발간	2001	2005. 1	2005. 12.	-

출처 : 정인숙(2002), 207쪽을 참조하여 재구성

### 3) 정책 집행: 방송통신위원회의 강력한 추진의지와 능력, 방송시장에 대한 이해 부족

정책 결과를 규정짓는 세 번째 요인은 정책 집행의 문제다. 정책을 집행하는 국가기관이 해당 사업에 대해 어떻게 이해하고 있으며 이를 수행할 능력과 의지를 가지고 있는가 하는 것은 정책의 성과에 영향을 미친다.

2008년 출범한 방통위는 첫 해 업무계획에서 IPTV를 중점 추진과제로 선정했다(방송통신위원회, 2008a). 방통위는 IPTV 서비스 활성화를 위해 9월 중 사업자허가를 완료하고 10월 중 상용서비스를 개시하며, 3년 내 전국 서비스 체제를 구축할 계획이라고 밝히는 등 IPTV 사업 추진에 강력한 의지를 표명했다. 이러한 의지는 앞에서 살펴본 것과 같이 실제 어떤 방송사업자 선정 때보다 조속한 사업자 선정 일정으로 이어졌으며, 정책의 대상자인 IPTV 사업자를 통한 사업 추진뿐 아니라 정부 기관의 직접적이고 적극적인 정책 집행으로 이어졌다.

방통위 최시중 위원장은 “IPTV가 활짝 피어날 수 있도록 각계의견을 수렴하여 유연하게 대처해 나가겠다”고 했으며(방송통신위원회, 2008b), IPTV 관련 업계 대표들과 간담회를 개최하여 정부와 IPTV업계가 협력을 다지기 위해 노력할 것임을 밝혔다. 이 자리에서 방통위원장은 IPTV 사업자들이 가입자 확보에 더욱 노력할 것을 당부했다(방송통신위원회, 2009d). 방통위의 이 같은 행위는 규제기관의 영향력을 이용하여 사업자들을 압박하는 수단이 되었다.

지금은 순수한 시장 경쟁이 아니죠. 순수하게 시장에 맡겨 놔야 하는데 지금은 정치적 영향력이 더 크다고 봐야죠. 방통위원장이 방송사업자들, 통신사업자들 사장 불러서 왜 가입자 안 모으나, 왜 활성화 안하나, 사업 안하려고 그러나 하면 방법이 없는 거예요. 시장성이 없어도 접지 못하고 가는 거죠. 안 그러면 불이익이 있을 거라고 생각하니까... (국회의원 보좌관 C)

방통위는 2008년 12월 IPTV 서비스 출범 이후 2012년 12월 4주년

기념행사까지 매년 IPTV 기념행사 보도자료를 직접 배포했을 뿐 아니라 2012년 5월 500만 돌파, 같은 해 12월 600만 돌파와 같은 보도자료를 배포하며, IPTV 서비스의 성과와 의의를 홍보했다(방송통신위원회, 2008c; 2009f; 2010b; 2011a; 2012a; 2012b). 이는 방통위가 IPTV의 가입자 확보 성과에 가장 우선적인 정책 목표를 두었음을 단적으로 보여 주는 것이다.

무엇보다 방통위는 IPTV 가입자 확보를 지원하기 위해 IPTV 공부방과 군부대 IPTV 보급을 중점적으로 추진했다. 방통위는 교육과학기술부, 교육청 등과 협력하여 2009년 전국 11,318개 학교 24만여 개 교실의 인터넷 망을 고도화하고 2010년 1학기부터 IPTV 서비스를 제공할 것이라고 밝혔으며, 방과 후 학교에 IPTV를 활용하는 시범사업과 IPTV 공부방을 지원하겠다고 발표했다(방송통신위원회, 2009b). 이를 위해 방통위는 학교 인터넷망 고도화 사업 예산으로 2009년 150억 원의 추가 재정예산을 상정하기도 했다. 이 같은 방통위의 IPTV 추진 정책은 국회 문화체육관광방송통신위원회에서도 비판되었다. 국회 문방위 소속 의원들은 여야를 막론하고 추경을 통해 IPTV 사업자에게 지원을 몰아주는 것이며, 학교 인터넷망 고도화 사업은 학교 교육을 업그레이드하고자 하는 것이 아니라 IPTV를 살리고자 하는 것이라고 지적했다(양효석, 2009).

군부대를 통한 IPTV 보급도 중요한 지원 정책의 하나였다. 방통위는 국방부와의 협의를 통해 2009년부터 IPTV를 통한 영상면회 서비스와 교육 콘텐츠를 제공하기로 하고 이를 확대시켜 나갔다. 군부대 IPTV 보급은 군복무 중 장병들이 IPTV 이용을 경험함에 따라 전역 후에도 IPTV를 활용함으로써 IPTV의 확대를 기대할 수 있다는 차원에서(방송통신위원회, 2009g) 강력히 추진되었다. 방통위의 이 같은 정책들은 정책 당국이 IPTV만 내세우며 편파적인 정책을 수행한다는 비판으로 이어졌다.

IPTV 가입자 확보를 위한 방통위의 또 다른 정책 추진은 유료방송 시장의 저가 경쟁 유도에서도 드러난다. 방통위는 2009년과 2010년 업무 계획에서 IPTV와 다양한 방송통신서비스를 결합한 결합상품에 대한

요금할인 확대를 유도하여 이용활성화 여건을 조성하고 결합상품 경쟁 활성화를 촉진하겠다고 밝혔다(방송통신위, 2008d; 2009h). 이러한 정책 방안은 유료방송시장의 저가 수신료로 인해 콘텐츠 사업자에게 정당한 대가가 돌아가지 않고 있는 현실을 방통위가 전혀 이해하지 못하고 있을 뿐 아니라 사업자 선정 심사 기준으로 제시되었던 ‘유료방송 시장에서의 공정경쟁 확보 계획의 적정성’을 규제기관 스스로가 왜곡하고 있음을 보여 준다. IPTV 결합상품의 출시로 방송시장의 저가 출혈경쟁이 문제가 되자 방통위는 2012년에 들어서야 방송통신 결합상품이 방송시장의 경쟁상황에 미치는 영향력을 평가하여 공정경쟁 환경을 조성하겠다는 정책 목표를 뒤늦게 상정함으로써 자신이 추진했던 경쟁활성화 정책의 역효과를 바로잡고자 나섰다(방송통신위원회, 2011b). 공정경쟁이 아니라 무한경쟁을 통해 산업으로서의 방송시장 성장을 도모하고자 하는 방통위의 정책 기조는 아래 일선관리의 심층인터뷰에서도 드러나고 있다.

자꾸 뭔가 들어오면 경쟁이 되는 거죠...(중략) 그런 의미에서 경쟁을 얘기를 했던 것 같은데, 공정경쟁은 모르겠어요. 지금 또 우리 정부가 우파정부잖아요. 우리 위원회 안에 흐르는 기조가, 흐름이 경쟁이 제일 우선인 것, 시장이 제일 우선이고, 산업이 우선인 것으로 저한테는 각인이 돼 있거든요. 우리 위원회를 타고 흐르는 흐름은 경쟁이죠, 시장... 옛날에 방송위원회 때 의사록 보면은 산업이 어떻고 뭐 시장이 어떻고 이런 얘기가 거의 없었어요... 많이 바뀐 거죠. 정권이 바뀌었으니까...방송 쪽에 있어서 대체적으로 흐르는 기류는... 제가 뭐 보고서를 써가도 과장님이나 국장님이 이렇게 하나씩 멘트 달아주시고 하는 것들 보면, 그게 느낌이 있잖아요... 그게 산업이예요, 산업. 방송을 산업으로 보면, 경쟁을 시켜서 키워야 되는 거고, 그 과정에서 다른 가치들은 일부 희생될 수도 있는 거고(방송통신위원회 A)

한편, 방통위는 IPTV 조기 정착을 위해 양방향 콘텐츠 개발을 지원했다(방송통신위원회, 2008d). 방통위는 IPTV를 이용한 공공분야 융합

서비스 활성화에 2008년 30억 원을 지원하고 2009년에는 137.5억 원을 지원했다. 여기에는 건강보험심사평가원의 보건의료 정보 서비스, 국방부 영상면회 서비스, 농림수산정보센터의 양방향 홈쇼핑 서비스, 한국관광공사의 여행정보 콘텐츠 등이 포함된다.

이외에도 방통위는 IPTV 서비스 활성화에 필수적인 품질관리 기술 등의 현안기술 확보와 표준화활동을 강화하기 위해 221억 원의 예산을 배정했다(방송통신위원회, 2008d). 방통위가 IPTV 확산과 관련하여 집행한 정부 예산은 2008년 IPTV 도입 이후 2010년까지 3개년간 912.5억 원에 달한다(〈표 6〉 참조).

IPTV 도입 정책 집행 과정에서 방통위는 최단기간에 IPTV 사업자를 선정할 이후 IPTV 확산에 강한 의지를 가지고 있었던 것을 알 수 있다. 이러한 의지는 IPTV 사업자들이 사업계획서에 제출한 내용대로 사업을 추진하고 있는가를 관리감독하는 것을 넘어 규제기관이 직접 IPTV 확산 지원을 위해 학교와 군부대에 IPTV를 보급하고 콘텐츠 개발과 망

표 6. IPTV 관련 연도별 예산 내역(단위: 억 원)

사업명	주요 내용	'08년	'09년	'10년	계
방송통신융합 공공서비스 활성화	IPTV를 이용한 공공분야 서비스 활성화를 위해 공공서비스 표준모델 개발 및 기반 환경 구축	30	42.5	40	112.5
학교 인터넷망 고도화	인터넷 환경이 열악한 전국 초·중·고교의 인터넷망 고도화	-	150	-	150
IPTV 영어자막 시범사업	국내 거주 외국인의 국내문화 프로그램 등에 대한 방송접근권 향상을 위한 콘텐츠 지원	-	10	11	21
융합형 콘텐츠 제작지원	IPTV 등 양방향 특성의 융합 콘텐츠 제작 지원	-	85	40	125
정보통신미디어 산업 원천기술 개발	차세대 IPTV 서비스에 대비한 핵심 선도 기술 개발 및 국제표준화 추진	68	218	218	504
합계		98	505.5	309	912.5

출처 : 방송통신위원회, 2009i; 2010a 재구성

보급 등에 예산을 지원하는 것으로 나타났다. 그러나 방송시장에 대한 방통위의 이해 부족은 저가 수신료로 인해 콘텐츠 산업 활성화가 지연되고 있는 시장에서 결합상품을 통한 요금 인하와 가격 경쟁 전략을 유도함으로써 방송사업자들의 저가 출혈 경쟁을 일으키고 방송 수신료 정상화를 더욱 요원한 일로 만들었다. 규제기관의 이 같은 정책 집행은 가입자 확보를 통한 IPTV 조기 안착이라는 성과에는 기여했을지 모르나, IPTV를 통한 차별화된 콘텐츠 개발과 공정경쟁 활성화를 도모하는 데에는 부정적이었던 것으로 평가된다.

#### 4) IPTV 사업자의 반응 : 마케팅 수단으로서의 IPTV

과정평가의 네 번째 설명요인은 정책 대상자와 관련된 것이다. IPTV 도입 정책에서 일차적인 정책의 대상자는 IPTV사업에 참여하는 사업자들이라 할 수 있다. 이들 정책 대상자의 이해와 능력, 의지, 상황적 특성과 열정은 정책의 성과에 영향을 미친다.

IPTV 도입을 추진했던 통신사업자들은 IPTV를 방송으로 인식하지 않았다. 다음의 심층인터뷰에 나타나듯이 IPTV사업자가 직접 콘텐츠를 제작하지 않고, 콘텐츠를 전달하는 네트워크의 역할만 한다고 생각하기 때문이다. 또한 IPTV는 통신사업자에게 방송으로서의 의미를 갖는다고보다는 통신사업자가 제공하는 유무선 전화, 초고속 인터넷 등과 결합하여 상품을 구성하는 서비스로서 효용가치를 가지고 있는 것이었다.

IPTV는… 아시겠지만 식사 채널도 없고, 콘텐츠를 제작… 을 별도로 하지 아니하고… 사실 IPTV 사업 자체는 플랫폼 사업이기 때문에…(중략) 전송하는 사업자 입장에서는 여전히 동일하게 통신사업자와 비슷한 영역을 하지 않나 생각을 합니다.(통신사업자H)

IPTV라고 하는 것 자체가 통신산업을 하는 데 있어서 도움은 될 것 같애

요... 왜냐면 지금 다 융합이 되고 있기 때문에... 다 결합서비스로 제공 되  
잖아요... 그거 하나 빠지면은 좀 뭔가... 그래서 버리지는 못할 것 같은  
데...(통신사업자 G)

이 같은 인식은 IPTV 도입이라는 정책 의제가 출발부터 특정 기업  
이익에 근거해 제기된 점과도 무관하지 않다. IPTV는 통신사업자들이  
기존에 구축해 놓은 망 이용을 극대화하여 케이블 사업자들의 초고속인  
터넷 결합 서비스에 대응하고 이를 통해 가입자 이탈을 막는 데(이상  
우 · 강재원 · 신호철 · 김윤정, 2005) 유용하다는 인식에서 도입 논의가  
촉발되었다. 다음의 심층인터뷰는 IPTV 도입 배경을 짐작케 한다.

IPTV? 이제 더 이상 신성장동력이 아무 것도 없는 거야, 회사에. 어떡하지?  
그리고 있는데 해외여행을 좋아하는 CEO들이 보니 홍콩에 PCCW라는 회  
사가 있다는 거야, 이탈리아에 패스트웹 뭐 이런 게 있잖아.. 뭐네? 인터넷  
으로 방송 보는 거예요, 인터넷 방송? 그거하고 다른 거구요. 그럼 뭐네? 우  
리 그 초고속 인터넷 깔잖아요... (대역이) 남잖아요... 거기에서 방송 내보  
내고 이런 거거든요. 그래? 근데 우리나라 위성도 있고 케이블도 있는데 되  
나? 보세요, 집에 얼마나 복잡합니까. 전화선 들어오지, 전기선 들어오지,  
인터넷선 들어오지...다 따로 들어오거든요. 근데 이걸 올IP. 여기서 다 나  
가, 다. 이거 하나면 다 되는 거거든요. 근데 그게 돈이 되나? 어차피 우리  
뭐 더 이상 해볼 것도 없잖아요. 이렇게 해서 도입된 게 IPTV입니다.(중략)  
이게 신기술입니다...라고 누가 떠들었어? KT, 사업자들이 이렇게 얘기하  
고 다녔어요.(방송통신위원회 B)

이 같은 이해관계에서 출발한 IPTV 사업을 위해 통신사업자들이  
새로운 콘텐츠를 개발할 유인은 없다고 해도 과언이 아니다. 더구나 규  
제기관이 직접 예산을 들여 융합형 콘텐츠 개발을 지원하는 상황에서 자  
발적이고 적극적으로 새로운 콘텐츠 투자를 집행할 필요성도 적었다.  
실제로 사업자별 IPTV 활성화 추진계획에는 차별화된 서비스로 교통정



보/구인·구직/U-Health 등 대부분 이미 정부가 예산을 지원해 진행하고 있는 서비스를 제시하고 있고, 가입자 확보 계획으로는 학교 IPTV, 국방 IPTV를 통한 가입자 확대나 기존 초고속고객에 대한 IPTV 동시 사용률 제고 등의 마케팅 방안을 언급하고 있다. 콘텐츠 확보와 관련해서는 스포츠 채널, MPP 등 케이블방송에 제공되고 있으나 IPTV에는 제공되지 않는 채널에 대해 대가를 지급하고 실시간 채널 경쟁력을 확보하는 방안과 VOD 콘텐츠 확대에 주력하는 모습이다(방송통신위원회, 2010c).

IPTV 3사 중 가장 많은 가입자를 확보한 KT는 자회사인 스카이라이프와의 결합상품을 통해 실시간 채널을 보강하는 방식으로 콘텐츠를 확보했다. 또 다른 사업자인 SKT와 LG유플러스는 IPTV 투자에 더욱 소극적이었으며, 이는 특화된 콘텐츠나 서비스를 개발하기 보다는 지상파 프로그램의 다시보기 용으로 마케팅하는 것만으로도 일정한 가입자를 확보할 수 있기 때문이다(강호성, 2011; 강희중, 2011b). 다음과 같은 심층인터뷰는 통신 3사의 IPTV 사업에 대한 의지를 단적으로 보여 주고 있다.

벌써 3개 사업자 중에 하나는 접으려고 하고 있고, 하나는 더 벌리지는 마라 그러고 있고 KT만 스카이라이프랑 같이 해 보니까 추가로 돈이 안들거든, 그러니까 하고 있는 거지. 그리고 CEO가 의지를 가지고 밀어붙이니까 그냥 가고 있는 거라.(국회의원 보좌관 C)

즉 IPTV 정책의 대상자였던 통신사업자들은 케이블사업자들의 초고속인터넷 시장 점유율이 높아지고 있는 상황에서 IPTV 사업을 방송 사업으로 인식하기보다는 기존의 망을 활용하여 통신서비스의 결합상품으로 활용하고자 했으며, 비용 대비 성과가 단기간에 나타나지 않는 콘텐츠 투자보다는 마케팅 수단으로 IPTV 사업을 추진해 온 것으로 보인다. 정책 대상자의 이 같은 반응은 IPTV 가입자 확보 성과로는 이어졌으나 콘텐츠 산업 활성화나 공정경쟁과 같은 정책 목표를 달성하기에는

미흡했던 것으로 평가된다.

이 같은 통신사업자들의 행위는 대상자의 반응 요인 중 하나인 ‘위장(camouflage)’ 행위로 설명할 수 있다(비동, 1993/1995). ‘위장’이란 정책 대상자들이 스스로 정부가 원하는 사항을 집행에 옮기기로 결정하지만 그 진정한 동기는 그렇게 함으로써 경제적인 지원 등을 얻고자 하는 것일 뿐 해당 정책이 없었더라도 그러한 행동을 취했을 경우를 의미한다. 즉 IPTV 사업자들이 정부가 추진하는 IPTV 가입자 모집을 이행하는 진정한 동기는 이를 통해 정부의 콘텐츠 개발 예산 및 군부대와 학교 IPTV 보급 등 지원을 얻고자 하는 것이었으며, 정부의 이 같은 정책이 없었더라도 수의 창출 차원에서 장기적으로 IPTV를 활용했을 가능성이 높다 할 것이다.

#### 5) 기타 정부 기관의 개입: 범정부적 차원의 IPTV 확산 개입

IPTV 도입 정책 과정에는 방통위 뿐만 아니라 다수의 정부기관과 정부 산하 단체들이 개입했다. 이는 IPTV 확산을 위한 범정부적 차원의 활동을 의미하는 것으로 특히 학교와 군부대는 일차적인 보급 대상이 되었다.

교육과학기술부는 IPTV 활성화를 촉진하기 위해 전국 초·중·고등학교 인터넷망을 고도화하는 한편, 방과 후 학교에 IPTV를 활용하는 시범사업과 IPTV 공부방을 지원하기 위해 IPTV 설치 및 셋톱박스 지원에 나섰다(방송통신위원회, 2009b). IPTV 공부방 확산에는 지자체들도 협력했다. 2009년 경기도가 총 15개의 지역아동센터에 ‘IPTV공부방’을 개소한 이후, 충청남도, 부산광역시, 제주도 등 지자체가 관련 예산을 편성하여 IPTV 공부방을 설치했다. 2012년 4월 기준 전국적으로 1,236개에 달하는 IPTV 공부방이 설치되었다(방송통신위원회 2012a). 그러나 농어촌 지역이나 중소도시의 외곽지역에는 광랜이 안 깔린 IPTV 공부방이 많아 VOD를 보기 힘들고 학년 별로 공부방을 운영하기 위해서는 추가 망을 설치해야 하는 비용부담도 만만치 않은 상황이다(문보경, 2011a). 국방부 역시 2009년부터 영상면회 서비스와 교육 콘텐츠를 제

공하기 시작하면서 군부대 IPTV 보급에 적극 나섰다(방송통신위원회, 2009e).

이외에 지식경제부는 IPTV 서비스의 활성화를 위해 IPTV 기술 개발·표준화 종합계획(안)을 마련하고(방송통신위원회, 2009a) 남미IT 사절단에 IPTV사업자를 참여시켜 IPTV의 중남미 진출을 지원했다(방송통신위원회, 2009c). 또한 방통위가 예산을 지원하여 수행한 8개 분야 공공서비스 시범사업에는 서울특별시, 경찰청, 건강보험심사평가원, 농림수산물정보센터, 한국관광공사, 행정안전부 등의 정부 기관과 산하단체가 참여했다.

이 같은 범정부적 IPTV 확산 개입은 유료방송 사상 어떤 매체보다 최단기간 600만 가입자를 확보하는 데 기여했다고 평가할 수 있다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 IPTV 설치 '개수'를 중심으로 한 정책 개입은 보급된 IPTV의 활용 성과와 무관하게 이루어졌으며, 어느 정도로 시청자가 이용하고 있는지 그 성과에 대한 평가는 찾아보기 힘들다. 실제로 사교육비 절감을 위해 추진되었다고 하는 IPTV 양방향 교육 서비스의 성과는 거의 드러나지 않고 있다. 방송통신위원회는 IPTV 도입에 따른 양방향 교육 서비스를 통해 사교육비를 대체하여 '12년에는 1.4조 원의 사교육비를 절감할 것이라고 전망했다(방송통신위원회, 2008a). 그러나 교육과학기술부의 2010년 사교육비 조사 결과에 따르면 2008년 상반기 대비 2009년 1인당 월평균 사교육비는 23.2만 원에서 24.1만 원으로 증가했고(교육과학기술부, 2010), 2011년에도 1인당 월평균 사교육비는 동일한 수준을 유지한 것으로 나타나(교육과학기술부, 2012) IPTV를 통한 사교육비 절감 효과는 전무했다고 평가된다. 뿐만 아니라 IPTV 사업자들이 발간한 백서에서도 융합형 콘텐츠의 개수와 내용, 설치 대수 등에 대해서는 자세히 언급된 반면 실제 시청자들의 서비스 활용도 성과에 대한 평가는 제시되지 않고 있다(한국디지털미디어산업협회, 2010; 2011).

## 6) IPTV 도입 정책 환경의 특성: 최고통치자의 절대적 지지와 규제기관의 변화

과정평가의 여섯 번째 설명요인 중 하나는 사안의 연결망(issue network)과 기타 환경에 대한 것이다. 정책과 관련된 직·간접적인 환경의 변화는 정책에 영향을 미칠 수 있다. 여기에는 통치자의 지지를 비롯하여 기타 행위자의 지지, 전반적인 정책 영역의 변화 등이 포함된다.

2007년 말~2008년 초 정권 교체라는 시기적 특성을 배경으로도 입된 IPTV는 집권세력의 적극적인 의지 속에 추진되었다. 정권 교체 초기에 사업자 선정이 이루어짐으로써 과거에 논의되었던 쟁점은 묻히게 되고, 정부조직 개편과 함께 방통위가 설립되자마자 IPTV 사업자 선정 정책을 집행하게 된 외부적 환경은 정책 집행에 영향을 미친 주요한 요인 중의 하나다.

2008년 12월 12일 IPTV 상용서비스 출범 기념식장에는 이명박 대통령을 비롯해 고흥길 국회문방위원장, 최시중 방송통신위원장, 이윤호 지식경제부 장관, 유인촌 문화체육관광부 장관 등이 참석했으며, 대통령은 축사에서 “IPTV 산업을 기반으로 방송통신 대국으로 나아가야 하며 일자리 창출과 생산성 향상에 크게 기여하기 위해 네트워크 고도화와 원천기술 개발에 최대한 지원하겠다”고 밝혔다(방송통신위원회, 2008c). 대통령은 2009년 1주년 기념식에서도 축사를 통해 “IPTV 인프라 확충, 원천기술 개발, 국제적 기술표준 획득, 경쟁력 있는 콘텐츠 개발 등에 대해 정부차원에서 적극 도울 것”임을 밝혔으며 2009년 국군의 날 기념행사에서는 국방부와 방송통신위원회가 공동 추진 중인 “국방 IPTV 병영 서비스”와 관련해 직접 IPTV 영상면회 서비스를 체험하는 등 IPTV 사업에 대한 지속적인 관심을 표명했다(방송통신위원회, 2009e).

새로 집권한 최고통치자의 절대적인 지지와 함께 IPTV의 성격과 도입을 둘러싸고 대립해 왔던 (구)방송위와 (구)정통부의 기구 통합은 갈등적 요소를 내재화하면서(윤석환·고순주, 2009) IPTV 도입과 확산에만 최우선적 가치를 두고 정책을 추진하는 배경이 되었다. 정권의 변

화와 함께 진행된 규제기관의 변화로 인해 행정영역이 혼란스러울 수밖에 없었던 상황에서 IPTV 도입 정책이 추진되었고, 일단 사업자가 선정된 이후에는 가입자 확보를 통한 신규 미디어의 조기 안착에만 중점을 두고 정책이 추진되었던 것이다. 이 같은 과정은 아래 심층인터뷰 내용에서도 다시 한 번 확인된다.

이 정권이 탄생한 다음에 이 정책 결정(IPTV 도입)이 이루어졌고, 정책적 그 논의의 과정은 지난 10년 내지는 5년 정도에 이루어졌던 말이야. 이 10년의 과정이 사실은 무위로 돌아갈 수밖에 없는 여러 가지 정치적인… 요인들이 널려 있고 그러다 보니까 너무나 쉽게 과거의 논의들이 묻혀져 버릴 수밖에 없는, 특히 정권 초기에는 대단히 다양한 분야에서 굉장히 다양한 변화들이 수반돼요…(중략) 또 하나, 사실은 주체가 겪는 변화만큼 정책에 강력한 영향을 미치는 게 없어요. 그게 무슨 말이나 하면은, 정통부가 있었고 방송위가 있었는데 둘이 합쳐지면서 주체의 변화가 있잖아. 자기 자신의 입지의 변화, 자신의 생존적 여건의 변화를 수반하기 때문에 이 사람들은 IPTV? 눈에 안보여…(중략) 정권의 변화와 자기 주체의 변화가 함께 맞물리면서 이거는 그렇게 될 수밖에 없었다… 태생적으로(국회의원 보좌관 D)

반면 방송 시장 내 기타 행위자들은 IPTV 사업 추진에 우호적이지 않았다. 입법 형성과정에서부터 지속된 경쟁사업자들의 견제와 반발은 실제 5개 MSO사업자(티브로드, CJ헬로비전, 씨앤엠, HCN, 큐릭스)가 IPTV에 방송채널을 공급한 PP사업자인 온미디어를 제재하는 한편, IPTV에 방송채널을 공급하지 않는 조건으로 CJ미디어에게는 금전지원을 하는 등의 행위로 나타났다(공정거래위원회, 2011). 지상파 방송사업자들은 IPTV사업자들에게 가입자당 280원의 재전송료를 요구했으며, 2011년까지 유료방송 시장에서 가장 인기 있는 콘텐츠인 지상파 계열 PP 채널을 공급하지 않았다. IPTV 사업자들은 시장 안착에 핵심적인 지상파 콘텐츠와 지상파 계열 PP들을 수급하기 위해 막대한 비용을 지

불해야 했으며, IPTV 도입의 목표였던 콘텐츠 산업 활성화는 사실상 기존 지상파 사업자와 케이블방송에 공급되던 인기 채널들에 대한 콘텐츠 비용 지불로 대체되었다.

통치자의 적극적인 지지와 정권 교체로 인한 정책 기관의 변동 환경은 IPTV의 조기 보급과 확산이라는 가시적인 가입자 성과를 최우선적 목표로 상정하게 하였으며, 반면 시장 내 기타 행위자들의 비우호적인 태도는 기존 콘텐츠에 대한 비용 증대로 이어지면서 통신상품과의 결합을 통한 가격 경쟁 환경을 조성하였다.

## 5. 연구의 결론 및 논의

### 1) IPTV 도입 정책에 대한 과정평가 결과

이 연구는 IPTV 도입 정책을 사례로 방송정책에 대한 과정평가를 탐색적으로 수행해보고자 한 것이다. 과정평가는 결과지향적 평가와 달리 정책 집행으로 인해 나타난 어떠한 결과이든 그 결과의 원인을 찾으려는데 중점을 두고 전반적인 상황에 관한 총체적 설명을 제시하고자 하는데 의의를 둔다.

과정 평가의 관점에서 살펴본 IPTV 도입 정책은 정책의 형성배경과 사업자 선정 심사로 이어지는 정책 설계, 정책 집행 과정에서 보여준 규제기관의 추진 의지, 정책 대상자였던 통신사업자의 태도, 주무부처 외 기타 정부기관의 정책 개입, 통치자를 포함한 정책 환경에 내재한 특성들로 인해 가입자 확보라는 성과를 얻은 반면, 콘텐츠 활성화나 경쟁 측면에서 정책목표를 달성하지 못한 것으로 평가된다.

정책 형성단계에서 신규 매체의 성격을 둘러싼 불명확한 개념 규정, 방송과 통신 사업자 및 규제기관의 갈등 속에 방송법과 통신법을 조합한 타협적 입법안이 마련되었으며, 이는 오랜 논의의 기간과 정권 말기라는 시기적 특성 속에 상징적 정치행위로 이루어졌다. 방송통신 융합

이라는 정책의 방향성과 규모는 기존의 정책방향과 상이하고 그 규모도 큰 것으로, 해당 정책의 관련자들이 갖는 관심의 수준과 참여 정도 역시 매우 높았다. 정책 방향이 기존의 정책방향과 다르거나 정치적 갈등상태에서 채택된 경우, 정책에 따른 변화의 규모가 클수록 집행의 어려움과 불확실성은 커질 수밖에 없으며(비등, 1993/1995) 이는 IPTV 도입 정책 설계의 모호성으로 드러났다.

정책 설계에 해당하는 IPTV 사업자 선정 심사는 이전의 어떤 방송사업자보다 단기간에 이루어졌으며, 심사 기준의 세분화와 계량화 정도, 내용적 측면에서 매우 불명료하게 이루어졌다. 신규 미디어 도입 시 사업자들에게 요구해야 할 세부적인 심사 기준 등을 명료하게 마련하지 못한 채 이루어진 정책 집행은 결국 IPTV의 성과를 둘러싼 비판적 평가로 이어질 수밖에 없었다.

한편 주무기관인 방통위는 IPTV 확산을 가장 주요한 업무 목표로 삼고 이를 위해 다양한 정책을 집행했다. 방통위는 결합상품을 통한 요금 인하 경쟁을 독려했을 뿐만 아니라 망 고도화 사업이나 융합형 콘텐츠 개발, 학교나 군부대 보급을 위해 예산을 지원했다. 이 같은 정책 집행은 한편으로 사업자들의 자발적이고 적극적인 투자 노력을 대체하는 결과를 가져왔으며, 방송시장의 현실에 대한 이해 부족으로 인해 유료방송시장의 저가 수신료를 고착화한 것으로 평가된다.

IPTV 정책의 대상자들인 통신사업자들은 IPTV를 방송서비스로 인식하기보다는 통신상품과 결합하여 판매하는 서비스의 일환으로 인식했으며, 가입자 이탈을 막는 마케팅 수단으로 활용하고자 하는 의지가 강했다. 이 같은 통신사업자들의 인식은 장기적인 비용 투자를 필요로 하는 콘텐츠 개발보다는 기존 지상파 방송사와 인기 콘텐츠 수급 행위로 이어졌으며, 결합상품을 통한 시장지배력 전이 가능성을 높였다.

또한 주무부처인 방통위 외에도 교육과학기술부, 국방부, 지식경제부, 다수의 지자체, 정부 유관 기관이 IPTV 확산에 적극 개입했으며, 정책 환경 측면에서도 최고 통치자인 대통령의 적극적 지지가 동반되었다. 정권 교체와 정부조직 개편이라는 외부적 요인으로 인해 IPTV 사업

자를 선정하는 주무부처의 성격과 위상이 변화하면서 신규 매체 도입의 다양한 정책목표보다는 IPTV의 조기 도입과 확산에만 최우선적 순위가 주어졌다.

이 같은 정책 과정상의 특성들은 기존의 어떤 매체보다 빠른 기간에 600만 가입자를 확보하며 시장 안착에 성공한 성과의 원인이 IPTV라는 미디어만이 가진 차별성과 우위 때문이 아니라는 것을 보여 준다. 정책 참여자들의 갈등을 타협적으로 봉합하며 제정된 IPTV사업법과 불명료한 사업자 선정 심사 기준, IPTV 정책을 추진하는 주무부처의 위상 변화와 확산 의지, 기존 망을 활용한 가입자 이탈 방지라는 통신사업자의 태도, 정권교체와 행정부적 차원의 지지는 IPTV 정책 목표의 최우선순위를 가지적인 가입자 확보 수로 치환시켰다. 이 과정에서 방송통신 융합형 콘텐츠 개발은 정부 예산으로 일부 진행되었을 뿐이며, 가입자 확보를 위한 경쟁은 유료방송시장의 저가화로 이어졌다. IPTV 도입을 통한 네트워크 고도화, 스마트폰이나 태블릿PC와의 연계를 통한 신규 서비스 개발 등 방송통신 기술 개발 성과 측면에서도 의미 있는 성과를 찾아보기 힘들다. IPTV 인지도는 95.3%에 달하나 만족도는 29.3%에 불과하며 채널 수에 비해 양질의 콘텐츠가 적은 것이 불만이라는 소비자 조사 결과(강희중, 2011a)는 IPTV 도입의 미흡한 성과를 단적으로 보여 준다.

## 2) 과정평가의 의미와 논의

이 연구가 수행하고자 한 과정평가는 정책의 효과에 관한 인과적 연쇄관계를 구체적으로 규명하고 정책이 제대로 실행되었는가를 살펴보는 방법이다(정정길 외, 2006). 이 연구는 정책 과정의 여러 요인들이 상호 연관되어 정책 결과에 영향을 미친다는 것을 살펴봄으로써 성과 중심의 평가만으로는 설명할 수 없는 정책 체계의 중요성을 환기시켰다는 데 의의가 있다.

또한 IPTV 도입 정책을 사례로 과정평가를 적용한 결과, 신규 매체



도입 정책에서 다른 어떤 요인보다 규제기관과 정부 차원의 개입 및 지지가 정책 성과에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 것이 나타났다. 한편, 비등(1993/1995)은 정책 관련자들이 갖는 관심 수준과 참여가 높을 경우 정책이 더욱 효과적으로 추진될 수 있을 것이라고 설명하고 있지만, 신규 매체 도입 정책에서 정책 참여자 집단이 갖는 높은 관심과 참여는 오히려 타협적 정책 형성으로 이어져 정책의 모호성으로 나타날 수 있음을 보여 주었다. 이 연구에서 탐색적으로 시도한 방송정책의 과정평가는 다른 방송정책에 있어서도 실제적인 정책 결과와 목표가 상이하게 나타나는 이유를 설명하는 데 유용한 틀이 될 수 있을 것이다.

IPTV의 정책 성과에 대한 객관적 평가는 이 연구의 범위를 넘어서는 것으로 별도의 논의가 필요한 부분이다. 이 연구에서 수행한 과정평가는 향후 IPTV 도입 정책의 성과 평가 논의를 풍부하게 할 수 있을 것이며, 나아가 방송정책 평가 연구의 외연을 확장하는 데에도 도움이 될 것이다. 또한 과정평가로부터 도출된 문제점을 기반으로 2013년에 예정된 IPTV 사업자 재허가 과정에서 IPTV의 정책 목표를 재검토하고 정책목표를 구현할 수 있는 재허가 심사 기준을 수립할 필요가 있다는 실천적 의미를 제시하고 있다. 이 연구를 통해 확인한 바와 같이, 정책의 집행과 성과는 정책 결정과정의 특성과 밀접한 관련이 있으며 특히 대상 정책의 성격에 따라 과정평가의 요인들이 작용할 것으로 예측되는 방향과는 상이한 결과를 가져올 수도 있다는 것을 보여 준다. 평가 대상 정책의 특성과 정책 결정과정의 설명요인, 정책 성과 간의 관계에 대한 보다 심도 깊은 분석은 추후 연구과제로 남긴다.

## 참고문헌

- 강문호·오영아 (2010). 과정평가의 평가요소와 질적 방법. 『한국정책분석평가학회 2010 하계학술대회 발표논문집』. 285~310.
- 고수자 (2007). IPTV 도입과 입법화 과정에 대한 비판적 고찰. 『정치정보연구』, 10권 2호, 317~337.
- 공정거래위원회 (2011. 5. 13). “IPTV에서 왜 인기채널을 볼 수 없을까?” 보도자료.
- 교육과학기술부 (2010. 2. 23). “2009년 하반기 사교육비 드디어 감소” 보도자료.
- 교육과학기술부 (2012. 2. 17). “2011년 사교육비 총규모, 사교육 참여율 지속 감소, 공교육 강화·사교육 경감 선순환체제 지속 강화할 계획” 보도자료.
- 국무조정실 (2008). 『2008 방송통신융합추진백서』.
- 김명수 (2003). 『공공정책 평가론』. 서울: 박영사.
- 김영주 (2005). 융합형 서비스의 등장과 규제정책의 딜레마. 『한국방송학보』, 19권 4호, 125~167.
- 김병길·허찬행 (2010). IPTV 도입 정책에 관한 대상집단의 메시지 자각과 정치적 행위에 관한 연구. 『한국방송학보』, 24권 2호, 7~41.
- 노화준 (2006). 『정책 평가론』. 서울: 법문사.
- 명승환 (2002). 활용을 위한 정책 평가의 설계: 정보화 사업평가를 중심으로. 『사이버커뮤니케이션학보』, 통권 9호(2002-1), 125~148.
- 박상원·박치성 (2009). IPTV 정책형성과정의 역동성에 관한 분석-융호연합의 신념체계 변화과정을 중심으로. 『한국정책학회 춘계학술대회 논문집』. 511~536.
- 방송위원회 (2000). 『위성방송사업자 선정 백서』.
- 방송위원회 (2005a). 『위성이동멀티미디어방송사업자 선정 백서』.
- 방송위원회 (2005b). 『지상파이동멀티미디어방송사업자 선정 백서』.
- 방송위원회 (2007). 『2007년도 문화관광위원회 국정감사 요구 자료』.
- 방송통신위원회 (2008a. 9. 4). 방송통신 선진화를 통한 신성장동력과 일자리 창출방안. 2008년 업무계획 보고자료.
- 방송통신위원회 (2008b. 4. 21). “IPTV법 시행령 관련 추진 사항” 보도자료.

- 방송통신위원회 (2008c. 12. 12). “IPTV 상용서비스 출범 기념식 개최” 보도자료
- 방송통신위원회 (2008d. 12. 26) 경제위기 극복과 방송통신 강국 구현을 위한 방송통신 10대 추진과제. 2009년 업무계획 보도 참고자료
- 방송통신위원회 (2009a. 1. 7). “방통위·지경부, IPTV 활성화 및 차세대 IPTV 선도적 진입을 위한 ‘IPTV 기술 개발 표준화 종합계획(안)’ 마련” 보도자료
- 방송통신위원회 (2009b. 3. 11). “방통위 교과부 「맞춤형 IPTV 교육 서비스」 추진” 보도자료
- 방송통신위원회 (2009c. 3. 12). “방통위, Wibro·IPTV 중남미 진출 본격 지원” 보도자료
- 방송통신위원회 (2009d. 7. 28). “최시중 위원장, IPTV 업계 현장 목소리 청취” 보도자료
- 방송통신위원회 (2009e. 10. 1). “대통령 내외분, IPTV 영상면회 서비스 시연!” 보도자료
- 방송통신위원회 (2009f. 12. 10). “IPTV 상용 서비스 출범 1주년 기념식 개최” 보도자료
- 방송통신위원회 (2009g. 8. 7). “새로운 병영문화, IPTV 병영서비스 시범사업 개시!” 보도자료
- 방송통신위원회 (2009h. 12. 21). 새로운 10년을 선도하는 방송통신 2010 핵심 과제. 보고자료.
- 방송통신위원회 (2009i). 『2009년도 문화체육관광방송통신위원회 국정감사 요구 자료 II』.
- 방송통신위원회 (2010a. 1). 2010년도 예산 및 기금운용 계획 개요 [www.kcc.go.kr](http://www.kcc.go.kr)
- 방송통신위원회 (2010b. 12. 9). “IPTV 출범 2주년 기념식 개최, 가입자 300만 시대 개막!” 보도자료
- 방송통신위원회 (2010c). 『2010년도 문화체육관광방송통신위원회 국정감사 요구 자료』.
- 방송통신위원회 (2011a. 12. 6). “IPTV 출범 3주년, 가입자 440만 돌파” 보도자료
- 방송통신위원회 (2011b. 12. 29). 스마트 선진국으로의 도약을 위한 2012년 방

- 송통신 핵심과제. 2012년 업무계획 보고자료.
- 방송통신위원회 (2012a. 5. 10). “방송통신 융합의 대표 IPTV, 스마트화로 제2 도약을 꿈꾼다” 보도자료.
- 방송통신위원회 (2012b. 12. 12). “IPTV 출범 4주년, 가입자 618만 돌파” 보도 자료.
- 윤석민 (2005). 『커뮤니케이션 정책 연구』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 윤석환·고순주 (2009). IPTV 정책결정 지연에 관한 연구. 『사회과학연구』, 20권 4호, 143~166.
- 윤재식 (1995). 『방송정책개념 인지에 관한 연구-방송정책 관련 집단을 중심으로』. 성균관대학교 박사학위 논문.
- 이기태·최성희·최성진 (2010). 엘리스 모형에 의한 IPTV 정책결정의 특징 분석. 『방송통신연구』, 2010년 여름호, 135~163.
- 이만계 (2001). 『1990년대 한국 방송정책 연구경향에 관한 연구』(연구보고 01-11). 서울: 한국방송진흥원.
- 이상우·강재원·신호철·김윤정 (2005). 『다매체 환경에서 IPTV의 융합-수용모델: 기능적 유사성과 미디어 대체를 중심으로』. 과찬: 정보통신정책연구원.
- 이영범·허찬행·홍근석 (2008). 정책 대상 집단의 사회적 형성과 정책설계-IPTV 도입 정책을 중심으로. 『한국정책학회보』, 17권 3호, 1~33.
- 정상윤·정인숙 (2005). 방송통신 융합서비스 정책과정에서 나타나는 갈등유형과 갈등관리: IPTV 사례를 중심으로. 『한국언론정보학보』, 31호, 295~325.
- 정인숙 (1995). 『방송정책결정과정에 관한 연구-케이블TV의 사례를 중심으로』. 한국외국어대학교 박사학위 논문.
- 정인숙 (2002). 1990년 이후 방송사업자 인허가정책에 대한 평가. 『한국언론정보학보』, 18호, 199~229.
- 정인숙 (2005). 방송통신 융합형 서비스의 도입에 따른 규제모델 연구. 『방송통신 융합서비스에 따른 규제모델 및 정책개념의 개발에 대한 모색』(한국언론학회 2005년 연구보고서 2005.1), 39~64.
- 정인숙 (2007). 『방송정책 이론과 방법론』. 서울: 커뮤니케이션북스.

- 정인숙 (2009). IPTV 도입과정에 대한 지대추구론적 분석. 『한국언론정보학보』, 47호, 5~22.
- 정정길·성규탁·이장·이윤식 (2006). 『정책 평가-이론과 적용』. 서울: 법영사.
- 정주탁·김종래·김종호·문영세·이대화·이성우·조연숙·최영훈 (2007). 『정책 평가론』. 서울: 법문사.
- 주정민 (2010). 산업조직론 관점에서 본 IPTV정책의 성과에 관한 고찰. 『방송통신연구』, 2010년 여름호(통권 71호), 72~98.
- 한국디지털미디어산업협회 (2010). 『IPTV 비즈니스 백서』.
- 한국디지털미디어산업협회 (2011). 『IPTV 3주년 성과보고서』.
- 홍종윤 (2011). 방송정책결정과정에 대한 비판적 담론 분석연구. 『한국방송학보』, 25권 3호, 349~394.
- 황근·최영목 (2000). 사회조합주의 방송정책 모델에 관한 연구. 『한국방송학보』, 14권 1호, 469~516.
- Patten, M. Q. (2001). *Qualitative research & Evaluation methods* (3rd Ed.). Sage.
- Vedung, E. (1993). *Public policy and program evaluation*. New Brunswick: Transaction. 이경옥 (옮김) (1995). 『정책 평가개론』. 서울: 한울아카데미.
- Weiss, Carol. H. (1998). *Evaluation* (2nd Ed.). Prentice Hall.
- 인터넷멀티미디어방송사업법. 시행 2012. 1. 15 법률 제10857호, 2011. 7. 14, 일부 개정.
- 방송통신위원회 고시 2008-111호. 인터넷 멀티미디어 방송사업의 허가 신고·등록 승인 절차 및 기준.
- 기로에 선 IPTV, 해법은 투자다 (2011. 7. 18). 『전자신문』, 30.
- 강미선 (2011. 12. 7). IPTV ‘500만 시대의 그늘’… 출혈경쟁. 『머니투데이』, 14.
- 강호성 (2011. 9. 18). IPTV의 현주소… ‘다시 보기’ 상품으로 전략. 『아이뉴스 24』.
- 강희종 (2011a. 5. 20). IPTV 인지도 90%, 만족도는 29%. 『디지털타임스』, 5.

- 강희중 (2011b. 8. 23). IPTV 가입자 400만 돌파. 『디지털타임스』, 3.
- 고성수 (2011. 8. 23). IPTV 400만… 방송시장 지각변동 온다. 『내일신문』, 15.
- 권귀순 (2010. 8. 3). IPTV, 융합콘텐츠 활성화는 시늉만. 『한겨레신문』.
- 권해주 (2010. 10. 26). 년 9천 억씩 투자하는 IPTV 정작 ‘킬러 콘텐츠’가 없다. 『파이낸셜』, 2.
- 김유정 (2011. 11. 4). IPTV 채널변경 속도 획기적 개선. 『디지털타임스』, 5.
- 김유정 (2012. 2. 1). IPTV 업계 가격공세 시작됐다. 『디지털타임스』, 8.
- 김중배 (2010. 12. 9). IPTV 2주년… 300만 가입자 눈앞. 『연합뉴스』.
- 김현주 (2011. 4. 22). IPTV 가입자 ‘부익부 빈익빈’ 고착되나. 『아이뉴스24』.
- 문보경 (2011a. 1. 4). 광랜 안갈린 ‘IPTV 공부방’ 많아. 『전자신문』, 2.
- 문보경 (2011b. 1. 24). 갈 길 바쁜 ‘IPTV 차세대 서비스’. 『전자신문』, 6.
- 박영태 (2010. 12. 10). IPTV 가입자 300만… “방송-통신 벽 허물었다”. 『한국경제신문』, A16.
- 성호철 (2010. 11. 26). 중소 방송업체 “KT는 다름 줄 알았는데…”. 『조선일보』, B3.
- 양효석 (2009. 4. 15). 국회 문방위, IPTV 몰아주기 정책 논란. 『이데일리』.
- 오은지 (2011. 8. 17). 허리 졸라맨 IPTV 사업자들. 『전자신문』, 6.
- 유주희 (2010. 12. 10). IPTV 서비스 도입 2년 가입자 300만 급성장 속 3개 업체 모두 여전히 적자. 『서울경제신문』, A14.
- 이수기 (2011. 11. 16). 가입자 늘어도 돈은 안 되고… IPTV 어찌할꼬. 『중앙일보』, E8.
- 채수웅 (2011. 12. 6). IPTV 3년만에 가입자 440만…콘텐츠-스마트TV 경쟁은 속제. 『디지털데일리』.
- 최경섭 (2011. 11. 3). IPTV “스마트TV처럼 똑똑해진다”. 『디지털타임스』, 6.
- IPTV 출범 2년 “세졌네”… 과제는. (2010. 12. 9.). 『ZDNet Korea』.

최초 투고일: 2012.12.28

논문 수정일: 2013.01.28

게재 확정일: 2013.01.30

# Process Evaluation of IPTV Introduction Policy

**YoungJu Jung**

Postdoctoral Researcher, Institute of Communication Research, Seoul National University

This is an exploratory research to implement the process evaluation of broadcast policy on introduction of IPTV. Process evaluation of policy is different from outcome-oriented performance evaluation in that it tries to find out the answers why such results come (and didn't come) from specific policies. Descriptive factors of process evaluation such as policy making, policy planning, implementation, feedback from intended party, government intervention, and policy environment show that government's intention and intervention for the policy enabled IPTV to settle down in the market with 6 million subscribers secured within the shortest time compared to existing media. On the other hand, there is a critical evaluation that ambiguity in policy planning caused by conflicts and compromise in policy making process, government's lack of understanding of broadcasting market, subscriber-oriented business direction of intended party has prevented policy from realizing its goals such as the enhancement of content industry and the encouragement of competition by introducing IPTV. This study is an exploratory attempt not to evaluate performances of policy based on its consequences but to find the cause of certain consequences of media policy, and to seek improvement. More importantly, this study has its meaning that it shows the usability of process evaluation that can be applied to further policy evaluation of various broadcast policy.

**KEYWORDS** broadcast policy • policy evaluation • process evaluation • outcomes evaluation • IPTV