

# 방송통신융합서비스 정책 과정에서 나타나는 갈등유형과 갈등관리

IPTV 사례를 중심으로\*

정상윤·정인숙\*\*

(경남대학교 정치언론학부 교수·경원대학교 신문방송학과 교수)

---

이 연구는 방송과 통신의 융합과정에서 나타나고 있는 갈등이 과거의 사업자간 갈등이나 규제기구 간 갈등 혹은 사업자와 규제기구 간의 갈등과 같은 단면적 갈등을 넘어서서 사업자간 갈등과 규제기구 간 갈등이 복합되는 <복합적 갈등>의 양상을 보이고 있음을 보여주하고자 하며, 이와 같은 상황에서 갈등 관리는 어떻게 이루어지고 있는지 알아봄으로써, 향후 신매체 도입과정에서 재현될 수 있는 갈등해결을 위한 바람직한 대안을 제시하는데 연구목적을 두고 있다.

이를 위해 IPTV 도입을 둘러싼 정책갈등을 사례 분석하였다. 방법론으로는 IPTV에 대한 정부의 입장 표명 등이 이루어진 시점인 2004년 12월부터 2005년 8월까지 관련 정책주체들이 공식, 비공식적으로 발표한 문헌을 분석하였으며, 이와 함께 정책주체들 간의 갈등관계를 파악하기 위해 관련 주체 10인에 대한 심층인터뷰를 실시하였다.

주제어 : 정책주체간의 갈등, 갈등관리, IPTV, 방송통신융합

---

## 1. 문제의 제기

국내 뉴미디어 정책과정에서 나타나고 있는 갈등 연구는 주로 이익갈등의 주체를 구분하거나 관련 주체들간의 갈등 과정을 분석한 연구(정인숙, 1996, 2002; 주정민, 2001; 노기영·이호범, 2003; 정상윤, 2004; 윤상길·홍종윤, 2004)들이 주를 이루어왔다. 그러나 DMB나 IPTV와 같은 방송통신

---

\* 본 연구는 2005학년도 경남대학교 학술논문게재연구비 지원으로 이루어졌음.

\*\* sychung@kyungnam.ac.kr·chung94@paran.com

융합서비스의 도입을 둘러싼 갈등은 과거의 갈등과는 상당히 다른 양상을 보이고 있다. 갈등의 주체가 확대되고 있을 뿐만 아니라, 주체간의 갈등관계 역시 과거보다 복잡한 형태를 보이고 있는 것이다. 정책/규제기구<sup>1)</sup> 간의 갈등이 사업자 갈등으로 이어지면서 갈등의 대리전을 띠는 양상도 나타나고 있다(홍기선·황근, 2004).

이와 같은 갈등구조의 변화는 정책/규제 기구의 역할을 새롭게 모색해볼 필요성을 가져오고 있다. 정책에서 정부의 초기 갈등관리는 향후의 정책과정에 중요한 영향을 미치기 때문이다(박천오·서우선, 2004; Mills, 1994). 방송통신융합 환경 하에서는 특히 정책 관련 주체간의 갈등에 대해 규제기구가 어떤 역할을 수행하는가의 문제가 중요한 정책 이슈가 될 수 있다(Pops, 1987). 황근(2000) 역시 정책과제의 유형에 따라 정책의 유형이 달라져야 하며, 새로운 방송사업들과 관련된 정책에서는 사업자들 간의 갈등을 조정하는 조정자로서의 정책을 필요로 한다고 주장한 바 있다. 특히 IPTV와 같은 경계영역서비스는 방송통신융합의 대표적 서비스로서 갈등 조정이 가장 필요한 정책유형에 해당한다는 것이다. 그러나 아직까지 방송 정책의 총괄 책임기관으로서 방송위원회는 갈등 해결에 주도적인 역할을 수행하지 못한 채 정치적 해결이나 사업자간 협상에 의존하는 모습을 보여주고 있는 것이 사실이다(윤상길·홍종윤, 2004).

따라서 이 연구는 방송과 통신의 융합과정에서 나타나고 있는 갈등이 과거의 사업자간 갈등이나 규제기구 간 갈등 혹은 사업자와 규제기구 간의 갈등과 같은 단면적 갈등을 넘어서서 사업자간 갈등과 규제기구 간 갈등이 복합되는 <복합적 갈등>의 양상을 나타내고 있음을 보여주고자 하며, 이와 같은 상황에서 갈등 관리는 어떻게 이루어지고 있는지 알아봄으로써, 향후 신매체 도입과정에서 재현될 수 있는 갈등해결을 위한 바람직한 대안을 제시하는데 연구목적을 두고 있다.

1) 정책과 규제를 분리하기가 쉽지 않으나 최근 방송통신융합 논의과정에서 정책 기구와 규제기구를 분리하자는 주장이 있는 만큼 정책/규제를 병기하는 것이 타당하다고 판단되어 이후 같은 용어를 사용하였다.

이를 위해 IPTV 도입을 둘러싼 정책갈등을 사례 분석하였다. 방법론으로는 IPTV에 대한 정부의 입장 표명 등이 이루어진 시점인 2004년 12월부터 2005년 8월까지 관련 정책주체들이 공식, 비공식적으로 발표한 문헌을 분석하였으며, 이와 함께 정책주체들 간의 갈등관계를 파악하기 위해 관련 주체 10인에 대한 심층인터뷰를 실시하였다.

## 2. 방송정책 과정에서 나타나는 갈등유형과 갈등관리에 대한 이론적 논의

### 1) 방송정책과정에서 나타나는 갈등의 주체

정책갈등이란 공익을 탐색하는 정책결정과정을 둘러싸고 정책결정에 관여된 행위주체들 사이에서 정책대안을 선택하는데 있어 발생하는 갈등현상이라고 정의할 수 있다(박호숙, 1996, 31쪽). ‘방송정책 결정체계(broadcast policy-making system) 모델’을 제시한 크래스나우 역시 방송정책과정이란 ‘한정된 방송자원을 두고 상호 갈등하는 이익집단들이 정치적인 방식으로 이해를 조정해 가는 점진적 과정’으로 규정하고 있다(Krasnow et al., 1982).

방송정책과정에서의 갈등은 주체별로 볼 때 대개 세 가지 유형의 갈등이 주를 이루어왔다고 할 수 있다. 첫째, 사업자간 갈등, 둘째, 규제기구 간 갈등 셋째, 사업자와 규제기구 간 갈등이 그것이다. 사업자간 갈등에 대해서는 노기영·이호변(2003)의 연구에서 케이블TV 종합유선방송과 중계유선방송의 갈등구조를 이차원게임전략으로 분석하면서, 관련 집단들이 자신들에게 유리하게 정책을 결정하기 위해 협박전략, 메아리전략 등을 구사하였다고 주장하고 있다.

한편 방송과 통신의 이분법에 의해 양 규제기구 간의 갈등은 이미 오래전

부터 표출되어왔으며, 공보처와 정통부의 갈등, 문화관광부와 정통부의 갈등에 이어 최근에는 방송위원회와 정통부의 갈등 양상으로 이어지고 있다. 미국의 경우에도 방송정책에서 갈등이 가장 표면화되는 주체는 행정부와 규제기구, 그리고 의회이며(KBS해외방송정보, 2002.3), FCC위원구성 성분에 따른 갈등도 자주 이슈화되고 있는 상황이다<sup>2)</sup>.

사업자와 규제기구 간의 갈등은 시장에 대한 정부의 개입이라는 측면에서 어느 나라에서나 빈번하게 일어나고 있는 양상이라고 할 수 있다. 국내에서는 방송사업자 선정을 둘러싼 여러 가지 갈등들이 이를 잘 보여주고 있다(주정민, 2001; 정인숙, 2002). 한편 듀판과 실(Dupagne & Seel, 1998)은 HDTV 정책을 둘러싼 갈등구조를 게임이론으로 분석한 바 있다.

그런데 최근 들어 방송통신융합서비스를 둘러싼 갈등은 과거와는 다른 모습의 갈등양상을 보여주고 있다. 홍기선·황근(2004)은 2000년 방송위원회 출범이후 방송규제기구 각 부처에서 논의되거나 제기된 방송통신융합에 대한 기본적인 시각과 정책방향을 시기별로 5단계로 나누어 각 시기별 방송통신융합 갈등사례를 자세히 분석하였는데, 2004년 말까지 제기된 각 부처들의 갈등이 주로 규제주도권 확보를 위한 시도였다면, 2004년 말부터 제기된 IPTV를 둘러싼 갈등은 규제대상인 신규서비스 혹은 사업자를 통한 대리전 양상을 보인다는 것이다. 즉 IPTV를 둘러싼 갈등이 단순히 규제기구들 간의 갈등이 아니라 규제기구와 해당사업자들이 합심하여 자신들의 영역을 고수·확장하는 전형적인 규제자와 피규제자 간의 철의 연대(iron coalition)

2) 2003년 현재 공화당의 위원들 중 위원장인 마이클 파웰(Michael Powell)과 케빈 마틴(Kevin Martin)이 주요 정책결정에서 이견을 보였으며(해외방송정보, 2003. 4), 부시정부 이후, 5명의 위원 중 공화당 계열이 3명이 되면서 FCC의 결정이 공화당의 입장과 상통하는 경향이 짙어졌는데, 예를 들어 미디어의 소유규제를 완화하는 FCC의 결정 역시 5명의 투표 결과 3:2로 결정되었다(KBS해외방송정보, 2003. 10). 이 같은 위원 간 갈등은 FCC나 총무성 모두 방송과 통신의 모든 업무를 총괄하고 있기 때문에 부처간 이해관계의 조율이나 역할 분담은 문제가 없으나, 위원장을 대통령이 임명하기 때문에 정권이 바뀌면서 나타나는 정책의 일관성에 문제가 있다는 지적도 있다(KBS해외방송정보, 2003. 2).

가 형성되고 있다고 주장한다. 기간통신 사업자를 옹호하는 정보통신부도 그렇지만, 케이블TV SO들의 주장을 받아들여 이를 저지하려고 하는 방송위원회 역시 그러한 단면을 보여주고 있다는 것이다(11쪽). 방송정책과정에서 사업자가 정책을 전인하며 규제기구와 연대하는 철의 연대 현상은 이미 위성DMB도입과정부터 나타나기 시작했다고 할 수 있다(정인숙, 2004; 김대호, 2003).

## 2) 방송정책과정에서 나타나는 주체간 갈등의 유형

정책주체들 간의 갈등은 원인에 따라 여러 가지 유형으로 분류되기도 한다. 황근(2000)은 정책유형을 비용 대 혜택이라는 두 가지 차원으로 분류한 윌슨(Wilson)의 모델을 재구성하여 네 가지로 분류하고 있다. 그중에서 <유형 1>(방송사업자비용부담, 분화된 수용자 이익)과 <유형 3>(전체 수용자 비용, 분화된 수용자 이익)이 융합서비스를 둘러싼 갈등구조의 설명에 적절한 설명력을 제공하고 있다. 황근은 <유형 1>에 포함된 정책유형들 대부분이 최근 방송환경 변화와 관련해 방송법 시행령에 규정되거나 방송위원회가 적극적인 정책판단을 통해 실행해야 하는 정책들로서 사업자들 간에 이해득실이 갈등되는 것이 특징이라고 설명한다. 그 이유는 비용과 혜택이 모두 특정 집단에게 편중되어 있어 사업자들 모두가 강한 이해득실을 갖게 마련이고 갈등이 야기될 수밖에 없기 때문이라는 것이다. 그렇기 때문에 타협과 조정을 통해 정책을 추진하는 이익집단정책을 적용해야 할 분야라고 설명한다. 막대한 초기 투자로 인해 진입비용(entry cost)은 큰 반면, 손익분기점에 이르기까지의 경영적 어려움이 있는 경우 갈등은 더욱 첨예화되기 때문이다.

한편 사업자들은 자기 부담을 줄일 수 있는 <유형 III>의 정책으로 다루어지기를 희망한다고 설명한다. 케이블 TV사업자 및 위성방송사업자들이 자신의 사업영역을 확고히 하기 위해 정부에게 독점적 혜택을 요구하거나 케이블 TV사업자와 중계유선방송들처럼 서로 국가적 중요성을 부각시키면

서 나타나는 갈등들은 이러한 관점에서 해석될 수 있다. 또한 각각의 영역에서 지분을 늘리려고 하는 위성방송사업방식을 둘러싼 갈등, 케이블 TV의 MPP, MSO 허용범위 문제, 상호 겸영 문제 등은 모두 이 범주에 포함된다 고 설명하고 있다.

기술수용모델과 문화이론에 입각하여 교육부의 NEIS사업을 둘러싼 갈등을 분석한 김서용·김선희(2004)의 연구에 의하면 정보기술의 수용성 차이와 문화적 편향의 차이에 따라 정책 갈등이 달라질 수도 있다. 즉 신기술 도입에 따른 갈등은 단순히 공리적인 이익적 요소와 인지적인 요소에 의존할 뿐만 아니라 문화적 편향과 사회적 맥락을 반영하는 사회적 구성의 문제라는 것이다.

### 3) 방송정책갈등의 관리

정책갈등의 관리란 갈등이 초기의 잠재적 단계에서 현실화되면서 변화되는 동태적인 과정에서 바람직한 영향력은 증대시키고 바람직하지 못한 영향력을 감소시키는 것이다. 즉 갈등관리의 목적은 갈등의 제거, 방지, 통제에 있다기보다는 오히려 갈등으로부터 나타나는 가치와 이득을 증대시키고 비용과 불만족을 감소시키는 데 있다고 할 수 있다(이창원·전주상, 2003)<sup>3)</sup>.

일반적으로 갈등관리의 유형은 이익의 매개방식에 따라 타협형, 수용형, 경쟁형, 회피형, 협동형 등으로 나뉘지는데, 갈등관리에 관한 많은 연구들(Pruitt & Rubin, 1986; Tannen, 1990, Thomson, 2000)은 협동형 갈등관리 방식을 갈등관리에 있어 가장 이상적인 방식으로 간주하고 있다. 이선우

---

3) 정부는 대형국채사업 등을 둘러싼 사회적 갈등을 예방하고 조정하기 위해 공공기관이 사전에 갈등 영향을 분석하고, '갈등관리위원회'를 운영하는 등의 '갈등관리 기본법' 제정안을 2005년 4월 12일자로 입법 예고하였다. 법안은 공공정책이 갈등을 유발할 것으로 판단될 경우 해당기관이 입안단계에서 영향분석을 실시하고 갈등관리위원회도 설치할 수 있도록 했으며, 합의회의나 시민배심원제, 공론조사 등의 참여적 의사결정 방법을 활용할 수 있도록 하고, 관련 전문가 양성 등을 위해 국무조정실 산하에 갈등관리 지원센터를 설치하도록 하였다.

(2001)는 영월 동강댐 건설을 둘러싼 갈등관리의 유형을 프뤼트와 루빈의 분류유형에 따라 분석하였는데, 정책갈등에 대응하는 갈등당사자(또는 집단)들의 문화성향에 따라 갈등관리행태가 달라지고, 갈등관리행태 중 협동형을 적극적으로 활용하면 문화적 편견을 극복할 수 있을 것이라고 제안하고 있다. 협동형의 갈등관리전략은 상대와의 관계를 좋은 상태로 유지하면서 서로 원하는 목적을 100% 이상 확보하고자 하는 일종의 윈-윈(win-win) 갈등관리전략이다.

한편 규제기구 간 갈등 관리는 공동조사단 등 외부적 갈등기제가 작용하면서 해결되기도 한다. 주재복·홍성민(2001)은 동강댐건설을 둘러싼 건교부와 환경부의 갈등과정이 어떻게 조정되는가에 대해 연구한 결과, 정책문제에 대한 갈등당사자간 조정활동→ 제3자 조정활동→ 혼합적 조정활동(공동조사단)의 과정을 거치면서 갈등이 해결되었으며, ‘공동조사단’이 갈등의 조정기제 역할을 하였음을 분석하고 있다. 이와 관련하여 전문가를 폭넓게 참여시킨 조사위원회를 설립하여 풀어냄으로써 정책결정에 있어서의 효율성을 기할 수 있다는 주장도 있다(한국언론재단, 2004).

### 3. 연구문제 및 연구방법

#### 1) 분석틀

정책갈등에 대한 연구는 갈등의 주체가 누구이며, 이들의 갈등 이슈는 무엇이고, 이같은 갈등은 어떻게 해결되고 있는가를 밝히는 것이 중요한 부분이다. 지금까지의 연구에서 나타난 바에 의하면, 융합서비스가 등장하면서 과거 방송사업자간의 갈등이 이제는 방송사업자 : 통신사업자의 갈등으로 확대되고 있으며, 정책/규제기구와 해당사업자들이 합심하여 자신들의 영역을 고수·확장하는 ‘철의 연대’가 형성되고 있음을 알 수 있다.<sup>4)</sup>

이 논문에서는 과거 뉴미디어의 도입에서 사업자간의 갈등이나, 정책/규

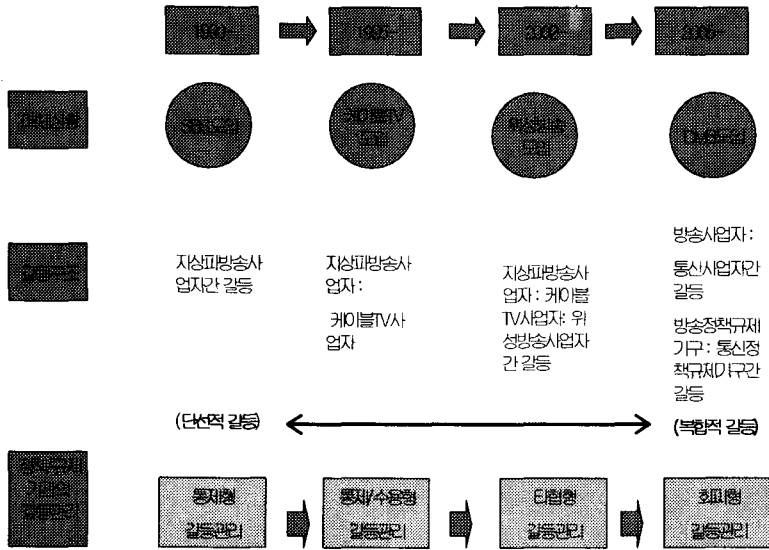
제기구 간의 갈등 중 어느 하나가 주를 이루던 갈등 유형이 <그림 1>에서 보는 것과 같이 두 가지가 합쳐지는 갈등양상으로 바뀌으로써 갈등의 양상이 한층 복잡해지게 되었다는 점에 주목하고 있다. 홍기선·황근의 연구(2004)에서는 그것을 ‘철의 연대’ 현상으로 설명하였지만 이 논문에서는 그것을 또 다른 시각에서 <복합적 갈등>으로 보고자 한다. <복합적 갈등>의 대표적인 현상은 사업자간의 갈등과 정책/규제기구간의 갈등이 중층적으로 나타나며, 특히 기존에 유지되어왔던 ‘철의 연대’가 사업자의 이익 판단에 따라 다소 유연성이 나타나고 있다는 점이다. 이는 과거 수직적 규제체계 하에서 유지되어오던 정책주체들 간의 관계가 방송통신융합이라는 새로운 환경에 적응하기 위해 새로운 관계 또는 새로운 연대를 필요로 하는데서 오는 연대의 유연성이라고 할 수 있다. 특히 정책 주체 중에서도 사업자들이 자신들의 사업적 이익을 위해 새로운 연대의 가능성을 모색하면서 관할 규제기구와의 수직적 연대에 변화를 줄 가능성이 있는 것이다.

<복합적 갈등> 현상이 나타나고 있다는 것은 향후 규제기구들의 중요한 업무라고 할 수 있는 갈등관리라는 측면에서 새로운 정책 대안을 마련할 상황이 되었음을 의미한다. 과거의 사업자간 갈등은 단선적 갈등으로서 규제기구가 이를 조정하고 중재하며 관리할 수 있는 위치에 있었지만, 이제 규제기구 간 갈등과 다시 합쳐지면서 규제기구가 이를 관리할 수 있는 위상에 변화가 왔다는 것을 의미한다.

- 
- 4) 사실상 이는 사업자들이 자신들의 이윤추구를 위해 행하는 행위라는 측면에서 볼 때 지대추구이론(rent-seeking theory)적 관점에서 파악할 수도 있다. 물론 여기서의 지대추구이론은 사회적 생산량을 증가시키는 긍정적 차원에서의 지대추구개념이 아니라 Gordon Tullock(1967)이 제시했던 사회적 후생손실을 가져오는 로비적 측면의 지대추구개념을 말한다. 사업자와 규제기관의 새로운 연대를 지대추구이론적 관점에서 볼 수도 있다는 시각은 이 논문을 심사해주신 한 심사위원의 지적사항이었음을 밝히며, 여기서는 미처 그러한 각도에서 접근하지 못했지만 향후 방송 및 통신의 사업자들과 규제기관들 간의 내면관계를 밝히는데 있어서 유용성을 가지고 있는 이론이라고 볼 수 있다.



<그림 1> 방송정책과정에서 나타난 갈등구조와 갈등관리의 변화과정



프루이트와 루빈(Pruitt & Rubin, 1986)은 이익의 우선순위에 따라 갈등 관리 유형을 타협형, 수용형, 경쟁형, 회피형, 협동형으로 분류하였지만, 우리나라의 방송정책갈등과정을 설명하는데는 무엇보다도 피규제자와 규제자간의 권력관계 부분을 중요한 요인으로 고려할 필요가 있다. 즉 갈등당사자의 상대적 지위에 따라 갈등과정이 달라질 수 있기 때문이다(이창원, 전주상, 2003). 사실상 정책과정이 근대화되기 시작한 1990년대 이전에도 피규제자와 규제자간의 비대칭적인 권력관계에 의해 갈등이 조정 또는 무마되는 양상을 보여 왔으며, 이후의 정책과정에서도 이러한 권력관계가 지속적으로 작용해왔다고 볼 수 있기 때문이다(정인숙, 1996).

권력의 다원론적 관점을 주장하는 린드블롬(Lindblom, 1980)에 의하면 민주적 규칙이 지배하는 상황에서 통제력의 행사방법은 권위, 설득, 교환, 상호적응 등 네 가지이다. 여기서 ‘권위’는 규제자가 가지고 있는 우월적

권력을 의미하는 것이며, 설득과 교환을 용이하게 해주는 요소로 작용하게 된다. ‘설득’은 권위를 바탕으로 규제자가 원하는 방향으로 갈등을 조정하는 것이며, ‘교환’은 피규제자가 서로의 이익을 주고받는 갈등관리 형태이다. ‘상호적응은 대등한 권력을 유지하면서 상대방과 균형을 유지하는 상황이며, 교환과 다른 점은 이익의 주고받음이 없다는 점이다. 린드블롬의 통제력 행사방법을 프뤼트와 루빈의 갈등관리 유형에 적용하여 우리나라의 방송정책갈등관리 유형을 분류해보면 다음과 같이 네 가지의 갈등관리 유형을 분류해볼 수 있다.

#### <유형 1>: 통제형 갈등관리

프뤼트와 루빈의 분류에서 통제형 갈등관리는 상대와의 관계를 전혀 고려치 않고 어떤 대가를 치르더라도 자신이 추구하는 목적을 달성하기 위하여 필요한 모든 조치를 취하는 경우이다. 사업자와 사업자간에 상호 이익을 둘러싼 갈등이 발생하고, 규제기구는 우월적 지위 즉 권위를 이용해서 갈등관리를 행하는 유형이라고 할 수 있다. 방송정책의 주체가 다원화되기 이전 단계가 이 단계에 해당된다고 할 수 있다. 그러나 다원적 정책구조 하에서도 사업자간의 사적 이익보다 공적 이익을 보호하려고 하는 규제기구의 신념이나 권한이 타당성을 가지는 경우에 행할 수 있는 갈등관리전략이라고 할 수 있다.

한편 프뤼트와 루빈의 분류에 있는 수용형 갈등관리는 사실상 상대의 힘의 우위를 인정하지 않을 수 없는 경우에 수동적으로 나타나는 갈등조절의 유형이므로 통제형 갈등관리에 포함시킬 수 있다고 본다.

#### <유형 2>: 타협형 갈등관리

타협형은 상대와의 관계나 서로 추구하는 목표에서 조금씩 손해를 보면서 상호 양보하는 선에서 협상하도록 하는 유형으로 협상형 갈등관리 전략이라고도 볼 수 있다. 정책규제기관이 중간에서 조정자의 역할을 하게 되는 경우이다. 이 역시 린드블롬이 제시한 권위가 바탕이 되어야 가능한 갈등관리 유형이다. 위성방송의 지상파 재전송 정책은 타협형 갈등관리의 대표적

인 예라고 할 수 있다(윤상길·홍종윤, 2004).

<유형3>: 회피형 갈등 관리

갈등당사자간에 타협의 시간이 부족하거나 문제해결의 가능성이 보이지 않을 때 나타나는 갈등관리 유형이다. 갈등 주체 간에 서로 대등한 권위를 가지고 있을 때 갈등 자체를 서로 모른 척하거나, 서로의 갈등을 수면 밑으로 당분간 두는 것이 유리하다고 판단하게 되는 경우이다. 방송통신위원회의 구성을 둘러싼 방송위원회와 정통부의 갈등과 같이 정책기관 또는 규제기구 간의 갈등이 이에 해당된다고 할 수 있으며, IPTV를 둘러싼 갈등관리 유형도 이에 속한다고 가정해볼 수 있다.

<유형 4>: 협동형 갈등 관리

협동형의 갈등관리전략은 서로 원하는 목적을 100% 이상 확보하고자 하는 일종의 윈-윈(win-win) 갈등관리전략이다. 궁극적으로 거의 모든 갈등관리는 협동형을 지향하고 있다. 뿐만 아니라, 협동형 갈등관리를 위한 다양한 방법들이 개발되고 실제 현장에서 활용되고 있기도 하다. 중재자를 구할 수 있을 때나 쌍방이 만족할만한 방법이 있을 때에 적용해볼 수 있다.

## 2) 연구문제 및 연구방법

이와 같은 갈등 관리 유형의 틀을 가지고 IPTV를 둘러싼 논의에서는 어떤 유형의 갈등과 갈등관리가 나타났으며, 바람직한 갈등관리 전략은 무엇인지 알아보려고 하는 것이 이 연구의 목적이다. 이에 따른 연구문제는 다음과 같다.

첫째, IPTV 의제설정과정에서 나타난 갈등의 주체와 이슈는 무엇인가?

둘째, IPTV 의제설정과정에서 나타난 갈등의 유형은 어떠한가?

셋째, IPTV 의제설정과정에서 나타난 갈등은 어떻게 조정·관리되었는가?

넷째, 방송통신융합정책에서 나타나는 정책갈등의 바람직한 갈등관리전략은 무엇인가?

방송통신융합서비스를 둘러싼 갈등유형과 갈등관리의 실태를 알아보기 위해 IPTV를 둘러싼 갈등을 사례 분석하였으며, 심층인터뷰와 문헌조사를 실시하였다. 문헌조사는 2004년 12월부터 2005년 8월까지 관련 정책주체들이 공식, 비공식적으로 발표한 문헌을 분석하였으며, 정책주체들 간의 갈등관계를 파악하기 위해 다음과 같이 심층인터뷰를 실시하였다.

- 인터뷰 대상 : 방송사업자(KBS, MBC, SBS, 스카이라이프, 케이블TV협회), 통신사업자(KT), 정책/규제기관(방송위원회, 정보통신부), 지역방송협의회, 방송영상산업진흥원 등 총 10개의 방송통신사업자 및 규제기구 소속의 전문가.
- 인터뷰 방법 : 심층면접은 2005년 1월 8일부터 1월 20일까지 약 2주간에 걸쳐 진행되었으며, 면접대상자들에게 질의내용을 이메일로 미리 전달한 뒤 각자의 직장 회의실에서 평균 2시간 정도씩 심층면접으로 이루어졌다. 인터뷰는 주제의 민감성을 감안하여 비녹취방식으로 진행하였다. 공식적 입장에 대해서는 문서화된 자료들을 전달받았으며, 회사나 기관의 입장이 아닌 사건임을 전제로 한 답변들도 상당수 있었다(특히 서비스의 성격이나 규제기구의 위상에 대해 사건을 전제로 답한 경우가 많았음). 상호 의견의 대립이 심각한 이슈(예, IPTV의 법적 지위 등)에 대해서는 인터뷰 대상자에게 의견을 다르게 가지고 있는 다른 집단의 의견을 확인시켜주면서 의견의 차이를 연속적으로 질의해가는 눈덩이식 질문(snow balling questioning)을

시도하였다.

- 주요 질의 내용 : 오픈닝 질문(opening question)은 인터뷰 대상자별로 조금씩 달리 구성하였다.
- 1. (OQ) 귀사(기관)에서는 IPTV 관련 사업에 대해 어떤 준비나 대응을 하고 계십니까?
- 2. IPTV의 수요 예측, 산업연관 효과에 대해 어떻게 생각하십니까?
- 3. IPTV는 방송통신융합의 상징이나, 서비스에 대한 정의를 놓고 사업자와 규제기구 간에 의견을 달리하고 있습니다. 귀사에서는 이에 대해 어떻게 생각하고 계십니까?
- 4. IPTV가 도입된다면 현재의 진입규제, 소유규제, 내용규제는 어떻게 변화되어야 한다고 생각하고 계십니까?
- 5. 방송관련 규제기구의 위상은 어떻게 달라져야 한다고 생각하십니까?
- 6. 현재 시점에서 IPTV의 도입은 바람직하다고 생각하십니까?
- 7. IPTV의 사회, 문화적 의미와 관련하여 IPTV가 한국사회에 미치는 영향에 대해 어떻게 생각하십니까?

#### 4. 분석 결과

##### 1) IPTV를 둘러싼 갈등의 복합화

IPTV의 도입을 둘러싼 갈등은 크게 네 가지 이슈에서 두드러지게 나타났

다. IPTV의 법적 지위에 대한 문제, 도입 시기에 대한 문제, 시장경쟁 상황에 대한 인식의 문제, 그리고 규제내용에 대한 문제가 그것이다.

(1) IPTV의 법적 지위에 대한 갈등 - 방송 : 통신

IPTV에 대한 법적 성격에 대해서는 <표 1>과 같이 크게 방송과 통신이라는 두 가지 관점이 첨예하게 대립하였다. IPTV를 방송으로 보는 관점은 방송위원회, 케이블TV협회, 지상파 방송사업자가 같은 입장이며, 통신으로 보는 입장은 정보통신부와 통신사업자들이다. 즉 중층적 갈등과 함께 규제기구와 해당사업자들이 합심하여 자신들의 영역을 고수·확장하는 규제자와 피규제자 간의 전형적인 ‘철의 연대’가 형성되고 있었다.

그러나 이같은 철의 연대 양상에서 특기할만한 점은, IPTV 사업을 희망하고 있는 통신사업자의 경우 규제기구인 정통부와 같은 의견을 내고는 있지만, 사실상 IPTV가 방송서비스로서 법적 위상을 갖추어도 좋으니 빨리 사업을 할 수만 있게 해주었으면 좋겠다는 입장을 보이고 있다는 점이었다.

IPTV의 법적 지위와 무관하게, 즉 IPTV가 방송서비스의 위상을 가지고서라도 하루 빨리 사업을 시작했으면 하는 것이 우리의 입장이다. 궁극적으로 어떤 규제를 받든지 간에 사업 진입을 빨리 할 수 있어야 한다. 시간이 늦으면, 늦을수록 국가적으로 손해이다(통신사업자).

이것이 비록 비공식적인 의견 표명이기는 했지만, 과거에는 사업자가 진입규제의 문제에 대해서 설혹 규제기관과 다른 생각을 갖고 있다 해도 이를 비공식적으로도 표면화시키기 꺼려했다는 점을 고려할 때 분명히 달라진 부분이라고 할 수 있다. 즉 정통부-통신사업자 : 방송위원회-방송사업자라는 기존의 정형화된 철의 연대가 방송통신의 융합이라는 매체 환경 하에서 다소 느슨해지고 있음을 보여주는 현상이다. 물론 이것을 철의 연대가 붕괴되고 있는 현상으로 볼 수 없다는 주장<sup>5)</sup>도 있지만 IPTV 도입 이전에는 불

---

5) 본 논문의 심사위원 중 한 분이 지적해주신 내용을 참고하면, “철의 연대가 붕

<표 1> IPTV의 법적 지위에 대한 갈등 구조

서비스 성격	주장하는 정책주체	법적 명칭	주장의 근거
방 송	방송위원회 케이블TV협회	별정방송→ 종합유선방송 <sup>6)</sup>	- IPTV는 현행 헌법상 “통신”이 될 수 없다. 헌법 제18조는 “모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다.”고 규정하고 있다. 따라서 비밀성이 전제되지 않는(즉 公衆을 대상으로 公然性을 갖는) IPTV는 현행 헌법상 통신 개념에 포섭될 수 없다. 따라서 IPTV를 통신으로 규제하는 것은 헌법 제18조 위반이다(방송위원회). - IPTV 서비스가 ‘방송’(종합유선방송) 역무에 해당하는 이상 이에 전기통신 내지 무가통신서비스가 내포되어 있다 하더라도 전기통신사업법의 규제 대상이 아닌 방송법의 규제 대상에 속한다(케이블TV협회).
통 신	정보통신부 통신사업자	부가서비스	- 방송법과 통신법 중에서 산업발전예 통신법이 훨씬 유리하다. 만약 케이블과 동일한 규제를 IPTV에 적용한다면 도입 자체가 어려워 질 것이다(정통부).

수 없었던 새로운 갈등구조로 이해할 수 있을 듯하다.

한편 정책/규제기관들은 IPTV에 대해서 기존 법에 근거하여 관할권을 주장하는 매체속성론적 규제모델을 제시하고 있다(방송위원회, 2005a; 정보통신부, 2005; 오용수, 2005; KT, 2005, 한운영, 2005). 매체속성론적 시각은

과되고 있다는 점은 하나로텔레콤만의 현상이다. 그렇지만 중요한 것은 외형적으로 그러한 표현을 할 수 없다는 점이다. 그것은 마치 방송사 중에서도 지상파, 케이블, 위성, PP, SO간에 또는 경영자와 노조간에 심각한 입장차이가 있지만, 실질적으로는 철의 연대를 파괴할 수 없다는 점이 중요하다. 지상파방송 3사 사장과 노조위원장들이 위성DMB 지상파방송동시재전송 반대 합의 및 기자회견이 생각이 같아서는 아니라는 점이 중요하다. 철의 연대는 기능적인 연합이 아니라 구조적인 결합 형태이다.”

- 6) 초기에는 별정방송을 주장하다가 2005년 7월부터의 공식의견에는 디지털 종합유선방송으로 규정하고 있다.

기술중심적 관점에서 매체의 전달방식에 따라 방송, 통신, 융합서비스로 구분하여 규제의 틀을 제시하고 있다. 기본적으로 현행 방송법과 통신법은 이와 같은 매체속성론적 규제의 시각을 견지하고 있다. 따라서 방송위원회(2005a)는 헌법과 방송법에 근거하여 IPTV는 방송임을 주장하고 있는 반면, 정보통신부(2005)는 전기통신사업법이 통신사업종류를 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 주장하고 있는 것이다.

그런데 기본적으로 정책/규제기구들이 새로운 융합서비스로 인식하고 있는 IPTV를 기존 법에 근거하여 법적 지위를 주장하는 것은 <복합적 갈등>의 중요한 특징 중 하나인 <중층적 갈등>의 단면을 보여주고 있다. 즉 양 기관들이 서로의 관할 영역권의 상징인 기존 법에 근거하여 IPTV에 대한 법적 지위를 논의하면서 갈등을 빚게 되고, 이것이 사업자들 간의 갈등과 중층되는 현상을 가져온다는 점에서다.

## (2) 도입 시기에 대한 갈등: 조기도입론 대 도입 유보론

IPTV의 도입 시기에 대해서는 중층적 갈등과 함께 철의 연대가 보다 확실하게 드러나고 있었다. 정통부와 통신사업자가 조기도입론을 주장하는 반면, 방송위원회와 케이블TV사업자, 지상파방송사업자들은 도입 반대 또는 유보를 주장하는데 있어서 전혀 이견이 없었다.

IPTV의 도입이 기존의 방송산업 및 통신산업 구도에 큰 영향을 미치게 되므로, 방송사업자와 통신사업자의 관계, 방송매체로서 미치는 사회적 영향 등을 검토하여 진입, 경영정책, 채널정책, 광고정책 등 제반 정책적 논의를 거쳐 그 도입 방안을 제도화해야 한다(방송위원회).

IPTV 도입은 이미 늦었다. ... IPTV에 대한 규제 논의로 시간을 늦추는 것은 국가 이익, 국민 편익의 측면에서 모두에게 손해를 발생시키고 있다(정보통신부, 통신사업자).

조기도입론의 근거는 국가경제산업론적 관점에 입각하고 있다. 정통부는



IPTV를 산업적 차원에서 접근하면서, IPTV가 장기적으로 전화·인터넷·방송이 하나로 묶이는 TPS(Triple Play Service)로 갈 것이기 때문에 IT기반이 세계 최고라는 우리나라에서 이런 서비스를 먼저 시작한다면 국내에서 새로운 먹을거리를 마련할 수 있을 뿐만 아니라 세계 시장에서도 유리한 위치를 확보할 수 있을 것이라고 강조하였다. 특히 정부정책은 국가 부강 차원에 초점이 맞춰져야 하는데 아직도 ‘방송이냐 통신이냐’라는 논란에 매달려 있는 것은 소모적일 뿐이라는 주장이다.

반면 도입 유보론자들은 주로 사회문화적 차원과 공정경쟁의 차원에서 도입의 속도를 조절해야 한다고 주장한다. 케이블TV사업자는 “케이블이 어느 정도 성장한 후 IPTV 허가여부(규제 및 허가 방법 등)에 대해 논의해야 한다. 케이블 TV와의 공정경쟁 구도가 확립될 때 까지 유보해야 한다”는 입장이었으며, 지상파방송사업자 역시 “IPTV를 도입하기 전에 수용자들의 생활형태 변화나 의식의 변화, 실질적인 편익, 수용자들의 비용부담 등을 종합적으로 고려해야 할 필요가 있다”고 주장하였다.

한편 IPTV 도입 시기에 대해 방송과 통신의 규제기관과 피규제자 간의 철의 연대적 현상이 분명하게 나타나는 것은 통신사업자의 IPTV 사업 진입으로 예상되는 시장경쟁 상황에 대한 인식의 차이에서 비롯되고 있다는 점이 특징적이다. 즉 통신사업자들은 케이블 사업자가 이미 초고속 인터넷 사업에 진출해 있는 만큼 IPTV를 이용해 콘텐츠 사업을 하는 것은 당연한 것으로 인식하고 있는 반면에, 케이블 사업자들은 IPTV가 통신으로 규정된다면 케이블TV에 대한 기존 규제의 측면에서 불공정한 경쟁이 유발될 수 있을 것으로 생각하고 있었다.

### (3) 시장 경쟁상황에 대한 인식의 갈등: 시장확대론과 시장침입론

통신사업자가 IPTV 사업을 시도하는 것에 대해서 방송위원회-방송사업자는 <시장침범론>적 관점을 가지고 있었으며, 정보통신부-통신사업자는 <시장확대론>적 관점에서 중층적 갈등과 철의 연대를 형성하고 있었다.

방송위원회(2005b)는 KT를 비롯한 통신사업자들의 방송시장 진입은 통

신시장의 포화 및 매출 적체를 타결하기 위한 생존의 문제로 파악하고 있었다. 방송사업자들 역시 KT에서 IPTV 서비스를 시도하는 이유에 대해 내부 조직 및 운영에 있어서 활로를 찾기 위한 것이라는 점에 대해 같은 입장을 나타냈다.

그리고 사실상 정통부 역시 통신사업자의 IPTV 사업 진입을 관할 시장에 대한 패권다툼으로 인식하고 있었으며, 특히 초고속 인터넷사업자 중에서 통신사업자를 보호하려는 입장을 가지고 있었던 것으로 드러났다.

IPTV의 도입문제는 초고속 인터넷 시장에서의 경쟁문제이다. 즉 KT와 SO간의 경쟁문제이다. 케이블 SO는 통신시장의 가입자들을 많이 끌어갔다. IPTV는 이를 다시 방송과 초고속 인터넷을 결합한 새로운 서비스로 가입자를 되찾아 오기 위한 것이다(정통부).

정통부와 통신사업자의 이같은 시각은 공식적으로 국가경제발전을 위한 <시장확대론>적 관점으로 표명되었다. 통신사업자들 역시 IPTV가 상대시장의 잠식보다는 새로운 서비스 창출 기회를 제공한다는 의미가 크다고 주장한다. 따라서 통신사업자와 방송사업자가 공정하게 경쟁할 수 있도록 방송시장의 적극적인 개방이 필요하다는 주장이다. 이를 위해 양방향 방송 등 융합서비스에 근거(부가방송역무 신설)하여 방송프로그램 전송 등 주목적 이외에 여유채널을 이용한 양방향 서비스를 제공하도록 해야 한다고 제안하고 있다(하나로텔레콤, 2004).

시장확대론적 시각을 갖는 입장에서 제시하는 논리는 시장확대의 결과에 따른 경제산업적 가치를 제시하는 접근하는 방법이 일반적이다. 주로 생산유발효과, 국민경제에 미치는 부가가치유발효과, 수입유발효과, 고용유발효과, 취업유발효과 등을 긍정적 수치로 제시하면서 IPTV의 조속한 도입과 규제 완화를 제시하고 있는 것이 특징이라고 하겠다.

#### (4) 규제 내용에 대한 갈등: 규제완화론 대 규제강화론

IPTV의 규제 문제와 관련해서는 특히 사업자와 정책/규제기관의 철의 연

대가 다소 느슨해지는 경향을 보이고 있는 것으로 나타났다. 예를 들면 네트워크와 콘텐츠의 분리라는 측면에 대해 총론적으로는 동의하지만 각론에서

<표 2> IPTV 규제 내용에 대한 시각의 차이

정책 주체	주장의 근거
방송위원회	- 부처 통합을 전제로 한 규제 분리가 이루어져야 한다.
정보통신부	- 네트워크 규제와 콘텐츠 규제의 분리 규제는 산업발전, 콘텐츠 발전, 기술 혁신에 도움이 된다. - 진입규제와 관련하여 케이블과의 차별성(권역, 지분)을 어떻게 해소할 것인지 논의를 하고, 궁극적으로 법개정을 통해 해결해야 한다. - 내용규제가 있어서 IPTV는 지상파보다 영향력이 작으므로 최소한의 규제만 가야 한다. 뉴 미디어의 출현으로 채널이 많아짐에 따라 굳이 네트워크를 규제하지 않더라도 콘텐츠를 효율적으로 규제할 수 있다.
통신사업자	- 네트워크 규제와 콘텐츠 규제를 분리해야 한다. 네트워크는 무엇을 싣고 들어가는지 기본 설비와 품질만 규제하면 된다. 이를 통해 사업자들이 쉽게 서비스를 하도록 해야 한다. 반면에 콘텐츠의 내용과 질에 대한 규제는 강화해야 한다.
지상파방송사업자	- IPTV 역시 방송이므로 방송에 따른 엄격한 소유규제가 필요하다. 소유규제가 완화되면 될수록 거대 자본의 논리가 모든 것을 결정하게 되며 이는 문화의 획일화, 상업화가 가속될 것이다. 이미 KT는 스카이 라이프에 지분을 갖고 있다. 따라서 KT의 IPTV에 대한 소유지분을 엄격하게 제한해야 한다. - 통신사업자는 기본적인 망만 제공하고 기본사업자나 새로운 사업자가 방송사업 규제의 틀 내에서 방송사업을 할 수 있도록 제도나 규제가 그런 방향으로 가야 한다(윤성환, 2005) <sup>7)</sup> .
종합유선방송사업자	- IPTV가 전국적 네트워크를 갖는 것은 엄청난 권력이기 때문에 망과 콘텐츠 공급을 분리해야 하며 통신사업자가 PP의 역할을 하도록 하면 안 된다. - IPTV를 방송서비스로 간주하고 SO에게 적용되는 규제를 동일하게 받도록 해야 한다. 원칙적으로 현행 방송법상 종합유선방송의 법적 지위를 독해야 한다. - 동일 서비스를 제공하는 사업자에 대해 SO는 지역단위의 허가 및 방송권역의 제한(전국 방송권역의 20% 이내)이 있는 반면, 통신사업자는 전국을 권역으로 서비스를 제공하는 결과가 발생한다. 이에 따라 케이블 TV(SO)에도 전국을 방송권역으로 하는 허가의 필요성이 대두(역차별 문제)된다. - 방송심의 규정에 의한 심의규제가 필요하다. IPTV가 실현되면, 성인채널이 각 가정으로 전송될 수 있다. 따라서 IPTV는 방송심의에 의한 심의규제를 받도록 해야 한다.
위성방송사업자	- 동일한 서비스는 동일한 규제를 받게 하는 것이 시장에서 공정한 것이고, 수용자에게 더 좋은 서비스를 제공할 수 있다.

7) 2005. 6. 17 한국방송학회 주최 쟁점과 토론 세미나(IPTV 이슈와 전망)에서 언

는 <표 2>에서 보는 것과 같이 개별 사업자와 규제기관의 이익 여하에 따라 상이한 의견이 나타나고 있었다.

특히 내용규제에 대해 정통부가 내용규제의 최소화원칙을 주장하고 있는데 비해, 통신사업자 측에서는 IPTV의 문화적 영향력을 고려할 때 내용에 대한 규제를 철저하게 해야 한다는 상이한 주장이 제기되고 있다는 점이 복합적 갈등의 또 다른 예를 보여주고 있다고 할 수 있다.

## 2) 정책/규제기구의 회피형 갈등관리

그렇다면 IPTV 도입을 둘러싸고 사업자간, 규제기구 간 갈등이 중층적으로 형성되고 있는 상황 하에서, 스스로 갈등구조에 놓인 규제기구들이 과연 이러한 갈등들을 어떤 형태로 관리하였는가?

앞서 통신사업자들은 그들의 관할기관인 정보통신부와의 철의 연대를 의식하면서도 IPTV의 법적 지위에 대해 유연한 입장을 취하며 사업의 가능성을 모색하였지만, 정보통신부는 이를 방관한 채 자신들의 권한을 유지·강화할 수 있는 입장만을 고수하였다. 통신사업자들이 방송사업자의 지위를 득해서라도 IPTV 사업을 빨리 시작했으면 한다는 의견에 대해 어떻게 생각하느냐는 질문에 대해 정보통신부에서는 아무런 의견을 제시하지 않았다.

이는 앞서 살펴보았듯이 매체속성론적 관점에서 볼 때 IPTV의 법적 지위에 대한 문제가 정통부 자신의 법적 권한과 연결되어 있기 때문에 통신사업자가 자신들과 지속적으로 철의 연대를 형성하기를 희망하는 데서 나온 정책대응으로서, 전형적인 회피형 갈등관리의 단면이라고 볼 수 있다.

회피형 갈등관리의 단면을 보여주는 또 한 가지 현상은 중층적 갈등의 핵심 주체인 정책/규제기구 간의 갈등이 너무 커서 제3자의 조정으로도 해결이 쉽지 않다는 점이다. 갈등관리는 초기의 정책/규제기관의 행동이 매우 중요한데, 실질적으로 이 기간 동안 이들 정책/규제기구의 갈등을 조정하기

위한 제3자의 조정이 있었음에도 불구하고 해결의 가능성이 열리지 않았다.

IPTV 도입 논의가 나오기 시작할 무렵의 정책 흐름을 시계열적으로 추적해보면, IPTV와 관련하여 정부 차원에서 본격적으로 논의가 시작된 것은 2004년 11월 29일, 국무총리 산하 국무조정실 주제로 ‘멀티미디어정책협의회(1회)’를 개최하면서부터이다<sup>8)</sup>. 그러나 2005년 2월에 개최된 3회 멀티미디어정책협의회에서도 각 정책/규제기구들은 서로의 입장만 개진하였을 뿐 입장과 견해가 조절되지 못했다<sup>9)</sup>.

이때부터 양 정책/규제기구는 노골적인 대립각을 보이게 된다. 즉 갈등사자 간에 문제해결의 가능성이 보이지 않을 때 나타나는 갈등관리 유형이 나타나기 시작한 것이다. 2005년 2월 15일, 정통부장관은 IPTV를 ‘실시간 방송이 아닌’ 사용자 주문에 따라 콘텐츠를 제공하는 이른바 ‘iCOD(주문형 인터넷 콘텐츠, Internet Contents on Demand)’로 수정해야 한다는 입장 표명(『연합뉴스』, 2005. 2. 15.)을 하게 된다. 이에 대해 2005년 3월 11일 방송위원회 위원장은 “개구리를 두꺼비라고 부른다고 해서 개구리가 두꺼비가 될 수 없듯이 iCOD로 부른다고 통신이 될 수는 없다”(『전자신문』, 2005. 3. 11.)는 날카로운 대립각을 세우게 된다.

그 후 2005년 3월 10일 방송위원회가 인터넷 프로토콜 TV(IPTV, 약칭 인터넷 TV)를 종합유선방송사업과 동일한 부문으로 분류, 곧 ‘별정방송’으로 규정하는 방송법 개정을 추진할 방침임을 밝혀 정보통신부와 또 다시

8) 멀티미디어정책협의회에서는 정통부를 비롯해 연구기관인 KISDI, 통신사업자인 KT와 하나로텔레콤, 방송업계에서는 방송위원회와 디지털추진위원회, 국무조정실에서는 규제기획관, 산업심의관, 전문위원이 참석하여 논의를 하였지만 대체로 각 규제기구의 입장을 확인하는 선에서 논의가 그치고 있었다.

9) 방송위원회에서는 IPTV가 방송이라는데 공감대가 형성되었다며 빠른 도입을 위해 정보통신부와 새로운 개념의 방송사업으로 도입을 논의할 방침이라고 밝히고, 다만 도입 활성화를 위해 대기업의 참여와 외국인 지분 제한 완화 등의 규제완화를 도입할 수 있다고 설명하였다. 정통부는 IPTV가 방송과 통신의 성격을 모두 포괄하고 있어 한 부문으로 일방적으로 규제할 수 없어 논의를 더 해야 한다는 입장이지만, 기존 방송의 재송신과 별개로 주문형 비디오(VOD)는 우선 실시할 수 있어야 한다고 강조하였다(『전자신문』, 2005. 2. 3.).

충돌(『연합뉴스』, 2005. 3. 10.)하였으며, 2005년 3월 30일 방송위원회는 IPTV 시범사업을 자체 추진하는 등 IPTV를 방송서비스로서 직접 규제·진흥하겠다는 방침을 밝혀, 정보통신부와의 통신·방송 융합주도권 전쟁에 선전포고를 하였다. 이에 대해 정통부는 국무조정실의 정책조정이 끝나지 않은 상태에서 행정기구가 아닌 방송위가 일방적으로 산업진흥을 추진할 수 없다는 반대의사를 표명함으로써 정면충돌이 불가피해지는 상황이 되었다(『전자신문』, 2005. 3. 31.).

급기야 2005년 4월 6일 정통부는 IPTV 시범사업을 독자 추진하겠다는 방송위원회의 방침에 맞서 국무조정실 멀티미디어정책협의회에 조정을 신청하였으며 국무조정실 측은 4월 말에 정통부의 제안 안건을 포함, 멀티미디어 정책협의회를 개최할 계획이라고 밝혔다. 정통부는 여기에 한 걸음 더 나아가 2005년 4월 11일 IPTV 등 융합서비스 활성화를 위해 ‘융합서비스에 관한 특별법’ 초안을 마련하고 국회와 사전 협의에 나서는 등 ‘방송시장 선(先) 규제 완화’ 카드를 내세워 공세적인 자세로 입장을 선회하였다(『전자신문』, 2005. 4. 11.).

한편 2005년 4월 15일에는 정통부의 BcN 시범사업에 주요 프로그램을 제공기로 했던 지상파 4사가 참여 유보를 선언하였으며(『전자신문』, 4. 15), 4월 20일에는 케이블방송사업자들이 방송위원회가 추진 중인 IPTV 시범사업에 대해 ‘조건부 반대’ 입장을 밝히는 등 사업자와 규제기구 간의 갈등 상황이 더욱 복잡하게 얽히게 되었다(『전자신문』, 2005. 4. 20.). 이에 따라 국무총리 산하 국무조정실 주재로 ‘멀티미디어정책협의회’를 열어 두 규제기구의 갈등과 입장 차이를 조정하려고 했으나, 이 역시 조정에 실패로 끝난 채 2005년 8월 현재까지 논의가 교착상태에 빠져 있는 것이다.

2004년 12월부터 2005년 8월까지 전개된 정책/규제기관의 정책과정에서 정책/규제기구가 주축이 되어 갈등관리를 시도한 측면은 찾아보기 힘들다. 사실상 정책/규제기구가 사업자간의 갈등을 관리했다기보다는 갈등을 증폭시킨 측면이 강하다. IPTV를 둘러싸고 방송위원회와 정통부는 규제기구로서 사업자의 이해관계를 조율하고 미래지향적인 정책방향을 제시하는 대신

서로의 책임을 외면한 채 각자의 주장만을 되풀이하면서 IPTV와 관련된 정책 진행 자체를 어렵게 하고 있는 상황이다. ‘회피형’ 갈등관리의 전형을 보여주고 있다고 할 수 있다. 예를 들면 인터뷰 대상자 중 한 사업자는 “정책/규제기구의 갈등관리에 대해 사실상 아무런 기대도 갖고 있지 않았으며, IPTV 문제로 인해 한국사회에서 잠재되어 있던 정책기관간의 갈등이 모두 표출될 것”이라고 우려하고 있었다. 또 다른 사업자들은 “규제기관들이 손을 놓고 있다. 실질적으로 사업을 할 수 있는 아무런 근거도 마련해주지 않은 채 말로만 사업을 하라고 한다. 그리고 결론적으로는 각자 자신들의 규제를 하에서 사업을 하라는 식이다”라고 양 규제기관들의 행태에 대해 강한 불만을 표시하기도 하였다.

회피형 갈등관리의 문제점은 정책의 대상자인 사업자와 수용자에 대한 실질적 대안이 없이 정책/규제기구가 갈등을 지속시키고 있다는 점이다. 그것은 새로운 서비스나 시장이 형성되었거나 형성될 만큼 성숙되었음에도 불구하고 규제체계가 이에 따라가지 못할 경우, 규제자는 서비스와 시장의 진화를 억제하려는 수구적인 성향(홍기선·황근, 2004, 17쪽)<sup>10)</sup>에서 기인하는 부정적인 정책과정이라고 평가할 수 있다.

10) 새롭게 등장하는 시장이나 서비스를 기존 법규에 근거해 재단하거나 서비스 실용화 자체를 지연하는 현상이 발생하는 경우를 자주 볼 수 있다. 2003년에 발표한 방송위원회의 통신·방송 융합형서비스 계획안이나 방송법 개정안, 2004년의 정보통신부와 방송위원회 간에 합의된 방송법안 등은 이러한 ‘정책적 혹은 법규제적 지체현상’을 극명하게 보여주고 있다. 실제로 데이터 방송, DMC, DMB 등에 대해 새로운 개념을 도입하기보다 현행법 체계 내에서 잠정적으로 운영하고자 하는 성향을 보여주고 있는 것이 사실이다. 이러한 방송·통신융합 서비스들을 기존 법률 내에서 허용하거나 제한하게 되면, 현재의 방송구도를 그대로 유지하는 ‘현상유지 정책(status quo policy)’이 지배하게 된다(홍기선·황근, 2004, 17쪽).

### 3) 협동형 갈등관리의 가능성에 대한 모색

그렇다면 이와 같은 회피형 갈등관리의 국면을 전환시킬 수 있는 해결책은 무엇인가? 복잡적 갈등상황에서는 정책/규제기구가 갈등의 주체가 되고 이에 따라 회피형 갈등관리의 양상이 나타나기 때문에 갈등관리가 쉽지 않다. 갈등관리전략의 이상형으로 알려진 <협동형 갈등관리>는 일종의 윈-윈(win-win) 전략이지만, 현실적으로 방송사업자, 통신사업자, 방송정책/규제기구, 통신정책/규제기구를 모두 만족시킬 수 있는 전략은 존재하기 어렵다.

다만 갈등관리의 목적이 갈등의 제거, 방지, 통제에 있다기보다는 오히려 갈등으로부터 나타나는 가치와 이득을 증대시키고 비용과 불만족을 감소시키는 데 있다(이창원·전주상, 2003)는 점을 고려하면 몇 가지의 현실적 대안을 모색해볼 수 있다.

첫째, 선진국의 사례를 참고하여 차제에 갈등을 수렴 관리할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 일이다. 예를 들면 영국식의 '제도적 수렴과정'이 한 예가 될 수 있다. 영국에는 정책협의과정에 참여하는 주체들의 수가 매우 많고, 이들의 의견을 제도적으로 수렴한다는 점이 특징적이다. 제도적으로 수렴한다는 의미는 법상으로 정책과정에 관여시켜야 하는 주체들과 정책과정을 어떻게 밟아야 하는가를 명문화시켜놓는다는 의미이다. 2003년 커뮤니케이션법상에는 Ofcom이 지켜야 하는 관련 주체들과의 협의와 관련된 규정이 70여가지가 넘으며, Ofcom은 이에 대한 더 자세한 원칙과 가이드라인을 만들어 관련 주체들과 공유하고 있다.<sup>11)</sup> 이와 같이 정책 협의과정을 제도화해놓으면 규제기관들간의 갈등이나 부처이기주의에 의해 정책이 지연되고 그로 인해 엄청난 사회적 비용을 부담해야 하는 폐단을 일정 부분 예방할 수 있는 것으로 본다.

둘째, 갈등구조를 단순화시키는 것이다. 즉 중층적 갈등구조에서 우선적으로 어느 한 주체의 갈등을 제거하는 일이다. 정책/규제기구의 갈등을 없애

11) 영국의 방송정책결정과정과정에 관여하는 주체들과 그들 간의 상호협력적 과정에 대해서는 정준희(2004)의 글에 잘 나타나 있다.



거나, 사업자간 갈등을 없애거나 어느 한 가지를 일단 먼저 제거하는 일이다. 이 경우 정책/규제기구가 스스로 먼저 갈등을 유발하는 일을 자제해야 하며, 이미 유발된 갈등 부분에 대해서는 최대한 신속하게 조정이 이루어져야 할 필요가 있다. 회피형 관리가 나타나고 있는 원인을 분석해보면, 앞서 IPTV의 법적 지위에 대한 갈등에서 보았듯이 융합서비스를 기존 법적 체계 하에서 해석함으로써 부처간 권한다툼을 유발하고, 이어서 피규제자를 볼모로 한 철의 연대 현상을 가져오고 있다는 점이 가장 문제라고 할 수 있다. 따라서 정책/규제기구가 정책대상, 정책목표, 정책방향에 대해 원점에서 생각해보자는 그라운드 제로모델에 대한 주장(정인숙, 2005a)을 참고해봄으로써 서로의 갈등을 해소할 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 물론 규제기구들이 기존에 가졌던 권한이나 위상을 벗어나서 원점에서 정책방향을 논의하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일일 수 있다. 그것은 부처의 위상이나 심지어 존폐와 관련된 문제일 수 있기 때문이다. 그렇다고 제3의 기관에 의한 조정도 쉽지 않다는 것을 경험한 상황이므로 방법은 규제 기관들이 당사자간 갈등 해결 노력을 배가시키는 것 밖에 없다. 예를 들면 어떠한 전제나 조건 없이 IPTV에 대한 시범서비스라도 공동으로 실시하면서 대안을 모색하는 것도 한 방법이다. 최근 방송시장의 지배력 문제가 공정거래위원회의 관심의 대상이 되면서 방송위원회와 정통부가 공조의 움직임을 보이고 있는 것에서도 작은 가능성을 찾을 수 있다.

셋째는 철의 연대에 유연성이 나타나고 있는 이슈들-IPTV의 법적 지위 문제, 규제내용 문제-을 중심으로 갈등 해소의 가능성을 모색하는 방법이다. 즉 사업자들의 상이한 주장에 대해 규제기관들이 타협의 가능성을 보다 심층적으로 모색해보는 것이다. 이는 IPTV 논의가 정책/규제기관 간의 권한다툼에 머물러 있는 논의의 편협함을 벗어나서 현실적인 이슈에 대해 사업자와 정책/규제기관의 중지를 모아야 함을 의미한다. IPTV 도입 초기에는 중층적 갈등에서 정책/규제기구의 갈등이 핵심 사안이지만 궁극적으로는 사업자별 업종별로 진입규제와 업무규제에 대한 자기이익이 가장 중요한 갈등의 쟁점으로 남게 되기 때문이다(사공영호, 2004). 이를 위해서는 무엇

보다도 정책/규제기구가 우월적 지위에 서서 갈등관리자 역할을 하기보다는 사업자나 수용자의 입장에서 이슈 해결의 방안을 모색해봐야 한다. 이런 측면에서 갈등관리가 될 수 있다면 복합적 갈등구조의 등장은 오히려 지금까지 방송과 통신으로 이분화 되어 있던 수직적 규제체계의 문제점을 해결할 수 있는 긍정적인 단초로 작용할 수 있을 것이다.

넷째는 협동형 갈등관리를 위한 방법 중의 하나로 자주 활용되는 제3자에 의한 관리이다. 동강댐건설을 둘러싼 건교부와 환경부의 갈등관리를 위해 제3자의 조정활동과 공동조사단의 역할이 있었던 것(주재복·홍성만, 2001)과 마찬가지로, IPTV와 관련해서도 제3자형 갈등관리를 시도하는 것이다. 이미 국무총리 산하 국무조정실 주제로 ‘멀티미디어정책협의회’가 구성된 것이 그러한 시도라고 할 수 있지만, 그것이 성공적인 결과를 낳지 못했기 때문에 다시 한번 새로운 시도를 해보는 것이다. 제3자에 의한 갈등관리가 실패하게 된 원인은 무엇보다도 부처권한다툼이 가장 큰 이유라고 본다. IPTV에 대한 입장을 그대로 규제통합의 문제로 연관시키고 있는 점(정인숙, 2005b)이 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 따라서 제3자에 의한 갈등관리는 방송통신융합이라는 이슈에 대한 갈등관리가 가장 먼저 선행되어야 할 것이다. 그런데 제3자에 의한 갈등관리로 가게 되면 사업자와 수용자에 대한 정책/규제기구의 위상이 다소 약화될 우려가 있다. 권위를 바탕으로 한 통제형 갈등관리나 타협형 갈등관리에 어려움이 생길 수 있는 것이다. 그러므로 첫 번째 대안에서 제시한대로 최선의 선택은 역시 결자해지적 차원에서 규제기관들이 타협을 하거나 교착상황을 해소할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

## 5. 결론 및 연구의 제한점

IPTV의 도입을 둘러싸고 관련 정책 주체들 간에는 사업자간 갈등과 규제기구 간 갈등이 중첩되어 나타나고 있었으며, 방송사업자-방송위원회, 통신

사업자-정보통신부로 이분화된 ‘철의 연대’적 상황이 그대로 재연되고 있음을 확인할 수 있었다. IPTV의 도입시기 문제나 시장경쟁에 대한 갈등 부분에서 특히 그러한 현상이 나타났다. 그러나 한편으로는 과거와는 달리 사업자가 정책/규제기구의 입장과는 다른 의견을 적어도 비공식적으로 표출하고 있다는 점에서 ‘철의 연대’가 어느 정도의 유연성을 가져오고 있다는 측면에서 <복합적 갈등> 구조를 보이고 있다고 평가할 수 있다. IPTV의 법적 지위에 대한 문제나 규제내용에 대한 시각의 차이에서 이를 확인할 수 있었다.

그리고 복합적 갈등 구조 상황에서는 정책/규제기구가 갈등의 주체가 되면서 오히려 제3자의 갈등관리의 대상이 되는 양상이 나타났다. 즉 정책/규제기구 간의 갈등에 대해 제3자의 개입을 통한 조정 노력이 있었지만 성공적이지 못했으며, 정책/규제기관이 오히려 갈등을 증폭시키는 결과를 가져왔다. 이를 <회피형 갈등관리> 유형으로 규정하는 것은 사업자들이 철의 연대에 유연성을 제공할 수 있는 입장을 표명하면서까지 사업의 가능성을 모색하였지만 이를 무시하였다는 점이며, 또한 정책/규제기구 간의 갈등이 제3자의 조정으로도 해결되지 않을 만큼 문제해결의 가능성이 없다는 점에서도다.

결국 복합적 갈등상황에서는 정책/규제기구가 갈등의 주체가 되고 이에 따라 회피형 갈등관리의 양상이 나타나기 때문에 갈등관리가 쉽지 않다는 결론을 얻을 수 있었다. 그러나 다른 한편으로는 정책/규제 기구가 자신들의 갈등요인을 제거하고 갈등관리자로서의 위상을 확보할 수 있다면 오히려 복합적 갈등구조는 과거의 이분화된 수직적 규제체계의 한계를 극복하고 협동형 갈등관리로 나아갈 수 있는 단초로 작용할 수도 있음을 파악할 수 있었다.

본 연구의 제한점은 첫째, IPTV를 대상으로 한 사례연구라는 점에서 연구결과의 일반화가 쉽지 않다는 점이다. 향후 새로운 융합서비스의 등장에 대한 후속연구를 통해 보완이 가능할 것으로 본다. 둘째, 심층면접의 인터뷰 대상을 방송섹터 위주로 구성함으로써 연구 결과의 타당성에 영향을 미쳤을 수 있다는 점이다. 갈등관리의 초기적 상황을 파악하기 위해 IPTV에 대한

공식적 의견을 표명한 집단을 주 인터뷰 대상으로 하다보니 표본의 치우침이 생겼다. 다만 IPTV에 대한 관련 정책주체의 입장이 조금씩 바뀌어가고 있는 추세로 볼 때 인터뷰 내용은 비교적 IPTV 도입에 대한 초기의 논의에 속하므로 향후 갈등관리의 방향성을 평가할 수 있는 자료적 가치를 가질 수 있을 것으로 본다.

#### ◆ 참고문헌

- 김대호 (2003). 산업정책적관점에서 본 디지털지상파방송 추진동인연구-미국, 유럽, 한국에서 전자산업의 역할에 대한 비교를 중심으로. 『한국방송학보』, 제17-1호, 7~38.
- 김서용·김선희 (2004). 정보기술혁신을 둘러싼 갈등의 문화론적 분석. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 김영래·정영국 (1996). 이익갈등조정제도와 정책방향. 김영래(편). 『이익집단정치와 이익갈등』(451~453쪽), 서울: 한울.
- 김정해 (2003). 갈등론적 관점에서 본 산업안전분야 중복규제의 해소방안. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.
- 노기영·이호범 (2003). 종합유선방송과 중계유선방송간의 정책갈등에 대한 이차원 게임에 관한 연구. 『한국방송학보』, 제17권 제3호, 304~348.
- 문태훈 (1996). 정책유형과 이익갈등의 양태. 김영래(편). 앞의 책, 333~344.
- 미국: FCC의 당면과제-디지털전환 및 소유권 규제완화 (2003). 『KBS해외방송정보』, 2003. 10.
- 미 의회와 FCC, 방송정책마찰 (2002). 『KBS해외방송정보』, 2002. 3.
- 박재희 (2000). 부처간 갈등과 정책조정력 강화방안. 『한국행정연구』, 제9권 제4호, 5~28.
- 박천오·서우선 (2004). 한국 지방의회와 집행기관간 갈등요인과 개선방안에 관한 실증연구. 한국행정학보』, 제38권 제4호, 107~124.

- 박호숙 (1996). 『지방자치단체의 갈등관리』. 서울: 다산출판사.
- 방송위원회 (2005a). IPTV관련 쟁점. 국무조정실 멀티미디어협의회 제출 문건. 2005. 1.
- 방송위원회 (2005b). 통합망하에서의 인터넷방송규제.
- 사공영호 (2004). 이익집단의 형성 및 분열요인과 정책과정. 『한국정책학회 보』, 13권 3호, 1~28.
- FCC에 방송·통신에 관한 역할과 책임 집중 (2003). 『KBS해외방송정보』, 2003. 2.
- FCC위원들 간의 불협화음으로 미디어 현안 표류 (2003). 『KBS해외방송정보』, 2003. 4.
- 오용수 (2005.7.7). IPTV사업과 정책방향-Blue Ocean인가, Red Ocean인가. 방송위원회.
- 윤상길·홍종윤 (2004). 지상파 위성 동시재송신 정책의 논쟁과정과 그 평가. 『방송연구』, 2004년 겨울호, 251~282.
- 윤성한 (2005). 방송학회 주최 쟁점과 토론 세미나(IPTV 이슈와 전망 I)(2005. 6. 17)에서 나온 토론내용.
- 이선우 (2001). 『정책갈등관리행태의 문화적 분석』. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 이준웅 (2005). 갈등적 사안에 대한 여론변화를 설명하기 위한 프레임모형검증연구. 『한국언론학보』, 49권 1호, 133~162.
- 이창원·전주상 (2003). 갈등당사자의 상대적 지위와 개인간 갈등의 관리방식. 『한국행정학보』, 제37권 제2호(2003년 여름호), 1~19.
- 정보통신부 (2005.4). 『통신·방송 융합에 따른 향후 대응방향』.
- 정상윤 (2004). 지역방송과 재송신정책. 제5회 방송통신포럼 “방송재전송의 정책과제” 발표논문, 한국뉴미디어방송협회.
- 정인숙 (1996). 『방송정책결정과정에 관한 연구-케이블TV 사례를 중심으로』. 한국외국어대학교 대학원 신문방송학과 박사학위논문.
- 정인숙 (2002). 1990년 이후 방송사업자 인허가정책에 대한 평가. 『한국언론정보학보』, 통권18호, 199~229.
- 정인숙 (2004). 『위성DMB 도입을 위한 정책쟁점과 기본방향』. 한국미디어경영학회 학술세미나 발표논문.
- 정인숙 (2005a). 『방송통신위원회의 구성에 대한 정책과정론적 평가와 대안』.

여의도클럽 주최 세미나 발표논문.

정인숙 (2005b). 『방송통신융합형 서비스의 도입에 따른 규제모델 연구: Ground Zero 모델』. 한국언론학회 커뮤니케이션정책연구회 발표 논문.

정인숙·정상윤 (2005.1). 『IPTV 도입에 따른 방송통신 원원전략연구』. 서울 대법학연구소.

정준희 (2004). 방송관련단체들의 현황과 전망: 영국, 제도적 수렴 통해 경쟁과 협력. 『해외방송정보』, 2004년 10월호.

주재복·홍성만 (2001). 『중앙부처간 정책갈등과 조정기제: 동강댐건설을 둘러싼 건교부와 환경부의 대응행동을 중심으로』. 한국행정학회 하계 학술대회 발표논문.

주정민 (2001). 위성방송사업자 선정의 딜레마와 정책대응에 관한 연구. 『한국방송학보』, 제15권 제2호, 381~423.

하나로텔레콤 (2004. 11. 19). 『통신·방송 융합제도개선방향』.

한국언론재단 (2004). 『미디어정책과 미디어위원회』.

한운영 (2005. 7. 7). 『IP-TV 사업의 바람직한 정책방향은 무엇인가?-방송 시장 공정경쟁방안에 관한 연구』.

홍기선·황근 (2004). 『방송·통신 융합에 대응한 정부정책 평가-규제기구 간 정책 갈등을 중심으로』. 제9회 방송통신포럼 “방송·통신 융합의 정책이념과 실제” 발표논문, 뉴미디어방송협회.

황근 (2000). 『새 방송위원회의 정책과제와 방향』. 종합유선방송위원회 제8차 정책세미나 발표논문.

Available:[http://www.adic.co.kr/data/sem/broad\\_000127/broad\\_000127\\_3.htm](http://www.adic.co.kr/data/sem/broad_000127/broad_000127_3.htm)

황수연 (1997). 『지방자치하에서의 지대 추구』.

Available: <http://ks.ac.kr/ssri/doc/12-3.html>

Gerston, Larry N. (1983). *Making public policy: From conflict to resolution.* Scott, Foresman.

Krasnow, E. G, L. D. Longley, H. A. Terry (1982). *The Politics of Broadcast Regulation.* 3rd Ed. St. Martin's Press.

Lindblom, C. E. (1980). *The Policy-making Process.* Englewood Cliff., N.J.: Prentice-Hall Inc.

- Mills, Miriam K. (1990). *Conflict Resolution and Public Policy*. Greenwood Press.
- Pops, G. M. (1987). *Conflict resolution in the policy process*: West Virginia University.
- Phillips, E., & Cheston, R. (1979). Conflict Resolution: What Works? *California Management Review*. 21(4), 76~83.
- Pruitt, Dean G. & Jeffrey Z. Rubin (1986). *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*. New York: McGraw-Hill. ; <http://spot.colorado.edu/~wehr/40RD5.HTM>
- Pruitt, Dean G. (1993). *Negotiation in Social Conflict*. Brooks/Cole Pub. Co.
- Tannen, D. (1986). *That's Not What I Meant!*. The Ballentine Publishing Group.
- Thompson, L. (2000). *The Mind and Heart of the Negotiator(2nd)*. Prentice-Hall.
- Tullock, Gordon (1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly, and Theft. *Western Economic Journal*, vol. 5, 224~232.

(최초 투고 2005.5.30, 최종원고 제출일 2005.10.21)

## Conflict Structure and Conflict Resolution in IPTV Policy, Korea

Sang-Yune Jung

Full Professor

(Division of Political Science & Journalism, Kyungnam University)

In-Sook Jung

Assistant Professor

(Dept. of Broadcasting and Telecommunications, Kyungwon University)

This study explored the conflict structure and resolution about IPTV, the typical convergence services. Which kinds of conflicts is taking place in IPTV? How has it been managing by regulators? Researchers argues that IPTV dispute shows some different policy process comparing the past. It has double sided conflict structure- one is done by broadcasters and the others by regulators. When it was one sided conflict structure, it was easy to control the conflict issues. But now regulators become the subject to the conflict ground, it is not easy to control the conflict between business part. Rather the regulators show the strategy of avoiding conflict resolution - they do not really effort to resolve the conflict problems. but deepening and widening the conflict. In IPTV case, researchers found the avoiding conflict resolution strategy. And so-called 'iron coalition' between regulaors and businesss part to preserve their areas and rights is likely to be loosen in IPTV policy environment..

Key words : policy conflict, conflict resolution, IPTV, regualtion convergence