

방송과 통신정책, IPTV 융합정책의 지대추구론적 분석 : 지대추구의 효율성 분석을 중심으로

이상호* · 김재범**

A Study on the Convergence Policy of Broadcasting and Telecommunication in IPTV Convergence Service with Reference to Rent Seeking Theory

Sang-Ho Lee* · Jai-Beom Kim**

Abstract

This study deals with the regulatory policy of government on the convergence of broadcasting and telecommunication by applying rent seeking theory to Internet Protocol TV (IPTV). Existing literature has mainly focused on the negative implications of rent seeking since Tullock [1967], Krueger [1974] and Buchanan [1980]. We have investigated the regulatory policy along with the progress of the convergence of broadcasting and telecommunication. Regulatory policy on broadcasting, despite its impartial intent, has created the entry barrier in the industry, resulting in high rents. Meanwhile, regulatory policy in telecommunication is more geared by the encouragement of more competitive environments, resulting in reasonably low rents in the market. Regulatory policy in the age of convergence needs to improve the efficacy of the industry and welfare, while maintaining the rent at a reasonably low level. This research has contributed to emphasizing the positive aspect of rent seeking in policy concerned with the convergence of broadcasting and telecommunication, notably IPTV.

Keywords : Convergence, Regulation policy, Rent Seeking, PAR, IPTV

논문접수일 : 2007년 03월 30일 논문제출일 : 2007년 07월 25일

* 주저자, 서울과학종합대학원 경영학박사과정, KT

** 교신저자, 성균관대학교 부교수, (110-745) 서울시 종로구 명륜동 성균관대학교 경영학부 (경영관 420호), Tel : 02-760-0628,
e-mail : dreamie1@paran.com

1. 서 론

통신 기술의 급격한 발전과 방송의 디지털화로 인하여 국내 미디어 산업은 방송과 통신의 융합(Convergence)이 급속하게 실현되는 과정에 있다[이상우 외, 2005]. 방송 통신의 융합이라는 화두가 이제는 일상적으로 접하는 용어가 되었다. 산업계뿐만 아니라 학계에서도 정보통신공학과 방송학, 나아가서 경영학, 경제학 등 제 학문 영역들이 융합된 학제적 연구가 진행되고 있다. 상기한 변화로 인하여 기존 방송사업자의 지위도 변화하게 되었다. 방송사업자는 전통적으로 유한한 자원인 주파수를 효율적으로 사용하기 위하여 허가받은 독과점 사업자로서 보호 받는 입장에 있었다. 그러나, 디지털 환경 하에서 통신과의 융합 및 경쟁 요소의 도입으로 인하여 방송사업자의 위치는 시장에서 과거에는 생각하지 못했던 다양한 도전에 직면하는 상황으로 변화하게 되었다. 최초의 1세대 IPTV¹⁾가 등장한 2000년 이후 융합에 대한 논의가 최근처럼 활발했던 적은 없었는데, 이는 세계적인 융합의 진전이라는 변화에 비추어 보면 만시지탄의 감이 없지 않다[김도연, 2005; 김석준 외, 2004; 윤석년, 2005; 이상호, 김재범, 2006].

1837년 미국의 모스가 발명한 전신부호에 의해 방송과 통신이 시작되었다. 애초부터 양방향(Two way communication)의 특성을 가지고 있는 전기통신은 1876년 벨이 발명한 전화기로 진화했다. 단방향(One way communication)의 특성을 가지고 있는 방송은 모스의 전신부호, 헤르츠와 마르코니의 무선신호에 의한 라디오 전파로 탄생하였다. 당시에는 방송(Broadcast-

ting)과 통신(Telecommunication)의 개념 구분이 지금처럼 중요하지 않았지만, 단방향 및 양방향의 특성으로 인해, 양자는 각각 상이한 발전경로를 통해 진화하였다. 방송의 사회문화적 파급력이 최초로 널리 인식된 것은 1936년 영국 BBC의 정규 TV방송이 시작되면서부터였다. 이후 TV의 확산은 간선 역할을 하는 통신과의 간격을 더욱 크게 하였다. 상기한 바와 같은 양방향성 외에도 방송과 통신을 구분하는 차이는 내용물인 콘텐츠(contents)의 힘과 전달하는 네트워크(network)의 힘으로 구분할 수도 있다.

국내 방송법상 방송은 단방향의 송신이라는 개념으로 정의되어 아직 아날로그적 사고에 머물러 있다. 디지털 IT기술 진화로 인해 방송사업자는 통신서비스를 융합시키고, 통신사업자는 방송서비스를 융합하여, 개별 요금체계로 구분하기 힘든 융합 서비스를 내놓게 되었다. 융합의 진전으로 경계영역의 융합서비스를 규제하기 위한 논의가 수년간 진행되어 왔다. 케이블 TV SO 및 통신사업자의 디지털 융합미디어 서비스가 이미 기술적으로 진보한 실질적인 융합서비스임에도 불구하고 국내에는 이에 대한 규제의 틀이 아직 마련되지 않았다.

국내의 경우 방송 규제기관인 방송위원회와 통신 규제기관인 정보통신부의 갈등으로 말미암아 최근 ‘방송통신 융합추진위원회’라는 체계를 갖추기까지 장시간이 소요되었다. 이러한 방송과 통신의 갈등의 원인을 지대추구(Rent Seeking) 현상으로부터 찾는 견해도 있다[홍기선, 황근, 2005]. 그러나, 방송통신 융합규제와 관련해서 지대추구 이론을 본격적으로 분석한 선행 연구가 부재한 원인은 우선 지대의 개념에 대한 상이한 해석정도, 그리고, 지대추구(Rent Seeking) 이론이 내포하는 비효율성(Inefficiency) 측면만을 지나치게 강조할 때 발생할 수 있는 부정적 영향을 회피하기 위한 것으로 볼 수 있

1) IPTV(Internet Protocol Television)를 1세대인 인터넷TV와 2세대인 현재의 융합형 IPTV로 단계를 나눈 것은 플랫폼과 네트워크, 단말 기술의 진화를 바탕으로 정의하였다[이상호, 김재범, 2006].

다.

상기한 갈등은 한편으로는 방송 통신융합이라고 하는 새로운 현상에 대한 제 국가들의 공통적인 현상이며, 다른 한편으로는 우리나라가 가진 고유한 행정문화의 특성을 반영한 것이기도 하다. 특히 우리나라의 경우에는 규제기구의 존립근거가 규제대상의 존재에 의존한다는 전통적인 지대추구현상²⁾이 이러한 갈등을 증폭시키고 있다고 할 수 있다.

실제로 방송과 통신의 경계영역에 위치하는 서비스들이 증가함에 따라 규제기구간 업무영역의 분쟁이 심화되고 있는데, 규제기구들은 신규서비스에 자신의 영향력을 확대 발전시키기 위해 많은 노력을 경주하고 있다. 의견상으로는 방송이 강조하는 공익논리(Public Interest Theory)와 통신이 강조하는 시장경쟁논리(Market Competition Theory)가 충돌하는 것으로 보인다. 그러나, 영역분쟁의 근본 원인에 대하여, 그 원인이 기본 시각의 차이라고 해석하기보다는, 그동안의 규제로 인하여 향유하던 지대의 추구를 통해 조직을 유지·활성화하기 위한 갈등이라고 보는 견해도 있다 [홍기선, 황근, 2005]. 본고의 논점은 지대추구가 국내 방송 통신정책을 실행하는 데 있어, 의도적으로 준비된 것이라기보다는 규제 과정에서 불가피하게 발생한 부분이 있다고 보는 것이다.

본 논문에서는 정보통신부 혹은 산하 정보통신 규제기관과 통신사업자간, 방송위원회와 방송사업자간에 불가피하게 발생하게 된 지대추구 사례를 살펴보고, 기존 문헌에서 지적한 지

2) 홍기선, 황근[2005]은 방송과 통신서비스 규제를 놓고 (옛) 공보처와 정보통신부의 갈등, 현재 방송위원회, 정보통신부, 그리고 문화관광부 간에 치열한 신경전이 벌어지는 이유도 바로 규제기구 혹은 정부기구가 자신이 인허가하거나 규제하는 사업자 및 서비스를 추구하는 현상, 즉, '규제대상이 곧 규제기구의 존재이유'라고 설명하고 있다.

대추구의 비효율성과 연구자가 분석한 효율성에 대한 논의를 정리하였다. 또한 양 규제기관, 혹은 양 산업 진영간의 지대추구 모델에 있어서 대변혁이라 할 수 있는 규제기관의 일대일 통합의 추진³⁾으로 인해 IPTV와 방송통신융합시장을 들러싼 새로운 지대추구의 형성을 예측하고자 하였다. 본고에서는 기존 방송과 통신에 있어서 지대추구의 양면분석을 바탕으로 하여 산업과 복지의 효율성이 극대화 되는 정책이 제시되어야 한다고 보고 바람직한 규제방향을 제시하고자 한다. 기존 문헌들을 고찰하여 보면, 그 주류는 정부의 규제정책을 지대추구 이론으로 설명하면서 비효율적인 부분을 위주로 논의를 전개하였음을 알 수 있다. 이에 비하여, 본 연구는 해당 산업에서 정부 규제정책의 실행에서 지대추구의 발생이 상당부분 불가피한 측면이 있으며, 지대추구의 효율성과 비효율성을 동시에 다루었다는 점에서 기존 문헌들과 차별화 될 수 있다. 즉, 지대추구가 정부의 규제정책과 관련된 상당 부분의 경제활동에서 존재하는 것이므로 지대추구의 긍정적인 면을 부각시켜 효율적인 정책실현에 가까이 도달할 수 있도록 방안을 제시한다는 점에서 본 논고의 공헌점을 찾고자 한다. 이를 위해 본 논문에서는 다음과 같은 두 가지의 주제를 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

[주제 1] 기존 방송산업 및 통신산업의 정부정책 사례를 지대추구론적 시각으로 분석하여, 지대추구 결과의 효율성과 비효율성에 대해 논의한다.

[주제 2] 개별적인 방송과 통신정책이, 최근 IPTV 등의 신규미디어 규제를 위해

3) 방송통신융합추진위는 방송위원회와 정보통신부를 일대일 통합하기로 합의하였다[디지털타임즈 및 천자신문, 2006. 10. 27].

방송통신융합 정책으로 발전하여 활발하게 논의되고 있다. 기존 논의를 정리하고, 향후 IPTV를 중심으로 한 융합정책에 있어서 지대추구론적 시각에서 정책의 효율성을 추구할 수 있는 방안에 대해 논의한다.

2. 지대추구의 개념 및 이론에 대한 문현고찰

2.1 지대의 개념과 특성

지대(Rent)의 개념은 경제학에서 고전경제학적 지대 개념과 근대경제학적 지대 개념의 두 유형으로 분류를 하고 있다[Tullock, Seldon and Brady, 2000]. 전통적인 고전경제학적 지대 개념은 리카르도(Ricardo)의 지대개념에서 유래한다. 즉, 지대란 토지 생산물 중 ‘토양의 본원적이며 파괴할 수 없는 힘의 사용’에 대해서 지주에게 지급되는 부분이고, 당해 토지 생산물의 일부라는 것이다[Ricardo, 1965]. 리카르도는 지대가 지불되었기 때문에 생산물의 가격이 높은 것이 아니라 가격이 높기 때문에 지대가 지불되었다고 분석하여 지대를 원인이 아닌 결과로 보았다. 즉, 리카르도는 지대란 피동적으로 생산물의 가격에 의해 결정되는 것으로 보고, 지대를 일종의 불로소득으로 간주했다.

상기한 고전 경제학적 지대 개념은 지대에 대한 과세가 사회적 공평성을 증대시킬 수 있다는 점에서 장기간 긍정적인 것으로 받아들여졌으나, 이는 생산요소의 한계생산성 내지 기회비용(Opportunity cost)의 개념을 이해하지 못한 결함을 가지고 있다[Nitzan, 1994].

근대경제학에서의 지대 개념은 ‘지대란 토지(지대), 노동(임금), 장비(임대료), 아이디어(로열티), 자본(이익), 기업가정신(이윤) 등 자원의

이용에 대한 대가’라고 보고 있다[Alchian, 1988]. 근대 경제학에서의 경제적 지대(Economic Rent)는 ‘기회비용을 초과하는 수령액’ 즉, ‘자원의 대안적 용도에 사용될 수 있는 지급액을 초과하는 자원 소유자에 대한 지급부분’을 의미한다[Tollison, 1982]. 일반적인 경제학적 의미의 지대는 그 생산요소가 얻고 있는 수입과 전용수입과의 차액을 의미하는데, 오늘날의 지대는 토지의 사용료에 대한 전용수입 이상의 초과지급뿐만 아니라 토지 이외의 모든 생산요소의 사용에 대해서도 전용수입을 초과하는 지급분에 대해서 쓰이는 표현으로 되었다 [Khan and Jomo, 2000]. 기업의 이윤에서 ‘회계상의 이윤’은 정상경제이윤으로 특정활동을 유인하는 최저수익이며, 다른 한편 ‘경제적 지대’는 최저수익을 초과하는 수익률을 의미한다[Lado, Boyd and Hanlon, 1997; Tollison, 1982; Tullock, Seldon and Brady, 2000]

톨리슨(Tollison)은 경제적 지대를 자연적(Natural) 발생과 인위적(Artificial) 발생으로 구분하고 있다[Tollison, 1982]. 자연적으로 발생한 지대란 시장 정보의 불완전성(Incompleteness), 예측 못한 수급변동에 의해 자연적으로 발생하는 것으로서 이를 이윤추구(Profit Seeking)로 보았다. 따라서 자연적 지대란 이 역할을 담당하는 기업가의 순수한 사회적 잉여(Social Surplus)로 볼 수 있다. 반면, 인위적 지대는 정부의 시장 간섭(Market Intervention)과 담합(Collusion)에 의해 인위적으로 발생한 것으로서 지대추구(Rent Seeking) 활동을 활발하게 한다고 보았다[Jadlow and Jadlow, 1988; Lado, Boyd and Hanlon, 1997; Tollison, 1982].

2.2 지대추구의 개념과 연구 고찰

지대추구(Rent Seeking)란 용어는 투록(Tullock)의 지대추구에 대한 개념제시로 비롯되어

[Tullock, 1967], 크루거(Krueger)가 지대추구를 실증하면서 본격적으로 이론화되었다[Krueger, 1974]. 툴록[1967]에 의하면, 자기의 생산성을 실제로 개선하지 않거나 다른 대상에 투자하기보다는 생산성이 적은 것에 투자함으로써 어떤 특수한 우위 또는 독점력을 발생시켜 자신의 소득을 상승시키려는 개인은 지대추구를 행하고 있는 것이며, 이때 얻어지는 소득을 지대라고 하였다. 또한 툴록[1967]은 지대추구란 지대획득을 목적으로 사람들에게 자원을 사용하는 것으로 정의하였고, 지대 그 자체는 사회에 부정적인 영향을 가진 활동으로부터 나온다고 하였다. 그는 지대란 지대추구 행동의 결과인 독점적 지위, 특별 권역의 설정, 수입량 제한, 보호관세 등을 추구하는 것으로서, 사업권을 보호받기 위한 합법적 또는 비합법적인 활동들을 의미한다[Mitchell and Munger, 1991; Nitzan, 1994].

지대추구의 개념은 학자에 따라 다양하게 정의되는데, 뷰캐넌[1980], 칸과 조모[2000], 바그와티[1983]등의 정의가 대표적이다. 뷰캐넌[Buchanan]은 지대란 ‘국가의 후원아래 부의 이전을 추구하는 개인들의 자원낭비활동’이며 사회적 낭비를 유발하는 제도적 배경(institutional background)을 갖고 있다고 보았다[Buchanan, 1980]. 한편 칸과 조모[Khan and Jomo, 2000]에 의하면 지대추구활동이란 ‘개인이나 기업이 주어진 대안적 혹은 차선의(Alternative 혹은 Next-best) 기회에서 얻을 수 있는 최소량보다 더 높은 수입을 얻기 위한 합법 또는 불법적인 활동’이며, 혁신자(Innovator)를 위한 지대와 유아산업(Infant industry)에 대한 이전 혹은 희소한 자연자원의 소유자에 의해 획득된 지대 등과 같이 성장기회의 성공적 이용(Exploitation) 등을 포함하는 광범위한 개념으로 정의되었다. 바그와티(Bhagwati)는 지대추구활동이란 자원낭비적인 측면이 있으나, 간접적으로 또는 궁극적으로

이득을 초래할 수 있다는 점에서 직접적으로 비생산적인 이윤추구(Directly Unproductive Profit-seeking : DUP)의 개념을 사용할 것을 주장하였다[Bhagwati, 1983].

상기한 다양한 정의를 바탕으로, 지대추구의 특징은 다음의 세 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 지대추구란 정부개입(government intervention)을 전제로 하여 각종 인허가, 수량 및 지역 제한 등의 개입으로 인위적 희소성(Artificial scarcity)을 창출하면서 지대의 잠재적 등장을 초래한다는 특징을 갖는다[Gradstein and Konrad, 1999; Konrad and Schlesinger, 1997]. 지대추구의 두 번째 특징은 지대추구로 인해 실질자원을 비생산적인 부문에 투입하게 되므로, 지대추구는 사회적 관점에서 자원낭비를 초래하는 활동이라는 점이다[Appelbaum and Katz, 1987; Hillman and Katz, 1984]. 마지막 세 번째 특징으로는 초기의 시장 상황이 왜곡되어 있거나, 선도사업자를 위한 경제발전 측면의 개입이 필요할 경우 지대추구가 간접적 혹은 결론적으로 효율성을 가질 수 있다는 것이다[Khan and Jomo, 2000].

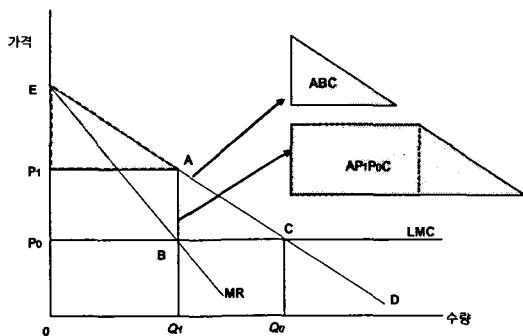
2.3 지대추구 이론의 고찰

(1) 지대추구의 부분균형론적 시각 고찰

초기의 지대추구 이론은 정부의 개입에 의해 인위적으로 창출된 지대에 따른 비용을 제시하고 있으며, 부분적인 균형만을 다룬다는 의미에서 부분균형론적 시각을 취하고 있다. 초기의 연구들은 주로 신고전파 경제학자 혹은 버지니아 학파에 의해 지대추구의 부정적인 측면을 강조하였다[Tullock, 1967].

툴록[1967]의 분석을 토대로 구성한 <그림 2-1>에서 수요곡선(D)과 장기한계비용곡선(LMC)이 만나는 C점이 경쟁시장균형점이며, 이때, 가격과 수량은 P_0 와 Q_0 이다. 만약 독점이 조직화되면,

한계수입곡선(MR)과 장기한계비용곡선(LMC)이 만나는 점에서 독점이윤이 극대화되는 수량(Q_1)과 가격(P_1)이 결정된다.



〈그림 1〉 독점에 따른 사회적 손실

하버거(Harberger)는 독점에 의한 사회적 손실을 <그림 1>의 삼각형 ABC라고 보았다 [Harberger, 1954]. 삼각형 ABC는 자유경쟁하에서는 존재하지 않을 손실로서, 이때 소비자의 잉여(Consumer surplus)는 EP_0C 에서 EP_1A 로 줄어들면서, 사각형 AP_1P_0B 부분이 소비자의 잉여에서 독점 생산자의 이익으로 이전되는 것으로 본 것이다. 이때 소비자의 잉여에서 독점 생산자로 이전되지 않으면서 사라지는 사중적 손실(Deadweight Loss)이 삼각형 ABC인 것이다. 당시 하버거(Harberger)는 미국 제조업 부문의 후생 손실의 크기를 계량적으로 측정하였으나, 손실의 크기가 미미하여 독점의 사회적 비용(Social cost)이 문제시 되지 않는 것으로 분석하였다.

그러나, 툴록(Tullock)은 상기한 하버거의 주장에 대하여 삼각형 ABC뿐만 아니라 사각형 AP_1P_0B 까지 독점 생산자가 투자할 용의가 있으므로 사중적 손실은 사다리 AP_1P_0C 로 봐야 한다는 반론을 제기하였다[Tullock, 1967]. 이러한 반론을 포스너(Posner)⁴⁾와 톨리슨(Tollison) 등이 수용하였고[Posner, 1975; Tollison, 1982], 크

루거(Krueger)⁵⁾는 이를 실증하여, 독점의 폐단을 강조하였다[Krueger, 1974].

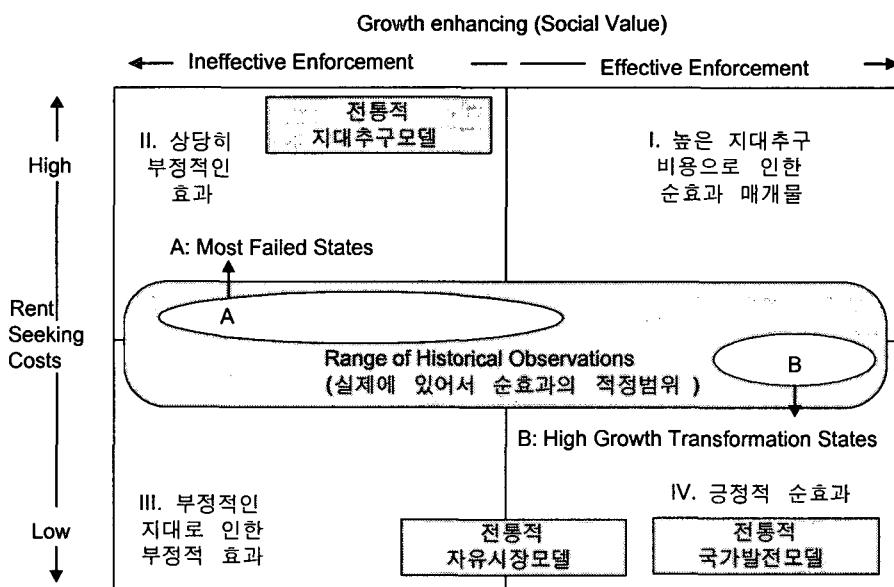
(2) 지대추구에 대한 일반 균형론적 시각 고찰

지대추구에 대한 효율성과 긍정적 측면의 연구도 지속적으로 수행되었는데, 이를 일명 후기 지대추구론이라고도 한다[Bhagwati, 1983; Khan and Jomo, 2000].

바그와티(Bhagwati)는 ‘지대추구활동이 기본적으로 자원의 낭비’를 초래한다고 보고 있으나, 지대활동이 간접적 혹은 궁극적으로는 이익을 가져 올 수 있다는 점 등 때문에 지대추구개념보다는 전술한 비생산적인 이윤추구(DUP)의 개념을 사용함으로서 효율적인 측면이 있음을 암시하고 있다[Bhagwati, 1983; Bhagwati and Srinivasan, 1980]. 지대가 발생하는 것은 현실 경제가 왜곡되었기 때문이며, 더 많은 소득을 얻기 위해 경쟁하는 과정이 비생산적이 될 수 있다는 점을 강조한 것이다. 물론 DUP도 독점의 비효율은 유사하게 지적하고 있다.

칸과 조모(Khan and Jomo)는 지대추구활동이 어느 나라에서든 공통적으로 나타날 수 있는 현상이라고 주장하며, 특히 개발도상국에서 경제발전에 기여한 측면을 강조한다[Khan and Jomo, 2000]. 또한, 칸과 조모에 의하면 지대추구의 산출은 제도적 정치적 변수에 의존하며, 정치·문화·제도적 환경에 따라 효과가 달리 창출된다고 한다. 이들은 지대추구 과정에서 나타나는 순 효과가 다양하게 발생할 수 있으며,

- 4) 포스너(Posner)는 하버거(Harberger)의 손실추정이 과소평가 되었다고 추정하면서, 미국경제에서 지대추구가 차지하는 비중이 미국GNP의 3.3%라고 주장하였다. 이때 독점 생산자는 지대를 얻기 위한 추가적인 비용 뿐 아니라 지대를 보호하기 위해 다양한 지대추구 행위에서 소모되는 비용까지 포함하였다
- 5) 크루거(Krueger)는 인도의 경우 GNP의 약 7%, 터키의 경우 GNP의 15%를 지대추구 비용으로 소모하였다는 실증연구 결과를 발표하였다.



〈그림 2〉 투입비용, 지대결과 및 지대추구의 순효과⁶⁾

그 이유를 지대추구의 가치와 지대추구의 비용의 차이 때문으로 보고 있다.

<그림 2>의 영역 IV의 경우, 사회적 가치가 궁정적이면서 지대추구 비용이 적으므로, 궁정적인 순효과가 크다. 예컨대, 산업화의 초기 또는 선도적인 특정 산업의 선구자를 위해 정책의 수단이 지원되었을 경우 이 산업을 둘러싼 관련 업계의 과감한 투자 등의 동기부여로 작용할 수 있으며, 이는 국가나 산업 단위에서도 마찬가지여서, 개발도상국이나 유치산업기에 효율적인 영향을 준 것으로 보는 시각이 있다. 초기에 과감한 투자가 필요한 기반 산업, 통신 인프라 구축, 신규 시장을 창출하는 기술 산업이 여기에 해당한다고 볼 수 있다.

한편, 영역 I의 경우, 지대추구 비용이 높으면

서도 순효과가 궁정적인데, 이는 사회적 가치 창출로 인해 지대추구가 궁정적으로 작용하는 것이라 할 수 있다. 영역 III은 지대추구의 비용이 낮아 상대적으로 부정적이지 않은 수준이다. 다만, 영역 II의 경우 부분균형론적 시각에서 문제가 되는 극단적 경우라고 볼 수 있다.

그러나, 현실적으로는 상기한 가치와 비용이 극단적으로 나타나는 경우는 매우 드물고, I에서 IV까지의 영역이 고르게 나타난다고 볼 수 있다. <그림 2>에서 가운데 A, B의 등근 영역을 포함한 부분이 실제 지대추구의 관찰 범위였다. 칸과 조모(2000)는 A영역은 대부분의 정책 실패 사례, B영역은 대부분의 성장전환국가의 사례가 해당 영역에서 관찰된 것으로 보았다. IV영역의 경우에는 경제발전을 위한 의도적인 지대 형성으로 산업발전의 동기부여 요인으로 작용하는 것으로서, 국가가 사회발전을 선도하는 역할을 한다고 볼 수 있다.

전술한 바와 같이 상황이나 여건에 따라 지대추구가 직접적이지는 않더라도, 간접적으로 경

6) 칸(Khan, 2002)은 지대추구비용의 고저와 성장에 미치는 사회적 가치를 도식화하고, 실제에 있어서 관찰되는 순효과의 적정범위내에 A와 B영역의 관찰 결과를 보고하였다. 그림은 "State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform"을 참조하여 연구자들이 재구성하였다.

제 혹은 사회에 효율적으로 작용할 수 있다는 사실을 인식하는 것이 필요하다. 즉, 지대추구는 선진국이든 개발도상국이든 간에 기술개발 및 이를 통한 경제발전에 대한 유인 및 동기부여 효과를 가지며, 지대추구행위가 상당 부분 긍정적으로 작용했다고 볼 수 있다[Khan and Jomo, 2000; Khan, 2002].

3. 방송산업과 통신산업의 지대추구론적 사례 분석

방송산업과 통신산업에서의 지대추구론적 사례를 분석해보려 한다. 우선 방송산업에서의 지대추구사례는 공중파 혹은 지상파 방송의 독점적 우위 사례, PP 사업자 허가제의 등록제 전환을 통한 사례를 분석한다. 이어 통신시장에서의 지대추구 사례로서는 보편적 서비스의 규제를 통한 지대추구의 사례, 신규 통신서비스 기술개발 측면의 지대추구의 사례, 그리고 후발주자를 위한 지배적 사업자 규제의 사례를 살펴보려 한다.

3.1 방송산업에서 지대추구의 사례⁷⁾

(1) 공익의 추구를 통한 지상파(Terrestrial TV)의 독점적 지위 유지 사례

방송산업에서 가장 중요한 가치는 공익(Public Interest)의 추구이다. 특히, 공익의 개념은 그 정치적인 성격으로 인하여 상대적 가변적인 측면이 있으므로, 방송을 타 영역과 구분 하는 매우 중요한 특성이 된다.

공익은 사회 전체 이익을 대변하는 것을 의미하기도 하지만, 정치적 힘으로 작용하는 경우도

7) 본고는 방송시장의 특성을 감안하여 지대추구의 개념을 순수한 의도의 불가피한 규제로부터 시작한 것으로 보는 견해이다.

많다. 따라서, 방송의 공익성은 방송을 둘러싼 이해집단들의 전략적 자원이 될 수도 있고, 갈등의 장이 될 수도 있다[황근, 2005]. 그럼에도 불구하고, 방송은 사회문화적 특성으로 인해 공익적이어야 한다는 데 대해 이견은 없었다. 즉, 초기 시장에서 공영방송이 추구하는 공익적 가치는 충분히 순수한 의도에서 긍정적인 준거가치(Reference value)를 내걸었던 것이다. 그러나, 시간이 경과하여 다양한 신규 매체가 등장하면서 기존 방송의 ‘독점적 지위’가 위협받게 된다. 상기한 변화는 방송의 플랫폼(Platform)과 내용적 측면의 공익성이 상이할 수 있다는 것을 보여준다.

방송이 가지는 사회적 파급력 때문에, 먼저 허가를 받은 선발 방송사업자는 후발사업자보다 우월한 위치에서 후발업자의 진입을 봉쇄하는 논리로서 ‘공익성 개념’을 활용하여 왔다. 위성방송과 DMB⁸⁾, 그리고 최근 부상되고 있는 IPTV (Internet Protocol Television)에 이르기 까지 ‘공익성’을 추구하기 위해 방법을 찾기보다는 당시 지상파의 ‘공익적 수준’을 지키기 위해 신규 매체가 시험대에 오르는 사례가 발생해 왔다. 그 결과, 공익은 방송사업자의 이해를 우회적으로 정당화하기 위해서 개념적으로 모호한 것이 훨씬 유용하다는 분석이나 공익을 특정 집단의 이익을 포장하는 도구로써 명분상의 요구사항에 반드시 포함하는 개념으로 보는 견해도 있다[조은기, 2005; 황근, 2005]. 실제로 공경쟁 경쟁의 목표가 강하게 요구될 때조차도 공익성은 명분상의 목표로서 수사학적 역할을 하기도

8) 지상파 사업자는 위성방송에 재송신을 하는 조건으로 지역방송의 권역별 전송을 내걸었고, 이러한 시스템 구축을 위해 모든 지상파의 송신은 늦어 질 수 밖에 있었다. 위성 DMB의 경우는 지상파 DMB의 우선 확산을 위해 지상파를 재송신 하지 않기로 하고, IPTV는 지상파의 영향력 축소와 케이블SO의 독점적 지위 위협의 이유로 지상파의 재송신이 가능할지에 대해 계속 논란이 되고 있다.

한다[임정수, 2004; Napoli, 2001].

방송에 있어서 지대추구의 목적은 시장의 진입봉쇄를 통해 한정된 아날로그 주파수 자원을 적절하게 분배하는 것이다. 플랫폼(Platform)과 콘텐츠(Contents)를 모두 소유한 지상파 방송사만 존재하던 시절에는 ‘공익적 가치’를 전적으로 인정 할 수 있었다. 그렇지만, 플랫폼(Platform)의 독점적 지위가 사라지고 있는 디지털 시대에 지상파 콘텐츠를 신규 미디어 사업자에게 공급하지 않겠다고 발표⁹⁾하는 것은 ‘공익적 가치의 실천’이라는 명제에 대한 설명력이 부족한 것으로 판단된다. 물론, 정부 규제기관이 이를 적극적으로 시정하지 않고, 방송사에게 독점적 지위를 인정한 것만으로 방송사가 지대추구 활동을 했다고 할 수는 없다. 그러나, 민영지상파 사업자 선정 등과 관련되어 사업자가 지상파 방송사업에 진입하기 위해 정치권에 지대추구를 한 비리 사례는 오래전부터 지적되었다. 규제기관인 방송위원회가 재허가 추천을 심사하는 동안 민영 지상파 사업자들이 극도로 몸을 낮추는 것이나, 재허가 추천을 거부당해 기존 사업자가 퇴출하고, 신규 사업자를 선정하는 과정에서 돌출되는 문제들은 지대추구 활동의 정도를 간접적으로 보여준다. 물론 지대추구를 모두 진입을 위한 비리로만 볼 수 없으며, 사업자의 공익성 추구와 윤리성 요구를 위해 인위적으

9) 방송법의 개정을 통해 지상파의 재송신이 가능한 이후에도 위성방송은 지역민방의 재송신문제를 기술적, 금전적으로 해결하는 등 수업료를 치르고야 재송신을 할 수 있었고, 위성DMB는 지역민방의 재송신이 기술적으로 해결이 어려운 데다 지상파DMB의 경쟁매체라는 점 때문에, 상당기간 불가능 할 것으로 전망을 하고 있다. 지상파 4사의 사장들이 회동하여 위성DMB에 재송신을 하지 않겠다고 발표한 사실(2005. 5)은 공정거래법에 저촉되는 담합행위이나 방송위원회는 이를 문제시 하지 않았다. 최근에 등장한 IPTV의 경우는 지역민방의 재송신에 아무런 문제가 없음에도, 규제기관인 방송위원회의 무인하에 지상파는 의무재송신을 회피한다는 의혹을 받고 있다[아이뉴스24, 2006. 10. 31].

로 그 환경이 조성되기도 한다고 볼 수 있다. 최근 경인지역 지상파방송 신규사업자의 공모에 수많은 기업들이 컨소시엄(Consortium)을 구성하여 지원하고, 최근 동 방송 사주의 윤리성에 대해 폭로전¹⁰⁾이 벌어지는 것이나, 지상파 사업자의 이윤을 방송 및 콘텐츠 발전을 위해 환원하도록 강제하고, 기업의 윤리적 측면과 사회 기여 정도를 검토하여, 재허가 추천을 통해 방송사업을 영위할 수 없도록 할 수 있는 장치를 두는 등의 사례를 볼 때(공익을 추구하는 지상파의 독점사업권 유지정도를 측정하기 어렵지만), 일정부분의 인위적 지대(artificial rent)가 존재한다고 볼 수 있다.

결국, 주파수 한계에 의해 자연적으로 발전된 논리인 공익성 추구를 위해, 국내 방송광고 시장의 85% 이상을 차지하고 시청률 상위 프로그램 대부분을 점유하는 지상파 사업자의 독점적 지위는 유지되었다. 그러므로, 방송 산업에 진입을 시도하려는 사업자들은 누구나 지상파를 소유하려는 욕구를 가지게 되는 것이다. 따라서 규제기관인 방송위원회는 지상파 콘텐츠 내용에 대한 강한 규제와 민영 지상파 사업자의 사회적 기여와 윤리성을 요구하는 등, 고도의 공익성 추구를 통해 국민의 시청권리를 충족시키는 정책의 기능을 수행하고 있다. 지대를 추구하는 사업자는 국내 방송산업에서 보도와 종합편성이 가능한 유일한 방송플랫폼을 소유하고, 국내외 영상시장에서 절대적인 콘텐츠 영향력을 가진 소수의 독점 사업자로 장기간 독과점적 지위를 향유할 수 있는 것이다.

공익성의 추구는 방송이 가져야 할 책무로서

10) 연합뉴스, 디지털타임즈 기사 참조[2006. 10. 9], 결국 경인방송은 조건부 허가 추천이 의결되었다. [2007. 4. 5] 허가 조건에 대해 방송위원회는 경인 TV 최대주주에 대한 검찰 수사 결과 공익성과 공적 책무를 해치는 중대한 사유가 발생할 경우 최대주주 자격을 스스로 포기한다는 내용의 각서를 받는 조건이었다.

긍정적으로 평가할 수도 있다. 그러나, 지상파의 독점적 지위로 인한 방송산업 내에서의 편중 현상이나, 전술한 신규 미디어 시장의 발전 저해는 지상파 진입을 바라보는 잠재적인 사업자들 입장에선 비효율적이고, 부정적인 것이다.

(2) PP 사업자 허가제의 등록제 전환을 통한 사례 분석

지상파의 독과점적 영향력하에서도, 유료방송 시장의 성장으로 인하여 점진적으로 그 규모를 키워가고 있는 콘텐츠 사업자인 채널사용사업자(Program provider ; PP)는 특정 채널 영역을 제외하고는 진입규제가 사라지면서 그 산업의 규모가 괄목하게 성장하고 있다. 매출액이나 이익에 있어 아직 지상파의 규모에는 미치지 못하지만, 시청률 측면에서 대기업 계열인 복수채널 사용사업자(Multiple Program Provider ; MPP)들은 괄목할 성과를 내었다.

유료 방송의 콘텐츠 사업자인 PP는 보도, 종합편성, 홈쇼핑을 제외하고는 1993년 허가제에서 2001년 승인제로 전환되었고, 2002년에는 다시 등록제로 바뀌어 기본적인 법적 요건만 갖추면 어느 기업이나 제한 없이 사업을 시작할 수 있다. 허가제로 여전히 남아있는 보도 등의 채널은 전술한 공익성 차원에서 설명이 가능한데, 보도방송이 갖는 여론 형성의 기능과 상업적 채널이 그르칠 수 있는 공공의 이익을 보호하는 취지에서 지상파 못지않은 강한 수준의 규제를 하고 있다. 강한 규제가 있는 곳에 지대추구가 존재한다고 볼 수 있으며, 특히 상업적 채널인 홈쇼핑은 최초 신규 사업자의 선정시점에 규제기관의 상위 정치집단에 대한 집중적인 로비가 진행되었다. 이때 발생한 지대추구의 양상은 지상파의 사례와 유사한 것으로 진입사업자로부터 높은 지대추구 비용의 투입을 야기하였고, 사회적으로는 상업채널의 추가 진입억제를

통해 기존 사업자를 잠재적인 경쟁으로부터 보호하는 역할을 한 것으로 볼 수 있다. 2001년 3개 홈쇼핑 사업자가 추가 선정된 이후 최근에는 제 6사업자 선정과 관련하여, 기존 유선방송계에서 반대 의견¹¹⁾을 주장하고 있어, 새롭게 논의되는 신규 홈쇼핑사업자의 선정과 관련한 지대추구자의 비용 투입이 예상된다.

케이블 TV시작 초기에는, 국내의 유료 다채널 방송시장이 현재와 같은 규모로 활성화되지 않았기 때문에 장르별 수 개의 채널들로 구성된 28개에서 42개까지의 PP들로도 시청자의 최소한의 요구를 충족시킬 수 있다고 보았다. 그러던 중 위성방송이 도입되면서, 기존 PP 시장의 활성화와 장르다양화, 진입 완화가 집중적으로 논의되었다. 등록제 시행 전에 PP는 규제기관으로부터 최초 허가 받거나, 승인된 사업자를 인수하거나, 승인을 직접 받는 방법이 유일한 진입방안이었다.

따라서, PP의 등록제 전환은 이 시장에 진입을 원하는 대기 사업자들에게는 가뭄에 단비와 같은 것이었다. 물론, 전술한 보도, 홈쇼핑 등의 채널은 여전히 접근이 제한되어 있지만, 일반 PP 사업을 영위하면서도, 유사 보도, 프로그램 광고나 인포머셜 상품 판매를 통한 방송사업의 영역확대를 꾀할 수 있다고 판단했기에, 대기업 및 중소기업을 가리지 않고, 다수의 사업자들이 이 시장에 진입하였다. 또한, 규제기관 상위 정치집단에 지대추구를 하지 않고도, 규제가 강한 방송산업에 진입함으로서, 지대추구활동을 통해 지불해야 할 유무형의 자원을 회사의 경영, 콘텐츠 제작과 수급에 사용할 수 있게 되었다.

지대추구활동이 감소하면서, PP의 증가는 유료방송시장을 활성화시키고, 문화 콘텐츠 산업

11) [미디어오늘, 2007. 4. 20] 케이블TV 업계는 “홈쇼핑의 추가선정은 안된다”고 하며, 방송위원회의 ‘제6 홈쇼핑사업자’ 선정 추진 의혹에 반발하고 있다.

〈표 1〉 PP의 등록업체 수 및 매출액의 증가 추이¹³⁾
 (단위 : 개, 백만원)

년도	총 PP 수	PP 총 매출	PP 1사당 매출
1998	28	209,066	7,467
1999	28	201,350	7,191
2000	42	305,907	7,284
2001	114	503,132	4,413
2002	158(등록 201)	684,037	4,329
2003	116(등록 168)	917,250	7,907
2004	122(등록 204)	1,157,348	9,486
2005	164(등록 198)	1,418,606	9,650

과 관련한 투자의 선순환을 만들어 내며, 궁극적으로는 고객의 유료 다채널 방송 시청 욕구를 충족시켜주면서, 케이블 가입 가구수가 증가하여, 거시적인 후생을 증진시켰다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 유료 다채널 방송플랫폼인 케이블TV와 위성방송 사업자에 프로그램을 공급하는 PP의 등록규모, 1사당 평균 매출 규모를 비교해 봄으로서 공급의 증가가 후생삼각형의 손실을 줄이게 되었는지 분석해 볼 수 있다.¹²⁾

PP의 허가제에서 등록제로 진입장벽(Entry barrier)이 완화된 것은 기업 수 및 매출의 증가를 통해 앞서 언급한 바와 같이 국내 유료 방송 시장에서 전체적인 후생을 증진시킨 것으로 볼 수 있다. 후생의 증진은 몇 가지 측면에서 설명이 가능하다. 우선, PP의 직접 매출 증가이다. 진입장벽이 완화되면서, 지대추구활동이 감소하고, 규제기관이 정한 기준만 충족하면 PP를 등

12) 정책 및 사업면허의 완화를 통한 지대추구의 분석은 매출액 등의 외형적인 산업계 규모의 변화를 통해 지속적으로 연구되어 왔다. 정부의 관세, 의료정책의 변화, 사업면허의 완화 등의 연구가 그것이다.

13) 케이블협회 및 방송위원회 실태조사보고서를 참조, 홈쇼핑 사업자의 매출은 제외하였다. 또한 PP는 등록폐업이 빈번하여 그해의 정확한 수치를 구하기 어려워 업체당 매출을 구하기 위해 등록만 한 페이퍼회사가 아닌 매출실적이 있는 PP의 채널수를 합산하였다.

록할 수 있어, PP의 수는 급 증하였다. 이들의 매출증가는 유료방송시장의 신규 사업모델의 개발 등으로 이어져 시장의 파이를 키우고, 문화 콘텐츠 산업과 관련한 투자의 선순환을 만들어 내는 데 기여하였다. 둘째, 유료방송시장 가입자 수의 증가이다. PP의 증가는 천육백만의 지상파 시청가구의 유료 다채널 방송 가입에 대한 시청 욕구와 만족도를 충족시켜 주었다. 가입자 수가 1백만 이하로 정체되었던 케이블 가입가구 수는 2002년 이후 급증하여 2006년에는 천삼백만 가구에 도달하였다. 마지막으로, 진입과 퇴출이 원활하여 지면서 대기업이 진입하게 되고, PP 시장의 자본기반이 건설해지고 있다는 점이다. 대부분의 PP들이 아직 적자상태이지만, 유료 방송시장의 수익 배분 시스템이 전전해지면서 지속적으로 수익성이 향상될 것이다. 상기한 세 가지 설명이 외에도 산업적 측면에서 고용기회 확대 및 공정경쟁 환경의 필요성 증대 등의 사례를 들어 추가적인 반증이 가능하다. 결국, PP 시장의 규모 확대가 국가 전체적으로 후생을 증진시켰다고 볼 수 있다. 만약, 진입장벽의 완화가 업체의 증가와 PP의 매출 증대를 통해 후생에 미치는 긍정적 영향을 이끌어내지 못했다면, PP의 진입이 별다른 매력이 없었을 것이다. 따라서 사업자들은 지대추구 욕구가 미미하여, 규제완화 이전시기에는 지대추구 활동이 존재하지 않았을 것이라고 추론할 수 있다.

아울러 중요한 것은 PP 진입의 제한으로 발생할 수 있는 지대를 추구하기 위한 다양한 활동과 비용이 감소했을 것이라는 점이다. 이를 통해 추측할 수 있는 것은 허가취득을 위한 정보 수집, 무리한 사업계획, 진입을 위한 가외지불에 드는 각종 프리미엄이 감소한 것을 고려하면, 사회적 후생은 후생삼각형의 증대 이상으로 커질 것으로 추측된다. 따라서 PP는 허가취득

을 위해 낭비되었을 자원을 생산적인 활동에 사용할 수 있게 된 것이다.

그러나 한편으로는 툴록(Tullock)이 지적한 전이적 손실이 현실화 될 수도 있다는 점을 유의해야 한다[Jadlow and Jadlow, 1988 ; Tullock, 1975]. PP 시장은 플랫폼사업자의 가입자 확보에 영향을 받는 시장으로서 첫째, 고가의 프리미엄(Premium)을 치룬 PP의 경우 손실을 볼 수도 있고, 둘째, 준비 능력과 무관하게 업체들의 난립함으로 인하여 치열한 경쟁상황하에서 업체들이 부실화되는 사례가 발생할 가능성이 상당히 존재한다. 이는 상기한 <표 1>에서도 나타나듯이 2001년 기업당 매출이 줄어든 사례는 Tullock의 전이적 손실의 영향으로 볼 수 있으며, 2003년 등록 사업자 수가 감소한 것은 상당수의 난립된 사업자들이 폐업한 것으로 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고, PP들의 회사당 매출액 수치는 2003년 이후 규제완화 이전 수준을 완전히 회복하였다.

상기한 지대추구 활동의 사례는 규제완화 이전에는 비효율적인 지대추구의 사례에서, 규제완화 이후 효율성을 추구하는 방향으로 이동하는 것으로 볼 수 있고, 일반균형론자들이 <그림 2>에서 예시하는 영역 II(높은 지대활동 비용, 낮은 사회적 후생) 또는 A지점의 위치에서, 규제완화 이후 IV 또는 B지점의 위치로 이동하는 것으로서 후생의 증대효과로 인해 긍정적 순효과를 낼 수 있는 사례라고 사료된다.

방송 규제기관은 방송의 특성상 준수해야 하는 사회문화적 가치로 인해 고도의 청렴성이 요구되고, 규제의 수준도 이를 위한 순수한 의도로 규제하고 있다고 볼 수 있다. 다만, 규제기관을 둘러싼 로비 등의 지대추구는 언론을 통해서 확인 할 수 있는 사례¹⁴⁾가 지속적으로 등장하

는 것으로 추측해 볼 때, 당초 규제기관의 순수한 의도가 훼손될 정도로 지대추구에 대한 사업자의 욕구가 존재하며, 지대추구의 결과를 기대하고 있다고 간접적으로 분석할 수 있다.

3.2 통신시장에서 지대추구의 사례¹⁵⁾

(1) 보편적 서비스의 규제를 통한 지대추구의 사례
통신시장에서 보편적 서비스의 개념은 방송의 그것과는 유사하면서도 구별¹⁶⁾되는 공익(Public Interest)의 개념이다. 보편적 서비스 정책은 최초에는 미국의 AT&T가 독점을 형성하고 유지하기 위한 전략의 일환으로 시작되었다. 그러나, 보편적 서비스의 개념은 상기한 독점추구라는 동기와는 무관하게 정책의 형성과 변화 과정을 거치면서 효율성과 형평성의 조화를 통한 공익의 실현이라는 방향으로 진화해 왔다 [김영석, 2003].

통신 산업에 있어서 보편적 서비스 정책은 통신에 대한 이용권의 측면에서 기본적 전기통신 서비스를 모든 사회의 구성원들이 적정한 요금

출 의혹을 받은 방송위 직원의 정계처분, 2005년 홈쇼핑 심의담당이 홈쇼핑PP로부터 고액의 강의료를 받아 구설수에 오른 사례, 2006년 공익성채널 선정과정에서 담당간부의 금품 향응접대 의혹 조사 사례등을 지적하면서, 3년마다 SO허가, 지상파승인, 홈쇼핑 및 보도채널 승인 추천권한을 갖고 있어 로비유혹이 많지만, 도덕성과 전문성 측면에서 기대에 부합하는 수준이 아니라고 하였다.

- 15) 연구자는 통신시장 역시 보편적 전화서비스의 특성을 감안하여 지대추구의 개념을 순수한 의도의 불가피한 규제로부터 시작한 것으로 보는 견해이다.
- 16) 연구자가 '유사'하다고 표현한 것은 보편적 서비스 개념이 '국민 누구나 통신시설을 이용하고 정보에 접근할 수 있도록 하는 것'이 '시청자의 볼권리와 정보접근자의 알권리'의 개념 차원에서 유사하다는 것이고, '구별'된다는 표현은 방송은 공익을 위해 사업자의 진입을 강하게 하고, 강한 규제를 지향한다는 점과, 통신은 공익을 위해 사업자의 경쟁을 활성화시키고, 공정경쟁을 위한 규제를 지향한다는 점이 구별된다는 것이다. 개념을 처음 적용한 미국의 사례를 들긴 하였으나, 방송과 통신의 정책 차이를 정부에 의한 공익추구와 사기업의 이익을 구별하여 설명하고자 함은 아니다.

14) 디지털타임즈[2006. 11. 10]는 2002년 중계유선의 종합유선(SO) 전환 승인과 관련 직무유기 및 정보유

으로 이용할 수 있도록 보장하기 위한 정책을 의미한다. 민간 독점 기업은 국민들에게 통신 서비스를 저렴한 비용으로 제공한다는 보편적 서비스의 달성을 명시적 혹은 묵시적으로 중요한 목표로 주장해 왔다. 보편적 서비스는 법이나 정부의 규제에 의하여 특정한 사회적 목표를 달성하고자 하는 의식적인 노력의 산물로 볼 수 있다.

국내에서는 1998년 '전기통신 사업법'에 보편적 서비스 관련 규정이 신설되어 통신사업의 경쟁도입이후 저수익, 고비용으로 외면되었던 도서 벽지 지역에서 양질의 통신서비스를 받을 수 있도록 사업자에게 의무를 부여하였다. 미국의 사례와 달리 정부 주도로 유선통신영역의 지배력을 가진 사업자가 공익성을 추구하도록 강제하는 것은 통신사업자 입장에서는 부담이 될 수 있지만, 다른 한편으로는 이러한 의무를 수행함으로써 시장에서의 일정 부분 공익적 역할수행에 대해 정부에 정당한 주장을 할 수 있게 되고, 경쟁사업자에겐 진입에 장벽으로 작용함으로써 국가 전체적으로는 국민의 후생이 증진되는 결과를 얻게 된 것이다.

이러한 통신의 보편적 서비스는 사업자와 정부규제기관의 이해가 합치하여 도입된 것으로 낮은 지대활동의 비용 지출로 사회적으로 높은 효율을 이끌어낸 긍정적 사례로 지적할 수 있다.

(2) 신규 통신서비스 기술개발 측면의 지대추구의 사례

국내의 통신서비스는 새로운 기술의 전시장이라고 할 만큼 급속한 성장과정을 보여왔다. 물론, 모든 신기술이 고객의 선택을 받아 성공한 것은 아니었지만, 세계 IT 산업의 중심에서 신기술의 시험장이 되고 주목을 받아온 것은 사실이다. 그간 국내에서 선보인 신규 통신서비스를 보면, 이동전화의 디지털전환, 무선호출기와

시티폰의 등장과 소멸, IMT-2000과 3G로 대변되는 차세대이동전화서비스, ISDN에서 xDSL과 FTTH에 이르는 초고속 인터넷의 기술진화, 흠클리스터워크 서비스, 영상전화, 휴대 인터넷 Wibro, HSDPA, IPTV 등 이루 다 열거 할 수 없을 정도로 빠르게 출시되었다.

이러한 신규 통신서비스의 기술개발에는 동기를 부여할만한 지대추구의 결과가 예상되기 때문에, 사업자 입장에서 정보의 수집과 더불어 기술의 개발에 박차를 가하게 되는 것이다. 예컨대, 정부는 새로운 차세대 통신서비스의 사업권을 모든 통신사업자에게 개방하는 정책을 수립하지는 않는다. 수백억에서 수천억에 이르는 사업권의 대가를 입찰 보증금 혹은 사업비로 징수하고, 사업자의 선정을 통해 소수의 사업자에게만 특정 사업을 영위할 지위를 부여한다.

신규 통신서비스의 도입일정의 문제로 사업자가 사업권을 포기할 경우 사업자가 지불한 대가를 돌려받는 경우는 드물었다.¹⁷⁾ 그럼에도 불구하고, 신규 통신서비스에 대한 사업자들의 관심은 지대하다. 최근 진행되었던 IPTV 정부 공동시범사업¹⁸⁾의 경우에는 사업권과는 무관한 성격의 기술검증형 시범사업임에도 불구하고, 대부분의 통신사업자, 심지어는 인터넷 포털 사업자까지 가세하여, 수년 후의 향방을 가를 서비스에 대한 관심을 보여줬다.

2007년 들어서는 정부의 규제 방향이 정해지지 않았음에도 불구하고, IPTV 시범사업에 컨소시엄으로 참여했던 사업자들은 제각기 VOD

17) 하나로텔레콤은 2005년 휴대인터넷 사업권을, LG 텔레콤은 2006년 IMT-2000사업권을 반납하였다.

18) IPTV 정부 공동시범사업은 방송위원회와 정보통신부가 2006년 말 진행했던 시범사업으로 대표통신사업자인 KT와 인터넷포털 사업자인 다음이 주도가 된 2개의 컨소시엄으로 진행되었고, 국내의 대부분 지상파 방송 및 통신사업자가 모두 참여하여 새로운 성장엔진에 대한 사업자들의 관심을 확인할 수 있었다.

를 중심으로 하는 초기단계 IPTV 서비스를 출시하고, 이를 위해 과감한 네트워크 인프라와 콘텐츠 투자를 진행하고 있다. 따라서, IPTV를 준비하는 네트워크 및 플랫폼 장비 업체들은 주도 사업자인 통신사업자와 서둘러 전략적 제휴 및 솔루션 공급 계약을 하고 있고, 콘텐츠 제작사와 유통사들은 한정된 유료 방송 시장의 활로를 IPTV 시장에서 모색하고자 해외 판권을 수입해오는 등의 다각적 노력을 하고 있다.

신기술을 개발하는 경우에는 가시적인 정보 수집, 로비 혹은 금전적 대가에 대한 지대추구 활동과 비교될 수 있을 정도로 강력한 동기가 존재하고, 이것이 지대추구의 결과로 나타날 사업권의 확보 및 사업자의 미래 생존권 확보에 대한 유혹으로 작용한다. 또한, 이러한 지대추구는 경제발전이나 기술개발을 유도하는 효율적인 지대추구의 사례로서, 일반균형론자들이 <그림 2>에서 예시하는 영역 IV(낮은 지대활동 비용, 높은 사회적 후생 증대) 또는 B지점에 위치하는 긍정적 순효과를 낼 수 있는 사례라고 사료된다.

(3) 후발주자를 위한 지배적 사업자 규제의 사례

국내 통신산업의 경우, 경쟁의 도입과 더불어 과거 독점적 지위의 사업자가 향유하던 지위가 상당히 무너지고 있는 추세이다. 1988년 본격적으로 통신시장의 경쟁이 도입되면서 정부는 접속료 및 요금, 결합 규제 등의 정책적 수단을 통해 경쟁을 활성화시키고, 지배적 사업자를 규제하였다. 후발주자의 생존력을 높이기 위한 비대칭 규제인 유효경쟁 정책이 그것이다.

2001년부터 본격화된 비대칭 규제는 시내, 이동전화 요금 인가제, 과징금 가산제, 번호이동 시차제, 가입자망 공동활용제, 접속료 할인제, 주파수 사용료 차등제 등 수십 개에 달한다. 이러한 규제는 궁극적으로 유선 선발사업자인 KT

와 무선 선발사업자인 SK텔레콤의 지배력을 억제하고 후발 사업자들의 생존 가능성을 높혀 시장을 활성화하고, 많은 중소사업자들에게 통신시장 성장의 과실을 나눠주는 것이 목적이었다.

시장 선도사업자에 대한 상기한 강력한 규제는 통신시장에서 초기 인프라구축에 대규모 투자를 해야 하는 후발주자에게 일정부분 지분을 약속하는 것으로 공정경쟁이라는 개념과는 부합하지 않는 정책이었다. 공정거래위원회는 '유효경쟁 정책'이라는 정보통신부의 규제에 대해 반대의 입장¹⁹⁾을 취하고 있지만, 사업자의 입장에서 상급 규제기관의 '행정지도'를 거부하기 어려운 것이 현실이다.

이러한 비대칭 규제는 이에 대한 효율성 탓에 긍정적인 측면이 부각되는 반면, 한편에선 비효율적이라는 이유로 무용론도 상당히 제기되었다. 우선, 긍정적인 측면에서 보면, 단기적인 효과를 들 수 있다. 개별 규제로 인하여 후발주자들이 단기적으로는 실질적인 점유율 확대와 이익을 나타냈지만, 시간이 지남에 따라 지배력을 가진 사업자의 장악력 회복이 현저했다. SK텔레콤의 경우가 대표적인데, 이동통신 시장점유율이 2001년 52.3%에서 2005년 51.2%로 소폭 줄었으나, 매출액 기준 점유율이 47.2%에서 51.7%로 늘어나, 이 기간동안 우량 가입자를 더 많이 확보하여 수익률을 높였다는 것을 알 수 있다. SK텔레콤의 주장과 달리 KT의 경우엔 지속적으로 시내전화와 초고속 인터넷 점유율과 매출액이 감소하여, 무선시장에 비해 유선시장이 과도한 비대칭 규제에 놓여 있다고 주장하고 있다.

규제완화에 대한 시장의 요구를 수용하여, 정

19) 2005년 9월, 공정거래위원회는 정보통신부의 유효경쟁 정책을 정면으로 비판하고, 이를 수행한 통신사업자들에게 담합행위로 사상 최고액의 과징금을 부과하였다.

보통신부는 2007년 3월, 규제완화 로드맵 관련 기자간담회를 통해 기존에 사업자가 제한된 영역에서만 사업하도록 한 규제를 풀었다. 정보통신부는 한번 기간사업자로 지정되면 다른 기간 역무에 포함되는 모든 서비스를 진행할 수 있게 하고, 이를 통해 선후발 사업자간의 비대칭규제를 점차 없애고, 시장내 결합상품 판매를 위한 직접진입, 제휴, 망임대 등에서 무한경쟁이 가능하도록 하겠다는 구상을 발표했다.

비대칭 규제 등의 통신시장 경쟁활성화를 위한 유효경쟁 정책(effective competition policy)은 독점사업자의 힘을 분산시키고, 후발사업자와의 균형적인 성장을 추구하는 등 순수한 의도에서 시작된 규제였다. 그러나, 한편으로는 이러한 정책을 고도의 사업적 수단으로 활용할 수도 있다는 점에서 지대추구가 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 다만, 공정경쟁에 위배되는 정책을 통해, 지대추구가 상당부분 형성된다 하더라도, 후발주자들이 인프라에 투자하고, 선발사업자도 기술개발을 계울리 하지 않는 등 경쟁을 통한 네트워크 및 기술자산의 투자가 산업의 건전성을 크게 향상 시킨다는 점에서 긍정적인 면이 있음을 보여주는 경우이다. 본 연구의 입장은 초기 비대칭규제가 시장의 활성화와 후발주자의 경쟁력 강화를 위해 적용되었고, 신규사업자의 지대추구 의도를 약화시켰다고 본다. 더 나아가 향후 정보통신부의 규제 로드맵이 현실화되어 비대칭 규제정책을 버리고, 경쟁이 더욱 활성화 된다면, 비대칭 규제정책을 진행했던 시기보다 시장의 효율성이 더욱 증대될 것이라 예상한다.

결국, 비대칭 규제를 시행했던 시기에는 후발사업자들이 신규 진입 시장에서 경쟁할 수 있는 환경을 만들어 주어 지대추구 활동에 대한 욕구를 줄여주는 역할을 하였다. 이러한 규제 방식에 내성이 생겨 지배적 사업자들의 경쟁력이 강

화되면서, 무용론이 나오게 되고, 공정경쟁 측면의 지적을 수용하여, 규제기관이 통신시장의 전면적 규제완화를 들고 나오게 된 것이라 볼 수 있다. 통신시장의 규제완화는 자본의 진입과 퇴출을 활발히 하고, 경쟁력을 갖추기 위해 후발사업자간의 인수 합병을 유도하게 되어, 전체적으로 비대칭 규제를 통해 인위적으로 선발사업자의 힘을 억제하는 것보다, 사회 후생적인 측면에서 긍정적인 효과를 얻을 수 있는 진일보한 정책이라는 판단이다.

4. 방송 통신 융합 정책의 논의와 지대 추구 효율성 추구방안

4.1 최근 논의되고 있는 방송 통신 융합 정책의 사례

수년간 전개되어온 방송 통신 융합이슈는 2006년 말 IPTV의 공동시범사업을 전후로 하여, ‘방송통신융합추진위원회’가 구성되었고, 단기간 내에 정보통신부와 방송위원회의 수평적 일대일 통합이라는 합의를 이끌어 냈다. 그러나, 통합위원회가 어떤 규제체계를 가져갈지 불확실하고, 최근까지 정보통신부와 방송위원회가 제각기 별도의 법안을 준비하며 갈등하고 있는 상황을 미루어 볼 때, 미래의 규제 정책을 예단하기에는 상당한 무리가 수반된다.

전절에서는 기존 방송과 통신시장에서 규제의 불가피성과 지대추구 활동이 가져오는 효율적인 면과 비효율적인 면을 사례를 통해 분석하였다. 기존에 개별적으로 다뤄지던 방송과 통신 정책이, 최근 IPTV 등의 신규미디어 규제를 위해 방송통신융합 정책으로 발전하여 활발히 논의가 되고 있다. 따라서, 본 절에서는 방송과 통신이 융합된 새로운 통합위원회의 규제정책 중 우선적으로 준비될 것으로 예상되는 IPTV와

〈표 2〉 정보통신부와 방송위원회의 융합관련 견해차이²⁰⁾

구분	정보통신부	방송위원회
추구하는 가치	<ul style="list-style-type: none"> 산업발전 > 공익성 <ul style="list-style-type: none"> - 산업적 논리만을 내세운다는 비판을 고려해 융합서비스에서의 공공성 확보 강조 	<ul style="list-style-type: none"> 산업발전 < 공익성 <ul style="list-style-type: none"> - 방송의 공익성에 대한 집착으로 산업발전의 발목을 잡고 있다는 비판을 고려해 산업발전과의 연계에 대해 관심 표명
통합기구의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> 소극적 인정 <ul style="list-style-type: none"> - “현재의 구조가 바람직하지만, 통합되어야 한다면”을 전제로 대안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 적극적 인정 <ul style="list-style-type: none"> - 반드시 통합되어야 한다는 입장
통합기구의 모델에 대한 인식	<ul style="list-style-type: none"> 정책-규제의 분리원칙 <ul style="list-style-type: none"> - 행정부처가 정책기능 수행 - 통합기구는 규제기능 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 정책-규제의 통합원칙 <ul style="list-style-type: none"> - 통합기구가 정책 및 규제기능 수행
구조개편 논의와 IPTV의 관계	<ul style="list-style-type: none"> 기본적으로 찬성 <ul style="list-style-type: none"> - 최소 규제의 원칙 적용 (정부가 서비스 와 시장의 진화를 억제해서는 안됨) - IPTV 등 융합서비스에 대한 규제방향 정립이 미루어질 경우, 서비스 개시 지연 → 시장선점의 기회 상실 → 국가적으로 경제적 · 사회적 손실 초래 예상 	<ul style="list-style-type: none"> 기본적으로 반대 <ul style="list-style-type: none"> - 방송과 통신, 융합서비스 전체를 두고 새로운 규제프레임워크를 설계하는 것이 국가적으로 바람직함 - 현재 네트워크와 서비스 융합현상의 가속화에 따라 특별법의 규율대상이 될 ‘융합서비스’의 범위 모호 - 기존의 방송법과 통신관련법의 기존 사업과 융합서비스사업법(융합서비스특별법)에서 규율되는 사업간 혼선 발생

관련된 규제정책을 정리하고, 지대추구론적 시각에서 향후 IPTV를 중심으로 한 융합정책에 있어서 콘텐츠 공정경쟁을 통한 정책의 효율성을 부각시킬 수 있는 방안에 대해 논의한다.

(1) 방송 통신 융합서비스 IPTV에 대한 정부의 규제논의

방송위원회와 정보통신부가 방송통신 융합정책으로 갈등을 빚은 것은 2002년 3월 방송통신위원회 설립을 방송위원장이 제안하고, 이를 정보통신부가 비판하면서 본격적으로 시작되었다고 보는 견해가 다수이다. 결국 여러 단계의 갈등과 수습을 거치면서 2004년 정보통신부의 BcN 시범사업과 IPTV의 논의에 이르러서는 방송산업과 통신산업의 갈등이 복합적으로 작용되어, IPTV를 도입하는데 있어서, 정부기관들이 양산업계를 대리하거나, 양산업계가 정부기관들을 대리하는 양상으로 번지고 있고, IPTV 도입에

따른 영향과 규제 정책방향을 저마다 주장하고 있다.

2004년 8월, KT 등 통신사업자들이 정보통신부의 BcN(광대역 통합망) 시범서비스 사업자로 선정되면서 BcN 시범서비스의 일환으로 추진하려는 IPTV의 도입 여부를 놓고 규제기관 개편에 대한 논의가 수면위로 부각되었다. 정보통신부 주도의 대표적 융합서비스인 IPTV의 도입논의가 우려된 방송위원회는 규제기관을 먼저 통합한 후 통방융합 관련 법제를 정비하여 신규 융합서비스의 도입을 추진하자는 입장을 제안하였다. 반면, 정보통신부는 각 기관별 규

20) 국회 [디지털뉴미디어포럼 정책토론회, 2005. 8. 19]에서 발표된 정보통신부와 방송위원회의 융합 정책관련 입장은 IPTV 정책을 중심으로 일부 요약하였다. 상기와 같은 양 규제기관의 입장은 규제기구 개편에 대한 부분은 향후 약간의 변화를 보이나, 대체로 IPTV의 규제 방향에 대해서는 융합추진위원회가 운영되는 2007년 현재까지 평행선을 유지하고 있다.

〈표 3〉 정보통신부와 방송위원회의 IPTV 관련 법률 제안의 특징 21)

	정보통신부	방송위원회
법률형태	광대역융합서비스사업법	방송법 개정
법률추진 전략	IPTV 서비스 조기도입위한 입법	수평적 규제체계로의 전반적인 개편
새로운 규제체계	전송부문(네트워크와 플랫폼)과 콘텐츠로 이원화 <u>수평적 규제체계 도입 검토</u>	네트워크, 플랫폼, 콘텐츠로 3분류 (통신방송 포함) <u>수평적 규제체계 도입 검토</u>
규제관할 기관	전송부문(정통부)/콘텐츠부문(방송위)	방송위원회
대상서비스	IPTV, WiBro, DMB 등	유선 및 이동망을 이용한 방송서비스
IPTV에 대한 인식	광대역융합서비스 ²²⁾ 로 접근	유선통신망을 이용한 방송서비스
IPTV의 진입	등록제(정통부)	허가제(방송위)
규제철학	선서비스 제공 후 규제	독과점 방지를 위한 선규제

제철학과 역할이 다르므로 규제기관의 통합에 대해 회의적 입장을 표명하였다가, 총리실 주도의 방송통신구조개편위원회 설립을 진행하면서 적극적인 자세로 대응하기 시작하였다.

정보통신부는 규제기관의 통합에는 많은 시간이 필요하기 때문에 신규 융합서비스인 IPTV에 관한 법률 제정을 통해 서비스 활성화를 강조하였고, 규제기구와 관련된 논의는 규제기구의 통합시기나 방법 등 기구 통합을 위한 부처별 입장이 대립하는 양상으로 논쟁이 가열되곤 하였다.

방송 통신 개편에 대한 논의는 ‘기구 통합’을 전제로 진행되었으나, 통합기구의 위상과 위원회 운영방법 등에 대해서는 <표 2>에서 보듯이 양 규제기관의 입장이 대립되었다. 당시에는 개편 논의도 양분되어, 학계/연구기관은 규제기구 개편 (다소 적극적인 기구통합 논의)을, 방송 산업계/언노련 등은 구조개편추진위 논의 (단기적인 개편추진위의 위상과 정책 논의)를 중심으로 논의를 하는 모습을 보이기도 하였다. 양 규제기관의 방송 통신 융합관련 견해의 차이는 정보통신부가 산업발전을 위해 IPTV 추진에 적극적인 데 반해, 방송위원회는 공익적 측면을 강조해 통합기구를 포함한 새로운 규제프레임워크를 먼-

저 논의해야 한다는 입장으로 요약할 수 있다.

당시, 정부기관들도 규제기구 통합에 대해 미온적 태도를 보였으며, 이에 대해 융합 관련 구조개편이 차기 정권으로 이양될 수 있다는 관측과 함께 논의가 장기화되었다. 이에 따라, 규제기구 통합보다는 융합서비스인 IPTV 활성화를 위한 특별법 성격의 법률 제정 등 규제제도 개선에 대한 방안으로 국회 중심의 법안²³⁾이 준비되기도 하였다.

<표 3>은 IPTV관련 양 규제기관의 법률 제안을 정리한 것으로, 정보통신부는 등록제 등의 완화된 진입 및 내용 규제에 대한 후규제를 제안하고 있고, 방송위원회는 기존의 방송사업자와 같은 허가제와 선규제를 통한 강한 규제를 제안하고 있다.

21) 방송위원회가 주최한 ‘통신망을 이용한 방송서비스 마련을 위한 토론회’에서 요약하였다(2006. 1. 9).

22) 정보통신부는 광대역융합서비스(Broadband Convergence Service : BSC)를 인터넷비디오, 인터넷 미디어, IPTV 등 인터넷망을 통해 서비스되는 융합서비스로 정의하였다.

23) 2005년 말 IPTV를 수용하기 위한 대표적인 법안으로 유승희 의원의 ‘정보미디어법안’과 김재홍 의원의 ‘방송법 개정안’ 등의 법안이 진행되었다.

〈표 4〉 수평적 규제체계 개념도

계층	서비스		규제
콘텐츠 계층	시청각미디어 서비스	Linear 서비스	새로운 국경 없는 텔레비전 지침
		Non-Linear 서비스	
정보사회서비스		전자상거래 지침	
전송계층	전자커뮤니케이션 서비스 전자커뮤니케이션 네트워크		규제프레임워크 지침

(2) 방송 통신 융합서비스에 대한 수평적 규제체계 논의

정보통신부와 방송위원회간의 규제 논의 시점에 제시되었던 개념으로 수평적 규제체계에 대한 제안이 있었다. 〈표 3〉에서 양 기관의 새로운 규제체계로 수평적 규제체계의 도입을 검토하는 부분이 있는데, 이는 동일 사안을 놓고도 양 규제기관이 자신에게 유리하게 해석하고 있는 개념으로 규제체계의 기본이 된 모델이 〈표 4〉의 개념도이다. 이 체계는 기존의 정부와 학계에서 제시한 해외의 제 규제체계 모델들 중²⁴⁾에서 콘텐츠와 전송계층을 구분한 유럽연합(European Union)의 수평적 규제체계²⁵⁾를 기본으로 하고 있다.

24) 새로운 규제 모델의 대안으로 해외의 정책 규제 모델도 다양하게 제시되었으나, 수평적 규제체계에 대한 해석의 차이로 인해 규제기관과 사업자의 논리에 따라 다른 자료로 활용되었다. 그 중 대표적인 것은 EU가 융합에 대응하여 발표한 EU Directive [2002] 이후 2005년 12월 새로운 국경없는 텔레비전 지침을 통해 콘텐츠 계층에 대한 수평적 규제방침이 제시되면서 '수평적'의미에 대한 각기 다른 해석으로 논란[김도연, 2004; 김용호, 김대호, 2004; 이상우, 2005; EU, 2005]이 있었다. 또한, 미국의 Layered Approach [Nuechterlein and Weiser, 2005]를 통해 인터넷의 수평적, 계층적 개념을 도입한 종합적 규제체계를 제시하기도 하였다.

25) 이상우[2005]가 연구한 수평규제의 본질은 동일계층에 해당하는 사업에 대해 동일한 완화된 규제체계를 적용하자는 취지이다. 또한, '전송부문에 대한 완화된 단일 규제'를 잘못 해석하여, '동일서비스 동일규제 원칙'이라는 명분으로 모든 서비스들을 동일한 시장으로 간주하고 모두 방송으로 강한 규제를 해야 한다는 잘못된 해석을 경계하고 있다.

상기한 수평적 규제체계는 콘텐츠와 전송계층으로 구분된다. 콘텐츠 계층 중 시청각미디어 서비스는 전자커뮤니케이션 네트워크를 통해 일반 공중에게 정보, 즐거움, 그리고 교육등과 같은 기능을 제공하는 동영상 서비스를 의미한다. 유럽 연합은 시청각 미디어서비스를 시차별로 편성된 선형(Linear)서비스와 VOD와 같이 시청자가 시간을 관리할 수 있는 비선형(Non-linear)서비스로 구분하여 국경없는 텔레비전(borderless TV)이라는 새로운 지침을 따르도록 하였다. 또한 정보사회서비스는 동영상 콘텐츠가 제공되나 동영상 콘텐츠 제공이 주목적이 아닌 서비스이므로 시청각미디어 서비스에서 제외하여 전자상거래 지침을 따르도록 하고 있다.

그러나, 수평적 규제체계는 해석하기에 따라서는 IPTV와 같은 융합적 성격의 서비스를 강하게 규제 할 수도 있고, 완화된 규제로 활성화시키는 방안이 되기도 해서 논란을 가중시키곤 했다. IPTV 시장에의 진입을 희망하는 통신업계는 IPTV 사업자를 전송계층에 두고, 진입은 완화하되, 시청각 미디어와 같은 콘텐츠 계층의 서비스는 분리하여 규제 받는 것으로 해석을 하였다. 반면, IPTV의 진입을 늦추려는 케이블SO와 같은 방송사업자는 IPTV 사업자와 기존의 케이블SO 및 지상파를 전송계층에서는 같은 사업자로 분류하여, 동일 산업내에서의 동일 규제 원칙을 강조하였다.

〈표 5〉 정부 IPTV 공동사업의 서비스 제공 사례 - KT 컨소시엄²⁶⁾

서비스 구분		시범사업 내용	참여 대상 사업자
채널	지상파 방송	지상파 HD방송 4채널 재편성 송신 및 SD2채널, 라디오 4채널	KBS, MBC, SBS, EBS
	종합편성/보도/홈쇼핑 PP	보도, 홈쇼핑PP 방송 송신	YTN, 홈쇼핑 등(불참)
	일반 PP	PP 방송 재편성 송신	SkyHD, KTV 등 19개
VOD	비선형 영상(VOD)	6가지 유형 2,500여편 콘텐츠	KTH, 방송사업자 등
양방향	양방향 데이터 서비스	뉴스, 쇼핑, 교육, 게임, 금융	KTH, 연합뉴스 등 16개
	TV형 커뮤니케이션 서비스	메신저, SMS, 메일 등 10여종	KTH, KT
플랫폼	전송(플랫폼/네트워크)	IPTV 플랫폼/IP 네트워크	KT

(3) IPTV 서비스의 주요 규제 정책 논의의 정리와 지대추구론적 분석

연구자들은 그간 정부와 관련 학계에서 제시되었던 규제 정책 논의와 2006년 12월 진행되었던 정부 (정보통신부와 방송위원회) 공동 IPTV 시범사업의 서비스 사례 등을 바탕으로 각 서비스 항목별로 규제수준을 분석하고, 지대추구 결과를 예측하였다.

서비스의 분류와 규제 수준의 예측은 연구자들이 주축이 되어 수평적 규제체계에서 논의된 서비스 항목과 실제 IPTV를 추진하는 <표 5> KT의 사례를 분석하고, 서비스의 기능적, 내용적 차별이 될 수 있는 주요한 서비스 항목을 구분하였다. 규제수준을 예측함에 있어서는 공정성과 전문성을 유지하기 위해, 방송 통신 산업계 정책 전문가들의 조언을 참고하였고, 현재 해당 서비스에 준용되는 기존 법률의 규제 수준의 평가를 바탕으로 규제수준의 강약을 표현하고, 지대추구 비용의 발생 가능성을 분석하였다.²⁷⁾

26) KT 컨소시엄 C-큐브의 사례이며, 자료는 시범사업 결과보고를 참조하였다. 전체적인 구성은 해외의 사례와 상이한 내용이 있을 수 있으나, 연구자와 전문가들은 KT가 현재 준비하는 IPTV의 서비스로 미루어 볼 때, 향후 국내에서 상용화될 IPTV의 서비스를 구분하는 데는 무리가 없다는 견해이다.

<표 5>와 <표 6>에서 사용된 서비스 항목 구분은 KT의 서비스 분류 기준²⁸⁾을 준용하여 채널(리니어 채널), VOD, 양방향 서비스로 구분하였다. <표 5>의 시범사업 내용과 참여사업자는 해당 서비스의 이해를 돋기 위해 넣었으나, 실제 상용서비스를 제공하게 되면, 채널의 수는 최소한 100~300여개 이상, VOD의 편수는 2만여편, 양방향서비스는 100여종에 달할 것으로 사업자는 예측하고 있다.

<표 6>의 규제수준 예측은 각 서비스 제공사업자의 현재 방송법 또는 전기통신법 상의 규제 수준을 기준으로 진입장벽 측면의 수준과 내용 규제 측면의 수준을 표현하였다. IPTV가 법제화 되더라도, 콘텐츠의 기본이 되는 지상파나 보도 채널의 진입규제를 완화하지 않을 것이고, 현재의 지상파와 보도, 일반 PP의 내용 규제를

27) 각 서비스 항목의 분류 및 예측은 방송 통신 산업계의 정책 전문가들의 조언을 받아 정리하였다. 정보통신부와 방송위원회, 학계와 연구기관, 지상파사업자, 통신사업자, 주요 MSO 및 PP 사업자들의 입장을 조언 받았다. 또한, 가급적 객관적인 수준을 유지하기 위해 진입의 장벽 및 내용규제의 수준은 현재 해당 서비스의 규제 수준을 참조하였다.

28) 정부 공동시범사업에서 선보인 서비스의 큰 항목들은 KT 컨소시엄과 다음 컨소시엄이 대동소이하였고, 후발주자로 사업을 준비하는 하나로텔레콤과 LG테이콤 역시 KT의 사례를 기본 모델로 하고 있어 유사한 것으로 파악되었다.

〈표 6〉 IPTV 서비스에 대한 규제 분류와 규제수준 예측²⁹⁾

서비스	규제 수준 예측		지대추구 비용	지대결과 예측
	진입장벽	내용규제		
지상파방송	강	강	높음	효율성추구 필요
종합편성/보도/홈쇼핑PP	강	강	높음	효율성추구 필요
일반PP	중간	강	중간	효율성추구 필요
비선형영상(VOD)	중간	강	중간	효율성추구 필요
양방향 데이터 서비스	약	중간	낮음	긍정적
TV형 커뮤니케이션 서비스	약	중간	낮음	긍정적
전송(플랫폼/네트워크)	약	NA	낮음	긍정적

그대로 적용하여 가져 갈 것이라는 방송위원회와 방송사업자의 견해를 반영하였다. 그중 기존 방송에 해당하는 채널 서비스를 지상파/종합편성/일반 PP로 삼분화한 것은 기존의 방송법상 진입과 내용규제를 각기 다른 강도로 받는 것을 반영한 것이다. 일반적인 케이블이나 위성방송의 단방향 방송채널과 같은 개념이라고 보면 되나, 진입 규제 수준으로 볼 때 명확히 구분되는 영역이다. 한편 VOD와 양방향데이터 서비스, TV형 커뮤니케이션 서비스는 현재도 방송이 아닌 통신의 영역에서 상당부분 규제되고 있으며, KT와 하나로 텔레콤등이 IPTV 전단계 서비스(pre-IPTV service)를 통해 상용화하여 제공하고 있는 영역이다. VOD는 일반 PP와 동일한 중간정도 수준의 진입규제와 영상콘텐츠를 주로 하는 서비스인 점을 감안하여 내용 규제는 어느 정도 있을 것이라는 정보통신부와 통신사업자의 의견을 반영하였다. 플랫폼과 네트워크로 구성된 전송부문은 현재는 서비스 영역이 아

니지만, 향후 네트워크 임대사업자를 위한 진입장벽이 3절에서 언급한 정보통신부의 로드맵의 실현으로 인해 규제 완화될 것으로 전망하고 작성하였다.

상기한 각 서비스별 규제수준 예측은 방송법과 전기통신사업법상의 진입장벽과 내용규제를 준거로 하여 분석하고, 이를 해당 규제기관과 사업 추진 기업의 전문가의 자문을 거쳐 보완하였다. 커뮤니케이션 서비스와 같이 기준이 모호하여 해당 되지 않는 경우는 인터넷의 규제 수준을 감안하였다. 지대추구의 비용과 결과 예측은 기존 방송과 통신시장의 지대추구에 대한 분석을 바탕으로 정리하였다.

〈표 6〉의 지대추구비용은 시장 진입의 강도에 따라 정의하였다. 시장 진입이 비교적 용이한 양방향데이터와 커뮤니케이션서비스는 지대추구의 의도가 발생하지 않을 가능성이 높다. 그러나, 일반 PP와 VOD 사업자는 현재와 같이 등록제 수준일 것으로 예상되어 중간정도의 지대추구 의도가 생길 것으로 예상할 수 있다. 지상파와 보도/홈쇼핑 등의 채널은 진입장벽의 수준이 높고, 내용규제도 강해서 신규로 진입하려는 사업자와 시장의 진입장벽을 높이 유지하려는 기존 사업자의 지대추구비용이 높게 형성될

29) 지대추구의 비용과 지대결과 예측은 앞 절에서 분석한 기존 방송과 통신시장의 지대추구에 대한 분석을 바탕으로 재정리 한 것으로, 이 부분 역시 산업체 전문가의 조언을 바탕으로 정리하였으며, 조언자의 시각에 따라 다소간의 오차가 있어 연구자들이 이를 다시 정리하였다.

가능성이 있다고 판단하였다. 이는 현재 이 영역에서 서비스를 제공하는 사업자가 그간 규제 기관이나 정치권에 제공한 유무형의 지대추구 비용을 IPTV와 같은 신규사업을 추진하는 통신사업자를 통해 회수하려는 의도가 생길 가능성을 예상할 수 있다. 예컨대, 지상파나 보도/홈쇼핑 사업자는 기존 사업자외에 추가로 허가되는 사례가 드물 것이므로, IPTV에도 이들 사업자의 콘텐츠 제공이 절실할 것으로 예상된다. 그렇지만, 대체 콘텐츠가 없는 상황에서 IPTV를 추진하는 통신사업자는 이들이 요구하는 유무형의 대가 요구에 응할 수 밖에 없는 상황에 직면할 것이다. 현재 Pre-IPTV 시장에서도 이와 같은 양상이 나타나고 있으며, 지상파 사업자를 위시한 MPP 사업자들의 콘텐츠에 대한 수급 비용이 급격히 상승하고 있는 것으로 보아, 상용화된 IPTV 시장에서 이들 제한된 콘텐츠를 보유한 사업자의 고가의 수급비용 요구는 사업지위를 지키면서 발생한 지대추구 비용 지불에 대한 보상이라고 추측할 수 있다는 것이 업계 전문가들의 견해이다.

<표 6>의 지대결과 예측은 전술한 지대추구 비용의 수준이 높을 것으로 예상되는 서비스 제공사업자의 지대추구 결과가 사회적으로 비효율적일 가능성이 크므로, 이에 대한 효율성 추구 방향으로 유도하는 정책이 필요할 것이라는 예측을 할 수 있다.

<표 6>을 서비스 항목별로 다시 정리하면, 기존 방송과 동일한 서비스인 지상파와 종합편성/보도/홈쇼핑 PP는 진입과 내용이 강하게 규제되는 현재의 수준을 유지할 것으로 예측된다. 그러므로, 현재와 같이 사업자의 지대추구 비용이 높게 형성될 가능성이 크고, 독과점에 따른 지대결과의 비효율성을 예측할 수 있다.

다른 선형 서비스인 일반 PP와 비선형 영상 서비스인 VOD의 경우 현재 규제 수준을 볼 때,

진입장벽은 높지 않을 것으로 예상된다. 그렇지만, 방송과 같은 사회문화적 파급력을 고려할 때, 일정 수준의 강한 내용규제가 예측된다. 다만, 강한 내용규제를 피하고 사업권을 유지하기 위한 방법으로 지대추구 비용이 형성될 가능성이 있고, 독과점적 영향력이 있는 MPP³⁰⁾의 경우 지대결과의 비효율성을 예측할 수 있다. 다만, VOD 사업의 경우는 현재 통신사업자가 약한 규제하에 제공하는 KT의 메가패스TV와 하나TV의 VOD-TV 서비스 사례가 있지만, 아직 제대로된 융합서비스 규제를 받고 있지 않은 것이다. 따라서, 향후 통신사업자의 VOD 서비스가 다수의 가입자를 보유하게 되는 경우에 콘텐츠산업계에 미치는 영향력이 커질 것으로 예상되므로, 내용에 대한 규제는 어느 정도 불가피하다는 분석이다.

반면, 양방향 데이터서비스와 상거래서비스로 대표되는 다양한 융합형 서비스와 VoIP/메일/SMS/화상전화/메신저 등의 통신융합형 TV 커뮤니케이션 서비스는 기술 개발을 위한 사업자의 동기부여 및 시장 활성화를 위해 진입장벽과 내용규제가 강하지 않을 것으로 예측된다. 따라서 이들 융합서비스는 지대추구 비용이 낮고, 지대 결과의 효율성도 높은 긍정적인 효과를 얻을 것으로 예측된다.

또한, 플랫폼/네트워크를 포함하는 전송계층의 경우에는 사업자들간 공정경쟁을 유도하고, 수용자의 복지를 극대화하도록 규제할 경우, 낮

30) 연구자는 대표적인 MPP (Multiple Program Provide)인 CJ미디어와 온미디어의 경우 케이블SO에 배타적으로 채널제공을 집중하는 전략을 취하는데 이는 PP 시장의 상위 인기 채널을 보유한 해당 MPP의 특성상 위성방송과 신규 경쟁미디어에 대해 독과점적 영향력이 있다고 볼 수 있다고 보았다. 2003년 온미디어가 위성방송에 간판적인 인기 채널 공급을 중단한데 이어, 2006년에는 CJ가 위성방송에 채널 공급을 중단하기로 결정하였다[전자신문, 2006. 12. 08].

은 지대추구 비용으로 인하여 효율적인 지대결과를 가져올 수 있을 것으로 예측된다. 실제로, 방송통신융합추진위원회는 2007년 3월중 개최된 민간위원 워크숍에서 미래지향적 법안의 정책방향을 논의하면서, IPTV 규제를 방송과 통신을 아우르는 수평적 규제체계를 적용하기로 하고, IPTV 사업자의 복수도입, 네트워크 없는 사업자를 위한 네트워크의 접근권한 보장에 대해 의견일치를 보았다³¹⁾. 따라서, IPTV의 주요 규제항목 가운데, 전송(네트워크/플랫폼)과 관련된 규제는 진입장벽을 낮추어 줌으로서 지대추구의 비용이 낮아지고, 방송 통신 융합 산업 전반에 긍정적인 영향을 줄 것으로 판단된다.

(4) IPTV 서비스 정책에 있어 지대추구의 효율성 추구 방안

상기와 같은 예측결과에서 주목할 만한 부분은 지대추구 비용이 높게 형성되는 서비스 영역에서 사업자의 독과점적 영향력 행사를 어떻게 효율적으로 관리 혹은 규제할 것인가 하는 점이다. 예컨대, 지상파와 보도 등의 허가PP의 경우 진입장벽이 상당히 높게 형성되어 신규 미디어 사업자에게 비싼 수업료를 치르게 하는 사례는 기존 방송시장에서도 확인되고 있다. 연구자들은 이러한 독과점적 영향력이 해당 방송사업자의 공익성 추구 논리와 콘텐츠 자원의 희소성에 기인한다고 본다. 따라서, 공익성을 추구하고, 동시에 콘텐츠 자원의 희소성도 해소하는 방안이 최선의 대안이라고 본다면, 미국에서 콘텐츠

31) 방송통신융합추진위원회는 IPTV의 서비스 성격과 규제 주요쟁점에 대해 상당한 의견 접근을 보았고, 현재 디지털케이블과 유사한 수준의 서비스이나 향후 완전한 융합이 될 것으로 보고, 법안을 미래지향적으로 세우는데 의견 일치를 보았다. 특히, IPTV에 수평적 규제체계를 적용하고, 전송과 관련된 네트워크 접근권한을 보장하는 방안을 정책에 반영하기로 하고, 이를 3월 22일 제9차 전체회의 상정하기로 하였다[전자신문, 2007. 03. 19].

부문의 공정경쟁을 위해 규제하고 있는 프로그램 접근 규칙(PAR; Program Access Rule)을 국내 융합시장에 도입할 것을 제안하고자 한다.

프로그램 접근규칙³²⁾의 목적은 미국의 농촌과 비도시 지역의 주민들에게 위성 케이블 프로그램과 위성방송프로그램을 시청할 수 있게 하 고, 이와 아울러 통신기술의 발전을 촉진시켜 다채널 비디오 프로그램 시장에서 경쟁과 다양성을 증진시킴으로서 공익성, 편의성, 필요성을 촉진하기 위함이었다. FCC [1992]는 상기한 목적을 달성하기 위해, 통신법의 케이블TV SO관련 금지조항을 통하여 “케이블 사업자, 케이블 사업자와 이해관계(Atributable Interest)³³⁾가 있는 위성케이블 프로그램 공급업자(Vendor), 또는 위성방송 프로그램 공급업자는 (타 사업자 를) 현저하게 방해할 목적으로 불공정한 방법, 불공정 또는 기만적인 행동을 해서는 안되며, 다채널 비디오 프로그램 분배자(Distributor)들이 위성케이블 프로그램 또는 위성방송 프로그램을 가입자 또는 소비자에게 제공하지 못하도록 해서는 안된다”는 규칙을 발표하였다.

또한, FCC는 케이블사업자가 서비스하는 지

32) FCC[1992]는 Communication Act의 수정을 통해 19 조항의 영상 프로그램 유통의 다양성과 경쟁개발 규칙을 통해 케이블SO 사업자의 금지조항을 발표 했고, 2002년에는 긴급 보도를 통해 프로그램 접근 규칙을 모든 MVPD에 확대적용한다고 발표하였다. FCC가 2002년에 확대적용한 것은 일몰조항 때문 인데, 위원회가 제정후 10년의 마지막 해(2002년)에 실시한 절차(proceeding)에서 비디오 프로그램 분배에 있어서 경쟁과 다양성을 유지하고 보호하기 위해 그러한 금지가 계속될 필요가 있다고 인정하는 때에는 이를 연장 할 수 있는 조항이 그 이유였다. 결국, 10년이 되는 해인 2002년초에 위 성방송통신협회[SBCA, 2002]는 이에 앞서 케이블 TV 고객의 보호를 위해 프로그램 접근 규칙의 확 대적용을 FCC에 요청하였고 이를 FCC가 종합적 으로 판단을 한 것이라고 볼 수 있다.

33) 이해관계(Atributable Interest)의 의미는 재정적 이해관계(financial interest), 즉 수직적으로 통합된 프로그램서비스(so-called “vertically integrated” program services)라고 한다.

역의 경우에는, 케이블사업자와 케이블사업자와 이해관계가 있는 위성케이블 프로그램 공급자 또는 위성방송 프로그램 공급자간에 위성케이블 프로그램 또는 위성방송 프로그램의 독점적 계약이 금지되도록 하였다. 이때 FCC는 부득이하게 사업자들간 독점적 계약을 할 경우 공익(Public Interest)에 합당한지를 판단하여 허가하게 되며, 허가시 공익의 판단기준도 구체적이다. 그 기준은 첫째, 지역과 국가 전체 다채널 비디오 프로그램 유통 시장에서의 경쟁의 발전에 기여하는지, 둘째, 케이블 외에 다채널 비디오 프로그램 유통 기술에서의 경쟁을 활성화 하는지, 셋째, 새로운 위성케이블 프로그램의 생산과 유통에 대한 자본투자의 유인하는지, 넷째, 다채널 비디오프로그램 유통 시장에서 프로그램의 다양성에 기여하는지, 다섯째, 독점적 계약의 기간이 합당한지 등을 종합적으로 검토하게 된다.

연구자는 방송통신 융합규제 체계에서 발생할 소지가 있는 지대추구의 비용과 비효율성에 대해 지적하였다. 그러나, 지대추구 비용의 수준은 지대추구 결과가 특정사업자에게 얼마나 독점적 지위를 유지시켜주고, 이를 통하여 경제적 비경제적으로 과도한 이익을 취할 수 있는지가 지대추구 사업자의 관심사이므로[Lado, Boyd and Hanlon, 1997; Mitchell, 1993], 이를 효율적으로 관리하기 위해서는 최소한 자원의 독점화를 방지하는 것이 최선의 방안일 것이다. 따라서, 미국의 사례가 보여주는 공정경쟁과 공익을 동시에 실현하는 프로그램 접근 규칙을 도입하는 것이 지대추구의 효율성을 확보할 수 있는 방안이라고 보았다. 또한, 공익에 대한 최소한의 준거를 마련하여 이를 활용하는 것도 필요할 것이라고 보았다.

물론, 프로그램 접근 규칙은 현재 기존영역의 규제를 담당하고 있는 정보통신부, 방송위원회

를 비롯하여 문화관광부 등 모든 규제기관이 그 도입에 대해 긍정적인 입장인 것으로 관측³⁴⁾되고 있다. 방송통신융합 정책 마련과 관련되어 각계 전문가들이 모두 참여하고 있는 '방송통신 융합추진위원회'에서 다양한 각도에서 프로그램 접근 규칙의 장단점을 분석하여, 지대추구 측면의 효율화를 꾀할 수 있는 바람직한 새로운 규제체계를 결정해야 할 것이다.

5. 결론과 함의

본 연구에서는 방송과 통신산업에 대한 정부의 규제정책과 기업간의 관계에서 발견할 수 있는 현상을 통해 지대추구의 이론을 적용 분석하고, 향후 도래할 방송통신 융합정책에서 예상되는 지대추구의 가능성을 분석하여 시사점을 도출하였다. 본고는 수년간 전개되어온 통신 방송 융합관련 논란을 둘러싼 갈등의 주요원인을 지대추구 이론의 적용을 통해 찾으려 하였다. 아울러, 본 연구의 차별점은 방송과 통신시장의 특수성을 이해하고, 지대추구의 불가피성과 결과의 효율적 도출을 위한 방안을 제시하였다는 점이다.

본 연구는 지대추구에 대한 이론적 고찰을 통해 지대추구의 효율성과 비효율성을 분석한 각종 문헌과 이론을 정리하였다. 지대추구의 사례를 찾아 지대추구에 대한 분석을 하여[Khan, 2002; Khan and Jomo, 2000], 지대추구의 비효율성만을 강조한 지대추구에 관한 선행 연구들

34) 양문석[2006]은 언론개혁시민연대 주최의 '방송통신 융합추진위 역할과 과제 라운드테이블'에서 방송위원회, 정보통신부, 문화관광부 3개 부처의 방송통신융합 정책에 대한 입장을 정리하면서 프로그램 접근규칙의 도입 입장을 정리하였다. 다만, 지상파와 언론노조 측에서는 이를 거부한다고 밝히고 있는데, 이는 전술한 지대추구 비용의 지불을 통해서도 지켜야 할 지상파의 독점적 영향력의 감소 때문인 것이다.

과 차별화하였고[Tullock, 1976; Tollinson, 1982], 방송시장과 통신시장을 효율적으로 규제하고 국민의 편익을 증진한다는 차원에서 불가피성 측면을 분석하였다.

본고는 전체적으로 기존 방송과 통신의 규제 정책과 융합이후의 예상되는 규제정책현상을 통해 지대추구의 효율성과 비효율성을 분석하고 있다. [주제 1]의 연구를 통한 시사점은 기존의 방송산업과 통신산업의 정책을 지대추구론적 시각에서 그 효율성을 분석하여 볼 때(방송 및 통신 시장은 여타 산업과 다른 특수성이 존재한다는 것을 인정하는 바탕위에서) 불가피한 규제가 당초 의도와는 달리 지대추구 결과의 효율성과 비효율성을 모두 야기하였다는 점이다. 기존의 방송산업의 경우, 공익성의 추구와 한정된 주파수 자원의 배분이라는 측면에서 순수한 의도에서 시작된 규제가 방송산업의 높은 지대를 형성하는 결과를 가져왔다. 반면, 기존의 통신은 보편적 서비스의 개념에서 경쟁환경의 도입을 통해 낮은 지대와 산업적 측면의 기술발전 등의 효율적 결과를 유도하게 하였다.

[주제 2]를 연구하면서 미래에 도래할 방송통신융합기구의 IPTV 등을 둘러싼 방송 통신 융합 정책논의를 정리하고, KT가 준비하는 IPTV 사업의 서비스 구분영역에서, 정부 및 산업계 전문가들의 조언과 연구자의 분석을 바탕으로 IPTV 서비스 도입과 관련하여 예측되는 정책 규제의 정리를 통해 각 영역별로 불가피하게 발생할 수 있는 지대추구 비용과 결과의 효율성을 분석하였다. 나아가 비효율적인 부분을 효율적, 긍정적으로 전환할 수 있도록 규제하기 위한 방안으로 방송 프로그램을 플랫폼 사업자가 용이하게 접근할 수 있는 정책을 제안하였다.

결론적으로, 방송통신융합 환경에서 바람직한 규제정책은 지대의 수준을 낮게 형성하면서 독과점의 폐해를 최소화하고, 산업과 수용자 복지

의 효율성이 극대화 되는 방향으로 정책을 제시하여야 할 것이다.

지대추구 개념이 주는 부정적인 이미지로 인하여 선행연구들은 비효율적인 측면을 중시하였다[Jadlow and Jadlow, 1988; Lado, Boyd and Hanlon, 1997; Mitchell, 1993]. 디지털 융합, 특히 방통 융합이라는 환경하에서의 규제정책연구에서도 기존의 규제기관간의 갈등이 지대추구의 결과 때문이라는 지적도 있다. 그렇지만, 본 연구에서 주장하는 핵심은 지대추구란 정부의 규제정책과 관련된 거의 모든 경제활동에서 존재하는 것이므로 지대추구의 긍정적인 면도 부각시켜 효율적인 정책실현에 근접할 수 있도록 하자는 것이다.

본 연구는 상기한 공헌점에도 불구하고 몇 가지의 한계점을 가지고 있다. 우선 지적할 수 있는 한계점은 방송과 통신산업의 특성상 지대추구 비용의 측정과 결과를 계량화하는 것에 난점이 많다는 것이다. 방송산업은 정부 정책의 직접적인 영향하에 있지만, 숨어있는 지대추구 비용을 추적하는데 어려움이 있다. 반면, 통신산업은 사업 분류가 세분화 되어 있고, 각 영역이 복잡다기하게 얹혀있어, 특정사안에 대한 독립적인 지대추구의 계량적 분석을 하는데 한계가 있다. 향후 방송과 통신 산업정보에 대한 다양한 양적 질적 접근이 가능해지면, 계량화를 통해 좀 더 분석적인 효율화 방안을 찾는 후속연구가 수행될 수 있을 것이다.

본 연구의 또 다른 한계점은 방송 통신융합과 관련된 새로운 규제체계와 IPTV에 대한 정책이 논의 중인 상황에서 IPTV 관련 세부 서비스의 규제 수준을 정리하고 지대추구의 효과를 예측하였다는 점이다. 현재는 정책에 대한 논의가 진행중이므로 향후 새로운 규제체계가 확립된다면 이를 바탕으로 보다 정교한 분석을 통하여 다양한 제안이 가능할 것으로 판단된다. 따라

서, 본 연구를 기초로 향후 추가적인 연구가 보완적으로 수행되어야 할 것이며, 정책규제의 효율화를 위한 다양한 연구가 지속적으로 이루어지기를 기대한다.

참 고 문 헌

- [1] 김도연, “디지털화를 통한 케이블TV융합 전략과 공정경쟁 규제이슈”, 정보통신정책 연구, 제11권 제3호, 2004, pp. 23-47.
- [2] 김도연, “IP-TV 도입의 영향요인과 정책 쟁점”, 방송연구, 여름호, 2005년.
- [3] 김석준 외, “통방 융합 시대의 도래와 생존 전략”, 국회 과학기술정보통신위원회 정책 토론회 발표문, 2004.
- [4] 김영석, “통신 산업에 있어서 보편적 서비스 정책 형성에 대한 연구”, 홍보학연구, 제8권 제1호, 2003, pp. 372-406.
- [5] 김용호, 김대호, “통신방송 네트워크의 융합과 규제정책 방향”, 정보통신정책연구, 제11권 제3호, 2004, pp. 1-21.
- [6] 김행범, “Tullock의 Rent-seeking 모형과 그에 대한 주요 쟁점”, 지방과 행정연구, 제13권 제1호, 2001, pp. 57-86.
- [7] 양문석, “방송통신융합 정책에 대한 언론 개혁시민연대의 입장”, 방송통신융합추진 위 역할과 과제 토론회집, 언론개혁시민연대, 2006.
- [8] 윤석년, “국내 방송통신 융합서비스의 도입과 현행 규제모델과의 상충”, 한국언론학회 커뮤니케이션 정책분과 학술세미나, 2005.
- [9] 이상우, “전송과 콘텐츠 분리규제 모델의 올바른 이해: 유럽연합과 OECD의 수평적 규제체계 분석”, KISDI 이슈리포트, 06-04, 정보통신정책연구원, 2006.
- [10] 이상우, 강재원, 신호철, 김윤정, “다매체환경에서 IPTV의 융합수용모델”, 정보통신정책연구원, 2005.
- [11] 이상우, “융합 환경의 네트워크·콘텐츠 규제: 유럽연합 사례의 포괄적 이해(I)”, KISDI 이슈리포트, 05-02, 정보통신정책연구원, 2005.
- [12] 이상호, 김재범, “방송 통신 융합 관련 규제정책 논의 전개와 기업들의 대응전략 연구”, 정보통신정책연구, 제13권 제3호, 2006년, pp. 147-176.
- [13] 임정수, “세가지 미디어 집중현상의 개념화와 미디어 산업정책에서의 함의”, 한국언론학보, 제48권 제2호, 2004년, pp. 138-163.
- [14] 조은기, “방송·통신융합의 정책이념” 한국뉴미디어방송협회 주최 제9회 방송통신포럼 발표문, 2005.
- [15] 지종화, “지대추구의 비효율성과 효율성”, 지방과 행정연구, 제13권 제1호, 2001, pp. 119-147.
- [16] 황근, “방송규제철학과 이슈”, 서울대학교 기술과 법 센터 주최 Digital Convergence: 법과 경제 워크숍 발표문, 2005.
- [17] 현대원, “다채널다매체시대 방송정책 수립 원칙의 패러다임 전환: 지역민방 활성화와 유통구조 개선을 중심으로”, 한국언론학회 주최 매체간 균형발전을 위한 지상파재전송 정책 세미나, 2002.
- [18] 홍기선, 황근, “방송·통신 융합에 대응한 정부정책 평가: 규제기구간 정책갈등을 중심으로”, 한국뉴미디어방송협회 주관 세미나 방송·통신 융합의 정책이념과 실제, 2005.
- [19] KT, “융합서비스의 발전적 진입 방안”, 경영연구소 보고서, 2006.
- [20] MIC·KBC, “IPTV시범사업 결과보고서”, IPTV시범사업 공동추진 협의회, 2007.

- [21] Alchian, A., "Rent" in J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman(eds.) *The New Palgrave, A Dictionary of Economics*, London, The Macmillan Press Ltd., 1987.
- [22] Appelbaum, E. and Katz, E., "Seeking Rents by Setting Rents: The Political Economy of Rent Seeking", *Economic Journal* 97, 1987, pp. 685-699.
- [23] Buchanan, J., Rent Seeking and Profit Seeking. In J. M. Buchanan, R. D. Tollison and G. Tullock(ed.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A & M University Press., 1980. pp. 97-112.
- [24] Bhagwati, J., "DUP Activities and Rent-Seeking", *Kyklos*, Vol. 36, 1983, pp. 634-637.
- [25] Bhagwati, J. and Srinivasan, T., "Revenue seeking", *Journal of Political Economy*, Vol. 88, 1980, pp. 1069-1087.
- [26] European Union, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Council Directive 89/552/EEC., 2005.
- [27] FCC, Part III of title VI of the Communication Act of 1934 is amended by inserting after section 627, Sec. 19. Development of Competition & Diversity in Video Programming Distribution, 1992.
- [28] FCC, Immediate Release, FCC Extends Program Access Exclusivity Rules, 2002.
- [29] Gradstein, M. and Konrad, K., "Orchestrating rent-seeking contests", *Economic Journal* Vol. 109, 1999, pp. 536-545.
- [30] Harberger, A., "Monopoly and Resource Allocation", *American Economic Review* Vol. 44, 1954, pp. 77-87.
- [31] Hillman, A. and Katz, E., "Risk-Averse Rent-Seekers and the social cost of monopoly power", *Economic Journal* Vol. 94, 1984, pp. 104-110.
- [32] Jadlow, J. and Jadlow, J., Risk, rent seeking and the social cost of monopoly power", *Managerial and Decision Economics*, Vol. 9, pp. 59-63.
- [33] Khan, M. and Jomo, K., *Rents, Rent-Seeking and Economic Development, Theory and Evidence in Asia*. Cambridge, Cambridge University Press., 2000.
- [34] Khan, M., "State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform", Draft of Paper for World Bank ABCDE Conference, Oslo. 2002.
- [35] Krueger, A. O., "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review* Vol. 64, 1974, pp. 291-303.
- [36] Konrad, K. and Schlesinger, H., "Risk-aversion in rent-seeking and rent-augmenting games", *Economic Journal* Vol. 107, 1997, pp. 1671-1683.
- [37] Mitchell, S., "The welfare effects of rent saving and rent seeking", *Canadian Journal of Economics*, Vol. 26, pp. 660-669.
- [38] Mitchell, W. and Munger, M., "Economic models of interest groups", *American Journal of Political Science*, Vol. 35, 1991, pp. 512-546.
- [39] Lado, A., Boyd, N., and Hanlon, S., "Competition, cooperation and the search for economic rents", *Academy of Management Review*, Vol. 22, pp. 110-141.
- [40] Napoli, P. M., Foundations of Communi-

- cation Policy, principles and process in the regulation of electronic media, Cresskill, Harvard Univ. Press. 2001.
- [41] Nuechterlein, J. and Weiser, P. J., Digital Crossroads, American Telecommunications Policy in the Internet Age, Massachusetts Institute of Technology (MIT) Press, Cambridge. 2005.
- [42] Nitzan, S., "Modelling rent seeking contests", *European Journal of Political Economy*, Vol. 10, 1994, pp. 41-60.
- [43] Posner, R. A., "The Social Costs of Monopoly and Regulation", *Journal of Political Economy* Vol. 83, 1976, pp. 807-827.
- [44] SBCA, Implementation of the Cable Television Consumer Protection And Competition Act of 1992, CS Docket No. 01-290. 2002.
- [45] Tollison, R. D., "Rent Seeking : A Survey" *Kyklos*, Vol. 35, 1982, pp. 575-602.
- [46] Tullock, G., The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly, and Theft. In J. Buchanan, R. Tollison and G. Tullock(ed.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, 97-112. College Station, Texas A & University Press. 1967.
- [47] Tullock, G., Seldon, A., and Brady, G., Government, Whose obedient Servant, London, Institute of Economic Affairs. 2000.
- [48] Tullock, G., "The Transitional ains Trap", *Bell Journal of Economics* Vol. 6, 1995, pp. 671-678.

□ 저자소개



이상호

고려대학교 경제학과에서 학사, Helsinki School of Economics에서 경영학석사(MBA)를 취득하고, 서울과학종합대학원(aSSIST) 경영학박사과정을 수료하였다. 현재, KT에 재직중이며, 주요 연구분야는 방송 통신 융합정책, 문화콘텐츠, 미디어경영, 혁신기술수용 등이다.



김재범

서울대학교 경영학과에서 학사 및 석사, Manchester University에서 경영학박사(Ph.D.)를 취득하였다. 런던대학교 경영학과 교수를 역임하였고, 현재 성균관대학교 경영학부 부교수로 재직중이다. 주요 연구분야는 국제경영, 크리에이티브산업 및 통신산업에서의 글로벌경영전략, 콘텐트 전략 및 저작권등이다.