

IPTV 도입 과정에 대한 지대추구론적 분석*

정인숙**

이 연구는 신매체 도입 과정에서 나타나는 이해관계자들의 갈등과 그로 인한 정책결과를 경제학이론인 지대추구론에 입각하여 분석한 논문이다. 방송산업 분야에서 신매체 도입은 사업권 허가를 통한 진입규제가 이루어지는 만큼 어떤 미디어정책보다도 정부와 사업자의 지대추구 가능성이 높은 분야이다. 광의의 지대추구개념은 이익집단이 정부를 대상으로 요구하는 협의의 지대추구개념에서 나아가 관료나 정부가 주도적으로 지대추출을 하는 활동까지를 포함하여 지대추구라고 정의하고 있기 때문이다. 신매체 도입 과정에서 가장 심각한 갈등을 초래하였고, 갈등의 양상이 사업자와 정부 주체가 모두 관여된 2008년 IPTV 도입 사례를 대상으로 지대추구의 유형 및 특징을 분석하고, 그러한 행위가 궁극적으로 정책이나 시장에 어떤 결과를 가져왔는지 평가해보았다. 연구 결과 IPTV의 도입은 사업자와 규제기관 모두가 각자의 지대를 추구하였으며, 그 과정에서 나타난 각종 로비와 자원 낭비 등을 고려할 때 기존 연구와 달리 신매체 도입 과정에서 나타나는 정책참여자들의 지대추구행위는 긍정적이기보다는 부정적 결과를 가져왔다고 결론 내릴 수 있다.

주제어: IPTV 도입, 지대 추구, 지대 배분, 지대추구이론, 로비

1. 서론

국내에서 지상파 단일매체의 시대가 종식되고 케이블TV가 도입되는 1995년 전후부터 지금까지 신매체 도입의 역사는 갈등의 역사라고 할 만큼 다양한 이해관계자들의 첨예한 이해관계가 대립되어왔다. 이러한 현상들은 갈등이 일어났던 당시에는 수많은 세미나와 토론회를 통해 갈등의 이슈들에 대해 치열한 논쟁이 전개되었지만 술한 논의에도 불구하고 정작 이에 대한 학문적 체계화는 뒤따르지 못하고 있는 것이 사실이다.

지금까지 미디어 정책 갈등을 다룬 학술논문으로는 개별 매체별로 케이블TV 도입 갈등(정인숙, 1996; 노기영·이효범, 2003), 위성방송 도입 갈등(주정민, 2001; 정윤식, 2003), 방송통신융합 및 IPTV 도입 갈등(정상윤·정인숙, 2005; 이상호·김재범, 2007; 신영진·김성태, 2008)에 관한 논문이 있었으며, 특정 이슈와 관련해서는 외주정책 갈등(윤석민·장하용, 2002)이나 규제기구 갈등(홍기선·황근, 2004), 정권별 갈등유형분석(정용준, 2006), 디지털지상파TV 갈등(권기현, 2005) 등에 대한 연구가 행해져 있는 상태이다. 신매체 도입 때마다 전개되었던 격렬한 논쟁에 비하면 학술논문의 성과물은 그리 많지 않은 편이다.

미디어정책갈등을 설명하는 이들 논문들은 주로 딜레마이론, 이차원게임이론, 갈등이론 등을 적용하여 신매체 정책과정을 설명해왔다. 그런데 점차 미디어산업의 규모가 확대되고 경쟁이

* 이 연구는 2009년도 경원대학교 지원에 의한 결과임.

** 경원대학교 신문방송학과

심화되는 구조 속에서 이해관계자들의 갈등 양상을 단순히 사회학적 갈등이론으로 설명하는 것은 일정 부분 한계가 있다. 신매체 도입과 같은 산업적 갈등은 일반 사회적 갈등과는 차이를 보이는 경제적 갈등이기 때문이다.

그런 측면에서 지대추구이론(rent seeking theory)은 산업정책분야에서 일어나는 갈등 현상과 그로 인해 나타나는 결과를 경제학적 측면에서 설명해줄 수 있는 대안이론으로서 유용성을 갖는다. 그런데 지금까지 방송정책분야에서 지대추구이론을 적용한 연구는 방송통신융합갈등을 설명한 이상호·김재범(2007)의 연구가 유일하다.¹⁾ 그리고 국내 산업정책에 지대추구론을 적용한 상당수의 연구들이 지대추구의 결과를 부정적으로 설명한 것과는 달리 이 연구에서는 지대추구가 반드시 부정적 결과를 가져오는 것만은 아니라는 결론을 제시하고 있다. 이는 지금까지 신매체 도입 과정에서 나타난 여러 가지 갈등과 그로 인한 정책결정의 지연과 왜곡 등을 부정적으로 평가하는 연구 결과와는 상당히 배치되는 입장을 보여주는 것이다.

따라서 이 연구는 기본적으로 지대추구를 발생할 수 있는 개연성이 높은 신매체 도입 과정의 사례로서 IPTV 도입 정책을 선정하여 이를 지대추구론에 입각해서 설명해보고자 하였다. IPTV 도입 과정에서 어떤 이해관계자들에 의해 어떤 유형의 지대추구활동이 이루어졌으며, 이로 인한 결과는 무엇이었는지 분석하였다.

지대추구이론을 적용하여 신매체 도입 정책을 분석하는 것은 정책갈등의 선행요인을 추출하고 이를 이윤추구라는 경제적 측면에서 접근해볼 수 있도록 해줌으로써 논의의 지평을 확대시킬 수 있을 뿐만 아니라, 지대추구이론을 미디어정책분야에 적용한 연구를 활성화할 수 있는 계기를 마련해줄 수 있을 것으로 본다.

2. 이론적 배경 및 분석틀

1) 지대추구의 개념과 선행연구

경제학 용어인 지대(rent) 개념은 원래 토지나 자본, 노동 등 자원의 이용에 대한 대가를 의미하지만, 지대추구(rent seeking)의 개념은 일종의 정치현상을 가리키는 개념이다. 이 개념은 툴록(Tullock, 1967, 2005)²⁾이나 크루거(Krueger, 1974)와 같은 학자들에 의해 ‘생산이나 거래 대신에

1) 신문시장의 지대추구에 대해서는 이의정·민형배(2004)의 연구에서 언론인의 정체성 인식과 함께 부분적으로 다루어졌으며, 민형배(2005)는 지역뉴스의 지대추구성향을 다루었다. 그러나 국내 전문학술 데이터베이스의 타이틀 키워드에 ‘지대추구’를 넣고 검색한 결과 DBPIA(50건), KISS(67건), NDSL(3건), RISS(207건) 등 총 327건의 자료가 검색되었으나, 결과 내 검색에서 ‘방송’을 넣어 재검색한 결과 방송산업 분야에서 지대추구론을 적용한 사례는 이상호·김재범(2007)의 논문 1건만이 검색되었다.

2) 지대추구라는 용어 자체는 크루거(Krueger, 1974)가 도입한 것이지만 실제 그 개념 자체는 툴록 자신이 발견하였다고 설명한다. 처음에 “두 개의 핵심 저널과 한 개의 중간 수준 저널에 제출했으나 거절된 후 결국 더 낮은 수준의 저널에서 1967년 통과되었으며, 몇 년이 지난 후 크루거가 훨씬 더 제한된 범위에서 그 아이디어를 재고안하였고, 지금은 경제학 문헌에서 매우 흔히 발견된다”고 설명하고 있다(Tullock, 2005, pp. 141~143).

경제 환경을 유리하게 조작해 이익을 얻으려는 행위'라고 새롭게 정의되었다. 지대추구는 일종의 로비(lobby)적 개념으로 사용되고 있다고 할 수 있으며, 사업권을 보호받기 위한 제반 활동을 의미한다고 할 수 있다. 예를 들면 정부가 인가해주는 독점을 획득하거나 규정을 유리하게 바꾸려고 노력하는 데 자원을 사용하는 것으로서, 합법적 활동에는 로비, 설득, 광고, 외부인사고용 등이 있고, 비합법적인 활동에는 뇌물, 부정, 밀수, 탈세, 암시장 등의 형태가 있다(박민정, 2006a).

그렇기 때문에 지대추구에 대해서는 일반적으로 '국가의 후원 하에 부의 이전을 추구하는 개인들의 자원낭비활동'(Buchanan, 1980)이라는 부정적인 측면에서 개념적 정의가 이루어지는 경우가 많다. 박민정(2006b)은 의료정책에서 나타난 변화를 지대추구론적으로 분석하면서 지대 배분양식의 변화가 지대추구로 인한 사회적 낭비의 크기에도 변화를 가져왔음을 설명하였다. 지대추구의 부정적 측면은 지대추구로 인해 시장의 공정경쟁을 해칠 우려가 있고 자원 배분이 왜곡되며, 생산의 효율성을 높이는 비용보다 우호적인 규제 환경을 매수하는 비용이 적게 들 경우 생산자들은 지대추구의 유혹에 쉽게 빠져들 수도 있다고 설명한다. 다만 기업이 새로운 기술을 개발하여 독점력을 가지게 되고, 이를 통해 이윤추구활동을 하는 것은 지대추구라고 부르지 않는다. 기업활동에 의해 경제적 부가 증가되는 활동이 이윤추구라면 사회적 낭비를 초래할 수 있는 활동은 지대추구행위라고 할 수 있다.

그러나 칸과 조모(Khan & Jomo, 2000)는 초기의 시장상황이 왜곡되어 있거나, 선도사업자를 위한 경제발전 측면의 개입이 필요한 경우 지대추구가 결론적으로 효율성을 가질 수도 있다고 설명한다. 지대추구활동이 어느 나라에서든 공통적으로 나타날 수 있는 현상이며, 특히 개발도상국에서 경제발전에 기여한 측면을 강조하고 있는 것이다. 이상호·김재범(2007)의 연구에서 IPTV 도입 갈등을 긍정적으로 평가한 한 것은 바로 이와 같은 전제에서 출발하고 있다.

한편 지대추구 개념은 광의의 개념과 협의의 개념으로도 구분해볼 수 있다. 통상적으로 이익집단이 정부나 의회와 같이 지대배분에 중요한 영향을 미치는 대상인 '지대배분자'에 대해 로비활동을 벌이는 것이 협의의 지대추구이다. 그러나 맥체스니(McChesney, 1999) 등은 보다 확장된 지대추구의 개념을 제시하고 있다. 광의의 지대추구개념은 이익집단이 정부를 대상으로 요구하는 협의의 지대추구개념에서 나아가 관료나 정부가 주도적으로 지대추출(Rent Extraction)을 하는 활동까지를 포함하여 지대추구라고 정의하고 있다. 즉 관료나 정부가 능동적으로 지대를 창출할 수 있다는 것이 광의의 지대추구 개념이다. 윤영진(2002)은 정부가 인위적 지대를 창출할 거대한 권력을 가지고 있으며, 각종 인허가, 면허, 수량제한 등 다양한 형태의 개입방식으로 인위적 희소성을 창출함으로써 지대의 잠재적 등장을 초래하게 된다고 설명한다.

이와 같은 광의의 지대추구 개념은 지대추구 행위가 있었는가를 판단하거나 그로 인한 결과를 평가하는 데 있어서 서로 다른 해석을 가져올 수 있다. 이상호·김재범(2007)가 방송통신 융합규제와 관련해서 지대추구 이론을 본격적으로 적용한 선행연구가 부재한 원인에 대해 지대의 개념에 대한 상이한 해석 때문이라고 설명하는 것도 그런 맥락에서이다. 이들은 또한 지대추구이론이 내포하는 비효율성 측면만을 지나치게 강조할 때 발생할 수 있는 부정적 영향을 회피하기 위한 것도 방송통신융합분야에서 지대추구이론을 적용한 연구가 부족한 원인이라고 설명하고 있다.

따라서 미디어산업과 정책을 주도하는 핵심 주체가 정부와 사업자라는 측면을 고려할 때 지대추구의 주체를 이익집단에 국한시키기 보다는 맥체스니의 정의처럼 정부나 관료에 의한 지대추출까지를 지대추구 개념으로 보는 광의의 지대추구 개념이 타당성이 있다고 보며, 이 논문에서는 광의의 지대추구 개념을 선택하였다.

2) 신매체 도입 과정에 대한 지대추구론적 접근이 갖는 유용성

신매체 도입은 새로운 산업규모를 창출하고 사업권 허가를 통한 진입규제가 이루어지는 만큼 어떤 미디어정책보다도 정부와 사업자의 지대추구 가능성이 높은 분야이다. 그런데 지금까지 이러한 현상들은 이해관계자들의 갈등적 측면으로만 이해되어 딜레마이론(주정민, 2000, 2001), 이차원게임이론(노기영·이효범, 2003), 사회조합주의이론(황근·최영목, 2000)과 같은 사회학적 이론들을 적용하여 주로 설명해왔다.

신매체 도입 과정을 사회학적 이론으로 설명하는 것은 갈등의 주체와 이슈를 파악하는 데는 유용성을 갖는다. 박진·채종현(2006)은 갈등구조 분석의 출발점은 갈등의 이해관계자와 갈등의제를 파악하는데서 시작되어야 한다고 주장하고 있기 때문이다. 미디어정책에서 갈등의 유형은 주로 사업자 간 갈등, 규제기구 간 갈등, 사업자와 규제기구 간 갈등 등으로 나타났다. 노기영·이효범(2003)은 케이블TV 정책형성과정에서 정보통신부를 중심으로 한 중계유선방송 측과 공보처를 중심으로 한 종합유선방송 측 사이의 갈등구조를 다루었으며, 홍기선·황근(2004)은 규제기구 간의 갈등을 다루면서 사업자와 규제기구가 철의 연대를 가져왔다고 설명한다. 주정민(2000, 2001)은 위성방송 사업자 선정과정에서 나타난 갈등구조 분석을 통해 통합방송법이 제정된 이후부터 위성방송사업자의 선정까지의 과정을 분석하고 있다. 정상운·정인숙(2005)은 방송통신 융합 과정에서 나타나고 있는 갈등이 과거의 사업자 간 갈등이나 규제기구 간 갈등 혹은 사업자와 규제기구 간의 갈등과 같은 단면적 갈등을 넘어서 사업자 간 갈등과 규제기구 간 갈등이 복합되는 ‘복합적 갈등’의 양상이 나타났다고 분석하였다. 갈등이해관계자의 관계를 보다 동태적으로 분석한 연구로는 IPTV 정책갈등을 정책네트워크분석법과 분석계층과정법(Analytical Hierarchy Process: AHP)을 사용하여 분석한 신영진·김성태(2008)의 연구가 있다.

또한 김동욱 외(2008)는 그 동안 IPTV를 둘러싸고 논의되었던 이슈를 IPTV 서비스의 성격, 적용법률, 기구개편, 사전적 진입규제(인허가, 사업권역, 자회사분리 여부, 소유·겸영규제, 망개방), 사후적 경쟁규제(시장 점유율)의 5개 상위 영역으로 세분하고, IPTV 갈등의 주요 참여자로서 정보통신부, 방송위원회, 통신업계, 케이블TV 방송업체로 나누어 분석하고 있다.

그러나 미디어산업의 경제적 특성을 고려할 때 신매체 도입 과정에 대한 갈등론적 분석은 궁극적으로 갈등의 주체들이 얻고자 하는 편익과 그로 인한 비용이나 지출과 같은 경제적 측면들을 간과하는 측면이 있다. 또한 갈등이론적 설명은 갈등 자체를 독립변인으로 간주함으로써 그것을 발생시키는 선행요인을 파악하는 데 일정 부분 한계를 지니게 된다. 실제적으로 지금까지 신매체 도입을 둘러싼 수많은 갈등은 독립 변인이라기보다는 이해관계자의 지대추구가 선행된

결과변인으로 해석할 수 있는 측면이 적지 않기 때문이다.

2000년 이후의 신매체 도입 정책을 분석하는 데 있어서는 지대추구론을 적용하는 것이 사회적 갈등이론을 적용하는 것보다 설명력이 높다. 2000년 방송법에 의해 과거 정부가 가지고 있던 사업자 허가권이 방송위원회라는 민간 독립위원회로 이전되면서 지대배분자에 대한 지대추구의 가능성이 더 높아졌기 때문이다. 황근(2000)은 방송사업자 인허가권을 가지고 새롭게 출범한 독립규제기구인 방송위원회에 대해 정책평가를 시도하면서 신설 방송위원회가 사업자들에 의해 포획될 가능성에 대해 지적한 바 있다. “극단적으로 말해서 독립규제기구는 원천적으로 산업체 이익에 봉사하기 위해 만들어진 것이라는 주장(Horwitz, 1989: pp. 31~34)도 제기되고 있다”고 설명하면서, 경제적 이익집단 간에 경쟁이 치열해질 경우에 독립규제기구의 정책이나 규제는 사업자들에게 포획될 가능성이 있다고 본 것이다. 따라서 사업 허가권이 지대추구의 중요한 대상인 정부에서 민간주체로 이전되었다는 것은 정책의 대상자인 사업자 입장에서 볼 때 지대배분자의 권한이 약화되었다는 의미로 해석될 수 있으며, 지대배분자에 대한 접근과 지대추구의 시도가 용이해졌음을 의미한다. 뿐만 아니라 지배배분자의 권한 약화와 접근의 용이성은 지대추구자의 숫자를 확대시키는 결과를 가져올 수 있다.

3) 신매체 도입 과정에 대한 지대추구론적 분석틀

(1) 지대 추구의 유형

지대추구론에서 가장 중요한 개념은 어떤 주체에 의해 어떤 유형의 지대가 추구되었는가를 하는 점이다. 남궁근(2008)은 정책과정의 행위자를 공식행위자(행정수반과 정치집행부, 입법부, 관료제와 행정부처, 사법부)와 비공식행위자(일반국민, 이익집단, 시민사회단체, 정당, 싱크탱크와 연구기관, 대중매체)로 구분하고 있다. 갈등이론에서는 이들을 모두 갈등구조의 주체로 고려해볼 수 있으나, 지대추구이론에서 지대추구의 핵심주체는 이익집단인 사업자와 지대배분자인 정부로 규정지을 수 있다. 이때 광의의 지대추구 개념에 의해 정부는 지대추구자이자 지대배분자의 역할을 하게 된다.

신매체 도입과 관련하여 나타날 수 있는 중요한 지대추구의 유형은 사업권 또는 인허가권의 획득과 우호적인 규제환경을 매수하는 ‘규제지대’의 추구를 들 수 있다. 그중에서도 인허가는 이해관계자들이 추구하고자 하는 가장 중요한 지대의 대상이다. 이상호·김재범(2007)는 지대추구란 정부개입(government intervention)을 전제로 각종 인허가, 수량 및 지역 제한 등의 개입으로 인위적 희소성(artificial scarcity)을 창출하면서 지대의 잠재적 등장을 초래한다는 특징을 갖는다(Gradstein & Konrad, 1999; Konrad & Schlesinger, 1997)고 설명한다. 버케넨(Buchanan, 1980) 역시 지대추구의 유형을 구분하면서 독점적 허가권을 얻기 위한 기업들의 지대추구 활동을 첫 번째로 꼽고 있다.

신매체 도입 과정에서 나타나는 또 하나의 지대추구유형은 자신들의 이익을 증진시키도록 규제제도를 만드는 ‘규제지대’로서 법률결정에 영향을 미치는 행위를 말한다. 이는 Domhoff(1979)

가 그의 저서 『권력의 속성』(*The Power that be*)에서 권력구조모델을 제시하면서 정책결정과정의 출발점을 자원단계로 본 것에도 유사성을 갖는다. 그가 제시한 정책과정 5단계는 자원(resources) → 연구(research) → 의사결정(decision making) → 여론결정(opinion making) → 법제정(law making) 과정이며, 자원이 의사결정을 형성하는 연구를 지원하고, 여론결정을 통해 대중의 승인을 얻어 법제정으로 나간다는 것이다.

이러한 규제지대는 두 가지 형태로 나타날 수 있다. 신매체에 새롭게 진출하고자 하는 이해관계자들은 용이하게 시장에 진입하거나 사업권을 보호받기 위한 시장환경을 조성하기 위한 법률적 노력을 행할 수 있으며, 반대로 기존 매체 사업자의 경우 진입장벽이라는 ‘규제’를 통해 자신들의 지대추구를 행할 수 있다. 예비사업자의 경우 시장진입후의 사업 환경에서 수익을 극대화하기 위한 진입규제 및 소유규제의 완화, 그리고 방송규제의 특수성인 내용규제의 완화라는 규제제도를 추구할 수 있다. 반면 기존사업자의 경우 경쟁사업자의 등장으로 인한 사업여건의 악화를 막기 위해 시장진입의 억제, 기존 규제의 유지를 위한 규제지대를 추구할 수 있다. 즉 단기적으로는 허가권을 획득하기 위한 지대추구가 있으며, 장기적으로는 시장에서의 영업활동을 용이하게 하기 위해 법률적 내용을 결정하는 규제지대의 추구를 수반할 수 있는 것이다.

(2) 지대추구의 비용

지대추구의 비용이란 이해관계자들이 얻고자 하는 지대를 위해 자원을 사용하는 것을 말한다. 지대추구의 비용에는 합법적 비용과 비합법적 비용이 있다. 합법적 활동에는 로비, 설득, 광고, 외부인사고용 등이 있고, 비합법적인 활동에는 뇌물, 부정, 밀수, 탈세, 암시장 등의 형태가 있다.

인허가를 담당하는 규제기관은 언제나 사업자들의 지대추구 비용 지출, 즉 로비의 대상이며, 미디어 분야에서도 그러한 개연성은 언론보도를 통해 종종 나타났다. 미디어산업 분야에서의 노골적인 지대추구 비용지출은 위성DMB 도입 때부터 가시화되었다. 학계를 대상으로 행해진 사업자들의 로비에 대해 『경향신문』(2004. 9. 17)은 다음과 같이 비판한 바 있다.

“언론학계에서 거대 통신재벌 SK텔레콤(SKT)이 거액의 돈을 대는 학술행사 경연이 펼쳐지고 있다. ... 행사 주제는 물론 한결같이 SKT가 최대 지분을 갖고 있는 TU미디어콤플이 사실상 사업자로 확정된 위성DMB(이동멀티미디어방송) 사업과 관련한 것이다. 현재 이 사업과 관련, 위성DMB의 지상파 재전송 허용 여부에 대한 방송위원회의 결정을 앞두고 재전송에 반대하는 지역방송 등 기존 지상파 방송사의 문제제기가 거세지고 있는 시점이기도 하다. 이 같은 상황에서 지상파 재전송을 통해 수익을 극대화하려는 TU미디어콤플과 SKT가 돈을 대는 토론회 등이 이어지다보니 논란이 증폭되고 있는 것이다. ... 언론정보학회 주최 토론회에선 위성DMB의 지상파 재전송 허용 등 예산지원 업체에 유리한 내용이 지배적이어서 일부 방청객의 거센 반발을 사기도 했다. 또 이들 토론회의 경우 행사비용이 통상적인 경우의 7~8배여서 우호적 언론학자 확보 차원의 ‘간접 로비’라는 지적도 있었다.”

한편 사업자들이 지대배분자인 규제기관에 대해 행하는 비합법적 로비의 행태도 나타나고 있다. 2009년에 발생한 방송통신위원회의 성로비 파문은 대표적인 예이다.³⁾ 『경향신문』(2009. 3. 31)은 이에 대해 “방통위는 방송·통신·온라인사업자에 대한 인·허가와 재허가·재승인, 사업 확정, 업체 간 분쟁 조정, 행정지도 등 무소불위의 권한을 갖고 있어 사업자의 로비와 접대에 노출되기 쉬운 처지다. … 방통위가 통신요금 인하를 추진하고 포털에 대한 통제정책을 본격화하면서 통신·포털업자의 접대와 로비도 늘어났다는 게 업체들의 고백이다. 또 방통위가 출범 이후 줄곧 인터넷멀티미디어방송(IPTV)에 편향된 정책을 추진하면서 사실상 수익모델이 같은 케이블 TV 업체의 로비 심리를 부채질했다는 지적도 있다”고 보도하고 있다.

그러나 비합법적 지대 추구 비용은 개연성은 짐작할 수 있지만 그것을 사실 자료로 확인하기는 쉽지 않다. 2009년에 발생한 방송통신위원회의 성로비 사건의 경우처럼 비합법적인 비용에 의한 지대추구는 그것이 사법적 수준으로 노출될 때 비로소 파악될 수 있기 때문이다. 따라서 이 논문에서는 언론보도를 통해 파악할 수 있는 합법적 수준의 지대추구 비용인 로비에 국한시켜 논의하였다.

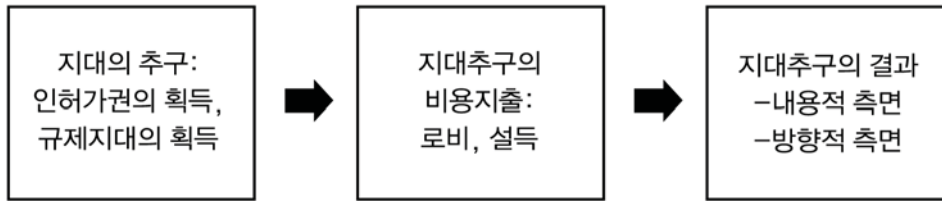
(3) 지대추구의 결과

지대추구의 결과는 이해관계자의 지대추구가 내용적인 측면과 방향적인 측면에서 어떤 결과를 가져왔는가를 의미한다. 내용적인 측면이란 이해관계자가 추구한 지대추구가 어떤 결실을 맺었는가를 의미한다. 즉, 추구된 사업권의 획득은 실제로 이루어졌는지, 추구된 규제지대는 의도대로 이루어졌는지 보는 것이다. 특히 규제지대의 실현 여부는 관련 법률의 제정내용을 통해 파악해볼 수 있을 것이다.

지대추구의 방향은 이해관계자의 지대추구가 사회적으로 긍정적 결과를 가져왔는가의 여부를 말한다. 박민정(2004)은 지대추구활동의 비효율성을 설명하고 있지만, 이상호·김재범(2007)은 IPTV 도입에서 나타난 지대추구가 긍정적 결과를 가져왔다고 주장하고 있다. 그러나 2000년 이후 다채널 뉴미디어의 도입 이후 나타난 여러 가지 정책갈등의 현상들을 볼 때 이해관계자들의 지대추구행위는 각자의 지대추구를 용이하게 하는 법률의 제정을 가져오도록 유도하고, 그로 인해 정책결정을 둘러싼 갈등을 고조시키게 되며, 정책의 지연이나 시장의 왜곡을 가져올 가능성이 더 많다고 가정할 수 있다.

이상의 분석 개념을 토대로 신매체 도입 과정에 대한 지대추구론적 분석틀을 도식화시키면 <그림 1>과 같다.

3) 복수종합유선방송사업자(MSO) 티브로드의 청와대 행정관 및 방송통신위원회 간부 ‘성접대’가 큐릭스와의 합병을 위한 로비 차원에서 이루어졌을 수 있음을 보여주는 문건이 2009년 4월 15일 공개됐다. 이 문건은 최문순 민주당 의원이 입수해 이날 국회 문화체육관광방송통신위원회 전체회의에서 공개했다(『한겨레』, 2009. 4. 16).



3. 분석의 범위와 연구방법

1) 분석의 범위

지대배분자의 위상이 정부기관에서 민간기관으로 달라진 2000년 이후의 신매체 도입 정책에는 2002년의 위성방송정책, 2005년 5월의 위성DMB 정책, 동년 12월의 지상파DMB 정책, 그리고 2008년의 IPTV 정책 등이 있다. 신매체 도입 정책이 갖는 경제적 효과를 고려할 때 이 모든 정책사례에서 지대추구의 유형과 결과를 분석해내는 것이 가능할 수 있지만 지대추구론을 적용한 연구사례가 거의 없는 상태에서 모든 사례들을 적용하는 것은 자칫 논의의 심도를 떨어뜨릴 수 있다.

따라서 이 논문에서는 가장 최근의 신매체 도입 사례에 해당되는 IPTV 도입 사례를 선택하였다. IPTV 도입 사례를 선택한 이유는 세 가지이다. 첫째, IPTV 도입은 지금까지 나타난 신매체 도입 갈등 중 가장 많은 이해관계자와 가장 복잡한 갈등관계가 나타난 사례이기 때문이다. 정상윤·정인숙(2005)은 이와 같은 갈등을 과거의 단선적 갈등과 비교되는 ‘복합적 갈등’으로 표현하였다. 이전의 정책갈등과는 달리 지대배분자인 규제기관까지 관여된 정책사례라는 점에서 정부에 의한 지대추출까지를 지대추구로 보는 광의의 의미의 지대추구를 살펴볼 수 있는 가장 적절한 사례라고 볼 수 있는 것이다. 둘째, 신매체 도입 정책에 대해 지대추구론을 적용한 유일한 논문인 이상호·김재범(2007)의 연구에서 IPTV 도입 정책이 지대추구의 효율성을 가져왔다고 분석하였지만 연구자는 반대의 입장에서 이를 검증해보고자 했기 때문이다. 셋째, 가장 최근의 정책사례라는 점에서 지대추구를 검증할 수 있는 자료의 양이 많을 뿐만 아니라 자료의 접근이 용이하기 때문이다.

IPTV 도입 과정의 범위는 <표 1>에서 보는 것과 같이 사업자와 규제기관의 지대추구가 나타난 2003년부터 사업자의 선정이 이루어진 2008년 9월까지로 정하였다.

이에 따른 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 1: IPTV 도입 과정에서 어떤 유형의 지대추구가 나타났는가?

연구문제 2: IPTV 도입 과정에서 어떤 유형의 지대추구 비용이 지출되었는가?

연구문제 3: IPTV 도입 과정에서 나타난 지대추구 행위는 어떠한 결과를 가져왔는가?

<표 1> IPTV 도입 과정

단계	시기	주요 사건
지대의 추구	사업자의 지대추구	2004.12 KT, IPTV 사업진출 발표
		2004.12 케이블TV협회, IPTV 서비스에 대한 유권해석 요청
		2005.1.14 KT, IPTV 서비스 도입 발표
		2005.1.14 케이블TV협회, IPTV 도입에 반대하는 기자회견
		2006.7 하나로텔레콤 ‘하나TV’ 서비스 개시
		2006.9 KT, ‘메가TV’ 서비스 개시
	규제기관의 지대추구	2005.1 방송위, 케이블TV협회의 유권해석에 IPTV서비스를 방송으로 규정
		2005.2.25 정통부, IPTV에서 방송적 요소를 없애기 위해 IPTV를 ICOD로 명명
		2005.3.10 방송위, IPTV를 별정방송을 분류한 방송법 개정안 재추진
		2005.3.13 방송위, ICOD로 부른다고 통신이 될 수 없다고 반박
		2005.4.6 정통부, ‘멀티미디어정책협의회’에 조정 신청
		2005.10 국회 과기정위, ‘정보미디어사업법안’ 발의
		2005.11 국회 문광위, ‘방송법 일부개정법률안’ 발의
		2006.1. 방송위, IPTV를 ‘통신망을 이용한 방송서비스’로 규정
지대 추구의 결과	별도법의 제정	2006.2 정통부, 광대역융합서비스법(BCS법) 제정을 위한 당정협의 요청
		2006.7 국무조정실 산하에 방송통신융합추진위원회 구성
		2007.4 방송통신융합추진위원회에서 다수안에 기초한 법안 제시
		2007.6 국회 방송통신특별위원회에 7개안 발의
	완화된 시행령	2007.11 국회 방송특위에서 7개안 대신 마련한 대안을 의결 ‘인터넷멀티미디어방송사업법안’ 방송통신특위 전체회의 통과
		2007.12.28 인터넷멀티미디어방송법 국회 통과
		2008.5.19 IPTV 시행령 입법 예고
		2008.8.12 IPTV 시행령 공포
		2008.8.26 방송통신위원회, IPTV 사업허가 기준 고시
		2008.9.8 방송통신위원회, IPTV 사업자 선정

2) 연구방법

분석방법은 관련 보고서, 단행본, 세미나 자료, 언론자료, 논문 등에 대한 문헌연구를 실시하였다. 전문자료는 국내 전문학술 데이터베이스인 DBPIA, KISS, NDSL, RISS의 타이틀 키워드에 IPTV를 넣어 검색된 자료 중에서 갈등이슈를 다룬 논문 및 자료들을 주로 참고하였다. 데이터베이스의 검색은 2009년 1월 3일부터 2009년 2월 25일까지 행하였다. 그러나 이들 데이터베이스 자료에는 신문자료 등은 나와 있지 않기 때문에 매체 도입 당시의 지대추구 상황을 파악할 수 있는 신문자료들은 언론재단의 KINDS 기사검색을 활용하였다. KINDS 검색에서는 지대추구

비용과 관련된 내용을 파악하기 위해 ‘IPTV’를 키워드로 넣었으며, 로비성 지대추구 관련 자료를 파악하기 위해서 결과 내 검색에서 ‘로비’를 입력하여 기사추출하였다.

4. IPTV 도입 과정에서 나타난 지대추구의 사례 분석

1) 지대추구의 유형 분석

IPTV 도입 과정에서 추구된 핵심 지대유형은 ‘사업권 지대’와 ‘규제지대’이다. 김동욱 외(2008)는 IPTV 정책갈등의 전개과정은 통신사업자, 케이블TV 방송사업자, 정보통신부, 방송위원회의 4개의 참여자 간의 입장과 시각의 차이를 극명하게 드러낸 과정이라고 보고 있다. 따라서 이들 주체들을 대상으로 각각 어떠한 지대를 추구하고 있는지 살펴보면, 먼저 IPTV의 도입은 통신사업자들이 통신 산업내의 정체된 수익원을 개발하기 위해(서울대법학연구소, 2005) IPTV라는 신매체 사업을 추진하려는 사업권 지대추구에서 비롯되었다고 할 수 있다. IPTV 매체 도입에서 지대추구를 가장 먼저 시도한 이해관계자는 통신사업자였으며, 이들은 일차적으로는 사업권 획득이라는 지대추구를 행했으며, 이차적으로는 사업권 획득을 용이하게 하기 위한 ‘규제지대’를 추구했다.

정국환 외(2008)는 사실상 IPTV를 둘러싼 갈등은 2003년 7월부터 갈등의 씨앗을 배양하고 있었으며, 갈등이 표면화되기 시작한 것이 2004년부터라고 설명한다. IPTV라는 키워드를 넣어 추출된 기사 중에서도 2004년 8월 25일자 『경향신문』 기사가 최초로 추출되었으며,⁴⁾ 이는 IPTV 매체에 대한 사업자의 지대추구가 이때부터 비롯되었음을 보여주고 있다. 2004년 12월에는 KT가 IPTV 사업에의 진출을 발표하였으며, 2005년 1월 14에는 KT 이용경사장이 전경련 포럼에서 KT의 미래 5대 성장산업 중 하나로 IPTV를 발표하였다. KT는 2005년 1월 7일 이사회에서 IPTV 시범서비스에 대한 예산 집행을 결의한 것으로 알려졌으며, PP는 물론 주문형비디오(VOD) 서비스를 위해 관계사인 KTH를 통해 지상파계열 인터넷업체들로부터 콘텐츠를 제공받을 계획이며 양방향데이터서비스를 위해 사업자 선정 작업을 진행 중이라는 입장을 밝히기도 했다(서울대법학연구소, 2005).

또한 2006년 7월 하나로텔레콤은 ‘하나TV’ 서비스를 개시하였으며, 동년 9월에는 KT가 ‘메가TV’ 서비스를 개시하여 법적 토대가 마련되지 않은 상태에서 Pre-IPTV가 진행되어 시장과 규제의 혼란은 더욱 고조되었다. IPTV 예비사업자들에 의한 이와 같은 행위는 자신들의 사업진출 의지를 표명하는 것을 통해 사실상 궁극적으로 얻고자 하는 사업권이라는 지대를 적극적으로 추구하기 위한 사전정지작업 행위로 이해될 수 있다.

그러나 이는 IPTV라는 신매체가 자칫 자신들의 영업활동에 지장을 초래할 수 있다고 판단한 케이블TV 사업자의 강한 반발에 부딪히게 되었으며, 케이블TV 사업자들은 자신들의 사업권을 보호하기 위해 IPTV의 매체적 특성에 대한 법률적 해석을 방송으로 규정하면서 케이블 우호적인

4) 이전에 두 건의 기사가 있었지만 이는 IPTV 사업 진출과는 무관한 기사라서 제외하였다.

‘규제 지대’를 추구하게 된다. 2004년 12월 케이블TV협회는 방송위원회에 ‘IPTV에 대한 케이블 TV업계 입장’이라는 의견서를 제출하였으며, 마침내 2005년 1월 13일에는 IPTV 도입을 반대하는 기자회견을 가지면서 “방송·통신 융합 서비스에 관한 법·제도 정비가 미비한 상황에서 산업적 논리만으로 추진되는 IPTV 서비스에 반대한다”고 밝혔다.

한편 통신사업자의 ‘사업권 지대’와 케이블TV 사업자의 ‘규제지대’는 방송과 통신을 관할하고 있는 규제기관인 방송위원회와 정보통신부 간에 관할권이라는 지대를 놓고 다투는 지대추구로 확대되었다. 김동욱 외(2008)는 관련 해당 기사 분석을 통해 IPTV 갈등은 기관 간 순수한 정책갈등이라기 보다는 관할권 갈등이 가장 큰 원인으로 기술하고 있다. 케이블TV협회가 IPTV에 대한 도입 반대 입장을 표명한 2004년 12월, 방송위원회 역시 IPTV가 방송영역이라고 입장을 표명하였다. 이는 IPTV의 도입과 상용화가 새로운 영역의 관할권을 차지하기 위한 기관 간의 규제지대적 추구행위와 연결되어 있음을 보여주는 것으로서, 규제기관들 역시 자신들의 관할권을 유지 강화하는 차원에서 ‘규제지대’를 추구하였다고 볼 수 있는 것이다.

양 기관이 추구한 규제지대는 정보통신부의 ‘느슨한 규제’와 방송위원회의 ‘지속적 규제’라는 형식을 띠게 된다. 정보통신부는 IPTV의 성격을 부가통신으로 간주하여 신규사업자의 진입을 용이하게 할 뿐만 아니라 신매체를 자신들의 관할권 하에 둘 수 있는 ‘느슨한 규제’의 지대를 추구하였다면, 방송위원회는 IPTV를 방송법 하에 두고 ‘지속적 규제’를 함으로써 마찬가지로 관할권을 유지할 수 있는 지대추구를 행한 것이다.

IPTV 지대추구에서 나타난 이와 같은 현상들은 윤홍근·유석진(1995)이 설명하는 지대추구행위의 2단계와 3단계를 보여주고 있다. 이들은 지대추구행위를 세단계로 설명하고 있다. 첫 번째는 정부가 인위적 희소가치로서 지대를 창출하는 단계, 둘째, 이익집단들이 지대획득을 위하여 경쟁적으로 상호작용하는 단계, 셋째, 이익집단의 경쟁적 로비활동에 직면하여 정부의 정치기구나 관료 등이 부의 이전을 중개하면서 자기이익을 극대화하려는 정부의 지대추구단계이다.

IPTV 도입 과정에서 나타난 지대추구는 첫 단계가 정부가 아닌 사업자에서 비롯되었다는 것이 특징적이며, 제2단계와 제3단계의 과정은 그대로 나타났다고 할 수 있다. 특히 도입 과정에서 두드러지게 나타난 지대추구의 유형은 ‘규제지대’였다고 할 수 있으며, 가장 중요한 위치에 있는 지대배분자인 정부가 이 규제지대에 관여됨으로써 지대추구의 양상을 더욱 복잡하게 만들었다고 평가할 수 있다. IPTV 도입을 둘러싼 갈등의제들을 보면 IPTV의 규제지대적 성격이 더욱 분명하게 드러난다. 김동욱 외(2008)는 IPTV의 정책갈등 의제를 5가지로 보았다. IPTV 서비스성격, 적용법률, 통합기구, 사전진입규제, 사후경쟁규제가 그것이다. 이중에서 IPTV 서비스 성격과 적용법률 쟁점은 가장 주목 받는 핵심이슈였다. 지대추구의 이해관계자들은 방송이나 통신이냐의 문제에서 시작하여 주로 시장 진입여부를 두고 팽팽한 대립을 지속하였다.

2) 지대추구의 비용 분석

IPTV 도입과 관련된 지대추구 주체들의 지대추구는 다양한 비용지출로 나타났다. 사업권 획득과 느슨한 규제 지대를 추구했던 통신사업자들의 경우 전방위 로비를 지대추구의 비용으로

지출하였다. 학계에 대한 로비는 그중에서 대표적인 비용 지출로서, 학회에 대한 IPTV 세미나 지원, 연구비 지원 등을 통해 지대추구를 확대하였다. 이러한 로비활동은 결과적으로 IPTV에 대한 규제를 느슨한 규제로 만드는 데 기여하게 된다. 통신사업자들의 전방위 로비에 대응하기 위해 케이블TV 사업자들도 학계를 대상으로 로비를 진행하였다. 2004년부터 2005년 11월까지 방송통신 융합과 관련된 세미나가 총 54건에 129건의 발제가 있었던 것으로 조사되기도 하였다(김국진, 2005). 이로 인해 전문가들 사이에서는 “매체 도입을 둘러싼 갈등이 학자들에게 끊임없는 연구이슈를 제공한다”고 평가하기도 하였다.

카인즈 기사검색에서 IPTV 키워드를 입력하고 다시 ‘로비’를 결과 내 검색한 결과 총42건의 기사가 추출되었는데, 이중 일부 기사에서 IPTV 도입과 관련된 지대추구의 비용을 가늠할 수 있는 내용을 확인할 수 있었다. 『내일신문』(2005. 7. 15)은 “방송통신 융합이라는 국가 전략적 사업이 정치논리에 휘둘릴 가능성이 높으며, 업계의 로비 등에 노출될 여지도 그만큼 넓어진다”고 지적하였다.

규제기관이 스스로 지대를 추출하기 위해 정부를 상대로 정부가 로비하는 일종의 ‘근친 로비’의 행태도 찾을 수 있었다. 『내일신문』(2007. 5. 19)은 “IPTV와 관련하여 방송위원회와 정보통신부가 총력을 다해 각자에게 유리하도록 로비를 벌이고 있는 상황에서 감사원이 나서 양 기관을 적극적으로 설득해 공동시범사업에 착수하도록 합의를 끌어냈다”는 기사를 신고 있다. 또한 규제기관이 사업자를 상대로 자신들의 규제지대에 동조해줄 것을 요구하는 현상도 나타났다. 정보통신부는 사업권획득만 가능하다면 방송으로 규정하든 통신으로 규정하는 규제지대 문제는 상관없다는 통신사업자들에게 자신들과 입장을 같이 할 것을 요구하였다(서울대학교법학연구소, 2005). 또한 관할권 확보라는 규제지대의 획득을 위해 진대제 정보통신부 장관은 IPTV의 명칭을 ‘주문형 인터넷 요금제ICOD’(Internet Contents on Demand)로 바꿔 사용할 것을 제안하기도 했다(『파이낸셜뉴스』, 2005. 2. 14).

통신사업자들의 지대추구 비용은 학계뿐 아니라 관련 사업자에 대해서도 지출되었다. KT는 이미 2004년 10월부터 MBC플러스, KBS스카이 등 지상파PP와 온미디어, CJ미디어, YTN미디어 등 복수방송채널사용사업자(MPP), 무협TV 등 독립PP와 CNN, 카툰 네트워크 등 외국방송을 운영하는 CSTV까지 두루 방문해 PP 시장현황을 파악하고 IPTV서비스를 소개했으며, 12월부터는 일부 PP에게 협력을 비공식 제의하기도 하였다(『디지털타임즈』, 2005. 1. 12).

3) 지대추구의 결과에 대한 평가

IPTV 이해관계자들이 지대추구를 하면서 나타난 결과에 대해서는 내용적 측면과 효율성 측면으로 나누어 살펴보았다. 먼저 내용적 측면에서는 통신사업자들이 추구한 사업권 획득이 이루어졌으며 법률적으로는 정보통신부와 통신사업자가 동시에 추진한 ‘느슨한 규제’의 지대획득이라는 결과를 가져왔다. 2007년 12월 28일 IPTV 서비스 도입을 골자로 하는 인터넷멀티미디어방송법(IPTV 법안)이 국회에서 통과되었으며, 2008년 5월 19일 시행령이 입법 예고되고, 동년 8월

12일 시행령이 공포되었다. 방송법과는 별도로 인터넷멀티미디어방송법이 제정되는 결과를 가져온 것이다. 또한 IPTV법은 방송통신기구 개편이 이루어지기 전까지 한시적으로 운영되는 특별법의 형태를 띠었으며, 이는 결과적으로 사업권 획득과 느슨한 규제를 시도했던 통신사업자의 지대추구를 실현시키는 결과를 가져왔다고 평가할 수 있다.

정국환 외(2008)는 IPTV의 규제방안에 대해 이견과 갈등이 있었으나 결과적으로 대폭적인 규제완화를 주장하는 입장으로 법률이 제정되었다고 설명한다. IPTV는 방송이지만 산업 활성화를 위해 '규제 완화'의 정신을 대폭 담으면서 IPTV 업계 내부의 공정경쟁을 감안하여 법률이 제정되었다는 것이다. (1) IPTV 콘텐츠사업자의 법적 지위 규정의 모호성 (2) 경쟁상황평가위원회의 구성과 운영에 콘텐츠 사업자의 입장을 반영할 수 없는 점 (3) 회계분리만으로 시장지배력 전이 방지를 하도록 한 규정의 실효성 (4) 전기통신설비 동등제공의 범위와 기준의 구체성 결여 (5) 콘텐츠 동등접근의 범위와 기준의 명확성 부족 등이 대표적인 예이다.

처음 신매체 도입에 대한 지대추구를 가졌던 사업자의 지대추구가 상당부분 반영된 법률제정이 이루어졌다는 것은 매우 중요한 의미를 지닌다. 이는 앞서 설명하였듯이 돔호프(Domhoff, 1979)의 정책결정과정의 출발점이 자원단계로 출발하는 것과 유사성을 갖는다. 즉 IPTV 예비사업자의 지대추구가 로비라는 지대추구 비용을 자원의 형태로 제공한 결과 궁극적으로 자신들이 얻고자 한 '느슨한 규제'의 법률 제정이라는 '규제지대'를 획득한 것이라고 볼 수 있기 때문이다.

한편 IPTV 지대추구의 결과에 대한 효율성 판단은 양면적으로 평가할 수 있다. 통신사업자들이 촉발한 지대추구 행위가 방송시장에 불필요한 갈등을 야기시켰다는 점에서는 부정적이다. 방송통신 융합 환경에서의 주도권을 두고 경쟁하던 정보통신부와 방송위원회가 IPTV 서비스 문제에서도 대립하게 되면서 정보통신부와 통신사업자의 통신진영, 케이블TV 사업자와 방송위원회의 방송진영으로 나뉘어 갈등이 지속, 첨예화되는 과정을 겪게 되었기 때문이다. 신영진·김성태(2008)는 정책네트워크분석을 통하여 IPTV 이해관계자의 범위를 정부, 기업, 국민으로 보았으며, 정부는 정보통신부, 방송위원회, 문화관광부, 기업은 방송사업과 통신사업, 국민은 언론사, 시민단체, 학자 등으로 보았다. 정책의제의 형성단계에서 이해관계자들은 상호수평적인 관계를 유지하면서 폐쇄적이고 단절적인 갈등관계를 유지하다가, 정책대안 확대단계에서 정보조직 또는 정부와 기업 간의 네트워크가 형성되면서 정통부와 문광부의 단절적 갈등은 낮아졌지만 방송위와 정통부의 폐쇄적 갈등은 더욱 깊어졌다고 설명한다.

그러나 통신사업자들의 지대추구 행위를 긍정적으로 평가해볼 수 있는 측면도 있다. IPTV 정책 도입을 통해 본격적으로 통신사업자들이 방송학계에 대한 로비가 이루어졌으며, 통신사업자와 방송사업자, 학계, 정통부, 방송위원회 등 관련 주체들이 경계를 넘나드는 융합적 논의를 전개할 수 있는 계기가 마련되었다는 측면에서는 긍정적이기 때문이다. 정인숙(2009)은 방송통신 융합적 현상들은 범학문적 통섭(統攝, Consilience) 수준의 학제간 연구를 필요로 하고 있으며, IPTV 연구는 그러한 통섭적 연구의 발단이 되었다고 설명하고 있다.

그러나 지대추구의 법률적 측면을 고려할 때 IPTV 지대추구의 결과는 효율성보다는 비효율성을 가져온 측면이 강하다고 평가할 수 있다. IPTV의 도입을 방송법에 수용하지 못하고 별도로

로 가져간 부분이 대표적인 예에 해당된다. 김정해(2003)는 법률의 증가는 규제의 증가를 가져온다고 설명한다. 동일한 사안에 대한 규제가 여러 부처별로 나뉘지면서 규제의 중복이 심화되고 더 나아가 규제의 기준이 상이한 것들이 양산되면서 규제의 갈등현상이 발생된다. 이러한 현상은 OECD가 권고하는 ‘좋은 규제’의 한 조건인 ‘규제의 일관성’(consistency)에 반대되는 방향으로 진행될 수밖에 없기 때문에 질 높은 규제개혁에 치명적인 결함으로 작용한다.

규제기관의 관할권 갈등은 결과적으로 방송통신위원회의 출범으로 이어졌지만 그 과정에서 전개된 수많은 논란과 정책지연 역시 사회적 손실을 가져왔다고 할 수 있다. 결과적으로 이상호·김재범(2007)는 IPTV 융합정책이 지대추구의 효율성을 가져왔다고 분석하였지만, 정책기관에 의한 지대추구는 상당한 지대추구의 비용을 발생시키고 비효율성을 가져온 측면도 있었다고 평가하지 않을 수 없다. 특히 규제기관들이 자신들의 관할권을 고수하기 위한 규제지대를 추구하기 위해 피규제자인 사업자와 연합적 관계를 형성하고, 타 정부부처에 대한 근친 로비를 행한 것은 결과적으로 지대추구 비용을 사업자들에게 전가시키는 결과를 가져왔다고도 할 수 있다.

5. 결론 및 연구의 제한점

지금까지 IPTV의 도입 과정에서 나타난 갈등의 양상을 이해관계자들이 각자의 경제 환경을 유리하게 조작해 이익을 얻으려는 행위인 지대추구의 개념을 적용하여 설명하였다. IPTV의 도입은 통신사업자의 사업권 획득과 ‘규제지대’ 추구에서 비롯되었으며, 이는 다시 경쟁사업자인 케이블TV 사업자로 하여금 방어적 규제지대를 추구하는 행동을 야기하였다. 사업자들의 이러한 지대추구 행위는 이어서 지대배분자의 위치에 있는 방송위원회와 정보통신부로 하여금 각자의 관할권을 놓고 지대를 추출하도록 하는 상황으로 이어졌다. 뿐만 아니라 사업자와 규제기관이 상호 연대하여 자신들에게 유리한 법률제정을 통해 지대를 추구하고려는 ‘규제지대’의 특징이 강하게 나타났다고 결론지을 수 있다.

사업자들은 지대추구를 위해 학계, 관련 사업자, 정부 등을 상대로 한 전방위 로비를 실시함으로써 경제적 생산으로 이어지지 않는 사회적 비용을 지출하였으며, 지대배분자인 방송위원회와 정보통신부 역시 타정부 부처를 대상으로 한 ‘근친 로비’가 행해진 것도 IPTV 도입 과정에서 나타난 지대추구의 특징 중 하나라고 할 수 있다.

이와 같은 지대추구행위의 결과는 내용적인 측면에서 이해관계자들 간의 소통을 어렵게 했으며, 규제지대의 추구에 지대추구의 초점이 맞춰짐으로써 결과적으로 규제의 증가를 가져오는 별도법의 제정을 가져왔다. IPTV 예비사업자의 지대추구가 로비라는 지대추구 비용을 자원의 형태로 제공한 결과 궁극적으로 자신들이 얻고자 한 ‘느슨한 규제’의 법률 제정이라는 ‘규제지대’를 획득했다는 것은 신매체 도입에 대한 지대추구론적 설명의 유용성을 보여주고 있는 매우 중요한 결과라고 할 수 있다. 그리고 이러한 결과는 이상호·김재범(2007)의 연구에서 지대추구가 반드시 부정적인 것만은 아니며, 초기의 시장상황이 왜곡되어 있거나, 선도사업자를 위한 경제발

전 측면의 개입이 필요한 경우 지대추구가 결론적으로 효율성을 가질 수도 있다고 분석한 결과와는 해석이 달라지는 부분이다. 다만 신매체의 도입을 위한 사업자들의 노력이 방송통신융합의 논의를 본격화시키고 시장의 변화를 초래했다는 점을 반드시 부정적 결과라고 보기만은 어려울 수 있다.

지대추구이론을 제대로 적용하기 위해서는 지대추구의 비용산정, 지대와 지대추구 비용과의 대비, 지대추구의 사회적 공과 등을 실증적으로 분석할 수 있다면 더욱 설득력이 있을 것이다. 그러나 이 논문은 신매체 도입 과정에서 정부와 사업자가 보여준 지대추구의 현상만을 부각시키고 있다는 점에서 방법론적 한계를 갖는다. 다만 다른 산업분야에 대해 지대추구론적 접근을 한 연구에서도 실증적 접근은 거의 이루어지지 않았으며, 지대추구 현상을 서술하고 있는 경우가 많다. 이는 앞서 언급하였듯이 지대추구 비용에 대한 사실관계를 확인하기가 어렵기 때문이다. 또한 지대추구이론이 발전하면서 통계적 적용이 이루어졌지만 원래 이 개념을 고안한 톨록도 처음에는 실제 통계를 사용하지 않았다(Tullock, 2005, p. 143). 지대추구의 동태성을 감안한다면 직접적인 참여관찰도 유용하겠지만 지나간 정책사례에 대한 분석이기 때문에 현실적으로 동태적 방법론을 사용하기는 어려움이 있다. 정책네트워크분석을 시도한 신영진·김성태(2008)의 연구에서도 현장에서의 직접적이고 관찰적인 동태적 분석을 시도하지 못하고 그동안 발표된 언론자료들을 토대로 쓸 수밖에 없었던 것은 그러한 이유 때문일 것이다.

이 연구는 지금까지 미디어정책의 갈등을 독립변인으로 하여 설명하고자 했던 사회학적 갈등이론이 갖는 설명력의 한계를 벗어나, 갈등 자체가 이해관계자들이 경제적 정치적 이익을 추구하는 지대추구의 결과로 나타난 종속적 현상이라는 점을 제시하였다는 점에서 미디어정책 갈등현상에 대한 새로운 접근의 의미를 가진다고 본다. 그리고 미디어융합정책의 갈등에 대한 지대추구론적 설명에서 긍정적 효율성을 강조하는 연구가 나왔지만 법제적 측면에서는 부정적 결과를 가져왔다고 평가할 수 있음을 보여주는 연구라는 점에서도 의미가 있다고 본다. 이 논문에서는 IPTV 만을 사례 분석하였지만 추후에 다른 신매체 도입 과정에 대해 연구를 수행하면서 방법론적 다양성을 시도하여 지대추구론 적용의 타당성을 높여보고자 한다.

Ⅰ 참고문헌

- 경향신문 (2004.9.17). 언론학계 학술행사 도덕성 논란-위성 DMB 사업 관련 “로비성 행사” 비판일어. 21면.
- _____ (2009.3.31). 힘센 방통위, ‘도덕적 해이’ 도마에. 20면.
- 권기현 (2005). 디지털지상파TV 정책사례. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문, 203~227.
- 김국진 (2005.12). 방송통신융합논의의 종합정리와 전망. 한국뉴미디어방송협회 세미나 보고서.
- 김동욱·성욱준·정광호 (2008). IPTV 정책갈등 연구 - IPTV 정책갈등 이슈의 전개와 참여자들의 입장 변화를 중심으로. 『정보화정책』, 15권 1호, 118~136.
- 김정해 (2003). 갈등론적 관점의 중복규제. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.

- 남궁근 (2008). 『정책학-이론과 경험적 연구』. 법문사.
- 내일신문 (2005.7.15). 정부 무능력해 방통구조개편위 방치. 17면.
- _____ (2007.5.19). 공공기관 갈등피해자는 국민. 18면.
- 노기영·이효범 (2003). 종합유선방송과 중계유선방송간의 정책갈등에 대한 이차원게임에 관한 연구. 『한국방송학보』, 17권 3호, 304~346.
- 디지털타임즈 (2005. 1. 12).
- 박민정 (2004). 지대추구활동의 비효율성-실증적 실험결과를 통한 제도적 함의 고찰. 『한국사회와 행정연구』, 14권 4호, 211~238.
- _____ (2006a). 주요 산업정책에서의 금융지대에 대한 소고 - 지대추구론적 접근을 중심으로 『한국정책학회보』, 15권 1호, 29~61.
- _____ (2006b). 의료정책변화의 지대추구론적 분석. 『한국행정학보』, 40권 2호, 195~218.
- 박진·채종현 (2006). 『갈등조정, 그 소통의 미학』. 굿인포메이션.
- 서울대학교법학연구소 (2005). 『IPTV 도입에 따른 방송·통신의 Win-Win 전략에 관한 연구』.
- 신영진·김성태 (2008). 방송·통신 융합의 추진과정과 발전방안에 관한 연구 - 이해관계자 중심의 네트워크 분석과 AHP분석을 중심으로 『정책분석평가학회보』, 18권 2호, 175~203.
- 윤석민·장하용 (2002). 외주정책을 둘러싼 논쟁의 특성과 그 성과에 관한 연구. 『한국방송학보』, 16권 2호, 242~274.
- 윤영진 (2002). 작은 정부론에 대한 지대추구이론적 접근. 『한국사회와 행정연구』, 12권 4호, 143~166.
- 윤홍근·유석진 (1995). 정치적 시장과 렌즈추구행위: 이익집단정치와 재조명. 양운철 편. 『렌즈추구행위의 사회적 비용』. 서울: 세종연구소.
- 이상호·김재범 (2007). 방송과 통신정책, IPTV 융합정책의 지대추구론적 분석 - 지대추구의 효율성 분석을 중심으로. *Journal of Information Technology Applications and Management*, Vol. 14, No. 3, 199~225.
- 이의정·민형배 (2004). 언론인 정체성, 지방신문, 신문시장, 지대추구. 『언론과학연구』, 4권 1호, 212~243.
- 정국환 외 (2008). 『방통융합의 갈등관리를 위한 정책결정 거버넌스 연구』. 정보통신정책연구원.
- 정상윤·정인숙 (2005). 방송통신융합서비스 정책과정에서 나타나는 갈등유형과 갈등관리: IPTV 사례를 중심으로. 『한국언론정보학보』, 31, 295~325.
- 정용준 (2006). 시민사회와 국가/시장의 관계 분석 - 김대중정부와 노무현정부의 방송정책갈등을 중심으로. 『언론과학연구』, 6권 2호, 356~379.
- 정윤식 (2000.3). 위성방송의 도입과 정책적 과제. 한국방송공학회 KOBA 방송기술 워크숍, 345~350.
- 정인숙 (1996). 『방송정책결정과정에 관한 연구: 케이블TV 정책사례를 중심으로』. 한국외국어대학교 신문방송학과 박사학위논문.
- _____ (1999). 『방송산업과 정책의 이해』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- _____ (2002). 1990년 이후 방송사업자 인허가정책에 대한 평가. 『한국언론정보학보』, 18호, 199~229.
- _____ (2007). 『방송정책이론과 방법론』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- _____ (2009). 방송통신융합시대의 미디어정책연구. 한국외국어대 언론정보학보 창립 30주년 기념 세미나 발표문.
- 주정민 (2000). 『뉴미디어 진입규제정책의 딜레마에 관한 연구: 위성방송정책결정 과정을 중심으로』.

- 고려대학교 대학원 신문방송학과 박사학위논문.
- _____ (2001). 위성방송 사업자 선정의 딜레마와 정책대응에 관한 연구. 『한국방송학보』, 15권 2호, 381~423.
- 파이낸셜뉴스 (2005.2.14). 인터넷TV, ICOD로 불러야... 진대제 정통장관 제안.
- 한겨레 (2009.4.16). ‘편법 덮으려 청와대 성로비 의혹’ 증폭.
- 홍기선·황근 (2004). 방송통신융합에 대응한 정부정책평가 - 규제기구 간 정책갈등을 중심으로. 제9회 방송통신포럼 “방송통신융합의 정책이연과 실제” 발표 논문. 뉴미디어방송협회.
- 황근·최영목 (2000). 사회조합주의 방송정책모델에 관한 연구. 『한국방송학보』, 14권 1호, 469~516.
- 황근 (2000). 방송위원회의 조직과 정책평가. 『연세커뮤니케이션즈』, 101~123.
- Buchanan, J. M. (1980). Rent Seeking and Profit Seeking. *Toward a Theory of the Rent Seeking Society*. Texas A & University Press.
- Domhoff, W. (1979). *The Power That Be*. New York: Vintage Books.
- Gradstein, M. and Konrad, K. (1999). “Orchestrating rent-seeking contests.” *Economic Journal*, Vol. 109, 536~545.
- Horwitz, R. B. (1989). *The Irony of Regulatory Reform: The Regulation of American Telecommunications*. N.Y.: Oxford Univ. Press.
- Khan, M. & Jomo, K. (2000). Rents, Rent-Seeking and Economic Development. *Theory and Evidence in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Konrad, K. and Schlesinger, H. (1997). “Riskaversion in rent-seeking and rent-augmenting games.” *Economic Journal*, Vol. 107, 1671~1683.
- Krueger, A. O. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, 64, 291~303.
- McChesney, F. S. (1999). Of Stranded Cost and Stranded Hope. *The Independent Review*, 13(4).
- Tullock, G. (1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly, and Theft. In Buchanan, R. Tollison and G. Tullock(Ed.). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society* (pp. 97~112). College Station, Texas A & University Press.
- Tullock, G. (2005). *Public goods, redistribution and rent seeking*; 황수연 역 (2008). 『공공재, 재분배 그리고 지대 추구』. 경성대학교 출판부.

(투고일자: 2009.02.27, 수정일자: 2009.07.09, 게재확정일자: 2009.07.16)

ABSTRACT

Rent Seeking Analysis of IPTV Introduction Process in Korea

In-Sook Jung*

This study analysed the complicated introduction process of IPTV in Korea, based on the rent seeking theory which is one of a useful economic theory for explaining the dynamic interaction between government and entrepreneurs. Rent seeking theory describes the possibility of lobbying for economic regulations or regulatory capture which refers to collusion between firms and the government agencies assigned to regulate them. The introduction of IPTV(Internet Protocol TV) in Korea was the most controversial policy issue since the beginning of new media business of cable TV in 1995. In addition to the ordinary conflict between the old and new entrepreneurs, IPTV caused the bureaucratic conflicts between the Ministry of Information and Communication and the Korean Broadcasting Commission (Two regulation agencies were merged into KCC(Korean Communications Commission) in 2008). Through the process all related policy players, including the government, pursued their own rent, and it caused vicious circle of continuous rent seeking and mutual distrust among players. Finally, all-directional lobby of pre-IPTV companies brought about the successful entrance to IPTV market and the enactment of IPTV special law which includes deregulation compared to the existing Broadcast Act. Considering the convergence trend of media related laws it means going against the times. Until now, the conflict phenomena occurring in broadcast industry were mostly explained based on the sociological conflict theory. However, the result of this study shows the usefulness and necessity of rent seeking theory because it gives an economic explanation of conflict behavior.

Key Word: IPTV, Rent Seeking, Rent Allocation, New Media Introduction, KCC

* Associate Professor(Dept. of Broadcasting and Telecommunications, Kyungwon University, chung94@kyungwon.ac.kr)