방통융합미래
전략체계연구

정 책2012-07

스마트 시대 대응을 위한 미디어산업 선도적 육성방안 연구

(A study on comprehensive development strategies for media industry in a smart age)

김성철/윤석민

2012.12

연구기관 : **한국언론학회**

방송통신위원회
KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION

이 보고서는 2012년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『**스마트 시대 대응을 위한 미디어산업 선도적 육성방안 연구**』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2012년 12월

연구기관 : 한국언론학회
총괄책임자 : 김성철
참여연구원 : 윤석민
김정환
연수정
오형일
정아름
박호걸

목 차

요약문 ····· vi

I. 현재 거버넌스에 대한 평가

제 1 장 서 론 ····· 1

제 2 장 방송통신위원회 설립의 의미와 통합과정의 문제점 ····· 3

제 1 절 방송통신위원회 설립의 의미 ····· 3

제 2 절 통합과정 ····· 10

제 3 장 방송통신위원회 관련 언론보도 분석 ····· 22

제 1 절 뉴스의 현실 구성과 뉴스보도행태 ····· 23

제 2 절 자료수집 ····· 25

제 3 절 분석유목 ····· 26

제 4 절 분석결과 ····· 29

제 4 장 언론보도를 통한 방송통신위원회의 평가 ····· 23

제 1 절 방송통신위원회 업무 성과 평가 프레임워크 ····· 32

제 2 절 연구방법 ····· 34

제 3 절 연구결과 ····· 34

제 5 장 방송통신위원회의 성과에 대한 사업자들의 평가 ····· 54

제 1 절 조사대상 ICT 사업자 및 인터뷰 개요 ····· 45

제 2 절 평가 ····· 46

제 3 절 방송통신위원회 조직 개편에 관한 의견 ····· 61

제 4 절 ICT 사업자 조사 결과의 종합 ····· 65

II. ICT 거버넌스의 새로운 대안과 모형 탐색

제 1 장 ICT 정부 조직 개편에 관한 소비자 조사 ····· 17

제 1 절 ICT 정부 조직 개편과 관련된 속성 ····· 71

제 2 절 분석결과 ····· 74

제 2 장 ICT 거버넌스의 새로운 모형 탐색: 가칭 문화소통부 설립 (안)을 중심으로 ····· 87

제 1 절 현재의 ICT 거버넌스에 대한 평가 요약 ····· 78

제 2 절 기존 (안) 비교 정리 ····· 81

제 3 절 ICT 거버넌스 모형 제안 ····· 84

제 4 절 차기 정부 ICT 거버넌스 개편방안 ····· 86

제 3 장 과잉 정치화된 미디어 정책 시스템의 문제와 해법: 합의제 미디어 정책기구 설립을 중심으로 ····· 88

제 1 절 문제제기 ····· 88

제 2 절 합의제 미디어 정책기구의 개념과 역할 ····· 89

제 3 절 합의제 미디어 정책기구의 구성방안 ····· 94

제 4 절 합의제 미디어 정책기구의 의의와 향후 과제 ····· 106

참고문헌 ····· 109

표 목 차

<표Ⅰ-2-1> 종래 연구들에서 제시된 방송·통신 정책기구 개편방안 ····· 7
<표Ⅰ-2-2> 역대 방송위원회 위원들의 이력 분포 ····· 10
<표Ⅰ-2-3> 통합 직후 방송통신위원회 직급별 인원배정 ····· 16
<표Ⅰ-2-4> 방송통신위원회 직위 배분 현황 ····· 17
<표Ⅰ-2-5> 방송위원회, 정보통신부, 기타 출신의 직급별 인원변화 ····· 18
<표Ⅰ-2-6> 방송위원회, 정보통신부, 기타 출신의 직위별 인원변화 ····· 19
<표Ⅰ-3-1> 각 변인들의 빈도 분석 ····· 30
<표Ⅰ-3-2> 보도태도, 제목태도와 정보원 수의 평균과 표준편차 ····· 31
<표Ⅰ-4-1> 방송통신위원회 성과 평가 ····· 35
<표Ⅰ-4-2> 방송통신위원회 방송분야 평가 ····· 36
<표Ⅰ-4-3> 방송통신위원회 통신분야 성과 ····· 39
<표Ⅰ-4-4> 융합 및 인터넷 관련 성과 평가 ····· 41
<표Ⅰ-4-5> 조직 운영 및 인사 평가 ····· 42
<표Ⅰ-5-1> 심층인터뷰를 실시한 사업자 개요 ····· 45
<표Ⅱ-1-1> ICT 정부 조직의 구조와 관련된 속성 ····· 72
<표Ⅱ-1-2> ICT 정부 조직의 운영과 관련된 속성 ····· 73
<표Ⅱ-1-3> ICT 정부 조직의 구조에 대한 선호도 분석결과 ····· 75
<표Ⅱ-1-4> ICT 정부 조직의 운영에 대한 선호도 분석결과 ····· 77
<표Ⅱ-3-1> 우리나라 합의제 행정기구 현황 ····· 96
<표Ⅱ-3-2> 우리나라 합의제 행정기관의 구성 ····· 100
<표Ⅱ-3-3> 중앙노동위원회의 위원 구성 및 선임방식 ····· 101

그 림 목 차

[그림Ⅰ-2-1] 방송통신위원회 부서장 출신 조직 현황(2009년 11월 기준) ····· 21
[그림Ⅰ-4-1] 방송통신위원회 평가 요약 ····· 35
[그림Ⅱ-1-1] ICT 정부 조직의 구조와 관련된 선호도 ····· 74
[그림Ⅱ-1-2] ICT 정부 조직의 운영과 관련된 선호도 ····· 76
[그림Ⅱ-2-1] 기존 (안) 포지셔닝 ····· 84
[그림Ⅱ-2-2] ICT 거버넌스 모형: 문화소통부 + 규제위원회 ····· 85
[그림Ⅱ-3-1] 합의제 미디어 정책기구 구성안 ····· 105

요 약 문

1. 제 목

스마트 시대 대응을 위한 미디어산업 선도적 육성방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

2008년에 시행된 MB정부의 정부조직개편은 첫째, 일본의 대장성 개혁모형을 따라 정부조직의 군살을 빼고 정부부처간의 중복기능을 통합하고 축소한 것이었다. 둘째, 우리 경제를 지식기반형, 기술혁신형 경제로 탈바꿈하는 것을 선도적으로 추진하는 부서로 '지식경제부'를 출범시켰다. 제조업과 정보통신산업의 융합을 통해 제조업의 경쟁력 제고를 추진하는 제조업 중심 발전전략이었다. 셋째, 방송통신 융합서비스 활성화를 위해 방송통신위원회를 설치하였다. 하지만 MB정부의 ICT 관련 정부조직개편은 상기한 목표를 모두 달성하지 못한 것으로 평가된다. 첫째, 2008년 MB정부의 정부조직개편은 축소지향적 정부조직개편의 마지막 물결을 탄 것이었다. 신 자유주의적 자본주의 패러다임 3.0이 종언하는 글로벌 금융위기를 앞두고 축소지향적 개편의 막차를 탄다는 것을 예측하지 못했다. OECD 국가 중 2008년 이후 정부조직을 축소한 국가는 우리나라 이후에는 없다. 둘째, 지식경제부 중심의 제조업 중시전략은 2008년 이후 정보통신 하드웨어와 소프트웨어, 서비스의 결합 등 이른바 융복합 생태계의 출현을 예측하지 못했다. 셋째, 방송통신위원회로 인한 규제기관의 융합은 지난 4년의 성과를 보았을 때 방송통신위원회에 대한 지금까지의 평가는 매우 부정적이다. 그 결과 방송통신위원회는 2011년 정부업무평가에서 교육과학기술부, 국민권익위원회와 함께 꼴찌 등급을 받았다. 방송통신위원회 설립이 실패한 것으로 평가받는 것은 합의제 위원회 제도, 타 부처와의 업무중복, 위원회 사무국 기능의 미흡 등 조직적인 탓이 크기에 최근에 대선을 앞두고 방송통신위원회를 포함한 ICT 관련 정부조직 개편에 대한 논의가 활성화되고 있다.

최근 방송통신위원회의 문제에 대한 논의가 활기를 띄면서, 이러한 문제에 제대로 작동하지 못하는 ICT 거버넌스를 개편해야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 특히 스마트폰에 이어 스마트패드, 스마트 TV, 스마트카 등 지능을 장착한 다양한 단말기가 등장하면서 콘텐츠 유통과 소비의 창구(window)가 다양해지고 지능화되는 스마트 미디어 환경이 조성되고 있지만 우리나라 ICT 생태계는 촌각을 다투는 정책대응에 실패하고 있다는 비판이 증가하고 있다. 따라서 지난 MB 정부의 ICT 거버넌스에 대한 평가와 해외의 ICT 거버넌스 사례에 대한 분석 그리고 ICT 거버넌스에 대한 업계의 요구사항을 바탕으로 향후 ICT 거버넌스의 새로운 모형을 탐색하는 연구는 시의적절하면서도 매우 중요하다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 ICT 거버넌스의 새로운 모형을 중심으로 스마트 시대를 대비한 미디어분야 종합 발전전략을 도출하는 것은 향후 우리나라의 ICT 산업발전과 미디어의 공공성 확보를 위해 필수불가결한 과제인 것으로 판단된다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 크게 두 파트로 구성되어 있다. 먼저 현재 거버넌스인 방송통신위원회에 대한 평가를 위해 방송통신위원회 관련 뉴스보도의 내용을 분석하였으며, 관련 사업자들의 인터뷰를 함께 진행하였다. 두 번째로는 현재 거버넌스에 대한 평가를 통해 향후 ICT 거버넌스의 개편 방안에 대해 고민하였다. 특히 두 번째 파트에서는 소비자(국민)들을 대상으로 ICT 조직 개편과 관련된 주요 속성에 대한 인식을 조사하였으며, 현재까지 논의되고 있는 개편 안에 대한 비교 정리를 통해 연구진만의 ICT 거버넌스 모형을 제안하였다.

4. 연구 내용 및 결과

먼저 첫 번째 연구파트인 방송통신위원회에 대한 지금까지의 평가를 살펴보면 다음과 같다. 방송위원회와 정보통신부의 인사 통합 과정은 민간인 신분이었던 방송위원회 직원

들이 공무원으로 특별채용 되면서 방송위원회 직원의 봉급, 직급, 승진 등의 인사 시스템이 일반 공무원의 인사시스템으로 변화하는 과정이었다. 이는 우리나라 공무원 조직 초유의 대량 특별 채용으로 다양한 이슈를 양산하며 여러 차원의 갈등을 촉발시켰다. 조직의 합병이 이루어지고 인사 통합이 이루어지는 과정 속에서 조직성원들은 합병증후군(merger syndrome)으로 통칭되는 다양한 심리적 갈등 내지 스트레스를 겪게 된다. 방송위원회와 정보통신부의 통합 과정에서도 이 같은 현상이 여러 곳에서 발견되었다. 직원들은 통합 과정에서 정보 부족에 시달렸고 분노와 불신을 느꼈다. 생존 투쟁을 벌이는 과정에서 내부적 갈등이 심각하게 나타났으며 퇴사를 하거나 자의에 의해 전출을 가는 직원들도 속출하게 되었다. 특히 직급 전환과정에서 정보통신부 노조와 방송위원회 출신 직원들 간의 갈등이 만든 앙금은 아직도 지워지지 않고 있다. 가장 심각한 문제는 방송위원회 직원들의 퇴사 문제이다. 방송위원회 직원들은 방송통신위원회 출범 이후 지속적으로 퇴사를 하였다. 그 이유로는 조직에서의 소외감, 비전의 상실, 업무에 대한 불만족, 직급에 대한 불만족 그리고 큰 폭의 보수 하락 등을 꼽을 수 있다.

2008년 1월 1일부터 2011년 10월 20일 사이에 조선일보, 한겨레, 매일경제, 전자신문 등 4개 신문에 보도된 방송통신위원회 관련 기사 중에서 800건을 표본으로 선정하여 분석한 연구결과에 따르면 방송통신위원회의 성과에 대한 언론 보도는 전반적으로 부정적이었다. 특히 방송통신위원회의 조직구조나 운영과 인사문제는 매체의 성향이나 특성과 관계없이 부정적으로 보도되었다. 또한 진흥 정책보다 규제 정책에 대한 보도가 더욱 부정적이었으며 계획 단계와 실행 단계보다 결과 단계에 대한 보도가 더욱 부정적인 것으로 나타났다. 언론보도를 통해 본 방송통신위원회에 대한 평가가 부정적으로 나타난 것은 방송통신위원회의 정체성과 정치적인 독립성에 문제가 있었기 때문인 것으로 판단된다. 방통통신위원회가 미디어법 통과, 종합편성 채널 출범 등 정치적으로 민감한 사안에 매달리는 동안 지상파 재전송 분쟁 등의 조정이 늦어지거나 실패하였고 디지털 전환 지원, 통신료 인하 등의 핵심과제가 많이 지연되었다. 특히 통신분야의 진흥 업무는 시장의 변화 속도에 따라가지 못하였고 방송통신 융합산업의 진흥도 기대에 미치지 못하였다.

또한 분야별 보도태도를 분석한 결과, 방송통신위원회의 업무 성과에 대한 전반적인 보도 태도는 다소 부정적인 것으로 나타났다. 정책 사안에 따라서는 방송 분야와 조직 운영 및 인사 분야에서, 정책 성격에 따라서는 규제 정책에 대해서, 정책 추진 단계에 따라서는

정책 결과에 대한 보도가 더욱 부정적으로 나타났다.

현재 방송통신위원회에 대한 평가를 위해 뉴스보도의 내용분석 이외에 관계자들의 심층 인터뷰를 추가적으로 실시하였다. 심층 인터뷰 내용은 크게 네 분야로 나누어 볼 수 있다. 우선 인터뷰 대상자에 대한 사항으로 인터뷰 대상자가 속한 업계와 조직에 대한 내용(업계 시장 동향, 경쟁 환경 등)과 대상자 본인에 관한 내용(담당 업무, 직책, 주요 관계자 등)으로 구성하였다. 인터뷰 대상자들은 방통위의 출범 취지에 관해 대체적으로 긍정적인 반응을 보였다. 그 가운데서도 출범에 따른 긍정적인 측면을 제시한 사업자는 특히 정보통신서비스 쪽에 집중되어 있다. 특히 방통위 조직 자체가 방송과 통신의 융합시대에 대응하는 적절한 조직 형태라는 의견이 많았다. 방송 통신 융합 서비스를 규제하거나 진흥하는 데 있어 효율적으로 작용한다는 것인데, 방송 통신 융합의 대표적인 서비스라고 할 수 있는 IPTV 사업자는 방통위 출범 자체에는 긍정적인 의견을 보였다. 대부분의 인터뷰이들이 방송통신위원회의 출범 취지에는 동의하고 있었으나, 그 취지와 목적이 제대로 구현되고 있지 않음을 지적하였다. 주로 제기한 문제점들은 정치적 독립성의 부재, ICT 산업 진흥 미비와 규제 과잉 문제, 합의제 형태의 비효율성, 부처 간 업무 중복으로 인한 혼란과 이중 규제, 전문성 부족과 시장 환경 변화에 대한 로드맵 부재, 사업자 간 분쟁 조정 능력 미비 등을 들 수 있다.

방통위의 운영 성과에 대한 질문 후에 본 연구자들은 방통위의 조직 개편에 관한 의견을 듣고자 하였다. 그러나 대부분의 사업자들은 방통위의 정책의 대상이 되는 입장으로써 개편에 관한 의견을 제시하기를 꺼려하거나 언급을 전혀 하지 않는 경우도 있었다. 또는 인터뷰에서 언급한 내용이 업계 또는 회사 측의 입장이 아닌 개인의 입장이라는 조심스러운 태도를 보였다. 따라서 본 보고서에서 소개할 조직개편안은 전체 사업자들의 의견을 총망라하지는 못한다는 한계를 지니나 방통위의 규제 및 진흥 정책의 1차적 대상자가 제시하는 개편안으로써의 의미가 충분히 있다고 판단한다. 각 개편안을 자세히 살펴보면, 먼저 정치와 정책의 기능적 분리가 필요하다는 입장이 있었으며, ICT 컨트롤 타워와 독임제의 필요성을 주장하고 있었다.

본 보고서의 두 번째 파트에서는 ICT 정부 조직 개편과 관련하여 소비자 조사를 실시하였으며, 현재까지 제안된 내용을 비교 분석하여 차기 정부의 ICT 거버넌스 모형과 개편방안을 제시하였다. 또한 과잉 정치화된 미디어 정책 시스템의 문제들을 해결하기 위한 대안

으로 합의제 미디어 정책기구 설립에 대해 논의하였다. 각각의 세부내용은 다음과 같다.

먼저 직교계획(orthogonal) 방식으로 추출한 12개의 카드에 대한 국민들의 선호도 조사를 통해 차기 정부 새로운 ICT 조직 개편과 관련하여 구조와 운영 측면에서 어떠한 속성을 더 선호하는지 확인해 볼 수 있었다. 국민들은 차기 정부 새로운 ICT 정부 조직의 구조에 대해서 개편 철학, 방송규제 독립성 확보, 조직 형태와 업무 범위의 순으로 중요하게 생각하고 있는 것으로 나타났다. 각각의 속성에 대한 세부 속성수준의 선호를 살펴보면, ICT 정부 조직 개편의 철학 및 목표에 대해서는 최근 몇 년간 국내 ICT 산업의 경쟁력 저하로 새로운 ICT 정부 조직 개편 시, 우리나라의 대표 산업인 ICT 산업의 국제경쟁력 제고에 대한 효용(기대)이 높은 것으로 나타났다. 또한 방송규제의 독립성 확보를 위해서는 ICT 정부 조직 내에 내부위원회 형태의 기구를 두고, 방송통신 융합을 추구하면서도 방송규제의 독립성을 보장하기를 원하는 것으로 나타났다. 차기 정부의 새로운 ICT 정부 조직은 복수의 상임위원이 합의를 통해 의사결정을 하는 합의제 형태가 더 적합하다고 생각하고 있었으며, ICT 관련 업무를 통합하기 보다는 현재 방송통신위원회가 담당하고 있는 업무를 승계하여 담당하는 것을 더 선호하는 것으로 나타났다.

다음으로 ICT 조직의 운영과 관련해서는, 수장의 자격, 부정부패 방지방안, 위원 선출 방식, 조직원 충원 방식의 순으로 중요하게 생각하고 있는 것으로 나타났다. 각각의 속성에 대한 세부속성의 선호를 살펴보면, 새로운 ICT 정부 조직 수장의 자격으로는 정치적 역량이 뛰어난 사람보다는 행정경험이 풍부한 직업 관료 출신을 임명하는 것을 더 선호하는 것으로 나타났다. 부정부패를 방지하기 위한 방안은 현재 수준을 유지하기를 원하고 있었으며, 합의제 위원회 또는 부처 내 규제위원회 위원의 선출 방식은 현재와 같이 정당의 추천을 받아 임명하는 것을 더 선호하는 것으로 나타났다. 또한 새로운 ICT 정부 조직의 조직원은 공무원 위주의 임용보다는 전문성을 높이기 위해 외부의 ICT 전문가들을 적극적으로 채용하는 것을 중요하게 생각하는 것으로 보였다.

나아가 기존에 제시된 안들의 장, 단점을 비교하여 현재 ICT 거버넌스의 문제점을 해결할 수 있는 모형을 탐색하였다. 문화소통부(+규제위원회)는 규제와 진흥을 최대한 일원화하고 범 ICT 융합 생태계에 효과적으로 대응할 수 있는 새로운 ICT 거버넌스 모형이다. 구체적으로 살펴보면, 현 방송통신위원회의 모든 업무를 문화소통부로 이관하되, 정치적인 규제사안은 부처 내 규제위원회로 보내도록 한다. 또한 지식경제부의 IT 산업 진흥 기능

중에서 하드웨어 부분을 제외하고 모든 기능을 이관하도록 한다. 이 때, 지식경제부가 주로 지출권한을 가졌던 기금의 사용 권한을 확대하여 주파수 대금 등 주파수 할당대가 및 주파수 사용료 수입을 지출과 일치시키도록 한다. 또한 정보통신진흥기금을 축소하고 방송통신발전기금을 확대하도록 한다. 문화체육관광부의 콘텐츠 기능은 문화소통부로 통합하되 기타 기능은 관련 공공기관으로 이관시키도록 한다. 또한 행정안전부의 정보화 기능은 그대로 두되 국가정보화전략위원회와 연계하여 전자정부에 초점을 두도록 한다.

5. 정책적 활용 내용

본 연구는 현재 ICT 거버넌스인 방송통신위원회의 업무 및 조직에 대해 평가하고 향후 ICT 거버넌스 개편방안에 대해 모색하였다는 점에서, 대선 이후 차기 정권에서의 ICT 거버넌스 개편을 위한 가이드라인으로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 또한 나아가 ICT 관련 법제도 개선을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 보인다.

6. 기대효과

본 연구는 ICT 거버넌스 모형을 중심으로 미디어분야 종합 발전전략을 제시하여 스마트 시대를 대비하는 데 일조할 것으로 판단된다. 또한 본 연구의 결과는 보고서로 제시되며 그 내용은 학술대회를 통해 공유될 예정이다. 더불어 보고서는 향후 보완을 거쳐 논문으로 작성되어 유관 학술지에 발표될 계획이다.

본 연구의 결과는 우리나라 ICT 거버넌스 개편에 대한 후속논의와 연구를 활성화시킬 것으로 예상되며, 대선 이후 차기 정권에서의 ICT 거버넌스 개편을 위한 가이드라인으로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

SUMMARY

1. Title

A study on comprehensive development strategies for media industry in a smart age

2. Objective and Importance of Research

As a new government took over in the year of 2008, the Korea Communications Commission(KCC) was established for the purpose of invigorating broadcast convergence service. However, its past 4 years of performance is often analyzed as a failure. And such negative evaluations led to an idea of ICT governance reformation. Therefore, it is quite timely and important to evaluate MB government's ICT governance, analyze other countries' cases regarding ICT governance, and search for a new ICT governance model. Based on a new ICT governance model, it is necessary to create an integrated development strategy for media industry in order to adopt in an era of smart technology. Such strategies will be truly crucial in enhancing Korea's ICT industry growth and securing the public welfare of the media industry.

3. Contents and Scope of the Research

This study consists of two parts. In the first part of the paper, we gathered and analyzed contents of news reports regarding the KCC to evaluate the KCC and carried out interviews with some business players in the relevant field. Second, we conducted an evaluation on the current governance and reviewed future ICT governance plans. The second part, not only includes consumer surveys on ICT organizational reformation and its major features but also compared the existing reformation plans and finally introduces a new, original ICT governance of our own model as well.

4. Research Results

Evaluations on the KCC have been quite negative in general. The integration process between employees of the Korean Broadcasting Commission(KBC) and those of the Ministry of Information and Communication created a big debate. The workers at the KBC who used to be ordinary workers became to earn the status of public servants thanks to the integration and thus their salary, positions at work, promotion system, etc. changed into that of a public servant. This was considered as a significant size of special recruitment of public servants and caused diverse controversial issues, creating conflicts on many levels.

This study selected and analyzed 800 news reports as a sample that were reported between January 1, 2008 and August 20, 2011 in four newspapers: Chosun-ilbo, The Hankyoreh, Maeil Economy, and ET News. The overall tone of the news reports we examined was negative. In particular, the organizational structure, business management, and human resources matters of the KCC were, regardless of the inclination or characteristics of the media, reflected negatively in the news reports. Also, we found stronger negative tones in news reports about broadcasting field, organization management, and human resources in terms of policy related matters, regulation policy in terns of policy features, and the result of the policy in terms of

policy enforcement process.

Aside from the content analysis, this study in addition conducted in-depth interviews with people in this field in order to evaluate the KCC at more diverse angles. Most of the interviewees agreed with its goal but pointed out that the goal was not reached, failing to realize the purpose of the organization. Most often mentioned problems were: lack of political independence, excessive regulation, inadequate support for ICT industry growth, inefficiency of the collegiate media policy instrument, overlapped works among different departments, dual regulation, lack of specialty and of a proper roadmap to market changes, and inadequate skills of negotiation to solve conflicts between business players.

Moreover, we also hold consumer surveys regarding ICT governmental organization reformation. First, we figured out which structure and management features of the ICT organization reformation of the next government consumers prefer by examining their answers to 12 cards extracted through orthogonal method. It was found that Korean citizens view reformation philosophy as the most important aspect of the next government's ICT governance organization structure, and then secured independence of broadcasting, form of the organization, and the range of works as next important aspects. Concerning ICT organization management, the order of importance based on the answers was as follows: qualification of the leader, preventive solution for corruption, method of member election, and method of recruitment.

Furthermore, this study included a comparison analysis of the existing options and searched for a new model that can solve the confronted problem. Establishment of 'The Ministry of Culture and Communications(+a regulating committee)' will best combine 'regulation' and 'growth promotion' of the ICT industry and will be the most suitable ICT governance model that can enable Korea to effectively adjust to such converged ICT ecosystem.

5. Policy Suggestions for Practical Use

Considering the overall evaluation of the work and organization structure of the KCC, which is today's ICT governance of Korea, this study may contribute to the next government as a guideline with regard to its ICT governance reformation. We also expect this to be utilized as a meaningful material in legal improvement process of the ICT field.

6. Expectations

This research will help Korea prepare itself to an era of smart technology of today's world: it proposed a new ICT governance model and integrated strategies for the growth in the media industry. This study will promote further discussion about ICT government of Korea and can also contribute as a guideline to the next government in executing ICT governance reformation.

CONTENTS

I. Evaluation on the current governance

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Significance of the Establishment of the Korea Communications Commission(KCC) and a Problem in the Process of Integration

1. Significance of the Establishment of the KCC
2. Integration Process

Chapter 3. Analysis on Press Reports Regarding the KCC

1. News Reports and a Constructed Reality by the News
2. Data Collection
3. Analysis Items
4. Analysis Result

Chapter 4. KCC Evaluation by Press Reports

1. Framework to analyze performance of the KCC
2. Research Method
3. Research Result

Chapter 5. ICT Business Players' Evaluation on Performance of the KCC

1. ICT Business Players as Research Subject of this Study and an Interview Outline
2. Evaluation
3. Opinions on the Organizational Reformation of the KCC
4. Summary of Examination on ICT Business Players

II. Search for an Alternative and a New Model of ICT Governance

Chapter 1. Consumer Survey on ICT Governmental Organization Reformation

1. Features Related to ICT Governmental Organization Reformation
2. Analysis Result

Chapter 2. Search for a New Model of ICT Governance

1. Summary of the Evaluation of the Current ICT Governance

2. Comparing and Analyzing Existing Models
3. A new ICT Governance Suggestion
4. Reformation Plan for the next ICT Governance

Chapter 3. Problem of Highly Politicized Media Policy System and Possible Solutions: With a Focus on Establishment of a Collegiate Media Policy Instrument

1. Proposition of Problem
2. Concept and Role of Collegiate Media Policy Instrument
3. Organization Composition of Collegiate Media Policy Instrument
4. Importance and its Future Agendas of Collegiate Media Policy Instrument

I. 현재 거버넌스에 대한 평가

제1장 서 론

2008년에 시행된 MB정부의 정부 조직개편은 첫째, 일본의 대장성 개혁모형을 따라 정부 조직의 군살을 빼고 정부부처간의 중복기능을 통합하고 축소한 것이었다. 둘째, 우리 경제를 지식기반형, 기술혁신형 경제로 탈바꿈하는 것을 선도적으로 추진하는 부서로 '지식경제부'를 출범시켰다. 제조업과 정보통신산업의 융합을 통해 제조업의 경쟁력 제고를 추진하는 제조업 중심 발전전략이었다. 셋째, 방송통신 융합서비스 활성화를 위해 방송통신위원회를 설치하였다.

MB정부의 ICT 관련 정부 조직개편은 상기한 목표를 모두 달성하지 못한 것으로 평가된다. 첫째, 2008년 MB정부의 정부 조직개편은 축소지향적 정부 조직개편의 마지막 물결을 탄 것이었다. 신 자유주의적 자본주의 패러다임 3.0이 종언하는 글로벌 금융위기를 앞두고 축소지향적 개편의 막차를 탄다는 것을 예측하지 못했다. OECD 국가 중 2008년 이후 정부 조직을 축소한 국가는 우리나라 이후에는 없다. 둘째, 지식경제부 중심의 제조업 중시 전략은 2008년 이후 정보통신 하드웨어와 소프트웨어, 서비스의 결합 등 이른바 융복합 생태계의 출현을 예측하지 못했다. 셋째, 방송통신위원회로 인한 규제기관의 융합은 지난 4년의 성과를 보았을 때 방송통신위원회에 대한 지금까지의 평가는 매우 부정적이다. 2008년 1월 1일부터 2011년 10월 20일 사이에 조선일보, 한겨레, 매일경제, 전자신문 등 4개 신문에 보도된 방송통신위원회 관련 기사 중에서 800건을 표본으로 선정하여 분석한 연구결과에 따르면 방송통신위원회의 성과에 대한 언론 보도는 전반적으로 부정적이었다. 특히 방송통신위원회의 조직구조나 운영과 인사문제는 매체의 성향이나 특성과 관계없이 부정적으로 보도되었다. 또한 진흥 정책보다 규제 정책에 대한 보도가 더욱 부정적이었으며 계획 단계와 실행 단계보다 결과 단계에 대한 보도가 더욱 부정적인 것으로 나타났다. 언론보도를 통해 본 방송통신위원회에 대한 평가가 부정적으로 나타난 것은 방송통신위원회의 정체성과 정치적인 독립성에 문제가 있었기 때문인 것으로 판단된다. 방통통신위원회

가 미디어법 통과, 종합편성 채널 출범 등 정치적으로 민감한 사안에 매달리는 동안 지상파 재전송 분쟁 등의 조정이 늦어지거나 실패하였고 디지털 전환 지원, 통신료 인하 등의 핵심과제가 많이 지연되었다. 특히 통신분야의 진흥 업무는 시장의 변화 속도에 따라가지 못하였고 방송통신 융합산업의 진흥도 기대에 미치지 못하였다. 그 결과 방송통신위원회는 2011년 정부업무평가에서 교육과학기술부, 국민권익위원회와 함께 꼴찌 등급을 받았다.

방송통신위원회 설립이 실패한 것으로 평가받는 것은 합의제 위원회 제도, 타 부처와의 업무중복, 위원회 사무국 기능의 미흡 등 조직적인 탓이 크기에 최근에 대선을 앞두고 방송통신위원회를 포함한 ICT 관련 정부 조직 개편에 대한 논의가 활성화되고 있다.

최근 방송통신위원회의 문제에 대한 논의가 활기를 띄면서, 이러한 문제에 제대로 작동하지 못하는 ICT 거버넌스를 개편해야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 특히 스마트폰에 이어 스마트패드, 스마트 TV, 스마트카 등 지능을 장착한 다양한 단말기가 등장하면서 콘텐츠 유통과 소비의 창구(window)가 다양해지고 지능화되는 스마트 미디어 환경이 조성되고 있지만 우리나라 ICT 생태계는 촌각을 다투는 정책대응에 실패하고 있다는 비판이 증가하고 있다. 따라서 지난 MB 정부의 ICT 거버넌스에 대한 평가와 해외의 ICT 거버넌스 사례에 대한 분석 그리고 ICT 거버넌스에 대한 업계의 요구사항을 바탕으로 향후 ICT 거버넌스의 새로운 모형을 탐색하는 연구는 시의적절하면서도 매우 중요하다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 ICT 거버넌스의 새로운 모형을 중심으로 스마트 시대를 대비한 미디어분야 종합 발전전략을 도출하는 것은 향후 우리나라의 ICT 산업발전과 미디어의 공공성 확보를 위해 필수불가결한 것으로 판단된다.

본 연구는 크게 두 파트로 구성되어 있다. 먼저 현재 거버넌스인 방송통신위원회에 대한 평가를 위해 방송통신위원회 관련 뉴스보도의 내용을 분석하였으며, 관련 사업자들의 인터뷰를 함께 진행하였다. 두 번째로는 현재 거버넌스에 대한 평가를 통해 향후 ICT 거버넌스의 개편 방안에 대해 고민하였다. 특히 두 번째 파트에서는 소비자(국민)들을 대상으로 ICT 조직 개편과 관련된 주요 속성에 대한 인식을 조사하였으며, 현재까지 논의되고 있는 개편 안에 대한 비교 정리를 통해 연구진만의 ICT 거버넌스 모형을 제안하였다.

제 2 장 방송통신위원회 설립의 의미와 통합과정의 문제점

제1절 방송통신위원회 설립의 의미

MB 정부 미디어 정책 구도에서 발생한 변화 중 가장 중요한 것은 방송정책영역과 통신정책영역이 하나로 합쳐졌다는 것이다. 정책영역이 융합되기 이전에도 방송과 통신의 중간영역에서 갈등이 존재하긴 했지만 기본적으로 방송정책은 방송 산업과 관련된 이해관계자들 사이의 문제였으며, 통신정책도 통신 산업과 관련된 이해관자들 간의 내부적 상호조정의 문제였다. 방송영역과 통신영역을 관장하는 정책기구들 역시 방송위원회와 정보통신부로 구분되어 있었고 국회상임위도 문화관광위원회 및 과학기술정보통신위원회로 분리되어 있었다. 청와대의 경우도 방송영역과 통신영역을 관장하는 비서관이 별도로 존재하여 독립적으로 업무를 수행하였다.

이러한 과거 체제하에서 방송정책 영역은 기본적으로 정치적 타협과 절충과정을 매개로 기능해왔다. 즉, 방송정책영역은 방송위원회, 방송사업자, 정치권, 시민단체 등 주요 이해관계자들이 치열한 정치적 상호견제와 상호작용을 펼쳐가는 '정치적 영역'이었던 것이다. 반면 통신정책영역은 다분히 '정책적 영역'이었다고 할 수 있다. 통신은 오랜 기간 국가가 정책 및 규제를 관장하는 공공재 산업영역으로 인식되었으나, 1980년대 이후 이념적으로 신자유주의의 강세, 경제적으로 통신 산업 자연독점성의 약화로 인한 범세계적인 민영화・규제완화 추세가 진행되어왔다. 그 결과 통신영역에 있어서 정책기관의 역할 역시 시장경쟁 원리의 토대위에서 공공적 필요성에 따른 최소한의 정책적 개입으로 한정되었다.

이처럼 '정치적 영역'과 '정책적 영역'이라는 상이한 특성으로 표상되는 방송정책 및 통신정책영역이 신정부 체계 하에서 방송통신위원회를 구심점으로 결합되었다. 방송통신위원회의 탄생은 난산중의 난산이었다(뒤에 상술). 그것은 단순히 방송위원회와 정통부라는 미디어 정책조직의 기계적 합산이 아니었기 때문이다. 실제로 방송통신 규제정책기구 통합논의과정에서 갈등의 축은 여야 간 정치적 대립이 아니라 정당을 불문한 소속 상임위(문화관광위원회, 과학기술정보통신위원회) 중심의 대립이었다는 점은 시사하는 바가 크다. 방송과 통신을 아우르는 문제는 정치 이전의 철학의 문제였다. 이는 민주주의, 공동체, 사회적 책무를 앞세우며 시장을 불신하고 미디어의 질적, 거시적, 중장기적 정책 목표를 지켜가고자 하는 사회문화적 패러다임과 자유주의, 효율성을 앞세우며, 시장, 산업을 신봉하는 산업 패러다임을 하나로 아우르는 과정이었다(윤석민, 2008).

<표 I -2-1>은 방통위 설립이전에 방송통신 규제정책기구 통합을 다루었던 연구들을 정리해본 것이다(김국진, 2005a, 2005b, 2006; 김동욱, 2000, 2005, 2007; 김평호, 2005a, 2005b; 방송위원회, 2004; 송종길, 2005; 유의선 2004; 이상식 2004; 이상직, 2007; 정보통신 정책연구원, 1999a, 1999b, 2002a, 2002b, 2002c; 정인숙 2005; 초성운 등, 2004; 최양수 2004, 2005; 최영묵, 2006; 한국방송영상진흥원, 2001a, 2005b; 황근, 2004a, 2004b, 2005; 홍기선, 황근; 2005; 황준석, 2006).

이러한 연구들이 제안하는 정책기구 개편안은 정책기구의 기능을 정책, 인허가, 지원, 기술, 경제적 규제, 사회문화적 규제로 구분할 때 이러한 기능의 통합범위를 기준으로 방송·통신 분야의 규제와 정책을 완전 통합하자는 방안, 정책/지원/규제 기능 중 일부만을 통합하자는 방안, 현행대로 정보통신부/문화관광부/방송위원회의 구조를 유지하되 방송·통신 융합서비스에 대해서만 제3의 기구를 설립하는 방안에 이르기까지 넓은 스펙트럼을 보여 왔다. 또한 통합 기구의 법적 위상을 기준으로 무소속 독립기구, 국가기관형 독립기구(무소속 위원회 + 사무처 직원의 공무원화), 행정기관형 기구(대통령 또는 국무총리 직속 위원회) 등의 방안이 제시되어 왔다. 한마디로, 많은 연구들이 이루어져왔지만, 논의가 수렴되기 보다는 이해당사자들의 입장별로 팽팽한 수평선을 그어 왔다.

해외의 사례들도 벤치마킹 케이스로 활용하기에 각국의 특수성, 국내 상황에의 적합성 등이 충분히 검토되고 있지 않은 가운데 부분적인 사실들이 각 입장의 논리적 근거로 동원되는 경우가 많았다. 종래 기구개편 연구들이 주로 인용하는 해외 사례는 미국의 FCC, 영국의 OFCOM, 캐나다의 CRTC, 이탈리아의 AGCOM, 프랑스의 CSA 및 ART, 독일의 주미디어관리청, 일본의 총무성 등이다. 여기서 주목할 점은 개개 연구들은 해외 정책 기구들을 선별적으로 소개하거나 같은 기구라 하더라도 서로 다른 측면을 부각시키는 경향이 있었다는 점이다. 예를 들어 영국의 방송정책기구인 OFCOM의 예를 인용하면서 방송위원회의 경우 OFCOM이 방송·통신 규제를 총괄한다는 점, 문화관광부의 경우 정책의 틀과 법 제정 및 개

정은 문화매체스포츠부(DCMS)가 담당하고 OFCOM은 구체적 사안에 대한 법집행을 담당한다는 점을 강조하였다. 또한 프랑스의 방송·통신 분리 규제모델을 인용하면서 방송위원회는 방송정책기구(CSA)에서 인터넷방송을 규율한다는 점, 정보통신부는 방송과 통신 분야를 각기 다른 정책기구(CSA 및 ART)에서 담당한다는 점, 문화관광부의 경우 방송정책을 정부부처(DDM)에서 담당한다는 점을 강조하였다(홍기선・황근, 2005).

개별 연구자들 역시 방송통신 정책기구 개편을 둘러싼 정치적 상호작용에서 한걸음 떨어져 객관적으로 이 문제를 조망하고 있기보다는 전·현직 경력, 내지 학문적 배경에 따라 일정한 편향성을 드러내는 경우가 많았다. 특히 방송통신 정책기구 개편 논의과정에 언론학자들이 깊숙이 관여하고 있는데, 이들 역시 대다수가 사회공동체와 그 안에서의 사회적 의사소통 구조에 관한 이론적 논의 맥락으로부터 유리된 가운데 행정 학자나 관료들이 핵심역량을 지닌 기구개편 방안들을 놓고 갑론을박하는 모습을 연출해 왔다.

이처럼 오랜기간 논의되면서도 구체적 성과를 거두지 못했던 방송통신 규제정책기구 통합의 최종 결정이 대통령직 인수위원회가 주도하는 정부기구 종합개편 작업의 일환으로 속된 말로 단칼에 이루어진 일은 우려의 대상이 되기에 충분했다. 방송통신 정책기구 개편이란 21세기 한국사회에서 유무선의 전기통신 전송수단을 통한 미디어 정책을 책임질 최고 정책기구의 형태와 역할을 결정하는 일이다. 실제로 이 기구가 다루게 될 정책 대상에는 방송과 통신을 양극으로 그 중간영역에 위치하면서 정보 및 의견을 전송하고 이를 통해 여론 및 문화에 영향을 미치는 다양한 미디어들이 포함된다. 모든 주요 미디어와 언론현상이 유무선의 전기통신 현상으로 변화해 가는 추세 속에서 에둘러 말할 필요 없이 이는 21세기의 중추적인 미디어/언론 정책 기구인 것이다. 미디어와 언론 정책이 국가행정 영역 내에서 거침없이 다루어질 수 있는 문제가 아니라는 것은 새삼 강조할 필요가 없다. 미디어와 언론이 정부의 일환이 아니라 권력과 정부 그 자체를 감시하는 영역이라는 것은 구지 언론 학자가 아니더라도 누구나 잘 아는 민주사회의 기초 원리이다. 이러한 맥락에서 미디어/언론 문제를 다루는 정책기구는 정치권력으로부터의 독립이 최우선적인 고려사항일 것이 가정된다. 종래의 방송위원회가 그 실상이 어떠하건 최소한 형식 논리상으로 행정부로부터 독립된 미디어 기구의 위상을 부여받고 있는 것은 이러한 이유 때문이다.

따라서 방송통신 정책기구 개편이라는 사안, 즉 21세기 우리사회의 중추적인 미디어/언론 정책기구의 위상과 역할, 조직 형태를 확정하는 문제가 권력인수과정에서 행정부 조직 개편

작업의 일환으로 다루어진다는 것 자체가 온당치 않다. 설사 다루어진다고 해도 매우 조심스럽게 여론 및 반대의견에 귀기울여가며 접근되었어야 마땅했다 할 것이다. 하지만 인수위의 보여준 접근방법은 이와 정반대였다. 오랜 기간을 끌어온 이 문제에 대한 최종 결정이 허망하게도 밀실 내에서 소수의 인사들 중심으로 초단기간에 이루어지고 모든 이해 당사자, 그리고 궁극적으로 이 결정에 영향을 받게 될 전 사회가 이를 수동적으로 통보받는 방식으로 사태가 전개되었다. 이는 새롭게 대두하는 권력이 권력 인수 작업의 일환으로 미디어, 언론, 커뮤니케이션 정책 영역을 주무르는 양상이었다. 각종 미디어 정책 및 방송통신 정책기구 개편 문제를 둘러싼 인수위의 거침없는 언행은 변화를 열망하는 사람들의 눈에조차 과도함을 넘어 민주시민사회의 근간을 뒤흔드는 위태로운 느낌으로 비추어졌다.

<표 Ⅰ-2-1> 종래 연구들에서 제시된 방송·통신 정책기구 개편방안

구분	정책·규제 통합 (1안)	정책·규제 통합 (2안)	정책·규제 통합 (3안)	정책·규제 분리안				현행안 유지 (융합서비스만 규제)
				내용규제 분리	지원기능 분리	정책기능 분리	네트워크·콘텐츠 분리	
연구 주체	방송위원회 김동욱(2000, 2005, 2007) 유의선(2004) 등	방송위원회 이상식(2004) 등	방송위원회 김동욱(2000, 2005, 2007) 등	김동욱(2000, 2005, 2007) 김창규(2004) 이상식(2004) 정보통신정책 연구원(1999,2002) 등	문화관광부 한국방송영상 진흥원 (2001a, b) 방송위원회 김동욱(2004, 2005, 2007) 등	정보통신부 이상우(2004) 정보통신정책 연구원(1999a, b, 2002a, b, c) 등	김대호(2004) 김동욱(2000, 2005, 2007) 이상우(2004) 등	정보통신부 이상우(2004) 등
통합 되는 기구	정보통신부 방송위원회 문화관광부 (방송광고·영상 컨텐츠기능)	정보통신부 통신위원회 정보통신윤리 위원회 방송위원회	정보통신부 통신위원회 정보통신윤리 위원회 방송위원회	정책·규제 통합안에서 방송위원회・정보 통신윤리위원회의 심의기능을 분리・통합	방송위원회 정보통신부 통신위원회 정보통신윤리 위원회	방송위원회 정보통신부	전자커뮤니 케이션법과 같은 새로운 법령 제정하여 네트 워크·콘텐츠 분리 규제	방송위원회, 정보통신부 협의에 의한 제3의 기구
주요 임무	-정책 및 인·허가 -기술적 규제 -경제적 규제	-정책 및 인·허가 -기술적 규제 -경제적 규제 -사회문화적 규제	-규제법 제·개정 -정책 및 인·허가 -기술적 규제 -경제적 규제	-정책 및 인허가 -기술적 규제 -경제적 규제	-방송영상산업진흥 정책은 문광부, 기술·통신산업진흥 정책은 정통부	-융합서비스전반을 다루는 단일법령 제정 또는	-	-방송·통신 규제기관의 정책 및 규제의견의

	-사회문화적 규제		-사회문화적 규제		담당 -정책·규제기능은 통합기구 담당	방송법・통신법 수정・규제 -정책 기능은 정부부처로 일원화		수렴 및 교환
법적 위상	무소속 독립위원회 (현재와 동일)	국가기관형 (무소속 위원회 + 공무원신분)	행정기관형 (국무총리 또는 대통령 직속 위원회)	-대통령 소속 위원회(김창규) -정부부처(김동욱) -대통령 직속 독립 행정기관(정보통신 정책연구원)	무소속 독립위원회 또는 행정기관형(김동욱)	합의제 행정기구	-	한시적 합의기구
인용 해외 사례	FCC(미), OFCOM(영)			CRTC(캐) 총무성(일)	OFCOM(영), CSA(프), 총무성(일)	OFCOM(영) CRTC(캐) AGCOM(이)	전자커뮤니케이션법(프), 멀티미디어법(독)	CSA 및 ART(프), 주미디어 관리청 및 연방정부(독)

<표 Ⅰ-2-1> 계속

구분	정책·규제 통합 (1안)	정책·규제 통합 (2안)	정책·규제 통합 (3안)	정책·규제 분리안				현행안 유지 (융합서비스만 규제)
				내용규제 분리	지원기능 분리	정책기능 분리	네트워크·콘텐츠 분리	
장점	*공통장점 -정책·규제의 일관성 및 효율성 제고 -통신방송융합과 시장개방에 효율적으로 대처 *국가기관/행정기관형의 경우 -엄무수행 책임성 강화 -관계부처와의 긴밀한 업무협조체계-정책 추진의 일관성 -융합서비스 활성화-영상 및 통신산업 육성			-방송·통신 내용의 공공성과 윤리성 제고 -내용심의의 일관성 유지	- 영상 및 통신 산업 육성	- 정책 추진의 일관성 - 융합서비스 활성화	-방송·통신융합 과정에서 일어나는 기술/산업/서비스 패러다임 변화에 효과적으로 대응	-
단점	*공통단점 -조직 비대화 및 권한집중에 따른 부작용 -통합과정상 통합조직원간의 갈등 우려 *무소속 독립위원회 -책임소재 불분명 *국가기관/행정기관형의 경우 -방송의 독립성 확보 미흡-정책기능의 정부부처 이관에 대한 반대여론 -방송의 특수성 반영 미비-정책기능과 지원기능의 분리로 일관된 정책 추진 어려움			- 방송통신산업 육성기능 축소 우려 -조직 비대화	- 정책기능과 지원기능의 분리로 일관된 정책 추진 어려움	- 정책기능의 정부부처 이관에 대한 반대여론 - 방송의 특수성 반영 미비	-근본적인 구조 개편에 따른 막대한 비용 및 반발 -행정집행의 효율성 저하	-

출처: 윤석민, 김수정(2005)의 표5 내용 일부 수정보완

제 2 절 통합과정

1. 통합 전 상황: 방송위원회와 정보통신부

방송위원회는 위원회와 사무처로 이원화된 조직이었다. 먼저 위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함한 5명의 상임위원이 정무직 공무원으로 근무하였으며 비상임위원 4명이 명예직 공무원으로 근무하고 있었다. 사무처는 1급부터 7급체계로 구성된 민간인 신분의 직원들이 근무하고 있었으며 정원은 2007년 6월 말 기준으로 208명이었다(방송위원회, 2007).

위원회는 대통령이 추천한 3명, 국회의장이 국회 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 추천한 3명, 국회 문화관광위원회의 추천의뢰를 받아 국회의장이 추천한 3명을 최종적으로 대통령이 임명하는 방식으로 꾸려졌다. 위원들의 임기는 3년으로 1회에 한하여 연임할 수 있었다.

일부 예외적인 경우도 있었지만, 통상적인 경우 방송위원회 위원들은 실질적인 임명 주체인 추천정당의 입장을 대변하는 한계를 보여 왔다(김정기, 2003). 정치적 독립성 뿐 아니라, 전문성, 효율성이 모두 떨어진다는 것이 일반적 평가였다.

방송위원회 인사 구성에서 특히 두드러지는 것은 기수를 불문하고 거의 절반 가까이에 달하는 위원이 지상파 출신 위원이었다는 점이다. 이 때문인지 방송위원회의 정책은 종종 지상파 친화적이라는 평가를 받아왔다.

<표 Ⅰ-2-2> 역대 방송위원회 위원들의 이력 분포

	지상파	시민 단체	교수	광고계	언론계	변호사	케이블	기타
1기	3	1	1	1	1			관료1, 성우1
2기	4	1	1	1	1	1		
3기	4	1	1			1	1	인사위 위원장1
계	11	3	3	2	2	2	1	3

출처: 방송위원회(2003), 윤석민(2005), 디지털타임즈(2008.02.28)
네이버 인물검색(http://people.search.naver.com)

실제로 방송위원회는 중요한 사항을 직접 결단하지 못하고 의사결정을 지연하거나 회피하려는 모습도 자주 보여 왔다.[1] 이 외에도 다수의 사안에서 방송위원회는 주어진 권위를 바탕으로 일을 추진하지 못하며 힘 있는 사업자의 편을 들거나 타협책 위주의 결정을 내리는 경우가 많았다(정윤식, 2006; 정용준, 2006).

방송위원회의 사무처 직원들이 수행하는 업무는 공무원과 다를 바 없지만 법적 지위는 민간인이었다. 방송위원회 직원들은 (구)방송위원회와 종합유선방송위원회에서 근무하던 직원들과 2000년 통합 방송위원회 출범 이후 공개경쟁채용을 통해 선출한 직원들로 구성되어 있었다.

공적 업무를 수행하는 행정기관이었지만 정부조직도 그 어디에도 속하지 않는 방송위원회의 특성은 방송위원회만의 독특한 문화를 만들었다. 일반적으로 공무원 조직은 법률을 근거로 조직 운영의 주요 사항이 정해지고 세부적인 사항들이 하위 법을 통해 구체화 된다. 따라서 조직이 이를 인위적으로 수정하기가 까다로우며 위반 시 위법이 되는 것이라 그 강제성 또한 상당히 크다. 그러나 방송위원회의 경우 법령사항은 위원회 운영과 관련된 것들뿐이고 사무처 운영과 관련된 세부적인 사항들은 모두 내부 규칙으로 처리하도록 되어있었다. 내부 규칙은 말 그대로 조직 내부에서 정하는 규칙으로 조직 구성원들의 동의만으로도 수정이 가능하며 이를 어겼을 때 수반되는 강제력도 법령에 비해 그리 강하지 않다. 따라서 일반 공무원 조직에 비해 융통성을 발휘할만한 여지가 좀 더 컸다고 할 수 있다. 따라서 방송위원회는 일반 공무원 조직에 비해 느슨한 조직 운영방식을 보였다.

이는 인사시스템에서부터 확인할 수 있다. 일반적으로 공무원 조직이 각 급수에 따른 정원을 법령으로 정해 놓고 철저하게 관리하는 것과 달리 방송위원회는 4급 이하의 정원을 통합 관리하였다. 4급 이하를 통정원으로 관리하는 것은 승진 등에 있어 자의적 요소가 개입할 여지를 열어놓는 것이라 할 수 있다. 일반 공무원 조직의 경우 모든 직급의 정원이 정해져 있기 때문에 상위직급에 결원이 생기지 않으면 승진이 어렵다. 따라서 승진에 필요한 요건이 더욱

1) 그 대표적인 사례로 꼽을 수 있는 것이 2004년에 발생한 탄핵 방송보도의 공정성 심의 사례다. 당시 방송위원회는 자체 심의 기능을 놔두고 이 안건에 대한 심의를 한국언론학회에 의뢰하였다. 학회가 '아무리 느슨한 기준을 적용하더라도 공정했다고 말하기 어렵다.'는 결론의 보고서를 제출하자 방송위원회는 이를 각하하는 결정을 내렸다(한국일보, 2004.7.3).

엄격히 심사될 수밖에 없고 경쟁도 그만큼 치열할 수밖에 없다. 그러나 방송위원회의 경우 4급부터 7급까지의 정원이 통으로 관리되기 때문에 이 같은 제약이 없다. 이는 방송위원회에 4급 직원이 많아지는 결과를 불러왔다.

4급 이하의 정원을 통합하여 관리한 것에 대해 방송위원회는 "△방송정책·규제 업무의 특성상 단순사무보다는 정책적인 판단력이 요구되는 직무가 주류를 이루고 있으며 △독립된 위원회로서 산하기관(연구기관) 운영이 전혀 이뤄진바 없이 사무처가 총괄적인 정책기능 수행체제를 유지해 온데 따른 것"이라고 밝히고 있다(방송위 기구·법제 T/F, 2008.2.4). 이는 방송위원회의 업무가 위계를 달리하는 직급자 별로 분명하게 분리·할당되지 않았으며 권한의 배분이 그만큼 명확하지 않았음을 보여준다.

4급 이하의 직원들은 업무에 있어 수평적 관계에 있었으며 이에 각자 독립된 실무자로서 업무를 수행하였다. 하급직원이라도 독립된 업무를 맡고 있는 그 분야의 담당자였기 때문에 이들도 의사결정과정에서 배제되지 않았다. 또한 방송위원회 직원들은 위계와 상관없이 자신의 의견을 상대적으로 자유롭게 개진할 수 있었고 때에 따라서는 상관을 설득해서 의견을 바꾸는 것도 가능했다. 직급과 직무가 존재했지만 공식적인 호칭보다는 비공식적인 호칭을 많이 사용하는 편이었다. 상관에게 보고하는 방식 또한 비공식적 요소인 구두보고가 주류를 이루었으며 상하의 관계 또한 유연했다.

방송위원회를 특징짓는 조직 문화는 연고주의 문화였다. 이는 혈연, 지연, 학연 등의 비공식적인 연줄을 강조하며 내집단은 온정으로 감싸고 외집단은 배척하는 형태의 집단적 문화라고 할 수 있다(이훈구, 2003; 조은경 • 이정주, 2006). 연고주의 문화는 조직 구성원 간의 끈끈한 관계를 바탕으로 조직을 결속시킨다는 장점이 있기도 하지만 공직자가 자신과 특별한 연고관계에 있는 사람에게 유리하게 일을 처리하는 등 부패와 연결고리가 깊다는 문제가 있다(조은경 • 이정주, 2006; 한국행정학회, 1999). 방송위원회에서는 이러한 특징이 실제로 발견되었다. 조직 내에는 거대한 파벌이 하나 존재했는데 이 비공식적 권력 집단은 인사이동이 있을 때 자기 파벌의 이익을 챙겨가는 형태로 권력을 행사했다.

정보통신부는 일반적인 독임제 정부부처 조직이었다. 정보통신부 역대 장관들의 면모를 보면 이들이 정치적으로 선임된 장관이라기보다 실무형 관료였다는 사실을 알 수 있다. 이들은 크게 경제 및 통신 분야 관료 출신과 전자 및 통신 기업 CEO 출신 두 부류로 구분 지을 수 있다.

경력으로 봤을때 CEO출신 장관들은 대부분 굴지의 전자·통신 대기업 사장 출신이었다. 이들은 보수적인 공무원 조직에 민간조직의 경영기법을 접목시켜 조직을 혁신하는데 기여했다. 관료 출신 장관들의 경우에는 정보통신부 출신이나 경제 부처 출신의 경제정책 엘리트들이 주로 임명되었다(정홍식, 2006, p.399).

이처럼 정보통신부의 장관들은 경제 및 산업 분야에서 나름 유능한 실무형 인재들을 중심으로 구성되었는데 이러한 특성은 장관들의 학력에서도 엿볼 수 있다. 정보통신부 장관들은 공학 박사가 5명으로 제일 많고, 경제학 박사 2명, 경제학 석사 2명, 법학 석사 1명, 경영학 학사 1명 등으로 구성되어 있다. 이는 정보통신부 장관들이 공학과 경제·경영 분야의 전문가들로 구성되었다는 점을 나타낸다. 특히 눈에 띄는 게 공학 박사 출신이 유독 많다는 것이다. 이는 정보통신부의 업무가 빠르게 변화하는 기술과 밀접한 관련이 있었기 때문이라고 할 수 있다. 또한 정보통신부는 일반 직원들의 인사에 있어서도 다른 부처들에 비해 기술 전문가들을 우대하였다(파이낸셜 뉴스, 2004.8.23; 전자신문, 2006.8.28).

종합적으로 정보통신부는 기술 및 정보통신산업과 관련된 전문성을 갖춘 인사들이 최상위 및 중간 관료직에 다수 포진하고 있던 기술관료(technocrat) 집단이었다고 평가할 수 있다.급변하는 정보통신기술 및 산업을 주관하는 부처로서 타 정부부처에 비해 변화에 대한 적응이 빠른 상대적으로 혁신적인 조직이었다.

동시에 정보통신부는 중앙정부 공무원 조직답게 위계가 상당히 강한 편이었다. 이러한 위계적 관계는 정보통신부 내에서 업무가 할당되는 방식을 통해 확인할 수 있었다. 정보통신부는 업무를 수행함에 있어 직급별로 권한 및 책임을 분명히 하고 철저한 상명하복으로 조직을 이끌어 갔다. 업무를 처리하는데 있어 실질적 정책 결정권은 5급 이상의 직원들에게 있었고 6급 이하의 직원들은 그들이 지시하는 업무를 보조하는 역할을 수행하였다.

정보통신부의 또 한 가지 특징은 관료제 조직답게 방송위원회에 비해 업무의 공식화 수준이 높았다는 것이다.[2] 이는 업무처리의 철저한 문서화에서 먼저 발견된다. 방송위원회의 경우에는 구두 보고 문화가 지배적이었다고 한다면 정보통신부는 보고내용을 반드시 문서화하여 상급자에게 보고하였다. 임용, 신규 채용, 승진, 전출, 파견, 보수, 근무성적 평정 등 인사 관련 업무 또한 '국가 공무원법'과 '공무원 임용령'을 바탕으로 명확한 절차를 거쳐 이루어졌다. 정보통신부에도 방송위원회와 유사하게 파벌이 약간 존재하기는 했지만, 인사시스템을 좌우할 만큼 강력한 권력을 갖지는 않았다. 종합적으로 정보통신부는 전문성, 계급적 위계, 문서화, 법령에 따른 인사제도 등, 고도로 시스템화 된 관료제 조직이었다고 할 수 있다.

2) 공식화(formalization)는 어떤 일을 누가 언제 어떻게 수행해야 한다는 것을 공식적으로 규정하는 수준이다. 많은 학자들은 문서화된 규칙·절차·지시·명령 등을 그 판단기준으로 삼고 있다. 이 뿐 아니라 공식화는 규칙의 수, 규칙이 엄격히 시행되는 정도와도 관련이 있다(오석홍, 2009, p.331~332). 막스 베버(M, Weber)는 관료제의 특징 중 하나가 조직 내의 의무와 절차 등을 구체적으로 문서화해 업무의 비인격화를 가져오는 것이라 하였다(Rainey, 2003, p.27). 관료제화가 많이 진행된 조직일수록 조직의 공식화 수준이 높다고 할 수 있다.

2. 통합과정

방송위원회와 정보통신부의 인사 통합 과정은 민간인 신분이었던 방송위원회 직원들이 공무원으로 특별채용 되면서 방송위원회 직원의 봉급, 직급, 승진 등의 인사 시스템이 일반 공무원의 인사시스템으로 변화하는 과정이었다. 이는 우리나라 공무원 조직 초유의 대량 특별 채용으로 다양한 이슈를 양산하며 여러 차원의 갈등을 촉발시켰다.

방송통신위원회의 초기 정원은 방송위원회 164명, 정보통신부 310명으로 총 474명(위원회 제외)으로 정해졌다. 정보통신부가 방송위원회에 비해 타부처로 기능을 보다 많이 이관시켰음에도 불구하고 인원이 2:1의 차이가 나게 된 것은 본래 두 기관의 정원 규모가 크게 차이가 났기 때문이다.

방송위원회의 경우, 통합직전의 최종 정원은 약 225명이었다. 이 중 방송위원회의 심의기능이 제외되어 방송통신위원회에 할당된 방송위원회의 최종 정원은 본래 정원의 약 72%인 164명으로 결정되었다. 반면 정보통신부의 경우 본부에 할당된 정원만 총 470명에 달했으며 여기에 통신위원회를 더해 총 정원이 556명으로 나타났다. 그 중 방송통신위원회에게 할당된 정원은 약 56%에 해당하는 310명으로 정해졌다.

이렇게 산출된 정원을 바탕으로 두 기관은 희망자를 받아 방송통신위원회로 채용하는 작업을 수행하였다. 방송통신위원회에 최종 채용된 인원은 방송위원회출신 153명, 정보통신부 출신 373명으로 본래 정원과 차이가 있다. 방송위원회는 본래 정원보다 11명이 적게 채용되었으며 이 자리는 정보통신부 출신이 가져가게 되었다. 결국 정원은 2대1이 조금 안 되는 비

율이었으나 최종 채용 직원은 2대1을 훌쩍 넘어가게 되었다. 그러나 정보통신부의 경우 해당 정원을 훨씬 상회하는 직원들이 방송통신위원회를 희망함에 따라 대량의 초과인원이 발생하였다. 정원을 넘어선 인원들은 교육 및 파견을 가거나 산하기관으로 배치되었다.

이 작업 이후에 방송위원회 직원의 특별채용 작업이 본격적으로 시작되었는데 이때 직급 산정이 문제가 되었다. 일반 공무원 조직처럼 9급 체계로 운용되던 정보통신부의 경우 해당 직급을 그대로 유지하면 되지만 공무원과 달리 7급 체계로 운용되던 방송위원회의 직급 조정은 그 선례가 없어 혼란이 예고되던 상황이었다. 이에 방송통신위원회 설치법은 부칙을 통해 방송위원회 직원들의 직급조정의 가이드라인을 제시하였다. 직급 산정 작업은 통합 태스크포스 팀(이하 통합TFT)[3]과 행정안전부 간의 협의를 통해 이루어졌다. 통합TFT 양측은 각자의 조직에서 각 직급에 들어갈 수 있는 사람이 각각 몇 명인지를 파악한 후, 이를 합산해 방송통신위원회의 직급별 정원 안을 마련해 행정안전부에 제출하였다. 하지만 행정안전부 측에서는 기능 조정과정에서 할당된 직급별 정원수가 대강 정해져 있었기 때문에 이를 참고만 했을 뿐 나름대로의 기준을 통해 방송통신위원회의 직급별 정원을 최종 결정했다.

통합 TFT는 행정안전부에서 최종 결정한 직급별 정원표가 나오자 이를 바탕으로 다시 협의를 하게 되었다. 우선 통합 TFT는 직급별 최소 지원 자격을 마련하였다. 이는 방송위원회 직원을 어느 직급에 채용할 것인지를 결정하기 위한 첫걸음이었다. 언론을 통해 보도 된 직급별 기준은 3급(방송통신위)-3급 3년 이상(방송위원회), 4급-3급 3년 미만~4급 3년 이상, 5급-3급 3년 미만~5급 이상, 6급-6급, 7급-7급이었다(기자협회보, 2008.4.2). 이 안에 따르면 방송위원회 직원들의 동일 직급 전환이 가능했었다고 할 것이다.

통합TFT에서 이 같은 직급전환 합의안이 나오자 정보통신부 노조는 자체적으로 자료를 배포하고 기자회견을 여는 등의 활동을 통해 격렬히 불만을 표명하였다. 이들의 입장은 여러 가지 상황에 비춰볼 때 방송위원회 직원의 직급을 최소 두 직급씩 하향 조정해야 한다는 것이었다. 이들의 격렬한 주장에 부딪쳐 본래 방송위원회에 할당하려 했던 자리 중 일부를 유보하는 결정이 이루어지게 된다.

최종 직급 산정은 경력 점수(60점)와 면접 점수(40점)의 합산을 통해 이루어졌다. 경력 점수는 방송위원회에서의 직급, 해당직급에서의 경력, 보직 경력을 수치화하고 이를 합산하는 방식으로 결정되었다. 이 같은 기준은 과학적 근거 하에 결정된 것이라기보다는 방송위원회와 정보통신부 대표들 간의 타협을 통한 산물이었다.

3) 방송위원회와 정보통신부는 설치법 통과 직후 양측의 대표들을 대략 5명씩 선출해 통합TFT를 꾸렸다.

이 작업 이후 2박 3일 간의 면접이 이루어졌다. 면접관은 대략 7~8명으로 구성되었는데 방송위 출신 2명, 정통부 출신 2명, 외부 교수 2명, 헤드헌팅 회사 직원 1명이 참여하였다. 면접 과정에서 방송위원회 면접관은 질문을 하지 못하고 단지 점수부여만 할 수 있었다. 이는 각 직원들을 잘 알고 있는 방송위원회 출신 면접관의 개인 호불호 성향이 면접 질문을 통해 드러나는 상황을 방지하기 위함이었다. 면접 점수는 각 면접관들이 부여한 점수 중 최고점과 최저점을 제외한 나머지 점수들의 평균을 내어 결정하였다.

결과적으로 방송위원회 출신 직원들은 대부분 원직급에서 한 직급 정도 하향 조정되었고 동일 직급 소수, 두 직급 하향이 소수 정도였다. 이는 방송위원회 직원과 정보통신부 직원 모두에게 불만족스러운 결과였다. 노조를 중심으로 한 정보통신부 직원들은 방송위원회 직원들에게 지나치게 높은 직급을 부여했다고 주장하며 감사원에 감사청구를 하였고, 하위 직급을 받은 방송위원회 직원들은 불만을 표출하며 줄줄이 퇴사했다.

<표 I -2-3>은 최종 직급 산정이 어떻게 마무리 되었는지를 보여준다. 고위공무원단(고공단)의 경우 정통부출신이 훨씬 높은 비율을 차지하고 있는 반면, 3급의 경우 방송위 출신의 비율이 상대적으로 높고, 4, 5급의 경우 2대1의 비율이 거의 맞추어져 있음을 것을 확인할 수 있다. 이는 고공단에서 밀려난 방송위원회 출신들이 부이사관급으로 채용이 되며 그나마 상위 직급에서의 균형을 맞추게 된 결과라고 볼 수 있다.

<표 I -2-3> 통합 직후 방송통신위원회 직급별 인원배정

구분	계	고공단	3급	4급	5급	6급 이하	기능직
전 체	526	13	12	63	144	228	66
정통부	373	10	7	42	94	162	58
방송위	153	3	5	21	50	66	8

출처: 방송통신위원회 국회 문화체육관광방송통신위원회 제출자료(2009)

직급별 인원배정이후 시행착오를 거치며 두 달여에 걸쳐[4] 직위(보직) 배정이 이루어지게 되었다. 2008년 12월을 기준으로 출신기관별 방송통신위원회 직위 배분현황은 <표Ⅰ-2-4>와 같다. 각 출신 조직별 직위배분비율은 인원 비율과 비슷하게 대략 2대1로 할당되었다. 그러나 국장급의 경우 방송위원회 출신이 절대적으로 적고 과장급에서는 2대1을 넘어서는 비율을 이루고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 방송위원회 출신 중 고공단이 적었기 때문으로 파악된다. 공무원 조직에서 국장급 이상은 고공단 중에서 선임하는 게 일반적인데 방송위원회 출신 중 이를 충족하는 인력풀이 그만큼 적었기 때문이다. 국장급 이상에서 밀린 방송위원회출신에 대한 보직배분은 대신 과장급에서 보완되어 전체 보직 비율을 2대 1수준으로 맞추었다.

<표Ⅰ-2-4> 방송통신위원회 직위 배분 현황

	실 장	국장급[5]	과장급[6]	합 계
정보통신부	1	7	28	36
방송위원회		1	16	17
기타조직	1	1		2

출처: 방송통신위원회 홈페이지(2008년 12월) 참조 작성

종합적으로 인사통합 과정은 정치적 타협의 과정이었다. 두 기관은 너무도 상이했고, 관련 선례가 없었으며 통합을 준비할 시간적인 여유가 태부족했다.

방송위원회 직원들의 경력은 외견상 객관적 기준안을 바탕으로 경력연차 데이터를 대입해 산정되었다. 그러나 기준안 자체가 과학적이고 합리적인 기준에 의해서라기보다는 내부의 정치적 타협을 통해 마련되었다. 결국 인사를 조정하는 과정에서 일차적 기준은 각 기관의 인원 비율이었다. 직급 및 직위 배분에 있어서 이 비율이 안배되었다. 직급배분에 있어서 정보통신부 출신이 고공단을 장악한 대신 3급, 4급에 방송위 출신이 안배되었다. 직위 배분에 있어서도 최상위 실국장 급은 정보통신부 출신이 거의 다 가져간 대신 과장급 직위에는 방송위원회 출신들이 높게 안배되었다. 이는 방송위원회, 정보통신부 출신 직원 모두를 완전히 만족

4) 최시중 위원장이 3월 26일에 임명된 이후 보직배정이 완료된 것은 5월 23일이었다.
5) 국장, 관
6) 과장, 담당관, 팀장

시키지 못한 채 갈등의 불씨로 남게 되었다.

3. 통합 결과

조직의 합병이 이루어지고 인사 통합이 이루어지는 과정 속에서 조직성원들은 합병증후군(merger syndrome)으로 통칭되는 다양한 심리적 갈등 내지 스트레스를 겪게 된다. 방송위원회와 정보통신부의 통합 과정에서도 이 같은 현상이 여러 곳에서 발견되었다. 직원들은 통합 과정에서 정보 부족에 시달렸고 분노와 불신을 느꼈다. 생존 투쟁을 벌이는 과정에서 내부적 갈등이 심각하게 나타났으며 퇴사를 하거나 자의에 의해 전출을 가는 직원들도 속출하게 되었다. 특히 직급 전환과정에서 정보통신부 노조와 방송위원회 출신 직원들 간의 갈등이 만든 앙금은 아직도 지워지지 않고 있다.

가장 심각한 문제는 방송위원회 직원들의 퇴사 문제이다. 방송위원회 직원들은 방송통신위원회 출범 이후 지속적으로 퇴사를 하였다. 그 이유로는 조직에서의 소외감, 비전의 상실, 업무에 대한 불만족, 직급에 대한 불만족 그리고 큰 폭의 보수 하락 등을 꼽을 수 있다.

<표Ⅰ-2-5> 방송위원회, 정보통신부, 기타 출신의 직급별 인원변화

시기	구 분	계	고공단	3급	4급	5급	6급 이하	기능직
2008. 2.29	전 체	526	13	12	63	144	228	66
	정통부	373	10	7	42	94	162	58
	방송위	153	3	5	21	50	66	8
	기 타	-	-	-	-	-	-	-
2009. 11	전 체	496	11	3	68	152	204	58
	정통부	378	10	2	50	94	172	50
	방송위	104	-	1	15	48	32	8
	기 타	14	1	-	3	10	-	-

출처: 방송통신위원회 국회 문화체육관광방송통신위원회 제출자료(2009)

방송위원회 출신 직원들의 위축은 보직에도 나타난다. 방송통신위원회가 중간에 직제 개편을 하며 담당관·과·팀 등의 부서 10개를 줄이는 과정에서 과장급 자리도 그만큼 사라졌다. 그러나 이런 과정 속에 정보통신부 출신의 과장 자리는 2개만 줄어든 것에 반해 방송위원회 출신의 자리는 8개가 줄어들었다. 초기 과장급의 경우 두 기관 출신 비율이 5대3 정도였는데 통

합후 1년 반 정도가 지난 2009년 11월에는 3대1을 넘는 비율을 보여주었다. 두 기관출신의 전체 보직 점유비율도 방송통신위원회 출범당시 2대1의 비율에서 4대1의 비율로 바뀌었다.

<표 Ⅰ-2-6> 방송위원회, 정보통신부, 기타 출신의 직위별 인원변화

시 기	구 분	실장	국장급	과장급	합계
통합 이후 (08.12)	정보통신부	1	7	28	36
	방송위원회		1	16	17
	기타조직	1	1		2
현재 (09.11)	정보통신부	2	8	26	36
	방송위원회		1	8	9
	기타조직			1	1

출처: 방송통신위원회 국회 문화체육관광방송통신위원회 제출자료(2009) 참조 작성

결과적으로 과거 방송위원회의 업무를 정보통신부출신 인사가 담당하는 경우가 상당히 많아졌다. [그림 I -2-1]은 2009년 11월 기준, 방송통신위원회의 각 부서장들의 출신 조직을 표시한 그림이다. 실국의 경우 방송진흥기획관을 제외하고 모두 정보통신부 출신이 점유하고 있다. 기존 방송위원회와 정보통신부의 업무를 섞거나 새로 만든 융합 업무는 모두 정보통신부 출신들이 담당하고 있으며 기존 방송위원회의 업무도 상당부분 정보통신부 출신 직원들이 맡고 있다. 특히 방송정책국은 방송위원회 시절 방송의 정책과 규제를 담당하던 방송정책실과 매체정책국을 그대로 계승하고 있는 부서인데 지상파방송정책과만 제외하고 국장부터 과장까지 모두 정보통신부 출신이다.

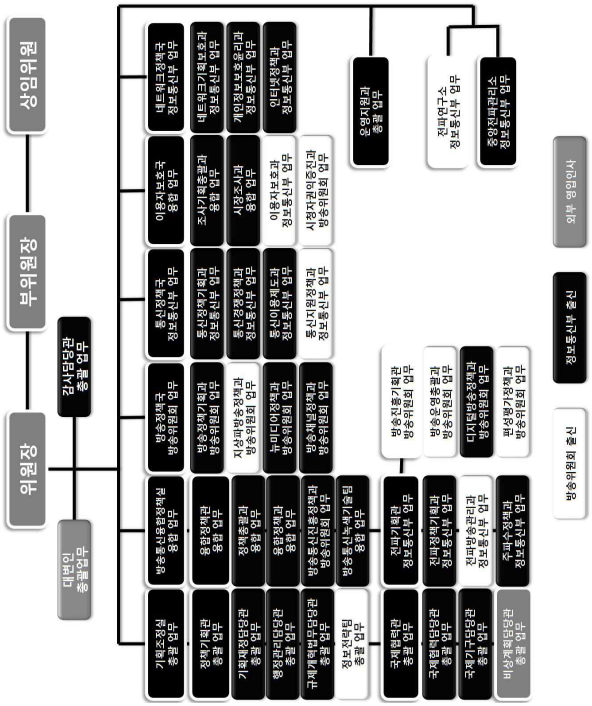
이상에서 살펴본 바, 인사와 조직문화차원에서 방송통신위원회 내부에서 발생한 방송위원회의 일방적 흡수통합내지 소멸의 상황은 전례가 전혀 없는 일은 아니다. 과거 내무부와 총무처가 통합되어 탄생한 행정자치부 사례도 이와 유사하다. 내무부와 총무처의 통합을 통해 탄생한 행정자치부는 통합 1년 후 총무처 직원들이 중앙인사위원회나 지방자치단체로 전출을 가게 되며 내집단이 급격히 약화되는 모습을 보였다. 이에 총무처 직원들은 내무부 사람으로 재충전하는 길밖에 없다는 이야기를 하는 등 스스로의 운명을 체념하는 반응을 보이며 점점 내무부화 되어갔다(조경호, 2002).

하지만 방송위원회의 일방적 위축 내지 심지어 소멸로 요약되는 방송통신위원회의 상황은

행정자치부의 사례 이상으로 몇 가지 점에서 심각한 우려를 불러일으킨다. 첫째, 방송통신위원회를 설립하고자 함은 방송위원회와 정보통신부 어느 한편을 일방적으로 위축시키고자 함이 아니었다. 보다 근원적으로 민주주의, 공동체, 사회적 책무를 앞세우며 시장을 불신하고 미디어의 질적, 거시적, 중장기적 정책 목표를 지켜가고자 하는 사회문화적 패러다임과 효율성을 앞세우며 시장과 산업을 신봉하는 산업 패러다임을 균형 있게 아우르고자 함이었다(윤석민, 2008). 이 두 패러다임의 균형 속에 비로소 정치적으로 건강하고 정책적으로 타당한 미디어 정책이 등장할 수 있는 것이다. 방송위원회로 대표되는 사회문화적 패러다임의 소멸은 미디어 규제정책의 균형성 차원에서 결코 바람직하지 못함은 물론이다.

둘째, 종래 방송위원회가 담당해온 방송정책은 방송사업자, 정치권, 시민단체 등 주요 이해관계자들이 치열한 정치적 상호견제와 상호작용을 펼쳐가는 '정치적 영역'이다. 방송위원회가 담당한 주요 역할중 하나는 이러한 정치적 상호작용이 이루어지는 공론장을 제공하고 갈등을 중재하는 것이었다. 방송위원회의 느슨한 인사체계와 가족주의적 조직문화는 어떤 의미에서 방송을 둘러싸고 치열하게 대립하는 정치적 입장들의 정면충돌을 방지하던 일종의 버퍼였다는 평가도 가능하다. 방송통신위원회 내에서 방송위원회가 위축 내지 소멸되었다는 것은 방송규제정책기능은 남아 있을지 모르지만 이와 같은 방송정치기능은 사실상 상실되었을 가능성을 내포한다. 방송정책을 둘러싼 정치적 갈등을 중재하는 제도적 공론장이 사라지게 된 것이다.

실제로 방송통신위원회가 출범한 이후, 방송통신위원회가 거의 일방적으로 시장 패러다임(산업론)을 들고 나오는 가운데 산업론 패러다임과 사회문화적 정책 패러다임(공익론) 간의 갈등은 오히려 격화되고 있는 양상이다. 방송통신위원회가 아무런 정치적 중재역을 담당하지 못하는 가운데 방송정책은 이념대결과 편 가르기가 난무하는 정치투쟁의 난장으로 변질되고, 그로인해 온 나라가 번번이 홍역 같은 진통을 앓아왔음은 기지의 사실이다(윤석민, 2009). 이 모든 원인을 종래 방송위원회가 사실상 괴멸되고 만 탓으로 돌리는 것은 물론 과도하다. 하지만 현재 우리가 겪고 있는 방송을 둘러싼 정책과 정치의 혼선은 일정부분 이와 무관하지 않다 할 것이다.



[그림 Ⅰ-2-1] 방송통신위원회 부서장 출신 조직 현황(2009년 11월 기준)

제 3 장 방송통신위원회 관련 언론보도 분석

스마트폰 대중화를 비롯해 IPTV(Internet Protocol TV), DMB(Digital Multimedia Broadcasting) 등의 뉴미디어 등장과 보급에서 확인할 수 있듯이 방송과 통신은 더 이상 따로 존재하는 별개의 영역이 아니다. 이를 증명하듯이 지난 2008년, 정보통신부와 방송위원회가 통합돼 지금의 방송통신위원회(이하 방통위)가 설립되었다. 방통위는 방송통신 융합에 능동적으로 대응하기 위해 다수 기구에 분산돼 있던 방송통신 관련 기능을 일원화해 정책적 효율성을 제고하고, 이를 기반으로 방송과 통신, 융합 분야의 발전과 국민복지 증진에 기여할 수 있는 기반 마련이라는 취지를 설립목적으로 하고 있다.

하지만 방통위의 역할과 정책적 파급효과, 특히 정치적인 임원진 구성 등으로 인해 설립까지는 많은 논쟁과 논의가 있었다. 방통위의 위원진 구성을 살펴보면, 1명의 위원장과 1명의 부위원장을 포함해 5명의 상임위원으로 구성되었으며, 대통령이 위원장을 비롯한 2인을 임명하고, 국회에서 3명의 위원을 임명하도록 되어있다. 이 중에 대통령이 소속된 정당이 1명, 그 외 정당이 2명을 추천해 위원을 구성하게 된다. 위원 구성에서 알 수 있듯이, 설립 준비 시기부터 대립되는 정치적 견해의 차이로 위원 구성과 조직 운영에 문제 제기가 있어 왔다. 특히 방통위에 대한 태도의 차이는 언론 보도에서 극명하게 드러나는데, 개인 저널리스트와 언론사에 의해 선택돼 보도된 뉴스가 현실을 재구성한다는 기존의 논의들에 비추어 볼 때, 언론사의 정치적 성향에 따라 방통위에 대한 평가와 보도태도가 다르게 나타나고 있다. 또한 방통위를 둘러싼 이해관계에 따라서도 방통위에 대한 보도태도가 다르게 나타날 것이다. 특히 이러한 보도 행태는 전통적인 의제 설정 관점의 논의들에서 확인할 수 있듯이 뉴스 콘텐츠를 소비하는 소비자에게 각기 다른 태도를 심어줄 수 있기 때문에 더 문제라 할 수 있다.

진통 끝에 설립된 방통위는 영국의 Ofcom 사례와 달리 업무 성과를 평가할만한 자료와 기준도 갖춰져 있지 않다. 이런 상황 속에서 지난 2011년 3월, 부위원장과 상임위원 교체로 새로운 2기 방통위가 출범하였으며, 조직의 역할 수행과 성과에 대한 의문은 여전히 제기되고 있다. 이와 같은 환경은 방통위의 존폐와도 직접적으로 연관돼 있기 때문에 방통위에 관한 평가를 통해 현재의 방통위를 점검해야 할 필요성이 매우 높다. 하지만 현 시점

에서 객관적 준거나 기준이 마련되어 있지 않기 때문에 방통위의 정책 및 관련 이슈나 사안에 대한 목소리를 듣기 위해 일차적으로 언론의 보도를 살펴볼 수 있을 것이다. 전통적으로 미디어는 환경감시 기능을 통해 사회에서 발생하는 다양한 사건을 보도하고 분배하고 있기 때문이다.

제1절 뉴스의 현실 구성과 뉴스보도행태

뉴스와 사회현실 간의 관계에는 상반된 시각이 존재한다. 먼저 전통적인 접근방법은 뉴스가 현실을 그대로 반영한다는 현실 반영론의 입장으로, 언론이 거울처럼 현실을 반영해 보여준다는 것이다. 이러한 관점은 뉴스 보도의 전통적 가치인 객관성과 사실성과 같은 개념을 강조하고 있다(김춘식 · 이영화, 2008; 서라미 · 정재민, 2007). 하지만 이에 반론을 제기하는 주장들이 꾸준히 이어지고 있다. 뉴스를 세상을 보는 창이라고 한 터크만(Tuchman, 1978)은 뉴스 제작 과정에서 개인 저널리스트와 언론사가 뉴스의 가치를 결정하고 선택한다는 점에 주목하고, 뉴스를 통해 구성된 현실은 이데올로기적으로 구성된 현실이라는 것을 강조하였다. 기틀린(Gitlin, 1980) 역시 뉴스는 생산자에 의해 재구성된 것이고, 뉴스의 소비자는 재구성된 현실을 인식하게 되는 것이라고 하였으며, 구성된 현실은 소비자 개인의 현실에 대한 태도에 다양한 방식으로 영향을 미친다고 주장하였다. 즉 미디어는 스스로가 추구하는 틀에 따라 현실을 구성하고 이는 사회 구성원들이 세계를 지각하는 방식이나 행위에 영향을 준다는 것이다(서라미 · 정재민, 2007). 언론사의 게이트키핑 과정을 통해 뉴스가 사회현실을 재구성한다는 현실 구성론자들의 주장에 따르면, 대부분의 소비자는 뉴스 보도를 통해 공공의 사안이나 문제들을 알게 되고, 뉴스 미디어를 통해 세상을 인식하게 된다(Gilliam & Bales, 2001). 다시 말해 뉴스를 제작하는 생산자들에 의해 뉴스 가치가 있다고 판단되는 이야기들이 선택되고 편집되어 소비자들이 사회현실을 바라보는 하나의 틀을 제시한다는 것이다(Tuchman, 1978).

결국 보편적인 기대와 달리 뉴스는 주관적으로 변질되거나 사실을 왜곡할 가능성이 항상 존재하는 것이다(이병남 · 한진만, 2010). 뉴스는 생산자들에 의해 재구성된 현실이기

때문에 현실 그 자체가 아니라 전달되는 과정에 따라 재구성될 수 밖에 없기 때문이다. 즉, 사건이 보도되어 소비자에게 전달되기까지 수많은 게이트키퍼(gatekeeper)들의 주관과 시각에 따라, 편집과정에서의 선택과 배열을 통해 현재화되는 것이다(김연종, 2004).

우리는 뉴스 보도 행태 분석을 통해 뉴스가 어떻게 사회를 재구성해 표현하고 있는지 확인할 수 있다. 뉴스 보도 행태를 평가하기 위한 요소들로는 다양한 변인들이 고려돼 왔다. 이은택 등(2010)은 지난 20년 간 국내 언론의 비만 보도를 분석하며 보도물량, 보도형식, 보도어조 등을 통해 뉴스를 선택적으로 보도하고, 이를 바탕으로 사회구성원들의 의제설정 효과가 달라질 수 있음을 확인하였다. 이를 토대로 비만과 관련된 보도 역시 사회적으로 구성되는 현실로 정의될 수 있다고 하였다. 또한 뉴스 미디어가 제시하는 현실의 모습은 보도주제에 따라서도 차이가 난다(정일권, 2010). 유세경과 김미라(2002)는 미국과 한국, 중국의 9·11 테러 뉴스 보도를 비교 분석하며 현실을 얼마나 중요하게 반영해 나타내고 있는지 확인하기 위해 신문사별 전체 기사 건수, 사진 게재 건수, 1면에 게재된 기사 크기를 분석해 의미 있는 차이를 확인하였다. 더불어 뉴스의 형식이 일화 중심적으로 구성돼 있는지, 주제 중심적으로 구성돼 있는지 확인하였다. 서라미와 정재민(2007) 역시 기사량, 기사형식, 정보원 분석을 통해 8·15 보도가 한국, 중국, 일본의 사회현실을 어떻게 반영하고 있는지 검증하였으며, 이를 통해 각각의 측정요소들이 국가적 이데올로기에 의해 영향을 받아 유의미한 차이를 나타내고 있음을 밝혔다.

본 연구에서는 기존문헌 검토를 통해 뉴스 보도 행태를 측정하는 하위 개념을 기사위치, 기사유형, 기사 제시 방식, 보도주제, 보도태도, 정보원 등으로 세분화하였다. 이 때 보도 행태는 관련 뉴스를 보도하는 일정한 태도나 행동 양상을 의미한다. 기사위치의 경우 게이트키핑 과정에 의해 쉽게 달라질 수 있기 때문에 보도 행태를 측정하기 위한 대표적 변인으로 사용돼 왔다(서라미 · 정재민, 2007; 유세경 · 김미라, 2002; 이은택 외, 2010). 또한 기사유형의 경우 이데올로기와 같이 미디어 조직을 둘러싼 거시적 관점에 따라 차이를 보일 수 있기 때문에(서라미 · 정재민, 2007), 이 역시 보도 행태를 측정하는 지표로 활용될 수 있을 것이라 판단된다. 아옌가와 사이먼(Iyengar & Simon, 1993)은 사회 정치적 뉴스를 제시하는 방식에 따라 일화 중심적(episodic)으로 표현하는지 주제 중심적(thematic)으로 나타내는지 구분하였다. 일화 중심적 제시 방식은 행위 중심의 에피소드를 강조해 사건의 전달에 초점을 맞추는 뉴스 제시 방식을 말한다. 주제 중심적 제시 방식은 행위 유발 사건

의 원인과 해결, 배경 및 맥락에 초점을 두고 현실을 구조적인 관점에서 접근하는 뉴스 제시 방식을 말한다(김원용 · 이동훈, 2005; 이귀옥 · 박조원, 2006). 이러한 기사 제시 방식 역시 해당 미디어 조직의 성격과 이해 관계에 따라 달라질 수 있기 때문에(유세경 · 김미라, 2002) 방통위 관련 뉴스 보도 행태를 측정하기 위한 항목으로 설정할 수 있다고 판단하였다. 또한 보도주제와 보도태도 역시 미디어를 둘러싼 환경에 의해 차이를 보인다(서라미 · 정재민, 2007; 유세경 · 김미라, 2002)는 기존의 연구들을 바탕으로 보도 행태를 구성하는 하위 차원의 개념으로 설정하였다. 뉴스에서 정보의 출처로 사용되고 있는 정보원은 뉴스의 이야기를 구성하는데 강력한 힘을 지니며, 콘텐츠의 신뢰도를 높이는데 강한 힘을 제공한다. 이러한 이유로 어떤 정보원을 바탕으로 뉴스가 제작되었는가는 기사의 내용이나 방향에 영향을 미치게 된다(이귀옥 · 박조원, 2006; Shoemaker & Reese, 1996). 이귀옥과 박조원(2006)은 식품 위해 사고에 대한 언론 보도를 분석하며 신문사에 관계없이 특정 정보원에 대한 의존도가 매우 높음을 확인하였다. 서라미와 정재민(2007) 역시 기존 연구들을 바탕으로 정보원에 따라 기사의 균형 정도나 방향에 차이가 있음을 언급하며, 한국과 일본의 8·15 보도에 인용한 정보원이나 정보원의 수에 차이가 나타남을 밝혔다.

제 2 절 자료수집

방통위 관련 뉴스 보도 분석을 위해 국내 주요 전국일간지와 경제일간지, IT 관련매체를 분석대상으로 하였다. 구체적으로는 조선일보, 한겨레, 매일경제, 전자신문 등 4개의 매체를 선정하였다. 이 때 방송뉴스가 제외된 것은 방송뉴스는 영상을 가미해야 하며, 속보성과 시간적인 제한이 있으나, 신문기사의 경우 인과관계에 대한 심층적인 보도를 기대할 수 있기 때문이다(유세경 · 김미라, 2002). 또한 많은 연구에서 언급하고 있듯이 조선일보를 대표적 보수신문으로, 한겨레를 대표적 진보신문으로 구분하여 분석대상에 추가하였다(김원용 · 이동훈, 2004; 서라미 · 정재민, 2007; 이은택 외, 2010). 경제일간지 중 매일경제가 분석대상에 포함된 것은 매출액과 발행부수를 고려했을 때, 경제일간지를 대표할 수 있을 것으로 판단하였기 때문이다. 전자신문 역시 매출액을 고려할 때 IT 관련 매체를 대표할 수 있다고 판단하였다.

분석기간은 방통위가 설립된 2008년 1월 1일을 출발시점으로 하고 연구 시작 직전인 2011년 10월 20일을 종결시점으로 설정하였다. 각 매체의 뉴스기사는 한국언론재단의 뉴스기사 데이터베이스 사이트인 카인즈(http://www.kinds.or.kr)를 통해 수집하였다. 카인즈에서 제공되지 않는 조선일보와 전자신문 기사의 경우 각 사 데이터베이스를 통해 수집하였다. 또한 대부분 매체에서 신문 지면의 제한으로 방송통신위원회라는 표현보다 방통위라는 축약어로 기사를 작성하고 있어서 검색 키워드는 '방통위'와 '방송통신위원회'로 설정하고 중복되는 기사는 제외하였다. 1차적으로 기사 내용이 방통위와 직접적인 연관성이 없는 경우를 제외하고, 수집된 기사는 4개 매체 총 3,212건이었다. 이를 월 별 할당해 각 매체 별로 200개씩의 기사를 샘플링하였다. 이에 분석에 사용된 기사는 총 800건이었다. 본 연구의 분석단위는 기사로 하였다. 분석에는 언론학 전공 대학원생 4명이 참여하였다. 코더 간의 신뢰도를 검증하기 위해 전체 분석 기사의 10%인 80개 기사를 무작위로 추출해 코더 간 일치도를 검증하였다. 그 결과 복합신뢰도(Composite Reliability)는 기사위치 .78, 기사유형 .82, 기사 제시 방식 .79, 보도주제 .85, 정책 성격 .94, 정책 추진 정도 .91, 보도태도 .87, 정보원 .80으로 대체로 신뢰할 만한 수준으로 나타났다.

제 3 절 분석유목

1. 기사위치

기사위치는 기사가 보도되는 지면을 뜻한다. 앞서 언급하였듯이, 기사위치는 보도량과 함께 게이트키핑 과정을 거친 기사의 상대적 중요성을 나타낼 수 있다. 방통위 관련 뉴스에서 다뤄질 수 있는 소재의 특성을 고려해, ① 1면 ② 종합 ③ 경제 · 산업 · 기업 ④ 사회 ⑤ 문화 ⑥ 사설 · 칼럼 · 오피니언 ⑦ 기타로 구분해 코딩하였다. 이 때 기사위치는 각 기사에 표기된 내용을 바탕으로 코딩하였으며, 전자신문의 경우 온라인을 통해서만 제공되고 있는 뉴스를 분석하였기 때문에 기사위치가 따로 기재되지 않아 코딩 대상에서 제외하였다. 또한 1면에 보도된 기사의 경우 종합면이지만 1면이라는 상징성 때문에 '1면'에

우선 표기하였다.

2. 기사유형

기사유형은 신문에서 보도되는 기사의 일정한 형태를 말한다. 임영호(2005)는 기사의 종류를 스트레이트, 피처, 해설, 논설, 칼럼, 비평, 탐사 등 총 7가지로 구분하였고, 이를 바탕으로 서라미와 정재민(2007)은 보도 주체의 주관적 견해가 기사에 직접적으로 표출되는지를 기준으로 사실 위주의 스트레이트 기사와 집필자의 해석과 의견이 덧붙는 의견 기사로 나누었다. 하지만 그들이 연구의 한계에서 언급하고 있듯이, 칼럼과 사설 등을 의견 기사로 포함시킬 경우, 신문사 고유의 의견을 반영한다는 점에서 문제가 발생할 것으로 판단돼 본 연구에서는 방통위 관련 뉴스를 ① 스트레이트 기사 ② 분석, 기획 기사 ③ 사설 ④ 내부 칼럼 ⑤ 외부 칼럼 및 독자 투고로 측정하였다. 이 때 스트레이트 기사는 사실을 중심으로 기자의 의견이나 해석이 배제된 채 육하원칙에 의거하여 보도하는 것을 말하며, 이슈의 배경과 원인을 설명하고 나아가 미래에 대한 예측과 전망을 제시하는 경우는 분석, 기획 기사로 코딩하였다. 또한 사설란에 기사가 게재된 경우 사설로 표기하였다. 칼럼란에 기사가 게재된 경우, 집필진의 소속에 따라 해당 언론사 소속일 경우 내부 칼럼으로, 언론사 외부 소속일 경우 외부 칼럼 및 독자 투고로 코딩하였다.

3. 기사 제시 방식

기사 제시 방식은 뉴스의 구성방식 또는 형식을 의미한다. 많은 선행 연구들은 기사 제시 방식을 다양하게 측정하였는데, 본 연구에서는 아옌가(Iyengar, 1991)의 연구를 바탕으로 ① 일화 중심적 제시 방식과 ② 주제 중심적 제시 방식으로 구분하여 측정하였다. 일화 중심적 제시 방식의 경우 사건의 현황과 일화, 에피소드를 중심으로 보도하기 때문에 주로 일회성 스트레이트 뉴스들이 이에 해당된다. 이귀옥과 박조원(2006)은 일화 중심적 제시 방식을 구체적으로 단순 사건 전달과 관련 집단의 반응 전달로 측정하였다. 주제 중심적 제시 방식은 특정 사건에 대한 분석보도가 이에 해당되며, 사건의 배경과 해석을 주로 제시한다(유세경 · 김미라, 2002). 이는 원인규명, 대책, 사건의 영향 등을 통해 측정되기도 한다(이귀옥 · 박조원, 2006).

4. 보도주제

보도주제는 각 기사에서 주로 다루고 있는 내용을 의미하며, 각 뉴스기사의 주제를 분석하기 위해 1차 분석을 통해 총 4개의 항목을 설정하였다. 구체적으로는 정책 사안, 조직 구조 및 운영, 인터넷, 인사 등이었으며, 정책 사안의 경우 다시 방송 관련, 통신 관련, 융합 관련 내용으로 구분할 수 있다. 이에 따라 최종적으로 코딩에 사용된 항목은 ① 방송 관련 정책 사안 ② 통신 관련 정책 사안 ③ 융합 관련 정책 사안 ④ 조직 구조 및 운영 ⑤ 인터넷 ⑥ 인사 ⑦ 기타와 같다. 이 때 미래지향적 기술과 관련된 내용은 융합 관련 정책 사안으로 코딩하였다. 2가지 이상의 주제를 동시에 다루고 있는 경우, 3분의 2 이상을 다루고 있는 주제를 우선시해 코딩하였다.

5. 정책 성격 및 정책 추진 정도

정책 성격은 방통위가 추진하는 정책의 특성을 의미하며, 정책이 진흥을 목적으로 한 것인지, 규제를 목적으로 한 것인지에 따라 ① 촉진 ② 규제 ③ 기타로 코딩하였다. 정책 추진 정도는 정책의 진행된 정도를 의미하며, 경영관리 기법의 계획-실행-결과(Plan-Do-See)를 바탕으로 계획 단계의 정책인지, 실행 단계의 정책인지, 결과 단계의 정책인지 구분하였다. 이에 따라 ① 계획 ② 실행 ③ 결과 ④ 기타로 코딩하였다.

6. 보도태도

보도태도는 기사에 나타난 보도주제와 관련된 논조로, 해당 이슈의 주체, 즉 방통위에 대해 긍정적, 부정적 가치판단을 내포하고 있는 단어를 근거로 ① 긍정 ② 중립 ③ 부정으로 구분하여 코딩을 실시하였다(김춘식 · 이영화, 2008; 이귀옥 · 박조원, 2006). 예를 들어, '기대', '발전' 등의 단어를 사용하는 경우 긍정적 보도태도로 코딩하였으며, 단순한 사실을 전달하거나 통계적 수치를 제시하는 경우 중립으로, '의혹' 등의 단어를 사용하는 경우 부정적 보도태도로 코딩하였다. 또한 정보원의 긍정적 내용만을 인용한 경우는 긍정적 보도태도로, 정보원의 부정적 내용만을 인용한 경우는 부정적 보도태도로 코딩하였다.

7. 정보원

정보원은 기사를 작성할 때 필요한 정보의 출처로, 기존의 연구들에서는 정보를 어디에서 얻었는가에 대한 분석을 통해 정보원에 따라 기사의 균형 정도나 방향이 달라질 수 있음을 확인하였다(서라미 · 정재민, 2007; 이동근, 2004; Fico & Freedman, 2006). 본 연구에서는 직접적인 인용뿐 아니라 보도자료 활용 등의 간접 인용 역시 분석 대상에 포함시켰다. 1차 분석을 통해 설정한 항목은 정치인, 언론, 전문가, 보도자료, 사업자, 방통위 관계자 등 6개 항목이었다. 앞서 언급하였듯이, 방통위 조직 구성과 성격을 고려할 때 정보원으로 활용하는 정치인의 소속은 보도 내용이나 태도에 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단돼 정치인을 소속에 따라 야당과 여당 정치인으로 구분하였다. 이에 따라 최종적으로 코딩에 사용된 항목은 ① 여당 정치인(한나라당 국회의원 및 정당인) ② 야당 정치인(한나라당을 제외한 모든 당의 국회의원 및 정당인) ③ 언론(다른 언론매체 및 언론인 포함) ④ 전문가(국책, 민간 연구소 연구원 포함) ⑤ 보도자료(방송통신위원회 및 관련 정부부처 포함) ⑥ 관련 사업자(방송, 통신, 케이블 사업자 등 포함) ⑦ 방송통신위원회 관계자(위원장, 상임위원 및 실무자 포함) ⑧ 기타(익명의 정보원 포함)와 같다. 2명 이상 복수의 정보원을 활용한 경우 모두 코딩하였다. 또한 각 기사에서 밝힌 정보원의 총 수를 더하여 정보원의 수를 코딩하였다.

제 4 절 분석결과

분석에 사용된 각 변인들의 빈도 분석 결과는 다음 <표 I -3-1>과 같다. 방통위 관련 뉴스 기사는 주로 종합면(49.2%)과 경제(산업/기업)면(23.5%), 사회면(15.5%)에 위치하였다. 기사유형은 주로 스트레이트 기사(73.9%)가 많았으며, 대부분 일화중심적(73.6%)으로 뉴스를 보도하였다. 핵심적으로 다루고 있는 주제는 방송 관련 정책 사안(33.3%)과 통신 관련 정책 사안(31.3%)이었으며, 인사(9.8%), 조직 구조 및 운영(8.8%) 관련 뉴스가 그 뒤를 이었다.

<표 I -3-1> 각 변인들의 빈도 분석

변인	빈도(%)
기사위치	
1면	14(2.3)
종합	295(49.2)
경제, 산업, 기업	141(23.5)
사회	93(15.5)
문화	5(.8)
사설, 칼럼, 오피니언	23(3.8)
기타	29(4.8)
	600(100.0)*
기사유형	
스트레이트	591(73.9)
분석, 기획	158(19.8)
사설	20(2.5)
내부 칼럼	22(2.8)
외부 칼럼 및 독자 투고	9(1.1)
	800(100.0)
기사 제시 방식	
일화중심	589(73.6)
주제중심	211(26.4)
	800(100.0)
보도주제	
방송 관련 정책 사안	266(33.3)
통신 관련 정책 사안	250(31.3)
융합 관련 정책 사안	41(5.1)
조직 구조 및 운영	70(8.8)
인터넷	43(5.4)
인사	78(9.8)
기타	52(6.5)
	800(100.0)

*전자신문의 경우, 온라인에서 제공되고 있는 뉴스를 분석하였으며, 이 때 기사의 위치가 따로 기재되지 않아 제외됨. 이에 따라 기사위치 변인의 분석대상은 총 600건.

보도태도는 아래 <표 I -3-2>에서 확인할 수 있듯이, 평균 2.17로 대체로 중립적 태도로 방통위 관련 뉴스를 보도하였다. 정보원 수는 평균 1곳 이상을 정보의 출처로 하였다.

<표 Ⅰ-3-2> 보도태도, 제목태도와 정보원 수의 평균과 표준편차

변인	평균	표준편차	사례수
보도태도*	2.17	.687	800
정보원 수**	1.08	1.253	800

*1=긍정, 2=중립, 3=부정으로 코딩함.
**기사에 나타난 정보원을 더하여 계산함.

제 4 장 언론보도를 통한 방송통신위원회의 평가

제 1 절 방송통신위원회 업무 성과 평가 프레임워크

경영학에서 말하는 성과(performance)란 일반적으로 기준 또는 목표를 얼마나 달성했는지의 정도를 말하며, 이와 유사한 용어로는 생산성, 효율성, 유효성 등의 개념이 있다. 각각의 개념은 성과에 대한 다양한 해석을 내포하고 있다. 성과 평가란 기업의 관리통제시스템의 한 과정으로서 조직의 유효성과 능률을 향상시키기 위하여 특정 기준이나 판단체계에 의거하여 과업의 수행정도를 평가하는 것이다(안일준, 2005).

기업 성과 평가 초기에는 당기순이익, 각종 재무비율, 투자 수익율 등의 재무적 척도가 주로 사용되었다. 하지만 이러한 평가 도구들은 단순히 과거지향적이고, 평가자의 임의성과 주관성의 문제를 포함한 한계를 나타낸다(김선명, 2008; 안일준, 2005). 균형성과표(Balanced Score Card, 이하 BSC)는 성과의 단편적인 평가에 그치지 않고 성과를 지속적인 관리의 대상으로 인식함으로써 기업 전체가 장기적으로 성과를 개선해 나갈 수 있도록 전통적인 성과관리시스템의 제약 조건들을 극복하고, 조직의 비전과 전략, 그리고 이를 구체화시키기 위해 필요한 모든 요소들을 균형 있게 평가하기 위해 만들어진 성과관리 시스템이다(Kaplan & Norton, 1992). BSC는 전통적으로 중요하게 여겨진 재무적인 관점 외에 내부 비즈니스 프로세스 관점, 고객관점, 학습, 성장관점 등 다양한 관점의 정보들을 경영자에게 제공하기 위해 고안되었다(김인, 2008). 특히 최근과 같이 급변하는 경영환경 내에서 그 필요성은 점차 증대되고 있으며 기업 부문 뿐 아니라 공공 부문에서도 그 유용성을 인정받아 여러 기관에서 도입하여 사용되고 있는 실정이다(이창길, 2006).

본 연구에서는 이러한 BSC의 기본 관점 중에서 기업의 다양한 측면을 균형있게 평가한다는 것을 차용하여 현재까지 방통위가 진행해 온 정책들을 평가해 보고자 하였다. 기본적으로 BSC 방법은 재무적 관점, 고객 관점, 내부경영과정, 학습 및 성장 관점으로 구성되어 있는데, 방통위의 업무와 정책 결과들에 대해 BSC의 네 가지 관점을 그대로 적용하기에는 비용, 시간, 자료의 접근성 측면에서 한계가 존재하였다. 따라서 본 연구에서는 방통위에서 제시하고 있는 설립 목적과 취지를 바탕으로 방통위의 성과를 평가하기 위한 새로

운 BSC를 구성하였다. 이와 유사한 기존 사례로는 영국 Ofcom의 성과를 평가하기 위해 영국 감사원(NAO)에서 내놓은 평가 보고서(NAO, 2006)를 들 수 있다. 영국 정부는 다양한 부처에 분산되어 있는 방송 통신 관련 기능을 Ofcom이라는 하나의 조직으로 통합하였는데 통합 조직의 유효성 및 성과를 평가하기 위하여 BSC를 재구성하여 그를 기준으로 평가하였다. 본 연구에서도 방통위의 업무 목표를 방송 분야, 통신 분야, 인터넷과 융합 분야, 조직 운영과 인사 분야 등의 여섯 가지 영역으로 구분하고 각 영역의 성과를 평가하고자 하였다. 한편 각 분야에 속하는 세부 사안의 성격에 따라서는 진흥 정책 또는 규제 정책으로 구분해 볼 수 있으며 정책의 집행 정도에 따라서는 계획 단계의 정책, 실행 단계의 정책, 결과 단계의 정책으로 구분할 수 있다.

방통위에 대한 기존 연구들은 주로 방통위 설립 논의 시기에 조직 개편 방안에 대한 연구(김동욱, 2000), 방통위 조직 개편의 문제점에 관한 연구(김동준, 2008; 김대규 · 윤석민, 2010; 정용준 외, 2008), 방통위 규제 권한에 대한 법리적 문제(김대식, 2008) 등 방통위 조직 구성 자체에 대한 연구들에 한정되어 있다. 따라서 본 연구에서는 방통위의 실질적인 업무 성과를 평가하고자 하는 새로운 시도임에 그 의의가 있다고 할 수 있다.

이를 위해 본 연구에서는 방통위에 대한 언론의 뉴스 보도를 수집하여 내용 분석을 한 후, 내용 분석 결과에서 나타나는 언론의 보도 태도를 통해 방통위의 성과에 대해 간접적으로 평가해 보고자 하였다. 기존 연구에서 조직의 성과를 평가하는데 뉴스 보도를 활용한 사례는 빈번하지는 않다. 최근열과 장영두(2009)는 지방의회 의정활동의 성과를 평가하는데 평가 기준의 일부로 언론 보도 내용 분석을 실적 분석과 설문조사와 함께 사용하였고, 지은주(2010) 역시 대만의 2005년 선거제도 개혁과정을 평가하는데 있어서 언론 보도와 인터뷰 자료를 함께 활용하였다. 안두순(2011)은 한국 언론의 보도를 분석하여 독일 통일과 경제통합과정을 평가하기도 하였다. 본 연구에서도 이와 비슷한 방법으로 방통위에 대한 주요 언론의 보도를 수집하고 그 내용을 분석함으로써 방통위의 업무 성과를 평가하고자 하였다. 라스웰(Lasswell)이 제시한 매스미디어의 3대 기능 중 하나인 환경 감시기능은 사회에서 일어나고 있는 여러 가지 일들을 시찰하고 그 정보를 대중들에게 알려주는 기능으로 개개인이 스스로 인식할 수 없는 사회 현실에 대한 지식과 정보를 검토하고 사회 구성원들이 그것을 인지하도록 도움으로써 위험을 경고하고 그에 대처하게 만드는 것을 의미한다(차배근, 1993). 언론이 환경 감시 기능을 제대로 수행한다고 가정할 때 특정

정부 기관에 대한 언론의 보도는 해당 정부 기관을 감시하고 평가하는 역할을 수행하여 그 결과를 대중에게 전달하는 것이다. 따라서 본 연구에서는 언론의 보도를 간접적인 평가 도구로 활용하여 방통위의 업무 성과를 살펴보았다.

제 2 절 연구방법

본 연구에서는 방송통신위원회 홈페이지를 참조하여 방송통신위원회의 업무를 통신 측면, 방송 측면, 융합 및 인터넷 측면, 조직 운영 및 인사 측면으로 구분하고 각각에 대한 언론의 보도태도와 함께 전반적인 보도태도를 비교하였다. 보도태도는 앞서 설명하였듯이, 기사에 나타난 주제와 관련된 논조로서, 가치 판단을 포함하는 단어 사용을 기준으로 긍정(1점), 중립(2점), 부정(3점)으로 코딩하였으며, 점수가 낮을수록 긍정적 평가로, 점수가 높을수록 부정적 평가로 해석하였다. 각 업무 분야별 보도태도를 통계적으로 비교 분석하기 위해서는 One sample t-test를 이용하여 전반적 태도를 검증하고(검정값: 2[중립]), 촉진 정책과 규제 정책은 t-test를, 계획과 실행, 결과에 기반을 둔 각 단계별 평가 비교는 ANOVA를 이용하였다.

제 3 절 연구결과

1. 전반적 평가

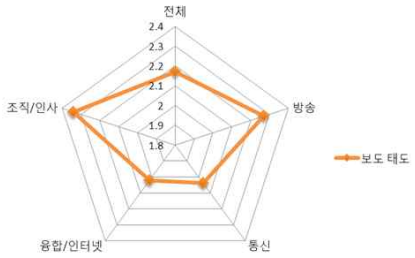
먼저 전체 800개 기사의 보도태도 평균은 2.17로 다소 부정적으로 나타났다. 특히 진흥 정책보다 규제 정책에 대한 보도가 더욱 부정적이었으며, 계획 단계와 실행 단계보다 결과 단계에 대한 보도가 더 부정적인 것으로 나타났다.

<표 Ⅰ-4-1> 방송통신위원회 성과 평가

전체 (N=800)	진흥 (N=338)		규제 (N=294)	*t*
2.17	1.97		2.27	-5.717***
	계획 (N=398)	실행 (N=189)	결과 (N=110)	F
	2.01	2.03	2.51	26.564***

한편, 방송 분야에 대한 보도태도는 2.27로 부정적인 것으로 나타났으며, 통신 분야에 대한 보도태도는 2.04로 중립적인 것으로 나타났다. 융합 및 인터넷 분야에 대한 보도 역시 2.02로 중립적이었으며, 조직 운영 및 인사에 대한 보도태도는 2.34로 가장 부정적인 것으로 나타났다. 각 분야별 보도태도를 정리하면 아래 [그림Ⅰ-4-1]과 같다. 즉, 방송통신위원회에 대한 언론의 보도태도는 대체로 부정적이었으며, 특히 방송 분야와 조직 운영, 인사 관련 업무를 부정적으로 보도하고 있었다.

[그림Ⅰ-4-1] 방송통신위원회 평가 요약



언론보도를 통해 살펴본 방송통신위원회에 대한 평가가 부정적으로 나타난 것은 방송통신위원회의 정체성과 정치적인 독립성에 문제가 있었기 때문으로 판단된다. 몸은 정보통신부이지만, 머리는 방송위원회의 모습을 계승하여, 머리 부분에서 병목현상이 발생하였고, 문화체육관광부와 공정거래위원회와 업무가 중복되어 혼선이 발생하는 모습을 자주 보였다. 한편 상임위원들의 구성이 정파적이었으며, 소비자에 대한 배려보다는 공급자 중심의 조직과 업무 편성은 방송통신위원회에 대한 보도를 더 부정적으로 만들었다. 또한 정치적 이슈와 맞물린 현안에 매몰되어 업무 처리 능력에 대해 확신을 주지 못한 것 역시 문제로 작용하였다.

2. 방송분야 평가

<표 Ⅰ-4-2> 방송통신위원회 방송분야 평가

방송 (N=266)	*t*	촉진 (N=129)	규제 (N=89)	*t*
		2.02	2.43	-4.575***
2.27	6.795***	Plan (N=141)	Do (N=61)	See (N=29)	F
		2.16	2.08	2.55	5.648**

세부적으로, 방송 분야에 대한 보도 태도는 평균 2.27로 통계적으로 유의하게 부정적인 것으로 나타났다. 촉진 정책에 대한 보도 태도가 2.02로 규제에 대한 보도 태도 2.43보다 부정적인 것으로 나타났고 계획 단계와 실행 단계보다 결과 단계에 대한 보도가 부정적인 것으로 확인되었다.

언론보도에 나타난 미디어법 관련 기사는 방통위의 미디어법 개정 계획을 주로 다루는 것으로 조사되었으며 언론은 방통위가 방송과 통신의 통합적인 틀을 제공하고 경쟁 촉진을 통한 시장 자율화를 돕는다는 면, 또한 미디어법 개편을 통한 일자리 창출의 기대 효과가 있음을 긍정적으로 보도했다. 언론에 나타난 방통위의 부정적인 측면으로는 법 개정 방향의 공정성, 법 개정 과정의 갈등 요인 조절 역할의 수행 등이 있었다.

"방송통신위원회는 내년부터 전례 없는 '미디어 혁명'의 시대가 올 것이라고 판단하고, 법 제도를 정비하고 유무선 통신사업자 간 경쟁을 유도하고 있다. 통합적 방송통신의 개념을 정의하고 기본계획을 세운다는 큰 틀은 변함 없을 것으로 보인다. … 방통위의 이 같은 전략에 따라 방송통신 산업은 기업 규모와 상관없이 변화에 적응하고 준비하는 기업은 살아남을 수 있고 그렇지 못한 기업은 도태되는 속도가 빨라질 것으로 보인다." (매일경제 2008.12.14)

"방통위가 5개월 내에 해결해야 할 현안은 시행령, 종합편성 및 보도전문채널 정책 마련 그리고 민영 미디어렙 도입 등 크게 세 가지다….시행령 마무리 기한인 3개월이 빠듯하다… 종합편성 및 보도전문채널 정책 마련도 시한이 촉박하다… 방통위 관계자는 "미디어 시장에 큰 영향을 미칠 주파수 회수 재배치 정책도 올 하반기에 마쳐야 하기 때문에 미디어 빅뱅이 아니라 방통위 빅뱅이란 말도 나오고 있다"며 분위기를 전했다." (매일경제 2009.7.24)

종합편성채널 관련 보도에서는 부정적 시각이 더 강하게 나타났다. 종합편성채널 자체에 대한 회의적 시각, 종합편성채널 사업자 선정 과정의 지연, 정확한 계획 또는 가이드라인의 부재, 특정 사업자에 대한 특혜 의혹 등이 부정적인 측면으로 보도되었다. 긍정적인 측면으로는 미디어 다양성의 증대, 방송 광고 시장의 증대, 경쟁 증진 관련한 보도를 발견할 수 있었다.

"종편은 지상파의 방송콘텐츠 시장지배력과 집중화를 완화시키고 시청자에게 미디어 다양성을 가져올 것"이라며 "방송시장에 본격적인 경쟁이 도입되면 방송 광고시장이 커지는 효과도 있을 것" (조선일보 2010. 6. 9.)

"하지만 종편이 과연 제2, 제3의 SBS가 될 수 있을까. 필자 견해는 솔직히 비관적이다. 종합편성이라는 채널 특성이 지상파처럼 높은 시청률을 가져다주리라는 건 완전한 착각이다. 종합편성은 시청률을 좇아 상업적 오락물로 치달리는 방송을 편성의 다양성 차원에서 규제한 결과일 뿐이다. 의무편성이나 좋은 채널 위치가 중요하지만 성공을 보장하는 충분

조건은 아니다." (매일경제 2009.9.6)

"통상 정부의 기본계획안은 정책 방향을 사업자에게 알려준다는 의미에서 단일안을 제시하는데, 방통위는 종편 정책에서 대부분의 쟁점에 걸쳐 복수안을 내놓아 정부의 기본적 역할마저 소홀히했다는 평가다." (조선일보 2010. 8. 18.)

"방송통신위원회(방통위)가 어제 종합편성채널(종편) 사업자 … 를 선정했다. 신문 시장을 장악하고 극우·보수 편향의 여론을 쏟아내는 세 매체를 모두 배려하겠다는 정치적 의도가 노골적으로 보인다. 방송 수요 등에 대한 일말의 고려도 없이 정치적 이익만 챙기는 무책임하고 뻔뻔한 결정이다." (한겨레 2011.01.03)

또한, 디지털 방송 전환 관련 보도는 대체로 긍정적인 것으로 보였다. 아날로그 방송 디지털 전환 정책을 실행했다는 부분이 긍정적인 측면으로, 지상파 방송 직접 수신 가구만을 대상으로 해 반쪽짜리 정책이라는 점이 부정적인 측면이었던 것으로 확인되었다.

"정부가 방송 업계의 디지털 전환 조기 투자를 유도하는 한편 아날로그 방송 종료 시나리오도 하반기에 마무리할 예정이다. 경기 위축을 이유로 투자를 꺼리는 업계를 독려함으로써 디지털 전환 정책을 차질 없이 진행하기 위해서다. 방송통신위원회 고위 관계자는 "좋지 않은 경기 상황 때문에 업계 디지털 전환 투자가 위축될 수 있는데 이를 막고 계획된 금액 이상의 인프라 투자가 이뤄지도록 하는 데 정책의 초점을 맞췄다"며 "정부도 다양한 정책적 지원을 확대하고 명확한 비전을 제시하면서 방송의 디지털 전환을 적극 독려할 것"이라고 말했다." (전자신문 2009.01.09)

"방통위의 지원은 전체 취약계층 168만가구 가운데 '아날로그 티브이를 보유하고 유료방송을 보지 않는 지상파 방송 직접수신 가구' 31가구만을 대상으로 한 것이어서, 난시청 지역인 탓에 지상파를 수신하지 못하고 케이블 등 유료방송을 보는 가구에 대한 '역차별' 논란이 제기될 것으로 보인다. 이와 관련해 방통위 관계자는 "지난해 9월 취약계층에 대한 디지털티브이 전환 지원 대상을 정할 때 방통위는 취약계층 전체를 대상으로 하자는 의견이

었으나, 기획재정부에서 예산을 이유로 난색을 표했다"며 어쩔 수 없다는 입장을 보였다." (한겨레 2011.06.10)

3. 통신 분야 평가

<표 Ⅰ-4-3> 방송통신위원회 통신분야 성과

통신 (N=250)	*t*	촉진 (N=92)	규제 (N=123)	*t*
		1.90	2.08	-1.923

2.04	.898	Plan (N=141)	Do (N=61)	See (N=29)	F
		1.85	1.98	2.57	18.698***

주파수 재배치 관련 보도는 전반적으로 긍정적이나 '승자의 저주' 등의 문제점이 지적되었다. 구체적으로는 무선인터넷 수요 급증에 대한 해결책이라는 점이 긍정적으로 보도되었고 경매제의 부작용으로 승자의 저주를 불러온다는 점, 관련 이해집단의 충돌을 야기한다는 점이 부정적이었던 것으로 판단된다.

"박윤현 전파기획관은 "무선인터넷 수요 증가에 대비해 시의적절한 주파수 할당이 필요한 시점이었다"며 "이번 주파수 할당을 계기로 국제 경쟁력을 제고할 수 있을 것으로 기대한다"고 말했다." (매일경제 2010.2.3)

"하지만 지나치게 높은 낙찰가격은 낙찰을 받은 통신업체에 '승자의 저주'를 불러오고, 결국엔 소비자들에게 높은 통신료 부담을 떠안길 가능성이 있다는 우려가 제기된다. SK텔레콤 관계자는 "이번 경매가 이대로 계속 진행되면 매출의 7~10%를 주파수 사용료로 내게 된다"며 "회사의 수익성 악화는 물론 휴대전화 서비스의 수준 하락까지 불러올 수 있다"고 했다." (조선일보 2011. 8. 20.)

"방통위가 TV방송용 주파수를 개방하는 작업은 만만치 않을 것으로 예상된다. 디지털 방송 전환 관련 주파수 재배치 관련안을 놓고 방송계가 강력 반발하고 있는 가운데, 또 TV방송용 주파수를 무선인터넷용으로 사용하는 것에 반감을 가질 것으로 예상되기 때문이다."(전자신문2008.11.10)

방송통신요금경감 관련 보도 또한 전체적으로 긍정적이었지만 실질적 효과는 여전히 물음표로 남았다. 방통위가 무제한 요금제를 도입하기로 했다는 뉴스, 취약계층 방송통신 요금 지원 절차의 간소화, MVNO 도입 논의 등이 긍정적으로 보도되었지만 실질적이고 직접적인 통신비 인하 효과의 부재, 사업자와 소비자의 의견차를 조율하는 역할의 실패에 관한 부정적인 보도를 발견할 수 있었다.

"방통위는 비싼 무선데이터 요금도 낮추기로 했다 … 방통위는 일정 금액을 내면 무선데이터를 자유롭게 이용할 수 있는 정액요금제를 출시, 소비자의 요금부담을 완화할 방침이다. 또 저소득층·청소년·노인 등 휴대폰 소량 이용자를 위한 선불요금제를 활성화해 통신요금 인하를 추진키로 했다." (조선일보 2009. 8. 21.)

"방통위는 비싼 무선데이터 요금도 낮추기로 했다 … 방통위는 일정 금액을 내면 무선데이터를 자유롭게 이용할 수 있는 정액요금제를 출시, 소비자의 요금부담을 완화할 방침이다. 또 저소득층·청소년·노인 등 휴대폰 소량 이용자를 위한 선불요금제를 활성화해 통신요금 인하를 추진키로 했다." (조선일보 2009. 8. 21.)

"그러나 실질적이고 직접적인 통신비 인하 효과를 기대할 수 있는 기본료·가입비 인하 방안이 빠져 있어 방통위는 한나라당으로부터 "국민의 기대는 물론, 당의 기대와도 거리가 있다"는 지적과 비판을 받았다." (전자신문 2011.05.24)

"통신요금 인하안이 겉도는 데는 무엇보다 통신정책 당국의 책임이 크다. 특히 소비자의 목소리가 제대로 반영되지 않은 채 방통위와 사업자 위주로 요금 인하안 작업을 진행한 게 문제였다. 최시중방통위원장부터 혼란을 부채질했다. 최 위원장은 지난 3월 방통위

원장으로 취임하며 "지속적으로 요금 인하를 추진하고 가입비와 기본료를 인하하겠다"며 정책 방향을 밝혔으나, 며칠 뒤엔 "2005년 대비 물가가 지난해 117% 상승했지만 통신비는 93%로 내려갔다"는 말로 슬그머니 반대 입장으로 돌아서버렸다. 겉으로는 기본료를 내릴 듯이 말해놓고 뒤로는 이통업체들을 감싸안는 이중적 태도다." (한겨레 2011.06.02)

4. 융합 및 인터넷 분야 평가

한편 융합 및 인터넷 분야에 대한 보도 태도는 평균 2.02로 중립적인 것으로 나타났다. 촉진 정책에 대한 보도 태도가 규제 정책에 대한 보도 태도보다 긍정적이었고 계획 단계에 대한 보도는 결과 단계에 대한 보도보다 긍정적이었다.

<표 Ⅰ-4-4> 융합 및 인터넷 관련 성과 평가

통신 (N=84)	*t*	촉진 (N=32)	규제 (N=38)	*t*
		1.78	2.16	-2.270*

2.02	.315	Plan (N=42)	Do (N=19)	See (N=15)	F
		1.83	2.11	2.33	3.371*

"IT정책이 국민들에게 피부로 느껴지게 하기 위해서는 유·무선 네트워크를 이용한 통신서비스와 결합할 때에야 가능하다. 통신서비스를 관장하는 방통위가 정책 입안에서 '왕따'를 당하면서 정책도 반쪽짜리에 그쳤다… 정통부 업무가 4개 부처로 나뉘면서 IT정책을 종합적으로 관할하는 컨트롤타워가 실종됐다는 지적이 나온다. 부처별로 돈(?) 되는 사업에는 저마다 달려들지만 이를 조정해주는 기능이 사라진 것이다. 옛 정통부를 계승한 방통위가 이러한 역할을 해줘야 하는데 뒷짐만 지고 있다. 방송 관련 정책은 긴급 안건으로 올려 신속히 처리하면서 통신 관련 안건의 처리는 속도가 더디다. 부처 간의 민감한 사안에 대해서는 매번 뒷북이다… 정보통신 정책 기능이 분할됨에 따라 '정부 창구'가 복잡해져 기업의 불편이 가중될 수 있다는 염려가 현실화되고 있다…IT정책의 컨트롤타워 기능이 실종되면서 정책을 놓고 부처별로 떠넘기기도 한창이다." (매일경제 2008.8.2.)

"방통위는 그러나 방송 관련 현안에 발이 묶이면서 새로운 통신·방송 융복합 서비스 개발이나 소프트웨어 산업 진흥 등 IT 산업 활성화를 위한 정책 수립에는 취약하다는 지적을 받아왔다." (조선일보 2010. 2. 5.)

5. 조직 운영 및 인사

<표 Ⅰ-4-5> 조직 운영 및 인사 평가

조직 운영 및 인사 (N=148)	*t*	Plan (N=47)	Do (N=44)	See (N=20)	F
2.34	6.593***	2.19	2.11	2.55	3.601*

마지막으로 조직 운영 및 인사에 대한 보도도 평균 2.34로 부정적이었다. 계획, 실행, 결과 단계에 대한 보도 태도가 모두 부정적이나 특히 결과 단계에 대한 보도가 부정적이었다.

방통위 자체 조직 구조 및 운영에 대한 초기의 기대에 부응하지 못하는 것에 대한 부정적 보도가 많았다. 긍정적인 측면으로 방송통신 융합 환경에 적합한 정부 기구로서의 역할이 기대된다는 의견, 중립적이고 독립적인 운영에 대한 기대를 나타내는 보도가 있었지만, 설립 초기에 출신 부처 간 화합 및 융합의 문제가 있었고 투명하고 객관적인 운영이 부재하다는 점을 지적한 보도들이 발견되었다. 또한 효과적이고 효율적인 운영이 미비하다는 점, 신속하지 못한 의사결정 구조의 한계 등이 지적되었다.

"최영석 애널리스트는 16일 발표된 정부조직개편안에 의하면 방송위원회의 방송 정책.규제 기능과 정통부의 통신 정책.규제 기능을 통합한 방송통신위원회가 설립될 예정이라면서 이는 방송과 통신이 융합된 최고 결정기구의 탄생을 의미하는 것으로 앞으로 융합서

비스 추진에 있어서 일관되고 효율적인 진행이 기대된다고 평가했다." (전자신문 2008.01.17)

"민간인에서 공무원이 된 이들은 지금 행복할까요? 대답은 '노(No)'입니다. "완전히 '찬밥'입니다. 공무원들은 무서울 정도로 자기들끼리 뭉칩니다. 서로 밀고 끌어줍니다. 반대로 방송위 민간인 출신들은 거의 승진에서 밀려났습니다." 2년 전 방통위 출범 때 최시중 위원장은 취임사에서 "방송과 통신이 하나로 묶였듯 우리도 하나가 돼야 합니다. 융합과 조화를 통해 세계로 용솟음치는 에너지를 만들어 냅시다"고 했습니다. 최 위원장의 공언이 '공수표'로 그치는 것 같아 안타깝습니다." (조선일보 2010. 2. 26.)

"강대인 미디어미래연구소 고문(옛 방송위원회 위원장)은 "1기 방통위를 보면 각자가 처한 정치적 배경이 의사결정에 영향을 주면서 방송통신 정책이 나아가야 할 큰 방향은 제대로 논의되지 못했다"고 말했다." (한겨레 2011.04.01)

"방 원장은 "현행 구조 속에서는 어떤 정책 제안을 할 때마다 방통위 상임위원 5명에게 각각 보고를 해야 하는 데다 상임위원의 의견이 엇갈리면 각종 정책이 한없이 지연된다"며 "이런 비효율적인 구조 속에서는 미래를 대비한 전략을 수립하기 힘들다"고 말했다." (조선일보 2010. 2. 5.)

조직 운영과 더불어 내부 인사에 대한 보도도 마찬가지로 대체로 부정적인 것으로 조사되었다. 최시중 위원장 임명에 대한 보도, 최위원장이 공정성을 기대할 수 있는 중립적 인물의 인사라는 의견의 긍정적인 보도가 있었지만 대부분은 최위원장 임명의 부적절성과 독단적인 운영, 2기 위원장 연임의 문제 및 기타 인사 관련 문제점들을 지적하는 부정적인 보도들이 주를 이뤘다.

"올 한 해 최 위원장 앞에 놓인 정책 과제는 어느 하나 만만한 게 없었다. 신문・방송 겸업과 소유제한 규제 완화를 통해 미디어산업 경쟁력을 높이자는 취지인 미디어법 개정은 여야 간 극심한 충돌 속에 힘겹게 국회를 통과했다. 정권 실세로 꼽히는 최 위원장은 특유의 뚝심과 소신으로 격랑 속에서 무게중심을 잡아냈다… 최 위원장은 취임 초부터 방송과 통신 간 칸막이를 헐어 융합 시너지를 높이고 이를 통해 삶의 질을 높이겠다는 '미디어빅뱅'을 화두로 던졌다… 특히 수십 년 된 낡은 규제 체제를 허물어 미디어 분야의 산업성을 강화해야 한다는 소신을 밀고 나갔다. 규제 완화를 통해 미디어산업의 글로벌 경쟁력을 키우겠다는 신념은 미디어법 통과로 빛을 발하게 됐다." (매일경제 2009.12.21.)

"최 위원장은 부동산 투기와 불법 증여, 아들의 병역기피 등 개인 비리 의혹 등도 충분히 해명하지 못했다. 그는 여러모로 방송통신 정책기관의 최고 책임자한테 요구되는 자질과 신망을 전혀 보여주지 못했다. 그는 이제라도 스스로 물러나야 마땅하다. 정부가 그의 임명을 끝내 강행한다면 시민사회와의 대립과 마찰은 더욱 커질 수밖에 없을 것이다." (한겨레 2011.03.18)

"방송통신위원회가 공무원으로 특별 채용되는 옛 방송위원회 직원들의 직급 산정 문제로 진통을 겪고 있다. 옛 정보통신부 출신들로 구성된 '방송통신위원회 공무원노동조합'이 방송위 직원들의 직급 산정 결과에 대해 '특혜'라고 주장하며 지난 2일부터 서울 광화문 방통위 건물 앞에서 1인 시위를 벌이는 등 강력히 반발하고 있다. 이 때문에 방송·통신 업계와 시민단체 쪽에서는 내부 융합도 안되는 방통위가 방송·통신 융합 정책을 제대로 펼수 있을지 모르겠다는 우려의 목소리가 나오고 있다. 직급 산정 결과에 대한 불만은 방송위 직원들에게서도 제기되고 있다." (한겨레 2008.04.09)

제5장 방송통신위원회의 성과에 대한 사업자들의 평가

제1절 조사대상 ICT 사업자 및 인터뷰 개요

연구자는 방통위의 성과에 대해 ICT 사업자들은 어떻게 평가하고 있는지를 알아보기 위한 심층인터뷰를 2011년 11월부터 2012년 2월까지 진행하였다. 인터뷰에 참여한 사업자들은 아래 표와 같다.

<표Ⅰ-5-1> 심층인터뷰를 실시한 사업자 개요

순번	분야	실시일	소요 시간(분)
1	SO	2011.11.02	70
2	포털	2011.11.07	50
3	IPTV	2011.11.09	50
4	PP	2011.11.22	55
5	통신장비	2011.12.10	80
6	SW(클라우드)	2011.12.12	40
7	모바일 콘텐츠	2011.12.13	70
8	통신서비스	2011.12.20	55
9	정보보호	2012.01.03	60
10	외국계 IT(1)[7]	2012.02.03	80
11	지상파	2012.02.06	40
12	방송장비	2012.02.07	40
13	외국계 IT(2)	2012.02.16	80

심층 인터뷰 내용은 크게 네 분야로 나누어 볼 수 있다. 우선 인터뷰 대상자에 대한 사항으로 인터뷰 대상자가 속한 업계와 조직에 대한 내용(업계 시장 동향, 경쟁 환경 등)과 대상자 본인에 관한 내용(담당 업무, 직책, 주요 관계자 등)으로 구성하였다.

7) 외국계 IT 사업자 (1), (2) 모두 국내 IT 업계에 적용되는 방통위의 정책과 똑같은 정책을 적용받고 있으며, 두 사업자 모두 국내법을 준용하고 있다고 밝혔다.

다음은 방통위 출범이 업계에 미친 영향에 관한 내용으로 방통위 출범 전후를 비교했을 때 사업 진행에 있어 가장 크게 달라진 점, 출범으로 인한 긍정적 혹은 부정적 영향, 효율성 측면에서 조직에 미친 영향, 그리고 인터뷰 대상이 속한 조직과 방통위의 상호작용에 관한 내용으로 구성하였다.

세 번째로 방통위의 위상과 역할 전반에 대한 평가를 들어보았다. 보다 구체적으로는 방통위의 전문성 및 진흥과 규제 정책에 대해 사업자들은 어떠한 평가를 내리고 있는지를 알아보았다.

마지막은 방통위의 조직 개편에 관한 의견으로 개편안을 제시한 후 그 중 가장 선호하는 안을 선택하도록 하거나, 개편안 중 선호하는 안이 없을 시에는 자유롭게 의견을 제시할 수 있도록 하였다.

제2절 평가

1. 방통위 출범 취지

인터뷰 대상자들은 방통위의 출범 취지에 관해 대체적으로 긍정적인 반응을 보였다. 그 가운데서도 출범에 따른 긍정적인 측면을 제시한 사업자는 특히 정보통신서비스 쪽에 집중되어 있다. 특히 방통위 조직 자체가 방송과 통신의 융합시대에 대응하는 적절한 조직 형태라는 의견이 많았다. 방송 통신 융합 서비스를 규제하거나 진흥하는 데 있어 효율적으로 작용한다는 것인데, 방송 통신 융합의 대표적인 서비스라고 할 수 있는 IPTV 사업자는 방통위 출범 자체에는 긍정적인 의견을 보였다.

실제로 방송과 통신 영역의 가운데 위치한 IPTV 서비스의 개시는 방통위 출범의 기폭제가 되었다고 할 수 있다. IPTV 서비스는 방송정책 체계를 적용하기에는 사적 영역으로서의 특성이 강하며, 반대로 통신정책 체계를 적용하기에는 공공성이 강하기 때문이다. 이 때문에 방송 정책기구와 통신 정책기구가 모두 IPTV에 대하여 주도권을 행사할 경우 '규제중복 내지 규제과잉현상' 등이 나타날 수 있다는 지적이 있었다. 따라서 방송과 통신의 융합 시대에 발맞추어 정책 기구의 재정비가 필요하다는 지적이 지속적으로 제기되었다

(윤석민, 2008, 53~54쪽). 이러한 점 때문에 IPTV 서비스 사업자는 방통위라는, 방송과 통신을 모두 아우를 수 있는 조직의 출범 취지를 환영하는 것이다.

"(방통위로 통합하게 된) 기폭제 역할을 했던 게 사실 IPTV였다고 봐요. …(중략)… 앞으로도 새롭게 등장하는 통신과 방송의 융합 서비스들에 되게 많을 텐데, 그런 서비스들을 규제하거나 또는 그런 서비스를 진흥하는 데 있어서는 굉장히 많은 도움을 받았구요. 또 도움이될 거라고 봅니다. 새로운 서비스가 등장할 때마다 소모적인 논란 없이 쉽게 도입될 수 있고, 공론화될 수 있다는 점에서는 방통위의 가장 큰 유익이라고 보구요. …(중략)… IPTV 서비스에 대해서 일관성 있게, 또 커뮤니케이션 하는 규제 파트너가 생긴 거잖아요. 그 전에 정통부에서는 없었는데. 지금 방통위 융합정책과라는 곳에서 IPTV를 다 총괄하고 있거든요. 그 쪽 분들과 이야기를 나누면 되기 때문에 규제나 진흥에 대한 카운터 파트, 그리고 일관성이 생긴 것 같아요." (IPTV 사업자)

방송 통신 융합의 정책 추진 체계를 방송위원회와 정보통신부라는 이원체제가 아닌, 방통위로 일원화함으로써 방송과 통신을 아우르는 통합적인 틀을 마련했다는 점은 방통위 출범에 관한 대표적인 긍정적인 평가이다. 방통위 출범 전 오랜 기간 동안 지속되어 왔던 부처 간 이기주의를 극복할 수 있었던 것은 방통위라는 통합기구로써 융합미디어를 관장할 수 있기 때문이다. 이에 따라 방송 통신 융합서비스를 규제하거나 진흥하는 데 있어 보다 효율적인 추진이 가능해졌다. 더불어 새로운 융합서비스를 도입할 시에 소모적인 논란 없이 도입이 가능하다는 점 또한 장점으로 꼽을 수 있다.

또 다른 긍정적인 평가는 합의제 조직으로써 방통위가 지니는 순기능의 측면에 대한 것이다.

"독단적인 정책을 필터링할 수 있는 데가 많아졌잖아요. 독단적인 정책을 제어할 수 있는 기구가 생겼다는 측면에서는 바람직스러운 거고..." (SO 사업자)

"정보통신부는 독임제 부서였고, 장관 차관이 모든 걸 결정하는 부서였다면 방통위는 합의제 위원회이고, 야당이 추천한 인사도 들어가 있기 때문에 다양한 목소리가 반영될 수 있다는 게 장점이죠." (포털 사업자)

방통위의 5인의 상임위원들 모두는 모든 사안에 대해 공동으로 책임을 지는 합의제 형태로 운영되고 있다. 이러한 합의제 형태는 신중한 정책결정으로 신뢰성을 확보할 수 있고 특정위원의 독선과 편견적 결정을 방지할 수 있다는 장점이 있다. SO 사업자의 발언 내용 중 합의제에서 발생하는 '필터링' 역할이 이를 뒷받침한다. 또한 합의제로 하여금 독단적인 결정을 어느 정도 제어할 수 있다는 사실은 그만큼 합의제가 다양한 목소리를 반영할 수 있는 구조라는 점을 의미한다.

그러나 이러한 긍정적인 평가는 방통위 출범 취지와 합의제가 갖는 장점에 국한된다는 점에서 그 한계를 찾을 수 있다. 다시 말해 출범 취지와 목표는 더할 나위 없이 좋으나, 그 달성 정도는 부정적이라는 평가가 다수였다.

"취지 자체는 훌륭하구요. 공감해요. 그런데 훌륭하고 마땅히 가치 있는 취지를 가지고 있음에도 그것을 제대로 달성한 것 같지는 않아요. (중략)…처음에 기대했던 것은 독임제 부처가 아니라 합의제 기구인 만큼 좀 더 여론을 잘 수렴하는 기구로써 특징을 발휘할 수 있을 것이다, 특별히 정치적인 사안에 관해서 너무 과도하게 정부 편향적인 의사결정을 하지 않고, 좀 더 중립적이고 객관적인 의사결정을 할 수 있을 것이라는 게 기대였다고 생각해요. 결론부터 말하면 그만큼 이루어지지 않고 있다는 생각이고... 결과적으로 정치적인 중립성 혹은 민의의 수렴이라고 하는 애초의 기대에 못 미쳤다고 생각합니다." (외국계 IT 사업자(2)

2. 방통위 운영 성과에 대한 평가

대다수의 인터뷰이들은 출범 취지에는 동의하나 그 취지와 목적이 제대로 구현되지 않고 있음을 지적했다. 사업자들이 제기한 주요 문제점은 다음과 같다.

(1) 정치적 독립성의 부재

정치적 독립성의 부재는 상대적으로 정치적 사안의 영향으로부터 자유로운 정보통신기기를 제외하고, 정보통신서비스와 SW 및 컴퓨터 관련 서비스에서 공통적으로 제기된 문

제이다. 정치적 독립성의 부재는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하여 나타난 결과라고 할 수 있는데 우선 상임위원회 구성방식에서 그 문제점을 찾을 수 있다. '정치적으로 임명된 사람들'이라는 PP 사업자의 표현, 즉 상임위원회는 정치적 배분의 결과에 다름 아니라는 것이 이를 단적으로 보여준다.

"(어떤 입장이) 새누리당(인터뷰 당시 한나라당)의 정당정책이라고 하면 거기에 있는 3명의 상임위원들은 무조건 서포트를 해야 되고, 반대인 민주통합당(인터뷰 당시 민주당) 상임위원들은 반대의 목소리를 내야 되고. …(중략)… (사안에 대한) discussion이라는 게 순수한 산업적 발전의 시각으로 보시는 분도 있겠지만, 많은 부분은 자기를 inducing하고 있는 정당의 목소리를 거기에 투영해야 하는... 이런 부분들이 굉장히 낭비적인 요소이고 바람직하지 않아요." (SO 사업자)

"방송정책국이나 통신정책국에서 입안한 정책을 가지고 여당의 상임위원들은 밀어주는 분위기예요. 어떤 안건의 경우에는 아예 야당 의원들한테는 설명 자료도 배포하지 않고, 여당 3의 숫자만 확보하면 된다는 그런 시각이 있어요. 거기에는 분명히 다수와 소수파 간의 힘의 관계가 작용하고 있어요." (지상파 사업자)

"어떤 문제가 제기될 때에 두 사람은 빠져요. 왜? 난 반대한다고 앉아있을 필요가 없는 거예요. 왜? 다섯 사람 중에 두 사람 반대해도, 세 사람이 찬성하면 통과되는 거잖아요. 과반수니까. 정책이 그렇게 결정되는 건 fact를 외면하는 거예요. fact를 가지고 얘기해야지 정치적으로 다..." (PP 사업자)

상임위원회 구성은 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고, 3인은 국회의 추천을 받아 임명하되 여당이 1인, 야당이 2인을 추천하도록 되어 있어 실질적으로는 과반수인 3인이 대통령과 여당의 몫으로 제도화되어 있다. 이에 따라 어떤 사안에 대한 논의가 이루어질 경우 불가피하게 대통령과 여당 쪽의 목소리가 야당의 그것보다 클 수밖에 없으며 이러한 상황이 정치적인 독립성을 저해하는 요소로 작용한다는 것이다. SO 사업자는 이에 대해 '산업정책이 정당추천에 함몰된다'고 표현했다.

정치적 독립성의 문제는 통신 관련 분야보다는 특히 방송 관련 분야에 집중되어 제기된다. 사회적 파급력과 영향력이 큰 방송 이슈에 대한 정책이 산업 지향적으로 진행되지 않고 정치적으로 이슈화되는 상황에 대한 우려가 바로 그것이다. 이에 대해 방통위가 방송 정책 결정에 있어 정해진 정치적 시나리오대로 '밀어붙이기'식의 행태를 보인다는 주장이 있었다(지상파 사업자). 사업자들로부터 의견을 수렴하기는 하지만 형식적인 절차라는 것이다.

방통위가 종편뿐만 아니라 미디어렙법, 지상파 재송신, 주파수 재배치 등과 같은 방송 이슈에 집중하면서 ICT 산업은 관심을 제대로 받지 못했다는 불만의 목소리도 높다. 방송통신 융합 서비스나 소프트웨어 산업 진흥과 같은 ICT 산업의 활성화를 위한 정책을 소홀히 했다는 비판이 그것이다.

"통신과 소프트웨어 쪽은 관심이 없어 보이는 거죠. 그렇게 피부로 느끼고 있고.. 통신 쪽에 방통 융합 산업에 관심이 많은 지도부가 있었다면, 여러 사람들하고 얘기를 하면서 건설적인 아이디어, 건설적인 프로젝트를 많이 내 놨을 수도 있을 거예요. 그런데 그런 논의는 거의 없었고 모든 에너지가 종편에... 더 나쁜 건 뭐냐면 그게 정치적인 이슈가 되면서 여야 간에 첨예한 갈등의 이유가 됐고... 지금은 뭘 해도 저게 어떤 함의와 어떤 정치적인 이유를, 포석을 깔고 있는 게 아닐까 하고 서로 의심하고 어떤 것도 진전되기 어려운 갈등 구도로 진행되는 바람에 굉장히 비생산적인 구조가 만들어졌고, 방통위가 결국은 종편 외에는 다른 IT 산업과 소프트웨어 발전과 융합산업의 발전을 위해 이렇다 할 여력이 없어보였던 건데, 그게 바로 방송 이슈에 매몰된 결과라고 생각이 드는 거죠." (외국계 IT (2) 사업자)

(2) ICT 산업 진흥 미비 및 규제 과잉

ICT 산업 진흥 미비와 규제 과잉이라는 문제점의 배경에는 방통위 설립 과정에서 근원을 찾을 수 있다. 방송 정책기능을 담당했던 방송위원회와 통신서비스 정책기능을 맡았던 정보통신부가 결합되는 과정에서 성격이 각기 다른 두 개의 기관을 화학적으로 융합하지 못했고 단순히 물리적으로만 결합했기 때문이다. 이는 방송과 통신을 아우르는 통합 기구에 대한 논의가 오래 전부터 이어져오기는 했으나, 본격적인 설립 논의와 법령 추진이 급

속하게 이루어지면서 정작 필요한 운영에 관한 논의는 미흡했기 때문으로 분석할 수 있다.

실제로 방통위 설치 관련 논의 과정에서 주요하게 다루어졌던 내용은 각기 다른 두 개의 기구, 즉 방송위원회와 정보통신부를 어떻게 통합할 것이며, 통합한다면 어떤 기구가 주도권을 가져갈 것인가 하는 '행정조직간의 정치 게임적 성격'이 두드러졌다(김대식, 2008). 이로써 이보다 더욱 중요하게 다루어져야 할 방송통신융합 서비스에 관한 진흥 · 규제 · 감독에 관한 논의는 제대로 이루어지지 않았다.

앞서 제시한 김정섭 · 박주연(2011)의 연구 결과에서 볼 수 있듯이 방통위법은 시장적 가치를 공익적 가치보다 우선시하고 있다. 다시 말해 방통위가 시장 친화적 정책을 우선시한다는 뜻으로 받아들일 수 있는데, 시장 친화적 정책은 사업자가 보다 효율적으로 사업을 진행할 수 있도록 규제를 완화한다는 뜻으로 풀이할 수 있다. 여기서 주목할 점은 이러한 방통위의 정책 기조에도 불구하고 사업자들은 방통위가 산업에 대하여 과잉 규제를 적용하고 있으며, 산업 진흥 정책은 찾아보기 힘들다는 입장을 보인다는 것이다.

"전반적인 트렌드는 규제 완화로 잡고 있는 건 분명해요. 방통위에서 얘기를 하고 매년마다 업무 계획하는 걸 보면 규제 완화가 항상 키워드에 들어가 있으니까. 그렇게 하는 건 저희도 이해가 되는데, 아직까지 적용이 되거나 반영이 안 된다는 게 문제인 것 같아요." (IPTV 사업자)

대표적인 예가 바로 요금 규제이다. 요금 규제의 직접적인 적용 대상은 IPTV와 통신서비스 사업자이다. 먼저 IPTV는 요금 규제로 인한 영향을 직접적으로 받고 있는 서비스로써, 요금 규제 적용의 유연성을 요구한다.

"케이블 TV 사업자들은 다 요금이 상한규제로, 그러니까 몇 원 이하. 이렇게 되어 있어요. 그 안에서는 자기가 마음대로 정하면 되는 거예요. 신고할 필요도 없이. 그런데 저희(IPTV)는 정액 요금제예요. '몇 원으로 한다'가 정해져 있거든요. 돈이 1원만 바뀌더라도 다시 신고를 하고 승인을 받아야 하는 거예요. 방통위에. 그러니까 훨씬 유연하지 못한거죠. 시장의 상황에 따라서 탄력적으로 운영할 수 있다면 좋은데. 여러 번에 걸쳐서 말씀을 드렸는데 아직 반영이 안 돼요." (IPTV 사업자)

IPTV 사업자는 요금 승인제 뿐만 아니라 권역 제한 규제 및 콘텐츠 동등 접근권 등 여러 가지 규제로 인해 '뒷다리를 잡혀' 있어 사업 진행에 어려움이 많다고 호소했다. 사업을 펼쳐나가는 데 쏟아야 할 역량이 케이블 방송과의 관계에서 비롯되는 갈등 조정에 집중되어 있다는 것이다. 요금 규제에 관한 불만은 통신서비스 사업자로부터도 제기되는 문제이다.

"통신사업자도 다 민간사업자이기 때문에 자율적으로 하는 게 맞죠. 근데 정부가 요금을 얼마 인하해라. 이렇게 하면 시장에서의 요금 기능을 정부가 정하는 게 되니까. 그건 좀 바람직하지 않은 케이스가 되겠죠. 사업자가 어떤 좋은 서비스를 개발해도 요금이 정해진다면 굳이 좋은 서비스를 개발할 필요가 없는 것이고 …(중략)… 효율성을 고려한다면 정부가 인위적으로 개입하는 건 여러 가지 부작용을 낳는다.. …(중략)… 어떤 시장 원리에 의해서 하는 게 맞는데 그냥 얼마 내라. 이런 건 자본주의가 아니잖아요." (통신서비스 사업자)

위에서 제시한 IPTV 서비스와 통신서비스가 국내를 대상으로 사업을 진행하고 있다면 모바일 콘텐츠와 정보보호 사업자는 국내는 물론 해외를 대상으로 사업을 진행하는 사업자이다. 이들 사업자 역시 과잉 규제는 시장의 활성화를 저해하며 나아가 외국 기업과의 경쟁에서 뒤처지게 만드는 요소로 작용할 수 있다고 보고 있다.

"사실 콘텐츠 시장이 활성화가 되어야 돈을 벌고, 돈을 많이 벌면 그 시장 안에서 더 많은 사람들이 또 돈을 벌 수 있는 거거든요. 그래야지 우리 IT 시장도 더 발전할 수 있는데, 자꾸 해외 규제보다 더 규제를 해 버리면 시장 자체를 나라에서 좁혀 버리는 거거든요. IT 시장을 활성화하려면 규제가 완전히 없어져야 한다는 건 아니지만 어느 정도 콘텐츠를 활성화할 수 있도록 규제를 가볍게 만들어놔야 그만큼 시장이 커지고..." (모바일 콘텐츠 사업자)

모바일 콘텐츠 사업자는 이어서 콘텐츠 시장에 적용되는 대표적인 규제로 위치정보의

보호 및 이용에 관한 법률(이하 위치정보보호법)과 제한적 본인확인제를 꼽았다.

"Finds Friends라는 어플리케이션이 있거든요. 이게 애플에서 나온 거예요. 아이폰에 박혀서 나오는 거예요. 근데 이게 한국에서는 안 돼요. 이게 뭐냐면 내 친구들이 여기 안에 등록이 되잖아요? 그러면 아이폰 유저들끼리는 얘 어디 있는지 언제든지 딱 볼 수 있어요. 서로 허락만 해 놓으면. 한 방향으로 스토킹은 안 돼. 서로 agreement가 이루어져야 가능한데, 이런 것도 한국에서는 안 돼요. 그리고 뭐 가입하려면 주민등록번호, 공인인증서, 이게 말이 되나? 도대체 social security number를 넣는 나라가 이 세상에 어디 있냐고... 해외 같은 경우는 이메일 주소만 쓰면 돼요. 이메일 주소만 있으면 인증이 끝나요." (모바일 콘텐츠 사업자)

정보보호 사업자는 우리나라의 규제 현실을 '규제 강국'이라고 표현하며 규제가 ICT 산업에 있어 외국과의 경쟁에서 뒤처지게 만드는 요인으로 작용한다고 보았다. 모바일 콘텐츠 사업자가 방통위의 규제는 세계적인 트렌드에 맞지 않는 것이라고 지적한 내용과 연결되는 것으로써 효율적인 경쟁을 위해서는 글로벌 스탠더드를 맞출 필요가 있다는 언급이다.

"IT 기술이 예전에는 엄청나게 발전했는데, 어느 순간 외국에 뒤쳐져 버렸어요. IT 육성이 끊겨버렸거든요. 기존에는 IT 강국이라고 했는데, 현재 대한민국은 규제 강국이에요. …(중략)… 규제 쪽으로 가면 정말 다른 나라 못 이겨요. 다른 나라는 이미 어느 정도 하고 있는데... 어떤 선을 정해서 그 선을 넘지 않는 한은 규제를 하지 않는 쪽으로 가는 것이 좋은 것 같아요." (정보보호 사업자)

(3) 합의제의 비효율성

방통위의 5인의 상임위원들 모두는 모든 사안에 대해 공동으로 책임을 지는 합의제 형태로 운영된다. 합의제는 독임제에 비하여 신중한 의사결정을 내릴 수 있다는 장점이 있다. 반면에 의사결정이 지연되는 단점이 있다. 사업자들은 장점보다는 단점에 초점을 맞추어 합의제를 평가했다.

"의사결정이 늦어지는 것은 구조적인 모순이라고 봐요. 어떤 의사 결정을 하기 위해서는 방통위 해당 주무국에서 5명의 상임위원들한테 다 설득을 하고 다 설명을 해야 되고. 그 상태에서 올라와서 또 discussion이 이루어지고... …(중략)… 이를테면 우리가 정부를 만나서 일을 하는데 000 서비스다. 그러면 000 서비스가 뭔지 설명하는 시간이, 방통위가 우리가 요청한 사안을 판단하는 시간보다 훨씬 길다라는 거예요." (SO 사업자)

"위원들 간에 조율이 잘 안 돼요. 결국 국회를 통과해야 하는 거니까 나머지는 국회에서 검증 받으면 돼요. 국회 놔두고 한참 여기서 하면 얼마나 낭비예요. 이해타산이 다른 사람들끼리 모여서 하면...의사결정은 빠르면 빠를수록 좋아요." (외국계 IT 사업자 (2))

SO 사업자의 의견과 같이 새로운 서비스가 어떤 것인지를 상임위원들에게 설명하는 시간이 해당 사안을 판단하는 시간보다 길어지는 것은 다섯 명의 상임위원들에게 일일이 보고하고 수정 과정을 거쳐야 하기 때문이다. 뿐만 아니라 상임위원 전체를 대상으로 하여 의견을 조율하는 과정도 필수적이므로 소요되는 시간은 더욱 늦춰질 수밖에 없다.

이러한 합의제의 특성은 의사 결정의 지연뿐만 아니라 예측 가능성을 떨어뜨려 사업자로 하여금 사업 진행에 차질을 빚게 하는 원인이 되기도 한다. 독임제 기구였던 정보통신부 시절의 경우, 장관의 성향이나 추진의 방향을 파악하기 쉬웠던 반면 합의제 기구로 바뀌면서 앞으로의 정책 방향을 가늠하기 어려워졌다는 의미이다.

"아무래도 위원회가 결정을 하니까. 옛날에는 수직적인 독임제 구조니까 장차관의 생각이 뭐다. 이런 것들이 어느 정도 파악 가능한 부분이 있었는데 위원회는 아무래도 위원들이 모여서 결정해야 하는 거니까..." (통신서비스 사업자)

"예전 같으면 담당 과장 혹은 국장하고 얘기를 해 보면, 전체적인 방향을 알 수 있었어요. 근데 지금은 그 분들이(상임위원) 여러 가지 옵션만 가지고 있을 뿐이에요. 최종 위원회에서 어떻게 결정될 지는 아무도 모르는 거죠. 그러니까 결정이 나기 전까지는 방통위의 정책 방향을 예측하기가 어려워졌어요. 그런 부분이 사업자로서는 불편하고 어려운 부

분이에요." (외국계 IT (2) 사업자)

(4) 부처 간 업무 중복으로 인한 혼란과 이중 규제

정보통신부는 ICT 산업 전반에 걸쳐 정책과 규제, 산업진흥을 총괄하는 컨트롤 타워의 역할을 맡아왔다. 그러나 정보통신부가 해체되면서 정보통신부가 관장하던 하드웨어와 소프트웨어를 포함한 ICT 산업은 현재 방통위(방송통신서비스 관련 내용 · 진입 · 소유 규제 및 기술규제) 뿐만 아니라 지식경제부(연구개발 및 산업진흥), 행정안전부(정보보안 및 정보화기능), 공정거래위원회(사업자 간 경쟁규제) 등으로 나뉘어 졌으며, 콘텐츠 사안은 문화체육관광부에서 동시에 수행하고 있다. 이러한 기능의 중첩은 방송위원회와 정보통신부가 통합되는 과정에서 조직 형태만 통합되었을 뿐 두 조직이 보유하고 있던 기능이 제대로 통합되지 못하고 다른 곳으로 분산되었기 때문이다.

"컨버전스라는 말이 잘못 됐어요. 큰 그림들이 뭉쳐져야 하는데, 큰 그림이 있던 것들이 세포분열을 해서 여기 조금, 여기 조금 나와서 여기 생기고... 똑같은 모습들이 여기 저기 있단 말이죠. 이건 진짜 컨버전스가 아니에요." (외국계 IT 사업자(1))

한 예로, 통신장비 사업자와 방송장비 사업자는 통신장비와 관련된 정부 부처가 지식경제부와 방통위로 나뉘어져 비효율적인 소통이 지속된다며, 소통 창구 및 분류체계의 일원화를 요구했다.

"장비 쪽은 지식경제부가 갖고 있어요. 방송 전반적인 건 방통위가 가지고 있고. 개발자금이라든가 이런 건 지경부 소속이예요. 개발자금 받으려면 지경부하고 하고, 제도개선을 건의하려면 방통위하고 하고... 며칠 전에도 방송장비 고도화 추진단 회의[8]가 있었는데, 거기에 양 쪽이 다 온단 말이에요. 상당히 애로사항이, 정책적인 면에서 두 군데를 다 접촉을 해야 되는 문제가 있잖아요. 이게 이원화되어 있는 것이 잘못된 거 아닌가. 하는 생

8) 지경부와 방통위의 주최로 열린 회의로써, 국산 방송장비의 공공기관 · 종교계 등 비방송사 시장 진출 활성화를 위한 추진계획을 수립했다(2011년 12월 6일)

각이에요." (통신장비 사업자)

"분류체계가 달라요. 방통위에서 쓰면 방송기자재고 지경부에서 쓰면 무대조명이예요. 어디서 쓰냐에 따라서 분류체계가 달라져요. 그런 분류체계를 명확하게 해야죠. 이 제품은 어디서 하냐는 걸 나눠줘야 해요." (방송장비 사업자)

이러한 기능 중첩은 기관들의 입장이 다르게 나타날 경우 정책의 일관성이 결여되는 문제가 발생할 수 있다. 뿐만 아니라 규제 기능의 혼선으로 인해 책임 소재가 불명확해지는 문제가 생길 수 있으며, 나아가 규제가 중복적으로 적용된다면 사업자 입장에서도 불이익을 받을 수 있어 사업이 저해될 수 있다(주지홍, 2009).

"(콘텐츠 업무와 관련) 문화부나 방통위나 지경부나 다 역할들이 나뉘어 있다 보니까 그런 것들에 대해서는 아직까지 혼란스러운 부분이 있는 것 같아요. 그러니까 이 부분에 대해서 우리가 문화부랑 얘기를 해야 되나? 아님 방통위랑 얘기해야 되나? 지경부랑? 그런 것들에 대해서 모호한 부분들이 있어서 좀 아쉽죠. 콘텐츠 진흥에 관련된 것들은 더 그런 것 같아요". (IPTV 사업자)

"정통부 때는 무슨 일이 생기면 무조건 정통부하고 얘기하면 됐어요. 근데 지금은 누구랑 얘기해야 되나 부터 찾아야 돼. 그게 행안부꺼냐, 지경부꺼냐, 방통위꺼냐..." (정보보호 사업자)

우리나라의 방송통신 관련 규제를 그대로 적용 받고 있는 외국계 회사의 입장도 마찬가지다. 이들 역시 방통위 출범 이후 업무와 관련하여 접촉해야 할 부처가 많이 늘어나서 불편하다는 입장을 피력했다.

"사업자 입장에서 보면 창구가 너무 여러 개가 생겨서 어려워요. 그러니까 저희로서는 다 쫓아 다녀야 되는 상황이 되는 거죠. 예전에는 one stop service를 해 준 셈이었어요. 정통부 안에서. 한 군데만 가면 어쨌든 그 안에서 해결이 됐었으니까. …(중략)… (그런데

지금은) 회사는 하난데 저희가 접촉을 해야 되는 정부부처는 굉장히 많이 늘어났어요. 그러다보니 저희로서는 굉장히 불편한 상황이 된 거죠. business friendly하지가 않아요. … (중략)… 저희 입장에서는 대한민국 정부의 일관된 입장이 뭐냐. 라고 물으면 잘 모르겠다. 가 답인 경우가 많다는 거죠. 저희 본사에서 저한테 '대한민국 정부의 000 서비스는 누구하고 어떻게 얘기하면 되냐'고 물어보면 '세 군데 하고 얘기해야 되는 게 답이다' 이렇게 답이 된단 말이죠. 명쾌하지가 않죠." (외국계 IT(2) 사업자)

부처 간 업무 중복은 이중규제로 이어질 가능성이 매우 크다. 최근의 사례를 예로 들면, 통신업계 보조금 행위에 대해 방통위와 공정거래위원회가 중복으로 규제를 가한 바 있다. 공정거래위원회는 '불공정거래행위 중 위계에 의한 부당한 고객 유인 행위'에 해당한다며 과징금을 부과했으며, 방통위는 '부당한 이용자 차별'을 근거로 과징금을 부과한 것이다. 뿐만 아니라 통신료 인하, 망중립성, 전기통신사업법 개정안 등의 사안을 둘러싸고 방통위와 공정거래위원회의 마찰은 방통위 출범 이후 지속적으로 일어나고 있다. 각 부처에서 문제로 삼은 행위와 사유 및 근거가 다르기는 하지만, 사업자들 입장에서는 이러한 제재를 이중 규제로 받아들이고 있으며, 이중 규제는 사업자에게 혼란을 주며, 나아가 산업 발전을 저해한다고 불만을 토로한다. 이중규제는 한편으로는 규제의 효과를 높일 수도 있으나, 대부분의 경우 산업을 위축시키기 마련이다. 부처 간 조율을 통해 일원화 된 규제 정책 방향을 마련해야 할 이유가 바로 여기에 있다.

(5) 전문성 부족 및 시장 환경 변화에 대한 로드맵 부재

조사에서 방통위의 전문성에 의문을 제기하는 사업자가 다수 있었다. 이러한 주장은 특히 정보통신 분야에 집중되어 있다. 방통위의 전문성이 문제가 되는 것은 정보통신부가 방통위로 통합되면서 정보통신 기술의 연속성이 단절되었기 때문이라는 지적이 있었다. 정보통신 기술의 경우 전문성을 위한 필수적인 요소가 바로 연속성이기 때문이다.

"기술은 연속성이예요. 하루아침에 나오는 게 아니에요. 그런데 방통위가 되면서 사람들이 쪼개졌잖아요. 연속성이 없으면 안 되죠. 보직도 연속성으로 쭉 가야 하는데, 통신 기술하던 사람들보고 방송 쪽 정책하라고 하면 안 되죠." (외국계 IT(1) 사업자)

전문성의 문제는 상임위원들의 구성에서도 원인을 찾아볼 수 있다. 상임위원 개개인이 지닌 전문성의 수준이 높다 할지라도 상임위원수가 5인에 불과하기 때문이다. 또한 상임위원으로만 구성된 조직의 특성상 다양한 분야의 전문성 확보에 있어 분명한 한계가 존재한다(주지홍, 2009). 주지홍(2009)은 방통위의 상임위원 구성이 전문성을 저해하는 요인으로 보면서 과거 통신위원회에서는 비상임위원이 존재하여 전문성을 보완한 반면, 현재의 방통위의 상임위원은 소수인 동시에 정치적 고령 의해 선임되고 있는 바, 전문성을 강화할 필요가 있다고 지적하였다.

특히 현대는 기술의 첨단화와 융복합 가속화로 인해 방송통신 관련 업무를 수행하는 데 있어 고도의 전문성이 요구된다. 대부분의 나라에서 방송통신 관련 규제는 일반행정기관이 아닌 전문규제기관을 통해 수행하고 있다는 점이 이를 뒷받침한다(이원우, 2009).

전문성 부족의 문제는 앞서 제기된 합의제의 단점과도 연결되는 부분이 있다. 합의제는 모든 상임위원이 같은 사안에 대해 공동으로 책임을 지는 형태이기 때문에 책임소재가 불분명하다. 다시 말해 위원 고유의 결정권한이 없기 때문에 그만큼의 책임감이 생기기 어려운 구조이며, 따라서 전문성에도 영향을 미칠 수 있다.

"위원회 구조는 공무원들에게 책임과 권한을 주지 않는 구조예요. 지경부랑 방통위를 비교해 본다면, 지경부 과장급에 계신 분들은 나름대로의 결정권한을 가지고 있어요. 그래서 나름대로의 자부심도 있고 그래서 전문성도 있어요. 예전에 정통부의 관료들도 그래서 굉장히 엘리트였어요. 근데 방통위가 되면서 이 분들이 결정할 수 있는 권한이 없잖아요. 그저 1안, 2안, 3안을 만들어서 올릴 수밖에 없는 구조이고. 그런 면에서 책임과 권한이 너무 줄어들었어요." (외국계 IT(2) 사업자)

급변하는 환경에 대한 방통위의 대응 미비 역시 지적 대상 중 하나이다. 특히 이러한 지적은 방송 산업 보다는 ICT 산업 측에서 빈번하게 거론된 것으로써 이는 방송 산업보다 빠르게 발달하는 ICT 산업의 최신 기술에 따른 것이다. 이 논란에서 중요한 지점은 세계의 ICT 흐름이 소프트웨어 중심으로 변화했음에도 현재 우리나라는 여전히 네트워크 중심에 머물러 있다는 지적이다. 인터뷰에서 ICT 관련 사업자들은 우리나라의 ICT 인프라가

매우 고도화되어 있음에도 불구하고 일정 수준 이상 발전하고 있지 않음을 지적하며, 현 방통위를 포함하여 정부의 정책 기조에 문제가 있다고 입을 모았다.

"방통위는, 옛날 정통부도 마찬가지지만 네트워크에 지나치게 많은 비중을 두고 있어요. 설비 기반 경쟁이라고 부르는건데, 한국이 IT 강국이라는 칭송을 받았지만 사실은 IT 인프라 강국이었고, 지난 30년 동안 한국 정부는 인프라를 세계적 수준으로 구축하는 데는 성공했지만 그 인프라 위에다가 어떤 서비스와 콘텐츠를 쌓아 올릴지에 대해서는 충분한 배려와 고민이 없었던 것 같고..." (포털 사업자)

"우리나라가 IT 강국이 된 건 국가가 선도적인 역할을 했던 측면이 있었어요. 근데 지금은 정치적인 이슈에 매몰되어 있다 보니 뭔가 새로운 아이디어와 새로운 방향을 제시하지 못한 채 세월이 지났고, 한두 해가 지나면서 우리가 세계적으로 글로벌 시장에서의 경쟁력을 점점 잃어가는 상황이 된 거 아닌가... 얼마전까지 우리나라에 앞선 IT 기술을 보러 왔던 수많은 세계 산업계 인사들이 한국에 와서 더 이상 볼 게 없다. 그렇게 된 것은 점점 우리가 이상을 잃어가고 있는 것이고, 그 일정 책임은 방통위에 있다, 정부에 있다고 볼 수 있을 것 같습니다." (외국계 IT 사업자 (2))

(6) 사업자 간 분쟁 조정 능력 미비

사업자 간 갈등과 분쟁을 조정하는 능력이 부족하다는 점 역시 방통위 운영 상 핵심적인 문제로 지적된다. 정보통신기술의 발달과 다양한 정보통신 융합 서비스의 등장에 따라 방송통신시장의 환경 역시 급속도로 변화하고 있다. 이에 따라 방송통신 사업자 간의 경쟁 역시 심화되고 있으며, 경쟁이 과열될 경우 사업자 간 갈등으로까지 이어진다는 점에서 사업자 간 이해를 조정하고 분쟁을 해결해야 하는 방통위의 역할 또한 그 중요성이 점차 더해지고 있다. 특히 사업자 간 갈등이 서비스 중단과 같은 극단적인 형태로 표출될 때 서비스의 대상이 되는 이용자들의 권리를 침해할 수 있다는 점에서 방통위의 분쟁해결 기능의 중요성이 더욱 부각된다고 할 수 있다. 그러나 방통위의 분쟁해결 기능은 여러 차례 도마 위에 올랐다. 지상파 재송신을 둘러싼 논쟁이 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 지상파 사업자와 유료방송사업자 간 지상파 재송신 분쟁은 '연례행사'로 지적될 만큼 그 논란

이 끊이지 않고 있다. 이 분쟁이 해결될 실마리가 보이지 않는 것은 의무 재송신 범위와 대가 산정 기준이 정해져 있지 않기 때문이다.

"조율의 시기와 기회를 놓쳤다고 봅니다. 물론 당사자들 간의 분쟁이라고 볼 수도 있지만 정책부재에서 나오는 혼선, 이런 영향이 훨씬 더 크다고 생각해요. …(중략)… 지상파 방송국의 보편적 방송 서비스권. 그 부분에 대한 뚜렷한 해석이 없다고 생각해요. 지금이라도 정부가 해야 될 거는 이거에 대한 선을 분명히 그을 필요가 있다... 정부가 어찌됐든 규제의 틀을 빨리 완성해야 한다. 어디까지가 보편적 시청권 보호의 대상이고, 어디까지가 시장에서 상용으로 계약의 대상인지... 규제의 틀이 정리가 되고 나면 나머지는 사업자들 간에 상업적 거래로 맡기면 되는 거예요." (SO 사업자)

사업자 간 분쟁을 조정하지 못한 또 하나의 사례는 주파수 재배치 사안[9]이다. 해당 사안에서 분쟁의 당사자인 지상파 사업자와 통신서비스 사업자는 방통위의 조정 능력 문제에 서로 다른 입장 차를 보인다. 지상파 사업자 측은 주파수 재배치 문제를 다루는 데 있어, 산업적 이익만을 고려한다는 입장이고, 통신서비스 사업자 측은 유휴대역을 통신용으로 쓰는 다른 나라와 주파수 용도를 맞추는 것이 바람직한데 방통위의 과감한 결정이 없기 때문에 피해를 본다는 입장이다.

"주파수 문제에서 방통위는 처음부터 산업적인 이익성을 놓고 주파수 재배치를 계속 고

9) 아날로그 방송의 디지털 전환 이후 발생하는 유휴대역인 700MHz의 용도를 둘러싼 지상파 방송사와 이동통신업계의 갈등을 말한다. 지상파 방송사 측은 주파수는 공익성을 기준으로 배분해야 하며, 700MHz는 차세대 지상파 방송을 위한 필수 주파수이고, 동시에 디지털 전환 후 발생할 수 있는 난시청에 대비하기 위해 방송용으로 할당해야 한다고 주장하는 반면, 이동통신업체들은 스마트폰 보급의 확산으로 무선 데이터 트래픽 폭증 추세에 따라 통신 사용량이 급증하는 상황에서 이 대역을 통신용으로 할당해야 한다고 주장한다. 2012년 1월 20일, 방통위가 700MHz 주파수 대역 108MHz 폭 가운데 40MHz만 우선 이동통신용 경매로 할당하기로 확정한 가운데, 지상파 방송사 측은 주파수 재배치를 디지털 전환이 완료되는 2013년 이후에 결정해야 한다고 주장하고 있는 등 이 논란은 현재진행형으로 남아 있다.

려해요. 시장, 고용과 같은 산업적인 연관성에서 기여하는 바가 크다는 주장에 힘을 실어 주는거죠." (지상파 사업자)

"700 MHz 유휴대역은 다른 나라에서도 통신으로 쓰기 때문에 우리만 따로 놀면 여러 가지로 비효율적이고, 통신은 앞으로도 계속 주파수가 많이 필요한 상황이고, 해외와의 주파수 용도를 맞추는 측면에서도 통신용으로 써야 된다고 보는데, 방통위는 과감한 정책결정을 할 필요가 있다고 생각을 하죠." (통신서비스 사업자)

제 3 절 방송통신위원회 조직 개편에 관한 의견

방통위의 운영 성과에 대한 질문 후에 본 연구자들은 방통위의 조직 개편에 관한 의견을 듣고자 하였다. 그러나 대부분의 사업자들은 방통위의 정책의 대상이 되는 입장으로써 개편에 관한 의견을 제시하기를 꺼려하거나 언급을 전혀 하지 않는 경우도 있었다. 또는 인터뷰에서 언급한 내용이 업계 또는 회사 측의 입장이 아닌 개인의 입장이라는 조심스러운 태도를 보였다. 따라서 이 장에서 소개할 조직개편안은 전체 사업자들의 의견을 총망라하지는 못한다는 한계를 지니나 방통위의 규제 및 진흥 정책의 1차적 대상자가 제시하는 개편안으로써의 의미가 충분히 있다고 판단한다.

1. 정치와 정책의 기능적 분리

먼저 의견을 제시한 사업자들은 공통적으로 정치와 정책의 기능적 분리가 필요하다고 주장했다. 방통위 출범 후 산업 지향적인 정책보다 정치적인 이슈가 우선시 되는 사례가 지속적으로 발생하고 방통위가 정치적 속성이 강한 사안에 포획되었으며, 이에 따라 갈등과 비생산적 논의의 반복으로 인해 산업 발전을 저해했다는 의견이다. 이에 정책적인 사안과 정치적인 사안을 분리시켜 방통위는 정책적인 사안에만 집중하는 것이 옳다는 것이다.

정치적 사안과 정책적 사안의 분리를 위한 전제조건은 상임위원회의 구조와 운영 방식

개편이다. 이는 다시 상임위원회 구성에 있어 정치성을 배제해야 한다는 것과 상임위원회의 전문성을 제고해야 한다는 것으로 세분화된다.

"지금과 같은 구성은 국회 축소판으로 만들어 놓은 거예요. 그런 기구를 지속하면 정치 편향적인 의사결정이 있을 수밖에 없어요." (지상파 사업자)

"정당추천에 함몰되는 게 산업정책이라고 봐요. 일단은 정치성을 배제하고 구성하는 것이 좋겠죠." (SO 사업자)

현재와 같은 상임위원 추천 방식은 일종의 정치적 배분으로 여당과 야당의 3:2 구도가 지속될 수밖에 없으며, 그에 따라서 사안의 내용과 중요성을 떠나 '무조건 찬성' 또는 '무조건 반대'가 반복될 것이다. 정당 추천이라는 제도가 정책 자체를 위한 논의가 아닌 주도권을 잡기 위한 논의로 변질되는 요소로 작용하기 때문이다. 다음으로 전문성을 높여야 한다는 주장이 여러 곳에서 등장하였다. 여기서 주목할 점은, 위원들의 전문성을 높이는 것은 한계가 있고, 그 대신 전문성 있는 인력들을 적극적으로 투입하여 정책의 타당성을 높여야 한다는 지적이 공통적으로 제기되었다는 것이다.

"공무원이 깊이 알 필요는 없어요. 깊이 있는 것이 필요하면 다른 사람을 끌어들이면 돼요." (외국계 IT 사업자 (1))

"어쩔 수 없어요. 방통위가 민간 IT 전문가보다 전문성이 더 있을 수는 없어요. 그럴 때는 협의체라든가 협력관계를 통해서 전문가들을 정책에 참여시켜야 해요." (정보보호 사업자)

"저는 전문가들에 대한 영입도 굉장히 필요한 거라고 생각이 들어요. 순기능적인 요소가 있는 거거든요. 공무원 조직들만으로 규제와 진흥을 이끌어가기보다는 사회에 있는, 굉장히 좋은 전문가 집단들을 하나의 풀(pool)로 써서 거기서 스카우트를 해서 쓴다거나 이런 것들도 저는 필요하다고 봅니다. …(중략)… 전문가들의 insight가 많이 접목이 되어야

산업발전에도 도움이 될 거라는 생각을 많이 하죠." (SO 사업자)

다섯 명으로 제한된 상임위원이 방송과 통신, 그리고 방송융합 산업을 대표한다고 하기에는 무리가 있다. 중요한 사안임에도 불구하고 그 중요성을 간과할 가능성이 그만큼 높아지기 때문이다. 전문적인 인력의 투입은 정책 결정의 오류를 줄일 수 있을 뿐만 아니라 정책을 결정하고 집행하는 과정에서 다양한 목소리를 반영할 수 있다는 장점이 있다. 특히 이들이 사회문화적인 다원성과 정치적 다원성을 반영할 수 있다면 제한된 수의 상임위원이 다루지 못하는 세부적인 사안까지 고려할 수 있다는 점에서 전문인력의 투입은 충분히 제고해 볼 만한 의견이라고 할 것이다.

2. ICT 컨트롤 타워와 독임제의 필요성

방송통신 정부조직 구조 개편에 관하여 가장 많이 제기된 또 하나의 의견은 바로 ICT 콘트롤 타워와 독임제에 대한 필요성이다. 먼저 ICT 콘트롤 타워에 대한 필요성은 정부부처 간 기능 분산과 그에 따른 혼란에 대한 사업자의 문제 제기와 이 개편안은 서로 맞물리는 것으로, 기능 분산에 따라 산업계에서의 사업 진행이 많은 차질을 빚고 있음을 재확인해준다. 사업자 들 사이의 합의점을 찾은 것은 아니지만 방통위, 지경부, 행안부, 공정위, 문화부로 분산되어 있는 정보통신기술관련 분야를 모두 관장하는 ICT 컨트롤 타워의 기능을 지닌 정부부처를 설립해야 한다는 데 어느 정도 공감대를 형성하고 있었다.

"진정한 컨버전스를 위해서는 큰 덩어리가 뭉쳐져야 돼요. 같이 보는 기구가 필요한거죠." (외국계 IT 사업자 (1))

"소프트웨어 산업이 공중에 떠 있어요. 여러 부처의 공동 관할 구역 정도가 되는 셈이라고 할 수 있는데, 산업을 이끌고 발전시켜야 할 책임을 한 군데 몰아주는 게 바람직하다고 생각해요." (외국계 IT 사업자 (2))

정책 기능의 중복과 혼선으로 각 부처를 따로 접촉해야 하는 과정에서 생기는 시간과

비용의 비효율성 문제를 해결하기 위해서는 업무 시스템의 통합이 무엇보다 필요하다는 것이다. 그러나 이러한 콘트롤 타워 역시 독임제 형태와 마찬가지로 이를 견제할 수 있는 장치가 마련되어야 한다는 지적도 제기되었다. 포털 사업자는 콘트롤 타워를 '슈퍼 부처'라 칭하며 다음과 같이 견제 기능이 필요함을 역설하였다.

"슈퍼 부처가 만들어졌을 때 이걸 견제할 수 있는 기능이 정부 내에 어떻게 보장되느냐... 그러니까 여러 기능이 정부 각 부처에 흩어져 있을 때는 의사 결정이 잘 안 되는 단점이 있지만 서로 적절하게 견제를 통해서 합리적인 안을 찾는 그런 장점도 있는 거죠. 슈퍼 부처로 갈 경우에는 특정 부처가 독주하는 위험성이 있다고 볼 수 있고, 그 독주를 막기 위한 견제 장치를 보완적으로 갖는 것은 의미가 있다고 생각이 들어요." (포털 사업자)

다음으로 사업자들은 독임제 부처의 필요성을 제기하였다. 독임제 부처가 필요하다는 주장은 현재 방통위가 합의제 기구이기 때문에 생기는 비효율성에서 비롯된다.

"저는 방통위는 다시 정부 부처로 가는 것이 바람직하다고 봅니다. 지금처럼 합의제 기구, 특히 정당의 추천을 받는 기구에서는 언제나 모든 문제가 정치 이슈화될 수밖에 없는 한계를 갖거든요. 그것보다는 독임제부처로서의 책임과 권한을 주는 것이 바람직하다. 특히 융합된 IT 환경에서 세계적인 경쟁력을 갖기 위해서는 독임제 부처로서의 드라이브가 여전히 필요한 상황이라고 생각합니다." (외국계 IT 사업자 (2))

산업을 진흥하는 데 있어 독임제 부처의 과감한 결정력과 그에 따른 진행이 필요하다는 입장이 다수였다. 다시 말해 산업 진흥에 있어 필수적인 요소인 추진력은 합의제를 통해 구현될 수 없다는 것인데, 합의제는 앞서 살펴본 바와 같이 의사결정의 지연과 같은 비효율적인 요소를 내포하고 있기 때문이다. 독임제 부처가 적합하다는 의견의 또 다른 근거는 빠르게 변화하는 미디어 산업에 대한 적절한 대응이 필요하다는 것이다.

"인터넷 산업이 굉장히 빠르게 바뀌고 있기 때문에 정부도 그에 대한 대응을 빨리 하는 게 필요하죠." (포털 사업자)

"진흥과 육성 부분에 있어서는 빠른 결정이 필요하고 추진력이 필요하니까 독임제가 좋아요." (통신서비스 사업자)

"우리나라가 방송과 통신을 포함하는 융합된 의미의 IT 환경에서 세계적인 경쟁력을 갖기 위해서는 독임제 부처로써의 드라이브가 필요한 상황이에요." (외국계 IT 사업자 (2))

그러나 독임제 부처로 개편되었을 때 생길 수 있는 부작용에 대한 우려도 있었다.

"독임제가 되어서 힘이 세지면 공룡처럼 될 수 있어요. 공룡이 되는 것은 사실은 폐해거든요. 어떻게 유기적으로 구성하느냐의 문제에요." (외국계 IT 사업자 (2))

"가장 큰 문제는 독임제로 되었을 때 이걸 견제할 수 있는 기능이 정부 내에서 어떻게 보장되느냐..." (포털 사업자)

즉 독임제 부처를 견제할 수 있는 요소가 마련되어야 한다는 지적인데 이러한 요소는 독임제로부터 파생될 수 있는 문제점을 보완할 수 있는 장치로 작용할 수 있을 것이다.

제 4 절 ICT 사업자 조사 결과의 종합

방통위의 운영 성과를 사업자들의 시각에서 분석하기 위해 관련 사업자들을 대상으로 인터뷰를 실시한 결과 방통위의 무용론 내지 해체론이 제기되는 근거와 사업자들의 평가가 일치함을 확인할 수 있었다. 이는 ICT 산업의 경쟁력 향상을 내세우며 출범한 방통위의 설립 목적이 제대로 구현되지 않고 있으며, 따라서 바람직한 방송통신 정부조직의 재편을 위해서는 방통위에 대한 대대적인 구조 개편이 이루어져야 한다는 인식을 입증한다.

먼저 방통위의 출범 취지에 대해서는 대체적으로 긍정적인 반응을 보였다. 방송통신 융

합 환경에서 융합 정책을 추진하는 체계를 방송위원회와 정보통신부라는 이원체제가 아닌, 방통위로 일원화함으로써 융합미디어를 관장할 수 있게 되었다. 방통위 출범 전, 정부부처 간 주도권 다툼으로 융합서비스가 제 때 도입되지 못하고 소모적인 논란이 거듭되었던 것을 반추해 보면 융합시대에 적절한 통합기구라고 평가할 수 있다. 또한 방통위가 합의제 형태로 운영되고 있는 바, 독단적인 정책 결정을 제어할 수 있고 독임제 부처과 비교했을 때 다양한 목소리가 반영될 수 있다는 점과 신중한 의사 결정을 내릴 수 있다는 점도 합의제 기구로써 가지는 방통위의 장점으로 꼽혔다.

그러나 이러한 목적과 취지의 달성 정도에 관해서는 부정적인 평가가 압도적으로 많았다. 가장 핵심적인 문제는 방통위의 정치적 독립성 부재이다. 정치적 독립성의 부재는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하는데 상임위원의 정치적 배분이 그 첫 번째 요소이다. 정책 자체에 대한 의견보다는 이해관계에 따라 '무조건 찬성' 혹은 '무조건 반대' 식의 밀어붙이기가 반복되는데 이는 무엇보다 우선시 되어야 할 산업 정책이 정당 추천에 함몰되는 결과를 초래한다. 특히 방통위가 통신 산업에 비해 사회적인 영향력과 파급력이 큰 방송 관련 사안에 치우친 것에 대한 지적의 목소리가 크게 나타났다. 방송 관련 사안은 통신 관련 사안보다 정치적인 속성을 강하게 내포하는데 대표적인 예로 종편 사업자 선정 과정을 둘러싼 논쟁을 들 수 있다. 이로 인해 ICT 산업은 방통위의 우선 고려 대상에서 밀려났으며, 이에 따라 융합 서비스나 소프트웨어 산업 진흥을 포함한 ICT 산업이 활성화되지 못한 측면이 있다. 이에 따라 방통위가 일부 정치적인 속성을 강하게 지니는 미디어 정책에 포획되어 정치적 사안과 정책적 사안의 기능적 분리가 필요하다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 그러나 사회문화적 패러다임과 산업적 패러다임의 갈등을 본질로 하는 방송미디어 정책의 경우 정치적인 요소가 개입하지 않을 수 없다. 그럼에도 불구하고 방통위의 정책 기조와 운영에 문제가 되는 것은 방송 정책 결정 과정에서 과잉 정치화 양상이 드러났기 때문이다(윤석민, 2012).

다음으로 제기된 문제는 ICT 산업 진흥 미디와 규제 과잉에 관한 내용이다. 이 연구는 방통위법이 시장적 가치를 공익적 가치보다 우선시하고 있는 것과는 반대의 결과임에 주목했다. 사업자들은 규제 완화를 방통위 정책 기조로 내세우고 있음에도 불구하고 사업자 간 자율 경쟁에 맡겨두고 진흥 정책을 펼치기보다는 규제를 우선시 한다고 보고 있다. 특히 국가 간 진입장벽이 없는 인터넷을 중심으로 한 사업의 경우, 국내 사업자에게 적용되

는 방통위의 규제가 해외 진출을 가로막는 걸림돌로 작용할 수 있음을 경고하였다. 해외 사업자들과 대등한 관계에서 경쟁을 하기 위해서는 정부의 전폭적인 진흥 정책이 뒷받침되어야 함에도 불구하고 방통위의 규제로 인해 세계적인 트렌드에 발맞추어 가기 어렵다는 지적이다. 또한 이러한 규제가 사업자의 시각에서 규정되고 집행되는 것이 아니기 때문에 공정 경쟁에 있어 중요한 사안은 규제하지 않고, 중요하지 않은 사안만 오히려 규제하게 됨으로써 사업자가 사업 진행에 집중하지 못하고 부차적인 사안에 몰입하게 됨으로써 비효율성이 발생하게 된다고 보았다. 그럼에도 불구하고 방통위의 과잉 규제를 지적한 사업자들은 시장 내에서의 공정한 경쟁을 위해서는 규제가 필요하다는 데 모두 동의했다. 더불어 형평성과 일관성은 공정한 경쟁을 위한 규제에서 중요하게 다루어져야 할 사안으로 언급되었다.

여기서 짚고 넘어가야 할 문제는 방통위의 정책 기조와 운영에 대한 사업자들의 상반된 평가이다. 방통위는 미디어 산업에서 경쟁과 효율성을 강조하면서 출범하였다. 그러나 출범 후 4년이 지난 현재, 인터뷰를 통해 방통위 정책에 대한 사업자들의 평가를 알아본 결과 방송사업자와 통신사업자들의 체감 정도가 다르게 나타나고 있음을 알 수 있었다. 먼저 SO사업자를 제외하고, PP사업자와 지상파 사업자로 대표할 수 있는 방송사업자의 입장은 방통위가 시장에서의 경쟁과 효율성을 중시하면서 방송의 공공성과 공익성을 저평가하고 이에 따라 공공성과 공익성이 저해되었다는 입장이다. 반대로 통신서비스 사업자, 정보보호 사업자, 통신사업자는 방통위의 규제가 과다하기 때문에 사업자 간 자율 경쟁을 막고 있고, 따라서 원활한 사업 수행에 어려움이 있다는 주장이다.

다시 말해, 미디어 패러다임이 방송 미디어로 대표되는 사회문화적 패러다임과 통신 미디어로 대표되는 산업적 패러다임으로 나뉘며, 방송과 통신의 융합으로 나타나게 되는 새로운 미디어로 대표되는 산업적-사회문화적 패러다임의 중간적 패러다임으로 나뉜다고 볼 때(윤석민, 2008), 현 방통위의 규제 기능은 어느 입장으로부터도 환영받지 못한다고 볼 수 있다.

방통위는 합의제로 운영되는 바, 합의제로부터 파생되는 비효율성이 바람직한 정책 결정을 저해한다. 상임위원들에게 일일이 사안에 대해서 보고하는 시간이 정책 결정 과정에 소요되는 시간보다 오래 걸리며, 그 이후의 과정 역시 각각의 이해관계를 지닌 상임위원들의 특성 상 상임위원들 간 조정이 쉽게 이루어지기 어렵다. 이는 향후 정책 방향에 대한

예측 가능성을 감소시켜 사업자들로 하여금 사업 계획의 수립을 지연시키고, 나아가 해당 서비스의 수요자인 이용자들에게까지 불편을 끼칠 수 있다는 점에서 가볍게 볼 수 있는 문제가 아니다. 또한 의사 결정의 지연으로 인해 촌각을 다투는 방송통신 기술 관련 사업은 제 때 도입되지 못하거나 발이 묶여 논의 상태로만 머무는 경우도 다수 있는 것으로 나타났다.

정통부 해체 이후 정통부가 관장하고 있던 ICT 산업 정책이 방통위 뿐만 아니라 지식경제부, 행정안전부, 공정거래위원회, 문화체육관광부 등으로 나뉘어 지면서 발생하는 부처 간 업무 중복도 사업자들이 지적한 큰 문제였다. 부처 간 업무 중복으로 인해 사업자들이 혼란을 겪는 것은 물론 같은 사안에 대해 서로 다른 부처가 이중 규제를 적용하기도 한다. 이에 따라 사업자들은 효율적인 정부와의 소통을 위해 창구를 일원화할 필요성이 있다고 역설한다. 방통위를 비롯한 ICT 관련 업무를 분담하고 있는 부처들은 부처 간 조율을 통해 규제 정책 방향을 일원화하는 것은 규제의 효과를 높일 수 있으며, 동시에 산업을 진흥하는 요소가 될 수 있다는 점을 유의해야 한다.

방송과 통신, 그리고 융합 산업에서는 급속한 발전이 이루어지며 그 정도 또한 매우 복잡하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 방통위의 전문성 정도는 낮은 수준으로 평가되며, 이는 합의제가 상임위원들에게 그만큼의 책임과 권한을 주지 않는 구조이기 때문으로 풀이할 수 있다. 급변하는 환경에 대한 대응 미비도 지적 대상 중 하나로 거론되었다. 특히 ICT 산업의 경우 세계적인 트렌드에 발맞추어 나가는 것은 물론, 그 변화를 주도해야 함에도 오히려 전문성이 부족하고 중장기적 계획이 제대로 정립되지 않아 세계 시장 내에서 경쟁력을 잃어가고 있다고 비판했다. 사업자들은 방송통신 정책을 의결하는 방통위가 구체적인 로드맵을 설정한다면 관련 산업계가 이를 숙지하고 진행 중인 또는 진행하고자 하는 사업에 투영할 수 있다고 보았다. 혹은 방통위의 정책 기조가 산업계가 지향하는 지점과 차이가 크게 날 경우, 이를 조정하는 과정을 통해 산업계와 정부의 시각 차이를 좁히고, 결과적으로 산업의 경쟁력을 향상시키는 방향으로 나아갈 수 있을 것이다.

마지막으로 사업자 간 발생하는 분쟁과 갈등에 대한 조정 능력이 부족하다는 지적이 있었다. 특히 사업자 간 갈등이 서비스 중단과 같은 극단적인 형태로 표출되어 이용자들에게 피해를 미치는 사례가 반복되고 있음에도 불구하고 조정자로서의 역할을 하지 못하고 소모적인 논란만을 키운다는 것이다. 사회문화적 정책 패러다임과 산업적 정책 패러다임

의 조화와 균형을 이룰 수 있도록 조절하는 것이 바로 미디어 정책의 본질(윤석민, 2008, 42-43쪽)이라고 할 때, 인터뷰 내용에서 나타난 방통위 성과에 대한 사업자들의 부정적 평가는 방통위가 미디어 정책의 본질을 제대로 구현해 내지 못했다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

방통위는 서로 다른 사업 주체 간의 입장을 최대한 동일하게 정책에 반영할 수 있도록 사업 간 균형점을 찾고 이를 견지하는 과정을 통해 이해관계를 조정할 수 있어야 한다. 그럼에도 불구하고 사업자들의 서로 다른 주장 속에 묻혀 해결책을 도출하지 못하는 방통위의 태도는 '방통위 무용론'이 제기되는 근거로 작용하고 있다.

다음으로 이 연구는 방통위 조직 개편에 관한 의견을 들어볼 수 있었다. 방통위 정책의 대상자로서 사업자들은 조직 개편에 관한 의견을 적극적으로 제시하지는 않았으나, 이들은 정치와 정책의 기능적 분리와 ICT 컨트롤 타워, 그리고 독임제의 필요성을 공통적으로 주장했다.

먼저 정치적 사안과 정책적 사안의 분리를 위해서는 상임위원회 구성부터 정치성을 배제해야 하며, 전문성을 제고해야 한다. 현재의 상임위원회 구성은 국회의 축소판에 다름 아니며, 이는 정치편향적 의사결정을 내리게 하는 요소가 되기 때문이다. 한편 전문성을 높이기 위해서는 상임위원들에 대한 보완이 요구된다. 다섯 명으로 제한된 인원의 한계를 극복하기 위해서는 사회문화적 · 정치적 다원성을 고려하여 전문성 있는 인력을 적절하게 투입해야 할 필요가 있다.

이와 함께 현재 여러 부처로 나뉘어져 잇는 ICT 산업 정책을 총괄하는 ICT 컨트롤 타워에 대한 필요성이 제기되었다. ICT 컨트롤 타워는 정부 부처 기능 분산과 그에 따른 혼란을 해소하기 위한 방안으로, 현재의 상황은 산업 진흥은 물론 정부와 사업자 간 소통의 비효율성을 초래한다는 문제인식에서 기인한다. 또한 급변하는 미디어 환경에 적절하게 대응하기 위해서는 빠른 의사결정이 필요하고, 산업 진흥을 위해서는 추진력이 필요한 바, 이를 위해 독임제 부처로 개편되어야 한다는 의견도 제시되었다. 그러나 ICT 컨트롤 타워와 독임제 부처로 개편되었을 시에는 독점이나 부처의 거대화와 같은 부작용이 생길 수 있으므로, 이를 견제하기 위한 장치가 동시에 요구된다.

미디어 규제기관이 시행하는 커뮤니케이션 정책과 규제는 커뮤니케이션 영역을 넘어 사회 · 문화 · 정치적으로 잠재적인 영향력을 행사한다(Napoli, 2001). 미디어 규제기관에 의해 합리적인 미디어 정책이 도출되어야 하는 이유가 바로 여기에 있다. 합리적인 정책 결정을 위해서는 무엇보다 효율적인 조직 운영이 바탕이 되어야 한다. 조직 운영의 비효율성은 합리적인 정책결정을 저해하거나 심지어 왜곡된 정책결정을 내리게 하는 가장 큰 변수이기 때문이다(주지홍, 2009).

방통위 출범 후 4년 동안 방통위의 운영과 성과에 대한 지적이 잇따랐다. 이러한 지적은 시간이 지남에 따라 수그러들기는커녕 더욱 심화되는 양상을 보이며 최근 들어서는 방통위 무용론 및 해체론까지 제기되는 실정이다. 인터뷰에서 보여지는 바와 같이 '실패'로 점철되는 방통위의 성과는 그러나, 미디어 융합 환경에서 방송통신정책기구가 갖추어야 할 요소가 무엇인지를 객관적으로 보여주었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 방통위 실패를 지적하고 책임소재를 따지는 것에 몰두하기보다는 방통위의 실패를 반면교사 삼아 바람직한 방송통신정책기구는 어떠한 형태로 운영되어야 할지에 대해 시급하게 논의해야 한다.

II. ICT 거버넌스의 새로운 대안과 모형 탐색

제1장 ICT 정부 조직 개편에 관한 소비자 조사

본 장에서는 차기 정부의 조직 개편과 관련하여 국민들의 온라인 설문조사를 실시하였다. 이 때 핵심이 되는 질문은 차기 정부의 ICT 조직 개편과 관련된 주요 속성에 대해 국민들은 어떠한 인식을 갖고 있는가 하는 것이었다. 이를 확인하기 위하여 조직 개편과 관련된 주요 속성을 차기 정부 새로운 ICT 정부 조직의 구조와 관련된 속성과 운영과 관련된 속성으로 구분하였다. 자료 수집은 2012년 8월 27일부터 9월 1일까지 온라인 전문기관을 통해 이루어졌다. 전국의 20~50대 남녀를 대상으로 성별, 연령대별 할당 표집을 통해 표본을 확보하였으며, 총 645명의 응답을 분석에 활용하였다. 한편, 설문을 진행하기 위하여 각 속성별로 직교계획(orthogonal) 방식으로 12개의 프로파일을 추출하였고, 컨조인트 분석을 활용해 데이터를 분석하였다.

제1 절 ICT 정부 조직 개편과 관련된 속성

먼저, ICT 정부 조직 개편의 철학과 목표는 크게 3가지로 구분될 수 있다. 첫 번째로, 우리나라 대표적 산업인 ICT 산업의 국제경쟁력 제고를 위한 ICT 산업의 경쟁력 확보이다. 두 번째로는, 방송 등 미디어의 공공성을 확보하고 사회문화적 가치를 실현시키기 위한 미디어 공공성 확보라고 할 수 있으며, 마지막 세 번째로는, ICT 산업의 진흥과 공공성 실현을 균형 있게 추구하는 산업적 가치와 공공성의 균형이다. 다음으로, 향후 ICT 정부 조직의 형태는 2가지로 구분될 수 있는데, 독임제의경우, ICT 전담부처 형태로 장관이 책임을 맡아 운영하는 구조를 말한다. 의사결정 시 합의제에 비해 신속하게 이루어지고 책임 소재가 분명하다는 장점이 있으나, 장관의 자질이나 독단이 문제가 될 수 있다. 다음으로

합의제의 경우, 방송통신위원회와 같이 복수의 상임위원이 합의를 통해 의사결정을 하는 구조를 말하는데, 의사결정에 신중을 기해야 할 정치적인 사안에는 적합하나, 책임 소재가 불명확하며 의사결정이 지연되고 조직이 지나치게 정치적 성향을 가질 수 있다는 단점이 있다. 다음은 ICT 정부 조직이 담당할 업무의 범위이다. 이는 크게 2가지로 나누어 볼 수 있는데, 먼저, ICT 관련 업무를 통합하는 것이다. 이는 현재 방송통신위원회, 지식경제부, 행정안전부, 문화체육관광부 등으로 분산된 정보, 방송, 통신 등의 ICT 관련 업무를 모두 통합하고 총괄하는 것을 의미한다. 두 번째는, 향후 ICT 조직이 담당할 업무를 현재 방송통신위원회 업무에 국한시켜, 현재 방송통신위원회가 담당하고 있는 업무를 승계하여 담당하는 것이다. 마지막으로 ICT 정부 조직 개편 시, 방송규제의 독립성을 확보하는 방안이다. 이는 크게 3가지로 나누어 생각해 볼 수 있는데, 첫 번째로, 향후 ICT 정부 조직 자체를 합의제 위원회로 유지하는 것이다. 두 번째로, ICT 정부 조직과는 별도로 외부위원회로 독립시키는 방법이 있다. 이는 방송규제의 독립성과 중립성 확보를 위해 ICT 조직 외부에 위원회 형태의 규제기구를 설치하는 것을 의미한다. 세 번째는 ICT 정부 조직 내부에 위원회 형태로 운영하는 것으로, ICT 정부부처 내부에 독립 위원회 형태의 기구를 두어 방송통신융합을 추구하면서도 방송규제의 독립성을 보장하는 방법이다.

각각의 속성을 옵션들을 정리하면 다음 <표Ⅱ-1-1>과 같다.

<표Ⅱ-1-1> ICT 정부 조직의 구조와 관련된 속성

속성	옵션
ICT 정부 조직 개편의 철학 및 목표	1. ICT 산업의 경쟁력 확보
	2. 미디어 공공성 확보
	3. 산업적 가치와 공공성의 균형
ICT 정부 조직 형태	1. 독임제
	2. 합의제
ICT 정부 조직 담당업무 범위	1. ICT 관련업무 통합
	2. 현 방송통신위원회 업무에 국한
ICT 정부 조직 개편에서 방송규제의 독립성 확보 방안	1. ICT 정부 조직 자체를 합의제 위원회로 유지
	2. ICT 정부 조직과는 별도로 외부 위원회로 독립
	3. ICT 정부 조직 내부 위원회 형태로 운영

다음은 ICT 조직 개편 시 운영과 관련된 내용이다. 먼저, 새로운 ICT 정부 조직 수장의 자격으로 몇 가지 옵션이 있을 수 있다. 첫 번째는 정치적 역량으로, 정치적 역량이 있는 정치인을 ICT 정부 조직의 수장으로 임명하는 것이다. 두 번째는 직업 관료로서의 경험으로, 행정 경험이 풍부한 직업관료 출신을 수장으로 임명하는 것이다. 세 번째는 ICT 관련 지식과 경험이 풍부한 민간전문가를 ICT 정부 조직의 수장으로 등용하는 것이다. 다음으로, 합의제 위원회 또는 부처 내 규제위원회 위원의 선출방식에도 두 가지 옵션이 있을 수 있다. 첫 번째는 정당추천으로, 현재와 같이 여, 야 정당의 추천을 받아 위원을 정치적, 정파적으로 임명하는 것을 말한다. 두 번째는 정당 추천을 배제 하는 것으로, 정치색을 배제하기 위하여 정당 추천을 지양하고 사회 각계의 대표성을 갖는 사람들을 추천 받아 선출하는 방법이다. 다음은 ICT 정부 조직의 조직원 충원 방식으로, 현재와 같이 공무원 위주로 ICT 정부 조직에 필요한 인원을 충원하는 방법과 전문성을 높이기 위하여 외부의 ICT 전문가들을 적극적으로 충원하는 방법이 있다. ICT 정부 조직 운영 방법 중 마지막은 부정부패 방지방안에 대한 것이다. 여기에는 두 가지 방법이 있을 수 있는데, 지금처럼 다른 정부 조직들과 동일한 수준의 부정부패 방지방안을 적용하여 현재 수준을 유지하는 것과 ICT 정부 조직은 현재보다 더 엄격한 기준의 부정부패 방지방안을 수립하여 강화된 수준의 부정부패 방지방안을 적용하는 것이다.

각각의 속성의 옵션들을 정리하면 다음 <표Ⅱ-1-2>와 같다.

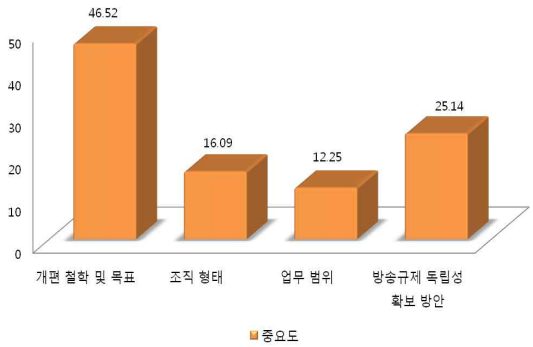
<표Ⅱ-1-2> ICT 정부 조직의 운영과 관련된 속성

속성	옵션
새로운 ICT 정부 조직 수장의 자격	1. 정치적 역량
	2. 직업 관료로서의 경험
	3. 민간 전문가
합의제 위원회 또는 부처 내 규제위원회 위원의 선출 방식	1. 정당 추천
	2. 정당 추천 배제
ICT 정부 조직의 충원 방식	1. 공무원 위주 임용
	2. 외부 전문가 채용
부정부패 방지방안	1. 현재 수준
	2. 강화된 수준

제 2 절 분석결과

직교계획 방식으로 추출한 12개의 카드에 대한 국민들의 선호도 조사를 통해 차기 정부 새로운 ICT 조직 개편과 관련하여 구조와 운영 측면에서 어떠한 속성을 더 선호하는지 확인해 볼 수 있다.

먼저, 국민들은 차기 정부 새로운 ICT 정부 조직의 구조에 대해서 개편 철학, 방송규제 독립성 확보, 조직 형태와 업무 범위의 순으로 중요하게 생각하고 있는 것으로 나타났다.



[그림Ⅱ-1-1] ICT 정부 조직의 구조와 관련된 선호도

각각의 속성에 대한 세부 속성수준의 선호를 살펴보면, ICT 정부 조직 개편의 철학 및 목표에 대해서는 최근 몇 년간 국내 ICT 산업의 경쟁력 저하로 새로운 ICT 정부 조직 개편 시, 우리나라의 대표 산업인 ICT 산업의 국제경쟁력 제고에 대한 효용(기대)이 높은 것으로 나타났다. 또한 방송규제의 독립성 확보를 위해서는 ICT 정부 조직 내에 내부위원회 형태의 기구를 두고, 방송통신 융합을 추구하면서도 방송규제의 독립성을 보장하기를 원

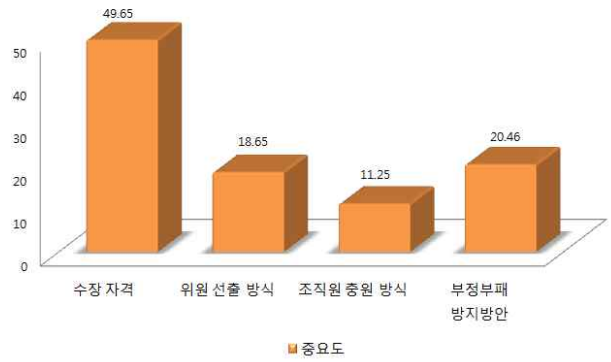
하는 것으로 나타났다. 차기 정부의 새로운 ICT 정부 조직은 복수의 상임위원이 합의를 통해 의사결정을 하는 합의제 형태가 더 적합하다고 생각하고 있었으며, ICT 관련 업무를 통합하기 보다는 현재 방송통신위원회가 담당하고 있는 업무를 승계하여 담당하는 것을 더 선호하는 것으로 나타났다.

이상의 결과를 요약하면 아래 <표Ⅱ-1-3>과 같다.

<표Ⅱ-1-3> ICT 정부 조직의 구조에 대한 선호도 분석결과

속성	중요도 (%)	속성수준	효용값
ICT 정부 조직 개편의 철학 및 목표	46.52	ICT 산업의 경쟁력 확보	0.1111
		미디어 공공성 확보	0.0961
ICT 정부 조직 개편에서 방송 규제의 독립성 확보 방안	25.14	산업적 가치와 공공성의 균형	-0.2073
		ICT 정부조직 내부 위원회 형태로 운영	0.2798
		ICT 정부조직 자체를 합의제 위원회로 유지	-0.0450
		ICT 정부조직과는 별도로 외부 위원회로 독립	-0.2348
ICT 정부 조직 형태	16.09	합의제	0.1776
		독임제	-0.1776
ICT 정부 조직 담당 업무 범위	12.25	현 방통위 업무에 국한	0.0588
		ICT 관련업무 통합	-0.0588

다음으로 ICT 조직의 운영과 관련해서는, 수장의 자격, 부정부패 방지방안, 위원 선출 방식, 조직원 충원 방식의 순으로 중요하게 생각하고 있는 것으로 나타났다.



[그림Ⅱ-1-2] ICT 정부 조직의 운영과 관련된 선호도

각각의 속성에 대한 세부속성의 선호를 살펴보면, 새로운 ICT 정부 조직 수장의 자격으로는 정치적 역량이 뛰어난 사람보다는 행정경험이 풍부한 직업 관료 출신을 임명하는 것을 더 선호하는 것으로 나타났다. 부정부패를 방지하기 위한 방안은 현재 수준을 유지하기를 원하고 있었으며, 합의제 위원회 또는 부처 내 규제위원회 위원의 선출 방식은 현재와 같이 정당의 추천을 받아 임명하는 것을 더 선호하는 것으로 나타났다. 또한 새로운 ICT 정부 조직의 조직원은 공무원 위주의 임용보다는 전문성을 높이기 위해 외부의 ICT 전문가들을 적극적으로 채용하는 것을 중요하게 생각하는 것으로 보였다.

이상의 결과를 요약하면 아래 <표Ⅱ-1-4>와 같다.

<표Ⅱ-1-4> ICT 정부 조직의 운영에 대한 선호도 분석결과

속성	중요도 (%)	속성수준	효용값
새로운 ICT 정부조직 수장의 자격	49.65	직업 관료로서의 경험	0.6849
		정치적 역량	0.1853
		민간 전문가	-0.8702
부정부패 방지방안	20.46	현재 수준	0.0291
		강화된 수준	-0.0291
합의제 위원회 또는 부처 내 규제위원회 위원의 선출방식	18.65	정당 추천	0.3093
		정당 추천 배제	-0.3093
ICT 정부 조직의 충원 방식	11.25	외부 전문가 채용	0.0313
		공무원 위주 임용	-0.0313

제2 장 ICT 거버넌스의 새로운 모형 탐색: 가칭 문화소통부 설립 (안)을 중심으로

제1 절 현재의 ICT 거버넌스에 대한 평가 요약

MB 정부의 조직개편은 작은 정부를 지향하며 ICT 기능을 분산시켰다. '작은 정부, 실용정부'라는 조직개편 방향에 따라 유사하거나 중복되는 기능을 중심으로 부처를 통합하고, 기존의 정보통신부 기능은 신설한 방송통신위원회를 비롯하여 지식경제부, 문화체육관광부, 행전안전부로 분산하여 이관시켰다. 예를 들어, 제조업의 경쟁력 제고를 추진하고 MB 정부의 747공약을 실현시킬 선두부로서 지식경제부가 출범했고 문화체육관광부는 문화, 체육, 관광, 종무, 도서관, 박물관 등을 관장하는데 디지털 콘텐츠 기능도 포함시켰다. 또한 행정안전부는 국가정보화, 정보보호 및 정보자원관리 기능을 흡수하고, 부처 간 조정기구로 대통령 소속 국가정보화전략위원회를 설치했다. 그리고 IT콘트롤 타워 부재에 대한 지적에 따라 청와대에 IT특보를 신설하기도 했다. MB정부는 2001년에 시행된 일본의 축소지향적 정부조직개편을 모방하고 당시 방송통신융합 추세에 대응하여 미국의 FCC와 흡사한 형태의 방송통신위원회를 신설하였으나 제대로 작동하지 못하였다. 정보통신부 일부와 방송위원회를 통합하여 방상통신위원회를 만들고, 일본 총무성과 같이 통신방송서비스 진흥과 규제기능을 한 부처에 두되 미국의 FCC와 같은 대통령 소속의 합의제 위원회 형태로 조직을 만들었다. 방송통신위원회는 위원장 1명을 포함해서 5명의 상임위원으로 구성되었으며 대통령이 2인을 임명하고 그 중 1명을 위원장으로 하였다. 나머지 위원 3명은 국회에서 추천하며 대통령이 소속되거나 소속됐던 정당의 교섭단체가 1명을, 그 외 교섭단체들이 2명을 추천하여 임명했다.

현 ICT 거버넌스는 또한 국가의 신 성장동력 확보에 미흡했다고 평가할 수 있다. MB 정부의 분산형 ICT 거버넌스가 스마트 미디어에 대한 정책적인 대응에 실패하여 결과적으로 우리나라 ICT 생태계의 경쟁력이 약화되었다. 스마트폰 도입과 함께 글로벌 ICT 생태계가 등장하고 생태계간 경쟁이 가속화되고 있는 상황에서 우리나라는 분산형 체제로 인

해 제대로 대응하지 못했다. 스마트 융합시대를 선도하기 보다는 사후적인 대응에 급급하였고, C-P-N-D를 긴밀하게 연계하는 종합적인 대응책을 마련하지 못 한 것으로 판단된다. 부처간 업무가 중복되고 이해관계가 충돌되어 갈등이 심화되고 조정기능이 부재하였으며 분산형 체재로 민간기업의 불편과 혼란 또한 증가했다. 결과적으로 우리나라 경제의 장남 역할을 담당하는 ICT 산업의 경쟁력이 하락하고 있는 것이다. 또한 국가의 미래 먹거리를 책임질 창조산업 육성이 지체되고 있다. 우리나라 ICT 산업은 수출과 경제성장을 견인하고 이종 산업간의 융합을 주도하는 우리나라 경제의 핵심산업이다. 우리나라가 ICT 인프라 구축이나 ICT 하드웨어 제조에서는 세계적인 경쟁력을 갖추고 있는 것이 사실이나 세계시장 규모가 크고 부가가치가 높은 콘텐츠나 소프트웨어 등의 창조산업에서의 존재간은 여전히 미약하다. 결국 ICT 인프라나 하드웨어 의존적인 모델로는 더 이상 성장하기 어려우므로 미래의 성장동력 확보를 위해서는 창조산업 중심으로 경제구조를 전환해야 하나 현재의 분산형 ICT 거버넌스로는 어려울 것으로 보인다.

현 ICT 거버넌스는 정보사회 문제에 대한 총체적 대응이 어렵다. ICT 환경은 세계 최고 수준이나 수요와 문화 측면에서는 여전히 미흡하다. 세계 최고 수준의 ICT 인프라를 보유하고 있지만 주로 재미나 오락용으로 활용되고 있으며 생산적인 활용은 상대적으로 미흡한 것으로 조사되었다. 그 뿐 아니라 인터넷 문화의 미성숙으로 정보사회의 부작용이 심각한 편이다. 예를 들어 우리나라 인터넷 중독자는 2백만 명을 넘어선 것으로 추산되며 콘텐츠 불법복제로 인해 콘텐츠 산업이 위축되고 콘텐츠 장작에 대한 동기부여가 약해지고 있는 실정이다. 인터넷을 통한 허위사실 유포나 개인정보 침해 사례의 증가 또한 이러한 심각한 인터넷 문화의 미성숙을 보여준다. 수요와 문화 측면뿐 아니라 방송통신위원회, 지식경제부, 문화체육관광부, 행정안전부로 분산된 현재의 ICT 거버넌스로는 정보사회의 부작용에 체계적으로 대응하기 어렵다. 일례로 2009년 DDos 공격 당시 보안관련 기능이 각 부처로 분산되어 있어 신속한 대응을 하지 못 했고 사후 원인분석과 피해복구도 미흡했다. 이와 같이 현 ICT 거버넌스에서는 사회적인 목표를 이루기 위한 관점과 기능의 분화가 적절치 않아 중복과 갈등이 낭비적 양상으로 나타난다.

또한 현 ICT 거버넌스로 인해 방송영역에서 정치과잉 현상이 심화되었다. 합의제 기구인 방송통신위원회 조직이 정치 과잉과 전문성 부족이라는 문제를 노출하여 제대로 작동하지 못한 것으로 보인다. 방송통신위원회의 의사결정에 정치적 요소가 지나치게 개입하여 정치와 무관한 정책기능까지 차질을 빚었다. 특히 상임위원회(여야 3:2 구분) 구성 및 위원장 임명이 정파적 이해를 대변하여 이해관계가 대립되는 몇몇 사안에 매몰되는 경향을 보였다. 합의제 위원회가 정치성을 갖는 것은 필연적이나 문제는 정치적 프로세스가 불필요한 이슈들까지도 정치적 편향과의 대립에 매몰되었고, 정치적 프로세스조차도 전혀 효율적이지 않았다는 것이다. 머리에 해당하는 상임위원회는 방송편향의 전문성이 떨어지는 정치적 인물 위주로 구성되고 중간조직은 구 정보통신부가 중심이 되어 손발이 맞지 않고 정책결정에 병목현상이 발생한다. 현 ICT 거버넌스는 방송의 공적가치 수호뿐 아니라 산업적 발전에도 사실상 실패한 것으로 볼 수 있다. 방송통신위원회는 2009년 미디어법 개정을 통해 신문방송 겸영을 허용하였고 2010년 말에 4개의 종편채널을 허가하면서 종편의 연착륙을 지원하는 정책을 시행하였으나 출범한 지 10개월이 지난 종편의 성과는 매우 초라하다. 종편채널은 글로벌 콘텐츠 시장을 개척하고 미디어 다양성을 제고한다는 취지에 전혀 부응하지 못하고 있다. KBS의 경영진을 정치적, 정파적으로 임명함에 따라 방송의 독립성이 훼손되었고 MBC의 경영진 역시 정치적, 정파적으로 임명되어 노조의 집단행위가 빈번하고 노조가 권력화 되는 문제가 발생했다. 칸막이 규제, 중첩규제로 인해 방송콘텐츠 산업 성장이 어려워 방송통신 발전기본법을 2010년에 제정하였으나 방송통신산업 재구조화를 위한 통합법제 작업은 현재 정지된 상태다. 융합 미디어 환경에 부적합한 칸막이 규제를 지양하고 글로벌 콘텐츠 기업을 육성하기 위해 방송통신위원회가 시도하고 있는 방송법 시행령 개정도 이해관계의 충돌로 난항을 겪고 있다. 융합형 신성장동력으로 기대를 모았던 IPTV 역시 시장성과가 저조하며 고용에 대한 기여도 없는 상태다.

이처럼 현 정부는 정보통신부 기능을 4개 부처로 분산하되 정보통신부 일부와 방송위원회를 통합하여 방송통신위원회를 신설하였지만 제대로 작동하지 못 한 것으로 보인다. MB 정부의 분산형 ICT 거버넌스에서 우리나라 ICT 생태계의 경쟁력이 약화되고 미래 먹거리를 책임질 창조산업 육성은 지체되었다고 평가할 수 있다. 또한 현재의 ICT 거버넌스는 정보사회의 부작용에 체계적으로 대응하지 못 하였고 정치과잉으로 인해 방송의 공적가치 수호에도 사실상 실패하였다.

제 2 절 기존 (안) 비교 정리

앞서 살펴본 바와 같이, 현재의 ICT 거버넌스, 방송통신위원회가 갖고 있는 문제를 극복하고 환경변화에 대응하기 위해서는 새로운 ICT 거버넌스 모형에 대한 탐색이 필요한 시점이다. 특히 미래지향적인 구조로 ICT 거버넌스 변화의 필요성은 점차 증가하고 있다. 이번 장에서는 차기 정부 ICT 조직 개편과 관련하여 현재까지 제기된 대표적인 안들을 검토하고, 각각의 장단점을 비교한 뒤, 새로운 ICT 거버넌스의 모형 탐색을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

민주통합당에서는 2011년에 현 정권의 정보통신·IT 홀대 정책으로 'IT강국 대한민국'의 위상이 끝없이 추락한다는 문제의식 하에 현행 합의제인 방송통신위원회를 IT 컨트롤 타워에 해당하는 독임제 부처로 바꾸어야 한다는 공약을 발표하였다. 즉 정보통신 산업뿐 아니라 방송통신 융합 시대에 부응하는 새로운 비즈니스 모델 활성화를 위해 정부 조직법을 개정하고 방송통신위원회·지식경제부·행정안전부 등으로 분산된 정보통신과 방송통신 융합산업 진흥기능을 통합하고 일원화해야 한다는 것이다. '정보미디어부'를 핵심 조직으로 하는 이 모델은 슈퍼 통합부처를 신설하여 관련 업무 추진의 효율성을 극대화시킬 수 있는 반면, 조직 비대화와 권한 집중에 따른 부작용이 우려된다. 또한 통합부처를 신설할 경우에는 방송통신위원회에서도 나타났듯이, 조직원 간의 갈등 문제가 발생할 수 있다. 또한 방송규제의 독립성이 지켜지기 어렵다는 단점이 있다. <회의록 여기까지>

국회입법조사처가 발간한 'IT생태계 구조변화에 따른 IT추진 체계 개편 방향' 보고서에 따르면 정보통신부 해체 이후 지난 5년간 국내 산업에서 첨단 IT산업의 화두가 사라지고 있으며 IT부문에서 규제와 진흥을 분리하고 진흥의 역할을 지식경제부, 행정안전부, 문화체육관광부 등으로 분산하면서 다양한 문제가 발생한 것으로 보인다. 동 보고서에서 국회입법조사처는 대통령 산하의 기구 신설, 독임제 총괄부서의 창설, 방송/통신 총괄 독립위원회 창설 그리고 정책기관과 규제기관의 분리 등 4가지 개편방안을 제시하였다. 이 모델의 경우, 규제와 정책(진흥) 업무를 분리하여 진흥 업무를 촉진할 수 있고, 특히 융합 분야의 진흥이 가능하다는 장점이 있다. 하지만, 규제와 정책(진흥) 업무의 구분이 어렵고, 두 정부 조직 사이에 엇박자가 발생할 수 있다는 문제가 있다.

국가정보화전략위원회는 '국가정보화 거버넌스 개편방안' 보고서에서 현재 우리나라 IT 산업의 위기가 발생하게 된 원인으로 분산형 IT 거버넌스를 지적하고 일원화된 IT 거버넌스를 설립하는 것이 바람직하다는 주장을 하였다. 즉 축소지향적 정부 조직개편 유행에서 벗어나 미래 성장 동력 확보 및 공공문제 해결 역량을 제공하는 한국형 추진체계 필요한데 방송통신위원회를 포함한 IT 전담부처를 설립하거나 전담부처를 설립하되 방송통신위원회를 분리하는 방안을 제시하였다. 이 모델은 방송규제 분야의 독립성 확보가 가능하고 방송, 통신 분야의 진흥정책이 활성화될 수 있다는 장점에 반해, 방송규제만 따로 분리할 경우, 규제와 방송 산업 진흥정책과의 연계가 약해질 수 있다는 단점이 있다.

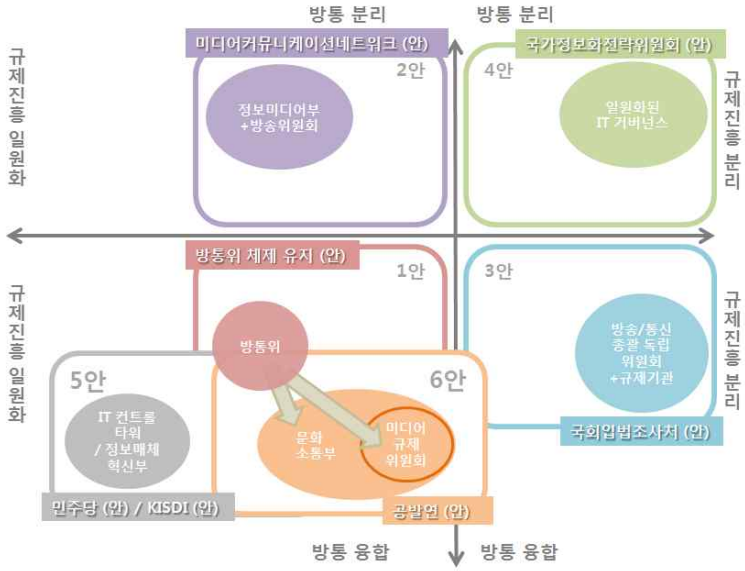
시민단체인 미디어커뮤니케이션네트워크도 '미디어 생태계 민주화를 위한 2012 정책보고서'에서 IT 정책 기능을 독임제 형식의 '정보미디어부'에서 관할하고, 방송관련 규제는 합의제 방식의 '방송위원회'에서 다루는 방송통신위원회 해체 안을 제시한 바 있다. 방송위원은 국회의 추천(5명)과 별개로 광역자치단체장(16개 시도지사)이 해당 의회의 승인을 얻어 각 1인을 추천하는 방안을 제시하며, 위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인 등 현행보다 2인이 추가된 7인의 상임위원(정무직)으로 구성하고, 위원장과 위원은 현행처럼 대통령이 임명하는 모델을 제시하였다. 미디어커뮤니케이션네트워크 안의 경우, 현재 제기되고 있는 방송통신위원회와 관련한 문제들을 단기적으로 해결할 수 있으나, 다시 과거로 돌아가는 안으로서, 방송과 통신이 분리되어 방송통신위원회 출범 이전의 문제가 다시 발생할 수 있다.

미디어 공공성과 발전을 위한 시민연대(공발연)의 경우 현 방송통신위원회를 문화소통부로 확대, 개편하고 부처 내에 규제위원회를 설치하되 독임제 부처에는 방송통신과 융합 분야의 업무 외에 각 부처에 산재된 관련기능들을 추가적으로 통합하고 규제위원회는 부처 내의 독립위원회로서 정치적인 고려가 필요한 방송사업자 인허가, 공영방송사 지배구조 및 임원 선임, 수신료 인상 등의 사안들을 독립적으로 처리하자는 의견을 제시하였다. 또한 정치적인 중립성과 독립성의 확보를 위하여 규제위원회는 15인 정도의 사회적인 대표성을 갖는 다수의 각계 대표들로 구성하되 비상임을 원칙으로 하고, 정당 추천은 지양하는 것을 제시하였다. 이 모델의 경우, 방송통신 융합과 규제와 진흥의 일원화를 효과적으로 추진할 수 있으며, 정치적인 영역과 정책적인 영역을 구분할 수 있다는 장점이 있으나, 부처 내 규제위원회의 위상이 모호할 수 있다는 단점이 있다.

한편 일부 학자들은 다양한 보완책을 통해 현재 방송통신위원회 체제를 유지하는 방안을 주장하기도 하였다. 합의제 보완을 위해 사무처(사무총장 또는 사무처장) 제도를 도입하고 일부 정책의 경우 위원장이 책임을 지도록 하거나, 방송통신위원회 상임위원 별로 정책 비서를 배치하는 방안을 제시하기도 하였다. 또한 청와대 IT 특별보좌관을 새로이 임명하거나, 국가정보화전략위원회의 전문성을 강화하도록 주장하였다. 이는 방송통신위원회의 취지를 지속적으로 살릴 수 있다는 장점이 있으나, 소극적인 대처로 방송통신위원회에 대해 이미 제기된 문제들을 해결할 수 없다는 단점이 있다.

최근 정보통신정책연구원이 개최한 소통과 창조 포럼 토론회에서도 차기 정부에서의 ICT 조직 개편 안이 제시되었다. 국내 ICT 산업의 콘텐츠와 소프트웨어 영역은 네트워크와 단말기 부문에 비해 경쟁력이 약하며, 우정사업과 ICT 영역의 관련성이 높다는 것을 바탕으로, ICT 핵심 기능에 미디어, 콘텐츠, 저작권 기능 등 콘텐츠 관련 기능을 통합적으로 수행할 수 있는 모델을 제시하였다. 또한 내부에 반독립적인 합의제 위원회를 두어 공영방송사 임원 선임, 사업자 분쟁조정 등의 기능을 수행하며, 부처의 외청으로 우체청을 설치하여, 현 우정사업본부를 우체청으로 승격하는 방안을 주장하였다. 이 때, 핵심이 되는 조직은 '정보매체혁신부'이며, 정보통신진흥기금과 방송통신발전기금을 통합하여 기금을 확보하자고 주장하였다. 이러한 모델은 민주통합당 안과 마찬가지로, 슈퍼 통합부처를 신설하여 관련 업무 추진의 효율성을 극대화시킬 수 있는 반면, 조직 비대화와 권한 집중에 따른 부작용이 우려된다. 또한 통합부처를 신설할 경우에는 방송통신위원회에서도 나타났듯이, 조직원 간의 갈등 문제가 발생할 수 있다. 또한 방송규제의 독립성이 지켜지기 어렵다는 단점이 있다.

이상에서 고찰한 모델들을 정리하여 그림으로 표현하면 아래 [그림Ⅱ-2-1]과 같다. 이는 각 안들을 종합적으로 검토한 바, 방송과 통신 영역의 분리 여부, 규제와 진흥의 분리 여부에 따라 2X2 매트릭스에 각각에서 제시한 모델을 포지셔닝 시킬 수 있다.

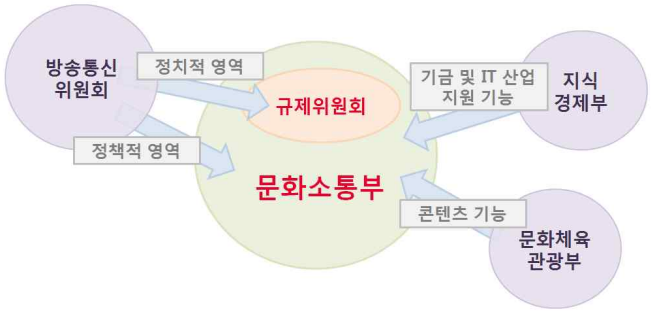


[그림Ⅱ-2-1] 기존 (안) 포지셔닝

제 3 절 ICT 거버넌스 모형 제안

이번 장에서는 앞서 기존에 제시된 안들의 장, 단점을 비교하고 현재 ICT 거버넌스의 문제점을 해결할 수 있는 모형을 탐색해 보고자 한다. 먼저, 현재 분산형 ICT 거버넌스에서 방송통신위원회가 보여준 정체성의 혼란과 정치적 독립성의 미확보 문제를 해결할 수 있는 새로운 대안의 추구가 필요하다. 한편 기존에 제시된 안들의 분석에서 도출된 시사점은 통신과 방송, 그리고 IT 융합은 통합적으로 대응하고 새로운 틀(수평규제)을 도입, 규제와 진흥은 최대한 한 울타리 안에 두고 필요 시 내부적으로 분리, 정치적인 영역과 정책

적인 영역을 분리, 경제적(산업적) 가치와 사회문화적(공익적) 가치의 균형과 조화 등이다. 이를 바탕으로 새로운 ICT 거버넌스의 모형을 탐색하기 위해 추가적으로 고려해야 할 점은 하드웨어(조직구조) 뿐만 아니라 소프트웨어(조직문화, 인사)의 혁신도 필요하다는 것이다. 또한 컨트롤 타워라는 개념은 규제완화라는 시대정신에 반하는 것이므로 정부의 역할은 꼭 필요한 기능에 집중하는 것이 바람직하다고 하겠다. 이에 공발연의 안을 수정, 보완하여 본 연구진의 새로운 모형을 제시하는 바이다.



[그림 II-2-2] ICT 거버넌스 모형: 문화소통부 + 규제위원회

문화소통부(+규제위원회)는 규제와 진흥을 최대한 일원화하고 범 ICT 융합 생태계에 효과적으로 대응할 수 있는 새로운 ICT 거버넌스 모형이다. 구체적으로 살펴보면, 현 방송통신위원회의 모든 업무를 문화소통부로 이관하되, 정치적인 규제사안은 부처 내 규제위원회로 보내도록 한다. 또한 지식경제부의 IT 산업 진흥 기능 중에서 하드웨어 부분을 제외하고 모든 기능을 이관하도록 한다. 이 때, 지식경제부가 주로 지출권한을 가졌던 기금의 사용 권한을 확대하여 주파수 대금 등 주파수 할당대가 및 주파수 사용료 수입을 지출과 일치시키도록 한다. 또한 정보통신진흥기금을 축소하고 방송통신발전기금을 확대하도록 한다. 문화체육관광부의 콘텐츠 기능은 문화소통부로 통합하되 기타 기능은 관련 공공기관으로 이관시키도록 한다. 또한 행정안전부의 정보화 기능은 그대로 두되 국가정보화전

략위원회와 연계하여 전자정부에 초점을 두도록 한다. 이상에서 설명한 모형을 그림으로 표현하면 위의 [그림 II-2-2]와 같다.

제 4 절 차기 정부 ICT 거버넌스 개편방안

국가의 신 성장동력을 확보하고 정보사회 문제에 대한 총체적 대응을 위해서는 분산되어 있는 ICT 기능을 통합하여 전담할 수 있는 독임제 형태의 부처를 신설해야 한다. 방송통신위원회, 지식경제부, 문화체육관광부, 행정안전부로 분산된 현 ICT 거버넌스는 더 이상 대안이 될 수 없다. 방송통신위원회와 같은 합의제 기구로는 정치과잉에서 벗어나기 어렵고 국가의 신 성장동력 확보나 정보사회 문제에 대한 총체적 대응이 어렵다. 통신과 방송 그리고 정보관련 기능을 전담부처로 통합하고 관련 규제와 진흥을 전담부처로 일원화하는 작업이 필요하다. 더 나아가 방송규제의 독립성과 중립성을 보장하기 위해 별도의 합의제 위원회를 두되 전담부처 내부의 독립위원회 형태로 운영하거나 부처 외부로 독립시켜야 한다. 정치적인 고려나 사회적인 합의가 필요한 방송규제까지 독임제 전담부처에서 담당할 경우 방송규제의 독립성을 보장하기 어렵기 때문이다. 그리고 내용규제를 담당하는 현 방송통신심의위원회(비정부기과)는 콘텐츠 위원회로 확대 개편해야 한다. 멀티 플랫폼, 멀티 스크린, 멀티 네트워크 추세에 대응하기 위해서는 다양한 콘텐츠에 대한 통합적인 심의규제가 필요하다. 현 방송통신심의위원회에 영상물등급위원회, 게임물등급위원회 등을 통합하여 콘텐츠위원회로 확대 개편해야 할 것이다.

ICT 전담부처는 가칭 '문화소통부'로 명명하고 ICT 관련 규제와 진흥을 총괄해야 할 것이다. 신설되는 전담부처는 ICT 생태계의 정책담당 구성원으로서 C-P-N-D를 통합적으로 관장하며 ICT 정책 생태계의 키스톤 역할을 수행한다. 현 방송통신위원회의 모든 업무를 이관하되 정치적인 고려가 필요한 방송규제는 별도의 합의제 위원회로 보낸다. 지식경제부의 ICT 산업, 특히 소프트웨어 산업 진흥기능을 이관하고 정보통신진흥기금을 방송통신발전기금과 통합하여 주파수 할당대가 및 주파수 사용료 수입을 지출과 일치시키도록 한다. 지식경제부 산하 우정사업본부는 조직과 예산이 독립된 외청인 우체청으로 분리하되

우정사업과 ICT의 높은 관련성을 고려하여 신설되는 ICT 전담부처 산하에 둔다. 그리고 지식경제부 업무 중에서 하드웨어(D) 영역은 정부정책의 관여나 정책효과가 높지 않고 타 산업과의 융합이 활발하다는 측면에서 산업전담 부처인 지식경제부가 그대로 담당하는 것이 바람직할 것이다. 행정안전부의 국가정보화, 정보보호 및 정보자원관리 기능 역시 ICT 전담부처로 이관하여 정보사회의 부작용 문제에 대해 국가차원에서 체계적으로 대응하도록 한다. ICT 전담부처를 ICT 관련 업무 이외에 ICT 전문인력 양성과 연구개발, 벤처 중소기업의 육성, 국제협력 등의 업무를 포함해야 할 것이다.

무엇보다도 ICT 산업을 국가의 신 성장동력으로 육성하기 위해서는 콘텐츠나 소프트웨어가 ICT 전담부처의 중심이 되어야 할 것이다. '문화소통부' 신설은 과거 정보통신부의 부활이 아니며 이를 위해서는 콘텐츠나 소프트웨어 분야의 진흥이 전담부처의 주요 업무가 되어야 한다. 즉 새로운 ICT 전담부처는 콘텐츠나 소프트웨어가 중심이 되는 ICT 생태계를 구축하고 창조산업을 육성하는데 우선순위를 두어야 한다. 이를 위해 문화체육관광부의 콘텐츠 관련 규제와 진흥기능과 저작권 관련 업무는 ICT 전담부처인 '문화소통부'로 통합하고 기타 기능은 외청으로 분리하거나 관련 공공기관으로 이관하도록 한다.

또한 신설되는 ICT 전담부처가 성공하려면 조직운영의 혁신도 필요하다. ICT 거버넌스 개편은 하드웨어(조직구조) 뿐만 아니라 소프트웨어(조직운영)의 혁신도 필요로 한다. 조직운영의 혁신에서 핵심은 새로운 ICT 전담부처의 수장으로 정치인을 배제하는 것을 말한다. 즉 '문화소통부' 장관은 정치적인 색채가 강하지 않고 ICT 관련 전문성을 갖춘 관료나 민간 전문가를 선임하는 것이 바람직하다. 마찬가지로 신설되는 ICT 전담부처가 성공하려면 현실을 따라가지 못하는 낡은 법과 제도 또한 개선되어야 한다. 규제완화와 수평규제라는 추세를 반영하여 방송법 등 기존 법의 개정이 필요하다. 중기적으로는 융합추세에 대응하여 방송통신 산업의 재구조화를 위한 통합법제 작업이 이루어져야 할 것이다. 마지막으로, 신설되는 ICT 전담부처를 지원할 수 있는 체제도 정비해야 한다. 청와대에 ICT 수석비서관을 신설해 국가 전체적인 ICT 조정기능을 강화하고 국가정보화전략위원회에 ICT 관련 예산에 대한 통제권을 부여하여 부처의 상위수준에서 조정역할을 수행하도록 해야 한다. 여러 부처로 분산되어 있는 ICT 관련 공공기관들도 신설되는 ICT 전담부처 산하로 이관하고 기관별 역할 등을 재정비해야 할 것이다.

제3 장 과잉 정치화된 미디어 정책 시스템의 문제와 해법: 합의제 미디어 정책기구 설립을 중심으로

제1 절 문제제기

정책결정은 정책 이해관계자들이 각자의 문제의식과 동기에 기반 해 다양한 전략으로 상호작용을 펼쳐가는 역동적인 과정이다. (김순양, 2003; 정군기, 2006; 정진우, 2000; Dahl, 1984; Lindblom, 1980; Pye & Yates, 1997). 미디어 정책 역시 다양한 이해관계자들의 상호작용 내지 타협과 절충의 산물이며 누군가에 의해 일방적으로 주도되기 보다는 다양한 사회 세력의 이해관계가 교차하는 접점에서 이루어진다(Syvertsen, 1992). 미디어 정책은 하나의 정치적 시스템으로 작동하는 것이다.

이러한 맥락에서 이명박 정부의 미디어 정책 시스템은 심각한 정치적 시스템 장애를 보여 왔다. 김영삼, 김대중, 노무현 정부 때도 미디어 정책을 둘러싸고 혼선과 갈등이 없었던 것은 아니나 이명박 정부에서 겪은 파행사태에 비할 바 아니었다. 미디어 정책을 둘러싼 갈등과 대립이 전사회인 정치적 대립으로 확전되어 국정 전반을 뒤흔드는 일이 이명박 정부 내내 되풀이 되었다고 해도 과언이 아니다(윤석민, 2011: 503).

최근 방송통신 정부조직 개편논의가 활기를 띄면서(강재원, 2012; 강형철, 2012; 권남훈, 2012; 김대호, 2012; 김성철, 2012; 박상인, 2011; 전범수, 2012; 최계영, 2012; 최선규·김성철·윤석민, 2012), 이러한 문제의 근원에 제대로 작동하지 못하는 미디어 정책시스템의 문제, 특히 방송과 통신 영역을 아우르는 정책기구인 방송통신위원회(이하 방통위)의 시스템 문제가 놓여 있다는 주장이 힘을 얻고 있다. 급변하는 정보, 방송, 통신 등 이른바 ICT(information & communication technology) 기술 및 산업은 촌각을 다투는 정책대응을 요구함에도 정치적 속성이 강한 몇몇 미디어 정책 사안들에 방통위가 포획된 결과 정치와 무관한 정책기능까지 차질을 빚었다는 것이다(강형철, 2012; 권남훈, 2012; 김성철, 2010, 2012; 송희준, 2012). 최근 ICT 사업자들을 대상으로 이루어진 심층인터뷰에서 사업자들 사이에 이러한 인식이 팽배해 있음이 확인되기도 하였다(최선규·김성철·윤석민,

2012).

이러한 인식에 기반 해, 최근 설득력을 얻고 있는 것이 이른바 방통위 거버넌스에 있어서의"정치"와 "정책"의 기능적 분리 주장이다(김성철, 2012). 그 요지인즉 방송, 통신 및 ICT 영역의 정책기능은 독임제 행정부처, 정치적 속성이 강한 사안의 경우 별도의 합의제 기관에서 담당하도록 하자는 것이다. 예를 들어 방송통신 융합과 규제와 진흥의 일원화를 효과적으로 추진하기 위해 현 방송통신위원회를 과거 정보통신부와 유사한 독임 부처로 개편하고, 정치적인 고려가 필요한 주요 미디어 정책 사안은 의사결정의 정치적 독립성과 공정성, 다원성, 신중함을 극대화시키기 위해 합의제 정책기구에서 다루게 하자는 것이다.

실제로 이러한 조직개편 논의에서 방점은 ICT 정책을 전담하는"독임" 부처에 주로 있고, 방송정책 영역을 다루게 될 합의제 정책기구의 역할, 구성 및 운영방안에 대해서는 필요성만 제기되고 있을 뿐 구체화된 논의가 이루어지고 있지 못한 상황이다. 이러한 맥락에서 이 글은 합의제 미디어 정책기구의 역할, 동 기구와 독임제 부처의 관계, 동 기구의 구성 및 운영방안 등을 시안적으로 구체화시켜 보는데 목적이 있다.

제 2 절 합의제 미디어 정책기구의 개념과 역할

합의제 미디어 정책기구는 "사회문화적 및 정치적 중요성이 특히 커서 의사결정의 독립성, 다원성과 신중함 제고 차원에서 독임제 부처에서 담당하기에 적절하지 않은 미디어 정책사안(주로 방송미디어 관련 정책사안)"을 전담하는 기구를 의미한다. 이 기구를 설립하는 취지는, 방통위를 ICT 정책 거버넌스를 담당하는 독임제 행정부처로 개편하면서 사회문화적/정치적 중요성이 큰 미디어 정책 사안은 정치적 독립성과 다원성이 보장되고 의사결정의 신중함을 제고시킬 수 있는 합의제기구에서 심의하게끔 분업적 거버넌스 체제를 도입하자는 것이다.

하지만, 사실상 모든 정책에는 정도의 차이는 있을지언정 정치적 요소가 개입한다(Lindblom, 1980). 따라서 이러한 기구를 설립함에 있어 일차적으로 "사회문화적/정치적 중요성이 큰 미디어 정책사안"을 구체적으로 어떻게 정의할 것인가를 둘러싸고 다양한 의견이 제시될 수 있다.

첫째는 이를'공영방송과 관련된 정책사안'으로 규정하는 것이다. 이명박 정부 하에서 방통위 거버넌스의 문제점에 대한 대안으로 거론된 공영방송위원회가 이에 해당한다고 할 것이다. 하지만 이 경우 일차로 부딪치는 문제는 공영방송을 범주화하는 것이 이론적으로든 현실적으로든 쉽지 않다는 것이다. 공영방송의 형태는 무정형적이라 할 만큼 탄력적이다. 1980년대에 서유럽 학자들이 내린 공영방송에 대한 정의만도 20가지가 넘고 그들이 주장하는 공영방송의 특성들도 30가지 이상이다(Syvertsen, 1992). 공영방송에 MBC는 물론 종편, 그리고 케이블의 공공채널, 공익성 채널 등을 포함시켜야 한다는 주장이 있는 반면, KBS1과 EBS만을 포함시켜야 한다는 시각도 존재한다. 공영방송의 범위를 둘러싼 이 같은 논란은 MBC의 정체성 및 민영화 논란처럼 민감한 문제와 밀접히 관련되기 때문에 한층 복잡한 양상을 띠게 된다.

또 다른 문제는 공영방송에 대한 정책과 방송 일반에 대한 정책을 구분하는 것이 과연 타당한가라는 문제다. 하지만 이러한 논리에 따라 방송일반에 대한 정책기구로 합의제 기구의 역할을 규정할 경우, 합의제 기구가 수행하는 역할은 정확하게 과거 방송위의 역할과 동일한 것이 되어 방통위 개편은 방송위와 정통부 시절로 돌아가는 꼴이 된다. 보다 근본적으로 미디어들에 대한 물리적 차원의 구별이 사라지는 융합 환경에서 전통적인 미디어 개념구분에 기초해 규제기구의 역할을 규정하는 것은 시대착오적인 측면이 있다. 합의제 미디어 정책기구가 담당하는 사회문화적/정치적 중요성이 큰 미디어 정책 사안에는 방송이외의 정책 사안이 포함될 수 있음은 물론이다.

합의제 기구의 역할에 대한 또 다른 대안은 정책 및 진흥 업무는 독임제 부처, 규제기능은 합의제 기구에서 담당하도록 구분하자는 것이다. 실제로 합의제는 독임제에 비하여'신중한 의사결정'이 특징이라는 점, 그리고 이러한 신중함이 필요한 업무는 규제, 그 중에서도 행정 제재라고 할 때 이러한 역할 구분은 나름 타당성을 지닌다. 실제로 이러한 맥락에서 방송통신 미디어에 대한 내용규제는 합의제로 운영되는 방송통신 심의위원회가 담당하고 있다.

하지만 이 경우 실질적인 미디어 정책 일선에서 정책, 진흥, 규제를 어느 선까지 분명하게 구분할 수 있는지가 숙제로 남는다. 현재 방통위가 맡고 있는 실국별 업무들에서 정책(기획), 진흥, 규제 업무를 명확히 구별하기란 쉽지 않다. 보다 근본적으로'의사결정 절차

의 민주성과 다원성 보장'차원에서 합의제 기구에 맡기려는 미디어 정책 사안을'규제'로 한정하는 것이 타당한가라는 문제가 제기된다. 독임제 부처는 시장 및 기술 정책, 합의제 기구는 서비스(콘텐츠), 이용자 보호 등을 담당하도록 하자는 방안 역시 논리적으로 유사한 한계를 지닌다고 할 것이다.

종합적으로 합의제 기구의 역할을 미디어 영역, 내지 정책업무의 영역으로 구분하는 논리는 모두 한계가 있다. 본 연구자는 그 대안으로, 합의제 기구의 설립 단계에서 최소한 단기적으로 그 역할을 이른바 정적 목록시스템(positive list system)에 따라, 경험론적으로 정치적 중요성이 매우 크고 민주적 의사결정이 필요하다고 여겨지는 미디어 정책 사안들로 규정하는 것이 현실적이라고 판단한다. 독임제 부처가 미디어 정책 전반을 담당하는 반면, 합의제 기구는 정치적으로 중요하다고 사전에 합의된 주요 사안들을 담당하는 것이다.

이러한 목록에 무엇을 포함시킬지에 대해서는 폭넓은 의견수렴이 필요함은 물론이다. 하지만 대원칙은 정치적으로 가장 뜨거운 "최소한의 핵심적 사안"이 되어야 한다고 본다. 지난 수년간의 경험, 그리고 향후 이슈가 될 미디어 정책현안들을 고려할 때 이러한 리스트에는 다음과 같은 사항들이 고려될 수 있을 것이다.

- 주요 방송사 평가 및 재허가 심사
- KBS와 MBC(방송문화진흥회) 이사(궁극적으로는 사장) 선임
- 국회에 제출되는 KBS 수신료 인상안 마련
- MMS처럼 미디어시장에 큰 변화를 초래할 신규 방송 사업자의 도입
- 미디어 구조규제(소유 및 진입규제)의 개정
- 여론시장의 다원성 평가
- 지상파 디지털 전환에 따른 주파수 재배정 등 중요한 기술정책

이상에서 제시한 합의제 미디어 정책기구의 역할과 관련해 최근 학술 세미나나 포럼 등을 통해 다음과 같은 반론이 제기된 바 있다. [10]

10) 이 원고의 초고를 가지고 발표했던 2012 봄철 한국언론학회 특별세션 및 정보통신

- 정치적으로 예민한 사안을 담당할 경우 합의제기구가 정치기관화 될 우려가 있기 때문에 찬성하기 어렵다.
- 정치적으로 예민한 사안들에 대해 합의제기구가 과연 합의할 수 있을 것인가? 정치기관인 국회에서 여야가 합의하지 못하는 것을 합의제기구가 할 수 있다고 가정하는 것 자체가 허구다. 정말 정치적 성격의 사무라면 민주적 정당성을 부여받은 국회가 입법으로 해결해야 할 것이다.
- 성격이 다른 문제들을 하나의 기구에서 다루는 것이 타당한가?
- 인허가 업무는 합의제기구의 성격에 맞지 않다.
- KBS, MBC 이사선임 문제(궁극적으로 사장 선임 문제)의 경우 공영방송의 지배구조를 개선하는 것으로도 충분히 개선 가능하다.

이러한 반론들은 합의제 미디어 기구의 다양한 문제점들을 적절하게 지적하고 있지만 재반론이 가능하지 않은 것은 아니다. 첫째, 정치적으로 민감한 사안을 담당함으로써 합의제기구가 정치기관화 될 수 있다는 우려의 경우, 현재 이처럼 정치적으로 예민한 사안 대다수를 정치적 독립성을 제대로 제도화시키지 못한 방통위가 담당하고 있어 시비와 갈등이 지속되고 있는 실정이다. 이에 따라 KBS와 MBC(방송문화진흥회) 이사 선임문제의 경우 별도의 "공영방송임원/사장추천위원회"를 제도화하자는 주장이 제기되기도 한다. 하지만 매 사안마다 별도의 위원회를 만드는 것이 해법일 수는 없다. 또한 어떠한 기구가 이러한 사안을 맡아도 동 기구가 정치 기관화될 우려는 마찬가지다. 오히려 이 글에서 제시하는 합의제 미디어 정책기구가 이처럼 정치적으로 민감한 사안들을 전담하는 것이 이러한 우려를 최소화하는 보다 나은 해법이 될 수 있다. 우선 이러한 전담기구를 통해 정치적으로 예민한 사안들을 담당하는데 요구되는 독립성, 공정성, 실효성을 보다 안정적, 효율적으로 제도화할 수 있다. 둘째 이러한 사안들에 대한 전문적 연구를 뒷받침하는 지원조

정책연구원 포럼 등에서 제시된 반론들이다. 본 연구에서 합의제 기구의 역할과 관련해 제기된 반론을 소개하고 이에 대한 재반론을 시도한 것은 합의제 미디어 정책기구에 대한 논의가 막 시작된 단계에서 향후 논의들이 주목해야 할 쟁점으로 이를 소개할 가치가 크다고 보기 때문이다.

직을 제도화해서 보다 심층적이고 전문적으로 문제에 접근해 갈 수 있다.

둘째, 정치적으로 예민한 사안들에 대해 과연 합의제 기구가 합의해 갈 수 있을 것인가라는 주장과 관련해 솔직한 답은 "많은 어려움이 예상 된다"는 것이다. 실제로 KBS 이사 선임처럼 정치적으로 민감한 사안을 다루는데 따른 합의도출의 어려움은 충분히 예측할 수 있다. 또한 수신료를 예로 들어 새로운 합의제 기구에서 아무리 정치적 타협을 이루었다고 하더라도 국회라는 정치기관의 정치논쟁을 피할 수 없다는 주장은 타당하다. 하지만 그렇다고 해서 정치적으로 예민한 사안을 모두 최종적인 의사결정자인 국회에 떠넘기는 것은 대안이 될 수 없음은 물론이다. 오히려 전문적 정책기구에서 충분한 심의가 이루어지는 것이 국회에서의 정치적 대립을 완화하고 순조로운 의사결정을 촉진하는 방안이 될 수 있다.

셋째, 성격이 다른 문제를 하나의 기구에서 다루는 것이 타당한가라는 반론에 대해, 미디어정책 사안별로 별도의 기구를 만드는 것이 오히려 비현실적이라는 재반론이 가능하다. 오히려 이 글에서 제시하는 합의제 미디어 기구에서 이러한 문제를 집중해 다룸으로써 정치적 논란에 휩싸이는 미디어 정책 사안에 대한 전문성을 집중적으로 축적, 강화해 가는 것이 중장기적으로는 바람직할 수 있다. 다루어야 할 사안이 과중할 경우 새로운 위원회를 만들기 보다는 소위 등을 구성하고 논의를 뒷받침해줄 수 있는 전문 인력 등을 둠으로써 문제를 보다 효율적으로 해결할 수 있을 것이다.

넷째, 인허가 업무는 합의제 기구의 성격에 맞지 않다는 주장과 관련해, 역으로 정치적으로 갈등을 초래할 소지가 큰 신규 방송 사업자의 도입을 독임제 부처에서 담당하는 것이 과연 옳은가라는 재반론을 제기할 수 있다. 이전 사례들을 돌아볼 때 신규미디어 사업은 예외 없이 정치적 갈등과 공정성 및 투명성의 의혹을 초래하기 일쑤였다. 정치적 갈등의 소지가 적은 일반적인 인허가 업무는 독임제 부처가 담당하되, 현 정부에서의 종편채널 승인, 차기정부에서 예상되는 MMS 사업자 승인처럼 사회적으로 중차대하고 극심한 정치적 이해갈등을 수반하는 미디어 인허가 업무에 대해서는 의사결정의 독립, 다원성 및 신중함 극대화 차원에서 합의제 기구가 담당하도록 하는 것이 합리적이라 할 것이다.

마지막으로, KBS, MBC 이사선임 문제의 경우 현재 공영방송의 지배구조를 개선하는 방식으로도 충분히 개선 가능하다는 주장과 관련해, KBS, MBC 등 공영방송의 지배구조 개선은 해묵은 문제로 장기간 논의되어왔음에도 뚜렷한 해법이 제시되고 있지 못하다는 것

을 재반론의 근거로 제시할 수 있다. 현재의 제도(예를 들어 KBS이사회 및 방송문화진흥회 이사회 구성방식)를 개선하기 위한 노력은 지속되어야 할 것이다. 하지만 이러한 노력과 별개로, 독임제 부처가 아니라 독립성과 공정성, 대표성을 갖춘 합의제 미디어 정책기구에서 KBS, MBC 이사 선임을 담당하는 것은 공영방송 지배구조 개선에 기여하게 될 것이다.

합의제 미디어 정책기구에 대해서는 막 논의가 시작된 단계다. 동 기구의 세부적 골격은 이러한 반론과 재반론을 통해 한층 정교화 될 수 있을 것이다.

제 3 절 합의제 미디어 정책기구의 구성방안

1. 독임제 정부 부처와의 관계

합의제 미디어 정책기구 구성과 관련된 일차적인 쟁점은 독임제 정부부처와 합의제 미디어 정책기구간의 관계설정이다. 미디어 정책을 담당하는 독임제 부처와 합의제 기구의 이원적 시스템이 정상작동하기 위해서는 양기구의 역할을 정확하게 구분함과 동시에 조직 시스템 차원에서 상호 간에 보완적 관계가 설정될 수 있어야 한다. 독임제 부처와 합의제 기구를 기계적으로 양립시킬 경우, 자칫 양기구가 경쟁기구화 되어 종래 방송위와 정통부처럼 소모적 영역 다툼을 벌일 우려가 있다. 과거 방송위와 정통부 간에 있었던 부처이기주의적 갈등으로 인해 시급성을 요하는 신규 미디어 서비스 도입(IPTV)이 파행을 빚은 일이 그 예다. 방통위를 설립한 주요 목적 중의 하나는 이러한 문제를 해결하고 방송통신 융합에 따른 규제와 진흥의 일원화를 효과적으로 추진하기 위해서였다.

방통위의 문제를 해결하기 위한 대안으로 제기되는 공영방송위원회(공방위) 설립 안은 이 점에서 한계를 지닌다고 할 것이다. 이 안의 요지인즉, 공영방송 거버넌스가 행정부(방통위)의 직접적인 통제권 하에 놓여 있는 문제해결 차원에서 방송통신위원회와 별도로 행정부로부터 독립적인 공영방송 지배구조를 설치하자는 것이다. 이 경우 공영방송위원회와 방송통신위원회와의 관계가 애매해지는 문제가 있다. 공영방송위에 주요 방송관련 정책

권한을 이양할 경우, 방통위는 방송에 대한 정책 권한을 잃게 되면서 종래 정통부에 진배없는 기구로 위상과 역할이 축소된다. 방통위가 독임제 정부부처로 전환할 경우 방통위-공방위 체제는 종래 방송위-정통부 시스템으로 회귀하는 꼴이 된다. 이러한 맥락에서 조직형태상 독임제 정부부처와 완전히 분리된 독립적인 합의제 기구의 설립은 바람직하지 않다고 할 것이다.

합의제 기구를 대통령으로부터도 독립된 국회소속기관으로 가는 방안 역시 같은 맥락에서 한계를 지닌다. 행정부처로부터 독립된 미국식 독립행정위원회가 이에 해당한다. 하지만 이 경우 행정부처와의 기능적 연계성은 약화되고 충돌가능성은 높아지는 문제가 발생한다(이민영, 2011).

따라서 이러한 점을 고려할 때 합의제기구의 독립성과 동시에 독임제 부처와의 기능적 연계성을 확보하는 최선의 방안은, 합의제기구를 독임제부처의 소속기구로 하되 이때 제기되는 기구의 위상 및 운영 차원의 독립성 우려를 불식시키는 방안이라 할 것이다. 정부조직법상 행정기관의 소관사무 일부를'독립'하여 수행할 필요가 있을 때 설립되는 합의제 행정기관의 형태가 그것이다.

아래의 <표Ⅱ-3-1>은 현재 우리나라 행정 각부에 소속되어 있는 합의제행정기관 현황을 보여준다.[11] 우선 장관 소속 기관들로, 공무원의 징계처분 등에 대한 소청을 심의하는 소청심사위원회(행정안전부), 토지 등의 수용과 사용에 관한 재결을 하는 중앙토지수용위원회(국토해양부), 노동쟁의의 조정·중재 등을 담당하는 중앙노동위원회(고용노동부), 공공기관의 운영에 관한 심의를 담당하는 공공기관운영위원회(기획재정부)를 들 수 있다. 국무총리소속 기관에는 공공기관개인정보보호심의위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회 등이 있다. 대통령소속의 방송통신위원회, 소속이 없는 국가인권위원회도 합의

11) 방송통신 융합 정책기구 수립이 주요 논의 주제였을 당시, 해외 정책기구 사례들에 대한 벤치마킹이 붐을 이루었다(윤석민, 2005: 204-210 참조). 포스트 방통위 미디어 정책 시스템 논의에서는 이 같은 논의를 찾아보기 어렵다. ICT 거버넌스를 주제로 한 최근의 한 세미나에서 지적된 바대로 이는 해외사례들의 적합성이 크지 않다는 학습효과의 결과라 할 것이다(권남훈, 2012). 실제로 OFCOM처럼 방통위 설립 당시 벤치마킹 사례였던 해외 규제기관의 위상은 전과 같지 못한 상황이다(정준희, 2010).

제 행정기관에 포함된다.

<표Ⅱ-3-1> 우리나라 합의제 행정기구 현황

합의제 행정기관	소속(원행정기관)	설치근거법	법적 지위
소청심사위원회	행정안전부(장관)	국가공무원법	의결 기관
중앙토지수용위원회	국토해양부(장관)	공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률	
중앙노동위원회	고용노동부(장관)	노동위원회법	
공공기관 운영위원회	기획재정부(장관)	공공기관의 운영에 관한 법률	
공공기관 개인정보 보호심의위원회	국무총리	공공기관의 개인정보보호에 관한 법률	
공정거래위원회		독점규제 및 공정거래에 관한 법률	행정 위원회
금융위원회		금융위원회의 설치 등에 관한 법률	
국민권익위원회		부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률	
방송통신위원회	대통령	방송통신위원회이 설립 및 운영에 관한 법률	
국가인권위원회	없음 (무소속 독립)	국가인권위원회법	독립행정 위원회

출처: 이민영(2011), p.103

미디어 정책을 담당하는 합의제기구를 독임제 부처 소속의 합의제 행정기관으로 위치시킬 때 상식선에서 가장 먼저 제기되는 문제는 소속 부처와의 관계에서 오는 독립성 문제다. 독립행정위원회는 중앙의 국가기관이기는 하나 계층적 감독을 받는 직접행정기관인 중앙행정기관이나 후견적 감독을 받는 간접행정기관인 공법상 특수법인과 구별된다. 대통령이나 국무총리가 원행정기관이라고 하더라도 형식적인 인사권 행사 이외에는 의사결정 개입은 물론 지휘감독권을 행사할 수 없다(이민영, 2011). 예를 들어 <표Ⅱ-3-1>에 제시한

중앙노동위원회의 경우 고용노동부에 속하나 고용노동부장관의 지휘명령을 받지 않고 독자적인 준사법적 권한, 조정권한, 그리고 입법적 권한에 기초해 독립적으로 업무를 수행한다.

합의제 기구를 소속을 두지 않은 독립위원회로 갈 경우 오히려 행정기구로서의 정체성 및 권한이 약화되는 사례도 없지 않다. 방통위 출범 전 방송위가 형태상 정부부처에 속하지 않은 독립위원회였다. 직원들도 민간인 신분이었다. 명분은 정치적 독립성 확보였다. 하지만 방송위는 정치권력이나 방송 산업의 영향력 앞에서 독립적이지도, 행정기관으로서의 위상을 확립하고 다른 행정부처와 긴밀하게 조율된 권한을 행사하지도 못한 채 정통부 등과 소모적 갈등을 빚기 일쑤였다. 현재 대통령으로부터 독립된 기관인 국가인권위원회 역시 분명한 행정권한을 지니지 못한 채, 인권침해사례와 관련해 다른 기관에 필요한 조치를 의뢰하거나 당사자에게 합의를 권고하는 등 위상과 역할이 애매한 상황이다.

종합적으로 합의제 기구를 어느 기관 밑에 두는가는 합의제 기관의 형식적 위상의 문제일 뿐, 그 자체가 독립적 기능을 보장하는 충분조건이라고 보기 어렵다. 특히 국내의 독립행정위원회 사례들을 살펴볼 때, 동 기구의 실질적 위상과 독립성은 형식적 소속이상으로, 독자적인 정책권 및 집행권, 예산 및 인사 등 실질적인 운영 권한을 얼마나 실효성 있게 확보하는가에 달려있다 할 것이다. 형식논리상의 위상 내지 독립성만을 지나치게 강조하다보면 신설하는 합의제 기구의 위상 및 역할, 타 행정부처와의 관계가 도리어 애매해지고, 독임제 행정부처와 기능이 중첩되어 충돌을 빚을 가능성마저 없지 않다.

이러한 점들을 고려할 때 필자는 합의제 미디어 기구를 독임제 부처 소속기구로 설립해 양기구의 기능적 연계성을 강화하고 구조적인 충돌 가능성을 최소화하면서, 정책 및 집행권한, 예산 및 인사 상의 자율성을 분명하게 확보하는 방안을 대안으로 제안하고자 한다. 예를 들어 정책권한 차원에서 합의제 정책 기구에서 결정한 사항은 그 자체로 최종 결정이며 독임제장관이 재검토할 수 없도록 하며, 실질적인 결정사항의 집행 내지 처분 역시 합의제 기구에서 담당하도록 하는 것이 그것이다. 독립적인 설립근거법을 통해 이러한 사항들을 분명히 명시하는 것이 그 출발점이 될 수 있다.

2. 위원회의 구성

합의제 정책기구(위원회)의 구성방식, 즉 위원회의 전체 규모를 어느 정도로 하고 위원들 및 위원장을 어떤 방식으로 선임할 것인가는 합의제 기구의 실질적인 독립성, 위상, 역할에 결정적 영향을 미치는 변수다. 미디어 정책 합의기구에 대해서는 독립성, 다원성, 실효성의 확보가 그 어떤 합의제 기구보다도 강하게 요청된다. 종래 방송위는 이 모든 측면에서 한계가 있다는 지적을 받았다. 현 방통위에 있어서도 위원회의 규모를 소수로 하고(5인) 그 3대 2의 정치적 배분을 제도화한 구성방식은 한계가 자명하다고 할 것이다.

따라서 새롭게 구성될 합의제 위원회의 경우, 사회 각계각층의 관심 대상이 되는 주요 미디어 정책사안을 심의하는 위원회의 성격상 우리사회의 사회문화적, 정치적 다원성을 충분히 반영할 정도의 규모로 확대시키고 세부적인 다원적 구성을 제도화시키는 것이 바람직하다고 본다. 예를 들어 현재 5인의 상임위를 상임위원과 비상임 위원을 합쳐 20인 이상 30인 이하(위원장을 포함한 상임위원 3명, 비상임위원 17~20명)로 확대시키고 그 세부 구성 요건을 명시하는 것과 같은 방안이다.

이처럼 합의제 기구의 규모를 키우는 것과 관련해 운영의 효율성 차원에서 반론이 제기될 수 있다. 정치기관이 아닌 행정기관의 위원수를 이처럼 늘리는 것은 적절치 않으며, 규모가 이처럼 커질 경우 도리어 숙의 후 결정이라는 업무 수행에 문제가 초래될 수 있다는 것이다. 다른 한 측에서 예민한 미디어 정책문제를 둘러싼 정치적 과열양상이 한층 심화될 것이라는 우려가 제기된다.

하지만 이와 같은 문제들은 위원회를 구성, 운영하는 방식을 통해 상당부분 해결될 수 있다. 우선 정치기관이 아닌 행정기관의 위원수를 이처럼 늘리는 것이 타당한가라는 문제제기와 관련해, 애초에 합의제 미디어 정책기구의 주목적이 정치적으로 예민한 미디어 정책 사안을 담당하는데 있음을 떠올릴 필요가 있다. 방통위(5인) 그리고 그보다 규모가 컸던 방송위(9인)에 있어 사회문화적 대표성이 항상 문제가 되었다는 점을 고려해야 한다. 이와 관련해 참고할 만한 해외 사례가 독일의 공영방송 ZDF 방송위원회이다. 동 위원회는 위원수가 77명에 달하며, 그중 16명은 주정부에서 추천하여 선임되고, 연방정부에서 3명, 의회원내정당들에서 12명, 개신교회와 가톨릭교회에서 4명, 전국 사회복지 조합회에서 4명, 교육, 과학, 예술, 문화, 필름협회에서 16명, 독일 자연과 환경운동연합에서 2명, 자선단체와 적십자 및 노동복지사연합에서 4명, 시군의회를 대표하여 2명, 독일노총, 공무원과 서비스업 노조대표 3명, 독일 사용자대표2명, 농민, 수공업자 상공회의소 각 명씩 3명, 신

문발행인 협회 2명, 기자협회 1명, 체육계, 난민단체, 유대교, 미디어 연합회에서 각 1명씩으로 구성된다(김경환, 2009).

다수 위원회의 경우 숙의후 결정이라는 업무수행에 한계가 있을 수 있다는 지적과 관련해, 전문가/경력가 중심의 소수 상임위원회를 둠으로써 숙의의 가능성을 극대화할 수 있다. 대신 비상임위원들을 통해서 사회문화적 및 정치적 다원성을 제고하자는 것인데 이때 비상임 위원들의 수를 상임위원들의 수보다 많게 한 것은 독립성과 다원성 확보를 전문성에 우선시 하는 차원이다.

소규모 합의제 기구의 경우도 정치적 갈등이 심각한데 그 규모를 키우면 갈등 양상이 보다 심화될 것이라는 우려는 기존의 합의제기구에서 나타나는 정치적 갈등의 원인을 따져볼 때 타당성이 크지 않다. 종래 방송위나 방통위 위원회를 둘러싼 정치적 갈등은 애초에 이들 위원회가 여야의 정당 대표성만을 극대화하여 다원적 대표성에 한계가 있었기 때문에 나타난 것이다. 위원회의 규모가 커질 때 우리사회의 정치적 및 사회문화적 다원성이 미디어 정책에 보다 잘 반영될 수 있음은 물론이다. 설사 정치적 갈등이 나타나도 이는 5명 규모의 소규모 위원회가 사사건건 3대 2로 갈라지는 정치적 대립의 고착구도에 비해 건강한 정치적 조정과정의 모습에 훨씬 접근하게 될 것이다. 각 위원들의 입장에서도 전체 기구의 규모가 커질 때 자신을 추천한 집단의 정치적 이해관계에서 상대적으로 자유로워질 수 있다.

정치적으로 민감한 합의제 미디어 정책기구의 성격상, 위원 선임방식은 최대한의 공정성과 투명성을 담보하여 정치적 독립성, 균형성 내지 공정성 차원에서 제기되는 시비의 소지를 최소화시킬 것이 요구된다. 동시에 이 기구가 다루는 미디어 정책의 복잡성을 고려하여 전문성을 극대화시킬 수 있어야 한다.

지금까지 미디어 영역에서 합의제기구 구성의 선례를 보면 기계적인 수적 균형의 원칙에 따라 정치색을 최소화한다는 것이었다. 하지만 실제로는 정치적으로 어느 한쪽으로 기우는 인선을 함으로써 극심한 갈등을 초래하고 위원회의 운영이 초기단계부터 파행을 빚곤 했다. 합의제 미디어 정책기구를 구성함에 있어 어떤 방법을 취하더라도 이러한 시비를 근원적으로 피할 수는 없다할 것이다. 다수위원회 시스템을 통해 정치외의 다원적 대표성을 극대화한 가운데 의사결정 절차의 합리성을 정착시켜가는 것이 이러한 문제를 해결하기 위한 보다 현실적인 접근방법이라 할 것이다.

<표 II-3-2> 우리나라 합의제 행정기관의 구성

기관	위원의 수 및 구성	임명방법
중앙 노동 위원회	근로자위원·사용자위원은 각 10인 이상 50인 이하(동수), 공익위원은 10인 이상 70인 이하의 범위 안에서 각 노동위원회의 업무량을 감안하여 대통령령으로 정함	근로자위원은 노동조합이 추천한 자중에서 위촉하고 사용자위원은 사용자단체가 추천한 자중에서 위촉 공익위원은 당해 노동위원회위원장·노동조합 및 사용자단체가 추천한 자 중에서 고용노동부장관의 제청으로 대통령이 위촉
공정 거래 위원회	위원장 1인 및 부위원장 1인을 포함 9인의 위원으로 구성하며, 그중 4인은 비상임위원	위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고 기타 위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명
금융 위원회	위원장·부위원장 각 1명과 다음 각 호의 총 9인으로 구성 1. 기획재정부차관 2. 금융감독원 원장 3. 예금보험공사 사장 4. 한국은행 부총재 5. 금융위 위원장이 추천하는 금융 전문가 2명 6. 대한상공회의소 회장이 추천하는 경제계대표 1명	위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하며, 금융위원회 부위원장은 위원장의 제청으로 대통령이 임명. 이 경우 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 함
국가 인권 위원회	위원장 1명과 상임위원 3명을 포함한 11명의 인권위원(이하 "위원"이라 한다)으로 구성	인권문제에 대한 전문성과 경험이 있고 인권의 보장과 향상을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중 다음 각 호의 사람을 대통령이 위원으로 임명 1. 국회가 선출하는 4명(상임위원 2명 포함) 2. 대통령이 지명하는 4명 3. 대법원장이 지명하는 3명 위원장은 위원 중에서 대통령이 임명. 위원 중 4명 이상은 여성으로 임명
방송 통신	위원장1인, 부위원장 1인을 포함한 5인의 상임인 위원	위원 5인 중 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고 3인은 국회의 추천을 받아

위원회		임명. 국회는 위원 추천을 함에 있어 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추천
구방송위원회	대통령이 임명한 9인의 위원으로 구성. 위원 9인 중 5인은 상임위원	위원 중 3인은 대통령이 선임하고, 3인은 국회의장이 교섭단체 대표의원과 협의하여 추천, 3인은 방송 전문성과 시청자 대표성을 고려하여 국회 문화관광위원회가 추천

이와 관련하여 <표Ⅱ-3-2>에서 제시한 우리나라의 여타 합의제 행정기관들의 위원회 구성방식, 특히 중앙노동위원회(중노위)의 구성방식이 참고할 만하다. 중노위는 민감한 노사간의 이익 및 권리분쟁 문제들을 신속하고 공정하게 판정하는 것을 주목적으로 하는 바 위원구성의 공정성과 동시에 전문성 극대화가 생명이라고 할 수 있고 실제로 이처럼 양립하기 어려운 목적들을 달성하기 위한 정교한 제도가 정비되어 있다(중노위 홈페이지 http://www.nlrc.go.kr; 중앙노동위원회, 2003). 그 구성 및 위원 선임방식을 좀 더 세부적으로 살펴보면 <표Ⅱ-3-3>과 같다.

<표Ⅱ-3-3> 중앙노동위원회의 위원 구성 및 선임방식

- 근로자위원(근로자를 대표하는 위원) 및 사용자위원(사용자를 대표하는 위원) 각각 10~50인, 공익위원(공익을 대표하는 위원) 10~70인(노위법 제6조제2항)
- 근로자위원은 노동조합이 추천한 자 중에서 위촉하고, 사용자위원은 사용자단체가 추천한 자중에서 위촉하되, 중앙노동위원회의 경우에는 고용노동부장관의 제청으로 대통령이, 지방노동위원회의 경우에는 지방노동위원회위원장의 제청으로 중앙노동위원회위원장이 각각 위촉
- 공익위원은 당해 노동위원회위원장·노동조합·사용자단체가 각각 추천한 자 중에서 노동조합과 사용자단체가 순차적으로 배제하고 남은 자를 위촉대상 공익위원으로 하고, 그 위촉 대상 공익위원 중에서 중앙노동위원회의 공익위원은 고용노동부장관의 제청으로 대통령이, 지방노동위원회의 공익위원은 지방노동위원회위원장의 제청으로 중앙노동위원회위원장이 각각 위촉
- 중앙노동위원회의 공익위원은 다음중 어느 하나에 해당하는 자로서 노동문제에 관한 지식과 경험이 있는 자중에서 위촉한다.

1. 심판담당공익위원 및 차별시정담당공익위원
   가. 노동문제와 관련된 학문을 전공한 자로 공인된 대학에서 부교수 이상으로 재직한 자
   나. 판사·검사·군법무관·변호사 또는 공인노무사의 직에 7년 이상 재직한 자
   다. 노동관계업무에 7년 이상 종사한 자로서 2급 또는 2급상당이상의 공무원이나 고위공무원단에 속하는 공무원으로 재직한 자
   라. 기타 노동관계업무에 15년이상 종사하여 전문적 지식과 경험을 갖춘 자로서 심판담당공익위원 또는 차별시정담당공익위원으로 적합하다고 인정되는 자
2. 조정담당공익위원
   가. 공인된 대학에서 부교수 이상으로 재직한 자
   나. 판사·검사·군법무관·변호사 또는 공인노무사의 직에 7년 이상 재직한 자
   다. 노동관계업무에 7년 이상 종사한 자로서 2급 또는 2급상당이상의 공무원이나 고위공무원단에 속하는 공무원으로 재직한 자
   라. 기타 노동관계업무에 15년이상 종사한 자 또는 사회적 덕망이 있는 자로서 조정담당공익위원으로 적합하다고 인정되는 자

- 위원장: 중앙노동위원회위원장은 고용노동부장관의 제청으로 대통령이 임명하고, 지방노동위원회위원장은 중앙노동위원회위원장의 추천과 고용노동부장관의 제청으로 대통령이 임명
- 상임위원: 공익위원 자격을 가진 자 중에서 중앙노동위원회위원장의 추천과 고용노동부장관의 제청으로 대통령이 임명

이상에서 살펴본 독일의 ZDF 방송위원회 사례 그리고, 중노위 사례를 참고하여 합의제 미디어 정책기구가 요구하는바 정치적 독립성, 사회적 다원성, 그리고 전문성을 제고할 수 있는 시안적인 위원회 구성 및 위원선임 방안을 아래와 같이 제시해 볼 수 있다.[12)]

① 위원의 총수는 30명 내외 수준으로 출범하고, 향후 상황을 고려하여 조정한다. 사회집단을 대표하는 국민대표위원, 그리고 전문성을 갖춘 공익대표위원을 구분하고 각각 15인 내외의 동수로 구성한다.

② 정치적 균형성을 확보하기 위해 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체

12) 언론학회 및 정보통신정책학회 토론과정에서 중노위와 합의제 미디어정책기구는 설립 목적이 판이하다는 반론이 제기된 바 있다. 그러나 정치적으로 민감한 정책 사안들에 대한 합의도달이라는 전자의 목표는, 첨예하게 이해가 대립하는 노사갈등 문제에 대한 합의도달이라는 후자의 목표와 구조적으로 동등하며, 따라서 이 연구가 모색하는 "최고수준의 갈등을 합의로 이끌어낼 수 있는 합의제 구조"에 대한 벤치마킹 케이스 차원에서 중노위는 충분한 적실성을 지닌다는 게 본 연구자의 판단이다.

(여당) 및 그 외 교섭단체(야당)가 각각 동수(3배수)로 국민대표위원 후보를 추천하도록 한다. 이들을 대상으로 각 교섭단체가 번갈아 가며 상대 단체 추천리스트에서 부적격자들을 하나씩 탈락시키는 절차를 거쳐 남은 자(2배수)를 위촉대상 국민대표위원으로 하고, 그 중에서 정원에 해당하는 수를 독임부처 장관의 제청으로 대통령이 위촉한다.[13)]

③ 최종적으로 선임된 국민대표위원의 경우 교육, 과학, 예술, 미디어, 체육 영역 등 주요 사회문화 영역을 대표할 수 있도록 한다. 최종적으로 각 교섭단체 추천인사 최대한 동수에 근접하게끔 포함되도록 하며, 여성 및 비수도권 거주자를 각각 x 인 이상 포함하도록 하여, 성적 및 지역적 다원성 확보를 제도화한다.

④ 공익대표위원의 경우 미디어 정책영역에 전문적 지식 내지 경험을 갖춘 자들을 대상으로, 미디어 정책 독임부처 장관, 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체(여당), 그 외 교섭단체(야당)가 각각 일정한 배수(예를 들어 3배수)로 추천한 후보 중에서 각 교섭단체가 순차적으로 부적격자를 배제하고 남은 자(2배수)를 위촉대상 공익대표위원으로 하고, 그중에서 독임부처 장관의 제청으로 대통령이 위촉한다.

⑤ 위원장은 국민 정서를 감안할 때 대통령이 일방적으로 임명하는 방식은 바람직하지 않다. 전체 위원회 회의를 통해 공익대표위원 중에서 호선하도록 한다.

⑥ 상임위원은 위원장을 포함, 총 3~4인 정도로 하며 공익대표위원 중 위원장의 추천으로 대통령이 임명한다.

3. 위원회의 운영

이상에서 제시한 합의제 미디어 정책기구 위원회 구성 및 위원 선임 방안의 의의는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째 국민대표위원 및 공익대표위원의 2원화를 통해 위원회 구성의 다원성과 전문성을 동시에 추구하고, 둘째 양위원의 구성에 있어 정치적 교섭단체들의 동등성을 보장함으로써 위원회 구성의 정치적 중립성 시비를 최소화하며, 셋째, 양위원의 구성에 있어 정치적 교섭단체의 배제(screening) 절차를 두어 정치적 시비가 적은 중도적인 인사가 선정될 수 있도록 하고, 넷째 동 기구의 일상적 운영을 책임지는 위원장 및

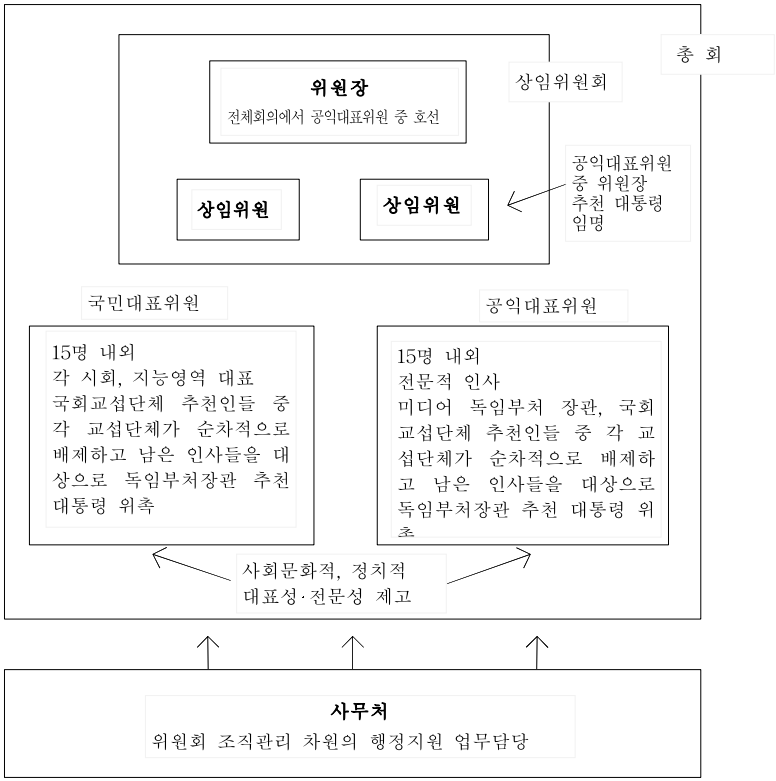
13) 여러 이유로 생겨날 수 있는 후보군의 자연탈락에 대비하기 위해 위촉대상 위원의 수를 2배수로 한다.

상임위원 약간 명을 공익대표위원 중 인선하여 전문성과 중립성을 극대화하도록 한다. 이를 통해 합의제 기구의 정치적 중립성, 공정성, 대표성과 전문성을 다차원적으로 제고하면서 동시에 과잉정치화의 우려를 최소화시키도록 한다.

합의제 미디어 정책기구가 소기의 성과를 거두기 위해서는 이처럼 정치적 독립성, 공정성, 효율성을 극대화하는 방식으로 위원회가 구성됨과 동시에 이러한 목적을 달성할 수 있는 정교한 운영 방안이 갖추어져야 한다. [그림 Ⅱ-3-1]은 합의제 미디어 정책기구의 구조를 보여준다. 정책기구는 크게 위원회와 사무처로 구성되며, 위원회 안에는 위원장 및 약간 명의 공익대표위원으로 구성된 상임위원회를 둔다. 전체위원들이 참여하는 총회는 합의제 미디어 정책기구의 최고 의사결정기구로써 동위원회에 부여된 주요 안건을 최종적으로 심의 의결한다.

총회의 운영과 관련해 위원회의 규모를 키울 경우 다원성이 극대화되는 반면 자칫 의사결정의 비효율성이 높아질 수 있다. 따라서 총회의 의사결정에 있어서 정치적 과열양상을 막고 의사결정의 신중함과 동시에 효율성을 극대화하기 위한 장치를 마련할 필요가 있다. 예를 들어 주요 안건의 처리에 있어 최소 2회 이상 논의하도록 하는 숙려기간을 두고, 정치적으로 민감한 주요 사안(예를 들어 공영방송 사장선출)은 가중 다수결(2/3)로 의결하도록 한다. 또한 의사결정에 있어서 이견을 보인 소수 의견을 별도의 의견서로 공식적인 회의결과로 남기는 방안 등이 총회의 민주적 운영 차원에서 도입될 필요가 있다.

상임위원회는 전체위원회가 원활히 운영될 수 있게끔 각종 행정업무를 상시 관리하는 역할을 수행한다. 위원회가 심의 의결해야 하는 사안들 중 다수는 전문적 판단이 요구되는 복잡한 정책사안(KBS 수신료 인상안 마련, MMS와 같은 신규 방송사업의 도입, 미디어 소유규제의 완화 등)의 속성을 지닌다. 이러한 사안들에 대해 상임위를 중심으로 특별위원회(ad hoc committee) 또는 실무단(task-force team)을 구성해 연구조사 및 심의를 사전에 진행한 후 전체 위원회에 상정해 의결하도록 하면 위원회 운영의 다원성, 민주성과 동시에 전문성 및 효율성을 제고하는 것이 가능하다. KBS나 MBC 방문진 이사선임 같은 인선 관련 사안의 경우에도 상임위 중심으로 적격 후보자들의 풀을 사전에 검토하는 인사소위(search committee)를 운영하면 의사결정의 신중함과 효율성을 높일 수 있다. 이러한 기능을 지원하는 (박사급) 전문 인력을 두면 상임위의 전문성 및 정책역량을 한층 제고시킬 수 있을 것이다.



[그림 II-3-1] 합의제 미디어 정책기구 구성안

합의제 미디어정책기구가 실무적으로 원활하게 운영되기 위해 중요한 하부조직이 사무처라 할 것이다. 사무처는 위원회의 일상적 조직 및 예산관리 차원의 행정지원 업무를 수행한다. 이러한 지원업무가 제대로 이루어지기 위해서는 사무처는 독임제 정부부처와 원활하게 협조할 수 있어야 한다. 하지만 이러한 사무처 기능을 독임제 부처가 맡을 경우, 독임제 부처와 합의제 미디어정책기구 사이에 갈등이 발생했을 때 합의제 기구의 독립성이 훼손될 개연성이 있다. 이를 방지하면서 동시에 사무처 조직이 갖추어야할 독임부처와의 연계성을 확보하기 위해서는 사무처를 독임제 부처 소속으로 하되 사무처직원에 대한 인사권을 합의제 미디어 정책기구가 갖고 직원을 직접 선발하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

새롭게 도입되는 합의제 미디어 정책기구가 독립성, 공정성, 전문성, 실효성을 갖추기 위해서는 거시적 차원의 조직목표 및 구조정비 차원만큼이나, 조직의 일상적 운영을 효율적으로 관리하는 사무국의 기능이 중요하다. 사무국 운영의 안정화를 통해 위원회 운영을 안정시키고 이를 기반으로 점진적으로 위원회의 역할 및 위상을 고도화하는 접근이 필요하다. 의사결정의 독립성과 다원성을 기치로 출범한 각종 위원회들의 대다수가 이내 유명무실해지고 있으나마나한 저기능상태의 기구로 전락하곤 하는 것은 결코 거창한 목표의 부족 때문이 아니라는 점을 유념할 필요가 있다.

제 4 절 합의제 미디어 정책기구의 의의와 향후 과제

합의제 미디어 정책기구가 소기의 성과를 거두기 위해서는 이처럼 정치적 독립성, 공정성, 효율성을 극대화하는 방식으로 위원회가 구성됨과 동시에 이러한 목적을 달성할 수 있는 정교한 운영 방안이 갖추어져야 한다. [그림 II-3-1]은 합의제 미디어 정책기구의 구조를 보여준다. 정책기구는 크게 위원회와 사무처로 구성되며, 위원회 안에는 위원장 및 약간 명의 공익대표위원으로 구성된 상임위원회를 둔다. 전체위원들이 참여하는 총회는 합의제 미디어 정책기구의 최고 의사결정기구로써 동위원회에 부여된 주요 안건을 최종적으로 심의 의결한다.

총회의 운영과 관련해 위원회의 규모를 키울 경우 다원성이 극대화되는 반면 자칫 의사결정의 비효율성이 높아질 수 있다. 따라서 총회의 의사결정에 있어서 정치적 과열양상을 막고 의사결정의 신중함과 동시에 효율성을 극대화하기 위한 장치를 마련할 필요가 있다.

예를 들어 주요 안건의 처리에 있어 최소 2회 이상 논의하도록 하는 숙려기간을 두고, 정치적으로 민감한 주요 사안(예를 들어 공영방송 사장선출)은 가중 다수결(2/3)로 의결하도록 한다. 또한 의사결정에 있어서 이견을 보인 소수 의견을 별도의 의견서로 공식적인 회의결과로 남기는 방안 등이 총회의 민주적 운영 차원에서 도입될 필요가 있다.

상임위원회는 전체위원회가 원활히 운영될 수 있게끔 각종 행정업무를 상시 관리하는 역할을 수행한다. 위원회가 심의 의결해야 하는 사안들 중 다수는 전문적 판단이 요구되는 복잡한 정책사안(KBS 수신료 인상안 마련, MMS와 같은 신규 방송사업의 도입, 미디어 소유규제의 완화 등)의 속성을 지닌다. 이러한 사안들에 대해 상임위를 중심으로 특별위원회(ad hoc committee) 또는 실무단(task-force team)을 구성해 연구조사 및 심의를 사전에 진행한 후 전체 위원회에 상정해 의결하도록 하면 위원회 운영의 다원성, 민주성과 동시에 전문성 및 효율성을 제고하는 것이 가능하다. KBS나 MBC 방문진 이사선임 같은 인선 관련 사안의 경우에도 상임위 중심으로 적격 후보자들의 풀을 사전에 검토하는 인사소위(search committee)를 운영하면 의사결정의 신중함과 효율성을 높일 수 있다. 이러한 기능을 지원하는 (박사급) 전문 인력을 두면 상임위의 전문성 및 정책역량을 한층 제고시킬 수 있을 것이다.

합의제 미디어정책기구가 실무적으로 원활하게 운영되기 위해 중요한 하부조직이 사무처라 할 것이다. 사무처는 위원회의 일상적 조직 및 예산관리 차원의 행정지원 업무를 수행한다. 이러한 지원업무가 제대로 이루어지기 위해서는 사무처는 독임제 정부부처와 원활하게 협조할 수 있어야 한다. 하지만 이러한 사무처 기능을 독임제 부처가 맡을 경우, 독임제 부처와 합의제 미디어정책기구 사이에 갈등이 발생했을 때 합의제 기구의 독립성이 훼손될 개연성이 있다. 이를 방지하면서 동시에 사무처 조직이 갖추어야할 독임부처와의 연계성을 확보하기 위해서는 사무처를 독임제 부처 소속으로 하되 사무처직원에 대한 인사권을 합의제 미디어 정책기구가 갖고 직원을 직접 선발하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

새롭게 도입되는 합의제 미디어 정책기구가 독립성, 공정성, 전문성, 실효성을 갖추기 위해서는 거시적 차원의 조직목표 및 구조정비 차원만큼이나, 조직의 일상적 운영을 효율적으로 관리하는 사무국의 기능이 중요하다. 사무국 운영의 안정화를 통해 위원회 운영을 안정시키고 이를 기반으로 점진적으로 위원회의 역할 및 위상을 고도화하는 접근이 필요

하다. 의사결정의 독립성과 다원성을 기치로 출범한 각종 위원회들의 대다수가 이내 유명무실해지고 있으나마나한 저기능상태의 기구로 전락하곤 하는 것은 결코 거창한 목표의 부족 때문이 아니라는 점을 유념할 필요가 있다.

참 고 문 헌

국내 문헌

강재원・정준희 (2012). ICT 미디어 융합 생태계(eco-system) 정책방향. 한국미디어 경영학회 주최 세미나 <글로벌 ICT 미디어 생태계 정책> 발표문. 2012. 7. 10. 한국정보화진흥원 강당.

강형철 (2012). 융합 미디어 시대 ICT 거버넌스: 산업발전과 언론장 공존모델. 정보통신정책학회주최 『ICT 산업의 발전을 위한 정책추진 체계모색』 세미나 발표문.

강형철 (2008). 반공영 ・ 친시장 정책, 사회적 합의 필요. 『신문과 방송』, 2008. 1.

권남훈 (2012). ICT 생태계 발전을 위한 정책 거버넌스: 현체제의 평가와 대안모색. 정보통신정책학회주최 『ICT 산업의 발전을 위한 정책추진 체계모색』 세미나 발표문.

권상희・오경수 (2007). 국내 방송 산업의 매체간 경쟁 상황에 대한 종합 진단과 평가. 한국언론정보학회 『국내 방송 산업의 매체간 공정경쟁과 공생전략』 세미나 발표문.

권영선 (2008). IPTV 활성화 : IPTV 규제형평성 등. 한국방송학회 『방송통신산업 및 정책 대토론회』세미나 발표문.

권장원 (2000). 한국방송정책 환경에서의 사회적 연결망형성 및 변화에 관한 연구. 서강대학교 대학원 박사학위논문.

권호영 (2005). 최근 방송 통신 융합 논의와 의제의 보완.『KBI 이슈페이퍼』, 5권 1호, 한국방송영상산업진흥원.

김경환 (2008). 방통심의위원회 기구의 성격과 위상. 한국언론학회, 한국PD연합회 공동주최 긴급토론회 <PD수첩 중징계, 방통심의위 이대로 좋은가?> 발표문.

김경환 (2009). 공영방송 거버넌스 구조 – MBC 모델을 중심으로. 한국언론정보학회 특별세션 공영방송 거버넌스 구조 발표논문.

김관규 (2007). 케이블TV의 디지털 서비스 현황과 과제. 한국언론정보학회 『디지털 방송시대 케이블TV의 새로운 역할과 과제』 세미나 발표문.

김국진 (2004). 무엇을 위한 방송통신 융합인가 - 산업적 논의를 중심으로. 한국뉴미디어방송협회 주최 제1회 방송통신포럼 〈무엇을 위한 방송통신 융합인가〉 발제문.

김국진 (2005a). 방송통신융합정책의 국가전략화 방안. 한국뉴미디어방송협회 주최 제10회 방송통신포럼 〈방송・통신 융합을 위한 국가전략 모색〉 발제문.

김국진 (2005b). 방송·통신융합 논의의 종합정리와 전망. 한국뉴미디어방송협회 주최, 제15회 방송통신포럼 <방송·통신융합논의의 종합정리와 전망> 발제문.

김국진 (2006) 『방송통신융합시대 서비스 및 사업자 분류방안 연구』, 방송위원회.

김대규・윤석민 (2010). 방송위원회와 정보통신부의 통합 과정: 인사와 조직문화를 중심으로. 『한국방송학보』, 24권 3호, 50~97.

김대식 (2008). 방송통신위원회 시대의 방송정책과제에 관한 연구: 규제 기구의 법리적 문제를 중심으로. 『방송통신연구』, 66호, 23~47.

김대호 (2003). 산업정책적 관점에서 본 디지털 지상파방송 추진동인 연구: 미국, 유럽, 한국에서 전자산업의 역할에 대한 비교를 중심으로.『한국방송학보』, 17권 1호, 7~37.

김대호 (2004). 방송통신융합서비스 정책방향. 방송위원회 주최 전문가토론회 〈'방송통신융합시대 제도정비방향' 마련을 위한 토론회〉 발제문.

김대호 (2012). ICT 미디어 거버넌스 쟁점한국미디어 경영학회 주최 세미나 <글로벌 ICT 미디어 생태계 정책> 발표문.

김동욱 (2000). 방송·통신 수렴에 대응한 정책방향과 정책기구. 『방송연구』, 여름호, 239~270.

김동욱 (2005). 방송통신 융합을 위한 제도 개편 방안. 한국뉴미디어방송협회 주최 제10회 방송통신포럼 〈방송・통신 융합을 위한 국가전략 모색〉 발제문.

김동욱 (2007). 『통신방송 융합에 따른 미래 정부조직 설계』. 한국전파진흥원.

김동준 (2008). 방송통신위원회의 조직운영상 문제점과 개선 방안. 『한국방송학회 세미나 및 보고서』, 11호, 78~88.

김명식 (2004). 방송위원회의 구성과 권한에 관한 일고찰. 『공법연구』, 32집 3호, 253-273.

김민전 (1999). 한국의 정치개혁: 민주주의 공고화를 위한 국회운영제도 개혁방향. 『한국정치학회 추계학술대회 논문집』, 741-759.

김민전(1996). 14대 국회의원의 의사결정 구조: 상임위원회 배정과 그 활동을 중심으로. 『한국정치학회 하계학술대회 논문집』, 2권, 243-263.

김민전(1996). 14대 국회의원의 의사결정 구조: 상임위원회 배정과 그 활동을 중심으로. 『한국정치학회 하계학술대회 논문집』, 2권, 243-263.

김선명 (2008). 정부혁신의 인식 비평과 성찰성: 공공부문 BSC 도입 사례를 중심으로. 『현대사회와 행정』, 18권 2호, 25~53.

김성철 (2010). 방송통신위원회 3년의 평가: 기대와 성과, 공발연 창립 3주년기념 세미나 발제문.

김순양 (2003). 정책과정과 이익매개의 양식: 세 가지 관점의 비교와 결합. 『한국행정연구』, 12(2): 146-185.

김연종 (2004). 언론개혁에 대한 <조·중·동>의 보도양식 연구. 『한국언론정보학보』, 통권 27호, 35~62.

김영주 (2008). IPTV 도입을 통해 본 미디어 시장의 비대칭 규제 현황과 문제점. 『IPTV 상용화와 방송환경』, 세미나 발표문.

김원용 · 이동훈 (2004). 신문의 보도 프레임 형성과 뉴스 제작 과정에 대한 연구. 『한국언론학보』, 48권 4호, 351~380.

_____ (2005). 언론보도의 프레임 유형화 연구: 국내 원자력관련 신문보도를 중심으로. 『한국언론학보』, 49권 6호, 166~197.

김원제 (2008). 2008 뉴미디어시장 결산: DMB와 IPTV를 중심으로. 『NewMediaPlus Newsletter』, 34.

김인 (2008). 공공부문 BSC 도입 및 운영구조상의 특성이 성과에 미치는 영향: 공공기관을 중심으로. 『한국행정논집』, 20권 3호, 865~892.

김인영 외 (2001). 『(NGO) 시민운동 바로보기』. 서울: 21세기북스.

김정기 (2003). 『전환기의 방송정책』. 서울: 한울아카데미.

김정섭 · 박주연 (2011). 방송통신위원회(KCC)의 미디어 규제이념에 관한 연구: '방송통신위원회 설치 및 운용에 관한 법률' 내용 분석. 『한국방송학보』, 25권 6호, 204~247.

김창규 (2004). 방송·통신 융합에 따른 통합규제기구의 위상과 역할. 『방송연구』, 58, 김평호 (2005). 방통융합관련 법제개편논의의 비판적 분석.『한국언론정보학보』, 30, 1~22.

김춘식 · 이영화 (2008). 참여정부의 언론정책에 관한 뉴스 프레임 연구: '취재지원시스템 선진화방안' 보도 분석을 중심으로. 『한국언론학보』, 52권 2호, 303~327.

김환일 · 이영면(1999). 『인수합병과 노사관계』, 서울: 한국경영자총협회.

김희수 외 (2006). 방송서비스의 다매체화 및 통신방송 융합에 따른 공정경쟁 이슈연구. 『KISDI 연구보고(06-06)』.

노기영 · 이호범 (2003). 종합유선방송과 중계유선방송간의 정책갈등에 대한 이차원게임에 관한 연구. 『한국방송학보』, 17권 3호: 304-348.

박상인 (2011). 바람직한 방송통신 정책 주관 정부조직에 관한 연구. 2011년 9. 28일 이용경 의원실 제출보고서.

박선영 (2001). 방송정책기구의 위상 및 역할. 『방송연구』 52, 161~190.

박찬욱 · 김진국 (1997). 제 14대 국회 상임위원회 제도와 그 의사결정에 관한 연구. 『한국정치연구』, 7집, 449-488.

박찬표 (2003). 『한국의회정치와 민주주의』. 서울: 오름 출판사.

방석호 (2004). 방송·통신 융합에 따른 법제도적 정비방안 연구. 『방송연구』, 58, 31~56.

방송위 기구·법제 T/F (2008.2.4). 방송위사무처 공무원 전환 직급 산정기준 마련, 방송통신위원회 내부자료.

방송위원회 (2001-2007). 『방송산업실태조사보고서』.

방송위원회 (2003). 『제1기 방송위원회 백서』, 서울: 방송위원회.

방송위원회 (2007). 『2008년도 예산 관련 부처별 요구자료』, 서울: 방송위원회.

방송통신위원회 국회 문화체육관관방송통신위원회 제출자료(2009), 국회 내부자료.

백미숙 · 강남준 · 김규찬 (2007). 방송정책 최종의사결정기구로서 국회,『의정연구』, 3권 2호.
사공영호(1998). 『규제완화 제약요인의 해소방안 모색』. 한국행정연구원.
서라미 · 정재민 (2007). 한·중·일 3국 신문의 8·15 보도 비교 분석. 『한국언론정보학보』, 통권 37호, 237~269.
서상원 (2007). 『정부 패러다임적 정책결정과정 분석』. 파주: 한국학술정보(주).
서울대학교 행정대학원 (2004). 『방송위원회 조직경영진단 연구』. 방송위원회 연구보고서.
성숙희 (2008). 방송통신융합논의와 향후의 과제. 『KBI 포커스』 43.
손혁재 (2003). 한국 시민 사회의 개념과 실제. 『아시아의 시민사회_개념과 역사』. 서울: 아르케.
송종길 (2005). 방송 · 통신 융합 시대의 방송규제. 한국방송학회 방송법제연구회 주최 세미나 <방송통신융합에 대비한 관련 법제 정비 방안 토론회>. 발제문.
송희준 (2012) 스마트 생태계를 위한 ICT 거버넌스. KISDI 주최. 소통과 창조 포럼 토론회 - 스마트 생태계와 ICT 거버넌스 발표문.
신창근 (2002). 효율적 인적자원관리의 통합이 성공적인 인수합병에 미치는 영향, 『산업관계연구』, 12권 1호, 123~154.
안두순 (2011). 독일 통일과 경제통합 과정에 대한 평가: 한국 언론에 비친 통일방식과 통일비용 논의를 중심으로. 『경상논총』, 제29권 3호, 1~26.
안일준 (2005). 전략적 경영성과 측정치에 관한 연구: BSC & DEA. 『경영연구』, 20권 2호, 149~174.
양선희 (2005). 방송·통신 융합의 쟁점과 사회문화적 함의. 『사회과학연구』, 16권, 05-128.
오경수 (2005). 방송통신 융합시대 공정경쟁 규제방안 연구. 성균관대학교 대학원 박사학위논문.『조직이론』 제6판, 서울: 박영사.
오재일 (2000). 「시민사회이 성격과 시민운동」. 유팔무 · 김호기 편, 『시민사회와 시민운동』(서울: 한울, 1995).
오정호 (2008). 뉴미디어의 정책 이슈와 방향: 콘텐츠 및 네트워크 접근 이슈를 중심으로. 한국언론학회 『새 정부의 미디어 정책과제』 세미나 발표문.
오택섭 · 강현두 · 최정호 · 안재현 (2009). 『뉴미디어와 정보사회』. 파주: 나남.
유대선 (2004). 『방송 정책네트워크와 정책 산출에 관한 연구: 위성방송 산업구도 결정과정 분석을 중심으로』. 서울대 대학원 박사학위논문.
유대선 (2006). 『방송정책의 이해』. 서울: 한국학술정보.
유세경 · 김미라 (2002). 미국, 한국, 중국 일간지의 '9·11 테러' 뉴스보도 비교분석. 『한국언론정보학보』, 통권 18호, 165~198.
유의선 (2004). 방송통신융합시대의 규제관리기구 정립방안. 방송위원회 주최 전문가 토론회 〈방송통신융합시대 제도정비방향 마련을 위한 토론회〉 발제문.
윤상길 · 홍종윤(2004). 지상파 위성동시재송신 정책의 논쟁과정과 그 평가. 『방송연구』, 59호, 251-282.
윤석년 (2007). 국내 방송 산업의 매체간/매체내 불공정 이슈와 주요 과제. 한국언론정보학회 『국내 방송 산업의 매체간 공정 경쟁과 공생 전략』 세미나 발표문.
윤석민 · 김수정 (2005). 『방송통신 규제기구 통합과 관련된 논의의 현황과 전망』. 한국언론학회 연구보고서, 1-59
윤석민 (1997). 우리나라 방송정책 결정과정에 대한 체계이론적 분석: 통합방송법안의 입법시도와 그 실패를 중심으로. 『의정연구』, 3(2): 177-204.
윤석민 (2005a). 『커뮤니케이션 정책 연구』. 서울: 커뮤니케이션북스.
윤석민 (2005b), 방송통신융합논의 지난 1년의 성과와 반성. 한국방송영상진흥원 주최 세미나 <방송통신융합의 과거와 미래> 발제문.
윤석민 (2007). 『커뮤니케이션의 이해』, 서울: 커뮤니케이션북스.
윤석민 (2008). 2008년 초 정권교체 시점의 방송통신 정책기구 개편을 둘러싼 논의의 혼선과 쟁점들. 『언론정보연구』, 45(1): 29-66.
윤석민 (2009). 방송소유 규제완화와 여론독과점. 공발연 세미나 발표논문
윤석민 (2011). 『한국사회 소통의 위기와 미디어』. 서울: 나남.
윤석민 · 이현우 (2008). 21세기 한국사회와 공영방송: KBS2와 MBC 민영화론을 중심으로.『방송문화연구』, 20권 1호, 35-68.
윤석민 (2012). 과잉 정치화된 미디어 정책 시스템의 해법 찾기. 한국언론학회 학술대

회 발표논문.
윤석민 · 김수정 (2005). 방송통신 규제기구 통합논의의 현황과 과제. 한국언론학회 2005 봄철학술대회 발표논문.
윤석민 · 이현우 (2008). 이명박 정부하의 방송통신 정책결정체계 재편과 방송정책의 변화방향. 『방송문화연구』, 20권 1호: 35-68.
윤석민 · 송종현 (2004). 방송・통신 융합의 사회적 맥락. 『방송연구』, 58, 7~29.
윤재식 (1995). 방송정책개념인지에 관한 연구: 방송정책 관련 집단을 중심으로. 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
윤종빈 (2001). 16대 총선에서 나타난 현직의원의 득표율증감 분석: 지역구활동 효과를 중심으로. 『한국정치학회보』, 35권 4호, 129-146.
이귀옥 · 박조원 (2006). 식품 위해 보도의 뉴스 프레임 분석: 김치 파동 사례를 중심으로. 『한국방송학보』, 20권 5호, 260~305.
이동근 (2004). 온라인 뉴스 미디어의 다양성에 관한 일고찰: 정보원 및 항목 분석을 통하여. 『한국언론학보』, 48권 4호, 218~243.
이민영 (2011). 개인정보보호 전담기구의 법적 쟁점. 『법조』 60(4): 76~118
이병길 (1992). 『정책변동의 요인과 과정에 관한 연구: 방송정책(1980~1990) 변동사례를 중심으로』. 서울대 대학원 박사학위논문.
이병남 · 한진만 (2010). 미디어발전국민위원회 관련 신문 뉴스 프레임 분석. 『커뮤니케이션과학』, 27권 1호, 33~62.
이상식 (2004). 방송과 통신의 융합에 따른 정책 및 규제기구 변화. 『방송과 기술』, 98, 80~100.
이상식 (2007). 디지털 다채널 시대의 케이블TV 주요 현안과 과제. 한국언론정보학회 『디지털방송시대 케이블TV의 새로운 역할과 과제』, 세미나 발표문.
이상식 (2008). 멀티 플랫폼 시대 방송콘텐츠 사업자의 전략과 과제. 한국언론학회 『멀티플랫폼 경쟁시대의 시장규제와 사업자 전략』, 세미나 발표문.
이상우 (2004). 방송・통신 융합에 따른 해외사례 비교분석: 유럽의 동향을 중심으로. 『방송연구』 58, 115~143.
이상직 (2007. 12). 방송통신 통합기구 관련 법제도: 쟁점을 중심으로, KISDI 방송통신

포럼 발제문.
이수영 (2004). 방송・통신 융합과 수용자의 미디어 이용행태의 변화: 인터넷 상의 커뮤니케이션 행태를 중심으로. 『방송연구』 58, 145~175.
이승환 외 (1999). 『아시아적 가치』. 서울: 전통과현대.
이영주 · 하주용 (2008). 다채널 유료TV 시장에서의 방송신문 겸영과 종합편성 채널정책 방안. 한국방송학회 『새정부의 방송정책 방향성 모색』 세미나 발표문.
이원우 (2009). 행정조직의 구성 및 운영절차에 관한 법원리: 방송통신위원회의 조직성격에 따른 운영 및 집행절차의 쟁점을 중심으로. 『경제규제와 법』, 2권 2호, 96~119.
이은택 · 노성종 · 최은경 · 강충구 (2010). 비만의 사회적 구성: 한국 언론의 비만보도 20년(1990~2009) 분석. 『한국언론학보』, 54권 2호, 87~115.
이재호 (2008). 케이블TV 정책 현안과제. 한국방송학회 『방송통신산업 및 정책 대토론회』 세미나 발표문.
이정진 (2007). 정책결정과정에 미치는 대통령과 의회의 영향력 변화. 『신아세아』. 14권 1호, 5-29.
이창길 (2006). BSC(balanced score-card) 시스템의 공공부문 도입에 있어 변화와 적용에 관한 연구: 중앙행정기관의 BSC 시스템의 적용을 중심으로. 『현대사회와 행정』, 16권 1호, 123~156.
이현우 (2012). 미디어 정책결정 과정의 네트워크 구조분석: 미디어법 개정사례를 중심으로. 서울대학교 대학원 언론정보학과 박사학위 논문
임영호 (2005). 『신문원론』. 서울: 한나래.
장지원 (2004). 『조직의 문화통합에 관한 연구: 행정자치부 사례를 중심으로』, 고려대학교 대학원 박사학위논문.
전범수 (2012). ICT 미디어 생태계 변화. 한국미디어 경영학회 주최 세미나 <글로벌 ICT 미디어 생태계 정책> 발표문.
정군기 (2006). BBC 정책결정에 대한 연구: 2006 칙허장 개정을 중심으로. 『한국방송학보』, 20(1): 404-444.
정군기 (2006). BBC 정책결정에 대한 연구: 2006 칙허장 개정을 중심으로. 『한국방송

학보』, 20권 1호, 404-444.
정보통신정책연구원 (1999). 『방송・통신 융합에 대비한 방송발전방안 수립: 사회적 공익보호』. 정보통신정책연구원 연구보고 99-24.
정보통신정책연구원 (2002a). 「통신·방송 융합에 따른 법·제도 개선 및 산업정책 연구』. 정보통신정책연구원 연구보고 02-38.
정보통신정책연구원 (2002b). 『디지털시대의 방송산업 경쟁구도 분석 및 법·제도 개선방안 연구』. 정보통신정책연구원 연구보고 02-39.
정보통신정책연구원 (2002c). 『통신 및 방송규제의 전문성 제고를 위한 규제제도 개선방안 연구』. 정보통신정책연구원 연구보고 02-40.
정상윤 (2004). 지역방송과 재송신정책. 제5회 방송통신포럼 <방송 재전송의 정책과제> 발표논문.
정상윤・정인숙 (2005). 방송통신융합서비스 정책 과정에서 나타나는 갈등유형과 갈등관리. 『한국언론정보학보』, 31: 295-325.
정수복 (2000). 『시민운동의 새로운 패러다임 모색』, 제1차 동서정책포럼 '시민운동 이대로 좋은가' 발표논문, 연세대학교 동서문제연구원
정용준 (2000). 뉴미디어시대의 방송정책과 시장 그리고 민주주의: 방송개혁위원회 보고서와 통합방송법을 중심으로. 『한국언론정보학보』, 14권, 267-287.
정용준 (2006). 『시민사회와 방송개혁』. 서울: 커뮤니케이션북스
정용준 외 (2008). 이명박 정부의 방송정책과 방송통신위원회의 독립성. 『한국방송학회 세미나 및 보고서』, 1, 5~23.
정용준 (2000). 뉴미디어시대의 방송정책과 시장 그리고 민주주의: 방송개혁위원회 보고서와 통합방송법을 중심으로. 『한국언론정보학보』, 14권, 267-287.
정용준 (2006). 방송위원회 6년의 성찰과 향후 과제, 공영방송 발전을 위한 시민연대 세미나 '방송위원회 평가-회고와 전망', 발표문.
정윤식 (2003). 방송 통신 융합환경과 패러다임 변화. 방송위원회 위원 워크숍 〈방송・통신 체계정비 및 위원회 대응방안〉 발제문.
정윤식 (2006). 방송통신융합과 통합기구 논의. 한국방송학회 『방송위원회의 성찰과 과제』 세미나 발표문.

정윤식 (2012). 멀티플랫폼 시대 공영방송의 역할. 한국방송학회 『멀티플랫폼 환경에서 공영방송 서비스 혁신 방향』 세미나 발표문.
정인숙 (1992). 방송정책에 대한 시론적 연구: 정책결정과정을 중심으로. 『방송학연구』, 3권, 43-84.
정인숙 (1996). 「방송정책결정과정에 관한 연구: 케이블TV의 사례를 중심으로』. 한국외국어대 대학원 박사학위논문.
정인숙 (2002). 방송정책의 내용과 결정과정에 대한 평가적 연구: 1990년 이후 방송사업자 인허가 정책을 중심으로. 한국방송학회 <90년대 방송정책의 회고> 세미나 발표문.
정인숙 (2004). 방송시장에서의 공정경쟁 기본원칙과 불공정거래행위분석. 『방송연구』, 2004년 여름호, 205-237.
정인숙 (2005). 방송통신(구조개편)위원회 구성에 대한 정책과정론적 평가. 여의도 클럽 주최 세미나 <방송통신위원회, 바람직한 위상과 역할 모색 토론>. 발제문
정인숙 (2006). 『방송산업과 정책의 이해』. 서울: 커뮤니케이션북스.
정인숙 (2007). 『방송정책 이론과 방법론』. 서울: 커뮤니케이션북스.
정일권 (2010). 사회면 기사 분석(1998년~2009년)을 통해 본 뉴스 미디어의 현실구성. 『한국언론정보학보』, 통권 50호, 143~163.
정정길 · 최종원 · 이시원 · 정준금 (2003). 『정책학원론』. 서울: 대명출판사.
정준희 (2010).영국 BBC • OFCOM 개혁 등 미디어지형 개편에 시동. KBS,『KBS 해외방송정보』.
정진우 (2000). 『부처통합의 영향요인에 관한 연구 : 재정경제원을 중심으로』. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
정홍식 (2006). 『한국 IT 정책 20년』, 서울 : 전자신문사.
조경호 (2002). 조직특성 비교의 문화적 접근, 박종민 외(편), 『정책과 제도의 문화적 분석』, 서울: 박영사.
조대엽 · 김철규 (2007). 『한국 시민운동의 구조와 동학』. 파주: 집문당
조성은 (2007). 『조직정체성의 형성과 변화-방송위원회와 정보통신부 비교연구』. 고려대학교 행정학과 박사학위 논문.

조성호 (2004). 지상파방송 독과점과 경쟁력 변화. 한국방송협회 『방송 독과점 어떻게 볼 것인가』 세미나 발표문.
조은경 · 이정주(2006) 부패친화적 연고주의 문화의 국가별 비교분석, 『한국행정학보』 40(4), 491~509.
조은기 (2005a). 방송통신 융합시대의 소유규제 및 공정경쟁 이슈분석. 미디어미래연구소편. 방송·통신융합의 정책연구: 융합이슈분석』. 7~69.
조은기 (2005b). 방송·통신융합의 정책이념. 한국뉴미디어방송협회 주최 제9회 방송통신포럼 〈방송・통신 융합의 정책이념과 실제〉 발제문.
주정민 (2001). 위성방송 사업자 선정의 딜레마와 정책대응에 관한 연구. 『한국방송학보』, 15권 2호, 381-423.
주지홍 (2009). 방송통신위원회 심판관리제도의 합리적 개선방안 연구: 효율성제고를 중심으로. 『법학연구』, 50권 2호, 453~488.
중앙노동위원회 (2003). 『노동위원회 50년사』. 중앙노동위원회.
지성우 (2008a). 미디어 융합에 따른 방송통신법제정비방안. 미발표 논문.
지성우 (2008b). 방송·통신융합에 대비한 기구개편 방안에 관한 연구. 미발표 논문
지은주 (2010). 대만의 2005년 선거제도 개혁과정의 분석과 평가. 『국가전략』, 제16권 제2호, 153~178.
진대제 (2006). 『열정을 경영하라』. 파주: 김영사.
차배근 (1993). 신문의 사회적 기능. 『교수아카데미총서』, 제6권, 297~302.
초성운 등(2004).『통신서비스산업과 방송산업의 균형발전방안 연구』. 정보통신정책연구원.
최계영 (2012) 스마트 생태계와 ICT 정책방향. KISDI 주최. 소통과 창조 포럼 토론회 –스마트 생태계와 ICT 거버넌스 발표문.
최근열·장영두 (2009). 지방의회 의정활동의 성과평가: 경상북도의회를 사례로. 『한국행정논집』, 제21권 제3호, 863~892.
최낙관 (2004). 『시민단체의 정치참여와 개혁: 그 논리와 한계』. 서울: 자유기업원
최병선 (2006). 『정부규제론』. 서울: 법문사.
최선규 · 김성철 · 윤석민 (2012). 방송통신 정부조직 어떻게 가야 하는가. 공발연 세미나 발표자료.
최성욱 (2001). 정부조직개편에 있어 문화통합 논리의 모색, 『한국정책학회보』, 10권 3호, 17~42.
최양수 (2004). 무엇을 위한 방송통신 융합인가 - 사회문화적 논의를 중심으로. 한국뉴미디어방송협회 주최 제1회 방송통신포럼 〈무엇을 위한 방송통신 융합인가〉 발제문.
최양수 (2005). 방송·통신융합의 정책이념. 한국뉴미디어방송협회 주최 제9회 방송통신포럼 〈방송・통신 융합의 정책이념과 실제〉 발제문.
최영묵 (2006). 『방송통신 통합기구 설치 방안』, 방송위원회
최영묵 (2008). 방송통신위원회의 위상과 방송규제기능에 관한 검토. 한국언론학회 세미나 <방송법과 제도의 개선에 관한 연구> 발표문.
최우정 (2008). '방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률'에 대한 법리적 문제점에 관한 연구: 공영방송을 중심으로. 『방송문화연구』, 20권 1호, 187-218.
최창호 · 하미승 (2006). 『새행정학』. 서울: 삼영사.
최평길 (2007). 『대통령을 보면 나라가 보인다-대통령학』. 서울: 박영사.
한국방송영상진흥원 (2001a). 『방송·통신 융합시대 방송정책 및 규제기구 개편 해외사례 연구: 미국·영국·일본의 사례를 중심으로』. 한국방송진흥원 현안연구 01-08.
한국케이블TV방송협회 (2006). 『방송통신융합시대의 시청자 복지 제고 방안: PP를 중심으로』.
한인구 · 양유석 (1996). 통신산업의 규제에 대한 전문가 인식과 개선방향. 『정보통신정책연구』, 3권 1호, 47-74.
홍기선 · 김현우 (2002). 지상파방송 3사의 공정거래질서 확립에 관한 연구. 『방송연구』, 2002년 여름호, 339-370.
홍기선 · 황근 (2005). 방송·통신융합을 위한 정부정책 평가와 제언. 한국뉴미디어방송협회 주최 제9회 방송통신포럼 〈방송・통신 융합의 정책이념과 실제〉 발제문.
홍종윤 (2010). 『위성방송의 지상파 재송신 정책결정 과정 연구: 한국 방송 정책결정

과정의 역동성과 담론』. 서울대 대학원 박사학위논문.

황근 (2000). 독립규제기구로서 방송위원회의 구조적 특성에 관한 연구. 『사이버커뮤니케이션 학보』. 6호, 264-298.

황근 (2004a). 방송·통신융합에 대비한 방송법 개정 방향. 국회언론발전연구회 제4차 정책토론회 발제문.

황근 (2004b). 통신방송융합 무엇이 쟁점인가 - 방송통신융합과 정책 이슈. 국회정책토론회 〈통신방송융합시대 도래와 생존전략〉 발제문.

황근 (2005). 방송통신융합 규제기구 통합의 필요성. 한국언론정보학회 주최 세미나 〈방송통신융합기구 설치운영방안 연구〉 발제문.

황근 (2008). 새 정부의 지상파방송 정책방향 모색. 한국언론학회 『새 정부의 미디어 정책과제』 세미나 발표문.

황근·최영묵 (2000). 사회조합주의 방송정책 모델에 관한 연구. 『한국방송학보』, 14권 1호, 469-516.

황성기 (2006). 매체 융합 환경에서의 통합 매체물심의기관의 모델에 관한 연구. 『언론과 법』. 5권 2호, 115-145.

황준석 (2006). 통신방송 융합정책 어디로 어떻게 가야하나. 과실연 주최 <통방융합 어디로 가야하나>. 발제문.

해외 문헌

Bardoel J. & d'Haenens L. (2004). Media Meet the Citizen: Beyond Market Mechanism and Government Regulations. European Journal of Communication, 19(2), Sage.

Bendor, J. (1985). Parallel systems: Redundancy in government. University of California Press.

Blumler, J. (1992). Public service broadcasting before the commercial deluge. In J. Blumler(Ed.), Television and the public interest: Vulnerable values in West European broadcasting. London: Sage.

Blumler, J. (1999). Political communication systems all change: A response to Kee Brants. Eropean Journal of Communication, 14(2).

Brunsson. N. (1989). The Organization of Hypocrisy, Chichester ; New York : Wiley.

Buono, A. F. & Bowditch, J. L. (2003). The Human Side of Mergers and Acquisitions (Reprinted), Washington, D.C.: Beard Books.

Cartwright, S. & Cooper, C. L. (1993). The Psychological Impact of Merger and Acquisition on the Individual: A Study of Building Society Managers, Human Relations, 46(3), 327~347.

Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the creation of human capital. American Journal of Sociology, 94, 95-121.

Collins, R. (1998). Public service broadcasting: An agenda for reform. Intermedia, 29(1).

Compaine, B. M. (1999). Mergers, divestitures, and the Internet: Is ownership of the media becoming too concentrated? Paper presented at the Telecommunications Policy Research Conference, Alexandria, VA.

Cox, G. W., & McCubbins, M. D.(1993). Party government in the House. Berkely: University of California Press.

Curran, J.(1996). Mass media and democracy revisited. In J. Curran & M. Gurevitch(Eds.), Mass media and society, 2nd ed. London: Arnold.

Dahl, R. A. (1984). Modern political analysis. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Davis, A. (2000). Public relations campaigning and news production: the case of New unionism in Britain. In Curran (Ed.), Media Organizations in Society (pp. 173～192). London: Arnold.

Denison, D. R. (1996). What is the Difference between Organizational Culture and Organizational Climate? A Native's Point of View on a Decade of Paradigm Wars, Academy of Management Review, 21(3), 619~654.

Dominick, J. R.,, Sherman, B. L. & Messere, F. (2000), Broadcasting, Cable, The

Internet and Beyond: An Introduction to Modern Electronic Media., Boston, MA: McGraw-Hill.

Downs, A. (1967). Inside bureaucracy. Boston : Little, Brown.

Edwards III., George, C., John, H., & Bert, A. Eds. (1993). Researching presidency: Vital questions and new approaches. Pittsburg and London: The University of Pittsburgh Press.

FCC (2005). Annual Assessment of the Status of Competition in Markets for the delivery of Video Programming. (12th Annual Report).

Fico, F. & Freedman, E. (2008). Biasing influences on balance in election news coverage: An assessment of newspaper coverage of the 2006 U.S. senate election. *Journalism & Mass Communication Quarterly, 85*(3), 499~514.

Fico, F., Freedman, E., & Love, B. (2006). Partisan and structural balance in newspaper coverage of U.S. senate races in 2004 with female nominees. *Journalism & Mass Communication Quarterly, 83*(1), 43~57.

Fukuyama, F. (1994). Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. London: Hamish Hamilton.

Giddens, A. (1984). The Constitution of Society. Cambridge: Polity Press.

Gilliam, F. D. Jr. & Bales, S. N. (2001). Strategic frame analysis: Reframing America's youth. *Social Policy Report, 15*(3), 3~15.

Gitlin, T. (1980). The Whole world is watching: Mass media and the making and unmaking of the new left. Berkeley, CA: University of California Press.

Gitlin, T. (1980). *The whole world is watching: Mass media in the making & unmaking of the new left*. Berkeley: University of California Press.

Gormley, W. (1979). A Test of the revolving door hypothesis at the FCC. American Journal of Political Science, 30(4), 689~708.

Habermas, J. (1962/1989). The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society. Cambridge: MIT press.

Habermas, J. (1981). Modernity versus postmodernity. New German Critique, 22, 3-17.

Hargrove, E. C. (1993). Presidential personality and leadership style. in Edwards III., George, C., John, H., & Bert, A.(Eds). Researching presidency: Vital questions and new approaches. Pittsburg and London: The University of Pittsburgh Press.

Iyengar, S. & Simon, A. (1993). News coverage of the Gulf and public opinion: A study of agenda-setting, priming, and framing. *Communication Research, 20*, 365~383.

Iyengar, S. (1991). *Is anyone responsible?: How television frames political issuer*. Chicago: University of Chicago Press.

Jaureguiberry, F. (2000). Mobile telecommunications and the management of time. Social Science Information, 39(2), 255～268.

Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1992). The balanced score card – Measures that drive performance. *Harvard Business Review, January~February*, 71~79.

Kean, J. (1991). The Media and Democracy. Cambridge: Polity Press

Krasnow, E. G. & Goodman, J. N. (1998). The Public interest standard: The search for the Holy Grail. Federal Communication Law Journal. 50(3): 605~635.

Krasnow, E. G. et al. (1982). The Politics of Broadcast Regulation, New York: St. Martin's Press.

Lawrence, P. R. & Lorsch, J. W. (1967). Differentiation and Integration in Complex Organizations, Administrative Science Quarterly, 12(1), 1~47.

Licoppe, C. & Heurtin, J. P. (2002). France : preserving the image. In J. E. Katz and M. Aakhus (Eds.), Perpetual Contact(pp.94～109). Cambridge University Press.

Lindblom, C. E. (1980). The policy-making process. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Ling, R. & Yttri, B. (2002). Hyper-coordination via mobile phones in Norway. In

J. E. Katz and M. Aakhus (Eds.), Perpetual Contact(pp.139～169). Cambridge University Press.

Mark, M. L. (1997). Consulting in Mergers and Acquisitions: Interventions spawned by recent trends. Journal of Organizational Change Management. 10(3), 267~279.

McQuail, D. (1998). Commercialization and beyond. In D. McQuail & K. Sinue (Eds.), Media Policy: Convergence, concentration and commerce. London: Sage.

Moe, T. M. (1993). President, institutions and theory. in Edwards III., George, C., John, H., & Bert, A.(Eds). Researching presidency: Vital questions and new approaches. Pittsburg and London: The University of Pittsburgh Press.

NAO (2006). *The creation of Ofcom: Wider lessons for public sector mergers of regulatory agencies*. Report by the comptroller and auditor general.

Napoli, P. M. (2001). Foundation of Communication Policy: Principles and Process in the Regulation of Electronic Media. Cresskill, NJ: Hampton.

Pye, K & Yates, R. (1997). British Politics: Ideas and Concepts. Cheltenham, UK: Stanley Thrones.

Rainey, H. G. (2003). Understanding and Managing Public Organization. Third Edition, San Francisco: Jossey-Bass.

Scheufele, D. A. (1999). Framing as a theory of media effects. *Journal of Communication, 49*(1), 103~122.

Schweiger, D. M. & Ivancevich, J. M. & Power, F. R. (1987). Executive Actions For Managing Human Resources Before And After Acquisition, Academy of Management Executive, 1(2), 127~138.

Schweiger, D. M. & Weber, Y. (1989). Strategies for Managing Human Resources During Mergers and Acquisitions An Empirical Investigation, Human Resource Planning, 12(2), 69~86

Shoemaker, P. & Reese, S. D. (1996). *Mediating the message: Theories of influences on mass media contents*. New York: Long Man. 김원용 역 (1997). 『매스미디어 사회학』. 서울: 나남.

Shrivastava, P. (1986). Postmerger Integration, Journal of Business Strategy, 7(1), 65~76.

Syvertsen, T. (1992). Public television in transition: the Nrk. Doctoral Dissertation, University of Leicester.

Syvrtsen, T. (1992). Public television in transition: a comparative and historical analysis of the BBC and the NRK. Doctoral Dissertation, University of Leicester.

Tuchman, G. (1978). *Making news: A study in the construction of reality*. New York: The Free Press.

Ward, M. (2002). *Journalism online*. London: Focal Press. 이용준 역 (2003). 『온라인 저널리즘』. 서울: 건국대학교 출판부.

Weber, R. A. & Camerer, C. F. (2003). Cultural Conflict and Merger Failure An Experimental Approach, Management Science, 49(4), 400~415.

Wolfsfeld, G. (1984). The symbiosis of press and protest: An exchange analysis. Journalism Quarterly, 65, 550-556.

● 저 자 소 개 ●

김 성 철

· 서울대 경영학과 졸업
· 서울대 경영학과 석사
· 미시간주립대 커뮤니케이션학과 석/박사
· 현 고려대학교 미디어학부 교수

윤 석 민

· 서울대 언론정보학과 졸업
· 서울대 언론정보학과 석사
· 미시간주립대 커뮤니케이션학과 박사
· 현 서울대학교 언론정보학과 교수

방통융합미래전략체계연구 정책2012-07

스마트 시대 대응을 위한
미디어산업 선도적 육성방안 연구

2012년 12월 10일 인쇄
2012년 12월 10일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장
발행처 방송통신위원회
서울특별시 종로구 세종로 20
TEL: 02-750-1114
E-mail: webmaster@kcc.go.kr
Homepage: www.kcc.go.kr