

방송융합미래
전략체계연구 정책2012-10

스마트 미디어환경에서의 이용자보호 및 발전방안 연구

(Consumer Protection Enhancements
in Smart Media Environment)

김상택/김동주/김성철/강형철/
권남훈/윤충한/이상우/김해람

2012. 12

연구기관 : 정보통신정책학회



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 미디어환경에서의 이용자보호 및 발전방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2012년 12월

연구기관 : 정보통신정책학회

총괄책임자 : 김 상 택

참여연구원 : 김 동 주

김 성 철

강 형 철

권 남 훈

윤 충 한

이 상 우

김 해 람

목 차

Part A. 최종보고서 요약본(Executive Summary)	1
Part B. 최종보고서 본문	33
1. 왜 지금 ICT 거버넌스에 대해 고민해야 하는가?	33
2. ICT 관련 정부조직 개편 왜 필요한가?	38
가. ICT산업의 특수성과 국민경제에서 차지하는 중요성	38
나. 현재의 ICT 거버넌스에 대한 평가	46
다. ICT산업의 특수성을 반영한 융합적 접근의 필요성	54
라. 사회적 소통(social communication) 영역 총괄 필요성	59
3. 기 제시된 ICT 정부조직 개편 방안 어떠한 것들이 있는가?	69
4. 차기 정부 ICT 거버넌스 이렇게 가야 한다	95
가. ICT 전담부서 신설	95
나. 방송의 언론적 특성을 감안한 거버넌스 구조 모색	111
5. 맺음말: ICT 분야의 재도약을 위하여	125
보론: ICT거버넌스 개편안과 관련한 주요 쟁점과 그에 대한 평가	128
참고문헌	140

표 목 차

<표 2-1> IT부문 GDP 및 성장기여율	41
<표 2-2> IT수출·수입·수지	42
<표 2-3> ICT산업의 연평균 성장률 추이	44
<표 4-1> OECD 가입국의 방송 정책 및 규제 시스템	114

그 립 목 차

[그림 2-1] 미디어 융합과 규제 통합	59
[그림 2-2] 옛 패러다임의 사회 커뮤니케이션 정책 목표	60
[그림 2-3] 새 패러다임의 사회 커뮤니케이션 정책 목표	62
[그림 2-4] 미디어 빅뱅과 사회통합기능 저해	63
[그림 2-5] 정보격차 지수 현황 (한국)	64
[그림 2-6] EU의 ICT 목표 실천 현황표	65
[그림 2-7] ICT를 통한 새로운 커뮤니케이션 실행 모형	67
[그림 4-1] 방송 통신 융합에 따른 정책체계의 변화	113
[그림 4-2] 방송 영역 규제 관련 구상 유형	116
[그림 4-3] 공공 방송의 범위	118
[그림 4-4] 공공서비스 방송의 종류	119
[그림 4-5] 공적 가치 테스트(PVT) 절차	121
[그림 4-6] 융합상황에서의 방송 규제	122

Part A. 최종보고서 요약본 (Executive Summary)

1. 왜 지금 ICT 거버넌스에 대해 고민해야 하는가?

- ICT 생태계는 성장 엔진을 제공하고, 사회적 소통 확대를 위한 매개체 역할을 하는 등 다른 분야와 차별되는 중요성을 지니고 있음
- 그러나 지난 5년간의 ICT 거버넌스 실험은 성공적이지 못했던 바, ICT 생태계 발전을 위해 본질적 변화와 개선의 노력이 절실한 시점임
- 이에선 단지 정부 부서 기능 재조정이 아니라 미디어 융합에 따른 사회문화적 변화에 대처하고, 사회적 통합을 이끌어내는 거버넌스의 모색이 필요함

2012년 국내 ICT 생태계의 현주소

- ICT 산업은 우리나라를 대표하는 산업으로 경제성장의 주역이자 수출 및 경제위기 극복의 주역이지만 기초체력은 여전히 약한 상태임
 - 기기제조업 위주의 편중된 생태계로 인해 ICT 부가가치 창출의 핵심인 소프트웨어 및 콘텐츠 분야에서는 열세를 벗어나지 못하고 있음
 - 한 때 세계 최고를 자랑하던 정보화 수준도 정체된 지 오래이며, 신선한 사업모델과 창의적 기술, 벤처창업도 부족한 편임
- 스마트폰 혁명으로 인해 ICT 생태계 전반의 빅뱅이 찾아왔으나 이를 사전에 대비하거나 체계적으로 대응해 나가는 모습은 부족한 상태임

- 아이폰 쇼크와 함께 ICT 산업을 떠받쳐 온 국내 제조업체들이 큰 위기를 맞았으나 사실상 삼성전자에 의존하여 이를 헤쳐 나온 것이나 다름없음
- 소프트웨어 및 콘텐츠 분야의 기반육성이 제대로 이루어지지 않아 생태계 재편과정에서 대외 종속이 더욱 심화되고 주변부로 밀려나고 있음

○ 특히, 우리 정부가 보여준 모습은 주로 '혼란'과 '중복', '지연' 등으로 묘사될 수 있으며 **비전수립과 효율적 정책집행 기능은 파편화되었음**

- ICT 생태계 전체를 아우르는 장기비전 수립과 그에 따른 시장 보완의 역할을 책임지는 주체는 사라진 채 부서 간 기능중복과 다툼만 심화됨
- 그나마 ICT 분야 정책의 중심이 되어야 할 방송통신위원회는 비효율적 의사결정 구조와 과잉정치화로 인하여 기능을 제대로 하지 못하였음

□ ICT 거버넌스가 왜 중요한가?

○ ICT산업은 세계의 성장엔진이며, 더구나 우리나라에서 ICT산업이 차지하는 비중과 중요성은 다른 국가에 비해서도 훨씬 큼

- 경제성장과 위기극복의 견인차 역할을 해 온 ICT산업이 흔들릴 경우 우리 경제 역시 흔들릴 수밖에 없다는 점에서 특별한 관심이 필요함

○ ICT 생태계의 중심은 네트워크이며, 이는 규제와 떼어 수 없는 관계가 있다는 점에서 정부의 역할이 매우 중요함

- Contents-Platform-Network-Terminal(CPNT)이 긴밀히 융합된 ICT생태계에서 기본토양인 네트워크의 발전과 규제자인 정부의 통합 비전과 관리능력은 필수
- ICT는 단순히 산업으로서가 아니라 사회적 소통의 핵심 매개체로 부상하고 있으며, 이는 네트워크의 공공성 및 공정성에 대한 정부의 역할을 확대

○ ICT 생태계 발전의 핵심 동력은 시장의 자율과 경쟁이지만 정부의 체계적인 뒷받침과 지원 없이는 성장이 편중되거나 늦어질 수 있음

- 생태계 전반에 대해 균형을 갖춘 시각을 바탕으로 한 연구개발, 인력양성 및 법·제도 개편 등은 정부가 아닌 민간이 대신할 수 없는 기능임
- 장기적인 비전을 수립 및 전파하고 당장의 경쟁력이 부족하더라도 미래의 생태계 변화를 대비하여 유망분야를 발굴, 육성하는 기능도 정부의 몫임

□ 지난 5년간의 ICT 거버넌스 실험이 실패한 이유

- ICT 관련부서가 어떤 역할을 하여야 하는 지에 대한 비전과 구체적 전략이 부족한 상태에서 정부부서의 개편만 이루어짐
 - 과거 정통부의 존재는 국가 산업정책을 ICT 중심으로 추진하며, ICT 생태계 내에서 완결되는 지원 및 규제시스템을 구축한다는 의미가 있었음
 - 새로운 패러다임 하의 비전 및 전략의 구체화와 기존기능 단절에 대한 문제점 검토가 충분히 이루어지지 않은 채 성급한 거버넌스 전환이 단행됨
- 방송통신 융합이라는 당위성 앞에 산업발전과 사회통합, 정책기능과 정치적 프로세스의 역할 및 경계에 대한 감안이 제대로 이루어지지 못함
 - 산업정책 중심의 정부부서와 정치적 프로세스 중심의 위원회를 어정쩡하게 결합한 결과, 어떤 기능도 제대로 수행하지 못하는 기관이 되어버림

□ 바로 지금이 ICT 거버넌스에 변화와 개선이 필요한 시점

- ICT 거버넌스 개편에 대한 논의를 과거로 회귀하려는 시도나 이해관계자의 발호쯤으로 치부하는 것은 문제를 제대로 파악하지 못하는 것임
 - 모든 국가정책 논란과 마찬가지로 거버넌스 개편에도 서로 다른 이해관계자들이 있기 마련이나 이를 구실로 문제의 존재 자체를 부인해서는 안됨
- 중요한 것은 현재의 ICT 거버넌스가 국가대계인 ICT산업 발전과 사회적 소통의 강화라는 필수 과제를 수행하기에 전혀 적절하지 않다는 점임

□ 이상과 현실을 조화시킬 수 있는 ICT 거버넌스의 모색

○ 최적의 ICT 거버넌스를 모색함에 있어서는 열린 생태계로 진화해가고 있는 ICT 분야의 속성과 달라진 정부의 역할을 충분히 감안하여야 함

- 생태계를 아우르는 장기비전 수립, 규제완화를 통한 진흥이 중심이 되어 하며, 제조업을 넘어 콘텐츠·SW 등 신산업 경쟁력 강화에 앞장서야 함

○ 단지 규제나 산업진흥을 위한 부서가 아니라 미디어의 융합에 따른 사회문화적 변화에 대처하고, 사회적 통합을 이끌어내는 중심역할을 해야 함

- 사회적 커뮤니케이션 목표를 총체적으로 설정하고, C-P-N-T 전반에 걸친 각종 정책과 규제 수단을 활용하여 이를 달성하는 총괄적 역할 필요

○ 최적의 ICT 거버넌스는 철저히 한국적 상황과 현실에 대한 판단에 기반을 두고 설계 및 추진되어야 함

- ICT 발전정도나 중요성, 정책적·문화적 토양이 다른 외국 사례를 맹신하고, 우리 스스로의 성공공식도 쉽게 버렸던 결과가 지난 5년의 실패한 ICT 거버넌스로 이어졌음을 명심해야 함

2. ICT 관련 정부조직 개편 왜 필요한가?

- ICT 산업은 우리나라 경제에서 매우 중요하고도 특수한 위치를 차지하여 GDP대비 비중, 성장 기여도, 수출입 기여도 등의 측면에서 국민경제를 선도해 왔으나 거버넌스 혼선을 겪은 최근 5년은 성장세가 둔화됨
- ICT기능의 분산은 신 성장동력 확보 미흡, 정보사회 도래로 인한 다양한 문제들에 대한 총괄적 대처 미흡, 방송영역에서의 정치과잉 현상의 심화현상 등 총체적인 문제점들을 초래하였음
- 미래지향적으로 보더라도 소프트웨어 및 콘텐츠 육성 기능을 통합적 시각에서 접근하고 사회적 소통을 전담할 정부부서가 요구됨

가. ICT산업의 특수성과 국민경제에서 차지하는 중요성

- 우리나라 ICT산업이 GDP에서 차지하는 비중은 매우 높고 특히 경제성장 기여율은 다른 분야와 비교가 안 될 정도로 높음
- ICT산업 무역수지는 매년 큰 폭의 흑자를 기록한데 반해 ICT산업외의 무역수지는 매년 큰 폭의 적자를 보임
- ICT 정부조직의 비효율과 정책 혼선으로 최근 5년간 ICT산업의 성장세는 둔화되었고 이는 국민경제의 성장률 둔화로 연결됨

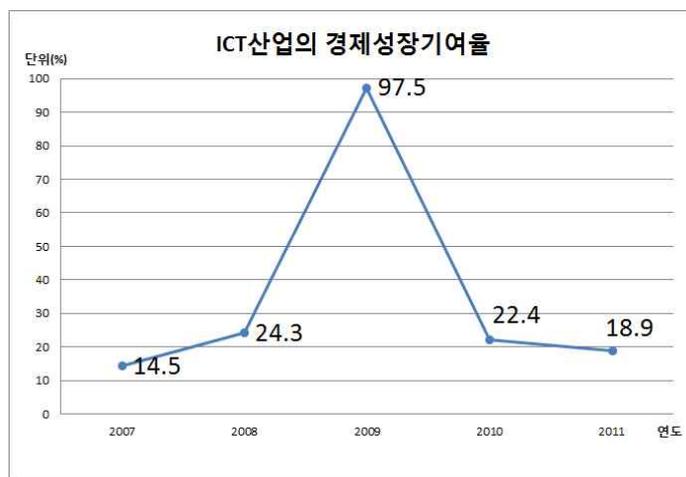
□ ICT산업의 국민경제적 위치: 중요성 및 특수성

- 2012년 한국은행 국민계정 통계에 따르면 우리나라 ICT산업의 GDP비중은 2007년 9.5%, 2008년 9.9%, 2009년 10.3%, 2010년 11.4%, 2011년 11.8%로 매우 높고 해가 갈수록 높아지고 있음



자료: 한국은행 국민계정, 2012. 7.

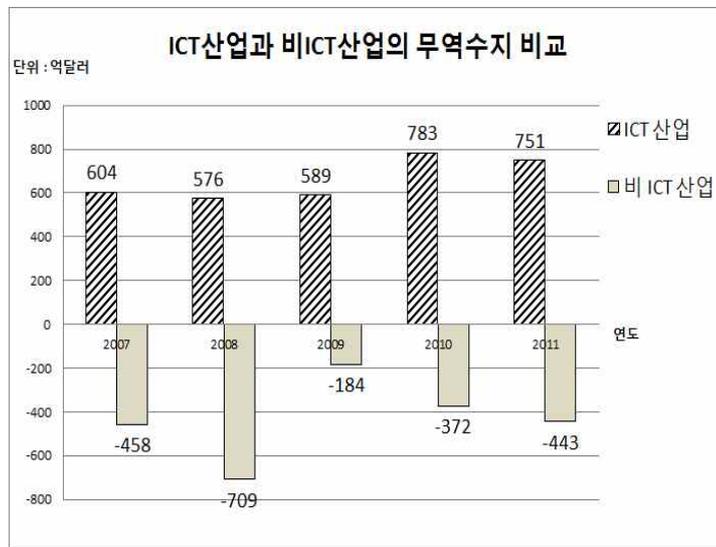
- ICT산업이 GDP에서 차지하는 비중이 다른 어느 분야보다 높다는 점보다 더 중요한 사실은 우리나라 ICT산업의 경제성장 기여율은 다른 분야와 아예 비교가 안 될 정도로 높다는 점임



자료: 한국은행 국민계정, 2012. 7.

- 특기할만한 점은 2009년 세계금융위기 와중에 경제성장률이 0.3%일 때 ICT의 경제성장 기여율이 97.5%를 기록한 점임
- 이 사실은 국가경제가 침체국면이거나 위기상황일 때 ICT산업은 국가경제성장의 활력을 불어넣는데 결정적인 역할을 한다는 점을 극명하게 보여줌

o ICT산업의 중요성과 특수성은 무역수지 측면의 통계수치로 더욱 분명하게 나타남

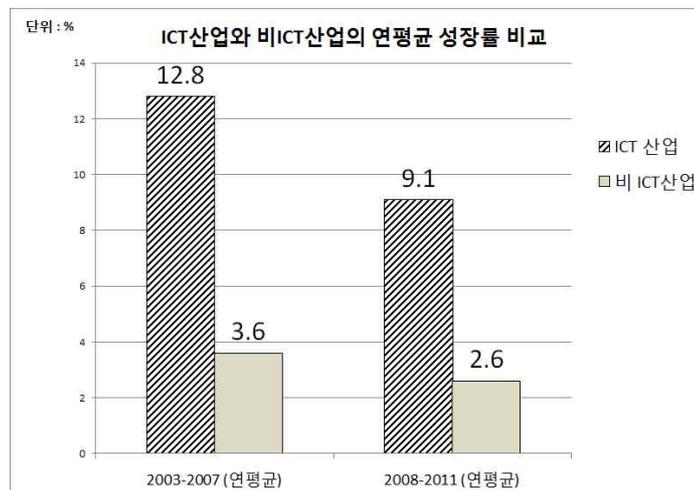


자료: NIPA, 한국관세무역개발원, 2012. 7.

- IT산업의 무역수지는 매년 큰 폭의 흑자를 기록한데 반해 IT산업외의 무역수지는 2007-2011년 기간 동안 한해도 거르지 않고 적자를 보임
- 따라서 IT산업의 무역수지 흑자폭에 의해 우리나라 전체의 무역수지 흑자폭이 결정될 뿐만 아니라 IT산업의 성장부진이나 수출부진은 곧바로 무역수지의 적자로 연결될 수도 있음
- ICT산업의 모든 부분이 서로 관련되어 있고 이에 대한 정부의 정책과 전략이 ICT산업의 성장에 크게 영향을 줄 수 있는 상황에서 ICT 정부조직의 비효율성은 국민경제의 성과에까지 크게 영향을 미칠 수 있음

□ ICT 거버넌스의 혼선과 우리나라 ICT산업의 성장세 둔화

○ ICT부문 성장세는 2008-2011년 기간 동안 뚜렷한 둔화조짐을 보이고 있음



자료: KISDI 창조와 소통 포럼 (2012. 6.)

○ 이러한 ICT산업의 성장세 둔화는 직접적으로 국민경제의 성장률 둔화로 연결될 수 있어 ICT 전부문을 관장하는 ICT 정부조직의 융합부서로서의 역할이 어느 때보다 절실함을 보여줌

□ 현재의 ICT 정부조직은 ICT산업의 특수성과 국민경제에서 차지하는 중요성과 특수성을 고려하지 못하고 있음

○ 현재의 ICT 부문 정부조직은 ICT 생태계의 급속한 변화에 신속하고 효율적으로 대응하지 못하고, 세계경제의 침체 가운데에 국가 ICT산업의 중요성과 특수성을 인식하지 못하여, ICT부문의 국가경쟁력은 약화되고 경제적 기여도도 저하될 위기에 직면함

- 경제성장 동력인 ICT 부문의 국민경제기여도를 더욱 높이고 모든 경제주체들의 사회 후생을 극대화할 수 있는 ICT 거버넌스를 찾는 것이 경제적으로 바람직한 방향임

나. 현재의 ICT 거버넌스에 대한 평가

- 현 정부는 정보통신부 기능을 4개 부서로 분산하되 정보통신부 일부와 방송위원회를 통합하여 방송통신위원회를 신설하였으나 관련 기능 수행에 미진하였음
- 분산형 ICT 거버넌스에서 우리나라 ICT 생태계의 경쟁력이 약화되고 미래 먹거리를 책임질 창조산업 육성은 지체되었음
- 현재의 ICT 거버넌스는 정보사회의 부작용에 체계적으로 대응하지 못했고 정치과잉으로 인해 방송의 공적가치 수호에도 사실상 실패하였음

□ MB 정부의 조직개편은 작은 정부를 지향하며 ICT 기능을 분산

- '작은 정부, 실용 정부'라는 조직개편 방향에 따라 유사/중복기능을 중심으로 부서를 통합하고, 기존의 정보통신부 기능은 신설한 방송통신위원회를 비롯하여 지식경제부, 문화체육관광부, 행정안전부로 분산하여 이관
 - 제조업의 경쟁력 제고를 추진하고 MB정부의 747공약을 실현시킬 선도부서로서 지식경제부 출범
 - 문화체육관광부는 문화, 체육, 관광, 종무, 도서관, 박물관 등을 관장하는데 디지털 콘텐츠 기능도 포함
 - 행정안전부는 국가정보화, 정보보호 및 정보자원관리 기능을 흡수
 - 부서 간 조정기구로 대통령 소속 국가정보화전략위원회를 설치
 - IT 콘트롤 타워 부재에 대한 지적에 따라 청와대에 IT특보 신설
- 2001년에 시행된 일본의 축소지향적 정부조직개편을 모방하고 당시 방송통신융합 추세에 대응하여 미국의 FCC와 흡사한 형태의 방송통신위원회를 신설하였으나 부서 기능이 제대로 작동하지 못함
 - 방송통신위원회는 정보통신부 일부와 방송위원회를 통합

- 일본 총무성과 같이 통신방송서비스 진흥과 규제기능을 한 부서에 두되 미국의 FCC와 같은 대통령 소속의 합의제 위원회 형태로 조직을 만들었음

□ **현 ICT 거버넌스는 국가의 신 성장동력 확보에 미흡**

○ **분산형 ICT 거버넌스는 스마트 미디어에 대한 정책적인 대응에 실패, 결과적으로 우리나라 ICT 생태계의 경쟁력이 약화됨**

- 스마트폰 도입과 함께 글로벌 ICT 생태계가 등장하고 생태계간 경쟁이 가속화되고 있으나 우리나라는 분산형 체제로 인해 제대로 대응하지 못함
- 스마트 융합시대를 선도하기 보다는 사후적인 대응에 급급하였고, C-P-N-D를 긴밀하게 연계하는 종합적인 대응을 하지 못했음
- 부서간 업무가 중복되고 이해관계가 충돌되어 갈등이 심화되고 조정기능이 부재
- 분산형 체제로 인해 민간기업의 불편과 혼란도 증가함
- 결과적으로, 우리나라 경제의 “장남 역할”을 담당하는 ICT 산업의 경쟁력이 하락하고 있음

○ **국가의 미래 먹거리를 책임질 창조산업 육성이 지체되고 있음**

- 우리나라 ICT 산업은 수출과 경제성장을 견인하고 이중산업간의 융합을 주도하는 우리나라 경제의 핵심산업임
- 우리나라가 ICT 인프라 구축이나 ICT 하드웨어 제조에서는 세계적인 경쟁력을 갖추고 있는 것이 사실이나 세계시장 규모가 크고 부가가치가 높은 콘텐츠나 소프트웨어 등의 창조산업에서의 존재감은 미약함
- 결국 ICT 인프라나 하드웨어 의존적인 모델로는 더 이상 성장하기 어려우므로 미래의 성장동력 확보를 위해서는 창조산업 중심으로 경제구조를 전환해야 하나 현재의 분산형 ICT 거버넌스로는 어려움

□ **현 ICT 거버넌스는 정보사회 문제에 대한 총체적 대응이 어려움**

○ 우리나라의 ICT 환경은 세계 최고수준이나 수요·문화 측면에서는 미흡

- 세계 최고 수준 ICT 인프라를 보유하고 있으나 주로 재미나 오락용으로만 활용되고 생산적인 활용은 미흡
- 인터넷 문화의 미성숙으로 정보사회의 부작용이 심각함 (예: 인터넷 중독, 불법복제, 허위사실 유포, 개인정보 침해 사례 등)

○ 방송통신위원회, 지식경제부, 문화체육관광부, 행정안전부로 분산된 현재의 ICT 거버넌스로는 정보사회의 부작용에 체계적으로 대응하기 어려움

- 2009년 DDos 공격 당시에 보안관련 기능이 각 부서로 분산되어 있어서 신속한 대응을 하지 못했고 사후 원인분석과 피해복구도 미흡했음
- 현 ICT 거버넌스에서는 사회적인 목표를 이루기 위한 관점과 기능의 분화가 적절치 않아서 중복과 갈등이 낭비적 양상으로 나타남

□ 현 ICT 거버넌스는 방송영역에서 정치과잉 현상을 심화함

○ 합의제 기구인 방송통신위원회 조직이 정치 과잉과 전문성 부족이라는 문제를 노출하였음

- 방송통신위원회의 의사결정에 정치적 요소가 지나치게 개입하여 정치와 무관한 정책 기능까지 차질을 빚음. 특히 상임위원회(여야 3:2 배분) 구성 및 위원장 임명이 정파적 이해를 대변하여 이해관계가 대립되는 몇몇 사안에 매몰되는 경향을 보임
- 합의제 위원회가 정치성을 갖는 것은 필연적이나 문제는 정치적 프로세스가 불필요한 이슈들까지도 정치적 편향과 대립에 매몰되었고, 정치적 프로세스조차도 전혀 효율적이지 않았다는 것임
- 머리에 해당하는 상임위원회는 전문성 보다는 정치적성이 강조되는 인물로 구성되고 중간조직은 구 정보통신부가 중심이 되어 손발이 맞지 않고 정책결정에 병목현상이 발생함

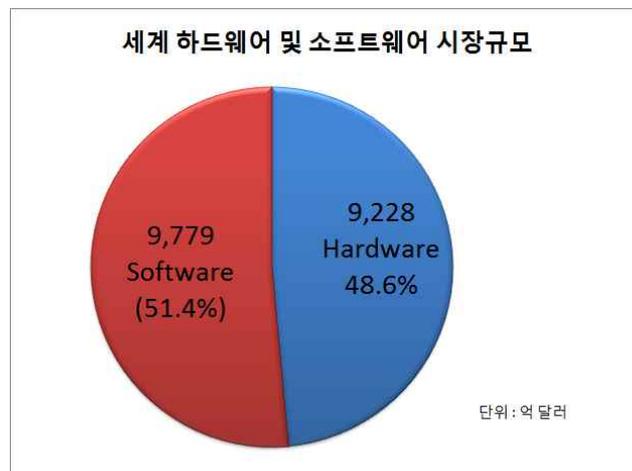
○ **현 ICT 거버넌스는 방송의 공적가치 수호뿐만 아니라 산업적 발전에도 사실상 실패하였음**

- 방송통신위원회는 2009년의 미디어법 개정을 통해 신문방송 겸영을 허용하였고 2010년 말에 4개의 중편채널을 허가하면서 중편의 연착륙을 지원하는 정책을 시행하였으나 출범한 지 10개월이 지난 중편의 성과는 매우 초라함. 중편채널은 글로벌 콘텐츠 시장을 개척하고 미디어 다양성을 제고한다는 취지에 전혀 부응하지 못함
- 방송사 경영진을 정치적, 정파적으로 임명함에 따라 방송의 독립성이 훼손되었고 노조의 집단행동이 빈번해지는 문제 발생
- 칸막이 규제, 중첩규제로 인해 방송콘텐츠 산업 성장이 어려워 방송통신발전기본법을 2010년에 제정하였으나 방송통신산업 재구조화를 위한 통합법제 작업은 정지된 상태임. 융합 미디어 환경에 부적합한 칸막이 규제를 지양하고 글로벌 콘텐츠 기업을 육성하기 위해 방송통신위원회가 시도하고 있는 방송법 시행령 개정도 이해관계의 충돌로 난항을 겪고 있음
- 융합형 신성장동력으로 기대를 모았던 IPTV 역시 시장성과가 저조하며 고용에 대한 기여도 없는 상태임

다. ICT산업의 특수성을 반영한 융합적 접근의 필요성

- ICT산업은 여러 구성 부문들의 융합적 특성을 가지고 있으므로 ICT 산업의 발전을 위해서는 하드웨어와 소프트웨어를 포괄하는 ICT 모든 분야의 균형있는 동반 성장이 필요함
- 소프트웨어, 콘텐츠산업이 발전하여야 진정한 ICT산업의 선진국이 될 수 있으며, 정부조직은 ICT분야의 모든 구성 요소들을 망라하는 장기비전을 수립하고 정책을 집행할 수 있는 경제정책 부서이어야 함

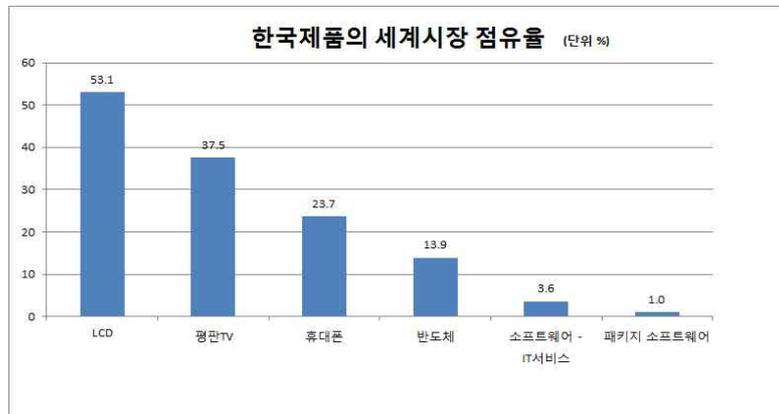
- ICT산업은 C-P-N-D(콘텐츠-플랫폼-네트워크-기기)의 Value Chain(가치사슬)을 갖고 있으며, 각각의 구성 요소들은 유기적으로 연결되어 있어, 우리나라 ICT 산업의 발전을 위해서는 모든 분야의 균형 있는 동반성장이 필요함
 - ICT산업은 여러 구성요소들이 보완재로 작용하므로 각각 분리된 상태로는 발전이 어려움
 - 따라서 ICT부문 Value Chain (가치사슬) 전 부문의 특성과 상호관계, 시스템의 특성을 정확히 파악하는 전담부서가 필요함
 - 국가 표준 선택, 신규서비스 도입 등에서 유연하고 신속한 정책 결정을 할 수 있는 ICT 정부조직이 필요함
- 우리나라는 ICT산업 중 특히 취약한 부문인 소프트웨어와 콘텐츠 부문을 발전시키기 위해서는 ICT산업의 융합적 특성때문에 ICT 전담부서가 필요함
 - IT산업의 세계시장 규모는 소프트웨어 분야가 하드웨어 분야보다 큰데 우리나라의 소프트웨어 산업은 경쟁력이 매우 취약함



자료: 정보통신산업진흥원(2012. 10. 18. 국회 국정감사 제출자료)

○ 세계 소프트웨어 시장이 하드웨어 시장보다 큰 반면, 국내기업의 소프트웨어분야 세계 시장 점유율은 2.7%에 불과한 것으로 나타나 우리나라가 진정한 ICT 선진국이 되기 위해서는 국가적으로 소프트웨어 부문의 경쟁력 제고가 필요함

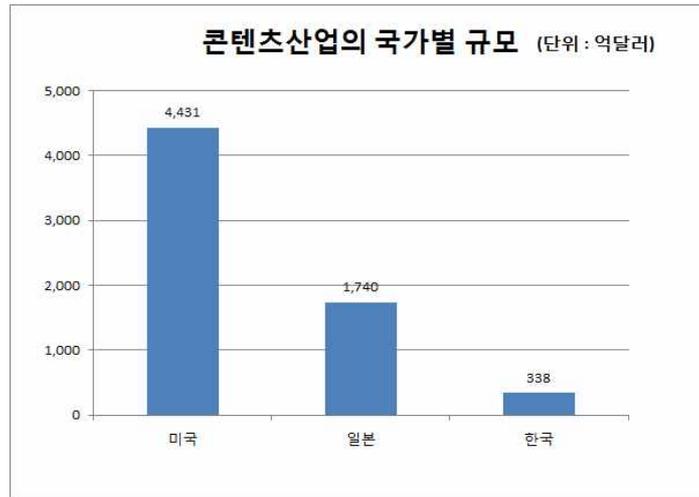
- 패키지 소프트웨어는 세계시장 규모가 3,490억 달러이지만 국내기업의 매출액은 34억 달러로 점유율은 약 1%에 그쳤으며, 소프트웨어-IT 서비스(SI) 분야는 세계시장규모가 6,288억 달러인 반면 국내기업매출은 227억 달러로 점유율이 3.6%에 불과함
- 반면, 지난해 국내 기업의 하드웨어 분야의 기술수준과 경쟁력이 소프트웨어 분야보다 월등히 높은 것으로 나타남



자료: 정보통신산업진흥원(2012. 10. 18. 국회 국정감사 제출자료)

○ 세계 콘텐츠산업 규모는 1조 4,195억 달러로 매우 크나, 우리나라의 콘텐츠산업규모는 338억달러로서 세계시장 점유율은 2.4%에 불과함

- K-POP, K-Drama, 강남스타일 등 한류열풍으로 미루어 볼 때 전략적인 육성정책이 있다면 우리나라의 콘텐츠산업도 경제적으로 매우 비중 있는 분야가 될 가능성이 있다고 판단됨
- 콘텐츠산업의 지속적이고 체계적인 발전을 위해서는 콘텐츠산업도 ICT의 종합적인 발전전략안에서 다루어져야 할 것임



자료: 한국콘텐츠진흥원 2011 해외 콘텐츠시장조사(2011)

o 세계시장 규모가 매우 큰 소프트웨어, 콘텐츠산업이 발전하여야 진정한 ICT산업의 선진국이 될 수 있으며, ICT 정부조직은 유관분야의 모든 구성 요소들을 망라하는 장기 비전을 수립하고 정책을 집행할 수 있는 융합 정책 부서여야 함

- 현재와 같이 분야별로 별도의 부서가 담당하는 정부조직은 분야별 경쟁력을 떨어뜨리고 있으므로 소프트웨어 및 콘텐츠산업을 전체 ICT산업의 발전전략 측면에서 관할하는 전담부서가 필요함
- C-P-N-D(콘텐츠-플랫폼-네트워크-기기)의 Value Chain(가치사슬)에서 구성요소들이 골고루 발전하지 않으면 현재 강점이 있는 하드웨어 부문의 경쟁력도 취약해짐

라. 사회적 소통 (social communication) 영역 총괄의 필요성

- 미디어별·기능별로 주무 기관을 분리하는 과거의 방식은 융합상황하의 사회커뮤니케이션 현상의 종합적 파악에 한계를 보임
- 일관된 사회 커뮤니케이션 목표의 설정, 전략 수립, 전략 실천을 위해 전송수단, 플랫폼, 콘텐츠 영역 전반의 진흥과 규제 역할을 수행하는 단일 정부 기관이 절박함

□ 개별 미디어의 사회적 역할 융합

○ 과거에는 개별 미디어에 따른 사회적 역할이 별도로 부여(기대)되어 담당 정부 기관도 별개로 유지되는 것이 일반적이었음

- (방송) 방송은 사회문화적 가치를 추구하는 것으로 인식돼, 주로 창의성과 다원성의 추구가 주요 역할이었음
- (신문/출판) 신문과 출판은 정치적/민주적 가치를 추구하는 것으로서 주로 언론자유와 소통의 공간을 제공하는 것이 주요 역할이었음
- (통신) 통신은 일반전송수단(common carrier)으로 인식돼, 경제적 가치를 추구하며 보편적 서비스와 혁신의 역할을 맡아 왔음

○ 그러나 이제 방송, 신문/출판, 통신 등 각각의 미디어는 다른 것들의 속성과 결합되면서 중국에는 개별 미디어는 사회/문화적, 정치적, 경제적 가치 모두를 아우르게 되었음

- (방송) 방송은 사회문화적 가치에 더해 융합현상 이전에도 이미 정치적/민주적 가치가 중요해졌으며, 융합 이후에는 혁신과 고용 등을 통한 경제적 가치가 중요해 짐
- (신문/출판) 신문/출판도 통신과 융합되면서 정치적/민주적 가치에 더해 사회문화적 가치는 물론 경제적 가치를 실현해야 하는 목표를 갖게 됨
- (통신) 통신은 대인 간(interpersonal), 기업 간 물리적 정보 교류의 수단을 넘어 방송 및 신문 미디어를 포함하는 새로운 융합영역으로 진화하며 사회문화적, 정치적/민주적 가치를 추구하게 되었음

□ 미디어 역할 융합에 따른 총괄 기구의 필요성 대두

○ 이제 하나의 정부 기구가 개별 미디어를 담당하며 그의 사회적 역할을 장려, 규제하는 과거의 방식은 더 이상 효용성을 도출하기 힘들어짐

- 미디어별로 구별된 각각의 기구들은 상호중첩된 사회적 목표를 추구하게 되며 이는 업무 영역의 혼란과 일관된 사회 커뮤니케이션 목표의 설정, 전략 수립, 실천에 애로를 가져옴

○ 지난 2008년 융합 현상에 대처하기 위해 통합부서인 방송통신위원회를 신설하였으나 일부 기능만 통합하였을 뿐 콘텐츠, 정보화 등의 관련된 주요 분야를 산개해놓아 총괄적 사회적 커뮤니케이션 정책 수립, 시행에 애로를 겪었음

□ 융합현상에 따른 수평적 규제 원칙에 따라 콘텐츠, 전송망, 플랫폼 등의 각 영역을 각기 다루어야 한다는 것은 각 영역에 대한 수평적 규제를 '실행'하라는 것이지 각각에 맞는 기구를 별도로 설치하라는 뜻이 아님

○ 콘텐츠, 전송망, 플랫폼 등 각각의 층위에 대한 결정이 다른 층위와 연계하지 않고 이루어질 수 없으며 다른 부분에 미치는 영향 없이 이루어 질수도 없는 것임

- 예를 들어, 전송망에 대한 어떠한 결정도 콘텐츠 이동의 제한과 장려, 즉 게이트 키핑의 역할을 하게 되어 이는 경제적 영향뿐만 아니라 결국에는 사회문화적, 정치적 영향을 미치게 될 수밖에 없는 것임

- 지적재산권 보호, 정보 보안 등의 규제적 차원의 문제와 활발한 사회적 소통의 진흥 차원의 문제는 상호 불가분한 것들로서 별도의 사회적 목표와 전략, 실행으로 해결될 수 있는 것이 아님

○ 물리적/경제적 차원의 플랫폼 규제 또한 다원성이라는 사회문화적/정치적 차원의 문제와 연결되며 이는 사회 커뮤니케이션 목표와 분리되어 추진될 수 없게 되었음

□ 미디어 정책을 통한 공동체성 약화 현상 완화

○ 끊임없는 새로운 미디어의 등장은 세분화된 수용자 층을 대상으로 하는 파편화된 수용자층과 이에 따른 정치적, 문화적 가치의 갈등을 불러오고 있음

- 국가는 하나의 일관된 사회적 커뮤니케이션 목표를 설정하여 각종 미디어 정책과 규제를 통해 이러한 문제를 해소하여야 하며, 이는 하나의 기구가 담당하여야 하는 것임

○ 디지털 격차 등 사회적 배제(social exclusion) 문제 또한 사회통합을 해치는 현상으로서 미디어 정책 및 규제와 연동한 사회커뮤니케이션 정책을 통해 e-Inclusion으로 변화시켜 가야 할 것임

□ ICT 영역의 정치적, 사회문화적, 경제적 복지 확대를 위해서는 사회적 커뮤니케이션 목표가 총체적으로 설정되어야 하며 국가는 이를 총괄하는 기구를 통해 전송수단, 플랫폼, 콘텐츠에 대한 진흥과 규제의 수단을 활용하여 이 목표를 실행해 나아가야 할 것임

3. 기 제시된 ICT 정부조직 개편 방안 어떤 것들이 있는가?

■ 방송통신위원회 출범 이후 4년여가 지난 현재 학계, 언론계, 정치계, 개별 행정부 등을 중심으로 방송통신위원회 체제의 문제점을 지적하고 다양한 개선방안을 요구하고 있음

■ 기 제시된 방안들에 대한 검토를 통해 그간의 지혜를 모으는 작업이 필요하겠음

□ **현 방송통신위원회 유지 방안**

○ **대통령 직속 독립위원회 (합의제 유지)**

- 현재의 방송통신위원회 체제를 유지하면서 다양한 보완책을 실행
- 현 합의제의 문제점을 보완하기 위해 사무처 (사무총장 또는 사무처장)제도를 도입하고 일부 정책의 경우 위원장이 책임을 지도록 함
- 상임위원별로 정책 비서를 배치
- 청와대 IT특별보좌관이나 국가정보화전략위원회의 전문성 강화

○ 장점

- 방송통신위원회의 설립취지를 그대로 유지하면서 일부 문제점을 보완해 나갈 수 있음

○ 단점

- 지난 5년간 방송통신위원회 조직에 제기되어 온 문제점들을 근본적으로 해결하기에는 무리가 있음

□ 정보통신미디어부 설립 안

○ 독립제 정부부서 형태의 정보통신미디어부

- 현 정권의 IT 홀대 정책으로 IT강국으로서 대한민국의 위상이 추락하였음
- 현행 합의회로서 방송통신위원회의 한계를 극복하기 위해 독립제 형태의 정부부서가 필요
- 정보통신미디어부는 과거 IT 컨트롤 타워로서 정보통신부의 부활이라 볼 수 있음
- 정보통신미디어부는 정보통신 산업 이외에 방통위, 지경부, 행안부 등으로 분산된 정보통신과 방송통신 융합산업의 진흥기능을 통합하고 일원화할 수 있어야 함

○ 장점

- 정보통신과 방송통신 융합산업 전반을 아우르는 통합부서를 신설함으로써 해당 산업 업무 추진의 효율성을 꾀할 수 있음

○ 단점

- 조직의 비대화 및 권한 집중화에 따른 부작용
- 방송규제 독립성 확보가 쉽지 않음

□ 정책기관과 규제기관을 정부부서로 분리하는 방안

○ 정책기관과 규제기관을 분리하여 각각의 정부부서 신설

- 지식경제부, 행정안전부, 문화체육관광부 등에 분산되어 있는 진흥기능과 규제기능을 모아서 정책기관과 규제기관으로 이원화

○ 장점

- 규제와 진흥 업무를 분리하여 진흥업무를 촉진할 수 있음
- 최근 IT분야와 다양한 산업 간에 일어나고 있는 융합분야에 대한 진흥업무가 보다 효율적으로 이루어질 수 있음

○ 단점

- 진흥과 규제업무의 구분이 어려움
- 진흥기관과 규제기관 간의 충돌발생 가능성이 높음

□ 독립계 정부부서 설립 및 부서 내 규제위원회 설립 안 (1)

○ IT 전담 통합부서 설립, 부서 내 사후규제 담당하는 방송통신위원회 분리

- 경제논리에 따른 신속한 의사결정이 필요한 통신영역과 방송진흥은 독립부서가 담당하고 방송규제와 통신관련 사후규제는 부서내의 위원회가 담당하는 방안

○ 장점

- 현재 분산형 IT거버넌스 구조의 문제점을 해결할 수 있음
- 미래 성장동력 확보 및 공공문제 해결 역량을 제공하는 한국형 추진체계 구축
- 방송규제 분야의 독립성 확보가 가능하고 통신분야의 진흥정책 활성화

○ 단점

- 방송규제만 따로 분리할 경우 규제와 방송산업 진흥정책과의 연계가 약화
- 진흥과 규제를 구분하는 것이 쉽지 않음
- 부서 내 위원회의 독립성 확보를 어떻게 가능하게 할 것인지 의문

□ 독립제 정부부서 설립 및 부서 내 규제위원회 설립 안 (2)

○ 방송통신과 융합관련 업무 이외에 각 부서 내 산재되어 있는 IT관련 업무를 독립제 형식의 문화소통부에서 관할하고 부서 내 규제위원회에서는 정치적 고려가 필요한 방송업무만 관장

- 현 방송통신위원회를 문화소통부로 확대 개편하고 부서 내에 정치적 고려가 필요한 방송관련 업무를 담당하는 규제위원회 설치
- 독립제 부서인 문화소통부에서는 현 방통위 업무를 포함하여 문광부, 지경부에서 담당하고 있는 IT산업지원(소프트웨어, 기금 등) 관련 업무를 통합적으로 관리
- 규제위원회는 부서 내 독립위원회로서 정치적 고려가 필요한 방송사업자 인허가, 공영방송사 지배구조 및 임원 선임, 수신료 인상 등의 사안들을 독립적으로 처리 (규제위원회의 규제범위를 법으로 사전에 규정)
- 정치적 중립성과 독립성의 확보를 위해 규제위원회는 15인 정도의 사회적 대표성을 갖는 다수의 각계 대표들로 구성하되 비상임을 원칙으로 하고 정당추천은 지양

○ 장점

- 방송통신 융합과 규제와 진흥의 일원화를 효과적으로 추진
- 정치적 영역과 정책적 영역을 구분함으로써 방송, 통신, IT관련업무를 효율적으로 추진하되 정치적 중립성이 필요한 방송관련 업무를 독립적으로 추진 가능

○ 단점

- 부서 내 규제위원회의 위상이 모호
- 규제위원회의 독립성 확보가 가능한지의 문제

□ 독립제 정부부서 설립 및 방송관련 독립위원회 분리 안

○ IT 정책 기능을 독립제 형식의 정보미디어부에서 관할하고 방송관련 규제는 합의제 방식의 방송위원회에서 다루는 방송통신위원회 해체 안

- 방송위원회의 경우, 국무총리 소속의 독립된 위원회 지위 보장
- 방송위원은 국회 추천 (5인)과 별개로 광역자치단체장 (16개 시도지사)이 해당 의회의 승인을 얻어 각 1인을 추천
- 위원회는 위원장 1인, 부위원장 1인 등 현행보다 2인이 추가된 7인의 상임위원(정무직)으로 구성하고, 위원장과 위원은 현행처럼 대통령이 임명
- 위원장을 추천하지 않은 정당이 부위원장을 맡고 사무처장을 겸임

○ 장점

- 현재 제기되고 있는 방송의 독립성 보장 및 정치적 중립성 이슈를 단기적으로 해결할 수 있음
- IT 정책기능의 일원화로 보다 효율적인 IT산업 진흥을 꾀할 수 있음

○ 단점

- 과거 정통부와 방송위원회의 이원화된 구조로 회귀되는 문제
- 방송과 통신관련 업무의 분리로 융합현상에 적절히 대응하지 못하는 문제

□ 독립계 정부부서를 설립 및 공공방송 관련 독립위원회 분리 안

○ 소통매체부는 모든 전자미디어에 대한 진흥/규제 기능을 담당하고(별도의 규제위원회 설치 가능) 공공방송위원회는 공공방송에 대한 책무성 감독/진흥/규제 기능을 수행

- 그러나 공공방송에 대한 주파수 할당, 반시장행위 규제 등의 업무는 양 기구의 협의 필요
- 통합 ICT부서의 규제기구 위원과 방송관련 규제기구 위원 및 공공방송사 임원진의 독립성 보장을 위한 임명방식 논의 필요
- 통합 ICT부서와 방송관련 기구의 역할 분담 구체화 필요

○ 장점

- 경제적 효율성을 강조하는 ICT 전 분야를 단일 부서에서 수행하고, 경제적 패러다임보

다는 사회문화적 패러다임이 중요한 공공방송(지상파방송)은 국가로부터 독립함으로써 언론자유라는 사회가치를 실현할 수 있도록 보장

o 단점

- 공공방송서비스와 일반 방송서비스의 차별화 문제
- 공공방송서비스의 사회적 역할과 생존의 문제를 어떻게 조화시킬 것인가 의 문제

4. 차기 정부 ICT 거버넌스 이렇게 가야 한다

- 현재 분산되어 있는 ICT 기능을 통합하여 독립제 형태의 '정보소통매체부'를 신설하고 ICT 관련 규제와 진흥을 총괄하게 함
- 방송의 공적 영역 보호를 위해 공공방송 규제 관련 합의제 위원회(공공방송위원회)를 부서 내에 독립적으로 설치하거나 ICT 부서와 별도로 설치함

가. ICT 전담부서 신설

- 국가의 신 성장동력을 확보하고 정보사회 문제에 대한 총체적 대응을 위해 분산되어 있는 ICT 기능을 통합하여 전담할 수 있는 독립제 형태의 부서를 신설해야 함
- ICT 전담부서는 가칭 '정보소통매체부'로 명명하고 ICT 관련 규제와 진흥을 총괄함

- 국가의 신 성장동력을 확보하고 정보사회 문제에 대한 총체적 대응을 위해 ICT 전담부서 신설

○ 분산되어 있는 ICT 기능을 통합하여 전담할 수 있는 독립제 형태의 부서를 신설함

- 통신과 방송 그리고 정보관련 기능을 전담부서로 통합하고 관련 규제와 진흥을 전담 부서로 일원화

○ 내용규제를 담당하는 현 방송통신심의위원회(비정부기관)는 콘텐츠 위원회로 확대 개편해야 함

- 멀티 플랫폼, 멀티 스크린, 멀티 네트워크 추세에 대응하기 위해서는 다양한 콘텐츠에 대한 통합적인 심의규제가 필요
- 현 방송통신심의위원회에 영상물등급위원회, 게임물등급위원회 등을 통합하여 콘텐츠 위원회로 확대 개편함

□ ICT 전담부서는 가칭 '정보소통매체부'로 명명하고 ICT 관련 규제와 진흥을 총괄함

○ 신설되는 전담부서는 ICT 생태계의 정책담당 구성원으로서 C-P-N-D를 통합적으로 관장하며 ICT 정책 생태계의 키스톤 역할을 수행함

- 현 방송통신위원회의 모든 업무를 이관함
- 지식경제부의 ICT 산업, 특히 소프트웨어 산업 진흥기능을 이관하고 정보통신진흥기금을 방송통신발전기금과 통합하여 주파수 할당대가 및 주파수 사용료 수입을 지출과 일치시킴
- 지식경제부 산하 우정사업본부는 조직과 예산이 독립된 외청인 우체청으로 분리하되 우정사업과 ICT의 높은 관련성을 고려하여 신설되는 ICT 전담부서 산하에 둠
- 지식경제부 업무 중에서 하드웨어(D) 영역은 정부정책의 관여나 정책효과가 높지 않고 타산업과의 융합이 활발하다는 측면에서 산업전담 부서인 지식경제부가 그대로 담당하는 것이 바람직함
- 행정안전부의 국가정보화, 정보보호 및 정보자원관리 기능 역시 ICT 전담부서로 이관하여 정보사회의 부작용 문제에 대해 국가차원에서 체계적으로 대응하도록 함
- ICT 전담부서는 ICT 관련 업무 이외에 ICT 전문인력 양성과 연구개발, 벤처 중소기업

의 육성, 국제협력 등의 업무를 포함

○ ICT 산업을 국가의 신 성장동력으로 육성하기 위해서는 콘텐츠나 소프트웨어가 ICT 전담부서의 중심이 되어야 함

- '정보소통매체부' 신설은 과거 정보통신부의 부활이 아니며 이를 위해서는 콘텐츠나 소프트웨어 분야의 진흥이 전담부서의 주요 업무가 되어야 함
- 즉 새로운 ICT 전담부서는 콘텐츠나 소프트웨어가 중심이 되는 ICT 생태계를 구축하고 창조산업을 육성하는데 우선순위를 두어야 함
- 이를 위해 문화체육관광부의 콘텐츠 관련 규제와 진흥기능과 저작권 관련 업무는 ICT 전담부서인 '정보소통매체부'로 통합하고 기타 기능은 외청으로 분리하거나 관련 공공기관으로 이관함

□ 신설되는 ICT 전담부서가 성공하려면 조직운영의 혁신도 필요함

○ ICT 거버넌스 개편은 하드웨어(조직구조) 뿐만 아니라 소프트웨어(조직운영)의 혁신도 필요로 함

- 조직운영의 혁신에서 핵심은 새로운 ICT 전담부서의 수장으로 정치인을 배제한다는 것임
- 즉 '정보소통매체부' 장관은 정치적인 색채가 강하지 않고 ICT 관련 전문성을 갖춘 관료나 민간 전문가를 선임하는 것이 바람직함

○ 신설되는 ICT 전담부서가 성공하려면 현실을 따라가지 못하는 낡은 법과 제도를 개선해야 함

- 규제완화와 수평규제라는 추세를 반영하여 방송법 등 기존 법의 개정 필요
- 중기적으로는 융합추세에 대응하여 방송통신 산업의 재구조화를 위한 통합법제 작업이 이루어져야 함

○ 신설되는 ICT 전담부서를 지원할 수 있는 체제도 정비해야 함

- 청와대에 ICT 수석비서관을 신설하여 국가 전체적인 ICT 조정기능을 강화
- 국가정보화전략위원회에 ICT관련 예산에 대한 통제권을 부여하여 부서의 상위수준에서 조정역할을 수행하도록 함
- 여러 부서로 분산되어 있는 ICT 관련 공공기관들도 신설되는 ICT 전담부서 산하로 이관하고 기관별 역할 등을 재정비해야 함

나. 방송의 언론적 특성을 감안한 거버넌스 구조 모색

- 단일 융합기구의 필요성에도 불구하고 언론의 기능을 수행하는 일부 방송 서비스에 대한 정부의 직접 관리는 언론자유의 가치와 충돌함
- 이에 따라 보도 기능을 수행하는 지상파방송 등 일부 미디어는 단일융합기구에서 직접 또는 간접적으로 분리하는 조정이 불가피함

□ 방송의 보도 기능에 따른 정부 부서 관할의 딜레마

- 자유주의 체제 내의 국가는 방송(언론)의 독립(언론자유)의 가치를 실천함과 동시에 이에 개입하지 않아야 하는 딜레마를 지니고 있음
 - 현 방송통신위원회와 1998년 폐지된 구 공보처는 모두 방송과 보도 미디어를 담당하는 정부 기구로서 공정성에 대한 정치적 논란에서 자유로울 수 없었음
- ICT 담당 정부 부서의 정치성 논란은 정당하고도 중요한 더 넓은 ICT 역영에 대한 정책 수용성을 약하게 하는 부작용을 낳게 됨

□ 방송의 공적 가치와 경제적 가치 충돌의 해결

- 그러나 공적가치의 중요성에도 불구하고 융합되는 다양한 미디어는 경제적 가치의 추구가 매우 중요하다는 사실은 엄존하고 있음

○ 결국, 새로운 거버넌스 패러다임은 방송의 공적가치를 훼손하지 않으면서도 융합미디어의 경제적 가치를 동시에 추구하는 것이어야 하겠음

□ 방송의 공적 영역 보호를 위한 거버넌스 시스템 안 (A안): 독립제 통합 ICT 부서와 별도로 공공 방송 규제 관련 합의제 위원회(가칭, 공공방송위원회) 설치

○ (공공방송위원회) 공공방송위원회는 공공방송에 대한 책무성감독(평가)/진흥/규제 기능을 수행하는 합의제 독립 행정 기구

○ (공공방송) 사회로부터 회소한 채널이나 재원을 제공받거나 뉴스보도를 통해 사회적 영향력을 행사하는 방송으로서 차별적인(distinctive) 방송 서비스의 의무를 지는 방송을 말함

- 소유구조의 공공성: KBS, MBC, EBS, YTN 등

- 사회적 혜택에 의한 공공성: KBS•EBS(수신료), SBS 등(지상파 채널)

- 영향력의 공공성: 보도채널 및 종합편성채널

○ 공공방송위원회는 공공방송의 업무 정당성 판단, 방송 내용의 공공성을 판단함

- 공공방송에 대한 주파수 할당/반시장행위 규제 등의 업무는 ICT 총괄 부서인 정보소통매체부와의 협의 필요

- 이외의 모든 전자 미디어는 정보소통매체부가 관할함

○ (장점) 공공영역을 별도로 분리하여 규제함으로써 시장경쟁을 통한 융합미디어의 혁신과 발전을 꾀할 수 있으며, 공적가치의 보호가 가능함

○ (단점) 정보소통매체부와의 업무 갈등과 당대 정부와의 유리로 인한 정책 혼선 가능성

□ 방송의 공적 영역 보호를 위한 거버넌스 시스템 안 (B안): 정보소통매체부 내 별도의 공공 방송 규제 관련 위원회 설치

- (공공방송위원회) 정보소통매체부 내에서 공공방송에 대한 책무성감독(평가)/진흥/규제 기능을 수행하는 합의제 행정 기관
 - (총괄부서와의 관계) 정보소통매체부 내의 기구로서 이의 행정지원을 받지만 공공방송 관련 의사결정은 공공방송위원회에서 확정하며, 정보소통매체부 장관은 이 결정을 번복할 수 없음
 - (업무 영역) 공공방송위원회의 결정권 내의 업무는 구체적으로 별도로 정하여야 함
- (장점) 공공영역을 별도로 분리하여 규제함과 동시에 ICT 총괄부서와의 중첩 영역에 대한 의견 조율이 용이함
- (단점) 위원들을 보좌하는 공무원 조직은 당대 정부의 정책을 적극적으로 실현할 의무를 지므로 조직문화의 영향성으로 인해 정권편향이 개입될 소지가 있음

5. 맺음말: ICT 분야의 제도약을 위하여

- 본 보고서가 제시한 ICT 거버넌스 개편방향은 효율적 추진과 적극적 뒷받침이 수반되어야만 소기의 성과를 거둘 수 있을 것임
- 새로운 거버넌스 체제가 차기 정부에서의 국내 ICT분야 제도약의 밑거름이 될 것으로 기대함

□ 차기 정부의 ICT 거버넌스 개편방향

- 본 보고서는 바람직한 ICT 거버넌스의 형태를 모색한 결과 현재 각 부서에 분산되어 있는 ICT기능을 통합하는 독립부서가 필요함을 제시함
 - 새로운 통합부서는 규제와 진흥을 통한 ICT 산업발전 이외에도 사회적 소통의 활성화를 위한 기능을 수행하여야 함

- 공영방송의 합리적이고 공정한 관리를 위하여 별도의 규제위원회 또는 독립부서 내부의 독립적 위원회를 설치하는 것이 적절함

□ ICT 거버넌스 개편의 효율적 추진을 위한 노력의 필요성

○ ICT 거버넌스의 개편방안을 취지에 맞는 방향으로 현실화하기 위해서는 지속적인 노력이 필요함

- 이해관계자들의 개입과 정치적 논의의 과정에서 조직개편의 취지가 변질되거나 훼손될 경우 거버넌스 개편의 의미가 사라지게 될 수도 있음

○ ICT 거버넌스의 정착을 위해서는 구조의 개편도 중요하지만 우수한 인적자원의 확보, 효율적인 운영, 지속적 연구와 개선이 이루어져야 함

- 단순히 정부조직의 개편만 이루어져서는 통합 ICT부서가 생긴다 하더라도 새로운 역할을 기대하기 어렵고, 과거 정통부로 회귀할 가능성이 있음

□ 새로운 거버넌스 체제는 ICT 분야의 융합과 재도약의 밑거름이 될 것임

○ 지난 5년 간 방향성을 잃고 정체기에 접어든 국내 ICT산업의 기초체력을 강화하고, 신산업 발전의 토양을 제공하는 계기가 될 것으로 기대됨

- 제조업이 강한 나라로부터 소프트웨어와 콘텐츠도 강한 나라, ICT를 가장 잘 활용하여 사회발전을 이룩한 ICT 세계 중심국가로 거듭나야 할 것임

SUMMARY

1. Title

Consumer Protection Enhancements In Smart Media Environment

2. Objective and Importance of Research

The ICT sector has been an engine of economic growth in Korea. Korea has developed a unique ecosystem of ICT industries in Korea by cultivating ICT industries encompassing various C-P-N-D (Contents-Platform-Network-Device) areas. The ICT ecosystem of Korea is governed by the ICT governance of Korea. For the past 20 years, we experimented a couple of different ICT governance by changing ICT governance from MIC (Ministry of Communications) to KCC (Korea Communications Committee). From the past experiences, we evaluated the strengths and weaknesses of various alternatives. The objective of this research is to find out the best ICT governance for Korea. Finding out the best ICT governance for Korea is very important for the future of the Korean economy as well as ICT industries of Korea. As various ICT industries are interconnected, it is almost impossible for the present ICT governance of Korea to govern various ICT industries efficiently. The present ICT governance cannot function properly as it is taking every single ICT industries as different industries. Thus, the government policies and regulations in the ICT sector are neither coherent nor comprehensive. As the ICT sector of Korea is one of the most important sectors in the Korean economy, we cannot let the present system govern ICT industries. We try to recommend the best alternative ICT governance in Korea for the development of ICT sector.

3. Contents and Scope of the Research

In this policy research, we study what an ideal ICT governance model should be. In other words, we try to find out the most appropriate and desirable ICT governance for Korea. In order to find out the best alternative ICT governance for the future of Korea, we compare various ICT governance across major OECD countries in terms of strengths and weaknesses. By comparing various ICT governance across the industrialized countries, we want to find out the best model ICT governance for Korea. Our conclusion is that we cannot find a single advanced country's ICT governance for benchmarking because Korea is the most advanced country in ICT industries. We also compare the present ICT governance of Korea with the past ICT governance of Korea. By evaluating different ICT regulation systems across different regimes in Korea, we find out what the best ICT governance looks like in Korea.

4. Research Results

Korea is one of the leading countries in the ICT sector. Korea has various world number one ICT manufacturing industries including mobile phone handsets, semiconductors, Digital TVs, LCDs, and so on. Thus we don't have much to imitate or follow other countries' ICT governance. We experienced with a unique ICT governance which has its own strengths and weaknesses. The former MIC(Ministry of Information and Communications) of Korea had much success in a unique environment of Korean ICT industries. On the other hand, the present KCC(Korea Communications Committee) is small, political, ineffective, divisive, and non-centralized entity.

5. Policy Suggestions for Practical Use

It is advised that we should follow our own ICT governance because Korea is the most advanced country in the ICT sector. We have had various experiences and much

success in various ICT manufacturing industries as well as many ICT service industries. The Korean government has been efficient in policy planning and execution in most of the time due to the former MIC(Ministry of Communications) governance system. The former MIC system was quick in decision-making, efficient, well-focused, and comprehensive as it encompasses various ICT industries. We do recommend abandoning the present KCC governance system because it is small, slow, fragile, divisive, and inefficient. We urge the newly elected president to adopt our own ICT governance which takes in charge of most of the ICT industries including all parts of C-P-N-D (Contents-Platform-Network-Device).

6. Expectations

From the results of this study, we can put together a unique ICT governance of Korea, which can become a guidance for the future government. The best alternative ICT governance we recommend in this study is expected to become a cornerstone of ICT industries of Korea. The new ICT governance will play an important part for the future of the Korean economy.

Part B. 최종보고서 본문

1. 왜 지금 ICT 거버넌스에 대해 고민해야 하는가?

□ 2012년 국내 ICT 생태계의 현주소

- ICT 산업은 우리나라를 대표하는 산업으로 경제성장의 주역이자 수출 및 경제위기 극복의 주역이지만 기초체력은 여전히 약한 상태임
- 기기제조업 위주의 편중된 생태계로 인해 ICT 부가가치 창출의 핵심인 소프트웨어 및 콘텐츠 분야에서는 열세를 벗어나지 못하고 있음
 - 최고의 반도체와 휴대폰, TV를 생산해 내고 있지만 소프트웨어 분야에서는 세계 시장에서 경쟁력을 발휘하는 상품이 없음
 - SW산업의 세계 시장점유율은 2.2%에 불과하고, 글로벌 패키지SW 기업 들 중 한국 기업은 하나도 없음
 - 한류 콘텐츠의 전파 등 원재료의 경쟁력은 높아지고 있으나 이를 ICT와 접목시켜 사업화하거나 미디어 산업의 발전이 뒷받침되고 있지는 못함
- 한 때 세계 최고를 자랑하던 정보화 수준도 정체된 지 오래이며, 신선한 사업모델과 창의적 기술, 벤처창업도 부족한 편임
 - IT산업 경쟁력 지수, ICT개발지수 등 각종 글로벌 IT지표에서 제자리걸음에 그치거나 오히려 뒤처졌다는 지적이 제시됨(전자신문 2012. 2. 13)
 - 카카오톡 등 일부 혁신적 아이디어를 바탕으로 한 사업모델들이 나타나고는 있으나 신규 벤처라고 보기 어렵고 수도 너무 적음
- 스마트폰 혁명으로 인해 ICT 생태계 전반의 빅뱅이 찾아왔으나 이를 사전에 대비하거나 체계적으로 대응해 나가는 모습은 부족한 상태임

- 아이폰 쇼크와 함께 ICT 산업을 떠받쳐 온 국내 제조업체들이 큰 위기를 맞았으나 사실상 삼성전자에 의존하여 이를 헤쳐 나온 것이나 다름없음
- 소프트웨어 및 콘텐츠 분야의 기반육성이 제대로 이루어지지 않아 생태계 재편과정에서 대외 종속이 더욱 심화되고 주변부로 밀려나고 있음

○ 특히, 우리 정부가 보여준 모습은 주로 '혼란'과 '중복', '지연' 등으로 묘사될 수 있으며 비전수립과 효율적 정책집행 기능은 파편화되었음

- ICT 생태계 전체를 아우르는 장기비전 수립과 그에 따른 시장 보완의 역할을 책임지는 주체는 사라진 채 부서 간 기능중복과 다툼만 심화됨
- 그나마 ICT 분야 정책의 중심이 되어야 할 방송통신위원회는 비효율적 의사결정 구조와 과잉정치화로 인하여 기능을 제대로 하지 못하였음

○ 방송 측면에서 보더라도 공적가치 수호 뿐 아니라 산업적 발전에 있어서도 실패하였음

- 2009년 미디어법 개정과 2010년의 종편 허가 등은 제대로 된 성과를 얻지 못하였고, 방송사 경영진의 정파적 임명에 따라 방송의 독립성이 훼손됨
- 방송통신발전 기본법 및 시행령 등 방송통신 융합을 대비한 법제개선도 지지부진하며, 융합형 신성장동력으로 기대를 모은 IPTV도 시장성과 저조

□ ICT 거버넌스가 왜 중요한가?

○ ICT산업은 세계의 성장엔진이며, 더구나 우리나라에서 ICT산업이 차지하는 비중과 중요성은 다른 국가에 비해서도 훨씬 큼

- 우리나라 ICT산업의 GDP 대비 비중은 10% 내외로 그 자체로 높은 편이지만 경제성장 기여율은 20%대에 달하고, 특히 2009년의 경우 경제성장 기여율이 무려 97.5%에 달하였음
- 2008년 세계적 금융위기 이후 한국 경제가 다른 나라에 비해 비교적 안정적이었을 수 있었던 요인은 바로 ICT 산업 때문임

○ 경제성장과 위기극복의 견인차 역할을 해 온 ICT산업이 흔들릴 경우 우리 경제 역시 흔들릴 수밖에 없다는 점에서 특별한 관심이 필요함

- ICT산업 이외의 무역수지는 2007~2011년 동안 적자를 보이고 있는 상황에서 ICT산업마저 성장동력을 잃을 경우 국민경제에 치명타가 될 것임
- 실제로 2008년 이후 ICT산업의 성장률이 둔화되는 추세를 보이고 있다는 점에서 이러한 우려는 기우라고만 볼 수 없음

○ 한편, ICT 생태계의 중심은 네트워크이며, 이는 규제와 떼어 수 없는 관계가 있다는 점에서 정부의 역할이 매우 중요함

- Contents-Platform-Network-Devices(CPND)가 긴밀히 융합된 ICT생태계에서 기본토양인 네트워크의 발전과 규제자인 정부가 통합적인 비전과 관리능력을 갖추는 일은 필수적임
- ICT는 단순히 산업으로서가 아니라 사회적 소통의 핵심 매개체로 부상하고 있으며, 이는 네트워크의 공공성 및 공정성에 대한 정부의 역할을 확대

○ ICT 생태계 발전의 핵심 동력은 시장의 자율과 경쟁이지만 정부의 체계적인 뒷받침과 지원 없이는 성장이 편중되거나 늦어질 수 있음

- 생태계 전반에 대해 균형을 갖춘 시각을 바탕으로 한 연구개발, 인력양성 및 법·제도 개편 등은 정부가 아닌 민간이 대신할 수 없는 기능임
- 장기적인 비전을 수립 및 전파하고 당장의 경쟁력이 부족하더라도 미래의 생태계 변화를 대비하여 유망분야를 발굴, 육성하는 기능도 정부의 몫임

□ 지난 5년간의 ICT 거버넌스 실험이 실패한 이유

○ MB정부의 조직개편은 ICT 관련부서가 어떤 역할을 하여야 하는 지에 대한 비전과 구체적 전략이 부족한 상태에서 정부부서의 개편만 이루어짐

- 과거 ICT전담부처인 정보통신부의 존재는 국가 산업정책을 ICT 중심으로 추진하며,

ICT 생태계 내에서 완결되는 지원 및 규제시스템을 구축한다는 의미가 있었음

- 하지만, MB정부는 '작은 정부, 실용정부'라는 조직개편 방향에 따라 부처를 통합하면서 기존의 정보통신부 기능을 방송통신위원회, 지식경제부, 문화체육관광부, 행정안전부로 분산하여 이관하였음
- 새로운 패러다임 하의 비전 및 전략의 구체화와 기존기능 단절에 대한 문제점 검토가 충분히 이루어지지 않은 채 성급한 거버넌스 전환이 단행됨으로써 여러 가지 부작용이 일어나게 됨

○ 특히, 방송통신 융합이라는 당위성 앞에 산업발전과 사회통합, 정책기능과 정치적 프로세스의 역할 및 경계에 대한 감안이 제대로 이루어지지 못함

- 산업정책 중심의 정부부서와 정치적 프로세스 중심의 위원회를 어정쩡하게 결합한 결과, 어떤 기능도 제대로 수행하지 못하는 기관이 되어버림
- 미국의 FCC를 본떠 대통령 소속의 소수 합의제 위원회 형태로 조직을 만들었지만, 그 결과 전문가가 배제되고 언론 주도권을 둘러싼 정치 싸움의 장이 되어버리는 부작용이 일어남

□ 바로 지금이 ICT 거버넌스에 변화와 개선이 필요한 시점임

○ ICT 거버넌스 개편에 대한 논의를 과거로 회귀하려는 시도나 이해관계자의 발호쯤으로 치부하는 것은 문제를 제대로 파악하지 못하는 것임

- 모든 국가정책 논란과 마찬가지로 거버넌스 개편에도 서로 다른 이해관계자들이 있기 마련이나 이를 구실로 문제의 존재 자체를 부인해서는 안 됨
- 지난 5년 간 ICT 거버넌스 관련하여 그 이전에 비해 개선된 점이 있는 지, 시간이 지나면서 문제가 해소되는 경향을 보이는 지 등을 살펴보면 거버넌스에 근본적 문제가 있다는 결론에 도달할 수 있음

○ 중요한 것은 현재의 ICT 거버넌스가 국가대계인 ICT산업 발전과 사회적 소통의 강화라는 필수 과제를 수행하기에 전혀 적절하지 않다는 점임

- MB정부 이전의 통합형 ICT거버넌스도 나름의 문제가 있었지만 적어도 국내 ICT발전의 토대를 닦는 성과를 거두었다는 점에서 역사적 검증은 거쳤다고 볼 수 있음
- 통합형 ICT거버넌스의 장점을 충분히 살리면서 문제점을 보완하는 방식의 접근이 ICT 분야의 국가적 목표를 달성함에 있어서 훨씬 효과적이었을 것으로 판단됨

□ **이상과 현실을 조화시킬 수 있는 ICT 거버넌스의 모색**

○ **최적의 ICT 거버넌스를 모색함에 있어서는 열린 생태계로 진화해가고 있는 ICT 분야의 속성과 달라진 정부의 역할을 충분히 감안하여야 함**

- 단순히 분산된 기능의 통합만으로는 과거 정통부 시절로의 회귀 이상의 의미를 가지지 못할 가능성이 큼
- 생태계를 아우르는 장기비전 수립, 규제완화를 통한 진흥이 중심이 돼야 하며, 제조업을 넘어 콘텐츠·SW 등 신산업 경쟁력 강화에 앞장서야 함

○ **단지 규제나 산업진흥을 위한 부서가 아니라 미디어의 융합에 따른 사회문화적 변화에 대처하고, 사회적 통합을 이끌어내는 중심역할을 해야 함**

- 사회적 커뮤니케이션 목표를 총체적으로 설정하고, C-P-N-D 전반에 걸친 각종 정책과 규제 수단을 활용하여 이를 달성하는 총괄적 역할이 필요함
- 이는 기존의 산업육성 중심의 경제부처였던 정보통신부가 담당하던 역할보다 훨씬 발전되고 복합적인 역할이라고 볼 수 있음

○ **최적의 ICT 거버넌스는 철저히 한국적 상황과 현실에 대한 판단에 기반을 두고 설계 및 추진되어야 함**

- ICT 발전정도나 중요성, 정책적·문화적 토양이 다른 외국 사례를 맹신하고, 우리 스스로의 성공공식도 쉽게 버렸던 결과가 지난 5년의 실패한 ICT 거버넌스로 이어졌음을 명심해야 함
- 특히, 우리나라 특유의 정부부처 간의 관계, 정부부처와 산하기관 간의 관계, 정부와 민간의 관계 등을 충분히 고려하여야 하며, 선부르게 이상론을 펼칠 경우 탁상논란이 될 가능성이 큼

2. ICT 관련 정부조직 개편 왜 필요한가?

○ ICT 산업은 우리나라 경제에서 매우 중요하고도 특수한 위치를 차지함

- ICT산업은 GDP대비 비중, 성장 기여도, 수출입 기여도 등의 측면에서 국민경제를 선도해 왔으나 거버넌스 혼선을 겪은 최근 5년은 성장세가 둔화됨

○ MB정부는 작은 정부를 지향하며 ICT기능을 분산시켰으나 이로 인해 총체적인 문제점들이 발생하였음

- 신 성장동력 확보의 미흡, 정보사회 도래로 인한 다양한 문제들에 대한 총괄적 대처 미흡, 방송영역에서의 정치과잉 현상의 심화현상 등이 발생

○ 미래지향적으로 보더라도 소프트웨어 및 콘텐츠 육성 기능을 통합적 시각에서 접근하고 사회적 소통을 전담할 정부부처가 요구됨

- 소프트웨어와 콘텐츠 산업의 엄청난 잠재력을 실현시키고, ICT를 활용한 정치, 사회문화적, 경제적 복지 확대를 위해서 반드시 필요함

가. ICT산업의 특수성과 국민경제에서 차지하는 중요성 (윤충한)

- 우리나라 ICT산업이 GDP에서 차지하는 비중은 매우 높고 특히 경제성장기여율은 다른 분야와 비교가 안될 정도로 높음
- ICT산업의 무역수지는 매년 큰폭의 흑자를 기록한데 반해 ICT산업외의 무역수지는 매년 큰폭의 적자를 보임
- ICT 정부조직의 비효율과 정책 혼선으로 최근 5년간 ICT산업의 성장세는 둔화되었고 이는 국민경제의 성장률 둔화로 연결됨

□ ICT산업은 C-P-N-D(콘텐츠-플랫폼-네트워크-기기)의 Value Chain(가치사슬)을 갖고 있으며 구성 요소들간에 유기적으로 연결되어 있음

○ ICT산업의 기본 요소가 되는 정보재 (Information Goods, Digital Goods)는 디지털화 할 수 있는 모든 것으로 text, images, videos, music, books 모든 종류의 전통적인 지식과 정보 등 콘텐츠를 포함하고 있음

○ ICT산업은 하드웨어와 소프트웨어, 콘텐츠와 단말기 등 여러 단계의 보완적인 재화들을 이용하여 최종적인 소비를 하게 됨

- 여러 보완재들이 시스템을 이루고 있음 (Systems of Products)

□ ICT산업의 정부조직을 논하기 위해서는 ICT 산업의 특성에 대한 경제적인 측면의 이해가 필수적임

○ ICT부문은 생산측면에서는 독특한 비용구조를 가지고 있으며 규모의 경제, 범위의 경제 등이 다른 산업보다도 훨씬 더 뚜렷함

○ 소비 측면에서는 네트워크효과 (소비의 외부성)와 Critical Mass의 중요성이 눈에 띄게 높음

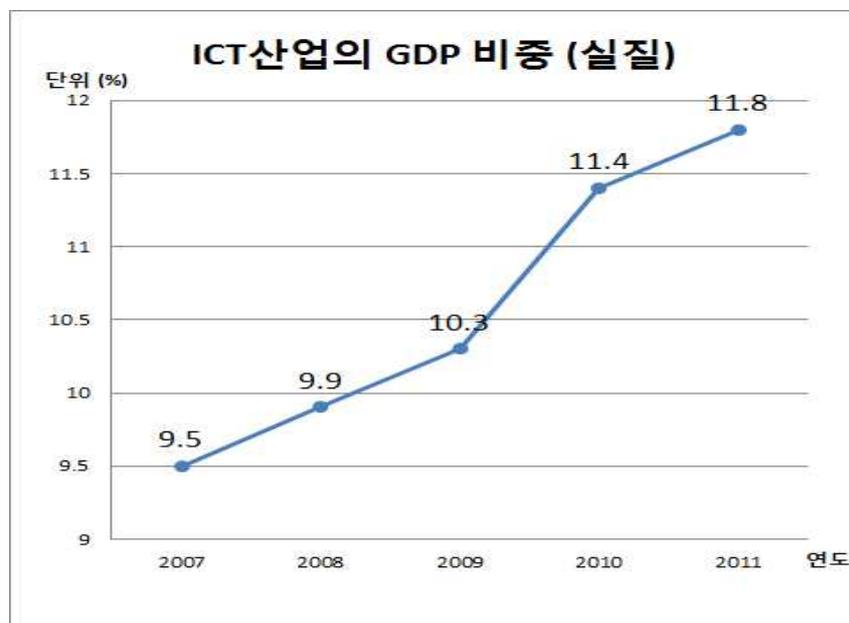
○ 생산과 소비에 있어서의 독특한 특성 때문에 ICT산업에서 여러 특이한 현상이 나타나며 산업의 성패를 결정하는데에 정부의 역할도 큼

- 네트워크 경제의 성공과 실패를 결정하는 경제요인들에 대해 잘 파악하고 합리적인 소비자선택, 기업전략, 정부의 정책을 국민경제 성장 차원에서 공유하여야 함

- 즉, 선점자의 우위(First Movers Advantage)와 쏠림 현상(Tipping), 지적 재산권 (Rights Management) 이용과 관리의 중요성, 시스템 경쟁 (Systems Competition)과 호환성 (Compatibility), 고착효과와 전환비용 (Lock-In and Switching Costs) 등에 대해 전담부처 차원의 분명한 이해가 필요하며 국가 경제정책에 이를 반영하여야 함

□ ICT산업의 국민경제적 위치: 중요성 및 특수성

- 2012년 한국은행 국민계정 통계에 따르면 우리나라 ICT산업의 GDP비중은 2007년 9.5%, 2008년 9.9%, 2009년 10.3%, 2010년 11.4%, 2011년 11.8%로 매우 높고 해가 갈수록 높아지고 있음



자료:한국은행 국민계정, 2012. 7.

- ICT산업이 GDP에서 차지하는 비중이 다른 어느 분야보다 높다는 점보다 더 중요한 사실은 우리나라 ICT산업의 경제성장기여율은 다른 분야와 아예 비교가 안될 정도로 높다는 점임
 - ICT산업의 경제성장기여율은 2007년 14.5%, 2008년 24.3%, 2009년 97.5%, 2010년 22.4%, 2011년 18.95%로 매우 높음
 - 특기할만한 점은 2009년 세계금융위기 와중에 경제성장률이 0.3%일 때 경제성장기여율이 97.5%를 기록한 점임

- 이 사실은 국가경제가 침체국면이거나 위기상황일 때 ICT산업은 국가경제성장의 활력을 불어넣는데 결정적인 역할을 한다는 점을 극명하게 보여줌
- 결론적으로 우리나라에서 ICT산업은 국가경제성장의 엔진임을 통계수치로 증명함

〈표 2-1〉 IT부문 GDP 및 성장기여율

(단위:조 원, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011p
전체산업 명목GDP	975.0	1,026.5	1,065.0	1,173.3	1,237.1
경제성장률(실질)	5.1	2.3	0.3	6.3	3.6
IT산업 성장률	8.7	6.8	3.9	17.7	7.9
경제성장기여율	14.5	24.3	97.5	22.4	18.9
GDP 비중(실질)	9.5	9.9	10.3	11.4	11.8

자료: 한국은행 국민계정, 2012.7

o ICT산업의 중요성과 특수성은 수출과 수입, 무역수지 측면의 통계수치로 더욱 분명하게 나타남

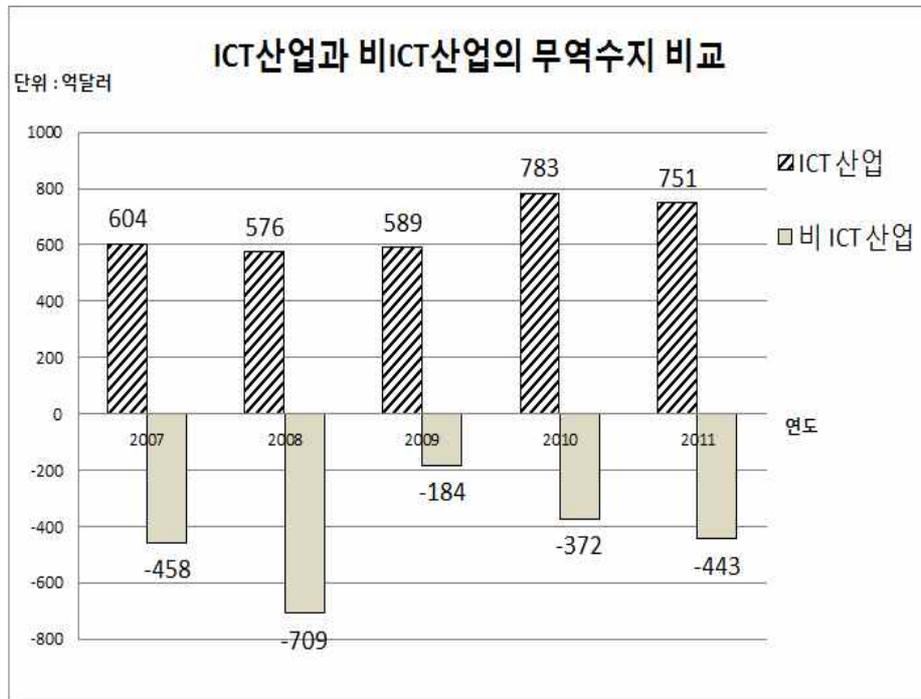
- ICT산업의 수출은 2007-2011년 통계에서 보듯이 전체 수출액의 1/3을 담당하는 것으로 나타남
- 놀라운 사실은 무역수지 측면의 통계에서 IT산업의 무역수지는 매년 큰폭의 흑자를 기록한데 반해 IT산업외의 무역수지는 2007-2011년 기간 동안 한해도 거르지 않고 무역수지 적자를 보였다는 점임
- 따라서 IT산업의 무역수지 흑자폭에 의해 우리나라 전체의 무역수지 흑자폭이 결정될 뿐만 아니라 IT산업의 성장부진이나 수출부진은 곧바로 무역수지의 적자로 연결될 수도 있음
- 결론적으로 ICT산업의 모든 부분이 서로 관련되어 있고 이에 대한 정부의 정책과 전략이 ICT산업의 성장에 크게 영향을 줄 수 있는 상황에서 ICT 정부조직의 비효율성은 국민경제의 성과에까지 크게 영향을 미칠 수 있음
- 따라서 ICT 정부조직은 기존의 방송과 통신융합 패러다임을 넘어서는 국가경제성장전략을 담당하는 경제부처로서 자리매김을 하여야 할 것임

<표 2-2> IT수출·수입·수지

(단위: 억달러, %)

구 분		2007	2008	2009	2010	2011
수출	전산업	3,715	4,220	3,636	4,664	5,552
	IT산업	1,301	1,312	1,209	1,539	1,566
수입	전산업	3,568	4,353	3,231	4,253	5,244
	IT산업	697	735	620	756	815
수지	전산업	146	-133	405	411	308
	IT산업	604	576	589	783	751

자료: NIPA, 한국관세무역개발원, 2012.7

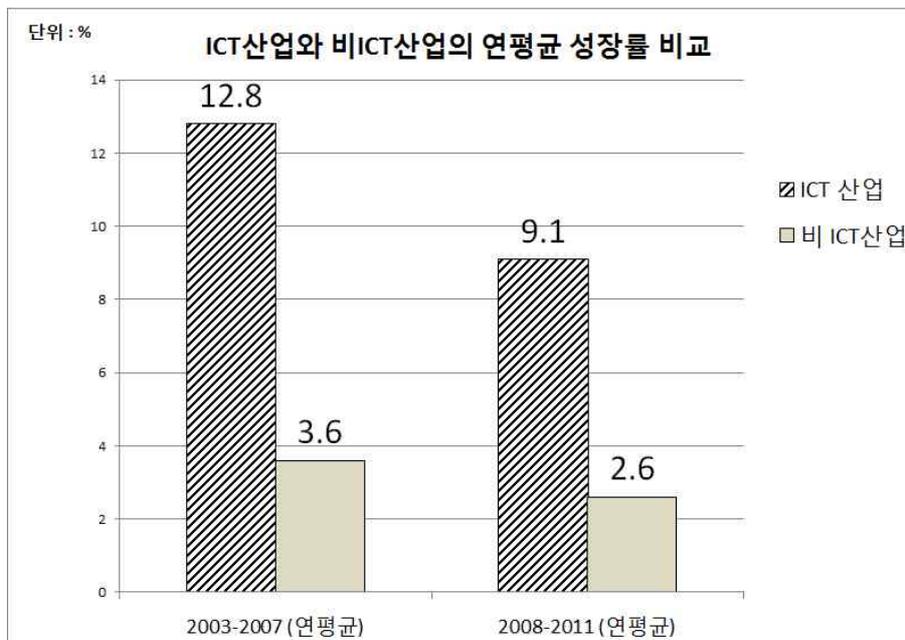


자료: NIPA, 한국관세무역개발원, 2012. 7.

□ ICT 거버넌스의 혼선과 우리나라 ICT산업의 성장세 둔화

○ ICT부문 성장세는 2008-2011년 기간동안 뚜렷한 둔화조짐을 보이고 있음

- 지난 2008-2011년 기간동안 IT산업 연평균 성장률은 9.1%로 2003-2007년 기간의 연평균 성장률 12.8%보다 -3.7%포인트 감소하여 성장속도가 약 30%나 감소하였음을 보여줌
- 지난 2008-2011년 기간동안 IT산업 연평균 성장률은 9.1%로 2003-2007년 기간의 연평균 성장률 12.8%보다 -3.7%포인트 감소함



자료: KISDI 창조와 소통 포럼 (2012. 6.)

- 이러한 ICT산업의 성장세 둔화는 직접적으로 국민경제의 성장률 둔화로 연결될 수 있어 ICT 전부문을 관장하는 ICT 정부조직의 경제부처로서의 역할이 어느때보다 절실함을 보여줌

<표 2-3> ICT산업의 연평균 성장률 추이

(단위:%, %p)

	2003-2007(A)	2008-2011(B)	(B)-(A)
GDP성장률	4.3	3.1	-1.2
ICT산업	12.8	9.1	-3.7
비ICT산업	3.6	2.6	-1.0

자료: KISDI 창조와 소통 포럼

- 현재의 ICT 정부조직은 ICT산업의 특수성과 국민경제에서 차지하는 중요성과 특수성을 고려하지 못하고 있음
 - 현재의 ICT 부문 정부조직은 ICT 생태계의 급속한 변화에 신속하고 효율적으로 대응하지 못하고 세계경제의 침체 가운데에 국가 ICT산업의 중요성과 특수성을 인식하지 못하여 ICT부문의 국가경쟁력은 약화되고 경제적 기여도도 저하될 위기에 직면함
 - 현재의 ICT 정부조직으로는 국가경제성장의 동력을 잃을 위험성이 있음
 - 2008년 이후 미국발 금융위기와 그 이후 닥친 유럽의 재정위기로 유럽, 미국, 중국, 일본 등 세계경제가 한꺼번에 경기침체에 빠져 있으며 국가간 금융 및 재정 부문의 이해관계 상충, 세계 선도기업들간의 표준경쟁, 기술경쟁, 특허전쟁 등으로 ICT 부문에서의 정부역할의 중요성이 그 어느 때보다 높아짐
 - 장기적인 측면에서 경제적으로 국가 전체의 총잉여, 즉 생산자잉여, 소비자잉여 모두를 정책결정에 고려 할 수 있는 정부조직을 선택하여야 할 것임
 - 경제성장 동력인 ICT 부문의 국민경제기여도를 높이고 사회후생을 극대화할 수 있는 ICT 거버넌스를 찾는 것이 경제적으로 바람직한 방향이라고 판단됨
 - ICT정부조직은 방송과 통신 영역만을 관장하는 규제기관이 아니라 ICT부문의 수요와 공급특성을 정확하게 이해하고 시장의 중요성과 특수성을 감안하여 ICT 산업의 전부문을 포괄하여 국가경제정책을 수립하고 실행할 수 있는 하나의 중요한 경제부처로서의 모습을 설정하는 것이 정부조직 개편의 바람직한 방향이라고 판단됨

- ICT부문의 시스템 경쟁의 속성, 수요와 공급의 특성, 기술혁신의 중요성, 비용의 특성 등을 충분히 이해하고 국가경쟁력 극대화 측면에서 가장 바람직한 ICT 거버넌스를 찾아야 할 것임
- 차기 정부조직의 현명한 선택을 위해서는 ICT부문 Value Chain (가치사슬) 전 부분의 특성과 상호관계, 시스템의 특성을 정확히 파악하여야 함
- 기존의 방송과 통신 융합 패러다임으로부터 더 나아가 콘텐츠(Information Goods, Digital Goods)-플랫폼-네트워크-기기의 연관관계(C-P-N-D)와 특성을 알고 공급측면뿐만 아니라 수요측의 경제적 특성도 충분히 감안하여야 함 (규모의 경제, 범위의 경제, 수직계열화, 수평결합, 네트워크효과, 고착효과, 전환비용, 승자독식, 표준전쟁, 호환성)
- 정파적 이해나 방송의 공익성, 공정성, 독립성 등에 함몰된 ICT 거버넌스 논의는 자칫 하면 명분만 얻고 많은 국민경제적인 이익을 놓치게 되어 국민경제의 많은 부분을 희생할 수 있음

○ 우리나라의 기업 및 국가경제의 경쟁력은 환경변화에 대한 기업의 유연하고 빠른 대응, 소비자들의 빠른 신기술 채택, 위기와 기회에서 기업과 정부의 결단, 경쟁력 있는 부문으로의 자원의 선택과 집중 등에서 찾을 수 있음

- 신속하고 유연한 대응을 하는데는 기업, 소비자, 정부 모두가 서로 영향을 미침
- 급속한 기술발전 속에서 표준의 선택, 신규서비스의 도입과 확산, 외국 기업들과의 협력과 경쟁 등에서 유연하고 신속한 정책 결정은 중요한 경쟁 무기가 됨
- 현재와 같은 세계경제 위기 속에서 벤 버냉키 FRB (연방준비제도이사회) 의장이나 마리오 드라기 ECB(유럽중앙은행) 총재의 거시경제정책 구상과 선택시 모든 정책수단이 고려되듯이 향후 ICT 정부조직의 현명한 선택을 위해서는 ICT부문 Value Chain (가치사슬) 전 부분을 고려할 수 있는 모든 정책수단을 가진 ICT 정부부처가 필요함
- ICT 전부문에 대해 책임있는 전담 정부조직의 존재는 기업과 소비자에게 소비와 생산, 투자에 있어서 신호(signal)를 보내는 선도역할을 하며 경제주체들의 선택에 불확실성을 부여하는 역할을 할 수 있어서 국가경제발전에 긍정적임

□ ICT부문 선진국인 우리나라는 ICT산업의 특수성과 중요성을 반영한 전담경제부처를 신설하여야 함

○ 국내 ICT산업이 충분히 궤도에 올랐다는 판단 아래 단행된 현 정부 출범시의 정부조직 분산화는 ICT산업의 특성, ICT산업이 차지하는 국민경제적 위치, 국가경쟁력을 도외시한 결정이었음이 판명됨

- 정부조직의 분산화로는 국가경쟁력, 기업 경쟁력, 소비자편익이 모두 줄어드는 결과를 낳음
- 국내 ICT산업의 취약점이 소프트웨어 부문의 경쟁력이 낮는데 있고 C-P-N-D(콘텐츠-플랫폼-네트워크-기기)의 Value Chain(가치사슬)에서 P(플랫폼)부문인데 현재의 분산화된 정부조직으로는 극복되기 어려움
- ICT산업의 특성을 고려하지 못한 현재의 분산형 ICT 정부조직은 국가의 장기적인 경제발전 비전과 상충됨

○ ICT 선진국인 우리나라가 ICT산업의 국민경제적 중요성과 특수성을 냉철하고 현명하게 반영하여 우리나라의 상황에 맞는 정부조직을 찾아야 함

○ 우리나라의 ICT산업의 특성을 감안할 때 ICT 전부문을 전담하는 부처의 신설이 필요함

- ICT산업의 혁신성, 국내 산업에서의 비중 등 특수성을 충분히 고려하여 ICT 전부문 전담부처가 필요함
- 새로 출범하는 전담부처는 ICT분야의 장기비전 수립 및 준비 기능, SW 및 콘텐츠 산업발전을 포함하는 경제부처로서 국가경제발전의 중요한 경제정책 수립 및 실행의 한 축을 담당하여야 함

나. 현재의 ICT 거버넌스에 대한 평가

- 현 정부는 정보통신부 기능을 4개 부서로 분산하되 정보통신부 일부와 방송위원회를 통합하여 방송통신위원회를 신설하였으나 관련 기능 수행에 미진하였음
- 분산형 ICT 거버넌스에서 우리나라 ICT 생태계의 경쟁력이 약화되고 미래 먹거리를 책임질 창조산업 육성은 지체되었음

■ 현재의 ICT 거버넌스는 정보사회의 부작용에 체계적으로 대응하지 못했고 정치 과잉으로 인해 방송의 공적가치 수호에도 사실상 실패하였음

□ MB 정부의 조직개편은 작은 정부를 지향하며 ICT 기능을 분산

- '작은 정부, 실용 정부'라는 조직개편 방향에 따라 유사/중복기능을 중심으로 부서를 통합하고, 기존의 정보통신부 기능은 신설한 방송통신위원회를 비롯하여 지식경제부, 문화체육관광부, 행정안전부로 분산하여 이관
 - 제조업의 경쟁력 제고를 추진하고 MB정부의 747공약을 실현시킬 선도부서로서 지식경제부 출범
 - 문화체육관광부는 문화, 체육, 관광, 종무, 도서관, 박물관 등을 관장하는데 디지털 콘텐츠 기능도 포함
 - 행정안전부는 국가정보화, 정보보호 및 정보자원관리 기능을 흡수
 - 부서 간 조정기구로 대통령 소속 국가정보화전략위원회를 설치
 - IT 콘트롤 타워 부재에 대한 지적에 따라 청와대에 IT특보 신설
- 2001년에 시행된 일본의 축소지향적 정부조직개편을 모방하고 당시 방송통신융합 추세에 대응하여 미국의 FCC와 흡사한 형태의 방송통신위원회를 신설하였으나 부서 기능이 제대로 작동하지 못함
 - 방송통신위원회는 정보통신부 일부와 방송위원회를 통합
 - 일본 총무성과 같이 통신방송서비스 진흥과 규제기능을 한 부서에 두되 미국의 FCC와 같은 대통령 소속의 합의제 위원회 형태로 조직을 만들었음
- 방송통신위원회에 대한 평가를 위해 방송통신위원회 업무에 대한 언론의 보도 태도를 통해 주요 업무의 성과를 간접적으로 평가함¹⁾

1) 김성철, 지난 4년간 방송통신위원회의 성과 평가: 언론보도를 통한 실증분석, 공발연 세미나 발제자료, 2012년 2월 22일

- 조선일보, 한겨레, 매일경제, 전자신문 등 4개 신문에 2008년 1월 1일부터 2011년 10월 20일까지 보도된 기사내용을 분석(총 800건)
- BSC(Balanced Score Card)를 응용하여 방송통신위원회 업무 분야를 구분
- 평가 분야: 전체, 방송, 통신, 인터넷 및 융합, 조직 운영 및 인사
- 방송통신위원회 주요 업무에 대한 언론의 보도 태도를 분석하되 보도 태도는 기사에 나타난 주제와 관련된 논조로서, 가치 판단을 포함하는 단어 사용을 기준으로 긍정(1점), 중립(2점), 부정(3점)으로 코딩. 점수가 낮을수록 긍정적 평가로, 점수가 높을수록 부정적 평가로 해석
- 각 업무 분야별 보도 태도를 통계적으로 비교 분석
- One sample t-test를 이용하여 전반적 태도 검증(검정값: 2 [중립])
- 촉진 정책/규제 정책: t-test를 이용하여 차이를 검증
- 계획-실행-결과(Plan-Do-See)에 기반하여 각 단계별 평가를 비교: ANOVA를 이용하여 차이를 검증

o 방송통신위원회 업무에 대한 언론의 보도 태도는 대체로 부정적임

- 아래 표에 따르면 전체 800개 기사의 보도 태도 평균은 2.17로 다소 부정적으로 나타남
- 진흥 정책보다 규제 정책에 대한 보도가 더욱 부정적이었음
- 계획 단계와 실행 단계보다 결과 단계에 대한 보도가 더욱 부정적임

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***

o 방송 분야에 대한 보도 태도는 부정적임

- 방송 분야에 대한 보도 태도는 평균 2.27로 부정적임(아래 표 참조)
- 진흥 정책보다 규제 정책에 대한 보도 태도가 부정적임
- 계획 단계와 실행 단계보다 결과 단계에 대한 보도가 부정적임

방송 (N=266)	t	진흥 (N=129)		규제 (N=89)		t
2.27	6.795***	2.02		2.43		-4.575***
		계획 (N=141)	실행 (N=61)	결과 (N=29)	F	
		2.16	2.08	2.55	5.648**	

o 통신 분야에 대한 보도 태도는 중립적임

- 다음 표에 의하면 통신 분야에 대한 보도 태도는 평균 2.04로 중립적임
- 진흥 정책에 대한 보도 태도가 규제 정책에 대한 보도 태도보다 긍정적이나 통계적으로 유의하지 않음
- 계획 단계와 실행 단계보다 결과 단계에 대한 보도 태도가 부정적임

통신 (N=250)	t	진흥 (N=92)		규제 (N=123)		t
2.04	.898	1.90		2.08		-1.923
		계획 (N=147)	실행 (N=47)	결과 (N=37)	F	
		1.85	1.98	2.57	18.698***	

○ 융합 및 인터넷 분야에 대한 보도 태도는 중립적으로 나타남

- 아래 표에 따르면 융합 및 인터넷 분야에 대한 보도 태도는 평균 2.02로 중립적임
- 진흥 정책에 대한 보도 태도가 규제 정책에 대한 보도 태도보다 긍정적임
- 계획 단계에 대한 보도는 결과 단계에 대한 보도보다 긍정적

융합 및 인터넷 (N=84)	t	진흥 (N=32)		규제 (N=38)		t
2.02	.315	1.78		2.16		-2.270*
		계획 (N=42)	실행 (N=19)	결과 (N=15)	F	
		1.83	2.11	2.33	3.371*	

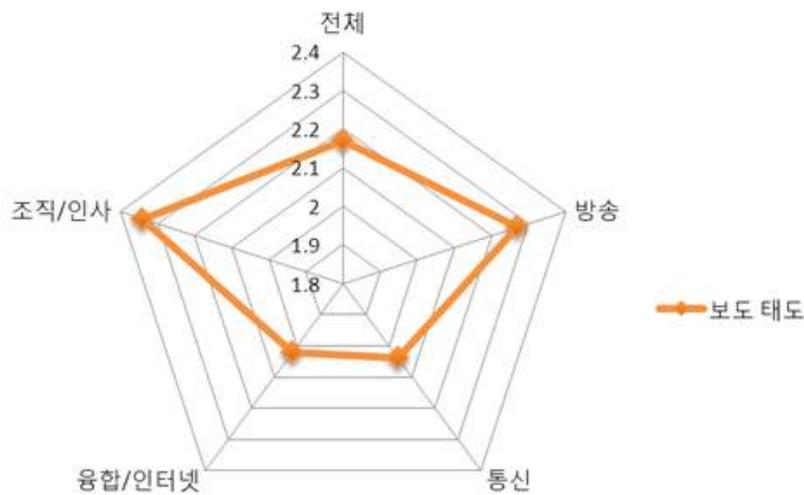
○ 방송통신위원회 조직 운영 및 인사에 대한 보도 태도는 부정적으로 나타남

- 조직 운영 및 인사에 대한 보도 태도는 평균 2.34로 부정적임(아래 표 참조)
- 계획, 실행, 결과 단계에 대한 보도 태도가 모두 부정적이나 특히 결과 단계에 대한 보도가 부정적임

조직 운영 및 인사 (N=148)	t	계획 (N=47)	실행 (N=44)	결과 (N=20)	F
2.34	6.593***	2.19	2.11	2.55	3.601*

○ 결국 방송통신위원회 업무에 대한 언론보도 태도는 대체로 부정적인 것으로 판명되었음

- 특히 규제 관련 정책과 정책의 결과에 대해 부정적으로 보도되었고 방송분야와 조직 운영 및 인사 관련 업무는 부정적으로 보도됨
- 반면에 통신과 융합 및 인터넷 관련 업무는 중립적으로 보도됨
- 아래 그림은 방송통신위원회에 대한 언론의 평가를 요약해서 보여줌



○ 방송통신위원회에 대한 평가를 위해 심층인터뷰를 통해 ICT 사업자들의 의견을 수렴 함²⁾

- ICT 사업자들은 방송통신위원회의 출범 취지에 관해 대체적으로 긍정적인 반응을 보임. 그 가운데서도 출범에 따른 긍정적인 측면을 제시한 사업자는 특히 정보통신서비스 쪽에 집중되어 있음. 특히 방송통신위원회 조직 자체가 방송과 통신의 융합시대에 대응하는 적절한 조직 형태라는 의견이 많았음
- 대다수의 인터뷰이들은 방송통신위원회의 출범 취지에는 동의하나 그 취지와 목적이 제대로 구현되지 않고 있음을 지적했음

2) 윤석민, 바람직한 방송통신정부조직에 관한 사업자 심층인터뷰, 공발연 세미나 발제자료, 2012년 2월 22일

- ICT 사업자들이 제기한 주요 문제점은 (1) 정치적 독립성의 부재, (2) ICT 산업 진흥 미비 및 규제 과잉, (3) 합의제의 비효율성, (4) 부처 간 업무 중복으로 인한 혼란과 이중 규제, (5) 전문성 부족 및 시장 환경 변화에 대한 로드맵 부재, (6) 사업자 간 분쟁 조정 능력 미비 등이었음
- ICT 사업자들은 공통적으로 정치와 정책의 기능적 분리가 필요하다고 주장했으며 ICT 거버넌스와 관련 ICT 콘트롤 타워와 독임제에 대한 필요성을 강조하였음
- 결국 ICT 사업자에 대한 인터뷰 결과는 방송통신위원회의 설립 목적이 제대로 구현되지 않고 있으며, 따라서 ICT 거버넌스에 대한 대대적인 구조 개편이 이루어져야 한다는 인식을 입증하고 있음

□ 현 ICT 거버넌스는 국가의 신 성장동력 확보에 미흡

○ 분산형 ICT 거버넌스는 스마트 미디어에 대한 정책적인 대응에 실패, 결과적으로 우리나라 ICT 생태계의 경쟁력이 약화됨

- 스마트폰 도입과 함께 글로벌 ICT 생태계가 등장하고 생태계간 경쟁이 가속화되고 있으나 우리나라는 분산형 체제로 인해 제대로 대응하지 못함
- 스마트 융합시대를 선도하기 보다는 사후적인 대응에 급급하였고, C-P-N-D를 긴밀하게 연계하는 종합적인 대응을 하지 못했음
- 부서간 업무가 중복되고 이해관계가 충돌되어 갈등이 심화되고 조정기능이 부재
- 분산형 체제로 인해 민간기업의 불편과 혼란도 증가함
- 결과적으로, 우리나라 경제의 “장남 역할”을 담당하는 ICT 산업의 경쟁력이 하락하고 있음

○ 국가의 미래 먹거리를 책임질 창조산업 육성이 지체되고 있음

- 우리나라 ICT 산업은 수출과 경제성장을 견인하고 이중산업간의 융합을 주도하는 우리나라 경제의 핵심산업임
- 우리나라가 ICT 인프라 구축이나 ICT 하드웨어 제조에서는 세계적인 경쟁력을 갖추고 있는 것이 사실이나 세계시장 규모가 크고 부가가치가 높은 콘텐츠나 소프트웨어 등의 창조산업에서의 존재감은 미약함

- 결국 ICT 인프라나 하드웨어 의존적인 모델로는 더 이상 성장하기 어려우므로 미래의 성장동력 확보를 위해서는 창조산업 중심으로 경제구조를 전환해야 하나 현재의 분산형 ICT 거버넌스로는 어려움

□ **현 ICT 거버넌스는 정보사회 문제에 대한 총체적 대응이 어려움**

○ **우리나라의 ICT 환경은 세계 최고수준이나 수요·문화 측면에서는 미흡**

- 세계 최고 수준 ICT 인프라를 보유하고 있으나 주로 재미나 오락용으로만 활용되고 생산적인 활용은 미흡
- 인터넷 문화의 미성숙으로 정보사회의 부작용이 심각함 (예: 인터넷 중독, 불법복제, 허위사실 유포, 개인정보 침해 사례 등)

○ **방송통신위원회, 지식경제부, 문화체육관광부, 행정안전부로 분산된 현재의 ICT 거버넌스로는 정보사회의 부작용에 체계적으로 대응하기 어려움**

- 2009년 DDos 공격 당시에 보안관련 기능이 각 부서로 분산되어 있어서 신속한 대응을 하지 못했고 사후 원인분석과 피해복구도 미흡했음
- 현 ICT 거버넌스에서는 사회적인 목표를 이루기 위한 관점과 기능의 분화가 적절치 않아서 중복과 갈등이 낭비적 양상으로 나타남

□ **현 ICT 거버넌스는 방송영역에서 정치과잉 현상을 심화함**

○ **합의제 기구인 방송통신위원회 조직이 정치 과잉과 전문성 부족이라는 문제를 노출하였음**

- 방송통신위원회의 의사결정에 정치적 요소가 지나치게 개입하여 정치와 무관한 정책 기능까지 차질을 빚음. 특히 상임위원회(여야 3:2 배분) 구성 및 위원장 임명이 정파적 이해를 대변하여 이해관계가 대립되는 몇몇 사안에 매몰되는 경향을 보임
- 합의제 위원회가 정치성을 갖는 것은 필연적이나 문제는 정치적 프로세스가 불필요한 이슈들까지도 정치적 편향과 대립에 매몰되었고, 정치적 프로세스조차도 전혀 효율적이지 않았다는 것임

- 머리에 해당하는 상임위원회는 전문성 보다는 정치적성이 강조되는 인물로 구성되고 중간조직은 구 정보통신부가 중심이 되어 손발이 맞지 않고 정책결정에 병목현상이 발생함

○ **현 ICT 거버넌스는 방송의 공적가치 수호뿐만 아니라 산업적 발전에도 사실상 실패하였음**

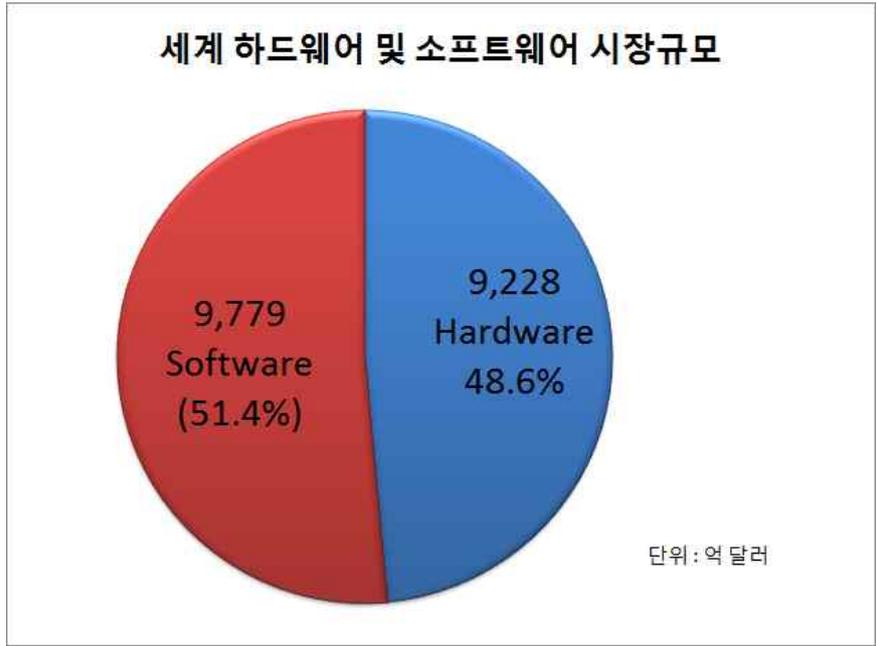
- 방송통신위원회는 2009년의 미디어법 개정을 통해 신문방송 겸영을 허용하였고 2010년 말에 4개의 종편채널을 허가하면서 종편의 정착을 지원하는 정책을 시행하였으나 출범한 지 10개월이 지난 종편의 성과는 매우 초라함. 종편채널은 글로벌 콘텐츠 시장을 개척하고 미디어 다양성을 제고한다는 취지에 전혀 부응하지 못함
- 방송사 경영진을 정치적, 정파적으로 임명함에 따라 방송의 독립성이 훼손되었고 노조의 집단행동이 빈번해지는 문제 발생
- 칸막이 규제, 중첩규제로 인해 방송콘텐츠 산업 성장이 어려워 방송통신발전기본법을 2010년에 제정하였으나 방송통신산업 재구조화를 위한 통합법제 작업은 정지된 상태임. 융합 미디어 환경에 부적합한 칸막이 규제를 지양하고 글로벌 콘텐츠 기업을 육성하기 위해 방송통신위원회가 시도하고 있는 방송법 시행령 개정도 이해관계의 충돌로 난항을 겪고 있음
- 융합형 신성장동력으로 기대를 모았던 IPTV 역시 시장성과가 저조하며 고용에 대한 기여도 없는 상태임

다. ICT산업의 특수성을 반영한 융합적 접근의 필요성

- ICT산업은 여러 구성 부문들의 융합적 특성을 가지고 있으므로 ICT 산업의 발전을 위해서는 하드웨어와 소프트웨어를 포괄하는 ICT 모든 분야의 균형있는 동반 성장이 필요함
- 소프트웨어, 콘텐츠산업이 발전하여야 진정한 ICT산업의 선진국이 될 수 있으며 정부조직은 ICT분야의 모든 구성 요소들을 망라하는 장기비전을 수립하고 정책을 집행할 수 있는 경제정책 부처이어야 함

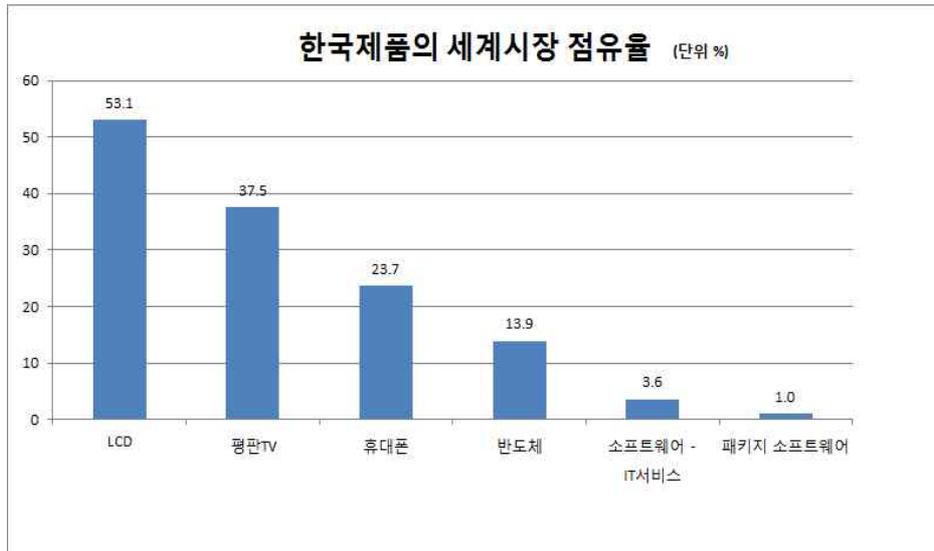
-
- ICT산업은 C-P-N-D(콘텐츠-플랫폼-네트워크-기기)의 Value Chain(가치사슬)을 갖고 있으며 각각의 구성 요소들은 유기적으로 연결되어 있어 우리나라 ICT 산업의 발전을 위해서는 모든 분야의 균형있는 동반성장이 필요함
 - ICT산업은 여러 구성요소들이 보완재로 작용하므로 각각 분리된 상태로는 발전이 어려움
 - 따라서 ICT부문 Value Chain (가치사슬) 전 부문의 특성과 상호관계, 시스템의 특성을 정확히 파악하는 전담부처가 필요함
 - 국가 표준의 선택, 신규서비스의 도입 등에서 유연하고 신속한 정책 결정을 할 수 있는 ICT 정부조직이 필요함

 - 우리나라는 ICT산업 중 특히 취약한 부문인 소프트웨어와 콘텐츠 부문을 발전시키기 위해서는 ICT산업의 융합적 특성때문에 ICT 전담부처가 필요함
 - IT산업의 세계시장 규모는 소프트웨어 분야가 하드웨어 분야보다 큰데 우리나라의 소프트웨어 산업은 경쟁력이 매우 취약함
 - 2011년 하드웨어 세계 시장규모는 9,228억달러이고, 소프트웨어 세계 시장규모는 이보다 551억달러 많은 9,779억 달러임



자료: 정보통신산업진흥원(2012. 10. 18. 국회 국정감사 제출자료)

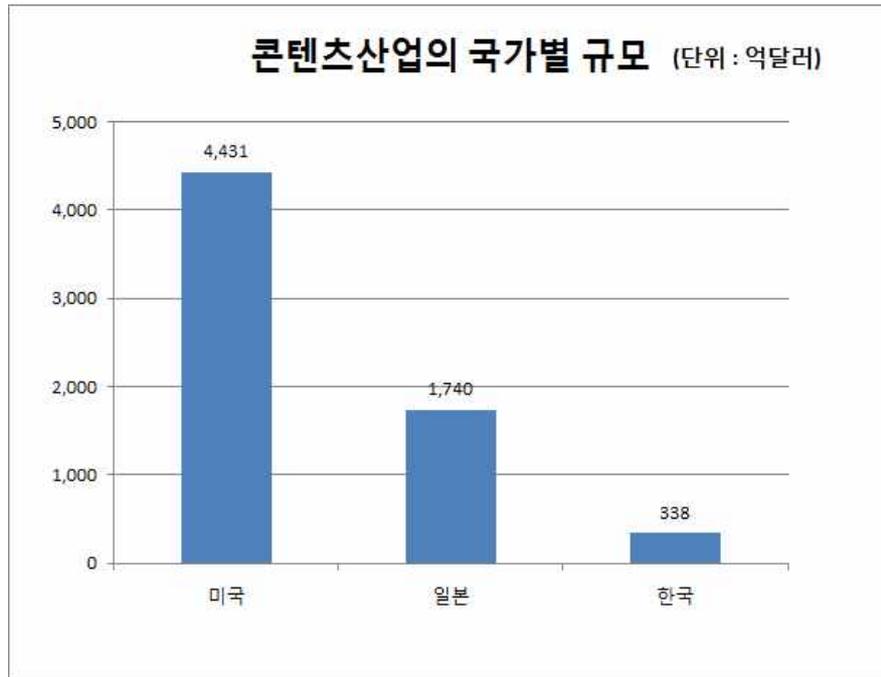
- 세계 소프트웨어 시장이 하드웨어 시장보다 크나 국내기업의 소프트웨어분야 세계시장 점유율이 2.7%에 불과한 것으로 나타나 우리나라가 진정한 ICT 선진국이 되기 위해서는 국가적으로 소프트웨어 부문의 경쟁력 제고가 필요함
 - 2012. 10. 18. 정보통신산업진흥원이 제출한 국정감사 자료에 따르면 2011년 소프트웨어 산업 세계시장규모는 9,779억달러에 달했지만 국내기업의 매출액은 261억달러에 불과하여 점유율이 2.7%에 그침
 - 패키지 소프트웨어는 세계시장 규모가 3,490억달러이지만 국내기업의 매출액은 34억달러로 점유율은 약 1%에 그쳤으며, 소프트웨어-IT 서비스(SI) 분야는 세계시장규모가 6,288억달러인 반면 국내기업매출은 227억달러로 점유율이 3.6%에 불과함
 - 반면 지난해 국내기업의 휴대폰 세계시장 점유율은 23.7%, 액정표시장치(LCD)의 점유율은 53.1%, 반도체는 13.9%, 평판 TV는 37.5%를 차지, 하드웨어 분야의 기술수준과 경쟁력이 소프트웨어분야보다 월등히 높은 것으로 나타남



자료: 정보통신산업진흥원(2012. 10. 18. 국회 국정감사 제출자료)

o 세계 콘텐츠산업 규모는 1조 4,195억 달러로 매우 크나 우리나라의 콘텐츠산업규모는 338억달러로서 세계시장 점유율은 2.4%에 불과함

- 미국은 4,431억달러로 31.2%를 차지하고 일본은 1,740억달러로 12.3%를 차지함
- K-POP, K-Drama, 강남스타일 등 한류열풍으로 미루어 볼 때 전략적인 육성정책이 있다면 우리나라의 콘텐츠산업도 경제적으로 매우 비중있는 분야가 될 가능성이 있다고 판단됨
- 콘텐츠산업의 지속적이고 체계적인 발전을 위해서는 콘텐츠산업도 ICT의 종합적인 발전전략안에서 다루어져야 할 것임



자료: 한국콘텐츠진흥원 2011 해외 콘텐츠시장조사(2011)

- 세계시장 규모가 매우 큰 소프트웨어, 콘텐츠산업이 발전하여야 진정한 ICT산업의 선진국이 될 수 있으며 ICT 정부조직은 ICT분야의 모든 구성 요소들을 망라하는 장기비전을 수립하고 정책을 집행할 수 있는 경제정책 부서이어야 함
 - 현재와 같이 분야별로 별도의 부처가 담당하는 정부조직은 분야별 경쟁력을 떨어뜨리고 있으므로 소프트웨어 및 콘텐츠산업을 전체 ICT산업의 발전전략 측면에서 관할하는 전담부처가 필요함
 - C-P-N-D(콘텐츠-플랫폼-네트워크-기기)의 Value Chain(가치사슬)에서 구성요소들이 골고루 발전하지 않으면 현재 강점이 있는 하드웨어 부문의 경쟁력도 취약해짐

라. 사회적 소통 (social communication) 영역 총괄의 필요성

□ 미디어 융합의 의미

- 현재의 미디어 융합은 별도의 산업 영역이었던 매스 미디어, 통신, 컴퓨터가 융합되는 동시에 무선과 유선 서비스가 융합되는 것으로 고도화되고 있음
- 이러한 융합은 아래와 같이 5가지 차원에서의 융합으로 광범위하게 드러남(Latzer, 2009)
 - ① 기술 융합(technological convergence)
 - ② 사회적/기능적 융합(social/functional convergence)
 - ③ 수신 융합(reception convergence)
 - ④ 공간 융합(spatial convergence)
 - ⑤ 규제 융합(regulatory convergence)
- 각종 영역에서 동시에 드러나는 융합에 대처하기 위한 효율적의 규제의 융합이 절실한 시점임

[그림 2-1] 미디어 융합과 규제 통합

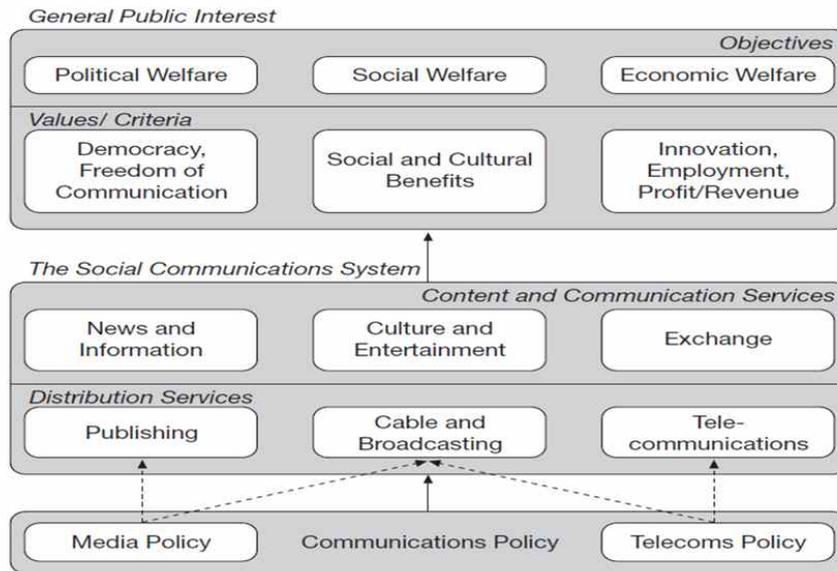


□ 옛 패러다임 하 개별 미디어의 사회적 역할과 규제

- 과거에는 개별 미디어에 따른 사회적 역할이 별도로 부여 또는 기대 되어 왔음
 - (방송) 방송은 사회문화적 가치를 추구하는 것으로 인식됨

- (신문/출판) 신문과 출판은 정치적/민주적 가치를 추구하는 것으로 인식됨
- (통신) 통신은 일반전송수단(common carrier)으로 인식됨

[그림 2-2] 옛 패러다임의 사회 커뮤니케이션 정책 목표



출처: (Cuilenburg & McQuail, 2003)

- o 이러한 각각의 가치 부여에 따라 개별 미디어는 각각의 구체적 역할을 부여받아옴
 - (방송) 방송은 문화 창달과 오락제공의 역할을 수행함
 - (신문/출판) 신문과 출판은 뉴스와 정보를 제공하는 역할을 수행함
 - (통신) 통신은 보편적 서비스와 혁신의 역할을 맡아 왔음
- o 미디어별로 추구 가치와 역할이 다른 만큼 이를 규제하는 정부 부서도 별도로 존재해 왔음
 - (방송) 방송 담당 정부 부서는 방송위원회

- (신문/출판) 신문과 출판 담당 정부 부서는 문화부
- (통신) 통신 담당 정부 부서는 정보통신부

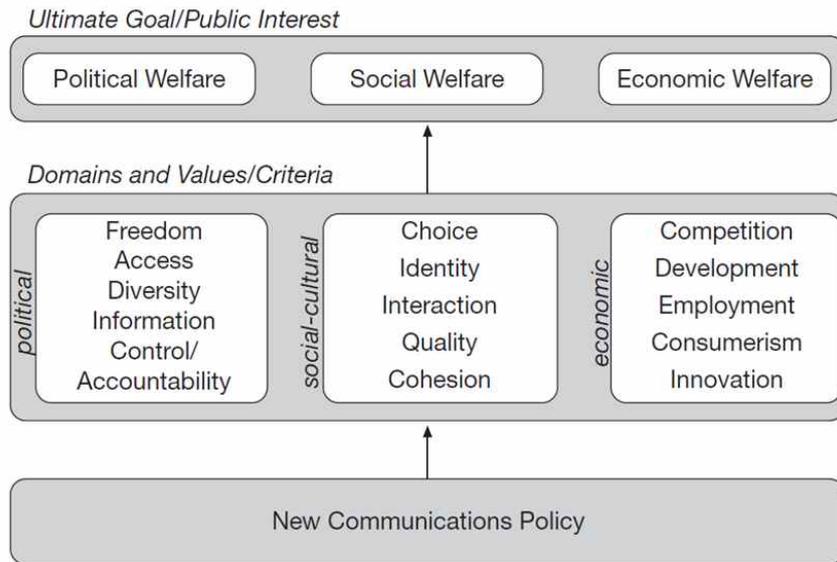
□ 새로운 패러다임 하 개별 미디어의 사회적 역할과 규제 융합

- 그러나 이제 방송, 신문/출판, 통신 등 각각의 미디어는 다른 것들의 속성과 결합되면서 중국에는 개별 미디어는 사회/문화적, 정치적, 경제적 가치 모두를 아우르게 되었음
 - (방송) 방송은 사회문화적 가치에 더해 융합현상 이전에도 이미 정치적/민주적 가치가 중요해졌으며, 융합 이후에는 혁신과 고용 등을 통한 경제적 가치가 중요해 짐
 - (신문/출판) 신문/출판도 통신과 융합되면서 정치적/민주적 가치에 더해 사회문화적 가치는 물론 경제적 가치를 실현해야 하는 목표를 갖게 됨
 - (통신) 통신은 대인 간(interpersonal), 기업 간 물리적 정보 교류의 수단을 넘어 방송 및 신문 미디어를 포함하는 새로운 융합영역으로 진화하며 사회문화적, 정치적/민주적 가치를 추구하게 되었음
- 이에 따라 이제는 개별 미디어를 구별하지 않고 '미디어 일반'의 사회적 목표를 설정하는 일이 중요하게 됨

□ 미디어 역할 융합에 따른 총괄 기구의 필요성 대두

- 이제 하나의 정부 기구가 개별 미디어를 담당하며 그의 사회적 역할을 장려, 규제하는 과거의 방식은 더 이상 효용성을 도출하기 힘들어짐
 - 미디어별로 구별된 각각의 기구들은 상호중첩된 사회적 목표를 추구하게 되며 이는 업무 영역의 혼란과 일관된 사회 커뮤니케이션 목표의 설정, 전략 수립, 실천에 애로를 가져옴

[그림 2-3] 새 패러다임의 사회 커뮤니케이션 정책 목표



출처: (Cuilenburg & McQuail, 2003)

- 융합현상에 따른 수평적 규제 원칙에 따라 콘텐츠, 전송망, 플랫폼 등의 각 영역을 각기 다루어야 한다는 것은 각 영역에 대한 수평적 규제를 '실행'하라는 것이지 각각에 맞는 기구를 별도로 설치하라는 뜻이 아님
- 콘텐츠, 전송망, 플랫폼 등 각각의 층위에 대한 결정이 다른 층위와 연계하지 않고 이루어질 수 없으며 다른 부분에 미치는 영향 없이 이루어 질수도 없는 것임
 - 예를 들어, 전송망에 대한 어떠한 결정도 콘텐츠 이동의 제한과 장려, 즉 게이트 키퍼의 역할을 하게 되어 이는 경제적 영향뿐만 아니라 결국에는 사회문화적, 정치적 영향을 미치게 될 수밖에 없는 것임
 - 지적재산권 보호, 정보 보안 등의 규제적 차원의 문제와 활발한 사회적 소통의 진흥 차원의 문제는 상호 불가분한 것들로서 별도의 사회적 목표와 전략, 실행으로 해결될 수 있는 것이 아님

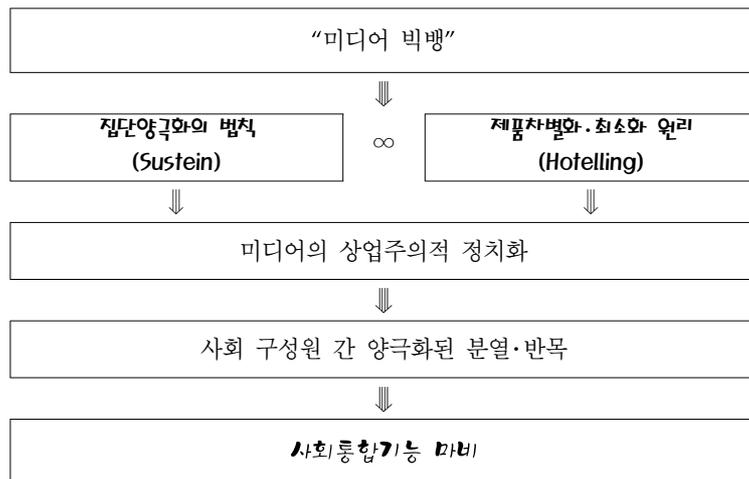
- 물리적/경제적 차원의 플랫폼 규제 또한 다원성이라는 사회문화적/정치적 차원의 문제와 연결되며 이는 사회 커뮤니케이션 목표와 분리되어 추진될 수 없게 되었음

□ 미디어 정책을 통한 공동체성 강화

- 아울러 끊임없는 새로운 미디어의 등장은 세분화된 수용자 층을 대상으로 하는 파편화된 수용자층과 이에 따른 정치적, 문화적 가치의 갈등을 불러오고 있음

- 카스 서스테인(Sustein, 1999)은 ‘집단양극화의 법칙’이라는 개념으로 동일집단내에서 구성원이 전반적으로 동의하는 이슈에 대한 견해는 더욱 극단적이 된다고 주장함
- 선호매체로 양극화된 시민들은 매체와 개인들의 기존 선호가 공명하면서 세계관이 더욱 극단화되어 가는 것임
- 호텔링(Hotelling)의 제품차별화·최소화 원리를 적용해보자면 이러한 양극화 경향에 더해 뉴스 미디어는 상업적 목적으로 대중적이며 품질이 낮은 선정성에 몰리게 된다고도 볼 수 있음

[그림 2-4] 미디어 빅뱅과 사회통합기능 저해



출처: 강형철(2012, p.85)의 [그림 3-10]을 일부 수정함

- 국가는 하나의 일관된 사회적 커뮤니케이션 목표를 설정하여 각종 미디어 정책과 규제를 통해 이러한 문제를 해소하여야 하며, 이는 사회커뮤니케이션 문제를 종합적으로 바라보는 하나의 기구가 담당하여야 하는 것이 바람직할 것으로 보임

□ 미디어 정책을 통한 정보격차 및 사회격차 해소

- o 디지털 격차는 물론 사회적 배제(social exclusion) 문제 또한 사회통합을 해치는 현상이므로, 미디어 정책 및 규제와 연동한 사회커뮤니케이션 목표 아래 통합적 ICT 정책이 필요함
- 이는 비단 정보격차만의 해소만이 아니라 ICT를 통한 각종 사회적 격차를 해소하는 것을 목표로 하여야 할 것임

[그림 2-5] 정보격차 지수 현황 (한국)



출처: 정보격차지수 및 실태조사(한국정보화진흥원)

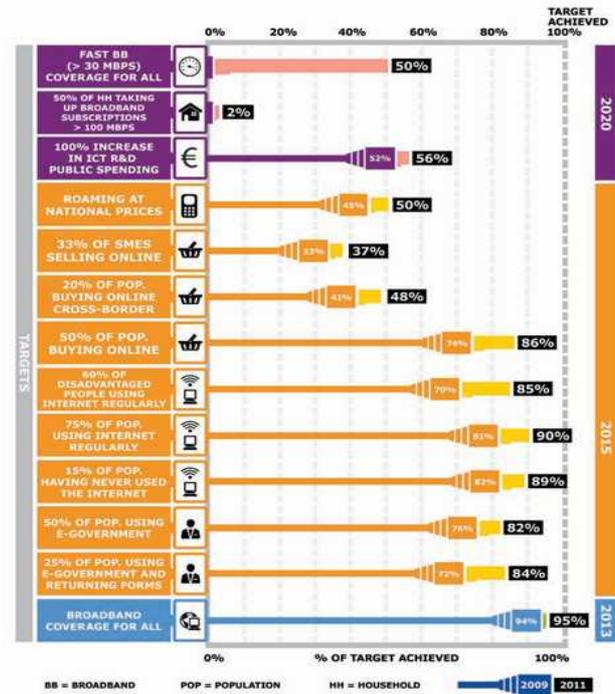
- o 일반국민의 종합정보화 수준을 100%로 가정할 때, 한국의 일반국민 대비 정보취약계층의 정보화 수준, 즉 정보격차 지수³⁾가 조금씩으로 완화되고 있는 것은 사실이나 여전히

3) 정보격차지수는 일반국민의 정보화 수준을 100으로 가정할 때 일반국민과 정보취약계층(장애인, 50대 이상의 장노년층, 저소득층, 농어민)간 정보화 수준의 격차이며, 작은 값을 가질수록 정보격차가 개선된 것을 의미

큰 차이를 보이고 있음

- o 특히, 세부적으로 보면 정보 활용능력 및 활용유형(사용의 질)과 연관된 정보활용 격차가 더 큰 것으로 분석되어 취약계층의 정보활용 수준 제고를 위한 정책 추진의 강화가 필요한 상태임
- o EU의 경우 정보사회의 모든 분야에 모든 개인과 공동체가 참여하는 것을 목표로 ICT 활용 격차 자체의 해소와 ICT를 활용한 일반적 사회격차를 해소하자는 목표로 “e-Inclusion” 정책을 체계적으로 추진하고 있음
(http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/)

[그림 2-6] EU의 ICT 목표 실천 현황표



출처: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>

- 접근격차 : 컴퓨터 보유 및 인터넷 접근 용이성 등
- 역량격차 : 컴퓨터 응용 S/W 및 인터넷 사용능력 수준 등
- 활용격차 : 컴퓨터, 인터넷의 이용량(양적활용), 일상생활 도움 및 활용정도(질적활용)

- EU의 e-Inclusion 정책은 1) ICT 활용의 격차를 줄이고, 2) 배제(exclusion)를 극복하고 경제성과와 고용기회, 삶의 질, 사회 참여와 융합을 발전시키기 ICT 활용을 촉진하는 것이 목표임
- EU는 어젠다 도출, 액션 플랜 도출, 실행, 평가에 이르기까지 일관되고 체계적인 접근을 하고 있는 것임

□ ICT 영역의 정치적, 사회문화적, 경제적 복지 확대를 위해서는 사회적 커뮤니케이션 목표가 총체적으로 설정되어야 하며 국가는 이를 총괄하는 기구를 통해 전송수단, 플랫폼, 콘텐츠에 대한 진흥과 규제的手段을 활용하여 이 목표를 실행해 나아가야 할 것임

○ ICT를 통한 새로운 커뮤니케이션 목표는 정치적, 문화적, 사회적, 경제적 복지를 뜻하며 개별의 복지는 각각의 하위 가치를 지니게 됨(강형철, 2006)

- 정치적 복지는 민주주의를 가능케 하는 접근권, 다양성, 정보제공, 책임성 등의 가치를 추구하는 것임
- 문화적 복지는 커뮤니케이션의 질 등의 가치를 말하는 것으로 태, 정체성, 품질을 추구함
- 사회적 복지는 사회적 정체성과 통합성을 의미하는 것으로 이의 하위 개념은 상호교류와 결속의 가치임
- 경제적 복지는 커뮤니케이션 영역에서 경쟁과 발전을 통한 경제적 잉여의 확대를 의미하는 것으로서 하위 개념으로서 경쟁, 발전, 고용, 소비자주의, 혁신의 가치를 지님

[그림 2-7] ICT를 통한 새로운 커뮤니케이션 실행 모형

영역	가치	실행차원			
		시스템 차원	콘텐츠 차원		제도적 차원
			소극적 차원	적극적 차원	
정치적 복지	자유 접근권 다양성 정보제공 책임성	시스템 편이성, 안정성, 신속한 접속	양극화·과편화 완화 개인정보유출 방지 검열 금지 사찰 금지	반대의견 제공 공론장 제공 전자정부 뉴스제공 정보의 질(정확성, 균형성, 의견과 사실의 분리, 취재윤리준수)	거버넌스 구조
문화적 복지	선택 정체성 질		포르노그래피 규제 폭력 규제	문화의 대중화 세계연결 오락	
사회적 복지	상호교류 결속		양극화·과편화 완화 불법행위(온라인 사기 해킹, 바이러스) 방지 어린이보호 차별적 언어 금지 인터넷중독 방지	동호회 활성화 채팅을 통한 상호교류	
경제적 복지	경쟁 발전 고용 소비자주의 혁신		소수 대기업지배 방지 디지털 격차 해소	인터넷트레이 딩 인터넷뱅킹 취업 저비용	

출처: 강형철 (2006)의 도식을 일부 수정함

○ 각각의 복지 목표를 추구하기 위해서는 시스템적 차원, 콘텐츠 차원, 제도적 차원의 실행 개념이 필요하게 됨

- 시스템적 차원이란 ITC 기술과의 상호작용성을 뜻하는 것으로, 인간이 기술을 활용하는 데 있어서의 편리성 및 안정성, 신속한 네트워크 접속을 보장하는 것을 말함
- 콘텐츠 차원은 다시 소극적 차원과 적극적 차원으로 나누어 볼 수 있는데 이는 콘텐츠가 사회에 이익이 되도록 하는 요구를 부여하는 적극적인(positive) 것이거나 “무엇을 하지 말라”는 식의 소극적(negative) 접근의 형태를 띠는 것들을 뜻함
- 개별 복지 목표는 콘텐츠 측면에서 각각 적극적 차원과 소극적 차원의 실행 가치를 지니게 되는 것임
- 끝으로, 이러한 복지 목표와 가치들을 추구하게 하기 위해서는 제도적 차원의 실행 방식이 설정되어야 하며, 이는 곧 거버넌스 구조로 드러나게 됨

□ 결국, 미디어 융합이 고도화되는 상황에서 네트워크와 콘텐츠에 대한 규제와 정책은 분리될 수 없으며 그렇게 해서도 안 된다는 것이 자명한 사실이므로, 총체적 사회 커뮤니케이션 목표를 설정하고 이에 대한 종합적인 시각에서 ICT 분야를 담당하는 일이 불가피해진다고 볼 수 있는 것임

3. 기 제시된 ICT 정부조직 개편 방안 어떤 것들이 있는가?

- 방송통신위원회 출범 이후 4년여가 지난 현재 학계, 언론계, 정치계, 개별 행정부 등을 중심으로 방송통신위원회 체제의 문제점을 지적하고 다양한 개선방안을 요구하고 있음
- 기 제시된 방안들에 대한 검토를 통해 그간의 지혜를 모으는 작업이 필요하겠음

방송위 탄생 이전 규제기구 개편 논의들

□ 방송통신융합추진위원회의 출범 (2006년 7월)

- 방송통신 산업의 경쟁력 강화 및 국민편익 증진을 위한 정책방안 수립에 관한 국무총리 자문에 응하기 위해 설립
 - 방송통신 융합비전 및 대응전략의 수립에 관한 사항
 - 방송통신 융합에 관한 현황조사 및 분석에 관한 사항
 - 방송통신 융합 관련 합리적 정책방안 수립에 관한 사항
 - 방송통신 정책 및 규제체계 정비에 관한 사항
 - 방송통신 산업 활성화에 관한 사항
 - 방송통신 기구 및 법제도 정비에 관한 사항
- 방송위원회, 정보통신부, 문화관광부의 기구 및 법제도 개편방향에 대한 주장은 다소 차이가 있었지만, 방송과 통신의 분리를 전제로 설계된 당시의 기구체계로는 방송통신 융합시대에 국가경쟁력을 강화하고 방송통신의 균형발전을 추진하며 수용자 편익을 극대화하는데 한계가 있다는 점에서는 의견을 함께 하였음

○ 방송위원회의 주장

- 방송의 공공성, 다양성, 독립성을 유지하기 위하여 방송과 통신정책을 융합적으로 아우를 수 있는 회의체적 기구를 설립해야 한다는 입장
- 방송, 통신 분야의 종합적, 균형적 정책수립과 관련 산업에 대한 체계적 지원시스템을 조속히 확보할 수 있는 통합기구의 개편 추진을 주장
- 방송행정의 특수성으로 인한 개편기구의 직무 독립성 보장과 관련해서 사회적 합의 수준을 반영할 필요가 있다고 주장

○ 정보통신부의 주장

- 융합에 따라 융합서비스를 도입하더라도 방송과 통신이 각각의 고유영역으로 병존하기 때문에 이를 간과하고 법, 제도를 도입하는 것은 위험하므로 방송과 통신영역을 관할할 별도의 법을 제정해야 한다고 주장(가칭 방송통신융합서비스사업법)

○ 문화관광부의 주장

- 통합된 정책 또는 규제기구는 산업발전, 공정경쟁 및 미디어의 공익성을 확보할 수 있는 조직체계와 인적구성이 필요
- 통합의 범위는 진흥정책과 규제정책을 업무영역에 적합하도록 분산 배치하여야 한다고 주장

○ 방송통신융합추진위원회는 2007년 추진백서를 통해 방송통신의 정책기구가 통합되어야 하고, 통합 시에는 회의체적 구조로 형성되어야 한다는 내용의 건의서를 남기고 해산하였음

□ 방송통신융합추진위원회의 기구개편 방안 마련 및 국무총리에게 건의 (2006년 10월)

○ 기구개편의 원칙과 기준

- 미래 지향성: 융합환경을 반영하고 새로운 변화를 적극 수용
- 공익성: 공공콘텐츠 확보, 이용자 복지, 방송의 독립성 유지

- 산업성: 산업 진흥, 경쟁 촉진, 국가 경쟁력
- 효율성: 의사결정구조의 합리성, 정책결정 및 집행의 효율성

○ 기구개편 방안

- 융추위 위원들은 방송통신 융합이라는 환경 변화에 따라 각 부처에 분산되어 있는 방송, 통신 관련 기구의 재정립이 필요하다는 인식 공감
- 기구의 개편은 방송의 독립성을 확고히 하고, IT산업의 발전을 통한 미래성장동력 창출에 기여하며, 기구형태와 관련해서는 독립성 보장 측면에서 합의제가 제시되었고, 진흥적 측면에서는 독립제적 성격이 필요하다는 점에 공감하였음
- 이러한 융추위의 논의를 통해 방송통신 관련 기구를 통합하여 대통령 소속 합의제 행정기관을 설치하되, 독립제적 성격이 포함되어야 한다는 데 다수의 의견이 모아졌음
- 융추위는 관련규정에 따라 다수안과 함께 소수의견을 함께 제시하였음

○ 다수안: 통합 위원회 설치 안

- 방송, 통신 관련 기능을 통합하여 직무상 독립이 보장된 대통령 소속의 합의제 행정기관인 위원회를 설치하되, 독립제 요소를 포함할 것
- 방송, 통신의 기능 전반을 통합하여 종합적, 체계적 정책수행이 가능하도록 할 것
- 해외의 경우에도 방송통신융합에 따라 관련기구가 통합되는 것이 일반적인 추세이고, 대통령 소속의 합의제 행정기관은 방송의 독립성과 공정성 확보에 유리할 것

○ 소수안 1: 순수 규제위원회 안

- 방송통신의 규제(집행)기능은 합의제 위원회에서, 정책(법령 제, 개정권)과 진흥기능은 독립제 부처에서 수행하도록 함
- 독립제 행정부처가 방송통신정책과 진흥을 보다 효율적으로 추진 가능
- 순수 규제기능은 독립성, 공정성을 충분히 보장하기 위해 위원회 제도로 운영하는 것이 바람직
- 규제의 정책적 속성과 집행적 성격 간의 구분이 모호하여 규제의 현실 적합성 저해 우려

○ 소수안 2: 규제정책위원회 안

- 방송, 통신과 관련된 규제, 정책 기능은 합의제 위원회로 통합하되, 진흥기능은 독립제 행정부처에서 수행
- 규제정책을 합의제 기구가 담당함으로써 방송의 공정성, 독립성 확보가 가능
- 규제정책과 규제집행 간 구분의 모호성을 해소함으로써 규제기능의 효율적 수행 가능
- 독립제 부처가 진흥을 담당함으로써 효율적 산업진흥이 가능해질 수 있음

○ 콘텐츠 기능 소관 관련

- 용추위는 방송통신 융합시대에 콘텐츠의 중요성을 인정하고, 미래의 중요한 성장동력인 콘텐츠의 육성, 지원을 위해서 각 부처의 콘텐츠 관련 기능을 하나의 독립제 행정부처로 통합하는 방안을 검토, 추진토록 정부에 건의한다는 내용을 포함시켰음
- 콘텐츠 관련 기능을 독립제 행정부처로 통합하게 되는 경우, 문화관광부 또는 문화 담당 부처로 통합해야 한다는 의견이 다수를 차지하였음; 콘텐츠는 저작권에서 출발하므로 저작권을 담당하는 문화관광부가 타당하는 의견
- 다만 콘텐츠의 전략적 의미를 담기 위해서는 문화관광부의 조직 재설계가 필요하다는 의견도 제기되었음

□ 방송통신융합추진위원회의 입법추진 과정에서 주요 쟁점

○ 방송통신위원회의 소속

- 정부는 용추위의 건의 내용을 바탕으로 법안을 마련하면서 방송통신위원회를 대통령 소속으로 설치하기로 하였음; 방송의 독립성 보장 측면에서 대통령 소속이 적절하다는 논거에 기반하였음
- 그러나 관계부처 협의과정에서 행정자치부, 산업자원부 등에서 방송의 독립성과 직접적 관련이 없는 정보통신 진흥업무 등은 행정각부에서 수행하는 것이 타당하며, 위원회를 설치할 경우에도 국무총리 소속이 타당하다는 의견이 제기되었음

○ 위원회의 직무독립성

- 방송통신위원회의 직무독립성과 방송통신위원회 위원들의 직무독립성도 중요한 논란의 대상이었음
- 통신 및 IT 산업의 진흥업무는 독립성보다는 부처간 조정과 협력이 필요한 사항인데 독립성을 보장할 경우, 기관간 심각한 갈등이 예상된다는 의견, 합의제 자체가 독립성을 보장하는 형태라는 의견, 독립성이 필요한 방송분야에 한정해서 독립성을 보장해야 한다는 의견 등이 제기되었음
- 직무독립성과 관련하여 기관운영의 독립성이 규정되어 있고, 위원은 신분보장이 되고 있는 점을 고려할 때 위원의 직무상 독립이 보장될 수 있다고 판단하고 별도로 규정하지 않으려 했으나, 위원의 직무상 독립(위원은 임기중 직무상 외부의 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니한다)이 반영되어야 한다는 내용을 추가로 반영하여야 한다는 지적에 따라 반영하게 되었음

○ 방송통신위원의 임명방법

- 방송통신위는 방송뿐만 아니라 통신, IT산업진흥 등을 함께 담당함을 고려하여 정파적 임명보다는 정책 책임성, 전문성 확보에 중점을 두고 5명의 방송통신위원 전원을 상임위원으로 하고 대통령이 임명토록 하였음
- 방송통신위원장에 대한 국회 인사청문, 탄핵소추 등을 통해 국회가 관여할 수 있는 방안도 마련하였고, 고도의 독립성, 중립성이 특별히 요구되는 내용 심의 기능은 독립 민간기구인 방송정보통신심의위원회에서 담당토록 하였으며 위원선임에 있어서도 국회가 추천토록 함으로써 방송의 독립성을 보장할 수 있을 것으로 판단하였음
- 그러나 대통령이 방송통신위원 전원을 임명할 경우 방송의 독립성을 훼손할 우려가 있다면서 일부 방송통신 위원에 대해 국회 관여가 필요하다는 의견도 제시되었음; 일부 위원의 국회 추천 또는 국회 동의를 얻어 임명하는 방안을 도입하여 대의기관인 국회의 견제를 통해 책임성 및 중립성을 확보해야 한다는 의견 제시; 또한 일부 방송통신위원 국회 추천, 방송통신위원 전원 인사청문, 자격요건 법제화, 시민사회 중심의 추천위원회 설치 등도 언급되었음

- 용추위는 국회추천 비상임위원을 두는 방안과 상임위원 일부를 국회추천으로 하는 방안을 재건의하였고, 정부는 이를 일부 받아들여 상임위원 2인을 관련단체의 추천을 통해 임명하기로 하였음

□ 2006년 12월 정부 안과 현행 방송통신위원회 비교

○ 위원 구성

- 용추위와 정부의 안은 위원장 1인, 부위원장 2인, 상임위원 2인을 제안하였으나 방송통신위원회의 구성은 위원장 1인, 부위원장 1인, 상임위원 3인으로 구성되었음
- 정부의 안은 부위원장을 2인으로 함으로써 새롭게 탄생할 방송통신위원회의 전문성을 강화하고 중립성을 강화하려는 시도였으나 실제 방송통신위원회는 여야가 3:2의 구성으로 이루어지는 정파적 성격을 지니게 되었음
- 정부의 안은 대통령이 3인을 임명하고 다른 2명은 관련단체에서 임명하는 방식을 취했으나, 실제 방송통신위원회의 위원은 대통령이 2인을 국회가 3인을 추천하게 함으로써 지극히 정파적 구성으로 이어지게 되었음

○ 소관업무

- 용추위와 정부의 안은 방송통신위원회가 기존 정보통신부와 방송위원회 업무를 모두 관할하는 조직으로 구상하였으나, 실제 방송통신위원회는 IT, 우정, 소프트웨어, 정보화, 콘텐츠 업무를 지경부, 행안부, 문광부 등에 이관시킴으로써 그 업무가 축소되었음

○ 위원장 업무

- 정부의 안은 소관 사무들 중에서 업무의 효율적 수행을 위해 필요한 경우 위원회 의결을 거쳐 위원장이 처리할 수 있도록 했으나 이러한 근거 규정이 새롭게 탄생한 방송통신위원회 규정에서는 삭제되었음
- 모든 업무를 방송통신위의 위원 5인의 합의로 결정되기 때문에 의사결정이 늦어지고 업무의 비효율성을 초래하는 구조가 되었음

	2006년 12월 정부 안	현행 방송통신위원회
위원 구성	위원장, 부위원장 2인, 상임위원 2인	위원장, 부위원장 1인, 상임위원 3인
위원 선임	대통령 3인, 관련단체 추천 2인	대통령 2인, 국회추천 3인
소관 업무	정통부와 방송위 업무 전체	IT 산업, 소프트웨어, 우정, 정보화, 디지털 콘텐츠 기능 등 타 부처로 이관
위원장 기능	소관사무 중 효율적 수행을 위해 필요한 경우 위원회 의결을 거쳐 위원장이 처리하도록 규정	동 규정 삭제

방통위 출범 이후, 정부조직 개편방안들에 대한 평가

(1) 현 방통위 체제 유지 안 (김성철, 2012)

조직의 형태 및 법적 위상

○ 대통령 직속 독립위원회 (합의제 유지)

- 현재의 방송통신위원회 체제를 유지하면서 다양한 보완책을 실행
- 현 합의제의 문제점을 보완하기 위해 사무처 (사무총장 또는 사무처장)제도를 도입하고 일부 정책의 경우 위원장이 책임을 지도록 함
- 상임위원별로 정책 비서를 배치
- 청와대 IT특별보좌관이나 국가정보화전략위원회의 전문성 강화

장점 및 단점

○ 장점

- 방송통신위원회의 설립취지를 그대로 유지하면서 일부 문제점을 보완해 나아갈 수 있음

○ 단점

- 지난 5년간 방송통신위원회 조직에 제기되어 온 문제점들을 근본적으로 해결하기에는 무리가 있음 (전문성 부족, 급변하는 방송통신 환경과 트렌드에 대응하지 못하는 문제, 정치적 독립성 부재의 문제 등)
- 느린 의사결정과 그에 따른 추진력과 실천력이 현저히 감소함; 상임위원에 대한 정책 설명과 설득이 지나치게 길어지고, 설명과 설득이 제대로 진행되었다고 하더라도 의사결정은 정치적으로 이루어지는 경우가 많음
- 급격하게 변화하는 미디어 시장에서 신속하게 따라갈 수 있는 결정력이 부족
- 상임위원의 구성방식이 정치적으로 이루어지기 때문에 모든 의사결정이 정책지향이 아닌 정치적 이데오르기와 사회 분위기에 따라 영향을 많이 받게 되는 문제
- 지경부, 행안부, 문광부로 기능한 분산됨으로써 발생하는 문제 해결이 어려움

(2) 정보통신미디어부 설립 안 (민주 통합당; 김성철, 2012)

□ 조직의 형태 및 법적 위상

○ 독립제 정부부처 형태의 정보통신미디어부

- 현 정권의 IT 홀대 정책으로 IT강국으로서 대한민국의 위상이 추락하였음
- 현행 합의제로서 방송통신위원회의 한계를 극복하기 위해 독립제 형태의 정부부처가 필요
- 정보통신미디어부는 과거 IT 컨트롤 타워로서 정보통신부의 부활이라 볼 수 있음
- 정보통신미디어부는 정보통신 산업 이외에 방통위, 지경부, 행안부 등으로 분산된 정보통신과 방송통신 융합산업의 진흥기능을 통합하고 일원화할 수 있어야 함

□ 장점 및 단점

○ 장점

- 정보통신과 방송통신 융합산업 전반을 아우르는 통합부처를 신설함으로써 해당 산업 업무 추진의 효율성을 꾀할 수 있음

○ 단점

- 조직의 비대화 및 권한 집중화에 따른 부작용
- 방송규제 독립성 확보가 쉽지 않음

(3) 정책기관과 규제기관을 정부부처로 분리 안 (국회 입법조사처, 김성철, 2012)

□ 조직의 형태 및 법적 위상

○ 정책기관과 규제기관을 분리하여 각각의 정부부처 신설

- 지식경제부, 행정안전부, 문화체육관광부 등에 분산되어 있는 진흥기능과 규제기능을 모아서 정책기관과 규제기관으로 이원화
- 진흥기능과 규제기능을 적절히 구분하여 각 기능을 담당하는 정부부처를 신설

□ 장점 및 단점

○ 장점

- 규제와 진흥 업무를 분리하여 진흥업무를 촉진할 수 있음
- 최근 IT분야와 다양한 산업 간에 일어나고 있는 융합분야에 대한 진흥업무가 보다 효율적으로 이루어질 수 있음
- 진흥과 규제를 구분함으로써 규제의 독립성 확보가 가능

○ 단점

- 진흥과 규제업무의 구분이 어려운 상태에서 수많은 업무를 어떻게 진흥과 규제업무로 구분할 수 있는가의 문제

- 어떤 사안에 대해 규제기능과 진흥기능이 복합적으로 얽혀 있는 경우, 진흥기관과 규제기관 간의 충돌발생 가능성이 높음

(4) 독립제 정부부처를 설립하고, 부처 내 위원회 설립안 (1) (국가정보화전략위원회; 김성철, 2012)

조직의 형태 및 법적 위상

○ IT를 전담하는 통합부처 설립하되, 방송통신위원회를 분리하는 방안

- 경제논리에 따른 신속한 의사결정이 필요한 통신영역과 방송진흥은 독립부처가 담당하고 방송규제와 통신관련 사후규제는 부처내의 위원회가 담당하는 방안

장점 및 단점

○ 장점

- 현재 분산형 IT거버넌스 구조의 문제점을 해결할 수 있음
- 미래 성장동력 확보 및 공공문제 해결 역량을 제공하는 한국형 추진체계 구축
- 방송규제 분야의 독립성 확보가 가능하고 통신분야의 진흥정책 활성화

○ 단점

- 방송통신 규제만 따로 분리할 경우 규제와 진흥정책과의 연계가 약화
- 진흥과 규제를 구분하는 것이 쉽지 않음
- 부처 내 위원회의 독립성 확보를 어떻게 가능하게 할 것인지 의문

(5) 독립제 정부부처를 설립하고, 부처 내 위원회 설립안 (2) (미디어 공공성과 발전을 위한 시민연대; 김성철, 2012; 윤석민, 2012)

조직의 형태 및 법적 위상

○ 방송통신과 융합관련 업무 이외에 각 부처 내 산재되어 있는 IT관련 업무를 독임제 형식의 문화소통부에서 관할하고 부처 내 규제위원회에서는 정치적 고려가 필요한 방송업무만 관장

- 현 방송통신위원회를 문화소통부로 확대 개편하고 부처 내에 정치적 고려가 필요한 방송관련 업무를 담당하는 규제위원회 설치
- 독임제 부처인 문화소통부에서는 현 방통위 업무를 포함하여 문광부, 지경부에서 담당하고 있는 IT산업지원(소프트웨어, 기금 등) 관련 업무를 통합적으로 관리
- 규제위원회는 부처 내 독립위원회로서 정치적 고려가 필요한 방송사업자 인허가, 공영방송사 지배구조 및 임원 선임, 수신료 인상 등의 사안들을 독립적으로 처리 (규제위원회의 규제범위를 법으로 사전에 규정)
- 정치적 중립성과 독립성의 확보를 위해 규제위원회는 15인 정도의 사회적 대표성을 갖는 다수의 각계 대표들로 구성하되 비상임을 원칙으로 하고 정당추천은 지양

○ 규제위원회의 주요 업무는 지금까지의 경험에 비추어 보아 정치적 중요성이 크고 민주적 의사결정이 필요하다고 판단되는 미디어 정책 관련한 현안업무로 미리 지정 (윤석민, 2012)

- KBS와 MBC 의 사장과 이사 선임, KBS 수신료 인상안 마련, MMS와 같이 정치적으로 민감한 의미를 가지고 있는 신규방송사업자의 허가 및 승인, 미디어의 소유 및 진입규제, 방송광고 영업관련 정책, 여론시장의 다원성 평가, 지상파 디지털 전환에 따른 주파수 재배정 등의 문제 등과 같이 과거 경험에 의존해 볼 때 정치적, 민주적 의사결정이 필요하다고 판단되는 업무를 미리 지정해서 규제위원회에서 담당하도록 함

○ 부처내 합의제 기구의 위원선임 방식, 조직구조, 운영방식 (윤석민, 2012)

- 합의제 기구는 정치적/사회문화적 영향이 클 수 있는 미디어 정책을 다루기 위한 것이므로 독립성, 공정성, 다원성 등이 확보되어 있어야 함
- 부처 내 합의제 기구를 두는 경우, 부처로부터의 독립성을 확보하기 위해서는 위원회가 담당하는 정책사안, 위원회 구성 및 운영, 행정권한 등의 독립성을 구체적으로 확보

해야 함; 합의제 위원회 조직에 대한 독립적 근거법을 마련하여 위원회에서 결정한 사항은 독립제 정부부처 장관이 되돌릴 수 없도록 해야 함

- 합의제 위원회의 위원은 우리 사회의 다양한 이익을 반영하기 위하여 현재 방통위 5인 위원보다 그 수를 늘려서 다양한 분야의 의견이 반영될 수 있도록 할 필요가 있음; 예를 들어 윤석민(2012)는 위원회의 구성을 상임위원 3명, 비상임위원 17-20명으로 확대하고 그 구성을 여성, 지역출신 등 세부조건을 명시함으로써 위원회 구성의 다양성을 높일 필요가 있음을 주장하였음
- 합의제 위원회의 위원수 증가로 발생할 수 있는 의사결정 지연의 문제가 발생할 수 있으나, 이는 상임위원과 비상임위원들의 역할을 적절히 조정함으로써 업무별로 신속히 처리할 문제와 숙의를 필요로 하는 문제를 나누어 처리하면 해결될 수도 있음; 이와 관련하여 윤석민(2012)는 소수 상임위원회에서 전문적이고 효율적으로 업무를 추진하되, 정치적으로 민감한 문제에 대해서만 다수 위원들의 합의를 이끌어내는 방식으로 운영한다면 다수 위원회 구성방식이 적절히 작동할 수 있을 것이라 주장하였음

□ 장점 및 단점

○ 장점

- 방송통신 융합과 규제와 진흥의 일원화를 효과적으로 추진
- 독립제 부처와 합의제 기구를 분리시킬 경우 양기구가 정쟁기구화 되어 과거 방송위와 정통부의 소모적 영역 다툼현상이 재발될 우려 방지
- 정치적 영역과 정책적 영역을 구분함으로써 방송, 통신, IT관련업무를 효율적으로 추진하되 정치적 중립성이 필요한 방송관련 업무를 독립적으로 추진 가능
- ICT통합 업무를 담당하는 독립제 행정부처와 부처 내 미디어 관련 규제위원회가 하나의 유기적 거버넌스 체제로 운영되면서 사회문화적 가치와 시장효율성을 추구하는 가치의 균형을 통해 IT부문과 미디어 부문의 균형적 발전 추구 가능

○ 단점

- 부처 내 규제위원회의 위상이 모호
- 규제위원회의 독립성 확보가 가능한지의 문제

(6) 독립제 정부부처를 설립하고, 방송관련 독립위원회 분리 안 (김성철, 2012)

조직의 형태 및 법적 위상

- IT 정책 기능을 독립제 형식의 정보미디어부에서 관할하고 방송관련 규제는 합의제 방식의 방송위원회에서 다루는 방송통신위원회 해체 안
 - 방송위원회의 경우, 국무총리 소속의 독립된 위원회 지위 보장
 - 방송위원은 국회 추천 (5인)과 별개로 광역자치단체장 (16개 시도지사)이 해당 의회의 승인을 얻어 각 1인을 추천
 - 위원회는 위원장 1인, 부위원장 1인 등 현행보다 2인이 추가된 7인의 상임위원(정무직)으로 구성하고, 위원장과 위원은 현행처럼 대통령이 임명
 - 위원장을 추천하지 않은 정당이 부위원장을 맡고 사무처장을 겸임

장점 및 단점

○ 장점

- 현재 제기되고 있는 방송의 독립성 보장 및 정치적 중립성 이슈를 단기적으로 해결할 수 있음
- IT 정책기능의 일원화로 보다 효율적인 IT산업 진흥을 꾀할 수 있음

○ 단점

- 과거 정통부와 방송위원회의 이원화된 구조로 회귀되는 문제
- 방송과 통신관련 업무의 분리로 융합현상에 적절히 대응하지 못하는 문제

(7) 독립제 정부부처를 설립하고, 공공방송 관련 독립위원회 분리 안 (강형철, 2012)

조직의 형태 및 법적 위상

- 소통매체부는 모든 전자미디어에 대한 진흥/규제 기능을 담당하고(별도의 규제위원회

설치 가능) 공공방송위원회는 공공방송에 대한 책무성 감독/진흥/규제 기능을 수행

- 그러나 공공방송에 대한 주파수 할당, 반시장행위 규제 등의 업무는 양 기구의 협의 필요
- 통합 ICT부서의 규제기구 위원과 방송관련 규제기구 위원 및 공공방송사 임원진의 독립성 보장을 위한 임명방식 논의 필요
- 통합 ICT부서와 방송관련 기구의 역할 분담 구체화 필요

□ 장점 및 단점

○ 장점

- 경제적 효율성을 강조하는 ICT 전 분야를 단일 부서에서 수행하고, 경제적 패러다임보다는 사회문화적 패러다임이 중요한 공공방송(지상파방송)은 국가로부터 독립함으로써 언론자유라는 사회가치를 실현할 수 있도록 보장

○ 단점

- 공공방송서비스와 일반 방송서비스의 차별화 문제; 공공방송의 범위를 어디까지 둘 것인지, 공공방송에 대한 정책과 방송 일반에 대한 정책을 기능적으로 구분하는 것이 타당한지에 대한 비판이 제기될 수 있음
- 공공방송서비스의 사회적 역할과 생존의 문제를 어떻게 조화시킬 것인가의 문제
- 공공방송위원회에 공공방송 관련 업무를 이양할 경우, 독립제 행정부처는 방송에 대한 실질적 정책 권한을 잃게 되므로 과거 정통부 방송위의 이원화 구조와 큰 차별성이 없게 됨

(8) 독립제 행정부처가 산업진흥, 정책, 규제정책, 규제집행 기능을 모두 수행/미디어의 공익성과 관련된 부문의 분리 (이상우, 2012)

□ 조직의 형태 및 법적 위상

○ 독립제 행정부처에서 진흥, 정책, 규제(정책, 집행) 기능을 모두 수행

- IT, 방송, 정보통신 관련 기본정책 수립 및 집행
- 콘텐츠 및 소프트웨어 관련 정책
- 통신/방송 융합 및 IT와 타 산업간 융합에 관한 정책 수립 및 집행
- 방송/통신 사업자의 인허가, 재허가, 등록, 취소 등 시장획정 및 경쟁구도 정립에 관한 사항
- 공정경쟁 및 이용자 보호에 관한 사항
- 방송통신 설비제공, 공동이용, 상호접속 등에 관한 사항
- 전과정책 및 주파수의 효율적 사용에 관한 사항
- 정보통신 기술개발 및 표준화 관련 사항
- 방송 및 정보통신서비스의 고도화 및 보편적 서비스 관련 사항
- 정보보호 및 정보화 역기능 대처 관련 사항
- 방송통신 관련 기금조성 및 운용에 관한 사항
- 방송광고관련 정책의 수립 및 집행
- 시청자 권익 증진에 관한 사항

○ 미디어의 공익성과 직결된 다양성 규제, 이용자 보호, 방송통신 사업자 간 분쟁조정 및 사업자와 이용자 간 분쟁 조정에 관한 사항, 방송통신 정보 관련 명예훼손에 관한 사항, 공영방송 이사 선임권 등은 독립된 합의제 기구에서 관할하도록 함

- 미디어 부문을 모두 관할하는 독립 합의제 기구를 둘 것인가 아니면 공영방송만을 관할하는 합의제 기구를 분리시킬 것인가의 문제는 고민해 보아야 할 문제
- 독립된 합의제 기구의 소속을 어떻게 할 것인가의 문제 (독립제 부처 내 위원회 형태 v. 민간 독립기구)
- 공영방송만으로 분리할 경우, 공영방송의 범위를 어디까지 둘 것인지, 공공채널도 포함시킬 것인지 등 보다 구체적인 고민 필요

○ 독립된 합의제 기구의 위원선임 방식, 조직구조, 운영방식

- 합의제 기구는 정치적/사회문화적 영향이 클 수 있는 미디어 정책을 다루기 위한 것이므로 독립성, 공정성, 다원성 등이 확보되어 있어야 함
- 부처 내 합의제 기구를 두는 경우, 부처로부터의 독립성을 확보하기 위해서는 위원회가 담당하는 정책사안, 위원회 구성 및 운영, 행정권한 등의 독립성을 구체적으로 확보해야 함; 합의제 위원회 조직에 대한 독립적 근거법을 마련하여 위원회에서 결정한 사항은 독임제 정부부처 장관이 되돌릴 수 없도록 해야 함
- 합의제 위원회의 위원은 우리 사회의 다양한 이익을 반영하기 위하여 현재 방통위 5인 위원보다 그 수를 늘려서 다양한 분야의 의견이 반영될 수 있도록 할 필요가 있음; 예를 들어 윤석민(2012)는 위원회의 구성을 상임위원 3명, 비상임위원 17-20명으로 확대하고 그 구성을 여성, 지역출신 등 세부조건을 명시함으로써 위원회 구성의 다양성을 높일 필요가 있음을 주장하였음
- 합의제 위원회의 위원수 증가로 발생할 수 있는 의사결정 지연의 문제가 발생할 수 있으나, 이는 상임위원과 비상임위원들의 역할을 적절히 조정함으로써 업무별로 신속히 처리할 문제와 숙의를 필요로 하는 문제를 나누어 처리하면 해결될 수도 있음; 이와 관련하여 윤석민(2012)는 소수 상임위원회에서 전문적이고 효율적으로 업무를 추진하되, 정치적으로 민감한 문제에 대해서만 다수 위원들의 합의를 이끌어내는 방식으로 운영한다면 다수 위원회 구성방식이 적절히 작동할 수 있을 것이라 주장하였음

○ 장점

- 정책과 규제기능 통합으로 산업의 선순환 발전이 촉진되고 기관 간 갈등 최소화
- 법을 제정하고, 시장의 경쟁상황을 파악하고, 시장획정 및 공정경쟁 구도를 정립하고, 독점사업자를 규제하고, 신규사업자가 시장에 진입하도록 도와주고, 이용자와 시청자를 보호하고, 산업육성 등을 담당하는 기능은 독임제 부처가 관할하는게 적절하다는 의견 우세
- 정치적이고 사회적으로 합의가 필요한 방송의 공익성 관련 업무는 별도 위원회에서 담당하는 것이 정치적 중립성 확보에 적절하다는 시대적 흐름에 맞음

○ 단점

- 독립위원회의 구성과 독립성을 어떻게 보장할 것인가?
- 합의제 기구를 민간기구로 할 경우, 중립성이나 독립성 확보가 어려울 수 있음; 과거 방송위원회도 민간 독립위원회였고 직원들도 민간인 신분이었으나 이해관계자들로부터 독립되지 못했고, 다른 행정부처와의 조율도 어려웠던 경험이 있었음
- 합의제 기구를 부처 내 독립위원회로 할 경우, 합의제 위원회와 부처와의 이견이 있을 시 어떻게 조율할 것이고 합의제 위원회의 독립성을 어떻게 보장할 것인가가 관건

(9) 독임제 정부부처를 설립하고, 정책심의위원회, 콘텐츠 심의위원회 분리 안 (김대호, 2012)

□ 조직의 형태 및 법적 위상

○ ICT를 담당할 독임제 정부부처는 산업지향적 정책과 진흥의 차원을 담당하면서 소프트웨어, 콘텐츠, 플랫폼, 디바이스, 인프라 등 모든 영역의 업무를 총괄

- ICT 생태계의 확장은 네트워크 중심에서 콘텐츠와 소프트웨어로 확대되고 있기 때문에 새로 설립될 정부부처는 콘텐츠와 소프트웨어 분야를 포괄적으로 관할해야 할 것임
- 방송통신과 융합분야의 업무 이외에 문화체육관광부의 콘텐츠 업무, 지식경제부에서 담당하고 있는 소프트웨어 등 IT 산업, 행정안전부의 국가정보화 기능 등의 업무를 통합해야 함
- 따라서 새롭게 설립될 ICT 정부부처의 업무는 방송정보통신(ICT) 기본계획 및 정책 수립, 정보화 정책수립 및 종합조정에 관한 사항, 콘텐츠 및 소프트웨어 정책, 방송정보통신사업자의허가, 재허가 승인, 등록, 취소에 관한 사항, 방송정보통신사업자 육성 및 공정경쟁 촉진에 관한 사항, 전파방송 정책수립 및 주파수 효율적 사용에 관한 사항, 방송정보통신 기술정책 수립에 관한 사항, 방송정보통신 서비스의 고도화 및 보편적 서비스에 관한 사항, 방송정보통신 관련 기금의 조성 및 관리 운용에 관한 사항, 방송정보통신산업 육성(기기, SW, 디지털콘텐츠)에 관한 사항, 우정사업에 관한 사항 등임

○ ICT 정책심의위원회를 만들고, 정치적인 고려가 필요한 직무를 담당하게 함

- 정치적 독립성과 중립성을 확보하기 위해 정부로부터 독립된 민간 조직으로 구성
- 이 위원회는 사회적인 대표성을 갖는 다수의 각계 대표들로 구성하며 비상임으로 하고 정당 추천은 지양하는 방식으로 구성
- ICT 정책심의위원회의 주요 업무는 다양성 확보 및 다원주의 보장, 콘텐츠 광고 운용, 편성에 관한 사항, 공영방송 이사 추천, 방송정보통신사업자의 금지행위에 대한 조치 및 과징금 부과, 방송정보통신사업자의 불공정행위 조사 및 시정조치에 관한 사항, 이용자 권익 증진 및 이용자 보호 복지에 관한 사항, 방송정보통신의 명예훼손 분쟁조정 에 관한 사항, 방송프로그램의 유통상의 공정거래 질서 확립에 관한 사항 등의 업무에 대해 독립적인 위치에서 심의, 의결하여 이를 정부부처에 권고하는 권한을 부여 받음
- 즉, 합의제 위원회가 심의, 의결하여 이를 부처 장관이 행정처분하도록 권고하는 방식을 취함
- 규제 관련 심의 직무의 내용을 법률로서 보장함으로써 실효성을 보장하도록 하고 위원회의 권고를 정부부처가 받아들이지 않을 경우 재심의 절차를 부여하여 법으로 직무의 책임성과 실효성을 명확히 함

○ 콘텐츠 심의위원회를 구성하여 방송과 통신의 내용뿐만 아니라 영화, 게임 등을 포함한 콘텐츠 전체의 내용심의를 다루는 권한 부여

- 기존 방송통신심의위원회, 영상물등급위원회, 게임물등급위원회 등을 통합하여 일원화
- 콘텐츠에 대한 부정적 심의가 아니라 건전한 콘텐츠 문화를 만드는 방향으로 직무를 설계

□ 장점 및 단점

○ 장점

- 방송통신과 융합분야의 업무뿐만 아니라 문광부의 콘텐츠 업무와 지경부의 소프트웨어 등 IT산업, 행안부의 국가정보화 기능 등의 업무를 통합함으로써 C-P-N-D 생태계 외에 ICT의 외연 확산을 통한 국가 혁신체계를 구축할 수 있음
- 우리나라가 ICT인프라에서 ICT 콘텐츠와 소프트웨어로 확장해야 하는 중요한 분기점에서 콘텐츠와 소프트웨어 분야의 통합은 한국 사회의 지식창조자로서의 변화를 이끌 수 있음
- 방송통신과 관련된 공공가치를 다룰 규제 문제는 합의제 위원회인 ICT 정책심의위원회를 설치하여 해결

○ 단점

- 비대한 조직의 구성으로 인하여 업무의 효율성 추구가 쉽지 않을 수 있음
- 전 세계적으로 규제를 완화하는 추세에서 영화, 게임 등을 포괄한 분야까지 규제를 확대해 나아갈 수 있다는 비난을 받을 수 있음
- ICT 정책심의위원회의 위상을 어떻게 확보하고 여기서 제안된 정책이 정부부처에서 제대로 입안되기 위한 법적 절차 마련이 필요

(10) 기존 개편안들에 대한 평가 및 문제점

□ ICT 독립 전담부처의 설치 여부

○ ICT 관련 진흥기능을 일원화하고 이를 독립제 부처가 담당하자는 주장은 설득력이 높음 (권남훈, 2012; 이기주, 2012)

- 국내 경제에서 ICT산업이 차지하는 중요성이 높고 국내 경제의 높은 ICT산업 의존도를 감안할 때 ICT 관련 산업 부문을 일원화하여 진흥시키자는 주장은 일견 타당함; 최근 ICT 생태계가 C-P-N-D 간 유기적 연계 하에서 커나가고 있기 때문에 일원화된 지원이 필요
- 개방, 상생, 공진화의 새로운 생태계가 형성되어 가는 상황에서 C-P-N-D 각 부분 간 협력이 필수적이므로 생태계 전반을 아우르는 단일부처 필요

- CPND중 네트워크와 디바이스를 제외한 콘텐츠(or 소프트웨어)와 플랫폼 경쟁력이 취약하므로 통합적 시각을 가지고 ICT관련 산업을 아우르는 정부의 역할이 중요
- ICT 생태계 특성상 경계가 모호한 경우가 대부분인 상황에서 부처간 ICT 관련 업무영역을 경쟁적으로 확대함으로써 부처 간 업무중복 및 갈등 심화
- 방송통신 진흥과 규제기능을 구분하기가 쉽지 않다면 방송통신 전 분야를 진흥/규제하는 전담부처가 필요

○ 대한민국은 이미 IT 선진국이고 디지털 융합이 급속히 진전되고 있는 현실을 고려해 보면, 지금의 산업구조 및 산업특성 상 더 이상 IT 산업 육성정책이 성공할 것이라 생각할 근거는 없음 (박상인, 2011)

- 브로드밴드에 대한 기본적 투자가 완성된 현 시점에서 정부의 IT 산업에 대한 대규모 지원이 유효한 정책수단인지 면밀히 검토할 필요가 있음
- 초고속인터넷 백본망 사업이 완성된 현 시점에서 우리나라의 국가정보화정책은 소프트웨어적인 측면이 중심이 되어 추진되어야 하는데, 하드웨어와는 달리 소프트웨어 분야에 대한 정부주도의 지원과 육성정책은 기업들의 투자 및 기술개발 전략에 왜곡을 초래하고 소비자 니즈와 시장 수요에 민감한 기술혁신을 저해해서 방송통신 및 IT 산업의 지속적 성장을 불가능하게 하는 성장정책합정에 빠지게 할 수도 있음 (박상인, 2011).

□ 방송통신 진흥과 규제의 분리 여부

○ 진흥과 규제의 통합/분리 논란은 초점이 불분명 (권남훈, 2012)

- 연구개발 지원, 인력양성, 보조금 지급 등 규제와 상관없는 진흥수단이 존재하나 이들은 정부의 산업진흥정책 수단으로 반드시 필요하다고 볼 수는 없음
- 현재 가장 좋은 산업 진흥수단은 규제완화이고 규제와 분리된 진흥기능은 찾아보기가 어려움
- 규제와 진흥이 충돌되는 경우는 경제적 목적과 상충되는 규제를 해야 하거나 정부부처가 관련업계의 이해에 capture되는 경우인데, 전자의 경우 예는 관련부문에 한해서

만 규제기능 독립을 검토할 수 있고 (예, 방송의 공익성 확보), 후자의 경우에는 규제 기능과 진흥기능이 분리되었기 때문에 그러한 실패가 나타났다고 입증된다면 논란이 될 수 있음

- 결국, 진흥과 규제부문의 통합/분리 논란은 소수의 경우를 제외하면 큰 이슈가 되지 못함

○ 정책, 진흥, 규제를 정확히 구분하는 것이 쉽지 않음

- 현재 방통위의 주요 업무를 살펴보면, 각 업무들을 정책, 진흥, 규제 업무로 명확히 구분하기가 어려움
- 왜 합의제 기구는 기능적으로 규제업무에만 한정되어야 하는지에 대한 논리적 타당성 결여

○ 한 부처 내에 진흥과 규제 담당부서가 공존하는 경우의 장점과 단점 (김용규, 2012)

- 산업에 대한 이해도가 높아질 수 있고, 규제와 진흥업무의 협조가 용이
- 부처가 진흥정책을 수행할 때, 피규제기업에 대한 엄격한 규제정책 집행이 가능한지의 문제
- 진흥부서는 규제부서에 비해 예산을 이용하여 가시적인 성과를 거두는 부서이므로 구성원들이 규제담당 부서에 비해 더 선호될 수 있음

□ ICT 전담부서의 업무 범위

○ ICT 전담부처는 CPND의 모든 기능을 관할하는 산업부처로서 ICT의 공급자적 측면을 관할해야 함 (권남훈, 2012)

- ICT는 거의 전 산업영역과 국민 생활에 녹아들어 있기 때문에 ICT를 완전히 전담하는 부처는 존재할 수 없음
- ICT 전담부처는 CPND 전 분야의 기업경쟁력 활성화를 담당하는 공급자적 측면을 관할해야 함
- 반면, 다른 부처들은 ICT나 정보화를 이용한 ICT관련 정책 (예, 빅데이터를 이용한 의

료 (복지부), 군사 (국방부), 행정 (행안부), 교통개선 (국토부)) 등을 ICT의 수요자 측면에서 해당 산업별 경쟁력 강화의 차원에서 관할

- ICT 전담부처는 기기 부문을 제외한 CPND전 부문을 관할하는 것이 필요 (기기 부문의 경쟁력은 세계최고 수준이므로 정부개입이 불필요)

○ ICT 관련 업무는 여러 기관에서 나누어 관할하는 것이 보다 효율적

- ICT 관련 업무는 모든 영역에서 이루어지고 있는데, 이를 단일부처에서 관할하는 것은 부적절
- 다양한 고객형태의 니즈를 반영하기 위해서는 관할 부처에서 담당하는 것이 효율적일 수 있음
- 타 부처와 보다 관련 있는 업무를 IT와 관련 있다는 이유로 통합부처에서 처리함으로써 부처 간 갈등 초래 가능성

□ 독립계 부처와 위원회의 업무 분담 여부

○ IT·통신 부문은 정부부처로 방송 부문은 독립위원회로 분리

- IT·통신 부문은 독립계 정부부처에서 담당하고 방송업무는 별도의 독립위원회에서 관할하자는 의견
- 방송 분야의 정치적 성격의 사안을 처리하기 위해서는 독립성과 중립성이 확보된 독립 위원회를 설치하는 것이 바람직할 수 있음: 다만 정치적 고려가 필요한 일부 사안만을 위원회가 담당하는 것이 적절할 수도 있음
- 언론미디어와 공공서비스 미디어에 대한 분리 필요 (강형철, 2012): 공공방송위원회를 분리하여 공공방송에 대한 책무성을 감독/진흥/규제하는 기능을 수행하도록 함

○ 정부부처와 독립위원회 간 불필요한 갈등이 발생할 수 있으므로 부처 내 위원회 설치 방안이 바람직할 수도 있음

- 독립계 부처와 완전히 분리된 위원회는 독립계 부처와 기능이 중첩되어 대립, 충돌될 우려가 있으므로 부처 내 위원회를 설치하여 독립계 부처와의 연계성을 확보하는 것

이 중요

- 부처 내 위원회 설치 시 독립성 상실의 문제 발생 가능
- 부처 내 위원회의 법적 지위가 분명해야 하고 위원회가 다루어야 할 이슈들이나 위원회 스스로 검토사안을 결정할 수 있는 권한이 확보되어야 함
- 위원회의 권위와 영향력을 확보하기 위해서는 9인정도로 구성하고, 정당추천 몫과 방송통신 전문가 몫 설정, 상임, 비상임 위원 체계 도입 등이 검토되어야 함

○ IT·통신 부문과 방송의 분리는 과거 정통부 방통위 시절로의 회귀

- IT·통신 부문과 방송의 분리는 방통위 출범 이전의 방송위원회와 정보통신부라는 구 체제의 모습으로의 복귀로 오해될 수 있음 (강형철, 2012)
- 방송통신의 융합현상을 해결하기 위해 방통위가 탄생하였는데, 단순히 과거로 돌아갈 것이 아니라 방통위 실패의 원인을 찾아보고 대안을 모색하는 것이 더 중요할 수 있음

(11) ICT 생태계 변화를 고려한 정책, 규제기관 개편 시 고려 사항

□ 누가 ICT 융합 추진에 최적인가

○ 방송통신위원회의 문제점

- 방송통신 융합환경에 대응하고자 방송통신위원회를 설립하였으나, 방송통신 융합을 누가 잘 할 것인가를 고려하기 보다는 방송의 정치적 중립성에 초점을 맞춘 결과 위원회 조직으로 탄생하였음
- 그러나 현 방통위는 정치적 중립과는 거리가 멀었고 방송통신 융합환경에도 적절히 대응하지 못하는 조직이 되어 버렸음

○ 융합을 추진할 수 있는 정부기구의 조건

- 국가전략산업으로 인정받고 있는 방송통신 분야의 정책결정에 있어 합의제적 기구에서 신속한 의사결정과 강력한 집행력을 발휘할 수 있는 정부부처로의 복귀가 필요한 시점

- 방송통신 산업을 경제적 측면에서만 바라보았기 때문에 국민들의 표현의 자유를 보장하지 못했다는 현 정부에 대한 비판적 시각이 우세하므로 이를 보완할 수 있는 체계 마련 필요

○ 전문성과 정치적 중립성 보장을 위한 정부기구의 조건

- 대통령으로부터의 정치적 독립성 확보: FCC는 대통령에게 보고하지 않고 행정부에 직접 소속되어 있지 않으며, 예산안과 규칙안을 행정부의 직접적 간섭 없이 의회에 직접 제출할 수 있다는 점에서 독립적이라 할 수 있음; 그러나 방통위는 대통령 직속 행정 규제위원회이고 예산과 규칙 제정도 행정부처와 동일하게 행정부의 제약과 통제를 받고 있음
- 대통령령을 통한 행정입법 과정이 독임제 부처와 동일하므로 위원회로서의 전문성을 담보할 수 있는 절차적 압력에 직면해 있지 않으므로 이에 대한 개선 필요
- 국회의 일정한 통제를 받는 제도적 장치 필요; FCC는 주요 규칙제정을 통한 행정입법 시 의회에 관련 보고서를 제출하고 의회는 이를 심사하고 불승인결의안을 제출할 수 있는 권한을 가지고 있음; 그러나 방통위의 주요 규칙은 대통령령으로 결정되며 방통위는 주요 시행령 제, 개정 시에 국회에 관련 보고서를 제출할 의무도 없음

○ ICT 전담부처의 필요성 여부

- 대한민국은 이미 IT 선진국이기 때문에 과거 정부에 의한 IT 육성정책이 성공적이었고 하더라도 스마트 융합환경에서 정부에 의한 주도적 IT 육성정책이 성공할 것인가에 대한 고민 필요

□ 방송통신 진흥과 규제의 분리 여부

○ 진흥과 규제의 통합/분리 논란은 초점이 불분명 (권남훈, 2012)

- 연구개발 지원, 인력양성, 보조금 지급 등 규제와 상관없는 진흥수단이 존재하나 이들은 정부의 산업진흥정책 수단으로 반드시 필요하다고 볼 수는 없음

○ **진흥과 규제 모두 산업발전을 위한 정부의 정책인데, 산업발전 단계, 산업의 특성, 정책 사안의 특성 등을 고려해 어느 정책이 최선인지 판단해야 함 (박상인, 2012)**

- 좋은 규제정책은 산업진흥 및 사회후생 증진을 위한 정부의 중요한 역할
- 과거 정통부처럼 규제와 진흥정책을 동시에 추진하는 부처는 항상 진흥정책을 우선시 하게 될 우려가 있음
- 관료들에게 육성정책은 더 많은 예산과 산하기관을 가지게 하는 수단이기 때문에 관료들은 대체로 육성정책을 선호하게 됨
- 기술혁신이 급격하게 발생하고 망외부성이 존재하는 산업에서 위험회피적인 기업들은 정부의 직접적 지원이나 구매 등의 육성정책을 선호하게 됨

□ **IT분야의 효율성과 방송부문 독립성의 적절한 조화**

○ **방송정책기구는 독임제 보다는 다양한 여론수렴과 다양한 이해집단 간의 경제와 균형이 가능한 위원회제 형태가 바람직**

- 방송은 사회통합을 위한 여론형성의 촉진수단이자 민주적 통치질서의 전제조건이므로 자유롭고 다양한 여론형성은 중요
- 방송정책을 독임제 행정기구에서 독단적으로 결정하는 것은 정치적 독립성을 해칠 위험성이 있음

○ **ICT 산업의 발전을 견인할 수 있는 효율적 정부부처 필요**

- 국가전략산업으로 인정받고 있는 방송통신 분야의 정책결정에 있어 합의제적 기구에서 신속한 의사결정과 강력한 집행력을 발휘할 수 있는 정부부처로의 복귀가 필요한 시점
- 방송통신 산업을 경제적 측면에서만 바라보았기 때문에 국민들의 표현의 자유를 보장하지 못했다는 현 정부에 대한 비판적 시각이 우세하므로 이를 보완할 수 있는 체계 마련 필요

- 방송의 사회통합과 여론형성 기능을 인정하면서 ICT 분야의 성장을 꾀할 수 있는 대안은 방송부문의 어디까지를 독립적으로 인정해줄 것인가의 여부로 귀결되는데, 이를 위한 다양한 방안들이 제시되고 있음
 - 공영방송을 제외한 나머지 부문은 모두 정부독임제 하에서 관할하고 공영방송은 공영방송위원회에서 관할하는 방안
 - 지상파 전체를 공공방송위원회에서 관할하고 나머지 유료방송과 통신분야는 정부독임제 하에서 관할하는 방안
 - 공영 및 민영, 유료방송 전체를 아우르는 방송위원회를 설치하고 통신 및 IT정책만을 정부독임부처에서 관할하는 방안

4. 차기 정부 ICT 거버넌스 이렇게 가야 한다

- 현재 분산되어 있는 ICT 기능을 통합하여 독립제 형태의 '정보소통매체부'를 신설하고 ICT 관련 규제와 진흥을 총괄하게 함
- 방송의 공적 영역 보호를 위해 공공방송 규제 관련 합의제 위원회(공공방송위원회)를 부서 내에 독립적으로 설치하거나 ICT 부서와 별도로 설치함

가. ICT 전담부서 신설

- 국가의 신 성장동력을 확보하고 정보사회 문제에 대한 총체적 대응을 위해 분산되어 있는 ICT 기능을 통합하여 전담할 수 있는 독립제 형태의 부서를 신설해야 함
- ICT 전담부서는 가칭 '정보소통매체부'로 명명하고 ICT 관련 규제와 진흥을 총괄함

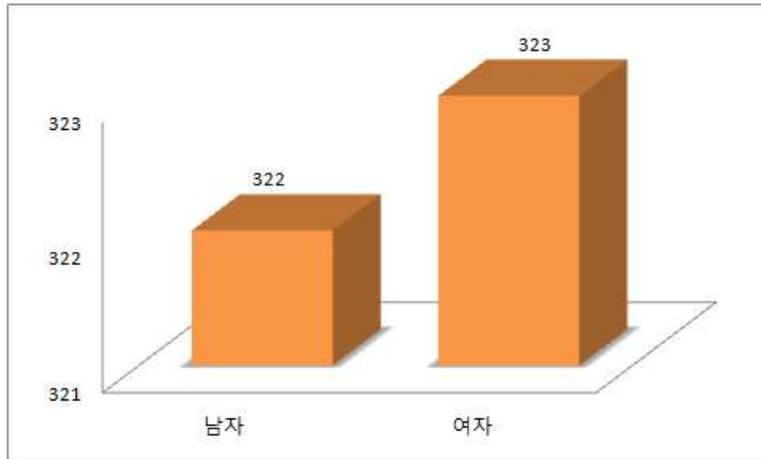
□ 차기정부 ICT 거버넌스 개편방향을 설정하기 위하여 온라인 설문조사를 통해 국민들의 의견을 수렴하였음⁴⁾

- 자료 수집은 2012년 8월 27일부터 9월 1일까지 온라인 전문기관을 통해 이루어졌음. 전국의 20~50대 남녀를 대상으로 성별, 연령대별 할당 표집을 통해 표본을 확보하였으며, 총 645명의 응답을 분석에 활용하였음

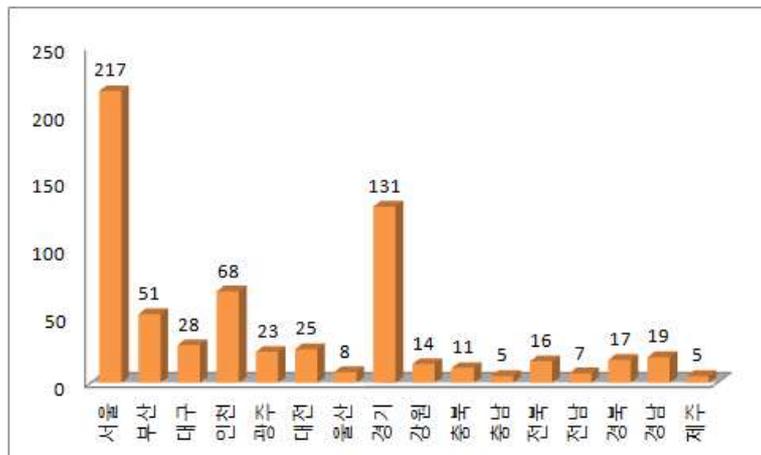
4) 김성철, ICT 육성을 위한 거버넌스 개혁방안, 미디어미래연구소 주최 차기정부 방송통신정책포럼 5 발제자료, 2012년 11월 21일

o 동 설문조사의 표본의 인구통계학적인 속성은 다음과 같음

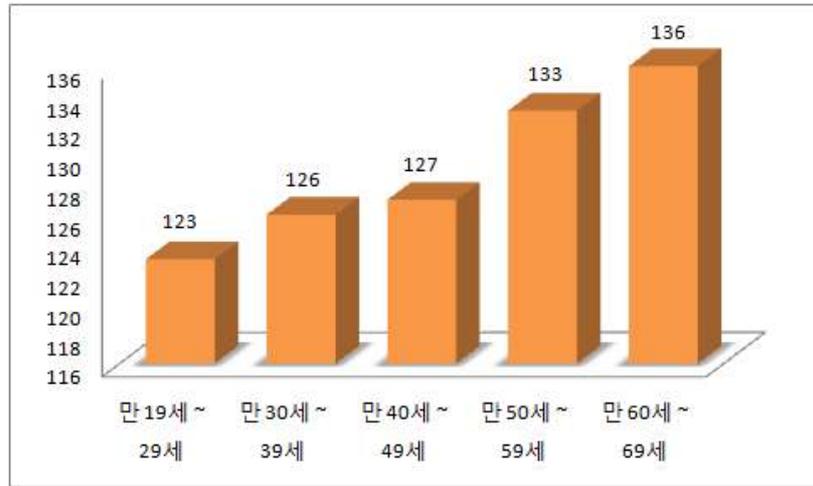
- 할당 표집을 했기 때문에 설문에 참여한 응답자의 성별은 남자 322명, 여자 323명으로 거의 동일하였음



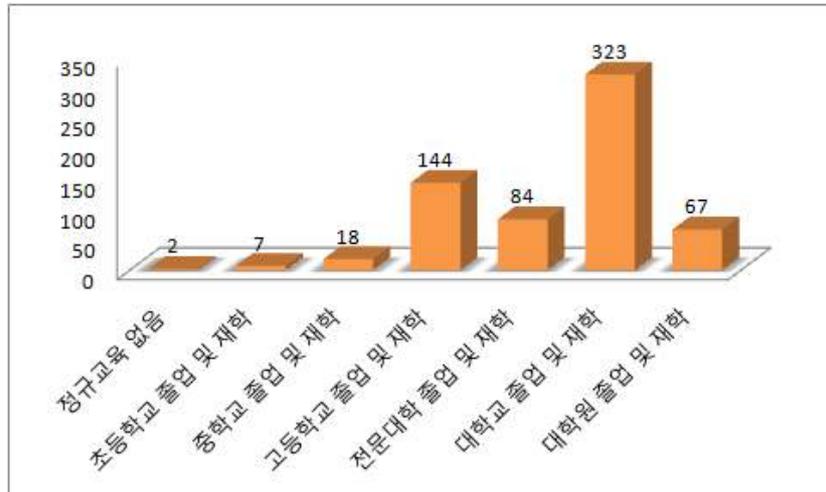
- 서울지역 거주자가 33.6%인 217명이었고 그 다음에는 경기지역 거주자가 131명으로서 20.3%를 차지하였음



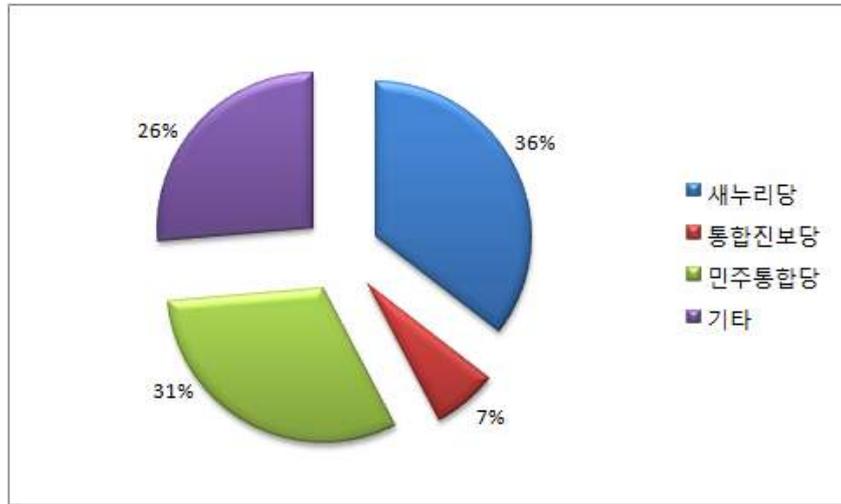
- 연령별로도 골고루 분포되어 있었는데 60세에서 69세 사이의 응답자가 21.1%에 해당하는 136명으로 제일 많았음



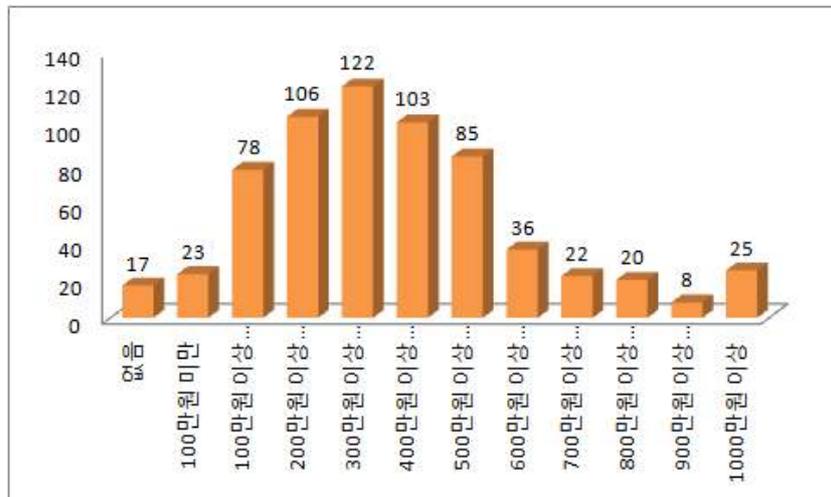
- 교육수준은 대학교 졸업 및 재학 중인 응답자가 50%를 차지하였고 대학원 졸업 및 재학 중인 응답자도 10.3% 정도로 나타났음



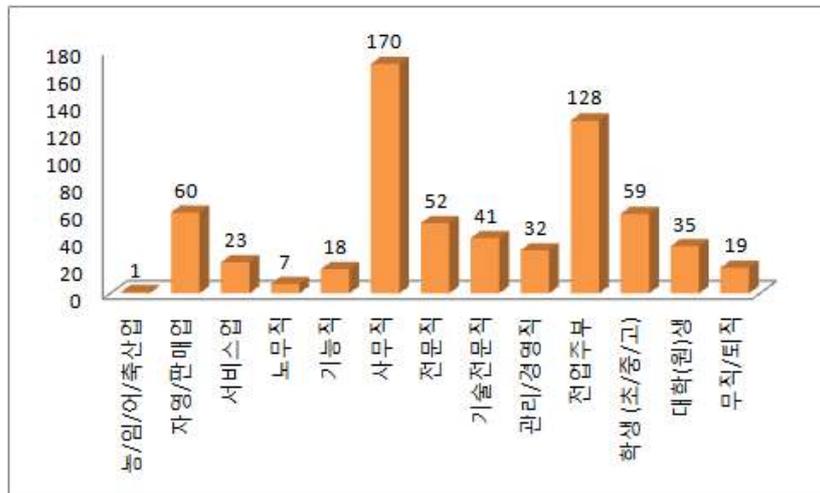
- 응답자의 선호정당은 새누리당이 36%, 민주통합당이 31%로서 비교적 고른 분포를 보였는데 특이하게 선호정당을 밝히지 않은 기타가 26%로 나타났음



- 응답자의 선호정당은 새누리당이 36%, 민주통합당이 31%로서 비교적 고른 분포를 보였는데 특이하게 선호정당을 밝히지 않은 기타가 26%로 나타났음



- 응답자의 직업은 사무직이 170명으로 전체 응답자의 26.4%였고 전업주부가 128명 (19.8%)으로서 두 번째로 많았음. 두 직업군을 제외하면 응답자의 직접적인 분포는 비교적 고른 분포를 보였음



- o ICT 거버넌스 구조 개편에서 국민들이 가장 중요하게 생각하는 속성을 문의한 결과, 거버넌스 개편 철학이 가장 중요한 것으로 나타났고(중요도 46.52%) 그 다음에는 방송규제 독립성 확보(중요도 25.14%), 조직 형태(16.09%)와 업무 범위(12.25%)의 순이었음

- 설문을 진행하기 위하여 각 속성을 제시하고 속성별로 12개의 프로파일을 추출하였고, 컨조인트 분석을 활용해 데이터를 분석하였음
- ICT 거버넌스 구조 개편의 철학과 목표 중에서는 우리나라 대표적 산업인 ICT 산업의 ICT 산업의 국제경쟁력 확보가 가장 중요한 것으로 판명됨. 그 다음에는 방송 등 미디어의 공공성을 확보하고 사회문화적 가치를 실현시키는 것과 ICT 산업의 진흥과 공공성 실현을 균형 있게 추구하는 것이 선호되었음
- 국민들이 두 번째로 중요하게 생각하는 속성은 ICT 거버넌스 개편 시 방송규제의 독립성을 확보하는 것이었음. 크게 세가지 대안중에서 응답자들은 ICT 전담부서를 만들

되 전담부처 내에 독립 위원회 형태의 기구를 두어 방송통신융합을 추구하면서도 방송규제의 독립성을 보장하는 방법을 선호하였음. 상대적으로 ICT 정부 조직 자체를 합의제 위원회로 유지하는 것이나 ICT 정부 조직과는 별도로 외부위원회로 독립시키는 방법에 대해서는 선호도가 떨어지는 것으로 나타났음

- ICT 거버넌스 구조 개편에 대한 설문에서 세 번째로 중요하게 나타난 속성은 향후 ICT 정부 조직의 형태였으며 제일 중요도가 떨어지게 나타난 속성은 새로운 ICT 정부 조직이 담당할 업무의 범위였음
- ICT 거버넌스 구조 개편에 대한 설문의 결과를 요약하면 다음 표와 같음

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

□ 차기정부 ICT 거버넌스 개편방향을 설정하기 위하여 주요 대선주자들의 ICT 거버넌스 대안을 비교하였음

○ 2012년 11월 말 현재 새누리당 박근혜 후보는 새로운 정부에서 ICT 전담부처가 필요하다는 총론에는 동의하나 대안이 공식적이지 않고 전담부처명도 제시되지 못함

- 정보통신분야 주요 공약인 “ICT 강국 5대 비전”을 발표하면서 ICT 전담부처 신설을 적극 검토하겠다고 했으나 구체적인 대안은 공식화되지 않았음
- 박근혜 후보의 ICT 거버넌스 대안을 요약하면 다음 표와 같음

정보통신분야 주요 공약 (ICT 강국 5대 비전)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 창조경제 기반조성 ▪ 콘텐츠산업 집중육성 ▪ 방송의 공공성 강화 및 육성 ▪ 통신비 부담 경감 ▪ ICT 전담부처 신설 적극 검토
ICT 거버넌스 대안	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ICT 전담부처 신설 적극 검토 <ul style="list-style-type: none"> ➢통신·방송 진흥 업무는 독립제 전담부처에서 담당하고, 규제는 부처 안에 합의제 방식으로 운영되는 위원회를 만들어 운영 ➢콘텐츠 중 문광부에서 담당하는 애플리케이션과 지경부에서 관할하는 소프트웨어는 ICT 생태계를 위해 전담부처로 가지고 와야 함
평가	ICT 전담부처가 필요하다는 총론에는 동의하나 대안이 공식적이지 않고 전담부처명도 제시되지 못함

○ 2012년 11월 말 현재 민주통합당 문재인 후보는 ICT 거버넌스에 대해 ICT 전담부처라는 원론적인 대안을 제시했으나 구체적인 실천전략은 미비

- 민주통합당은 ‘정보·방송·통신 발전을 위한 대연합(이하 ICT대연합)’과 11월 23일에 서울 중구 프레스센터에서 ICT 산업의 발전과 경쟁력 회복을 위한 ICT 매니페스토 협약을 맺음
- 정보통신 미디어 콘텐츠 전담부처 신설, 소프트웨어(SW) 인력양성 및 전문단지 조성,

- 안전한 인터넷, 정보격차 없는 사회, ICT와 문화를 연계한 콘텐츠 산업 육성, 세계 최고 수준의 방송통신 인프라 고도화 등 5개 ICT 공약을 우선 추진한다고 약속함
- 문재인 후보의 ICT 거버넌스 대안을 요약하면 다음 표와 같음

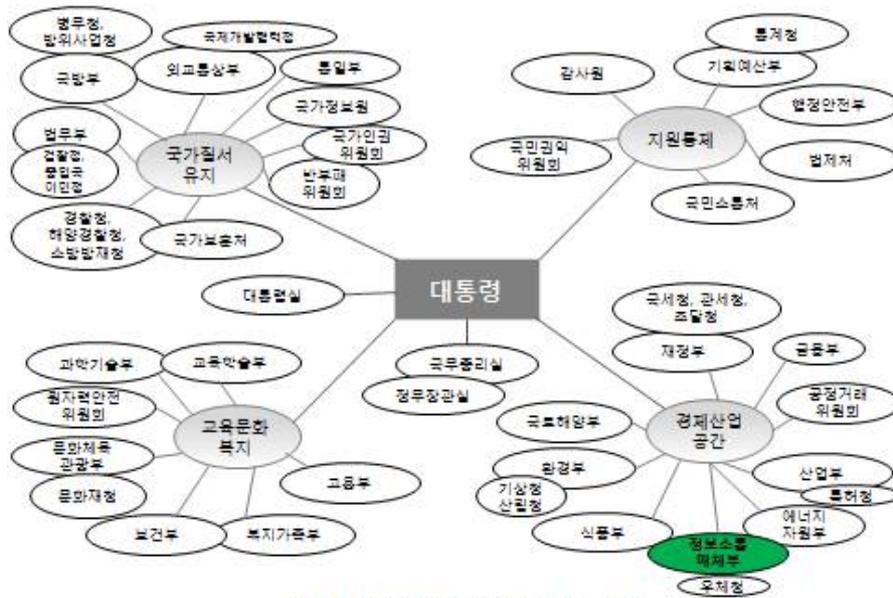
정보통신분야 주요 공약 (ICT 5대 공약)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정보통신 미디어 콘텐츠 전담부처 신설 ▪ 소프트웨어(SW) 인력양성 및 전문단지 조성 ▪ 안전한 인터넷, 정보격차 없는 사회 ▪ ICT와 문화를 연계한 콘텐츠 산업 육성 ▪ 세계 최고 수준의 방송통신 인프라 고도화
ICT 거버넌스 대안	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 총선에서 정보(통신)미디어부(가칭) 신설을 공약으로 제시 ▪ 민주통합당은 `정보·방송·통신 발전을 위한 대연합(ICT대연합)과 ICT 산업의 발전과 경쟁력 회복을 위한 ICT 매니페스토 협약을 맺고 정보통신 미디어 콘텐츠 전담부처 신설을 공약 <ul style="list-style-type: none"> ➢ C-P-N-D 통합에는 공감하면서도 부처 기능의 효율성을 강조 ➢ 공영방송 문제를 독립제 부처에서 담당할지 과거 방송위원회처럼 합의제 위원회에서 다루지는 미정
평가	ICT 거버넌스에 대해 ICT 전담부처라는 원론적인 대안을 제시했으나 구체적인 실천전략은 미비

- 국가의 신 성장동력을 확보하고 정보사회 문제에 대한 총체적 대응을 위해 ICT 전담부처 신설
- 현재의 ICT 거버넌스에 대한 평가, 대선주자들의 ICT 거버넌스 대안, 국민들의 의견을 고려할 때, 새로운 거버넌스 개혁방안이 요구됨
- 방송통신위원회 중심의 현 ICT 거버넌스는 더 이상 대안이 될 수 없음
 - 대선주자들은 공히 ICT 전담부처 신설에는 총론적으로 동의하나 각론은 구체화되지 않았음
 - C-P-N-D 생태계를 통합하되 콘텐츠를 강조하는 ICT 전담부처에는 동의하며 방송규제의 독립성의 확보를 위해 합의제 위원회가 필요하다고 판단하지만 그 위치나 성격 등 구체적인 안은 미정

- 국민 설문조사에서 제시된 주요의견에 따르면 ICT 산업의 경쟁력 확보라는 ICT 정부 조직 개편의 철학이나 목표가 우선적으로 반영되어야 함
- 즉 ICT 전담부서를 신설하되 부서내에 내부위원회 형태의 합의제 기구를 두어 방송규제의 독립성을 보장해야 함

o 분산되어 있는 ICT 기능을 통합하여 전담할 수 있는 독립제 형태의 부서를 신설함

- 통신과 방송 그리고 정보관련 기능을 전담부서로 통합하고 관련 규제와 진흥을 전담부서로 일원화
- 신설되는 ICT 전담부서가 정부 조직에서 차지하는 기능적인 위치는 다음 그림처럼 경제산업 공간의 핵심부서가 될 것으로 보임)



개편 후 정부조직 기능 공간도(2014. 1. 기준)

5) 김동욱, 정부 기능과 조직, 법문사, 2012

- ICT 전담부서는 가칭 '정보소통매체부'로 명명하고 ICT 관련 규제와 진흥을 총괄함
 - 신설되는 전담부서는 ICT 생태계의 정책담당 구성원으로서 C-P-N-D를 통합적으로 관장하며 ICT 정책 생태계의 키스톤 역할을 수행함
 - 현 방송통신위원회의 모든 업무를 이관함
 - 신설되는 전담부서는 지식경제부의 ICT 산업, 특히 소프트웨어 산업 진흥기능을 이관함
 - 지식경제부의 ICT 산업, 특히 소프트웨어 산업 진흥기능을 이관하고 정보통신진흥기금을 방송통신발전기금과 통합하여 주파수 할당대가 및 주파수 사용료 수입을 지출과 일치시킴
 - 지식경제부 업무 중에서 하드웨어(D) 영역은 정부정책의 관여나 정책효과가 높지 않고 타산업과의 융합이 활발하다는 측면에서 산업전담 부서인 지식경제부가 그대로 담당하는 것이 바람직함
 - 결국은 지식경제부 제 1차관 산하의 성장동력실 업무 중의 일부인 정보통신산업정책관 업무를 신설되는 ICT 전담부서로 이관하는 것이므로 지식경제부 조직이나 업무범위에는 큰 영향을 주지 않음
 - 다음 지식경제부 조직도에서 붉은 색으로 표기된 부분이 지식경제부가 ICT 전담부서로 넘겨줄 조직이라고 할 수 있음
 - 조직도에는 표기되어 있지 않지만 지식경제부 산하 우정사업본부는 조직과 예산이 독립된 외청인 우체청으로 분리하되 우정사업과 ICT의 높은 관련성을 고려하여 신설되는 ICT 전담부서 산하에 둠



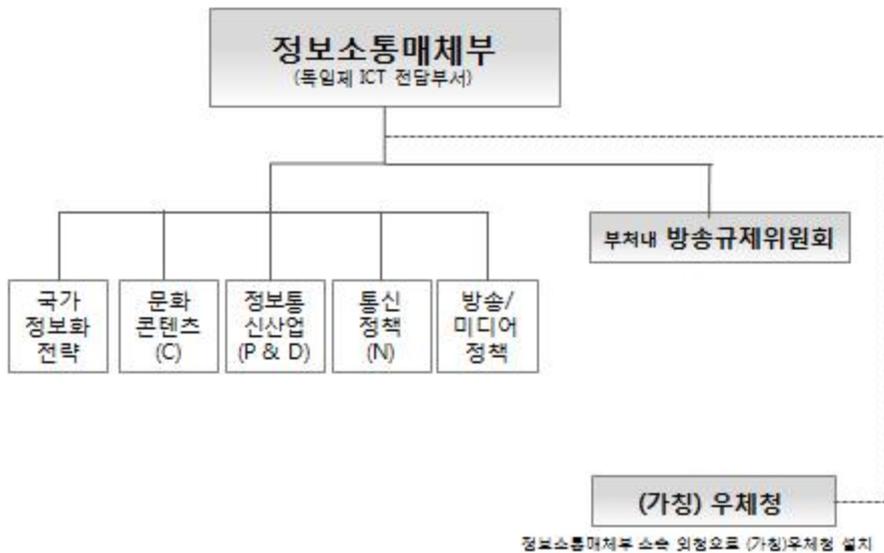
○ 신설되는 전담부서는 행정안전부의 국가정보화, 정보보호 및 정보자원관리 기능 역시 이관함

- 행정안전부의 국가정보화, 정보보호 및 정보자원관리 기능 역시 ICT 전담부서로 이관하여 정보사회의 부작용 문제에 대해 국가차원에서 체계적으로 대응하도록 함
- 행정안전부 제 1차관 산하에는 정보화전략실이 있고 정보화전략실에는 정보화기획관과 정보기반정책관 조직이 있음
- 정보화기획관에는 정보화기획과, 정보화지원과, 미래정보화과와 정보문화과가 있고 정보기반정책관에는 정보보호정책과, 개인정보보호과와 정보자원정책과가 있음
- 결국 다음 행정안전부 조직도에서 붉은 색으로 표기된 정보화전략실 업무를 신설되는 ICT 전담부서로 이관한다고 해도 행정안전부는 국 하나를 내어주는 단순한 변화만을 경험하게 될 것임

- 문화체육관광부 제 1차관 산하 문화콘텐츠산업실은 영화·애니메이션·음악·비디오·게임·멀티미디어콘텐츠·캐릭터·만화 및 디지털콘텐츠 등 각 분야의 기반시설 확충, 전문 인력 양성, 고부가가치 문화상품 개발, 우리 문화산업의 해외진출 지원 확대 등 동 산업의 국가경쟁력 강화를 위해 다양한 사업을 추진하고 있음
- 문화콘텐츠산업실은 콘텐츠정책관과 저작권정책관 조직으로 구성되며 콘텐츠정책관에는 문화산업정책과, 영상콘텐츠산업과, 게임콘텐츠산업과와 디지털콘텐츠산업과가 속해 있고 저작권정책관에는 저작권정책과, 저작권산업과 그리고 저작권보호과가 속해 있음
- 제 2차관 산하의 미디어정책국은 정기간행물·방송영상·광고·출판·인쇄 등 문화미디어산업 진흥을 위한 종합발전계획을 수립·시행하고, 문화미디어산업 유통구조 개선 및 진흥을 위한 조사 및 연구, 문화미디어산업 전문인력 양성 및 지원기반 확충과 법·제도의 정비를 담당함
- 미디어정책국에는 미디어정책과, 방송영상광고과 및 출판인쇄산업과가 포함되어 있음



- 업무성격을 감안할 때 문화체육관광부의 문화콘텐츠산업실과 미디어정책국은 신설되는 ICT 전담부서로 이관해야 함
 - 결론적으로 문화체육관광부 조직도에서 상기한 두 개의 국을 ICT 전담부서로 이관하고(붉게 표기된 부분) 문화체육관광부는 순수 문화, 예술, 체육 및 관광 업무에 전념하는 것이 바람직할 것임
- ICT 관련 규제와 진흥을 총괄할 ICT 전담부서로 신설될 정보소통매체부의 조직도는 다음과 같이 요약될 수 있음



ICT 전담 독임제 부서 조직도

- 내용규제를 담당하는 현 방송통신심의위원회(비정부기관)는 콘텐츠 위원회로 확대 개편해야 함
- 멀티 플랫폼, 멀티 스크린, 멀티 네트워크 추세에 대응하기 위해서는 다양한 콘텐츠에 대한 통합적인 심의규제가 필요

- 현 방송통신심의위원회에 영상물등급위원회, 게임물등급위원회 등을 통합하여 콘텐츠 위원회로 확대 개편함
- 콘텐츠위원회의 조직도는 다음과 같이 표현될 수 있음



□ 신설되는 ICT 전담부서가 성공하려면 조직운영의 혁신도 필요함

- ICT 거버넌스 개편은 하드웨어(조직구조) 뿐만 아니라 소프트웨어(조직운영)의 혁신도 필요로 함
- ICT 거버넌스에 대한 설문조사에 따르면 ICT 거버넌스 운영 개편에서 국민들이 가장 중요하게 생각하는 속성은 새로운 ICT 정부 조직 수장의 자격(49.65%), 부정부패 방지 방안(20.46%), 합의제 위원회 또는 부처 내 규제위원회 위원의 선출 방식(18.65%), ICT 정부 조직의 충원 방식(11.25%) 순으로 나타났음
 - 조직운영의 혁신에서 핵심은 새로운 ICT 전담부서의 수장으로 정치인을 배제한다는 것임
 - 새로운 ICT 정부 조직 수장의 자격으로 몇 가지 옵션이 있을 수 있는데 첫 번째는 정치적 역량이 있는 정치인을 ICT 정부 조직의 수장으로 임명하는 것이고, 두 번째는 행정 경험이 풍부한 직업관료 출신을 수장으로 임명하는 것이며, 세 번째는 ICT 관련 지식과 경험이 풍부한 민간전문가를 ICT 정부 조직의 수장으로 등용하는 것임
- ICT 거버넌스 운영 개편에 대한 설문에 따르면 ICT 전담부서인 '정보소통매체부' 장관은 정치적인 색채가 강하지 않고 ICT 관련 전문성을 갖춘 관료나 민간 전문가를 선임하는 것이 바람직함

- ICT 정부 조직 운영 방법 중 부정부패 방지방안에 대해서는 현재보다 더 엄격한 기준의 부정부패 방지방안을 수립하여 강화된 수준의 부정부패 방지방안을 적용하기 보다는 지금처럼 다른 정부 조직들과 동일한 수준의 부정부패 방지방안을 적용하여 현재 수준을 유지하자는 의견이 다수였음
- 합의회 위원회 또는 부처 내 규제위원회 위원의 선출방식에서는 현재와 같이 여, 야 정당의 추천을 받아 위원을 정치적, 정파적으로 임명하는 것을 선호하는 것으로 나타남. 즉 정치색을 배제하기 위하여 정당 추천을 지양하고 사회 각계의 대표성을 갖는 사람들을 추천 받아 선출하는 방법에 대해 국민들은 지지를 보내지 않았다고 볼 수 있음
- 다음은 ICT 정부 조직의 조직원 충원 방식인데 현재와 같이 공무원 위주로 ICT 정부 조직에 필요한 인원을 충원하기 보다는 전문성을 높이기 위하여 외부의 ICT 전문가들을 적극적으로 충원하는 방법을 국민들이 선호하는 것으로 나타났음
- ICT 거버넌스 운영 개편에 대한 설문 결과 요약하면 다음 표와 같음

속성	중요도(%)	속성수준	효용값
새로운 ICT 정부 조직 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
합의회 위원회 또는 부처 내 규제위원회 위원의 선출 방식	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

○ 신설되는 ICT 전담부서가 성공하려면 현실을 따라가지 못하는 낡은 법과 제도를 개선해야 함

- ICT 시장에 기술융합, 서비스융합, 사업자융합으로 인해 새로운 신규서비스들이 등장하고 있으나 규제 융합의 부재, 신규서비스 역무정의의 모호함 등으로 인해 신규서비스 창출 및 시장 형성에 어려움을 겪고 있음
- 다양한 통신·방송 융합 서비스가 등장하고 있는 상황에서 전통적인 게임의 규칙(Rule of the Game)을 근간으로 신규서비스를 규제하는 것은 부적절하므로 새로운 법, 제도, 정책 등이 요구됨
- 따라서 신규서비스 활성화의 걸림돌이 아닌 증폭기의 역할을 할 수 있는 규제 및 역무 체계가 필요함
- 규제완화와 수평규제라는 추세를 반영하여 방송법 등 기존 법의 개정 필요
- 중기적으로는 융합추세에 대응하여 방송통신 산업의 재구조화를 위한 통합법제 작업이 이루어져야 함

○ 신설되는 ICT 전담부서를 지원할 수 있는 체제도 정비해야 함

- 청와대에 ICT 수석비서관을 신설하여 국가 전체적인 ICT 조정기능을 강화
- 국가정보화전략위원회에 ICT관련 예산에 대한 통제권을 부여하여 부서의 상위수준에서 조정역할을 수행하도록 함
- 여러 부서로 분산되어 있는 ICT 관련 공공기관들도 신설되는 ICT 전담부서 산하로 이관하고 기관별 역할 등을 재정비해야 함

나. 방송의 언론적 특성을 감안한 거버넌스 구조 모색

○ 사회커뮤니케이션을 총괄하는 통합부서의 필요성에도 불구하고 언론으로서의 방송 정책과 규제를 정부 부서가 담당하는 것은 문제점으로 지적됨

- 이는 정부부서가 이를 다루기 때문에 발생하는 문제이기도 하며, 한편으로는 융합 기구가 일원적으로 방송을 다루기 때문에 발생하는 문제이기도 함

□ 정부 부서의 딜레마

- 사회커뮤니케이션 목표 중 정치적 복지와 관련한 언론으로서의 방송은 국가로부터의 독립(또는 언론자유)이라는 가치를 전제하고 있기 때문에 국가는 이를 실천함과 동시에 이에 개입하지 않아야 하는 딜레마에 빠지게 됨
- 자유주의 체제 내의 국가는 방송(언론)의 독립(언론자유)의 가치를 실천함과 동시에 이에 개입하지 않아야 하는 딜레마를 지니고 있음
 - (방송통신위원회 사례) 2008년 방송통신 융합부서로 출범한 방송통신위원회는 정부부처로서 방송과 보도 미디어를 담당하면서 공정성에 대한 정치적 논란에서 자유로울 수 없었음
 - (구 공보처 사례) 구 공보처는 신문과 방송 등 국가 커뮤니케이션 부문을 담당하였으나 언론에 대한 직간접 통제로 인해 문제가 되어 1998년 폐지되고 방송정책 업무는 2000년 독립행정위원회인 구 방송위원회로 이관된 바 있음
 - 급속히 진행되는 미디어 융합 현상을 대처하기 위한 사회적 논의는 2008년 방송과 통신 정책 통합부서인 방송통신위원회를 탄생시켰고, 통신 정책 추진의 효율성을 고려, 이를 독립제 부서로 자리매김했음
 - 그러나 이 과정에서 방송의 언론적 특성이 간과되었고, 방송을 관할하던 공보처가 폐지되고 방송위원회라는 독립행정위원회가 탄생했던 배경에 대한 사회적 학습 결과가 반영되지 않았던 것임
 - 현 방송통신위원회가 합의제라고는 하지만 대통령이 지명하는 위원장을 포함해 5인 중 3인이 여당에 의해 추천되고 표결에 의해 의사결정이 이루어지게 된다는 점을 감안한다면 독립성 논란은 불가피한 것이었음
- 결국, ICT 담당 정부 부서의 정치성 논란은 정당하고도 중요한 더 넓은 ICT 역영에 대한 정책 수용성을 약하게 하는 부작용을 낳게 되었음

□ 융합 기구 자체의 딜레마

- 융합기구는 전통적인 통신은 물론 새로 등장하는 융합미디어에 대한 규제를 총괄하여

야 하는바, 이를 위해서는 수평적 규제의 원칙에 따라 동등 서비스는 동등 규제를 받는 것이 당연하게 됨

- 개별 미디어의 차별적 특성을 인정하더라도 동일 규제 기관이 개별 사업자에 대해 다른 기준을 적용하는 것은 현실적으로도 어려운 문제일 것임

○ 그러나 미디어 융합 현상이 가속화하더라도 기존 미디어 중에서는 경제적 목표보다는 사회문화적 목표가 우선적인 영역이 엄존하고 있음

- 전통적으로 사회문화적 패러다임이 적용돼온 지상파 방송(또는 공영방송)의 경우 이에 대한 사회적 기대는 변하지 않고 있는 것임

- 특히, 지상파 방송(또는 공영방송)은 시장실패를 보완하는 역할을 해왔다는 점에서도 경제적 기능에 대한 기대보다는 사회문화적 역할에 대한 기대가 더 큼

○ 이에 따라 하나의 통합 기구가 산업적 패러다임을 적용해야 하는 미디어(통신), 산업적 패러다임과 사회문화적 패러다임을 동시에 적용해야 하는 미디어(중간영역 미디어: 융합미디어), 그리고 사회문화적 패러다임을 적용해야 하는 미디어(방송) 모두를 아울러 담당한다는 것은 쉽지 않은 것임

- OECD(2004)도 “하나의 정책 및 규제 조직이 경제와 문화적 차원 모두를 다룰 수 있는 문화를 만들어 낸다는 것도 쉽지 않을 것”(p. 40)이라고 지적한 바 있음

[그림 4-1] 방송 통신 융합에 따른 정책체계의 변화

정책 패러다임 \ 미디어(플랫폼)	통신적 미디어	중간영역 미디어	방송적 미디어
산업적 패러다임	①				
사회문화적 패러다임					②

출처: 윤석민(2008)

- 실제로 방송과 통신이 융합되는 현상에 대처하기 위해 이를 다루는 국가기관을 하나로 통합한 사례는 거의 없으며 특히 방송 정책 기능마저 통합한 사례는 찾기 어려움
- 미국의 경우, 방송과 통신을 규제하는 FCC가 존재하고 있으나 국가 특성상 방송과 통신 진흥 기구는 존재하지 않음
- 영국은 방송통신 규제기구는 Ofcom으로 통합하였으나 방송과 통신 각각의 정책 기구는 통합하지 않고 각각 문화·미디어·스포츠부와 통상산업부가 그대로 정책을 담당하며 프랑스는 아예 통합기구를 만들지 않고 있음
- OECD 가입국 중 방송 정책을 담당하는 국가기구는 규제를 담당하는 기구들과 별도의 경우가 일반적이며 방송정책과 내용규제를 함께 담당하는 나라(핀란드, 헝가리, 스위스, 체코)는 이례적임
- 특히, 방송정책, 전송수단 규제, 주파수 할당, 내용규제 등 전 영역을 담당하는 기구는 한국이 유일하다고 할 수 있음⁶⁾

<표 4-1> OECD 가입국의 방송 정책 및 규제 시스템

①/				①+②+ ③	①+②+ ④	①+② +③+④	(①+③)/ ②/④	(①+④)/ ②/③
②+③	②+④	②+③+ ④	②/③/ ④					
오스트리아 아일랜드 네덜란드	호주 캐나다 포르투갈 터키 벨기에 독일 그리스	프랑스 영국 이탈리아 스페인	스웨덴 미국	덴마크 노르웨이	핀란드 헝가리 스위스	한국	뉴질랜드	체코

- * /: 기능 분리 +: 기능 통합
- * ①: 방송정책 ②: 전송수단(carriage) 규제 ③: 주파수할당 ④: 내용규제
- * 정책기구가 없는 나라(예를 들면 미국)도 ①/ 항목으로 분류하였음
- * 출처: OECD(2004), pp. 42-45 <Table-1>의 내용을 자료로 하여 구분한 것임 (강형철, 2008)

6) 한국에서 심의를 담당하는 '방송통신심의위원회'를 별도로 두어 내용 규제가 분리되었다고 볼 수도 있으나 방송통신위법 상 방송통신위원회의 직무는 "방송프로그램 및 방송 광고의 운영·편성에 관한 사항"(법12조 11항)을 포함하고 있다는 점에서 내용 규제는 여전히 방송통신위의 임무임

- 결국, 융합 기구는 방송과 통신이 융합하는 과정에서 발생하는 넓은 스펙트럼 가운데 통신적 미디어에서 중간영역 미디어만을 담당하여 산업적 패러다임을 강조하되 사회문화적 패러다임을 가미하는 정도가 더 현실적인 방안이 될 것임

□ 방송의 공적 가치와 경제적 가치 충돌의 해결

- 앞서 보았듯이 공적가치의 중요성에도 불구하고 융합되는 다양한 미디어는 경제적 가치의 추구가 매우 중요하다는 사실은 엄존하고 있음
 - 문제가 되는 것은 방송 전체가 아니라 공적 의무(역할)을 갖는 지상파 방송사 등의 영역임
 - 그 외의 모든 융합 미디어들은 기본적으로 사회문화적 가치와 더불어 경제적 가치의 추구가 중요함
- 결국, 새로운 거버넌스 패러다임은 방송의 공적가치를 훼손하지 않으면서도 경제적 가치를 동시에 추구하는 것이어야 하겠음

□ 방송 관련 새로운 ICT 거버넌스 시스템 구축의 원칙

- 융합시대에 맞는 정책/규제 추진 시스템을 위해서는 다음과 같은 원칙이 전제 되어야 함
 - ① 통합적인 사회커뮤니케이션 목표와 정책을 기획, 수립하는 기구 필요
 - ② 개별 미디어의 개별 역할을 종합하는 거시적 목표 수립과 정책 수립 필요
 - ③ 융합 미디어의 경제적 복지 역할 강조
 - ④ 언론자유를 위한 언론미디어의 독립 보장
 - ⑤ 공공 서비스 미디어의 사회문화적 기능 강조

- 이상의 딜레마를 해결하기 위해 그간 제시되었던 관련 구상은 다양한 형태로 제시되어 왔음

- o 이는 독립제 융합 부서를 설치하는 것을 기본으로 하되 방송부분을 어떻게 '차별' 규제할 것인가에 따라 유형이 달라짐

[그림 4-2] 방송 영역 규제 관련 구상 유형

구상 영역	융합기구 (A)	융합기구 (A) - 방송위원회 (B)	융합 진흥기구 (A) - 융합 규제 위원회 (C)	융합 진흥기구 (A) - 방송위원회(B) - 통신규제 위원회(D)	융합기구 (A) - 공공방송위 원회(E)
통신진흥	A	A	A	A	A
통신규제	A	A	C	D	A
국가정보화	A	A	A	A	A
정보보안	A	A	A	A	A
디지털콘텐츠 진흥	A	A	A	A	A
방송진흥	A	B	A	B	A/E
방송규제	A	B	C	B	A/E
디지털콘텐츠 규제	A	A	C	D	A
방송콘텐츠 규제	A	B	C	B	A/E
비고	산하에 규제위원회 설치	A산하 통신위원회	A, C 기구 분리	A, B, D 기구 분리	A, E 기구분리, 공공방송위 원회는 공공방송만 담당
검토안 사례	김상택 등(2012) 1안/김성철(2 012)	미디어 생태계 민주화를 위한 2012 정책보고서	김상택 등(2012) 2안		강형철(2008)

* "-" 표시는 각각의 기구를 별도로 설치하는 것을 뜻함

- 이 가운데 융합기구 내부에 통신 및 방송에 대한 규제를 동시에 담당하는 규제 기구를 별도로 설치하는 방법이 가장 큰 단일 기구를 상징함
- 다른 것들은 이 기구와 별도로 방송위원회, 규제위원회, 통신위원회, 공영방송위원회, 공공방송위원회 등의 위원회를 분리하는 방안들임

□ 본 연구는 이상의 논의들을 검토한 결과 다음과 같은 2개의 안을 바람직한 방송영역 규제 방식으로 제시하고자 함

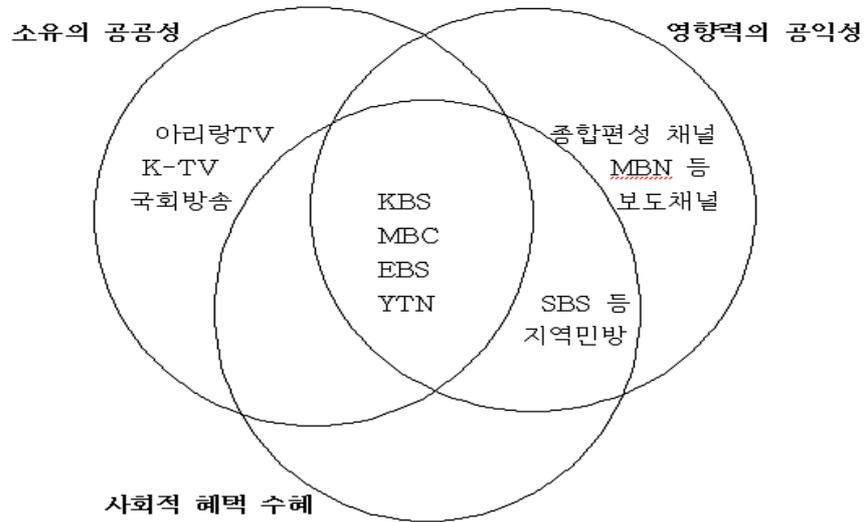
□ (A안) 방송의 공적 영역 보호를 위한 거버넌스 시스템 안: 독립제 통합 ICT 부처(정보소통매체부)와 별도로 공공 방송 규제 관련 합의제 위원회(공공방송위원회) 설치

○ (공공방송위원회) 공공방송위원회는 공공방송에 대한 책무성감독(평가)/진흥/규제 기능을 수행하는 합의제 독립 행정 기구임

○ (공공방송) 사회로부터 희소한 채널이나 재원을 제공받거나 뉴스보도를 통해 사회적 영향력을 행사하는 방송으로서 차별적인(distinctive) 방송 서비스의 의무를 지는 방송을 말함

- 소유구조의 공공성: KBS, MBC, EBS, YTN 등
- 사회적 혜택에 의한 공공성: KBS•EBS(수신료), SBS 등(지상파 채널)
- 영향력의 공공성: 보도채널 및 종합편성채널

[그림 4-3] 공공 방송의 범위



출처: 강형철(2008)

- 현재 한국에서 일반적으로 사용하는 개념은 '공영방송'인데 소유권을 강조하는 공영방송 개념이 서비스를 강조하는 서구의 공공서비스방송(public service broadcasting)에 비해 협소하기 때문에 서구 수준의 공공서비스방송 차원으로 역할을 규정하기에 혼란스러운 것이 사실임
- 공공서비스방송은 한국의 '공영방송'과 달리 소유권이나 경영방식보다는 서비스, 즉 방송의 결과물을 강조하는 개념으로서 소유나 경영이 어찌 되었든 서비스만 '공공의 이익'을 위한 목표하면 모두가 공공서비스방송(PSB)에 해당되는 것임
- 영국의 Ofcom도 민영 ITV를 포함해서 전 지상파 TV 채널을 공공서비스방송으로 규정하고 다른 방송들과 차별적인 '서비스'를 제공할 것을 요구하고 있음

[그림 4-4] 공공서비스 방송의 종류

	복합 재원방송 (Hybrid Public Service Broadcasting)	공영 상업 공공서비스 방송 (Commercial PSB)	공공재원 방송 (Public-Funded Broadcasting)	민영 상업 공공서비스 방송 (Private Commercial PSB)
광고 수익	○	○	X	○
수신료 수익	○	X	○	X
공적 소유	○	○	○	X
공공 서비스	○	○	○	○
사례	KBS CBC(캐나다) ZDF(독일) F2(프랑스) NOS(네덜란드) RTP(포르투갈)	MBC Ch4(영국)	BBC NHK NRK(노르웨이)	ITV(영국) Ch5(영국)

출처: 강형철(2008)

- 공공서비스방송(PBS)을 정의하는 방식은 여러 가지가 있는데 가장 중요한 것은 그의 서비스의 목표이며 이것이 공적 목적을 가질 때 소유 형태 및 재원 방식과 관련 없이 공공서비스방송으로 분류하는 것이 일반적임

(복합재원방송: Hybrid Public Service Broadcasting): 가장 많은 유형의 공영방송으로서 공적으로 소유한 공영방송이 수신료 수익에 더하여 광고로 재원을 충당하는 것임. CBC(캐나다), ZDF(독일), F2(프랑스), NOS(네덜란드), RTP(포르투갈) 등이 이러한 유형이며 한국의 KBS도 이에 해당됨

(공영 상업 공공서비스 방송: Commercial PSB): 공적으로 소유하되 수신료 수익은 없고 주로 광고로 재원을 마련하는 방송으로서 대표적으로 영국의 '채널 4'가 그러함. 한국의 MBC도 이에 해당.

(공공재원 방송: Public-Funded Broadcasting): 공공 소유이면서 재원의 대부분을 수신료 등 공적 재원으로 운영하는 방송사업. 이러한 유형의 공영방송은 의외로 많지 않으며 BBC (영국), NHK (일본), NRK(노르웨이)등이 이에 해당됨

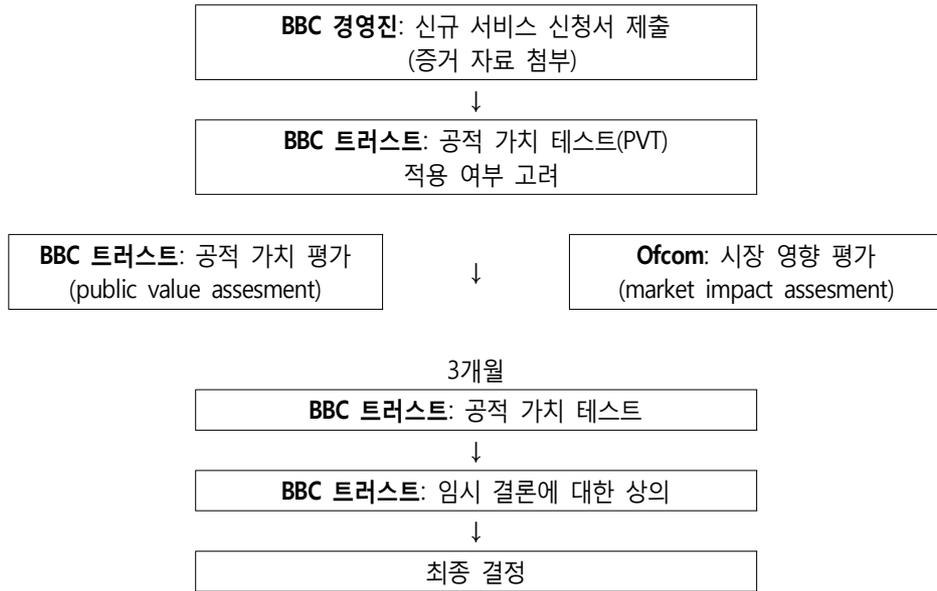
(민영 상업 공공서비스 방송: Private Commercial PSB): 사영방송사업에도 희귀 사회자산인 전파를 쓰는 대가로 공공서비스 의무를 지는 방송을 뜻함. 영국은 지상파 방송 전체를 공공서비스방송으로 규정하고 있음

- 본 보고서의 '공공방송' 개념은 기본적으로 서구의 공공서비스 방송, 즉 “사회적 혜택을 받는 대가로 차별적인 공공 서비스를 행하는 방송”의 개념이기는 하지만 이에 ‘뉴스 채널’을 포함하고 있다는 것이 논란의 소지가 있는 것이 사실임
- 그러나 한국사회에서 보도방송의 영향력에 대한 우려 때문에 보도채널 및 종합편성채널은 허가를 받은 사업자만이 할 수 있으므로 사회적 우려를 고려, 보도방송을 하게 되는 보도채널과 종합편성채널을 공공방송의 범주로 넣는 것을 고려할 수 있는 것임

○ **공공방송위원회는 공공방송의 업무 정당성 판단, 방송 내용의 공공성을 판단함**

- 공공방송에 대한 주파수 할당/반시장행위 규제 등의 업무는 독립제 정보소통매체부와의 협의 필요
- 이외의 모든 전자 미디어는 ICT 총괄 부서인 정보소통매체부가 관할함
- 공공방송의 업무 관할은 공공방송위원회가 담당하나 반시장행위에 대한 규제는 정보소통매체부의 규제를 받도록 함(BBC에 대한 BBC Trust와 Ofcom의 관계를 나타내는 <공적 가치 테스트 절차> 참조)

[그림 4-5] 공적 가치 테스트(PVT) 절차



출처: BBC Trust (2007)

○ 방송 영역에 대한 규제는 아래와 같은 여러 유형이 가능(강형철, 2008)하겠으나 본 연구는 공공방송에 한정하여 별도의 규제를 하는 것을 제안하는 것임

① **방송통신위원회 단일 기관 모델:** 현재와 같이 통신과 방송의 융합현상을 반영, 방송통신위원회를 두고 공영방송을 포함한 모든 전자미디어가 이 위원회의 규제를 받도록 하는 것. 방송 독립성과 사회문화적 특성에 대한 소홀이 문제시됨

② **국가기간방송 모델:** ‘국가기간방송’은 한나라당이 2004년에 발의한 ‘국가기간방송에 관한 법률’(안)(이하 국가기간방송법)이 상정하고 있는 규제모델로 KBS의 규제·감독을 별도의 경영위원회가 맡도록 하는 것임. 이는 독립성에는 효율적이나 책무성 장치로는 미흡할 수 있음

③ **개별 감독위원회(트러스트) 모델:** 공영방송사를 규제하는 별도의 감독기구(트러스트

트)인'KBS 위원회'를 별도로 두는 것임. 그러나 트러스트 모델은 실상, 경영위원회와 근본적으로 다를 바 없기 때문에 피규제기관에 의한 포박의 가능성이 높음

④ **공영방송위원회 모델:** 공영방송위원회 모델은 민영방송에 대한 규제는 방송통신위원회에서 담당하고 공영방송에 대한 목표설정과 규제는 별도로 공영방송위원회를 두는 방식임. 이 모델을 적용하려면 우선적으로 공영방송의 정의가 먼저 합의되어야 할 것임

⑤ **공공방송위원회 모델:** 광의적 개념의 공영방송이라고 할 수 있는 공공방송에 대한 규제를 맡기는 방안임. 공공방송에 대한 규제를 공공방송위원회가 맡고 그 이외의 모든 전자 미디어에 대한 정책 수행 및 규제는 정보소통매체부에서 담당함

[그림 4-6] 융합상황에서의 방송 규제

모델 \ 규제 대상	KBS	공공 소유 방송사	지상파	기타 전자 미디어
방송통신위원회	방송통신위원회			
국가기간방송	KBS 경영위원회	정보소통매체부		
개별감독위원회 (트러스트)	KBS 감독위원회	정보소통매체부		
공영방송 위원회	공영방송위원회		정보소통매체부	
공공방송위원회	공공방송위원회			정보소통매체부

- (장점) 공공영역을 별도로 분리하여 규제함으로써 시장경쟁을 통한 융합미디어의 혁신과 발전을 꾀할 수 있으며, 공적가치의 보호가 가능함
- (단점) 정보소통매체부와의 업무 갈등과 당대 정부와의 유리로 인한 정책 혼선 가능성
- (B안) 방송의 공적 영역 보호를 위한 거버넌스 시스템 안: 독립제 통합 ICT 부처(정보소통매체부) 내 별도의 공공 방송 규제 관련 위원회 설치
 - 이상에서 논의한 공공방송위원회 설치안(A안)과 큰 차이는 없으나 공공방송위원회를 별도로 만들지 않고 정보소통매체부 내의 합의기구로 두는 방안도 B안으로 고려해볼 수 있음
 - (공공방송위원회) 정보소통매체부내에서 공공방송에 대한 책무성감독(평가)/진흥/규제 기능을 수행하는 합의제 행정 기관
 - (총괄부서와의 관계) 정보소통매체부 내의 기구로서 이의 행정지원을 받지만 공공방송 관련 의사결정은 공공방송위원회에서 확정하며, 독립제 부서장(장관)은 이 결정을 번복할 수 없음
 - (업무 영역) 공공방송위원회의 결정권 내의 업무는 구체적으로 별도로 정하여야 함
 - 공영방송사 사장 선임
 - 수신료 금액 결정
 - 공공방송 사업자 허가
 - 공공방송사의 새로운 업무영역 진출
 - 공공방송사 콘텐츠 심의
 - 방송평가
 - (장점) 공공영역을 별도로 분리하여 규제함과 동시에 정보소통매체부와의 중첩 영역에 대한 의견 조율이 용이함

○ (단점) 위원들을 보좌하는 공무원 조직은 당대 정부의 정책을 적극적으로 실현할 의무를 지므로 조직문화의 영향성으로 인해 정권편향이 개입될 소지가 있음

□ 결론적으로, ICT 영역을 담당하는 총괄 정부 부서의 설치는 불가피하나, 방송의 경제적 가치를 신장함과 동시에 독립성과 공공성을 보장, 확대하기 위해서는 공공방송영역에 한해 별도의 규제 기구를 설치하는 것이 바람직 할 것임

5. 맺음말: ICT 분야의 제도약을 위하여

□ 본 보고서에서는 ICT관련 정부조직 개편의 필요성을 제시하였음

○ ICT 거버넌스의 개편이 필요한 구체적인 이유로 크게 네 가지를 제시함

- 첫째, ICT산업은 세계 경제발전의 견인차이며, 특히 우리나라의 경제에서 매우 중요하고 특수한 위치를 차지하고 있음
- 둘째, MB정부에서 이루어진 ICT기능의 분산은 신성장동력 확보 미흡, 정보사회 도래로 인한 다양한 문제들에 대한 대처 미흡, 방송영역에서의 정치과잉 현상 등 총체적인 문제점을 노출하였음
- 셋째, ICT 생태계는 C-P-N-D 등 여러 구성 부문들의 융합적 특성을 지니고 있어 이의 발전을 위해서는 하드웨어와 소프트웨어를 포괄하는 모든 분야의 균형적 성장이 필요한데, 현재의 분산형 거버넌스는 이런 역할을 하기에 부적합함
- 넷째, 미래지향적으로 보더라도 단순히 산업발전을 넘어서서 일관된 사회 커뮤니케이션 목표의 설정, 전략의 수립 및 실천 등의 기능을 담당하여야 하며, 이를 위해서는 전담 부처의 설립이 필요함

□ 본 보고서에서는 기존에 제시된 ICT정부조직 개편방안들의 장단점을 검토하였음

○ 그동안 학계, 언론계, 정치계 등 다양한 주체들이 현행 분산 거버넌스 체제의 문제점을 지적하고 개선안을 제시해 왔음

- 현 방송통신위원회 체제를 유지하면서 다양한 보완책을 실행하는 방안부터 거대 정보통신 통합부처를 설립하는 방안까지 다양한 안이 제시됨
- 규제와 진흥 기능을 분리할 것인 지의 여부, 공공방송과 관련된 위원회 기능을 내부기관화할 것인 지, 독립시킬 것인 지 등에서 이견이 존재함
- 다양한 방안들은 현재 분산되어 있는 기능들을 최소한 어느 정도 이상 통합시켜야만 한다는 점에서는 대체로 일치하고 있음

- 따라서 다수의 안이 존재함에도 불구하고, 이들이 지향하는 실질적 목표는 ICT관련 거버넌스 분산으로 인한 문제점을 해결하고자 하는 것에 있다는 점에서부터 공감대를 찾고, 이를 바탕으로 세부적인 이슈들을 조율해 나가는 작업이 필요함

□ 차기 정부의 ICT 거버넌스 개편방향

- 본 보고서는 바람직한 ICT 거버넌스의 형태를 모색한 결과 현재 각 부서에 분산되어 있는 ICT기능을 통합하는 독립부서가 필요함을 제시하였음

- 이러한 통합 독립부처의 명칭은 '정보소통매체부'가 되는 것이 가장 적합할 것으로 판단함
- 새로운 통합부서는 규제와 진흥을 통한 ICT 산업발전 이외에도 사회적 소통의 활성화를 위한 기능을 수행하여야 함
- 공영방송의 합리적이고 공정한 관리를 위하여 별도의 규제관련 협의체 위원회(공공방송위원회)를 독립부서의 내부 또는 별도로 설치하되 독립성을 확보하여야 할 것임

□ ICT 거버넌스 개편의 효율적 추진을 위한 노력의 필요성

- ICT 거버넌스의 개편방안을 취지에 맞는 방향으로 현실화하기 위해서는 지속적인 노력이 필요함

- 이해관계자들의 개입과 정치적 논의의 과정에서 조직개편의 취지가 변질되거나 훼손될 경우 거버넌스 개편의 의미가 사라지게 될 수도 있음
- 특히, MB정부에서처럼 정치적 색채가 강한 인적구성이 될 경우 바람직하지 않으며, 전문성을 갖춘 관료나 민간 전문가 중심의 추진이 필요함

- ICT 거버넌스의 정착을 위해서는 구조의 개편도 중요하지만 우수한 인적자원의 확보, 효율적인 운영, 지속적 연구와 개선이 이루어져야 함

- 단순히 정부조직의 개편만 이루어져서는 통합 ICT부서가 생긴다 하더라도 새로운 역할을 기대하기 어려움

- 혁신적이고 새로운 역할을 스스로 모색하고, 불필요한 개입을 최소화하며, 다른 부처들과 불협화음을 내는 것이 아니라 조화로운 발전을 모색하는 부처가 되어야 할 것임

□ 새로운 거버넌스 체계는 ICT 분야의 융합과 제도약의 밀거름이 될 것임

- o 지난 5년 간 방향성을 잃고 정체기에 접어든 국내 ICT산업의 기초체력을 강화하고, 신산업 발전의 토양을 제공하는 계기가 될 것으로 기대됨

- 제조업이 강한 나라로부터 소프트웨어와 콘텐츠도 강한 나라, ICT를 가장 잘 활용하여 사회발전을 이룩한 ICT 세계 중심국가로 거듭나야 할 것임

보론: ICT거버넌스 개편안과 관련한 주요 쟁점과 그에 대한 평가

- 여기에서는 본 보고서의 본문에서 제시한 ICT거버넌스 개편안과 관련된 주요 쟁점을 질문의 형식으로 제시하고, 이를 평가할 것임
 - 이를 통해 ICT 거버넌스 개편을 통해 추구하는 바를 명확화하고, 쟁점들에 대한 충분한 고민이 이루어질 수 있음
- 논의의 대상이 되는 쟁점은 크게 다음의 다섯 가지로 종합될 수 있음
 - 첫째, ICT 독립 전담부처를 만들에 있어서 중심이 되는 부처가 반드시 기존의 방송통신위원회가 되어야 하는지의 여부
 - 둘째, 방송통신 규제와 진흥기능을 분리시킬 필요는 없는지의 여부
 - 셋째, 새로 설치되는 ICT 전담부처의 기능은 어디까지가 되어야 하는지의 문제
 - 넷째, 독립제 부처와 위원회 간의 관계 및 기능을 어떻게 설정하는 것이 바람직한지의 여부
 - 다섯째, 기타 전담부처의 기능과 관련한 세부적 고려가 필요한 사항 등임

□ ICT 전담부처의 신설 필요성에 대한 검토

- 본 보고서에서는 ICT 거버넌스와 관련하여 현재 분산되어 있는 진흥기능을 일원화하고 독립제 부처가 필요하다는 처방을 제시하였음
 - 하지만, 그러한 제안이 반드시 기존의 방송통신위원회를 재편한 형태의 '전담 독립부처'가 신설되어야 한다는 결론으로 이어지는 것은 아님
 - 예를 들어서 통합적 기능의 수행은 독립 전담부처를 신설하지 않고, 기존의 다른 부처들, 예를 들면 지식경제부나 교육과학기술부, 문화체육관광부 등의 기능을 통합함으로써 얻어질 수도 있다는 반론이 가능함
 - 실제로, 2012년 대선 과정에서 교육과학기술부의 과학기술 육성 기능을 분리·독립시키

고, 여기에서도 정보통신 정책기능을 합하여 이른바 '미래창조과학부'를 신설한다는 공약이 검토된 바도 있었음

- 이하에서는 독립 전담부처의 필요성 여부를 4단계의 질문을 통해 검토해 볼 것임

○ 첫째, 우리 경제에서 ICT 산업이 차지하는 중요성 및 특수성이 ICT 분야에만 한정된 독립부처를 필요로 할 만큼 큰 것인 지의 여부임

- 본문에서도 살펴본 바와 같이 ICT산업은 전 세계적으로 혁신의 진원지인 동시에 한국 경제의 성장에 있어서 ICT 분야에의 의존도는 매우 높은 상황임

- 정부부처 조직은 기능 위주로 편성하는 것이 바람직하며, 따라서 특정 산업에 특화된 수직적(vertical) 부처는 일반적으로는 바람직하지 않지만, 이의 예외를 인정할 수 있는 분야가 있다면 ICT 분야일 것임

○ 둘째, ICT분야의 중요성에도 불구하고 이의 발전을 위해서 정부의 역할이 반드시 필요한 것인 지의 여부를 검토하여야 함

- C-P-N-D의 가치사슬에서 Device를 제외한 콘텐츠/소프트웨어/플랫폼 부문의 경쟁력이 취약하고 전체적으로 불균형이 존재한다는 것은 분명한 사실임

- 이러한 불균형은 반드시 정부의 개입을 통해 해소될 수 있는 성격이 아니고 결국 민간의 몫이라고 볼 수도 있음

- 하지만, 아이폰 쇼크 이후의 상황에서도 살펴볼 수 있듯이 스마트폰이나 mVoIP와 같이 누구나 도래할 것으로 예상하는 미래의 충격이라고 하더라도 민간기업의 수준에서는 이를 충분히 대응하기 어려울 수도 있음

- 예를 들어 당장에는 큰 수요가 없는 핵심 소프트웨어 인력의 육성과 같은 과제는 민간 스스로 추구할 것을 기대하기가 어려운 성격임

- 정부는 ICT분야의 장기비전을 수립하고 미래를 준비하는 기능을 하여야 하며, 소프트웨어 및 콘텐츠 분야와 같이 취약한 분야를 지원해야 함

- 민간 기업의 단기적 이윤추구가 아닌 장기적 관점에서의 생태계 육성을 위해서는 시장을 넘어서는 정부의 역할이 일정 수준 필요하다는 결론을 얻을 수 있음

○ 셋째, 방송통신위원회를 중심으로 하는 독립 전담부처가 다른 형태의 통합부처와 비교하였을 때 장점을 가지고 있는지의 여부를 검토해야 함

- 방송통신위원회를 중심으로 하지 않고 다른 부처에 기능을 통합할 경우 ICT전담부처로서의 기대한 역할을 제대로 수행할 수 없음

○ 교육과학기술부 중심의 통합에 대한 고려

- 교육과학기술부로 기능을 통합할 경우 인력양성 및 연구개발이라는 교육과학기술부의 고유 업무분야와 ICT 산업부처로서의 전담부처의 역할이 융화되기 어려움
- 이는 생태계 전반에 대한 고려와 산업발전, 사회적 규제 등의 역할을 무시하고 오로지 인력양성과 연구개발 만을 고려한 발상이어서 부적절함

○ 지식경제부 중심 통합에 대한 고려

- 지식경제부 중심의 통합이 이루어질 경우 ICT산업이 다른 산업들에 비한 중요성과 특수성이 인정되기 어려워서 ICT 전담 부처설립의 취지가 훼손됨
- ICT를 관할하는 내부 부서를 별도로 만드는 등의 보완책이 있을 수 있으나 한국적 현실에서 이러한 방법은 한계가 있으며, 순환보직 등을 감안하면 전문성 확보도 어렵다고 볼 수 있음
- 뿐만 아니라, C-P-N-D 가치사슬로 이루어진 생태계 중에서 특히 정부의 개입을 피할 수 없는 부분은 네트워크라고 할 수 있으며, 이를 별도로 떼어 놓고는 ICT 생태계를 제대로 육성할 수 없음
- 하지만, 네트워크에 대한 규제까지 지식경제부가 맡아서 할 수는 없으므로 결과적으로 규제와 진흥 기능의 완전한 분리라는 상황이 나타날 수 있으며, 이하에서 살펴보듯이 이러한 방향은 적절하지 않음

○ 문화체육관광부 중심의 통합에 대한 고려

- 일각에서는 문화체육관광부의 콘텐츠 산업 진흥기능을 중심으로 하여 ICT 육성기능을 통합하는 형식의 부처개편을 대안으로 제시함

- 이는 미래 ICT 육성에 있어서는 콘텐츠가 중심이 될 필요가 있으며, 정부의 기능도 가장 필요하다는 측면에서는 어느 정도 일리가 있다고 볼 수도 있음
- 하지만, 문화체육관광부는 산업 육성기능 만을 담당하는 것이 아니며, 전통문화의 발전, 국민체육의 향상, 관광산업 발전 등 다양한 업무영역을 감안할 때 이러한 기능들을 그대로 유지하면서 ICT 육성기능까지 포괄하기에는 부적절한 측면이 많음
- 문화체육관광부의 현재 기능을 근본적으로 재구성하여 콘텐츠 산업 육성 기능만을 기존의 방송통신위원회와 결합할 경우가 가장 합리적인데, 그럴 경우 문화체육관광부 중심의 통합이라고 볼 수는 없을 것임

○ 넷째, 본 보고서는 ICT 전담 독립부처가 출범할 경우 방송부문에 대한 합의제 규제위원회를 내부 혹은 외부에 독립적으로 구성할 것으로 제시하고 있는데, 이러한 구성이 반드시 필요한 지의 여부를 검토해야 함

- 본 보고서에서 합의제 위원회의 존치를 제안하고 있는 것은 방송의 공공성 등 분야적 특수성을 감안할 때 그러한 위원회가 맡아서 해야 할 기능이 엄연히 존재하기 때문
- 하지만, 그 외의 다른 ICT 생태계에 대한 규제 및 진흥 기능과 유리되는 측면이 있는 것도 사실이기 때문에 독립제 전담부처와는 일정한 수준의 거리를 둘 필요가 있음
- 그럼에도 불구하고, ICT 전반의 융합 추세에서 방송규제 만을 떼어 낼 경우 과거 방통 융합 과정에서 규제관할의 분리로 인하여 여러 가지 어려움을 겪었던 정보통신부와 방송위원회 간의 딜레마가 재현될 수 있음
- 독립부처와 합의제 위원회의 관계는 정통부와 방송위원회의 회귀로 비추어 질 우려가 있으나, 양자 간의 기능분할은 종전과는 매우 다름
- 합의제 위원회는 방송의 공공성 확보를 중심으로만 기능하며, 그밖에도 정치적 합의가 필요한 사안들에 국한하여 운영되어야 할 것임

□ 방송통신 규제와 진흥 기능의 분리여부에 대한 검토

- 일부에서는 방송통신 분야의 규제기능과 산업 진흥 기능을 분리하여야 하며, 그러한 측면에서 오히려 방송통신위원회의 성격을 순수 규제 기관화하는 것이 적절하다는 지적이 있음

- 규제정책은 공정경쟁 환경을 조성하여 궁극적으로 사회후생 증진을 목적으로 하며, 예를 들면 시장지배력이 있는 기업에 대해서 요금규제를 한다거나 소비자 보호를 위한 규제를 하는 것임
- 반면, 진흥정책은 연구개발 지원 등 정부지출이나 기업에 대한 보조금 지급을 통해 산업진흥을 꾀하는 정책으로서 연구개발, 인력양성 등 예산이 투입되는 정책과 표준화를 통한 시장보호 정책 등임

○ 규제와 진흥 기능의 분리가 필요하다는 측은 한 부처 내에 규제와 진흥 담당 부서가 공존할 경우 자칫 규제의 독립성이 훼손될 것을 우려함

- 진흥정책을 담당하는 입장에서 피규제기업에 대한 엄정한 규제정책 집행이 가능할 것인지의 여부를 우려하는데, 예를 들어 통신사에 대한 투자를 독려하기 위해서 엄격한 요금규제를 포기할 수 있다는 것임
- 또한, 진흥부서는 규제부서에 비해 예산을 이용하여 가시적 성과를 거두는 측면이 있으므로 구성원들이 이를 더 선호할 가능성이 크다는 점도 제시되었음

○ 하지만, 이러한 규제와 진흥 기능 간의 통합 및 분리여부 논란은 내용의 실체와 초점이 불분명한 측면이 있음

- 특정산업 진흥정책의 대표적 수단, 예를 들면 보조금 지급정책 등은 과거 산업화 시대에서는 활발히 사용되었던 것이지만 WTO 체제 이후 오늘날의 환경에서는 더 이상 사용하기 어려운 것들이 대부분임
- 반대로 전문 인력양성이나 연구개발 지원 같은 정책들은 만일 그러한 수단만을 한정하여 분리하였을 경우 일반 과학기술정책과도 크게 다를 것이 없으며, 산업적 특수성을 고려하기 어려움
- 결국, 표준화 정책 정도를 제외하면 독립적 산업 진흥정책의 의미가 더 이상 없다고도 볼 수 있음

○ 규제정책과 진흥정책은 동전의 양면적 성격을 지니고 있음

- 선진화된 경제에서 가장 유력한 산업 진흥정책의 수단은 '규제의 완화'라고 볼 수 있음

- 지나친 규제는 산업활동을 위축시킬 우려가 있기 때문에 산업진흥에 대한 고려를 하지 않을 경우 편중된 규제가 가능함
- 단순히 정부조직도만을 보고 선진국의 정부조직에서 규제와 진흥기능이 분리되어 있다고 판단하는 경우가 많은데, 실제 기능을 살펴보면 그러한 분리가 무의미함을 알 수 있음
- 예를 들어 미국의 경우 통신분야의 규제는 FCC가, 진흥은 상무부(Department of Commerce)가 담당하고 있다고 생각하기 쉬운데, 실제로 FCC는 통신산업의 활성화를 위한 정책기능도 수행하고 있으며, 상무부에서 통신정책 기능을 담당하는 통신정보청(NTIA)의 경우 연방정부가 사용하는 공공용 주파수를 관리하는 것이 가장 주된 업무이고, 광대역 보급 확대 등 다른 진흥 업무의 내용은 특별히 두드러지는 것이 없음
- 이는 1934년 통신법에 의하여 FCC는 의회에 책임을 지는 독립위원회로서 민간이 사용하는 전파를 관리하고, NTIA는 행정부처 소속으로서 연방정부가 이용하는 전파를 관리하는 미국 특유의 이원화된 체계로 출범한 것에 원인이 있음

o 규제와 진흥 기능 분리의 단점으로 지적된 것들도 실질적 의미가 부족함

- 진흥담당 부처가 산업육성만을 고려하여 반드시 수행이 필요한 규제기능을 포기할 수 있다는 지적은 정부의 기본목적과 배치되는 것임
- 오히려 규제의 목적과 산업진흥의 목표를 동시에 고려함으로써 어느 한 쪽에 편중되지 않는 균형잡힌 정책의 수행이 가능함
- 또한, 구성원들이 규제보다 진흥 기능의 수행을 선호할 것이라는 예상도 근거가 없음
- 이와 반대로 정부 및 관료계의 근본 속성상 규제를 통해 공무원에게 많은 권한이 창출되기 때문에 불필요한 규제의 유지 및 확대를 경계해야 하는 경우가 훨씬 더 많음
- 이러한 사실은 역대 정권에서 규제완화를 최우선 과제의 하나로 추진해 왔지만 성공적으로 평가된 경우가 별로 없었다는 점을 감안하면 충분히 알 수 있음

o 규제정책과 진흥정책의 충돌이 예상되는 사안이 있다면 오히려 전담부처의 설립이 이의 해소에 도움이 될 것임

- 일반적으로 규제의 목적이 진흥기능과 충돌이 우려되는 상황은 첫째, 정부가 경제적 목적과는 상충되는 목적달성을 위해 규제에 나서야 할 경우와 둘째, 부처의 공무원들

이 자신이 관할하는 업계의 이해관계에 포획되어 다른 목적을 무시하는 경우로 파악될 수 있음

- 예를 들면 첫 번째와 같은 경우는 방송의 공익성 유지를 위하여 산업발전이나 경쟁의 확대를 위해서는 대기업의 산업진입을 허가하여야 함에도 불구하고 이를 불허하는 상황을 들 수 있고, 두 번째의 경우는 통신분야의 전담부처가 콘텐츠나 소프트웨어 사업자들보다는 상대적으로 망 사업자의 이해관계에 편파적으로 반응하는 가상적 상황을 들 수 있음
- 하지만, 이러한 두 가지 경우 모두 규제와 진흥이 분리되어 있다고 해서 해결될 수 있는 성격은 아니며, 다른 부처로 분리할 경우 오히려 부처 간의 갈등양상만 노출될 수도 있음
- 전자의 경우 규제와 진흥의 분리가 아니라 공익성 목표와 경제적 목표의 분리와 상호 견제가 핵심이므로 공익성 감시 기능을 산업육성 기능과 별도 독립시키는 본 보고서의 제안이 오히려 더욱 유효함
- 후자의 경우 통신 전담부처가 아닌 ICT 생태계 전반을 책임지는 전담부처로 확대 개편될 경우 특정 사업자에 편중된 시각이 나타날 우려가 훨씬 줄어들

□ ICT 전담부처 기능의 범위와 중복에 대한 검토

○ ICT 전담부처는 ICT와 관련되어 분산된 기능을 종합하여 담당하여야 하지만 그렇다고 ICT와 관련된 모든 기능을 담당하여야 하는 것은 아님

- 대표적인 오해 중의 하나는 정부부처의 조직개편을 통하여 ICT 관련부처 기능의 중복을 완전히 해소해야 한다고 믿는 것임
- ICT는 거의 전 산업영역과 국민 생활에 녹아들어 있기 때문에 ICT의 모든 양상을 완전히 전담하는 부처는 있을 수 없음

○ 하지만, 그렇다고 해서 ICT 전담부처가 필요 없다는 논리 역시 적절하지 않음

- ICT 전담부처의 설립의 목적은 단지 부처간 중복과 갈등을 해소하는 것에만 있지 않으며, ICT 생태계 발전을 위한 조화로운 정책추진을 위해 전담부처가 반드시 필요하기 때문임

○ 좀 더 근본적으로, 정부조직개편을 통해 중복과 갈등을 해소하고자 하는 목적을 분명히 할 필요가 있음

- 중요한 것은 중복과 갈등의 존재 자체가 아니라 이의 내용이기 때문임
- 중복은 경쟁의 다른 표현이 될 수도 있으며, 아이디어의 경쟁이나 서로 다른 관점에서의 기능 중복은 오히려 바람직한 결과로 이어질 수 있음

○ 부처 기능의 중복과 부처간 갈등은 형태와 성격에 따라서는 건강한 것이 될 수도 있음

- 예를 들어 최근 이슈가 되고 있는 Big Data의 활용과 관련하여, Big Data는 의료, 군사, 행정, 교통, 재해 예방 등 상당히 다른 목적으로 활용될 수 있음
- 그런데, 이러한 목적과 관련된 사업들은 정부부처의 입장에서 보면 보건복지부나 국방부, 행정안전부 등 일반 부처에서 아이디어를 내고 추진하는 것이 더 적절할 수도 있음
- 또한, 서로 다른 목적을 지닌 부처 간의 갈등은 건강한 견제로 이어질 수도 있음
- 예를 들어 최근 논란이 지속되고 있는 게임 셧다운제의 경우 이 제도를 입안한 여성청소년가족부의 경우 청소년들을 게임중독 등의 폐해로부터 보호하기 위한 부처의 근본적 목적에 충실한 것이라 볼 수 있음
- 오히려 문제는 게임 산업 발전을 책임지고 있는 문화체육관광부의 입장에서 이러한 부처 간의 입장 차이를 슬기롭게 해소해 나갈 수 있는 협력과 논의의 주도가 부족했다는 점이지, 갈등의 존재 그 자체는 전혀 문제될 것이 없음

○ 반면, 현재의 분산형 거버넌스 체제에서 일어나고 있는 중복 및 갈등이 문제점은 건강한 형태의 중복과 갈등과는 성격이 다름

- 분산형 거버넌스 체제의 문제는 사회적 목표를 이루기 위한 관점과 기능의 분화가 적절히 되지 않아서 중복과 갈등이 낭비적 양상으로 나타난다는 것임
- 서로 다른 입장에서 새로운 아이디어를 제시할 수 있는 중복, 서로 다른 사회적 목표를 추구하는 과정에서 일어날 수 있는 갈등이 아니라 단지 부처의 관할 영역을 놓고 싸우는 땅 따먹기식 중복과 갈등이 되었기 때문에 문제가 된 것임

○ ICT 전담부처의 출범 이후에 이러한 문제점이 재연되지 않게 하기 위해서는 중복과 갈등과 관련한 정부조직개편의 철학을 '공급자와 수요자'라는 측면에서 정립하여야 할 필요가 있음

- 예를 들어 정보화 또는 ICT를 이용한 개별 산업의 경쟁력 강화는 '수요자'의 측면에서 ICT를 접근한 것임
- 반면, C-P-N-D 가치사슬의 각 단계에 존재하는 기업들의 경쟁력 활성화는 ICT의 '공급자' 측면에서 이를 접근한 것임
- 이러한 두 가지 측면의 구분에 있어서 ICT 전담부처는 수요자가 아닌 공급자의 입장에서 산업을 지원하는 역할을 해야 할 것임

○ ICT 전담부처의 존재 필요성 자체가 ICT 공급자에 대한 정부의 역할이 필요하기 때문에 발생한 것임을 고려해야 함

- ICT산업에 대한 별도의 고려가 필요 없는 상황에서는 ICT수요자로서의 정부의 역할만이 남아 있게 될 것임
- 따라서 ICT 전담부처가 존재할 이유도 공급자에 대한 정부의 역할을 담당하기 위한 것으로 봐야 함
- ICT 전담부처는 산업부처의 하나로서 ICT의 공급자적 측면을 관할하고, 다른 부처들은 ICT에서 손을 떼는 것이 아니라 수요부처의 관점에서 ICT를 접근해야 할 것임
- 예를 들어 Big Data와 관련해서도 이를 이용한 의료, 군사, 행정, 교통개선 사업은 복지부, 국방부, 행안부, 국토부 등이 각자의 필요에 따라 사업을 분석하고 추진하는 것이 바람직함
- ICT 전담부처는 이 경우 빅데이터 분석업체의 관리, 기술개발의 지원, 비전의 제시, 수요창출에 대한 측면지원 등의 역할을 담당함으로써 역할을 분담

○ 한편, 구체적인 역할의 측면에서 ICT 전담부처는 가급적이면 C-P-N-D 가치사슬과 밀려 있는 모든 기능을 관할하는 것이 바람직함

- 다만, ICT Device 분야의 산업경쟁력은 이미 상당한 수준에 올라 있어 정부의 역할이

- 특별히 요구되지 않으며, 다른 부분과의 시너지 효과에도 한계가 있음
- 반도체 등 부품에까지 관할분야를 확장하는 것도 지나친 확장이 될 수 있으므로 실질적으로는 C-P-N을 중심으로 기능을 설정하는 것이 바람직함

□ 독립제 부처와 위원회의 관계 및 기능에 대한 검토

○ 본 보고서에서는 ICT전담부처를 독립제 행정기구로 할 것을 제안하면서 합의제 위원회도 별도로 설치할 것을 제안하였음

- 이러한 제안의 이유는 ICT 생태계의 원활한 발전을 위해서는 독립제 행정부처가 가장 바람직하지만, 공익적, 정치적 성격의 사안을 처리하기 위해서는 합의제 위원회의 필요성도 인정되기 때문임

○ 현행 방송통신위원회처럼 합의제 위원회이면서도 행정기능도 수행하는 애매한 형태보다는 독립제 부처와 합의제 위원회라는 이원화 형태로 회귀하는 것이 적절하다고 본 것임

- 다만, 부처와 위원회 간의 위상정립 및 적절한 역할 분담이 없이는 또다시 여러 가지 문제가 발생할 수 있으므로 이에 대한 주의가 필요함

○ 위원회의 형식은 완전히 독립될 수도 있고, 별도로 분리될 수도 있을 것이나 더 중요한 것은 위원회가 다룰 의제임

- 일단은 공공방송과 관련된 사안만을 중심으로 다루는 것이 적절하지만, 방송이슈가 아니더라도 예를 들어 망중립성과 같이 이해 관계자 간의 대립이 심하고, 규제철학의 정립이 필요한 사안의 경우에는 위원회에서 다루는 것이 더 적절할 수도 있음

○ 부처 내에 위원회를 설치할 경우 부처와의 협력 원활화 등 장점이 있지만 자칫 독립성을 상실하거나 무의미한 역할을 할 우려도 존재함

- 이러한 문제점들을 방지하기 위해서는 위원회의 법적 지위가 분명해야 하며, 반드시 위원회를 거쳐야 하는 이슈들에 대한 정의가 내려져 있어야 함

- 또한, 경우에 따라서는 위원회 스스로 검토가 필요한 사안을 결정할 수 있는 권한 등이 확보되어야 할 것임

□ 기타 고려사항

○ 정보화 촉진을 ICT전담부처의 기능에 포함시킬 것인 지의 여부는 다른 기능과는 별도의 고려가 필요함

- 과거 정보통신부가 담당하던 정보화촉진 기능은 분산 거버넌스 체제에서는 행정안전부가 담당하고 있음
- 분산 거버넌스를 개편하여 통합체제가 될 경우 정보화 촉진 기능을 다시 전담부처로 이관할 것인 지의 여부가 관심사가 될 수 있음
- 하지만, 새로운 ICT전담부처의 역할을 ICT공급자적 관점에서의 지원으로 설정할 경우 정보화촉진 기능의 경우 다소 문제가 발생함
- 정보화 촉진 기능은 기본적으로 ICT에 대한 수요자적 역할이며, 따라서 전자정부의 경우 직접적 수요처라고 할 수 있는 행안부가 계속 담당하는 것이 바람직하며, 나머지 정보화 기능 역시 정보화의 대상에 따른 수요부처 중심으로 운영해도 무방할 것으로 판단됨
- 다만, 전자정부를 넘어서는 국가적 차원의 정보화 추진 필요성이 여전히 중요하다고 판단될 경우 ICT 전담부처의 기능에 포함하는 것을 고려해 볼 필요는 있을 것임

○ 정보통신진흥기금의 처리문제

- 정보통신진흥기금의 경우 주요 출원자가 통신사업자들임을 감안하면 C-P-N-D 생태계의 활성화를 위해 사용하는 것이 적절하다고 판단되며, 따라서 ICT전담부처의 관리 하에 놓이는 것이 가장 바람직함
- 하지만, 과거와는 달리 특정산업 육성 목적의 기금을 지속적으로 운영하는 것이 바람직한 것인 지의 의문이 제기되는 측면도 있음
- 따라서 기금 자체의 조성을 중단하거나, 수입을 일반 예산으로 편입시켜 국고 재원으로 활용하는 것도 검토해 볼 필요는 있음

- 다만, 현행과 같이 통신사업자에 의해 조성된 기금을 ICT가 아닌 일반 산업 전반의 육성 용도로 사용하는 것은 사실상 산업간 보조금 지급에 해당하므로 부적절하다고 판단됨

○ **우정사업본부의 처리문제**

- 우정사업본부의 경우 MB정부 하에서 지식경제부 산하로 편입된 것은 전문성의 강화와 동시에 민영화를 염두에 둔 조치로 해석되나, 지난 5년 간 우정사업본부의 민영화에는 전혀 진전이 없었으며, 운영방식의 변화도 있었다고 보기 어려움
- 향후 우정사업본부의 일부, 또는 전부를 민영화할 것인지, 아니면 다시 공공성을 강화하는 방향으로 나갈 것인지를 결정할 필요가 있음
- 민영화를 전제로 할 경우 현행대로 지식경제부 산하에 우정사업본부를 유지할 수도 있으나, 이 경우에는 민영화에 대한 명시적인 계획 및 일정을 반드시 제시하여야 할 것임
- 만일 우정사업본부의 공공성을 강화하는 방향으로 진로가 설정될 경우에는 ICT전담부처로 다시 편입시키는 것이 역사적 경험이나 정보화 전진기지로서의 시너지 활용 등의 측면에서도 적절할 것으로 판단됨

참 고 문 헌

국내 문헌

- 강형철 (2006). 사이버커뮤니케이션과 공익. 《사이버커뮤니케이션학보》 제17호(2006-1), 5-46.
- 강형철 (2008). 방송통신융합 시대의 공영방송규제: '공공방송위원회' 모델. 《방송문화연구》 20(1), 7-34
- 강형철 (2012). 융합 미디어 시대 ICT 거버넌스: 산업발전과 언론자유 공존모델. ICT 산업의 발전을 위한 정책추진체계 모색. 정보통신정책학회 특별세미나.
- 강형철·성동규·최선규·이준웅·정준희 (2010). 《BBC 미래전략》 한울.
- 권남훈 (2012). ICT 생태계 발전을 위한 정책 거버넌스: 현 체제의 평가와 대안 모색. ICT 산업의 발전을 위한 정책추진체계 모색. 정보통신정책학회 특별세미나.
- 권영선 (2012. 6. 23-25). ICT 생태계를 고려한 ICT 관련 정부조직의 형태. The Future of the Mobile Business. 2012 JSICR-KATP Joint Symposium Proceedings.
- 김상택·김해람·임연규 (2012). 국가 ICT 거버넌스 개편방안. 《정보와사회》 제22호, 1-113
- 김성철 (2012). ICT 거버넌스의 새로운 모형탐색: 가칭 문화소통부 설립(안)을 중심으로. 한국언론학회 정기학술대회, 2012. 5.
- 김용규 (2012). ICT 진흥과 규제의 조화를 위한 방안. The Future of the Mobile Business. 2012 JSICR-KATP Joint Symposium Proceedings.
- 박상인 (2011). 바람직한 방송통신 정책 주관 정부조직에 관한 연구. 이용경 의원실 제출 보고서.
- 윤석민 (2008). 2008년 초 정권교체 시점의 방송통신 정책기구 개편을 둘러싼 논의의 혼선과 쟁점들. 한국언론학회 세미나 '융합시대의 방송통신융합기구 개편방안'(2008. 1. 31 프레스센터 18층 외신기자클럽) 발표논문.
- 윤석민 (2012). 과잉 정치화된 미디어 정책 시스템의 해법 찾기: 합의제 미디어 정책기구 설립을 중심으로.

해외 문헌

- Cuilenburg, Van J. & Mcquail, D. (2003). Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communication Policy Paradigm. *European Journal of Communication*, Vol. 18(2), 181-207.
- Latzer, M. (2009). Convergence revisited: Toward a modified pattern of communications governance. *Convergence* 15(4), 411-426.
- Sutherland, E. (2011). The regulation of telecommunications in the United Kingdom of Great Britain & Northern Ireland. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1941447> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1941447>
- OECD (2004). *The Implications of Convergence for Regulation of Electronic Communications*.
- BBC Trust (2007). *Public Value Test(PVT): Guidance on the conduct of the PVT*.

● 저 자 소 개 ●

김 상 택

- Rutgers대 경제학과 졸업
- Columbia대 경제학과 석사
- Columbia대 경제학과 박사
- 현 이화여자대학교 교수

강 형 철

- 고려대 신문방송학과 졸업
- 고려대 방송학과 석사
- University of Newcastle upon Tyne
정치학과 박사
- 현 숙명여자대학교 교수

윤 중 한

- 서울대 경제학과 졸업
- 존스홉킨스대 경제학과 석사
- 존스홉킨스대 경제학과 박사
- 현 한양대학교 교수

권 남 훈

- 서울대 경제학과 졸업
- Stanford대 경제학과 석사
- Stanford대 경제학과 박사
- 현 건국대학교 교수

김 동 주

- 서울대 경제학과 졸업
- 시카고대 경제학과 석사
- 시카고대 경제학과 박사
- 현 고려대학교 교수

김 성 철

- 서울대 경영학과 졸업
- Michigan State대 Telecommunication
석사
- Michigan State대 Media
(Telecommunication) 박사
- 현 고려대학교 교수

이 상 우

- 연세대 화학과 졸업
- Michigan State대 신문방송학과 석사
- Indiana대 신문방송학과 박사
- 현 연세대학교 교수

김 해 람

- 이화여자대학교 경제학과 석사과정

방통융합미래전략체계연구 정책2012-10

스마트 미디어환경에서의 이용자보호 및
발전방안 연구

2012년 12월 일 인쇄

2012년 12월 일 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
