

방통융합미래 전략체계연구 지정2012-12

방통융합정책 환경변화분석 및 평가를 통한 합리적 정책개발 방안 연구

A Study on the Development Strategies of
Broadcasting and Telecommunications to deal
with Environmental Changes and Evaluation
in their Convergence Policies

2012. 12

연구기관 : 한국조직학회



이 보고서는 2012년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방통융합 미래전략체계 연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『방통융합정책 환경변화분석 및 평가를 통한 합리적 정책개발 방안 연구』 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2012년 12월

연구기관 : (사) 한국조직학회

총괄책임자 : 권해수(한성대 행정학과)

참여연구원 : 명승환(인하대 행정학과)

이대영(한성대 행정학과)

이삼열(연세대 행정학과)

정광호(서울대 행정대학원)

최천근(한성대 행정학과)

목 차

요약문	xv
제1장 서론	1
제1절 연구의 목적과 필요성	1
제2절 연구의 범위와 방법	4
제2장 방송통신융합정책 환경변화 분석	7
제1절 스마트 혁명	7
1. 스마트폰의 급성장	8
2. 스마트워크(Smart Work)	9
3. 스마트TV와 IPTV	10
4. 스마트 네트워크	11
5. 클라우드 컴퓨팅	14
6. 빅데이터의 급증	14
제2절 인터넷이 경제에 미치는 영향력	15
1. 국가경제에 미치는 영향의 증대	16
2. 인터넷의 경제활동 기여도	18
3. 인터넷이 경제성장률에 미치는 영향	20
4. 인터넷의 고용 창출 효과	21
5. IT 소프트웨어 산업의 중요성 증대	22
제3절 C-P-N-D 생태계 경쟁 심화	24
1. ICT 생태계의 개념	25
2. ICT 생태계 경쟁의 심화	26
3. 주요 IT기업의 대응	28
4. 시사점	31

제 4 절 ICT 융합의 확산	32
1. ICT 융합의 의미	32
2. ICT 융합의 실제	34
3. ICT 융합의 결과로써의 스마트시대	36
4. ICT 융합의 시사점	40
제 5 절 우리나라 방송통신 산업의 경쟁력	44
1. UN 전자정부발전지수	48
2. UN의 온라인참여지수	48
3. ITU의 정보통신발전지수	49
4. WEF의 네트워크준비지수	50
5. WEF의 국가경쟁력지수 중 기술준비도 부분	51
6. IMD의 국가경쟁력지수 중 기술인프라 부분	51
7. EIU의 디지털경제지수	52
8. EIU의 IT산업 경쟁력지수	53
제 6 절 정책환경 변화	54
1. 정보보안 강화 필요	54
2. 소프트웨어부문 경쟁력 취약	55
3. 정보통신 전담부처의 부재	56
4. 융복합 기술에 대응하는 법제도적 대응이 미흡	57
5. CPND 유기적 연계의 관점에서 조망하는 정책의 부재	58
6. 국제표준화 필요	59
7. 소프트웨어 전문인력 양성	60
8. 망중립성에 대한 법제도 개선	61
9. 과도한 정부규제	61
제 7 절 정책적 함의	62

제3장 선진국의 방송통신융합 산업 및 정책 분석	65
제1절 방송통신융합 산업 및 정책 해외사례 비교	68
1. 전반적 산업동향	68
2. 국외사업자 동향	70
3. 디지털 융합의 트렌드	75
4. 해외 주요국가의 추진체계 및 정책 비교	82
제2절 방송통신융합 산업 및 정책의 주요 쟁점	92
1. 분석 대상 국가 방송통신융합 산업 및 정책 시사점	93
제3절 거시적 관점: 미래 정부역할의 주요 변화 모습	95
1. 미래의 변화 모습	95
2. 플랫폼 정부의 등장과 가능성	100
3. 국내외 사례 및 시사점	101
제4절 정책적 함의	108
제4장 방송통신융합정책 추진체계 해외사례와 시사점	111
제1절 주요국 ICT 거버넌스	112
1. 미국 ICT 거버넌스	113
2. 영국 ICT 거버넌스	126
3. 일본 ICT 거버넌스	134
4. 싱가포르 ICT 거버넌스	139
5. 독일의 ICT 거버넌스	143
제2절 시사점	150
제5장 방통융합정책 추진체계 재설계 방안	153
제1절 방송통신융합 부문 정책과제	153
1. ICT 패러다임 전환과 정책수요의 변화	153
2. 전문가 의견조사	158
3. 향후 정책과제와 정부의 역할	177

제 2 절	방통융합정책 추진체계 현황과 한계	180
1.	現 방통융합정책 추진체계	180
2.	정책추진체계에 대한 전문가 평가	194
3.	現 체계의 한계와 개편논의의 배경	203
제 3 절	방통융합정책 추진체계 재설계 방안	211
1.	정책추진체계 개편의 필요성	211
2.	정책추진체계 방향성에 대한 논의와 쟁점들	213
3.	향후 정책추진체계에 대한 전문가 의견조사	228
4.	정책추진체계 재설계의 기본 방향	239
5.	재설계 안 제시 및 장단점 분석	241
제 6 장	결 론	259
참 고 문 헌	263
부	록	275

표 목 차

〈표 2-1〉 이동전화 및 스마트폰 가입자 추이	8
〈표 2-2〉 스마트TV 세계 및 국내 판매 전망	11
〈표 2-3〉 휴대인터넷(WiBro) 가입자 현황	12
〈표 2-4〉 LTE 가입자 현황	13
〈표 2-5〉 국내 와이파이존 현황	13
〈표 2-6〉 모바일 뱅킹 거래	39
〈표 2-7〉 스마트폰 판매량 및 시장점유율 분석	45
〈표 2-8〉 우리나라의 국가정보화 관련 주요 국제지수 순위	47
〈표 3-1〉 각 국의 방송통신 정부조직 형태	67
〈표 3-2〉 주요 선진국의 디지털 융합 단계 구분	76
〈표 3-3〉 선진 5개국의 방송통신산업 점유율과 부문별 비중	78
〈표 3-4〉 선진국의 방송통신 법제, 기구와 추구가치	81
〈표 3-5〉 추진체계 기본조건	93
〈표 3-6〉 미국 사례	102
〈표 3-7〉 영국 사례	103
〈표 3-8〉 호주 사례	104
〈표 3-9〉 일본 사례	105
〈표 3-10〉 국내 사례	106
〈표 3-11〉 국가별 사례 분석 결과	107
〈표 4-1〉 국가별 정부형태와 정보화추진체계 비교	113
〈표 4-2〉 미국의 정권별 ICT 추진체계의 주요 내용	113
〈표 4-3〉 FCC의 6대 정책분야 및 주요 추진 내용	124
〈표 4-4〉 미국의 ICT 추진체계의 특성	125

<표 4-5> e-Envoy의 영역별 사업팀과 업무 내용	129
<표 4-6> 영국의 ICT Strategy for Government	130
<표 4-7> 일본 IT전략본부의 전략조사회(2010년 현재)	135
<표 4-8> 일본의 ICT 전략의 추진방식	139
<표 4-9> 독일의 국가 전자정부 전략 목표	147
<표 5-1> 응답자 특성(소속별)	160
<표 5-2> 응답자 특성(성별)	161
<표 5-3> 응답자 특성(연령별)	161
<표 5-4> 응답자 특성(근무년수별)	162
<표 5-5> 응답자 특성(ICT 관련 기업 및 기관 근무경험 유무)	162
<표 5-6> 응답자 특성(ICT관련 포럼/정책공동체 참여여부)	163
<표 5-7> 우려되는 국내현황	167
<표 5-8> 방송통신융합정책에 대한 정부재정지출의 방향	171
<표 5-9> 현 ICT 정책 전담부처의 역할과 특성	185
<표 5-10> 각 정부의 ICT 정책 전반에 대한 평가	194
<표 5-11> 현 방송통신위원회 체계의 이론적 장점과 실제	200
<표 5-12> ICT 정책추진체계 개편에 관한 논의들	214
<표 5-13> 정책추진체계 개편에 관한 주요 논의 요약	223
<표 5-14> 정책과제와 정책추진 조직구조의 비교	225
<표 5-15> 전담부처 설치 시 우려되는 사안	235
<표 5-16> 전담부처 설치 시 고려해야 하는 사안	236

그 립 목 차

[그림 1-1] 본 연구의 주요 범위와 내용	5
[그림 2-1] 인터넷의 경제활동 기여도	18
[그림 2-2] 국가별 인터넷의 경제활동 기여도	20
[그림 2-3] 국가별 인터넷의 경제활동 기여도	21
[그림 2-4] IT산업별 시장규모	23
[그림 2-5] ICT 환경의 변화	27
[그림 2-6] CNPT 경계의 소멸	58
[그림 3-1] 해외 산업동향과 정책적 대응 분석	66
[그림 3-2] 방송통신 융합 서비스 관련 주요 선진국 추진 현황	69
[그림 3-3] 해외 IPTV 사업자 톱 10 서비스 동향	70
[그림 3-4] 미국 SBC와 Verizon 항목별 비교	74
[그림 3-5] 일본의 정보화 추진체계	83
[그림 3-6] 영국의 정보화추진체계	87
[그림 3-7] 미국의 정보화 추진체계	90
[그림 3-8] Mega Trend와 Weak Signal에 따른 정부기능의 변화	96
[그림 3-9] 정부역할의 미래모습	97
[그림 4-1] 부시 정부의 정보화 추진체계	115
[그림 4-2] 오바마 정부의 정보화 추진체계	116
[그림 4-3] IT Dashboard	120
[그림 4-4] 미국의 정보화 추진 체계	122
[그림 4-5] FCC의 조직도	126
[그림 4-6] 영국 국가정보화 추진 조직	127
[그림 4-7] The Efficiency and Reform 그룹의 구조	131

[그림 4-8]	최근의 영국 정부 ICT 전략 거버넌스 체계	132
[그림 4-9]	일본 정보화 정책 관련 조직 체계	134
[그림 4-10]	일본 총무성 정보화 정책 관련 조직 체계	136
[그림 4-11]	일본 경제산업성 정보화 정책 관련 조직체계 및 소관 업무	137
[그림 4-12]	일본의 주요 정보화정책 수립 및 추진경과	138
[그림 4-13]	싱가포르 국가정보화 발전추이 및 전자정부 로드맵	140
[그림 4-14]	싱가포르의 전자정부 거버넌스	141
[그림 4-15]	싱가포르 eGov2015의 비전	142
[그림 4-16]	The Intelligent National 2015의 전략 열개	143
[그림 4-17]	독일의 정보화 추진체계	146
[그림 4-18]	독일의 전자정부 사업 협의 조정 체계	148
[그림 5-1]	국내 유무선 트래픽 증가추세	156
[그림 5-2]	주요 환경변화(우선순위 1+2+3 종합)	164
[그림 5-3]	ICT 환경변화 1순위와 3순위	165
[그림 5-4]	전문가 소속집단 별 환경변화에 대한 인식 차이	166
[그림 5-5]	정부 개입의 필요한 ICT산업의 문제점(전체 의견, 1·2순위 종합) ...	168
[그림 5-6]	전문가 소속집단 별 정부 개입이 필요한 부문 시각 差(1순위) ...	169
[그림 5-7]	환경변화에의 대응성 제고를 위한 정부의 역할	170
[그림 5-8]	환경변화에의 대응성 제고를 위한 정부의 역할(1순위)	170
[그림 5-9]	방송통신융합정책에 대한 재정지출 방향성	172
[그림 5-10]	규제정책 방향	172
[그림 5-11]	진흥정책 방향	172
[그림 5-12]	전문가 소속집단 별 규제정책에 대한 의견 差	173
[그림 5-13]	전문가 소속집단 별 진흥정책에 대한 의견 差	174
[그림 5-14]	향후 역점을 두어야 할 ICT 정책 분야(복수응답 종합)	174
[그림 5-15]	구 체제에서의 정보통신부-타 부처 간 갈등	183

[그림 5-16]	방송통신융합정책 추진체계의 전환	184
[그림 5-17]	소속기관 별 평가점수 차이(평균기준)	195
[그림 5-18]	현 정부 ICT 정책 성과	196
[그림 5-19]	현 정부 ICT정책의 아쉬운 점	196
[그림 5-20]	연령대별 현 ICT 정책의 한계에 대한 인식	197
[그림 5-21]	소속기관 별 현 ICT정책의 한계에 대한 인식 차이	197
[그림 5-22]	현 방송통신위원회 체제의 문제점	198
[그림 5-23]	소속집단 별 현 방통위 체제의 문제점 인식 차이	199
[그림 5-24]	소속집단 별 방통위 이론적 장점의 현실화 평가 차이	200
[그림 5-25]	방송·통신의 융합 단계	224
[그림 5-26]	제/진흥정책과 전담조직에 대한 의견	228
[그림 5-27]	규제/진흥정책과 전담조직에 대한 전문가 집단 별 의견 差	229
[그림 5-28]	정책공동체 참여여부에 따른 규제/진흥정책과 전담조직에 대한 의견差	230
[그림 5-29]	진흥/규제정책과 전담기관 재설계 안	231
[그림 5-30]	진흥/규제정책과 전담기관 재설계 안에 대한 전문가집단 별 의견差	231
[그림 5-31]	총괄·조정기능과 조직설계에 대한 의견	232
[그림 5-32]	전담부처 신설 시 적정 전담영역에 대한 의견	233
[그림 5-33]	전담부처 신설 시 적정 전담영역에 대한 전문가집단 별 의견差	234
[그림 5-34]	방송통신융합정책 추진체계와 조직개편에 대한 의견	238
[그림 5-35]	향후 정책경쟁체계에 대한 전문가 집단별 의견	239
[그림 5-36]	방송통신융합정책 추진체계 개편안 분류	241
[그림 5-37]	방송통신융합정책 총괄 독립제 조직(제 1안 예시)	243
[그림 5-38]	방송통신융합정책 전담 독립제/위원회 조직(제 2안 예시)	248

요 약 문

1. 서 론

1) 연구의 목적과 필요성

ICT 생태계와 패러다임 변화로 인해 통신, 방송, 미디어를 포괄하는 합리적인 정책개발을 위한 새로운 범국가적 ICT 거버넌스에 대한 필요성이 제기되고 있다. 즉, 국가경제의 미래를 선도하는 비전산업이 된 방송통신융합정책을 합리적이고 선제적으로 추진할 수 있는 정책추진체계에 대한 논의가 필요하다.

따라서 본 연구에서는 첫째, 'ICT 생태계'에서 나타나고 있는 시장수요의 다각화, 새로운 시장의 출현 등과 같은 정책동향과 시장 상황을 분석한다. 둘째, 산업 분야 간의 독립적인 정책뿐만 아니라, 융합산업 방향에서의 합리적인 정책개발과 조율, 그리고 이를 위한 ICT 거버넌스 체계 개편에 대한 연구를 진행하였다. 셋째, 방송통신융합 기술 및 시장의 확대에 의한 세계적으로 기술과 표준화 우위선점을 위한 주요 선진국 정부의 방송통신정책에 대한 다각적인 분석을 수행한다. 넷째, 방송통신 융합분야의 변화를 리드하고 수요자 중심의 정부지원 요구사항을 제시하여 미래 지향적인 방송통신정책과 그에 따른 비전을 전략화하기 위한 합리적인 정책개발을 위한 정책추진체계에 대한 개편방안을 논의한다.

2) 연구의 범위와 방법

위와 같은 연구의 진행을 위해 첫째, 국내외 학술논문, 연구보고서 등 문헌을 분석하고, 나아가 주요 일간지 및 경제전문지의 방송통신융합 시장 및 정책에 관한 기사내용 분석하였다. 둘째, 주요 국가의 방송통신 융합 관련 정책 및 ICT 거버넌스 체계에 대한 비교사례연구를 수행하였다. 셋째, 관련 분야 전문가들을 대상으로 현 체계에 대한 문제점 및 바람직한 대안에 대한 의견을 조

사하였다. 넷째, 전문가 인터뷰를 통해 방송통신 융합정책 참여자로서 관련 전문가들의 ICT 어젠다와 그 실현 체계로서 거버넌스 체계에 대한 대안을 보고, 그 대안에 대한 평가를 진행하였다.

2. 방송통신융합정책 환경분석

1) 스마트혁명

스마트폰을 중심으로 한 모바일 혁명이 진행되고 있다. 국내 휴대폰 시장은 2012년 3월 기준으로 스마트폰 가입자는 2,479만명(방송통신위원회 유무선 가입자 통계)으로 전체 이동전화 가입자의 47.7%에 달하고, 스마트폰 가입자가 매달 100만명 씩 증가하고 있다. 정보통신기술(ICT)을 이용해 시간과 장소의 제약 없이 업무를 보는 방식으로, 유무선 인터넷과 스마트폰, 영상회의 같은 첨단 ICT를 활용한 업무 방식의 변화가 급속하게 진행되고 있다. 세계시장에서 스마트TV에 대한 수요예측은 글로벌 리서치 기관인 에 의해 2010년도에 전망한 것으로, 2010년도 3,800만대 판매에서 2013년에는 판매량이 1억만대에 이를 것으로 추정하였다.

망고도화에 따른 네트워크 데이터 전송기술의 발달은 클라우드 컴퓨팅(Cloud Computing)이라는 새로운 수요를 증대시키고 있으며, 이로 인해 정보의 생산과 소비방식을 획기적으로 변화시키게 될 것으로 예상된다. 빅데이터의 급증도 중요한 이슈이다. 방송통신의 융합, SNS, 기업들이 고객에 대한 정보수집 활동, 동영상·음악 등 멀티미디어 자료들의 폭발적 증가, 스마트폰의 보편화 등으로 데이터량이 방대해짐에 따라 빅데이터의 활용이 중요시 됨

2) 인터넷이 경제에 미치는 영향력 급증

인터넷이 국가경제에 미치는 영향의 증대되고 있다. 정보통신 기술을 완전히 활용하는 기업은 평균적인 기업에 비해 두 배나 큰 일자리 창출의 효과를 내

고 있는 것으로 조사되었다. 또한 ICT산업, 특히 관련 소프트웨어의 세계시장은 총 3.4조불 규모로 2000년 이후 연평균 5.3% 성장하고 있는 것으로 보고되고 있다.

3) C-P-N-D 생태계 경쟁 심화

ICT 생태계란 새로운 ICT 산업분야의 다양한 행위자들이 협력과 공생 및 상호의존성을 통하여 기술혁신과 산업발전을 도모하는 동태적인 시장 구조와 과정을 말한다. 현재의 ICT 시장은 폐쇄적, 수직적 생태계에서 개방적, 수평적 생태계로 진화하고 있으며, 시장의 글로벌화가 진전되어 전통적인 네트워크 사업자 외에 콘텐츠, 단말기 부문에서 특히 해외 사업자의 시장 영향력이 증대되고 있다.

4) ICT 융합의 확산

융합현상은 전통적인 방송, 정보, 통신 산업의 경계를 무너뜨림. 즉 라디오, TV방송, 전화, 모바일은 별도의 네트워크와 디바이스를 통하여 제공되어 왔으나 이제는 패킷 기반의 IP 네트워크와 스마트기기에 의해서 통합적 서비스로 제공되고 있다. 이러한 현상은 전 세계적으로 더욱 확산될 것이다. 따라서, ICT 융합의 장점을 극대화하고, 그 단점과 위험요소를 최소화하기 위해서 정부는 ICT 융합 현상에 제대로 대응할 수 있는 정책을 전략적으로 생각해야한다.

5) 정책환경 변화의 주요 이슈

첫째, 정보보안 강화의 필요성이 확대되었다. 스마트폰, 태블릿 등 IP방식에 의한 인터넷 연결기기가 대중화되고 일반화되며, 광대역 네트워크의 확산으로 인해 사이버 공격에 취약하다. 더욱이 사이버 공격은 대형화되고, 지능화 되면서 대중화의 위험성은 증대되고 있다.

둘째, 소프트웨어부문 경쟁력 취약하다. 최근 IT기술의 중심이 HW에서 SW로 급속하게 변화하고 있다.

셋째, 융복합 기술에 대응하는 법제도적 대응이 미흡하다. 컴퓨터 부문의 발전 및 인터넷의 진화가 기하급수적으로 이루어지면서, 컴퓨터와 인터넷을 적극적으로 활용하는 부문간 융합이 본격화되고 있는 실정이다.

넷째, 국제표준화가 필요하다. IT 산업의 비약적인 발전과 함께 급격한 세계화가 진행되어 왔으며, 국제표준의 위상은 과거와 비교할 수 없을 만큼 높아져 그 영향력이 지속적으로 증대하고 있다.

다섯째, ICT생태계 발전의 핵심인력은 소프트웨어 개발자인데, 이 소프트웨어 개발자가 대우받을 수 있는 환경 조성이 필요하다.

마지막으로 망중립성에 대한 법제도 개선이 요망된다. 또한 ICT문제의 해결책은 국가가 주도하였던 과거와는 달리 민영기업에 의해서 대대적으로 추진되는 프리미엄망에 대해서 막대한 투자가 필요한 만큼 이를 유인하기 위해서 투자에 대한 보장이 필요하고 새롭게 등장하는 신규 인터넷 서비스의 품질보장과 원활한 이용을 위해서 트래픽에 과다한 영향을 미치는 행위는 규제될 필요가 있다.

3. 선진국의 방송통신융합 산업 및 정책분석

1) 선진국의 산업 및 정책 동향

첫째, 방송통신 융합은 2005년까지를 1단계(준비), 2010년까지를 2단계 (본격화), 그 이후를 3단계(고도화)로 구분할 수 있으며, 미국의 시장주도형과 일본의 부주도형, 그리고 유럽의 조화형으로 구분된다. 2005년 이후 방송통신산업의 규모는 전반적으로 성장하는 추세다. 가장 대표적인 융합서비스에는 IPTV, 온라인TV(비선형·주문형)서비스, 모바일TV서비스, 모바일인터넷 단말기 등이 있는데, 유무선 인터넷을 플랫폼으로 하는 방송영상콘텐츠가 융합서비스의 핵심이 되고 있다.

둘째, 규제기구와 법제는 영국이 가장 체계화된 형태를 취하고 있으며, 미국은 법제와 기구가 통일되었으나 융합서비스에 관련된 규제는 시장자율을 우선

으로 하는 편이다. 한편, 독일과 일본은 가장 분편화된 체제를 고수하고 있다. 국가의 역사적, 문화적 배경에 따라 수평규제에 대한 엄정성과 방통융합의 가치에 대해 다른 관점을 갖는데, 미국을 제외한 대부분의 국가에서는 자유경쟁과 공익성을 동시에 추구한다.

셋째, 미국과 영국, 그리고 일본이 각각 다른 정치, 문화, 산업적 특성을 반영하여 정책과 추진체계의 방향을 정립하듯이, 우리나라도 미래지향적인 ICT 거버넌스로의 체계 개편을 위해서는 무엇보다 다양한 이해관계를 조정하고, 통제보다는 협력적 거버넌스(cooperative governance)를 지향할 필요가 있다.

2) 정책적 함의

첫째, 정책적 사안과 정치적 사안을 분리시켜야 할 필요가 있다. 즉, 폐쇄형 사회적 자본에서 벗어나서 교량형 사회적 자본을 구축할 수 있는 “場”을 마련하고, 정부-민간-시민간의 정보비대칭 현상을 최소화할 수 있는 “通”의 수단과 방법을 제시하며, 정부의 공공메타데이터를 바탕으로 민간과 시민이 다양한 정보와 지식을 함께 공유하고, 새로운 부가가치를 창출할 수 있는 “用”의 기회를 제공하여야 할 것이다. 그리고 이 모든 노력은 반드시 개인의 존엄성을 최고의 가치로 삼는 “人” 중심으로 이루어져야 할 것이다.

둘째, 합의제 기구의 특성으로 인한 비효율성을 해결하고, 조직 운영의 효율성을 도모하고 빠르게 변화하는 산업 환경에 대한 효율적 대응을 위해 산업지향적 정책과 진흥의 차원에서 독임제 부처형이 바람직하다.

사업자 간의 갈등 관계에 관한 룰과 규제의 틀 정립하고 과감한 정책 결정을 위해서는 갈등 및 분쟁 조정 능력의 강화가 요청된다. 이와 같은 조정체계의 개편을 위해서는 정보화책임관(CIO)의 역할을 재조명해 볼 수 있다. 즉, 장·차관을 보좌하여 최고의사결정자가 현안문제를 정확하게 파악하여 시의적절한 의사결정을 내릴 수 있도록 참모의 역할을 CIO가 담당해야 한다. 특히 미래의 수요와 변화를 정확히 파악하여 최고 의사결정자가 올바른 판단을 할 수 있도록 항상 정리된 정보를 바탕으로 한 대안제시 능력이 있어야 한다. 막

강한 정보력과 수단을 보유하고 있는 CIO에게는 정보관리능력 못지않게 의사 결정자가 올바른 결정을 할 수 있도록 방향을 제시하는 길잡이 역할도 필요한 것이다.

셋째, 네트워크 중심의 방송통신위원회 기능을 콘텐츠 쪽으로 옮겨갈 가능성이 증가함에 따라 콘텐츠 진흥 기능의 강화가 요청된다. 따라서 소프트웨어 인력을 유인할 수 있는 요소 창출하여 정부의 지원과 처우를 개선하고, 연구자들의 전문화와 지속적인 R&D 지원, 소프트웨어의 가치에 대한 사회적 인식의 전환과 함께 소프트웨어 인력 양성이 요구된다.

4. ICT 정책 추진체계 해외사례와 시사점

1) 미국

관리예산처의 전자정부국을 중심으로 정보화책임관 협의회가 기획 및 조정을 담당하고, 정부 부처가 집행을 담당하는 이원화된 방식이며, 전문가 및 민간과의 유기적인 협력이 활성화되어 있다. 미국 정보화 추진체계는 정부에 의해 주도적으로 이루어지고 있지만, 민간전문가의 활발한 참여와 집행의 각 부처 분산화를 통해 관리예산처의 독주를 견제하고 있다고 판단된다. 특히 민간 전문가의 의견이 주요 정보기술 관련 의제에 반영될 수 있는 위원회 조직이 활성화되어 있는 것과 규제정책을 독립기관인 FCC를 통해 일관되게 집행하는 것도 큰 특징이다.

2) 영국

영국의 경우는 대국민서비스의 질과 접근성 향상에 초점을 맞추어 전자정부 정책을 내각실의 지휘 하에 CIO Council의 협의구조를 통하여 진행하고 있다. 이와 더불어 정보화 관련 산업, 시장에 대한 직접적인 개입이 거의 존재하지 않는다.

따라서 민간과의 협력이 정보통신정책의 성공에 있어 매우 중요한 역할을 한다. 특히 독립규제기관으로서 2003년 설립된 Ofcom은 정보통신 거버넌스를 위한 좋은 참조가 될 수 있을 것으로 판단된다.

3) 일본

일본의 특징은 IT 전략본부의 중심성에 있다. IT전략본부는 국가 ICT 전략 추진을 위한 전략의 방향을 결정하고 구체적인 계획을 수립한 후, 자세한 전략의 추진은 각 담당 부처가 관계부처와 연계하여 수행하는 추진방식을 보이고 있다. 즉, 정부 조직 내에서 내각부, 내각관방부, 총무성, 경제산업성과 협력하여 정보화 관련 주요 사업을 추진하고 있다. 하지만 IT 전략본부가 강력한 전략을 추진하는 사령탑의 역할을 효과적으로 수행하고 있는지에 대해서는 논란의 여지가 있다.

4) 싱가포르

싱가포르는 국가의 정보화와 전자정부를 담당하는 부처를 나눈 거버넌스를 유지하고 있다. 우리나라의 경우 행정안전부가 전자정부를 담당하고 있다는 점에서는 유사하나, 국가정보화 총괄을 MICA에서 담당하고 있다는 점에서는 상이하다.

5) 독일

독일은 국가정보화 추진체계가 분산되어 있어, 강력한 중앙추진체계가 존재하지는 않으며 연방경제기술부와 내무부가 국가정보화와 전자정부를 각각 담당하고 있다. 독일은 정보화를 사회 현안의 해결책으로 활용하여 실용적인 정책을 수립하고 이를 수행하였다. 또한 각 부문별 국가 전략목표와 연결시켜 정책을 추진하여 각 분야의 고른 성장이 가능하도록 하였으며, 민간과 정부를 모두 포함하는 정보화 거버넌스를 구축하여 일방적인 아닌, 협업에 근거한 정책을 수립하였다고 할 수 있다.

6) 시사점 도출

먼저, 각국이 정보화의 중요성을 인식하고 최고지도자가 직접적으로 정보화를 통솔하고 있다는 점이다. 최고지도자의 의지가 거버넌스의 성공적 작동을 위해 필수적이다. 둘째, 정보화가 사회 여러 부문으로 퍼져감에 따라 관련 부처들도 증가하고 관련 사회 부문도 늘어났다. 둘째, 이로 인해 정보화 추진 체계에 협업을 강조하는 민관협력에 바탕을 둔 위원회 형태가 많이 등장하고 있다. 위원회를 통한 의사소통과 조정역량을 높일 필요가 있다.

셋째, 많은 나라들이 정보화 정책의 특성을 고려하여 정보화 정책의 집행을 담당하는 정보화 전문기관을 운영하고 있다. 정부 조직의 변화 속에서도 정보화 전문기관의 전문성을 유지하는 것이 필요하다.

넷째, 미국과 영국의 경우 정보기술의 발전 특히 모바일 시스템과 클라우드 등서비스 등의 발전을 기존 시스템의 문제점을 개선할 기회로 적극적으로 활용하려고 하고 있다. 기술의 변화를 적극적으로 활용하는 전략이 필요하다. 다섯째, 규제기관의 신설과 개선에 신중을 기하여 일단 신설되거나 변경될 경우 오랜 시간에 걸쳐 전문성을 쌓을 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

5. 방송통신융합정책 추진체계 재설계 방안 (전문가 의견조사 반영)

1) 방송통신융합 부문 정책과제

문헌분석과 전문가 대상 설문결과를 토대로 도출한 향후 정부 역할의 범위와 정책과제는 다음과 같다.

먼저, 우려되는 국내현황으로는 취약한 사이버보안 구조와 이에 대한 투자 부족의 문제, 소프트웨어 부문의 경쟁력이 상당히 취약하다는 점, ICT부문의 전담부처가 없어 체계적이고 집중적인 국가전략 구축 및 집행이 되지 않고 있다는 점 등이 가장 많이 언급되었다. 또한 급변하는 방송통신 융합 환경에 대

처하기 위한 제도의 정비, 정책 전환이 제대로 되지 않고 있다는 점도 지적되었다. 이러한 문제점 인식의 연장선상에서 환경 변화에 대응하기 위한 정부의 역할로 ICT부문에 대한 범국가적 계획수립, R&D 투자확대, 자발적 민가참여와 투자확대를 위한 환경조성 등이 비중 있게 거론되고 있다.

전문가 집단 별로 의견 차가 있었으나 규제방식에 변화가 있어야 한다는 생각에는 동의하였다. 또한 진흥정책에 대해서는 일부 전문가들이 정부 개입을 축소하고 시장 자율성에 맡겨야한다고 답하기도 했으나, 대부분은 여전히 산업 진흥을 위한 정부의 개입이 필요하다고 응답하였다.

응답자 대부분은 현재 요청되는 정부의 정책과제로서 ‘스마트 시대의 등장’이라는 변화에 맞는 ‘新 국가전략 수립’을 최우선순위로 꼽았다. 뒤를 이어 현재 취약한 소프트웨어 부문의 개발을 위해 정부가 R&D에 대한 직접적 투자를 확대하거나, 혹은 민간으로 하여금 이에 투자하도록 기반을 조성해야 한다는 의견이 많았다. 물론 기술개발 자체에 대한 투자뿐만 아니라, 관련 전문인력 양성을 위한 정부의 지원이나 유인책 확대 등을 실시해야 한다는 주장이 함께 제기되고 있다. 방송통신융합 기업계의 이해관계자 및 학계 의견의 공통점은 이 부문에 있어 여전히 정부의 역할이 중요하다는 것이다. 물론 정부의 개입을 최대한 자제하여 시장이 자생력을 가질 수 있도록 하고 자율성을 확보할 수 있도록 해야 한다는 의견도 상당히 많았다. 하지만 이러한 응답자들 역시 최소한 자발적 투자확대와 기술개발을 위한 환경을 조성하기 위한 정부의 개입은 불가피하다는 데에는 동의하고 있다. 또한 정부에서 스마트 시대 도래 대응하기 위한 산업 측면에서의 전략과 계획 수립, 제도 재정비를 추진 못하고 있는 데 대한 우려와 불만이 많았다. 그리고 지금의 정책추진체계 하에서는 향후에도 정부에 요청되고 있는 과제들이 시의 적절하게 추진되지 못할 것이라는 주장이 다수를 차지했다.

2) 방송통신융합정책 추진체계 현황과 한계

구 정보통신부 중심의 정책추진체계가 갖는 한계를 보완하고 방송통신융합 시대에 적극적으로 대응하기 위해 현 정부에서는 기능분산형 체제를 택하였다. 그러나 ICT 생태계의 변화방향과 정책추진체계의 괴리, 부처 간 갈등, 기능중복에 의한 정책 혼선 심화, 정책고객집단의 혼란, 총괄조정기능의 부재, 핵심 전담부처의 부재로 방송통신융합정책이 우선순위에서 배제되어 있다는 점, 방송통신위원회의 주도적 역할 미흡과 내부의 구조적 문제점, 이 주요 한계로 지적되고 있다.

3) 방송통신융합정책 추진체계 재설계 방안

스마트 시대의 발전이라는 패러다임 변화에 조응할 수 있는 정책과 이러한 정책에 맞는 추진체계의 구축이 필요하다. 그리고 그 연장선상에서 수평규제와 망 중립성 문제, 저작권 문제를 논의하여 시장 친화적이면서도 공정거래가 가능한 산업 생태계 조성을 할 수 있는 전담 정책기관이 필요하다. 더불어 미디어 부문에 있어서는 매체의 다양성과 관련 변화들을 고려하면서 공공성 확보 문제와 시청자의 권익보호 문제를 다룰 수 있어야 할 것이다. 즉, 패러다임의 전환으로 인식되는 새로운 환경 변화에 대응하기 위한 정책방향성의 재정립과 이에 조응하는 정책추진체계로의 전환이 요청된다.

본 연구에서는 현재 가장 많이 논의되고 있는 개편안과 그 논거를 살펴보고 핵심쟁점이 무엇인지를 파악하였다. 이를 고려하여 기능일원화 체계로서 융합 총괄 독임제 부처 신설안, 융합 총괄 부처와 위원회 분리 신설안, 현 방송통신위원회 중심으로 기능재설계안, 현 지식경제부 중심으로 기능재설계 안, 기능분산체제 유지안에 대해 제시하였다. 그리고 각 개편안 별로 장단점을 분석하였다.

장단점 분석 결과와 전문가 의견조사를 토대로 판단한 최적대안은 융합 총괄 독임제 기관을 신설하여 분산되어 있는 기능들을 이관시키는 것이다. 단, 협력적 정책결정구조와 규제완화, 미디어 공공성 등의 과제를 수행할 수 있도

록 전담위원회를 분리하여 설치하는 것이 보다 바람직하다. 이 경우, 방송통신 융합과 관련한 모든 업무를 한 곳으로 집중하여 정책수립과 추진에 있어 효율성을 진작할 수 있으며 일관성 있는 정책을 추진할 수 있다. 기능 중복과 R&D 투자 중복 등으로 인한 비효율성 문제도 해결할 수 있을 것으로 보인다. 또한 현재 여러 부처의 하위 부문으로 종속되면서 ICT 정책이 의제의 우선순위에서 밀려 제대로 추진되지 못했다는 비판이 제기되는데, 방송통신융합정책에 집중하는 조직에서 해당 산업의 육성정책을 할 수 있기 때문에 적극적 핵심의제로서 다룰 수 있다. 더불어 소프트웨어 부문과 디지털 콘텐츠, 하드웨어 부문을 유기적으로 연계시켜 시너지 효과를 얻을 수 있다는 기대도 가능하다.

SUMMARY

1. Title

A Study on the Development Strategies of Broadcasting and Telecommunications to Deal with Environmental Changes and Evaluation in their Convergence Policies

2. Objectives and Importance of Research

Due to the changes in ICT (Information and Communications Technology) ecosystems and paradigms, the needs of national-wide ICT governance for effective policy development which can cover telecommunications, broadcasting and media overall have been raised. As communications have become one of the leading industries of national economy, discussion on the policy promotion system that anticipatively pursues the broadcasting and communications convergence policy is required. Given this, this study a) analyzes the market conditions and policy trends of 'ICT ecosystem', b) explores the independent policies among industries as well as how to develop an effective convergence policy and restructure ICT governance system, c) performs analysis on the advanced countries' communications policies from various perspectives to achieve a dominant position in communications convergence technology and standardization, and d) discusses how to restructure the policy promotion system to develop a future-oriented broadcasting and communications convergence policy that is eligible to lead the changes in

the field of communications convergence.

3. Scope of Research

To meet the objectives of the study, domestic and international academic papers, research reports as well as articles in major daily and economic journals addressing issues on broadcasting and communication convergence market and policy were analyzed. Also, the major countries' broadcasting and communication convergence policies and ICT governance systems were compared and opinions from the experts in the related professions regarding the problems of the current system and solutions were surveyed. In addition, an extensive evaluation on the alternatives to the current/future broadcasting and communications convergence policy and policy promotion system was performed throughout interviews and surveys with experts.

4. Research Results

As a result of exploring the trends of the related industries in and out of Korea, smart revolution with mobile devices, intensified competition in C-P-N-D ecosystem, spread of convergence revolution, increasing needs of Cloud Computing, fast-growing big data, etc. were reported as major issues in the field of ICT. Looking into these issues and current domestic status, the development of the new policy covering ICT ecosystem, strengthened information security and software competitiveness, development of international standardization, human resource training, and

improvement in laws related to network neutrality were appeared to be the major policy issues for future. Corresponding to these issues, the major advanced countries have been setting up the direction of the broadcasting and communications convergence policy and building a suitable policy promotion system based on their historical and cultural background. Likewise, Korea needs to redefine the direction of policy promotion systems in a way that the system is organically linked to the policy issues reflecting Korea's own characteristics. This study, therefore, set up the 5 alternatives of restructuring to present the most appropriate policy promotion systems and analyzed its pros and cons. The study especially explored the best alternatives to the next policy promotion system focusing on the fact that the system should cover all areas of C-P-N-D value chain and be based on the self-regulating market growth and cooperative governance. Each alternative was shown to have pros and cons but based on the result of the in-depth analysis and opinions from experts, it was found that the best alternative is to establish a colligated organization mainly dealing with communications convergence, gather the scattered functions of broadcasting and communications and transfer them to this one single organization. In this way, since all works related to the broadcasting and communications convergence are concentrated in one colligated organization, the policy establishment and promotion can be processed with more effectiveness and consistency. Also, as this colligated organization dealing with the broadcasting and communications convergence handles the development policies of the relevant industries, it can be the main working agenda. This finding was also supported by surveys through which the majority of the relevant experts (61.3%) pointed out that the

colligated organization is required. Along with the establishment of this organization, however, it is necessary to separate Korea Communication Standards Commission from it and compose it with the personnel who can reflect the various opinions from National Assembly, president and opposing political parties. In addition, the problems expected to be followed by the structuring of the colligated organization and systematical ways to solve them should be discussed in advance.

5. Policy Suggestions for Practical Use

By analyzing policy environment and the correspondence of the major advanced countries, this study addresses the core issues of the future broadcasting and communications convergence policy and presents the pros and cons of the ways to restructure the organization system in which the convergence policies can be promoted the best. Furthermore, it shows the most appropriate policy promotion system based on the ties with policy issues and surveys with the relevant experts.

6. Expectations

It is expected that the policy issues this study addresses and the result of the analysis on the alternatives to the organization system restructuring are to be utilized to establish the broadcasting and communications convergence policy and design the most appropriate policy promotion system in which the convergence policy can be exercised the best.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적과 필요성

우리나라는 이명박 정부의 출범과 함께 ‘작은 정부, 큰 효율’을 지향하면서 정보통신부라는 단일부처 중심의 ICT 거버넌스 체계를 여러 부처로 네트워크형 또는 분산형 체계로 개편하였다. 즉 정보통신부를 해체하고 ICT 정책을 행정안전부, 지식경제부, 문화체육관광부, 방송통신위원회 등 네 부처에 분산 재배치한 것이다. 당시 ICT 거버넌스 체계 개편은 방송통신 융합 추세에 적극적으로 대응하기 위한 의도에서 비롯되었다. 과거 정보통신부가 담당하던 대부분의 업무를 넘겨받은 방송통신위원회는 인터넷TV(IPTV) 서비스 상용화 등 방송통신 융합정책을 본궤도에 올려놓는데 성공하였다. 방송·콘텐츠·정보통신·네트워크 간 유기적인 결합 없이는 성장동력을 얻지 못한다는 인식에서 출발한 舊정보통신부와 방송위원회의 통합한 어느 정도 효과를 가져왔다고 할 수 있는 것이다.

그러나 분산형 거버넌스 체계로 개편 후 합리적 ICT 정책개발에 여러 한계를 드러내고 있다. 이명박 정부출범 당시 방통융합은 ‘빅뱅(Big Bang)’이 아닌 ‘스몰뱅(Small Bang)’에 불과하여 예측에 실패하였다. 빅뱅은 그 이듬해 말 한국에 상륙한 애플 아이폰을 스마트혁명으로 나타냈다. 이러한 예측과 정책실패는 ICT 생태계를 총괄하는 부처인 정보통신부를 해체한 것에서 비롯되었다는 지적이 대두되고 있다. 한편 여러 부처로 분산되어 있어 신성장 동력인 ICT산업 전반을 아우르는 데는 큰 한계를 보였는데, 분산형 체계가 효과적으로 작동하려면 자율과 소통이 뒷받침돼야 하지만, 기본적으로 각 부처가 경쟁하는 구조를 가지고 있는 정부조직에서 부처 간 소통시스템을 갖추기는 쉽지 않아 소통에 한계가 있다.¹⁾ 더욱이 방통위는 기본적으로 심의·의결 중심의 위원회 조

1) 전자신문, 2012년 4월 8일, “[ICT 거버넌스 새판을 짜자]<2부>미래 거버넌

직인데, 실제로는 정책집행 부서로 운영된다는 모순을 내포하고 있으며,²⁾ 방송 통신 융합과 SNS(Social Network Service)가 주도하는 ICT 생태계에 능동적으로 대처하지 못하고 있다는 비판도 존재한다. 이에 따라 ICT 컨트롤 타워를 부활하자는 논의가 지속적으로 제기되어 왔다. 현재 글로벌 ICT 생태계나 환경의 변화를 주도하기 위해 합리적인 정책개발 전담기구를 재구축해야 한다는 주장이 ICT 정책의 주요 참여자인 업계와 학계, 그리고 정치권에서 활발하게 개진되고 있다.

방송, 통신 및 미디어 부문의 융합 현상이 빠르게 증가하는 가운데, 모바일 혁명과 클라우드의 확산에 힘입어 인터넷 기반의 다양한 방송·통신 융합 서비스가 거대 ICT 기업 주도의 플랫폼을 통해 제공되고 있다. 이러한 융합 서비스 제공을 위하여 하드웨어 및 소프트웨어 부문의 통합도 진전되고 있다. 최근 스마트 폰과 스마트 TV 등 스마트 미디어의 등장과 무선 멀티미디어 콘텐츠의 활성화로 ICT 생태계를 ‘수직적 폐쇄체계’에서 ‘수평적 개방체계’로 변화시켰다(강정석 외, 2011; 정우기, 2012). 스마트폰 도입과 함께 가치사슬 분화로 인한 대체경로의 등장 등으로 무선망 다양화, 애플리케이션과 콘텐츠의 자유로운 유통이 가능한 환경이 조성되어 다양한 사업자들의 모바일 생태계 진입을 가져왔다(임형도, 2011). 또한 통신사업자는 네트워크를 제공하고 애플리케이션 개발업체들은 개방적 환경에서 독립적으로 자신들이 개발한 애플리케이션을 제공하게 되고, 동시에 스마트폰 및 태블릿의 확산으로 오픈 마켓 형태의 모바일 앱 시장이 활성화되면서 플랫폼 제공자의 영향력은 강화되고 통신사의 역할은 미미해지고 있다(백준봉 외, 2010; 강정석 외, 2011). 과거와 달리 ICT 생태계는 가치사슬 내부의 경쟁에서 가치사슬간 연합체, 즉 생태계간 경쟁으로 변화하고 있다. 즉 글로벌 수준에서 플랫폼 사업자, 미디어 그룹, 통신사업자가 같은 시장에서 본격적으로 경쟁하게 되었고, 국가 간에도 글로벌 플랫폼 사업

스를 그리자^①미래 거버넌스를 논한다 I-ICT 거버넌스” 기사 참조.

2) 서울신문, 2009년 2월 28일 4면, “MB정부 조직 개편 1년 점검해보니” 기사 참조.

자의 국내시장 침투가 가속화되고 있다(강정석 외, 2011).

이와 같은 ICT 생태계와 패러다임 변화로 인해 통신, 방송, 미디어를 포괄하는 합리적인 정책개발을 위한 새로운 범국가적 ICT 거버넌스에 대한 필요성이 제기되고 있다. 즉 CPNT의 구분이 모호해진 상황에서 플랫폼 위주의 통합적 발전전략을 선제적으로 구사하는 소수의 선도 기업들이 시장지배력을 강화하고 있음에도 불구하고, 이러한 융복합 환경변화에 대응하는 기존의 분산형 거버넌스는 여전히 폐쇄적인 영역 구분을 내세우며 융복합을 위한 조정과 협력의 기제가 부족하다는 비판이 제기되고 있다(강정석 외, 2011). 또한 모든 사람들이 다양한 ICT 융합 서비스를 시공간의 제약 없이 제공받고 개인 및 소집단의 영향력이 커지는 생태계 변화를 경험하고 있다. 그 과정에서 소비자와 공급자, 기업과 정부 간의 소통의 필요성이 확산되고 국가경제의 미래를 선도하는 비전산업으로서 방송통신정책을 합리적이고 선제적으로 추진할 수 있는 ICT 거버넌스 체계에 대한 개편이 논의되고 있는 것이다.

이를 위해 현재 ICT 생태계 변화와 방송통신융합과 관련하여 세계 각국이 직면하고 있는 ICT 관련시장 상황과 정책 동향을 살펴보고 우리나라 ICT 정책개발체계에 주는 시사점 도출이 요구된다. 또한 우리나라 ICT 거버넌스 체계의 진단을 위해 현행 방송통신위원회 중심의 분산형 ICT 거버넌스 체계가 합리적인 정책개발을 저해하는 문제점은 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 이러한 분석을 바탕으로 문제점을 해소하고 ICT 정책참여자들의 소통과 창의를 증진하여 합리적인 ICT 정책개발을 가능하게 하는 거버넌스 체계의 개선 방향을 객관적인 관점에서 모색하는 것이 시급한 과제라 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 첫째, 방송, 통신 및 미디어 기술이 접목된 ICT 생태계에서 나타나고 있는 시장수요의 다각화, 새로운 시장의 출현 등과 같은 다양한 측면에서의 ICT 정책동향과 시장 상황을 분석할 것이다.

둘째, 방송통신정책은 산업 분야 간의 독립적인 정책뿐만 아니라, 융합산업 방향에서의 합리적인 정책개발과 조율, 그리고 이를 위한 ICT 거버넌스 체계

개편에 대한 연구를 진행할 것이다.

셋째, IPTV(Internet Protocol Television), DMB(Digital Multimedia Broadcasting), DTV(Digital Television) 등의 방송통신융합 기술 및 시장의 확대에 의한 세계적으로 기술과 표준화 우위선점을 위한 주요 선진국 정부의 방송통신정책에 대한 다각적인 분석을 할 것이다.

넷째, 방송통신 융합분야의 변화를 리드하고 수요자 중심의 정부지원 요구사항을 제시하여 미래 지향적인 방송통신정책과 그에 따른 비전을 전략화하기 위한 합리적인 정책개발을 위한 ICT 거버넌스 체계에 대한 개편을 논의할 것이다.

제2절 연구의 범위와 방법

기존 연구들은 ICT 또는 IT 관련 산업과 정책의 동향을 분석하여 기업환경과 법제도적 기반의 정비를 주장하거나, 방송통신융합 정책보다는 국가정보화사업의 추진체계로서 정부조직의 개편에 초점을 두고 연구가 진행되어 왔다.

그러나 위 연구들은 융합산업으로서 방송, 통신 및 미디어 시장의 동향과 정책, 그리고 관련 ICT 정책참여자들의 거버넌스 체계에 대한 심도 있는 논의는 부족한 실정이다.

따라서 본 연구는 ICT 생태계 변화에 따른 방송통신 융합산업 및 시장의 동향과 각국 정부의 정책적 대응을 분석하고, 그러한 방송통신 정책 환경 변화에 능동적이고 창의적으로 대응하고 합리적인 정책개발을 할 수 있는 ICT 정책 거버넌스 체계를 재설계함으로써 국가경제의 신성장동력인 방송통신 융합산업의 진흥을 뒷받침하고자 한다.

본 연구의 목표를 달성하기 위한 주요 방법론은 다음과 같다. 첫째, 국내외 방송통신 융합 관련 시장 및 정책 동향에 대한 체계적인 문헌조사를 할 것이다. 방송통신 융합 관련 시장 및 산업의 동향과 정책 동향을 다룬 국내외 학술

논문, 연구보고서 등 문헌을 분석하고, 나아가 주요 일간지 및 경제전문지의 방송통신융합 시장 및 정책에 관한 기사내용 분석할 것이다.

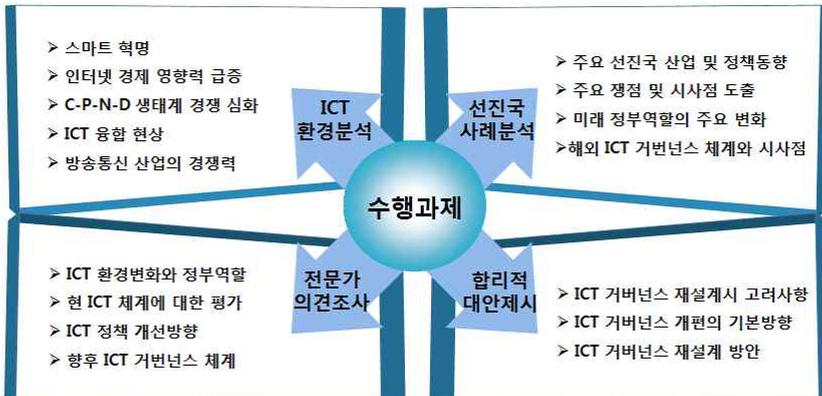
둘째, 주요 국가의 방송통신 융합 관련 정책 및 ICT 거버넌스 체계에 대한 비교사례연구를 할 것이다. 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본, 싱가포르 등 주요 선진국가의 방송통신정책의 법제도적 기반 및 정책사례를 조사할 것이다.

셋째, 방송통신 및 미디어 분야의 전문가에 대한 설문조사를 할 것이다. 방송통신 및 미디어 분야의 전문가들의 현행 ICT 거버넌스 체계에 대한 문제점 및 바람직한 대안에 대한 의견을 조사할 것이다.

넷째, 전문가 인터뷰를 통해 방송통신 융합정책 참여자로서 관련 전문가들의 ICT 어젠다와 그 실현 체계로서 거버넌스 체계에 대한 대안을 보고, 그 대안에 대한 평가를 진행 할 것이다.

위와 같은 연구방법에 기초하여 미래 방송통신융합시대에 부합하는 전략산업으로서 ICT를 육성하기 위해 적실성 있는 ICT 거버넌스 체계 재설계 방안을 제시하고자 한다.

[그림 1-1] 본 연구의 주요 범위와 내용



제 2 장 방송통신융합정책 환경변화 분석

디지털 형태의 정보통신기술(Information and communication technology)의 발전은 지난 50년간 비약적인 발전을 거듭했으며, 오늘날 우리의 일상생활에 지대한 영향을 미치고 있다. 정보통신기술은 산업화 시대에서 증기력(steam)과 전기력(electricity)이라는 산업에 미쳤던 방식과 유사하게, 산업과 경영과 국가 제도의 전반적인 재산업기술이 구조화를 요청하고 있다(Jovanovic and Rousseau 2005).

이 연구는 방송통신기술을 둘러싸고 있는 환경의 변화가 어떻게 진행되고 있으며, 우리나라는 이러한 환경변화에 얼마나 경쟁력있게 대응하고 있는지 살펴본다. 아울러, 방송통신정책에 대한 현행 정책결정체계의 실태와 우리나라 방송통신 정책결정의 미래는 어떠해야 하는지 고민하기 위한 것이다. 이러한 고민이 필요한 이유는, 방송 및 정보통신기술의 진화는 정부에서 집행가능한 규제 및 정책과 밀접하게 연동되어있기 때문이다. 정보통신기술이 우리의 삶과 일터에 막중한 영향을 미친다는 점에서, 이는 다른 모든 정책영역과도 연동되어 있다.

다음에서는 방송통신 정책의 환경의 변화를 분석하고, 우리나라 방송통신 산업의 현주소를 대략적으로 기술하고자 한다. 정책환경 변화를 요약하면, (1) 스마트혁명의 시대, (2) 인터넷이 경제에 미치는 영향력의 증대, (3) C-P-N-T 생태계에서 경쟁의 심화, (4) ICT 융합의 확산을 들 수 있다.

제 1 절 스마트 혁명

지금은 스마트혁명의 시대이다. 스마트혁명은 방송통신 환경의 변화를 불러일으키고 있다. 아날로그 휴대폰에서 디지털로, 디지털에서 스마트 폰으로 변하였다. 스마트폰은 다시 모바일 혁명을 불러일으키고 있다. 스마트워치가 그것이고, 스마트TV와 IPTV가 그것이다. 또한, 스마트 네트워크의 시대이다.

WiBro전국망이 2011년 3월 개통되었고, 2011년 7월 LTE망이 도입되었다. 모바일 클라우드가 보편화되면서 클라우드 컴퓨팅이 급성장하고 있다. 빅데이터의 급증도 새로운 방송통신의 환경으로 떠오르고 있다.

1. 스마트폰의 급성장

스마트폰(Smartphone) 보급이 확산되고 있다. 국내 휴대폰 시장은 2012년 3월 기준으로 스마트폰 가입자는 2,479만명(방송통신위원회 유무선 가입자 통계)으로 전체 이동전화 가입자의 47.7%에 달하고, 스마트폰 가입자가 매달 100만명 씩 증가하고 있다고 한다. 이는 기존의 단순한 통화기능에서 벗어나 쇼핑, 오락 등 활동과 메일링, 메신저, SNS, 카톡 등 소셜네트워크의 기능, 영화, TV 게임, 독서, 운동, 스케줄 관리 등 다양한 영역에서 스마트폰이 역할을 하고 있다.

국내 스마트폰 가입자는 2009년 말 81만명에서 2010년 말 721만명으로 1년 사이에 2배이상 증가하였으며, 2011년말에는 2,258만명으로 다시 1년 만에 3배 이상 증가하였다. 급기야 2012년 3월 현재 스마트폰 가입자는 2,572만명으로 증가하였으며, 이는 전체 이동전화 가입자 5,271만명 중에서 48.79%에 이르는 숫자이다(방송통신진흥협회, 2012).

<표 2-1> 이동전화 및 스마트폰 가입자 추이

(단위: 만 명)

구분	2009.12	2010. 6	2010.12	2011. 6	2011.12	2012.3
이동전화 가입자(A)	4,794	4,961	5,007	5,175	5,251	5,271
스마트폰 가입자(B)	81	247	721	1,487	2,258	2,572
스마트폰 가입비율 (B/A)	1.7%	3.1%	14.3%	28.7%	43.0%	48.8%

출처: 방송통신진흥협회, 『방송통신산업 통계월보』, 해당 월.

2. 스마트워크(Smart Work)

정보통신기술의 발달과 스마트폰 이용의 확산은 사무실 환경의 변화를 가져왔다. 과거 사무실 안에서의 모습은 스마트워크 시스템으로 전환되고 있는 것이 그것이다. 스마트워크는 유무선 네트워크를 활용하여 시간과 장소에 얽매이지 않고 언제 어디서나 실제 사무실에서 일하는 것과 같이 업무를 처리하는 방식 및 환경을 의미한다(이형찬외2, 2011). 정보통신기술(ICT)을 이용해 시간과 장소의 제약 없이 업무를 보는 방식으로, 유무선 인터넷과 스마트폰, 영상회의의 같은 첨단 ICT를 활용해 사무실과 다름없이 일할 수 있도록 하는 것으로 업무 효율성을 높이고 근무 환경을 개선하기 위한 목적이 있다.

스마트워크는 근무장소, IT기술 이용, 인력관리 방식에 따라 크게 재택근무, 모바일오피스, 스마트워크센터 등으로 구분하고 있다(정보통신정책연구원, 2010). 이 중에서 모바일 오피스는 주로 무선 통신을 이용하여 출장 등의 경우에도 장소를 옮기면서 일을 하는 근무형태를 말하는데, 스마트폰의 급성장과 무선 인터넷의 보급 등으로 언제 어디서든 인터넷 접속이 가능한 상황에서 이러한 근무방식의 도입이 확대되고 있다(윤문열, 2011). 스마트워크는 우리나라에서 1980년대 후반부터 사기업을 중심으로 원격근무 형태로 시작되었으며, 2009년 기준으로 전체 사업체의 1%미만의 사업체가 원격근무제를 도입하고 있는 것으로 조사되고 있다(KT경제경영연구소, 2010).

KT경제경영연구소 분석에 따르면 2009년 2조9천억원 수준이었던 국내 모바일 오피스 시장이 2010년에 3조4천억원, 2011년 3조9천억원, 2012년 4조5천억원, 2013년 5조2천억원, 2014년 5조9천억원 수준으로 확대될 것으로 추정하고 있다. 또한 한국정보화진흥원의 정보화통계집(2011년)에 따르면 2010년 12월말 기준으로 국내 전체 329만여개 사업체 중에서 스마트워크를 도입한 사업체는 3만 7천여개 사업체로 그 비율이 1.1%에 불과하였다. 그러나, 2011년 12월말 기준으로 국내 1,794개 상장업체 중 스마트워크 시스템을 도입한 기업은 136개 기업으로 그 비율이 7.7%로 나타났고, 근로자 수는 약 24만명 수준으로 17.6%

수준인 것으로 나타났다(한국정보화진흥원, 2012).

3. 스마트TV와 IPTV

스마트TV와 IPTV가 비약적으로 확대되고 있다. 스마트TV³⁾는 방송이 인터넷, 모바일과 결합함으로써 사용자와 TV가 서로 정보를 주고받을 수 있는 기능을 갖추게 되었다. 이는 일방적으로 전달하던 기존의 TV와 가장 큰 차이라고 할 수 있다. 스마트TV가 운영되기 위해서는 광대역 초고속 인터넷 네트워크의 기반이 조성되어야 하고, 운영체제와 플랫폼, 애플리케이션, 콘텐츠 등이 복합적으로 작동되어야 가능하기 때문에 기존의 분리된 방송·통신·미디어 영역의 융합을 촉진시키고 있다. 따라서, “Contents-Platform-Network-Device(CPND)”로 이어지는 가치사슬(value chain)의 구성이 중요해지고 있다.

이러한 방송산업의 패러다임의 변화를 통계적으로 살펴보자. <표 2-2>는 국내외 스마트 TV에 대한 수요를 예측한 자료이다. 세계시장에서 스마트TV에 대한 수요예측은 글로벌 리서치 기관인 DisplaySearch and iSuppli에 의해 2010년도에 전망한 것으로, 2010년도 3,800만대 판매에서 2013년에는 판매량이 1억만대에 이를 것으로 추정하였다. 전 세계 신규 TV판매에서 스마트 TV가 차지하는 비중은 2010년 17.2%에서 매년 증가하여 2013년에는 33.3%에 이를 것으로 전망하였다.

국내 시장에서 스마트TV에 대한 판매량 예측은 KT경제경영연구소에서 전망한 것으로, 2010년 29만대 판매로 전체 TV판매량의 12.8%를 점유하였으나, 2013년에는 131만대의 스마트TV의 판매가 예상되어 전체 TV판매량의 30%에 이를 것으로 전망하였다.

3) 스마트TV란 콘텐츠 플랫폼을 기반으로 영상물 및 애플리케이션 등 각종 콘텐츠를 제공하는 TV를 말한다(김문구·박종현, 2010).

<표 2-2> 스마트TV 세계 및 국내 판매 전망

(단위: 만 대)

구분		2010년	2011년	2012년 전망	2013년 전망
세계	스마트TV	3,800 (17.2%)	2,600 (22.9%)	7,200 (26.7%)	10,000 (33.3%)
	평판TV	18,200	18,900	19,800	20,000
	합계	22,000	24,500	27,000	30,000
국내	스마트TV	29 (12.8%)	54 (22.7%)	80 (32.0%)	131 (50.0%)
	평판TV	197	184	170	131
	합계	226	238	250	262

출처: KT경제경영연구소(2010)

IPTV(Internet Protocol Television)은 초고속 인터넷 망을 이용하여 제공되는 양방향 텔레비전 서비스인데, 시청자가 자신이 편리한 시간에 보고 싶은 프로그램만 볼 수 있다는 점이 일반 케이블 방송과 다른 점이다. 이는 대표적인 방송과 통신의 융합서비스이다. IPTV는 2008년 11월 최초로 서비스를 개시한 이후 그 가입자수가 기하급수적으로 증가하고 있다. 한국정보통신진흥협회의 통계월보에 따르면, IPTV 가입자 수가 2009년에는 174만명, 2010년에는 309만명, 2011년에는 450만명, 2012년 3월 현재 529만명으로 돌파하였다(한국정보통신진흥협회, 2012: 10). 이처럼 확대되고 있는 추세인 IPTV시장은 유료방송 시장 성장에 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다.

4. 스마트 네트워크

정보통신 및 방송기술의 발달에 따라, 2006년 6월부터 세계 최초로 휴대인터넷(Wireless Broadband Internet, 약칭 WiBro)상용서비스가 개시되었으며, 2011년 3월 부터 WiBro전국망이 개통되기에 이르렀다. 휴대인터넷서비스란 언제 어디서나 이동 중에도 높은 전송속도를 바탕으로 무선인터넷 접속이 가능한 서비스를 말한다. 사용자들은 주로 핸드폰, PDA, 노트북PC, 넷북PC 등 단말기

를 이용하여 휴대인터넷 서비스를 이용하게 한다. 기존의 이동전화 기반의 무선인터넷(CDMA방식)서비스는 높은 서비스 요금과 느린 전송속도의 문제가 있었다. 또한 무선 근거리통신망(WLAN)서비스의 경우 짧은 전파전달 거리와 낮은 이동성의 문제가 있었다. 이처럼 CDMA서비스와 WLAN서비스의 단점을 보완하고, 각각의 장점을 극대화 한 것이 WiBro서비스라 하겠다. 이용자가 요구하는 저렴한 무선 초고속 인터넷 서비스를 이동 중에도 제공하기 위해 출현한 통신 서비스인 것이다.

2011년 3월 휴대인터넷 서비스가 전국적으로 실시된 이후 가입자 현황을 <표 2-3>에 정리하였다. 이를 살펴보면, 휴대인터넷 가입자가 2011년 3월 490,423명에서 2011년 9월 708,664명으로 증가하고, 2012년 3월 현재 900,271명으로 전년 같은 달과 비교하여 83.6% 증가하였다. 서비스 제공사업자 별로 살펴보면, 2012년 3월 현재 KT가 92.9%의 가입자를, SKT가 7.1%의 가입자를 두고 있는 것으로 집계된다.

<표 2-3> 휴대인터넷(WiBro) 가입자 현황

(단위: 명, %)

구분	2011. 3	2011. 9	2012. 3.	전년동월대비	비중
KT	409,818	650,958	835,981	104.0%	92.9%
SKT	80,605	57,706	64,290	-20.2%	7.1%
합계	490,423	708,664	900,271	83.6%	100.0%

출처: 한국정보통신진흥협회(2012: 11)

LTE는 3G 이동통신 표준에서 발전하여 3GPP에서 규정 및 개발하고 있는 차세대 이동통신기술로써 3G 이동통신 기술에 비해 전송속도 및 효율성이 대폭 증가되어 네트워크 성능의 개선 및 전송 지연을 최소화 하였다(ABI Research, 2010). LTE 서비스는 2011년 7월 서울 지역을 중심으로 상용서비스가 개시된 이후, 2011년 11월 46만명에서 기하급수적으로 증가하여 2012년 6월 7일 현재 국내 LTE가입자가 640만명을 돌파하였다. <표 2-4>는 국내 LTE가

입자의 현황을 보여주고 있다. 통신회사별로 살펴보면, LTE가 상용된지 11개월 만에 SKT의 서비스를 이용하는 사람이 300만명, LG유플러스 240만명, KT 1000만명을 넘어서게 된 것이다.

<표 2-4> LTE 가입자 현황

(단위: 만 명)

구분	2011.11.18	2012.1.31	2012.3.30.	2012.5.6.	2012.6.7.
KT	-	11	35	60	100
LGU+	20	85	150	198	240
SKT	26	100	170	250	300
합계	46	196	355	508	640

출처: 천지일보 “LTE사용자 640만돌파” 제하 기사(2012.6.1.) 재구성

Wi-Fi(Wireless-Fidelity)는 유선을 사용하지 않고 고성능 무선통신을 가능하게 하는 무선랜 기술로서 무선 데이터 전송 시스템을 일컫는다. 와이파이를 정보를 더 쉽게 접근할 수 있게 하는 것을 주 목적으로 한다. 국내 Wi-Fi 존 구축현황을 <표 2-5>에서 정리하고 있다. 2009년 말 KT가 12,000개소에 와이파이 존을 구축한 것을 비롯하여 2010년 7월 32,000개, 2010년 11월 70,000개를 거쳐서 2012년 2월 현재 34만 개소에 와이파이 존이 구축된 것으로 나타났다. 이동통신사별로 살펴보면, 2012년 2월 현재 KT사가 195,000개소, SKT사가 65,000개소, LGU+사가 80,000개소를 설치하고 있다.

<표 2-5> 국내 와이파이존 현황

(단위: 개소)

구분	2009년 말	2010년 7월	2010년11월	2012년 2월
KT	12,000	27,000	40,000	195,000
SKT	-	5,000	14,000	65,000
LGU+	-	-	16,000	80,000
합계	12,000	32,000	70,000	340,000

주: 백종현(2010: 69) 재인용 및 서울경제 “와이파이 뜨네” 제하 기사(2012.2.28.) 참조

5. 클라우드 컴퓨팅

망고도화에 따른 네트워크 데이터 전송기술의 발달은 클라우드 컴퓨팅(Cloud Computing)⁴⁾이라는 새로운 수요를 증대시키고 있으며, 이로 인해 정보의 생산과 소비방식을 획기적으로 변화시키게 될 것으로 예상된다. 클라우드 컴퓨팅의 가장 큰 장점은 인터넷이 연결되어 있으면 어느 장소에서 어떤 컴퓨터를 이용해서든 데이터와 소프트웨어를 이용할 수 있다는 것이다(이상진, 2011: 5). 특히, 클라우드 서비스의 활성화는 스마트폰, 태블릿PC, 스마트TV 등의 스마트 기계장치들의 활용도를 극대화시켜 혁명적 변화를 일으킬 것으로 예상된다(방송통신위원회a, 2011: 87). 시장에서도 애플(iCloud), 아마존(AWS), KT(uCloud) 등 주요 IT기업체들이 클라우드 서비스에서 출발한 전략을 추진중에 있으며 치열한 경쟁이 예상된다. 정부에서도 관련기관인 방송통신위원회, 지식경제부, 행정안전부 등에서 범정부차원의 종합대책을 발표하고 사업을 추진하고 있다(방송통신위원회b, 2011: 64). 특히, 클라우드 컴퓨팅 서비스 도입을 어렵게 하는 전산설비 구비 의무를 완화하고, 서비스 장애, 정보유출 등으로부터 이용자들 보호하기 위한 법적 장치를 마련하고자 『클라우드법』 제정을 추진하고 있다.

6. 빅데이터의 급증

빅데이터는 가용가능한 데이터베이스 관리 장치를 사용해서는 활용하기 어려운 매우 크고 복잡한 데이터를 일컫는다(김정숙, 2012: 34). 특히, 방송통신의 융합, SNS, 기업들이 고객에 대한 정보수집 활동, 동영상·음악 등 멀티미디어 자료들의 폭발적 증가, 스마트폰의 보편화 등으로 데이터량이 방대해짐에 따라 빅데이터의 활용이 중요시 되고, 정보통신기술의 발달에 따라 빅데이터를 활용하는 것이 거대한 가치를 창출할 수 있는 새로운 영역으로 대두되었다.

4) 클라우드 컴퓨팅이란 인터넷을 활용하여 소프트웨어, 스토리지, 서버, 네트워크 등 IT자원을 서비스로 제공하는 컴퓨팅을 말한다(이강찬·이승윤, 2010: 27).

IDC는 디지털유니버스가 급증한다고 주장하면서, 2009년 한 해 글로벌 디지털 데이터가 80만 페타바이트(Pettabyte)를 상회하더니, 2010년에는 120만 페타바이트에 이를 것으로 전망하고, 2020년에는 네트워크에 연결된 기기가 지금보다 700배 증가한 7조개에 이르고, 정보는 44배 증가한 35제타바이트에 달할 것으로 예상하였다(Gantz and Reinsel, 2010: 1). 35제타바이트는 DVD만 쌓아도 화성중반까지 갈 수 있는 양이라고 하니 실로 어마어마한 빅데이터의 시대가 도래하게 된다.

제 2 절 인터넷이 경제에 미치는 영향력

인터넷이 시민들의 일상생활을 변화시키고 있다는 것은 주지의 사실이다. 사람들이 일하는 방식을 변화시키고, 시민들이 물품을 구매하는 방식을 변화시키고, 사람들이 정보를 찾는 방식을 변화시키고, 사람들이 서로 정보를 교환하는 방식을 변화시키고, 심지어 사람들이 서로 만나는 방법도 변화시키고 있다.

현재 약20억명의 인구가 인터넷에 연결되어 있고, 그 수는 매년 2천명씩 늘어나고 있는 추세라는 조사결과가 있다(McKinsey, 2011). 인터넷이 사람들의 일상생활을 바꾼 것과 같이, 인터넷이 과연 경제성장과 고용창출에도 지대한 영향을 미치고 있다. 매년 8조 달러규모의 거래가 전자상거래를 통해 이루어지고 있다. 선진국에서는 거의 모든 경제활동의 2/3가 인터넷을 기반으로 하는 웹을 통해 이루어지고 있다는 보고하고 있고, 소규모 또는 중간 규모의 기업들의 1/3 정도는 인터넷에 기반을 둔 기술을 광범위하게 활용하고 있다고 한다 (World Bank, 2009; Eurostat, 2010; Gartner, 2010).

지난 20년 동안 인터넷은 일부 기술자들의 네트워크에서 수십억명의 일반인들의 일상생활을 변화시키는 기술로 진화해왔다. 많은 연구자들이 인터넷의 발명을 수백년전 출판기술의 발명에 비교하기도 한다. 그러나, 인터넷의 발명은 전기발전의 상업화와 진화와 비교하는 것이 보다 적합하다는 지적이 있다

(Carr, 2009). 전기발전은 전세계의 도시들의 지형을 완전히 변화시켰다. 전기 발전으로 인해, 높은 빌딩을 빠른 속도로 오를 수 있도록 엘리베이터가 개발되었기 때문에 마천루가 가능해졌던 것이다. 전기발전의 개발과 더불어, 인터넷은 일개 도시의 지형을 변화시키는 것을 넘어, 전세계의 지형을 완전히 변화시키고 있다. 인터넷은 아주 먼 거리에 있는 사람들을 연결시켜주고, 이로 인해 물리적 거래를 좁혀주는 역할을 하게 된다. 또한 즉각적으로 그리고 실시간으로 무한대의 정보에 접근할 수 있도록 허락한다.

이처럼 인터넷이 사람들의 일상생활을 크게 변화시킨 것과 같이, 인터넷은 사람들의 경제활동에도 크게 영향을 미쳤다. 인터넷의 발전으로 인해, 생산성은 증가되고, 일자리는 점점 더 많아지고, 삶의 질도 높여주며, 나아가 한 나라의 경제성장을 견인하는 역할을 하고 있다.

1. 국가경제에 미치는 영향의 증대

개인과 기업과 정부는 모두 인터넷의 발달에 의해 영향을 받고 있다. 기업들은 다양한 방법으로 비용을 절감시키고 있다. 예컨대, 인터넷을 통해 세계 각국의 다양한 사업자들과 거래를 하면서 또는 기업 내부의 의사결정 체계를 합리화하는 방법으로 비용을 절감시키는 것이다. 기업들은 또한 소비자들을 다가가는 방법을 변화시키고 있다. 오프라인 방식에서 온라인 방식으로 소비자를 유혹하고 있는 것이다. 이제는 전세계 시장에서 소비되는 양의 약15%가 온라인 구매에 의해 소비되고 있다는 보고도 있다(MagnaGlobal, 2010). 기업들은 생산하는 재화와 서비스를 전세계 시장에 보다 쉽게 선보일 수 있는 방법을 가지게 되었다. 인터넷은 새로운 형태의 사업구조를 창출했다고 해도 과언이 아니다. 그리고 인터넷은 새로운 사업가 정신을 가능하게 만들었다고 해도 과언이 아니다. 예컨대, 미국에서 인터넷을 기반으로 하는 벤처사업은 기업의 수에 있어서나 투자규모에 있어서 전체 사업규모의 20%에 이르는 것으로 나타나고 있다.

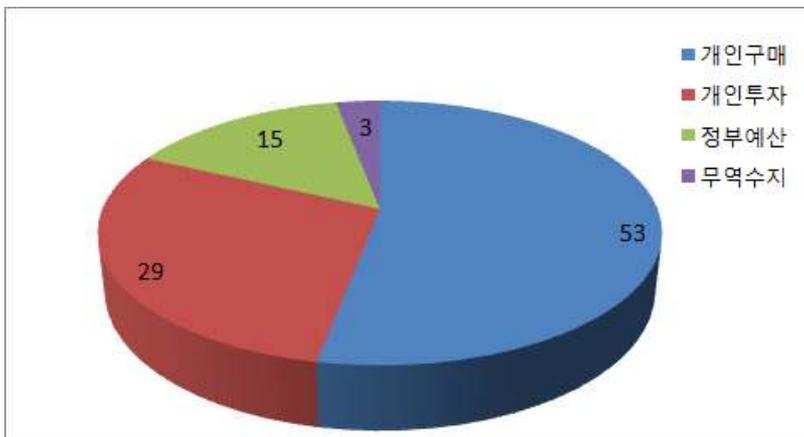
인터넷은 시장에 있어서 개인에게도 상당한 영향을 미치고 있다. 소비자들이 인터넷을 통해 갖게 되는 가장 큰 장점은 가격을 비교할 수 있다는 것이다. 프랑스, 미국, 독일에서 인터넷을 사용하는 사람들의 40% 이상이 매달 가격비교 웹사이트를 방문한다는 연구결과가 있다. 이들은 주로 오프라인에서 찾기 어려운 물건이나 정보를 검색한다고 한다. 2009년 한 해 동안의 정보검색 수는 1조 건 이상에 달하는 것으로 조사된 바 있다(Comscore Annual Release, 2010). 소비자들은 새로운 형태의 정보통신기술이 전통적인 정보교환 방법을 대체하게 되자, 키보드를 이용하여 정보의 전달과 생활을 영위해 나가고 있다. 2008년과 2010년 사이에 유선전화기와 무선전화기를 통한 의사전달의 방식은 7%이상 줄어든 반면에, 인터넷을 이용한 소셜네트워킹 웹사이트를 사용하는데 11%이상의 시간을 더 사용하고 있는 것으로 나타났다. 소비자들은 이메일을 사용하여 정보교환을 하는 것과 마찬가지로 소셜네트워크 사이트에 더 많은 시간을 보내고 있다. 사람들이 교육을 받는 방법도 변화하고 있다. 온라인 비디오 수업은 교·강사로 하여금 전통적인 강의실에서 벗어나 온라인이라는 매체를 통해 강의를 할 수 있도록 도와주고 있다. 이로 인해 학생들은 온라인 콘텐츠를 온라인에 접속함에 의해서 배울 수 있게 된다. 또한 인터넷은 교·강사로 하여금 각 학생들을 개별적으로 접촉할 수 있도록 도와주고, 학생들의 장애요인을 쉽고 빠르게 찾아낼 수 있도록 도와준다.

정부도 인터넷의 발전에 의해 영향을 받고 있다. 정부는 인터넷을 이용함으로써 시민들의 요구에 보다 빠르게 대응할 수 있다. 그리고 정부는 온라인 세금정산 서비스나 온라인 비자발급과 같은 전자정부(e-Government)시스템의 구축을 통해 훨씬 더 저렴한 비용으로 서비스를 제공할 수 있게 되었다. 더불어, 다양한 종류의 정부서비스가 인터넷을 이용함으로써 훨씬 더 비용대비 효과가 높은 방법으로 그리고 훨씬 더 빠른 방법으로 전달될 수 있다. 이러한 정부 서비스는 각종 증명서의 발급에서부터 수급대상자의 수급권 청구에 이르기까지 다양하다.

2. 인터넷의 경제활동 기여도

맥킨지 보고서(2011)는 G8국가와 중국, 인도, 브라질, 스웨덴, 한국을 포함한 13개 국가의 GDP와 인터넷 활동을 조사하였다. 그 결과에 따르면, 인터넷이 2009년 전세계 GDP 비중의 약3.4%를 차지하고 있는 것으로 나타났다([그림 2-1] 참조). 인터넷의 기여도를 분야별로 살펴보면, 개인소비가 53%를 차지하고, 개인의 투자가 29%로 두 번째를 차지하고 있다. 정부의 진출은 15%로 세 번째를 차지하고 있다.

[그림 2-1] 인터넷의 경제활동 기여도



출처: 맥킨지 분석(2011) 재구성

첫째, 개인 소비 부문을 살펴보자. 개인소비는 인터넷을 통해 소비자가 재화나 서비스를 소비하는 것으로 그 전체 양을 의미한다. 예컨대, 전자제품의 구매, 전자상거래, 휴대인터넷 가입, 휴대인터넷 시장, 하드웨어와 소프트웨어의 소비, 그리고 스마트 폰의 구매 등이 포함된다. 인터넷을 통한 개인의 소비는 재화와 서비스를 온라인으로 구매하는 것이 주종을 이룬다. 미국에서는 2009년에 인터넷을 통해 2500억 달러 규모의 제품을 구매한 것으로 나타났다. 인터넷

을 이용한 소비자는 매년 1,773달러(한화 약200만원) 상당의 물건을 평균적으로 구매하는 것으로 나타났다. 영국의 경우를 살펴보면, 소비자들은 평균적으로 2009년에 온라인을 통해 약2,535달러의 재화와 서비스를 구매한 것으로 나타났다.

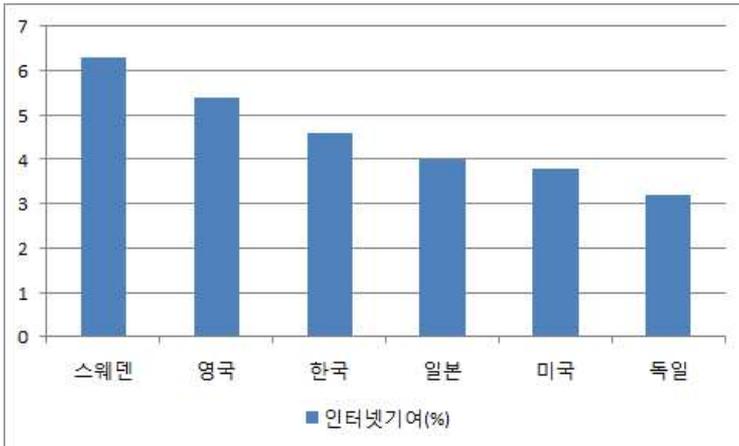
둘째, 개인 투자부분을 살펴보자. 개인투자는 인터넷과 관련된 기술에 대한 시장이 투자를 의미한다. 정보통신 기술, 인프라넷, 인터넷, 웹사이트 등이 포함될 것이다. 이는 GDP비중의 약29%를 차지한다.

셋째, 정부지출은 GDP 비중에 있어서 전체 인터넷 기여도의 약15%를 차지한다. 정부지출이란 정부에 의한 소비와 투자를 위해 인터넷을 통한 지출을 의미한다. 예컨대, 정보통신 기술, 소프트웨어와 하드웨어 등이 포함된다.

넷째, 무역수지는 인터넷 장비와 소비와 관련된 수입을 제외한 인터넷 관련 수출을 의미하는데, 전체 GDP비중에서 인터넷의 기여도는 약3%인 것으로 나타났다.

하지만, 인터넷이 국가경제에 미치는 영향을 국가별로 다르다. [그림 2-2]는 국가별 인터넷이 국가경제에 미치는 기여도를 분석한 결과를 제시하고 있다 (McKinsey, 2011). 스웨덴은 전체 GDP에서 인터넷이 기여하는 정도가 6.3%에 이르는데 반해, 13개 국가 중에서 9개 국가는 4%에 미치는 못하는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 스웨덴은 6.3%, 영국은 5.4%, 한국은 4.6%, 일본은 4.0%, 미국은 3.8%, 독일은 3.2% 정도 차지하는 것으로 나타났다.

[그림 2-2] 국가별 인터넷의 경제활동 기여도



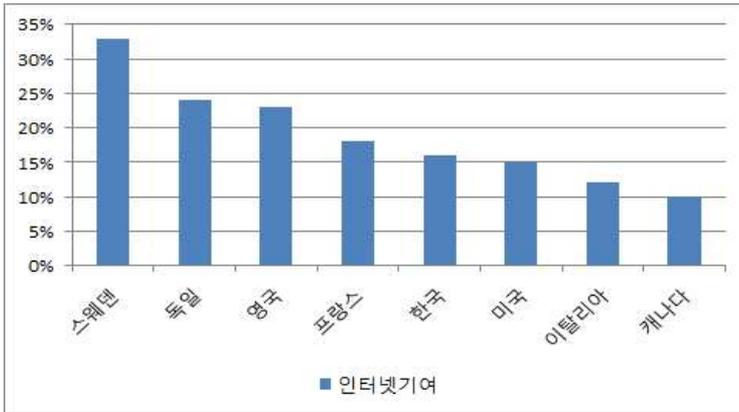
주: 맥킨지 분석(2011) 재구성

3. 인터넷이 경제성장률에 미치는 영향

맥킨지 보고서(2011)에 따르면, 인터넷이 경제성장률을 견인하는 역할을 하고 있으며, 그 역할의 영향력은 점점 더 커지고 있다고 분석하고 있다. 지난 15년동안 인터넷은 13개 선진국의 경제성장률의 7%를 설명한다. 그리고 인터넷이 국가의 경제성장률에 미치는 영향은 계속해서 확장되고 있다.

지난 5년동안을 살펴보자. GDP경제성장률에 대한 인터넷의 기여도가 전체 13개 국가에 미치는 영향은 11%에 이르는 것으로 조사되었다(McKinsey, 2011). 인터넷이 상대적으로 발달한 8개국(스웨덴, 독일, 영국, 프랑스, 한국, 미국, 이탈리아, 캐나다)를 중심으로 살펴보면, 이들 국가의 지난 5년간(2004년부터 2009년까지)의 경제성장률에 대한 인터넷의 기여도는 평균적으로 21%에 이르는 것으로 나타났다. 이는 1995년부터 2009년까지 경제성장률에 대한 인터넷의 기여도가 10%에 지나지 않았다는 것과 비교할 때 인터넷의 기여도는 최근 5년도에 더욱 커지고 있다는 것을 알 수 있다.

[그림 2-3] 국가별 인터넷의 경제활동 기여도



주: 맥킨지 분석(2011) 재구성

[그림 2-3]은 지난 2004년부터 2009년까지 8개 국가의 경제성장률에 인터넷이 기여한 정도를 조사한 결과이다. 스웨덴의 경우 33%, 독일은 24%, 영국은 23%, 프랑스는 18%, 한국은 16%, 미국은 15%, 이탈리아 12%, 캐나다 10% 정도 인터넷이 각 국가의 경제성장률에 미치는 영향인 것으로 나타났다.

4. 인터넷의 고용 창출 효과

일반적으로 여겨지는 미신에 의하면, 인터넷을 이용한 웹의 활용은 고용창출에 아무런 영향이 없거나 오히려 부정적인 영향을 미치고 있다는 것이었다. 인터넷의 활용으로 인해, 공급자와 소비자의 중간단계에서 정보와 제품을 연결해주는 중개역할이 점차적으로 감소하게 된다는 이유 때문이다. 하지만, 맥킨지 보고서(2011)에 따르면, 인터넷은 13개 선진국의 경우 순수한 고용창출에 오히려 긍정적인 영향을 미친다는 보고를 하고 있다. 인터넷의 출현으로 인해, 몇몇의 직업군들은 사라지게 되었으나, 많은 직업군들이 같은 기간동안 새로이 생성되었기 때문이다. 예컨대, 소프트웨어 개발자나 온라인 시장 인터넷쇼핑몰 운영자와 같이 인터넷과 직접적으로 연결되는 직업군 뿐만 아니라, 온라인 판

매품을 직접 배달해주는 전통적인 직업군들도 여기에 포함된다.

지난 15년 동안 프랑스의 경우를 분석한 결과에 의하면, 인터넷은 500,000만 개의 일자리를 없애는데 비해, 1,200,000개의 일자리를 새로이 창출하였다고 한다. 따라서 700,000개의 일자리가 지난 15년 동안 인터넷에 의해 새로이 생성된 것이다. 이는 인터넷에 의해 하나의 일자리가 없어지면, 2.4개의 일자리가 새로이 생성되는 것을 의미한다. 중소기업의 일자리 창출에 대해 조사한 결과에 의하면, 인터넷으로 인해 1개의 일자리가 없어지는데 비해 2.6개의 일자리가 새로이 생성되는 것으로 나타났다. 이는 모든 경제 부문에서 인터넷이 일자리 창출의 효과가 있다는 사실을 확인하는 결과라고 할 것이다.

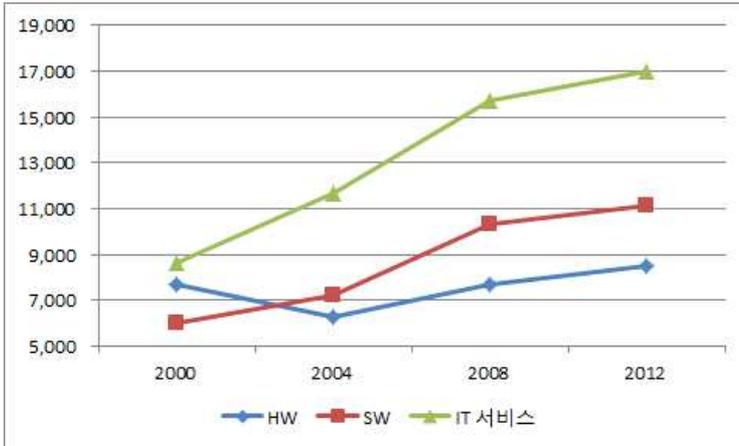
더 나아가, 정보통신 기술을 완전히 활용하는 기업은 평균적인 기업에 비해 두배나 큰 일자리 창출의 효과를 내고 있는 것으로 조사되었다. 하지만, 인터넷을 잘 활용하지 않는 기업은 일자리 창출에서 부정적인 영향을 미치거나 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

5. IT 소프트웨어 산업의 중요성 증대

IT산업은 크게 정보통신기술을 활용한 하드웨어, 소프트웨어 및 정보통신서비스로 구성된다. IT산업의 세계시장은 총 3.4조불 규모로 2000년 이후 연평균 5.3% 성장하고 있는 것으로 조사되었다(Gartner 2012). 세계적으로는 2008년 하드웨어가 0.8조불 규모로 전체 IT사업의 22.4%를 차지하고, 소프트웨어가 1조불로 전체 IT산업의 30%를 차지하고 있다. 이는 2002년 이후 소프트웨어 시장의 규모가 하드웨어 시장을 상회하여 가파르게 상승하고 있다는 것을 의미한다. [그림 2-4]는 Gartner에서 조사한 전세계 IT산업별 지출규모를 조사한 결과를 꺾은선 그래프로 나타낸 것이다. 2012년 현재 하드웨어의 지출규모는 8,480억불 규모로 23%를 차지하고, 소프트웨어의 지출규모는 11,160억불 규모로 30%를 차지하며, IT서비스 분야는 17,010억불 규모로 46%정도를 차지하고 있다.

[그림 2-4] IT산업별 시장규모

(단위: 억달러)



주: Gartner(해당년) 재구성

우리나라의 IT산업을 살펴보자. 한국의 경우 여전히 하드웨어 위주의 성장에서 벗어나지 못하고 있다. KAIT와 KEA의 조사결과에 의하면, 국내 IT 총 생산액 중 하드웨어(반도체, 디스플레이, 휴대폰, TV, 정보기기)가 76%로 대부분을 차지하고 있는 반면, 소프트웨어는 7%규모에 불과하여 서비스는 17%에 그치고 있다. 이 때문에 IT산업이 소득 2만불과 무역 1조불 달성을 견인할 것은 사실이지만, 지금과 같은 하드웨어 성장만으로는 소득 4만불 등 달성에 한계가 있다고 지적하고 있다. 반면, 소프트웨어는 고부가가치를 창출해 내며 그 영역을 스마트폰에서 스마트홈, 스마트카 등으로 넓히고 있는 추세이기 때문이다. 특히, 세계 100대 소프트웨어(SW) 기업에서 한국 기업은 찾아볼 수 없다는 것도 주목할 만한 사실이다. 또한, 2011년 우리나라의 SW 불법복제 피해액은 사상 최대치(8900억원)를 기록했다고 한다.

결국, 한국의 IT산업은 반도체 등 일부 주력 산업이 70%를 차지하는 등 집중하는 측면이 있으나, 소프트웨어 산업은 세계시장점유율의 1.8%를 차지하는

등 낙후성을 면치 못하고 있어 불균형한 IT산업 구조를 형성하고 있는 것이 사실이다.

그런데, IT소프트웨어 산업은 그 자체로서도 중요한 산업일 뿐만 아니라 국가 및 산업 전반의 경쟁력 강화를 위해서도 핵심적인 인프라로 여겨지는 인프라 산업이라고 하겠다. 특히, IT소프트웨어 산업은 높은 부가가치율을 가지고 있는데, 제조업 분야의 부가가치율이 24.6%인데 반해 소프트웨어 산업의 부가가치율은 49.6%에 이를 정도로 크다. 또한 IT소프트웨어 산업은 취업유발 효과도 지대하다, 매출 10억원당 고용창출효과가 제조업의 경우 10.5명에 불과한데 비해, 소프트웨어 산업은 16.5명으로 나타났다. 또한 IT소프트웨어 산업은 제조업과 서비스업과 융합할 수 있어 신시장을 창출하는데도 크게 기여할 것으로 기대된다.

이처럼 IT소프트웨어 산업의 중요성에도 불구하고, 한국의 소프트웨어 산업 경쟁력은 하드웨어에 비해 보잘 것 없는 것으로 나타나고 있다. 2010년 세계시장에서 IT소프트웨어 산업이 1조불 규모인데 한국 시장규모는 1.8%에 해당하는 수준이 20조원에 불과하며, 세계시장 점유율은 사실상 전무한 상태라고 해도 과언이 아니다.

제3절 C-P-N-D 생태계 경쟁 심화

최근 비즈니스 과정에서 구성원간 경쟁과 협력을 통한 상호작용이 활발히 전개되는 생태계라는 개념이 자주 활용되고 있다. 여기서 생태계는 생물과 생물을 둘러싸고 있는 환경이 서로 밀접한 관계를 맺고 있음에 따라 생물과 환경이 서로 상호작용하는 유기체로 인식하는 개념이라 하겠다. 생태계라는 개념을 사용하는 것은 단순히 기업간 경쟁을 통해 가치가 창출되고 그 흐름이 일방적으로 진행되었던 지난 시대의 경제 경영 이론과는 대비되는 것이다. 생태계라는 관점을 사용할 경우, 가치창출을 위해서 경쟁 뿐만 아니라 상호 협력,

동반자 등의 개념이 강조되게 되며, 기술 산업 이용자가 일방적인 흐름이 아닌 서로에게 긴밀한 영향을 주고 받고 있음을 의미한다.

ICT산업에서 특히 생태계라는 개념에 스마트혁명에서 시작된다. 스마트폰의 성공에 힘입은 모바일 혁명은 망고도화에 따른 네트워크 전송기술의 발전, 고기능화된 단말기의 출현 등 공급 측면에서 하드웨어 요소와 발달된 인프라를 활용한 다양한 콘텐츠 및 애플리케이션에 대한 소비자의 요구 증대 등 수요측면에서 소프트웨어 요소, 그리고 포화상태에 도달한 국내 이동통신 시장에서 신규 서비스를 통해 새로운 수익원을 찾고자 하는 사업자들의 요구라는 시장 요소가 결합한 결과라고 하겠다.

스마트 혁명으로 인해, 네트워크 사업자의 주도하에 콘텐츠, 운영체제 또는 단말기 사업자가 수직적인 관계를 형성하였던 과거의 통신 시장에서 벗어나 콘텐츠 및 애플리케이션에 대한 중요성이 증가되고, 네트워크에 대한 단말기의 의존도가 감소하면서 네트워크 사업자의 지배력이 점차 약화되었다. 이 때문에 이동통신 시장은 음성통화중심, 네트워크 주도, 수직적 가치사슬 및 폐쇄적 공급구조를 그 특징으로 하는 과거의 모델에서 모바일 데이터 중심, 다양한 플레이어 주도, 수평적 가치 네트워크 및 개방적 공급 구조를 가진 새로운 모델로 진화하고 있다.

1. ICT 생태계의 개념

ICT 생태계란 이동통신 등 새로운 ICT 산업분야의 다양한 행위자들이 협력과 공생 및 상호의존성을 통하여 기술혁신과 산업발전을 도모하는 동태적인 시장 구조와 과정을 말한다. 자연생태계의 진화 개념을 차용한 ICT 생태계의 주요 특성은 요소간 상호의존성, 공생 (symbiosis), 진화 및 공진화, 비선형성, 창발성, 자기조직화 등이다.1) 비즈니스 분야에서 생태계는 한 기업이 다른 기업과 협력을 통해 혁신을 창출한다는 협업과 공진화 개념으로 사용되기 시작하였다(Moore, 1996).

ICT 생태계란 이동통신 등 새로운 ICT 산업분야의 다양한 행위자들이 협력과 공생 및 상호의존성을 통하여 기술혁신과 산업발전을 도모하는 동태적인 시장 구조와 과정을 말한다. 자연생태계의 진화 개념을 차용한 ICT 생태계의 주요 특성은 요소간 상호의존성, 공생(symbiosis), 진화 및 공진화, 비선형성, 창발성, 자기조직화 등이다. 비즈니스 분야에서 생태계는 한 기업이 다른 기업과 협력을 통해 혁신을 창출한다는 협업과 공진화 개념으로 사용되기 시작하였다(Moore, 1996).

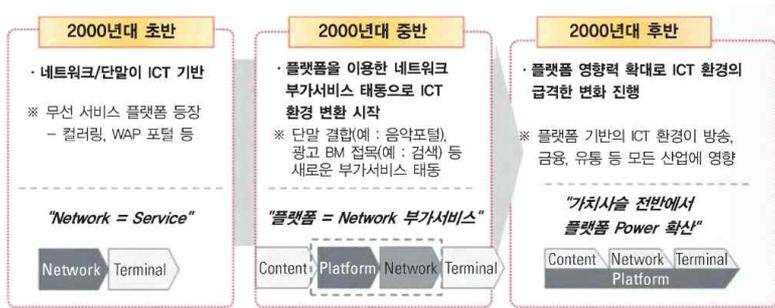
2. ICT 생태계 경쟁의 심화

최근 스마트폰의 급격한 보급과 무선 멀티미디어 콘텐츠의 활성화로 ICT 환경은 급격하게 변화하고 있다. ICT 환경은 이전에 유선기반 온라인 서비스 환경이 PC중심으로 이루어진 반면 스마트폰, 태블릿PC 등 스마트 디바이스(smartdevices)의 확대에 따라 무선 환경으로 확대되고 기존의 TV, 휴대전화, PC, MP3등 구분된 서비스 환경에 따른 기능별 단말의 경쟁 환경이 콘텐츠(contents)-플랫폼(network)-네트워크(platform)-단말기(terminal)가 통합된 생태계 구축 경쟁 환경으로 변화하였다(정우기, 2012:7). 즉, ICT 산업 경쟁이 과거 콘텐츠, 네트워크, 플랫폼, 단말기 등 가치사슬 내부의 경쟁에서 가치사슬 간 연합체, 즉 생태계 간 경쟁으로 변화하고 있다(강정석 외, 2011:18).

정우기(2012)는 ICT 환경의 변화는 2000년대 초중후반으로 나누어 설명하고 있다([그림 2-5] 참조). 첫째 시기는 2000년대 초반은 네트워크와 단말기가 ICT의 기반을 이루던 시기이다. 무선 서비스 플랫폼이 등장하면서 네트워크가 곧 서비스이던 시기이다. 둘째 시기는 2000년대 중반으로 플랫폼을 이용한 네트워크가 부가서비스로 태동하기 시작하여 ICT 환경이 변화하기 시작하였다. 음악 포털과 광고 등이 접목되는 등 새로운 부가서비스가 새로이 나타나기 시작하였다. 즉, 플랫폼은 곧 네트워크의 부가서비스로 여겨지던 시기이다. 세 번째 시기는 2000년대 후반으로 플랫폼 영향력 확대로 ICT환경이 급격하게 변화하

기 시작하는 시기이다. 플랫폼 기반의 ICT 환경이 방송, 금융, 유통 등 모든 산업에 영향을 미치게 되었다. 즉, 가치사슬 전반에서 플랫폼의 파워가 확산되고 있다.

[그림 2-5] ICT 환경의 변화



출처: 정우기(2012: 7)

I

애플이 연이어 출시한 'i'시리즈 제품들(아이팟, 아이폰, 아이패드)로 인하여 음악·게임·인터넷 등 콘텐츠 산업, 통신 서비스, 통신용 반도체 등에 거대한 생태계가 조성되고 있다. 실제로 애플 앱스토어, 구글 안드로이드 출시로 촉발한 글로벌 플랫폼 주도권 경쟁이 스마트폰·PC·인터넷 등 전 분야로 확산으로 세계 ICT 시장은 하드웨어(hardware), 소프트웨어(software), 콘텐츠가 유기적으로 통합된 플랫폼 단위로 급속히 재편하고 있다. 이에 따라 통신시장 구도가 콘텐츠-네트워크-플랫폼-단말기 가치사슬에서 생태계를 둘러싼 경쟁으로 진화하고 있다(정우수 외, 2011:32). 즉, 기존 ICT 환경은 서비스-네트워크-단말로 이루어지는 수직 구조로 네트워크에 종속적인 서비스를 단말에 공급하는 형태였다. 예를 들어, 유선 네트워크에 연결된 PC, 방송에 연결된 TV, 이동전화 네트워크에 연결된 휴대전화, 단지 음악만을 듣는 MP3 등 대부분의 단말기는 네트워크에 종속된 또는 독립적인 서비스였다. 하지만 새로운 ICT 환경은 콘텐츠-플랫폼-네트워크-단말기가 상호 간에 결합하여 하나의 생태계를 이루어 서비스

를 생산, 공급하는 형태로 이루어지고 있다(정우기, 2012: 6). 이것은 스마트 시대 경쟁 구도는 개별 산업 중심이 아니라 플랫폼1)과 서비스를 중심으로 하드웨어, 소프트웨어, 콘텐츠, 기기가 유기적으로 연계되는 생태계 경쟁인 동시에 국경을 넘나드는 글로벌 플랫폼을 둘러싼 주도권 경쟁이 심화되는 것을 의미한다.

방송과 통신이 융합되고 All-IP기반의 융합서비스가 등장하면서 다양한 콘텐츠 및 어플리케이션 생태계를 갖춘 비즈니스 플랫폼들 간의 글로벌 경쟁은 본격화되었고, 참여와 개방을 통해 오픈마켓, 소셜 네트워크 서비스, 1인 미디어, UCC 등이 활성화하면서 글로벌화가 가속화되고 있다(정우수 외, 2011:32). 또한 스마트폰 충격 이후 유무선 인터넷 영향력이 폭발적으로 증대하면서 방통 융합도 인터넷 영향력 확대의 일부 현상에 불과한 새로운 시대로 진입하고 있다. 즉, 인터넷이 방송, 통신은 물론 음악, 서적, 영화 등 모든 종류의 미디어와 엔터테인먼트에 영향력을 지속적으로 확장하는 추세를 보이고 있으며, 이와 함께 인터넷을 통한 콘텐츠와 서비스 유통도 글로벌화가 되는 추세가 증가하고 있다.

3. 주요 IT기업의 대응

글로벌 IT 시장이 모바일 생태계로 재편됨에 따라, 해외 주요 IT 기업들의 생태계 경쟁이 과거에 비해 치열해지고 있다. 이는 생태계의 각 부문에서 성과를 거둔 글로벌 IT 기업들이 부문 간의 유기적 관계가 보다 긴밀해지고 있는 IT 시장에서 주도권을 확보하기 위해 타 부문으로 영역을 확장하면서 기업 간 충돌 지점이 증가하고 있기 때문이다. 구글, 애플, 마이크로소프트, 아마존 등 주요 IT 기업은 기본적으로 본래의 주력 분야에 대한 경쟁력을 강화하는 노력을 경주하고 있으며, 이를 바탕으로 스마트 모바일 시대에 대비하고 있다. 수직통합은 자원에 대한 직접적 통제로 비즈니스의 안정성을 확보하고 거래비용을 감소시켜 규모의 경제를 실현하기 위함이며, 글로벌 IT 기업들의 수직통

합은 업체 간 경쟁을 심화시켜 경쟁 업체 간 분쟁이 증가하는 양상도 보이고 있다.

주요 글로벌 IT기업들은 IT 생태계 구조변화에 대응한 콘텐츠(C), 플랫폼(P), 네트워크(N), 단말기(T) 등 부문간 적대적 인수합병을 통한 수직적 통합을 경쟁적으로 시도하고 있다. 이미 각 부문에서 성과를 거둔 글로벌 IT기업들이 타 부문으로 영역을 확장하면서 글로벌 기업 간 경쟁은 더욱 가속화되고 있는 실정이다. 부문 간 관계가 밀접해 지고 있는 상황에서 글로벌 기업 간 수직적 통합은 자원에 대한 직접적 통제로 비즈니스의 안정성을 확보하고 거래비용을 감소시켜 규모의 경제를 실현할 수 있기 때문이다.

주요 글로벌 IT기업들은 고유의 수익모델을 가지고 있었지만, 최근 적대적 인수합병을 통해 자사가 보유하고 있는 고유의 경쟁력을 기반으로 콘텐츠(C), 플랫폼(P), 네트워크(N), 단말기(T) 등 IT 생태계 전 영역으로 경쟁을 확대하고 있다. 이처럼 수직적 통합전략으로 인하여 특허권 관련 제소와 맞제소가 난무하는 등 경쟁 기업 간 분쟁이 증가하고 있는 가운데, 기업들은 적대적 인수합병을 특허권 확보를 위한 중요한 수단으로 인식하고 있다.

주요 글로벌 IT기업의 수직적 인수합병의 사례와 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 구글은 광고 및 안드로이드 OS 플랫폼 운영에 고유의 수익모델을 가진 기업이었으나, 최근 적대적 인수합병을 통해 기존의 플랫폼 강화 뿐 아니라, 유튜브 기능을 보완하여 콘텐츠 강화와 단말기 분야를 보완하는 등 영역을 확대함으로써 인수합병을 가장 적극적으로 활용하고 있다. 구글이 2009, 2010년에는 주로 검색, SNS, 광고, 모바일 플랫폼(안드로이드), 클라우드 등의 분야에서 M&A를 추진했다면, 2011년엔 미디어콘텐츠 관련 기술 보유 업체에 관심을 보이고 있다. Green Parrot Pictures(동영상 기술), New Next Networks(동영상 제작), Winevine Technologies(콘텐츠 보안), Sage TV(미디어 통합 플랫폼) 등 최근에 구글이 인수한 기업들은 모두 미디어 콘텐츠 관련 기술을 보유한 기업이다.

둘째, 단말기 제조가 주력 사업인 애플은 주로 경쟁 기업에 의존하던 하드웨어 기술을 직접 보유하려는 목적에서 M&A를 이용하고 있다. 즉, 애플은 단말기 부문 전문 회사였으나, iOS, Mac OS 등 플랫폼, iPod, iPhone, iPad 등 단말기, iTunes, Appstore 등 콘텐츠 까지 네트워크를 제외한 모든 부문에서 경쟁력을 갖추고 있으며, 다른 기업에 의존하던 서비스 및 제조기술을 수직통합함으로써 내재화를 하고 있는 중이다. Poly9, Placebase는 디지털 지도 및 위치 기반 서비스 관련 기술 보유기업으로, 이 기업들에 대한 M&A를 통해 애플 제품에 기본적으로 탑재되어 있는 Google Maps를 향후 자체 기술로 개발한 서비스로 대체할 의도가 있는 것으로 판단할 수 있다. 애플 컨소시엄의 노텔 인수와 구글의 모토로라 모빌리티 인수는 구글과 반 구글 진영 간의 특허 확보 및 방어를 위한 경쟁으로 해석할 수 있다.

셋째, 마이크로소프트는 기업용 서비스, 클라우드 및 Xbox360 등 엔터테인먼트 부문과 의료정보 부문(Sentillion, Rosetta Biosoftware 인수)에서 새로운 시장기회를 모색하고 있다. 특히, 마이크로소프트는 최근 창립 이래 최대 규모인 85억불에 인터넷전화 회사인 Skype를 인수하였는데, 이는 모바일 시장에서의 부진한성과를 만회하기 위한 노력이다.

넷째, 아마존은 온라인 유통을 주력으로 하는 글로벌 IT 기업으로, 초기에는 online bookstore였으나, 점차 DVD, CD, MP3 다운로드, SW, 게임, 의류, 완구, 가구 등으로 품목을 확대하고 있다. 최근에는 아마존 앱스토어와 킨들 및 클라우드 사업을 강화함으로써 디지털 콘텐츠 플랫폼으로서의 입지를 강화하고 있다. 또한, 아마존은 클라우드 드라이버와 클라우드 플레이어를 통해 클라우드 서비스를 통한 디지털 콘텐츠 서비스의 확장을 시도하고 있으며, 아마존의 전자책 단말기인 킨들의 사업을 강화함과 동시에 향후 아마존 태블릿 PC의 출시도 준비하고 있다.

다섯째, 애플과 삼성의 특허전쟁에서 볼 수 있듯이 특허를 둘러싼 분쟁이 확대되고 있다. 2008년 이후 IT기업간 특허분쟁의 건수를 살펴보면, MSsms 134

건, 애플은 133건, 삼성은 120건, 구글은 94건에 이르고 있다. 특히, 세계 최대 스마트폰 시장인 미국에서 벌어진 삼성전자와 애플의 특허소송에서 삼성이 애플에게 특허 침해로 10억달러(약1.2조원)를 배상하라는 내용의 배심원 판결이 나왔다.

결국, 변화하는 IT C-P-N-D 생태계의 경쟁에 대응하기 위해서는 창의적인 연구개발 역량의 개발이 더욱 요구되는 것이다.

4. 시사점

현재의 ICT 시장은 폐쇄적, 수직적 생태계에서 개방적, 수평적 생태계로 진화하고 있으며, 시장의 글로벌화가 진전되어 전통적인 네트워크 사업자 외에 콘텐츠, 단말기 부문에서 특히 해외 사업자의 시장 영향력이 증대되고 있다. 글로벌 ICT 사업자들은 플랫폼 경쟁에서 유리한 위치를 선점하기 위해 콘텐츠, 애플리케이션, 단말기 및 서비스 부문에서 치열하게 경쟁하고 있으며, 이는 특허 확보를 위한 M&A나 수직결합을 통한 기술의 내재화 등으로 다양하게 나타나고 있다.

ICT 생태계 변화에 따른 국내 기업의 전략적 포지셔닝(strategic positioning)의 목표는 경쟁 우위에 있는 부문의 역량 강화를 바탕으로 플랫폼 경쟁에 참여하여 실현 가능한 영역에서 플랫폼 지위를 획득하는 데 있다는 점을 심각하게 고려할 필요가 있다.

생태계 관점에서 우리나라 ICT를 혁신시키기 위해서는 1) 수평적 생태계 조성, 2) 경쟁우위 산업 부문에 대한 경쟁력 유지, 3) 취약 부문의 성장 및 발전을 통한 생태계 균형 발전이라는 세 가지 차원에서 점검할 필요성이 강하게 제기된다. 특히, 소프트웨어 부문에서의 경쟁력 강화를 통한 생태계 균형 발전은 향후 ICT 시장에서 소프트웨어 부문의 중요성과 성장가능성으로 미루어 보아 장기적 관점에서 대응할 필요가 있다.

제 4 절 ICT 융합의 확산

정보통신기술의 발달은 전보, 전화(유선, 무선)와 같은 1대 1대 통신서비스로부터 1대 다수의 라디오(AM, FM), 텔레비전(공중파, 케이블, 위성) 방송서비스, 그리고 쌍방향의 인터넷을 활용한 다수 대 다수의 정보통신서비스로 발전되어 왔다. 이러한 정보통신기술의 발전 과정에서 음성, 데이터, 동영상은 각각 특정한 단말기와 통신망에 대한 의존성을 벗어나 멀티미디어를 통해 제공이 가능해졌다. 현재 음성, 데이터, 비디오 서비스는 전화(동선)망, 케이블망, 모바일망, 고정 무선접속망, 전력선통신망을 가리지 않고 제공되고 있다.

불과 수년 전만 해도 방송 서비스는 케이블이나 지상파와 같은 매체로 송신되어 안방에서 즐기는 보편적 서비스의 개념이 일반적이었다. 하지만 인터넷 기술 및 서비스의 발전이 통신과 방송의 융합을 이끄는 촉매제로 변하면서 새로운 개념의 신기술들이 많이 등장하게 된다. 방송에서도 기존 통신영역이 사용하는 매체를 기반으로 새로운 방송 기술과 서비스가 등장하게 된 것이다.

이러한 융합현상은 전통적인 방송, 정보, 통신 산업의 경계를 무너뜨려 왔다. 즉 라디오, TV방송, 전화, 모바일은 별도의 네트워크와 디바이스를 통하여 제공되어 왔으나 이제는 패킷 기반의 IP 네트워크와 스마트기기에 의해서 통합적 서비스로 제공되고 있다. 이러한 기술의 융합현상은 네트워크와 서비스의 종류별로 나누어져 있던 규제기관과 규제법령으로는 더 이상 효과적으로 규제할 수 없는 상황을 초래하였다.

1. ICT 융합의 의미

융합이란 서로 다른 맥락의 개념이나 사물이 결합되어 산출적인 합 이상의 시너지 효과를 제공하는 것을 말한다. 융합은 인간 창의력의 산물이다. 정보통신기술의 융합은 전통적인 비즈니스 사고와는 다른 방식으로 가치를 창출하고 새로운 기회를 제공해 준다. 또한 정보통신기술의 융합은 지식정보의 공유와

협력, 경쟁과 혁신을 위한 새로운 도전을 양산하기도 한다. ICT에서의 융합은 결국 서로서로 인터넷으로 연결된 국제경제에 있어서 급속히 팽창하고 있는 새로운 트렌드라고 할 수 있다.

전통적인 경영기법은 기존의 핵심경영을 강화하거나 최적화하는 것에 관심을 가졌다. 벤치마킹이나 지속적 개선, 차별화, 집중, 비용 절감, 글로벌 전략, 고객 중심의 경영 등을 그 예로 들 수 있다. 이와 같은 경영 기법들은 적절하게 집행될 때 제로섬 게임(zero sum)에서 기업의 몫을 늘리는 데 효과적이기는 하지만, 기업이 혁신을 통해 새로운 블루오션을 개척할 수 있도록 도와주지는 못한다. 따라서 새로운 융합경제에서 국가와 기업이 경쟁력을 확보하고 유지하기 위해서는 경영 방식을 바꾸고 전략의 틀을 새롭게 짜야 하며 이를 위해서는 새로운 영역을 개척하여 새로운 가치를 창출해야 한다. 따라서 새로운 융합이 나아갈 궤도를 미리 예측하고 경쟁자보다 한발 먼저 새로운 기회를 개척하는 것이 중요하며 ICT를 기반으로 기술 및 산업 융합을 촉진하기 위한 새로운 비전과 전략이 우선 수립되어야 한다. IT 기반 융합은 새로운 제품과 서비스를 개발하고 가치사슬을 능률화하며 새로운 가치를 창출함으로써 성장을 위한 새로운 기회를 제공할 것이기 때문이다.

가장 중요한 사실은 ICT산업에서의 융합은 현실이라는 것이다. 융합은 시장에서 새로운 기술을 받아들이고, 기술의 발전과 수요의 증대에 의해서 발생한 새로운 비즈니스 모델을 받아들이기 때문에 발생한다. ICT 산업에서 기업들이 융합적 비즈니스를 취하도록 하는 요인들은 개발국가를 포함하여 전 세계 도처에 널려 있다. ICT 융합을 이끌어내는 가장 근본적인 기술적 요인은 정보기술의 디지털화와 컴퓨터기술과 저장장치산업의 발달로 인한 비용의 절감이 그것이다. 이 두 가지의 기술적 요인들은 그 폭은 다소 고정되어 있다고 할지라도, 정보를 실어나르는 네트워크의 용량을 더욱 증대시키고 있다. 결국, 전화 케이블TV, 무선 네트워크가 점진적으로 발전하고 있는 것이다. 최근에서는 인터넷 프로토콜을 활용한 데이터 전송방식의 발전으로 인해 다양한 네트워크를 사용하는데 다양한 기기와 애플리케이션이 출현하게 되었다. 이러한 요인들로

인해 멀티미디어통신기술의 발전은 더욱 촉진되었다.

2. ICT 융합의 실제

실제 ICT 융합은 여러 곳에서 살펴볼 수 있다. 2007년 말까지 광대역통신망을 활용하여 전화와 비디오 통신, 인터넷 서비스를 함께 사용하는 사람들이 3천만명 이상이 되었다고 한다(Pyramid Research, 2007). 스카이프(Skype)은 2011년 말 현재 인터넷 전화서비스인데, 225개국에서 6.63억명 이상의 가입자를 보유하고 있으며(Skype, 2008), 2007년의 경우 국제간의 컴퓨터 대 컴퓨터간의 통화가 1.375조분에 이르렀다고 한다(TeleGeography, 2007).

1) 망의 융합

망의 융합이다. 통신 위성을 이용한 위성 방송, 통신 전주를 이용한 CATV 망의 시설, CATV 망을 이용한 전화 사업, 지상 방송용 전파를 이용한 데이터 전송 등과 같이 자원을 공유하는 개념의 융합과 국가에서 추진하는 초고속 통신망과 같이 통신망과 방송망이 완전히 통합된 개념의 융합이 있다.

기존 통신 영역에서 사용하던 광케이블이나 동축케이블을 방송영역에서 사용하는 대표적인 예로 IPTV 서비스가 있다. 지상파와 케이블은 속성상 단방향, 즉 송신 연주소에서 일반 가정에 콘텐츠를 일방적으로 채널 구분 하에 공급하는 역할이었던 것에 반해 IPTV는 양방향을 속성으로 개인맞춤형 서비스를 통해 실시간 다채널 방송, VOD, 교육, 게임, 금융거래 등의 다채로운 서비스로 확장시키면서 개인화, 개방형, 상황인지형 서비스로 발전하고 있다. 세계적으로도 IPTV 서비스 사업자는 기존 방송 사업자가 아닌 통신 사업자가 IPTV 사업자 역할을 하고 있으며 연평균 35%씩 고도성장하고 있다. 국내의 경우도 440만 가입자를 바라보는 등 방송통신 융합형 뉴미디어로 안착하였을 뿐더러 Mobile IPTV 서비스까지 고려되고 있는 상황이다.

기존 통신 영역에서 사용하던 광케이블이나 동축케이블을 사용하는 또 다른

예는 OTT(Over the Top) 서비스이다. OTT 서비스란 인터넷 동영상 서비스 또는 인터넷 VOD 서비스와 유사한 개념으로 기존의 통신 및 방송 사업자가 아닌 제3사업자들이 브로드밴드를 통해 제공하는 영화나 방송프로그램 등의 프리미엄 동영상 서비스를 의미한다. 2007년 8월 인터넷의 대부로 불리는 빈트서프는 영국의 한 일간신문에서 전통적인 개념의 TV 시대는 끝났다고 말한 바 있다.

광케이블이나 동축케이블을 사용하는 새로운 개념의 방송으로 팟캐스트·안드로이드캐스트나 SNS 등을 들 수 있다. SNS 이용자는 2012년 전 세계적으로 20억 명에 이를 것으로 예상되며, 광고 시장은 2010년 13억 달러에 달하고 있다. SNS나 팟 캐스트를 이용한 동영상 서비스는 개방화되어 있으며, 개인화를 추구한다는 점에서 기존 방송 서비스와 차별되는 새로운 개념으로 분류될 수 있다.

2) 방송통신 기술 융합을 통한 새로운 미디어 탄생

불특정 다수에게 일방적으로 무료 서비스를 하던 기존의 방송 서비스가 점점 유료화되면서 더 나은 품질을 제공할 뿐만 아니라 통신 영역의 서비스였던 전화나 인터넷과 같은 서비스를 제공할 수 있게 되었고, 또한 특정 개인 간의 쌍방향적인 정보 교환 서비스를 제공하던 기존의 통신 서비스가 불특정다수를 위한 일방적 정보 분배 형태의 서비스로 그 범위를 확대해 나가고 있다.

지금까지의 관념을 깨는 새로운 개념의 방송 서비스 등장은 방송 사업자, 통신 사업자 및 인터넷 사업자를 구분하지 않고 무한한 경쟁시대로 빠르게 이동시키는 계기가 되었으며, 경쟁에서 살아남기 위해서는 새로운 또 다른 개념의 방송 서비스를 창안하거나 새로운 기술을 접목하여 시청자에게 다가가야만 되는 시대가 되었다.

앞서 말한 매체를 통한 발전과 더불어 모바일 기반의 방송 서비스나 3DTV·UHDTV와 같은 초 고화질 서비스로 진화해야 하는 상황은 충분히 예견

할 수 있는 문제가 된다. 3DTV나 UHD TV와 같이 제4의 영상혁명은 기존 방송 사업자를 중심으로 추구하고 있는 차세대 방송 기술이다. UHD TV는 Full HDTV가 제공하는 화질보다 4배 이상 16배까지 선명한 초고화질 비디오 (4K(3840x2160) 해상도~8K(7680x4320) 해상도)와 다채널(10.2채널 이상의 음장 재현)로 시청자의 고품질 방송 서비스 품질 욕구를 만족시키는 차세대 방송 기술이다. 또한 3DTV는 기존 시스템과 달리 안경을 쓰지 않고도 자연스러운 3차원 입체 영상을 볼 수 있는 무안경식 3D 입체 디스플레이를 기반으로, 개인형 모바일 또는 데스크톱 단말 환경에서의 3차원 멀티미디어 방송 서비스를 의미한다.

이는 정보의 교류를 중요시하는 3차원 교육방송 및 3차원 광고, 스포츠 방송 서비스 등 고부가 서비스에 좋은 역할을 할 수 있다 Insight Media는 2011년 3D 디스플레이 세계 시장은 10억 달러로 전망하였고 iSuppli는 2010년 9억 달러, 일본의 3D Consortium은 2010년 3D 시장규모를 3조 엔으로 전망하는 등 그 미래가 아주 밝다. 3D 서비스는 2010년까지 게임이 3D 시장을 주도하고, DMB, 통신, 영화 등이 일부 점유하는 형태를 유지하다가, 2013년부터 HD급 방송을 중심으로 3D 산업이 본격적으로 활성화될 전망이다.

3. ICT 융합의 결과로써의 스마트시대

1) 스마트 홈

스마트 홈 서비스는 클라우드 서비스와 결합해 가정 내 모든 전자 기기를 제어하는 홈 게이트웨이로 꼽히고 있다. 단순한 TV를 넘어 스마트TV 중심 스마트 홈 시대가 열리고 있는 것이다. 구글과 애플 등 글로벌 기업은 이 시대를 선점하기 위한 행동이라고 할 수 있다. 구글은 스마트홈과 클라우드 서비스를 스마트TV와 연계하려는 한다. 애플과 구글 등 플랫폼 사업자가 스마트TV와 N 스크린, 홈 엔터테인먼트 서비스 간 연계를 강화하면서 스마트TV 개념 자체가 가정 내에서 스마트 미디어 허브로 확장되고 있는 것이다.

스마트홈 시대에는 프리미엄 콘텐츠 시청 외에 게임 콘솔, OTT(Over The Top: 기존 통신과 방송사업자와 더불어 제 3사업자가 인터넷으로 드라마·영화 등의 다양한 미디어 콘텐츠를 제공하는 서비스) 등 다양한 서비스가 제공된다. 단말기 특성과 풍부한 앱 생태계가 핵심 경쟁력인 스마트폰과는 달리 스마트 홈에서는 스마트 TV와 다른 스마트 기기와 연계와 프리미엄 동영상 콘텐츠 확보가 중요하다. 스마트 TV는 와이파이(Wi-Fi) 등 우회망과 클라우드 결합으로 가정 내 컴퓨팅과 N스크린 허브로서 가정 내 모든 스마트 기기를 제어하는 최적의 컨트롤 타워가 되는 것이다.

스마트홈 시대를 대비하는 국내 기업의 발걸음도 빨라지고 있다. 2010년부터 본격적으로 스마트TV 사업을 추진하고 있는 삼성은 삼성 TV앱스와 스마트TV 앱 지원을 통한 물량 공세와 자체 플랫폼으로 독자적인 N-스크린과 스마트홈 환경 구축을 시도하고 있다. 스마트 기기 제조업체만이 아니다. 케이블 방송사업자 역시 발 빠르게 스마트홈 시대를 준비하고 있다. CJ헬로비전은 최근 세계 최초로 클라우드게임을 케이블TV와 결합한 서비스를 선보였다. 케이블TV를 통해 게임을 즐기는 것은 클라우드 기술 기반 주문형 게임 서비스로 케이블TV가 새로운 게임 유통 채널이 되고 있다. CJ헬로비전 디지털케이블 ‘헬로TV’ 고객은 별도 외부장치 없이 기존 사용하던 셋톱박스에 게임패드만 연결하면 캐주얼, 액션, 스포츠, 레이싱 등의 게임을 안방에서 즐길 수 있다. 기존 제공하던 단순한 데이터 방송 형태 게임이 아닌 일반 콘솔 게임과 차이 없는 프리미엄급 게임을 제공하고 있다.

2) 스마트교육

IPTV와 태블릿PC가 통신방송 융합을 기반으로 하여 스마트 교육분야를 주도하고 있다. 각각 양방향 서비스 및 앱 연동, 전자책 활용 등을 통해 양방향 맞춤형교육과 캠퍼스 교육플랫폼의 핵심으로 사용되기 때문이다. KT는 최근에 자사 IPTV를 활용한 교육 콘텐츠에 집중한다고 공표하였다. KT는 현재 유·초

등 연령에 치우쳐 있는 IPTV 교육 콘텐츠를 어학·성인수험·인터랙티브서비스·군인 교육 등으로 확대할 계획에 있다. 지금까지 교육 콘텐츠는 일회성 단방향으로 끝나는 경우가 많았던 것이 사실이기 때문에, 앞으로는 온라인에 오프라인 교육서비스 방식을 도입하는 등 양방향 소통을 통한 교육으로 발전해야 할 것이다.

또한, 태블릿PC도 국내외 대학교를 중심으로 교육 플랫폼으로 자리 잡고 있다. 전자책 활용이 가능하다는 데 기인한 것으로, 실제 국내 대학가에서는 최근 '북 스캔'을 통해 전공서적을 보는 사례가 증가하고 있다. 미국에서는 전자책을 교재로 활용하는 학교가 늘어나고 있다. 코트라(KOTRA)에 따르면 신시내티대학교(University of Cincinnati)는 심리학 교재를 전자책으로 제공 중이며, 블루 마운틴 커뮤니티 대학 경우 전체 교재의 70%를 전자책으로 제공하고 있다고 한다.

3) 모바일 뱅킹

인터넷 접속이 가능한 휴대폰을 이용해 언제 어디서나 은행의 잔액조회, 계좌이체, 예금조회, 환율조회, [자기앞수표](#) 조회, 거래내역 조회, 신용카드([크레디트카드](#)) 거래, 현금서비스 등 다양한 서비스를 받을 수 있는 금융거래 서비스를 말한다. 한국에서는 2003년부터 시행되었는데, 1년 만에 이용자가 100만 명을 넘어섰다. 서비스 종류는 계좌·거래내역·잔액·신용카드 결제내역 조회, 당행 및 타행 송금, 보험료 납부, 현금서비스 등이다.

스마트폰이 대중화되면서 모바일 뱅킹의 사용이 늘어나는 것은 당연한 현상이다. 2012년 2분기의 모바일뱅킹 이용건수는 1210만건이고 거래 금액은 9천억 원 정도가 된다(<표 2-6> 참조). 전년대비 성장율은 각각 9.9%와 9.8%에 이른다. 트래픽이야 늘어나겠지만 온라인 뱅킹의 사용이 모바일로 옮겨만 오는 것이 아닌가 하는 아쉬움이 있다.

현재 은행계좌 조회, 이체 등 제한적 수준의 서비스가 보다 확대된 인터넷

뱅킹 수준으로 발전할 것으로 전망한다. 2010년 상반기 17개 시중은행은 스마트폰을 활용한 모바일 뱅킹 표준모델을 개발하여 서비스에 나서고 있다. 모바일 뱅킹은 2012년 약1.2천만건으로 증가하여 2009년 대비 660% 증가하고 있다.

<표 2-6> 모바일 뱅킹 거래

(단위: 만 건)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년
모바일 뱅킹 거래건수	187만건	368만건	914만건	1,210만건

출처: 한국은행 자료

4) 스마트의료

건강에 관심이 많아지고 삶의 질이 향상됨에 따라 고품질의 의료서비스에 대한 관심이 고조되고 있으며, 의료서비스의 질적 향상과 사전 진료에 대한 관심 또한 높아지고 있다. 이에 따라 IT와 의료서비스의 융합을 통해, 장소에 구애 받지 않고 시간에 구애받지 않은 의료서비스의 소비자의 욕구가 증대되고 있다. IT기술과 접목 생활가전 및 모바일기기등과 연동되는 토탈케어 개념의 의료서비스 등장하였는데 이를 “스마트의료”라고 명명할 수 있다. 이러한 스마트 의료는 차세대 신성장 동력산업으로 정부에서 지정하였다. 이는 의료시장의 전면 개방에 따라 국제 경쟁력이 필요한 시점에 적절한 대응으로 보여진다.

스마트의료는 이해관계자 간의 의사소통을 원활히 하도록 하여, 의료서비스 공급 측면에서의 효율성을 증대하여 의료비용을 줄이고 환자의 건강상태에 맞는 의료상품을 공급할 수 있도록 함으로써 의료 사고를 방지하고, 많은 사람들이 지속적이고 질 좋은 의료 혜택을 받을 수 있을 것을 기대할 수 있다. 전세계 스마트 의료시장은 향후 2016년까지 향후 오년간 연평균 7%씩 성장해서, 2012년에는 약 49조원 규모, 2016년에는 약64조원 규모가 될 것이라는 전망이 있다.

스마트의료가 등장하게 된 배경을 살펴보면, 먼저 노령인구 및 만성질환의 증가로 인한 의료서비스에 대한 수요가 증가한 것이다. 다음으로는, 정보통신 기술의 급속한 발달(광대역 무선통신망, 스마트폰, 앱스토어 등)로 인해 수직적으로나 수평평적으로 의료기관 간의 경쟁이 가열되었기 때문이다. 마지막으로, 기존의 의료서비스 제공방식에는 한계가 노정되었기 때문이다. 기존 의료기관의 의해 생성된 개인의 진료정보에 대한 환자의 알권리 보장이 미흡하였고, 현 의료시스템에서 의무기록을 포함한 건강 질병 정보에 대한 의료소비자 접근도가 낮다. 따라서, 의료서비스 전달에 있어 종전의 『공급자 중심 서비스』에서 의료소비자의 기대와 욕구를 우선시하는 『환자 중심의 서비스』로의 변화할 필요가 있다.

4. ICT 융합의 시사점

ICT 기술의 융합은 TCT서비스제공자와 그것을 이용하는 소비자 모두에게 지대한 영향을 미친다. ICT 기술의 융합은 비즈니스 모델을 변화시키고, 시장을 확장시키며, 소비자가 이용할 수 있는 서비스와 어플리케이션의 범위도 넓어질 것이며, 시장의 구조를 변화시킨다. 뿐만 아니라, ICT가 경제적 사회적 활동에 있어서 중요한 요소인 점을 감안하면, 융합은 그 자체가 사회발전과 경제발전에 직간접적인 영향을 미친다고 할 수 있다.

융합이 가지는 위험적 요소도 물론 존재한다. 가장 중요한 것은 융합이 독점을 초래할 수 있다는 것이다. 왜냐하면 대기업이 새로운 시장에 대한 자신의 영향력을 확장시키게 되고, 새로운 진입자에 대해 진입장벽을 높일 수 있기 때문이다. 따라서, 정책결정자는 ICT 융합에 대해서 전략적으로 고민할 필요가 있고, 융합의 장점을 극대화하고, 융합의 단점을 최소화하는 방향으로 정책을 추진할 필요가 있다.

먼저, ICT 융합은 서비스 제공자에게 비즈니스 모델을 변화시킨다. 정보통신과 방송분야 모두의 서비스 제공자들은 ICT융합이야 말로 수익을 높이고, 비

용을 절감할 수 있는 가장 강력한 방법이라는 사실을 확인하였다. 또한, ICT 융합을 통해 소비자들은 서비스에 대한 접근범위를 확장시킬 수 있다. 왜냐하면 ICT 융합으로 인해 가격이 낮아지고, 낮아진 가격은 시장을 확장시킬 것이고, 다양한 인프라를 이용함으로써 커버리지를 확장시킬 수 있기 때문이다. 셋째, ICT 융합은 사용자로 하여금 스마트폰을 포함한 다양한 종류의 기기를 활용하여 다양한 서비스에 접근할 수 있게 되었다. 전세계적으로 5.6조명의 사람들이 핸드폰을 사용하고 있으며, 이는 전세계 인구의 약70%에 해당하며, 핸드폰은 그야말로 경제 피라미드에서 기둥을 이루고 있다고 말할 수 있다. 이처럼 서비스 제공자들이 서비스 융합의 네트워크를 구축하기만 한다면, 재정적 서비스, 공공서비스, 엔터테인먼트 분야 등이 전 세계 인구의 상당한 분야에 접근할 수 있게 되는 기회를 제공하게 된다. 이는 케이블 TV, 무선 광대역 통신망, 그리고 다양한 ICT 네트워크에서도 마찬가지로의 효과가 나타날 것이다. 고성능의 신뢰할만한 ICT 네트워크는 전자정부라는 애플리케이션을 통해 거버넌스체계를 강화시킬 수 있고, 건강 정보 또는 교육 서비스에 있어서 후미진 공간에 까지 서비스를 제공할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 마지막으로 새로운 서비스를 제공하는 서비스 제공자는 그들이 활동하는 시장의 구조를 변화시킬 것이다. 이처럼 ICT 융합은 시장에서의 경쟁을 더욱 촉진 시킬 것이다. 그러나, ICT 융합은 또한 독과점으로 흐름 위협도 배제할 수 없다. 결국, ICT 융합은 ICT 산업에 있어서 경쟁에 대한 중요한 시사점을 제공할 것으로 보인다.

따라서, ICT 융합은 전 세계적으로 더욱 확산될 것이다. ICT 융합의 장점을 극대화하고, 그 단점과 위협요소를 최소화하기 위해서 정부는 ICT 융합 현상에 제대로 대응할 수 있는 정책을 전략적으로 생각해야만 할 것이다. 만약 정책이 ICT 융합현상을 제한하여 시장에서 제대로 기능하지 못하도록 하거나, 시장에서의 경쟁을 촉진시키지 못하거나, 또는 독과점의 문제를 해결하지 못한다면, 그러한 정책으로 말미암아 ICT의 긍정적인 힘은 제한되는 결과가 초래될 것이다.

1) 스마트라이프

다양한 애플리케이션과 콘텐츠를 활용한 스마트라이프가 도래하였다. 스마트 워크에 의한 똑똑한 생활들이 스마트라이프라고 할 수 있다. 이 스마트라이프는 현대인이 살아가는 삶의 방식에 있어서, 현대과학이 창조한 편리한 기기에 의해 똑똑한 지레로 살아가는 삶의 양식을 말한다. 이런 영향을 페이스북, 트위터 등의 서비스가 제공되면서 스마트라이프를 새롭게 변화시키고 있다. 거기에 스마트폰을 이용하여 시간과 장소에 구애받지 않고 무선인터넷의 활용이 가능해졌지면서 스마트라이프의 새로운 길이 열리게 된 것이다. 24시간 로인 상태에서 인터넷이 이용 가능한 전생애 걸쳐 인터넷에 로그인되는 로그인 시대가 도래한 것이다. 특히, 생활 밀착형 애플리케이션과 콘텐츠로 생활방식이 혁명처럼 변화하고 있으며, 생활의 편의성은 더욱 증대되고 있다. 실시간 접속이 가능한 모바일 SNS, 블로그가 확대되어 소통방식이 변화하고 있다. 스마트폰을 이용하여 학습과 독서, 길찾기 등 정보 습득의 방식도 변화하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 스마트 폰의 애플리케이션이라 할 수 있는 위치기반 정보서비스의 경우 보다 능동적인 양방향 IT활동을 촉발시키고 있다. 길 찾기, 맛집 등 지역정보는 물론, 교통안내 서비스 등 개인화된 맞춤 정보도 실시간으로 제공하고 있다. 또한, 모바일 SNS서비스 시장이 확대되면서 SMS에서 SNS로 트렌드가 변화하고 있다. 트위터 등 짧은 글로 실시간 소통이 가능해지면서 SNS가 더욱 대중화 되고, 멀리 떨어져있는 개인간의 소통이 SNS를 통해 새롭게 등장하게 된 것이다.

2) 스마트카

IT기업들이 스마트폰 이후 시장으로 자동차를 내다보고 있다. 자동차 산업이 최근 스마트폰, SNS, LBS 등의 IT기술 및 서비스와 접목되면서 "스마트카"라는 새로운 융합산업으로 발전되고 있다. 스마트카란 차량 내 정보를 통합관리하고 운전자가 차 안에서 오락, 정보 등 다양한 콘텐츠를 즐길 수 있는 차를

말한다. 이는 스마트 폰 등 모바일 기기와 이동통신 기술을 자동차에 접목시켜 자동차의 안전과 편의성을 높이고 소비자의 다양한 요구에 부응하는 지능형 자동차인 것이다.

BMW는 세계에서 최초로 자동차에 인터넷 기능을 탑재했으며, 현재 이 기능은 소형모델인 미니(Mini)를 비롯한 모든 차종 모델에서 제공되고 있다. BMW는 메르세데스-벤츠와는 달리 이미 탑재된 SIM 카드를 통한 테터링 방식으로 이른바 Remote Skin과 Remote Terminal(원격 단말기)에 이르기까지 다양한 기술적 솔루션을 제공하고 있다. 또한, GM(제너럴모터스)이나 포드 같은 해외 유명 자동차업체들은 이미 스마트한 기능을 앞 다퉈 차량 내부에 탑재하고 있는 것으로 알려졌다.

스마트카는 자동차가 본연의 운송수단 기능에서 점차 커뮤니케이션과 엔터테인먼트 기능이 강화되면서 IT Device로 성격이 바뀌고 있음을 보여준다. 이렇게 자동차의 기능과 성격이 변화되는 원인은 이전보다 더 안전하고, 편리한 서비스를 원하는 소비자의 니즈 변화와 이를 충족시킬 수 있는 IT기술이 대거 자동차에 도입되고 있기 때문이다. 편의성과 안전도 향상을 위한 각종 센서와 IT부품들이 대거 자동차에 장착됨에 따라 자동차는 점점 전자기기로 변모하고 있고, 주행 시에 필요한 각종 안전 및 주변 상황정보를 제공하기 위해 네트워크 기능이 추가됨에 따라 자동차는 달리는 모바일 기기로 진화되고 있다.

여기에 최근 휴대폰을 스마트폰으로 변화시킨 일등 공신인 "앱스토어"라는 개방형 생태계가 자동차 산업에 도입됨으로써 자동차 산업에 또 한 번의 혁명적인 변화가 진행되고 있다. 몇 년 내에 음성으로 자동차 내의 각종 기기를 동작시키고, 자동차 이용 시 부과되는 각종 도로요금, 주차료, 보험료 등이 차 내부에 탑재된 시스템에 의해서 자동으로 결제되고, 차안에서 각종 영화, 음악 등을 자유롭게 구매하여 이용하는 등 다양한 각종 첨단 서비스를 갖춘 스마트카의 시대가 도래할 것으로 기대된다. 특히, 완성차 기업과 스마트폰 기업의 이종업계 간 Win-Win 전략이 활발히 진행 중인 가운데, 향후 기업 간의 제휴를 통한 통신 모듈이 탑재된 내비게이션을 비롯한 텔레 매틱스 시장에 큰 변

화가 예상된다.

3) 스마트쇼핑

스마트폰·태블릿PC 등 모바일 기기를 활용해 공간의 제약없이 쇼핑을 하는 '모바일 커머스' 시대가 활짝 열리고 있다. 스마트 기기를 통해 고객이 좀 더 즐겁고 편하게 쇼핑을 할 수 있도록 돕는 것이 바로 스마트 쇼핑이다. 특히, '스마트 카트' 서비스는 스마트폰을 통해 얻은 쇼핑 정보, 구매 리스트를 매장 내 카트와 연동해 고객이 매장에서 쇼핑을 원활하게 해주고, 무선인터넷 통신망을 통해 실시간 업데이트 되는 쇼핑 및 할인 정보를 제공하며 결제까지 가능하게 해준다. 뿐만 아니라, 고객의 쇼핑 스타일을 분석해 효과적인 쇼핑을 돕고, 증강현실을 통해 현장 쿠폰 수령, 추천 상품 정보 조회, 결제 시 할인쿠폰 사용과 전자영수증 발급, 멤버십 정보 조회도 가능하다.

KT경제경영연구소에 따르면 지난 2009년 1,500억원에 그쳤던 모바일 시장 전체 규모는 2011년 6,200억원을 돌파하고, 2015년 2조6,000억원 대에 달할 것으로 예상되는 등 연평균 50% 이상의 신장세가 기대되고 있다.

제5절 우리나라 방송통신 산업의 경쟁력

방송통신산업의 현주소는 어떠한가? 여기서 방송통신산업이란 유선·무선 전화, 인터넷 등의 서비스를 제공하는 통신서비스와 IPTV와 같은 융합서비스, 방송프로그램 제작·유통 등을 담당하는 방송서비스, 휴대폰·디지털TV 등과 같은 방송통신기기를 포함하는 개념이다. 2011년 방송통신산업 생산액은 스마트폰 확대에 따른 무선데이터 매출 성장, 유료 방송의 디지털 전환 확대, 방송채널 사용사업 및 융합서비스의 고성장 등으로인해 156.4조원을 기록하였고, 방송통신분야의 일자리는 융합서비스의 고용증대로 전년대비 13,000명이 증가한 38만 명을 기록하였다(방송통신산업통계, 2011년 12월).

먼저 우리나라의 방송통신 산업 현황을 간략히 살펴보자. 방송통신산업을 구성하는 각각의 시장현황은 다음과 같다. 첫째, 통신서비스 시장은 스마트폰 가입자가 2012년 3월말 기준으로 2,572만명을 기록하였고, 차세대 이동통신망(LTE) 구축, 무선랜 네트워크 확충 등에 따라 모바일인터넷이 활성화될 수 있는 토대가 견고히 구축되어 있다. 둘째, 방송서비스 시장은 종합편성채널 등 신규 방송사 개국, 위성방송가입자 증대 등에 따라 시장규모가 확대되고 경쟁이 활성화되고 있다. 셋째, 융합서비스 시장은 2009년에 본격적으로 보급된 IPTV 가입자가 450만명을 돌파하면서 빠르게 성장하고 있다. 방송통신 기기 분야에서는 전세계적인 스마트폰 판매량은 2011년 4.87억대의 판매에서 2012년에는 6.75억대로 38.5% 상승할 것으로 예측된다(<표 2-7> 참조). 2011년 현재 한국은 삼성과 엘지가 전체 4.87억대 판매 중에서 1.15억대 판매를 기록하여 23.6%의 스마트폰 시장점유율을 기록하고 있다.

<표 2-7> 스마트폰 판매량 및 시장점유율 분석

(단위: 백만대, %)

제조사	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년 (예측치)
애플	13.7 (9.8%)	25.1 (14.6%)	47.5 (16.0%)	93.1 (19.1%)	48.7 (22.7%)
삼성	4.7 (3.4%)	5.9 (2.4%)	24.7 (8.3%)	95.2 (19.5%)	58.0 (27.1%)
노키아	60.5 (43.5%)	67.8 (39.3%)	100.8 (34.0%)	77.3 (15.9%)	13.6 (6.3%)
Research in Motion	22.6 (16.2%)	34.0 (19.7%)	48.0 (16.2%)	52.8 (10.8%)	10.6 (5.0%)
HTC	12.0 (8.6%)	11.7 (6.8%)	24.6 (8.3%)	44.6 (9.2%)	12.4 (5.8%)
모토로라	2.7 (2.0%)	2.9 (1.7%)	13.7 (4.6%)	18.6 (3.8%)	6.0 (2.8%)
소니 에릭슨	2.4 (1.7%)	1.4 (0.8%)	7.7 (2.6%)	20.3 (4.2%)	10.0 (4.6%)

엘지	0.2 (0.1%)	0.6 (0.3%)	5.9 (2.0%)	20.2 (4.1%)	8.4 (3.9%)
Huawei	-	-	4.0 (1.3%)	16.9 (3.5%)	12.9 (6.0%)
ZTE	-	-	3.0 (1.0%)	14.9 (6.9%)	7.8 (3.6%)
합계	139.1	172.4	296.6	487.3	214.3

주) 셀안의 숫자는 판매량을 나타내며 괄호안의 숫자는 시장점유율을 말함.

출처: Canaccord Genuity 2012

다음에서는 정보통신기술 및 디지털 기술의 비약적 발전이라는 시대적 도전에 대한 우리나라의 대응역량 수준은 어떠한지 살펴보고자 한다. 방송통신산업과 관련한 국제정보화지수는 유엔(UN), 국제통신연합(International Telecommunication Union, 이하 ITU), 세계경제포럼(World Economic Forum, 이하 WEF), 이카노믹 인텔리전스 유닛(Economic Intelligence Unit, 이하 EIU), 국제경영개발원(International Institute for Management Development, 이하 IMD) 등의 기관에서 평가목적에 따라 각기 다른 방법으로 지표를 구성하고 정기적으로 평가하여 그 결과를 공표하고 있다.

기관별로 살펴보면, UN에서는 '전자정부발전지수(e-Government Development Index, 이하 EGDI)'와 '온라인 참여지수(Online Service Index, 이하 OSI)'를 활용하여 평가하고 있고, ITU에서는 '정보통신발전지수(ICT Development Index, 이하 IDI)'를 활용하고 있으며, WEF에서는 '네트워크준비지수(The Network Readiness Index, 이하 NRI)와 국가경쟁력지수(The Global Competitiveness Index, 이하 GCI)의 하위 지수 중 하나로 기술준비도 부분(Technological Readiness)을 개발하여 활용하고 있으며, EIU에서는 디지털경제지수(Digital Economy Index, 이하 DEI)와 IT산업경쟁력지수(IT Industry Competitiveness Index)를 활용하고 있으며, IMD에서는 국가경쟁력지수(World competitiveness Index) 중 기술인프라부분(Infrastructure)을 활용하고 있다. 각각의

지수와 우리나라에 대한 평가결과를 종합하면 <표 2-8>과 같고, 이에 대해 간략히 설명하고자 한다. 지수의 구성내용 등에 대한 보다 자세한 설명은 한국 정보화진흥원(2011: 16-29) 자료를 참고하기 바란다.

<표 2-8> 우리나라의 국가정보화 관련 주요 국제지수 순위

지수명 (작성기관)	우리나라 순위(조사대상 국가 수)											출 처
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
전자정부 발전지수 (UN)	15 (190)	13 (191)	5 (191)	5 (191)	-	-	6 (192)	-	1 (192)	-	1 (193)	United Nations E-Government Survey (2002-2012)
온라인 참여지수 (UN)	-	12 (191)	6 (191)	4 (191)	-	-	2 (192)	-	1 (192)	-	1 (193)	United Nations E-Government Survey (2002-2012)
정보통신 발전지수 (ITU)	3 (154)	-	-	-	-	2 (154)	3 (159)	-	1 (152)	-	-	ITU, Measuring the Information Society (2007-2011)
네트워크 준비지수 (WEF)	20 (75)	14 (82)	20 (102)	24 (104)	14 (115)	19 (122)	9 (127)	11 (134)	15 (133)	10 (138)	12 (142)	WEF, The Networked Readiness Index 2012
국가경쟁력 지수 중 기술준비도 부분 (WEF)	19 (80)	11 (102)	18 (104)	11 (117)	12 (125)	7 (131)	13 (134)	15 (133)	19 (139)	18 (142)	-	WEF, The Global Competitiveness Report (2011-2012)
국가경쟁력 지수 중 기술인프라 부분 (IMD)	17 (49)	24 (51)	8 (51)	2 (53)	6 (55)	6 (55)	14 (55)	14 (57)	18 (58)	14 (59)	-	IMD, The World Competitiveness Yearbook2012)
디지털경제지수 舊 e-비즈니스 준비도 (EIU)	21 (60)	16 (60)	14 (64)	18 (65)	18 (68)	16 (69)	15 (70)	19 (70)	13 (70)	-	-	EIU, Digital Economy Rankings 2010: Beyond 3-readiness (2010)
IT산업 경쟁력지수 (EIU)	-	-	-	-	-	3 (64)	8 (66)	16 (66)	-	19 (66)	-	EIU, Business Software Alliance(2011)

- 주) 1) ITU(International Telecommunication Union): 국제전기통신연합, UN산하 정보통신 전문기구
- 2) WEF(World Economic Forum): 세계경제포럼, 일명 다보스 포럼
- 3) IMD(International Institute for Management Development): 스위스 국제경영개발원
- 4) EIU(The Economist Intelligence Unit): The Economist 그룹 산하 컨설팅 기관

출처: 한국정보화진흥원, 『ICT투자가 경제성장에 미치는 영향에 관한 연구: OECD 국가별 비교분석을 중심으로』, 2011년(73면)을 일부참조하고, 2012년 평가결과는 저자가 추가하였음

1. UN 전자정부발전지수

UN의 전자정부발전지수는 UN경제사회처(Department of Economic and Social Affairs)에서 세계의 정부정부수준을 평가하기 위한 노력의 일환으로 전자정부관련 웹의 수준과 ICT인프라, 인적자본 등의 측정을 통해 전자정부의 역량과 의지를 평가하는 것이다. <표 2-8>에서 보는 바와 같이, 우리나라는 2002년 전체 190개 국가중에서 15위에 그쳤으나, 2004년 5위로 상승하고, 2010년에는 전체 192개국 중에서 1위로 평가되었으며, 최근 2012년 평가에서도 1위를 계속 유지하고 있다.

2. UN의 온라인참여지수

UN의 전자정부발전지수와 마찬가지로 UN경제사회처에서 개별국가의 국민들이 온라인서비스를 통해 공공정책의 의사결정에 얼마나 용이하게 참여할 수 있는가를 측정하는 지수이다. 좀더 구체적으로 살펴보면, 온라인참여지수는 정부기관 웹사이트별로 온라인 정보제공, 온라인 정책참여, 온라인 의사결정과 관련된 서비스 제공 정도를 측정하여 평가하고 있다.

우리나라는 2003년 평가에서 전체 191개국 중에서 12위를 차지한 이후, 2005년 평가에서 4위를 차지하고, 2008년 평가에서는 2위를, 급기야 2010년 평가에

서는 전체 평가대상 국가중에서 1위를 차지하였으며, 최근 2012년에도 1위로 평가되는 등 좋은 성적을 보이고 있다.

3. ITU의 정보통신발전지수

ITU의 정보통신발전지수(ITDI)는 전세계 국가의 정보통신기술에 있어서 발전의 정도를 비교하고 점검하기 위하여 측정하는데, 11개의 하위 지표를 종합하여 생성된 종합지수이다. 정보통신발전지수는 2008년도에 ITU에 의해 개발되었고, ITU에서 발간하는 『Measuring the Information Society』(2009)라는 책에서 처음으로 발표되었다. 정보통신발전지수는 ICT접근정도(Readiness), ICT이용정보(Use), ICT활용능력(Capability) 등 3개 부분으로 구성되어 있다. 연혁적으로 살펴보면, ITU에서는 2003년에 정보통신발전지수(ITDI)의 전신이라 할 수 있는 디지털접근지수(Digital Access Index, 이하 DAI)를 만들었는데, 이는 전세계 국가의 국민들이 정보통신기술에 대한 접근과 사용에 대한 전반적인 능력을 측정하는 것이었다. 또한, 2005년에는 ITU와 Oribicom이 DAI를 ‘Inforstate Index(WSIS 2003)’와 통합하여 정보통신기회지수(ICT-OI)를 만들었던 것이다.

우리나라는 2002년 디지털접근지수에서 전세계 153개 국가중에서 3위를 차지하였고, 2007년에는 정보통신기회지수에서 전세계 154개 국가중에서 2위를 차지하였으며, 2008년에는 정보통신발전지수에서 전세계 159개국중에서 3위를 차지하였고, 급기야 2010년에 152개국 중에서 1위를 차지하였다. 일부 문헌(예, 국회입법조사처, 2011: 75; 한국정보화진흥원, 2011:17; 방송통신위원회, 2011: 27)에서는 2011년도 152개 국가중에서 1위를 차지한 것으로 분석하고 있으나, 2011년도 ITU에서 발간한 책의 내용에서 2010년도 정보통신발전지수의 평가결과를 잘못 해석한 것으로 보여진다.

4. WEF의 네트워크준비지수

WEF의 네트워크준비지수(NRI)는 프랑스의 INSEAD와 공동으로 정보통신기술의해 제공되는 기회를 얼마나 잘 활용하고 있는지에 대해 측정한 것으로 2002년부터 매년 전세계 국가를 대상으로 평가하여 발표하고 있다. NRI는 국가에 의해 제공되는 정보통신기술의 환경적 요소들 시장, 정치적 그리고 규제적 환경, 사회기반시설)과 국가의 주요 구성원들의 정보통신기술의 활용에 대한 준비정도, 그리고 주요 구성원들사이의 정보통신기술 활용도 등 3개 부분의 71개 지표로 구성되어 있다. WEF는 『Global Information Technology Report』 라는 책자를 통해 평가결과를 매년 발표한다.

우리나라는 2002년 75개국 중에서 20위를 차지한 이후 2005년 104개 국가중에서 24위를 차지하였으며, 2008년 127개 국가 중에서 9위를 차지하여 근래 제일 좋은 평가를 받은 이후 2012년 올해 전세계 142개 국가 중에서 12위의 평가를 받고 있다. 2012년 결과에 의하면, 환경분야(environment subindex)에서 35위를 차지하여 다소 미흡한 것으로 다소 미흡한 것으로 평가되었는데, 정치환경규제 환경(political and regulatory environment)에서 43위를 차지하여 미흡한 것으로 평가되었고, 시장과 혁신환경(Business and innovation environment)에서 15위를 차지하여 우수한 것으로 평가되었다. 준비도 분야(readiness subindex)에서는 24위로 평가되었는데, 그 하위 분야 중 사회간전자본 및 디지털콘텐츠분야(infrastructure and digital content)에서 18위를 차지하고, 구입능력분야(affordability)에서 70를, 기술분야(skills)에서 27위를 차지하였다. 마지막으로, 활용분야(usage subindex)에서는 2위를 차지하여 우수한 평가를 받았는데, 그 하위분야로 개인의 활용(individual usage)는 2위를, 기업의 활용(business usage)는 12위를, 정부의 활용(government usage)는 1위를 차지하였다.

5. WEF의 국가경쟁력지수 중 기술준비도 부분

WEF는 2005년도부터 국가경쟁력의 거시경제학적 그리고 미시경제학적 기반을 측정하기 위한 종합적 도구로서 국가경쟁력지수를 개발하였다. WEF는 국가경쟁력을 “한 나라의 생산성의 정도를 결정하는 일련의 제도와 정책과 요인들의 총합”으로 정의하였다(World Economic Forum, 2011: 4). WEF는 생산성과 경쟁력에 영향을 미치는 요인들을 12개로 범주화 하였는데, 제도(institutions), 사회간접자본(infrastructure), 거시경제학적 환경(macroeconomic environment), 보건 및 기초교육(health and primary education), 고등교육 및 훈련(higher education and training), 시장효율성(goods market efficiency), 노동시장 효율성(labor market efficiency), 자본시장 발전도(financial market development), 기술준비도(technological readiness), 시장규모(market size), 경영의 정교함(business sophistication), 혁신(innovation) 등이 포함된다.

우리나라의 기술준비도 부분에 대한 평가를 살펴보면, 2002년 80개국 중에서 19위로 평가받은 이후 7위에서 19위 사이를 오르락내리락 하는 형태를 보이고 있다. 최종적으로 2011년의 국가경쟁력지수 중 기술준비도 부분에 있어서 전체 142개국 중에서 18위로 평가를 받았다. 지표별로는 광대역 인터넷 가입자 수에서 4위를, 기업의 신기술 흡수 적극성에서 9위를, 인터넷 이용자 수에서 10위 등 우수한 평가를 받은 것으로 나타났으나, 외국인 직접투자 및 기술이전에서 86위를, 인터넷 대역폭에서 48위를, 최신 기술 이용가능성에서 24위를 받는 등 다소 미흡하다는 평가를 받았다.

6. IMD의 국가경쟁력지수 중 기술인프라 부분

IMD는 경제운용 성과, 정부효율성, 기업효율성, 인프라구축 등 4개 분야에 대한 평가를 기반으로 국가경쟁력지수를 1989년 처음으로 만들었다. 이 지수는 기업들의 가치 창출과 국민들의 번영을 증진시킬 수 있는 환경을 창출하고 유지시킬 수 있는 국가의 능력을 평가하는 것이다. 1989년 이후 매년 각국의 국

가경쟁력을 평가하여 『World Competitiveness Yearbook』이라는 책자를 통해 발표하고 있다.

정보통신기술산업의 국가경쟁력을 측정하고 있는 분야는 기술인프라 부분 (Infrastructure)인데, 개별지표들은 GDP대비 통신분야 투자비, 유선전화선수 및 요금, 이동전화 가입자수 및 요금 통신기술수준, 연결성, 일인당 컴퓨터대수 및 이용률, 인터넷 사용지수, 유선 브로드밴드 요금, 브로드밴드 가입자수, 인터넷 속도, 정보기술수준, 노동시장에서 자격있는 엔지니어의 비율, 기업간 기술협력, 공공부문과 민간부문의 벤처, 기술개발과 응용, 기술개발을 위한 자금 조달, 기술분야에 대한 규제, 하이테크 제품의 수출규모와 비중, 사이버 보안 등으로 구성되어 있다(방송통신위원회b, 2011: 38).

기술인프라부분에 있어서 우리나라에 대한 평가를 살펴보면, 2002년 전체 49개국에서 17위를 차지하였다가 2005년 2위로 평가받는 등 다른 국가에 비해 경쟁력이 높은 것으로 평가되었으나, 이후 점점 경쟁력이 낮아져서 2010년에는 18위를, 2011년에는 전년대비 4단계 상승한 14위를 기록하였다(방송통신위원회 b, 2011: 27).

7. EIU의 디지털경제지수

EIU는 영국이 경제전문지 이코노미스트(Economist) 산하의 연구기관이다. EIU는 2000년부터 세계의 주요국가에 대하여 정보통신기술을 흡수하여 활용하는 능력에 대하여 평가하는 “전자준비도(e-readiness index)”를 만들었다. 이후 2010년도에 경제사회적 발전에 있어서 정보통신기술의 영향력이 증대되고 있음을 반영하는 차원에서 디지털경제지수라고 그 명칭을 변경하였다. EIU는 매년 약70개 국가를 상대로 디지털경제지수를 평가하여 발표하고 있다.

디지털경제지수는 한 국가의 정보통신기술에 대한 사회기반시설의 질과 그 나라 국민, 기업인, 정부가 정보통신기술을 활용하는 능력을 측정하는 것이다. 디지털경제지수의 지표 구성은 접속, 기술, 인프라, 비즈니스환경, 사회·문화적

환경, 법적 환경, 정부정책과 비전, 소비자·기업의 도입 등 6개 부분으로 39개 지표로 구성되어 있다.

우리나라는 2002년 전체 60개 주요국가 중에서 21위를 차지하였고, 2004년에는 64개 국가 중에서 14위를 차지하였으며, 2010년에는 전체 70개 국가중에서 13위를 차지하게 되었다. 특히 2010년 평가에서는 정부정책과 비전, 사회·문화적 환경, 접속·기술 인프라 부문에서 우수한 것으로 평가되었으나, 법적 환경과 소비자·기업의 도입수준, 비즈니스 환경부분은 다른 부분에 비해 다소 미흡한 것으로 평가되었다(국회입법조사처, 2012:26).

8. EIU의 IT산업 경쟁력지수

IT산업 경쟁력지수는 EIU에서 조사하고 BSA(Business Software Alliance)에서 발표하는 것으로 세계 주요 국가(약 66개국)에 대해 IT산업의 경쟁력 향상을 위한 지원의 정도를 평가하고 이를 통해 국가 간의 벤치마킹을 장려하기 위한 목적이 있다. 정보통신기술산업의 경쟁력 향상을 위해서는 건전한 기업환경(Overall business environment), 최고의 정보통신기술 기반시설(IT Infrastructure), 역동적인 인적자원(Human capital), 연구개발 환경(R&D environment), 법적 제도(Legan environment)와 공공서비스(support for IT industry development) 등의 지원이 필요하다고 판단하고, 이러한 6개 분야에 각각 세부지표(26개)들을 만들고, 각 범주간에 가중치를 부여하여 산출한 것이다(BSA, 2011).

우리나라의 IT산업 경쟁력 지수는 2007년에 3위를 기록한 이후, 계속 하락하여 2008년에는 8위, 2009년에는 16위, 2011년에는 전체 66개국 중에서 19위를 차지하고 있다. 2011년 평가를 살펴보면, 우리나라는 비즈니스 환경 부문에서는 200년 27위에서 1단계 상승한 26위를 차지하였으나 아직 미흡한 상태이고, IT인프라 부문은 2009년 20위에서 1단계 상승한 19위를 차지하였다. 인적자원 부문은 2009년 2위에서 2단계 하락하여 4위를 차지하였다. 법제도 환경 부문에서는 2009년 33위에서 12단계 상승한 21위를 기록하였다. 연구개발 환경 부문

은 2009년 8위에서 3단계 하락한 2011년에는 12위를 차지하였다. 마지막은 IT 산업개발지원 부문은 2009년 27위에서 1단계 하락한 28위를 기록하였다. 결국, 비즈니스 환경부문과 IT산업 발전지원 부문에서 미흡한 것으로 평가되었다.

제 6 절 정책환경 변화

1. 정보보안 강화 필요

스마트폰, 태블릿 등 IP방식에 의한 인터넷 연결기기가 대중화되고 일반화되며, 광대역 네트워크의 확산으로 인해 사이버 공격에 취약한 것이 사실이다. 더욱이 사이버 공격은 대형화되고, 지능화 되면서 대중화의 위험성은 증대되고 있다. 특히, 스마트폰은 웹 환경과 무선 환경의 보안 취약점을 모두 가지고 있고, 정보보안 체계가 확립되지 않아 좀비폰화의 가능성도 배제할 수 없다. 소셜미디어의 강한 연결성도 단기간에 대량의 좀비 PC를 확보가능하게 하는 위험성을 갖고 있다.

또한, 스마트 시대, 네트워크 사회에서 정보보안은 사슬처럼 연결되어 있는 것이 특징이다. 여기서 가장 취약한 분야라고 할 수 있는 개인의 보안 수준이 전체 수준을 좌우한다는 것이다. 따라서, 사회적 비용을 최소화 하고 집단방어 기제를 구축하기 위해 개별이용자의 백신 프로그램 설치를 적극적으로 유도할 필요가 있다. 또한, 사이버전에 대비한 안보환경 구축 차원에서 백신, 보안관제, 침입탐지시스템, 방화벽 등 보안제품을 방산물자로 지정하여 국가가 관리하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

모바일 환경에 대응한 보안 체계의 확대가 필요하다. 디도스 대응 시스템 등 기존 우선망을 중심으로 한 보안 체계를 급속하게 확대되고 있는 무선망, IP 백본망 연동구간 까지 확대해 사이버 보안을 국가 경제 정책의 주요 이슈로 간주하고, 정부 관련 부처의 추진 체계를 정비할 필요가 있다.

2. 소프트웨어부문 경쟁력 취약

최근 IT기술의 중심이 HW에서 SW로 급속하게 변화하고 있다. HW가 아닌 SW 중심으로 구축할 수 있는 체계를 마련해야 한다. 소프트웨어는 하드웨어와 대비되는 개념으로, 하드웨어를 동작시킴으로써 업무처리 순서와 방법을 지시하는 명령어들의 집합인 프로그램을 말한다. 소프트웨어는 크게 시스템 소프트웨어와 응용 소프트웨어 두 가지로 분류할 수 있다. 시스템 소프트웨어는 운영체제(OS: Operating System) 및 응용 소프트웨어를 지원하는 프로그램(보안 소프트웨어, 통신 소프트웨어 등)을 말하고, 응용 소프트웨어는 사용자들이 원하는 작업을 처리하는 소프트웨어(오피스 프로그램, ERP, SCM, CRM 등)를 말한다.

소프트웨어산업은 그 자체로서도 중요하지만 다른 제조업 및 서비스업에 적용되어 생산성을 향상시키고 부가가치를 높이는 중요한 역할을 한다. 스마트폰 등 전자·통신 제품뿐만 아니라 자동차, 조선, 항공 등 전통 제조업 및 서비스업과 융합함으로써 그 기능과 활용범위가 급속히 확대되고 있다. 특히 스마트폰의 경우, 소프트웨어를 활용함으로써 기존 휴대폰에 비해 디자인, 사용자 인터페이스(UI), 성능 등을 향상시켜 다양하고 재미있는 애플리케이션을 제공함으로써 소비자들의 마음을 사로잡는 계기가 되었다.

유감스럽게도 우리나라는 SW 부문에 있어서는 상당히 낮은 수준에 머무르고 있는 것이 사실이다. 특히, 우리나라는 오픈 소스 공간에의 참여도가 낮아 리눅스, 아파치, MySQL, PHP/Python 등 인터넷 생태계에서 핵심적인 오픈 소스 프로그램의 발전에 주도적인 역할을 하지 못하였고, 이를 적절히 활용할 수 있는 인력도 부족하여 인터넷 생태계 발전에 제약이 많다는 지적이 있다. 중소 소프트웨어 업체는 대기업의 하도급 역할 수행이 주요 사업 형태이고, 소프트웨어를 수요하는 타분야 중소기업은 소프트웨어 업계의 지적재산권 보호에도 취약하여 소프트웨어 산업 부문 성장에 상당한 한계를 노정하고 있다.

통계적으로 살펴보면, 2010년 우리나라 소프트웨어산업 생산 규모는 25.7조

원으로 전년대비 1.5%의 성장하였고, 세계시장 규모는 1조 163억 불로 전년대비 2.5%의 성장률을 나타냈다. 우리나라가 세계시장에서 차지하는 규모는 약 2%이며, 수출액은 2010년 12.3억 불(임베디드 소프트웨어 포함 시 79.9억 불)로 우리나라 산업 전체의 수출규모와 비교하면 매우 미미한 실정이다. 소프트웨어 산업의 부가가치율은 49%로 제조업(22.3%)의 2.2배이고, 부가가치 유발효과는 0.794%로 제조업의 0.589%보다 높다. 취업 및 고용유발 효과는 각각 제조업의 1.6배, 1.9배이다. 소프트웨어기업 수는 작년 말 현재 6천 826개로 패키지 소프트웨어 분야 약 2천 2백 개, IT서비스 분야 4천 6백개이며 전년대비 약 6% 증가하였다. 우리나라 소프트웨어 종사 인력 규모는 16만 6천 명이며 순수 소프트웨어 산업 외 금융, 제조 등 타산업에 종사하는 전산직 약 55만 명을 합치면 총 70만 명 선이다. 전체적으로 전년대비 약 2% 증가하였다.

3. 정보통신 전담부처의 부재

이명박 정부에서는 ‘작은정부, 실용정부’를 표방하면서 대부처주의의 원칙에 따라 조직개편의 방향을 잡고, 유사/중복 기능 중심으로 부처를 통합하였다. 예컨대, 기획재정부, 지식경제부, 교육과학기술부 등 부처를 대규모로 통폐합함으로써 작은 정부 큰 시장의 기치 아래 새로운 성장동력을 창출하고 국가경쟁력 강화를 위한 기반을 마련하고자 한 것이다. 정보통신분야에서는 기존의 정보통신부 기능을 신설한 방송통신위원회, 지식경제부, 문화체육관광부, 행정안전부로 분산하여 이관하는 방향으로 조직개편을 단행하였다.

그러나, 조직개편 후 ICT 부문과 관련하여 부처별 기능 분산에 따른 문제점이 지속적으로 제기되고 있는 실정이다. 방송통신위원회는 대통령 소속의 합의제 기구로 출범하면서 방송정책의 중립성과 독립성에 치중하여 ICT 산업 정책을 추진하는데 한계가 있다는 비판이 존재한다. 지식경제부는 ICT산업의 무게 중심이 콘텐츠, 소프트웨어로 급속하게 이동하고 있는 환경변화에 적절하게 대응하지 못하고 있다는 비판이 제기된다. 콘텐츠의 인터넷 제공 일반화로 ICT

의 외연이 방송 통신을 넘어 콘텐츠 부문 전반으로 확장되고 있는 것이 현실이다.

이러한 현재 상황에서 ICT분야의 부처간 갈등을 최소화시키고 국가경쟁력을 제고시키기 위해서는 ICT분야의 정부기능과 조직을 재설계할 필요성, 특히 정보통신 컨트롤 타워 역할을 할 수 있는 부처의 신설이 급격히 요구되고 있다. ICT산업은 급속한 기술발전과 산업간 융합에 따라서 변화를 예측하기 힘든 불확실성이 존재한다는 사실을 염두해 둘 필요가 있다. 또한, ICT 환경변화에 대응하지 못할 경우, 국가성장동력으로서의 ICT산업 기반이 전체적으로 훼손될 가능성도 배제할 수 없다. 따라서, 방송통신위원회등 4개 부처로 분산된 ICT정책체계의 문제점을 분석하고 우리나라에 적합한 방송통신 거버넌스 체계의 구축이 절실히 요구되는 상황이다.

4. 융복합 기술에 대응하는 법제도적 대응이 미흡

컴퓨터 부문의 발전 및 인터넷의 진화가 기하급수적으로 이루어지면서, 컴퓨터와 인터넷을 적극적으로 활용하는 부문간 융합이 본격화되고 있는 실정이다. 혁신적인 서비스제공의 전제조건인 컴퓨터 프로세서 능력의 향상과 네트워크의 고도화가 동시에 진전되고 있는 것도 큰 역할을 하고 있다. 또한, 소프트웨어가 독자적 기능을 가진 교환가능한 구성요소로 발전하고 있는 점도 주목할 필요가 있다. 즉 모듈화되고 인터넷을 통한 컴퓨터간 연결이 늘어나면서 이용자는 프로그램을 다양한 공급자로부터 제공받을 수 있고, 데이터 저장·처리·전송이라는 컴퓨팅의 기본원칙을 기업·개인들이 다양한 서비스로 분산시킬 수 있게 되었다. 그 과정에서 클라우드 제공자가 다양한 프로그램의 공급자와 관리자로 대두되고 다양한 서비스가 이를 중심으로 플랫폼을 형성하고 있다. 미래의 클라우드는 몇몇 거대 플랫폼을 중심으로 대부분의 애플리케이션이 특정 플랫폼에 의존하는 과거 OS와 같은 역할을 맡을 가능성도 크다.

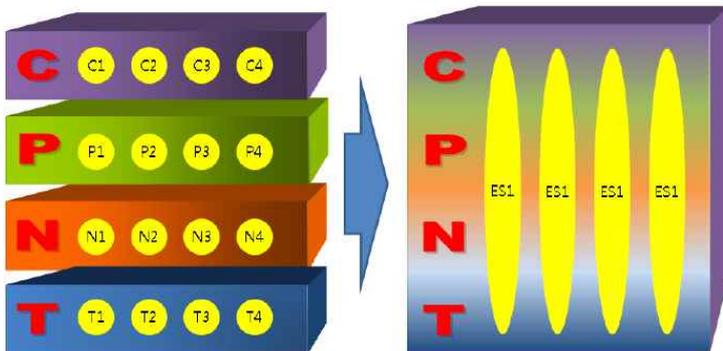
이처럼 컴퓨팅 부문의 혁신과 이에 기반한 인터넷의 진화는 융복합의 심화

를 초래하고 있다. 통신, 방송, 미디어와 엔터테인먼트가 인터넷 플랫폼을 통하여 본격적으로 제공되기 시작하고 있다. 컴퓨팅 부문에 모든 관련 부문이 융합되는 것으로 인터넷이 통신, 방송, 미디어를 흡수해나가는 것이 바로 ICT 부문의 융복합 현상이라고 하겠다. 이 과정에서 컴퓨팅 부문의 강자를 중심으로 글로벌 ICT기업이 제공하는 플랫폼을 통하여 이용자를 확보하고자 하는 경쟁이 심화되고, 기존 부문에 적용되었던 법과 제도, 규제 역시 변화가 불가피하다.

5. CPND 유기적 연계의 관점에서 조망하는 정책의 부재

인터넷의 발달과 네트워크산업의 급성장으로 가치사슬과 가치 네트워크가 확대되어 가는 과정에 있다. 이러한 과정에서 기존 CPND로 구분되던 정보통신 부문의 가치사슬은 [그림 2-6]에서 보는 바와 같이 그 경계가 소멸되면서 하나의 단일한 가치 생태계로 혼합되어 가고 있다. 때문에 사실상 기업의 업종 구분은 의미가 없어지며 기업군으로 형성되는 생태계가 경쟁의 주체가 된다.

[그림 2-6] CNPT 경계의 소멸



출처: 강정석 외 (2011) 참조

이처럼 기존에 정의된 시장의 경계가 소멸하고 경쟁이 심화되며 이에 대한 보호장치를 마련하기 위한 방편으로 새로운 전략을 마련하고자 각각의 기업에서는 노력하고 있다. 최근 국내외적으로 글로벌 기업의 특허전쟁이 심화되는 현상은 바로 이러한 상황이 표면적으로 나타는 것이라고 진단할 수 있다. 실제로 최근의 특허분쟁은 동종업계의 기업간 갈등이라기 보다는 상이한 시장에 존재하던 다수의 기업군 간의 갈등으로 나타나고 있다.

또한, 망중립성 논란과 같이, 패러다임 전환기 이해당사자간의 갈등이 심화되고 있으나 관련 법·제도, 규제는 아직 시장의 변화를 반영하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다. KT와 삼성전자간의 스마트 TV차단, 케이블과 지상파간 분쟁 등 시장환경 변화에 따라 이해관계의 충돌이 보다 빈번히 발생하고 있다.

특히 CPND 생태계의 유기적 연계로 인한 갈등의 핵심은 네트워크(N) 부분의 수익보전 문제라고 할 수 있다. 통신사업자의 네트워크에 대한 플랫폼 사업자들의 무임승차 논란 및 VOD활성화에 따르는 케이블 진영의 코드커팅 가능성 등도 제기되고 있다. 이러한 기업간의 갈등을 조정할 정보통신정책이 시급히 필요한 상황에 처해 있다고 말할 수 있다.

6. 국제표준화 필요

IT 산업의 비약적인 발전과 함께 급격한 세계화가 진행되어 왔으며, 국제표준의 위상은 과거와 비교할 수 없을 만큼 높아져 그 영향력이 지속적으로 증대하고 있다. 과학기술분야에 있어서 국제시장에서 국제법이 규율 하지 못하는 부분에 대해서는 국제표준이 그 역할을 대신하고 있다고 해도 과언이 아니다. 특히 현재 세계 무역시장에서는 표준이 새로운 무역장벽의 하나로 작용하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

국제무대에서는 기술을 선도하는 자가 특허를 선점하고 표준을 주도하며, 표준에서 우위를 점하는 자는 기술 발전에 있어서 또다시 유리한 위치를 점하게

되어 있다. 이는 시장에서의 경쟁 우위를 향한 다투이 승패로까지 귀결된다는 것입니다. 실제로 현재 무선통신디바이스는 그 자체의 성능 향상에서 다른 기기 또는 다른 통신네트워크와의 호환성과 대용량 데이터 전송 시의 경제성, 이동성 등으로 그 화두가 확장되어 가고 있다. 그리고 무선통신기술은 표준을 통해 개방성과 호환성을 가질 수 있으며, 개방성과 호환성은 경제성 및 시장성과 직결된다.

이처럼 표준과 시장은 불가분의 관계에 있다. 그리고 원천특허 획득으로 연결되는 연구 개발과 시장의 니즈(needs)는 동떨어진 개념이 아니다. 그러나 방향성 없는 연구개발이 아닌, 원천특허 획득과 국제표준으로 이어지는 연구가 있어야 R&D에 대한 투자가 실효성 있는 성과로 나타날 수 있다. 이를 위해서는 시대의 흐름과 변화에 기민하게 반응하는 연구개발이 절실하다. 이처럼 기술 연구와 특허, 표준, 그리고 시장은 순환고리로 견고하게 얽혀 있으며, 그 고리는 후발 주자가 중도 편승하기 어려운, 매우 폐쇄적인 양상을 띠고 있다.

이제 대한민국이 ICT분야에서 선도국가가 되기 위해서는 모든 ICT 관계자, 이해관계자, 기관들이 국제표준의 중요성과 근본가치를 재인식하고, 방향성 있는 노력을 경주하여야 한다.

7. 소프트웨어 전문인력 양성

ICT생태계 발전의 핵심인력은 소프트웨어 개발자이다. 이 소프트웨어 개발자가 대우받을 수 있는 환경 조성이 필요하다. 이를 통해 양질의 ICT 인력공급을 원활하게 할 수 있고, 민간의 인력고용 수요를 충족시킬 수 있을 것으로 판단된다.

소프트웨어 개발자가 미국 등 선진국에서는 선호도가 매우 높은 고소득의 직종인데 반해 우리나라의 개발자는 저소득과 열악한 근무환경에 시달리고 있는 것이 사실이다. 이는 중소기업이나 벤처에 의해 주도된 우리나라 소프트웨어 산업이 대기업의 외주 대상으로 포지셔닝한 결과, 불공정 거래 관행에 지속

적으로 노출된 것이 원인이라고 지적된다.

소프트웨어 인력과 벤처 인력의 수급문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 우리나라 ICT 시장의 공정거래 질서를 확립하여야 하면, 이를 위해서는 제도 개선이 선행되어야 할 것이다. 선진국 RFP와 설계·개발 분할 발주제를 골자로 하는 국제표준 모형을 도입할 필요가 있고, 2차 제작물에 대한 개발자의 지식 재산권을 보장하는 등 중소기업을 보호하고 육성하는 제도적 보완이 시급이 필요하다.

8. 망중립성에 대한 법제도 개선

망중립성이란 ‘인터넷망 위에 흐르는 데이터 트래픽을 그 내용, 유형, 인터넷 주소, 제공사업자, 부착된 단말기기 등에 관계없이 동등하게 처리하는 것’을 의미한다(김희수, 2010). 네트워크의 중립적 운용을 통해 소비자와 CP(contents provider) 등 인터넷 이용자의 자유로운 인터넷 이용을 보장하기 위한 개념이라 할 수 있다.

망중립성은 가입자 포화에 따라 통신시장의 성장이 정체되고 있는 상황에서 인터넷을 통해 제공되는 경쟁서비스의 등장, 트래픽 증가에 따른 네트워크 투자 부담 증가에 따라 인터넷서비스제공자와 콘텐츠 제공자, 제조업체 간의 이해 다툼이 발생하면서 이슈가 되고 있는 현실이다. 최근 스마트폰, 태블릿, 스마트 TV 등의 보급이 확산됨에 따라 유무선을 막론하고 데이터의 트래픽이 폭증하고 있으며, 이러한 현상이 가속화 될 것으로 전망된다.

현재 진행되고 있는 망중립성 논쟁은 크게 mVoIP차단, 그리고 스마트 TV부문에서의 망투자비 부담으로 구분된다(나성현,2011). 망중립성 관련 규제기관인 방송통신위원회에서는 망 중립성 정책과 망중립성 관련 법제도 개선이 시급하다.

9. 과도한 정부규제

망중립성의 이슈와 연계하여, 그 해결책은 국가가 주도하였던 과거와는 달리

민영기업에 의해서 대대적으로 추진되는 프리미엄망에 대해서 막대한 투자가 필요한 만큼 이를 유인하기 위해서 투자에 대한 보장책이 필요하고 새롭게 등장하는 신규 인터넷 서비스의 품질보장과 원활한 이용을 위해서 트래픽에 과다한 영향을 미치는 행위는 규제될 필요가 있다는 점에서 그 설득력을 얻고 있다(윤중수, 2010) 그러나 이러한 인터넷 산업의 규제에 관하여 인터넷 산업을 근간으로 한 경제가 균형상태에 접근했다는 사실을 부정적으로 바라보는 시각도 존재한다(Evans 2011). Evans는 반독점법과 규제기관에 의한 규제 접근 방식의 장·단점을 열거하면서 첫 번째로 규제(regulation)는 규칙(rule)의 확실성(certainty)을 제공하는 반면 반독점법은 유연성(flexibility)을 제공하고, 두 번째로 반독점법은 규제 시간이 오래 걸려 돌이킬 수 없는 시장왜곡을 발생시킬 수도 있는 반면에 규제는 엄격한 규칙으로 혁신을 단념시키고 그 규제 결과의 예상 및 예측이 어렵다는 점을 들고 있다. 반독점법의 집행이 규제보다 선호되는 원인으로는 규제가 궁극적으로 소비자 후생을 저해하고 경제적 효율성을 저하시킨다고 보기 때문이다. 이러한 견해에 의할 때, 정부부처에서 과도한 정부규제는 시장의 효율성을 저하시키고, ICT 산업을 이끌어갈 창조적 파괴를 어렵게 만드는 역작용을 할 수 있다.

제 7 절 정책적 함의

지금까지 방송통신을 둘러싼 정책환경의 변화에 대해 살펴보았다. 요약하자면, 스마트 혁명의 시대에 맞게 스마트기기 및 클라우드 서비스 등이 확산되고 있다. 스마트폰의 확산에 따라 이른바 스마트 라이프가 실현되고 있다. 2012년 3월 현재 우리나라의 스마트폰 가입자수는 2,572만명을 기록하면서 스마트폰 대중화 시대가 열렸다. 업무수행, 정보습득, 여가활용, 사회적 소통 등 일상생활의 대부분이 스마트폰을 통해 이루어지면서 앱 스토어, 검색 등 소비자를 직접 상대하는 부분이 혁신의 원천이 되는 이용자 주도 ICT 시장이 마련되고 있다.

둘째, 정책환경 변화와 관련하여 또 다른 부분은 인터넷이다. 스마트기기의 발달과 소셜 네트워크 서비스 성장 등에 따라 인터넷 경제는 제도약하고 있고, 인터넷이 국가경제 성장과 부가가치 창출 및 일자리의 창출에 있어서도 상당한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 웹 2.0의 확산, 애플, 구글 등 거대 플랫폼의 성장과 경쟁, 페이스북, 트위터 등 SNS의 성장 등에 따라 인터넷 경제는 제도약하고 있으며, 무선인터넷 기반의 스마트폰, 태블릿 PC, 유선 인터넷 기반의 스마트 TV 등 스마트 기기의 확산 또한 인터넷 경제·산업에 새로운 활력을 불어 넣고 있다. 2011년 5월 발표된 맥킨지 보고서에 따르면, 인터넷 경제가 세계 GDP에서 차지하는 비중이 3.4%이며, 지난 5년간 GDP성장 기여율은 선진 ICT 국가중에서 20%이상인 것으로 나타났다. 아울러 인터넷 의존도가 높은 기업의 고용 창출력은 일반기업의 2배이상에 이르는 등 인터넷이 고용과 성장을 견인하고 있다.

셋째, 나아가 거대 플랫폼 사업자를 중심으로 한 모바일 생태계 구축경쟁에 따라 모바일 앱, 소셜커머스 등 분야에서 중소벤처기업에게 새로운 기회가 열리고 있다. 또한, 인터넷을 통한 국가간 콘텐츠 공급이 확대되고, 오픈마켓 활성화에 따라 글로벌 콘텐츠 경쟁이 심화되고 있는 것이 사실이다. 인터넷과 방송 그리고 통신이 인터넷을 중심으로 융합되면서 다양한 콘텐츠 및 애플리케이션 생태계를 갖춘 비즈니스 플랫폼 간의 글로벌 경쟁이 본격화되고 있으며, 플랫폼 사업자와의 상생·협력이 기업의 미래수익과 생존을 결정하는 중요한 요소로 떠오르고 있다. 이러한 스마트 생태계(C-P-N-T생태계)의 부상과 인터넷을 통한 콘텐츠·서비스 유통의 글로벌화는 앱, 소셜 커머스, 전자책 등 분야에서 중소 인터넷 벤처 기업에게 새로운 성장의 기회를 제공하고 있다.

마지막으로, 아울러 ICT 기술의 융합을 통해 이전에는 보지 못했던 새로운 형태의 비즈니스 모델과 새로운 사업들이 급속도로 확산되고 있다. 스마트홈, 스마트워킹, 스마트교육, 스마트의료, 스마트카, 스마트 쇼핑 등 타 산업과 접목된 생활밀착형의 신규 융합서비스가 새롭게 대두되고 있다.

이러한 정책환경에 변화에 대응하는 우리나라의 ICT산업 경쟁력을 종합하면, 우리나라의 정보화 수준, IT경제수준 및 국민의 IT활용도, 기술 경쟁력은 높게 평가되고 있으나, IT인프라에 따른 접근성과 시장 및 정치·규제 환경 부문이 다소 취약한 것으로 분석되었다. 즉, IT 소비 측면에서는 세계 최고의 경쟁력을 가지고 있으나, 생산측면에서의 경쟁력은 취약한 구조를 보이고 있으며, 특히 소프트웨어부분의 생산경쟁력은 아주 취약한 수준이라고 하겠다. 때문에 우리나라 IT생태계와 정책환경에 대응할 수 있도록 방송통신 정책에 대한 문제점을 전반적으로 다시 검토하고, ICT 정책의 거버넌스 체계를 최적화 또는 합리화 하여야 할 필요성이 제기되고 있다.

따라서, ICT 거버넌스 체계의 재설계에 대한 연구는 시의 적절하고 타당하다. 다음 장에서는 ICT거버넌스 체계의 설계를 위해 논의가 필요한 주요구구가의 방송통신 정책의 동향을 분석하고, 주요국가 ICT 거버넌스 체계를 분석하며, ICT 거버넌스 재설계 방안을 논의할 것이다. 마지막으로 한 가지 강조하고 싶은 부분이 있다면, 스마트혁명, 인터넷이 경제에 미치는 영향력의 증대, C-P-N-T 생태계에서 경쟁의 심화, ICT 융합의 확산이라는 방송통신 정책환경의 변화 현상은 전화·라디오·텔레비전·데이터 서비스 산업별로 칸막이식 수직적 거버넌스 체계를 뛰어넘어 다양한 서비스 산업을 아우를 수 있는 광범위한 수평적 거버넌스체계의로의 전환이 무엇보다 필요하다 하겠다.

제 3 장 선진국의 방송통신융합 산업 및 정책 분석

융합과 통섭은 지금 시대의 세계적인 트렌드이다. 사회전반에 걸쳐 장르를 불문하고 새로운 융합의 상황이 전개되고 있다. 방송은 ‘단방향 송신에 의한 불특정 다수에 대한 방송프로그램의 전달’을 의미하고, 통신은 ‘양방향 송수신을 통한 서비스 이용자 간 커뮤니케이션’을 말한다(목승관, 2011). 따라서 전혀 다른 영역으로 분리되어 있었던 여러 가지 미디어와 통신 관련 서비스들이 디지털 기술의 발전 및 네트워크의 광대역화 진전에 따라 콘텐츠 형식이 다양화하고, 네트워크 및 단말기가 융·복합화되어 기존의 경계가 허물어지는 현상이 방송통신의 융합(Convergence)이다(서순복 외, 2007).

방송통신융합 시대에서는 기존의 방송과 통신에 적용되어 오던 규제, 산업 측면에서 새로운 개념 정립이 요구된다. 융합형 미디어의 발전은 네트워크 및 플랫폼과 같은 하드웨어적 차원, 콘텐츠 및 서비스와 같은 소프트웨어적 차원을 넘어서 수용자와 규제체계를 망라한 생태계 전반에 심대한 변화를 추동하는 것으로 평가된다(정보통신정책연구원, 2010). 따라서 기존의 규제와 맞지 않는 서비스가 등장하기도 하고, 서로 다른 영역에서 활동하던 사업자가 상대방 영역의 서비스를 제공함에 따라 새로운 규제를 마련해야 하는 경우가 발생하기도 한다(서순복 외, 2007). 더욱이 모바일 혁명과 클라우드의 확산과 같은 ICT 부문의 발전은 방송·통신 및 미디어 부문의 융합을 더욱 가속화하고 있으며, 다양한 인터넷 융합서비스를 제공할 수 있는 환경을 제공하고 있다. 이와 같은 ICT 부문의 패러다임 변화는 통신·방송·미디어를 포괄하는 새로운 범국가적 ICT 거버넌스 즉, 모든 사람들이 다양한 ICT 융합서비스를 시공간의 제약 없이 제공받고 개인 및 소집단의 영향력이 커지는 환경으로의 변화를 초래한다. 그 과정에서 소비자과 공급자 간, 기업과 정부 간의 소통의 필요성이 확산되고 국가경제의 미래를 선도하는 비전산업으로서 방송통신정책을 추진할

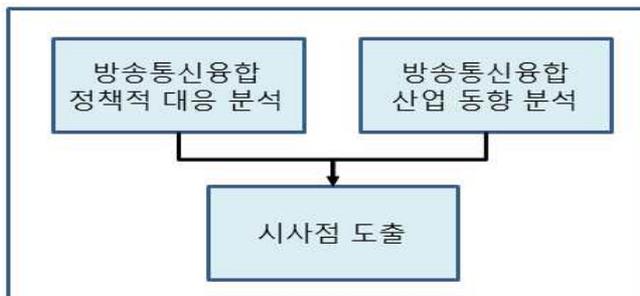
수 있는 ICT 거버넌스 체계에 대한 개편 논의가 필요하다.

우리나라는 2008년 2월 '작은 정부'를 지향하면서 정보통신부를 해체하고 ICT 정책기능을 행정안전부, 지식경제부, 문화체육관광부, 방송통신위원회 등 네 부처로 분산 배치하였다. '네트워크형' 또는 '분산형'으로 일컬어지는 ICT 거버넌스 체계 개편으로 인하여 최근 방송통신 융합과 SNS(Social Network Service)가 주도하는 ICT 환경에 능동적으로 대처하지 못한다는 지적에 따라 IT 컨트롤 타워 부활 논의가 진행 중이다.

본 연구에서는 방송통신을 둘러싼 환경변화, 국내의 방송통신융합 관련 산업 및 정책 추진체계에 대한 정책적 시사점을 얻기 위하여 선진국의 산업 및 정책 동향을 살펴보고자 한다. 이를 통하여 합리적인 ICT 거버넌스 체계 개선 방향을 객관적인 관점에서 모색하는 것이 본 연구의 목적이다.

본 연구에서는 방송통신융합 산업 및 정책의 해외사례를 살펴보기 위해 다음과 같은 프레임워크를 구성한다. 첫째, 방송통신융합 관련 정책적 대응 분석이다. 방송통신 정부조직은 몇 가지 기준에 의해 유형화 할 수 있는데, 이에 따라 선진국의 방송통신 정부조직을 유형화하고 특징을 살펴본다. 둘째, 방송통신융합 관련 산업 동향 분석이다. 각 국에서 추진되고 있는 방송통신융합 관련 산업을 살펴본다. 셋째, 시사점 도출이다. 정책 및 산업 동향을 분석하여 국내 방송통신 융합 산업 및 정책에의 시사점을 도출한다.

[그림 3-1] 해외 산업동향과 정책적 대응 분석



해외 각국은 방송통신융합과 관련한 산업과 관련하여 자국 실정에 맞는 정책 및 규제기관을 설치·운영하고 있다. 각국의 방송통신 정부조직의 형태는 독립제 유형, 독립제와 위원회(상임+비상임) 혼합 유형, 위원회(상임)제 유형의 세 가지가 있다.

<표 3-1> 각 국의 방송통신 정부조직 형태

조직형태	조직형태	범부처 정책조정기구
독립제	• 일본 (총무성)	정보유통행정국 (방송정책과, 방송기술과, 지상방송과) 총합통신기반국 (전기통신사업부, 전파부) ※ NHK 경영위원회 (비상임위원 12인)
	• 독일(연방통신우정청)	
독립제와 위원회 (상임+비상임) 혼합	• 영국 (OFCOM)	위원 9인(상임 3인, 비상임 6인. DTI, DCMS 장관이 임명)
	• 독일 (주미디어 관리청)	위원 정수는 주마다 다름 (직능별 비례대표 선출)
	• 호주 (ACMA)	위원 8인 (상임 3인, 비상임 5인)
	• 캐나다 (CRTC)	19인 이하 위원 (임기 상임 7년 비상임 5년)
위원회 (상임위원만으로 구성)	• 미국 (FCC)	상임위원 5인 (임기 5년. 상원 인준 대통령 임명)
	• 이탈리아 (AGCOM)	상임위원 9인 (임기 7년. 여야추천 수상임명)
	• 프랑스 (CSA)	상임위원 9인 (임기 6년. 여야추천 대통령 임명)
	• 한국 (방통위)	상임위원 5인 (임기3년. 여야추천 대통령 임명)

출처: 최선규(2012: 35).

본 연구에서는 세 가지 조직 형태에서 독립제 유형의 국가는 일본, 독립제와 위원회 혼합 유형의 국가는 영국, 그리고 위원회 유형 국가는 미국을 선택하여 분석하도록 한다.

또한, 새로운 패러다임의 관점에서 미래의 전자정부를 해외 주요국가와의 비교 분석을 도출하여 보다 종합적인 시각에서 방송통신융합산업과 정책을 조망하고자 한다.

제 1 절 방송통신융합 산업 및 정책 해외사례 비교

1. 전반적 산업동향⁵⁾

전 세계적으로 IPTV 시장은 확대 추세에 있다. OECD 보고서에 의하면 “IPTV 서비스는 케이블TV와 위성방송 등 유료 TV 서비스의 대체재”로 정의되며 약 40여 개국에서 IPTV가 상용화되었으며, 서비스업체는 280여개에 이르고 있다. 규제수준은 통신사업자의 IPTV 시장 진출이 허용되며, 규제도 대폭 완화되는 추세이고 IPTV를 방송으로 간주하는 나라에서도 규제는 미미하다고 볼 수 있다.

우선 미국은 1996년에 기존의 통신법을 개정하여 통신·방송 사업자 간 상호진입을 허용하였다. 2005년 9월 Verizon은 텍사스주에서 IPTV 서비스를 최초로 개시하였고, 이듬해 2006년 6월에는 전국 단위의 IPTV 면허 허용법안이 의회에서 통과하였다.

일본은 2001년 전기통신역무이용방송법을 제정하여 등록제로 IPTV를 허용하였고, IT/통신·방송 전 분야를 관할하는 부처 정보통신성을 신설하였다. 한편 영국은 2003년 커뮤니케이션법을 제정하여 규제를 최소화 하였고, 2003년 통신·방송 관련 5개 규제기관을 통합하여 OFCOM 신설하였다.

전체적으로 유럽이 IPTV 시장의 성장을 주도하고 있으며, 유럽의 디지털방송은 2003년~2005년간 연평균 성장률 57.1%를 기록하며 IPTV 시장 성장을 주도하고 있다. 양방향 데이터 방송의 대표적인 IPTV 시장은 홈쇼핑사업이 성장

5) 한국정보화진흥원. (2009). <방송통신융합 공공서비스 가이드>의 내용을 재 정리함.

을 주도해 왔고, 현재 T-Commerce는 매년 11.2%씩 성장하여 전체 양방향 데이터방송시장의 40%를 차지하고 있다.

미국은 현재 도입 초기단계에 있지만 양방향 데이터방송에 대한 기대지수가 높아 향후 성장이 기대되고 있다. 한편 세계적인 IT기업들의 활동을 살펴보면, 대부분 디지털 융합에 대응하기 위해 기존의 H/W, S/W 분야에서 콘텐츠, 네트워크 분야로 관심을 집중하고 있다. 예를 들면 구글(Google)은 인터넷 검색의 강점을 이용하여 방송프로그램 판매, 무선인터넷 및 이동통신 분야로 영역을 확대 중이며, 마이크로소프트(MS)는 강력한 S/W 노하우를 기반으로 홈네트워킹, IPTV, VoIP 등에도 진출하여 S/W, H/W, 인터넷, 방송, 통신 등 전 IT 분야를 석권한다는 융합 전략을 추진 중이다.

[그림 3-2] 방송통신 융합 서비스 관련 주요 선진국 추진 현황

국가	주요 내용
미국	- 1996년 통신법 개정으로 통신·방송 사업자 간 상호진입 허용 - 2005년 9월 Verizon은 텍사스주에서 IPTV 서비스 개시 - 2006년 6월 전국 단위의 IPTV 면허 허용법안 통과
일본	- 2001년 전기통신역무이용방송법을 제정하여 등록제로 IPTV 허용 - IT/통신·방송 전 분야를 관할하는 부처 신설방안(정보통신성) 논의 중
영국	- 2003년 커뮤니케이션법을 제정하여 규제 최소화 - 2003년 통신·방송 관련 5개 규제기관을 통합하여 OFCOM 신설

출처: 한국정보화진흥원, 2009: 51.

유럽과 북미의 경우 양방향성(Interactivity) 기술 속성이 가미되거나 광대역망을 통해 동영상 콘텐츠가 서비스되며, 다양한 종류의 콘텐츠들이 다시 TPS(Triple Play Service)로 묶여 1인 고객(또는 가구)의 지불가치를 증대시키는 방향으로 결합되어 제공 중이다.

2. 국외사업자 동향

해외 IPTV 사업자 상위 톱 10 서비스 사업자는 프랑스, 홍콩, 스페인, 등 10 개국이다. IPTV 가입자는 매년 증가 추세에 있으며, 문화콘텐츠, 게임, VOD, 스포츠, 날씨 등 다양한 콘텐츠를 제공하고 있다. 유럽에서는 축구를 중심으로 유료 프리미엄 VOD 서비스를 제공하고 있다.

[그림 3-3] 해외 IPTV 사업자 톱 10 서비스 동향

순위	사업자	국가	서비스명	IPTV 가입자 (만명)	개시 시기 (년)	초고속인터넷 가입자 (만명)	자사 IPTV 보급율(%)
1	프리텔레콤	프랑스	FreeBox TV	217	2003	277	78.4
2	프랑스텔레콤	프랑스	MaLigne TV	98	2003	690	14.1
3	PCCW	홍콩	Now Broadband TV	82	2003	118	69.3
4	네프세계텔	프랑스	Neuf TV	60	2004	312	19.2
5	텔레포니카	스페인	Imagenio	47	2004	434	10.8
6	칭화텔레콤	대만	MOD Service	36	2004	407	8.8
7	차이나텔레콤	중국	-	31	-	3510	0.9
8	벨가콤	벨기에	-	25	-	120	20.8
9	텔레아스케라	스웨덴	-	22	-	103	21.5
10	패스트웹	이탈리아	Fastweb TV	17	2003	125	13.6

출처: Light Reeding 2008

1) 프랑스

Iliad(Free)는 2007년 말 기준으로 276만 명의 브로드밴드 가입자의 약 78.4%에 해당하는 217만 명의 IPTV 가입자로 전 세계 IPTV 사업의 선두에 올랐다. 월정액 29.99 유로를 지급하면 Freebox라는 홈게이트웨이 장비를 통해 인터넷에 접속할 수 있고 프랑스 국내외 및 해외 70여 개국을 커버하는 VoIP 서비스, 그리고 TV 방송서비스를 제공받으며 추가적인 비용을 지불할 경우 프리미엄 콘텐츠나 VOD를 이용할 수 있음. Free TV는 200개가 넘는 채널을 제공하고 있으며 2007년 6월에는 Canal+화 콘텐츠를 계약하여 CanalPlay라는 서비스로 2,500여 개의 비디오 영상을 확보하여 콘텐츠 규모를 증가시키고 있다.

프리미엄 서비스인 Free Home Video 서비스는 월 9.99 유로에 만화를 포함하여 무제한으로 가정 장르의 S-VOD(subscription VOD) 콘텐츠를 이용할 수 있도록 하고 있으며 콘텐츠는 매주 업데이트 되었다. France Telecom은 2003년 프랑스 리옹에서 MaLigneTV라는 브랜드로 IPTV 서비스를 시작하였으며 VOD와 TV 시청 모두 가능한 서비스로 빠른 시간 내에 가입자를 흡수하여 2007년 말 현재 97.5만 명의 가입자를 확보하고 있다. NeufTV나 Iliad와의 치열한 경쟁 속에서도 650만이 넘는 브로드밴드 가입자 덕택에 자사 브로드밴드 가입자의 14% 정도만이 IPTV 서비스를 사용하고 있는 상태이지만 아직 성장 가능성이 많이 남아 있다.

2) 이탈리아

이탈리아의 Fastweb은 IPTV 서비스의 선구자적 회사로 평가되고 있다. 광네트워킹을 통해 음성, 데이터, 그리고 방송의 TPS 서비스를 2001년부터 제공하기 시작하였다. 2002년에는 TV 방송을 제공하였고 2003년에는 실시간 축구 경기를 콘텐츠 라인에 포함시킴으로써 큰 성장을 보기 시작하였다.

Fastweb의 주요서비스는 국영방송(RAI)지상파 재전송, 할리우드 영화, TV방송 등의 다채널 서비스, VOD이고, 또 유일하게 온라인 게임도 서비스를 하고 있으며 ADSL, FTTH 두 가지의 전송로를 이용하고 있다. 그 외 Telecom Italia 사가 2005년 12월부터 Alice Home TV 서비스를 로마, 밀라노, 보로냐, 파레르모 등 4개 도시에서 제공하고 있다.

Fastweb의 주요 서비스는 OnTV+VideoStation, RAI Click, Cinema Sky, Spots Sky, CALCIO Sky, CNN, ESPN, Disney, Cartoon Net으로 구성됨. 이 중 가장 인기 있는 콘텐츠는 VOD 서비스로 VOD 수용의 50% 이상을 차지하는 아동용 VOD가 가장 인기 있는 상품이며, 3일이 지난 지상파 TV 재방송이 높은 인기를 보이고 있다. 하지만 인터넷전화 서비스 등 TPS의 경우에는 일시적인 효과에 그치고 있어 실효성이 크지않아 VOD 서비스에 중점을 두고 있다.

3) 스페인

스페인의 텔레포니카는 세계적으로 2억 1,800만 명이라는 고객을 가진 거대 통신 기업이다. 이중 이동통신 고객이 약 1억 6천만 명, 브로드밴드 가입자가 960만 명이다. 브로드밴드 가입자 중 430만 명은 스페인 고객이며 나머지 470만 명은 라틴아메리카 고객이고 그 외 57만 명 정도의 브로드밴드 가입자가 유럽국가에 퍼져 있다.

텔레포니카는 Imagenio라는 브랜드로 2004년 IPTV 사업을 시작하였으며, 서비스 초기 느린 성장세를 보였지만 2005년 말 적극적인 마케팅 공세로 2006년 초반 20만 가입자를 확보하는데 성공하였음. 2007년 말 약 46만 9천명의 가입자를 확보하여 434만 브로드밴드 가입자의 11%를 IPTV 가입자로 유치하였다. 이외에 체코에 6만명의 IPTV 가입자도 가지고 있다. 텔레포니카 초고속인터넷 시장 전략 중심으로 TV 번들링 서비스인 Imagenio를 통해 경쟁력을 유지하고 있다.

4) 홍콩

홍콩의 PCCW는 2004년 41만 명이 넘는 가입자를 확보함으로써 세계 1위의 IPTV 사업자로 급부상하였으나 현재 프랑스 기업들의 선전에 밀리고 있으며 이미 자사의 브로드밴드 가입자의 69.3%가 IPTV 서비스에 가입한 상태라서 성장세의 둔화가 예상된다.

PCCW의 성장은 자유로운 콘텐츠 계약환경의 보장과 HBO, ESPN과 같은 프리미엄 콘텐츠를 서비스 라인업에 포함시킬 수 있었던 것이 주요하였다. 2006년에는 홍콩 내에서 07/08 시즌부터 3년간 영국 EPL 축구 중계 독점권을 따냄으로써 콘텐츠 차별화에 집중하는 모습을 하였으며, Eurosport, Eurosport News와 자체 제작한 Now Sports 등의 스포츠 채널을 강화하였다.

5) 일본

일본의 마쓰시타, 소니, 소니커뮤니케이션네트워크, 도시바, 샤프, 히타치 등 유명 TV 제조업체들이 연합하여 TV포털서비스회사(TVPS)를 설립하고 2007년 2월부터 공동 TV 포털 사이트인 acTViLa(actvila.jp)라는 이름의 서비스를 개시하였다.

이들은 acTViLa에 접속할 수 있는 TV세트를 제조하여 판매하고 있으며, acTViLa Basic과 acTViLa Video로 대별되는 서비스를 제공하고 있다. Basic에서는 TV 프로그램정보·DVD/CD 순위정보·음식·뉴스·날씨·게임·스포츠·여행·쇼핑 정보 등의 정보형 서비스 위주로 2007년 9월경에 오픈한 Video에서는 10여개 장르의 VOD 서비스를 제공하고 있다.

다만 판매되고 있는 제품과 회사에 따라 이용 가능한 서비스가 다르기 때문에 TV를 구매하기 전에 Basic만 되는지 Video 기능을 포함하고 있는지를 알아보고 구매해야 하는데 Basic이 가능한 세트가 월등히 많은 점은 시사하는 바가 있다.

2008년에는 콘텐츠 다운로드 서비스로 확대할 것이라고 하며, 동영상 서비스가 제공되면서 크게 발전하였다고 함. 또한 가정 내에서 고정적으로 사용하는 TV라는 디바이스를 사용하는 것이기 때문에, PC 이용하는 시간대와 다르며 여러 사람이 함께 시청하는 점 등을 감안하여 PC용 Web 사이트와는 다른 방향으로 서비스를 제공한다는 전략을 가지고 있다.

한편 acTViLa는 상거래 부문으로 서비스를 확대하기 위해 일본 최대 온라인 경매 사이트인 라쿠텐과 acTViLa 라쿠텐몰이라는 인터넷 쇼핑몰 서비스를 TV 포털에서 행할 수 있도록 제휴하였다.

6) 미국

미국은 Verizon의 FTTP FiOS System이 예상보다 빠르게 구축되어 시장확대를 촉진하고 있으며, 적어도 가입자 5,000명을 확보하고 있는 독립계통신사업

자들(SureWest, Consolidated Communications, Pioneer Telephone, Iowa Network Services 등 약 14개 사업자)이 IPTV 서비스 제공을 지속적으로 확대하고 있다.

AT&T는 U-verse 서비스를 통해 2006년 텍사스 샌안토니오에서 서비스를 시작했으며 새로운 제공 형태로 Mobile TV와 제휴하여 PC기반의 IPTV 서비스인 U-Verse OnTheGo를 발표하였음. 이것은 인터넷 환경 하에서는 어디서든지 PC로 프로그램을 시청할 수 있는 것으로 IPTV 서비스를 셋톱박스라는 틀에 한정하지 않고 PC 사용자도 고객으로 끌어들이겠다는 전략으로 판단된다. 또한 그동안 셋톱박스 더 활성화시키기 위해 IPTV 사용과 웹 어플리케이션의 혁신을 꾀하는 방향으로 Google 맵, 비행시간 검색, 날씨예보, 동영상 업로딩, 가족 찾기 서비스를 준비 중에 있다.

[그림 3-4] 미국 SBC와 Verizon 항목별 비교

SBC와 Verizon 항목별 비교		
구분	SBC	Verizon
IPTV 브랜드	<ul style="list-style-type: none"> • U-Verse • 망고속화 프로젝트 : Light Speed 	<ul style="list-style-type: none"> • FIOS TV
Network	<ul style="list-style-type: none"> • 네트워크 구조 FTTH • Video Network (07년 완성) : 18백만 Home Pass • 20~25Mbps 	<ul style="list-style-type: none"> • FTTP (Fiber To The Premise) • ONT를 가입자 차고에 설치 • 택내 : TP(전화), Coax(비디오) • Home Pass : 5백만 가구
Access System	<ul style="list-style-type: none"> • B-PON(Alcatel) • 가입자당 시스템 가격 \$600~800 	<ul style="list-style-type: none"> • B-PON(AFC) • 가입자당 시스템 가격 \$600~800
H/E Platform	<ul style="list-style-type: none"> • MS IPTV Edition 	<ul style="list-style-type: none"> • MS Foundation Edition • Cable 방식
STB	<ul style="list-style-type: none"> • SA, Motorola IPTV Box 	<ul style="list-style-type: none"> • Digital Cable Box
서비스	<ul style="list-style-type: none"> • HDTV, VOD, DVR • ITV : Multiple Camera angle, Game 	<ul style="list-style-type: none"> • 175 Video / 음악채널 • 20+HD 채널 • 1800 + VOD 타이틀

• Verizon의 경우 2004년 FTTH 투자비는 연간 총 투자비(\$6 Billion)의 10%
 • 출처 : 국내 디지털콘텐츠산업 시장보고서, 한국소프트웨어진흥원, 2007년

3. 디지털 융합의 트렌드⁶⁾

선진국의 디지털 컨버전스는 2005년까지를 1단계(준비), 2010년까지를 2단계(본격화), 그 이후를 3단계(고도화)로 구분할 수 있으며, 미국의 시장주도형과 일본의 부주도형, 그리고 유럽의 조화형으로 구분될 수 있다.

2005년 이후 방송통신산업의 규모는 전반적으로 성장하는 추세다. 신문은 급격히 축소되고 있으며 통신은 약간의 보합세를 보이는 반면, 방송과 인터넷은 성장세를 보이고 있다. 가장 대표적인 융합서비스에는 IPTV, 온라인TV(비선형·주문형)서비스, 모바일TV서비스, 모바일인터넷 단말기 등이 있는데, 유무선 인터넷을 플랫폼으로 하는 방송영상콘텐츠가 융합서비스의 핵심이 되고 있다. 방송통신영역 간 상호진출은 다양한 모습으로 나타나지만, 어느 경우든 전체적으로는 인터넷으로 집중되는 경향을 보인다.

규제기구와 법제는 영국이 가장 체계화된 형태를 취하고 있으며, 미국은 법제와 기구가 통일되었으나 융합서비스에 관련된 규제는 시장자유를 우선으로 하는 편이다. 한편, 독일과 일본은 가장 분편화된 체제를 고수하고 있다. 국가의 역사적, 문화적 배경에 따라 수평규제에 대한 엄정성과 방통융합의 가치에 대해 다른 관점을 갖는데, 미국을 제외한 대부분의 국가에서는 자유경쟁과 공익성을 동시에 추구하고 있다.

1) 2005년 본격화 시동, 2010년 전후 고도화 단계 진입

1996년 미국의 텔레커뮤니케이션법과 EC의 1997년 녹서를 시작으로 전 세계로 확산된 디지털 컨버전스는 2005년을 전후하여 본격적인 융합현상을 창출하고 있으며, 일부 국가는 2010년을 전후로 고도화단계에 접어들었다(<표 3-2 참조)

첫째, 준비단계에서는 민영화와 규제완화, 디지털화 등이 추진되었고, 격화단

6) 이 내용은 황주성. (2011). <디지털 컨버전스의 글로벌 트렌드와 정책 시사점>. 정보통신정책연구원 정책보고서 11-01를 재정리 한 것임.

계에서는 방송과 통신영역을 중심으로 본격적인 상호진출과 융합서비스가 출현함. 고도화단계는 미디어 외 타 영역으로의 확대 및 국가전략화가 시도되었다.

둘째, 실질적인 시장주도와 비즈니스 모델에서는 미국이, 규제기관과 법제 정비, 미래비전 등을 고려하였을 때는 영국과 프랑스가 고도화단계에 있다고 할 수 있다.

<표 3-2> 주요 선진국의 디지털 융합 단계 구분

구분	컨버전스 준비단계	컨버전스 본격화단계	컨버전스 고도화단계
미국	~1996	1996~2005	2006~
	-1982 수정동의판결	-1996 텔레커뮤니케이션법 (장거리/시내, 전화/케이블개방) -2005 New Corp. 등의 인수·합병 -2005 DACA 등 발의	-2007 구글의 인수 본격화 -2007 애플의 아이폰 출시 -2009 광대역통신망 계획
영국	~2003	2003~2009	2009~
	-1996 방송법(디지털방송) -1997 BBC온라인 -2000 케이블 디지털화	-2003 커뮤니케이션법(통신, 유료방송vs. PSB) -2004 오픈컴 설립 -2008 컴버전스 싱크탱크 설립	-2009 디지털 브리튼 발표 -2010 디지털 경제법 통과
프랑스	~2004	2004~2008	2008~
	-1997 EC 녹서 -2003 프랑스텔레콤법 -2003 Free(IPTV)등장	-2004 디지털 경제의 신뢰법(LCEN) -2004 전자·시청각 커뮤니케이션법(LCE) -2005 ARCEP 설립	-2008 미디어와 디지털 발표 -2008 디지털 프랑스 2012 발표 -2009 공영방송 개혁법 통과 -2009 방송위 선형/비선형 통합규제
독일	~2007	2007~	
	-1996 텔레커뮤니케이션법 -1997 방송점유율 규제 -1998 텔레서비스법 -2006 연방네트워킹법 설립	-2007 텔레미디어법 -2008 방송텔레미디어국가협약 13차(간접광고 허용)	
일본	~2006	2006~	
	-2000 IT기본법 개정 -2001 총무성 통합 -2002 IPTV 도입	-2006 통신·방송 위상에 관한 간담회 보고서 -2009 정보통신법(안)	

출처: 황주성, pp 2-3.

2) 미국의 시장주도형과 유럽의 정부주도형

선진국들의 방송통신 디지털 융합은 크게 3가지 유형, 즉 미국과 같은 시장주도형과 일본과 같은 정부주도형, 그리고 유럽 3개국과 같은 시장-정부 조화형으로 구분된다.

첫째, 미국은 1996년 텔레커뮤니케이션법을 시작으로 통신과 케이블-방송 간 상호개방을 허용하였으며, Computer Inquiries를 토대로 통신 대 정보서비스라는 부분적 수평 개념 하에 VOIP, IPTV, BPL 등의 융합서비스를 도입하였다.

둘째, 영국의 방통융합은 BSkyB, Virgin Media, BT, 및 이동통신사업자 등의 상호 진출과 수익개발 노력이 '일차적 견인차', BBC 등 공공서비스 방송(PSB)의 시장실패 보완과 혁신노력이 '이차적 견인차'의 역할을 수행하였다.

셋째, 프랑스는 EU의 2002년 규제프레임워크를 적극 도입하여 전자 커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션을 구분하는 과정에 Free라는 IPTV 사업자가 등장함에 따라 2004년 2개의 융합핵심법(LCEN과 LCE)의 제정이 가속화 되었다.

넷째, 독일은 가장 복잡하고 다기한 규제 및 법체제를 갖추고 있으며, 컨버전스에 대한 정책의 기조는 '연착륙'으로, 사회문화적 충격을 최소화하고 보편적 접근과 관점의 다양성을 보장하는 '기본공급의 원칙'을 충실히 따르고 있다.

끝으로, 일본의 융합정책은 기존의 과점사업자들이 시장과 수용자들의 변화요구를 받아들이지 않자, 정부가 정보통신 인프라의 구축을 중심으로 방통융합정책을 추진함으로써 진행되었다.

3) 방송통신 융합으로의 산업 및 서비스 구조 변화

한마디로 신문은 쇠퇴, 인터넷은 부상, 방송은 희생하였다. 본격적인 컨버전스 시작점인 2005년 이후 방송통신산업의 규모는 전반적으로 성장하는 추세이지만, 신문은 급격히 축소되고 있으며 통신은 약간의 보합세를 보이고 있다. 반면에 방송과 방송과 인터넷은 지속적인 성장세를 보이고 있다.

첫째, 글로벌 방송통신산업은 2005년~2009년 동안 3.9% 정도의 연간 성장률

을 보이고 있으나, 2008~2009년은 글로벌 경기침체의 영향으로 0.3% 성장에 그치고 있다(Ofcom, 2010).

둘째, 2006년에서 2009년까지 선진 5개국의 추이를 보면 방송과 인터넷은 각각 15.0%와 28.0%의 성장을 보인 반면, 신문과 통신은 각각 -25.3%와 -1.7%의 성장률을 나타냈다 (<표 3-3> 참조).

셋째, 선진 5개국의 방송시장이 전 세계 시장에서 차지하는 비중은 2006년 53.6%에서 2009년 49.0%로 줄었으며, 2009년 기준 5개국의 비중은 방송시장이 63.13%로 가장 높고 통신·인터넷시장이 46.5%로 가장 낮았다 (PWC, 2010).

끝으로, 2009년 5개국 방송통신산업의 부문별 구성비는 통신이 66.0%로 가장 크고, 그 다음으로 방송이 14.15%, 신문이 10.21%, 인터넷이 9.63%로 나타났다.

아래 <표 3-3>와 같이 2006년과 비교할 때, 방송은 1.93%, 인터넷은 1.16% 늘었으나, 신문은 3.37% 줄어든 것을 알 수 있다.

<표 3-3> 선진 5개국의 방송통신산업 점유율과 부문별 비중

구분		방송시장	신문시장	통신시장	인터넷시장	방송통신산업
2009	5개국 합계	117,361	84,660	547,451	79,844	829,316
	2006 대비 성장률	15.04%	-25.29%	-1.72%	27.99%	-0.65%
	5개국 점유율	63.13%	54.66%	46.46%		49.04%
	부문별 비중	14.15%	10.21%	66.01%	9.63%	100.00%
2006	5개국 합계	102,021	113,325	557,024	62,384	834,754
	5개국 점유율	66.69%	62.05%	50.66%		53.57%
	부문별 비중	12.22%	13.58%	66.73%	7.47%	100.00%

자료: 통신·인터넷은 IDATE(2010), 방송·신문은 PWC(2010)

한편 방송통신산업의 규모는 미국이 압도적으로 큰 시장을 가지고 있으며, 이어 일본, 독일, 프랑스 영국의 순으로 나타났다.

첫째, 2009년 방송시장의 비중은 미국과 영국에서 각각 17.1%, 15.9%로 다른 나라에 비해 높으며, 신문시장의 비중은 일본과 독일, 영국에서 13% 내외로 2006년에 비하여 큰 변화 없이 여전히 높게 나타났다.

둘째, 인터넷시장은 독일과 프랑스에서 12.5%, 11.6%로 다른 선진국에 비해 높게 나타났다.

셋째, 2006년부터 2009년 동안 전체 방송통신산업의 규모는 미국과 영국, 프랑스에서는 성장해온 반면, 독일과 일본에서는 감소하였다.

다음으로, 인터넷 플랫폼과 방송영상 콘텐츠 측면이다. 가장 대표적인 융합 서비스에는 IPTV, 온라인TV(비선형·주문형)서비스, 모바일TV 서비스, 모바일 인터넷 단말기 등이 있으며, 유무선 인터넷을 플랫폼으로 하는 방송영상콘텐츠가 핵심이 되고 있다.

첫째, IPTV는 2009년 기준 프랑스가 12.8%로 가장 높은 가구보급률을 보이며, 그 다음으로 미국(3.8%), 영국(2.7%)의 순을 보이고 있다 (PWC, 2010). 프랑스는 2010년 580만 가입자(가입가구율 21.7%), 미국은 2009년 480만 가입자를 확보하고 있고, 2013년까지 전 세계 IPTV시장이 연평균 30.8%의 성장률을 유지할 것으로 전망되고 있다 (PWC, 2009).

둘째, 온라인TV시장은 5개 선진국의 세계시장 점유율이 72.9%로 압도적이며, 특히 미국은 세계시장의 약 62.0%를 차지함. 그 다음으로 영국(4%), 프랑스(2.7%), 일본, 독일의 순서로 나타났다 (PWC, 2010). 온라인TV시장은 PPV(Pay-Per-View)와 VOD(Video-On-Demand)로 구성되며, 콘텐츠 중심형(ex, Hulu.com, Epix), 유료플랫폼 중심형(ex, Comcast), 콘텐츠배급 중심형(ex, Netflix), tm마트TV형(ex, 구글, 애플)으로 구분되며 당분간 공진화할 전망이다.

일례로 영국의 온라인TV시장 자체는 작지만 BBC가 제공하는 iPlayer라는 무료 서비스의 확산으로 인해 이용률은 24%로 미국(22%), 프랑스(19%), 독일(10%), 일본(9%)보다도 높게 나타났다 (Ofcom, 2010).

셋째, 모바일TV 역시 미국이 압도적인 비중을 차지하고 있으며, 스마트폰 등 휴대인터넷 단말기(MID: Mobile Internet Devices)의 확산으로 MobiTV, Pearl Mobile TV와 Media FLO 등을 중심으로 하는 기존 시장구도에 변화가 예고되고 있다.

예를들면, 모바일TV시장은 전용 방송주파수를 이용하는 MediaFLO, 기존 지상파를 이용하는 Pearl Mobile TV, 이동통신망을 이용하는 MobiTV 그리고 스마트폰형인 Bithop 등이 있다 (조영신, 2010a, 2010b).

넷째, 스마트폰, 태블릿 PC 등 모바일인터넷 단말기(MID: Mobile Internet Device)가 확대됨에 따라 모바일TV와 모바일 온라인 동영상 시장이 확대될 것으로 전망되며, 장기적으로 클라우드 기반의 N스크린이 활성화될 것으로 예상된다.⁷⁾

4) 국가별 방송통신 규제체계의 특징

영국은 법제도 측면에서 가장 체계화된 형태를 취하고 있으며, 미국은 법제와 기구가 통일된 반면에 융합서비스에 대한 규제에 있어서는 시장자유를 우선시 하는 경향을 보이고 있다. 한편, 독일과 일본은 <표 3-4>에서 나타나듯이 가장 분편화된 체제를 고수하고 있다.

첫째, 미국은 통합법과 통합규제기관을 갖추었지만 VOIP, IPTV, BPL 등의 정보서비스분류에 따른 '동일서비스 이중규제' 논란으로 법체계의 한계를 노정하고 있음을 알 수 있다. 예를 들면 1996 텔레커뮤니케이션법의 한계를 보완하기 위한 시도에는 2005년 DACA(The Digital Age Communication Act) 등이 있었지만 입법화되지 못하였고, 2010년 망중립성에 대한 Comcast 판결에서 FCC가 패소함에 따라 현 규제체계의 적정성에 대한 공개의견수렴이 진행되고 있다 (이상우, 2007; 조대곤, 2010).

둘째, 영국형은 2002년 EU의 규제 프레임워크를 가장 적절하게 적용하여 2003년에 방송과 통신을 아우르는 커뮤니케이션법과 통합규제기관인 Ofcom을

7) 전 세계 스마트폰 판매량은 '08년 1억 4천만 대(11.8%)에서 '13년에 약 6억 만 대(38.5%)로 증가할 것으로 전망하고 있다(방송통신위원회, 2010). 또한 시장조사업체 딜로이트는 태블릿 PC가 2010년 1천만 대 이상 판매될 것으로 전망하였고, 토마스 비젤파트너는 시장 규모가 2010년 35억 달러에서 2014년 300억 달러로 확대될 것으로 전망하였다(이성휘, 2010).

갖추었음을 알 수 있다.

셋째, 프랑스의 규제기구는 다양성과 공익성을 위해 방송(CSA)과 통신(ARCEP)으로 구분되어 있으나, 법제는 통일된 형태를 갖추고 있다.

넷째, 독일의 경우는 통신은 연방, 방송은 주(state)로 규제기관이 이원화되어 있으며, 법제도는 방송, 통신, 융합영역으로 구분되어 있다.

끝으로 일본의 규제기구는 총무성으로 통일되어 있으나, 법제가 체계화되어 있지 못하여 융합제도의 정비가 가장 늦은 것으로 보인다.

<표 3-4> 선진국의 방송통신 법제, 기구와 추구가치

		방송영역	융합영역	통신영역
미국	법제	텔레커뮤니케이션법(1996)		
	기구	FCC(1996~)		
	수평규제	수직적 규제, 통신 vs. 정보서비스 구분	사안별 접근(ex, VOIP, IPTV, BPL)	
	가치	시장경쟁	시장경쟁	시장경쟁
영국	법제	커뮤니케이션법(2003)		
	기구	OFCOM(2003)		
	수평규제	EU Directive(2002) 기준 2단계 수평규제(콘텐츠 vs. 전송)		
	가치	공익(내용물, 소유권)	시장자유와 경쟁	
프랑스	법제	전자·시청각 커뮤니케이션법(2004)		
	기구	방송위원회(CSA)	전자·우편규제청(ARCEP, 2005~)	
	수평규제	콘텐츠와 네트워크의 분리에 의한 수평규제		
	가치	표현의 자유, 다양성	자유경쟁, 보편서비스	
독일	법제	방송텔레미디어국가협약(1987~)	텔레미디어법(2007~)	텔레커뮤니케이션법(1996~)
	기구	주미디어청, 방송평의회	연방네트워크청(2006~), 주미디어청	연방네트워크청
	수평규제	공영과 민영의 이원적 규제를 기반으로 한 수평적 규제		
	가치	다양성, 보편적 접근	시장경쟁	시장경쟁
일본	법제	방송법, 전파법	유선전기통신법, 전파법, 전기통신사업법	
	기구	총무성(2001)		
	수평규제	수직적 규제, 4단계 수평규제 구상 중		
	가치	공익성	시장경쟁	시장경쟁

출처: 황주성, p. 10

한편 각국의 방송통신 융합이 추구하는 가치는 대체로 자유경쟁과 공익성이

조화를 이루는 것으로 평가된다. 위의 <표 3-4>에서 알 수 있듯이, 역사적, 문화적 배경에 따라 수평규제에 대한 엄정성과 방통융합의 추구가치는 국가 간 차이점이 존재한다.

예를 들면, 영국과 프랑스는 수평규제를 강하게 추구하는 가운데 공공서비스 방송(PSB)의 역할과 추구가치에 대해 명확한 비전과 계획을 갖추고 있고, 프랑스는 2008년 공영방송 개혁법을 통해 광고를 폐지함으로써 공영방송의 체질을 개선하고, 경쟁력을 강화하기 위한 공영방송체제의 강화정책을 본격화하고 있다(성육제, 2009).

한편 미국은 근본적으로 시장구도를 재편하기 위한 정책이나 법을 제정하기 보다는 새로운 시장과 기존 시장이 충돌하는 부분을 정리하는 수준의 대응을 해왔음을 알 수 있다. 반면에 일본은 정부주도로 융합환경을 조성하여 왔으나, 법제도와 정책의 정비가 부족하였고, 미디어 관련법을 무력화시키는 정치 구조의 후진성, 사업자의 매체 중심적 접근으로 인해 그 한계를 드러내고 있다(황주성: 10) 8).

4. 해외 주요국가의 추진체계 및 정책 비교

1) 일본(독임제 유형)

① 추진체계 및 정책

일본은 정부부처인 총무성에서 정보화 추진 전반을 담당한다. 따라서 방송과 통신의 정책·규제기능도 정부부처인 총무성에서 통합하여 관리한다. 방송통신 정책·규제 기능은 2001년 1월 내각 개편 시 우정성에서 총무성(정보유통행정

8) 일본은 방송통신 관련법이 유선전기통신법(유선), 전파법(무선)과 같은 전송망 관련법과 유선방송전화법, NTT법, 전기통신사업법과 같은 사업법과 콘텐츠 규제를 중심으로 하는 위법 유해정보 대책 관련 법령, 전기통신역무이용방송법, 유선텔레비전방송법, 유선라디오방송법, 방송법 등으로 복잡하게 나뉘어져 있어, 최근 정보통신법(안)으로의 법제도 일원화를 추진 중이다(황주성: 10).

국)으로 이관되었다. 정보유통행정국은 방송의 디지털화나 ICT의 이용 및 활용의 고도화를 추진하고 있다.

[그림 3-5] 일본의 정보화 추진체계



자료: 국회입법조사처, 「IT생태계 구조변화에 따른 IT추진체계 개편 방향」, 2012, p. 63.

일본의 통신, 방송 법체계의 근본적인 재검토 작업은 2006년 7월에 정부여당이 통신과 방송에 관한 종합적인 법체계에 대해 2010년까지 결론을 얻는데 합의하는 것으로 시작되었다. 총무성은 현행 9법의 상하관계체계를 기능이나 서비스 내용별로 정리하고 일원화해야 한다고 한 '통신, 방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회' 보고를 토대로 2008년 2월, 정보통신심의회에 법안작성의 기초가 되는 제도설계의 자세에 대해 자문하였다.

이와 관련하여 2009년 8월 26일 답신에서는 기존의 법률을 '콘텐츠규율'(프로

그램제작 등), '전송서비스규율'(콘텐츠와 전송설비를 매개하는 분야), '전송설비 규율'(무선국 등), 3개를 축으로 재편성할 것을 요구하였다. 이 중 지상파TV, 라디오방송은 현재 전송설비 면허를 가진 사업자가 프로그램제작까지 하는 이른바 하드, 소프트 일치의 규율체계로 되어 있지만 전송설비 면허와 분리해서 프로그램 제작 업무에 관해서 인정하는 하드, 소프트 분리 규율체계로 바꾸도록 제언했으며, 콘텐츠규율에서는 방송사업자에 대해서 프로그램 별, 오락 등의 종류별 공표를 요구하는 제도 도입을 요구하였다.

한편 인터넷상에서 나오는 방송유사 통신에 대해서는 [표현의 자유] 등의 관점에서 규율대상으로 하는 것에 대한 비판이 강해진 점에서 콘텐츠규율의 범위는 기존의 방송에 머물러 있고 위법, 유해정보대책에 대해서는 2009년 4월에 시행된 '청소년 인터넷 환경정비법' 등에서 대응해야 한다고 하였다.

법체계의 재검토에는 하드, 소프트 분리를 지상파방송국에도 도입함으로써 전송설비의 공유 등 경영의 효율화가 도모되기 쉬워진다는 평가가 있는 한편 콘텐츠관련 인정제도는 방송내용에 대한 행정 관여로 연결되기 쉽다는 우려도 나오고 있다. 이러한 가운데 2009년 8월 총선거에서 일련의 개혁을 추진해온 자민당과 공명당이 패배, 민주당을 중심으로 하는 연립정권이 탄생했으며, 하라구치 카즈히로 총무상은 첫 등청 후 기자회견에서 '정치주도가 된 신정권에서 가장 중요한 것은 언론의 자유이고, 방송의 자유라고 생각한다'고 정권의 관리(governance) 외에 하나의 규제기관이 필요하다고 생각하고 있다'고 말하였다. 민주당은 선거 공약에서 '통신, 방송행정을 총무성에서 분리, 독립성이 높은 독립행정위원회로서 통신, 방송위원회(일본판 FCC)를 설치, 통신, 방송행정을 옮긴다'는 것을 발표하였으며, 하라구치 총무상은 그 후 기자회견에서 미국의 FCC(연방통신위원회)와 같이 프로그램 내용을 규제하는 기관은 아니라고 강조했고 앞으로 1년 정도에 걸쳐서 논의한 다음 결론을 내겠다고 하여 방송통신의 법체계 재검토에 대해서도 재검토가 더해질 가능성이 생겼다.

총무성의 방송통신 관련 정책의 내용을 살펴보면, 서비스에 대한 규제 완화

를 위하여 프로그램 조화 원칙의 적용을 TV 방송에 한정, 전문방송, 임시목적 방송의 일부에 대해 프로그램 책정 의무, 프로그램 심의 기간 설치 의무의 적용을 제외, 인터넷 법상의 위법·유해 정보의 유통문제에 대하여 ISP 등의 업계 단체가 자율 규정을 책정하고 있다. 그리고 망융합에 대해서는 CS 방송에서 하드/소프트를 별도의 주체를 정하고 이들이 하나가 되어 방송을 실시하는 제도 개설, 전기통신이용방송법(2001년)을 공포하여 방송과 통신의 전송로 융합의 진전에 대응하여 전기통신 역무를 이용한 방송의 제도화를 시도하고 있다. 단말기 융합에 대해서는 인터넷이나 TV 방송의 수신/녹화가 가능한 PC나 TV로 인터넷에 접속할 수 있는 셋탑박스 등 방송/통신 쌍방에 이용할 수 있는 단말이 개발되어 발매되고 있다.

② 산업동향

일본은 2011년 7월 24일까지 지상파TV방송의 아날로그 방송을 종료하고, 디지털방송으로 완전 이행을 계획하였다. 그러나 총무성의 정보통신심의회가 2008년에 답신한 '지상파 디지털방송 이활용의 자세와 보급을 향해 행정이 해야 할 역할'에 따르면 그해 3월에 아날로그방송 종료 시기를 알고 있는 사람은 65%, 지상파디지털방송수신기 세대보급률은 43%에 그치는 등 이행 대책이 미비하였다. 때문에 답신은 시청자의 상담창구를 각 도도부현에 적어도 1곳 설치하는 것과, 5000엔 이하의 간이수신용 튜너 판매를 실현, 생활보호세대에 대해서는 무상 배부하는 등을 제언했으며, 인근공청시설의 신설 등에 거액의 비용이 들 경우에는 주민 부담을 배려하는 것과 난시청지역 해소에 잠정적으로 위성방송을 이용하는 등 대책을 강구하였다. 이러한 지적에 따라 총무성은 지상파디지털방송에 관한 시청자의 다양한 상담에 응하는 '총무성 TV수신자 지원센터'를 2008년 중에 전국 도도부현에 개설했고, 2011년 7월까지 방송설비의 디지털화가 어려운 지역 등을 대상으로 방송위성을 이용해서 간토광역권의 지상파 TV방송 7채널을 재송신하기로 결정, 2009년 3월의 전파감리심의회에서

디지털방송추진협회에 업무 위탁하는 것이 승인되었다. 정부의 2009년도 당초 예산에 지상파디지털 종합추진대책으로서 약 600억 엔이 계상되었고, 상기 대책 외에 NHK 수신료의 전액 면제세대(생활보호수급세대나 지방세 비과세의 장애인세대 등)를 대상으로 디지털방송을 아날로그 TV로 보기 위한 간이 튜너를 배부하는 사업이나 수신장해 대책 공청시설의 개수 지원사업 등을 실시하도록 하였다. 방송의 디지털화 대책 비용은 2009년 보정예산에도 약 900억엔이 계상되었는데, 구체적으로 내용을 살펴보면, 에너지절약가전제품 구입을 지원하는 에코포인트사업에서 디지털 TV 구입자에게는 추가 포인트를 부여하는 제도가 만들어졌고, 그밖에도 수신장해나 난시청대책 등 송수신환경의 정비비가 확충되었다. 총무성이나 TV방송국 등으로 이루어진 지상파 디지털방송 추진협회는 2008년 12월에 발표한 제9차 행동계획에서 '아날로그방송을 당초 예정대로 종료시키려면 더 힘든 여정이 기다리고 있다고 할 수밖에 없다'는 힘든 상황 인식을 표명했지만 정부의 일련의 정책이 어디까지 효과를 발휘할지가 초점으로 되어 있었다.

2) 영국(독입제와 위원회 혼합 유형)

① 추진체계 및 정책

영국은 정보화추진체계 하에서 방송통신정책 및 규제 기능을 수행하는 독립 규제위원회와 정부부처의 기능이 보완적 형태로 구성하였다.

[그림 3-6] 영국의 정보화추진체계



자료: 국회입법조사처, 「IT생태계 구조변화에 따른 IT추진체계 개편 방향」, 2012. p. 55.

정보통신정책은 기업혁신기술부(Department for Business, Innovation and Skills, BIS)가, 방송정책은 문화미디어체육부(Department for Culture, Media and Sport, DCMS)가 각각 관장하고 있다. 규제기관의 경우 통신부(Office of Communications, OFCOM) 하나로 통합되어 자체 IT 전략기획 및 동향 분석 등을 담당하는 부서를 운영하여 BIS나 DCMS와 상호 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 오프콤(OFCOM)의 전략 및 시장개발부 조직은 연구개발, 기술동향분석, 정책수립의 계획측면의 기능과 자신들의 정책에 대한 평가를 담당하여 계획수립과 계획 집행의 통제 활동을 동시에 수행하고 있다.

영국의 방송통신정책 및 규제 기능을 수행 조직은 독립규제위원회와 정부부처의 기능이 보완적 형태로 구성되어 있다. 정보통신정책은 기업혁신기술부(Department for Business, Innovation and Skills, BIS)가, 방송정책은 문화미디어체육부(Department for Culture, Media and Sport, DCMS)가 각각 관장하고 있다. 규제기관은 통신부(Office of Communications, Ofcom) 하나로 통합하여 자체 IT 전략기획 및 동향 분석 등을 담당하는 부서를 운영하여, BIS나 DCMS

와 상호 긴밀한 관계를 유지하고 있다.

오프콤(OFCOM)의 전략 및 시장개발부 조직은 연구개발, 기술동향분석, 정책수립의 계획측면의 기능과 자신들의 정책에 대한 평가를 담당하여 계획수립과 계획 집행의 통제 활동을 동시에 수행하며, 내각부를 중심으로 CIO협의회, CTO위원회가 협업을 하여 ICT전략을 운영하며, 각 영역에 대한 업무 프로그램을 관장하는 자체 거버넌스 담당기관을 운영한다.

영국은 유럽 집행위의 권고안을 받아들여 법령 및 규제 개혁을 단행하였다. 2003년 영국에서는 커뮤니케이션법(Communication Act)을 제정하여 규제최소화를 시도하였다. 즉, 네트워크에 관하여 방송과 통신을 구분하지 않도록 한 것이다. 영국의 개정 통신법에서는 통합규제기구(OFCOM)의 구성, 미디어 산업의 각종 규제의 단순화(이종 매체 간의 교차 소유, 비유럽 외국 자본의 투자, 라디오 주파수의 거래 허용) 등이 있다. 모든 전자통신망, 전자통신서비스, 관련 설비에 대하여 단일 규제 프레임 워크를 적용한다. 그리고 TV, 라디오, 콘텐츠의 규제는 제3장에서 별도로 다루고 있다.

② 산업동향

영국의 디지털TV 이용은 2009년 9월말 현재 전세대의 89.5%에 달하여, 과거 1년간 보급 증가는 줄고 있지만 2012년 디지털 완전이행을 향해 순조롭게 진행하고 있다. 2009년 7월에는 보더지역에서 전국에서 처음으로 아날로그방송이 종료되었으며, 9월에는 웨스트컨트리지역, 대도시권에서는 맨체스터를 포함한 그라나다지역에서 2009년 11월부터 아날로그방송종료 작업이 개시되어 12월에는 종료작업이 완료되었다. 지상파디지털방송에도 신서비스로서 HDTV가 이루어지는 것이 결정되어, 2010년에 서비스를 개시할 예정으로 HD전문수신기 판매는 2010년 초로 발표되었다. 브로드밴드 보급을 배경으로 방송사업자 각사가 자사사이트에서 방송종료 후의 TV프로그램을 시청할 수 있는 캐치업서비스를 하고 있지만 그 선구자가 된 공공방송 BBC에 의한 iPlayer에서는 2009년 4월부터 HD프로그램 시청이 가능해져 8월부터 해설방송도 부가되었다.

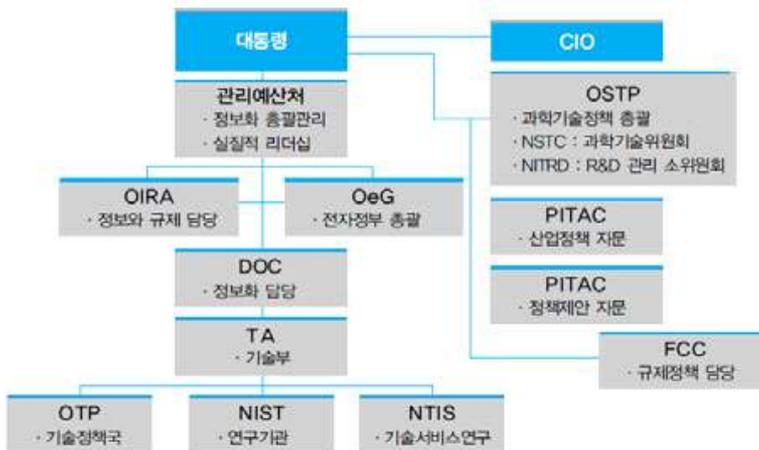
디지털방송 이행이 순조롭게 진행되는 가운데 2009년 6월에 영국정부는 새로운 방송통신정책을 발표, 2012년까지 모든 세대에 대해 2Mbps 이상의 브로드밴드접속을 보장하는 등의 행동계획을 밝혔다. 브로드밴드환경에서 유통되는 디지털콘텐츠의 공공성에 착안해 공적자금을 투입해서 지역 뉴스를 제작하는 구상도 제안했으며, 이것은 지역뉴스제공이 의무화된 지상파상업TV 최대기업인 1TV가 미디어경쟁과 경제 불황에 의해 지역뉴스 제작능력을 급속히 저하시키는데다 지방신문의 경영악화도 문제가 되어 있기 때문이다. 정부는 이 조직의 운영재원에 대해 지금까지 BBC 이외에 배분한 적이 없는 TV수신허가료 수입을 충당하는 것도 선택에 넣은 검토를 하고 있으며, 이 구상을 구체화하기 위한 실험에 참가하는 단체를 공모해 2010년에 스코틀랜드, 잉글랜드, 웨일즈, 3개 지역에서 파일럿판을 시행하였다.

3) 미국(위원회 유형)

① 추진체계 및 정책

미국은 연방정부와 지방정부를 구분하여 연방정부의 통신정책 수립, 대외적 무선통신분야 및 중장기 정보통신 정책전략 등 IT계획 등을 수립하는 독립기관인 국가정보통신부(National Telecommunications and Information Administration, NTIA)와 주로 지방정부를 포함한 민간부분의 상업적 성격의 모든 통신과 방송 분야의 정책과 규제를 담당하고 있는 독립규제위원회인 연방통신위원회(Federal Communications Commission, FCC)를 구분하여 운영하고 있다.

[그림 3-7] 미국의 정보화 추진체계



자료: 국회입법조사처, 「IT생태계 구조변화에 따른 IT추진체계 개편 방향」, 2012. p. 50.

미국은 1996년 통신법(Communication Act)을 개정하면서 시장 경쟁체제를 더욱 촉진하기 위해 통신과 유선방송의 상호 시장개방을 허용하면서 이종 매체 간의 상호 경쟁을 적극 권장하였다. 제253조(진입장벽의 철폐)에서는 통신 서비스의 제공을 금지하는 모든 주와 지방자치단체의 법령이나 법적의무는 무효라고 규정하고 있다. 케이블 규제 적용의 예외 조항으로서 통신서비스 사업자 등 기간사업자가 비디오 서비스를 기간사업자에게 근거하여 전송하는 경우 케이블 규제가 아닌 기간 통신사업자 규제가 적용되도록 하는 조항이 신설되었다(제651조). 그리고 일정 조건하에서 전화회사가 케이블 서비스를 제공하는 것을 인정하는 규정을 새롭게 설정하고 있다. 또한 영업 구역 및 프랜차이즈 구역이 같을 경우에 케이블 TV와 지역전화회사는 해당 시장 내에서 비디오 프로그램 또는 전자통신서비스를 제공하기 위하여 합작 또는 제휴를 해서는 안 된다고 규정하고 있다. 즉 지역전화회사에 의한 자사 서비스 구역내에서 케이블 사업자의 10%를 초과하는 주식의 취득 및 케이블 사업자의 케이블 선택권에서의 지역 전화회사의 10%를 넘는 주식을 취득할 수 없다. 또 제3조의 10%

초과 교차소유 금지는 통신과 방송의 상호 지분 소유로 인한 경쟁의 저하를 우려한 때문이다. 케이블 사업자는 전화서비스를 제공하기 위하여 추가적 프랜차이즈를 얻을 필요가 없다. 미국은 기본적으로 방송사업자의 데이터 방송 서비스에 대하여 특별한 금지 및 별도의 허가제도를 시행하고 있지 않는 한 '규제 최소화 위주'로 진행하고 있다.

② 산업동향

미국의 지상파디지털방송은 2009년 6월 12일에 전면 디지털화되었으며, 콜센터나 설치작업의 지원대책 등이 실시된 결과 실시 당일은 FCC로의 문의전화 가 30만 건을 넘는 등 반향은 있었지만 이행 자체는 큰 혼란 없이 이루어졌다. FCC는 2009년 6월 29일, 새로운 위원장에 줄리어스 제나코스키가 취임하면서, 브로드밴드의 적극적인 활용을 목표하는 오바마 대통령의 강력한 정책추진 하에서 미국의 방송업계는 본격적인 디지털시대에 들어섰다. 또한 아날로그방송 종료로 사용되지 않게 될 700MHz 주파수대는 2008년 1월부터 3월에 걸쳐 경매에 부쳐져 낙찰 총액은 200억 달러 가깝게 올랐고, 주요 낙찰기업은 버라이즌아이리스나 AT&T 등 대규모 휴대통신회사이다.

2008년 9월 금융위기의 영향은 미디어 업계 전체에 파급되었고 뉴스코프, 타임워너, 월트디즈니 등 대규모 미디어기업이 나란히 감수감익이 되어 대폭적인 인원정리를 하고 있으며, 시카고 트리뷴이나 로스엔젤러스 타임즈, 볼티모어선 등의 유력지를 소유한 트리뷴사가 파산법 적용을 신청하는 등, 영향의 심각화가 우려된다. 금융위기의 영향은 장기 저조경향이 이어지는 지상파 상업네트워크에도 악영향을 미치고 있으며, 각사 모두 경영이익이 전년보다 떨어지고, 특히 뉴스부문은 어려움에 처해있다.

2008년 밤 메인뉴스의 하루 시청자수는 3국 합쳐 평균 2,280만 명으로 이미 미국 인구의 10%를 차지하고 있다. 한편 CNN, FOX News, MSNBC라는 CATV의 3대뉴스 전문채널은 대통령선거보도에서도 지상파 3대 네트워크에 육

박하는 등 계속 대두되고 있다. 이러한 가운데 각 네트워크는 프로그램 콘텐츠의 인터넷제공에 활로를 보이기 시작하고 있어, NBC유니버설과 뉴스코프는 2008년 3월, 공동출자한 동영상 제공사이트 'Hulu'의 정식운용을 개시, 인기프로그램이나 영화 등이 광고와 함께 무료스트리밍 제공되고 있고, 구글 산하의 YouTube도 2009년 4월부터 영화나 TV프로그램의 전면제공서비스를 시작했고 Hulu와의 경쟁이 심해질 것으로 보인다.

미디어 소유규칙을 둘러싸고 격전이 계속되고 있는 가운데, FCC는 2007년 12월, 신문과 방송국의 상호 소유를 금지한 미디어소유규칙을 32년만에 완화했으며, 신규칙에서는 미디어기업은 전미 20개 주요도시에 한해 신문사와 방송국(TV나 라디오)을 겸영할 수 있지만 단, 취득할 수 있는 것은 시장 내에서 5위 이하의 방송국으로 매수 후에도 8개 이상의 TV 혹은 신문이 남는 것을 조건으로 하는 것이었다. 그러나 이것에 대해서는 FCC의 체결에 이르는 프로세스의 강인함 등에 대해 의회로부터의 반발도 강했기 때문에 오바마 정부의 미디어 정책이 어떤 것이 될지 미디어소유규제의 향후 동향이 주목된다.

제2절 방송통신융합 산업 및 정책의 주요 쟁점

2장에서 각국의 방송통신 규제 기관의 조직형태에 따라 일본, 영국, 미국의 정책 및 산업 동향을 살펴보았다. 여기서는 우리나라의 방송통신 규제 기관의 방향에 대한 시사점을 도출하기 위하여 추진체계의 기본조건, 즉 기획력, 조정력, 그리고 추진력(진행력)을 중심으로 각국의 규제 기관 현황분석의 시사점을 도출하도록 한다.

〈표 3-5〉 추진체계 기본조건

기본조건	내 용
• 기획력	- 방송통신융합 관련 기술에 대한 전문성과 노하우 - 방송통신융합 기본계획, 시행계획 수립에 대한 전문성과 노하우 - 정보기술에 대한 전문성과 노하우
• 조정력	- 부처들간 갈등을 조장할 수 있는 높은 위상 - 중앙·지방정부를 실질적으로 지휘해 나갈 수 있는 위상 - 공공기관(소속기관, 산하기관, 출연기관, 공기업 등)을 지휘할 수 있는 능력 - 입법부·사법부까지를 통괄할 수 있는 위상 - 권한의 범위와 수준 (방송통신융합과 관련한 예산권·인사권·조직권·평가권) (방송통신융합과 관련한 기획·평가·예산의 실질적 연계) (방송통신융합 정책 및 사업에 대한 성과관리)
• 추진력(진행력)	- 실제로 방송통신융합 업무를 전담해서 추진할 수 있는 역량 보유 - 정보기술 및 전자정부에 대한 전문성과 실무경험을 보유한 추진조직 구성 - 전문기술·정책 지원기관의 확보

출처: 정충식(2007), “전자정부론”, p. 445에서 수정

1. 분석 대상 국가 방송통신융합 산업 및 정책 시사점

1) 일본

일본은 IT전략본부를 중심으로 통합적인 정보화 정책이 추진된다. IT 전략본부는 IT 전략의 방향을 수립하고, 전략의 추진은 각 담당 부처가 관계부처와 연계하여 수행한다(김현경 외, 2011). 일본의 방송통신융합정책은 총무성의 정보통신유통행정국을 중심으로 독임제 형태의 조직에 의해 운영된다. 이를 통해 볼 때, 일본의 방송통신융합정책은 일정수준 이상의 기획력을 확보하고 있는 것으로 보인다. 그러나 일본의 경우 세계 최고 수준의 정보통신 인프라와 기술력에도 불구하고 충분한 성과를 얻지 못한 것으로 평가 받고 있는데, 이를 강력한 전략추진 사령탑의 부재로 인식하고 있다(국회입법조사처, 2012). 즉, 조정력 측면에서는 낮은 평가를 받고 있다. 특히 예산통제 기능 등과 관련된 강

력한 IT 거버넌스 체계의 문제점이 주로 제기되고 있으며, 이에 대한 해결을 위해 2012년부터 정부 CIO제도가 정식 발족될 예정이다. 정부 CIO는 정보화 전략에 관한 기획·입안·추진관리와 평가를 수행하고 정부 전체의 IT 투자 예산을 관리하는 역할과 지방자치단체, 민간단체와의 연계를 주도하고, IT 인재를 확보하고 육성하는 임무를 담당할 예정이다.

2) 영국

영국의 경우 1990년 정보화추진 초기에 정부의 개입을 최소화하고자 하였는데 특징이 있다. 이러한 특징에 따라 2011년 범부처적 추진체계로 조직이 재 정비 되었음에도 중앙정부기관으로서 IT기획조직을 운영하지 않고, 독립 산하 기관 혹은 규제기관으로서 기획조직을 운영하고 있다. 영국의 정보화 추진의 주요 특징은 정보화 초기부터 일관된 정책을 추진해 정부업무혁신 및 전자정부의 발전을 도모하였다는 것이다. 영국은 정부 내각을 중심으로 강력한 정보화 정책을 추진해왔다.

3) 미국

미국은 정보화의 추진을 대통령을 중심으로 창설된 조직과 이를 통한 역할 분담을 통해 이루어진다. 따라서 조직구성에 있어서 강력한 리더십이 발휘되며, 거버넌스체계가 구성된다. 해당 정보화 부문에 대한 기관별 책임 소재와 권한 배분을 명확히 구분하고, 분산형 구조, 내부기관 협업 등을 강조하는 한편, 강력한 대통령 리더십을 통하여 조정기능이 효과적으로 수행되면서 제도적 안정성을 확보할 수 있다. 따라서 미국의 조직체계는 조정력을 갖추고 있는 것으로 평가할 수 있다.

관리에산처(OMB)는 범부처 수준의 정보화 전담기구로서 예산권과 전문성을 가지고 정책 기획, 통합, 조정의 업무를 담당한다. 정책은 OMB에 의해 기획과 예산의 연계를 통해 통제되며, 개별부처의 독립적 IT 사업은 연방 CIO 협의회

에 의해 거시적으로 통합된다. 따라서 미국의 조직체계는 기획력과 추진력을 동시에 갖추고 있는 것으로 평가할 수 있다.

제3절 거시적 관점: 미래 정부역할의 주요 변화 모습⁹⁾

1. 미래의 변화 모습

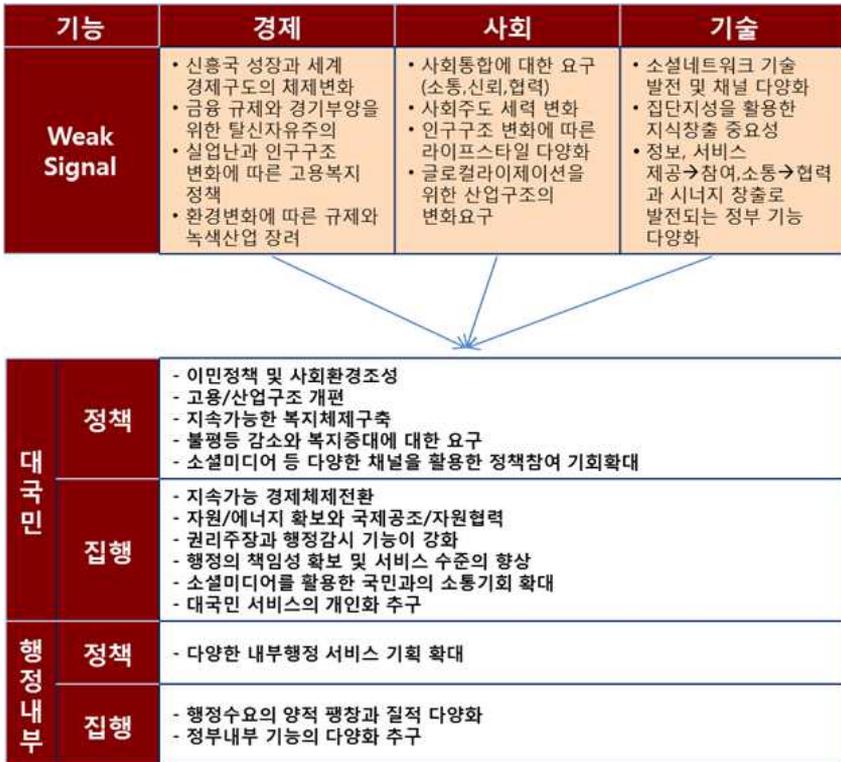
사회, 경제, 기술 환경의 Meta Trend와 Weak signal 분석 방법을 통하여 우리나라의 환경변화를 분석한 결과에 의하면¹⁰⁾, 경제 분야에서는 신흥국 성장과 세계 경제구도의 변화, 국내에서는 금융시장에 대한 규제와 경기부양에 대한 부담으로 탈신자유주의를 추구하는 것으로 예측되었다. 또한 지속적인 실업난과 인구구조의 변화는 새로운 고용 및 복지 정책의 변화를 위한 신호로 감지되었고, 국제적인 환경 규제의 압력과 국내의 환경변화에 영향에 따른 환경 규제와 녹색산업 장려가 신호로 감지되었다. 사회분야의 Meta Trend와 Weak signal을 살펴보면 사회통합에 대한 요구가 소통, 신뢰, 협력의 키워드로 사회 변화를 추구하는 신호로 인지되었으며, 고령화와 여성에 대한 인구구조 변화에 따라서 사회주도 세력의 변화와 라이프스타일의 다양화에 대한 신호가 감지되었다. 또한 해외시장을 진출에 따른 글로벌라이제이션을 위한 산업구조의 변화 요구가 사회분야의 Meta Trend와 Weak signal으로 정의되었다. 마지막으로 기

9) 보다 구체적인 내용은 「플랫폼형 정부 구현을 위한 전략방안 연구」(한국정보화진흥원, 2011.미발표 연구보고서) 참조.

10) Michelle Godet(1994)는 “현재는 인지하기가 쉽지 않지만 미래에 큰 트렌드를 형성할 변화 요인”라고 정의하였다. 또한 Pierre Masse(1965)는 “현재의 크기는 작지만 실제 영향력은 큰 징후”라고 표현하였다. Weak signal에 대한 정의와 이론은 Ansoff가 1975년 초 처음으로 제시하였다. Ansoff(1982)는 weak signal을 “완전한 반응이나 정확한 영향력을 측정하기에는 아직 불완전한 사건, 성장, 경고”라고 정의하면서, 전략적 계획을 수립할 때 발생하는 문제를 해결하기 위한 이슈로서 최초로 제기하였다.

술 분야에서는 소셜네트워크 기술발전으로 인해 커뮤니케이션에 대한 패러다임이 바뀌고 있고 이로 인하여 정부와의 소통 방법과 채널의 다양화가 지속적인 변화요인으로 감지되었다. 또한 폐쇄형 지식에서 집단지성으로의 변화는 이를 활용한 다양한 지식창출을 예고하고 있으며, 다양한 공공정보와 민간정보의 제공과 활용으로 인하여 정부정책에 대한 참여, 정부와의 소통 그리고 이를 통한 협력으로 연계되어 이에 따른 다양한 정부기능의 변화가 예상되어진다.

[그림 3-8] Mega Trend와 Weak Signal에 따른 정부기능의 변화



이러한 경제, 사회, 기술의 각 분야에서 감지된 Meta Trend와 Weak signal 을 정부기능에 투영하여 기능변화를 유추하면, 첫 번째로 대국민 정책기능에서

는 이민정책 및 사회 환경의 조성, 고용구조 개편으로 불평등 감소와 복지증대에 대한 요구에 맞춰 지속가능한 복지체제로 변화될 것이다. 또한 산업구조 개편으로 다양한 산업 정책의 변화가 필요하게 될 것이며, 모바일 기기 및 소셜 미디어 등의 다양한 채널을 활용한 정책참여 기능이 강화되는 방향으로 추진될 것으로 예상된다. 두 번째로 대국민 집행기능은 지속가능 경제체제 전환, 국제공조와 자원협력을 위한 역할의 증대와 행정감시 기능 강화, 행정 책임성 확보를 위한 기능변화가 추구될 것이며 정책기능과 마찬가지로 소셜미디어를 활용한 국민 소통기회에 대한 역할, 대국민 개인화 서비스로의 변화가 추진될 것으로 예상된다. 행정 내부의 정책 기능에서는 다양한 내부행정의 서비스 기회가 확대 될 것이고, 행정내부 집행기능에서는 행정수요의 양적 팽창과 질적 다양화에 따라 집행기능이 증대될 전망이고 정부내부 기능의 다양화를 위한 기능적 확대가 추구될 것으로 전망된다.

이러한 Meta Trend와 Weak signal을 통한 정부기능의 변화 예측을 바탕으로 정부역할의 미래모습을 유형화하여 정의하면 아래 [그림 3-9]과 같다.

[그림 3-9] 정부역할의 미래모습

정부기능		정부역할의 미래모습
대국민	정책	(1) 국내 "場"을 연동한 고용/복지 정책 변화 (2) 해외 "場"을 연동한 산업정책 변화
	집행	(3) 국민 개개"人"을 지향하는 대국민 행정서비스 강화 (4) 정부-기업-국민 "協"을 위한 행정집행의 변화
행정내부	정책	(5) 공공/민간 정보의 "用"을 통한 새로운 행정서비스 개발 (6) 정부-국민의 "通"을 위한 국민소통과 정책참여 기능 변화
	집행	(7) 국민의 "人"을 활용한 정부 거버넌스 기능 강화

첫 번째 미래모습은 국내 “場”을 연동한 고용과 복지 정책의 변화모습이다. 장기적인 실업과 고령화에 따른 인구구조의 변화는 고용과 복지에 대한 변화와 요구로 증대시키고 이에 대응하기 위하여 정부는 지속적인 구인구직 시장 형성과 노동구조 개선을 위한 정부기능을 강화하여야 한다. 정부는 고용시장을 위하여 신뢰 기반의 “場”을 제공하고 정부의 고용정보와 민간의 구인정보를 교류할 수 있는 기반을 제공해야 한다. 또한 이러한 장에서 수집되는 정량적인 데이터를 통하여 정부는 고용과 복지정책에 반영하는 플랫폼 기반의 선순환 구조를 만들어야 한다.

두 번째 미래모습은 해외 “場”을 연동한 산업정책의 변화모습이다. 세계시장은 신흥국의 성장과 국가무역 협정으로 세계경제구도의 변화를 가져왔다. 이러한 변화에 따라 국내 기업들의 해외진출을 지원하는 기능을 강화하여 수출산업 경기부양의 노력을 강화해야 한다. 정부가 보유한 해외정보를 제공하고 정부의 신뢰를 바탕으로 중소기업들이 해외시장을 공동으로 진출하기 위한 “場”을 형성하고 지원할 수 있는 정부의 기능을 강화하여야 한다. 나아가 이러한 장에서 수집된 정보를 통하여 내수시장과 수출시장에 적절한 산업정책을 활용하여 국가와 기업의 Win-Win 할 수 있는 장려정책을 적극 추진해야 할 것이다.

세 번째 미래모습은 국민 개개“人”을 지향하는 대국민 행정서비스 강화를 통한 변화모습이다. 인구노령화와 여성, 노인의 새로운 주도세력 부상 등 인구구조 변화와 다양한 라이프스타일의 변화가 일어나고 이러한 변화에 대한 대국민 지원을 위한 행정 서비스의 형태도 변화되어야 한다. 행정 서비스는 정부의 공급자 중심이 아닌 국민 개개인의 라이프스타일에 맞게 맞춤형으로 제공되는 형태로 변화될 것이다.

네 번째 미래모습은 정부-기업-국민 “協”을 위한 행정집행의 변화모습이다. 최근 들어 사회연대를 통해 갈등을 해소하려는 정치, 사회문화의 변화가 일어나고 있다. 정부는 제공하고 국민은 소비하는 단방향의 사회흐름이 아닌 양방향의 소통으로 모든 사회적 이슈와 갈등이 해결되고 흘러가는 양상으로 바뀌어 가기 위해서 사회주체인 정부와 기업 그리고 국민들이 소통하고 협력하기

위한 “場”을 형성하고 “通”하는 정부 협력기능이 제공되어야 한다.

다섯 번째 미래모습은 공공/민간 정보의 “用”을 통한 새로운 행정서비스 개발을 통한 변화모습이다. 더 이상 정부는 공공정보를 제공하고 국민이 정보를 수용하는 단방향의 서비스 체계가 아니다. 정부가 제공하는 공공정보를 민간이 활용하고, 민간이 제공하는 민간정보를 정부가 활용하여 제공되는 행정 서비스를 위해 참여하고 소통하고 협력할 수 있는 다양한 정부 서비스가 개발될 것이다. 나아가 이러한 행정정책 개발과 행정서비스의 기획과정도 정부의 고유기능이 아닌 국민과 기업이 함께 협력하여 이러한 기획에 참여할 수 있는 정책 개발의 새로운 패러다임과 프로세스로 변화될 것이다.

여섯 번째 미래모습은 정부-국민의 “通”을 위한 국민소통과 정책참여 기능 변화모습이다. 모바일 변화와 참여문화 확산에 따라 사회분위기가 신뢰와 다양성을 수용하는 방향으로 변화하고 있다. 또한 소셜미디어 발전에 따라 정부와의 정보소통채널이 다양화 되고 있고 소셜미디어를 활용한 정책참여 방법도 매우 다양화되어 지고 있다. 모바일과 소셜미디어를 통하여 정부-국민의 소통 기능이 강화되어 국민소통과 정책참여 기능이 다양화되는 변화모습을 지속적으로 이루어질 것이다.

일곱 번째 미래모습은 국민의 “人”을 활용한 정부 거버넌스 기능 강화를 통한 변화모습이다. 지구온난화 문제, 자원고갈에 따른 환경변화 그리고 줄어들지 않는 범죄와 국가 보안의 문제는 다양한 정보기술을 활용하여 감시와 규제를 하고 있지만 완벽한 해결책은 제시해 주지 못하고 있다. 이러한 환경, 안보를 위한 거버넌스 체계에서도 정부의 기능이 강화될 것이다. 기술을 통한 해결보다는 국민들이 직접 눈이 되고 귀가되어 모니터링을 할 수 있는 “場”을 제공하여 정부와 국민이 이러한 서비스의 주체가 되어 개인 행정집행의 기능을 제공하는 방향으로 변화될 것이다.

2. 플랫폼 정부의 등장과 가능성

위에서 살펴보았듯이 미래정부 변화에 대한 ICT기술 진화의 전환과 미래정부의 주요 변화모습의 수용을 동시에 고려한다면, 미래정부는 정부-국민-기업 간의 연계를 강화할 수 있는 특정한 장(長)을 필요로 하며, 전통적인 정부의 간섭형태가 아닌 새로운 정부 역할의 패러다임에서 변화되어 갈 것 이라는 점이 예측된다. 따라서 이러한 미래 정부의 변화모습을 구현하기 위한 정부의 기능을 플랫폼 (명승환 외, 2011)으로 정의된다.

미래정부의 고용/복지정책변화, 국민개개인을 지향하는 대국민서비스, 정부-국민간의 소통 강화 등의 변화를 위하여서는 정부의 일방적인 서비스 기능강화만으로는 실현할 수 없다는 점은 과거 정부 역할의 변화분석과정에서 충분히 논의하였다. 따라서 미래 정부가 변화를 추구하기 위하여서는 정부와 국민과의 관계가 자생적으로 성장해 갈 수 있는 특정한 장(場)을 제공하고, 그러한 장(場)을 통하여 그 역할을 협력을 통하여 이행하여야만 한다. 이는 전자정부 서비스에 익숙해진 국민과 기업이 정부에 대한 요구가 증가되어 갈수록 협력을 통한 역할의 이행의 중요성은 더욱 커지기 때문이다. 또한 정부에 대한 많은 정보를 수용하고 있는 국민과 기업은 정부와 더 많은 커뮤니케이션을 요구하게 되고, 정부는 일방적인 채널을 통하여서는 이러한 넘쳐나는 커뮤니케이션에 대한 요구를 받아들일 수가 없다. 따라서 특정한 장(長)에서의 자연스럽게 지속적으로 이어질 수 있는 커뮤니케이션을 통한 소통의 강화 또한 필요하다.

이러한 미래정부 역할변화를 구현하기 위한 중요한 기능적 요소는 역할에 대한 협력과 각 주체에 대한 소통이 매우 중요한 요소로 나타난다. 이러한 요소를 근간으로 플랫폼의 기능 특성을 정의하도록 한다.

플랫폼이라는 개념은 공공영역 뿐만이 아니라 오래전부터 경제 및 비즈니스 모델에서 논의되어 왔다. 가장 플랫폼에 대한 논의가 두드러지게 발생 및 논의된 영역은 모바일 웹페이지를 제공하는 이동통신사의 데이터통신 사이트였으며, 이보다 더 이전의 사례는 국내에서 활성화된 포털사이트이다. 이들은 하나

의 사이트(場, 장)을 형성하여 서비스 제공자들이 자유롭게 고객에게 서비스를 제공하는 어플리케이션을 런칭하는 형태로 시작되었다. 이러한 ICT를 활용한 플랫폼 기능보다 좀 더 포괄적으로 살펴보면 대표적인 플랫폼 서비스 기능은 경제적 수단(서비스)으로 제공되는 신용카드를 통한 경제적 비즈니스 구도이다. 신용카드는 카드 결제수단이라는 서비스 플랫폼을 형성하고, 이 플랫폼에 다양한 회원들을 모집, 이들 간의 거래를 형성시켜 줌으로써 부가가치를 생산하는 가장 오래된 경제적 구도에서의 플랫폼 기능이다.

3. 국내외 사례 및 시사점

위에서 설명하였듯이, 플랫폼 정부를 통한 정부-시민간의 소통의 노력은 주요 선진국의 벤치마킹 사례를 통하여 살펴 볼 수 있다. 특히 미국의 오바마 정부에서는 2009년 취임과 더불어 “투명성과 열린 정부각서”를 발표하여 정부의 투명성, 참여, 협력을 국정운영 목표로 설정하여, 투명한 정부를 위해 다양한 정책정보와 성과정보를 온라인 형태로 공개하고 열린 정부를 위해 시민참여와 웹 2.0 사회네트워킹을 적극 활용하고 있다. 또한 클라우드 컴퓨팅과 원거리 근무를 통해 비용절감을 추진하고 사이버 보안 및 네트워크를 확대하였다. 이를 위해 연방 IT지출은 기존 707억 달러에서 758억 달러로 7.2%나 증가하였다. 이러한 오바마 정부의 IT전략은 IT에 대한 선행 투자를 통해 수년 내에 상당한 효율성을 달성할 것을 목표로 하고 있으며, 이를 위해 IT투자 기회 및 집행, IT투자집행에 대한 책임을 강화하고 있다. 이러한 정부의 투명성, 참여, 협력의 실현을 위한 노력은 궁극적으로 연방 정부의 각 소속 기관들에 의해 생성된 고부가가치의 공공정보에 대한 국민들의 이용을 증진시키는 것이다. 이를 위해 연방 정부는 데이터에 대한 접근을 개선하고, 이를 이용한 혁신적인 아이디어를 장려함으로써 데이터를 국민 스스로 창조적으로 이용하도록 유도하고 있다.¹¹⁾

11) 「정부대표 전자민원창구로의 정부 민원포털 발전방안연구」 (행정안전부, 2010) 참조

1) 미국

<표 3-6> 미국 사례

구 분		주요 분석 내용
추진 방향	추진배경	오바마 정부가 '투명하고 열린 정부'라는 국정운영을 발표함에 따라 정부부처 및 공공기관들은 '정보의 투명성, 시민참여, 협업체계' 증진을 위한 추진전략 및 실행계획을 추진함
	특징	정보자유법(Freedom of Information Act: FOIA)을 통한 민간의 공공정보 활용 권리 부여 및 Web2.0기반의 data.gov를 통해 공공정보를 실제적으로 개방함
서비스 기능	서비스 제공 주체 (정부, 기업, 국민)	주요 공공정보의 제공 주체는 연방정부, 주정부, 지방정부 이지만 datagov.ideascale.com과 같은 서비스는 일반 국민들의 아이디어를 기반으로 운용되는 서비스로 국민도 서비스의 제공 주체가 됨. 따라서 정부와 국민 모두 서비스 제공 주체로 분석됨
	서비스 콘텐츠 (PSI, PSC)	data.gov, Challenge.gov, WME, 펜실베니아, HousingMaps.com 등의 서비스 제공 콘텐츠 분석 결과 PSI, PSC 모두를 제공하는 특징이 있음
정부 서비스 활용	단순활용	미국정부 대표 포털인 USA.gov 및 주정부, 지방정부 서비스는 모두 전통적으로 정부가 기업 및 국민에게 일방적으로 서비스를 제공하는 단순활용형임. 본 연구에서는 전통적인 전자정부 서비스에 대해서는 분석하지 않음
	가치창출	WME, 펜실베니아 관광 안내서비스, HousingMaps.com의 경우 가치창출의 서비스로 분석됨
	민관협력	Challenge.gov의 경우 대표적인 민관협력 서비스로 분석됨

2) 영국

<표 3-7> 영국 사례

구 분		주요 분석 내용
정부 추진 방향	추진배경	정부기관(내각사무처, 공공정보청)을 중심으로 추진되었으나 '정보의 힘(Power of Information, POI)'의 수용
	특징	EU 국가 내 가장 선도적이며 적극적으로 PSI정보 개방과 이용, 재활용을 위한 다양한 정책을 추진함
정부 서비스 기능	서비스 제공 주체 (정부, 기업, 국민)	정부주도 공공정보 활용 촉진을 위한 'data.gov.uk' 사이트 외 'London Datastore' 등 지역기반의 정보공개 포털을 오픈하였으며, 국민주도 공공정보 활용 사례로서 'Open data manchester'와 같은 사례도 있음
	서비스 콘텐츠 (PSI, PSC)	인구, 범죄, 건강 등 공공정보 2,500개 항목을 개방하였으며, 과학기술, 교육, 고용, 복지, 보건/의료, 건설, 주택, 공간정보, 지리정보 등의 주요 정보를 공개. 즉 PSI, PSC의 정보를 모두 공개함
정부 서비스 활용	단순활용	전통적인 전자정부 모델로 정부 주도의 정보제공 후 국민은 이를 단순 활용하는 direct.gov.uk와 같은 서비스 제공
	가치창출	N/A
	민관협력	Mysociety.org 나 Show US a Better Way와 같은 서비스는 대표적인 민관협력 서비스로 분석됨

3) 호주

<표 3-8> 호주 사례

구 분		주요 분석 내용
정부 추진 방향	추진배경	2009년 12월 22일에 Government 2.0(Gov. 2.0) 테스크포스팀이 정부차원의 열린 정부 선언을 촉구하는 보고서가 시발점이 됨
	특징	공공정보의 공유이외에 정부의 강력한 리더십, 시민의 참여를 포함하는 Gov2.0 구현
정부 서비스 기능	서비스 제공 주체 (정부, 기업, 국민)	호주 사례의 경우는 서비스 제공의 주요 주체가 정부로 분석됨
	서비스 콘텐츠 (PSI, PSC)	서비스 콘텐츠는 PSI 정보가 다수임
정부 서비스 활용	단순활용	호주 역시 전통적 전자정부 서비스로서의 단순활용 서비스가 존재함
	가치창출	N/A
	민관협력	data.gov.au서비스에 Gov2.0이 주창하는 시민의 참여를 위한 사상을 담아 서비스가 제공되고 있음

4) 일본

<표 3-9> 일본 사례

구 분		주요 분석 내용
정부 추진 방향	추진배경	'새로운 정보통신 기술전략'에 따른 행정정보의 공개와 제공, 시민의 정책결정 참여 등 공공정보의 활용을 통한 플랫폼 정부의 기반을 수립
	특징	개인정보와 관련된 정보나 정보로서의 가치가 부족한 정보 등은 공개에서 배제하고, 비용대비 효과를 검증하며 공개정보를 진행함
정부 서비스 기능	서비스 제공 주체 (정부, 기업, 국민)	주요 서비스 제공 주체는 정부임
	서비스 콘텐츠 (PSI, PSC)	PSI, PSC 정보의 콘텐츠 제공
정부 서비스 활용	단순활용	전통적 전자정부 형태의 단순활용 서비스 유형이 존재함
	가치창출	N/A
	민관협력	Openlabs.go.jp사이트내 민관협력을 위한 다수의 서비스 존재함

5) 우리나라

<표 3-10> 국내 사례

구 분		주요 분석 내용
정부 추진 방향	추진배경	국내 아이폰 출시와 더불어 촉발된 스마트시대의 도래에 따라 플랫폼 전략의 중요성이 인식되었으며, 날로 떨어지는 IT강국 코리아의 위상에 위기감이 조성됨
	특징	플랫폼 정부 추진의 후발주자로서 “공공정보 민간 활용촉진 종합계획”과 같은 정부 차원의 계획이 수립되고 있으나, 범정부 차원이나 대통령의 강력한 의지를 담은 계획은 미비함
정부 서비스 기능	서비스 제공 주체 (정부, 기업, 국민)	주요 서비스의 제공 주체는 정부로 분석되며, 몇몇의 민간, 개인이 공공정보를 이용한 서비스를 제공하려는 노력이 있었으나 정부와의 관점차이로 인해 서비스 중단된 사례가 있음
	서비스 콘텐츠 (PSI, PSC)	서비스 콘텐츠는 PSI, PSC 모두 제공되는 것으로 분석됨
정부 서비스 활용	단순활용	기존의 전통적인 전자정부 서비스의 제공으로 단순활용 차원의 서비스 다수 존재함
	가치창출	부동산, 특허정보 등의 민간 활용 비즈니스 모델 등의 구상되고 있음
	민관협력	공공정보활용지원센터 및 국가지식포털 등의 서비스에서 활발한 민관협력을 이끌어내려는 노력이 이루어지고 있음

6) 비교 분석

<표 3-11> 국가별 사례 분석 결과

구분		벤치마킹 대상					평가
		미국	영국	호주	일본	국내	
정부 추진 방향	추진 배경	오바마 정부가 '투명하고 열린 정부'라는 국정운영을 발표함에 따라 정부차원의 실행방안을 수립함	정부기관 (내각사무처, 공공정보청) 중심으로 추진되었으 며, POI수용	Gov. 2.0 테스크 포스팀이 정부차원의 열린 정부 선언	새로운 정보통신 기술전략'에 따른 행정정보의 공개와 제공, 시민의 정책결정 참여 등 공공정보의 활용을 통한 플랫폼 정부의 기반을 수립	정부차원에 서 선도적으로 추진되기 보다는 시대의 흐름에 뒤늦게 편승하여 추진됨	약점
	특징	정보자유법 (FOIA)의 제정을 통한 공공정보의 실제적 개방	적극적인 공공정보의 개방, 이용, 활성화를 위한 정책 추진	공공정보의 공유이외에 정부의 강력한 리더십, 시민의 참여를 포함하는 Gov2.0 구현	정보의 충분한 검증을 통한 제한적 공개	법정부 차원이나 대통령의 강력한 의지를 담은 계획이 미비함	약점
정부 서비스 기능	서비스 제공 주체	정부, 기업, 국민 모두가 서비스 주체로써 활동	정부, 국민 모두 서비스 주체로 활동	서비스 제공 주요 주체는 정부임	서비스 제공 주요 주체는 정부임	서비스 제공 주요 주체는 정부임	약점
	서비스 콘텐츠	PSI, PSC정보 모두제공	PSI, PSC정보 모두제공	다수의 PSI정보	PSI, PSC정보 모두제공	PSI, PSC정보 모두제공	강점

정부 서비스 활용	단순 활용	전통적인 전자정부 서비스 제공					강점
	가치 창출	공공분야에서도 수익을 창출하는 서비스 활용형태가 존재함	N/A	N/A	N/A	부동산, 특허부문등 특정부문에 제한된 가치창출 모델 존재	강점
	민관 협력	Challenge.gov는 대표적인 사례임	Mysociety.org 나 Show US a Better Way와 같은 서비스는 대표적인 민관협력 서비스	data.gov.au 서비스에 Gov2.0이 주장하는 시민의 참여를 위한 사상을 담아 서비스제공	Openlabs.go.jp사이트내 민관협력을 위한 다수의 서비스 존재	공정보활용 지원센터 및 국가지식포털 등의 서비스에서 활발한 민관협력 위한 노력	강점

제 4 절 정책적 함의

방송통신융합과 같은 환경변화는 새로운 ICT 거버넌스의 역할을 요구하고 있다. 이때 무엇보다도 중요한 것은 새로운 기회를 포착하여 조직의 목표와 연계하고, 조직의 변화를 유도할 수 있는 변화의 촉매자 역할이 중요하다고 하겠다. 우리나라의 현행 방송통신 거버넌스의 문제점은 정체성 혼선과 정치적 독립성 부재, 그리고 전반적인 규제정책과 진흥 기능의 미비를 들 수 있다. 미래 지향적인 ICT 거버넌스로의 체계 개편을 위해서는 무엇보다 다양한 이해관계를 조정하고, 통제보다는 협력적 거버넌스(cooperative governance)를 지향함으로써, 균형적 시각으로 ICT의 이점을 최대한 살릴 수 있는 스마트한 조정자가 요구된다. 새로운 ICT 거버넌스의 지향점은 다음과 같다.

첫째, 산업 지향적 정책보다 정치적 이슈가 우선시 되는 사례가 지속적으로 발생하고 있는데, 이로 인한 갈등적 구조와 비생산적 구조는 산업 발전에 저해 요소로 작용하고 있어, 정책적 사안과 정치적 사안을 분리시켜야 한다. 즉, 폐

쇄형 사회적 자본에서 벗어나서 교량형 사회적 자본을 구축할 수 있는 “場”을 마련하고, 정부-민간-시민간의 정보비대칭 현상을 최소화할 수 있는 “通”의 수단과 방법을 제시하며, 정부의 공공메타데이터를 바탕으로 민간과 시민이 다양한 정보와 지식을 함께 공유하고, 새로운 부가가치를 창출할 수 있는 “用”의 기회를 제공하여야 할 것이다. 그리고 이 모든 노력은 반드시 개인의 존엄성을 최고의 가치로 삼는 “人” 중심으로 이루어져야 할 것이다(명승환 외, 2011).

둘째, 합의제 기구의 특성으로 인한 비효율성을 해결하고, 조직 운영의 효율성을 도모하고 빠르게 변화하는 산업 환경에 대한 효율적 대응을 위해 산업 지향적 정책과 진흥의 차원에서 독임제 부처형이 바람직하다. 또한 정책 기능의 혼선으로 인한 시간과 비용의 비효율성 발생을 해결하기 위한 업무 진행의 프로세스와 시스템의 통합하여 ICT 콘트롤 타워를 설치해야 한다. 그리고 사업자 간의 갈등 관계에 관한 룰과 규제의 틀 정립하고 과감한 정책 결정을 위해서는 갈등 및 분쟁 조정 능력의 강화가 요청된다. 이와 같은 조정체계로의 개편을 위해서는 정보화책임관(CIO)의 역할을 재조명해 볼 수 있다(명승환 외, 2011). 즉, 장·차관을 보좌하여 최고의사결정자가 현안문제를 정확하게 파악하여 시의적절한 의사결정을 내릴 수 있도록 참모의 역할을 CIO가 담당해야 한다. 특히 미래의 수요와 변화를 정확히 파악하여 최고 의사결정자가 올바른 판단을 할 수 있도록 항상 정리된 정보를 바탕으로 한 대안제시 능력이 있어야 한다. 막강한 정보력과 수단을 보유하고 있는 CIO에게는 정보관리능력 못지않게 의사결정자가 올바른 결정을 할 수 있도록 방향을 제시하는 길잡이 역할도 필요한 것이다.

셋째, 네트워크 중심의 방송통신위원회 기능을 콘텐츠 쪽으로 옮겨갈 가능성이 증가함에 따라 콘텐츠 진흥 기능의 강화가 요청된다. 따라서 소프트웨어 인력을 유인할 수 있는 요소 창출하여 정부의 지원과 처우를 개선하고, 연구자들의 전문화와 지속적인 R&D 지원, 소프트웨어의 가치에 대한 사회적 인식의 전환과 함께 소프트웨어 인력 양성이 요구된다.

제 4 장 방송통신융합정책 추진체계 해외사례와 시사점

정보통신분야는 새롭고 빠르게 발전하고 있는 분야이기 때문에 각 국가들은 정보통신분야를 관할하는 거버넌스를 구축하고 있다. 이러한 거버넌스도 기술의 발전과 더불어 지속적으로 변화하고 있다. 또한 정보통신기술의 발전과 더불어 정부 자체의 정보화도 주요한 정책과제로 떠올랐기 때문에 정부 자체의 정보화를 관리하는 거버넌스도 다양하게 발달해 왔고, 계속 변화해 가는 중이다.

우리나라도 이에서 예외는 아니다. 체신부에서 시작한 정보통신업무가 정보통신부를 거쳐 방송통신위원회와 여러 부처들의 담당업무로 변화해 가는 과정도 우리나라도 정보통신분야의 성장과 더불어 다양한 거버넌스를 시도해 왔다는 것을 잘 보여준다. 이러한 거버넌스의 변화는 관련 분야의 진흥과 규제에 있어 정부의 역할은 무엇인가에 대한 끊임없는 질문 속에서 이루어져야 한다고 할 수 있다.

본 보고서도 변화하는 정책환경과 빠르게 발전하는 기술의 맥락 속에서 정부의 역할은 무엇인가에 대한 고민을 담고 있다. 미래 ICT 거버넌스의 설계를 위해서는 관련 국가들의 동향을 참조하는 것이 필수적이다. 왜냐하면 해외의 여러 정부들도 유사한 고민을 하고 있기 때문에 다양한 ICT 관련 거버넌스들이 생기고 조직개편들이 이루어지고 있기 때문이다. 물론, 각 국의 ICT 거버넌스는 독자적인 환경 속에서 발생하고 설계된 특이성을 지니고 있기 때문에, 기계적인 사례의 참조는 정책의 부정합성을 일으킬 수 있다.

우리나라의 경우 매우 잦은 정부부처 개편으로 인해 많은 혼란을 겪고 있다. 실제로는 부처 간의 영역 갈등이나 새로운 정책노선 때문에 정부부처 개편이 이루어지는 경우도 있지만 외국의 정부부처 개편 내용을 정부조직 개편의 필요성으로 외부에 내세워 정당성을 획득하려는 노력들도 심심찮게 있곤 했다.¹²⁾

12) 교육인적자원부와 과학기술부를 결합하여 교육과학기술부로 개편한 것도

외국의 거버넌스 개편은 그 나라들의 독특한 상황들이 반영된 것이기 때문에 맥락에 대한 이해 없이 거버넌스 구조를 참조하는 것은 많은 무리를 낳을 우려가 높다. 특히 정치체제가 상이한 나라들의 거버넌스를 기계적으로 참조할 경우 그 우려가 더욱 높아질 수 있다.

더불어 한국의 ICT발전이 매우 빠르고 이에 대한 거버넌스도 비교적 잘 정비되어 있기 때문에 외국의 경우 한국의 거버넌스를 참조하는 사례들도 발견된다. 이런 이유로 우리나라가 지닌 거버넌스 중 효과성이 높은 것은 잘 유지하면서 변화를 추구하는 것이 필요하다고 판단된다.

그러므로 이 글에서는 기계적인 참조를 위한 해외 사례 비교를 지양하고, 각국의 독특한 정치경제 환경의 변화와 이에 대한 대응을 거버넌스의 관점에서 살피고자 한다. 이 글에서는 미국, 영국, 일본, 싱가포르, 독일의 경우를 분석하였다.

제1절 주요국 ICT 거버넌스¹³⁾

아래 <표 4-1>은 주요국 ICT 거버넌스를 정부형태에 따라 분류한 것이다. 대통령 중심제인 국가는 미국이고 유럽국가인 영국과 독일, 아시아 국가인 일본과 싱가포르는 의원내각제를 취하고 있다. 미국과 영국은 독특한 규제기관을 역사적으로 발전시켰기 때문에 해외사례에 포함하였으며, 독일은 연방제 국가로서 총괄거버넌스와 집행조직을 분리한 것에 주목하였다. 또한 일본은 정보

표면적으로 일본과 독일의 예를 내세웠다.

- 13) 각국 정책 자료에 대한 접근성이 제한되어 있기 때문에 본 장의 내용은 주로 기존의 연구를 참고하였다. 주로 사용된 자료는 한국정보화진흥원 (2011) “주요국의 정보화 거버넌스 체계와 정책방향-미국, 영국, 일본 등 7 개국을 중심으로” IT&Society, Vol.5. 강정석 외 (2011) “스마트 시대에 적합한 ICT 거버넌스 연구” 등이며 이에 더하여 한국정보화진흥원의 최근 자료를 다수 참조하여 작성되었다.

화에서는 한국보다 빠른 발전을 보여주지는 못하였지만 최근의 변화를 연구하고 시사점을 도출하기 위하여 사례로 포함하였다.

<표 4-1> 국가별 정부형태와 정보화추진체계 비교

나 라	정부형태	정보화추진체계
미국	대통령 중심제	대통령 리더십 하에 위원회의 기획과 정부부처의 집행, 전문 및 민간과의 협력
일본	의원내각제	IT 전략본부를 중심으로 정책을 수립하고 전략추진은 각 담당부처가 관계부처와 연계하여 수행
영국	의원내각제	1990년 정보화 추진 초기에는 정부의 개입을 최소화하였으나, IT의 역할이 확대됨에 따라 2011년 범부처적 추진체제로 정비
독일	의원내각제	정책 총괄 거버넌스와 정보화 사업 추진체계를 이원화시켜 운영함으로써 전문적이고 체계적인 관리 가능
싱가포르	의원내각제	IDA를 중심으로 국가정보화 총괄과 전자정부 총괄부처를 이원화하여 사업 추진

출처: NIA (2011) “주요국의 정보화 거버넌스 체계와 정책방향-미국, 영국, 일본 등 7개국을 중심으로” IT&Society, Vol.5.

1. 미국 ICT 거버넌스

<표 4-2> 미국의 정권별 ICT 추진체계의 주요 내용

정부 구분	주요 내용
클린턴 정부 (제1단계)	부처별로 추진된 정보화 관련조직을 체계적으로 연계하고 범정부적 총괄 및 조정의 역할을 수행할 수 있는 정보인프라작업단 (Information Infrastructure Task Force: IITF) 구성
부시 정부 (제2단계)	전자정부 및 정보화 프로그램을 총괄 조정하는 권한을 관리예산처(OMB)에 부여
오바마 정부(제3단계)	관리에산처 중심의 기존 거버넌스 구조를 유지하되 ‘열린 정부’의 가치를 중심으로 의사결정, 문제 해결, 국가 차원의 과제에 있어서 개방과 참여를 통해 수행

출처: 강정석 외 (2011) “스마트 시대에 적합한 ICT 거버넌스 연구”

미국의 ICT 거버넌스를 이해하기 위해서는 미국의 연방제와 민간주도 전통에 주목해야 한다. 연방제는 지방의 자치권을 인정하고 이를 바탕으로 연방정부를 유지하는 체제이기 때문에, 미국은 지역 차원, 각 부처 차원에서 정보화가 중앙집중적인 통제나 조정 없이 이루어져 왔고, 이로 인해 많은 자원의 낭비와 상호운용성의 저하, 중복투자 등을 경험하게 되었다. 또한 전통적으로 미국은 민간주도의 전통이 강하여 정부에서 일괄적으로 정보통신정책을 총괄하기보다는 민간과의 밀접한 협력을 강조하는 또는 민간의 노력을 보조하는 역할을 수행한다고 할 수 있다.

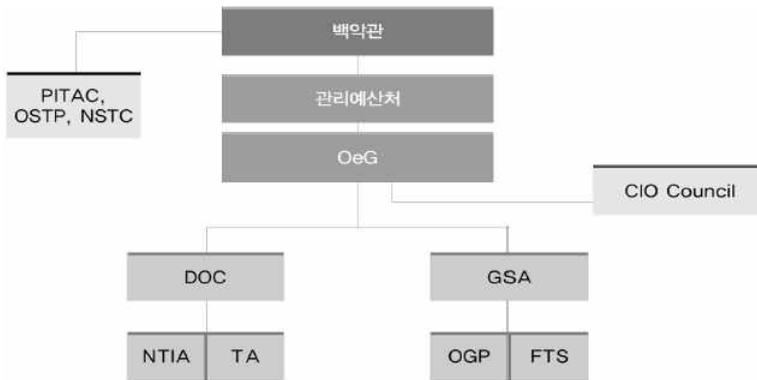
이러한 배경 속에서 미국은 연방정부 차원에서 협의체를 조직하고 이를 바탕으로 한 합의에 의한 지침 제시 등을 통해 전체적인 ICT투자의 효율성과 통합 등을 제고하고자 하였다. 또한 이러한 통합 노력이 어느 정도 성공한 후에는 이미 구축된 정보자원을 효율적으로 관리하고 통합할 수 있는 방안을 마련하려고 노력하였다. 그러므로 중앙집권적인 노력을 통해 시작된 한국의 정보화와 지방분권적인 요소와 민간주도의 전통이 강한 미국의 정보화는 많은 차이를 보이고 있기 때문에 환경적 요소를 충분히 감안하고 미국의 거버넌스 구조의 성립과 변화를 이해할 필요가 있다.

최근 미국의 ICT 추진체계는 크게 세 단계로 구분된다. 첫 번째 단계는 클린턴 정부(1992년~2000년)에 해당되는데 이 시기에는 정보인프라작업단(Information Infrastructure Task Force: IITF)을 구성하여 정보화와 관련된 범정부적 조정역할을 수행하도록 했다. IITF는 정보통신청(NTIA), 기술표준국(NIST), 관리예산처(Office of Management and Budget: OMB)의 기능을 연계하고 민관 협력을 통한 정보화 진흥을 도모하였다 할 수 있다. 1993년부터 IITF를 구심점으로 하여 National Information Infrastructure (NII)를 추진하였고 이를 바탕으로 National Performance Review (NPR)을 실행하여 민간전문가 위주의 조직을 구성하였다(한국정보화진흥원, 2010).

두 번째 단계는 부시정부 (2001년~2008년)에 해당되는데 관리예산처(OMB)에 전자정부와 정보화 관련 프로그램을 조정하는 권한을 부여하고 전자정부국

(Office of e-Government :OEG)를 설치했다. 이는 프로그램을 조정역할이 예산권을 지닌 기구에 주어질 때 원활하게 이루어질 수 있기 때문에 중앙의 조정권한을 강화한 조치로 이해할 수 있다. 외부전문가를 영입하여 전자정부국을 운영하도록 하고 있으며, 전자정부국장은 연방정부의 CIO 역할을 수행하고, CIO 협의회 의장인 관리예산처 차장을 보좌한다. 전자정부국은 CIO 협의회와 총무국과 함께 연방정부아키텍처(FEA)를 만들고 이를 근거로 정보화 사업의 효율성, 시스템 간의 상호운용성, 대국민 서비스 제공 등을 활성화하는 역할을 수행하고 있다. 또한 전자서명, 개인과 공공정보에 대한 접근성 및 공유에 지침 등을 제공하고 이에 대해 국회에 보고한다. 이와 더불어 2002년 전자정부법에 따라 총무청 관할로 전자정부기금(e-Government Fund)을 설치하여 전자정부 사업을 지원한다(정충식, 2009).

[그림 4-1] 부시 정부의 정보화 추진체계

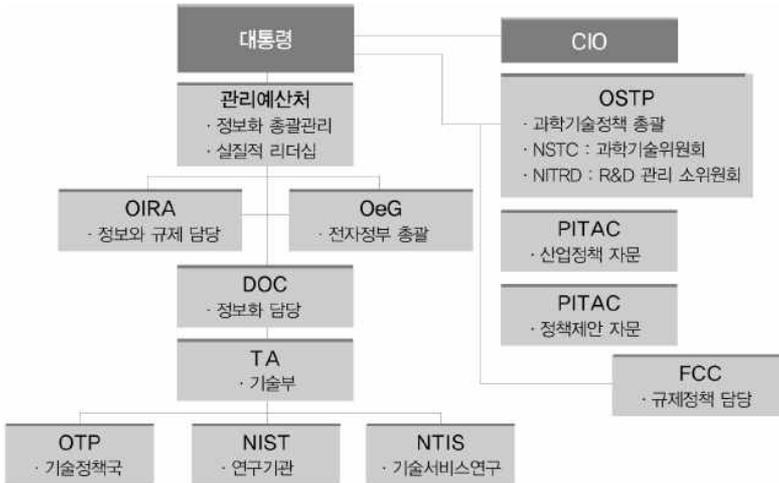


출처: 한국정보화진흥원, 2010 “G20 정보화동향선집: 미주1”

세 번째 단계는 오바마 정권으로 기존 정보화 추진체계를 대대적으로 정비하여 백악관에 시민참여국(Office of Public Engagement: OPE)을 신설하고 최고기술책임자(CTO) 직제 등을 신설하였고, 사이버보안조정관을 임명하였다(한

국정보호진흥원, 2010; 강정석 외, 2011). 사이버보안조정관은 연방 차원에서 사이버 보안과 관련된 정책을 자문하고 조장하는 역할을 수행하도록 하였다.

[그림 4-2] 오바마 정부의 정보화 추진체계



출처: 한국정보화진흥원, 2010 “G20 정보화동향선집: 미주1”

현재 미국의 국가정보화를 비롯한 ICT 추진체계는 예산관리국(OMB)의 전자정부국(OEG)과 최고정보화책임관협의회(CIO Council)에 의해 주도적으로 수행되고 있다(정충식, 2009; 한국정보화진흥원, 2011). 정책은 관리예산처가 전문성을 가지고 기획과 예산을 연계하여 관리하고 있으며, 개별부처의 사업은 CIO Council에 의해 협의되고 통합되는 구조를 지니고 있다. 이는 각 부처가 자율성을 지니고 진행한 많은 정보통신과 관련된 투자들을 조정하려는 노력으로 한 부처가 전체 정부의 정보화를 주도하지 않고 각 부처의 특성을 고려하여 전문가들의 협의 하에 효과적인 정부업무 수행을 위한 충분한 기준 공유를 이루려는 제도적 장치라고 할 수 있다.

관리예산처는 앞에서 언급한 바와 같이 부시 정부 이후 정보화 총괄관리 기

관으로 승격되었는데, 관리예산처는 예산 조정 기능을 갖고 있기 때문에 상대적으로 용이하게 정보화 관련 조정역할을 수행할 수 있다. 특히 2002년에는 관리예산처 내에 전자정부 총괄기구로 전자정부국(OeG)을 설치하였으며, 연방의 Enterprise Architecture를 담당하는 FEAPMO (The Federal Enterprise Architecture Program Management Office) 등을 두고 있으며, 전자정부에 대한 주도적 역할 수행과 방향 설정 기능을 부여받았다. FEAPMO는 연방정부 내 각 부처 간 시스템의 상호운용성 준수를 위한 기준을 제시하는 노력을 하고 있어, 업무상으로는 우리나라의 한국정보화진흥원과 유사한 업무를 수행하고 있다. 전자정부국은 전자정부기금의 조성 및 정보화책임관협의회의 법적 근거를 마련하였으며, 연방정부의 e-비즈니스 전략을 조정·발전시키고 시민에게 향상된 서비스를 제공하도록 연방정부를 지원하고 있다(한국정보화진흥원, 2010).

현재 이 기구는 Office of E-Government & Information Technology로 개명되어 전자정부와 정보기술과 관련된 정책을 담당하고 있다. 오바마 행정부는 다음과 같이 전자정부에 대한 전략적 목표를 설정하고 있다(Whitehouse, 2012)¹⁴).

목표 1. 미국 국민과 숫자가 늘고 있는 이동하며 일하는 노동자들이 언제 어디서나 어떤 디바이스를 통해서도 디지털 정부의 양질의 정보와 서비스를 활용할 수 있게 한다. (Enable the American people and an increasingly mobile workforce to access high-quality digital government information and services anywhere, anytime, on any device.)

14) <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government.html>

목표 2. 정부가 이러한 변화에 적응하는 이 시기를 기회로 삼아, 정보기기, 응용프로그램, 데이터의 구매와 관리를 스마트하고 안전하고 저렴한 비용으로 수행할 수 있도록 한다. (Ensure that as the government adjusts to this new digital world, we seize the opportunity to procure and manage devices, applications, and data in smart, secure, and affordable ways.)

목표 3. 전국적 혁신을 일으키기 위하여 정부데이터의 잠재력을 풀고 미국 국민들에게 보다 나은 서비스를 제공하도록 한다. (Unlock the power of government data to spur innovation across our Nation and improve the quality of services for the American people.)

주목해야할 것은 목표 1과 목표 2의 연계다. 목표 1은 전자정부의 환경이 모바일 환경으로 변화해 가면서 이에 대한 적극적인 대응에 초점을 맞추고 있는데, 이는 우리의 대응과 상당히 유사하다고 할 수 있다. 하지만 목표 2는 미국 정부가 전자정부 체계에 대해 갖고 있는 고민을 보여주고 있다. 즉 모바일 환경으로 전환되는 이 시기를 기회로 삼아 기존의 비효율적이고 고비용의 분절된 정부 ICT 시스템을 재구성하려고 노력하고 있다. 이러한 노력은 우리의 경우에도 참고할 만한 사항이라고 판단된다.

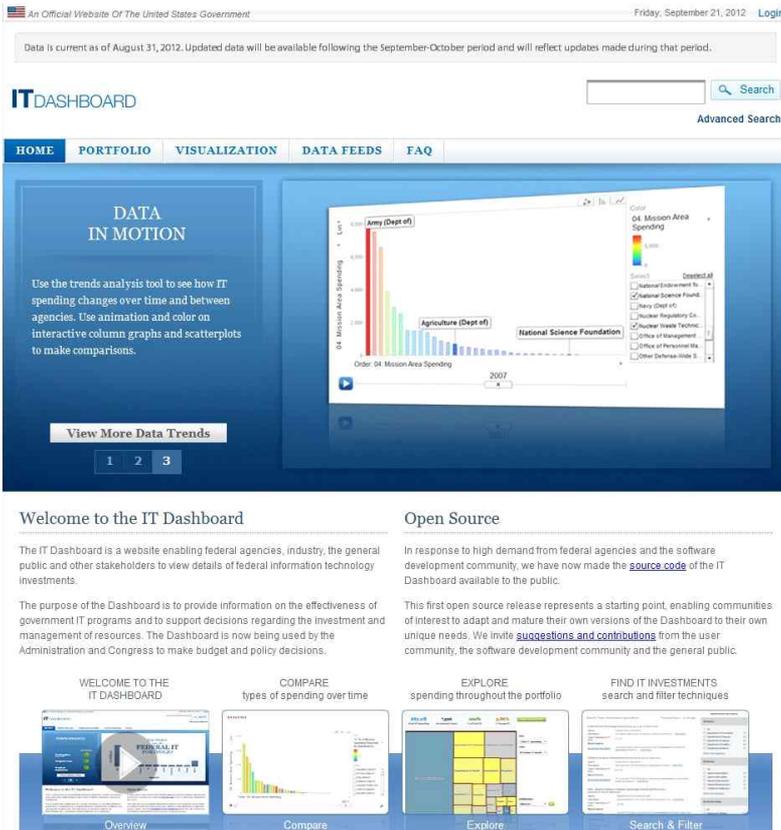
정보통신 관련 주요 기구의 하나인 CIO Council은 1996년 7월 설립되었으며, 전자정부법(E-Government Act 2002)에 의하여 설립근거가 법제화되었다. 최고정보책임자협의회 의장은 관리예산처의 관리차장이 맡으며, 부의장은 참여기관의 대표 중에서 선출하도록 되어 있다. 이 조직과 함께 연방정부의 정보 관련 정책을 총괄하는 정보규제사무국(OIRA)은 정보 보안, 프라이버시, 연방정부아키텍처(FEA) 개발 등과 관련하여 전자정부국과 협력하고 있다. 이들 조직들은 정보기술 관리정책, 관련 표준, 정보자원공유, 보안, 상호운용성 등과 관

련한 권고안 개발, 연방정부의 정보화 인력 평가 및 조정 등을 담당하고, 이와 관련한 모범사례위원회, 아키텍처 및 인프라위원회, 정보화인력위원회 등 3개의 하부위원회를 운영하고 있다(정충식, 2009; 강정석 외, 2011).

정보화사업은 기획, 집행, 성과관리 등으로 구분되어 진행된다. 관리예산처가 정보화사업 관련 지침을 각 부처에 내려 보내면 각 부처는 이를 바탕으로 전략적 기획을 수립하고, OMB와 GAO는 연방정보기술아키텍처(FEA)를 바탕으로 ICT 프로그램을 조정하고 관리한다. 특히 연방정부에서는 ICT 시스템을 활용하여 실시간으로 정책의 성과를 측정하려는 시도를 하고 있다. 즉 ICT의 특성을 살려 즉각적인 피드백이 필요한 사업이나 성과의 평가가 명확하게 이루어지는 사업의 경우 이를 즉각적으로 파악할 수 있도록 시스템을 설계하도록 유도하고 있다. 또한 각 정책의 성과는 분기별로 평가하여 국민에게는 IT dashboard를 통하여 그 결과를 실시간으로 제공하고 있다.

앞에서도 언급한 바와 같이 미국의 정보화거버넌스구조는 예산, 기획, 그리고 조정기능을 지닌 관리예산처에 전자정부국을 두어 강력한 조정권을 부여한 것이 특징이라고 할 수 있다. 바꾸어 말하면, 미국 정보화 사업 추진에 있어 각 부처간의 이견을 조정하는 것이 정책의 성공에 있어 가장 중요한 요소임을 반증하는 것이라고 할 수 있다. 즉 미 연방정부가 당면하고 있는 문제의 진단과 해결책을 관리예산처의 전자정부국 관할에서 읽을 수 있다.

[그림 4-3] IT Dashboard



출처: <http://www.itdashboard.gov>

미국의 경우 국가정보화의 집행은 특정한 독립부서에 의해 이루어지지 않고 개별 부처들에 의해 분산되어 이루어진다. 이는 미국 정부의 분산주의적 특성을 잘 드러내는 것이며, 정보통신기술의 발전에 따른 정보기술의 편재성에 한 원인이 있다고 판단된다. 각 부처별 역할을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 상무부(Department of Commerce)가 부처 수준에서의 정보화와 정보통신정책을 기획하고 집행하는 기능을 수행하고 있다. 상무부 산하에는 정보기술청(National Telecommunications & Information Administration)과 국립표준기

술연구소(National Institute of Standards and Technology: NIST) 등이 있다. 정보기술청의 주요 목적은 통신과 정보 정책에 관해 대통령에게 자문을 제공하는 것이며, 전파 스펙트럼 관리, 인터넷 주소 관리 등을 수행하고 있으며 국립표준기술연구소는 표준화 등과 관련된 정보통신기술정책을 관장하고 있다.

총무청(U.S. General Services Administration: GSA)은 연방기술원(Federal Technology Service: FTS)을 산하기관으로 두고 연방 부처와 기관들의 대국민 서비스 향상을 위한 업무솔루션 제공, 근무 환경 개선, 조달 등의 업무를 수행하고 있다.

정책성과평가는 주로 관리예산처와 감사원(Government Accountability Office: GAO)이 주로 담당하고 있으며, 2002년 전자정부법에 따라 관리예산처 연도별 성과평가 (Program Assessment Rating Tool: PART)를 수행하고 있다.

회로 구성되어 있으며 과학, 우주항공, 기술 등에 관한 자문을 수행한다. 둘째, President's Council of Advisors on Science and Technology (PCAST)는 정보통신기술 관련 정책을 제안하는 역할을 수행한다. 셋째, Office of Science & Technology Policy(OSTP)는 NSTC와 PCAST를 감독하고 있으며 과학기술을 분석하고 정책 판단을 위한 자료를 제공하는 역할을 수행한다. 넷째, President's Information Technology Advisory Committee (PITAC)는 정보기술 산업 정책 전반에 관한 자문을 제공한다.

규제기관으로는 연방통신위원회(FCC)가 존재한다. 미국 방송통신융합 정책 추진의 중심에 있는 연방통신위원회는 1934년 통신법에 의해 독립규제위원회로 출발하여 정책과 규제의 통합 역할을 수행하고 있다. 연방통신위원회의 주요 기능은 통신방송 규제정책 수립, 불공정경쟁규제 및 내용규제, 통신방송사업자 허가, 주/지방정부 및 민간주파수 관리, 통신방송에 관한 준입법적·준사법적 권한 보유 등이다(한국정보화진흥원, 2010). 연방통신위원회(FCC)는 최고의사결정을 위한 위원회 및 사무처 조직으로 구성되며, 위원회는 대통령이 지명하고 상원이 인준한 5명의 위원으로 운영된다(황준호 외, 2008; 정충식, 2009; 강정석 외, 2011).

미국의 방송통신융합과 관련된 법제와 정책의 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 진입규제를 완화함으로써 경쟁을 완화시키려는 노력이 지속적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 둘째로는 민간기업 간의 인수합병에 의해 방송통신 융합이 이루어져 있다는 점을 들 수 있다(정윤식, 2004). 연방통신위원회는 6대 정책분야를 설정하고 이에 초점을 맞추고 있다.

<표 4-3> FCC의 6대 정책분야 및 주요 추진 내용

정책분야	추진 목적 및 주요 내용
초고속 브로드밴드	국민에게 안정적인 초고속 브로드밴드 서비스를 적정 가격으로 제공 사업자들이 초고속 브로드밴드를 발전시키고 제공할 수 있는 기술적 중립성, 경쟁, 투자 및 혁신을 촉진하도록 환경 조성 및 규제 검토
시장경쟁	국민들이 적정 가격에 신뢰성 있는 서비스를 선택할 수 있도록 통신서비스 시장의 경쟁체계를 구축하고 보편적 서비스 제공 환경 구축
주파수 할당	시장 메커니즘을 기반으로 한 유연한 주파수 할당정책 실행, 주파수 관련 인허가를 명확하게 규정하며 관련 정보 공개 확대
미디어	신기술 확산과 관련된 시장경쟁과 소유구조, 산업 융합, 디지털 미디어 서비스 등에 대한 전통적인 미디어 관련법과 정책개발
공공안전 및 안보	비상 및 위기 시 공공안전, 보건, 방위 등에 대한 통신 유용성과 신뢰성 있고 복원이 용이한 주요 기반통신시설체계 확립 긴급상황 시 효율적인 통신접속전략 개발, 주요 통신시설 보호 수단 강화, 관련 연방-주-지방정부간 공조체계 구축, 안보에 영향을 미치는 제반사항 정비 등
FCC 현대화	의회, 소비자, 통신사업자 등에게 유동적으로 대응할 수 있고, 효율적인 통신시스템과 프로세스 정비를 위한 조직 혁신

출처: 한국정보화진흥원, 2011, “스마트 사회 실현을 위한 신국가정보화전략 분석 ④ 미국”

앞에서 살펴본 바와 같이 미국의 ICT 거버넌스는 관리예산처의 전자정부국을 중심으로 정보화책임관 협의회가 기획 및 조정을 담당하고, 정부 부처가 집행을 담당하는 이원화된 방식이며, 전문가 및 민간과의 유기적인 협력이 매우 활성화되어 있다. 미국의 ICT 정책 추진체계는 분산형이라고 특징지어질 수 있으며 분산되어 있는 상황에서도 비교적 조정이 잘 이루어지고 있는 상황이라고 할 수 있다. 미국 정부는 전자정부에 큰 관심을 쏟고 있으며 정보화는 주로 민간을 통해 이루어지고 있는 상황이다(강정석 외, 2011). 미국의 정보화 추

진체계는 정부에 의해 주도적으로 이루어지고 있지만, 민간전문가의 활발한 참여와 집행의 각 부처 분산화를 통해 OMB의 독주를 견제하고 있다고 판단된다. 특히 민간전문가의 의견이 주요 정보기술 관련 의제에 반영될 수 있는 많은 위원회 조직이 활성화되어 있는 것이 큰 특징이라고 할 수 있다(한국정보화진흥원, 2011).

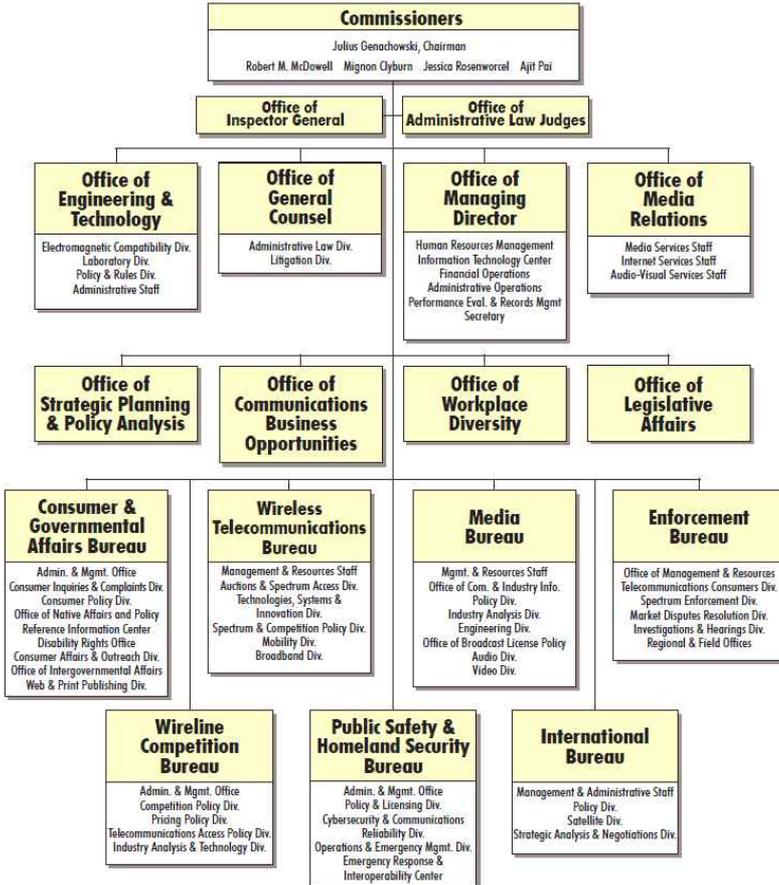
그러므로 한국의 정보통신산업 정책과 같은 산업진흥정책을 담당하고 있는 부처는 명확히 적시하기 어려운 상황이다. 이는 역시 미국의 독특한 제도적 발전과정에 그 기원을 두고 있다고 할 수 있기 때문에, 미국 사례의 참조에 주의할 기울일 필요가 있다.

<표 4-4> 미국의 ICT 추진체계의 특성

특 성	주요 내용
전담조직 여부	- 전담추진체계가 있음 분산형으로 개별 부처에 의해 이루어지는 고유한 전담 업무가 존재
추진체계의 제도적 안정성	작업반과 같은 조직과 상설적인 조직 혼재
책임과 권한	비교적 구체적으로 명기됨 개별 부처의 고유한 역할 영역 존재 대통령령으로 지원
조정 메커니즘	대통령행정위원회의 임무 관리에산처 (OMB) 대통령 리더십
민간협력	민간인이 주된 자문위원회 존재

출처: 정연정, 2009, “미국에서의 정보화정책의 변화추이와 추진체계 특징”

[그림 4-5] FCC의 조직도



출처: <http://transition.fcc.gov/images/fccorg051412.pdf>

2. 영국 ICT 거버넌스

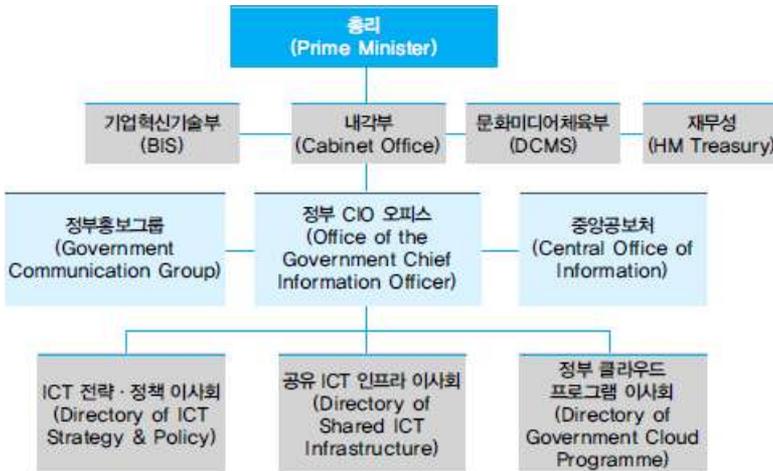
영국의 Cabinet Office는 전체적인 국정 의 컨트롤 타워 역할을 수행한다. 정보화 정책도 예외가 아니며, Cabinet Office가 총괄업무를 담당하고 있다. Cabinet Office 하에 Government CIO Council을 구성하여 협업을 통해 정책을 수립하고 추진하고 있다. 전자정부 사업의 추진과 정보통신사업 진흥은

Department for Business, Innovation and Skills (BIS)가 맡고 있으며 방송정책은 Department for Culture, Media and Sport (DCMS)에서 담당한다. 방송통신산업의 규제는 독립기관인 Ofcom이 맡고 있다.

영국은 2005년부터 정부혁신을 위해 온라인 공공서비스 선진화 정책을 추진하고 있다. 2006년에 발표된 “Transformational Government Implementation Plan”에 따라 관련 사업을 진행 왔으면 현재는 2011년에 Government ICT Strategy를 수립하여 진행 중이다.

정보화 담당부처들의 기능을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(한국정보화진흥원, 2010). BIS는 2009년 Department for Innovation, Universities and Skills와 Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform)이 결합되어 만들어 부처로 Connecting the UK를 담당하고 있다. DCMS는 1992년에 설립된 Department of National Heritage에부터 시작되어 1997년 미디어 및 스포츠 분야가 추가되어, 문화 방송 스포츠 분야 정책을 담당하고 있다.

[그림 4-6] 영국 국가정보화 추진 조직



출처: NIA (2011) “주요국의 정보화 거버넌스 체계와 정책방향-미국, 영국, 일본 등 7개국을 중심으로” IT&Society, Vol.5.

[그림 4-6]에 나타난 바와 같이 영국 정부는 기업혁신기술부와 문화미디어 체육부를 ICT 관련 부서로 삼아 운영하고 있으며 내각부 산하에 각종 정책이나 사업 등을 조정할 수 있는 조직들을 운영하고 있다.

정보통신기술 추진조직 및 체계의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 첫째 단계는 1990년대 중반부터 2010년 초반까지로 볼 수 있다. 이 시기의 영국정부는 공공 생활 부분의 정보기술 활용, 민간과 공공부문 간의 중재를 위해 정보화를 활용하였다. 영국 정부는 e-Minister 제도를 신설하여 부처별 정보화 프로젝트 실행에 책임을 지는 책임자들 간의 네트워크에 참여하게 하고 해당 부처의 정보화 사업을 총괄 검토하게 하였다. 1999년 영국의 토니 블레어 총리는 정보화 사업을 총괄하는 기구로 e-Envoy를 Cabinet Office 내에 특별기구로 신설하여 각 부처별로 효율적인 조정 없이 진행되었던 정보화를 범정부적으로 연계조정 하려 하였다. e-Envoy의 주요 업무는 정보화사업 추진과 관련된 종합적인 상황을 수상에게 보고하고 정보화 관련 정책의 집행 관련 업무를 담당하고 있다.

또한 주목해야 할 것은 한국의 경우 정부가 주도적인 역할을 수행하고 있지만, 영국은 정보화 관련 산업과 시장에 직접적으로 개입하는 경우가 매우 드물다는 점이다. 이를 바꾸어 말하면 국가정보화 정책의 성공적 수행을 위해서는 민간과의 협력이 필수적이라고 할 수 있다.

<표 4-5> e-Envoy의 영역별 사업팀과 업무 내용

사업팀 명	주요 업무
e-Policy	국가적 차원에서 정보화에 요구되는 기본적인 기반시설과 제도, 시장질서 등에 대한 전략적 방향을 설정하고, 전자정부 구현과 대 국민 서비스 제공에 대한 정책방향을 제시하는 것이 주 임무 전자정부 전략 및 정책관련 업무, 전자 민주주의와 유로 정보화 업무, 시장과 기술, 그리고 혁신에 기반한 지식 경제 구축 업무, 산업 및 지역 정보화 업무, 정보화 시장 질서 구축을 위한 중앙전략위원회로 업무영역이 세분화
Service Transformation	전자정부 구현과 관련 정보화 프로젝트를 진행하는 정부 부처들 간의 소통, 조정, 통합, 서비스 제공과 관련된 일체의 업무를 담당
e-Delivery	전자정부와 관련한 IT 기반시설, 프레임워크, 게이트웨이, 포털사이트와 관련된 전반적 관리를 담당
e-Communications	정보화 사업과 관련된 대국민 홍보, 정부 부처 간 의사 소통, 정부 포털사이트 개선, 모범사례 전파 등의 역할을 담당

출처: 정충식, 2009, “성장동력확충을 위한 IT산업지원기능 재설계”

두 번째 단계는 2010년 5월 카메론 정부의 출범 이후이다. 카메론 총리를 중심으로 한 보수당은 행정서비스 개혁, 공공기관 감축, 중앙정부의 ICT 비용구조 축소, 정부운영의 효율화, 투명성 제고, 사회 통합 등의 정책 우선순위를 설정하였다. 카메론 정부는 2005년에 수립된 기술에 기반한 정부혁신 전략 (Transformational Government-Enabled by Technology)을 발전시켜 정부 정보통신기술 전략 (Government ICT Strategy)를 2011년에 수립했다. 이 전략은 보다 스마트(smarter)하고 저비용적이고(cheaper) 친환경적(greener)이어야 한다는 점을 표어로 내세우고 있다(Cabinet Office, 2011). 전략적 목표는 공공서비스 제공의 개선, 공공서비스 접근성 향상, 공공서비스 전달 효율성 향상 등이다 (Cabinet Office, 2011).

<표 4-6> 영국의 ICT Strategy for Government

1	The Public Sector Network Strategy	Rationalising and standardising to create a 'network of networks'. enabling secure fixed and mobile communications for greater capability at a lower price
2	The Government Cloud (G-Cloud)	Rationalising the government ICT estate, using cloud computing to increase capability and security, reduce costs and accelerate deployment speeds
3	The Data Centre Strategy	Rationalising data centres to reduce costs while increasing resilience and capability
4	The Government Applications Store (G-AS)	Enabling faster procurement, greater innovation, higher speed to deliver outcomes and reduced costs
5	Shared services, moving systems to the Government Cloud	Continually moving to shared services delivered through the Government Clid for common activities
6	The Common Desktop Strategy	Simplifying and standardising desktop designs using common models to enhance interoperability and deliver greater capability at a lower price
7	Architecture and standards	Creating an environment that enables many supplies to work together, cooperate and interoperate in a secure, seamless and cost-efficient way
8	The Open Source, Open Standards and Reuse Strategy	Leveling the playing field for procurement, enabling greater reuse of existing tools, fewer procurement exercises and enhanced innovation - all at a lower cost
9	The Greening Government ICT Strategy	Delivering sustainable, more efficient ICT at a lower price
10	Information Security and Assurance Strategy	Protecting data (citizen and business) from harm 0 whether accidental or malicious
11	Professionalising IT-enabled change	Building capable people and capable organisations with the capacity to deliver and manage fit for purpose IT-enabled projects and services
12	Reliable project delivery	Using portfolio management and active benefits management to ensure that government undertakes the right projects in the right ways
13	Supply Management	Working together to gain maximum value from suppliers - both for individual organisations and collectively across the public sector
14	International alignment and coordination	Ensuring that international treaties and directives reflect UK national requirements and that the UK remains at the forefront of delivery

출처: Cabinet Office, 2011,

이를 바탕으로 CIO의 권한을 강화하여 ICT 인프라의 통합을 권장하고 비용의 절감, 가치의 상승 등을 도모하였다. 또한 ICT의 효율성, 특히 비용을 검토하는 기구로서 Efficiency and Reform Group을 2011년에 신설하였으며, ‘정부 CIO’는 CIO 위원회와 CIO 협의회 등을 지휘·통솔하는 범정부 협의체의 수장으로서 내각 산하의 Efficiency and Reform Group의 지원을 받는다(강정석, 2011).

그리고 CIO 위원회는 주요 부처의 CIO들로 구성되어 ICT 전략 추진시 책임을 맡으며, 이 그룹에 자문을 제공하도록 하였고, CIO 협의회는 ICT 전략의 개발을 추진하는 역할을 담당하도록 하였다(한국정보화진흥원, 2011). 그룹의 이름에서 알 수 있듯이 영국 정부는 정보화를 정부혁신을 위한 주요 도구로 주목하여 온라인 공공서비스를 보다 효율적으로 제공하기 위한 노력을 기울이고 있다.

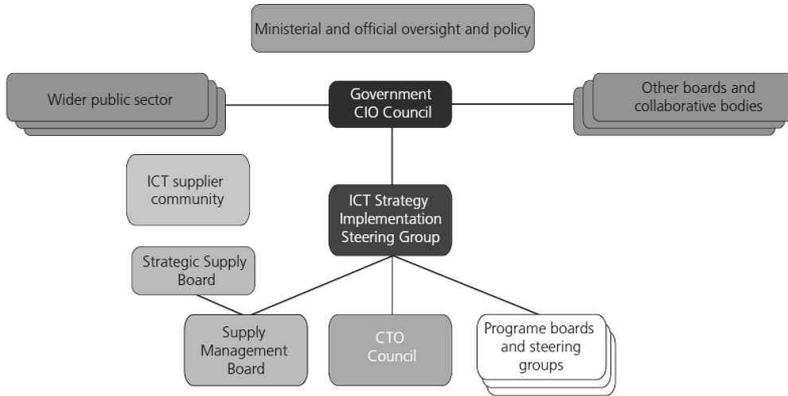
[그림 4-7] The Efficiency and Reform 그룹의 구조



출처: National Audit Office (2011) “The Efficiency and Reform Group’s role in improving public sector value for money”.

영국은 2003년에 기존의 5개 방송통신·전파 관련 규제기구들을 통합하여 설치한 Ofcom이 통신법(Communication Act 2003)에 따라 정부보조금과 방송통신망 규제를 위한 산업으로부터 수수료를 징수하고 정부의 일부 지원을 받아 TV, 라디오, 유선 통신과 모바일 및 전파 등 통신 규제자로서 업무를 수행하며 이는 미국의 연방통신위원회(FCC)와 유사한 구조와 기능을 가지고 있다(국가정보화위원회, 2011: 39). Ofcom을 대표하는 위원장은 정부에서 임명하고 있지만, 그 외의 조직 내부 구성이나 예산 심의 등에 있어서는 완전한 독립성을 유지하고 있다고 평가받고 있다. 또한 Ofcom의 직원들은 준공무원으로 분류되며 조직의 형태는 공익회사로 한국의 공기업과 유사하다(정충식, 2009).

[그림 4-8] 최근의 영국 정부 ICT 전략 거버넌스 체계



출처: Cabinet Office (2011) “Government ICT Strategy”

다음의 내용들을 보장하는 것이 Ofcom의 법적 임무다 (Ofcom, 2012). 법적 의무는 주로 전기통신, TV와 라디오 방송의 내용과 주체, 우편서비스, 전파 등에 관한 것이다.

- the UK has a wide range of electronic communications services, including high-speed services such as broadband
- a wide range of high-quality television and radio programmes are provided, appealing to a range of tastes and interests
- television and radio services are provided by a range of different organisations
- people who watch television and listen to the radio are protected from harmful or offensive material
- people are protected from being treated unfairly in television and radio programmes, and from having their privacy invaded
- a universal postal service is provided in the UK - this means a six days a week, universally priced delivery and collection service across the country;
- the radio spectrum (the airwaves used by everyone from taxi firms and boat owners, to mobile-phone companies and broadcasters) is used in the most effective way.

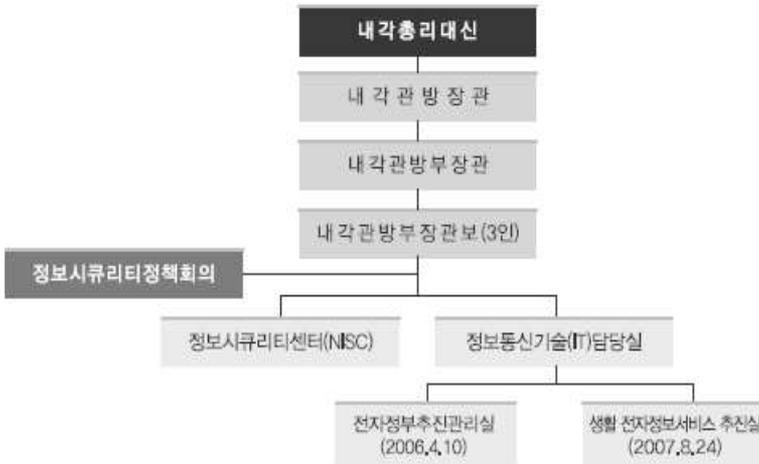
국가개입의 정도가 강한 우리나라와는 달리 영국의 경우는 정보화 관련 산업, 시장에 대한 직접적인 개입이 거의 존재하지 않아 정보화 전략의 기본방향을 제시하고, 이에 필요한 제도적, 법률적 기반을 재정비하는 일에 국한되어 있는 특징을 지니고 있다(정충식, 2009). 그러므로 민간과의 협력이 정보통신정책의 성공에 있어 매우 중요한 역할을 한다. 이 역시 영국의 제도적 특성이 정보통신 정책에 반영되어 있다고 할 것이다. 또한 대국민서비스의 질과 접근성 향상에 초점을 맞추어 전자정부 정책을 내각실의 지휘 하에 CIO Council의 협의구조를 통하여 진행하고 있다. 지나치게 많은 목적이 아닌 핵심적인 몇 개의 목적에 집중하는 것은 정책의 효과적인 집행과 평가를 위해 매우 효과적이라고

평가된다. 특히 독립규제기관으로서 2003년 설립된 Ofcom은 정보통신 거버넌스를 위한 좋은 참조가 될 수 있을 것으로 판단된다.

3. 일본 ICT 거버넌스

일본은 매년 정보화정책이 수립되고, 국제적 수준의 정보화 인프라를 지니고 있음에도 불구하고 충분한 성과를 거두지 못하고 있다는 지적이 줄곧 있었다. 이러한 성과부진의 이유로 IT거버넌스의 비체계성을 지적하고 이를 수정하기 위해 노력을 기울였다. 그 결과 탄생한 것이 IT전략본부이며, 현재 일본 정보화정책의 거버넌스적 특징이기도 하다.

[그림 4-9] 일본 정보화 정책 관련 조직 체계



출처: 한국정보화진흥원 (2011) “주요국의 정보화 거버넌스 체계와 정책방향-미국, 영국, 일본 등 7개국을 중심으로” IT&Society, Vol.5.

일본은 IT전략본부를 중심으로 중앙집권화된 조직을 운영하고 있는데, IT전략본부는 수상을 본부장으로 “고도정보통신네트워크사회 추진전략본부”라는 긴 이름을 갖고 있다. IT전략본부는 ‘고도정보통신네트워크사회형성기본법’(IT

기본법, 2000. 12 성립)을 근거로 2001년에 설치되었다. IT전략본부는 고도 정보통신 네트워크 사회의 형성에 관한 중점 계획을 작성하고 그 정책을 추진하는 역할을 수행하며, 이 외에도 고도 정보통신 네트워크 사회 형성에 관한 정책으로 중요하다고 인정되는 기획을 심의하고 추진한다(한국정보화진흥원, 2010: 63). IT전략본부는 크게 본부장, 부분부장, 본부원으로 이루어져 있으며 본부장은 내각총리대신, 부분부장은 국무대신이 맡고 있다. 본부원은 관련 분야 전문가가 임명된다. IT전략본부는 전문내용을 연구하기 위해 전문조사회를 둘 수 있고, 전문조사회는 조사가 종료되면 폐지되는 유연성을 지니고 있다.

<표 4-7> 일본 IT전략본부의 전략조사회(2010년 현재)

전문조사회	설치 근거
디지털 방송 이행 완료 대책 추진회의	지상파 방송의 디지털화 완전 이행에 만전을 기하고 종합적인 이행 완료 대책을 추진하기 위해 설치
정보보안 정책 회의	민관이 통일적 횡단적으로 정보보안 대책 추진을 도모하기 위해 설치
각 부처 정보화총괄책임자(CIO) 연락 회의 / CIO 보좌관 등 연락 회의	관련 행정기관 간의 긴밀한 협력 하에 정부 전체적으로 정보화 추진체제를 확립하고 행정정보화 등을 추진해 국민의 편리성 향상을 도모함과 아울러 행정운영의 간소화, 효율화, 신뢰성 및 투명성 향상에 이바지하기 위해 설치
IT 전략 향후 자세에 관한 전문조사회	IT 전략의 향후 본연의 자세와 관련된 사항의 조사를 위해 설치
평가전문조사회(2009.8 이후)	고도 정보통신 네트워크 사회 형성에 관한 정부 전략 등의 대처 상황 평가를 실시하기 위해 설치
디지털 이용과 활용을 위한 중점 점검 전문조사회	디지털 기술정보의 이용과 활용을 저해하는 규제, 제도, 관행, 서비스 구조 및 운용 등을 국민에게 이익이 되는 형태로 재검토하기 위해 설치

출처: 한국정보화진흥원(2010) “G20 정보화 동향 선집: 아시아 태평양 1”

내각관방은 내각관부장관보 하에 내각관방 세 명을 두고 내각의 중요 정책을 기획하고 조정한다. 하부 조직으로 내각관방정보보안센터와 정보통신기술담당실을 설치해 ICT관련 정책수립이나 종합 조정 역할을 수행하고 있다. 총무성은 정보통신과 관련하여 u-Japan 정책 추진, ICT 이용과 활용 추진, 전기통신정책 추진, 방송정책 투진, 전파의 이용 등을 담당하고 있다. 정보화와 관련하여 행정관리국, 정보통신국제전략국, 정보유통행정국, 종합통신기반국 등이 있다. 경제산업성은 IT 전략본부 하에서 IT 이용과 활용을 통해 새로운 생활형태의 창조와 경제활동 활성화를 위한 정책을 담당하고 있다. 산하의 정보화 정책 관련 조직은 정보정책과, 정보경제과, 정보처리진흥과, 정보통신기기과 등이 있다.

[그림 4-10] 일본 총무성 정보화 정책 관련 조직 체계



출처: 일본 총무성 홈페이지(www.soumu.go.jp); 한국정보화진흥원 (2010) "G20 정보화 동향 선집: 아시아 태평양 1"에서 재인용.

경제산업성은 IT 전략본부의 지휘를 받아 IT 산업 및 이용자, 정보경제사회 환경 정비 등의 정책을 추진한다. 경제산업성의 정보정책 관련 부서는 정보정책과, 정보경제과, 정보처리진흥과, 정보통신기기과 등이 있다.

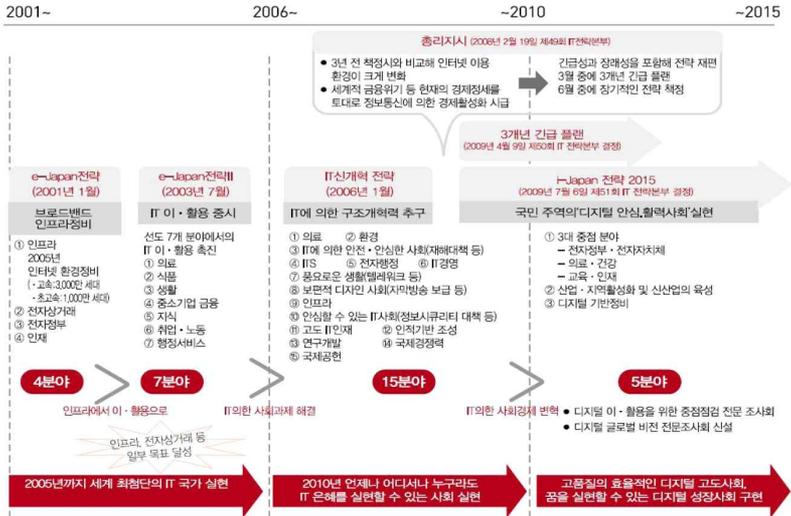
[그림 4-11] 일본 경제산업성 정보화 정책 관련 조직체계 및 소관 업무



출처: 일본 경제산업성 홈페이지 (www.meti.go.jp); 한국정보화진흥원 (2010) “G20 정보화 동향 선집: 아시아 태평양 1”에서 재인용.

일본의 방송통신융합과 관련된 정책은 처음에는 우정성이 그 후에는 총무성이 주도적인 역할을 수행해 왔다. 총무성은 2001년 기존의 우정성, 총무청, 자치성이 통합되어 이루어졌기 때문에, 방송통신에 관해 우정성이 지니고 있던 기능이 총무성으로 흡수되었다.

[그림 4-12] 일본의 주요 정보화정책 수립 및 추진경과



자료: (재)일본정보처리개발협회, '2009 정보화백서' 한국정보화진흥원, 2011에서 재인용.

일본에는 통신규제를 담당하는 미국의 FCC, 영국의 Ofcom, 한국의 방송통신위원회와 같은 독립규제위원회나 별도의 독립된 행정청이나 규제위원회가 없다. 즉, 일본은 방송·정보·통신 규제를 미국, 영국, 한국과 같은 독립적인 위원회에서 수행하지 않고 총무성 단일부처에서 담당하고 있다. 총무성에는 전기통신분쟁처리위원회, 전파감리심의회, 정보통신심의회, 정보통신행정·우정행정심의회 등 위원회와 심의회가 그 역할을 대신하고 있다. 또한 부처 내의 부서로는 정보통신국제전략국, 정보유통행정국, 총합통신기반국 등이 있다.

<표 4-8> 일본의 ICT 전략의 추진방식

	주요 내용
사업추진	부처별 정보화 관련 정책의 수립 및 사업 추진 프로세스는 상이
예산	정보통신관련예산은 정부 전체로서 일괄 관리되지 않고, 각 부처에서 일반예산과 같이 재무성으로 예산을 요구하고 사정 작업에 의해 확정
정책평가	정부기관의 추진 상황 평가를 위해 IT전략본부는 2003년 8월 PDCA 사이클을 확립하여 추진
협업 및 조정	정보화총괄책임자(CIO)연락회와 2012년 설치된 정부정보화총괄책임(정부CIO)을 통하여 조정 역할 수행

출처: 강정석 외(2011) “스마트시대에 적합한 ICT 거버넌스 연구”를 참조하여 일부 수정.

일본의 정보통신정책 거버넌스의 특징은 IT 전략본부의 중심성에 있다. IT전략본부는 국가 ICT 전략 추진을 위한 전략의 방향을 결정하고 구체적인 계획을 수립한 후, 자세한 전략의 추진은 각 담당 부처가 관계부처와 연계하여 수행하는 추진방식을 보이고 있다. 즉, 정부 조직 내에서 내각부, 내각관방부, 총무성, 경제산업성과 협력하여 정보화 관련 주요 사업을 추진하고 있다. 하지만 IT 전략본부가 강력한 전략을 추진하는 사령탑의 역할을 효과적으로 수행하고 있는지에 대해서는 논란의 여지가 있다.

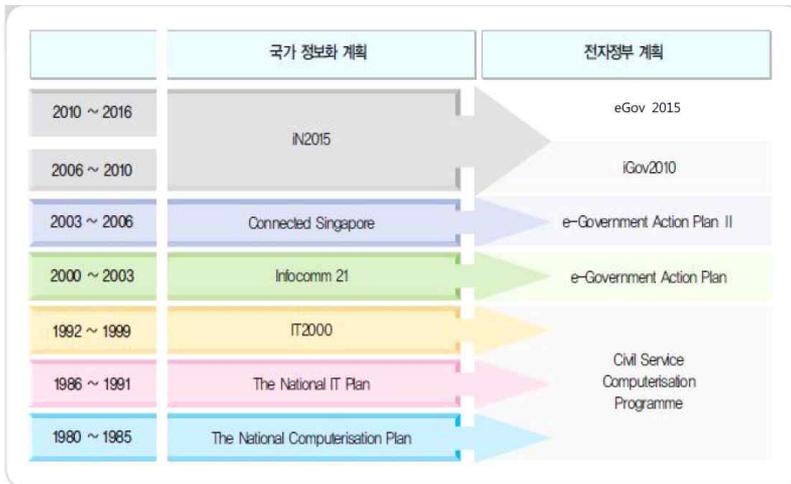
4. 싱가포르 ICT 거버넌스

싱가포르는 정보사회 실현을 위해 중앙집권적으로 계획을 수립하고 실행하고 있으며 정부의 업무역량을 강화하기 위한 전자정부 사업은 별도로 수행하고 있다. 국가정보화총괄은 Ministry of Information, Communications and the Arts(MICA)가 맡고 있으며, 전자정부는 Ministry of Finance(MOF)가 총괄을 맡고 있다. 전자정부정책 전략 수립은 Ministry of Finance와 iGov Committee에서 담당하고 1999년 설립한 Infocomm Development Authority(IDA)가 전자정부와 정보화 관련 정책이행을 담당한다. IDA가 MOF에 실행계획을 제안하면,

MOF가 판단을 내리고 국립컴퓨터시스템(NCS)에서 기술적인 부분을 맡아 책임지고 있다. IDA는 the National Computer Board(NCB)와 Telecommunication Authority of Singapore(TAS)가 결합되어 성립되었는데, 이는 점점 늘고 있는 정보통신과 전화의 융합에 대응하기 위한 움직임이었다. IDA는 20여명의 인사들로 구성된 이사회와 이를 뒷받침하는 실무조직으로 구성되어 있다. 2011/2012 현재 17명의 이사가 존재한다. 또한 총리가 직접 관리하는 전자정부 정책위원회(eGPC)를 설치하여 운영하고 있다.

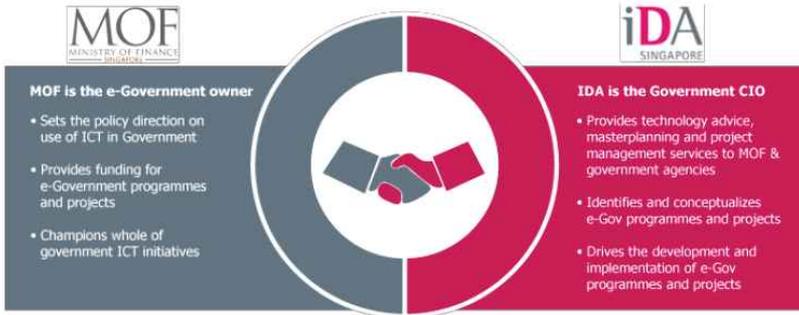
IDA의 비전은 “Singapore: An Intelligent Nation, A Global City, Powered By Infocomm”이고 임무는 주요 발전동력으로 정보통신 클러스터를 개발하고 경제 및 사회발전을 위해 정보통신을 활용하는 것이다.

[그림 4-13] 싱가포르 국가정보화 발전추이 및 전자정부 로드맵



출처: 류현숙 (2009) Web2.0과 컨버전스 환경특성을 반영한 I-Government 구축방안 연구. 한국정보화진흥원 (2011)에서 재인용.

[그림 4-14] 싱가포르의 전자정부 거버넌스

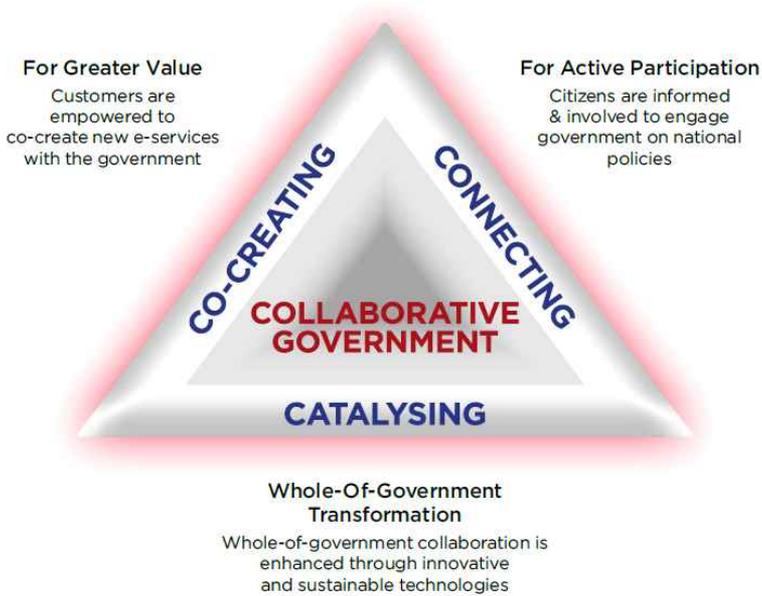


출처: <http://www.egov.gov.sg/about-egov-e-governance>

싱가포르 정부는 2011년에 eGov2015 Masterplan을 세워 2011년에서 2015년까지의 전자정부 실현 전략을 제시하였다. 이 계획은 정부의 전자기반 서비스 전달을 위한 지금까지의 “government-to-you” 전략을 “government-with-you”로 수정하였다. 지금까지의 정부 부처들 간의 통합을 넘어 정부 바깥쪽의 통합을 지향한다. 즉 정부 내의 통합에만 그치지 않고, 정부, 국민, 민간 부분 간의 협력에 보다 초점을 맞추고 있다. 싱가포르 정부는 이를 단계적 발전의 시각에서 전자정부 발전계획을 기획하고 있다고 판단된다.

eGov2015의 비전은 “To be a Collaborative Government that Co-Creates and Connects with Our People”이다. 즉 국민과 함께 창조하고 연결하는 협업 정부의 실현이다.

[그림 4-15] 싱가포르 eGov2015의 비전

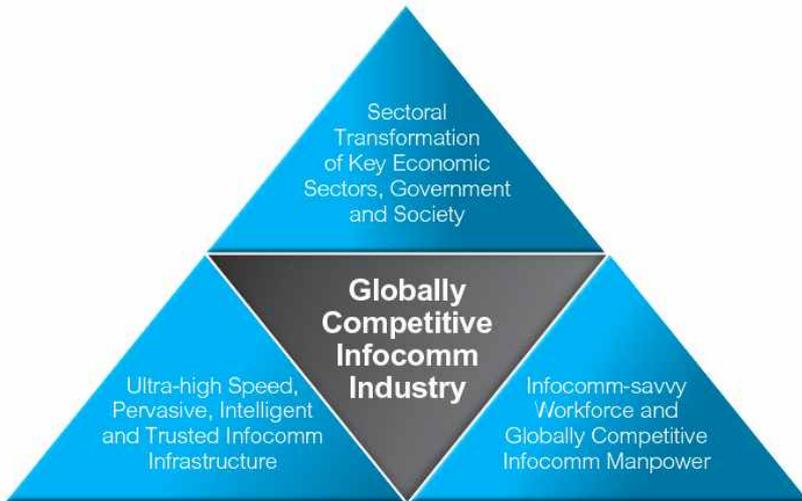


출처: Info-communications Development Authority (2011) E-Government Masterplan 2011-2015.

싱가포르의 경우 별도의 정보화기금이나 전자정부 기금을 설치하지 않고 있으며, 각 부처에서 정부예산으로 집행하고 있다.

싱가포르는 정부는 2006년 국가정보화를 위해 The Intelligent National 2015 (iN2015)을 발표했다. 아래 그림은 전략열개를 보여 준다. 전략은 크게 인프라의 개선, 인적자본의 강화, 경제, 정부, 사회의 혁신 등에 초점을 맞추고 있다.

[그림 4-16] The Intelligent National 2015의 전략 열개



출처: Info-communications Development Authority (2006) Realising the iN2015 Vision

앞에서 언급한 바와 같이 싱가포르의 국가의 정보화와 전자정부를 담당하는 부처를 나눈 거버넌스를 유지하고 있다. 우리나라의 경우 행정안전부가 전자정부를 담당하고 있다는 점에서는 유사하나, 국가정보화 총괄을 MICA에서 담당하고 있다는 점에서는 상이하다고 할 수 있다. 오히려 우리나라의 이명박 정부 개편 전 거버넌스와 유사하다고 할 수 있다.

5. 독일의 ICT 거버넌스

독일은 1990년 통일 후 16개 주로 이루어진 연방공화국으로 확대되었으며, 각 주에는 자체적인 입법부와 행정부가 존재한다. 입법부는 상원과 하원으로 이루어져 있으며, 국가원수는 5년 임기의 대통령이 맡으며, 행정권은 하원이 임명하는 총리에 의해 수행된다.

독일의 경우 정책 총괄 거버넌스와 정보화 사업 추진체계를 분리하여 운영한

다. 이러한 구조는 보다 전문적이고 체계적인 관리에 유리하다고 판단된다. 독일은 유럽 내 경쟁 국가들에 비해 정보화의 성과가 미흡하다고 판단하여 2005년 이후 광범위한 협업을 바탕으로 한 정보화 추진체계를 수립하였다.

독일의 정보화 추진체계를 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 연방경제기술부(BMWi)는 정보기술 및 정보화 정책을 총괄하고 있다. 정책추진 현황을 모니터링하고 신규정책 수립을 총괄하고 있다. 또한 National IT Summit을 조직하여 이를 주관하고 있다. 2012년에 Essen에서 7회 Summit이 개최되었으며 해마다 한 번씩 열리고 있다. National IT Summit은 민간과 정부가 협력하여 개최되며 초청에 의해서만 참석할 수 있다. 일반적으로 6개의 실무그룹으로 나뉘어져 각각의 실무그룹은 한 명의 장관과 한 명의 기업CEO에 의해 주관된다. 이 모임은 정부의 정보화 정책을 형성하는데 매우 중요한 역할을 수행하고 있다.

전자정부 사업의 경우 연방내무부(BMI)를 중심으로 해서 연방 IT 컨트롤타워 그룹과 연방 CIO Council, 그리고 국가 IT 기획위원회가 연결되어 사업을 추진한다. 전자정부를 위해서는 연방내무부(BMI)가 사업을 총괄하고 있으며, 연방정부와 주정부 간의 통합 디지털 행정 인프라 등을 책임지고 있다.

연방재무부(BMF)는 정보기술과 정보화 정책을 위한 예산을 심의하고 조정하는 역할을 수행한다. 이와 더불어 연방 IT 컨트롤타워그룹이 연방정부의 신규 정책을 조정하는데 이 그룹으로 연방총리실, 연방내무부, 연방재무부, 연방경제기술부 등의 차관급 4인으로 이루어져 있다.

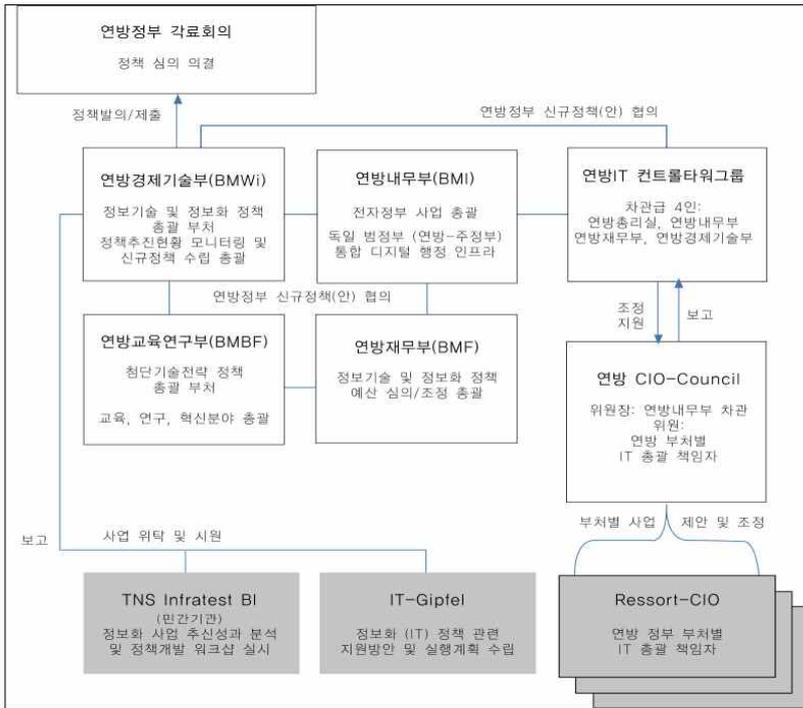
연방 CIO-Council은 연방 IT 컨트롤타워그룹에게 보고하는데 Council의 위원장은 연방내무부 차관이다.

2010년에 신설된 IT 기획위원회(IT Planning Council)은 연방정부 IT대표와 주정부 IT 책임자들로 구성되어 있다(한국정보화진흥원, 2012). 연방정부와 주정부 간 사업을 협의하고 조정하는 역할을 수행하고 있으며 주요 조직 목표는 다음과 같다 (IT-Planungsrat, 2010).

- ❑ The IT Planning Council coordinates cooperation between the Federation and the Lander on issue of information technology
- ❑ The IT Planning Council adopts IT interoperability and IT security standards
- ❑ The IT Planning Council manages projects on ICT-supported governing and administration (e-government projects) assigned to the IT Planning Council
- ❑ The IT Planning Council assume the network tasks listed in Section 4 of the State Treaty in line with the legislation referred to there.

이러한 조정역할에 대한 강조는 독일의 전자정부 추진에 있어 분권화된 정부가 겪게 되는 시스템의 상호운용성과 연동 등과 관련된 정책이슈들이 매우 심각한 것임을 반증하는 것이다. 이는 우리나라와는 대조되는 것으로 중앙집권적으로 추진되는 정보화의 경우는 이러한 어려움이 상대적으로 심각하지 않은 편이다. 하지만 지방자치체가 발달한 국가일수록 이러한 어려움을 겪을 가능성이 높으며 독일의 IT Planning Council 같은 조정기구가 반드시 필요하게 된다.

[그림 4-17] 독일의 정보화 추진체계



출처: 한국정보화진흥원 (2011) “주요국의 정보화 거버넌스 체계와 정책방향-미국, 영국, 일본 등 7개국을 중심으로” IT&Society, Vol.5.

2011년 IT기획위원회는 2010년-2015년에 걸친 국가전자정부 전략 실행 첫 번째 단계에 접어들었다. 우선 순위에 언급된 주요 내용을 보면 다음과 같다 (한국정보화진흥원, 2012 인용).

- 정보기술과 전자정부의 적절한 수단들을 통해 투명한 정부와 규제 행위를 증진해야 한다.
- 연방 및 주 정부는 IT 프로세스 및 인터넷이 가하는 여러 위협에 지속적으로 대처해야 한다. 따라서 각 정부 부서 사이의 의사소통을 위한 일관된 표준을 마련해야 한다.

- 시민과 기업들이 인터넷으로 행정당국과 안전하게 거래할 수 있도록 하는 공동의 eID 전략을 마련해야 한다.
- 연방 정부 관리를 통해 보다 신속하고 효율적인 지식 관리에 의한 공공서비스를 개선해야 한다.
- 연방, 주, 지역 정부 차원에서 IT 인프라의 비용 절감을 위한 각종 계획을 공유해야 한다.
- IT 보안 및 IT 상호운용성 표준에 대한 규정은 IT기획위원회의 주요 임무 중 하나다.
- 전자정부 각 차원에 대한 프레임워크를 추가적으로 개발해야 한다. IT기획위원회는 규제 프레임워크를 추가적으로 조정하기 위한 연방 및 주 법령의 협력 활동을 지원한다.

2010년에 IT기획위원회에 의해 발표된 국가 전자정부 전략 목표를 요약하면 다음과 같다.

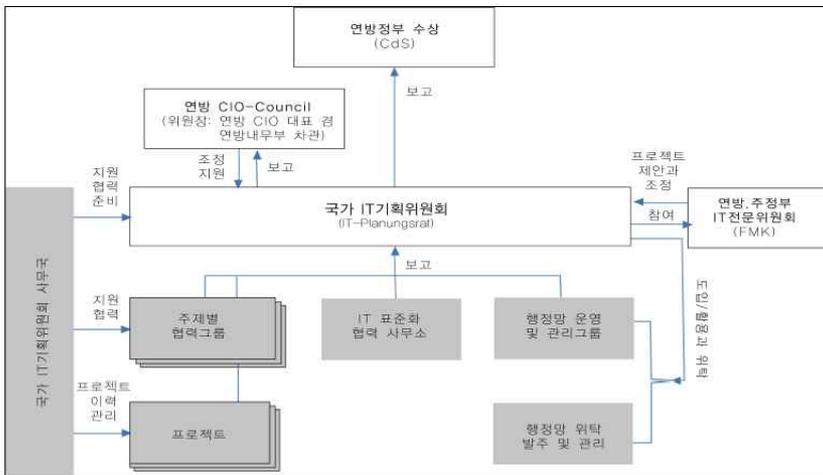
<표 4-9> 독일의 국가 전자정부 전략 목표

전 략	내 용
시민, 기업, 공공행정을 위한 사용 가능성 강화	전자정부의 잠재적 사용자인 시민과 기업들은 본인에게 제공되는 그리고 제공될 수 있는 서비스에 대해 완전히 인식해야 한다. 특히 시민들의 디지털/미디어 리터러시와 더불어 번두리, 시골 지방의 광대역 보급을 개선해야 한다.
비용 효과와 효율성	공공 행정당국이 빠르고 비용 효율적인 양질의 서비스를 제공할 수 있기 위해서는, 공공 행정당국 내에 프로세스 망을 구축해야 하며, 이 망은 고객 중심의 접근법을 따르는 전자적 수단에 의해 지원되어야 한다. 이에 따라 다양한 프로세스들이 최대한 디지털화되며, 연방 및 주 정부는 디지털 기술의 의무적 사용을 보장하기 위해 적절한 법적, 기관적, 기술적 조치를 실시할 것이다.
데이터 보호 및 투명성	데이터 보호, 보안, 투명성은 시민들이 전자정부를 허용하고 신뢰하고 적극적으로 사용하도록 하는데 필요한 중요한 전제

	조건이다. 따라서 국가 전자정부 전략은 특정한 행정 서비스를 제공하는데 절대적으로 필요한 데이터를 수집, 처리하는데 특히 중점을 둬으로써 데이터 투명성과 보안을 보장하는 것을 목적으로 한다.
사회적 참여	법이 허용하는 타당한 한도 내에서, 정책 그리고 계획 및 의사결정 과정에 시민과 기업들이 활발히 참여하도록 유도한다. 참여의 영향 및 결과는 시민과 기업들에게 투명하게 공개되어야 한다.
혁신과 지속 가능성	연방, 주, 지방의 행정당국은 고객 중심의 양질의 전자정부 서비스를 제공함으로써 변화를 위한 혁신과 개방성의 역량을 강화해야 한다.
IT를 통한 강력한 전자정부의 지원 보장	IT 시스템의 개발은 단순하고 단계적인 접근법을 따라야 한다. 솔루션은 가능한 한 단순함을 유지해야 하며 동시에 범용성 (scalability)이 증대되어야 한다. 전자정부와 관련된 데이터/콘텐츠, 기본 서비스 및 애플리케이션, 인프라가 번들화되어 다른 사용자 집단에 의해 재사용될 수 있어야 한다.

출처: 한국정보화진흥원 (2012) “전자정부 선진국의 정책추진 동향 ① EU 10개국”

[그림 4-18] 독일의 전자정부 사업 협의 조정 체계



출처: 한국정보화진흥원 (2011) “주요국의 정보화 거버넌스 체계와 정책방향-미국, 영국, 일본 등 7개국을 중심으로” IT&Society, Vol.5. 원래 그림은

http://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/itPlanungsrat_node.html

참조.

2010년에 발표한 Digital Germany 2015의 주요 목표는 다음과 같다 (BMW, 2010). 마지막에 제시된 목표는 ICT를 사용하여 사회적 목표를 해결하려는 독일 정부의 관심을 잘 보여준다. 특히 국민의 생활의 질 향상에 초점을 맞추고 있는 것은 주목할 필요가 있다.

- Strengthen competitiveness through the use of ICT in all segments of the economic process
- Expand digital infrastructure and networks to meet future challenges
- Safeguard the protected and personal rights of users in the future Internet and in the use of new media
- Step up research and development in the ICT sector and speed up the translation of R&D findings into marketable products and services
- Strengthen basic, further and continuing education and training and competencies in handling new media
- Make consistent use of ICT to cope with social problems, including sustainability and climate protection, health, mobility, administration and the improvement of the quality of life of citizens

마지막에 제시된 목표는 ICT를 사용하여 사회적 목표를 해결하려는 독일 정부의 관심을 잘 보여준다. 특히 국민의 생활의 질 향상에 초점을 맞추고 있는 것은 주목할 필요가 있다. 물론 보고서에서 ICT 발전의 가장 큰 목적으로 지속가능한 경제성장과 일자리 창출, 사회적 편익의 증진 등을 언급하고 있지만, 동시에 ICT 정책의 사회정책적 측면에 주목하면서 정부정책을 지속적으로 조율해 나갈 것임을 밝히고 있다. 이 계획의 추진은 연방경제기술부(BMW)가 주관하고 있으며 각 부처간의 협력을 조율한다.

독일은 연방수상의 권한이 제한되어 있고 권력이 지방 정부들에 분산되어

있기 때문에 국가정보화 추진체계도 마찬가지로 분산되어 있다. 강력한 중앙추진체계가 존재하지는 않으며 연방경제기술부와 내무부가 국가정보화와 전자정부를 각각 담당하고 있다. 하지만 앞에서 언급한 바와 같이 독일은 정보화에 있어 다른 유럽 국가들에 비해 늦게 출발했지만, 정보화를 사회 현안의 해결책으로 활용하여 실용적인 정책을 수립하고 이를 수행하였다. 또한 각 부문별 국가 전략목표와 연결시켜 정책을 추진하여 각 분야의 고른 성장이 가능하도록 하였으며, 민간과 정부를 모두 포함하는 정보화 거버넌스를 구축하여 일방적인 아닌, 협업에 근거한 정책을 수립하였다고 할 수 있다. 특히 연방정부인 독일의 특징으로 고려할 때 이러한 협업 체제의 발전은 매우 자연스럽고 결과적으로 효율적이라고 판단된다.

제2절 시사점

앞에서 살펴 본 해외 사례들의 시사점은 몇 가지로 나누어 정리할 수 있다. 먼저, 각국이 정보화의 중요성을 인식하고 최고지도자가 직접적으로 정보화를 통솔하고 있다는 점이다. 미국의 경우는 백악관, 영국은 내각사무처, 일본의 경우는 IT전략본부, 독일은 국가 IT 기획위원회 등을 통해 최고지도자들이 정보화정책을 직접적으로 관장하고 있다. 우리나라의 경우는 국가정보화전략위원회가 대통령 소속으로 존재하여 조직도 상에서는 최고지도자가 많은 관심을 갖고 있는 것으로 파악된다.

하지만 거버넌스의 실제적인 운영에 있어서는 최고지도자의 정책적 관심에 따라 거버넌스 체계의 효과가 많은 영향을 받고 있다. 그렇기 때문에 최고 지도자의 지속적인 관심이 거버넌스 체계의 성공에 필수적이다. 일본의 IT전략본부가 집중된 거버넌스로 분류될 수 있음에도 불구하고 일본의 정보화 수준이 그다지 높은 평가를 받지 못하고 있는 것은 그 한 예라고 할 수 있다. 즉 ICT 정책이 최고 지도자의 정책적 우선순위에 오를 때 잘 정비된 거버넌스 구조가 애

초의 의도대로 활용되어 효과를 낼 수 있다고 판단된다.

둘째, 정보화가 사회 여러 부문으로 퍼져감에 따라 관련 부처들도 증가하고 관련 사회 부문도 늘어났다. 이로 인해 정보화 추진 체계에 협업을 강조하는 민관협력에 바탕을 둔 위원회 형태가 많이 등장하고 있다. 이는 최고관리자 중심의 강력한 리더십에 더하여 사회의 많은 이해관계를 조정하는 협력적 거버넌스가 대부분의 나라에서 구축된 것을 의미한다. 앞으로 새롭게 제시될 한국 IT 거버넌스도 이러한 협력적 거버넌스의 특성을 내포할 필요가 있다.

하지만 전체적인 국가정보화의 시각을 가지고 각 부분을 균형을 맞추고 시스템의 상호운용성과 연계성 등을 담당할 수 있는 중앙집중적인 컨트롤 타워에 대한 요구도 이러한 협력적 거버넌스의 부상과 동시에 제시되고 있기도 하다. 즉 정보통신의 융복합 현상과 정보통신기술의 편재성으로 인한 부처간 연계, 민간과의 협력의 필요성과 정보화 정책을 강력히 추진하고 집행할 수 있는 추진력에 대한 필요성이 서로 상충되어 나타난다고 할 수 있다. 이는 독임제나 위원회제도이냐의 문제가 아니라 이를 문제들을 각 구조 속에서 어떻게 효과적으로 담아내느냐의 문제라고 판단된다. 미국의 CIO Council의 예는 오랜 기간 지속적으로 운영되어 온 효율적인 조정기구가 지니는 장점을 잘 보여준다고 할 수 있다. 이를 효과적으로 조화시키는 것이 앞으로 미래의 ICT 거버넌스 체제 수립의 과제 중 하나라고 판단된다.

셋째, 많은 나라들이 정보화 정책의 특성을 고려하여 정보화 정책의 집행을 담당하는 정보화 전문기관을 운영하고 있다. 우리나라는 한국정보화진흥원을 바탕으로 성공적인 정보화를 수행하여 왔지만 현재 정책적인 우선순위에서는 전문성이 소홀히 다루어지고 있다. 또한 지식경제부는 기존의 정보통신연구진흥원, 한국소프트웨어진흥원, 한국전자거래진흥원을 통합하여 정보통신산업진흥원을 설립하여 운영하고 있으며 그 외에도 다양한 전문기관과 자문기구들이 존재한다.

정보화 거버넌스의 재편을 위한 계획에는 이러한 정보화 전문기관의 위상과 역할에 대한 충분한 고려가 이루어져야 한다. 외국의 경우에도 다양한 기관들

이 정보화정책의 수립과 전문적인 영역에 자문을 제공하고 있다. 이러한 다양한 실무역할을 담당하고 있는 기관을 효율적으로 수립하고 전문성을 끌어올리는데 많은 자원과 시간이 필요하지만 이를 잃는 것은 매우 짧은 기간에 벌여질 수 있다. 한국의 정책 상황에서 독특하게 발전했던 기관들의 공과에 대한 객관적인 분석과 함께 성공요소들을 어떻게 제도적으로 발전시킬 것인가에 대한 고민이 필요하다고 판단된다. 또한 정부부처들의 기능조정이 이루어질 경우 이러한 전문기관들이 지니고 있는 조직의 기억(organizational memory)과 정책적 암묵지(tacit knowledge)를 어떻게 잘 보전하여 활용할 것인지에 대해 고민할 필요가 있다.

넷째, 미국과 영국의 경우 정보기술의 발전 특히 모바일 시스템과 클라우드 등서비스 등의 발전을 기존 시스템의 문제점을 개선할 기회로 적극적으로 활용하려고 하고 있다. 특히 이러한 기술의 발전을 수용하기 위해서는 많은 시스템의 구입이 불가피하기 때문에 이러한 시스템의 구입을 보다 효율적으로 수행하여 시스템 간의 상호운용성을 확보하고 연계성을 높이며 비용을 절감하려는 노력을 기울이고 있다. 우리 정부도 이러한 노력을 참고하여 앞으로의 정책에 반영할 필요가 있다. 즉 기술변화에 따른 파편화된 대중적 대응이 아닌 이러한 기회를 활용하여 정보화시스템을 개선하려는 적극적인 노력이 필요하다.

다섯째, 규제기관의 신설과 개선에 신중을 기하여 일단 신설되거나 변경될 경우 오랜 시간에 걸쳐 전문성을 쌓을 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 현재는 정보화 거버넌스의 변화가 일어난 후 5년도 안 되어 다시 거버넌스의 변화를 논의하고 있는 상황으로 효율적이지 않은 논의가 반복되고 있다고 판단된다. 미국의 FCC의 예에서 볼 수 있는 바와 같이, 기관의 전문성을 오랜 기간에 걸쳐 형성하고 새로운 환경의 변화에 따라 변화해 갈 수 있도록 거버넌스의 구축에 신중을 기하고 구축 이후에는 지속성을 유지하는 것이 보다 효율적일 것이다. 2005년에 설립되어 운영되고 있는 영국의 Ofcom도 하나의 예로 살펴볼 수 있다.

제 5 장 방통융합정책 추진체계 재설계 방안

본 장에서는 ICT 부문의 환경 변화와 정책추진체계의 현황을 분석하여 정책 추진 재설계 논의가 대두한 배경과 현 체계의 문제점을 살펴볼 것이다. 그리고 선행연구와 언론자료들을 검토하여 재설계 논의에 있어 핵심 쟁점이 무엇인지 파악하고, 쟁점 사안에 대해 전문가들의 의견을 조사 및 분석하고자 한다. 이러한 다각적인 분석을 통해 ICT 정책추진 재설계의 필요성과, 방향성에 대해 논의하며 그 연장선상에서 보다 합리적이고 적실성 있는 발전방안을 모색하려 한다.

먼저 재정립의 필요성을 논의하기 위해 이 분야에서 정책추진 재정립의 문제가 등장하게 된 배경을 파악하고자 했다. 첫째, 현재의 ICT 정책 추진체계가 등장한 배경과 설립논거를 살펴보았으며, 둘째, 현 정책추진체계의 특성과 각 부처 별 소관분야 및 주요업무를 정리하였고, 셋째, ICT분야와 관련한 최근의 국내외 환경변화 및 이에 따른 정책 이해관계자들의 니즈(needs)에 대해 파악하고자 하였다. 그리고 그 연장선상에서 주요 사례들을 고려하여 현 ICT정책 추진체계가 가지는 문제점을 분석하였다.

제 1 절 방송통신융합 부문 정책과제

1. ICT 패러다임 전환과 정책수요의 변화

전술한 바와 같이, 지난 4년 간 ICT부문의 산업 환경이 급격하게 변함에 따라 정부의 역할에 대한 관계자들의 니즈 역시 변화했다. 향후 적절한 정책과제를 도출하고 방향성을 수립하기 위해서는 이와 같은 변화가 갖는 시사점과 정책수요를 파악하는 것이 선행되어야 할 것이다. 관련 분야의 선행연구들과 언론보도, 그리고 전문가 집단과의 심층면접 결과 다음과 같은 관계자들의 요구

사항과 정책수요의 변화가 나타났다.

첫째, 인터넷과 스마트 기기를 중심으로 한 산업 간 융합의 가속화와 ICT 생태계 변화는 관련 정책의 추진 시에도 통합적 관점에서 고려해야함을 시사한다. 정보통신기술은 컴퓨터 등의 하드웨어와 소프트웨어를 통해 각종 자료를 전자적으로 수집·생산하고 보존 및 상호교환하며 활용하는 방법을 의미한다(황성돈 외, 1999). 그런데, 초기에는 전보, 전화와 같이 1대 1의 통신서비스가 전 부였지만 컴퓨터 프로세서 능력 향상 및 네트워크의 고도화가 빠르게 진전되면서 통신, 방송, 미디어와 엔터테인먼트가 인터넷 플랫폼을 통해 제공되고 있다. 인터넷을 중심으로 한 이러한 융합 현상은 전통적인 정보, 통신, 방송 산업의 경계를 무너뜨려 왔으며, 'ICT 생태계'¹⁵⁾를 조성하고 있다(나성현·변정욱, 2012). ICT 생태계 내에서 이전에는 구분된 서비스·산업 영역으로서 콘텐츠(Contents:C), 플랫폼(Platform:P), 네트워크(Network:N), 기기(Device:D)가 기능별로 경쟁했으나, 이제는 이 네 요소가 통합(C-P-N-D 통합)된 생태계 자체를 얼마나 잘 구축하고 경쟁력을 갖추는지가 성공의 관건이 된 것이다(최계영, 2012). 이러한 ICT 생태계는 점차 더 확대되고 있는데 이를 다음과 같이 두 부문으로 나눌 수 있다(김대호, 2011). 먼저 정보통신 산업 내부에서 방송·통신·정보·콘텐츠 등의 융합으로 이루어지는 부문이다. 방송통신 융합이 핵심이며, 이미 상당히 발전해 있다. 네트워크, 서비스, 단말기, 산업 및 기업 등 여러 차원에서 진행되고 있고, 산업 차원을 넘어 문화 창출과 발전에도 상당한 영향력

15) 이전에는 독립적 영역으로 나뉘었던 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크, 터미널의 4가지 요소들이 상호보완적으로 변화하여, ICT 산업은 이제 이 요소들 간의 순환적 발전이 필수적인 하나의 커다란 생태계를 이루었다는 관점에서 파생된 용어이다(이맹주, 2012). '모바일 생태계'에 대한 논의 역시 등장했는데, 스마트폰의 등장으로 이동사 및 외부 콘텐츠들(콘텐츠), 이동통신사와 외부의 application(플랫폼), 이동통신망과 wi-fi(네트워크), 스마트폰(터미널)이 하나의 가치사슬로서 작동하기 때문이다. 모바일 생태계의 부상은 이동통신 관련 산업 내에서만 아니라 타 산업분야와도 공유하여 다양한 융합서비스의 개발을 주도한다.

을 미치고 있다. 다음으로 ICT가 기타 산업 분야와 융합이 일어나고 있는 부문이다. 현재 ICT는 교육, 의료, 국방, 자동차, 조선 등의 전통산업과 융합되는 경향을 보인다. 더불어 BT, NT, CT와 같은 신기술들과 ICT가 결합하면서 새로운 혁신 기술이 출현하고 있으며, 이로 인한 신산업의 등장도 가시화되고 있다. 그리고 이러한 기술의 융합현상은 해당 부문을 넘어 사회·경제적인 변화를 주도하고 있는 것이 사실이다.

따라서 'ICT 생태계'의 등장은 시장참여자에게도, 그리고 정책입안자에게도 새로운 도전이라고 할 수 있다. 환경이 급속하게 변해왔고 지금도 변하고 있기 때문에 관계자들은 이러한 변화에 신속하게 대응할 수 있도록 보다 시의성 있는 정부의 활동이 필요하다고 주장한다(한국행정연구원, 2011).

더불어 방송통신위원회의 출범 당시만 해도 방송과 통신의 융합이 주요 화두였으나, 불과 4년 만에 소위 '스마트 시대', 'ICT 생태계'라는 현실에 직면해 있다. 따라서 산업계에서는 정부에서도 이러한 상황에 적합한, 즉 ICT 생태계의 관점을 고려한 통합적이고 거시적인 정책을 수립해주기를 기대한다. 그러나 현재 관련 정책을 전담하고 있는 방송통신위원회 지식경제부, 문화체육관광부 등에서는 여전히 각 산업별로 분리된 관점에서 정책을 추진한다는 문제점이 있다.

둘째, 스마트폰을 중심으로 ICT 생태계가 새롭게 구축되면서 통신사업자는 유무선 트래픽 급증에 따른 설비투자 부담 증가와 mVoIP(모바일인터넷전화) 등의 무료 서비스 확산, 플랫폼 등 비통신사업자를 중심으로 한 성장이라는 변화에 직면해 있다. 따라서 이러한 변화에 맞게 정부에서 기존 정책 방향을 수정하여 합리적인 인터넷 트래픽 관리, 인터넷 접속시장의 새로운 거래질서 확립 부문에 보다 적극적으로 임해주기를 요구하고 있다. 더불어 환경변화에 부합하는 투자·수익구조의 재정립을 통해 통신사업자가 지속적인 망고도화를 추진할 수 있도록 현실적인 유인책을 제공해야 한다는 주장도 있다(정보통신정책연구원, 2012).

[그림 5-1] 국내 유무선 트래픽 증가추세



출처 : 방송통신위원회(2012)

셋째, 스마트 시대의 대두는 대량 정보의 발생과 사이버범죄(테러)의 위협 증대라는 변화도 야기했으며, 이에 대응할 새로운 정책 방향의 모색을 요구하고 있다. 스마트 기기의 등장은 실시간으로 유통되는 정보의 대량발생과의 연계되어 빅데이터, 클라우드 서비스의 이슈들이 출현하게 된 배경이기도 하다 (박영준 외, 2011). 한편, 한국정보화진흥원에서 발표한 향후 IT분야 이슈 전망에서는 선결과제로서 정보보호와 정보보안의 문제를 지적한 바 있다(한국정보화진흥원, 2011). 지금까지 정보화 정책은 인프라 구축과 관련 산업 진흥에 초점이 맞추어졌던 것이 사실이다. 그리고 정보통신기술의 발전과 기능 강화에 관심을 가졌을 뿐 그 역기능에 대한 논의와 대응방안에 대한 논의는 거의 이루어지지 않았다. 그러나 정보통신기술이 급속히 발전하고 그 역기능으로 인해 사회병리적 현상들이 발생하면서 최근 관심이 높아지고 있다.

최근 들어, 정책연구기관이나 관련 부처 협의회에서 이러한 문제를 이슈화하려는 노력이 있어왔다. 그럼에도 불구하고, 아직 정부기관에서 이러한 환경 변화에 적응하기 위한 기반을 조성하는데 적극적으로 나서고 있지 않다. 산업계 관계자들은 기술의 발달로 인한 역기능을 최소화하고 변화에 적극적으로 대응할 수 있도록 융합에 필요한 인프라 구축을 위한 정책수립이 필요하다고 주장하고 있다.

넷째, ICT 산업은 각 국가의 핵심 산업으로 부상하고 있으며 글로벌 경쟁도 심화되고 있다. 관계자들은 글로벌 경쟁에서 뒤처지지 않도록 정부가 기술 및 산업의 현황과 괴리되는 규제를 완화해줄 것을 요구하고 있다. 지난 4년 간 정책기조에도 불구하고 여전히 규제완화와 경쟁촉진, 그리고 시장 변화에 맞는 선행적 규제정책 마련이 추진되지 않았기 때문이다(디지털타임즈, 2012.07.30). 인터넷은 음성통신, 음악, 동영상, 서적 등을 디지털화된 정보로 변환하여 언제, 어디서나 서비스가 가능하도록 한다. 이 때 다양한 프로그램들을 공급하고 관리하면서 서비스의 이용을 가능하도록 하는 주체가 애플 혹은 구글과 같은 '플랫폼 제공자'들이다. 다양한 디지털 콘텐츠들은 이러한 플랫폼을 통해 공급되기 때문이다. 전문가들은 미래의 클라우드가 과거 PC시대에 OS가 그러했듯이, 몇몇 거대 플랫폼을 중심으로 대부분의 어플리케이션(application)이 특정 플랫폼에 의존하는 형태가 될 것이라고(최계영, 2012) 보고 있다. 인터넷을 중심으로 모든 산업이 융합되고 있는 시점에서 플랫폼 경쟁에서 우월한 위치를 확보하는 기업은 모든 분야에 있어 막강한 영향력을 확보할 수 있는 것이 사실이고, ICT 산업 자체가 통신사업자보다 플랫폼 사업자를 중심으로 성장하고 있다. 따라서 글로벌 기업들 간에 자신이 제공하는 플랫폼을 통해 이용자를 확보하고 우위를 선점하고자 하는 경쟁이 점차 심화되고 있다. 최근 플랫폼 기업 간 다양한 인수합병, 제휴, 특히 분쟁이 일어나고 있는 이유도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(김명환, 2012). 이러한 상황적 맥락에서 관계자들은 규제완화와 더불어 구심점 역할을 할 수 있는 전담기관과 산업계, 학계가 협력하여 국제사회에서도 경쟁력을 가질 수 있도록 체제를 정비하기를 요구하고 있다.

다섯째, 디지털 컨버전스(Digital Convergence) 시대에 맞는 정책입안을 요청하고 있다. 디지털 컨버전스란 컴퓨터, 휴대전화, 텔레비전 등 다양한 기술을 이용하여 음성, 영상, 문자 등 서로 다른 유형의 콘텐츠를 전달하거나 동일한 형태로 저장할 수 있는 것을 의미한다. 컨버전스의 적용은 커뮤니케이션에 대한 접근을 높이고 경제적 성장을 자극한다. 그런데 이에 대한 적용은 적절한 정책과 규제 틀이 존재하여야 발생하기 때문에 정치지도자와 정책 입안자의

인식이 매우 중요하다. 지역 단위의 접근성을 개선하고 국가차원에서 정보사회의 수준에 부합하는 모델을 개발하여 컨버전스를 구축해야 한다. 또한 컨버전스 사회에 대응하고 미래 정책 방향을 제시하기 위한 새로운 법을 규정하고 새로운 규제 틀을 정의하는 등의 역할이 필요하다(정보통신연구원, 2012).

이상 산업계와 학계에서 일고 있는 논의를 종합해보면, 현 ICT 정책이 기술과 산업의 변화에 잘 대응하지 못한다는 평가가 많다. 그리고 앞으로는 방송통신융합분야의 변화들과 정책 수요에 맞게 정책추진의 시스템이 구축되고 역할과 기능이 수행되기를 요구하고 있는 것을 알 수 있다.

2. 전문가 의견조사

1) 조사개요¹⁶⁾

① 조사의 목적 및 내용

최근 ICT 부문의 국가경쟁력 지표가 하락하고, 관련 분야를 전담하고 있는 부처 간 갈등이 표면화되는 사건이 발생하면서, 현 정부의 ICT 정책 추진체계에 대한 비판과 문제제기가 이루어지고 있다. 그러나 학계와 실무전문가들 모두 각각 상이한 시각에서 논의를 진행하고 있으며, 여러 관점들을 심층적으로 분석하여 바람직한 방향성을 제시한 연구는 드물다. 더불어 지금까지 ICT 정책추진 개편방안을 모색한 선행연구들은 소수의 전문가들과의 인터뷰에만 기반하고 있으며, 인터뷰 대상 역시 학자 집단에 편중되어 있다.

따라서 본 연구에서는 학자 및 실무전문가와의 심층면접뿐만 아니라 설문조사를 실시하였다. 이를 통해 ICT 정책과 그 추진체계에 대한 전문가 집단의 의견을 취합하고, 각 관점의 논거를 보다 심도 있게 분석하고자 하였다.

16) 2,3절의 논의에서도 본 조사의 내용이 사용되었으나, 제 1절의 '조사개요'에서 밝히고 있는 조사의 목적, 응답자 특성 등은 동일하므로 다음 절에서는 이러한 내용을 생략하였음.

조사 내용은 크게 네 부문으로 구성되며, ICT 부문의 환경변화와 그에 따른 정부의 역할, 현 ICT 추진체계에 대한 평가, ICT 정책의 개선방향, 향후 ICT 관련 정부 추진체계에 관한 사항이다. 설문지는 국내외 문헌 분석과 전문가 심층면접을 통해 작성되었으며, 연구진의 회의와 전문가 의견수렴을 통해 수정·보완을 거쳐 완성되었다. 설문문항은 ICT 정책의 과거와 현황에 대한 평가, 향후전망과 ICT 정책추진체계에 대한 의견 및 그 이유를 묻는 항목 등이 포함되었다. 더불어 ICT 정책추진의 개편에 대해서는 쟁점이 될 수 있는 문제들을 선정, 세분화하여 구체적으로 묻고 그 논거를 쓰도록 했다. 본 연구에서는 기본적으로 구조화된 설문지를 이용하여 양적인 분석을 실시하려하나, 현황 평가 및 향후 개선방안에 관한 개인의 의견 및 논거를 모두 구조화하기는 어렵다는 문제점이 있기 때문에 적절히 개방형 질문을 병행하였다. 또한 전반적인 의견과 함께 전문가의 소속기관이나 연령대 등의 특징 별로 유의미한 의견 차이를 보이는 경우, 이에 대해서도 설명을 추가하였다.

이를 통해 전문가 별 의견 차이와 그 이유에 대해 살펴볼 수 있을 것이고, 이들이 공통적으로 고려하는 요소가 무엇인지를 분석함으로써 보다 합리적인 개편안을 모색할 수 있을 것으로 기대한다.

② 조사의 대상 및 방법

설문조사의 대상은 ICT 관련 전문가집단이며, 여기에는 학계(교수집단 및 연구원), 관련 기업종사자, 관련 공공기관 종사자 등이 해당된다. 교수집단과 연구원은 한국행정학회와 한국정책학회 회원을 중심으로 하여 방송통신융합정책이나 정부조직구조에 대한 연구실적이 있는 학자들을 선별, 명단을 작성함으로써 임의표본추출을 실시했다. 기업 및 공공기관 종사자들은 지식경제부와 방송통신위원회의 자료에서 정보통신·방송 분야의 주요 기업체 및 공공기관 명단과 담당자 명단을 확보하였다. 위와 같은 방법으로 작성된 명부를, 본 연구의 조사 실시기관인 전문 리서치社에 전달¹⁾했으며, 해당 기관에서는 이 중 무작

위할당추출하여 표본을 선정하였다.

각 집단에 대한 자료수집 절차는 다음과 같다. 우선 ICT 정책 관련 교수와 연구원의 경우에는 학회 회원명부를 중심으로 하여 메일로 설문지를 배포·수집하였다. 기업과 공공부문 담당자의 경우, 앞서 언급한 명단에 기재된 메일과 우편주소로 설문지를 배포하고, 응답자의 편의에 따른 방법으로 자료를 수취하였다. 이러한 설문조사는 7월 2일부터 8월 27일까지 진행되었다.

③ 응답자 특성

본 연구에서는 표본 대상 260명에게 설문지를 배포하였으며, 총 166부의 설문지가 회수되었다. 이 중 불성실 응답지를 제외한 163부가 분석에 이용되었고, 유효응답률은 62.7%이다. 현직에 따른 응답자 비율을 살펴보면 교수 및 연구원이 67명, 기업인 78명, 공공기관 종사자 18명이다.

성별 및 근무연한 및 연령 그리고 직업별 분포는 다음과 같다. 본 조사에서는 전문가의 성별분포나 근무연한 분포, 그리고 연령분포별 차이에 따른 의견을 보고자 한 것은 아니므로, 이는 단순히 표집결과의 특성을 제시하는 것으로서 의미를 갖는다. 다만 의견의 분석에서 현 직위(소속)에 따른 의견 차는 고려하도록 할 것이다.

<표 5-1> 응답자 특성(소속별)

소 속	빈도(명)	응답률(%)
학계(교수 및 연구원)	67	41.1
기업인	78	47.9
정부기관 종사자	18	11.0
합계	163	100.0

17) 본 연구에서는 설문결과의 타당도와 신뢰도 확보하기 위해 전문 리서치 회사(현대리서치社)에 조사를 위탁함.

수집된 표본에 나타난 성별분포를 보면 전체 163명 가운데 남성이 140명으로 85.9%를 차지하며, 여성은 23명으로 14.1%를 차지하며, 연령별로는 40대가 83명(50.9%)로 가장 많은 비율을 차지하고 뒤이어 50대 56명(34.4%), 30대 이하 24명(14.7%) 순이다.

<표 5-2> 응답자 특성(성별)

성 별	빈도(명)	응답률(%)
남성	140	85.9
여성	23	14.1
합계	163	100.0

<표 5-3> 응답자 특성(연령별)

연 령	빈도(명)	응답률(%)
30대 이하	24	14.7
40대	83	50.9
50대	56	34.4
합계	163	100.0

근무년수별 분포는 <표 5-4>과 같다. 이에 따르면 가장 많은 비율을 차지하는 것은 5년 이상의 근무경험이 있는 집단으로 43명(60.6%)이고, 그 다음이 2년 이상 5년 미만으로 15명(21.1%)이며, 2년 미만이 13명(18.3%)이다. ICT 관련 기업에서의 근무경험이 있는 사람은 71명이었고(43.6%), 경험이 없는 사람이 92명(56.4%)이었다. 마지막으로 응답자 중에는 ICT정책과 관련된 정기 포럼 등의 정책공동체 활동에 참여하는 사람이 그렇지 않은 사람보다 약간 더 많은 것으로 나타났다.

<표 5-4> 응답자 특성(근무년수별)

근 무 년 수	빈도(명)	응답률(%)
2년 미만	13	18.3
2년 이상 - 5년 미만	15	21.1
5년 이상	43	60.6
무응답	92	56.4
합계	163	100.0

<표 5-5> 응답자 특성(ICT 관련 기업 및 기관 근무경험 유무)

근 무 경 험	빈도(명)	응답률(%)
경험 있음	84	51.5
경험 없음	79	48.5
합계	163	100.0

ICT분야의 전문기업이나 공공기관의 근무경험을 기준으로 하면, 응답자의 과반수 이상(51.5%)이 경험이 있는 것으로 조사되었으며, 경험이 없었던 응답자는 전체의 48.5%였다.

마지막으로, ICT와 관련한 정책공동체에 정기적으로 참여하는지에 따라 분류하면, 참여하는 사람이 51.5%로 참여하지 않는다고 답한 응답자보다(48.5%) 많은 것으로 나타났다. 또한 참여하는 응답자 중에는 연 3회 이상 참여하는 응답자가 과반수 이상(62.0%)를 차지하고 있다.

<표 5-6> 응답자 특성(ICT관련 포럼/정책공동체 참여여부)

근 무 경 험		빈 도(명)	응답률(%)	
참여하지 않음		79	48.5	
참여함	연 1회	16	19.0	51.5
	연 2회	16	19.0	
	연 3-5회	26	31.0	
	연 6회 이상	26	31.0	
합 계		163	100.0	

2) 조사결과

① ICT 부문 정책 환경변화와 현황에 대한 의견

가. 주요 정책환경 변화

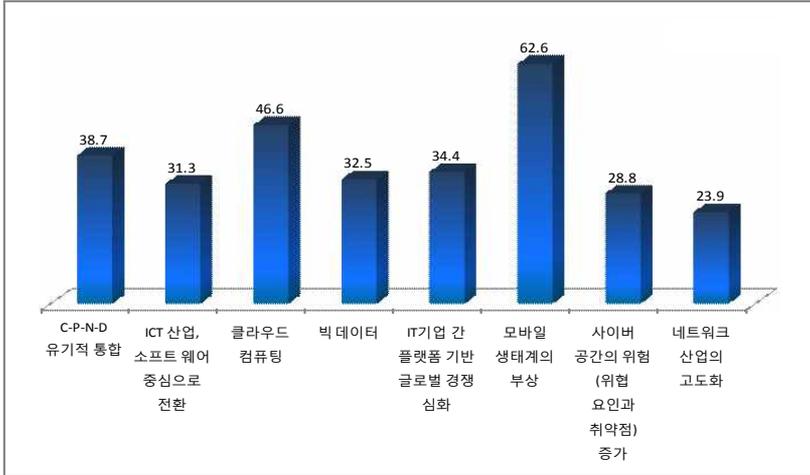
본 연구에서는 먼저 최근 정보통신기술과 관련하여 가장 중요한 환경변화와 이와 관련하여 우려되는 국내 현황, 그리고 ICT 부문에서 요청되는 정부의 역할에 대한 전문가들의 의견을 물었다. 그 결과는 다음과 같다.

ICT와 관련하여 가장 중요한 정책환경변화에 대해 우선순위로 3가지를 기재달라는 질문에 대한 응답결과¹⁸⁾, ‘모바일 생태계의 부상’이라고 응답한 비율이 62.6%로 가장 많았고, ‘클라우드 컴퓨팅’(46.6%), ‘C-P-N-D의 유기적 통합’이 뒤를 이었다. 응답현황을 도표화하면 [그림 5-2]과 같다.

18) 주요 환경변화에 질문하였고 그에 대해 응답자는 우선순위로 3가지를 기재하였다. 이 결과는 우선순위를 고려하지 않고 전문가들의 지적한 3가지 사항을 취합하였을 때의 어떤 사항들이 가장 많이 언급되었는지를 보여주는 결과이다.

[그림 5-2] 주요 환경변화(우선순위 1+2+3 종합)

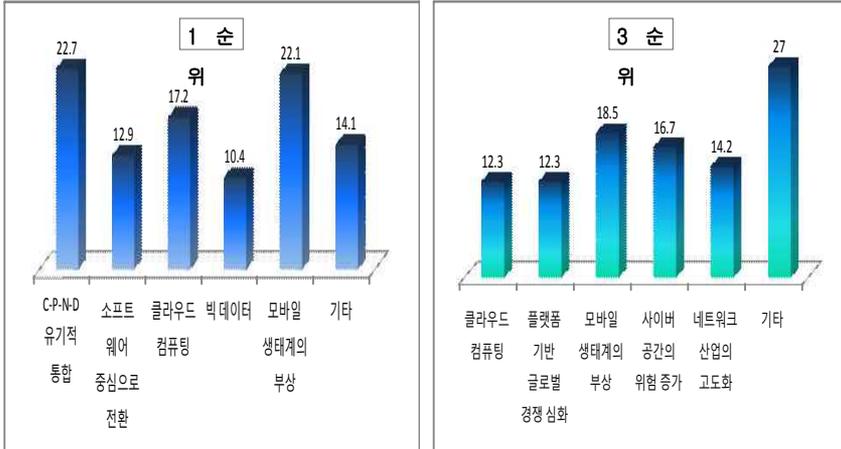
(단위 : %)



그 중에서도 의미 있는 정책환경 변화로서 (1순위) 'C-P-N-D의 융합'(22.7%)과 모바일 생태계의 부상(22.1%)이 가장 많이 언급되었다(그림 5-3참조). 그리고 2순위로 많이 언급된 것이 '모바일 생태계 부상'(22.2%)과 '클라우드 컴퓨팅'(17.3%), '플랫폼 기반 글로벌 경쟁 심화'(16.0%), '빅 데이터 문제'(13.0%) 등이었다. 3순위로서도 위의 문제들이 언급되었으나, '사이버공간의 위협 증가(위협 요인과 취약점 증가)'(16.7%)가 많이 언급되었다는 것이 눈에 띄는 점이다.

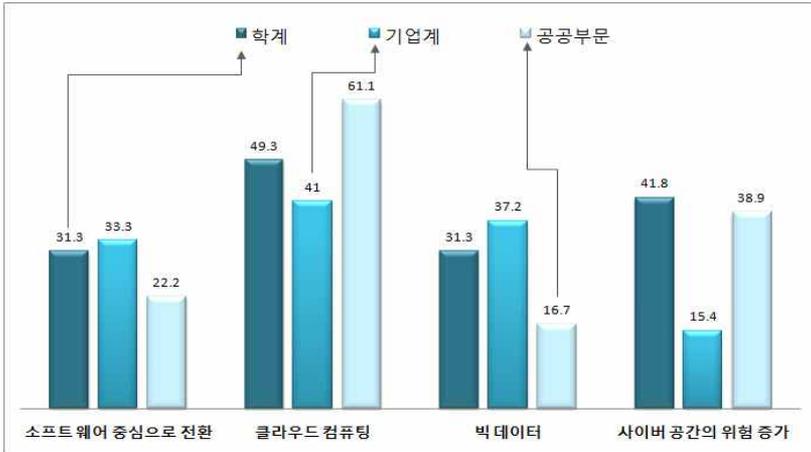
[그림 5-3] ICT 환경변화 1순위와 3순위

(단위 : %)



그러나 전문가의 의견은 집단별로 상당히 차이를 드러냈다. 모바일 생태계 부상과 글로벌 경쟁 심화라는 환경변화에 대한 인식은 유사했으나 나머지 항목에서는 산업계, 학계, 공공부문 종사자들의 인식이 매우 상이했다. 먼저, 공공부문 종사자들의 경우 소프트웨어의 비중이 대폭 확대된 ICT 산업의 변화나 빅데이터 문제에 대한 인식은 상대적으로 낮았다. 그리고 기업인들의 경우에는 학자들과 공공부문 종사자들이 우려하고 있는 사이버공간에서의 위협과 취약점 증가의 문제에 대한 중요성을 비교적 낮게 평가하고 있음을 알 수 있다.

[그림 5-4] 전문가 소속집단 별 환경변화에 대한 인식 차이



나. 방송통신융합 산업 관련 국내 현황과 문제점

방송통신융합산업과 관련하여 우려되는 국내 현황이 무엇인지에 대해 개방형으로 설문한 결과, 다음의 사항들이 지적되었다([표 35] 참조). 가장 많이 지적된 것이 취약한 사이버보안 구조와 정보보안에 대한 투자 부족, 해당 분야에 대한 정부의 인식 부족이었으며, 그 연장선상에서 개인 및 기업정보 유출, 사이버테러의 유해성이 언급되었다. 또한 하드웨어 부문의 발전에 치중하여 소프트웨어 부문의 경쟁력이 상당히 취약하다는 점을 주요 문제점으로 꼽았다. 그 외에도 정보통신 전담부처의 부재로 체계적인 국가 전략이 구축되지 않고, 컨트롤타워의 부재에 따른 정책 조정 기능의 미흡이 지적되었다. 그리고 ICT 융·복합의 환경변화에 대응하지 못하는 정책과 제도에 대한 우려가 그 뒤를 이었다.

이외에도 다양한 의견이 제시되었으나, 사이버보안에서의 취약성과 기능 분산에 의한 체계적인 방송통신융합 정책의 부재, 방송통신융합 산업의 융합 현상과 괴리된 제도와 이에 대한 정부의 대응력 부족, 갈수록 비중이 높아지는 소프트웨어 부문의 취약성과 인력 수급의 문제가 가장 많이 지적된다는 것을 알 수 있다.

<표 5-7> 우려되는 국내현황

언급빈도 순위	내 용
1	취약한 사이버보안 구조, 보안에 대한 투자 부족(개인정보 유출 우려)
2	소프트웨어 부문의 경쟁력이 취약함(국제경쟁력 약화 지속 우려)
3	정보통신 전담 부처가 없어 체계적이고 집중적인 국가 전략이 구축되지 않음
4	융복합 기술에 대응하는 법제도적 대응이 미흡함.
5	CNPD 유기적 연계의 관점에서 조망하는 정책의 부재
6	소프트웨어 전문인력 부족, 인재들의 ICT 분야 지원 기피 현상 지속
7	국제표준화에 실패
8	법제도의 보수성으로 인한 국제 경쟁력 저하
9	시장구조의 취약성 (독과점 체제 구축, 중소기업 몰락 및 지나친 정부 의존)
10	망 중립성에 대한 법·제도 개선 의지 부족
11	과도한 정부규제들

다. 현 ICT 산업의 문제점 중 정부의 개입을 통한 개선이 필요한 분야

본 설문에서는 선행연구들과 언론보도를 중심으로 방송통신융합 산업 분야의 기업가들이 말하는 애로 사항 혹은 문제점을 6가지(전문인력 부족, 민간투자 약화, 신규개발 미흡, 중소기업 경쟁력 약화, 지나친 규제, 기타)로 정리하였다. 그리고 이 중 문제점을 개선하기 위해 정부가 행동해야한다고 생각하는 사항 혹은 정부의 정책전환을 통해 개선해야하는 문제점이 무엇인지를 질문하였다. 우선순위대로 2가지를 선택하도록 한 결과, 대부분의 응답자들은 중소기업의 경쟁력 약화와 전문인력의 부족, 민간투자의 약화와 지나친 규제 측면이 주요한 문제이므로 정부가 개선을 위해 노력해야 한다고 응답하였다. 특히 1순위로 중소기업의 경쟁력을 강화하기 위해 정부에서 역할을 해야 한다(32.5%)는 의견이 가장 높은 비율을 보였으며, 다음으로 전문인력 부족 현상을 개선하기 위해 정부의 역할이 필요하다(25.2%)는 의견이 뒤를 이었다. 세 번째로는 정부의 지나친 규제를 완화해야 한다(16.0%)고 답한 응답자가 많았다.

[그림 5-5] 정부 개입의 필요한 ICT산업의 문제점(전체 의견,1·2순위 종합)

(단위 : %)



한편, 정부의 개입이 가장 필요한 부문 역시 집단 별로 상이한 인식을 나타내었다. 먼저, ‘전문인력 부족 문제’를 해결하기 위해 정부의 개입이 필요하다거나, 지나친 정부규제를 완화하려는 노력이 있어야 한다는 데 대해서는 세 집단의 전문가들 모두 유사한 수준으로 필요성에 대해 생각하고 있었다. 그러나, 학자들과 기업인들이 민간투자 수준이 약한 현실을 문제라고 생각하고 이러한 상황의 개선을 위해 정부의 정책방향을 개선해야 한다고 응답한 반면, 공공부문에서는 이것을 주요한 문제라고 답한 응답자가 5.57%에 불과했다. 또한 신규 기술 개발이 미흡하다는 문제에 대해서는 학계와 공공부문 종사자에 비해 기업계 종사자들이 개선해야 한다고 답한 비율이 낮았다. 마지막으로, 중소기업 경쟁력 약화의 문제를 정부가 나서서 개선해야 한다는 의견의 비중은 학계 측에서 가장 낮게 조사되었다.

1,2순위에 대한 응답을 종합하여 분석하면, 전문인력 부족문제와 중소기업 경쟁력 약화 문제가 정부의 개입을 통한 개선이 가장 필요한 문제라는 데 대해서는 세 집단의 전문가 모두 유사한 의견을 표명하고 있다. 민간투자의 약화나 정부의 지나친 규제의 문제에 대한 정부의 역할에 대해서는 기업인들이 가장 필요하다고 인식하고 있었다. 마지막으로 신규기술 개발이 미흡한 데 대해

서는 학계와 공공부문은 우려를 표명한 반면, 기업인들은 이에 대한 인식이 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다.

[그림 5-6] 전문가 소속집단 별 정부 개입이 필요한 부문 시각 差(1순위)



③ 향후 ICT 정책의 방향성에 대한 의견

가. ICT 환경의 변화에 대응하기 위해 필요한 정부의 역할

설문조사 전 전문가들과의 심층면접을 통해 ICT 정책환경의 변화에 능동적으로 대처하기 위한 정부의 역할에 대한 의견을 조사하였다. 그리고 여기서 도출된 의견들을 바탕으로 문항을 작성하여, ICT 부문의 환경 변화에의 대응성 제고 측면에서 본 정부의 역할에 대해 우선순위대로 3가지를 기재하기를 요청하였다. 응답자들의 선택한 3가지 사항을 종합하여 보면, 'ICT 관련 범국가적 계획수립'(63.2%)이 가장 많이 언급되고 있었다. 다음으로 'R&D 투자 확대'(46.0%), 자발적 민간 참여와 투자 활성 환경 조성'(45.4%), '법과 제도의 재정비'(42.9%) 등도 환경 변화를 고려할 때, 정부의 역할이 중요한 부문으로 지적되었다. 한편 정부 개입을 자제하고 시장의 자율성을 강화해야 한다는 의견도 상당히 많았다(28.8%).

1순위로 가장 많이 지목된 것 역시 'ICT부문에 대해 범국가적이고 중장기적

인 계획을 수립' 이었다. 다음으로 다양한 이해 관계자의 의견을 반영한 정책 결정, 시장의 자율성 강화, R&D 투자 확대 등이 유사한 비중으로 언급된 것을 볼 수 있다.

[그림 5-7] 환경변화에의 대응성 제고를 위한 정부의 역할
(1,2,3순위 종합)



[그림 5-8] 환경변화에의 대응성 제고를 위한 정부의 역할(1순위)



2) 정책의 방향성

방송통신융합정책에 대한 정부의 재정지출은 대폭 혹은 다소 증액해야 한다는 의견이 82.8%를 차지하였고 현상유지 해야 한다는 의견이 10.4%, 감액해야 한다는 의견이 6.7%였다. 즉, 방송통신부문이나 정부조직구조의 전문가들이 대체로 방송통신융합정책에 대한 정부의 역할을 확대하고 관련 예산을 증액해야 한다고 주장하고 있다.

향후 해당 분야에 대한 예산 증액이 필요하다는 인식은 소속집단 별로도 크게 다르지 않았다. 다만, 현재 수준이 적정하므로 이를 유지하는 선에서 향후 예산편성이 이루어져야 한다고 생각하는 응답자의 비율이 학계의 경우 가장 높았으며, 공공부문 종사자인 응답자들은 현상유지에 대해서는 상당히 부정적으로 인식하고 있었다. 또한 공공부문 종사자의 경우 감액이 필요하다고 생각하는 응답자의 비중이 타 전문가 집단에 비해 2배 이상 높게 나타났다. (<표 5-8>참조).

<표 5-8> 방송통신융합정책에 대한 정부재정지출의 방향

		대폭 증액필요	다소 증액필요	현재 수준유지	다소 감액필요	대폭 감액필요	계
전체		34.4	48.5	10.4	5.5	1.2	100
소속	학계	20.9	58.2	13.4	6	1.5	100
	기업	48.7	37.2	10.3	2.6	1.3	100
	공공부문	22.2	61.1	0	16.7	0	100

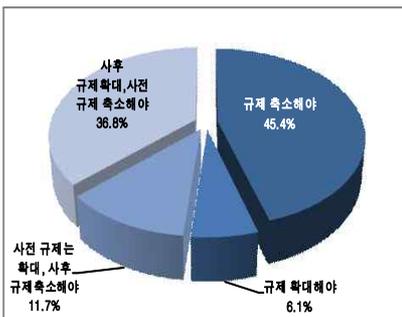
한편, 'ICT부문의 규제정책은 앞으로 어떠한 방향으로 나가야한다고 생각하십니까?' 라는 질문에는 전반적으로 규제를 축소해야한다는 의견이 45.4%로 가장 높은 비중을 차지했다. 그리고 전반적으로 규제를 확대해야 한다는 의견은 6.1%에 그쳤다. 사전 규제는 확대하고 사후 규제는 축소해야 한다는 의견은 11.7%로 나타났으며, 사후 규제를 확대하고 사전 규제는 축소해야 한다고 주장

한 응답자의 비율은 36.8%였다. 한편 진흥정책에 대해서는 진흥정책을 확대 혹은 유지하되 내용과 방식을 변경해야 한다는 의견이 53.4%였고, 정부 개입을 축소하고 자율성에 맡겨야 한다는 의견이 42.9%를 차지했다. 특히 학계와 기업인의 경우 진흥정책에 있어 진흥정책을 확대해야 한다는 주장과 정부 개입을 축소해야 한다는 주장의 비율이 비슷했으나(각각 47%, 50%) 공공부문 종사자들의 경우 진흥정책을 확대해야 한다는 의견이 72.8%, 축소해야 한다는 의견이 27.8%로 응답률의 차이가 현저하게 나타났다.

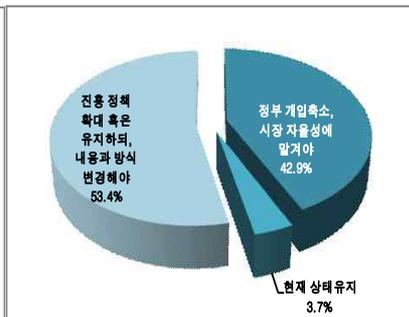
[그림 5-9] 방송통신융합정책에 대한 재정지출 방향성



[그림 5-10] 규제정책 방향



[그림 5-11] 진흥정책 방향



규제와 진흥정책의 방향성에 대해서도 전문가의 소속집단 별로 시각 차이가 존재하는 것으로 보고되었다. 예상 가능하듯이, 기업인들의 경우에는 규제의 방식을 막론하고 규제를 축소해야 한다는 의견이 다수를 차지했다. 반면, 학자들과 공공부문 종사자들의 경우는 규제의 방식을 개선해야 한다고 응답한 비율이 더 높았는데 특히 사전규제를 축소하고 사후규제를 확대해야 한다는 주장이 가장 많이 언급된 것으로(학계의 경우 43.3%, 공공부문 44.4%) 나타났다.

[그림 5-12] 전문가 소속집단 별 규제정책에 대한 의견 차이



진흥정책에 대해서는, 학계나 기업인들은 정부 개입을 축소하고 시장의 자율성에 맡겨야 한다고 답한 사람이 가장 많았던 반면(각각 41.8%, 47.4%) 공공부문 종사자 집단에서는 이러한 의견이 27.8%로 보고되어 현저한 인식 차를 드러내었다. 반면에 진흥정책을 확대 혹은 유지하되, 내용과 방식을 변경해야 한다는 의견은 모든 집단에서 과반수 이상의 응답자가 지지하였으나, 특히 공공부문 종사자들의 응답율(72.2%)이 가장 높았다. 마지막으로, 세 집단 모두 현재 상태가 적절하다는 응답자는 소수에 불과했다.

[그림 5-13] 전문가 소속집단 별 진흥정책에 대한 의견 差



‘향후 역점을 두어야 할 ICT정책 분야는 무엇이라고 생각하십니까?(복수응답 가능)’라는 질문에 대한 응답결과는 [그림 48]과 같다. 전문가들이 가장 중요시 하는 것은 Software원천기술 개발(65.0%)과 정보사회 이후의 미래 전략 제시 (58.3%), 융합환경에 적합한 법제와 제도 정비(52.8%) 등이었다.

[그림 5-14] 향후 역점을 두어야 할 ICT 정책 분야(복수응답 종합)



본 설문 결과의 결과는 향후 ICT부문의 지속가능한 발전을 위해 정부의 활동이 추구해야 할 방향성, 핵심 활동에 대한 전문가들의 의견을 드러내고 있다고 볼 수 있다. 먼저, 구 정보통신부의 활동은 하드웨어 개발과 인프라 구축에 있어서는 상당한 성과를 가져왔으나, 상대적으 Software개발은 취약했다는 평가를 받는다(이경남, 2012; 박유리 외, 2012; 최계영 외, 2012). 본 연구에서 실시한 심층면접이나 설문조사에서도 대다수의 전문가들이 소프트웨어부문의 취약성을 개선하기 위한 정책개발을 가장 빈번하게 언급하였다. 또한 스마트 시대라는 새로운 환경에 적합한 법·제도의 정비와 함께 이러한 환경변화에 대응하는 미래전략을 제시하는 것 또한 정부가 해야할 핵심 활동이라고 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 이외에도 빅 데이터 개방 및 공유에 관한 문제와 유무선 네트워크 인프라 고도화 등의 문제를 중요한 정책사안으로 다루어야 한다는 의견이 많았다.

3) 결과종합 및 해석

해당 분야의 전문가들을 대상으로 ICT부문과 관련한 국내현황과 향후 정부 역할의 범위 및 정책과제 등을 설문한 결과를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 우려되는 국내현황으로는 취약한 사이버보안 구조와 이에 대한 투자 부족의 문제, 소프트웨어 부문의 경쟁력이 상당히 취약하다는 점, ICT부문의 전담부처가 없어 체계적이고 집중적인 국가전략 구축 및 집행이 되지 않고 있다는 점 등이 가장 많이 언급되었다. 또한 급변하는 방송통신 융합 환경에 대처하기 위한 제도의 정비, 정책 전환이 제대로 되지 않고 있다는 점도 지적되었다.

둘째, 이러한 문제점 인식의 연장선상에서 환경 변화에 대응하기 위한 정부의 역할로 ICT부문에 대한 범국가적 계획수립, R&D 투자확대, 자발적 민가참여와 투자확대를 위한 환경조성 등이 비중 있게 거론되고 있다.

셋째, 학자들과 관련 기업 종사자들은 전반적으로 규제를 축소하거나, 규제

의 방식을 사전규제에서 사후규제로 전환해야 한다고 생각하는 반면, 정부기관 등 공공부문 종사자들은 여전히 정부의 규제가 필요하다고 인식하고 있었다. 다만 그 방식에 있어 변화가 있어야 한다는 생각에는 동의하였다. 또한 진흥정책에 대해서는 일부 전문가들이 정부 개입을 축소하고 시장 자율성에 맡겨야 한다고 답하기도 했으나, 대부분은 여전히 산업 진흥을 위한 정부의 개입이 필요하다고 응답하였다. 이는 ICT 부문에 대한 정부 재정지출의 방향성에 대한 설문에 대해 향후 보다 확대해야 한다는 응답자가 80%이상을 차지했던 것과 같은 맥락에서 해석할 수 있을 것이다.

넷째, 응답자 대부분은 현재 요청되는 정부의 정책과제로서 ‘스마트 시대의 등장’이라는 변화에 맞는 ‘新 국가전략 수립’을 최우선순위로 꼽았다. 그리고 이와 유사하게 ‘방송통신융합 환경에 적합한 법·제도 정비’를 지적하는 응답자도 많았다. 이는 ICT 부문에 있어 정부의 주요 역할이 무엇인지를 물은 데 대한 대답과 유사하다. 즉, 대부분의 전문가들은 기술의 발전과 이에 따르는 사회경제적 변화에 대응할 수 있는 제도 수립과 범국가적 비전이 없다는 것을 가장 우려하고 있으며, 이것이 정부가 시급히 처리해야 할 과제라고 인식하고 있다. 그리고 뒤를 이어 현재 취약한 소프트웨어 부문의 개발을 위해 정부가 R&D에 대한 직접적 투자를 확대하거나, 혹은 민간으로 하여금 이에 투자하도록 기반을 조성해야 한다는 의견이 많았다. 물론 기술개발 자체에 대한 투자뿐만 아니라, 관련 전문인력 양성을 위한 정부의 지원이나 유인책 확대 등을 실시해야 한다는 주장이 함께 제기되고 있다. 이외에도 네트워크 인프라의 고도화나 빅 데이터 공유를 위한 제도마련, 개도국의 전자정부 구축 지원 등이 지적되었다.

방송통신융합 정책과 직접적 관련이 있는 기업계의 이해관계자나 ICT부문의 전문가들의 인식의 공통점은 이 부문에 있어 여전히 정부의 역할이 중요하다는 것이다. 물론 정부의 개입을 최대한 자제하여 시장이 자생력을 가질 수 있도록 하고 자율성을 확보할 수 있도록 해야 한다는 의견도 상당히 많았다. 하

지만 이러한 응답자들 역시 최소한 자발적 투자확대와 기술개발을 위한 환경을 조성하기 위한 정부의 개입은 불가피하다는 데에는 동의하고 있다. 또한 정부에서 스마트 시대 도래 대응하기 위한 산업 측면에서의 전략과 계획 수립, 제도 재정비를 추진 못하고 있는 데 대한 우려와 불만이 많았다. 그리고 지금의 정책추진체계 하에서는 향후에도 정부에 요청되고 있는 과제들이 시의 적절하게 추진되지 못할 것이라는 주장이 다수를 차지했다.

3. 향후 정책과제와 정부의 역할

ICT기술이 사람들의 일상생활과 사회경제적 지표에 미치는 영향력이 확대됨에 따라 ICT 기술 발전을 국가의 성장과 연결시키기 위한 정부의 행동을 요구하는 목소리도 높아지고 있다(Czernich, Fack, Kretschmer and Woessmann, 2011). 뿐만 아니라, 정부는 '스마트 시대 도래'로 묘사되는 급격한 변화에 대응하여 새로운 정책과제들이 요구되는 현실에 직면해 있다(정한근, 2011; 박성호, 2012). 이에 대해 논의하는 것은 그 자체로도 의미가 있으며, 향후 효과적이고 효율적인 정부의 역할 수행을 위해 어떠한 정책추진체계가 필요할 것인지 고민하기 위해서도 반드시 선행되어야 할 문제이다. 따라서 본 연구에서는 전술한 바와 같이 전문가들의 의견을 조사하고 선행연구들을 분석하였다. 이를 통해 도출한 향후 주요 정책과제들과 정부의 개입 범위 및 부문을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 무엇보다도 'ICT 생태계', '모바일 생태계' 등장이라는 패러다임 변화에 대응하는 정책 방향의 재정립이 필요하다. 전술하였듯이 ICT 부문의 혁신은 이전보다 더 빠르게 진행되고 있으며, 각 부문의 융합 가속화로 새로운 산업의 창출 속도 또한 빠르다. 뿐만 아니라 플랫폼을 중심으로 글로벌 경쟁 역시 가속화되고 있다. 따라서 이전의 하드웨어 중심의 방송통신융합산업 진흥정책, 그리고 각각의 영역을 분리하여 고려한 이전의 정책과 국가전략들의 수정이 요구된다.

특히, 산업 생태계를 고려한 정부의 직접적 R&D 투자나, 민간의 투자유인 확대 정책이 있어야 한다. 미국의 경우 관련 R&D에 연간 40억 달러를 투자하고 있다. 그리고 이러한 정부의 투자는 미국의 기업이 모든 ICT분야의 핵심 기업들로 성장하는 원동력이 되었고, 전체 GDP에서 해당 분야가 차지하는 비중이 7% 이상이라는 성과를 거두는 데에도 유의미한 역할을 했다는 평가를 받는다(Colecchia and Schreyer, 2002; President's Council of Advisors on Science and Technology, 2010). 이러한 성과를 가질 수 있었던 것은 정부의 R&D 투자가 'Networking and Information Technology Research and Development Program'을 이용하여, 산업 생태계의 관점에서 정부부처 간 협력으로 이루어졌다는 데 있다. 산업의 변화를 적절히 반영하여 ICT 생태계의 관점에서 계획을 수립하고 추진했기에 가능한 성과라는 것이다. 우리나라 역시 이러한 통합적 관점에서 산업의 변화에 시의적절하게 대응할 수 있는 정책이 수립될 수 있어야 한다.

둘째, 후방산업의 취약성을 탈피할 정책의 수립이 필요하다. 우리나라는 조선 분야에서 세계 1위, 자동차산업 세계 5위라는 성과를 이루어냈지만, 이러한 산업 내 소프트웨어의 국산화율은 5-5% 수준에 불과하다. 뿐만 아니라 부가가치 원천인 ICT 산업의 주요 장비와 부품은 대부분 해외 수입에 의존하고 있으며, 핵심 부품·소재의 경쟁력도 취약하다는 평가를 받는다. 스마트혁명으로 인해 정보통신기술이 이제 다른 전통산업과의 융합이 보다 가속화되고 있는 만큼, 주요산업의 소프트웨어 국산화율 제고와 ICT산업의 주요 부품 국산화를 위한 노력이 불가피하다(노규성, 2012). 시장에서 공정한 경쟁과 민간투자를 통해 이 부문에 있어 경쟁력이 제고될 수 있도록 정책적으로 그러한 기반조성에 힘을 필요가 있다.

셋째, 새로운 ICT 패러다임 하에서의 통신정책과 인프라 구축에 대해서도 고려해야 한다. ICT 생태계의 지속 가능한 성장을 위한 망중립성 정책에 관심이 높아지고 있다. 주요 선진국에서는 이에 대한 논의가 상당히 활발하며, 정부에서 적극적으로 이를 이슈화시키고 이에 대응하는 정책 수립을 위해 고심

하고 있다. 우리나라 역시 인터넷을 매개로 하는 각종 사회 활동이 급속하게 증가하는 만큼, 인터넷의 개방성을 유지하면서도 통신사업자의 네트워크 투자 유인을 제공할 수 있는 정책방안의 모색이 필요하다. 더불어 유무선 구분 없는 브로드밴드 네트워크의 전국적 확산 문제도 새로운 정책과제라고 할 수 있다(최계영, 2011). 이러한 부문에 있어 기업의 투자를 촉진할 수 있는 정책방안이 무엇인지를 모색해야 하는 시점에 와있다.

넷째, 부족한 인력과 기술의 한계에 대한 극복문제 해결이다. 본 연구에서는 학계와 기업체, 공공기관의 ICT 부문 담당자를 대상으로 설문을 실시하였다. 해당 설문에서 ICT 산업계에서의 가장 큰 애로사항이 무엇인지를 묻는 질문에 과반수 이상의 응답자가 ICT부문의 고급인력 부족 현상 심화를 지적하였다. 또한 산업계에서는 핵심원천 기술 부재에 따른 부가가치 제고의 어려움이 지속되고 있다는 우려의 목소리가 높다(전자신문, 2012.06.15.). 전문성과 창의성이 요구되는 분야만큼 고급인력, 인제는 이 부문에 있어 발전의 핵심요소라고 할 수 있다. 따라서 기술인력에 대한 보다 정교한 수급 실태 분석과 수급 조절을 위한 시스템, 치밀한 계획기반의 정책 마련이 필요해 보인다(노규성b, 2012).

다섯째, 방송과 미디어 그리고 콘텐츠의 진흥과 규제에 대한 새로운 방향성 정립이 요구되고 있다. 방송과 미디어 콘텐츠의 인터넷 서비스는 방송의 개념과 범위, 공익성 측면에서 수많은 문제를 야기하였다. 멀티미디어 사회에서도 방송의 공공성이 반드시 지켜져야 하는지, 공영방송의 개념과 사회적 역할 그리고 공영방송의 범주 설정 문제 역시 화두로 등장하고 있다. 이러한 이슈에 대한 정책방향 정립 역시 중요한 과제라고 볼 수 있다(지성우, 2012). 더불어 주요 산업으로서 미디어와 엔터테인먼트 콘텐츠의 중요성이 높아지고 있다. 따라서 주요국들은 이미 콘텐츠 산업 진흥을 위한 국가적 차원의 지원정책을 실시하고 있다. 우리나라 역시 미디어와 엔터테인먼트 부문의 진흥을 위한 정부의 역할을 정립할 필요가 있다.

여섯째, 현 정보화 수준에 맞는 사회규범의 재정립 방안이 모색되어야 한다. 스마트 생태계의 확산에 따라 기존의 정보화 정책에서 다루지 않았던 이슈를 수용해야 할 것이며, 빅데이터 및 SNS 시대의 개인정보 활용과 보호에 관한 정책의 재정립 등을 고민해야 한다. 더불어 불법복제를 어떻게 방지할 것인가도 중요한 문제로 대두되었다(최계영, 2012). 이는 혁신적인 국산 소프트웨어 제품 및 서비스의 개발을 저해하는 요소이기 때문이다. 이러한 문제들을 어떻게 다룰 것인지에 대한 논의와 방향성 정립이 필요한 시점이다.

일곱째, 전문가들을 대상으로 ICT 부문과 관련하여 우려되는 국내현황을 설문한 결과 '취약한 보안구조'와 '보안·정보보호 부문에의 열악한 투자'가 많이 언급되었다. 실제 스마트 폰의 일반화 등으로 인해 사이버 테러에 대한 취약성은 더욱 높아졌으며, 그 부정적 파급효과 또한 심각해진 것이 사실이다(정광호, 2012). 뿐만 아니라 스마트 시대 네트워크 사회에서 정보보안은 사슬처럼 연결되어 있어 가장 취약한 분야 혹은 개인의 보안 수준이 국가전산망 전체를 위협할 수 있는 시대가 되었다. 그럼에도 불구하고 아직 보안 부문에 대한 정부의 일관성 있는 정책과 민간투자, 시민들의 인식은 낮은 수준에 머물러 있다. 따라서 정보보호와 사이버 위협에 대한 적극적 대응 역시 중요한 정책과제라고 볼 수 있다.

제 2 절 방통융합정책 추진체계 현황과 한계

1. 現 방통융합정책 추진체계

1) 現 추진체계 수립배경

방송통신융합 정책 추진체계는 1994년부터 2008년까지의 정보통신부 주도 체제와 2008년부터 현재까지 방송통신위원회 주도 체제로 구분된다(김대호, 2012). 정보통신부 주도의 정책추진 체제의 특성은 정보통신부라는 단일의 독립제 기관에서 IT산업의 가치사슬 단계별(수요-인프라-R&D-기기-컨텐츠) 핵심

업무들에 대한 총괄 기능을 수행했다는 점이다. 우리나라는 정보화정책을 추진하여 발생시킨 수요를 정보통신산업을 육성하기 위한 시장기회로 연계시키면서 수요와 공급을 동시에 촉진하여 시너지 효과를 얻었고, 따라서 두 측면 모두 단기간에 세계적인 경쟁력을 가질 수 있었다. 이것이 가능했던 원인 중 하나로 IT분야의 가치사슬과 관련된 모든 핵심업무를 하나의 전담부처에서 총괄 및 조정하면서 정책을 추진했기 때문이라는 평가(홍성걸, 2009)를 받는다. 따라서 이러한 추진체계가 효율적이고 전략적인 정책의 기획과 집행에 적절했다고 볼 수 있다. 사실 이러한 정책추진 체계 하에서 우리나라는 세계최고의 유무선 인프라 보급률과 ICT 관련 국가경쟁력 지표들에서의 상위권이라는 목표를 비교적 빠른 시일 내에 달성하였다. 더불어 GDP에서 IT분야가 차지하는 비중 역시 대폭 확대되는 등 괄목할만한 성과를 나타내었다고 볼 수 있다.

그러나 정보통신기술이 발전하고 사회 전반에 미치는 영향력이 커지면서 타 부처와 정보통신부 간 관할권의 모호성이 발생하였고, 이는 부처 간 권한쟁의로 이어졌다. 행정자치부가 정보화 정책의 일부 및 전자정부를 담당하면서 그 영향력을 확대시켜가고, 산업자원부에서도 IT산업의 진흥 및 관련 R&D에 대한 정책을 추진하면서 정보통신부와 중첩 영역에 대한 관할권 갈등이 심화되었다. 더불어 기술 발전으로 정보통신부와 방송부문의 융합이 가속화되면서 정책의 주도권을 놓고 방송위원회와 정보통신부의 대립도 첨예화되어갔으며, 디지털 콘텐츠 부문의 확장과 함께 정보통신부와 문화관광부의 정책 주도권 다툼도 가시화되었다([그림 49]참조).

즉, 정보통신부 중심의 舊 정책추진체계는 ‘방송통신 융합’이라는 환경변화에 의 대응성 저하¹⁹⁾, 관련 부처 간 갈등과 주도권 다툼, R&D 중복투자 등에 의

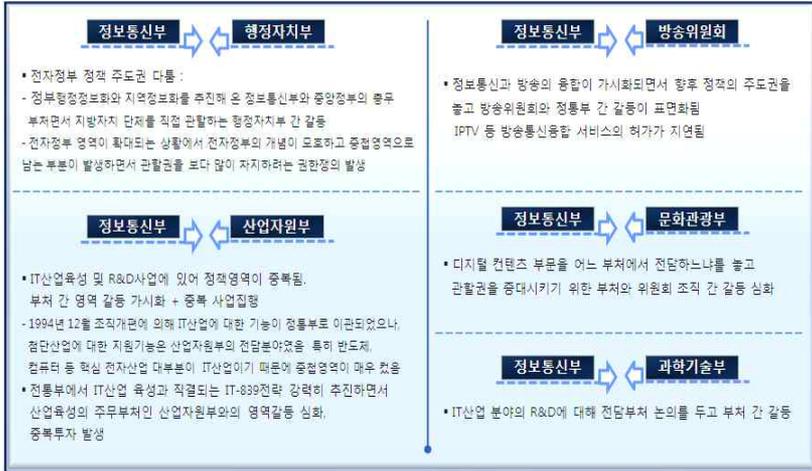
19) 정보통신 기술의 발전으로 방송과 통신의 융합이 가시화되는 상황에서 관련 제도의 개편 논의가 부처 간 영역갈등의 이슈로 변질되면서, 정부가 변화에 적절하게 대응하지 못하였다. 대표적인 사례로서 IPTV의 경우, 서비스 제공에 필요한 모든 제반요건이 갖추어졌음에도 불구하고 부처 간 갈등으로 도입이 상당히 지연되었다. 디지털 TV 전환 역시 정부에서 1997년

한 행정효율성 저하 등의 문제점을 안고 있었다. 특히 2007년에는 정보통신부가 2000년대 중반이후 'IT839 정책' 기조 하에 추진해 온 BcN(광대역통합망)사업, 와이브로, 위성DMB, IPTV 등이 정보통신부문과 방송부문간의 갈등으로 제대로 추진되지 못하고 있는 상황에 대한 비판이 거세게 일었다(디지털타임즈, 2012.07.31.).

따라서 방송과 통신의 융합이라는 기술적·사회적 환경변화에 적합하면서 부처 간 주도권 다툼으로 인한 효율성 저하 문제를 개선할 수 있는 정책추진으로 전환할 필요성이 제기되었다. 해당 정책과 관련한 정부조직 개편의 논의 역시 활발해졌으며 많은 연구들이 수행되었다(김동욱, 2005, 2007; 김국진, 2005, 2006, 김창규, 2004; 유의선, 2004; 이상식, 2004; 정인숙, 2005; 최영목, 2006; 황근, 2005). 그리고 방송·통신 분야의 규제와 정책을 완전 통합하자는 방안, 정책·지원·규제 중 일부만을 통합하자는 방안, 현행대로 정보통신부·문화관광부·방송위원회의 구조를 유지하되 방송·통신 융합서비스에 대해서만 제 3의 기구를 설립하자는 방안 등이 제시되었다. 더불어 전담조직의 법적지위에 대해서도 의견이 분분(紛紛)했으며, 방송통신기구의 위상과 역할을 둘러싼 논쟁은 합의점을 찾지 못하고 답보양태에 머물러 있었다(윤석민, 2008).

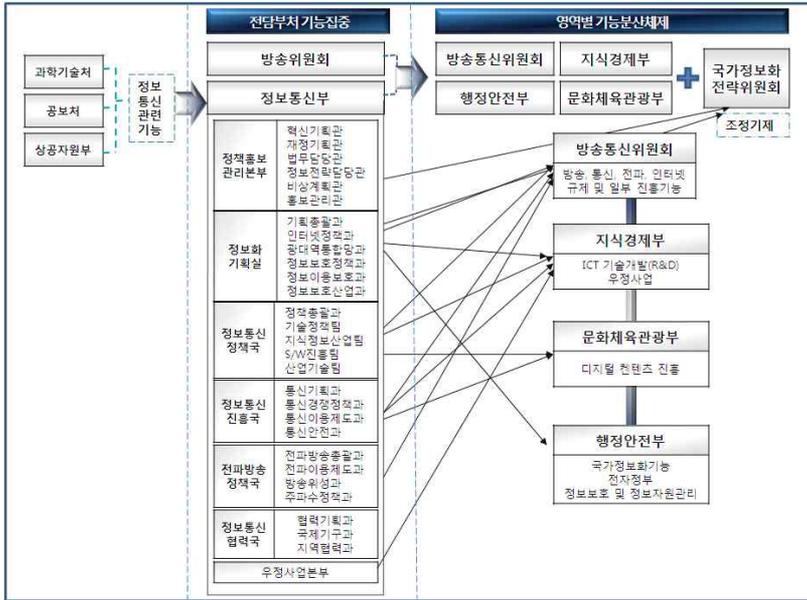
부터 준비하여 국제사회에서 선도적 위치를 점할 수 있었으나 정보통신부문과 방송부문의 이권다툼 때문에 정체되어 있었다(김대호, 2012).

[그림 5-15] 구 체제에서의 정보통신부-타 부처 간 갈등



2008년 이명박 정부가 등장하면서 이러한 문제의식에 기반하여 ICT 정책추진이 대폭 변화하였으며 관련 정부조직에 대한 개편이 단행되었다. 당시 인수위원회의 조직설계 기본 방침은 불필요한 조직을 통폐합하고 정부부처 간 중복기능을 최소화함으로써 효율성을 극대화하는 것이었다(박수경·문인규, 2008). 정보통신과 방송 분야에 있어서는 이러한 방침과 함께 방송통신 융합이라는 변화에의 대응가능성과 WTO의 권고에 따른 진흥정책 수단 재고(再考)가 중요한 고려요소가 되었다. 이미 세계최고 수준의 인프라를 구축한 상태였으며, 정보통신과 방송 그리고 타 산업들과 이들의 융합을 촉진할 수 있도록 한다는 방침이 세워졌다. 결과적으로, 정보통신부를 폐지하고, 방송통신위원회를 주축으로 하되 권한과 기능을 지식경제부, 행정안전부, 문화체육관광부, 교육과학기술부 등으로 분산시켜 현재의 ICT 정책 추진체계를 구축하였다.

[그림 5-16] 방송통신융합정책 추진체계의 전환



① 추진체계 현황 개요

이명박 정부에서 새로운 ICT 정책추진 체계가 구축되면서, 정보통신부가 폐지되고 전담 업무와 기능은 타 부처들로 분산되었다. 국가 ICT 정책추진 체계에서 중앙행정부처를 포함한 모든 정부기관이 역할과 기능을 담당하고 있지만, 주무부처로서 언급되는 것은 방송통신위원회, 지식경제부, 행정안전부, 문화체육관광부이다.²⁰⁾

20) 국가정보원과 국방부 역시 정보보안 측면에서 역할을 하고 있다. 그러나 본 논의에서는 ICT 정책을 가치사슬을 중심으로 (방송정보통신)산업, R&D, 정보화(인프라구축 포함), 디지털컨텐츠 정책으로 구분하여 정보보호 및 보안은 논의에서 제외한다.

<표 5-9> 현 ICT 정책 전담부처의 역할과 특성

부처명	조직 미션	ICT 관련 기능	소관법률 및 내용	(구) 정통부
방송통신위원회	방송통신융합 산업규제	<ul style="list-style-type: none"> - 방송통신 융합관련 제반사항 - 방송통신 인프라 구축 (기타 방송·통신 관련사항) - 전파연구 및 관리 	<ul style="list-style-type: none"> - 전파법 - 정보통신공사업법 - 통신비밀보호법 - 인터넷 멀티미디어 방송법 - 위치정보의 보호 및 이용에 관한 법률 - 인터넷주소자원관리에 관한 법률 - 전기통신사업법 	통신전파방송 정책본부와 전파방송기획단 주요업무 이관
지식경제부	산업육성 에너지자원 개발· 무역투자육성	<ul style="list-style-type: none"> - ICT산업육성 (ICT분야 R&D 포함) - 우정관련 기능 + 정보통신진흥기금 관리 	<ul style="list-style-type: none"> - 정보통신기반보호법 - 전기통신기본법 - 소프트웨어산업진흥법 - 전기통신사업법 - 우정사업관련 법률들 	정보통신정책 본부와 SW진흥단의 주요업무 이관
행정안전부	정부조직관리 지방자치 제도지원	<ul style="list-style-type: none"> - 국가정보화 총괄 (국가사회정보화 추진) - 전자정부 및 정보보호 - 정보문화 - 정부통합전산센터 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 정보시스템의 효율적 도입 및 운영에 관한 법률 - 정보격차해소에 관한 법률 - 지식정보자원관리법 - 전자서명법 - 정보통신기반보호법 - 정보화촉진기본법 - 정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 	미래정보기획 본부 일부 업무와 정보보호기획단 주요업무 이관
문화체육관광부	문화·체육· 관광 진흥	디지털 콘텐츠	<ul style="list-style-type: none"> - 온라인디지털콘텐츠산업 발전법 - 컴퓨터프로그램보호법 	정보통신정책 본부 등의 콘텐츠 진흥기능 분산 이관

출처: 한국정보사회진흥원(2008) 및 이맹주(2012) 재구성

가. 방송통신위원회

방송통신위원회는 대통령 직속 합의제 중앙행정기관으로 설립되었으며, 구 정보통신부의 통신산업 규제와 진흥 업무 일부를 총괄하는 기구로서 출발하였다(한국행정연구원, 2011). 따라서 위원회와 독립제 행정기관의 특성을 모두 가지고 있다. 위원회로서 방송통신사업자의 허가·재허가·승인·등록 및 취소에 대한 결정을 하고, 한국방송공사, 방송문화진흥회, 교육방송의 임원 추천을 의결한다. 방송프로그램 및 방송광고의 편성에도 관여한다. 기타 정보통신과 방송과 관련한 규제 기능을 전담하고 있다. 그러나 한편으로는 위원장이 국무회의에 출석하여 의안을 제출하고 국회에 출석하여 답변해야하는 의무가 있으며, 방송통신과 관련한 산업의 진흥 업무 역시 부분적으로 남아있다.²¹⁾ 사실상 구 방송위원회의 방송 정책 및 규제 기능과 구 정보통신부의 정보통신 서비스 정책과 규제 기능을 총괄하고 있는 것이다.

세부 기능으로는 방송통신 융합정책의 수립과 융합서비스의 활성화 및 관련 기술 개발, 방송통신정책의 수립과 방송통신 시장의 경쟁 촉진, 전파에 관한 정책 수립 및 전파자원의 연구 및 관리, 방송통신 이용자 보호정책의 수립과 방송통신 사업자의 불공정행위 조사 및 분쟁 조정, 방송통신망의 고도화와 방송통신의 역기능 방지 등이 있다. 현재 방송통신위원회는 글로벌 ICT 허브 Korea의 실현, 스마트 생태계 조성 및 신산업 창출, 디지털 선진방송 구현, 방송통신 이용자 복지 강화를 핵심 과제로 설정하고 있다. 그리고 이러한 정책의 추진을 위해 2실 7관 1단 4국을 조직하여 운영하고 있다.²²⁾

21) 설치근거인 '방송통신위원회 설치 및 운용에 관한 법률'을 보면 이를 알 수 있다. 해당 법의 제11조에서는 위원회의 소관업무에 대해 '방송에 관한 사항, 통신에 관한 사항, 전파 연구 및 관리에 관한 사항, 그 밖에 이 법 또는 다른 법률에서 위원회의 사무로 정한 사항'이라고 밝히고 있다. 그리고 이 법 제12조에는 위원회의 주요 심의·의결사항으로 방송·통신 기본계획 수립, 방송프로그램 및 방송광고 편성, 방송사업자의 허가·재허가·승인·등록·취소, 주파수의 효율적 사용, 방송·통신 관련 기술정책 등 방송과 통신정책에 국한된 사항만 규정하고 있다.

그러나 다음과 같은 문제점이 지적되어 왔다. 첫째, 규제기구로서 반드시 갖춰야 할 정치적 독립성을 확보했다고 보기 어렵다. 각 정당이 추천하는 인사들로 구성되는 합의기구로서 정당의 이해관계와 정치적 요소에 따라 정책결정이 이루어지고 있다. 상임위원들의 구성에 있어 정파적 대립이 영향을 미치고 정치적으로 이슈가 되는 문제에만 집중하여, 기타 안건들이 무시되는 경향을 보이기도 했다(김성철, 2012). 더불어 임기응변으로 갈등을 봉합하려다보니 중요한 개혁과제들 즉, 초기 목표였던 규제완화에 실패했다는 평가를 받고 있다(국정감사회의록, 2012). 둘째, 조직 편제는 규제위주로 구조화되어으나 진흥 기능이 잔존하여 조직구조와 실제업무 간 괴리가 있다. 이는 구성원들로 하여금 조직의 정체성과 미션을 인식하는 데에도 부정적으로 작용하고 있는 것으로 판단된다(신동아, 2010.06.01). 셋째, 규제와 진흥 모두 타 부처와의 업무중복이 심하다. 규제의 경우는 사후규제 측면에서 공정거래위원회가 대부분의 이슈를 처리하고 있는 상황이며, 때로는 공정거래위원회와 방송통신위원회 간에 입장차를 보여(파이낸셜뉴스, 2008.07.21.)²²⁾ 정책고객집단들의 혼선을 가중시키고 있다. 넷째, 그리고 舊 정보통신부 출신과 방송위원회 출신 간의 융합이 이루어졌다고 보기 어렵다(한국일보, 2012.07.16.). 더불어 사소한 정책결정까지 상임위원들의 합의를 거쳐야 하는 구조가 관료들의 직무 탈진감을 조장하고, 빠르게 변하는 ICT 시장의 움직임을 따라가기 힘들게 만들었다는 지적도 있다(신동아, 2010.06.01.).

22) <http://www.kcc.go.kr/user.do?page=P04010400&dc=K04010400>참조, 자료검색일:2012.09.07.

23) 예를 들어, 대형 포털사이트에서 논란이 되는 게시물의 처리에 대한 공정거래위원회와 방송통신위원회의 입장 차가 문제가 되기도 했다. 공정거래위원회에서는 비방, 욕설 등의 문제가 되는 게시물을 포털사이트에서 삭제한 데 대해 근거 법령을 약관에 표시한 후 이용자들에게 고지하고 그에 준해 조치하라고 시정명령을 내렸다. 그러나 방송통신위원회에서는 논란이 되는 게시물을 내버려둔 포털에 책임을 물을 수 있는 법적 근거를 마련해야 하겠다며, 포털사이트 운영업자들이 해당 게시물에 대해 처리할 책임이 있다고 공표했다(파이낸셜 뉴스, 2008.07.21.).

나. 지식경제부

지식경제부는 2008년 정부조직개편에 따라 신설된 부처로서, 舊 산업자원부의 산업, 무역투자, 에너지 정책과 舊 정보통신부의 IT산업정책, 우정사업, 그리고 舊 과학기술부의 산업기술, R&D정책, 舊 재정경제부의 경제자유구역기획, 지역특화기획 기능을 수행하고 있다. 설립당시에는 5실 16관 59과 10팀(3위원회, 3원, 5소, 3단, 1본부)로 편제되었으나, 2012년 현재 6실 18관(단) 60과(팀)로 구성되어 있다.

지식경제부의 여러 정책목표 중 ICT부문과 관련되는 것은 ‘반도체 및 정보통신 등 신성장산업의 발굴·육성’, ‘지식서비스 산업의 선진화’, ‘전자상거래 확산’이라고 할 수 있다. 지식경제부직제 제12조에 따르면 이러한 정책목표를 위한 사무는 신산업정책관, 정보통신산업정책관, 주력산업정책관으로 구성되어 있는 성장동력실에서 담당한다. 해당 부서의 주요 기능은 성장동력 확충을 위한 산업 융·복합화 정책의 수립·추진, 정보통신산업에 관한 투자계획의 종합·조정, 정보통신진흥기금의 운용·관리, 정보통신산업의 기반조성 및 고도화, 정보통신산업기반 NT·BT 융합 기술개발 및 사업화 지원, 정보보호산업의 육성 및 전문인력 양성, 디지털혁신의 촉진에 관한 기술개발·표준화 지원 및 수준 평가, 무선인식·센서네트워크 관련 산업의 육성·지원 등이다.²⁴⁾

2012년 업무계획’을 보면 범부처 차원의 IT융합 2단계 확산(IT와 자동차, 조선 등의 주력산업의 융합 추진)전략을 수립하고, SW, HW, 모바일 등 IT융합의 핵심 역량 강화, 산업IT융합지원센터와 산업IT혁신센터, 그리고 대학 IT융합 연구센터 등에 지원을 확대하여 인프라를 강화시키겠다는 방침이다(지식경제부, 2011). 이를 볼 때 지식경제부의 방송통신융합 정책은 ICT산업과 기존 산업 간의 융합을 통해 신성장동력을 창출하는 데 초점이 맞추어져있다는 것을 알 수 있다.

24) http://www.mke.go.kr/intro/organization/organ_office.jsp, 자료검색일: 2012.09.10.

그러나 출범 이후부터 지금까지 'IT산업의 융합 과제'와 '건전한 IT생태계 조성'이라는 핵심과제를 얼마나 적극적으로 추진해왔으며 어떠한 성과를 나타내고 있는지에 대해 비판의 목소리가 높다. 더불어 지정부의 고유 업무는 기간제조업, 생활산업, 에너지산업, 무역투자정책이 주류이며 여기에 IT 산업, 지식서비스산업 등이 추가되었다. 즉, 종합적인 ICT 정책보다는 과거 산업자원부 중심의 단편적인 ICT산업 정책을 추구해온 것을 알 수 있다. 더불어 많은 전문가들은 지식경제부가 조직 특성 상 M&A기금조성, 공공부문 SW 분리 발주의 무화과 같은 단기적 제도 개선에 장점을 가지고 있으나, 종합적이고 장기적인 정책수행은 어렵다고 주장한다. 관료들 역시 보다 장기적 관점에서 전략을 수립하고 추진해야하는 방송통신융합정책 부문은 예산 배정이나 정책집행에서 후순위로 밀려있다고 지적하고 있다(조선일보, 2011.10.28.).

다. 행정안전부

정보통신부가 해체되고 일부 업무가 행정안전부로 이관되면서, 전자정부와 정보화, 그리고 개인정보보호 및 정보보호 정책 등에 있어 행정안전부의 역할과 기능이 보다 확대되었다. 그리고 이러한 변화에 대응하고자 조직편제를 수정하여 과거 전자정부본부부를 정보화전략실로 개편하였다. 2012년 현재 관련 부서는 제 1차관 통솔 하에 있는 정보화전략실이다. 이는 2관(정보화기획관, 정보기반정책관), 7과(정보화총괄과, 정보화지원과, 미래정보화과, 정보문화과, 정보기반정책관, 정보보호정책과, 개인정보보호과, 정보자원정책과)로 구성되어 있다.

직제에서 알 수 있듯이 ICT와 관련한 행정안전부의 전담업무는 전자정부추진, 국가정보화 정책수립 및 총괄조정, 개인정보보호, 정보자원 관리, 정보화역기능 방지, 정보기술아키텍처(EA)의도입·확산, 정보격차 해소 등이다. 현재 4대 중점추진과제 중 ICT 관련 과제는 안전하고 깨끗한 정보사회 실현(개인정보보호 집중교육·홍보, 맞춤형 컨설팅 등을 통한 제도 조기정착, 선제적 정보보호 체계구축 및 사이버 위협 대응역량 강화, 인터넷 중독 대응 정책 강화 및

건전한 정보문화 확립)와 스마트 정부 구현(스마트워크 정착 및 이용 활성화로 똑똑하게 일하는 정부 구현 언제, 어디서나 필요한 서비스를 이용하는 모바일 정부 구현, 디지털 정보 분석·공유·개방으로 통합형·개방형 정부 구현)²⁵⁾으로 대표된다.

정책추진체계의 전면적인 개편 이후 행정안전부는 전자정부사업을 충실히 추진하여 2010년 UN 전자정부준비지수에서 1위로 평가받는 성과를 거두기도 했다. 그러나 통합전산센터사업, 행정정보공동이용사업, ITA사업 등 범정부 통합성을 활용한 새로운 국가정보화 전략사업을 추진하지 못하고 있으며, 전자정부사업 역시 정체되어있다는 비판을 받고 있다. 이유로는 다음과 같은 사항들이 거론된다(국가정보화전략위원회, 2012). 먼저, 재난안전이 부처 고유의 핵심 업무이기 때문에 국가정보화에 관한 전략 수립 및 집행이 우선 업무가 되지 않았다는 점이다. 또한 총괄기관으로서의 조정능력은 자원을 매개로 이루어지는데, 과거 정보통신부는 정보화촉진기금 운용권한이 있었고 많은 공공기관들의 기술 및 인력지원을 바탕으로 강력한 정보화 추진이 가능했지만 행정안전부는 이러한 자원이 비교적 적다. 마지막으로 행정안전부는 '국가정보화'를 정보통신산업을 고려한 거시적 시각이 아니라 정부 및 공공기관의 업무프로세스 혁신 관점에서 본다. 따라서 정보통신 기술개발과 산업진흥, 그리고 범사회적 확산까지 행안부가 총괄하기에는 한계가 존재한다. 일부 학자들이 행정안전부가 국가정보화와 전자정부를 동일시하면서 전자정부에만 중점을 두고 사업을 진행하였기 때문에 국가정보화 정책이 제대로 추진되지 않았다(정충식, 2012)고 비판하는 이유도 여기에 있다.

현 행정안전부 내 정보화전략실의 업무와 조직을 분석해보아도 이러한 문제점들이 드러난다(정충식, 2012). 행정안전부의 업무보고서에서 점차 전자정부, 국가정보화 업무에 대한 언급을 찾아보기 어렵다는 것은 부처 내에서 해당 실

25) 행정안전부 홈페이지

<http://www.mopas.go.kr/gpms/resource/popup/new2012/new2012.html>, 자료검색일 2012.09.10

의 업무 위상을 확보하는데 실패했음을 의미한다. 또한 권한위임과 책임성 확보를 통해 관련 산하기관에 제 역할을 수행하도록 하지 못했다는 것과 정보보호 업무의 경우에는 방송통신위원회나 지식경제부와 중복된 기능이 많아 비효율성이 높다는 점도 문제로 지적된다.

라. 문화체육관광부

구 정보통신부 중심의 ICT정책 추진체계에서 당시 문화체육부와 정보통신부 간 디지털 콘텐츠에 대한 권한을 놓고 주도권 다툼이 있었다고 언급한 바 있다. 2008년 ICT정책추진체계 재설정 과정에서 디지털 콘텐츠 부문은 문화체육관광부의 소관으로 하는 안이 결정되었다. 따라서 현재 舊 정보통신부의 디지털 콘텐츠 개발 및 보급 관련 업무를 인수하여 문화콘텐츠, 영상콘텐츠, 게임 콘텐츠, 디지털콘텐츠 산업을 육성하고 있으며, 미디어 정책 및 방송광고영상 정책에도 관여하고 있다.

조직편제를 보면 해당 업무를 전담하는 부서는 1차관 하의 문화콘텐츠산업실과 2차관 하의 미디어정책국으로 볼 수 있다. 문화콘텐츠산업실의 콘텐츠 정책관 하에는 4개과(문화산업정책과, 영상콘텐츠산업과, 게임콘텐츠산업과, 디지털콘텐츠산업과)가 있으며, ICT 콘텐츠산업의 진흥업무를 수행한다. 그리고 미디어정책국에는 방송영상광고과와 미디어 정책과가 있어 문화미디어 진흥 및 방송영상산업 육성업무를 전담하고 있다. 즉, 문화체육관광부는 문화콘텐츠산업실과 미디어정책국을 통해 디지털 콘텐츠산업과 뉴미디어 산업의 육성·지원과 그와 관련된 지적재산권 보호에 관한 정책을 통해서 ICT 정책추진의 주요 부처로 역할을 하고 있다.²⁶⁾

그러나 ICT 정책 추진 측면에서는 행정안전부와 유사한 문제에 노출되어 있다. 이 부처의 핵심미션은 문화생태계 조성, 문화향유 확대, 문화·체육·관광 산

26) <http://www.mcst.go.kr/web/introCourt/introOrgan/mainConts.jsp>,
자료검색일 2012. 09. 07.

업 육성, 창조역량 강화 및 국정홍보 등이다. 따라서 온라인 디지털 콘텐츠를 기존의 다른 콘텐츠와 연계하여 문화산업의 진흥하는데 관심이 집중되어 있다. 따라서 거시적 관점에서 국가정보화나 ICT정책의 일부로서 디지털 콘텐츠 업무에 접근하기에는 한계가 있다. 더불어 문화예술 분야의 업무들은 무형적, 장기적, 비가시적인 관점에서 느리게 진행된다는 특성을 가지며, 가시적 성과도 쉽게 확인하기 어렵다. 반면에 ICT 분야는 매우 빠른 속도로 변하고 있고, 그 안에서 디지털 콘텐츠의 기술 및 활용 방식 역시 빠르게 진화하고 있다(한국행정연구원, 2011; 송희준, 2012b). 따라서 문화예술 분야의 특성에 조응해온 업무 프로세스와 조직이 ICT분야의 특수성을 이해하고 이 분야를 이끌어갈 수 있을지에 대한 문제가 제기된다. 이러한 논의는 향후 '콘텐츠'를 모두 묶어 문화체육관광부에서 추진하게 하는 데 대한 반대 논거가 되기도 한다. 즉, 디지털 콘텐츠와 순수 예술이 '문화'라는 기준에 의해 동일 범주로 묶이기에 상당한 이질적 속성을 지닌다는 것이다. 현 문화체육관광부에서는 이러한 디지털 콘텐츠의 차별적 특성을 충분히 고려하여 정책을 추진하고 있다고 보기 어렵다.

무엇보다도 방송콘텐츠와 관련해서는 여전히 방송통신위원회와 갈등이 있다는 점과, 디지털 콘텐츠 부문이 ICT정책의 부문으로서 추진되기보다는 다른 문화산업 영역과의 융합에만 초점이 맞추어졌다는 점, C-P-N-D가 유기적으로 연결되는 ICT생태계에 적합하게 디지털 콘텐츠 산업을 육성시키지 못했다는 것에 대한 비판이 존재한다.

마. 기타 정부기관

국가 ICT정책추진 체계에 있어 중요한 기관 중 하나가 국가정보화전략위원회라고 볼 수 있다. 이 위원회는 정보통신정책의 총괄기능 강화, 국가정보화 유관 영역 간 정책의 공조, 계획에 따른 정보화사업 투자의 효율화, EA (Enterprise Architecture) 적용을 통한 각 부처 정보화사업의 체계화 및 국가정보화 관련 주요 시책의 관리를 목적으로 설립되었다(행정안전부, 2008). 대통령

소속기관으로서 협치(governance)를 통한 정책의 추진이 가능하도록 국무총리와 민간위원이 공동으로 위원장직을 수행하면서, 민간위원을 포함한 35명 이내의 위원들이 정책결정에 참여하도록 설계했다. 실무위원회 역시 행정안전부 차관과 민간위원이 공동으로 위원장을 맡고, 각 부처 실국장 및 민간위원 약 20명이 참여하도록 했다. 이론적으로 볼 때, 정보화추진위원회와 전자정부특별위원회, 정보통신부와 행정자치부 간 이원적 정책추진(dichotomized governance)가 초래한 문제점을 해결하고, 국가정보화를 대통령의제로 추진하며, 주요 부처의 대표와 민간위원들이 함께 정책결정에 참여하도록 설치되어 제도 자체는 긍정적 평가를 받았다. 그리고 이 위원회가 계획한대로 작동했다면, IT 컨트롤 타워로서의 역할을 할 수 있었을 것이다(국가정보화전략위원회, 2011). 그러나 실질적으로 회의는 연평균 4회에 불과했으며, 심의한 안건들 역시 대부분이 단순 기관별 보고였다. 따라서 설립 당시 목표였던 '지식정보사회를 구현하는 정보통신정책의 총괄 기능'을 실제로 수행했는지에 관해서는 논란의 여지가 있다(국가정보화전략위원회, 2011).

기타 정보보호 측면에 있어서는 국가사이버안전체계를 구축하여, 방송통신위원회 산하 인터넷진흥원과 국방부, 국가정보원이 각자 소관분야의 업무를 담당하고 있다. 이밖에 교육과학기술부는 국가 R&D정책의 일부로서 ICT산업분야에 있어 연구개발을 지원하고 발전시키는 업무를 전담한다. 더불어 다른 행정부처 및 공공기관들도 정보통신기술을 응용하여 각 부처의 업무의 효율성 및 대국민 서비스의 제고 등을 위한 의사결정과 규칙제정을 함으로써 국가 ICT 정책추진에 관여하고 있다(홍성걸, 2009).

요약하면, 현 정부는 방송통신융합이라는 환경변화에 대응하고 부처 간 갈등 심화라는 문제의 해결 등을 위해 舊 정보통신부를 폐지하고 새로운 국가 ICT 정책 추진체계를 수립하였다. 정보화추진위원회, 청와대 방송통신비서관 및 각 부처별 추진체계 등으로 기능이 분산되었으며, 총괄 기능 부재에 대한 지적에

따라 2009년 국가정보화전략위원회와 청와대 IT특보를 신설했다. 그러나 여전히 부처 별로 관련 정책의 통합·조정이 미흡하고, ICT정책의 수요 변화, IT의 보편화에 따른 부처별 정책전문성의 증가, 여전히 부처 간 갈등으로 답보상태에 있는 정책이 많다는 점에서 비판받고 있다.

2. 정책추진체계에 대한 전문가 평가²⁷⁾

1) 조사결과 : 현 방송통신융합 정책추진체계 평가

① 방송통신융합정책에 대한 전반적 평가

참여정부 시절과 현 정부의 방송통신융합정책을 점수로 평가해달라는 질문에 대한 응답 결과는 <표 5-10>와 같다. 평균적으로, 참여정부 시절의 정책 내용에 대해 상대적으로 높게 평가하고 있다는 것을 알 수 있다.

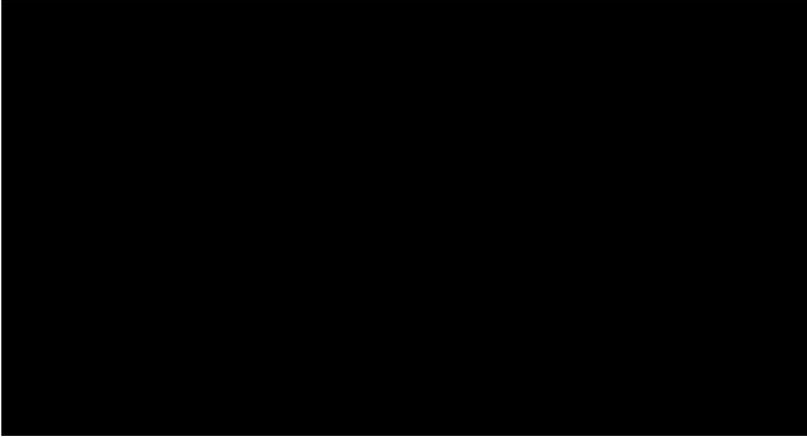
<표 5-10> 각 정부의 ICT 정책 전반에 대한 평가

정부	20점 이하(%)	41점 ~ 60점(%)	61점 ~ 80점(%)	81점 이상(%)	무응답 (%)	계 (%)	평균 (/100점)
참여정부 ICT 정책	0.6	17.2	44.8	35.6	1.8	100	76.43
현 정부 ICT 정책	14.1	49.1	29.4	5.5	1.8	100	54.04

응답자의 소속기관 별 차이를 보면, 공공부문 종사자들이 노무현 정부시기 국가 ICT정책에 대해 특히 높게 평가하였으며, 정부 별 평가 점수 차이는 민간기업이 가장 높았다. 이는 기능 분산으로 인해 관련기업이 상대해야 할 부처가 많아지고 정책 혼선이 발생함에 따라 직접적으로 불편함을 크게 느끼는 집단이기 때문으로 판단된다. 한편, 학계에서는 정부 별 정책평가의 결과 차이가 가장 작았으며, 타 집단 대비 현 정부의 정책에 대해 높은 점수를 부여한 것으로 나타났다.

27) 조사의 대상과 응답자 특성은 1절과 동일하므로 생략함

[그림 5-17] 소속기관 별 평가점수 차이(평균기준)

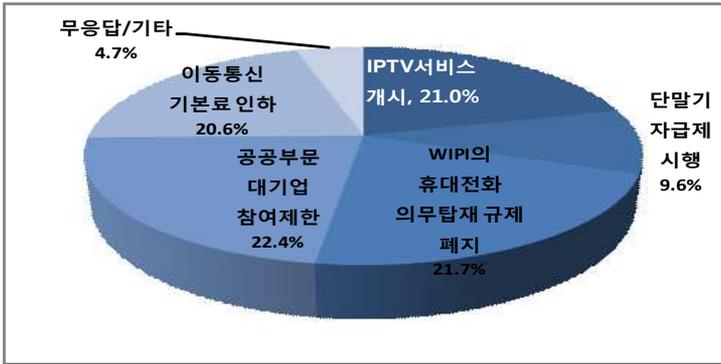


② 현 정부의 ICT 정책의 성과와 한계²⁸⁾

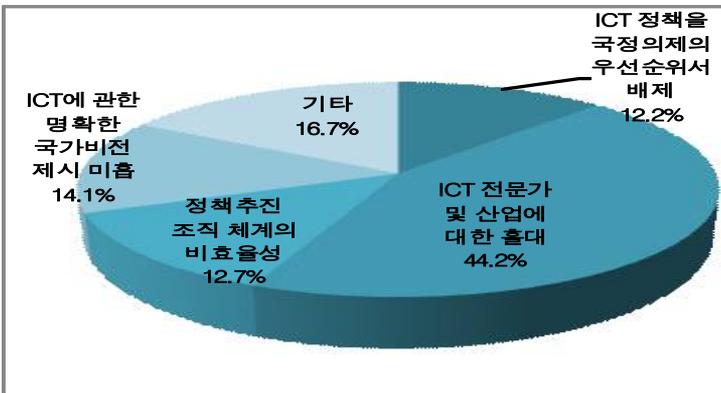
현 정부의 ICT 정책 중 잘했다고 평가되는 것은 ‘공공부문에 대기업 참여를 제한하도록 한 것’(22.4%), ‘WIPI의 휴대전화 의무탑재 규제 폐지’(21.7%), ‘IPTV 서비스 개시’(21.0%), ‘이동통신 기본료 인하’(20.6%) 등이었다. 반면 가장 아쉬운 점은 ‘ICT부문에 관한 명확한 국가 비전 제시가 미흡했다’고 응답한 비율이 가장 높았으며(31.3%), 유사한 수준으로 ‘정책추진 조직 체계의 비효율성’(28.2%), ‘ICT 정책을 국정외제의 우선순위로 설정하지 않았다’는 점(27.0%) 이 뒤를 이었다.

28) 본 문항은 복수응답이 가능했으나 해석의 편의를 위해 총합을 100%로 전환했을 때의 결과값으로 분석함

[그림 5-18] 현 정부 ICT 정책 성과



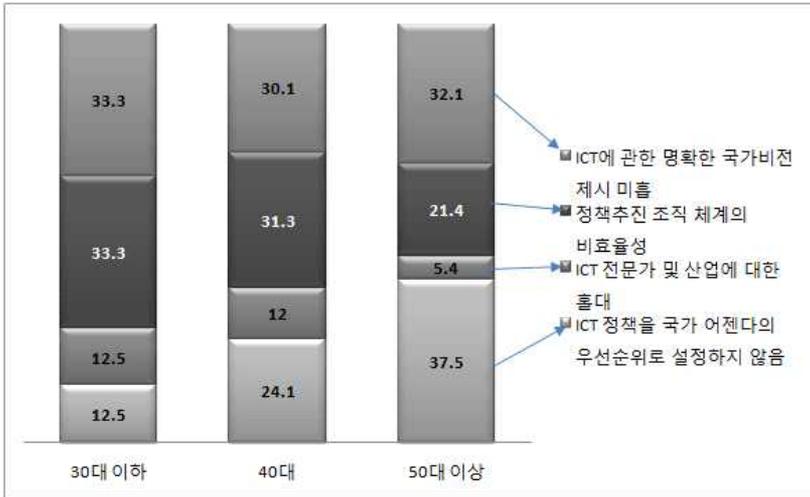
[그림 5-19] 현 정부 ICT정책의 아쉬운 점



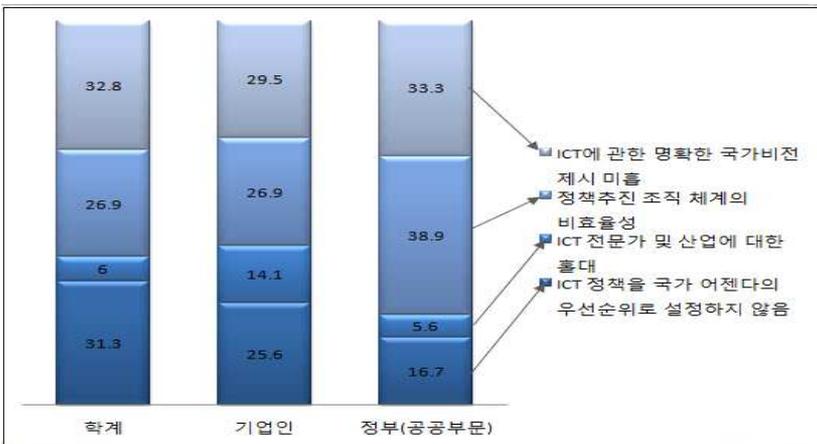
한편 현 정부의 ICT정책에서 가장 아쉬운 점에 대한 인식은 응답자의 연령대와 소속기관별로 상이하다. 50대 이상의 응답자들은 국정 의제에서 ICT부문이 우선순위에 밀려난 것이 한계라고 생각하는 반면, 30대와 40대의 경우 정책 추진 조직 체계의 비효율성을 가장 큰 문제라고 답하는 응답자가 가장 많았다. 학자들의 경우는 ICT산업에 대해 명확한 비전 제시와 정부의 역할에 대한 고려가 부재했다는 점, 방송통신융합정책이 국정 의제로서 다루어지지 않았다

는 것을 가장 큰 한계로 지적했다. 반면 공공부문 관계자들은 정책추진 조직체계의 비효율성을 가장 큰 문제점이라고 인식하고 있었다.

[그림 5-20] 연령대별 현 ICT 정책의 한계에 대한 인식



[그림 5-21] 소속기관 별 현 ICT정책의 한계에 대한 인식 차이



③ 현 정부 ICT 정책 추진체계의 문제점

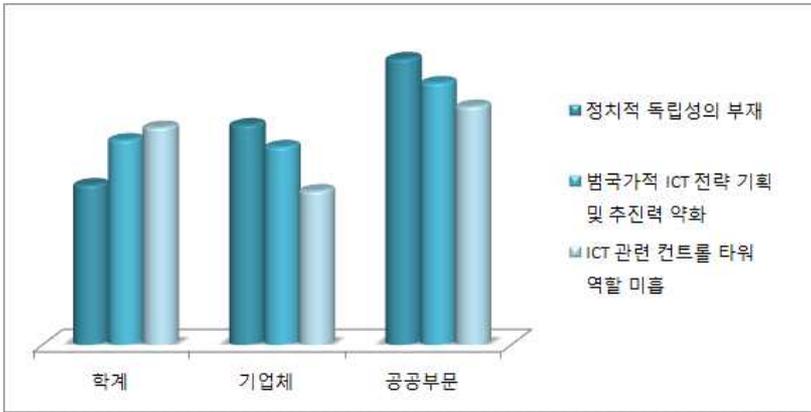
현 방송통신위원회 중심의 ICT 정책 추진체계가 갖는 문제점으로는 (복수응답 결과) '법국가적 ICT 전략 기획 및 추진력의 약화'(48.5%), '정치적 독립성의 부재'(47.2%), 'ICT 컨트롤 타워 역할 미흡'(44.2%)이 가장 많이 지적되었다. 기타 '이해 관계자 간 갈등 증폭 및 이에 대한 조정능력 부족'(26.4%)과 '관계 부처 간 관할권 다툼 심화'(25.8%) 등도 지적되었다.

[그림 5-22] 현 방송통신위원회 체제의 문제점



그러나 응답자의 소속집단 별로 다소 인식의 차이가 있었다. 모든 집단에서 현 방송통신위원회, 방송통신위원회 중심의 정책추진이 갖는 주요 문제점으로 가장 많이 지적한 항목들은 [그림 5-22]과 같았다. 그러나 학계에서는 정치적 독립성 부재 문제보다는 ICT관련 컨트롤타워로서의 역할이 미흡했다는 점과 법국가적 ICT 기획수립 및 추진력이 약화되었다는 점을 보다 중요한 문제점으로 인식하고 있다. 반면 기업체나 공공부문 종사자들은 가장 주요한 문제점이 정치적 독립성의 부재라고 답하는 응답자가 많았다.

[그림 5-23] 소속집단 별 현 방통위 체제의 문제점 인식 차이



한편 본 연구에서는 인수위원회 발표자료와 기타 문헌들을 분석하여 과거 정보통신부 중심 체계의 문제점이자, 현 방통통신위원회 중심체계의 이론적 장점을 6가지로 정리하였다. 첫째, 다양한 의견을 반영할 수 있는 구조이며, 둘째, 신중한 의사결정이 가능하고 셋째, 구 정보통신부 시절 부처간 권한 쟁의와 갈등을 완화할 수 있고, 넷째, 부처 간 연구개발 중복투자 문제를 해결할 수 있다. 다섯째, 방통통신 융합시대 대응력을 강화시킬 수 있고 마지막으로 방통통신 분야의 규제 내용 및 방식을 쇠퇴시킬 수 있다는 것이다.

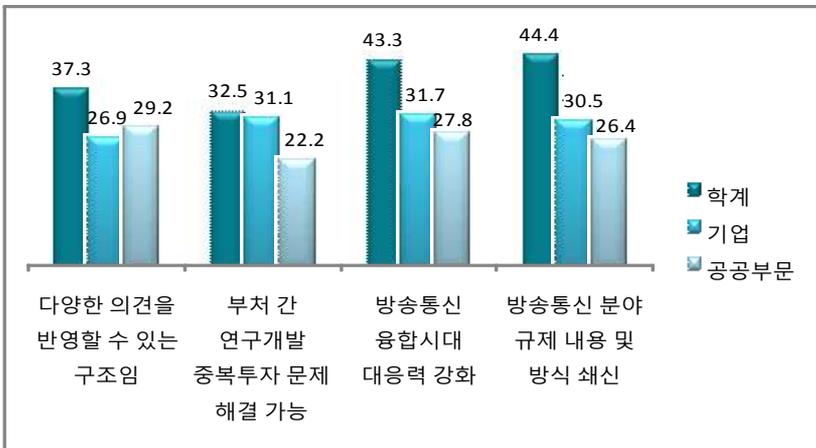
2008년 정책 추진체계의 개편 당시 예상했던 이러한 장점들이 실제 구현되고 있는지에 대한 설문에 대한 결과, 모든 사항에 대해 부정적인 평가가 많았다. 다만, 방통통신 분야 규제의 내용 및 방식을 쇠퇴시킬 수 있다는 점에 대해서 학계에서는 긍정적으로 보거나 보통이라고 답한 비율이 부정적으로 평가한 응답률보다 높다는 점이 특이하다. 구체적인 결과는 <표 5-11>과 같다.

〈표 5-11〉 현 방송통신위원회 체계의 이론적 장점과 실제

(단위 : %)

이론상 장점	평 가(%)			
	부정: 현실적으로 효과없었음	보통	긍정: 실제장점으로 기능함	계(%)
다양한 의견을 반영할 수 있는 구조	60.1	30.1	9.8	100
신중한 의사결정 가능	57.1	27	16	100
구 정통부 시절 부처간 갈등 완화 가능	58.9	32.5	8.6	100
부처 간 연구개발 중복투자 문제 해결	60.7	30.1	9.2	100
방송통신 융합시대 대응력 강화	54	28.2	17.8	100
방송통신 분야 규제 내용 및 방식 쇠퇴	52.1	33.7	14.1	100

[그림 5-24] 소속집단 별 방통위 이론적 장점의 현실화 평가 차이



2) 결과 종합 및 해석

학계와 산업계, 공공부문의 전문가들을 대상으로 현 방송통신융합정책과 정책의 추진체계에 대한 평가를 질문한 결과를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 방송통신위원회 조직에 대해서는 방송과 통신 융합시대의 대응 측면에서 적절한 조직형태로서, 새로운 융합서비스에 적절하게 대처할 수 있었다는 점이 장점으로 부각되었다. 또한 정부의 독단적 결정방식에서 비교적 다양한 목소리가 반영될 수 있는 구조로 전환되었다는 점에서 긍정적이라는 의견도 있었다. 그러나 지금과 같은 체계를 통해 개선하려던 사항이나 방송통신위원회의 출범 목표를 달성하지 못했다는 평가가 지배적이다. 즉, 당시 부처 간 연구 개발 중복투자 문제와 관할권 다툼으로 인한 비효율성을 개선할 것이라고 기대했지만 여전히 문제가 되고 있다. 또한 위원회 조직의 신설로 방송통신 부문의 사전규제를 완화하고 규제방식을 쇠신하겠다는 목표 역시 달성하지 못한 것으로 평가되고 있다.²⁹⁾

한편, 현 방송통신위원회 조직의 문제점으로는 다음과 같은 사항들이 가장 많이 언급되었다. 먼저, 합의제의 의사결정방식으로 인한 결정의 지연으로 신속한 대처와 과감한 추진력이 약화되었다는 평가가 많았다. 다른 분야와 다르게 산업 환경이 급변하는 ICT부문의 특성 상 대응의 신속성 저하가 조장한 문제점이 상당하는 것이 전문가들의 공통적인 지적이다(강정석 외, 2012).³⁰⁾ 특히, 공공부문 종사자들과의 심층면접 결과, 사소한 결정까지도 5인의 위원에게 일일이 보고하고 회의를 개최하여 결정하는 데서 발생하는 처리 지연 등의 비효율성에 대해 언급하는 응답자가 많았다. 이러한 문제점들을 보완할 수 있는 방안 즉, 사무차관 제도나 관료들에 대한 권한위임에 대한 논의들이 제대로 이루어지지 않았다는 점이 아쉬운 점으로 남는다. 다음으로 본 연구의 폐쇄형 설문조사와 심층면접 모두에서 많이 지적된 사항이 위원회의 '정치적 독립성 부재' 문제다. 방송통신위원회 출범 직후부터 조직적 관심이 미디어법이나 종편 등 방송 영역의 특정 정치적 이슈에 집중되었으며, 상대적으로 정보통신 부문에 대한 관심은 낮아졌다.³¹⁾ 이외에도 기업가들은 핵심의제로 선정되는 문제들

29) 본 연구보고서 211쪽 설문조사 결과 참조

30) 본 연구보고서 211쪽 설문조사 결과 참조

31) 본 연구보고서 209쪽 설문조사 결과 참조

이 신속한 대처의 필요성이나 정책 개입의 필요성 등의 기준이 아니라 정치적으로 쟁점이 되는 이슈를 중심으로 우선순위로 결정되었다는 점에 문제를 제기한다. 거시적 시각에서 비전을 수립하고, 산업 중심적 시각에서 정책을 추진하는 것이 아니라 사회 분위기에 따라 논란이 되는 이슈들에만 집중해왔다는 것이다.³²⁾ 이외에도 규제방식의 쇄신과 규제완화라는 목표는 달성하지 못하면서, 기존 정보통신부가 추진했던 진흥의 일부 기능들이 여전히 직제 상 남아있음에도 불구하고 제대로 추진되지 못했다는 점 등이 지적되었다. 방송통신융합 시대에 적절하게 대응할 수 있는 조직이었느냐는 질문에는 긍정적으로 평가한 전문가도 많았지만 상당히 낮은 점수를 준 응답자도 많았다. 이는 현재 단순히 방송과 통신의 융합에 대응하는 조직으로서 적절했지만, '스마트 시대'라고 불리는 변화에 적절하게 대응하지 못했다는 비판 때문인 것으로 해석된다.

이러한 단점과 함께 합의제에 근거한 위원회 조직이 갖는 장점들은 실제로 작동되지 않았다는 의견이 대다수였다.³³⁾ 합의제는 결정의 신속성과 추진력 면에서 볼 때 비효율적일 수 있지만 다양한 의견을 반영할 수 있고 신중한 결정이 필요하다는 장점을 지닌다. 하지만 심층면접에서 관련 기업의 전문가들은 다양한 의견을 수렴해서 결정하기 보다는 이미 정치적 측면에서 볼 때 적절하다고 판단되는 안을 결정한 후, 표면적으로 의견을 수렴하는 경우가 많았다고 응답했다. 또한 사업자 부문 별, 혹은 사업자 간의 갈등을 조정할 수 있는 능력이 부재하여 중재자로서의 역할을 하지 못했다는 불만을 제기하는 면접자도 다수였다.

마지막으로, 전반적으로 볼 때 현 방송통신융합정책의 추진체계에 대한 평가는 부정적이었다. 그 이유로는 전술한 방송통신위원회 조직 자체의 문제 외에도, 분산체제가 갖는 한계들이 표면화되고 있기 때문인 것으로 조사되었다. 이에 대해서는 다음 절에서 보다 상세히 논의하도록 한다.

32) 본 연구보고서 209쪽 설문조사 결과 참조

33) 본 연구보고서 210,211쪽 설문조사 결과 참조

3. 현 체제의 한계와 개편논의의 배경

1) ICT 생태계의 변화방향과 정책추진체계의 괴리

컨텐츠, 플랫폼, 네트워크, 단말기의 상호의존성이 높아지는 ICT 생태계가 구축되면서 각 요소들을 유기적으로 연계하고 통합적으로 고려하는 정책이 보다 중요해졌다. 우리나라의 초기 IT 정책 추진 역시 정보통신부를 중심으로 정보화의 각 요소들을 모두 고려하여 시너지 효과를 창출하도록 전략을 수립하였으며, 이것이 IT 분야의 국제표준 획득이나 국제경쟁력지수 상위권 확보라는 성과의 주요 요인이 되었다는 평가를 받는다. 현재는 이러한 ICT 산업 내부의 융합에서 나아가 다른 부문의 기술과 산업과의 융합도 두드러지고 있다. 이러한 융합의 성공 여부는 ICT의 발전과 해당 산업의 발전 모두에 막대한 영향력을 행사할 것이다.

역설적이게도, ICT의 부문 별 융합이 가속화되는 시점에 우리나라는 기능 분산 체제를 선택하였다. 이러한 체제 하에서 정부의 정책은 컨텐츠와 플랫폼, 네트워크, 단말기 각 분야를 별개의 산업으로 인식하고 각 부문에 대해 상이한 전담기관이 역할을 수행하고 있다. 이는 ICT 부문 자체의 발전은 물론, ICT와 타 산업이 활발하게 연계되어 발전하는 데 있어서도 부정적 영향을 미쳤다는 평가가 지배적이다.

그리고 ICT 환경변화와 괴리된 정책추진체계가 갖는 단점은, 융합의 범위가 점차 확대되어가는 현실을 고려할 때 향후 더욱 심각해질 것이라는 점이 현 체제 개편의 필요성으로 지적된다.

2) 부처 간 갈등, 기능중복에 의한 정책 혼선 심화

현 분산형 체제의 가장 큰 약점으로 지적되는 것이 과거 정보통신부에서 일사분란하게 추진되던 업무가 여러 부처로 분산되면서, 정책 혼선이 심화되고 비효율성이 증가했다는 것이다. 기능 자체가 중복되는 부분이 많으며, 빠르게

변화하는 ICT 환경의 특성 상 새로운 분야들이 생겨나는데 그 주도권을 놓고 부처 간 이해관계가 충돌하는 경우가 빈번하게 발생하였기 때문이다. 2008년 정부개편 시 정책추진체계 전환의 필요성 중 하나가 이전에 부처 간 갈등을 줄이는 방안을 찾아야한다는 것이었다. 그러나 개편 전 정보통신부와 방송위원회의 참여한 갈등은 개편 후 방송통신위원회 내부의 조직 융합 문제가 되었다. 그리고 지식경제부, 행정안전부, 문화체육관광부 등으로 업무가 분할되면서 부처 간 업무중복의 가능성을 높여 갈등의 빈도와 정도가 오히려 심화되었다. 규범적으로 볼 때는 각 부처들이 상호 협력하면서 정책을 추진해야하나 사실 각 부처는 부족한 자원을 서로 확보하기 위해 경쟁하는 관계이다. 따라서 하나의 분야에 대한 기능들이 각 부처에 분산될 경우 부처 간 갈등을 야기할 수 있다.

방송통신융합정책 역시 관련 기능이 여러 부처로 이관된 상황에서, 정책 환경의 변화에 따라 각 기능 간 경계가 모호한 경우가 많아 관할권과 예산(정보통신진흥기금)의 배분으로 인한 갈등이 증폭되고 있다. 실제 관련 부처 간 정보통신진흥기금 사용에 대한 갈등이 빈번하게 이슈가 되었다(디지털타임스a, 2011.03.02). 당시 이 문제가 크게 논란이 되면서, 청와대가 개입하여 어느 정도 진정되었지만 아직도 해당 기금을 가지게 된 지식경제부를 제외한 타 관련 부처의 불만의 목소리가 높다. 기능중복과 관할권 주도로 인한 갈등은 더욱 심각한 상태이다. 2010년에는 지식경제부가 'IT소프트웨어 규제개선 민관합동위원회'를 조직한 데 대해 타 부처들이 반발하면서 갈등이 발생했으며(한국경제a, 2010.04.14.), 지식경제부가 스마트폰 산업 활성화를 목적으로 무선데이터 무제한 정액제를 도입하겠다고 발표하자 방송통신위원회가 위원회 관할권을 침해했다며 크게 반발하면서 갈등이 증폭되기도 했다(뉴시스, 2010.02.06.). 행정안전부와 방송통신위원회의 갈등도 빈번하게 표출되고 있다. 국가정보화 관련 정책이 행정안전부로 이관되었지만 정보보호 관련 정책에 있어 행정안전부와 방송통신위원회의 업무 영역이 중복되어 권한 쟁의의 발생 소지가 다분하다(디지털타임스b, 2009.12.31.). 실제 두 부처 간에는 크고 작은 갈등이 빈번하게 발생

하였다. 디지털 콘텐츠 역시 산업 특성 상 방송통신위원회와 문화체육관광부 간 업무 중복과 두 부처 간 협의부재 하의 정책추진에 따라 많은 문제들이 보고되기도 했다.

스마트 시대의 발전에 따라 기능이 분산된 부처 간 갈등유발요인은 더욱 높아지고 있다. 이러한 문제점을 정부에서도 인식하고 부처 간 ‘공동정책 개발’을 위해 노력할 것을 공표했으나, 실제 작동되지 않았고 오히려 부처 간 갈등이 표면화되는 주요 요인이 되었다. 이러한 부처 간 갈등이 조정되지 않으면 모든 관련부처들이 해당 업무를 수행함으로써 기능이 중복되게 만든다. 또한 신속하게 대응해야 하는 정책 역시 갈등이 첨예화되면서 담보상태에 머물게 된다. 따라서 ICT 정책을 둘러싼 부처 간 갈등은 엄청난 비효율을 조장(助長)하고 있다.

3) 정책고객집단의 혼란

부처 간 기능의 중복으로 부처를 상대하는 ICT산업 종사자들이 경험하는 비효율성도 문제이다. 가장 큰 문제는 하나의 문제를 처리하기 위해서 모든 담당 부처들과 별도로 일을 처리해야하기 때문에 같은 안전에 소요되는 시간과 비용이 증가하였다(디지털타임스, 2011.03.02). 고객집단의 관계자들은 많은 정부 부처에서 어느 창구로 접촉하여야 할지 몰라 혼선이 가중되었다. 실제 각 정부 기관들이 일관되지 않은 규제정책을 집행하면서 오는 불확실성 때문에 산업계에서 적극적인 투자를 망설이고 있는 것으로 알려져 있다(국가정보화전략위원회, 2011). 신공공관리론의 등장 이후 정부조직을 간소화하고 창구 일원화를 한 것은 정부업무 수행의 효율화 및 일관성 유지뿐만 아니라, 대 고객 서비스의 간소화를 통한 고객 만족도 향상에 있다. 이런 점에서 ICT 정책결정 및 집행 기능의 분산은 시간 및 비용의 증가로 인한 고객집단의 불만을 초래했다. 예를 들어, 사업자가 정보통신기술과 관련한 신규 서비스를 개발하면, 과거에는 한 두 부처에서 서비스 신청 업무를 처리할 수 있었으나, 지금의 체계에서는 사업 허가와 시장규제는 방송통신위원회, 단말기 개발 및 표준화는 지식경제부, 통

신망 고도화와 개인정보보호 및 정보보안은 행정안전부, 그리고 콘텐츠개발은 문화체육관광부와 각각 협의해야 한다(국가정보화전략위원회, 2011). 민간영역이 일을 처리하기 위하여서는 정부의 협조가 필요한데, 현재 구조에서는 협조 혹은 승인을 받아야할 곳이 산재되어 있어 비효율적으로 업무를 처리해야하는 상황이며, 이로 인하여 진행 속도가 더디다는 불만도 많다. 변화가 빠르게 일어나는 ICT 산업에서 이러한 일처리 구조는 정책고객집단들의 활동에 큰 장애요인으로 작용할 수 있다(송희준, 2012).

한편, 부처 간 서로 자신의 역할이 아니라고 주장하는 소극적 권한쟁의의 문제도 우려된다. 민원내용 혹은 특정 문제가 콘텐츠, 네트워크, 단말기 중 어느 한 부문에 특정되는 것이 아니면서 가시적 성과가 나타나는 것이 아니라면 부처 간 책임회피로 인하여 처리가 불가능해질 수 있다. 이로 인한 피해는 민원인 당사자의 손실뿐만 아니라 문제를 해결하지 못하는 데서 오는 사회경제적 손실도 포함된다. ICT와 관련한 융합이 가속화된다는 점을 고려하면 향후 신규산업과 서비스들이 부처 간 경계가 모호한 부문에 관한 안전들이 많을 것이다. 따라서 소극적 권한쟁의로 인해 해결하지 못하는 문제점들이 더욱 많이 발생할 것이라고 생각된다.

다음으로 ICT 담당부처 별로 유사한 주제의 토론회, 간담회, 태스크포스 회의가 빈번하게 진행되어 산업계 담당자들이 참석해야 할 회의가 지나치게 많다. 정책고객집단의 관계자들은 동일한 내용에 대하여 여러 번 회의에 참석하고 토론해야하는 데서 오는 피로도와 비효율성에 대해 지적하고 있다(한국경제, 2010.04.14.).

4) 총괄조정기능의 부재

위와 같은 기능 분산형 체제의 단점을 보완할 총괄조정기능의 부재 역시 현 추진체계의 문제점이다. 정부에서는 국가정보화전략위원회와 청와대 IT 특보를 신설하여 해당 정책의 총괄조정기능과 권한을 부여하였다. 그러나 위원회의 실

질적 권한 부재로 제대로 작동하지 못했다는 평가가 지배적³⁴⁾이다. 한편 국가 정보화전략위원회의 실무위원회를 총괄하는 책임자로서 행정안전부가 활동하고 있다. 이는 이전의 정보통신부의 권한 및 기능과 유사한 점이 있다. 그러나 구 정보통신부는 정보통신진흥기금이라는 확실한 재정적 자원을 가지고 있었으며 산하에 정보통신산업 및 기술과 관련한 공공기관이 집중되어 있어 인적, 기술적 자원 역시 확보한 상태였다. 그리고 이러한 자원을 기반으로 강력한 추진력을 행사할 수 있었다. 현재 행정안전부 역시 과거 정보통신부와 같은 법적 위상을 갖고 있지만 실질적 총괄조정 기능을 하기에는 재정적, 인적, 기술적 자원이 턱없이 부족하다. 구 정보통신부의 업무를 가장 많이 하고 있으며, 정보통신과 방송 정책에 있어 총괄 권한 일부를 가진 방송통신위원회의 구조에 대해서도 우려의 목소리가 높다. 정치권에서 임명된 5명의 대표자가 합의제 형식으로 진행하는 것이 신속하게 대응해야 할 정보통신 정책과는 맞지 않는다는 것이다.

이러한 총괄조정기능의 부재 문제가 가장 크게 이슈가 된 것은 DDos 대란 때였다. 사회경제적 파급효과가 매우 큰 사고가 발생했고, 빠른 수습과 재 피해를 막아야 하는 상황이었으나 단일 지휘체계가 확보되지 못한 채 우왕좌왕하는 모습을 보였다(경향신문, 2009.07.27). 물론 진흥정책 측면에 있어서도 조정 기능의 부재는 부처 간 업무 혼선 및 중복을 야기하였으며(연합뉴스a, 2009.02.27.), 이로 인한 비효율성이 심각한 수준이다.

34) 각 부처는 대부분의 정보화 사업을 기획하고 예산을 수립할 때 국가정보화전략위원회를 거치지 않는다. 국가정보화전략위원회에서 예산 관련사항을 검토하여 수정을 요구하는 경우에도 “참고”만 하도록 되어 있다. 정보통신담당 부처의 분산으로 제조업과 서비스, 콘텐츠 간의 유기적인 조정 기능이 사라짐으로 인하여 부처간 중복투자, 대규모 투자의 부재 등 예산을 효율적으로 사용하지 못하는 부작용이 나타나고 있다. (연합뉴스a, 2009.02.27), (디지털타임스a, 2011.03.02)

5) 방송통신위원회의 역할 미흡

구 정보통신부의 일부 업무와 방송위원회의 역할을 맡고 있는 방송통신위원회는, 설립 당시 미국의 FCC(Federal Communication Committee)를 모델로 하고 방송통신 융합이라는 산업환경의 변화와 한국의 상황을 반영한 조직이다. 그러나 독립규제위원회인 FCC와 비교해볼 때 위원회 조직의 장점인 전문성과 정치성이 결여되어 있다고 해도 과언이 아니다(이용경 의원실, 2011).

FCC와 비교한 연구(조소영, 2009; 이용경 의원실, 2011)에 따르면 방송통신위원회는 대통령 직속의 행정규제위원회로서 미국의 FCC와 비교해 독립성이 약하고 예산과 규칙 제정도 행정부처와 동일하게 행정부의 제약과 통제를 받는다는 특성이 있다. 또한 FCC의 경우 행정부나 대통령으로부터 독립성은 의회 통제 장치에 의해 강화되는 측면이 있다. 그러나 우리나라의 경우, 방송통신위원회는 주요 안전에 대해 국회에 관련 보고서를 제출할 의무가 없으며, 위원회에 대한 국회의 통제 장치가 부재하다고 봐도 무방하다. 이러한 구조적 특성은 규제와 진흥기능을 동시에 가지고 있으면서 어느 분야도 제 역할을 하고 있지 못하다는 비판을 받고 있는 발단이 되었다고 볼 수 있다. 현재 방송통신위원회는 규제위원회가 가져야할 정치적 독립성을 가지지 못하고 있으며 구 정보통신부에서 수행하던 산업진흥 업무를 전담하면서 이에 대한 역할을 제대로 하지 못한다고 평가받는다.

일관성 있고 공평한 규제정책의 수립은 부재한 채, 진흥 기능이나 정책 조정의 기능을 주도할 기관이 없어서 산업육성정책이 제대로 추진되지 않아 정책고객집단의 혼란과 불만이 가중되고 있다. 따라서 전문가 집단에서는 구체적 견해의 차이에도 불구하고, 이러한 방송통신위원회의 내부 구조적 문제와 거시적 관점에서 방송통신융합정책 추진 체계의 개선이 동시에 고려되어야 한다는 점에 대해서는 의견을 같이하고 있다.

6) 우선순위에서 배제된 방송통신융합 정책

정보통신산업 관계자들은 현 정부에 들어서 대통령 의제에서 ICT 관련 문제는 우선순위에서 밀려나 있다고 말한다. 조직 개편 당시에도 기능이 분산되면서 책임감 역시 분산되어 부처별 남는 인력이나 예산으로 추진될 가능성이 있고, 이로 인해 정책 구현 가능성이 낮아질 수 있다는 지적이 있었다(한국경제 TV, 2011.05.09), (전자신문, 2011.02.09.) 현재 많은 전문가들은 기능의 분산으로 정책의 일관성이 없었다는 것과 각 부처에서 자신의 본래 미션에 적합하게만 ICT 정책을 추진하면서 발생한 문제점에 대해 비판하고 있다. 방송통신위원회를 제외하면 ICT 업무는 부처의 고유 미션과는 다소 거리가 있다. 따라서 각 해당 부처에서 ICT 업무에 대한 조직 전체의 이해와 관심이 부족하고 그 결과 해당 업무의 중요도가 상대적으로 낮아졌다는 것이다(이맹주, 2012). 따라서 방송통신위원회 외에는 ICT 정책 기능을 담당하고 있는 부처들이 이를 정책의제의 우선순위(prioritization)에서 배제하였고, 이것이 현재 ICT 관련 산업 발전이 정체된 이유 중 하나라는 지적이 있다(김상택 외, 2011).

담당 부처 별로 보면, 먼저 지식경제부의 경우, 에너지 및 자원개발과 거시적인 산업진흥이 주요 미션이기 때문에 하드웨어 중심적 정책기조를 갖는다. 따라서 상대적으로 소프트웨어 산업을 홀대하는 경향이 있다. ICT 부문에서는 스마트폰의 대중화로 소프트웨어의 중요성이 보다 중요해지고 있음에도 불구하고(동아일보, 2011.09.29.), ICT 산업의 특성을 충분히 반영하지 못하는 조직적 특성 때문에 정책이 아직 하드웨어 중심에 머물러 있다(이맹주, 2012). 이외에도 현재 지식경제부의 핵심과제를 보면 ICT 부문에 대한 진흥 기능은 여러 하위 과제 중 하나에 불과하다. 행정안전부 역시 핵심 미션은 정부기관 조직관리 및 지방자치제 지원이다. 이원적으로 추진되던 전자정부와 정보화 정책을 통합하여 관리하고 있지만 부처의 핵심 업무라고 인식되지는 않고 있다(국가정보화전략위원회, 2011). 문화체육관광부 역시 부처의 핵심 업무인 문화·체육·관광산업 진흥의 관점에서 디지털 콘텐츠를 인식하기 때문에 이 정책이 우

선순위에서 밀릴 수밖에 없다. 2011년 한 해 관련 예산이 10억 원 미만이었다는 사실을 통해서도(매일경제, 2011.08.23.), 이러한 현황을 알 수 있다.

ICT 업무가 각 부처의 주요 정책의제로 인식되지 못하는 이유는 다음과 같다. 앞서 언급하였듯이 구 정보통신부와는 다르게 현재 해당 업무를 담당하고 있는 부처들은 고유의 미션 혹은 핵심업무라고 생각하지 않는 부문이기 때문에 상대적으로 관심이 낮다. ICT 관련 업무가 해당 부처의 다른 조직들과 업무 연관성이 낮고, 전문 용어와 산업의 고유한 특성에 대한 이해가 필요하다는 점 역시 관료들이 이 분야에 관심을 갖기 어려운 이유 중 하나이다. 실제 관련 부처의 일반행정직 공무원들은 정보화담당부서를 기술직이 가는 자리로만 생각하는 경향이 있으며, 전반적으로 해당 업무에 대한 선호도가 높지 않다(이맹주, 2012). 이러한 문제점들은 부처 내부의 공무원뿐만 아니라 지도자(장·차관)들이 관심을 가지고 추진하기 어려운 이유이기도 하다. 장관들은 제한된 시간 내에 많은 일들을 보고받고 처리해야 하며, 자신이 가진 자원을 어느 곳에 집중할지를 선택해야 한다. 따라서 부처의 미션을 고려할 때 중요하다고 생각하는 분야, 관심있는 분야를 중심으로 업무를 지시하고 처리한다. 이러한 상황에서 특별히 해당 분야에 대한 경험이나 전문성이 있지 않은 이상 이 정책을 우선순위화하기는 어렵다. 이러한 경향은 관련 분야의 예산 삭감으로도 알 수 있다. 예를 들면, 인력지원 예산의 경우, 과거 노무현 정부 시절에는 예산이 1000억 원 밑으로 떨어진 적이 없었으나, 2008년에는 900억 원 대로, 2010년에는 717억 원으로 감소했다. (디지털데일리, 2010.02.08) 정보화 예산역시 DDos 대란 이후 2010년 한 해 증액된 것을 제외하면 지속적으로 감소해왔다(디지털타임스, 2012.07.23.)

이와 같이 ICT 관련 정책이 우선순위에서 배제되면서, 관련 정책들이 수립 및 집행되지 못하였다. 그리고 최근 몇 년 간 국제지표에서의 하락세가 부각되면서 우리나라의 정보통신 산업이 위기를 맞았다는 인식이 확산되었고, 그 원인을 컨트롤 타워의 부재와 이로 인한 정책 혼선 및 정체에서 찾고 있다(국민

일보 2011.08.18.). 사실 ICT 국가경쟁력 지수가 하락한 원인은 다양하며, 이를 단순히 국가 ICT 정책추진 체계나 그로 인한 진흥정책 부재의 문제로 돌리는 것은 비약이 있다. 따라서 현재 ICT 경쟁력 하락의 문제를 단순히 정책추진체계의 탓으로 돌리기보다는, 향후 이 분야의 전망은 어떠한지 정부에서 할 수 있는 일이 무엇인지, 향후 더욱 방송통신융합 기술과 산업의 발전을 저해할 수 있는 요인이 무엇이며 정부에서 어떠한 정책을 고려해야 하는지에 보다 초점을 맞추어 논의해야 한다. 예를 들어, 빠르게 변화하는 ICT 환경에서 새로운 시장 창출 등을 위해 고급 인력이 절실히 필요한 상황이다. 특히 이전에 하드웨어 개발에 집중하여 이 분야에서 경쟁력을 확보했다면, 이제는 소프트웨어 및 콘텐츠 산업계의 중요성이 증대됨에 따라 해당 분야의 인력이 필요하다. 그러나 한국직업능력개발원(2011)의 IT인력 수급 전망에 따르면 소프트웨어 부문³⁵⁾의 고급인력 부족현상이 우려된다. 이러한 인력 부족현상은 향후 ICT산업 발전에 큰 장애물로 작용할 것이다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 정부가 할 수 있는 역할이 무엇인지를 생각해야 할 것이며, 그리고 그 연장선상에서 관련 정책이 원활하게 추진될 수 있는 정책추진 체계의 재설계의 방안을 고려해야 할 것이다.

제 3 절 방통융합정책 추진체계 재설계 방안

1. 정책추진체계 개편의 필요성

앞서 ICT를 둘러싼 환경의 변화와 현 ICT 정책추진의 한계에 대해 살펴보았다. 환경적 측면의 가장 큰 변화는 ICT 부문은 다양한 수단과 영역이 융합이 이루어지고 있다는 점이다(김명환, 2012). 산업의 패러다임의 변화가 매우 급속하게 진전되고 있으며, 이는 소수의 글로벌 기업들의 선점적 공세로 인한 것이

35) 디지털콘텐츠 부문에서도 1,738명의 석·박사 인력원이 부족한 것으로 보고되고 있다.

어서 국가 차원에서 이에 적합한 정책추진 체계와 제도를 재설계하는 것이 어려운 것도 사실이다. 그러나 전술한 바와 같이 미국과 유럽연합을 비롯한 주요 선진국들은 망중립성을 위한 대안을 마련하는 등의 제도적 개선 노력과 스마트 시대에 대응하는 새로운 정책추진체계 구축을 위해 노력하고 있다(강정식 외, 2011). 우리나라 역시 스마트 시대의 발전이라는 패러다임 변화에 조응할 수 있는 정책과 이러한 정책에 맞는 추진체계의 구축이 필요하다. 그리고 그 연장선상에서 수평규제와 망 중립성 문제, 저작권 문제를 논의하여 시장 친화적이면서도 공평거래가 가능한 산업 생태계 조성을 할 수 있는 전담 정책기관이 필요하다. 더불어 미디어 부문에 있어서는 매체의 다양성과 관련 변화들을 고려하면서 공공성 확보문제와 시청자의 권익보호 문제를 다룰 수 있어야 할 것이다. 즉, 패러다임의 전환으로 인식되는 새로운 환경 변화에 대응하기 위한 정책방향성의 재정립과 이에 조응하는 정책추진체계로의 전환이 요청된다는 것이다.

또 다른 측면에서 정책추진체계 개편이 필요한 이유는 현 체계가 갖는 한계에서 찾을 수 있다. 이명박 정부는 방송통신위원회 중심의 정책추진체계 체계로 전환하면서 이전의 고질적인 부처 간 갈등과 기능 중복 문제 등을 해결하면서 더 나은 정책추진체계를 구축할 수 있을 것으로 기대했다(문현동 외, 2009). 그러나, 여러 부처로 기능이 분산되면서 우선순위 의제로 다루어지지 못하였고, 이에 따라 ICT 환경변화에 적절하게 대응하지 못했다는 평가를 받고 있다. 실질적인 총괄조정 기능의 부재로 인한 행정적 낭비와 비효율성 문제 역시 심각한 것으로 판단된다. 또한 정책기획 기능의 저하와 책임소재가 불분명한데서 오는 문제점 역시 지적되었으며, 전담 부처 간 관할권 다툼은 여전하다. 이러한 문제점들은 비효율적 행정으로 인한 사회적 손실과 ICT 분야의 국가경쟁력 저하에 부정적 영향력을 미칠 수 있다. 그러므로 현 문제점을 개선할 수 있는 방안의 모색이 필요하다고 판단된다.

사실 정부조직은 성공적인 국정운영과 정책추진을 위한 핵심요인 중 하나라고 할 수 있다. 정부조직 구조에 따라 정책 기획 및 추진의 효과성과 효율성

등이 좌우되기 때문이다. 그렇기 때문에 정책수요의 변화에 적극적으로 대응할 수 있도록 설계되어야 한다(송희준, 2012). 현재 방송통신융합정책과 그 정책추진체계는 방송과 통신의 융합이라는 산업 변화에는 적절히 대응할 수 있었으나 한걸음 더 나아간 스마트 변혁에는 시의적절하게 대응하지 못한다는 부정적 평가가 지배적이다. 현 정책추진체계의 문제점이 지속되면서 새로운 환경변화에 제대로 대응하지 못한다면 국가 성장 동력으로서 기여했던 정보통신방송산업의 기반이 위태로워질 수 있다.

따라서 본 연구에서는 미국을 비롯한 여러 국가들의 현황을 벤치마킹하고 다양한 문헌연구를 수행하였으며, 동시에 정보통신·방송 분야에 종사하는 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이하에서는 이러한 분석결과에 기반하여 향후 우리나라 ICT 정책추진체계 체계가 나아갈 방향과 재설계시 반드시 고려되어야 할 요소에 대해 제시하고자 한다. 그리고 이러한 사안들을 고려하여 향후 정책추진체계 재설계와 관련한 정부 조직개편안을 제시하고 각 대안의 장단점 역시 분석하고자 한다. 물론 정책추진체계 재설계에는 현 국가 정책추진 체계를 유지하면서 보완할 수 있는 방안 역시 고려될 것이다.

2. 정책추진체계 방향성에 대한 논의와 쟁점들

1) 각계의 입장차와 논거

현 방송통신융합정책의 추진체계에 대한 성과평가와 비판이 대두된 후 지금까지 행정 및 정보통신공학 학계, 공공기관과 민간 업계, 시민단체를 중심으로 정책추진체계를 재정비해야 한다는 논의가 활발하게 진행되어왔다. 지난 7월에는 여야가 공동으로 ‘국회 ICT 전문가 포럼’을 신설했으며, 각계의 전문가들이 모여 활발한 토론을 진행하고 있다. 본 장에서는 지금까지 논의되고 있는 개편의 방향성에 대한 주장과 그러한 주장의 논거에 대해 살펴보고자 한다. 이러한 분석은 향후 적절한 개편안을 모색하고 최적 대안을 제시하는데 좋은 자료로서 활용될 수 있을 것이다.

<표 5-12> ICT 정책추진체계 개편에 관한 논의들

학자명	내 용	기능재설계	조직구조
김동주	융합정보통신 부처 신설	ICT 생태계 전체를 포괄하고 구심체 역할을 하는 지렛대형 '부' 구축	독임제
강형철	<p>□ 소통매체부: 통신규제와 진흥 및 국가정보화, 디지털 콘텐츠 관련업무, 융합미디어 총괄</p> <p>□ 공공방송위원회 : 지상파 방송 + 보도채널, 종합편성채널 (공적 성격 강한 매체 미디어 독립성·공공성 총괄)</p>	<p>□ 소통매체부 : ICT 지속발전을 위한 강력한 단일정책 추진 기구(일부 규제기능 포함)</p> <p>□ 공공방송부문 정책을 담당하는 공공방송위원회 설립</p>	독임제 /합의 제
권남훈	<p>□ ICT 전담부처 : 융합정책기능 통합</p> <p>□ 독립위원회 : 공영방송 등 정 치적 사안에 대해 관장 (독 립기관)</p>	ICT 전담부처는 공급자 측면 의 정책기능 수행, 타 부처는 수요 자 측면으로 접근	독임제 /합의 제
이계철	방송통신융합정책 총괄하는 독임제 기관 신설 방송통신융합 규제기능 합의제 기구에 이관	정보통신분야를 통합한 독임제 부처로 하되, 방통위의 합의제기 능 병행	독임제 /합의 제
최계영	스마트서비스 시대, 창조의 시 대에 적합한 정책 프레임워크 정립 필요. 융합정책에 적합한 총괄 독임제 기관이 적절할 것	새로운 산업 및 고용창출에 기여 할 수 있는 ICT 정책추진 체계	독임제
박진우	C-P-N-D 생태계의 유기적 연결 과 통합에 대응하기 위해 유관 정책 기능 통합관리 필요	ICT 전담부처 추진	독임제
송희준	ICT 생태계를 통합적으로 관장, 육성할 수 있는 전담 조직을 설치해야함	ICT 전담부처 (‘정보매체혁신부’) 설치 필요	독임제
박상인	스마트 생태계에서는 오히려 진 흥중심의 정책이 성과 낮을 수 있음. 방통위의 독립성과 전문성 강화시키는 방향으로 나가야 함	기능분산체제 유지 조정 기능의 강화 방통위를 독립적 규제위원회로 법적위상 재정비 필요	현 체계 보완

김상택 외	분산형 체제의 문제점 해소하고 ICT 생태계 환경에 대응하기 위해 집중형의 추진체계 구축 필요	분산되어 있는 기능 재설계, 전담부처로 통합 다만 위원회 별도 설치필요	독임제 / 합의제
김대호	단순한 ICT컨트롤 타워로가 아닌, 플랫폼형 거버넌스의 시대적 요청을 고려하여 재설계	전담 독임제 기관 설치 필요, 산재된 기능 통합. 규제문제는 위원회 설치하여 전담부처와 관계설정 모색해야 할 것	독임제 / 합의제
정철현	디지털 콘텐츠 중심으로 파악, 문화담당부처에서 관련 기능 다루어야 함	현 문화체육관광부로 디지털 콘텐츠와 관련되는 모든 기능들을 이관하거나 융합문화부처 신설하여 재설계	기타

한국행정연구원(2012) 발췌 및 수정

① 총괄 독임제 기관 신설론

지금까지 제안된 방송통신융합정책 관련 거버넌스 혹은 정부조직개편 논의들을 종합하면, 독임제 부처를 신설하여 분산되어 있는 기능을 통합, 전담하도록 하자는 案(최계영, 2012; 송희준, 2012; 김성철, 2012; 김상택 외, 2012; 김동주, 2012; 박진우, 2012)이 학계를 중심으로 가장 많이 건의되고 있다. 민주통합당에서 제시한 대안 역시 이러한 총괄부처를 신설해야 한다는 내용을 골자로 한다. 이들이 최적 대안으로 보고 있는 전담 독임제 기관은 C-P-N-D의 가치사슬을 포괄할 수 있는 기능을 담당하는 조직이다. 즉, 기존 정보통신부에서 관할한 영역과 더불어 디지털콘텐츠와 정보보안, 국가정보화 정책, R&D, 인력수급계획 등과 관련한 사항을 관장한다. 더불어 규제와 진흥 정책은 이분화될 수 있는 개념이 아니라는 인식 하에, 규제 정책을 담당하는 위원회 조직을 신설 독임제 기관의 하부조직으로 설계해야 한다고 보고 있다. 정보매체혁신부, 정보미디어부, 융합정보통신부 등 해당 대안의 기관명 역시 이러한 조직 특성을 반영하고 있다고 하겠다.

이러한 주장의 근거는 다음과 같다. 먼저 이전 정책추진체계에서는 정보통신부가 IT분야의 컨트롤타워로서 역할을 하면서 일사불란한 정책을 추진했고, 그 결과 우리나라의 IT산업이 단기간 내에 급속하게 발전했다는 평가를 받는다.

반면 현 기능분산체제에서는 정책추진에 각 부처들이 엇박자로 가는 모습을 보였으며, DDos대란 등의 위기 상황에서도 효율적으로 대처하지 못하는 문제점이 나타나면서 컨트롤타워 부재의 문제가 주요 이슈도 등장하였다. 이러한 측면에서 일부 학자들과 산업계 관계자들은 현재 지식경제부와 문화체육관광부 등으로 분산되어 있는 기능과 국가정보화전략위원회의 총괄 기능 등을 이관시켜 전담 독임제 기관에서 추진해야 한다고 보는 것이다.

다음으로 이 주장의 중요한 논거는 C-P-N-D의 연계성이 강화되고 소위 '스마트 시대'가 도래한 지금, ICT 생태계를 통합적인 관점에서 관장하고 진흥시킬 수 있는 전담부처의 필요성이 확대되었다는 것이다. ICT 산업의 가치사슬로서 각 분야는 다음과 같은 정책 영역과 관련되어 있다. 먼저 콘텐츠(Contents:C)는 방송영상을 포함한 디지털 콘텐츠 및 엔터테인먼트, 출판 저작물이 포함되며, 플랫폼(Platform:P)은 인터넷 서비스, 소프트웨어, 그리고 그에 관한 R&D 관련 정책이 관련된다. 네트워크(Network:N)는 유무선 통신과 케이블 및 위성방송에 대한 관리, 주파수 관리와 같은 정책과 연관이 되며, 마지막으로 기기(Device:D)는 전자/ICT 기기 표준, 부품과 관련한 R&D 사업과 긴밀하게 연계된다(송희준, 2012). 이전에는 이러한 네 가지 영역을 분리하여 고려할 수 있었으며 정책 역시 각 영역 별로 다른 조직에서 관장하여 추진하는 데 무리가 없었다. 그러나 C-P-N-D의 유기적 결합이 가속화되면서 각 부문에 한정된 정책프로그램은 더 이상 그 성과를 기대하기 어려워졌다. 즉, 네 영역의 긴밀한 연계를 중심으로 하는 산업 패러다임 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 정책을 수립하기 위해서는 각 분야를 별개의 산업으로 인식한 데서 벗어나 통합적으로 볼 수 있어야 한다는 것이다. 그리고 이러한 정책의 추진을 위해 적합한 체계는 관련 기능을 통합하여 전담하는 기관이라는 것이다. 더불어 이 대안은 해당 영역만을 전담하는 부처의 신설을 통해 현재 국정외부의 우선순위에서 밀려난 ICT 과제를 능동적으로 처리할 수 있을 것이라는 기대도 포함되어 있다.

마지막으로 방송통신위원회가 합의제 기구로서 보인 한계와 문제점들은 향

후 위와 같이 관련기능을 통합한 기관의 성격이 독립제여야 한다는 주장의 근거가 되고 있다.

그동안 방송통신위원회는 크게 출범 이후 크게 두 가지 점에서 조직구조상의 한계를 드러냈다. 첫째, 산업의 특성상 정책환경이 급변하는 데 반해 합의제 기구는 신속한 대응이 어렵다는 점과, 둘째, 정치적 이슈에 매몰되어 그렇지 않은 부분 특히 진흥기능들이 제대로 수행되기 어렵다는 점이다. 전문가들은 이러한 문제점은 합의제 기구로서 갖게 되는 것으로 동일한 조직구조 내에서 문제점을 개선할 수 있는 방안에는 한계가 있으며, 향후 이 분야를 관할하는 조직은 독립제 성격을 갖는 것이 바람직하다고 본다.

또한 규제와 진흥 정책은 의사결정과정이나 업무특성이 상이하지만, 완전히 이원화될 수 있는 개념이 아니라는 점 때문에 위원회를 독립제 기관의 하위 조직으로 두는 것이 적절하다고 보고 있다. 사실상 규제와 진흥기능은 분리할 수 있는 것이 아니며 오늘날 가장 유력한 진흥정책의 수단인 '규제완화'라는 것이다(권남훈, 2012). 뿐만 아니라 구 정보통신부와 방송위원회 간 관할권 다툼에 관한 사례에서도 알 수 있듯이, 규제정책을 전담하는 합의제 기구를 외부 조직으로 둘 경우 위원회와 부처 간 갈등을 야기할 수 있다는 점도 문제이다. 다만 공정성이나 신중함이 보다 중요한 사안에 대해서는 합의제 의사결정방식이 적절하다고 보기 때문에 구 정보통신부와 그 하위의 통신위원회와 같은 구조로 재설계하는 것이 가장 적합할 것으로 판단하고 있다. 단, 법적지위를 분명하게 하고 위원회 스스로 검토사안을 결정할 수 있는 권한 등을 확보하여 충분한 독립성 확보가 가능하도록 제도적 정비가 필요하다는 점을 강조하고 있다.

② 총괄 독립제 기관과 규제위원회 신설론

시민단체를 중심으로 일각에서는 방송통신융합정책을 추진하는 기관을 위원회 조직과 독립제 조직으로 이원화시켜야한다는 주장도 있다. 독립제 기관 하에 규제 권한과 진흥 기능이 함께 있으면 조직의 관심과 자원이 진흥 기능에

집중되어 양 기능을 균형적으로 발전시키기 어렵다는 것이다(김상택, 2012). 특히 공영방송에 대한 규제 등의 경우 독립성 확보가 중요한 만큼 외부 조직으로 분리시켜야 한다는 의견이 나오고 있다.

먼저 과학기술사회 실현을 위한 국민연합(이하 과실연)이나 미디어커뮤니케이션네트워크 등의 일부 단체에서는 정보통신부문의 기능을 독립제 형식의 (가칭)정보미디어부에서 담당하고, 방송 관련 규제 업무를 전담할 ‘공공방송위원회’를 별도로 설치하는 개편안을 제시한 바 있다. 이 때 독립제 기관에서는 현 방송통신위원회, 지식경제부, 문화체육관광부, 행정안전부 등으로 분산되어 있는 ICT 관련 업무를 흡수해 전담하도록 한다. 이러한 조직개편을 통해 현 방송통신위원회 체제가 갖는 문제점을 단기적으로 해결할 수 있으면서 기능 분산으로 인한 비효율성을 개선할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 그러나 이와 같은 개편은 단순히 과거로 회귀한다는 결정적인 문제점이 있으며, 본 연구에서 전술한 바와 같이 방송통신위원회의 설립 배경 중 하나인 이전 체제의 문제점들이 그대로 노출될 우려가 있다. 무엇보다도 방송과 통신의 경계가 모호해지고 이미 두 영역 간 융합의 진행이 충분히 일어난 정책환경을 고려해볼 때 해당 방안은 설득력을 얻기 어렵다.

다른 방안은 ICT 생태계 조성에 조응하도록 분산되어 있는 기능들을 통합하고 융합 환경의 측면을 고려하되, 진흥과 규제 업무를 상이한 기관에서 담당해야 한다는 의견(권남훈, 2012; 강병철, 2012; 김상택 외, 2012; 미디어공공성과 발전을 위한 시민연대, 2012; 김대호, 2012)이다. 연구자에 따라 사후통신규제나 방송규제(특히 공영방송), 그리고 디지털 콘텐츠에 관한 사후 규제에 대해 독립성을 가진 외부위원회에서 다루도록 해야한다는 주장과, 공영방송에 관한 규제 부문만 위원회 조직에서 다루어야한다고 주장이 있다. 이를 주장하는 학자들은 부처 내 위원회를 설치하여 운영할 경우 독립성을 상실하거나 설립의 취지가 훼손될 수 있음을 지적한다. 따라서 ‘공영방송위원회’와 같은 조직을 외부 기관으로 두고, 독립제 기관에서는 기타 디지털 콘텐츠와 방송통신 부문의 규제를 담당하도록 하는 것이 적절할 것이라고 본다.

③ 현 체제 유지 및 보완론

앞서 설명한 대안들은 분산되어 있는 기능을 하나의 전담기관으로 일원화하는 방안이자, 현 체계의 전면개편을 의미한다는 공통점을 가진다. 그러나 이러한 대안을 비판적 시각으로 검토한 논의도 있다(강정석 외, 2011; 박상인, 2012). 이들은 전면개편을 실시할 경우, 그로 인한 비용발생과 관료들의 혼란 등의 문제가 야기될 수 있다는 점과 산업환경이 복잡해진만큼 단일 부처가 수요를 정확히 파악하기 어려우므로, 개별 부처에서 관련 정책을 수립하는 것이 나올 수 있다고 지적한다. 현 기능분산체제의 문제점은 이를 총괄 조정하는 기능이 부재하다는 것이 가장 큰 문제점이므로, 전면적인 개편을 실시하기 보다는 국가정보화전략위원회가 전문성과 실질적 권한을 갖도록 하는 제도 정비를 통해 문제점을 충분히 해결할 수 있다는 것이다. 혹은 청와대 수석의 조정권한을 확대하거나 대통령실에 전략본부 등을 설치하는 방안 등(강정석 외, 2011)을 고려해볼 수 있다.

이러한 주장은 논거는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 전문가들이 우려하는 우리나라 IT분야 국가 경쟁력 지수 하락의 이유를 단순히 기능분산체제라는 정부의 정책추진체계와 어떤 과학적 연관성을 가지는지 적절한 객관적 근거를 찾기 어렵다. 둘째, 스마트 시대는 융복합과 소통을 전제로 한다는 점을 생각해볼 때, 정책추진체계 역시 각 부처가 고유 미션과 관련되는 개별 기능들을 수행하면서 협력적인 거버넌스 체계를 구축해 나가는 것이 보다 적절하다는 것이다. 독립제 기관을 중심으로 한 정책수립과 집행만큼 강한 추진력을 담보할 수는 없지만 다양한 정책방안들을 복합적으로 고려함으로써 보다 신중한 결정이 가능하며 시너지 효과를 낼 수 있을 것으로 기대할 수도 있다. 셋째, 현재 국가정보화전략위원회나 청와대 수석이 컨트롤타워로서 역할을 하지 못하는 이유는 이에 필요한 자원이나 실질적 권한이 결여되어 있기 때문이다. 따라서 해당 위원회의 기능을 '방송통신융합정책의 총괄'로 확대하고, 예산권을 보장하는 등의 실질적 권한을 강화한다면 충분히 부처들을 조정하고 정

책의 방향성을 조화시키는 데 제 역할을 할 것이다.

나아가 현 방송통신위원회의 문제점은 오히려 규제위원회로서의 독립성이 확보되지 않고 있고, 표면상 위원회 조직이면서 독립제 기관과 유사한 기능을 수행하기 때문이라는 비판도 있다. 그리고 전면 개편안들이 전제하고 있듯이 스마트 미디어 시대로 요약되는 산업환경에 적합한 진흥정책이 실제 산업의 발전으로 이어질 가능성이 낮다는 것이다. 오히려 스마트 시대이기 때문에 과거와 같은 지원 및 육성 정책은 소비자 니즈와 시장수요에 민감한 기술혁신을 저해하거나 시장에 왜곡을 초래하여 성장의 저해요인으로 작용할 수도 있다. 따라서 바람직한 정부조직은 기업들이 시장수요를 정확히 예측하고 투자할 수 있도록 유인체계를 제공하는 조직이면서, 망 중립성 등의 난해한 정책과제들을 분석할 수 있는 전문성을 지닌 조직이어야 한다. 이러한 측면에서 보면 오히려 방송통신위원회를 독립규제위원회로 전환시키고, 방송통신융합 관련 인프라에 필요한 투자정책을 이관시키는 것이 바람직할 수 있다(박상인, 2012).

④ 기타 대안들

현 방송통신위원회 조직을 그대로 두면서 분산된 기능들을 해당 위원회로 일원화시키는 방안을 제시하는 학자들도(국가정보화전략위원회, 2011; 강성석 외, 2011) 있다. 방송통신위원회 중심의 일원화를 주장하는 입장에서는 ICT관련 정부조직체계를 그대로 두면서 방송통신위원회의 진흥기능들을 강화시킬 수 있는 방법을 모색해야 한다고 본다. 즉, 외형적 조직구조나 법적 위상은 그대로 두되, 지식경제부와 문화체육관광부 등에서 전담하고 있는 방송통신 관련 업무를 방송통신위원회로 이관시키는 것이 가장 적절하다는 것이다. 합의제 기구로서 갖는 문제점은 사무총장 제도의 도입이나 방송통신위원회 위원 별로 정책비서를 배치하여 전문성을 강화함으로써, 충분히 극복할 수 있다고 본다. 이러한 방안을 고려하는 주요 논거는 다음과 같다.

사실 방송통신위원회는 정보통신과 방송의 원활한 융합을 정책적으로도 뒷받침하고자 설립된 조직이며, 융합 트렌드에 대응하여 수평적 규제로 전환하기

위해 출범한 조직이기도 하다. 실제 CPND 융합 트렌드에 가장 민감하게 반응해왔으며, 방송통신정책에 있어 핵심 기관이라고 할 수 있다. 미국의 사례에서 알 수 있듯이 초기 IT인프라 구축과 마찬가지로, 융합 산업의 인프라 구축 또한 필요한데(최준균, 2012), 이를 가장 잘 수행할 수 있는 정부기관이 방송통신위원회라고 볼 수 있다(강정석 외, 2011). 그리고 방송통신산업은 사회 전 분야에 걸쳐 영향력을 행사하기 때문에 무엇보다도 다양한 집단의 조정과 합의에 의한 의사결정이 필요한 정책분야다(권장원, 2012). 따라서 전문가 집단과 기타 이해관계자들의 신중한 토의를 통한 의사결정이 이루어지는 합의제 기구가 적절하다고 볼 수 있다. 마지막으로 이 대안은 기존의 정부조직체계의 개편으로 인한 비용을 최소화하면서 보다 효율적인 기능 재설계가 가능하다.

한편, 김상택 외(2012), 국가정보화전략위원회(2012) 등의 연구에서는 지식경제부를 중심으로 방송통신산업 진흥 기능을 통합하는 방안에 대해서도 고려하였다. 이 방안의 핵심은 산업진흥 전담부처인 지식경제부가 방송통신위원회, 문화체육관광부 및 행정안전부로부터 방송통신산업의 지원 기능과 관련되는 업무를 모두 이관받아 수행한다는 것이다. 부처 자체의 업무로 흡수하여 수행하는 방안도 있고, 관련 부처들 간의 협의체를 구성하되, 지식경제부 장관이 협의체를 구성하도록 하는 방식(김상택 외, 2012)도 고려할 수 있다.

이러한 대안이 제시되는 가장 큰 이유는 전통산업과 융합의 가속화가 가능할 것이라는 기대 때문이다. 즉, 산업 간 융합이 가속화되고 있는 시점에서, 종래의 타 산업들에 대한 진흥기능을 전담하는 부처에서 방송통신산업에 대한 진흥 기능을 총괄하면 타 산업과의 융합이 보다 수월하게 진행될 수 있다는 것이다. 또한 산업 전체를 단일부처에서 총괄함으로써 각종 시너지 효과가 발생할 것이라는 기대도 있다. 더불어, 근래에 지식경제부는 SW산업 지원을 위한 다양한 방침을 공표하고 산업화 시대 중심의 시각에서 디지털 시대에 맞추어 정책을 추진하겠다는 의지를 보이기도 했다. 그러나 대다수의 전문가들은 지금도 거대부처로서의 문제점이 지적되는 부처를 지나치게 비대하게 만들 가

능성과, 국가정보화 및 방송통신산업에 대한 제도적 경험과 노하우가 없는 조직이라는 한계를 지적한다.

마지막으로, 디지털 콘텐츠에 초점을 맞추는 일부 학자들과 공공부문 관리자들은 관련 업무를 문화체육관광부로 이관하거나, 문화컨텐츠를 담당하는 통합부처를 신설해야한다고 주장하기도 한다(정철현, 2012; 최창현; 2012). 이러한 입장에서 지적하는 바는 현재 논의되고 있는 'ICT 생태계에의 대응성 강화' 논의들은 Contents-Platform-Network-Device의 유기적 통합을 강조하지만, 관련 산업에서 가장 핵심이 된 콘텐츠(C) 경쟁력의 원천에 대해서는 고려하지 않고 있다는 것이다. 따라서 이후에도 방송통신융합 산업을 전담하는 부처로 관련 기능이 흡수되면 여전히 콘텐츠(C) 부문은 약화되고 Platform-Network-Device 부문의 하드웨어적인 측면만 부각될 수도 있다고 우려한다(디지털타임즈, 2012.11.18.). 물론 현재의 분산형 체제 역시 문제가 있다. 방송컨텐츠이 효율적 OSMU(One source multi use)를 저해하고, 문화예술 및 저작권과 플랫폼 정책이 분리되어 콘텐츠 산업의 활성화를 오히려 저해하고 있다고 평가되기 때문이다. 더불어 S/W 부문과 콘텐츠 산업의 융합적 측면에서 지원이 불가능한 형태이다(정철현, 2012). 따라서 ICT 생태계를 모두 전담하는 독립제 부처보다는 콘텐츠 진흥 영역을 일원화시키고 그 가치를 극대화시킬 수 있는 생태계를 형성할 수 있는 다른 방안을 고려해야 한다고 주장한다. 그리고 이러한 근거들을 토대로 현 방송통신위원회의 콘텐츠 진흥업무를 문화체육관광부로 이관하거나, 콘텐츠 생태계 포괄할 수 있는 문화부처로 일원화시켜야 한다고 주장하고 있다. 콘텐츠 산업의 중요성과 이것이 전체 산업에서 차지하는 비중이 확대되고 있기 때문에 이를 중심으로 한 정책수립이 필요한 것은 사실이다. 그러나, 스마트 융합 환경에서 이를 플랫폼과 구분시켜볼 수 있을 것인가에 대한 의문이 제기된다.

<표 5-13> 정책추진체계 개편에 관한 주요 논의 요약

논의 ³⁶⁾ 업무 영역	(융합)총괄 독입제 기관 (A)	(융합)총괄 독입제 기관(A) + 방송 위원회(B)	(융합)총괄 독입제 기관(A) + 융합규제 위원회(C)	(융합)총괄 독입제 기관(A)+ 방송 위원회(B)+ 통신규제 위원회(D)	(융합)총괄 독입제기관 (A)+ 공공방송 위원회(E)	기능분산 체제유지/ 조정기구 신설(보완)
방송 통신 진흥	A	A	A	A	A	A
통신 규제	A	A	C	D	A	B
국가 정보화	A	A	A	A	A	C
정보 보호	A	A	A	A	A	D
디지털 콘텐츠 진흥	A	A	A	A	A	E
방송 진흥	A	B	A	B	A/E	F
방송 규제	A	B	C	B	A/E	G
디지털 콘텐츠 규제	A	A	C	D	A	H
방송 콘텐츠 규제	A	B	C	B	A/E	I
비고	산하에 융합규제 위원회 설치	A산하 통신 위원회			공공방송 위원회는 공공방송만 담당	전문부처 개별영역전 담, 실질적 총괄조정기 관 활용

강형철(2012) 발췌 및 수정

36) 전문가들에 의해 주로 언급되는 대안들을 중심으로 정리함

2) 핵심쟁점

앞서 살펴본 방송통신융합정책 추진체계의 개편안들을 분석하여, 주요 쟁점들을 파악한 결과는 다음과 같다.

첫째, ‘방송통신정책이 반드시 동일기관에서 다루어야 할 문제인가?’라는 점이다. 일부에서는 정보통신 부문에 있어서는 독임제로 전환하여 해당 부처에서 전담하도록 하고, 방송 부문에 대해서는 지금과 같은 합의제 조직에서 전담하도록 해야 한다고 주장한다. 한편, 이에 대해 반대하는 학자들은 이는 방송과 통신의 경계가 모호해지고 ‘ICT 생태계’ 개념이 등장한 시점에서 시대에 역행하는 결정이라고 주장한다. 정보통신 기술의 발달에 따라 각기 다른 영역에서 발전해온 방송과 통신의 경계가 점점 허물어지면서 방송·통신의 융합은 세계적으로 보편적인 현상이 되었다.

[그림 5-25] 방송·통신의 융합 단계



출처: 지성우(2012).

이는 지금도 계속 진행되고 있으며, 혹자는 이미 두 영역 간의 경계가 없어졌다고 평가하기도 한다(주재욱, 2011). 지난 2008년 조직개편이 단행된 중요한 이유 중의 하나도 바로 방송과 통신의 융합이라는 정책환경의 변화 때문이었

다. 그리고 이와 같이 기술과 산업이 융합되는 시점에서 이를 담당하는 기관 간의 첨예한 갈등을 경험한 것도 사실이다. 따라서 방송과 정보통신산업의 전담기관을 분리하여 설치한다면 지난 정부에서와 같은 방송정책기관과 정보통신정책기관 간의 갈등과 그로 인한 사회적 손실을 피할 수 없게 될 것이다(지성욱, 2012).

둘째, 독립제 부처로의 전환과 합의제 기구 유지에 관한 문제이다. 위원회 또는 독립제 선택의 문제에 관하여 살펴보면, 양자는 서로 장단점을 가지고 있어 어느 쪽이 우월한 제도라고 단순화시켜 판단하기 어렵다.

<표 5-14> 정책과제와 정책추진 조직구조의 비교

산업 환경 및 정책과제	합의제 기관 ³⁷⁾	독립제 기관
산업 간 융합추진 : 융합인프라 구축	◎	◎
글로벌 플랫폼 경쟁	○	◎
디지털컨텐츠/SW 중심변화	○	◎
고용창출	○	◎
사회효용성 강화 (협력적 거버넌스 구축)	◎	○
규제완화 및 선진화	◎	○
산업의 자생력 강화 (민간투자 확대)	◎	○
R&D 및 인력양성	○	◎

강정식 외(2012) 발췌 및 수정

합의제 행정기구의 경우에는 독립제 형태에 비하여 상대적으로 정치적 독립성 확보가 용이하고, 콘텐츠 내용에 다수의 구성원이 관여할 수 있어 독립제에 비하여 미디어의 공공성을 확보할 수 있는 장점이 있다. 반면, 다음과 같은 문

37) 상대적으로 정책과제와 적합도가 높은 경우 ◎, 비교 조직구조보다 적합도가 낮은 경우 ○으로 표시함

제점을 지닌다. 이는 현 방송통신위원회 제도의 한계에 대한 비판과도 맥락을 같이 한다. 먼저 여·야의 정치적 안배만을 고려하여 위원회를 구성함으로써 정치적 독립성보다 정치적 균형성만을 추구하게 될 가능성이 있다. 이럴 경우 결과적으로 여·야간의 의견이 대립하는 의제는 가급적 피하는 '비의제화현상'이 일어날 우려가 있다. 다음으로 정식 행정기구가 아닌 불완전한 독립규제위원회의 형태를 취함으로써 정책의 결정·집행에 있어 권위와 강제력이 결여될 수 있고, 막강한 권한에 비하여 전문성이 결여되어 정책수립·집행에 있어 피규제 기구와의 갈등이 야기되어 정책의 혼선이 있을 수 있다. 한편, 독립제 중앙행정기관의 경우에는 상대적으로 업무수행의 효율성과 신속성을 기대할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 강한 규제집행력에 대하여 사업자들의 저항이 예상되고 정보내용물의 정파성에 대한 국민적 합의를 도출해내기가 쉽지 않다. 또한 해당 부문의 시장의 자율화 및 독립성, 민주성을 저해할 우려가 있다.

셋째, '방송통신융합 부문의 총괄기구 설치(단일 기관으로의 기능 일원화)가 필요한가'에 대해 의견 대립이 있다. 총괄기구 설치가 반드시 필요하다는 입장에서는 우리나라의 정보통신 기술과 산업이 단기간에 급속히 발전한 이유 중 하나는 정보통신부가 관련 정책들을 총괄하면서 효율적으로 정책을 추진할 수 있었다고 평가한다. 또한 정보통신방송산업은 특히 각 가치사슬들의 상호의존성이 높기 때문에 함께 발전시켜야 하고, 진흥과 규제의 기능 역시 유기적으로 연계되어 추진해야 한다는 것이다. 더욱이 현재는 ICT 산업 간 그리고 외부 산업과의 융합이 급속도로 빨라지고 있다. 따라서 해당 산업의 가치사슬인 기기(지식경제부 업무 영역), 유무선과 플랫폼(방송통신위원회 업무영역), 콘텐츠(문화체육관광부 업무영역) 등의 정책을 모두 총괄하는 정책 추진체계가 필요하다고 보고 있다. 그러나 이에 대해 부정하는 입장도 존재한다. 이는 규제 정책은 정치적 중립성과 공정성, 투명성의 확보가 전제되어야 하기 때문에 규제 권한과 진흥 권한을 분리해야 한다는 입장이다. 산업의 기술발전 속도와 융합 발전을 고려한다면 오히려 ICT 총괄기구가 진흥과 규제 기능을 동시에 가

지고 있을 때, 양 기능을 균형적으로 발전시키기 어렵다는 것이다(한국행정연구원, 2011).

넷째, 방송통신정책기구와 다른 행정기구와의 관계 재설계에 관한 내용이다. 지난 2008년 개편을 통해 방송위원회와 정보통신부가 폐지되면서 양 기관이 가지고 있던 기능들이 여러 행정부처로 이관되었다. 먼저 R&D기능과 미디어 기기에 대한 정책권은 지식경제부로, 정보보호 및 개인정보보호정책은 행정안전부로, 콘텐츠 정책은 문화체육관광부로 이관되었으며 방송통신정책·규제권만 방통위에 남게 되었다. 따라서 만일 정보통신방송을 포괄하는 정책기관이 신설된다면 분산된 정책기능을 어떻게 해야 할 것인가의 문제가 과제로 남는다(지성욱, 2012). 일부에서는 이러한 기능들을 모두 환원하여 신설 부처의 업무로 포함시켜야 한다고 주장한다. 혹은 일부 기능만을 환원해야 한다고 주장하는 학자도 있다. 그러나 이를 반대하는 입장에서는 정책의 일관성을 위해 신중하게 논의되어야 할 문제라고 지적한다. 자칫 각 부처를 중심으로 잘 추진되고 있던 정책들마저 개편에 의해 집행이 중단되는 등의 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 또한 이러한 기능 재설계에 대한 각 부처들의 반발 또한 무시할 수 없는 요소라고 볼 수 있다.

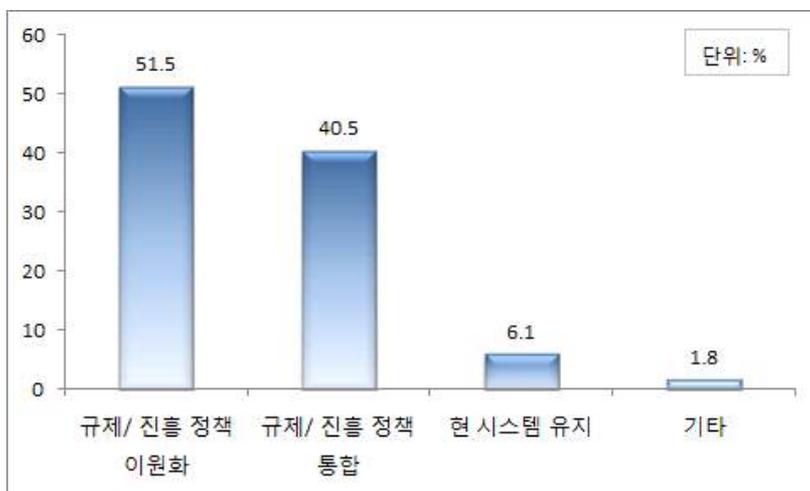
현재 지식경제부, 행정안전부, 방송통신위원회, 문화체육관광부의 정부조직과 각 부처 내의 직제와 업무분장 사항을 분석해보면 중복적인 기능과 정책이 있는 것을 알 수 있다(국가정보화전략위원회, 2011). 지식경제부의 성장동력실 내의 정보통신산업정책관의 정보통신정책과, 소프트웨어산업과, 전자산업과, 반도체디스플레이과, 정보통신산업과, 소프트웨어융합과 등의 업무와 행정안전부의 정보기획관과 정보기반정책관의 업무, 그리고 문화체육관광부의 콘텐츠정책관의 영상콘텐츠산업과 디지털콘텐츠산업의 경우 등 방통위의 기능과 중복되는 부분에 대해서는 일부 기능의 조정이 필요할 것으로 판단된다.

3. 향후 정책추진체계에 대한 전문가 의견조사

1) 규제와 진흥정책의 추진체계에 대한 의견

다음은 본 연구의 설문조사 대상으로 선정된 전문가들에게 '정보통신방송 분야의 규제와 진흥정책을 추진함에 있어 향후 정부조직을 어떻게 설계하는 것이 바람직하겠습니까?'라고 질문한 데 대한 응답 결과이다. 규제와 진흥정책을 전담하는 기관이 이원화되어야 한다는 의견이 51.5%로 가장 많았고, 규제와 진흥 정책을 통합하여 동일 기관에서 전담해야 한다는 의견이 40.5%를 차지했다. 현재와 같이 방송통신위원회 내부에 규제와 진흥 기능 일부가 있고, 또한 타 부처로 기능이 분산되어 있는 현 체제를 유지해야 한다는 주장은 전체응답자 중 6.1%에 불과했다.

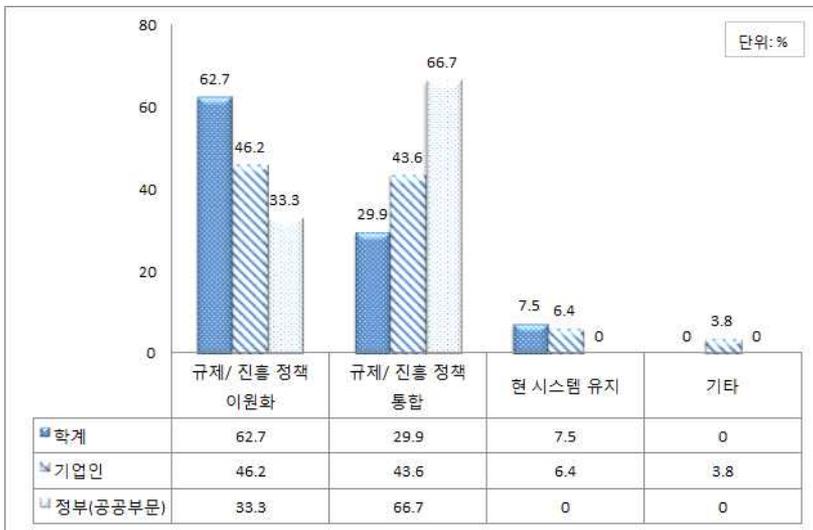
[그림 5-26] 제/진흥정책과 전담조직에 대한 의견



그러나 전문가 소속집단 별로 해당 질문에 대해 상이한 응답결과를 보이고 있다. 학계에서는 규제와 진흥 정책을 다른 전담기관에서 각각 다루어야 한다

는 의견(62.7%)이 동일 기관에서 다루어야 한다는 의견(29.9%)보다 훨씬 높은 응답율을 보였다. 반면, 공공부문 종사자들의 경우 규제와 진흥정책을 통합하여 하나의 기관에서 전담해야 한다는 응답(66.7%)이 이원화해야 한다는 응답보다 훨씬 많았다. 즉, 학계와 공공부문의 의견은 상반되는 것으로 나타났다. 한편 기업인들은 이원화하여 다루어야 한다는 의견(46.2%)과 동일 기관에서 전담해야 한다는 의견(43.6%)의 비율이 비슷한 수준이었다. 그러나 이원화해야 한다는 주장의 비율이 근소한 차이로 더 높았다. 한편 현 시스템을 유지해야 한다는 응답률은 소속집단을 막론하고 상당히 낮았다.

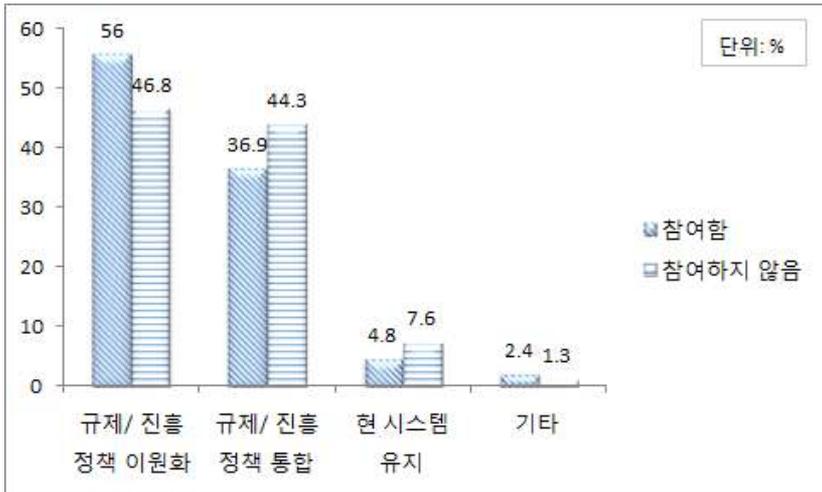
[그림 5-27] 규제/진흥정책과 전담조직에 대한 전문가 집단 별 의견 差



정책공동체의 참여여부 별로도 다소 상이한 응답 결과가 나타났다. 정기적으로 정책공동체 활동(ICT관련 포럼 등)에 참석하는 응답자의 경우 규제와 진흥정책을 이원화시켜 각각 상이한 기관에서 전담해야 한다는 의견을 많이 표명하였다(56.0%). 반면 정책공동체에 참여하지 않고 있다고 답한 응답자들은 규

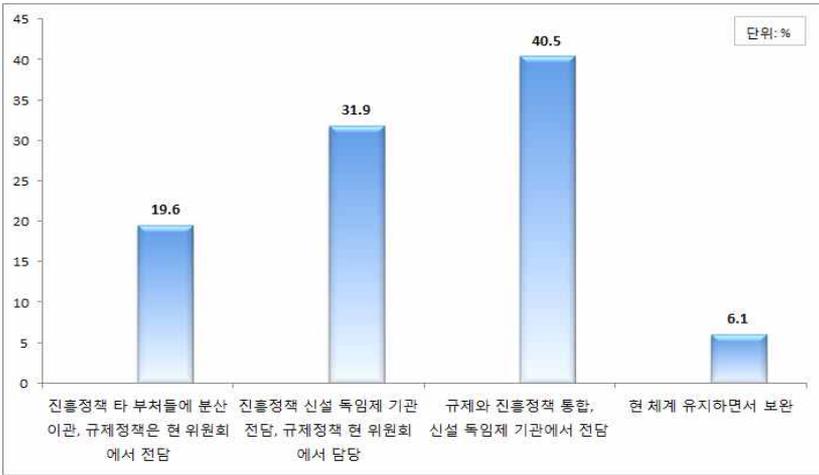
제와 진흥정책을 이원화하여 다루어야 한다는 응답과 동일기관에서 전담해야 한다는 응답이 유사한 비중으로 보고되었다.

[그림 5-28] 정책공동체 참여여부에 따른 규제/진흥정책과 전담조직에 대한 의견차



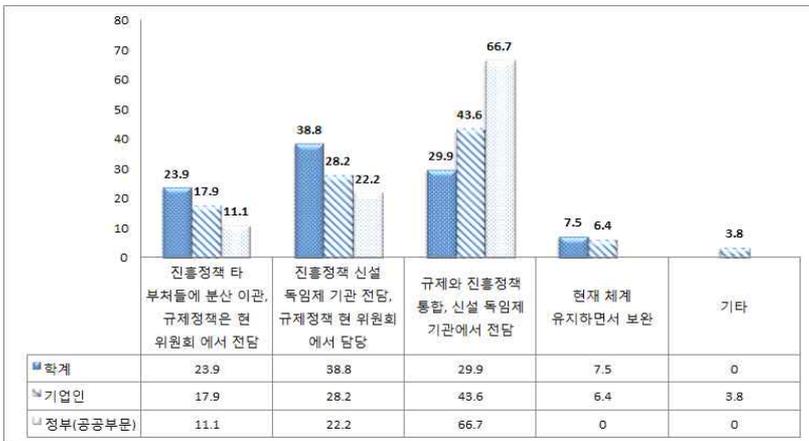
전문가 의견을 보다 구체화적으로 살펴보면, 규제와 진흥 기능을 이원화시켜 각각의 전담기관에서 추진하도록 할 경우 진흥정책을 신설 독립제 기관에서 전담해야 한다는 응답률의 비중이 상당히 높았다. 이는 방송통신위원회 내의 진흥기능을 타 부처들에 이관시키고 현 방통위에서는 규제정책만 전담하도록 설계해야 한다는 응답률보다 1.6배 이상 높았다.

[그림 5-29] 진흥/규제정책과 전담기관 재설계 안



전문가의 소속집단 별로 살펴본 결과([그림 5-30]) 이러한 경향은 집단별로 다르지 않았다.

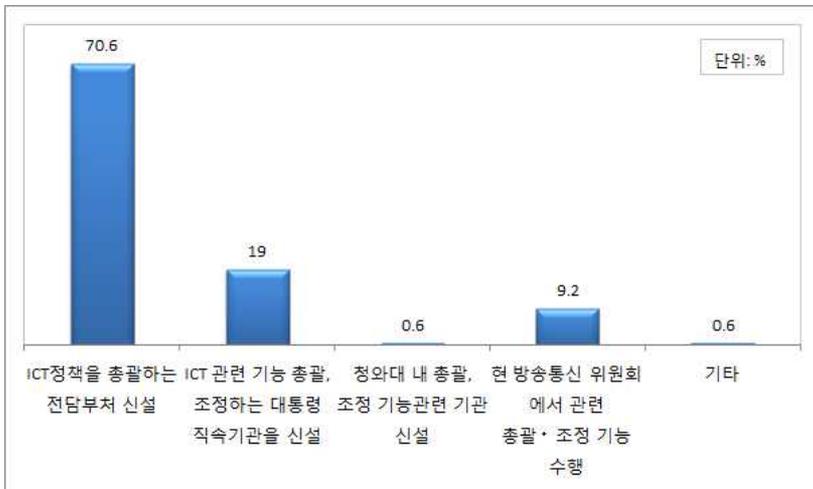
[그림 5-30] 진흥/규제정책과 전담기관 재설계 안에 대한 전문가집단 별 의견차



2) 방송통신융합정책 총괄·조정 기능과 조직설계에 관한 의견

현재 방송통신융합정책과 그 추진체계에 대한 비판으로서 총괄·조정 기능이 부재하다는 지적이 가장 많은 것이 사실이다. 현재의 총괄·조정 기능을 가진 조직이 실제로 작동하지 않았다는 의견이 다수를 차지하기 때문에, 이러한 문제점의 개선 차원에서 향후 이 기능을 수행할 조직이 어떠한지 할지에 관해 전문가들의 의견을 물었다. 그 결과 방송통신융합정책을 총괄하는 전담부처를 신설해야 한다는 의견이 70.6%로 과반수 이상을 차지하였다. 대통령 직속기관을 신설하여 관련 기능을 총괄조정하는 권한과 책임을 부여해야 한다는 의견이 뒤를 이었으나, 응답률의 차이가 51.6%로 상당히 크다. 그리고 이러한 응답 결과는 전문가 집단이나 연령별, 그리고 정책공동체 참여여부 별로도 다르지 않았다. 즉, 대다수의 전문가들은 향후 실질적 컨트롤 타워로서의 기능을 수행할 수 있는 전담조직을 구상하기 위해서는 방송통신융합정책을 총괄하는 독립제 형태의 기관을 신설해야 한다는 데 동의하고 있다.

[그림 5-31] 총괄·조정기능과 조직설계에 대한 의견



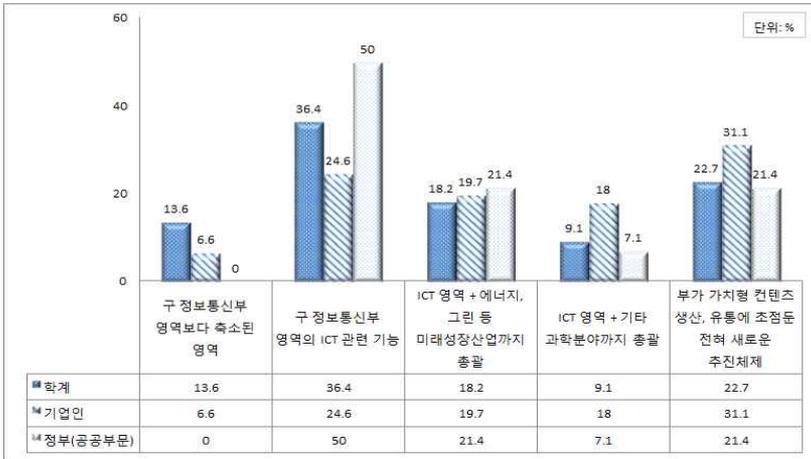
위 설문에서 방송통신융합정책을 총괄하는 전담부처를 신설해야 한다고 응답한 전문가 119명을 대상으로, 해당 독립제 기관의 적정 업무 영역에 대해 질문한 데 대한 응답은 [그림 65]와 같다. 전반적 의견을 보면 구 정보통신부에서 담당하였던 영역과 유사한 기능을 가지는 부처를 신설해야 한다는 의견이 가장 높은 것으로 조사되었다. 그러나 이후 전문가 집단 별 의견을 보면, 다른 집단과 다르게 공공부문 종사자들의 응답률이 매우 높아 전체적으로 해당 방안에 대한 응답률이 높은 것으로 조사된 것을 알 수 있다. 다음으로 부가가치가 높은 디지털 콘텐츠를 중심으로 하고, 현 방송통신 부문의 변화를 적극적으로 반영한 새로운 전담 조직을 고려해야 한다는 의견이 비중(26.9%)이 높았다. 그리고 방송통신 영역에 미래성장산업까지 총괄하는 독립제 기관으로 신설해야 한다는 의견(19.3%)과 방송통신 영역에 기타 과학분야의 R&D를 통합하여 총괄하는 조직으로 신설해야 한다는 의견이 각각 뒤를 이었다. 구 정보통신부보다 축소된 기능을 수행하는 부처로 신설해야 한다는 의견은 8.4%로 조사되었다.

[그림 5-32] 전담부처 신설 시 적정 전담영역에 대한 의견



한편, 이에 대한 의견은 전문가 집단 별로 상당히 다른 것으로 보고되었다.

[그림 5-33] 전담부처 신설 시 적정 전담영역에 대한 전문가집단 별 의견차



학자들의 경우에는 구 정보통신부가 총괄하던 영역에서 다소 보완한 정도여야 한다고 주장하는 의견이 가장 많았으며(36.4%), 부가 가치형 콘텐츠를 중심으로 새로운 조직을 신설해야 한다는 의견이 다음으로 많이(22.7%) 나타났다. 방송통신영역에 주요 미래성장산업까지 총괄해야 한다는 의견이 18.2%로 그 뒤를 이었다. 그러나 기업인의 경우에는 오히려 크게 전환된 새로운 전담조직과 추진체계를 구축해야 한다는 의견의 비중이 가장 높았으며(31.1%), 구 정보통신부에서 담당하던 영역으로 한정되어야 한다는 의견이 두 번째로 높게 나타났다(24.6%). 반면, 공공부문 종사자들의 경우 구 정보통신부에서 담당하던 관할 영역과 기능을 전담하는 조직이어야 한다는 의견이 과반수(50%)로 가장 높게 조사되었다.

단, 이러한 전담부처 설치 시 다음과 같은 사안들이 우려되며, 이러한 예상 문제점들을 방지할 수 있는 제도의 마련 등이 함께 논의되어야 한다는 데 의견을 같이하고 있었다.

<표 5-15> 전담부처 설치 시 우려되는 사안

빈도순	내 용
1	부처 간 할거주의가 더욱 심각하게 대두될 것임
2	시장 자율을 저해하는 관 주도의 ICT 정책으로 회귀할 우려
3	전문적이고 독립적이며 균형있는 정보통신 전문인력의 선임 대신 정부각료들의 나눠먹기식 정책 재연 우려. 독단적 의사결정방식으로의 전환이 우려됨.
4	독임제 체제가 가져오는 변하지 않는 제약들이 오히려 발전 저해할 것. 현 단계에서 정책 총괄을 위해 독임제 부처 신설이 반드시 필요하지는 않음
5	해당 독임제 기관의 권한 확대로 권력의 편중, 독점 우려
6	구 정통부 시절 지나치게 특정 기업에 편중된 정책으로 자원 배분 효율성 왜곡되었음. 이러한 현상 재연 우려
7	과거로 회귀되는 악영향 고려해야함
8	그나마 잘 진행되고 있는 프로젝트들에 대한 연속성 단절에 따른 급전적·시간적 낭비
9	분산되어 있던 기능들을 다시 통합하면서 생기는 혼란과 비용 발생 클 것
10	현 문제점은 시스템의 문제가 아닌 사람의 문제임. 정치적 독립성 강화부터 논의해야 함

이는 독임제로의 전환을 반대하는 시각의 근거라고도 볼 수 있다. 가장 많이 지적된 부분은 또 다른 양상의 부처 간 할거주의와 갈등이 심각하게 대두할 것이라는 점이다. 더불어 이전에 ICT 기능 집중에 따른 정통부에의 권한 집중과 이로 인한 관료주의가 재연되는 것과 독단적 의사결정 행태가 다시 나타날 것을 우려하는 목소리가 높았다. 정보통신부 주도 체제에서 특정 시장에 집중하여 자원 배분의 왜곡이 있었음을 비판하는 의견도 있었다. 또한 시장 자율성을 강화하여 자생력을 키워야하는 시점에서 다시 관 주도의 정책으로 회귀할 가능성이 높고, 과거로 역행하는 것이기 때문에 독임제로 전환해서는 안 된다고 주장하는 응답자도 있다.

한편, 본 설문에서는 독임제 체제로의 전환시 반드시 고려되어야 할 사안에 대해서도 개방형 설문을 실시하였다. 이에 대한 의견은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 무엇보다도 부처 간 갈등의 막을 수 있는 제도적 장치 구축이나

중복투자 및 기능에 의한 비효율성을 최소화할 수 있는 방안 모색, 그리고 기구의 강력한 부처 간 협업체제와 조정체제 구축에 대한 논의가 선행되어야 한다는 주장이 많았다. 둘째, 조직개편으로 인해 기존에 기획 및 집행되고 있던 정책의 일관성과 연속성이 저해되지 않도록 해야 한다는 의견이 많다. 셋째, 통제 및 규제 방식의, 관 주도적 ICT 거버넌스가 되지 않도록 제도적 장치가 있어야 하며, 특히 방송 부문의 경우 정치적 독립성을 확보할 수 있도록 하는 논의가 보다 더 필요하다는 권고였다. 넷째, 신설된 독립제 부처에서는 이전의 하드웨어 중심체제로 돌아가지 않도록 주의해야 하며, 환경변화에 맞게 소프트웨어 중심으로 전환되어야 한다는 의견이었다. 나아가 단순히 기구를 신설하는 데서 그치지 말고 향후 이 독립제 기관이 장기적 목표를 설정하고 'ICT 생태계' 변화에 맞게 정책을 추진할 수 있도록 설계해야 한다는 의견이 다수였다. 이상의 논의들을 정리하면 <표 5-16>와 같다.

<표 5-16> 전담부처 설치 시 고려해야 하는 사안

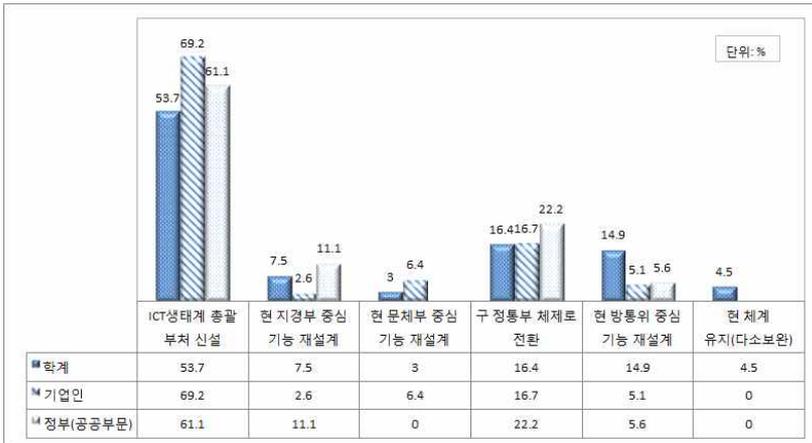
번호	내 용
1	부처 간 갈등을 막을 수 있는 제도적 장치가 필요함 R&D의 연계성과 차별성에 대한 심도 있는 논의 필요 중복투자, 중복기능에 의한 비효율성 최소화 방안 모색
2	기구의 강력한 부처 간 협업 및 조정체제 구축
3	방송통신위원회나 지식경제부 등에서 추진해왔던 기존사업들이 중단되지 않고 연계되도록 해야 함
4	미래 변화 방향으로의 사전적 대응을 위한 준비가 가능한 조직으로 신설할 것/ 장기적 목표설정이 명확한 ICT 정책 수립이 이루어질 수 있어야 함
5	소프트웨어 산업을 중심에 놓고 빅데이터, IT융합, 클라우드, 슈퍼컴퓨팅을 통합 육성할 수 있는 조직으로 구축해야 함./ 소프트웨어 중심 사고를 가지고 정책추진할 수 있는 기구가 설치되어야 함
6	방송의 독립성과 공영성 보장 가능해야 함
7	기술개발부분은 과학기술부에서 관장하게 하고 산업화부분은 정보통신부에서 관장하도록 기능재설계

8	독단적 결정과 독주체제를 감시 및 견제할 수 있는 시스템 구축이 병행되어야 함/ 권한 비대칭으로 인한 특정 대기업과 관의 유착·특혜로 신기술 개발 중소기업들이 제외되지 않도록 견제기능 분명히 있어야 함
9	통제·규제 중심의 독단적 운영이 되지 않도록 하는 장치 필요
10	정치적 독립과 전문가 수장제가 반드시 이루어져야 함
11	PC기반에서 스마트폰(모바일)로의 시장 전환에 적극적 대응이 가능한 조직이어야 함
12	신성장 독립기반에 투자 확대를 할 수 있는 조직으로 설계
13	총괄범위의 확장 문제를 고민해야 함. 타 부처와의 업무분장과 전담업무 영역 구체화 논의가 필요함

3) 방송통신융합 정책추진체계와 조직개편의 방향

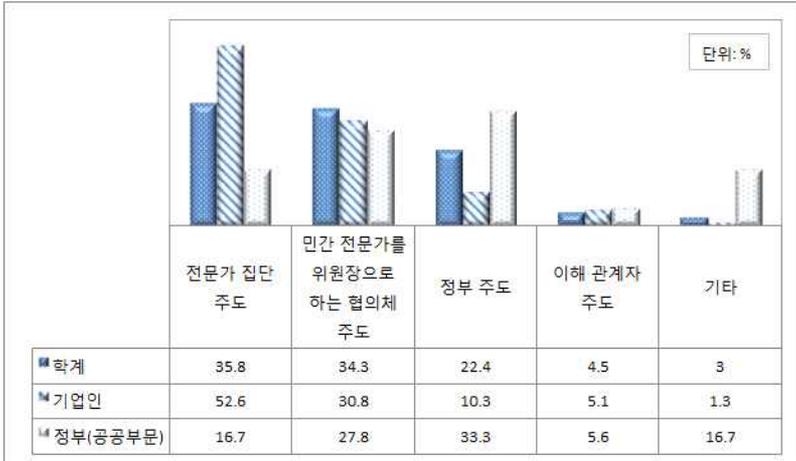
향후 방송통신융합정책을 위한 조직개편은 어떠한 방향으로 이루어져야 하는지에 대한 전문가들의 의견은 [그림 5-34]과 같다. 전문가의 소속집단에 상관없이 유사한 응답 결과가 나타났다. 먼저, ICT 생태계를 총괄하는 독립제 기관을 신설해야 한다는 의견이 60% 이상을 차지했으며, 특히 기업계에서는 이러한 방안을 강력히 찬성하는 것으로 나타났다(69.2%). 구 정보통신부 체제로 전환하는 것이 바람직하다는 의견이 뒤를 이었으나 이는 17%로 가장 많은 지지를 받은 대안과의 응답률 차이가 크다. 학계 집단에서는 현 방송통신위원회를 중심으로 기능을 재설계하면 된다고 보는 의견도 14.9%를 차지했으나, 기업인과 공공부문 종사자 집단의 경우 이를 지지하는 의견은 5%대에 그쳤다. 관련 정책의 초점을 R&D부문에 맞추고, 현재 지식경제부 중심으로 기능 재설계를 해야한다는 의견은 학계의 경우 7.5%, 공공부문의 경우 11.1%의 응답률을 보였다. 그러나 기업계 전문가들은 해당 대안에 대해 찬성하는 비율이 2.6%로 작았다. 오히려 기업인의 경우 이 대안보다는 디지털 콘텐츠에 초점을 맞추어 문화체육관광부 중심으로 기능을 재설계하는 것이 바람직하다는 안에 찬성하는 비율이 높았다(6.4%). 그러나 학자들과 공공부문 종사자 집단의 경우 소수의 응답자만이 찬성한다고 답하였다.

[그림 5-34] 방송통신융합정책 추진체계와 조직개편에 대한 의견



마지막으로 향후 바람직한 정책결정체계에 대한 질문에는 대다수의 전문가들이 전문가 집단(41.7%이나 민간 전문가를 위원장으로 한 협의체가 주도하는 방식이어야(31.9%) 한다고 답하였다. 다만 응답자의 소속집단별로 다소 상이한 응답결과가 나타났는데, 이는 [그림 5-35]에 나타난다. 학자와 기업인 집단의 경우에는 전문가집단이 주도해야 한다는 의견이 35.8%, 52.6%로 가장 높은 응답률을 보였고, 민간 전문가를 위원장으로 하는 협의체 주도 방식이어야 한다는 의견이 뒤를 이었다. 공공기관 종사자들은 정부 주도 방식이어야 한다는 의견이 가장 많았으며(33.3%). 다음으로 민간전문가를 위원장으로 하는 협의체가 주도해야 한다고 인식(27.8%)하는 것으로 조사되었다. 이는 민간에서는 이전과 다른 정책결정체계, 거버넌스의 구성이 필요하다고 인식하는 반면, 공공부문 종사자들은 여전히 정부주도적 방식이어야 한다고 인식한다는 것을 보여주는 결과이다.

[그림 5-35] 향후 정책경정체계에 대한 전문가 집단별 의견



4. 정책추진체계 재설계의 기본 방향

정책환경 변화와 중장기 정책과제를 고려해보면 향후 ICT 거버넌스 체계 재정립에는 다음과 같은 요소가 반드시 고려되어야 한다는 것을 알 수 있다.

첫째, ICT 생태계의 프레임을 고려하여 거버넌스 체계가 구축되어야 한다. 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크, 기기가 맞물려 돌아가고 있는 상황을 반영하여, 선순환적 발전을 위해 유관 정책 역시 종합적인 시각에서 기획·추진될 수 있어야 한다는 것이다. 인프라와 소프트웨어, 콘텐츠, 단말기 등이 고유의 영역으로 분리하여 고려하고 개별적인 정책이 수립되는 구조는 현 ICT 트렌드와 거리가 멀다(매일경제, 2012.01.17). C-N-D-P를 연계해서 고민하고 생태계 관점에서 종합적으로 보면서 ICT산업을 전문적으로 고민하고 선택과 집중을 하는 정책추진체계의 구축이 절실히 필요한 시점이다.

둘째, 학자와 관계기관 별로 거버넌스 재설계 방안에 대한 시각이 상이하나,

정부가 산업을 이끄는 방향보다 산업을 지원해주는 방향이어야 한다는 데 대해서는 대부분이 동의하고 있다(김상택 외, 2012). 이는 이전의 투자지향적이고 선도적으로 산업을 이끌어가는 일방향적 거버넌스가 현재 혹은 미래의 관점에서 바람직하지 않다는 것에 대해서는 인식을 같이 하고 있는 것이다. 또한 '스마트 생태계 시대'의 변화를 반영할 수 없는 구조라는 시각 역시 반영하고 있다(한국행정연구원, 2011).

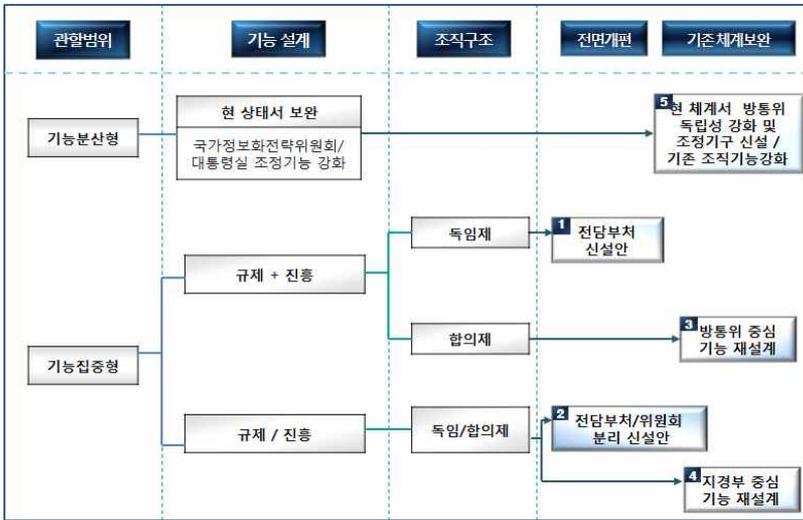
셋째, 향후 ICT 거버넌스는 규제강화와 시장개입을 통한 정책수행을 피해야 한다. 이제 그 역할은 규제완화와 시장경쟁 활성화, 공정한 법칙 하에서 경쟁할 수 있도록 기반조성에 보다 집중해야 한다. 나아가 미래 창조지식산업을 육성할 차세대 ICT 플랫폼의 구축과 보급, 활용성 제고 등에 무게중심을 두어야 한다. 따라서 차기 거버넌스는 ICT 생태계를 구성하는 C-P-N-D 가치사슬의 전 영역을 포괄하되, 시장의 자율적 성장을 인정하고, ICT 인프라와 플랫폼 계층의 공급 산업 영역으로 한정하는 것이 바람직하다는(디지털타임즈, 2012.07.30.) 의견이 지배적이다.

넷째, ICT부문을 전문적으로 다룰 수 있고, 이에 대해서만 집중적으로 고민하는 기관이 필요하다. 방송통신 조정기능의 하나이거나, 여러 산업 진흥 정책 중 하나가 되는 시스템에서는 그 중요성이나 필요성이 약해질 수 있으며, 이것이 현 체계가 갖는 문제점 중 하나이다. ICT 산업은 수출, GDP 성장, 일자리 창출 등 경제에서 중요한 역할을 해왔으며, 스마트혁명의 가속화에 따라 사회에서 이 부문이 가질 영향력은 더욱 확대될 것으로 전망된다(노규성a, 2012). 따라서 전문성을 가지고 이 분야에만 전념할 수 있는 전담조직을 중심으로 한 정책추진체계가 되어야 할 것이다.

5. 재설계 안 제시 및 장단점 분석

방송통신융합 정책추진체계 개편안은 주요 쟁점에 따라 [그림 5-36]과 같이 분류할 수 있다.³⁸⁾ 먼저 관할영역에 따라 하나의 기관에서 방송통신산업과 관련된 주요 업무들을 총괄하는 집중형과 지금과 같은 분산형 체제로 나눌 수 있다. 그리고 규제와 진흥기능을 단일기관에서 다룰 것인지, 어떠한 조직구조를 선택할 것인지에 따라서도 전담조직과 정책추진체계가 달라질 수 있다. 이 장에서는 기존의 논의와 핵심쟁점에 대한 연구자들의 견해를 종합하여 5가지 방안을 제시하며, 각 개편안이 갖는 장단점에 대해 체계적으로 분석하고자 한다.

[그림 5-36] 방송통신융합정책 추진체계 개편안 분류



38) 쟁점 분석 부문에서 언급하였듯이 방송과 통신을 하나의 기관에서 전담해야하느냐 역시 의견 대립이 있기는 하나, 통합적 관점에서 추진해야 한다는 의견이 절대적으로 우세하며, 연구진들도 융합의 관점에서 보아야 한다는 데 동의하는 바이다. 따라서 개편안 고려 시 방송과 통신은 하나의 기관에서 전담하는 것을 전제하고 대안을 탐색하였다.

먼저, 전담기관에 기능을 집중시켜 책임과 권한을 강화하는 경우, 현 체계의 문제점을 근본적으로 해결할 수 있지만, 비용이 많이 발생할 것이라는 점(국가 정보화전략위원회, 2011)과 제도가 정착하기까지 혼란을 초래할 수 있다는 문제점이 있다. 반면, 현재와 같은 분산형 체제를 유지하면서 단점을 보완하는 경우(5안)는 대규모 개편에 따른 비용의 발생을 줄일 수 있으나, 현 문제점의 개선 가능성에 한계가 있다. 총괄기관을 일원화하는 방안을 선택하는 경우에는 규제와 진흥을 통합할 것인지, 분리된 기관에서 다룰 것인지에 따라 다시 분류될 수 있다. 사실, 진흥과 규제는 동전의 양면이 아니며, 규제완화가 중요한 진흥정책의 수단이 되기도 한다. 따라서 단일기관에서 전담하는 것이 정책내용면이나 조직측면에서 바람직하다는 것이 일원화를 주장하는 대다수 학자들의 공통된 의견이다. 그러나, 단일기관에서 다룰 경우, 독립성과 전문성을 어떻게 보장할 것인지에 대한 논의가 필요하며 우려되는 문제점들도 있기 때문에 분리하여 위원회를 설치하는 안에 대해서도 생각해볼 수 있다.

나아가 규제와 진흥을 통합적으로 전담하는 기관의 조직구조에 따라서도 조직 개편의 방향이 달라질 수 있다. 이 부분에 대해서는 대통령 직속의 위원회 조직이 바람직하다는 입장과 독립제 기관으로 전환해야 한다는 주장이 대립하고 있다. 분야를 막론하고 산업영역에 종사하는 이들은 과거의 정통부와 같은 단일화된 정책추진체계에 대하여 상당한 지지를 보내는 것으로 나타난다. 반면에 중립적인 입장의 학계 전문가들은 상반되는 의견을 나타내고 있다. 또한 독립제를 찬성의 경우에도 기획과 조정이라는 상위적 기능에 한정되어야 한다는 주장과 구 정보통신부의 소관분야에 콘텐츠 등의 기능들을 모두 통합해야 한다는 주장도 제기되고 있다(노규성b, 2012). 개편안 역시 이러한 주장들과 그 논거를 모두 고려하여, 다양한 방안들과 그 장단점을 탐색하였다. 마지막으로 전면적인 개편을 단행하여 담당 부처 혹은 위원회를 신설해야 할 것인지 기존의 전담부처인 방송통신위원회, 지식경제부 중 한 기관을 중심으로 일원화할 것인지를 논의해야 한다.

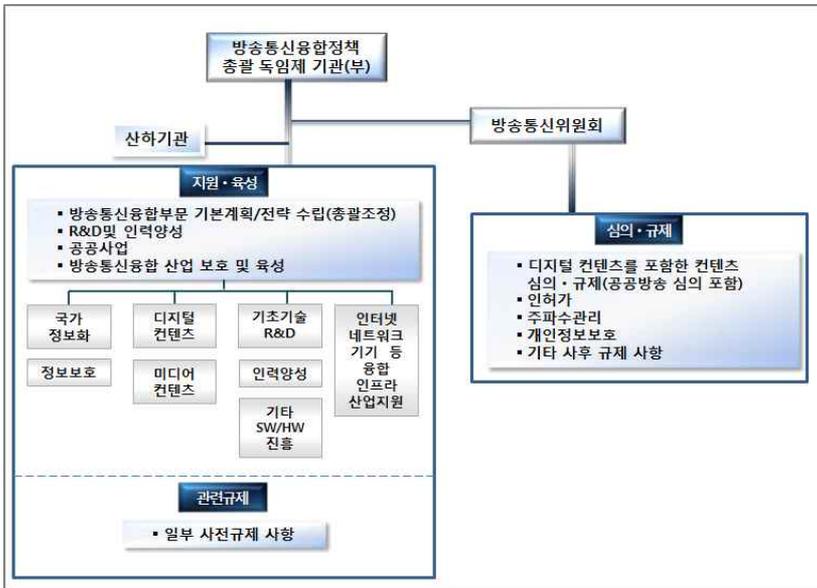
이하에서는 주요 쟁점에 따라 분류한 여섯 개의 개편안을 제시하고 각각에 대해 각각 장단점을 분석하여 바람직한 방송통신융합정책 추진체계 개편에 대한 함의를 도출하고자 한다.

1) 제 1안: 융합정책을 총괄하는 독립제 조직 신설(가칭 디지털정보부)

① 개요

이는 구 정보통신부가 담당하고 있던 ICT 핵심영역(인터넷, 네트워크, 기기 등)에 미디어와 엔터테인먼트, 광고 등의 디지털 콘텐츠 영역, 그리고 정보화 정책, 정보보안 등을 추가로 전담하는 부처를 신설하는 안이다. 하나의 부처에서 ICT 부문의 규제와 진흥의 기능을 총괄하면서 하위 실·국에서 각 정책을 추진하고 부처 내부 조정하는 형태이다. 이 개편안이 채택되면 국가정보화전략위원회의 실무부처도 행정안전부에서 (가칭)디지털정보부으로 전환되어야 할 것이다.

[그림 5-37] 방송통신융합정책 총괄 독립제 조직(제 1안 예시)



여기서 나타나는 가장 큰 특징으로는 'ICT 생태계 패러다임'을 반영하여 해당 부문의 모든 가치사슬을 하나의 기관에서 총괄하면서, 특히 취약한 소프트웨어 부문과 콘텐츠 부문을 하드웨어와 연계하여 강화시킨다는 점이다. 단순히 방송통신분야의 컨트롤타워로서가 아니라 플랫폼형 거버넌스 체계로서(김대호, 2012), 관련 생태계 전체에 대한 정책을 주도할 기관이라고 볼 수 있다.

이러한 개편안을 선택하는 경우, 기능재설계는 다음과 같이 이루어진다.

첫째, 현 방송통신위원회에 남아있는 진흥 정책들은 그대로 신설 독립제 기관으로 승계된다. 둘째, 지식경제부 내 정보통신산업정책관의 업무, 즉 ICT부문의 R&D 정책을 포함한 진흥 업무는 이관시켜야 한다. 더불어 이와 같이 업무와 기능이 이관될 경우 정보통신진흥기금 관리 체계의 개편 역시 논의되어야 한다. 현재는 지식경제부에서 관련 산업의 진흥 정책을 담당하고 있기 때문에 실질적인 측면에서 해당 기금을 관리·운용하고 있다. 그러나 향후 방송통신융합정책의 전담부처가 신설되면 이 기금의 관리 역시 해당 부처에서 담당해야 할 것이다. 마찬가지로 현 지식경제부의 산하기관인 정보통신산업진흥원 역시 신설 부처로 이관되어야 한다. 셋째, 행정안전부와의 기능 재설계도 필요하다. 현재 행정안전부는 전자정부와 공공기관의 정보보안, 국가정보화 정책을 담당하고 있다. 구 정보통신부 시기 전자정부와 국가정보화 정책이 이원화되어 비효율성이 발생하였다는 지적에 따라 방송통신위원회 출범과 함께 해당 기능이 행정안전부로 이관되었었다. 정보화가 어느 정도 정착된 시점에서, 정부의 일괄적 계획 아래 행정적 관점에서 이를 추진하기 보다는 향후 ICT 생태계 관점에서 해당 분야를 지원하는 부처가 이를 담당하는 것이 보다 바람직하다(국가정보화전략위원회, 2011). 넷째, 방송통신융합 트렌드에서 중요한 것이 디지털 콘텐츠의 영향력 확대이다. 그리고 CNPD융합이 가속화되어 디지털 콘텐츠는 인터넷 플랫폼이나 네트워크와 분리하여 고려하기 힘든 시점에 와 있다. 해당 산업의 진흥이 ICT 생태계의 가치사슬을 고려하여 이루어져야 하는 만큼 문화체육관광부가 담당하고 있는 디지털콘텐츠 진흥 기능 역시 신설 전담 부처로 이관해야 한다.

더불어 이 대안은 규제기능과 진흥기능이 한 부처에서 다루어지는 것을 전제로 한다. 사실 규제와 진흥은 분리되는 개념이 아니기 때문에 동일 기관에서 다루어지는 것이 적합하다고 볼 수 있다. 또한 상호불가분 관계에 있는 이러한 기능을 분리된 기관에서 다룰 경우, 구 방송위원회와 정보통신부가 보였던 갈등 양상이 다시 나타날 수 있다는 점을 고려해봐도 동일 기관에서 수행하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 그러나 규제와 진흥은 다른 논리가 적용된다는 점 또한 무시하기 어렵다. 규제는 규범적인 측면을 강조하면서 충분한 토의와 신중한 의사결정이 중요한 반면, 진흥정책 특히 방송통신융합 분야의 진흥정책은 경제적 논리로 판단하는 부문이 많으며 신속한 의사결정과 행동이 수반되기 때문이다. 따라서 하나의 부처에서 두 기능을 총괄하되, 내부 구조적으로 분리될 필요가 있다. 예시 조직도와 같이 부처 내 규제위원회를 조직하여 둘 수도 있고 '실'이나 '관'으로 분리하여 운영하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 이러한 조직설계와 더불어 조직적 관심과 자원이 진흥 기능에만 집중되지 않도록 실질적인 제도상의 정비가 반드시 동반되어야 할 것이다.

② 장점

이 안은 현재 ICT 정책추진 체계가 가지고 있는 문제점들을 근본적으로 해결할 수 있는 방안이다. 가장 큰 장점은 방송통신융합과 관련한 모든 업무를 한 곳으로 집중하여 정책수립과 추진에 있어 효율성을 진작할 수 있으며 일관성 있는 정책을 추진할 수 있다는 점이다. 기능 중복과 R&D 투자 중복 등으로 인한 비효율성 문제도 해결할 수 있을 것으로 보인다. 또한 현재 여러 부처의 하위 부문으로 종속되면서 ICT 정책이 의제의 우선순위에서 밀려 제대로 추진되지 못했다는 비판이 있었다. 정보통신방송 정책이 조직의 핵심 미션이 되는 기관을 설립함으로써 해당 분야에 대한 적극적인 기획과 집행이 가능해질 것이다. 예를 들어, 현재 지식경제부는 조직의 특성 상 전통산업을 보다 비중 있게 다루기 때문에 ICT 산업에 대한 진흥정책이 제대로 추진되지 못하고

있다는 비판을 받고 있다(헤럴드 경제, 2011. 11. 24. ; 아주경제, 2012. 10. 04.) 전담 독임제 기관 신설과 함께 해당 기능이 이관되면 방송통신융합정책에 집중하는 조직에서 해당 산업의 육성정책을 할 수 있기 때문에 보다 적극적으로 추진할 수 있을 것이라고 기대할 수 있다. 더불어 이는 현재 가장 취약하다는 평가를 받고 있는 소프트웨어 부문과 디지털 콘텐츠 부문에 대한 지원에 집중하고, 이를 하드웨어 부문과 연계시켜 고려할 수 있기 때문에 해당 분야의 경쟁력을 높이는 데 효과적일 것이라고 예상된다(송희준, 2012). 이러한 이유 때문에 본 연구에서 실시한 설문조사에서도 가장 많은 전문가들이(62%) 가장 적절한 개편안으로 선택하였다.

③ 단점

가장 우려되는 부문은 현 체제를 전면적으로 개편하는 방안이기 때문에 발생하는 비용의 문제들이다. 여기서 언급한 비용에는 기능재설계와 부처 신설 자체에서 발생하는 비용과 단기간 내 두 번의 큰 개편에 의한 공무원들의 역할 스트레스와 업무 적응에 필요한 시간 등이 포함된다. 뿐만 아니라 기존에 관할권을 가지고 있는 부처들의 반발과 이로 인한 자원의 소모 역시 전면 개편에 따른 비용이라고 볼 수 있다.

다음으로 지적할 수 있는 것은 거대 부처가 생기는 데 따르는 문제들이다. 먼저, 전문가 의견조사에서도 제기된 문제로서 개별부처에 지나치게 많은 권한이 집중되면서 나타나는 관료주의와 독단적 의사결정과 집행이 우려된다. 전술한 바와 같이, 이 개편안을 주장하는 학자들의 주요 논거는 스마트 생태계에 가장 적절하게 대응할 수 있는 정책추진체계라는 것이다. 그러나 '융합'을 중심으로 하는 스마트 생태계에서는 무엇보다 각 부문 간 협력과 다양성의 존중이 중요하다(권장원, 2012). 따라서 전담 독임제 부처라고 해도 강력한 추진력과 더불어 다양한 관계자들의 의견을 반영하는 협력적 거버넌스를 기본으로 하여 정책을 수립할 수 있어야 할 것이다. 이것

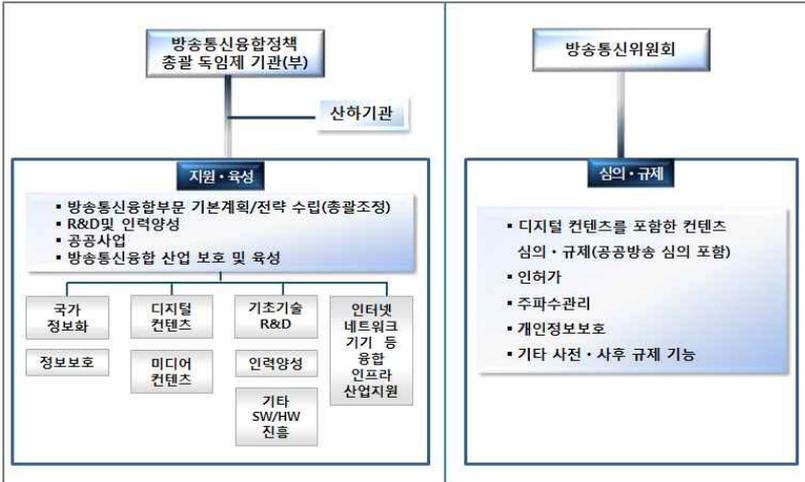
이 가능하기 위한 제도적 준비가 전제되어야 한다. 더불어 시장 자율성과 자생력을 저해할 수 있는 관 주도의 산업 발전이 될 수 있다는 것도 문제점 중 하나이다. 무엇보다도 방송통신융합정책의 모든 부문을 관장하는 부처를 신설할 경우, ICT 부문에 있어 가장 중요한 정책결정과 집행의 신속성을 보장할 수 있는가도 의문으로 남는다. 조직의 크기는 의사결정의 신속성에 영향을 미친다. 따라서 신속성이 매우 중요한 ICT 전담부서는 조직의 크기가 신속한 의사결정을 저해할만큼 과대해서는 안 된다는 것이 조직학자들의 일관되는 의견이다. 더불어 장관이 하루에 보고받고 처리할 수 있는 사안의 수에는 한계가 있다. 따라서 지나치게 많은 업무들이 한 부처에 있게 되면 특정 정책 사안은 소외되어 제대로 추진되지 못하는 분야가 발생할 수 있다(이맹주, 2012).

2) 제2안 : 융합정책을 총괄하는 독립제 기관과 규제 기관 분리 신설

① 개요

이는 현재 지식경제부, 행정안전부, 문화체육관광부 등에 분산되어 있는 방송통신융합 정책을 통합하되, 정책수립 및 진흥 기능을 담당하는 독립제 기관과 규제 기능을 담당하는 합의제 기관을 분리하여 신설하는 방안이다. 신설 독립제 기관의 경우, 규제 기능이 분리되어있다는 점을 제외하면 1안과 유사한 조직구조 및 기능을 가진다고 할 수 있다.

[그림 5-38] 방송통신융합정책 전담 독립제/위원회 조직 (제 2안 예시)



② 장점

제 2안의 가장 큰 특징은 진흥과 규제가 독립제 기관 내에 있으면서 한 쪽으로만 조직의 관심이 집중되는 문제를 방지할 수 있는 대안이라고 할 수 있다. 또한 이와 같이 위원회를 진흥에서 분리하여 설치하면서 정치적 독립성을 확보하여 구조를 개편할 경우, 보다 선진적인 규제 정책을 수립할 수 있을 것으로 기대된다. 사실 방송통신위원회 출범 시 목표 중 하나가 불필요한 규제 완화를 통해 ICT 부문의 글로벌 경쟁력을 제고하는 것이었다. 그러나 정치적 균등분배만을 고려하고, 문제가 정치적 쟁점이 되지 않도록 하는 데 치중하여 설립 근거와는 다소 괴리되게 운영되어왔다는 비판을 받았다. 또한 합의제 기구 안에 진흥 기능이 혼재되어 있어 진흥 정책을 제대로 수립하지 못했다는 지적도 많았다. 제2 개편안과 같이 기능에 따라 독립제 기구와 합의제 기구로 분리하여 설치할 경우 이러한 문제점을 개선할 수 있다. 즉, 규제와 진흥 기능을 분리하였을 때 기관 간 견제와 균형이 가능하고, 어느 한 기능이 조직적 관심에서 소외되어 제대로 수행되지 못하는 문제를 방지할 수 있다는 것이다. 더

불어 이해관계자들과 정치권으로부터 상대적으로 독립적인 규제가 가능할 것이라고 기대할 수 있다. 마지막으로 각 기능에 적합한 전문가를 충원하여 각 부문의 전문성을 확보할 수 있고 이를 통해 정책을 효과적으로 집행할 수 있다(국회입법조사처, 2011).

③ 단점

먼저 독립제 기관의 경우 1안에서 언급한 문제점들이 이 조직에서 나타날 가능성이 있다. 무엇보다도 정책에 있어 규제와 진흥은 엄격하게 이원화되는 개념이 아니므로 완전한 분리가 어렵다는 것이 가장 큰 문제라고 할 수 있을 것이다. 독립제 기관과 위원회 조직 사이에 실시간으로 의사소통이 이루어지고 긴밀한 협력체계를 보장할 수 있다는 전제 하에서만 이러한 정책추진체계가 성과를 가질 수 있을 것이다. 만약 진흥기관과 규제기관 간의 갈등이 빈번하고 업무협력이 일어나지 않을 경우 특정 사안이 해결되지 않은 채로 남을 수 있다. 또한 이 두 기관 간 갈등은 정책 수립 및 집행에 있어 큰 장애요인이 될 수 있다.

3) 제3안: 현 방송통신위원회 중심 기능재설계

① 개요

방송통신위원회는 CPND의 융합적인 트렌드에 가장 민감하게 반응해 온 조직이자, 새로운 ICT 패러다임의 핵심인 스마트폰·스마트 TV의 영역을 가장 잘 알고 있는 기관이기도 하다(강정식 외, 2012). 이외에도 데이터 통신량의 급속한 증가, 플랫폼 경쟁 심화 등 최근 ICT 정책 환경 변화와 해당 산업의 트렌드에 대해 가장 정확하게 많이 아는 조직이다. 제 3안은 이러한 방송통신위원회의 특성을 고려하여 현재 분산되어 있는 기능들을 방송통신위원회로 이관시켜 통합하는 방안이다.

그러나 이 경우, 반드시 사무총장제도 등을 두고, 빠른 산업환경 변화에 대

응하여 시의적절하게 정책의 결정과 집행이 가능하도록 해야 한다. 또한 위원회의 위원별로 정책비서를 두어 전문성을 강화하고 직업관료들의 업무과다와 역할 갈등을 감소시킬 수 있도록 하는 등의 보완책을 함께 고려해야 개편의 본래 목표를 달성할 수 있을 것이다.

② 장점

앞서 언급했듯이 현 ICT 부문 담당부처 중 방송통신위원회는 가장 전문성이 높은 기관이다. 또한 최근 급격한 관련산업의 변화를 몸소 체험해왔으며, 최근 가장 논란이 되는 주제가 무엇인지의 여부와 정책환경 변화에 따라 어떠한 정책이 어떻게 변해야하는지를 가장 잘 하는 기관이기도 하다. 또한 조직구조나 업무행태가 정보통신방송 분야에 가장 적합하게 구축되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 보다 효과적인 정책의 추진이 가능할 수 있다.

③ 단점

합의제 기구는 기본적으로 신속한 의사결정이 어렵다. 모든 안전에 대해 다수의 사람들이 논의를 한 결과여야 정책으로서 추진이 가능하기 때문이다. 또한 이러한 특성 때문에 ICT 정책에서 가장 중요한 신속성, 효율성과 신속성, 책임성이 떨어진다는 지적(국가정보화전략위원회, 2011)을 받는 것도 사실이다. 진흥 정책들을 모두 이관받고 조직구조를 보다 이러한 변화에 적합하게 변경한다고 해도, 독립제 기관이 아닌 합의제 기구가 갖는 취약점들이 잔존하여 시의적절한 정책수립과 집행이 어려울 수 있다.

이러한 문제점을 최대한 보완하기 위해 사무처장직의 신설, 정책비서 신설, 국가정보화전략위원회와의 관계 재설정 등이 논의되고 있으나, 이러한 보완책들이 얼마나 실효성이 있을지에 관해서는 여전히 의문이 제기된다. 사무처를 신설할 경우 사무총(처)장과 위원장 간의 권한과 책임을 어떻게 구분할 것인가의 문제도 과제로 남는다. 또한 위원회 조직이기 때문에 국가정보화전략위원회

의 실무부처로 설정하기에도 제약이 따른다.

4) 제4안: 현 지식경제부 중심으로 기능재설계

① 개요

이 대안은 지식경제부에 현 방송통신위원회와 문화체육관광부 및 행정안전부의 ICT 관련 업무를 이관시키는 것을 골자로 한다. 이를 위해서는 방송통신위원회의 방송통신산업 지원에 관한 정책업무와 행정안전부의 SW 표준화 업무, 문화체육관광부의 디지털컨텐츠 및 불법복제관련 업무와 인력을 이관해야 한다.

여러 산업에 대한 진흥을 전담하고 있는 기관이므로 지식경제부가 ICT 산업의 진흥을 부처 핵심업무로 인식하고 추진한다면 성공적인 개편이 될 방안일 수 있다. ICT 관련 산업은 현재 산업 내뿐만 아니라, 전통산업과의 융합 및 새로운 산업의 창출이 두드러지고 있다. 따라서 기존 산업에 대한 진흥을 추진하고 있는 지식경제부를 중심으로 ICT 부문 진흥 업무가 일원화된다면, 이러한 융합의 시대에 상당히 효과적인 ICT 진흥정책을 추진할 수 있을 것으로 보는 시각이 존재한다. 더불어 최근 지식경제부는 SW산업의 지원을 강화하기 위해 ICT 정책실을 신설하고 산하에 다양한 소프트웨어 지원 조직을 구성하는 방안을 모색하고 있는 것으로 알려졌다. 또한 산업화 시대에서 정보화 시대로 이행했다는 점을 인정하여, ICT 산업에 대한 지원을 강화할 의지가 있음을 밝힌 바 있다(전자신문, 2012.09.06.).

② 장점

전술한 바와 같이, ICT 산업과 다른 산업과의 융합이 가속화되고 있다. 따라서 이러한 점을 고려한다면 타 산업의 지원 및 육성 정책을 담당하고 있는 지식경제부를 중심으로 기능이 통합될 경우 방송통신융합 정책을 넘어서 ICT산업과 타 산업의 공동 발전에 의한 시너지 효과를 얻기에 보다 유리할 수 있다.

즉, 산업 간 융합이라는 트렌드를 잘 반영하면서, 강력한 정책 추진이 가능할 수 있을 것이라고 볼 수 있다. 그렇지만 ‘지식경제’라는 화두를 제대로 담아내야 명실공히 ICT전담부처로 탈바꿈할 수 있을 것이다.

③ 단점

지식경제부의 경우 지금도 거대부처이기 때문에 발생하는 여러 문제점들이 지적되고 있는 것이 사실이다. 특히 신속한 의사결정이 어렵다는 점을 지적받고 있다. 산업전반의 진흥기능이 해당 부처로 이관될 경우, 권력의 쏠림 현상이 더욱 심각해질 우려가 있다. 보다 큰 문제점은 조직의 자원과 장·차관의 시간과 에너지에는 한계가 있다는 점을 생각해볼 때, 우선순위에서 누락되는 영역이 생긴다는 점이다. 지식경제부가 산업화 시대의 진흥정책에서 나아가 디지털 시대에 맞는 정책과제를 설정하고 추진하겠다고 공표했지만 실제 중점사업들을 보면 아직 전통 산업분야에 대한 자원투입이 월등히 높다. 따라서 과연 이 분야에 부처의 자원을 투입하고 의체의 우선순위로 설정하여 추진할 것인지 알 수 없다. 더불어 ICT 영역은 무엇보다도 신속한 대응성이 중요한데 거대부처의 특성 상 그것이 가능할지에 대해서도 의문이 제기된다. 독단적인 의사결정과 정책추진으로 자칫 시장의 자율성을 저해할 수 있다는 문제 역시 가지고 있다. 나아가 현재 지식경제부는 에너지라는 거대 업무영역이 있고, 전통적인 무역과 산업생태계 주관부처라는 과거의 속성이 여전히 강력하게 잔존하고 있어, 지식경제라는 이름에 걸맞게 일관된 ICT 업무를 추진하는데 한계가 있다.

5) 제5안: 현 기능분산체제 보완

① 개요

이 개편안은 기능집중형 정책추진체계로의 전면개편에 따른 혼란과 갈등이 없이 현 체제의 문제점을 보완할 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 즉, 현재와

같은 기능분산체제를 지속하여 정책의 안정성을 보장하면서, 문제가 되고 있는 총괄·조정 기능을 모색하는 방안이다. ICT 부문의 총괄기능을 수행할 새로운 전담위원회를 신설하거나, 청와대에 관련 조직 신설 등도 고려할 수 있으나 이미 국가정보화전략위원회가 설치되어 있으므로 해당 기구의 문제점을 보완하는 것이 가장 적절할 것으로 판단된다.

국가정보화전략위원회는 국가정보화 추진과 관련된 제반사항을 심의하기 위해 대통령 소속으로 설치하였다. 설립 당시의 목표는 이 위원회가 정보화 정책을 총괄·조정함으로써 국가정보화 계획수립과 이행관리, 부처 간 조정 등의 업무를 수행한다는 것이었다. 즉, 국가정보화정책에 있어 기능분산체제가 가지는 문제점을 보완하기 위하여 핵심 컨트롤 타워로서 설치되었다고 봐도 무방하다. 그러나 실질적으로 부처들을 조정할 권한을 가지고 있지 않아 그 위상과 기능이 유명무실해졌다. 과거 대통령 소속 위원회들이 경험한 여러 한계를 그대로 가지고 있는 것이다.

이 개편안에 따르면 이러한 위원회에 예산권과 평가권한을 강화시킴으로써 총괄 및 조정 기능을 강화시킬 수 있다는 것이다. 물론, 향후 이 위원회가 총괄 기구로서 활동하기 위해서는 스마트 시대의 요청에 조응하도록 국가정보화에서 나아가 폭넓은 ICT 정책에 관한 총괄·조정 기능을 할 수 있어야 한다. 이 대안은 국가정보화만이 아니라 방송통신융합정책을 포괄하는 ICT 전략위원회로서 실질적인 역할을 하도록 법적 위상과 제도적 정비를 한다면 기능분산체제 하에서도 충분히 변화한 정책환경에 대응할 수 있을 것이라는 논리다. 또한 부처 간 협의와 조정을 주도할 수 있는 조직이 있다면, 특정 부처로 일원화되는 체제보다 효율적으로 정책을 추진할 수 있다는 기대가 포함되어 있다.

② 장점

정책의 분야를 막론하고 정부주도의 정책추진, 권위적 정책결정구조에서 벗어나 민·관의, 그리고 정부기관 간 협력적이고 개방적인 거버넌스 하에서 정책

결정이 이루어져야 한다는 의견이 지배적이다. ICT부문 역시 예외가 아니다. 특히 스마트 시대의 핵심 개념인 융복합은 서로 다른 다양성을 인정하면서 그 다양성을 수용한다는 의미가 내포되어 있다. 따라서 정책추진체계가 정책결정을 위한 거버넌스에서도 이것이 상당히 중요하다. 즉, CNPD가 유기적으로 결합되고 있다는 것은 각자의 특성과 발전방향성을 유지한 상태에서 동시에 상호 의존적이고 공생적인 관계를 형성한다는 의미이다(강정석 외, 2011). 따라서 '스마트 생태계'에 적합한 정책추진체계는 오히려 각 기능들이 분산되어 있으면서 그러한 기능을 전담하는 조직들이 긴밀한 협력 시스템을 구축하는 것이라고 볼 수 있다. 다만, 이러한 추진체계가 제대로 작동하기 위해서는 거시적 시각에서 장기전략을 제시하고 총괄할 수 있으면서, 기능과 부처 간 이견이 발생할 때 합리적으로 조정할 수 있는 기능이 제 역할을 할 수 있다는 것을 전제로 한다.

③ 단점

현실적인 관점에서 볼 때 이러한 기구를 이용하여 부처들의 협업을 주도하고 유인하는 것이 가능할 것인지를 생각해보아야 한다. 또한 위원회의 설치 목적과 기능이 국가정보화 계획을 위주로 규정되어 있기 때문에, 현 구조와 목표를 크게 변경하지 않는 이상, 스마트 생태계에 대응하여 산업 경쟁력을 강화시키는 역할을 수행하는 것이 어려울 수 있다. 특히 현행 국가정보화전략위원회는 해당 부처의 목소리를 담아 미래의 큰 그림을 제시하는 역할에 그칠 뿐, 실제 집행하는 기관은 아니기 때문에, 동위원회를 강력한 ICT 추진기구로 전환하는 것은 사실상 어렵다 할 것이다. 또한 구 정보화추진위원회와 마찬가지로 이 위원회도 실무·집행기능을 수행할 주무부처를 두고 있다. 그런데 구 정보통신부와 다르게 현재의 주무부처인 행정안전부는 자원과 담당인력에 한계가 있다. 현행 행정안전부의 특성상 정부조직과 인력의 관리, 재난관리 등에 부처 역량이 집중되어 있어, ICT의 큰 그림을 그리고 실행하기에는 상당한 한계가 있다.

6) 최적대안의 제시

앞서 정책환경 변화와 새로운 정책과제, 그리고 해외사례를 분석하여 향후 정책추진체계 개편에 있어 반드시 고려해야 할 기본요소, 방향성을 도출한 바 있다. 융합혁명에 대응할 수 있도록 ICT 생태계 관점에서 정책을 수립할 수 있어야 한다는 것과 현 체계의 문제점을 최대한 보완하면서 나아가 미래 변화에 능동적으로 대응할 수 있어야 한다는 것. 그리고 정부의 일방향적 개입이 아니라 협력적 거버넌스를 이룰 수 있어야 한다는 점 등을 언급하였다. 이러한 기본 방향에 가장 적합하면서 설문조사 결과를 반영하여 전문가들의 의견을 반영하여 최적 대안을 제시하고자 하였다.

전문가들의 의견을 조사한 결과, 우리나라의 상황을 고려할 때 현 체계의 가장 큰 한계로 지적되고 있는 총괄·조정 기능 부재 문제를 개선하기 위해서는 방송통신융합정책을 총괄하는 전담부처를 신설해야 한다는 의견이 70.6%를 차지하였다. 즉, 대다수의 전문가들은 향후 실질적 컨트롤 타워로서의 기능을 수행할 수 있는 전담조직을 구상하기 위해서는 방송통신융합정책을 총괄하는 독립제 형태의 기관을 신설해야 한다는 데 동의하고 있었다. 그리고 공공부문 종사자를 제외한 학자들과 기업인들의 경우 해당 독립제 기관은 구 정보통신부의 전담영역에서 다소 보완된 영역을 관할하거나(36.4%, 24.6%), 부가가치형 콘텐츠 중심의 새로운 정책추진조직이 되어야 한다는 응답율(22.7%, 31.1%) 비중이 가장 높았다. 단, 규제와 진흥은 이원화하여 다루어야 한다는 의견이 대다수였다. 특히 비교적 중립적이라고 볼 수 있는 학계에서는 62.7%의 응답자가 두 기능을 이원화하여 각각의 전담 기관에서 다루어야 한다고 주장하였다.

다각적 분석과 전문가 의견을 고려한 결과, 본 연구에서는 앞서 제시한 개편안 중 제 2안이 가장 적절할 것으로 판단하였다. 현재 분산되어 있는 방송통신융합 정책을 통합하되, 지원 및 육성 정책을 담당하는 독립제 기관(가칭 디지털

털정보부)과 규제 기능을 담당하는 합의제 기관(방송통신위원회)³⁹⁾을 분리하여 신설하는 방안이다.

이 안은 현재 ICT 정책추진 체계가 가지고 있는 문제점들을 근본적으로 해결할 수 있는 방안이라고 볼 수 있다. 신설 독립제 부처에서는 방송통신융합 정책의 하위 기능들을 한 곳으로 집중하여 'ICT 생태계 패러다임'을 반영하여 정책을 수립하고 영역 구분이 모호해진 각 부분들을 연계시켜 발전시킴으로써 높은 시너지 효과를 창출할 수 있을 것이다. 또한 규제와 진흥 정책이 불가분의 관계이기는 하나, 독립제 기관에 규제 기능을 둘 경우의 문제점들을 보완할 수 있는 방안이기도 하다. 일본의 내무성 하 원자력 위원회의 사례처럼 독립제 기관 내 위원회가 존재할 경우, 조직의 관심이 진흥에만 집중되는 문제점이 있다. 또한 현 정책결정구조는 다양한 의견이 반영되고 이해관계자들의 협력을 기반으로 한 거버넌스 체계를 향해 가고 있으며, 정책과제로서 정부의 직접적 개입 방식에서 벗어나 규제완화 등을 통한 시장의 자율성, 자생력 강화를 요청 받고 있다. 마지막으로, 특히 미디어 부분은 여전히 공영성이 중시되며, 신속한 결정과 시의적절한 집행보다 신중한 결정과 다양한 의견수렴이 필요한 부문이 있으므로 이에 대해서는 합의제 기구에서 전담하는 것이 보다 적절하다고 판단하였다.

단, 이러한 대안을 선택할 경우 우려되는 사안들을 어떻게 보완할 것인지에 대한 충분한 논의와 이에 따른 제도적 장치가 함께 구축되어야 한다. 첫째, 융합총괄 독립제 기관의 신설시, 독단적 결정과 독주체제를 감시 및 견제할 수 있는 시스템 구축이 병행되어야 한다. 또한 신기술 개발 지원 정책에서 중소기업들이 제외되지 않도록 견제 기능이 있어야 한다. 둘째, 방송통신위원회나 지식경제부 등에서 잘 집행되어오고 있는 기존사업들이 중단되지 않고 연계되도록 해야 한다. 셋째, 총괄기관 설정 후에도 같은 법적 위상을 지닌 부처 간의 갈등과 기능중복이 어느 정도 잔존할 수 있을 것이기 때문에 부처 간 협업 체

39) 명칭과 기본 조직구조는 동일하나, 하위 기능은 재설계가 필요할 것이다.

계를 어떻게 구축할 것인가에 대한 논의가 있어야 한다.

이외에도 신설 부처는 신성장 독립기반에 투자 확대를 할 수 있는 조직으로 설계해야 할 것이다. 즉, 이 부처가 ICT를 중심으로 한 미래 변화 방향으로의 사전적 대응이 가능한 조직이어야 하며, 단순히 관련 기능들을 총괄하는 것이 아니라 장기적으로 명확한 목표를 설정하고 관련 정책을 제시할 수 있는 조직 되어야 한다는 것이다. 구체적으로는 실질적 성과를 가져올 수 있는 R&D 사업의 영역 간 연계성과 차별성에 대한 심도 있는 논의가 필요하다. 또한 정책 방향성의 전환과 함께 소프트웨어 산업을 중심에 놓고 빅데이터, IT융합, 클라우드, 슈퍼컴퓨팅을 통합 육성할 수 있는 조직으로 구축해야 한다는 지적이 있다. 구 정보통신부가 하드웨어 중심의 정보통신산업 발전과 국가 정보화에 성과를 가져왔다면, 신설되는 부처는 소프트웨어 중심 사고를 가지고 정책추진할 수 있는 기구여야 한다는 것이다.

나아가 개편안이 선택된 이후에는 하위 기능 재설계 즉, 총괄범위의 문제와 타 부처와의 업무영역 재설계의 구체화 논의가 있어야 한다. 즉, 현재 관련 업무를 전담하고 있는 행정안전부, 지식경제부, 문화체육관광부 등의 기관과 업무이관 영역과, 신규 업무에 대한 재설계 방안이 개편 전에 구체적으로 설정되는 것이 좋다. 또한 전술하였듯이 규제와 진흥정책이 단순하게 양분되는 개념이 아니므로, 신설 독임제 기관과 방송통신융합정책을 담당하는 합의제 기구와의 기능 설계에 대한 합의 역시 선행되어야 한다. 새로운 정책추진체계가 전면 개편으로 인한 기회비용을 최소화하고 미래 정책환경 변화에 선제적 대응이 가능한 조직이 되도록 하기 위해서는 적절한 개편안의 선택과 함께 이와 같은 구체적 기능 재설계 방안에 대한 논의가 활성화되어야 할 것이다.

제6장 결 론

2012년 현재, ICT(Information & Communication Technology)산업은 국가 기간산업으로 성장했으며(장동영, 2012. 11. 22.), '스마트 시대'라는 단어가 설명 하듯이 일상생활과 사회전반의 변화를 주도하고 있다고 해도 과언이 아니다. 또한 방송과 통신의 융합에서 시작한 '융합혁명'은 ICT 하위 영역들 간의 융합의 가속화뿐만 아니라 전통 및 신산업과의 융합으로도 이어져 전체 산업구조를 크게 변화시키고 있다(정보통신정책연구원, 2011; KT경제연구소, 2012). 이제 합리적 방송통신융합정책의 수립과 효율적 집행은 관련 산업뿐만 아니라 미래 산업전반의 글로벌 경쟁력 제고와 미래사회 변화의 대응과도 연계된다고 보는 이유가 여기에 있다.

본 연구에서는 이러한 정책 환경 변화에 대응하기 위한, 미래 지향적 방송통신융합정책의 개발 방안과 향후 정책과제에 대해 논의한다. 또한 그러한 비전을 전략화하기 위한 효과적 정책추진체계에 대한 개편방안을 제시하였다.

먼저, 국내외 관련 산업의 동향을 파악한 결과, 모바일 기기를 중심으로 한 스마트 혁명과 C-P-N-D 생태계 경쟁 심화, 융합혁명의 확산, 클라우드 컴퓨팅(Cloud Computing)의 수요 증대, 빅데이터의 급증 등이 주요 이슈인 것으로 보고되었다. 이러한 변화와 국내현황을 종합적으로 분석해보면, 향후 주요 정책과제로서 ICT 생태계를 포괄하는 관점에서의 정책수립(융복합 기술에 대응하는 법제도적 대응 포함), 정보보안 강화의 필요성, 소프트웨어 경쟁력 강화, 국제표준화 개발, 관련 인력양성, 망중립성에 대한 법제도 개선 등이 요망되는 것으로 나타났다.

한편, 주요 선진국들은 이러한 변화에 대응하여, 각 국가의 역사적, 문화적 배경에 따라 방송통신융합 정책수립의 기본방향을 설정하고 이에 적합한 정책추진체계를 구축하고 있다. 공통점이 있다면, 해당 산업을 신성장 동력으로서 인식하고 융합인프라의 구축을 위해 적극적으로 행동한다는 점이다. 또한 산업

에서 콘텐츠와 소프트웨어 분야가 차지하는 비중이 확대됨에 따라 해당 분야의 기술개발과 인력양성에 일관성있고 체계적인 정책을 수립, 집행 중에 있다. 정책추진체계에 있어서는 새로운 규제의 틀 정립과 과감한 정책 결정을 위해 전담 기관을 설치하거나, 네트워크형 구조를 택한 경우에는 총괄·조정 기구를 활용하고 있다. 물론, 단순한 정부주도적 정책결정이 아니라 다양한 이해관계자의 협력에 기반한 거버넌스 체계를 기반으로 한다.

우리나라 역시 앞서 언급한 정책과제의 효율적 추진을 위해서는 고유의 정치, 문화, 산업 특성을 반영하되, 정책과제와 유기적으로 연계되도록 추진체계의 방향을 정립할 필요가 있다. 현 정부에서는 구 정보통신부 중심의 정책추진체계가 갖는 한계를 보완하고 방송통신융합시대에 적극적으로 대응하기 위해 현 정부에서는 기능분산형 체제를 택하였다. 그러나 ICT 생태계의 변화방향과 정책추진체계의 괴리, 부처 간 갈등과 기능중복에 따른 비효율성, 이를 총괄·조정할 기능의 부재, 전담부처 부재로 방송통신융합정책이 우선순위에서 배제되어 있다는 점, 방송통신위원회의 주도적 역할 미흡과 내부의 구조적 문제점 등이 한계로 지적되고 있다. 관련 전문가들은 패러다임의 변환으로 인식되는 새로운 환경 변화에 대응하기 위한 정책방향성의 재정립과 이에 조응하는 정책추진체계의 전환을 요청하고 있다. 이에 가장 적합한 정책추진체계 개편 방향을 제시하기 위해 5가지 개편안(기능일원화 체계로서 융합 총괄 독립제 부처 신설안, 융합 총괄 부처와 위원회 분리 신설안, 현 방송통신위원회 중심으로 기능재설계안, 현 지식경제부 중심으로 기능재설계 안, 기능분산체제 유지안)을 설정하고, 장단점을 분석하였다. 무엇보다도 환경에 시의적절한 대응이 가능한 정책 추진을 위해 반드시 고려해야하는 요소들을 바탕으로 최적 대안에 대해 고민하였다. 첫째, 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크, 기기가 맞물려 돌아가고 있는 상황을 반영하여, 유관 정책 역시 종합적인 시각에서 기획·추진될 수 있어야 한다는 점이다. C-P-N-D를 연계해서 고민하고 생태계 관점에서 종합적으로 보면서 ICT산업을 전문적으로 고민하고 선택과 집중을 하는 정책추진체계

의 구축이 절실히 필요하다. 둘째, 이전의 투자지향적이고 선도적으로 산업을 이끌어가는 일방향적 거버넌스는 지양해야 한다. 융복합 혁명이 각 영역의 다양성을 인정하면서 협력에 기반하는 것과 같이 정책결정의 구조도 협력적 거버넌스를 바탕으로 해야 한다는 것이다. 나아가 정부의 직접적 개입보다는 규제완화와 시장경쟁 활성화, 공정한 법칙 하에서 경쟁할 수 있도록 기반조성에 보다 집중해야 할 수 있는 체계여야 한다. 종합하면, 차기 정책추진체계는 ICT 생태계를 구성하는 C-P-N-D 가치사슬의 전 영역을 포괄하되, 시장의 자율적 성장을 인정하면서, ICT 부문을 전문적으로 다룰 수 있고, 이를 집중적으로 고민하는 기관을 중심으로 구축되어야 한다.

각 개편안 별로 장단점이 있으나, 전술한 분석 결과들과 전문가 의견조사를 토대로 판단한 최적대안은 융합 총괄 독임제 기관을 신설하여 분산되어 있는 기능들을 이관시키는 것이다. 이 경우, 방송통신융합과 관련한 모든 업무를 한 곳으로 집중하여 정책수립과 추진에 있어 효율성을 진작할 수 있으며 일관성 있는 정책을 추진할 수 있다. 기능 중복과 R&D 투자 중복 등으로 인한 비효율성 문제도 해결할 수 있을 것으로 보인다. 또한 현재 여러 부처의 하위 부문으로 종속되면서 ICT 정책이 의제의 우선순위에서 밀려 제대로 추진되지 못했다는 비판이 제기되는데, 방송통신융합정책에 집중하는 조직에서 해당 산업의 육성정책을 할 수 있기 때문에 적극적 핵심의제로서 다룰 수 있다. 더불어 소프트웨어 부문과 디지털 콘텐츠, 하드웨어 부문을 유기적으로 연계시켜 시너지 효과를 얻을 수 있다(송희준, 2011)는 기대도 가능하다. 이러한 이유 때문에 설문조사에서도 대다수의 전문가들(61.3%)이 융합총괄 독임제 부처가 필요하다고 답하였다. 단, 규제와 진흥이 독임제 기관 내에 함께 있을 경우, 규제업무에 대한 조직적 관심이 낮아질 수 있고, 규제완화와 시장자율성 강화라는 정책과제 적절하게 수행할 수 없을 것으로 판단된다. 따라서 방송통신 심사규제위원회는 분리해서 설치하고, 위원 임명은 국회, 대통령, 여야동수 등 소수의견도 골고루 반영할 수 있도록 설계하는 것이 바람직하다. 또한 융합총괄 조직 설계에 따라

예상되는 문제점들에 대한 제도적 보완방안의 논의들이 반드시 선행되어야할 것이다.

앞서 언급한바와 같이 정보통신기술이 사회·경제 전반에 미치는 파급효과가 확대됨에 따라 관련 정책, 특히 합리적 방송통신융합정책의 수립과 효율적 추진 역시 국가 경쟁력 제고에 핵심 요인이 되고 있다. 본 연구에서 제시한 정책 과제와 조직체계 개편안이 이와 같이 중요한 방송통신융합정책이 합리적으로 수립되고, 집행될 수 있는 최적의 정책추진체계를 설계하는 데 도움이 될 수 있기를 바란다. 나아가 이러한 논의들을 기반으로 구축된 방송통신융합정책과 그 추진체계가 ICT 산업의 글로벌 경쟁력뿐만 아니라 우리나라가 미래사회에 적절하게 대응할 수 있게 하는 데 기여하기를 기대한다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 강정석·서용석·최호진·정충식·박상현 (2011), 『스마트 시대에 적합한 ICT 거버넌스 연구』, 한국행정연구원.
- 강형철 (2012), 『융합 미디어 시대 ICT 거버넌스』, 정보통신정책학회 세미나자료.
- 국가정보화전략위원회 (2011), 『국가정보화 거버넌스 개편방안』.
- 국회입법조사처 (2012), 『IT 생태계 구조변화에 따른 IT 추진체계 개편 방향』, 현안보고서 151.
- 김경섭 (2010), 『행정정보공유의 패러다임 변화와 전망』, 한국행정학회추계 학술대회 발표논문집.
- 김대호 (2012), 『ICT 거버넌스 체계의 변화와 전망』, 한국방송학회 세미나 발표자료(2012.5.29).
- 김동욱 (2012), 『스마트 생태계와 국가혁신을 위한 ICT거버넌스』, 한국IT리더스포럼 발표자료.
- 김상택·송희준 (2011), 『국가정보화 거버넌스 개편방안』, 국가정보화 전략위원회 보고서.
- 김문구·박종현 (2010), 『스마트 TV 국내외 동향과 발전방향』, TTA Journal 131. 한국정보통신기술협회.
- 김문구·박종현·조영환 (2011), 『스마트 TV의 수용도 및 잠재수용자 분석』, 전자통신동향분석 26(1): 99-108.
- 김봉섭 (2006), 『ICT 정책환경과 컨버전스』, 정보통신연구진흥원.
- 김정숙 (2012), 『빅 데이터 활용과 관련기술 고찰』, 한국콘텐츠학회 10(1): 34-40.
- 김형찬 외 (2009), 『융합진전에 대응한 통신시장 활성화 및 경쟁촉진정책 패러

- 다임 연구』, KISDI 정책연구 09-23, 정보통신정책연구원.
- 김현경·한영미·김진숙 (2011), 『주요국의 정보화 거버넌스 체계와 정책방향 - 미국, 영국일본 등 7개국을 중심으로』, 한국정보화진흥원.
- 김현성 (2009), 『유비쿼터스 시대에서 지역정보화의 딜레마와 전자정부서비스 활성화 방안』, 한국지역정보학회지, 12(1): 103-129.
- 김희연 (2009), 『국내외 공공-민간 온라인 소통 활성화 현황 및 시사점: 영국 Power of Information Taskforce Report 를 중심으로』, 방송통신정책 21(10): 29-47.
- 김희수 (2010), 『국내망중립성 정책방향 제언』, Premium Report, 정보통신정책연구원.
- 김희수 외 (2010), 『통신시장 경쟁구도 및 가치사슬체계 변화에 따른 규제체계 개편방안』, KISDI 정책연구 10-08, 정보통신정책연구원.
- 나성현 (2011), 『주요국의 망중립성 정책동향과 시사점』, Premium Report, 정보통신정책연구원
- 나성현·변정욱 (2012), 『통신시장의 환경 변화와 정책 이슈』, 정보통신정책연구원 보고서 9월호
- 노규성 (2012), 『스마트융합 비전과 국가전략』, 내하출판사.
- 류현숙 외 (2008), 『(Web 2.0 시대 정부신뢰 제고를 위한) 전자정부 추진 전략 연구』, 한국행정연구원.
- 명승환, 홍필기 (2011), 『소통과 통합의 새로운 추세 I: 행정과 시민의 소통을 중심으로』, 2011년 한국정책과학학회 추계학술대회 발표논문집. 45-74.
- 명승환 외 (2010), 『정부대표 전자민원창구로의 정부 민원포털 발전방안연구』, 행정안전부.
- 명승환 외 (2011), 『플랫폼형 정부 구현을 위한 전략방안 연구』, 한국정보화진흥원. 미발표 연구보고서.
- 목승관 (2011), 『스마트미디어시대의 규제체계에 관한 연구』, 한남대학교 대학

원 석사학위 논문.

- 박상인 (2011), 『바람직한 방송통신 정책주관 정부조직에 관한 연구』, 이응경 의원실 연구용역보고서
- 박성호 (2012), 『스마트미디어시대의 정보통신정책과 정책홍보방안』, 디지털정책연구 10(1) 155-164.
- 방송통신위원회 (2010), 『스마트 모바일 강국 실현을 위한 무선인터넷활성화종합계획』, 2010. 4.
- 백중현 (2010), 『국내 Wi-Fi보안 현황 및 안전한 무선랜 이용 가이드』, 한국정보통신기술협회 TTA 137: 67-72.
- 서순복, 권혜수 (2007), 『디지털 융합산업의 촉진을 위한 정책 프레임워크 개발 연구』, 서울행정학회 학술대회 발표논문집. 386-397.
- 성육제 (2009), 『프랑스 미디어 개혁의 방향과 시사점』, KISDI 이슈리포트. 09-02, 2009. 2. 23.
- 손상영 외 (2009), 『방송·통신 융합 환경에서의 플랫폼 경쟁정책』, KISDI 기본연구 09-05, 정보통신정책연구원.
- 송희준 (2009), 『국가정보화 정책의 성찰과 전망』, The e-Bridge. 한국정보처리학회. 3: 82-111.
- 송희준 (2012a), 『통신·방송 환경 변화와 정부조직』, 정보통신 방송정책 세미나자료집. 서울대학교 행정대학원.
- 송희준 (2012b), 『ICT 생태계를 위한 공공 거버넌스 구축전략』, 한국정책학회 2012년 하계학술대회발표논문.
- 신혜라 (2007), 『현행 국가정보화 추진체계 및 문제점』, 정보화추진체계 관련 전문가자문회의 제출자료(정보통신부 내부자료).
- 유홍림·윤상오 (2006), 『전자정부 추진과정에서 부처간 갈등 분석: 행자부와 정통부 간 갈등을 중심으로』, 한국정책과학학회보, 10(4): 397-420.

- 윤문열 (2011), 『국내외 스마트워크(Smart Work) 추진동향』, Journal of Communications & Radio Spectrum 42: 40-45.
- 윤중수 (2010), 『인터넷 산업에 대한 법적 규제 및 활성화 방안』, 저스티스통권 제121호.
- 이강찬·이승윤 (2010), 『클라우드 컴퓨팅 표준화 동향 및 전략』, 정보과학회지 2010.12월호: 27-33.
- 이경실·석왕헌·송영근 (2011), 『LTE시장 현황 및 전망』, 전자통신동향분석 26(4): 152-164.
- 이경남 (2012), 『ICT 인력 고용 현황 및 시사점』, 정보통신정책연구원.
- 이맹주 (2012), 『기술융합시대의 국가 ICT 거버넌스 경계 설정방안』, 2012 한국행정학회 하계학술대회논문.
- 이상진 (2011), 『Cloud Computing에서 행정기관의 보안 강화 방안』, 2011년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 이상우 외 (2007), 『통신방송 융합환경하의 수평적 규제체계 정립방안에 관한 연구』, 연구보고 07-06, 정보통신정책연구원. 2007. 12.
- 이성휘 (2010), 『태블릿 PC산업 동향과 시사점』, <IT Spot Issue>. 2010-SO4, 정보통신산업진흥원, 2010. 5.
- 이원태 외 (2008), 『웹 2.0시대 의사결정방식의 변화와 정책적 대응방안』, 정보통신정책연구원.
- 이형찬·이정현·손기욱 (2011), 『스마트워크 보안 위협과 대책』, 정보보호학회지 21(3): 12-21.
- 임도빈 (2012), 『차기정부의 조직 개편에 관한 단상』, 2012 한국행정학회 하계학술대회 논문집.
- 정보통신정책연구원 (2010), 『스마트워크 추진현황과 활성화 방안』, 연구보고서
- 정보통신정책연구원 (2010), 『디지털 컨버전스의 미래 이슈와 미디어 정책』.
- 정우기 (2012), 『ICT 환경의 총체적 변화 고찰』, 회보통신연합. 59:6-13.

- 정우수·김승건·최승규·조동균·박수우 (2011), 『방송통신 정책관리의 합리성 제고 방안연구. 방송통신정책연구』, 방송통신위원회연구보고서.
- 정필운·권오상·김슬기·성운택 (2011), 『융합환경에 적합한 방송통신 법체계의 사회적 수요 및 개선방안 연구』, 한국방송통신전파진흥원 보고서.
- 정충식 (2008), 『국가정보화의 이론 및 추진체계 정립방안』, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 정충식a (2009), 『국가정보화 추진체계에 대한 비판적 검토: 추진체계의 변화과정을 중심으로』, 한국지역정보화학회지, 12(4):39-66, 한국지역정보화학회.
- 정충식b (2009), 『성장 동력 확충을 위한 IT산업 지원 기능 재설계』, 한국지역정보화학회 용역보고서.
- 정충식 (2010), 『정보통신산업 지원을 위한 정부조직 개편 방안 - 정보통신산업 지원 기능의 재설계를 위한 논의』, 한국사회와 행정연구, 21(3):135-162.
- 정충식 (2012), 『행정안전부의 조직개편을 통한 국가정보화 정립방안』, 2012년도 한국정책학회 추계학술대회 겸 국제학술대회 발표논문
- 전성주·정현준 (2011), 『ICT 산업 통계 및 주요 동향 연구』, 정보통신정책연구원 보고서.
- 정연정 (2009), 『미국에서의 정보화정책의 변화추이와 추진체계 특징』.
- 정한근 (2011), 『스마트시대의 방송통신 정책방향』, 한국통신학회논문지, 29(1): 10-16.
- 조대곤 (2010), 『FCC의 새로운 브로드밴드 규제안 공개와 이에 따른 분쟁』, <미디어 미래연구소 내부자료>.
- 정한근 (2011), 『스마트시대의 방송통신 정책방향』, 한국통신학회논문지, 29(1): 10-16
- 조소영 (2009), 『독립규제위원회의 전문성 제고를 위한 시스템에 관한 연구 : 방송통신위원회의 기능과 역할을 중심으로』, 공법학연구, 10(1):475-500.

- 조영신 (2010a), 『스마트 TV 시장 및 정책 전망: 온라인 방송시장을 중심으로』, 전파방송통신저널, 2010. 10.
- 조영신 (2010b), 『스마트 TV: 가능성과 한계』, 한국언론진흥재단(편). <해외미디어동향보고서>
- 조용호 (2011), 『플랫폼 전쟁』, 21세기북스.
- 주재욱 외 (2010), 『통신시장 구조변화에 따른 가치사슬 및 가치네트워크에 관한 동태적 분석』, KISDI 기본연구 10-03, 정보통신정책연구원.
- 주재욱 (2011), 『ICT 생태계의 현황과 발전 전망』, KISDI 연구 11-07. 정보통신정책연구원.
- 최계영 (2012), 『ICT 패러다임 변화와 중장기 정책과제』, 정보통신정책연구원
- 최계영·강홍렬·고상원·변정욱·이종원·유선실·이기훈 (2011), 『ICT 국가 아젠다』, 정보통신정책연구원
- 최준근 (2012), 『미래 ICT/미디어 융합 발전전략 연구』, 미래포럼 발표자료
- 최천근 (2012), 『우리나라 방송통신 융합산업 및 정책분석』, 2012년 한국정책학회 하계학술대회 발표논문집, 699-714.
- 한국방송통신위원회 (2010), 『2011년 방송통신 핵심과제』, 업무보고 자료.
- 한국방송통신위원회 (2011), 2010년도 방송통신위원회 연차보고서.
- 한국방송통신위원회 (2011a), 『스마트 시대에 적합한 ICT거버넌스 연구』, 정책연구 지정 2011-24.
- 한국방송통신위원회 (2011b), 『ICT산업통계 및 주요동향 연구』, 정책연구 11-32 연구보고서.
- 한국방송통신위원회 (2012), 『2012년, 빈틈없이 따뜻한 스마트워크 확산 추진』, 보도자료(2012. 1. 19 배포).
- 한국방송통신진흥협회 (2012), 『방송통신산업 통계월보(2012/03)』, 연구보고서.
- 한국정보화진흥원 (2009), 『방송통신융합 공공서비스 가이드』 .
- 한국정보화진흥원 (2010a), 『IT 대항해』 . 정책보고서.
- 한국정보화진흥원 (2010), G20 정보화동향선집.

한국정보화진흥원 (2012), 『전자정부 선진국의 정책추진 동향 ① EU 10개국』 .

한국정보화진흥원 (2011), 『ICT투자가 경제성장에 미치는 영향에 관한 연구: OECD 국가별 비교분석을 중심으로』 , NIA II-RER-11024 연구보고서.

홍길표·명승환·전시현 (2010), 『정부행정 분야에서의 지능형 지식관리시스템의 활용과 과제: 국민권익위원회의 국민신문고를 중심으로』 , 한국행정학회 2010 동계학술대회.

황주성 (2011), 『디지털 컨버전스의 글로벌 트렌드와 정책 시사점』 , 정보통신 정책연구원 정책보고서 11-01.

현창희 (2008), 『IT기반 융합정책 방향』 , 전자통신동향분석 23(2):1-12.

KT경제경영연구소 (2010), 『2010 모바일 오피스 구축의 경제적 효과』 , 연구보고서.

KT경제경영연구소 (2010), 『스마트 TV의 미래 전망: 구글 TV의 활성화 프로젝트 사례 분석』 , 연구보고서

KT경제경영연구소 (2011), 『2011년 스마트 생태계 쟁점 전망』 , 연구보고서

해외 문헌

ABI Research. (2010). “LTE and LTE-Advanced: Infrastructure” , Network Elements, Handsets, Devices, Subscribers.

Alcatel Lucent. (2010). “Analysis of the impact of traffic growth on the evolution of Internet access.”

Anatole Kaletscky. (2011). “Capitalism 4.0: The Birth of a New Economy in the Aftermath of Crisis.” *BBS Public Affairs. New York*, p.3.

Ashby, W. Ross. (1956). “An Introduction to Cybernetics.” *Chapman & Hall, London*.

Beer, S. (1979). “The Heart of Enterprise.” *John Wiley, London and New York*.

- Bennett, E. (2009). Virtual HRD : “The Intersection of Knowledge Management, Culture, and Intranets.” *Advances in Developing Human Resources* 11(3): 362-374.
- BSA. (2011). “Investment for the Future, Benchmarking IT Industry Competitiveness 2011.” *Washington, DC: BSA.*
- BMWi. (2010). “ICT Strategy of the German Federal Government: Digital Germany 2015.”
- Cabinet Office. (2011). “Government ICT Strategy.”
- Carr, Nicholas. (2009). “The Big Switch: Rewiring the World, From Edison to Google.” *New York: W.W. Norton & Company.*
- Caswill, C. (2003). “Principals, agents and contract.” *Science and Public Policy*, 30(5)
- CIO BIZ. (2011). “BSA “한국 IT산업 경쟁력지수 세계 19위로 하락” .”
- Colecchia, A., & Schreyer, P. (2002). “ICT Investment and Economic Growth in the 1990s: Is the United States a Unique Case? : A Comparative Study of Nine OECD Countries.” *Review of Economic Dynamics*, 5(2), 408-442.
- Evans, David. (2011). “Net neutrality regulation and the evolution of the internet economy.” *Competition Policy International.*
- Fransman. (2009). “The New ICT Ecosystem and Japan.”
http://www.glocom.ac.jp/e/2009/07/the_new_ict_ecosystem_and_the.html.
- Gantz, John, and David Reinsel. (2010). “The Digital Universe Decade: Are You Ready?.” *Frammingham: IDC Go-to-Market Services.*
- IT-Planungsrat. (2010). “National E-Government Strategy.”
- Jovanovic B, Rousseau PL. (2005). “General purpose technologies. In: Aghion P.” *Durlauf SN (eds) Handbook of economic growth*, vol 1B. North-Holland, Amsterdam

- Kassim, H. & Menon, A. (2003). "The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?." *Journal of European Public Policy*, 10(1): 12-139.
- Kenney, M. and B. Pon. (2011). "Structuring the Smartphone Industry: Is the Mobile Internet OS Platform the Key?." *Journal of Industry Competition and Trade*, 11, 239-261.
- Lee, Sang M., Olson, David L., and Trimi, Silvana. (2010). "Strategic Innovation in the Convergence Era." *International Journal of Management and Enterprise Development*, 9(1): 1-12.
- Mayer, R. C., Davis, J. H. & Schoorman, F. D. (1995). "An Integrative Model of Organizational Trust." *Academy of Management Review*. 20(3): 709-734.
- Mayer, J.D., Salovey, P., & Caruso, D. (2000). "Models of emotional intelligence." In R.J. Sternberg (Ed.), *The handbook of intelligence* (pp. 396-420). New York: Cambridge University Press.
- Milward, H. Brinton, and Louise Ogilvie Snyder. (1996). "Electronic Government: Linking Citizens to Public Organizations Through Technology." *Journal of Public Administration Research and Theory* 6(2): 261-275.
- Moore, James F. (1996). "The Death of Competition: Leadership and Strategy in the Age of Business Ecosystems." *Harper-Collins Publishers*.
- National Audit Office. (2011). "The Efficiency and Reform Group's role in improving public sector value for money."
- OECD. (1995). "Information Technology Policies: Organisational Structure in Member Countries." *OCDE/GD(95)56, OECD, Paris*.

- OECD. (2004). "The e-Government Imperative." *OECD e-Government Studies, OECD, Paris*.
- Pyramid Research. (2007). "From Triple-Play to Quad-Play." *Pyramid Research, Cambridge, MA*.
- PWC. (2009). "Global Entertainment and Media Outlook: 2009-2014."
- Schwaninger, Markus. (2000). "Managing Complexity - The Path Toward Intelligent Organizations." *Systemic Practice and Action Research* 13(2): 207-241.
- Stephen Goldsmith and William D. Eggers. (2004). "Governing by Network: The New Shape of the Public Sector." *Harvard Kennedy School: Ash Center and Brookings Institution Press*.
- Skype. (2011). "Skype Appoints New Chief Operating Officer." *Press release*.
- TeleGeography. (2007). "Voice Report." *Washington, DC: TeleGeography*.
- The Executive Office of the President. (2011). "U.S. Intellectual Property Enforcement Coordinator Annual Report on Intellectual Property Enforcement." *The White House*.
- The Executive Office of the President. (2012). "President's Council of Advisors on report to the president on propelling innovation in drug discovery, development and evaluation science and technology." *The White House*.
- World Economic Forum. (2011). "Global Competitiveness Report 2011-2012." *Switzerland: SRO-Kundig*
- US Government Accountability Office. (2011). "Federal Chief Information Officers: Opportunities Exist to Improve Role in Information Technology Management." *GAO Highlights, VAO-11-634*.

World Bank. (2009). "Information and Communications for Development 2009: Extending Reach and Increasing Impact." *The World Bank Publication Website*.

기타자료

- 국회사무처 (2012.10.24), 『2012년도 국정감사 문화체육관광방송통신위원회회의록(임시회의록)』. 국회사무처
- 노규성 (2012.06.15.), 『새로운 ICT 비전과 전략』. 전자신문.
- 뉴스스 (2011.09.02.), 최중경 지경장관 『IT컨트롤타워 보단 서포트타워가 적합』.
- 디지털데일리 (2012.08.31.), 『ICT 환경변화 걸맞은 통신정책·규제체계 필요』.
- 디지털타임즈, 『미래지향 ICT부처 필요하다』.
- 매일경제 (2012.01.17.), 『김명환, "통신방송산업 발전 세미나: IT정책 총괄할 정보미디어부 필요』.
- 머니투데이 (2011.08.18.), 『민주 "IT컨트롤타워 '정보미디어부' 신설해야"』.
- 송호근 (2010.10.21.), 『이제는 문화다! 지식인 현장 리포트: 왜 '문화'인가』. 조선일보.
- 신동아 (2010.06.), 『방송통신위원회 조직진단 문서: 방통위는 비전 부재, 정체성 혼란, 업무 비효율, 극심한 사기저하 앓고 있다』. 신동아 53(6):88-95.
- 아주경제 (2012.10.04.), 『4년간 지식경제부 ICT 예산 4000억원 줄어』.
- 전자신문a (2011.04.14.), 『정보·통신·콘텐츠 총괄부처 필요』.
- 전자신문b (2011.09.19.), 『2011 국감, 지경위, IT컨트롤 타워 재건해야』.
- 장동영, 한국경제 (2012. 11.12.), 『IT를 넘어 산업융합 컨트롤타워 시급하다』.
- 중앙일보 (2011.11.28.), 『박근혜 "과학기술 전담부처 적극 검토"』.
- 파이낸셜뉴스 (2008.07.21.), 『정부 '입'에 포털사 갈팡질팡 - 공정거래 위원회와 방송통신위원회의 의견 불일치, 누구 장단에』.

부록 : 전문가 의견조사 설문지

	ICT(정보통신방송)정책 발전전략 관련 설문조사	ID			
---	-------------------------------	----	--	--	--

안녕하십니까?

먼저 바쁘신 중에도 불구하고 본 설문조사에 귀중한 시간을 할애해 주심을 진심으로 감사드립니다. 이 설문지는 방송통신융합정책 환경변화에 따른 방송통신 분야 발전전략 연구의 목적으로 작성된 것입니다.

선생님께서 응답해주신 내용은 익명으로 처리될 것이며, 연구목적 이외에는 결코 사용되지 않을 것을 약속드립니다. 설문지의 어떤 항목도 정답이 없으므로 단지 선생님의 개인적인 생각대로 응답해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

바쁘신 가운데 본 설문에 협조해 주시어 다시 한 번 진심으로 감사를 드리며 귀하의 앞날에 행운이 가득하시기를 바랍니다.

2012년 7, 8월

■ 조사주관기관 : 한국조직학회 책임연구원 한성대 권 해 수 교수

■ 조사대행기관 : (주)현대리서치연구소 이계승 연구원 (02-3218-9637)

「통계응답자의 의무 및 보호에 관한 법률」

제33조 (비밀의 보호)

① 통계의 작성과정에서 알려진 사항으로서 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.

② 통계의 작성을 위하여 수집된 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 자료는 통계작성 외의 목적으로 사용되어서는 아니된다.

※ 설문지 작성시 아래 내용에 유의하여 주십시오.

- ▷ 본 설문지에는 정답이 없습니다. 귀하의 생각을 솔직하게 응답해 주십시오.
- ▷ 설문지는 첫 페이지부터 순서대로 응답해 주시기 바랍니다.
- ▷ 설문상의 지시사항에 유의하면서 기록해 주시기 바랍니다.
- ▷ 가장 적당하다고 생각하시는 내용에 V표를 하시면 됩니다.

II 현 ICT 추진체계에 관한 설문

문4. 참여정부(노무현 정부) 시절의 ICT 정책을 점수로 평가하신다면 몇 점을 주시겠습니까?
(0-100점 기준)

점

문5. 지난 4년 간 이명박 정부의 ICT 정책을 점수로 평가하신다면 몇 점을 주시겠습니까?
(0-100점 기준)

점

문6. 현 이명박 정부의 주요 ICT 정책 중 잘했다고 평가되는 것은?
(복수응답 가능)

- 1) IPTV서비스 개시
- 2) 단말기 지급제 시행
- 3) WIPI의 휴대전화 의무탑재 규제 폐지
- 4) 공공부문 대기업 참여제한
- 5) 이동통신 기본료 인하
- 6) 기타 []

* 이동통신업체들이 모든 단말기에 같은 무선인터넷 플랫폼만 사용하도록 의무조항을 만들었으나 2009년 이를 폐지함.

문7. 현 이명박 정부 ICT 정책에서 가장 아쉬운 점은 무엇입니까?

- 1) ICT정책을 국가 어젠다의 우선순위로 설정하지 않음
- 2) ICT 전문가 및 산업에 대한 홀대
- 3) 정책추진 조직체계의 비효율성
- 4) ICT에 관한 명확한 국가비전 제시 미흡
- 5) 기타 []

문8. 현 방송통신위원회 중심의 ICT 추진체계가 갖는 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? (3개까지 응답 가능)

- 1) 의사결정 지연과 이에 따른 행정의 신속성 미흡
- 2) 과감한 추진력 부족
- 3) 정치적 독립성의 부재
- 4) 규제완화 실패와 산업진흥 정책 확립 실패
- 5) 범국가적 ICT 전략 기획 및 추진력 약화
- 6) ICT 관련 컨트롤 타워 역할 미흡
- 7) ICT업계 불만
- 8) 이해관계자 갈등 증폭 및 조정능력 부족
- 9) 관계부처 간 관할권 다툼 심화(기능과 업무 중복문제)
- 10) ICT부문 성과가 불분명하고, 평가가 어려움
- 11) 문제가 없다고 생각함
- 12) 기타 []

문9. 현 방송통신위원회 체계가 실제 어느 정도 장점으로 기능하고 있다고 또는 현실상으로 효과가 없다고 생각하십니까?

	현실상 효과 없음		↔		실제 장점으로 기능함		응답간
	1	2	3	4	5		
1) 다양한 의견을 반영할 수 있는 구조임	1	2	3	4	5		
2) 신중한 의사결정 가능	1	2	3	4	5		
3) 구 정보통신부 시절 부처 간 권한쟁의·갈등 완화 가능	1	2	3	4	5		
4) 부처 간 연구개발 중복투자 문제 해결 가능	1	2	3	4	5		
5) 방송통신 융합시대 대응력 강화	1	2	3	4	5		
6) 방송통신 분야 규제 내용 및 방식 쇄신	1	2	3	4	5		

III ICT정책의 개선방향에 관한 설문

문10. 방송통신 환경의 변화에 대응하기 위해 가장 필요한 정부의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?
(우선순위대로 3가지만 체크해 주시기 바랍니다)

1순위	2순위	3순위
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

주요 환경변화
(1) ICT 관련 범국가적 계획수립
(2) 다양한 이해관계자 의견을 반영한 정책결정
(3) 법과 제도의 재정비
(4) R&D 투자 확대
(5) 전문인력 양성
(6) 자발적 민간참여와 투자활성 환경조성
(7) 시장 자율성 강화(정부개입 자제)
(8) 기타()

문11. 방송통신 정책에 대한 정부의 재정지출에 대해 어떻게 생각하십니까?

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1) 대폭 증액해야 한다. | 2) 다소 증액해야 한다. |
| 3) 현재 수준으로 유지해야 한다. | 4) 다소 감액해야 한다. |
| 5) 대폭 감액해야 한다. | |

문12. 정보통신방송 관련 규제정책에 대해 어떻게 생각하십니까?

- 1) 전반적으로 규제를 축소해야 한다.
- 2) 전반적으로 규제를 확대해야 한다.
- 3) 사전규제는 확대하고 사후규제는 축소해야 한다.
- 4) 사후규제를 확대하고 사전규제는 축소해야 한다.
- 5) 기타 []

문13. 향후 정보통신방송 산업에 대한 정부의 진흥정책은 어떠한 것이라고 생각하십니까?

- 1) 정부개입을 축소하고 시장의 자율성에 맡겨야 한다. (☞문14로)
- 2) 현재 상태를 유지하면 된다. (☞문14로)
- 3) 진흥정책을 확대 혹은 유지하되, 내용과 방식을 변경해야 한다. (☞문13-1로)

문13-1. 향후 정보통신방송산업에 대한 정부 진흥정책의 내용과 방식은 어떻게 변화해야한다고 생각하십니까? 혹은 현 정책 내용-방식의 문제점이 무엇이라고 생각하십니까?

문14. 향후 역점을 두어야 할 ICT정책 분야는 무엇이라고 생각하십니까? (3개까지 응답 가능)

- 1) 유무선 네트워크 인프라 고도화
- 2) 방송통신융합을 위한 법적, 제도 정비
- 3) Software 원천기술 개발
- 4) Hardware 원천기술 개발
- 5) 전자정부 개도국 지원 및 세계시장 진출 확대
- 6) 부가가치 창출을 위한 빅 데이터 개방 및 공유
- 7) 정보사회 이후 미래 신사회 비전/전략 제시
- 8) 기타 []

IV ICT정책의 개선방향에 관한 설문

문15. 정보통신방송 분야의 규제와 진흥정책을 추진함에 있어 향후 정부조직을 어떻게 설계하는 것이 바람직하겠습니까?

- 1) 규제와 진흥정책을 이원화하되, 진흥정책은 타 부처들에 분산시켜 이관하고 규제정책은 현 위원회 조직에서 전담해야 한다.
- 2) 규제와 진흥정책을 이원화하되, 진흥정책은 신설 독립제 기관에서 전담하고 규제정책은 현 위원회 조직에서 담당해야 한다.
- 3) 규제와 진흥정책을 통합하고 신설 독립제 기관에서 전담하도록 해야 한다.
- 4) 현재 시스템을 유지하면서 보완하는 것이 좋다.
- 5) 기타 []

V 통계처리를 위한 설문

DQ1. 귀하의 성별은?

- 1) 남자 2) 여자

DQ2. 귀하의 나이는?

- 1) 30대 이하 2) 40대 3) 50대 4) 60대 이상

DQ3. 정보통신방송 관련 기업 또는 관련 공공기관에 근무한 적이 있으십니까?

- 1) 있다 (≡DQ3-1로) 2) 없다 (≡DQ4로)

DQ3-1. 근무경험이 있으신 경우, 근무년수는?

- 1) 2년 미만 2) 2년 이상 ~ 5년 미만 3) 5년 이상

DQ4. ICT 관련 포럼(혹은 기타 정책공동체 활동)에 참여하십니까?
참여한다면 연 몇 회 정도입니까??

- 1) 참여함 (연 회) 2) 참여하지 않음

DQ5. 귀하의 주 직업은 다음 중 어느 부문에 속하십니까?

- 1) 학계 (ex. 대학교수) 2) 기업인 3) 정부(공공부문)

♣ 끝까지 성의 있게 응답해 주셔서 진심으로 감사드립니다 ♣

◎ 저 자 소 개 ◎

권 해 수(책임연구원)

- 연세대 사회학과 졸업
- 서울대 행정학 석사
- 서울대 행정학 박사
- 현 한성대 행정학과 교수

최 천 근

- 경찰대 법학과 졸업
- 서울대 행정학 석사
- Florida State Univ. 정책학 박사
- 현 한성대 행정학과 조교수

정 광 호

- 서울대 사회학과 졸업
- Georgetown Univ. 정책학 석사
- Syracuse Univ. 정책학 박사
- 현 서울대 행정대학원 부교수

이 대 영

- 고려대 서양사과 졸업
- Syracuse Univ. 행정학 석사
- 경희대 행정학 박사
- 현 한성대 행정학과 조교수

이 삼 열

- 연세대 행정학과 졸업
- Univ. of Texas at Austin 정책학 석사
- Carnegie Mellon Univ. 정책학 박사
- 현 연세대 행정학과 부교수

명 승 환

- 한국외국어대 행정학과 졸업
- 한국외국어대 행정학 석사
- Syracuse Univ. 행정학 박사
- 현 인하대 행정학과 교수

방통융합미래전략체계연구 지정2012-12

방통융합정책 환경변화분석 및
평가를 통한 합리적 정책개발 방안

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
