

유비쿼터스시대의 방송과 통신관련 정부조직 개편방안*

주 효진 · 박석희**

<目 次>

- I. 서 론
- II. 방송과 통신분야의 환경변화
- III. 선행연구 검토 및 외국사례 분석
- IV. 현행 방송·통신 기능수행체계 분석
- V. 결론 및 시사점

<요 약>

광대역통합망을 중심으로 한 디지털멀티미디어기술의 발전은 전통적으로 별개의 영역으로 인식되어 왔던 방송과 통신영역의 융합을 가속화함으로써 유비쿼터스 사회로의 이행을 촉진시키고 있다. 이것은 IT기술의 발전에 따른 네트워크통합은 물론 서비스통합과 사업자통합 등 여러 차원에서 나타나고 있으며, 이와 같은 방송과 통신영역에서의 급속한 환경변화와 이에 따른 다양한 사회문화적 파급효과를 고려하여 많은 나라에서 방송과 통신관련 정부조직을 통합·개편하고 있다. 이론적으로도 최소한 규제분야에서의 양 기구의 통합이 규제기능의 효율화를 통해 고객지향적 행정을 증대시키고 조직생산성을 향상 시킬 수 있다는 관점에서 유비쿼터스 환경에 적합한 방송과 통신관련 조직개편의 필요성을 강조하고 있다. 관련부처들 역시 방송·통신 정부조직 개편이 IT 기술의 발전으로 촉발된 융합관련 정책성과를 제고할 수 있다는 점에는 대체적으로 공감대가 형성되어 있다. 이러한 배경에 따라 본 논문은 관련된 여러 이론적 논의, 해외사례분석, 관련부처의 입장 등을 종합하여 IT기술 발전으로 촉발된 방송과 통신융합에 따른 다양한 사회문화적 영향 등을 고려한 정부조직의 개편방안을 모색하고 있다.

【주제어 : 방송·통신 조직개편, 방송통신융합, 방송통신위원회, 유비쿼터스 사회】

* 심사과정에서 유익한 조언을 해 주신 세 분의 익명의 심사위원들에게 감사드립니다.

** (제1저자) 꽃동네현도사회복지대학교 교수(jhj@kkot.ac.kr)

(공동저자) 서울대학교 한국행정연구소 연구원(nice113@snu.ac.kr)

I. 서 론

유비쿼터스(Ubiquitous)란 “언제 어디서나 존재한다”는 라틴어에서 유래한 용어로서 일반적으로 물이나 공기처럼 도처에 있는 자연자원이나 종교적으로는 신이 시공을 초월하여 존재하는 것을 상징한다. 정보통신분야에서는 언제 어디서나 어떠한 단말기를 통해서도 온라인네트워크에 있으면서 서비스를 주고받을 수 있는 환경이나 기술을 의미한다. 유비쿼터스사회의 도래는 IT기술의 급속한 발전에 따른 방송·통신 융합의 가속화, 즉 기술적 측면에서의 네트워크통합은 물론 서비스통합과 사업자통합을 가속화함으로써 방송과 통신에 대한 기존의 패러다임에 큰 변화를 야기하고 있다.¹⁾ 이것은 구체적으로 컴퓨터, 통신, 방송 등 모든 매체가 하나의 네트워크에 연결되어 서비스융합이 촉진되는 광대역통합망기반의 네트워크사회(Broadband Convergence Network Society)로의 발전을 의미한다.

통신과 방송을 망라한 미디어분야의 이와 같은 급속한 변화는 방송과 통신영역에서 전반적인 구조변화의 필요성을 암시하고 있다(김종무·이혁우, 2004: 429). 특히 디지털화와 광대역화 등 IT기술 발전에 근간을 두고 있는 방송과 통신의 융합은 전통적 의미의 방송과 통신으로 구별하기 어려운 BcN, WiBro, DMC와 같은 다양한 융합네트워크와 DMB, 데이터방송, DTV, IP-TV, 홈네트워크와 같은 새로운 융합서비스를 확산시키고 있으며, 또한 사업자간 융합을 가속화하고 있다. 이와 같은 환경변화와 이에 따른 여러 가지 사회문화적 과급효과를 고려하여 유비쿼터스사회에 적합한 고객지향적 행정체계 구축을 위해 방송과 통신관련 정부조직개편에 대한 논의가 다양하게 전개되어 왔다.

우리나라에서도 2000년 통합방송위원회의 출범 이후 방송과 통신의 융합에 따른 정부조직 개편, 특히 정책·규제 기구의 통합에 대해 많은 논의가 이루어져 왔다. 이러한 논의들은 각각 장·단점이 있으며 조직개편에 대한 결론들이 조금씩 상이하지만 융합에 따른 제반 과급효과를 고려하여 현행 방송위원회, 정보통신부, 문화관광부로 삼원화되어 있는 정책·규제 기구의 통합이 반드시 필요하다는 점에서는 공통점이 있다(이남표, 2004: 1).²⁾ 또한 조직개편이 원칙적으로 방송과 통

- 1) 학자들에 따라 정보화의 발전을 ‘전산화→정보화→지식화→유비쿼터스화’로 구분하는 경우도 있지만 지식화와 유비쿼터스화의 명확한 구분이 어려우며 양자는 공통적으로 광대역통합망 기반의 네트워크 사회를 전제하고 있다. 이에 따라 본 논문은 양자를 구분하지 않고 광대역통합망 기반의 네트워크화를 유비쿼터스화로 규정하였다.
- 2) 일반공정거래정책을 담당하는 공정거래위원회까지 포함하면 방송 및 통신관련 정책,

신관련 분야의 기능효율화를 통해 국가경쟁력을 더욱 강화하고, 고객지향적 행정을 통해 시민(소비자) 주권을 제고할 수 있다는 점에 동의하고 있다.

이러한 배경에 따라 본 연구는 여러 선행연구들과 해외사례 분석, 관련부처들의 입장을 종합하여 방송·통신융합과 이에 따른 다양한 사회문화적 파급효과 등을 고려한 방송과 통신관련 정부조직 개편방안을 모색하였다. 또한 조직개편은 방송과 통신 분야에서 정부기능의 효율화 및 고객지향적 행정체제 구축을 위한 방향으로 이루어져야 함을 강조하였다. 연구의 내용을 구체적으로 서술하면 다음과 같다. 첫째, 방송과 통신을 둘러싼 환경변화와 이의 영향력을 고려하여 정책·규제기구 개편의 필요성과 기본방향을 논의하였다. 둘째, 선행연구와 외국사례를 토대로 방송·통신관련 정부조직 개편을 위한 함의를 도출하고 조직개편의 기준을 설정하였다. 셋째, 이러한 기준에 따라 현행 방송과 통신관련 기능 수행체계의 특성과 한계를 논의하고, 관련 정부부처들의 조직개편에 대한 입장을 분석하였다. 마지막으로 이를 토대로 방송·통신융합 환경에 적합한 우리나라의 방송과 통신관련 정부조직 개편방안과 시사점을 제시하였다.

II. 방송과 통신분야의 환경변화

1. 유비쿼터스시대의 방송·통신 패러다임의 재정립

전통적으로 방송은 불특정 다수에 대한 방송프로그램의 단방향적 송신(1:N 네트워크) 행위로서 프로그램에 대한 내용규제나 엄격한 진입·편성 및 운영규제가 중시되었다. 반면 통신은 이용자간 부호·문자·음향·영상을 통한 양방향적 송수신 (1:1 혹은 N:N 네트워크) 행위로서 선택한 참여자만 사용하므로 통신비밀보호 및 효율성과 시장원리에 따른 경제적이고 산업적인 측면이 강조되었다(김동욱, 2000; 정보통신부, 2003a; 방송위원회, 2004).³⁾ 그런데 최근 광대역통합망

규제기구는 현재 사원화(四元化)되어 있는 상황이라고 할 수도 있다.

3) 방송법과 전기통신기본법에 나타난 방송과 통신의 특성을 비교해 보면 서비스면에서 방송은 방송프로그램(방송편성의 단위가 되는 방송내용물), 통신은 부호·문언·음향 또는 영상, 전송수단면에서 방송은 전기통신설비(방송망과 통신망을 포함), 통신은 유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식, 전달방식면에서 방송은 송신(일방향성), 통신

(BcN)의 급속한 진전과 방송과 통신의 콘텐츠 및 단말기의 융합으로 기존의 방송과 통신의 경계가 허물어지는 방송과 통신의 대융합⁴⁾이 가속화되고 있다.

이러한 융합현상은 IT기술의 급속한 발전을 동인으로 하고 있으며, 유비쿼터스 사회의 구현은 정치·경제·사회·문화 등 여러 영역에 영향을 미치고 있다. 나아가 방송·통신의 융합은 지식정보화의 전면화 및 인간중심의 유비쿼터스사회를 실현시키는데 구심적인 역할을 담당하고 있다. 이러한 방송과 통신 그리고 인터넷의 혁명적 대통합은 방송과 통신에 대한 새로운 패러다임의 정립을 요구하고 있다.⁵⁾ 구체적으로 컴퓨터, 통신, 방송 등 모든 정보통신기기가 하나의 네트워크에 연결되고 서비스융합이 촉진됨으로써 이에 따른 다양한 파급효과에 효과적으로 대응하여 정부기능을 보다 효율화할 수 있어야 하며, 나아가 고객지향적 행정체제의 구축을 통한 이용자편의의 증진에도 기여할 수 있어야 한다.

따라서 방송과 통신의 융합에 따른 정부조직 개편에 있어 기술환경의 변화는 물론 이를 통해 나타나는 여러 가지 산업적 측면과 사회문화적 측면에서의 파급효과에 대한 체계적인 검토가 이루어져야 한다. 먼저 기술적 측면에서는 방송기술과 통신기술의 기술적 우위 문제, 관련기술의 표준화 및 호환성 문제 등이, 사회적 측면에서는 융합에 따른 보편적 서비스의 문제, 매체에 대한 공정한 접근권의 문제, 문화적 가치육성의 문제 등이, 산업적 측면에서는 방송 및 통신산업에서의 공정경쟁문제와 함께 융합관련산업의 육성문제 등이 제기되고 있다.

특히 사회·문화적 측면에서 융합은 다음과 같은 함의를 가지고 있다. 첫째, 새로운 멀티미디어환경과 수용자에 대한 고려가 필요하게 되었다. 융합현상에 대한 수용자들의 이해관계가 중요한 정책적 판단기준이라는 것이다. 둘째, 방송에 있어 시간과 공간제약성의 극복으로 인한 방송의 사회적 영향력 확대를 고려해야 한다. 방송서비스 이용 확대에 따라 융합이 지닌 사회적 파급효과가 증대될 것이기 때문이다. 셋째, 방송과 통신 융합을 기술결정론으로 접근하기보다 사회문화적 관

은 송신 또는 수신(쌍방향성)인 것으로 볼 수 있다.

- 4) 융합이라는 개념에 대해 Mckinsey보고서(1985)에는 곧 가능하게 될 새로운 양방향 멀티미디어서비스로, 국제 전기통신연합(ITU)에서는 기존 인프라를 통해 새로운 서비스를 제공하는 것, 새로운 형태의 인프라를 개발하는 것, 새로운 능력을 제공하기 위해 기존 서비스와 기술들을 향상시키는 것 등을 의미한다고 본다. 또한 OECD(1992)는 현재의 경제영역간 기술적·규제적 경계가 모호해지는 현상으로 보고 있고, 미국의 FCC(2004)는 특정네트워크를 통해서 제공되는 서비스나 상품을 경쟁관계에 있는 또 다른 네트워크를 통해서 제공하는 것으로 정의하고 있다.
- 5) 문화관광부(2003)는 “언론으로서의 방송”, “문화매체로서의 방송”, “산업으로서의 방송”에 대한 균형적 시각을 바탕으로 정책패러다임의 재정립 필요성을 주장한다.

계 속에서 파악할 필요성이 증가하고 있다. 기술은 공중전달체(common carrier)의 발전일 뿐이며 중요한 것은 사회문화적 영향력을 갖는 콘텐츠이기 때문이다.

2. 방송통신 융합의 의의

이와 같이 사회적·기술적·산업적 측면 등에서 중대한 과급효과를 지닌 방송과 통신의 융합은 크게 네트워크융합, 서비스융합, 사업자융합 등 세 가지 차원에서 동시에 진행된다고 할 수 있다(문화관광부, 2003; 정보통신부, 2003a).

첫째, 망(network)융합은 다양한 방송통신 융합서비스 제공의 기반으로서 디지털기술의 발달로 방송과 통신서비스를 동시에 제공할 수 있는 통합된 망을 의미한다. 즉 디지털 멀티미디어, 무선통신, 광통신 등의 발전은 통합된 하나의 망을 통해 다양한 멀티미디어서비스의 제공을 가능하게 하고 있다. 또한 망의 융합을 통한 네트워크의 광대역화는 멀티미디어를 전송할 수 있는 매체 간 융합과 제휴를 가속화하는 동인으로 작용한다. 망융합의 대표적인 사례로 광대역통합망(BcN, Broadband Convergence Network), 휴대인터넷(WiBro, Wireless Broadband Internet), DMC(Digital Media Center) 등을 들 수 있다.

둘째, 서비스융합은 망 구분이 모호해짐에 따라 경계영역적 서비스가 출현하고 있음을 의미한다. 즉 콘텐츠의 온라인 배급과 양방향TV가 확산되고, 콘텐츠 배급 네트워크의 확대로 방송과 인터넷의 융합현상이 가속화되고 있다. 이러한 서비스 융합은 통신망기반 융합서비스(인터넷방송(Webcasting), 전광판방송, VOD, IP-TV, DB검색서비스, 휴대폰방송 등)와 방송망기반 융합서비스(케이블TV 인터넷 접속, 데이터방송, Pay Per View 등)로 구분할 수 있는데, 대표적 사례로 DMB(Digital Multimedia Broadcasting), T-Commerce 등의 데이터방송, DTV, IP-TV, 홈네트워크 등이 상용화되는 추세에 있다.

셋째, 사업자융합은 방송 및 통신사업자간의 인수·합병 및 전략적 제휴, 사업다각화로 거대 미디어기업의 탄생 등 산업구조의 변화가 가속화되는 것을 의미한다. 대표적으로 미국 전화회사인 AT&T와 케이블사업자인 TCI와 MediaOne의 합병(1998~1999), ISP사업자인 AOL과 Time Warner의 합병(2000)으로 대규모 복합미디어기업이 등장하였고, 영국과 일본에서도 사업자 융합이 가속화되고 있다.⁶⁾ 우리나라로 통신사업자가 디지털위성방송, 위성DMB, DMC, 모바일방

6) 기타 General Electric이 NBC(1985)를, Walt Disney가 ABC(1995)를 인수한 바 있고, 영국은 1998년 BT와 공중통신사업자(Public Telecom Operators)의 방송서

송 등에 진출하고, 방송사업자가 통신산업에 진출하는 사례가 증가하고 있다.

이러한 융합현상은 향후 방송·통신 및 디지털콘텐츠 시장의 성장 잠재력을 증대 시킬 것으로 전망된다(방송위원회, 2004; 정보통신부, 2004). 예컨대 국내 방송·통신시장에서 1995~2003년까지 연평균 18%에 달하던 성장속도는 둔화되고 있지만, 다양한 융합서비스의 활성화로 2010년까지 연 6%의 성장이 예상되고 있다. 또한 유·무선 통신시장도 이동전화 및 초고속인터넷시장의 포화로 성장이 둔화되고 있지만, VoIP, MMoIP⁷⁾ 등 응용서비스의 출현으로 유선은 연 7.4%, 무선은 연 2.6% 성장이 예상되며, 방송시장도 디지털방송, 쌍방향 및 유료방송의 확대로 연 10.3%의 성장이 예상된다. 특히 IT신성장동력의 핵심이라고 할 수 있는 디지털콘텐츠는 유비쿼터스 구현에 따른 One-Source, Multi-Use 효과로 수요가 크게 증가하여 연 32.8%의 고성장 실현이 예상되고 있다.

III. 선행연구 검토 및 외국사례 분석

1. 정부조직개편의 특성과 효과

정부조직개편은 대립과 갈등의 관계 속에서, 정치적 불확실성 속에서, 정치적 타협을 통해 이루어진다는 특징이 있다(Moe, 1991: 122-123; 박대식, 2001: 1). 또한 막대한 자원을 소모하고, 조직개편 실패에 따른 문제점이 정책실패로 이어질 경우 국민경제에 미치는 파장이 크고 오래 지속된다는 특성이 있다(박천오, 1996: 412, 정진우, 2000: 224). 그리고 많은 경우 조직개편의 목적이 불분명하고, 조직개편에 대한 성과측정이 곤란하여(정진우, 2000: 17) 부처통합이 용이하지 않은 특성이 있다. 특히 조직통합(integration)은 둘 이상의 조직에 대한 단순한 구조적 합병을 넘어 하위단위에서의 단일하고 일관된 문화의 형성(Nahavandi

비스 제공제한을 점차 폐지할 것을 결정한 바 있으며, 일본도 최대 이동통신사업자인 NTT DoCoMo가 BS디지털방송 및 BS데이터방송 분야의 사업자들에 출자하고 있다.

7) 음성데이터통합(MMoIP, MultiMedia over IP)서비스는 IP를 기반으로 음성, 데이터 및 영상을 통합하여 제공하는 융합서비스를 의미하고, 음성패킷망(VoIP, Voice over IP)은 인터넷을 통해 음성데이터를 전송함으로써 통화할 수 있는 서비스를 의미한다.

& Malekzadeh, 1988; Wilcof & Selsky, 1995; 류한호, 1998), 내부관리체계와 절차의 통합(Schweiger & Weber, 1993; 앤더슨컨설팅, 1998)을 의미하는데, 이는 민간의 기업합병(mergers)과 비교하여 다음과 같은 특성이 있다.

우선 정부부처의 경우 법률상 독점적인 지위를 인정받고 있으며, 인사관리의 제약과 조직구조의 경직성 등으로 인해 조직통합을 위한 관리전략을 실행하기에 많은 한계가 있다. 또한 주인(principal)이 불분명하기 때문에 조직통합에 대한 갈등이 권력투쟁으로 왜곡될 가능성이 높아 조직하위단위들 간의 갈등이 사라진 완전한 조직통합을 실현하기가 매우 어렵다. 무엇보다 정치적 환경에 직면하여 외부압력에 민감하고, 특히 여론에 책임을 져야 하기 때문에 조직통합이 정치적 특성을 지닐 가능성이 상당히 크다. 요컨대 정부조직의 경우 하위부서 간 갈등을 최소화하고 단일의 지배적인 사명이 확립될 수 있어야 한다는 점에서 조직통합은 정치적 측면에서는 물론 관리적 측면에서도 많은 어려움을 내포하고 있다.

하지만 환경적 여건의 변화에 따른 조직통합목표의 명확성과 조직통합성과의 명료성 등이 확보된다면 정부조직에서도 조직통합을 통한 시너지효과의 발현이 가능할 수 있다. 민간기업의 경우 조직통합의 일반적 목적으로 수익률 등의 재무적 성과가 강조되는데, 이는 기업합병을 통해 조직성과를 제고할 수 있는 것으로 이해되고 있기 때문이다(Cray & Mallory, 1997; Ramaswamy, 1997). 이러한 조직통합의 성과는 정부조직에 있어서도 일반적 논거로서 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 그런데 정부조직에 있어 그것은 단순한 재무적 성과 이상을 의미하는 것으로 정책합리성(policy rationality) 증진을 통한 정책이해관계자 혹은 고객의 편의제고라는 보다 폭넓은 성과를 나타낼 수 있어야 한다. 따라서 방송과 통신관련 정부조직 개편에 있어서도 궁극적으로 방송·통신융합에 대응한 정책합리성의 제고와 정책이해관계자의 편의제고라는 측면이 강조될 수 있어야 한다.

2. 선행연구의 검토

정부 차원에서 방송과 통신관련 조직개편에 대한 본격적인 검토는 1994년 공보처의 요청에 의해 구성된 ‘선진방송정책자문위원회’에서 시작되었다. 동 위원회에서는 방송과 통신을 포괄하는 ‘총괄기구’를 설립하자는 주장이 제기되었으나, 점진적·이원적 접근방안이 보다 현실적이고 타당하다는 의견에 따라 반영되지 않았다(공보처, 1995).⁸⁾ 이후 방송개혁위원회(1999)에서 방송·통신 융합에

8) 1996년에 정보통신부가 주최한 정책토론회에서 통신과 방송관련 규제기관의 일원화

따른 방송규제체계의 재정립을 주장하면서, 방송위원회로 출범하되 향후 방송통신위원회로의 개편 및 관련기관 통합을 위한 대통령직속기구 설치를 제안하였다. 또한 행정자치부 경영진단위원회의 대정부건의안(1999)에서는 방송통신위원회를 신설하여 정보통신 관련 인·허가 등 규제업무를 이관할 것을 제안하였다. 참여정부도 선거정책공약(2002)에서 ‘방송통신구조위원회’를 설치하여 관련 기구를 ‘방송통신위원회’로 일원화하는 방안을 추진하겠다고 약속한 바 있다.

이와 같은 정부 차원에서의 정책적인 논의와 함께 이론적으로도 이미 많은 선행연구들이 방송과 통신관련 정부조직 개편에 대해 논의한 바 있다. 물론 선행연구들은 연구자의 이론적 관점이나 방송과 통신에 대한 입장 차이에 따라 조금씩 상이한 결론을 제시하고 있을 뿐 관련부처들의 입장, 다양한 해외사례, 여러 선행연구들에 대한 체계적인 분석을 토대로 조직개편의 결론을 제시하고 있지는 않다. 그럼에도 선행연구들의 논의를 종합해 보면, 최소한 방송과 통신관련 규제기구의 통합에 대해서는 어느 정도 공통된 의견을 제시하고 있음을 알 수 있다. 따라서 선행연구들이 제시하는 조직개편의 기본방향 및 목표가 타당성이나 실현 가능성 측면에서 다소 한계가 있을 수 있다는 점에서 본 연구는 여러 선행연구들을 종합하여 결론을 도출하였다. 관련된 선행연구들을 보면 다음과 같다.

이상식(2001)은 단기적으로는 현행과 같이 망·서비스·내용 위주로 분리된 규제기구를 유지하되 규제기구 간 상설조정위원회를 설립하고, 중장기적으로는 방송과 통신의 내용·경제·기술문제까지 모두 관掌하는 방송통신위원회를 설립할 것을 주장하였다. 김광범(2003)은 현재 문화관광부가 담당하고 있는 방송관련기능의 폐지 및 이관을 주장하였고, 김창규(2003)는 문화관광부의 방송광고 및 영상산업정책기능은 방송통신위원회를 설립해 상호업무협조나 기능분담의 문제로 유보시키자고 주장한 바 있다. 정윤식(2003)은 단기적으로 방송위원회와 정보통신부가 협력기구를 상설화하여 서비스별로 담당하되, 장기적으로는 정부조직으로서의 법적 지위가 확보되는 방송통신위원회의 설립이 필요하다고 주장하고 있다. 김종무·이혁우(2004)도 단기안으로 관련 규제기구들의 조정과 협조를 위한 협의체 구성을, 중기안으로 영국의 OFCOM과 유사하게 정책기능은 분리하고, 규제기능은 통신방송위원회로 통합할 것을 주장하고 있다. 방정배(2004)는 조직통합을 반대하고 방송과 통신관련 부처들의 정책조정을 위한 총리나 대통령 직속의 중앙정책

를 검토하고, 정보내용에 대한 규제는 방송위원회, 종합유선방송위원회, 정보통신윤리위원회 등의 내용심의, 규제기능을 통합하여 제3의 독립규제기관에 부여하자는 안이 제시되기도 하였다(정보통신부, 1996).

조정기구의 제도화를 주장하였다. 이남표(2004)는 미국의 FCC처럼 행정부로부터 독립된 독립위원회 형태의 방송통신위원회의 설립을 주장하고 있다.

방송 및 통신관련 정부조직 개편의 장·단점으로서 선행연구들은 대체적으로 다음과 같은 내용들을 지적하고 있다. 먼저 장점으로는 방송·통신 융합서비스에 대한 방송과 통신분야의 의견을 효율적으로 조정할 수 있고, 고객편의성을 증진시킬 수 있으며, 기관 간 협의절차가 사라져 환경변화에 신속한 대응이 가능하다는 것이다. 단점으로는 전혀 다른 규제논리를 지닌 두 영역을 한 기관에서 담당하는 경우 외부갈등이 내부갈등으로 재현될 우려가 크고, 방송과 통신을 함께 관장하는 기구는 권한 집중 및 비대화에 따른 조직의 비효율성이 야기될 수 있으며, WTO 등 통상협상 시 문화적 예외 논리에 따라 개방대상에서 제외되었던 방송영역에 대한 개방압력이 가중될 수 있다는 점 등을 들고 있다.

3. 외국사례의 분석

방송·통신융합에 대응한 외국사례를 보면 먼저 법체계와 관련해서는 미국(통신법), 이탈리아(방송통신법), 말레이시아(통신·멀티미디어법) 등은 방송과 통신의 단일법령체계를 구축하고 있는 반면, 독일(정보통신서비스법과 미디어서비스법 정), 일본(전기통신역무이용방송법), 프랑스 등은 개별법령의 정비나 융합서비스와 관련한 별도의 법을 운용하고 있다. 한편 방송·통신관련 조직개편은 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 미국(FCC)·일본(총무성)은 방송·통신의 정책 및 규제기능을 모두 통합하였고, 영국(OFCOM)·이탈리아(AGCOM)·말레이시아(MCMC)·캐나다(CRTC)·호주(ACMA) 등은 방송과 통신의 규제기구를 통합하였다. 이에 비해 프랑스는 이례적 형태로서 방송과 통신의 정책과 규제기구는 명백하게 분리하면서 융합관련 법률의 제정을 통해 융합환경에 대응하고 있다.

1) 정책 및 규제기구의 단일조직형태: 미국, 일본

미국은 기본적으로 방송과 통신 등의 미디어산업은 민간에 의해 운영되어야 한다는 원칙을 견지하고 있으며, 대부분 미디어부문이 상업중심 체제를 유지하고 있다. 방송·통신에 관한 기본정책의 수립·집행, 사회적·경제적 규제, 인허가 업무(단, 케이블TV SO허가는 주정부가 행사) 등은 독립규제위원회인 연방통신위원회(FCC, Federal Communication Commission)에서 통합 관할하고 있다.⁹⁾ 미국

9) 상무성(DOC) 산하의 정보통신정보청(NTIA)이 있으나, 통신정책의 연구·조사 및 정

은 공영방송 중심체제인 유럽과 달리 상업적인 민영방송 중심체제로서 1930년대 이래 방송과 통신영역을 통합 관리해 왔으며, 방송분야에서도 상업적 측면이 중시되고 있다. 이에 따라 방송의 공익성, 문화정체성 확보 등은 중시되지 않으며 프로그램 심의는 사업자 자율에 맡기고 있으며, 연방통신위원회는 독립행정기관이기는 하지만 의회에 대해 직접 책임을 지도록 하고 있다.¹⁰⁾

일본의 방송과 통신에 대한 정책수립 및 경제적 규제는 전후 미국의 FCC를 모델로 한 독립행정위원회였던 전파감리위원회가 폐지된 후 우정성을 거쳐 2001년 1월 6일부터 총무성이 통합적으로 관장하고 있다. 방송·통신관련 정책 및 규제기능을 단일의 기구에서 수행한다는 점에서 미국의 FCC와 동일하지만 FCC는 독립 규제위원회인 반면 일본의 총무성은 독임제 중앙행정기관이라는 점에서 차이가 있다. 한편 방송프로그램에 대한 내용규제에 대해서는 미국과 같이 일본방송협회(NHK)를 중심으로 방송사의 자율에 맡기고 있다.

2) 규제기구의 통합형태: 영국, 이탈리아, 캐나다, 호주, 말레이시아

영국의 경우 방송정책은 문화적 관점을 중시하여 문화매체스포츠부(DCMS)가. 통신 및 통신기술정책은 통상산업부(DTI)가 관장하지만 방송정책수립과 방송·통신에 대한 규제는 2003년 12월 설립된 OFCOM(Office of Communications)에서 통합적으로 담당한다. 이는 독립규제기관으로서 의회에 보고하도록 되어 있으며, OFCOM과 정부부처와의 관계를 보면 문화매체스포츠부와 통상산업부는 법 제정과 정책의 기본방향을 정하고, OFCOM은 구체적인 사안에 따라 법을 집행하는데, OFCOM의 법 집행에 관하여 정부부처가 간섭할 수 없다.¹¹⁾

이탈리아의 경우 방송과 통신에 대한 정책기능을 모두 정보통신부(Ministry of

책건의, 국제협력, 정보화지원사업 등 통신정책에 대한 지원업무 등으로 제한적이다.

10) FCC 위원(Commissioner) 5인의 신분은 연방정부의 정무직 공무원이며, FCC 직원은 경력직공무원, 고위관리직공무원, 계약직공무원 등으로 구성되어 있다. FCC 직원은 2002년 현재 총 1,917명의 직원 중 경력직 1,813명, 고위관리직 39명, 기타 65명으로 구성되어 있다. FCC 위원은 상원의 인준(confirm)을 받아 대통령이 임명(appoint)하고, 위원장은 위원 중에서 대통령이 지명(designate)하며, FCC 위원회는 5명의 위원(임기 5년, 매년 1명씩 교체)으로 구성되고, 동일정당원은 3명 이내로 제한되어 있다.

11) OFCOM이사회는 문화매체스포츠부와 통상산업부가 공동으로 구성하고(의장은 수상이 임명), 사무총장(Chief Executive)은 OFCOM이사회 의장(Chairman)이 임명하며, 이사회는 9명의 위원(6명 비상임)으로 구성된다. 또한 사무국 직원은 공무원 신분이 아니며(Civil Servant가 아닌 Public Servant), 운영재원은 방송사업자와 통신사업자가 납부하는 면허료 및 수수료 등으로 충당되며 감사원 감사를 받는다.

Communications)에서 종합적으로 담당하고 있으며, 규제기능은 1997년에 통신방송법 제정을 통해 방송과 통신 분야에 대한 통합규제기구인 통신위원회(AGCOM, Authority of Communications)를 설립하여 운영하고 있다.

캐나다 역시 방송·통신의 규제는 방송통신위원회(CRTC: Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)가 담당하고, 정책기능은 문화부가 담당하며, 일부 통신방송기술관련업무만 산업부에서 담당하고 있다. 즉, 통신기술의 급속한 발전과 통신·방송의 융합현상이 가속화함에 따라 규제기구를 통합하여 통합규제기구인 CRTC를 설립하였다.

호주는 방송·통신 관련 정책기능은 정보통신예술부(DCITA: Department of Communications, Information Technology and the Art)로 일원화되어 있으며, 규제기능은 통신청(ACA: Australian Communications Authority)과 방송청(ABA: Australian Broadcasting Authority)으로 이원화되어 있었다. 하지만 호주 역시 규제기관 통합계획을 지속적으로 추진한 결과 2005년 7월 1일까지 양 기관을 통합하여 호주통신미디어위원회(ACMA: Australian Communications and Media Authority)를 신설하기로 하였다.

말레이시아도 역시 1998년에 통신멀티미디어법을 제정하여 정보부(Ministry of Information)의 방송 사업자 허가 및 방송정책기능을 통합한 에너지·통신·멀티미디어부(Ministry of Energy, Communications & Multimedia)를 신설하여 통신·방송 정책기구를 일원화하였다. 또한 통합규제기구인 통신멀티미디어위원회(Communications and Multimedia Commission) 설립하였다.

3) 정책 및 규제기구의 분리형태: 프랑스

프랑스는 방송 및 통신관련 정책과 규제기능을 명백히 분리하여 정부부처와 독립규제위원회가 각각 수행하면서 융합관련 법률을 통해 대응하고 있다. 즉, 방송과 통신의 기본정책수립은 각각의 정부부처에서 담당하고, 규제기능도 각각의 독립위원회에서 담당하는 철저한 분리체계를 유지하고 있다. 하지만 독립규제위원회의 독립성이 철저히 보장되어 정부부처가 개입할 수 없으며, 독립규제위원회는 정부와 국회에 법률의 제·개정을 요청할 수 있다. 프랑스의 통신·방송 융합에 대응한 정책의 기본방향은 전자커뮤니케이션네트워크 및 서비스산업과 시청각커뮤니케이션네트워크(케이블, 지상파, 위성통신)산업을 단일시장에서 통합하고 이를 지원하기 위한 법체제를 정비하는 것이다. 즉, 전자커뮤니케이션과 시청각커뮤니

케이션이라는 새로운 이원적 논리와 이를 바탕으로 한 산업 및 시장을 재조정하기 위한 제도와 법률을 만드는 것이 융합정책의 핵심이라고 할 수 있다.

〈표 1〉 주요 국가의 방송·통신관련 법률, 정책 및 규제기구 현황

국가	구분	법률	정책기구	규제기구			
				경제적 규제 (독과점 규제)	사회적 규제 (내용규제)		
미국	통신	통신법	통신위원회 (FCC)	통신위원회	자율		
	방송				통신위 사후규제		
영국	통신	통신법, 무선통신법	통신상산업부(DTI)	방송통신청(OFCOM)			
	방송	통신법	문화매체스포츠부 (DCMS)				
		방송법					
이탈리아	통신	방송통신법	정보통신부(MOC)	통신위원회 (AGCOM)			
캐나다	방송						
프랑스	통신	통신법	경제산업부 (MEFI)	통신규제위원회 (ART)	-		
	방송	전자통신법					
		방송법	문화부(MCC)	시청각최고위원회(CSA)			
호주	통신	통신법	정보통신예술부 (DCITA)	통신방송위원회 (ACMA)			
	방송	방송법					
독일	통신	통신법	연방 경제부	통신우정청(Reg TP)			
	방송	정보통신서비스법					
		미디어서비스협정	주 수상성, 수상회의	주 미디어관리청			
일본	통신	전기통신사업법, 유선전기통신법	총무성	총무성	자율규제		
	방송	전기통신역무이용방송법, 융합기술개발촉진법					
		방송법, 유선TV방송법					
말레이시아	통신	통신·멀티미디어법	에너지통신멀티미디어부 (MECM)	통신멀티미디어위원회 (MCMC)			
	방송						

4) 외국사례 분석의 함의

외국의 방송·통신환경의 급속한 변화와 이에 따른 다양한 사회적·경제적·산업적

영향력 등은 국내의 방송·통신환경에도 유사한 형태로 나타나고 있는 상황이다. 특히 우리나라의 경우 IT강국으로서 정보화를 선도하고 있는 상황에서 방송·통신 융합에 보다 효과적으로 대응함으로써 유비쿼터스사회의 실현을 보다 가속화할 수 있어야 한다. 이러한 점에서 외국의 방송·통신관련 법체계 정비와 조직개편 사례들은 국내의 여러 정치적·행정적·경제적·사회적 여건들을 고려한 통신·방송관련 정부조직 개편에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

특히 영국, 이탈리아, 캐나다, 호주, 말레이시아 등 대다수 국가들에서 채택하고 있는 규제기구를 통합한 형태는 방송과 통신관련 조직통합에 있어 정치적 이해관계가 첨예하게 대립하고 있는 현실을 고려할 때 가장 유효하고 실현가능한 대안으로 검토될 수 있을 것이다. 미국이나 일본과 같은 완전통합 형태는 실현가능성이 다소 낮을 수 있으며, 프랑스와 같은 대응방식은 융합현상에 효과적으로 대응하는데 다소 한계가 있을 수 있기 때문이다.

IV. 현행 방송과 통신관련 기능수행체계 분석

1. 방송과 통신관련 기능수행체계 현황 및 문제점

1) 현행 방송과 통신관련 기능수행체계

현행 방송과 통신부문의 정책 및 규제기관으로 방송위원회, 정보통신부, 문화관광부, 공정거래위원회를 지적할 수 있다.¹²⁾ 이처럼 유관부처가 분산·중첩되어 있어 방송과 통신의 융합분야 뿐만 아니라 방송과 통신의 고유분야에 대해서도 정부부처 사이에 상시적인 갈등요소가 존재하고 있다. 이러한 정부조직간 상시적인 갈등으로 인해 융합에 대비한 체계적인 정책수립과 규제기준의 마련이 제약을 받고 있으며, 나아가 사업자와 이용자들의 편익에도 부정적인 영향을 미치고 있다. 이러한 기능수행체계상의 한계가 방송과 통신관련 정부조직개편의 기본적 근거라

12) 보다 자세히 보면 방송과 통신부문의 정책과 규제기능을 담당하는 정부조직은 크게 방송위원회, 정보통신부, 통신위원회, 정보통신윤리위원회, 문화관광부, 공정거래위원회라고 할 수 있다. 이 중에서 정보통신부와 문화관광부는 독임제 중앙행정기관이고, 방송위원회와 공정거래위원회는 합의제 중앙행정기관이며, 통신위원회는 중앙행정기관 소속 행정위원회라고 할 수 있다(박석희 외, 2004).

고 할 수 있다. 현행 관련 정부조직들의 기능수행체계를 보면 다음과 같다.

방송분야에서 방송기본계획은 방송위원회와 문화관광부가 합의해야 하고, 방송영상산업정책은 문화관광부에서, 방송산업 및 기술정책은 정보통신부에서 담당하고 있어 담당부처가 중첩되어 있다. 또한 방송에 대한 규제는 방송위원회가 대부분 담당하지만 사업자허가는 방송위원회 추천을 거쳐 정보통신부가 담당한다. 물론 2003년 8월 방송위원회와 정보통신부 사이의 정책협의체인 ‘방송통신정책협의회’를 구성하였으나, 기능분산에 따른 본질적 문제를 해결하기에는 많은 한계를 보이고 있다.¹³⁾ 또한 방송위원회와 문화관광부 역시 2004년 4월 방송·통신환경 변화에 대응한 방송·영상관련 정책의 효율적인 집행을 위해 정책협의회를 구성해 정례적으로 개최하기로 하였으나 사정은 대동소이하다고 할 수 있다.¹⁴⁾

한편 정보통신분야에서 산업진흥정책은 정보통신부가 종합적으로 담당하고 있는 것에 반해 사업자규제와 사전규제는 정보통신부, 사후규제는 통신위원회, 내용규제는 정보통신윤리위원회에서 담당함으로써 정보통신관련 규제정책은 기능별로 담당기관이 분리되어 있다. 특히 통신분야에서 사후규제를 공정거래위원회에서 담당하지 않고, 정보통신부 소관 통신위원회에서 담당하도록 되어 있는 이유는 다음과 같다(정보통신부, 2003a).

첫째, 공정거래위원회가 수행하는 일반경쟁규제는 경쟁이 제한되지 않도록 보호하는 소극적 측면이 강하기 때문에 경쟁을 보다 촉진해야 할 통신시장의 경우에 다소 적합하지 않기 때문이다. 둘째, 통신시장의 자연독점성으로 인해 민영화 이전에 독점적 지위를 가지고 있던 통신사업자의 시장지배력을 제한하는 데 있어 공정거래위원회는 한계가 있다는 현실적 판단 때문이다. 셋째, 시장지배력 남용행위가 행해진 후에 개별 사안별로 규제수단을 강구하는 일반적인 경쟁법규는 과거의 독점사업자가 누리는 장기적이고 광범위한 경쟁상의 이익을 다루기에는 부적합하기 때문이다. 넷째, 통신서비스에 대한 정책 수립 및 사전·사후규제가 일관된 기준에 의해 수행됨으로써 정보통신분야의 정책목적을 보다 효과적으로 달성하고

13) 방송위와 정통부간 협의회는 매 격월제로 개최되며, 참석자는 방송위원회 방송정책실장, 정보통신부 전파방송관리국장이며, 또한 임시회의와 실무회의(방송위원회 정책1팀장, 정보통신부 방송위성과장 등 참석)는 필요시 수시로 개최하도록 되어 있다.

14) 정책협의회에서는 문화관광부와 방송위원회 사이의 현안사항 및 관심사항 등을 논의하며, 정책협의회의 구성은 문화관광부 문화산업국장과 방송위원회 기획관리실장을 대표로 하여, 사안에 따라 문화부 방송광고과장과 방송위 소관실국 간부 등이 참석하기로 하였다. 정책협의회의 운영은 월 2회 정례회의를 원칙으로 하되, 필요한 경우에는 수시 개최하기로 되어 있다.

규제의 통일성을 유지할 수 있기 때문이다. 다섯째, 사후규제를 공정위에서 수행하는 경우 사전규제와 사후규제가 서로 상이한 법 원리 및 규제기준에 따라 적용될 가능성이 있어 사업자 및 이용자의 혼란을 초래할 수 있기 때문이다.

〈표 2〉 우리나라 방송·통신관련 정책 및 규제기구 현황

분야	부처	주요 기능	
방 송	정보통신부	방송기술정책 수립 방송기술정책 수립	- 방송기술 및 시설에 관한 정책 수립·시행 - 방송기술기준 제정 및 표준화 - 방송국 허가 - 방송용 주파수 할당
	방송위원회	정책수립	- 방송에 관한 기본계획
		사전규제 (Rule Making)	- 방송사업자 인허가 및 승인, 등록 - 요금규제 등 경제적 규제 - 방송프로그램 및 광고 운용·편성
		사후규제 (Rule Implementation)	- 방송사업자간 분쟁조정
		내용규제 (사회적 규제)	- 방송내용 심의 및 제재 등
통 신	문화관광부	방송 및 영상산업의 진흥에 관한 정책 수립 및 시행	
	정보통신부 (정보통신지원국)	정책수립 (Policy Making)	- 공정경쟁 정책 수립 - 이용자 보호정책 수립 - 통신자원관리 - 통신비밀보호 정책 수립 등
		사전 규제 (Rule Making)	- 통신사업자 인·허가 - 요금규제, 필수설비규제, 번호계획수립 등 경제적 규제 기준 마련
		통신위원회	- 통신사업자간 불공정행위 조사 및 시정 - 통신사업자간 또는 통신사업자와 이용자 간 분쟁조정 - 통신 이용자 보호 등
	정보통신 윤리위원회	내용규제 (사회적 규제)	- 정보통신서비스의 불건전 정보 유통 등

2) 현행 기능수행체계의 한계와 문제점

현행 방송과 통신분야 기능수행체계의 문제점으로 다음의 사항들을 지적할 수 있으며, 이로 인해 방송·통신관련 정부조직개편이 타당성을 확보할 수 있다.

첫째, 방송에 대한 기본시각의 문제를 지적할 수 있다. 그 동안 방송은 공익적 측면만을 강조함으로써 방송·통신 융합으로 그 중요성이 점차 증가하고 있는 방송

의 상업적·경제적 측면에 대한 고려가 상대적으로 미흡한 실정이었다. 이로 인해 통신에 비해 방송에 대한 규제가 매우 엄격해지는 결과가 초래됨으로써 이에 대한 논란이 증가하고 있다. 예컨대 지상파 등 방송사업자에 대한 대기업·외국인의 소유금지나 제한에 대한 논란, DMB에 대한 규제체계와 관련된 의견 대립(소유제 한·채널편성규제 등에 있어 기존 방송서비스와의 차별화 문제), 프로그램 의무편성비율의 완화에 대한 논란 등을 들 수 있다. 따라서 방송과 통신환경의 변화에 적합하도록 방송에 대한 기본시각을 재정립할 필요가 있다.

둘째, 전통적으로 방송과 통신분야의 정책 및 규제의 목적과 틀이 상이하였다 는 점을 지적할 수 있다. 즉 방송은 공익적 측면을 강조하여 엄격한 진입, 편성 및 내용규제(사회적 규제)를 중시하고 있고, 이에 반해 통신은 산업적 측면을 강조하여 효율성과 시장원리, 공정경쟁 환경조성을 중시하고 있다. 이로 인해 방송·통신의 경계영역에 있는 다양한 융합서비스들이 증가함에 따라 이러한 서비스들에 대한 정책 및 규제의 목적과 틀이 아직 불완전할 수밖에 없는 상황이 증가하고 있다. 따라서 통신과 방송에 대한 전통적인 정책 및 규제의 목적과 틀을 이러한 융합환경에 적합할 수 있도록 재정립할 필요성이 매우 높다고 할 수 있다.

셋째, 방송영상산업진흥정책의 중복추진으로 인해 많은 비효율성이 발생하고 있다. 현행 방송법상 방송기본계획의 수립·시행은 방송위원회가 담당하면서도 방송영상산업정책은 문화관광부로 이원화되어 있고, 방송영상산업정책의 재원이 되는 방송발전기금은 다시 방송위원회가 관리하는 매우 중첩적이고 비효율적인 기능체계를 갖고 있다. 그리고 정보통신부 역시 막대한 규모의 정보화촉진기금을 활용하여 디지털콘텐츠 지원이라는 명분으로 방송프로그램 지원사업을 추진하고 있어 문화관광부의 방송영상산업진흥정책과 중복되고 있는 실정이다.¹⁵⁾

넷째, 방송·통신 융합서비스에 대한 법규정이 미비하여 관련 분야에 대한 체계적인 정책수립과 시행에 많은 한계를 드러내고 있다. 현행 통신관련법률은 전파법, 전기통신기본법, 전기통신사업법 등 14개가 있으며 전부 정보통신부의 소관인데 반해,¹⁶⁾ 방송관련법률은 방송위원회, 정보통신부, 문화관광부 등 관련부처

15) 이러한 기능중첩문제에 대응하기 위해 방송위원회는 2003년 7월 직제개편을 통해 “방송콘텐츠부”와 “진흥정책부”를 신설하여 문화관광부 소관인 방송영상진흥정책을 수행할 의지를 표명하기도 하였다. 현재 방송위원회 직제는 “방송위원회 규칙”으로 정하게 되어 있어 법체처 심사 및 차관회의·국무회의를 통한 부처간 협의를 거치지 않고 자유롭게 변경이 가능하다.

16) ①정보화정책관련법률은 국가사회정보화, 정보통신망 이용촉진과 정보보호를 목적으로 하며 정보화촉진기본법·정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률·지식정보자원

에 분산되어 있다.¹⁷⁾ 그런데 방송법과 통신관련법은 전통적인 방송 및 통신개념에 기반을 두고 있어, 융합서비스들에 대한 정책 및 규제근거가 미비한 실정이다. 이로 인해 최근 관심이 집중되고 있는 인터넷방송 및 데이터방송과 관련한 갈등과 같이 현행법체계로는 해결이 어려운 논란이 다수 발생할 수 있다.

다섯째, 규제기관의 이원화로 인한 융합영역에서의 복수규제 또는 규제공백의 문제가 발생할 가능성이 매우 크다는 점을 지적할 수 있다. 또한 방송·통신 융합산업에 대한 소관부처가 불명확하게 분산되어 있어 관련 산업의 육성을 위한 효과적인 정책시행에 어려움이 있고, 방송·통신·콘텐츠사업자들의 유기적 협조체계 구축에 제약요인으로 작용하고 있다. 또한 이러한 규제기관의 이원화는 융합서비스 이외에도 전통적인 방송과 통신분야에 있어서도 정책 및 규제기능을 수행함에 있어 기관 간 갈등을 증폭시키는 계기가 되고 있으며, 이것은 특히 방송관련 정책·규제기능 수행에 있어 더욱 심각한 문제로 나타나고 있다.

여섯째, 정부조직간 정책협의체가 실질적 기능을 수행하기에 한계가 있다. 현재 운영 중인 방송위원회와 정보통신부, 방송위원회와 문화관광부 사이의 정례정책 협의체의 조정역할이 법적 구속력을 갖기 어렵고 실질적인 기능을 발휘하기에는 상당한 한계가 있다. 이러한 정책협의체는 방송·통신융합에 대응한 근본적인 대안이라고 할 수 없으며, 따라서 현행 방송·통신관련 기능수행체계를 이러한 방송·통신융합 환경에 적합할 수 있도록 보다 근본적으로 개편할 필요가 있다.

2. 방송과 통신관련 정부부처의 입장과 시사점

정보통신부는 통신과 방송 정책의 국가·사회적 목표나 규제의 근거나 방식 등이 상이하므로 초기단계에 있는 통신·방송 융합기술의 발전 추세를 면밀히 분석해야 한다는 조심스러운 입장을 보이고 있다. 단기적으로는 현행 체계를 유지하되 통신·방송 분야의 정책 및 규제 환경을 최대한 균접시킬 수 있도록 관련 기관들 간의 정책 공조를 확대해야 한다고 보고 있다. 한편 중·장기적으로는 통신·방송 산업의 종합육성, 초고속 정보통신망과 디지털 방송망의 총체적 고도화라는 관점에서

관리법·전자서명법·통신비밀보호법 등이, ②정보통신정책관련법률은 전기통신 및 통신사업의 규제·지원을 목적으로 하며 전기통신기본법·전기통신사업법·소프트웨어산업 진흥법·온라인디지털콘텐츠산업발전법 등이, ③전파방송정책관련법률은 전파자원(무선주파수)의 규제·관리를 주목적으로 하며 전파법이 있다.

17) 방송위원회의 경우 방송법 이외에 한국방송공사법, 한국교육방송공사법, 방송문화진흥회법을 소관법률로 하고 있으며, 이 밖에 정보통신부의 전파법, 문화관광부의 뉴스통신진흥에관한법률, 영상진흥기본법, 한국방송광고공사법 등이 있다.

통신·방송 관련 기구개편방안을 검토·추진할 필요성이 있다면서 방송과 통신분야의 정책은 각 정부부처에서 담당하고, 규제기능은 통신방송위원회에서 담당하게 하여 정책과 규제가 분리되어야 한다고 주장하고 있다. 이것은 영국, 캐나다, 호주, 이탈리아 등의 사례와 유사한 입장이라고 할 수 있다.

방송위원회는 ‘방송통신위원회’ 신설을 적극 지지하고, 방송통신위원회 출범을 위한 세부추진방안을 확정하기 위해 ‘방송통신구조개편위원회’ 구성이 필요하다고 보고 있다. 또한 방송통신위원회의 역할과 기능은 방송과 통신의 지원과 규제기능 및 정책과 집행기능을 종합적으로 수행하는 미국의 FCC와 같은 통합모델이 바람직하다고 주장하고 있다. 그리고 방송통신위원회를 규제위원회로 한정하여 해석하는 것은 잘못된 것이며, 효율적인 직무수행을 위해서는 정책과 집행 또는 지원과 규제기능을 함께 수행하는 것이 적절하다고 보고 있다. 또한 방송통신위원회의 정치적 중립을 위해서는 무엇보다 기관의 법적 위상을 확립하기 위한 제도적 보완이 필요하다고 보고 있다. 이러한 방송통신위원회의 법적 위상은 독립기관, 대통령소속기관, 국무총리소속기관이 가능할 것이라고 주장하고 있다.¹⁸⁾

문화관광부는 영상콘텐츠산업에 대한 주무기관으로서의 역할을 명확히 하는 것이 필요하다는 입장이다. 또한 방송관련 정책과 규제기능을 통합적으로 담당하는 방송통신위원회의 필요성을 인정하면서도, 방송통신위원회가 담당할 방송정책과 문화관광부가 현재 담당하고 있는 영상콘텐츠산업진흥정책을 분리해야 한다고 주장하고 있다. 즉 지원(진흥)정책은 부처조직(문화관광부 또는 문화관광부·정보통신부 분담)이 맡고, 규제에 대한 정책 및 행위는 방송통신위원회가 맡는 방안을 제시하고 있다. 그리고 방송발전기금의 관리·운용권은 방송영상산업의 효과적 진흥을 위하여 문화관광부가 관장하는 것이 타당하다고 주장하고 있다.

행정자치부(1999)는 정부조직 경영진단에서 방송·통신 융합에 따른 정책추진 체계 통합이 필요하며, 이를 위해 방송통신위원회를 설립하고, 규제(방송통신위원회)와 정책(정부부처 담당)의 분리가 타당하다는 안을 제시하고 있다.

이상과 같이 방송과 통신관련 정부조직 개편에 대한 입장을 각각 분석한 결과 통합 방송통신위원회의 기능과 역할범위에 대해 분명한 의견차이가 있음을 확인 할 수 있다. 방송과 통신의 융합환경에 효과적으로 대응하기 위해서는 각 부처별로 중복되고 분산된 현행 기능수행체계의 개편이 필요하다는 원칙에는 동의하면

18) 방송통신위원회의 법적 위상에서 국무총리 소속기관은 방송의 언론기능이 행정권에 의해 통제된다는 점과 국민의 대표기관인 국회가 위원회 구성 과정에서 배제된다는 점 등을 고려할 때 부적절한 측면이 있다고 보고 있다.

서도 각 부처별 이해관계가 첨예하게 맞물려 있기 때문에 구체적인 실행방안에 대해서는 합의점 도출이 어렵기 때문이다. 그럼에도 각 부처들의 의견을 종합해 보면 구체적인 범위에 있어서는 다소 차이가 있지만 방송과 통신관련 규제기구의 통합에 대해서는 어느 정도 공통된 견해를 보여주고 있는 것으로 판단된다.

〈표 3〉 각 부처의 규제기구와 정책기구의 통합 내지 분리에 대한 입장

부처	방송위원회	정보통신부	문화관광부	행정자치부
입장 (규제와 정책)	통합 찬성	분리 찬성	분리 찬성	분리 찬성

V. 결론 및 시사점

지금까지 논의한 선행연구들의 논의, 해외사례 그리고 관련부처의 입장을 종합해 보면 우리의 경우에도 기존의 통신과 방송관련 기능수행체계의 개편과 이를 토대로 한 조직개편의 필요성에 대해 상당한 수준의 공감대가 형성되었다고 평가할 수 있다. 즉 방송과 통신관련 정부조직 개편에 대한 다양한 대안들 중에서 여러 선행연구들의 논의와 외국의 개편사례들에 의하면 방송과 통신 분야의 통합규제기구로서 방송통신위원회 설립의 타당성을 확인할 수 있다. 특히 우리나라가 IT강국으로서 관련분야에서의 국가경쟁력을 더욱 제고하고 고객편의성을 강화하기 위해서는 방송·통신융합에 보다 적극적으로 대응할 수 있어야 하며, 이를 위해서는 현재와 같이 중첩·분산되어 있는 기능수행체계를 유비쿼터스 환경에 보다 적합할 수 있도록 관련조직을 개편하는 것이 필수적이라고 할 수 있다.

물론 공공부문에서의 조직통합은 관리적 특성 이외에 정치적 특성이 공존하는 것은 물론이고, 현실적으로도 관련 기관들 간에 상당한 정도의 이견이 존재하는 것이 사실이다. 또한 특정한 제도나 조직이라는 것이 한 번 만들어지고 나면 속성상 다시 조정하거나 없애기가 현실적으로 어려운 것이 사실인 만큼 구체적인 조직개편논의에 있어서는 아주 신중한 접근이 이루어져야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 이론적으로나 정책적으로 방송과 통신의 융합 환경 하에서 이것이 지닌 다양한 사회문화적 영향력 및 산업적 파급효과 등을 고려할 때 방송과 통신관련

정부조직의 개편은 정부기능의 효율화는 물론 고객지향적 행정체제의 구축을 위한 필수조건이라는 사실을 부인하기는 어려울 것이다.

따라서 여러 선행연구와 해외사례, 관련부처의 입장 등을 종합하여 본 논문에서는 방송 및 통신관련 정부조직 개편에 대한 두 가지 기본원칙을 제시할 수 있다. 첫째는 정책기능과 규제기능을 분리하면서도, 둘째는 방송 및 통신관련 모든 규제기능이 통합되어야 한다는 점을 강조할 수 있다. 이것은 IT기술 발전에 따라 축발된 융합현상에 대응하여 방송·통신관련 조직개편목표인 기능효율화를 통한 고객지향적 행정을 비교적 효과적으로 달성하면서도 조직개편의 실현가능성을 고려한 바람직한 대안이 될 수 있다. 이러한 원칙에 따라 방송·통신관련 모든 규제기능이 통합된 ‘방송통신위원회’의 설립이 이루어져야 한다는 기본전제 하에 조직개편을 단행하는 데 있어서는 상당한 정도의 시간과 비용이 투입되어야 한다는 점을 고려하여 단기안과 중장기적인 개편방안을 제시할 수 있다.

첫째, 단기안으로는 현재 방송위원회와 정보통신부, 방송위원회와 문화관광부 사이에 구성되어 있는 정책협의체를 세 기관 모두가 참여하는 ‘(가칭)방송통신정책협의체’로 확대 개편하여 구성하기를 제안한다.¹⁹⁾ 또한 정책협의체가 실질적인 권한을 가지고 조정과 협력이 이루어질 수 있도록 각 기관의 참석대상을 차관급으로 격상할 필요가 있고(단, 실무회의는 국장(과장)급 참석), 정기회의는 차관급이 참석하는 정책협의회를 연 4회(분기별 1회)로 정례화하고, 관련 법률에 협의체에 대한 부분을 명시적으로 규정하는 것이 필요할 것으로 보인다.²⁰⁾ 이러한 단기적인 방안을 통해 현재 3개 부처에서 수행하는 규제정책방향간의 불일치로 발생하는 정책조정비용을 대폭 축소할 수 있다는 장점이 있다.

둘째, 중·장기안으로는 현재 각 정부조직에서 담당하고 있는 기능에 대한 재조정을 실시함과 동시에 방송통신위원회를 설립해 방송정책과 모든 방송·통신과 관련된 규제기능을 담당하게 한다. 즉 정보통신부에서 담당하는 정보통신분야의 정책은 현행대로 담당하게 하고, 문화관광부 방송영상정책 전반에 관한 기능들과 정보통신부의 통신관련 기능 중에서 규제기능(사전·사후규제)은 분리하여 신설되는 방송통신위원회에서 담당하게 한다. 또한 방송과 통신 및 영상물의 내용에 대한 사회·문화적 규제(내용규제)는 완전하게 민간기구가 전담하게 한다. 따라서 신

19) 현재 국무조정실에 ‘멀티미디어정책협의체’가 존재하고 있으나 거의 형식적이며, 이에 따라서 실질적으로 조정성과도 거의 없는 편이다.

20) 영국에서는 실질적인 조정권한을 가지고 있는 G3라는 협의체를 구성하여 기존의 규제기구들과 협조하고 규제업무를 서로 조정하여 규제중복 및 공백을 예방하고 있다.

설되는 방송통신위원회는 경제적·기술적 규제기능을 주로 담당하게 하여 심의·규제행정기구(인허가 및 심의기능 관장)로서의 위상을 정립하게 한다.

요컨대 본 논문이 제시하고 있는 방송·통신관련 규제기구의 통합방안은 일정한 한계에도 불구하고 방송·통신융합의 파급효과와 조직개편의 복잡한 정치적 특성을 고려할 때 타당성이 높은 개편방안이라고 할 수 있다. 즉 방송과 통신분야의 규제기능을 통합함으로써 현행 조직체계에서 야기될 수 있는 규제공백 또는 중복 규제의 문제를 최소화하고, 다양한 융합서비스가 갖는 산업적 특성과 공공성을 조화시켜 방송·통신관련 산업을 육성할 수 있다는 장점이 있다. 또한 방송과 통신 분야의 정책과 규제기능을 담당하는 기관을 분리함으로써 정치권의 영향력을 최소화하여 규제의 실효성과 공정성을 확보할 수 있다는 장점이 있다.²¹⁾ 마지막으로 통합위원회 출범 이후 조직의 법적 위상, 사무처 직원의 신분보장과 지위확보 문제²²⁾ 등에 대한 대처방안도 함께 마련되어야 함을 지적할 수 있다.

참고문헌

- 김광범. (2003). 방송통신위원회 설립방안. 「PD협회보 창간 15주년 기념토론회 자료집」.
- 김동욱. (2000). 방송·통신수렴에 대응한 정책방향과 정책기구. 「방송연구」, 여름호: 239-270.
- _____. (2003). 「통신방송 통합규제위원회의 기능과 조직설계」. 한국언론정보학회 특별세미나 발표논문.
- _____. (2005). 「미디어융합에 대비한 정책기관 개편」. 정보통신정책학회 2005년도 하계학술대회발표논문.
- 김병섭 외. (2004). 「방송위원회 조직경영진단 연구」. 연구보고서.

-
- 21) 방송과 통신정책 모두를 통합하는 대폭적인 조직개편안을 주장하는 학자들도 있지만, 방송과 통신의 문화적·산업적 측면을 종합적으로 고려한 정책은 국가적 차원의 마스터플랜 하에서의 조정 및 통합 역할, 막대한 자금의 지속적 투입을 필요로 하므로 정부부처(방송위원회, 정보통신부)에서 담당하는 것이 타당하다고 판단된다.
- 22) 공무원 신분으로 통일한다면 현재 방송위원회 직원의 신분이동이 필요하며, 민간인 신분으로 통합한다면 정보통신부 공무원들의 민간인 신분으로의 이동이 요청된다. 혼존 질서를 존중하여 신분을 그대로 유지한다면 방송부문은 민간인, 통신부문은 공무원 신분을 유지하게 되어 조직운영의 비효율이 예상된다(정윤식, 2004: 21).

- 김원용 외. (2003). 「신규 방송서비스 도입이 방송산업에 미치는 영향」. 연구보고서.
- 김종무·이혁우. (2004). 통신·방송 융합에 따른 규제체계 개편대안 탐색. 「한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집」, 429-454.
- 김창규. (2003). 방송통신위원회 위상 및 기능에 대한 법적 검토. 「방송위원회 워크샵 발표집」, 1-9.
- 박대식. (2001). 정부조직개편에 대한 제도-선택적 분석: 국민의 정부 조직개편을 중심으로. 「한국행정학보」, 35(3): 1-19.
- 박석희·정진우. (2004). 합의제 행정기관 현황분석과 유형분류에 관한 연구. 「행정논총」, 42(4): 163-187.
- 박선영. (2001). 방송정책기구의 위상 및 역할. 「방송연구」, 여름호: 161-190.
- 방정배. (2004). 「미디어문화정책론」. 서울: 한울아카데미.
- 앤더슨컨설팅 편. (1998). 「M&A 성공전략」. 서울: 매일경제신문사.
- 이남표. (2004). 방송통신위원회 추진방안. 「방송통신위원회 추진방안모색을 위한 토론회 자료집」, 1-9.
- 이상식. (2001). 방송과 통신의 융합에 대비한 정책 및 규제기구의 변화 방향. 「한국방송학보」, 15(3): 183-218.
- 이상우 외. (2002). 「통신·방송 융합에 따른 법·제도 개선 및 산업정책 연구」. 정보통신정책연구원 연구보고서.
- 이상우 외. (2005). 「융합환경의 네트워크, 콘텐츠 규제- 유럽연합사례의 포괄적 이해」, 정보통신정책연구원 연구보고서.
- 이재준. (2000). 영국 OFTEL의 21세기를 대비한 규제정책 방향 제시. 「정보통신정책」, 12(2): 14-30.
- 이종열. (2004). 문화행정 분야 정부조직개편. 「한국행정학회·한국조직학회 공동 기획세미나 발표논문집」, 82-94.
- 정윤식. (2003). 방송 통신 융합환경과 패러다임 변화. 「방송위원회 워크샵 발표집」, 1-19.
- _____. (2004). 미디어 환경변화와 규제 패러다임 검토. 「방송위원회 경영조직진단 워크샵 발표논문집」.
- _____. (2005). 통방융합시대의 바람직한 규제기관의 위상. 「정보통신정책학회 학계학술대회발표논문집」.
- 정진우. (2000). 부처합병의 평가기준 설정을 위한 이론적 고찰. 「한국사회와 행정연구」, 11(2): 223-238.
- 최선규. (2005). 미디어 융합시대의 바람직한 규제정책기관의 위상. 「정보통신정책학회 학계학술대회발표논문집」.
- 공보처. (1995). 「선진방송 5개년 계획(안)」. 내부자료.

- 방송개혁위원회. (1999). 「방송개혁의 방향과 과제」. 연구보고서.
- 문화관광부. (2003). 「방송·통신 융합에 대비한 방송영상콘텐츠 진흥 추진체계 정비」. 내부자료.
- 방송위원회. (2003). 「방송·통신 체계정비 및 위원회 대응방안」. 내부자료.
- 방송위원회. (2004). 「방송·통신 융합관련 자료」. 내부자료.
- 정보통신부. (1996). 통신·방송 융합에 대응한 정책방향. 「정책토론회 자료집」.
- 정보통신부. (2003a). 「통신·방송 융합에 대비한 정책 및 법·제도 정비방향」. 내부자료.
- 정보통신부. (2003b). 「통신·방송 융합에 대비한 정책 및 규제기구 정비방안」. 내부자료.
- Ashkenas, R. N., L. J. DeMonaco & S. C. Francis. (1998). Making the Deal Real: How G.E. Capital Integrates Acquisition, *Harvard Business Review*, Jan./Feb.
- Cray, D. & G. R. Mallory, (1997). Making Sense of Managing Culture, ITP, 1998
- Moe, Terry M. (1991). Politics and the Theory of Organization. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7: 106–129.
- Nahavandi, A. & A. R. Malekzadeh. (1988). Acculturation in Mergers and Acquisitions, *Academy of Management Review*, 13(1).
- Ramaswamy, K. (1997). The Performance Impact of Strategic Similarity in Horizontal Mergers: Evidence from the U.S. Industry, *Academy of Management Journal*, 40(3).
- Schweiger, D. M. & Y. Weber. (1993). Strategies for Managing Human Relations Ruling Mergers and Acquisitions: An Empirical Investigation, *Human Resource Planning*, 12(2).
- Wilcof, M. L., D. W. Brown & J. W. Selsky. (1995). When the Stories are Different: The Influence of Corporate Culture Mismatches on Interorganizational Relations, *Journal of Applied Behavioral Science*, 31(3).
- FCC. (1999). *A New Federal Communications Commission for the 21st Century*. Draft Strategic Plan.
- OECD. (1992). *Convergence Between Communications Technologies: Case Studies from North America and Western Europe*. OECD Publications.
- Ofcom. (2004). *Ofcom's Annual Plan: April 2004–March 2005*.
- <http://www.fcc.gov/>
- <http://www.kbc.go.kr/>

<http://www.mct.go.kr/>

<http://www.mic.go.kr/>

<http://www.ofcom.org.uk/>

<http://www.crtc.gc.ca/>

<http://www.aca.gov.au>

<http://www.aba.gov.au>

Abstract

Reorganizing the Governmental Agencies in Communication and Broadcasting suitable to Ubiquitous Network Society

Hyo-Jin Ju · Seok-Hee Park

This article aims to investigate the alternatives for reorganizing the governmental agencies in communication and broadcasting suitable to the Ubiquitous Network Society. The expansion of digital multimedia technology(e.g. the broadband network) in communication and broadcasting has been rapidly promoting the convergence of these two parts wholly separated in traditional concepts, and changing to the Ubiquitous Network Society. Corresponding to these revolutionary environmental changes, most of countries are inclined to reorganize the governmental regulation bodies in communication and broadcasting. And many scholars have theoretically argued that these organizations at least in regulation parts should be integrated to effectively cope with the ubiquitous network society. Because the organizational integration in public sector have some advantages in managerial as well as political aspects, it can also improve the performance of the convergence policies in communication and broadcasting. On the basis of these arguments, this article concludes that it is necessary to effectively integrate the regulation agencies in communication and broadcasting in the Ubiquitous Network Society.

【Key Words : reorganizing communication and broadcasting agencies, convergence of communication and broadcasting, communication and broadcasting commission, ubiquitous network society】