

행정기관 간 경쟁에 관한 연구: 콘텐츠산업분야를 중심으로

김동욱^{*}·윤건^{**}·정광호^{***}

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 선행연구와 분석틀
- III. 행정기관 간 경쟁 현황분석
- IV. 행정기관 간 경쟁 검토
- V. 결론

〈요 약〉

이 논문은 콘텐츠산업분야에 존재하는 행정기관 간 경쟁의 모습을 묘사하고 그에 따른 정책적 시사점을 밝히고자 하였다. 오늘날 전략산업으로 인식되고 있는 콘텐츠산업은 역사가 짧아 관할 부처가 확정되지 못하고 있으며, 이 때문에 문화관광부·방송위원회·정보통신부·산업자원부 등의 여러 부처들이 그 관할권 선점을 위해 법령의 제·개정, 하부조직의 신설 혹은 변경, 새로운 사업의 양산 등, 다양한 노력을 기울이고 있다. 이러한 경쟁은 창의적 아이디어의 가능성, 부처혁신의 촉매제 역할 가능성 등 긍정적 측면이 있을 수 있으나, 유사한 법령·조직·사업의 양산, 그로 인한 인력 또는 예산의 낭비, 정책 대상 집단들의 혼란, 다양한 이해관계자의 존재로 인한 신규서비스 등장의 어려움 등의 부정적 측면도 간과할 수 없다. 따라서 콘텐츠산업분야의 관리 책임이 있는 정부는 우선 이러한 사실을 직시하고 이것이 콘텐츠산업의 발전에 도움이 되는지 해가 되는지 면밀히 살펴야 할 것이다. 특히 해가 심각한 경우 이의 해결을 위해 행정기관 간 협력, 상위기관의 조정, 기능 및 조직재설계 등의 다양한 방안이 활용되는데 그 동안 협력 방안과 조정 방안이 효과적으로 작동되지 못하였기에 마지막 방안으로 조직재설계 방안이 제시되고 있다. 새 정부가 출범하는 2008년 2월은 기관 통합을 포함한 재설계의 적기로 볼 수 있다.

【주제어: 기관 간 경쟁, 관할권 경쟁, 콘텐츠, 콘텐츠산업, 방송통신융합】

* 서울대학교 행정대학원 교수(dong@snu.ac.kr)

** 서울대학교 행정대학원 박사과정(the poor5@snu.ac.kr)

*** 서울대학교 행정대학원 조교수(kwjung77@snu.ac.kr)

I. 서 론

정부 내에서 행정기관들이 업무나 사업 중복으로 인하여 그 관할권을 두고 서로 경쟁 혹은 갈등하는 현상을 흔히 볼 수 있다. 이러한 기관 간 경쟁은 기본적으로 정부관료제 자체의 구조적 원인에 기인하는 측면이 크다. 정부관료제는 분업의 원리에 의해 여러 기관이 각각의 기능을 수행함으로써 운영되어지고 있는데, 명확한 기능적 분리는 쉬운 일이 아니므로 행정기관 간에는 기능을 둘러싸고 그 관할을 위한 일정한 경쟁이 존재하는 것이다. 더욱이 사회현상이 복잡해지고, 새로운 사회문제들이 수시로 발생하고 있는 오늘날에는 일정한 사회문제의 관리책임을 어느 정부부처에 둘 것인지를 결정하는 것이 어려워 이러한 경쟁은 더욱 빈번하게 일어나고 있다.¹⁾ 여기에 행정기관 자체의 생존 욕구, 권력 확보 욕구 등이 더해져 그 경쟁은 치열한 양상으로 전개되는 경우가 많다.

오늘날 미래전략산업의 하나로 인식되고 있는 콘텐츠산업분야²⁾에 있어서도 이러한 행정기관 간 경쟁이 치열하게 전개되고 있다. 이는 기본적으로 콘텐츠산업의 전략적 중요성에 기인한다. 최문경(2002)에 의하면, 콘텐츠산업은 산업연관 효과가 높고, 네트워크 외부효과가 존재하며, 정보통신기술의 급속한 발달로 미디어 유통채널의 수와 용량이 늘어나 유통량이 크게 확대되었다고 한다. 한국문화콘텐츠진흥원(2004)은 문화콘텐츠산업의 생산유발계수, 영향력계수, 취업유발계수 등이 제조업, 서비스업을 상회하고, 산업성장에 따라 지니계수가 감소하는 등, 다른산업과 비교하여 우월하므로 정부는 문화콘텐츠산업을 적극적으로 진흥하여야 한다고 주장한다. 이처럼 콘텐츠산업을 성장주도 산업으로 인식하기 시작하면서, 관련된 다양한 기관들이 그 관할 확보를 위해 경쟁하게 된 것이다. 이러한 기관 간 경쟁은 정부 내에서 콘텐츠산업의 발전을 주도적으로 관할할 기관을 확정하지 못하는 가운데 더욱 심화되고 있다.

이 논문은 새로운 성장 동력으로 주목받고 있는 콘텐츠산업분야에서의 행정기관 간 경쟁을 기술하고 그 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 우선 기관 간 경쟁을 묘사하기 위해 법률·조직·사업 기준, 진흥·규제 등의 정부의 기능 기준 등을 사용하여 법률 경쟁, 조직 경쟁, 사업 경쟁으로 나누고, 각각에 있어서의

1) 박재희(2000b)에 의하면, IT 분야에서의 부처간 갈등의 원인 중의 하나로 전례가 없는 업무 영역이라는 점을 들고 있다. 실제로 최근 정보통신산업과 관련된 부처간 경쟁에 관한 연구가 많다(김용훈(2000), 모미순(2000), 윤상오(2005), 유홍립·윤상오(2006)). 콘텐츠산업의 경우도 최근 미디어융합현상에 의해 새롭게 등장한 경우라고 할 수 있다.

2) ‘콘텐츠’의 개념은 광의와 협의로 나누어 살펴 수 있다. 전자의 경우, 문화산업진흥기본법 제2조 3호는 ‘부호·문자·음성·음향 및 영상 등의 자료 또는 정보’라고 정의하고 있다. 후자의 경우, 통상 문화진흥기본법 제2조 3의2호상의 ‘문화콘텐츠’(문화적 요소가 체화된 콘텐츠)를 의미한다. 본 논문에서는 후자의 의미로 사용하고자 한다.

진홍기능, 규제기능 상의 경쟁을 살펴볼 것이다. 정책적 시사점을 제시하는데 있어서는 기관 간 경쟁의 긍정적, 부정적 영향을 살펴보고, 특히 부정적 영향을 최소화하기 위한 방안을 제시한다. 부정적 영향 최소화 방안은 기관 간 협력, 상위 기관의 조정, 기능 및 조직재설계 방안 등으로 나누어 검토한다.

II. 선행연구와 분석틀

1. 외국 선행 연구

먼저, 조직 상호 간의 경쟁 특히 중앙 정부 부처 상호 간의 경쟁과 관련된 외국의 선행연구를 살펴보자.

첫째, 관할권 경쟁으로서의 기관 간 경쟁을 연구하는 경향이 있다. Holden(1966)은 관료제의 각 기관 간에 존재하는 제국주의적 성향을 연구하였는데, 이는 기본적으로 권력을 확보하기 위한 관할권 경쟁이며, 이에는 각 부서의 특성, 관할권 분할의 시기, 협상이나 집권적 결정 등의 해결 방안이 관련되어 있다고 한다. Downs(1967)는 그의 저서에서 정책공간상에서 벌어지는 행정기관들 간의 영역 다툼의 본질을 잘 보여주고 있다. Wilson(1989)은 행정기관의 자치권(autonomy)이 자원을 확보하거나 이용하는 데 중요하며 또한 업무 수행의 일관성을 확보하는 데 핵심이 된다고 하면서, 자치권 확보를 위해 각 행정기관은 더 많은 자원과 확장된 관할권을 추구한다고 한다. Nicholson-Crotty(2005)는 미 서부 지역 자연자원 관리에 대한 사례연구를 통해 관할권 경쟁을 중심으로 정책 과정을 분석한다.

둘째, 공공선택론의 관점을 적용한 행정기관 간 경쟁 혹은 갈등 연구들이 있다. 대표적인 것이 Niskanen(1971)으로 그는 사익추구자로서의 관료를 상정하고 그들이 속한 부서의 예산극대화를 향한 경쟁의 모습을 보여 주었다. 이와 관련하여 Dunleavy(1991)는 Niskanen의 예산극대화 모형을 비판하면서, 부처간 집단 행동의 문제, 부처 유형에 따라 다양한 예산 관련 효용의 문제, 예산극대화 시내부 최적 수준의 문제, 상위관료들의 관청 형성 행태 등의 문제 등을 제기한다. Krause & Douglas(2006)는 행정기관 간 경쟁이 독점권에 대한 효과적인 제도적 견제를 통해 행정적 성과를 향상시킬 것이라는 Niskanen 등의 가설에 부정적인 견해를 제시하고 있다.

셋째, 기관 간 경쟁 관계의 유형을 연구한 논문도 있다. Hall 등(1977)은 청소년 문제를 다루는 조직들 사이의 조직간 경쟁관계의 패턴을 연구하였다. 그는 이러한 경쟁관계가 공식적인 동의에 의한 법이나 규칙 등에 의해 위임된 것인지, 아니면 그것이 자발적인 것인지에 따라 다른 경쟁관계 패턴을 가진다고 주

장한다.

넷째, 행정기관 간 경쟁의 긍정적 혹은 부정적 영향과 관련하여서는 Peters(1989)의 저서가 있다. 그는 기관 간에 예산 및 정책과 관련하여 경쟁이 있으며, 이러한 기관 간 경쟁의 본질과 효능감에 대한 상반된 견해들을 제시한다. 또한 기관 간 경쟁은 관료제 시스템의 구조에 따라 그 정도가 다르다는 것, 기관 간 경쟁이 정부규모의 변화, 정부의 내적 일관성 등에 큰 영향을 끼친다는 것 등을 주장한다.

마지막으로 경쟁 개념과 관련하여서는 여러 학자들의 논의가 있지만(김용훈, 1996) 이 논문에서는 Katz(1969)의 경쟁 개념을 사용한다. Katz는 비슷한 기능을 수행하는 경우의 갈등이 경쟁의 형태를 띠게 된다고 하는데, 문화관광부, 방송위원회, 정보통신부 등의 행정기관들도 콘텐츠산업의 진흥 및 규제라는 비슷한 기능을 수행하면서 서로 갈등하는 것으로 보이기 때문이다.

2. 국내 선행 연구

국내 연구경향은 전반적으로 기관 간 경쟁의 부정적인 모습을 강조하고 있으며, 갈등의 양상, 원인, 영향, 해결방안 등을 전반적으로 다루고 있다. 특히 해결방안으로 조정의 측면이 강조된다. 또한 초기에는 갈등 개념만을 사용하였으나 현재는 경쟁 개념이 함께 사용되고 있다. 이와 관련된 국내의 선행연구를 간략히 정리해 보면 아래와 같다.

첫째, 이론적·처방적 측면에서 행정기관 간 갈등을 본격적으로 다룬 연구로서 김영평·신신우(1991)의 연구를 들 수 있다. 그들은 한국관료제에 전반적으로 나타나는 정책적 갈등의 양상과 갈등해결의 한국적 특수성, 그리고 관료제에서 쓰이는 갈등해결 기제 등을 탐색하면서 기관 간 정책갈등을 상호작용의 동기에 따라 정책지향·관할권·결정규칙에 대한 갈등으로 나누어 보았다. 최병선(1993)의 연구는 정책조정이 잘 이루어지지 않는다는 부처간에 손발이 맞지 않아 정책추진의 일관성이 확보되지 않는다는 정부에 대한 일반적인 비판을 제시하고, 정책조정의 본질 및 현황 분석을 통해 이러한 비판의 문제점을 밝히고 정책 조정 개선을 위한 제도적 방안 등을 제시하였다. 박재희(2000a)의 연구는 중앙 행정기관의 정책형성 및 집행과정 상의 부처간 갈등에 대해 그 주요요인과 갈등 해결을 위한 조정체계의 현황과 문제점을 분석하고 문제를 해결하기 위한 정책조정기능 제고 방안을 모색한다. 특히 조정 측면을 기관 간 갈등의 주된 원인으로 보고 갈등의 해결을 위해 조정력을 강화하는 방안을 모색하고 있다.

둘째, 구체적인 정책영역이나 사업별로 행정기관 간 경쟁관계를 다루는 연구들이 있다. 예를 들면, 김용훈(1996)은 기술정책을 둘러싼 과학기술부와 통상산업부 간의 부처간 경쟁의 모습과 특성, 원인 및 영향 등의 내용을 다루고 있다.

또한 김용훈(2000)은 정부 인증기반과 그에 관련된 행정자치부와 정보통신부 사이의 제도·기관·조정을 둘러싼 경쟁을 다루고 있다. 정정화(2003)는 새만금 간척사업 정책 결정 과정에서 자기 부처의 입장과 관심을 정당화시켜 나가기 위해 사용한 각 부처의 전략과 방법을 분석하였다. 주재복(2004)은 대형 국책사업을 둘러싼 정부조직간 갈등의 조정과정에서 나타나는 협력 또는 비협력 요인을 분석한다. 특히 유사한 갈등조정과정을 거쳤음에도 상이한 정책결과를 가져온 동강댐건설사례와 새만금간척사업사례를 비교하였으며, 이를 바탕으로 시사점을 제시한다. 윤상오(2005)는 산업정보화 분야에서의 산업자원부, 정보통신부, 중소기업청 등 3개 부처 간의 정책경쟁을 쟁탈경쟁과 협력·조정의 회피 및 의사소통의 단절로 크게 나누고 쟁탈경쟁을 다시 신규영역 선점경쟁과 기존영역 쟁탈 경쟁으로 나누어 보았다. 그는 구체적으로 정책역량 강화경쟁, 유사정책 양산경쟁, 기존영역 쟁탈경쟁, 신규영역 선점경쟁 등으로 나누어 분석한 후 경쟁최소화 방안을 제시하였다. 유흥립·윤상오(2006)는 행정자치부와 정보통신부 간의 전자정부 추진과정에서의 부처간 갈등을 관할권 분쟁 및 관할권 확장으로 나누어 분석하였다. 김상봉·이상길(2007)은 참여정부 신성장동력사업 선정을 중심으로 국가R&D사업 정책결정에 있어서 정보통신부, 산업자원부, 과학기술부 상호 간의 갈등과 그 조정의 과정, 그리고 이 과정에서 각 부처가 선택한 전략 등을 세밀하게 묘사하고 있다.

셋째, 부처간 권력관계를 실증적으로 분석한 연구, 공동체 생태학 이론을 적용한 연구 등이 있다. 박천오(2005)는 정책과정에서의 부처간 권력관계를 연구하였는데, 정책결정과 정책집행이 부처간의 정치적 권리관계에 의한다는 선행연구들을 제시하면서, 이에 대하여 실증적인 연구를 시행하고 있다. 박상규(2000)는 정부조직간 할거주의, 부서이기주의의 개념과 역기능을 분석하고, 공동체 생태학이론을 적용하여 부처간 협력의 방안을 제시하고 있다.

마지막으로, 선행연구들은 부정적 영향이 심각한 경우에 있어서의 해결 방안을 제시하고 있다. 김영평·신신우(1991)는 당사자간 협상과 담판, 정책조정을 위한 부처간 위원회, 갈등공개 등을 통한 정치적 해결 등의 방안을 제시한다. 박재희(2000a)는 일반적으로 사용되는 조정도구로서 영국이나 일본 등의 조정업무를 전담하는 장관직속의 정무관제, 유사기능을 하는 부처의 통합을 통한 부처수의 감축, 미국의 노령화 전담행정기관(Administration on Aging)이나 독일의 가족과 노인부(the Ministry of Family and Seniors), 우리나라의 여성가족부 등 특정 정책대상집단을 위한 정책조정전담기구 설치, 노르웨이, 프랑스 등에서 활발한 한시적 부처간 조정위원회의 설치, 평가를 통한 정책조정 등의 방안을 제시하고 있다. 김용훈(2000)은 경쟁을 방지하는 전략, 경쟁주체간 상호조정, 상위의 집권적 조정 등의 조정전략과 공동재원/인적교류(자원측면), 정책프로그램의 공동형

성(기획측면), 기간, 양식, 평가 방식의 통일(집행측면), 정보공유/기관간 연계장치 형성(의사소통측면) 등의 조정수단을 제시하고 있다. 윤상오(2005)는 조직 및 기능 개편, 수직적 조정 및 수평적 조정 등의 조정기능의 강화를 제시하고 있다. 유홍림·윤상오(2006)는 추진체계의 정비, 부처간 역할분담의 명확화, 수직적 조정 및 수평적 조정 등의 조정체계 강화 방안을 제시하고 있다.

이와 관련하여 이 논문은 경쟁의 양상을 보다 세밀하고 체계적으로 분석하는데 중점을 두고, 이를 바탕으로 경쟁의 영향 및 부정적 측면 완화 방안 등을 제시하고 있다. 그리고 이 논문은 관할권 경쟁을 중심으로 행정기관 간 경쟁을 살핀다. 따라서 예산이나 의사결정규칙, 정책지향 등을 대상으로 하는 경쟁 등은 논의에서 제외된다.

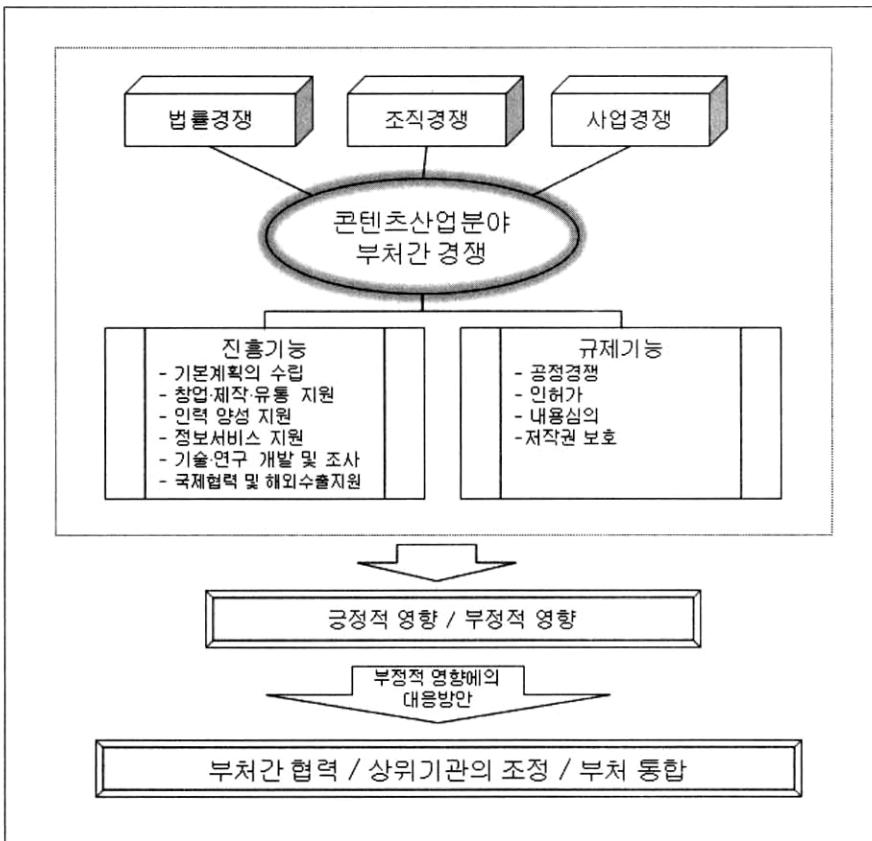
3. 연구의 분석틀

연구의 분석틀을 제시하면 <그림 1>과 같다. 우선 콘텐츠산업분야를 둘러싼 행정기관 간 경쟁의 양상을 분석하기 위해 법률·조직·사업 기준을 적용하여 법률 경쟁, 조직 경쟁, 사업 경쟁으로 나눈다. 한 영역의 관할을 위해서는 법률적 근거가 필요할 것이기에 기관 간 경쟁은 우선적으로 법률 경쟁으로 나타난다. 그리고 각각의 관련 조직들은 이러한 법률을 바탕으로 각종의 사업을 실시하면서 자신의 관할권을 확장하려 하므로 기관 간에 사업경쟁이 일어나게 된다. 또한 이러한 사업을 효율적이고 효과적으로 수행하기 위해서 내부적으로 조직 개편을 단행하거나, 하부 조직들을 양산하는 조직경쟁이 일어나게 된다.

이에 더하여 그 각각에 대하여 정부기능 기준을 적용하여 진흥기능과 규제기능으로 분리하고 각 측면에 있어서의 기관 간 경쟁을 살핀다. 진흥기능의 경우 기본계획의 수립 기능, 창업·제작·유통 지원기능, 정보서비스 지원기능, 기술·연구 개발 및 조사 기능 등의 세부 기능으로, 규제기능의 경우는 공정경쟁 감시 기능, 사업자 인허가 기능, 내용심의 기능, 소비자 보호 기능, 프라이버시 보호 기능 등의 세부 기능으로 나누어 분석한다. 이러한 정부 기능 기준을 통해 좀 더 체계적이고 전체적으로 경쟁의 양상을 분석할 수 있게 된다.

이러한 행정기관 간 경쟁의 양상을 바탕으로 정책적 합의를 제시한다. 우선 기관 간 경쟁이 콘텐츠산업의 발전에 어떠한 영향을 줄 수 있는지 긍정적 측면과 부정적 측면으로 나누어 살펴본다. 그리고 부정적 측면이 심각하다고 판단될 때 그 대처 방안으로 기관 간 협력 방안, 상위 부서의 조정 방안, 기능 및 조직 재설계 방안 등을 살펴본다. 특히 현재 가장 중요하게 부각되고 있는 조직 재설계 방안을 깊게 논의한다.

<그림 1> 연구의 분석틀



이 논문에서는 문헌연구와 심층면접 등의 방법을 이용하였다. 각종 법률 및 직제, 정관 등과 문화관광부, 방송위원회, 정보통신부, 산업자원부, 공정거래위원회 등의 정책자료, 인터넷 홈페이지 상의 각종 정보, 신문 자료, 논문 및 연구보고서 등의 자료를 참고하였으며, 보충적으로 필요한 부분에서는 부처 콘텐츠 담당 사무관과의 심층면접을 실시하였다. 연구의 범위와 관련하여 이 연구는 콘텐츠산업분야의 문화관광부, 방송위원회, 정보통신부, 산업자원부, 공정거래위원회 간의 경쟁의 양상·영향·대처 방안 등을 분석하였다. 시간적 범위는 주로 2006년부터 2007년 8월까지의 자료를 중심으로 하였으며, 예외적으로 법률, 조직, 사업 등의 시간적 변화를 살피는데 있어서는 문화산업의 중요성이 부각되기 시작한 1990년대 중반 이후로 하였다.

III. 행정기관 간 경쟁 현황분석

1. 법률 관련 경쟁

콘텐츠산업과 관련된 정부 부처들은 자신들의 관할 영역을 확보하기 위해 <표 1>과 같이 다양한 법률을 양산하며 경쟁하고 있다. 콘텐츠산업의 진흥과 관련하여 직접적으로 충돌하는 법률은 문화산업진흥기본법과 온라인디지털콘텐츠산업발전법, 그리고 방송법이다. 문화산업진흥기본법의 경우 영화·음반·비디오물·게임·캐릭터·만화·방송영상·디지털문화콘텐츠·멀티미디어문화콘텐츠를 포함하는 전반적인 문화산업의 진흥 정책의 주무부처를 문화부로, 온라인디지털콘텐츠산업발전법의 경우 온라인디지털콘텐츠 진흥 정책과 관련된 주요업무를 정통부가 담당하도록 규정하고 있다.³⁾ 또한 방송법의 경우에는 방송위를 주무부처로 하고 있지만, 방송영상정책의 경우에는 문화부와 합의해야 한다고 규정하고 있다.⁴⁾ 문제는 ‘원 소스 멀티 유스(One Source Multi Use)⁵⁾’의 보편화와 미디어융합현상⁶⁾으로 인해 디지털문화콘텐츠, 온라인디지털콘텐츠, 방송프로그램, 방송영상콘텐츠 등을 구분하는 것이 쉽지 않다는 것이며, 따라서 세 개의 법이 유사한 대상을 규율한다고 볼 수 있는 것이다. 특히 문화산업진흥기본법과 온라인디지털콘텐츠산업발전법의 제·개정 과정을 보면 이러한 부처간 경쟁을 보다 실체적으로 살펴볼 수 있다. 우선 문화부는 문화산업의 주도권 확보를 위해

3) 문화산업진흥기본법 제2조에서는 방송영상, 디지털문화콘텐츠를 비롯한 다양한 문화산업을 정의하고 있으며, 제4조 1호에는 이러한 문화산업정책의 총괄을 문화관광부장관이 한다고 규정하고 있다. 온라인디지털콘텐츠산업발전법 제2조 2호에서는 온라인디지털콘텐츠를 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제2조제1항제1호의 규정에 의한 정보통신망에서 사용되는 디지털콘텐츠를 말한다고 규정하면서 동법 시행령 제2조 제2항에서는 정보통신부장관으로 하여금 그에 대한 기본계획의 수립 권한을 주고 있다.

4) 방송법 제27조

5) ‘원소스 멀티유스(One Source Multi Use)’란 하나의 창작물이 이외의 여러 다른 장르에서 재사용되어 부가가치를 창출하는 것을 말한다. 예를 들면, 방송프로그램 중의 하나였던 드라마 ‘대장금’이 최근 뮤직컬화되어 무대에 올려진 것, ‘궁’이라는 만화가 똑같은 이름의 드라마로 제작된 것 등을 들 수 있다.

6) 미디어융합(Media Convergence)이란 디지털화의 진전, 인터넷의 발전으로 인해 통신과 방송이 하나로 수렴되어져 가는 것을 말한다(여기서 미디어란 통신과 방송을 아우르는 상위개념으로 사용된다.(최선규, 2005)). 오늘날 방송프로그램은 디지털화되어 통신망을 통해서도 전달되고 있으며, 이는 방송프로그램과 온라인디지털콘텐츠의 경계가 허물어지는 것을 의미한다. 또한 오늘날 어프라인의 모든 문화콘텐츠는 디지털화가 가능하고, 디지털화된 문화콘텐츠는 인터넷을 통해 온라인으로 유통될 수 있다. 이 경우 문화콘텐츠, 디지털문화콘텐츠, 온라인디지털콘텐츠의 구별은 무의미해진다.

1999년 2월에 문화산업진흥기본법을 제정한다. 2002년 1월에 온라인디지털콘텐츠산업발전법이 제정되면서 정통부는 네트워크에서 유통되는 디지털콘텐츠의 관할권을 주장하게 된다. 이에 자극받은 문화부는 그해 12월에 문화산업진흥기본법에 ‘디지털콘텐츠’라는 개념을 삽입하고, 네트워크에서 유통되는 디지털콘텐츠를 제외한 이외의 문화콘텐츠의 관할권을 주장하게 된다.

〈표 2〉 법률 관련 경쟁

기능 구분	구체적 내용	문화부	방송 위	정통부	산자부	공정위
진흥 및 규제 법률	기본계획수립/창업·제작·유통지원/인력양성·지원/기술·연구개발·조사/정보서비스/소비자보호/공공기관의 설립/국제협력/법규위반에 따른 처벌/사업자 인허가	문화산업진흥기본법/영화 및 비디오물의진흥에관한법률/게임산업진흥에관한법률/음악산업진흥에관한법률/출판 및인쇄진흥법/신문등의자유와기능보장에관한법률/방송법	방송법	온라인디지털콘텐츠산업발전법/소프트웨어산업진흥법/전기통신사업법/방송법	산업발전법 / 유통사업발전법	전자상거래등에서의소비자보호에관한법률
규제 법률	저작권 보호	저작권법		컴퓨터프로그 램 보호법		
	내용심의	영화및비디오물의진흥에관한법률/게임산업진흥에관한법률/출판및인쇄진흥법	방송법	정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률		
	공정경쟁	신문등의자유와기능보장에관한법률	방송법	전기통신기본법, 전기통신사업법		독점규제및공정거래에관한법률

저작권과 관련하여서는 문화부의 저작권법과 정통부의 컴퓨터프로그램보호법이 충돌한다. 컴퓨터프로그램저작물은 컴퓨터프로그램보호법에 의해 보호되고 있는데, 컴퓨터프로그램저작물도 크게 보면 저작권법상의 저작물로도 볼 수 있기 때문에 두 법은 일정 부분 유사한 대상을 관할하고 있다고 볼 수 있다. 실제로 정통부의 경우 문화부 관련 저작권위원회가 컴퓨터프로그램보호위원회의 프로그램심의조정 업무를 관할하고자 하는 것에 대해 컴퓨터프로그램의 특수성에 대한 고려가 없는 것이라고 주장하며, 문화부의 경우 컴퓨터프로그램도 하나의 저작물이므로 하나의 조직에서 담당케 하는 것이 옳고, 특수성을 고려하기 위해서는 내부의 소위원회로 관할케 하면 된다고 주장하고 있다.⁷⁾

내용심의와 관련하여서는, 2004년 10월 국무조정실에 의해 조정되기 전까지

7) 정통부 SW진흥단 전략SW팀 디지털콘텐츠 담당자 및 문화부 콘텐츠전략TF 대외연락 담당자와의 인터뷰

계속되었던 온라인 게임 ‘리니지2’의 내용심의를 둘러싼 갈등이 이러한 부처간 경쟁의 전형을 보여준다. 2002년 10월 영상물등급위원회는 온라인 게임 ‘리니지2’ 사전 내용심의에서, ‘18세 이용’ 등급 판정을 하였으나, 정보통신윤리위원회는 2004년 5월 그에 대한 사후 내용심의를 실시하여 ‘청소년유해매체물’로 판정하게 된다. 이는 똑같은 대상에 대한 이중심의 논란을 불러와 결국 2004년 10월 ‘부처간 업무 분담 및 협력에 관한 합의서’가 국무조정실에 의해 주도되어 게임 관련 심의 기능이 영상물등급위원회로 일원화된다.

공정경쟁과 관련하여서는 신문등의자유와기능보장에관한법률이 신문산업의 공정경쟁을, 방송법이 방송산업의 공정경쟁을, 전기통신기본법과 전기통신사업법이 통신산업의 공정경쟁을, 독점규제및공정거래에관한법률이 일반적 산업의 공정경쟁을 규정하고 있으며, 각각은 문화부, 방송위, 정통부, 공정위가 주무부처이다. 이외에도 산자부는 산업발전법, 유통산업발전법을 통해 콘텐츠산업의 발전과 콘텐츠유통산업의 발전에 관여하고 있다.⁸⁾ 또한 공정위는 전자상거래등에서의소비자보호에관한법률을 통해 온라인상에서 유통되는 디지털콘텐츠에 있어서의 소비자보호에 관여하고 있다.

2. 조직 관련 경쟁

조직경쟁을 부처내부기관을 양산하는 경쟁과 부처간하기관 혹은 관련기관을 양산하는 경쟁으로 나누어 각각에 대하여 그 세부 정부 기능 별로 나누어 살펴본다. <표 2>에서와 같이 기본계획수립을 담당하는 내부기관으로는 문화부의 문화산업진흥단, 문화미디어진흥단, 방송위의 방송정책실, 매체정책국, 방송진흥국, 평가심의국, 정통부의 SW진흥단의 전략SW팀, 산업자원부의 산업정책본부 디지털혁실팀, 미래생활산업본부 디지털융합산업팀 등이 관여하고 있다.

국제협력 및 해외시장 진출지원기능을 담당하고 있는 부처 내부기관으로는 문화부의 문화산업진흥단, 문화미디어진흥단, 방송위원회의 방송정책실 국제교류부, 정통부의 SW진흥단 전략SW팀, 산자부의 산업정책본부 디지털혁실팀, 미래생활산업본부 디지털융합산업팀 등이 있다.

창업·제작·유통지원, 인력양성 및 지원, 기술·연구개발 및 조사 등의 진흥기능의 경우 문화부는 문화산업진흥단과 문화미디어진흥단이, 방송위는 방송진흥국 진흥사업부가 주로 담당하고, 방송정책실 정책2부는 창업·제작·유통 지원 기능을 일부 담당하며, 방송정책국 기술정책부, 연구센터 등을 기술·연구개발 및

8) 산업발전법은 1999년에 제정되었으며, 제7조에서 산업자원부장관으로 하여금 신산업의 창출 촉진에 대한 의무를 부과하고 있다. 유통산업발전법은 1997년에 제정되었으며, 제21조에는 유통정보화 시책을, 제22조에는 유통표준전자문서 및 유통정보의 보안 등을 규정하고 있다.

조사 기능을 주로 담당한다. 정통부의 경우 대부분의 콘텐츠산업 관련 진흥기능을 SW진흥단의 전략SW팀이 담당하고 있다.

규제기능의 경우 저작권보호 기능은 문화부의 문화산업진흥단 저작권정책팀이 저작권위원회와 관련된 업무를 그리고 정통부의 SW진흥단의 SW정책팀이 컴퓨터프로그램보호위원회와 관련된 업무를 담당하고 있다. 내용심의 기능은 문화부의 문화산업진흥단 영상산업팀이 영상물등급위원회 관련 업무를, 게임산업팀이 게임물등급위원회 관련 업무를 담당하며, 문화미디어진흥단 출판산업팀이 간행물윤리위원회 관련 업무를 담당하고 있다. 방송위의 경우 평가심의국이 방송프로그램의 내용심의를 담당한다. 정통부의 경우 정보보호기획단 정보윤리팀이 정보통신윤리위원회와 관련된 업무를 담당한다. 사업자인허가 기능과 관련되어서는 문화부 문화산업진흥단, 문화미디어진흥단, 방송위 매체정책국, 정통부 통신전파방송정책본부와 전파방송기획단이 관련 업무를 담당하고 있다. 공정경쟁의 경우 방송위원회 방송정책실 정책2부가 정통부 통신전파방송정책본부 통신경쟁정책팀, 통신위원회 통신시장감시팀과 이용자보호팀이, 공정위의 경우 경쟁정책본부, 시장감시본부, 카르텔조사단 등이 담당하고 있다.

〈표 2〉 조직 관련 경쟁 – 부처내부기관

기능 구분	구체적 내용	문화부	방송위	정통부	산자부	공정위
진흥 및 규제 기능	기본 계획 수립	문화산업 진흥단, 문화미디어 진흥단	방송정책실, 매체정책국, 방송진흥국, 평가심의국	SW진흥단 (전략SW팀)	산업정책본부(디지털혁신팀), 미래생활산업본부(디지털융합산업팀)	
	국제협력 및 해외 시장 진출지원	문화산업 진흥단, 문화미디어 진흥단	방송정책실 (국제교류부)	SW진흥단 (전략SW팀)	산업정책본부(디지털혁신팀), 미래생활산업본부(디지털융합산업팀)	
진흥 기능	창업·제작· 유통 지원	문화산업 진흥단, 문화미디어 진흥단	방송정책실 (정책2부), 방송진흥국 (진흥사업부)	SW진흥단 (전략SW팀)	산업정책본부(디지털혁신팀), 미래생활산업본부(디지털융합산업팀)	
	인력양성· 지원	문화산업 진흥단, 문화미디어 진흥단	방송진흥국 (진흥사업부)	SW진흥단 (전략SW팀)	산업정책본부 (디지털혁신팀)	
	기술·연구 개발 및 조사	문화산업 진흥단, 문화미디어진 흥단	방송정책국 (기술정책부), 연구센터	SW진흥단 (전략SW팀)	산업정책본부 (디지털혁신팀)	

(다음 쪽에 계속)

기능 구분	구체적 내용	문화부	방송위	정통부	산자부	공정위
규제 기능	저작권 보호	문화산업 진흥단 (저작권 정책팀)		SW진흥단 (SW정책팀)		
	내용 심의	문화산업진흥 단(영상 산업팀, 게임산 업팀), 문화미디어진 흥단(출판산업 팀)	평가심의국	정보보호기획단(정보윤리팀)		
	인허가	문화산업 진흥단, 문화미디어진 흥단	매체정책국	통신전파방송정책 본부, 전파방송 기획단		
	공정 경쟁		방송정책실 (정책2부)	통신전파방송정책 본부(통신경쟁정 책팀), 통신위원회(통신 시장감시팀, 이용자보호팀)		경쟁정책 본부, 시장감시 본부, 카르텔조 사단

이러한 조직 경쟁을 <표 3>에서와 같이 시간의 흐름에 따라 살펴보면 보다 동태적인 행정 기관 간 경쟁의 모습을 살펴볼 수 있다. 부처 내부기관의 변화를 보면, 먼저 문화부는 문화체육부 시절인 1994년 5월에 문화산업의 중요성을 인식하고 문화산업국을 신설한다. 1998년 2월에는 기존의 문화체육부에서 문화관광부로 새롭게 출범하였고 콘텐츠산업의 중요성이 부각되면서 2001년 5월에는 기존의 문화상품과를 문화콘텐츠과로 확대 개편하게 된다. 미디어의 중요성이 부각되면서 2004년 11월에는 문화미디어국이 신설되고, IPTV 등 인터넷을 통한 뉴미디어산업이 부각되면서 2007년 5월에는 문화미디어국에 뉴미디어산업팀이 신설된다.⁹⁾ 이번에는 정통부의 변화를 살펴보자. 1994년 12월에는 기존의 체신부가 정보통신부로 새롭게 출범하여 본격적으로 정보통신과 관련된 업무를 담당하기 시작하였다. 2006년 4월에는 소프트웨어진흥단이 발족되었고, 이와 더불어 2007년에는 소프트웨어진흥단에 2개 팀이 더해져 4개팀의 확대된 조직으로 개편되었다.

9) 2007년 9월에는 콘텐츠산업이 더욱 중요해지면서 문화산업과 문화미디어의 연계를 강화하여, 기존의 문화산업국과 문화미디어국을 합친 문화산업본부가 설치되고 그 하부에 문화산업진흥단, 문화미디어진흥단을 두는 체제로 변화되었다.(머니투데이(2007. 8. 31), ‘문화부 콘텐츠 서비스 경쟁력위한 조직정비’)

<표 4>에서와 같이 콘텐츠 관련 산하기관을 살펴보면, 문화부 산하의 한국문화콘텐츠진흥원, 한국방송영상산업진흥원, 한국게임산업진흥원 등이 국제협력 및 해외시장진출, 창업·제작·유통지원, 인력양성 및 지원, 기술·연구개발 및 조사, 정보서비스 등의 진흥기능을 담당하고 있다. 방송위의 경우 한국방송공사, 한국교육방송공사, 방송문화진흥회 등의 산하기관이 방송과 관련된 진흥기능을 수행하고 있다. 정통부의 경우 한국소프트웨어진흥원이 관련 진흥기능을 종합적으로 담당하며 정보통신국제협력진흥원이 국제협력 등의 기능을, 한국전자통신연구원, 정보통신연구진흥원, 정보통신정책연구원, 한국인터넷진흥원 등이 기술·연구개발 및 조사 기능을 주로 담당한다. 규제기능과 관련하여서는 저작권보호의 경우 문화부 산하 저작권위원회와 정통부 산하 컴퓨터프로그램보호위원회가 있다. 내용심의 경우에는 문화부 산하 영상물등급위원회, 게임물등급위원회와 정통부 산하 정보통신윤리위원회가 있다.

시간의 흐름에 따라 관련 산하기관 등의 설립과 관련된 행정기관 간 경쟁을 살펴보자. 문화부와 관련하여, 1999년 6월에는 기존의 한국공연예술진흥협의회에서 영상물등급위원회 체제를 출범시켰다. 2001년 8월에는 한국문화콘텐츠진흥원을 설립하고 다음해인 2002년 12월에는 이를 법정법인화 한다. 2006년 10월에는 게임물등급위원회가 출범하였다. 다음으로, 정통부의 경우, 1995년 4월에 정보통신윤리위원회가 법정기구화되어 정보통신과 관련된 일정한 심의기능을 담당하게 되었다. 1998년 9월에는 한국컴퓨터프로그램보호회(1994년 10월), 한국소프트웨어지원센터(1996년 10월), 한국멀티미디어컨텐트진흥센터(1997년 4월)를 통합한 한국소프트웨어진흥원이 설립되어 디지털콘텐츠산업을 포함한 소프트웨어의 진흥을 도모하고자 하였다. 이는 2000년 12월에 특수법인화 된다.

<표 3> 연도별 조직 관련 경쟁

시기	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
문화부	문화체육부 문화산업국 신설(5월)				문화관광부 체제 출범 (2월)	게임종합지원센터법인 설립(2월)/ 영화진흥위원회출범(5월)/ 영상물등급위원회 출범(6월)	

(다음 쪽에 계속)

시기	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
정통부	한국 컴퓨터 프로그램 보호회(10월)/ 정보통신부 정보통신부 체제 출범(12월)	정보통신윤리 위원회 법정기구화(4월)	한국소프트웨어지원센터설립(10월)	한국멀티미디어 컨텐트 진흥센터 설립(4월)	(재) 한국소프트웨어 진흥원 통합설립(9월)		(재) 한국소프트웨어 진흥원 특수법인화(12월)
문화부	기존 문화상 품과를 문화 콘텐츠 진흥 과로 확대개편(5월) / (재) 한국문화콘텐츠진흥원 설립(8월) / 방송진흥원 방송영상 산업 진흥원으로 명칭변경(11월)	(재) 한국문화콘텐츠진흥원 법정법인화(10월)		문화 미디어 국 신설(11월)	CT전략기술센터 개소(4월)	게임물등급위원회 출범(10월)	뉴미디어산업팀 신설(5월) / 문화콘텐츠센터 개관식(6월)
정통부			디지털콘텐츠미래포럼 출범(10월)			조직개편(소프트웨어진흥단 발족)(4월)	소프트웨어진흥단 조직개편

〈표 4〉 조직 관련 경쟁 – 부처산하기관

기능구분	구체적 내용	문화부	방송위	정통부
진흥 및 규제 기능	국제협력 및 해외시장 진출지원/창업·제작·유통지원/인력양성·지원/기술·연구개발·조사/정보서비스	한국문화콘텐츠진흥원, 한국방송영상산업진흥원, 한국국제임산업진흥원	한국방송공사, 한국교육방송공사, 방송문화진흥회	정보통신국제협력진흥원, 해외 IT지원센터, 한국소프트웨어진흥원, 한국데이터베이스진흥센터, 한국전자통신연구원, 정보통신연구진흥원, 정보통신정책연구원, 한국인터넷진흥원
규제기능	저작권보호	저작권위원회		컴퓨터프로그램보호위원회
	내용심의	영상물등급위원회, 게임물등급위원회		정보통신윤리위원회

이처럼 콘텐츠산업을 둘러싸고 행정기관 간 경쟁이 조직차원에서도 활발하게 진행되고 있다. 각각의 콘텐츠산업과 관련된 조직들은 내부 혹은 관련 기관을 양산 및 변경시킴으로써 콘텐츠산업의 발전을 위한 자신들의 영향력을 키우기 위해 노력하고 있는 것이다. 이러한 조직들의 양산과 변경은 기능의 분화 발전이라는 측면에서 긍정적으로 볼 수도 있으나, 그러한 조직들의 기능이 중첩되는 문제는 법률 경쟁과 유사하다고 할 수 있다.

3. 사업 관련 경쟁

부처 사업의 경우 주로 진흥기능과 관련되어 있고 이 경우 문화부, 방송위, 정통부가 중심이 되고 있으므로, 이 세 조직과 그 산하 기관을 중심으로 살펴보자 한다.

먼저 창업·제작·유통 지원 기능과 관련한 기관 간 경쟁을 살펴보자. <표 5>는 이를 잘 보여주고 있다. 여기에서 특기할 만한 것으로는 우선 콘텐츠산업의 제작 지원을 위해 문화부와 정통부는 콘텐츠산업 집적단지 경쟁을 벌이고 있다는 것이다. 문화부 산하의 한국방송영상산업진흥원은 2006년 5월 디지털매직스페이스를 완공하였고 정통부 산하의 한국소프트웨어진흥원은 2007년 11월을 목표로 누리꿈스퀘어를 건립하고 있다. 디지털매직스페이스는 방송콘텐츠의 기획에서 제작·편집까지 one-stop service가 가능하도록 한 첨단 방송제작 집적시설로서, 제작여건이 취약한 독립제작사 등을 지원한다. 누리꿈스퀘어는 IT839전략을 구현하기 위한 IT클러스터의 육성 사업의 일환으로 시작되었으며, 특히 국내 디지털콘텐츠 및 S/W산업의 기반인프라로서 제작·시험설비 등의 공통지원서비스(Shared Service)를 제공한다.¹⁰⁾

또한 각 부처는 테스트베드 경쟁을 벌이고 있다. 문화부 산하 한국문화콘텐츠진흥원은 수출용 모바일콘텐츠 테스트베드를, 정통부 산하 한국소프트웨어진흥원은 모바일콘텐츠 테스트베드, 통방융합테스트베드를, 한국전자통신연구원은 온라인게임테스트베드를, 산자부는 모바일통신시험 테스트베드를 구축하였다.¹¹⁾

10) 문화부는 2002년 디지털매직스페이스를 포함하는 문화콘텐츠산업집적단지 조성계획을 발표하였으며, 정통부는 2004년 첨단IT컴플렉스(현재의 누리꿈스퀘어) 건립계획을 발표하였다. 당시 제작시설, 체험관, 상영시설, 비즈니스센터, R&D센터, 발표회장 등 주요 시설과 기능면에서 대부분 겹쳐 중복 투자라는 논란이 일었다.(전자신문(2004, 2, 25), ‘콘텐츠 집적단지 중복투자 논란’) 이 때문에 문화부와 정통부는 민관학대콘텐츠정책협의회를 통해 이러한 중복 문제를 해결하려고 노력해 왔다.

11) 이처럼 다양한 테스트베드가 운영되고 있지만, 이 또한 심각한 기능 중복으로 보여질 여지가 있다. 특히 정통부, 산자부의 유럽형 휴대폰(GSM/GPRS)의 테스트 베드 설립은 당시 부처간 중복투자 논란을 불러 일으켰다.(헤럴드경제(2004. 3. 17), ‘휴대폰 인증센터 중복투자로 논란’)

그리고, 유통활성화와 관련되어 문화부는 COI(Content Object Identifier), 정통부는 디지털콘텐츠 표준식별체계(UCI, Universal Content Identifier)를 추진하는 등 콘텐츠 식별체계 수립 경쟁이 한창이다.¹²⁾

<표 7> 사업 관련 경쟁 – 창업·제작·유통 지원

구체적 내용	문화부	방송위	정통부	산자부
제작 지원	우수에듀테인먼트 파일럿 제작지원(문)/애니메이션제작스튜디오 운영(문)/애니메이션 우수파일럿제작지원(문)/단편 애니메이션 제작지원(문)/만화작가창작활성화지원(문)/기획창작만화 제작 및 창작연재 지원(문)/수출용 음악콘텐츠 육성지원(문)/수출용 방송프로그램 재제작 지원(방)	방송콘텐츠제작지원사업/프로그램 제작지원(방문)/영상산업지원(방문)/저술번역지원(방문)	DC제작협력센터(소)/MP(Master Plan), FS(Feasibility Study, 사전타당성조사) 컨설팅 지원(소)	
집적 단지	디지털매직스페이스(방)		누리꿈스퀘어(소)	
테스트 베드	수출용 모바일콘텐츠 테스트베드 구축(문)/IDC(Internet Data Center) 운영(게)		유럽형 휴대폰(GSM) 테스트 베드(모바일콘텐츠 테스트 베드) 구축(소)/통방융합콘텐츠테스트베드(소)/온라인게임 테스트베드(전)/게임시뮬레이터 시스템 보급 및 기술지원(전)	모바일 통신(GSM, GPRS, CDMA) 시험 테스트 베드 구축(대)
시상 및 포상 등	글로벌 모바일콘텐츠 어워드(문)/대한민국 문화콘텐츠 수출 유공자 포상(문)/이달의 우수신인음반선정(문)/PSP·PS3 우수콘텐츠창작공모전 실시(게)/우수게임제작지원공모전(게)	방송위원회 대상/이달의 좋은 프로그램/ 지역방송대상(방문)/구성작가상(방문)/좋은 방송을 위한 시민의 비평상(방문)	디지털콘텐츠대상(소)/대한민국SW대상(소)	

(다음 쪽에 계속)

12) 정통부는 2005년 4월부터 (구)한국전산원을 통해 UCI 사업이 진행중임을, 문화부는 이보다 늦은 그 해 6월에, COI 시스템 구축이 진행중이라고 밝혔다. 이에 정통부는 곧바로 국무조정실의 조정을 요청했으며, 문화부는 그러한 정통부의 문제제기가 처음 개발단계에서 이루어지지 않았고, 또한 정통부의 UCI와 문화부의 COI가 다르다면서, 지속적으로 추진하였다.(아이뉴스24(2005. 8. 17), ‘문화 정통 콘텐츠식별체계 사업 놓고 대립 국무조정실 중재나서’)

구체적 내용	문화부	방송위	정통부	산자부
유통 활성화 등	우리만화 장터개최 지원(문)/국산애니메이션홍보 활성화 사업(문)/문화콘텐츠 유통품질인증 체계 확대(문)/투자상담회 개최(게)/게임기업 투자 설명회(게)/게임혁신기업 경영자 교류회(게)		비즈니스 상담회(소)/ 홍보마케팅지원(소)/DC표시 제도활성화(소)/온라인DC거래인증(소)/FS 추진사업의 ODA (유·무상) 연계()/ MDB (Multilateral Development Bank. 다자간 협력 은행) 협력사업(소)	
콘텐츠식 별체계	COI(Content Object Identifier) 추진		디지털콘텐츠 표준식별체계(UCI, Universal Content Identifier) 추진	

(문)한국문화콘텐츠진흥원, (소)한국소프트웨어진흥원, (방)한국방송영상산업진흥원, (게)한국게임 산업진흥원, (국)정보통신국제협력진흥원, (대)대구시청, (전)한국전자통신연구원, (정)정보통신정책연구원, (연)정보통신연구진흥원, (방문)방송문화진흥회

다음으로 인력양성 지원 기능과 관련된 기관 간 경쟁을 살펴보자. <표 6>은 인력양성 지원과 관련된 행정기관 간 경쟁을 보여주고 있다. 문화부, 방송위, 정통부는 각각 다양한 아카데미를 만들어 인력양성을 지원하고 있으며, 또한 각종 교육, 연수과정을 운영 및 지원하고 있다.

<표 9> 사업 관련 경쟁 – 인력양성 지원

내용	문화부	방송위	정통부
아카데미 운영	사이버문화콘텐츠아카데미, 문화콘텐츠 기획창작 아카데미(문) /게임아카데미, 지역게임 아카데미 운영 지원(게)/사이버 방송아카데미 운영(방)		ITBiz Academy(국)
각종 교육 과정 등 운영 및 지원	문화콘텐츠 연수과정(문)/문화 콘텐츠글로벌 리더 과정(문)/디지털방송영상교육과정 운영(방)/해외 연수 프로그램(게)/문화콘텐츠 암배서더(문)/문화콘텐츠 특성화교육기관 지원(문)/대학 문화콘텐츠창작 인력 지원(문)/첨단디지털방송교육시스템 구축 및 운영(방)	전문인력 연수교육사업 지원 및 평가관리/방송전문인 재교육사업 지원/2007년 대학 방송 실습교육 지원사업/방송관계자 연수(방문)	공공부문 SW사업 발주·관리 일반 교육(소)/SW사업 관리감독에 관한 일반기준 교육(소)/SW엔지니어링 선도인력 양성 “Intensive Workshop”(소)/임베디드 시스템 프로그래밍 교육(소) /임베디드 시스템 프로그래밍 강사과정(소)/IT 해외마케팅전문인력 양성(국)

(문)한국문화콘텐츠진흥원, (소)한국소프트웨어진흥원, (방)한국방송영상산업진흥원, (게)한국게임 산업진흥원, (국)정보통신국제협력진흥원, (대)대구시청, (전)한국전자통신연구원, (정)정보통신정책연구원, (연)정보통신연구진흥원, (방문)방송문화진흥회

기술·연구개발 및 조사 지원 기능과 관련된 경쟁을 살펴보자. <표 7>은 연구 개발과 관련된 행정기관 간 경쟁을 보여준다. 문화부, 방송위, 정통부 등의 각 부처는 기술 및 연구 개발, 조사 활동, 각종 세미나 및 심포지엄 등의 활동을 경쟁적으로 시행하고 있음을 알 수 있다.

<표 11> 사업 관련 경쟁 – 기술·연구 개발 및 조사

내용	문화부	방송위	정통부
기술 및 연구 개발	CT 맞춤형기술 개발지원, CT 핵심기술 개발지원, 문화콘텐츠 기술연구소육성, 지역문화산업연구센터 지원, CT개발 정책연구, 문화콘텐츠인력양성 정책연구(문)/디지털융합시대산업진흥정책 체계 정비 연구, 산업진흥 정책과제 개발 연구, 미디어 산업 및 시장 직접지원 연구, 방송교육자료 개발 및 R&D(방)	방송용주파수 정책연구, 전파자원 이용기술 연구, 전파간섭분석 연구, ITU-R 연구/방송연구지원(방문)	디지털콘텐츠 정책연구(소)/실사수준의 디지털영상콘텐츠제작 S/W 개발, 차세대 온라인 게임기술 개발(정)/정책연구센터(연)
조사	2007 문화산업통계조사(문)	방송산업·인력 표준분류 체계와 실태조사, 방송시장수요예측과 기타 방송 관련 통계조사·분석, 조사연구·조사연구관련사업 지원 및 평가관리	조사분석(연)/국내외 DC유통실태조사(소)
각종 세미나 등	CT 포럼 및 공동 심포지엄 개최, 유비쿼터스콘텐츠 창작 및 유통 활성화 세미나, 유비쿼터스콘텐츠 창작 및 유통활성화 세미나(문)/게임산업 컨퍼런스, 게임산업역량 강화세미나(게)/분기별 토론회 개최(방)	IPTV 도입 및 유료방송 규제개선 정책 마련을 위한 토론회, 디지털케이블 공공서비스 시범사업 토론회, 바람직한 방송통신 융합 기구개편방향 설명회, 지역 지상파DMB 종합토론회, '지상파 디지털 방송 조기 정착' 전문가 토론회	한국디지털콘텐츠미래포럼, 방통융합시대 디지털콘텐츠업계 대응전략 세미나, 콘텐츠 산업경쟁력강화 공동세미나, 2007 제1차 IT서비스 혁신포럼, 2006 Digital Content@ Convergence(소)

(문)한국문화콘텐츠진흥원, (소)한국소프트웨어진흥원, (방)한국방송영상산업진흥원, (게)한국게임산업진흥원, (국)정보통신국제협력진흥원, (대)대구시청, (전)한국전자통신연구원, (정)정보통신정책연구원, (연)정보통신연구진흥원, (방문)방송문화진흥회

국제협력 및 해외수출 지원 기능과 관련한 기관 간 경쟁은 <표 8>을 통해 살펴볼 수 있다. 문화부, 방송위, 정통부 등의 부처들은 콘텐츠산업의 글로벌 경쟁력 확보를 위해 다양한 노력을 시도하고 있다. 여기에서도 역시 기관 간의 경

쟁은 매우 치열하다. 특히 2006년 국제게임대회와 관련하여, 당시 소프트웨어진 흥원이 ‘국제온라인게임대회2006’ 사업을 시작하면서 (구)한국게임산업개발원과 마찰을 빚었는데, (구)한국게임산업개발원은 ‘국제온라인게임대회 2006’이 민간의 혼란을 가중시킬 것이라며 적극 반대하였고, 소프트웨어진흥원은 국제온라인 게임대회는 국산 온라인게임 해외 홍보를 위한 것이며, 기존 e스포츠 국제대회와는 성격이 다르다면서 사업추진을 계속하였다.¹³⁾

〈표 12〉 정책 관련 경쟁 – 국제협력 등 지원

내용	문화부	방송위	정통부
해외시장진출 지원	해외사무소 통한 현지 해외마케팅 활성화 지원, 해외전시마켓 참가지원, 해외시장진출 광고 지원, 문화콘텐츠 핵심네트워크 구축, 문화콘텐츠 해외진출시스템(CEIS) 운영(문) /해외마켓 참가 지원(방)/해외시장 정보제공 및 해외 네트워크 구축, 게임산업 시장개척단 파견, 신홍 시장 시장개척단(개)	방송교류협력단 파견	IT기업 해외마케팅, 해외 IT지원센터, 해외 IT시장 개척, ITU 텔레콤 참가 지원(국)/해외 유력인사 정보화 사례검학 지원, 공동수주 지원단 파견(소)
국제 컨퍼런스 등 개최 지원	문화콘텐츠 국제컨퍼런스 DICON2007, 한류확산 음악 쇼케이스 개최사업(문)/국제방송영상견본시(BCWW)(방)/수출 상담회 개최(개)	국제방송컨퍼런스 개최, 해외견본시 참가지원, AIBD, IR F·IIC, OECD, 아태규제기관 라운드 테이블 등 방송관련 국제기구 참여	국제모바일컨퍼런스(MOBICON), 디지털콘텐츠페어(DCF), 국제게임전시회(G-Star)(소)/정책간담회 & IT 홍보투어, IT 장관회의, World ICT Summit 개최(국)
플랫폼 수출	취약 플랫폼 수출확대 기반 강화(개)		온라인글로벌서비스플랫폼(GSP)(소)
국제 게임 대회	국제게임대회 지원(개)		게임엔게임 월드챔피언쉽(GNGWC)(소)
남북교류사업		남북방송교류사업	남북IT교류협력 촉진사업(국)

(문)한국문화콘텐츠진흥원, (소)한국소프트웨어진흥원, (방)한국방송영상산업진흥원, (개)한국게임산업진흥원, (국)정보통신국제협력진흥원, (대)대구시청, (전)한국전자통신연구원, (정)정보통신정책연구원, (연)정보통신연구진흥원, (방문)방송문화진흥회

13) 디지털타임스(2006.4.11.), ‘문화정통부 e스포트 영역다툼’

IV. 행정기관 간 경쟁 검토

콘텐츠산업의 진흥 및 규제기능과 관련하여 문화부, 방송위, 정통부, 산자부, 공정위 등은 자신들의 영역 확장을 위해, 혹은 공공의 이익을 증진시키기 위해 치열하게 경쟁하고 있음을 알 수 있다. 그렇다면 정부는 콘텐츠산업의 발전을 위해 기관 간 경쟁을 어떻게 관리해야 하는 것인가? 이는 행정기관 간 경쟁이 콘텐츠산업의 발전에 궁극적으로 어떠한 영향을 미칠지에 대한 평가에 따라 달라질 것이다. 만일 기관 간 경쟁이 콘텐츠산업의 발전에 해가 되기보다는 도움을 준다면, 정부는 이러한 경쟁을 조장하거나 최소한 유지시킬 필요가 있을 것이다. 그러나 반대로 해가 되는 측면이 보다 크다면 일정한 조치를 통해 이를 완화시키는 노력이 필요할 것이다.

1. 행정기관 간 경쟁의 영향

행정기관 간 경쟁은 다음과 같이 콘텐츠산업 발전에 도움이 될 수 있을 것이다. 첫째, 다양한 부처가 콘텐츠산업의 진흥을 위한 다양하고도 공격적인 지원을 행하기 때문에 초기 시장 활성화 측면에서는 오히려 큰 도움이 될 수도 있다. 둘째, 다양한 부처의 다양한 정책은 정책대상이 되는 콘텐츠 관련 기업의 입장에서는 보다 많은 지원 기회, 선택 기회가 주어지는 것이므로 정책대상자의 보다 높은 만족이 가능할 것이다. 셋째, 콘텐츠산업 발전에 관여하는 부처가 많을수록 그 발전을 위한 보다 다양하고 창의적인 정책대안이 나올 가능성성이 높아질 것이다. 넷째, 규제정책의 경우 여러 부처가 관여한다면, 보다 신중한 결정이 가능할 것이다. 리니지와 관련된 이중심의는 정보통신윤리위원회의 ‘전체이용가’ 등급 판정에 대해 영상물등급위원회가 ‘18세 이상가’ 등급 판정을 함으로써, 혹시나 있을 수 있는 청소년 위해 가능성을 차단한 것으로 볼 수도 있는 것이다. 다섯째, 경쟁하는 기관들은 경쟁에서 패하지 않기 위해 끊임없는 조직혁신을 단행할 가능성이 높고, 이는 간접적으로 콘텐츠산업 발전에 도움을 줄 것이다. 마지막으로, 경쟁하는 기관 상호 간의 견제와 균형은 권력의 쏠림에 의한 부정적 영향을 사전 차단하는 기능을 할 것이다.

다른 한편으로 행정기관 간 경쟁은 콘텐츠산업 발전에 부정적인 측면이 있다. 첫째, 콘텐츠산업 발전이라는 하나의 정책목표에 대해 전혀 다른 기관들이 다양한 정책수단을 활용하는 경우, 해당 기관 간의 협력 혹은 기능조정이 잘 되지 않는다면, 정책대상의 입장에서는 정책의 비일관성으로 볼 가능성이 높다. ‘리니지’의 사례는 그 신중한 결정이라는 긍정적 측면에도 불구하고 정부정책의 비일관성을 극명하게 보여주는 사례라고도 볼 수 있다. 둘째, 이러한 정부정책의 비일관성은 그 자체로 민간의 혼란비용을 초래한다. 즉 민간기업의 입장에서

는 어느 부처의 지원을 받을 것인가, 어느 부처의 결정을 따를 것인가를 결정해야 하는데, 이는 정책이 한 부처에 의해 시행되었을 경우 발생하지 않을 수도 있었던 불필요한 혼란비용인 것이다. 셋째, 다양한 부처들이 서로 다른 견해를 갖는다면, 콘텐츠산업과 관련된 신규 서비스의 조속한 도입이 어려워질 수 있다. 최근 IPTV의 도입 지연 문제는 이러한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 마지막으로, 다양한 부처가 유사한 조직, 사업을 양산하기 때문에, 예산의 중복 지출로 인한 예산 낭비 문제가 있다.

이처럼 행정기관 간 경쟁은 두 가지 상반된 결과를 가져올 수 있다. 따라서 정부는 콘텐츠산업 발전을 위해 기관 간 경쟁의 긍정적 영향을 극대화하고 부정적 영향을 극소화할 수 있는 묘수를 모색해야 할 것이다. 또한 이러한 영향력의 상대적 크기는 상황에 따라 달라질 것이므로 그 상황에 맞는 관리 전략이 필요할 것이다. 이 때, 행정기관 간 경쟁의 부정적 측면이 강한 경우가 가장 문제가 될 것인데, 이하에서는 이 경우에 가능한 대안들을 분석해 본다.

2. 행정기관 간 경쟁의 완화 방안

기관 간 경쟁의 문제를 해소하는 방안으로 선행연구들에서 기관 간 협력 방안, 상위의 조정 방안, 관련 부처 기능들의 통합 방안 등을 제시하고 있다. 콘텐츠산업과 관련하여서는 그 동안 첫 번째와 두 번째 방법이 주로 활용되어 왔다. 기관 간 협력 방안으로 2004년 10월에 문화부 장관과 정통부 장관이 체결한 합의서(MOU), 온라인디지털콘텐츠산업발전위원회, 민관확대콘텐츠정책협의회, 각종 행사의 공동주관 등의 방법이 활용되었으며, 상위의 조정 방안으로 대통령비서실이 2005년에서 2006년까지 1년여 간 주관해온 ‘콘텐츠산업 경쟁력 강화를 위한 태스크포스’, 2004년 9월 온라인게임 이중심의와 관련된 국무조정실 조정 사례, 2001년 경제정책조정회의의 콘텐츠 관련 조정 사례, 2006년 7월에서 2007년 4월까지의 방송통신융합추진위원회의 조정 노력 등을 들 수 있다. 이러한 다양한 노력들은 부처 간 경쟁의 부정적 측면을 최소화하고자 하였으나, 전반적으로 기대만큼의 효과를 보지는 못하고 있는 것으로 평가된다.¹⁴⁾ 따라서 2008년 새 정부 출범에 맞추어 추진될 수 있는 정부조직개편의 일환으로 관련부처들의 기능 통합 방안이 제기되고 있다.

관련 부처들의 기능 통합 논의와 관련하여, 2007년 1월 정부는 정통부와 방송위를 통합하는 ‘방송통신위원회 설립법안’을 국회에 제출하였다. ‘방송통신위

14) 일례로 방송통신융합추진위원회는 지난 5월 콘텐츠와 관련된 업무 조정을 시도하였으나, 결국 권고안 형태로 차기정부에 넘기기로 하였는데(전자신문(2007. 5. 7), ‘방통 융합 콘텐츠 논의 차기정부로 넘긴다’), 이는 콘텐츠산업에서의 부처간 경쟁의 치열함을 보여주는 동시에 조정 자체의 어려움을 보여 주는 사례라 할 것이다.

'원회'는 기존의 방송위와 정통부의 모든 기능을 수행하므로 방송콘텐츠 및 온라인디지털콘텐츠의 진흥 및 규제 기능을 수행하게 될 것이다. 문제는 콘텐츠의 속성상 방송콘텐츠나 온라인디지털콘텐츠와 이외의 콘텐츠의 분리가 용이하지 않다는 것이며, 이러한 상황에서는 문화부와의 업무 중복 및 그로 인한 부처 간 경쟁은 여전히 심각할 것으로 예견해 볼 수 있다.

다른 개편 방안을 탐색할 경우 몇 가지 사항을 고려하여야 한다. 첫째, 통합되는 조직을 독임제 조직으로 할 것인가, 위원회 조직으로 할 것인가가 문제된다. 일반적으로 독임제 조직은 빠른 의사결정으로 추진력 측면에서 장점을 가지며, 위원회 조직은 신속성은 떨어지지만, 신중함 측면에서 장점을 갖는 것으로 평가된다. 둘째, 진흥기능과 규제기능의 분리 문제가 고려되어야 한다. 진흥기능과 규제기능이 본질적으로 다른 것이라면 분리할 필요가 있을 것이고, 최소한 본질적으로 다른 것은 아니며, 전체적인 일관된 정책시행을 위해 통합이 필요하다는 입장에서는 통합할 수도 있을 것이다. 셋째, 규제정책기능과 규제집행기능의 분리 문제가 또한 고려되어야 한다. 규제의 정파적 중립성을 강조하는 경우 규제집행의 분리를 주장할 수 있다. 반면 규제정책의 전체적 통일성 및 일관성을 위해서는 규제정책과 집행이 통합되어야 한다는 주장이 있다. 넷째, 경제적 규제기능과 문화윤리적 규제기능의 분리 문제가 있다. 전문성과 대표성이 상이 하므로 분리할 필요가 있다는 주장과 본질적으로 같은 것이므로 통합하자는 주장이 있을 수 있다. 전자의 입장에서는 미국, 일본, 싱가포르, 캐나다 등 대부분의 선진국에서 문화윤리적 규제는 많은 부분 민간의 자율규제에 맡기고 있다는 것을 강조한다.

이러한 고려사항을 전제하면 크게 다음과 같은 네 가지 정도의 통합 방안이 가능하다. 첫째는 하나의 독임제 조직으로 하여금 모든 진흥기능과 규제기능(규제정책 및 규제집행 기능 포함)을 수행하도록 하는 것이다. 이 경우 독립성이 요구되는 규제집행 기능은 내부의 독립적인 위원회 조직으로 하여금 수행토록 한다. 이는 현재 정보통신부와 통신위원회와의 관계와 유사하다. 둘째는 합의제의 위원회 조직으로 하여금 진흥기능과 규제기능을 모두를 담당하게 하는 방식이다. 셋째는 진흥기능과 규제기능을 분리하여 진흥기능은 독임제 조직이 수행토록 하고, 규제기능은 위원회 조직이 수행토록 하는 것이다. 넷째는 독임제 기관으로 하여금 대부분의 진흥 및 규제 기능을 수행토록 하고, 외부의 독립적인 위원회 기관으로 하여금 규제집행기능을 수행토록 하는 방식이다.

이와 관련하여 외국의 사례를 살펴보면 다음과 같다. 우선, 호주의 경우에는, 통신정보기술예술부(Department of Communications, Information Technology and the Arts, DCITA)가 진흥기능과 규제정책기능 전반을 담당하고, 산하에 독립적인 통신미디어위원회(ACMA; Australian Communications & Media Authority)가 규

제집행기능 전반을 담당한다. 이는 첫 번째 대안과 유사하다. 일본의 경우 콘텐츠진흥과 관련하여 총무성, 문부과학성, 경제산업성이 함께 관여한다. 콘텐츠규제와 관련하여 총무성이 방송과 통신을, 문부과학성이 교육과 과학을, 경제산업성이 IT산업을 담당하고 있다. 미국은 연방통신위원회(Federal Communications Commission, FCC)가 진흥 및 규제 기능 전반을 담당하지만, 진흥기능의 경우 주로 민간의 자율에 맡기며, 문화윤리적 규제의 경우 사후규제를 실시함으로써, 역시 민간의 자율심의가 주가 된다. 이는 두 번째 방안과 유사하다. 영국의 경우에는, 기업규제개혁부(Department of Business, Enterprise & Regulatory Reform, BERR)와 문화체육체육부(Department of Culture, Media and Sport, DCMS)가 진흥 기능을 전담하고, 통신방송위원회(Office of Communications, Ofcom)가 규제기능을 전담한다. 이는 진흥기능은 통합되어 있지 않고, 규제기능만 통합된 형태이다. 진흥기능만 통합되어 있다면 세 번째 안과 유사하다.

다양한 개편 방안은 콘텐츠산업발전을 위한 기관 간 경쟁을 완화하는데 있어 일정한 장단점을 가질 것이다. 따라서 정부는 이러한 대안들의 장단점을 면밀히 분석하고 상황적으로 가장 최선의 대안은 무엇인지 판단하여야 할 것이다. 그리고 기관 통합 방안 추진은 협력 방안이나 상위의 조정 방안 추진에 비해 더 많은 정치행정적 비용이 수반되므로 국정리더십의 전략적 선택이 요구된다.

V. 결 론

이 논문은 신성장동력으로 등장하고 있는 콘텐츠산업 분야 관할을 위한 문화관광부, 방송위원회, 정보통신부, 산업자원부, 공정거래위원회 등의 경쟁을 법률·조직·사업 기준과 정부의 기능 기준을 가지고 체계적으로 서술하고 그에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 하였다.

콘텐츠산업과 관련하여 여러 부처들은 다양한 법률을 제·개정하였고, 이를 바탕으로 국·실·단·과 등의 다양한 내부 조직들과 각종 진흥원, 위원회 등의 산하 및 관련 조직들을 양산하였으며, 각각의 조직들은 수많은 유사한 사업들을 실시하고 있다. 진흥 기능과 관련하여서는 문화부, 방송위, 정통부와 그 각각의 산하기관들이 주로 관련되어 있으며, 유통이나, 전자상거래 등의 경우에는 산업자원부 등이 함께 관여하고 있다. 특히 각 부처들은 그 진흥을 위해 다양한 산하기관들을 운영하고 있으며, 각각의 산하기관들은 다양한 형태로 각자의 사업을 진행하고 있다. 규제 기능과 관련되어서도 문화부, 방송위, 정통부 등이 주로 관여하고, 공정경쟁 등의 일부 영역에서 공정위 등이 관여하고 있는 것으로 나타났다. 특히 문화부와 관련된 영상물등급위원회, 게임물등급위원회와 정통부와

관련된 정보통신윤리위원회, 그리고 방송위원회 등이 내용심의와 관련하여 경쟁하고 있으며, 공정경쟁의 확보와 관련하여서는 통신·방송의 융합 현상으로 문화관광부, 방송위원회, 정보통신부 통신위원회, 공정거래위원회 등이, 저작권 보호와 관련하여서는 문화부 관련 저작권위원회, 정통부 관련 컴퓨터프로그램보호위원회 등이 경쟁 관계에 있다. 이러한 각각의 조직들은 그 산하기관을 중심으로 다양한 정책 및 사업을 양산하고 있다.

이러한 콘텐츠산업분야에서의 행정기관간 경쟁은 시장활성화, 창의적 정책대안, 조직혁신, 견제와 균형 등의 측면에서는 긍정적인 영향을 미칠 수 있으나, 정책의 비일관성과 그로 인한 민간의 혼란비용, 신규서비스 도입지연, 비슷한 기능 수행으로 인한 예산 낭비 등의 부정적 영향도 무시할 수 없다. 따라서 정부는 긍정적·부정적 영향을 고려하여 대응할 필요가 있을 것이다.

부정적 영향의 최소화 방안으로는 기관 간 협력 방안, 상위기관의 조정 방안, 부처 기능의 통합 방안 등을 생각해 볼 수 있다. 부처 기능의 통합 방안으로는 독임제 조직이 전반적인 기능을 산하의 위원회가 규제집행기능을 담당하는 방안, 위원회가 전반적인 기능을 담당하도록 하는 방안, 독임제 조직이 진흥기능을 합의제 조직이 규제기능을 분리하여 담당하도록 하는 방안, 독임제 조직이 전반적인 기능을 담당하고 독립적인 위원회조직이 규제집행기능을 담당하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 조직 통합을 포함한 재설계 방안은 국정리더십의 전략적 선택이 요구되며, 2008년 새 정부 출범 시점이 조직재설계의 적기라고 볼 수 있다.

참고문헌

- 김상봉·이상길. (2007). 국가R&D사업 정책결정과정에 있어서 정부부처간 갈등조정에 관한 연구: 참여정부 신성장동력사업 선정을 중심으로. 한국정책학회 하계학술대회 발표논문
- 김영평·신신우. (1991). 한국관료제의 기관갈등과 정책조정. 「한국행정학보」 연례학술대회 발표논문. 한국행정학회
- 김용훈. (1996). 기술정책에 있어서 부처조직간 경쟁에 관한 연구. 서울대학교 대학원 행정학과 박사학위논문
- 김용훈. (2000). 정부 인증기반 구축을 둘러싼 부처간 경쟁에 관한 연구. 「한국행정학보」 제34권 제3호(2000 가을):93~109. 한국행정학회
- 모미순. (2000). 정보통신정책 형성과정에 있어서 부처간 정책갈등과 조정에 관한 연구 - 정보화촉진기본법 제정과정을 중심으로. 서울대학교 대학원 행정학과 박사

학위논문

- 박상규. (2000). 정부조직내 부처간 협력관계의 탐색. 2000년도 동계학술대회 발표논문집, 한국행정학회
- 박재희. (2000a). 부처간 갈등과 정책조정력 강화방안. 「한국행정연구」 2000년 겨울호 (제9권 제4호). 한국행정연구원
- 박재희. (2000b). 「정책결정시스템과 정책조정」. 한국행정연구원
- 박천오. (2005). 한국 정책과정에서의 부처간 권력관계에 관한 실증연구. 「행정논총」 제43권 3호
- 유홍립·윤상오. (2006). 전자정부 추진과정에서 부처간 갈등 분석: 행자부와 정통부간 갈등을 중심으로. 「한국정책과학학회보」 제10권 제4호(2006. 12):397~420
- 윤상오. (2005). 정부부처간 정책경쟁에 관한 연구: 산업정보화정책 분야를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」 제16권 제2호(2005. 8)
- 정정화. (2003). 부처간 정책갈등과 관료정치-새만금 간척사업을 중심으로. 한국행정논집(2003) 제15권 제1호. 한국정부학회
- 주재복. (2004). 정부조직간 정책갈등의 조정기제와 협력규칙-동강댐건설사례와 새만금간척사업사례의 비교 연구. 「한국행정연구」 제13권 제3호(2004가을호). 한국행정연구원
- 최문경. (2002). 디지털콘텐츠 산업 육성방안. 생산성논집 제16권 제1호. 한국생산성학회
- 최병선. (1993). 부처간 정책조정의 개선 : 경제정책분야를 중심으로. 「행정개혁의 신화와 논리」. 나남
- 최선규. (2005). 미디어 융합시대의 바람직한 규제정책기관의 위상. 2005년 하계정책세미나 발제문. 정보통신정책학회
- 한국문화콘텐츠진흥원. (2004). 문화콘텐츠산업의 경제적 파급효과분석
- Downs, Anthony. (1967). Inside Bureaucracy. Boston: Little-Brown.
- Dunleavy, P. (1991). Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Harvester Wheatsheaf.
- Hall, Richard, et al. (1977). Patterns of Interorganizational Relationships. ASQ (22). pp. 457-474.
- Holden, Jr. Matthew (1966). Imperialism in Bureaucracy. The American Political Science Review, 60(4).
- Katz, Daniel (1964). Approaches to Managing Conflict. Power and Conflict in Organizations, ed. Robert L. Kahn, and Elise Boulding. New York: Basic Books.
- Krause, George A. & Douglas, James W. (2006), Does Agency Competition

- Improve the Quality of Policy Analysis. *Journal of Policy Analysis and Management*. 25(1).
- Nicholson-Crotty, Sean. (2005). Bureaucratic Competition in the Policy Process. *The Policy Studies Journal*. 33(3).
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Publishing Co.
- Peters, B. Guy (1989). *The Politics of Bureaucracy*. Longman
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books

Abstract

A Study on Inter-Ministerial Competition in the Content Industry of Korea

Dongwook Kim•Kun Yoon•Kwangho Jung

This study's purpose is to describe the inter-ministerial competition in the content industry and suggest implications for content industry policies. The content industry is currently an emerging industry and is regarded as one of the strategic industries in Korea. Therefore, many related ministries and agencies are competing to expand their jurisdiction by taking charge of promotional and regulatory functions for the new industry, establishing or changing related laws, organizations, and programs. The Ministry of Tourism and Culture, the Korean Broadcasting Commission, the Ministry of Information and Communication, the Ministry of Commerce, Industry and Energy, the Fair Trade Commission of Korea, and related agencies are competing to take charge of the promotional and regulatory functions for the content industry. This competition may have positive effects in the realms of creative ideas, organizational innovation, and checks and balances. On the other hand, the competition may also cause negative effects in the aspects of policy inconsistency, duplicated budget expenditures, and postponing launch of new services. Therefore, the Korean government should investigate both the positive and negative effects of the ministerial competition and should endeavor to reveal whether or not the competition is helpful for the content industry's development. In particular, if the negative effects seriously harm the content industry, the government should devise alternatives like cooperation between agencies, coordination by a higher-level agency, and reorganization into a unified agency. Cooperation and coordination have not worked well and a government organizational redesign of the content industry is suggested for the new presidential administration to be inaugurated February, 2008.

【Key words: agency competition, jurisdictional competition, content, content industry, media convergence】