

문재인 정부의 방송통신 정부 조직 개편 방안*

김수원 고려대학교 대학원 언론학과 박사과정**

김성철 고려대학교 미디어학부 교수***

본 연구는 방송통신 정책 및 규제 기관 개혁과 관련된 논의를 정리한 후 바람직한 개편 방안을 제안하는데 그 목적이 있다. 박근혜 정부의 조직 개편에 대한 학계의 평가를 살펴보고, 언론 보도 분석을 통해 현재 방송통신 거버넌스의 문제에서 비롯된 비판을 분석했다. 방송통신 정부 조직 개편 원칙으로서 공공성과 산업성의 조화, 진흥과 규제의 일원화, 생태계 차원의 상생, 수평적 규제 체계의 도입, 정책과 정치의 분리를 도출했다. 이를 바탕으로 문재인 정부가 수행할 수 있는 단기적 과제와 중기적 정부 조직 개편안을 제안했다.

주제어 | 문재인 정부, 방송통신, 정부 조직 개편, 미디어 거버넌스, 미래창조과학부, 방송통신위원회

* 본 연구는 고려대학교 미디어학부 특별연구비 지원을 받아 수행된 연구이며, 또한 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924760).

** swkim1x4@gmail.com, 제1저자

*** hiddentrees@korea.ac.kr, 교신저자

1. 서론

방송통신 산업은 거버넌스 혼선을 겪은 이명박 정부 이후 경쟁력이 약화된 것으로 판단된다. 박근혜 정부가 추진한 미래창조과학부(이하 미래부)와 문화체육관광부(이하 문체부) 중심의 창조 경제와 문화 융성도 그 취지에 비해 과정이나 결과가 미흡하여 방송통신 산업의 혁신은 정체되어 있는 상황이다. 또한 방송통신위원회(이하 방통위)가 제 역할을 다하지 못해 방송 영역에서의 정치 과잉 현상이 심화되는 등 방송통신의 공적 가치도 약화되는 추세이다.

한편 방송통신 기술, 소비자 욕구 및 행위, 사업자 전략, 규제 등 환경의 변화는 방송통신 생태계의 불확실성을 증폭시키고 있다. 우선 로봇, 드론, 가상현실, 인공지능, 사물 인터넷 및 빅데이터 등으로 대변되는 기술의 혁신이 제 4차 산업 혁명 시대를 빠르게 열고 있다. 또한, 유튜브나 아프리카 TV 등 대안적인 미디어 플랫폼이 등장했으며, 방송통신 소비 행태도 빠르게 변화하고 있다. 예전에는 콘텐츠를 즐기기 위해서는 TV면 TV, 컴퓨터면 컴퓨터 등 한 스크린에서만 즐겨야 했다면 지금은 인터넷에 연결된 다양한 기기에서 끊임 없이 콘텐츠 이용이 가능한 'N 스크린 환경'으로 변화하였다. 구글, 애플, 아마존, 페이스북 등의 미국 ICT(Information & Communication Technology) 기업에 더해 바이두, 알리바바, 텐센트 등의 중국 ICT 기업이 글로벌 ICT 생태계의 맹주로 등장하고 있지만 우리나라 방송통신 기업은 사실상 삼성전자를 제외하면 글로벌 시장에서 활약하기에는 규모도 경쟁력도 일천한 상황이다. 무엇보다도 전 세계적으로 규제 완화가 추세인 반면에 우리나라 방송통신 규제는 아직도 수직적인 칸막이 규제와 강력한 사전 규제에 머물러 있어 방송통신 산업의 혁신에 큰 장애 요인이 되고 있다.

결국 방송통신 환경은 이처럼 변화하고 있지만, 우리나라는 이런 변화에 발 빠르게 대응하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 이번 정부는 방송통신 산업을 근본적으로 혁신하여 글로벌 경쟁력을 제고하는 한편 방송통신의 공적 가치를 회복시킬 필요가 있다.

지능 정보 사회를 앞둔 현재 방송통신의 발전을 통한 선진국으로의 도약이라는 국가적인 과제를 제대로 수행하기 위해서는 새 술과 새 부대가 모두 필요하다. 새로운 방송통신 정책 철학과 정부의 역할이 새 술이라면 새로운 정부 조직(정책 및 규제 기관)은 새 부대가 될 것이다. 본 연구는 방송통신 정책 및 규제 기관 개혁과 관련된 논의를 정리한 후 바람직한 개편 방안을 제안하는 데 그 목적이 있다.

본 연구는 먼저 박근혜 정부가 추진한 방송통신 정부 조직의 개편 과정과 그 성과를 평가한다. 또한 방송통신 환경 변화를 분석하고 이를 바탕으로 방송통신 정부 조직 개편의 필요성을 정리한다. 이를 바탕으로 문재인 정부의 방송통신 정부 조직 개편에서 반드시 고려해야 할 원칙을 도출하고, 단기적 과제와 함께 중기적 개편안을 제시한다.

2. 문헌 검토

1) 정부 조직 개편에 대한 이론적 논의

정부 조직 개편의 목적과 의의, 효과와 한계를 바라보는 시각은 다양하다. 특히 우리나라의 경우 새 정권이 들어설 때마다 크고 작은 조직 개편을 단행해 왔으며, 그때마다 새로운 정부 조직의 긍정적 효과에 대한 기대와 함께 우려와 비판이 제기되어 왔다. 정부 조직 개편은 국정 의 합리성과 효율성을 제고하고 새로운 정책 수요에 부응하기 위한 중요한 수단임과 동시에 그 과정에서 초래되는 막대한 비용과 자칫 개악으로 결론날 수 있는 위험을 수반하기 때문이다. 즉, 정부 조직 개편은 명백한 양면성을 갖고 있으므로, 하나의 관점에서 새 정부가 조직을 개편해야 한다 하지 말아야 한다는 논하기보다는, 다면적 쟁점 분석을 통해 현재 상황에 가장 적합한 대안을 도출하는 편이 바람직할 것이다.

정부 조직 개편의 목적은 크게 행정적 목적과 정치적 목적으로 나뉜다. 정부 조직 개편의 추진자는 통상 그 목적을 행정과 정책 수행의 효율성 및 효과성 증진으로 표방하지만, 실상 드러나지 않는 목적은 다양할 수 있다(박천오, 2011). 큰 비용과 위험 부담에 비해 긍정적 효과가 미미함에도 불구하고 다분히 정치적인 목적에 의해 조직 개편을 단행할 가능성이 있다는 것이다. 김경환(2013)이 정리한 바에 따르면, 정부 조직 개편의 행정적 목적은 구체적으로 행정의 효율성 증대, 관료적 경직성 해소, 정부 운영의 방향성 제시, 행정의 책임성 증대 등이다. 반면, 정치적 목적은 국정 철학의 상징성 확보, 정치적 정당성 확보, 기존 정부와의 차별화, 정치적 위기 돌파의 기회 활용, 정권 연장 방안의 일환 등이다.

정부 조직 개편의 실효성에 대한 비판이 상당한 이유는 대부분의 조직 개편이 실상 정치적 목적에 의해 이루어진다는 합리적 의심 때문이다(박천오, 2011). 정치적

목적을 이루기 위한 수단으로서 정부 조직 개편을 이용하기 때문에 개혁의 진정한 성과를 목표로 한 개편안과 개편 과정이 탄생하기 어렵다는 것이다. 극단적으로는 정부 조직 개편에서 능률 제고라는 논리는 수사적이고 신화적인 허상이라는 비판도 있다(최성욱, 2012).

더욱이 조직 개편을 통한 인력 감축과 기관 통합은 비용 절감이나 정책 추진력 제고 등의 목적을 달성하는 데 적절한 수단이 아니며, 외려 부작용이 클 수 있다. 부처의 통합은 기능 중복 최소화와 핵심 정책 목표 추진에 통합 부처가 적합하다는 논리에서 이루어지나, 기능의 화학적 결합이 단기에 이루어지기 어려운 것은 물론 조직원들 간 갈등 소지가 크다는 점에서 선부른 통합 부처 설립은 경계해야 한다(안정섭, 2009). 또한 조직 개편과 함께 인력을 감축하더라도 일정 시간이 지난 후에는 결국 행정 수요에 부응하기 위해 인력을 증가시킬 수밖에 없다(염재호, 2009).

특히 우리나라에서 매 정권 초기 정부 조직의 통폐합을 단행해 온 것은 작은 정부론에 매몰된 결과로 보인다. 우리나라에서는 5공화국 이후 시장 주도 성장이 신성불가침 국정 철학으로 작동하면서 작은 정부를 지향하는 조직 개편이 연속적으로 이어져 왔다(김동환, 2013). 작은 정부론의 제약 아래에서는 부처의 수와 공무원 수를 증가시키기 어려우나, 행정 수요에 대응하기 위해서는 조직의 증대가 필요하므로 기존 조직의 통폐합과 신설을 통해 해결해 왔다는 것이다. 이 과정에서 근본적으로 상이한 조직들을無理하게 통합하다 보니 기능적 문제와 더불어 조직 내부적 갈등이 발생해 왔다.

종합해 볼 때 우리나라 매 정권 초기 의례적으로 정부 조직을 개편하는 관행은 그 자체로 비판적 논의가 필요하다. 정치적 목적에 따라 실효성이 없는 조직 개편을 반복해 왔고, 작은 정부론에 매몰되어 화학적으로 융화되지 않는 통폐합이 이루어져 왔다는 의심이 가능하기 때문이다. 2017년 이른 대선 이후 또다시 선불리 정부 조직을 개편한다면 이러한 비판에서 자유로울 수 없다. 특히 문재인 정부는 충분한 준비 기간을 가질 수 없었다는 점에서 졸속 조직 개편은 더욱 경계해야 한다.

그럼에도 불구하고 현 방송통신 관련 정부 조직의 개편이 꼭 필요한지에 대해서는 논의할 필요가 있다. 그동안 우리나라 정부 조직 개편이 불필요하고 부적절하게 이루어져 왔다는 것은, 반대로 현 정부 조직에 많은 문제가 있을 확률이 높으며, 조직 개편이 절실히 필요할 수 있음을 의미하기 때문이다.

2) 우리나라 정부 조직 개편의 특징

우리나라는 새 정권이 들어설 때마다 크든 작든 조직 개편을 단행해 왔다. 1948년 11부 4처 3위원회로 정부가 출범한 이후, 박정희 정부의 2원 13부 4처 12청 체제에서 이명박 정부의 15부 2처 18청 체제에 이르기까지 각 정부는 조직 개편의 목표와 원리에 따라 다소간 변화를 이어 왔다. 노태우 정부는 분화의 원리에 따라 실무 부처를 소폭 확대하는 방향으로, 김영삼 정부와 김대중 정부는 통합의 원리에 따라 실무 부처를 다소 감축하는 방향으로 조직을 개편했다. 김영삼, 김대중 정부는 작은 정부를 지향하며 기존 부처들을 통폐합했다(문명재, 2009). 김대중 정부를 계승한 노무현 정부는 조직을 크게 손보지는 않았으나, 일 잘하는 정부를 만든다는 취지 아래 실무 차원에서 행정 운영 체제 개선에 집중했다. 반면, 이명박 정부는 기획재정부, 외교통일부, 보건복지여성부, 교육과학부, 지식경제부 등 통폐합을 통해 대규모 정부 조직 개편을 수행했다. 조직 통합 원리를 가장 적극적으로 적용해 작고 유능한 정부를 만들겠다는 취지에서였다(김정환, 2013).

이와 같은 우리나라 정부 조직 개편 역사에서 각 정부의 조직 개편은 표면상 국정 철학을 반영하고 있으며 기능성을 제고한다는 개혁 목표를 가지긴 하나, 실상 정치적 조건과 목적에 의존적인 경향이 컸던 것으로 평가된다. 즉, 개혁 의지의 표현 내지 권력 재분배 등에 정치적 수단으로서 활용되어 왔다는 것이다(이창원, 2008). 각 정부의 집권 초기, 특히 정권이 교체되는 경우 정부 조직 개편 규모가 크고, 정권 초기에는 정치적 목적 달성을 위해 통합의 원리가, 정권 후기에는 분화의 원리가 많이 적용된다는 점에서 우리나라 정부 조직 개편은 행정적 목적보다 정치적 목적에 영향을 받는다고 볼 수 있다(문명재, 2009).

이와 달리 선진국들은 조직 개편 자체보다는 부처 내부의 개혁을 통해 행정 기능을 제고해 왔으며, 꼭 필요한 경우 체계적이고 점진적으로 조직 개편을 수행하고 있다(박천오, 2011). 직무 분석 등 기존 정부 조직의 구조 및 환경에 대한 면밀한 검토가 결여되어 있으며 후속 관리도 부족하다는 것이 우리나라 정부 조직 개편 관행이 부정적으로 인식되는 이유이다(김정환, 2013; 염재호, 2009).

3) 박근혜 정부의 방송통신 관련 조직 개편

이명박 정부는 15부 2처 18청 2원 3실 7위원회로 47개 부처를 운영했다. 박근혜 정

부는 이를 17부 3처 17청 2원 5실 6위원회 등 50개 부처로 개편했다. 주요 개편 내용으로는 미래부, 해양수산부, 국가안보실, 대통령경호실의 신설 및 국가과학기술위원회 폐지가 있다. 특히 미래부는 기존 국가과학기술위원회, 방통위, 행정안전부, 지식경제부의 업무를 통합 이관한 큰 부처로서, 기초과학과 ICT 산업 융합을 통해 미래 산업 구조에 대응한다는 설립 취지를 천명했다. 미래부는 ICT 컨트롤 타워이면서 기존 방통위의 유료 방송 및 통신 정책 업무, 행정안전부와 지식경제부의 국가 정보화 및 ICT 정책 업무를 이관받았다.

반면, 이명박 정부에서 방송, 통신 및 방통 융합 업무를 수행한 방통위는 규모 및 업무가 축소되어 이전의 방송위원회로 회귀한 것과 같은 형국이 되었다. 대부분의 방송통신 진흥 관련 업무는 미래부로 넘어갔으며, 방통위는 지상파 방송을 중심으로 한 규제 관련 업무를 수행하는 조직으로 축소되었다.

한편, 미래부 신설에 따른 기능 이관에도 불구하고 안행부(현 행정자치부, 이하 행자부)에는 정부 3.0, 빅데이터, 개인정보 보호 관련 업무가, 산업통산자원부(이하 산자부)에는 창의 산업과 임베디드 소프트웨어 산업 관련 업무가 잔존하게 되었다. 또한 문체부는 디지털 콘텐츠 및 미디어 관련 업무 일부를 계속 수행하고 있다.

미래부는 과학기술과 ICT를 통합하기 위한 조직 개편 결과인데 이명박 정부에서 폐지된 과학기술부의 부활로 볼 수도 있다(김성수, 2013). 집중형 거버넌스가 정책 수행의 효율성을 제고하고 일관성 있는 정책을 추진하는 데 적합하다는 측면에서는 미래부의 집중형 거버넌스가 긍정적으로 평가될 수 있다(권현영·김정열, 2013; 김상택·김해람·임연규, 2012). 또한 통신, 뉴미디어, 방송, 과학기술 영역의 신속한 의사 결정 구조를 구축할 수 있으며, 산업적 시너지 효과를 발생시키기 적합한 조직 형태로서 기대를 받기도 했다(정윤식, 2013).

그러나 이러한 긍정적 기대와 달리 미래부를 중심으로 한 ICT 관련 조직 개편에 대한 학계의 평가는 다소 냉혹하다. 우선 그동안 분산형 거버넌스를 추진해 왔던 우리나라 과학기술 행정 체제의 진화 방향과 배치된다는 점에서 비판을 받았다. 거대 부처를 중심으로 한 통합형 거버넌스는 ICT 산업의 발전에 있어 관료 주도성이 강화될 우려가 있으며, 연구 기관의 자율성은 후퇴할 수 있다는 것이다(김성수, 2013). 단, ICT 거버넌스의 집중과 분산 중 어떠한 형태의 거버넌스가 보다 적합한지에 대해서는 연구자들 간 이견이 있음을 주지할 필요는 있다. 방송통신 및 ICT 산업의 특성과 추세, 정책 철학에 따라 집중과 분산은 선택 가능한 문제로서, 미래부의 설립 취지 자체가 비판받을 여지는 크지 않다.

더 큰 비판점은 ICT 관련 기능의 통합 및 융합이 불완전하게 이루어졌다는 점이다. 미래부 설립 취지에 걸맞지 않게 콘텐츠-플랫폼-네트워크-기기(이하 CPND)의 유기적 융합과 경계의 해체 추세를 온전히 반영하지 못했다는 것이다. 앞서 언급한 것처럼 ICT 관련 기능들이 방통위, 행자부, 산자부, 문체부 등에 잔류하면서 집중형 거버넌스의 긍정적 효과가 극대화될 가능성이 현격히 감소했다.

더구나 미래부는 통합과 기능 분산의 부작용을 예방하고 최소화하기 위한 조정 및 통제 기능이 부재하며(권현영·김경열, 2013), 상황 대응성, 제도 정합성, 협력 체제 개방성 등에서도 미흡하다고 평가받았다(박수경·이찬구, 2015). 특히 미래부와 방통위 업무에 대한 기능 조정 기준이 불분명해 양 부처 간 권한 및 기능이 혼재되고 불확실하며, 주무 부처와 산하 기관의 업무 범위가 불일치하게 되는 결과를 낳았다(김경환, 2013; 박수경·이찬구, 2015; 정충식·진영빈, 2013).

따라서 현재 방송통신 거버넌스의 현황과 문제점에 대한 냉정한 평가를 통해 정부 조직을 또다시 개편해야 할 것인지 논의할 필요가 있다. 이에 연구진은 방송통신 산업의 진화 양상에 초점을 두고, 행정 효율성 및 정책 수요 대응 측면에서 방송통신 거버넌스가 나아가야 할 방향을 현 거버넌스 평가 기준이자 대안 도출 기반으로 제시하고자 한다. 나아가 이러한 쟁점들을 고려한 바람직한 방송통신 정부 조직 개편안을 제안한다. 본 연구의 연구문제는 다음과 같다.

- 연구문제 1: 박근혜 정부의 방송통신 정부 조직의 개편 과정과 그 성과는 어떻게 평가할 수 있는가?
- 연구문제 2: 방송통신 정부 조직 개편이 또 필요한가? 그 이유는 무엇인가?
- 연구문제 3: 방송통신 정부 조직 개편 시 고려할 원칙은 무엇인가?
- 연구문제 4: 문재인 정부가 추진할 방송통신 정부 조직의 합리적 개편안은 무엇인가?

3. 박근혜 정부의 방송통신 거버넌스에 대한 평가

1) 평가의 개요

앞서 박근혜 정부의 방송통신 관련 정부 조직 현황 및 조직 개편에 대한 기존 문헌의

평가를 살펴보았다. 학술적 견지에서 미래부를 중심으로 한 방송통신 정부 조직은 크게 세 가지 비판점을 안고 있는 것으로 나타났다. 첫째, 정부 조직 개편의 방향이 우리나라 방송통신 산업 관련 행정 조직의 발전에 역행한다. 즉, 통합형 방송통신 거버넌스라는 방향 자체에 대한 비판이다. 둘째, 방송통신 기술과 산업의 융합 추세를 적절히 반영하지 못하고 있다. 미래부 설립 취지와 달리 부처별 기능 분산으로 인해 CPND 생태계를 포괄하는 정책 규제의 수행이 어렵다는 우려이다. 셋째, 조직 개편 과정과 절차상 정부 조직 법정주의에 부합하지 않고, 체계적 논의가 부재했다. 이는 부처 내, 부처 간 업무 혼선, 통제 및 중재 기능 부재, 주무 부처와 산하 기관 업무 범위 불일치 등의 결과로 이어졌다.

문재인 정부에서 방송통신 정부 조직을 새로이 꾸릴 필요가 있는지 논의하고, 어떠한 원칙과 절차를 고려하여야 하는지 도출하기 위해서는, 이와 같은 학계의 우려가 정부의 방송통신 현안 대응 과정에서 현실화되었는지 살펴볼 필요가 있다. 이론적 문제 제기와 현실적 문제 발생 간 괴리가 있을 수 있기 때문이다.

이를 확인하기 위한 방편으로서 연구진은 언론 분석을 실시했다. 현 정부 조직이 방송통신 현안에 미친 영향을 살펴보기 위해 연구진은 언론사의 보도를 분석했다. 정부 정책 규제의 감시와 비판 기능을 수행하는 언론의 보도는 이론적 논의를 넘어 현실적 문제를 드러낼 것이라고 보았다. 언론은 정부 기관의 정책 계획, 실행 결과 전 단계에 걸쳐 지속적으로 감시와 평가를 수행하며, 국민들에게 정부의 활동에 대한 일차적 정보와 함께 판단 기준을 제공한다(연수정·김정환·김성철, 2013).

보수 및 진보 신문사와 지상파, 종편을 고루 포함하여 방송통신 정부 조직 관련 언론 보도 자료를 수집했다. 박근혜 정부 출범 1년 전인 2012년 1월부터 2016년 12월까지의 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문, 경향신문, KBS, JTBC 등 6개 언론사의 보도를 분석하되 네이버 뉴스의 상세 검색 기능을 활용했다. 제목 검색 키워드를 ‘미래창조과학부’, ‘미래부’, ‘방송통신위원회’, ‘방통위’, ‘문화체육관광부’, ‘문화부’로 설정하여 본 연구와 관련 있는 기사를 모두 정독한 뒤 분석하고 사건 및 이슈에 대한 상세 정보가 필요한 경우 추가적인 기사 검색 작업을 시행했다. 검색 키워드가 광범위해 모든 언론사의 뉴스를 검색할 경우 수만 건이 나타나므로 수작업 분석이 어려웠다. 대신 일부 언론사를 선정하되, 당시 정부에 대한 친화성 측면에서 균형을 맞추고자 했다. 부처명이라는 광범위한 키워드를 통해 검색된 약 5년간의 보도를 면밀히 살펴보았으므로 그동안 언론에서 제기된 방송통신 정부 조직 관련 이슈는 대부분 분석 결과에 포함되었을 것으로 판단된다. 6개 언론사에서 검색된 결과는 미래부, 방통위,

문체부 각 3,000개가량이었다. 이 중 정부 조직 및 정책 규제 전문성에서 기인한 비판을 담은 기사 약 50개를 추려 비판 요지를 파악하고, 관련 내용을 추가적으로 검색해 참조했다.

2) 평가 결과

(1) 미래창조과학부 관련 비판

언론 보도를 분석한 결과 미래부에 대한 비판은 정부 조직 개편 초기 모호한 정체성에 대한 우려에서 출발했다. 또한 미래부가 정책 현안에 적절히 대응하지 못한 이유로 조직 구조가 꼬였다. 미래부에 대한 구체적 비판은 다음과 같다.

첫째, 미래부는 지나치게 거대하고, 구조, 권한, 정체성이 모호하다는 비판이 있었다. 미래부는 과학기술, ICT, 방송통신 산업 등 9개 부처의 기능을 전부 또는 일부 끌어 모아 필요 이상으로 거대한 외형을 띠는 반면, 그 정체성은 모호한 것으로 평가되었다. 집중형 거버넌스이되 디지털 콘텐츠 분야에서 중요 부문인 게임 산업이 미래부에는 이관되지 않았고, 행안부에 개인정보 보호라는 중요 기능이 남아 있어 컨트롤 타워라는 역할이 무색해졌다는 것이다. 언론에서 비판한 바와 같이 게임 산업은 기술, 문화 융합의 최선봉이자 ICT 산업에서는 가장 핵심적인 부문이다. 또한 개인정보는 ICT 산업의 핵심 동력이자 최대 위험 변수 중 하나로서 부문에 무관하게 가장 적극적인 정책 규제 대상으로 다루어져야 한다. 즉, 집중형 거버넌스를 가장 필요로 하는 두 부문이 미래부의 소관에서 제외됐다는 점만 보아도 현 방송통신 정부 조직이 상당한 허점을 내포하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 미래부와 방통위로 방송 관련 정책 및 규제 기능이 이원화된 데 따르는 비판이다. 미래부가 전반적 통신 관련 정책과 유료 방송 정책을 담당하는 한편 방통위가 방송 정책, 방송통신 진흥 및 규제 일부를 담당함으로써 정책 규제 수행의 실효성에 대한 우려가 제기되었다. 방송의 진흥은 미래부가, 규제는 방통위가 주로 관여하는 구조는 진흥 정책과 규제가 동전의 양면처럼 함께 움직여야 하는 산업 현안에 효율적으로 대응하기 어렵다는 것이다. 두 부처 간 효율적 업무 분장과 협력이 이루어졌다면 이러한 우려는 현실화되지 않았겠으나, 아래에서 논의하는 바와 같이 실제 정책 규제 추진 과정에서 발생한 비판들을 살펴보면 유료 방송과 지상파, 진흥과 규제가 이원화되고 권한 및 기능의 설정이 선제적으로 명확히 이루어지지 않은 조직 구조의 문제점이 드러난다.

셋째, 700MHz 주파수 대역 분배 과정에서 발생한 갈등은 미래부가 방송통신 정책 현안에 효과적으로 대응하지 못한 대표적인 사례이며, 그 배경에 불완전한 조직 구조가 있다. 지상파 방송의 디지털 전환으로 700MHz 유휴 주파수 대역의 분배가 주요 정책 현안으로 떠오른 2014년, 논의 초반 미래부는 모바일 데이터 트래픽 급증을 이유로 해당 주파수의 통신업계 할당 계획을 드러냈다. 이후 방송업계 및 시민 단체의 비판이 쇄도하고 논란이 격심해지자 미래부는 2015년 통신과 방송에 모두 주파수를 분배하겠다고 발표했다. 그러나 주파수 대역이 여러 용도로 파편화되자 주파수의 매력도가 하락했으며, 이에 따라 통신용 주파수 경매는 유찰되었고, 결국 700MHz 대역은 지상파 방송과 국가 재난망 용도로 할당되었다.

700MHz 대역의 합리적 용도에 대한 논의는 차치하더라도, 통신 용도로의 할당을 발표한 이후, 반발이 이어지자 주파수를 파편화시키는 대안을 제시했으며, 결국 당초의 계획을 완전히 뒤엎는 결과를 냈다는 점에서 미래부의 방송통신 정책 기능에 심각한 허점이 드러났다. 양계의 의견을 수렴한 정책의 수립과 추진, 갈등 조정이 이루어지 않은 것이다. 이는 미래부와 방통위로 통신과 방송, 진흥과 규제가 이원화된 조직 구조와 양 부처 간 통제와 조정의 기능이 작동하지 않은 데서 기인했다고 볼 수 있다.

넷째, 미래부 정책 기능에 대한 비판은 SK텔레콤과 CJ헬로비전의 인수 합병 무산 사태에서도 제기됐다. 2015년 SK텔레콤은 미래부, 방통위, 공정거래위원회(이하 공정위)에 CJ헬로비전 인수 합병 건의 심사를 신청했다. IPTV 서비스를 제공하는 SK브로드밴드와 CJ헬로비전을 합병하여 유료 방송 경쟁력을 제고하고, 향후 5년간 5조 원을 투자해 미디어 융합 서비스를 활성화한다는 계획을 제출했다. 이에 경쟁사들은 알뜰폰을 비롯해 유료 방송, 초고속 인터넷, 묶음 상품 시장에서 SK텔레콤의 지배력 강화를 근거로 합병 반대를 주장했다. 「방송법」 및 「전기통신사업법」상(이하 통신법) 유료 방송 및 기간 통신 사업자의 인수 합병은 미래부 장관의 허가 사항이며, 이때 방통위원장과 협의하도록 규정되어 있다. 일반적 기업 결합 시 허가의 주체는 공정위이나, 특수한 규제 철학이 관여하고, 역동적 변화를 겪고 있는 방송통신 및 융합 산업에서의 기업 결합 사안이므로 전문 규제 기관인 미래부가 선제적 입장을 취할 필요가 있었다. 통신법은 기간 통신 사업자의 인수 합병 시 공정위와 협의를 거쳐 미래부가 최종 승인 여부를 정하도록 하고 있다.

그러나 미래부는 법률이 정한 심사와 결과 통보 기간을 넘길 때까지 특별한 입장을 내놓지 않았으며, 결국 공정위가 주식 취득 불허 결정을 내림에 따라 해당 인수 합병 건은 무산되었다. 주무 부처임에도 불구하고 미래부는 ‘부심’에 불과한 공정위의

심사 결과를 기다렸을 뿐 적시에 적합한 기능을 수행하지 않은 것이다. 해당 전 판결의 옳고 그름을 떠나, 주무 부처로서의 역할이 제대로 수행되지 않았다는 점에서, 미래부가 방송통신, 나아가 융합 산업의 현안에 대응할 수 있는 조직과 인사를 갖추었는지에 대한 검토가 필요하다.

다섯째, 미래부 및 미래전략수석 인사에서 과학 분야 인력의 상대적 박탈감이 지적되었다. 역대 미래부 장관 두 명과 제2차관 두 명은 모두 ICT 분야 출신이었던 반면, 제1차관은 초대를 제외한 두 명이 모두 기획재정부 출신이었다. 또한 청와대 미래전략수석 네 명이 모두 ICT 분야 출신이었다. 이러한 ICT 편중 인사로 인해 장기적 국가 발전에 필요한 기초과학 연구가 도외시되고, 과학기술 행정의 자율성과 전문성이 저해된다는 비판이 있다. 과학기술과 ICT 산업의 융합이라는 미래부 설립 취지와 그 방안이 합당했는지 검토할 필요가 있는 것이다.

이밖에 미래부 산하 출연 연구 기관의 기강 해이, 감독 기관인 국가과학기술연구회의 관리 체계 부실 등 문제가 보도되기도 했다. 자녀 동반 국외 출장, 여비 부당 수령, 산하 기관 직원에 아들 숙제를 시킨 미래부 직원의 갑질 논란 등이 있었으며, 3년간 부적절하게 집행된 예산이 총 1,143건, 133억 원 이상으로 집계되기도 했다. 단순한 개인의 부정부패로 치부하기보다는, 주무 부처와 산하 기관 간 관계 정립 및 관리 감독 체계의 문제로서 검토와 개선이 필요하다.

(2) 방송통신위원회 관련 비판

언론 보도 분석 결과 다양한 방송통신 현안과 관련해 전문 규제 기관으로서 방통위의 기능에 대한 비판이 제기되었다. 「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」(이하 「단통법」)의 도입 및 개선 과정에서의 실패, 형식적 종편 재승인, 지상파 방송 재송신 갈등, 망 중립성 조항 논란 등이다. 각 비판을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 방통위는 미래부와 함께 「단통법」에 관여하는 주무 부처로서 「단통법」의 도입 및 개선 과정에서 신뢰를 주지 못했다. 「단통법」은 시행 전부터 극렬한 규제 저항을 야기했으며, 실제로 소비자 혼란을 가중시키고 외려 이동통신 시장을 축소시키는 등 통신 시장 안정화라는 목적을 달성하지 못한 것으로 평가된다. 이동통신 사업자는 마케팅비 절감 이득을 얻었으며, 제조업체와 소매점의 이익만 감소시켰다는 비판 또한 존재한다.

「단통법」은 특히 시행 당시 분리 공시 도입이 무산됐다는 점에서 비판을 받았다. 이때 미래부는 분리 공시에 대한 책임이 방통위에 있다며 책임을 전가하는 태도를 보

였다. 또한 「단통법」의 핵심인 단말기 지원금 상한제의 개선과 관련해, 방통위는 개선 방안 검토를 처음에는 부인하다가 이후 검토 중이라는 보도 자료를 발표하고 또다시 무산시키는 등 규제 기관으로서 중심을 잡지 못하는 모습을 보였다. 한편, 미래부는 지원금 상한제에 대해 모호한 태도를 취해 함께 비판을 받았다. 지원금 상한제에 관한 사항이 방통위의 소관일지라도 지원금에 상응하는 요금 할인을 조정, 분리 공시제 도입 등 미래부와 긴밀한 협력이 필요한 부분에 대해 시종일관 모르쇠로 일관한 것이다. 이처럼 「단통법」과 관련된 논란은 방통위의 규제 기능 수행력에 대한 의심과 함께 미래부와 의 진흥 규제 양분 체제가 정책 현안에 대응하기에 적절한지 재고할 필요성을 드러냈다.

둘째, 방통위는 지상파 방송과 유료 방송 사업자가 재송신료에 대해 지속적으로 대립하는 가운데 제대로 된 중재 역할을 수행하지 못했다. 방송에 관한 전문 규제 기관으로서 사업자 간 갈등 조정은 방통위의 핵심적 역할 중 하나이나, 방통위의 미온적 중재로 인해 지상파와 유료 방송 간 갈등은 상당 기간 지속되었으며, 소송 등을 겪으며 시간과 비용을 낭비하게 했다. 시청자들 또한 지상파 방송 송출 및 다시보기 서비스 중단 등을 겪는 피해를 입었다.

방통위와 미래부는 2015년 8월부터 재송신 협의체를 구성하여 운영하고 있으나, 지상파 방송사 측이 이를 외면하여 반쪽짜리 협의체로 운영되고 있다고 비판을 받았다. 또한 방통위와 미래부는 원활한 재송신 협상을 위해 2016년 10월 ‘지상파방송 재송신 협상 가이드라인’을 마련했지만 실효성에 대한 의문이 제기되었다. 갈등의 핵심인 재송신 대가 산정과 관련된 기준이 부재하고 법적 구속력이 없어 효과가 미미할 것이라는 지적이다. 전문 규제 기관으로서 지위가 무색하게 방통위는 사업자 간 갈등이 극에 달할 때까지 방치했으며, 결국 내놓은 해결책 또한 실효성에 의문을 갖게 했다.

셋째, 방통위가 통신법에 망 중립성 조항을 추가한 과정에서 방송통신 산업에 대한 전문성이 비판으로 제기되었다. 방통위는 2016년 통신법 시행령을 개정하면서 금지 행위 규정에 “일정한 전기통신 서비스를 이용해 다른 전기통신 서비스를 제공하려는 자에게 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과해 이용자의 자유로운 선택이나 이용을 제한하는 행위”를 추가했다. 즉, 망 중립성 준수를 중용하는 규정인데, 이로 인해 정부가 기간 통신 사업자에 더해 인터넷 사업자까지 규제를 확대하기 위해 무리한 법 개정을 추진한다는 비판을 받았다. 더욱이 용어의 개념과 범위가 구체적이지 않아 혼란을 가중할 우려 또한 제기되었으며, 그 내용이 상위법인

통신법에서 위임하지 않은 조항이므로 문제가 있다는 지적도 있었다.

망 중립성은 그 개념에 대한 정의와 규제 방법에 대한 연구가 부족하고, 이해관계가 첨예하게 대립하고 있는 상태이다. 이를 제도화하기 위해서는 충분한 사회적 논의가 필요함에도 불구하고, 공론화 과정 없이 내부 연구반 운영 결과만을 바탕으로 망 중립성 규정을 도출하고 입법화한 것이다. 이는 사안에 대한 전문적 이해가 부족하고 이해관계자의 의견 수렴이 충분하지 않은 상태에서 무리하게 규제 권한을 확대하고자 한 시도로 풀이된다.

넷째, 규제 기능 남용으로 해석될 수 있는 망 중립성 사례와 별개로, 방통위의 규제 기능이 제대로 작동하고 있지 않다는 비판 또한 제기되었다. 일례로 방통위는 개인정보 유출 및 거래에 연루된 기업에 대한 합리적 제재안을 마련하지 못했다. 과거에는 개인정보 유출 사건 발생 시 인과관계가 입증되어야 과징금을 부과할 수 있고, 과징금 규모가 적어 과징금만으로 기업들의 적극적 개인정보 보호 행위를 종용하기에 충분치 않았다. 반면, 정보통신망법 개정으로 인과관계 입증 필요성이 없어진 후, 2016년 인터파크 개인정보 유출 사건 당시 방통위가 해킹에 의한 유출임에도 불구하고 역대 최대 수준의 과징금을 부과했다는 점에서 논란이 일었다. 책임 소재와 처벌 규모가 적절한지에 대한 논의는 차치하더라도, 과징금 산정 방식에 대한 기준이 모호한 상태에서 형평성 있는 규제가 이루어지지 않았다는 점이 지적되었다.

또한 종편 재승인 심사와 관련해 방통위의 규제 전문성과 책임성에 대한 의문이 제기되었다. 방통위는 막말 및 편향 방송으로 사회적 물의를 일으킨 종편 채널들에 대해 2014년 형식적 재승인 심사 후 4개사 모두 재승인 결정을 내려 규제 권한과 책임을 제대로 행사하지 않았다는 비판을 받았다.

다섯째, 방통위의 위원 선정 방식 또한 문제점으로 제기되었다. 방통위 위원 5명은 위원장을 포함해 2명은 대통령이, 3명은 국회가 추천하여 임명한다. 이처럼 여야가 3대 2 다수결 구도를 형성하는 체제에서는 방통위의 독립적 운영이 보장되지 않는다는 것이다. 더불어 방통위원장 및 위원에 대해 각종 자격 논란과 공정성, 전문성 논란이 지속적으로 야기되었다. 또한 방통위원장의 임기가 3년간 보장됨으로써 합의제 위원회임에도 불구하고 독임 부처보다 더 독주가 가능하다는 지적도 있다. 이는 박근혜 정부 조직 개편 이전부터 끊임없이 제기되었던 비판으로, 언론은 이명박 정부 당시부터 방통위의 조직 구조, 운영, 인사 관련 문제에 대해 가장 부정적인 태도를 취했다(연수정 외, 2013).

(3) 문화체육관광부 관련 비판

문체부에 대한 언론의 문제 제기는 주로 과규제 및 콘텐츠 산업 진흥 소홀에 관한 것이었다. 특히 게임 산업 주무 부처로서 진흥 정책은 미흡한 반면, 규제에 더 몰두했다는 비판이 거셌다. 사안별로 문체부에 대한 비판적 분석을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 문체부는 전반적으로 게임 산업 진흥에 소홀했다. 문체부 산하 콘텐츠진흥원의 게임 산업 진흥 역할이 제대로 수행되고 있지 않으므로 과거의 게임 산업진흥원을 부활시켜야 한다는 주장이 제기되기도 했다. 특히 문체부가 중소형 게임사의 육성에 소홀하다는 비판은 모바일게임협회(이하 모게협)와 관련해 불거졌다. 모게협은 약 450개 군소 게임 제작사의 연합으로서, 문체부 산하 등록을 희망했으나 문체부가 예산을 이유로 미래부 잔류를 권장했다. 미래부는 당시 게임 산업 주무 부처가 아니므로 개입할 여지가 없다는 태도를 보인 것으로 알려졌다.

한편 문체부는 2012년 부모와 자녀가 정해놓은 시간에만 특정 게임을 이용할 수 있는 선택적 셧다운제를 도입했는데, 전년 여성가족부가 강제 셧다운제를 도입한 데 이어 이중 규제를 도입한다는 비판을 받았다. 이미 셧다운제는 게임 산업에 대한 과규제임과 동시에 청소년의 자율권을 침해한다는 점에서 강한 저항을 겪은 바 있었다.

둘째, 게임 산업 외에도 문체부는 각종 콘텐츠 부문에 대한 과규제 도입으로 비판을 받았다. 2015년 문체부는 언론협력관 직제 창설 계획을 발표했다. 언론협력관은 정책 현안 홍보 강화 목적으로 언론인 등을 영입해 대언론 창구로 활용한다는 설립 취지를 표방했으나, 언론 통제와 회유를 위한 로비 기관이 될 수 있다는 비판을 받았다. 비슷한 시기 문체부는 신문법 시행령 개정을 통한 인터넷 신문 등록 요건 강화를 시도해 논란을 야기하기도 했다. 기존의 인터넷 신문 등록 요건을 3인 이상 상시 고용에서 5인 이상 상시 고용으로 강화해 ‘사이버 언론’을 제재한다는 취지인데, 이는 근본적인 해결책이 될 수 없으며 오히려 언론의 자유를 침해하는 입법 시도라는 우려를 낳았다.

또한 확대 도입된 도서 정가제의 실효성 문제가 지적되었다. 도서 정가제는 2003년부터 중소 서점과 출판사를 위한 공정 경쟁 환경을 구축한다는 취지에서 시행된 법으로, 수차례 개정을 거쳐 오프라인 서점 및 e-북으로 확대 적용되었으며, 2014년에는 발매일에 무관하게 할인율을 제한하기에 이르렀다. 도서 정가제가 실시된 이후 대형 서점의 영업 이익은 꾸준히 증가한 반면에 중소 서점의 수는 줄고 있어 규제의 실효성에 논란이 있어 왔다. 출판사의 공급 가격을 제한하지는 못하는 반면, 오래된 도서의 가격도 내릴 수 없어 소비자 후생은 감소한다고 지적되었다. 「출판물산업진흥

법」에 따라 문체부 장관은 3년마다 해당 규제의 타당성을 검토하고 필요에 따른 조치를 취해야 하나, 실효성 논란에도 불구하고 문체부는 도서 정가제를 개선하고자 하는 의지를 보이지 않았으며, 외려 확대 적용에 동참하고 있다는 점에서 규제 전문성과 책임성을 의심할 여지가 있다.

셋째, 문체부의 정치적 편향성에 대한 논란이 지속되었다. 최근 불거진 국정 농단과 블랙리스트 사태에 문체부가 깊이 관련되어 있다는 의혹을 받았다. 청와대를 배경으로 김종 전 차관의 인맥이 문체부를 장악했으며, 청와대 지시를 이행하지 않은 특정 공무원들을 퇴출하고, 특정 예술인에 대한 지원을 금지하는 블랙리스트를 작성했다는 것이다. 이와 유사하게 문체부의 세종도서 사업, 영화진흥위원회의 영화 지원 사업, 한국문화예술위원회의 지원 사업 등 각종 콘텐츠 및 예술 지원 사업에서 정치적 이념 등을 바탕으로 지원 대상자를 선정해 비판적 예술인을 배제한다는 의혹도 꾸준히 제기됐다.

(4) 방송통신 정부 조직 개편의 필요성

지금까지 살펴본 바와 같이 지난 5년 간 미래부, 방통위, 문체부의 행정적 실패에 대한 언론의 비판이 거셌다. 미래부와 방통위는 방송통신 분야의 정책 현안에 대해 책임을 회피하는 태도를 보이며 핵심 부처로서 역할을 수행하지 못했다. 문체부는 콘텐츠 진흥 임무에 충실하지 못한 한편, 정치적 편향 및 과규제 논란을 낳았다.

세 부처에 대한 언론의 비판은 상당 부분 앞서 논의한 학계의 우려와 같은 맥락에서 그 원인을 찾을 수 있다. 방송과 통신, 진흥과 규제 기능을 두 부처에 나누고, 콘텐츠 진흥은 또 외파로 별개의 부처에 남겼다는 점에서 기능 파편화에 따른 부작용은 예견된 것이었다. 더구나 충분한 준비 과정 없는 개편으로 인해 업무 및 권한 중복, 혼선을 최소화할 장치가 미비했다. 이에 따라 단통법, 700MHz, SK텔레콤-CJ헬로비전 인수 합병 건 등 방송통신 분야에 미치는 영향이 막대한 현안들에 대한 주체적 역할을 수행하지 못하고 책임 회피에 급급했다.

특히 방통위는 전문 규제 기관으로서 전문성을 입증하는 데 실패했다. 지상파 방송 재송신 갈등, 개인정보 유출 과징금, 중편 재송신 심사, 망 중립성 규정 논란 등 비판이 있었으며, 언론 보도 분석 결과에 나타나지는 않았으나 우리나라 방송 부문的高질적 문제인 공영 방송 지배 구조 개선 노력에 적극적이지 않았다는 점도 추가적으로 지적할 만하다. 또한 문체부는 박근혜 정부의 조직 개편 이전부터 방송통신 및 콘텐츠 산업의 변화에 대한 이해가 부족했다. 따라서 콘텐츠의 사회 문화적 측면에 편

중될 가능성이 큰 문제부의 조직 구조에 대한 재검토가 필요하다.

통합의 논리에 따른 미래부 신설 취지 자체가 비판을 받지는 않았으나, 과학기술 부문과 ICT 부문의 조직통합은 실패에 가까운 것으로 보인다. 기초과학 연구 부문과 응용 기술에 기반한 산업 부문에 대한 행정이 융합 가능한지 논의 없이 이루어진 통합은 과학기술 쪽의 박탈감을 야기했다.

학계 및 언론의 비판을 살펴본 결과 현 방송통신 거버넌스의 문제는 무시할 수 있는 수준이 아니었다. 인력 교체와 제도 보강으로 개선 가능하다면 물리적 조직 개편이 꼭 필요하지는 않겠으나, 지금까지 살펴본 문제들이 무리한 통합, 이원화 구조, 기능 분산 등에 상당 부분 기인하고 있음을 고려할 때 방송통신 정부 조직의 재편성과 기능 재분배는 꼭 필요한 것으로 판단된다. 그러나 실패를 반복하지 않기 위해서는 지금까지 드러난 문제점을 타산지석 삼아 방송통신 조직 개편 논의의 원칙으로 세울 필요가 있다.

4. 방송통신 정부 조직 개편의 원칙

1) 공공성과 산업성의 조화, 규제와 진흥의 일원화

우리나라 방송통신 정책 규제는 그간 공공성과 산업성을 분리되는 가치로 인식한 경향이 있다. 방송에는 사회 문화적 패러다임에 따라 공공성을, 통신에는 시장 경쟁주의에 따라 산업성을 주요한 원칙으로서 강조해 왔다(윤성옥, 2014; 한진만·박은희·정인숙·주정민, 2017). 방송 영역은 수탁 이론, 공론장 이론, 속의 민주주의 이론 등에 기반해 공공 서비스로서 강한 소유 규제 및 내용 규제의 대상으로 인식돼 왔다(김서중, 2005). 반면, 통신 규제는 자연 독점성, 필수 설비 이론 등 경쟁 차원에서 통신의 특수성을 강조해 진입 규제 및 접근 규제 등을 적용해 왔다(이상우, 2010). 학술적 차원에서 양자를 구분하는 연구자들도 적지 않으며, 실제 방송통신 관련 정책 규제 논의가 있을 때마다 방송의 공공성은 유독 공적 보조, 내용 규제, 규제 강화의 논리로 활용되어 왔다.

그러나 공공성과 산업성은 애초에 명확하게 구분될 수 있는 가치가 아니다. 시장 경쟁주의하에 공정 경쟁과 혁신을 통한 산업성의 함양은 국민의 이익으로 돌아오며, 공익을 저해하는 성장은 지속 가능하지 않다. 예컨대 양질의 혁신적 방송 서비스는

시청자의 권익을 향상시키는 반면, 시청자의 지불 의사를 높이지 못하는 방송 서비스는 시장에서 성공할 수 없다.

더욱이 근래에는 전통적 방송통신 개념과 영역이 붕괴하고 있어 이전의 이분법적 구분이 무색해졌다. 방통 융합으로 인해 방송 서비스와 통신 서비스의 구분이 명확하지 않을 뿐더러, 통신 서비스의 사회 문화적 기능이 방송보다 결코 작지 않다. 방송은 반면에 시장에서의 직접 경쟁을 통해 혁신하고 성장해야 하는 과제를 안고 있다. 방송에 공공성을, 통신에 산업성을 강조하는 과거의 논리는 더 이상 현실적이지 않은 것이다.

이처럼 공공성과 산업성이 불가분한 가치임에도 불구하고 그간 방송통신 정책 규제 논의에서 두 가치를 조화시키고자 하는 노력은 부족했다. 공공성과 산업성의 호환성 이해를 바탕으로 두 가치의 새로운 정체성을 정립할 시기이다(이현우, 2014). 공공성은 더 이상 특정 미디어가 태생적으로 ‘보유’하는 가치가 아니라 모든 미디어가 양질의 내용 및 접근성 향상을 통해 ‘전달’해야 하는 가치이다. 공익을 함양하는 미디어와 콘텐츠가 흥행하는 것이 산업적 가치의 증대로 이해되어야 한다(한진만 외, 2017).

공공성과 산업성 중 한쪽을 택하는 것이 아니라, 양질의 미디어와 콘텐츠 육성을 통한 산업 성장과 국민 복지 향상을 방송통신 정책 규제의 목표로 설정해야 한다(이현우, 2014). 이때 정부의 역할은 과거의 공공성 규제를 관철하는 것이 아니라 현재 방송통신 환경에 어울리는 유연한 공익 이념 및 가치의 큰 틀을 제시하는 것이어야 한다(정용준, 2014). 또한 포지티브 규제 체계에서 네거티브 규제 체계로 전환하여 산업적 진흥 위에서 공공성을 유지할 필요가 있다(황태희, 2011). 즉, 공공성과 산업성을 조화시키기 위한 방송통신 거버넌스로 전환해 갈 필요가 있으며, 이번 정부의 조직 개편에도 이러한 원칙이 반영되어야 한다.

이는 곧 진흥과 규제를 포괄할 수 있는 거버넌스에 대한 고민과도 같다. 우리나라는 그간 방송통신 영역에서 규제와 진흥 중 규제를 강조해 온 경향이 있다. 학계에서 뿐 아니라 정책 현안에 있어서도 진흥이 아닌 규제를 중심으로 담론이 형성되어 왔다. 미디어의 공공성과 산업성을 분리하고, 특히 공공성을 강조해 온 것과 같은 맥락이다.

진흥과 규제에 대한 이분법적 인식은 현 방송통신 거버넌스에 여실히 반영되어 있다. 현 거버넌스는 방통위와 미래부로 지상파 방송과 유료 방송 주무 부처를 나누고, 규제와 산업 진흥 기능을 분리하고 있다. 이와 같은 양분적 체제에서는 하나의 사안에 대해 진흥 정책과 규제가 충돌하거나 경쟁하는 양상을 보일 수 있다. 진흥 정책

과 규제의 효과는 상호 독립적이지 않으므로 2차 3차 효과까지 종합적으로 고려하는 의사 결정 체계가 갖추어져야 한다.

2) 생태계 차원의 상생, 수평적 규제 체계의 도입

방송통신 산업은 과거의 가치 사슬 모델에서 벗어나 생태계 모델로 진화하고 있다. 과거 생산-유통-소비라는 일방향적 가치 사슬 모델하에서 방송 및 통신서비스는 전송 방식, 플랫폼, 콘텐츠가 하나의 역무로 묶이고, 각각에 고유한 규제 철학이 적용되었다. 그러나 현재 방송통신 산업에서 소비자와 생산자의 경계, 생산자와 유통자의 경계, 유통자와 소비자의 경계는 사라지고 있다. 콘텐츠는 전송과 플랫폼의 한계에서 탈피해 가고 있으며, 전송과 플랫폼은 콘텐츠 형태에 구애받지 않게 되었다. 즉, 방송통신 산업의 구조가 생태계 모델로 진화하고 있음은 반박하기 어려운 현실이고, 이러한 역동적 변화에 대응하여 정책 규제 모델 또한 진화해야 한다.

과거 가치 사슬 모델에 따라 역무를 정의하고 법령과 행정 조직을 분산시켜 온 거버넌스는 생태계 모델로 진화하고 있는 방송통신 산업의 혁신에 적절히 대응하기 어렵다. 유기적으로 연결된 방송통신 생태계 내 모든 요소의 상호작용을 이해하고, 공진화를 위한 고차원적 정책 규제를 수립, 수행할 수 있는 거버넌스가 구축될 필요가 있다.

이는 10여 년 이상 해외 주요국을 중심으로 논의되어 온 수평적 규제 체계의 개념과도 일치한다. 기술과 환경의 변화에 따른 혁신적 서비스와 콘텐츠를 현 규제 체계는 포섭하지 못하고 있다. 방송통신의 이원적 구분, 전송 수단에 따른 칸막이 규제는 규제 차별, 공백, 중복을 야기했다(최진원, 2010). 공정 경쟁 환경을 조성해 혁신에 기여해야 할 규제가 외려 혁신을 저해하는 상황이 반복되는 것이다. 칸막이 규제는 거버넌스의 분산을 야기하며, 하나의 큰 생태계로서 선순환 구조를 구축해야 할 진흥 정책과 규제가 각개전투 내지 경쟁의 형태를 띠게 한다. 수년 전의 KT DCS(dish convergence solution) 논란은 현 규제 체계의 허점을 드러낸 대표적 사례이다(김정환 · 박지은 · 김수원 · 김성철, 2014).

수평적 규제 체계 개념은 생태계로 진화하고 있는 방송통신 산업의 규제 체계 재정비 방향성을 제시한다. 수평적 규제 체계는 방송통신 산업을 구성하는 요소들을 기능에 따라 전송, 플랫폼, 콘텐츠 등 계층으로 분류하고, 각 계층 내에는 동일 규제, 계층 간에는 분리된 규제를 적용한다는 원칙을 갖는다. 수평 규제 적용 시 동일 서비

스는 동일 규제가 가능하므로 규제 차별, 공백, 중복이 최소화되며, 혁신적인 서비스 및 경계 영역적 서비스를 탄력적으로 수용할 수 있다.

수평적 규제 체계의 도입은 규제의 틀을 완전히 뒤엎는 대격변인 만큼 상당한 전환 충격이 예상된다. 전환충격을 완화시킬 수 있는 방법론과 함께 규제 철학의 재정립, 계층 분류 방안 등 다양한 쟁점에 대한 실무적 논의가 선행되어야 한다(김정환 외, 2014). 그럼에도 수평적 규제 체계 도입을 정부 조직 개편 원칙으로 삼아야 하는 이유는 수평 규제 방향성에 부합하는 거버넌스가 규제 체계 전환을 위한 기초공사이기 때문이다. 본격적 규제 체계 전환의 시기는 불명확하나, 개편안과 거버넌스에 괴리가 있다면 또다시 조직 개편을 해야 하는 상황이 발생할 수 있다.

3) 정책과 정치의 분리

그간 우리나라 방송통신 정책의 결정 과정은 정치 과잉으로 인해 왜곡되었다(윤석민, 2012; 이상복, 2010). 방송통신 관련 정책은 정치에 의해 주문 생산되는 경우가 다반사이고, 정치적 판단에 의해 할당, 배분하는 정책 결정이 많았다. 특히 방송 정책은 이데올로기적 갈등의 중심이다.

이는 각계각층 이해 관계자의 의견을 수렴하여 절충적이고 합리적인 대안을 도출하는 민주적 정책 결정과 본질적으로 다르다. 여야 구도의 정치적 다툼으로는 방송통신 산업의 발전을 위한 효율적, 효과적 정책을 수립하고 수행하기 어렵다. 디지털 방송 전송 방식 선정 문제, 통합 방송법 도입 문제, 700MHz 대역 할당 문제 등 정책 현안 처리에 불필요한 정치적 논쟁과 사회적 비용이 야기되었다. 또한 현재의 기형적 방송통신 조직 구조는 조직 개편안 수립 과정에서의 당리당략적 행위에 의한 것으로 보아야 한다(하태수, 2015).

문제는 정치적 속성이 강한 몇몇 사안들 때문에 정치와 무관한 정책 기능까지 장애를 겪는다는 것이다. 정책 기관들이 일부 정치적 결정이 필요한 사안에 매몰되어 본래의 정책 기능이 위축되고, 정상적 정책 활동까지 정치적인 것으로 오인 받는 경우가 빈번했다.

이러한 문제는 그동안 우리나라 방송통신 거버넌스가 원칙에 의거해 문제를 해결할 수 있는 환경을 제공하지 않았기 때문으로 풀이된다. 정책과 규제를 논의하고 대안을 도출하는 과정에 정치적 영향력이 개입할 가능성이 컸다. 예컨대 방송과 통신, 융합을 담당할 이명박 정부의 방통위처럼 정치적 인사들로 구성된 합의제 기구는 정

치와 무관한 정책 문제까지 당쟁의 사안으로 만들었다. 권한이 크게 축소되었다고는 하나 여전히 합의제 기구인 방통위에 정책 규제 기능을 남겨둔 현 거버넌스 역시 이러한 문제에서 자유롭지 못하다.

정책과 정치의 혼재는 방송통신 거버넌스의 재구축을 통해 개선할 여지가 있다. 하나의 안은 주무 부처가 통상적 정책 기능 전반을 담당하되, 정치적 속성이 강한 사안은 별도의 방송통신 정책 기구에 위임하여 사회적 논의를 통해 풀어내는 것이다(윤석민, 2012). 주무 부처는 특정 부문이나 진영의 이익을 대변하는 것이 아니라, 사회와 산업 전반의 이익을 위해 전문적으로 일하고, 방송 공정성 등 정치적으로 민감한 문제만을 합의제 기구가 관여하게 한다. 이를 위해서는 편파적이지 않은 합의제 기구를 구성할 방안과 운영의 합리성, 독립성을 보장할 장치를 고민할 필요가 있다.

또는 정책 외적 담론 투쟁을 국회를 통해 해결하는 방안이 있다. 마찬가지로 통상적 정책 기능은 주무 부처에서 담당하되, 정쟁적 사안은 국회에 상정해 논의한다. 방송통신 정책 기관 자체가 원천적으로 권력에서 자유로울 수 없다면, 정치적 투쟁을 필요한 절차로서 인정하고 본격적 논의의 장으로 위임하는 것이다(조항제, 2016). 두 가지 대안 중 어느 쪽이 효과적, 효율적인지는 논의할 여지가 있으나, 이번 정부의 조직 개편에는 정책과 정치를 분리시킨다는 원칙이 반영되어야 한다.

5. 방송통신 정부 조직 개편 방안

제19대 대통령 선거 기간 동안 정부 조직 개편에 대한 논의는 본격적으로 이루어지지 않았다. 지지율 상위 후보 5명과 정당의 공약 및 보도 자료를 살펴봐도 정부 조직 개편안에 대한 뚜렷한 입장을 표명한 진영은 없었다. 대신 4차 산업혁명을 키워드로 삼아 창업 기업 및 중소기업 중심의 산업 구조를 만들겠다는 공약이 대부분이었던 것으로 파악됐다. 특히 여러 후보가 4차 산업혁명을 대비한 대통령 직속 위원회 및 컨트론타워를 신설하겠다는 공약을 발표했다. 새로운 산업 환경에 대응하기 위한 준비가 필요하다는 데는 공감대가 형성된 것이다. 그러나 준비 기간이 부족했음을 고려하더라도, 효율적 정책 수립과 수행이 필요한 신산업 부문에 또다시 합의제 기구 도입을 공약으로 내세웠다는 데서, 거버넌스 형태가 갖는 영향력에 대한 정치권의 이해가 여전히 부족하다는 점을 엿볼 수 있다.

새롭게 출범한 문재인 정부는 시대적 특수성으로 인해 인수위원회의 준비 과정

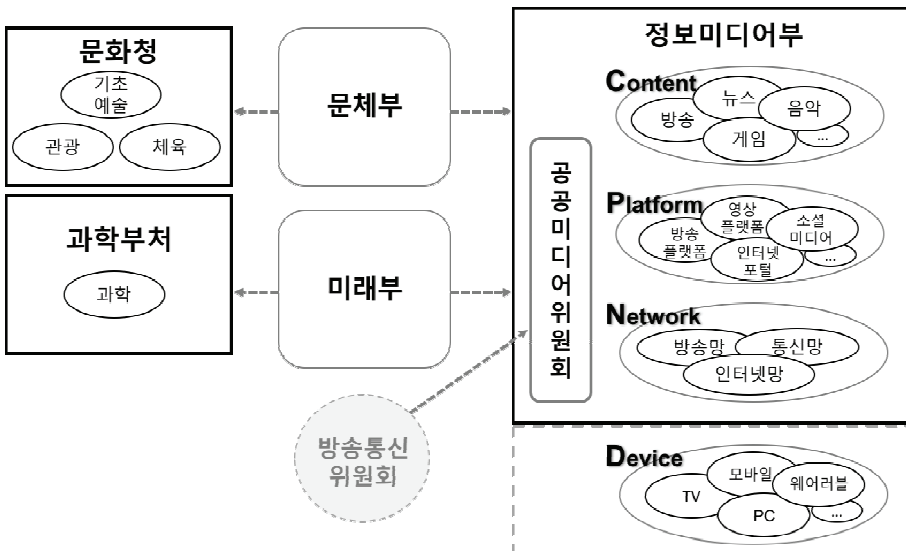
없이 곧바로 국정을 시작했다. 청와대 등 정부 구성 및 인선이 시급한 상황이므로 당장은 정부 조직의 대대적 개편에 손을 대기 쉽지 않을 것이다. 더구나 여러 정당이 경쟁하는 현 정치 환경에서 정권 초기에 큰 폭의 조직 개편을 단행하기엔 위험 부담이 크다. 「정부 조직법」 및 유관 법제를 개정할 시간적 여유가 부족할 뿐 아니라, 여야의 합의가 보장되지 않기 때문이다. 또한 장관 등을 기존의 조직에 새롭게 임명 한 직후 통폐합과 인사이동을 전제로 한 조직 개편을 논의하기도 쉽지 않을 것이다. 따라서 새 정부 초기 정부 조직 개편은 최소화될 가능성이 크며 차기 지방 선거 및 총선 등 결과에 따라 추후 개편 방향과 폭이 정해질 가능성이 크다.

이러한 현실적 가능성을 염두에 두고, 정부 조직 개편안을 단기와 중기로 나누어 제안하고자 한다. 먼저 단기적으로는 정부 조직을 물리적으로 개편하기보다 내부적으로 인적 구성을 재배치하고 조직 운영을 효율화시키는 혁신이 바람직하다. 앞서 언론 보도의 비판에서 살펴본 바와 같이 특히 방통위는 정치적 중립성 문제로 도전을 받아 왔으며, 업무에 있어 전문 규제 기관으로서 전문성에 의심을 받았다. 업무의 이관은 물리적 개편을 거치지 않고서는 불가능하지만, 최소한 정책과 정치의 분리가 이루어질 수 있도록 인사와 운영 체제 차원의 개선을 이를 방안은 있다. 예컨대 방통위원장 및 위원의 추천 임명 방식을 개선해 정치적 인사를 최대한 배제하고 전문가가 방통위의 주요 의사 결정에 관여하도록 해야 한다. 필요하다면 국민 추천 및 검증제를 도입할 수도 있다. 또한 위원장의 임기 보장을 없애 독임 부처보다 더 독주가 가능하다는 비판을 종식시키는 방안도 고려할 필요가 있다.

더불어 방송통신 거버넌스의 핵심 영역인 공영 방송 지배 구조의 개선이 필요하다. 공공성과 산업성, 진흥과 규제의 조화가 이루어지기 어려웠던 이유는 방송의 공공성을 둘러싼 입장차가 컸기 때문이다. 특히 공영 방송 지배 구조를 둘러싼 정치적 다툼이 갈등의 큰 원인을 제공해 왔다. 대통령, 방통위, 방송문화진흥회(이하 방문진)를 거치는 KBS, MBC, EBS의 인사 체계는 공영 방송의 정치적 독립성을 끊임없이 의심하게 했다. 방송통신 정책 규제 논의에 방송 공공성 논리가 지배적인 것은 이해 관계자와 국민들을 안심하지 못하게 하는 공영 방송 문제가 크다고 본다. 2016년 중반 공영 방송 인사 개입 제한을 위한 「방송법」, 「방문진법」 등 개정안이 발의되었으나 역시 정치적 갈등 속에 현재 표류 중에 있다. 향후 방송통신 거버넌스 개편의 원칙으로서 공공성과 산업성, 진흥과 규제의 조화, 정책과 정치의 분리를 고려할 때, 공영 방송 지배 구조의 개편은 필수 선결 과제이다.

중기적으로는 방송통신 생태계의 규제와 진흥을 함께 담당하는 (가칭)정보미디어

〈그림 1〉 방송통신 정부 조직 개편안



어부를 신설하고, 정보미디어부 내에 독립적인 (가칭)공공미디어위원회(이하 미디어 위)를 설치하는 안을 제안한다(〈그림 1〉 참조). 우선 화학적 결합에 실패한 것으로 드러난 미래부는 해체하여 과학기술과 ICT 부문을 분리할 필요가 있다. 과학기술 부문은 별개의 부처를 신설하고, 미래부는 기존 제2차관 산하 조직에 방통위의 상당 업무, 문체부의 문화콘텐츠산업실, 산업통상자원부의 창의 산업 및 임베디드 소프트웨어 부문, 행자부의 국가 정보화 및 개인정보 부문, 국무조정실의 주파수 관련 기능을 통합한다. 앞선 논의처럼 방송통신 산업은 생태계 관점에서 CPND 전역에 걸친 통합적 정책 규제를 적용해야 한다.

단서를 달자면, 차기 방송통신 거버넌스는 콘텐츠를 중심에 둔 진흥과 규제에 최적화되어야 한다. 최근 수년간 방송통신 생태계는 혁신적 플랫폼에 의해 진화했고, 아직까지 가치 흐름의 병목에 플랫폼이 위치한 것이 사실이다. 그러나 플랫폼 간의 경쟁 심화와 이용자 선택의 자유도 증가에 따라 향후 콘텐츠의 가치가 방송통신 산업을 주도할 가능성이 높다.

수평적 규제 체계 측면에서도 플랫폼이나 전송 기술을 중심으로 기능을 세분화하는 거버넌스는 적합하지 않다. 유무선에 관계없이 모든 망이 지능화되고, 플랫폼이 특정 콘텐츠 형태에 종속되지 않는 추세이므로, 망과 플랫폼은 콘텐츠의 하부 구조로

서 일원적 정책 규제를 적용받아야 한다. 반면, 각기 상이한 산업 구조와 사회 문화적 특수성을 갖는 콘텐츠는 부문별로 최적화된 진흥 정책과 규제를 확립해 가야 한다.

미디어위는 기존 방통위를 승계하되, 종전과 같이 정책과 규제의 기능을 일부 수행하는 것이 아니라 필요에 따라 합의되거나 정보미디어부 장관에 의해 위탁된 사항만을 담당하게 한다. 즉, 사회 문화적 가치나 정치적 중요성이 막대해 독립제 부처가 담당하는 것이 적절하지 않은 사안을 합의제 위원회에서 풀어내도록 하는 것이다. 이는 정책과 정치를 분리시키기 위한 의사 결정 구조임과 동시에 공공성과 산업성의 조화, 즉 진흥과 규제의 일원화를 위한 거버넌스이다. 현재의 진흥과 규제가 이원화된 구조 대신, 정보미디어부가 진흥과 규제를 총괄하여 ‘정책’ 기능을 담당하고, ‘정치’적 영역은 합의제 기구를 통해 민주적 절차를 거치도록 하는 것이다.

단, 합의제 기구를 정보미디어부의 소속 기관으로 편입시켜 사안의 위임과 의사 결정 과정에서 주무 부처와 긴밀히 협조할 수 있는 가능성을 열어 두는 편이 효율적이다. 현재 방통위는 대통령 소속으로 미래부와 독립된 체제이다. 앞서 확인한 것처럼 미래부와 방통위의 분리는 업무 공백과 중복에 따른 혼선과 책임 회피를 낳았다. 정보미디어부에 소속 시 독립성을 우려할 수 있으나, 편제상 분리가 정치적 독립성을 보장하는 것은 아니다. 오히려 위원장 및 위원의 인사 체계나 운영 체계 등의 장치를 통해 주무 부처로부터의 독립성을 보장하는 방안을 모색하는 편이 바람직하다.

문체부는 최근 국정 농단 사태를 통해 콘텐츠 진흥이라는 수단이 악의적 규제로 활용될 수 있음을 보였다. 콘텐츠는 방송통신 생태계의 핵심 부문이며, 산업적 진흥을 통해 국민에 경제적, 사회 문화적 가치를 전달해야 한다. 플랫폼, 망 등의 하부 구조와 외파로 진흥이나 규제를 할 수 있는 부문이 아니므로, 방송통신 생태계 전반을 담당하는 정보미디어부에 통합해야 한다. 더불어 미디어위가 일정 수준 견제할 수 있는 장치를 갖춘다면 진흥을 빌미로 한 검열과 통제를 방지할 수 있을 것이다.

6. 결론

방송통신 산업의 경제적, 사회문화적 중요성은 거듭 강조해도 지나치지 않다. 지능 정보 사회로의 이행이 가속화되는 현재 문재인 정부는 국가의 성장 동력으로서 방송통신 산업의 재도약과 함께 미디어 공공성의 회복이라는 중대한 과제를 안고 있다. 이 과정에서 불완전한 거버넌스가 발목을 잡는 불상사가 없어야 한다. 만약 박근혜

정부의 조직 개편이 완성도가 높았다면 물리적 재편은 불필요했을 것이다. 그러나 학계 및 언론의 비판을 검토한 결과 박근혜 정부의 방송통신 정부 조직 개편은 불완전했고 예견된 문제점은 실제로 드러났다.

따라서 방송통신 정부 조직은 개편되어야 한다. 단, 이전 정부의 실수를 반복하는 것은 피해야 하며, 향후 상당 기간은 다시 개편될 필요가 없도록 완벽성을 추구해야 한다. 이를 위해 고려할 원칙으로서 본 연구는 공공성과 산업성의 조화, 규제와 진흥의 일원화, 생태계 차원의 상생, 수평적 규제 체계로의 전환, 정책과 정치의 분리를 제시했다.

정치적 소용돌이 속에서 급히 구성된 새 정부의 사정상 정권 초기 대대적 조직 개편은 무리가 있으므로 단기적으로 방송통신 거버넌스에서 정책과 정치를 분리하고 정책 수행의 전문성을 높이기 위한 주요 과제를 제시했다. 방통위를 비롯한 주요 기관의 인사 체계 개선과 공영 방송 지배 구조 개편은 당장 착수해야 할 시급한 과제이자 이후 대대적 정부 조직 개편을 위한 기초공사이다.

중기적으로는 방송통신 생태계의 규제와 진흥을 통합적으로 담당하는 정보미디어부의 신설과 사회 문화적, 정치적으로 민감한 사안을 담당하는 미디어위의 설치를 제안했다. 세부적인 개편안과 실현 방안에는 이해관계에 따라 이견이 있을 수 있으나, 방송통신 산업이 겪고 있는 역동적 변화와 우리나라 방송통신 부문의 고질적 정치 과잉을 고려한 정부 조직 개편 원칙들에는 대부분 공감할 수 있을 것으로 기대한다. 향후 다양한 후속 연구를 기반으로 한 발전적 논의를 통해 완성도가 높은 구체적인 방송통신 정부 조직 개편 방안이 제시되기를 기대한다.

본 연구는 박근혜 정부의 방송통신 정부 조직을 평가하기 위해 언론 보도 분석을 활용했으나, 내용 분석 등 객관성을 높일 수 있는 방법론을 적용하지는 못했다. 사실 언론 보도는 비판성이 강하므로 언론 보도 분석 결과는 현 정부 조직의 문제점을 드러내는 쪽으로 치우쳤을 가능성이 크다. 따라서 향후에는 업계 및 정부 관계자 인터뷰 및 설문 등을 활용한 후속 연구 등 보다 엄밀성을 기한 방송통신 정부 조직 연구가 이루어질 필요가 있다. 특히 정부 조직 개편의 구체적 방안을 마련함에 있어, 본 연구가 제시한 집중형 독임제 부처와 특수 업무 담당 위원회의 의사 결정 구조가 방송통신 정책 규제에 관여하는 수많은 변수들의 통제에 적합한지에 대한 각계각층의 의견을 확인할 필요가 있다. 정책 수요 및 환경 대응성, 행정 효율성, 정치적 독립성, 갈등 조정 기능 등 정부 조직의 형태를 결정하는 데 고려할 변수들은 매우 다양하며, 정책 철학적 입장에 따라 구체적 대안에 대한 평가는 달라질 수 있다.

또한 정부 조직의 외형을 결정하는 데 그치지 않고, 운영 효율을 저해하지 않기 위한 구체적 실행 방안을 마련해야 한다. 특히 대대적 조직 개편 시 산하 기관 편제와 업무 또한 정립될 필요가 있다. 그간 부처의 파편화로 인해 상당한 업무 중복과 공백이 발생했을 것이라 예측되는 바, 관련 산하 기관들의 존립 목적과 수행 업무 분석을 토대로 정부 조직 개편의 큰 그림과 일치하는 실무 체계를 확립할 필요가 있을 것으로 판단된다.

더불어 해외 주요국의 방송통신 정책 기관 및 전문 규제 기관의 현황 및 작동 원리로부터 우리나라에 적용할 수 있는 시사점을 도출할 필요가 있다. 예컨대 미국 연방통신위원회(FCC)는 방송 및 통신을 아우르는 전문 규제 기관으로서 약 80년간 기존 방송통신 영역으로부터 융합 영역까지 규제 수요 범위를 확대해 왔으나 조직의 물리적 구조는 크게 변화하지 않았다. FCC의 공과에 대한 평가에는 이견이 있을 수 있겠으나 합의제 기구임에도 불구하고 현재까지 큰 정치적 도전 없이 명맥을 유지하게 한 작동 원리는 참고할 필요가 있다. 또한 영국의 통신청(OfCom)과 같이 2000년대 초 방송통신 융합에 대응해 신설된 통합 규제 기관의 사례나 일본의 총무성과 같이 거대한 조직 구조를 가진 사례가 주는 시사점도 주목할 만하다. 이처럼 다양한 형태의 해외 방송통신 정부 조직에 대한 사례 분석은 향후 조직 개편에 대한 발전적 논의의 토대가 될 것으로 보인다.

참고문헌

- 권현영·김경열 (2013). 정부 조직 개편과 ICT 규제체계의 개선. 『경제규제와 법』, 6권 1호, 172~187.
- 김경환 (2013). 박근혜 정부의 정책과 한국사회의 전망: 박근혜 정부 출범과 방송통신 관련 정부부처 개편진단. 『민주사회와 정책연구』, 24권, 73~103.
- 김동환 (2013). 정부 조직 개편의 메커니즘에 관한 시론. 『한국시스템다이내믹스연구』, 14권 3호, 5~23.
- 김상택·김해람·임연규 (2012). 국가 ICT 거버넌스 개편방안. 『정보사회와 미디어』, 22호, 35~61.
- 김서중 (2005). 융합시대 방송의 공공성·공익성과 방송광고 판매제도. 『한국언론정보학회 세미나 자료집』, 3~23.
- 김성수 (2013). 미래창조과학부. 『한국사회와 행정연구』, 24권 2호, 509~539.
- 김정환·박지은·김수원·김성철 (2014). 수평적 규제체계로의 전환에 대한 연구: 국민들의 인식을 중심으로. 『정보통신정책연구』, 21권 1호, 85~108.
- 문명재 (2009). 정부 조직 개편의 정치주기적 반복성과 실제. 『한국공공관리학보』, 23권 4호, 23~41.
- 박수경·이찬구 (2015). 박근혜 정부 과학기술 거버넌스 개편에 대한 연구. 『사회과학연구』, 26권 4호, 195~216.
- 박천오 (2011). 이명박 정부의 조직 개편에 대한 공무원 인식: 통합부처 소속 공무원을 중심으로. 『행정논총』, 49권 1호, 1~30.
- 안경섭 (2009). 성공적 정부 조직 개편을 위한 통합조직의 융합전략에 관한 연구. 『한국행정논집』, 21권 1호, 261~286.
- 연수정·김정환·김성철 (2013). 뉴스보도 내용 분석을 통한 방송통신위원회의 성과 평가. 『방송통신연구』, 83호, 102~129.
- 염재호 (2009). 한일 행정개혁의 비교연구: 정부 조직 개편의 제도론적 접근. 『정부학연구』, 15권 2호, 71~106.
- 윤석민 (2012). 과잉 정치화된 미디어 정책 시스템의 해법 찾기: 합의제 미디어 정책기구 설립을 중심으로. 『입법과 정책』, 4권 2호, 167~195.
- 윤성옥 (2013). 방송의 공익성이란 무엇인가: 정책목표 설정을 위한 이론과 실제에 대한 탐색. 『언론과 법』, 12권 1호, 143~183.
- 이상복 (2010). 『한국의 미디어 정책』. 서울: 커뮤니케이션북스.

- 이상우 (2010). 디지털융합 환경에서 방송통신 통합법 체계의 방향. 『한국통신학회논문지』, 35권 3호, 536~550.
- 이현우 (2014). 『통합적 방송규제체계의 공공성과 산업성 조화 방안』. 한국콘텐츠진흥원, KOCCA FOCUS 2014-05호.
- 정용준 (2014). 『디지털 방송의 공익성』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 정윤식 (2013). ICT 거버넌스 구조개편과 새 정부 방송 정책. 『방송문화연구』, 25권 1호, 7~38.
- 정충식 · 진영빈 (2013). 미래창조과학부 출범에 따르는 ICT 관련 산하기관 기능 재배분. 『한국거버넌스학회보』, 20권 3호, 1~25
- 조항제 (2016). 한국 언론의 공정성 재조명. 『언론과 사회』, 24권 2호, 230~258.
- 최성욱 (2012). 정부 조직 개편의 논리와 수사: 능률신화를 넘어서. 『정부학연구』, 18권 3호, 125~152.
- 최진원 (2010). 방송통신융합 시대의 수평적 규제와 공영 방송. 『문화 · 미디어 · 엔터테인먼트법』, 4권 1호, 27~54.
- 하태수 (2015). 박근혜 정부 출범 시기의 중앙정부 조직 개편 분석. 『한국정책연구』, 15권 1호, 51~74.
- 한진만 · 박은희 · 정인숙 · 주정민 (2017). 『새로운 방송론』. 서울:커뮤니케이션북스.
- 황태희 (2011). 네거티브 규제와 규제 방식의 개선. 『성신법학』, 10권, 81~102.

논문투고일 : 2017년 05월 15일

논문수정일 : 2017년 06월 12일

게재확정일 : 2017년 06월 19일

A Proposal for Reforming the Korean Government's Media Governance

Suwon Kim

Ph. D Student, Korea University

Seongcheol Kim

Professor, Korea University

Considering the newly formed Korean government, this study aims to suggest a reasonable governance model for Korean media industry. We review the academic evaluation and the journalism's criticism on the media-related government structure and performance under the former president. Based on the evaluation, several critical principles are drawn, which need to be considered and reflected in the process of reforming the media governance; which are a right balance between public concern and industry value, unification of promotion policy and regulation, coexistence of various players in a whole media ecosystem, incremental adoption of horizontal regulation system, and isolation of politics from policy issues. Finally, urgent issues that must be resolved shortly by the new government, as well as a new media governance model are suggested.

Key words | media industry, government structure reform, media governance, Ministry of Science, ICT, and Future Planning, Korea Communications Commission