

〈論 文〉

通信行政의 當面課題와 展望

A Study on the Facing Problems and Visibility for
Communication-Administration

趙 鼎 鉉*

Jhow, Jeong-Hyeon Prof. ph. D.

(접수일자 80.10.24)

序 論	<目 次>
I. 通信行政의 意義	V. 通信行政의 當面課題
II. 通信行政의 科學的 專門性和 自立性	VI. 通信行政의 展望
III. 通信行政의 主體	結 論
IV. 通信行政의 對象	參 考 文 獻

序 言

憲法上 通信自由가 基本權으로 保障되어 있음에 기초하여 通信作用의 效能은 個人에만 受容되는 것이 아니고 그를 必要로 하는 各種 組織과 團體에 침투·擴散되어 近代社會와 現代國家는 그에 依存함이 없이는 存在할 수도 活動할 수도 없고 각기 本質的 價値를 具現할 수도 없다. 앞으로 닦아오는 産業後社會(postindustry)는 通信이 그 主軸을 이룩할 것이라고 기약되고 있다.

政府組織法上 우리나라의 모든 通信問題는 逡信部가 主管·主導하게 되어 있다. 따라서 逡信部는 急進하는 通信科學과 激增하는 通信需要에 對應 或은 그에 앞선 先導의 次元에서 通信에 관한 政策 및 行政을 통하여 그 産業을 助長·規制하고 그 科學과 教育을 振興·育成하는 한편 世界的 趨勢에 適應해 나가야 할 國家的 次元의 政務를 受任하고 있다고 보아야 한다.

그러나 現實的 狀況은 반드시 그러하지 않은 處한 感 없지 않다. 李朝末과 日政時代를 거쳐 繼承되어 온 通信事業(우편·전신·전화)의 經營에 汲及한 나머지 逡信部는 巨視的인 政策이나 高次元의 行政에서 離脫되어 있는 傾向이 없지 않다. 超國家的이고 汎世界的이어야 할 電波管理라는 通信行政이 아직도 그 本質的 定礎를 내리지 못하고 있는 現實은 그 事例의 하나가 되고도 남음이 있다고 斷言할 수 있다.

여러가지 要因이 있겠지만 根源的인 것으로 지적할 수 있는 것은 創意的 進取性이 缺如된 前近代의 通信觀의 固守와 企業官廳의 傳統的 閉鎖性을 들 수 있다. 前者는 通信에 관한 科學과 教育에 對한 無關心이요, 後者는 周邊科學의 發展과 隣接社會의 變化에 對한 外面이라고 볼 수 있다. 또 遠因으로서는 時代的으로 強要된 企業性의 過剩追求와 通信機能에 對한 傳統的 諫屬性의 執着을 指摘할 수 있다.

그러나 오늘날, 通信科學의 發展이 急進의이며, 이를 기초로 한 通信效用에 對한 需要가 激增되어가고 있을 뿐 아니라 그 質量的 變化와 膨脹이 또한 電驛的이라고 할 수 있다. 周邊社會의 通信에 對한 觀

☆, 光云大學 教授, 本學會 正會員. 이 研究는 1980年 本學會가 主판한 秋季學術大會에서 發表된 主題論文임.

心과 期待 또한 前例없이 極大化하고 있다. 未來社會는 通信에 의하여 主導될 것이라고 하는 可能性도 매우 크다는 것이 未來學界의 展望이다.

8·15後 民主化의 물결에 따라 우리나라에서도 遞信部外의 各種 通信局이 激增하였기 때문에 이에 對한 對應이 提高되고 있다. 이 對應은 企業의인 面이 아닌 行政의 側面이 되어야 함은 두 말할 나위도 없다. 國家的 見地에서의 大局的 行政에 의한 規制와 振興이 切實할 뿐 아니라 그 重要性이 漸增하고 있다. 왜냐 하면 이들 通信局이 受任한 役割이 國防·外交·治安·檢察·運輸·資源·氣象·文化·防災등 國政에 直結될 뿐 아니라 各種 產業活動의 要訣 또는 人類福祉 그 自體가 되고 있기 때문이다. 보기에 따라서는 遞信部直營의 通信局에 賦課된 公衆性보다 遞信部外의 各局이 受任한 公衆性이 더 重하고 先行되어야 할 密度가 클 수도 있다. 遞信部外의 通信局을 通信企業의 屬物視 또는 異端視할 時代는 이미 지났다고 보아야 한다.

美國에서는 1960年代에 존슨大統領의 要請에 의한 研究조사 報告에 의하여 1960年代 初 大統領府 通信政策局이 設치되었고 日本도 1970年, 郵政大臣直屬으로 通信政策에 對한 專擔部署가 設치되었다.

이와 같은 先進國의 前例를 보거나 遞信部外에 있는 通信局의 膨脹 및 그 公共性의 增大 또는 直營事業의 企業의 合理化를 促進하기 위하여도 名實相符한 國家的 次元의 通信行政이 定着되어야 하겠고, 또 그 實情과 體制를 點檢할 必要가 切實하다고 하겠다. 따라서 通信經營이 아닌 通信行政이 當面한 諸般 問題를 抽出, 通信科學의 原理에 立脚하여 그 解決方案과 그 展望을 追究해 보고자 한다.

1. 通信行政의 意義

通信에 관한 國家的 施政을 通信行政이라고 보았을 때, 通信行政은 두가지의 側面이 있다고 볼 수 있다.

하나는 通信需要에 對하여 國家가 直接 그 通信役務를 供給해주는 傳統的 通信事業(政府企業)을 直營하는 것이고 다른 하나는 企業體의 段階를 超越한 高次元 即 汎國家的 見地에서 官企業을 비롯한 國內外的 모든 通信局을 包含한 全體的 通信問題를 總括·管理하는 한편 廣義의 汎通信을 위한 國家的 通信政策을 立案하고 그 政策에 기초하여 通信需要의 充足, 通信質量의 高度化와 擴大, 通信產業의 振興과 助長 및 通信을 통한 國威의 宣揚을 追究해 나가는 施政이다.

여기서 다루고자하는 通信行政은 通信事業의 經營이 아닌 國內外的 汎通信을 管轄·施政하는 超企業的 行政 即 行政學上 行政管理說¹⁾에 立脚한 「行政」을 對象으로 하고자 하며, 「通信」은 電信·電話를 의미하는 電氣通信²⁾을 指稱한다는 것을 前提해 두고자 한다.

電氣通信을 위한 國際的 憲章이며, 通信科學의 根源

이라고 볼 수 있는 國際電氣通信協約에 定義된 電氣通信은 「有線·無線·光線 또는 기타 電磁의 方式에 의한 모든 種類의 記號·信號·文言·影像·音響 또는 情報의 모든 傳送·發射 또는 受信³⁾」이다. 協約原文을 表示하면 「Telecommunication: Any transmission, emission or reception of signs, signals, images, and sounds or intelligence of any nature by wire, radio, optical or other electromagnetic systems.」이다.

이 定義는 電氣通信에 관한 構造, 機能 및 過程의 理論을 擧證한 것이며, 通信科學의 基本原理를 示唆한다고 보아야 한다.

同 協約이 規定한 ITU의 目的에 의하면 「ITU會員國은 國內의 電氣通信을 規律하는 各國의 主權을 充分히 존중하고 能率의인 電氣通信을 통하여 각 국민간의 관계와 協助를 促進한다고 前提하고 電氣通信의 能率을 增進하여 그 效果를 增大함으로써 公衆의 最大利用을 普及하기 위하여 技術적 시설의 발달과 效率의 運用을 促進한다.」 (To promote the development of technical facilities and their most efficient operation with a view to improving the efficiency of teleco-

1) 朴東緒, 韓國行政論, 法文社, 서울, 1973, pp.39-40.

行政學上 行政은 三權分立을 前提로 法令의 具體化를 意味하며, 行政學上 行政은 行政管理說, 政治機能說, 行政行態說 및 發展 기능說 등이 있다. 行政管理說은 政治와 行政의 二元說 또는 技術的 行政學으로 呼稱되며, 20世紀初 Wilson과 White에 의하여 主張된 것이며, 그 特色은 이미 決定된 政策과 法令을 具體化하는 것으로 보고 있다.

2) 遞信部, 國際電氣通信協約(1973年 달라가, 토레모리노스), p.137. Definition of certain terms used in the Convention and in the Regulation of the International Telecommunication union.

3) 趙鼎鉉, 國際電波法規論, 實學社, 서울, 1976, p.60.

munication services, increasing their usefulness and making them, so far as possible, generally available to the public)⁴⁾라는 條項을 明示하고 있다. 이 條項은 電氣通信을 構成하는 要素들에 주어지는 比重의 均衡(balance)를 敎示하고 있다고 보아야 할 것이다.

行政이 무엇이나 하는 問題는 매우 어렵다. Folix A. Nigro 교수가 지적한 바에 의하면 行政의 限界가 不分明이며, 行政의 內容이 擴大되어, 固定시키기 어렵기 때문이라는 것이다. 行政法上 行政은 國家權力的 分立을 전제로 法令의 執行 또는 具體化라고 이해할 수 있으며, 行政學上 行政은 wilson 및 white 교수의 行政管理說을 비롯하여 여러 學說이 있으나 「行政」은 政治權력을 背景으로한 公共政策의 形成과 그 具體化라고 할 수 있다. 權력은 強制性을 수반하며, 公共政策이란 公益具現이 目標이다. 이 目標達成의 與否는 行政에 對한 責任性 및 發展度에 比例한다고 볼 수 있다.

行政은 權력과 管理를 內包하고 있어 政治와 經營의 混血兒라고도 할 수 있는데 行政의 發展度는 行政이 內包하는 두 要素 即 權력과 管理의 比重을 가지고 그 기준을 삼을 수 있다. 다시 말하면 行政의 具體化 과정에서 管理性의 比重이 크고 權力性의 比重이 작으면 그 行政은 發展度가 높다고 볼 수 있는 것이다. 管理(management)는 行政의 特殊分野에 대한 作用으로서 行政體系 안에서 合理的 協同을 위하여 計劃되고 意圖되는 行爲를 의미한다. 行政은 政策이 設定한 目標 또는 그 테두리 안에서 職能別 또는 專門別로 分化된 複雜多岐한 單位조직을 調整·協同하는 活動이다. 具體的으로는 계획·조직·조정·동기부여·통제 등 기능을 말한다.⁵⁾

따라서 通信行政은 國權을 背景으로 汎通信에 관한 公共政策을 立案하고 그 政策을 執行·管理함으로써 그 具體化를 指向하는 國家의 作用이다.

通信行政은 一般行政이 아닌 科學性이 전제되는 專門行政이며, 이 專門行政은 專門의 管理와 獨特한 技術을 均衡있게 內包하는 自主의 獨立行政이다. 그러므로 通信行政은 政府안에서 他와 共存·紐帶는 維持하되, 他에 依存하거나 他의 支配를 받아서는 아니된다는 것이 當爲의이다. 또 通信行政은 事業經營이 아닌 國家의 公行政이므로 事業經營은 이 行政의 對象에 不

過할 것이다.

II. 通信行政의 科學的인 專門性과 自主性

通信行政의 過程은 國家權력을 背景으로 通信에 관한 政策을 形成·遂行함이다. 通信政策의 크기와 깊이 또는 그 構成은 行政의 導標가 되기 때문에 總合적이고 長期的인 科學性을⁶⁾ 包含한 것이 되어야 하겠지만 그 政策要目(program)은 最小限 企業目標가 아니고 그를 초월한 汎國家적이고 高度的인 것이 되어야함이 바람직하다.

外交·財政·産業 또는 社會에 관한 政策이 各其 해당 主務部에 의하여 高次元의으로 主管된다고 볼 때, 部處相互間에서 國家의 聯關性을 피할 수 없다 할지라도 獨特한 專門分野에 관한 限 最大限의 獨自의 自律性이 堅持되어야 할 것이다. 交通部가 陸海空에 관한 運輸政策을 가지며, 勞動廳이 勞動政策을 主管·主導하는 것과 마찬가지로 遞信部도 事業經營以外에 그 보다 高次元의이고 汎國家의인 通信政策을 自主的으로 立案·定立하여 그에 뒤따른 專門的 通信行政을 具體化하여야 할 것이다. 이 政策과 行政은 充分한 科學的 專門性과 自主性을 收容하여야 하는 것이 되어야함은 너무도 當爲의이다.

通信政策과 通信行政을 云謂하기에 앞서 前提되어야 할 것은 科學的인 새 通信觀의 捕捉과 前近代의 通信 기능觀으로부터의 脫皮이다. 通信機能에 對한 傳統의 見解를 例로 드러보면 通信作用으로도 表現되는 通信 기능은 他에 從屬되었거나 附隨의인 것에 不過하다고 斷定해 버리고 그 以上의 思考나 開發을 포기하고하는 消極의이고 保守的인 通信觀이다. 電信이 되건 電話가 되건 그 作用은 다른 社會作用에 對하여 追從的(accessory)인 것, 單片的(piece)인 것 또는 末梢的(twig)인 役割 밖에 못 한다는 點에서 萎縮感과 自潮의인 觀念을 가지게 된다는 말이다. 이와 같은 萎縮的이고 自虐的인 通信觀은 通信政策과 通信行政의 科學性과 自主性을 沮害하는 要因이 되고 있다.

通信科學에서 밝혀진 通信作用 即 통신機能은 人間과 社會組織을 先導(guide)하고, 調整(coordinate)하고 誘發(causing, exite)하고 교육(instruct)하고 이해(Comprehensive)하고 交感(hypnotize)케 하고 소통

4) 遞信部, 前揭協約, p.3, Purposes of the union

5) 朴東緒, 前揭書, p.42.

6) 三浦一郎, 通信政策의 課題, 第一法規出版 co, 東京, 1977, pp.91-94.

(mutual understanding)하고 或은 頭腦(brain)의으로 全體를 總括(synthesis, generalization)하는 役割⁷⁾을 行하는 것이다. 社會學과 通信科學을 專攻한 schramm에 의하면 通信機能은 社會形狀의 基本課題이며, 社會性維持를 위한 紐帶라고 보고 있는 것이다.

그러므로 通信作用으로 代辯되는 通信問題는 傳統的 通信觀에 의한 從屬性에 停滯되거나 固定되어 버리는 것이 아니고 다른 社會問題를 主導하거나 그와 並行하는 作用을 兼한 것이기 때문에 그들과 共存하면서 交互相扶하는 衡平上의 地位를 占하여야 하는 것이다. 通信作用은 政治·經濟·社會·國防·外交등 다른 周邊作用과 表裏의 密着을 하여야 할 屬性을 갖지 않는 그들과는 主從의 關係가 아닌 平面上에서 對等하게 共存共榮할 수 있어야 하는 것이다. 따라서 通信行政은 이러한 科學的 論理와 實質的 寄與를 基盤으로 國家의 背景을 가진 自主의 政策에 依據, 專門的 獨立性과 主體性을 定立·維持할 수 있어야 하는 것이다.

이러한 觀點에서 通信政策과 通信行政은 다음과 같은 科學的이고 自主的인 目標을 指向할 수 있다. 첫째는 多元的 社會作用을 가능케하는 通信需要에 對하여 各種 通信局으로 하여금 充分한 通信기능을 供給할 수 있는 施政이고, 둘째는 通信을 통하여 誘發되는 諸要素를 管理함으로써 社會·福祉의 發展에 寄與하고 國威를 宣揚하는 일이고, 셋째는 通信科學과 通信教育의 諸要件에 對한 高度化와 近代化를 促進하는 일이다. 具體的 條目으로서는 通信媒體의 開發, 通信內容의 醇化 및 通信人力의 高變化가 中心이지만 이와 관련하여 通信產業 및 通信科學의 振興과 開發·研究도 行政目標이 되어야 할 것이다.

Ⅲ. 通信行政의 主體

通信行政의 主體는 勿論 國家 또는 行政府이다. 主務部는 政府組織法에 의하여 通信部이며, 通信部長官은 唯一無二한 韓國通信의 主管廳長官이다. 그러므로 通信部長官은 國內의 汎通信과 對外的 모든 通信問題를 總括施政하여야 하는 通信的 總帥인 것이다. 이 때 通信部長官은 通信行政에 관한 限事業의 經營主가 아닌 國務委員으로서 또는 行政府長官으로서 國政을 受任한다. 通信部長官은 그 所管國政을 施政하기 위하여 그 管下에 行政組織과 行政要員을 管掌한다. 따라서

通信部의 行政組織과 行政要員은 通信에 관한 實質的 行政主體라고 볼 수 있다.

通信實際를 있게하는 通信科學의 內外的 構造와 通信作用의 社會的 諸側面 및 通信過程의 同時的인 超空間性或은 通信局의 本質的 多層多分科性에 비추어 이것을 다스려야 할 組織과 要員은 通信科學의 原理에 立脚한 通信獨特의 專門性과 自主性을 갖추어야 함이 先行的으로 要請된다. 通信人力에 對하여 嚴格한 就業前資格이 強要되는 國內外的 法理는 이것을 傍證하는 것이다.

現行 通信部 職制에서 行政과 經營의 分別이 不透明할 뿐만 아니라 行政의 比重이 強하여야 하고 國際行政의 主體라고 볼 수 있는 電波管理局이 그 職分에 對應할 수 있는 職制이 되지 못하고 있는 것은 分明히 矛盾撞着이다. 그 밖의 通信行政의 擴大 또는 延長이라고 볼 수 있는 情報產業局이나 放送管理局 또는 通信機 資材를 管理하기 위한 行政이 通信部밖에 따로 存在하여야 할 必要가 適當한 것인지는 行政組織의 合理化라는 見地에서 論議의 對象이 되지 않으면 아니된다고 보아야 할 것이며, 行政要員이 脫通信的 人事制度下에서 不合理的 受忍을 強要받고 있는 不稟理는 오래된 懸案問題가 되고 있다.

科學的이고 合理的인 通信行政의 主體가 定立되기 위한 接近이 切實하다. 現行中인 企業爲主의 組織은 行政과 共存하게 되거나 行政爲主의 組織 밑에 企業이 從屬하는 것으로 改編되는 한편 行政, 企業 및 電波管理를 專擔하는 次官制制度를 採擇하는 方案이 있을 수 있다. 行政要員에 對한 現行 公務員法上 職列이 技術職만으로 規定되어 있는 바, 現行 通信職群을 그대로 收容하며 그 職列을 管理, 技術 및 研究로 改編하여 行政要員을 모두 專門職化하여야 함이 바람직하다. 通信 안에서 技術職에 偏向한 現行制度는 通信科學上 不合理·不均衡이며, 通信行政上 不條理와 그 弊弊의 根源이 되고 있다. 通信科學과 通信產業 또는 通信行政은 技術的 要素를 內包하고 그 比重이 적지 않지만 技術만으로는 形成되는 것이 아니며, 技術外의 專門性이 必히 同參·結合함으로써 構成이 되는 것이다. 特히 通信行政은 綜合科學的인 職域이기 때문에 技術職만으로는 그 堪當이 不可能한 것이다.

通信人力의 屬性은 通信科學의 發展·擴大에 따라 進化·改善되어야 하지만 全人的이고 生涯的인 教育學

7) 車培根, 커뮤니케이션學概論上, 世英社, 서울, 1976, pp. 6~28.

의 原理에 따라 正規教育에 의한 敎養·知識 및 專門的 職能을 具備한 다음 實務經驗을 蓄積하는 過程에서 現代科學的 進化·開發을 持續하는 것이 되어야 할 것이다.

한편 通信行政의 主體는 該當長官의 通信觀에 기초하여 左右된다고 볼 수도 있으나 國務委員인 長官의 通信觀은 側近한 幕僚들의 通信哲學에 의하여 形成된다고 볼 때, 이 幕僚의 通信觀 如何가 보다 重視되어야 할 것이다. 逓信部가 官係性에서 脫皮하여야 하겠다⁸⁾는 現任長官의 所信은 民主行政의 자세를 밝힌 것이며 國家나 組織體에서 教育·訓練을 重視하여야 그 國家와 組織이 영원히 生存하고 發展하며, 그러지 못하면 그 國家와 組織은 落伍하고 마는 것이 歷史的 敎訓⁹⁾이라고 切명한 新任 大統領의 言明은 行政主體의 資質向上을 위한 教育과 研究에 對한 比重이 莫重한을 示唆해 준 것이라고 받아들여야 할 것이다. 「教育은 國家·民族의 生命이다」라고 強調한 國家元首의 意圖는 通信行政에서도 받아들여야 할 理由가 되어야 한다.

IV. 通信行政의 對象

通信事業의 經營이 아닌 通信行政이 果然 무엇이며, 그 對象은 또 무엇인가를 斷定하기는 쉽지 않다. 行政學理論에 立脚하여 通信行政을 다시 要約해 보면 모든 通信問題에 關하여 國家의 行政組織이 國法에 의한 行政作用과 行政敎濟를 행하는 國家의 施政(administration)¹⁰⁾이라고 할 수 있다. 그러므로 通信行政은 最小限 事業의 經營을 超越한 高位의 次元에서 그 統制下에 있어야 할 通信産業을 包含한 모든 通信問題를 施政하는 것으로서 궁극적으로는 國益과 民福을 도모하는 福祉行政인 것이다.

이러한 行政은 積極的 能動性을 特色으로 하는 것이기 때문에 그 對象은 可能한 限 깊고 넓게 追求하여야 함이 原理이다. 通信에 關계되는 사람, 組織, 産業, 施設 및 그 綜合的 通信活動은 當爲의 對象이다. 具體화된 通信行政의 對象을 指摘해 보면 첫째, 우편·전신·전화사업을 統攝한 公衆通信事業(産業) 둘째, 軍·官·公·私기관이 內在하는 各種 通信局(自設·自營·自用局) 셋째, 各種 放送局과 無線局(産業 및 自用) 넷째, 科學·敎育·기자재生産 등 關聯事業, 기타 通信

問題는 모두 그 行政對象에 包含된다.

한편 通信의 構造的 原理에 기초한 그 要素를 對象으로 삼을 때에는 前記한 모든 通信에 共通된 것으로서 各種情報인 通信內容에 對한 規制와 醇化, 電流·電波·光波 등 通信媒體에 對한 振興과 統制, 通信作用의 主體인 利用者와 取扱人力에 對한 人間의 管理 및 資質向上, 通信需要에 對한 助長과 供給管理, 모든 通信作用의 基點인 通信局의 開設과 敎育에 對한 管理·監督이 그 主軸의 規制對象이 된다고 볼 수 있다.

또 規制對象의 所屬과 用途에 따라서는 關계되는 國政·産業·科學·敎育 등에도 그 行政力이 擴大되지 않을 수 없으며, 한편 通信作用의 超領域的 本質이라는 側面에서는 國際的 行政이 不可避하므로 國際機構 및 關聯 國家와의 不斷한 接續 및 協同이 必然的이다.

通信作用과 周邊作用과의 平衡의 關係는 相互間에 相扶共存의 平等을 原則으로 하기 때문에 通信行政은 獨立된 것 혹은 僞列的인 것으로 施政되지 않으면 아니 된다. 따라서 行政對象의 抽出이나 選定, 行政主體의 姿勢는 自主的인 것 또는 主體的인 것이 되지 않으면 아니 된다.

通信行政의 對象을 認識하고 選定함에 있어 弊端이 없지 않을 것으로 憂慮되는 點은 한카니로 消極的이고 偏見的이고 近視眼的이 되지 않기를 지적하고자 한다. 即 通信事業밖에 있는 모든 通信問題에 對하여 積極的이고 大膽하여야 하며 公平하여야 하며, 通信要素에 包含되는 通信內容, 通信媒體 및 作用에 關계되는 通信人力을 均衡있게 平等하게 規制對象으로 삼아야 하며, 通信行政의 高次元性을 되찾아 事業偏重의 近視眼性에 빠지는 일을 警戒하여야 할 것이다.

逓信部밖에 있는 通信이 牧者없는 羊群과 같이 疎外되어 彷徨中이며, 技術職 아닌 管理 및 研究 등에 종사하는 專門人力이 그 能力과 技術을 發揮하고 伸張할 수 있는 人事制度上 定着을 못하고 放置當하고 있다고 보면 이것은 通信行政의 赤信號가 아닐 수 없다고 보아야 하며, 國際行政인 電波管理가 企業偏重의 體制 아래서 本意 아닌 가지 가지의 企業의 制約 때문에 本來的 受任活動을 함에 阻害를 받는 일이라면 바람직 하다고 할 수 없다.

8) 서울신문(1980.10.1)

9) 서울신문(1980.10.2)

10) 金道稔, 行政法論(上), 靑雲社, 서울, 1973, pp.42-63.

V. 通信行政의 當面課題

통신을 위한 事業經營이 아닌 國家的인 通信施政의 本質의 定立과 그 科學的 合理化 및 專門的 自主化는 우리나라 汎通信界의 오래된 宿願이며, 새時代의 새出發에 임하여 그 熱度는 加增하고 있다. 特히 通信科學의 發達과 通信需要의 極大化 및 多樣化, 그리고 情報化時代의 臨迫은 그 緊急性을 加熱化하고 있다.

통신에 관한 國家的 施政을 위하여 必要한 課題는 多角的으로 지적될 수 있고 또 多樣하게 把握할 수 있겠지만 近代科學의 尖端의 位置를 占하였다고 볼 수 있는 通信科學의 立場에서 이 科學的 原理에 立脚하여 이 問題를 관찰 했을 때, 다음과 같은 當面課題가 抽出될 수 있다.

1. 通信科學의 深化와 擴散을 위한 教育과 研究의 定着과 擴大: 通信社會에 있어서 通信에 관한 教育과 研究는 이 社會와 各 組織의 生命이다.¹¹⁾
2. 科學原理와 專門知識의 集約: 通信의 本質과 屬性에 精通하고 그 周邊社會 및 그 歷史를 理解할 수 있는 内外人土로 구성되는 研究委員會 또는 諮問委員會를 設置한다.
3. 綜合的이고 長期的인 政策立案: 通信이 處한 現實을 基로 過去와 未來를 勘案하고 隣接分野와의 相互性에 立脚한 長期的인 政策과 當面施策의 樹立을 하여야 한다.
4. 行政體制의 改革과 行政主體의 意識構造 革新: 通信의 本質에 立脚한 國家的 行政組織의 改編과 그 속에 있어야 할 行政主體인 要員의 通信觀을 改新하여야 한다.
5. 企業經營과 行政管理의 區劃: 既存한 企業經營과 本質의 國家行政을 分離하거나 共存하더라도 國家的 行政의 合理的이고 自主的인 定着을 도모하고 그 行政對象의 擴大가 되어야 한다.
6. 關係法令의 整備: 行政과 事業의 法制的 區分과 整備를 持續하여야 한다.
7. 定規教育의 設置와 擴大: 通信人力의 學的屬性을 具備케 하고 그 屬性을 向上하기 위하여 通信에 관한 定規教育을 自設하거나 既存한 教育기관을 積極的으로

活用한다. 行政組織의 各 段階에서 必要한 行政主體인 通信人力의 精銳化를 위하여 各層(頭腦·高級·中堅·一般) 人力의 屬性에 對應한 各級(大學院·大學·專大·高校)의 定規教育에 行政的 力點을 加增하여야 한다. 一次的으로 專屬教育기관을 設立·示範한 다음 漸次的으로 一般教育에 그 理論과 패턴을 擴大해 나가는 方案이 있다. 한편 通信學校가 閉鎖된 후 族生한 似以非 既存 通信 關係 教育의 正常化와 合理化를 위한 施政을 積極的으로 強化하여야 한다.

8. 一般豫算의 確保: 通信行政에 所要되는 豫算은 一般會計에서 支辨되어야 하며, 그 豫算의 財源이 어디에 在한 行政豫算은 事業豫算과 分離, 一般會計에서 稔出되는 形式을 採擇하여야 한다.

9. 通信觀의 革新: 거를 要急하고 先行되어야 할 問題는 傳統的 通信觀에서의 脫皮와 科學的 理論에 立脚한 새로운 通信觀의 定立과 受容·擴大이다.

VI. 通信行政의 展望

오늘 날 人類·社會는 各種 科學과 人智의 發達, 社會構造의 多角의 高度化 및 情報化 時代에 直面하고 있다. 또 可視的 物質文明에서 不可視的이고 非物質的인 情報文化로 移行해 가는 途上에 있다. 80年代의 새 歷史 新 起點에 들어선 우리도 70年代의 物質至上主義에서 벗어나 精神文明의 比重을 漸增¹²⁾해 가는 導標를 指向하고 있다.

이와 같이 知識의 表現이며, 精神의 表記인 各種情報가 그 價値를 極大化할 것이라고 기억되는 情報社會에 對備하기 위하여는 國家的 次元에서 通信行政이 受任하여야 할 責任이 莫重하다고 하지 않을 수 없다. 그리하여 通信社會의 未來와 情報化社會에 對處하여야 할 通信行政은 다음 事項들에 焦點을 맞추어 展望해 볼 수 있다고 하겠다.

1. 먼저 流通하여야 할 情報가 洪水 같이 膨脹될 것과 그에 따른 通信需要의 增大와 高度化가 必至될 것이 豫見된다.
2. 이와 같은 情報와 通信需要의 增加 및 그 高度化는 곧 通信·情報産業의 勃興과 擴大를 뜻하는 것이기 때문에 이에 對應하기 위한 通信政策과 通信行政은

11) 韓國日報(1680. 10. 3)

12) 이우연, 채신 9월호(통권 260호), 제성회, 서울, 1980, pp.10-14

第11代 大統領就任辭에 의하면 60~70年代는 黃金만능 주의속에서 부조리와 부정을 과생시켰기 때문에 80年代 부터는 正義具現과 教育 및 文化를 통하여 質적인 改進黨을 하려 한다고 천명되어 있다.

適正하고 科學的인 國家機能으로서, 確固한 地位와 時代的比重을 굳히고 키워나갈 것이 必然的이다. 따라서 앞으로의 通信에 관한 政策과 行政은 科學的이고 合理的인 것이 되지 않을 수 없는 바, 有關 科學의 理論을 基반으로 構想되거나 試圖되지 않으면 아니된다. 이때 科學은 通信科學과 行政學이 中心 되어야 한다.

3. 傳統的이고 自足的인 封建性에 바탕한 既存 通信觀 代身 科學的이고 能動的인 近代 通信觀이 代置될 것이며, 通信人力의 類型과 屬性이 科學的 高度化를 이룩하여 그 職能과 資格制度가 精銳化될 것이다.

4. 行政과 事業이 모두 커지고 多樣化될 것이므로 兩者는 同一한 組織속에 共存할 수 없게되어 結局에는 別居하게 될 것이 必然的이다. 이 때 通信行政은 國家의 施政으로 土着化됨과 同時에 隣接行政과 併存·均衡을 갖추게 될 것이다. 行政組織과 行政主體는 通信科學의 原理에 따라 合理化되고 內在的 各要素는 不可不 相互 均衡과 協助를 求하게 될 것이다.

5. 通信作用의 本質的 超領域性과 不可分性에 비추어 通信行政은 國際化를 深化하게 될 것이며, 超國家化될 것이다. 한편 通信作用은 相對的 擴大性이 無限대이기 때문에 通信效用의 波及帶域이 넓고 多樣하므로 通信行政이 作用하는 spectrum 도 이와 比例, 擴散되는데 그 影響圈이 넓고 多樣多岐한 重層多分科의 屬性을 가지게 되고 同時에 接觸하는 相對性 또한 多様な 變數를 가지게 된다.

6. 通信行政에 對한 當面課題에 對應하기 위하여 通信當局은 專門分科에 따라 內外專門家와 有志를 招致, 衆知와 知慧를 集大成할 수 있는 公開的 謙虛와 前例 없는 果斷을 내려야 할 것이 切實하다.

結 論

通信行政이 當面한 課題를 해결하고 그 밝은 展望을 하기 위하여는 다음과 같이 結論할 수 있다고 본다.

通信에서 科學과 教育이 不透明·未洽했음으로 因한 傳統的 保守性과 我執的 閉鎖性을 먼저 脫皮하여야 할 것이며, 周邊科學과 隣接社會의 發達·變化에 對應 이들과 共存共榮해 나갈 수 있는 進取的이고 開放的인 姿勢의 轉換과 定立 및 科學的인 새 通信觀에로의 理念轉換이 뒤따라야 할 것이다.

다음은 通信科學의 原理에 立脚한 通信의 기능과 役割이 가지는 超帶域的 獨自性 및 通信構造上 各要素의 重層 多分科性에 근거하여, 通信에 관한 產業·教育·

行政등을 바르게 把握하고 참되게 理解할 수 있는 知的 能力을 갖춘 다음, 通信이 가지는 專門的 主體性을 追跡·土着化시키는 일을 先行시키어야 할 것이다. 通信機能은 他에 從屬되는 것으로 固定되어 있는 것이 아니고 主體的이고 統合的인 固有性을 屬性으로 하며, 다른 周邊作用과는 共存·併行하는 것이기 때문에 自律的 射程圈을 가지며, 그 影響은 國家·社會의 各階各層에 波及·浸透하고 있음이 分明하다는 것을 受容하여야 한다.

通信은 重層多分科의 屬性을 本質로 하기 때문에 이것을 助長·振興해 주어야 하는 通信行政은 그 組織을 多角的 見地에서 高度的이고 多樣하게 시도되어야 할 것이 要件이다.

實質的 行政主體인 行政要員도 通信科學의 原理와 受任事項의 科學的 屬性에 精通할 수 있는 過程과 資格이 要請된다고 보아야 한다. 通信이 무엇이며, 受任事項 또는 規制對象의 屬性을 理解하고 있는 경우와 無知의 경우는 그 行政效果에 甚한 格差가 생길 것이기 때문이다. 通信人力에 對하여는 元來 國際的 또는 國家的으로 强要되는 法的 資格制度가 確立·傳承되고 있기 때문에 그에 對한 理念과 약과 誠實한 遵法이 實現되어야 할 것이다.

한편 通信行政은 超領域的이고 不可分的인 國際性과 相扶相補性을 必需要件으로 하는 國際通信을 助長·規制하는 것이기 때문에 多邊的 國際社會에서 多様な 國際接觸을 통하여 國益과 民福을 도모하는 外에 世界平和와 人類福祉에 至대한 責任과 貢獻을 分任하는 側面이 多大한 것이다. 電波管理는 그 代表的인 國際行政이라고 보아 그 本質的 地位와 自律的 活動이 保障되어야 함이 要緊하다.

끝으로 通信關係者는 먼저 「通信」 또는 「電氣通信」이 무엇이며, 어떤 科學에 依據하여 形成·存在하고 어떻게 이디까지 力動하고 어느 만큼 寄與하는 가를 먼저 把握하는 것이 最優先의 課業이다. 通信의 本質과 屬性에 對한 이해 또는 受容이 아니된 通信論議는 空論이며, 通信이 아닌 似以非 通信論에 不週한 것이기 때문이다.

通信問題는 通信科學에 기초하여 理解되고 受容되어야 하며, 그 理解와 受容은 敎育과 研究를 통하여 可能하고 참된 것이 될 수 있다는 平凡한 原理를 먼저 받아들여야 한다.

參 考 文 獻

1. 編·著者

- 林東鎰, 韓國行政論, 法文社, 서울, 1978
 金道昶, 行政法論, 靑雲社, 서울, 1973
 金圭定, 新行政學, 法文社, 서울, 1978
 金雲泰, 組織管理論, 博英社, 서울, 1968
 車培根, 커뮤니케이션學概論 上, 世英社, 서울, 1974
 權寧贊, 企劃論, 法文社, 서울, 1969
 黃山德, 法哲學講義, 博英社, 서울, 1970
 趙鼎鉉, 國際電波通信法, 韓國通信學會, 서울, 1977
 趙鼎鉉, 國際電波法規論, 實學社, 서울, 1976
 高安壽市, 通信と情報, 日本放送出版協會, 東京, 1968
 加藤秀俊, 文化とコミュニケーション, 思索社, 東京, 1971
 水田洋外 2名, 社會科學辭典, 河出書房, 東京, 1964
 三浦一郎, 通信政策の課題と展望, 第一法規 Co., 東京, 1978

2. 論文, 기타

- 전종진, 光云工科大学論文集 Vol. 8-9, 서울, 1979-1980
 조경현, 韓國通信學會誌 Vol. 3-4, 서울, 1978-1979
 해신부, 國際電氣通信條約(1978 Malaga-Torremolivos), 通信部, 1975
 이우연, 透信文化 No. 258-260, 透信會, 서울, 1980
 谷口治太郎, 電波時報 No. 1-4, 電波振興會, 東京, 1980
 八藤東禧, 國際電氣通信條約と日本 Vol. 1-8, 日本 ITU 協會, 東京, 1980
 宮坂武房外 7名, “通信技術教育の展望” 電氣通信大學學報 Vol. 27 No. 1-2, 東京, 1977

要 約

民主化가 擴大되어감에 따라 電氣通信에 대한 自由와 需要가 激增되고 이에 對應하기 위한 通信科學의 發達이 急進의이며 이 科學을學習하기 위한 教育이 膨脹一路에 있다. 특히 需要者 民主化 및 高度化는 傳統的 公衆通信品種이 아닌 自發自由用通信을 自營하고자 하는 欲求를 加增해가고 있다.

이 때 國家는 通信科學, 通信教育, 通信產業, 通信需要 및 通信을 통한 外交·國防 등 國家와 國民을 위한 通信問題에 對하여 如何히 對處해 나가야 할 것인가?

政府에 通信部가 있어 通信問題를 掌理하고 있다. 總額規模가 肥大해지고 施設과 豫算이 膨大할 뿐 아니라 特別會計를 採擇하여 收支均衡을 維持하고 있기 때문에 外見上 다른 部處에 遜色없는 行政廳이 되고 있다. 그러나 唯一無二한 國家의次元에서의 通信主管廳으로서 內實을 기하고 있는나하는 側面에 대하여서는 異見이 없을 수 없다. 몇가지를 지적해 보면 過度한 溫古를 固守하는 反面 知新을 充分히 具現하지 못하고 있다. 新성한 通信科學을 基礎로 築고운 通信觀을 定立波及하기 위하여 科學教育및 研究에 큰 比重을 주어야 하며 周邊科學과 隣接社會의 發展과 變化에 敏感한 對應이 있어야 하겠다. 둘째 通信企業에 偏重한 나머지 高次元의 通信行政에서 遊離되고 있다. 高度화된 行政의 本質을 把握, 行政姿勢를 復元함으로써 政策, 情報, 個別需要, 電波管理및 國際行政등 國家의 施政에 重點을 두어야 한다. 셋째, 通信科學의 重疊多分科的 自主性을 離脫하고 있다. 通信의 本質的 專門性和 固有性을 復元함과 아울러 通信外的 普遍性을 收容하여야 한다. 이점, 施設에 偏重하는 反面 그 專門人力에 對하여 疎遠하다. 施設은 人間에 의하여 驅使되고 選別되는 것이기때문에 通信人力의 先順位를 주어야하며 그 人力은 그 專門性和 可變성을 保障받을수 있는 合理的的制度로 改編하여야 한다. 다섯째, 需要者와 國民에 對한 意識의 弱하다. 電氣通信의 發端이 國防과 國益을 위하여 비롯되었으므로 二機能이 消滅된 것은 아니지만 通信을 위한 近代行政의 本質은 民權에보다 더큰 比重이 있다고 보아 國民과 需要者에 對한意識을 보다 深化해야 할것이다. 위의 不實과 不效를 拂拭하기 위하여는 通信科學의 本質的 通信行政의 合理化와 民主化및 近代化가 切實하다고 하지 않을 수 없다.