



정보통신산업 지원행정의 과제와 발전방향

具 光 謨 <중앙대 교수·행정학>

I. 서

정보화사회의 기반이며 동력인 정보·통신산업은 첨단 기술집약적이며 고부가가치적인 특성을 가진다. 그러므로 어느 국가에 있어서든지 정보·통신산업은 첨단기술과 경제발전을 주도하는 국가전략산업으로서 지원되고 있으며, 이에 따라 행정지원의 역할과 중요성이 크게 증대되고 있다.

한편 정보·통신산업은 사생활 침해, 과학기술의 종속 문제, 국제통상과 개방압력, 정보공해, 인간소외, 정보조작, 컴퓨터범죄, 실업문제, 정부부처를 포함한 이해집단 간의 관할권 다툼 등등의 문제들을 야기시키기도 한다. 따라서 정보통신산업에 대한 행정규제의 역할과 중요성도 크게 증대되고 있다. 물론 행정규제에는 경제적인 규제뿐만 아니라 사회적인 규제도 포함된다.

사실상 우리나라의 이 시점에서 무엇이 적절한 지원이고 무엇이 부적절한 규제인지, 따라서 무엇이 개선되어야 하는지에 관한 합의에 도달하기란 매우 어려운 과제가 아닐 수 없다. 이러한 과제의 해결은 지원과 규제를 어떻게 인식하고 있으며, 지원과 규제의 원인이 무엇이라고 인식하고 있는가 그리고 그 당시의 국민합의적인 가치성향이 어떠한가 등에 따라 각기 달라질 수 있는 것이다.

첫째로 정부지원을 지원기관의 활동으로 인식하는 경우에는, 지원과 규제의 문제점을 주로 관련정부기관의 조직과 인사관리의 개선에서 찾으려고 한다.

둘째로 정부규제를 廣義로 파악하여 「정부가 하는 일」이라고 인식하는 경우에는 물량적인 정부규모를 증가시키거나 또는 감소시키는데서 그 개선책을 찾으려고 한다.

세째로 정부지원의 원인을 公益說의 입장에서 파악하고 특히 기능면을 중시할 경우에는, 지원정책의 수단들과 그 효율성을 비용편익의 비교로부터 분석하여 그 개선방향을 찾고자 한다.

네째로 정부규제의 원인을 私益說에서 도출하는 경우에는 규제정책의 형성과 집행과정에 특정한 이익집단들이 참여하는 것을 문제시하고, 가능한한 모든 이해관계자들이 참여하여 영향력을 행사하도록 제도화하는데서 그 개선책을 찾고자 한다.

연구방법으로는 각 이익집단들과 관련기관 및 학계의 주장을 공개자료 또는 면접조사로 모아 외국의 지원시스템과 비교함으로써 정보통신산업에 대한 우리나라 지원행정의 위상과 방향을 밝힌다.

II. 지원행정체제의 문제점과 과제

1. 행정구조의 다원화

정보·통신산업에 관한 정책적인 이슈들은 국가정책결정의 분권화체제로 인하여 그 해결이 매우 어렵게 얽혀 있다. 우리나라에 있어서도 정보·통신정책개발에 필요한 여러 측면의 책임이 다수의 정부부처에 분산되어 있기 때문에 결과적으로 정책의 혼돈과 왜소화를 초래케 하고 있다. 특히 제6공화국의 출범이후 행정개혁위원회의 활동과 관련하여 체신부, 상공부, 과학기술처 등에 의한 정보산업 관할권에 관한 다툼, 종합정책·행정기구에 관한 논의, 정부출원연구소의 운영·감독체제에 관한 불평등이 표출되고 있는 상태에 있다.

2. 행정관리의 집권화와 민주화

정보·통신정책에 관련된 사람들은 정보와 기술의 급변

하는 역할로부터 야기되는 새로운 문제들에 대하여 자주 당혹하게 된다. 그러한 경우에 새로운 기술혁신이 초래할 가능성이 있는 위험요소들과 부정적인 측면은 발전적으로 수렴되어야 하며, 또한 사회발전을 위한 새로운 원칙들이 모색되어야 한다.

일반적으로 국내의 정보정책은 크게 두 측면으로 나뉘어진다. 첫째는 정보의 활용과 접근에 관한 법률적인 기초이고, 둘째는 정보정책의 경제성과 관리에 관한 사항이다.

정보의 활용과 접근에 관한 법률적인 기초는 이 연구의 범위밖에 있으나, 정보·통신산업의 기반확대에 직접, 간접으로 영향을 미친다. 따라서 민주국가에 있어서 정보정책에 중요한 요소로 작용하는 법률정신을 아주 간략하게 살펴본다.

첫째로 표현과 언론의 자유는 자유민주국가의 정보정책에 가장 중요한 요인이 된다.

둘째로 정치정보(의회에 관한 정보등)와 행정정보(행정부에 관한 정보등)를 최대한으로 폭넓게 전파하는 것은 국민의 정치참여와 정부에 대한 건전한 비판을 창출시키기 위한 필수불가결한 요소이다. 따라서 어느 민주국가에 있어서든지 정보에 관련된 법률은 정보의 확산과 최대한 전파를 원칙으로 하고 있다. 이는 국민들이 정부활동을 감시하고 권력남용으로 부터 국민자신을 보호하기 위한 제도적인 장치로서 필요한 것이다.

세째로 생각과 관점의 다양성은 이념과 아이디어의 분출을 촉진시켜 준다. 예로서 미술, 음악, 문학 등 문화정보의 다양성이 문화발전에 필수적인 촉진제로 작용하는 것과 마찬가지로, 과학기술정보의 다양화는 과학기술발전을 촉진시키는 기본요인이 된다는 전제가 일반화되어 있다.

네째로 정보는 인간생활의 모든 분야에 걸쳐 보다 더 효과적인 의사결정을 가능토록 해 주는 수단이다. 예를 들면 원가, 품질, 안전 등에 관한 상품관련정보는 소비자가 시장원리에 따라서 최고의 선택을 할 수 있도록 도와주는 것이다. 다음은 정보·통신정책의 경제성과 관리에 관한 측면이다. 여기에서 가장 문제가 되는 이슈는 집권화의 정도에 관한 논의다.

정보·통신정책을 형성하기 위하여는 강력한 중앙집권화가 필요하다고 주장하는 대표적인 사람은 미국의 록펠러 前부통령이다. 그의 참모들은 종합적인 국가정보·통신정책을 개발·집행할 수 있는 정책과정이 필요하다고

역설한다. 또한 통일된 정책결정과 집행을 조화시키기 위하여 장기적으로 「정보정책부」가 필요하며, 이의 전초적인 단계로서 우선 대통령실의 직속으로 정보정책실(Office of Information Policy)을 설치할 것을 제의하고 있다

중앙집권화와 분권화 사이에서 중간노선을 택하는 대표적인 사람은 미국하원의 조지 브라운(George Brown) 의원이 있다. 중앙정부가 급변하는 기술혁신에 제대로 부응하지 못하고 있다고 인식한 브라운의원은 「정보정책연구원」(Institute for Information Policy and Research)의 설립을 제안하고 있다. 이 연구기관은 정보화사회에 대한 개발과 홍보에 목적이 있는 것이 아니라, 정보·통신기술의 사회적, 경제적 효과에 관한 보다 폭넓은 심층적인 연구에 그 설립목적이 있다.

다음은 정보·통신정책의 형성과 집행에 있어서 중앙집권화를 반대하며, 권한과 책임의 분산화를 주장하는 측은 미국인 경우 오히려 기업인과 학계에 많은 것으로 알려져 있다.

예로서 미국의회의 공청회에서 과학계를 대표한 데일 베이커박사(Dale B. Baker)는 브라운의원이 제기한 이슈의 중요성에 동감하면서 다만 브라운의 접근방법에는 회의를 나타내고 있다. 즉 베이커는 현재의 다원화된 정부 구조로도 적절한 정보·통신정책의 수립과 집행에 하등 문제가 될 것이 없다고 주장하며, 다만 정부가 제대로 기능을 발휘할 수 있게 하기 위한 이해와 의지가 부족할 뿐이라고 역설하고 있다.

또다른 예로는 산업계를 대표한 맨 레이씨 사장(Dan Lacy of McGraw-Hill)의 경우다. 그는 다원주의의 장점을 지적하면서, “필요한 것은 각 관련부처를 조정하여 조화된 정책을 도출하는 기본전략을 마련하는 것이며 대통령 기본전략하에서 각 관련부처가 각기 부여받은 책임을 효율적으로 추진케 하는 것이 최선의 방안”이라고 주장한다.

우리나라에 있어서도 정보·통신정책의 기획과 집행을 집권화하고 단일화하라는 주장이 있는 반면에, 분권화하고 다원화하자는 주장도 있다. 그러나 제도보다 더욱 중요한 문제중의 하나는 관련되는 부처간에 벽이 높고 조정과 협조가 미흡하다는 점이다. 협의와 조정을 위한 각종 위원회는 많지만 그 기능이 형식화되어 있는 것이 일반적이다.

3. 정부역할과 지도력의 효율화

정책을 성공적으로 집행하기 위하여는 효율적인 정부

의 역할이 필요하다. 효율적인 역할이란 권한이 확대된 역할과는 다르다. 리더쉽 즉 지도력이란 최소한의 정부 개입으로도 소기의 목표를 달성케 할 수 있는 원동력이기 때문이다.

정보·통신부문에 대한 국민적 관심의 제고 책임과 권한의 명확한, 그리고 효과적이고 조정력 높은 행정구조의 정립을 통해서 정부의 불필요한 규제활동 등이 제자리를 찾을 수 있을 것이다.

정부내에 효과적이고도 지속적인 정책수립과 집행을 담당할 효율적인 전문조직을 설치하는 것은 필수적이다. 그러나 제도적인 행정조직보다는 정책책임자들의 리더쉽이 더욱 중요하다. 따라서 정보·통신정책과 관련된 부처의 장들 중에서 누가 대통령의 최고자문관급 조정책임자가 될 것인가 하는 변인은 전문성과 리더쉽 및 신뢰도 등에 크게 달려 있다.

정부는 정보·통신산업분야에 있어서 주요한 주체가 되기도 하고 고객이 되기도 한다. 즉 정부는 정보·통신산업을 규제하는 주체의 역할도 하지만 정보·통신산업의 제품을 구입하는데 있어서나 국내외의 정보·통신을 활용하는데 있어서나 최대고객에 틀림없다.

따라서 정보·통신정책의 효율성을 높이기 위하여는, 정부구조와 기능의 법률적인 개선과 함께 다음과 같은 행정적인 개선이 더욱 심층적으로 우선시되어야 할 것이다.

첫째로 정보·통신분야에 대한 정부고위층의 관심과 책임감이 제고되어야 한다.

둘째는 정책집행에 필요한 권한과 함께 조정과 결정의 중앙화가 필요하다.

세째는 전문행정관들의 장기성 보직이 이루어져야 한다.

네째로 전문행정관들과 국제협상관련 외교관들에 대하여 교육훈련을 제도적으로 강화하여야 한다.

다섯째는 정보·통신에 관한 국내정책, 통상정책, 고용노동, 국제금융 등의 종합적인 이슈에 대하여 즉각 대응할 수 있는 정책결정통로와 기구의 제도화가 이루어져야 한다. 특히 국제통신·정보와 관련된 이슈들은 단순히 기술적인 고려를 바탕으로 정책화되어서는 안된다. 외교정책, 통상정책, 경제정책, 고용 및 복지정책, 국가안보 등을 포함한 기초적인 국가정책에 직간접으로 큰 영향을 미치는 분야이기 때문이다.

여섯째는 민간부문의 특정문제를 즉각적으로 또한 효과적으로 검토하게 할 수 있는 매커니즘의 제도화가 필

요하다.

일곱째로 자료의 수집과 정보의 활용을 위한 효율적인 수단과 제도가 확보되어야 한다.

여덟째로 국제통신·정보를 위한 정부의 역할은 가능한 한 민간부문이 담당할 수 없는 분야에 대해서 행사되어야 한다. 특히 정부는 국익에 관한 종합적인 정책을 마련하여 관례에 따라 그리고 타국과의 협의와 협상에 의하여 국익을 국내외적으로 보호해야 할 것이다.

한편 민간부문도 정보의 제공과 정책자문에 있어서 그리고 전문가로서의 역할에 있어서 과거보다 더욱 적극적으로 정책과정에 선도적인 기능을 다해야 할 것이다. 정책결정에 의한 수혜자로서 또는 피해자로서, 민간부문은 정보·통신정책의 내용과 과정의 적절성과 효과성에 깊은 직접적인 연계관계가 있는 것이다.

끝으로 우리나라에는 임기유연적인 제도의 개편에 앞서서 첫째로 정보채널과 체제를 적절히 활성화시키고 부처간의 조정과 협조를 보다 더 원활화시키기 위한 정부고위층의 역할과 적절한 리더쉽의 개발이 보다 더 필요하다. 둘째는 정보·통신정책의 형성에 있어서 민간부문을 포함한 보다 폭넓은 참여기회가 확대되도록 정책과정의 민주화가 일반화되어야 할 것이다.

4. 관료의 자질과 책임성

정부지원과정의 개혁에 관한 논쟁의 대부분은 첫째로 지원관계에 속한 사람들에 관한 것이며, 둘째는 그들이 지원하기 위하여 활용하는 과정인 것이다.

일반적으로 어느 국가에 있어서나 지원업무를 담당하는 규제관료들의 자질은 항상 중요한 이슈가 되어 왔다. 케네디대통령의 규제담당보좌관이었던 랜디스(James M. Landies)는 훌륭한 규제관리란 조잡한 법률이라도 훌륭히 작동되도록 할 수 있는 반면, 자질이 모자라는 규제관리는 훌륭한 법률이라도 좌초하게 만든다고 한탄한 바 있다. 즉 규제관리들에게 충분한 자질이 있다고 인정하는 국가는 드문 것 같다.

특히 우리나라의 관료들은 기업의 능력과 자세를 불신하는 성향이 있으며, 권위주의적인 사고방식에 젖어 있다고 비난되곤 한다. 또한 그들은 행정편의위주의 지원행정을 추구함으로써 불필요한 제도를 양산하고 있으며 과도한 구비서류를 요구하고 절차를 복잡하게 하여 처리기간을 장기화시키고 있다는 비난도 받는다.

사실상 지원과정에 있어서의 중요한 점은 지원결정에

의하여 영향받는 당사자들에게 그러한 결정과정에서의 그들의 역할을 보장해 주면서 공정성을 보증해 주는 것이다. 그러나 이러한 민주성과 공정성은 또다른 한편으로 지연을 촉진시켜 주는 요인이 되기도 한다. 따라서 어느 국가의 지원기관이든지 민주성과 지연문제의 균형적 해결이 가장 큰 문제로 되어 있다.

지원과정이 지연되는 사유들을 요약하면 다음과 같다. 첫째는 불충분한 예산, 둘째는 부적절한 리더쉽, 세째는 불충분한 지원인력, 네째는 우선순위의 불분명과 합의에 곤란, 다섯째는 시한설정의 어려움, 여섯째는 의도적인 검토의 지연, 일곱째는 신속한 처리의 촉진을 위한 인센티브의 미흡과 벌칙의 소극적인 적용이며, 여덟째는 지연을 통한 이익보호 분위기의 심화, 아홉째 행정장비가 현대화되고 고급화되지만 행정형태가 과거 그대로 머물러 있다는 것 등을 들 수 있다. 그러므로 지원과정에 대한 참여폭이 확대되면서도 이에서 발생하는 지연은 극소화되도록 정책적인 노력이 경주되어야 할 것이다.

또다른 문제점은 일부의 관료들이 창의성과 실천가능성 및 규범적인 배려없이 외국의 법령과 제도들을 무비판적으로 수용하는 경향이 있다는 것이다. 따라서 행정수단과 기술이 비현실적이고 행정수단간에 중복과 상충이 일어나는 사례들이 많다고 지적되기도 한다.

위와같은 문제점들을 개선하기 위하여, 우리나라의 많은 사람들이 정보·통신과 관련된 행정관들의 질을 향상시켜야 된다고 생각하고 있다. 즉 행정관들의 전문성, 신중성, 지속성을 높이면서 그들의 책임성과 자율성을 제고시킬 수 있는 방법을 모색하고 있다.

IV. 결 어

행정지원 또는 행정규제라는 개념밑에 깔려있는 기본 철학은 첫째로 행정전문가에 대한 신뢰와 둘째로 정부는 복잡미묘한 문제들에 대하여 합리적인 조치를 할 것이라는 신뢰에 바탕을 두고 있다. 그러나 특정한 상황에서 정부통제가 민간주도경제에서 나타난 결과보다 더 좋을 수 없다는 경험에서 지원행정이나 규제행정이 비판되는 것이다.

현재 우리나라에 있어서는 그간 임기응변적으로 만들어진 통제시스템의 비효율성에 관심이 집중되어 있으며, 행정관리의 개방화, 효율화, 자율화가 행정개혁의 방향으로 제시되고 있다.

우리나라에서 지원행정이 실패로 돌아가는 주요 원인들을 요약하면, 첫째로 지원과 통제를 실시하는 정당성 문제이고, 둘째는 효과적인 성과를 기대하기 힘든 애매하거나 비현실적인 법령의 문구와 정책이며, 세째는 규제과정 자체의 문제점이고, 네째는 지원과 통제수단의 부적절성이라고 분석된다. 이러한 문제점들이 바로 우리나라 지원행정의 과제가 아닐 수 없다. 따라서 정보·통신 산업에 대한 우리나라 지원행정의 검토는 지원방법, 지원정책의 결정과정, 규제법령의 현실화, 규제관료의 자질과 책임성 등을 포함하여야 할 것이다.

앞으로 민간부문을 정보통신기술의 혁신과 산업발전의 주체로서의 역할이 더욱 강화되어야 한다. 그러나 정보통신분야에 있어서는 정부와 학계의 적극적인 역할과 지원이 더욱 요구되는 요인이 있다. 첫째는 정보통신산업과 기술은 비용도, 위험도라는 속성이 있기 때문이다. 둘째는 각국 정부들이 정보통신기술과 산업발전을 가속화시키는 전략적인 정책을 강력히 추구하기 때문이다.

따라서 정부는 지원행정에 있어서 경제적, 기술적인 합리성 뿐만 아니라 사회적, 정치적인 합리성도 균형있게 고려해야 할 것이다. 정책적인 고려사항들을 예시하면 부족한 자원의 효율적인 사용, 둘째로 기술발전과 통상압력에 부응할 수 있는 융통성있는 기획과 불필요한 규제의 완화, 세째로, 투자와 자원의 흐름에 있어서 병목현상의 예방, 네째로 불필요하거나 불공정한 독점적 특혜 등을 배제하는 것이다.

한편 정보·통신기술의 급속한 혁신에 따른 서비스형태의 수렴·통합과 정보통신산업의 개방화와 국제화 추세 및 사회경제적인 구조변화에서 오는 외풍과 내압 등으로 인해서 앞으로 정보·통신산업에 대하여 하나의 정책과 하나의 기본법으로 대응해야 할 것인가 하는 논의는 당분간은 합의에 도달하기 힘들 것으로 전망된다. 따라서 지원행정의 내용에 있어서나 행정체제에 있어서나 앞으로 다소 표류될 것이 예견된다. 그렇다고 하더라도 계속적으로 발생하는 수많은 정책이슈에 대하여 발전적인 해결을 위한 정책선택이 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다도 정보·통신정책과 관련된 정부관계자들 특히 정보화사회의 핵심인 정보통신기술과 운영을 주도하는 정책관련자들의 안목과 자세와 의지가 정보·통신산업의 발전은 물론 정보화시대를 맞이하는데 있어서 가장 중요한 요인으로 작용될 것이다. ♣