

방통융합 관련 법제개편 논의의 비판적 분석

김평호*

(단국대학교 방송영상학부 교수)

방통융합 관련 법제개편 연구에서 '왜 방통융합 법제로의 개편이 필요한가?'라는 물음에 대해 제시되고 있는 근거와 이유는 두 가지로 요약된다. 하나는 '미디어 정책구조(media governance perspective)'에 초점을 둔 입장이며 두 번째는 '미디어 산업(media industry perspective)'에 초점을 둔 입장이다. 방통융합 환경에서 전자가 주로 방송통신 전반의 정책과 행정의 일관성과 효율성을 강조하는 입장이라면, 후자는 방송통신 관련 산업의 성장과 발전을 강조하는 입장이다. 미디어 정책구조의 관점이나 미디어 산업의 시각에서 제시하고 있는 방통법제통합의 이유와 근거는 나름대로 논리적이며 타당한 근거를 가지고 있고 또 지적된 여러 문제점들을 감안할 때 방통법제의 개편이 우리 사회에 주어진 중요한 현안과제임에는 틀림없다. 그러나 논리적, 현실적 타당성과 필요성에도 불구하고 여기에는 단선적인 제도주의적 사고에 기초한 '입법만능주의(legalism)'와 '근시안적 경제주의(myopic economism)'라는 두 가지의 근본적 문제가 놓여있다. 입법만능주의는 제도의 형식적 완결성에 강조점을 두면서 제도가 가지고 있는 실질적 내용에 대한 분석과 관찰이 부족한 문제를, 근시안적 경제주의는 좁은 의미의 경제산업적 가치에 치중하면서 매체 공익성과 같은 사회문화적 차원의 관심을 평가절하하거나 우리나라의 매체산업/정보기술 산업정책이 가지고 있는 근본적 결함을 제대로 짚지 못하고 있는 문제를 뜻한다. 방통융합 법제개편이 기대한 만큼의 성과를 이룩하기 위해서는 이 같은 두 가지 문제에 대한 적절한 대안 제시를 포함하는 보다 진전된 논의가 선행되어야 할 것이다.

주제어: 경제주의, 미디어 산업, 미디어 정책, 방통융합, 법제개편, 입법만능주의, 제도주의

* pykim@dankook.ac.kr, 140-714 서울 용산구 한남동 B 02-709-2982

1. 문제의 제기

시기별로 약간의 편차는 있으나 1990년대 초반부터 지금까지 방통융합 현상에 대한 논의는 여러 주제와 내용을 가지고 꾸준히 이어져왔다. 예를 들면, 매체/커뮤니케이션 분야의 전문학술지인 방송학보, 언론정보학보, 언론학보 등에 90년대 초부터 관련 논문이 지속적으로 발표되었고, 각종 연구기관(예: 방송영상산업진흥원, 정보통신정책연구원 등)에서도 방통융합 관련 정책보고서나 책자를 지속적으로 발표해온 바 있다. 또 문민정부 출범을 전후해 방송법제 개편논의가 공영방송발전연구위원회를 중심으로 진행되면서 방통융합 문제가 주요한 논의의 축으로 등장했으며, 90년대 후반 방송개혁위원회의 논의과정에서도 방통융합 과제가 심도 있게 논의된 바 있다. 그리고 2000년 이후 지금까지 방통융합 문제는 학계나 정책당국, 관련 전문가 집단 내부차원의 논의를 넘어 대중적인 차원으로 넓고 빠르게 확산되었다.¹⁾

그동안 다양한 주제를 포괄하는 적지 않은 분량의 방통융합 관련 연구성과가 축적되어 있으나 거의 대부분의 연구는 방통융합에 대한 법제개편, 즉 방송과 통신의 융합환경이 형성되면서 요구되고 있는 ‘관련법과 기구의 개편과 통합’을 다룬 연구들이다.²⁾ 이 연구들의 내용은 크게 세 가지로 모아지

1) ‘방송통신융합’ 관련 일간지 기사를 언론재단 기사데이터베이스에서 검색해보면 그 이전 연도들에서는 거의 비슷하게 100여건에 훨씬 못 미치는 결과를 보이지만, 2002년에는 212건으로 2001년보다 3배 정도, 2003년은 2002년의 약 2.5배, 2004년은 2003년의 3배 정도로 기사의 출현빈도가 가파르게 높아지고 있다.

2) 상호연관되어 있는 성격상 법제개편을 주제로 한 논의들을 명확하게 가름하기는 어려우나 연구주체에 따라 나누어 본다면 우리나라 방송과 통신의 규제들과 그것이 가지고 있는 문제점(방석호, 2004; 이상우·곽동균, 2004), 방통융합과 관련한 해외 법제개편 사례분석(김원식·한은영·임동민, 2004; 이상우, 2004; 이상우·김원식·강재원·한은영·신호철, 2005; 지성우, 2004), 해외사례와 국내 상황과의 대비 또는 접목의 가능성 탐색(김대호, 2005; 박선영, 2001; 이상식 2001a, 2001b, 2004; 정윤식, 2003; 초성운, 2005), 방통융합 관련 우리나라의 법과 기구조직의 문제와 개편방안(곽진희, 2001; 김광범, 2003; 김동욱, 2002, 2003,

는데, 첫째는 융합관련 주요 정책기구인 방송위원회와 정보통신부, 문화관광부 등의 기구통합 논의; 두 번째는 방송과 통신 관련 법률들을 통합하는 융합 법과 관련한 논의; 셋째는 융합정책의 이념적 기초/틀과 관련한 논의 등이다(이남표, 2004). 이 중에서도 가장 많이 논의가 되어온 것은 관련된 해외 사례를 포함하여 첫 번째와 두 번째의 문제로, 이를 좀 더 구체적으로 정리하면 융합기구 논의는 통합해야 할 부서와 업무영역, 즉 융합의 범위와 융합 기구의 법적 위상과 성격, 그리고 관련 기구의 통합시점과 통합방식 등에 관련된 것을 말하며, 융합 법과 관련한 논의는 융합기구 설치법과 방송통신 관련 법률의 전체적 통합 또는 분리, 이들 법률 제/개정 의 선후관계 등에 대한 논의를 지칭한다.

법제개편이 방통융합 환경이 조성되면서 제기되는 긴급한 과제라는 점에서 이 같은 연구정황은 충분히 이해할 수 있다. 그러나 방통융합 관련 법제는 방통융합 정책의 목표를 실현하기 위한 도구적 차원의 것이라는 점에서 방송과 통신의 새로운 정의, 규제 구조, 규제의 원칙과 수준 등등에 대한 논의와 함께 이를 뒷받침하는 정책이념에 대한 논의, 즉 상부구조에 대한 논의가 먼저 충분히 진행되고 이 부분의 합의에 기초해 하부의 실천적 구조인 법제개편을 논의하는 것이 더욱 적절한 것이다(권호영, 2005).

이런 점에서 현재의 방통융합 논의의 지형이 법과 기구의 개편방안 논의에 편중되어 있는 양상은 결코 바람직스럽지 않다. 한편 바로 이런 이유로 방통융합과 관련한 법제개편 논의를 짚어보는 것은 의미 있는 작업이라고 할 수 있다. 이 글의 기본 취지는 방통융합 관련 법제개편 논의의 전체적 윤곽과 내용을 정리하면서 기구나 관련법의 개편근거와 이유로 제시되고 있는 부분을 ‘제도주의적 사고(institutionalist thinking)’의 문제라는 비판적

2004, 2005; 김창규, 2001, 2003, 2004a, 2004b; 유의선, 2004; 이남표, 2004; 이상식, 2002, 2004; 정용준, 2000; 정인숙, 2004; 황큰별, 2004) 등을 들 수 있다. 한편 방통융합과 관련된 정책적 과제와 함께 담당 정책기구간의 갈등양상을 면밀하게 살펴본 연구도(송종길 최용준, 2001; 이승선, 1999; 홍기선 황근, 2005) 같은 범주에 포함할 수 있을 것이다.

관점에서 살펴보는 것이다.

제도주의적 사고는 국가 기본구조로서의 제도가 제대로 갖추어진다면 정책수립과 집행, 그리고 사회 각 집단간의 권력관계에 변화를 가져올 수 있으며, 사회의 공식적 규칙, 순응의 절차, 표준지침 등을 형성함으로써 정치와 경제 등 각 분야에서 의도한 목표를 달성할 수 있다는 것을 기본 바탕으로 한다(Hall and Taylor, 1996). 그러나 이는 해당사안과 연관된 법제도 개편의 필요성이나 정당성을 강조하기 위해 개편을 통한 행정적, 조직적 상승효과나 경제적, 산업적 기대효과를 전면에 내세우면서 법제중심적 또는 경제중심적 사고라는 단선적 인식의 함정에 빠질 수 있는 문제점을 안고 있다.

방통융합 논의의 과정에서 법제통합의 이유와 근거는 당위적인 것으로 전제되면서 지금까지 방통융합 관련 논의를 비판적으로 되짚어보는 작업은 제대로 이루어지지 못했다. 다시 말하면 융합에 따른 법제의 개편이 일종의 진리로 받아들여지고 그와 연관된 긴급한 정책기술적 차원의 논의가 대중을 이루면서 정작 논의의 출발점에 대한 재조명 작업은 충분하게 이루어지지 못한 것이다. 방통융합 법제로의 개편은 법제개편 자체에 목적이 있는 것이 아니라 국가의 미래전략과 밀접하게 연관되어 있는 정책 과제이다. 방통융합 법제개편 관련 논의에서 더 세심하게 짚어보아야 할 과제가 무엇인지를 점검하는 것은 따라서 중요한 사안이 아닐 수 없다.

이 글은 우선 기존의 방통융합 관련 법제개편 논의를 1) 미디어 정책구조와 2) 미디어 산업이라는 두 가지의 관점으로 나누어 정리해보고자 한다. 이어서 이들 두 가지 관점의 기존 논의가 어떠한 문제점을 가지고 있는지를 제도주의적 사고가 가지고 있는 한계, 즉 법제중심적 인식 그리고 경제중심적 인식의 한계라는 차원에서 살펴보고자 한다. 이를 통해 기존의 법제개편 논의에서 간과되고 있는 방통융합 관련 의제는 무엇인지, 정책적인 차원에서 더 깊은 전략적 사고와 성찰이 필요한 부분은 무엇인지 등을 찾아 제시해보고자 한다.

2. 법제개편 이유와 근거 관련 논의

방통융합에 따른 기구개편 논의에서 예외 없이 전제되는 것은 개편통합이 필요한 근거와 이유이다. 논자에 따라 약간의 내용적 차이는 드러나지만 ‘왜 방통융합 기구로의 개편이 필요한가?’라는 물음에 제시되는 근거와 이유는 대략 두 가지로 요약된다. 하나는 ‘미디어 정책구조(media governance perspective)’³⁾에 초점을 둔 입장이며 두 번째는 ‘미디어 산업(media industry perspective)’에 초점을 둔 입장으로 방통융합 환경에서 전자가 주로 방송통신 전반의 정책과 행정의 일관성과 효율성을 강조하는 입장이라면, 후자는 방송통신 관련 산업의 성장과 발전을 강조하는 입장이다. 물론 이 두 가지 입장의 구분이 명확하게 이루어지는 것은 아니며 서로 맞물려 있는 것으로 이 둘의 차이는 관점의 차이라기보다는 강조점의 차이에 불과한 것이라고도 할 수 있다.

1) 미디어 정책구조의 관점

미디어 정책구조의 관점에서 방통정책기구의 융합이 필요한 이유는 방통융합 현상에 의해 각 미디어간의 영역과 경계, 즉 기존 미디어들이 구성해온 환경이 변함에 따라 관련 법제도 그에 발맞추어 바뀌어야 한다는 것을 핵심으로 하고 있다. 즉 ‘미디어 법제의 비현실성’, ‘정책행정의 비효율성’, ‘정책당국간의 부처 할거주의 양상’ 등으로 나타나는 우리나라의 미디어 정책구조의 후진성이 방통융합 과정에서 풀어야할 핵심적 과제로 상정되고 있는 것이다.

첫째, 미디어 법제의 비현실성은 방송과 통신이 융합되는 상황에도 불구하고 우리가 여전히 “전통적인 매체구분론에 따라 도식적인 법제를 유지하

3) ‘governance’의 의미는 자못 복합적인 것이지만(문상현, 2003) 여기에서는 방송과 통신 관련 정책기구와 관련 법률이 조성하고 있는 정책구조나 체제(policy regime)를 뜻하는 일반적인 차원의 것으로 한정한다.

고 있다”는 비판에서 출발한다(박선영: 2001, 179). 기술발전에 따라 방송과 통신의 구분이 흐려지면서 전송망별로 규제하는 지금의 ‘하드-소프트 동일체 원칙’(김창규, 2001)이 이제 더 이상 유효하지 않으며, 하드부분(방송설비의 관리, 운영기능)과 소프트부분(프로그램의 제작, 편성기능)의 ‘일대일 대응체제’(방석호, 2004)가 달라질 수 있고, 달라지고 있음에도 현재의 법제는 여전히 전통적인 방송과 통신의 구분기준에 머물러 있는 것이다. 이에 따라 기술발전으로 새롭게 등장하고 있는 중간영역의 서비스를 어떻게 누가 규율할 것인가 등의 문제가 대두하게 된다(김창규, 2003, 2004a, 2004b). 현행의 법제로서는 이 부분을 분명하게 가름할 수 없기 때문에 새로운 서비스는 법에 충분히 반영되지 못하고 있거나 근거조항이 아예 없는 공백상태가 발생하고 있다(이상우, 2004).

두 번째, 정책행정의 비효율성은 방통융합 현상에도 불구하고 중층적이고 분산된 규제감독 기구로 인해 정책 및 허가행정의 중복과 혼선, 낭비현상이 발생되면서 일종의 ‘규제 아노미 상태’가 나타나는 문제를 지적하는 것이다(이상우, 곽동균, 2004). 예를 들면, 현재 통신정책, 방송정책, 방송영상정책, 방송/통신/영상물 내용심의, 사업자 분쟁조정 등의 사안들에서 기관별 분산중첩 양상이 빚어지고 있고 기관간의 협의나 합의, 의견청취 등의 과정과 절차가 복잡하고 제대로 이루어지지 않아 효율적인 정책수행에 저해요소가 되고 있다는 지적이다.

세 번째, 정책당국간 부처할거주의의 문제는 방통융합 현상이 가속화되면서 방송과 통신 관련 정책기구들이 ‘미디어 정책(media policy)’보다는 조직의 유지 활성화를 목표로 각자의 기존 영역을 확보 내지는 더욱 확장하려는 ‘미디어 정치(media politics)’의 갈등과 폐해가 발생하는 것을 말한다(홍기선·황근, 2005). 부처간의 할거주의는 부처뿐 아니라 각 부처 산하의 정책대상 집단들까지 가세해 일종의 연대가 형성되면서 ‘미디어 정치’가 ‘미디어 정책’보다 오히려 힘을 발휘하고, 이에 따라 ‘정책지체현상’이 나타나는 문제는 시급히 해결되어야 하며 이를 위해 통합기구의 마련이 필수적이라는 것이다. 한편 부처간 영역확보주의를 현행의 법제가 구조적으로 강제하고

있는 문제도 지적되고 있다. 예를 들면 방송법제가 시설면허를 규율한 전과 법과 사업면허를 규율한 방송법의 이중적 구조, 즉 방송 소프트웨어정책과 하드웨어정책이 방송위와 정통부로 이원화되어 있는 구조상 부처간의 갈등은 피하기 어렵게끔 되어있는 것이다(곽진희, 2001).

부처 할거주의는 ‘견제와 균형에 의한 정책수행’(이승선, 1999)이라는 긍정적인 측면도 존재하지만, 그보다는 자원낭비, 정책중복, 집행지연 등과 같은 행정효율의 저하를 가져오면서 부정적인 해악을 초래할 가능성이 더욱 높다. 영국 등 해외의 주요 국가들은 이미 1990년대 후반부터 2000년대 초에 이르기까지 집중적인 논의를 거쳐 ‘기구통합의 패러다임’(이상식, 2001a, 2004)에 입각, 융합환경에 적절하도록 방송통신 법제를 개편했다. 우리나라도 방통융합 기구를 설치한다면 “방송과 통신의 기술적, 산업적 발전추세에 적합한 정책 집행의 실효성과 안정성이 지금보다는 높아질 것”이며 허가, 심의, 경쟁 규제,의 일관성을 유지할 수 있을 뿐 아니라 중복규제나 규제의 공백 등도 피할 수 있다는 것이 미디어 정책구조적 시각의 핵심이라고 할 수 있다(이상식, 2004, 99쪽).

2) 미디어 산업의 관점

미디어 산업의 관점에서 방통정책기구의 융합이 필요한 이유는 경제적 산업적 측면에서 방통융합의 기회를 최대한으로 활용하는 것이 향후 국가경제의 성장과 경쟁력, 그리고 일자리 창출의 핵심이 될 것이라는 인식에서 출발한다(김국진, 2004a). 융합으로 등장하는 새로운 매체와 서비스, 단말기 등은 새로운 성장동력과 가치창출의 기회를 제공해주고 있으며 이에 맞추어 정책당국과 관련 사업자들은 소비자에 대한 다양한 서비스 제공은 물론, 국가경제 확대와 경쟁력 강화에 나서야 한다. 그럼에도 현재의 법제는 여기에 적절하게 부응하지 못하고 있기 때문에 개편되어야 할 대상으로 간주되는 것이다.

방통융합의 환경에서는 서로 다른 매체와 서비스간의 ‘이종교배(cross-

fertilization)’(김대호, 2002)를 통해 새로운 서비스나 상품이 개발되며, 하나의 콘텐츠로 다양하게 수익을 올릴 수 있는(one-source multi-use) 산업구조의 구축이 가능하기 때문에 신규 사업자가 대두하게 되고 새로운 기술적 가능성과 시장기회가 창출된다(김동욱, 2002). 기존의 방송사업자와 통신사업자들이 종합멀티미디어 사업 지향전략을 취하면서 상호간의 구분이 어려운 사업자로 탈바꿈하게 되고 따라서 기업간, 기술간, 서비스간 경쟁적인 환경이 조성되는 것이다(김대호, 2003). 이런 점에서 융합환경에서는 동종, 이종 산업간 경쟁이 심화되고 방송통신 산업구조의 근본적인 재편이 수반된다. 즉 각 사업자들은 경쟁력의 확보를 위해 ‘기업간 수직적, 수평적 결합과 인수합병, 전략적 제휴’를 추구할 수밖에 없으며 종래에는 현재의 방송과 통신사업도 ‘콘텐츠 산업, 정보서비스산업, 정보망 산업, 정보기기산업’ 등으로 새로운 틀로 재편되는 것이다(김국진, 2004a, 2004b).

그럼에도 각 매체별로 독자적인 시장 구획을 유지하고 있는 기존의 방통법제는 방통융합이라는 환경변화와의 부조화로 산업과 경제에 끼치는 부정적 과장이 적지 않다. 해외의 주요국가들처럼 이들 체제가 통합의 형식을 갖춘 경우는 통신방송 융합현상에 대한 대처가 순조롭게 진행되고 있지만(박선영, 2001; 이상우, 2004), 우리나라의 경우 기존 법제의 구조적 문제로 이같은 변화가 수렴되지 못한채, 관계부처 상호간의 정책경쟁, 정책다툼, 영역확보주의 등의 문제가 발생하면서 소비자의 이익은 물론 한국의 IT 및 방송영상소프트웨어산업 나아가 국가 전체의 경쟁력이 낮아질 위험성을 가지고 있다(김창규, 2003, 2004b).

한편 미디어 산업론의 시각에서 ‘규제완화와 경쟁 원리의 도입’(방석호, 2004)은 가장 적절한 방통융합 정책의 이념적 원칙으로 제시된다. 앞서 지적했듯이 방통융합이 기본적으로 각 매체간, 산업간, 네트워크간의 영역과 경계가 열려지는 것이라면 이러한 상황에서 정책당국이 “적절히 대응할 수 있는 유일한 대안은 전통적인 의미의 시장 원리, 즉 경쟁 도입이외에는 다른 방안이 존재할 수 없기 때문”이다(조은기, 2002, 58쪽). 지금의 규제체제는 따라서 경쟁이 활발하게 전개되고 다양한 서비스가 발달할 수 있도록 재정

비되어야 한다. 사업자간의 공정경쟁질서 확보나 콘텐츠의 내용, 그리고 이
 용자보호 차원에서 규제기관의 부분적인 개입은 필연적이지만 이도 최소화
 되어야 하며 법과 제도의 역할은 공정경쟁을 위한 파수꾼 정도의 위상만을
 갖추어야 한다는 것이다. 이러한 변화를 따르지 않을 경우, 즉 법제도의 정
 비가 지연될수록 엄청난 국가적인 손실이 야기된다는 것이 미디어 산업론의
 요체라고 할 수 있다(최양수, 2005).

3. 법제개편 논의의 비판적 검토

미디어 정책구조의 관점이나 미디어 산업의 시각에서 제시하고 있는 방
 통정책 기구통합의 이유와 근거는 나름대로 논리적이며 타당한 근거를 가지
 고 있고 또 지적된 여러 문제점들을 감안할 때 방통법제의 개편이 우리 사
 회에 주어진 중요한 현안과제임에는 틀림없다. 그러나 그 같은 논리적, 현실
 적 타당성과 필요성에도 불구하고 근본적으로 미디어 정책구조의 관점에는
 ‘입법만능주의(legalism)’의 문제가, 그리고 미디어 산업의 관점에는 ‘근시안
 적 경제주의(myopic economism)’의 문제가 놓여있다. 입법만능주의는 제도
 의 형식적 완결성에 강조점을 두면서 제도를 구성하고 있는 실질적 내용에
 대한 분석과 관찰이 부족한 문제를, 근시안적 경제주의는 좁은 의미의 경제
 산업적 가치에 치중하면서 매체 공익성과 같은 사회문화적 차원의 관심을
 평가절하하거나 우리나라의 매체산업/정보기술 산업정책이 가지고 있는 근
 본적 결함을 제대로 짚지 못하는 문제를 지적하는 것이다. 이는 방통융합
 관련 법제개편 논의가 앞서 지적했듯이 단선적인 제도주의적 사고의 한계를
 벗어나지 못한데서 비롯된 것이다. 즉 기존의 연구들은 제도개편의 행정적
 효과, 산업적 효과에 논의의 초점을 집중하면서 법제중심적, 경제중심적 인
 식의 편향성을 극복하지 못하고 있는 것이다.

1) 입법만능주의의 문제

우선 미디어 정책구조의 관점에서 제기하는 문제의 핵심은 현행의 법제가 방통융합이라는 환경변화를 따르지 못하는 후진적 구조라는 것이다. 그러나 분명한 것은 우리나라를 포함해 각 나라마다 역사적 경험, 행정적 전통, 정치문화, 산업환경 등에 따라 방통융합에 대처하는 양식은 상이하다는 점이다. 규제기구와 지원 진흥을 담당하는 정책기구들이 분리되어 있는 경우도 있고 통합되어 있는 경우도 있으며, 관련 법률 역시 매체별로 분리되어 있는 경우도 있고 통합되어 있는 경우도 있다. 물론 우리나라의 경우 방통융합 환경에 대비하는 법제개편의 실천적 작업이 늦게 시작되었다는 점은 지적되어야 하지만, 그 때문에 우리나라의 법제가 후진적이라고 할 수는 없으며, 또 법제 자체의 후진성을 판정할 절대적 기준은 없다고 할 것이다.

한편 방통융합 환경으로의 변화에 법과 제도가 따르지 못하는 문제는 불가피한 것이라고 할 수 있다. 방송과 통신 관련 법률은 “기술의 발전과 정치적 역학관계, 법률입안자의 성향과 필요에 따라 가변성이 강”하기 때문에 상대적으로 다른 법률에 비해 “내용이 수시로 변할 수 있는 매우 기술적인”(조용환, 1994, 120쪽) 성격의 것임에는 틀림없다. 그러나 법률과 정책기구는 빠르게 변화발전하는 정보기술이나 관련 산업에 비해 더딘 움직임을 가질 수밖에 없기 때문에 근본적으로 현실과 맞지 않는 요소를 품고 있게 마련이다. 오히려 “기술적인 차이의 소멸을 지나치게 강조하면서 종래에 존재하던 각 매체의 특성을 하나로 결합시킨, 그야말로 궁극적 매체(the ultimate medium), 궁극적 서비스, 궁극적 커뮤니케이션 사업자, 그리고 궁극적 커뮤니케이션 정책으로의 발전을 가정하는 것”(윤석민·송종현, 2004, 9쪽)이야말로 더 비현실적이라고 해야 할 것이다. 매체의 발전경로와 새로운 기술발전의 양상을 예측하기가 거의 불가능하듯이 현재의 융합논의도 일정한 단계만을 포괄할 수 있는 한시적인 것이다. 이런 점에서 지금의 법제개편 논의는 “기술정책적인 고려가 선행됨으로써 경우에 따라서는 입법만능주의”라는 함정에 빠질 가능성을 내포하고 있다(한상희, 2002, 8쪽).

연구자들이 지적하듯이 현행의 방통법제는 비현실적이고 비효율적인 구조적 결함을 가지고 있음은 틀림없다. 그러나 기술과 산업에 비해 법과 정책 기구의 대응이 상대적으로 지체될 수밖에 없는 것이라면 방통융합 정책구조의 핵심적 문제는 이를 필미로 적절한 대응책을 마련하지 못하는 고질적인 관료적 행정문화의 문제, 예를 들면 부처간 ‘영역확보주의’와 같은 사고방식과 행태가 더 큰 문제라고 해야 할 것이다. 관련 부처간 영역다툼은 사실 어디에나 존재하는 것이지만, 특히 방송과 통신분야의 정책기관간 갈등은 어제 오늘의 문제가 아니라 해방 이후부터 지속되어온 것이며(이승선, 1999), 최근 들어 갈등의 양적 증가는 물론 갈등양상이 때로 심각한 충돌의 형태로까지 나타나고 있다(송종길·최용준, 2001; 홍기선·황근, 2005). 문제는 이러한 영역다툼을 적절하게 해소할 수 있는 조정의 장치, 내지는 조정의 문화가 거의 부재하다는 사실이다. 예를 들면 그동안 방송 통신 관련 정책기구 간에 여러 차례의 정책조정 논의가 있었음에도 이것이 현안을 해결하는 것이 아니라 미봉책으로 일관하면서 이후 더 큰 갈등으로 나타나는 악순환적 결과를 가져왔다(홍기선·황근, 2005).

말할 나위 없이 기구 통폐합이 이룩된다면 부서간 영역갈등은 내부적 차원의 문제로 전이되면서 상대적으로 해소하기 쉬운 이점도 있다고 할 수 있다(이상우·곽동균, 2004). 그럼에도 불구하고 기구가 개편될 경우 해당 부서 각자의 전통적 조직문화의 차이에 따른 통합 조직내부의 갈등은 상당할 것으로 예상되며, 또 방송위원회나 정보통신부, 그리고 산하기관까지 구성원들과 조직에 중요한 신분상의 변화와 법적 위상의 변화가 이루어지고, 조직의 분할 해체까지도 예상되는바 이는 사회적으로도 큰 갈등이 예상되는 결코 만만치 않은 도전이다. 이 같은 문제는 물리적 재배치를 통한 조직의 통합 또는 분산으로 해소될 수 있는 성질의 것이라고 하기 어려우며 오히려 융합법제 개편에 가장 커다란 장애로 등장할 가능성도 가지고 있다(김동욱, 2005). 조직개편의 비용을 최소화하는 대책을 마련한다는 차원에서 이를 어떻게 해결할 것인가는 반드시 함께 고려되어야 할 과제이다. 그럼에도 현재의 방통융합 법제개편 논의는 주로 ‘설계도 작성 및 업무와 기구의 재배치

방안' 차원에 경도되면서 이 문제에 대한 검토는 미약한 실정이다.

2) 근시안적 경제주의의 문제

두 번째로 미디어 산업의 관점에서 핵심은 방통융합의 경제적, 산업적 가치와 기회를 법제가 적극적으로 수렴해야 한다는 것이다. 국가 경쟁력 차원에서 방통융합 환경으로 조성되는 정보통신 및 방송산업의 경제적 기회를 법제개편을 통해 적절하게 활용해야한다는 것에는 이견이 있을 수 없다. 그러기 위해서는 방통융합 논의가 현재의 매체산업과 정보기술 산업정책이 가지고 있는 근본적 문제는 무엇인가를 따져보고 이에 대한 반성을 기초로 그 기본방향을 되짚어 보는 국가의 미래 전략 논의의 계기로도 작용해야 한다.

첫째, 새로운 매체는 그것이 방송이든, 통신이든, 방통융합형 서비스이든 매체라는 바로 그 이유 때문에 사회문화적 차원의 문제에 대한 진지한 관심과 검토도 요구된다. 매체가 가지는 기본적 의미는 사회성원들이 사회적 의미 체계를 형성, 획득하고 거기에 기초하여 다른 사람들과 자신들의 관계를 조직, 발전시키는 사회적 표현의 교환과 수용의 마당이라는 것이다(박승관, 2003). 매체기술은 이렇듯 개인적/집단적 사회생활의 방식, 의사소통의 방식, 표현의 방식, 인간관계와 조직운영의 방식, 나아가 정치의 내용과 형식 등등에 커다란 영향을 끼치는 '문화적 기술'이다. 이런 점에서 매체가 가져야 하는 궁극적 차원의 유용성은 하드웨어적인 것이라기보다 사회적 커뮤니케이션의 수준과 내용, 즉 '문화적 생태환경(cultural eco-system)'⁴⁾을 제고하는 것이라고 할 것이다. 그러나 지금까지 지속적으로 도입되고 있는 각종

4) 여기에서 '문화적 생태환경'의 의미를 자세하게 설명할 여유는 없지만, 일단 이는 각종 매체를 통해 교환, 전달, 공유되는 콘텐츠의 내용과 품질, 그것이 끼치는 사회적 의미와 파장, 그리고 수용자가 보여주는 각종 매체의 접속행태 및 소비양상 등이 맞물리면서 조성되는 커뮤니케이션의 사회적 질서를 총체적으로 지칭하는 개념으로 쓴 것이다.

의 매체들이 기술적으로는 풍성한 매체환경을 조성하고는 있지만 문화적으로는 양적으로나 질적으로 빈곤한 콘텐츠의 문제, 즉 ‘매체 난개발’의 문제를 여전히 안고 있다.⁵⁾ 새로운 매체가 도입될 때마다 반복적으로 나타나는 지상파 재전송의 문제는 이의 적나라한 사례이다. 한편 이 같은 문제는 기술적 가능성에 대한 판단이 앞서면서 수용자의 필요와 요구, 의지에 대한 면밀한 사전연구는 부족한 상태에서 하드웨어 확산 위주의 정보화 정책이 빚어낸 필연적 결과라고도 할 수 있을 것이다. 물론 하드웨어와 콘텐츠의 발전 사이에 시간적 지체현상은 당연히 발생한다. 그러나 문제는 그러한 시간적 지체를 극복할 수 있는 전략적 모색과 실질적인 노력이 여전히 부족하다는 점이다.

둘째, 방송통신을 아우르는 우리나라 정보기술산업의 차원에서 가장 크게 문제가 되는 것 중 하나는 IT 강국이라는 주장에도 불구하고 이 분야의 성장이 선진국 기술의 이전이나 모방에 기초한 외형적 규모확장에 치중되면서 정작 원천기술의 개발과 확보는 따르지 못하는 기술정책의 심각한 불균형 상황이다. 정보통신, 방송산업에서 경제와 산업의 논리에 치중하면서도 정작 우리나라의 기술정책, 산업정책이 과연 내세우는 만큼의 성과를 거두었는지는 냉철하게 따져보아야 할 문제이다.⁶⁾ 예를 들면 방통융합형 매체로서 세계 최초로 상용화했다는 성과를 무색케 할 정도로 DMB 관련 방송장비시장, 단말기 관련 시장, 칩 시장 모두, 대부분 외국업체에 의해 이미 장악되어 있는 것으로 알려지고 있다(성호철, 2005). 더 나아가 지난 2004년 우리나라 해외 수출의 40%를 정보기술산업이 담당했으나 핵심부품은 65%를

5) 콘텐츠 관련 정책이 가지고 있는 문제 역시 법제의 방통융합이 필요한 하나의 사유라고 할 수 있다. 즉, 방송영상 정책의 관련 부서가 분리되어 있는 채, 협조가 제대로 이루어지지 않아 문화관광부, 방송위원회, 정보통신부 등 사이에 콘텐츠 관련 정책경쟁이 빚어지면서 오히려 정책이 효과적으로 수립집행 되지 않고 있는 것이다(이상식, 2003).

6) 인터넷 강국론, IT 강국론에 대한 반성적 논의는 김상배(2004), 김영민(2002) 참조 우리나라의 정보기술 산업정책 패러다임이 가지고 있는 근본적 문제는 김태익(2005) 참조.

수입하면서 해외에 지불한 로열티가 2003년보다 오히려 18%이상 증가했으며 그 이유는 반도체 휴대폰 등 첨단 정보기술 산업분야에서 해외의 지적재산권을 활용하는 빈도가 커지면서 전체 로열티 지급액의 37%를 차지했기 때문이다(이지훈, 2005; 함석진, 2005).

이는 기술과 매체에 대한 인문학적, 사회문화적 관심을 소홀히 하면서 공급자 위주의 산업논리에 치우치고 있는 매체 정책, 또 장기적인 기초학문 연구와 원천기술의 개발보다 기기제조와 서비스 응용분야와 같은 신속하고 가시적인 성과에 편중해온 물량위주의 정보기술산업 정책의 결과이다. 방통융합 논의를 계기로 이 같은 문제를 안고 있는 매체 콘텐츠 산업과 정보통신 산업 관련 정책에 대한 근본적 차원의 재검토가 요구됨에도, 마치 방통융합기구가 만들어지고 관련법이 제/개정되면 경제적으로 산업적으로 상당한 효과를 거둘 수 있으리라는 주장이 널리 확산되면서 이 문제들은 거의 주목을 받지 못하고 있다. 방통융합에서 사회문화적 차원의 논의가 부족한 상황도 문제지만, 산업과 경제에 초점을 두면서도 정작 무엇이 더 본질적 차원의 산업과 경제적 가치를 위하는 것인지에 대한 전략적 사고가 부족한 점을 지적하지 않을 수 없다.

3) 경제중심주의와 규제완화 논리의 문제

또 하나 미디어 산업론적 시각에 대해 지적하지 않을 수 없는 것은 방통융합 현상을 방송과 통신이 균등한 지분을 가지고, 동일한 평면에서 상호의 영역으로 진입하는 것으로 이해하는 것이다. 예를 들면 케이블의 디지털 전환과 함께 ‘트리플 서비스(TPS)’라는 이름으로 유선방송사업자가 통신영역으로 점차 진출하고 있다면 통신사업자의 방송영역 진출도 같은 차원의 것이라는 주장이다. 그러나 인과적 선후관계를 상정한다면 현재의 방통융합 환경이 조성되는 것은 “방송시장 내부의 동력에 의해 추동되는 것이 아니라, ... 통신시장의 구조적 변화에 의존한다. 통신 산업을 뒷받침하는 유무선 음성시장의 수익률이 하락하면서, 새로운 시장 진출 모색의 결과로서 방송

과 통신의 융합이 가속화되기 때문이다”(전범수, 2004, 88쪽). 즉 시장포화 상태에 있는 통신산업이 성장동력을 유지하기 위해 새로운 영역으로의 진입이 요구되는바 이것이 통신사업자의 방송영역 진입으로 나타나고 이것이 방통융합 현상을 가져오고 있는 보다 직접적인 원인이라고 보는 것이 더 현실에 가까운 것이다.⁷⁾

방통융합 법제와 관련된 논의 중 적지 않은 연구가 “방송에 침윤되었던 국가규제의 논리를 융합의 추세에 적용할 수 있는 가능성을 모색”하는 형식으로 나타나는 것은 이러한 현실을 반영하는 것이라고 할 수 있다(한상희, 2002, 20쪽). ‘통신정책의 논리’에 따라 경제 효율성 원칙(조성운, 2005)과 규제완화와 경쟁 원리(방석호, 2004)를 가장 적절한 방통융합 정책의 기조로 제시하는 논의나 방송 공익성이라는 개념을 축소화하고 이의 적용 역시 최소화해야한다는 주장(조은기, 2005), 더 나아가 문화적 예외의 논리나 산업의 국적성 논리가 적용되는 방송산업도 이제는 과감히 개방할 태세를 갖추어야한다는 주장 등에서 이는 분명하게 드러난다(이상우, 2005).

그러나 방송과 통신이 융합하는 환경에서도 “기본적으로 방송용 서비스에는 방송규제논리가, 통신서비스에는 통신규제논리가 준용될 가능성이 높”기 때문에 “일반적인 방송규제논리나 통신시장논리가 지배”하는 구조는 현실적이지도 않으며 바람직하지도 않다(유의선, 2004, 39). 이런 점에서 융합 법제 개편시 방송을 비롯한 전자미디어의 언론기능, 문화적 기능과 역할 등과 같은 공익적 측면이 방통통신의 산업논리에 의해 약화될 우려에 대한 문제제기는 여전히 유효하며(김광범, 2003; 정인숙, 2004), 통신사업논리의 적용시 방송산업에 대한 해외자본에의 확대개방까지도 우려하지 않을 수 없는 상황이다. 그럼에도 경제중심적 시각에 치우친 채 공공성과 문화에 대

7) 이는 우리나라만의 현상이 아니다. 해외의 경우도 이와 유사한 상황으로 방통융합 환경이 조성되고 있다(Hills & Michalis, 2000). 한편, 우리나라 통신시장의 경우 소비자의 소득에 비해 통신요금 지출비중이 세계에서 가장 높고, 이제는 통신비 지출증가가 한계에 이르면서 점차 감소하는 추세를 보인다는 연구도 나오고 있다(이영수, 2004).

한 논의가 경시되면서 시장과 경쟁을 강조하는 통신논리가 지배적인 방통융합의 정책규범으로 자리 잡을 경우 이는 결국 “미디어 기업들의 융합(M&A)을 통한 미디어 산업의 고도집중현상을” 가져오면서 ‘방통융합’ 관련 논의는 이를 정당화하는 담론의 수단으로 기능할 위험성 또한 배제할 수 없다(한상희, 2002, 23쪽). 결국 치열한 자본 간의 경쟁에 따라 유발될 수 있는 시장 실패를 막기 위한 공공정책의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는 것이다(전응휘, 2002).⁸⁾

4. 결론

이 글은 기존의 방통융합 관련 논의들이 미디어 정책구조와 미디어 산업의 시각에서 방송통신 정책기구통합의 현실적 필요성을 논리적으로 타당하게 제시하고 있음에도, 거기에서 간과되었던 문제 그리고 앞으로 더욱 검토되어야 할 몇 가지의 중요한 정책적 사안들을 제도주의적 사고의 문제점과 연관시켜 살펴본 것이다. 물론 법제개편 관련 논의의 성격상, 관료적 행정문화의 문제나 조직개편에 따른 사회적 비용의 문제, 또 매체 콘텐츠 산업이나 정보기술 산업이 가지고 있는 원천적인 결함 등까지 논의하기를 요구하는 것은 무리라는 주장도 있을 수 있다. 그러나 방통융합 논의가 가지고 있는 국가의 미래전략 수립이라는 중요성을 고려한다면 이 같은 문제는 별개의 과제로 진척될 것이 아니라 유기적인 연결체로 한데 묶여 검토되어야 할 사안이다.

8) 본 논문의 주제는 아니지만 이 문제는 완전한 탈규제, 또는 전면적 규제 중 어느 한쪽도 바람직하지 않다는 점에서 규제의 구조나 원칙, 수준을 어떻게 정하느냐에 따라 확정될 수 있을 것이다. 예를 들어 수평적 방통융합 규제의 구조가 만들어진다면 각각의 사업자들은 어느 부분에 귀속되는가에(예: 정보망 사업자/정보제공 사업자/정보제작 사업자, 그리고 중복형 사업자 등) 따라 규제의 수준과 내용을 달리하는 방식으로 정리될 수 있다.

방통융합 환경에 수반되는 법제 개편의 기본취지는 지금의 법제를 효율적 정책체제로 바꾸고 이를 바탕으로 산업경제적 기회를 활용, 국가 전체의 경쟁력을 제고하는 것이다. 이런 면에서 방통융합 법제개편 논의는 체제 개편을 위한 여러 가지 방법론상의 논의와 함께 지금의 체제가 안고 있는 본질적 문제들에 대한 성찰도 같이 이루어져야 한다. 그럼에도 기존의 논의에서 입법만능주의와 근시안적 경제주의의 결합, 즉 제도의 형식적 완결성에 치중하면서 제도내부의 문제에 대한 탐구가 미진한 점, 그리고 문화산업정책과 정보기술산업정책의 기본 패러다임에 대한 문제제기가 제대로 이루어지지 않고 있는 점 등은 극복되어야 할 과제이다.

비유적으로 말하면 방통융합 법제로의 개편은 일종의 하드웨어 장치를 마련하는 것일 뿐이다. 모든 매체의 도입에서도 마찬가지로이듯이 방통융합에 따른 법제 개편에서 우리에게 주어진 또 하나의 과제는 하드웨어를 충실하게 채우고 견고하게 이끌 수 있는 ‘성찰적 지혜’라는 이름의 소프트웨어이다. 이런 점에서 방통융합 정책의 기본 이념, 융합환경에서의 방송통신 정책과 규제의 구조와 수준, 원칙 등에 대한 보다 진전된 논의가 절실하게 요망된다. 이렇지 않을 때 어렵게 진행될 수밖에 없는 방통융합 법제의 개편작업은 그 어려움에도 불구하고 정작 소기의 성과를 거두지 못하는 절반의 성공, 또는 절반의 실패로 귀착될 우려를 갖게 한다. 방통융합 논의가 ‘지식국가 건설’이라는 정보화의 궁극적 목표를 달성하기 위한 국가의 미래전략 수립의 계기가 될 수 있도록 논의의 폭과 깊이가 달라져야 한다는 점을 거듭 강조하고자 한다.

◆ 참고문헌

- 곽진희 (2001). 방송의 디지털화와 방송통신 융합의 가속화에 따른 법적 문제. 방송환경 변화에 따른 방송통신법제 연구. 『방송위원회 전문가 토론회 보고서』. 서울: 방송위원회.

- 권호영 (2005). 최근 방송통신 융합 논의의 의제와 보완. 『한국언론정보학회 2005 봄철 정기학술대회 발표 자료집』. 2005년 5월 7일. 서울: 국민대학교.
- 김국진 (2004a). 무엇을 위한 방송통신융합인가: 산업적 논의를 중심으로. 『제1회 방송통신 포럼자료집』. 방송회관. 2004년 1월 17일. 서울: 한국뉴미디어방송협회.
- _____ (2004b). Industrial Review of Convergence and Regulation. 통신방송 융합시대의 도래와 생존전략. 『국회의원 김석준 토론회 자료집』. 2004년 10월 4일. 서울: 국회.
- 김광범 (2003). 방송통신위원회 설립방안. PD연합회보 창간 15주년 기념토론회. 『노무현 시대 언론개혁 어떻게 할 것인가』. 2003년 1월 24일. 프레스센터. 서울: 한국방송프로듀서연합회.
- 김대호 (2002). 미디어 융합의 이해. 『제5회 유네스코 정보사회 성찰포럼』. 서울: 유네스코 한국위원회.
- _____ (2003). 미디어 산업의 방송 통신 융합 대응 유형에 관한 연구. <방송학보>, 16호, 7~39.
- _____ (2005). 방송통신융합규제기구의 한국적 모델은? 『방송과 통신이 하나 되는 시대-우리는 제대로 준비하고 있는가?-국회의원 이재웅 2005 정책토론회 자료집』. 2005년 2월 15일. 서울: 국회.
- 김동욱 (2002). 미디어 융합에 대응한 정부의 지원과 규제방향. 『제5회 유네스코 정보사회 성찰포럼』. 서울: 유네스코 한국위원회.
- _____ (2003). 통신방송 통합 규제위원회의 기능과 조직 설계. 『방송현안 특별 세미나』. 2003년 4월 18일. 한양대학교 도심캠퍼스. 서울: 한국언론정보학회.
- _____ (2004). 방송통신 융합에 대응한 규제기구 재정립방안. 『국회의원 김석준 토론회 자료집』. 2004년 10월 4일. 서울: 국회.
- _____ (2005). 방송통신융합시대, 정책/규제기구의 구성 및 역할. 『국회의원 이경숙 방송통신융합시대-정책/규제기구의 역할과 구성방안 정책토론회』. 2005년 4월 11일. 서울: 국회.
- 김상배 (2004). IT시대의 국가주권의 변화와 글로벌 정치질서의 형성. 『21세기 한국 메가트렌드 심포지엄』. 2004년 3월 11~12일. 조선히텔. 서울: 정보통신정책연구원.

- 김영민 (2002. 5. 1). '한국, 인터넷 강국인가?' 《LG주간경제》, 12~17.
- 김원식·한은영·임동민 (2004). 유럽 주요국의 통신방송융합 대응 사례분석. 『KISDI 이슈 리포트 04-11』. 과천: KISDI.
- 김창규 (2001). 방송통신법제의 쟁점과 법제정비방안. 방송환경 변화에 따른 방송통신법제 연구. 『방송위원회 전문가 토론회』. 서울: 방송위원회.
- _____ (2003). 방송통신위원회 위상 및 기능에 대한 법적 검토 『방송위원회 전문가 워크샵』. 서울: 방송위원회.
- _____ (2004a). 방송통신규제기구의 위상과 구성. 《방송과 기술》, 98권 2호, 101~108.
- _____ (2004b, 여름). 방송통신 융합에 따른 통합규제기구의 위상과 역할. 『방송연구』, 57~85
- 김태억 (2005). 기술 패러다임의 미래를 찾아서. 프레시안. [Online]. Available: www.pressian.com.
- 문상현 (2003). 글로벌 커뮤니케이션 거버넌스 연구를 위한 이론적 제언. 《한국언론정보학보》, 23호, 7~45.
- 박선영 (2001, 여름). 방송정책기구의 위상과 역할. 『방송연구』, 161~190.
- 박승관 (2003). 한국 사회의 근대화 과정과 사회적 커뮤니케이션 세계의 변동. 『서울대-동경대 연례 학술심포지엄』. 디지털 시민사회와 사회정보학. 2003년 10월 24일. 동경대 사회정보연구소.
- 방석호 (2004, 여름). 방송통신 융합에 따른 법제도적 정비방안 연구. 『방송연구』, 31~56.
- 성호철 (2005. 3. 8). 지상파 DMB 방송장비 및 칩시장, 안방 내준다. 《전자신문》, 1.
- 송종길·최용준 (2001). 『방송통신 융합시대 정책일원화를 위한 규제정책기구 개편방안 연구』. 서울: 방송영상산업진흥원.
- 유의선 (2004). 방송통신 융합시대의 규제관리기구 정립방안: 방송통신위원회의 법적위상 및 직무분장을 중심으로. 『방송통신융합시대 제도정비 방향 마련을 위한 토론회』. 2004년 12월 8일. 서울: 방송위원회.
- 윤석민·송중현 (2004, 여름). 방송통신 융합의 사회적 맥락. 『방송연구』, 7~29.
- 이남표 (2004). 방송통신위원회 추진방안. 『방송개혁연속토론회』. 철학카페

- 느티나무. 2004년 7월 13일. 서울: 민주언론운동시민연합.
- 이상식 (2001a, 4). 방송통신위원회 설립시기와 방안 강구할 때. 『방송21』, 130~135.
- _____ (2001b). 방송과 통신의 융합에 대비한 규제기구체계 수립방안. 방송환경 변화에 따른 방송통신법제 연구. 『방송위원회 전문가 토론회』. 서울: 방송위원회.
- _____ (2002). 방송과 통신의 융합에 따른 정책 및 규제기구의 변화방향. 『방송학보』, 15권 3호, 183~220.
- _____ (2003). PP산업의 문제점과 활성화 방안. 『방송위원회 PP산업 활성화 방안 토론회』. 2003. 7월 9일. 방송회관. 서울: 방송위원회.
- _____ (2004). 방송과 통신의 융합에 따른 정책 및 규제기구 변화. 『방송과 기술』, 98권 2호, 80~100.
- 이상우 (2004, 여름). 방송통신 융합에 따른 해외사례 비교연구. 『방송연구』, 115~143.
- _____ (2005). 통신방송 융합과 방송시장 개방: 유럽과 미국의 사례를 중심으로. 『방송학보』, 19권 1호, 142~177.
- 이상우·곽동균 (2004). 방송 통신 융합서비스의 적정 규제방안 연구. 『한국언론정보학보』, 27호, 213~245.
- 이상우·김원식·강재원·한은영·신호철 (2005). 융합환경의 네트워크 콘텐츠 규제 — 유럽연합 사례의 포괄적 이해(I). 『KISDI 이슈리포트 5-02』. 과천: KISDI.
- 이승선 (1999). 매체 융합 서비스에 대한 할거주의적 관할권 경쟁연구. 『방송학보』, 13호, 267~308.
- 이영수 (2004. 2. 4). 신규 통신서비스 수요 촉발 어렵다. 『LG 주간경제』, 36~40.
- 이지훈 (2005. 1. 13). 기업들 작년 로열티 눈덩이. 『조선일보』, 33.
- 전범수 (2004, 여름). 방송 통신 융합에 따른 시장, 산업의 변화. 『방송연구』, 87~113.
- 전용휘 (2002). 미디어융합이 제기하는 시민사회 공공이익 문제들. 『제5회 유네스코 정보사회 성찰포럼』. 서울: 유네스코 한국위원회
- 정용준 (2000). 뉴미디어 시대의 방송정책과 시장, 그리고 민주주의. 『언론정보학보』, 14호, 267~287.

- 정윤식 (2003). 방송통신 융합과 패러다임 변화. 『방송위원회 전문가 워크숍』. 서울: 방송위원회.
- 정인숙 (2004). 방송통신융합정책의 기본방향. 『방송통신 구조개편에 대한 태스크포스 자료집』. 서울: 언론개혁시민연대.
- 조용환 (1994). 방송규제기구의 현황과 문제점. <방송학 연구>, 5호, 119~142.
- 조은기 (2002). 미디어융합의 사회적 대응-산업과 기업. 『제5회 유네스코 정보사회 성찰포럼』. 서울: 유네스코 한국위원회.
- _____ (2005). 방송통신 융합의 정책이념. 제9회 방송통신포럼. 『방송통신 융합의 정책이념과 실제 세미나』. 2005년 2월 16일. 방송회관. 서울: 한국뉴미디어방송협회.
- 지성우 (2004). 방송과 유사방송서비스의 규제에 관한 연구. <헌법학연구>, 10권 1호, 381~412.
- 초성운 (2005). 통신 방송융합에 대응한 법제도 정비방향. 방송과 통신이 하나 되는 시대-우리는 제대로 준비하고 있는가? 2005년 2월 15일. 『국회의원 이재웅 2005 정책토론회 자료집』. 서울: 의원회관.
- 최양수 (2005). 방송통신 융합의 정책이념. 제9회 방송통신포럼. 『방송통신 융합의 정책이념과 실제 세미나』. 2005년 2월 16일. 방송회관. 서울: 한국뉴미디어방송협회.
- 한상희 (2002). 뉴미디어시대의 표현의 자유-미디어융합현상에 대한 헌법이론의 구축을 위하여. <인터넷 법률>, 11호, 4~31.
- 함석진 (2005. 3. 30). IT 코리아 빛과 그림자. <한겨레신문>, 25.
- 홍기선·황근 (2005). 방송통신 융합에 대응한 정부정책 평가. 제9회 방송통신포럼. 『방송통신 융합의 정책이념과 실제 세미나』. 2005년 2월 16일. 방송회관. 서울: 한국뉴미디어방송협회.
- 황근별 (2004). 방송법 개정의 필요성과 개정방향. <방송과 기술>, 98권 2호, 109~121.
- Hall, P. and Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936~957.
- Hills, J. and Michalis, M. (2000). Restructuring Regulation: Technological Convergence and European Telecommunications and Broadcasting Markets. *Review of International Political Economy*, 7(3), 434~464.

(최초 투고 2005. 5. 31, 최종원고 제출일 2005. 7. 22)

A Critical Examination of Convergence Studies on Media Policy Institutions

Pyung-Ho Kim

Assistant Professor

(Dep't of Broadcasting and Multimedia, Dankook University)

Most of the convergence studies argue the reform of the current policy regime of broadcasting and telecommunications in Korea from two perspectives: 1) the media governance perspective and 2) the media industry perspective. The former emphasizes the need of integrity, consistency and efficiency of the regime in the convergence environment, while the latter focuses upon the growth and development of the media industry making the best of economic and industrial opportunities that are spawned by digital convergence. Although their arguments are logical and robust, they are lopsided in terms of legalism and myopic economism due to the linear perception of institutionalism. Bureaucratic administrative practices as well as ostentatious IT policies that have chronically plagued the policy regime in Korea cannot be resolved by simply assimilating distinct regulatory bodies and laws. Unless these two issues are properly addressed, the convergence of media policy institutions would end up a half-success or half-failure contrary to the expectations of existing studies.

Keywords: digital convergence, economism, institutionalism, legalism, media governance, media industry, media policy institutions