

규제와 진흥 관점에서 바라본 ICT 거버넌스 개편방향 연구*

윤 건**, 이 건***, 박 정 훈****

요약 박근혜 정부는 창조경제의 수단으로 '미래창조과학부'를 신설하였다. 신설 부처는 과학기술정책 분야와 ICT 정책 분야를 통합적으로 관리하는 부처이지만, ICT 거버넌스 관점에서는 ICT의 진흥 정책과 규제 정책의 분리를 의미한다. 이 논문은 ICT 거버넌스 형성 노력을 규제와 진흥의 분리와 통합의 관점에서 접근하여 일정한 정책적 함의를 제시하고자 하였다. 이를 위해 32명의 ICT 분야 전문가들을 대상으로 델파이 조사를 실시하였다. 분석 결과 전문가들은 규제와 진흥의 분명한 구분이 어렵고, 따라서 ICT 분야의 규제와 진흥을 통합 수행하는 것을 선호하였다. 조직형태는 규제와 진흥을 통합한 독립형 부처를 선호하였으나 일부 방송규제에 대하여는 독립형 부처 내 독립적 합의기관, 또는 부처의 통제로부터 자유로운 독립기관이 바람직하다고 보는 견해도 있었다. 본 연구는 이러한 전문가들의 의견을 토대로 향후 미래창조과학부와 방송통신위원회 간에 다양한 방식의 긴밀한 협력이 필요하고, 장기적으로는 진흥과 규제를 통합적으로 관리하는 것이 바람직한 것으로 판단한다. 특히 정책정향이 다른 조직 사이에는 원활한 협조가 어렵기에 정부의 정책역량 강화 측면에서 통합적 관리의 중요성을 제시한다.

주제어: ICT 거버넌스, ICT 규제, ICT 진흥, 조직통합

Reorganizing ICT Governance: A Perspective on Regulation and Promotion

Kun Yoon, Geon Lee, J. Hun Park

Abstract Park, Keun-Hye government has just established a new ministry for integrating and managing the policies for science & technology and ICT. From the ICT governance perspective, the new ministry implies separating promotion policies from regulation policies. The current paper aims to present ICT policy implications by providing a perspective on regulation and promotion. A delphi survey was conducted for 32 experts in ICT sector. According to the experts, a clear distinction between regulation and promotion policies is difficult, and thus, integrating regulation and promotion policies looks more preferable. In general, an independent ministry that integrates regulation and promotion policies is mostly preferred. Some suggested an independent committee inside the ministry might be desirable, especially for the broadcasting regulation policy to be independent from the ministry control. The current study proposes tight collaboration between the newly established ICT ministry and the Korea Communications Commission, and in the long term, integrated administration of promotion and regulation policies. In particular, this study emphasizes the importance of the integrated policy management to enhance government policy capacity.

Keywords: ICT governance, ICT regulation, ICT promotion, organization integration

2013년 3월 17일 접수, 2013년 3월 18일 심사, 2013년 6월 20일 게재확정

* 이 논문은 "2012년도 재단법인 서울대학교발전기금 연구비"의 지원을 받았으며, 한국통신사업자연합회의 지원을 받아 수행된 연구의 일부 자료를 활용하였음을 밝힙니다. 본 논문의 완성도를 위하여 유익한 논평을 해주신 익명의 심사자님들께 감사드립니다.

** 서울대학교 행정대학원 박사후연구원(theepoor5@snu.ac.kr)

*** 한국행정연구원 초청연구위원(glee@kipa.re.kr)

**** 교수이자, 서울대학교 행정대학원 교수, 정보통신행정연구소 겸임연구원(dearpark@snu.ac.kr)

I. 문제제기

2012년 대통령선거 과정에서 ICT(Information and Communication Technology) 관련 정부조직 개편을 둘러싼 논의가 활발하게 진행되었다. 2013년 새롭게 출범한 박근혜 정부는 핵심 국정목표로 창조경제를 설정하고,¹⁾ 이를 이루기 위한 수단으로 미래창조과학부를 신설하였다.²⁾ 개정된 정부조직법에 따르면, 미래창조과학부는 과학기술정책의 수립·총괄·조정·평가, 과학기술의 연구개발·협력·진흥, 과학기술인력 양성, 원자력 연구·개발·생산·이용, 국가정보화 기획·정보보호·정보문화, 방송·통신의 융합·진흥 및 전파관리, 정보통신산업, 우편·우편환 및 우편대체 관련 기능을 수행한다.³⁾ 이는 기존의 과학기술 관련 기능과 ICT 관련 기능을 통합적으로 운영하는 것으로 기술융합의 추세를 반영한 것으로 보인다.

그러나 이는 규제와 진흥 관점에서 보면 반드시 통합적이지만은 않다. ICT의 모든 기능이 아닌 진흥 기능만이 미래창조과학부로 이관된 것이고, 규제 기능은 방송통신위원회에 남게 되었기 때문이다. 이것은 전형적인 규제와 진흥의 분리 모델로서 규제의 독립성을 보장할 수 있다는 장점이 있지만, 조직 내 관계가 아닌 조직 간 관계에서 오는 다양한 문제를 양산할 가능성이 있는 것도 사실이다.

정부는 ICT와 관련된 규제와 진흥 기능을 통합적

으로 혹은 분산적으로 운영한 바 있다.⁴⁾ 이명박 정부 이전 (구)정보통신부와 (구)방송위원회는 각각 통신 분야와 방송 분야에서 규제와 진흥을 통합적으로 관할하였다. 다만 정보통신부는 통신위원회, 정보통신 윤리위원회라는 내부 규제 담당 위원회를 설치하여 운영하였다. 그러나 이명박 정부는 방송통신융합의 추세를 반영하여 방송통신위원회를 설치하고, 다른 한편 ICT 산업진흥 기능을 지식경제부로 이관하여 결과적으로 진흥과 규제를 분리하고자 하였다.

박근혜 정부의 미래창조과학부와 방송통신위원회의 이원화는 또 다른 형태의 진흥과 규제의 이원화를 의미한다. 이러한 박근혜 정부의 진흥과 규제의 이원화는 바람직한 것인가? 이는 이 논문이 답하고자 하는 주된 연구질문이다. 실제 ICT 거버넌스 논의에서,⁵⁾ 진흥과 규제의 이원화 논쟁이 존재하였다. 어떤 이들은 통합적 관리를 주장하고(김동욱, 2012; 김성철, 2012; 송희준, 2012; 최계영, 2012 등), 다른 이들은 분산적 관리를 주장하기도 하였다(방송통신위원회, 2011; 국가정보화전략위원회, 2011 등). 이러한 논의들은 기본적으로 구체적인 증거보다는 논리에 기초하는 한계가 있다고 판단된다. 이에 이 논문에서는 전문가 델파이 방법을 이용하여 32명의 ICT 전문가들의 규제와 진흥 관점의 ICT 거버넌스에 대한 의견을 수렴하고, 이러한 증거에 기초하여 정책적 함의를 제시하고자 하였다.

본 연구의 목적에 따라 연구 내용을 소개하면 다음

- 1) 대통령직인수위원회는 박근혜 정부의 국정목표로 일자리 중심의 창조경제 추진, 국민 맞춤형 복지 실현, 안전과 통합의 사회 구현, 통일 시대 기반 구축, 창의교육 문화국가 달성 등을 제시하였다. 이를 통해 창조경제가 박근혜 정부의 가장 중요한 국정목표임을 알 수 있다.
- 2) 대통령직인수위원회는 출범 10일째인 2013년 1월 15일에 정부조직개편안을, 다시 일주일 후인 1월 22일에 정부조직개편안 후속조치를 발표하였고 이 정부조직개편안의 핵심에 미래창조과학부가 있었다. 2013년 3월 22일에 정부조직개편안이 국회를 통과하면서 미래창조과학부가 공식 출범하게 되었다.
- 3) 정부조직법(법률 제11690호, 2013.3.23, 전부개정) 제28조.
- 4) 이와 관련하여 주요 외국 정부의 ICT 거버넌스 사례는 도움을 줄 수 있다. 다른 정부의 최근 사례는 국가정보화전략위원회(2011), 방송통신위원회(2011, 2012), 한국지역정보개발원(2012) 등의 연구를 참조할 수 있다.
- 5) ICT 거버넌스 관련 논의는 국내외적으로 많이 이루어졌다. ICT 정책의 특수성으로 인한 부처 간 협력적 체계의 필요성에 관한 논의(김동욱, 1996; Lu, et al., 2010), 협력적 체계로서의 위원회 제도에 대한 논의(김동욱 외, 1998; 정충식, 2010), ICT 정책 추진상의 부처 간 비협력이나 갈등 사례(김용훈, 2000; Aichholzer, et al., 2000; Bhatnagar, 2004; Nicholls, et al., 2004; 윤상우, 2005; 유희림 외, 2006; 김동욱 외, 2007; Phuaphanthong, et al., 2010; 정충식 외, 2012), 환경 변화에 대응한 새로운 ICT 거버넌스 설계 논의(김동욱, 2000; 주효진 외, 2005; 송희준, 2012) 등, 다양한 논의가 이루어졌다. 이 논문은 ICT 거버넌스 설계와 관련되며, 특히 구체적으로 규제와 진흥의 관점에 초점을 맞추었다는 점, 전문가 델파이 자료에 근거한 대안 제시라는 점에서 다른 연구와 차별적이라고 할 수 있다.

과 같다. 우선 ICT 거버넌스 관련 선행연구들을 분석하였다. 이 때 ICT 거버넌스 논의, 규제와 진흥의 구분에 관한 논의, ICT 분야에서의 규제와 진흥 구분에 관한 논의를 제시하였다. 다음으로 ICT 관련 전문가들을 대상으로 수행된 델파이 연구방법과 과정을 제시하고 이를 통해 수집된 자료를 분석하여 그 결과를 제시하였다. 마지막으로 분석 결과에 기초한 정책적 함의와 연구의 한계를 결론으로 제시하였다.

II. 선행연구 분석

1. ICT 거버넌스 논의

국내의 경우, ICT 정책을 담당하는 공공 거버넌스(Public Governance)로서의 ICT 거버넌스 논의는 오래전부터 진행되었다. 정보화는 거대한 흐름으로 산업·교육·환경·국방 등 전 분야에 혁신적 변화를 가져왔으며, 모든 부처가 직간접적으로 관련되어 있다(김용훈, 2000). 따라서 정보화를 위한 정책 시행 초기부터 여러 부처 간 협력적 추진의 필요성이 제기되었고, 상호 협력을 위한 위원회 제도가 활발하게 이용되었다.

김동욱(1996)은 김영삼 정부에서 국가사회 정보화는 정보통신부와 대통령비서실이 주관하고, 전자정부 구현은 총무처 중심으로 수행되어 문제가 있다고 보고, 총무처, 내무부, 정보통신부, 재정경제원 간 협력체제의 구성과 대통령비서실의 최종 정책조정 체계가 바람직하다고 보았다. 김동욱 외(1998)는 정보화사업 추진체계로서의 위원회 제도를 분석하고, 유형화를 시도하였다. 권한 및 정보기술의 집중과 분산의 2개 축을 중심으로 4개 유형을 제시하고, 권한 기술집중형에서 권한분산기술집중형으로, 다시 권한 기술분산형으로 변화하였다고 주장하였다.

정보화 추진 과정에서 관료제의 병폐인 부처 이기주의와 방송통신융합과 같은 새로운 환경변화는 부처 간 협력보다는 부처 간 갈등을 양산하였다. 이로

인해 기능 조정이나 이관, 조직통합 등의 대안이 활발하게 논의되기 시작하였다.

김용훈(2000)은 정부 인준기반 구축을 둘러싸고 행정자치부와 정보통신부 간 갈등 문제를 제시하고 부처 간 협력 강화 방안을 제시하였다. 김동욱(2000)은 방송과 통신이 융합되면서 정책 관할이나 규제의 일관성 문제가 제기되고 있으며 이를 해결하기 위해 방송과 통신의 정책과 규제를 총괄 담당하는 방송통신위원회의 설립을 위한 추진전략을 제시하였다. 윤상오(2005)는 산업정보화 분야에서 산업자원부와 정보통신부, 중소기업청 상호 간 갈등 사례를 제시하고, 문제 해결을 위해 조직통합이나 기능개편을 실현하거나, 조정기능을 강화할 것을 주장하였다. 주효진 외(2005)는 유비쿼터스 환경 변화에 적합한 방송과 통신 관련 조직개편 방안을 제시하면서, 단기적으로 방송위원회, 정보통신부, 문화관광부 간 정책 협의체 확대, 중장기적으로 방송통신위원회를 설립하는 방안을 제시하였다. 유홍림 외(2006)는 전자정부 추진과 관련한 행정자치부와 정보통신부 간 갈등을 분석하고, 해결을 위해 전자정부 추진체계 정비, 두 부처 간 역할분담 명확화, 수직적·수평적 조정체계 강화 등을 주장하였다. 김동욱 외(2007)는 콘텐츠산업 분야에서 정보통신부, 방송위원회, 문화관광부, 산업자원부 간 갈등 사례를 분석한 후 수평적 협력의 강화, 상위 조정기구의 기능 조정, 부처 통폐합 등의 대안을 제시하였다.

실제 2008년 이명박 정부는 정부조직개편을 단행하고 방송통신융합을 반영하여 정보통신부와 방송위원회를 통합한 방송통신위원회를 출범시키고, 정보통신부의 정보통신산업진흥 기능은 기존의 산업자원부와 통합하여 지식경제부를 출범시켰으며, 디지털 콘텐츠 기능은 문화체육관광부로, 국가정보화 기능은 행정안전부로 이관하였다. 그리고 부처 간 조정기능을 강화하기 위해 기존의 정보화추진위원회를 개편하여 국가정보화전략위원회를 설립하였다. 이러한 노력에도 불구하고 이명박 정부에서는 다양한

ICT 거버넌스 관련 문제들이 제기되었다.

정충식(2010)은 이명박 정부의 국가정보화전략위원회는 예산권 부족으로 부처 통제가 어렵고, 사무국 기능을 하는 행정안전부는 하나의 부처로 전 부처를 총괄하는 것이 어려우므로 사무국 설치, 대통령실 IT산업전략본부 설치 등이 필요하다고 하였다. 유승균(2010)은 우리나라 디지털콘텐츠산업정책 수행에 문화체육관광부, 지식경제부, 방송통신위원회 등의 중복적 관여 문제를 제시하고 정책의 통합적 운용을 제안하였다. 정충식 외(2012)는 행정안전부와 방송통신위원회의 스마트워크 갈등 사례를 제시하고 해결을 위해 국가정보화전략위원회 내 스마트워크 전문위원회 신설을 제안하였다. 유지은 외(2012)는 ICT 생태계 차원에서 ICT산업 육성 정책의 부처 간 중복 수행으로 기업의 혼란 등의 문제가 발생한다고 지적하였다. 송희준(2012)은 이명박 정부가 ICT 환경 변화에 제대로 대응하지 못했다고 보았다. 특히 ICT 정책에 대한 부처의 분산적 수행이 문제가 되었다고 보고 기능의 이전이나 부처의 신설 등을 주장하였다.

ICT 정책에 있어 조직 간 협력이나 갈등의 문제는 비단 우리나라의 문제만은 아니다. 다양한 국외 연구들이 ICT 정책에 있어 조직 간 협력의 필요성과 어려움을 제시하고 있다. Aichholzer, et al.(2000)은 전자정부 추진 과정에서 나타나는 조직 차원의 문제를 분석하고 행정 기능과 과정의 재구조화 문제, 기관 조정이나 협력 문제, 집행 성과 모니터링 문제 등을 제시하였다. Bhatnagar(2004)는 전자정부의 비전과 집행의 문제를 연구하였다. 그는 전자정부를 추진하는 것이 조직 간 관계와 관련되고, 모든 이해관계자의 참여가 적절한 수준에서 이루어져야 하므로 매우 어렵다는 것이 확인되고 있다고 하였다. Nicholls, et al.(2004)은 호주 정부의 ICT 정책 사

례 분석을 통해 연방 차원의 ICT전략이 없다고 주장하였다. 호주정부가 일관된 ICT 전략을 채택하지 못함으로써 ICT 정책이 부적절하고 지속가능하지 않게 되었다고 비판하였다. Phuaphanthong, et al.(2010)은 태국의 무역과 교통 시설을 위한 범국가적 인터넷 기반 시스템을 구축하는 사례 분석을 통해 기관 간 협력을 만들어내고 유지하는데 필요한 핵심 성공요인을 제시하였다. Lu, et al.(2010)은 전자정부 추진 시 기관 간 협력을 위한 분석틀을 제시하였다. 그들은 초기조건, 과정, 구조와 거버넌스, 협력의 제약요인, 성과와 책임성 등의 관점에서 조직 간 관계의 구조를 제도적 구조, 조직적 구조, 기술적 구조로 구분하여 제시하였다.

2. 규제와 진흥의 구분에 관한 논의

사전적으로 보면, 규제(Regulation)는 ‘정부나 다른 권위 있는 기관이 무엇인가 수행되는 방식이나 사람들이 행동하는 방식을 통제하기 위해 형성한 규칙’⁶⁾, ‘규칙이나 규정에 의하여 일정한 한도를 정하거나 정한 한도를 넘지 못하게 막음’⁷⁾, 진흥(Promotion)은 ‘떨치어 일으킴’⁸⁾, ‘무엇인가가 일어나거나, 증가하거나, 퍼지도록 돕거나 격려하는 것’⁹⁾을 말한다. 이와 같이 사전적으로 규제와 진흥은 분명하게 구분된다고 볼 수 있다. 규제는 특정 행동을 통제하여 일어나지 않도록 하는 부정적 의미를, 반대로 진흥은 특정 행동을 지원하여 일어나도록 하는 긍정적 의미를 갖는다.

그러나 선행연구를 분석해 보면 규제와 진흥의 구분이 명확한 것은 아니다. 어떤 연구들은 규제와 진흥을 분명하게 구분하기도 하고, 어떤 연구들은 분명하게 구분하지 않는다. 우선 전자의 경우는 최소주의

6) Collins Cobuild Advanced Learner's English Dictionary, 6th Edition, HarperCollins Publishers 2009.

7) 국립국어원. 표준국어대사전. http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp. (검색일: 2013.02.21).

8) 국립국어원. 표준국어대사전. http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp. (검색일: 2013.02.21).

9) Collins Cobuild Advanced Learner's English Dictionary, 6th Edition, HarperCollins Publishers 2009.

(Minimalism) 관점¹⁰⁾에서 정부 활동을 규제와 진흥으로 구분하는 논의와 이것의 일부 추가 등을 통한 변형적 논의로 구분할 수 있다.

대표적으로 Bernard(1939)는 정책 목적을 달성하기 위해 사용하는 정책도구를 긍정적(Affirmative)-부정적(Negative), 진흥적(Promoting)-제한적(Restraining) 정책도구로 구분하여 이원론적 관점을 취하였다. 정책도구는 행동을 막거나 지체시키기 위해 부정적으로 형성되기도 하고, 일정한 행동을 처방하거나 격려하기 위해 긍정적으로 형성되기도 한다. Brigham, et al.(1980)은 정책도구를 유인(Incentives)과 처벌(Penalties)로 구분하였다. 유인은 보조금, 면세, 촉진적 수단들을, 처벌은 범위반에 대해 법적 권위로 불편한 결과를 주는 제재를 의미한다.

이러한 이원론적 논의에서 일부를 추가하는 변형적 논의는 다음과 같다. Anderson(1977)은 공적 문제의 해결 방안으로, 정부 개입 없이 개인이 결정하는 시장기제(Market Mechanisms), 정부의 프로그램에 개인이 자유롭게 참여할 수 있는 구조화된 옵션(Structured Options), 바람직한 정책목적에 맞게 개인이 자발적으로 따르도록 유인기제를 제시하는

편의적 옵션(Biased Options), 정부의 강제적 권력으로 개인의 행동을 제한하고 명령하여 직접 통제하는 규제(Regulation) 등을 제시하였다.¹¹⁾ Vedung(1998)은 Etzioni(1975)의 세 가지 권력¹²⁾을 규제, 경제적 수단, 정보 등으로 규정하고, 이를 채찍(Stick), 당근(Carrot), 설교(Sermon)에 비유하였다. 규제는 정부기관이 규격화된 규정과 지침 수단을 활용하여 국민에게 영향을 미치는 것이다.¹³⁾ 경제적 수단은 현금이나 현물 등의 물질적 자원을 지급하거나 회수하는 것을 의미한다. 보조금이나 세금과 같이 어떠한 행위에 직접 부과하기보다 더 싸게 혹은 더 비싸게 하여 개인의 의사결정에 영향을 미친다. 정보는 지식이전이나 합리적 논쟁을 통해 의사소통이나 설득을 하여 국민들에게 영향을 미치는 '도덕적 설득'이나 권고 등을 의미한다.¹⁴⁾

전영한(2007)은 정책도구를 개인이나 집단의 행위를 제약하는 정도로서의 강제성과 정부조직이나 공무원에 의해 직접 운용되는 정도로서의 직접성 기준에 따라 직접규제, 간접규제, 직접유인, 간접유인의 네 가지로 제시한다. 직접규제는 강제성과 직접성이 모두 높고, 인·허가, 법적 의무 부과 규칙 등이 포함된다.¹⁵⁾ 한인섭 외(2010)는 산업정책도구를 정책도구

10) 이러한 최소주의의 관점과 정반대되는 최대주의(Maximalism) 관점은 모든 가능한 유형을 나열하는 것이다. Doern, et al.(1983)는 합법적 강제성 정도에 따라 자율규제와 같은 사적 행위(Private Behavior), 연설, 회의, 자문적 연구 등의 권고(Exhortation), 양여금, 보조금, 이전지출과 같은 지출(Expenditure), 세금, 관세, 벌금, 구속 등의 규제(Regulation), 공기업, 혼합기업과 같은 공적 소유(Public Ownership) 등으로 구분한다.

11) Vedung(1998: 22-24)은 이를 일부 수정하여 정부가 개입(Intervention) 여부를 선택하는 선택(Choice) 접근과 일단 개입 결정 이후 사용할 자원을 분류하는 자원(Resource) 접근을 제시하여, 전자에 따라 비개입을 선택하는 경우를 Anderson의 시장기제 이외에 시민사회와 가정을 추가하고, 개입을 선택하는 경우를 후자에 따라 Anderson의 구조화된 옵션, 편의적 옵션, 규제로 구분하였다.

12) Etzioni(1975)는 세 가지 종류의 권력을 제시하였는데, 강제적 권력(Coercive Power)은 고통이나 상해, 죽음 등을 부과하는 것과 같은 물리적 제재를 실현하거나 위협하는 것에 의존하며, 보상적 권력(Remunorative Power)은 봉급이나 임금, 수수료나 기여금, 부가수당, 서비스나 재화 등의 분배를 통해 물질적 자원과 보상을 통제하는 것에 기초하고, 규범적 권력(Normative Power)은 지도자들을 고용하거나 대중매체를 조작하거나 존경과 명예 관련 심볼을 분배하거나, 의식을 집행하거나, 수용과 긍정적 반응이 일어나도록 영향력을 행사하거나 하여 상징적인 보상과 박탈을 분배하고 조작하는 것에 의존한다.

13) 규제는 통제자가 규정한 방식으로 행동하도록 통제하는 것이 반드시 부정적 제재의 위협을 수반하는 것은 아니다. 반면 Stone(1982)은 규제를 제재의 위협을 가하여 국가가 개인이나 조직의 재량에 제한을 가하는 것으로 보았다.

14) Vedung(1998)은 규제를 무조건적인 절대적 규제와 조건적 규제로 구분하고, 조건적 규제는 다시 면제, 허가(인정, 허가, 면허, 승인), 고지 의무 등으로 구분한다. 경제적 도구는 현금 수단과 현물 수단으로 구분하고 현금 수단은 유인(보조금, 지급보증, 조세지출 등)과 반유인(조세, 부과금, 수수료, 관세 등)으로 구분하고, 현물 수단은 정부의 재화 및 서비스 제공, 정부계약을 통한 사적 제공, 바우처 등을 제시한다. 정보 도구는 증대된 이전(TV, 라디오 등), 직접 이전(직접 충고, 교육, 워크숍 등)으로 구분한다.

15) 간접규제는 강제성은 낮지만, 민간인에 의해 집행되므로 직접성이 낮다. 자율규제, 위탁계약, 공공-민간 파트너십에 의한 규제, 반성적 규제 등을 포함한다. 직접유인은 강제성은 낮지만 직접성은 높다. 조세지출, 보조금, 정부의 직접대출 및 지급보증, 정보제공, 교육·훈련 등이 포함된다. 간접유인은 강제성과 직접성이 모두 낮다. 바우처, 시중은행을 매개로 한 정부대출, 위탁계약에 의한 공공서비스 및 정보의 제공 등을 포함한다.

의 기본적 성격(규제와 유인)과 정책도구의 집행방식(개입과 자율) 기준을 적용하여 선택적 유인도구, 시장적 유인도구, 재규제 도구, 탈규제 도구를 제시한다.¹⁶⁾

다음으로 규제와 진흥 개념을 명확하게 구분하지 않는 논의가 있다. 이 경우, 규제 개념을 광의로 해석함으로써 규제와 진흥의 구분 자체를 의미 없게 하는 논의, 실제 정책과정에서 활동의 속성을 규명함으로써 규제가 진흥이 되고, 진흥이 규제가 되는 융합적 상황을 제시하는 논의로 구분할 수 있다.

우선 규제 개념을 광의로 해석하는 논의를 살펴본다. Meier(1985)는 규제를 정부가 시민과 기업, 하부기관의 행위를 통제하는 모든 시도라고 보았다. 경제 또는 공공의 목적을 실현하거나 이를 이끌어내기 위해 설계된 정부개입의 모든 유형이다. Baldwin(1999)은 규제를 '정부의 규칙 제정과 이 규칙에 대해 순응을 촉진하고 감독하며 조사하기 위한 명령의 구체적인 집합체'로 보았다. 최병선(1992)은 바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것으로 명령지시적 강제 조치뿐만 아니라 특허와 보조금과 같이 적극적인 유인을 제공하는 방식으로도 이루어질 수 있다고 보았다. 최병선(2009)은 규제를 국민에게 의무를 부과하거나 권리를 제한하는 것으로 각종 법령이나 고시와 같은 규칙의 형태를 취한다고 하였다.

다음으로 진흥이나 규제 개념을 형식이 아닌 실제 속성으로 파악하고자 하는 논의가 존재한다. 이 경우 일반적인 의미의 진흥적 활동도 규제로 전환되므로

양태적 차원에서는 상호 구분이 어려워진다. 대표적으로 이혁우(2009a)는 규제를 정부의 민간에 대한 강제적인 개입으로 보고, 규제의 속성으로 강제성과 동태성에 주목하였다. 그는 규제의 강제성을 처벌과 같은 명시적 조치를 수반하는 것뿐만 아니라 명시적이지 않더라도 요구하는 기준을 따를 수밖에 없는 경우를 포함하는 것으로 보았다. 또한 공식적이지 않더라도 강제성이 있으면 규제로 보았다. 그리고 규제는 시간에 따라 상황에 따라 변화하는 동태성을 지니고 있다고 하였다. 또한 이혁우(2009b)는 지원정책의 규제적 속성을 규명하고자 하였다. 그는 미신고 복지시설 지원 프로그램 분석을 통해 지원정책의 규제적 속성을 발견하고, 이를 지원조건 자체의 속성과 사후적 강화로 구분하여 제시하였다.¹⁷⁾

3. ICT 정책에서 규제와 진흥 분리 혹은 통합 논의

정보통신 분야의 진흥과 규제를 분리할 것인가, 통합할 것인가? 이러한 논의는 우선 통합에 찬성하는 논의와 반대하는 논의로 구분된다. 그리고 통합에 찬성하는 경우 진흥정책과 규제정책의 구분 자체가 불가능하다는 논의가 있는 반면, 구분하는 것을 전제로 하여 진흥정책과 규제정책을 통합적으로 담당하는 것이 바람직하다고 보는 논의가 있다. 통합에 반대하는 경우 기본적으로 진흥정책과 규제정책의 구분이 가능하다는 것을 전제로 하며, 진흥과 규제를 한 부처에서 담당하는 경우의 단점을 부각시킨다.

먼저 정보통신 분야의 진흥과 규제의 구분이 어렵다는 논의가 있다. 송희준(2012)은 진흥과 규제 간

16) 선택적 유인도구는 시장에 대해 정부가 선택적으로 개입하는 미시적 산업정책 도구로, 정부보조금, 정책금융 등의 경제적 유인, 행정지도, 비전제시 등의 정보적 유인, 중간조직, 공기업 등의 조직적 유인 등을 포함한다. 시장적 유인도구는 시장에 대해 정부가 파라미터적으로 개입하는 거시적 산업정책 도구로, 법인세율 조정과 같은 재정정책적 유인, 이자율 조정과 같은 금융정책적 유인, 관세를 조정과 같은 무역정책적 유인 등을 포함한다. 재규제 도구는 탈규제 확산으로 초래된 부작용을 치유하기 위한 보완적 산업정책 도구로, 환경이나 안전과 같은 사회규제 강화, 규제법정주의와 같은 비공식적 규제정비, 표준화 등의 국내기업에 대한 전략적 보호 등을 포함한다. 탈규제 도구는 과도한 정부개입으로 자유시장의 이상을 실현하는 경쟁적 산업정책 도구로 민영화나 간소화 같은 경제규제 완화, 공정거래와 같은 시장경쟁 촉진, 자율규제와 같은 규제대안 탐색 등을 포함한다.

17) '지원조건 자체의 속성'에는 법규주의의 작동, 투입지향적 관리 등을, '사후적 강화'에는 수혜집단의 기회주의에 대한 대응, 새로운 정책문제의 해결을 위한 지원조건 사후적 부가 등을 제시하였다.

상호 분리가 어렵다고 주장하였다. 규제와 진흥이 별개가 아니라 시장개입의 스펙트럼 상 상대적 위치로 보아야 한다는 것이다. 예를 들어 미국의 경우, 남북전쟁 이후 연방정부의 공익사업은 진흥 차원에서 시작되었으나 독점이 나타나면서 조정과 기획과 같은 규제정책이 되었다(Mitnick, 1980). 또한 미국 연방 정부는 산업에 대한 직접적 진흥은 없지만, 규제개입과 탈규제를 반복함으로써 개입한다고 하였다. 또한 Lowi(1964)의 분배, 규제, 재규제, 구성정책으로의 구분을 제시하면서, 규제정책과 대칭되는 진흥정책은 없다고 보았다. 따라서 ICT 분야에서도 규제와 진흥의 구분이 어렵다고 보았다. 최계영(2012) 또한 오늘날 ICT 분야에서 규제와 진흥 간 구분이 모호해지고 있다고 주장하였다.

다음으로 진흥정책과 규제정책을 한 기관이 담당하도록 하는 것이 효율적이라는 주장이 있다. 김성철(2012)은 통신과 방송, 정보 관련 기능을 전담부처로 통합하고 관련 규제와 진흥을 전담부처로 일원화하는 작업이 필요하다고 보았다. 송희준(2012)은 ICT 분야의 경우 연구개발과 상용화 사이의 주기가 짧기에 규제와 진흥의 적절하고 적시적인 정책조합(Policy Mix) 관점에서 접근해야 한다고 보았다. 최계영(2012)은 규제 전담 주체와 진흥 전담 주체 간의 분리로 인해 규제과잉이나 진흥과잉이라는 상반된 목표 간 충돌 가능성이 상존한다고 보았다. 두 주체의 통합을 통해 균형 있는 ICT 정책이 가능하다고 보았다.¹⁸⁾

ICT 분야에서 규제와 진흥의 통합적 운용을 주장하는 경우에도 일부 특정한 규제 기능은 내부 혹은 외부의 독립적 위원회를 활용하는 방안을 제시하고 있다. 김동욱(2012)은 C(Contents)-P(Platform)-

N(Network)-D(Device)가 유기적으로 작동하는 생태계 구축을 위해 ICT 전담기구가 필요하므로, 여러 부처에 분산된 ICT 관련 정책 기능을 통합하여 독립제 부처를 설치하되, 여론 형성에 큰 영향을 미치는 방송정책 관련 기능은 공정성, 다원성, 신중성 등을 고려하여 방송규제위원회를 설치하고, 조직 간 정책 갈등을 최소화하기 위해 위원회 소속을 부처 내부로 할 것을 주장하였다. 최계영(2012)은 C-P-N-D 통합의 추세 하에서 규제정책을 통합적으로 운영하고, 진흥정책도 통합적으로 운영하며, 규제정책 운영주체가 진흥정책을 통합적으로 운영하는 유기적 거버넌스 시스템이 필요하다고 보았다.¹⁹⁾ 송희준(2012)은 ICT 생태계 전체를 총괄하는 정보매체경제부 신설안을 제시하고, 독립제 부처 내 정책기능과 규제기능을 완전히 분리하여 방송통신위원회의 규제기능을 신설 정보매체경제부에 느슨하게 연계된 독립규제위원회를 설치하여 담당하게 하는 안을 제시하였다. 김성철(2012)은 방송규제의 독립성과 중립성을 보장하기 위해 별도의 합의제 위원회를 두되 전담부처 내부의 독립위원회 형태로 운영하거나 부처 외부로 독립시켜야 한다고 보았다. 정치적 고려나 사회적 합의가 필요한 방송규제를 독립제 전담부처가 담당하면 방송규제의 독립성을 보장하기 어렵기 때문이다.

진흥과 규제의 분리를 주장하는 논의는 다음과 같다. 국가정보화전략위원회(2011)는 진흥은 산업적 측면, 규제는 규범적 측면이 강조되므로 각 영역에 적합한 의사결정 구조가 필요하다고 보았다. 진흥은 경제논리, 효율성의 원리에 의해 신속한 의사결정이 필요하므로 독립제 전담부처가 수행하고, 사후규제는 규범적이고 정치적이므로 폭넓은 의견 수렴으로 신중한 결정이 필요하므로 위원회 조직이 적합하다

18) 소비자 관점에서 ICT는 정보통신과 방송으로 구분되고 이는 다시 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크, 터미널 간 연계와 연결되며 이는 다시 하드웨어, 소프트웨어, 서비스의 세 영역으로 구분된다. 각 영역은 규제와 진흥의 영향을 받는데, 규제는 사전 규제와 사후 규제, 진흥은 정보화, R&D, 생산에 대한 진흥으로 구분된다. 이러한 시스템의 하위요소들은 서로 유기적 연계를 형성하여 공존하며 하나의 커다란 생태계를 형성한다. 이러한 유기적 연계가 중요하므로 규제와 진흥도 통합적으로 운영하는 것이 정책내용이나 조직면에서 바람직하다고 보았다.

19) 이 때 사회문화적 혹은 정치적으로 중요성이 큰 소수 정책 사안은 합의제 기구에서 심의하도록 분업적 거버넌스가 필요하고 이 경우 독립제 기구 내에 이를 담당하는 합의제 기구를 운영하도록 한다는 것이다. 예로 고용노동부의 중앙노동위원회나 과거 정보통신부의 통신위원회를 제시하였다.

〈표 1〉 선행연구 분석

구분	세부 구분	선행연구
ICT 거버넌스 논의	부처 간 협력적 체계의 필요성	김동욱(1996), Lu, et al.(2010) 등
	협력적 체계로서의 위원회 제도에 대한 논의	김동욱 외(1998), 정충식(2010) 등
	ICT 정책 추진상의 부처 간 비협력이나 갈등 사례	김용훈(2000), Aichholzer, et al.(2000), Bhatnagar(2004), Nicholls, et al.(2004), 윤상오(2005), 유흥림 외(2006), 김동욱 외(2007), Phuaphanthong, et al.(2010), 정충식 외(2012) 등
	환경 변화에 대응한 새로운 ICT 거버넌스 설계 논의	김동욱(2000), 주효진 외(2005), 송희준(2012) 등
규제/진흥 논의	규제와 진흥의 구분	Bernard(1939), Brigham, et al.(1980), Anderson(1977), Vedung(1998), 전영한(2007), 한인섭 외(2010) 등
	규제와 진흥의 비구분	Lowi(1964), 최병선(1992), Meier(1985), Baldwin(1999), 최병선(2009), 이혁우(2009a), 이혁우(2009b) 등
ICT 정책에서 규제와 진흥 조직화	규제와 진흥의 통합적 관리	송희준(2012), 최계영(2012), 김성철(2012), 김동욱(2012) 등
	규제와 진흥의 분산적 관리	국가정보화전략위원회(2011), 방송통신위원회(2011) 등

는 것이다. 방송통신위원회(2011)는 진흥기능과 규제기능이 통합되면 기능과 권한, 책임의 지나친 집중으로 비효율적이며, 정부 내 견제와 균형 차원에서 문제가 될 수 있으므로 규제기능은 미국의 독립규제위원회를 참고하여 별도의 기구로 다루는 것이 필요하다고 보았다. 이러한 선행연구 분석 결과를 정리하면 〈표 1〉과 같다.

III. 연구설계

1. 델파이 조사방법

본 연구에서는 전문가들의 의견을 심층적으로 분석하기 위하여 전문가를 대상으로 한 델파이(Delphi) 조사를 실시하였다. 델파이 방법은 어떤 이슈에 대하여 집단의견이 개인의견보다 더 유효하고 신뢰성이 있다는 가정이 전제된 조사방법으로서 참여하는 전문가 또는 패널들의 발산적 지각(Divergent Perception)에 의한 초기 조사결과를 여러 차례의 반복적인 조사를 통하여 수렴화해 나가

는 방법이다(Keeney, et al. 2011). 여론조사방법 등과 같은 표본조사가 전체 모집단의 산술적인 대표성에 중점을 두는 반면 델파이 방법은 참여 패널들의 산술적인 대표성 보다는 질적인 대표성인 어떤 특정분야에서의 전문성과 권위가 확보되어야 한다.

델파이 기법은 익명을 대상으로 한 여론조사와 전문성이 보장된 협의회의 장점이 결합된 것으로 일반적으로 ①피드백을 통한 반복조사, ②익명성 보장, ③통계적 집단반응의 절차 등을 특징으로 한다(이종성, 2001). 협의회와 같은 방법은 익명성이 보장되지 않기 때문에 의견수렴이 어떤 분야의 권위와 전문성이 높게 인정받은 자의 의견으로 편승 및 수렴될 수 있는 가능성이 있다. 또한 익명성이 보장된 표본조사와 같은 방법은 응답자의 의견 수정 및 잘못 판단한 부분을 교정할 수 있는 기회가 없는 것이 약점이다. 델파이 방법은 익명성을 보장하며 수차례의 반복조사를 통하여 다른 참여 패널들의 의견을 자신의 의견과 비교하여 자신의 의견이 잘못되었다고 판단하였을 때 응답을 수정하여 전체적인 합의(Consensus) 도출을 가능하게 한다(Duffield, 1993; Keeney, et

al., 2011).

본 연구에서 델파이 조사방법을 활용하게 된 가장 큰 이유는 익명성 보장과 반복조사를 통한 합의 도출이라는 두 가지 특성이 ICT 거버넌스 논의에서 필요하다고 판단했기 때문이다. 이명박 정부 후반기부터 박근혜 대통령 취임 전까지 ICT 거버넌스와 관련된 논의가 공적인 포럼 행사 및 학술대회 형식을 통하여 많이 이루어졌으나 익명성이 보장되지 않아 어떤 이슈에 대한 ICT 분야 권위자의 견해가 과대하게 표출되었고 이에 대한 직접적인 반대의견이 제기되기 어려웠던 한계가 있었다. 또한 그러한 공적인 논의자리에서 어떤 명시적인 결론을 도출하기 보다는 발제와 이에 대한 정형화된 토론이 있었을 뿐 합의된 결론이 존재하지 않았던 문제가 있다고 보았다. 이러한 이유로 이 논문은 델파이 방법을 채택하게 되었다.

2. 전문가 패널 구성

델파이 조사에 앞서 조사에 참여할 패널을 확보하기 위하여 전문가 명부를 작성하였다. 전문가 선정은 최근 3년 이내 각종 ICT 정책관련 포럼, 세미나, 학회에 참여하였거나 언론 매체에서 ICT와 관련된 인터뷰 또는 기고 등의 활동을 한 사람들을 대상으로 하였다. 조사 결과, 총 103명의 전문가 명단이 생성되었고 이 중 이메일 주소 또는 전화연락처 등의 개인정보가 입수된 명단의 수는 70명이었다. 70명의 전문가들을 대상으로 델파이 조사 참여를 위한 접촉을 시도한 결과, 총 32명의 전문가들이 참여의사를 나타내었다.

전문가들의 활동영역은 대학, 연구소, 언론계, 산

업계, 법조계 등 다섯 분야로 분류될 수 있었다. 소속별로 보면, 대학교수가 12명으로 가장 많은 비율(37.5%)을 차지하였으며 전공영역도 경영학, 행정학, 언론정보학, 정보통신공학 등으로 다양하게 구성되었다. 그 다음으로 산업계는 총 8명(약 25%)이 참여하였으며 직위는 IT회사에 소속된 임원 및 CEO들이었다. 다음으로 정보통신 관련 연구소에 소속된 연구원들과 기자를 포함한 언론계 종사자들이 각각 5명씩 참여하였으며 법조계에서도 ICT에 조예가 깊은 전문 변호사 2명이 참여하였다.

3. 자료수집 과정

델파이 조사는 총 3라운드에 걸쳐 실시되었으며 각 라운드별 설문지는 이메일을 통하여 전문가들에게 전달되었고 답변 내용은 다시 이메일로 회수하여 내용분석을 하였다. 본 연구를 위하여 1라운드에서는 규제와 진흥에 대한 두 가지의 질문 항목이 사용되었다. 첫 번째 질문은 ICT 정책 추진을 위하여 규제와 진흥을 통합, 분리, 또는 일부 분리하는 안에 대한 견해를 묻는 것이었고, 두 번째 질문은 규제, 진흥 관점에서 가장 바람직한 ICT 부처 조직의 형태에 관한 것이었다. 1라운드 조사에서 입수된 전문가들의 답변은 내용분석²⁰⁾을 통하여 범주화 및 빈도분석을 실시하였다. 2라운드 조사에서는 1라운드 조사 결과를 바탕으로 폐쇄형 질문지를 작성하여 1라운드 분석결과와 함께 32명의 전문가 패널들에게 이메일로 전달하였다. 3라운드 조사에서는 2라운드 조사의 분석결과를 첨부하여 2라운드에서와 동일한 조사를 반복하였다.²¹⁾

20) 본 연구의 1라운드 조사에서는 반 구조화된 개방형 질문으로 패널들이 자신들의 주관적인 입장을 기술하였다. 따라서 내용분석을 통하여 <표 2>와 같은 빈도분석결과를 도출하였다. 본 논문의 공동저자인 두 명이 각각 독립적으로 내용분석을 하여 네 가지 유형으로 코딩을 하였으며 각각의 코딩 작업의 신뢰도(Reliability) 분석을 수행하였다. 두 세트의 코딩자료를 가지고 Kappa 테스트를 수행한 결과, Kappa 계수가 0.80(p<0.001)으로 나타나 두 개의 코딩 작업의 높은 일치도(Degree of Agreement)를 보였다. 그러나 1라운드의 결과에 대하여 보다 정확성을 기하기 위하여 두 개의 코딩자료에서 일치하지 않은 7명의 패널 응답에 대해 코딩을 직접 수행한 두 연구자가 토의를 통하여 7개 항목 모두에 대한 합의가 이루어져 코딩작업을 수정하였고 이것을 1라운드의 결과로 확정하였다.

21) 델파이 조사의 반복회수는 연구자의 필요에 의하여 결정되나 3회 조사가 일반적이라고 할 수 있다. 조사의 반복성은 참여 패널들 간의 의견 수정을 통하여 특정 이슈에 대한 합의안(Consensus) 도출을 목적으로 하는 델파이 조사만의 독특한 방법이라고 할 수 있다.

IV. 분석결과

1. 규제와 진흥에 대한 전문가 의견

〈표 2〉에서 보여 주듯이, 전문가들의 견해는 크게 네 가지 유형으로 세분화되었다. 32명 전문가들의 다양한 의견들은 ICT 정책이 규제와 진흥이 통합된 부처에서 수행되어야 한다는 입장, 방송규제 등 일부 규제기능만 제외하고 규제와 진흥을 통합적으로 수행해야 한다는 입장, 규제와 진흥을 분리해야 된다는 의견, 그리고 이 세 가지 영역에 뚜렷이 포함되지 않는 의견 등으로 분류되었다. 빈도별로 살펴보면, 총 32명의 패널 중 약 28%인 9명의 패널들이 규제와 진흥을 통합해야 한다는 입장이었고, 약 25%인 8명은 일부 규제만 분리해야 한다는 입장이었으며, 13명(40.6%)의 패널들이 규제와 진흥을 분리해야 한다는 입장이었다. 2명의 패널들은 위 세 가지 영역에 포함되지 않는 입장을 취하였다.

1) 규제와 진흥의 통합

규제와 진흥이 통합되어야 된다는 입장을 취한 전문가들의 의견을 구체적으로 살펴보면, 먼저 규제와 진흥이라는 것이 기술 융·복합시대에 뚜렷이 구별될 수 있는 것이 아니라는 이유이다. ICT 관련 연구소에 소속된 한 연구원은 규제와 진흥을 통합적으로 수행하는 입장에 대한 이유로서 ‘규제와 진흥은 동전의 양면과 같아 특성상 분리될 수 없다’고 제시하면서 ‘규제를 줄이면 진흥이 되는 것으로서 이러한 유기적

인 상황을 함께 고민할 수 있는 ICT 정책이 수립되고 추진되어야 한다’고 주장하였다. 산업계의 한 임원은 ‘기술과 서비스의 융·복합 트렌드에 따라서 진흥과 규제는 서로 긴밀한 관계를 유지하고 있고 규제가 기술진보를 따라가지 못하는 상황에서 규제만을 분리한다면 새로운 규제를 만들어내는 현상을 초래할 수 있다’면서 규제·진흥 분리의 현실적 어려움을 지적하였다. 한 대학교수 패널은 ‘ICT 산업 활성화를 위해 규제와 진흥은 통합되어야 한다. 규제와 진흥이 분리될 경우 산업진흥과 시장규제가 별도로 작동해 산업 활성화와 서비스 제공에 혼란이 발생할 수 있다. (중략) 또한 국가적인 차원에서 새로운 기술개발과 시장 활성화 등을 효과적으로 추진하기 위해서는 규제와 진흥이 통합되는 구조형성이 필요하다’고 주장하였다.

전문가들은 규제와 진흥의 통합수행을 주장하면서도 두 기능의 균형과 통합수행을 위한 제도적·조직적 환경 형성의 필요성을 강조한다. 한 산업계 전문가는 ‘규제와 진흥을 통합하되, 규제와 진흥이 균형된 정책 수립 및 집행이 가능한 정부조직 마련이 중요하고, 산업진흥을 위한 투자 및 기금 마련 등을 촉진하면서, 다른 한편으로는 요급인하 규제를 통해 투자재원을 고갈하는 등의 엇박자는 지양할 필요가 있다’고 지적하였다. 또한 규제·진흥 정책의 범위를 설정하는 전문가들의 의견도 있었는데, 규제는 주로 공정시장 형성을 위하여 이루어져야 하며, 진흥은 기술개발과 시장활성화 촉진을 위한 중소기업 등에 대하여 이루어져야 한다는 것이다. 법조계의 한 변호사 출신 패널은 ‘국가는 혁신을 방해하고 경쟁을 제한하는 거대기업

〈표 2〉 규제와 진흥에 대한 전문가 입장 (1라운드)

유형	빈도(명)	퍼센트
(1) 규제와 진흥을 통합	9	28.1
(2) 일부 규제만 분리 (방송규제)	8	25.0
(3) 규제와 진흥을 분리	13	40.6
(4) 기타	2	6.3
합계	32	100.0

들에 대한 규제에 중점을 두어야 하고, 진흥은 중소기업에 대하여 이루어지는 것이 바람직하다' 고 하였으며 또 한 전문가는 '사업자 간의 공정경쟁 질서를 확립하기 위해서는 시장의 현실을 고려한 규제정책의 추진이 절대적으로 필요하고, 새로운 기술개발과 시장활성화 등을 효과적으로 추진하기 위해서는 규제와 진흥이 통합되는 구조형성이 필요하다' 는 점을 피력하였다.

2) 규제와 진흥을 통합하되 일부 규제만 분리

일부 참여 패널들은 규제와 진흥을 통합하되 방송규제 등의 일부 규제 기능은 독립적인 기구에서 분리 수행되는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 언론계의 한 연구원은 '규제와 진흥을 동시에 아우르는 CPND 융합형 독립제 부처와 미디어, 언론, 콘텐츠의 정치적 독립성을 보장하며 이를 심의할 수 있는 합의제 기구를 두는 것'에 대한 입장을 표명하였으며 한 대학교수 패널은 '현대행정은 규제와 진흥을 개념적으로 구분하기 쉽지 않으며, 현실적으로 규제와 진흥의 구분 없이 사업을 진행하고 있으며, (중략) 다만 정치적 영향을 받는 방송규제 중 인사권은 국회나 대통령직속의 독립위원회로, 방송편성/심의를 부처 내부위원회 조직으로 구성하는 것이 타당하다' 고 주장하였다. 또 ICT 관련 연구소에 재직 중인 연구원 패널은 '규제와 진흥 기능간의 구분이 현실적으로 어려울 뿐만 아니라 실제로 우리나라 제도 및 기관운영 관례상 행정기관의 직무를 규제와 지원으로 구분하고 있지 않기 때문에 이를 인위적으로 구분하는 것은 적절하지 않으며, (중략) 정치적 영향을 받는 방송규제만 분리함으로써 방송의 독립성 확보를 위한 기제를 마련함과 동시에 통신 분야의 진흥정책 활성화에도 기여할 수 있다' 고 주장하였다.

3) 규제와 진흥의 분리

참여 패널 수의 약 40%인 13명의 전문가들은 규제와 진흥의 기능이 분리될 수 있으며 분리되어 추진되

는 것이 바람직하다는 입장을 표명하였다. 언론 매체의 간부로 있는 한 패널은 '기본적으로 규제와 진흥은 양립하기 어려우며, 한 조직에서 담당하면 진흥이 규제보다 우선이 되기 때문에 분리되는 것이 맞다' 고 언급하였으며 산업계의 한 전문가는 '진흥이 미래를 보고 달려간다면 규제는 현재에 집중하는 경향이 있기 때문에 규제와 진흥의 분리가 필요하다' 는 점을 강조하였다. 전문가들은 규제기능이 분리되더라도 그 규제의 범위는 제한적으로 이루어져 한다고 주장한다. 한 패널은 '규제는 범위를 잘 정해야 되며, 과도한 규제는 시장의 성장을 저해할 수 있으므로 불공정한 경쟁, 반사회적 행위 등에 대해서만 최소한의 규제를 하도록 해야 한다' 고 함으로써 규제기관에서 규제기능이 과도하게 행사하는 것에 대한 반대 입장을 분명히 하였다. 또한 한 전문가 패널은 '규제에서도 진흥과 보다 연관된 내용이 있을 수 있기 때문에 규제담당 부처의 역할을 명확히 할 필요가 있고, 진흥정책을 위한 규제이슈는 진흥부서에서 담당하고, 사후규제를 중심으로 한 내용규제와 이용자보호 등을 규제부서에서 담당하는 것이 적합하다' 고 주장함으로써 진흥기관과 규제기관 간 업무영역을 명확히 할 필요가 있음을 지적하였다. 구체적인 조직 유형을 제시한 전문가들도 있었는데, 한 대학교수 패널은 '규제와 진흥을 분리시켜 진흥만을 위한 독립형 부처의 신설을 고려해 볼 수 있다' 고 언급하였으며 또 한 패널은 '공정거래위원회, 행안부, 지경부 등에 이미 규제에 관한 기능이 있으므로 이 조직들의 기능을 강화하거나 별도 규제기관을 독립시키고, ICT 총괄부처를 둔다면 거기에서는 진흥을 담당하고 이에 방해가 되는 종합적인 규제의 이슈를 제기하고 대책을 제안하도록 해야 할 것' 을 강조함으로써 진흥은 독립부처에서 규제는 독립적 합의제기구에서 다룰 것을 암시하였다.

4) 기타 견해

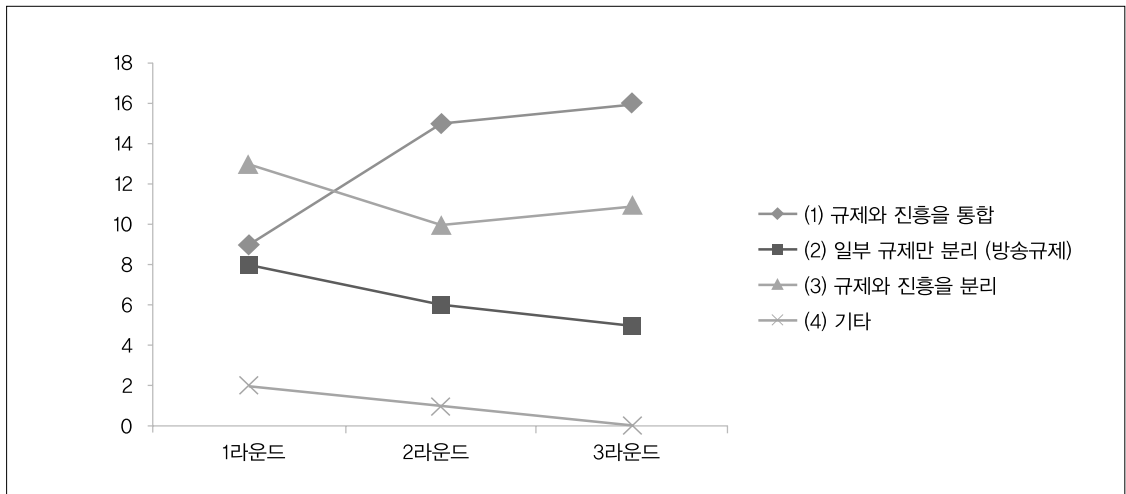
두 명의 패널들의 견해가 이 영역에 분류되었는데, 한 명의 패널은 뚜렷한 입장을 표명하지 않았고 나머

지 한 명의 전문가만 자신의 견해를 피력하였다. 그는 '규제와 진흥은 분리되거나 통합될 수 있는 성질이 아니다'라고 주장하면서 '방송과 정보통신 등 모든 산업(서비스 포함) 영역을 진흥 중심의 독임제 부처로 만들고, 공영성과 독립성 관점의 방송기능만 독임제 부처의 반 독립적인 대통령위원회로 만들 필요가 있음'을 강조하였다. 이 견해는 규제기능을 독임제 형태의 반 독립적인 기관에서 수행하는 것을 목표로 한다는 점에서 위의 (2)와 (3)안의 유형과는 구별되는 입장이라 할 수 있다.

5) 규제와 진흥에 대한 1, 2, 3라운드 간 비교분석

〈그림 1〉은 규제와 진흥에 대한 의견의 변화를 델파이조사의 각 라운드별로 비교분석한 것이다. 1라운드에서 9명이 '규제와 진흥의 통합'에 대하여 찬성하였는데 2라운드에서는 다른 대안을 지지하였던 6명의 전문가가 입장을 바꾸어 총 15명의 패널들이 이 안에 찬성하였으며 최종적으로 마지막 3라운드에

서 1명이 추가적으로 합류하여 총 16명, 전체 패널의 약 50%가 규제·진흥 통합 안에 찬성 입장을 표명하였다. 규제와 진흥을 통합하되 방송규제 등의 일부 규제만 분리하여 독립적인 합의제 기구를 통하여 수행하자는 데에 의견을 모은 패널들의 수는 최초 라운드에서 8명이었으나 2라운드에서 6명으로 감소하였으며 마지막 라운드에서는 한 명이 줄어든 5명이 최종적으로 이 안에 동의하였다. 규제와 진흥을 완전히 분리해야 한다는 의견은 1라운드에서 13명이었고 2라운드에서 10명, 3라운드에서 다시 11명으로 약 35%의 패널들이 동의하였으며, '기타 의견'에 대한 입장은 1라운드에서는 2명이었으나 최종 라운드에서는 입장을 정하여서 '기타 의견'에 분류되는 패널들은 없었다. 1, 2, 3라운드 간 패널들의 의견이 어느 정도로 일치했는지를 통계적으로 확인하기 위하여 Kendall의 일치계수(Kendall's Coefficient of Concordance) W_{adj}^{22} 을 구하였는데 일치계수가 0.09로 매우 낮게 나타났다. 다시 말해서, 참여 패널



〈그림 1〉 각 델파이 라운드별 전문가 의견 변화 추이(N=32)

22) 원래 Kendall의 일치계수 W는 서열적으로 되어 있는 항목에 대하여 평가자들의 평가내용이 전반적으로 일치하고 있는지의 여부를 파악하기 위한 통계 검증이기 때문에 본 연구와 같이 명목척도로 구성되어 있는 경우에 적용시키기에는 약간의 한계가 있음을 밝힌다. 그럼에도 불구하고 이 계수는 32명의 참여 패널들의 의견이 각각의 라운드마다 다양하게 이루어지고 있음을 보여주고 있으며 패널들의 입장이 세 라운드 간 일관성 있게 지속되지 않고 변화되고 있음을 암시하고 있다.

들의 의견이 어느 한 쪽으로 합의 또는 수렴되지 않음을 의미한다. <그림 1>에서 보여 주듯이, 패널들의 각 유형에 대한 주관적인 선호도가 각 라운드마다 하나의 유형으로 합의되지 않고 주로 (1), (2), (3) 등 세 개의 유형에 각각 분포되어 있음을 알 수 있다.

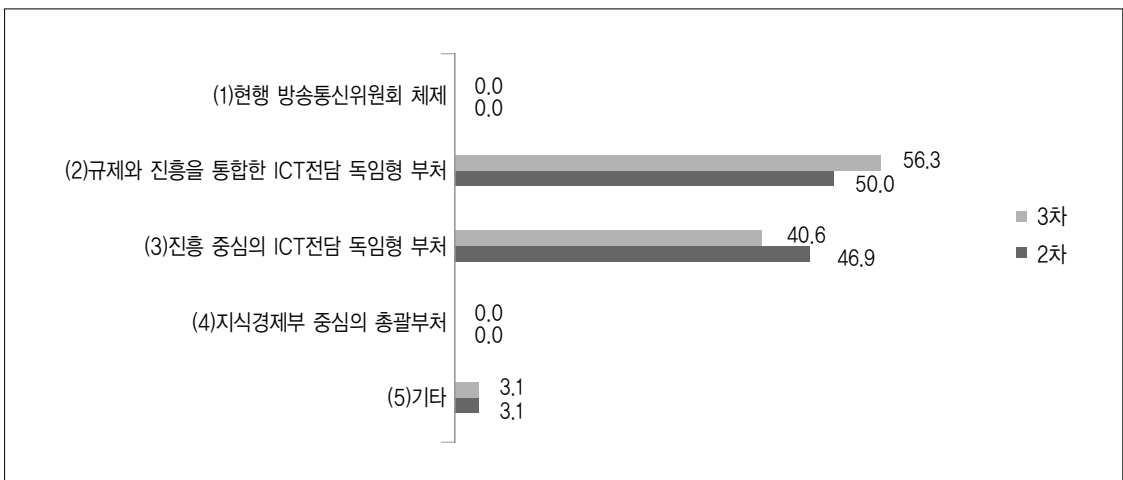
2. 규제와 진흥 관점에서 전문가들이 선호하는 ICT 부처 조직형태

텔파이 2라운드에서는 전문가들로 하여금 구체적으로 규제와 진흥 관점에서 미래 ICT 부처의 조직형태에 대한 선호와 의견을 제시하도록 하였다. 조직형

태에 대한 대안으로는 ‘이명박 정부의 방송통신위원회 체제’, ‘규제와 진흥을 통합한 ICT 전담 독립형 부처’, ‘진흥 중심의 ICT 전담 독립형 부처’, ‘지식경제부 중심의 총괄부처’, ‘기타’ 등의 다섯 가지를 제시하였다. <표 3>과 <그림 2>에서 보여 주듯이, 이명박 정부의 방송통신위원회 체제와 ICT 진흥기능이 분산된 조직형태를 선호하는 안에 찬성하는 전문가들은 없었다. ‘규제와 진흥을 통합한 ICT 전담 독립형 부처’에 찬성하는 패널들의 수는 2라운드 조사에서 16명(50%)에서 3라운드에서는 2명이 증가한 18명(56.3%)으로 가장 선호하는 대안으로 나타났다. 그 다음으로 선호하는 안은 ‘진흥 중심의 ICT 전담

<표 3> 규제와 진흥 관점에서 바람직한 ICT부처 조직형태

유형	빈도(명)	
	2라운드	3라운드
(1) 이명박 정부의 방송통신위원회 체제	0	0
(2) 규제와 진흥을 통합한 ICT전담 독립형 부처	16	18
(3) 진흥 중심의 ICT전담 독립형 부처	15	13
(4) 지식경제부 중심의 총괄부처	0	0
(5) 기타	1	1
합계	32	32



<그림 2> 전문가 패널들이 선호하는 조직형태의 2, 3라운드 비교 (%)

독임형 부처'로 나타났다. 그 외 한 명의 패널이 '기타' 의견을 제시하였다.

'규제와 진흥을 통합한 ICT 전담 독임형 부처'에 찬성하는 안에 대해서는 패널들은 주로 방송과 통신의 융합현상을 주요한 이유로 들고 있다. 산업계의 한 패널은 'ICT 전담부처는 방송통신 관련 C-P-N-D 모두에 대한 체계적인 규제와 진흥기관이 되어야 하며, 방송과 통신이 융합된 시대에서는 ICT 전담 부처에서 함께 다루어져야 바람직한 결과를 얻을 수 있을 것이고 통신과 방송의 영역이 허물어지고 있는 융합시대에 경계도 불분명한 것을 두 부분으로 나눈다는 발상 자체가 무의미'하다고 주장하였다. 또한 패널은 '최근에는 ICT와 방송이 융합(컨버전스)되는 현상이 발생하고 있기 때문에 독임제 ICT 부처 내에 'ICT-방송 융합위원회'(가칭)을 두고 해당 사안을 조정하는 것이 바람직한 것으로 보인다'고 언급하였다. 또한 이 안에 대해서는 방송규제를 담당하는 기능을 부처 내 위원회 형태로 두자는 의견이 지배적이었다. 한 패널은 '실행력, 전문성, 독립성을 갖춘 방송통신의 규제와 진흥기능을 포괄하는 독임제 정부 부처가 바람직하며 다만 방송규제와 같이 공공성이 강한 사안을 다루기 위해 내부 규제위원회를 병행 설립하는 방안이 비교적 합리적인 방안으로 판단된다'고 하였다. 다른 한 전문가는 '방통위 모든 업무, 지정부의 소프트웨어와 기금, 문화부의 콘텐츠 기능을 통합한 독임부처를 신설하고 규제와 진흥 일원화, 방통 융합의 정신을 살리도록 해야 하고, 다만 부처 내에 방송규제를 담당하는 독립위원회를 두어야 함'을 강조하였다.

방송 및 통신의 규제와 진흥을 완전 분리 또는 방송 규제만이라도 일부 분리하여 독립적인 기구를 설치하자는 입장에 있는 패널들은 '진흥 중심의 ICT 전담 독임형 부처'안을 지지하였다. 한 패널은 '진흥 중심의 ICT 전담 독임형 부처안을 지지하나 방송 규제는 독립적 위원회 등으로 축소하거나 기존의 내용 규제를 담당하는 위원회 등과의 통폐합 등을 통한

견제 기능 유지가 필요하다'고 하였으며 또 이 안을 지지하는 또 다른 전문가는 '규제와 진흥은 원칙적으로 같이 할 수 없다. 한쪽으로 규제를 하고, 다른 한 쪽에서 진흥을 한다는 것은 이율배반적인 상황이 발생하여 어느 것 하나도 제대로 하기가 곤란하다. 다른 쪽 눈치를 보는 상황에서 어떻게 진흥을 하고 규제를 할 수 있다는 것인가? 따라서 명확하게 분리를 해야 한다'고 주장하였다. '기타'에 대한 입장을 표명한 전문가는 '기존의 방통위는 규제 기능만을 수행하는 기관으로 독립된 역할을 하거나, ICT 위원회로 탈바꿈하여 진흥 기능만 갖도록 하고, ICT 산업 및 융합산업, 콘텐츠산업 등 산업과 기업을 진흥하는 모든 일은 지정부에서 담당하도록 하며 행안부와 문광부는 대국민 서비스를 위한 사업개발 및 관리, 행정규제 등의 기능을 담당하는 것이 바람직하고 공공보안은 국정원에서 담당하고 시장에 대한 규제는 공정거래위원회에서 담당하도록 해야 한다'고 주장함으로써 기능의 분산을 찬성하면서도 현행 체제와는 다른 안을 제시하였다.

V. 결론 및 함의

국가가 어떤 정책을 수행하는 데에는 일반적으로 규제와 진흥이라는 정책도구를 수단으로 정책 대상자들로 하여금 어떤 특정한 일들을 하지 못하도록 하거나 또는 어떤 일들을 추진할 수 있도록 권장한다. 우리나라 ICT 산업정책은 다른 여타 정책과 같이 환경변화에 따라서 정책 대상자들 간 이해관계가 복잡하게 얽혀 있다. ICT 맥락에서 규제와 진흥이라는 두 기능이 어떻게 조합이 되어야 하고 어떤 형태의 국가 조직구조를 가지고 수행되어야 되는지에 대한 이슈는 새 정부가 출범한 현재에도 지속적으로 논의될 필요가 있다. 새 정부는 '미래창조과학부'라는 거대 조직을 출범시켜 산업 진흥을 꾀하고 있으며 방송통신위원회를 통하여 규제기능 만을 담당하게 하여 규제와 진흥을 분리시키는 거버넌스 전략을 구사하

고 있다. 본 연구는 델파이 조사를 통하여 ICT 정책 영역 내 규제·진흥의 통합 및 분리에 대한 전문가들의 견해를 체계적으로 분석하였다.

본 연구에 참여한 32명의 전문가 패널들의 대다수는 규제와 진흥은 뚜렷이 구별될 수 없는 것으로 보고 있으며 ICT 정책은 규제와 진흥 기능이 통합되어 수행되어야 한다는 입장이다. 또 ICT 정책을 담당하는 부처 조직형태로 규제와 진흥을 통합한 독립형 부처를 선호하나, 일부 방송규제에 대해서는 독립형 부처 내 독립적 합의기관 또는 부처의 통제로부터 자유로운 독립기관에 의하여 수행되는 것이 바람직하다고 보고 있다. 이러한 연구 결과를 토대로 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 미래창조과학부와 방송통신위원회 간의 밀접한 협력이 우선적으로 필요하다. 이는 ICT 정책에서 규제와 진흥 기능이 분명하게 구분될 수 없는 상황에서 진흥을 고려하지 않는 규제, 규제를 고려하지 않는 진흥은 자칫 부처 간 갈등으로 이어져 긴급하고 중요한 정책의 장기적 표류를 초래할 수도 있기 때문이다. 박근혜 정부는 '희망의 새시대'를 위해 '창조경제'를 국정 의 핵심에 놓고 있고, 창조경제의 실현을 위해 ICT를 중시하고 있다. 따라서 ICT 정책의 표류는 창조경제의 표류, 박근혜 정부의 표류를 의미하는 것일 수 있다는 점에서 미래창조과학부와 방송통신위원회의 협력이 매우 중요하다고 할 것이다.

미래창조과학부와 방송통신위원회 간의 밀접한 협력을 위해서는 상호 소통 채널이 공식적, 비공식적으로 상시적으로 형성되어야 한다. 각종 정기적·비정기적 회의, 세미나, 포럼, 심포지움 등을 공동으로 개최할 수도 있을 것이다. 상호 인사교류를 통해 서로의 업무 이해도를 높일 필요가 있다. 그리고 이러한 제도 설계 시 상호 신뢰의 형성에 초점을 맞출 필요가 있다. 신뢰는 협력을 가능하게 하고, 협력의 경험이 신뢰에 긍정적 영향을 미칠 수 있으므로, 선순환의 고리가 형성될 수 있는 것이다. 만일 신뢰가 형성되지 못한다면 협력 과정이 원활하게 이루어지지

않을 것이고, 이는 다시 상호 불신으로 이어져 악순환의 고리를 형성하게 될 가능성이 높다. 불신과 비협력의 악순환 구조에서 벗어나 신뢰와 협력의 선순환 구조를 만들어 갈 필요가 있다.

둘째, 미래창조과학부와 방송통신위원회의 상위 조정자로서의 대통령이나 국무총리의 관심이나 역할이 매우 중요하다. 실제 두 기관 간 자발적인 상호협력 노력은 용이하지 않을 가능성이 높다. 진흥과 규제정책 간 정책정향(Policy Orientation)의 차이가 존재하고 관료제 병폐로서의 부처이기주의 문제가 상존하기 때문이다. 실제로 미래창조과학부와 방송통신위원회는 지난 4월 25일 상호 정책협력을 위한 양해각서를 체결하고, 장관과 위원장, 차관과 상임위원 간 간담회를 정례화하고 실장급의 정책협의회 운영, 국·과장급 분야별 협의체(뉴미디어, 단말기 보조금, 개인정보 등) 구성, 인사교류, 정보교환, 행사 공동 주관 및 상호 지원, 친목모임 활성화 등을 합의하였다(미래창조과학부·방송통신위원회, 2013). 그러나 6월 현재 계획의 실행은 제대로 되지 않았다. 휴대폰 보조금과 지상파 재송신 관련 법률 제·개정을 위한 논의는 지지부진하며, 인적 교류에 대한 계획도 마련되지 않았다. 심지어 휴대폰 제조사 장려금, 이동통신 판매점 보조금 단속 기능 관련하여서는 관할권 갈등이 일어나고 있다(아시아경제, 13/06/04). 관료제 하에서 이처럼 동등한 수준의 기관 상호 간 자발적 협력이 일어나기 힘든 경우 상위의 조정자의 역할이 무엇보다 중요하다. 대통령과 국무총리는 미래창조과학부와 방송통신위원회의 상위 조정기관으로서의 역할을 강력하게 수행할 필요가 있다.

이 경우 ICT 생태계 관점에서 ICT 거버넌스의 재정비를 고려해야 할 것이다. ICT 총괄 전담부처로서 미래창조과학부가 출범했지만, 내장형 소프트웨어는 산업통상자원부, 전자정부와 통합전산센터, 개인정보보호 등은 안전행정부, 게임이나 CT(Culture Technology) 등의 기능은 문화체육관광부에서 관

장한다. 또한 방송통신 내용규제는 방송통신심의위원회, 컴퓨터 프로그램이나 콘텐츠의 저작권 규제는 한국저작권위원회에서 관장한다. 진흥이나 규제기관의 복수화로 인한 의사결정과 집행의 비효율성 문제는 여전히 해결되지 못하고 있는 것이다. 단기적으로는 관련 조직 간 지속적인 토론과 협의를 통해 이러한 문제가 완화되어가야 할 것이고, 중장기적으로는 정부조직개편을 고려하여야 할 것이다.

셋째, 보다 바람직한 정책방향은 장기적으로 진흥과 규제를 통합적으로 관리하는 체제를 구축하는 것이다.²³⁾ 진흥과 규제를 통합적으로 관리할 것인가, 분리하여 관리할 것인가의 문제는 산출된 정책의 품질 및 이에 영향을 미치는 주요 변수인 정부의 역량 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 통합이 바람직한 가장 중요한 이유는 상호 간 정책조율이 용이해지기 때문이다. 조직 간 관계가 통합을 통해 조직 내 관계가 되었을 때 정책조율에 걸리는 시간은 상당히 단축될 수 있다.²⁴⁾ ICT 분야는 변화와 혁신의 속도가 매우 빠르게 진행되기 때문에 정책조정 시간은 정책의 성공과 실패에 중요한 변수가 될 수 있다. 조직 간 협력이 원활하다면 문제가 되지 않겠지만 정부조직 간 협력은 경험상 여러 상황 변수에 의해 예기치 않은 어려움에 봉착하며, 특히 정책정향이 다른 조직 간 협력은 더더욱 어려울 것이다. 이러한 측면에서 분리된 조직의 정책역량은 통합된 조직의 정책역량보다는 낮을 가능성이 높다.²⁵⁾ 정부의 정책역량은 정부정책의 품질을 결정할 수 있으므로 이에 대한 고려가 반드시 필요하다고 할 수 있다.

또한 진흥과 규제의 통합 논의에서 깊이 고민해 보아야 할 점은 부처 간의 갈등구조이다. 규제와 진흥의 개념 구분이 어렵다면 분리된 규제기구와 진흥기구는 상호 관할권 갈등의 구조를 형성할 가능성이 매우 높다. 물론 통합조직도 다른 부처와의 관계에서 부처 간 갈등구조를 형성할 수 있다. 그러나 통합조직과 다른 부처와의 갈등구조는 규제기구와 진흥기구 간 갈등구조보다 해결가능성이 높고 단순하다. 전자는 단순한 관할권 갈등인데 비해, 후자는 정책정향의 차이로 인한 갈등구조가 추가되기 때문이다.

진흥과 규제를 통합적으로 관리하는 경우 구체적인 조직 형태가 문제될 수 있다. 이는 선행연구들(김동욱, 2012; 김성철, 2012; 송희준, 2012; 최계영, 2012)의 논의를 참고할 수 있을 것이다. 부처 내 위원회의 형태, 부처와 느슨하게 연계된 위원회 등의 다양한 형태가 가능한데, 특히 고용노동부와 중앙노동위원회의 관계는 많은 참고가 될 수 있을 것이다.²⁶⁾ 이렇게 하나의 조직 내에 복수 조직의 형태를 유지하는 경우 어떤 기능을 어떤 조직에서 수행하게 할 것인가 하는 문제가 발생한다. 다시 규제와 진흥 개념을 활용하여야 하는지, 그렇지 않으면 통합조직의 기능을 나열하고 특별히 신중한 의사결정이 필요한 기능만을 위원회 조직으로 하여야 하는지에 관한 것이다. ICT 분야와 같이 규제와 진흥의 개념 구분이 모호한 상황에서는 후자의 경우가 보다 바람직할 것으로 판단된다.²⁷⁾

하지만 이러한 조직통합 대안은 현 상황에서는 실현가능성, 특히 정치적 실현가능성이 매우 낮은 것으

23) 미래창조과학부 내에 독립적 위원회로서 방송통신위원회를 설치하는 것이다. 이 경우 거대한 미래창조과학부의 규모가 문제가 될 수 있으므로 미래창조과학부의 ICT 기능을 분리하여 방송통신위원회의 기능과 통합하여 하나의 독립된 ICT 부서를 신설하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

24) 실제 2008년 이명박 정부에서 건설교통부와 해양수산부의 통합조직으로서 국토해양부 사례연구(한국정책학회, 2012)에 의하면 물류정책의 경우 통합 이전 정책 주도권 경쟁이 치열하게 전개되면서 정책결정의 지연, 책임 회피, 상호 간 자료협조 등의 문제가 나타났으나, 통합 이후 이러한 문제가 해결되었다고 한다. 결과적으로 국가물류기본계획 수립, 화물연대 파업 대응, 여수세계박람회 SOC의 적기공급 사례 등 긍정적 효과가 나타났다고 하였다.

25) 물론 이 또한 통합조직의 운영이 제대로 이루어진다는 가정하에서 그러하다.

26) 노동위원회법(법률 제10339호, 2010년 6월 4일 타법개정) 제2조 제2항에 의하면 중앙노동위원회는 고용노동부장관 소속 하에 두고, 제4조 제1항에 의하면 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행한다. 다만 제9조 제2항은 중앙노동위원회 위원장의 대통령 임명 과정에서 고용노동부 장관이 제정하는 권한을 가지고 있다.

27) 실제 신중한 의사결정이 필요한 영역을 선택함에 있어서는 광범위한 토의와 합의가 중요한 것이다.

로 판단된다. 미래창조과학부의 설치 논의 과정에서 보여주듯이 정책결정자들 사이의 갈등 조정을 위한 장기간의 지난한 협상과정이 필요하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 진흥과 규제 기능의 통합은 바람직성 측면에서 많은 전문가들이 선호하는 대안으로 상황의 변화에 따라 장기적인 관점에서 고려해 볼 필요가 있다.

이 논문은 전문가 델파이라는 과학적 방법을 활용하여 규제와 진흥의 관점에서 ICT 거버넌스의 방향을 제시하고자 하였고, 기존의 ICT 거버넌스 연구의 한계로서 구체성이나 과학성의 부족 문제를 해결하고자 노력하였다. 그럼에도 불구하고 이 논문은 몇 가지 한계점을 갖는다. 첫째, 전문가 구성의 편의성 문제이다. 다른 분야 전문가에 비해 대학교수의 비중이 두 배 정도 높다는 것은 문제가 있다. 둘째, 조사에 참여한 전문가의 양적 규모 문제이다. 30명 정도의 인원은 델파이 연구에서는 의미 있는 규모이지만, 그럼에도 불구하고 전체 전문가 수와 비교하면 아주 작은 규모라고 할 수 있다. 셋째, 연구결과의 통계적 일반화 문제이다. 전문가 구성의 편의성 문제, 전문가의 양적 규모 문제는 통계적 일반화를 어렵게 한다. 넷째, 연구결과의 실현가능성 문제이다. 특히 규제와 진흥의 통합적 관리라는 대안은 새정부 출범 3개월 정도가 지난 현시점에서 구현하기 힘들다는 문제가 있다. 이후 연구는 이러한 한계를 어느 정도 극복할 수 있어야 할 것이다.

■ 참고문헌

- 국가정보화전략위원회 (2011). 「국가정보화 거버넌스 개편방안」. 서울: 국가정보화전략위원회.
- 김동욱 (1996). “전자정부 구현을 위한 행정정보화의 효율적 추진방안.” 『행정논총』, 34(2): 269-288.
- 김동욱 (2000). “방송, 통신수립에 대응한 정책방향과 정책기구.” 『방송연구』, 2000년 여름호: 239-270.
- 김동욱 (2012). 「정부 기능과 조직」. 서울: 법문사.
- 김동욱·윤건·정광호 (2007). “행정기관 간 경쟁에 관한 연구-콘텐츠산업분야를 중심으로.” 『행정논총』, 45(4): 47-73.
- 김동욱·이원희 (1998). “정보화사업 추진체계의 유형화에 관한 연구.” 『한국행정학보』, 32(2): 19-37.
- 김성철 (2012). “ICT 발전을 위한 거버넌스 개혁방안.” 한국정책학회 동계학술대회 발표논문.
- 김용훈 (2000). “정부 인증기반 구축을 둘러싼 부처간 경쟁에 관한 연구.” 『한국행정학보』, 34(3): 93-109.
- 미래창조과학부·방송통신위원회 (2013). “미래부-방통위, 정책협력 MOU 체결.” 4월 25일 보도자료.
- 방송통신위원회 (2011). 「스마트 시대에 적합한 ICT 거버넌스 연구」. 서울: 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2012). 「미래 국가경쟁력 강화를 위한 방송통신 규제체계의 선진화 방안」. 서울: 방송통신위원회.
- 송희준 (2012). “ICT 생태계를 위한 공공 거버넌스 구축 전략.” 한국정책학회 하계학술대회 발표논문.
- 아시아경제 (2013). “미래부-방통위 업무협력 ‘말 따로 행동 따로’.” 6월 4일. <http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2013060412251597435&nvr=Y> (검색일: 2013.06.08).
- 유승균 (2010). “디지털콘텐츠 산업의 수출활성화 방안에 관한 연구.” 『e-비즈니스연구』, 11(4): 383-404.
- 유지은·이기백·최문기·조항정 (2012). “ICT 생태계 구축을 위한 기업 전략 분석 및 정책 제안.” 『한국통신학회논문지』, 37B(11): 1058-1071.
- 유홍립·윤상오 (2006). “전자정부 추진과정에서 부처간 갈등 분석-행자부와 정통부간 갈등을 중심으로.” 『한국정책과학학회보』, 10(4): 397-420.
- 윤상오 (2005). “정부부처간 정책경쟁에 관한 연구-산업정보화정책 분야를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』, 16(2): 163-189.
- 이종성 (2001). 「델파이방법」. 경기: 교육과학사.
- 이혁우 (2009a). “규제의 개념에 관한 소고.” 『행정논총』, 47(3): 335-358.
- 이혁우 (2009b). “지원정책 프로그램의 규제적 속성과 그 유발 메커니즘의 규명: 미신고 복지시설 지원 프로그램에 대한 분석을 중심으로.” 『한국행정학보』, 43(3): 173-196.
- 전영한 (2007). “정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가.” 『정부학연구』, 13(4): 259-295.

- 정충식 (2009). “국가정보화 추진체계에 대한 비판적 검토: 추진체계의 변화과정을 중심으로.” 「한국지역정보학회지」, 12(4): 39-66.
- 정충식 (2010). “정보통신산업 지원을 위한 정부조직 개편 방향: 정보통신산업 지원 기능의 재설계를 위한 논의.” 「한국사회와 행정연구」, 21(3): 135-161.
- 정충식·진영빈 (2012). “스마트워크 추진정책의 거버넌스 체계 분석-부처 간 갈등 사례를 중심으로.” 「한국거버넌스학회보」, 19(2): 53-73.
- 주효진·박석희 (2005). “유비쿼터스시대의 방송과 통신 관련 정부조직 개편방안.” 「행정논총」, 43(4): 155-179.
- 최계영 (2012). “ICT부문의 구조변화와 우리의 위상.” 소통과 창조 포럼 토론회(스마트 생태계와 ICT 정책 추진체계) 2012년 6월 18일 발표자료.
- 최병선 (1992). 「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」. 서울: 박영사.
- 최병선 (2009). “규제수단과 방식의 유형 재분류.” 「행정논총」, 47(2): 1-30.
- 한국정책학회 (2012). 「국토해양 정책융합 효과분석 연구」. 서울: 국토해양부.
- 한국지역정보개발원 (2012). “ICT 거버넌스 체계 개편논의 및 관련 동향.” 2012년 지역정보화 동향분석 7.
- 한인섭·김정렬·이도형·서상원 (2010). “정책도구의 재인식을 통한 산업정책 연구의 강화-비교연구를 중심으로.” 「대한정치학회보」, 18(1): 227-249.
- Aichholzer, G. & Schmutzer, R. (2000). “Organizational Challenges to the Development of Electronic Government.” Proceedings of the 11th International Workshop on Database and Expert Systems Applications.
- Anderson, C. W. (1977). *Statecraft: An Introduction to Political Choice and Judgement*. New York: John Wiley and Sons.
- Baldwin, R. & Cave, M. (1999). *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Bhatnagar, S. (2004). *E-Government: From Vision to Implementation*. New Delhi, India: Sage Publication India.
- Bernard, L. L. (1939). *Social Control in Its Sociological Aspects*. New York: Macmillan.
- Brigham, J. & Brown, D. W. (1980). “Introduction.” In J. Brigham and D. W. Brown (eds.), *Policy Implementation: Penalties or Incentives?* Beverly Hills, CA.: Sage.
- Doern, B. & Phidd, R. (1992). *Canadian Public Policy: Ideas, Structures, Processes*. Toronto: Nelson Canada.
- Duffield, C. (1993). “The Delphi Technique: A Comprehension of Results Obtained Using Two Expert Panels.” *International Journal of Nursing Studies*, 30(3): 227-237.
- Etzioni, A. (1975). *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power, Involvement, and their Correlates*. New York: Free Press.
- Keeney, S. & Hasson, F. & McKenna, H. (2011). *The Delphi Technique in Nursing and Health Research*. Iowa, USA: Wiley-Blackwell.
- Lowi, T. J. (1964). “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory.” *World Politics*, 16(4): 677-715.
- Lu, Z. & Zhang, N. & Meng, Q. (2010). “Understanding Cross-Sector Collaboration in E-Government Development: Theoretical Consideration Based on Extended Bryson’s Framework.” PACIS 2010 Proceedings, Paper 99.
- Meier, K. J. (1985). *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics*. New York: St. Martin’s Press.
- Mitnick, B. M. (1980). *The political economy of regulation: Creating, designing, and removing regulatory forms*. New York: Columbia University Press.
- Nicholls, R. & Rowland, M. (2004). “ICT Policy in Australia-A Failure to Converge, a Failure to Recognise Convergence or a Failure to Care?.” *eBusiness & eCommerce eJournal*, 02/2004.
- Phuaphanthong, T. & Tung, B. & Keretho, S. (2010).

“Harnessing Interagency Collaboration in Inter-Organizational Systems Development: Lessons Learned from an E-government Project for Trade and Transport Facilitation.” *International Journal of Electronic Government Research*, 6(3): 42-56.

Stone, A. (1982). *Regulation and Its Alternatives*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

Vedung, E. (1998). “Policy Instruments: Typologies and Theories.” In Bemelmans-Videc, M. & Rist, R. C. & Vedung, E. (eds.), *Carrot, Stick and Sermons: Policy instruments and their evaluation*, 21-58. New Brunswick (U.S.A.) and London(U.K.): Transaction Publishers.