

# 방송통신위원회 설립 과정의 특성 분석 : 옹호연합의 전략적 행동을 중심으로

김상운

이화여자대학교 행정학과 박사과정

## Analysis of the Korea Communications Commission establishment process : Focusing on Strategic behavior of Advocacy coalition

Sang-Woon Kim

Dept. of Public Administration, The Graduate School of Ewha Womans University

요 약 본 연구는 2008년 방송통신위원회 설립 과정에서 방송 옹호연합과 정보통신 옹호연합의 전략적 행동을 분석하여 정부조직개편 과정에 대한 시사점을 제시하고자 하였다. 이를 위해 먼저 방송통신융합기구 논의가 왜 장기적인 경쟁과 대립을 겪었는지를 파악하기 위해 방송통신융합정책의 특성을 분석하였다. 방송통신융합정책은 방송 영역과 정보통신 영역 간 공익성과 산업성이라는 상충된 이념과 이해관계가 존재하고 있어 장기간 대립 상황에 놓일 수밖에 없었다. 두 영역은 기구개편 논의 과정에서 옹호연합을 형성하여 유리한 결과를 얻기 위하여 전략적 행동을 취했고, 개편 논의는 두 옹호연합 간 전략적 행동이 어우러지며 진전되고 있었다. 그러나 정권 교체와 함께 기존의 논의는 무색해지고 개편안은 정치적 협상에 의해 마무리되었다. 정치 논리에 의해 설립된 방송통신위원회는 이후 정치권에 의해 좌지우지되는 모습을 보이며 정책 실패 사례를 양산하며 조직 개편의 부작용을 드러냈다. 이러한 부작용을 최소화하기 위해 조직개편 과정에서 정치성을 최소화하는 제도적 장치의 마련이 필요하며 무엇보다 조직개편을 정치 도구로 사용하는 관행을 극복하는 노력이 필요하다.

주제어 : 방송통신융합, 방송통신위원회, 정부조직개편, 옹호연합, 전략적 행동

**Abstract** The purpose of this study is to analyze the strategic behaviors of the Broadcasting advocacy coalition and IT advocacy coalition in the process of establishing the Korea Communications Commission(KCC) in 2008. Broadcasting and telecommunications convergence policy has been confronted with long-term conflicts because of ideological clashes between public interest and industrialism and stakeholder relations. Under this circumstance, the two advocacy coalitions sought to bring out the favorable outcomes through strategic behavior. However, the strategic behaviors were limited, and the establishment of the Korea Communications Commission was decided by political negotiation. Since then, KCC has been buried in political issues and has produced policy failure cases. In order to reduce these adverse effects, it is necessary to establish institutional devices in the reorganization process. Above all, efforts are needed to overcome the practice of using organizational restructuring as a political tool.

**Key Words** : Broadcasting and Telecommunications Convergence, Korea Communications Commission, Government Reorganization, Advocacy Coalition, Strategic Behavior

Received 8 May 2017, Revised 26 June 2017  
Accepted 20 July 2017, Published 28 July 2017  
Corresponding Author: Sang-Woon Kim  
(Ewha Womans University)  
Email: dns2120@naver.com

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ISSN: 1738-1916

## 1. 서론

1990년대 후반 정보통신기술의 발전으로 다양한 융합 산업이 성장하였다.<sup>1)</sup> 이 중에서도 방송통신융합이 대표적인 영역으로, 방송통신융합이라는 개념은 방송과 정보통신을 통합하는 개념으로서 다양한 방송 및 정보통신 관련 산업과 서비스를 포괄하는 의미로 쓰이고 있다[1]. 이에 정부는 2000년대 초부터 방송통신융합서비스를 전담할 기구 개편을 추진하였으나 방송 영역과 정보통신 영역의 대립으로 인하여 좀처럼 진전되지 못했고, 2008년 이명박 정부 출범과 함께 방송통신위원회를 설립함으로써 긴 논쟁이 마무리 되었다.

정부조직은 이상적인 형태가 존재하기 보다는 국가의 역사적 배경과 정책 환경에 따라 구성되기 때문에 개편 논의 과정에서 어떤 대안이 더 공감을 얻었는지가 중요하게 작용한다. 이러한 측면에서 방송통신융합기구 개편 과정은 자신의 개편안을 관철시키려는 두 영역 간 치열한 경쟁과 대립의 과정이었다. 그러나 정권출범기의 정부조직개편은 행정적 목적이기 보다 새 정권의 국정철학을 구현하고 개혁 의지를 보여주는 정치적 목적에 의해 추진된다. 이러한 특성으로 인하여 정부조직개편안은 국회 심의과정에서 여야 정당 간 협상의 대상이 된다. 2008년 이명박 정부 출범 시 방송통신위원회 개편안도 여야 정당 간 협상에서 중요한 이슈로 떠오르며 논의되었다.

본 연구는 2008년 방송통신위원회 설립 과정의 특성을 도출하고 시사점을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 정책 유형과 정책 이념의 관점에서 방송통신융합기구 논의의 특성을 분석한다. 다음으로 Sabatier(1988)의 옹호연합모형 관점을 도입하여 방송통신융합기구 개편 과정을 옹호연합의 전략적 행동을 중심으로 분석하여 정부조직개편 과정의 특성과 함의를 제시할 것이다.

## 2. 방송통신융합기구 논의의 특성

### 2.1 정책 유형적 특성

여러 학자들에 의해 다양한 정책 유형이 제시되었으

나 Lowi(1972)의 정책 유형론이 대표적인 이론으로 인정받고 있다. Lowi는 정책 유형을 정부가 강제력을 행사하는 방법(직접/간접)과 대상(개인/환경)을 기준으로 배분정책(Distributive policy), 규제정책(Regulatory policy), 재분배정책(Redistributive policy), 구성정책(Constituent policy)으로 구분하였고 정책 유형별로 고유의 정치 과정을 가지고 있다고 주장하였다[2]. 이 중 구성정책은 행위 환경에 간접적인 강제력, 즉 권력이나 권한을 부여하는 것으로 Lowi(1985)는 규칙에 대한 규칙으로 정의하고 있다[3]. 방송통신융합기구 개편은 방송통신융합이라는 새로운 영역을 관할하기 위한 정부조직의 조정 행위로 구성정책으로 볼 수 있다. 구성정책은 정부의 기능에 중점을 두기 때문에 대중의 관심이 적으며 고위의 정치적 행위자 사이의 정치적 이슈로 다루어진다[4]. 따라서 고위 공무원과 정당이 정책 결정에 중요한 영향을 미친다.

그러나 Lowi의 주장과 달리 방송통신융합기구 논의는 방송 영역과 정보통신 영역의 다양한 수준의 행위자와 일반 대중의 관심을 받았고, 양 영역의 행위자들은 적극적으로 의견을 표출하며 의사결정과정에 영향력을 주기 위한 다양한 행동을 보였다. 이러한 현상은 어떻게 설명할 수 있는가? 이는 방송통신융합기구가 담당하게 될 정책의 특성을 파악함으로써 설명이 가능하다.

<Table 1> Broadcasting and communication convergence agenda

Sector	Sub-sector	Contents	Policy type
Activation of industry	Industry Upbringing	Supporting and fostering equipment and devices, etc.	Distributive policy
	Infrastructure Construction	Activation of investment, etc.	
	Manpower training	Training of industrial manpower	
	International cooperation	Overseas advancement and International cooperation support	
Improve policy and regulatory framework	Pre-regulation	Business permission, A systems of reintegration, etc.	Regulatory policy
	Post regulation	Regulation of sales activity	
	Service dimension	Public interest program, etc (Regulation of organization, content)	
	Technical regulation	Improve technology regulation	

\* Office for Government Policy Coordination & Broadcasting and Telecommunications Convergence Committee(2008: 28).

1) BT, CT, ST 등 새로운 융합산업이 성장하며 이에 대한 연구들이 다양하게 이루어졌다. 최신 연구들로는 이성훈 외(2016), 정두용 외(2016), 채절주 외(2016), 홍현기(2017)가 있다.

방송통신융합정책은 <Table 1>과 같이 방송통신산업 활성화, 방송통신정책 및 규제체계 정비로 구분된다.

방송통신산업 활성화는 정책 유형 상 배분정책으로 국민 혹은 특정 부문에 재화나 서비스 제공을 내용으로 하고 있다. 배분정책의 경우 수혜자는 특정되어 있으나 비수혜자는 불특정하기 때문에 의사결정과정에서 비교적 안정적으로 이루어진다. 반면 방송통신정책 및 규제체계 정비는 정책 유형 상 규제정책으로 개인 혹은 특정 집단의 행동과 선택을 제한하는 내용이다. 규제정책은 수혜자와 비수혜자가 명확히 구분되기 때문에 의사결정과정에서 양자 간 경쟁 상황에 놓이게 된다. 따라서 양자는 의사결정과정에 영향을 주기 위한 활동을 적극적으로 수행하게 된다. 실제로 방송통신융합규제는 추진 방향에 따라 방송 산업과 통신 산업의 이해득실이 결정되기 때문에 유리한 결과를 얻어오기 위한 경쟁이 치열하게 벌어질 수밖에 없었다.

정리하면, 방송통신융합기구 논의는 대표적인 구성 정책으로 방송통신융합정책 관할권을 두고 개편 당사자인 방송위원회와 정보통신부, 정치적 행위자인 여야 정당이 중심이 되어 논의가 추진되었다. 이와 더불어 정책의 규제적 성격으로 양 영역의 행위자들이 적극적으로 활동하였고, 관할권 경쟁 중인 정부 기관과 이해관계를 함께 함으로써 옹호연합을 형성하여 방송통신융합기구 개편을 두고 치열한 경쟁이 벌어졌던 것이다.

## 2.2 정책 이념적 특성

정책은 바람직한 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정할 기본방침이다[6]. 따라서 의사결정자들은 정책 결정 과정에서 무엇이 바람직한 상태인가를 고려하는데, 이때 의사결정자들이 가지고 있는 이념이 정책으로 반영된다. Sabatier(1988)는 같은 맥락에서 행위자들은 신념체계를 가지고 있으며 자신의 신념을 정책으로 전환시키기 위해 노력한다고 주장했다. 그는 신념을 깊은 핵심(Deep core) 신념, 정책 핵심(Policy core) 신념, 이차적(Secondary) 신념으로 구분하였다[7]. 깊은 핵심 신념은 인간 본성, 자유, 평등과 같은 근본적 가치에 대한 우선순위를 포함한 규범적이고 존재론적인 신념이며, 정책 핵심 신념은 문제의 심각성, 정책과 관련된 가치의 우선순위 등을 포함한다. 이차적 신념은 정책

핵심 신념을 집행하는데 필요한 자원 배분 규칙 등을 포함한다.

정책 이념 관점에서 방송통신융합정책은 방송과 통신의 특성을 모두 가지고 있었고, 두 옹호연합은 자신의 이념을 반영하려 노력했다. 두 옹호연합이 추구하는 이념은 <Table 2>와 같다. 두 옹호연합에서 깊은 핵심 신념 수준은 존재하지 않았으며 정책 핵심 신념과 이차적 신념수준에서 서로 다른 이념이 존재했다. 방송 옹호연합은 1980년대 언론 통제합 조치를 겪었고, 이후 제정된 언론기본법에서 도입된 방송의 공익성 이념이 옹호연합에서 가장 중요한 정책 이념으로 기능하였다[8]. 이후 1990년대 뉴미디어의 출현으로 산업성 이념이 대두되며 양 이념의 조화가 새로운 정책 이념으로 등장하였다. 이에 따라 방송 옹호연합은 공익성을 주된 이념으로 하되 산업성을 조화시키는 방향을 선호하였다. 따라서 이차적 신념은 공익성 관점에서 방송 산업의 정치적 독립과 시청자 주권 보장, 산업성의 관점에서 방송 규제 완화를 정책 목표로 가지고 있었다. 그리고 방송통신융합 전담 기구는 다수 위원이 의사결정 권한과 책임을 분담하는 합의제 조직에서 정책과 진흥, 규제 기능을 통합 수행하여 방송의 공익성과 산업성을 구현해야 한다고 주장했다.

<Table 2> The idea of Broadcasting and Telecommunications Convergence Policy

		Broadcast	IT
Policy core belief		Public interest, Industrialism	Industrialism
Secondary belief	Policy Goal	Political independence of broadcasting, Ensuring viewer sovereignty, Deregulation	Nurturing industry, Strengthening industrial competitiveness
	Government Organization	Administrative Commission	Government ministry, Regulatory commission

정보통신 옹호연합은 1990년대 정보화 물결에 적극 대응한 정부의 강력한 리더십 하에 이루어낸 정보통신산업 성장의 성공을 경험하며 정부의 산업 지원 기능에 대한 기대와 믿음을 가지고 있었다. 따라서 정보통신 옹호연합은 산업성이 정책 핵심 신념이었으며, 이를 구현하기 위해 방송통신융합정책이 산업의 육성과 경쟁력 강화를 실현하는 방향으로 수립되어야 한다고 주장했다. 이

에 따라 방송통신융합기구는 산업 변화에 유연하게 대응하고 신속한 의사결정을 위하여 정책과 진흥 기능은 독립제 조직에서 담당하며 규제 기능은 직무 독립성을 고려하여 합의제 조직에서 담당해야 한다고 주장했다.

방송통신융합정책은 방송 옹호연합의 공익 논리와 통신 옹호연합의 산업 논리가 하나의 정책 영역으로 수렴되면서 단순한 이해관계를 넘어 이념이 경쟁하는 특성을 가지고 있었다. 방송통신융합기구 논의는 이념을 구현하기 위한 정책 수행 환경을 결정하는 것으로서 두 옹호연합의 이념 경쟁으로 대립 상황이 장기화되었고 중재가 매우 어려운 상황이었다. 이러한 특성은 왜 방송통신융합기구 개편 논의가 10여 년간 지속되었는지를 설명한다.

### 3. 방송통신위원회 설립 과정 분석

방송통신위원회 설립 논의는 의사결정단계를 기준으로 행정부 내 논의와 입법부 내 논의로 구분할 수 있다. 행정부 내 논의는 국무조정실 내 방송통신융합추진단이 구성된 2005년 3월부터 정부가 「방송통신위원회 설립 및 운영에 관한 법률」을 국회에 제출한 2007년 1월 11일까지의 논의를 대상으로 하였으며 입법부 내 논의는 정부의 법률안이 제출된 2007년 1월 12일부터 법률안이 국회 본회의를 통과한 2008년 2월 29일까지의 논의를 대상으로 하였다.<sup>2)</sup>

#### 3.1 행정부 의사결정 단계

##### 3.1.1 방송통신융합기구 논의 과정

노무현 대통령의 대선공약이었던 방송통신융합기구 개편을 위하여 2003년부터 방송위원회와 정보통신부는 정책협의체를 구성하여 기구 개편안을 조율하였으나 양측의 의견 대립으로 추진이 지연되고 있었다. 이에 따라 국무조정실은 조속한 방송통신융합기구 설립을 위하여 범정부 차원의 방송통신융합추진위원회를 구성하여 개편안 도출을 추진하였다. 2005년 3월부터 방송통신융합

추진위원회 구성을 추진하였으나 구성 방안에 대한 양측의 이견이 좁혀지지 않았고 2006년 8월이 되어서야 위원회가 출범하였다. 방송통신융합추진위원회는 방송 및 정보통신 학계 전문가 등 위촉직 민간위원과 정보통신부장관, 방송위원장 등 당연직 위원 20명으로 구성되었다. 방송통신융합추진위원회는 방송통신융합기구 개편을 우선의제로 채택하고 논의에 착수했다. 2006년 9-10월동안 기구 개편 당사자인 방송위원회, 정보통신부, 문화관광부의 개편안을 검토하고 최종 개편안을 마련하였다. 위원회는 다수안으로 대통령 소속 합의제 행정기관이 규제와 정책, 진흥 기능을 모두 수행하는 통합위원회안을 제시하였다. 이와 더불어 소수안으로 방송통신 규제와 정책 기능을 합의제 위원회가 담당하고 독립제 부처가 진흥 기능을 담당하는 규제·정책위원회안과 방송통신 규제 기능은 합의제 위원회가 담당하고 정책과 진흥 기능은 독립제 부처에서 수행하는 순수 규제위원회안을 제시했다.

이후 국무조정실은 위원회의 다수안을 토대로 법안을 성안하였다. 2006년 12월 6일 입법예고를 시행했으며, 12월 11일 공청회가 이루어졌는데, 이 기간 동안 제출된 의견을 수렴하여 법안을 보완하였다. 방송통신융합추진위원들은 상임위원 임명 방식이 당초 위원회가 제시한 국회 추천이 아닌 대통령이 임명하는 것으로 결정되자 상임위원 일부를 국회 추천하는 방안을 재건의하였고 국무조정실은 의견을 반영하여 법안을 수정하였다. 최종 성안된 방송통신위원회 설립 및 운영에 관한 법률안은 2007년 1월 3일 국무회의에서 의결되었으며 1월 11일 국회에 제출되었다.

##### 3.1.2 옹호연합의 전략적 행동

행정부 의사결정 단계에서 방송 옹호연합과 정보통신 옹호연합은 자신의 신념과 이익이 반영된 개편안을 도출하여 정당성을 주장하고 상대방의 대안을 비판하거나 상대방의 비판을 방어하는 전략적 행동을 이행하였다. 행정부 의사결정 단계에서는 양 옹호연합의 정부 행위자를 중심으로 전략적 행동이 이루어졌는데 정리하면 <Table 3>과 같다. 방송위원회와 정보통신부는 방송통신융합에 적극 대응하기 위하여 별도의 추진 조직을 구성했고, 옹호연합 내 전문가를 동원하여 개편안과 설명 논리를 개발하였다. 이후 방송통신융합추진위원회의 기구 개편안 논의 과정에서 양 옹호연합은 자신의 개편안의 정당성을

2) 2007년 12월~2008년 1월까지 대통령직 인수위원회의 조직 개편 논의는 행정부의 의사결정 단계로 분류될 수 있다. 그러나 방송통신위원회 설립법안이 이미 국회에 제출된 상태였고, 인수위원회에서 확정된 정부조직개편안이 의원 입법으로 국회에 제출되었기 때문에 입법부의 의사결정 단계로 구분하여 분석한다.

적극 주장하는 동시에 상대의 개편안을 비판하는 행태를 보였다.<sup>3)</sup> 방송위원회는 방송통신 기능을 모두 총괄하는 통합위원회안을 제시했으며 정보통신부는 방송통신 정책 기능은 독임제 행정기관이 담당하고 규제 기능은 합의제 행정기관에서 담당하는 개편안을 제시했다.

<Table 3> Strategic behavior of Advocacy Coalition in executive decision making

Advocacy Coalition	Actor	Behavior
Broadcast	Government Agency	Develop and Present an alternative Criticize other alternatives Feedback to government's plan Hold a press conference Interview the press Refuse to attend the meeting
	Academics	Hold discussions and seminars Write comments to the press
	Civil Society Organization & Union	Hold a press conference Demonstrate Announce a statement Feedback to government's plan
IT	Government Agency	Develop and Present an alternative Criticize other alternatives Hold a press conference

방송통신융합추진위원회가 통합위원회안을 다수안으로 결정함으로써 방송 옹호연합에게 유리한 형세로 기울었다. 이후 국무조정실이 방송통신위원회 설립법안을 성안하는 과정에서 양 옹호연합은 직면한 상황에 따라 전략적 행동을 이행했다. 방송 옹호연합은 기구 개편 유형에서 유리한 결과를 얻었지만 기구 위상과 위원 선임 방식이 자신의 대안과 다르게 결정되자 이에 반발하며 기자회견과 성명을 발표하고 개선을 요구했다. 법안 입법 예고 기간 동안 방송위원회 직원 169명은 기구 위상과 위원 선임 방식의 개선을 골자로 하는 의견서를 제출하였으며, 방송위원회 노조도 위원회의 직무상 독립을 보장하는 규정과 위원 선임 시 국회 추천이 필요하다는 의견서를 제출하였다. 이후 방송위원장도 언론 인터뷰와 기자회견을 통해 법안 수정을 요구했으며, 법안 수정이 여

의치 않자 2006년 12월 28일 긴급 기자회견을 통해 국무조정실의 법안에 반대 입장을 밝히고 차관회의에 불참하며 불만을 표시하기도 했다[9].

언론 시민단체와 노조단체도 기자회견과 성명 발표, 집회와 시위를 벌이며 현재 법안의 무효화를 주장하며 법안 개선을 요구했으며, 학계에서는 세미나와 토론회를 개최하여 법안 개선의 정당성과 필요성을 강조하였다. 특히 이들은 방송통신융합추진위원회의 개편 논의와 국무조정실의 방송통신위원회 설치법안 성안 과정에서 방송의 독립성이 충분히 고려되지 않았음을 지적하였다. 방송옹호연합은 전략적 행동을 통해 통합위원회의 위원 선임 방식을 변경하는데 성공함으로써 성과를 거두었다.

정보통신 옹호연합은 통합위원회라는 틀 안에서 차선책을 모색하는 동시에 방송통신융합추진위원회의 개편안에 수용하고 적극 협조하는 모습을 보였다. 정보통신부는 기자회견을 통하여 방송통신융합기구 개편에 적극 협조하며 통합위원회가 독임제 성격을 함께 가져간다는 입장을 대중에게 피력했다.

행정부 의사결정 단계에서 양 옹호연합은 개편 당사자인 정부 행위자를 중심으로 전략적 행동이 나타났다. 방송 옹호연합이 방송통신융합기구 개편 과정에 대한 입장과 대안을 적극적으로 제시한 반면 정보통신 옹호연합은 방송통신융합추진위원회와 국무조정실의 기구개편안 내에서 기능 조정을 통해 유리한 결과를 얻으려 노력했다는 점에서 차이를 나타냈다. 방송위원회는 행정부에서 독립된 행정기구이기 때문에 국무조정실에서 추진하는 개편안에 대하여 자유롭게 입장을 표명할 수 있었다. 그러나 정보통신부는 정부 부처였기 때문에 국무조정실이 주관으로 추진되는 개편안 논의에 대해 발언하는 것에 부담을 느꼈을 것이다.

정부가 제출한 방송통신위원회 설립법안은 논의 과정에서 양 옹호연합의 전략적 행동이 상호작용하며 이루어진 산물이었다. 그러나 방송 옹호연합과 정보통신 옹호연합에게 만족스러운 결과는 아니었으며, 자문기구인 방송통신융합추진위원회가 제시한 개편안과도 차이가 있어 누구에게도 환영받지 못하는 결과를 낳았다. 설상가상으로 법안에 대하여 여야 정당이 모두 비판적인 반응을 보여 입법부에서의 의사결정 과정이 험난할 것으로 예상되었다.

3) 방송위원회는 정보통신부의 개편안에 대하여 방송의 공정성을 보장하고자 출범시킨 방송위원회의 역사적 배경을 무시하고 방송의 독립성 훼손이 우려된다고 비판하였다. 정보통신부는 방송위원회의 개편안에 대하여 위원회 조직은 급변하는 방송통신융합산업에 신속히 대응하기 어렵고 강력한 추진력을 담보하기 어렵다고 비판하였다.

### 3.2 입법부 의사결정 단계

#### 3.2.1 방송통신융합기구 논의 과정

여당인 열린우리당과 야당인 한나라당은 정부가 제출한 법안을 심의할 별도의 특별위원회 설치 필요성에 공감하며 2007년 1월 방송통신특별위원회를 구성하였다. 그러나 열린우리당 의원들의 집단 탈당 사태 등 정치적 이슈로 인하여 위원회 구성이 지연되었고 2007년 3월부터 활동이 개시되었다. 3-4월 동안 국무조정실, 정보통신부, 문화관광부, 방송위원회의 업무보고를 통해 기구 개편안에 대한 입장을 청취했고, 5월에 법안심사소위원회를 구성하여 기구설립법안 심의를 본격화했다. 대다수 위원들이 정부가 제출한 통합위원회안에 대한 비판적 의견이 제시됐고, 9월 14일 제2차 회의에서 방송통신융합기구를 진흥과 규제를 분리하는 방향으로 개편하는 것으로 결정했다. 이어진 9월 17일 제3차 회의에서 진흥과 규제를 분리한 네 가지 개편안을 검토한 끝에 위원회가 규제 집행 기능만 담당하고 나머지 기능은 독립제 행정부처가 담당하는 안이 잠정 결정되었다. 그러나 9월 28일 제4차 회의에서 잠정 합의안이 백지화되며 논의는 원점으로 돌아가게 되었다. 이후 정치관계법특별위원회를 둘러싼 여야 정당 간 갈등으로 인하여 방송통신특별위원회는 연기와 파행을 거듭하다 결론을 도출하지 못하고 폐회되었다. 이로써 방송통신융합기구 개편은 차기 대선 이후의 과제로 남겨졌다.

2007년 12월 26일 대통령직 인수위원회 출범과 함께 개편 논의가 다시 본격화되었다. 기구 개편 논의는 인수위원회 내 방송통신융합TF에서 추진하였다. 방송통신융합TF는 한나라당 내부에서 마련한 기구 개편안을 참고하여 개편안을 마련하였다.<sup>4)</sup> 한나라당은 다수의 개편안 중 규제와 진흥 기능을 분리한 정보미디어부안을 우선안으로 인수위원회에 보고하였다. 그러나 정보통신부 폐지 결정으로 이를 전제로 한 개편안 마련에 착수하였고 방송과 통신 정책 전반을 아우르는 방송통신위원회를 설립을 골자로 한 개편안을 마련하였다. 2008년 1월 16일 인수위원회는 정부조직개편안을 발표하며 방송통신위원

회 설립을 공식 발표했다. 방송통신위원회는 대통령 직속 행정위원회로 방송위원회 기능과 정보통신부 통신 정책 및 규제, 전파관리, 방송통신 네트워크 및 인터넷 정책을 담당하는 것으로 설계되었다. 2008년 1월 21일 한나라당 의원 입법으로 「방송통신위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안」이 국회에 제출되었다.

그러나 현재 여당인 대통합민주신당이 제출된 개편안에 반대 의견을 표명하며 법안 심의가 지연되었다. 양당 간 방송통신위원회 개편안을 두고 가장 쟁점이 되었던 부분은 기구 위상과 위원 선임 방식이었다. 대통합민주신당은 1월 29일 국회 본회의 교섭단체 대표 연설을 통해 방송통신위원회의 대통령 직속기관화 하는 것을 비판하며 재검토를 주장했다[10]. 대통합민주신당은 방송통신위원회의 기구 위상을 무소속 독립위원회로 해야 한다고 주장했다. 위원 선임 방식은 인수위원회와 한나라당이 5인의 상임위원 중 2명은 대통령이 직접 지정하며 3인은 각 교섭단체의 대표의원들과 협의를 거쳐 국회의장의 추천을 받아 대통령이 임명하는 방안에 찬성한 반면, 대통합민주신당은 이 방식은 경우에 따라 정부 측 인사가 4명까지 임명할 수 있기 때문에 정치적 중립성에 문제가 있으므로 교섭단체의 대표의원의 협의 위원 3명 중 2명을 야당에서 지정해야 한다고 주장했다[11].

2008년 2월 5일부터 인수위원회와 한나라당, 대통합민주신당 간 6차 회동을 통해 정부조직개편 협상을 시작되었으나 서로 이견만 확인할 뿐 좀처럼 진전되지 못했다. 협상은 2월 중순까지 이어지며 양당은 새 정부 국정 파행의 부담과 책임을 안게 되는 상황에 직면했다. 이에 따라 대통합민주신당과 한나라당은 다양한 협상 채널을 가동하며 교섭에 나섰고 2월 20일 개편안 협상을 전격 타결하였다. 협상 결과 방송통신위원회는 대통령 직속기구로 하되 상임위원 중 국회 교섭단체 추천 3명에 대하여 1명만 여당에서 추천하고 2명은 그 외 교섭단체에서 추천하는 것으로 결정하였다. 이는 대통합민주신당이 무소속 독립기구 주장을 포기하는 대신 한나라당이 상임위원 추천권 배분을 조정한 것이었다. 여야 간 조직개편 협상이 타결된 이후 설립법안은 2월 22일 소관 상임위원회, 2월 26일 국회 본회의를 통과했고 2월 29일 법률안이 공포됨에 따라 방송통신위원회가 공식적으로 출범하였다.

4) 한나라당 방송통신융합특별위원회는 공영방송위원회안, 규제-진흥 분리안, 순수 합의제 통합위원회안으로 개편안을 제시했다. 규제-진흥 분리안의 경우 정책과 진흥 기능의 범위에 따라 정보미디어부안과 문화미디어관광부안으로 구분되며 총 4개의 개편안을 제시했다.

3.2.2 옹호연합의 전략적 행동

입법부 의사결정 단계에서 양 옹호연합은 국회의 법안 심의 과정에서 대안을 관철시키기 위해 다양한 전략적 행동을 수행하였다. 2007년 12월 대신으로 정권 교체가 결정되면서 두 옹호연합은 새로운 국면을 맞이하였으며 새 정부의 국정 운영 방향을 예의주시하며 대안을 수정하고 전략을 모색하는 행태를 보였다. 이 시기 양 옹호연합의 정부기관, 시민단체 및 노조, 산업계와 학계 등 다양한 범주의 행위자들이 수행한 전략적 행동은 <Table 4>와 같다. 국회 법안 심의에 대비하여 양 옹호연합의 정부 행위자들은 내부 직제 개편을 통하여 방송통신융합기구 논의를 대비하여 전열을 재정비했다. 2007년 1월 정보통신부는 고위 공무원 인사 발령을 통해 통신방송융합에 대비하는 한편 통신위원회 기능 강화를 추진하였다[12]. 방송위원회도 2007년 2월 인사 발령을 통해 조직 내 설치된 방송통신구조개편기획단의 역량을 강화했다[13].

며 방송통신융합기구는 합의제 관청을 두더라도 대통령이 책임지는 정부 소속 하에 있어야 하고, 방송계는 방송의 논리만 내세우지 말고 해결해야 한다고 발언하였다. 이 발언은 향후 심의 과정에 결정적 영향을 줄 수 있어 방송 옹호연합은 강력 반발하며 불리해진 분위기의 전환을 시도했다. 또한 방송위원회는 2007년 2월 기자간담회를 통해 정보통신부의 해체를 전제로 한 방송통신융합기구 개편안을 발표하며 공세를 가했다. 정보통신 옹호연합은 이에 강력 반발하며 기자회견을 통해 설립법안이 이미 국회에 제출된 상황에서 방송위원회의 발목잡기 행태라며 비난했고 설립법이 국회를 조속히 통과할 수 있도록 노력하겠다는 입장을 밝혔다.

국회 심의 기간 동안에도 양 옹호연합은 자신의 입장을 설명하며 의사결정자들의 공감을 얻기 위해 노력했다. 정보통신부는 정부 제출법안이 원만히 처리될 수 있도록 협조를 구하는 동시에 위원들의 비판적인 질문에 적극 대응하였다[14]. 반면 방송위원회는 정부 제출법안에 반대 입장을 다시 한 번 표명하며 관련부처와의 기능 조정이 전제된 개편안을 발표하였다[15]. 그러나 방송위원회의 개편안은 정보통신부의 해체가 전제되어 있어 정보통신산업 진흥 기능에 대한 신중한 고려가 없었다며 위원들로부터 비판을 받기도 하였다. 회의 과정에서 특위 위원들도 옹호연합의 구성원으로서 소관 기관에 지지를 보내고 상대 기관에 비판을 가하는 모습을 보였다.

방송통신특별위원회의 개편안 논의가 정부안과 다르게 진흥과 규제를 분리하는 방향으로 진행되자 양 옹호연합은 자신에 입장을 더욱 강력히 주장했다. 제3차 법안 심사소위에서 정보통신부는 기구가 진흥과 규제로 분리되면 정부조직개편이 동반되며 자신의 부처가 폐지될 가능성이 높아지기 때문에 정부안대로 개편할 것을 주장하였다[16]. 방송위원회는 진흥과 규제 분리 원칙에 따라 제시된 네 가지 대안 중 자신에게 불리한 대안이었던 독립제 부처-규제집행위원회안을 이미 논의에서 배제된 안이라고 주장하며 대안에서 제외할 것을 요청하였다. 그러나 방송위원회가 제의를 요청했던 대안이 개편안으로 잠정 합의되었다. 이에 따라 방송 옹호연합은 거세게 반발하며 기자회견과 성명을 통해 잠정 합의안 무효화를 요구했다. 이어진 제4차 회의에서 잠정 합의안은 불참했던 의원들의 항의에 따라 무효화되며 대신 국면으로 들어갔다.

<Table 4> Strategic behavior of Advocacy Coalition in legislative decision making

Advocacy Coalition	Actor	Behavior
Broadcast	Government Agency	Develop and Present an alternative Hold a press conference Interview the press Reorganize an organization
	Politician	Criticize other alternatives
	Academics	Hold discussions and seminars
	Industry	Announce a statement
	Civil Society Organization & Union	Hold a press conference Announce a statement
IT	Government Agency	Develop and Present an alternative Criticize other alternatives Hold a press conference Reorganize an organization
	Politician	Criticize other alternatives
	Academics	Announce a statement
	Industry	Hold a press conference
	Civil Society Organization & Union	Announce a statement

양 옹호연합은 기자회견, 인터뷰를 통해 자신에게 유리한 여론이 조성되도록 노력했다. 방송 옹호연합은 2007년 1월 25일 대통령의 기자회견에 대하여 반발 성명과 입장을 발표하며 적극 대응하는 모습을 보였다. 당시 대통령은 기자회견에서 방송통신융합은 늦은 감이 있으

2007년 12월 대선 결과 정권교체가 결정되었고, 양 옹호연합은 새 정권의 정부조직개편 원칙과 한나라당의 개편안을 참고하여 대응 전략을 모색하고 이행하였다. 정보통신 옹호연합은 개편안에 대한 입장을 선회하였다. 정보통신부는 언론 인터뷰를 통해 호주 사례를 언급하며 정책과 진흥을 독립제 부처에서 담당하고 규제는 위원회에서 담당하도록 개편해야 한다고 주장하였다[17]. 이 안은 한나라당의 개편안이었던 정보미디어부안과 유사하였는데, 차기 여당의 개편안과 같은 입장을 보이면서 향후 논의 과정에서 승기를 잡으려는 전략이었다. IT산업 유관단체들도 성명을 발표하며 정보통신부의 개편안에 목소리를 보탤다. 반면 방송 옹호연합은 기존의 입장을 고수하였다. 방송위원회는 인수위원회 업무보고를 통해 기구 개편 방향에 대하여 기존의 입장을 다시 한 번 강조했다며 노조단체도 성명을 발표하여 개편안의 정당성을 주장하였다.

인수위원회의 정보통신부 폐지 결정으로 정보통신 옹호연합은 충격에 휩싸였으며 새로운 전략을 강구해야만 했다. 정보통신부와 IT산업 유관단체와 노동조합은 잇따라 성명을 발표하며 부처 폐지는 부당하며 방송통신을 포함한 IT정책 기능을 통합한 부처로 확대해야 한다고 주장했다[18]. 동시에 정보통신부는 해체를 전제로 하여 1안으로 방송과 통신, 콘텐츠 기능이 통합된 문화정보부 설치, 2안으로 방송과 통신, 문화관광부의 신문과 방송 기능을 통합한 방송통신위원회 설치 개편안을 인수위원회에 제출하며 차선의 결과를 얻기 위해 노력하였다.

2008년 1월 16일 인수위원회는 정보통신부의 기능을 4개 부처로 분산하고 일부 기능만 이관된 방송통신위원회 설립을 발표하였다. 정보통신 옹호연합은 부처 폐지와 기능 분산, 일부 기능의 방송통신위원회 이관이라는 실망스러운 결과를 얻게 되었다. 그러나 이러한 상황을 받아들였고 방송통신위원회에서 우위를 잡기 위해 정보통신부의 업무를 최대한 방송통신위원회로 이관하려고 노력했다[19]. 반면 방송 옹호연합은 전략적 행동이 성과를 거두며 자신이 원했던 기구 개편을 이끌어냈다. 그러나 기구 위상과 상임위원 임명 방식에 여전히 불만이 있었으며, 방송의 독립성 침해가 우려되므로 방송통신위원회는 무소속 합의제 독립기구로 하며 상임위원 전원의 국회 추천으로 할 것을 요구했다[20].

2007년 12월 대선 전 국회 방송통신특별위원회 기구

개편안 논의 과정은 양 옹호연합의 전략적 행동을 통해 치열한 대안 경쟁과 상호작용이 이루어졌고, 개편안에 대한 심층적인 논의가 추진되며 개편 방향이 수렴되고 있던 상황이었다. 그러나 대선 후 정권교체와 함께 이전의 기구 개편 논의는 무색해졌고 원점으로 돌아갔다. 이러한 환경 변화에 대응하여 옹호연합은 새로운 전략을 모색하며 적극적으로 활동하였으나 한 달 남짓 가동된 인수위원회에 의해 개편안이 결정되었으며 여야 간 협상으로 개편안이 수정된 형태로 마무리되었다. 결국 방송통신위원회 설립안은 정치적 행위자에 의한 산물이었다.

#### 4. 결론

본 연구는 2008년 방송통신위원회 설립 과정 분석을 통하여 그 특성을 도출하고 시사점을 제시하고자 하였다. 방송통신융합기구 논의는 정책의 규제적 성격으로 인하여 단순한 기구 개편 논의를 넘어 두 영역 간 관찰권 대결 양상으로 전개되었다. 또한 공익성과 산업성이라는 상충된 이념을 기반으로 정책 목표와 전담 조직에 대한 상반된 시각을 가지고 있어 이견이 쉽게 중재되지 못하는 특성을 내포했다. 따라서 양 영역에서 이념과 이해관계를 함께하는 정부기관과 산업계, 시민단체로 구성된 옹호연합이 형성되었고 이들의 경쟁과 대립이 계속되면서 논의가 장기화되었던 것이다. 2006년부터 본격화된 기구 개편안 논의 과정에서 양 옹호연합의 다양한 전략적 행동을 확인할 수 있었으며, 옹호연합 간 전략적 행동과 상호작용을 통해 좀처럼 추진되지 못했던 개편안은 절충점을 찾아가고 있었다. 그러나 대통령 선거 이후 기존의 논의 과정은 무색해지고 인수위원회가 단기간 성안한 개편안을 두고 여야 정당 간 정치적 협상에 의해 논의가 마무리되었다.

정치 논리에 의해 설립된 방송통신위원회는 설립 후에도 정치권의 논쟁 대상이 되었다. 특히 방송사 사장 선임 등 방송정책을 지나치게 정치쟁점화 함에 따라 통신 정책이 상대적으로 미흡하게 되었다[21]. 와이브로(Wibro), DMB 등 주요 통신정책 결정이 지연되며 통신 산업 경쟁력이 저하되는 정책 실패 사례가 속출하였다. 즉 정치적 현안 대응에 매몰되어 제 역할에 집중하지 못하는 행정 비효율이 발생되고 있었던 것이다. 이러한 정부조직개편



의 부작용을 감소시키기 위해 개편안이 정치적 이슈에 따라 좌지우지되지 않도록 제도적 장치를 보완하는 것이 필요하다. 국회 심의 과정 이전에 당정협의를 의무화하고 야당도 참여토록 하여 조직개편 추진 방향과 원칙에 합의하고 그 틀 내에서 심의에 들어간다면 정치 논리에서 벗어나는데 도움이 될 것이다. 특히 정책 핵심 신념 갈등에서 비롯된 쟁점에 대하여 단편적 논의에서 벗어나 반복적인 심층 토의를 통하여 이견을 사전에 조율하는 과정이 필요하다. 이와 더불어 개편안 논의가 정치적으로 흘러가지 않도록 객관적인 모니터링 및 감시 체제를 별도로 운영하는 것도 도움이 될 것이다. 그러나 무엇보다도 정부조직개편을 정치 도구로 사용하는 관행을 극복하는 노력이 요구된다.

## REFERENCES

- [1] S. H. Park, "Policies of Broadcasting and Telecommunication in Smart Media Convergence Age : Focus on the Policy Paradigm and Public Relations Strategies for Dynamic Quality of Life", *Journal of Digital Convergence*, Vol. 9, No. 5, pp. 99-111, 2011.
- [2] Lowi, Theodore J. "Four systems of policy, politics, and choice", *Public administration review*, Vol. 32, No. 4, pp.298-310, 1972.
- [3] Lowi, Theodore J. "The state in politics: The relation between policy and administration", *Regulatory policy and the social sciences*, pp.67 -105, 1985.
- [4] Spitzer, Robert J. "Promoting policy theory : Revising the arenas of power", *Policy Studies Journal*, Vol. 15, No. 4, pp.675-689, 1987.
- [5] Office for Government Policy Coordination & Broadcasting and Telecommunications Convergence Committee. "Broadcasting and communication convergence white paper", p. 402, 2008.
- [6] J. G. Jeong, "Principles of Policy", 996p, Daemyung, 2003.
- [7] Sabatier, Paul A. "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". *Policy sciences*, Vol. 21, No. 2, pp.129-168, 1988.
- [8] Yong-Jun Jung, "The Value and Idea of Broadcasting Policy in South Korea : From the 1990's to 2011", *Journal of Broadcasting and Telecommunications Research*, Vol. 75, pp.9-27, 2011.
- [9] Yonhap news, "Broadcasting Committee, Decided not to attend vice-minister meeting", <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001508069>, 2006. 12. 28.
- [10] Yonhap news, "Political party, government reorganization heated debate", <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001941533>, 2008. 1. 29.
- [11] Digital times, "Korea Communications Commission, What is the issue of establishment?", [http://www.dt.co.kr/contents.html?article\\_no=2008020102010631742001](http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2008020102010631742001), 2008. 2. 1.
- [12] Etnews, "Ministry of Information and Communication, reorganization of broadcasting and communication convergence, reorganization of broadcasting and communication convergence", <http://www.etnews.com/200701250023>, 2007. 1. 26.
- [13] Inews24, "Broadcasting Commission, Personnel Commendation to Focus on Reforming the Broadcasting Communication Structure", [http://news.inews24.com/php/news\\_view.php?g\\_serial=246342&g\\_menu=020300](http://news.inews24.com/php/news_view.php?g_serial=246342&g_menu=020300), 2007. 2. 1.
- [14] National Assembly Broadcasting Communication Special Committee. The 2nd Special Committee meeting log. 2007. 3. 12.
- [15] National Assembly Broadcasting Communication Special Committee. The 3rd Special Committee meeting log. 2007. 3. 13.
- [16] National Assembly Broadcasting Communication Special Committee. The 3rd Subcommittee meeting log. 2007. 9. 17.
- [17] Etnews, "[17th President] Direction of Reorganization of Ministry(II)". <http://www.etnews.com/200712270042>, 2007. 12. 28.
- [18] Digital times, "IT academy, industry group announcement statement against the abolition of Ministry of Information and Communication", <http://www.dt>

- co.kr/contents.html?article\_no=2008011102010531693  
002, 2008. 1. 11.
- [19] The Asia Economy Daily, "Ministry of Ministry of Information and Communication, Let's coheres then survived", <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2008012916094017065>, 2008. 1. 29.
- [20] Korean Federation of Press Unions, "Unions Statement : Requirements for the Korea Communications Commission", 2008. 2. 18.
- [21] S. J. Park, C. Koh, and C. H. Kim, "Proposal of Establishment "Control Tower of IT and Cultural Content" for the next Government", Journal of Digital Convergence, Vol. 10, No. 1, pp. 113-123, 2012.
- [22] Seong-Hoon Lee, Dong-Hee Shim, Dong-Woo Lee, "Actual Cases of Internet of Thing on Smart City Industry," Journal of IT Convergence Society for SMB, Vol. 6, No. 4, pp. 65-70, 2016.
- [23] Doo-Yong Jung, Yun-Young Sok, "A Study on the Edu-tainer Convergence App for Young Children's Play learning in Mobile Environments", Journal of the Korea Convergence Society, Vol. 7. No. 5, pp. 23-28, 2016.
- [24] Cheol-Joo Chae, Han-Jin Cho, "Smart Fusion Agriculture based on Internet of Thing", Journal of the Korea Convergence Society, Vol. 7. No. 6, pp. 49-54, 2016.
- [25] Hyun-Gi Hong, "Business Process Support Based on IoT Technology," Journal of Convergence for Information Technology , Vol. 7, No. 1, pp. 75-79, 2017.

김 상 운(Kim, Sang Woon)



- 2007년 2월 : 이화여자대학교 행정학과(행정학사)
- 2009년 2월 : 이화여자대학교 행정학과(행정학석사)
- 2010년 3월 ~ 현재 : 이화여자대학교 행정학과 박사과정
- 2009년 10월 ~ 현재 : 교육부 산하 한국교육학술정보원 선임연구원

- 관심분야 : 정책 과정· 변동, 정부조직개편, ICT정책
- E-Mail : dns2120@naver.com