

국민주권 실현을 위한 차기 정부 방송·통신 분야 조직개편 방안

2017.3.24(금) 오전10시
국회의원회관 제3세미나실



주최 | 한국언론학회, 한국방송학회, 한국언론정보학회, 민주언론시민연합
언론개혁시민연대, 진보네트워킹센터, 미디어미래연구소
더불어민주당 박홍근 의원, 국민의당 김경진 의원, 정의당 추혜선 의원

좌장

- 추혜선 (정의당 국회의원)

발제

- 이남표 (중앙대학교 강사)

패널

- 김경환 (상지대학교 교수)
- 노창희 (미디어미래연구소 미디어경제센터 부실장)
- 심영섭 (한국외국어대학교 강사)
- 오병일 (정보인권연구소 이사)
- 이종관 (법무법인 세종 전문위원)
- 정준희 (중앙대학교 겸임교수)

〈국민주권 실현을 위한 방송·통신 개혁과제 연속토론회 3차〉

국민주권 실현을 위한 차기 정부 방송·통신 분야 조직개편 방안



1. 일 시 : 2017. 3. 24(금) 오전10시
2. 장 소 : 국회의원회관 제3세미나실
3. 주 최 : 한국언론학회, 한국방송학회, 한국언론정보학회, 민주언론시민연합
언론개혁시민연대, 진보네트워크센터, 미디어미래연구소
더불어민주당 박홍근 의원, 국민의당 김경진 의원, 정의당 추혜선 의원
4. 프로그램

시간	구분	내용
10:00~ 10:20	개회식 (20분)	• 국민의례 • 개회사 : 박용규 (한국언론정보학회장) • 환영사 : 주최단체 대표자 및 국회의원 • 축사 : 더불어민주당·국민의당·정의당 원내대표
10:20~ 10:40	발제 (20분)	• 좌장 : 추혜선 (정의당 국회의원) • 발제 : 이남표 (중앙대학교 강사)
10:40~ 11:40	패널토론 (각 10분)	• 김경환 (상지대학교 교수) • 노창희 (미디어미래연구소 미디어경제센터 부실장) • 심영섭 (한국외국어대학교 강사) • 오병일 (정보인권연구소 이사) • 이종관 (법무법인 세종 전문위원) • 정준희 (중앙대학교 겸임교수)
11:40~ 12:00	종합토론 (20분)	• 질의·응답 및 청중 참여 토론
12:00~ 12:10	마무리 (10분)	• 발제자 및 패널 정리발언



Contents

- **좌 장 추혜선** (정의당 국회의원)
- **발 제 차기 정부 방송통신 분야 조직개편 방안**
 - 이남표** (중앙대학교 강사)..... 9
- **토 론 김경환** (상지대학교 교수)..... 39
 - 노창희** (미디어미래연구소 미디어경제센터 부실장)..... 41
 - 심영섭** (한국외국어대학교 강사)..... 43
 - 오병일** (정보인권연구소 이사)..... 45
 - 이종관** (법무법인 세종 전문위원)..... 53
 - 정준희** (중앙대학교 겸임교수)..... 59

발제

국민주권 실현을 위한 차기 정부 방송·통신 분야 조직개편 방안

좌장. 추혜선 정의당 국회의원

이 남 표

(중앙대학교 강사)



차기 정부 방송통신 분야 조직개편 방안

2017. 3. 24
이남표 / 중앙대 강사, 언론학 박사

목차/

조직개편 변천사

/방송위원회와 정보통신부
/방송통신위원회
/방통위와 미래부

탈신화를 위한 현실 진단

/제안된 방안들
/현실 인식과 신화
/유용한 문제들

전망과 과제

/조직개편 제안
/앞으로의 과제

1/ 조직개편 변천사

1기: 방송위원회와 정보통신부

• 방송위원회: 방송분야

- 이전 권위주의 정부 시절, 문화공보부, 공보처 등 독임제 정부부처가 담당했던 방송 정책/규제업무를 2000년 통합방송법의 제정과 함께 정부로부터 독립된 규제위원회 형태의 방송위원회가 맡게 됨

• 정보통신부: 통신분야 + α

- 체신부가 1994년 정보통신부로 개편된 이후, '정보화 정책'을 포함하여 통신 분야를 담당하는 독임제 중앙행정기관의 역할을 수행함
- 또한 정통부는 전파 자원 확보를 위한 주파수 정책의 주무 부처이며, 방송 기술 및 시설 등의 기술적 규제 업무도 관장함
- 지상파방송, 위성방송, 종합유선방송의 허가도 방송위가 추천하고 정통부가 허가권을 행사하는 방식임

1/ 조직개편 변천사

1기: 방송위원회와 정보통신부

• 문화관광부: 방송영상산업 진흥정책

- 방송위가 방송영상 정책을 수립할 경우, 문광부장관과 합의하도록 방송법이 규정하고, (방송)광고 정책도 문광부 문화산업국에서 담당함
- 영상 정책에 대한 책임 소재의 불분명, 방송위의 독립적 직무 수행 저해라는 지적이 제기됨(이상식, 2001)

• 방송통신융합추진위원회

- 2006년 출범한 융추위는 방송통신의 융합 현상에 대응하는 정책이념과 목표의 재정립을 목표로 하였으나, 특히 기구개편을 최우선 과제로 추진하게 된 맥락은 방송위, 정통부, 문광부의 업무 영역 중복과 혼재로 인한 갈등 때문임(국무조정실/융추위, 2008)

1/ 조직개편 변천사

<표 1> 융추위가 제안한 정책목표와 추진전략

정책목표		주요 추진전략
공익성 강화	-	디지털 정보격차 해소 및 방송에서의 보편적 접근권 보장
	-	공영방송 역할 강화를 위한 시스템 정비 및 재원 마련
	-	방송의 정치적 중립성 확보와 의견형성의 다원성 보장
산업 활성화	-	융합 활성화를 통한 IT 및 콘텐츠 산업의 도약기반 조성
	-	디지털 전환을 통한 부가가치 창출
	-	콘텐츠 산업 발전을 위한 법/제도 정비
	-	콘텐츠 산업 창작/제작 역량 강화
시스템 개선	-	새로운 가치사슬에 기반을 둔 규제원칙 정립
	-	수평적 사업분류체계 도입
	-	여론 지배력을 감안한 공정경쟁 규제 틀 확립
	-	융합 환경에 적합한 정책/규제/진흥체계 구축

1/ 조직개편 변천사

2기: 방송통신위원회

• 방통위의 출범

- 2008년 3월 방송위와 정통부가 통합하는 형태의 방통위가 출범함
- 기존 정통부 업무 중 전자정부 및 개인정보 보호는 행정안전부, ICT 산업 기술개발과 우정사업은 지식경제부, 콘텐츠산업 전반은 문체부에 이관함

• '방송은 장악, 통신은 식락'

- 이명박 정부에서 방통위는 끊임없이 '정치적 독립성' 문제를 야기함
- 방송의 사회문화적 공공정책이 약화되고, 공영방송을 비롯한 공공서비스 방송의 주변화 현상 발생함
- 시장주의를 표방했으나 종편채널 도입에 다른 시장경쟁 격화 외에 가시적 산업발전 효과는 미흡했음

1/ 조직개편 변천사

<표 2> 2012년 제안된 방송통신 정부조직 개편안

구분	조직 형태	내용/약평
<1안> 방송-통신 분리	방송위원회 + 정보미디어부(정통부)	방송과 통신은 이질적 융합 현실 대응 어려움
<2안> 규제-진흥 분리	정보미디어부(소통매체부) + 규제위원회(방통위)	IT 컨트를 타워 복원 및 활성화 산업진흥과 공공규제 분리 '관치' 성장론에 대한 우려
<3안> 기존 유지	방송통신위원회	기존 기구의 민주적 재조직화 정치적 독립성 확보 관련 부처간 업무 재조정

1/ 조직개편 변천사

3기: 방통위와 미래부

• 박근혜정부의 대선공약과 규제기구 개편

- 대선공약에서 C-P-N-D를 이루르는 정보/미디어 전담조직 신설 제안
- 배경은 방통위에 대한 (사회적) 불신과 미래성장 동력으로서 ICT산업 활성화였음
- 방통위의 위상이 '방송과 통신에 관한 업무수행'에서 '방송과 통신에 관한 규제와 이용자 보호'로 축소됨
- 방송정책은 지상파 허가, 종편/보도채널 승인, 금지행위 및 분쟁조정 외에 대부분 미래부로 이관됨
- 통신정책은 이용자 보호와 분쟁조정 외에 대부분 미래부로 이관
- 방송통신 융합정책은 모두 미래부로 이관됨

1/ 조직개편 변천사

3기: 방통위와 미래부

• 방송은 규제, 통신은 진흥?

- 방통위와 미래부의 분리는 지상파방송과 종편/보도채널은 '규제' 중심의 방통위에서, 유료방송과 통신사업자는 '진흥' 중심의 미래부에 서 관장하는 결과로 나타남
- 미래부의 ICT산업 진흥 목표에서 공공성/공익성 및 이용자/수용자 중심의 정책목표는 실질적으로 소멸됨
- 이에 따라 방송통신 융합에 따르는 수년 전의 정책목표와 추진전략, 환경 진단과 대응이 적어도 정책/규제 영역에서 실종됨
- 대선 공약의 공영방송 거버넌스 개선은 정부 출범 이후 잠복되어 좀처럼 논의가 진전되지 않고 있음

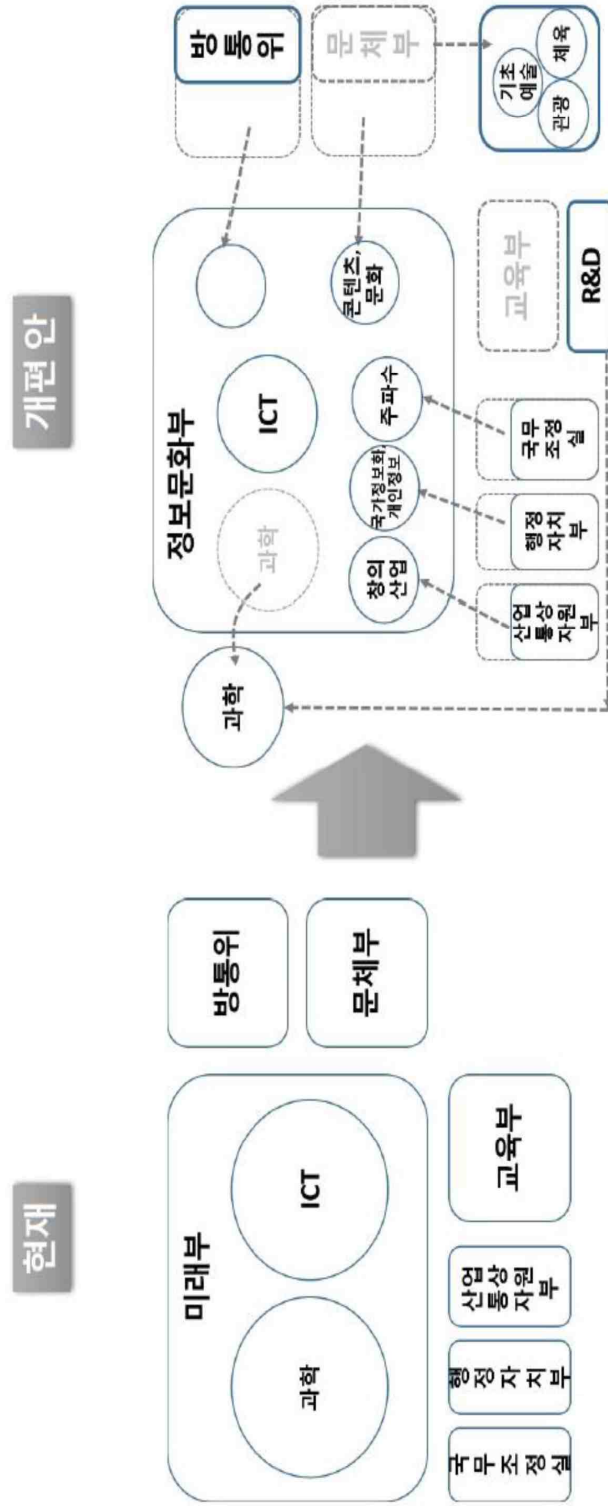
2/ 탈신화를 위한 현실 진단

제안된 방안들

- <1안> 정보문화부 + 공영방송위원회
 - 미래부를 미디어(ICT) 전담부처인 정보문화부로 확대 개편
 - 문화부의 콘텐츠 관련 업무 정보문화부로 통합
 - 산업통상자원부(창의산업), 행정자치부(국가정보화, 개인정보), 국무조정실(주파수)의 유관 기능도 모두 정보문화부로 이관
 - 방통위는 정치적 고려가 필요한 공영방송 규제를 맡으며 명칭도 공영방송위원회로 변경
 - 공영방송위원회의 잔존 기능은 공영방송 평가 및 인허가, 공영방송 임원인사, 공영방송 수신료 부과/징수, 시청 점유율 제한, 이용자 보호 등(김성철, 2017)

2/ 탈신화를 위한 현실 진단

<그림 1> 미래부의 정보문화부 개편안



* 출처: 김성철 (2017), 34쪽

2/ 탈신화를 위한 현실 진단

제안된 방안들

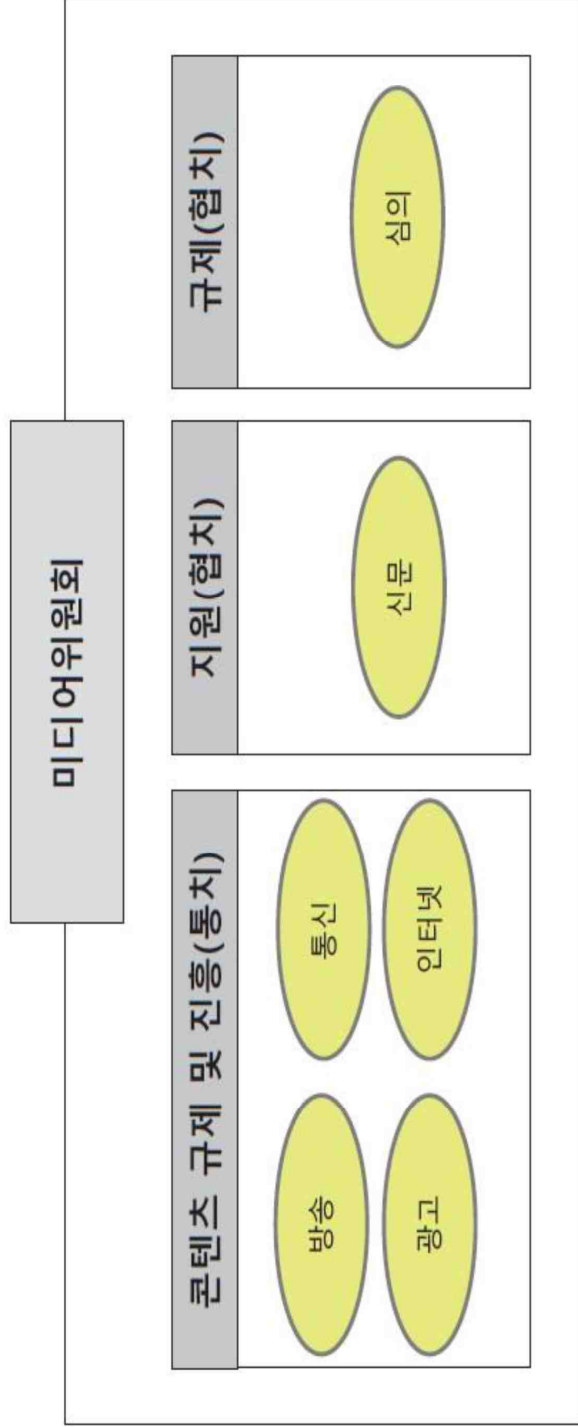
- <2안> 미디어위원회 신설

- 현행 방통위와 미래부의 업무를 통합하여 7-10명 내외의 상임위원으로 구성되는 합의제 위원회로 미디어위원회를 신설함
- 기존 방통위와 미래부의 정보통신정책실과 방송진흥정책국, 문체부 미디어정책관실의 미디어정책과와 방송영상광고과를 통합하여 신문과 방송, 통신, 인터넷에 걸쳐 매체산업의 진흥, 지원, 규제를 담당함
- 현행 방송통신심의위원회도 신설 미디어위원회로 통합함
- ICT 진흥 관련 업무는 산업부처로 이관하거나 미래부와 문체부의 콘텐츠 진흥 업무를 통합하여 별도 부처로 개편함(심영섭, 2017)

* 구체적인 내용은 다소 다르나 '콘텐츠 분야를 중심으로 방송, 통신, 단말기를 관할하는 C-P-N-D 총괄 미디어위원회'의 제안도 있음(박상호, 2017)

2/ 탈신화를 위한 현실 진단

<그림 2> 미디어위원회 신설안



* 출처: 김영섭(2017), 29쪽

2/ 탈신화를 위한 현실 진단

제안된 방안들

- <3안> 방통위 역할 확대

- 기존 방통위와 방통심의위를 통합하고, 미래부의 정보통신정책실 일부와 방송진흥정책국의 업무를 새로운 방통위로 이관함(심영섭, 2017)
- 방통위는 방송과 통신, 인터넷에 걸쳐 매체산업의 진흥, 지원, 규제를 담당하고, 미래부는 과학기술부로 개편하여 디지털 ICT 정책 및 과학 기술 정책을 맡도록 함
- 또는 이명박 정부 시절의 방통위 모델을 기본적으로 채택하되, 통신 위주가 아니라 방송과 통신이 대등하게 상생하는 관계 형성을 제안하는 방안도 있음(박상호, 2017)

2/ 탈신화를 위한 현실 진단

현실 인식과 신화

• ICT 전담 거대부처 제안의 현실 인식

- 박근혜 정부의 '창조경제' 전담 부처였던 미래부에 대한 부정적 평가
- ICT산업이 국민경제에서 차지하는 역할이 여전히 매우 중요하나, 이 명박 정부 이후 '거버넌스' 혼선을 겪으면서 경쟁력이 약화됨
- 분산된 ICT-미디어 분야의 정부 부처를 통합하여 ICT 컨트롤 타워를 복원해야 4차 산업혁명과 글로벌 무한경쟁의 시대에 대처할 수 있음
- 정책 영역은 독임제 전담 부처가 말고, 정치적 판단이 필요한 영역은 합의제 위원회가 담당하는 것이 적절함

2/ 탈신화를 위한 현실 진단

현실 인식과 신화

• 'ICT 컨트롤 타워'의 신화

- '강력한 행정력을 갖춘 IT 컨트롤 타워가 미디어-커뮤니케이션 산업 발전을 촉진하고 국민경제를 이끈다'는 현실 인식에는 일종의 '신화(myth)'가 작동하고 있음
- 한국의 인터넷과 ICT산업은 정부의 선풍적인 컨트롤 타워 기능이 없었을 때 빠르게 발전할 수 있었다는 평가가 존재함(김인성, 2011)
- 규제 권능과 산업 육성 수단이 집중된 ICT 독임제 부처가 국민경제를 선도할 수 있다는 것은 낡은 패러다임이며, 특히 창의산업 분야에서 국가의 개입은 산업 발전의 측면에서도 별반 도움이 되지 않음
- ICT/미디어 산업의 가치가 이념에서 과잉재현, 현실에서는 가치사슬의 특정 단계에서만 제한적으로 작동함

2/ 탈신화를 위한 현실 진단

현실 인식과 신화

- ‘살아 있는 신화’

- 신화를 발견하여 단순히 그것을 ‘진실의 날조’라고 기각하는 것은 적절치 않음. 정치철학자 매킨타이어(A. MacIntyre)의 지적처럼 신화는 진리 또는 거짓(true or false)이라기보다 살아 있거나 죽은 것(living or dead)이기 때문임
- 신화가 내적 모순에도 불구하고 유지되고 있다면, 그것은 주어진 시대의 집단적 정신상태(collective mentality)의 중요한 부분을 표상하고 있기 때문임(Mosco, 2004)
- ‘ICT 컨트를 타워가 선도하는 산업 발전과 국민경제 성장’은 그런 점에서 긍정하고 정의를 지 못한 경제 현실에 대한 꿈과 희망의 투영임

2/ 탈신화를 위한 현실 진단

현실 인식과 신화

• 4차 산업혁명과 '거버넌스'

- 4차 산업혁명에 대응하기 위하여 특정 부처가 컨트롤 타워 역할을 전담하는 것을 부적절 할 수 있음(이종관, 2017)
- 4차 산업혁명을 이끄는 원동력은 물리학, 디지털, 생물학 기술에서 비롯함(Schwab, 2016). 따라서 미디어-ICT 부문으로만 제한하여 영향력을 파악하기 어려움
- 차기 정부의 진단과 전망에 따라서 노동, 산업 등 관련 정부부처/조직들을 총괄하는 별도의 컨트롤 타워가 필요할 수 있으나, 그것이 단일 전담부처가 되기는 어려울 것으로 보임

2/ 탈신화를 위한 현실 진단

유용한 문제들

- **이분법적 사고의 극복**

- 미디어 정책에서 '진흥 대 규제', '산업성 대 공공성'과 같은 이분법적 범주는 현실을 무리하게 재단하고 수단적 가치에 머무르게 만드는 위험성을 갖고 있음(이준웅, 2017)
- 거의 모든 규제정책은 동시에 진흥수단이기도 하며, 공적 가치가 시장을 통해 실현될 수도 있음

- **구조/제도와 행위자**

- 정부조직 개편을 포함하여 모든 상징적 제도는 행위자와 상호작용함
- 만들어진 제도는 스스로 생명력을 얻고 보수적 경로의존성을 형성하는 경향이 있음(심영섭, 2017). 따라서 '제도 만능론'을 경계하고 정치문화, 조직문화, 거버넌스 현실에 주목할 필요가 있음

2/ 탈신화를 위한 현실 진단

유용한 문제들

• 연결망 지배구조

- 정부 정책 추진방식은 (1) 위계적 관료제에 기반한 '고전적 행정모형(Classical Weberian Bureaucracy)', (2) 이익 추구 행위자(소비자-시민)에 대해 서비스를 제공하는 '신공공관리(New Public Management)', (3) 자발적 공/사적 행위자의 협상과 조정을 통한 '연결망 지배구조(Network Governance)'로 구분됨(이준웅, 2017)
- 과거부터 현재까지 방송통신 정책 추진은 고전적 행정모형과 신공공관리 체계를 오가는 방식이었음
- 헌정사상 소유의 대통령 탄핵 결정에 이르기까지 보여준 광범위하고 자발적인 시민참여는 차기 정부의 미디어정책 방향이 신공공관리 체계 뿐만 아니라 연결망 지배구조 패러다임으로 전환할 필요성을 입증하고 있음

3/ 전망과 과제

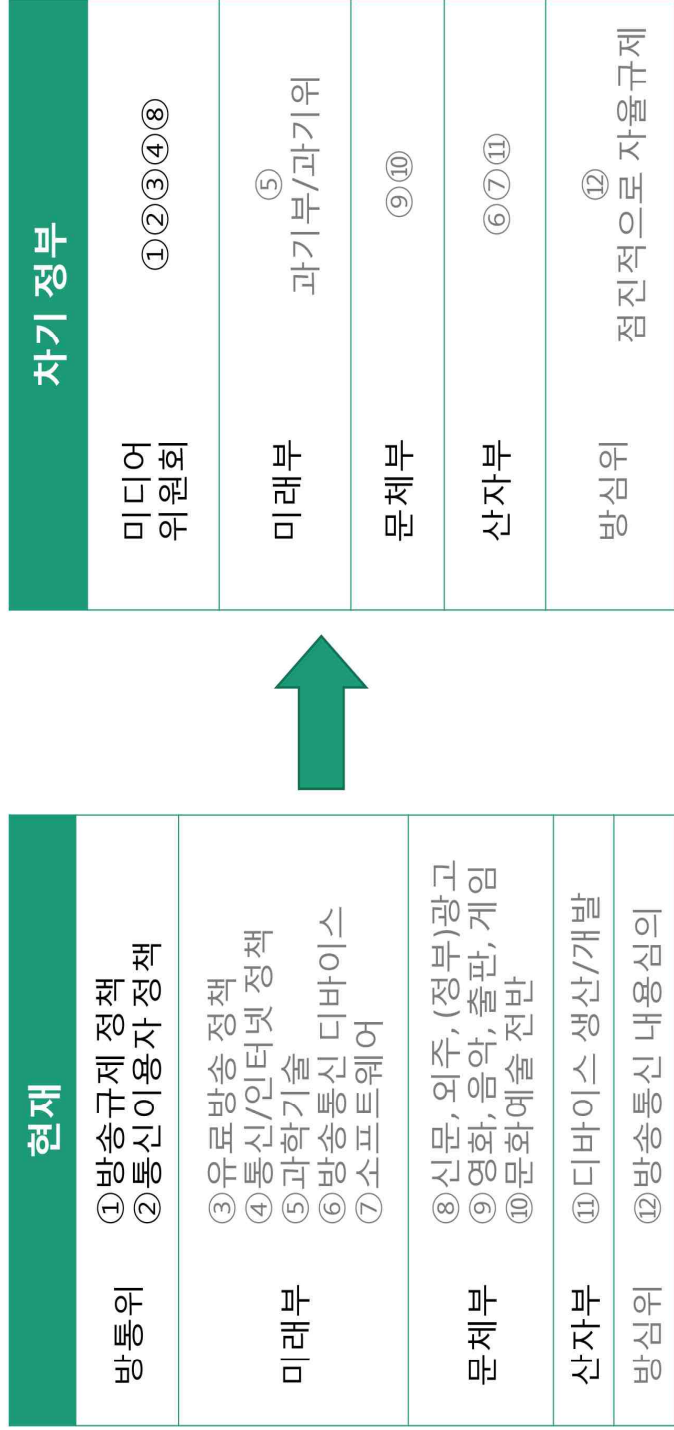
조직개편 제안

• 미디어위원회 모형의 가치

- 현행 방통위와 미래부 방송통신 정책 관련 업무를 일차적으로 통합
- 방송과 통신의 융합 현상 뿐만 아니라 신문, 영화 등도 오늘날의 미디어 환경에서 동일한 플랫폼과 네트워크를 넘나들고 있기에 문체부의 미디어정책 관련 기능도 통합하여 '미디어위원회(매체위원회)'를 설치하는 것이 바람직함
- 문체부의 문화예술 정책 업무는 미디어위원회와는 차별성이 있기에 정부조직 개편에도 해당 기능은 존치해야 함
- 기존 방송통신심의위원회는 '실질적 행정기구'이나 정부조직으로 통합하기보다 점진적으로 자율기구로 전환하는 것이 적절함

3/ 전망과 과제

<그림 3> 미디어위원회 조직 방향



3/ 전망과 과제

앞으로의 과제

• 미디어위원회의 구성

- 미디어위원회의 구성방식, 즉 위원 수와 선임방식 등은 현행 방통위 설치법을 참고로 하되, 이명박 정부에서 나타났던 독임제 요소를 축소하고 정치적 중립성을 높이는 한편, 전문성과 투명성 및 공개성이 요구됨
- 장기적으로 미디어위원회가 선관위, 감사원과 유사한 헌법기구의 위상을 갖는 방안도 고려할 수 있음

• 공공서비스 영역

- 방송, 인터넷, 신문 등의 미디어 영역에 대해서 차별적인 규제정책이 필요함. 그 전제는 공영방송을 포함하여 공공서비스 영역을 획정하는 것임

3/ 전망과 과제

앞으로의 과제

- 수평규제체계 도입과 네거티브 규제

- 과거 응추위에서도 제기된 바 있는 수평적 규제체계의 도입 필요함
- 공공미디어 영역을 제외한 나머지 분야에서 기존의 포지티브 규제를 네거티브 규제로 전환하는 것이 바람직함

- 법사회적 논의기구 구성

- 현재 국회에 계류중인 공영방송 지배구조 개선도 매우 중요하나, 또 다른 차원에서 공영방송의 위상, 범위, 역무에 대한 제도화도 필요함
- 공영방송 및 공공미디어 영역의 확장, 수평규제를 위한 법제 마련 등은 차기 정부의 출범과 동시에 완료하기가 현실적으로 어려움
- 2000년 통합방송법의 산파 역할을 했던 방송개혁위원회 형태의 법사회적 논의기구를 올해 내 구성하여 구체적인 방안을 마련해야 함

참고문헌/

- 국무조정실/방송통신융합추진위원회(2008). <방송통신융합 추진 백서>.
권오상(2017.2.13). 개혁, 그 이상의 가치 구현을 위한 거버넌스 개편방향. 미래창조과학 방송통신
위원회 소속 야당 국회의원 주최 'ICT/방송통신 분야 정부조직개편 방향 정책' 토론회 발표
문.
김경환(2013). 박근혜 정부 출범과 방송통신 관련 정부부처 개편 진단. <민주사회와정책연구>, 24
호, 73-103.
김대규/윤석민(2010). 방송위원회와 정부통신부의 통합 과정: 인사와 조직문화의 중심으로. <한
국방송학보>, 24-3호, 50-97.
김대호(2012.5.29). ICT 거버넌스 체계의 변화와 전망. 한국방송학회 '방송/IT 거버넌스에 대한 평
가와 개선방향' 토론회 발표문.
김성철(2012.2.22). 방송통신 정부조직 개편에 대한 논의 요약 및 제언. 공발연 '방송통신 정부조
직 어떻게 가야 하는가' 토론회 발표문.
김성철(2017.1.13). 미디어의 혁신과 자유를 보장하는 정부조직 개편 방안. 한국방송학회 '미디어
구조개편을 위한 정부와 공공부문의 대응' 토론회 발표문.
김인성(2011). <한국 IT산업의 멸망>. 북하우스.

참고문헌/

- 박상호(2017.3.14). 공진화적 방송산업 생태계 조성방향. 언론공정성실험모임 '차기정부의 방송 산업정책 과제와 정부조직 개편방향' 토론회 발표문.
- 심영섭(2017.1.19). 포용과 통합: 차기정부의 미디어 담당 부서 개혁과 역할. 한국언론정보학회 '차기정부의 바람직한 미디어정책 방향과 조직개편 방안' 토론회 발표문.
- 이상식(2001). 방송과 통신의 융합에 대비한 정책 및 규제 기구의 변화 방향. <한국방송학보>, 15-3호, 183-220.
- 이종관(2017.3.7). 미디어 공적책무 확보와 산업 활성화: 차기정부의 정책 방향과 과제. 더불어민주당 정책위/미래창조과학방송통신위원회 주최 토론회 발표문.
- 이준웅(2017.1.19). 탈-비정상 정부의 매체정책 방향. 한국언론정보학회 '차기정부의 바람직한 미디어정책 방향과 조직개편 방안' 토론회 발표문.
- 정윤식(2013). ICT 거버넌스 구조개편과 새 정부 방송 정책. <방송문화연구>, 25-1호, 7-38.
- Livingstone, S., Lunt, P. & Miller, L.(2007). Citizens and consumer: Discursive debates during and after the Communication Act 2003. *Media, Culture & Society*, 29(4), 613-638.
- Mosco, V.(2004). *The digital sublime: Myth, power, and cyberspace*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Schwab, K.(2016). *The fourth industrial revolution*. 송경진 역(2016). <제4차 산업혁명>. 세로윌현재.

경청해 주셔서 고맙습니다.

The End



MEMO

패널토론

국민주권 실현을 위한 차기 정부 방송·통신 분야 조직개편 방안

좌장. 추혜선 정의당 국회의원

김 경 환
(상지대학교 교수)

노 창 희
(미디어미래연구소 미디어경제센터 부실장)

심 영 섭
(한국외국어대학교 강사)

오 병 일
(정보인권연구소 이사)

이 종 관
(법무법인 세종 전문위원)

정 준 희
(중앙대학교 겸임교수)



김 경 환
(상지대학교 교수)



MEMO



MEMO

국민주권 실현을 위한
차기 정부 방송·통신 분야 조직개편 방안

노 창 희

(미디어미래연구소 미디어경제센터 부실장)



MEMO



MEMO

심 영 섭

(한국외국어대학교 강사)



MEMO



MEMO

오 병 일

(정보인권연구소 이사)

I. 현황

- 정부조직 개편방안에 대한 일부 제안의 경우에는 주요 업무구분을 ‘통신정책’이라는 식으로 뭉뚱그려 제시하고 있어 구체적인 제안 내용을 파악하기 힘든 경우가 있음. 방송, 정보통신 관련 정부조직 개편 방안에 대한 논의에 앞서, 관련 업무 영역에 대한 검토가 필요함.

1) 미래창조과학부

- 주파수 정책 : 주파수 공급, 무선국 허가, 전파관리 등 (전파정책국)
 - 통신정책 : 중장기계획, 인허가, 망중립성, 통신시장 공정경쟁, 통신자원관리
 - 인터넷 정책 : 국가정보화, 인터넷주소자원 관리 등 (인터넷융합정책관)
 - 정보/사이버보안(정보보호정책관)
 - SW와 디지털콘텐츠 진흥
- * 정보통신산업 진흥의 내용 : 인력양성, 표준, 기술개발 지원, 국제협력, 벤처 지원 등
- * 지능정보사회추진단, 창조경제기획국
- * 과학기술, 유료방송 플랫폼, 유료방송PP 정책

2) 방송통신위원회

- 이용자 보호 (이용자정책국) : 개인정보보호(위치정보 포함), 통신시장조사, 단말기유통정책
- * 지상파, 종편, 공익방송, 홈쇼핑, 방송광고 등

3) 문화체육관광부

- 영상, 게임 콘텐츠 : 문화산업, 영상, 게임콘텐츠, 대중문화산업 (콘텐츠정책관)
- 미디어 정책 : 미디어정책, 방송영상광고, 출판인쇄(신문), 인터넷 신문 (미디어정책관)

* 저작권 정책 (저작권정책관)

4) 행정자치부

- 전자정부(전자정부정책과)
- 개인정보보호(개인정보보호정책관) * 개인정보보호법 주무부처

5) 산업통상자원부

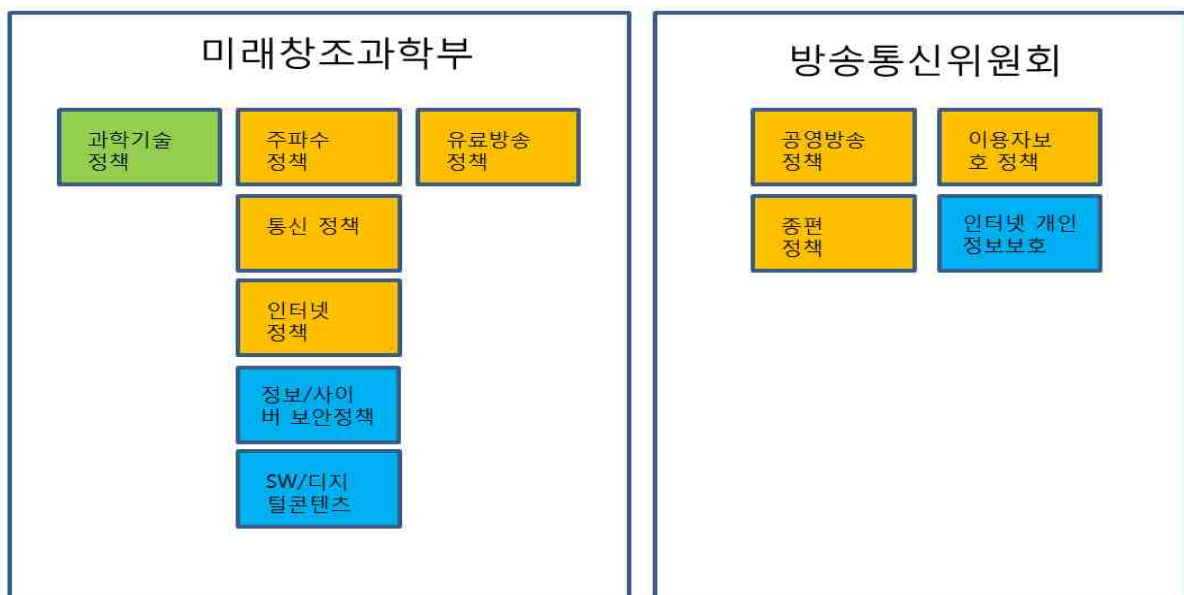
- 신산업 지원

6) 방송통신심의위원회

- 방송, 인터넷 내용 심의

7) 개인정보보호위원회

- 개인정보 보호에 관한 사항을 심의·의결
- 개인정보보호법 주무부처는 행정자치부 개인정보보호정책관



Ⅱ. 문제점

1) 부처간 업무 영역 구분 모호, 권한의 중복 등으로 인한 혼란

- 방송 규제 분리 : 방통위, 미래부
- 인터넷 : 방통위, 미래부
- SW : 미래부, 산자부(임베디드)
- 단통법 : 방통위, 미래부
- 디지털 콘텐츠 : 미래부, 문화부
- 개인정보 보호 : 행자부, 방통위, 개인정보보호위원회
- 창조산업 지원 : 미래부, 산자부

2) 산업 진흥 중심의 정책추진으로 공공성 후퇴

- 빅데이터 산업 진흥을 명분으로 개인정보 보호 완화
- 행자부는 거대 개인정보 운영 주체로서 개인정보 감독기관으로서 부적절
- 산업진흥(지원)과 공공적 규제/정책 분리 필요성 : 산업 진흥을 명분으로 공공정책이 후퇴하지 않아야 함.

3) 갈라파고스 규제와 필요한 규제의 공백

- 산업 진흥을 도모한다고 하면서도 정부 후견주의적 시각에 근거한 불필요한 규제 양산, 세계적 관행에 부합하지 않는 갈라파고스 규제 → 이용자 권리를 침해할 뿐만 아니라 국내 산업 진흥도 저해
인터넷 내용심의와 삭제명령, 인터넷 실명제와 본인확인기관 제도, 휴대전화 실명제, 주민등록번호 제도, 청소년유해물차단앱 의무화, 게임셧다운제, 공인인증서, P2P/웹하드 등록제, 저작권삼진아웃제 등
- 반면, 산업 육성을 명분으로 필요한 규제는 공백
망중립성, 개인정보보호, 주민번호 등

4) 정부주도, 단기성과 중심의 산업육성 정책

- AI, 제4차 산업혁명 등 세계적인 트렌드가 있을 때마다 정부 주도의 '단기 성과 중심'

의 지원 정책을 수립하는 문제.

- 정부가 미래 전략을 가질 필요는 있지만, 비단 산업 육성이 아니라 경제, 사회, 문화 등에 미치는 영향력에 대한 종합적인 고려 필요.
- 정부가 시장을 주도하기 보다는, 개방적인 의견 수렴을 기반으로 장기적 전략을 수립하고 시장에서 해결되지 않는 기초 연구나 공공영역에 대한 투자 필요.

5) 정책결정 과정의 문제

- 정책결정 과정의 투명성, 민주성 부족
- 민간 전문가들과의 협의체나 공개 토론회/공청회 등이 운영되고 있지만, 협의체 위원은 자의적으로 선정되고, 회의와 자료는 공개되지 않는 경우가 많음. 공청회 등은 실질적인 의견 수렴이나 토론이 되기 보다는 형식적으로 진행되는 경우가 많음. (사실상 정책 결정이 이루어진 후의 형식적인 절차)
- 정부3.0을 표방했지만, 실제 원하는 공공정보에는 여전히 접근이 어려움.
- 정부의 역할, 운영방식에 있어서 ‘네트워크 거버넌스’ 모델로의 전환 필요 : 투명성, 책임성, 이해관계자의 개방적 참여와 협력 등

Ⅲ. 개선방안

1) 개인정보보호위원회의 독립성과 권한 강화

- 2011년 개인정보보호법 제정에 따라 설립된 개인정보보호위원회는 행정자치부의 산하기관으로 독립적이지 못하고 그 권한에 있어 매우 제한적임. 개인정보보호법의 실질적인 감독 기능은 행정자치부에 주어져서, 인터넷, 금융 등 분야별로 개인정보보호 감독기관이 별도로 존재하여 전반적으로 감독체계의 독립성이 약화되어 있음. 행정자치부는 스스로가 방대한 개인정보의 보유, 운영 주체로서 개인정보의 이용과 보호라는 상충된 이해관계를 가지고 있음. 무엇보다 개인정보 보호위원회는 인사와 예산 및 조직의 독립성 부재로 인하여 정책의 독립성과 전문성이 확보되지 못하고 있음.
- 행정자치부의 개인정보 감독권한을 개인정보보호위원회로 이관하여 민간과 공공부문의 통합적인 감독권을 부여하고, 인사권과 예산의 독립성을 보장해 명실상부한 개인정

보의 컨트롤타워의 역할을 수행해야 함.

2) 정보보안/사이버보안 전담부처 설립

- 현재 국내에는 민간 영역의 사이버 보안을 규율하는 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에관한법률’, 국가기반시설의 사이버 보안을 위한 ‘정보통신기반보호법’, 공공 영역의 사이버 보안을 규율하는 ‘국가사이버안전관리규정’에 따라 사이버 보안을 위한 대응 체제가 갖추어져 있음. 이에 따라 민간 영역은 미래창조과학부가, 국가 정보통신망 및 기반시설은 국가정보원이 담당하고 있음.
- 국가정보원은 ‘국가사이버안전관리규정’에 따라 국가사이버안전 관련 정책 및 관리의 총괄·조정 역할을 맡아 국가사이버안전기본계획 수립·시행하고, 국가사이버안전전략회의 및 대책회의를 운영하며, 실무적으로도 국가사이버안전센터를 운영하고 있음. 또한, ‘정보통신기반보호법’에 따라 공공분야 주요정보통신기반시설의 사이버 보안을 담당하고 있음.
- 세계 어느 나라에서도 비밀정보기관이 사이버 보안의 실질적인 컨트롤타워 역할을 맡고 있는 나라는 없음. 국가 정보통신망의 사이버보안에 대한 책임, 정보보호시스템에 대한 인증, 암호 인증 등 현재 국정원이 담당하고 있는 사이버 보안 관련 역할은 일반 행정부처로 이관되어야 함.
- 일반 행정부처로 이관하더라도, 현재와 같이 전체 국가통신망에 대한 감시 권한을 두는 것은 위험함. 사이버보안 담당 부처는 가이드라인 제시 및 감독, 지원의 역할을 하고, 각 부처 및 민간의 기관들은 자신의 상황에 맞게 사이버 보안 대책을 수립, 이행해야 함.

3) 통신심의 폐지 및 자율규제로 전환

- 방송통신심의위원회는 불법정보 뿐만 아니라, 유해 및 건전성의 기준으로 인터넷 상의 콘텐츠를 폭넓게 심의하고 있음. 2016년 사드 배치를 비판하는 게시물이 삭제된 것과 같이, 정부 정책이나 권력자에 대한 비판 등 정치적 표현의 자유를 침해하는 결정을 내리거나, 트위터 계정에 대한 차단과 같이 인터넷의 특성에 부합하지 않는 자의적 심의로 계속 논란을 빚어 왔음. 사법부의 판단도 없이 행정기구가 자의적으로 인터넷 상

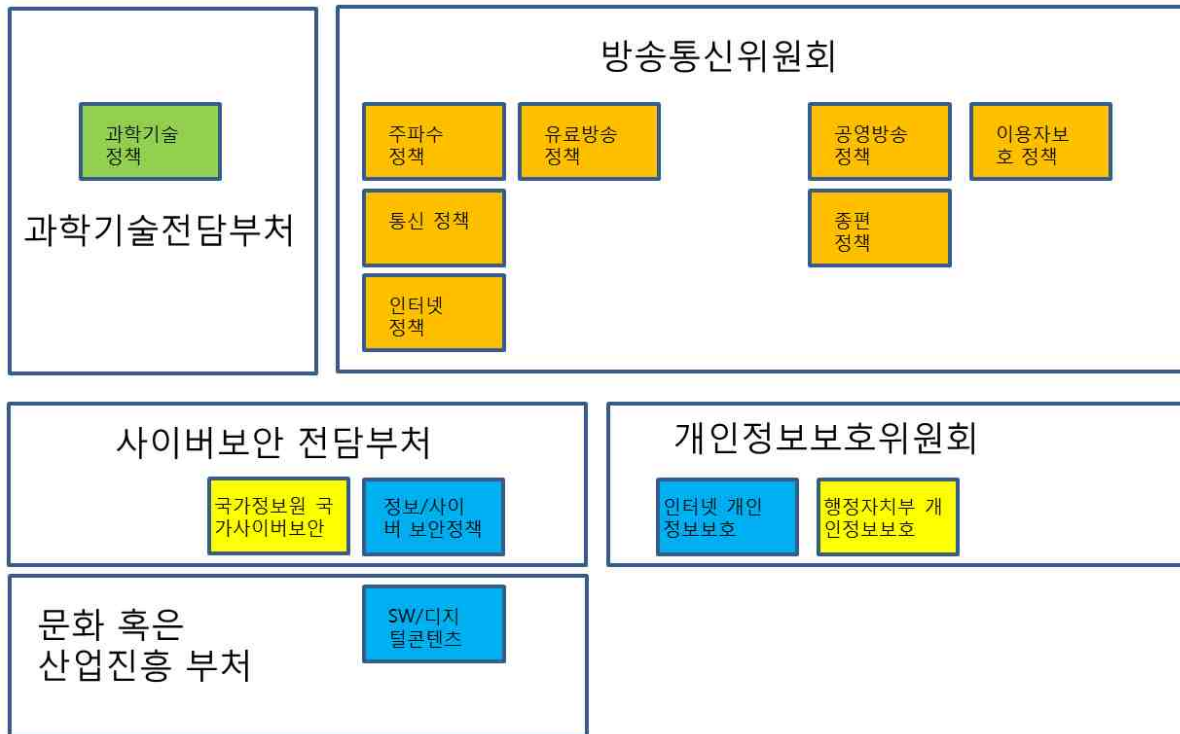
의 게시물을 삭제, 차단하는 것은 국가의 검열로서 이용자의 표현의 자유와 정보 접근권을 침해하는 것임. 2010년 국가인권위원회, 2011년 유엔 표현의 자유 특별보고관, 2013년 유엔의 보편적 정례 인권검토(UPR) 등에서 방심위의 통신심의 권한을 민간자율심의기구에 이양할 것을 권고함.

- 명예훼손 등 개인의 권리 침해 게시물의 경우에는 임시조치 및 분쟁조정 제도를 활용할 수 있음. 따라서 권리침해 게시물에 대한 심의 및 유해성 심의는 중단되어야 함.
- 방심위의 인터넷 행정심의를 폐지하고 민간자율심의기구로 심의 권한을 이양해야 함.

4) 방송통신위원회의 역할 복원

- 새로운 정부 수립시마다 즉각적인 정부조직 개편은 바람직하지 않음. 이명박 정부에서 만들어진 (구)방송통신위원회는, 비록 이명박 인수위에 의해 일정하게 왜곡되었음에도 불구하고, 그 설립의 필요성과 역할, 구조 등은 노무현 정부에서 설립된 '방송통신융합추진위원회'의 1년여간의 논의를 통해 만들어졌다는 점에서 사회적 합의에 가장 가깝다고 평가될 수 있음. 따라서, (구)방송통신위원회에 대한 평가를 바탕으로 당시 조직 구조에 대한 평가 및 변화된 상황에 대한 평가를 바탕으로, 일정 수준 개선하는 방향으로 논의할 필요가 있음.
- 이명박 정부의 (구)방송통신위원회가 권력에 의한 공영 방송의 장악, ICT 산업의 위축 등 여러 문제가 발생한 것은 명확하지만, 이것이 '사람'의 문제인지, 아니면 구조의 문제인지에 대해서는 평가가 필요하며, 방송통신융합 환경에 대응한다는 방송통신위원회의 설립 취지를 무효화하는 근거가 되지는 못함. 구조적인 문제로는 독임제적 요소를 강화하여 위원장의 권력 남용을 초래한 점, 방통위 위원들의 여야 정치 구도의 고착화, 통신/ICT 영역에서 방통위 위원들의 비전문성 등을 문제로 지적할 수 있음.
- 기존 (구)방송통신위원회가 방송통신 공공정책을 담당하도록 하되, 일정한 개선이 필요함.
위원장 권한의 분산.
방송통신위원회 내에 방송 소위원회, 통신 소위원회를 두어 방송, 통신 각 영역 담당.
방송통신 위원회의 전문성과 다양성을 위해 위원 수 증가 필요.

- 다만, 산업 진흥을 명분으로 공공정책이 후퇴하는 것을 방지하기 위해, 정보통신산업 진흥정책 및 SW, 디지털콘텐츠 진흥 업무 등 ‘지원’ 중심의 산업진흥 업무는 방송통신 위원회와 분리하여 별도의 ICT 진흥부처를 설립하거나, 문화부/산업진흥부처에서 담당하는 것이 적절함.



5) 방송통신 정부조직 개편 논의에서 고려할 점

- 규제/진흥/지원
규제정책과 진흥정책이 명확히 구분되는 것은 아님. 망중립성 규제는 망사업자에 대한 규제이면서, 인터넷 서비스 사업자에 대한 진흥정책일 수 있음. 다만, ‘지원’으로서의 진흥정책과 규제/진흥 정책을 구분할 필요는 있음. 산업진흥을 명분으로 한 공공정책의 후퇴를 막을 수 있는 제도적 방안이 필요함.
- 방송(혹은 공영방송) 정책에는 정치적 중립성과 공공성을, 통신 정책에는 ICT 산업의 육성을 위한 효율성을 중요시하는 경향이 존재함. 그러나 방송 정책에서 산업적 고려를 배제할 수 없으며, 통신 정책 역시 공공성을 우선적 가치로 두어야 함. 또한, 통신 정책 역시 융합이 진척될수록 다양한 이해관계자의 고려와 조정이 중요해짐.

- CPND에 대한 통합적인 고려가 필요하다는 주장에 대한 의견
전체 CPND 생태계를 통합적으로 고려하는 것은 필요함. 그러나, CPND의 규제/진흥 메커니즘은 근본적인 차이가 있기 때문에 굳이 단일한 부처에서 다뤄야 하는지 의문임. 플랫폼이나 네트워크의 경우에는 공정한 경쟁과 공공성 측면이 강하다면, 콘텐츠나 기기의 경우에는 사실상 규제가 필요한 부분은 많지 않으며, 시장에서의 자유로운 경쟁과 비시장적 콘텐츠의 공적 지원이 필요함.

- 4차 산업혁명에 대한 대응을 위한 ICT 전담부처 설립 필요성에 대한 의견
정부가 4차 산업혁명, 혹은 지능정보사회 등에 대한 대응 전략을 가질 필요는 있으나, 이는 산업이나 과학기술의 진흥에 제한되어서는 안되며, 실업과 같은 노동 구조의 변화, 문화나 윤리의 변화와 같은 사회문화적 측면, 자라나는 세대의 교육과 기성세대의 재교육, 프라이버시 침해나 감시와 같은 인권적 측면, 사회안전망의 구축 등 사회 각 영역에 미치는 영향에 대한 고려가 있어야 함. 이러한 종합적인 전략 수립의 역할은 특정 부처보다는 청와대 등 전 부처를 아우를 수 있는 단위에서 수행되는 것이 바람직함. 또한, 과거와 같이 정부가 특정 산업을 주도적으로 육성하겠다는 계획보다는 사회 변화에 대응하는 규제 체제의 수립과 시장에 맡기기 쉽지 않은 장기적이고 기초적인 연구 개발에 대한 투자에 집중하는 것이 바람직함.

국민주권 실현을 위한 차기 정부 방송·통신 분야 조직개편 방안

이 종 관

(법무법인 세종 전문위원)

□ 국내 방송통신 정책의 전개과정과 흐름

○ (국내 방송통신 정책의 전개과정) 국내 방송통신 정책의 전개과정에서 나타나는 특징은 다음과 같음

- ① 방송과 통신 간 정책격차 존재 : 방송과 통신이 추구하는 정책 목표가 상이함에 따라 산업정책 차원에서는 방송정책이 통신정책을 후행하는 특징을 보임
- ② 방송과 통신의 정책수렴성 존재 : 2000년대 이후 융합의 확산에 따라 방송과 통신정책이 수렴해가는 양상을 보임
- ③ 방송과 통신의 정책전개에 차별성 존재 : 방송은 매체를 확대시키는 방향, 통신은 대형 통신사 중심으로 수렴해가는 양상을 보이면서 정책범위가 확장되고 있는 양상을 보임

〈국내 방송통신 산업의 정책방향 변화 과정〉

구분	방송		통신	
	정책방향	주요 이벤트	정책방향	주요 이벤트
90년대 이전	• 방송의 국가통제	• 언론통폐합	• 정보통신 자본축적 및 국산화 • 정부주도 산업발전 • (체신청 및 한국전기통신공사)	• 한국전기통신공사 설립('82) • TDX 교환기 개발('86) • 이동전화 도입('88)
'90~'95	• 방송의 비산업성 • 공공성 중심 • (공보처)	• SBS 진입('92)	• 전기통신 정책기능과 사업기능 분리 • 개별 시장 경쟁 도입, 민영화 • (체신청 → 정보통신부)	• 국제전화 경쟁도입('91) • 데이콤 민영화('94) • 한국이동통신민영화('94)

구분	방송		통신	
	정책방향	주요 이벤트	정책방향	주요 이벤트
'96~'00	• 방송의 비산업성, • 방송의 공공성 중심 및 지상파 중심 체계 • (공보처/문화부)	• 케이블TV 도입('95) • RO → SO 전환 (4차)	• 설비투자 확대 (선경쟁력 강화-후 시장개방) • 사업자 수 확대에 의한 경쟁 촉진 • 설비기반 경쟁 시작 • (정보통신부)	• 시외전화 경쟁도입 ('96) • 제2 이동 및 PCS 도입 ('96) • 시내전화 경쟁도입 ('99) • 초고속인터넷 도입 ('99)
'00~'07	• 공적가치 강조 • 부분적 경쟁도입 및 산업성 반영 시작 • 융합 논의 시작 • (방송위)	• 위성방송 도입('02) • 디지털 방송 개시('02) • 위성DMB, 지상파 DMB 도입	• IT를 통한 경제 위기 극복 및 활성화 • 설비 투자 확대 및 전방위 설비 기반 경쟁 확대 • 정보화 촉진 • (정보통신부)	• 유선전화 디지털 전환 ('00) • 3G 사업자 선정 ('00) • 국가정보화정책 및 NGN 정책시행 ('00)
'08~'12	• 방송시장 경쟁촉진 • 공적가치에 대한 회의론 대두 • 산업성 강조 (방통위)	• 방송통신위원회 설립 ('08) • IPTV 도입('08) • 종편PP 도입('10)	• 융합서비스를 통한 신규 성장동력 발굴 • 서비스 기반 경쟁 시작 • 단말산업 확대 • (방송통신위원회)	• 방송통신위원회 설립 ('08) • IPTV 사업자 선정 ('08) • LTE 도입 ('11)
'12~현재	• 창조경제론에 입각한 방송산업화 논의 중심 • (방통위/미래부)	• 미래창조과학부 설립 ('13)	• 창조경제론에 입각한 ICT의 확산 • (미래부/방통위)	• LTE-A 도입 ('13)

- 방송에 대한 정책 거버넌스 변화의 특징은 산업성에 대한 논의가 확대되면서 통신과 유사한 정책기조가 반영되고 있다는 것이며,
- 통신에 대한 정책 거버넌스 변화의 특징은 정책 범위의 확대가 이루어지고 있다는 것임
- 이러한 양상은 최근들어 방송에 대한 거버넌스의 논의보다는 통신, 즉, ICT에 대한 거버넌스의 범위를 어디까지 확장할 것인가의 논쟁으로 나타나고 있음
- 즉, 현재 방송통신 및 ICT 거버넌스 개편방향의 핵심적인 논쟁점은 ①혁신산업(IoT, AI, S/W 등)과 단말산업, ②방송콘텐츠 외에 시청각미디어 콘텐츠(영화, 애니메이션 등) 및 ICT 기반 콘텐츠(인터넷 콘텐츠, 게임 등)로 판단됨
- 이러한 과정에서 살펴보면 방송통신 및 ICT 거버넌스는 외연을 확장하는 추세를 일관되게 보여왔으며, 이는 융합의 확산이라는 시대적 흐름에 기인한 것으로 판단

□ 미디어위원회(안) 조직안에 대한 검토

○ (전제 조건) 현재 논의되고 있는 다수의 방송통신·ICT 정책 거버넌스 개편방안을 판단하기에 앞서 미래 한국의 국가전략을 검토할 필요가 있음

- 2000년대 중후반까지의 ICT 관련 국가전략은 기술 및 인프라 역량 확보 → 설비투자 등을 통한 국가경제 성장 기여 → 이를 기반으로 한 정보화 실현 단계까지 이행되어 왔음

- 현 정부의 창조경제론 역시 아젠다 측면에서만 검토하면 신경제 이후를 염두한 소위 비물적생산요소가 결합된 새로운 경제 패러다임이라 할 수 있음

※ 창조경제의 성과와 한계에 대해서는 본 토론에서 추가 언급하지는 않음

- 그러나 최근의 논의 과정을 살펴보면 ICT 관련 한국의 미래 전략이 명확하게 드러나고 있지 않음

- 이러한 상황에서의 정책 거버넌스는 자칫 ‘백화점식’의 기능의 재배치 중심으로만 논의될 가능성이 높음

- 즉, 전략이 설정된 이후 전략 달성을 위한 수단과 기능에 대한 논의가 이루어지는 것이 중요하나, 현재는 오히려 반대의 양상을 보이고 있음

- 따라서 4차 산업혁명 아젠다 등을 포함하여 미래 전략에 대한 사회적 논의도 같이 병행되어야 할 것임

※ 차기 정부 출범 이후 범사회적인 논의체를 구성할 필요성이 높음

○ (세부 검토) 본 토론자는 발제문에 대해 두 가지의 의견을 다음과 같이 제시해 드림

① 신문의 미디어위원회 소관 대상 영역 포함 관련

- 신문의 경우 규제정책 체계가 방송미디어에 대한 규제정책 체계와 현저하게 상이함
- 신문은 부가통신역무와 같이 사실상의 비(비) 규제 영역에 해당되는 것으로 규제산업인 방송과 같은 계위로 보는 것은 적절치 않다고 판단됨
- 또한 신문이 진흥 대상이 되는 것인지, 규제 대상(규제는 적절치 않음)이 되는 것인지도 불분명한 것으로 보임
- 만약 신문을 진흥 대상으로 보고 정부의 공적 진흥 체계를 적용한다고 보면 이 역시

신문을 진흥함으로써 어떤 효과나 성과를 지향하는지도 사전에 명확히 설정될 필요가 있음

- 나아가 위원회의 관할 영역이 지상파, 보도·종편PP, 신문까지 확대되는 경우 국내 언론을 총괄하는 위원회가 수립되는 것을 의미하는데 과연 이러한 거버넌스 체계가 적절한지도 의문이 있음
- 설령 인터넷 영역에 대한 정책 거버넌스 체계의 완비성을 도모하기 위해 신문(향후 인터넷으로 수렴된다는 전제 하에)을 포섭하는 경우라도 현재의 시점에서 적절한지 여부는 숙고가 필요한 것으로 보임

② 개인정보 및 정보보호 영역에 대한 포함 관련

- 현재 개인정보(오프라인) 보호 및 정책, 정보화정책 기능은 행정안전부 소관
- 만약 4차 산업혁명의 기본 인프라가 ICBMS라고 전제한다면 방송통신 및 ICT 영역과 개인정보·정보보호는 동일 기관이 정책 및 규제기능을 갖는 것이 바람직할 것으로 보임
- 또한 2000년대 정보화 정책은 향후 미디어 리터러시까지 포함하는 이용자 정책으로 확대되는 것이 필요하므로(국가정보화의 인프라 구축 목표에서 나아가 리터러시적 개념이 접목될 필요), 정보화정책 역시 통합 대상에 포함시킬 필요

○ (혁신산업에 대한 거버넌스 검토) 혁신산업의 경우 4차 산업혁명 패러다임을 어떤 관점에서 접근하는지에 따라 방향이 달라질 수 있음

- 4차 산업혁명의 패러다임을 ICT 관점에서 보는 접근과, 기존 산업 관점에서 보는 관점에 따라 정책 거버넌스 형태가 달라짐
- ICT 관점의 접근은 ICT를 타 산업으로 push하는 정책 거버넌스 유형이 적합하며, 이때의 ICT는 C-P-N-D-U를 포괄하는 정책 범위를 가짐
- 기존 산업 관점의 접근은 ICT를 활용하여 기존 산업을 고도화·혁신하는 것으로 pull하는 정책 거버넌스가 적합하고, 이때의 ICT는 SOC와 같은 기술과 인프라 관리(자원 관리 등, C-P-N까지)의 정책 범위를 가짐

※ IoT, 클라우드, 빅데이터, AI가 이용자 및 국민에 미치는 공통된 특징 중 하나는 노동시간의 감소를 야기할 가능성이 높다는 것이며, 이 경우 미디어는 인간의 유희시간을 충족하는 중요한 수단이 될 것임(예: 자율주행 자동차 내에서 운전자나 탑승자의 행태 변화). 따라서 미디어는

P-N-D와 달리 인간의 라이프스타일 변화를 보완하는 독립적인 역할을 수행할 가능성이 높음.
이를 가정한다면, 콘텐츠나 미디어 정책 거버넌스는 포괄적이면서 ICT 거버넌스와 밀접하게 연계되는 형태가 바람직할 것임

- 종합하면, 고려사항 1에서는 2개의 거버넌스 옵션을 추론할 수 있음

- ① ICT의 확산을 통해 산업과 경제의 혁신을 추동하고, ICT 전체의 가치사슬을 중심으로 통합 거버넌스 체제를 수립하는 방안과,
- ② ICT를 미디어, 기술, 인프라 차원의 SOC로 인식하여, 타 산업이 유연하고 자율적으로 수용할 수 있도록 함으로써 ICT의 효익을 타 산업이 흡수(pull)할 수 있도록 ICT와 혁신산업의 분리형 거버넌스 체제를 수립하는 방안을 검토할 수 있을 것임



MEMO

국민주권 실현을 위한
차기 정부 방송·통신 분야 조직개편 방안

정 준 희

(중앙대학교 겸임교수)



MEMO



MEMO