

스마트미디어시대 미디어 거버넌스의 현황과 전망1)

지성우 교수(성균관대학교 법학전문대학원)

2017.6.17(화) 정치커뮤니케이션학회

I. 들어가는 말

표현의 자유가 본격적으로 논의되기 시작한 지난 수백 년 동안 사상과 의견을 표현하고 교환하는 주된 매체는 단순한 인쇄물에서 신문·라디오·TV방송·인터넷 등으로 진화해 왔다. 이 과정에서 세계 각국에서 표현의 자유법리는 표현매체의 기술적 진화에 대한 인식과 반응을 수용하여 자율과 규제를 병행하며 변화해왔다.

최근 인터넷상 전자게시판, 블로그(blog), SNS, Web TV 등에 의한 표현의 자유가 확산되면서 방송과 통신으로 2분되었던 전통적인 미디어의 구분이 더 이상 유효하지 않은 제3의 중간영역, 즉 개인통신의 성격을 가지는 방송유형과 기존의 매스미디어에 버금가는 사회적 영향력을 가지는 통신유형이 발생하게 되었다. '방송·통신의 융합'은 이렇게 현재의 경제분야들 간 기술적·경제적 경계가 모호해지는 현상을 말하며, 네트워크, 서비스, 기업조직 등 세 가지 측면에서 진행된다고 한다(OECD).

향후 미디어 관련 기술의 발전으로 인하여 표현매체의 진화와 새로운 표현매체의 등장은 지속적으로 진행될 것이다. 새로운 매체에 의한 표현의 자유의 표출양식을 기존의 법리로, 더욱이 특정한 의도를 가지고 제한하는 것은 바람직스럽지도 못하며, 가능하지도 않다는 것이 과거로부터의 경험이다. 이러한 의미에서 보면 표현의 자유의 헌법적 보장이라는 근본적인 취지에 기초하여 표현의 자유법리가 끊임없이 진화하는 표현매체의 기술적 특성을 신속·정확하게 수용할 수 있도록 합리적인 범위 내에서 규범의 논리적 구성의 일관성과 유연성을 유지할 수 있도록 하는 것이 현대 헌법학에 부여된 새로운 과제일 것이다.

또한 방송통신법제 분야에서는 기술적인 측면에서 매체별 경계가 무너지고 기존의 개인통신과 매스미디어로서의 방송, 양자의 성격을 모두 가진 융합형서비스들이 등장하고 있다. 이에 따라 기업간·매체간의 자유로운 경쟁을 유도하고 정보이용자가 자율적·능동적으로 정보를 선택·형성할 수 있도록 하기 위해서 세계 각국에서는 고전적인 방송과 통신의 개념과 중간적 영역에 속하는 미디어들의 개념을 유형화하고 이에 적합한 개념 및 규제수준을 정하려는 다양한 시도를 하고 있다.

이러한 법제 개편과 관련하여 가장 중요한 연구 분야 중의 하나가 바로 관할영역이 중복되는 방송정책기관과 통신정책기관의 관계설정에 대한 것이다.

1) 이 글은 작성중인 논문.저서의 초고이므로 인용시 저자에게 알려주시기 바랍니다. 이 발제문은 2012.5.25. 방송학회에서 발표한 내용을 일부 수정한 것입니다.

가장 이상적인 것은 방송의 정책기구와 통신정책기구가 서로 협력하여 시장질서를 유지하면서 조화롭게 발전할 수 있도록 하는 것이다. 하지만 과거 우리나라에서는 방송과 통신의 정책기관이 각각 방송위원회(이하 '방송위')와 정보통신부(이하 '정통부')로 구분되어 방송과 통신의 개념에 대한 소모적인 논쟁을 계속하고 있었다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 노무현 정부에서 조직되었던 '방송통신융합추진위원회'에서는 정통부와 방송위를 해체하고 독립된 위원회를 설치하라고 의견을 개진한 바 있으며, 이 건의를 수용하여 지난 2008년 이명박정부는 방송위와 정통부를 방송통신위원회(이하 '방통위')로 통합하였다.²⁾ 현정부에서 신설된 방통위는 방송통신융합의 다양한 정책을 시행할 정책·규제기관으로 사회적 합의의 중요성을 고려하여 독립제 정부부처 형태를 지양하고 회의제 형태로 구성·운영되고 있다.³⁾

그러나 이렇게 방송·통신융합현상에 대응하기 위하여 방송위와 정통부를 폐지하고 방통위로 일원화하였음에도 불구하고 방송분야에서는 방송의 공공성이 상당부분 희석되었으며, 통신분야에서는 ICT산업의 견인차가 사라짐으로써 통합의 시너지 효과보다는 부작용이 더욱 크다는 문제점이 강하게 지적되고 있다. 이러한 견해에 의하면 ICT산업의 추진체 역할을 할 기관이 필요하므로 ICT산업분야의 발전을 견인할 수 있는 정부부처를 다시 재설립해야 한다고 주장하고 있다.

반대로 방통위를 폐지하고 (구)정통부를 부활하거나 IT와 미디어 분야를 통괄하는 '정보미디어부'를 조직하는 것은 적합하지 않으며, 오히려 산업진흥기능은 다른 정부부처로 이관하고 방통위를 미국의 FCC나 한국의 공정거래위원회와 유사하게 전문규제기관으로 전환해야 한다는 반론도 제기되고 있다.⁴⁾

방통위와 FCC는 정치적·사회적·문화적 환경과 역사적 배경이 상이하기 때문에

-
- 2) (구)방송위는 1987.11.28. 법률 제3978호로 제정된 「방송법」에 의거, 1988.8.3. 신설되어 1999년 소위 통합방송법 체제를 거쳐 현행 방통위의 출범 직전인 2008.3까지 존속하였으며, 방통위의 출범과 함께 해체되었다. 또한 정통부는 1948년 정부수립과 함께 체신부로 발족하여, 1994년 「정부조직법」 개정시에 21세기 정보화사회에 능동적으로 대처하고 정보통신산업을 집중적으로 육성하는 역할을 하다가 지난 2008년 「정부조직법」의 일부 개정에 의하여 방송위와 함께 폐지되고 대통령 소속의 방통위로 개편된 것이다.
 - 3) 방송통신융합에 대비한 규제기구의 정비필요성에 대해서는 김동욱(1999), “통신방송융합에 대응하는 방송통신위원회의 설계에 관한 연구”, 「한국정책학보」 제8권 제2호, 205~230면; 김국진(2007), “방송통신위원회 논의의 한계와 개선방안”, 「방송문화연구」 제15권 제1호, 9~34면; 김동욱(2009), “융합과 경쟁 환경에서의 방송통신 규제정책”, 「Telecommunications review」 제19권 제1호, 40~50면; 방송통신분야 정책·규제기구의 통합과정에 대해서는 지성우(2008), “방송·통신융합에 따른 행정기구개편과정의 회고와 전망”, 「성균관법학」 제20권 제1호, 35~63면. 통합후의 문제점에 대해서는 윤석민/이현우(2008), “이명박 정부하의 방송통신 정책결정체계 재편과 방송정책의 변화 방향”, 「방송문화연구」 제20권 제1호, 35~68면; 최우정(2008), “‘방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률’에 대한 법리적 문제점에 관한 연구 : 공영방송을 중심으로”, 「방송문화연구」 제20권 1호, 187~218면; 김대식(2008), “〈방송통신위원회〉 시대의 방송정책과제에 관한 연구 : 규제기구의 법리적 문제를 중심으로”, 「방송연구」 제66호, 23~47면; 박상원(2009), “방송통신위원회 조직출범에 대한 조직형성과정 분석: 김대중정부와 노무현정부의 논의과정 비교를 중심으로”, 「국가정책연구」 제23권 제3호, 115~163면; 김대규(2010), 『방송위원회와 정보통신부의 통합과정 사례연구』, 석사학위논문(서울대); 김대규/윤석민(2010), “방송위원회와 정보통신부의 통합과정 : 인사와 조직문화를 중심으로”, 「한국방송학보」 24-3호, 50~97면;
 - 4) 대표적으로는 이남표(2012.3.23), “방송개혁 과제의 검토와 제안”, 「미디어공공성포럼 토론회 발제문」; 박상인 외(2011), 『바람직한 방송통신 정책 주관 정부조직에 관한 연구』, 국회 이용경 의원실.

설립 후 4년 여 만에 독립규제위원회 제도가 우리나라에 적합하지 않은 것으로 치부하는 것은 온당한 태도가 아니며 많은 논쟁의 여지가 있을 것이다. 다만 현행 제도가 방송의 공공성과 통신의 경제성을 모두 잃을 우려가 있다는 견해가 지배적이므로 이 부분에 대한 짧지 않은(또는 않아야 할) 논쟁은 여기에서는 생략하기로 하고 현행 방통위 구조가 방송통신⁵⁾분야의 규제에 많은 문제점이 있다는 것을 전제로 하여 정부조직 개편에 있어 보다 효율적이면서도 방송의 공공성을 유지할 수 있는 방안이 무엇인지에 대해 살펴보기로 한다.

II. 이명박정부 이전의 방송·통신정책기구 통합과정

1. 이명박정부출범 이전 방송통신정책기구 관련 기구개편 논의의 경과

방송통신 전반에 대한 종합적·균형적 정책방안을 수립하고, 관련 산업의 활성화와 경쟁력 강화를 위한 체계적 육성과 지원, 수용자 권리 보호를 위해 현재 방송위와 정통부로 이원화되어 있는 구조를 개편하는 것이 불가피하다는 점에 대해서는 이명박정부 이전에도 매우 심각하게 논의되고 건의된 바 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

<표 1> 방송통신정책기구 개편관련 논의 경과

- 국민의 정부 시절 대통령 자문기관인 '방송개혁위원회' 건의(1999)
 - 방송·통신 융합에 따른 규제체계 재정립을 위해 방송통신위원회 설치 제안
- 행정자치부 경영진단위원회의 대정부 건의(1999년)
 - 방송통신위원회를 신설, 정보통신 관련 인허가 등 규제업무 이관
- 참여정부 대통령 선거 정책공약
 - 방송통신위원회를 구성하여 방송·통신관련 기구 일원화
 - 방송·통신전문가, 정부부처, 관계기관대표, 시청자대표 등을 망라한 「방송통신구조개편위원회」를 설치하여 방송통신위원회의 기능설정과 관련법 정비 추진
- 국무조정실 주관 「방송통신구조개편TF」 구성(2005.3 ~ 4)
 - 방송위, 정통부, 문광부, 산자부 등 관계부처 참석
 - '(가칭)방송통신구조개편위원회' 설치관련 준비사항 논의

5) 이 발제문에서는 '방송통신'이라는 표현과 아울러 최근의 추세를 반영하여 '정보 통신 기술(ICT: Information & Communication Technology)'이라는 표현을 사용하기로 한다. ICT는 그동안 우리나라에서 더 단순하게 정보 기술(Information Technology, IT)로 사용하는 경우가 많았다.

- '정보미디어사업법안(유승희 의원 대표발의)' 발의(2005.10.13)
 - 융합에 따른 신규 서비스를 '정보미디어사업'으로 정의하고, 이를 규율하기 위하여 한시기구인 '정보미디어감독위원회' 설치
- 언론개혁국민행동, 방송법 개정안 입법 청원(2005.11.15)
 - 방송 송신 개념 외에 '제공' 개념을 도입하고, '인터넷방송사업'과 '별정방송사업' 개념 신설
 - ※ 동 입법청원의 일부 내용을 반영한 방송법 개정안(김재홍 의원 대표발의) 발의(2005.11.30)
- 국무조정실 주관 「방송통신융합실무준비TF」 구성(2006.2 ~ 2006.7)
 - 방송위, 정통부, 문광부, 산자부, 공정위, 행자부 등 관계부처 참석
 - '(가칭)방송통신융합추진위원회' 설치관련 준비사항 및 의제(안) 논의

2. 방송통신융합추진위원회에서의 논의

(1) 방송통신융합추진위원회의 구성과 조직

방송과 통신의 융합이란 용어가 최초로 등장한 것은 1993년이지만 공식적으로 논의가 시작된 것은 2000년 12월 방송위원회가 '방송정책기획위원회'를 구성하면서부터이다. 이후 2005년 12월 통신사업자들이 IPTV를 도입키로 결정하면서 융합에 따른 주도권 다툼이 나타나는 등 융합 논의는 한층 격화되는 양상을 보였다. 이에 노무현정부는 2006년 7월 대통령훈령 제175호⁶⁾로 '방송통신융합추진위원회' 출범하기에 이르렀다.

'방송통신융합추진위원회' 규정 제1조에 의하면 "방송통신의 융합 환경에 대응하는 방송통신 산업의 경쟁력 강화 및 국민편의 증진을 위한 정책방안 수립에 관하여 국무총리의 자문에 응하기 위하여 국무총리 소속하에 방송통신융합추진위원회를 둔다."고 규정하여 국무총리의 자문위원회로 구성하였다. 이에 의하면 방송통신융합추진위원회는 방송통신 전반에 대하여 다음 사항을 심의·조정하도록 규정하였다.

1. 방송통신 융합비전 및 대응전략의 수립에 관한 사항
2. 방송통신 융합에 관한 현황조사 및 분석에 관한 사항
3. 방송통신 융합관련 합리적인 정책방안 수립에 관한 사항
4. 방송통신 정책 및 규제체계 정비에 관한 사항
5. 방송통신 산업 활성화에 관한 사항
6. 방송통신 기구 및 법제도 정비에 관한 사항

6) 신규제정 2006.7.26. 대통령훈령 제188호 일부개정 2007.3.19. 대통령훈령 제205호 일부개정 2008.1.2.

이후 방송통신융합추진위원회는 약 1년 여간에 걸쳐 방송과 통신분야의 융합에 대하여 조직, 인력구성, 조직간 권한배분 등에 대한 전반적인 사항에 대하여 결정하여 국무총리에게 건의하였다.

(2) 방송통신융합추진위원회에서의 각 기관의 의견대립

방송통신융합추진위원회에서는 이해관계자인 방송위, 정통부, 문광부가 매우 큰 의견의 차이를 보였다.

먼저 방송위는 방송의 공공성·다양성·독립성을 유지하기 위하여 방송과 통신 정책을 융합적으로 아우르는 회의체적 기구를 설립해야 한다고 주장하였다.

당시 방송위는 융합현상이 급진전되는 과도기·혼란기에 방송·통신 분야의 종합적·균형적 정책 수립과 관련 산업에 대한 체계적 지원시스템을 조속히 확보할 수 있는 통합기구로의 개편 추진을 주장하였다. 그리고 방송행정의 특수성으로 인한 개편기구의 '직무 독립성' 보장과 관련해서는 사회적 합의 수준을 반영할 필요가 있다고 하였다.

정통부는 통합에 따라 융합서비스를 도입하더라도 방송과 통신을 각각의 고유영역이 병존하기 때문에 이를 간과하고 법·제도를 통합하는 것은 상당히 위험하므로 방송과 통신영역을 관할할 별도의 법(가칭 「방송통신융합서비스사업법」)을 제정해야 한다고 주장하였다.

한편, 문광부는 규제기관의 정비에만 치우친 통합기구의 논의는 한계가 있으므로 통합된 정책 또는 규제기구는 산업발전, 공정경쟁 및 미디어의 공익성을 확보할 수 있는 조직체계와 인적 구성이 필요하며, 통합의 범위는 진흥정책과 규제정책을 업무영역에 적합하도록 분산·배치하여야 한다고 주장하였다.

이와 같이 각 기관 간에 기구개편에 대한 주장은 서로 매우 달랐지만 방송산업과 통신산업의 분리를 전제로 설계된 당시의 기구체계로는 방송·통신 융합시대에 국가경쟁력을 강화하고, 방송·통신의 균형 발전을 추진하며 수용자 편익을 극대화하는데 한계가 있다는 점에 대해서는 견해를 같이 하였다.

이렇게 방송통신 전반에 대한 종합적·균형적 정책방안을 수립하고, 관련 산업의 활성화와 경쟁력 강화를 위한 체계적 육성과 지원, 수용자 권리 보호를 위해 당시 방송위와 정통부로 이원화되어 있는 구조의 개편이 불가피하다는 점에서는 동감하고 있었다.

방송통신융합추진위원회는 결국 2007년 추진백서를 통해 방송통신의 정책기구가 통합되어야 하며, 통합시에는 회의체적 구조로 형성되어야 한다는 내용의 건의서를 남기고 해산하였다.

III. 이명박정부의 행정조직 개편의 특징

1. 이명박적인 조직개편의 추구

2008년 출범한 이명박정부는 참여정부가 지나친 이념논쟁을 야기했다는 이유로 '이명박정부'를 주창하면서 정부의 각 부처를 통폐합하여 이명박적인 정책이념을 달성한다는 목표로 정부조직을 축소하는 정책을 실시하였다. 이러한 정책은 정부출범 전 대통령직인수위원회의 보고서에 반영되었고, 보고서 내용의 대부분이 이명박정부의 조직개편의 내용에 반영되었다.

(1) 청와대의 조직개편

이명박 정부는 먼저 청와대의 조직부터 개편하였는데 기존에 비서실과 경호실로 분리되었던 2실 체제를 '대통령실'의 1실로 통합하고 대통령실장 1인 이하에 비서업무와 경호업무를 동시에 수행하도록 하였으며, 대통령실 정원을 20% 감축하는 조치를 단행하였다.

또한 청와대 정책실과 안보실을 폐지하고 옥상옥 지적을 받아온 장관급의 정책실은 폐지하되 정책실 기능 중 일부는 비서실로 흡수하였으며, 장관급이었던 안보실장직도 폐지하였다.

그리고 수석비서관 자리도 대거 폐지·통폐합하여 7수석 체계(현재는 8수석)로 개편하였다. 또한 시민사회, 혁신관리, 홍보수석 등은 비서관으로 낮추고 참여정부에서 폐지되었던 정무수석 자리는 부활시켰으며, 국정기획수석직을 신설하였다.⁷⁾

7) 다만 현재는 8개 수석, 1실(국가위기관리실), 3기획관 체제임

<그림 1> 대통령실조직도(2012.5.25.)



나. 총리실과 정부조직

이명박정부에서 총리실은 원래의 설치목적 대로 대통령을 보좌하는 실무형 조직으로 축소 개편되었다.

이명박정부는 과거 테스크포스 형태로 운영 및 유지되어온 각종 위원회와 기획단 등은 대거 폐지하고 관련 공무원은 원대 복귀시켰으며, 특임장관실을 신설하고 비서실과 국무조정실을 통합하였다.

또한 정부조직을 노무현 정부의 현재의 18부 4처를 13부 2처로 통폐합하려 하다가 결국 18개부를 15개부로 축소하였다. 원래의 안에서는 정보통신부, 과학기술부, 해양수산부, 여성부, 통일부 등 5개의 부처가 폐지대상에 포함되었다. 이후 논의과정에서 최종적으로는 정보통신부, 과학기술부, 해양수산부 등 3개의 부처가 폐지되었고 여성부는 여성가족부로 명칭을 변경하였고 통일부는 존치되었다. 반면, 기존의 정부조직에서의 정부부처의 명칭도 대폭 변경되었다. 이를 간략히 정리하면 다음의 표와 같다.

<표 2> 이명박정부의 정부조직개편

<p><변경> ▲ 기획재정부(재정경제부+기획예산처)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▲ 지식경제부(산업자원부+정보통신부 일부+과학기술부 일부) ▲ 교육과학기술부(교육부+과학기술부 일부) ▲ 농림수산식품부(농림부+해양수산부 일부) ▲ 문화체육관광부(문화관광부+정통부 일부) ▲ 국토해양부(건설교통부+해양수산부 일부) ▲ 행정안전부(행정자치부+중앙인사위원회+비상기획위원회) <p><유지> ▲ 국방부 ▲ 법무부 ▲ 환경부 ▲ 고용노동부 ▲ 통일부 ▲ 보건복지부(2010.3부터 보건복지부로 명칭변경) ▲ 여성가족부(2010.3부터 여성가족부로 명칭변경) ▲ 외교통상부</p> <p><폐지> ▲ 과학기술부 ▲ 정보통신부 ▲ 해양수산부</p>

또한 이와 더불어 처(處)도 개편하였는데 참여정부의 4개 처를 2개 처로 축소하여 기획예산처와 국정홍보처(기획예산처는 기획재정부로, 국정홍보처는 문화관광부로 흡수 통합)를 폐지하였고, 보훈처와 법제처만 유지하되 직급을 기존의 장관급에서 차관급으로 하향조정하였다. 한편 방통통신분야를 담당하는 행정부처로 대통령직속 기구로 합의제 체계의 방송통신위원회를 설치하였다.⁸⁾

2. 이명박정부의 정부조직 개편에 대한 평가

이와 같이 이명박정부는 이른바 작은 정부를 추구하기 위하여 다양한 정부조직을 대폭 개혁하였다. 이명박정부의 정부조직 개편은 그동안 방만했던 정부의 위원회 조직을 획기적으로 축소하여 정부의 업무를 원래의 행정부처를 중심으로 시행되게 했다는 장점이 있다.

반면, 국가의 과학기술의 중추를 담당하는 과학기술부와 정보통신부를 폐지하였지만 이후 과학기술, 특히 IT분야에 있어서 국제경쟁력을 상실하고 있다는 지적이 잇따라 제기되었다.⁹⁾ 또한 실제로 대한민국의 IT분야 경쟁력은 2007년 3위였던 것이

8) 이에 대해서는 이창원(2007). “참여정부 이후 정부의 조직개편안 통합논의”, 『한국조직학보』 제4권 제2호, 19~66면.

9) 김대환, “IT정책 통합 실행기구 절실하다”, 디지털타임스 2011.3.3. 「정통부가 해체되고 3년이 지난 지금, 정치권이나 관료들, 민간기업에서 다시 IT컨트롤타워를 복원해야 한다는 주장이 이어지고 있다. MB정부 인수위원회를 이끌며 정통부 해체를 주도했던 김형오 국회의장조차 IT 컨트롤타워의 복원이 필요하다고 뒤늦게 후회했고, 방송통신위원회를 3년간 이끌고 있는 최시중 방통위유권장도 “잘못됐다”는 평가를 내리기도 했다. 야당인 민주당 뿐만 아니라 같은 여당인 한나라당 내에서도 ‘IT 컨트롤타워 해체가 경솔했다’는 지적에 다수가 공감하는 분위기다.

디지털타임스가 창간 11주년을 맞아 총 71개사 CEO와 임원들을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 과거 정보통신부와 같은 새로운 IT부처를 설립해야 한다(67.6%)는데 대부분 공감했다. 당장 통합부처의 신설이 어렵다면 기능별, 역무별로 분산되어 있는 4개 정부부처의 기능을 통합적으로 조

2009년 16위까지 떨어지기도 했다.¹⁰⁾

이렇게 과학기술분야에서의 국제경쟁력 상실의 우려가 제기되자 결국 정부는 지난 2011년 과학기술분야의 전반적인 정책을 결정·집행을 담당할 국가과학기술위원회를 구성하게 되었다. 국가과학기술위원회는 국가과학기술정책사업의 수행주체가 다원화되고 투자규모가 확대됨에 따라 대통령 소속 상설 행정위원회로 개편하고 독립 사무처를 설치하여 전문성 및 독립성을 강화하였던 것이다.

국가과학기술위원회는 「과학기술혁신을 위한 특별법」 제4조에 근거하여 설립된 대통령 소속 상설 행정위원회로서 예산에 대해서는 중앙행정기관으로 분류되며,¹¹⁾ 장관급 위원장을 두고 있으며, 사실상 국가과학기술의 핵심적인 사항을 결정하는 위원회로서 사실상 (구)과학기술부의 역할을 대신하고 있다.

국가과학기술위원회의 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.¹²⁾ 위원장은 필요한 경우 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안의 제출을 건의할 수 있다.¹³⁾

국가과학기술위원회는 과학기술 주요정책·연구개발계획 및 사업과 과학기술혁신 관련 산업정책·인력정책 및 지역기술혁신정책을 조정하고 각 부서별로 추진하고 있는 연구개발사업의 예산배분 방향설정 및 조정과 효율적인 운영 등에 관한 사항을 심의 확정한다.¹⁴⁾

정할 시스템이 시급하다는 것이다. 특정부처에서 통합적인 정책을 만들고 싶어도 IT기능이 산업진흥과 R&D(지경부), 정책(방통위), 콘텐츠(문화부) 등으로 나뉘어져 있기 때문에 힘을 받지 못한다는 것이다.

이번 정권이 들어서면서 정보통신부가 해체되고 방송통신위원회라는 조직이 신설된 것으로 기억한다. IT강국이라고 하는 우리나라인데 그 나라의 IT정책을 이끌어 나가고 있는 상징적인 부서가 없다는 것은 이해할 수가 없었다. IT강국과 정보통신부의 해체는 무언가 모순 같은 느낌을 그 당시 지을 수 없었다. 삼성의 옴니아와 갤럭시가 사실상 애플의 아이폰에 밀리고 있는 상황에서 가장 큰 요인으로 꼽히고 있는 것이 아이튠즈, 앱스토어이다. 기술력은 삼성이 애플보다 우위에 있을지 몰라도 사용자가 직접 느끼는 소프트웨어적인 부분과 소비하는 콘텐츠부분이 소비자들에게 외면받은 이유라고 생각한다. 또한 같은 견해로 안철수, “잃어버린 3년 선제 대응 기능이 사라졌다”, 디지털 타임스 2011.3.2.

10) 조선일보 2010.4.16, “IT 정책 권한 분산 실패했다.” ; 최정일(2008), “일반경제 규제기관과 산업별 전문 규제기관의 역할 배분에 관한 소고”, 「디지털 미디어트렌드」 제27호, 5~22면; 허만섭(2010), “방송통신위원회의 조직진단문서 : 방통위는 비전 부재, 정체성 혼란, 업무비효율, 극심한 사기저하 않고 있다”, 「신동아」 제53권 6호, 88~95면 등을 참조.

11) 「과학기술기본법」 제9조의3(위원장) ② 위원회의 예산 관련 업무에 대하여는 위원장을 「국가재정법」 제6조제2항에 따른 중앙관서의 장으로 본다.

12) 「과학기술기본법」 제9조의3 제3항

13) 「과학기술기본법」 제9조의3 제4항

14) 2011년 신설된 ‘국가과학기술위원회’의 주요업무는 다음과 같다.

1. 과학기술 진흥 주요정책 및 계획의 수립 및 조정
2. 과학기술 기본계획 및 지방과학기술진흥종합계획
3. 과학기술 관련 예산 확대방안 및 연구개발투자 권고
4. 과학기술 분야 정부출연연구기관 육성 및 발전 방안
5. 국가연구개발사업 예산의 배분방향 설정 국가과학기술위원회 심의결과를 예산편성시 반영
6. 중장기 국가연구개발사업 관련 계획 수립
7. 차세대성장동력산업, 문화관광산업, 부품소재 및 공정혁신 분야 등의 과학기술혁신 관련 정책조정
8. 과학기술 인력양성정책 조정

<그림 2> 이명박정부의 정부조직(2012.5.25 현재)



15부 2처 18청 / 2원 3실 7위원회 (2011년 12월 31일 현재)

아직 이명박정부의 임기가 종료되지 않았고 행정부처에 의한 행정업무의 효율화를 목적으로 시행된 것이기 때문에 이명박정부의 전반적인 정부조직의 개편의 공과에 대해서는 역사적 평가를 하여야 하는 과제가 남아 있다.

3. 이명박정부의 미디어·IT분야에서의 정부조직 개편에 대한 평가

2008년 당시 일반적으로 방송정책기관과 통신정책기관이 반드시 통합되어야 한다고 보았는데, 가장 큰 이유는 기구통합 당시 방송위와 정통부 간에 IP-TV등 몇 가

9. 지역기술혁신정책 추진을 위한 지원체제 구축
10. 기술혁신을 위한 자금지원정책 조정
11. 국가표준 및 지적재산권 관련 정책 조정

지 사항에 대한 이견을 좁히지 못했기 때문이다. 이것이 당시 이명박 정부의 '작은 정부'의 가치와 맞물렸고, 여기에 여성부와 보건복지가족부가 매우 유사한 기능을 수행함에도 불구하고 여성단체 등의 반발로 인하여 통합이 무산되면서 어느 부처이든 다른 부처에 대한 조직개편을 단행하지 않을 수 없었다는 점 등 다양한 정치적 고려에서 방통위와 정통부를 방통위로 개편한 것이다.

방통위 개편과정에서 (구)정통부를 해체하면서 ICT 관련 정책업무는 지식경제부(IT산업지원 정책), 방통위(방송통신 정책), 문화관광부(콘텐츠 육성 정책), 행정안전부(정보화와 정보보호 정책) 등으로 분산되었다.

최근 방통위는 방송분야에서는 이전의 방통위보다 훨씬 더 매체 공학적 관점이나 산업적 진흥에 비중을 두고 있어 '표현의 자유'를 보장하여야 할 방송정책기관으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다는 문제점이 있다고 한다. 반대로 ICT 분야의 전문가들은 방통위의 합의제적 성격과 아울러 다른 정부조직과의 불명확한 관계로 인해 ICT 정책을 제대로 수행하지 못하고 있어 ICT 분야의 정책을 아우르는 정부조직의 필요성이 더욱 크다고 한다.

한편 이와는 달리 방통위가 애초에 목표했던 FCC와 같은 독립성과 전문성을 가지지 못한 문제점과 법제도적 한계가 있기는 하지만 ICT산업의 경쟁력 하락의 근본적인 원인은 하드웨어 중심으로 ICT 경쟁력을 쌓아온 우리 산업의 구조에 있는 것이라고 보는 견해도 있다. 이에 의하면 ICT 분야의 정책기관이 독립제 행정부처였더라도 지난 5년 동안 ICT 산업의 경쟁력 하락을 막기에는 역부족이며, 향후 관련 산업의 재구조화와 아울러 방통위는 독립제 행정부처가 아니라 합의제의 규제기관으로 자리매김해야 한다고 보고 있다.

이렇게 방통위의 방송과 ICT 분야 정책의 적절성 및 규제체계의 적합성 등에 대해서는 다양한 견해가 대립하지만 이러한 견해들을 종합해보면 대부분 현행 체계로는 방송의 독립성·공공성과 정보통신분야의 경제성·효율성을 동시에 달성하기에는 역부족이라는 것이 대다수의 견해인 듯하다. 현재 어떤 방향이든 이 분야에서 정부조직의 개편은 필연적인 듯하다. 문제는 그 구체적인 실현방법이 한국의 특수한 상황과 관련하여 결코 녹녹치 않다는 것이다.

이하에서는 향후 방송과 ICT 정책분야의 정책·규제기구 형성에 있어 유의하여야 할 점에 쟁점별로 핵심사안을 살펴보기로 한다.

IV. 방송과 ICT분야의 정책·규제기구 개편의 10대 핵심쟁점

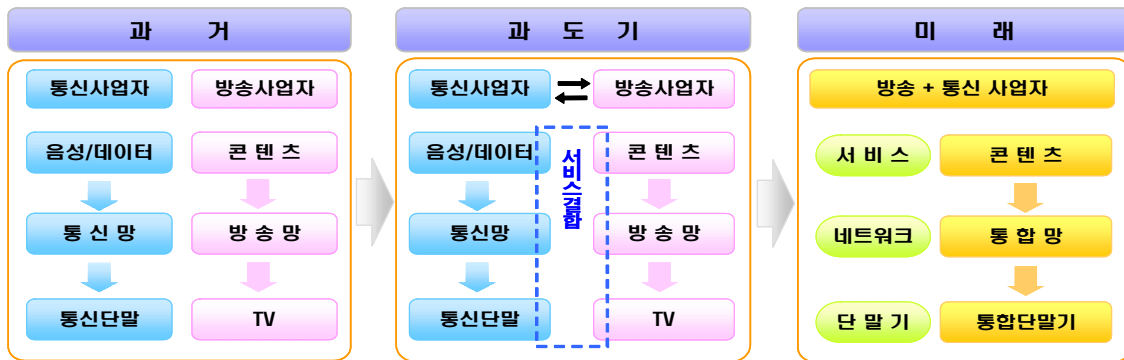
쟁점 1. 방송·통신 융합의 미래상(융합은 진행형인가?)

방송과 통신은 지금까지 각 영역에서 독립적으로 발전해왔지만, IT의 발달에 따라 양 영역의 경계가 점점 허물어지면서 방송·통신의 융합은 전세계적으로 보편적인

현상이 되었다. 미디어의 융합은 인간의 삶의 질을 급격히 변화시킬 수 있는 무한한 잠재력을 지니고 있으며, 과거의 인터넷시대에 비해 더욱 다양한 방식으로 우리의 의식과 생활에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

디지털 기술의 발전 및 네트워크의 광대역화의 진전에 따른 단말기와 네트워크의 융합·복합 현상¹⁵⁾에 따라 특정 네트워크, 특정 단말기, 나아가 특정 디지털플랫폼에서 방송서비스와 통신서비스의 결합 제공 방식의 증대되고 다양화되어 맞춤형 서비스와 양방향/다채널 서비스가 증가되었다.

<그림 3> 방송통신융합의 개념



기존에는 방송서비스와 통신서비스 또는 각 부문의 진화된 서비스들의 결합 제공 또는 수용을 통해 공급자(사업자)/수요자(수용자) 모두의 측면에서 경제적 효율성의 추구 결과 융합현상은 더욱 진전되었다. 하지만 이것은 융합이라고 하여 새로운 제 3의 융합서비스 부문이 창조되는 것이라고 보기 어렵고 결합을 통한 시너지효과의 극대화되는 것으로 보아야 한다.

융합현상이 진전되면서 산업구조는 가치사슬 단계별로 모두 분화된 각 단계별로 소비자가 직접 선택하고 이를 최적화하는 형태로 변화되고 있다. 특히 콘텐츠 제작과 서비스, 전송(네트워크), 단말기 부문이 분리되어 경쟁하면서 보다 활발한 산업구조를 형성하게 될 것으로 기대된다.

방송통신 융합은 비단 방송과 통신의 산업영역뿐만 아니라 경제·정치·문화 등 사회 전 영역에 새로운 변혁을 가속화, 재화와 용역의 생산방식과 근로행태, 여가활용 방식, 소비행태 등 생활방식의 변화를 초래하였다.

이를 통하여 정치적으로는 의사소통체계가 원활해져서 민주주의 정치의 수단과 절차의 효율성을 높여 민주주의의 발전에 기여하고, 사회·문화적 측면에서는 개인의 의사표현의 자유 및 공동체 형성을 가속화하여 문화적 다양성을 확대할 수 있다. 또한 경제 전반적으로 정보의 습득, 제공, 소통에 소요되는 시간·비용의 감소와 비

15) 융합은 deep convergence, loose convergence(내지 multi-utility), 그리고 ad hoc cooperation 등의 단계로 나눌 수도 있으며, 단계별로 요구되는 규제체계의 변화에도 차이가 있다. Geradin, Damien(2001), "Regulatory Issues Raised by Network Convergence: The Case of Multi-Utilities", *Journal of Network Industries* 2, pp.113~115.

효율성의 제거를 통해 새로운 산업시대 도약의 토대를 제공하였다. 향후에도 융합의 개념과 중요성을 인식하고, 각 산업 단계별로 융합기술과 문화를 유효적절하게 활용한다면 선도적 입지를 확보하는데 매우 유리할 것이다.

지난 정부에서 정통부의 역점사업으로 추진하고 있었던 IT839전략¹⁶⁾을 분석해 보면 대부분의 서비스가 방송서비스 또는 방송과 관련된 서비스 제공을 전제로 하고 있다. 따라서 이러한 사업을 추진하고자 할 때 정통부 입장에서는 신규서비스들을 통신으로 구분하여 자신들의 관할권에 속한다고 주장하였다. 반대로 방송위 역시 명백히 방송서비스 내지 유사방송서비스에 속하는 서비스들을 통신영역에 포함시키게 될 경우에는 부처의 존립근거가 사라지게 될 것이므로 당해 신규 서비스들을 방송영역에 포함시키려고 하였다. 이러한 관할권의 다툼이 IP-TV 등 몇 개의 사업을 진행하는 과정에서 현실화된 것이 기구통합의 단초가 된 것이다.

이렇게 방송과 통신의 융합현상은 피할 수 없는 세계적 추세이며, 향후에도 계속 진행·확장될 것으로 보인다. 만일 이러한 상황을 도외시하고 방송과 ICT산업의 정책부서를 인위적으로 분리한다면 지난 정부에 있어서와 같이 방송정책기관과 ICT정책기관 간의 갈등은 피할 수 없게 될 것이고, 관련 분야에서 국가경쟁력도 실추될 것이다.

이러한 관할권 다툼은 단지 방송위와 정통부 간에만 존재하는 것이 아니라 가령 대법원의 명령·규칙에 대한 심사권을 둘러싼 헌법재판소와 대법원의 갈등, 수사권 독립을 둘러싼 검찰과 경찰의 대립, 통신사업자들의 공정거래 문제를 둘러싼 정통부와 공정거래위원회의 갈등, 외주전문채널 문제를 둘러싼 방송위와 문화관광부간의 갈등 등 시기와 기구를 불문하고 지속적으로 제기되는 문제이다.

정부부처 간에는 상시적으로 관할권을 둘러싼 갈등이 존재하여 왔고, 향후에도 이러한 갈등양상은 재현될 것이지만, 위에서 언급한 정부부처들을 통합해야 한다는 논의가 진행되지 않고 있다. 그것은 이러한 갈등으로 인하여 한 부처가 존립의 정당성이 의심받을 정도의 심각한 문제가 아니기 때문이다. 위의 정부부처들은 모두 고유한 업무영역을 가지고 있으며, 다른 부처와 권한이 일부 중복된다고 하여도 부처의 본질적인 고유 업무영역은 유지될 수 있다.

반면, 방송위와 정통부 간의 갈등과 대립은 네트워크와 전송기술의 발전으로 인하

16) 통합 당시 정보통신부에서는 차세대 신성장 동력사업의 일환으로 IT839 전략을 활발하게 추진하고 있었다. IT839 전략이라 함은 Wibro 서비스, DMB(Digital Multimedia Broadcasting) 서비스, 홈 네트워크 서비스, 텔레메틱스 서비스, RFID(Radio Frequency Identification) 서비스, W-CDMA(Wideband Code Division Multiple Access) 서비스, 지상파 DTV(Digital TV), 인터넷전화(VoIP, Voice over Protocol) 등의 8대 서비스를 제공하기 위한 광대역통합망(BcN, Broadband Convergence Network), U-센서 네트워크(USN, U-Sensor Network), IPv6(Internet Protocol v6) 등의 3대 인프라를 구축함으로써, 차세대이동통신, 디지털 TV, 홈네트워크, IT SOC(Social Overhead Capital), 차세대 PC, 임베디드 S/W, 디지털 콘텐츠, 텔레메틱스, 지능형 로봇 등 9대 신성장동력을 육성하겠다는 계획이었다. 이를 통하여 언제 어디서나, 모든 사물이 인터넷에 연결되고 고품질 정보수신 및 고속으로 처리할 수 있는 환경을 조성하고 이로부터 새로운 경제적 기회를 창출하겠다는 것이다. 당시 (구)정통부의 계획에 의하면 이러한 서비스들을 활성화함으로써 2010년 정도에는 국민소득 2만 달러를 달성할 수 있다고 하였다. 정보통신부(2004), 『국민소득 2만달러로 가는 길 - IT 839전략』, 정보통신부(편), 18면 참조

여 새로 등장하게 될 거의 모든 매체들의 규제 범위와 수준을 결정할 때 매번 발생할 문제이다. 이러한 신규 미디어에 대한 관할권 포기는 곧 기관 존립의 정당성의 문제로 비화될 것이기 때문에 구조적으로 어느 한 당사자의 양보를 기대하는 것은 거의 불가능하다.

이러한 점을 고려하면 방송정책기관과 IT정책기관을 과거처럼 명확히 분리하는 것은 바람직스럽지 못하고 가능하지도 않은 것으로 보인다. 다만 이러한 전제하에서 보면 IT 정책을 집행하듯이 방송정책을 경제성·효율성을 기준으로 집행하거나 반대로 통신정책이 지나치게 정치적으로 결정될 수밖에 없는 통합형 정책기구모델의 문제점을 제거하는 것이 가장 큰 쟁점이 될 것이다.

쟁점 2. 미디어 환경변화와 방송의 공공성 유지의 필요성(멀티미디어 사회에서도 방송의 공공성은 여전히 지켜져야 하는가?)

먼저 '방송의 자유'에 관하여 살펴보면, 우리 헌법상 방송의 자유의 상위 개념으로서의 언론·출판의 자유는 사상·양심 및 지식·경험 등을 대중매체를 통하여 표현하는 자유이다. 이러한 언론·출판의 자유보장은 개인의 자유로운 인격발전을 이룩하고, 인간의 존엄성을 유지하며, 국민주권을 실현시켜주는 역할을 한다.¹⁷⁾

우리나라의 판례 및 통설은 방송의 자유가 '주관적 공권'으로서의 성격과 '제도적 보장'으로서의 성격을 동시에 가진다고 한다. 즉 방송의 자유는 표현의 자유(Meinungsfreiheit)의 일종으로서 '민주주의를 실현하기 위한 방법적 기초'인 동시에 '민주정치의 창설적인 전제'가 되는 중요한 기능을 가진다. 따라서 방송의 자유는 단지 개인의 주관적 공권으로서의 성격 뿐 만이 아니라 국가권력과 모든 사회구성원이 반드시 존중하고 실천해야 하는 '객관적 가치질서(objektive Wertordnung)'로서의 성격을 아울러 가지고 있다고 한다. 독일 연방헌법재판소는 방송의 자유는 주관적 공권으로서의 성격 뿐 만이 아니라 사회의 다양한 의견형성에 기여하는 '봉사하는 자유(dienende Freiheit)'로서 이러한 '공적 의견형성의 매개체(Medium)이자 중요한 요소(Faktor)'이므로 방송의 공적 의견형성의 기능을 유지하기 위해서는 입법자에 의한 적절한 방송제도의 보호와 다양성 확보에 적합한 방송제도의 창설이 가능할 뿐만 아니라 나아가 이러한 방송제도의 형성임무가 입법자에게 부여되어 있다¹⁸⁾고 판시하고 있다.

우리 헌법 제18조에서는 '모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다'라고 규정하고 있다. 여기서 '통신'이란 단순히 전자적 장치를 통한 통신만을 의미하는 것이 아니라 편지, 전신(전화·전보·텔레кс), 기타 우편(소포·우편환)의 비밀 등 모든 개인적 의사전달 수단을 포괄하는 개념이라고 보아야 하며, 이는 아래에서 설명하는 단행법적 의미에서의 통신개념을 모두 포함하는 광의의 통신개념으로 볼 수

17) 헌재결 1992.2.25. 89헌가104.

18) Vgl. BVerfGE 12, 205(262); 31, 314(325f.); 57, 295(322).

있을 것이다.

통신의 자유의 핵심은 그 내용을 통신주체의 의사에 반하여 통신주체 이외의 제3자에게 알려지지 않도록 통신의 비밀을 보장하고, 이를 통하여 사생활을 보호하고 사회구성원 상호간의 의사소통이 원활하게 됨으로써 사회공동체의 생활영역의 확대에 기여하는 데에 있다.

이와 같이 방송의 자유는 방송이 탄생한 지난 백 여년 동안 '주파수의 희소성', '사회적 영향력' 등을 이유로 통신 분야와는 달리 진입·활동·퇴출에 있어 특별한 규제이론의 적용대상이 되어야 한다는 것이 이론적·실무적으로 당연한 것으로 수용되었고, 이를 바탕으로 방송관련법제가 구성되어 있다.

최근 동영상 서비스를 이용하는데 인터넷 포털사이트가 활용되고, 드라마 등 다수의 동영상서비스를 비실시간(non-linear service)으로 시청하게 되고, 뉴스기사 역시 포털사이트를 통해 검색하게 되었기 때문에 더 이상 방송의 독자성이나 공공성을 인정할 수 없다는 견해도 있다.

하지만 멀티미디어 사회에서도 한국의 방송은 예전의 아날로그 시대와는 약간 다른 양상일수는 있지만 여전히 다양한 방식을 통해 정치적·사회적 영향력을 유지할 것으로 예상된다. 따라서 방송분야에서는 여전히 일정부분 권력과 자본으로부터 자유로운 영역이 존재해야 하며, 방송정책기구 역시 정부의 직접적인 영향력이 차단될 수 있도록 하여야 한다.

이러한 전제 조건하에서 자연스럽게 기존의 IT영역과는 달리 권력과 자본으로부터 자유스러운 공영방송의 필요성이 대두되게 된다.

쟁점 3. 공영방송의 개념과 사회적 역할

(1) 쟁점의 정리

방송은 민주적 여론형성과 국민문화의 향상 및 공공복리의 증진에 이바지할 임무가 있다.¹⁹⁾ 특히 다매체 사회에서 공영방송은 지나친 경쟁으로부터 특별한 보호를 받으며, 국민통합과 소통을 위한 '사회적 접착제'²⁰⁾로서의 역할을 수행하여야 한다.

이를 위해 공영방송은 사회적·정치적 제세력으로부터 정치적 독립성과 운영의 자율성이 허용되어야 하며 '존속과 발전'을 보장받아야 한다. 그동안 각국에서 공영방송은 '지역성', '다양성',²¹⁾ '공정성', '품위유지', '사회적 통합' 등 다양한 역할을

19) 「방송법」 제1조(목적): “이 법은 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.”

20) 김대호(역)(2006), 『BBC 없는 공공서비스방송은 가능한가?』 서울: 한울아카데미, 71쪽. 원저: Alan Peacock(2004). Public Service Broadcasting without BBC?. London: Institute of Economic Affairs.

21) 미디어의 다양성에 대한 최근의 논의에 대해서는 대표적으로 유의선, “미디어 다양성: 정책함의와 접근방법”, 「방송통신연구」, 42-68면 참고.

수행하여 왔다.

그러나 최근 다매체 시대가 도래하고 상업방송이 활성화되면서 공영방송은 '정체성의 위기(identity crisis)', '정당성의 위기(legitimacy crisis)'²²⁾, '경영의 위기(financial crisis)' 등 3대 위기에 봉착하게 되었다.²³⁾

현행 「방송법」에서는 '공영방송'이나 '민영방송' 또는 '상업방송'의 개념 자체에 대해 직접 정의하고 있지는 않다.

한편, 「방송문화진흥회법」 제1조에서는 이 법이 "방송문화진흥회를 설립하여 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자의 공적 책임을 실현하고 민주적이며 공정하고 건전한 방송문화의 진흥과 공공복지향상에 이바지하게 함"을 목적으로 한다고 규정하고 있기는 하지만 MBC가 공영방송이라는 직접적인 규정은 하고 있지 않다.

MBC가 공영방송임을 간접적으로 규정하고 있는 것은 「공직선거법」이다. 즉 동법 제8조의7 제2항에서 "각급선거방송토론위원회는 국회에 교섭단체를 구성한 정당 및 공영방송사(한국방송공사와 「방송문화진흥회법」에 의한 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자를 말한다. 이하 같다)가 추천하는 자 각 1인과 학계·법조계·시민단체가 추천하는 자 등 학식과 덕망 있는 자중에서 각급선거관리위원회에서 위촉하는 자를 포함하여 9인 이내의 위원으로 구성하며 ..."라고 규정하여 「「방송법」」과는 별개로 KBS와 MBC를 공영방송으로 보고 있다.

현행법상 '공영방송', '민영방송', '상업방송' 등의 개념에 대해 현행 방송관계법상 직접적으로 규정하고 있지 않고 있어, 위의 개념들에 대해 학계와 실무계에서는 각자의 이념과 필요에 따라 다양하게 정의하고 있다. 공영방송의 범주를 제대로 설정하고 있지 못하기 때문에 방송정책 역시 시기와 이념에 따라 매우 큰 영향을 받을 수밖에 없는 구조이다.

(2) 고려요소

일반적으로 공영방송은 그 운영재원을 모든 시청자들이 납부하는 '텔레비전방송 수신료'로 함으로써 권력과 자본으로부터의 독립성과 자율성을 확보하고, 공정성과 공익성을 추구하면서 소외계층과 소수의 이익을 배려하는 사회적 책임을 가장 잘 구현할 수 있는 제도이다.

이와 같은 공영방송의 정의에 대하여 현행 「방송법」 등 관련 규범에서는 전혀 명확하게 규정하고 있지 않기 때문에 공영방송의 범주와 아울러 시장획정의 문제 등이 발생하고 있다. 따라서 공영방송 정책의 기초로서 가장 먼저 공영방송의 법적 개념과 범주가 명확하게 정의되어야 할 것이다.

22) 최근 뉴질랜드에서는 25만 명의 시청자들이 수신료를 거부하자 결국 수신료제도가 폐지되었고, 프랑스에서도 수신료 회피가 보편화되고 있으며, 일본에서도 NHK 직원들의 일련의 비리사건 이후 시청료 납부거부 운동이 발생한 바 있다.

23) 윤석민(2008), 공민영 이원체계 구조화방안 및 공영방송 범주설정 워크숍 토론문. 정보통신정책연구원 세미나. 2008. 10. 29. 47~48면; 심재철(2004.9), "세계 공영방송의 딜레마", 한국언론학회 세미나 발제문.

한편, 한국에서는 공영방송에 '존립과 발전보장'을 위한 입법조치를 하고 있다. 유익할 점은 비록 '존립과 발전보장'이 공영방송의 기능에 대한 '최소한의 보장'은 아니며, 공영방송의 '존립과 발전보장'은 민영방송과의 전면적인 경쟁은 아니지만 상업화되어 가고 있는 방송시장에서 충분히 경쟁할 수 있는 수준의 보장이라는 점이다. 바꾸어 말하면 공영방송이 방송시장에서 과도하게 경쟁하거나 민영방송의 경쟁을 저해하는 정도에는 이르지 않아야 한다는 것이다. 향후 이러한 공영방송의 역할과 민영방송과의 관계설정에 대해서도 입법적으로 해결하여야 할 것이다.

쟁점 4. 공영방송의 범주 설정 문제와 MBC의 법적 위상

(1) 쟁점의 정리

현행법상 한국방송공사(KBS)에 대해서는 방송법 제43조 제1항에 “공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내외 방송을 효율적으로 실시하기 위하여 국가기간방송으로서 한국방송공사를 설립한다.”라고 규정하여 ‘국가기간방송’이라고 보고 있다. 한국교육방송공사(EBS)는 한국교육방송공사법에 의하여 설립된 학교교육을 보완하고 국민의 평생교육과 민주적 교육발전에 이바지할 목적으로 설립된 공영방송이다(한국교육방송공사법 제1조). KBS와 EBS가 공영방송에 속한다는 데에는 이론(異論)이 없으나, MBC와 SBS를 비롯한 다른 지상파방송사들에 대해 공영성을 요구하는 정도에 대해서는 정치적·경제적 입장의 차이에 따라 다른 견해들이 대립한다.

(2) 고려요소

위에서 살펴본 바와 같이 공영방송의 범주를 결정하는 문제는 공영방송에 대해 특별한 보호와 경제적 혜택을 주는 동시에 자본과 권력으로부터 독립시키는 것을 의미한다. 구체적으로는 수신료로 운영하게 하되 정부로부터 인력·재원상의 독립성을 유지하게 하는 것이다.

이러한 공영방송의 범주를 설정함에 있어서는 크게 ① KBS, EBS 뿐만 아니라 MBC역시 공영방송에 포함시키는 방안, ② KBS, EBS만 공영방송에 포함시키고 MBC는 제외하는 방안, ③ KBS, MBC, SBS 및 지역 지상파 등으로 모두 공영방송으로 보는 방안 등 다양한 견해가 대립하고 있다.

공영방송의 공영성을 강화하고 자본과 권력으로부터 독립시킨다는 논의의 반대편에는 민영방송의 경쟁을 활성화할 수 있다는 의미가 있다. 따라서 공영방송의 범주가 지나치게 넓어지게 되면 민영방송사업자와 통신사업자들에게 돌아가야 할 경제적 이익이 공영방송사에 집중되게 되므로 민영방송정책이나 통신정책을 시행하는데 부담으로 작용할 가능성이 높다.

따라서 SBS 등의 모든 지상파방송사를 공영방송의 범주로 하는 것은 공영방송의

범주를 지나치게 넓게 할 가능성이 있기 때문에 바람직하지 못하다. 결국 쟁점은 MBC의 위상을 어떤 방식으로 정립하는가의 문제로 귀결된다.

MBC는 「방송문화진흥회법」에 의하여 설립된 공익법인인 방송문화진흥회가 70%, 정수장학회가 30%의 지분을 가진 상법상 주식회사이다. MBC는 1961년 창사이래, 전국 19개 지방 계열사를 통해 전국 네트워크를 구성하고, 15개의 자회사를 가지고 있다.

MBC 지분의 70%를 소유한 방송문화진흥회는 1980년 언론통폐합으로 KBS가 소유하고 있던 (주)문화방송의 주식 70%를 관리하기 위하여 1988년 12월 31일 창립되었으며, MBC가 자본과 정치적 외압으로부터 자유롭게 방송을 할 수 있도록 하는 역할을 하여 MBC의 정치적 독립성을 유지하는데 기여하여 왔다. 방송문화진흥회는 현재 9인의 이사와 1인의 감사로 구성되어 있으며 방송 문화의 발전·향상을 위한 사업과 '방송문화진흥기금'의 운용·관리를 주목적으로 하고 있다. 진흥회는 MBC의 주주권을 행사하며 MBC의 경영진을 선임한다(방송문화진흥회법 제5조 및 제10조 참조).

MBC지분의 30%를 소유하고 있는 정수장학회(正修獎學會)는 경제적인 어려움으로 학업과 연구를 할 수 없는 유능한 인재들을 지원하기 위해 세워진 단체이다. 그 전신은 부일장학회로써 1962년에 설립되었으며, 원래 명칭은 5·16장학회였지만 1982년 전두환 당시 대통령이 박정희 전 대통령 사후 박정희 전 대통령의 '정'과 그의 부인 육영수의 '수'를 따와 정수장학회가 되었다. 현재 문화방송 지분 중 30%, 부산일보 지분 100%를 보유하고 있다. 박근혜 새누리당 의원이 이사장을 역임한 적이 있고, 현재 정수장학회의 이사장은 최필립이다.

현재 MBC는 자본은 공적으로 구성되었지만 광고라는 민영방식으로 운영되고 있다. 역사적인 문제는 차치하고라도 MBC를 완전히 공영방송화하기 위해서는 정수장학회가 갖고 있는 지분 30%를 방송문화진흥회에 양도하고, 방송문화진흥회가 운영 책임을 맡되 MBC는 KBS와 함께 수신료에 의해 운영되는 공영방송화하는 방법이 있을 수 있다.

이 방안에 의할 경우 그동안 논란이 되어왔던 공영방송의 범주와 수평적 규제체계하에서의 공영방송 및 지상파방송의 애매한 체계적 지위의 문제가 일시에 해결되는 장점이 있다. 다만 (역사적인 논란에 불구하고) 현재 정수장학회가 법적으로는 공익적 성격의 단체이고 이사장과 이사들의 반대가 있는 경우 일방적으로 MBC의 지분을 방송문화진흥회에 양도하게 하는 것은 또 다른 법적 문제를 야기할 가능성이 있을 것이다. 결국 MBC의 위상이나 법적인 측면에서 완전 공영방송화의 문제는 미래 한국의 역사에 맡길 수밖에 없는 것으로 보인다.

쟁점 5. 방송정책기관의 합의제 유지 또는 독임제 전환 여부

(1) 쟁점의 정리

위원회제 또는 독립제 선택의 문제에 관하여 살펴보면, 양자는 서로 장단점을 가지고 있어 어느 쪽이 우월한 제도라고 일의적으로 말하기는 어렵다. 또한 현행 「정부조직법」 제2조 제2항에서는 ‘중앙행정기관은 이 법과 다른 법률에 특별한 규정에 있는 경우를 제외하고는 부·처·청으로 한다’고 규정하고 있으며, 동법 제5조에서는 ‘행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 행정위원회 등 합의제 행정기관을 둘 수 있다’고 규정하고 있으므로 통합기구의 조직구성시 정부조직법상의 ‘부’ 또는 특별법상의 ‘위원회’형태 중 어느 쪽도 선택 가능한 안이다.

먼저 합의제 행정기구의 경우에는 독립제 형태에 비하여 상대적으로 정치적 독립성 확보가 용이하고, 콘텐츠 내용에 다수의 구성원이 관여할 수 있어 독립제에 비하여 미디어의 공공성을 확보할 수 있는 장점이 있다.

반면, ① 여·야의 정치적 안배만을 고려하여 위원회를 구성함으로써 방송의 정치적 독립성보다는 정치적 균형성만을 추구하게 되면 결과적으로 여·야간의 의견이 대립하는 의제는 가급적 피하는 ‘비의제화현상’이 일어날 우려가 있으며, ② 정식 행정기구가 아닌 불완전한 독립규제위원회의 형태를 취함으로써 정책의 결정·집행에 있어 권위와 강제력이 결여될 수 있고, ③ 막강한 권한에 비하여 전문성이 결여되어 정책수립·집행에 있어 피규제기구와의 갈등이 야기되어 방송정책이 혼선이 있을 수 있다.²⁴⁾

이와는 반대로 독립제 중앙행정기관의 경우에는 타 부처와의 긴밀한 협조 하에 업무수행의 효율화를 기할 수 있다는 장점이 있다. 반면, 강한 규제집행력에 대하여 사업자들의 저항이 예상되고 정보내용물의 정파성에 대한 국민적 합의를 도출해내기가 쉽지 않으며, 방송의 독립성 및 민주성 확보가 어렵다는 문제점이 있어 여론의 지지를 얻지 못할 가능성이 높다.

상기한 바와 같이 합의제나 독립제 중앙행정기관 유형은 상호 장·단점이 있어 어떤 유형이 타 유형에 비하여 우월하다고 단정적으로 말할 수는 없다.

(2) 고려요소

방송을 비롯한 언론이 사회통합을 위한 여론형성의 촉진수단인 동시에 민주적 통치질서의 전제조건이 되므로 자유롭고 다양한 여론형성이 민주정치의 사활이 걸린 중대한 문제라는 점을 고려하면, 방송정책을 독립제 행정기구에서 독단적으로 결정·처리하게 하는 것은 정치적 독립성을 해칠 우려가 있다. 또한 만일 독립제를 채택할 경우에는 위헌 논란에도 불구하고 2000년 통합방송법에서 방송위를 정부부처에 소속되지 않는 위원회 형태로 구성한 취지와 시대정신에 배치되는 것이다.

그러므로 다수의 학자들은 방송정책기구 독립제 보다는 다양한 여론 수렴과 사회

24) 김정기(2003), 『전환기의 방송정책』, 한울아카데미, 93면 이하.

제세력간의 견제와 균형이 가능한 위원회제 형태가 바람직하므로 독립된 위원회 형태의 국가기관형을 선호하고 있었다.²⁵⁾

하지만 회의제적 구조는 위에서 언급한 바대로 결코 무시할 수 없는 조직상의 단점이 있으므로 향후 고도성장성과 산업기반적 성격으로 인하여 국가전략산업으로 인정받고 있는 방송통신분야의 정책결정에 있어 합의제적 기구에서 신속한 의사결정과 강력한 집행력을 발휘할 수 있도록 하는 법제의 정비방안이 지속적으로 연구되어야 한다.

특히 이번 이명박정부가 경제적 문제에 집중한다는 이유로 국민들의 표현의 자유를 최대한 보장하지 못했다는 견해가 우세하므로 방송정책기관을 일방적으로 독립제 행정부처화하는 데에는 많은 반대와 논란이 있을 것으로 보인다.

일부의 견해에 의하면 예전 참여정부 시절처럼 다시 방송위와 정통부 등으로 구분하면 될 것이라고 한다. 하지만 이는 위에서 살펴본 바와 같이 지난 10여년의 세월 동안 방송통신 융합이 가속화되고 향후 국민에게 제공될 서비스 역시 융합형 서비스가 주요한 서비스라는 점을 고려하면 타당하다고 보기 어렵다.

따라서 방송통신정책기관의 설립에 관한 문제는 결국 다시 ① 현재와 같이 합의제로 구성하는 방안, ② 독립제로 환원하는 방안, ③ 공영방송을 제외한 나머지 부분을 독립제로 하는 방안(공영방송위원회 방안), ④ 지상파전체를 관할하는 합의제와 나머지 민영방송과 통신 분야를 아우르는 독립제 행정부처의 양립방안(공공방송위원회 방안), ⑤ 공영방송위원회 또는 공공방송위원회를 설립하고 모든 IT기능을 관련 부처(지식경제부, 문화관광체육부, 행정안전부)로 이관하는 방안, ⑥ 공영 및 민영방송을 아우르는 방송위원회를 설치하고 통신 및 IT정책만을 관장하는 독립제 행정부처를 설치하는 방안, ⑦ 방송통신위원회의 기능 중 정책기능을 배제하고 규제기능만 존속시켜 공정거래위원회의 기능 중 방송통신분야에서 독립하여 특별한 규제기능을 수행하는 기관으로 존치시키되 일부 정책기능을 부여하는 방안(고유한 의미의 독립규제위원회 방안) 등 다양한 방법이 있을 수 있다.

위의 각 방안들은 모두 장·단점이 있어 어떤 방안이 최적이라고 일의적으로 말하기는 어렵다. 다만 이 중 아마도 현재 활발히 논의되고 있는 방안은 아마도 공영방송을 제외한 나머지 부분을 독립제로 하는 방안(③ 공영방송위원회 방안), 지상파전체를 관할하는 합의제기구와 나머지 민영방송과 통신 분야를 아우르는 독립제 행정부처의 양립방안(④ 공공방송위원회 방안), 공영 및 민영방송을 아우르는 방송위원회를 설치하고 통신 및 IT정책만을 관장하는 독립제 행정부처를 설치하는 방안, (⑥ 방송위와 정통부 부활방안), 방송통신위원회의 기능 중 정책기능을 배제하고 규제기능만 존속시켜 공정거래위원회의 기능 중 방송통신분야에서 독립하여 특별한 규제

25) 同旨 한국방송진흥원(2001) 『방송·통신 융합시대 정책일원화를 위한 규제·정책기구 개편방안』, 한국방송진흥원(편), 128~146면; 이상식(2001), “방송환경 변화에 따른 방송·통신법제 연구”, 방송위원회(편), 『방송·통신융합에 대비한 규제기구 체계 수립 방안』, 103~123면. 2006년 8월부터 약 1년간 방송통신융합에 대한 현안문제를 해결하기 위하여 조직되었던 ‘방송통신융합추진위원회’에서 제시한 안도 방송정책기관과 통신정책기관을 합의제 형태로 일원화하는 것이었다.

기능을 수행하는 기관으로 존치시키되 일부 정책기능을 부여하는 방안(⑦ 고유한 의미의 독립규제위원회 방안) 정도인 듯하다.

이하에서는 위의 네 방안을 전제로 하여 논의를 전개하기로 한다.

쟁점 6. 방송정책기관 또는 방송통신정책기관의 공영방송에 대한 인사권 문제

(1) 쟁점의 정리

현행 「방송법」에 의하면 KBS는 제43조에 의하여 공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내외에서 방송을 효율적으로 실시하기 위하여 설립된 ‘공영방송’으로서 우리나라 언론과 문화의 중심이 되는 ‘국가기간방송’이다.²⁶⁾ 공사의 자본금은 3천억원으로 하되 그 전액을 정부가 출자하는 형태인 공사로서의 법적 성격을 갖는다.

현행 「방송법」 제46조 제3항에서는 이사는 이사장을 포함한 이사 11인으로 구성되 각 분야의 대표성을 고려하여 방통위가 추천하고 대통령이 임명하도록 되어 있다.

「방송법」 제49조 ① 이사회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.

1. 공사가 행하는 방송의 공적 책임에 관한 사항
2. 공사가 행하는 방송의 기본운영계획
3. 예산·자금계획
4. 예비비의 사용 및 예산의 이월
5. 결산
6. 공사의 경영평가 및 공표
7. 사장·감사의 임명제청 및 부사장 임명동의
8. 지역방송국의 설치 및 폐지
9. 기본재산의 취득 및 처분
10. 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환계획
11. 손익금의 처리
12. 다른 기업체에 대한 출자
13. 정관의 변경
14. 정관이 정하는 규정의 제정 및 개폐
15. 기타 이사회가 특히 필요하다고 인정하는 사항

26) 「방송법」 제43조(설치등) “① 공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내외 방송을 효율적으로 실시하기 위하여 국가기간방송으로서 한국방송공사(이하 이 장에서 “공사“라 한다)를 설립한다.”

이 중 「방송법」 제49조 제1항 7호에 의하면 이사회는 KBS 사장·감사의 임명제청과 부사장 임명동의권을 갖는다. 즉 이사회는 KBS의 사장을 대통령이 임명할 수 있도록 임명에 대한 제청권을 갖는다. KBS의 부사장과 본부장은 사장이 임명하며, 다만 부사장을 임명할 때에는 이사회의 동의를 얻어야 한다(「방송법」 제50조 제2항 및 제5항 참조).

이렇게 현행 「방송법」상의 KBS관련 규정에 의하면 사장 등에 대한 인사권에 대통령 소속기관이 임명제청이라는 형태로, 대통령이 임명이라는 제도를 통해 직·간접적으로 관여하게 하는 구조는 방송의 정치적 중립성 유지라는 차원에서 매우 바람직스럽지 못하다.

(2) 고려요소

이 규정은 과거 방송에 대한 관할기관이었던 방송위(실질적인 내부사정은 차치하더라도) 적어도 형식상으로는 독립기관이었기 때문에 방송위의 역할을 강화시켜 놓은 것을 방통위가 대통령 소속기관이 되면서 그대로 존치시켰기 때문에 발생한 문제이다. 만일 현행처럼 대통령 소속기관인 방통위가 직접 공영방송의 사장에 대한 임명제청권을 갖는 것은 공영방송의 독립성 확보측면에서 바람직스럽지 못하다. 나아가 대통령 소속이지만 합의제 기관인 방통위가 독립제 기관으로 전환하는 경우에는 현재보다는 더욱 엄격한 인사상의 독립성이 유지되어야 할 것이다.

향후 「방송법」 개정시에는 이와 같은 구조적 문제점을 해소하려는 노력을 하여야 할 것이다.

쟁점 7. 방송정책기관 또는 방송통신정책기관과 공영방송의 법적 성격과 위상 정립 문제

(1) 쟁점의 정리

방송정책기관 또는 방송통신정책기관과 공영방송간의 관계설정에 대해서는 위에서 살펴본 바와 같이 공영방송을 제외한 나머지 부분을 독립제로 하는 방안(③ 공영방송위원회 방안), 지상파전체를 관할하는 합의제와 나머지 민영방송과 통신 분야를 아우르는 독립제 행정부처의 양립방안(④ 공공방송위원회 방안), ⑥ 공영 및 민영방송을 아우르는 방송위원회를 설치하고 통신 및 IT정책만을 관장하는 독립제 행정부처를 설치하는 방안, (⑥ 방송위와 정통부 부활방안), 방송통신위원회의 기능 중 정책기능을 배제하고 규제기능만 존속시켜 공정거래위원회의 기능 중 방송통신 분야에서 독립하여 특별한 규제기능을 수행하는 기관으로 존치시키되 일부 정책기능을 부여하는 방안(⑦ 고유한 의미의 독립규제위원회 방안) 등 다양한 방식이 제기되고 있다.

이러한 방안들은 모두 방송정책기관 또는 방송통신정책기관과는 별도의 회의체를 설립하는 것을 전제로 한다. 기관간의 관계 설정 문제에 대해서는 다양한 행정부처와 위원회들과의 사례가 있으므로 어떤 방식에 의하는 것이 합리적인지에 대해 살펴보아야 한다.

(2) 고려요소

가. 독립규제위원회와 행정관청적 위원회의 차이점

행정위원회란 정부위원회 중 기능이나 권한을 기준으로 자문위원회나 의결위원회와는 달리 행정기관적 성격을 지닌 조직의 통칭이다. 때로는 행정위원회라는 개념이 '행정기관적 행정위원회' 또는 '독립규제위원회'와 동일한 의미로 사용되기도 하지만 행정위원회의 개념은 '행정기관적 행정위원회', '독립규제위원회' 등 정부위원회의 상위개념으로 보아야 한다.

이 중 '행정관청적 위원회'란 행정위원회(Administrative Board) 중 행정관청의 성격을 가진 합의제기관으로서 당해 위원회에서의 결정은 법적 구속력이 부여되고 결정·집행 등에 있어서는 행정관청과 동일한 효과가 있다. 행정관청적 위원회는 행정활동을 규제하고 준입법적·준사법적 활동과 아울러 해당분야에서 정책을 결정하고 이를 기획·집행하고 조정하는 역할을 하기도 한다.

이에 반하여 '독립규제위원회'는 행정수반을 정점으로 하는 계층제에서 독립적으로 업무를 수행하기 위하여 준입법적(quasi-legislative)·준사법적(quasi-judicial) 규제 기능이 부여된 행정위원회를 말한다. 독립규제위원회는 행정수반이나 의회(議會)로부터 압력을 받지 않고 독립적인 입장에서 준입법적(準立法的)·준사법적(準司法的) 업무를 수행하는 합의제 행정기관으로서 주로 시장경제에 대한 규제 업무영역을 담당하며, 또 행정부나 의회의 감독을 받지 않고 독립적인 지위에서 그 업무를 수행한다.

나. 우리나라에서의 위원회의 개념

우리나라의 행정안전부에서는 위원회, 심의회, 협의회 등 명칭을 불문하고 행정기관의 소관 사무에 관하여 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위한 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관을 말한다.²⁷⁾

위원회는 정책수립 및 결정과정에서 외부 전문가의 전문지식을 활용하고 각계각층의 의견수렴을 통해 이해관계를 조정함으로써 행정의 전문성·민주성·투명성·공정성 등을 제고하고 국민의 행정참여 기제로 작용한다.

우리나라에서는 정부위원회를 크게 행정위원회와 자문위원회 등으로 구분한다.

27) 행정안전부 홈페이지(<http://www.mopas.go.kr>, 2012.5.20 검색)

먼저 자문위원회는 행정기관의 자문에 응하여 전문적인 의견을 제공하거나, 자문을 구하는 사항에 관하여 심의·조정·협의하는 등 행정기관의 의사결정에 도움을 주는 위원회를 말한다.

자문위원회는 대부분 비상설 위원회로 구성되고, 원칙적으로 사무기구를 둘 수 없으며, 결정사항을 대외적 표시하거나 집행할 수 있는 권한도 없는 것이 일반적이다. 자문위원회는 업무 내용이 전문적 지식이나 경험이 있는 자의 의견을 들어 결정할 필요가 있거나 업무의 성질상 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있는 경우에 설치하며, 법령에서 규정된 위원회의 기능과 성격에 따라 구분이 다음과 같이 구분 가능 위원회 결정이 행정기관을 법적으로 기속하는 위원회이다.

자문위원회는 법령상 '의결', '재결', '결정', '심판', '심사', '분쟁조정', 등으로 규정된 경우가 많은데, 가령 최저임금위원회, 중앙징계위원회 등이 이에 해당 위원회 결정이 행정기관을 법적으로 기속하지 않는 위원회이다.

또한 법령상 '심의·자문', '심의·조정', '평가', '조정' 등으로 명시된 경우에도 자문위원회의 성격을 갖고 있다. 가령 공공기관운영위원회, 중앙도시계획위원회 등이 이에 해당한다.

다음으로 행정행정위원회라 함은 행정기관 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때 법률이 정하는 바에 따라 설치되는 합의제 행정기관을 말함 국가의 의사를 결정하고 대외적으로 이를 표시할 권한이 있으며 사무국 등 필요 최소한의 하부조직을 설치할 수 있다. 정위원회는 법률이 정하는 바에 따라 행정기능과 함께 규칙을 제정할 수 있는 준입법적 기능 및 이의의 결정 등 재결을 행할 수 있는 준사법적 기능을 가지기도 하는데, 행정위원회는 무소속기관 성격, 중앙행정기관 성격, 중앙행정기관의 소속기관 성격의 위원회로 구분할 수 있다.

<표 3> 한국에서의 위원회의 종류

구분	위원회
무소속 기관	국가인권위원회, 진실화해를위한과거사정리위원회
중앙행정기관 성격	방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회
소속기관성격	규제개혁위원회, 소청심사위원회, 무역위원회, 복권위원회, 전기위원회, 보훈심사위원회, 각종 과거사위원회 등

다. 행정부처와 공공(영)방송을 관할하는 행정위원회의 관계 모델

방송정책 또는 방송통신정책을 담당하는 행정부처와 공공(영)방송을 관할하는 행정위원회의 관계 모델에 대해서는 ① 양자의 구성을 완전히 다른 방법에 의하는 방안(가령 독립 행정위원회는 사회 일반의 다양한 직역에 의한 추천에 의하게 하거나 정당의 추천에 의하게 하는 방안), ② 미디어 정책 전반을 관장하는 독립제 부처 소

속으로 합의제 미디어 정책기구를 두되, 후자가 담당하는 정책 사안, 위원회의 구성 및 운영, 행정권한 상의 실질적 독립성을 구체적이면서도 분명하게 확보하는 방안, ③ 미디어 정책을 담당하는 행정기관이 독립적인 행정위원회 위원들의 인선에 간접적으로 일부 관여하게 하는 방안 등 다양한 방법이 있을 수 있다.

위의 다양한 방안들은 각자 장·단점이 있을 수 있으므로 일의적으로 어떤 방안이 옳다고는 말할 수 없다. 다만 행정부처가 위원회의 위원 인선에 직접적인 영향을 미치는 경우나 노·사·정 합의 등 당사자의 합의에 의한 방식에 근거하는 듯 하면서도 실제로는 정부부처의 입장이 강하게 반영되는 유형(노동위원회 모델 등)은 방송 정책을 다루는 합의제기구 구성에는 적합하지 않은 것으로 보인다.

합의제모델에 의할 경우 어떤 방식에 의해서든 정부·여당에서 추천한 위원이 다수가 되는 구조이므로 야당·시민단체 등의 대표의 역할은 어찌면 다양한 사회적 의견을 개진하고 토론할 수 있는 논제를 제기함으로써 사회적 합의에 이르는 과정적·절차적 민주주의를 구현하는 것이다. 따라서 합의제 행정위원회가 공영방송위원(KBS+MBC)이거나 공공방송위원회(지상파 전체 관할) 또는 방송위원회(방송 전체 관할) 어떤 유형이든 간에 인사·재원 확보 측면에서 방송통신정책의 관할기관과는 독립적으로 운영되어야 할 것이다.

결론적으로 방송통신정책기구가 독립제 또는 합의제의 어떤 형태를 취하든 간에 공영방송에 대한 감독기구를 합의제 행정위원회로 구성하는 경우에는 인사·재원 확보 측면에서 당해 방송통신정책기구의 아래에 두는 것은 타당하지 않고 독립적으로 운영되어야 할 것이다.

쟁점 8: 방송통신정책기구 및 공영방송의 이사의 자격과 선임절차

(1) 쟁점의 정리

또한 방통위 위원의 경우에는 「방통위설치법」 제5조 제1항에서 다음과 같이 자격요건을 정하고 있다.

1. 방송학·언론학·전자공학·통신공학·법률학·경제학·경영학·행정학 그 밖에 방송·언론 및 정보통신 관련분야를 전공한 자로서 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 자 또는 이에 상당하는 직에 15년 이상 있거나 있었던 자
2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 15년 이상 있거나 있었던 자
3. 방송·언론 또는 정보통신 그 밖의 관련분야에 관한 경험이 있는 2급 이상 또는 이에 상당하는 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 직에 있거나 있었던 자
4. 방송·언론 또는 정보통신 관련 단체나 기관의 대표자 또는 임·직원의 직에서

15년 이상 있거나 있었던 자

5. 방송·언론 또는 정보통신 분야의 이용자 보호활동에 15년 이상 종사한 경력이 있는 자

이 경우에도 직역상의 대표성을 일부 가질 수는 있으나 5인의 위원들이 다양한 분야의 직역대표성이나 지역대표성을 가지기에는 한계가 있는 것으로 보인다.

한편 현행 「방송법」 제46조 제3항에서는 “이사는 각 분야의 대표성을 고려하여 방송통신위원회에서 추천하고 대통령이 임명한다”고 규정하고 있다. 이에 의하면 KBS이사 11인은 경력, 지역, 학력 등의 측면에서 전혀 아무런 제한 없이 선정이 가능하므로 자연히 전문성 보다는 정치적 고려에 의해 임명될 가능성이 높다.

현대 정보사회에서 이미 방송도 통신분야와의 융합을 통해 언론학적 관점과 함께 다양한 기술적, 경제적, 법률적 문제점 등에 대해 해박한 지식을 필요로 하는 분야가 되었기 때문에 이사들의 선정을 단순히 임명권자의 판단에 맡기기 보다는 다양한 직역에 대한 지식을 가진 인사들로 구성하려는 노력을 하여야 할 것이다.

(2) 고려요소

만일 방송통신분야의 정책기구를 회의제형 형태로 조직하는 경우에는 직역·지역 대표성이 강화될 수 있도록 하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

이사의 수가 많다고 해서 정치적 독립성이나 전문성의 문제가 발생하지 않는 것은 아니지만 우리나라의 경우와 같이 정당간의 정치적 고려에 의해서만 임명됨으로써 발생하는 문제점을 예방할 수 있는 방안이 될 것이다.

또한 공영방송의 이사들 역시 정치적 고려보다는 실질적으로 국민대표성이 강화될 수 있는 방향으로 방송법의 개정이 필요하다.

가령 영국의 BBC트러스트는 BBC 내의 독립적인 기구로서 수신료 납부자들, 즉 공중의 이익에 초점을 맞추고 그것에 봉사하며 BBC의 활동이 방송시장에 미칠 경쟁적 효과를 고려해야 한다는 의무를 갖고 있다는 점을 명시하고 있다.

영국의 BBC트러스트 위원들은 독립적인 위원들과 BBC사장을 포함하여 DCMS의 패널들로부터 인터뷰를 받도록 되어 있다. 이 패널들의 의견은 국무부와 수상 및 여왕에게 송부되어 선임여부를 결정하는 기초자료로 활용된다.

또한 1963년에 설립된 독일의 제2공영방송(Zweites Deutsches Fernsehen, ZDF)의 텔레비전평의회(Fernsehrat)는 각 공영방송사로 구성된 것으로서 독일공영방송협회의 방송평의회(Rundfunkrat)와 거의 유사한 성격을 갖고 있으며 77인의 위원으로 구성되어 있다.²⁸⁾

의장은 텔레비전평의회 투표자 수의 5분의 3 이상의 찬성으로 선출되며, 업무를 관장하고 협회를 대표한다. 의장은 행정위원회 동의하에 프로그램, 보도, 관리위원장을 임명하고 업무를 총괄하여, 프로그램 전반에 대한 최고 결정권을 가진다. 텔레비전평의회의 위원들은 정당 및 주정부, 연방정부의 대표와 교회, 대학, 언론, 자치단체 등 사회 각 집단의 대표로 구성되어 있다.

쟁점 9: 방송통신정책기구와 방송통신심의위원회와의 관계

(1) 쟁점의 정리

현행 「방송통신위원회의설치및운영에관한법률」(이하 「방통위설치법」) 제18조 제1항에서는 방송 내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여 독립적으로 사무를 수행하는 방송통신심의위원회(이하 심의위원회)를 두고 있다.

심의위원회 위원은 대통령이 위촉한다. 이 경우 3인은 국회의장이 국회 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 추천한 자를 위촉하고, 3인은 국회의 소관 상임위원회에서 추천한 자를 위촉한다(「방통위설치법」 제18조 제3항).

현행법상 방송통신심의위원회는 독립된 국가기관의 일종으로 보아야 하는데 국가기관인 심의위원회가 방송과 통신의 내용물에 대해 사후적으로 심의하는데 대하여는 헌법상 위헌의 여지는 없으나 자율심의를 우선하여야 한다는 견해가 있다.

(2) 고려요소

현행법상 심의위원회 위원(이하 심의위원)은 대통령이 위촉한다. 이 경우 3인은 국회의장이 국회 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 추천한 자를 위촉하고, 3인은 국회의 소관 상임위원회에서 추천한 자를 위촉한다(「방통위설치법」 제18조 제3항). 또한 실제 재정운영에 있어서는 방통위의 결정에서 자유롭지 못하다.

이명박정부 초기에 뉴스내용에 대한 일부 심의과정에서 심의위원회의 정치적 독립성이 문제되었던 것도 바로 인사상·재원상 독립성을 확보하지 못했기 때문이다. 따라서 향후에는 방송사·정보통신사의 자율심을 활성화하는 한편, 자율심의의 법적 실효성을 확보하는 측면에서 자율심의제도와의 조화를 통해 심의위원회의 자율성과 독립성을 제고하도록 하여야 한다. 나아가 심의위원회의 내용에 대한 결정이 방송통신정책기구와는 독립적인 별개의 절차를 거쳐 결정되고 집행될 수 있도록 하여야 한다.

쟁점 10. 방송통신정책기구와 다른 행정기구와의 관계

28) 구체적으로는 16개 주의 대표 각 1명씩 16명, 연방 대표 3인, 정당대표 12인, 개신교 대표 2인, 카톨릭 교회 대표 2인, 유대중앙위원회 대표 1인, 주지사가 지명한 16명, 기타 직능대표 등 다양한 계층으로 구성되었다.

(1) 쟁점의 정리

지난 2008년 이명박정부의 정부조직 구조 개편을 통하여 방송위와 정통부가 폐지되면서 양기관의 관할권에 속하던 많은 기능들이 다수의 행정부처로 이관되었다. 먼저 R&D기능과 미디어 기기에 대한 정책권은 지식경제부로, 정보보호 및 개인정보보호정책은 행정안전부로, 콘텐츠 정책은 문화체육관광부로 이관되었으며 방송통신정책·규제권만 방통위에 남게 되었다.

그런데 만일 방송통신정책기관이 새로 신설된다면 분산된 정책기능 중 일부라도 다시 환원하여야 하는 것이 아닌가 하는 것이 문제이다.

(2) 고려요소

현재 지식경제부, 행정안전부, 방송통신위원회, 문화체육관광부의 정부조직과 각 부처 내의 개별적인 실·국, 과의 업무를 상세히 고찰해보면 아직 ICT분야에 대해서는 중복적인 정책·규제가 시행되고 있음을 알 수 있다.

즉 지식경제부의 성장동력실 내의 정보통신산업정책관의 정보통신정책과, 소프트웨어산업과, 전자산업과, 반도체디스플레이과, 정보통신산업과, 소프트웨어융합과 등의 업무와 행정안전부의 정보기획관과 정보기반정책관의 업무, 그리고 문화체육관광부의 콘텐츠정책관의 영상콘텐츠산업과 디지털콘텐츠산업의 경우 등 방통위의 기능과 중복되는 부분에 대해서는 일부 기능의 조정이 필요할 것으로 보인다.

어떤 기능을 조정할 것인지에 대해서는 향후 논의가 필요하겠지만 신설될 기구가 미래 멀티미디어 사회에서 방송통신의 하드웨어적 측면과 소프트웨어적 측면 중 어떤 기능을 우선하여야 하는지에 대해 결정하는 것이 급선무이다.

V. 나가는 말

이상에서는 차기 정부에서의 이상적인 방송통신분야의 정책·규제기구 구성시의 쟁점과 아울러 고려하여야 할 정책적 시사점에 대해 다양한 관점에서 간략히 살펴 보았다.

정책기구의 구성과 운영에 있어 유의할 점은 시대와 국가를 떠나 보편타당한 방송제도 또는 규제기관의 유형은 존재하지 않는 것이며, 시대와 국가의 문화적·헌법적 현실과 가치를 반영할 수 있는 기관의 설립을 위해 노력해야 하지만 완벽한 제도란 존재하지 않는다.

橘化爲枳(귤화위지)라는 격언이 있다. 귤이 회수(淮水)를 건너면 토양과 기후가 다르기 때문에 탕자가 된다는 의미이다. 방통위는 FCC의 모델을 많이 참고하였기 때문에 표면적으로는 양자가 유사한 측면이 많다. 하지만 FCC는 벌써 100년 가까이 미국의 사회현실을 반영하면서 성립·발전해온 제도이고, 양국의 정치적·경제적·사

회적 상황이 매우 상이하기 때문에 기구의 성격과 기능 역시 차이가 있을 수밖에 없다. 특히 독립규제위원회 제도가 그다지 활성화되지 않고, 정치적 독립성 보장이 어려운 우리나라에 적용했을 경우에는 부작용이 클 수밖에 없다는 태생적 한계도 고려되어야 한다.

헌법상의 기본적인 원리나 국민의 기본권은 타협의 대상이 되어서는 안 되지만 제도는 국민적 정서와 당대의 시대가치를 반영하여 유연하게 대처할 필요가 있다.

방송통신분야에서는 방송의 공공성과 통신의 경제성이 조화될 수 있도록 하는 것이 매우 중요한 가치이다. 여기에 더하여 이명박정부에서 경제적인 면에 치중하다가 국민의 정신적·문화적 감성과 표현의 자유를 보장하는 데에는 소홀히 하였다는 지적도 반영하여야 할 것이다.

어느 시대나 국민들은 차기 정부에 바라는 소망이 있었고 이를 국가의 가치로 승화시키려는 노력을 해왔다. 노태우 대통령은 ‘보통사람의 시대’, 김영삼 대통령은 ‘문민정부’, 김대중 대통령은 ‘국민의 정부’, 노무현 대통령은 ‘참여정부’, 이명박 대통령은 ‘이명박정부’를 표방하였었다. 차기 정부 역시 이명박정부와는 차별화된 정부이념이 제시되어야 한다.

아마도 이번 정부에서는 일방적인 불균형 성장론보다는 심화되고 있는 빈부의 격차를 해소하고 장기적으로 발전가능한 모델을 제시할 수 있는 ‘공존형 또는 공생형 보편적 복지국가’를 실현하라는 것이 국민들의 시대적 요청이 될 것으로 예상하고 있다. 차기 정부의 정책도 (다양한 반대에도 불구하고) 여기에 역점을 둘 것이다. 이러한 ‘(지속가능한) 평등한, 보편적 복지사회 구현’이라는 시대적 요청과 아울러 이명박정부에서 언론·출판 특히 방송분야에서의 경제적 측면에 경도된 몇 가지 정책에 대해 비판적인 국민적 정서가 어우러지면 자칫 정부가 바람직한 방향으로의 정부조직 개편안을 제시한다고 해도 국민들이 납득하지 못할 수도 있겠다는 우려도 하고 있다.

이명박정부와 박근혜정부에서는 경제적 효율성을 중요시한 정부조직 개편을 실시했으며, 목표가 한 방향에 집중되었다. 반면, 차기정부에서는 거시적으로는 보편적·균형적 복지국가론과 미시적으로는 표현의 자유의 확대와 효율성제고라는 모순되는 정책이념 하에 관련 분야의 정부조직을 개편하여야 하는 매우 복잡한 상황을 타개해야 한다.

마라토너는 42.195Km를 뛰는 동안 되도록 너무 멀리 보지 않으려고 노력한다고 한다. 너무 먼 거리를 생각하면 힘에 부쳐 자신의 역량을 제대로 발휘하지 못하기 때문이다. 하지만 반대로 시합 전에 수십·수백번의 도상훈련과 현장에서의 훈련을 통해 속도를 조절해야 하는 곳, 승부수를 던져야 하는 지점을 정확히 파악하여 실전에 임해야만 좋은 기록을 달성할 수 있다고 한다.

차기정부를 이끌고자 하는 분들은 이미 많은 것을 버렸다. 그러나 국민들은 ‘많은 것’이 아니라 국민과 시대적 소명만을 바라보고 ‘모든 것’을 내려놓는 지도자를 원하고 있다. 모쪼록 차기정부의 담당자들이 차분하고 신중하게 다양한 견해들을 잘 수렴하여 5년의 단기간이 아니라 우리나라의 미래를 위한 초석을 놓을 수 있는 정부조직을 창출해내기를 기대해본다.