

정부조직개편 다이내믹스 이해: ICT 부처 사례를 중심으로*

정용남**

이 연구는 정부가 변동될 때마다 개편 논의가 많았고, 개편 이후에도 논란이 지속되었던 ICT 관련 부처 조직개편의 다이내믹스를 이해하려는 것이다. 이를 위해 이 연구에서는 제도이론 뿐 아니라 Kingdon의 다중흐름모형(MSF)과 정책네트워크 이론을 활용해 ICT 부처의 주요 조직변화를 살펴보았다. 분석결과 이론들은 조직개편 논의 시작부터 결정에 이르는 ICT 조직개편의 다이내믹스를 이해하는 데 상당히 유용한 것으로 나타났다. 우리나라에서의 조직개편 논의는 단임제 정부의 특성상 매 5년마다 인수위 등을 중심으로 반복적으로 이루어지는 특징이 있다. ICT 부처 조직개편과 관련해서 부처 간 업무 중복으로 인한 갈등이라는 유사한 문제스트림과 조정을 위한 부처 통합과 같은 정책스트림이 반복된다. ICT 분야는 조직개편 논의를 둘러싸고 매우 다양한 정책네트워크가 존재하는데, 이들은 문제와 정책 흐름에 영향을 미치며, 성공 경험을 가진 정보통신부 중심의 네트워크는 공동체적 성격을 가지고 ICT 조직개편에 전반적으로 상당한 영향을 미쳐 온 것으로 나타난다. 특히 결정이 이루어지는 정책 장에서는 정책 창도자들과 부처 중심의 다양한 네트워크 행위자들 간 네트워킹 노력이 두드러지는데, 정책의 장이 폐쇄적일수록 부처를 중심으로 형성된 네트워크와 주요 정책행위자들 간 인적 연계가 중요한 것으로 나타난다. 환경변화로 인해 정책분야가 복잡해지면서 다양한 정책네트워크가 활성화되고 있어서 ICT 부처의 조직 거버넌스와 관련된 논란이 끊이지 않을 것으로 예상된다. 이 분야의 다양한 네트워크 존재를 고려할 때, 향후 ICT 조직개편 논의는 관련 당사자들과의 더 많은 조정과 협의를 토대로 추진할 필요가 있을 것으로 보인다.

주제어: 제도, 다중흐름, 정책네트워크, 정보통신부, 조직개편, ICT

I. 서론

1994년 12월 3일 정부는 정보통신관련 업무의 중복 수행 문제 등을 해결하기 위해 관련 업무를 체신부로 일원화하고 체신부를 정보통신부(이하 정통부)로 확대 개편하였다. 하지만 이

* 이 논문은 2015년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A5B4A01037022).

이 논문은 2016년 한국행정학회 하계학술대회에서 발표되었던 논문을 수정·발전시킨 것입니다. 논문 심사과정에서 귀한 논평을 해 주신 심사위원님들께 감사드립니다.

**한림대학교 정치행정학과 부교수(ynjung@hallim.ac.kr)

개편 이후에도 정보통신부는 정책 수행과 관련해서 다른 부처와 많은 갈등을 겪었으며 또 변화하는 환경에 효과적으로 대응하지 못한다는 비판을 받았다. 정보통신 환경변화 대응차원에서 김대중, 노무현 정부 때는 방송과 통신의 융합 등 정보통신부와 다른 부처의 통합논의가 있었지만 실행되지 못했다. 그러다가 2008년 이명박 정부 출범과 함께 방송통신위원회가 설립되고 기존 정통부의 업무는 4개의 부처로 해체되었다. 이후 분산된 ICT 거버넌스로 인해 부처간 갈등 심화 및 ICT 관련 국가경쟁력 저하 문제가 제기되어 박근혜 정부가 출범하면서 ICT 전담 부처로서 미래창조과학부(이하 미래부)가 설치되었다. 정권마다 ICT 부처 조직에 대해서 다양한 논란이 있었고 이 논란은 현재진행형이라 할 수 있다. 현재 상태에서 보면 정보통신 산업문제를 둘러싸고 미래부는 산업통상자원부(이하 산자부)와 방송 등의 정책과 관련해서는 방송통신위원회(이하 방통위), 문화콘텐츠에 대해서 문화체육관광부(이하 문화부), 그리고 행정정보화와 관련해서 행정자치부(이하 행자부) 등과 업무중복 및 갈등관계에 지속적으로 놓여 있다.

이에 본 연구에서는 현재의 ICT(특히 미래부, 방통위) 부처의 모습이 탄생되게 될 때까지의 주요 시점에서의 ICT 관련 부처(1994년 12.3 정보통신부 기준)의 조직 변화과정을 살펴보고자 한다. 이 연구는 ICT 조직변화를 정책다이나믹스 관점에서 보고(Bardach, 2011 참조), 특별히 왜 이렇게 빈번하게 조직 개편 논의가 나오는지, 왜 그런 결정이 나왔는지, 그리고 조직개편과 관련해서 왜 논란이 지속되는지를 이해하고자 한다. 이를 위해 이 연구에서는 이러한 현상을 설명할 수 있는 이론들을 참조하려 한다.

그 동안 정부조직개편을 다룬 연구는 정부 조직 전체를 대상으로 제도론적 관점에서 조직개편에 영향을 미치는 맥락들을 종합적으로 다룬 경우가 많았다. 일반적으로 대통령 선거 이후 전 부처에 걸친 조직개편은 대통령직인수위원회 등에서 논의되었는데 이에 대해서 종합적으로 대통령, 부처와 이해관계자, 특히 정당의 이해관계의 영향에 대해 다루는 경우가 많았다. 분석들은 정권별 역사 또는 특정 정권에 대해서 다룬 것이 대부분이다. 하지만 이 연구는 ICT 부처 조직에 초점을 맞추고 이 부처들의 조직 개편과 관련해서 왜 문제가 계속해서 대두되며, 시기마다 왜 그러한 결정이 이루어졌는지, 그리고 또 개편과 관련해서 논란이 계속되는 지를 다루려고 한다.

이 연구에서 주로 분석되는 정권은 구체적으로 정통부가 출범한 1994년의 김영삼 정부, 정통부가 해체된 2008년 이명박 정부 그리고 정통부가 미래창조과학부 등으로 부활한 2013년 박근혜 정부가 될 것이다. 물론 이 사이에 본격적인 조직개편은 이루어지지 않았지만 조직개편 시도가 있었던 김대중 정부도 살펴볼 것이며 노무현 정부도 다뤄질 것이다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 제 2장에서는 선행연구 검토와 분석을 위한 이론적 논의, 제 3장은 분석틀과 방법론, 제 4장은 시기별 다이나믹스 분석, 5장은 종합 및 이론적 이해, 그리고 6장은 결론으로 구성된다.

이 연구의 의의로는 다른 나라에 상당한 벤치마킹 대상이 되어 왔고¹⁾, ICT 분야의 혁신에 중요한 영향을 미치는 우리나라 ICT 거버넌스의 실체와 안정화되지 않은 ICT 조직개편 방향과 관련된 시사점을 얻는데 있다. 한편 이 연구는 분야별 부처 조직 개편 이해와 관련된 이론적 및 정책적 시사점도 제공해 줄 수 있을 것으로 기대한다.

II. 선행연구 및 이론적 검토

1. 선행연구

우리나라 정부 조직개편에 대한 논의는 상당히 많다. 대체로 정부조직 전체를 대상으로 논의하고 있으며(민진, 1995), 조직개편의 유형분류와 영향요인을 다루고 있다. 상당 수의 연구는 역사적인 분석방법을 취하고 있다. 박영기(1987)는 정부조직의 변천 상황에 대한 제도적 정리를 하고 있고 김근세·최도림(1996)은 신설, 폐지, 승계 차원에서 정부조직의 변화모습을 다루고 있다. 윤주철(2012)도 김근세·최도림의 연구와 유사하게 조직개편의 유형에 대해 다루고 유형을 결정하는 환경변화 등에 대해 다루고 있다. 이병태(2001), 신윤창(2009)의 연구는 행정개혁과 조직개편의 특성 차원에서 접근하고 있다. 박대식(2009), 이창원·임영제(2009), 임도빈(2014) 등의 연구도 정권별 조직개편의 영향요인들에 대해 다루고 있다.

조직개편 분석 대상기간과 관련해서 조직개편이 일어난 단일 정부에 대한 논의도 적지 않다. 민진(1995)은 1994년 김영삼 정부 당시 대규모 조직개편과 관련해서 조직개편에 영향을 미치는 여러 가지 요소들에 대해 다루었다. 박동서(1995)도 김영삼 정부의 조직개편에 대해 다루고 있으며 김광웅(1998)은 김대중 정부의 조직개편에 대해서 비판적인 검토를 하였다. 박대식(2001)은 국민의 정부, 하태수(2012)는 노무현 정부, 민진(2008), 박수경·문인규(2009), 문명재(2009)는 이명박 정부, 홍성걸(2013)은 박근혜 정부에 대해서 다루고 있다.

그러나 이렇게 정부 전체의 조직개편을 다룰 경우 특정 부처를 둘러싼 조직 개편의 역동성을 이해하기는 쉽지 않다. 우리나라에서는 특정 부처 정부조직개편이 전체적인 개편 맥락의 영향을 받기도 하지만 분야와 부처 차원으로 이해해야 하는 부분이 적지 않기 때문이다. 한편 정보통신부와 같은 단일 부처 조직개편을 다룬 연구들의 경우에도 조직개편의 역동성 보다는 상당수는 정권 교체기에 조직개편 방안 건의에 초점이 맞춰져 있고(이종수 외, 1997; 송희준, 1998; 주효진·박석희, 2005; 정충식, 2010), 부처 조직의 개편 이후에 나타나는 문제점들을 다

1) 이현덕(2012)에 따르면 한국의 정보통신부를 벤치마킹해서 정보통신 전담부처를 신설한 나라가 29개국에 달한다고 한다.

루고 있는 경우가 많다(조성은 2008; 윤건 외, 2009; 현대원, 2009; 김상택 외, 2012; 정충식·진영빈, 2013).

전체적으로 보면 아래의 <표 1>과 같이 대개의 선행연구들은 조직개편에 영향을 미치는 요인들을 다루면서 정부 부처 전체에 걸친 조직개편과 관련해서 대통령, 정당(여당, 야당), 부처 공무원들의 영향 등에 대해 다루고 있다.

<표 1> 조직개편에 영향을 미치는 요인들

학자들	영향요인
민진(1995)	대통령, 행정쇄신위원회, 총무처, 국회(여당, 야당), 전문가, 언론 등
박동서(1995)	대통령
정용덕(1995)	민주적 엘리트에 의한 관료통제, 관료정치
김병섭(1998)	제도적 지속성, 정치경제적 상황
박대식(2001, 2009)	대통령, 행정관료, 여당, 야당
정의창(2006)	정치제도
임도빈·이현국(2012)	대통령, 관료, 여당과 야당, 언론, 학계
강운호(2003)	(해수부의 경우) 정치인, 관료, 이익집단
Park & Wilding(2014)	대통령, 의회, 정부부처

외국 연구들도 조직개편과 관련해서 비슷한 맥락에서 정리하고 있는 것으로 나타난다. Peters(1992)는 조직개편에 대해 1)개혁가에 초점을 맞추는 접근 2) 환경에 초점을 맞추는 접근 3) 제도적인 부분에 초점을 맞추는 접근으로 정리하고 있다. 제도에 초점을 맞추는 경우 상당부분 제도로 인해 조직개편이 쉽지 않다는 부분을 강조한다. 조직개편을 개혁적 관점에서 보는 것과 관련해서 Reich(1995)도 개혁이 성공하기 위해서는 정치적 의지, 호의적인 타이밍 그리고 적절한 제도가 필요하다고 보고 있고 Bowornwathana & Poocharoen(2010)은 행정개혁은 관리적 이슈라기 보다는 정치적 이슈라는 부분을 강조했다. 이들은 조직개편을 둘러싸고 관료제, 이익집단, 그리고 의회위원회가 자신들의 영역을 지키기 위해 노력하는 부분을 강조한다. 많은 연구들이 대부분의 정부조직개편은 고도의 관료정치의 영향을 받는다는 논의를 하고 있으며(Moe, 1984; Seidman & Gilmour, 1986) 다양한 상황적 영향을 받고 있음을 강조한다.

이렇게 보면 국내외를 막론하고 조직개편 논의들은 정치가, 정당, 관료제, 환경 등의 다양한 영향 요인에 대해 강조하는 것으로 나타나고 있다. 상당 수의 연구는 정치가와 환경을 강조하지만 조직개편에 영향을 미치는 맥락을 강조하고 있어서 대부분 제도주의적 설명과 연계되어 있음을 볼 수 있다.²⁾ 제도주의적인 설명은 제도의 범위와 정의 차원에서 매우 논란이 많은

2) 정의창(2006)은 국내 조직개편 논의들이 제도적 맥락을 크게 다루지 않는다고 지적하고 있지만 상당 수의 논의들은 기본적으로 조직개편 맥락으로서 제도를 다루고 있는 것으로 볼 수 있다.

데, 협의적 측면에서는 정치적 조직을 중심으로 다루며, 포괄적 측면에서는 국가기관의 공식적 구조와 법체계, 선거제도, 행정부와 의회의 관계, 정당체계의 특성, 관료제의 조직형태 등까지도 포함된다(정용덕 외, 1999). 대체로 제도주의적 관점은 제도가 의사결정자들의 상호작용을 제약하는 것으로 언급되며, 제도 자체가 조직개편의 상당부분을 설명한다고 본다.

제도주의적 설명은 조직개편과 관련해서 정부 전체를 다룰 때 상당한 시사점을 주는 것이 사실이다. 하지만 이는 경로의존적인 설명에 기반을 두고 있어 정책의 변화에 대해 잘 설명해 주지 못한다는 문제가 있으며, 특별히 부문별 정책의 변화에 대해서 설명하는 것이 쉽지 않다는 점이 지적되고 있다(John, 2002; Lucie, 2013).

이 때문에 특정 분야 부처 조직개편의 다이내믹스를 이해하기 위해서는 좀 더 구체적인 정책적 접근법, 이 중에서도 정책 과정적 논의들이 이루어질 필요가 있다. 이와 관련해서 본 연구에서는 조직개편과 관련해서 기존 정치제도를 강조하는 이론 외에도 정책변동과 관련된 여러 이론을 살펴보고자 한다. 실제 정부조직개편은 정책결정이기 때문에 정책형성에 관한 여러 이론들의 영향을 받을 수밖에 없다(민진, 1995 참조). 다양한 이론들은 조직개편 현상을 풍성하게 해석하는데 도움을 주는 부분이 있다(Zohlnhöfer et al., 2015 참조).

2. 정책변동 이론

정책변동 차원에서 조직개편에 대한 논의를 할 때 몇 가지 이론들이 거론될 수 있다. 정부 전체 대상보다 부처들을 중심으로 한 정책 변동 논의와 관련해서는 특별히 정책네트워크 접근법과 다수의 기존 이론적 접근을 종합하는 옹호연합이론(ACF), 단절적 균형이론(PET), 킹턴의 다중흐름 모형(MSF)은 참고할 만하다(John, 2002; Lucie, 2013).

우선 부문과 다이내믹스에 대한 논의와 관련해서 정책네트워크 이론은 정책변동이 쉽지 않은 부분을 설명하는데 매우 유용하다(Rhodes, 1997). 네트워크는 통상 '정책문제나 정책사업을 중심으로 형성되는 상호의존적인 행위자간 사회관계의 안정적인 패턴'으로 정의되는데(Kickert, Klijin & Koppenjan, 1997) 실제 정의와 관련해서는 매우 혼란스럽게 이야기되고 있다.³⁾ 하지만 일반적으로 정책네트워크는 정부가 하위부문으로 이루어져 있다는 것을 강조하고 하위부문에서 변동이 쉽지 않은 것을 이해하는데 도움을 준다. 자원의존에 의해 상호 연결된 결합체로서 정책네트워크는 시간이 지나면서 제도화되는데 이 때문에 조직의 변동이 어려운 이유를 설명하는데 유용한 것이다. 실제 이 이론을 활용해서 조직개편을 분석하는 경우가 적지 않다(Rhodes, 2002; Radin & Chanin, 2009). 가장 많이 활용되는 정책네트워크 분석틀

3) Börzel(1998)에 따르면 네트워크는 두 가지 해석이 있다. 1) '이익중재'로서 이익집단과 국가간의 관계 2) '거버넌스'로서 공공 및 민간에게 분산되어 있는 정치적인 자원을 동원하는 메카니즘이다. 후자는 협력의 필요성을 강조하게 된다.

은 Marsh & Rhodes(1992)의 정책공동체와 이슈네트워크이다. 정책공동체의 경우 이슈네트워크에 비해 폐쇄적인 속성과 함께 빈번한 상호작용과 지속성을 가지며, 기본적인 가치에 대한 합의가 있고, 네트워크 내에서 자원에 대한 교환을 특징으로 하며, 자원에 대한 배분도 다소 계층제적이다. 정책공동체는 구성원들 간의 통합 정도도 매우 높은 특징이 있다.⁴⁾ 정책 부문에서 정책공동체가 존재할 경우 정책의 안정성을 선호해서 정책변화에 대한 저항이 보다 심하다고 할 수 있다. Marsh와 Rhodes(1992)는 대처정부 시절 주택, 농업, 유럽정책 및 산업 관계에서 정책 의도의 성공과 실패에 대한 분석을 하면서 이러한 네트워크 분석을 활용하였다. 물론 이 네트워크도 제도개념과 관련된 논란이 있고⁵⁾ 메타포어로 여겨지는 방법론적인 한계가 있다(Thatcher, 1998). 이와 함께 이 접근법은 권력의 실행에 대해서는 설명하지 못하는 문제도 지적되고 있다(John, 2002).

실제 정책 변동의 다이내믹스와 관련해서는 보다 종합적인 관점에서 논의가 필요하다고 볼 수 있다. 통상적으로 제도, 환경, 행위자들, 사회경제적 환경을 포함해서 다양하게 논의하고 있는 이론들은 Sabatier(1988)의 옹호연합 이론, Baumgartner & Jones(1991)의 단절적 균형 모형, 그리고 Kingdon(1995)의 다중흐름 모형을 들 수 있다(John, 2002; Baumgartner et al. 2006 참조). 우선 Sabatier(1988)의 옹호연합이론(ACF)은 다양한 행위자들 간 목적에 대한 미합의 및 기술적 논쟁이 있을 때 신념과 정책변화를 이해하는데 매우 유용한 것으로 알려져 있다. 조직개편보다는 주로 에너지정책이나 환경정책에서의 변화를 기술할 때 매우 유용하다. 이는 방법론상으로 신념을 파악하는 문제 등이 있어 적용에 어려움이 있다. Baumgartner & Jones (1991)의 단절적 균형 모형(PET)은 아이디어가 갑자기 외부의 영향으로 정책으로 진전되는 부분에 대해 잘 설명하고 있다. 주로 정책변화에 대한 논의가 많으며 미국에서 911 테러 때문에 국토안보부와 같은 조직이 창설되는 부분을 설명하는데도 사용되고 있다(Conley, 2006). 이는 극적인 사건을 통해서 갑작스럽게 정책이 변동하는 부분에 대해서는 잘 설명하나 단절이 무엇인지에 대해서 설명하지 못하는 문제 외에도 방법론상으로도 명확하지 않다는 문제가 있다. Kingdon (1995)의 다중흐름모형(Multiple Stream Framework-MSF)의 경우는 문제흐름, 정책흐름, 정치흐름이 독립적으로 흐르다 세 가지 흐름이 만날 때 정책의 창이 열려 정책이 의제화되는 부분을 강조하는 것이다. 이 창이 열렸을 때 이슈가 정책의제가 되고 후속적인 정책형성 단계가 나타난다고 한다. 이 흐름의 묶음(coupling)은 정책창의 존재와 정책창도자의 행위에 의해 결정된다고 본다. 정책창도자는 아이디어를 의제까지 올리는 기회를 늘리기 위해 시간과 에너지를 투자하면서 많은 상황에서 그들의 아이디어를 도입·증진시키는 행위자

4) 이는 영국식의 정책네트워크 개념인데 미국과는 달리 영국은 행정부의 우위의 정책이 결정되는 상황이기 때문이다. 미국의 경우는 하위정부, 철의 삼각동맹과 관련된 네트워크 개념이 많이 활용된다.

5) 너무나 다양한 정의가 존재한다. 정책네트워크를 제도로 이해하려는 논의도 적지 않다(John, 2002).

를 말한다. 이들은 문제 스트림과 정책스트림에서 활성화된다. 그들은 정책의 창이 열릴 때 재빨리 행동해야 한다. 그렇지 않으면 기회는 지나가버리기 때문이다. 킹던이 설명하는 흐름과 관련하여 우선 문제흐름은 모든 사람의 주의를 끄는 문제이다. 정책흐름은 정책원형 수프(policy primeval soup)로 정책아이디어와 해결책이 형성, 발전, 거부, 선택되는 곳이다. 정치흐름은 여론, 선거결과 이익집단의 요구에 관한 부분이다. 이 이론은 모호하고 복잡한 상황에서 역동적, 비합리적, 예측불가능한 변동을 설명하는데 유용하다. MSF이론은 통상 일반적인 정책이 의제화되는 부분에 대해서 많이 기술하고 있지만 조직에 대해서도 다루는 연구가 적지 않다. Klucking(2003)은 미국의 국방부 조직개편을 Kingdon의 MSF를 가지고 분석하고 있는데 특별히 MSF 모형의 원형인 쓰레기통 모형(Cohen, March & Olsen, 1972)의 경우 조직개편을 대상으로 분석하는 사례가 다수 있다(Radin & Chanin, 2009). 한국의 경우도 권오재(2015)가 킹던의 MSF를 가지고 정보통신부의 조직개편을 다루고 있다. 하지만 MSF는 흐름의 독립성에 대한 가정에 대해서 의문이 있고 실제로는 매우 중요한 영향을 미치는 미디어 등에 대해 강조하지 않는 문제점이 있다(Lucie, 2013). 이와 함께 이 논의는 공식적인 제도의 역할에 대해서 소홀하다는 점도 지적된다(Zohlnhöfer et al., 2015). 이는 Kingdon이 그의 이론을 의제설정에만 초점을 맞추고 있어 정책결정에 대한 부분을 소홀히 다루고 있기 때문이다. 따라서 우리나라에서 ICT 분야의 빈번하고 복잡한 조직개편을 이해하기 위해서는 제도적인 측면에 대한 이해와 함께, 정책네트워크 접근법, 그리고 의제 설정과 관련된 킹던의 모형을 적절히 조합해서 분석해 보는 것이 필요할 것으로 보인다.

Ⅲ. 분석틀 및 방법론

ICT 부처 조직은 ICT 기술 발전에 따라 타 분야에 비해 매우 복잡한 변화를 거쳐 왔다. 기본적으로 우리나라 ICT 분야는 정보통신기술 R&D, 정보산업, 방송, 정보화, 콘텐츠 등까지 매우 다양한 범위를 가지고 있다. 다양한 부처들이 관여하기 때문에 관할권 중복 등이 있어 매우 복잡하고 모호하며 경쟁적 상황이다(정충식, 2010 참조; 최홍규·김성태, 2013). 이와 함께 다양한 정치적 영향을 받고 있어서 조직개편을 둘러싸고는 행위자들 상호간 다이내믹스가 불가피한 부분이 있다(Baumgartner & Jones, 1991; 1993 참조). ICT 부처들도 정부조직개편이라는 큰 맥락하에 있고, 정치적인 영향도 받고 있으며 예상치 못한 환경의 영향을 받기 때문에 이 분야 조직개편을 이해하기 위해서는 다양한 이론적 관점의 동원이 필요하다(John, 2002 참조).

이 연구는 ICT 분야의 다양한 행위자들 때문에 나타나는 빈번하고 복잡한 조직개편 현상을 다이내믹스로 본다. 이를 이해하기 위한 각각의 이론적 접근을 정리해 보면 다음과 같다. 우선

제도적인 접근과 관련해서 ICT 조직개편도 정부 전체의 구조, 정부의 형태, 국회의 구성 등 제도에 대한 것이 맥락으로 정리될 필요가 있다. 우리나라는 대통령중심제 국가로서 대통령의 역할이 상당히 크다. 실제로 이와 관련해서 5년 단임제 정부의 특징 때문에 대통령 선거 이후 구성되는 대통령직인수위원회는 조직개편 정책결정과 관련해서 매우 중요한 역할을 담당한다(권현영·김경열, 2013; 임도빈·이현국, 2012 참조). 인수위에는 정치가, 관료 등 다수의 참여자들이 관여하고 있으며, 이를 통해 권력관계의 변동이 일어난다(Bowornwathana & Poocharoen, 2010 참조). 인수위 외에도 조직개편과 관련해서 대통령의 위임을 받은 대통령 비서실이나 대통령 직속 부처 등의 역할도 중요하다. 이러한 제도적 특성이 조직개편과 관련해서 많은 영향을 미칠 수 있다. 한편 국회의 구성도 영향을 미친다. 통상 여소야대의 상황은 대통령의 조직개편 추진을 어렵게 할 수 있다. 그러나 이러한 제도적 특성은 부문에 특정하게 적용되기보다 우리나라 조직개편에서는 공통적인 특성이라 할 수 있다. 이 때문에 부문 조직개편에 대한 제도적인 측면과 관련해서는 거시적 맥락외에 부문에 영향을 미치는 정치적 변화를 살펴보는 것도 의미가 있을 것이다.

한편 실제 ICT 조직개편 과정에서 논란이 많은 부문에 대해서는 정책네트워크의 존재도 매우 중요하다(Blom-Hansen, 1997). 조직개편에 대해서는 대통령이 권위적으로 계층제적인 결정을 내리는 경우도 있지만, ICT 분야는 부처들의 조직 정치가 두드러진 것으로 볼 수 있어 정책네트워크 논의의 적용성은 매우 높다고 할 수 있다(오재록, 2006 참조). 조직들이 고객을 가지고 있어서 조직들 간에 합의가 쉽지 않은 부문에 대해서는 이러한 네트워크적 설명이 유용하다(이승주·박현, 2010; 한세익, 2010). 우리나라의 경우 특별히 유망한 영역인 ICT와 같은 경우 정책을 자신의 네트워크 영역으로 끌어들이려고 노력하기 때문에(Peters, 1998 참조), 실제 조직개편 과정에서 이러한 네트워크 현상을 이야기하지 않고는 조직개편을 이해하기가 쉽지 않다고 할 수 있다. Jenkins-Smith & Sabatier(1994)는 창도자가 일할 때 정책네트워크의 지지 없이 일을 진행하기 어려운 부문에 대해서 지적하고 있는데 이 또한 네트워크 논의의 유용성에 대해 이야기해 주는 것이다. 정책네트워크는 특별히 하위 부문에서 정책변화와 정책지속성에 대한 논의를 하는데 매우 유용하다. 정책네트워크는 자원의존에 의해 상호 연결된 조직들의 결합체로 볼 수 있는데 이들은 자원의존구조의 단절에 의해 다른 결합체들과는 구분된다(Rhodes and Marsh, 1992). 앞에서 언급했듯이 이들은 고도로 통합된 네트워크인 정책공동체로부터 덜 통합된 네트워크인 이슈네트워크까지 다양하게 구분된다. 이러한 네트워크는 시간이 지나면서 제도화되는 특징이 있다. ICT 영역에서는 다양한 부처들이 자신들의 영역을 지키고 그들의 권력 유지 및 증대를 위해 노력하고 있는 상황이기 때문에(이승주·박현, 2010 참조; cf. Allison, 1971; Peters, 2001) 이러한 네트워크를 구분해서 이들의 역할을 정리하면 조직개편의 어려움 및 현재의 상황에 대해 잘 이해할 수 있을 것으로 보인다.

이와 함께 Kingdon의 MSF 모델은 문제가 의제화되는 부분에 대해서 잘 설명해 준다. Kingdon(1995)의 MSF 이론은 다수의 행위자가 경쟁적인 목표를 가지고 복잡한 상호작용을 하는 정책형성의 실재를 보여주는데 매우 유용한 것으로 알려져 있다(Pollitt, 2008: 127). 이의 핵심가정은 정책형성이 매우 다이내믹하며, 비합리적이고 예측불가능하다는 것이다. 환경은 언제나 모호하고 복잡하다는 것을 강조한다. 앞서 언급한 ICT분야가 이러한 환경으로 볼 수 있다. Kingdon은 세 개의 흐름이 어떤 지점에서 합쳐질 때 정책의 창을 구성한다고 한다. 하지만 이 모델은 결정 논의의 공간 등에 대한 논의가 부족하다. 한편 Kingdon의 정치흐름은 위의 제도에 대한 부분과도 겹치는 것으로 보인다. 정치흐름은 선거 결과를 통한 정부의 변동 및 행정부와 의회의 관계 변화가 나타나기 때문이다. 정치흐름에서는 ICT 분야에 특정화된 것으로 보기는 어려우며 전체적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 분야별 정책변동 논의와 관련해서는 일반적인 정치적 제도보다 정치적 지형의 변화를 살펴보는 것이 더욱 중요할 것이다.

선행연구를 살펴보면 실제로 많은 연구들이 제도이론적인 관점에서 기술하고 있는 것으로 나타난다. 하지만 각각의 이론과 관련해서 보면 제도주의는 맥락으로서 제약요인, 영향요인에 대한 설명은 해 줄 수 있으나, 역동적인 조직개편을 이해하는 데는 한계가 있다. Kingdon의 MSF는 의제설정에 주로 초점을 맞추고 있고, 실제로 중요한 정치제도 및 국가적 특성에 대한 고려를 많이 하지 않는다는 문제가 있으며, 네트워크 이론도 그 존재에 초점을 맞추는 연구가 많아서 조직개편의 역동적인 측면을 이해하는데 어려움이 있다. 이 때문에 우리나라 ICT 조직개편을 이해하기 위해서는 세 가지 관점을 모두 적용하는 것이 필요한 것으로 보인다. 조직개편의 전 과정은 의제설정과 의사결정 과정으로 나누어서 이해하는 것이 필요한데, 의제설정 측면에서는 Kingdon의 MSF에 따라 각 조직개편을 둘러싼 문제흐름, 정책흐름, 정치흐름을 살펴보는 것이 필요하다. 이와 함께 개편 결정과 관련해서는 이슈에 대한 권위 있는 결정이 이루어지는 제도로서 정책의 장(policy venues) (Baumgartner & Jones, 1993: 32)을 중심으로 행위자들간 상호작용을 분석해 볼 필요가 있다. 정책네트워크는 전체 과정에서 활동하는 것으로 보고 이들이 어떻게 영향을 미치는지를 분석하는 것이 중요하다. 한편 MSF 논의와 관련해서 보면 정책 장에서 창도자 개념도 매우 중요하다. 우리나라 조직개편의 경우 창도자가 결정과정까지 연결되는 것이 일반적이다. 조직개편은 통상 대통령이 주도하기 때문에 정권이 출범하기 전 공식적 제도로서 대통령직인수위가 중요한 정책의 장이 될 수 있다. 인수위가 추진하는 경우가 아니면 대통령비서실 또는 개혁 주도부처 중심으로 정책의 장이 구성될 수 있다. 통상적으로 정책창도자는 이 곳에서 다양한 행위자들, 특히 정책네트워크의 협조를 구하며 (Jenkins-Smith and Sabatier, 1994), 주된 정책창도자의 결정에 영향을 받는 네트워크 행위자들은 이들에게 영향을 미치기 위해 노력을 기울이는 것으로 볼 수 있다. 창도자들은 의제설정 뿐 아니라 정책결정 과정에서 영향력을 발휘하는 존재이다.

이론적 접근의 개념적 연계는 <표 2>와 같다. ICT 조직개편은 크게 정책 의제형성부터 결정에 이르는데 정치제도 부분은 의제 형성 단계에서는 MSF 접근의 정치흐름에서 다루어질 수 있다. 정책네트워크는 정책과정 전반에서 분석되며, MSF 접근은 의제형성 차원에서 주로 논의된다. 정책결정 단계에서 정책의 장은 제도적 측면이며, 정책창도자는 의제형성 뿐 아니라 정책결정의 공간에서 활동하는 중요한 행위자들이다.

〈표 2〉 각 이론적 접근의 개념적 연계

	의제형성	정책결정
제도적 접근	정부특성 행정부-의회 관계 등	정책의 장
네트워크적 접근	정책네트워크(조직간 관계)	정책네트워크(조직간, 조직-개인간)
MSF 접근	문제흐름 정책흐름 정치흐름* 정책창도자(의제설정자)	정책창도자(결정자)

*MSF 접근의 정치흐름은 제도적 접근의 선거를 통한 행정부의 변동, 행정부-의회 관계 등과 유사한 것으로 이해

이 연구는 앞서 언급했듯이 김영삼 정부부터 최근까지 ICT 조직 거버넌스의 변화를 이해하려는 것이다. 여기에 포함되는 ICT 부처는 단순히 1994년 12월 출범한 정보통신부에 한정하지 않는다. 환경변화에 따라 다양한 부처들이 ICT 관련 부처로 논의되는데, 현재의 상황에서 ICT로 논의되는 것은 정보산업, 방송통신, 콘텐츠, 정보화 등을 포괄하는 넓은 개념이다. 이 때문에 ICT 부처의 조직개편 논의는 ICT 업무와 관련된 정통부와 산자부, 문화부, 방통위, 행자부 조직까지 그 대상이 될 수 있다.

주된 ICT 부처 조직개편에 대한 분석으로는 실제 정부의 조직개편이 이루어진 1994년 12월(김영삼 정부), 2008년 1월(이명박 정부), 2013년 1월(박근혜 정부), 그리고 조직개편을 시도했지만 실행되지 않았던 1998년 1월과 1999년 3월(김대중 정부)을 다루기로 한다.

연구에서의 분석은 각각의 조직개편과 관련해서 세 가지 흐름과 네트워크를 정리하고, 이들이 정책의 장에서 어떤 상호작용을 하며 이에 따라 어떻게 조직개편이 이루어지는지를 정리하는 것이다. 우선 문제의 흐름은 킥턴의 논의와 같이 많은 사람들의 주의를 끄는 문제로, 여기에서는 언론 보도와 정책보고서 및 논문 등을 통해서 확인해 볼 것이다. 정책흐름은 다양한 해결대안으로서 각 주체들이 제시하는 보고서, 성명서, 주장 등을 통해서 확인해 볼 수 있다. 정치흐름은 크게 대선 및 총선 결과 국회의 구성이며 주로 정치제도의 맥락으로 이해할 수 있다. 정책과정에서 중요한 역할을 하는 정책창도자에 대해서는 논의가 다양하나 기본적으로는 정책변화를 적극적으로 추진하는 개인 또는 집단으로 볼 수 있다(Meijerink & Huitema, 2010). 이에 따라 대통령도 정책창도자로 분류될 수 있으며, 대통령으로부터 위임을 받은 핵

심행위자들, 대통령이나 의회를 설득해서 정책아이디어를 관철하는 사람들을 모두 정책창도자로 볼 수 있다. 정책네트워크는 기본적으로 부처를 중심으로 형성되는 것으로 본다. 부처의 자원 및 부처가 운영하는 프로그램에 의존하는 행위자들도 부처 중심의 정책네트워크로 정리할 것이다(정용남, 2010 참조). 네트워크의 존재와 관련해서는 보도 자료나 행위자들의 성명자료 및 정책자료 등을 통해서 확인해 볼 것이다. 이에 대해서는 부처 정책과 관련된 네트워크는 중범위 수준에서 조직간 관계가 많이 언급될 것이다. 정책 장은 인수위로부터 시작해서 국회에서 법제화에 이르는 결정 공간을 말하는데 주로 인수위를 중심으로 다룰 것이다.⁶⁾ 특별히 개혁이나 조직개편과 관련해서 이 장에서의 행위자간 상호작용은 매우 중요하다. 각 부처의 업무중복으로 인해 나타나는 갈등 때문에 이들 간에 필연적으로 조직간 정치, 관료 정치의 모습이 나타날 수 있다(Peters, 1988; Bowornwathana & Poocharoen, 2010). 정책의 장에서 창도자와 네트워크 행위자들의 상호작용은 미시적, 중범위적인 측면을 모두 포함할 것이다.⁷⁾

이 연구의 이론적 접근과 관련된 가정은 조직개편 문제와 정책이 지속적으로 흐르는 것과 함께 우리나라의 제도적 특징상 새로운 정부가 들어서면 주기적으로 조직개편을 위한 정책의 창이 열리고 여기에서 개편 논의가 이루어지는 것으로 본다.⁸⁾ 정책 장에서의 정책창도자와 네트워크 행위자들의 상호작용은 조직개편 내용에 상당한 영향을 미치는 것으로 보며, ICT 부문에 존재하는 정책네트워크가 어떠한가에 따라 개편 조직의 안정성이 영향을 받는 것으로 가정한다.

방법론과 관련해서 이 연구는 질적 연구방법에 기반을 두고 있다. 전체적으로 관련 문헌 및 언론보도 자료등을 분석·정리하였다. 앞서 언급했듯이 주요한 조직개편의 맥락으로서 문제 및 정책흐름에 대해서는 언론보도자료와 정책문서 등을 참조하였다.⁹⁾ 정책네트워크의 경우는 보고서, 성명서의 내용 등을 분석·정리하였으며 인터뷰 등을 통해 확인하였다. 정책 장에서의 상호작용에 대해서는 언론자료와 정책자료 외에도 관련 당사자와의 직·간접 인터뷰를 통해 자료를 수집하였다. 일부는 연구자의 경험도 활용하였다.

6) 이는 Baumgartner 등의 PET 이론에서 다루는 부문 정책 장 개념보다는 확대된 개념이다.

7) 네트워크에는 통상 거시, 미시, 중범위적인 접근이 있는데 거시적 접근은 국가와 이익집단간의 관계이며, 미시적 접근은 개인간 관계에 대한 부분을 다루는 것이다.

8) Freeman & Rossi(2012)에 따르면 미국은 정부조직개편과 관련해서 의회의 영향이 매우 크다. 정부조직을 창설하는 주체는 대통령이 아닌 의회라는 제도적인 특성이 있다.

9) 이현덕이 2010년부터 2014년까지 전자신문에 기고한 정보통신부 탄생과 폐지에 대한 기록을 매우 유용한 참고자료로 활용하였다.

IV. 시기별 다이내믹스 분석

1. 정보통신부 출범(1994년 12월)

1) 문제 흐름

체신부가 정보통신부로 확대개편 되기 전의 문제 흐름으로 두드러졌던 것으로 업무수행과 관련해서 체신부와 다른 부처들과의 갈등을 들 수 있다. 가장 두드러진 갈등은 체신부와 상공부간의 갈등이었다. 이러한 갈등은 80년대까지 거슬러 올라간다. 80년대는 체신부가 IT와 관련해서 가장 성공적이었다고 평가하는 TDX 도입, 90년대는 CDMA 채택과 관련해서 상공부와 갈등을 빚었다. 80년대 부터 정보산업의 주도권을 둘러싼 체신부, 상공부, 과기처간의 갈등은 빈번하게 거론되는 문제였다. 이는 부처간 업무분장 상의 문제와도 관련이 있었다. 당시 상공부가 컴퓨터 하드웨어, 반도체 등 정보기기의 국산화 및 생산을 담당하였고, 과기처가 소프트웨어 등 정보처리산업과 R&D, 체신부가 정보통신과 국가기간전산망을 담당하였다. 정보통신 산업은 유망한 산업영역이었기 때문에 영역을 확장하려는 부처 간의 갈등이 있을 수밖에 없었다. 이와 관련해서 체신부는 계속해서 관련 업무를 체신부로 통합하고 체신부를 정보통신부로 확대하자는 주장을 폈다. 이에 대해서 다른 부처가 반발하는 것은 당연했다(매일경제, 1988/8/19). 이러한 갈등은 90년대 들어 초고속 정보화 주도권을 두고 경제기획원, 상공부, 과기처와의 갈등으로 이어졌다(연합뉴스, 1994/4/14). 부처별 추진체계가 분산되면서 부처 간 중복투자, 정보화에 대한 정책우선순위 저하, 정보공동활용의 제약 등 문제점이 지적되었다(정진우·박정은, 2002). 한편 이동통신, 위성방송, CATV등과 관련해서도 상공부-체신부-공보처간 주도권 다툼이 있었다(한겨레, 1993/9/18). 이 때문에 방송과 통신 융합문제가 나왔지만 체신부가 기간통신분야를 맡고 있었고 위성방송과 종합유선방송의 운영은 공보처가, 그리고 설비를 생산하는 산업계는 상공자원부 소관이었기 때문에 개편 논의가 쉽지 않았다.

2) 정책 흐름

부처간 업무 업무갈등 해소 차원에서 우선 체신부 중심의 통합안이 제시되었다. 80년대 초반부터 한국통신정책연구소, 통신개발연구원 등 체신부와 관련된 연구소들은 정보산업과 관련해서 업무를 모두 체신부로 일원화하고 체신부를 정보통신부로 승격시키자는 안을 제시하였다. 당시 서울대학교 행정대학원 교수들도 유사한 안을 제시했다(방석현, 1985; 박동서 외, 1987). 체신부 확대 안은 보다 공식적으로는 1987년 12월 「국가전산화사업 추진체계 발전방안」(전산화조정위원회)에서도 제시되었다.¹⁰⁾ 전산화와 관련되는 부분이었지만 기본적으로 체

신부 업무가 다른 부처의 업무와 밀접하게 연계되어 있어 조정과 통합의 역할을 하기 위해서는 체신부를 강화해야 한다는 주장이었다. 물론 이에 대해서 상공부와 과기처 등은 강하게 반대의견을 표명했다(매일경제, 1988/8/19).

체신부를 정통부로 확대하는 안은 1992년 대선을 앞두고 11월 3일 민자당 김영삼 대통령 후보에 의해 제시되기도 했다. 한편 예의 서울대학교 행정대학원은 김영삼 정부 출범 전인 1993년 1월 20일 「새정부 행정조직개편의 방향」이라는 심포지움을 통해서 역시 정보산업과 방송통신을 담당할 정보통신부를 신설할 것을 주장했다(동아일보, 1993/1/20). 그러나 김영삼 대통령은 취임 후 바로 체신부를 정보통신부로 확대하는 조직개편을 취하지 않고 행정쇄신 위원회를 통해 조직개편안을 마련하도록 했다. 행정쇄신위원회에서는 1)정보통신부와¹¹⁾ 함께 2)산업전반을 총괄하는 산업기술부 안 3)과기처와 체신부의 정보통신 분야를 따로 떼어 상공자원부와는 별도의 독립부처를 만들자는 안도 제시했다(이현덕, 2010/5/28).

한편 방송과 통신과 관련된 조직개편안도 1994년 공보처의 요청에 의해 구성된 ‘선진방송 정책자문위원회’에서 시작되었는데, 이 위원회에서는 방송과 통신을 포괄하는 ‘총괄기구’ 설치를 주장했다(주효진·박석희, 2005).

3) 정치 흐름

정치흐름으로 두드러진 것은 1993년 대선과 1992년 총선을 들 수 있다. 김영삼 대통령이 취임하기 전 치러진 1992년 총선에서 여대야소 국회가 여소야대 국회로 전환되었다. 이는 조직개편과 정책변화를 가져오는데 있어서 호의적인 상황은 아니었던 것으로 볼 수 있다. 이 때문에 김영삼 대통령은 1차 조직개편 후에 후속 조직개편을 실행하는 것에 대해 상당한 부담을 가졌던 것으로 알려져 있다(이현덕, 2012).

4) 정책네트워크

정책네트워크는 자원의존을 중심으로 부처와 이익집단, 전문가 공동체가 지속적인 관계를 맺는 것을 의미한다. 이와 관련해서 가장 두드러진 것은 체신부와 학계를 중심으로 한 네트워크를 들 수 있다. 체신관료들은 산하 통신개발연구원, 한국전산원 및 한국자통신연구원 등 정

10) 당시 전산화사업 추진 방안에서는 1)안 부총리급의 ‘국가전산기획원’ 신설 2)안 체신부를 ‘정보통신부’로 개편하고 우편·금융 분야는 독립청 및 공사화 3)안은 대통령비서실에 국가전산화 및 정보산업담당 특별보좌관(또는 수석)을 신설하는 안이었다(정홍식, 2007).

11) 행정쇄신위원실무위원회 조직개편반(1993.6)에서 제시한 정보통신부 안은 체신부와 공보처 방송업무를 통합하여 정보통신부로 하는 것이었으며 정보통신산업(H/W)은 산업기술부에 존치하는 것으로 제시하였다. 이 안은 1994년도에도 유지되었다.

책연구기관과 대학교수 등과의 네트워크를 형성하는데 많은 노력을 기울였던 것으로 알려져 있다(노화준, 1996). 예컨대, 체신부가 정통부로 확대되는데 기여한 윤동운 체신부 장관은 국가정보화와 정보화를 선도할 전담부서로서 체신부를 변신시키기 위한 여론 확산과 논리개발 차원에서 수 년 동안 전자공학회, 통신학회, 행정학회 등을 지원했다(이현덕, 2012). 이들 중에서 서울대 행정대학원과의 관계는 두드러졌다(정홍식, 2007). 서울대 행정대학원은 80년대부터 한국전기통신공사의 통신정책연구소의 용역보고서를 통해 체신부와 정통부 개편안을 제시하기도 했다(방석현, 1985; 박동서 외, 1987). 한편 윤 장관은 재임 시 서울대 행정대학원에 대해 물질 지원을 아끼지 않았다.¹²⁾ 이러한 체신부 중심의 정책네트워크는 80년대부터 두드러졌는데 조직개편 논의 때마다 체신부에 우호적인 방안을 제시한 것으로 나타난다.¹³⁾ 김영삼 정부는 출범 후 조직개편안을 행정쇄신위원회를 통해 준비하도록 하였는데 행정쇄신위원회 위원장인 박동서 교수와 김광웅 교수는 서울대 행정대학원 소속이었다. 한편 체신부는 TDx, CDMA 개발과 관련해서 전자통신연구소(ETRI)를 통해 다양한 사업자와의 네트워크를 구축하기도 했다(이승주·박현, 2010). 이 당시 다른 부처에서는 체신부와 같은 네트워크 구축 노력이 두드러지지 않았다.

5) 정책 장에서의 상호작용

김영삼 정부는 인수위를 통한 체신부 조직개편을 실시하지 않았다. 대신 대통령 취임 2년 차인 1994년 박관용 비서실장이 대통령의 재가를 얻어 타 부처 조직개편과 같이 추진하였다. 이 때 조직개편은 다소 폐쇄적으로 추진되었는데, 창도자는 비서실장으로 볼 수 있다. 폐쇄적 개편의 특징상 창도자인 비서실장은 소수의 비서실 직원들에게 의존할 수밖에 없었는데¹⁴⁾ 당시 조직개편 참여자들은 다수가 경제기획원 출신의 관료들이었다. 이 때문에 이들이 속한 부처는 조직개편에서 타격이 크지 않았던 것으로 알려지고 있다. 이러한 정책 장에서 체신부 중심의 정책 네트워크 행위자들이 창도자와 연계되었다는 증거가 적지 않다. 우선 박관용 실장

12) 윤동운 장관은 재임시절 서울대 행정대학원에 500억원을 지원했는데 서울대 행정대학원은 이 지원금을 가지고 행정대학원 건물인 정보통신행정관을 완공했다. 1995년에는 행정대학원내에 정보방송통신 정책과정을 운영하기도 했다.

13) 1993년 1월 19일 서울대학교 행정대학원 부설 한국행정연구소가 주관한 「새정부 행정조직개편 방향」 심포지움에서 방석현 교수는 상공부 조직을 축소하고 체신부에 대해서는 체신부의 기능과 과거치의 정보통신분야 업무 그리고 공보처의 방송관련업무를 통합한 정보통신부로 확대되어야 한다고 주장하기도 했다(동아일보, 1993/1/20).

14) 당시 조직개편에 관여한 인사들은 관계 수석비서관(한이현 경제수석, 이의근 행정수석)과 비서관 및 행정관(김광림 기획조정비서관, 김종민 행정비서관, 김정국 경제비서관, 김동연 행정관)이었다. 행정부에서는 조직개편안을 성안한 총무처 장관 등 극소수였다(이현덕, 2012).

은 윤동윤 장관과 친구관계로 윤 장관은 박실장의 추천으로 장관에 임명되었다(매일경제, 2016/1/29). 이와 함께 박관용 실장이 조직개편을 위해 의존한 행정쇄신위원회의 핵심 멤버들은 80년대에 이미 체신부를 정통부로 확대 개편해야 한다는 용역보고서를 제출한 서울대 행정대학원 교수들이었다. 결국 1994년 12.3 조직개편 발표에는 체신부를 정통부로 승격시키고 상공자원부 전자정보국의 관련기능, 과학기술처 기술개발국의 관련 기능, 공보처의 지상파 방송 업무를 정통부로 이관하는 방안이 포함되었다. 하지만 이러한 결정 이후 공보처는 장관이 대통령 및 정부수석과의 개인적인 연을 동원해서 지상파 방송 업무를 정통부에 이관하지 않은 일도 발생했다.¹⁵⁾

이렇게 보면 정통부가 탄생하게 된 배경에는 조직개편이 비교적 폐쇄적인 논의의 장에서 이루어지면서 개인적 네트워크가 상대적으로 중요했던 것으로 볼 수 있다. 물론 조직개편에 이르는 의사결정이 이루어지기 전부터 체신부는 문제흐름과 정책흐름을 주도했고 정책 장에서 핵심행위자와의 연결 차원에서 유리한 입장에서 있었던 것도 사실이다. 전체적인 과정에서 체신부를 지지하는 학계와 다양한 네트워크의 지원으로 인해 체신부는 목적하는 바를 달성한 것으로 볼 수 있다.

2. 개편 시도 및 현상유지(1998, 1999)

1) 문제 흐름

1994. 12. 3. 조직개편으로 인해 정보통신부가 출범한 이후에도 부처 간 업무소관에 대한 갈등이 지속되었다. 정통부 출범 이후에 나타난 두드러진 부처 갈등 사례로는 통신위성 운영을 둘러싼 공보처와 정통부간 갈등을 들 수 있다. 위성방송 채널 배분과 관련해서 당시 공보처는 위성방송채널의 단계적 확대를 주장했으나, 무궁화위성을 소유한 정보통신부는 사업초기에 채널을 모두 확대하자는 입장이었다(매일경제, 1995/7/14). 1998년 하반기에는 정보통신부와 문화관광부가 게임 및 멀티미디어 콘텐츠 산업의 업무관장을 놓고 갈등을 벌였다. 전자정부사업과 관련해서는 행정자치부와 갈등도 있었으며(최영훈·김용순, 2005), 김영삼 정부 내내 통상산업부와 정통부의 갈등도 여전했다. 가장 두드러진 두 부처의 갈등 사례는 전자상거래 주도권 문제를 들 수 있다. 1997년 통상산업부가 전자상거래와 관련된 법안을 제정하자 정통부는 전자서명 인증기관 설립이 우선이라면서 전자서명법안 마련 작업에 나서기도 했다(동아일보, 1998/4/17). 통상산업부가 전자상거래 조직을 확대하는 문제에 대해서 정통부는 또한

15) 당시 오인환 공보처 장관은 지상파 방송업무를 정통부로 넘겨주도록 하는 결정에 대해 청와대 이원중 정부수석을 움직였다. 이 수석은 김영삼 대통령에게 건의해 공보처의 지상파 이관 결정을 뒤집었다. 이 수석은 오 장관 밑에서 차관으로 일했다(이현덕, 2012).

강하게 반발하였다(한국경제, 2009/9/15).

2) 정책 흐름

1994년 12월 정보통신부가 출범한 이후에도 부처간 갈등이 끊이지 않자 다양한 조직개편 대안이 제시되었다. 가장 많은 안은 정통부의 현행 유지 또는 정통부의 위상 제고 안으로 주로 서울대 행정대학원 교수들이 포함된 행정학자들 중심으로 제시되었다.¹⁶⁾ 다음으로 정보통신부와 과학기술부를 통합해서 정보과학부를 신설하는 안도 제시되었으며, 통상산업부가 중심이 되어 과학기술처, 정보통신부를 합쳐 '산업기술부'를 출범시켜야 한다는 논의도 있었다(한겨레신문, 1998/1/9). 이러한 안들은 1998년 하반기부터 기획예산위원회가 주관한 정부조직 경영진단에서도 다시 제시되었다.¹⁷⁾

한편 방송과 통신에 대한 부분도 김대중 정부 출범과 함께 설치된 방송개혁위원회에서 통합 논의가 본격화되었다. 이 때 논의된 안은 크게 세 가지이다. 1) 규제기구 분리 안으로 방송 규제는 위원회, 통신규제는 부처가 관장하는 안 2) 정책과 규제의 전면 통합 안으로 정통부의 산자부 이관, 우정의 공사화가 전제되는 안이다. 정보통신서비스 정책, 규제 기능 등 기존업무 영역 대부분과 문광부의 방송 영상산업진흥정책 및 방송광고정책권을 방통위로 통합하는 안이다. 3) 분리통합 안으로 진흥은 정부부처가, 규제는 독립규제위원회인 방송위가 총괄하는 안으로 진흥정책을 기술과 내용으로 구분해서 기술은 정통부가, 내용은 문광부가 수립하도록 하는 안이 제시되었다(이남표, 2005). 방송개혁위원회는 전체적으로 방송위원회로 출범하되 향후 방송통신위원회로의 개편 및 관련기관 통합을 위한 대통령직속기구 설치를 제안하였다(주효진·박석희, 2005).

3) 정치 흐름

김영삼 대통령 재임시절인 1996년과 김대중 대통령 재임 당시인 2000년 모두 여소야대 상황이었다. 김대중 정부가 출범할 당시에는 DJP 연합을 통한 여대야소 상황이어서 정부조직개편에 대한 정치적 흐름은 그렇게 불리한 편은 아니었다. 하지만 김대중 정부는 자민련과의 공동정부였기 때문에 일정부분 조직개편에서 자민련의 지분을 인정해야 했다. 1999년 3월의 경영진단을 통한 조직개편 시도에서 이러한 부분은 한계로 작용했다(박대식, 2001 참조).

16) 1997년 하반기 한국행정학회 학술대회에서 이종수 외는 정보통신부를 정보통신원으로 격상시키는 것과 대통령비서실에 정보통신수석실 설치를 건의했다.

17) 경영진단을 통해 나온 1안은 정보통신산업 육성 기능을 산업기술부로 이관하고 대통령직속의 국가정보위원회를 신설하는 안이었다. 2안은 현행체제를 유지하되 기구 및 인력 조정, 3안은 현행체제를 유지하되 2001년말 방송통신위원회 설립시 대통령 국가정보화위원회를 신설한다는 내용이었다.

4) 정책네트워크

이 시기에는 정보통신부를 중심으로 한 네트워크 강화가 두드러졌다.¹⁸⁾ 정보통신부는 1995년 8월 14일 정보화촉진기본법을 제정했는데, 이 법을 통해서 정통부는 정보화촉진과 정보통신산업 진흥, 그리고 정보통신기반 고도화 등을 추진하며, 정보화촉진기금의 설치·운영에 대한 근거를 마련하였다.¹⁹⁾ 정통부에 의해 정보화추진계획이 작성되고 정보통신 연구개발 사업 추진이 본격화되었다. 산, 학, 연을 지원하는 프로그램 성격상 특별히 연구자들과의 네트워크를 강화한 것으로 나타난다. 정통부는 이와 함께 다른 부처와 인적 네트워크를 확대하였는데 특별히 경제기획원으로부터 인사들의 영입이 적지 않았다. 한세역(2010)에 따르면 김대중 정부 때는 특히 정보화사업을 중심으로 관료-기업가-학자-정치인의 네트워크 관계가 매우 강해져 Rhodes와 Marsh(1992)의 구분으로 보자면 정책공동체 수준의 네트워크 모습이 있었다고 할 수 있다. 이 시기에 다른 부처의 네트워크는 정통부만큼 두드러지지 않았다.²⁰⁾

5) 정책 장에서의 상호작용

김대중 정부는 출범 당시 조직개편의 공개적 추진을 천명하였다. 이에 따라 1998년 1월 초 발족시킨 정부조직개편심의위원회를 통해서 ICT 부처 조직개편안이 검토되었다. 여기에서는 1) 현행유지안과 2) 정통부를 통상산업부에 통합하는 산업기술부 안이 제시되었다. 산업기술부 안에 대해서는 정통부를 중심으로 한 네트워크 행위자들이 현상유지를 주장하며 강하게 반발하였다.²¹⁾ 당시 정통부 중심의 네트워크 행위자들은 다양한 측면에서 정책창도자들과의 관계가 밀접했던 것으로 나타난다.²²⁾ 이 때문에 주요 정책결정자들은 당시 정통부를 통상산업부

18) 한편 이승주·박현(2010)은 WIPI, IMT-2000, IPTV와 관련하여 IT 정책네트워크내 갈등이 심화되었다는 점도 지적하고 있다.

19) 이와 함께 이 법을 통해서 정보화촉진 및 통신산업 진흥정책을 심의할 기구로서 국무총리를 위원장으로 하는 정보화추진위원회도 설치하였다. 정보화의 중요성 때문에 1996년 5월에 청와대 경제수석실에 1급 정보통신비서관이 설치되었으며, 정책기획수석실에 정보화비서관도 설치하였다.

20) 이 시기에 방송위원회는 방송관련 시민단체, 방송 및 언론 노조, 방송사 등과 연대하는 모습이 나타났다(조성은, 2008).

21) 당시 윤동운 전 체신부 장관은 행정쇄신위원회 위원이었는데 그는 논의 과정에서 정부조직개편심의위원회의 실행위원에게 정보통신부를 산자부에 통합하는 것의 부당함을 강력하게 어필했다(이현덕, 2012).

22) 우선 김영삼 정부 당시 행쇄위 위원으로 정통부 출범에 기여했던 서울대 김광웅 교수는 김대중 정부의 정부조직개편심의위원회에도 참여하였다. 그와 당시 실무 총괄했던 이강래 실무위원은 사제지간이었다. 이와 함께 행정쇄신위원장이었던 박동서 교수는 정부조직개편심의위원회 고문을 맡아 조직개편 내용에 영향을 미칠 수 있는 입장에 있었다. 한편 KISDI의 이천표 원장(이천표, 1998)은 정통부에 공보처, 문체부 및 통상산업부 일부 기능을 통합하여 정통부를 정보통신산업 지원 및 종합육성 정책 수립

와 통합하는 것이 다소 이르다는 생각을 가졌다(이현덕, 2012/11/15).²³⁾

한편 정부조직개편심의위원회가 폐지되는 공보처의 방송행정기능을 정통부로 이관하는 방안을 발표했을 때, 이에 대해서는 언론 및 방송단체에서 ‘방송행정기능의 정보통신 이관 반대’ 성명서를 발표하기도 했다(연합뉴스, 1998/2/6). 결국 김대중 정부는 정보통신부를 통상산업부에 통합하는 것도, 방송행정 기능의 정통부 이관도 실행하지 못했다. 1999년 기획예산위원회가 추진한 경영진단을 통한 조직개편 시도에서도 정보통신부와 과학기술부를 산업자원부에 흡수통합해 산업기술부로 개편하는 방안이 제시되었다. 이에 대해서 정보통신부 네트워크는 강력하게 반발하였고²⁴⁾ 결국 1999년 경영진단조정위원회에서도 정보통신부를 현행대로 유지하는 것으로 결론을 내렸다. 김대중 정부에서 정보통신부 조직개편이 실행되지 않은 것은 정통부 네트워크의 활동 외에도 대통령의 개편의지가 크지 않았던 것도 중요한 요인으로 들 수 있다.²⁵⁾

3. 정보통신부 해체, 방송통신위원회 출범(2008)

1) 문제 흐름

1998년과 1999년 조직개편 시도가 중단된 이후 정통부와 다른 부처와의 갈등은 노무현 정부 들어서 더욱 심화되었다. 특히 ICT 융합이 강조되는 환경에서 이와 관련된 주도권 확보 경쟁 때문에 이는 표면화되었다. 노무현 정부 당시 언론에 보도된 갈등은 IT839 추진과 관련해서 산자부와의 주도권 다툼, 게임관련 업무를 둘러싼 정통부와 문화관광부간 갈등, IPTV와 DMB 등을 놓고 벌인 정통부와 방송위원회의 갈등을 들 수 있다(김동욱 외, 2008; 윤석환·고순주, 2009; 김동욱·성욱준, 2010; 권건호, 2013). 이외에도 정보화관련 정책과 기능이 범 정부적으로 확산되고 범부처적 공동 이용 환경이 조성되면서 정통부와 다른 부처간의 갈등국면이 심화되었다(홍성걸, 2013). 이 당시 정통부와 타 부처 간의 주요 갈등에 대한 언론 보도 내용을 정리하면 다음과 같다.

기관으로 개편할 것을 주장하였다.

23) 당시 조직개편심의위 실무위원이었던 L 위원과의 인터뷰(2016.5.15.)내용을 통해서도 이를 확인할 수 있었다.

24) 시안 발표 후 전국 50여개 대학 교수 176명은 정보통신 관련 부처가 현재와 같이 존속하고 오히려 그 기능이 강화될 필요가 있다고 강조했다(연합뉴스, 1999/3/17).

25) 김대중 대통령은 전자정부 구현 목표를 내세웠는데 당시 정보통신부를 폐지하는 것은 국정지표에 맞지 않는다는 여론도 영향을 미쳤다(이현덕, 2012/11/15). 이에 대해서는 당시 조직개편심의위원회 실무위원이었던 L실무위원과의 인터뷰(2016.5.15.)를 통해서도 확인할 수 있었다.

〈표 3〉 정통부와 다른 부처와의 갈등 사례

일자	갈등 사례	갈등 부처	언론
2001.3.6	정보통신(IT)산업주도권을 둘러싼 감정싸움	정통부, 산자부	한국경제, 한국일보, 매일경제
2001.8.26	게임산업을 둘러싼 부처간 힘대결	정통부, 문광부	연합뉴스, 한국경제, 동아일보, 파이낸셜, 전자신문
2001.10.6	바이오(BT)와 정보기술(IT)산업의 관할권을 놓고 싸움	산자부, 과기부, 정통부	한국경제, 매일경제, 디지털타임스
2002.5.14	온라인게임 사전심의제를 앞두고 갈등	정통부, 문광부	연합뉴스, 한국경제, 동아일보, 파이낸셜, 전자신문
2002.6.8	휴대폰 단말기 보조금 지급 문제	정통부, 산자부	한국경제, 파이낸셜, 한국일보
2002.7.25	위성DAB(디지털오디오방송)사업영역 관련 갈등	정통부, 방송위	한국경제, 전자신문, 파이낸셜, 연합뉴스
2002.12.4	생체인식표준기구의 설립을 둘러싼 갈등	정통부, 산자부	전자신문, 머니투데이
2002.12.31	'위치정보보호 및 이용 등에 관한 법률(안)'을 둘러싸고 갈등	정통부, 건교부	전자신문, 연합뉴스
2003.6.5	방송·영상정책 주도권 다툼 표면화	정통부, 문광부	전자신문, 한국경제, 디지털타임스
2003.7.22	통신·방송 융합서비스 정책 주도권 다툼	정통부, 방송위	전자신문, 한국일보, 이데일리, 디지털데일리, 한국경제
2003.8.7	행자부 전자정부국 신설 관련	정통부, 행자부	전자신문, 아이뉴스24, 디지털타임스
2003.8.18	차세대 핵심 산업 관할권을 둘러싼 신경전	정통부, 산자부	한국일보, 전자신문, 디지털타임스
2003.10.9	지상파 디지털TV(DTV) 전송방식 논란	정통부, 방송위	전자신문, 한국경제, 디지털타임스, 아이뉴스24
2003.11.13	게임사업에 대한 이견 갈등	정통부, 문광부	한국경제, 파이낸셜, 매일경제, 전자신문
2003.12.5	디지털 TV 전환일정 문제를 놓고 다툼	정통부, 문광부	한국일보, YTN, 서울경제, 전자신문, 디지털타임스, MBN
2004.4.16	게임산업과 관련된 관할영역 다툼	정통부, 문광부	전자신문, 디지털타임스, 아이뉴스24, 이데일리
2005.2.17	방송·통신 구조개편촉 갈등	정통부, 방송위	경향신문, 전자신문, PD저널, 디지털타임스
2005.3.28	전자문서 표준중복 갈등	정통부, 산자부	전자신문, 한국경제
2005.7.28	주문형 방송에 대한 이견 갈등	정통부, 방송위	서울경제, 전자신문, 파이낸셜
2006.1.4	IPTV 방송주도권 경쟁	정통부, 방송위	전자신문, 아이뉴스24, 디지털타임스, 파이낸셜, 매일경제
2006.2.21	디지털 방송 활성화 방안에 대한 갈등	정통부, 방송위	전자신문, 매일경제, 아이뉴스24, 디지털타임스
2006.4.11	온라인게임 분야와 e스포츠 분야에서 조정 갈등	정통부, 문광부	디지털타임스, 아이뉴스24, 매일경제, 연합뉴스, 전자신문
2006.12.5	방송통신위원회 설치를 앞두고 부처간 콘텐츠 진흥업무 주도권 확보 경쟁	정통부, 문광부, 방송위	매일경제, 전자신문, 디지털타임스, 한겨레
2007.3.8	디지털 콘텐츠 영역 관할 다툼	정통부, 문광부	한국일보, 미디어오늘, 아이뉴스24
2007.4.18	전자정부 및 지역정보화 관련법 제정을 둘러싼 이견	정통부, 행자부	전자신문
2007.5.3	방송영상물교류촉진법에 대한 이견	정통부, 문광부	전자신문, 미디어오늘, 아이뉴스24
2007.6.11	'정부 정보자원관리' 싸고 주도권 다툼	정통부, 행자부	디지털타임스, 전자신문, 한국경제, 한국일보
2007.9.27	지능형 로봇 특별법을 둘러싸고 갈등	정통부, 산자부	전자신문, 디지털타임스, 파이낸셜, 디지털타임스
2007.10.30	통신규제정책 완화 로드맵의 주요 내용 시장 곳곳에서 파장	정통부, 공정위	전자신문, 디지털타임스, 아이뉴스24

한편 노무현정부 당시 wipi와 와이브로 정책실패로 인해 정통부의 독단적 추진력이 문제가 되기도 했다(전자신문, 2012/9/17).

2) 정책 흐름

김대중 정부 당시 조직개편의 시도가 있었지만 단행되지 못했는데, 이후에도 유사한 조직개편안이 계속해서 제시되었다. 노무현 정부 출범 당시에도 1) 정보통신부 유지안 2) 산자부와 정통부의 통합 안이 계속해서 제시되었다. 한편 방송통신 환경변화로 인해 2006년 7월 방송통신융합추진위원회(이하 융추위)가 구성되었고 위원회에서는 정보통신부와 방송통신위원회를 통합하여 방송통신위원회의 설립안을 제시하였다.²⁶⁾ 이 안은 국회에 제출되었고 국회의 「방송통신특별위원회」는 2007년 9월 독임제부처가 방송통신 진흥(정책/집행 + 규제(정책)), 대통령소속 위원회가 규제(집행)하는 안에 합의하였다. 한편 산자부는 노무현 정부 후반기부터 산업연구원 등을 통해 IT 융합을 주장하며, 부처 간 일원화된 연구개발 지원체계 구축을 주장하기도 했다(서동혁 외, 2007). 이와 함께 이명박 정부 들어서면서 인수위가 구성되자 다양한 안들이 재차 제시되었다. 이명박 정부는 출범하면서 ‘작은 정부’의 개편 방향을 제시했기 때문에 전반적으로 부처를 통폐합하는 안들이 제시되었다. 인수위에서 참고한 「한국선진화재단」(안)에서는 과기부, 산자부, 정통부, 문광부의 산업진흥기능과 IT콘텐츠 개발 기능을 통합해 과학산업부를 신설하고 정통부의 정보통신정책 및 규제 기능은 방송통신위원회로 통합하며 우정사업은 민영화하는 안이 제시되었다(김관보, 2007). 한편 서울대 행정대학원은 정통부를 폐지하여 방송통신위원회에 통합하는 안을 제시했다(한겨레, 2007/12/28).

3) 정치 흐름

김대중 정부 중반기인 2000년에 다시 국회는 여소야대로 변화했고, 이 때문에 2003년 출범한 노무현 정부는 정치흐름상 조직개편 추진과 관련해서 호의적인 상황이 아니었다. 따라서 노무현 정부는 여소야대 상황을 고려해 정부출범 초기 대규모 조직개편을 단행하지 않은 것으로 알려져 있다.²⁷⁾ 하지만 이명박 정부는 정치흐름에서 상당한 변화가 있었다. 이명박 정부는 10년 만에 들어선 보수정부였는데 530만 표라는 상당한 표차로 대선에서 승리하였다. 이명박 정부는 10년 동안 진보정부가 정부의 규모를 키워 왔다고 보고 출범하면서 ‘작은 정부’ 추진 등을 예고했다.

26) 김동욱 외(2007)는 정통부와 문화관광부 및 방송위원회의 정책, 산업진흥 기능을 통합하여 ‘문화정보부’안을 제시했다. 이 부처는 정책 및 산업진흥을 담당하는 것이며, 동시에 방송위원회의 규제기능과 정통부의 통신위원회 규제기능을 통합하여 ‘정보매체감독위원회’인 규제 행정위원회 설치도 제안하였다.

27) 출범하면서 보건복지부의 보육서비스 기능을 여성부로 이관하는 등 일부 기능만 조정하였다. 이후에도 청단위 조직을 신설하는 등의 개편만 있었을 뿐이다.

4) 정책네트워크

노무현 정부 때에도 정통부 네트워크는 지속적으로 강화되었다. 정보화촉진기금으로 지원되는 R&D 사업 규모 및 지원범위가 확대되었기 때문이다. 방송통신 융합에 대한 논의가 나오면서 각 부처는 네트워크 구축 활동을 활발하게 전개하였다. 정통부, 문화부, 방송위는 각각 학계와의 용역을 통해 방송통신 융합과 관련해서 조직개편이 현재 자신의 부처가 수행하는 업무를 유지하거나 확대하는 방향으로 추진되어야 하는 근거를 마련하였다.²⁸⁾ 이 때문에 방송통신융합추진위원회가 구성되어 방송통신 융합 논의를 할 때 이 세 부처의 입장은 확연하게 달랐다. 정통부는 현행 체제 유지를 강조했고, 방송위는 방송통신 정책규제 총괄기구 설치를 주장했다. 문광부는 규제는 방통위가 맡되, 진흥을 둘로 나누어 방송산업진흥은 문광부가, 통신산업진흥은 정통부가 맡는 것으로 입장을 정리했다(정인숙, 2005; 주효진·박석희, 2005). 한편 산자부의 경우 상공관료와 한국전자공업진흥회, 한국전자기술연구소, 한국산업표준원 등 전문가들간 인적 맥락이 형성되었으나 정보통신부의 네트워크에 비할 바는 아니었다(한세억, 2010 참조). 산자부는 노무현 정부 후반기에 산업연구원, 산업기술재단 등 유관 및 산하 기관들을 중심으로 IT 분야의 정책네트워크 구축을 시도했던 것으로 알려져 있다.²⁹⁾

5) 정책 장에서의 상호작용

김대중, 노무현 정부를 거쳐 MB정부에서도 인수위 때 정책의 창이 열렸다. 정책의 장에서 창도자로 거론할 수 있는 행위자는 대통령과 박재완 교수를 들 수 있다. 이들은 기존 용추위에서 합의한 정보미디어부 설치 대신 정통부를 해체하는 방향으로 개편 결정을 했다.³⁰⁾ 논의과정은 매우 폐쇄적으로 이루어졌는데, 정통부 해체 논의가 나오면서 정통부 네트워크 행위자들은 매우 강한 반발을 하였다. 예컨대 정통부해체안이 나온 직후인 2008년 1월 8일 정보통신관련 유관단체 27개가 정통부 폐지 반대성명을 냈고, 정통부 직원들은 1월 10일 'IT 생태계 전체를 일관되게 관장하는 전문부처가 필요하다'며 존속을 주장하는 성명서를 발표했다. 같은 날

28) 예컨대 전파진흥원 용역(정통부)으로 서울대 행정대학원 김동욱 외(2007)를 통해 방송과 통신이 통합되어야 하고 나중에 콘텐츠까지 통합되는 안을 제시했다. 방통위는 한국방송진흥원(방통위)을 통해 방송위 규제기능을 강화하는 안을 제시했다(송종길 외, 2001). 문광부 용역으로 김중호 외(2005), 김관규 외(2007)는 문광부가 콘텐츠 업무를 계속해서 담당하는 안을 제시했다.

29) 산자부는 산업정책 지원과 관련해서 산업기술평가관리원의 정책연구 인력을 흡수하여 산업기술재단에 정책부서를 설치하였으며, 산업기술재단은 R&D 포럼과 이슈페이퍼 발간 등을 통해 다양한 전문가 네트워크를 구축하는 노력을 했다.

30) 이와 관련해서 일부 학자들은 방송통신위원회 설치로 방송과 통신의 갈등이 해결되었다고 보기도 한다(이승주·박현, 2010).

정통부 산하기관들도 반대성명을 발표하였다(조선일보, 2008/1/15). 정통부 폐지에 대해서는 야당도 반대의견을 표명하였다(디지털데일리, 2008/1/14).³¹⁾ 하지만 정책 장에서 정통부 중심의 네트워크 행위자들과 정책결정권한이 있는 핵심행위자들과의 인적 연계는 매우 약했던 것으로 알려져 있다.³²⁾ 결국 정통부의 업무는 인수위를 통해 방송통신규제기능은 방송통신위원회, 산업진흥은 지경부로 변경된 산자부에, 공공정보화와 정보보호는 행정안전부, 콘텐츠는 문화관광부로 이관이 결정되었다. 인수위가 조직개편안을 발표하면서 제시했던 정통부 해체 논리는 그동안 산자부가 제시했던 논리와 매우 유사했다.³³⁾ 당시 핵심적인 정책행위자와 소수의 산자부 관련 인사들 간 인적 네트워크가 존재했다는 증거는 적지 않다. 우선 당시 인수위에는 윤진식 전 산자부 장관 등 친 산자부 인사들이 포진해 있었다(각주 32 참조). 이와 함께 인수위에서 정부조직개편을 추진한 정부혁신 TF는 박재완 교수가 주도했는데, 여기에는 산자부 출신 국장이 파견되어 있었고, 정통부 해체와 관련해서 그의 역할이 적지 않았던 것으로 알려져 있다.³⁴⁾ 한편 방통위와 문화부 등의 조직개편에 대해서는 박형준 의원 등의 역할이 큰 것으로 알려지고 있다(전자신문, 2008/1/17). 이와 함께 정통부 해체에 대해서는 이명박 대통령당선자의 IT 분야에 대한 부정적인 생각이 많은 영향을 미친 것으로 알려져 있다.³⁵⁾

4. 미래창조과학부, 방송통신위원회 체제(2013)

1) 문제 흐름

이명박 정부가 정통부를 해체한 이후 ICT 콘트롤 타워 부재 및 이로 인한 부처갈등 심화문제가 가장 많이 거론되었다. 지경부와 방통위는 서로 정보통신의 주무부처라는 입장이었고 이

31) 당시 야당대표인 손학규 대표는 정통부 폐지보다는 강화가 필요하다는 입장이었고, 국회에서는 KISDI 원장 출신인 김효석 대통령민주신당 원내대표가 연설을 통해 '정통부 폐지는 재검토되어야 한다'고 주장했다(이현덕, 2014/11/6).

32) 당시 인수위에 참여했던 K 교수는 인터뷰를 통해 다음과 같이 이야기했다. "당시 이명박 당선인 주변에는 정통부를 대변할 인물이 없었다. 당선인 주변에는 윤진식, 사공일, 강만수 등이 있었는데 이들은 정통부 편을 들지 않고 산자부 편을 들었다(2016. 5)".

33) "1994년 정통부 출범으로 초기 정보통신망 구축 등 정보화를 선도하는 긍정적 기능을 수행한 것을 인정하나 현재의 정통부 조직으로는 산업의 IT 활용, 산업간 융합, 신산업 창출 등 과업 수행은 어렵다"고 했다(인수위백서, 2008).

34) 정통부 관료들 다수가 조직개편과정에서 이관설 국장의 역할을 언급했다(2016.3.20. 정통부출신 Y과장, C과장과의 면담). 산자부 출신으로 기획예산처에 파견되었던 이관설 국장(현 산업통상자원부 1차관)은 김영삼 대통령시절 박세일 청와대 수석의 보좌관을 지낸 박재완 교수의 보좌관 후임자였다. 박재완 교수와 이관설 국장은 Harvard 케네디스쿨의 동문이기도 했다.

35) 이명박 대통령은 기본적으로 IT 분야에 대해 회의적인 입장을 가졌는데 2008년 9월 9일 '대통령과의 대화'에서 "IT 산업 키워봐야 일자리만 줄어든다"는 발언을 했다.

와 관련된 기금의 소관 문제 때문에 한 동안 갈등이 있었다(정충식, 2010). 방송을 두고는 방송통신위원회와 문화체육관광부 간 갈등 상황이 지속되었다(주정민, 2013). 이와 함께 이 시기에 많이 거론된 것은 이명박 정부 이후 정보통신 경쟁력 저하문제였다. 정통부 폐지 이후에 소프트웨어 산업 추락(세계 시장점유율 1.8%) 및 우리나라 국가별 IT 경쟁력 지수(EIU)가 2008년 8위에서 2009년 16위로 추락하고, 2007년과 2008년 세계 1위를 차지한 국제전기통신연합(ITU) 정보통신기술 개발지수도 2009년 2위, 2010년 3위로 떨어지는 문제가 나타났다(한국경제신문, 2010/5/3). 또한 다른 부처로 이관된 정보통신분야가 부처의 우선순위에서 밀려난다는 지적이 많았다. 지경부로 이관된 정보통신 R&D는 에너지, 산업정책 등 다른 현안 때문에 우선순위에서 밀려났고(전자신문, 2008/10/22), 방송통신위원회에서는 초창기 종합편성채널 등 방송이슈 때문에 통신분야가 소외된다는 문제가 지적되었다. ICT 콘트롤 타워 부재 문제는 2010년 4월 김형오 국회의장, 최시중 방통위원장 등 여권과 정부의 핵심인사들에 의해 거론되면서 붓물처럼 터져 나왔다³⁶⁾.

2) 정책 흐름

2008년 정통부가 해체된 이후 얼마되지 않아 ICT 콘트롤 타워 부재문제가 지적되면서 ICT 총괄부처 또는 전담부처 부활에 대한 논의가 시작되었다. 이러한 논의는 2010년 국회의장, 여당의원들은 물론이고 대통령소속 자문위원회인 ‘국가정보화전략위원회’에서도 나왔다. 대선을 앞두고 여러 단체들에서도 유사한 요구가 있었다. 총괄부처 설치 주장 안은 CPND (contents, platform, network and device)로 이어지는 ICT 생태계 관장부처의 복원(홍성걸, 2013) 차원에서 많이 거론되었다. 대선을 앞둔 2012년 9월 ICT 대연합이 결성되었는데, 여기에서는 1) 규제위원회 성격을 띠고 있는 방통위를 IT 산업진흥(방송, 정보통신기술, 디지털콘텐츠, 정보화)과 규제, 그리고 부처간 갈등을 조정하는 독립제 부처로 변경하는 안 2) 규제와 진흥을 분리하는 것으로 ICT 진흥과 거버넌스를 한 곳으로 통합하고 규제집행을 위해 위원회를 설치하는 안 3) 디지털 콘텐츠의 중요성 때문에 문화미디어부 안이 제시되었다. KISDI를 중심으로 운영된 ‘소통과 창조포럼’에서는 ICT 총괄부처로서 독립제 부처안을 주장했다.

한편 지경부와 문화부는 ICT 총괄부처 주장이 나오자 강하게 반대 입장을 표명하였다. 문화부는 콘텐츠에 대해서는 별도로 분리하자는 의견을 제시하기도 했다(헤럴드경제, 2012/5/20; 최창현 외, 2012).³⁷⁾ 일부 행정학자들은 방통위의 용역 보고서를 통해 독립제 부

36) 2010년 4월 13일 김형오 국회의장은 ICCT(정보통신, 콘텐츠, 기술) 총괄부처가 필요하다고 강조했다며, 최시중 위원장은 5월 “IT 분야가 각 부처로 흡수되면서 우선순위가 뒤쳐졌다.... 그러다보니 우리나라 IT 분야 경쟁력이 뒤떨어지게 됐다”고 언급했다(한국경제신문, 2010/5/3).

37) 2011년 11월 구성된 문화부의 콘텐츠미래전략포럼은 콘텐츠 생태계를 총괄하는 진흥 업무를 문화부로 일원화하는 거버넌스 안도 제시했다. 콘텐츠 생태계 차원에서 방통위의 방송 콘텐츠 플랫폼(방송,

처의 설치를 주장하기도 했다(권해수 외, 2012).³⁸⁾ 한편 방송학자들은 ICT를 관장하는 독립제 부처는 필요하되, 공공방송부문의 정책과 규제를 담당하기 위해서는 별도의 위원회가 필요하다는 의견도 제시하였다(전자신문, 2012/7/15). 방통위가 규제위원회로 존치하는 것에 대해서는 대부분 합의하였으나, 단순규제위원회로 하자는 의견과 정책까지 담당하는 중앙행정기관으로 하자는 의견으로 나뉘었다. ICT 총괄부처 설치를 주장하는 쪽은 방통위를 중앙행정기관이 아닌 행정위원회로 하자는 입장이었다.

대선과정에서 대선후보들도 ICT 거버넌스 개편안을 제시했는데 박근혜 후보는 ICT 전담 부처 부활과 함께 정보통신부와 과학기술부를 통합하는 ‘미래창조과학부’ 신설을 공약했다.³⁹⁾ 문재인 후보는 당론으로 독립제 부처인 ‘정보통신미디어부’의 설치를 공약으로 제시했다. 물론 당시 이러한 논의에 대해 지경부는 ICT 독립부처가 융합시대에 맞지 않는다고 지속적으로 반대 의견을 표명했다(헤럴드경제, 2012/7/31). 지경부는 현행대로 하드웨어나 소프트웨어 산업은 계속 지경부가 맡고 서비스규제는 방송통신위원회, 전자정부는 행정안전부, 디지털콘텐츠 등 IT 활용 기능은 문화체육관광부가 계속 맡아 ‘산업진흥’과 ‘서비스 규제’를 분리하는 모델이 맞다고 주장했다.

3) 정치 흐름

박근혜 정부의 경우 이명박 정부와 같이 보수정부였으며, 국회는 여대야소 국면이었다. 당시 ICT 부처 부활에 대한 각계의 요구와 주장들이 많았으며 야당도 정보통신 총괄부처의 복원에 큰 이견이 없었던 상황이어서 조직개편과 관련해서는 상대적으로 호의적인 상황이었다.

4) 정책네트워크

MB 정부가 정통부를 해산한 이후 네트워크는 일시적으로 구심점을 잃어 정보통신 인맥은 포럼이나 연합체 등 민간조직 형태로 명맥을 유지하고 있었다(한세억, 2010: 38 참조).⁴⁰⁾ 이에

통신, 인터넷) 기능을 통합하고, 방통위는 방송·통신 등 미디어 규제를 위한 독립위원회로만 역할을 집중 수행하는 조직개편안을 제시했다.

38) 정충식(2010)은 현 체제 활용안(지경부, 기재부 예산기능 활용), 개편(대통령산하 IT산업 전략본부, 관계부처 협의체)안을 제시하기도 했다.

39) 박근혜 후보의 씽크탱크인 국가미래발전연구원은 산업부를 축소하고 정통부+과기부를 포함한 미래부안을 제시하여 정통부와 과기부의 통합이 예상되기도 했다.

40) 참고로 2008년 기획재정부의 공공기관 선진화 논의가 나오면서 지경부는 정통부로부터 이관되어온 연구관리기관인 정보통신연구진흥원(IITA)의 해체를 주도했다. 당시 지경부는 IITA를 정통부 네트워크 구축의 중심으로 보았으며, IITA의 존치는 차후 정통부 부활로 이어질 수 있다는 우려를 일부 가지고 있었다(2008년 IITA 해체 추진 당시 필자는 IITA의 전략기획단장으로 재직하고 있었다. 이는 당시 필자가 지경부의 산업기술정책관 소속 과장들 및 산업기술재단 부서장들과의 대화 가운데 확인한 내용

비해 ICT 업무를 수행하게 된 부처들에서는 개별 네트워크 구축과 관련된 활동들이 본격적으로 나타나기 시작했다. 각각은 기금 및 정책기관을 통해 네트워크 구축 노력을 전개한 것으로 나타난다.⁴¹⁾ 가장 두드러진 것은 문화부가 2011년 11월 14일 「콘텐츠미래전략포럼」을 발족시킨 것이다.⁴²⁾ 지경부는 산업연구원, 정보통신산업진흥원, 정보통신정책연구원 등을 통해 정책 개발 네트워크를 확대해 나갔다. 한편 방통위에는 상당 수의 정통부 직원들이 이동하였기 때문에 방통위를 중심으로 구 정통부 정책네트워크가 복원되기 시작한 것도 특기할만 하다(김대규·윤석민, 2010 참조). 대선을 앞두고 방통위는 공개적으로 CPND를 총괄할 전담부처의 설치가 필요하다고 주장하였다.⁴³⁾

방통위를 중심으로 나타난 구 정통부 중심의 네트워크는 2012년 9월 11일 33개 방송통신 관련 협회와 학회, 포럼이 하나로 모여 'ICT 대연합' 결성을 하면서 다시 공개적으로 등장했다. 이 대연합에는 행정학, 정보통신정책학, 언론정보학, 정보통신공학자들이 대거 참여했다. 이들은 다음 정권에서 ICT 정책을 총괄하는 '정보매체혁신부'를 만들어야 한다고 주장하고 대선 기간 중 후보들을 초청해 간담회를 개최하기도 했다.⁴⁴⁾ 이들은 ICT 전담부처 설립을 촉구하기 위해 대선을 앞두고 '백만 ICT인 서명운동'도 벌였다. 한편 새정부 출범을 앞두고 서울대행정대학원은 [정보통신산업 발전과 정부조직의 설계] 세미나를 개최했는데 여기에서 참석자들은 독임제 형태의 전담조직이 필요하다고 강조했다(전자신문, 2012/1/17). 이와 관련해서 야당인 민주당도 계속해서 옛 정통부 부활을 촉구하기도 했다(박상중 외, 2012). 하지만 정보통신산업과는 달리 방송에 대해서는 방송 및 언론학자들을 중심으로 방송의 독립성을 위해 별도의 위원회가 존치해야 한다는 주장이 많았다.

한편 지경부는 이 시기에 ICT 총괄부처 안을 반대한 것으로 나타난다. 하지만 유관 출연기관 등을 통해 의견을 표명하거나 IT융합 산업을 강조하는 수준이었으며(하준·이성복, 2012 참조) 정통부와 같이 대규모로 조직화된 네트워크 활동은 두드러지지 않았다. 주로 언론과 국회에 현 정부에서 추진한 IT 업무 성과를 홍보하고 IT 독임제 부처의 필요성에 대해서는 극단적

이다. 2009년 8월 IITA는 정보통신산업진흥원, 산업기술진흥원, 산업기술평가관리원 등 3개 기관으로 기능이 분산되었다.

41) 지경부는 정보통신산업진흥원의 정보통신진흥기금을 통해, 방통위는 한국방송통신전파진흥원의 방송발전기금을 통해, 문광부는 한국콘텐츠진흥원의 콘텐츠진흥기금을 통해, 그리고 행안부는 정보화진흥원을 통해 다양한 네트워크 구축을 시도했다.

42) 이 포럼은 콘텐츠진흥원을 실무지원기관으로 하여 기존 콘텐츠산업과 관련된 업계, 학계 및 전문가 외에 문화예술, 인문학, 경영경제, 법·행정 등 각계 전문가 등 총 68명(포럼위원 32명, 연구위원 36명)으로 발족했다.

43) 행정학자들에 대한 용역을 통해 방통위 중심으로 총괄부처 신설 논리를 준비하기도 했다(강정석 외, 2011 참조).

44) 박근혜 대통령후보는 2012년 10월 30일 ICT 전담부처 설립을 약속했다.

으로 부정하는 모습이었다(헤럴드경제, 2012/7/31).⁴⁵⁾

5) 정책 장에서의 상호작용

박근혜 정부가 출범하기 전 조직개편은 인수위 국정기획조정위원회(간사: 유민봉, 위원-옥동석, 강석훈)가 주관하였다. 이 위원회도 조직개편을 다소 폐쇄적으로 추진한 것으로 알려져 있다. 대선과정에서 과학기술과 ICT 통합을 통한 부처 설립에 대한 공약이 있었으나 인수위는 그동안 제시된 다양한 안을 검토하였다. 이들이 다소 폐쇄적으로 정책논의를 하기는 했지만 논의과정에서 네트워크 행위자들에 대한 의존은 불가피한 부분이 있었다. 조직개편 논의 당시 가장 활발하게 의견을 개진한 행위자들은 정통부 네트워크 행위자들이었다. 인수위가 구성되기도 전인 2012년 12월 27일 한국통신학회, 한국정보통신학회, 한국정보기술학회, 지속가능과학회 등 ICT 관련 25개 학회장들은 '정보미디어부처 신설 촉구 성명서 발표' 기자회견을 가졌고, 정보통신부 차관출신으로 당시 방송통신위원회 위원장이었던 이계철 위원장은 2013년 1월 2일 신년사에서 CPND 등 정보통신을 총괄하는 전담부처 설치가 시대적 소명이라며 ICT 전담부처 신설의 필요성을 강조했다. ICT대연합과 연계된 KISDI의 김동욱 원장도 1월 3일 기자회견을 통해 정부에서 검토하는 과학기술과 ICT를 통합하는 것은 적절치 않고 ICT 전담부처가 필요하다는 의견을 개진했다.⁴⁶⁾ 하지만 이 때 한국언론학회는 1월 4일 '새정부 방송통신 정부조직 개편의 현안과 과제' 토론회에서 방송·미디어의 정치적 중립성을 강조하면서 미디어 분야의 합의를 위원회를 주장하였다. 인수위에서는 의견수렴을 통해 최종안으로 1)정보미디어부 2)문화미디어부 3)미래창조과학부 안을 작성하였다. 인수위에서 정리한 1안과 2안의 경우 독임제 부처 안으로서 정통부 네트워크의 입장이 많이 반영된 안이었으며, 3안은 과학기술과 정보통신 기능을 통합하는 안으로 대통령당선자가 최종적으로 이를 낙점한 것으로 알려져 있다(2016/5/9 K 교수와 면담 결과). 이에 따라 신설된 미래부는 교과부, 방통위, 지경부, 행안부로부터 방송통신, 과학기술, 국가정보화에 관한 주요 업무를 넘겨받게 되었다. 한편 방통위에 대해서 1안과 2안은 사후규제 행정위원회로 축소하는 안이었으나 ICT 총괄부처가 미래창조과학부로 정리되면서 중앙행정기관으로 존치하게 되었다. 방통위 기능에 대해서는 방통위에 2명의 위원 추천 권한을 가진 야당의 요구가 적지 않아 업무 조정과 관련해 결정단계에서 상당한 진통을 겪었다.⁴⁷⁾ 이 과정에서 방송의 독립성 확보와 관련해서 야당과 방송학자들의

45) 지경부 유관 기관인 상공회의소는 300개 기업을 대상으로 '산업계의 IT활용실태와 향후 과제 조사'를 실시하여 약 65%의 기업이 정통부 부활을 반대한다는 조사결과를 발표했다(헤럴드경제, 2012/6/6). 산업기술평가원 출신의 안현실 한국경제신문 논설위원은 정통부 부활 논의에 대해 칼럼을 통해 비판하였다(안현실, 2012/6/28).

46) 김동욱 원장은 인수위의 유민봉 교수(성균관대 행정학) 및 인수위에 대한 자문을 통해 의견을 전달하였다(김동욱 원장과의 면담결과 2016년 5월).

네트워크가 두드러졌다고 할 수 있다.

V. 분석 종합 및 이론적 이해

이 연구에서는 세 개의 이론적 접근, 제도적 접근, 정책네트워크적 접근 및 킹턴의 MSF 이론을 종합하여 ICT 분야의 조직개편의 다이내믹스를 이해하고자 하였다. 분석틀에 의해 조직개편이 이루어진 시기 전체를 관통하는 논의를 정리하면 다음과 같다.

1. 분석 종합

1) 문제 흐름

조직개편을 둘러싸고 계속된 문제는 주로 부처 간 업무중복과 관련해서 나타나는 갈등문제와 ICT가 새로운 분야이기 때문에 나타나는 기존체제의 대응성 부족 문제로 볼 수 있다. 이는 ICT 분야가 매우 유망한 분야였기 때문에 너나 할 것 없이 자기 영역이라고 경쟁하면서 나타나는 문제와 관련이 있다(Schön & Rein, 1994 참조). 1994년 이전의 경우 체신부와 상공부, 과기부, 경제기획원, 공보처와의 갈등이 문제가 되었으며, 이러한 문제는 1994년 조직개편 이후에도 해소되지 않았다. 2008년 조직개편을 앞두고도 이 문제는 지속되었다(표 3 참조). 조직개편이 이루어지지 않았던 1998년이나 2003년의 경우에도 문제의 흐름은 비슷했다. 노무현 정부 때는 특별히 각 부처가 정보통신 관련 업무를 확대해 가면서 정통부와 타 부처간 갈등이 심화된 측면이 있었다. 2008년 조직개편을 앞두고 방송과 통신업무의 융합이라는 환경 하에서 부처간 갈등으로 이 문제를 제대로 대응하지 못하는 문제가 있었다. 2008년 조직개편은 ICT 거버넌스를 분산형으로 운영하면서 갈등이 좀 더 심화된 측면이 있었고 이는 ICT 국가경쟁력 저하의 문제를 가져왔던 것으로 보인다. 한편 2013년 개편 또한 여전히 ICT 업무 조정의 문제를 해결하지 못하는 것으로 여겨진다. SW업무를 미래부가 담당하지만 임베디드 SW는 산자부가 담당하고 있으며, 방통위와 미래부의 경우도 허가·규제 및 정책업무의 분리가 쉽지 않아 갈등 소지가 적지 않은 것이 그것이다.

47) 야당은 당초 대선과정에서 독립제 부처안에 찬성하다가 대선 패배 이후에는 방송통신의 독립성 문제를 거론하여 방통위에 더 많은 권한을 부여할 것을 요청하였다. 미래부-방통위 소관 업무 배분과 관련해서 야당과 정부는 적지 않은 협상을 거쳤다(미래부 Y과장, 방통위 C과장과의 면담. 2016/3/23).

2) 정책 흐름

조직개편과 관련된 정책흐름은 앞서 제기된 문제와 같이 변화하는 정보통신 환경에 대한 대응도 있었지만 부처 간 중복문제 해소와 갈등을 조정하는 차원과도 관련이 있었다. 1994년 개편은 갈등 문제를 정보통신부로 업무를 통합함으로써 해결하려고 했다. 하지만 이러한 갈등이 지속되면서 산자부를 중심으로 업무를 통합하는 안도 지속적으로 나타났다. 1998년과 1999년에 나온 안은 산자부 중심의 통합안이었다. 90년대 중반부터 나오기 시작한 방송과 통신의 융합과 관련된 논의는 2000년 이후에 본격화되었는데 이는 변화하는 정책 환경에 대한 대응 차원이었다고 할 수 있다. 하지만 이 또한 업무 중복을 해소하는 차원이 적지 않았다. 개선 대안으로는 방송, 통신, 콘텐츠를 융합하는 차원에서 ICT 총괄 독립제부처 설치와 규제위원회를 별도로 설치하는 안이 제시되었다. 하지만 2008년 조직개편은 이러한 흐름과는 달리 분산형으로 조직개편이 이루어졌다. 2008년 조직개편 이후에는 이러한 분산으로 인한 문제가 심각해져서 다시 통합하는 안이 제시되었고 이 안은 결국 2013년 ICT 전담 부처인 미래부 설치로 이어졌다고 할 수 있다. 전체적으로 보면 ICT 부처의 조직개편 대안은 90년대 초반부터 이미 제시된 것으로 보이며, 계속해서 이 안들이 반복되는 것으로 나타난다.

3) 정치 흐름

ICT 부처 조직개편과 관련해서 영향을 미치는 정치흐름은 크게 대선과 총선으로 볼 수 있다. 이는 ICT 분야에만 해당되는 것은 아니다. 이 중 대선은 매 5년마다 정책의 창을 여는 중요한 정치흐름이다. 대선 이후 구성되는 인수위에서는 특별한 사정이 없는 한 조직개편이 중요한 의제가 된다. 1994년 정통부 조직개편은 출범 전 인수위에서 추진되지 않고 출범한 후에 이루어졌다. 여소야대로 인해 조직개편이 쉽지 않았으나 대통령공약사항이기도 했고 세계화 추진과 관련해서 상황적 요인은 대통령비서실 주도로 조직개편을 가능하게 한 것으로 보인다. 전체적으로 보면 여소야대 상황은 과감한 조직개편 추진을 어렵게 하는 것으로 볼 수 있다. 실제로 2003년 조직개편은 여소야대 상황이었기 때문에 대통령이 조직개편을 의제화하지 않았던 것으로 나타난다. 2008년과 2013년에는 여대야소 상황이라 정치적 흐름은 큰 문제가 없었으며, 이 때문에 ICT 거버넌스 개편은 문제와 해결책이 호의적인 정치흐름과 만나 의제화되고 결국 상당히 큰 규모의 조직개편이 이루어진 것으로 볼 수 있다. 특별히 방송통신 분야는 야당의 영향을 적지 않게 받는 것으로도 나타난다. 일반적인 정치흐름은 ICT 분야의 조직개편과 관련해서 중요한 맥락으로 작용하는 것으로 볼 수 있다.

4) 정책네트워크

ICT 조직개편을 둘러싼 부처 중심의 네트워크는 시간이 지남에 따라 점차 다양화되고 복잡해진 것으로 나타난다. 특별히 진흥부처인 정통부 네트워크는 매우 활성화되었는데 1994년 조직개편은 체신부 네트워크가 활성화된 상황에서 체신부에 유리한 방향으로 조직개편이 추진되었다고 볼 수 있다. 이러한 네트워크는 1998년과 1999년 정통부를 산자부에 통합하려는 안이 나왔을 때 적극적으로 이를 저지하는 역할을 했던 것으로 나타난다. 초고속 정보통신망 구축 등 성공 경험을 가진 정보통신부의 네트워크는 불리한 문제가 의제화되지 못하도록 하는 역할도 하지만 때로 유리한 문제의 의제화를 적극 추진하는 것으로도 나타난다. 정보통신 환경이 복잡해지면서 관련 부처들도 네트워크 구축을 위해 노력하는 모습을 보였다. ICT 부처들은 대부분 기금을 통해 다양한 행위자들을 지원함으로써 네트워크를 구축하려는 노력이 두드러졌다. 2008년 조직개편 이후 문화부의 콘텐츠 중심 네트워크와 방송통신위의 방송 네트워크, 지경부의 모습에서 이를 볼 수 있다. 통상 규제부처보다는 진흥부처가 더욱 확산된 네트워크를 가질 가능성이 있는 것으로 나타난다. 이러한 부처 중심의 네트워크 확대는 부처간 갈등의 원인이 된 것으로도 볼 수 있다(Peters, 1998 참조). 방송과 관련된 네트워크는 90년대 초반으로 거슬러 올라간다. 이 방송네트워크는 규제와 관련이 있어서 시민단체, 방송학자, 방송사, 방송사 노조 등이 참여하는데 박근혜 정부 때 방통위 업무 조정과 관련해서 이 네트워크의 존재가 두드러졌다. 한편 2013년 정보통신부가 미래창조과학부로 부활한 것과 관련해서 가장 두드러진 역할을 한 네트워크는 'ICT 대연합'이라는 구 정보통신부 네트워크였다. 이들은 정책공동체 수준으로 CPND 논의를 통해서 ICT 부처의 통합 논리를 적극적으로 전개하였다. 한편 정통부가 출범한 이후 상당 기간 동안 조직개편에서 상당히 유리한 위치를 점할 수 있었던 이유를 설명하기 위해서는 서울대 행정대학원과의 네트워크를 언급하지 않을 수 없다. 서울대 행정대학원 교수들은 80년대 초반부터 지속적으로 정통부와 연구 용역 등으로 관련이 있었으며, 이들 교수들은 정권 변동기마다 인수위 또는 공식적인 조직개편 기구에 참여하였기 때문이다. 좀 더 범위를 넓혀 보면 행정학자들과 정통부의 네트워크는 다른 부처보다 좀 더 두드러진다.⁴⁸⁾ 행정학자들은 정권변동 때마다 다양한 조직개편안을 제시하는데 이 때문에 이들은 네트워크 구축과 관련해서 정통부 뿐 아니라 다른 부처의 주요 연계 대상이 되는 것도 사실이다.⁴⁹⁾ 한편 정통부 중심의 네트워크에 대해서는 현재의 여당보다는 야당(민주당)과의 네트워

48) 한국전산원, IITA 등을 통해 정통부 정책연구 용역에 다수의 행정학자들이 참여했다.

49) 조직과 해당분야 정책을 전공한 행정학자들은 부처와 부처 산하 연구기관의 정책용역을 통해 부처의 조직개편안을 제시하는 경우가 적지 않다. 이중 서울대 행정대학원 교수들과 조직학회 소속의 행정학자들은 부처들의 대표적인 정책용역 의뢰 대상이 된다. 이에 대해 한국경제신문의 안현실(2012/6/28)의 서울대 행정대학원과 행정학자들을 향한 비판은 흥미롭다. 안현실 위원은 한국경제신문으로 옮기기 전 산자부 산하 한국산업기술평가원(ITEP)에서 근무하였다.

크 관계가 더욱 두드러졌던 것으로 나타난다.

5) 정책 장에서의 상호작용

우리나라는 우선 정권이 변동될 때마다 조직개편을 위한 정책 장이 열린다(문명재, 2009 참조). 여기에서 인수위는 정책이 논의되는 공식적인 장으로서 중요하다. 인수위 외에도 대통령비서실 또는 대통령의 위임을 받은 부처도 마찬가지로 두드러진 역할을 한다. 이들은 정책 창도자로서 또 정책결정자로서 역할이 매우 중요하다. 이들은 정책변화를 직접적으로 가져오기 위해 문제를 의제화시키는 역할을 하고 실제 결정에도 관여한다. 정치적인 이슈와 관련해서는 의회와 정당도 중요한 역할을 한다. 이와 관련해서 부처 중심의 정책네트워크는 이들 행위자들과 연계하기 위한 다양한 노력을 전개하는 것으로 보인다. 일반적으로 정책의 장이 폐쇄적일수록 소수가 결정하는 특성상 개인적인 네트워크 관계가 중요한 것으로 나타난다. 창도자는 정책변화와 관련된 정보획득과 지지를 위해 네트워크를 필요로 하며, 부처중심의 네트워크는 원하는 조직개편을 이루기 위해 창도자와 연계할 필요가 있기 때문이다. ICT 분야에서 1994년 조직개편과 2008년 조직개편은 이러한 모습이 두드러졌다고 할 수 있다. 이러한 정책 장의 논의 결과는 기존의 정책네트워크를 약화 또는 강화시키기도 한다. 한편 ICT 분야는 외부의 사건으로 갑자기 조직개편이 발생한 경우는 거의 없었던 것으로 나타난다.⁵⁰⁾ 제도적 특성상 우리나라의 조직개편 결정에서 전 시기에 걸쳐 대통령의 역할은 적지 않았던 것으로 볼 수 있다.

이에 관련된 논의를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 4〉 흐름과 네트워크 종합

정부 구분	문제흐름	정책흐름	정치흐름, 정치제도 특성	정책 네트워크 활동	정책 장에서의 상호작용 (창도자와 네트워크)	조직개편 결론
김영삼	·부처간 갈등 심화	·체신부를 정통부로 확대(체신부) ·산업기술부안 ·과기처+체신부안	여소야대	·체신부-연구소-학계-기업 네트워크 구축	비서실장-체신부 네트워크 강화	정통부 출범
김대중	·부처간 갈등 심화 ·융합요구	·정통부 유지, 위상제고 ·정통부+과기부→ 정보과학부 ·산업기술부	공동정권 여대야소	정통부 네트워크 강화	조직개편심의위-정통부 네트워크	현상유지
노무현	·부처간 갈등 심화 ·융합요구	·정통부 유지 ·산자부+정통부 통합 ·방송통신 융합 논의(방통위)	여소야대	·정통부 네트워크 강화 (공동체) ·방송네트워크 활성화	옹추위 중심으로 정통부 네트워크 강화	현상유지

50) 사건 등으로 인한 최근의 정부조직 개편(신설 등)의 예는 2014년 4월 16일 세월호 참사로 인해 2014년 11월 설치된 국민안전처를 들 수 있다.

이명박	·부처간 갈등 심화 ·융합논의	·응추위 안 ·정보미디어부(독임제) + 규 제위원회	여대야소 10년 만에 보수정 권	·정통부 네트워크 강화 ·산자부, 방송위, 문광 부 네트워크 활성화	창도자-산자부 네트 워크연계	정통부 해체
박근혜	·기능 분산으로 인한 갈 등 ·정보통신경쟁력 저하	·ICT 콘트를 타워 부활(정보 미디어부) ·과학기술+ICT 기능 통합	여대야소 ICT 조직개편에 대한 우호적 여론	·정통부 네트워크 부활 ·부처 네트워크 활성화 계속	정통부 네트워크 활성 화	미래 창조 과 학부 (ICT전담부처) 설 치

2. 다이내믹스에 대한 이론적 이해

ICT 조직개편 이해를 위한 이론적 접근 결과는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 우선 제도적 측면에서 우리나라는 대통령제 정부로서 정부조직개편에서 전반적으로 대통령의 역할이 큰 것으로 나타난다. 대통령직 인수위와 대통령비서실, 그리고 대통령의 위임을 받은 부처가 조직개편을 실행하는 부분 때문이다. 이와 함께 정부조직개편에서 행정부와 국회의 관계도 적지 않은 영향을 미친다. 여소야대의 경우 일반적으로 행정부가 조직개편을 실행하는 것이 쉽지 않은 것이 사실이다. 이러한 제도적인 부분은 ICT 분야에 한정되지 않는다. 이 제도적 접근은 왜 ICT 분야의 조직개편 논의가 주기적으로 반복되는지, 또 조직개편 결정이 왜 쉽지 않은지의 이유를 설명하는 맥락으로서 중요한 것으로 나타난다.

정책네트워크의 접근은 상당부분 이 연구의 연구 질문 즉 왜 논란이 반복되고 있는지에 대해 설명하는 것으로 보인다. 역사적으로 보면 정통부의 경우 90년대 중반 이후 정책공동체적 네트워크 관계를 강력하게 형성하였고, 이것은 실제로 정통부를 대상으로 한 조직개편 논의의 의제화 억제 또는 추진에 상당한 영향을 미친 것으로 나타난다. 전체적으로 보면 정통부 네트워크는 진흥업무를 중심으로 다양한 네트워크가 형성되어 왔으며 특별히 행정학자들을 중심으로 하는 네트워크가 두드러졌다. 경쟁상황에서 다른 부처들도 이러한 정통부 네트워크 운영에 대한 부분을 적극적으로 모방하는 모습을 보여 왔는데, 2008년 이후에는 ICT 관련 부처들의 정책 네트워크가 상당히 활성화되는 모습이 나타난다. 이는 앞으로 이 분야의 조직개편이 쉽지 않음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 한편 결정의 장에서는 논의 과정이 폐쇄적일수록 네트워크 행위자(조직)와 정책결정자간의 인적 네트워크 관계도 중요한 것으로 나타난다.

다중흐름 모형은 종합적인 논의로서 ICT 분야의 조직개편에 대해 역동적인 모습을 설명해주는 것으로 보인다. 이는 특별히 문제와 정책 논의의 유사성 및 반복성에 대한 설명을 해 주는데 유용하다. 위의 분석을 보면 ICT 조직 관련 문제와 정책흐름은 유사한 것으로 반복되고 있다. ICT 분야는 이러한 문제와 정책흐름이 제도적 측면에서 매 5년마다 정권변동을 맞아 기회를 얻어 조직개편의 계기가 마련되는 모습으로 설명된다. 이는 ICT 조직개편과 관련된 우리나라의 특징으로 볼 수 있다. 이렇게 보면 ICT 분야의 조직개편 논의는 상대적으로 외부적인 사건이나 위기 발생 등과 거리가 있는 것으로 보인다. 결국 다중흐름과 관련해서 제도적인

측면의 논의가 불가피하며, 정책네트워크가 문제흐름, 정책흐름, 정치흐름과도 연계되어 있는 것으로 나타난다. 이는 정책결정 과정에서 창도자와 네트워크의 관계 또한 중요한 것임을 보여준다.

1994년부터 최근까지 ICT 거버넌스 조직개편의 흐름을 보았을 때 현재의 ICT 거버넌스는 잠정적인 문제해결 상태라고 할 수 있다. 여전히 문제가 있는 상황이며, 이에 따른 조직 거버넌스 개편 대안도 계속 제시되고 있다. 현재 미래부와 방통위의 진흥과 규제업무의 구분 문제도 있고, 미래부와 산업통상자원부와의 업무 영역에 대한 문제도 있다. 정치적인 흐름과 관련해서는 대통령선거가 치러지는 내년부터 조직개편안이 거론될 가능성이 있다. 내년 초 이와 관련된 네트워크가 활성화될 것으로 예상할 수 있다. 방통위에 근무하는 구 정통부 출신 직원들은 정통부 네트워크로 볼 수 있다.⁵¹⁾ 이 때문에 여전히 예전의 정보통신부와 같은 독립제 부처 안이 문제와 정치흐름을 탈 경우 유력한 대안으로서 제시될 가능성이 있다.⁵²⁾

앞으로도 조직개편에서 이러한 정통부 네트워크는 그 영향이 매우 클 것으로 볼 수 있다. 방송통신위원회는 방송학자들, 방송단체들과 연계되어 있으며, 정당(야당)과도 연계되어 있어서 관련 조직 개편과 관련해서 논란이 다시 제기될 가능성이 있다.

한편 대통령은 정책의 창도자로서, 그리고 결정자로서 중요한 역할을 수행한다. 대통령의 위임을 받은 창도자도 마찬가지이다. 창도자는 정책변화와 관련해서 네트워크의 지지가 필요하기 때문에 다양한 형태로 네트워크 행위자들과 연계된다. 정책논의의 장이 폐쇄적일수록 행위자간 개인적 연계가 영향을 발휘할 가능성이 크다. ICT 조직개편 과정의 역동성을 이해하기 위해서는 이러한 행위자 관계에 대한 고려가 무엇보다 중요한 것으로 볼 수 있다.

VI. 결론

이 연구는 제도이론 및 정책과정 및 변동이론을 가지고 우리나라 ICT조직 변화를 이해하고자 했는데 그 의의가 있다고 할 수 있다. 그동안 논란이 많았으며, 여전히 논란이 진행 중인 ICT부처 조직의 변화와 관련해서 제도적 접근, Kingdon의 MSF 모형, 그리고 Rhodes등의 정책네트워크 이론은 우리나라 ICT 부처 조직 변화 다이내믹스를 적절하게 설명하는 것으로 나타난다. 이 연구는 특정 부처의 조직개편과 관련해서 이 세 가지 이론이 모두 의미가 있으며

51) 정통부 출신 방통위 관료들은 승진 문제 때문에 미래부와 통합되는 것을 희망하는 경우가 적지 않다. 공무원들은 규제보다는 진흥업무를 선호하고 인사문제가 해결될 수 있는 규모가 있는 부처를 선호하기 때문이다(2016/5/4 방통위 C 과장과 인터뷰 내용).

52) 미래부 내에서는 과학기술 분야 소외문제와 함께 일부 '과기부 독립' 주장도 나오고 있다. 이는 ICT 독립제 부처 설치(정통부 부활) 주장으로 연결될 수 있는 부분이다.

이론들의 적절한 조합을 통한 이해가 중요하다는 것을 강조한다. 특별히 Kingdon의 모델은 조직개편 이해와 관련해서 제도적 접근, 네트워크적 접근으로 보완하여 상당히 유용한 도구로서 사용될 수 있음을 보여준다. 이 연구 결과는 특정 분야 조직개편 분석과 관련해서 의미있는 연구 시사점을 제공하는 것으로 볼 수 있다. 우리나라의 ICT 분야에서는 정책네트워크의 존재가 문제의 흐름, 정책의 흐름에 영향을 미치는 것으로 나타났다. ICT 거버넌스 문제가 잠정 해결 상태로 진행되면서 계속해서 문제와 대안이 제시되고 있으며 대통령선거로 인해 정책의 차이 열리면 ICT 조직개편 문제가 매년 의제로 떠오르는 것을 볼 수 있다. 이는 Kingdon이 미국적 상황에서 제시한 것과는 다소 다른 모습이다. 위기적 상황 등 이벤트 부분은 특히 ICT 부처 조직개편과 관련해서는 크게 관련성이 적은 것으로 나타난다. 결국 우리나라에서는 정치적인 지형 변화 및 제도가 ICT 조직개편 문제가 의제화 되는 것에 적지 않게 영향을 미치고 있음을 보여준다. 개편결정이 이루어지는 정책의 장에서 부처 정책네트워크 행위자는 정책의 창도자와 연계되기 위해 노력하며, 정책의 장에서 네트워크 행위자들이 정책창도자와 연계될 경우 네트워크에 유리한 조직개편이 이루어질 수 있음을 이 연구에서는 확인했다. 한편 ICT 환경이 급속하게 변경되면서 다양한 분야의 네트워크가 성장하는 것도 볼 수 있었다. 이는 앞으로의 ICT 조직개편이 더욱더 복잡한 양상으로 전개될 수 있음을 의미하는 것이다. 이러한 부분은 ICT 분야처럼 기술환경이 급격하게 변화하고 있는 다른 분야에서도 나타날 수 있다. 이러한 논의를 통해서 우리나라 ICT 부처 조직개편은 정책네트워크의 존재 때문에 종합성의 논리보다는 적절성의 논리에 의해 결정되는 경우가 많은 것으로 볼 수 있다(March & Olsen, 1989 참조). 이는 우리나라에서 ICT 거버넌스를 합리적으로 설계해서 혁신을 추구하는 것이 쉽지 않음을 시사한다. ICT 조직개편이 폐쇄적으로 이루어지게 되면 결정 과정이 소수 네트워크 관계의 영향을 받아 여론과 정책공동체의 생각과 다른 조직개편이 실행될 가능성이 있다. 좀 더 수용할 만한 ICT 조직개편을 위해서는 ICT 조직개편 논의를 다소 조합주의적인 방식으로 풀어 나가는 것도 하나의 방법일 수 있다. 이와 함께 ICT 정책 환경이 더욱더 복잡해져 가는 상황에서 부처 통폐합이 최선의 대안이라고 보기는 어려운 것도 사실이다. ICT 분야는 기본적으로 융합이 대세이기는 하나 그렇다고 모든 부처를 통폐합하기는 쉽지 않다. ICT의 속성상 특정 부처에 의한 정책독점이 지속될 것으로 보기는 어렵다. 이 때문에 거버넌스 측면에서 각 부처를 중심으로 하는 정책네트워크의 존재를 인정하여 네트워크 관리에 초점을 맞추는 것이 더욱 중요할 수도 있다. 추후 정부는 이러한 측면에서 보다 효과적인 조정(수평적 및 수직적) 장치를 마련하고 부처 간 협력을 촉진하는 부분에 더 많은 관심을 기울이는 것이 바람직할 것으로 보인다.

한편 이 연구는 역사적인 접근 및 해석적 측면으로 인한 분석의 한계가 적지 않음을 밝혀둔다. 연구결과의 일반화보다는 이해에 초점을 맞춰 분석의 상당 부분이 기술적(descriptive)

인 방식으로 전개된 한계도 있다. 이와 함께 앞에서 ICT 조직개편의 방향과 관련해서 언급했던 조정과 협상 부분은 ICT 거버넌스 구축 측면에서 추후 연구과제로 심도있게 다룰 필요가 있을 것으로 보인다.

참고 문헌

- 강운호. (2003). 정부조직개편의 과정과 결과 - 해양수산부를 중심으로. 「사회과학연구」, 경성대학교 사회과학연구소. 19(1): 1-34.
- 강정석 외. (2011). 「스마트 시대에 적합한 ICT 거버넌스 연구」. 방송통신위원회 제출 보고서. 한국행정연구원.
- 권건호. (2013). 몸집 키웠다 줄였다 '10년 전쟁': 정통부 vs 산자부 IT 영역 놓고 라이벌 구도. 「주간동아」, 2013.1.28.
- 권오재. (2015). Kingdon의 다흐름모형(MSF)을 통한 정부조직개편 연구: 정보통신부를 심으로. 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 권해수 외. (2012). 「방송융합정책 환경변화분석 및 평가를 통한 합리적 정책개발 방안 연구」. 한국조직학회. 방송통신위원회 제출 보고서.
- 권현영. (2008). 이명박 정부의 조직개편과 정보기술법제의 변화. 「과학기술법연구」, 14(1): 49-78.
- 김관규 외. (2007). 「방송통신융합시대의 문화콘텐츠 진흥 정책 방안」. 문화관광부 제출보고서.
- 김관보. (2007). 「선진정부개혁-중앙정부 조직개편」. 한반도선진화재단. 2007.12.
- 김광웅. (1998). 김대중 정부 초기 정부조직개편에 관한 비판적 성찰. 「한국행정학보」, 32(2): 97-111.
- 김근세·최도림. (1996). 우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계. 「한국행정학보」, 30(3): 35-51.
- 김대규·윤석민. (2010). 방송위원회와 정보통신부의 통합 과정- 인사와 조직문화를 중심으로. 「한국방송학보」, 24(3): 50-97
- 김동욱 외. (2007). 「통신·방송 융합에 따른 미래 정부조직 설계」. 한국전파진흥원 제출 보고서.
- 김동욱. (2008). 이명박 정부의 조직개편 단상. 한국정부학회. 20(1): 1-6. <http://www.kagos.net>.
- 김동욱 외. (2008). IPTV 정책갈등 연구 - IPTV 정책갈등 이슈의 전개와 참여자들의 입장 변화를 중심으로 -. 「정보화정책」, 15(1): 118-136.
- 김동욱·성욱준. (2010). IPTV 도입과정에서의 정책갈등의 구조와 관리. 「행정논총」, 48(4): 81~105.
- 김병섭. (1998). 역대정부의 행정개혁 평가와 현 정부의 과제. 한국공공정책학회 학술토론회.
- 김상택 외. (2012). 국가 ICT 거버넌스 개편방안. 「정보와 사회」, 22: 35-61.
- 김중호 외. (2005). 「방송·통신 통합기구 설립논의에 따른 방송영상 산업 정책 추진체제에 관한 연구」. 문화관광부 용역보고서. 경희대학교 산학협력단. 2005. 6. 30.
- 김현일. (2016). 무리한 장관 임명 후 두고두고 속앓이. 「시사저널」, 1370호. (2016.1.20.).
- 노화준. (1996). 한국관료의 정책역량 변화. 「행정논총」, 34(2): 147-173.
- 동아일보. (1993/1/20). 새정부 행정조직 "경제 5개부처로 통합 재편". 「동아일보」.

- 동아일보. (1998/4/17). 글로벌 스탠더드 시대 '하나의 표준'이 세계를 지배한다. (6)인터넷 상거래. 「동아일보」.
- 디지털데일리. (2008/1/14). 통합신당, 정통부 폐지 반대...인수위 발표 후 공청회 계획. 「디지털데일리」.
- 디지털데일리. (2012/9/11). "정통부 + α 부처 만들자"...ICT대연합 공식 출범. 「디지털데일리」.
- 매일경제. (1988/8/19). 정보산업 관할싸고 티격태격. 「매일경제」.
- 매일경제. (1993/1/29). 정부조직개편 1년내 매듭. 「매일경제」.
- 매일경제. (1995/7/14). 전면 경쟁시대 통신 대회전: 위성통신사업. 「매일경제」.
- 문명재. (2009). 정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제. 「한국공공관리학보」. 23(4): 3-41.
- 민진. (1995). 정부조직개편에 관한 연구: 1994년 12월 중앙행정기구개편사례를 중심으로. 「한국행정학보」. 29(3): 1003-1016.
- 민진. (2008). 이명박 정부의 중앙정부조직개편 사례 연구: 2008년 2월 사례를 중심으로. 「한국조직학회보」. 5(2): 267-292.
- 박대식. (2001). 정부조직개편에 대한 제도-선택적 분석:국민의 정부 정부조직개편을 중심으로. 「한국행정학보」. 35(3): 1-19.
- 박대식. (2009). 정부조직개편 결정과정 비교분석. 「한국조직학회보」. 6(3): 143-172.
- 박동서 외. (1987). 「정보화 사회와 체신부의 역할」. 통신정책연구소 제출보고서.
- 박동서. (1995). 정부조직의 개편 -1994년 12월. 「행정논총」. 33(1): 115-123.
- 박상중 외. (2012). 차기정부의 "정보기술(IT) 및 콘텐츠 융합을 위한 IT 컨트롤타워"구축 제안. 「디지털정책연구」. 10(1): 113-123.
- 박수경·문인규. (2009). 이명박 정부 행정조직개편의 특징. 「사회과학연구」. 충남대 사회과학연구소. 19권 가을호: 21-47.
- 박영기. (1987). 우리나라 정부조직의 변천에 관한 역사적 고찰. 「한국행정학보」. 21(1): 301-314.
- 방석현. (1985). 「2000년대를 향한 체신부문의 미래상 - 조직을 중심으로-」. 통신정책연구소.
- 서동혁 외. (2007). 「융합시대의 IT산업 발전비전과 전략」. 산업연구원 보고서. 2007.12.
- 송종길 외. (2001). 「방송·통신 융합시대 정책일원화를 위한 규제·정책기구 개편방안 연구」. 한국방송진흥원 보고서. 01-17.
- 송희준. (1998). 정보통신, 과학기술 및 교육부처 조직개편방안. 한국행정학회 1998년도 정부조직개혁 세미나 발표논문집. 1998.1. 75-99.
- 신윤창. (2009). 한국정부의 행정개혁에 관한 탐색적 연구 - 이승만 정부에서 이명박 정부까지. 「한국행정과 정책연구」. 7(2): 183-223.
- 아이뉴스. (2003/2/21). 역대 정보통신부 장관. 그들은 누구...총 47명 장관들의 면면. 「아이뉴스」.
- 안현실. (2001/6/3). 안현실의 '산업정책 읽기' - 정통부와 IT 정책의 혼신. 「한국경제신문」.
- 안현실. (2012/6/28). 안현실의 '산업정책 읽기' - 정부조직이 놀잇감인가. 「한국경제신문」.
- 연합뉴스. (1994/12/5). 행정개편안 "방송정책 통합 실패". 「연합뉴스」.
- 연합뉴스. (1996/10/31). 대정부질문 '부처이기주의' 질타. 「연합뉴스」.
- 연합뉴스. (1998/2/6). 방송행정기능 정통부 이관방안 바뀌나. 「연합뉴스」.
- 연합뉴스. (1998/12/16). 게임. 멀티미디어콘텐츠 업무관장 놓고 신경전. 「연합뉴스」.

- 연합뉴스. (1999/3/17). 대학교수들, 정통부 통합 반대. 「연합뉴스」.
- 연합뉴스. (2013/1/15). <정부조직개편> 유민봉-옥동석-강석훈 주도. 「연합뉴스」.
- 오재록. (2006). 관료제 권력: 개념화, 조작화, 그리고 측정모형. 「한국행정학보」, 40(4): 377-400.
- 옥동석. (2013). 국정철학과 정부조직 개편. 세종포럼 발표 자료. 2013. 5.22.
- 윤건 외. (2013). 규제와 진흥 관점에서 바라본 ICT 거버넌스 개편방향. 「정보화정책」, 20(2): 20-38.
- 윤석환·고순주. (2009). IPTV 정책결정 지연에 관한 연구. 「사회과학연구」, 충남대 사회과학연구소. 20(4): 143-166.
- 윤주철. (2012). 정부 조직개편에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 : 한국의 중앙행정조직 실증분석 (1948-2010). 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 이남표. (2005). 방송통신위원회의 위상과 기능, 어떻게 할 것인가? 민주언론시민연합-한국언론정보학회 공동 주최 토론회 발표문.
- 이병태. (2001). 한국 중앙정부 조직개편의 성격. 「한국정책과학학회보」, 5(3): 225-252.
- 이승주·박현. (2010). 한국 IT산업 정책 네트워크의 지속성: 자기강화 메커니즘의 작용을 중심으로. 「한국정치연구」, 19(3): 77-104.
- 이종수 외. (1997). 21세기 우리나라 정보통신 관련 정부조직 개편방안 연구. 한국행정학회 비정기학술발표 논문집. 1997 권 1호.
- 이창원·임영제 (2009). 우리나라 민주화 이후의 정부조직 개편의 특성에 대한 고찰. 「한국정책과학학회보」, 13(4): 1-17.
- 이천표. (1998). 과학기술·정보통신부처의 조직개편 방안. 1998.1. 정보통신정책연구원.
- 이현덕. (2012). 「대통령과 정보통신부」. 서울: 북콘서트.
- 이현덕. (2012/9/17). 이현덕의 정보통신부: 정통부 해체. 방통위 출범. 「전자신문」.
- 이현덕. (2012/11/15). 이현덕의 정보통신부 비사<115> 5년의 법칙 '정부조직개편'. 「전자신문」.
- 이현덕. (2012/12/13). 이현덕의 정보통신부: 김영삼과 정보통신부. 「전자신문」.
- 이현덕. (2014/8/28). 이현덕의 정보통신부: <195> 새 성장모델 IT839전략. 전자신문.
- 이현덕. (2014/11/6). 이현덕의 정보통신부: <204> 군바이 정통부(하). 「전자신문」.
- 이현덕. (2014/12/24). 「국가정보화 20주년 특별인터뷰」 정통부 개편 숨은 주역 박관용 전 청와대 비서실장. 「전자신문」.
- 임도빈·이현국. (2012). 정부경쟁력 제고를 위한 정부 조직개편에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 23(2): 111-139.
- 임도빈. (2014). 중앙부처 조직의 개편에 관한 연구: 역사적 시각에서. 「한국조직학회보」, 11(1): 1-45.
- 전자신문. (2008/1/17). 정부조직개편, 누가 주도했다. 「전자신문」.
- 전자신문. (2008/10/22). 리더스포럼-정보통신부 해체와 그 이후. 「전자신문」.
- 전자신문. (2012/7/15). 「ICT 거버넌스 새판을 짜자」<3부> 거버넌스 개편안 분석 (6)학계·연구계 개편안. 「전자신문」.
- 정용남. (2010). 국가연구개발사업을 둘러싼 부처-출연연구기관 관계에 관한 연구- 정보통신연구개발사업을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 20(4):395-424.
- 정용덕. (1995). 한국의 정부조직 개편. The International Seminar on Governmental Reform Policy: US,

- UK, Japan & Korea. The Korean Association for Policy Studies. Seoul. Korea. Feb. 27-28. 1995.
- 정용덕 외. (1999). 「신제도주의 연구」. 서울: 대영문화사.
- 정의창. (2006). 정부조직개편의 역사제도주의적 분석. 「한국정책과학학회보」. 10(3): 1-25.
- 정인숙. (2005). 방송통신위원회 구성에 대한 정책과정론적 평가. 여의도클럽세미나 발제문. 2005.7.28.
- 정진우·박정은. (2002). 정보화 추진체계 논의와 개선방안. 「정보화정책이슈」. 한국전산원. 02-정책-06.
- 정충식. (2010). 정보통신산업 지원을 위한 정부조직 개편 방향: 정보통신산업 지원 기능의 재설계를 위한 논의. 「한국사회와 행정연구」. 21(3): 135-161.
- 정충식·진영빈. (2013). 미래창조과학부 출범에 따르는 ICT관련 산하기관 기능 재배분. 「한국거버넌스학회보」 제20권 제3호(2013년 12월): 1 - 25.
- 정홍식. (2007). 「한국 IT 정책 20년」. 서울: 전자신문사.
- 조선일보. (1997/10/18). 정부는 나침반...민간이 노젓게. 「조선일보」.
- 조선일보. (2007/12/31). 현행 18부 4처→1원 10부 2처로 통합. 「조선일보」.
- 조선일보. (2008/1/15). 관련부처. 단체 조직적 저항. 「조선일보」.
- 조성은. (2008). 방송통신위원회의 조직 정체성 진단. 「정부학연구」. 14(4): 7-41.
- 주정민. (2013). 미디어정책 관련 정부조직 및 기구 변천사. 「신문과 방송」. 2013.04.
- 주효진·박석희. (2005). 유비쿼터스시대의 방송과 통신관련 정부조직 개편방안. 「행정논총」. 43(4): 155-179.
- 중앙일보. (2008/1/3). 정부혁신 TF 누가 이끄냐. 「중앙일보」.
- 중앙일보. (2012/12/21). 정보·미디어 사령탑 만들고 미래창조과학부 신설. 「중앙일보」.
- 최영훈·김용순. (2005). 김대중 정부의 정보통신정책의 성과와 과제. 「한국지역정보학회지」. 8(2): 27-51.
- 최창현 외. (2012). 「한국 콘텐츠정책 진흥체계 개선방안 연구」. 문화체육관광부 연구 보고서.
- 최창현. (2014). C-P-N-D 생태계와 ICCT. 「디지털융복합연구」. 12(3): 7-16.
- 최홍규·김성태. (2013). 정보화 관련 ICT 정책영역 중복에 관한 연구 - 2013년 정부조직개편 이전 시점의 정책 수단 및 목표에 관한 분석을 중심으로. 「방송통신연구」. 2013.4. 159-190.
- 하준·이성복. (2012). 「IT 융합 산업의 발달과 정책적 시사점- 양면시장 이론을 중심으로」. 산업연구원. 정책자료 2012-171.
- 하태수. (2012). 노무현 정권의 정부조직법 개정분석. 「한국정책연구」. 12(4): 629-649.
- 한국경제신문. (2010/5/3). 찬반토론: 정보통신부 부활논란 어떻게 봐야 하나요. 「한국경제신문」.
- 한국경제신문. (2010/9/15). 전자상거래, 바이오 등 정부부처 밥그릇 싸움. 「한국경제신문」.
- 한겨레신문. (1993/9/18). 이동통신·위성방송·CATV등 첨단분야 상공-체신-공보 '주도권 다툼'. 「한겨레신문」.
- 한겨레신문. (1993/10/23). 정보통신부 신설 촉구. 「한겨레신문」.
- 한겨레신문. (1998/1/9). 통상교섭처, 산업기술부 제안. 「한겨레신문」.
- 한겨레신문. (2007/12/28). 정부조직 개편 어떻게? 부처간 통폐합 대수술 방침. 「한겨레신문」.
- 한세익. (1998). 인맥으로 본 정보정책 일고찰: 1980~1990년대 기간의 정보정책변화와 특성. 「정보사회연구」. 1998(가을): 101-125.
- 한세익. (2010). 한국 정보화정책의 변천과 특징 - 행위자 연결망을 중심으로-. 「정보화정책」. 17(4): 22-43.
- 행정쇄신실무위원회 조직개편반. (1993). 정부조직 개편방안. 1993.6. 행정쇄신실무위원회 조직개편반.

- 헤럴드경제. (2012/6/6). 기업 65% '정통부 부활 반대'. 「헤럴드경제」.
- 헤럴드경제. (2012/7/31). 지경부의 속보이는 자화자찬 ICT 개편론. 「헤럴드경제」.
- 현대원. (2009). 정보커뮤니케이션 산업에 대한 정부조직개편 방향성 연구. 「언론과학연구」. 9(3): 644-686.
- 홍성걸. (2013). 박근혜정부의 정부조직개편: 평가와 전망. 「한국정책학회 하계학술발표논문집」. 563-575.
- Allison, G. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little Brown. ISBN 0-673-39412-3.
- Bardach, E. (2011). Policy Dynamics. *Oxford Handbook of Political Science*. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0045.
- Baumgartner, F. & Jones, B. (1991). Agenda dynamics and policy sub-systems. *Journal of Politics*. 53(4): 1044-1074.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (Eds.). (2002). *Policy dynamics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner et al. (2006). Essays on Policy Dynamics. Prepared for presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops. Nicosia, Cyprus, 25-30 April 2006.
- Blom-Hansen, J. (1997). A 'new institutional' perspective on policy networks. *Public Administration*. 75(4): 669-693.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*. 76(2): 253-273.
- Bowornwathana, B. & Poocharoen, O-o. (2010). Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why politics matter. *Public Organization Review*. 10: 303-321. DOI 10.1007/s11115-010-0129-0.
- Chow, A. (2014). Understanding Policy Change: Multiple Streams and National Education Curriculum Policy in Hong Kong. *Journal of Public Administration and Governance*. 4(2): 49-64.
- Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*. 17: 1-25.
- Conley, R. S. (2006). Reform, Reorganization, and the Renaissance of the Managerial Presidency: The Impact of 9/11 on the Executive Establishment. *Politics & Policy*. 34(2): 304-342.
- Freeman, J. & Rossi, J. (2002). Agency Regulation in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*. Vol. 125: 1133-1211.
- Jenkins-Smith, H. C & Sabatier, P.A.(1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*. 14(2): 175-203.
- John, P. (2002). *Analysing Public Policy*. Routledge Textbooks in Policy Studies.
- Lucie, C. (2013). The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches. OECD.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (eds.) (1997). *Managing Complex Networks*. Sage: London.
- Kingdon, J. (1995). *Agenda, alternatives, and public policies*. (2nd ed.). New York: Longman.
- Klucking, T. V. (2003). Kingdon on Defense: An Analysis of the Policy Streams Approach and a Policy

- Streams Analysis of the Gold Water-Nichols Act. PhD dissertation. Auburn university.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Free Press.
- Marsh, D. & Rhodes, R.A.W. (1992). (Eds.). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Meijerink, S. & Huitema. (2010). Policy Entrepreneurs and Change Strategies: Lessons from Sixteen Case Studies of Water Transitions around the Globe. *Ecology and Society* 15(2): 21. 「online」 URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss2/art21/>
- Moe, T. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28: 739-777.
- Park, S-H & Wilding, M. (2014). The Politics of Government Reform in Korea: From Tripartite to Bipartite Politicization. *Administration and Society*. doi:10.1177/0095399714527753.
- Peters, G. (1992). Government Reorganization: A Theoretical Analysis. *International Political Science Review*. 13(2): 199-217.
- Peters, G. (1998). MANAGING HORIZONTAL GOVERNMENT: THE POLITICS OF CO-ORDINATION. *Public Administration*. 76: 295-311.
- Pollitt, C. (2008). *Time, Policy, Management: Governing with the Past: Governing with the Past*. OUP Oxford.
- Radin, B. A. & Chanin, J. M. (2009). *Federal Government Reorganization: A Policy and Management Perspective*. Jones and Bartlett Publishers.
- Reich, M.R. (1999). The politics of health sector reform in developing countries: three cases of pharmaceutical policy. *Health Policy*. 32(1-3): 42-77.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy learning therein. *Policy Sciences*. 21: 128-168.
- Schön, D.A. & Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
- Seidman, H and Gilmour, R. (1986). *Politics, Position, and Power*. New York: Oxford University Press.
- Thatcher, M. (1998). The development of policy network analyses: from modest origins to overarching frameworks. *Journal of Theoretical Politics*. 10(4): 389-416.
- Zohlnhöfer, R. et al. (2015). Bringing Formal Political Institutions into the Multiple Streams Framework. An Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis. Paper prepared for delivery at T01P10 “Advances in the Multiple Streams Framework of the policy process” at the International Conference on Public Policy . Milan, July 1-4, 2015.

Dynamics of Governmental Reorganization Process: Focused on ICT Related Ministries

Jung, Yong-Nam

The purpose of this research is to understand the dynamics of the governmental reorganization process in the area of ICT in Korea. For this, this research uses an institutional approach, policy network approach, and Kingdon's multiple stream framework(MSF). The result of the analysis shows the usefulness of these three approaches in understanding the dynamics of the reorganization in the ICT area. Korea has institutional characteristics where the reorganization process repeats every five years due to the single-term presidential system. And there have been a repetitive flux of similar problems and solutions in this area, accompanied by various network relationships surrounding the reorganization process. Among them, the Ministry of Information and Communication(MIC) related policy network is very influential because it has characteristics of the policy community since its inception. The research implies that the more closed the policy venue is, the higher the importance of the personal network between the policy makers and the members of the policy network is. As the ICT area gets more complex and various network relationship develops, continuous conflicts among ministries are expected to occur in relation to reorganization. Given the fact that various networks exist in this area, future reorganization should be carried out in a more corporatism based manner.

[Key Words: institutionalism, multiple stream framework, policy network, Ministry of Information and Communication(MIC), reorganization, ICT]