

방송 및 정보통신 거버넌스 법제 개선방향에 관한 연구

- IT영역의 행정조직 구성 법원리를 중심으로 -

김 현 경*

< 차례 >

- I. 서 론
- II. 거버넌스와 행정조직 구성 원리
 - 1. 거버넌스의 의의
 - 2. 행정조직 구성의 법원리
 - 3. IT 거버넌스의 법원리
- III. IT 정책추진 거버넌스 현황 및 한계
 - 1. IT업무의 특성
 - 2. IT 거버넌스 입법정책의 연혁적 분석
 - 3. IT 거버넌스의 한계
- IV. IT 거버넌스 법제 개선방향
 - 1. IT영역의 독자성 확보를 위한 조직법적 기틀 마련
 - 2. 조정·협력의 거버넌스를 통한 민주주의 원리의 실현
 - 3. 위임입법에 의한 행정조직의 남설 방지
- V. 결 론

* 서울과학기술대학교 조교수, 법학박사

이 연구는 서울과학기술대학교 신입교수 연구정착비의 지원으로 수행되었습니다.

< 국문요약 >

우리 헌법상 국가구조원리로서 일반적으로 받아들여지고 있는 것으로는 민주주의원리, 법치주의 원리, 사회국가원리 등이 있다. 이 글은 이러한 헌법상 국가구조원리를 기반으로 현재 IT영역에 있어서 조직설계의 한계를 분석하고 개선방안을 제시하고자 하였다.

IT의 속성상 IT정책영역은 그 업무의 경계가 불분명하며 타 업무와의 중복 및 이로 인한 갈등 상황이 항상 내재되어 있다. 또한 IT정책은 본질적으로 '속도', '변화' 및 '공격'에 따른 '위험성'을 내포하고 있으므로 이러한 위험성을 낮추기 위해서는 전문적 변화관리와 위험관리가 필요하다. 우리나라의 IT 거버넌스는 지금까지 이러한 IT의 속성을 조직설계에 반영함에 있어 많은 시행착오를 겪어왔다. 하위법령에 의한 중요 추진조직의 신설, 조정 및 협업·협치 메커니즘의 부재 등 민주주의와 법치주의에 기반 한 조직설계가 이루어지지 못했다.

이러한 한계를 극복하기 위하여 우선 법치주의 원리의 구현으로 IT영역의 독자성 확보를 위한 조직법적 기틀이 확립되어야 한다. 「정부조직법」에 IT전담기관의 설치가 명확히 규정되어져야 하며, 기존의 산업통상자원부, 문화체육관광부, 방송통신위원회가 담당하는 IT기능이 재통합될 필요가 있다. 또한 독립제 방식의 단독 행정기관의 설치만으로는 IT의 융합·집목적 속성을 반영할 수 없으므로 민관협력·갈등조정체계를 법률에 규정하여야 한다. 이러한 기구는 한시적·일회성 정책기구가 아니라 상설기구로서 조정·협력의 거버넌스를 통한 민주주의 원리를 반영할 필요가 있다. 그리고 부처 간 갈등 해결이나 협력기조가 이러한 협의체를 통해 이루어질 수 있어야 한다. 한편 언론의 자유라는 민주헌정체제의 핵심적 자유를 보장하기 위하여 방송통신위원회는 독립제적 기구의 성격이 탈피된 독립성이 우선인 기구로 재탄생할 필요가 있다. 또한 '행정조직 법정주의'의 실천으로서 대통령 비서실, 대통령 직속기관, 합의제 행정위원회에 의한 정책기능의 확대는 지양되어야 하며, 가급적 행정각부 상호간의 기능 재배분이나 통합, 폐지와 같은 조직개편을 통해서 정책이 기획, 집행되어야 할 것이다.

주제어 : IT 거버넌스, 행정조직 법정주의, 헌법상 국가구조원리, IT영역의 독자성, 갈등조정·협력체계

I. 서 론

정책의 결정과 집행과정은 결국 누가, 무엇을, 어떻게 할 것인가를 결정하는 문제라고 할 수 있다. 여기서 ‘누가’라는 문제 속에는 정책결정, 집행, 점검의 주체를 결정하는 것으로 이는 곧 행정조직 구성의 문제로 연계된다. 행정조직을 구성하기 위해서는 우선 행정업무가 확정되어야 하고 이러한 업무에 대하여 정부 내에서의 역할을 분담한 후 그러한 역할을 분담한 기관을 어떠한 법형식의 조직형태로 갖출 것인가를 선택하게 된다. 이러한 일련의 과정은 법률을 근거로 이루어지게 되며 입법자 또는 조직형성자의 광범위한 관여가 전제된다.

우리나라 ‘정보기술(IT) 정책추진 거버넌스’는 과거 단일 부처 또는 위원회 중심의 ‘집중형’에서 공공정보화, 산업, 방송통신 등으로 분류하여 유관 부처에 분산하는 ‘분산형’체제로 변화해 왔다. IT정책추진을 위한 행정조직체계는 IT를 매개로 하는 산업, 방송통신, 공공정보화 등이 유기적으로 연계되는 조직체계를 가지지 못하고 분리, 경쟁해 왔다. 여러 부처가 정책집행을 담당하는 조직구조는 관련 부처 간의 소모적 경쟁을 야기 시키며 정책 집행의 유기적 연계보다는 이질성을 확대시켰다. 뿐만 아니라 정책집행을 조정하는 ‘상위조정 거버넌스’ 역시 더욱 취약해 졌다. 방송통신융합이라는 기술·서비스변화에 따라 그 정책추진을 방송통신위원회로 일원화 하여 정책추진을 도모하였으나, IT전체 정책추진과 괴리, 공영방송과 상업방송 정책간의 갈등 등의 한계로 인해 그 긍정적 효과는 미흡한 듯하다. 특히 박근혜 정부의 정부조직개편에서는 ‘미래창조과학부’를 신설하여 IT정책영역의 전담화를 시도하였으나 이 역시 과학기술과의 융합을 통한 IT정책의 추진을 전제로 하고 있다. 이처럼 우리나라는 IT 행정조직을 결정함에 있어서 기존부처의 활용(체신부), 전담부처의 설치(정보통신부), 합의제 위원회의 신설(방송통신위원회), 다른 부처업무와의 통합(행정안전부, 미래창조과학부) 등 다양한 유형을 선택해 왔다. 그러나 이러한 행정조직의 결정이 행정조직구성의 법원리에 의하기 보다는 그때그때의 정치적 상황과 이해관계에 의해 이루어 졌다. 특히 IT 영역은 정권교체기마다 행정조직의 가장 큰 변화를 겪어온 바 결국 IT정책영역의 독자성에 대한 불확실성만 가중시키며 정책추진주체간의 혼동을 야기하였다. 그 결과 IT정책의 추진에 있어서 일관성을 결여하고 정책 수범자에게는 신뢰를 상실하게 되

는 결과를 초래하게 되었다. 따라서 본 연구에서는 IT 영역의 특성을 바탕으로 우리나라 IT 거버넌스의 연혁적 분석을 통해 행정조직 구성의 법원리에 기반 한 조직설계 방안을 모색해 보고자 한다.

II. 거버넌스와 행정조직 구성 원리

1. 거버넌스의 의의

거버넌스¹⁾의 어원은 ‘키를 조정한다’와 ‘향해하다’의 의미를 갖는 그리스어 ‘kybenan’과 ‘kybemetes’에서 기원을 찾을 수 있다. 어원에 따르면 거버넌스란 ‘한 조직 혹은 사회가 스스로의 방향키를 조정하는 과정이며 그 과정에는 커뮤니케이션과 통제 역동력이 핵심적인 것’으로 풀이 된다. ‘거버넌스’는 본래 모든 통치양식을 아우르는 개념이지만, 근래에 들어 협력적 통치 또는 공동의 통치라는 보다 협애(狹隘)한 개념으로 사용되고 있다. 즉 정부와 시장이라는 이분법적인 사고방식을 지양하고 정부-시장-시민사회 등 상호의존적인 행위주체들의 수평적·협력적 조직으로 이해하고자 하는 시도이다.²⁾

그러나 현실적으로는 ‘거버넌스’에 대해 통일된 개념 정의 없이 경영학, 행정학 등에서 매우 다양하게 사용되고 있다. 경영학에서 ‘IT 거버넌스’라는 개념은 조직의 정보 기술이 조직의 전략과 목표를 유지하고 사용·통제하는 업무 프로세스나 조직 구조를 나타낸다. 즉 정보기술(IT)자원과 정보, 조직을 기업

1) ‘Governance’가 최초로 사용된 것은 1399년 영국의 왕 헨리 4세가 자신의 왕위찬탈을 합리화하기 위해 최초로 사용된 용어로, 현대에 와서는 1976년 영국의 윌슨(Wilson) 수상이 「영국의 거버넌스(Governance of Britain)」을 저술하기도 했지만 이것이 현대적 의미의 ‘거버넌스’를 대표하는 것은 아니다. 오히려 윌슨 수상 다음으로 집권한 보수당 대처(Tacher) 수상의 신보수주의 정책에서 실질적인 거버넌스의 확대가 이뤄졌다. 따라서 현대적 의미의 거버넌스는 영국의 공공정책에서 시작되어 미국, 스웨덴, 네덜란드, 덴마크, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등지로 보급되는 개념으로 볼 수 있다. 이후 세계은행(World Bank)은 ‘신공공관리’ 개념을 제시하여 이것이 거버넌스 개념과 밀접한 관련을 갖는 것으로 설명하였다. 정보화와 세계화가 진행되면서 사회는 더욱 복잡하고 다양화되어 여러 하위 체계들이 활성화로 등장하고 있지만 이에 대한 정부의 통제 혹은 규제의 역량이 뚜렷한 한계를 드러내고 있기 때문에, 거버넌스 개념이 최근에 와서 크게 부각되고 있다고 볼 수 있다. 주성수, ‘공공정책 거버넌스’, 한양대학교 제3섹터 연구소, 2003. 8~9면, 72~73면

2) 송경재 외 3인, e-거버넌스와 시민참여, 정책분석평가학회보 제 20권 1호, 정책분석평가학회, 2010, 115~137면.

의 경영 전략 및 목표와 연계해 경쟁 우위를 확보할 수 있도록 하는 의사 결정 및 책임에 관한 프레임워크를 의미하며, 이러한 'IT 거버넌스'는 이사회와 경영진의 책임 아래 수행되는 기업 지배 구조의 일부로 존재하게 되고 리더십과 조직 구조 및 프로세스 통제 및 관리 체제로 구성된다.³⁾

행정학에서 '거버넌스(Governance)'에 대한 논의는 전통적 정부모형의 한계에 대한 인식과 이를 극복하기 위한 필요성에서 출발한다. 전통적 정부모형은 산업화시대에 탄생한 것으로 계층적이고, 집중적이며, 물리적 공간에서만 작동하는 것이다. 그러나 1980년대 이후 새롭게 변화한 환경으로 인해 기존의 정부는 자신의 고유한 역할을 수행함에 있어서 다양한 어려움을 겪게 되었다. 세계화, 시장 자유화, 사회민주화, 인구고령화 등 거시적 환경의 변화는 새로운 정보기술의 발달을 통해 기존의 국가의 역할과 기능에 근본적인 변화를 요구하고 있다. 이러한 정부(Government)의 한계를 극복할 수 있는 대안으로 제기된 '거버넌스'는 정부보다 포괄적이고 유연한 관리시스템으로서 새로운 패러다임으로 받아들여지고 있다.⁴⁾ 통치조직으로서의 정부(Government)는 법이나 제도를 강제하고 시민을 통제하는 공급자 중심의 전통적 의미를 가지고 있다면, 거버넌스(Governance)는 국정운영에 대한 개혁조치로서 필요성이 강조되고 있다. 최근에는 정보기술의 발달에 따라 유연성과 쌍방향성에 토대한 네트워크구조 속에서 능동적 파트너로서 고객의 중요성이 강조되고, 행정서비스의 가치에 대해 정부가 아닌 고객이 품질과 활용성, 유연성의 기준으로 평가하는 e-거버넌스에 대한 논의로 이어지고 있다.⁵⁾

이상의 논의를 종합해 볼 때 거버넌스의 개념은 정부와 시장 간의 관계성에 덧붙여 시민사회를 관계성 개념에 포함하여 이들을 공공재의 공급을 결정하고 공급하는데 참여시키고 자발적 협조를 얻어내기 위한 국정운영방식이다. 따라서

3) IT 거버넌스는 적용하려는 기업이나 분야에 따라 목표와 정의가 달라질 수 있으나, 1998년에 설립된 미국의 정보기술관리협회(ITGI)에서는 IT 거버넌스 프로세스 프레임워크를 수행 주기에 따라 계획 및 조직, 도입 및 구축, 운영 및 지원, 모니터링의 4가지 영역과 각 영역에 해당하는 34개 세부 프로세스로 정의하고 있다. (IT용어사전, 두산동아, 한국정보통신기술협회).

4) Rhodes, R. A. W., "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies* 44(4): 1996, pp.652-667.

5) Kauppi, Ulla, et al. "Modernizing Public Services: the Possibilities and Challenges of Electronic Services in the Finish Public Sector," in Ari Saminen. (ed.). *Governing Networks*. EGPA Yearbook, IOS Press, 2003, p.196.

정부와 시장 간의 공공재 연계망을 구축하는 것뿐만 아니라 시민사회의 참여에 의한 공공재 연계망⁶⁾ 초점으로 한다.⁷⁾ 이러한 개념요소를 통해 볼 때 ‘IT 거버넌스’라 함은 널리 IT정책을 추진하는데 있어서 방향을 조정하고 여러 업무를 관리하기 위해 권한을 행사하는 넓은 의미의 국정 관리 체계를 의미한다고 볼 수 있다. 즉 IT 추진에 있어서 통제나 원리를 적용대상에 행사하기 위해 필요한 통치의 행위나 방식 또는 규제체제로 정의할 수 있다. 이는 정책의 추진 및 자원동원 등 일련의 정책 활동에서 누가 의제와 목표를 결정하고, 이러한 정책결정과정에 제기되는 이해당사자 사이의 이견과 이해를 어떻게 조정하며, 어떠한 방법으로 필요한 자원을 동원하여 집행하는가, 그리고 집행과정에 대한 점검과 종료 이후의 평가를 어떻게 하는가를 결정하는 “행정조직의 설계”와 매우 유사하다. 그러나 “행정조직의 설계”가 주로 공공 영역에서 즉, 정부의 역할이 중심이 되는 반면, “거버넌스”는 시민사회의 폭넓은 참여, 즉 사회를 구성하는 다양한 주체들 간의 참여와 협력이 강조되는 개념이라고 할 수 있다.

2. 행정조직 구성의 법원리

지금까지 행정조직의 설계는 법과는 무관한, 법으로부터 자유로운 정책선택의 문제로서 다루어져 왔다. 그러나 행정조직의 설계가 완전히 정책적 재량에 의해 임의적으로 좌지우지될 수 있는 문제는 아니다.⁸⁾ 「헌법」 제96조는 ‘행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다’고 규정하여 행정조직이 ‘법률로부터 자유로운 행정’의 영역에 속하지 않음을 밝히고 있다. 즉 행정조직을 법률로서 정하도록 함으로서 행정조직의 설치·조직 및 직무범위를 의회 입법권자의 규율에 맡기고 있는 것이다. 따라서 정부조직은 「헌법」이 정하는 기준틀 속에서 구성되고 이루어져야 하며 정부의 역할과 임무에 대한 규범적 내용이 이러한 법원리를 극대화 할 수 있는 방향으로 규정되어야 한다. 헌법상

6) 여기서 공공재 연계망이란, 정부기관만이 아니라 시장과 NGO를 비롯한 많은 비정부조직이나 기관들이 공공재의 공급에 참여하며 이들 사이에는 계층제적 지시 명령이 아닌 상호 협력과 타협에 의한 서비스 연계망이 형성되고 연계망의 조직구성원들은 상호 신뢰의 기반 위에서 합의된 규칙에 따른 상호작용을 유지한다는 것을 의미한다. 정정길, 행정학의 새로운 이해, 서울:대명출판사, 2003, 531면.

7) 김항규, 거버넌스 하에서의 법치행정의 과제, 한국공공관리학보 제18권 제2호, 2004, 59면.

8) 홍준형, 정부조직개편의 법적 문제, 고시연구, 1998.2., 48면.

행정조직을 구성 할 때 준수되어야 할 법 원리로서 통상 민주주의, 법치주의, 사회국가원리를 논한다.⁹⁾ 기본 틀이 법치라면, 틀의 형성은 민주이고 틀의 내용은 복리로서 행정조직도 이에 따라야 한다.

가. 민주주의원리와 행정조직설계의 기본원리

우선 행정조직 법정주의는 행정조직의 민주적 정당성을 확보하기 위한 최소한의 제도화를 의미한다. 민주적 행정조직이란 행정조직의 구성 및 변경, 통제 등에 있어서 실체적·절차적 정당성이 제도적으로 확보되어야 하며 행정조직법은 이를 담고 있어야 함을 의미한다. 또한 행정조직은 분권과 자치의 기본 틀에 의해 좌우되므로 입법·사법·행정 간의 삼권분립과 국가와 지방간의 분권, 지방자치에 대한 고려가 반영되어야 한다.¹⁰⁾ 또한 민주주의 원리의 핵심 중 하나는 국민주권주의인데, 이는 국민 및 주민이 행정에 참여하게 함으로 적절한 행정사무의 추진과 그 절차 등에 국민의 의사가 적절히 반영될 수 있도록 통제하는 것이다. 이러한 통제의 최종적 주체는 국민이겠지만 대의제 민주주의를 실시하고 있는 우리는 국회가 그리고 지방차원에서는 지방의회가 일부 이 기능을 수행하는 것이다. 결국 행정력을 발휘하는 모든 행정조직 내지 기구는 그에 대한 통제와 책임이 국회와 지방의회에 의해 통제될 때 민주적 정당성을 확보할 수 있다. 이것이 민주주의 국가에 있어서 정부조직 내지 행정조직이 직접적이든 간접적이든 국민과 주민의 대표에 의해 통제되어야 하는 이유인 것이다.¹¹⁾ 즉 공권력을 행사하는 모든 조직은 그에 대한 통제와 책임이 연쇄적 고리를 통해 의회에 연결될 수 있어야 정당성을 획득할 수 있다. 이를 ‘민주적 통제의 원리’ 또는 ‘책임성의 원리’라고 할 수 있을 것이다.¹²⁾ 또한 행정조직에 있어서도 일정한 독립성을 가진 기관의 설치, 권한의 분권, 기

9) 행정조직의 헌법상 기본원리로서 민주주의, 법치주의, 복리주의를 기술하는 견해와(최승원, 행정조직법의 기초, 행정법연구 제27호, 2010, 303-307면 ; 김병록, 한국의 정부조직과 법적문제-국민정부의 법개정을 중심으로-, 한국동북아논총 제19집 19권, 2001, 199-218면), 공화주의를 추가하는 견해(이원우, 행정조직의 구성 및 운영절차에 관한 법원리, 경제규제와 법 제2권 제2호 2009. 11, 99-103면)가 있다.

10) 최승원, 행정조직법의 기초, 행정법연구 제27호, 2010, 303-307면.

11) 이원우, 경제규제법론, 홍문사, 2010, 263면.

12) 이원우, 행정조직의 구성 및 운영절차에 관한 법원리, 경제규제와 법 제2권 제2호 2009. 11, 99-100면.

관의 선거제 도입 등의 문제가 제기되게 된다. 이러한 민주성의 원리는 행정의 능률성과 배치되는 면이 있으나, 이 양자의 요청을 적절히 조정하는 것이야말로 현대행정의 중요한 과제라 할 수 있다.¹³⁾

나. 법치주의원리와 행정조직설계의 기본원리

다음으로 행정조직법에도 헌법의 기본원리인 법치주의가 적용되어야 한다. 우리 「헌법」은 제96조에서 ‘행정조직 법정주의’를 규정하고 있다. ‘행정조직 법정주의’는 행정조직의 기본적 내용, 즉 임무배분, 권한 및 책임의 분배 등이 형식적 법률에 의해 명확하게 규율되어야 하며, 상당정도 지속적으로 유지될 것을 요구한다. 그 근본취지는 행정조직간 임무배분의 명확성을 통해 행정의 책임소재를 명확하게 하고, 이를 통해 국민에게 예측가능성을 보장함과 동시에, 국가행정조직에 대한 의회의 통제권에 실효성을 보장하기 위한 것이다. 또한 지속적 사무분장을 통해 담당업무에 있어서 전문성도 확보될 수 있다. 즉 행정조직 법정주의는 행정조직의 권한 내지 책임귀속의 명확성과 전문성을 보장하기 위한 수단이다(예측가능성 원리, 책임성 원리, 전문성 원리).¹⁴⁾ ‘행정조직 법정주의’에 대한 입법의무가 발현된 것이 「정부조직법」이라고 할 수 있다. 즉 법치주의의 형식적 측면에서 행정조직의 규율형식은 법률이어야 하며 법률의 실체적 내용뿐 아니라 행정조직의 법정화 과정 내지 절차규정도 포함되어야 한다.¹⁵⁾ 또한 법률유보의 원칙이 행정조직에도 적용되므로 위임입법으로 인하여 국회의 입법책무가 사실상 무의미하게 되거나 실질적으로 침해되는 결과가 초래되어서는 아니 된다. 따라서 기본적으로 중요한 정책결정을 행정부에게 이양하거나 전가하는 결과를 초래하는 수권규정은 법치주의에 위배된다고 보아야 할 것이다.¹⁶⁾ ‘행정조직 법정주의’의 궁극적 의도는 행정조직간의 사무배분을 명확히 함으로 행정각부 및 기관의 책임소재를 명료히 하고, 이를 통해 국민에게는 예측가능성을 보장하는 한편 의회에 대해서는 정부에 대한 통제권에 실효성을 부여하고자 하는 의도가 있는 것이다.¹⁷⁾

13) 김동희, 행정법Ⅱ, 박영사, 1994, 8면.

14) 이원우, 전계논문, 99-100면.

15) 최승원, 행정조직법의 기초, 행정법연구 제27호, 2010, 306면.

16) 홍준형, 정부조직개편의 법적 문제, 고시연구, 1998.2.55면.

17) 이원우, 전계논문, 264면.

다. 사회국가원리와 행정조직설계의 기본원리

「헌법」은 사회적 기본권의 폭 넓은 보장을 통해 정의사회를 구현할 수 있도록 사회국가원리를 우리나라의 구조적 원리로 수용하고 있다. 제34조제2항에서 ‘국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무가 있다’고 선언하고 있고, 제7조제2항에서는 국가의 정책집행을 원칙적으로 공무원에게 맡김으로써 사인·공무수탁사인 또는 근무계약에 의한 공직자들에 의해 정책집행기능이 행사되는 것을 방지하고자 직업공무원제도를 명시하고 있다. 자유민주주의 국가에서 공직제도는 사회국가 실현의 수단인 동시에 공직제도 자체가 사회국가의 대상이며 과제이다.¹⁸⁾ 행정조직의 법원리로서 사회국가원리는¹⁹⁾ 국가행정조직과 그 권한행사가 주민의 복지에 대한 보충적·후견적 지위에 부응해야 함을 의미한다고 한다.²⁰⁾ 복지국가의 사무는 궁극적으로 행정부 및 기관에 의해 수행되어야 하므로 「정부조직법」은 복리주의 원리를 실현하기 위한 조직과 기관에 대하여 규정하여야 한다.²¹⁾

3. IT 거버넌스의 법원리

행정조직 구성의 법 원리로서 민주주의 원리의 핵심인 국민주권주의는 국민이 행정에 참여하게 함으로 적정한 행정사무의 추진과 그 절차 등에 국민의 의사가 적절히 반영될 수 있도록 통제하는 것이다.²²⁾ 이는 곧 시민사회의 폭 넓은 참여, 즉 사회를 구성하는 다양한 주체들 간의 참여와 협력이 강조되는 개념인 현대 거버넌스가 추구하는 바와 일치한다. 또한 행정조직의 규율형식은 법률이어야 하며 법률우위의 원칙상 행정조직도 헌법·법률 등 실정법에 위반되어서는 안 된다는 법치주의 원칙 역시 시민사회와의 협치를 기본으로 하는 거버넌스 개념의 구현을 위해 필수적이다. 즉 정부조직의 구성은 시민사회 즉 국민의 의사를 대의하는 의회로부터 완전히 자유로운 것이 아니라 원칙적으로 국민의 대표인 의회에 의한 입법을 통해 실천됨을 전제로 한다. 행정

18) 허영, 한국헌법론, 박영사, 2001, 748면.

19) 혹자에 따라서는 복리주의, 사회복지주의원리라고 표현하기도 한다.

20) 최승원, 전개논문, 306-307면

21) 강기홍, 정부조직법 개편의 기준과 한계, 법학연구 제21권제1호, 2013.6-7면

22) 이원우, 경제규제법론, 홍문사, 2010, 263면.

부의 자의적·독단적 행정조직구성이 배제됨은 결국 정부조직 구성의 원리가 거버넌스 개념과 일맥상통함을 의미한다. 한편 국가행정조직과 그 권한행사가 국가의 주민 복지에 대한 보충적·후견적 지위에 부응해야 함을 의미하는 복리주의 법원칙 역시 시민사회가 국정에 참여할 수 있도록 정부가 적극적 지원 역할 해야 함을 의미한다는 점에서 국정운영 거버넌스의 기초가 된다.

이렇게 볼 때 결국 추상적 의미의 거버넌스는 헌법에 근거한 행정조직 구성의 법원리를 통해 구체화 될 수 있다. 결국 다양한 주체들 간의 참여와 협력이 중심이 되는 거버넌스의 실질적 구현을 위한 법 원리는 행정조직 구성의 법 원리와 일맥상통한다고 볼 수 있다.

Ⅲ. IT 정책추진 거버넌스 현황 및 한계

1. IT업무의 특성

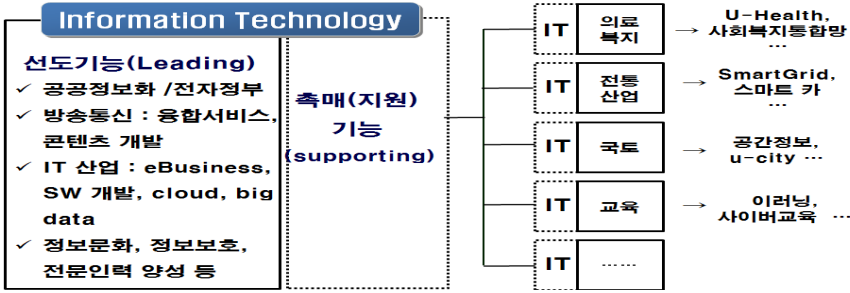
가. 부문화 경계의 불분명

서론에서 언급한 바와 같이 정책추진을 위한 행정조직의 결정에 앞서서 해당 행정업무가 확정되어야 한다. 즉 IT와 관련된 정책추진 주체를 결정함에 있어서 우선 IT업무영역이 확정되어야 한다. 그러나 IT업무영역은 기술에 연동되는 특성을 지닌바 지속적으로 기술이 발전 변화하기 때문에 그 업무영역이 고정적이지 않다. 또한 인프라 구축, H/W 및 S/W 산업 육성, 기술개발, 조직혁신, 콘텐츠 등 그 범위가 거의 전 부처의 영역에 걸쳐있기 때문에 여타 업무와 같이 단일 부처가 업무를 독점적으로 관장하기 어렵다. 뿐만 아니라 새로운 기술이 끊임없이 출현하고 정보기술의 융합에 따라 새로운 업무 영역들이 계속 창출되기 때문에 기존의 업무분장 기준에 따라 관할 부처를 정하기가 매우 어렵다.²³⁾ 또한 IT영역은 IT자체의 외연 확대뿐만 아니라 지속적으로 타 영역과 융합, 접목이 이루어짐을 특성으로 한다. IT는 속성 자체가 선도성(Leading)과 촉매성(Supporting)을 동시에 보유하고 있다. 기존의 IT는 독립된 영역으로서 선도기능과 관련된 정책영역이 중요한 역할로 작동해 왔다면 최근에는 타 영역과의 융합하여 타 영역의 부가가치 향상을 지원하는 촉매적

23) 정충식, 국가정보화 이론 및 추진체계 정립방안, 한국행정학회 동계학술대회 자료집, 2008. 5면

(Supporting) 기능이 강화되고 있다고 볼 수 있다 유헬스, 스마트그리드, 유 시티, 공간정보 등이 그 대표적 사례라고 할 수 있다.

<그림1> IT정책영역의 확대



나. 他 업무와 갈등 내재

IT영역은 정보기술의 진전에 따라 그 중요성이나 업무영역이 대폭 확대될 가능성이 크기 때문에 이러한 분야를 장악하는 것은 부처의 성장 및 예산확보에 매우 중요하다. 따라서 주도권을 쥐기 위하여 관련부처들은 경쟁적으로 노력할 수밖에 없다. 이러한 개별 부처들의 노력이 구체적으로 관할영역이 명확하지 않은 업무영역에서 충돌할 때 첨예한 경쟁과 갈등이 야기되게 된다. 과거 전자정부 정책의 관할을 정함에 있어서 초기 정보기술을 통괄하는 ‘정보통신부’가 담당하였으나 행정개혁 추진 측면에서 ‘행정자치부’와 끊임없이 경쟁, 갈등하면서 결국 2004년 전자정부 기획 및 사업지원기능을 ‘행정자치부’로 이관한 것은 이러한 경쟁과 갈등의 대표적인 사례이다.²⁴⁾

특히 기술 변화가 급속도로 이루어지기 때문에 이러한 변화를 반영한 업무영역들이 빠르게 나타나고 사라진다. 이 때문에 IT영역의 정책성과는 불확실성이 높을 뿐만 아니라 사업추진과정에서도 어떠한 조직설계가 적당한 것인지에 대해 확실한 답을 구하기 어렵다. 또한 업무 영역의 조정이 일시적으로 이루어졌다 할지라도 곧 이어 새로운 사업 분야들이 나타나기 때문에 부처 간의 갈등관계가 지속적으로 나타난다. 즉 빠른 변화와 높은 성장성, 광범위한 업무영역, 타 영역과의 융합/접목을 추구하려는 IT업무의 속성은 업무의 중복성과 부처 간의 경쟁심을 증폭시키는 역할을 한다. 따라서 IT영역은 다른 업무에

24) 당시 전자정부 예산 1,040 억 원과 관련 조직 및 인력도 함께 이관되었다.

비해 부처 간 할거주의의 문제가 확대될 가능성이 처음부터 높은 분야이다.

다. 전문성에 기반 한 변화관리 필요

오늘날 정보기술의 첨단화와 융복합화로 인해 IT정책 업무를 수행하는 데 있어서는 매우 복잡한 ‘고도의 전문성’을 요구한다. 이에 따라 대부분의 나라에서 IT관련 업무는 일반행정기관이 아닌 전문기관을 통해 수행하고 있다.²⁵⁾

짧은 기술생애주기, 승자독식과 쏠림 현상(tipping phenomenon), 글로벌 유행성 등 IT정책은 본질적으로 ‘속도’, ‘변화’ 및 ‘공격’에 따른 ‘위험성’을 내포하고 있고 이로 인해 IT사업은 불확실성이 높다. 뿐만 아니라 IT정책을 추진하는 과정에서 해킹, 프라이버시 침해 등 민감한 부작용 또한 심각하다. 따라서 이러한 위험성을 낮추기 위해서는 전문적 변화관리와 위험관리가 필요하며 이를 반영한 행정조직의 설계, 전문가 인재의 활용이 중요하다. 빠른 변화속도와 예측하기 힘든 부작용, 관련 산업의 독점용이성 등을 극복하기 위해서는 관료들의 전문성만으로는 한계가 있으며 행정체제 밖에서 활동하는 학자그룹이나 외부전문가들의 적극적인 활용을 통한 전문성 확보가 필요하다.

한편 지금까지 IT영역은 잦은 조직 개편으로 인해 폐지·통합 부서 공무원들의 불안감이 컸으며 공직동요를 심각하게 유발하였다.²⁶⁾ 이는 안정된 정책집행을 어렵게 하며 정부조직개편 때마다 조직보호를 위한 각 부처의 비공식적 로비전이 치열해지는 등 소모적 정쟁의 원인이 된다. 뿐만 아니라 잦은 조직개편에 따른 관련 공무원의 직무변동은 사실상 정부 관료의 전문성에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없다. 김대중 정권 당시 실국장급 가운데 정부전산정보관리소장 등 고도의 전문지식이 필요한 20%의 직위를 개방형으로 지정해

25) 싱가포르의 IDA(Infocomm Development Authority), 호주의 AGIMO(The Australian Government Information Management Office), 핀란드의 ISC(Information Society Council), 일본의 고도정보통신네트워크 사회추진전략본부등이 대표적이다.

26) 2008년 정부조직개편에 의해 정보통신부가 해체되면서 정보통신부 소속 공무원이 안전행정부, 방송통신위원회, 지식경제부 등으로 분산될 당시 이미 해당 공무원들은 고과, 승진, 전문성 등과 관련하여 혼동을 겪은바 있다. 뿐만 아니라 당시 신설된 방송통신위원회는 구 방송위원회와 통합되면서 비공무원의 공무원화에 따른 공무원 직급 결정 문제, 기존공무원과의 융합 등에 갈등과 혼란이 있는 바 있다. 2013년 미래창조과학부가 신설되면서 IT업무영역을 담당하는 해당 공무원들은 부서이동을 통해 고과, 승진, 전문성 등과 관련된 또한번의 혼란을 겪을 수밖에 없었다.

외부인사를 계약직으로 임용할 수 있도록 해 공직사회의 경쟁을 유도하고자 하였지만, 이 또한 공무원의 신분불안을 가중시키는 요소로 작용할 수 있다. IT영역은 기술발전 속도와 시장환경의 변화 등에 비추어 볼 때 고도의 전문성과 순발력이 요구되는 영역임이므로 조직설계에 있어서 이러한 부분이 반영되어야 한다.

2. IT 거버넌스 입법정책의 연혁적 분석

가. 전두환·노태우 정부

전두환정부는 1986년 「전산망보급확장과이용촉진에관한법률」을 제정, 이 법에 의거 ‘전산망조정위원회’를 설치하고²⁷⁾ 대통령비서실장을 위원장으로 지명하여 대통령의 강력한 의지와 리더십을 IT사업에 반영하였다. 이를 통해 제1차 국가기간전산망사업(1987-1991)에서 행정, 금융, 교육연구, 국방, 공안 등 5대 국가핵심 정보를 DB화하는 사업을 시작하였다. IT예산과 관련하여서도 필요한 사업예산을 미리 편성하여 집행하고 사업이 종료된 후에 정산하는 매우 예외적인 선투자, 후정산(invest first, settle later) 제도를 도입하였다.²⁸⁾ 체신부는 ‘전산망조정위원회’의 사무국 역할을 하면서 사업을 총괄하였고, 차관급을 위원장으로 하는 5대 기간전산망사업추진위원회는 관련 기관 실무자들로 추진위원회를 가동하여 전담기관의 기술적, 행정·재정적 지원을 받으면서 사업을 추진하였다. 이후 1989년 체신부가 정보화 전담기관으로 지정되면서 대통령비서실로부터 ‘전산망조정위원회’의 기능을 이관 받았다.

이 당시 IT영역은 새로이 등장한 정책영역으로 조직법적 근거에 의하여 행

27) 제6조(전산망조정위원회의 설치) 전산망의 개발보급 및 이용촉진에 관한 업무를 조정하기 위하여 대통령소속하에 전산망조정위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

28) 제16조(국가기간전산망의 개발촉진등) ①정부는 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관등의 전산망의 구축등 전산화촉진을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 대책을 강구하여야 한다. ②정부는 제4조의 기본계획에 의하여 국가기간전산망의 구축과 발전을 위하여 추진하는 사업에 전산망사업자를 지정하여 미리 사업을 추진하게 하거나 관련기기를 일괄하여 공급하게 할 수 있다. ③제2항의 규정에 의한 사업의 추진과 기기의 공급에 소요된 자금은 정부가 예산에 계상하여 일정기간내에 상환하여야 한다. ④제2항의 사업자의 지정절차, 사업의 추진과 기기의 공급방법 및 내용은 대통령령으로 정한다. ⑤제2항의 규정에 의한 전산화사업에 참여하는 자가 관련기관에 대하여 사업추진을 위한 행정상의 협조 요구가 있을 경우에 관련기관은 최대한 협조하여야 한다.

정조직이 설계되지 못하고 특별법을 통한 법정위원회의 설립을 통해 이루어졌다. 어찌되었던 간에 법에서 규정한 조직에 의해 IT 정책업무가 자리 잡기 시작한 시기라고 할 수 있다.

나. 김영삼 정부

1994년 「정부조직법」 개정을 통하여 구 체신부를 정보통신부로 개편하고, 1995년 「정보화촉진기본법」 제정에 따라 국무총리를 위원장, 정보통신부를 실무 간사기관으로 하는 ‘정보화추진위원회’가 설치·운영되어 왔다. ‘정보화추진위원회’는 국무총리를 위원장으로, 정보통신부장관을 실무간사로 하여 각부 장관급을 위원으로 구성되었으며 범정부적인 정보화를 총괄 심의 및 조정하는 기구로 과거의 ‘전산망조정위원회’의 기능을 확대한 것이다. ‘정보통신부’는 정보화촉진기금의 재정지원과 한국전산원의 기술지원이라는 두 가지 수단을 동원하여 각 부처 정보화 추진과정에 적극적으로 참여하여 국가적인 방향성을 유도하는데 큰 기여를 하였다. 부처별로 정보화의 우선순위가 별로 높지 않아 부처별 정보화 예산확보가 그리 쉽지 않던 당시에 ‘정보통신부’의 기금 및 기술지원은 각 부처의 정보화 추진세력에게 커다란 지원세력을 기능하였다. 다만 당시 산업정책을 주관하던 ‘산업자원부’와의 갈등 등 관련 업무 수행관계에 있어서 타 부처 및 기관의 업무영역과의 경계가 명쾌하지 못한 부분이 있었다.²⁹⁾

이러한 시기는 IT영역에 대한 전담 중앙행정기관이 설치됨으로서 조직법상 IT업무가 자리를 잡게 된 시기라고 볼 수 있다. 전담기관의 의사결정의 합리화를 도모하기 위해 관련부처가 참여한 ‘정보화 추진위원회’를 법정화한 것은 매우 바람직하다. 다만 IT정책 추진에 있어서 중요한 참여자라고 할 수 있는 민간의 참여를 배제한 것, 즉 민간이 참여할 수 있는 법정화 된 기회가 마련되지 못한 것은 IT거버넌스의 한계로 지적될 수 있다.

다. 김대중 정부

국무총리 소관의 정보화추진위원회와 정보통신부가 관장하는 실무위원회 수준으로는 다 부처 관련 정보화사업을 원활하게 추진하는 데는 한계를 보였다.

29) 홍성길, “이명박 정부의 IT정책 추진체계”, 정보화정책 제16권 제4호, 한국정보화진흥원, 2009, 29면.

이에 다부처·범부처 IT사업을 대통령이 직접 챙겨야 한다는 전문가들의 의견이 제기되면서 2001년 2월 대통령소속하에 '정부혁신추진위원회'를 두었으며 동 위원회의 특별위원회 형태로 전자정부특별위원회가 구성되어 2003년 1월까지 가동되었다. '정부혁신추진위원회규정(대통령령 제16,911호)'이 이러한 조직설계의 법적 근거로 마련되었다. 전자정부특별위원회(민간전문가(7인)와 당연직 정부위원(10인)이 참여)는 형식적으로 정부혁신추진위원회에 설치되었으나 동 위원회를 우회하여 직접적으로 대통령 비서실에 보고하는 준 독립적인 지위를 확보하였다.³⁰⁾ 또한 당시 청와대는 대통령의 우선국정사항과 프로젝트의 추진에 필요한 기획·조정기능을 주로 하는 정책기획수석이 신설되어 이를 통하여 주요 정책의제였던 정보통신, 정보화·전자정부, 과학기술정책이 주요하게 다루어졌다.³¹⁾ 한편 '김대중 정부'에서는 IMF 이후의 경제 활성화를 위하여 정보기술에 토대를 둔 벤처 창업 등을 진흥하기 위해 대통령이 주관하는 '정보화전략회의'를 신설하여 운영하기도 하였다. '정보화전략회의'는 대통령비서실 경제수석실에서 주관하는 경제활성화 차원의 대책회의였다. 그러나 IT업무의 관점에서 보면, 전자정부와 더불어 IT산업 활성화 기능도 전체 IT업무에서 분리 운영되는 결과가 되었다.

IT정책 추진 전담 행정기관은 「정부조직법」상 정보통신부가 담당하되, 주요 정책결정은 「정보화촉진기본법」상의 '정보화추진위원회'와 대통령령인 「정부혁신추진위원회규정」에 근거한 '전자정부특별위원회', 그리고 비법정기구인 '정보화 전략회의'를 통해서 이루어졌다고 볼 수 있다. '정보통신부장관'이 '정보화추진위원회'의 간사 역할을 하였기 때문에 그나마 「정부조직법」과 「정보화촉진기본법」의 조직법적 연계는 어느 정도 인정된다고 할 수 있지만 대통령령에 근거한 '전자정부특별위원회'나 비법정기구인 '정보화 전략회의'와의 법령상 연계점은 전무하다. 그러나 당시 중요한 의사결정은 모두 이러한 비법정기구에 의해 이루어졌다는 점을 감안하면 '행정조직 법정주의'가 IT추진에 있어서 얼마만큼 제 기능을 발휘했는가 하는 점은 의문이다. 또한 IT정책에 있어서 행정개혁을 위한 전자정부를 분리함으로서 IT정책 추진의

30) 김석주, "우리나라 전자정부사업의 추진방향과 과제", 사이버커뮤니케이션학회 추계정기학술대회 자료집, 2002, 6면.

31) 권현영·김경열, 정부조직개편과 ICT 규제체계의 개선 : CPND와 정부기능배분, 경제규제와 법 제6권 제1호 2013. 5., 175면.

분산이 시작된 시기라고 할 수 있다.

라. 노무현 정부

이러한 시기 전자정부추진 주무부처를 ‘정보통신부’에서 ‘행정자치부’로 이관하고, 「정부혁신·지방분권위원회규정(대통령령 제18284호)」을 근거로 대통령소속하에 ‘정부혁신·지방분권위원회’를 설치하였다(동규정 제1조). ‘정부혁신·지방분권위원회’에 행정개혁, 지방분권, 인사개혁, 재정세계개혁 등 5개 전문위원회³²⁾의 하나로 병렬적으로 설치(juxtaposition)된 ‘전자정부전문위원회’를 통해 공공부문의 IT정책을 추진하였다. 즉 ‘전자정부전문위원회’가 전자정부 로드맵을 발굴 및 추진하고, 당시 ‘행정자치부’ 등 관련 부처들이 행정·재정적 지원을 담당하여, ‘한국전산원’이 기술지원을 담당하는 형태로 정보화와 전자정부를 추진하였다.³³⁾ 또한 대통령의 전자정부 로드맵 과제를 포함한 혁신과제를 조정 및 점검하기 위하여 대통령 정책실에 혁신관리수석실이 설치되어 운영되었다.

이 당시 ‘정보통신부’ 중심으로 집행되던 IT사업 중 전자정부 업무가 행정개혁의 수단으로 원활히 작동되도록 ‘행정자치부’로 이관되었으며, 각 부처의 정보화 역량 강화로 타부처와 정보통신부와 의 갈등양상이 줄어들었다. 특히 대통령령에 기반 한 ‘전자정부전문위원회’와 ‘대통령실’의 정보과학기술보좌관, 정책기획수석, 정책실장의 라인을 통하여 정보화 및 전자정부를 통한 정부혁신이 추진되었다. 이는 결국 정책전담부처인 정통부의 기능을 약화시키는 결과를 초래하였다.

마. 이명박 정부

이명박 정부는 출범과 함께 대규모 정부조직 개편을 단행하였다.³⁴⁾ 각 부처로 흩어져 있는 비슷한 기능들은 한군데로 통합하고 옥상옥의 조정기구를 정비해 정책결정결과정을 간소화하면서 부처중심으로 기능을 간소화·광대역화 하고자 하였다.³⁵⁾ ‘정보통신부’와 ‘방송위원회’를 폐지하면서 ‘방송통신위원회’를 신설하

32) 추후 혁신분권위원회에 기록관리전문위원회가 추가되어 모두 6개의 전문위원회가 설치 운영되었다.

33) 정부혁신지방분권위원회, 참여정부의 전자정부, 정부혁신지방분권위원회, 2008, 48면.

34) 2월 25일 새 정부가 출범하였으나 여야 간의 정부조직법 전부개정안에 대한 협상이 지연되어 새 정부조직법은 2월 29일 공포 시행되었다.

였고, ‘산업자원부’를 ‘지식경제부’로, ‘행정자치부’를 ‘행정안전부’로, ‘문화관광부’를 ‘문화체육관광부’로 확대 개편하였다. 기존 정보통신부의 정보화기획(미래정보전략)과 정보보호 기능은 행정안전부로, 정보통신 산업육성, 연구개발, 정보통신진흥기금 운영 기능은 지식경제부로, 디지털콘텐츠산업육성 기능은 문화체육관광부로 이관되었다. 방송통신위원회는 정보통신부의 통신 및 인터넷 사업자 규제 기능 및 방송위원회의 사업자 규제 기능을 통합적으로 관장하게 되었다. 정보통신부 출범이후 지속된 정보통신산업의 영역 갈등과 R&D 중복투자 현상에 대한 조치가 필요하며 이미 ‘인터넷멀티미디어방송사업법’(일명 IPTV 법)의 제정과 국회 방송통신특별위원회 운영 과정에서 방송통신위원회 신설에 대한 여야 간의 합의를 반영하여야 한다는 점이 고려되었다고 볼 수 있다.³⁵⁾

정보통신부의 해체로 IT 정책 추진이 여러 부처에 분산되면서, 종합적·체계적 국가정보화추진을 위해 대통령 소속으로 ‘국가정보화전략위원회’를 설치하였다. 법률상 추진체계는 ‘정보화추진위원회’와 ‘전자정부특별위원회’를 ‘국가정보화전략위원회’로 일원화하였다고 볼 수 있다. 한편 이와 별도로 과거의 대통령비서실인 대통령실에서는 정무수석(행정안전부), 홍보수석(뉴미디어), 경제수석(지식경제부), 교육문화수석(문화체육관광부), 미래전략기획관(과학기술위원회와 방송통신위원회)이 정보통신 관련 기능을 분담하였다. 행정안전부 업무를 관장하는 행정자치 비서관과 정무수석이 IT를 총괄하는 구조이며, 정보통신정책, 정보콘텐츠, 정보통신산업과 서비스는 다른 수석비서관이 담당하고 있어서, 과거 대통령의 정책기획수석과 정책조정비서관이 전담하던 체계와는 대조되는 구조라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 후에 대통령은 IT 특별보좌관을 임명하여 정부와 민간과의 소통과 정책건의를 담당하도록 하였으나 IT 특별보좌관이 대통령의 관심사를 전파하고 사회의 여론을 보고하는데 어떤 역할과 활동을 하는지, 명확하지 않다.

바. 박근혜 정부

현 정부는 과학기술과 IT를 포괄하며 미래 성장 동력 발굴·일자리를 창출을 위한 신정부의 핵심부처로 ‘미래창조과학부’(이하 ‘미래부’)를 신설하였다. 과학기술, 정보통신기술, 연구·개발(R&D)에 산학협력(구 교육과학기술부 소

35) 제17대 대통령직인수위원회, 정부기능과 조직개편, 2008. 1. 16. 6면.

36) 제17대 대통령직인수위원회, 정부기능과 조직개편, 2008. 1. 16. 9면, 22-23면.

관), 우정사업본부(구 지식경제부 소관) 업무까지 포괄하게 되었다. 과학기술 정책·연구개발을 담당하는 차관과 IT를 담당하는 차관(정보통신 전담 차관) 등 복수차관제 도입하였다. 이는 각 부처에 흩어져 있는 IT기능을 통합·관장하는 IT전담부처 설치를 적극 검토하겠다는 당선인 입장을 반영한 것이라고 할 수 있다. 한편 방송통신위원회의 경우 미디어의 공정성 확보와 이용자 보호를 주요 업무로 하며, 안전행정부(현 행정자치부)에서는 정부 3.0의 추진을 위한 전자정부 기반에 관한주요 업무와 개인정보보호 업무를 계속해서 이어간다. 산업통상자원부의 경우 창업과 신기술, 신산업의 진흥, 자원개발 등의 업무를 관장한다. 스마트기기 등의 다양화와 이용확대가 이루어지고 있는 시점에서 임베디드소프트웨어의 중요성이 심화되고, 해당 산업의 육성에 대한 필요성이 높아지고 있음에도 IT 전담부처에서 이 부분을 분리하여 산업통상자원부에 존치하고 있다. 문화체육관광부의 경우 기존의 기능을 그대로 존치하는데, 핵심적으로 게임산업을 중심으로 한 디지털콘텐츠 산업진흥 및 규제 업무를 이어간다.³⁷⁾ 한편 「국가정보화 기본법」 상 ‘국가정보화 전략위원회’는 폐지되고 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제정에 따라 ‘정보통신 전략위원회’가 신설되었다.

이처럼 미래창조과학부는 IT정책 기능을 온전히 확보하지 못하고 관련 기능이 여전히 타 부처에 잔류된 채, 과학기술과 융합을 통한 창조경제 육성이라는 새로운 어젠다를 가지고 출범하게 되었다.

사. 분석 및 시사점

역혁적으로 볼 때 IT영역의 업무는 그 소관부처 혹은 담당조직만 변경하는 방식으로 전이되었을 뿐 그 업무영역은 지속적으로 확대되어 왔다.

초기의 전산망조정위원회는 대통령비서실장이 위원장인 하향식 접근방법(top-down approach)으로 출발하였으나, 김영삼 정부와 김대중 정부 전반기는 국무총리가 위원장인 정보화추진위원회가 중심이 되어 추진되다가, 김대중 정부 후반기 이후 전자정부를 전문화하여 대통령비서실에서 직접 관장하는 형태로 변화한다. 이후 이명박 정부에는 IT의 독자적 영역이 무시되고, 융합적 측면만 강조된 결과 IT정책결정주체나 정책집행부처가 지나치게 복수화 되고

37) 김동욱, “박근혜 정부의 ICT 정책 추진체계”, 한국IT리더스포럼, 2013, 8-9면.

결국 누구도 책임질 수 없는 구조를 띠게 되었다. 현 정부에 이르러 ‘전담부처인 미래부의 신설’, ‘정보통신 진흥 및 융합활성화 특별법’의 제정 등을 통해 IT재기를 시도하고 있으나, 여전히 과학기술과 IT라는 이질적인 업무를 혼합한 반쪽짜리 전담부처라는 한계를 극복하지 못하고 있으며, 융합·범부처성이라는 IT의 속성을 제대로 불붙여주지 못하고 있는 실정이다.

초기 IT가 독자적 업무영역으로 자리 잡지 못하였던 시기 즉 전두환·노태우 정부 당시 IT 정책 추진은 조직법적 기반을 통해 이루어지지 못하고 일종의 정책추진을 위한 특별법(전산망법) 제정을 통해 이루어 졌다. 이후 중앙행정기관으로서 조직법상 ‘정보통신부’의 신설은 IT가 국가업무에 있어서 독립된 하나의 영역으로 자리를 잡았음으로 보여준다. 그러나 김대중 정부 후반기 이후 IT정책을 대통령비서실에서 직접 관장하는 형태로 변화하면서 법률에 근거한 조직이 약화되고 오히려 대통령령에 기반 한 특별위원회 중심의 정책 추진이 이루어졌다. 그 결과 정책추진에는 탄력이 가해졌을지 모르나, 법치주의에 근간한 행정조직 설계의 기반을 약화시켰다고 볼 수 있다. 따라서 이 당시 IT 정책은 독자적 정책영역으로서 법률상 근거를 가진 조직에 의해서 IT생태계적 흐름에 부합하여 작동되기 보다는, 대통령의 관심여부에 따라 정책의 중요도가 평가되는 매우 유동적이며 불안정한 영역으로 존재할 수밖에 없게 되었다고 볼 수 있다. 그러나 IT업무 영역은 단연코 국가업무의 중요한 영역이다. 이제 정권의 관심여부에 따라 좌지우지되어서는 안 되며 법치주의와 민주주의 원칙이 반영된 행정조직 법정주의에 의해 제도적으로 합리적 시스템 하에서 작동되어야 한다.

3. IT 거버넌스의 한계

가. IT정책의 독자성 확보를 위한 법적 기반 미흡

연혁적으로 볼 때 IT정책은 초기 형성기, 발전기에 IT영역만의 독자성이 존중되어 추진된 반면, 성숙기, 고도화기라 할 수 있는 2000년대 이르러 오리어 그 독자성이 존중받기 보다는 여타 영역과 융합, 접목되는 정책으로 추진되는 경향을 보이고 있다. 이명박 정부에서 IT업무의 조직설계 방향은 타 영역에 접목되어 그 영역의 부가가치를 높이는 방향으로 추진되었으며, 박근혜 정부

역시 정부 3.0, 창조경제 등 여타 정부정책의 틀 안에서 IT정책의 추진을 바라보고 있는 듯하다. 더 이상 IT는 초기 형성기, 발전기에서 보여준 독자성을 띤 정책 영역이 아니라 범정부적 틀 속에서 여타 정책들과 함께 융합되어 추진되어야 한다는 것이 정책적 결단의 방향인 듯하다. 이는 IT의 조직구조를 형성함에 있어 IT자체의 선도적·독립적 속성을 경한시하고 IT의 촉매적 속성만 인정한 결과라고 할 수 있다. 특히 국가정보화, 전자정부, 정보통신산업진흥 등 IT와 관련된 세분화된 정책 영역들의 근거가 되는 다수 행정작용법들의 제·개정은 IT정책 영역간의 불분명한 경계를 더욱 가중화시키면서 정책수립체계 간 갈등이 상존할 수밖에 없는 구조를 야기하였다. 예컨대 공공데이터(안행부)와 국가데이터(미래부), 소프트웨어(미래부)와 전자정부소프트웨어(안행부), 정보통신윤리(미래부)와 인터넷윤리(방통위), 개인정보(안행부)와 정보통신망에서의 개인정보(미래부, 방통위) 등은 법적 개념정의에서부터 실제 운영에 있어서까지 그 경계가 매우 불확실하여 수범자는 물론 정책 수립·집행자 역시 매우 혼란스러워 하고 있다.

물론 IT의 속성상 분야별, 기관별, 주체별, 목적별 경계가 뚜렷할 수는 없다. 하지만 경계의 모호성이라는 IT의 속성을 이해한다면 분야별, 기관별 IT정책의 중복으로 인한 소모적 충돌을 피하고 국가적 차원의 효율적 IT정책을 추진하기 위해서는 더더욱 IT 정책 영역의 독자성에 따른 조직법적 근거의 확립이 필요하다. IT정책범위의 법적 불확실성은 결국 행정업무범위의 불분명으로 인한 업무의 중복, 갈등을 일으키며 이는 앞서 언급한 행정조직 법원리에 있어서 법치주의에 근간한 법률명확성 원칙에 위배될 수 있다.

나. 조직법적 기틀의 혼미

효과적인 그리고 성공적인 정책추진을 위해서는 정책 입안 및 조정 체계, 정책집행 체계, 행정 및 기술지원체계 간의 기능이 원칙적으로 조직법적 근거를 통해 명확히 규명되어야 한다. 그러나 지금까지 정책 입안 및 조정체계의 주된 기능은 전자정부특별위원회, 전산망조정위원회, 정부혁신지방분권위원회 등 각종 위원회를 통하여 수행되어져 왔다. 이러한 위원회는 법률에 근거한 조직체계라기 보다는 하위법령에 근거하여 해당 정권 상 한시적으로 운영되어 온 조직이라고 할 수 있다. 또한 대통령비서실, 법정자문위원회 등 여러

조직에 분산되어 정책의 수립이 이루어진 결과 중장기적 관점에서 책임성, 투명성 등에 기반하여 정책이 추진되기 보다는 한시적, 단편적, 가시적 성과 중심의 정책이 난립하게 되었다.³⁸⁾

정책 및 사업 집행은 「정부조직법」에 근거한 중앙행정기관에게 부여된 기능이라고 할 수 있다. 그러나 IT정책 및 사업의 집행이 해당 부처의 주된 영역으로서 독자성을 가지고 추진되기 보다는 해당 부처 본연의 기능에 부가되어 부수적으로 수행되어 졌다. 뿐만 아니라 非법정위원회 등에 의한 정책의 입안은 해당 중앙행정기관의 법령상 부여된 정책기획 기능을 약화시킴으로서 기획과 집행의 연계성도 함께 약화시켰다.

한편 위임명령은 법률에서 그 규율대상·범위·기준 등을 명확히 하여 위임받은 한도 내에서 제정되어야 한다. 그러나 현실적으로는 각종의 위임입법에 대한 뚜렷한 실무적 기준이 존재하지 않고, 위임입법에 대한 통제가 형식에 그침으로써 행정부의 법규정립기능이 입법부의 그것을 능가하고 있는 상황에 있다.³⁹⁾ IT영역에 있어서도 하위법령에 의한 조직의 신설과 그로 인해 행정작용에 미친 영향은 특히 두드러진다. 이는 IT 정책 추진을 위한 조직법적 기틀을 약화시키며 결국 IT 정책의 추진이 국가업무의 굳건한 한 영역으로 추진되기 보다는 정권변동기마다 국정최고책임자의 의지에 의해 좌지우지되는 결과를 초래하였다. IT정책기조나 중점추진방향은 단발성·단기적으로 이루어져서는 안 되며 정권에 따라 정책기조가 흔들려서도 안 된다. 이를 위해서는 다수의 작용법적 진흥시책이나 규제정책 보다도 IT영역의 조직법적 기틀이 확고히 자리 잡아야 한다.

다. 총괄 조정기능, 협업·협치 메커니즘의 부재

정부관료제는 분업과 전문화의 원리에 의해 부처 간 업무영역을 분담하는 방식으로 짜여 진다. 그러나 IT정책은 하나의 부처가 아니라 대부분 여러 부처가 연계된 형태이다. 전자정부 사업의 경우 기존의 디지털예산회계시스템, 통합형사법시스템, 식의약품종합정보시스템, 국가물류종합정보시스템, 건축

38) 우리나라는 매 3~5년마다 Cyber Korea 21('99.3), e-Korea Vision 2006('02.4), Broadband IT Korea Vision 2007('03.12), IT839전략('04) u-KOREA 기본계획('06.5), 국가정보화 기본계획('18, '13) 등 정보화 계획이 수립, 선포되었으나, 이러한 계획에 따른 정책집행, 집행에 따른 실적 및 성과, 이에 대한 평가와 향후 계획에의 반영 등에 대한 체계적 정책과정의 이행은 미흡한 채 계획뿐만 계획으로 전략한 바 있다.

39) 김형규, 거버넌스 하에서의 법치행정의 과제, 한국공공관리학보 제18권 제2호, 2004, 50-51면.

토지등기시스템 등이 모두 다부처 연계사업으로 사업범위·내용, 운영주체, 기술 문제 등 참여기관의 이해 갈등이 발생한 사례이다. IT정책의 기획단계에서는 사업추진절차, 기관 간 연계범위 및 방법, 기존 시스템 활용 등 사업범위와 관련된 부분들이 이슈로 제기되며,⁴⁰⁾ 사업추진 전담기관 구성, 추진 주체 등 참여기관 역할 관련 이슈 등이,⁴¹⁾ 또는 연계사업에 따른 조직변화, 자료·정보 유출 등에 대한 불안감, 보안문제 등으로 인한 연계기관의 비협조등이 문제가 될 수 있다. 정보시스템의 연계에 그치지 않고 근본적인 효과창출을 위해 조직변화까지 고려한 4대 보험 통합정보시스템의 경우, 관련 공단의 협조에 어려움이 있었으며 통합전산센터의 경우에도 조직·인력 이관, 정보유출·보안 문제로 국세청, 청렴위원회, 외교부 등의 이전 반대가 있었다. 사업수행 및 운영·유지보수단계에서도 기관 고유 기능, 기관 공통 기능, 기관 간 연계기능 등 정보시스템의 기능 구분에 따라 운영주체를 누구로 할 것인지가 문제될 수 있으며 새로운 업무환경변화에 따른 시스템 고도화 내용, 적용시기, 절차 등이 문제가 되기도 한다. 부처 간 경쟁은 정부부처 간 정책결정 과정에서 정책의 질이 제고되고 관련분야의 문제해결을 촉진하는 효과를 낼 수 있다는 장점도 있다. 반면 정책과잉으로 인한 자원과 예산의 낭비, 정책목표의 미달 및 성과의 부진, 시장에 대한 지나친 개입으로 인해 민간의 정부의존성 심화, 그리고 이로 인한 자율경쟁과 시장질서의 왜곡 등이 나타날 수 있다.⁴²⁾

이처럼 IT정책 추진과정에서 부처 간 갈등은 관련 사업의 성과에 지대한 영향을 미칠 수 있다. 장기적 관점에서 사업간 부처간 연관관계를 충분히 고려하여 성과지향적인 사업추진이 이루어지지 않고 대외적으로 과시하기 위한 확장 지향적이고 단기적인 실적위주의 사업수행이 이루어질 수 있기 때문이다. 이처럼 이슈의 특성, 정보화사업의 특수성, 현행 IT정부조직 및 관계 법령 등을 고려해 볼 때 IT정책의 효율적 추진을 위해서는 총괄조정기능의 제도화가 필요하다.

특히 IT의 융합·접목적 성격이 부각되면서 조직 간의 정책조정 및 협업은 더욱 중요하다. 그러나 연혁적으로 살펴본 바와 같이 IT정책 기능이 여러 부

40) 통합전산센터는 BPR/ISP 동시추진과 단계별 추진이 이슈였으며, 전자정부시스템(G4C)의 경우, 서비스 대상민원 및 연계방법이 이슈였다.

41) 7개 기관이 참여한 국가전자도서관사업은 대표주관기관 선정이 이슈였다.

42) 윤상오, 정보화정책에서 정부부처간 결정에 관한 연구, 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 2003, 21-21면

처에 지속적으로 분산되어 왔음에도 불구하고 조정기제가 제대로 작동하지 못하였다. 대체적으로 참여정부 초기의 부처간 이견조정을 정부혁신지방분권위원회(전자정부전문위원회)가 수행하였으나, 집행단계에서 행정자치부는 다수 부처가 관련된 통합 시스템 운영체계를 총괄 조정하는 기능을 수행하지 못하였다. 이명박정부 당시 「국가정보화 기본법」상 조정기능이 부여된 ‘국가정보화 전략위원회’는 조정안건 자체가 거의 성안된 바 없다.⁴³⁾ IT정책 추진 관련 부처 간의 협업을 위한 법률상의 메커니즘도 불명확하다. 특히 이러한 조정기능은 여러 부처 간 그리고 정부부분 뿐만 아니라 민간 사업자 및 정책 수범자로서 국민에게 미치는 영향도 지대하므로 조정을 위한 메커니즘은 IT의 특수성을 반영할 수 있는 협력적 민주성원리에 기반 하여 형성되어야 할 것이다.

IV. IT 거버넌스 법제 개선방향

1. IT영역의 독자성 확보를 위한 조직법적 기틀 마련

행정조직은 행정기능을 보다 효율적으로 수행하기 위한 수단으로 행정조직법은 행정주체의 인적·물적 구성에 대한 조직법이라고 할 수 있다.⁴⁴⁾ 행정조직은 공동체의 존립·발전과 그 구성원의 다양한 이익실현 및 이들 상호간의 이해조정 기능을 수행하여야 한다. 즉 개인의 자유와 권리 실현, 더불어 사는 사회형성을 위한 것이어야 한다.⁴⁵⁾ 이렇게 볼 때 행정조직법이야 말로 IT 거버넌스를 작동시키기 위한 기본골격이라고 할 수 있다. 그러나 IT 영역은 정

43) 특히 조정 기능을 수행하기 위해 설치된 위원회의 실제 회의실적은 점점 저조해 지고 있는 바 조정기제가 제대로 작동하지 않았음을 뒷받침 한다. 전자정부특별위원회 (김대중정부, 2001.2-2003.1)의 경우 월평균 2.6회(대통령보고 3회, 본회의 10회 실무위원회 51회 등 총 64회), 전자정부전문·특별위원회(노무현정부, 2003.4-2005.12)의 경우 월평균 2.1회(대통령보고, 본회의, 전문위원회 등 총 68회), 국가정보화전략위원회(이명박정부, 2009.12-2011.4)의 경우 월평균 0.7회의 회의실적을 보이고 있다(대통령보고 1회, 본회의 3회, 실무위원회 8회 등 총 12회).

44) 넓게는 행정기관법, 공무원법, 공물법, 영조물법, 공기업법 등이 포함되나, 편제상 주로 대외적 처분권한을 갖는 행정관청의 권한과 그 위임 및 대리, 행정관청 상호간의 감독·협력 관계 등 행정기관법 내지 행정관청법을 중심으로 논해져 왔다. 최승원, 행정조직법의 기초, 행정법연구 제27호, 2010, 303-304면.

45) 拙稿, 차기정부의 “정보화 거버넌스”와 법적 과제, 공법학연구 제13권 제4호, 2012년 11월, 51-83면.

권고체기마다, 정보통신부의 해체, 방송통신위원회의 설립, 미래창조과학부의 신설 등 기관의 통폐합 등이 주요 이슈가 되어왔음에도 불구하고 이러한 부분이 조직법적 관점에서 심도 깊게 다루어지지 못하였다.

정부업무에 있어서 IT업무의 독자성이 인정되는 한 IT업무를 전담하는 기관에 대한 정부조직의 설계가 명확히 조직법에서 규명되어야 한다. IT는 행정개혁의 수단으로 행정자치부에 부수되어 추진되는 정책으로 전락해서는 안 되며, 자동차·에너지 등 여타 산업영역과 더불어 산업 관점에서만 추진되어서도 안 된다. 중장기적 연구개발을 요하는 과학기술에 보조되는 역할로 취급되어서도 아니 되며, 방송과 융합되는 대상으로서 국한되지만도 않는다. IT 고유의 속성에 기한 정책기획·집행이 이루어지는, 정책업무의 독자성이 인정되는 영역이다. 다만 타 영역과 접목, 융합되어 더 큰 시너지를 낼 수 있다는 특성이 있으나, 그러한 IT의 촉매적 기능은 IT고유의 속성 중 하나이지, IT정책업무의 전부가 아니다. IoT(Internet of Things), 빅데이터, 클라우드 등 새로운 첨단기술 및 지속적 인프라 고도화 등과 관련된 정부의 정책적 역할과, 스마트 그리드, u-Health, 이러닝 등 여타 영역에 적용되는 범용기술과 관련된 정부의 역할은 다르다. 하지만 첨단기술이 범용기술화 되어 양자가 서로 시너지 효과를 내며 선순환구조를 이룰 수 있는 조직설계가 전제되어야 전체적으로 상승효과가 유발될 수 있다. IT가 더 이상 타 영역의 일부 또는 부수적 영역으로 여겨져서는 안 된다. 이를 위해서는 IT전담 행정기관의 설치가 정부조직법상 규정되어야 하는 정부업무 영역으로서 확고히 규정될 필요가 있다. 현재 미래창조과학부가 이러한 요구에 부응하기 위하여 신설되었으나 중장기 R&D적 연구를 중심으로 하는 과학기술과의 융합을 전제로 하였다는 점, 방송통신위원회의 규제기능 유지, 정부 3.0과 빅데이터, 개인정보보호 관련 정책은 안전행정부 담당, 임베디드(embeded) 소프트웨어산업 관련 업무의 산업통상자원부 존치, 디지털콘텐츠 및 미디어 관련 일부 업무의 문화체육관광부 담당 등 관련업무의 유관부처 존치라는 한계는 완전한 IT전담부처로서의 기능을 다하기에는 여전히 미흡하다고 볼 수 있다.

2. 조정·협력의 거버넌스를 통한 민주주의 원리의 실현

가. 민관협력·갈등조정체계의 법정화

선진국의 경우 정치적·경제적·역사적 맥락에 따라 통치체계가 단계적으로 정착된 반면, 우리나라의 경우 오랫동안 중앙집권적 관료체계가 유지되어오다가 자본주의가 도입되고 뒤이어 민주주의가 도입됨으로서 단기간에 급격한 경제발전을 이룩한다는 명분으로 강력한 행정국가적 국정관리방식이 취해져 왔다.

그러나 '산업화는 늦었지만 정보화는 앞서가자'라는 슬로건 하에 정보화를 추진해온 지난 20년간 IT는 우리나라 경제발전을 이끄는 동력이 되었을 뿐만 아니라 행정조직의 능률과 효율성 그리고 민주주의를 실현시키는 수단으로서 역할하게 되었다. 민주주의는 행정조직구성의 기본적 법원리로서 당연히 준수되어야 한다. 종래에는 행정조직을 어떻게 구성해서 각각의 권한과 기능을 부여하고 또 상호 권한중복이나 충돌을 조정하느냐가 행정조직법의 관심사였다. 또한 행정은 국가운영의 주체이고 시장이나 시민사회와 같은 다른 국가 사회의 구성요소들은 행정에 의해 통제되는 대상, 즉 행정의 객체에 지나지 않는다는 사고가 지배적이었다. 행정을 규율하는 법 또한 행정주체가 행정객체에 일방적으로 지시하고 명령하며 법률관계를 변경하고 소멸시킬 수 있는 권한을 부여하는 권력관계가 주를 이루었다. 그러나 오늘날 '거버넌스'라는 패러다임의 변화에 따라 행정조직과 관련 주체들과의 협력에 의하여 행정목적 달성해가는 이른바 협력적 행정이 중요해지고 있다. 정부부문과 민간부문의 다양한 파트너쉽도 시도되고 있다. 이러한 흐름과 논의들이 행정조직법 체계에 반영될 필요가 있다.⁴⁶⁾ 즉 기존의 권위적 계층적 명령 및 통제구조에 중심을 두었던 정부조직의 구성에서 탈피하여 협상 및 설득, 자율성이 중시되는 다양한 정부 및 비정부 조직들의 참여에 의해 이루어지는 조직형성이 이루어져야 한다. IT는 전 국민의 네트워크화를 가능케 했으며, 소셜미디어 등 IT미디어를 통한 시민 참여의 기회를 확대는 더 이상 '행정부 안에서의 정책결정'이 곤란함을 보여준다. 결국 정책결정의 민주적 정당성이 확보되기 위해서는 IT정책 결정에 있어서 시민참여의 방식이 필수적으로 요구된다. 따라서 행정조직구성에 반드시 시민사회 참여를 위한 거버넌스가 반영되어야 한다.

46) 최승원, 행정조직법의 기초, 행정법연구 제27호, 2010, 305면.

결국 독립제 방식의 단독 행정기관의 설치만으로는 IT 거버넌스는 행정부의 하위단으로 전락할 수밖에 없으며, 정책의 결정에 있어서 시민사회를 대표할 수 있는 민간의 의견이 정책결정에 반영될 수 있는 구조를 형성하여야 한다. 기존의 전자정부특별위원회, 정부혁신지방분권위원회, 국가정보화전략위원회, 현재의 정보통신특별위원회 등에 모두 민간의원을 참여토록 한 것이 이러한 필요에 의한 것이라고 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 협치적 거버넌스가 한시적, 일회성으로 행정부의 의사결정을 정당화시키는 도구에 그치면서 형식적·명목적으로 전락할 수 있다. 따라서 IT 영역의 정부조직 구성에 있어서 민주주의의 원리가 반영되기 위해서는 정책기획을 위한 상설적 민관협력 기구의 설치가 이루어져야 한다. 현재의 정보통신특별위원회, 창조경제위원회, 정부3.0위원회 등 정부 중심의 분산된 형태가 아닌, IT라는 업무영역으로 통합된 정책결정을 할 수 있는 단일화된 민관합의체 형태의 거버넌스가 구축되어야 한다. 그리고 부처 간의 갈등 조정이나 협력기조가 이러한 협의체를 통해 이루어질 수 있어야 한다. 앞서 언급하였듯이 IT의 융합적, 접목적 특성상 반드시 타 영역과 갈등이 발생할 수밖에 없으며 이를 조정하고 협력으로 이끌어 내기 위한 거버넌스는 필수적이다. 경쟁부처간의 의사소통 및 협력의 단절은 유사한 정책들간의 조정·통합·공동추진을 어렵게 만들어 비슷한 정책의 양산을 유발하게 되며, 연계가 필수적인 정책들 간의 연계 및 협력의 회피로 결국 정책 비용을 높이게 된다.⁴⁷⁾ 현실적으로 집행력 있는 조정이 이루어지기 위해서는 IT정책의 계획·집행·점검·예산 프로세스에서 실질적으로 권한을 행사할 수 있도록 이러한 기능이 법률에 명확히 구체적으로 규정되어야 한다. 이러한 조정체계는 행정각부를 통할할 수 없는 담임부처에 의해서는 불가능하므로 '미래창조과학부'와 같은 독립제 기관은 이에 대한 대안이 될 수 없으며, 범부처·민관 상설위원회 등이 제안될 수 있다.

나. 민주적 독립성 확보영역의 존중

어떠한 행정조직이 상급행정기관으로부터의 지시, 정치적인 영향 등으로부터 떨어져서 실질적인 독립성, 즉 자율권을 갖는지 여부는 특히 기능적 자치행정에서 오히려 강조되고 있다. 즉, 어떠한 단체가 공법상의 사단(공공단체)

47) 윤상오, 정보화정책에서 정부부처간 결정에 관한 연구, 2003, 19-20면.

으로서 기능적 자치행정조직으로 인정되면 국가의 감독은 원칙적으로 합법성 통제에 머무르게 된다.⁴⁸⁾ 구 방송위원회, 선거관리위원회 같은 합의제 행정기관 등은 정치세력이나 행정기관으로부터 상당한 정도의 독립성이 보장된 기관의 예라고 할 수 있다.⁴⁹⁾ 합의제 기관은 다른 행정기관의 지시로부터 자유로운 행정조직으로, 이러한 기관은 독립성의 측면에서 감독관청의 감독이 제한된든지 다른 기관으로부터 지시를 받지 않지만, 민주적 정당성의 측면에서는 내부기관의 구성에 대통령이 관여하고 의회의 통제를 받게 된다. 그 구성에 있어서도 전문가나 이해단체의 대표가 참여함으로써 다원주의적으로 사회의 이해관계가 반영되는데, 그 과정에서 이해관계가 적절하게 대표되어야 한다는 원리를 갖는다.⁵⁰⁾

이명박 정부는 방송통신에 관한 규제 및 정책기구의 조직형태를 규율함에 있어서, 방송통신융합이라는 변화에 대응하고 방송의 독립성 보장을 위하여 방송통신위원회를 설립하였다. 이는 당시 방송위원회와 정보통신부가 통합된 형태로, 산업진흥기능을 효율적으로 추진할 수 있도록 독립제적 요소를 가미한 합의제 행정기관이라고 할 수 있다. 합의제가 이해관계의 조정과 신중한 의사결정에 적합한 형식이라는 점에서, ‘인허가, 제재처분, 의무부과, 분쟁의 조정’등 ‘규제집행’에 대해서는 합의제로 구성하는 것이 타당하겠지만, 정책의 일관성과 추진력을 보장하고 효율적인 정책조정을 수행하기 위해서는 독립제적 요소를 가미할 필요가 있다. 이러한 독립제적 요소의 반영은 당시 통신방송융합에 대응한 관련 정책의 효율적인 수립과 융합경향과 같은 신기술 발전에 대한 ‘신속한 대응 및 집행’등의 이유에서였다고 볼 수 있다. 또한 독립성 보장에 대한 배경에는 방송통신위원회가 미디어규제기관으로서 미디어정책결정 및 집행에 관여한다는 점, 미디어규제는 언론의 자유라는 민주헌정체제의 핵심적 자유, 즉 정치적 자유에 직접적이고 강력한 영향을 미친다는 점, 과거

48) Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16Aufl., 2006, S.45.

49) 독일에서는 이러한 의미의 실질적인 독립성을 ‘거리를 두는 탈결합화(distanzschaffende Entkopplung)’라고 표현하는 견해가 있다. 이러한 견해에 의하면 탈결합화는 기본권에 의하여 내부행정적인 권력분립의 방법으로 이루어진다고 설명된다. 다만 이러한 탈결합화는 의회의 감독으로부터의 자유를 의미하는 것은 아니라고 한다. Schmidt-Assmann, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2.Aufl. 2006, S.259f.

50) 박재윤, 행정조직형태에 관한 법정책적 접근-독일 조중이론적 관점에서, 행정법연구 제26호, 2010, 273-274면.

역사에서 집권자(대통령 및 여당)가 언론의 자유를 침해하고 방송의 중립성을 훼손한 사례가 많았다는 점 등이 논거로 제시되고 있음을 알 수 있다. 따라서 독립성이라는 명분을 통해 실질적으로 보장받고자 하는 요구는 특정 정파-특히 정치적 집권여당-에 의해 방송의 다원성, 다양성이 훼손되지 않아야 한다는 것이다.⁵¹⁾ 한편 사회적 합의를 요하는 내용규제를 위해서는 구 ‘방송위원회’의 방송내용 심의기능과 구 ‘정보통신윤리위원회’의 기능을 통합하여 민간독립기구로 ‘방송통신심의위원회’를 설치하였다.

그러나 박근혜 정부는 방송통신위원회의 기능 중 대다수의 독립제 기관적 업무 즉 정보통신, 전파관리 등 행정작용과 관련된 정책의 집행 업무를 미래창조과학부로 이관하였다. 따라서 실제 방송통신위원회의 업무는 구 방송위원회의 업무 즉 독립성이 요구되는 합의제 기관적 업무만이 잔존하게 되었다.⁵²⁾ 그러나 현재의 방송통신위원회는 이러한 조직설계 결과에도 불구하고 여전히 독립제적 성격을 미래창조과학부에 완전히 이관하지 못하고 관련 정책 추진에 있어서 중복양상을 보이고 있다. 「방송통신발전 기본법」, 「전파법」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호등에 관한 법률」, 「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률(일명 단통법)」 등 다수의 행정작용법들이 미래창조과학부와 공동소관 형태로 유지되고 있음도 이러한 중복·혼란된 정책을 뒷받침한다. 정치적 독립성이 보장되어야 하는 정책영역과 상업방송으로서 시장의 자율적 생태계에 의해 구현되어야 하는 정책영역은 구분되어야 하고 정부조직설계와 관련된 법률은 이를 명확히 규정하여야 할 것이다.

3. 위임입법에 의한 행정조직의 남설 방지

헌법이념에 따른 존립과 기본권 실현이라는 점에서 볼 때 위임의 구체적 기준

51) 이원우, 전계논문, 110면

52) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제11조(위원회의 소관사무) ① 위원회의 소관 사무는 다음 각 호로 한다. <개정 2013.3.23.>

1. 방송광고정책, 편성평가정책, 방송진흥기획, 방송정책기획, 지상파방송정책, 방송채널정책에 관한 사항
2. 조사기획총괄, 방송통신시장조사, 방송통신이용자보호, 시청자 권익증진, 개인정보보호윤리에 관한 사항
3. 방송용 주파수 관리에 관한 사항
4. 그 밖에 이 법 또는 다른 법률에서 위원회의 사무로 정한 사항

이나 내용 없이 행정조직의 기능이나 직제에 관한 사항을 대통령령 등에 위임하게 되면 행정조직의 존재이유를 약화시키고 국가행정조직체계의 안전성과 지속성을 해칠 수 있다.⁵³⁾ 또한 법치주의 법원리의 근간이 되는 행정조직 법정주의의 근본취지에 비추어 볼 때, 행정조직의 구성에 있어서 요구되는 법률유보의 원리는 행정작용법 관계에서와는 달리 최소한의 법률유보원칙만 요구된다.⁵⁴⁾

「정부조직법」은 각종 범정부 합의제 기구의 설치 및 대통령 비서실에 관하여 극히 간략한 근거규정만을 두고 있다. 제5조에서는 합의제 행정기관에 대하여,⁵⁵⁾ 그리고 제14조에서 대통령비서실의 설치근거와 비서실장에 관한 사항만을 규정하고 있을 뿐이다.⁵⁶⁾ ‘행정조직 법정주의’에 의거 「정부조직법」은 행정각부라는 기본적인 행정 구조를 전제하고 있다. 행정각부를 중심으로 이루어지는 행정조직이 기능적으로 분담되어 있고, 행정각부 상호간의 정책우선순위가 다르더라도 행정각부의 기능적 전문성과 중요성은 각각 균형 있게 존중되어야 한다. 따라서 위원회 형태의 행정구조를 확대하는 것은 국정 참여 기능의 강화로 해석될 수 있을지라도 ‘행정조직 법정주의’에 근거한 행정 운영 원칙에 반하는 측면이 있다. 또한 대통령 비서실을 통한 정책 수립은 행정각부가 수용하기 곤란하거나 대통령의 직접적인 관심이 되는 과제가 중심이 되어야 한다. 이의 과도한 기능 확대는 행정각부와 의 중첩과 이에 따른 혼선 및 갈등을 일으킬 우려가 있으므로, 행정각부를 통괄하고 활용하는 방식으로 수행기능을 최소한으로 제한하는 것이 필요하다.⁵⁷⁾ 또한 대통령령에 의한 대통령직속기관의 기능 역시 행정각부의 기능을 존중한 상태에서 예외적으로 인정되어야 한다. 즉 행정각부의 기능수행으로 한계가 있는 핵심적인 정책현안에 한정하여 최소한으로 운영되어야 할 것이다.⁵⁸⁾ 그러나 지금까지 우리나라의 IT영역 조직설계는 조직법적 기틀에 따르기 보다는 대통령 비서실이나 대

53) 최승원, 전계논문, 306면.

54) 이원우, 전계논문, 103면.

55) 정부조직법 제5조(합의제행정기관의 설치) 행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률로 정하는 바에 따라 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있다.

56) 제14조(대통령비서실) ① 대통령의 직무를 보좌하기 위하여 대통령비서실을 둔다.

② 대통령비서실에 실장 1명을 두되, 실장은 정무직으로 한다.

57) Goldsmith, Stephen & Eggers, William D., *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C: Brookings Institution Press. 2004.

58) 이창길, 국정운영 조직의 시대적 변천과 미래 발전방향, 한국조직학회보 제4권 제2호, 2007, 132-133면.

통령 직속기관에 의해 정치·행정적 영향력이 행사되면서 정권변동기마다 정책의 독자성에 대한 불확실성만 가중시키는 현실이 고착화 되어 왔다. 대통령 비서실의 규모 확대나 합의제 행정위원회의 기능강화는 행정각부에 대한 불필요한 통제나 의사결정 구조의 왜곡 또는 복잡화를 야기할 우려가 있다. 비법정 정치적 조직을 통해서 보다는 행정각부 상호간의 기능 재배분이나 통합, 폐지와 같은 조직개편을 통해서 국정목표를 실현하는 것이 바람직하다.

V. 결 론

모든 행정작용은 조직을 통해 집행되므로 동일한 권한을 행사하더라도 그것이 어떠한 조직에 의해 이루어지는가에 따라 그 결과가 다를 수 있다. 행정조직에 대한 법개념들은 단순히 현상을 기술하는데 의미가 있는 것이 아니라 행정에 부여된 임무를 적절히 수행하기 위하여 그 임무분야에 알맞은 조직형태를 탐구하는 실천적인 기능을 갖게 된다. 즉 현존하는 행정조직의 형태는 그 자체로 완결된 대상이 아니라, 다양한 법형식들 중에서 활용할 수 있는 하나의 조종수단이라고 보아야 하는 것이다.⁵⁹⁾ 따라서 행정주체의 형태, 조직의 법형식, 독립성, 내부적 구조, 작용법과의 관련성 등에 의해서 종합적으로 파악하여 당해 업무의 성격과 목적에 비추어 적절한 조직형식이 강구되어야 한다. 또한 이러한 조직설계는 헌법상 국가구조원리인 민주주의, 법치주의, 사회국가원리 속에서 구현되어야 한다. 이 글은 이러한 의도에서 현재 IT영역의 조직설계의 한계를 분석하고 개선방안을 제시하고자 하였다.

“행정조직의 설계”가 주로 공공 영역에서 즉, 정부의 역할이 중심이 되는 반면, “거버넌스”는 시민사회의 폭넓은 참여, 즉 사회를 구성하는 다양한 주체들 간의 참여와 협력이 강조되는 개념이라고 할 수 있다. 추상적 의미의 거버넌스는 헌법에 근거한 행정조직 구성의 법원리를 통해 구체화 될 수 있다. 따라서 IT영역의 거버넌스는 이러한 행정조직 구성의 법원리에 의해 구현되어야 한다. 다만 빠른 변화와 높은 성장성, 광범위한 업무영역, 타 영역과의 융합·접목을 추구하려는 IT의 속성상 그 업무 영역의 경계가 불분명 하며 타 업무

59) 박재운, 행정조직형태에 관한 법정정책 접근-독일 조종이론적 관점에서, 행정법연구 제26호, 2010, 265면.

의 중복 및 이로 인한 갈등 상황이 항상 내재되어 있다. 또한 IT정책은 본질적으로 ‘속도’, ‘변화’ 및 ‘공격’에 따른 ‘위험성’을 내포하고 있으므로 이러한 위험성을 낮추기 위해서는 전문적 변화관리와 위험관리가 필요하다.

우리나라의 IT 거버넌스는 지금까지 이러한 IT의 속성을 조직설계에 반영함에 있어 많은 시행착오를 겪어왔다. 또한 조직설계에 있어서 헌법상 국가조직구조의 기본적 법원리가 작동하기 보다는 그 당시 정권의 추진방향에 따라서 현상적·즉응적으로 조직을 설계하는 양상을 보여 왔다. 하위법령에 의한 중요 추진조직의 신설, 조정 및 협업·협치 메커니즘의 부재는 IT정책 추진을 위한 조직법적 기틀을 약화시키며 결국 IT 정책의 추진이 국가업무의 굳건한 영역으로 추진되기 보다는 정권변동기마다. 국정최고책임자의 의지에 의해 좌지우지되는 결과를 초래하였다. 이 글은 국가조직 구성의 법원리에 기반하여 이러한 한계를 극복하기 위한 방안을 모색해 보고자 하였다. 우선 법치주의 원리의 구현으로 IT영역의 독자성 확보를 위한 조직법적 기틀 마련이 필요하다. IT는 고유의 속성에 기한 정책기획·집행이 이루어지는, 정책업무의 독자성이 인정되는 영역이다. 다만 타 영역과 접목, 융합되어 더 큰 시너지 효과를 낼 수 있다는 특성이 있으나, 그러한 IT의 촉매적 기능은 IT고유의 속성 중 하나이지, IT정책업무의 전부가 아니다. 따라서 정부업무에 있어서 IT업무의 독자성이 인정되는 한, IT업무를 담당하는 기관에 대한 정부조직의 설계가 명확히 조직법에서 규명되어야 한다. 「정부조직법」에 IT전담기관의 설치가 명확히 규정되어야 하며, 기존의 산업통상자원부가 관할하는 소프트웨어 산업, 문화체육관광부가 담당하는 디지털콘텐츠, 방송통신위원회의 방통융합정책기능 등 IT기능이 재통합 될 필요가 있다.

한편 계층제적 독임제 조직은 신속성과 효율성에서 강점을 가지고 있으며 일방적 국정운영방식에는 적합한 반면, 시민사회 조직의 증가와 급격한 사회 변화 추세를 반영하기에는 한계를 보인다. 즉 독임제 방식의 단독 행정기관의 설치만으로는 IT의 융합·접목적 속성을 반영할 수 없다. 신속성과 효율성을 도모하면서 시민의 사회적 참여가 강조되는 즉 새로운 정책결정 패러다임에 대응하는 민주성이 가미된 형태의 조직구조가 요구된다. 따라서 민관협력·갈등조정체계의 법정화로 조정·협력의 거버넌스를 통한 민주주의 원리를 반영할 필요가 있다. 이러한 기구는 한시적·일회성 정책기구가 아니라 상설적 기

구의 형태이어야 한다. 현재의 '정보통신 진흥 및 융합활성화 특별법'상의 정보통신위원회, 비 법정위원회인 창조경제위원회, 정부3.0위원회 등 정부 중심의 분산된 형태가 아닌, IT라는 업무영역으로 통합된 정책결정을 할 수 있는 단일화된 민관합의체 형태의 거버넌스가 구축되어야 한다. 그리고 부처 간 갈등 조정이나 협력기조가 이러한 기구를 통해 이루어질 수 있어야 한다. 또한 언론의 자유라는 민주헌정체제의 핵심적 자유를 보장하기 위하여 방송통신위원회는 독립제적 성격에서 벗어나 독립성이 우선인 기구로 재탄생할 필요가 있으며 기타 IT관련 독립제적 정책기능은 모두 앞서 언급한 IT전담기관으로 일원화 되어야 한다. 그리고 '행정조직 법정주의'에 반할 우려가 있는 대통령 비서실, 대통령 직속기관, 합의제 행정위원회에 의한 정책기능의 확대는 지양되어야 하며 가급적 행정각부 상호간의 기능 재배분이나 통합, 폐지와 같은 조직개편을 통해서 정책이 기획, 집행되어야 할 것이다.

【참 고 문 헌】

- 권현영, “이명박 정부의 조직개편과 정보기술법제의 변화”, 과학기술법연구 제 14집 제1호. 한남대학교 과학기술법연구원, 2008.
- 김근세 · 최도림, “우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계”, 한국행정학보 제30권 제3호, 한국행정학회, 1996.
- 김동욱, 새 정부조직 설계, 법문사. 2008.
- , “정보사회 정책 추진체제와 법제 정립 방향”, 2008 한국인터넷법학회 학술대회 자료집, 2008.
- , 정보사회 정책 추진체제와 법제 정립방안, The e-Bridge, 한국정보처리학회, 제2호, 2009.
- , “박근혜 정부의 ICT 정책 추진체제”, 한국 IT리더스포럼, 2013.
- 김상봉 · 이상길, 국가R&D사업 政策決定과정에 있어서 정부부처간 갈등조정 에 관한 연구: 참여정부 신성장동력사업 선정을 중심으로, 한국행정학 회 하계학술대회 발표집, 2007.
- 김석주, “우리나라 전자정부사업의 추진방향과 과제”, 사이버커뮤니케이션학회 추계정기학술대회 자료집, 2002.
- 김성혁, “새 정부 국가정보화 기본계획의 의의 및 방향,” The e-Bridge, 제2 호, 2009.
- 김정해, 대통령비서실의 제도화 성격분석 : John Burke 모형에 따른 한국사 례의 비교분석 「한국행정학보」37(1), 2003.
- 김 혁, 대통령의 리더십과 비서실 조직구조에 관한 연구 : 백악관 비서실조직 의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」. 35(3), 2001.
- 김현경, 차기정부의 “정보화 거버넌스”와 법적 과제, 공법학연구 제13권 제4 호, 2012.
- 박정은 · 송희준, “전자정부 추진조직과 정책의 관계에 관한 국가간 비교연구,” 한국정책학회보, 15:4, 2006.
- 박치성 · 오재록 · 남주현, “정부조직의 네트워크 실증연구: 43개 중앙행정기관 의 수평적 · 수직적 네트워크 측정”, 행정논총 제49권 제4호, 서울대학 교 행정대학원, 2011.

- 송희준, “전자정부 조직과 거버넌스,” 정보과학회지, 제22권 제11호, 2004.
- 송희준·조택, “한국의 전자정부: 성과와 과제,” 정보화정책, 제14권 제4호, 2007.
- 송희준, “정보화정책의 역사적 성찰과 향후 과제,” 한국지역정보화학회지, 11:1, 2008.
- 송희준, “국가정보화정책의 성찰과 전망, The e-Bridge, 한국정보처리학회, 제3호, 2009.
- 윤주철·양지숙·전영한, “조직개편, 기관특성, 그리고 정치적 환경 : 한국 중앙행정조직의 생존기간에 관한 실증분석”, 한국행정학보 제45권 제2호, 한국행정학회, 2011.
- 이규정·김현경, “신정부의 정보화 법체계 개편방향과 과제,” 한국정보사회진흥원 IT 정책연구 시리즈 제2호, 2008.
- 이원우, “행정조직의 구성 및 운영절차에 관한 법원리”, 경제규제와 법제2권 제2호, 서울대학교 공익법센터, 2009.
- 정충식, “국가정보화 이론 및 추진체계 정립방안,” 한국행정학회 동계학술대회, 2008.
- 최승원, “행정조직법의 기초”, 행정법연구 제27호, 행정법이론실무학회, 2010.
- 홍성걸, “이명박 정부의 IT정책 추진체계”, 정보화정책 제16권 제4호, 한국정보화진흥원, 2009.
- 홍준형, “정부조직개편의 법적 문제”, 고시연구 통권 제287호, 고시연구사, 1998.
- 황주성·홍순식·정윤식·성동규·김대호, 방송통신융합의 철학과 비전, 정보통신정책연구원, 2008.
- 대한민국정부, 2010 국가정보화에 관한 연차보고서, 2010.
- 전자정부특별위원회, 전자정부백서, 2003
- 정보통신부, IT 환경변화에 따른 국가정보화정책 및 행정시스템의 조사분석, 2005.
- 정부혁신지방분권위원회, 참여정부의 전자정부, 정부혁신지방분권위원회백서 6. 2005.
- 제17대 대통령직인수위원회, 정부기능과 조직개편, 2008.1.16.

- 한국전산원, 주요국의 정보화 추진체계 개편내용과 시사점: 미국, 영국, 호주를 중심으로, 정보화정책 이슈 04-정책-06. 2004.
- 한국정보화진흥원, G20 정보화동향선집. 2010.
- Song, Hee Joon, E-Government in Developing Countries: Lessons Learned from Korea, UNESCO, Asia, 2005.
- Cabinet Office, UK, Government ICT Strategy, 2011 March
- Goldsmith, Stephen & Eggers, William D., Governing by Network: The New Shape of the Public Sector. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2004.
- Kauppi, Ulla, et al.. "Modernizing Public Services: the Possibilities and Challenges of Electronic Services in the Finish Public Sector," in Ari Saminen. (ed.). Governing Networks. EGPA Yearbook, IOS Press, 2003,
- OECD, Coordination in the centre of government: The Functions and Organization of the Government Office, Paris, 2004.
- Peter Weill/Jeanne W. Ross, IT Governance, Harvard Business School Press, 2000.
- Rhodes, R. A. W., "The New Governance: Governing without Government," Political Studies 44(4): 1996
- Seidman, Harold, Politics, Positions, and Power: The Dynamics of Federal Organization. New York: Oxford University Press, 1998.
- UN Economic & Social Affairs, E-Government Survey 2012 : e-government for the people, UN, 2012.

【Abstract】

**A Study on Improvement of IT Governance
related Legal System**

– Focusing on Administrative Organization Legal Principles in IT Sector –

Kim, Hyun Kyung

Seoul National University of Science and Technology

Generally it was accepted that Constitutional principles that form the national structure is the principle of democracy, principle of rule of law, and principle of Social States. This paper analyzes the limitations of the organizational design of IT sector and proposes improvements based on the constitutional principle of state structures.

IT policy area is unclear and overlapping boundaries of their work, and work in the IT area sometimes overlaps with the work of other policy areas, therefore policy conflicts with other areas are caused. As well as the IT inherently involve the 'speed', 'change', and a 'risk' according to 'attack', so professional change & risk management is needed in order to reduce these risks. Korea's IT governance has gone through a lot of trial and error as far reflecting these attributes in the IT organization design. The important organization was established by a sub-decree, not law, and a mechanism to adjust conflict and cooperate was not established. As a result, the organization design based on democracy and the rule of law had not been made.

In order to overcome this limitation, first, the organization shall establish a legal framework for ensuring the uniqueness of the IT area as the implementation of rule of law. Installation of the

government department for which IT policies are fully responsible should be clearly defined in the Government Organization Act, And the existing IT function of Ministry of Trade, Industry and Energy, Ministry of Culture, Sports and Tourism, Korea Communications Commission needs to be integrated into such a IT department. In addition, resolving conflicts between government ministries and the cooperation mechanism based on democracy must be provided by law. This can be implemented as a committee form to ensure the participation of civil society. The committee shall be an organization that operates on a permanent rather than temporary organization. Meanwhile, the Korea Communications Commission, to ensure the freedom of the press needs to be re-born as Independence Organization. In addition, as the practice of a administrative organization legal principles, enlargement of the policy-making and implementation by the Office of the President and the Representative Administrative Agencies should be avoided, As much as possible, policy will be planed and enforced through the reorganization such as reallocation, integration or cancellation of functions.

Key Words : IT Governance, administrative organization legal principles, the uniqueness of the IT area, Constitutional principles that form the national structure, mechanism for conflicts-resolving and cooperation

- ° 투고일 : 2015.2.28
- ° 심사일 : 2015.3.12
- ° 게재확정일 : 2015.3.27