



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사학위논문

정보통신기술(ICT) 정책추진체계의  
변동에 관한 연구

- Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 -

2013년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

고 명 석



# 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동에 관한 연구

- Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 -

지도교수 전 영 한

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2013년 4월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

고 명 석

고명석의 석사학위논문을 인준함

2013년 6월

위 원 장 김 상 현 (인)

부위원장 이 수 영 (인)

위 원 전 영 한 (인)



## 요약(국문초록)

한국에서는 최근 20여 년간 다섯 차례의 정부의 변동과정에서 정보통신기술(ICT) 정책추진체계(the policy implementation system)가 독임제 행정부처의 개폐라는 급격한 변동을 겪었다. 본 논문에서는 이 정보통신기술 분야를 담당하는 정책추진체계의 변화과정을 살펴보기 위한 이론적 모형으로 Kingdon의 정책흐름모형(policy stream model)을 재해석하여 정책추진체계의 변동이론으로까지 확장하여 적용하였다.

Kingdon의 정책흐름모형(policy stream model)에서는 문제(problems)의 흐름, 정치(politics)의 흐름, 정책대안(policies)의 흐름 등 세 흐름이 일정 시점에 합류(coupling)되어 유의미한 정책창(policy window)이 열리고, 이 과정에서 채택된 정책의제가 파급효과(spillover)를 가져온다고 보았다. 그리고 이 과정에서 정책선도자(policy entrepreneurs)의 역할이 중요하다고 보았다.

본 논문에서는 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동에 관한 연구를 주무부처인 정보통신부의 신설 → 지속 → 폐지 → 재신설(미래창조과학부)이라는 시계열적 변동의 관점을 주요 초점으로 하여 분석·기술하였다. 정책추진체계로서의 중앙 행정부처를 개폐하는 차원의 논의는 대통령의제(presidential agenda)에 속한다고 볼 수 있다. 따라서 대통령 선거라는 정치과정에서의 이슈화의 영향이 중요하다. 그리고 대통령직 인수 차원의 정책결정 과정은 정책추진체계의 변동에서 결정적인 중요성을 지닌다. 이 과정은 촉발요인이 이슈화되고 제도화되는 과정이라고 평가할 수 있다. 연구 결과, 이러한 맥락에서 Kingdon의 정책흐름모형의 확장·적용이 적실성이 있다고 판단되었다.

정보통신기술(ICT) 정책추진체계 변동과정의 특성은 다음과 같이 요약

된다. 첫째, 이 이슈가 정부와 의회, 그리고 학계와 이익집단에 항상적으로 흘러 다녔다는 점이다. 둘째, 정보통신기술(ICT) 정책추진체계를 둘러싼 이슈는 구체적인 대안의 형식과 내용을 담지하면서 정책연합적인 성격까지 포함할 수 있는 광범위한 정책네트워크에 의해 상호 축적되어 왔었다는 점이다. 즉, 정책연합들의 진자운동과 같은 스윙이 있었다는 점이다. 이러한 정책 및 이슈의 스윙은 정책환경의 변화와 함께 이전 정책집행의 평가가 반영된 것이며, 이는 Kingdon의 정책흐름모형(policy stream model)에서 말하는 문제(problems)의 흐름 속에서 파악되었다. 셋째, 한국에서의 대통령선거는 정책의제화의 강력한 촉발계기가 된다. 이 의제가 대선과정에서 유력 후보자들이 공감하는 공약사항으로 채택될 경우, 대통령의제화로 되어 정책창(policy window)이 열리는 계기가 마련된다는 점이다. 넷째, 정책창에 개별적인 세 흐름이 합류(coupling of streams)하게 되어 대통령직인수위원회에서도 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동 문제는 초미의 관심사로서 중요 핵심 의제로 선정되었다는 점이다. 다섯째, 이 과정에서의 정책선도자(policy entrepreneur)의 역할이 중요하였다는 점이다. 특히 후보자-대통령당선자-대통령의 정책선도자로서의 역할이 특기할 만하다. 이는 한국정치의 특수성이라고 볼 수 있으며, 정책의제 중시적인 정치문화의 정착이라는 순응효과도 크다고 파악된다.

**주요어** : 정보통신기술(ICT), 정책추진체계, Kingdon, 정책흐름모형,  
정책창, 정책선도자

**학 번** : 95921-702

## <목 차>

### 제1장 서론

제1절 연구배경과 목적 .....	1
제2절 연구문제와 방법 .....	3
제3절 연구대상과 범위 .....	5

### 제2장 이론적 배경과 분석틀

제1절 정책변동에 관한 이론 .....	7
1. 정책변동의 의의 .....	7
2. 정책변동이론 모형 .....	9
제2절 Kingdon의 정책흐름모형 .....	14
1. 정책흐름모형(policy stream model) .....	14
2. 정책추진체계 변동이론으로의 확장 적용 .....	21
제3절 선행연구의 검토 .....	23
1. 정책흐름모형(policy stream model)을 적용한 연구 .....	23
2. 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동에 관한 연구 .....	31
제4절 연구의 분석틀 .....	37

### 제3장 정보통신기술(ICT) 정책환경의 변화 분석

제1절 정보통신기술(ICT) 패러다임의 변화 .....	40
제2절 스마트 융합시대의 정책환경 .....	42



## 제4장 정보통신기술(ICT) 정책추진체계 변동 사례 분석

제1절 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동 사례 개관 .....	44
제2절 김영삼 정부 : 정보통신부의 설립(1994) .....	47
1. 문제의 흐름 .....	47
2. 정치의 흐름 .....	49
3. 정책대안의 흐름 .....	52
4. 소결 .....	52
제3절 김대중 정부와 노무현 정부 : 정보통신부의 지속(1998~2007) .....	55
1. 문제의 흐름 .....	56
2. 정치의 흐름 .....	57
3. 정책대안의 흐름 .....	60
4. 소결 .....	61
제4절 이명박 정부 : 정보통신부의 폐지(2008) .....	62
1. 문제의 흐름 .....	62
2. 정치의 흐름 .....	63
3. 정책대안의 흐름 .....	67
4. 소결 .....	67
제5절 박근혜 정부 : 미래창조과학부의 설립(2013) .....	69
1. 문제의 흐름 .....	69
2. 정치의 흐름 .....	69
3. 정책대안의 흐름 .....	73
4. 소결 .....	75

## 제5장 결론

제1절 연구의 결론 .....	77
제2절 정책적 시사점 및 연구의 한계 .....	80
참고문헌 .....	82
Abstract .....	88

## 표 목차

[표 2-1] Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 한 정책변동에 관한 선행연구 .....	28
[표 2-2] 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동에 관한 선행연구 .....	35
[표 4-1] 정보화정책의 전개양상 .....	46
[표 4-2] 이명박 정부의 정보통신기술 업무 이관 부처 및 기능 현황 .....	66
[표 5-1] 정부별 정보통신기술(ICT) 정책추진체계 변동의 Kingdon 모형적 분석 .....	79

## 그림 목차

[그림 2-1] 정책흐름모형에 의한 정책추진체계의 변동 .....	39
[그림 4-1] 미래창조과학부 관련 조직 및 기능 개편도 .....	72

## 제1장 서론

### 제1절 연구배경과 목적

본 논문은 최근 20여 년간 한국에서 전개된, 정보통신기술(ICT) 담당 부처의 개폐로 표출되어 온 정보통신기술(ICT) 정책추진체계(the policy implementation system)의 변동에 대해 고찰하고자 한다. 한국에서 최근 다섯 차례의 정부의 변동과정에서 정보통신기술 정책추진체계가 독임제 행정부처의 개폐라는 급격한 변동을 겪었다. 이것에 영향을 미친 격발요인(trigger factors)은 무엇인가? 그 과정은 어떻게 진행되었는가? 어떤 변동이 일어났는가? 그 과정에서의 정책선도자(policy entrepreneurs)는 누구/무엇이었는가? 정책추진체계의 변동이 가져온 파급효과(spillover)는 무엇이었나? 등의 문제를 분석해보려는 것이 본 논문의 연구 목적이다.

본 논문에서는 이 정보통신기술 분야를 담당하는 정책추진체계의 변화 과정을 살펴보기 위한 이론적 모형으로서 Kingdon의 정책흐름모형(policy stream model)을 적용하여 분석하였다. 왜냐하면, 이 모형이 본 연구의 분석틀로 적실성이 높다고 판단되었기 때문이다. 이 모형을 적용하여, 한국에서의 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동을 초래한 원인, 혹은 격발인자(trigger factors)를 분석해보는 것이 이 연구의 목적이다. 이 과정에서 정책선도자의 역할을 살펴보고 한다. 또한 이 연구를 통해 향후 계속 진행될 수도 있는 정책변동을 포함하여, 정책추진체계의 변동의 미래에 대한 통찰력을 얻고자 하는 의의도 있다.

한국에서 정보통신기술(ICT) 분야의 정책추진체계의 중심으로 독임제 행정부처가 본격적으로 신설된 것은 1994.12.23. 김영삼 정부 시절이다.

정부조직법을 일부 개정하고 기존의 체신부를 개편하여 정보통신부(Ministry of Information and Communication)를 독립제 정책추진체계로 발족하였다. 당시, 정보통신부는 ①국가사회 정보화 정책의 수립 및 종합 조정, ②초고속 정보통신망의 구축 및 정보 보호, ③통신사업자 허가 육성, ④전파 방송에 관한 정책의 수립 및 관리, 그리고 ⑤우편·우체국 금융 사업에 관한 정책의 수립 추진 등을 주요 업무로 출범하였다.

김대중 정부(1998~2002)와 노무현 정부(2003~2007)에서는 김영삼 정부 당시 신설된 정보통신부가 정보통신기술(ICT) 정책추진체계로서 지속되었다. 그러나 2008년, 이명박 정부의 출범과 함께 정보통신부가 방송위원회와 통합되어 합의제의 방송통신위원회로 되고, 그 나머지 업무는 행정안전부, 교육과학기술부, 지식경제부, 문화체육관광부 등 다른 연관 부처로 분산 이관되었다. 그리고 2013년 박근혜 정부 출범과 함께 정보통신기술(ICT) 정책추진체계로 미래창조과학부가 독립제로 신설되어 출범하게 되었다. 이명박 정부에서 정보통신부의 폐지와 함께 분산 이관된 정보통신기술(ICT) 업무가 미래창조과학부로 재통합되어 출범한 모습이다.

본 논문에서는 정책환경의 변화에 따른 정책과정의 진행과 환류, 그리고 정책변동으로 특징되는 한국의 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동 사례를 분석함에 있어, 그 설명 모델로 John W. Kingdon의 정책흐름모형(policy stream model)을 분석틀로 하여 검토해보고자 한다. 왜냐하면, John W. Kingdon의 정책흐름모형이 설명력이 높다고 판단되기 때문이다. 역대 정부의 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동을 분석함에 있어, Kingdon의 모형을 재해석하여, 정책추진체계의 변동이론으로까지 확장하여 적용하려는 것이 본 논문의 연구 목적이다.

또한 정부별로 진행된 정보통신기술(ICT)분야의 정책추진체계의 변동과정에 대한 연구를 통해서 각 시기별 정책환경의 변화, 즉 정보통신기술의

변화와 산업의 흐름, 그리고 이에 대응하는, 자원의 분배자와 정책의 입안·조정자로서의 정부 역할을 살펴보는 것이 본 연구의 목적이다.

## 제2절 연구문제와 방법

본 연구는 정보통신기술 정책추진체계의 변동을 설명함에 있어 John W. Kingdon의 정책흐름모형(policy stream model)의 적절성에 주목한다. Kingdon은 문제(problems)의 흐름, 정치(politics)의 흐름, 정책대안(policies)의 흐름 등 세 흐름이 일정 시점에 합류(coupling)되어 유의미한 정책창(policy window)이 열리고, 이 과정에서 채택된 정책의제가 파급효과(spillover)를 가져온다고 보았다. 그리고 무엇보다도 이 과정에서 정책선도자(policy entrepreneurs)의 역할이 중요하다고 보았다.

특히 본 논문에서는 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동에 영향을 끼친 독립변수(independent variables)로서의 격발요인(trigger factors)을 찾아보고, 이 격발요인에 의한 종속변수(dependent variables)로서의 정책추진체계의 변동을 연구하고자 한다.

본 연구는 정보통신기술(ICT) 정책의 변동을 독임제 전담 정부부처의 신설 → 지속 → 폐지 → 재신설이라는 과정을 분석하는 단일사례 연구방법을 채택한다. 아울러 시계열적 연구이다. 본 연구에서는 Kingdon의 정책흐름모형의 의미를 살펴보고, 다음으로 선행연구를 검토하는 문헌연구에서 시작한다. 그리고 분석틀을 설정하였다.

연구방법론의 차원에서 사례연구설계의 관점에서 살펴보면, 본 연구는 이론을 통해 사례를 설명하는 연구라고 볼 수 있다. 이론이나 가설을 통해 사례를 해석하고 설명한다. Eckstein(1975)이 언급한 이론기술적(disciplined-configurative) 사례연구이고, Lijphart(1971)가 말한 해석적

(interpretative) 사례연구라고 볼 수 있다.<sup>1)</sup>

또한 본 논문은 방법론에 있어 기술적 연구(descriptive study)와 변화 연구(developmental study)를 기본으로 한다. 기술적 조사연구의 현상을 정확하게 기술(description)하는 것이 주목적이다. 남궁근(2010)의 연구에 의하면, Issac과 Michael은 기술적 조사연구를 다음과 같이 다섯 가지로 분류하고 있다. ①기술적 연구(descriptive study), ②변화연구(developmental study), ③사례연구 또는 현지연구(case or field study), ④상관적 연구(correlational study), 그리고 ⑤인과적 비교연구(causal comparative study) 등의 분류이다. 이 기술적 조사연구의 분류 중에서 ①기술적 연구(descriptive study)는 “좁은 의미의 기술적 조사 설계를 말하는 것으로, 어떤 상황이나 관심분야에 대하여 사실대로 정확하게 체계적으로 기술하는 연구를 말한다.”<sup>2)</sup> ②변화 연구(developmental study)는 “시간의 흐름에 따른 성장 및 변화의 패턴이나 단계(sequence)를 조사하기 위한 연구를 말한다.”<sup>3)</sup> 이 분류에 의하면, 본 연구는 기술적 연구와 변화 연구를 결합한 방법에 의한 연구이다.

그리고 본 논문에서 연구하고자 하는 독임제 행정기구의 개폐의 차원에서 진행된 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동은 그 규모와 질적 내용에서 볼 때, 대통령선거와 신정부 구성 차원에서 결정되어 왔다. 따라서 이 주제를 연구함에 있어, 대통령선거 공약과 대통령직인수위원회 차원의 정책결정 과정에 대한 1차 자료 검토가 필요하였다. 본 연구에서는 1차 자료로, 각 대통령선거 과정에서의 공약자료집, 대통령직인수위원회의 백서, 그리고 국회 상임위 속기록 등을 주로 활용하였다.

---

1) 김병섭(2010), 『편견과 오류 줄이기』, p.349.

2) 남궁근(2010), 『행정조사방법론』, p.321.

3) et al., p.322.

### 제3절 연구대상과 범위

본 연구의 내용은 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동에 관한 연구이다. 구체적으로는 1994년 김영삼 정부 시기에 정보통신부의 신설로부터 시작한 정보통신기술(ICT) 정책추진체계가 1998~2007년의 김대중 정부와 노무현 정부 기간 동안에도 지속되어 오다가, 2008년에 이명박 정부에서 정보통신부의 폐지라는 급격한 변화를 겪고, 다시 2013년 박근혜 정부에서 미래창조과학부의 신설이라는 정책추진체계의 변동으로 표출된 배경과 그 기제를 살펴보고자 하는 것이다. 즉, 담당 부처의 신설 → 지속 → 폐지 → 재신설이라는 정책추진체계의 변동에 관한 연구를 기본 연구대상으로 한다.

연구의 범위는 김영삼 정부에서의 정보통신부의 신설, 김대중 정부와 노무현 정부에서의 지속, 이명박 정부에서의 정보통신부의 폐지, 그리고 박근혜 정부에서의 미래창조과학부의 신설 등의 사안을 중점적으로 다룬다. 문제의 흐름, 정치의 흐름, 그리고 정책대안의 흐름 등 세 흐름의 합류과정을 살펴보고, 시사점으로 정책창과 파급효과와 정책선도자의 역할 등을 포괄하여 검토해보고자 한다.

이 사례 연구는 정보통신부와 미래창조과학부로 상징되는 독립제 행정기관 등의 존속여부에 초점을 두었기에 김영삼 정부(1994) → 이명박 정부(2008) → 박근혜 정부(2013)를 중심으로 살펴본다. 그리고 김영삼 정부에 이어진, 김대중(1998-2002) → 노무현(2003-2007) 정부의 정보통신기술(ICT) 정책추진체계는 김영삼 정부와의 지속의 관점에서 살펴본다. 왜냐하면, 독립제 ICT 소관부처의 신설 → 지속 → 폐지 → 재신설이라는 정책추진체계 변동을 기준으로 한다면, 이 두 정부에서의 정보통신부의 존속은 김영삼 정부와 동일한 맥락의 성격을 지니는 연속성으로 이해할



수 있기 때문이다. 그 만큼 이 두 정부에서는 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동성의 진폭이 낮았다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 문제의식은 이 두 정부에서 정보통신기술(ICT) 정책을 중시하지 않았다는 것을 의미하지는 않는다.

## 제2장 이론적 배경과 분석틀

### 제1절 정책변동에 관한 이론

#### 1. 정책변동의 의의

정책은 “대부분의 사회구성원과 관련이 있는 시급한 문제들을 권위적(합법적)으로 해결함으로써 생활의 질과 공익을 향상시키고자 하는 정부 및 공공기관의 미래지향적인 활동방침 또는 활동목표”<sup>4)</sup>를 말한다. 또한 “각종의 정치적·행정적 과정을 통하여 권위 있게 결정된 공적 목표와 이를 달성하기 위한 수단과 관련된 기본 방침”<sup>5)</sup>이라고 규정할 수 있다. 그리고 “바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정할 기본방침”<sup>6)</sup>이라고 정의된다. 이에 따라, 정책의 구성요소는 정책목표, 정책수단, 정책대상집단 등으로 구분된다. 정책은 정책을 통해 달성하고자 하는 목표를 가지고 있다. 정책목표를 달성하기 위한 정책수단 역시 정책의 중요한 구성요소이다. 정책은 원칙적으로 정책목표와 수단의 기본방침만 포함한다. 정책은 권위 있는 정부기관에 의하여 결정된 것이며 보통의 경우에는 공식적으로 천명된 것이다. 정책구성들 중 정책목표와 정책수단이 가장 핵심적인 요소이며 정책대상집단을 합하여 정책의 3대 구성요소라 볼 수 있다.<sup>7)</sup>

정책과정은 정책의제설정 → 정책결정과 정책분석 → 정책집행과 정책평가의 과정을 말한다. 정책문제는 무수한 사회문제 중에서 정부에서 정책적 해결을 위

4) 안해균(1990), 『정책학원론』, p.23.

5) 유훈(2000), 『정책학원론』, p.22.

6) 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호(2012), 『정책학원론』, p.35.

7) et al., pp.37-48.

하여 검토하기로 결정한 사회문제이다. 이 사회문제를 정책문제로 채택할지 여부를 결정하는 활동이 정책의제설정 과정이다. 어떤 문제가 정책문제로 거론되면, 이를 해결하여 달성할 정책목표를 설정하고, 이 목표를 달성할 수 있는 여러 가지 대안들을 고안·검토하여 하나의 정책대안을 채택하는 활동이 정책결정이다. 그 결과로 나오는 산출물이 정책이다. 이 때, 보다 바람직한 정책결정을 위하여 수행되는 지적 작업이 정책분석이다. 결정된 정책의 실현 활동이 정책집행이며, 그 결과 정책목표가 달성되는 등의 정책효과와 집행을 위해서 사용된 사회적 가치인 정책비용 등의 정책결과가 다시 정책환경으로 나가게 된다. 그리고 정책평가는 정책의 종결이나 수정 등을 위한 지식을 제공하여 정책결정에 기여한다.<sup>8)</sup>

정책과정(policy process)은 정책의제설정 → 정책결정 → 정책집행의 순서대로 진행된다. 여기에서 정책의제설정(agenda setting)이란 정부가 정책적 해결을 위하여 사회문제를 정책문제로 채택하는 과정 또는 행위 즉 사회문제가 정책문제로 전환되는 과정이나 행위를 의미한다. 사회에서 등장하는 문제 중 단순히 사적 문제로 취급되는 것이 아닌 공식적으로 채택된 문제가 정책문제(policy problem)이다.

이 정책과정에서는 끊임없이 환류가 이루어진다. 각 과정별 활동결과로 얻게 되는 정보와 평가는 다시 환류(feedback)되어 이전 단계의 활동을 위한 정보로 활용된다. 그리고 정책 활동을 유발한 사회문제는 정치체제의 환경변화에 따라 질적 변화를 초래한다. 환경의 변화에 따른 문제의 성격 변화와 이에 따른 새로운 문제의 등장뿐만 아니라, 정책집행 결과로서 나타나는 정책의 효과나 기타 영향이 문제를 변화시킨다.

이러한 문제의 변화는 정책결정 도중이나 정책집행 도중 또는 평가활동 도중에 인지되거나 파악되고, 또한 이것이 환류되어 정책변동을 일으키는 주된 요인이 된다. 환류를 둘러싼 정치적 갈등과 이를 해소하는 정치체제

---

8) 정정길·최종원·이시원·정준근·정광호(2012), 『정책학원론』, pp.13-14.

또는 정치체제의 특성이 정책의 변동을 좌우하는 주된 요인이다. 특히 정책 기조의 변화는 정책목표와 정책수단의 급격한 변동을 초래하고, 이는 정책 패러다임의 변화로 이어진다. 이러한 정책변동은 정책 환류를 통해 일어나는 것이 일반적이다. 즉, 기존 정책에 대한 지지와 반대와 같은 환류작업을 통해 정책변동이 발생하는 것이다.<sup>9)</sup>

정책변동은 정책내용의 변동뿐만 아니라 정책집행 방법까지도 포함한다. 정책변동에는 정책결정에서 일어나는 정책의 수정·종결만이 아니라 집행단계에서 일어나는 것도 포함된다. 즉, 기존 정책변동이론에서의 주된 연구의 초점은 정책내용의 변동부분이다.

본 논문에서는 이러한 정책변동을 단순히 정책내용의 변동에만 한정시키지 아니하고 정책추진체계의 변동으로까지 확장시키고자 한다. 즉, 정책변동이론의 확장 적용이 가능하다고 본다.

## 2. 정책변동이론 모형

정책변동의 이론적 모형으로 정책흐름모형, 정책지지연합모형, 정책패러다임 변동모형, 이익집단 위상변동모형, 그리고 시차적 접근방법 등이 있다. 이 모형들을 요약적으로 살펴보면 다음과 같다.

그리고 본 논문이 연구방법의 분석틀로 확대·적용하는 John W. Kingdon의 정책흐름모형(policy stream model)은 별도의 단락에서 집중적으로 살펴본다.

### 1) 정책지지연합모형

---

9) 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호(2012), 『정책학원론』, pp.699-700.

Sabatier와 Jenkins-Smith 등이 정책변동이론모형으로 제시한 정책지  
지연합모형(ACF: advocacy coalition framework)은 다음과 같은 4개의  
기본 전제를 가지고 있다. ①정책변화과정을 이해하기 위해서는 10년 이  
상의 장기간이 필요하다. ②정책변화를 이해하기 위한 분석단위로 정책하  
위체계(policy subsystem)에 중점을 둔다. ③정책하위체계에는 신념체계  
(belief systems)를 공유하는 정책지지연합이 있다. 그리고 ④정책변동은  
정책지지연합들이 그들의 신념체계에 입각한 정책을 추진하기 위해 경쟁  
하는 과정에서 발생하는 것이다.<sup>10)</sup>

정책지지연합모형에서는 하향식과 상향식 접근방법의 장점들을 결합하  
고 시간프레임을 20여년으로 연장하여 정책학습에 대해 살펴보고 있다.  
그리고 정책집행을 <정책결정 → 정책집행 → 재결정 → 재집행>의 과정  
으로서의 정책변동(policy change) 차원에서 파악한다. 상향식 접근방법  
의 분석단위를 기본으로 하고, 하향식 접근방법의 여러 변수들이 분석단  
위에 영향을 미치는 것에 주목한다. 먼저 정책문제를 고려하고 다음으로  
참여자의 전략에 관심을 갖는다. 그리고 법적, 사회경제적 요인들이 참여  
자의 전략에 미치는 영향을 확인하고 정책과 전략 사이의 인과적 가정의  
타당성을 검토한다.

Sabatier가 정책변동의 개념적 분석틀로 사용하는 통합모형에서는 정책  
하위체계에서 참여자의 신념체계와 자원에 따라 지지연합이라는 참여자연  
합을 구분한다. 그리고 정책의 법적 속성을 조정하려는 지지연합의 전략  
에 관심을 둔다. 신념체계를 집단을 분류하는 기준으로 채택하였다.  
Sabatier는 신념체계를 세 가지로 나누었다. ①규범적 핵심(normative  
core), ②정책적 핵심(policy core), 그리고 ③부차적 측면(secondary  
aspects) 등이다. 첫째, 규범적 핵심은 기본적인 존재론적 원칙이다. 둘

---

10) 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호(2012), 『정책학원론』, p.714.

째, 정책적 핵심은 규범적 원칙을 달성하기 위한 정책에 대한 기본적 입장이다. 외부의 이례적 변화, 동요를 통해 변화한다. 그리고 셋째, 부차적 측면은 도구적 결정으로서 정책학습 등을 통해 상대적으로 변화하기 쉬운 속성을 가지고 있다. 정책 결정 및 정책 입안에서 주요 고려 요인이다.

그리고 Sabatier의 통합모형에서는 하위체계 참여자의 기회와 제약에 영향을 미치는 비교적 안정적인 모수(relatively stable parameters)와 외부적 사건(external events)을 설명한다. 첫째, 비교적 안정적인 모수(relatively stable parameters)로는 ①문제영역의 기본적 속성 ②자연자원의 기본적 배분 ③기본적인 사회문화적 가치와 사회구조 ④기본적 법률구조(규칙) 등이 있다. 둘째, 외부적 사건(external events)에는 ①사회경제적 조건과 기술의 변화 ②체계화된 지배연합의 변화 ③정책결정 등 다른 하위체계로부터의 영향 등이 거론된다.<sup>11)</sup>

그러나 1999년에 Paul A. Sabatier에 의해 편저로 출간된 『Theories of the Policy Process』의 초판에 대하여 비판이 있었다. Sabatier의 정책지지연합모형에 대하여 “대부분 미국문헌에 근거하고 있다.”(Skogstad 2001)라는 비판이었다. 미국적인 다원주의(복합적 논거, 종다수법, 약한 정당, 정치적 관료)가 규범적이고, 유럽이나 개발도상국가에서의 광범위한 현상인 코포라티즘이나 권위주의 체제에 대한 문헌이 없다는 비판이다. 이에 대하여 Sabatier는 『Theories of the Policy Process』의 2007년도 판에서는 미국적 쇼비니즘이라는 비판에 대응하여 유럽 문헌을 추가하여 논하고 있다.<sup>12)</sup>

## 2) 정책패러다임 변동모형

---

11) Sabatier, Paul A. (c2007). *Theories of the policy process*. Boulder, Colo. : Westview Press. p.202.

12) et al., p.11.

Peter A. Hall은 영국의 경제정책이 어떻게 케인즈주의에서 통화주의로 전환했는지를 패러다임변동모형으로 설명하였다. 이 모형에서 설명하고 있는 정책변동은 ①패러다임의 안정기 ②변이의 축적기 ③실험기 ④기존 패러다임의 권위 손상기 ⑤새로운 패러다임 경쟁기 ⑥새로운 패러다임의 정착 및 안정기 등의 과정을 거쳐 진행되는 것으로 요약할 수 있다. Sabatier가 핵심적인 신념의 변동과 이로 인한 근본적인 정책변동이 쉽지 않다고 보았으나, 반면에 Hall은 패러다임 변동(paradigm shift)에 의한 정책변동이 가능하다고 보았다. 이 변동모형에서 Hall은 Sabatier와 마찬가지로 정책변동 과정에서 정책학습이 중요하다고 보았으며, 사회적 학습으로서의 정치와 권력투쟁으로서의 정치가 관련되어 있다고 보았다. 이 점에서 Hall의 패러다임변동모형은 Kingdon의 정책흐름모형과 연관된다고 볼 수 있다.<sup>13)</sup>

### 3) 이익집단 위상 변동모형

이익집단 위상 변동모형은 정책형성과정을 설명하는 이론모형으로서 기존의 점증모형과 쓰레기통모형이 지니는 한계를 지적하면서 그 논지를 시작하고 있다. Mucciaroni는 이익집단의 위상 변동을 설명하는 틀로 이슈 맥락(issue context)과 제도적 맥락(institutional context)이라는 두 가지 개념을 사용하고 있다. 이슈맥락이 특정한 이익집단에 유리하더라도 제도적 맥락이 불리할 때는 정책이 불리하게 돌아간다. 위상이 저하되는 것이다. 이슈맥락이 불리하더라도 제도적 맥락이 유리하면 정책이 불리해지지 않는다는 것이다. 즉 위상이 유지된다.<sup>14)</sup> Mucciaroni는 이슈맥락보다 제

---

13) 유훈(2000), 『정책학원론』, p.530.

도적 맥락을 더 중요시 한다. Mucciaroni는 미국에서의 보호무역정책, 농업보조정책, 조세감면정책, 그리고 경제적 규제정책의 사례를 연구하면서, 이슈맥락과 제도적 맥락이 불리할 때에는 특정한 생산자 집단이나 이익 집단의 위상이 저하됐으며, 이슈맥락과 제도적 맥락이 동시에 유리했을 때에는 특정한 집단의 위상이 상승했다고 분석하였다. 그러나 이슈맥락과 제도적 맥락이 일치하지 않았을 때에는 특정집단의 위상이 이슈맥락보다도 제도적 맥락의 영향을 받았다고 분석하였다.<sup>15)</sup>

#### 4) 시차적 접근 방법(Time Lag Approach)

정책수단들은 조합하는 순서와 시점에 따라 정책효과가 달라진다. 따라서 정부개입의 적시성이 중요하다. 시차이론 혹은 시차적 접근 방법은 정책현상을 설명하는 주요변수로 정책주체가 정책을 인지하는 시차나 정책의 시간적 선후관계와 작동순서 등을 중시한다. 정책변동의 양상과 원인의 체계적 파악을 위해서 시차이론을 활용한다.<sup>16)</sup>

이 시차적 접근방법은 정태론적 인간관계가 내포하는 동태적 전제조건에 주목한다. 정책이나 제도를 독립변수로 하고 의도하는 목표를 종속변수로 하는 인과관계이다. 따라서 시간이 이 인과관계의 성격을 좌우한다. 최근의 역사적 제도주의에서 주목받고 있는 경로의존성은 동태적 인과관계에 기초하고 있다. 이 시차적 접근 방법(Time Lag Approach)이 주목하는 점은, "기존제도나 정책의 수정, 또는 새로운 제도나 정책의 도입에서 그 성과가 시간에 따라 달라진다"<sup>17)</sup>는 측면이다.

14) 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호(2012), 『정책학원론』, pp.718-719.

15) 유훈(2000), 『정책학원론』, pp.532-535.

16) 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호(2012), 『정책학원론』, pp.721-722.

17) 정정길(2002), "정책과 제도의 변화과정과 인과법칙의 동태적 성격".

『한국정책학회보』 11(2). p.269.



## 제2절 Kingdon의 정책흐름모형

### 1. 정책흐름모형(policy stream model)

Kingdon은 빅톨 위고(Victor Hugo)의 문구를 인용하면서 그의 논지를 시작한다. “대군단의 발걸음보다 위대한 것은 아이디어가 떠오르는 순간이 다가오는 것이다.”(Greater than the tread of mighty armies is an idea whose time has come.)<sup>18)</sup> 어떻게 아이디어가 떠오르는 순간이 오는가? 무엇이 아이디어가 떠오르는 순간을 만드는가? 무엇이 정부 일에 관여하는 자들로 하여금 어느 시간대에, 어느 주제는 관심을 갖게 하고 어느 주제는 그렇지 않게 만드는가? 지금까지 정치학자들이 입법이나 행정의사결정에 대해서는 많은 연구를 하였으나, 의사결정 이전의 과정은 상대적으로 미답의 영역으로 남아있다. 왜 정책결정자들이 어떤 주제는 다른 주제에 비해 관심을 쏟는가? 어떻게 그들의 정책의제가 시간에 따라 변화해 가는가? 어떻게 그들은 많은 정책대안 중에 단지 몇 개로 선택을 좁히는가?<sup>19)</sup> 이상이 Kingdon의 문제의식의 출발이다.

Kingdon은 쓰레기통모형(Garbage Can Model)을 재고찰(revised)하면서 미국 연방정부에서의 의사결정을 이해하기 위해 적용한다. Cohen, March, Olson(1972)이 제시한 쓰레기통모형(Garbage Can Model)은 조직의 응집력이 아주 약한 혼란 상태에서 이루어지는 의사결정모형이다. 이들은 대학조직을 예를 들어 이 쓰레기통모형을 설명하고 있다. 이 쓰레기통모형에서는 문제성 있는 선호(problematic preferences), 불명확한 기술(unclear technology), 수시적 참여자(part-time participants)라는

18) John W. Kingdon, ; with new foreword by James A. Thurber. (c2003).

*Agendas, alternatives, and public policies*. New York : Longman. p.1.

19) et al., pp.1-2.

세 가지 전제조건을 제시한다.<sup>20)</sup> Kingdon이 제시하는 정책흐름모형은 소위 CMO모형과는 다르지만, 일반 논리는 비슷하다. 연방정부는 조직화된 무정부(an organized anarchy)처럼 보인다. 물론 이 과정의 조직과 패턴에서 발견되듯, 방점은 ‘무정부’ 보다 ‘조직화된’에 두고 있다. 그러나 문제성 있는 선호, 불명확한 기술, 그리고 수시적 참여자 등의 특성들이 여기에도 존재한다. 이 분리된 흐름들이 조직을 관통하고 각자의 생명력을 지닌다. 이 흐름들은 임계점에서 합류하여 정책변동을 일으킨다.<sup>21)</sup>

Kingdon은 정책흐름모형을 가지고 1976년에서 1979년까지 기간 동안의 미연방의 보건정책과 물류정책의 의제설정과정을 분석하였다. 1995년의 2판 출판에서는 제10장을 보충하여, 1981년의 연방예산에 대한 레이건혁명과 1986년의 세계개혁, 그리고 1993년의 클린턴정부에서의 보건정책에 대한 사례연구를 추가하여, 정책흐름모형의 현실 적실성을 재차 강조하였다.<sup>22)</sup>

Kingdon은 문제(problems)의 흐름, 정치(politics)의 흐름, 그리고 정책대안(policies)의 흐름 등이 합류(coupling)하여 정책창(policy window)이 열리고, 이 때 채택된 정책의제가 파급효과(spillover)를 가져온다고 보았다. 이 과정에서 정책선도자(policy entrepreneurs)의 역할이 중요하다고 보았다. 서로 독립적으로 자신의 물에 따라 유동하는 문제, 정치, 그리고 정책대안 등의 세 흐름이 사회적 사건이나 정치적 사건의 발생을 기점으로 합류되고 정책의제로 설정된다. 이 과정에서 중요하게 고려되는 것이 정책창의 열림과 정책선도자의 역할이다. 세 흐름이 합류하더라도 정책창이 닫히게 되면, 정책대안은 의제로 설정되는데 실패한다. 그래서 정책선

---

20) 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호(2012), 『정책학원론』, pp.489-494.

21) John W. Kingdon, ; with new foreword by James A. Thurber. (c2003).

*Agendas, alternatives, and public policies*. New York : Longman. pp.86-87.

22) et al., pp.209-221.

도자는 적극적으로 세 흐름의 합류를 추구하고 자신들이 준비해온 정책대안이 의제로 설정되도록 노력한다.

#### 1) 문제(problems)의 흐름

왜 어떤 문제는 다른 사안보다도 더욱 주목을 받는가? 재난, 위기, 개인적 경험, 강한 상징성 등 대규모 변화가 주목을 끈다. 그런데, 정책문제(problems)는 정부의제로 떠오르기도 하고 반면에 시야에서 사라지기도 한다. 다른 이슈들이 대두하고 지금까지 부각되던 이슈들을 논외로 하기도 한다. 왜 그것들은 소멸되는가? 첫째, 정부가 문제를 고지하기도 하고 고지하지 않기도 한다. 둘째, 정책문제를 고조시킨 조건들이 변화하기 때문이다. 셋째, 사람들이 조건에 익숙해지거나 다른 것으로 간주한다. 넷째, 다른 이슈가 등장하여 이슈의 우선순위가 바뀐다. 다섯째, 단순하게 볼 때, 주목하는 것에도 불가피한 주기가 있다.

문제인식은 의제설정에서 중요하다. 정책선도자들은 막대한 자원을 투자하여 정책결정자들의 주목을 끌도록 노력한다. 정책문제의 인식과 규정이 결과의 산출에 큰 영향을 끼친다.<sup>23)</sup>

#### 2) 정치(politics)의 흐름

정치적 사건은 문제 인식이나 정책 제안의 전개와는 독립적으로 자체 동력과 방식에 따라 유동한다. 참여자들은 전국차원의 분위기 변화를 감지한다. 선거를 통해 신정부가 등장하고 새 정파와 이념이 의회 내에 유

---

23) John W. Kingdon, ; with new foreword by James A. Thurber. (c2003).  
*Agendas, alternatives, and public policies*. New York : Longman. pp.197-198.

포된다. 그리고 다양한 목소리의 이익단체가 정부에 압력을 가한다. 이 정치적 국면의 전개가 강력한 의제설정자이다. 신정부는 문제의 인식과 제안의 고조에 따라 의제를 변동시킨다. 정치 흐름에서의 컨센서스는 설득(persuasion)보다도 협상(bargaining)에 의해 만들어진다. 이 협상은 지지조건의 거래이며, 선출직이 요구하는 것에 양보하거나 혹은 이상적인 위치에서 벗어난 타협에 의해 그들을 연합으로 끌어 들이는 것이다. 전국적인 분위기와 선거의 결합은 조직화된 이익집단보다도 더 강력한 의제설정자이다.<sup>24)</sup>

### 3) 정책대안(policies)의 흐름

정책대안의 생성은 생물학적 자연선택에서 유사기관(analogous)과 같은 선택과정으로 보여진다. 다양한 아이디어들이 돌아다니고 서로 충돌하고 새로운 아이디어와 만나고 결합하고 또 재결합하는 정책 원액(the policy primeval soup)이라고 할 수 있다. 정책의 기원은 좀 모호하고 예측하기 힘들고 이해하거나 구조화하기가 힘들다. 그래서 중개자이며 아이디어맨인 정책선도자가 정책개발자 보다 중요하다. 왜냐하면 재조합이 개발보다 더 중요하기 때문이다. “태양 아래 새로운 것이 없듯이” 드라마틱한 변화와 혁신도 없는 것이다. 변화가 있다면, 그것은 이미 농익은 요소들의 재조합인 것이다.<sup>25)</sup>

### 4) 합류(coupling)

---

24) John W. Kingdon, ; with new foreword by James A. Thurber. (c2003).

*Agendas, alternatives, and public policies*. New York : Longman. pp.198-199.

25) et al., pp.200-201.

합류(coupling)란, 문제(problems), 정치(politics), 그리고 정책대안(policies) 등 정책의제 설정에 관련한 세 흐름(stream)이 만나는 것을 의미한다. 융합하는 것이다. 세 흐름 중 어떠한 개별적인 흐름도 그 자체로 정책의제 설정에 충분조건이 될 수는 없다. 합류에 있어, 세 흐름은 서로 독립적이며 각각 흘러 다닌다. 그리고 각기 다른 규칙과 동인을 갖는다. 정책선도자는 적극적으로 이 세 흐름을 합류시키려고 시도한다. 이러한 시도는 각 흐름에 대한 이해 못지않게 이들 흐름의 합류에 대한 이해가 뒷받침 되어야 유의미하다. 따라서 세 흐름의 전개뿐만 아니라 이들의 합류(융합)가 정책의제 설정 과정을 이해하는데 중요하다.<sup>26)</sup>

#### 5) 정책창(policy window)

정책창이란 정책 제안자들이 대안을 제시하거나, 특정 정책 문제에 주의를 끌도록 하는 기회이다. 때때로 정책창은 예상치 못하게 열리거나 닫힌다. 마치 하늘의 창이 열려야 우주선을 발사할 수 있고, 한 번 기회를 놓치면 우주인과 엔지니어들이 다음 하늘 창이 열릴 때까지 기다리는 것과 같다.<sup>27)</sup>

정책창은 정치흐름이 변동하거나 새로운 문제의 흐름이 등장할 때 열린다. 정책창은 한 번 열리면 얼마 지나지 않아서 닫힌다. 정책창이 닫히는 주된 이유는 다음과 같다. ①어떤 정책적 반응이 조금 개시되었을지라도, 참여자들이 문제들이 결정되고 수행되었다고 느끼는 경우. ②정책참여자들의 시도가 실패할 수도 있는데, 더 이상의 시간, 에너지, 정치적 자본, 또는 다른 자원을 투여할 의지가 없는 경우. ③정책창을 열었던 사건들이

---

26) John W. Kingdon, ; with new foreword by James A. Thurber. (c2003).

*Agendas, alternatives, and public policies*. New York : Longman. pp.201-203.

27) et al., p.166.

시야에서 사라질 경우. ④정책창이 특정 인사의 교체로 열렸다면, 마찬가지로 해당 인사의 교체로 정책창이 닫히는 경우. ⑤적절한 정책대안이 없을 경우. 위와 같은 경우 정책창이 닫힌다.<sup>28)</sup>

정책창이 언제 열린다고 확정적으로 단언할 수는 없다. 정책과정을 추진하려는 전략가들에게는 안타까운 일이지만 세상은 단순하지 않다. 그러나 정책창은 정책 참여자들이 지각하는 것이다. 따라서 정책 참여자들은 정책창의 개폐여부를 단지 추정할 수 있을 뿐이며, 때때로 오판하거나 잘못 지각할 수도 있다. 고도로 숙련되고 지적인 사람들일지라도 정책창이 언제 열리고 열릴 것인지에 대하여 의견일치를 내릴 수는 없을 것이다. 왜냐하면 정책창의 "이 야수적 본성은 복잡하고 좀 모호하기 때문이다.(the nature of the beast is complex and a bit opaque)"<sup>29)</sup> 실제로 정책창이 열려있다고 잘못 추정한 경우에는, 참여자들은 자신들의 정책 자원들만 소진할 뿐 정책의제 설정에는 실패한다. 정책창이 어떻게 열리는가에 관해서는 이견이 존재할 수 있다.<sup>30)</sup>

#### 6) 정책 선도자(policy entrepreneurs)

정책선도자<sup>31)</sup>는 정책의제와 관련하여 향후 의제가 채택되고 정책으로 구체화 될 때 이익을 얻는데 있어서 보다 높은 지위를 차지하기 위해 기꺼이 시간, 에너지, 명성, 돈 등 자신의 자원들을 투자하는 자들이다. 이들은 정책 의제설정에 관련하여 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 그리고 정

28) John W. Kingdon, ; with new foreword by James A. Thurber. (c2003).

*Agendas, alternatives, and public policies.* New York : Longman. pp.169-170.

29) et al., p.171.

30) et al., pp.165-172.

31) 'policy entrepreneurs'를 정책선도자, 정책주도자, 정책혁신자 등으로 번역하고 있으나, 본 논문에서는 '정책선도자'라고 한다.

책대안의 흐름 등 세 흐름의 합류(coupling)를 적극적으로 모색한다.

성공적인 정책선도자의 조건으로는 첫째, 전문성, 이익집단 등의 대표자, 공식적인 의사결정상의 지위 등 자격, 둘째, 정계와의 연계력, 협상기술 등 정치력, 그리고 셋째, 지속성 등이다. 이 중 특히 지속성이 가장 중요하다. 지속성이 홀로 정책의제 설정을 가능하게 하지는 않는다. 하지만 정책창(policy window)이 열리는 시기가 주기적이거나 비주기적이거나 모든 경우에 지속성은 중요하다. 정책선도자가 많은 양의 자원을 투자할 의향이 있다는 점에서 다른 조건과 조합을 이룰 때 큰 중요성을 갖는다.

정책선도자는 정책창이 열렸을 때 세 가지 정책 흐름이 합류하는데 중요한 역할을 한다. 이들은 문제에 대해 해결책을 제시하고, 정치적 추진력에 제안을 더하기도 하며, 정치적 사건과 정책문제를 연결시킨다. 이러한 활동에서 정책문제(problems), 정치(politics), 그리고 정책대안(policy) 등이 연결된다. 정책선도자가 없다면 세 가지 정책흐름의 합류는 없다고 해도 과언이 아니다.

이러한 정책선도자의 역할은 정책 흐름의 합류에 관련해서 몇 가지 시사하는 바가 있다. 첫째, 정책의제 설정과정에서 개인과 구조 중 어느 쪽이 더 중요한가에 대한 논쟁보다는 양쪽 모두의 중요성과 함께 이러한 개인적 특성이 왜 중요하고 언제 중요한지에 대한 논의를 가능케 한다. 둘째, 정책선도자는 정책제안 옹호자로서뿐만 아니라 관련인들 사이의 중개자로서의 역할도 수행한다. 정책제안을 옹호하고 중개하는 이들의 역할은 정책의제 설정과정에서 강조점을 정책대안 개발과 이의 추진에서 협상과 중개 쪽으로 이동시킨다. 셋째, 정책선도자의 자유로운 활동 형식은 정책과정에서 창의력을 촉진한다. 그리고 넷째, 정책선도자들이 탁월한 합리성과 명석함을 지니고 있다고만 볼 수 없다. 그들은 정책창의 열림을 빠르게 감지하고 움직일 만큼 뛰어날 수 있다. 그러나 그들은 그렇지 않지

가 더욱 쉽다. 그들은 정책창이 열릴 때를 정확하게 알고 움직이기 보다는 정책창이 열리기 오래전부터 그들의 정책대안을 꾸준히 제시한다.<sup>32)</sup>

#### 7) 파급효과(spillover)

파급효과는, 정책창이 열렸을 경우 비슷한 주제에 대한 정책창이 열릴 가능성이 높아지는 것을 의미한다. 정책분야에서 향후 결정의 새 지침이 된다는 점에서 의의가 있다. 정책선도자들이 고무되어 다음 이슈에 뛰어 들고, 연합체가 전이되고, 정책선도자들의 업력이 강조된다.

파급효과는 다음과 같다. 첫째, 정책창이 열린 분야와 인접한 다른 분야에서 정책창을 열기 위해 활동을 하는 것이 정책선도자들에게 유리하다. 둘째, 정책창이 열린 분야의 선례는 정책선도자들의 입지를 유리하게 할 정치연합의 가능성을 높인다. 셋째, 최초 정책창이 열린 분야의 선례는 인접분야에서의 논의에서도 유리하게 작용하기 때문에 나타난다. 파급효과를 감안할 때 어느 정책의제 설정과정에서 어느 한 분야의 성공은 정책선도자들이 해당 분야와 인접한 다른 분야에서 대중의 관심, 정치 연합의 형성, 관련 논거의 활용 등 해당분야의 이점을 누릴 수 있게 한다. 이는 정책의제 설정과정에서 한 번의 성공이 한 번에만 그치지 않고 다른 분야의 성공에 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.<sup>33)</sup>

#### 2. 정책추진체계 변동이론으로의 확장 적용

정책추진체계는 "특정 정책을 수립·집행하고 정책결과를 평가하여 새로

---

32) John W. Kingdon, ; with new foreword by James A. Thurber. (c2003).

*Agendas, alternatives, and public policies*. New York : Longman. pp.204-205.

33) et al., pp.190-194.



은 정책수립에 반영하는 일련의 정책과정에 직접적으로 관계되어 있는 정부조직과 기능의 수직·수평적 집합을 의미한다. 특정 정책목적을 달성하기 위한 관련 단위조직 간의 분업체계로서 정책추진과정에서 기관 간 분업 및 협업체계, 혹은 유관사업 추진 주체간의 연결망이라고 할 수 있다."<sup>34)</sup>

Kingdon모형은 정책의제 설정과정을 주로 설명하고 있다. 그런데 정책의제를 폭넓게 해석하고 적용한다면, 정책추진체계의 변동이론으로까지 확장시켜 볼 수 있다. 일반적으로 의회에서의 안건으로 다루어지는 의제는 구체적인 정책사안, 예결산, 법률의 개폐 등으로 볼 수 있는데, 정책추진체계의 범주에 포함될 수 있는 정부부처의 개편 역시 법률안의 형식을 갖추어 상정되고 의결된다. 또한 국무회의 등 행정부처의 회의에서의 안건화의 과정을 거쳐 집행되는 정책과정을 통해 구체화되므로, 정책의제 설정과정의 한 내용이 되는 것이다. 따라서 정책추진체계의 변동을 연구함에 있어, Kingdon모형의 확장 적용이 적실성이 있다고 판단된다.

특히 독립제 행정부처의 개폐의 차원을 다루는 정책추진체계의 변동이 한국의 경우 대통령선거 과정에서의 공약과 대통령직 인수위의 정책의제 결정과정에서 결정되어 왔음을 고려할 때, 이 정책추진체계의 변동에 영향을 미친 독립변수로서의 격발요인에 대한 연구는 정치과정의 연구가 전제된다고 볼 수 있다. 선거 당시의 정책적 환경의 흐름이 공약으로 표출된다고 본다면, 본 논문이 연구하려는 중앙 행정부처의 개폐 차원의 논의는 대선이라는 정치과정의 영향, 그리고 정권인수 차원의 정책결정 과정에서의 정책추진체계의 변동의 결정은 중요한 촉발요인이라고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 Kingdon모형의 확장 적용이 적실성이 있다고 판단된다.

---

34) 홍성걸(2009), "이명박 정부의 IT정책 추진체계", 『정보화정책』 (16-4). p.28.

### 제3절 선행연구의 검토

#### 1. 정책흐름모형(policy stream model)을 적용한 연구

Kingdon의 정책흐름모형(policy stream model)에 대한 국내 연구는 연구 대상과 주제가 다양한 분야에 분포되어 있다. 이것은 Kingdon의 정책흐름모형이 가지는 단일 정책적 사안에 대한 연구방법론적 모델로서의 매력을 예시한다. 그만큼 연구자들은 이 모형의 적실성에 큰 의미를 두고 있다고 판단된다.

공병영(2012)은 외국어고등학교의 정책추진과정을 중심으로 정책변동 과정에서 집행평가의 영향에 관해 연구하였다. Kingdon의 정책흐름모형을 통하여 외교문제가 정책의제로 채택된 이유와 작용 요인, 추진 과정, 그리고 행위주체 간의 상호작용을 살펴보면서 합리적인 집행평가 결과와의 상호 관련성을 검토하였다. 이 연구에서는 무엇보다도 정책흐름모형을 집행평가와 연계하여 분석한 점이 특징이다. 이 연구 이전에 공병영(2003)은 교원정년정책의 변동과정을 Kingdon의 모형을 중심으로 연구하였는데, Kingdon의 정책흐름모형이 우리나라와 같이 정권 교체에 따른 정책변동의 진폭이 높은 경우 설명력이 있다고 주장하였다.

신동준(2012)은 Kingdon의 모형에 따라 행정수도이전정책의 의제설정 과정을 분석하였다. 정치의 흐름, 정책대안의 흐름, 정책문제의 흐름이 어떻게 결합하여 정책의 창이 열리는지, 그리고 정책참여자의 활동을 찬성과 반대집단으로 구분하여 살펴보았다. 이 연구의 특징은 정책변동을 위한 의사결정과정을 사후적 거부자로서 헌법재판소까지 포함하여 분석한 점이다.

이용선(2011)은 민영화 추진 정책변동 사례를 정책흐름모형을 적용하

여 고찰하고 있다. 민영화 정책변동은 권력구도와 밀접하게 관련되어 있으므로, 최고 정책결정권자가 정책선도자로 역할을 할 경우, 정책변동에 있어서 전반적인 개입이 가능하므로, 최고정책결정권자의 정책추진의지가 정책변동이나 유지에 중요한 요인으로 작용한다라고 분석하였다.

정시영(2011)의 「정부출연 비영리 연구재단 설립과정」에 대한 연구는 Kingdon의 정책흐름 모형을 적용한 정책추진체계의 변동에 대한 연구로서, 고구려연구재단과 동북아역사재단의 설립과정을 역사적 사회환경적 관점, Allison의 정부정치 모형적 관점, Kingdon의 정책흐름모형의 관점에서 비교분석하여 두 기관의 설립, 두 기관의 제도적 성취 및 역할 범위의 차이를 가져온 요인을 연구하였다. Kingdon의 정책흐름 모형을 적용하여, 문제의 흐름과 정책대안의 흐름의 차이가 가져온 두 조직 간의 제도적 성취의 차이를 설명하였다.

박주원(2011)은 한국 장애인고용 정책변동에 대한 연구에서 Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여 분석해 본 결과 정책변동의 가장 큰 요인은 정치의 흐름에서 찾을 수 있다고 보았다. 장애인 정책의 변동에서 정책결정자가 관심을 갖기까지는 꾸준한 정책대안이 축적되는 활동이 필요하며, 정책선도자로서 장애인 당사자가 활동할 수 있는 여건이 지속적으로 조성되어야 한다는 점을 주장하였다.

최성락·박민정(2010)은 Kingdon의 정책흐름모형을 활용한 논문들에 대한 문헌연구적 메타분석을 수행하였다. Kingdon의 정책흐름모형(policy stream model)은, 정책결정이 우연적, 비합리적으로 이루어진다는 쓰레기통 모형을 확장한 모형으로서, 기본적으로 정책의제 설정에서의 비합리성을 가정한다. Kingdon의 모형이 원래 정책의제 설정과정을 분석하는 모형임에도 불구하고, 한국에서는 정책결정 및 정책변동에 확대되어 적용되고 있다. 과연 이들 논문이 그 분석과정 및 결론에서 정책의제 설정의

비합리성을 제시하고 있는가에 대한 해석에서의 한계가 대두된다. Kingdon의 모형은 정책공동체가 완전 경쟁적 성격을 띠는 넓은 규모를 지닌 경우에 타당성이 높아지는 모형으로서, 정책공동체의 규모가 작은 한국과 같은 경우에는 정책문제, 정책대안들 사이의 완전경쟁구조가 형성되지 않는 바, 이러한 측면에서도 이론 적용에 한계가 있다는 주장이다.

이기영(2010)은 석면피해구제법 형성과정을 Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 연구하였다. 환경성 질환 피해자에 대해 국가가 보상하도록 한 최초의 법인 석면피해구제법의 형성과정을 분석하였다. 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름별로 환경부, 시민단체, 국회 등 정책 참여자의 역할과 상호영향에 대해 분석하였다. 이 논문에서는 환경부를 정책선도자로 보았다.

박혜원(2009)은 외국교육기관 유치·지원정책 형성과정을 Kingdon의 정책흐름모형으로 연구하였다. 인천경제자유구역의 외국교육기관 유치·지원사업의 전개과정을 제도형성기(제1기)와 정책집행기(제2기)로 나누어 분석한 사례연구이다. 제1기는 정책이슈화 및 정책의제화 과정, 제2기는 실질적 정책수단 확보 및 정책 확대 과정을 문제흐름·정책흐름·정치흐름별로 유관 정부부처, 시민단체 등 참여주체간의 정책조정과정과 정책혁신자의 역할을 연구문제로 설정하였다.

임은아(2008)는 문화예술 지원정책 변동을 Kingdon의 정책흐름모형을 분석틀로 하여 연구하였다. 노무현 정부에서 ‘문예진흥원’이 ‘문화예술위원회’로 변화된 과정과 문화예술운영위원회를 그 연구대상으로 하였다. 정책창구(policy window)는 민예총 등이 주축이 된 진보세력의 정책대안이 같은 진보성향의 참여정부의 출범이라는 정치적 사건(political event)을 만나서 열리게 된 것으로 파악하였다. 정책행위자들이 자신의 가치와 이해를 정책과정에 투입하기 위한 모습을 가정하고 있는 Kingdon의 정책흐

름모형이 적실한 모형이라고 보았다.

최성훈(2007)은 『자본시장과 금융투자법에 관한 법률』 제정과정상의 특징을 분석하고 이론적으로 설명하였다. 정책목표와 수단 등 정책결정의 합리적 측면과 정책결정과정에서의 표준운영절차(SOP) 등 정형성의 측면에서는 Allison의 정책결정과정모형 중 합리적 행위자 모형과 조직과정모형이, Kingdon의 정책흐름모형 중에서는 문제의 흐름과 정책대안의 흐름이라는 개념이 적절하다고 보았다. 정책결정의 정치성과 이해관계의 조정 측면에서는 Allison의 정책결정과정모형 중 합리적 행위자 모형과 조직과정모형이, Kingdon의 정책흐름모형 중에서는 정치의 흐름과 세 흐름의 결합, 정책선도자의 역할의 상호연계성을 중심으로 분석하였다.

박하영(2006)은 참여정부의 문화예술교육정책 형성과정을 Kingdon의 정책흐름모형을 통해 분석하였다. 연구 결과, 문화예술교육정책의 형성과정에서는 기존의 Kingdon의 논의와는 다르게 직업공무원이 정책의제 설정과 정책대안의 구체화 과정 모두에서 상당한 영향력을 발휘한 것으로 나타났다고 평가하였다.

김병준(2006)은 외국인근로자 고용허가제 결정과정을 분석하였다. 외국인근로자 정책으로서의 고용허가제가 결정되게 된 과정을 쓰레기통모형(Garbage Can Model)을 발전시킨 Kingdon의 정책흐름모형을 통해 분석하였다. 특히, 2003년에 고용허가제가 공식적인 외국인근로자 정책으로 결정되게 된 원인을 분석하기 위해 이전에 있었던 두 차례의 고용허가제 도입 시도와 비교분석하였다.

염영섭(2004)은 제대군인 지원정책의 변동을 분석하였다. 제대군인 지원정책의 변동사례가 외부의 충격적인 사건과 정치적인 환경요인 등에 의하여 비교적 혁신적으로 이루어져왔다는 점을 고려할 때, Kingdon의 모형이 가장 적실하다고 보았다. 정치적 변수의 중요성을 강조한 Kingdon

의 모형을 근간으로 하여 다른 모형들을 부분적으로 접목함으로써 정책변동의 과정 및 원인들을 분석하였다.

정한(2002)은 방송위원회의 위상강화를 위한 의제설정 및 의사결정 과정을 연구하였다. 의제설정과 의사결정이 지연되는 이유는 각각 무엇이고, 또한 무엇을 계기로 의제설정과 의사결정이 이루어지게 되는지를 연구하였다. 어떤 문제의 의제설정이나 의사결정을 위한 제반요소가 모두 구비되었음에도 오랜 기간 의제설정 또는 의사결정이 이루어지지 못한다면 이는 이들 제반 요소의 결합을 이끌 정치적 사건이나 극적 사건과 같은 점화계기가 등장하지 않았기 때문으로 생각할 수 있고, 이러한 의제설정이나 의사결정이 이루어질 수 있기 위해서는 점화계기의 등장을 기다리거나 또는 점화계기의 발생을 유도할 필요가 있다고 보았다.

다음의 표는 Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 한 정책변동에 관한 선행연구의 요약표이다.

[표 2-1] Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 한 정책변동에 관한 선행연구

연구자	연구 주제	주요 내용
정한(2002)	방송위원회의 위상강화를 위한 의제설정 및 의사결정과정	방송위원회의 위상 강화를 위한 의제 설정과정과 의사결정과정을 Kingdon의 정책흐름모형을 통해 분석.
공병영(2002)	교원정년정책의 변동과정 연구	정책체제의 분화정도가 상대적으로 낮고, 정권의 교체와 더불어 정책변동이 잦은 우리나라의 정책변동을 설명하는데 Kingdon의 정책흐름모형이 적절하다고 보고, 교원정년정책 변동을 분석.
염영섭(2004)	제대군인 지원정책의 변동에 관한 연구	제대군인 지원 정책의 변동과 원인을, 제대군인 지원 관련 법률 및 기구의 개편 사례에 중점을 두고, 정책의 변동 사례와 대상인원으로 구분하여, Kingdon의 정책흐름모형을 근간으로 하여 분석.
김병준(2006)	외국인근로자 고용허가제 결정과정 분석	2003년에 고용허가제가 공식적인 외국인 근로자 정책으로 결정되게 된 원인을 분석하기 위해, Kingdon의 정책흐름모형을 통해, 김영삼 정부 시기(1995-1997)와 김대중 정부 시기(1999-2001)의 두 차례의 고용허가제 도입시도와 비교분석.
박하영(2006)	참여정부의 문화예술교육정책 형성과정 연구	Kingdon의 정책흐름모형을 통해, 참여정부에서 문화예술교육정책이 무엇을 계기로 정책과제로 선정되고, 관련 조직의 설립과 법률의 제정이 이루어졌는지 분석.

최성훈(2007)	『자본시장과 금융투자법에 관한 법률』 제정 과정에 관한 연구	Allison의 세 가지 정책결정모형과 Kingdon의 정책흐름모형을 연계 활용하여 법률제정과정을 입체적으로 분석. 사례분석은 합리성과 SOP(표준운영절차)의 측면, 이해관계의 정치성의 측면으로 구분하여 접근.
임은아(2008)	문화예술 지원정책 변동 연구	한국 문화예술위원회 설립 및 운영을 중심으로 정책행위자들이 자신의 가치와 이해를 정책과정에 투입하기 위한 모습을 가정하고 있는 Kingdon의 정책흐름모형을 분석틀로 설정.
박혜원(2009)	외국교육기관 유치·지원 정책 형성과정	인천경제자유구역 외국교육기관 사례를 중심으로 Kingdon의 정책흐름모형을 사용하여 제도형성기(제1기)와 정책집행기(제2기)로 나누어 분석한 사례연구.
이기영(2010)	석면피해구제법 형성과정에 관한 연구	Kingdon의 정책흐름모형을 사용하여 환경성 질환 피해자에 대해 국가가 보상하는 최초의 법인 석면피해구제법 형성과정을 분석한 사례연구
박주원(2011)	한국 장애인고용정책 변동에 관한 연구	장애인고용정책의 시기를 구분지어 장애인고용 법률의 재개정 변동과정을 Kingdon의 정책결정 모형으로 분석.
정시영(2011)	정부출연 비영리 연구재단 설립과정 비교 분석	고구려연구재단과 동북아역사재단 설립 사례를 중심으로 역사적·사회환경적 관점, Allison의 정부정치모형적 관점, Kingdon의 정책흐름모형적 관점에서 비교분석



<p>최성락·박민정 (2010)</p>	<p>정 책 연 구 에 서 의 Kingdon 정책흐름모형 의 적용 현황과 적실성 에 대한 소고</p>	<p>Kingdon모형은 정책의제설정의 비합리성을 설정하고 있으며, 모형의 각 요소들도 비합리성을 주된 개념으로 내포하고 있다. 한국에서 Kingdon모형이 적용되는 것은 한계가 있지만 이 모형의 각각의 요소에 대한 질적인 연구는 한국 정책공중체 내의 세부 작동원리 및 정책의 현실성 과정을 탐색하는데 주요한 이론적 틀로 작용할 수 있을 것으로 판단. Kingdon모형 적용 연구의 한계와 적실성을 메타분석.</p>
<p>이용선(2011)</p>	<p>정책흐름 모형을 적용 한 민영화 추진정책 변 동사례연구</p>	<p>우리나라와 일본의 고속도로 관계 공기업에 있어서 민영화 정책의 변화과정을 Kingdon의 정책흐름 모형을 적용하여 비교하고 정책적 시사점을 도출.</p>
<p>공병영(2012)</p>	<p>정책변동과정에서 집행 평가의 영향에 관한 연 구</p>	<p>노무현 정부와 이명박 정부의 외국어 고등학교 정책추진과정을, Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여, 정책변동의 원인을 분석.</p>
<p>신동준(2012)</p>	<p>『행정수도이전정책 변 동과정』에 관한 연구</p>	<p>신행정수도이전정책의 두 차례 정책변동과정을, 의제설정과정은 Kingdon의 정책흐름모형(policy stream model)을 적용하고, 의사결정과정은 입법과정을 고려한 거부점(veto point)과 거부권 행사자(veto player) 개념을 적용하여 분석.</p>

## 2. 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동에 관한 연구

한국에서 20여 년간의 정보통신기술(ICT) 정책의 변동에 관한 연구에서의 초점은 주무 행정부서의 독립성 여부에 대한 분석이다.

김동욱(2013)은 창조경제 구현을 위한 정보미디어 정책과제와 조직체계에 대한 연구에서, 독립제 집중형 조직체계가 C-P-N-D 생태계를 통합적으로 관장하여 경쟁력을 높이고 효과적일 것으로 보았다. 방송통신위원회, 문화체육관광부, 행정안전부, 지식경제부로 분리되어 있는 정보미디어 관련 정책기능을 통합하여 독립제 부를 설치해야 한다고 주장하였다. 분산형 조직체계가 정보미디어와 기존 영역의 산업, 문화, 기술의 융합을 촉진하는 차원에서 접근한다면, 집중형 조직체계가 C-P-N-D 생태계를 통합적으로 관장하면서 정보미디어 생태계 경쟁력을 높이고 정보미디어 기반의 혁신 분위기를 조정하는데 기획과 업무추진력 면에서 효과적일 것이라고 보았다.

이건·윤건·박정훈(2013)은 국내 ICT산업정책의 방향성 탐색을 위한 전문가 델파이 연구에서, 32명의 전문가를 대상으로 이명박 정부의 ICT 정책에 대하여 3차례 델파이 조사를 실시하였다. 정부의 미래산업 환경에 대한 인식과 ICT 철학이 부재하다는 응답이 최고로 나왔다. 전문가들은 이명박 정부의 ICT 정책에서 가장 큰 문제로 분산된 행정체계와 미약한 조정체계를 지적하였다.

김성철(2012)은 현재의 분산된 ICT 거버넌스는 더 이상 대안이 될 수 없으므로, 신성장동력 확보와 정보사회 문제에 대한 총체적 대응을 위해서는 분산되어 있는 ICT 기능을 통합하여 전담할 수 있는 독립제 형태의 부처를 신설해야 한다고 보았다. 방송통신위원회 같은 합의제 기구로는 정치과잉에서 벗어나기 어렵고, 국가의 신 성장동력 확보나 정보사회 문제에 대한 총체적 대응이 어려우므로 통신과 방송, 그리고 정보 관련 기능을 전

담부처로 통합하고 관련 규제와 진흥을 전담 부처로 일원화하는 작업이 필요하다고 주장하였다.

김명환(2012)은 ICT 거버넌스의 역할과 형태에 대한 연구에서, 이명박 정부의 분산형 ICT 거버넌스의 한계를 극복하고 ICT 생태계를 발전시키기 위해서는 수직이 아니라 수평적 접근을 위한 통합구조가 필요하다고 주장하였다. 분산되었던 ICT 관련 기능의 독임제 전담부처로의 일원화를 통하여, 전담부처가 일관성을 유지하고 효율성을 제고하기 위하여 ICT 관련 정책의 수립의 집행을 주도할 뿐만 아니라 타 부처와 관계에서 초점조직으로서의 역할을 수행하면서 다양한 의견을 조정하는 방향으로 ICT 거버넌스가 개편되는 것이 바람직하다고 보았다.

송희준(2012)은 ICT 생태계를 위한 공공 거버넌스 구축전략에 대한 연구에서, ICT 생태계 대응전략은 C-P-N-D를 네 부처에 맡기는 분산모형보다 전담부처에 맡기는 통합모형이 더 적절하다고 주장하였다. 새로운 부처를 신설할 수 있고, 기존 부처의 하나를 중심으로 재구축할 수도 있으나, 어떤 형태이든 ICT 생태계 정책이 최우선순위로 자리 잡고, 소속 직원이 생애주기 동안 ICT 정책수립과 집행에 전문화되어야 한다고 보았다. 한국이 2012년 세계경제포럼(WEF)의 네트워크 준비지수 등에서 하락하는 이유에는 기술적 요인 이외에 정책적, 법제도적 요인도 포함된다고 분석하였다.

강정석 등(2011)의 스마트시대에 적합한 ICT 거버넌스 연구에서는 독임제적 구조가 현재의 스마트 시대의 변화를 수용하고 대응하는데 있어서 반드시 유리하거나 바람직한 것은 아니며 스마트시대가 요구하는 여러 변화들을 고려할 때 어떠한 거버넌스 구조도 상대적인 우월과 열위를 동시에 지닌다고 주장하였다. 단기적으로는 방송통신위원회 구조를 유지하되, 추후 정책변화의 방향이 안정되고 집행의 효과성과 효율성이 강하게 요구

하는 시기에 독립제적 변화를 추구하는 것이 바람직하다고 보았다.

김상목(2012)은 개방형 조정방식과 ICT 거버넌스에 관한 연구에서, 미래의 바람직한 거버넌스는 ICT분야의 시너지를 창출할 전담부서 설치와 함께 정책 기획과 조정 능력도 보다 확충하여야 할 것이며, 이를 위해서는 ICT 거버넌스의 조정방식도 보다 개방적으로 변화하여야 한다고 주장하였다.

이맹주(2012)는 기술융합시대의 국가 ICT 거버넌스 경계 설정방안에 대한 연구에서, 국가 전략적 차원의 ICT 전담부서를 신설하는 문제는 과거의 문제를 답습하지 않으면서도 미래지향적 설계가 필요하기 때문에 최대한 합리적 방안을 모색하여야 하며, 행정부처간의 ICT 업무를 둘러싼 업무분장과 조직 경계를 나눌 때, 사람, 사회적 관계, 활동, 정체성, 업무의 성격 등을 고려한 조직 경계를 재조정하는 방안을 제시하였다.

한세익(2010)은 한국 정보화정책의 변천과 특징을 행위자 연결망을 중심으로 연구하면서, 인적 네트워크 양상에 따라 정보화정책이 어떻게 변화하면서 특이성을 드러냈는지 행위자 관점에서 설명하였다. 시기별 정보화정책의 단계와 양상을 도입기(전두환정부) → 갈등/혼란기(노태우정부) → 정착기(김영삼정부) → 확장기(김대중정부) → 심화기(노무현정부) → 융합 및 정체기(이명박정부) 등의 단계로 분석하고, 정보화정책은 다양한 행위자들 간 상호작용의 산물로서, 그 강약 및 역학구도에 따라 확장적 변화양상을 드러냈다고 평가하였다.

홍성걸(2009)은 이명박 정부의 IT정책 추진체계에 대한 연구에서, IT 컨트롤타워 설치 필요성과 효율적 운영을 위한 제언을 통해, 이명박 정부의 IT정책 추진체계는 부처 간 갈등과 정책 및 사업의 중복 추진 문제점을 해결하려는 의도에서 정보통신부를 해체한 후 국가정보화전략위원회, 미래기획위원회, 녹색성장위원회, 대통령 IT특보 등 위원회를 중심으로

한 기획체제와 행정안전부, 지식경제부, 방송통신위원회, 문화관광체육부 등의 부처들을 근간으로 한 집행체제가 혼재된 형태를 유지하고 있다고 보았다. 그러나 새로운 IT정책 추진체제는 선행연구들에 의해 끊임없이 지적되어 온 기획·총괄·조직 기능이 여전히 보완되지 못하였고, 정책집행 및 결정과정의 갈등과 중복 추진의 문제점을 해결하지 못하고 있다고 평가하였다.

다음의 표는 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동에 관한 선행연구의 요약표이다.

[표 2-2] 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동에 관한 선행연구

연구자	연구 주제	주요 내용
김동욱(2013)	창조경제 구현을 위한 정보미디어 정책 과제와 조직체계	정보미디어 사업자 간 공정거래 질서를 확립하고, C-P-N-D의 각 영역이 유기적으로 연결되고 작동하는 정보미디어 생태계를 통합적으로 관장하고 정보화 기획의 전문성을 확보할 수 있는 정보·미디어 전담 조직 대안 검토.
이건·윤건·박정훈(2013)	국내 ICT산업정책의 방향성 탐색을 위한 전문가 델파이 연구	이명박 정부의 ICT 정책에 대하여, 32명의 전문가를 대상으로 3차례 델파이 조사. 정부의 미래 산업 환경에 대한 인식과 ICT 철학이 부재하다는 응답이 최고. 분산된 행정체계와 미약한 조정체계를 지적.
김성철(2012)	ICT 발전을 위한 거버넌스 개혁방안	이명박 정부의 분산형 ICT 거버넌스가 스마트 미디어에 대한 정책적인 대응에 실패하였다고 분석하고, 독립제 부처를 신설해야 한다고 주장
김명환(2012)	ICT 거버넌스의 역할과 형태	스마트 혁명시대의 도래와 ICT 생태계 변화에 효율적으로 대처하기 위한 ICT 거버넌스의 형태, 기능 및 역할의 재정립 방안을 검토
김상목(2012)	개방형 조정방식과 ICT 거버넌스	정보통신부 폐지 이후 ICT 거버넌스에 대해 평가하고, 개방형 조정방식을 검토.

이맹주(2012)	기술융합시대의 국가 ICT 거버넌스 경계 설정방안	국가 ICT 거버넌스 경계의 현황과 문제점을 정보통신기술의 발전과 융합화, ICT 생태계 개념의 등장에 따른 수평적(Cross-cut) 거버넌스 체계의 필요성을 검토.
송희준(2012)	ICT 생태계를 위한 공공 거버넌스 구축전략	ICT 생태계의 구조와 특성, ICT 거버넌스를 둘러싼 쟁점 등을 분석하고, ICT 생태계 정책 담당조직체계의 가능한 대안들을 검토.
강정석 외 (2011)	스마트시대에 적합한 ICT 거버넌스 연구	스마트혁명에 따른 수직적 폐쇄성에서 수직적 개방성으로의 ICT 생태계 환경 변화에 대응하기 위한 적합한 ICT 거버넌스 연구. 거시적인 방향성 제시와 개편대안의 방향을 제시.
한세억(2010)	한국 정보화정책의 변천과 특징 -행위자 연결망을 중심으로-	정책공간과 시간을 축으로 행위자 수준에서 인적 네트워크의 강·약과 확장에 따른 정책변화의 특성을 분석.
홍성걸(2009)	이명박 정부의 IT정책 추진체계 -IT 컨트롤타워 설치 필요성과 효율적 운영을 위한 제안으로-	지금까지의 IT정책 추진체계의 문제점을 분석하고 개선방향을 모색. 대안으로 국가정보화전략위원회를 IT정책 컨트롤타워로 전환하여 운영할 것을 제안.

## 제4절 연구의 분석틀

본 연구는 한국에서의 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동을 김영삼 정부로부터 시작하여 역대 정부를 사례로 Kingdon의 정책흐름모형을 분석틀로 분석하고자 한다.

정보통신기술(ICT) 정책추진체계로서 정보통신부가 신설된 것은 김영삼 정부(1994)에서였다. 그리고 김대중 정부(1998)와 노무현 정부(2003)에서는 정책추진체계로서 정보통신부가 존속되었다. 전담부처의 신설 혹은 폐지와 같은 급격한 정책변동이 수반되지 않았다. 정책추진체계의 변동이라는 주제의 관점에서 볼 때, 이 두 정부에서의 정보통신기술(ICT) 정책추진체계는 전임 김영삼 정부의 연장선상에 있었다고 파악된다. 따라서 이 두 정부에서의 정책추진체계의 지속은 변동적 성격 보다는 확장적 미세조정(fine tuning)의 성격을 띤다고 볼 수 있다. 이명박 정부(2008)에서는 급격한 변동이 일어났다. 정보통신기술(ICT) 정책추진체계로서의 정보통신부가 방송통신위원회로 통합되고 타 부처들로 업무가 분산되어 이관되었다. 그리고 박근혜 정부(2013)에서는 독립제 정보통신기술(ICT) 전담부서로 미래창조과학부를 신설하였다.

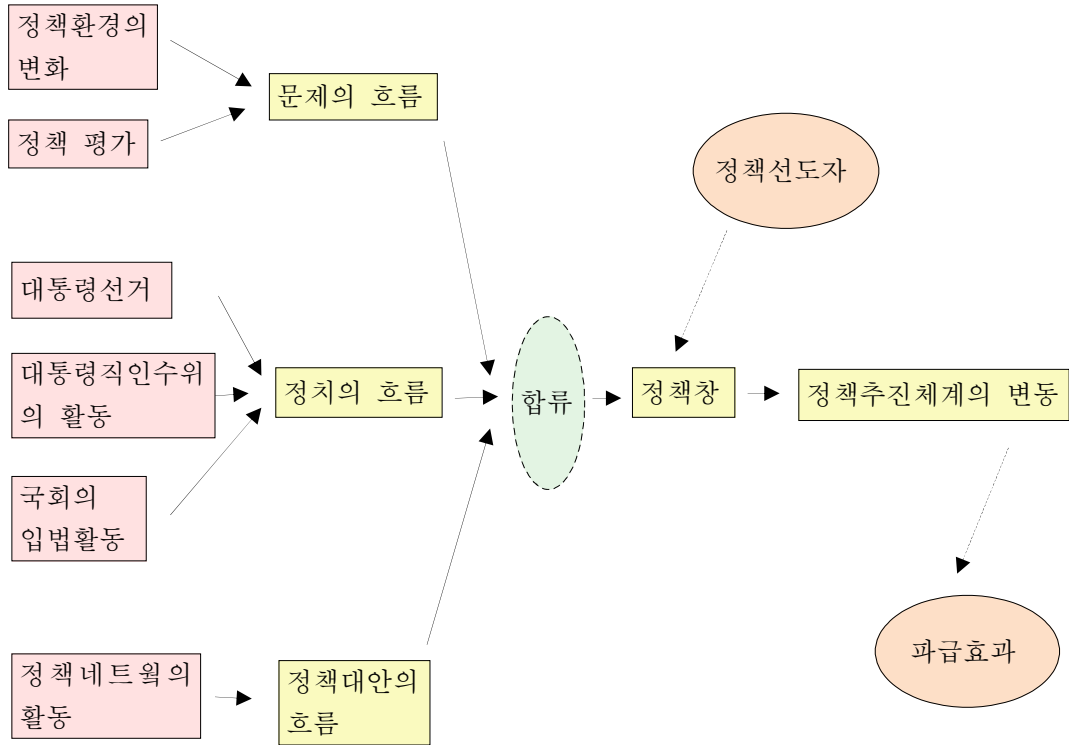
본 논문에서는 이러한 급격한 변동을 촉발한 요인이 무엇이었는지 살펴본다. ICT 정책추진체계의 변동을 Kingdon의 정책흐름모형을 분석틀로 하여 분석하고자 한다. Kingdon의 정책흐름모형에 따르면, 정책창(policy window)은 문제의 흐름, 정치의 흐름, 그리고 정책대안의 흐름 등이 합류될 때 열린다. 이 과정에서 정책선도자(policy entrepreneurs)의 역할이 중요하다. 정책창을 통한 정책변동은 다른 사안으로 파급된다.

본 논문에서는 문제의 흐름을 정책환경의 변화 및 이전 정부에 대한 정책평가로 파악하였다. 또한 정치의 흐름은 대통령선거, 대통령직인수위의 활동, 그리고 국회의 입법활동의 흐름으로 파악하였다. 정책대안의 흐름은 정책 네트워크의 활동



으로 파악하였다. 이 세 흐름의 합류(coupling) 과정에서 어떻게 정보통신기술 (ICT) 정책추진체계의 변동을 격발한 정책창이 열렸는가를 분석하고자 하였다. 그리고 이 정책창이 열리는 과정을 주도하는 정책선도자의 역할도 중요한 연구 대상이다. 아울러 이 정책변동이 낳은 파급효과(spillover)도 분석하였다. 다음의 그림은 연구의 분석틀을 나타낸 것이다.

[그림 2-1] 정책흐름모형에 의한 정책추진체계의 변동



## 제3장 정보통신기술(ICT)의 정책환경의 변화 분석

### 제1절 정보통신기술(ICT) 패러다임의 변화

통신, 방송 및 컴퓨팅 부문이 디지털 융합을 해나가고 있다. 이 디지털 정보의 상호교환 과정을 통하여 연관성 심화시키고 있다. 융합이란 사실상 모든 서비스가 인터넷이라는 네트워크를 통하여 제공되는 것이다. 인터넷 네트워크를 통해 애플리케이션(application)이 구현되는 서비스이다. 컴퓨팅 부문의 혁신과 인터넷의 진화로 융합이 심화되어, 인터넷 플랫폼을 통하여 통신, 방송, 미디어, 그리고 엔터테인먼트가 제공된다. 무엇보다도 네트워크가 광대역화 되고 스마트폰 등장 이후의 무선인터넷의 활성화는 유저들의 네트워크 접근성을 증가시킨다.

정보통신기술, 즉 ICT(Information and Communication Technology)의 개념은 다음과 같이 정의된다. “정보기술과 통신기술의 합성어로 컴퓨터, 미디어, 영상 기기 등과 같은 정보기기를 운영·관리하는 데 필요한 소프트웨어 기술과 이들 기술을 이용하여 정보를 수집·생산·가공·보존·전달·활용하는 모든 방법을 말한다.”<sup>35)</sup> 또한 정보통신기술은 “컴퓨터 등을 통하여 인간의 정보처리 활동(정보의 생산·가공·저장·해석)을 도와주는 정보기술(Information Technology)과 그러한 정보를 원격지에 있는 타인에게 전달해주는 통신기술(Communication Technology)의 합성어이다.”<sup>36)</sup>

정보통신기술(ICT) 패러다임의 변화는 통신과 방송/미디어가 인터넷에

35) 조경섭·이현우·류원·박준국·정석균(2012), “유럽의 ICT 관련부처 및 정책 동향”, 한국전자통신연구원(ETRI). p.66.

36) 이맹주(2012), “기술융합시대의 국가 ICT 거버넌스 경계 설정방안”, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문. p.5.

통합되는 것을 의미한다. 컴퓨팅 부문에 모든 관련 부문이 융합되는 것이다. 인터넷이 블랙홀로 작용하면서 흡수해가는 것이라고 말할 수 있다. 인터넷을 중심으로 C-P-N-D의 상호의존성이 심화되는 것이다. 인터넷상의 콘텐츠(C), 플랫폼(P), 네트워크(N), 디바이스(D) 등 각 부문이 상호보완 관계를 이루면서 혁신을 촉진한다. 소프트웨어 기술력을 보유한 플랫폼 제공자가 C-P-N-D 융합시대의 중심으로 부상한다. 플랫폼과 네트워크의 통합 기반 위에 콘텐츠유저들을 확보 경쟁이 가속화되고 있다. 이 과정에서 법과 제도, 그리고 정책추진체계의 변동이 촉발된다.

정보통신기술(ICT) 패러다임의 변화는 ICT생태계(ICT Eco-System)의 변화이다. “ICT 생태계란 이동통신 등 새로운 ICT 산업분야의 다양한 행위자들이 협력과 공생 및 상호의존성을 통하여 기술혁신과 산업발전을 도모하는 동태적인 시장구조화 과정을 말한다.”<sup>37)</sup> 인터넷의 영향력이 유무선으로 확대되면서 콘텐츠의 유통경로가 전통적인 오프라인의 경계와 단선적인 플랫폼을 넘어서 융합되고 있다. 콘텐츠, 웹, 그리고 애플리케이션의 경계가 사라지고 있다. 기존의 플랫폼의 영향력은 축소되고 있다. 이 과정에서 ICT 생태계는 글로벌 ICT기업을 중심으로 급속하게 재편되고 있다. 스마트 네트워크 서비스와 애플리케이션 제공 시장에서 플랫폼 간의 유저 확보경쟁의 격화되고 있는 것이 정책환경 변화의 기본 내용이다. 이 정책환경의 변화에의 대응이 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동을 초래한 주요 요인 중 하나라고 볼 수 있다.

---

37) (사)한국조직학회(2012), “방통융합정책 환경변화분석 및 평가를 통한 합리적 정책개발 방안연구” p.25.

## 제2절 스마트 융합시대의 정책환경

스마트 융합시대는 클라우드 서비스와 같은 핵심 서비스를 기반으로 하여 유무선 통신속도가 로컬 데이터 통신과 동일 수준으로 기술발전이 이루어지고 포터블한 유비쿼터스 디바이스 환경이 융합되어 정보환경과 생활문화의 변화, 그리고 산업생태계의 변화를 포괄하는 시대라고 말할 수 있을 것이다. 인터넷혁명 이후 스마트폰과 웹기반 SNS의 확대로 산업의 영역뿐만 아니라, 경제, 정치, 문화예술 등 일상생활 양식의 변화를 격발시킨 융합시대라고 볼 수 있다. 스마트 융합시대는 제2의 디지털혁명으로서 유무선 인터넷, 스마트폰과 테블릿, 그리고 스마트 TV와 모바일 앱과 SNS 등이 통합되는 플랫폼을 기반으로 한다. 지배적인 플랫폼을 중심으로 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠와 앱, 스마트 디바이스가 결합되는 새로운 밸류 체인의 형성이 스마트 융합시대의 기본 특성이라고 할 수 있다.

이 스마트 융합시대의 특성은 정책환경의 변화를 가져왔다. 즉 “이러한 융합현상은 전통적인 방송, 정보, 통신 산업의 경계를 무너뜨려 왔다. 즉, 라디오, TV방송, 전화, 모바일은 별도의 네트워크와 디바이스를 통하여 제공되어 왔으나, 이제는 패킷 기반의 IP 네트워크와 스마트 기기에 의해 통합적 서비스로 제공되고 있다. 이러한 기술의 융합성은 네트워크와 서비스의 종류별로 나누어져 있던 규제기관과 규제법령으로는 더 이상 효과적으로 규제할 수 없는 상황을 초래”<sup>38)</sup>한 것이다.

따라서 ICT의 융합이라는 정책추진체계의 변동 환경에 대응하여 ICT 정책의 소관 부처도 독립제 행정기관으로 변모해야 한다는 주장이 ICT 업계와 학계 및 전문가 등 이익집단과 정책 네트워크에서 수시로 강력하게 표출되어 왔다. 기술과 산업 발전의 추세에 조응하지 못하는 정부조직 구조에 대한 비판이 이명박 정부 기간 동안 적지 않게 제기되어 온 것이다. 이 정보통신기술(ICT)의 변화 추세가

---

38) 이맹주(2012), “기술융합시대의 ICT거버넌스 경계 설정방안”, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문. p.6.

정책변동을 초래한 기술/산업적 배경이라고 할 수 있을 것이다.<sup>39)</sup>

그러나 미디어 정책추진체계와의 관계에 있어서, 이러한 주장에 대한 비판도 있다. 최창현(2012)은 현행 ICT 거버넌스의 주요 논리를 분석하여, “콘텐츠(C)가 Large C가 아닌 Small c개념으로 c-P-N-D 가치사슬체계로 간주되어 상대적으로 창의적 콘텐츠가 소홀하게 다루어질”<sup>40)</sup> 것을 우려하고 “ICT대연합의 사례에서 보듯이 이미 해체된 부처가 다시 그들만의 왕국을 재건하려는 것이다.”<sup>41)</sup>라는 비판을 제기하고 있다. 여기에서 ‘해체된 부처’는 정보통신부를 의미한다.

---

39) ICT대연합 자료집. [www.ictunion.kr](http://www.ictunion.kr)

40) 최창현(2012), “C-P-N-D 생태계와 ICCT(Information, Communication, Contents Technology) 거버넌스”, 한국행정학회 동계학술대회 발표 논문. p.12.

41) et al., p.2.

## 제4장 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동 사례분석

### 제1절 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동 사례 개관

정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동 사례를 정부별로 살펴보는 이유는, 정책의제의 설정 및 정책변동이 대통령선거에 따른 정치변동에 연동되었으며 정부조직법 등 법 개정과 주관 부처의 개편이 이 변동과 함께 추진되었다는 역사적 사실이 특징으로 드러나기 때문이다. 한국에서의 5년 주기의 대선은 정책창이 열리는 중요한 기회이다. 대선 후보들의 공약으로 표출되는 정책의제에 선정되면, 그 정책은 정치도의의적인 구속력을 갖는다. 매니페스토 선거운동의 구속력이 한국사회에서 확대·심화되고 있는 것이다. 이와 같은 정치의 흐름은 정보통신기술(ICT) 정책추진체계 분석에서도 적절한 시사점을 제공한다.

기존의 정책집행이 정책평가로 환류되어 새롭게 의제가 설정된다는 의미에서의 정책변동도 이 기회의 창이 열릴 때 설정된다. 평소에 정책대안을 선도하는 정책선도자의 역할도 중요하다. 대선 국면에서의 이 흐름들의 합류를 통해 정책변동이 촉발된다. 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동과정도 이 모형으로 적실한 설명이 가능하다. 이 변동은 정부조직의 변화를 가져올 정도로 파급효과가 크다.

한세익(2010)은 정보화정책단계를 구분하여, 1980년대를 도입기 단계로 보았다. 그리고 김영삼 정부(1992~1997)에서 정보통신부의 신설(1994)과 함께 정착기 단계로 들어섰다고 분석하고 있다. 김대중 정부(1998~2002) 시기의 확장기 단계, 노무현 정부(2003~2007) 시기의 심화기 단계를 거쳐, 정보통신부가 폐지된 이명박(2008~2012) 시기까지를

분석하고 있다. 이명박 정부 시기를 융합/정체기로 하여 분류하고 있다.<sup>42)</sup>

이 연구의 연장선상에서 본다면, 박근혜 정부(2013~) 시기는 재추진기로 명명할 수 있을 것이다. 2013년 박근혜 정부의 출범과 함께 정보통신기술(ICT) 정책추진체계로서 미래창조과학부가 출범하였다. 박근혜 정부에서 미래창조과학부라는 이름으로 정보통신기술(ICT) 정책을 총괄하는 독립제 정책추진체계가 출범한 것이다.

다음의 [표 4-1]은 정보화정책의 전개양상을 약술하여 도표화한 것이다.<sup>43)</sup>

---

42) 한세억(2010), “한국정보화정책의 변천과 특징”, 『정보화정책』 (17-4). pp.26-30.

43) [표 4-1]은 한세억(2010: 29)에서, 2013년 이후에 대하여 정보화정책단계를 ‘재추진기’로 평가하는 견해를 추가하여 수정 인용한 것이다.



[표 4-1] 정보화정책의 전개양상

	정보화 정책단계	주요행위자(조직)	정책상황	주요정책이슈	정책맥락
1981 -1986	도입기	청와대/체신부/상공 부/과기처	정책집중	정보산업육성	전자산업진흥정 책/전산망정책
1987 -1991	갈등 /혼란기	체신부/상공자원부 /과기부/경제기획원	정책다기화	부처간 정책갈등	정보사회종합대 책/전산화정책
1992 -1997	정착기	청와대/정보통신부	정책일원화	쇄신/체제정 비 및 산업육성	초고속정보통신 망구축정책/ 정보화촉진정책
1998 -2002	확장기	청와대/전 행정부처	정책다원화	개혁/경쟁력 강화	정보화촉진계획/ 사이버코리아21 /지식화정책
2003 -2007	심화기	정보통신부/행정부처	정책분산화	혁신/성장동 력	IT839전략/유비 쿼터스코리아
2008 -2012	융합/ 정체기	방송통신위원회/ 행정안전부/ 지식경제부	정책분산	융합/녹색성 장/스마트코 리아	Green IT/ 국가정보화전략 위원회
2013 -	재추진기	미래창조과학부	정책집중	창조경제	창조경제계획

한세익(2010: 29)에서 수정 인용.

## 제2절 김영삼 정부 : 정보통신부의 설립(1994)

1992년 대통령선거에서 당시 김영삼 민주자유당 후보가 대선공약에서 언급한, 체신부를 정보통신부로 개편한다는 공약은 이후 1994년 정보통신부의 설립으로 가시화되어 본격적으로 정보통신기술 분야의 독립제 정보추진체계로서의 정보통신부 시대를 열었다.

문민정부로 출범한 김영삼 정부에서 정보화추진위원회와 정보통신부를 정책추진체제로 하여 정보통신기술(ICT) 정책이 본격적으로 추진되었다. 1994년 「정보화촉진기본법」이 제정되고 정보통신부가 신설 부처로 출범하였다. 그리고 정보화 추진 조직도 국무총리 산하의 정보화추진위원회로 격상되었다. 이것은 이전까지의 체신부와 총무처를 주무부처로 국가기간전산망 보급을 주요계획으로 하는 IT정책 추진체계를 획기적으로 변화시킨 것이었다.

### 1. 문제의 흐름

한국에서 정보화정책이 추진된 것은 1978년 당시 총무처가 <제1차 행정전산화 기본계획>을 수립하면서 시작되었다. 총무처는 5년 단위로 행정정보시스템을 구축하여 전국을 단일 정보권으로 하는 10개년계획을 수립하였다. 그러나 이 계획은 사업의도와 주체가 축소되면서 1980년대 초에 종료되었다.

그후 1983년, 기존의 반도체육성위원회를 확대, 개편하여 정보산업육성위원회를 구성하였다. 이 정보산업육성위원회에서는 정보산업정책과 국가전산망사업을 담당하였다. 그리고 국가전산망기본방침이 제시되었다. 1984년 정보산업육성위원회는 국가기간전산망조성위원회로 확대, 개편되어 국가정보통신정책을 심의, 의결하는 정책추진체계로서의 역할을 수행하였다. 1986년 「전산망보급확장및이용촉진법」과 「공업발전법」이 제정되었다. 1981년에서 1986년까지의 정보화정책단

계는 도입기로서 정책추진체계는 체신부, 상공자원부, 과기처 등으로 산재되어 있었으며, 정보산업육성이 주요 정책이슈였고, 전자산업진흥과 전산망정책이 주요 정책현안이었다. 1987년 4월, 총무처를 총괄기관으로 한 행정전산망추진위원회에서 행정전산망기본계획을 수립하였다.

1988년 9월, 노태우 정부에서, 한국은행을 총괄기관으로 하는 금융전산망추진 위원회에서 금융전산망기본계획을 수립하였다. 1988년 12월, 각 부처를 중심으로 분야별로 추진되었던 전산망사업계획은 「전산망보급확장과이용촉진에 관한 법률」을 기반으로, 대통령 비서실장을 위원장으로 한 전산망조정위원회에서 국가기간전산망기본계획으로 종합된 후 수정·보완되었다. 이 기본계획은 행정전산망, 금융전산망, 교육·연구전산망, 국방전산망, 공안전산망 등 5개 분야로 수립되었고, 하위 지원계획으로는 ①주전산기 개발·보급, ②다기능 사무기기 보급 및 성능 강화, ③소프트웨어 개발, ④통신회선 지원, ⑤표준화 추진, ⑥감리기능 발전, ⑦정보의 보호 및 안전대책 수립, ⑧국가기간전산망 운영체계 발전 등 8개 분야 지원계획으로 구성되었다. 이 당시의 정보화정책의 핵심추진 체계는 전산망조정위원회였고, 체신부가 간사 역할을 하였고, 한국전산원이 설치되어 기술지원을 전담하였다. 1992년, 제2차 국가기간전산망기본계획이 수립되었다. 국가기간전산망의 안전운영체계 구축과 전산망의 역기능 방지대책으로 「개인정보법」을 제정하였다.

국가기간전산망 보급을 주요 계획으로 하는 IT정책은 김영삼 정부 초기, 초고속정보통신기반 구축사업을 시작하면서 정책의 기본방향과 내용이 변화하였다. IT 관련 정책기능의 집중과 정책연계 요구를 기존의 체신부 체계로는 업무 담당에 한계가 있다는 문제의식이 대두되었다. 당시 정보통신행정의 일원화라는 사회적 이슈가 제기된 것과 부처 간의 정책갈등에 대한 평가가 문제의 흐름이라고 파악된다.

1990년대에 들어서면서 세계는 급속하게 정보화시대로 재편되었다. 이

러한 세계적 차원의 기술변화와 함께 이 영향으로 사회·경제·문화적 격변기에 돌입하게 된다. 이 테크놀로지의 변화가 정책환경 변화의 배경 중 중요한 측면이라고 파악된다.

## 2. 정치의 흐름

### 1) 대통령선거 공약

김영삼 대통령의 정보통신부 신설에 대한 구상은 1992년 제14대 대선에서 후보 공약으로 그 초기 모습이 드러나 있다. 1992년 11월 3일 김영삼 당시 민주자유당 대통령 후보는 대선공약으로 『신한국 창조를 위한 김영삼의 실천약속』을 제시하였다.

정보통신분야의 6대 공약으로 다음을 제시하였다. 첫째, 정보산업을 효율적으로 육성하기 위해 「정보산업육성특별법」을 제정, 운용한다. 이를 위하여 정보산업육성기금을 설치하고 첨단정보기술 개발을 촉진하고 소프트웨어 등 정보처리 관련 사업을 제조업 차원에서 지원한다. 둘째, 정보산업 관련 행정조직을 정비·강화한다. 이를 위하여 정부 내 <정보산업발전기획단>을 운영하고 정보산업담당 대통령특별보좌관제를 신설하고 체신부를 정보통신부로 개편한다. 셋째, 산업 활동의 정보화를 촉진하기 위한 금융·세제지원을 강화한다. 이를 위하여 무역정보화, 유통정보화를 추진하고 중소기업 생산 활동을 정보화한다. 넷째, 정보통신요금의 감면과 할인 등 요금체계를 개편한다. 다섯째, 정보통신시설을 확장, 보급하고 이를 고도화시킨다. 정보통신망(ISDN100)구축, 종합유선방송망(CATV), 통신망의 지능화 및 시외·국제전화시설의 디지털화를 추진한다. 1995년 통신방송위성인 무궁화호를 발사, 난시청지역을 완전 해소하고, 1996년까지 1228억

원을 투입하여 연차적으로 30만대의 교육용컴퓨터를 전국 초·중·고등학교에 보급하고, 1997년까지 전국 군 지역에 무료 컴퓨터교육을 단계적으로 실시, 지방의 정보화를 확산하고, 1998년까지 1000만대의 컴퓨터 단말기를 보급, 1가구 1단말기 시대를 실현하여, 가정의 정보화시대를 촉진하고, 행정·금융·교육연구·국방·공안 등 5대 국가기간전산망 사업을 계속 추진하고, 휴대용무선전화의 이용을 보편화하여 98년까지 전국 어디서나 통화가 가능하도록 하고, 전국 우체국을 전산화하고, 지역단위 정보센터화해 지역 정보화를 촉진한다.<sup>44)</sup>

## 2) ‘세계화’ 국정과제 제시

김영삼 대통령은 1994년, 시드니에서 국정과제로 세계화를 제시하였다. 정보통신부의 출범(1994.12.)도 세계화 구상과 연계된 것이었다. 김영삼 정부에서는 정보통신부의 설치와 함께 「정보화촉진기본법」이 제정(1995.8.)되었고, 정보화 추진조직도 국무총리가 위원장인 정보화추진위원회로 격상(1996.4.)되었다. 실무 위원장에 국무조정실장, 간사에 정통부장관이 선임되었고 22개 분과위원회가 부문별 정보화를 추진하였다. 공보처의 유선방송 관련 업무가 정보통신부로 이관 되었으며 정보통신 소프트웨어 및 인프라 개발과 육성을 추진하는 정책추진체계로서의 역할이 강화되었다.

김영삼 대통령은 빌 게이츠 마이크로소프트(MS) 회장과의 만남에서 “세계가 급변하는 상황에서 조금만 경쟁에 뒤지면 영원히 낙오할 수밖에 없다고 판단해 컴퓨터와 정보통신, 그리고 변화와 개혁에 정부가 적극 나섰다.”며 정보통신부 신설 배경을 설명했다. 경상현 정보통신부 초대 장관

---

44) 민주자유당(1992), 『신한국 창조를 위한 김영삼의 실천약속 : 14대 대통령선거공약』

도 “정통부는 대통령이 제시한 세계화 개혁을 구체화하는 가장 혁신적인 수단”이라며 “정통부 발족으로 21세기 고도 정보화 사회에 대비해 국가 정보화 촉진과 정보통신 산업 육성을 일관성 있게 효율적으로 추진할 수 있게 됐다”고 밝혔다.<sup>45)</sup>

### 3) 정보통신부의 신설

경상현 정보통신부 초대 장관은 1995년, 국회 통신과학기술위원회에서의 정보통신부 부처업무보고에서, “금년은 국정목표인 세계화 추진의 원년으로서 새로 출범한 정보통신부가 주도적 역할을 할 수 있도록 정보통신의 세계화를 적극 추진해나가겠다.”<sup>46)</sup>고 보고하였다. 정보통신부의 임무를 정보통신정책, 전파방송관리, 우편사업, 체신금융사업 등으로 정하였고, 정보통신부 신설 원년(1995년도)의 주요사업계획으로 ①국가사회의 정보화 촉진, ②초고속정보통신기반 구축, ③정보통신산업의 육성, ④새로운 정보매체의 이용기반 구축, ⑤정보통신 연구개발의 강화, ⑥정보통신산업의 해외진출지원, ⑦정보통신사업의 경쟁력 강화, ⑧전파통신의 활성화, ⑨국민의 통신이용편의 증진, ⑩우정사업의 자립기반 조성, ⑪세계화를 위한 우체국기능 재정립 등을 제시하였다. 아울러 정보통신부 직제개편을 통해 타 3개 부처의 정보통신 관련기능을 이관하였다. 구체적으로 보면, ①통신산업부의 컴퓨터, 멀티미디어, 통신기기, 방송기기 등 정보통신망에 접속되는 기기산업의 지원육성 기능, ②과학기술처의 소프트웨어 개발보급, 컴퓨터프로그램 보호 및 육성(소프트웨어개발촉진법, 컴퓨터프로그램보호법), ③공보처의 유선방송사업자 허가관리 및 지도육성(유선방송관리

---

45) 이현덕, etnews.com(2012.9.17.)에서 이 문단의 발언들을 인용.

46) 국회, 제173회 제1차 통신과학기술위원회 회의록, p.2

법) 등이다. 특히 주요현안사항으로 1994년 11월 APEC 정상회담시 대통령 제안실천으로 아·태 통신·정보산업 장관회의 개최를 상정하여, 김영삼 대통령의 시드니선언에서 발표한 국정목표로서의 세계화를 정보통신부의 주요현안으로 잡았다.<sup>47)</sup>

### 3. 정책대안의 흐름

김영삼 정부 이전의 노태우 정부 당시, 1988년 민간기업 및 학회를 중심으로 ‘정보화선언’을 발표하였다. 주요 내용은 정보화의 필연성과 시급성을 선언한 것이었다. 그리고 정보산업연합회와 4개 민간단체는 정보산업육성대책을 정부에 건의하였다. 당시의 정보화 정책은 정부부처 간의 갈등과 혼란의 연속이었다. 1889년의 과학기술처의 정보화사회촉진법안도 부처 간의 합의가 이루어지지 않아 이루어지지 못했다. 이러한 정책대안의 표류는 김영삼 정부에서의 이전 정부에 대한 정책평가로 이루어져 정보통신부의 신설이라는 정책의제설정으로 이어졌다고 평가할 수 있다.<sup>48)</sup>

### 4. 소결

김영삼 정부(1994)에서는 정보통신행정의 일원화를 사회적인 이슈로 제기하는 문제의 흐름이 대두하였다. 이전 정부에서의 IT정책의 도입에 따른 부처 간의 혼선에 대한 문제제기와 아울러 기존의 체신부라는 구각을 넘어서야 한다는 정책적 필요성에 대한 인식이다. 다음으로 정치의 흐름을 살펴보면, 1992년 대통령선거에서 당시 민주자유당 후보인 김영삼 후보는 정보통신부 신설을 공약으로 내세웠

---

47) 국회, 제173회 제1차 통신과학기술위원회 회의록 중, 「1995년도 정보통신부 업무계획」

48) 한세익(2010), “한국정보화정책의 변천과 특징”, 『정보화정책』 (17-4). p.27.

고, 당선과 함께 세계화를 국정과제로 내세운 시드니선언으로 정보통신부를 신한 국창조의 대표적인 트레이드 마크로 내세웠다. 정책대안의 흐름으로는, 초고속정보통신사업이 시작되면서 정책의 기본 방향과 내용의 변화가 이루어졌다. 정책창의의 관점에서 살펴보면, 정보화가 대통령의제로서 국정에서 정책우선순위를 확보하게 되었다.

따라서 정책선도자로서 김영삼 대통령의 역할이 중요하였다고 평가된다. 대통령의 정책의제는 주요 현안 과제로 부각되며 정부자원의 우선 배분이 이루어지는 주요 정책결정의 의미가 있다. 대통령의제(presidential agenda)는 정책창으로서 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 당시, 정보화가 김영삼 정부의 대통령의제로서 정책우선순위를 확보하고 있었다. “이제는 기술전쟁시대, 정보혁명의 시대에 돌입했습니다. 아무리 큰 기업도 정보화 없이는 살아남지 못합니다. 기술과 정보화가 곧 선진국의 척도입니다. 정보화를 촉진하려면 정보산업 육성이 중요합니다. 나는 정보화야말로 신한국 창조를 위한 가장 효율적인 전략의 하나로 봅니다.”(1993년 6월 15일, 정보문화의 달 발언) “우리는 전산화와 정보통신 분야가 외국에 비해 뒤졌다. 앞으로 정보화를 위해 나도 서툴지만 컴퓨터를 공부하고 사용하겠다.”(1993년 10월 29일 발언) 이와 같은 언급을 통해서 볼 수 있듯이 대통령 당사자가 정보화 의제의 정책선도자 역할을 수행하고 있었다고 분석할 수 있다.<sup>49)</sup>

아울러 당시의 정부통신부의 주축을 이루었던 관료들의 적극적인 정책마인드도 평가할 수 있다. 김영삼 정부에서의 IT정책 추진 핵심 부처는 정보통신부였다. 특히 “정보통신부의 미래전략본부(구 정보화기획실)는 정보화추진위원회의 실질적인 사무국 역할을 수행하여 정보화촉진기본계획의 수립 지원, 정보화 촉진을 위한 정책이나 사업 추진 지원 등을 담당하였다. 정보통신부는 정보화정책을 추진하는 과정에서 발생하는 정보화 수요를 정보통신산업을 육성하기 위한 시장 기

---

49) 이현덕, etnews.com(2012.9.17.)에서 이 문단의 발언들을 인용.



회로 연계시켜 정보화정책과 IT산업정책을 동시에 촉진하고 육성하는 정책연계 (policy linkage) 전략을 채택함으로써 우리나라의 정보화와 정보통신산업을 동시에 발전시켜왔다.”<sup>50)</sup>

김영삼 정부의 IT정책능력 강화는 IT국가경쟁력 강화라는 파급효과를 산출하였고, 이 효과는 당시 야당으로의 정권교체에도 불구하고, 뒤 이은 김대중 정부 (1998~2012)에서 정책추진체계로서의 정보통신부의 지속이라는 파급효과를 보였다고 평가된다.

---

50) 홍성걸(2009), “이명박 정부의 IT정책 추진체계”, 『정보화정책』 (16-4). p.34.

### 제3절 김대중 정부와 노무현 정부 : 정보통신부의 지속 (1998~2007)

김영삼 정부 이후 정보통신부를 주관 업무 부처로 하는 IT 정책추진체계는 김대중 정부와 노무현 정부에 이르기까지 지속, 확장되어갔다. 김대중 정부와 노무현 정부에서도 김영삼 정부에서의 정보화추진위원회-정보통신부 체계를 기본 골격으로 한 정보통신기술(ICT) 정책추진체계가 지속되었음을 볼 수 있다. 김영삼 정부에서 IT정책의 목적이 분야별 정보화에 있었다면, 김대중 정부에서는 국가사회정보화 촉진으로, 그리고 노무현 정부에서는 지식정보사회로 지속되었다.

김대중-노무현 정부(1998-2007)에서는 확장적 정보화정책을 추진하였다. 외환위기의 극복 과제와 함께, 인터넷의 산업화라는 IT혁명에 부응해야 한다는 문제의 흐름은 그대로 정치의 흐름에 영향을 미쳤다. 정부재원의 IT산업육성에의 지원과 벤처육성정책으로 확장적 정보화정책을 추진하였다. 정책추진체계로서의 정보통신부의 지속도 이러한 관점에서 해석 가능하다. 외환위기 극복의 담지체(Vehicles)로서의 정보통신기술산업 육성에 사회적 합의가 이루어진 것이다. 정책선도자로서의 국정최고책임자의 정책의지와 함께 민간기업 CEO출신의 남궁석, 진대제의 정보통신부 장관으로의 영입이라는 특징이 언급될 수 있다. 파급효과로는 IT 국가경쟁력 강화와 성장동력의 확보가 시사된다.

주요계획은 다음과 같았다. 김대중 정부에서는 외환위기위기의 조기 극복과 지식기반경제의 등장에 대응하기 위한 「Cyber Korea 21」(1999.3), 정보화의 질적 심화를 통한 글로벌 리더 도약을 목표로 하는 「e-Korea Vision 2006」(2002.4) 등으로 집약되었다. 2003년 2월, 노무현 정부에서는 새로운 환경 변화에 맞추어 『Broadband IT Korea Vision 2007』을 수립하였다.<sup>51)</sup>

51) 정보통신부, 『참여정부의 정보화 촉진 및 정보통신 발전 전략』(2003.12.)

추진체계와 전담부처를 살펴보면, 김대중 정부에서는 정보화추진위원회라는 법 정기구와 함께, 전자정부특별위원회와 정보화전략회의를 대통령 직속으로 가동하였다. 이는 외환위기라는 경제난국을 극복하기 위한 방안 중의 하나로 IT벤처 육성이라는 전략적 선택의 과정이었다. 즉 대통령 의제(presidential agenda)로서 전자정부 및 IT 전략산업화가 채택된 것이다. 노무현 정부의 정보통신기술(ICT) 정책 추진은 2기로 나누어 볼 수 있는데, 1기는 2003년부터 2005년 중반까지이며 2기는 그 이후부터이다.

## 1. 문제의 흐름

### 1) 김대중 정부(1998~2002)

1997년 외환위기의 대두와 전세계적으로 촉발된 인터넷혁명의 와중에서 김대중 당시 새정치국민회의 대통령후보가 대선에서 승리하였다.

1998년 김대중 정부는 출범과 함께 정보화를 국정개혁의 주요 수단으로 채택하였다. 김대중 대통령은 취임사에서 21세기의 개막을 무형의 지식과 정보가 경제발전의 원동력이 되는 지식정보사회로 규정하고, 이 정보화혁명은 세계를 하나의 지구촌으로 만들어 국민경제 시대로부터 세계경제 시대로의 전환을 이끌고 있다고 언급하였다. 그리고 취임사에서 “벤처기업은 새로운 세기의 꽃입니다. 이를 적극 육성하여 고부가가치의 제품을 만들어 경제를 비약적으로 발전시켜 나가겠습니다. 벤처기업은 많은 일자리를 창출해서 실업문제를 해소하는 데도 크게 이바지할 것입니다.”라고 선언하였다.

외환위기의 극복이라는 전국민적 합의와 인터넷혁명에 대응하려는 정부와 경제계의 노력이 김대중 정부의 정보통신기술 정책추진의 배경으로 평가된다. 국정최고 책임자의 정보통신기술산업에 대한 육성 의지는 정보화정책의 확장기로서의

김대중 정부의 특징을 드러내었다.

## 2) 노무현 정부(2003~2007)

노무현 정부 1기에서는 2003년 8월에 정부혁신지방분권위원회를 출범시켰다. 이 위원회 산하에 행정개혁, 인사개혁, 전자정부, 재정세제, 혁신관리, 기록관리 등 6개의 전문위원회를 실·국장급 분과위원회로 병렬 설치하였다. 전자정부전문위원회에서는 31대 전자정부 로드맵 과제를 선정하고 심의·조정하는 역할을 하였다. 노무현 정부 2기에서는 정부혁신지방분권위원회 산하의 6개 위원회를 해체하고 혁신기획전문위원회와 혁신평가전문위원회 등 2개의 기능별 전문위원회를 설치하였다. 로드맵 집행과제는 담당부처로 이관하고 위원회는 로드맵의 추진상황을 점검하고 평가하는 방향으로 기능과 역할을 조정하였다. 2005년 6월, 전자정부전문위원회가 차관급으로 격상되어 전자정부특별위원회로 출범하였다. 청와대의 혁신수석비서관과 행정자치부의 전자정부본부의 축으로 실질적인 사업조정 권한이 이동하게 되었다. 당시 노무현 대통령은 전자정부사업에 관심을 두고 국정 과제회의를 직접 주재하였다. 정부혁신지방분권위원회가 활발하게 기능하면서 이 위원회 산하의 전자정부전문위원회가 활발하게 활동하였다. 당시 대통령자문 정부혁신추진위원회 산하의 전자정부특별위원회는 매달 대통령에 직접 보고하는 실질적인 영향력을 행사하여 노무현 정부의 정부정보화 추진의 주요 역량으로 활동하였다. 노무현 대통령은 이 과정에서 직접 100여회 이상 대통령 자문기구인 정부혁신지방분권위원회의 회의를 주재하였다.

## 2. 정치의 흐름

### 1) 김대중 정부(1998~2002)

김대중 정부의 제15대 대통령직인수위원회 백서에서는, 제3부 분과위원회 활동 중 정보통신분야에 대하여 다음과 같이 기술하고 있다. “정보통신 업무보고 중 핵심사항은 국가사회 정보화 추진, 초고속정보통신망 구축, 정보통신산업 육성 및 정보통신사업의 경쟁확대 및 규제완화 등으로 이의 구체적 추진을 위한 관련 정책을 착실히 수행하고 있으나 PCS 및 CT-2사업 등을 추진하면서 사업자 선정의 공정성, 사업자의 과당경쟁으로 통신사업에 대한 구조조정의 문제점 제기와 방송정책의 이원화 및 통합방송법 제정 지연으로 위성방송업무의 효율화가 이루어지지 못한 점에 대해서는 단호하게 정부의 정책적 오류와 의혹 제기의 문제점을 지적하고 구체적인 개선방향을 조치토록 했다. 정보통신부의 조직개편은 서비스네트워크소프트웨어기 등 정보통신 산업의 육성기능 강화와 수요공급이 연계된 효율적인 정책수행을 위해 일부 분산되어있는 정보통신 관련 제조업 육성업무를 통합하고, 통신방송융합화에 대비한 방송행정 및 방송지원 등 방송정책기능의 일원화와 통신과 방송관련 규제기능의 효율화를 위해 관련기능을 통합하려는 것이 인수위원회의 계획이다.”<sup>52)</sup>

김대중 정부에서는 대통령자문 정부혁신추진위원회에 전자정부특별위원회를 설치하고 기획예산처 정부개혁실이 전자정부사업에 본격적으로 참여하였다. 이 전자정부특별위원회(차관급)는 위원회를 민간이 이끌었으나 청와대의 정책기획수석이 관여하여 강력한 권한위임에 의해 다부처 사업을 견인하였다. 기획예산처, 정보통신부, 그리고 행정자치부가 핵심부처로 이 전자정부사업에 핵심적으로 참여하였다. 기획예산처는 정부혁신 및 예산배정으로 참여하였다. 정보통신부는 정보화촉진기금 배정과 정보기술 지원으로, 그리고 행정자치부는 조직개편 및 지방자치단체 관리권으로 행사하여 관계 부처 간의 협의 및 조정을 통해 전자정부사업을 추진하였다고

---

52) 제15대 대통령직인수위원회(1998). 『제15대 대통령직인수위원회 백서』, p.349.

평가된다.<sup>53)</sup> 그리고 <Cyber Korea 21>(1999.3.), <초고속정보통신망고도화기본계획>(2001.6.), <e-Korea Vision 2006>(2004.4.) 등의 사업이 추진되었다. 전자정부 구축사업은 김대중 대통령이 정보화전략회의에서 직접 검토한 부처별 정보화 현안이었다. 정보화근로사업, 정보화 관련 법령의 제·개정 작업, 인터넷PC 보급정책, 국민정보화보급사업 등이 추진되었다.

## 2) 노무현 정부(2003~2007)

노무현 정부의 제16대 대통령직인수위원회에서는 정보통신부 소관분야 쟁점현안과제 중 정보화 추진체계 강화에 대하여 다음과 같이 기술하고 있다.

과제개요는 다음과 같다. 국가사회 전반에서 IT의 중요성이 날로 증가하고 있는 가운데 정보화의 흐름이 시스템 간 통합화로 진전되고, IT와 BT/NT의 융합, 방송과 통신의 융합 등 기술적 통합이 가속화됨에 따라 시스템 연계, 공동기술개발 등 부처 간의 정책을 조율하고, 기존 관행과 제도를 개선하기 위해서는 정보화를 국가 핵심전략으로 채택해 국정최고책임자가 주도하는 것이 바람직하다.

그리고 쟁점 및 장애요인으로 다음을 거론하였다. 지난 1996년 행정·입법·사법부를 망라해 구성된 정보화추진위원회는 그동안 국가사회 정보화 확산에 많은 기여를 해왔으나, 전자정부특위의 설치, 개별입법에 의한 별도 추진체계(전자거래·NGIS 등)의 등장에 따라 기획·조정기능이 분산돼 중복투자와 효율성이 저하될 것이라는 우려가 제기되고, 일각에서는 우리경제의 성장 동력인 IT산업에 대한 관련 정책조율이 원활치 못해 우리경제의 추가성장을 제약하고 있다는 지적이 있었고, 전문부서의 법적인 역할과 기능이 미약해 IT관련 기술동향표준화 등에 대한 기술적 지원체계가 미확보되었다라고 거론하였다.<sup>54)</sup>

53) 대통령자문 정부혁신지방분권위원회(2005), 참여정부의 전자정부, pp.34-35.

54) 제16대 대통령직인수위원회(2003), 『제16대 대통령직인수위원회 백서 : 대화』, pp.177-178.

### 3. 정책대안의 흐름

#### 1) 김대중 정부(1998~2002)

김대중 정부에서는 대통령의 정보화 의지에 따라 청와대와 정보통신부, 그리고 기획예산위원회를 중심으로 정책개발과 집행이 추진되었다. 국가경쟁력 향상과 정보통신산업 육성 차원에서 국가사회 정보화와 전자정부 사업이 추진되었다. 이 시기의 정보화의 특징을 정보화를 넘어 지식화의 노력으로 이해하는 견해도 있다. 한세익(2010)은 “신지식인운동의 범국민적 실천운동, 교육부의 부총리급 교육인적자원부로의 격상(2000.12), 그리고 평생교육법(1998.8) 및 지식정보관리법(2000.1) 제정 등은 정보화를 넘어 지식화 노력으로 이해할 수 있다.”<sup>55)</sup>라고 평가하며, 동시기의 정보화를 확장, 심화와 함께 지식담론의 실천으로 이어졌다고 보고 있다.

#### 2) 노무현 정부(2003~2007)

노무현 정부 시기의 정보통신부의 <IT839전략>(2004)과 후속의 <u-Korea기본계획>(2006)은 정보통신산업 진흥에 중점을 두는 정책이었다. <IT839전략>은 세계시장에서 비교우위가 있는 IT산업의 집중육성을 통하여 한국경제를 견인하겠다는 전략이었다. <u-Korea기본계획>은 세계 최고 수준의 유비쿼터스 인프라 위에 세계 최초의 유비쿼터스 사회를 실현한다는 비전(The FIRST u-Society on the BEST u-Infrastructure)이었다.

노무현 정부는 전자정부 사업을 정부혁신 차원에서 추진하였다. 상대적으로 정

---

55) 한세익(2010), “한국정보화정책의 변천과 특징”, 『정보화정책』 (17-4), p.28.

보화 기획 및 정보보호 기능은 정보통신부 내에서 그 역할을 축소하였다. 정보화 촉진기금도 명칭을 정보통신진흥기금으로 개칭하고 주요 업무도 정보통신 연구개발에 집중하게 되었다. 노무현 정부 2기인 2005년 이후부터는 이전에 정보통신부가 관장하던 전자정부 사업은 행정자치부로 이관되었다. 전자정부 예산을 행정자치부(전자정부본부)가 관리하고 정보화책임관협의회를 주관하였다. 전자정부사업연차보고서도 전자정보본부가 발간하였다. 이어서 2007년 「전자정부법」이 개정되면서 정부업무관리시스템, 정보공개시스템, 기록관리시스템, 입법지원시스템, 정책연구정보서비스시스템, e-사람, 디지털예산회계시스템 등 각종 정부 표준시스템이 도입되고 전자정부로서의 면모를 일신하게 되었다.

#### 4. 소결

김대중 정부와 노무현 정부에서의 정보통신기술 정책추진체계는 이전의 김영삼 정부에서의 정보통신부의 유지 존속이라는 형식으로 지속되었다. 이와 같이 두 정권에서의 IT 중시 정책이 이루어진 이유로는 다음과 같은 점을 들 수 있다. 1997년 외환위기의 와중에서 집권하게 된 김대중 정부에서는 무엇보다도 신성장 동력의 확보가 중요했으며, 이는 신규 일자리 창출과 당시의 글로벌 IT혁명이라는 정책환경에 대한 발 빠른 대응으로 파악된다. 노무현 정부에서의 정보통신기술 정책추진체계도 큰 골격에서는 변화하지 않고 미세한 조정만 있었는데, 노무현 대통령의 경우도 스스로 인터넷 대통령이라고 자부할 만큼 정보화 마인드로 국정을 운영하고자하는 정책선도자적 역할을 강조하였다.



## 제4절 이명박 정부 : 정보통신부의 폐지(2008)

이명박 정부(2008)에서는 출범과 함께, 작은 정부론을 지향하여 정보통신부의 폐지와 기능분산론이 문제의 흐름으로 대두되었다. 이전의 노무현 정부의 국정운영에 대한 총체적인 비판이라는 정치의 흐름에 따라 방송통신위원회를 정보통신기술(ICT) 정책추진체제로 일원화하려는 정책대안의 흐름이 거론되었으며, 이는 대통령직인수위원회라는 정책창으로 통해 반영되어 정보통신부가 해체되었다. 2008년, 이명박 정부의 출범과 함께 정부조직 개편에 따라 정보통신부가 폐지되고 ICT관련 정보통신부의 기능과 소관 법률이 타 연관 부처로 분산 이관되었다. 정보통신부의 기능이 여러 부처와 기관으로 분산 이관되면서, 관련 법률이 여러 부처의 중복 소관으로 되거나 소관 여부가 불분명한 경우도 발생하게 되었다. 「정보화촉진기본법」과 「정보통신망이용및정보보호등에관한법률」의 경우 행정안전부, 지식경제부, 방송위원회 등으로 소관 부처가 중복되었다.

이명박 정부에서의 정보통신부 해체의 과급효과로 ICT 국가경쟁력의 약화가 초래되었다는 지적이 있다.

### 1. 문제의 흐름

2003년 노무현 정부의 출범과 함께 정보통신부 장관으로 당시 삼성전자의 진대제 사장이 취임하였다. 의욕적으로 추진한 <IT-839전략>은 IT를 신성장동력 산업으로 육성하여 고부가가치를 창출하려는 전략이었다. 그러나 이 정책은 산업 정책이 주무 부서인 산업자원부와의 영역 갈등을 심화시켰다. 또한 방송위원회와 정보통신부의 갈등에 따른 IPTV 등 방송통신통합 서비스의 허가 지연 문제와 디지털콘텐츠와 관련된 문화관광부와의 기능중복 문제가 심화되었다. 이와 같은 노무현 정부의 정보통신기술 정책추진체계에 대한 평가가 이명박 정부에서의 정보

통신부를 해체하고 각 부처로의 업무분산을 결정하게 한 문제의 흐름 중의 하나로 볼 수 있다.

이전의 노무현 정부까지의 정보통신기술 관련 분야의 정책집행에 대한 평가에서 미디어와 정보통신 분야, 그리고 정보통신과 산업정책 분야에서의 업무의 중복과 이에 따른 갈등이 노정되어왔다. 정책주도권 다툼뿐만 아니라, 업무의 중첩에 따른 행정의 비효율성이 저하되었다고 평가되었다. 정보통신부와 산업자원부는 정책영역의 중복이 일부 있었다. 경제산업분야 부처의 업무조정 조직개편을 통해 정보통신부로 IT산업 정책기능을 이관하였지만 첨단산업 등 일반 산업정책 기능은 산업자원부의 영역이었다. 반도체, 컴퓨터, 디스플레이 등 핵심 전자부품 분야에 대한 업무 관할권 갈등은 잔존해 있었다. 노무현 정부에서 진대제 정보통신부 장관의 취임 이후 전자정부사업 외의 IT산업진흥정책을 정보통신부가 적극적으로 추진하는 <IT-389전략>에 따라 산업자원부와의 관할권 다툼이 심각해졌다. 전자정부 추진과 관련된 행정자치부와의 갈등과 함께 연구개발지원과 관련하여 산업자원부와 과학기술부와의 갈등도 심해졌다. 이와 함께 문화관광부와는 콘텐츠 진흥을 둘러싼 갈등이 있었다. 그리고 방송·통신 융합과 관련하여 합의제기구인 방송위원회와의 갈등도 심각해졌다. 이 여파로 IPTV사업의 인허가도 늦어져 세계시장에의 선점효과도 상실하게 되었다. 이와 같은 문제의 흐름에서 대두된 정책대안의 흐름이 정보통신부의 폐지 및 기능 분산안이었다.<sup>56)</sup>

## 2. 정치의 흐름

한국에서의 대통령 선거는 모든 정책 이슈들이 흘러 다니고, 결합되고 공약으로 제시되는 가장 중요한 정책창이다. 이 정책창은 대통령직인수위원회의 활동으로 이어진다. 이명박 대통령 당선자의 대통령직인수위원회는 부처 간 이견의 문

---

56) 홍성걸(2009), “이명박 정부의 IT정책 추진체계”, 정보화정책(겨울호), p.36.

제와 규제완화 차원에서 정보통신부를 폐지하고 소관 업무를 관련 부처로 분산하는 정책적 대안을 내렸다.

제17대 대통령선거(2007)에서 당선된 이명박 당선자의 대통령직인수위에서는 IT기술이 산업 전반에 보편화된 상황에서 IT 전담 부처의 존재로 인하여 악화되고 있는 부처 간 영역의 혼선은 신산업 발전에 장애 요인으로 작용한다고 판단하였다. IT 전담부서를 두기보다는 관련 기능을 타 부처에 분산 이관시키는 것을 고려해야 한다는 정책적 견해들이 존재하였다.

대통령직인수위에서는 방송통신 경쟁력 강화와 융합 서비스 활성화의 과제개요를 다음과 같이 제시하였다. “방송과 통신, 그리고 미디어 사이의 경계가 허물어지면서 서비스·네트웍·단말기·콘텐츠 전반에 걸쳐 융합현상이 급진전되고 있다. 미국·EU 등 선진국들은 방송·통신 융합에 대비한 법제 정비 및 신규 서비스 도입을 적극 추진 중이다. 그러나 우리나라는 방송·통신계 간의 이견으로 인터넷 TV(IPTV)·디지털방송 도입이 수년간 지연됐고, 방송·통신시장의 경쟁도 미흡한 편이다. 디지털 융합현상에 적극 대응해 방송통신 서비스를 미래 성장 동력으로 육성하기 위해서는 기존 아날로그 시대의 패러다임에서 벗어나 융합 환경에 맞는 제도 정비 및 신규서비스 활성화가 필요하다. 이를 위해서는 방송·통신 통합기구를 중심으로 방송·통신 분야의 규제를 완화하고, 규제의 동질성 확보를 위한 수평적 규제체계의 도입이 시급하다. 또한 재판매제도 도입, 요금 규제완화 등을 통해 경쟁을 촉진하고, 주파수 경매제 도입 등 시장 친화적 제도 개선 추진이 요구되고 있다. 아울러 디지털 방송, IPTV 등 융합 서비스의 본격적 확산을 위한 법·제도를 마련하고, 글로벌시대에 대응한 영어FM방송 실시, 휴대인터넷(WiBro) 서비스 권역 확대 및 인터넷전화(VoIP) 품질개선 등을 통한 신규서비스의 활성화도 필요하다.”<sup>57)</sup> 이러한 과제개요에 대한 추진계획으로 방송·통신 융합 및 경쟁력

---

57) 제17대 대통령직인수위원회(2008), 『제17대 대통령직인수위원회 백서 : 성공 그리고 나눔』, pp.122-123.

강화를 위한 제도 정비를 제시하였다.

이 당시 인수위라는 정책창에서 평가한 이전 정부의 정보통신기술(ICT) 추진체계에 대한 평가는, 방송·통신계간의 이견으로 인터넷TV(IPTV)·디지털방송 도입이 수년간 지연됐고 방송·통신시장의 경쟁도 미흡한 편이라는 것이었다. 디지털 융합현상에 적극 대응해 방송통신 서비스를 미래 성장 동력으로 육성하기 위해 융합 환경에 맞는 제도 정비 및 신규서비스 활성화가 필요하므로 방송·통신 통합 기구를 중심으로 방송·통신 분야의 규제를 완화해야 한다는 결론이었다. 이명박 정부의 작은 정부론에 입각한 정보통신기술 정책추진체계의 방송통신위로의 확대 개편과 정보통신부의 폐지는 인수위에서의 논의의 결론이었다.

이명박 정부에서는 정보통신부의 폐지와 함께 다음의 표로 정리한 바와 같이 정보통신기술(ICT) 정책 업무가 각 부처별 분산되었다.

[표 4-2] 이명박 정부의 정보통신기술 업무 이관 부처 및 기능 현황

	기능	소관법률 내용
행정안전부	-국가정보화 추진 -전자정부 및 정보보호	-정보시스템의효율적도입및 운영등에관한법률 -정보격차해소에관한법률 -지식정보자원관리법 -전자서명법 -정보통신기반보호법
지식경제부	-정보통신산업 육성 -우편.우편환 및 우편대체	-정보통신기반보호법 -정보통신기본법 -소프트웨어산업진흥법 -전기통신기본법 -우편관련법
방송통신위원회	-방송.통신에 관한 사항 -전파연구 및 관리	-전기통신사업법 -전파법 -정보통신공사업법 -통신비밀보호법 -인터넷멀티미디어방송법 -위치정보의보호및이용등에 관한법률 -인터넷주소자원관리에 관한 법률
문화체육관광부	콘텐츠 정책	-온라인디지털콘텐츠산업발전법 -컴퓨터프로그램보호법

-정보호촉진 기본법  
-정보통신망 이용촉진및 정보보호등에관한법률

이규정·김현경. (2008). IT정책연구시리즈 제2호. 한국정보화진흥원. p.8.에서 인용

### 3. 정책대안의 흐름

‘작은 정부, 실용 정부’와 대국대과주의가 이명박 정부의 조직개편 논리였다. 대표적인 대상 부처가 정보통신부였다. 이명박 정부는 기존의 정보통신부 기능을 방송통신위원회에 통합시키고, 유사하거나 중복되는 기능을 지식경제부, 문화체육관광부, 행정안전부 등 관련 부처로 분산하여 이관시켰다. 이명박 정부에서는 대선공약으로 제시한 747공약을 담당할 부처로 지식경제부를 신설 출범시켰고, 문화체육관광부에는 디지털콘텐츠 기능을 포함시켰다. 행정안전부에서 국가정보화, 정보보호 및 정보자원관리 기능을 흡수하였고, 조정기구로 대통령 소속 국가정보화전략위원회를 설치하여 부처 간 업무를 조정하였다. 그리고 청와대에 IT특보를 두었다.<sup>58)</sup>

### 4. 소결

정책선도자로서의 대통령직 인수위는 정책영역의 중복이나 중첩에 따른 부처 간의 갈등으로 인해 기술, 산업, 시장의 융·복합이 가속화되는 현실에서 능동적인 대처가 어렵다고 인식하였다.

이명박 정부의 작은 정부론에 입각한 정보통신기술(ICT) 기능의 분산에 대한 비판론이 있다. 김성철(2012)은, 이명박 정부의 “분산형 ICT 거버넌스가 스마트 미디어에 대한 정책적인 대응에 실패하여 결과적으로 우리나라 ICT 생태계의 경쟁력이 약화되었다.”<sup>59)</sup>고 지적한다. 스마트폰 도입과 함께 글로벌 정보통신기술(ICT) 생태계가 등장하고 생태계 간 경쟁이 가속화되고 있는 상황에서 우리나라는 분산형 체제로 인해 제대로 대응하지 못했다는 지적이다. 스마트 융합시대를

---

58) 김성철(2012), “ICT 발전을 위한 거버넌스 개혁방안”, 한국정책학회 동계학술대회 발표 논문. p.539.

59) et al., p.539.

선도하기 보다는 사후적인 대응에 급급하였고, C-P-N-D를 긴밀하게 연계하는 종합적인 대응책을 마련하지 못한 것으로 판단된다. “우리나라가 ICT 인프라 구축이나 ICT 하드웨어 제조에서는 세계적인 경쟁력을 갖추고 있는 것이 사실이나 세계시장 규모가 크고 부가가치가 높은 콘텐츠나 소프트웨어 등의 창조산업에서의 존재감은 여전히 미약하다. 결국 ICT 인프라나 하드웨어 의존적인 모델로는 더 이상 성장하기 어려우므로 미래의 성장 동력 확보를 위해서는 창조산업 중심으로 경제구조를 전환해야하나 현재의 분산형 ICT 거버넌스로는 어려울 것으로 보인다.”<sup>60)</sup>라고 평가하고 있다.

---

60) 김성철(2012), “ICT 발전을 위한 거버넌스 개혁방안”, 한국정책학회 동계학술대회 발표 논문, p.540.

## 제5절 박근혜 정부 : 미래창조과학부의 설립(2013)

박근혜 정부의 출범과 함께 정보통신기술(ICT) 전담 부처로 미래창조과학부가 신설 출범하였다. 기능과 역할로 본다면, 이명박 정부 이전의 김영삼 정부, 김대중 정부와 노무현 정부에서의 정보통신부와 과학기술부를 합한 부처의 위상이라고 볼 수 있다.

### 1. 문제의 흐름

정보통신기술(ICT) 발전 추세에 후발하는 정부 통합조정기획력 약화 문제가 이슈화되고 있었으며, 정보통신기술(ICT) 산업의 국제경쟁력 약화에 대한 여론의 우려가 ICT대연합 등 정책네트웍을 중심으로 정책창이 열리기를 준비하고 있었다.

이러한 문제인식은 박근혜정부의 인수위에서도 표출되었다. “ICT(정보통신기술)분야도 총괄·조정 컨트롤 타워가 없고, ICT 기능이 방송통신위원회, 지식경제부, 행정안전부 및 문화체육관광부로 분산되어 부처간 정책 갈등이 발생할 경우 효과적인 조정이 어려웠다. 또한 방송통신위원회는 합의제행정기관의 특성상 의사결정이 지체되어 방송통신 분야에서 급격하게 나타나는 새로운 환경변화에 신속히 적응하는 데 한계가 있었다.”<sup>61)</sup> 인수위는 이어서 정책대안으로서 창조경제의 기반을 구축하기 위하여 미래창조과학부 신설을 추진하는 정책추진체계의 개편안을 마련하였다.

### 2. 정치의 흐름

---

61) 제18대 대통령직인수위원회(2013), 『박근혜정부 희망의 새시대를 위한 실천과제』, p.386.



## 1) 대통령선거 공약

제18대 대선에서 박근혜 대선후보는 공약에서, 정보·미디어 전담조직 신설을 적극 검토하겠다고 선언한다. 정책진단에서, ①세계적으로 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크, 미디어가 생태계 기업군으로 경쟁하고 있으나, 우리는 이 분야의 정책이 여러 부처로 분산되어 있어 건강한 정보·통신·방송 생태계 조성이 어려움, ②현재의 조직 체계는 정치적 영향에 좌우되는 합의제 위원회 조직으로 정보·통신·방송 콘트롤 타워로서의 기능 미흡, ③정보통신 국가경쟁력을 강화하고 글로벌 정보통신 기업이 선도하는 스마트혁명 시대에 부응하는 미래지향적 전담조직 필요, 등을 진단하였다. 그리고 정책 공약으로 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크, 기기 등 정보통신 생태계를 총괄하여 창조경제의 기반을 마련할 전담 조직 신설을 적극 검토하고, 「정부조직법」, 「방송법」, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」, 「게임산업진흥에 관한 법률」 등의 개정을 내세웠다.<sup>62)</sup>

## 2) 제18대 대통령직인수위원회의 활동

정책창으로서의 18대 대통령직인수위원회에서는 ‘과학기술과 정보통신 기술 발전을 통하여 일자리를 창출하고, 경제부흥의 기반을 마련할 수 있도록 미래창조과학부를 신설하고, 교육과학기술부는 교육부로 개편’한다는 <정부조직법전부개정법률안>을 제출하였다.(2013.2.28.) 이 정부조직개정안에 의해, 정보통신기술(ICT) 정책추진체계에 교육과학기술부의 과학기술 분야 기능을 이관하고, ICT 전담차관을 두어 ICT 총괄부처로서 미래

---

62) 『제18대 대통령선거 새누리당 정책공약』, p.287.

창조과학부를 신설하였다.

이러한 내용의 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 개편에 대하여, 대통령직인수위원회는 다음과 같이 언급하고 있다. “국가과학기술위원회 및 지식경제부로 분산된 과거 과학기술부의 기능을 이관하기로 하였다. 또한 교육과학기술부의 산·학 협력, 지식경제부의 신성장동력 발굴 기획, 총리실 소관 지식재산위원회의 지식재산전략기획단 기능도 미래창조과학부에 새롭게 이관하기로 하였다. 상상력과 창의성, 과학기술에 기반한 경제운용으로 새로운 성장 동력을 발굴하고 새로운 시장, 새로운 일자리를 만들어가는 창조경제를 효과적으로 구현할 수 있도록 기능을 보완하였다. 이외에도 미래창조과학부에 ICT 전담차관을 설치하여 ICT 총괄부처로서의 위상을 강화하였다. 이를 위하여 행정안전부의 국가정보화 기획, 정보보안 및 정보문화, 문화체육관광부의 디지털콘텐츠 및 방송광고, 지식경제부의 ICT 연구개발, 정보통신산업·진흥과 소프트웨어산업 및 우정사업본부, 방송통신위원회의 방송통신진흥 기능 등 ICT 관련기능을 포괄적으로 미래창조과학부에 집약시켰다.”<sup>63)</sup>

### 3) 정부조직법전부개정안의 제출

박근혜 정부는 2013년 정부 출범과 함께 미래창조과학부를 신설하였다. 그 소관업무를 과학기술정책의 수립·총괄·조정·평가, 과학기술의 연구개발·협력·진흥, 과학기술인력 양성, 원자력 연구·개발·생산·이용, 국가정보화 기획·정보보호·정보문화, 방송·통신의 융합·진흥 및 전파관리, 정보통신산업, 우편·우편환 및 우편대체에 관한 사무로 하였다. 다음 그림은 미래창조과학부 관련 조직 및 기능 개편도이다.

---

63) 『제18대 대통령선거 새누리당 정책공약』, p.386.

[그림 4-1] 미래창조과학부 관련 조직 및 기능 개편도



국회 행정안전위원회(2013.2.). “정부조직법개정안검토보고서”에서 인용

#### 4) 국회 상임위의 활동

국회에서는 정부조직법전부개정법률안(대안)을 통과시켰다.(2013.3.22.) 이 중 ICT 관련 분야는 다음과 같다. “과학기술과 정보통신기술 발전을 통하여 일자리를 창출하고, 경제부흥의 기반을 마련할 수 있도록 미래창조과학부를 신설하고, 그 소관업무를 과학기술정책의 수립·총괄·조정·평가, 과학기술의 연구개발·협력·진흥, 과학기술인력 양성, 원자력 연구·개발·생산·이용, 국가정보화 기획·정보보호·정보문화, 방송·통신의 융합·진흥 및 전파관리, 정보통신산업, 우편·우편환 및 우편대체에 관한 사무로 하며, 교육과학기술부는 교육부로 개편함.”(안 제28조 및 제29조)

#### 3. 정책대안의 흐름

독임제 정보통신기술(ICT) 전담부서를 신설해야 한다는 주장을 전면에 내세운 정책선도자적 성격과 역할을 담지한 정책네트워크가 등장하였다. 이 정책네트워크는 대통령선거라는 정책창이 열리는 시점을 택하여 이 정책문제를 이슈화하고자 하는 목적으로 출범한 것으로 판단된다. 2012년 9월 11일, 「정보·통신·방송 발전을 위한 대연합」, 즉 약칭 「ICT대연합」이 결성되었다. 이 단체는 학회, 협회, 포럼의 연합체의 성격을 띠었고, 대선과정을 정책창이 열리는 시기로 잡고 적극적으로 이슈제기를 하였다.

「ICT대연합」은 출범 선언문에서 다음을 촉구하였다. 첫째, 정보방송통신 기술, 산업, 그리고 서비스를 통합하는 ICT 생태계 정책을 최우선 국정의제로 설정해야 한다. 둘째, ICT 생태계 정책을 혁신적이고 협업적으로 추진할 통합적인 정책 기능을 담당하는 정보·통신·방송 전담부처를 신설해야 한다. 「ICT대연합」은 그 설립 배경으로 다음을 거론하였다. 첫째, ICT 전담부처 신설을 위한 정보, 방송, 통

신인의 총체적 역량 결집과 효과적인 대외 입장 표명 및 국내 ICT 생태계 고갈 위기에 대한 집단지성적 인식의 공유 전달을 위해 민간분야의 추진체계 필요하다. 둘째, 국내 ICT 생태계 고갈 위기에 대한 집단지성적 인식을 공유한다.<sup>64)</sup>

「ICT대연합」은 태동기(2008-2011)에는 「IT리더스포럼」, 「방송통신미래포럼」 등 산학연·관·정 opinion leader들이 주요 현안에 대해 이슈 제기를 하였다. 국정외제 실종과 ICT 정책 추진 거버넌스의 문제점을 지적하고, 글로벌 ICT 생태계 동향의 분석평가 및 대응전략을 지속적으로 제기하였고, 국민통합, 계층통합이 국가발전에 중요하듯이 ICT 생태계도 통합되어야 발전 가능하다고 주장하였다.

「ICT대연합」은 「미래IT강국전국연합」과 공동으로 차기 정부의 정보·방송·통신에 대한 정책비전을 파악하기 위해 주요 대선후보를 대상으로 ‘100만 ICT인과 함께하는 18대 대선후보 초청 간담회’를 추진하였다. 2012.10.30. <박근혜 새누리당 대선후보 초청간담회>를 개최하였다. 이 간담회에서 박근혜 후보는 정보통신기술(ICT) 전담 부처를 신설하겠다는 공약을 제시하였다. 박근혜 후보는 이 간담회에서, ‘세계 최고 ICT 강국 비전 실현을 위한 5대 전략’을 발표했다. 5대 전략은 △건강한 정보통신 생태계 조성을 통한 창조경제 기반 구축 △콘텐츠 산업 집중 육성 △방송 공공성 강화 및 방송을 미디어 산업 핵심으로 육성 △통신비 부담 완화 △전담부처 신설 적극 검토 등이다. 박 후보는 "현재 우리는 콘텐츠·플랫폼·네트워크·기기 분야 정책이 분산돼 건강한 생태계를 만들기 어렵다"고 지적했다. 그는 "정책 추진이 칸막이식으로 되면 속도가 늦고 창조경제 기반 구축이 어렵다"며 "확실한 성장동력으로 만들기 위해 각 부처에 흩어져 있는 정보, 통신, 방송 정책기능을 통합 관장하는 전담부처 설치를 적극 검토하겠다"고 말했다.<sup>65)</sup>

---

64) [http://ictunion.kr/company\\_02.html](http://ictunion.kr/company_02.html)

박근혜 제18대 대통령 당선인의 대통령직인수위원회의 활동시기에 「ICT대연합」이 발표한 성명서(2013.2.20.)의 주요 내용은 다음과 같다. “첫째, 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크, 디바이스(CPND)를 통합 관장하는 ICT 전담 조직체계가 분명하게 구축되어야 한다. 이를 위해 미래창조과학부에 지경부의 임베디드 SW, 정보통신 표준화, 이러닝을 포함한 지식서비스를, 문화부의 3D, CG 등 소프트웨어 기반기술 정책, 게임콘텐츠 등을 이관해야 한다. 셋째, 방송진흥과 방송통신융합은 신속한 의사결정 지원, 책임 분산 등으로 한계성이 뚜렷한 합의제 위원회보다 독립제 미래창조과학부에서 담당하는 것이 국가 산업적, 세계적인 추세에도 타당하다. 넷째, 미래창조과학부(ICT 전담차관)와 (신)방송통신위원회의 업무는 결코 독자적이거나 배타적인 것이 아니다. 따라서 의미 없는 기능 재분배 논쟁보다 인수위 개편 취지 및 원칙에 따른 업무 이관 후 유기적인 협력체제 및 협조방안 마련이 보다 현실적이다.”

제18대 대통령선거 국면에서의 「ICT대연합」의 활동은 이슈 트리거(issue trigger)로서의 역할이 드러나는 사건의 전개라고 평가된다. 정책 선도자(policy entrepreneur)는 미래에 기대되는 위상의 제고를 기대하고 기꺼이 자신의 시간, 에너지, 평판, 그리고 비용 등 자원을 투자하는 적극적인 지지자들이다.<sup>65)</sup> Kingdon의 정책흐름모형(policy stream model)에 의거하면, ICT대연합의 정책선도자적 역할은 유의미하다고 평가된다.

#### 4. 소결

박근혜 정부는 대통령선거 공약과 인수위 활동 과정에서 정보통신기술(ICT) 정

---

65) 전자신문(2012.10.30.)에서 이 문단의 발언들을 인용.

66) John W. Kingdon, ; with new foreword by James A. Thurber. (c2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York : Longman. pp.179-180.

책추진체계의 재신설이라는 정책목표를 제시하였으며, 이는 정부 출범과 함께, 독립체로서 미래창조과학부가 신설되었다. 문제의 흐름에서, ICT 발전 추세에 후발하는 정부 통합조정기획력 약화와 ICT산업의 국제경쟁력 약화에 대한 여론의 우려가 대두되었다. 정치의 흐름에서는 대통령선거에서의 공약화와 창조산업을 중시하는 박근혜 정부의 출범이 있었다. 정책대안의 흐름에서는 정책네트워크로서의 ICT대연합의 활동과 국회 상임위의 활동이 있었다. 정책창으로서 대통령직 인수위 활동을 들 수 있으며, 정책선도자로서의 대통령 당선자의 정책의지와 정책네트워크로서의 ICT대연합의 활동이 주목되었다.

박근혜 정부의 정보통신기술(ICT) 정책추진체제의 변동 과정을 살펴볼 때, 정책선도자(policy entrepreneur)로서 누구보다도 대선후보자-당선자-대통령의 역할이 주목되었다고 평가할 수 있다. 파급효과로 정부조직의 전면 개편이 있었다.

## 제5장 결론

### 제1절 연구의 결론

본 논문에서는 한국에서 지난 20여 년간 진행되어온 정보통신기술(ICT) 정책추진체계(the policy implementation system)의 변동에 관한 연구를 수행하면서 주무부처인 정보통신부의 신설 → 지속 → 폐지 → 재신설(미래창조과학부)이라는 시계열적 변동의 관점을 주요 초점으로 하여 분석·기술하였다. 특히, 2012~13년 제18대 대통령선거와 신정부 출범의 와중에 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 문제가 어떠한 이유로 가장 주목받는 선거이슈, 그리고 정책의제로 채택되었는지에 관한 분석에 중점을 두었다. 이 정책추진체계의 변동을 분석하기 위하여 정책과정에서의 정책의제 설정과 집행, 그리고 평가의 환류과정에 대한 검토를 통해, 정책변동 역시 정책의제 설정과정을 포괄한다는 의미에서 이 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동에 관한 연구에 있어, 이론적 모형으로 Kingdon의 정책흐름모형(policy stream model)이 적절하다고 판단하여 적용하였다. Kingdon의 정책흐름모형(policy stream model)은 문제(problems)의 흐름, 정치(politics)의 흐름, 그리고 정책대안(policies)의 흐름이라는 세 흐름을 상정한다. 정책이 유동하는 과정 속에서 이 세 흐름이 독립적으로 존재하고 있다가 어떤 촉발계기(trigger factors)에 의하여 정책선도자의 노력이 결과물로 가시화될 때, 정책창이 열리고 세 흐름이 합류하여 정책의제로 채택되는 과정을 살펴보았다.

한국에서 최근 20여 년간의 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동 과정은 다음과 같은 특성을 보였다고 요약할 수 있다. 첫째, 이 이슈가 정



부와 의회, 그리고 학계와 이익집단에 항상적으로 흘러 다녔다는 점이다. 둘째, 정보통신기술(ICT) 정책추진체계를 둘러싼 이슈는 구체적인 대안의 형식과 내용을 담지하면서 정책연합적인 성격까지 포함할 수 있는 광범위한 정책네트워크에 의해 상호 축적되어 왔었다는 점이다. 양 정책연합의 진자운동과 같은 스윙이 있었다. 이명박 정부의 출범 시에는 미디어 중심적인 정책연합의 전략적 영향력이 확대되어 방송통신위원회로의 정보통신부가 흡수 재편되는 정부조직체계의 변동이 진행되었고, 반면에 박근혜 정부에 들어와서는 독립제 미래창조과학부의 신설이라는 정부 부처 형태로 정보통신기술 정책추진체계가 그 모습을 드러내었다. 이것은 이명박 정부 이전의 정부조직 형태에서 본다면, 정보통신부와 과학기술부가 통합한 형식이다. 박근혜 정부 출범에서는 정보통신기술(ICT) 분야의 정책네트워크의 목소리가 컸음이 파악되었다. 이러한 정책 및 이슈의 스윙은 정책환경의 변화와 함께 이전 정책집행의 평가가 반영된 것이며, 이는 Kingdon의 정책흐름모형(policy stream model)에서 말하는 문제(problems)의 흐름 속에서 파악되었다. 셋째, 한국에서의 대통령선거는 정책의제화의 강력한 촉발계기가 된다. 대선과정에서의 유력 후보자들이 공감하고 있는 공약사항으로 채택되어 정책창(policy window)이 열리는 계기를 마련하게 되었다는 점이다. 넷째, 정책창에 개별적인 흐름이 합류(coupling of streams)하게 되어 대통령직인수위원회에서도 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동 문제는 초미의 관심사로서 중요 핵심 의제로 선정되었다는 점이다. 다섯째, 이 과정에서의 정책선도자(policy entrepreneur)의 역할이 중요하였다는 점이다. 특히 후보자-대통령당선자-대통령의 정책선도자로서의 역할이 특기할 만하다. 이는 한국정치의 특수성이라고 볼 수 있으며, 정책의제 중시적인 정치문화의 정착이라는 순응효과도 크다고 파악된다.

Kingdon의 정책흐름모형에 따라서 김영삼 정부에서의 정보통신부의 신

설로부터 시작된 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동을 표로 나타내면 다음과 같다.

[표 5-1] 정부별 정보통신기술(ICT) 정책추진체계 변동의 Kingdon 모형적 분석

	김영삼정부(1994)	김대중·노무현정부(1997-2007)	이명박정부(2008)	박근혜정부(2013)
<b>문제의 흐름</b>	-정보통신행정의 일원화라는 사회적 이슈제기 -부처간 정책 갈등 평가	-외환위기와 세계적 IT붐 -확장적 정보화 정책 단계	-정책갈등에 대한 평가 -정보통신부 폐지 및 기능분산론 대두	-ICT 발전 추세에 후발하는 정부 통합조정기획력 약화 -ICT산업의 국제경쟁력 약화에 대한 여론의 우려
<b>정치의 흐름</b>	-1992년 대선에서 체신부를 정보통신부로 개편한다는 공약제시 -국회에서의 입법활동	- 외 환 위 기 (1997)-대통령 선거 -대통령 직인수위의 활동	-대통령선거 -대통령 직인수위의 활동	-대통령선거(매니페스토대선공약) -대통령직인수위의 활동 -국회에서의 입법활동
<b>정책 대안의 흐름</b>	-초고속정보통신 기반 구축사업이 시작되면서 정책의 기본방향과 내용의 변화	-외환위기 극복의 Vehicles로서의 정보통신 기술산업 육성에 사회적 합의	-방송통신위원회 체제를 선호하는 정책흐름	-ICT대연합의 활동
<b>정책창</b>	-정보화가 대통령 의제로서 정책우선순위 확보	-정보화촉진계획- IT839전략	-대통령직 인수위 활동	-대통령직 인수위 활동
<b>정책 선도자</b>	-대통령 -정보통신부관료	-대통령당선자	-대통령 당선자	-대통령 당선자 -ICT대연합
<b>파급 효과</b>	-IT 국가경쟁력 강화	-IT 국가경쟁력 강화 -신성장동력	-정부조직의 전면개편 -ICT 국가경쟁력약화	-정부조직의 전면 개편

## 제2절 정책적 시사점 및 연구의 한계

본 논문에서는 한국에서 최근 20여 년 동안 급격하게 변동해온 정보통신기술(ICT) 정책추진체계(the policy implementation system)의 변화과정을 분석하였다. 이 변화과정은 소위 IT혁명이라고 언급되는 신기술 정책환경의 변화에 연계 유동되면서, 5년마다 진행된 대통령선거 과정에서 이슈화되고 정책의제로 결정되는 사회적 컨센서스의 반영과정이기도 하다. 정책환경의 변화와 이에 조응하면서 변화해온 정부조직체계의 변화는 행정학과 정책학의 분야에서 관심사가 높은 주제이기도 하다.

본 논문에서는 최근에 정책적 이슈로 등장한 한국에서의 정보통신기술(ICT) 정책추진체계 변동의 분석에 Kingdon의 정책흐름모형(policy stream model)을 확장 적용하여 연구하였다. 정책추진체계로서 중앙 행정부처를 개폐하는 차원의 논의는 대통령 선거라는 정치과정에서의 이슈화의 영향이 중요하다. 그리고 대통령직 인수 차원의 정책결정 과정은 정책추진체계의 변동에서 결정적인 중요성을 지닌다. 이 과정은 촉발요인이 이슈화되고 제도화되는 과정이라고 평가할 수 있다. 연구 결과, 이러한 맥락에서 Kingdon의 정책흐름모형의 확장 적용이 적실성이 있다고 판단되었다.

본 논문은 다음과 같은 심화 연구가 필요하다고 본다. 첫째, 정책추진체계의 변동과 연동되는 행정조직의 효율성 문제에 대한 관심이다. 새로운 대통령선거시마다 주기적 성격으로 진행되는 행정조직 개편이 객관적으로 계량화된 정책평가와 조직평가가 전제되거나 수반된 것이 아니기 때문이다. 둘째, 담당공무원의 정부조직 개편에 따른 업무태도 정향에 대한 심층 연구가 필요하다고 본다. 이 두 가지 심화 연구의 필요성은 본 연구의 한계이기도 하다. 그리고 셋째, 이명박 정부와 박근혜 정부의 출범 초기의

정책환경에 대한 고찰에서 볼 수 있듯이, 당시의 방송미디어 중심의 정책 옹호연합과 정보통신기술(ICT) 중심의 정책옹호연합 간에 정책노선을 둘러싼 대립·갈등이 있었으며, 이는 두 가지 정책방향의 진자운동(pendulum movement)으로도 이해된다. 이 흐름을 파악하기 위해서는 Kingdon의 정책흐름모형(policy stream model)에 Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF: advocacy coalition framework)을 통합하고 연계하여 살펴보는 종합적인 이론적 틀이 필요하다고 판단되었다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 정정길(2011), 『행정학의 새로운 이해』, 서울: 대명출판사.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호(2012), 『정책학원론』, 서울: 대명출판사.
- 최병선(1992), 『정부규제론』, 서울: 법문사.
- 김병섭(2010), 『편견과 오류 줄이기』, 서울: 법문사.
- 남궁근(2011), 『행정조사방법론』, 서울: 법문사.
- 안해균(1990), 『정책학원론』, 서울: 다산출판사.
- 유훈(2000), 『정책학원론』, 서울: 법문사.
- 오석홍·김영평 편저(2000), 『정책학의 주요이론』, 서울: 경세원.
- 대통령자문 정부혁신지방분권위원회(2005), 『참여정부의 전자정부』.
- Kingdon, John W. ; with new foreword by James A. Thurber. (c2003).  
*Agendas, alternatives, and public policies*. New York : Longman.
- Sabatier, Paul A. (c2007). *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.  
: Westview Press.

### 2. 행정학과 정책학이론 관련 논문

- 전영한(2010), “정책수단연구: 기원, 전개, 그리고 미래”, 『행정논총』 48(2).
- 고길곤(2007), “정책네트워크 연구의 유용성과 사회연결망 이론 활용 방법의 고찰”, 『행정논총』 45(1).

- 김동욱(2010), “IPTV도입과정에서의 정책갈등의 구조와 관리”,  
『행정논총』 48(4).
- 박순애(2008), “중앙부처간 협력·갈등관계에 관한 네트워크 분석”,  
『행정논총』 46(3).
- 정정길(2002), “정책과 제도의 변화과정과 인과법칙의 동태적 성격”  
『한국정책학회보』 11(2).

### 3. Kingdon의 정책흐름모형에 대한 논문

- 공병영(2012), “정책변동과정에서 집행평가의 영향에 관한 연구  
: 외국어고등학교 정책추진과정을 중심으로”,  
서울대 행정학 박사학위 논문.
- 신동준(2012), “『행정수도이전정책 변동과정』에 관한 연구”,  
서울대학교 정책학 석사학위논문.
- 정시영(2012), “정부출연 비영리연구재단 설립과정 비교분석: 고구려연구  
재단과 동북아역사재단 설립 사례를 중심으로”,  
서울대 행정학 석사학위논문.
- 박주원(2011), “한국 장애인고용정책 변동에 관한 연구”,  
서울대 행정학 석사학위 논문.
- 이기영(2011), “석면피해구제법 형성과정에 관한 연구 : Kingdon의 정책흐름  
모형을 중심으로”, 서울대 행정학 석사학위 논문.
- 이용선(2011), “정책흐름 모형을 적용한 민영화 추진정책 변동사례연구 :  
일본도로관계4공단, 우리나라 고속도로정보통신공단 민영  
화 사례를 중심으로”, 서울대 공기업정책학 석사학위 논문.

- 최성락·박민정(2010), “정책연구에서의 Kingdon 정책흐름모형의 적용 현황과 적실성에 대한 소고: 국내 연구 사례를 중심으로”, 한국행정학회, 동계학술대회 발표논문.
- 박혜원(2010), “외국교육기관 유치·지원정책 형성과정 연구 : 인천경제자유구역 외국교육기관 사례를 중심으로”, 서울대 행정학 석사학위 논문.
- 임은아(2009), “문화예술지원정책 변동 연구 : 한국문화예술위원회 설립 및 운영을 중심으로”, 서울대 정책학 석사학위 논문.
- 최성훈(2008), “‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’ 제정 과정에 관한 연구”, 서울대 정책학 석사학위 논문.
- 박하영(2007), “참여정부의 문화예술교육정책 형성과정 연구 : Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로”, 서울대 정책학석사학위논문.
- 김병준(2006), “외국인근로자 고용허가제 결정과정 분석 : Kingdon의 정책흐름모형 적용을 중심으로”, 서울대 정책학 석사학위 논문.
- 염영섭(2005), “제대군인 지원정책 변동에 관한 연구”, 서울대 행정학 석사학위논문.
- 공병영(2003), “교원정년정책 변동과정 연구 : Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로”, 서울대 행정학 석사학위 논문.
- 정한(2002), “放送委員會의 位相 강화를 위한 議題設定 및 意思決定 過程 研究: Kingdon의 정책흐름모형에 의한 연구”, 서울대 행정학 석사학위 논문.

#### 4. ICT정책에 대한 논문

- 이건·윤건·박정훈(2013), “국내 ICT산업정책의 방향성 탐색을 위한 전문가 델파이 연구”, 『행정논총』 51(1).
- 최계영 외(2012), “ICT패러다임 변화와 중장기 정책과제”, Premium Report. 정보통신정책연구원.
- 권해수·이삼열(2012), “해외 ICT 거버넌스 분석 및 우리나라 ICT 거버넌스 체계의 재설계방안 연구”, 한국행정학회, 동계학술대회.
- 명승환·최천근(2012), “국내외 ICT산업 및 정책동향 분석”, 한국행정학회, 동계학술대회.
- 김성철(2012), “ICT 발전을 위한 거버넌스 개혁방안”, 한국정책학회. 동계학술대회.
- 김명환(2012), “ICT 거버넌스의 역할과 행태”, 한국행정학회. 하계학술대회.
- 김상목(2012), “개방형 조정방식과 ICT 거버넌스”, 한국행정학회, 하계학술대회.
- 이맹주(2012), “기술융합시대의 국가 ICT 거버넌스 경계 설정방안”, 한국행정학회, 하계학술대회.
- 송희준(2012), “ICT 생태계를 위한 공공 거버넌스 구축전략”, 한국정책학회, 하계학술대회
- 강정석·서용석·최호진·정충식·박상현(2011), “스마트시대에 적합한 ICT 거버넌스 연구”, 한국행정연구원.
- 한세익(2010), “한국 정보화정책의 변천과 특징 -행위자 연결망을 중심으로-”, 정보화정책(겨울호).



홍성걸(2009), “이명박 정부의 IT정책 추진체계 -IT 컨트롤타워 설치 필요성과 효율적 운영을 위한 제언-”, 정보화정책(16-4).  
김동욱(2009), “정보사회 정책 추진체계와 법제 정립 방안”,  
The e-Bridge(창간호).  
이규정·김현경(2008), “IT정책연구시리즈” 제2호. 한국정보화진흥원.

##### 5. 대선공약집, 백서, 국회상임위회의록

민주자유당(1992), 『신한국 창조를 위한 김영삼의 실천약속 : 14대 대통령선거공약』 .  
제15대 대통령직인수위원회(1998), 『제15대 대통령직인수위원회 백서』 .  
제16대 대통령직인수위원회(2003), 『제16대 대통령직인수위원회 백서 : 대화』 .  
제17대 대통령직인수위원회(2008), 『제17대 대통령직인수위원회 백서 : 성공 그리고 나눔』 .  
새누리당(2013), 『제18대 대통령선거 새누리당 정책공약집』 .  
<http://park2013.com/policy/down/policy1.pdf>  
제18대 대통령직인수위원회(2013),  
『박근혜정부 희망의 새시대를 위한 실천과제』 .  
<http://www.korea.kr/ebook/dept/2013.03/28/whitepaper/EBook.htm>

## 6. 인터넷 웹사이트 및 기타자료

대한민국국회. <http://www.assembly.go.kr>

한국행정학회. <http://www.kapa21.or.kr>

한국정책학회. <http://www.kaps.or.kr>

한국행정연구원. <http://www.kipa.re.kr>

방송통신위원회. <http://www.kcc.go.kr>

정보통신정책연구원. <http://www.kisdi.re.kr>

한국전자통신연구원. <http://www.etri.re.kr>

ICT대연합. <HTTP://www.ictunion.kr>

## <Abstract>

A Study on the Changes of the Policy Implementation System  
of the Information and Communication Technology(ICT) in Korea.

- Based on John W. Kingdon's Policy Stream Model -

Ko, Myeong-Seog

The Graduate School of Public Administration

(Master of Public Administration)

Seoul National University

This study is on the changes of the policy implementation system of the ICT in Korean government(1994~2013). ICT is the acronym of the 'Information and Communication Technology'.

The purpose of this study is to investigate the sharp fluctuations in the policy implementation system of the ICT over the last 20 years in Korea. These changing process has been related to the changes of IT revolution as a policy environment, and also to the course of the presidential election every five years as a reflection of the social consensus.

In Kim, Young-Sam government(1994), the MIC(Ministry of Information and Communication) has been newly launched as the policy implementation system of the ICT. During Kim, Dae-Jung

government(1998-2002) and Roh, Moo-Hyun government (2003-2007), the MIC has been sustained as the policy implementation system. In 2008, with launching of Lee, Myung-Bak government, the MIC has been abolished and merged with the KCC(Korea Communications Commission), and its responsibilities and services were distributed to another related ministries. In Park, Geun-Hye government in 2013, the MSIP(Ministry of Science, ICT and Future Planning) has been newly launched as the new policy implementation system.

What are the trigger factors affecting rapid changes of the policy implementation system of the ICT? How did the process proceed? What changes happened? Who/what was a policy entrepreneur in these process? What was the spillover brought from these changes? The purpose of this paper is to answer to these research questions.

In order to analyze the changes of the policy implementation system of the ICT, John W. Kingdon's policy stream model is applied as a theoretical one, due to its relevance on this study. The policy window is opened with the coupling of three streams(the problems, the politics, and the policy alternatives) and the policy agenda are adopted in these process. Its effects spillover to another fields. The role of policy entrepreneurs is very important in these process.

In this study, Kingdon's policy stream model was more broadly reinterpreted as the model of the changes of the policy

implementation system having explanatory power. The background of this study is to try to analyze the causes, or the triggering factors in the changes of the policy implementation system of the ICT by applying this policy stream model. In addition, the purpose of this research is to gain insights into the changes of the policy implementation system in the future.

**keywords** : ICT, policy implementation system, Kingdon's policy stream model, policy window, policy entrepreneur.

***Student Number*** : 95921-702