

한국 정보화정책의 변천과 특징*

- 행위자 연결망을 중심으로 -

한 세 역**

요약 한국의 정보화는 짧은 시간 동안에 커다란 변화를 경험했다. 정보화 정책의 형성과 집행과정에 수많은 인물과 조직이 참여하여 정책의 전개에 영향을 주면서 정보화 정책이 역동적으로 변화하였다. 그러면 국가사회담론으로서 자리 매김한 정보화정책의 확장적 변화와 특성에 영향을 미친 인물이 누구이며, 인적 연결망에 따라 어떠한 변화와 특징을 드러냈는가? 이러한 문제에 대한 해제탐색을 위해 시도된 이 연구의 분석결과, 한국 정보화의 정책전개 및 확장과정에서 정책 관료의 역할이 지배적이었다. 여기에 산업계 및 학계 인사들이 참여하였다. 반면 정치인의 역할은 미약한 것으로 나타났다. 통상 인맥은 학·지·혈연 등에 의해 형성되었지만 정보화정책은 기존의 연(緣)에 의해서라기보다는 정보통신기술을 매개로 한 정책공간에서 형성되었다. 정보통신인맥구성이 이질혼합적임에도 정책줄기가 공고하게 유지될 수 있었던 것은 정보화 중요성, 시급성의 공감대 바탕에서 정보통신기술, 지식과 전문성에 바탕을 둔 연대 또는 유대감이 강하게 작용했기 때문에 가능했던 것으로 판단된다.

주제어: 정보화, 행위자연결망, 정책변화, 정보화정책

A Study on the Changes in and Characteristics of Informatization Policies in Korea: Focusing on the Actor-Network

Han, Saeek

Abstract Informatization in Korea has undergone significant changes. So far, most studies on informatization policies have been carried out just on the basis of their structural or functional backgrounds. However, actually, informatization policies have changed dynamically as a lot number of people and organizations have participated in their formulation and implementation. So, this study approaches them with an actor-network view that is distinct from but contains a chronological perspective, which other studies have overlooked so far. This approach allows us to have a clear picture of the changes in and to look into the characteristic of informatization policies from the Chun Doo Hwan government to the Lee Myung-bak government. Consequently, on the basis of the actor-network view, it is found that information and communication technologies, knowledge, and professionalism have dominated the characteristics and streams of informatization policies and brought about changes.

Keywords: informatization, actor-network, policy change, IT policy

2010년 6월 23일 접수, 2010년 6월 24일 심사, 2010년 11월 10일 게재확정

* 이 논문은 동아대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음

** 동아대학교 교수(sehan@donga.ac.kr)

I. 문제의 제기

한국사회에서 정보기술의 적용과 확산에 따라 부상한 정보화 흐름은 역사적 줄기로서 역동성을 드러냈다. 구체적 현상으로서 한국의 정보화성장장의 경우, 선진국은 물론 경쟁국에 비해 높은 증가율을 보여주었다(한국전산원, 1997: 767-768).¹⁾ 반도체 산업, 이동통신 산업과 초고속인터넷 분야는 세계 최고 수준의 기술, 경쟁적 시장, 활력 있는 수요층, 운영노하우를 쌓으면서 OECD 국가는 물론 아시아·아프리카의 개도국에 이르기까지 한국의 정보화 경험을 벤치마킹하려는 열기를 고조시키기도 하였다(Financial Times, 02/01/07; Wall Street Journal, NewYork Times, Washington Post, 01/12~02/01). 이처럼 정보화가 급속하게 성장할 수 있었던 이면에는 무엇보다도 정부의 강력한 정책 드라이브가 주효했던 것으로 생각된다. 산업화를 위해 변동역군의 역할을 담당했던 정부가 정보시대를 맞이하여 정보화 대열에 낙오될 수 없다는 위기감 그리고 국가발전을 위해 컴퓨터와 통신의 활용기반 조성과 정보기반 구축을 중요한 정책과제로 인식, 추진해 온 노력에서 비롯된 것으로 이해된다. 이러한 맥락에서 정보화는 정부의지뿐만 아니라 기업노력 및 국민열정 등의 산물 인식된다(ITU, 2003). 무엇보다 대통령을 비롯한 정책관료의 영향이 컸다(IT Times, 09/09/21).²⁾ 사실 초기에 정부주도로 형성된 정보화정책은 확장과 심화과정에서 정부뿐만 아니라 산업, 학계, 시민사회 등의 상호작용에 의한 산물이다. 다른 정책처럼 정보화정책도 정보와 지식에 바탕을 둔 의사결정행위라는 점에서 행위자 요인이 강하다. 시간경과에 따라 정책과정 참여자간 이해

관계와 상호작용에 의한 역동적 변화양상을 드러냈다(Berman, 1978; Gourevitch, 1989; Scharf, 1978; Van Meter, et al., 1975). 이처럼 정보화정책의 동태적 변화를 가능하게 한 요인은 무엇일까? 아마도 정보통신을 매개로 형성된 인적 유대관계의 확장과 심화에서 비롯된 것으로 판단된다. 일종의 디지털인맥의 힘이다. 그러면 정보화정책에 영향을 미친 인물이 어떤 사람들이고, 정보화정책공간에서 드러난 인적 네트워크는 어떤 양상을 보여주는가? 환언하면, 행위자수준에 따라 정보화정책의 변화와 특징이 어떻게 나타났는가? 에 관한 질문으로 이해할 수 있다. 이러한 의문에 대한 해제탐색을 위해 본 연구는 정보화정책공간에서 나타난 인적 네트워크를 기술, 이해하기로 한다.³⁾ 그리고 인적 네트워크 양상에 따라 정보화정책이 어떻게 변화하면서 특이성을 드러냈는지 행위자 관점에서 설명하기로 한다.

II. 이론적 논의와 분석 틀

무릇 정책은 행위자의 인식, 사고 작용 또는 해석의 산물이다. 단일 또는 다수행위자에 의해 형성, 집행되는 정책은 정책엘리트의 활동결과이면서 미래탐색을 위한 인간가치와 행동의 복합체로 정의되기도 한다(Lasswell, et al., 1970: 71). 따라서 이들의 인식과 행태에 의해 정책변화와 특성에 대한 설명이 가능하다(Grindle, et al., 1993). 즉 참여자의 능력, 성향, 의식 등 행위자 요소와 인적 맥락에 대한 고찰과 접근은 정책변화의 이해와 특성 파악에 유의미하다. 또한 정책행위들은 시간적 연속선상에서 생성되는 과정적 성격을 띤다(Holsti, 1977). 다양한 정책시각 가운데 행위자에 초점을 둔 인간관계적 접

1) 가령 1989~1995 기간 정보화 성장률은 유럽평균(28.6%)이나 선진국 평균(30%)을 크게 상회하는 40.2%로 나타났다. 이처럼 정보화수준이 급속하게 증가하는 현상은 새로운 정보통신상품과 서비스인 ISDN, 인터넷, Pager, 이동전화 등을 중심으로 정보화가 빠르게 확산되었으며 그 비중이 증가하면서 비롯된다.

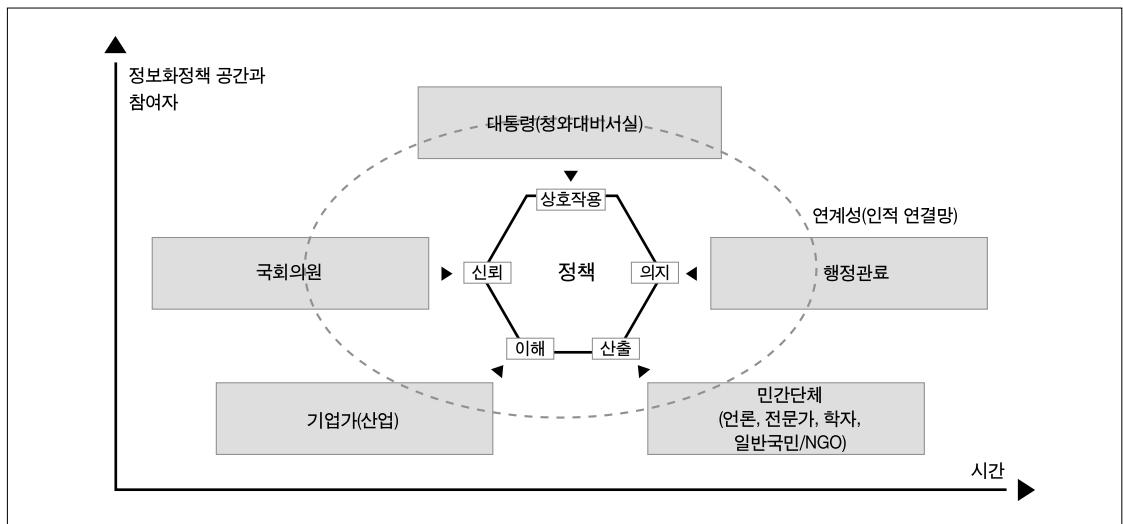
2) Verizon Communication의 기술담당 David Young의 인터뷰 내용이다(CNETNews, 04/07/28).

3) 본 연구는 정보화정책전개와 변화양상을 관찰·조사하여 사실대로 기술하고 해석하였다. 아울러 정보화정책현상의 변화에 영향을 미친 요인가운데 행위자 요인에 초점을 두면서 정책공간에서 드러난 인적 네트워크를 살펴보고 향후 정보화정책방향에 시사점을 탐색하였다.

근은 개인행태에 영향을 미치는 역할을 강조한다. 여기서 의지, 리더십, 동기부여, 역할 등이 지배적 메타포어로서 추상성을 띠지만 정책환경과 개인특성 간 관계에서 개인을 이해하는 개념구조로 활용되며 (Yanow, 1990), 행위자 수준은 정책현상의 이해, 설명, 예측을 가능하게 한다.⁴⁾ 하지만 행위자에 초점을 두는 경우, 나무를 보되 숲을 보지 못하듯 정책의 전반적 이해가 어렵다. 이러한 한계극복을 위해 네트워크분석이 유용한데 기존의 정책결정(Allison, 1971; Cohen, et al., 1972)이나 정책집행(Scharf, 1978; Hjern, et al., 1981)에서 다루어진 정책네트워크에서 핵심 요소는 행위자다. 주요내용을 살펴보면 첫째, 행위자는 정책과 이해관계를 갖고 정책과정에 자신의 주장이나 이해를 반영시키고자 노력한다. 둘째, 정책네트워크의 구성형태는 상호작용 방식과 연계양식으로 드러나며, 관계구조는 행위자들 간의

관계패턴을 의미한다. 셋째, 정책행위자들은 상호작용을 통해 신념, 욕구, 자원 및 전략을 교환하면서 상호간의 이해와 관심을 파악하고 서로 간의 신뢰와 이해력을 증진시킨다(Hindmoor, 1998 ; Rhodes, et al., 1992).

또한 정책을 거시적, 역사적 차원에서 이해하는 시각(Scott, 1995; Peters, 1999)을 반영한 신제도주의 접근에서 정책네트워크는 정책행위자들 간 동태적 관계를 보다 잘 기술하면서 정책과정과 정책변동의 설명하는데 유용한 것으로 인식된다 (Rhodes, et al., 1992). 뿐만 아니라 다양한 정책행위자들의 네트워크 현상을 거버넌스(Governance) 맥락에서 볼 수 있지만 정보화정책초기에 설명력이 제약된다. 따라서 본 글은 정보화정책의 인적 네트워크에 초점을 둔다. 기존 연구는 한정된 시기나 특정 정책에 초점을 맞추었기에⁵⁾ 통시적



〈그림 1〉 본 연구의 분석 틀

4) 이 글의 분석대상인 행위자는 공식적 제도 및 정책과정에서 드러난 인물을 대상으로, '환경-행위자-행동'의 틀 속에서 이해하고자 한다. 다만, 연구자가 관찰할 수 있는 것은 행위자가 처한 상황과 행동으로 이는 성격이론, 동기이론, 태도이론, 학습이론 등 다양한 이론적 구성물로 표현된다 (Greenstein, 1975: 27).

5) 한국의 정보화는 30여년이 경과했으며 정책행위자와 정보화정책변화에 초점을 둔 선행연구는 미흡한 실정이다. 언론사(전자신문사) 및 학회(한국정보처리학회: The e-Bridge/한국정책학회보), 정보화전문기관(한국정보화진흥원) 등에서 정책회고나 경험담을 중심으로 정보화정책의 전개과정을 다루고 있지만 전체적 시간선상에서 행위자네트워크에 초점을 둔 종합적이며 체계적 논의는 미흡하다. 본 연구는 선행연구의 수정 및 보완의 맥락에서 정보화 정책변화와 성격, 그리고 정체성을 탐색하고자 한다.

맥락에서 종합적이며 체계적인 논의가 요구된다. 이에 본 연구는 정책행위자로서 대통령, 장관을 중심으로 기업가, 학자, 정치인 등을 분석대상으로 한다. 하지만 정책성격에 따라 참여범주가 다르거나 정책 집행자들의 역할과 태도 등이 명시적으로 드러나지 않기에 정책상황과 흐름에서 관찰 가능한 정책결정 행위자를 주요 대상으로 하였다. 아울러 본 연구는 질적 연구방법에 기반을 두면서 귀납적으로 정책문서 및 관련 문헌자료를 분석, 정리하였다.⁶⁾ 행위자의 정책비전과 역할의 경우, 정책문서에 투영된 행위자 및 관계자의 언어를 통해 파악하였으며, 행위자 인적 맥락의 강도는 이해, 의지, 상호작용, 신뢰, 정책프로그램 등을 분석요소로 연구자 경험과 관련문헌을 판단근거로 삼았다. 다만, 연구자경험이나 판단의 한계를 보완하기 위해 직·간접적 인터뷰자료를 활용하였다.⁷⁾ 시간적 범위는 전두환 정부로부터 이명박 정부까지를 대상기간으로 하며 시간흐름에 따른 정책변화와 특성은 정부별 정책상황과 내용을 중심으로 비교분석하였다. 정보화정책공간은 정보기술 발달과 사회적 활용, 그리고 정책참여자 증가에 따라 확장하였다. 참여자 간 연계요소와 인적 네트워크의 강약은 정책영역과 지세 변화에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 인식의 바탕에서 정책공간과 시간을 축으로 행위자수준에서 인적 네트워크의 강·약과 확장에 따른 정책변화와 특성을 기술, 이해, 설명하기 위한 분석 틀을 도시하면 <그림 1>과 같다.

Ⅲ. 정보화정책의 전개양상과 행위자 요인

정보화정책은 법률, 계획 등 다양한 형식으로 정책 현상에 투영되었다. 형성된 정책의 집행과정에서 수많은 행위자가 참여하였기에 그 변화과정과 전모의 파악은 쉽지 않다. 이 글에서는 시간의 축을 역대 정권시기로 구분하면서 정책결정에 영향을 미친 행위자에 초점을 두어 살펴보기로 한다(한세역, 2002).⁸⁾

1. 시기별 정보화정책의 단계와 양상

그 동안 전개된 정보화 단계에 대하여 체신부는 전기통신 발전과정을 통신주권, 통신경영의 성격, 산업기술 및 활용 등의 특성을 고려하여 도입초창기(1885~1910), 수난정체기(1910~1945), 복구재건기(1945~1961), 개발성장기(1961~1980), 도약발전기(1980 이후)의 5기로 구분하였다(체신부, 1988). 1990년대 후반의 정보화추진과정 및 시기에 대한 논의(안문석, 1995; 김동욱 외, 1998; 행정자치부, 1998; 한국전산원, 2005)⁹⁾들은 정보통신 정책변화의 이해에 유용한 시사점을 제공한다. 하지만 기존 연구는 컴퓨터와 전산화, 추진체제, 정책프로그램 등 특정 국면에 초점을 맞춘 미시적 연구이기에 정보화의 역동적 변화와 전체적 수준을 파악하기 어렵다.

1) 도입기

1967년 컴퓨터도입 이후 잠재기를 거쳐 1983년에

6) 분석 자료는 주요 정책결정자의 인터뷰기사와 내용, 강연내용, 취임사, 회고록, 자서전 등을 활용하였다.

7) 본 연구는 기술적 성격이 강하다. 행위자 및 네트워크에 초점을 두었기에 정보화제도, 자원 등을 포함한 정책내용에 대한 심층적 고찰이 미흡하다. 아울러 연구자의 인식 및 경험에 기반을 둔 주관적 평가로 인한 논리적 객관성 미흡은 본 연구의 한계로서 지속적 연구를 통해 보완하기로 한다.

8) 대통령은 최고 정책결정권자로서 정책결정에 가장 큰 영향을 미치는 행위자이기에 정권에 따른 구분을 통해 분석대상인 정보화정책내용에 대한 비교와 변화상의 파악이 용이하다. 여기서 정책단계는 정책목표와 내용, 정책과정, 정책상황 및 특성, 정책산출 등의 요소를 고려하여 구분하였다.

9) 안문석(1995)은 경제환경과 정부업무특성에 따라 ①1단계(1970~1976): 수요창출기 ②2단계(1977~1980): 정체기 ③3단계(1981~1984): 산업정책기 ④4단계(1985~1994): 국가기간전산망시기 ⑤5단계(1995~): 초고속정보통신망시대로 구분하며, 김동욱·이원희(1998)는 정보화추진체제를 기준으로 ①태동기(1978~1981) ②준비기(1983~1986) ③초기전산망사업기(1987~1989) ④후기전산망사업기(1989~1995) ⑤정보화사업기(1995~1998)로 구분하였다. 행정자치부(1998)는 ①제1차 행정전산화사업(1978~1982), ②제2차 행정전산화사업(1983~1986), ③제1차 행정전산망사업(1987~1991): 전산망개념 도입, ④제2차 행정전산망사업(1992~1996)으로 구분한다. 한편, 기존 연구보다 시간적 범위를 확장하여 한국전산원(2005)은 1960년대는 정보화 발아기, 1970년대는 정보화 개화기, 1980년대는 정보화 도약기 1990년대는 정보화 확산기, 21세기는 정보화 성숙기로 구분하였다.

구성된 정보산업육성위원회(기존 반도체육성위원회가 확대, 개편됨)가 정보산업정책과 국가전산망사업 전반을 담당했다. 여기서 대통령경제비서실의 오명, 홍성원 등 기술관료(Technocrat)들을 중심으로 정보산업정책의 줄기가 형성되었다. 즉 정보산업의 해인 1983년 12월에 국가전산망기본방침이 마련되었다(한국정보처리학회, 2009). 이듬해 8월 동 위원회가 국가기간전산망조정위원회로 개편되어 국가정보통신정책을 심의, 의결하는 최고 정책기구로 작용하였다. 이후 1986년에 「전산망보급확장 및 이용촉진에 관한 법률」(체신부)과 「공업발전법」(상공부)이 제정되었다. 그리고 정보통신의 해인 1987년 7월에 제1차 「국가전산화확대회의」가 전두환 대통령 주재로 개최되었다. 이 자리에서 산업계(이용태 등) 및 학계인사가 참여하여 국가기간전산망기본계획 등 국가전산화정책이 보고되었다. 동 시기의 정보산업정책은 정보기기 및 부품국산화 등을 둘러싸고 과학기술처와 상공부에 의해 양분되었다. 여기에 체신부가 1981년 KTA 출범과 함께 정보산업의 전면에 나섰다. 1982년 최순달 장관은 통신사업이 전자산업의 핵심임을 강조하면서 체신부의 선구적 역할을 강조하였다.¹⁰⁾ 이어 '선진조국 창조'는 곧 정보화사회를 구현하는 것으로 인식, 정보사회기반조성에 정책초점을 둔 체신부 장관(김성진)에 의해 강하게 드러났다.¹¹⁾ 그리고 1984년에 오명¹²⁾ 차관은 통신정책연구소(홍병유)를 설립, 인적 교류의 기반을 형성하였다. 1987년 7월 체신부 장관에 취임하면서 통신의 개념을 피력하면서(체신부, 1987; 8-10) 체신부 기능과 역할을 명확히 규정하였다.¹³⁾

2) 갈등/혼란기

1988년 12월 대통령선거유세 당시 노태우 후보는 정보산업고도화를 공약하였지만 그 결과는 무기력했다. 실제로 노태우 정부 시기에 법령이나 계획 등으로 표현된 정책산출은 제5공화국에 비해 미미했다. 그런데 1989년 1월과 이듬해 2월에 체신부(이우재 장관)의 연두업무보고 시 노태우 대통령은 정보사회종합대책의 조기수립을 지시하였다. 이에 상공부, 과기처, 체신부 및 전문가로 구성된 전산망조정위원회 사무국에 의해 동 대책이 수립(1990.11)되었다. 계획수립과정에서 11개의 전문가분과회의(방석현)에 산·학·연구계 인사가 참여했다. 하지만 전산망조정위원회 위원장이 대통령비서실장에서 체신부 장관(최영철)으로 이관되면서 범 부처기구로서 명분이 퇴색하였다. 반면 체신부는 정보통신정책기능과 행정체제의 면모를 갖추게 되었다.¹⁴⁾

노태우 정부 시기에 민주화 열기가 고조되면서 사회 및 복지문제가 주요 정책이슈로 부각되었다. 이로 인해 정보통신은 대통령 관심 밖으로 밀려났다. 뿐만 아니라 부처 간 정책갈등으로 정책혼란이 지속되자 그 동안 정부요로에 건의사항을 제시했던 민간기업 및 학회 등 단체를 중심으로 정보화의 필연성과 시급성을 담은 '정보화 선언'이 1988년에 발표되었다. 동년 3월에 정보산업연합회(이용태 회장)를 비롯한 4개 민간단체는 6공 정부에 정보산업육성대책을 건의하였지만 관철되지 못하였다. 이듬해 1989년 1월 19일 과학기술처(이상희 장관)는 정보화사회촉진법의 입법추진을 선언, 법제정을 시도했지만 부처 간 합의를 도출하지 못한 채 표류되었다. 이처럼 정보화정책의 관할권을 둘러싼 부처 간 입장 차이는 1992년에 극명하게 드러났으며 경제기획원(최각규 장관)이 개입하면서 한층 복잡한 양상을 띠게 되었

10) 1982년 10월 8일 최순달 체신부장관의 특별강연내용을 인용, 분석하였다.

11) 1983년 10월 15일 김성진 체신부장관 취임사내용을 인용, 분석하였다.

12) 대통령경제비서관이었던 오명은 1981년 5월 체신부차관에 부임하여 6년 2개월이라는 전례 없는 장수기록을 세운 다음, 장관으로 옮겨 체신부 내부승진이라는 첫 번째 사례가 되었다.

13) 당시 오명 체신부차관은 세미나형식의 교육을 통해 체신부간부의 역할과 사명을 일깨웠다.

14) 1991년 조직개편 시 통신정책국이 통신정책실(박성득)로 확대되고, 사무국기능을 흡수한 정보통신국(정홍식)이 신설되었다.

다.¹⁵⁾ 이로 인해 부처 간 갈등은 정체상태로 빠져들면서 동 시기에 최대관심을 모았던 정보화촉진법안제정작업의 경우도 그 의미와 취지가 퇴색되었다.

3) 정착기

1980년대부터 1990년대 초기까지 계속된 부처 간 정책갈등은 정보통신행정의 일원화라는 사회적 이슈를 제기하였다. 특히, 행정학계에서 체신부를 중심으로 한 행정체계 일원화 주장이 강했다. 이런 여론은 1993년 김영삼 정부 출범과 함께 체신부(운동운장관)의 급부상으로 구체화되었다.¹⁶⁾ 즉 1994년 12월 3일 정보통신부 발족(초대장관: 경상현)과¹⁷⁾ 함께 1995년에 정보화촉진기본법이 제정되면서 정보통신망구축정책이 본격 추진되었다. 이어 이석재 장관이 취임하면서 정보화정책은 거시적 경제정책의 맥락에서 추진되었다(WIN, 96/08: 114). 즉 정보통신부의 특수성보다 경제부처로서 보편성에 입각한 경제정책의 관점이 강조되었고 정보화기획실을 신설하여 재정원출신(안병엽, 노준형, 유영환 등)이 충원되면서 체신부인맥과 재정원인맥이 형성되었다. 이 과정에서 기술마인드에 익숙했던 정보통신부와 경제마인드를 강조한 이장관의 변화요구 간 갈등이 야기되기도 하였다.¹⁸⁾ 이후 1996년 8월 이장관이 청와대 경제수석으로 자리를 옮기면서 강봉균 행조실장이 정보통신부 장관으로 취임하였다. 강봉균 장관은 정보화를 세계화 및 경제문제해결을 위한 수단으로 이해하였다(조선일보, 96/08/10). 이각범 정책수석도 정보화를 개혁수단으로 인식, 당시 개혁정책을 정보화로

마무리한다는 입장이었지만(WIN, 96/08: 112), 정보화정책을 둘러싼 분산양상이 드러났다.¹⁹⁾ 1996년 10월 이후 대통령주재 「정보화추진확대회의」가 개최되었으며, '정보화전략'이 공표되면서 정보화가 국정의 최우선과제로 부각되기에 이르렀다.

4) 확장기

IMF 외환위기상황에서 출범한 김대중 정부는 정보화를 국정개혁수단으로 채택하였다. 지식정보사회의 구현을 위한 대통령의 정보화의회²⁰⁾는 청와대 및 부처수준의 정책개발과 집행에 의해 구체적으로 투영되었다. 이를테면 김태동(정책기획수석), 진남(기획예산위원장), 강봉균(경제수석), 배순훈·남궁석(정보통신부장관) 중심으로 전문성과 추진력의 바탕에서 개혁과 정보화 간 접목이 시도되었다. 동 시기에 정보화의 확장, 심화와 함께 지식담론이 실천으로 이어졌다. 특히, 신지식인운동의 범국민적 실천운동, 교육부의 부총리급 교육인적자원부로의 격상(2000.12), 평생교육법(1999.8) 및 지식정보자원관리법(2000.1) 제정 등은 정보화를 넘어 지식화 노력으로 이해할 수 있다. 김대중 대통령은 정보화전략회의에서 부처별 정보화현안을 직접 챙겼는데 초고속 정보통신기반의 조기구축을 비롯하여 사이버코리아 21사업(1998~2002)과 전자정부 구축사업은 대통령 프로젝트로서 중점 관리, 추진되었다. 부처 수준에서도 정보화근로사업 등 다양한 정보화프로그램 및 이벤트가 계획, 집행되었으며 지식정보사회의 촉진을 위해 정보화관련 150 여개 법령이 제·개정

15) 경제기획원의 개입은 1992년 7월 「정보산업기획단」을 부총리직속으로 설치하여 『정보산업중장기발전계획』을 작성, 보고하라는 노대통령 지시에서 비롯되었다.

16) 1993년 2월 26일 장관 취임사에서 운동운 체신부장관은 체신부의 체질전환을 강조하면서 신정보통신정책을 주장하였으며 정책부처로 탈바꿈하려는 의도를 드러냈다.

17) 당시 경장관은 “입각은 생각하지도 않았고, 기대하지도 않았다. 전혀 예상 밖의 일이었다”며 그는 “정치권과 별 안면이 없고 김 대통령과도 개인적인 인연이 없었다”고 회고했다.(전자신문, 10/06/04).

18) 이 같은 사실은 정보통신부 공무원들과의 비공식적인 토론과정에서 확인할 수 있었다.

19) 당시 청와대비서실의 이석재 경제수석은 정보통신, 과학기술, 건설교통, 국가경쟁력강화기획단 등을, 이각범 정책기획수석은 국가정보화, 문화체육, 환경을 맡았다.

20) 1998년 2월 25일 김대중 대통령의 취임사를 인용, 분석하였다.

21) 노무현 정부시절 초기 IT분야 CEO를 대상으로 한 조사결과다(아이뉴스, 04/02/24).

되었다(정보통신부, 2001). 또한 인터넷PC 보급정책, 국민정보화교육사업 등 다양한 정책으로 정보화 분야가 급성장했다(정보통신부, 2002). 이러한 과정에서 경제주의적 관점이 견지되었다. 즉 신자유주의 경제개발 프로젝트로 삼으면서 정보화의 경제적 가치가 부각되었는데 벤처프로젝트의 경우 급속한 양적 성장을 보여주었지만 사회문제와 부작용을 양산하기도 하였다.

5) 심화기

IT업계의 높은 기대 속에 출범한 노무현 정부는 정보화를 산업경제주의적 관점에서 접근하였다. 먼저 신성장동력으로 지식정보화를 인식, 성장엔진을 제공할 정보통신부 수장에 진대제 장관을 임명하였다. 그는 기업가적 경영스타일을 관료조직에 접목시켰다. 특히, IT839정책(8대 서비스, 3대 인프라, 9대 신성장동력)을 전략적으로 추진하였다. 뿐만 아니라 과학기술부 장관을 부총리급(오명)으로 격상시키면서 성장동력의 발굴, 육성에 힘을 실어주었다. 청와대에는 정보과학기술보좌관(김태유, 박기영, 김선화)이

신설되었다. 그러나 정보과학기술보좌관 역할미흡, IT산업전망의 불분명, IT산업 육성의 구체성 미흡, 명확한 전략플랜 미비 등 IT업계 CEO의 부정적 평가를 통해 미흡한 성과가 확인된다.²¹⁾ 그럼에도 노무현 정부는 정보화의 정치사회적 확장과 함께 인터넷 대중화로 정치과정에 국민 참여가 활성화되면서 인터넷이 정치적 실천 장으로 부상하였다. 이 외에도 청와대 국정홈페이지 개설, 공무원의 댓글 장려와 관련 직접 모범을 보여주었다. 비록 정보통신 및 과학기술 분야에 대한 위원회와 부처 간 갈등에 대한 조정이나 통합이 이루어지지 못해 정체상태를 보여주었지만 정보화의 생활화 및 대중화 단계로 이끌었다.

6) 융합 및 정체기

이명박 정부에서는 IT분야가 특정분야를 넘어 모든 산업과 연계를 통해 성장 동력을 발굴한다는 전제에서 IT융합 및 정보통신부처통합을 강조했다. 가령 녹색성장이 국정과제로 추진되면서 그린IT가 정책과제로 채택되었지만 경제 살리기 등 경제현안에 정책 우선순위에서 밀린데다 정보통신부가 해체되면서

〈표 1〉 정보화정책의 전개양상

구 분	1981~1986	1987~1991	1992~1997	1998~2002	2003~2007	2008~
정보화 정책단계	도입기	갈등/혼란기	정착기	확장기	심화기	융합/정체기
주요 행위자 (조직)	청와대/체신부/상공부/과기처	체신부/상공자원부/과기부/경제기획원	청와대/정보통신부	청와대/전 행정부처	정보통신부/행정부처	방송통신위원회/행정안전부/지식경제부
정책상황	정책집중	정책다기화	정책일원화	정책다원화	정책분산화	정책분산
주요 정책이슈	정보산업육성	부처 간 정책 갈등/관련법 제정	쇄신/체제정비 및 산업육성	개혁/경쟁력 강화	혁신/성장동력	융합/녹색성장/스마트코리아
정책맥락	전자산업진흥정책/전산망정책	정보사회종합대책/전산화정책	초고속정보통신망 구축정책/정보화촉진정책	정보화촉진계획/사이버코리아 21/지식화정책	IT839전략/유비쿼터스 코리아	Green IT/국가정보화전략위원회

21) 노무현 정부시절 초기 IT분야 CEO를 대상으로 한 조사결과(아이뉴스, 04/02/24).

행정안전부, 방송통신위원회, 지식경제부, 과기부, 문화부 정책기능이 분산되었다. 청와대의 구심적 정책기능이 약화되고 잇따른 국제경쟁력 저하²²⁾에 대한 우려가 고조되면서 산업계의 냉소와 불만이 증폭되었다.²³⁾ 특히, 정보화 예산축소와 정보화사업 위축, IT규제 개선이나 진흥정책을 둘러싼 부처 간 영역다툼으로 산업, 정계일각에서 정보통신부 부활론과 함께 컨트롤타워가 필요성이 제기되었지만 정보화정책 기조는 유지되었다. 비록 IT특보(오해석) 신설 및 IT융합 활성화에 본격 나서고 스마트코리아 건설을 지향하고 있지만, 정작 산업계의 IT활용도는 감소추세인 것으로 나타났다(박성욱, 2010).²⁴⁾ 또한 IT분야 투자회피기간을 고려할 때 성급한 판단일 수 있지만 당초 기대했던 의도와 달리 시너지나 경쟁력 효과가 미흡했다.

이상에서 보았듯이 정보화정책 참여자의 제도적 맥락인 정책기관의 경우, 초기에 청와대와 상공부, 체신부 및 과기처였다. 이런 조직맥락에서 정책관료 간 정책갈등이 빚어졌다. 이후 정책공간의 확장과 시간경과에 따라 대통령의 관심과 의지가 강화되고 부처별 정책분산, 통합 및 다원화 양상을 드러내면서 경쟁과 협력의 양상을 보여주었다. 이 같은 전개과정을 종합하여 정리하면 <표 1>에서 보듯 정책단계에 따라 상이한 양상을 드러냈다.

2. 정보화정책의 변인: 행위자

정보화정책과정에는 수 많은 참여자 및 이들 간 상호작용의 양상을 보여주었다. 행위자 관점에서

이해하는 경우, 정책참여자 의지, 전문지식과 능력, 리더십, 인품 및 가치관 등으로 살펴볼 수 있다(Hogwood, et al., 1983: 25-29). 첫째, 정책결정자의 비전과 의지와 관련하여 보면,²⁵⁾ 정보화 도입기는 전산망구축 및 정보산업육성정책을 국가발전전략으로 채택하여 강력하게 추진하였다. 특히, 대통령의 지가 청와대비서실 및 부처 정책관료에 전달되었으며(정홍식, 2007). 전자통신연구소 관련자들의 개혁 의지와 행동도 강했다(이용태, 1994: 7). 반면에 혼란기는 정보화부처 간 갈등이 심했지만 조정이 미흡했다. 이어 정착기에서는 세계화와 국가사회개혁의 수단적 의미로 정보화를 활용하면서 조직 및 법체제가 정비되었다. 확장기에서는 지식정보사회의 진입만이 외환위기 극복의 해결책임을 인식, 정보화가 정책영역에 확장되었다.²⁶⁾ 한편, 심화기에서는 IT를 정치와 경제 등 전 분야에 철학적 접목이 시도되었지만 기대와 달리 성과가 약했다. 이명박 정부(2007~)에 이르러 IT융합이 강조되었지만 정보화 비전과 의지, 철학조차 미약한 것으로 비쳐졌다(전자신문, 08/08/28). 이렇듯 노태우, 이명박 정부를 제외한 역대정부에서 정보화를 대통령프로젝트로 추진하면서 정보화의지를 강하게 드러냈다. 장관의 경우, 오명·남궁석·진대제 장관에게서 강하게 나타났다. 정·학계에서 이상희, 정호선, 광치영, 허운나 등의 활동이 두드러졌다.

둘째, 정보화리더십과 역할을 살펴보면, 정책과정에서 나타난 리더십을 의식주의자(Ritualist), 발명가, 중개자, 무기력 등으로 분류할 수 있다(Conway, et al., 1972: 124-137). 여기서 전두환

22) ICT산업 경쟁력지수는 2007년 OECD회원국 중 3위에서 2009년 16위로 추락했다. 세계경제포럼 WEF의 정보통신기술 이용환경과 경제발전에 미치는 영향 등을 종합평가한 NRI(네트워크 준비지수)에서 2008년 9위, 2010년 15위로 하락하였다. 이 외에도 ITU, EIU, IMD 등의 평가에서 하락세를 면치 못하였다.

23) 청와대에서 마련한 IT간담회에서 드러난 불만으로 “~세간에는 이명박 대통령을 포크레인, 건설대통령이라고 비아냥거리는 목소리가 높다. ~컨버전스 때문에 IT가 사라져 가고 있다~” 등으로 나타났다(IT데일리, 09/04/04).

24) 정보통신정책연구원의 박성욱 책임연구원은 “주요 경제데이터가 2007년까지 밖에 없어 2008년과 2009년치 IT활용도를 분석하지는 못했지만, 2007년까지 줄어들었던 IT활용도가 1~2년 사이에 급증하기는 불가능하다”고 설명했다.

25) 대통령 및 장관은 정책의 성패에 직접적 영향을 주는 행위자(송희준, 2008)로서 시기별 정보화관련 정책 및 계획, 대통령주재 정보화추진(확대, 전략)회의, 인터뷰 등을 바탕으로 평가하였다.

26) 김대중 대통령의 정보화의지는 대통령취임사 및 각종 어록(99년 8월 광복절 경축사 및 2000년 6월 16대 국회개원 연설 등)과 신년사에서 확인된다.

대통령(국가전산화확대회: 1회/정보산업육성위원회/전산망조정위원회)은 발명가적 리더십을 보여주었다. 경제비서실의 과학기술비서관에 의한 조정역할이 강했다. 그러나 노태우 정부에서 비서관제가 폐지되면서 부처 간 정책갈등에 대한 조정역할이 상실되어 정책혼란이 가중되었다. 김영삼 대통령(정보화추진확대회: 2회)은 의식주의자적 경향을 보인 듯 정보화 제스처는 요란했지만 무관심과 안일로 일관했다고 평가된다(동아일보, 98/02/03). 비록 범정부차원의 정보화 추진은 전두환 대통령의 전산화정책과 견줄만하지만, 강력한 정책리더십 부재로 인해 전산망정책을 답습한 수준에 머물렀다는 지적을 받았다(컴퓨터월드, 97/11: 76). 하지만 김대중 대통령(정보화전략회의: 7차/전자정부특별위원회)은 발명가적 리더십을 보여주었다. SW산업육성, 벤처활성화, 전자정부 구축 등 정보화사업의 과감한 추진²⁷⁾과 적극적 투자로 지식정보강국으로 거듭나는데 훌륭한 리더의 역할을 하면서 IT산업의 초석을 닦은 것으로 평가된다(아이뉴스, 09/08/18).²⁸⁾ 한편, 인터넷 대통령으로 불린 노무현 대통령(전자정부전문위원회)은 개인적 수준에서 정보화에 대한 이해와 열성 그리고 청와대업무관리시스템(e-知園)의 고안 등 실무형 성격 등 발명가적 리더십이 강했지만 정책리더십은 미약했던 것으로 보인다. 그러나 노태우 및 이명박 정부(정보화전략위원회)는 무기력 증세를 보여준다. 장관의 경우, 역대 체신부 및 정보통신부 장관은 정책개발 및 부처 간 관계에서 발명가 성격이 강했던 것으로 보인다. 이 중 오명 장관은 대내 조직관리능력에 대외관리능력을 지녔던 것으로 평가된다(김정수, 1994). 윤동운, 강봉균, 남궁석 장관도 부처위상 제고, 비전제시능력, 조직구성원의 조직목표 달성을

위해 리더십을 발휘했던 것으로 평가된다(신동아, 01/10). 반면 산업자원부 장관은 중개인 그리고 과학기술부 장관은 의식주의자 성향을 강하게 드러냈다.

셋째, 정보화정책은 정보기술과 사회적 응용이 근간이기에 정책과정에서 전문지식과 역량이 요구된다(김광웅, 1994: 36-49). 그래서 초기에 소수의 기술경제관료에 의해 주도되었다.²⁹⁾ 전두환 대통령은 취약한 정치적 정당성을 경제에서 보완하기 위해 경제문제에 관심을 갖고 학습하였다(이장규, 1991). 특히, 반도체, 컴퓨터, 웨이퍼 등 IT 용어조차 낯설기만 하던 시절, 국가기간전산망 사업 등 IT 분야에 많은 관심을 드러냈다(정홍식, 2007). 여기에 김재익을 비롯하여 강경식-사공일-박영철-오명으로 이어진 전문관료의 역할이 컸다(오명, 2009). 노태우 대통령은 중요 결정사항을 경제부처에 위임하면서 부처 간 할거주의를 드러냈다. 당시 문희갑-김종인-조순으로 이어진 정책관료가 경제사회민주화에 역점을 두면서 정보통신분야에 대한 관심 미약과 전문성 부족이 정책조정 미흡을 야기했다. 또한 김영삼 대통령은 「신경제 5개년계획」수립 및 산업구조 개선에 초점을 두었지만 경제수석(박재운-한이현-구본영-이석채-김인호) 부처 간 정책일관성을 찾기 어려웠다. 반면 김대중 대통령은 정보화의 중요성을 강조하였으며, 기획예산처 등에 의해 추진의지가 뒷받침되었다. 당시 경제수석(김태동-강봉균-이기호 등)과 부처별 정보산업 및 신산업 육성을 통한 국가경쟁력 강화에 정책역량이 결집됐다. 노무현 대통령은 IT전문가로 인식될 정도로 박식한 것으로 평가되었다.³⁰⁾ 하지만 조직적 정보화 추진보다 내부합의나 인식을 뛰어넘는 실천양상을 드러내 혼선을 야기했다(전자신문, 06/05/11). 청와대정책실장(이정우-김병준-

27) SW전문기업협회 H실장은 “당시 DJ정부에서 정보화 사업에 역점을 두면서 정부가 SW기업의 주요 수익 창출원이 됐다”고 회고했다.

28) 이희호 여사가 자서전 ‘동행’에서 밝혔듯, 김 전 대통령은 수감 시절 미래학자인 앨빈 토플러의 ‘제3의 물결’ 등의 서적을 읽으며, IT산업에 대한 식견을 넓히고 이를 훗날 정책에 반영했다.

29) 중앙부처 과장(1,264명)을 대상으로 한 특별조사에서 자유응답을 통해 나타난 의견 중 일부이다(월간조선, 95/01: 185).

30) 전 정보통신부의 전대제 장관은 “절단 IT분야 업무를 추진하면서 최고정책결정권자를 이해시키는데 어려움이 전혀 없었다”고 회고하였다(2003년 8월 29일자 연합뉴스 기사 재인용).

〈표 2〉 시기별 주요 정책결정행위자(대통령/장관) 요인의 비교

구 분		1981~ 1986	1987~ 1991	1992~ 1997	1998~ 2002	2003~ 2007	2008~	판단근거
정책비전과 의지		강함	약함	강함	강함	강함	약함	- 대통령 프로젝트 및 어록
리더십	대통령	발명가	무기력	의식주의	발명가	발명가	무기력	- 갈등조정 및 정책개발
	장관	강함	강함*	강함	강함	강함	약함	- 정책추진 *부처갈등 심화
전문성(장관)		강함	약함	보통	강함	강함	불명확**	- 경력 및 정책내용 **정책분산
가치관(장관)		강함(이우재/ 오명)	강함(오명/ 최영철)	강함(윤동운)	강함(남궁석)	강함(진대제)	미약	- 인터넷결과 및 연구자 경험

권오규)과 정보과학기술보좌관(김태유-박기영-김신화)의 협조체계 및 정보통신역량이 발휘되지 못했으며 정책조정능력도 미흡한 것으로 보여진다. 이명박 정부는 정보화 의지는 물론 전문지식과 경험도 미약한 것으로 판단된다.

넷째, 정책결정자의 인품과 가치관이 정책의 질을 좌우한다. 역대장관 가운데 오명 장관의 인품이 긍정적으로 평가된다.³¹⁾ 친화력과 설득능력은 폭넓은 지지를 받았으며 용인술도 뛰어나 하위자로부터 존경받고 상위자의 신망을 받았던 것으로 알려졌다.³²⁾ 5공부터 노무현 정부에 이르기까지 장수했으며, 정보사회를 연 공로는 역대 최고장관으로 거명되었다(월간조선, 95/02: 159). 뿐만 아니라 윤동운(체신부)과 한승수·정해주(통신부) 그리고 남궁석(정보통신부), 강창희(과기부) 등은 국·과장급 조직구성원의 긍정적 평가와 정책공감대 확보 및 설득력이 인정된다. 반면 배순훈(정보통신부), 김영호(산자부)는 조직관리방식 및 이론과 현실 간 괴리를 극복하지

못한 것으로 평가된다(신동아, 01/10). 또한 진대제 장관은 대통령의 두터운 신망을 바탕으로 업무를 창조적으로 추진했지만³³⁾ 조직 장악력, 친화력은 다소 약했던 것으로 지적된다(인터넷한겨레, 05/01/04). 이어 정통 관료출신으로서 노준형, 유연환 장관은 기존 정책의 안정적 추진에 역점을 두었다. 또한 과학기술분야에서 오명 장관은 과학기술부(부총리급) 초대장관을 역임하면서 능력을 인정받았다. 이처럼 시기별로 주요 정책결정자를 중심으로 의지, 리더십, 전문성, 가치관 등의 요소로 살펴보면 〈표 2〉와 같이 정리할 수 있다.

IV. 정보화정책의 인적 네트워크와 특징

정보화정책과정에서 행위자는 상이한 수준과 분야에서 구성되고 이들 간 의사소통, 정보, 전문성 등의 교환과 정책에의 영향력에 따라 정책네트워크의 양상이 드러났다(Rhodes, et al., 1992; Rhodes,

31) 이 같은 사실은 정보통신분야 종사자들의 경험담으로부터 확인할 수 있다.

32) 문화방송(MBC)에서 방영(1998. 3. 29)된 인물다큐멘터리프로그램 「성공시대」에서 상세히 다루었다.

33) 노 대통령은 국무회의 석상에서 "과거에는 제일 센 부처가 내무부였는데 요즘은 정통부가 가장 센 것 같다"고 언급하며 진 장관에 대한 믿음을 단적으로 보여주기도 했다. 뿐만 아니라 역대 정통부 장관 중 대통령을 공식수행해 해외에 나간 것은 진 장관이 처음이다(윌리엄경향, 05/07/08).

1997). 정책전개과정에서 행위자의 인적 맥락은 행위자 및 부처 수준에서 살펴볼 수 있다.

1. 분야별 행위자와 인적 네트워크

대통령과 관료를 비롯하여 전문가들은 정책과정에 직·간접적 영향을 미친다. 특히, 대통령제에서 대통령의 관심과 지원은 사업성패에 직결된다(송희준, 2008). 또한 정책참여자의 성향을 통해 정책방식이나 패턴을 읽을 수 있다(정정길, 1994; 김광웅, 1991). 첫째, 대통령을 중심으로 살펴보면 전두환 대통령이 정보산업정책에 대한 관심과 의지가 강했다. 반면 노태우 대통령은 정책의지나 노력에서 미흡한 것으로 평가된다. 김영삼 대통령은 관심과 의지가 높았지만 전문지식과 능력은 미약했고, 김대중 대통령은 정보화에 대한 식견은 물론 정책관심 및 의지가 강하게 드러났다.³⁴⁾ 반면 노무현 대통령은 개인적 활용능력 및 관심이 컸지만³⁵⁾ 국가수준에서 담론적 성격을 벗어나지 못했다. 반면에 이명박 대통령은 IT의 중요성은 인식하였지만³⁶⁾ 상대적으로 정보통신에 대한 관심과 의지가 미약했으며 심지어 업계에서는 IT홀대라고 체감될 정도로 회의적 반응이 컸다.³⁷⁾ 둘째, 정책관료의 경우, 5공 시절 형성되었던 기술경제관료서 김재익-오명-홍성원-정홍식이 맥을 형성하여 국가기간전산망정책을 비롯하여 정보화정책 전반에 걸쳐 커다란 영향을 미쳤다. 또한 정보통신부(체신부)장관을 지낸 김성진-이우재-경상현-양승택 등 기술자출신과 송언중-윤동운 등 체신관료의 역할

이 컸다. 이후 정보화정책이 확장되면서 이석채-강봉균-안병엽-노준형 등 경제관료출신이 등장하였으며, 배순훈-남궁석-진대제 등 기업가출신도 맥을 형성하였다. 반면에 산업자원부(상공자원부)나 과학기술부(처)는 정보통신이 업무영역 상 일부분이었기에 관료역량을 집중시킬 수 없었다. 한편, 1980년대 중반 김성진 체신부장관이 과기처장관으로 전보되면서 과기처와 체신부 간 협조가 유지되었다(서현진, 1997: 285).³⁸⁾ 이 외에도 체신관료를 중심으로 한 정책네트워크는 정치사회적 파위를 형성하였던 것으로 보인다. 가령 체신부산하 정책연구기관(KISDI/ETRI)과 대학교수, 언론기관 등이 정책이슈네트워크를 형성하여 관료의 정책결정에 영향을 미쳤다(노화준, 1996: 151-153).

셋째, 민간분야에서 학자 및 연구계 출신이 폭넓게 활동하였다. 성기수-양승택-정선중-오길록 등 연구개발 전문가와 이충웅-박한규-진용옥-허운나 등 공학자 그리고 홍병유-김세원-조백제-이천표-김효석-이주현 등 KISDI를 축으로 경제·경영학자 그리고 방석현-안문석 등 행정학자들을 중심으로 각각 정보통신 및 정보화정책의 맥이 형성되었다. 특히, KISDI 출신들은 90년대 이후 SK텔레콤을 비롯한 통신산업계, 학계, 행정 및 정치권 인맥 형성으로 확대되었다(전자신문, 08/03/20). 물론 전석호-강상현 등 신문방송(언론정보)학 분야 학자들도 미디어 및 방송정책에 영향을 미쳤다. 그리고 김영삼 정부에서 이각범(사회학자)이 정책수석에 임명되면서 정보사회정책에 영향을 미쳤다. 여기서 다른 부처

34) 김대중 대통령은 미래세적 다독 및 MS사의 빌게이츠 회장, HP의 림펠트 회장, Cisco의 찬모리스 회장, 엘빈 토플러 등 석학들과의 대담을 통해 정보화를 터득한 것으로 평가된다(신동아, 2000).

35) 진대제 정보통신부장관은 “~노무현 대통령은 정보통신분야에 관심이 많아 관련 업계까지 열심히 읽으세요. 얼마 전 세계 직접 전화해 ‘통신3강 정책 재검토’란 제목의 보도에 대해 물으셨습니다. 그래서 직접 대통령을 찾아뵙고 설명 드렸죠~”(동아일보, 03/07/10).

36) 지난 2009년 9월 2일 IT 코리아 미래전략' 보고회에서 “대한민국의 모든 산업이 경쟁력을 가질 수 있는 것은 IT의 힘”이라고 했다.

37) 2008년 9월 이 대통령은 ‘대통령과의 대화’에서 “IT산업 키워파야 일자리만 줄어든다”는 발언을 했다. 2008년 12월 정부부처 합동업무보고에서 “디지털 정보화 시대로만 묶이다 보면 빈부격차도 줄일 수 없고 일자리를 창출할 수도 없다”는 반응을 드러냈다. 국가의 미래전략을 책임진 정부 고위인사는 “옛 정보통신부를 그리워하는 그룹은 과거 정통부로부터 보조금을 받았거나 독점사업권을 받아 무한경쟁 시대에 편하게 지냈던 그룹”이라고 발언하여 IT업계의 반발을 샀다.

38) 당시 현안사항이었던 ‘전산망보급확장장과 이용촉진에 관한 법률(안)’에 대해 체신부 쪽을 밀어준다는 것이 과학기술처의 공식입장이라는 점을 통해 알 수 있다.

에 비해 정보통신부(체신부)와 학계인맥 간 유대관계가 긴밀했던 것으로 드러났다.³⁹⁾ 이 외에도 포럼, 정보통신미래모임, 협의체(한반도정보화추진본부), 연합회(정보산업) 등 산·학·연 IT전문가들에 의한 자발적 결사체가 형성, 활동하면서 정보화정책에 영향을 미쳤다.

넷째, 정치인 출신으로서 이자현-이대순-최영철 등은 체신부장관 재직 시 부처 간 협의 및 조정자 역할을 하였다. 특히, 대선 및 정치과정에서 정보대통령론(1997), 디지털대통령론(2002)이 부상하고 정치적 및 상징적 의미를 지니면서 정치인의 관심 대상으로 부각했다. 즉 선거과정에서 IT정책 및 공약 개발의 중요성이 커지면서 IT전문가그룹이 형성, 참여하였다. 가령 노무현 대통령의 IT분야 공약개발을 지원한 현정포럼(이주현)⁴⁰⁾이나 이명박 대통령의 정책자문그룹으로서 장원포럼(오해석) 등이 대표적인 IT전문가 네트워크다.

다섯째, 기업가출신으로 정보산업연합회를 통해 영향을 미친 이용태(삼보컴퓨터)의 영향이 누구보다 컸으며 이해욱(관계)-조백제(학계)-서정욱(연구계)-이상철(산업계) 등 통신사업자와 민간기업 출신의

이범천-김건중-김영태-남궁석-박성규-송병남-민병현 등이 정보산업육성에 영향을 미쳤다. 이 가운데 남궁석은 정보통신부 장관 시절 정보화 비전인 '사이버코리아 21'을, 진대제는 IT839전략을 수립 및 추진하였다. 다만, 각각의 인물들은 줄곧 한 분야에만 있지 않고 각계를 두루 거치며 정책과정에 영향을 미쳤다.⁴¹⁾

보다 상위맥락에서 행위자수준의 인적 맥락은 대통령을 중심으로 행정관료, 학자, 정치인, 기업가 등에 의해 구성된다. 전두환, 김대중 정부는 대통령, 관료, 학자, 기업가 간 공고한 맥락을 유지하였으며, 노태우 정부는 전반적으로 느슨한 맥락을 보여주었다. 김영삼 정부는 정치인을 제외하고는 공고한 맥락을 보여주며, 노무현 정부는 전반적으로 느슨한 맥락을 보여주지만 기업 및 관료 간 긴밀한 관계가 유지되었다. 하지만 이명박 정부는 상대적으로 느슨한 연결관계를 유지하고 있는데 이를 <표 3>과 같이 정리할 수 있다.⁴²⁾

보다 구체적으로 살펴보면 전두환 정부 시기는 <그림 2>와 같이 대통령과 관료, 공학자를 중심으로 인맥이 형성되었으며 정치인은 느슨하게 나타났다.

<표 3> 정부별 정보화정책의 인적 네트워크

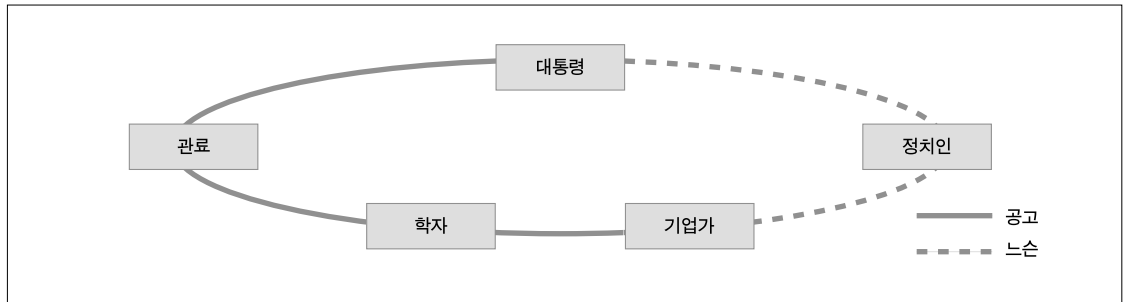
구 분	전두환 정부	노태우 정부	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부
대통령(비서실)	강함	약함	강함	매우 강함	약함	약함
정책관료	강함	강함	강함	매우 강함	강함	보통
민간(학자)	강함	강함	강함	매우 강함	약함	강함
정치인	약함	약함	약함	강함	약함	약함
기업가(산업)	약함	약함	약함	매우 강함	강함	약함

39) 체신부(정책관료)와 학술단체(학자 및 연구자) 간 협력관계는 1983년 12월에 제정된 「전기통신기본법」 제23조 '연구기관 등의 육성' 조항에 근거한다.

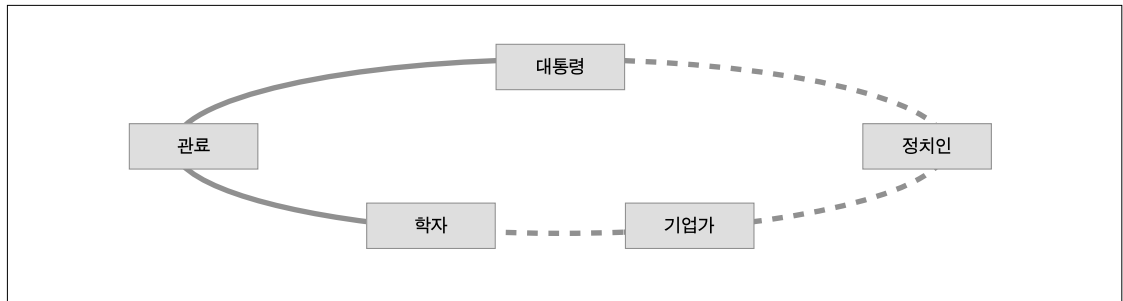
40) 당시 남궁석 의원은 "노무현 당선자의 IT공약은 현정포럼이 초안을 만든 뒤 나를 비롯한 민주당 내 IT전문가들이 이를 수정·보완하는 과정을 거쳐 최종 완성됐다"고 말했다(주간동아 369호, 03/01/23).

41) 개인적 경륜이나 경력은 인맥형성에 영향을 미친다. 가령 학계인사의 관·정계진출(이가범, 정호선, 허은나, 김효석 등), 연구 및 관계인사의 산업계진출(경상현, 홍성원, 이해욱, 신윤식, 서정욱, 조백제, 정홍식, 석호익, 이석재 등), 산업계인사의 정·관계진출(남궁석, 이찬진, 이상철, 진대제 등), 관계인사의 정계진출(강봉균, 변재일 등) 등 다양하게 나타났다.

42) 인적 맥락의 강도는 정책결정자(대통령)의 정보화정책프로젝트 관심과 이해, 의지, 상호작용, 신뢰, 정책산출(프로그램) 등을 판단기준으로 삼아 관련문헌과 자료를 근거자료로 활용하였다.



〈그림 2〉 전두환 정부의 인적 네트워크



〈그림 3〉 노태우 정부의 인적 네트워크

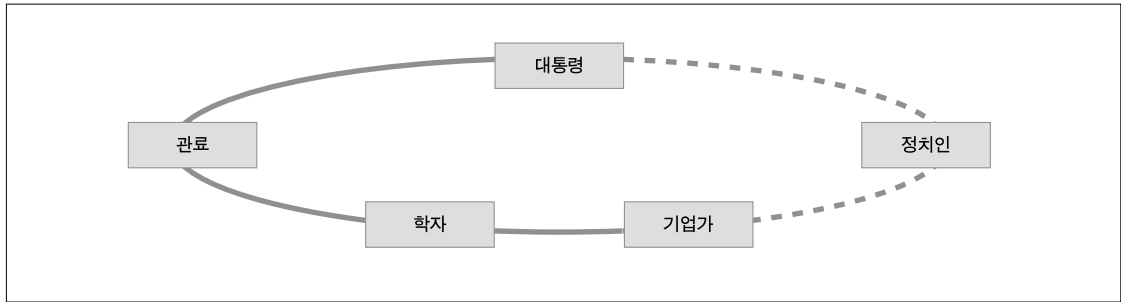
예컨대 전산망정책에서 청와대비서실과 정보관료(김재익-오명-홍성원) 그리고 공학자(성기수-이용태-정선중-오길록-양승택-서정욱)들 간 인적 맥락이 강했다. 당시 대통령의 정보산업육성 의지와 참모에 대한 신뢰의 바탕에서⁴³⁾ 기술관료와 공학자들의 협력 하에 국가전산망정책 집행, 전기통신관련법 제정 그리고 대통령프로젝트로서 반도체개발, TDX 개발 및 국산화(1986), 정보산업육성계획, 전국 전화 자동화 및 전화 1천만회선 돌파 등 다양한 정책 산출이 가능했다. 특히, TDX개발관련 1차 투자금액(240억 원)이나 혈서와 같은 각서, 긴밀한 유대감 등은 공고한 인적 연결망을 상징적으로 보여준다.

노태우 정부는 〈그림 3〉에서 보듯이 관료(송연중, 이우재)와 학자(서정욱-안문석-방석현-이원웅)를

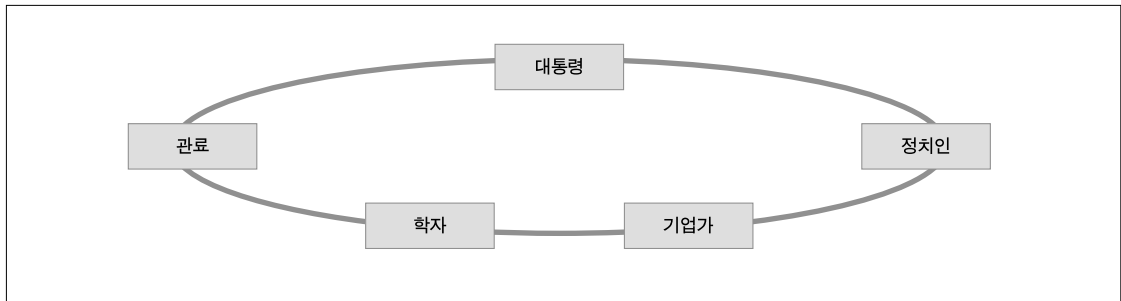
중심으로 맥락이 유지되었다. 그렇지만 전반적으로 인적 맥락은 느슨했던 것으로 보인다. 노태우 정부는 민주화합과 균형발전의 정책기조를 중시하여 정보화에 대한 관심과 이해가 상대적으로 낮았다. 더구나 정보통신 부처 간 정책갈등의 심화로 ETRI와 민간 기업주도의 주전산기 개발사업을 제외한 국가적 수준의 정보화정책 산출이 미약했다. 기존 전산망 2단계사업의 추진, 정보통신연구개발에 관한 법률, 정보사회종합대책 등이 제안, 수립되었지만 부처갈등으로 법제화 실패 및 집행 좌절을 경험하였다.

김영삼 정부는 〈그림 4〉에서와 같이 청와대(한이현), 관료(강봉균-이석채-정홍식-임창렬-정해주)와 학자(경상현-이각범-박재윤-권숙일), 기업인(안병화-김철수)에 의해 인적 맥락이 유지되면서

43) 당시 실무주역이었던 전자통신연구원의 박승덕 박사는 “전두환 대통령은 결재표지에 ‘전자통신연구소장은 전 연구원의 인사권을 장악해야 하며 3사는 공동운영체로써 연구소장의 지휘 하에 순응 협조해야 함’ 이라고 적을 정도였다고 회고하였다(한국과총 인터뷰자료, 09/01/18).”



〈그림 4〉 김영삼 정부의 인적 네트워크



〈그림 5〉 김대중 정부의 인적 네트워크

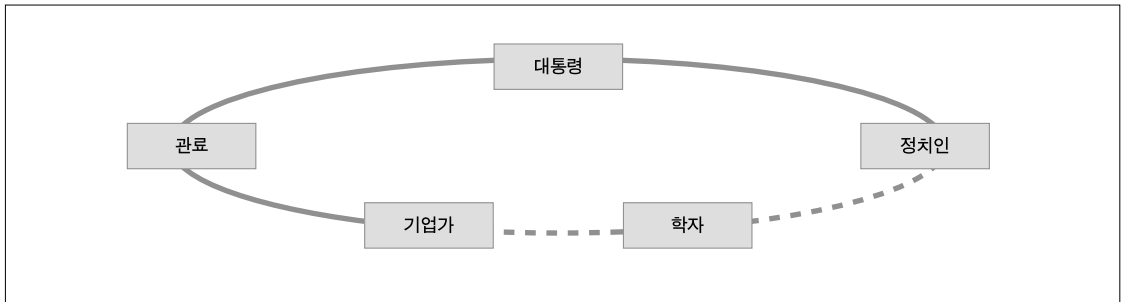
정책 확장을 보여주었다. 대통령의 추진력과 돌파력으로 단행된 4차 조직개편에서 정보통신부가 신설(1995)되고,⁴⁴⁾ 대통령의 관심과 신뢰, 정책관료의 의지가 결집된 결과, 정보화촉진기본법 제정(1996), 초고속정보통신망구축사업 등 다양한 정보화프로그램이 개발되었다. 특히, 세계최초로 CDMA상용화(1996)는 개발비(2,223억), 관료(정보통신부)와 연구자(ETRI)의 긴밀한 협력체제의 산물이다.

김대중 정부는 〈그림 5〉에서 보듯 관료(안병엽, 윤진식, 신국환)-기업가(배순훈, 남궁석, 이상철) 및 학자(양승택, 서정욱), 정치인(강창희, 김영환) 간 긴밀한 관계가 유지되었다. 특히, 정보통신부 장관에 기업인을 발탁하여 경영마인드화를 시도했다. 대통령의 강한 정보화의지와 관심의 바탕에서 전자정부

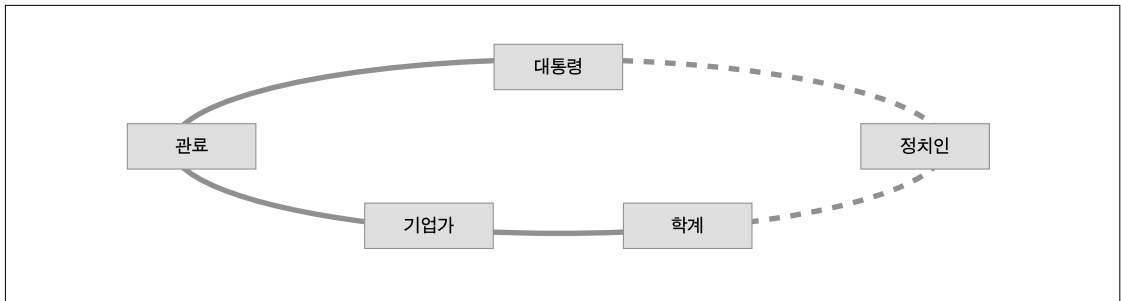
11대 프로젝트, 정보통신망구축사업이 추진되었는데 전자정부구축과정에서 민간부문의 적극적인 참여로 IT거버넌스를 이루었다(송희준, 2008). 이 외에도 국민정보화교육, 정보화근로, 인터넷PC, 벤처진흥정책 등 다양한 정보화촉진사업이 집행되었다. 그 결과, 2002년 정보화예산 규모가 3조 9천억으로 증가했으며 정보화법령도 100여개로 세분화되었다(한국정보사회진흥원, 2008).

노무현 정부는 〈그림 6〉에서 보듯 대통령의 정보 활용 능력과 관심의 바탕에서 기업가 및 관료, 정치인 간 긴밀한 관계를 유지했다. 집권초기에 정보통신부 및 산업자원부 장관에 기업인사(진대제, 이희범)를 발탁하여 혁신마인드를 조성하면서 유비쿼터스, IT839전략(2004)과 함께 정보화사업(500여 가지)

44) 당시 체신부를 정보통신부로 확대, 개편하는 데엔 이견이 없었다. 행정쇄신위원회(박동서)는 정보통신부 확대개편은 정보화 사회로 이행을 촉진하는 과정이라고 판단했다.



〈그림 6〉 노무현 정부의 인적 네트워크



〈그림 7〉 이명박 정부의 인적 네트워크

이 증대하고, 예산도 3조원 규모가 유지되었다(이연우, 2009). 후반기에 관료출신(노준형, 유영환, 김진표)이 정책기조를 이어갔다. 특히, IT839전략 가운데 정부-산업-연구(ETRI) 간 협력에 의한 휴대인터넷-Wibro 개발(2004) 및 상용화(2006)나 인터넷 보급이 급속도로 확산되었다.

이명박 정부는 〈그림 7〉에서 정보통신부의 폐지로 공식화된 정보통신인맥이 약화된 채 기업가 및 관료 간 인적 맥락이 유지되고 있다. 집권 초 기업인(이윤호)을 지식경제부 장관에 임명하여 정보통신산업에 시장원리와 경쟁마인드를 강조했다. 학계 및 민간부문(안병만, 최시중) 인사가 관련부처 수장으로 발탁되었지만 전문성이 미약했다. 정보화정책이 융합기조에서 뉴IT플랜, 그린IT, 스마트전략이 추진되고

있지만 정책산출은 미흡하다. 산업계의 IT컨트롤타워 필요성⁴⁵⁾을 의식하여 과학기술특보(박찬모)에 이어 2009년 8월 31일에 IT특보(오해석)가 신설되고 총리소속 정보화추진위원회를 대통령소속 국가정보화전략위원회(이각범)로 격상, 개편했지만 역할은 미미하며, 정보화예산도 2조원 대 수준으로 축소 조정되었다(디지털타임스, 08/12/01).

2. 부처별 정책행위자 및 인적 네트워크

지식경제부(상공부-통상산업부-산업자원부)는 산하기관, 협회 등 준공공부문과 기업에 걸쳐 인맥이 광범하였다. 정책결정자의 경우 금진호(1985)-나웅배(1987)-안병화(1988)-한승수(1989)-박필수

45) 이명박 정부의 정보화에 대한 반응이 엇갈려 나타났는데 기존 정보통신산업 및 학계의 부정적 시각(IT홀대론, IT위기론, IT후진국 등)이 지배적으로 드러났다.

(1990)-이봉서(1991)-한봉수(1992)-김철수(1993~1994)-박재운(1995)-안광구(1996)-임창렬(1996)-정해주(1997)-박태영(1998)-정덕구(1999)-김영호(2000)-장재식(2001)-신국환(2002)-윤진식(2003)-이희범(2003~2006)-정세균(2006~2007)-이운호(2008)-최경환(2009~) 등과 같이 정계, 학계, 산업계 등 다양했다. 장관을 정점으로 상공관료와 한국전자공업진흥회와 한국전자기술연구소, 한국정보기술연구원, 정보산업표준원 등의 전문가들 간 인적 맥락이 형성될 수 있었지만, 공식적 수준에서 이루어졌을 뿐 그 유대는 공고하지 못했다. 또한 산자부관료가 산업계진출을 통해 인맥이 느슨하게나마 유지될 수 있었지만, 정책흐름에 영향을 주지 못했다. 게다가 광범한 업무영역의 상공부가 1993년 동력자원부를 통합하면서 범위가 확대되고, 정부조직개편에 관한 논의와 맞물려 기능별 산업정책이 강조되면서 정보통신영역에 대한 입지가 약화되고 결국 1994년 12월 조직개편에 의해 정보통신영역이 축소되었다.

반면 정보통신부는 체신부시절부터 상공자원부나 과학기술처에 비해 인맥이 공고했다. 상공부와 달리 이대순, 최영철 장관을 제외하고는 정통체신관료와 정보통신전문가들이 임명되었다. 예컨대 최순달(1983~1984)-김성진(1985)-오명(1986~1987)-최영철(1988)-이우재(1990~1991)-송언중(1992)-윤동운(1993~1994)-경상현(1995)-이석채(1996)-강봉균(1996~1997)-배순훈(1998)-남궁석(1998~2000)-안병엽(2001)-양승택(2002)-이상철(2002)-진대제(2003~2006)-노준형(2006)-유영환(2007)으로 이어졌다. 이처럼 정보통신부는 정통관료 또는 전문가가 영입되면서 정치외풍의 영향을 덜 받았기에 정책입관성을 유지할 수 있었다. 특히,

오명, 윤동운, 경상현, 남궁석, 안병엽, 양승택 등 실무형 장관들은 전문성과 행정능력을 바탕으로 리더십을 발휘했다. 이들 중 오명 장관(당시 이해욱 차관)은 한국통신(1981)과 한국데이터통신(1982)의 설립 등에 핵심 역할을 수행하면서 정보화 토대를 구축한 IT계 대부로 평가된다.⁴⁶⁾ 그는 체신부 차관시절부터 연구기관 및 정보통신유관단체 간 상호협력체계를 구축, 정보교환 등을 실시함으로써 산·학·연 간 정보통신인맥을 강하게 유지했다(이기열, 1995). 이처럼 체신부가 정보통신정책을 유지, 확장할 수 있었던 까닭은 분명한 정책목표, 강력한 정책의지, 통신공사의 구매 및 자금력, 학계와 연구소의 연구개발 의욕 그리고 산업계의 실용화 의지 등이 결합될 수 있었기 때문이다.⁴⁷⁾ 또한 다양한 참여자로 구성된 정책네트워크의 안정적 구축에 의해 구조적 응집성도 높았다(고경민, 2001; 정금애, 2000). 이로써 체신부는 인적 네트워크를 강하게 형성할 수 있었던 것으로 판단된다. 달리 업무흐름, 영향력 그리고 네트워크의 통합양상을 유지하면서 전기통신분야에 정책초점을 두어 일관되고 뚜렷한 목표를 설정하였고, 활용 가능한 자원과 기술을 집중할 수 있었다. 여기에 80년대 중반이후 유망 경제부처로 성장할 것이라는 인식과 부처 위상이 제고되면서 학계, 산업계 등을 중심으로 인맥이 확장되었다. 하지만 정보통신부 해체와 정책기능 분산에 따라 공식화된 인적 맥락이 약화되었다. 그럼에도 기존 정보통신인맥은 포럼⁴⁸⁾이나 연합체 등 민간조직 형태로 명맥을 유지하고 있다.

한편, 과학기술부는 1980년대 초반까지 연구계 중심의 네트워크를 유지했지만 대부분 준독립적이며 각 기관을 움직일만한 법적 권한과 자원이 미흡했다. 게다가 집행기능이 없었고 명목상 조정기능만 유지해 온 힘없는 부처로 인식되었다. 역대 과학기술부장

46) ZDNet Korea 2010년 5월 23일자 인터뷰 기사를 인용하였다.

47) 전전자교환기(TDX) 자체개발 이후 국책사업으로 진행된 4M DRAM, 행정망 주전산기(TICOM), CDMA 개발 등의 성공적 추진도 바로 산·학·연·관간 협조체계가 있었기 때문으로 해석된다.

48) 2003년 발족된 한국IT리더스포럼(윤동운 회장)은 정보통신관료, 학계, 산업계 인사 110여명으로 구성된 모임으로 방송통신흐름 파악과 산·학·연 상호협력 및 산업발전 방안을 모색하고 있다.

관으로서 이정오(1982~1985)-김성진(1985~1986)-전학제(1986)-이태섭(1986)-박공식(1987)-이관(1988)-이상희(1988~1990)-정근모(1990)-김진현(1990~1993)-김시중(1993)-정근모(1994~1996)-구본영(1996)-김용진(1997)-권숙일(1997)-강창희(1998)-서정욱(1999~2000)-김영환(2001)-채영복(2002)-박호군(2003)-오명(2003~2005)-김우식(2006)-김진표(2007)-안병만(2008~2010) 등에서 보듯 김진현(언론계)·강창희·김영환(정치계)을 제외하고는 과학기술전문가로 임명되었다. 그렇기에 정치·관료적 기질이 미약했으며 부처 성격상 고급기술 인력이 많았지만 행정직 우위풍토로 인해 그 위상도 낮았다. 이처럼 정책조정능력 미흡, 정보화 집행수단 미비로 인해 영향력이 미약한 부처로 인식되었다. 정보통신부 등 관련부처의 연구개발 노력이 강화되면서 상징적 권위와 위상도 낮아졌다. 산하연구기관에 대한 실질적 영향력도 미약하여 전자통신연구소가 체신부로 이관되면서 정보통신 관련 연구소의 입지가 약화되고 영향력도 약화되면서 과기부 관료와 산하연구소 전문가 간 인적 맥락과 그 연계가 미흡하게 나타났다. 특히, 이명박 정부에서는 교육부와 통합되면서 당초 기대했던 시너지 창출보다는 과학기술이 교육현안에 묻혔던 것으로 평가되었다(전자신문, 09/02/24).

3. 정보화정책의 변화와 특징: 평가적 논의

앞서 보았듯이 정보화정책은 시간경과에 따라 정책의 양적 확장과 함께 질적 심화의 양상을 보여주었다. 여기서 인적 맥락은 정보화정책의 특성과 연관된다. 첫째, 인적 네트워크의 범위가 확장되면서 정책영역의 양적 확장과 질적 심화를 보여주었다. 1970년대 후반부터 1980년대 중반까지 기술·경제 관료가 중심이 되어 행정을 비롯한 공공정보화 기반을 구축했다. 아울러 1980년대 중반이후 1990년대에 정보산업 육성 및 산업정보화 과정에서 기업인과

함께 지역사회(지역정보화)가 참여하였다. 1990년대 후반부터 2000년대에 생활 및 정치영역의 정보화 진전에 따라 인문·사회과학·법학자 및 정치인, 시민단체의 참여가 두드러졌고 법제도적 정비가 이루어졌다.

둘째, 정보화정책은 전두환 정부에서 전산망정책이 형성되었으며 노태우 정부는 정보통신의 사회적 확산에 기여했지만, 큰 줄기를 형성하지 못했다. 그리고 김영삼 정부에서 정보화조직 및 법제정비와 함께 정보통신망구축기반을 확대하였다. 김대중 정부에서는 정보화의 성숙에 따라 지식화정책으로의 진화양상을 보여주었다. 노무현 정부에서는 인터넷을 통한 국민의 정치참여 확대를 도모하면서 정보의 생활화 및 대중화에 기여하였다. 이명박 정부는 융합을 강조했다지만 그 성과는 물론 정보화정책의 특징적 양상이 미약하다. 이처럼 정보화 심화기까지 정책관료역할이 다른 행위자보다 강했다. 특히, 정보통신부(체신부)를 중심으로 정보통신관료의 인맥이 강했다. 반면 정치인은 상임위원회, 당·정 협의, 입법 및 국정감사과정에서 영향력을 행사했지만, 실제 정책 확장에 크게 기여하지 못했으며 오히려 전문가 및 관료의 정치화과정에서 정치영역의 정보화확산에 기여하였다.

셋째, 정보화정책은 전자·통신·컴퓨터공학자를 비롯하여 체신관료에 의해 형성된 통신정책이 경제·경영학자를 축으로 정보통신정책으로 변화하였다. 1990년대 초반부터 행정학자를 비롯한 사회과학·공학 등 학제적 접근에 의해 정보화정책출기가 확장되었다. 1990년대 후반부터 법학·인문학과의 접목이 강조되면서 법·제도적 정비와 함께 역기능이 사회적 이슈로 부각되었으며 2000년대 중반이후 지식화, 유비쿼터스, 스마트화로의 진화양상을 드러내면서 전 부문에 걸쳐 다양한 분야에서 전문 인력이 참여하고 있다.

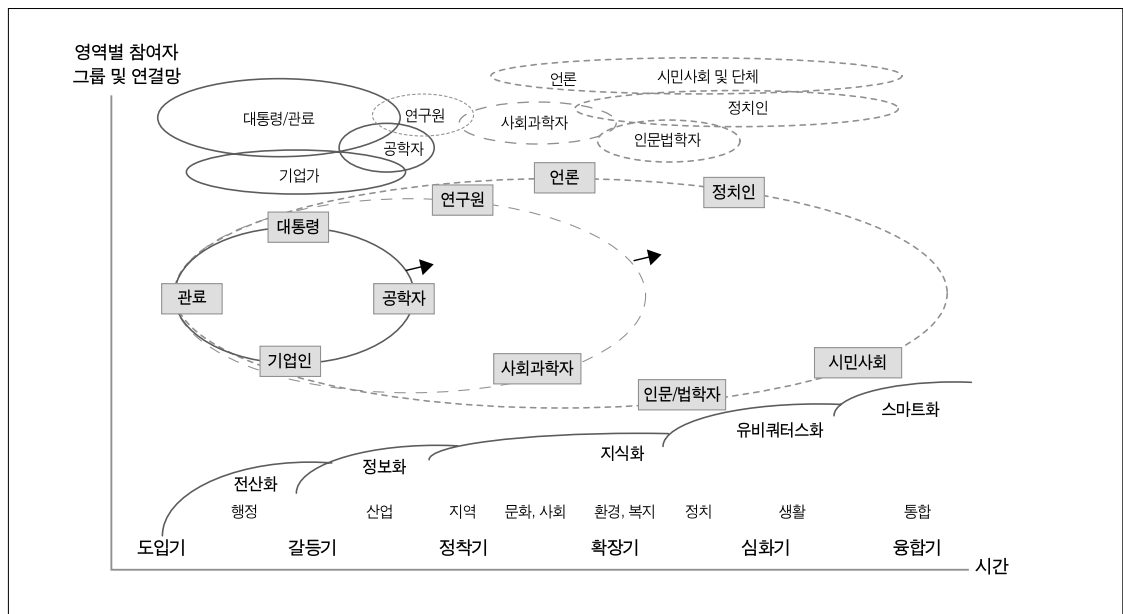
넷째, 정보화정책은 정책참여자가 다양해지면서 복잡성, 기술적 성격과 함께 동태적 성향을 띠며

그 영역과 내용이 변화하였다. 시간이 흐르면서 정보통신기술 혁신과 함께 급속한 확장을 보여주었다. 이러한 정책변화는 부처 수준의 정책을 관장하는 장관의 임기⁴⁹⁾ 및 정책행위자 맥락의 유동성에 관련되는 것으로 생각된다. 물론 정책에 의해 행위자가 영향을 받기도 하지만, 인적 맥락과 수준을 강조할 때 행위자가 정책을 창도하고, 정책생명주기를 통제하면서 정책형성과 집행에 영향을 미쳤다. 이로 미루어 정보화정책의 흐름을 파악하는데 인적 맥락은 중요한 변수가 될 수 있다.

다섯째, 정보화정책은 행위자들 간 경쟁과 상호작용 정도에 따라 그 유형과 성격이 상이하게 드러났다. 1980년대 중반까지 관료중심의 정부주도적 통신정책이 유지되었다. 1980년대 말부터 학계, 산업계 인사의 관계진출과 함께 민간부문의 정책참여가 확대되었다. 또한 1990년대 이후 경쟁적 시장구조

로의 전환과 함께 참여자 증대 및 상호작용성 등으로 정보화정책의 정치화와 역동성이 강화되었다. 2000년대 이후 전자정부프로젝트 구현과정에서 민간부문의 적극적인 참여로 정부-시장-시민사회의 상호작용에 의한 e-거버넌스가 형성, 유지되면서 정책이념과 성격의 변화를 야기했다(김성태, 1997; 이연우, 2010). 최근에는 국가와 시장 간의 협력적 네트워크가 강조되면서 정보통신부는 규제기관이라는 측면에서 탈피하고 시장주도적 거버넌스에 맞는 독립적인 규제기관으로 변모하는 경향을 보여주었다(손호철 외, 2007).

여섯째, 민간부문에서 학자 및 연구자그룹의 전문가역량이 발휘되면서 인적 맥락의 중요 고리를 형성했다. 특히, ETRI, KISDI 출신 연구원의 학계 및 산업계 진출은 정보화정책의 영역확장에 기여했다. 언론 역시 정보화에 대한 국민적 관심과 참여를 촉진하



〈그림 8〉 정보화정책 참여자의 인적 맥락과 지세변화

49) 전두환 정부시절부터 김대중 정부 중기인 2000년 8월 현재까지의 장관 1인당 평균 재임기간은 13개월로 1년을 약간 넘고 있다. 정부별로는 전두환 정부가 17.8개월로 가장 길었고, 노태우 정부 13개월, 김영삼 정부 11.6개월, 김대중 정부 10.5개월로 나타났으며(김호균, 2001), 노무현 정부는 10개월 미만으로 나타났다(뉴스피플, 07/08/31).

면서 정책 확장에 기여하였다(전석호, 2006). 반면에 NGO 및 사회단체는 정보공개, 정보불평등, 정보주권 등 정보화문제 및 역기능 이슈에 참여의지가 높았지만 공식채널 및 정책참여기회의 제약 등으로 인해 수요자 의견과 요구가 정책과정에 제한적으로 반영되었다. 이상의 내용을 정리하면, <그림 8>과 같이 도시할 수 있다. 앞서 <그림 1>의 분석모형에서 제시했듯이 시간이 흐르면서 정책공간에 참여자그룹도 다양화되면서 연결망이 확대되고 정보화정책영역이 확장, 변화하였다. 즉 행위자수준에 따라 정보화정책의 변화와 특성이 시기별로 상이한 양상을 보여 주었다. 정책공간에서 초기에 형성된 인맥으로서 관료-기업가-공학·기술자 등 공급자 중심의 인적 네트워크가 공고하게 유지되어 왔다.

반면 확장기 이후 사회·인문과학-시민사회-정치영역 등 수요지향의 인적 네트워크는 분절적이면서 느슨한 양상을 드러냈다. 즉 공공부문을 시초로 생성된 정보화는 산업·경제 분야를 넘어 사회분야로 확산되면서 가정 및 생활분야로 확장, 심화되고 있다.⁵⁰⁾ 최근에는 기술·산업간 융합 및 사회통합, 학문적 통섭이 강조되고 있다. 장차 정보화의 균형과 통합을 바탕으로 한 지속적 성장을 위해서는 인적 네트워크 개방, 교류와 협력이 요구된다.

V. 맺는 말

앞서 정보화정책을 행위자 네트워크에 초점을 두어 분석한 결과, 정보화정책은 다양한 행위자들 간 상호작용의 산물로서, 그 강약 및 역학구도에 따라 확장적 변화양상을 드러냈다. 그 동안 한국의 정보화 추진과정에서 정부의지와 정책리더십이 강했으며 특히, 기존 정보통신부를 중심으로 한 인적 맥락이 공고했다. 그 까닭은 첫째, 장·차관과 기술관료 및 학계를 중심으로 형성된 인맥이 정권과 이념을 초월

하여 안정적으로 유지되었기 때문으로 보여진다. 이를테면 정보통신관료와 학계·연구계(KISDI/ETRI 등) 및 산업계(KT/SKT/LG텔레콤 등 통신사업자), 전문기관(NIA/KADO 등) 인력 간 유동성과 응집력이 높았다. 이는 외부적으로 정보통신패밀리로 비쳐졌으며 자칫 기득권을 유지하는 그들만의 폐쇄적 이익집단화 경향으로 흐르지 않도록 유의해야 한다.

둘째, 정보통신분야가 유망분야로 인식되면서 자원증대와 함께 관·학·산 분야의 인재가 모이면서 유대감이나 공감대를 유지할 수 있었다. 다만, 2002년 대선과정 이후 이념적 정파에 따른 인맥 분화현상이 드러났지만 정책내용은 정보과학기술의 속성상 유사성 또는 동질성을 유지하였다.

셋째, 정보통신분야의 퇴직관료와 산하기관 및 지원기관 등 준공공부문간 교류가 강했다. 특히, 정보통신 고위관료출신의 경우, 회전문처럼 정책결정(관료)-집행자(산하기관 및 사업자)로 순환하는 양상을 보여주었다. 통상 인맥은 학연, 지연, 혈연 등에 의해 형성되지만 정보화정책공간에서 드러난 인맥은 기존의 연(緣)을 넘어 대형연구개발프로젝트(반도체, TDX, TICOM, CDMA)의 기반에서 정보통신지식과 기술을 매개로 형성되었다.

비록 정보화정책 인맥구성원이 다양한 분야에서 이질혼합적임에도 불구하고, 정책공감대 및 정책출기가 공고할 수 있었던 것은 정보통신기술, 지식 및 전문성에 바탕을 둔 유대감이 강했기에 가능했던 것으로 생각된다. 뿐만 아니라 정보화정책의 영역과 지세의 확장과정에서 기술경제성으로부터 정치사회적 가치로의 정향을 드러냈는데 이는 정보통신전문가들의 정치화에서 그 편린을 찾을 수 있다. 이명박 정부에 들어서 정보통신분야에 대한 정부역할이 감소되고 정부조직 통합기조에 따라 정보통신부가 폐지되었다. 하지만 국가지식정보화의 차원에서

50) 이를테면 초기의 정책과정에서 기술적, 산업적 요인이 정책기관 위상과 권력관계에 영향을 주었다면, 확장·성숙기이후에는 사회, 정치권력 요인이 정책과정에 영향을 미치면서 정책스펙트럼을 확장시켰다.

정보통신인맥은 중요한 정책자산이다. 융합의 심화가 정보통신정책인맥의 약화로 이어져 자칫 정보통신 인적자원의 경험과 지식의 유실되지 않도록 해야 한다. 나아가 한국의 정보화가 성숙의 한계를 넘어 융합과 지속적인 발전과 성장을 지향하려면 창의적인 인적 자원의 혁신적 활용이 필요하다. 그래야 새로운 창조적 정보화가 가능하다.

■ 참고문헌

- 고경민 (2001). 「한국텔레커뮤니케이션 자유화의 정치경제학」. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김광웅 (1991). 「한국의 관료제 연구」. 서울: 대영문화사.
- 김동욱 · 이원희 (1998). “정보화사업 추진체계의 유형화에 관한 연구.” 「한국행정학회보」, 32(2): 19-37.
- 김성태 (1997). 「정보정책론 · 전자정부론」. 서울: 법문사.
- 김호균 (2001). 「장관의 역할에 관한 연구」. 서울대학교 박사학위논문.
- 김정수 (1994). “80년대 통신혁명의 지휘자: 오명론.” 이종범 편, 「전환시대의 행정가-한국형 지도자론」, 서울: 나남.
- 노화준 (1996). “한국관료의 정책역량 변화.” 「행정논총」, 34(2): 21-47.
- 박성욱 (2010). 「주요 산업별 IT활용 현황 분석과 시사점」. 서울: 정보통신정책연구원(KISDI).
- 서현진 (1997). 「한국컴퓨터사」. 서울: 전자신문사.
- 손호철 · 김영수 · 전재호 (2007). 「세계화, 정보화, 남북한」. 서울: 이매진.
- 송희준 (2008). “정보화와 전자정부: 비판적 성찰과 향후 과제.” 한국행정학회세미나 발표논문.
- 안문석 (1995). 「정보체계론」. 서울: 학현사.
- 오명 (2009). 「30년후의 코리아를 꿈꿔라」. 서울: 웅진지식하우스.
- 유석진 · 강원택 · 김면희 · 한영빈 · 이유진 · 김용복 · 임혜란 · 정연정 (2006). 「정보화와 국가전략」. 서울: 푸른길.
- 이기열 (1995). 「소리없는 혁명-80년대 정보통신비사」. 서울: 전자신문사.
- 이용태 (1994). “행정전산망의 회고와 바람.” 「국가기간전산망저널」, 1(1): 7-11.
- 이연우 (2009). “e-거버넌스 관점에서의 국가정보화 변화과정에 관한 연구.” 「정보화정책」, 16(2): 65-81.
- 이장규 (1991). 「경제는 당신이 대통령이야: 전두환시대의 경제비사」. 서울: 중앙일보 · 중앙경제신문.
- 이희호 (2008). 「동행: 고난과 영광의 회전무대」. 서울: 웅진지식하우스.
- 전석호 (2006). 「정보화와 뉴미디어」. 산광문화사.
- 정금애 (2000). 「우리 휴대폰 덩크슛 쏘다」. 서울: 도서출판 수채화.
- 정보통신부 (2001~2002). 「정보통신백서」. 서울: 정보통신부.
- 정정길 (1994). 「대통령과 경제정책」. 서울: 한국경제신문사.
- 정홍식 (2007). 「한국IT정책 20년」. 서울: 전자신문사.
- 체신부 (1988). 「한국의 통신」. 서울: 체신부.
- 한국전산원 (1997~2005). 「국가정보화백서」. 서울: 한국전산원.
- 한국전산원 (2005). 「한국의 정보화정책 발전사」. 서울: 한국전산원.
- 한국정보사회진흥원 (2008). 「국가정보화백서」. 서울: 한국정보사회진흥원.
- 한국정보처리학회 (2009). 「The E-BRIDGE(창간호~제6호)」. 서울: 한국정보처리학회.
- 한세억 (2002). “정보화정책의 변위(變位)와 특성: 행위자 수준을 중심으로.” 「한국정책학회보」, 11(3): 21-47.
- 행정자치부 (1998). 「전자정부의 비전과 전략」. 서울: 행정자치부.
- Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Berman, P. (1978). “The Study of Macro- and Micro-Implementation.” *Public Policy*, 26(2): 157-184.
- Cohen, M. D. & March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). “A garbage can model of organizational choice.” *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25.
- Conway, M. M. & F. B. Feigert (1972). *Political Analysis: An Introduction*, Boston: Allyn and Bacon, Inc.
- Gourevitch, Peter A. (1989). “Keynesian Politics:

- The Political Sources of Economic Policy Choices.” In Peter A. Hall(ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, pp.87-106. Princeton: Princeton University Press.
- Greenstein, F. I. (1975). “Personality and Politics”, In F. I. Greenstein & N. W. Polsby(eds.), *Handbook of Political Science*, Vol. 2: Micropolitical Theory. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Grindle Merilee S. & John W. Thomas (1993). *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hindmoor, A. (1998). “The Importance of Being Trusted: Transaction Cost and Policy Network Theory.” *Public Administration*, 76: 25-43.
- Hjern, Benny & David O. Porter (1981). “Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis.” *Organization Studies*, 2(3): 211-227.
- Hogwood, B. W. & Peters, B. G. (1983). *Policy Dynamics*. New York: St. Martin's Press.
- Holsti, K. J. (1977). *International Politics*, third edition, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- ITU (2003). “Broadband Korea: Internet case study.” <http://www.itu.int/osg/spu/publications/salesbirthofbroadband/html> (Retrieved on March 5, 12, 2010).
- Lasswell, H. D. & A. Kaplan (1970). *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Menahem, Gila (1998). “Policy Paradigms, Policy Networks and Water Policy on Israel.” *Jnl Publ. Pol*, 18(3): 283-310.
- Peters, B. Guy. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Pinter.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. & Marsh, D. (1992). “New Directions in the Study of Policy Networks.” *European Journal of Political Research*, 21: 181-205.
- Scharf, F. W. (1978). *Interorganizational Policy Studies*. Beverly Hills, California: Sage Publications.
- Scott, W. Richard. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Van Meter, D. S. & C. E. Van Horn (1975). “The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework.” *Administration and Society*, 6(4): 445-488.
- Yanow, D. J. (1990). “Tackling the Implementation Problem : Epistemological Issues in Implementation Research.” In D. J. Palumbo & D. J. Calista(eds.), *Implementation and the Policy Process*, London: Greenwood Press.