

한국 정보통신정책에 대한 신제도주의적 접근 : IMT-2000 통신사업자 선정과정을 중심으로

오수길*, 정용일**

- I. 서론
- II. 이론적·제도적 배경
- III. IMT-2000 통신서비스 개요
- IV. IMT-2000 사업자 선정과정 분석
- V. 정책적 함의

Abstract

The purpose of this article is to analyse the policy-making process concerning the selection of providers for IMT-2000, the global roaming communication services in Korea by adopting the new institutional approach. It is supposed to contribute to understanding the characteristic of the policy process in the field of information and communication. We can see the durability of institution through the process that the government lost its policy credibility by using the intervention instrument rather than letting go in the market place.

I. 서론

김대중 정부 들어 IMF 구제금융으로 상징되는 경제위기의 극복 노력은 선진국들의 경제 구조와 표준에 적극 따르려는 시도로 나타났다. 특히 새 정부가 출범하면 관행처럼 되풀이되곤 했던 기존의 행정개혁과는 확연히 다른 차원으로 정부부문의 혁신이 진행되었다.

* 성균관대학교

** 연구개발정보센터

선진국의 경우 이미 1980년대부터 정부 재정적자 감소와 복지부문 지출감소로 작은 정부 만들기가 시도되어왔고, 현재는 그런 노력의 기반이었던 ‘신공공관리론’, ‘정부재창조 (Reinventing Government)’와 같은 논리들에 비판이 제기되고 있는 실정이다. 반면, 우리나라의 경우 경제기적의 원동력이었던 ‘아시아 네 마리의 용’ 신화가 이제는 천박한 ‘아시아적 생산양식’으로 치부되고, 그 진단에 대한 처방책으로는 선진국들의 신공공관리론 혹은 신관리주의가 제시되고 있다. 이에 따라 다시금 공공부문의 특성을 도외시한 획일적인 경영논리 도입과 자본 만능의 신자유주의에 대한 비판이 제기되면서 우리나라의 고유한 정치·경제적 역사와 제도에 대한 회고가 요구되고 있다.

최근 IMT-2000 통신사업자 선정과정을 둘러싸고 벌어지는 정부와 기업, 언론, 시민단체 간의 공방 역시 이러한 맥락에서 살펴볼 필요가 있다. 우리나라 정보통신정책의 경우 정부 전체의 정책기조와 동일선상에서 이해될 수 있는 측면과 함께, 산업사회로부터 정보화시대로 이행하는 시점에서 그 변화가 역동적인 성격을 띠고 있다는 점에서 특히 역사·제도적 이해뿐만 아니라 제도변화의 단면을 파악하는 데 중요한 시사점을 제공할 수 있다.

그간 정보통신 분야는 1970년대 이후 제기된 “작은 정부론”, “신자유주의” 등에 의해 규제완화 또는 민영화가 주요 정책결정의 키워드가 되었다. 즉 규제완화 및 민영화는 시장을 통한 자원 배분으로 효율성을 제고하는 한편, 개방화 및 국제화에 의한 국제표준 준수 그리고 정보통신기술의 급속한 발전에 따른 사업의 자연독점 붕괴 등 정보통신 분야를 급격히 변화시키고 있다. 우리나라에서도 정보통신산업은 국가 기간산업 혹은 전략산업으로 정책방향과 산업 전반이 정부의 공적 규제하에 있었다. 하지만 신자유주의의 규제완화, 국제경쟁력 제고를 위한 개방화 및 급속한 IT 기술의 발전 등으로 자연독점과 규모의 경제 논리가 “경쟁가능(Contestability) 논리”로 대체되어 민간참여가 부분적으로 허용되었다(한국전자통신연구원, 1995). 최근에는 IMT-2000 통신사업을 앞두고 관련 사업의 주요 정책결정과 자원배분이 민간의 자율적인 참여와 협의에 의해 결정되는 것처럼 보였다.

그러나 막상 사업자 선정이 임박해오자 그간 ‘비개입원칙’을 일관되게 주창하던 정부는 이를 전면 백지화하고 정부 개입을 공식화하여, 기업과 언론으로부터 ‘신관치주의’라는 비난을 받게 되었다. 정부규제를 축소하고 민간의 창의성과 자율을 최대한 보장한다는 정부혁신 논리의 허와 실이 크게 논란이 되고 있는 현 시점에서 IMT-2000 통신정책과정을 살펴보는 것은 우리나라 정보통신정책과정의 제도적 특성과 발전 및 한계를 파악하는 데 도움이 될 것이다.

따라서 이 글은 IMT-2000 통신사업자 선정과정을 신제도주의적 관점에서 분석하고 우리나라 정보통신정책과정의 특징을 이해하는 데 그 목적을 둔다. 나아가 현 정부가 펼치고 있는 정부혁신 노력의 제도적 한계를 제시하고 정책과정의 개선방안에 대한 통찰력을 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

우선 한 나라의 정책과정을 분석하는 데 신제도주의적 관점이 어떻게 기여할 수 있는지를 기술하고, 정부혁신의 경과와 성과 및 한계를 지적하며, 정보통신정책의 발전과정과 연계시켜본다. 그리고 IMT-2000사업의 개요와 선정과정, 이를 둘러싼 관련자별 입장을 정리하고, 간략한 평가를 통해 정책적 함의점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 · 제도적 배경

1. 신제도주의와 정책과정

March and Olsen(1984)은 1950년대 이래의 지배적인 사회이론들이 공유하고 있는 시각을 맥락주의(contextualism), 환원주의(reductionism), 공리주의(utilitarianism), 기능주의(functionalism), 도구주의(instrumentalism)라고 정리한다. 즉 이러한 이론들은 개인의 선호를 단지 외부에서 이미 주어진 것으로 가정하고, 집합적인 정치·경제적 행위는 개인적 선택의 총합으로 파악한다는 것이다. 따라서 구조나 제도는 특정한 기능을 수행하기 위해 존재하며, 정치현상은 개별행위자들의 계산된 전략적 행위의 결과이고, 정치과정의 중심은 의사결정과 자원배분에 있다는 것이다.

그러나 정책과정에 있어서 개인의 합리적 선택이라는 가정이 적용되지 않는 경우가 많다. 오히려 인지능력의 한계 등으로 제약받게 되고, 우연성이 결정과정을 좌우하기 쉽다(March and Olsen, 1976). 또한 제도가 인간의 행위를 지속적으로 제약하기 때문에 개인의 합리적 선택으로 행위를 설명할 수 없다(Katznelson, 1997; Krasner, 1988). 선호나 의사결정은 제도에 의해 형성된 것으로서 제도의 규칙과 과정이 선호나 의사결정을 왜곡시킬 수도 있는 것이다(Immergut, 1998).

신제도주의는 1960-70년대 영향력이 컸던 행태주의 관점에 대한 반발로 발전하였는데, 사회적 정치적 산물들을 결정하는 데 있어서 제도가 수행하는 역할을 밝히고자 한다. 사회적 변수들만으로는 정책과정의 다양한 측면들을 이해하는 데 한계가 있을 수밖에 없다고 본 것이다. Hall and Taylor(1996)는 신제도주의의 문제제기에 대한 두 가지 답변 방식에 따라 '산술적(calculus) 접근방법'과 '문화적(cultural) 접근방법'을 구분²⁾하고, 산술적

2) 각 접근방법은 행위자들의 행동방식, 제도의 역할, 제도의 지속성에 대한 다른 해석을 보인다. 산술적 접근방법의 경우 첫째, 도구적이고 전략적인 산술에 기반한 인간 행태에 초점을 두고, 행위자들의 선호가 설정하는 목표는 제도분석에서 외생적으로 주어진 것으로 본다. 둘째, 제도는 행위자들에게 다른 행위자들의 현재 및 미래 행태의 확실성 정도를 알려주어 행위자들의 행태에 영향을 미친다고 본다. 셋째, 균형상태에 대한 개인들의 집착으로 인해 제도는 장기간 지속된다고 본다. 그로부터의 이탈은 더 나쁜 결과를 가져올 것이기 때문이다. 문화적 접근방법의 경우 첫째, 행동진로의 선택은 도구적 산술보다는 상황의 해석에 의존한다고 본다. 둘째, 제도는 해석과 행동을 위한 도덕적 혹은 인지적 틀을 제공한다고 본다. 셋째, 제도는 개인의 선택을 구조화하기 때문에 제도 자체의 재설계는 쉽사리 개인 선택의 대상이 되지 못한다고 본다(Hall

방법의 합리선택론적 제도주의, 문화적 방법의 사회학적 제도주의, 그리고 이 두 가지를 결합시킨 역사적 제도주의 등 세 가지 신제도주의를 설명한다.

역사적 신제도주의는 전형적으로 입법가, 조직화된 이익집단, 유권자, 사법부 간의 관계를 구조화하는 국가 정치제도의 영향을 강조하는데, 정치체제 혹은 정치경제의 조직적 구조에 배태된(embedded) 공식적 혹은 비공식적 절차, 관례, 규범, 관습 등을 제도로 본다. 이는 헌법적 질서 혹은 관료제의 표준운영절차·규칙으로부터 노조의 행태 혹은 은행과 기업 관계를 지배하는 관습에 이른다(Hall and Taylor, 1996). 역사적 신제도주의자들은 정치적 행위자들이 이익을 규정하는 방식을 형성하고, 다른 집단들에 대한 힘(power)을 구조화³⁾하는 국가와 사회 전반의 제도에 관심을 두는 것이다(Thelen and Steinmo, 1992: 2).

신제도주의는 개체주의보다는 총체주의(holism)의 입장이기 때문에 정책현상을 설명하는 데 있어서 비교분석과 역사적 접근을 주로 택하고 있다. 제도적 틀이 개별국가의 특성과 연결되기 때문에 결정론적 설명의 함정을 피하기 위해 비교론적 방법을 활용한다. 또한 현존하는 제도가 그 사회의 역사적 문화적 산물로서 형성되어 일정 기간 변하지 않고 정책결정에 영향을 미치는 주요 변수로 작용하기 때문에 역사적 맥락을 이해해야 한다는 것이다(염재호, 1994: 22-25).

역사적 접근에 있어서는 제도의 지속성, 경로의존성(path dependence), 의도하지 않은 결과 등의 개념이 중요하다. 제도의 지속성이란 한 시점의 환경에 대처하기 위해 형성된 제도가 미래 시점에서도 지속적으로 정책 선택의 여지를 제한한다는 것이다. 경로의존성이란 역사적 발전과정에서 어떤 경로가 선택되면 보다 효율적이고 기능적일 수 있는 다른 경로를 밟을 가능성은 배제된다는 것이다. 따라서 기존 제도에 의해 발생하게 되는 의도하지 않았던 결과와 제도의 비효율성이 강조된다.

2. 정부혁신과 정책과정: 제도적 접근

Alford and Friedland(1985)는 경제적 측면의 자본주의, 정치사회적 측면의 민주주의, 정부행정 측면의 관료주의라는 세 가지 개념으로 영미형과 대륙형의 차이를 비교하였다. 즉 각 나라의 역사적 맥락에 따라 자본주의, 민주주의, 관료주의가 제도화되는 과정이 다르게 나타났다는 것이다. 산업혁명이 앞서 일어난 영미형의 경우 자본주의가 우선적으로 발전하고 민주주의의 기틀을 갖추나갔으며, 현대사회의 제반 복잡한 문제들이 발생함에 따라 관료제의 역할이 중요해졌다. 반면, 대륙형의 경우 중앙집권적 관료주의가 자본주의를 주도적으로 발전시켜왔고 최근 들어 민주주의에 대한 요구가 제도화되고 있는 상황이

and Taylor, 1996).

3) 이를 결정론적으로 해석해서는 안된다. 제도의 역할은 행위자들이 추구하는 목적이나 달성 수단에 대한 선별적인 해석을 가능하게 하는 여과기능(Immergut, 1998: 20)으로 보아야 한다.

다.

우리나라는 전통적으로 중앙집권적 관료체제를 도입하고 민주주의가 발전하기 시작한 만큼 대륙계에 가까운 성격을 지닌다. 그러나 해방 이후 미군정에 뒤이어 지난 50여년간 영미형을 지향하려 했던 부단한 노력에 비추어 볼 때, '개혁의 딜레마'를 역사적, 구조적인 맥락에서 지닐 수밖에 없고 하부구조와 상부구조 간의 불일치를 극복해야 할 부담을 안고 있다. 이 때문에 '정책실패(policy failure)', '정부실패(government failure)'에 이은 국가실패(state failure)의 징후로 이어져 위기상황에 대처하지 못하는 것으로 지적된다(김석준, 2000). 이는 정부혁신만이 아니라 국가-시장 관계, 나아가 시장 그 자체의 혁신도 부진한 현실로 나타난다.

김대중 정부는 '민주주의와 시장경제' 원리는 양립할 수 있다면서 과거 발전주의적 정부와는 다른 민주주의 원리에 의해 작동하는 경제체제를 건설해 나가겠다고 정부의 지향점을 제시했다. 현 정부의 정부혁신은 외적 요인에 의한 것이기는 하나 외자를 유치하고 금융자유화를 추진했다는 점에서, 그리고 재벌기업에 대한 지원과 보호를 크게 축소했다는 점에서 경제운영이 자유주의적으로 진전된 점이 있는 것으로 평가된다(이연호, 1999).

그러나 제도변화의 동인이 주로 외부에 있었다는 점은 재벌구조 개혁, 막대한 공적자금 투여와 같이 정부의 직접개입을 다시금 老馬之智로 만들고 마는 한계를 드러내고 있다. 불가피한 측면들이 존재하긴 하지만, 금융계 구조조정, 재벌개혁, 노동부문 개혁, 정부개혁 등 일련의 노력들이 정부주도로 진행되는 역설을 보이고 있는 것이다. 정부제도가 안정된 나라에서는 신뢰 그 자체의 향상이 정부혁신의 요체로 여겨질 만큼 중요한 일(Nye, Zelikw, and King, 1997)이라는 지적에 비춰 보면, 정부혁신은 허울좋은 구호로 전략하고 만다.

신공공관리모델은 준시장(quasi-market) 개념의 도입을 통한 분권화 및 축소화, 성과관리나 전략적 기업가정신 등을 강조하는 경영기법의 도입, 고객지향적 특징을 제시한다. 그러나 이 모델은 누구를 위한 효율성인지 하는 문제, 행정의 결과를 고려하지 않은 산출만의 양과 질로 행정의 성과를 측정하는 것이 합당한지의 문제, 효율성 우위로 형평성 이념을 저해하는 문제, 정치적 책임회피의 수단이 될 수 있다는 문제 등에 대해 답변해야만 한다(조성한, 2000). 정부주도의 경제운영이라는 발전국가 모델에서 효율성만을 강조해나갈 때 정부혁신론의 또 다른 초점인 정부 내부의 비효율성 제거 문제를 초월해 정부 외부의 행위자들과의 관계 재정립을 강조하는 방향(김정렬, 2000: 21)은 묘연한 일이 될 것이다.

3. 우리나라 정보통신정책의 발전과정

정보통신사업은 1970년대까지 대다수 국가에서 전력사업과 함께 자연독점성에 토대를

둔 공익사업으로 간주, 독점적 지위를 인정받으면서 정부규제를 받아왔다(한세억, 1999: 36). 이후 급속한 기술혁신, 정보통신과 통신서비스의 결합 등으로 인해 이러한 자연독점성 논리는 경쟁가능 논리로 대체되면서 정보통신정책 자체의 변화와 발전을 요구하고 있다.

우리나라 정보통신정책의 발전과정은 대략 ‘문제인식기’, ‘기반구축기’, ‘대외경쟁력확보기’ 등으로 나뉘어 설명되고 있다(이윤식·김판석·오철호, 1997: 7-29).⁴⁾

1980년대 ‘문제인식기’는 우리나라 정보통신시장은 정태적인 상황으로 볼 수 있었다. 따라서 적극적이며 상황대응적인 정책수단보다는 현상 유지를 기조로 삼고 있었다고 할 수 있다. 그 이전까지는 약간의 제도적 개편에도 불구하고 우편 및 전기통신 업무의 모든 면을 체신부가 독점적으로 관장해오고 있었다. 그러다가 우편업무와 전기통신업무를 분리하면서 1982년 1월 한국전기통신통사를 발족시켜 전기통신사업의 운영 업무를 이관시켰다. 또한 민간기업형태의 (주)한국데이터통신을 발족시킴으로써 음성 및 데이터통신의 이원적 경영체제를 구축하였다. 1983년 12월에는 종전의 ‘전기통신법’을 폐지하고 ‘전기통신기본법’과 ‘공중전기통신사업법’을 새로이 제정하여 정보통신회선을 이용한 정보의 처리 및 정보검색 업무를 민간기업에 개방하였다.

1980년대와 1990년대 ‘기반구축기’의 연결고리는 1988년 12월 미국의 정보통신 시장개방 요구로 인식된다(정신량, 1997; 한세억, 1999: 36). 정부는 한 편으로는 이러한 국제환경에 대응하고 국내 통신시장의 창출과 경쟁력 제고를 위하여, 다른 한 편으로는 국내 통신사업자의 성숙도와 기술력 수준을 고려하여 정보통신시장의 ‘점진적 개방화’를 정책기조로 하여 일련의 통신사업 구조조정 작업을 시행하였다.

이에 따라 당시 체신부는 1989년 ‘정보통신발전협의회’를 구성, 각계 전문가를 총 망라하여 이 분야에 대한 심층적인 연구를 수행토록 했고, 건의내용을 바탕으로 통신사업 구조조정을 확정하게 된다. 이는 전기통신기본법을 비롯한 5개 법안을 개정하는 것으로 나타났다. 구조조정안의 내용은 대규모 설비가 소요되는 시내전화사업 독점의 유지, 투자규모가 비교적 적고 기술 변화가 급속한 장거리 전화사업과 국제전화사업, 이동통신사업분야의 점진적 경쟁 허용, 다양한 서비스 개발이 요구되는 정보통신분야에 대한 조기 경쟁체제 구축 등으로 요약된다. 1991년 12월부터 데이콤이 국제전화서비스시장에 참여하고, 한국통신이 정보통신시장에 진입한 예가 그것이다. 1994년 6월 30일의 제2차 구조조정은 한국통신을 무선통신사업에 진출할 수 있게 하였고, 한국이동통신과 같은 무선통신사업자가 유선통신사업에 참여할 수 있게 하였으며, 통신사업에 일반기업도 참여하게 하였다.⁵⁾

4) 한세억(1999)은 정보통신서비스정책을 상황별 전개양상에 따라 정보통신기본수요 충족기(1981-1989), 정보통신구조변화 모색기(1990-1994), 정보통신 경쟁체제 도입기(1995-1997), 정보통신 자유경쟁체제기(1998-) 등으로 구분하고 있다.

5) 특히 당시 제2이동통신사업자 선정의 경우 1993년 12월 전국경제인연합회에 위임되어 1994년 2월말 포철을 지배주주로 최종 선출한 것을 두고 국가와 이익연합체 사이의 정치적 연계 및 협조가 이루어진 코포라티즘적 양식으로 변화했다는 분석(김시운, 1998)이 있다.

‘대외경쟁력확보기’에 접어들면, 1995년 7월 제3차 구조조정으로 1996년 6월 10일에는 개인휴대통신(PCS), 주파수공용통신(TRS), 발신전용휴대전화(CT-2), 무선데이터통신, 무선호출 등 통신역사상 가장 많은 신규통신사업자를 선정하게 된다. 미국과의 통신협정, 1997년 초의 WTO 기본통신협상⁶⁾에 의해 ‘국제화·세계화현상’이 가속화되면서 정부는 이제 정보통신사업을 21세기 전략 사업으로 인식하게 되었다. 제3차 구조조정 당시 정보통신부가 발표한 시책의 내용은 국내통신사업의 조기 경쟁체제를 구축, 세계수준의 경쟁력을 갖는 대표적인 통신사업자로 한국통신 육성, 통신사업자 간의 공정경쟁 보장 등이었다.

새 정부 들어 정보통신정책의 주요 키워드는 ‘산업사회의 패러다임에서 정보와 지식이 부가가치 창출의 원천이 되는 지식기반경제로 대전환’(정보통신부, 1999; 2000a)하고 있다는 것이다. 정보화촉진기본계획(1996~2000)을 수정·보완하여 ‘Cyber Korea 21’을 수립하였으며, 정보화 추진체계를 정비한다. 1998년도 이후의 정보통신정책은 국가적 현안으로 부상한 경제위기를 극복하고 정보화를 통해 그간 누적된 고비용과 저효율 구조를 개선하는 것으로 그 목표를 삼는다.

기존 연구들이 공통적으로 지적하는 우리나라 정보통신정책의 문제점들은 몇 가지로 요약될 수 있다(이윤식·김판석·오철호, 1997: 23-26). 첫째, 정부의 정보통신산업육성 정책에도 불구하고 사업자의 영세성과 정보통신 기술수준의 낙후성을 면치 못하고 있다. 둘째, 새로운 통신서비스에 필요한 장비의 국내개발 미비로 정보통신장비의 대외 의존도가 더욱 확대될 형편이다. 셋째, 불필요한 규제를 과감히 폐지·축소하지 못하고 있을 뿐만 강화되어야 할 공정경쟁성 확보, 소비자보호 등을 위한 규제는 제대로 이루어지고 있지 못하다. 넷째, 고도의 숙련된 기술인력과 연구개발인력이 매우 부족한 상황이다. 다섯째, 정보통신산업 경영여건 및 구조가 여전히 취약하다는 것이다.

전반적으로 볼 때, 우리나라 정보통신정책은 1980년대 후반부터 시장경제원리인 자유화와 경쟁, 그리고 민영체제도입을 정책적 근간으로 하기 시작했다. 또한 정보통신발전협의회라는 중간조직을 정책과정에 참여시키는 등 민간부문과의 협력 노력도 있었다. 그러나 정부주도의 기간통신사업 보호위주의 정책과 대기업 중심의 사업자 배당 등은 한 편으로 민간의 창의력을 다소간 억제하는 격이 되고 말았다. 시장경쟁의 원리가 점진적으로 도입되는 한편, 새로운 국가개입의 통로가 만들어지기도 하는 것이다(황종성, 1994: 360). 즉 국민적 합의는 차치하고라도 국내 산업의 자생력과 잠재력에 대해 너무나 조심스럽게 점진적으로 접근함에 따라 역설적으로 국제적 환경에 능동적으로 대처하지 못하게 되는 우려를 범한 측면이 있다는 것이다.

6) 우리나라는 WTO에 제출한 기본통신협상 양허안을 이행하기 위해 전기통신사업법을 개정하고, 한국전기통신공사법을 폐지하였다. 여기서 정부는 외자유치를 조기에 성사시킨다는 맥락에서 국내기간통신사업자의 외국인 지분을 2001년부터 49%로 확대키로 한 내용을 1999년으로 앞당김에 따라 한층 경쟁이 치열하게 전개되고 있다(한세억, 1999).

III. IMT-2000 통신서비스 개요

1. IMT-2000 통신서비스의 개념과 특성

1) IMT-2000 통신서비스의 개념

현재 전세계 통신시장은 단순 음성서비스에서 무선데이터 및 멀티미디어 서비스중심으로 급격히 이동하고 있다. 본격적인 멀티미디어 시대에 통신시장규모의 확대와 더불어 다양한 고객의 요구를 충족시킬 새로운 통신서비스에 IMT-2000이 자리잡고 있는 것이다. 2GHz대 이동통신, 3세대 이동통신, 차세대 영상이동통신 또는 국제이동(Global Roaming) 통신 등 다양한 수식어로 불리우는 IMT-2000 통신서비스는 초고속망에 기반한 유·무선 종합 차세대 멀티미디어 국제이동통신 서비스로 정의할 수 있다. 우리나라는 정보통신부가 2000년 7월 27일 IMT-2000 도입을 위한 정책추진 일정과 허가방식 및 사업자수 등에 관한 기본 정책방향을 발표하면서 본격화되었다.

2) IMT-2000 통신서비스의 특징

초고속망에 기반한 유·무선 종합 차세대 멀티미디어 국제이동통신 IMT-2000 통신서비스의 특징을 정리하면 다음과 같다(조명현, 2000).

첫째, IMT-2000 통신서비스는 세계 어느 곳에서나 이용이 가능한 국제이동통신이다. 기존의 셀룰러 폰이나 PCS가 이동통신서비스임에도 불구하고 이동성이 일개 국가나 일부 지역에 한정되어 국제적 이동서비스가 제한되었지만, IMT-2000서비스는 하나의 단말기로 국제이동(Global Roaming) 서비스가 구현될 수 있기 때문에 IMT-2000 서비스의 표준화 및 관련 기기 개발에 있어 국제적인 협력이나 경쟁이 치열하게 전개될 수밖에 없다.

둘째, IMT-2000 통신서비스는 광대역의 주파수 대역폭을 갖고 있는 멀티미디어 서비스이다. 기존 셀룰러폰(800MHZ)이나 PCS(1.7-1.8GHZ)보다 높은 2GHZ대의 광대역 주파수 대역을 사용하기 때문에 폭 넓은 데이터서비스에 멀티미디어 서비스까지도 가능하다. 따라서 IMT-2000 통신서비스는 인터넷 서핑, 전자상거래, 화상전화 등 다양한 고객의 요구를 충족시킬 수 있을 것으로 예상된다.

셋째, IMT-2000 통신서비스는 유선과 무선, 음성과 데이터 통합서비스이다. IMT-2000 서비스는 역무간 영역 구분이 명확했던 기존의 통신서비스와는 음성뿐만 아니라 고속 데이터전송을 위한 유선망의 지원이 필수적인 유선·무선 결합 서비스이다. 그렇기 때문에

기존의 유·무선 사업자는 누구든지 차세대 통신사업을 주도할 것으로 예상되는 IMT-2000 통신사업을 허가 받아 신규 주파수를 확보하고자 치열한 경쟁을 벌이고 있다.

2. IMT-2000 통신사업자 선정과 기술표준

1) IMT-2000 통신사업자 선정

우리나라 통신산업의 방향 설정에 있어 주요한 분수령이 될 IMT-2000 사업자 선정, 즉 진입규제정책은 요금규제정책과 더불어 정보통신정책의 근간이라고 할 수 있다. 대규모 투자로 인한 규모의 경제가 특징인 통신산업에 있어서 참여를 원하는 모든 사업자를 참여시킬 수는 없다⁷⁾. 우리나라에서도 주무부처인 정보통신부가 IMT-2000 사업자 선정에 있어 사업자수, 사업자 선정방식, 심사기준 및 평가방법, 사업일정 및 기술표준방식에 대하여 세밀하게 규정하고 있다. 그 중에서 가장 논란이 되고 있는 기술표준 채택방식을 제외한 나머지 사항을 간단히 살펴보면 다음과 같다(정보통신부, 2000b).

- ① 사업자수: 사업계획 초기부터 경쟁촉진 및 중복·과잉투자를 최소화하기 위해 기술표준에 상관없이 기존과 신규사업자를 차별하지 않고 3개의 사업자 선정
- ② 사업자 선정방식: 현행 사업계획서 심사방식을 보완하여 경매방식의 장점 가미
- ③ 심사기준 및 평가방법: 심사항목을 간소화, 객관화하고 계량평가점수를 상향조정하며, 모든 심사기준과 심사결과 공개
- ④ 선정일정: 2000년 9월말까지 허가신청을 접수하여 12월까지 사업자 선정⁸⁾

2) IMT-2000 통신 기술표준

향후 통신시장뿐만 아니라 국가 기간산업의 장래에도 영향을 미치게 될 차세대 유·무선 멀티미디어 서비스인 IMT-2000 서비스의 국내 도입방안이 가시화됨에 따라, 정부는 물론이고 국내 관련 사업자 및 제조업체 등이 사업 및 기술정책 방향에 대하여 지대한 관심을 기울이고 있다.

IMT-2000 서비스의 사업 및 기술정책 방향에 있어 논란의 주요 대상은 기술표준, 사업자수 및 선정방식을 들 수 있다. 이 중에서 특히 기술표준과 사업자 선정은 향후 통신산업의 방향을 결정지을 뿐만 아니라 국내 재계의 판도까지도 변경시킬 수 있을 정도의 파

7) 통신역무에 참여한 사업자의 철수 또한 참여와 마찬가지로 완전히 참여사업자의 자율이나 시장경쟁 원리에 맡겨서는 보편적이며, 안정적인 통신서비스를 이룩할 수 없다.

8) 그러나 사업계획서 접수시한을 불과 보름여 앞두고 기술표준협의회를 구성하여 10월말로 연기하였다.

급효과를 가지고 있다. IMT-2000 서비스의 기술표준화에 대한 국제적 논의는 유럽·일본의 비동기방식과 미국의 동기방식으로 나뉘어져 일단락되었지만, 국내에서는 기술표준화에 대한 논란이 사업자 선정을 불과 1개월 여 앞둔 현 시점에서 수그러들지 않고 더욱 확산되고 있다.

국제적으로 기술표준화는 유럽 및 일본의 비동기방식(WCDMA)과 미국을 비롯한 북미의 동기방식(cdma2000)으로 대별해 볼 수 있다. 국내에서는 정부, 통신사업자, 장비 및 기기제조업체가 처한 개별 입장에 따라 선진국들의 표준화 동향, 즉 유럽 및 일본이 제안하고 있는 비동기방식과 미국이 제안하고 있는 동기방식에 대한 주장이 첨예하게 대립하고 있다.

IMT-2000 기술표준화는 단순히 기술적인 측면을 넘어서 엄청난 경제적 파급효과를 가져올 수 있으며 장기적으로는 우리 정보통신산업의 방향을 결정짓는 중요한 문제이다. 이러한 기술표준화 문제는 한 마디로 비교우위와 망외부효과 가운데 어느 측면에 중점을 두느냐로 요약된다(김영세, 2000).

동기방식을 선택할 경우, 현재 우리나라 기기제조업체들이 갖고 있는 기술적 비교우위에 기초하여 차세대 CDMA-2000 기기시장의 상당 부분을 장악할 수도 있다. 또한 제2세대 이동통신이 동기방식이어서 IMT-2000에 대한 추가 투자가 상대적으로 용이하고 저렴하다는 것이다. 그러나 동기방식의 이용자가 전세계적으로 미국 중심의 20% 수준이어서 기기부문에서는 상대적으로 협소한 시장에 국한되고 서비스부문에서는 글로벌로밍에 문제가 있을 수 있다. 또한 동기방식은 미국의 GPS위성에 시간을 맞추도록 되어 있어 국가안보에 잠재적 위협이 될 수 있다. 그리고 동기 기술 대부분의 지적소유권을 미국의 Qualcomm이 갖고 있다는 점도 단점으로 지적된다.

비동기방식의 경우 전세계적으로 유럽·일본 중심의 80%에 해당하는 시장을 차지하고 있어 우리나라 기기제조업체들이 국제경쟁력을 가질 경우 수출효과가 클 수 있다. 그래서 글로벌로밍에도 유리하다. 그러나 우리 기업들의 비동기부분 기술이 매우 취약하기 때문에 당장의 수출효과를 기대하기 어렵고, Ericsson, Nokia 등 선진 외국기업에 점령당할 우려가 큰 것으로 지적된다.

3. 해외 IMT-2000 통신사업자 선정방식

글로벌 로밍과 다양한 멀티미디어 서비스 구현이라는 IMT-2000의 핵심특성, 통신산업의 국제경쟁력 그리고 국가경제에 미치는 파급효과 등을 고려할 때 해외 동향과 국내의 특수상황을 종합적으로 감안한 정책결정이 필수적(<http://home.hanmir.com/~exio/docu/imt2000/33.htm>)이라 할 수 있다.

비동기방식의 선두주자인 핀란드가 1999년 3월에 사업자를 선정하였고, 2000년에는 영

국, 일본 그리고 독일이 사업자선정을 마쳤다. 그 뒤를 이어 우리나라와 프랑스가 2000년 말까지 사업자를 선정할 예정이다.

사업자 선정 방식은 주로 사업자 자격심사방식과 사업권 경매방식으로 나눌 수 있다. 미국은 통신관련 사업자 선정에 있어서 주파수경매제가 정착되어 있고, 유럽 역시 프랑스와 북유럽을 중심으로 한 예외가 있긴 하지만 이번 IMT-2000의 도입을 계기로 상당수의 국가들이 영미식 경매제를 채택하고 있다. 해외 주요 국가의 IMT-2000 사업자 선정방식을 사업자 자격심사방식과 사업권 경매방식을 중심으로 분류하면 다음과 같다(이홍재·박동욱, 2000).

- ① 완전 경매방식 : 사전심사 없음 - 영국, 네덜란드 등
- ② 불완전 경매방식 : 사전심사 있음 - 독일, 이탈리아 등
- ③ 완전 심사방식 : 출연금 없음 - 일본, 스웨덴 등
- ④ 불완전 심사방식 : 출연금 부과 - 한국, 프랑스 등

· IMT-2000 사업자 선정방식과 관련하여 해외 주요 나라들의 정책동향은 다음과 같이 정리할 수 있다(<http://home.hanmir.com/~exio/docu/imt2000/33.htm>). 첫째, 사업자 수는 대부분의 국가에서 3개 내지 4개를 검토하고 있다. 사업자당 IMT-2000 주파수 소요량을 고려한 결정이라고 한다. 둘째, 상용서비스 시기에 있어 대부분 2001년에서 2002년으로 계획하고 있다. 셋째, 사업자는 대부분 전국사업자를 채택하고 있다. 전국사업자가 지역사업자에 비해 글로벌로밍 등 관련 서비스를 더 용이하게 구현할 수 있기 때문이다. 지역별 사업자를 고려했던 일본의 경우도 복수지역의 사업권 신청이 가능하여 대부분 전국단위 사업자가 출현할 것으로 보인다. 넷째, 기존 통신사업자와 신규사업자의 진입이 자유롭다. 그러나 기술 및 서비스 고도화 측면을 고려하여 기존 통신사업자 중심으로 준비되고 있다. 다섯째, 경매제와 사업계획서 평가방식이 고려되고 있다.

IV. IMT-2000 사업자 선정과정 분석

1. 선정과정 개요

정보통신부가 1999년 7월 27일 IMT-2000 사업자 선정일정을 발표함으로써 선정과정은 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다. 이후 12월 15일에는 국회 과학기술정보통신위원회 주관 '국내 IMT-2000 성공적 도입을 위한 공청회'가 개최되었고, 정보통신부는 2000년 2

월 18일 IMT-2000 정책수립 전담반을 구성하였다. 그리고 한국통신학회(2000. 5. 3), 한 정보통신정책학회(2000. 5. 9), 대한전자공학회(2000. 5. 30), 서울대 경제연구소(2000. 6. 22) 등의 세미나와 한나라당 이상희 의원 정책토론회(2000. 5. 12), 일간정보 주최 공청회(2000. 6. 1)가 이어졌다. 6월 13일에는 제1차 정책방안 공청회가 있었고, 15일에는 이를 토대로 제34차 정보통신정책심의위원회를 개최하였다. 6월 26일, 7월 5일의 당정협의와 7월 6일 제2차 공청회 및 7월 8일 제36차 정보통신정책심의회를 거쳐 드디어 7월 12일 사업자 선정 정책 발표를 하기에 이른다.

당초 안병엽 정보통신부 장관은 ‘투명, 공정하고 효율적인 사업자를 선정하여 정부에 대한 신뢰도를 높이겠다’(2000. 3. 18)는 입장을 보였다. ‘국가이익과 직결되므로 국제동향과 의견수렴을 거쳐 신중하게 결정하겠다’(4월 30일)면서도 ‘모든 사업자가 비동기식을 선택하더라도 행정지도 등의 방식으로 동기식 사업자를 하나 이상 끼워 넣으려는 노력은 없을 것’(6월 26일), 혹은 ‘정부가 조정해야 한다는 의견도 있지만 개입해서는 안된다’(7월 12일)는 입장을 되풀이했다. 그러나 9월에 들어서서는 입장을 다소 수정하기 시작했다. ‘동기식과 비동기식을 모두 채택하는 것이 바람직’(9월 4일)하다거나 ‘기술표준을 민간업체 자율에 맡겼지만 나름대로 대응책을 강구하겠다’(9월 25일)고 밝힌 것이다.

그러다가 사업자 신청마감이 임박한 10월에 들어 10일 정보통신정책심의회를 통해 ‘균형적인 산업발전을 위해 동기식과 비동기식 사업자가 각각 포함되도록 사업자를 선정하겠다’며 정부 개입의지를 천명하게 된다. 업계가 자율 협의해 결정하도록 했지만 제대로 이뤄지지 않아 동기식과 비동기식, 임의대역(임의선택)으로 나눠 사업자를 선정하기로 한 것이다. 정보통신부는 12월 중순까지 자격심사 및 평가를 거쳐 12월 하순에 사업자를 확정할 방침이다.

정부는 애초에 신청사업자의 자율에 의해 동기방식 및 비동기방식의 복수표준을 채택하는 기술표준 정책을 내세웠다. 하지만 사업자 신청에 참여한 한국통신, SK텔레콤, LG텔레콤 등 3개 주요 서비스 제공업체들이 모두 비동기방식을 선호하였다. 이에 정부는 이들 참여 사업체들을 대상으로 동기방식으로 전환하도록 설득하였다. 그러나 이러한 설득이 실패로 돌아가자 정부는 사업계획서 접수시한을 불과 보름 앞두고 전례 없는 주무장관의 사과를 통해 당시까지의 비개입원칙을 전면 백지화하였다. 기술표준을 업체자율 채택에서 하나 이상의 동기방식 사업자 선정을 강제하는 적극적인 정부개입방식으로 변경한 것이다.

IMT-2000 통신사업자 사업계획서를 제출한 사업체는 2개 사업자를 선정하기로 한 비동기방식에 한국통신, SK텔레콤, 그리고 LG텔레콤이, 1개 사업자를 선정하기로 한 동기방식에 하나로통신의 한국IMT-2000법인이 각각 신청을 하여, 총 4개 사업체로 허가신청을 마감하였다. 사업자 선정에 대한 평가는 계량평가반과 비계량평가반으로 나뉘어 각각 11월 20-29일, 12월 5일-14일까지 수행되는 것으로 예정돼 있다.⁹⁾

2. 관련자별 입장

정부의 기술표준 선정방식 변경과 관련해 10월 20일 국회 국정감사에서 한나라당 김형오 의원은 동기식을 꼭 포함시키려는 데 대해 특정업체에 우호적이라는 의혹을 제기했다(한겨레, 2000. 10. 21). 또한 한나라당은 '정보통신부가 차세대이동통신 사업자 선정방식을 변경하면서 근거로 제시한 기술표준협의회 녹취록을 검토한 결과, 논의내용 일부가 의도적으로 삭제되거나 왜곡되었음이 확인됐다'며 사업신청 접수마감을 연기하고 전면 재검토할 것을 촉구했다(한겨레, 2000. 10. 30). 즉 동기·비동기 양 방식의 병행적 발전이 필요하다는 부분은 회의결과의 왜곡이라는 것이다. 한나라당 원희룡 의원도 별도 보도자료를 내고 사업자들의 '자율적 기술표준 선택'으로 정책을 바로잡을 것을 요구했다. 한편, 민주당과 정보통신부는 당정협의를 통해 '1동기 2비동기'라는 정부의 사업자 선정방식을 추진하기로 결정했다.

사업자 선정에서 1개 사업자가 탈락될 형국이어서 SK텔레콤과 한국통신은 10월 10일 발표 직후 일제히 '정부가 기술표준에 개입하는 정책변경은 유감'이라며 비동기식 입장을 고수했다. 한편 이번 결정의 최대 수혜자는 최대 동기식 장비제조사인 삼성전자인 것으로 꼽히고 있다(동아일보, 2000.10.10). CDMA(코드분할다중접속) 장비 수출 및 내수시장의 선두주자인 삼성전자는 IMT-2000 사업계획이 발표되기 이전부터 일관되게 동기식을 강력하게 주장해 왔다. 1개 이상의 동기식 사업자를 선정¹⁰⁾하여 기술적 우위를 가진 동기 방식의 종주국으로서 최소 20%의 시장이라도 확실히 지켜나가자는 논리를 내세우고 있다.

더욱이 하나로통신의 한국IMT-2000법인 출현으로 나머지 3사의 '패자부활전'은 불가능해졌고, 정보통신부 입장에서도 탈락한 사업자를 동기식으로 유도해 반발을 무마할 수 있는 기회는 사라져 부담이 되고 있다. SK텔레콤은 특히 비동기식 사업권을 따내기 위해

9) 계량평가반은 석호익 정보통신지원국장을 반장, 이기주 통신기획과장을 부반장으로 총 12명으로 구성된다. 이중 2명은 공인회계사이며, 정통부 장관이 정보통신정책연구원 원장의 추천을 받아 선정한다. 평가작업은 정보통신부 산하 전산관리소에서 이뤄질 예정이다. 사업신청 법인은 물론 대주주와 주요 주주의 총자산을 비롯, 최근 3년간의 경상이익률부채비율매출액 증가율과 신용등급 등이 심사대상이며 배점은 17점이다. 비계량평가위원은 정보통신정책연구원 외 연구기관, 학회와 시민단체 등이 추천한 인사 가운데 평가위원 정원의 2배수에 해당하는 40명 안팎을 1차로 선정하게 된다. 이어 정통부 장관 또는 차관이 12월 초순 특정일시에 통화를 시도해 통화된 순서대로 평가위원 20명 정도를 정하게 된다. 이와 관련, 심사위원은 경영전문가와 기술전문가로 각 10명씩 구성될 것으로 보인다. 계량 및 비계량평가에서 항목별 60점 미만이거나 총점이 70점 미만이면 탈락하게 된다(디지털 타임스, 2000. 10. 26).

10) 심지어 삼성전자는 국내 통신장비산업의 발전을 위해서는 '2동1비(동기사업자 2개, 비동기사업자 1개)'가 돼야 한다고 주장한다. 삼성전자 김운섭 상무는 "'1동2비(동기사업자 1개, 비동기사업자 2개)'가 될 경우 CDMA를 도입했거나 하려는 중국, 호주, 대만, 말레이시아 등 아태지역 국가들이 한국이 비동기로 간다고 생각할 것이기 때문에 CDMA 장비 수출에 상당한 타격을 받게되며 시스템 및 단말기 내수시장도 유럽의 장비업체들에게 내주게 될 것"이라고 말했다(디지털 타임스, 2000. 10. 11).

‘경쟁업체 주저앉히기’ 전략을 구사한 것으로 알려졌다(서울경제, 2000. 11. 11). 즉 SK텔레콤 손길승 회장의 진두지휘아래 경쟁업체와 장비업체들을 대상으로 ‘비동기식 사업권 포기’ 및 ‘SK의 비동기 사업권 확보에 대한 협조’를 요청했다는 것이다.¹¹⁾

미국 회사인 Qualcomm은 국내 통신장비업체들에게 IMT-2000 비동기식 로열티 계약 체결을 요구하고 나섰다(디지털 타임스, 2000. 10. 12). 이는 CDMA 원천기술을 보유한 Qualcomm이 어떤 형태로든 국내 업계의 IMT-2000 기술표준 선정에 영향력을 행사하려는 의도라 할 수 있다. 비동기식을 채택할 경우 보다 많은 로열티를 지불해야 함을 행동으로 보여주면서 한국 시장 상황이 동기식을 버릴 수 없다는 판단을 했을 것이라는 분석이다.

시민단체인 경실련 IMT-2000시민감시단(단장: 문영성)은 정부가 서비스 업체와 장비제조업체들 사이에서 소신 없이 눈치만 살피는 행정을 폄하했다고 비판했다. 특정업체의 이익만을 대변하거나 특정 기술표준만을 배려한다면 결국 통신독점재벌의 성장만을 부추기는 꼴이 될 것이라는 것이다.¹²⁾ 정부가 수 차례 말을 바꾸고 결정을 왜곡하여 정책추진능력이 의심스럽다며 모든 결정을 백지화하고 정책을 다시 수립할 것을 주장했다.

한편 한국IMT-2000법인을 사업신청자로 인정한 부분에서도 ‘조삼모사’식의 정책이라는 지적이 있다. 정보통신부가 정보통신정책심의회 등 정식 의견수렴과정 없이 하나로통신의 한국IMT-2000법인이 컨소시엄을 구성한 것으로 인정하고 나선 것은 기존 이동통신 사업자들로부터 외면 당하고 있는 동기방식에 대한 정당성을 얻기 위한 교육지책(한겨레, 2000. 11. 2)이라는 것이다. 정보통신부가 하나로통신이라는 단일법인으로 구성된 한국IMT-2000법인의 컨소시엄 구성을 정보통신정책심의회 등의 정식 의견수렴과정도 없이 인정한 것이다. 그러나 정보통신부는 지난 6월 하나로통신이 중심이 된 한국IMT-2000컨소시엄이 예비주주 모집을 할 때 증권거래법상 불법 가능성이 높고 법인도 설립되지 않은 상태에서 예비주주를 모집하는 것은 투자자 보호측면에서 바람직하지 않다며 주식공모철회를 정식으로 요구했었다(한국일보, 2000. 11. 1). 결국 사업신청을 계획하고 있는 기존 이동통신 사업자들로부터 동기방식이 외면당하자, 많은 문제의 소지가 있는 사업자를 충분한 검토과정도 없이 서둘러 인정하였을 뿐만 아니라 초기의 결정사항을 번복하는 등 정책과정상의 일관성과 신뢰성에 손상을 입힌 것이다. 한국IMT-2000법인 측은 사업권을 탄 뒤 비동기방식에서 탈락한 사업신청사를 수용하겠다고 밝혔다.

안병엽 정통부 장관은 11월 2일 열린 국회 과학기술정보통신위원회 회의에 출석해 ‘SK텔레콤 조정남 사장이 동기식으로 하겠다고 해 믿었다’며 ‘혼선을 빚은 데 대해 국민에게 사과하고, 후유증에 대한 책임을 지겠다’고 말했다(한겨레신문, 2000. 11. 4).

11) SK텔레콤이 IMT-2000 사업에 목매고 있는 이유는 외자유치와 구조조정을 추진하고 있기 때문이라고 한다.

12) 경실련은 정부측 사업자 선정 심사안에 대해 경실련 안을 제시했다. 여기에는 주로 각 사업자에 대해 이용자 보호를 위한 과거의 실적, 공정경쟁 및 경쟁활성화의 과거실적, 사회환원 실적 및 계획, 통화 장애지역에 대한 대책, 장애시 대처한 과거실적 등이 포함되었다.

3. 선정과정 평가

자국의 실리를 추구해 가는 강대국의 경향과는 반대로 우리나라는 신중상주의(neo-mercantilism)를 포기하고 신자유주의로 전환하는 것을 유일한 위기탈출의 길로 오해하고 있어서 많은 부작용을 낳고 있다는 비판(김석준, 2000: 11)이 있다. 즉 과거 우리 경제를 이끌어왔던 잠재력을 살려 산업사회로는 3세대였지만, 정보화사회에서는 1세대로 나갈 수 있는 발판을 신중상주의로 마련해보자는 것이다.

정보통신분야에 있어서 초기에는 통신사업자들의 기술력이나 기업으로서의 경영·관리의 낮은 성숙도, 정보통신 서비스의 주 소비자인 국민들의 정보통신에 대한 이해 및 욕구 부족 등 여러 가지 어려운 문제들로 인해 하여 민간부문에 비해 기획, 예측, 조정능력이 뛰어난 정부가 정보통신 산업에 관련된 정책을 선도하고 입안, 실행하는 것은 자연적인 현상일 수도 있다.

그러나 그 과정의 산물인 정보통신정책과 이해관계를 맺게 될 다른 집단들이나 욕구충출의 주 근원인 국민의 의견을 무시해도 된다는 뜻은 아니다(이윤식·김판석·오철호, 1997: 26-27). 정보통신정책은 여타 정책이나 업무분야와 긴밀한 연관을 맺고 있기 때문에 의사결정과정 자체가 폐쇄적이어서는 곤란하다. 정보통신정책의 생산성과 대외경쟁력을 높일 수 있는 대응방안을 마련하는 데 있어서 그야말로 지식과 정보가 원활히 소통되어야 하기 때문이다.

자유경쟁에 맡겼을 때와 비교하여 정부의 개입이 어떤 의미로든지 국민의 경제적 복지를 개선하는 경우가 아니면 규제에 의한 개입을 원칙적으로 인정해서는 안된다. 또한 '시장의 실패'가 존재하더라도 바로 공적 규제가 정당화되지는 않는다. 때로는 규제도 여러 가지 낭비를 가져오고 부정과 부패 등 사회적 비용을 낳기도 하며 '정부의 실패'가 있을 수도 있기 때문이다. 이 때 양쪽의 사회적 비용을 비교해보는 한 편 규제로 발생하는 사회적 비용을 최소화하는 규제의 시스템을 설계할 필요가 있는 것이다(한국전자통신연구원, 1994: 94-95).

전기통신과 같이 규모의 경제가 특징인 산업에 있어서 기업 수를 이윤동기에 의해 내부적으로 정하도록 맡기는 조치가 반드시 사회적으로도 최적의 정책은 아니다. 그러나 이 또한 규제를 이론적으로 정당화할 수는 없다. '산업간 경쟁'에 개입하여 기업 수를 사회적으로 최적의 수준에 맞춰 놓은 후에는 선발된 기업에 의한 '산업내 경쟁'은 기본적으로 자유화하여 경쟁전략을 선택할 완전한 자유를 기업에 인정해 주는 조건이 있어야 한다. 또한 참여와 철수 규제의 기준이 '수급조정' 등 규제기관의 재량 여지가 넓은 형식으로 주어진 경우에는 규제자와 피규제자 사이에 고정적, 장기적, 지속적인 관계가 발생할 여지가 크다는 것이다(한국전자통신연구소, 1994: 170-172).

이러한 논리에 비춰 보면, 본래 ‘업계자율에 맡긴다’는 정보통신부의 입장은 이전 정보통신정책과정에 비해 상당히 전향적인 조치였다고 할 수 있다. 그리고 동기식과 비동기식을 놓고 우리 산업의 잠재력과 국제적 현실을 놓고 고민한 흔적이 엿보인다. 그렇기에 정보통신부 장관이 이례적으로 정책변화 혹은 정부개입의지를 밝히면서 국민들에게 사과하기도 했던 것이다. 이전 이동통신사업자 선정과정 당시의 잡음을 고려해 가능한 한 투명한 평가과정을 준비하려 했던 노력도 한층 발전된 모습으로 여겨진다.

그러나 아직까지 정부당국자들이 시장을 신뢰하지 못하는 한계를 보였다. 물론 자율적인 경쟁체제에 익숙하지 못한 우리 경제부문의 행위자들이 수동적이고 비합리적인 결정을 내릴 수도 있다. 정부의 말 바꾸기와 개입이 국가적 경제위기 상황에서 우리 경제의 미래에 대해 노심초사 노력하는 과정에서 나온 실수일 수도 있다. 그러나 시장은 합리적인 것으로 나타났고, 결과는 정부가 바라던 대로 동기식, 비동기식 사업자 지원사가 생겼던 것이다. 정부가 직접 나서서 특정 사업자들을 특정 표준으로 지정하지 않더라도 행위자들은 자신들의 ‘합리적인 게임’을 선택한 것이다.

더욱이 정부가 개입하여 기술표준을 특정 사업자들에게 지정했을 때, 사업 성공 여부에 대한 책임은 누가 질 것인지에 대한 언급이 없다. 이 경우 대처할 적절한 대안이 결여되어 있다. 경제운용을 시장에 맡긴다는 새로운 제도를 도입한다고 선언했지만, 결국은 특정 업체에 대해 압력을 넣거나 ‘민간자율로 협조가 되지 않을 경우’로 미리 생각해 놓은 대안에 짜맞추기 위한 구태를 재연했다는 것이다. 이는 정책의 신뢰성에 큰 타격을 입힌 결과를 낳고 말았다.

V. 정책적 함의

발전국가모델은 80년대 초부터 시장경제의 방향으로 꾸준히 개편되어 김영삼 정부 이후로는 사실상 그 기본 골격이 허물어졌다. 그렇기 때문에 현재의 위기는 어설픈 시장주의적 개혁 시도의 실패로 파악해야 하는 측면이 크다(이병천, 1998: 251).

그간 정권이 바뀔 때마다 항상 행정개혁이 있었고, 특히 현 정부 들어서는 세계적 조류에다 경제위기 극복이라는 과제까지 겹쳐 ‘정부혁신’의 구호는 어느 때보다도 거셌다. 이러한 정치사회적 분위기 속에서 관료사회는 모든 문제의 근원¹³⁾처럼 여겨지기도 했고, 무기력하게 느껴지기도 했다. 물론 여기에는 문제를 심층적으로 진단하고 대안을 내놓는데 익숙하지 못하고 책임소재만 추궁하는 정치권 및 언론, 그리고 일반 국민의 자세도 일

13) 4대부문의 구조조정을 강력하게 추진하고 있는 현 정부의 주요 각료로 최근까지 재직했던 김영호 산업자원부 前장관은 관료주도형 개혁의 한계와 정책결정시스템상의 문제점을 구조조정 과정에서 정책혼선을 빚는 주요 요인으로 지적하고 있다(동아일보, 2000. 11. 13).

조하고 있다. 따라서 관료사회가 규범적으로 설정해놓은 미래상과 정책과정상의 혼란을 막아보려는 충심이 가려질 수도 있을 것이다.

그러나 과거 국가주도의 경제체계가 정치경제 주체들 사이의 낮은 신뢰관계 속에서 운영될 수 있었던 것이 장기적으로 민간주도로 가는 경제체계가 이에 맞는 정치사회적 규범 없이 관리되기란 점차 어려워질 것이다. 따라서 경제운영과 산업조정이 효율적으로 작동되는 중요한 문화적 변수로 주요하게 '신뢰'가 정치사회적 규범으로부터 형성되어야 한다(이종찬, 1997: 211). 신뢰는 어느 한 순간에 이루어지는 덕목이 아니기에, 과정상의 투명성과 함께 일관성이 무엇보다 중요하다.

특히 자본과 정보가 국경도 없이 이동하는 21세기에는 국가간 경쟁이 보다 격화될 것이라고 예측하고 있다. 그러나 바로 그 정부 없는 거버넌스(governance without government)의 관리와 운영을 위해서는 무엇보다도 예측가능하고 믿을 수 있는 정책이 바탕이 되어야 할 것이다. 그것은 또한 어느 한 행위자에 의해 주도되는 것이 아니라 다양한 행위자들이 다양한 지점에서 지속적으로 협력하고 아이디어를 공유할 수 있어야 하는 네트워크가 되어야 한다.

최근 모리조사기관이 영국 통신업체 경영자 300명을 대상으로 조사한 결과 통신업체에 대한 규제 완화로 경영자들이 오히려 혼란스러워하고 있다는 조사결과가 나왔다. 규제 완화와 함께 시장구조가 급속하게 변하고 있어 어떤 서비스가 고객에게 가장 선호될 것인지 제대로 판단을 못하고 있다는 것이다(매일경제, 2000. 11. 4). 급변하는 통신시장 환경에서 단기간에 사장된 우리나라 CT-2 사업의 경험에 비춰볼 때, 이번 사업자 결정은 다소 성급한 측면도 존재한다.

또 다른 측면으로는 '개혁의 주체와 대상'이 혼재된 정부와 자율적인 경제시스템에 적용해 가고 있는 시장에 미성숙된 시민사회가 서로 결합되어 있다는 점을 지적할 만하다. 여전히 발전국의 경로의존성이 유지되고 있고, 그 가운데서 자율성을 상실해온 시장 또한 아직까지는 우리 경제사회의 책임있는 주체로 나서지 못하고 있다는 것이다. 이런 현실에서 정부와 시장을 견제하고 균형을 이루도록 조정할 시민사회의 역할이 요구된다 할 것이다. 우리 국민 대다수가 IMT-2000 서비스의 내용이나 기존 이동전화서비스와 차이점에 대해서는 거의 모르고 있다는 보도(디지털 타임스, 2000. 10. 17)¹⁴⁾를 통해 미래 이 서비스의 사용자들이 관련 의사결정에서 배제되어 왔음을 알 수 있다. 비록 사업자 선정 과정에 시민단체 등을 참여시키자는 주장이 있긴 했지만, 이것이 '死後藥方文'식의 책임회

14) 한국전자통신연구원(ETRI) 서비스전략연구팀이 지난 8월부터 9월까지 서울, 경기지역에 거주하는 600명을 대상으로 실시한 '제1차 IMT-2000 서비스 수용도 조사'에서 그 개략적인 특징을 알고 있는 응답자는 30%선에 불과한 것으로 나타났다. 이들은 대부분 현 무선인터넷 서비스와 IMT-2000 서비스의 차이를 파악하지 못하고 있는 것으로 드러났다. 대부분의 사람들이 IMT-2000 서비스를 영상전화로 인식하고 있어 영상서비스가 본격적으로 제공되기 어려운 초기 시장에서는 기대수준과의 괴리로 인해 가입 저해요인으로 작용할 가능성이 높은 것으로 지적된다(디지털 타임스, 2000. 10. 17).

비용으로 이용된다면 결코 바람직한 방향이 아닐 것이다.

현재 IMT-2000 사업자선정 절차가 진행중이다. 정부와 사업신청자 및 관련 이해당사자들은 결정결과에 촉각을 곤두세우고 있다. 현재와 같은 상황하에서는 어떤 방식으로 누가 사업자로 선정되든 이에 대한 후유증이 예상된다. 단지 그 선정결과에 대한 불만과 후유증이 단순히 탈락한 사업자의 탄식에 머문다면 정책결정과정상에서 발생한 여러 문제점들은 에피소드나 해프닝 정도의 애جت거리로 잊혀질 수도 있을 것이다. 그러나 향후 IMT-2000 통신서비스 사업에서 동기방식 사업자의 사업포기와 같은 사태가 발생하고 PCS 사업자 결정과정에서와 같은 문제들이 돌출된다면, 그 파장은 관련 당사자나 사업자 들뿐만 아니라 국민경제 전체에 크나큰 영향을 줄 것이라는 과거의 경험을 통해 배운 사실을 잊어서는 안될 것이다.

비록 현재의 IMT-2000 정책결정과정이 과거 PCS 정책결정과정에 비하여 여러 측면에서 진일보한 면이 없지 않지만, 그럼에도 불구하고 정부로서도 '시장의 실패'에 대한 우려를 바로 시민사회와의 파트너십을 통해 극복해볼 수 있는 좋은 기회를 놓쳤다는 사실에 대해서는 고려하여야 할 것이다. 또한 시민사회 역시 그런 과정에서 정부와의 파트너십을 구축하고 자신의 역량과 여건을 조성하면서 시장에 대한 견제와 균형 역할을 담당할 수 있었고 담당해야 했음을 다시 한 번 돌이켜보아야 할 때이다.

참고문헌

- 김석준. (2000). "한국 국가재창조와 뉴 가버넌스: 새로운 패러다임 모색". 「한국행정학보」, 34(2): 1-21.
- 김시윤. (1998). "정책변화와 신제도주의: 통신산업정책의 사례". 「한국정치학회보」, 31(1): 323-345.
- 김영세. (2000). "IMT-2000 사업자 선정의 쟁점과 방향". 「Mobile Focus」, 2: Focus 2.
- 김정렬. (2000). "정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크". 「한국행정학보」, 34(1): 21-39.
- 염재호. (1994). "국가정책과 신제도주의". 「사회비평」, 11: 10-33.
- 이병천. (1998). "한국의 발전국가 자본주의와 발전딜레마". 「창작과비평」, 101: 250-270.
- 이연호. (1999). "김대중정부의 경제개혁과 신자유주의적 국가등장의 한계: 동아시아 개발도상국의 한 사례". 「한국정치학회보」, 33(4): 287-307.
- 이윤식·김판석·오철호. (1997). "21세기 우리나라 정보통신정책의 방향과 과제". 한국행정학회 정보통신정책세미나.
- 이종찬. (1997). "한국경제에 대한 정치적 관리: 신제도주의적 분석시각에서 본 문제점과

- 제도화의 방향”. 한국정치학회 연례학술대회 발표논문집: 201-231.
- 이홍재 · 박동욱. (2000). “IMT-2000 허가정책의 국제비교와 시사점”. 『Mobile Focus』, 9: Focus 1.
- 정보통신부. (1999). 「1999년 정보화에 관한 연차보고서」.
- 정보통신부. (2000a). 「2000년 정보화에 관한 연차보고서」.
- 정보통신부. (2000b). 「2GHZ 주파수대 이동통신(IMT-2000) 사업자 선정 정책」.
- 정신량. (1997). “한국의 정보통신자유화과정과 전망”. 『정보통신정책』, 9(23).
- 조명현. (2000). “IMT-2000 서비스 특징, 경쟁 그리고 사업자 선정”. 『Mobile Focus』, 4, focus 3.
- 조성한. (2000). “경영혁신의 허와 실: 이론적 모순과 비합리적 과정”. 『한국정책학회보』, 9(1): 5-27.
- 한국전자통신연구원. (1994). 「경쟁과 규제: 일본의 전기통신 자유화 사례」. 한국전자통신연구원.
- 한국전자통신연구원. (1995). 「보편적 서비스: 미국과 일본의 통신정책 비교분석」. 한국전자통신연구원.
- 한세억. (1999). “정보통신정책의 역동성에 관한 연구: 정보통신서비스정책과정을 중심으로”. 한국정책학회 동계학술대회 발표논문집: 29-46.
- 황종성. (1994). “한국 정보통신산업의 자유화와 국가-재벌의 상호작용: 신제도주의적 접근”. 『한국정치학회보』, 28(2): 359-384.
- Alford, Robert and Roger Friedland. (1985). 『Power of Theory: Capitalism, the State, and Democracy』. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. and R. Taylor. (1996). “Political Science and the Three New Institutionalism”. 『Political Studies』, XLIV: 936-957.
- Immergut, E. M. (1998). “The Theoretical Core of the New Institutionalism”. 『Politics & Society』, 26(1): 5-34.
- Katznelson, I. (1997). “Structure and Configuration in Comparative Politics”, in Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman, (eds.). 『Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure』. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krasner, Stephen D. (1988). “Sovereignty: An Institutional Perspective”. 『Comparative Political Studies』, 21(1): 66-94.
- March, James G. and Johan P. Olsen. (1976). 『Ambiguity and Choice in Organizations』. Bergen, Norway: Universitetsforlaget.
- March, James G. and Johan P. Olsen. (1984). “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. 『American Political Science Review』, 78(3): 734-749.

Nye, Joseph Jr., P. D. Zelikw, and D. C. King, (eds.). 「Why People Don't Trust Government」. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Thelen, Kathleen and Sven Steinmo. (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics", in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, (eds.). 「Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis」. NY: Cambridge University Press: 1-32.

<http://home.hanmir.com/~exio/docu/imt2000/33.htm>. IMT-2000의 개념 및 정책, 기술 동향.

동아일보. 2000. 10. 31.

동아일보. 2000. 11. 1.

동아일보. 2000. 11. 13.

디지털 타임스. 2000. 10. 11.

디지털 타임스. 2000. 10. 17.

디지털 타임스. 2000. 10. 26.

매일경제. 2000. 11. 4.

서울경제. 2000. 11. 11.

한겨레신문. 2000. 11. 4.

한국일보. 2000. 11. 1.