

통신市場 開放에 대한 日本 및 유럽의 政策的 對應

염 재 호*

1. 머리 말

정보통신 분야의 급격한 발전은 정보통신산업에 대한 새로운 국제질서를 요구하게 되고 이는 다시 국내 산업정책의 주요한 대상으로 등장하게 되었다. 각국은 미래의 정보통신산업을 보호하기 위해 국내의 산업구조를 정비하고 국제경쟁력을 제고하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 이러한 정보통신시장의 자유화를 향한 산업체제의 정비는 정보통신산업의 민영화와 시장개방 등으로 인해 가속화되고 있는데, 이는 미국이 국제무역에서 경쟁력을 확보하기 위해 노력한 산물이라고도 볼 수 있다. 즉 미국은 국제시장에서 1980년대 이래로 급증하는 무역적자를 해결하기 위하여 통신시장에 대하여 좀더 자유로운 국제경쟁을 요구하며, 무역상대국과의 쌍무협정을 바탕으로 정부개입을 배제한 호혜적 자유무역 관계를 요구하고 있다. 그 이유는 미국의 산업 가운데 경쟁력이 있

*고려대 행정학과 조교수

다고 판단되는 대표적인 산업인 정보통신산업을 더욱 적극적으로 지원하는데 있어서 무역상대국의 시장개방이 주요한 변인이라고 파악하기 때문이다.

정보화 사회로의 급속한 진전과 새로운 국제 경제질서의 형성은 따라서 각국으로 하여금 정보통신산업에 대한 새로운 산업구조 조정을 요구하게 되었다. 미국의 경우도 AT & T의 분할을 필두로 다원화되고 경쟁적인 통신시장을 구축하고 있으며, 시장개방에 소극적이던 일본이나 영국 등도 더욱 적극적인 자세로 시장개방을 추구하고 있다. 그러면 1980년대에 접어들면서 시작된 통신시장 개방화에 따른 이들 국가들의 정책적 대응은 어떻게 나타나고 있으며 그러한 정책대응을 하게 된 원인은 어디에 있는가?

최근 한국의 경우도 미국과의 무역마찰을 해결하는 과정에서 통신시장의 개방이 주요한 의제의 하나로 등장하게 되었고 이에 효과적으로 대처하기 위한 방안에 부심 중이다. 이러한 과정에서 더욱 효과적인 정책방안을 마련하기 위해서는 1980년대 초반과 중반에 이미 통신시장 개방에 직면해 정책적 대응을 실시한 일본과 유럽의 경우를 살펴보는 것이 필요할 것이다. 따라서 이곳에서는 일본과 유럽이 통신산업의 자유화 과정에서 어떠한 정책대응을 했는지를 살펴보고 그러한 대응을 하게 된 이유를 각국의 제도환경을 중심으로 고찰해 보고자 한다.

2. 일본과 유럽의 통신시장 민영화

일본과 유럽의 통신시장 민영화는 미국의 통신산업에 대한 집요한 시장개방 압력과 미국 AT & T의 분할로 가속화되었다. 유럽과 일본의 통신산업에 대한 정부의 규제는 통신 서비스를 정부가 독점적으로 공급하는 체제를 갖고 있었기 때문에 통신장비에 대한 구매 및 설비의 기준에 대한 허가 등을 정부가 직접적으로 개입하여 통제하는 형태로 되어 있었다.

한편 미국의 경우는 행정부의 독립기관인 연방통신위원회(FCC : the Federal Communications Commission)가 통신 서비스와 장비를 제공하는 민간기업들을 규제하고 조정하는 역할을 담당하고 있다. 미국의 통신산업을 선도하는 민간기업은 AT & T(American Telephone and Telegraph Company)와 GTE(General Telephone and Electronics)로 이루어져 왔는데, 이 가운데 AT & T는 전세계에서 가장 큰 통신기업으로서 미국 통신산업을 주

도하고 있었다. 하지만 AT & T는 통신장비의 2/3 가량을 Western Electric이라는 자회사를 통해 공급받고 있어서 이에 대한 독과점 문제가 제기되었다. 결국 1974년에 FCC가 기준에만 맞으면 통신장비의 사용자가 AT & T의 제품을 사용하지 않아도 된다는 단말장비의 등록 프로그램을 새롭게 마련함으로써 AT & T의 독점적 위상에 변화를 가하게 되었다. 이러한 조치는 미국 통신산업 시장에서 AT & T의 독점적 지위를 붕괴하는 단초가 되었고 이것은 다시 일본 등 외국 통신장비의 미국 국내시장에의 적극적 진출과 궁극적으로는 AT & T의 분할을 초래하게 된 것이다.

한편 1974년의 미국 연방통신위원회의 새로운 단말장치 프로그램 등록에 관한 이러한 조치는 일본 등 외국의 통신장비가 대규모로 수입되는 현상을 빚게 되었고, 미국의 통

〈표 1〉 미국의 대일본 전화설비의 무역수지 현황

(단위 : 천 달러)

품 목	1976	1977	1978	1979	1980 상반기	79년 상반기- 80년 상반기 증가율(%)
교 환 기 및 부 품						
수 입	\$10,805	\$14,828	\$135,580	\$47,967	\$30,283	
수 출	90	128(E)	534	364	437	
무 역 수 지	-10,715	-14,700(E)	-35,046	-47,603	-29,846	39(%)
전 화 기 :						
수 입	6,331	4,772	13,140	10,639	8,349	
수 출	111(E)	157	121	314	455	
무 역 수 지	-6,200(E)	-4,615	-13,019	-10,325	-7,984	91(%)
기 타 전 화 장 비 :						
수 입	9,928	15,567	24,520	23,964	17,844	
수 출	1,256	1,885	3,113	4,887	1,235	
무 역 수 지	-8,6572	13,682	-21,407	-19,077	-16,609	97(%)
총 계 :						
수 입	27,044	35,167	73,240	82,570	56,476	
수 출	1,467(E)	2,170(E)	3,768	5,565	2,127	
무 역 수 지	-25,698(E)	32,997(E)	-69,472	-77,005	-54,349	60(%)
수 출 / 수 입	18.6	16.2	19.4	14.8	26.6	

출처 : Curran(1982), p. 188에서 재구성.

신산업의 무역수지가 악화되는 현상을 야기시켰다. 예를 들어 일본과의 통신장비에 대한 무역현황을 보면 교환기뿐만 아니라 전화설비 및 통신관련설비의 대일본 무역수지 적자폭이 1970년대 중반을 계기로 급증하는 현상이 나타나는 것을 보아도 잘 알 수 있다 ((표 1) 참조).

이것은 결국 미국의 대일본 무역분쟁의 주요한 쟁점의 하나로 등장하게 되었고, 전술한 바와 같이 NTT의 통신장비 구매에 있어서 미국에게도 문호를 개방하게 하는 1980년의 쌍무협정을 가능하게 한 것이다(Curran, 1982).

이러한 상황은 1980년대에 들어오면서 급격하게 진전되어 미국은 AT & T의 분할과 함께 통신시장의 자유화를 겨냥한 경쟁체제를 강화시켰고, 국내정책의 내용은 통신 서비스 산업뿐 아니라 금융 서비스 산업 등 미국이 경쟁력을 갖고 있는 산업의 국제기업, 예를 들면 American Express 등과 같은 신용금융회사나 IBM 등과 같은 다국적 기업의 국제시장에서의 활약과 함께 통신산업의 시장개방에 대한 요구가 급증하게 되었다. 이는 다시 각국 정부가 미국의 법적 기준에 상응하는 제도를 정비하는 등의 결과를 낳았다. 즉 미국의 국제경쟁력 약화가 국내 산업구조의 재편을 초래했고 이는 다시 국제경제질서의 변화를 요구하여 GATT나 ITU 등과 같은 국제적 협약을 초월하여 더욱 적극적으로 시장개방을 촉진하는 상무협정을 미국과 체결하게 하는 “미국 국내정책의 국제화”를 초래하게 된 것이다(Hills, 1989).

이러한 상황에서 일본과 유럽의 통신시장 개방에 대한 정책적 대응은 기존의 무역마찰로 인한 국내시장 보호와는 달리 더욱 적극적이고 개방적인 형태로 나타났다. 일본은 전술한 바와 같이 1980년 12월에 NTT의 통신장비 구매에서 미국의 시장접근을 가능하게 하는 쌍무협약을 체결했으며, 1985년에는 NTT를 공사의 형태에서 주식회사의 형태로 민영화시켰고 전기통신사업법 등 제법률을 정비함으로써 통신산업의 자유경쟁체제를 적극적으로 추진했다. 또한 영국도 1984년 영국 텔레콤(BT: British Telecom)을 민영화하고 Mercury의 시장진입을 허용함으로써 통신시장의 자유화를 추진했다. 아울러 프랑스의 경우도 1986년 9월에 통과된 “통신자유법”을 계기로 정보통신 산업의 프랑스 체신부의 독점적 규제가 완화되는 계기를 마련하게 됐다.

1) 일본 통신시장의 민영화

일본은 1985년 일본전신전화주식회사법과 전기통신사업법을 통과시킴으로써 기존의 일본전신전화공사가 독점적으로 전기통신관련 산업을 운영하던 것을 민영화하는 조치를 취하게 되었다. 일본의 NTT는 미국의 AT & T의 분할결정에 영향을 받아 그 동안 비효율적이던 운영을 개선하고 더욱 적극적인 경쟁체제하에서 미래의 통신산업을 육성 하도록 하기 위해 1981년 발족된 제 2차 임시행정조사회에서 논의를 거쳐 답신을 제출한 것을 계기로 민영화가 추진되었다.¹⁾

민영화된 NTT는 전기통신사업법에 의하면 통신사업에 있어서 고도의 공공성을 요구하는 제 1종 전기통신사업을 담당하게 되어 있다. 전기통신사업법은 일본의 전기통신사업을 제 1종 전기통신사업과 제 2종 전기통신사업으로 구분하고 있는데, 제 1종 전기통신사업은 전송로 설비나 교환설비 등과 같은 전기통신회선설비를 설치해 통신 서비스를 행하는 사업을 말한다. 이에 반해 제 2종 전기통신사업은 전기통신회선설비를 빌려서 통신 서비스를 행하는 사업을 말한다. 제 2종 사업에 속하는 것은 전자 우편, 미디어 변환과 같은 소위 VAN 사업이다.

제 2종 전기통신사업은 다시 일반 제 2종 전기통신사업과 특별 제 2종 전기통신사업으로 구분되는데 특별 제 2종 전기통신사업은 우선 대규모의 VAN 사업에 해당되는 것으로 전기통신설비를 불특정 다수의 통신용으로 제공하는 제 2종 사업 중 당해 설비규모가 우정성령에서 정하는 기준, 즉 1200bps로 환산하여 500회선을 초과하는 대규모의 사업과 본국 이외의 장소간의 통신을 하기 위한 전기통신설비를 타인의 통신용으로 제공하는 제 2종 사업을 의미한다. 이러한 특별 제 2종 전기통신사업에 해당되지 않는 제 2종 사업을 일반 제 2종 전기통신사업으로 규정하고 있다.

한편 통신시장의 민영화와 개방화라는 것은 누구든지 사업 참여를 원하면 참여가 가능하도록 되어 있는 것을 말하는데, 일본의 경우 제 1종 사업과 제 2종 사업에 대한 법적 제한이 상이하게 나타나고 있다. 즉 전기통신회선설비를 빌려서 사업을 하는 제 2종의 경우에는 우정성 대신에게 사업설립신청서만 제출하면 되도록 되어 있는 반면에 제

1) 일본 통신시장의 민영화에 대한 좀더 자세한 논의는 Nambu, Suzuki, & Honda(1989), 井上(1990), 村松(1990), 金子(1990) 등 참조.

1 종의 경우에는 우정성 대신의 허가를 받도록 되어 있다. 제 1 종 사업의 경우 이처럼 제 2 종에 비해 엄격한 설립허가를 받도록 한 것은 통신사업의 공공적 성격 때문에 사업을 안정적으로 확실하게 계속할 수 있는 능력이 존재하느냐에 그 기준을 두고 있기 때문이다. 따라서 신청한 기업의 재정능력이나 기술능력에 대해 엄격한 평가를 거친 다음에 우정대신이 허가를 하도록 되어 있는 것이다. 만일 허가를 신청한 기업이 다수인 경우 통신수요 전체의 동향을 감안해서 공급과잉이 일어나지 않게 하기 위해서 각 기업이 제출한 허가신청 내용을 조정하여 사업의 일원화를 이루게 하는 행정지도가 가능하도록 우정성에 권한을 부여하고 있다.

이에 덧붙여 외국기업의 제 1 종 사업에의 참여에 대해서는 더욱 엄격한 규제를 행하고 있는데 이는 소위 “통신주권의 확립”이라는 입장에서 각국에서 모두 채택하고 있는 것을 일본의 경우 좀더 강화한 것이라고 볼 수 있다. 이에 따르면 외자의 비율이 1/3 이상의 기업이나 외국법인에 대해서는 제 1 종 사업에 대한 허가를 주지 않는 “외국성 배제”의 규정을 갖고 있다. 또한 이것은 NTT의 주식소유에 대한 규정을 보면 더욱 확연히 나타나는데, NTT의 경우 NTT 주식의 1/3 이상을 일본 정부가 소유하게 되어 있고, 외국인은 NTT 주식을 단 한 주도 소유하지 못하게 되어 있는 것이다.²⁾ 따라서 제 1 종 사업에 대한 규제는 민영화가 된 이후에도 현실적으로 NTT의 독점적 지위가 확보되고, 이전보다도 오히려 우정성의 감독기능이 강화된 것으로 보기도 한다(井上, 1990).

하지만 이와 같이 통신주권의 측면에서 제 1 종 사업에 대해서는 엄격한 감독 및 조정으로 규제하고 있지만 제 2 종 사업에 대해서는 경쟁적인 체제의 확립에 적극적인 것으로 나타나고 있다. 예를 들면 NTT의 제 2 종 사업에의 진출은 NTT라고 하는 대기업이 제 2 종 사업에서도 독점적 지위를 차지하게 되기 쉽다는 것을 피하게 하기 위해 1988년에 NTT로 부터 독립한 NTT데이터 통신주식회사를 통해 사업에 참여하도록 하고 있다. 그 외에도 국제전신전화와 이동통신의 경우에도 경쟁체제로 산업구조의 개편이 이루어져 있다. 또한 장거리 전화와 지방 전화의 경우 NTT가 전국을 종합통신망에 의해 관장하고 있지만 AT & T의 경우와 마찬가지로 신규기업의 참여 증가로 전화 서비스에서 경쟁체제를 피할 수 없게 되었다.

이러한 일본 통신시장의 자유화의 결과로 일본은 1990년 현재 제 1 종 전기통신사업자

2) 실제로 1990년 현재 NTT 주식의 66.25%를 일본정부의 대장성 대신이 소유하고 있다.

로 기존의 NTT와 KDD 외에 총 66개의 신규사업자가 참여하게 되었고 특별 제 2종 사업자로 29개사가 등록되어 있는데, 이 중 13개사는 데이터 서비스만을 제공하고 있으며, 나머지 14개사는 데이터, 음성, 화상 서비스 등을 제공하고 있다. 또한 일반 제 2종 사업자는 1990년 현재 779개사로 음성 서비스 사업자가 259개사, 이미지 정보 서비스 사업자가 132개사, 데이터 서비스 사업자가 502개사, 혼합 서비스 사업자가 104개사로 신고되어 있어 본격적인 경쟁체제로 돌입하고 있다(신윤식 외, 1992: 388~391).

민영화와 자유화 조치는 현재에도 지속되고 있어서, 1989년에는 우정성 대신이 전기통신심의회에 의뢰한 시장경쟁 체제의 보완조치에 대한 최종 답신에서 NTT의 장거리 통신업무를 시내통신에서 완전히 분리하여 민영화해야 한다는 건의가 나왔다. 비록 자민당이 1985년에 가서 NTT의 분할문제에 대하여 검토하기로 결정함으로써 일단은 NTT 분할문제가 백지화되었지만 일본의 전기통신사업에 대한 전반적인 추세는 경쟁체제를 지향하는 자유화와 개방화의 성격을 지속하고 있다고 할 수 있다(신윤식 외, 1992).

2) 유럽 통신시장의 민영화

유럽의 통신시장은 영국과 프랑스를 중심으로 1980년대에 들어오면서 민영화가 적극적으로 추진되었다. 또한 1980년대 중반에는 1992년 EC의 경제통합을 겨냥하여 EC 권역 내의 전기통신 시장의 개방화가 추진되고 있다.

프랑스 통신산업의 민영화는 주로 1980년대 중반에 시락 정부 시기에 이루어진 민영화의 조치들을 지적할 수 있으나, 프랑스의 기본적인 입장은 좀더 국가 중심적인 체제로 이루어져 있다. 1980년대 초에 성공적으로 이룩한 전화선의 보급과 미니텔이라고 하는 통신 서비스 단말기의 보급으로 통신산업에 대한 프랑스 정부의 정책적 기반을 확보했다고 볼 수 있다.³⁾ 하지만 이곳에서는 좀더 적극적으로 개방화를 추진한 영국의 경우와 1980년대 후반에 들어서면서 EC 통합을 계기로 정보통신산업에 대한 구조조정을 하

3) 프랑스의 지스카르 데스탱 행정부는 1973년부터 1983년 사이에 전화선을 560만 회선에서 2,090만 회선까지 확장시켰고, 1982년과 1988년 사이에 CNET와 CCETT연구소에서 개발한 미니텔이라고 하는 비디오텍스 단말기를 300만대나 무료로 보급했다(Palmer & Turnstall, 1990).

고 있는 EC 집행위원회의 녹서를 중심으로 유럽의 정보통신산업의 자유화와 개방화 정책을 살펴보고자 한다.

영국 통신산업의 민영화는 1979년 “변화의 시대”를 주창하며 등장한 대처 정부의 주요한 관심사의 하나였다. 영국은 국제 경쟁력의 약화를 극복하기 위한 산업정책의 실현의 일환으로 우체국으로부터 공식적으로 통신사업을 분리시켜 영국 텔레콤(BT: British Telecom)이라는 기관을 설립하여 통신사업을 관장하는 기관으로 만든 다음, VAN 사업과 통신 서비스의 경쟁적 운영을 제도화하고, 영국 텔레콤사 주식의 대부분을 매각함으로써 공공 서비스적 성격을 민영화하고, 통신설비 부품장비 시장을 자유화하고, 전기통신청(OfTel: Office of Telecommunications)이라고 하는 규제기관을 설립하는 정책을 마련하였다(Noam, 1989: 265~266).

이러한 일련의 조치의 목적은 영국이 서비스 분야의 산업을 육성해야 한다는 입장과 기술우위의 하락을 만회하려는 정책목표에서 기인한 것이다. 즉 침체의 늪에 빠져 있는 영국 경제를 전기통신 개혁으로 활성화하고, 기업조직을 시장 지향적인 방향으로 개편하고, 국제경쟁력의 변화에 적응하고, 영국의 산업구조가 국제금융 등과 같이 국제정보를 필요로 하는 구조로 되어 있기 때문에 국제시장에서 이러한 산업을 주도하기 위해서는 정보통신체제를 더욱 적극적으로 개편할 필요가 있다고 생각했기 때문이다(堀, 1985).

영국의 통신산업 민영화 과정을 좀더 구체적으로 보면 1980년대에 들어서면서 우편사업과 전기통신사업을 분리한 것으로부터 시작된다. 1981년에는 영국 텔레콤사 설립 및 가정통신기기의 자유화를 골자로 한 영국 텔레콤법을 제정하고, 1982년에는 영국 텔레콤사에 경쟁을 할 수 있게 Mercury사를 통신산업의 신규사업자로 인가를 해주고, VAN 사업의 자유화를 추진했다. 이러한 조치로 1983년에는 Mercury사가 런던 시내에 전용선 서비스를 제공하는 사업을 개시했고, 1984년에는 영국 텔레콤이 공사의 체제에서 주식회사의 체제로 변모하는 민영화 조치가 이루어져 본격적인 경쟁체제로 돌입하게 되었다. 1985년에는 전화기의 개방으로 단말기기의 전면 자유화를 실시하고, 1986년에는 Mercury사가 전화 서비스를 본격적으로 시작했으며(우선은 시외전화 서비스부터 시작을 해서 1988년에는 시내전화 서비스까지 확장), 통신회선의 단순 재판매를 허용하는 조치를 1989년 7월부터 실시하게 되었다(井上, 1990: 34).

영국의 통신시장 경쟁정책은 기간 통신망에 대해서는 영국 텔레콤과 Mercury사의 복

점체제로 운영되어 왔는데, 1984년부터 1990년까지 실시된 복점체제를 검토하여 1991년 발표된 백서에 의하면, 기존의 영국 텔레콤과 Mercury사의 복점체제를 종료하고 이제 는 국제전화 부분을 제외하고는 시내·외 전화의 신규면허 신청을 허용하기로 했다. 물론 이 경우에도 공공기업의 주된 사업으로부터의 내부보조 금지 등과 같은 일정한 제약 하에서 무역산업부 장관의 심사에 의해 허가를 하기로 되어 있다(신윤식 외, 1992 : 381).

현재 영국의 통신 서비스 시장은 1984년 이래 약 30여 개 이상의 CATV 회사가 TV 프로그램 외에 통신 서비스를 제공하도록 허용되었으며, 이동통신 분야는 Rascal Vodafone과 Cell Net의 복점체제로 운영되도록 하고 있으며, 무선호출 서비스도 7개 회사, 텔레포인트 서비스도 4개 회사가 제공하고 있어 본격적인 경쟁체제를 갖추고 있다(신윤식 외, 1992).

이러한 영국의 통신산업에 대한 민영화 및 자유화의 조치는 미국 등 선진국들의 통신 산업 규제완화 정책을 촉진시켰으며, 영국 내의 다른 국유기업의 민영화 작업에 영향을 미쳤고, 영국 텔레콤 등 국내업체는 AT & T에 대항하여 MCI, GTE, Sprint 등과 같은 미국의 기업과 국제제휴를 강화했으며, 영국 산업의 적극적인 변화대응 자세를 보여주는 결과를 나타냈다(堀, 1985).

영국의 적극적인 통신산업 민영화 조치와 미국과 일본 등의 민영화 정책을 통한 통신 산업 구조의 정비는 1992년 EC 시장통합을 향한 EC 내의 전기통신 서비스 산업에 대한 개방 및 활성화에 대한 논의를 야기시켰다. 유럽의 전기통신 서비스 시장의 규모는 1985년 현재 약 617억 ECU로 나타나고 있고, 이 가운데 프랑스, 독일, 영국의 수입액이 전체의 약 70% 가량을 차지하고 있다(표 2 참조).

EC의 통신 서비스 시장은 현재 대부분이 음성통신 서비스로서 전체 통신 서비스의 약 80~90%를 차지하고 있다(통신개발연구원, 1988 : 49). 하지만 EC의 경제통합과 정보통신의 국제화가 진행될 경우 통신 서비스가 단순히 음성 서비스뿐만 아니라 다양한 정보통신의 교역이 증가하게 되고, 미국이나 일본과 같은 다른 선진국의 정보통신 서비스 경쟁에 효과적으로 대처하기 위해 EC의 대응이 요구되는 것이다.⁴⁾

4) 1987년의 녹서에 의하면 세계 전기통신 시장의 점유율이 미국이 35%, 일본이 11%인 반면에 EC는 전체 회원국을 합해도 20% 정도에 지나지 않고, 회원국 중 어느 한 국가도 세계시장의 6% 이상을 차지하지 못한다고 한다(신윤식 외, 1992 : 395).

따라서 EC 집행위원회는 1987년에 소위 *Green Paper* 라는 녹서를 발행하여 회원국들에 대해 전기통신사업 개방화와 활성화를 위한 권고안을 제시했다. 그 주된 내용을 보면 다음과 같다.

- (1) 각 회원국들은 전기통신사업기관에 공중통신망(통신망 기반구조)의 공급독점권을 현재와 같이 계속 인정한다.
- (2) 음성 서비스를 제외한 모든 전기통신 서비스의 독점공급을 개방해야 한다.
- (3) 각 회원국들의 전기통신사업기관은 회원국들간의 전기통신서비스 공급업자에 대한 자신들의 통신망에의 접속 및 망의 사용을 허락해야 한다.
- (4) 전기통신사업기관의 규제 기능과 운영기능은 분리되어야 한다. 즉, 더 경쟁적인 시장환경을 조성하기 위해서는 전기통신사업기관이 규제자인 동시에 사업자가 될 수 없다(통신개발연구원, 1988 : 50)

〈표 2〉 EC의 통신 서비스 시장(1985)

국	가	수입액(백만 ECU)			
벨	가	에	1,405.45		
덴	마	크	1,075.90		
프	랑	스	13,428.15		
독		일	15,123.62		
그	리	스	720.58		
이	탈	리	아	8,351.00	
아	일	랜	드	623.54	
룩	셈	부	르	크	82.07
네	덜	란	드	2,538.72	
포	르	투	갈*	678.01	
스	페		인	3,154.35	
영			국**	14,244.99	
계			61,714.31		

주 : *CCT와 CLT

**BT에 한함.

출처 : ITU, Telefonica, 통신개발연구원(1988), 48쪽에서 재인용.

한편 이에 덧붙여 각 회원국은 패킷 교환 서비스나 회선 교환 서비스에 대해서는 1992년 12월 31일까지 전용선 단순 재판매를 금지할 수 있도록 규정하고 있다(신윤식 외, 1992).

결국 이러한 EC의 개방화 정책권고는 1992년을 지나야 효과를 나타낼 수 있을 것으로 보이는데, EC의 녹서가 발표될 당시의 전기통신장비에 대한 정부의 구매는 약 10% 정도만이 개방되어 있었지만 1992년 이후에는 최소한 약 40%가 개방되는 것으로 계획하고 있고, 이는 약 30억 ECU 정도가 될 것으로 예상하고 있어 국가간의 경쟁정책의 측면에서 다양한 조정 및 자유화로의 정책적 대응이 예상되고 있다. 한편 VAN 사업의 경우는 약 57억 ECU 정도가 될 것으로 전망하고 있어, EC의 시장개방을 통한 전기통신산업에 있어서 경쟁의 촉진은 경제의 활성화에 크게 도움을 주리라는 것이다(통신개발연구원, 1988).

3. 민영화 과정에 대한 정책적 분석

앞에서 논의한 바와 같이 선진 각국의 통신시장에 대한 정책적 대응은 더욱 적극적인 민영화와 개방화의 방향으로 나아가고 있는 것을 알 수 있다. 물론 일본의 경우와 같이 기술의 비약적인 발전으로 인한 적극적인 대응이 나타난다고도 볼 수 있고, 미국의 개방압력이 이를 가속화했다고도 할 수 있다. 하지만 통신산업에 대한 이러한 자유화와 민영화의 정책적 대응은 각국 정부의 체계적이고 전략적인 대응의 산물인가, 아니면 국내의 다양한 정책환경의 변수들이 상호작용하는 가운데 나타난 결과인가? 이 곳에서는 후자의 입장에서 정책적 대응에 대한 분석을 시도해 보려고 한다.

1) 분석의 시각

국제 정치경제 질서의 변화 가운데 국내정책을 설명하는 접근방법으로는 크게 세계체론적 관점, 국가론적 관점, 다원주의적 관점이 지배적인 접근방법으로 논의되어 왔다(Ikenberry, 1988). 각국의 통신정책에 대한 시각도 이러한 세 가지의 시각이 주요한 이론적 틀을 제시해 왔다.

세계체론적 관점은 미국의 국제질서에서의 헤게모니적 위치가 무역수지의 적자를

계기로 미국 내의 산업과 다국적 기업의 이익을 보호하기 위하여 일방적으로 각국의 정책에 영향력을 행사하여 이것의 반영으로 각국의 국내정책이 결정된다는 입장이다.

또한 국가론적 관점에 따르면 각국은 각국 나름대로의 기본적인 국가의 성격이 존재해서 이것이 정책결정에 영향을 미치게 된다는 것이다. 즉 사회 제집단의 이익을 반영하여 정책이 결정되는 것이 아니라 국가의 의지와 능력과 자율성이 존재하여 이의 반영으로 정책이 결정된다는 것이다. 예를 들어 일본의 경우 국내의 산업정책이나 통신정책의 특성을 일본 주식회사론(*Japan, Inc.*)이나(Abegglen, 1970) 발전국가의 성격으로 계획적 합리성에 의한 정책결정을 한다는 입장(Johnson, 1982)이 대표적인 접근이라고 할 수 있다.

반면에 다원주의적 접근에 의하면 정책의 성격은 영향력을 가진 사회집단간의 상호작용의 결과이므로 정부의 역할보다는 민간기업이나 사회의 이익집단의 성격에 의해 정책이 형성된다. 따라서 이러한 입장에서는 정부의 정책결정 구조는 단순히 사회의 영향력을 반영하는 Black Box의 역할만을 담당하게 된다는 것이다. 전기통신정책에 대한 설명에서 전기통신사업에 참여한 국내기업, 또는 국내기업과 합작을 해서 진출한 다국적기업이나 이러한 기업들의 이익을 대변하는 이익집단들의 영향력에 의해 민영화와 개방화가 추진된다는 것이 바로 이러한 입장의 설명이라고 볼 수 있다.

하지만 이 곳에서는 이러한 접근방법과 다소 상이한 관점으로 제도주의(*Institutionalism*)적 관점에서 통신시장 개방에 대한 정책적 대응의 성격을 규명해 보고자 한다. 제도주의적 관점에 따르면 각국의 정책은 각국의 정책과정을 둘러싼 제도적 특성에 의해 규정된다는 것이다. 여기에서 제도라고 하는 것은 협의의 법적 제도만을 의미하는 것이 아니라, 더욱 광의의 정책결정이라고 하는 문제해결을 수행하는 제도적 틀을 의미한다(Meyer & Rowan, 1977; March & Olsen, 1984).

한 국가의 경제정책을 제도주의적 관점에서 잘 분석한 Hall은 정책결정에 영향을 미치는 변수로서 크게 다섯 가지를 지적하고 있다(Hall, 1986). 즉 자본시장의 성격, 노동조직의 성격, 국가의 정치체제, 관료조직의 성격, 그리고 국제환경에서의 위치이다. 이러한 입장에서 볼 때 통신산업에 대한 정책적 대응도 이러한 변수들의 상호작용에 의해 결정된다고 볼 수 있다. 즉 국제 통신시장의 변화에 대한 정책적 대응은 단순히 국제환경적 변수에 의해 결정되는 것이 아니라 국내정치 및 경제상황의 변수에 의해 영향을 받는다는 것이다(Cowhey, 1989; 김정수, 1991).

2) 정책대응과 제도적 환경 : 일본의 경우를 중심으로

통신산업의 민영화 과정에서의 국가의 정책적 대응에 대한 제도주의적 논의를 이 곳에서는 주로 일본의 경우를 중심으로 살펴보고자 한다. 일본의 전기통신산업에 대한 정책적 대응은 일본정부의 총체적인 합의에 의해 이루어진 대응이라기보다는 관료조직의 특성과 이에 영향을 미치는 정치세력 및 사회집단 등 정책환경적 변수의 특성에 의해 이루어진다. 따라서 일본 통신산업의 민영화에 대한 구체적 내용을 관료 중심적 국가기구의 합의에 의한 정책결정으로만 이해하기에는 부족한 부분들이 많다. 즉 Johnson이 주장하는 발전국가적 성격과는 달리 통산성의 위상변화가 초래하는 정책결정의 제도적 특성을 반영하여 나타난 결과라는 것을 이해하는 것이 필요하다.

일본 산업정책 결정에서 주요한 제도적 특성으로는 새로운 산업의 등장에 행정관료조직의 영향력이 크게 작용하는 것을 들 수 있다. 일본의 정책결정의 제도적 특성은 제 2차 세계대전 이후의 환경적 요인으로 인하여 사회조직이나 정치조직의 영향력보다는 행정부가 비교적 자율성을 견지하고 정책을 주도적으로 운영한 것으로 나타난다.⁵⁾ 특히 산업발전의 초기 단계에서 기업의 자율성보다는 정부의 조정 및 규율이 산업구조 형성에 크게 영향을 미쳤다는 것을 알 수 있다. 이것은 바로 1950년대와 1960년대에 통산성이 일본의 주요한 경제정책에 커다란 영향력을 행사한 이유이다. 하지만 1970년대 석유위기 이후의 통산성의 역할은 산업의 활동에 적극적인 개입보다는 소극적인 조정 역할에 그치고 만다. 왜냐하면 산업의 발전에 따라 기업의 힘이 증가하는 가운데 정부의 기업활동에 대한 개입으로부터 기업의 자율성이 확보되었기 때문이다. 이 경우에 통산성의 역할은 직접적이고 적극적으로 기업활동에 개입하기보다는 기존에 형성해 놓은 기업과의 연계관계를 통해 간접적인 조정역할을 담당하게 된다(염재호, 1990).

1970년대에 들어오면서 변화하게 된 또 다른 제도적 특성의 하나는 정책결정 과정에서의 정치적 영향력의 경우에도 변화가 나타났다는 사실이다. 즉 자민당 정무조사회의 정책결정 과정에서의 역할 증대와 이익집단들의 참여의 폭이 두드러지게 확대되고 있는 것을 말한다. 결국 일본 정책과정에서 이러한 제도적 특성의 변화는 전기통신산업의 민영화에 대한 정책대응에도 영향을 미치게 되는 것이다.

5) 좀더 자세한 논의는 염재호(1990) 참조.

이를 더욱 구체적으로 보면 일본의 경우 통신시장 개방에 주요한 역할을 한 제도적 변수로는 정책결정 과정에서 관료조직의 역할이다. 기존의 산업정책 결정에서 통산성을 중심으로 한 합의의 정책결정이라고 하는 제도적 틀에 균열이 나타나기 시작하고 관료 조직간의 이해의 대립이 이를 대체한 제도적 특성으로 등장하게 되었다는 것이다. 즉 통산성은 더 이상 전기통신산업에 주도권을 행사하는 독점적 위치를 누릴 수 없게 되고, 통산성과 우정성 간의 정책주도권을 차지하기 위한 대립이 정책결정에 영향을 미치는 제도적 변수로 나타나게 되었다는 것이다. 즉 통신산업에 대한 민영화 정책은 이 두 관료집단의 대립양상하에서 이해조정과 갈등해결의 산물로 보는 것이 타당할 경우가 많다는 것이다.

원래 통산성은 일반적으로 국내의 산업을 관장하는 부처로서 통신산업과 같이 새롭게 등장하는 산업에 대해서도 영향력을 행사하기 위하여 우정성의 등장을 견제하는 입장을 취하고 있었다. 따라서 통산성은 우정성이 통신산업에 대해 주도권을 갖게 되는 것을 막기 위하여 미국과의 경제마찰을 빌미로 일본의 통신산업에 대하여 자유화와 개방화를 적극적으로 추진해야 된다는 주장이었다. 반면에 우정성은 통신산업에 대한 국내시장의 보호라는 측면에서 산업에 대한 조정 및 규제를 강화하는 것이 필요하다는 입장을 견지하고 있었다. 따라서 1980년대 초기의 소위 "VAN 전쟁"이라는 통산성과 우정성의 성청간 싸움이 나타났다. 이 곳에서 통산성은 좀더 적극적인 개방을 주장하는 반면에 우정성은 소극적인 보호의 입장을 취하게 되었는데, 결국 통산성의 입장이 더 설득력이 있는 것으로 나타났다(川北, 1985). 즉 1981년에 우정성이 제출한 "부가가치 데이터 전송업무법"에 대해서 통산성이 제동을 걸었고 자민당은 이를 받아들인 것이다.

이러한 통산성의 제동은 통신산업의 민영화와 개방화를 촉진시키는 데 큰 역할을 했지만, 1980년대 중반에 접어들면서 우정성의 정치적 영향력이 급속히 향상하는 가운데 통산성의 영향력 감소현상이 두드러지게 나타나게 되었다. 예를 들어 1984년에 우정성이 제안한 "전기통신사업법"의 경우를 보면 앞에서 언급한 "부가가치 데이터 전송업무법"의 경우와 마찬가지로 통산성과 우정성이 극심한 대립양상을 빚었는데, 이에 대한 조정역을 맡은 자민당이 결국은 우정성의 안을 거의 수정 없이 받아들인 것이다(村松, 1990).

우정성이 이렇게 영향력을 확대하게 된 원인으로는 크게 두 가지를 들 수 있다. 즉 하나는 전기통신산업 자체의 중요성이 증대하면서 전기통신산업이 국제간의 주요한 정책

이슈로 등장하게 되자 자민당 정무조사회 내에 우정분과위원회(소위 郵政族)를 선호하는 의원들의 수가 증가하게 되고 이에 따라 우정족의 영향력이 강화된 것을 들 수 있다. 예를 들어 자민당 내의 정책기구로서 행정부의 정책결정에 영향력을 행사하는 족(族)의 경우에 우정성의 정책을 지지하는 족 위원이 1980년대 중반에 들어서면서 기존의 숫자보다 약 3배 가량 증가한 것이 이를 입증해 주고 있다.⁶⁾

다음으로 주요한 변인은 1980년대에 일어난 우정성 내부의 조직개편으로 우정성이 전기통신산업에 적극적으로 개입할 수 있는 제도적 장치를 사전에 마련한 것이다. 1981년에 지난 20여년 간 지속되었던 他者の 회선사용에 대한 규제를 완화해 달라는 경제계의 요구에 대해 이를 받아들이기로 함으로써 우정성의 정책이 소위 “歴史以前”에서 “歴史”의 시기로 대전환을 하게 되었다는 것이다(村松, 1990: 73). 이러한 방향전환을 계기로 우정성은 3차례에 걸친 내부조직 개편을 단행하여, 1981년에는 경리국과 전기통신심의회를 설치하여 전기통신에 대한 정책심의를 담당하게 했는데 이는 새로운 산업의 가능성에 대한 우정성의 적절한 조직적 대응이라고 할 수 있다. 다음으로 1983년 초에 조직의 재개편 작업을 실시하는데 새로운 산업을 담당할 전기통신정책국의 기능을 세 개의 국으로 나누어 방송행정국, 전기통신국, 통신정책국으로 개편하고, 기존의 인사국, 전기통신정책국, 전파관리국을 폐지했다.⁷⁾ 이는 우정성의 기능을 새롭게 등장하는 전기통신산업 중심으로 개편한 것을 의미하는 것으로 전기통신산업에 대한 주도적인 관청의 입지를 공고히 하는 조직상의 대응이라고 할 수 있다. 세번째로 행한 우정성의 조직상의 변화는 1985년에 제정된 소위 세 개의 전기통신정책 법률과 함께 실시된 “텔레토피아

6) 원래 우정족은 우정성의 관할하에 있는 전국적으로 약 2만여개소에 달하는 특별우편국 때문에 농협과 더불어 국회의원들의 주요한 정치적 지지기반으로 간주되어 왔다. 즉 2만여개소의 특별우편국을 중심으로 최소한 약 100만 표에 대해 영향력을 행사할 수 있기 때문이다. 따라서 우정족은 이러한 정치적 이유로 인해 우정성의 관료조직 내에서의 낮은 위상에도 불구하고 “최강의 관청옹위단”으로 여겨져 왔는데(猪口/岩井, 1987: 202), 전기통신산업의 급부상으로 인해 이제는 가장 인기 있는 족의 하나로 부상하게 되었다. 정책결정 과정에서 자민당 정무조사위원회 분과위원회의 역할에 대한 더 자세한 논의는 猪口/岩井(1987) 참조.

7) 일본의 국가행정조직법상 소위 “Scrap and Build”의 원칙에 의해 국이 신설되면 그 만큼의 국이 폐지되어야 하기 때문에 세 개의 국을 폐지하고 새로운 국을 신설한 것이다(村松, 1990).

계획”에 따른 중앙정부와 지방정부와의 연결작업이다. 기존의 건설성은 都道府縣廳의 토목부를 통해 중앙정부의 정책을 반영하고, 통산성은 都道府縣廳 내의 상공부를 통해 정책조정을 실시한 데 반해, 우정성은 직속의 우편국은 있었지만 지방정부의 정책에 영향을 미치는 지방정부의 부처는 없었다. 하지만 이러한 텔레토피아 계획으로 우정성은 지방정부에도 영향력을 미칠 수 있게 된 것이다(村松, 1990). 따라서 이와 같은 적극적인 조직개편을 통해 전기통신산업에 대한 주도권을 획득하고 소위 정책관청으로 발돋움하는 교두보를 구축했다고 할 수 있다.

또 하나의 정책환경의 변화는 우정성을 둘러싼 노동조합의 역할을 들 수 있다. 이른바 全電通(全國電氣通信勞動組合)이라고 하는 전기통신관련 산업계의 노동조합도 NTT가 민영화되는 것이 노조활동의 자율성을 확대하고, 또한 임금투쟁 등에서 다른 공기업과의 연계가 없어도 되기 때문에 민영화에 적극적인 입장을 취하게 되었다.⁸⁾

우정성의 NTT에 대한 기존의 관계도 또한 민영화를 가속화시키는 한 원인이 되었는데, 전통적으로 우정성은 KDD에 대해서는 영향력을 행사할 수 있었지만 NTT에 대해서는 NTT의 자율성으로 인해 통제가 어려웠다. 일본 관료들이 퇴직 후에 관련기업으로 진출하는 소위 “아마쿠다리”(天降り) 현상도 KDD에는 가능했지만 NTT에 대해서는 어려웠던 것이 현실이었다. 따라서 우정성의 입장에서는 전기통신산업의 민영화라는 구조조정을 통해 NTT의 조직을 해체, 재조직하는 과정에서 NTT에 대한 우정성의 영향력을 확대하는 계기로 삼은 것이다. 그렇기 때문에 앞에서 서술한 바와 같이 한편으로는 NTT의 민영화와 같은 적극적인 자유화 및 경쟁체제의 도입을 주장하고 다른 한편으로는 제 1종 전기통신 사업에 대한 외국기업의 참여의 제한과 같은 자유화의 유보조치를 취함으로써 전기통신산업의 개방화에 대한 양면적인 정책적 대응을 하게 된 것이다.

결국 이러한 요인들을 살펴보면 일본 전기통신산업의 민영화와 자유화의 정책적 대응은 단순히 국제환경과 기술의 발전으로 인한 요인 외에도 관료집단간의 영향력의 강화와 같은 국내 정책환경의 요소가 크게 작용한 것을 알 수 있다. 따라서 일본의 통신산업

8) 이와 비슷한 예로 네덜란드의 전기통신 노동조합의 경우를 들 수 있다. 네덜란드의 전기통신 노조도 전기통신 서비스를 담당하는 공기업이 민영화되면 자신들의 봉급 및 연금수준이 다른 공기업이나 공무원들의 수준과 연결되어 결정되는 것으로부터 자유로울 수 있다는 점 때문에 적극적으로 민영화를 지지했다(Noam, 1989 : 265).

에 대한 정책은 통신산업을 둘러싼 정책환경 또는 제도적 특성의 변화를 간과하게 되면 구체적 정책대응의 성격을 파악하기가 어렵다고 할 수 있다.

4. 맺는 말

전기통신산업의 민영화와 개방화는 국제질서의 변화와 함께 도래하는 불가피한 현상이라고 할 수 있다. 따라서 각국 정부는 어떻게 하면 좀더 효과적으로 이러한 변화에 대응할 것인가에 부심하고 있다. 따라서 이 글에서는 1980년대의 통신산업의 민영화 과정에서 가장 적극적인 정책적 대응을 시도한 일본과 영국의 경우를 중심으로 어떻게 민영화를 이루었는지를 살펴보고, 정책적 대응에 대한 원인을 국내의 정책환경이라고 하는 제도적 특성을 중심으로 살펴보았다.

이러한 특성으로부터 통신시장의 민영화 정책의 방향을 설정하는데 있어서, 국제적으로 통신 서비스에 대한 수요의 급증과 국제환경의 개방화와 경쟁체제의 강화라는 측면에서 정책방향은 더욱 자유주의적인 지향을 띠는 것이 바람직하지만, 구체적인 정책결정에는 국내 정책결정의 특성이 반영된다는 것을 염두에 두어야 한다. 즉 일본의 예에서처럼 부처간 이해의 대립과 같은 정책과정에서 나타나는 제도적 성격의 변화가 정책 과정에 영향을 미치게 될 때에는 구체적 정책의 내용이 왜곡되어 나타날 가능성도 있다. 따라서 관료조직간의 효과적인 이해의 조정 및 전기통신산업에 대한 정부와 기업간의 유기적인 관계를 구축해야만 국제환경에 대응하기 위한 효과적인 산업구조 조정이나 민영화 조치가 가능하다고 하겠다.

[참고 문헌]

- 김정수. 1991. "병렬처리 시스템으로서의 국가와 정책연계: 행정학과 국가론의 접목을 위한 일시론," 서울: 고려대학교 행정문제연구소, Discussion Paper, No. 91-01.
- 신윤식·이철수·박재천·이정훈. 1992. 《정보사회론》. 서울: 데이콤 출판부.
- 염재호. 1990. "일본 정부와 기업의 연계관계," 《일본평론》, 제 2집.
- 통신개발연구원. 1988. 《EC의 전기통신전략에 관한 연구》. 서울: 통신개발연구원, 정책자료 88-06.
- 井上照幸. 1990. 《NTT 競争と分轄に直面する情報化時代の巨人》. 東京: 對月書店.

- 猪口孝·岩井奉信. 1987. 《'族議員'の研究: 自民黨政權を牛耳る主役たち》. 東京: 日本經濟新聞社.
- 金子秀明. 1990. 《NTTの未來: 新たな事業展開と分轄の衝撃》. 東京: 東洋經濟新報社.
- 川北隆雄. 1985. 《官僚の權限とは何か? 通産・郵政戰爭》. 東京: 教育社.
- 堀伸樹. 1985. 《民營・競争下の英國の電氣通信》. 東京: 遞信文化社.
- 村松岐夫. 1990. “通信行政と産業政策,” 日本行政學會 編 年報行政研究 24, 《國際化時代の行政》. 東京: ぎょうせい.
- Abegglen, James C. 1970. “The Economic Growth of Japan,” *Scientific American*, Vol. 222, No. 3.
- Cowhey, Peter F. 1989. “Telecommunications and Foreign Economic Policy.” Paula R. Newberg, ed. *New Directions in Telecommunications Policy, Vol. 2. Information Policy and Economic Policy*. Durham: Duke University Press.
- Curran, Timothy J. 1982. “Politics and High Technology: The NTT Case.” I. M. Destler & H. Sato, eds. *Coping with U. S.-Japanese Economic Conflict*. Lexington: Lexington Books.
- Hall, Peter. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Hills, Jill. 1989. “The Internationalisation of Domestic Telecommunications Law and Regulation: US Industrial Policy on a Worldwide Basis,” Nicholas Garnham, ed. *European Telecommunications Policy Research*. Amsterdam: IOS.
- Ikenberry, G. John. 1988. “Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy,” in G. John Ikenberry, David A. Lake, & Michael Mastanduno, eds. *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen. 1984. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life,” *American Political Science Review*, Vol. 78.
- Meyer, John W. & Brian Rowan. 1977. “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony,” *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2.
- Nambu, Tsuruhiko, Kazuyuki Suzuki, & Tetsushi Honda. 1989. “Deregulation in Japan,” in Robert W. Crandall & Kenneth Flamm, eds. *Changing the Rules: Technological Change, International Competition, and Regulation in Communications*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Noam, Eli M. 1989. “International Telecommunications in Transition,” in Robert W. Crandall & Kenneth Flamm, eds. *Changing the Rules: Technological Change, International Competition, and Regulation in Communications*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Palmer, Michael & Jeremy Turnstall. 1990. *Liberating Communications: Policy-Making in France and Britain*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.