

## 통신시장 개방압력과 우리 나라에서의 통신산업의 위상과 대책

안 문 석\*

### 1. 머리 말

통신시장은 일반적으로 하드웨어적 특성을 갖는 통신기기와 서비스적 특성을 갖는 통신으로 나누어진다. 통신기기는 다시 有線기기와 無線기기로 나누어지고, 유선기기는 다시 전화기, 교환기기, 반송기기, FAX, 그리고 기타 유선으로 분류된다. 무선기기는 무선전화기, 무선송수신기 그리고 기타 무선기기로 다시 나눌 수 있다.

이 논문에서는 서비스적 특성을 갖는 통신시장에 대한 미국의 압력을 개관하고 우리나라 통신시장의 위상을 산업연관 분석을 통하여 살핀 후, 미국의 우리나라에 대한 통신시장 압력의 원인을 살펴본다.

---

\* 고려대학교 행정학과 교수

## 2. 한국의 미국에 대한 통신시장 개방의 내용

우리 나라에 대한 미국의 통신시장 개방압력은 可視的으로는 한·미 통신회담이라는 형태로 나타난다.

1989년 2월 23일 미국이 한국을 EC와 함께 통신분야 우선협상 대상국에 지정한 것으로부터 가열화된다. 이후 3년 간 두 나라 사이에 활발한 교섭이 진행되었고 그 결과, 1992년 2월 21일에 우리 나라는 통신분야의 우선협상 대상국에서 제외되었다.

미국의 당초요구와 최종적으로 합의된 사항을 살펴보면 다음과 같다(구영보, 1992 : 18 ~19).

- 개방대상 서비스 : 당초는 전신, 전화, 기간통신망 이외의 모든 서비스를 개방대상으로 할 것을 요구하였으나 최종적으로 부가가치 통신망(VAN)만 개방토록 하였다.
- 개방일정 : 1992년 1월까지 부가가치 통신사업에 대한 외국인 투자제한 폐지를 주장하였으나 일정을 늦추어 1994년 1월부터 폐지토록 하였다.
- 시장진입 조건 : 허가 또는 등록제 폐지와 1992년 1월까지 국제 VAN 운용협정승인제 폐지를 요구하였으나, 최종적으로는 등록제는 유지하고 국제 VAN 운용협정에서는 승인제를 유지토록 하였다. 현재의 부가가치 사업 중 DB와 RCS(*remote computer service*) 사업에 대해서는 외국인에 대한 투자제한이 없으나 EDI나 E-mail 등과 같은 부가통신사업에 대해서는 외국지분이 50% 이하이고 경영권이 제한된다. 부가가치 통신사업에 대한 외국인 등록제도 국제 DB, RCS 사업에 대해서는 1993년 말까지 재검토하기로 하였다.
- 전용회선 사용제도 : 전용회선 공동 사용범위 대폭확대 및 전용회선과 공중망의 접속허용을 주장하였다. 이에 대해 타협안은 1992년 말까지 공동 사용범위의 추가확대를 검토하기로 하고 전용회선과 공중선과의 접속허용은 1992년 말까지 허용방안을 검토하기로 하였다. 국내 특정 통신회선(데이터 전용회선)의 경우에는 공동사용에 제한이 없으나 국제 특정 통신회선과 전용회선의 경우에는 공공기관 상호간 또는 긴밀한 관계가 있는 자 상호간(즉 지분 30% 이상의 계열회사 상호간 또는 거래고 20% 이상)에만 공동으로 사용할 수 있도록 하였다.
- 특정 통신사업 : 특정 통신사업에의 참여원칙 명시를 미국측에서는 주장하였고 우리측은 한·미 통신회담과는 별도로 협의토록 하는 조정안을 내어 합의를 하였다.
- 공정경쟁 보장제도 : 반경쟁적 행위방지 계획수립을 요구하였고 우리측은 1992년 말까지 공정경쟁 보장제도 수립을 위한 지침을 작성할 것을 약속하였다.

이상의 분석을 통하여 미국의 한국에 대한 통신시장 개방압력은 다음과 같은 특징을 갖고 있음을 알 수 있다.

첫째, 통신기기 분야에 대해서는 아무런 마찰이 없다.

둘째, 통신과 컴퓨터 기술을 통합한 분야, 즉 서비스적 성질을 갖는 분야에 대해서는 상당한 압력이 가해져 왔다.

셋째, 특정 통신회선의 공동 사용범위 확대가 중요한 이슈가 되고 있다. 이것은 이 분야가 금융, 보험, 관광, 항공 등 미국이 관심을 갖고 있는 서비스 분야의 시장개방과도 밀접한 관련을 갖고 있기 때문으로 보인다.

넷째, 부가가치 통신망이 주요한 대상으로 되고 있다.

### 3. 산업연관 분석을 통해 본 우리 나라 통신산업의 위상

여기서는 우리 나라 통신산업이 국내산업에서 차지하는 비중과 국제경쟁력 등을 살펴 본다. 통신산업의 국내산업에서의 위상은 한국은행에서 발간하는 산업연관표를 사용하였다.<sup>1)</sup>

#### 1) 산업연관표상의 전기통신산업의 분류

한국은행에서 발간되는 산업연관표에 의하면 우리 나라의 전기통신산업은 산업분류상 402, 기본부문표에서 361(우편), 362(전신), 363(전화)의 세 부문으로 되어 있다.

산업연관표상에서 우편은 “우편업무를 통하여 우편물을 송달하는 통신 서비스 활동을 말하며 국내, 국제, 보통, 속달 및 등기우편과 엽서류, 인쇄물, 소형우편, 소포 등을 취급, 배달하는 활동”을 말한다. 전신·전화는 “유·무선 전화시설을 이용하여 통신 서비스를 제공하는 활동”으로 정의된다. 정부회계에서는 통신사업 특별회계에 우편사업, 전기통신공사의 전신사업, 전화사업이 포함된다. 그러나, 이 가운데서 환저금사업과 수탁

1) 한국은행에서는 원칙적으로 2년에 한 번씩 산업연관표를 발표한다. 이 글에서는 1990년에 발표한 1997년 산업연관표를 참고했다.

〈표 1〉

협의의 통신산업	광의의 통신산업
289 (유선통신기기)	"
290 (무선통신기기)	"
340 (통신시설)	"
361 (우 편)	"
362 (전 신)	"
363 (전 화)	"
	282 (전자자료처리장치)
	283 (기타 전자용용기기)

공사는 통신산업특별회계에 포함되어 있으나 이 부문에서 분리하여 금융부문과 건설부문에 각각 포함시킨다.

이 연구의 대상은 이상의 통신산업 가운데서 전신과 전화사업을 합한 사업이 된다. 협의의 통신산업에는 산업연관표상의 통신산업에 289(유선통신기기)와 290(무선통신기기), 그리고 340(통신시설) 부문을 포함시키면 된다. 다음으로 광의의 통신산업에는 협의의 통신산업에 282(전자자료처리장치)와 283(기타전자용용기기)을 포함시킨다. 이를 표로 나타내면 〈표 1〉과 같다.

## 2) 통신산업의 특징<sup>2)</sup>

여기서는 통신산업의 특징을 1987년 투입계수표를 사용하여 분석한다. 단, 한국은행의 투입계수표가 161 통합부문표를 중심으로 이루어져 있기 때문에 분석이 가능한 부문에 한정한다(〈표 2〉 참조).

(1) 1990년에 발표된 한국은행의 1987년 우리나라 산업연관표를 통하여 이들 산업의 투입을 보면 〈표 3〉과 같다. 이 표를 통하여 부가가치율(=부가가치/총투입계)을 계산하면 〈표 4〉와 같다.

2) 1985년 산업연관표를 사용하여 분석한 전기통신산업의 국내산업위상은 “한국의 전기통신산업정책의 발전방향에 관한 연구”(한국행정학회, 1988년 12월)의 “제 2 장 우리나라 전기통신산업의 정의 및 특징”에 나와 있다.

이들 산업의 부가가치율을 보면 전자용용기기와 통신기기는 전체 산업의 평균 부가가치율 42%보다 낮으나 산업연관표상의 통신산업은 85.1%로 대단히 높음을 알 수 있다.  
 (2) 한편 배분측면을 보면 <표 5>와 같이 정리된다.

<표 2>

161 통합부문	402 기본부문
111 (전자용용기기)	282 (전자자료처리장치)
	283 (기타 전자용용기기)
113 (통신기기)	289 (유선통신기기)
	289 (무선통신기기)
142 (통신)	361 (우 편)
	362 (전 신)
	363 (전 화)

<표 3>

(단위 : 100만 원)

산업 부문	중간투입계(162)	부가가치계(168)	총투입계(169)
전자용용기기 (111)	1,025,511	346,945	1,372,456
통신기기 (113)	978,637	566,819	1,545,456
통신 (142)	417,396	2,383,502	2,800,898

<표 4>

산업 부문	부가가치율
전자용용기기	0.2528
통신기기	0.3668
통신	0.8510

<표 5>

산업 부문	중간수요계 (162)	최종수요계 (169)	총 계 (170)	수입계 (176)	국내총생산 (171)
전자용용기기	432,048	1,773,372	2,205,420	832,964	1,372,456
통신기기	323,871	1,424,874	1,748,745	203,289	1,545,456
통신	2,072,860	813,264	2,886,124	85,226	2,800,898

중간수요계를 국내총생산으로 나눈 값은 그 산업의 타산업에 대한 생산기여율로 해석할 수 있다. 이를 계산해 보면 <표 6>과 같다. <표 6>을 통하여 우리의 분석대상인 통신산업 가운데서 통신부문을 제외하고는 1987년의 우리 나라 전산업의 중간수요율 즉 기여율은 50.1%에 비하여 모두 현저히 낮음을 알 수 있다.

또, 총생산액(국내생산+수입)에서 수입이 차지하는 비율을 <표 7>과 같이 도출할 수 있다. <표 7>은 전자용용기기는 국내에서 필요한 제품 가운데서 38%를 외국에서 조달하고 있으며 통신기기는 10대 중 1대를 외국에서 조달하고 있음을 보여주고 있다. 통신부문은 서비스업이라는 특징을 반영하여 3%의 낮은 수입률을 보여주고 있다.

통신관련산업의 수출률을 보면 <표 8>과 같다.

이 표를 통하여 전자용용기기는 국내생산의 86%를 수출하고 있으며 통신기기는 36%를 수출하고 있음을 알 수 있다. 한편, 우편, 전신, 전화를 포함하는 통신산업은 6.85만이 수출되고 있음을 알 수 있다.

<표 6>

산 업 부 문	타산업기여율
전 자 용 용 기 기	0.1959
통 신 기 기	0.1852
통 신	0.7182

<표 7>

산 업 부 문	수 입 륜
전 자 용 용 기 기	0.3777
통 신 기 기	0.1162
통 신	0.0295

<표 8>

산 업 부 문	수 출 륜 (=수출액/국내총생산)
전 자 용 용 기 기	0.8609
통 신 기 기	0.3588
통 신	0.0688

(3) 이상을 정리하면 협의의 통신산업, 즉 산업연관표상의 통신산업과 통신기기산업 사이에는 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 즉 통신기기산업은 부가가치율이나 타산업 기여율 면에서는 우리나라 전체평균보다 낮으나 생산품의 수출률은 36%로 높은 것을 알 수 있다. 한편, 우편, 전신 그리고 전화를 포함하는 산업연관표상의 통신산업은 부가가치율이 높고 타산업기여율이 대단히 높으나 수출률은 낮음을 알 수 있다.

한편, 광의의 통신산업에 포함시킬 수 있는 전자응용기기는 부가가치율과 타산업기여율에서는 전체산업의 평균보다 낮으나 수출 면에서는 타산업보다 월등히 높음을 알 수 있다.

(표 9) 국내 통신기기 시장규모

(단위 : 천 달러)

	'70	75	81	82	83	84	85	86
	통신계	20,630	84,779	594,234	763,782	823,841	816,389	858,208
유선기기	15,633	62,347	436,454	584,161	545,984	588,096	693,812	630,532
전화기	3,681	7,196	28,421	46,731	46,600	56,208	81,038	79,536
교환기기	10,512	45,654	318,836	397,862	369,249	316,743	423,725	316,775
반송기기	1,148	6,958	79,343	121,654	105,764	76,493	58,940	68,410
F A X	5	147	657	3,695	7,925	13,435	18,313	31,050
기타유선	307	2,392	9,197	14,219	16,446	5,699	8,677	3,019
무선기기	4,977	22,432	157,785	179,621	277,857	228,743	164,396	18,903

  

	87	88	89	90	연평균 증가율	
					'70~'86	'86~'90
통신계	796,188	1,288,494	1,823,843	1,994,571	26.5	37.3
유선기기	611,198	900,157	1,434,435	1,327,272	25.5	32.0
전화기	132,430	32,556	154,471	121,905	22.0	99.6
교환기기	314,361	425,998	779,134	658,771	25.0	34.0
반송기기	52,067	123,503	158,460	151,003	49.5	53.0
F A X	42,049	85,645	132,692	149,773	74.5	56.0
기타유선	32,788	266,240	102,858	122,337	35.3	219.6
무선기기	184,990	388,337	389,408	667,299	29.3	68.7

자료 : 1970-1983 ; 한국전자공업진흥회, 《전자전기 공업통계》, 각년도.

—————, 《전자전기 수입통계》, 각년도.

1984-1990 ; 한국전자통신연구소, 《정보통신산업의 통계집》, 1991.

이렇게 보면, 통신기기와 전자용용기기는 자유무역역을 통하여 유리해지는 산업이고 통신부문은 불리해지는 산업임을 알 수 있다.

〈표 10〉 한국의 주요 통신기기 수출추이

(단위 : 천 달러)

	'70	75	81	82	83	84	85	86
	통신기기계	340	12,337	87,786	118,724	250,694	196,406	241,029
유선기기소계	340	7,217	41,475	71,497	183,718	99,339	156,398	226,752
전화기	—	241	6,985	32,675	152,090	52,431	94,663	114,584
교환기기	124	4,162	12,614	3,176	1,102	159	4,264	9,968
반송기기	216	55	1,833	2,716	7,402	3,690	3,028	1,350
F A X	—	—	—	—	6	—	—	—
기타유선	—	2,759	20,043	32,930	23,118	42,007	47,647	99,077
무선기기소계	—	5,120	46,311	47,227	66,976	97,067	84,631	201,545
무선전화기	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	41,295	18,542	68,791
무선송수신기	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	25,878	44,101	106,761
기타무선기기	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	13,441	1,475	10,343

  

	87	88	89	90	연평균 증가율	
					'70~'86	'86~'90
통신기기계	849,295	971,637	984,526	1,065,143	60.9	52.8
유선기기소계	390,579	599,694	571,879	548,609	58.2	28.7
전화기	202,798	222,360	244,171	203,333	88.5	22.0
교환기기	18,151	15,112	15,834	15,805	239.3	20.8
반송기기	13,289	22,183	25,421	8,403	26.0	303.5
F A X	37	545	16,369	94,414	n.a.	n.a.
기타유선	73,740	130,453	100,016	77,921	56.5	1.7
무선기기소계	458,716	371,943	412,647	516,534	60.5	10.5
무선전화기	172,352	111,165	146,809	130,839	n.a.	21.0
무선송수신기	115,000	113,054	107,263	86,885	n.a.	-5.0
기타무선기기	97,291	37,741	21,737	41,685	n.a.	214.0

자료 : 1970~1983; 한국전자공업진흥회, 《전자전기 공업통계》, 각년도.

1984~1990; 한국전자통신연구소, 《정보통신산업의 통계집》, 1991.



#### 4. 통신기기산업의 변화분석

통신기기는 유선기기와 무선기기로 나누어진다. 유선기기는 다시 전화기, 교환기기, 반송기기, FAX 그리고 기타 유선기기로 분류된다.

##### 1) 국내시장 규모

연도별로 국내 통신기기의 시장 규모를 보면 <표 9>와 같다. 이 표를 보면 가장 시장 규모가 큰 것은 교환기기이고 다음이 전화기, 반송기기 등의 순으로 되어 있음을 알 수 있다.

##### 2) 통신기기 수출입 현황과 추이

한편 우리 나라의 주요 통신기기의 수출실태를 보면 <표 10>과 같다. <표 10>을 보면 1991년 전체 수출액 10억 65,143만 달러 중에서 유·무선 전화기 수출액이 3억 34,172천 달러로 전체의 31.4%를 차지한다.

<표 11>은 우리 나라의 통신기기가 세계시장에서 차지하는 비율이다. 1990년 우리 나라는 세계 수출총량의 6.18%를 차지하는 것으로 나타난다.

<표 11> 한국의 통신기기 수출이 세계시장에서 차지하는 비율

(단위: 백만 달러)

	'86	87	88	89	90
우리나라 수출	428	849	971	984	1,065
미 국	3,959	4,646	5,667	6,542	5,668
유 럽	1,240	2,545	3,364	3,061	3,806
일 본	543	1,008	1,542	1,960	2,230
기 타	1,620	2,637	4,588	4,999	5,506
세 계 총 량	7,362	11,194	15,161	16,562	17,210
비 중	5.81%	7.58%	6.40%	5.94%	6.18%

자료: 한국전자공업진흥회, 《전자전기공업통계》, 각년도.

우리 나라가 외국으로부터 수입하는 주요 통신기기의 수입실태는 <표 12>와 같다. <표 12>에 의하면 1990년의 경우 반송기기, 교환기기의 순으로 수입액이 많은 것으로 나타난다.

수입의 특성을 알아보기 위하여 부품수입 실태를 살펴보면 <표 13>과 같다. 이 표에 의하면 유·무선 통신기기 부품의 수입은 계속 증가하다가 '80년대 말부터는 감소하는 추세를 보이고 있다.

<표 12> 한국의 주요통신기기 수입추이

(단위 : 천 달러)

	'70	75	81	82	83	84	85	86
	통신기기계	6,120	36,288	318,624	415,384	492,550	364,930	306,380
유선기기소계	1,846	16,629	242,923	285,512	271,352	217,639	196,627	146,404
전화기	58	157	2,186	3,239	7,402	2,042	1,624	3,945
교환기기	749	10,659	230,124	234,077	219,100	124,165	82,986	36,185
반송기기	809	3,886	4,663	39,944	33,863	22,334	20,573	21,922
F A X	5	147	530	2,569	4,572	3,615	2,597	379
기타유선	210	1,780	5,293	4,769	6,124	763	698	1,468
무선기기소계	4,244	19,659	75,828	130,786	221,399	147,264	109,753	119,402

  

	'87	88	89	90	연평균 증가율	
					'70~'86	'86~'90
통신기기계	245,940	426,279	440,023	639,684	18.0	24.8
유선기기소계	72,861	218,392	250,860	254,630	12.8	42.8
전화기	4,621	23,590	14,429	7,220	26.5	75.8
교환기기	6,128	15,326	7,714	13,369	15.1	21.8
반송기기	3,960	29,252	29,115	38,196	52.1	223.0
F A X	731	2,945	3,614	5,879	100.8	85.0
기타유선	553	11,857	576	1,999	21.3	67.0
무선기기소계	173,079	207,881	189,163	385,054	33.6	26.8

자료 : 1970~1983 ; 한국전자공업진흥회, <전자전기제품 수입통계> 각년도.  
1984~1990 ; 한국전자통신연구소, <정보통신산업의 통계집>, 1991.

〈표 13〉 통신기기 부품수입 추이

(단위: 천 달러, %)

	'82			83			84		
	총 수입	부품수입	비율	총 수입	부품수입	비율	총 수입	부품수입	비율
유선통신기기	285,512	22,578	7.9	271,352	26,334	9.7	271,639	62,441	23.0
무선통신기기	129,872	70,619	54.4	221,198	109,712	49.6	147,264	59,149	40.2
	85			86			87		
	총 수입	부품수입	비율	총 수입	부품수입	비율	총 수입	부품수입	비율
유선통신기기	196,627	86,175	43.8	146,404	81,252	55.5	72,861	50,306	69.0
무선통신기기	109,753	38,393	35.0	119,402	42,456	35.6	173,079	69,453	40.1
	88			89			90		
	총 수입	부품수입	비율	총 수입	부품수입	비율	총 수입	부품수입	비율
유선통신기기	218,392	109,799	50.3	250,860	153,825	61.3	254,630	136,145	53.5
무선통신기기	207,887	87,927	42.3	189,163	87,372	46.2	385,054	153,206	39.8

자료: 한국전자통신연구소, 《정보통신산업의 통계집》, 1991.

## 5. 계량분석의 결론

산업연관분석과 추세분석을 통하여 우리나라 통신산업이 갖는 특징을 다음과 같이 도출할 수 있다.

첫째, 통신분야에서 하드웨어 분야는 1980년대 초부터 본격화된 국내시장 자유화정책에 힘입어 괄목할 만한 진전을 이룩하였으며, 국제경쟁력도 상당한 수준으로 확보한 것으로 여겨진다.

둘째, 통신 서비스 분야는 국내의 폐쇄적인 독점정책으로 국내·외적으로 미숙한 단계에 있는 것 같다. 앞으로 통신 서비스는 통신기술과 컴퓨터 기술이 통합되어야 가능하다. 컴퓨터와 전화교환망을 통합한 분야의 서비스는 가장 취약한 분야로 나타난다(김정수, 1991a; 김정수, 1991b).

셋째, 계량분석을 통하여 미국의 한국에 대한 압력부문은 미국이 유리한 다음 부문에 치중될 것이라는 것을 쉽게 알 수 있다.

- ① 특정 통신회선 공동 사용범위 확대 및 외국인 차별대우 제거 : 이것은 통신시장뿐만 아니라 금융, 보험, 관광, 항공 등 서비스 분야의 개방과도 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 상당한 압력이 있을 것으로 전망할 수 있다.
- ② 부가가치망 등 정보통신사업의 개방 : 부가가치망은 미국이 가장 자랑하는 부문이다. 따라서 이 부문에 대한 압력도 가중될 것이다.

## 6. 미국 통신정책의 변화

### 1) 미국 무역정책의 변화모습

미국 무역정책의 변화모습을 정책결정 및 집행과정상의 특징을 중심으로 분석해 보면 다음과 같이 요약된다.<sup>3)</sup>

첫째, 1988년의 The Omnibus Trade and Competition Act의 제정을 계기로 미국의 무역정책은 새로운 정책체계로 변환하였다(2차 세계대전 이전의 Smoot-Hawley 관세법(1930)에 근거한 고관세 정책에서 표출되는 보호주의와 의회주의의 정책, 그리고 대공황 이후 The Reciprocal Trade Agreement Act of 1934에 근거하여 제도화의 근거를 마련함으로써 미국의 무역정책은 변화과정을 거치고 있다).

둘째, 1980년대부터 가시화된 미국의 새로운 무역정책의 특징은 다음과 같이 요약된다.

- (1) 행정부에 대한 의회의 감시와 감독권이 강화되었다. 국제무역에 관한 한, 행정부가 갖는 재량권의 범위는 현저히 감소된 것이다. 이 현상은 국제무역에서 대통령이 갖는 재량권의 축소로 나타난다.
- (2) 1988년도 종합무역법의 “수퍼 301조”라는 협상카드를 소유하게 되었다. 이 조항

---

3) 국내의 특정 업자에 대한 특혜 조치 때문에 이 분야는 그 동안 상당한 침체를 면치 못했다. 그 동안 국내에 진출한 미국 기업 가운데는 자체적으로 서비스를 실시하여 소비자로부터 좋은 반응을 얻은 곳도 있다. 대표적으로 미국의 Citi Bank가 1985년부터 국내 52개 업체에 특정 통신회선을 연결해 놓고 전자은행 서비스 등을 제공한 것 등을 들 수 있다.

의 내용을 요약하면 다음과 같다.

- 외국시장에서의 불공정 무역관행에 대한 이의신청에 대하여 무역대표부(USTR)는 반드시 조사를 실시할 것과 우선협상대상국(PFC)을 반드시 지정한다.
- 불공정 무역관행의 대상으로 지적된 재화 또는 부문과 상관없이 어떤 재화부문에 대해서도 미국으로의 수출에 대하여 제재조치를 가할 수 있다.
- 대통령의 재량적 판단권을 몰수하여 무역대표부(USTR)에 이전하였고 무역대표부는 기능상으로 의회와 밀착하게 되었다.

이 새로운 제도가 갖는 의미는 미국과 무역관계를 갖는 나라의 경우, 미국 내에서의 불공정 무역행위뿐만 아니라 그 나라 안에서의 공정행위에 대해서도 인내를 할 수 없다는 식의 정책변환이다.

(3) 이 연구를 통하여 미국의 무역정책 변화의 원인이 다음과 같이 분석되었다.

국내 경제정책의 실패와 대외무역상의 적자 등이 서로 얽혀 있고 특히 경제정책의 실패를 외국에 전가하려는 성향이 발견된다. 이 현상은 국내산업정책의 실패가 현저한 부문에서 더욱 더 현저하게 나타난다. 이에 대한 증거의 하나가 이 연구의 대상이 되는 통신시장이다.

## 2) 미국의 통신정책 변화 모습

### (1) 국내 통신시장에 대한 탈규제 정책<sup>4)</sup>

통신분야에 대한 미국의 탈규제는 1968년 미통신위원회(FCC, Federal Communication Commission)이 터미널 장비 선택에 대한 제한을 완화하고 1977년에 이들 제한조차도 완전히 철폐한 것에서부터 시작한다. 이어서 1970년대와 1980년대에 FCC는 소위 “개방공간”(open skies) 정책을 표방하여 국내 위성의 개발에 장애요인이 되는 것들을 과감하게 제거하였다.

같은 맥락에서 미 법원도 1977년에는 국내 장거리 경쟁에 대한 제한적 조치를 제거토

---

4) 이 부분은 Bradley P. Holmes, U. S. Coordinator and Director of the Bureau of International Communications and Information Policy (Franco-Amerique Association, Paris에서 1990년 2월 1일 행한)의 연설내용 중 일부를 정리한 것이다.

록 하였다. 5년 후 AT & T사는 오랜 법정쟁의 끝에 회사분할안에 동의하였고 1984년에 22개의 지역운영회사와 7개의 지역 Bell 회사로 분할되었다.

독점을 제거하기 위한 과정은 미국에서 지루하고 낭비적으로 보여졌지만 그 결과는 여러 면에 나타나기 시작하였다. 실제로 독점정책을 없애려 할 때, 제시되었던 많은 주장들이 근거 없는 미신들이었음이 증명된 것이다. 예를 들면, 통합 서비스가 어려워질 것이라는 주장 등이 그 하나의 예이다. 탈독점 이후, 백만대 이상의 새로운 전화가 설치되어 미국의 가정전화율이 93%를 넘어섰다. 미국의 장거리 요금은 30%가 저하되었고 장거리 전화이용은 거의 배가 되게 신장되었다. 장거리와 시내 통화요금의 인상률은 물가상승률보다 낮았다.

## (2) 대외 통신시장에 대한 정책<sup>5)</sup>

여기서는 유럽과 일본의 통신정책을 먼저 살펴본다.

### ① 유럽과 일본의 탈규제

유럽과 일본의 통신분야의 탈규제 방향은 미국의 방향과 동일하다고 볼 수 있다. 영국의 경우, 예를 들면, 1984년부터 Nippon Telephone and Telegraph(NTT)의 주식을 매각하기 시작하였다. 두 회사 모두 지금은 목소리 서비스 분야에서 경쟁 상태에 놓여 있다.

Mercury Communications이 British Telecom과 경쟁을 하고 있고, 세 개의 회사가 NTT와 경쟁하여 1987년 이후 10%의 시장을 점유하고 있다.

일본에서는 두 개의 회사가 일본의 장거리 통신을 정부승인하에 독점하고 있던 KDD와 경쟁 상태로 들어갔고, 그 결과 가격인하의 효과를 즉시 낳았다. 이제 일본에서 미국으로 전화하는 것이 과거와 달리 비싸지 않다. 어느 경우에는 오히려 20% 정도 가격이 저렴하기도 하다. 탈독점·탈규제 정책을 통하여 일본의 소비자뿐만 아니라 일본기업의 국제경쟁력도 향상시킨 것이 된다.

영국과 일본전용선을 이용하여 서비스를 하는(*private leased circuit service*) 것을 자유화한 것이 첫째의 특징으로 나타난다. 미국의 경우에도 아무런 제한이 없다. 전용선은

---

5) Bradley P. Holmes, 상기 연설.

VAN 사업을 하는데 있어서 대단히 중요한 요소이다. 전용선 사용을 자유스럽게 하는 것이 경쟁을 도입하는 중요한 전제조건이 되는 것이다.

바로 이 때문에, 미국과 여러 나라들은 국제협약을 통하여 쌍무적 협조가 가능하도록 노력하고 있다. 1988년에 미국은 유럽 및 일본과 협상을 매듭지었고 일본과 유럽 사이에도 비슷한 협약을 하였다. 이런 종류의 국제적 협약을 위해서 ITU의 CCITT(International Telecommunication Union's International Consultative Committee for Telegraph and Telephone)이 전용선에 대한 제한을 국제적으로 완화하는 노력을 하고 있다.

화란과 독일도 이런 변화를 시도하고 있다. 두 나라 모두 telecommunication 분야의 독점을 제거하고 터미널 분야에서도 경쟁체제를 도입하고 있다. 프랑스에서는 paging과 radio service 시장에서도 경쟁을 도입하고 있다.

## ② 유럽의 시장개방에 대한 미국의 정책<sup>6)</sup>

이상과 같은 여러 나라의 시장개방 정책에도 불구하고 미국은 몇 가지 점에서 불만을 나타내고 있다.

첫째, 전용선을 허용하는 절차와 가격, 그리고 표준화에 관한 것이다. 프랑스에서는 통신용 터미널 장비의 제공에 대해서 규제를 제거하였으나 대단히 정교한 network transmission과 switching 장비에 대해서는 제한을 하고 있다.

1987년에 발간된 유럽 공동시장(EC)의 *Green Paper*에서는 1992년까지는 국가별로 분할된 시장을 통합하고 중복투자되고 있는 연구개발 노력을 통합하기 위하여 노력할 것을 규정하고 있다. 이 청서(*Green Paper*)의 기본목적은 이용자들에게 다양한 서비스와 질 좋은 서비스를 저렴하게 제공하는 것에 두고 있다. 이 청서에서는 통신 분야에서의 규제기관과 행정 또는 운영기관의 분리를 주장하고 있다. 이 외에도 전화와 telex를 제외한 모든 분야의 서비스에서 전면적인 경쟁을 주장한다.

둘째, 미국의 입장에서는 경쟁도입을 전적으로 도입하되 경쟁을 역내 국가에 한정하려는 시도에 대해서는 대단히 불만이다. 경쟁의 이익은 역내·외를 막론한 전면적인 경쟁에서 극대화될 것이라는 것이 미국의 입장이다.

6) Bradley P. Holmes, 상기 연설.

### 3) 미국의 통신정책에 대한 평가

첫째, 통신시장의 경우, Anti-Trust Act에 의하여 AT & T가 분할되었고 이 정책의 영향으로 성장속도가 가장 낮고 정부보조금을 가장 많이 필요로 하던 통신분야가 가장 생동하고 경쟁적인 분야로 탈바꿈을 하는 등 좋은 측면도 있었으나, 값싼 외국의 통신장비가 미국시장에 유입되고 이것이 미국 내 통신시장을 잠식하게 되는 등 바람직하지 않은 측면도 나타나기 시작하였다.

둘째, 탈규제화가 가져다 준 明暗은 미국의 대외정책에도 중대한 변화를 가져다 주었다. 그 하나가 미국시장 내에서의 불공정 무역관행만이 문제가 되는 것이 아니라 외국시장내에서의(미국상품에 대한) 불공정 상행위도 미국정책의 대상이 된 것이다.

셋째, 종래의 종이 호랑이식의 대외정책에서 탈피하여 보복수단을 마련한 것이다. 대표적인 것이 Special 301이다. 이것은 통신시장에서 보여준 상대국의 불공정 행위에 대해서 무역의 모든 부문에서 전반적인 보복을 할 수 있도록 규정한 규정이다. 상대방 국가의 입장에서 보면 무역보복 면에서의 수소탄이라고 부를 수 있을 정도의 강력한 보복수단을 미국이 갖게 된 것이다.

넷째, 종래 미 행정부가 갖고 있던 무역협상에서의 재량권과 주도권이 의회로 이전되었다. 다시 말하면, 미국에서는 통상문제가 행정문제에서 정치문제로 바뀐 것이다. 선거에서 유권자의 표를 의식해야 하는 의원의 입장에서 보면 대외무역에 대한 강력한 입장표명이 자신에게 유리할 것이라는 판단을 할 가능성이 크며, 따라서 앞으로 대외무역에서 미국의 입장은 상당히 강경해질 것이다.

## 7. 미국의 정책변화에 대한 한국의 대응행태와 앞으로의 대책

통신시장을 포함한 미국의 대외무역정책의 변화에 대하여 한국측이 취한 행태를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한·미 통상협상에서 한국측은 항상 守勢的·방어적 입장에서 있었던 것으로 보인다. 환경의 변화와 미국의 정책변화를 미리 예측하고 이들 미국측 주장에 대해서 대응책을 미리 마련하지 못하고, 미국측이 문제를 제기하는 것에 따라서 대응을 하는



입장을 취한 것으로 여겨진다.

둘째, 미국 내에서는 통상문제가 이미 정치화되었는데도 우리 나라에서는 통상문제를 정치화하지 못하고 계속하여 행정적 문제로 간주한 것 같다.<sup>7)</sup>

셋째, 통신협상 등에서 나타난 정치적 문제를 정치권에서 해결해 주지 못하기 때문에 통상문제가 감정화하여 반미감정 등으로 발전하여 다른 부문의 무역에까지 나쁜 영향을 미칠 가능성을 크게 한 것으로 보인다.

넷째, 우선 시간을 벌고 보자는 안이한 생각이 크게 작용하고 있는 것 같다.

통신시장 개방압력과 관련하여 우리가 취해야 할 대응책을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 적어도 다음 사항에 대해서는 미국에 대한 우리의 인지구조를 바꾸어야 한다.

- 미국의 통상압력이 한국만을 겨냥한 것이라는 생각
- 우방인 미국이 한국에 대해서만은 예외적인 조치를 취해 줄 것이라는 생각 : 통신시장 개방과 관련하여 정확한 인식은 미국의 통상압력은 한국만을 대상으로 한 것이 아니라는 사실을 이해해야 하고, 냉전체제가 붕괴된 현시점에서 과거와 같이 집단 안보를 내세워서 한국에 대해서 예외적 조치가 있을 것으로 보아서는 안된다는 점이다.

둘째, 통신시장에 대한 미국의 압력은 이미 제도화된 것으로 보아야 한다. 즉 한국의 미국에 대한 무역이 적자로 반전을 해도 통신시장에 대한 개방압력은 계속될 것이라는 것을 인식하고 이에 대해서 장기적이고 체계적인 대책을 마련해야 한다.

셋째, 미국에 대한 감정적 대응은 빨리 제거해야 한다. 감정적 대응의 원천은, 우리 스스로 환경변수와 정책변수를 구분하지 못한 데서 나온 것이라는 것을 알아야 한다. 여기서 환경변수란 대외협상에서 우리 마음대로 할 수 없는 요인들이며 정책변수는 우리가 어느 정도 마음대로 조작할 수 있는 요인들이다. 예를 들면, 개방화로 인하여 이익을 보는 부문과 손해를 보는 부문을 인식하여 이익을 보는 부문에서 손해를 보는 부문에

---

7) 최병선 교수는 우리의 대응자세에서 나타난 문제점으로, 정치화된 통상문제를 계속하여 행정적 협상기술적인 문제로 보기 때문에 해결책으로 통상전담기구설치 등 정부조직개편 등을 내세우는 경향이 있다고 보고 있다. 최병선, "Uruguay Round 및 한·미 통상마찰 대응체계 - 문제점과 정책방향," 한국행정학회 정책연구회 발표, 1991년 11월.

대해서 일정한 보상을 해 주는 것 등은 정치력을 발휘하여 국내적으로 얼마든지 조작할 수 있는 정책부문이다. 이런 부문이 정책변수가 된다. 이 경우, 환경변수는 미국이 마음을 바꾸어서 우리에게 대한 압력을 줄이는 것 등이 될 것이다.

넷째, 통신시장 개방을 포함하여 대외무역 부문에서 국회가 정치력을 발휘해야 한다.

다섯째, 개방화의 압력이 거세질 가능성이 큰 미래에는 대외무역 행정이 가능하면 집중화를 피하고 결정권의 분산화를 도모해야 한다. 이 전략은 특히 수세적 위치에서 우리가 시간을 벌어야 하는 경우에는 특히 중요하다. 이런 측면에서 대외무역을 통합조정하는 기구를 청와대에 두어야 한다는 등의 발상은 별로 환영할 만한 정책이 아니다.

여섯째, 통신시장에서 보면, 부가가치망 시장에 대한 압력은 대단히 커질 것으로 전망된다. 이들 압력에 대해서 능률적으로 대응하기 위해서는 국내시장에서의 탈규제정책을 과감히 실행에 옮겨야 할 것이다. 새로운 아이디어로 무장된 젊은이들이 마음대로 뛰놀 수 있는 환경을 만들어 주어야 한다.

## 8. 맺는 말

우리 나라의 통신시장은 1980년대 초의 경쟁조장 정책으로 비로소 본 궤도에 올랐다. 특히 전화교환기 사업에서 경쟁원리를 도입한 결과,<sup>8)</sup> 우리 나라의 전화사정은 신청한지 24시간 안에 전화를 가설해 주는 세계에서 몇 안되는 나라가 된 것이다. 또, 전화교환기를 수출하는 나라로 변모한 것이다.

목소리 전화에서 보여 준 이 혁신적인 정책은, 그러나, 데이터 통신에서는 다시 빛을 보지 못했다. 1980년대 초부터 데이터 통신에 대한 정부의 간섭과 특정 회사에 대한 독점권 부여는, 부가가치 통신망 사업의 낙후를 초래하였고 그 후유증을 아직도 경험하고 있다고 보아야 한다.

데이터 통신 등에서의 잘못된 정책은, 흥미롭게도 미국 등의 압력으로 시정되고 있다. 통신시장에서의 탈규제, 자유화, 경쟁원리의 도입은 부끄럽게도 우리의 주도로 이

8) 교환기 사업에 경쟁을 도입하게 한 데에는 시장경쟁 원리를 신봉한 경제학자 및 경제정책 수립자들의 공이 컸다. 대표적인 인물로는 김재익 박사와 강경식 전재무부장관을 들 수 있다.

루어지고 있는 것이 아니고 타의에 의해서 이루어지고 있는 것이다. 개방압력은 과거와 같이 軍艦을 통해서가 아니라 Special 301이나 Super 301과 같은 무역정책을 통해서 이루어지고 있다. 조선조의 쇄국정책의 빚을 아직도 갚고 있는 우리의 입장에서 보면, 능동적이고 적극적인 개방정책만이 우리의 살길이 될 것이다.

정책을 수립하는 사람이 명심해야 할 일은, 과거의 타성으로부터의 해방이다. 가장 성공적인 정책이 가장 나쁜 정책이 된다는 사실을 기억해야 한다. 정부주도로 경제성장을 이룩했고, 1인당 국민소득을 5000달러 이상으로 올려 놓은 나라에서는 민간주도·탈규제·자유화·경쟁원리의 도입 등에 대해서 거부반응을 하기 쉽다.

만물은 항상 변한다. 국가도 변하고 국가 사이의 관계도 변한다. 변화하는 환경에 대해서 민감하게 적응하기 위해서는 과거의 정책이 주는 타성에서 자유스러워져야 한다.

통신정책은 정부주도가 아니고 민간주도로 이루어져야 하고, 시장경쟁의 원리가 철저히 도입되어야 하고, 개방이 이루어져야 한다. 정부의 할 일은 경쟁에서 빚어지는 부문간 갈등을 조정하고 이들 사이의 손익계산을 해서 갈등을 최소화해 주는 일이 된다. 이 일은 다분히 정치적 속성을 갖는다. 이런 의미에서 앞으로 우리 나라 통신정책 그리고 대미 통신시장 개방압력에 대한 대응이 성공하느냐의 여부는 우리의 정치력에 달려 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

“세상 만사 밝은 면과 어두운 면이 있다. 일본은 어떤 경우에도 밝은 면을 부각시키고 이를 달성하는 능력이 있다. 반면, 우리는 항상 어두운 면만을 보고 근심하고 걱정을 하는 것 같다”는 말이 주는 의미를 되새겨서 통신시장 개방압력이 주는 밝은 면이 최대한 나타나도록 노력해야 할 것이다.

### [참 고 문 헌]

- 구영보. 1992. “한미 통신회담 타결에 따른 정부의 부가가치 통신사업 정책방향,” 《정보화 사회》, 한국정보통신진흥협회 : 18~19.
- 김정수. 1991a. “미국 무역정책체제의 변화와 한국에 대한 통상압력,” 한국행정학회 정책연구회.
- . 1991b. “‘정책체제’ 개념을 이용한 미국 무역정책변화의 이해,” 《한국행정학보》, 26권 3호.
- . 1992. “통신부문을 중심으로 본 미국 무역정책의 최근 동향,” 《行政政策》, 제 1 권 제 1 호, 고려대학교 행정문제연구소.
- 안문석. 1992. “우리 나라 통신산업의 특징과 정책적 제언 : 신문분석을 중심으로,” Discussion

- Paper 92. 고려대학교 행정문제연구소.
- 염재호. 1992. "통신시장개방에 대한 일본 및 유럽의 정책적 대응," 《行政과 政策》, 제 1 권 제 1 호. 고려대학교 행정문제연구소.
- Saunders, Robert J., Jeremy J. Waeford, and Bjorn Wellenius. 1983. *Telecommunications and Economic Development*. The Johns Hopkins University Press.
- Cline, William R. 1989. *United States External Adjustment and the World Economy*. Institute for International Economics.
- Hills, Jill. 1986. *Deregulating Telecoms*. Quorum Books.
- Destler, I. M. 1986. *American Trade Politics: System Under Stress*, Institute for International Economics. Proceedings on "International VAN and the National Economy," KISDI (Korea Information Society Development Institute) International Conference II, October 11~12.
- Levacic, Rosalind. 1987. *Economic Policy-Making*.
- Cohen, Stephen D. 1981. *The Making of United States International Economic Policy*.
- Baldwin Robert E. and Anne O. Krueger. 1984. *The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy*.
- Feketekuty, Geza. 1988. *International Trade in Services: An Overview and Blueprint for negotiations*.
- Rosenbloom Richard S(edited). 1986. *Research on Technological Innovation, Management and Policy*.
- Behrman, Jack N. 1984. *Industrial Policies: International Restructuring and Transnationals*.
- Becker, William H. 1982. *The Dynamics of Business-Government Relations*.
- Hieronymi Otto (edited). 1987. *Technology and International Relations*.