

연구논문

한국 정보통신 정책레짐의 제도적 변화와 리더십

김 정 수

우리나라는 1980년대를 통하여 정보통신의 비약적인 발전을 이룩하였다. 고질적인 전화적체 문제를 완전해결하고 기간통신환경을 정비하였을 뿐만 아니라 데이터통신의 발전을 위한 각종 제도적·기술적 기반이 이 기간에 다져졌다. 이 과정에서 우리나라 정보통신 정책레짐의 제도적 변화가 일어났다. 가장 중요한 두 가지 특징은 정보화가 통신정책의 대원리로 제시되었다는 것과 체신부가 정보화의 중심부서로 등장하였다는 것이다. 그리고 이러한 제도적 변화는 1980년대 초 정책적 혼란기에 등장하여 새로운 비전과 문제해결방식을 제시한 '전환적 지도자'에 의해 촉발되었다.

1. 들어가는 말

요즘 휴대폰 공해라는 말이 심심치 않게 들린다. 전철 안이나 길거리는 물론 학교 수업시간, 교회 예배시간, 심지어 법정이나 장례식장에서 시도 때도 없이 울리는 휴대폰 벨 소리에 이미 많은 사람들이 익숙해져 있다. 1999년 8월 현재 우리나라 이동전화 가입자 수가 2,000만 명을 넘었다고 하니 거의 2명에 1명 꼴이다. 뿐만 아니라 예전에는 인터넷하면 반드시 컴퓨터가 필수였지만 이제는 휴대폰으로도 어디서나 인터넷 서비스를 이용할 수 있게 되었다.

이러한 모습은 전화 한 대 놓기가 하늘의 별 따기만큼이나 힘들었던 20여년 전에 비하면 그야말로 상전벽해와도 같다고 할 수 있다. 1980년대 초반만 해도 전화를 신청하고 나서 몇 개월이나 기다려야 했으며, 전화기 한 대에 공식 가격의 7~8배나 되는 수 백만원의 프리미엄이 붙어서 거래되기도 하였기 때문이다. 지금으로서는 상상하

김정수는
미국 예일대학교에서
정치학 박사학위를
받고 현재 고려대학교
행정학과 교수로
재직중이다.

jskim@tiger.korea.ac.kr

기도 어려운 그야말로 “그때를 아십니까” 식의 회상이 아닐 수 없다.

실제로 정보통신에 관한 한 우리나라는 매우 짧은 기간에 엄청난 도약을 이룬 것으로 기록된다. 특히 1980년대는 통신혁명의 시기라고 까지 불릴 정도로 많은 발전이 이루어진 시기였다. 그런데 우리나라의 통신혁명은 민간부문보다는 정부의 적극적인 주도하에 통신혁명이 일어났다. 또한 1980년대는 향후 우리나라 정보통신정책의 근간이 새롭게 구축되었던 중요한 전환기로 기록된다. 현재 우리가 누리고 있는 수많은 편리한 정보통신서비스도 그 때의 정책적 성과들이 밑바탕을 이루었기에 가능해진 것이라고 할 수 있다.

그렇다면 1980년대에 과연 어떠한 정책들이 어떻게 추진되었기에 통신혁명이라고 불릴 정도의 큰 발전이 이루어지게 되었는가? 그 당시 어떠한 상황에서 어떠한 과정을 통해 오늘날과 같은 고도 정보화 사회의 기반이 형성되게 되었는가? 통신혁명을 가능케 하였던 핵심적인 요인들은 무엇이었는가?

이 문제에 대한 이 논문의 기본 논지는 다음과 같다. 즉 1980년대의 통신혁명은 체신부가 주도한 일련의 새로운 정책적 시도들에 의해 이루어졌으며, 그 과정에서 정보통신 정책레짐 자체의 제도적 변화가 일어났다. 그리고 그러한 변화는 당시 소수 정책결정자들의 리더십에 의해 야기되었는데, 그때 새로이 제도화되었던 정보통신정책의 기조와 틀은 현재까지도 유지되고 있다는 것이다.

이 논문에서는 첫째, 1980년대 통신혁명의 전모를 살펴보도록 한다. 구체적으로 어떠한 정책들이 어떻게 시행되었으며 그 결과 어떠한 성과를 거두게 되었는지 알아본다. 둘째, 통신혁명에서 체신부(현 정보통신부)의 위상에 대해 간략히 설명한다. 셋째, 분석에서 사용될 ‘정책레짐’이라는 개념들에 대해 살펴보고, 넷째 1980년대에 새롭게 구축된 정보통신 정책레짐과 리더십과의 관계에 대해 논의한다. 그리고 마지막으로 21세기를 시작하는 현 시점에서의 함의에 대해 논의한다.

2. 1980년대 통신혁명의 개요

1980년대 우리나라 통신혁명의 실상은 다음과 같이 네 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째 정보통신과 관련된 정책적 관리체제의 개편, 둘째 기본통신(전화) 서비스의 양적·질적 개선, 셋째 정보화 사회에 대비한 정보통신 기반체제의 구축, 그리고 넷째는 정보통신 관련 기술개발 및 산업육성이다.

1) 정보통신 관리체제의 개편

우리나라의 전기통신사업은 1980년대 초반까지만 해도 체신부가 독점적으로 운영하여 왔었다. 그러나 1982년을 기하여 정책수립 기능과 전기통신사업 기능이 분리되는 대대적인 체제개편이 시행되었다.

(1) 사업운영 : 한국전기통신공사의 설립

1982년 1월 1일자로 전기통신서비스 사업을 전담할 조직으로서 한국전기통신공사(Korea Telecommunications Authority, KTA)가 체신부로부터 독립되어 설립되었다. 통신공사의 자본금 2조 5천억원은 전액 정부에서 출자하였으며, 이 당시 체신부에서 통신공사로 이관된 인원은 전체 직원의 절반인 153기관 35,225명이나 되었다. 이로써 정부는 더 이상 전기통신사업에 직접 관여하지 않고 대신 정책입안에 더 많은 힘을 쏟게 되었다.

(2) 정책수립 : 체신부 통신정책국 발족

1982년 1월 1일 체신부에는 통신정책국이 새로이 발족되었다. 통신정책국은 전기통신정책을 국가이익 및 국민편익증진 방향에서 설정·추진하고 공중통신사업체 및 생산업체, 공사업체를 지도, 감독, 지원, 육성함을 그 임무로 하고 있다. 출범 당시에는 통신기획과, 통신기술과, 사업관리과, 특수통신과 등 4개 부서로 되어 있었으나, 1984년 1월 1일 직제변경에 따라 통신기획과, 통신진흥과, 통신업무과, 정보통신과로 명칭이 바뀌면서 정보통신분야가 강화되었다.

2) 기간통신의 양적·질적 개선

(1) 전화적체해소 및 전국자동화

1960, 70년대 고도 경제성장을 이룩하면서 대표적인 사회문제의 하나로 부각되었던 것이 전화의 만성적 적체현상이었다. 1960년대의 연간 공급규모는 고작 1만회선 정도였으며 1973년 이후에야 겨우 10만 회선 수준을 넘은 상태였기 때문에 전화의 수급불균형 문제는 갈수록 고질화되어 갔다. 우리나라 전화보급 상태를 되돌아보면 1961년 고작 12만 회선에 불과했고, 1975년에 겨우 100만 회선을 넘었으며, 1980년에는 약 280만 회선이 총 공급규모였었다. 반면 전화수요는 폭증하여 실수요만을 반영하는 적체건수가 1972년에 1만건이었던 것이 계속 누증되어 1980년에는 60만건에 이르게 되었다(채신부, 1988:33, 83).¹⁾

그러나 1981년부터 매년 1조원 이상을 투자하여 매년 100만회선 이상 증설한 결과 1987년 10월에는 드디어 전화 1,000만 회선을 돌파하게 되었다. 이로써 우리나라는 세계 10위권의 전화보유국으로 부상하였으며 '1가구 1전화' 시대를 열게 되었다. 그 후 지속적인 회선증설의 결과 1992년 국내 총 전화시설은 1,852만 회선에 달하였다(《국민일보》, 1992. 9. 8:12). 인구 100인당 전화보급율도 1980년의 7.2대에서 1991년에는 무려 33.7대로 크게 증가하게 되었다(신윤식, 1993:16).

한편 1984년에는 세계 최초로 디지털 시외교환망을 완성하였으며, 또한 1987년을 기점으로 해서 전국 모든 전화국을 즉시가설체제로 만들어 전화적체 문제를 완전히 해결하게 되었다. 그리하여 1980년대 초반까지만 해도 신청한 후 몇 달을 기다려야만 했었으나 이제는 세계에서 유일하게 신청만 하면 그 날로 즉시 전화가 가설되는 선진서비스를 실현하였다.

1987년은 전화적체를 완전히 해결했을 뿐 아니라 전국전화를 완전 자동화하는 자동통화체제를 완성했다는 점에서 우리나라 전기통신 역사상 획기적인 해로 기록된다. 그동안 추진해 온 통화권 광역자동화 사업, 자연마을 가입구역화사업, 그리고 섬마을 전화자동화사업 등이

1987년 6월말 모두 마무리됨에 따라 드디어 전국자동통화체제가 실현되었다. 그리하여 우리나라의 모든 전화가입자는 시내·외 통화를 즉시 할 수 있을 뿐만 아니라 전세계 100여 개 국가와도 국제자동즉시통화(ISD)를 할 수 있게 되었다. 아울러 농어촌 지역의 광역자동화 사업을 통해 전국의 10호 이상이 되는 산간오지의 약 25,000개 마을과 약 500개 섬마을에도 자동전화가 설치되었다.

(2) 단말기 자금제(자유화) 시행

1981년 1월 체신부는 신규 전화가입자들로 하여금 시장에서 마음대로 전화기를 구입하여 사용할 수 있도록 허용하였다. 그리고 1985년 9월 1일자로 종전 통신공사의 소유였던 227만여 대의 전화기도 모두 가입자 소유로 바꾸어 줌으로써 완전한 전화기 자금제를 시행하였다.

1970년대까지만 해도 전화가입자가 전화기를 소유할 수도 없었으며 자기 마음대로 선택할 자유도 없었다. 왜냐하면 체신부에서 일괄적으로 단말기를 공급해 왔었기 때문이었다. 그러나 1980년대 초부터 기존의 정책을 바꾸어 단말기 자유화 정책을 추진하였다. 그 결과 제조업체들도 기능 및 디자인면에서 다양한 기종을 생산하게 되었으며 소비자들도 자기 취향에 맞는 선택을 할 수 있게 되었다. 한편 차량전화기 및 가입전신기 등의 단말기에 대해서도 자금제를 실시함으로써 전면적인 단말기 자유화를 이룩하였다.

3) 정보통신 기반체제의 구축

(1) 한국데이터통신주식회사 설립

1980년대 초반까지만 해도 우리나라에서는 아직 개념조차 잡혀있지 않았던 정보통신(*data communication*)을 육성시키기 위한 시책의 하나로 정보통신을 전달할 회사를 설립하기로 하였다. 그리하여 체신부 차관을 위원장으로 하는 전담회사 설립추진위원회의 활동을 거쳐 1982년 3월 29일 자본금 59억 8천만원으로 한국데이터통신주식회사

(Data Communication Corporation of Korea, 현재 DACOM)가 설립되었다.

같은 해 4월에는 정보통신역무를 허가받아 한국 최초의 부가가치통신업자 지위를 획득한 한국데이터통신주식회사는 공중정보전송, 정보처리 및 데이터뱅크 서비스를 담당하는 정보통신 전문운영업체로 육성되었다. 이 밖에 차량전화와 무선호출(삐삐)사업을 담당하는 한국이동통신주식회사가 1984년 설립되었으며, 항만통신에 관련된 유·무선통신사업을 운영하는 한국항만통신주식회사가 1985년에 설립되었다.

(2) 공중통신망 및 전파이용의 개방

정보통신기술의 발달과 함께 1980년대 초반 팩시밀리, 모뎀 및 개인용 컴퓨터가 활발하게 보급되기 시작하였으나 1982년까지만 해도 일반전화망에 접속할 수 없었으며 따로 전용회선을 이용해야만 했었다. 그러나 1983년 3월부터 가입전화망에 팩시밀리, 모뎀, 개인용 컴퓨터 등 비음성통신기기의 접속·사용을 허용함으로써 공중전화망(Public Switched Telephone Network, PSTN)을 완전 개방하였다.

한편 그동안 보안상의 취약점을 이유로 가정 및 개인용 전파이용을 억제하여 왔었으나, 점진적으로 전파이용 개방정책을 추진하기 시작하였다. 1982년 12월에는 무선호출(삐삐)서비스를 개시하였고, 1983년 9월에는 코드없는 무선전화기(cordless phone)의 사용을 허가하였으며, 1984년 5월에는 가입이동무선전화(차량전화)서비스를 수도권 지역부터 도입하였다. 한편 방송부문에서는 1986년 말 방송망 통합운업을 통하여 송신·중계소의 운영을 합리화하고 전파자원의 활용도를 높임에 따라 가시청지역이 1980년의 66%에서 1987년에는 94%로 향상되었다.

(3) 국가기간전산망 사업

국가기간전산망 사업은 공공부문에서 전산화를 선도함으로써 우리 사회의 정보화를 촉진시키려는 중요한 시도였다. 1980년대 초부터 구상되기 시작한 이 사업은 공공부문에 투입되는 전산화 비용을 정보산

업에 대한 투자에 연계시킴으로써 공공부문의 조속한 정보화와 아울러 우리나라 정보산업의 조기육성을 꾀하였다.

1983년 7월에 국가기간전산망 구성안이 마련되어 공공기관 전산망을 행정망, 금융망, 교육연구망, 국방망, 공안망 등 5대 기간전산망으로 확정하였다. 그리고 1984년 2월 정보산업육성위원회가 분리되어 전산망사업 추진을 전담할 최고정책결정기구로서 국가기간전산망조정위원회가 구성되었다. 1986년 5월에는 '전산망보급확장과 이용촉진에 관한 법률'이 제정되어 전산망조정위원회의 활동을 법적으로 뒷받침하게 되었다. 한편 행정전산망 사업에 대한 타당성 조사, 감리, 표준화 등을 담당하기 위한 별도 조직으로 한국전산원이 1987년 1월에 설립되었다.

4) 기술개발 및 산업육성 지원

(1) 전전자교환기의 개발

국산 전전자교환기인 TDX의 개발은 우리나라 통신기술 발전에서 신기원을 이룩한 획기적인 성공사례로 평가되고 있다(이한빈, 1991).²⁾ 1970년대를 지나면서 이미 기존의 기계식 및 공간분할식 전자교환기로는 누적되어온 전화적체를 도저히 감당할 수 없었기 때문에 전전자교환기의 도입이 시급하였다. 이에 체신부는 외국산 교환기를 도입하는 대신 국내기술로 전전자교환기를 개발할 것을 제 5차 5개년 계획의 체신부 중점과제로 선정하고 1982년부터 국산화계획을 적극 추진하였다. 당시 많은 우려와 반대가 있었으나 체신부는 강력한 정책의지를 가지고 단일 프로젝트로서는 사상 최대규모인 총 240억원의 자금과 1,000여명의 인력을 투입하기로 결정하였다.

전전자교환기의 기술개발 업무는 한국전기통신연구소(현 한국전자통신연구소)에 의하여 종합적으로 수행되었는데, 1984년 4월 실용시험 인증기를 서대전과 유성전화국에 최초로 설치하여 시험·평가를 거쳤다. 1985년에는 기술을 인수받은 생산업체들이³⁾ 제작한 TDX-1

시험생산기를 가평, 전곡, 고령, 그리고 무주에 각 6,000회선씩 도합 24,000회선을 설치하였으며, 1986년에는 24개 지역에 18만 9천회선의 TDX-1A 양산기를 설치하였다. 그 후 1987년부터 560억원을 투입하여 10만회선 규모의 TDX-10을 개발하여 1991년부터 상용화하였으며, 1992년 9월에 이미 총 500여만 회선을 국산 전전자교환기가 담당하게 되었다.

TDX 개발에 성공함으로써 우리나라는 일본에 이어 세계에서 10번째로 전전자교환기 개발에 성공한 나라가 되었으며 6번째의 전전자교환기 수출국으로 부상하였다. 현재 TDX는 필리핀, 베트남, 이란, 니카라과 등 4개국에 이미 수출되고 있으며 그밖에 동남아 및 동구권 40여개국들과 활발한 수출상담을 진행하였다(문영환, 1992). 이와 같이 전전자교환기의 개발에 성공함으로써 국내 정보통신기술 발달의 기폭제가 되었음은 물론 수입대체효과로 막대한 예산을 절감하게 되었다.

(2) 연구개발: 전자통신연구소 및 통신개발연구원의 발족

한편 전기통신에 관한 연구 및 기술개발을 담당하기 위한 연구기관을 확보하기 위한 조치들이 취해졌다. 1985년 3월 26일 기존의 전기통신연구소와 한국전자통신기술연구소를 통합하여 전자통신연구소(*Electronics and Telecommunications Research Institute, ETRI*)를 발족시켰다. 한편 같은 해 2월에는 통신정책 수립을 위한 아이디어뱅크로서 통신정책연구소를 설립했는데, 1988년 1월 30일을 기하여 통신개발연구원(*Korea Information Society Development Institute, KISDI*)으로 개편되었다.

(3) 투자재원의 안정적 확보

통신부문의 발전을 위해서는 당연히 막대한 규모의 자금이 필요하였다. 4) 1980년대 초반 통신발전을 위한 기본계획의 수립과 아울러 이에 소요될 안정적인 투자재원을 확보하기 위한 조치가 취해졌었다.

첫째, 1979년에 제정되었던 ‘공중전기통신시설확장에 관한 임시조치법’을 1981년에 개정하여 전화 신규설치시 가입자가 일정액의 채권(서울의 경우 20만원)을 매입하도록 하였다. 둘째, 당시 지나치게 낮게 책정되었던 전화요금을 현실화하여 시내도수료를 12원에서 20원으로 상향조정하였다.⁵⁾ 이는 1970년대말 이후 극심한 물가상승으로 인하여⁶⁾ 통신부문에 대한 투자가 위축되는 것을 막기 위한 조치였다.

3. 정책레짐 : 제도와 개인

사회 변화는 저절로 이루어지는 것이 아니다. 사회 문제 또한 저절로 해결되는 것이 아니다. 문제가 해결되고 변화가 일어난 것은 누군가 고민하고 노력하였기 때문이다. 정책이란 사회 공공문제를 해결하기 위한 정부의 노력이다. 그래서 정책과정은 곧 문제해결과정이라고도 할 수 있다(Heclo, 1974:305).

정책결정은 물론 행정관료들에 의해 이루어진다. 하지만 정책결정은 진공 속에서 이루어지는 것이 아니다. 개별 정책결정자들의 생각과 행동은 행정시스템 내부의 제도화된 틀에 의해 영향을 받고 제약된다. 그 결과 구체적인 정책문제의 양상은 다르다고 해도 기본적인 상황인식, 가치판단, 가능한 정책대안의 범주, 대안의 평가 및 선택 등에서 공통된 시각과 기준이 적용된다.

이와같이 개별적인 정책문제의 해결과정 전체를 포괄적으로 정의·제약하는 거시적 틀을 정책레짐(policy regime)이라고 한다. 정책레짐의 변화는 문제해결에서의 기본적인 노선변화를 의미하며 따라서 개별 정책들 역시 과거와는 현격하게 달라진 양상을 띠게 된다.

1980년대의 통신혁명은 우리나라 정보통신 정책레짐의 제도적 변화의 소산이다. 1980년대를 기점으로 하여 그 이전 시기와 그 이후 시기의 정보통신정책의 양상은 크게 다르다. 단순히 개별 정책 차원의 변화 정도가 아니라 정책레짐 자체의 거시적 변화가 일어났던 것이다. 그렇다면 정책레짐의 특성은 어떠하며 어떻게 형성되고 변화하는

가? 정책레짐과 개인 정책결정자와의 관계는 어떠한 것인가?

1) 정책레짐의 개념과 특성

정책레짐은 “어떤 주어진 정책의제영역(*policy issue-area*)에서 정책결정을 둘러싼 참여자들간에 근사적으로 공유되고 있는 암묵적 혹은 명시적인 원리, 규범, 규칙, 그리고 의사결정절차들의 집합”이라고 정의된다(김정수, 1996). 여기서 ‘원리’란 사실적 인과관계 또는 규범적 선악에 관한 신념을 가리키며, ‘규범’이란 권리와 의무라는 측면에서 정의된 행위의 기준을 의미한다. 또한 ‘규칙’이란 구체적으로 규정된 의무조항 혹은 금지사항을 말하며, 마지막으로 ‘의사결정절차’란 집합적 선택의 결정 및 집행에 관한 지배적인 관계를 지칭한다.

정책을 개별적인 문제들에 대한 각각의 해결책이라고 한다면, 정책레짐이란 특정 의제영역에 속한 모든 사안들에 대한 문제해결과정에 공통적으로 적용되는 기본틀이라고 할 수 있다. 정책레짐은 정책문제 상황의 인식, 정책목표의 설정, 정책대안의 모색, 정책수단의 선택, 그리고 정책결정 참여자의 범위 등 정책과정 전반에 걸쳐 따라야 할 준칙과 판단기준을 제공한다. 정책레짐이 변화하면 정책의제로 설정되는 사안들의 구성 자체가 달라질 수 있으며, 또한 동일한 문제에 대해서도 과거와는 전혀 다른 새로운 방식이 시도될 수도 있다. 결국 정책레짐이란 ‘누가 어떤 문제를 어떤 식으로 풀어나갈 것인가’를 정의함으로써 정책과정 전체의 방향과 특징을 규정하는 제도적 틀(*institutional framework*)인 것이다.

2) 정책레짐의 제도화와 변화

그렇다면 정책레짐은 어떻게 형성되고 변화되는가? 필자는 정책레짐의 동태적 변화과정을 다음과 같이 네 가지 단계로 모형화한 바 있다.

(1) 균형상태

균형상태는 일정한 범주의 정책의제에 대하여 효과적이고 적실성있

는 정책레짐이 확고하게 제도화되어 있는 상황을 의미한다. 이 상태에서의 정책결정은 적극적인 문제해결이라기보다는 '의무·규칙 따르기' 또는 '관습·관행 준수'라는 성격이 강하다.

(2) 정책적 혼란기

시간에 지나면서 정책레짐은 원래 특성과 다름없이 그대로 지속되는 반면 문제상황과 환경은 계속 변화함에 따라 점차 기존 정책레짐의 문제해결능력이 떨어지게 된다. 따라서 과거의 전통적인 방식으로 는 문제가 제대로 해결되지 않고 정책오류가 발생하는, 즉 이상문제가 발생하는 사례가 빈번해진다.

(3) 기존 정책레짐의 붕괴와 신사고의 등장

정책오류가 자꾸만 누적되고 문제상황이 갈수록 악화되면 기존의 문제해결방식은 이제 더 이상 신뢰받지 못하게 된다. 기존의 문제해결방식에 대한 근본적인 회의와 비판이 제기되면서 기존의 것과는 다른 신사고(新思考), 즉 새로운 차원의 대안적 접근방법과 사고방식이 제안되며 실험되기 시작한다.

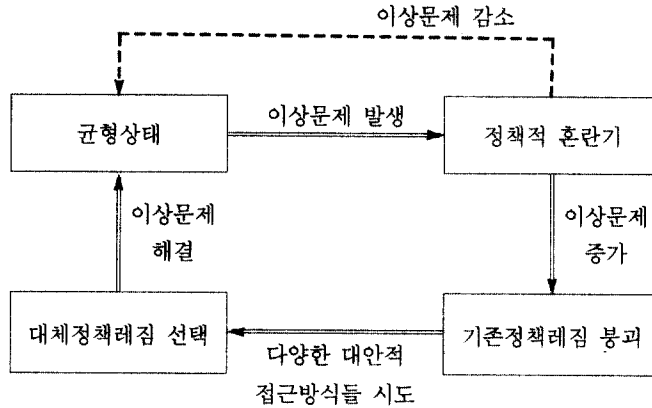
(4) 대체정책레짐의 선택과 새로운 균형

정책적 혼란기에는 여러 가지 대안적 접근방식들이 시도되며 그 과정에서 다른 것보다 문제해결효력이 월등히 뛰어난 방식이 점차 드러나게 된다. 다른 방식에 비해 많은 문제들을 성공적으로 해결한 접근방식이 새로운 정책레짐으로 자리잡으며 제도화됨에 따라 새로운 균형상태를 이루게 된다. 이상의 과정을 나타내면 <그림 1>과 같다(김정수, 1996).

3) 제도와 개인 : 정책레짐과 정책결정자의 상호관계

위에서 제시한 정책레짐 모형은 최근 많은 논의가 이루어지고 있는 제도주의(*institutionalism*)에 입각한 접근방법이라고 할 수 있다. 제도

그림 1
정책레짐의 변화과정



에 대한 관심이 사회과학 여러 분야에서 크게 확산되면서 다양한 연구들이 발표되고 있는데 (DiMaggio & Powell, 1991; 정용덕 외, 1999), 제도를 종속변수로 보느냐 혹은 독립변수로 보느냐에 따라 크게 두 가지 연구경향을 구분할 수 있다. 제도를 종속변수로 취급하는 경우, 어떠한 메카니즘에 의해 어떤 제도가 만들어지는가 하는 질문을 주로 다룬다. 반면 제도를 독립변수로 취급하는 경우, 특정한 제도가 이미 형성되어 있다는 전제하에 그 제도가 개인들의 행태에 어떤 영향을 미치는가에 대해 주로 논의한다.

이러한 경향에 따라 제도주의를 구분해보면 크게 합리선택론적 제도주의와 역사적 제도주의로 나눌 수 있다 (하연섭, 1999). 합리선택론적 제도주의 시각에서는 제도를 개인들의 효용을 극대화하기 위해서 각 행위자들이 자발적으로 협력함으로써 창조되는 것으로 이해한다. 반면 역사적 제도주의에서는 시점 t 에 형성된 제도가 그 후 시점 $t+1$ 에서도 여전히 존재하며 개인들의 행위를 제약한다는 데에 초점을 맞춘다.

정책연구에서 역사적 제도주의가 기여한 것 중의 하나는 정책결정에 있어서 '관습' 혹은 '관성'이 존재함을 밝힌 것이다. 아이켄베리 (Ikenberry, 1988)에 의하면 제도는 일단 확립되고 나면 그 형성배경이

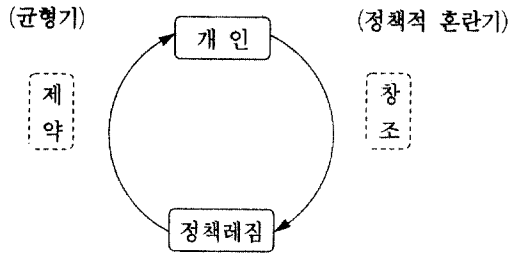
되었던 환경조건들이 달라진다 하더라도 쉽게 변화하지 않고 원특성 그대로 지속되는 경향이 있다. 다시 말해서 시간이 지나고 문제의 성격이 달라졌다고 해도 제도적 틀은 예전의 성격 그대로 존속하기 때문에 정책결정의 스타일이나 양상은 잘 변하지 않는다는 것이다. 이러한 특성을 정책레짐(혹은 제도)의 고착성(*stickiness*) 또는 지속성(*persistence*)이라고 부른다.

이러한 시각에서 보면 정책과정에서 개인 정책결정자의 자율성은 사실상 크게 제약되는 것으로 이해된다. 아이켄베리가 지적한 바와 같이 제도는 개인 또는 집단들이 갖는 선호, 이해관계 및 세력 등을 근본적으로 제약하며 때로는 그것들 자체를 형성하는 경우도 있기 때문이다. 따라서 개인은 언제나 제도의 틀 안에 갇혀있는 피동적인 존재로 파악되는 것이다.

그러나 이와 같이 제도를 독립변수로 파악하고 제도의 고착성·지속성을 강조하는 것은 제도와 개인과의 관계에서 단지 한 면만을 보는 것이라 할 수 있다. 제도가 개인을 제약하고 구속하는 측면만 강조할 뿐 반대로 개인이 적극적으로 제도를 창조하거나 변화시키는 가능성은 무시하기 때문이다. 다시 말하자면 개인 정책결정자가 정책레짐에 의해 그 행태가 제약되는 것은 사실이지만 바로 그 개인 정책결정자에 의해 거꾸로 정책레짐 자체가 변화될 수도 있다는 것이다. 사회가 개인을 만들기도 하지만 사회는 또 개인에 의해서 만들어지는 것이듯 개인 정책결정자를 제약하는 정책레짐 역시 결국은 그 개인들에 의해서 만들어지는 것이다.

앞에서 제시한 정책레짐의 변화모형은 제도와 개인의 관계를 이해하는 분석틀로 사용될 수 있다. 먼저 균형상태의 경우, 정책레짐은 개인 정책결정자들의 행태를 지속적으로 제약한다. 그러나 정책적 혼란기를 거쳐 기존의 정책레짐이 붕괴되면서 개인 정책결정자들이 새로운 정책레짐을 다듬어갈 여지가 커지게 된다. 즉 기존의 정책레짐으로는 해결되지 않는 문제들이 누적되면 될수록 정책결정자들이 기존 방식과는 다른 새로운 해결책을 시도하기가 더욱 쉬워진다는 것이

그림 2
정책레짐과
개인의 상호관계



다. 다시 말하자면 개인 정책결정자들을 제약하던 정책레짐의 구속력이 느슨해지고 약화됨에 따라 개인 정책결정자들의 운신의 폭이 그만큼 넓어지게 된다는 것이다. 결국 새로운 대체 정책레짐은 개인 정책결정자들에 의해 만들어지게 되며, 그 후에는 다시 제도적으로 고착화되어 정책결정자들을 제약하게 된다. <그림 2>에서 보듯이 정책레짐과 개인간의 관계는 결국 균형상태인가 혼란기인가에 따라 그 방향이 달라지는 것이다.

4) 리더십과 정책레짐

정책적 혼란기에 새로운 문제해결방식과 아이디어를 제시하여 문제상황에 대처해야 할 책무는 대개 지도자의 몫이다. 어느 조직이건 그 조직을 이끄는 지도자(리더)가 있게 마련이며, 지도자의 리더십은 조직의 문제해결 방식이나 성과에 어떤 식으로든 영향을 미치게 된다.

지도자에 관한 연구는 크게 교환적 지도자론(*transactional leadership*)과 전환적 지도자론(*transformational leadership*)으로 구분할 수 있다(이종범, 1994:21). 교환적 지도자론에서는 “지도자와 부하간의 상호작용 및 교환관계 속에서 지도자가 효과적으로 조직 또는 집단을 운영해나아가는 방법”에 초점을 맞춘다. 지도자에 대한 기존 연구들은 대개 이 부류에 속하는 것이 많다. 한편 전환적 지도자론에서는 “전체적 관점에서 조직의 방향을 전환시키거나 또는 커다란 변혁을 유도한 기업가적·카리스마적 지도력”을 강조한다. 이 부류의 연구에서는 주로 ‘기본가치나 신념의 변동’이나 ‘조직의 혁신적 변화를 유도하는 지도력’에

초점을 맞춘다.

이 두가지 종류의 지도자론을 정책레짐 모형과 결합하면 다음과 같은 결론이 도출된다. 먼저 균형상태에서는 교환적 지도자론이 적실성을 갖는다. 이때 지도자는 주어진 틀 속에서 조직을 효과적으로 관리·운영해 나가는 데 초점을 맞춘다. 한편 정책적 혼란기에는 전환적 지도자가 필요하다. 균형상태에서 조직을 잘 이끌어 나가고 좋은 성과를 거두었던 지도자가 정책적 혼란기에는 오히려 문제해결에 실패할 가능성이 크다. 기존 정책레짐의 문제적합성이 줄어든 상태에서는 과거의 틀을 벗어나지 못하는 '모범적 리더십'이 오히려 정책문제의 해결에 지장을 초래할 수도 있다는 것이다. 이런 상황에서는 새로운 비전과 길을 제시하고 조직의 생리를 근본적으로 변화시킬 수 있는 전환적 지도자가 문제해결에 도움이 된다. 일단 전환적 지도자가 제시한 새로운 방식에 의해 문제해결의 돌파구가 열리고 누적되었던 이상문제들이 잘 해결되면 그것이 새로운 정책레짐으로 제도화되는 것이다.

4. 1980년대에 형성된 정보통신 정책레짐

1980년대에 들어와 새로이 형성된 정보통신 정책레짐은 1970년대를 지나면서 누적되어 온 기본통신(전화) 문제를 해소하는 한편 정보화 사회로의 진입을 위한 기반을 마련하였다. 그 이전 시기와 비교할 때 이 새로운 정책레짐은 다음과 같은 몇 가지 특징을 가지고 있다.

1) 통신정책의 새로운 원리: '정보화'

1980년대 우리나라의 통신정책은 '정보화'라는 새로운 원리에 의해 인도되었다. 사실 당시만 해도 '정보화'라는 용어 자체가 매우 생소한 단어였다. 과거에는 단지 전화나 전신만을 의미하는 '전기통신' 서비스와 정책이 있을 뿐이었다. 그러나 1980년대 이후 '정보화'가 중요한 요소로 포함되어 '정보통신' 서비스 및 정책으로 확대된 것이다. 이것은 통신문제를 바라보는 정부의 시각과 기본적인 접근방식이 과거와

크게 달라졌음을 의미한다.

실제로 1980년대 이룩된 각종 통신혁명 성과들은 모두 기본적으로 정보화라는 대원리에 입각하여 추진되었던 정책적 산물이다. 정보통신서비스를 전담할 데이콤의 설립이 그 대표적 사례이다. 그뿐 아니라 한국통신의 분리독립과 TDX 개발의 성공을 통해 전화직체를 완전히 해소한 것도 고도 정보화 사회의 기반을 다지기 위한 기초작업이었다. 요컨대 1980년대에 입안되었던 각종 통신정책의 밑바탕에 깔려 있던 기본원리는 바로 '정보화'였던 것이다.

2) 정보화의 기수로 등장한 체신부

1980년대 초반 아직 정보화가 무엇인지 개념조차 제대로 인식되지 못했던 상황에서 정보화의 기수로 등장했던 부서는 체신부였다. 특히 1981년 평소 정보화에 대한 확고한 비전을 가지고 있던 오명이 체신부 차관으로 부임하면서 체신부에는 정보화사회라는 신선한 바람이 불게 되었다. 그리고 얼마 지나지 않아 체신부 간부들 역시 정보화 마인드로 무장하게 되었다. 그리하여 체신부가 다른 부서들보다 먼저 정보화와 관련된 각종 정책들을 주도적으로 입안·추진하여 나아갔던 것이다.

정보통신산업은 다른 산업과는 달리 서비스 부문과 하드웨어 제조(기술·기계) 부문이 공존한다는 특성을 가지고 있다. 정부 부처의 관할영역으로 따진다면 통신 서비스는 체신부(현 정보통신부) 소관업무이고, 하드웨어 제조는 상공부나 과기처 소관사항이다. 그런데 1980년대의 정보통신혁명은 상공부나 과기처에 비해 '힘 없고 별 볼일 없는' 부서였던 체신부에 의해 점화되고 주도되었다. 그 이유는 결국 체신부가 다른 부서들보다 먼저 정보화·정보사회라는 새로운 시대적 이데올로기로 무장하였기 때문이었다.

결국 체신부는 1980년대의 정보통신혁명을 수행하면서 확실한 정보화 추진주체로 부상하였다. 그리하여 과거 '편지나 배달하고 전화나 달아주는 별 볼일 없는 부서'였던 체신부가 이제는 '21세기 정보화

사회를 주관하는 막강한 부서'인 정보통신부로 화려한 변신을 하게 된 것이다.

3) 정책과 사업의 분리

1970년대까지만 해도 체신부의 주된 임무는 전화사업과 우편사업이었다. 그러다 보니 정책을 개발하고 수립하는 기획기능은 제대로 수행할 여지가 없었다. 한편 전기통신사업 또한 정부체제로 운영되다 보니 불편한 점이 한두 가지가 아니었다(이기열, 1995:392). 예산은 경제기획원에 의해 통제되었기 때문에 트럭 한 대를 사는 데 2년이 걸리고 건물 하나를 지으려고 해도 충분한 공사비를 받기 어려웠다. 또한 정원이나 조직 변경은 총무처에 의해 철저히 통제되어 전화수리원 한 명을 증원하는 데에도 2년이 걸렸고 우수한 기술인력을 확보할 수 있을 정도의 높은 보수를 주는 것도 불가능하였다.

하지만 1982년 1월 한국전기통신공사가 체신부에서 분리·발족됨으로써 사업기능은 공사가 전담하고 정책기능은 체신부 통신정책국에서 전담하는 체제가 확립되었다. 이로써 번거로운 사업활동에서 해방된 체신부는 장기적인 시각에서 정보통신정책을 입안하고 기획할 수 있게 되었다. 또한 관청 체제를 벗어난 한국통신도 기업의 이점을 살려 효율적인 전기통신서비스 사업을 펼쳐나갈 수 있게 되었다. 특히 전화사업을 통해 들어온 막대한 자금을 정보통신 발전을 위해 다시 재투자함으로써 전화적체 완전해소, TDX 개발, 반도체 개발 등에 크게 기여하였다.

4) 음성통신과 비음성통신의 분리·병행발전

우리나라 통신혁명의 특징 중 하나는 전기통신사업을 음성통신(전화)과 비음성통신(데이터통신)으로 구분하고 그 두 마리 토끼를 한꺼번에 잡았다는 점이다. 앞에서도 지적했듯이 1970년대까지만 해도 우리나라에서는 기본적인 통신수단인 전화 보급도 제대로 이루어지지 않았을 정도로 통신환경이 낙후되어 있었다. 이러한 상황이었기 때문에

사실 대부분의 사람들에게 정보통신이라는 문제는 피부에 와 닿지 않는 먼 나라 이야기 정도로 들렸었다. 하지만 체신부에서는 전화적체 해소 및 통화품질 향상이라는 기간통신 차원의 과제와 아울러 컴퓨터를 이용한 데이터통신의 활성화라는 과제를 동시에 수행하여 나아갔다. 즉 먼저 기간통신 문제를 해결하고 그 다음에 순차적으로 데이터통신 문제를 해결하지 않고 두 가지 사업을 동시에 추진함으로써 한번에 두 단계를 도약했던 것이다. 그 결과 단시일 내에 오늘날과 같은 고도 정보화사회의 기반이 마련될 수 있었다.

데이터통신은 간단히 말해서 컴퓨터와 통신의 결합을 의미한다. 지금이야 워낙 PC통신이니 인터넷이니 하는 것이 일상화되어 있지만 1980년대 초반까지만 해도 용어 자체부터 지극히 생소한 것이었다. 그 당시만 해도 컴퓨터를 하는 사람은 컴퓨터만 알고 통신을 하는 사람은 통신만 알아, 이 양자를 합치면 어떠한 힘과 가능성이 나올지 모두들 예측을 못하고 있었다. 한쪽만 보고 이야기하다 보면 잘못 판단하는 경우가 많았다.

우리나라에서 데이터통신이 활성화되는 데 기폭제가 되었던 계기는 역시 데이콤(DACOM)의 설립이었다. 많은 어려움 속에서 설립된 데이콤은 우리나라 데이터통신과 정보산업을 발전시키는 데 큰 기여를 하였다. 출범과정이 순탄한 것도 아니었고 아쉬운 점도 분명 있기는 하지만 그래도 우리나라가 빠른 시일에 정보화사회로 진입하는 데 데이콤의 역할이 컸다는 사실은 부인하기 어렵다. 데이터통신이라는 새로운 영역의 서비스가 새로운 기술을 배경으로 시작되었다는 것은 우리나라 정보통신 발전사에서 가히 획기적인 일로 남을 것이다.

일본의 경우는 전기통신사업을 국내(NTT)와 국제(KDD)로 나누었지만, 우리나라에서는 전기통신을 국내와 국제가 아닌 음성과 비음성(데이터)으로 구분하는 것이 바람직하다고 판단하여 비음성통신을 위해 데이콤의 설립이 구상되었다. 전화 회선도 턱없이 부족할 정도로 통신후진국이었던 한국에서 따로 데이터통신 전담회사를 설립시키자 일본 우정성과 NTT에서도 한국모델을 매우 심각하게 검토했다고 한다.

5. 통신혁명과 전환적 리더십

1) 정보통신의 정책적 혼란기

우리나라 전기통신 역사에서 1970년대 후반은 <그림 1>의 정책적 혼란기에 해당하는 시기였다. 급격한 경제성장에 따라 폭발적으로 증가한 전화수요에 비해 공급은 턱없이 부족하여 전화적체가 갈수록 심화되어 갔다. 1972년에 1만 3천건이었던 전화적체건수는 1973년에는 5만, 1975년에는 11만, 1977년에는 20만, 1978년에는 48만, 그리고 1979년에는 무려 60만건 규모로 증가하였다. 전화는 '재산목록 제 2호'로 여겨질 정도로 구하기 어려웠고 심지어 전화가입권 하나에 수백만원의 프리미엄이 붙어 암시장에서 거래되기도 하였다.

이처럼 전기통신 문제는 시간이 갈수록 심각해진 반면 정부는 1970년대가 다 가도록 거의 속수무책이다시피 하였다. 회선증설 계획도 세워졌고 전자식 교환기의 도입도 추진되기는 하였으나 실제 진척은 지지부진하였다. 제 4차 5개년 계획기간 동안 전기통신에 대한 투자액은 전체의 3%에 불과한 정도였다. 회선증설은 미룬 채 전화기만 달아주다 보니 과부하가 걸릴 수밖에 없었고 따라서 통화품질은 형편 없는 수준이었다.

음성통신(전화) 사정이 이런 정도로 열악한 상태에 있다보니 비음성통신, 즉 데이터통신에 대한 관심은 정부에서나 민간부문에서나 거의 전무한 상태였다. 지금은 이미 진부한 단어가 되어버린 정보화 혹은 정보사회라는 용어도 그 당시에는 매우 생소한 말이었다. 지금의 시각에서 보면 그야말로 정보통신의 원시시대였다.

2) 새로운 정보통신 정책레짐과 전환적 리더십

1980년대에 들어와 전기통신의 고질적인 과제들이 깨끗이 해결된 것은 결코 우연이 아니었다. 그 뒤에는 기존의 방법과는 다른 방식으로, 과거의 시각과는 다른 관점에서, 기존의 사고방식과는 다른 아이디어를 가지고 문제에 접근하려고 애썼던 소수의 전환적 지도자들이

있었다. 그리고 그들의 리더십에 의해 과거와는 다른 새로운 정보통신 정책레짐이 건설되었던 것이다.

한국 통신혁명을 주도했던 리더들 중에서 가장 핵심적인 인물로는 오명(吳明) 전 체신부 장관을 꼽을 수 있다(이장규, 1991:263~266; 김정수, 1994; 이기열, 1995). 육사 출신이면서도 전자공학을 전공하여 미국 뉴욕대학에서 박사학위를 취득했던 오명은 1980년 국가보위비상대책위원회 상공자원분과위원과 대통령 경제과학비서관직을 역임하면서 우리나라 전자산업육성과 정보통신발전에 주력하였다. 1981년 5월에 체신부 차관으로 부임하여 6년 2개월, 다시 장관으로 약 1년 5개월이란 기간 동안 재직하면서 정보통신정책의 최고 리더로서 활발한 활동을 벌여나갔다.

오명의 리더십에서 가장 중요한 점은 정보화사회라는 새로운 비전을 제시하고 이 비전을 이루기 위한 각종 정책사업들을 일관성 있게 추진하여 나아갔다는 것이다. 1980년대 초 체신부 관리들에게 정보화사회라는 새로운 바람을 불어넣었던 장본인이 바로 오명이었다. 그는 간부회의 시간에 세미나 형식의 교육을 통하여 체신부 간부들로 하여금 정보화 사회에 대한 비전으로 스스로를 무장하게끔 유도하고 정보화사회의 주역이라는 자부심을 갖도록 하였다. 결국 체신부가 과거의 소극적이고 침체된 분위기에서 탈피하여 정보통신혁명을 앞장서서 주도하는 첨단부서로 탈바꿈하게 된 가장 큰 원동력은 바로 이때 확립된 정보화 마인드였다고 할 수 있다.

1981년 통신공사의 발족과 1982년 데이터통신 전담회사의 설립작업은 체신부 차관이 되기 전부터 오명이 추진하였던 과제였다. 사실 통신공사의 출범 문제는 이미 1970년대부터 수차례에 걸쳐 검토가 이루어져 왔던 사안이었지만 워낙 방대하고 복잡한 문제이다 보니 시행에 옮기지 못하고 미적거리던 상황이었다. 청와대 비서관 시절부터 머뭇거리던 체신부 관리들을 직접 불러 다그치기도 하였던 오명이 체신부 차관으로 부임하자 공사설립 작업은 신속하게 추진되어 불과 일곱 달만에 한국통신이 출범하게 되었다.

또한 데이콤의 설립 역시 오명이 체신부 차관으로서 '데이터통신 전담회사 설립 추진위원회'의 위원장을 맡아 강력히 추진한 끝에 1982년에 결실을 보게 되었다. 당시만 해도 데이터 통신 자체에 대한 이해도 부족하고 수요도 거의 없는 상태였기 때문에 선뜻 참여하려는 사람들이 없었다. 정보화 사회의 기반 구축이라는 차원에서 데이터통신 전담회사의 필요성을 절감했던 오명은 정부가 신설회사의 장래성을 장담하고 채산성을 보장하겠다고 공언함으로써 민간기업의 투자를 이끌어내었다. 또한 데이콤의 재정자립을 도와주기 위해 한국통신의 특정 통신회선 사업을 데이콤에 이관시키기도 하였다.

3) 오명과 TDX 개발 프로젝트

한편 국산 전자식 교환기 TDX의 개발은 정책결정자 한 사람의 정확한 판단과 계산이 국가적으로 얼마나 큰 유익을 가져다 줄 수 있는지를 극명하게 보여준 사례이다. 원래 전자교환기 개발 연구는 1977년 통신기술연구소의 발족과 함께 시작은 되었으나 예산이나 인력 면에서 너무나 미미한 수준에 불과하였다. 오명은 청와대 경제비서관 시절 '전자공업 육성계획'을 작성할 때 이미 3대 전략품목으로서 반도체, 컴퓨터와 함께 전자교환기를 선정하였었다. 체신부 차관에 부임한 직후에는 전기통신연구소(현 전자통신연구소)에 당시로는 상상도 할 수 없는 금액인 240억원을 주고 국산 전자식 교환기를 개발하도록 종용하였다. 단일 프로젝트로는 사상 최대규모였던 TDX 개발사업은 사실상 오명 외에는 거의 모든 사람들이 무모한 일이라고 비판하였었다. 그러나 오명은 나름대로의 계산을 통해 절대로 실패할 수 없는 안전하고 확실한 프로젝트라고 확신하였다. 물론 결과는 그의 기대 이상으로 훌륭한 성공이었다. TDX의 개발을 통해 우리나라는 세계에서 열번째로 전자식 교환기 개발에 성공하고 여섯번째로 전자식 교환기를 수출하는 나라가 되었다. 뿐만 아니라 전화회선의 대량공급은 물론 과학기술 개발과 전자산업 발전에도 크게 기여하였다.

오명이 많은 반대에도 불구하고 일견 도박을 하듯 240억원이라는

엄청난 개발비용을 투자하여 전전자교환기를 국내개발하겠다는 결단을 내린 데에는 다음과 같은 점들에 대한 고려가 있었기 때문이었다 (김정수, 1994:270).

첫째, 과거 범용컴퓨터 개발에 참여해 본 경험에 비추어 볼 때 교환기 기능 자체는 별로 어려운 문제가 아니라는 점이다. 다만 전전자교환기의 경우 고장났을 때 스스로 문제부위를 찾아내는 자체진단기능 또는 자동으로 전화요금을 산정하는 요금계산기능 등이 어려운 과제였으나 이는 국내기술력으로 개발이 가능할 것으로 믿었다.

둘째, 일단 전전자교환기의 국내개발이 성공하면 낙후되어 있던 우리의 기술수준을 일거에 선진국 수준으로 끌어올릴 수 있다는 점이다. 또 설사 완전한 개발에는 실패한다고 해도 그 자체만으로도 상당한 기술축적효과가 될 것이라고 판단하였다. 셋째, 당시에는 교환기 수입을 전량 해외에 의존하고 있던 상황이었기 때문에 가격협상에서 불리한 입장에 있었는데, 전전자교환기가 적어도 일부나마 국산화되 기만 하면 이를 지렛대로 삼아 수입가격을 대폭 깎을 수 있다는 점이었다. 당시 교환기수입에 들어가는 돈이 약 5000억원 가량이었는데, 이 중 10%만 깎아도 개발비용을 훨씬 초과하는 500억원이라는 막대한 예산을 절약할 수 있었다는 계산이었다.

마지막으로, TDX개발 프로젝트의 발주, 평가 및 제품구입 등 주요 사안은 모두 오명 차관이 결정하게 되어 있었으므로 이 계획은 '결코 실패할 수 없었다'는 점이다. 예를 들어 만약 요금계산기능의 개발이 실패한다면 이에 농어촌의 전화요금을 일정액으로 통일하고 국산기종은 농어촌에서 사용하게 하고 비싼 외제는 도시지역에서만 쓰면 되는 것이었다. 이와 같이 여러 측면에서의 주도면밀한 사전검토는 오명으로 하여금 확신을 가지고 단안을 내리게 하였다. 결국 TDX 개발계획을 대체로 대단히 모험적이고 겁없는 용단으로 보는 외부시각과는 달리 오명의 입장에서는 설사 완전히 개발 못해도 손해보다는 이익이 더 큰, '100% 확실한 장사'였던 것이다.

4) 리더십과 상황

1980년대 한국의 통신혁명에서 오명이라는 전환적 지도자의 역할이 지대하였다고 해도 비단 그 한 사람에 의해서 모든 일이 이루어졌던 것은 물론 아니다. 정책결정자로서 오명이 가지고 있던 리더십이 통신혁명이라는 열매를 맺을 수 있었던 데에는 다음과 같은 몇 가지 중요한 상황요인들이 있었다.

(1) 다양한 인재들의 적재적소 배치

1980년대 통신혁명은 분명히 오명 한 사람의 작품은 아니었다. 훌륭한 인재들이 각 처에서 맡겨진 제 몫을 나름대로 잘 감당하였기에 가능한 일이었다. 오명이 우리나라 전자산업 육성과 정보통신 발전을 위한 밑그림을 완성하였다는 청와대 경제비서관 시절, 함께 호흡을 맞추었던 김재익 경제수석과 홍성원 박사는 훌륭한 팀워크를 이루었다. 오명이 체신부로 간 뒤에도 김재익은 오명이 구상한 정책들을 뒤에서 든든히 밀어주었고, 홍성원은 여러 가지 좋은 아이디어를 내놓았다. 특히 컴퓨터 전문가였던 홍성원은 국가기간전산망 사업의 입안과 시행에서 주도적인 역할을 담당하였다.

한편 TDX 개발과정에서는 전자통신연구소의 양승택 개발단장과 함께 한국통신의 서정욱 사업단장이 큰 공을 세웠다. 특히 서정욱은 기술개발주체인 전자통신연구소의 연구원들을 독려하고, 제품생산주체인 민간기업으로의 기술전수과정을 감독하는 한편 사용자주체인 한국통신이 안심하고 교환기를 운용하도록 철저한 품질테스트와 인증체도를 시행하였다. 한국통신의 초대 사장이었던 이우재는 체신부에서 제시한 정책방향대로 성실하게 집행하였고 짧은 시간에 조직을 안정시켰다. 데이콤의 초대 사장이었던 이용태는 데이터 통신의 불모지였던 우리나라에서 컴퓨터와 정보통신서비스를 활성화시키는 데 크게 기여하였다.

(2) 장기간의 재직연한

비전이 구체적인 결과로 실현되는 데에는 시간이 걸리기 마련이다.

아무리 훌륭한 비전과 뛰어난 행정능력을 지닌 리더라고 해도 자신에게 주어진 일할 시간이 부족하다면 별다른 성과를 기대하기 어려울 것이다. 오명의 경우 체신부 리더로 재직하였던 기간은 차관과 장관 시절을 합하여 약 8년 가까이 되었다. 이 기간은 행정 리더로서 자신의 비전을 실행에 옮기는 데 충분한 시간이었다고 할 수 있다. 실제로 오명의 회고에 의하면 처음 체신부 차관으로 부임한 후 체신부 간부들이 정보화사회에 대한 비전을 공유하도록 만드는 데만 약 1년 넘는 시간이 걸렸다고 한다.

(3) 정책의 일관성

정부정책의 일관성은 정부관료는 물론 민간부문에 대해 미래에 대한 불확실성을 줄여주고 안정적인 예측을 가능케 해준다. 정보통신정책의 경우 오명이 체신부 리더로 장기간 재직한 덕분에 정책의 일관성이 가능하였다. 1980년대 체신부의 정책이 정보화라는 큰 원리에 입각하여 일관성있게 추진되었기에 민간부문에서도 정부에서 제시한 비전을 신뢰하고 따라갈 수 있었던 것이다.

(4) 강력한 정치적 뒷받침

아무리 아이디어가 좋고 비전이 좋아도 집행에 필요한 힘이 동반되지 않는다면 실제 문제해결에는 아무런 소용이 없다. 오명이 국보위, 청와대 비서실, 그리고 체신부에 재직하는 동안 자신의 비전을 끝까지 밀어붙일 수 있었던 것은 당시 최고 통치권자였던 전두환 대통령의 막강한 권력에 의해 튼튼히 뒷받침되었기 때문이었다. 전 대통령은 정책안건에 대한 설명을 듣고 일단 공감할 하게 되면 장차관이 주위의 방해물 받지 않고 소신껏 일을 추진할 수 있게끔 확실히 보장해 주었다고 한다. 특히 전 대통령의 경제가정교사로 불릴 만큼 절대적인 신임을 받고 있던 김재익 경제수석은 오명의 경기고등학교 1년 선배로서 그가 가진 비전에 공감하여 국보위 위원과 청와대 비서로 영입한 장본인이다. 김 수석이 청와대에 있던 동안 음으로 양으로 오명

의 정책에 대해 많은 힘을 실어주었다.

(5) 정치적 격변기

1979년 10·26 이후 한국은 정치적으로 극도의 격변기요 혁명기였다. 하지만 이 때문에 과거와는 크게 다른 새로운 비전과 아이디어를 소유한 새로운 인재들이 등장할 수 있었다. 전두환 장군이 이끄는 신군부의 등장은 비록 정치적으로는 바람직하지 못한 일이었다고 해도 행정의 입장에서 보면 과거에 없매이지 않는 새로운 문제해결 방식과 시각이 시도될 수 있는 좋은 기회이기도 하였다. 자유시장경제주의자인 김재익이 경제정책의 전면에 등장하고, 정보화라는 선구적 비전의 소유자인 오명이 정보통신정책의 리더로 발탁되었던 것도 바로 1980년의 격변기였다. 고질적인 정책문제들의 해결을 위해 지금 보면 다분히 무리라고 생각되는 방식들이 동원될 수 있었던 것도 혁명기에 해당하는 당시의 상황때문이었다. 결국 1980년의 정치적 격변기는 1980년대 통신혁명을 이룩한 새로운 정보통신 정책레짐이 건설될 수 있었던 기회였던 셈이다.

5. 맺는 말

우리나라는 1980년대 초까지만 해도 고질적인 전화적체 및 통화품질 불량으로 인해 통신 후진국을 면치 못하던 처지였으나 1980년대를 통하여 짧은 시일에 많은 문제들을 해결하고 통신 선진국 수준으로 크게 도약하였다. 그 당시 우리나라 정보통신의 발전은 통신혁명이라고 불릴 정도로 대단한 발전이었다.

1980년대 통신혁명을 가능하게 했던 요인 중에서 가장 중요한 것은 오명을 비롯한 소수 '전환적 지도자'들의 리더십이었다. 1980년이라는 정치적 혼란기 속에서 등장한 새로운 행정 리더들은 과거의 틀에 얽매이지 않고 과감하게 새로운 비전을 제시하였고 새로운 방식을 시도하였다. 그 결과 그 때까지 쌓여 있던 많은 문제들이 해결되게 되었

다. 이 과정에서 정보통신에 대한 새로운 정책레짐이 건설되고 제도화되었다. 지금까지도 우리나라 정보통신정책의 큰 틀은 1980년대에 만들어졌던 정책레짐 내에서 운용되고 있다. TDX의 성공적인 개발이 후일 'TDX 신화'가 되어 CDMA 기술개발 과정에서 비슷한 방식이 답습된 것도 그 한 예이다.

그런데 1980년대에 제도화된 정보통신 정책레짐이 그 당시 누적된 문제들을 성공적으로 해결하였다고 해서 앞으로도 계속 그러하리라는 보장은 없다. 다시 말해서 1980년대의 정답이 2000년대에도 여전히 정답이 될 것인지는 알 수 없다는 것이다. 그렇지만 역사적 제도주의의 논지와 같이 정책레짐은 한번 형성되면 시간이 지나고 상황이 변화하여도 그대로 지속되면서 개인 정책결정자들의 시각과 선택을 제약한다. 설령 몇 건의 정책실패 사례가 발생한다고 해도 기존 정책레짐의 틀이 쉽게 무너지지는 않을 것이다.

현재 우리나라의 정보통신정책이 문제해결에 성공하는 것보다 실패하는 경우가 많은지 여부는 또 다른 연구의 주제가 될 것이다. 본 논문에서는 오늘날 우리나라 정보통신정책의 큰 틀이 언제 어떻게 제도화되었느냐 하는 주제에 초점을 맞추었다. 현재의 정보통신 정책레짐은 1980년대에 활약하였던 새로운 행정 리더들의 전환적 리더십에 의해 건설되었으며, 그들의 지휘하에 통신혁명이 이루어졌다는 것이 본 논문의 요지이다. 하지만 21세기에 바람직한 정보통신정책을 모색하려면 과거의 성공이 아무리 눈부시다고 해도 거기에 너무 집착하지 말아야 할 것이다.

■ 주

- 1) 잠재수요까지 포함한다면 1978년 이후 연간 100만 내지 130만명이 전화가입을 기다리고 있는 실정이었다. 한편 당시 가입자 상호간 양도가 가능했던 백색전화의 거래가격이 정부 공식가격의 10배나 되는 250만원 수준에 달할 정도로 전화적체현상은 심각하였다(체신부, 1988).
- 2) 특히 당시 수동식 및 기계식 교환기밖에 없었던 시골지역에 국산 전자교환기가 보급되었던 것은

- 4세대에 걸친 기술을 뛰어넘는 것이었다. 한편 저명한 미래학자인 다니엘 벨도 한국이 디지털 교환 원리를 그토록 조기에 습득하고 개발한 데에 대해 감탄한 바 있다(이한빈, 1991).
- 3) TDX 생산에 참여한 업체는 금성반도체(주), 대우통신(주), 동양전자통신(주), 삼성반도체통신(주)이었다.
 - 4) 1980년 이후 1987년까지 통신분야에 투입된 총 재원은 9조 6,874억원에 이른다. 한편 82년부터 시행된 제5차 5개년 계획에서는 정부 총투자 중에서 통신부문이 차지하는 비중이 과거의 3% 수준에서 약 7% 정도 수준으로 증가하였다(체신부, 1988:105).
 - 5) 시내도수료는 1980년 1월 8원에서 12원으로 인상된 바 있으며, 1981년 6월 12원에서 15원으로, 같은 해 12월에는 다시 15원에서 20원으로 인상되었다.
 - 6) 당시 도매물가지수를 보면 1980년의 경우 42.2%, 1981년도의 경우 21.6% 상승하였다.

■ 참고문헌

- 김정수. 1994. "80년대 통신혁명의 지휘자." 이종범(편), 《전환시대의 행정가: 한국형 지도자론》, 243~281. 서울: 나남.
- 김정수. 1996. "정책레짐모델을 이용한 미국 통상정책의 제도적 변화분석." 《국제정치논총》 36(1).
- 문영환. 1992. "우리가 개발한 전전자교환기 수출." 《나라경제》 (1992. 11)
- 신윤식. 1993. 《정보사회와 정보산업의 발전방향》. 고려대학교 행정문제연구소 정책논문시리즈 93(2).
- 이기열. 1995. 《소리없는 혁명》. 서울: 전자신문사.
- 이장규. 1991. 《경제는 당신이 대통령이야: 전두환 시대의 경제비사》. 서울: 중앙일보사.
- 이종범. 1994. "서론." 이종범(편), 《전환시대의 행정가: 한국형 지도자론》, 15~29. 서울: 나남.
- 이한빈. 1991. "Daniel Bell과의 미래좌담." 《한나라의 앞날》. 서울: 박영사.
- 정용덕(편). 1999. 《신제도주의 연구》. 서울: 대영문화사.
- 하연섭. 1999. "역사적 제도주의." 정용덕(편), 《신제도주의 연구》, 9~36. 서울: 대영문화사.
- DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell. 1991. "Introduction." In Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, eds. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ikenberry, G. John. 1988. "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy." In G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno, eds. *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca: Cornell University Press.

3. Institutional Change and Leadership : Information- Telecommunication Policy Regime in Korea

Jung-Su Kim

The 1980s saw a substantial leap in the information-telecommunications infrastructure in Korea. Many of the basic telecommunications problems including the chronic shortage of telephone service supply were successfully resolved during this short period. Moreover the technological as well as institutional foundation for advanced data communication services was also established during the same period. This remarkable development was made possible due to the institutional change of the information-telecommunication policy regime. The new policy regime had two important characteristics. The 'information society' became the primary principle guiding all the telecommunications policies, and the Ministry of Telecommunications had played a pivotal role in Korea's telecommunications revolution. This change of the policy regime was initiated by a new 'transformational leader' armed with a new vision and a new perspective for telecommunications problems.

4. Government Policy and Business Responses : The Case of Auto Industry in Korea

Sung-Hun Kim

This research raises two questions and proposes three hypotheses to provide an argument on the significance of analyzing strategies employed by individual private companies. It is an empirical research, using in-depth case study on the Korean automobile