

연구논문

# 출연금의 제도화 과정에 관한 분석

## 주파수 할당대가를 중심으로

성 지 은

이 연구는 우리나라 출연금제도 중 하나인 “주파수 할당대가”를 중심으로 동태적 제도화 및 제도변화과정을 분석했다. 분석결과 우리나라 정보통신산업의 출연금의 하나인 주파수 할당대가의 제도화 과정은 국가라는 단일의 행위자에 의해 일방적인 결정이 이루어지는 것이 아닌 다수의 이해관계자들의 상호작용을 통해 자생적 질서로 전개되어 왔으며, 시행착오 및 학습결과의 단계적 조정과 변이를 통해 점진적 제도화를 거쳐왔다. 이러한 변화는 무작위적으로 이루어졌 다기보다는 이전 사례의 오차를 수정·학습하고, 외국사례를 모방·적용하는 과정으로 볼 수 있다. 또한 주파수 할당대가의 제도화 과정은 제도의 효율성이나 객관성에 대한 고려보다 제도에 대한 정당성을 부각시키거나 시장기제를 수용하는 등 사회적으로 인정된 관례나 상징기제를 활용해 왔다.

주제어: 출연금, 제도화 과정, 주파수 할당대가

### 1. 서론

출연금은 관할부처가 비교적 탄력적으로 운용할 수 있는 기금으로 준 조세에 해당된다. 특히 정보통신업체의 출연금은 국내 정보통신(IT) 연구개발 자금원인 정보화촉진기금(정촉기금)의 주 수입원이면서 기술·서비스 등 사업자 선정기준의 하나로 볼 수 있다. 주로 통신사업자들이 낸 출연금으로 조성한 거액의 정보화촉진기금은 정통부가 IT 관련 대규모 국책사업을 추진하는 데 든든한 재정기반이 되어왔다.

출연금인 주파수 할당대가 산정의 배경은 정부가 공공의 재산에 대한 권리를 특정인에게 부여할 때 이에 대한 대가를 징수하여 공공부

성지은

고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소에서 책임연구원으로 재직 중이다.

seongjiun@korea.ac.kr

문으로 이전하는 경제적 지대의 회수에 있다. 다시 말하면 주파수는 국민 모두의 재산이므로 정부가 경제적 지대를 징수하지 않거나 낮게 받을 경우 결과적으로 공공의 비용으로 특정인을 보조하게 되는 것이다. 통신사업을 하기 위해서는 적절한 주파수 대역과 통신회선을 필요로 하는데, 정부에 출연금을 내고 정해진 주파수 대역을 ‘사야’ 한다. 그러므로 정통부가 PCS나 IMT-2000 사업자를 선정한다는 것은 “주파수를 할당받을 자격이 있는 기업을 선정한다”는 의미로 볼 수 있다. 최근 전파자원의 희소가치가 증대함에 따라 주파수의 시장가치를 반영하고, 이용 효율을 제고하려는 세계적 추세에 있다.

한편 새로운 제도의 형성과 제도화 과정은 사회환경이 가질 수 있는 다양한 대안들 가운데 다수 행위자들의 복잡한 상호작용을 거쳐 일정한 안정적 점들로 수렴해 가는 지속적 과정으로 볼 수 있다. 즉, 제도의 변화와 제도화 과정은 단절성과 자기유사성에 근거한 반복적 과정이 공존하는 과정에서 이루어진다. 따라서 이러한 과정을 제대로 보기 위해서는 적절한 시간 및 분석단위를 통해 패턴을 찾아내는 작업이 이루어져야 한다.

이 연구는 우리나라 출연금제도 중 하나인 “주파수 할당대가”를 중심으로 동태적 제도화 및 제도변화의 과정을 분석한다. 우리나라 정보통신산업의 출연금제도는 몇 차례의 전파법 개정을 거치면서 보다 구체적으로 제도화·법제화되어 왔다. 이에 따라 각 국가별, 각 시기별 출연금의 제도 및 법규상 의미, 법제화 정도, 출연금 근거, 출연금 산정과정 등이 다르게 나타나고 있다. 이 연구는 형성 당시에는 모호하고 비일관성을 보여주었던 제도가 이후 정당성을 확보하고 가치와 안정성을 확보하는 과정에 관심을 두고 이들이 어떻게 생성, 유지, 변화하는가를 동태적으로 설명하려 한다. 이를 통해 다양하게 나타나는 제도화 요인 및 제도화 기제에 대한 분석과 함께 제도변화 및 제도화 과정의 진화론적 특성을 함께 분석하고자 한다.

결국 이 연구는 하나의 제도가 형성되고 진화되는 과정에서 나타날 수 있는 특징분석이 된다. 즉, 규칙이나 제도의 형성과 변동에 영향

을 미치는 되먹임 고리 (*feedback loops*)와 제도 자체의 자기강화적 (*self-reinforcing*) 성격으로 나타나는 경로의존적 특성과 함께 시간흐름이나 환경변화에 따라 점진적으로 변이 및 요동을 거쳐 온 변화경로를 동시에 분석할 수 있을 것이다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 제도와 진화대상으로서 제도

March (1994)는 제도를 '정치가 일어나는 기본틀', '역할과 상황의 관계에 의해 적합한 행동을 규정짓는 규칙과 루틴들의 모음'으로, 루틴은 '절차적 규칙, 결정규칙, 평가규칙'으로 정의했다. Hall (1986)은 제도를 '정치와 경제 각 부문에서 개인들간의 관계를 구조화하는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행'으로, North (1990)는 사회에 적용되는 게임의 법칙 (*the rules of game*)으로 정의했다. 일반적으로 역사적 제도주의자들은 "행위자들의 이익에 대한 정의에 영향을 미치는 동시에 행위자들간의 권력관계를 구조화하는 국가와 사회의 모든 제도"를 '제도'의 정의에 포함시키고 있다 (Thelen & Steinmo, 1992).

제도의 생성과 변화과정, 특히 변화의 원인에 관한 의문은 제도연구의 중심주제가 되어 왔다 (Immergut, 1992). 제도는 지속성과 안정성을 가지므로 과거로부터 계속된 어떤 제도의 경위탐구에 적절하며, 개인행동의 누적적 합으로 설명하기 힘든 부분을 설명할 수 있다. 이에 따라 제도의 변화과정을 설명할 때도 기존 제도가 새로운 제도가 취할 모습을 제약한다는 경로의존성을 강조한다 (North, 1990).

경로의존성은 역사가 중요하며, 점진적 변이나 요동의 축적으로 각 국가마다 다양한 제도로 발산 (*divergence*) 된다는 것을 의미한다. 과거의 선택이 역사발전의 경로를 제약하기 때문에 높은 수준의 누적성과

경로의존성을 가지게 되고 이는 결과적으로 국가간 정책의 상이성과 한 국가 내 정책패턴의 지속성을 보여주게 된다(Hall, 1986; Thelen & Steimo, 1992; Peters, 1999).

한편, 제도는 다수의 이해관계자들이 상호 작용하며 적응하고 학습해 나가는 진화의 대상이 된다. 진화개념의 도입을 통한 사회현상의 설명은 비결정성·비환원주의를 특징으로 하며, 탐색·선택 등 진화적 요소를 도입함으로써 이에 대한 설명을 시도한다. 진화론적 경제 설명이 갖는 전형적 가정들과 특징들은 다음과 같다(Andersen, 1994; Hodgson, 1994).

- 첫째, 행동 주체(개인이나 조직)들은 결코 완전한 정보를 가질 수 없으며, 전체적으로가 아니라 국지적인 최적화를 위해 행동한다.
- 둘째, 주체들의 의사결정은 보통 규칙, 규범, 제도들에 묶여 있다.
- 셋째, 주체들은 어느 정도는 타 주체들의 규칙을 모방하기도 하고, 스스로 배우기도 하며, 새로움을 창출하기도 한다.
- 넷째, 모방과 혁신의 과정들은 상당한 정도의 누적성과 경로의존성에 의해 특징지어지지만, 우연적 불연속성들에 의해 방해받는다.
- 다섯째, 주체들간의 상호작용은 전형적으로 불균형 상황 속에서 이루어지고, 그 결과는 주체들뿐만 아니라 변형된 상품들과 생산방식의 성공과 실패로 이어진다.
- 여섯째, 위 가정과 특징들에 의해 묘사한 상황(context)에서 발생하는 변화과정들은 비결정론적이고, 개방적이며, 비가역적이다.

지금까지 조직관리를 비롯한 대부분의 사회과학은 자연과학적 방법론과 패러다임을 원용해 왔으나, 복잡성과학 등 진화론적 관점에서는 경제나 조직현상을 단지 기계론적 모델로서가 아니라 역사에 의존하고(경로의존적이고), 유기적이며 지속적으로 진화하는 복잡체제로 본다. 진화이론은 변화의 원인, 즉 어떤 사태나 실체가 태어나고 변하는 과정을 설명하는 이론으로, 기존의 진화이론은 합리적 적응이론으로서 유기체의 생존이 마치 정해진 최적의 상태에 도달하기 위하여

합리적으로 적응해 나가는 과정으로 인식해 왔다. 그러나 이러한 목적론적 진화는 타당하지 않으며 진화란 변이 등 자연도태과정을 통해 부분적으로 적응해 가는 과정으로 보고 있다. 즉, 진화과정에 목적이 존재하는 것은 아니며, 단지 탐색과 개선의 과정인 것이다(Simon, 1969; March, 1994). 하나의 제도가 형성되고 진화하는 과정에서 나타날 수 있는 특징들로 순환고리성, 초기치의 민감성, 프랙탈 구조, 자기조직화와 발현 현상들의 개념들을 제시하고 있다(Allen, 1994; Andersen, 1994; Hodgson, 1994; Nelson & Winter, 1982).

## 2) 제도화의 개념과 제도화의 특징

제도화라는 개념은 학자에 따라서 정의가 상이하며, 또한 제도화 수준을 측정하는 기준의 선택에서도 서로 차이가 있다. 정치학에서 Huntington(1968)은 제도화를 “조직과 절차가 가치와 안정성을 획득해 가는 과정”이라고 정의했다. 반면, 사회학에서 Selznick(1957)은 제도화를 “특정의 행위자들이 자연상태의 세력관계 속에서 적응해 나가는 과정”으로, Scott(1987)은 “개인이 사회적 실체에 대한 개념규정을 공유하는 사회적 과정”으로 규정하였다.

일반적으로 제도화는 제도로의 확립과정을 의미한다. 구체적으로는 조직구조, 조직 내 과정 및 이념 등이 자신의 고유한 기능과 역할을 갖추고 발전시켜 나가는 과정을 ‘제도화(*institutionalization*)’라고 할 수 있다. 제도화라는 개념에는 참여자들이 제도에 기초하여 행동하는 것을 의미하며, 그 정당성을 확보하기 위해 사회문화적 규범이나 가치체계 또는 정치적 환경과 부합되는 구조적 적응을 강조한다. 또한 제도화는 정당성을 확보하고 이해관계자들간의 경쟁을 해결할 수 있는 장치로서 유용하다. 제도화된 장치와 절차를 통해 관료의 재량권이 남용되는 것을 막을 수 있으며, 합리적 규제정책을 결정하는 장치로서의 역할도 한다(배병룡, 1992).

제도화이론은 사회에서 공유되는 믿음이나 가치체계, 그리고 일반

적으로 통용되는 절차들과 유사한, 또는 일관성 있는 조직구조와 행태를 유지하는 것이 조직의 효과성 향상을 위한 관건이라고 보았다 (Meyer and Rowan, 1977; Zucker, 1988). 따라서 제도화이론은 합리성이나 효율성의 개념에 회의를 가지고 있으며, 자생적·내생적 질서를 강조한다. 제도화는 정당성의 문제를 강조하고 있는데, 즉 조직은 규범적 환경에 순응함으로써 정당성을 획득하는 것에 관심을 기울이게 된다는 것이다. 이처럼 제도화이론은 행동을 제약하는 제도, 관습 등의 사회적 힘에 주목하고 있다.

한편 제도뿐만 아니라 제도화 과정도 진화론적 특성을 보인다고 주장한다. 진화개념을 단순하게 인간의 문제해결과정으로 치환한다면, 진화의 과정은 과거의 경험이나 시행착오의 결과이면서 미로에 대한 탐색의 과정으로 볼 수 있다. 이때 시행착오 등 탐색의 과정은 무차별적이거나 맹목적이 아니라 선택적 과정이다 (Simon, 1969). 무엇보다도 제도화 과정 또한 자체 내에 마치 유전자를 통한 재생산과 같은 지속성이 담보된 과정으로 이해함으로써 경로의존성을 강조한다. 즉, 과거로부터 현재까지 이루어진 변화의 경로 상에서 축적된 관성에 의해 미래의 변화의 방향이 제한되고 규정된다는 주장을 하는 것이다.

그러나 제도화 과정 역시 제도의 지속성 및 경로의존성으로 인하여 의도하지 않았던 결과와 제도의 비효율성이 발생할 수 있음을 인정한다. 이러한 상호작용은 지속적인 변동을 수반하게 되고 이것의 매우 작은 변동들이 지속적으로 제도에 영향을 줌으로서 제도 전체의 급격한 변동을 초래하기도 한다 (Nelson & Winter, 1982; Arthur, 1987; 1988; 1990; 1994; Peters, 1999). 예를 들어, North (1990)는 점진적이고 경로의존적 변화를 주장하는 반면, Krasner (1988)는 급진적이며 단절적인 변화를 주장했다. 제도가 일정기간 동안 안정적으로 유지되다가 제도 재외의 모순들이 제도의 완충능력을 넘어서는 임계시점에서 붕괴되고 전혀 다른 새로운 제도, 즉 단절적 균형 (*punctuated equilibrium*) 이 나타나게 된다.<sup>1)</sup> Nelson (1994)은 단절적 균형개념의 도입을 통해 새로움, 즉 혁신에 대한 설명의 근거로 이용하고 있다.

결국 제도화 과정은 누군가가 설계하여 그것이 돌연히 시행되기보다는 역사적으로 생성되어 온 것이며 다양한 제도가 서로 복잡한 상호작용을 하며 진행되어 온 것이다. 따라서 그 경로를 예측하기 어렵고, 유일하고 최적화된 결과를 보장하지 않는다. 이처럼 제도화 과정은 진화론적 특성을 보여주게 되는데, 그 경로과정은 되풀이되지 않으며, 경로의존성과 결정적인 작은 순간, 그리고 우연성이 존재하는 역동적·비선형적 과정이다(March, 1994).

### 3. 사례분석

#### 1) 우리나라 통신정책개요와 정책수단으로서 출연금제도

이동통신산업분야에 관한 규제는 전기통신분야 규제의 일환으로 이루어졌으며, 국내 전기통신분야의 근대적 법률은 1961년 12월의 “전기통신법” 제정에서 비롯되었다. 전기통신법은 체신부라는 국가기관에 의해 제공되는 행정서비스의 일종인 통신서비스를 규정하는 법률체계로서 전기통신사업에 관한 개념과 규정은 극히 미비하였다. 그리고 이 당시에는 전화, 전신 등 기본 통신시설에 대한 보급이 미비한 상태여서 이러한 기본 통신수단의 보급을 증대시키는 것이 시급한 과제였다. 기본적인 통신수단의 보급을 위한 재원을 마련하기 위해 1961년의 ‘전화채권법’, 이를 1979년에 개정한 ‘공중 전기통신시설 확장에 관한 임시조치법’ 등을 통해 기본 통신수단의 보급에 주력하였다(김한주, 1997: 57).

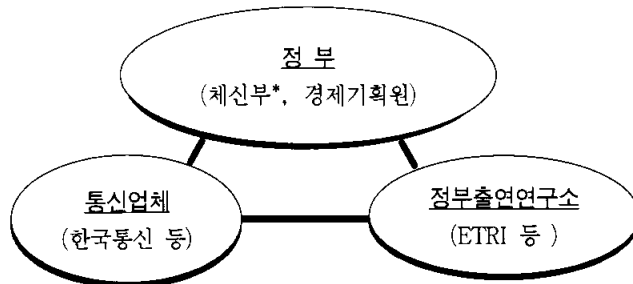
특히, 전화 적체가 가장 심했던 1980년대의 경우 적체수가 60만을 초과하여 당시 총시설 283만의 20%에 해당할 만큼 심각한 공급부족 상태에 있었다. 이러한 기본통신 공급의 부족을 해결하기 위한 조직과 재원확보를 위한 강력한 정책이 추진된 것은 1980년 12월 “통신사

업경영체제 개선”이라는 기본 정책이 결정된 이후부터이다.

우선 1981년 ‘한국전기통신공사법’이 제정되었고, 1982년 1월에는 통신사업의 추진체가 체신부에서 한국전기통신공사로 전환됨으로써 정책기능과 사업기능이 분리되었다. 한국전기통신공사 발족 이후 전신전화채권제도의 시행을 통하여 새로운 투자재원이 확보됨으로써 시설투자와 첨단기술개발 지원이 가능해졌다. 그 결과 한국은 1986년 10번째 전전자교환기(TDX) 생산국이 되었고, 1987년에는 전화 적체를 해소하고 광역자동화도 완성하게 되었다.

1980년대까지 우리나라 정보통신산업은 정부 중심의 독과점체제로 정부·기업·정부출연 연구소간에 긴밀한 협력관계를 구축해 왔다. 그 결과 통신당국, 통신기기제조업체, 통신부문 노동조합, 그리고 여타 수혜집단으로 구성되는 ‘체신-산업복합체’(postal-industrial complex)가 구축되었다. 이러한 제도적 구조는 국가주도의 다양한 사회적 이익들을 접합하고 또 정보통신부문에 존재하는 다양한 제도적 장치를 안정화하는 역할을 수행하는 정보통신 정책네트워크의 한 유형이라고 할 수 있다(고경민, 2000: 76~77). 이를 바탕으로 다른 산업과 마찬가지로 개발성장 위주의 정책을 추진해 왔으며, 국가의 계획된 통제 하에 시장실패를 보완하려는 공익적 목적으로 추진되었다. 이에 따라 우리나라 정보통신정책은 엄격한 신규진입규제, 동일인 지분규제, 통

그림 1.   
우리나라 정보통신산업   
정책의 제도화된 구조



주: \*는 정책 주도 부처, 세 영역을 잇는 굵은 선은 긴밀한 협력관계 의미



신기기제조업 주체의 통신서비스사업 참여규제, 외국인 지분제한 등을 이용하여 자유시장 경제원리의 접근을 허용하지 않았다(서영길, 2000: 134~135).

1970년대까지 사업적 요소인 우편·저금·보험·전신전화 운영이 조직존재의 주목적이었던 체신부는, 1980년대 초부터 전신전화에 대한 사업기능과 정책기능을 분리했다. 이어 TDX 개발 등 대형연구개발프로젝트의 성립, 통신정책연구소, 한국전산원, 한국통신기술(주), 한국통신진흥(주), 정보문화센터 등 체신부산하의 분야별 전문연구기관과 새로운 기관의 형성으로 체신부는 다양한 정책수단을 마련해 나갔다. 체신부는 정보통신산업의 독점체제의 골격을 유지하면서, 한편으로 한국통신의 설립<sup>2)</sup>과 서비스 분야별 사업자의 다원화, 민간기업들과의 생산 및 기술적 연합관계를 강화함으로써 여타 정부부처 및 민간기업들에 대해 높은 자율성을 획득할 수 있었다. 특히, 한국통신의 구매독점권이나 시장에 강력한 영향력을 행사할 수 있는 체신부의 기술선택권<sup>3)</sup>은 체신부 우위를 제도적으로 보장해 왔다. 이처럼 정부의 적극적인 역할은 체신부의 강력한 기관자율성<sup>4)</sup>을 기반으로 하고 있으며, 이로 인해 상당한 수준의 국가능력을 계속적으로 발휘할 수 있었다(황종성, 1994; 김정렬, 1995: 195~197; 서영길, 2000).

특히, 체신부는 1990년대 이전까지 경제기획원의 간섭 없이 집행할 수 있는, 이른바 '별도주머니'를 만들기 위해 한국통신의 예산에 대해 연구개발명목 또는 특정명목으로 출연명령을 내리거나, 정부보유주식에 대한 배당금 명목, 수익에 비례한 연구개발 투자비 등을 활용해 왔다.<sup>5)</sup> 독점업체에게 안정적인 시장과 개발된 기술을 제공하고 국민복합적 연구개발체제를 구축함으로써 체신부와 통신업체 간에는 시장보증관계를 축으로 하는 친밀한 주고받기관계가 형성되었다. 이러한 출연금을 통해 체신부가 대형 연구개발사업을 수행하거나 정보화사업을 추진하면서 산업계는 물론 관련부처, 그리고 연구기관을 지원할 수 있었다(서영길, 2000: 189~190).

## 2) 1992년 제 2이동통신 출연금 결정과정 및 허가방식

1980년대 후반 이후 통신서비스산업의 민영화 및 규제완화라는 세계적인 추세와 더불어 통신기술의 혁신, 통신서비스 수요의 다양화 등 통신서비스시장환경이 급속히 변화되어 왔다. 이러한 정책 및 환경변화에 영향을 받아 우리나라에서도 그동안 독점적 구조로 운영되어 온 통신서비스 시장에 대해 경쟁도입 등 전반적인 구조개편에 대한 요구가 강력히 대두하게 되었다.

이에 체신부는 1990년 7월, 시내전화사업의 독점유지, 장거리 및 국제전화부문과 이동통신부문에 대한 점진적 경쟁 허용, 부가통신서비스 분야의 완전경쟁체제 구축 등을 주된 내용으로 하는 “통신사업 구조조정계획”을 확정, 발표하였다. 통신사업구조조정을 법제화하기 위한 조치로서 1991년 8월 전기통신기본법 및 전기통신사업법이 전면 개정되었다. 이에 따라 전기통신사업자의 정의, 제공하는 서비스, 진입조건 등에 있어 많은 변화를 가져왔다.

전기통신사업법의 분류에 따르면 이동통신사업은 전기통신회선설비를 자체 보유하고 전기통신서비스를 제공하는 기간통신사업이면서 기술적 또는 지역적으로 제한된 전기통신 역무를 제공하는 특정 통신사업으로 분류되었다. 진입조건에 있어 일반 통신사업자는 체신부장관의 지정을 받도록 했고, 특정 통신사업자는 장관의 허가, 부가통신사업자는 체신부장관에게 등록만 하면 서비스를 제공하게 하여 제도적으로 진입장벽을 차별화했다. 특히, 기간통신사업을 경영하고자 하는 사업자에게는 시장진입에 대한 규제, 요금규제 등 가장 기본적인 규제를 비롯하여 연구개발 및 보편적 서비스의 제공 등 일정한 의무가 주어졌다(이명호 외, 1999). 이에 따라 기간통신사업자의 허가 시 체신부장관은 연구개발에 필요한 자금출연의 조건을 붙일 수 있게 되었는데, 이러한 출연금의 부과는 한국통신의 연구개발비 재원부담에 대한 법적 근거와 동일하다. 즉, 경쟁제한적 허가에 의해 시장에 진입한 기간통신사업자들은 정상이윤 이상의 지대(*rent*)를 얻게 되므로

정부가 이를 회수하여 공익목적에 사용함으로써 효율성과 형평성을 동시에 제고할 수 있다는 주장에 근거하는 것이다(김상택 외, 1999a).

또한 체신부는 1991년 12월에 이루어진 전파관리법을 전파법으로 개정하여 체신부장관이 “주파수대를 조정하거나 새로운 주파수대역의 개발에 의해 이용 가능한 주파수를 확보한 경우에는 이를 공고해야 한다”는 규정을 신설했다. 전파법상에서의 주파수이용공고 조항의 신설은 전파의 자원으로서의 중요성을 인식하기 시작했다는 정책관점상의 중요한 변화이다. 즉, 새로운 이동통신서비스의 도입과 이동통신 서비스를 제공하기 위한 중간 투입물로서의 전파에 대한 중요성을 법 규상에 반영하게 되었다는 의미를 갖는다(김한주, 1997: 62~63).

체신부는 1992년 4월, 기간통신사업자인 제2이동통신사업허가신청요령을 발표하면서 전기통신기술 연구개발비 명목으로 출연금 의무납부를 요구했다. 이에 따라 제2이동통신사업자는 허가 후 1년반 이내에 이동전화부문의 경우 1,400억 원을 납입자본금으로 내야 했다. 또 2차 심사기준으로 전기통신기술진흥을 위한 연도별 출연계획으로 서비스 개시 후 5년간의 연도별 매출액과 이에 대한 출연비율 및 출연금액을 제시하여 이동통신 연구개발자금을 많이 내놓겠다는 업체에 점수를 많이 주겠다고 했다.<sup>6)</sup> 이와 관련하여 체신부장관은 “정보통신 분야에서 가장 시급한 것은 연구개발역량의 확대”라며 출연금의 액수가 중요한 가중치 부과항목으로서 선정결정에 최대변수가 될 것임을 시사했다(《대한매일》 1992.6.11). 그러나 체신부는 출연금의 상한선을 명시하지 않고 “내부적으로 상한선이 결정되어 있다”면서, 이를 초과하는 금액에 대해서는 평가하지 않겠다는 방침을 발표했다.

한편, 용도가 불분명한 별도의 출연금을 상한선도 정해주지 않은 것에 대해 업체들이 강한 의혹을 제기하고 나섰다. 또 허가서 교부 전에 내도록 한 기술개발출연금에 상한선을 정하지 않은 것도 정부의 자의적 심사를 위한 것이라는 비판(《경향신문》 1992.5.4)과 정치자금이라는 루머가 나돌기 시작했다.

이러한 논란에 대해 체신부는 사업신청서를 접수하기 하루 전날 참

여업체 사장단을 불러 출연금의 상한선이 400억 원이라고 발표했다. 논란이 됐던 전기통신기술연구개발 출연금 액수를 체신부가 기업들의 건의를 받아들여 상한선은 공개하지 않고, 상한액이 될 수 있는 일정 범위를 결정해 통보함으로써 평가비중이 낮아지게 되었다(《경향신문》 1992. 7. 30). 신청마감결과 포철이 1,200억 원, 선경이 400억 원, 코오롱이 381억 원을 제시했다. 그러나 체신부는 선경이 포철에 비해 1/3수준이나, 360억 원 이상은 모두 만점으로 처리함으로써 특혜시비에 휘말리는 하나의 요인이 되었다.

이처럼 1992년 이동통신사업자 선정 때에는 주파수이용공고 조항의 신설로 자원으로서 전파에 대한 중요성을 인식하기 시작하였으나, 명확하게 제도화되지 못하고 특혜시비 등 업체들의 반발에 의해 일관성 없는 대응이 이루어져 왔다. 또 출연금의 근거와 출연금액 사유가 불명확하거나 공개되지 않아 관료의 재량권에 의존할 수밖에 없었다. 명확화되지 못한 제도와 정책은 특혜시비 논란을 증폭시켰으며, 기업들의 첨예한 이익경쟁과 이에 편승한 정부부처간 이익갈등, 여·야당, 시민단체, 언론 등이 가세함에 따라 정부가 통제할 수 없는 상황으로 진행되었다. 특히, 체신부가 통신사업자의 경쟁력을 강화시킨다는 명분에서 승자독식의 원칙을 적용하여 경영안정성을 보장하려고 했기 때문에 기업들간의 경쟁은 더욱 치열할 수밖에 없었다. 신청기업들간의 첨예한 이해갈등은 정치영역으로 그대로 표출될 수밖에 없었으며, 선정시기와 선정방식, 그리고 출연금시기 등으로 이어진 특혜와 공정성시비는 사업자 선정이후 더욱 증폭·강화되어 갔다. 주무부처인 체신부의 객관적·합리적 절차와 기술적 측면의 강조에도 불구하고, 파국으로 치닫게 되는 일탈적·증폭적 현상을 보여주었다. 이로 인해 정부의 통제범위를 벗어나게 되었으며, 결국 예측하거나 의도하지 못했던 사업자선정 자체의 철회라는 결과를 가져왔다.

### 3) 1994년 제2이동통신 출연금 결정과정 및 허가방식

김영삼 정부 출범 직후부터 제2이동통신 재선정을 둘러싸고 관련 행위자들간에 첨예한 이해대립을 보여왔다. 새정부 출범 직후부터 1992년 사업자 선정때 경합을 벌였던 6개 컨소시엄간에 선정시기 및 재선정방식을 둘러싸고 첨예한 이해대립을 보였으며, 1992년 사업참여가 좌절되었던 재벌들이 1993년 들어 정권교체기의 정부방침 변경과 제도변화 조짐을 틈타 컨소시엄사를 동원, 이동통신사업권을 노린 대정 치권 로비를 강화해 왔다. 또 1992년 선정시기를 두고 갈등을 빚었던 체신부와 상공부는 이번에는 통신기기 제조업체의 통신서비스사업 참여문제를 놓고 마찰을 빚었다.

1993년 6월, 체신부는 이동전화사업 추진계획을 확정·발표했는데, 그 내용으로는 이동전화사업자 신규허가와 한국이동통신(주) 민영화를 연계하여 추진한다는 것과 사업자 선정방식은 단일 컨소시엄 구성방식으로 하고 컨소시엄 구성을 전경련에 위임함을 밝혔다. 체신부가 컨소시엄의 구성을 전경련에 일임한 것은 전경련이 그 구성과 기능으로 보아 경제 5단체 중 자율조정능력이 가장 높다고 인정했기 때문으로 볼 수 있다. 또한 단일 컨소시엄 구성으로 많은 기업을 참여시켜 특혜시비를 불식시킬 수 있으며, 김영삼 정부의 도덕성 확보 등 이전 정부와의 차별성 부각 차원에 따른 것으로 볼 수 있다. 무엇보다도 1992년 당시 특혜시비에 휘말려 엄청난 곤욕을 치른 체신부로서는 같은 전철을 밟지 않겠다는 점을 우선적으로 고려했다.

체신부의 공식 지위를 부여받은 전경련은 제2이동통신문제가 재계 전체의 위상이 걸려 있으며, 이를 성공적으로 마무리해야 정부에 더 이상 끌려 다니지 않고 자기 목소리를 낼 수 있다고 인식하여 적극적으로 협상에 임했다. 제2이동통신 단일 컨소시엄 구성에 관한 모든 사항은 회장단회의를 통해 만장일치 방식으로 결정기로 하는 한편, 이를 위해 수시로 비공식 회장단회의를 열기로 했다. 또한 컨소시엄 참여자격에 대한 설문조사, 1992년 체신부가 심사기준으로 채택했던

사업계획서평가(RFP) 방식 준용, 합동구두심사<sup>7)</sup> 등을 통해 공정성 및 투명성을 확보할 수 있는 모양새 갖추기에 온 힘을 기울였다.

한편 체신부는 단일 컨소시엄의 구성은 전경련에 의뢰하되 한국통신, 데이콤, 한국이동통신 등 기간통신사업자의 최대주주는 사업참여를 배제하고, 외국기업의 지분은 20% 정도로 제한하기로 했다. 체신부는 2개월 이내에 전경련의 조정에 의한 단일 컨소시엄이 구성되지 않을 경우 정부가 직접 나서 일정자격을 갖춘 신청자들에게 동일한 지분을 배정해 컨소시엄을 구성하기로 했다. 또한 체신부가 전경련에 제 2이동전화사업자를 위한 단일 컨소시엄의 구성을 의뢰하면서 출연금액을 제시하였다. 체신부는 단일 컨소시엄의 허가 시 최소자본금규모는 1,600억 원 이상으로 하되, 허가 시 600억 원, 허가 후 1년 6개월 이내 나머지를 완납해야 하고, 허가 시 구성주주의 주식소유비율은 사업 개시 때까지 변경할 수 없으며, 이동통신기술연구개발을 위해 허가 시 일시금으로 400억 원 이상을, 사업 개시 후 5년간은 매출액의 10% 이상을 출연토록 했다.

합동구두심사에서 경합 3사는 설립자본금을 포항제철과 코오롱이 각각 1,000억 원, 금호가 600억 원을 제시했다(《한겨레》1994. 2. 5). 금호는 지배주주로 선정될 경우 즉시 400억 원을 이동통신기술 연구개발비로 출연하기로 했으며, 포철은 정부가 요구하는 수준인 400억 원의 2배 이상으로 하겠다고 밝혔다. 포철은 기술력 향상을 위해 이동통신기술 연구개발비로 1,109억 원을 출연하고, 1996년부터 2000년까지 5년간 총 매출액의 5%를 투입하는 등 연구개발비를 대폭 투자한다는 계획을 제시했다(《한겨레》1994. 3. 1). 결국 신세기통신이 제 2이동통신사업자로 선정되면서 연구출연금으로 800억 원을 출연하게 되었다.

이는 1992년 제 2이동통신사업자 선정 때의 출연금액과 유사하며, 출연금액은 전경련 등 민간 위임 없이 정부가 확정·발표했다. 특혜 시비에 휘말렸던 이전과는 달리 전경련 위임으로 별다른 특혜 시비 없이 처리되었다. 그러나 여전히 출연금의 명목 및 산출근거가 명확

하게 제시되지 않았으며, 배점도 공개되지 않았다. 뿐만 아니라 전경련이 지배주주 경합 3사에 대한 합동면접 심사 후 제출한 심사결과를 참고자료로만 이용할 뿐 결과를 공개하지 않아 제 2이동통신 심사의 평가기준을 제대로 알 수 없었고, 이해관계에 따른 자의적 판단이 개입될 수 있었다. 뿐만 아니라 평가결과를 제쳐둔 채 합의에 의한 자율조정을 강요함으로써 출연금은 중요한 심사기준이 되지 못했다.

이처럼 1992년 선정경험은 다음 정책에 되먹임되어 선정방식, 기술표준, 출연금 등 선정 관련 규칙 및 제도에서 다소 변형되어 왔다. 그러나 1994년 제 2이동통신 출연금 결정과 집행과정에서 볼 수 있듯이, 체신부는 사업자 선정 주체로서 공식적 지위를 포기했지만 주도적 행위자로서의 역할까지 포기한 것은 아니었다. 사업자 선정을 위임한 체신부는 전경련에 공식지위를 부여했지만 지분율과 선정기준, 출연금 액수 등 세세한 부분에 대해서도 지속적으로 개입하고 여건을 조성하는 등 주도적 행위자로서의 역할을 여전히 수행해 왔다.

#### 4) PCS 출연금 결정과정 및 허가방식

정보통신부는 통신시장 개방을 앞두고 국내에서부터 전면 경쟁체제를 도입, 국제경쟁력을 높이고 양질의 통신서비스를 제공한다는 논리로 대대적인 통신사업자신규허가정책을 폈다. 1995년 7월초 정보통신부가 발표한 제 3차 통신시장구조 개편안은 이와 같은 정책의 기본틀이라고 할 수 있다. 정통부는 이 개편안에 따라 1995년 11월 개인휴대통신, 국제전화, 발신전용휴대전화, 무선호출 등 7개 신규통신사업에 허가신청공고를 냈다. 이에 삼성, 현대, LG, 대우 등 대기업은 장비통신사업자의 참여를 묵고 있던 전기통신사업법이 1994년 말 개정되자 막강한 자금력과 기술력을 바탕으로 사업자 선정에 참여했다. 선정결과 기존 한국통신·한국이동통신·데이콤·신세기통신 등 기간통신사업자 이외에 무려 27개 통신사업자가 출현함으로써 국내 통신시장이 전면 경쟁체제에 돌입하게 되었다.

한편 김영삼 정부는 1994년 12월, 미래 국가발전의 핵심전략산업인 정보통신사업추진체계를 보장하기 위해 체신부를 기존 업무 외에 상공자원부의 정보통신산업 육성 및 과기처의 정보산업기술 개발업무를 이관하여 정보통신부로 확대 개편하였다. 당시 정보통신부에 부여된 최대 과제는 국가·사회정보화 추진이었는데, 1995년 7월에는 이를 뒷받침할 수 있는 정보화촉진기본법을 제정했다. 정보통신부를 주관부처로 하고, 국무총리를 위원장으로 하는 '정보화추진위원회' 설치와 '정보화촉진기금'을 조성하였으며, 이를 통해 한국통신뿐만 아니라 허가를 받는 모든 기간통신사업자들은 사업허가의 대가로 매년 일정 금액을 정보화촉진기금으로 출연토록 했다. 정보화촉진기금출연제도는 사업자들이 매출액의 일정비율을 기금으로 출연하고 또한 그 출연비율이 서로 다르다는 특징을 갖는다(김상택 외, 1999).

이에 따라 경쟁제한적 제도의 가장 큰 수혜자인 동시에 가장 큰 지대를 얻고 있는 한국통신(KT)은 정보화촉진기금을 비롯, 자회사주식

표 1. 사업자별 정보화촉진기금 출연조건

사업자	출연조건
한국통신	총 매출액의 7~9%를 R&D에 투자하고, 그 R&D금액 중 약 28%를 정부에 출연한다.
SK텔레콤	총 매출액의 7~9%를 R&D에 투자하고, 그 R&D금액 중 약 28%를 정부에 출연한다(단, 시외전화부문은 사업개시 후 5년간 매출액의 5%를 정보화촉진기금으로 출연한다.)
데이콤	총 매출액의 7~9%를 R&D에 투자하고, 그 R&D금액 중 약 28%를 정부에 출연한다.
신세기통신	사업개시후 5년간 총 매출액의 12%이상을 연구개발에 투자하고, 그중 42%를 정부에 출연한다.
한국TRS	사업개시후 3년간 총 매출액의 4%, 그후 2년간은 매출액의 5%를 정부에 출연한다.
무선호출사업자	사업개시후 5년간 매출액의 1~13%를 정부에 출연한다.

자료: 김상택 외, 1999. 《한국통신 민영화 보완대책 및 경영효율화 연구》, 정보통신연구진흥원 보고서.



매각대금, KT지분에 대한 배당금, 국책과제 출연금, HAN/B-ISDN 출연금, 그리고 수시로 정책적 목표를 위해 막대한 금액의 연구개발비를 부담하였다. 1993~1997년 기간중에 한국통신이 정부에 출연한 총 금액은 약 1조 3천억 원에 달한다(김상택 외, 1999a).

한편 1995년 4월의 전기통신기본법 및 전기통신사업법의 개정결과, 처음으로 이동통신서비스의 정의에 '주파수'와 '할당'이라는 개념이 도입되었으며, 자원으로써 전파에 대한 인식이 이루어지기 시작했다. 이와 같이 '주파수'와 '할당'이라는 개념이 법제화된 것은 이동통신산업과 전파자원의 관계에 대한 최초 법적 개념화이다.

1996년 6월에 이루어진 신규통신사업자 선정과정을 보면, 사업계획서 심사과정에 연구개발 일시출연금의 납부를 요구했다. 연구개발 출연금의 규정을 적용하는 과정에서 신규 사업허가신청자에게는 "일시출연금은 허가서 교부 전까지 허가신청법인이 일시불로 현금 납부해야 한다"고 규정했다. 그러나 "한국전기통신공사에 대하여는 연도별 매출액 대비 10% 범위 내에서 정부가 정하여 부과한 연도별 출연금을 납부해야 한다"고 규정했는데, 정부가 규정한 연구개발 출연금의 상한은 전파자원 획득에 따른 경제적 지대의 잠재가격을 설정하여

표 2. 한국통신(KT)의 연도별 출연금 현황 (1993~1997)

구분		1993	1994	1995	1996	1997	5년간 계
기금	정보화 촉진기금	—	324	425	693	958	2,400
	자회사 주식매각대금	713	4,096	—	—	—	4,809
	과학기술진흥기금	250	200	200	200	—	850
	소 계	963	4,620	625	893	958	8,059
연구 과제	국책연구개발과제 (HAN/B-ISDN 포함)	510	769	1,129	1,429	1,091	4,928
출연금 총액		1,473	5,389	1,754	2,322	2,049	12,987

자료: 김상택 외, 1999. 《한국통신 민영화 보완대책 및 경영효율화 연구》, 정보통신연구진흥원 보고서.

부과한 것으로 볼 수 있다. 이는 경매제도와 같이 자원배분 메커니즘에 시장기능을 도입한 것은 아니지만, 모호한 형태로나마 경제적 지대의 사회적 환원을 위한 제도는 취하고 있는 것으로 해석할 수 있다(김한주, 1997: 74~75). 그리고 연구개발출연금제도의 운용에서 볼 수 있듯이 분명한 원칙보다는 여전히 정부의 재량에 의한 출연금 설정의 개연성이 잠재하고 있음을 알 수 있다.

PCS사업자 선정방식이 입찰제에서 추첨제로, 다시 기술능력 위주의 사업계획서 심사방식으로 바뀐에 따라 출연금에 대한 중요도 역시 계속 바뀌어 왔다. 입찰제에서는 '예선전'인 1차 심사를 거쳐 국가에 정보통신연구개발출연금을 많이 내는 기업에 사업권을 낙찰되었다면, 추첨제에서는 1차 자격심사를 거친 업체에 대해 출연금액순으로, 출연금 액수가 같을 경우에는 추첨으로 사업자를 선정하기로 했다. 그러나 추첨제의 문제점으로 능력보다 운에 의해 선정될 수 있고, 입찰제방식과 같이 국민의 정서에 맞지 않는 것이 지적되었다. 무엇보다도 정부정책의 포기라는 여론의 비난을 받게 됨에 따라 결국 능력 위주로 선발하는 사업계획서 심사방식으로 바뀌게 되었다.

이 방식하에서는 기술능력 위주의 1차 자격심사를 거친 업체들은 서비스 및 사업구역에 따라 정해진 상하한선 범위 내에서 출연금을 제시하게 했다. 정부가 사업 개시 후 5년간 매출예상액의 일정비율을 산정해 마련한 출연금 상하한선은 PCS의 경우 1,100억 원이며, 하한선은 상한선의 50%였다. 이는 연구기관(KISDI)이 예측한 향후 5년간 매출액의 7%로 산정하여 사업자당 1,100억 원씩 부과하는 방식이었다(정보통신부, 2000). 치열한 경쟁하에서 사업참여 희망업체들이 모두 출연금 상한선을 써냄에 따라 1차 사업계획서 심사가 사실상 당락을 좌우했다.

전파자원의 희소성으로 인하여 발생하는 경제적 지대의 사회환원은 연구개발출연금 납부를 통해 이루어졌으나, 이동통신산업이 갖는 범위의 경제성에 대한 고려는 명확한 규제원칙과 규제집행이 아닌 규제정책의 주요 부분이 정부의 재량권에 의해 이루어졌다(김한주, 1997:

78). 그러나 특혜시비를 제기했던 과거 선정사례에 비해 제도화 정도가 높아졌으며, 연구기관(KISDI)의 예측치에 따라 출연금을 부과함으로써 객관성을 입증하려 했다.

#### 5) IMT-2000 출연금 결정과정 및 허가방식

1997년 6월부터 시작된 제 4차 통신사업구조조정은 WTO 기본통신협상 타결내용을 반영하고, IMF 위기에 따른 외자유치와 민간의 자율적 구조조정의 촉진을 위한 법률개정작업이었다. 국내 사업자들뿐만 아니라 외국 사업자의 국내 시장진입요건도 훨씬 완화함으로써 한국 정보통신서비스산업의 시장구조는 각 사업분야별로 경쟁적 구조로 변모하게 되었다. 특히, 1997년부터 허가기준이 마련되었는데, 허가과정을 일반화·정례화하여 공시함으로써 기간통신사업도 자유롭게 허가신청을 할 수 있도록 하였다. 이로부터 국내 정보통신서비스산업의 경쟁체제가 정비되면서 정부의 경쟁도입정책이 사실상 완결되었다.

정통부는 그동안 출연금 부과방법, 부과기준, 기금사용처를 둘러싸고 많은 비판여론에 시달려 왔다. 기존 주파수부여제도가 전파자원 배분에 따른 객관적 가치의 반영이 미흡할 뿐만 아니라, 사업계획서 및 출연금 심사에 대한 공정성, 특혜시비가 상존했다는 지적을 받았다. 결국 IMT-2000 사업자 선정에는 이 같은 전철을 되풀이하지 않기 위해 제도적 보완장치를 도입했다.

이에 2000년 1월, 개정 전파법에 출연금 근거조항이 신설되어 주파수를 할당받아 제공하는 역무의 경우 전파법의 규정에 따르도록 변경되었다. 전파법에 따라 정통부장관은 주파수를 할당할 경우 그 대가를 출연금으로 부과할 수 있으며, 산정기준은 주파수할당공고를 통해 공고했다. 주파수할당을 받은 자가 납부하는 출연금은 정보화촉진기금<sup>8)</sup>으로 전입되도록 규정되었다. 전기통신사업법에서는 허가조건을 통해 연도별 출연금을 별도로 부과하도록 했다.

정통부는 2000년 전파법을 개정하면서 IMT-2000 사업권을 획득한

업체에 대가할당방식을 처음으로 적용했다. 기존의 사업자 선정의 경우 주파수를 자동으로 부여하는 심사할당방식을 이용했으나, 대가할당방식은 정부가 사업자들에게 주파수를 할당할 때 해당 주파수의 경제적 가치를 금액으로 환산하여 가격을 결정하는 방식이다. 그러면서 통신주파수를 할당할 때 가장 높은 액수를 제시한 사업자에게 주는 주파수경매제가 도입되었다. 정보통신부는 지금까지의 주파수할당방식인 대가할당 외에 주파수경매제를 도입하기로 하고 전파법 개정예이를 포함시켰다고 밝혔다. 이 같은 방침은 규제개혁위원회가 주파수의 가격결정은 시장에서 이뤄지는 것이 바람직하다며 주파수경매제 도입을 권고한 데 따른 것이다.

구체적인 가격은 정보통신정책연구원(KISDI) 등의 연구를 통해 결정되었다. IMT-2000 사업자들의 주파수할당대가에 관하여 1999년부터 1년 반 동안 각계의견을 수렴하여 2000년 7월 12일 “IMT-2000 정책방안”을 발표했고, 2000년 7월 29일 허가신청요령을 개정·고시하였다. 정부는 2000년 7월 IMT-2000 정책결정 시 향후 예상매출액, 주파수자원의 시장가치, 해외사례 등을 고려하여 사업자당 1조 3천억원을 상한액으로, 1조 원을 하한액으로 설정하였고, 허가신청법인인상·하한액의 범위 내에서 제시하는 희망금액에 따라 가점을 부여함으로써 경매제의 요소를 가미하였다(《정보화사회》, 2000년 8월호).

적정 출연금을 산정할 때 주파수 이용기간을 사업자의 장기적 계획 수립과 외국사례(15~20년) 등<sup>9)</sup>을 고려하여 15년으로 정했으며, 출연금은 15년간 사업자의 예상매출액의 3%를 적용한 결과 약 4조 원(사업자당 약 1.34조 원)으로 추정하였다. 또 주파수자원의 시장가치를 반영하여 이용효율을 제고하려는 세계적 추세를 고려하여, 최근 확정된 외국 주파수대가(프랑스)를 GDP, 주파수 폭, 사업환경 등을 고려하여 환산한 결과 약 3.92조 원(사업자당 약 1.31조원)으로 나타났다. 두 가지 결과를 함께 고려하여, 소수점 둘째 자리를 절사한 금액인 사업자당 1.3조 원을 출연금 상한액으로, 상한액의 약 75%에 해당하는 1조 원을 하한액으로 설정하였다.

출연금 납부방법은 전액을 일시 납부하거나, 1/2은 허가서 교부 전에 납부하고 나머지 1/2은 10년 이내의 기간에서 분할납부할 수 있으며, 분납 시 세부적인 방법은 정통부장관과 협의하여 정하도록 했다. 출연금은 상한액(1조 3천억 원)과 하한액(1조 원)을 두되 신청법인수가 선정하고자 하는 사업자수와 같거나 적을 때에는 상·하한액의 평균액(1조1,500억 원) 이상을 내도록 해, 담합으로 하한액 또는 평균액 이하로 제시하는 것을 방지했다. 출연금은 구성주주가 부담하도록 함으로써 주주의 자본이익의 일부를 회수하고, 출연금 부담으로 인해 사업자의 경쟁력이 약화되거나 이용자에게 부담이 증가하는 것을 최소화하도록 했다. 이를 통해 소비자 부담을 줄이는 것은 물론, 지역간, 국민 개인간 정보평등의 원칙을 확보할 수 있도록 했다(정보통신부, 2000).

이처럼 IMT-2000 주파수할당대가의 경우 이전 정책과는 달리 주파수할당대가의 법적 근거를 제시하였으며, 출연금의 용도까지 법제화했다. 이 같은 변화는 과거 출연금 산정 사례와 외국사례를 고려하여 이루어졌으며, 과거와는 달리 적정 출연금의 산정방법 및 배점을

표 3. 주파수할당대가(출연금) 산정 해외사례

국 가	사업 자수	면허 기간	주파수할당대가	
			전 체	사업자당 평균
영 국 (경매제)	5	20년	39조원 (£225억)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 7.8조원 (£45억)</li> <li>▪ 일시불 또는</li> <li>▪ 허가 시 50% 납부, 5년 거치, 5년 균등 분할납부(이자율 8.65%)</li> </ul>
일 본 (심사제)	3	—		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 주파수할당대가 없음</li> </ul>
프랑스 (심사제)	4	15년	21조원 (\$188억)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 5.2조원 (\$47억)</li> <li>▪ 2년 내에 50%, 나머지는 13년 동안 분할납부</li> <li>▪ 유효기간 종료후 출연금 재납부</li> </ul>

자료: 《정보화사회》, 2000년 8월호, p. 37.

공개하여 선정의 투명성·공정성을 확보하고자 했다. 출연금액에 따른 가산점 부여 제도는 주파수경매제를 변형한 것으로 기존의 방식인 사업계획서심사제를 채택하면서 주파수할당대가로 받는 출연금의 최저액을 제시해 사업자간 담합을 방지하고 정보통신연구자금 확보라는 경매제의 장점을 살리려는 의도로 볼 수 있다.

한편, 동기식사업자는 2000년 12월 및 2001년 2월 2차례에 걸쳐 선정하지 못했다. 뿐만 아니라 2000년 10월부터 동기식 서비스(cdma 2000-1x)를 제공하고 있는 기존 이동통신사업자들과 경쟁할 수 있는

표 4. 당초 선정방침의 변경과 변경사유

구분	당초	변경	변경사유
허가신청 접수기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>2000. 10. 25 ~ 10. 31 일 (1차)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>동기식사업자의 경우</li> <li>2000. 2. 26 ~ 2. 28일 (2차)</li> <li>2001. 8. 3 ~ 8. 6일 (3차)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업참여 적격업체 또는 희망업체가 없어 연장</li> </ul>
중복참여 완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>하나의 법인은 하나의 허가신청법인에만 참여가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>동기식 컨소시엄 구성 시 동일 기술방식간의 중복 참여는 금지하되, 기술방식이 다른 경우에는 중복 참여를 허용</li> <li>비동기식사업자와 대주주 및 그 계열회사는 동기식 사업에 지분참여를 금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>우수한 동기식사업자가 다수 참여할 수 있도록 참여완화</li> </ul>
출연금	<ul style="list-style-type: none"> <li>출연금 전액을 일시에 납부하거나 1/2를 허가서 교부 전에 납부하고 나머지는 10년 이내에 이자를 가산하여 분납</li> <li>분납의 경우 세부방법은 정통부장관과 협의하여 정함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>동기식사업자의 경우 초기 출연금(2,200억 원)을 허가서 교부 전에 납부하고, 나머지 금액은 15년간 서비스 개시 이후부터 매년 전년도 매출액의 1~3%의 범위 내에서 정통부장관이 연도별 매출액 규모 등을 고려하여 정하는 비율에 따라 분납</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2차례에 걸쳐 동기식 사업자 선정 실패</li> <li>동기식사업자가 기존 사업자와 경쟁할 수 있는 여건 마련</li> <li>3개 종합통신사업자간 유효경쟁체제로의 전환유도 시급</li> </ul>
금융기관 지불 보증서	<ul style="list-style-type: none"> <li>출연금을 분납할 경우 관련 금융기관의 지불보증서 제출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>동기/비동기사업자 모두 지불보증서 제출의무 폐지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경기상황악화, 금융 시장침체 등 사업자의 재정 부담완화</li> </ul>

자료: 정보통신부, 2001. "2001년도 국정감사 위원요구자료(I)".

여건조성이 필요했다. LG텔레콤이 주도하고 하나로통신, 두루넷, 파워콤, 데이콤 등이 참여한 '동기식 IMT-2000 그랜드컨소시엄'은 사업권에 대한 대가로 출연금 삭감을 요구하며 정부에 대한 압력을 행사했다. 그러나 결국 당초의 출연금규모로는 사실상 동기식사업자 선정이 불가능한 실정에 따라 정보통신정책심의위원회의 심의 등을 거쳐 초기 출연금 2,200억 원은 허가서 교부 전에 납부하고, 잔액은 15년간 서비스 개시 이후부터 매년 전년도 매출액의 1~3% 범위 내에서 정통부장관이 정하는 비율에 따라 분납하도록 조정하였다.

이후 통신사업자가 내는 출연금 문제는 여러 이해관계자들에 의해 끊임없는 논란을 거듭해 왔다. 그것은 끊임없이 수정, 변이되는 과정에서 볼 수 있듯이 당초 정부의 정책이 정책참여자간 상호작용을 거치는 동안 정책내용의 수정과 변경이 이루어지며 때로는 예측되지 못한 방향으로 진행되었기 때문이다.<sup>10)</sup> 즉, 시장개방압력 등의 경제적 상황, 기업들의 압력과 참여한 이해관계 등 다양한 요인에 의해 영향을 주고받으며, 정부의 의도된 설계와는 차이를 보이고 있다. 결국 정책이나 제도는 여러 이해관계자들과 여러 요인이 복잡하게 얽혀 자생적으로 형성되어 가는 질서로 볼 수 있다.

#### 4. 출연금의 제도화 과정 및 특징분석

앞선 사례분석결과 우리나라 정보통신산업의 출연금의 하나인 주파수 할당대가의 제도화 과정은 다음과 같은 특성을 보여주었다.

첫째, 주파수할당대가의 제도화 과정은 각 국가가 처한 특수한 경제적 여건과 정치적 상황, 그리고 역사적으로 형성되어 온 고유한 제도적 특성에 영향을 받아 독특한 형태로 진화되어 왔다. 1992년 제 2 이동통신에서 IMT-2000 사업자 선정까지 우리나라 기간통신서비스 선정방식은 사업계획서심사방식이 준용되거나 실행됨에 따라 실질적

으로 출연금에 의한 사업자 선정사례가 없었다고 할 수 있다. 영국이나 독일 등 자유시장원리가 발전한 국가에서는 주파수경매제를 채택하여 출연금이 중요한 선정기준이 되었지만, 일본과 우리나라는 주파수자원의 지대비용을 부과했을 뿐 출연금 규모에 따라 사업자를 선정하는 것에 강한 거부감을 보여 주었다. 즉, 우리나라의 출연금제도는 정부주도적 개발시대를 거치면서 산업과 허가정책의 일반적 논거인 정부가 사업자수를 제한하여 특혜를 부여하고 그 특혜에 대한 대가로 부과하는 것에서 크게 벗어나지 못했다. 출연금액이라는 단일하고도 객관적인 기준의 사용이 힘들어짐에 따라 정부의 행정적·정치적 부담은 더욱 증대되었으며, 선정과정에 대한 잦은 정치적 특혜시비나 평가절차의 공정성과 투명성에 대한 시비가 야기되었다.

둘째, 출연금의 제도화 과정은 국가라는 단일의 행위자에 의해 일방적 결정이 이루어지는 것이 아닌 다수의 이해관계자들의 상호작용을 통해 자생적 질서로 전개되어 왔다. 초기에는 명확한 법적 근거나 출연금 산정근거 없이 정부가 일방적으로 확정·발표하기도 했으나, 정책의 비일관성과 관련 제도의 끊임없는 변이와 요동에서 볼 수 있듯이 정부의 자율성과 능력에 한계를 보여주었다. 따라서 구체적인 제도화 과정은 단순히 국가 최고권력의 선택이나 몇몇 제도장치로 설명하기가 어려우며, 다수의 행위자가 자율성을 갖고 상호 적응해 가면서 형성하는 진화적 산물로 볼 수 있다.

또한 제도화 과정은 변이나 작은 요동이 누적되어 새로운 성격이나 경향을 형성하기도 하는 등 사전에 그 결과를 예측할 수 없었다. 즉, 대부분의 제도화과정은 제도로부터 제약을 받고 각 행위자들이 서로 상충·견제해 가면서 어느 정도 예측 가능한 경로의존적 특성을 보여주었다. 그러나 때로는 새로 등장하는 제도에 독립적 영향을 미치거나 복잡한 정치과정을 통해 형성된 새로운 제도변화가 기존의 제도와는 질적으로 다른 단절적인 결과를 가져오기도 했다. 이러한 경우에는 제도화의 경로는 예측 불가능했다. 이러한 변이와 요동 및 창발과정은 기술·시장·정책의 환경변화뿐만 아니라 시행착오와 정책실험



에 의해 야기되었으며, 다양한 요소간의 상호작용을 통해 자생적 질서로 형성되어 왔다.

셋째, 이동통신사업자 선정마다 제기된 출연금 문제는 한계적 조정을 통해 점진적인 제도변화를 겪어왔다.<sup>11)</sup> 이러한 변화는 무작위적으로 이루어졌다기보다는 이전 사례의 오차를 수정·학습하고, 외국 사례를 모방·적용해 나가는 과정으로 볼 수 있다. 예를 들어, 1992년과 1994년 이동통신사업자 선정 시에는 정부가 일방적으로 할당대가를 결정했고, 법적 근거나 할당대가의 선정근거에 대한 자세한 설명 없이 모호하고 자의적으로 추진되었다. 반면, 1996년 PCS 선정 시에는 주파수할당개념을, 2000~2001년 IMT-2000 선정 시에는 출연금근거조항을 신설하는 등 보다 명확한 법적 근거를 제시하고자 노력해 왔다. 정부재량에 의해 추진되었던 것이 구체적인 법제화 과정을 통해 특허 및 공정성시비의 가능성을 배제시켜 나갔다. 그 결과 IMT-2000 사업자 선정은 법적 근거 및 산정방식에 대한 명확한 규정 하에서 이루어졌다. 명백한 법적 근거를 가지고 집행되는 법제화 과정을 통해 권한의 명확화를 가져왔으며, 이는 정부의 자유재량의 여지를 없애 특허시비의 요소를 줄일 수 있었다.

넷째, 외국사례의 모방과 이전정책의 학습결과로 제도적 구조는 국내의적인 환경변화에 점진적으로 적응·변화해 나갔다. 즉, 다양한 관련 제도가 시간의 흐름에 따라 제도화가 이루어지면서 목적과 수단의 합리적 고려가 아닌 여러 제도가 적응·학습하도록 하는 내·외적 압력에 영향을 받은 것이다. 그러나 이러한 새로운 정책도입이나 정책실험은 역사적 제도나 경험에 의존해 왔으며, 단지 외국정부의 요구에 의하여 타율적으로 정책을 변동시키는 것과는 달랐다. 외국정부의 성공한 정책사례 또는 실패한 정책사례는 국내 정책의 결정과정에서 훌륭한 정책대안의 원천이 되었으며, 자의적으로 자국의 정책으로 채택하거나 정책을 변동시켜 왔다. 한 예로 IMT-2000 선정방식에서 보듯이 이전 정책의 실패와 외국사례에 대한 학습결과 경매제가 가미된 형태로 변이되어 나타났다.

주요 이유는 지금까지 사업자 선정 때마다 제기된 정치화와 특혜시비가 선정정책의 오류를 수정시키는 강화요인으로 작용했다. 이와 함께 WTO출범 이후 정부의 특정산업에 대한 지원정책이 제한되고 민간의 역량이 성장함에 따라 적극적인 정부개입보다는 시장기능이 강조되게 되었다. 특히 WTO 체제하에서는 사업허가에 있어 투명성과 객관성이 요구되는데, 출연금액이라는 단일하고도 객관적 기준을 사용하여 가장 투명하고 객관적인 방식이라고 평가받는 연구개발출연금 평가방식을 어떤 식으로든 모방할 수밖에 없었다. 공정성 및 특혜시비 등 많은 논란이 있는 사업자 심사방식이 제도화되는 과정에서 볼 수 있듯이 고착효과와 경로의존성은 반드시 최적의 결과나 효율적 산물이라고 볼 수 없으며, 하나의 선정방식이 선택·보유·변이해 나가는 과정으로 볼 수 있다.

다섯째, 주파수할당대가의 제도화 과정은 제도의 효율성이나 객관성에 대한 고려보다 정당성의 문제를 강조해 왔으며, 이를 위해 사회적으로 인정된 관례나 상징기제를 활용해 왔다. 무엇보다도 기간통신 사업자 선정에서 거두어들이는 출연금은 CDMA, IMT-2000 등의 기술 개발과 기술혁신의 유인을 제공하는 중요한 정책수단이 되는 등 제도에 대한 정당성을 끊임없이 부각시켰다. 뿐만 아니라 출연금근거 법제화, 출연금액 산정방법 및 배점공개, 시장기제 수용 등 다양한 기제를 통해 사회적 정당성을 확보하고자 했다. 효율성·객관성에 대한 많은 문제에도 불구하고,<sup>12)</sup> KISDI 등 관련 전문기관의 결정을 바탕으로 한 보다 합리적 결정이고 사업계획서 심사방식을 채택하면서도 시장가치에 부합하는 할당대가를 부과하려는 정책의지를 보여주려는 등 정당성 확보에 많은 노력을 기울여 왔다.

## 5. 결론

이 연구는 우리나라의 출연금제도 중 하나인 “주파수할당대가”를 중심으로 동태적인 제도화 및 제도변화과정을 분석했다. 지금까지 “출연금”이나 “주파수할당대가”에 대한 논의는 거의 없었으며, 있었다고 해도 기존 연구는 출연금제도의 현황 및 문제점을 파악하고 이에 대한 개선방안이나 효율적으로 활성화하는 방안 등에만 초점을 두었다. 이는 우리나라의 출연금제도가 어떻게 형성되었고, 어떠한 과정을 거쳐서 현재에 이르렀으며, 그러한 과정 가운데 큰 영향을 미친 주요 요인은 무엇인가에 대한 논의가 거의 이루어지지 못했다는 것을 의미한다. 따라서 우리나라의 출연금제도화 과정에 대한 심도 깊은 분석은 우리나라 출연금구조의 역사적 형성 및 진화과정을 분석하고 있다는 점에서 의의를 가진다고 할 수 있다.

분석결과 우리나라 정보통신산업의 출연금의 하나인 주파수할당대가의 제도화 과정은 경로의존성, 변이와 요동, 창발성과 비결정주의 등의 진화론적 특성을 보여주었다.

그 내용을 정리하면, 우리나라 출연금제도는 각 국가가 처한 특수한 경제적 여건과 정치적 상황, 그리고 역사적으로 형성되어 온 고유한 제도적 특성에 영향을 받아 독특한 형태로 진화되어 왔다. 출연금의 제도화 과정은 국가라는 단일의 행위자에 의해 일방적으로 결정이 이루어지는 것이 아니라 다수의 이해관계자들의 상호작용을 통해 자생적 질서로 전개되어 왔으며, 시행착오 및 학습결과 한계적 조정과 변이를 통해 점진적 제도화를 거쳐 왔다. 이러한 변화는 무작위적으로 이루어졌다기보다는 이전 사례의 오차를 수정·학습하고, 외국사례를 모방·적용해 나가는 과정으로 볼 수 있다. 이러한 과정을 통해 국내의 환경변화에 지속적으로 적응·변화해 왔으나, 이들 과정은 최적을 향해 나아가는 목적론적이고 효율적인 과정이 아니라 역사적으로 형성되어 온 제도나 경험에 제약받아 변형된 산물로 볼 수 있다.

예외 없이 주파수할당대라도 효율성 여부를 떠나 제도에 대한 정당성을 부각시키거나 시장기제를 수용하는 등 사회적 정당성을 확보하기 위해 사회적 규범과 규칙을 활용해 왔다.

## ■ 주

- 1) ‘단절된 균형’ 개념은 생물학의 신다윈주의 진화이론에서 차용해온 것으로, 주기적으로 갑작스러운 변이 (*mutations*)가 발생하여 새로운 종들이 출현하고, 그 다음 기에는 이 종들이 급속히 진화해서 안정된 형태를 갖는 현상을 묘사한다. 이러한 개념을 제도변화에 적용하면, 대부분의 존재에서는 제도는 균형상태로 있고, 초기상태에서 만들어진 결정과 조화를 이루는 기능을 하다가 이전의 단계와는 다른 단절을 하게 된다.
- 2) 한국전기통신공사의 설립은 체신부가 정책영역을 확대시키는 결정적 계기로 작용했을 뿐만 아니라 연구개발부문에 개입할 수 있는 정책도구를 소유하는 결과를 가져왔다. 체신부는 가장 수익성이 높은 전화사업을 한국통신에 독점시킴으로써 기본통신시설의 발전을 전담하게 하는 한편, 별도 법인체에 의해 부가가치통신 및 특정통신사업의 기반을 다지고자 했다(윤광기, 1997: 27~28).
- 3) 기술개발의 측면에서 체신부가 보다 공격적 성향으로 핵심기술의 개발에 앞섬으로써 기술선택 및 기술전수에 있어 재벌에 대해 높은 협상력을 발휘할 수 있었다. 이는 1980~1990년대 정보통신산업에서 체신부 우위의 정부-기업 간 관계를 보장하는 요인으로 작용했다(윤광기, 1997: 28~29).
- 4) 1980년대 이전까지만 해도 체신부가 정보통신산업과 관련된 대부분의 권한을 사실상 장악하고 있었지만, 전반적인 정부 부처의 맥락에서 볼 때는 ‘2류 부서’(a second class ministry)로서의 위상에 머물러 있었다. 그러나 1980년대 초 전두환 정권에 의해 단행된 국가기구의 개편에 따라 체신부는 한국전기통신공사를 설립하여 재정능력을 확보했고, 한국전기통신연구소의 실질적 통제권을 장악함으로써 연구개발능력까지 보유하게 되었다(고경민, 2000: 55).
- 5) 한국통신에 연구개발비 출연을 의무화한 논리적 근거는 시장실패와 지대(*rent*) 회수라는 두 가지로 요약된다. 기간통신사업자의 경우 경쟁제한적 허가를 통해 시장에 진입하여 정상이윤 이상의 지대를 얻게 되므로, 정부가 이를 회수하여 공익적 목적에 사용함으로써 효율성과 형평성을 동시에 제고한다는 것이다. 즉, 한국통신은 경쟁제한적 허가제도의 가장 큰 수혜자인 동시에 가장 큰 지대를 얻고 있기 때문에 가장 많은 출연금을 지불해야 한다는 논리이다(김상택 외, 1999a).
- 6) 체신부는 1996년까지 5개년 계획으로 잡은 이유로 사업계획 작성의 전제가 되는 디지털방식의 이동전화기가 외국서도 실용화되지 않고 국내 표준방식도 제정되지 않은 상태임을 감안할 때, 현실성 있는 계획작성이 어렵다는 근거를 제시했다. 또 일시 출연금의 상한선의 규모는 출연금의 목적과 성질, 기존 통신사업자와의 형평 등을 고려하여 선정한다고만 밝힐 뿐, 규모액에 대해서는 공개하지 않았다(《대한매일》 1992. 6. 1).
- 7) 이 방식은 기업의 경영능력과 이동전화사업능력을 복합적으로 평가하는 구두 청문회 방식으로 공보

처가 CATV 사업자 선정 때 원용했던 것이다. 전경련은 “이 방식은 체신부의 기존 심사내용을 존중하고 기업간의 이해관계와 경영능력을 병행해 심사하는 특징을 지니고 있다”고 채택이유를 들었다 (《국민일보》 1994. 1. 25).

- 8) 출연금은 정보화촉진기본법 제 34조(기금의 재원과 용도) 제 2항에 따라 정보격차 해소를 위한 국민 정보화 교육, 전문인력 양성, 정보통신기술개발 등 미래에 대한 투자로 활용되며, 일시에 사용되지 않고 장기간에 걸쳐 분할하여 사용된다. 출연금의 사용계획 및 실적은 매년 국회에 보고하여 심의를 받도록 하고 있다(《정보화사회》, 2000년 8월호: 37).
- 9) 우리나라 IMT-2000 진입비용(Entry Fee)은 영국, 이태리 등의 경매가격을 참조하고, 심사제를 채택한 프랑스의 주파수대가를 인구·소득·주파수용량·면허기간 등을 고려하여 재산정하였다(정보통신부, 2000).
- 10) IMT-2000 사업자 선정과정에서 주파수경매방식을 채택한 국가의 IMT-2000 사업자가 입찰과열에 따른 엄청난 경매대금으로 자금난에 봉착하기도 했으며, IMT-2000 사업자로의 선정이 유력한 대표적 통신사업자가 탈락되는 등 사업자 선정을 둘러싼 이변이 속출하였다. 영국과 독일의 주파수 경매대금이 각각 350억 달러와 450억 달러에 이르러, IMT-2000 사업자가 이러한 천문학적인 경매대금을 지불하고도 과연 IMT-2000 사업을 성공할 수 있는지에 대한 회의론이 대두되었다. 이로 인해 영국과 독일에서 사업권을 획득한 IMT-2000 사업자는 곧바로 신용등급이 추락했으며, 인근 국가들의 IMT-2000 경매대금을 폭락하게 만드는 계기가 되었다. 한편 스웨덴에서는 IMT-2000 사업자로의 선정이 유력시되던 스웨덴 최대 통신사업자인 Telia가 탈락해 전 세계적으로 충격을 주기도 했다(박진현, 2001). 이후 전 세계적인 IMT-2000 사업실패는 경매제를 가미한 우리나라뿐만 아니라 IMT-2000 서비스를 실시한 모든 국가에게 경제적·정치적 부담으로 작용하였다. 특히 우리나라는 동기식과 비동기식 사업자 간의 형평성문제뿐만 아니라 출연금이 삭감되어야 한다는 등 각종 논란이 끊임없이 제기되어 왔다.
- 11) IMT-2000 사업자 선정이후에도 정보통신부가 운영하는 ‘정보화촉진기금’의 운영뿐만 아니라 통신사업자가 내는 출연금의 부과목적, 부과율, 산정기준 등의 법적 근거가 부족하고 형평성에도 어긋난다는 지적이 끊임없이 제기되었다. 2004년 감사원 감사결과 개인비리는 물론 기금운영 전반에 대해 갖가지 문제가 있는 것으로 지적됨에 따라, 정통부는 고시로 운용되던 허가출연금을 전기통신 관련 법률로 명문화하고, 기금운영계획과 사업추진 현황, 결산내용 등 관련정보를 인터넷에 공개하여 투명성 강화 등 대대적인 개선작업을 추진해야만 했다(《머니투데이》, 2004. 7. 29).
- 12) 현행 출연금제도는 다양한 면에서 존재의 근거를 상실해 왔다. 그 내용을 보면, 정부가 사업자수를 제한하여 특혜를 부여하고 그 특혜에 대한 대가로 부과하는 것이 일반적 논거였지만, WHO 기본통신협정 및 서비스무역에 관한 일반협정의 발효(인위적 사업자수제한의 폐지)로 존재이유를 상실하게 되었다. 또 현행 출연금은 연도별 출연금과 일시출연금이 있는데 연도별 출연금은 매출액을 근거로 결정됨으로써 기업의 합리적 행동을 왜곡할 개연성(출연금납부를 감안한 목적함수의 극대화로 생산량이 감소하고 가격이 상승)이 있으며, 연구개발을 위한 출연금은 사업자들 스스로 수행하는 연구개발투자의 규모를 축소하는 결과를 초래할 수 있었다. 특히, 출연금의 산정과 관련된 문제점으로 현행 제도의향 후 5년간 예상매출액의 추정은 자의적 측면이 다분하여 객관성이 결여될 수 있었으며, 신규 역무서비스의 경우 향후 예상매출액을 추정할 수 있는 과거의 자료가 없어(예상

소비자군의 구별 및 예상 수요의 추정에 많은 시간이 소요) 추정에 자의성의 개입소지가 있었다(김상택 외, 1999b).

## ■ 참고 문헌

- 고경민. 2000. “한국의 산업정책 변화 과정: 정보통신산업의 ‘자유화’ 사례,” 건국대 정치학과 박사학위 논문.
- 김상택 외. 1999a. 《한국통신 민영화 보완대책 및 경영효율화 연구》, 정보통신연구진흥원 보고서.
- 김상택 외. 1999b. 《통신사업 진입, 인수·합병, 퇴출제도 개선방안 연구》, 정보통신정책연구원 연구 보고.
- 김한주. 1997. “한국의 이동통신산업 규제정책 고찰,” 한국과학기술원 테크노 경영대학원 석사논문.
- 정보통신부. 2000. 《2GHz 주파수대 이동통신(IMT-2000) 사업자 선정정책》.
- 정보통신부. 2001. “2001년도 국정감사 위원요구자료(I).”
- 정보화사회. 2000. “2GHz 주파수대 이동통신(IMT-2000)사업자 선정정책 발표문,” 8월호.
- 박동욱·이홍재. 2000. 《주요국의 IMT-2000 허가정책비교연구》, 정보통신정책연구원.
- 박진현. 2001. 《세계 IMT-2000 사업자 선정결과에 따른 시사점》, 정보통신정책연구원.
- 배병룡. 1992. “중간조직의 제도화에 관한 연구: 한국의 농업협동조합을 중심으로,” 고려대학교 박사학위 논문.
- 서영길. 2000. “정책환경의 변화와 조직대응의 제도화: 정보통신부의 조직발전 분석,” 고려대학교 행정학과 박사학위논문.
- 전은식. 2001. “이동전화사업을 통해 본 한국의 국가-기업관계 분석: 이동전화사업자 선정사례를 중심으로,” 고려대 석사학위논문.
- 정신량. 1997). “한국의 정보통신 자유화 과정과 전망,” 《정보통신정책》, 제 9권 23호. 통권 200호.
- 최한섭. 1999. “90년대 정보통신산업에서의 국가-기업관계 변화에 대한 연구: 이동통신사업자 선정사례에 대한 정책네트워크 접근을 중심으로,” 고려대 석사학위논문.
- 이명호 외. 1999. 《정보통신산업의 공정경쟁과 규제정책》, 서울대학교 출판부.
- 윤광기. 1997. “제 2이동통신 사업자 선정과정 분석: 노태우 정부와 김영삼 정부의 사업자 선정과정의 비교를 중심으로,” 서울대 석사학위논문.
- 윤석환. 1996. “정보통신정책영역에 있어서의 정책연계망에 관한 연구: 통신사업자 구조조정 사례를 중심으로,” 충남대 행정학과 박사학위논문.
- 황종성. 1995. “한국의 정보통신산업 발전전략과 국가역할: 디지털교환기산업을 중심으로,” 연세대 정

치학과 박사학위논문.

《국민일보》, 1994. 1. 25일자.

《경향신문》, 1992. 7. 30일자. 1992. 5. 4일자.

《대한매일》, 1992. 6. 1일자. 1992. 6. 11일자.

《머니투데이》, 2004. 7. 29일자. “정통부 ‘정축금’ 대대적 손질 · 투명성 강화”.

《한겨레》, 1994. 2. 5일자. 1994. 3. 1일자.

Aldrich, Howard E. 2000. *Organization Evolving*, SAGE Publication.

Allen, Peter M. 1994. “Evolutionary Complex Systems: Models of Technology Change.” Loet Leydesdorff & Peter Van den Besselaar (eds.). *Evolution Economics and Chaos Theory*. New York: St. Martin’s Press.

Andersen, Esben Sloth. 1994. *Evolutionary Economics: Post-Schumpeterian Contributions*, London: Pinter.

Arthur, W. B. 1989. “Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-in by Historical Events,” *The Economic Journal*. Vol. 99, March. pp. 116~131.

Arthur, W. B. 1990. “Positive Feedbacks in the Economy,” *Science American*, No. 2. pp. 92~99.

Arthur, W. B. 1988. “Self-Reinforcing Mechanism in Economics,” P. Anderson, K. Arrow, & D. Pine (eds.), *The Economy as an Evolving Complex System*, Redwood City, CA: Addison-Wesley, pp. 9~31.

Arthur, W. B., Ermoliev, Y., and Kaniovski, Y. 1987. “Path-Dependent Processes and the Emergence of Macro-Structure,” *European Journal of Operational Research* 30, 46~53.

Arthur, B. 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

Braun, David P. 1990. “Selection and Evolution in Nonhierarchical Organization,” in Steadman Upham (ed.). *The Evolution of Political Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

David, Paul A. 1985. “Clio and the Economics of QWERTY,” *American Economics Review* 75(2): 332~337.

DiMaggio, P. and W. W. Powell. 1983. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields,” *American Sociological Review* 48: 147~160.

Duch, R. M. 1991. *Privatizing the Economy: Telecommunications Policy in Comparative Perspective*, Ann Arbor: The Univ. of Michigan Pr.

Hall, Peter A. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York: Oxford University Press.

Hodgson, Geoffrey M. 1994. “The Return of Institutional Economics,” in Neil J. Smelser &

- Richard Swedberg(eds.). *The Handbook of Economics Sociology*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Huntington, S. P. 1968. *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Immergut, Ellen M. 1992. "The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden," in Sven Steinmo, Kathleen Telen, & Frank Longstreth(eds.), *Structuring Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- March, James G. 1994. "The Evolution of Evolution," Joel A. C. Baum, and Jitendra V. Singh(eds.), *Evolutionary Dynamics of Organizations*, Oxford University Press.
- Meyer, John W., and Brian Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology* 83: 340~363.
- Nelson, R. R. and S. G. Winter. 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*, The Belknap Press of Harvard University Press.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge university press.
- Peters, B. Guy. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, London: Pinter.
- Scott, W. R. 1987. "The Adolescence of Institutional Theory," *Administrative Science Quarterly* 32: 493~511.
- Selznick, P. 1957. *Leadership in Administration*, New York: Harper & Row.
- Simon, Herbert A. 1969. "Ch.4 The Architecture of Complexity," *The Science of Artificial*, Cambridge: MIT Press.
- Steinmo, S. et al. 1992. *Structuring Politics*. Cambridge Univ. Press.
- Zucker, L. 1988. *Institutional Patterns and Organizations*. Cambridge, MA: Ballinger.