

## IMT-2000사업자선정과정에서의 정책네트워크 분석

송미원(이화여자대학교 사회과학연구소)

### 1. 서론

2000년 7월부터 12월까지 본격적인 사업자선정과정을 가진 IMT-2000사업은 정보통신부가 원래 의도한 것과는 상당한 차이를 두고 사업자가 선정되었다. 이 과정에서 정책쟁점이 되었던 내용은 주로 사업자수, 사업자선정방식과 기술표준 등의 문제였다. 사업자 수는 세 개가 정해지긴 했으나 1, 2차 선정으로 나뉘어서 결정되었고, 선정방식에서의 출연금납부방식에 대한 1, 2차의 내용이 달랐으며, 기술표준에 있어서는 1차 선정에서 비동기식 사업자만이 정해졌고, 그 후 동기식사업자선정에 더 많은 시간이 소요되기도 했다.

정보통신부가 1999년 7월에 IMT-2000사업자선정일정을 발표한 뒤 2000년 12월 사업자선정에 이르기까지 수십 차례의 공청회와 각계의 의견을 다양하게 수렴하고, 그리고 기존 PCS사업의 문제점을 감안하여 업계의 자율에 맡긴다는 원칙을 세우는 등 여러 가지 노력을 기울였음에도 불구하고 예상하지 못한, 의도하지 못한 결과를 초래한 원인은 어디에서 기인한다고 할 수 있는가에 대한 문제가 제기되고 있다.

이러한 문제제기를 통해서 IMT-2000사업자선정과정을 네트워크관점과 연관시켜 연구해야 할 의미를 부여하고자한다. 이러한 인식에는 다음과 같은 정책네트워크 특성에서 기인되고 있다. 기존의 정책과정이 정부관료제를 중심으로 형성된 결정과정이라고 인식과는 다르게 정책네트워크이론에서는 정책과정에 참여하는 여러 참여자 즉 행위자들의 관계구조와 상호작용 그리고 정책네트워크의 변화과정에 연구초점을 맞추고 있다. 이것은 정책과정에서 정책네트워크의 행위자와 그들간의 상호작용에 따라 정책결과가 변화될 수 있음을 전제로 하고 있다. 따라서 이 연구의 구체적인 목적은 IMT-2000사업자선정과정에 나타난 정책네트워크의 특성을 고찰하는 데에 있다.

연구방법은 이론적 토대와 한국적 상황을 기초로 하여 정책네트워크 기존연구를 중심으로 국내외 문헌연구, 실증연구영역에서는 정책 및 정책관련 담당자와의 인터뷰, 참여사업자 담당자와의 인터뷰, 일간신문, 정보통신 정부간행물, 정보통신백서, 외국의 사례 등을 참조 조사하여 서술적 질적 접근법에 의거한다. 연구범위는 2000년과 2001년에 실시된 사업자선정과정인데, 즉 2000년 7월에서 12월까지의 1차선정과정과 2001년 1월에서 8월까지 제2차선정과정에 국한하였다.<sup>1)</sup>

정책네트워크의 구조(분산형 대 집권형)는 1992년부터 2001년에 사이클릭으로 변화되어서 민주주의적 체제로 이행되었다. 이러한 변화는 시행된 이동통신 사업자선정은 실패했다는 세간의 평을 유념할 필요가 있다. 이는 사회적 요인으로 인구구조와 경제 성장률, 서비스 이용자의 욕구도 다양해짐으로 인한 결과로 진전시키게 되었다. 예를 들면, 도입 초기에는 인적용도로 확산되고, 그에 따라 서비스의 다양하게 되었다.

경제적으로 우리 통신시장은 경쟁구도를 맞게 해 왔다. 이러한 경쟁구조의 확대에 따라 기술개발의 촉진, 이용자보호의 증진(김영준, 1999: 152). 실제로 OECD 국가들보다 10년가까이 독점이 지배적이면서 복잡하고 공존하는 이행을 거쳐, 1998년부터 2000년까지 12). 전체적으로 정부독점에서 시장독점으로의 전환정책에서 독점규제와 공정경쟁촉진 및 공정경쟁정책을 추구한 결과 독점규제를 통해 자원배분을 하던 구조(governance structure)로서 중요한 시장이 실패했을 때 이를 대처하기 위한 메카니즘이 들어오면서 정(김영준, 1995: 54).

이동통신 서비스의 기술적 요인으로서 차세대 산업기술로서 낮은 기술수준이다. 특히 국책연구개발사업으로 시스템과 단말기를 개발하여 외국산 이(김영준, 1995: 54)고시킴으로써 급격히 늘어나는 국내(김영준, 1995: 54)는 것이다(송위진, 1999: 1).

1999; 배용환, 2001). 정책네트워크는 국가와 기업간의 관계로 묘사하거나(Waarden, 1992), 자원의존성(resource dependance)으로 서로 연결되어 있는 조직의 복합체로 묘사되기도 한다(유훈, 1998: 88). 이 연구에서 정책네트워크는 정책공동체와 이슈네트워크를 포함시키는 보다 넓은 의미로서, 개별적인 이해관계를 지닌 다양한 공 사 행위자들이 정책이익을 획득 할 목적으로 정책결정과정에 참여하여 상호의존적인 작용으로 연계된 구조로 정의한다.

구체적으로 이동통신 정책네트워크는 공공부문과 민간부문의 전문가, 그리고 이해집단 등으로 구성되어 있다. 정부부문에는 청와대를 비롯하여 주무부서인 정보통신부와 정보통신 정책심의위원회, 통상산업부(현 산업자원부) 등 관련부처, 경제부처들의 경제정책조정회의, 정부산하 연구기관(KISDI, ETRI 등), 여 야당, 국회 과학기술정보통신위원회 등이 포함되고, 비정부부문은 통신장비 제조업체와 통신장비 비제조업체, 학계, 언론사, 시민단체, 외국의 서비스사업자와 통신장비업체 등으로 구성된다.

이 연구에서 정책네트워크를 구성하는 다양한 요소 중에서 행위자, 상호작용, 구조를 분석요소로 선정하였다. 행위자는 이동통신시장의 구조와 밀접한 관련이 있고, 상호작용은 정책네트워크 행위자의 이해관계를 분석하는데 필요하며, 구조는 의사결정과정에서 중심행위자가 있는지 여부를 밝히는데 필요하다. 다음에 이동통신 정책네트워크에서 세 분석요소의 합리적 근거를 구체적으로 살펴본다.

이동통신 정책네트워크의 행위자 수와 유형(Rhodes and Marsh, 1992; Waarden, 1992)은 이동통신시장의 구조가 독점에서 복점을 거쳐 경쟁체제로 전환됨에 따라, 경쟁사업자 간의 이해관계가 매우 민감한 문제로 대두되었기 때문에 특히 중요하다. 국가독점적 지배구도가 경쟁체제로 변화하면서 발생한 행위자들의 참여증대는 이동통신 관련 정책결정의 내용과 과정에 중요한 변수가 되었을 것이다.

행위자간의 상호작용은 정책자원이 이동되고 교환되는 실질적인 과정을 의미하며, 자원에 대한 획득능력과 방법을 의미한다(Jordan and Schubert, 1992: 7-27). 일반적으로 정책네트워크 행위자 사이의 상호작용은 수평적 관계 속에서 전개된다. 이동통신사업과 같이 대규모 자금이 소요되는 사업은 자금획득, 기술개발, 위험분산 등의 이유로 인하여 사업자들 사이의 연합 컨소시엄을 구성하여 추진하는 경우가 많다. 대체로 동일 컨소시엄에 참여하는 기업들은 상호 협력관계를 유지하지만, 다른 컨소시엄과는 대립적 갈등적 성격을 띠게 된다.2) 따라서 네트워크의 상호작용이 협력적 갈등적 성격을 띠는지에 따라 사업자선정 과정과 결과가 달라지게 된다.

정책네트워크 구조는 행위자들간의 관계 패턴을 의미한다(Waarden, 1992: 34-35). 이동통신 신규사업자 선정은 정부가 다수의 경쟁자 중에서 특정 사업자에게 특정 물품 또는 서

요컨대, 정책네트워크가 정책결정 정도 참여하느냐에 따라 달라지고, 달라지며, 구조에 있어서 정책네트워크 행위자들이 균등한 영향력을 발휘하는

			분석요소	측정변수	
				수	
			행위자	유형	정
				자본, 기술, 정보 등	협력적
			상호작용	행위자간 공유 정도	갈등적
				의사결정에서 중심행위자의 유무	집중형 분산형
			구조		

### 3. 이동통신 사업자선정의 정

이동통신 사업자선정과정에서 3 사업자 수, 사업자 선정방식, 그리고 통신산업이 대부분의 국가에서 국가에서 참여자의 수가 이해관계를 결정가 참여하는 완전경쟁시장이 아닌 실질적으로 몇 개 이내로 제한될 수 있고 그 이상인 경우에 따라 이 과정에서 참여자들 사이에 치열한

선정방식은 정책과정의 투명성, 서도 다섯 차례의 사업자선정과정을

제로 되어 있다.

### Ⅲ. 2000년의 IMT-2000사업

#### 1. 사업내용

차세대 이동통신서비스인 IMT-2000은 전 세계가 동일한 주파수 대역을 할당하고 국제적인 통합표준을 마련하여 세계 어디에서나 하나의 단말기로 서비스를 받을 수 있는 범세계적인 로밍(roaming)과 2Mbps까지의 유선망 품질수준의 고속 무선접속속도를 보장하여 무선 멀티미디어서비스를 제공할 수 있는 시스템이다.<sup>3)</sup>

1997년부터 IMT-2000도입을 위한 준비를 시작하여 국민편익 증진, 관련 산업 발전, 디지털 경제로의 이행을 촉진하기 위해 2000년 말 사업자를 선정할 예정이었다. 1999년 1월~7월까지 정보통신정책연구원, 한국전자통신연구원 등 관련연구기관에서 IMT-2000 수요예측, 기술경제성 분석 등 관련 연구를 수행했다(정보통신부, 2000a: 19; 과학기술정보통신위원회, 2000a: 2). 2000년 2월부터 정보통신부 공무원, 정보통신정책연구원 및 한국전자통신연구원의 전문가 10여명으로 정보통신부내에 전담반을 구성하고, 4월에서 6월까지 국회, 학계, 언론사, 시민단체 등에서 7차례에 걸쳐 공청회 및 정책토론회를 개최하여 각계의견을 수렴하였다(정보통신부, 2000a: 18-19).<sup>4)</sup>

그 결과 사업자 수는 3개 사업자로 하되 기존 신규사업자 차별없이 능력이 우수한 사업자로 선정하고,<sup>5)</sup> 선정방식(정보통신부, 2000b: 33-34; 정보통신부, 2000c: 47-56)은 현행 사업심사방식을 보완하여 경매방식의 장점을 가미한 출연금 납부방식으로, 기술표준(ARC, 2000; 국회 예산정책현안분석, 2000: 33; IMT-2000기술표준협의회, 2000: 197-477)은 업계가 자율로 결정하고 복수표준을 채택하기로 하였다(정보통신부, 2000c: 33-83).<sup>6)</sup> 문제는 기술표준<sup>7)</sup>에서 나타났다. 정보통신부의 기술표준에 대한 조정의 실패는 당초의 업계자율의 원칙을 깨고,<sup>8)</sup> 동기식 사업자를 반드시 포함시키는 복수표준을 선택하였다는 것이다(과학기술정보

3) IMT-2000사업의 개념에 대해서는 (국회 예산정책현안분석, 2000: 4; 최용제 (외), 1999: 3), 복수표준에 대해서는 (한겨레, 2001-05-26), 배경은 (서무정, 2000: 8; 전자신문사, 2000: 45), 허가가 세간의 관심을 끄는 이유는(이명호, 2000: 20) 등을 참조 바람.

4) 정보통신부에서는 2차에 걸친 정보통신정책심의회, 4차례의 언론사 대상 간담회, 제1차 IMT-2000정책방안(초안)공청회를 열었고, 6월 13일부터는 인터넷공청회를 실시하였으며, 경제정책조정회의와 과학기술정보통신위원회를 통한 의견을 수렴하는 등 지속적으로 각계의 의견수렴을 해 왔다. 2000년 IMT-2000사업선정경인간, 김현성(정보통신부, 2000: 21-23; 객관일보, 2000. 12. 16); 한겨레, 2000. 12. 16; 전자신문사, 2000. 12. 16; 객관일보, 2000. 12. 16.

통신위원회, 2000: 12-19).<sup>9)</sup>

#### 2. 정책네트워크의 특성

2000년 IMT-2000 선정과정의 11개월간의 한시적으로 운영되는 협의체 회의, 정보통신부 산하 한국전자통신연구원 연구과제를 수행하고 정책에 실질적으로 관여하였다.<sup>10)</sup> 한국전자통신연구원과 장비제조업체는 정부의 일부로서 역할을 하였다.

사업자로서 정책네트워크 행위자로서 지지하는 입장이었고, 장비업체인 한국전자통신연구원은 8월에 한시적으로 미달로 탈락했다.

2000년 IMT-2000 정책네트워크의 문제로 KTF와 정보통신부, 기업연기 선정 결과와 관련하여 LG텔레콤(2000-12-21), 그리고 한국IMT-2000위원회(2000-12-21)의 참여 여부를 두고 갈등이 나타났다. 즉, 정부로서 주를 이루고 있다. 이와 같이 정책 자체에 대한 불신<sup>11)</sup>이나 정책변경에서의 행위자의 의사가 표출되고 많았으며, 서비스 연기, 사업자 수,

반면 IMT-2000 정책네트워크의 다른 행위자들과의 관계가 비록 어느 한 조직을 중심으로 구성된 산형의 형태를 띠고 있다.<sup>12)</sup>

월).

9) 기술표준으로 노정된 갈등은 다음과 같고 있다. IMT-2000에 와서 가장 수준에 머물던 표준문제가 IMT-2000 사업심사방식에 관한 것으로, 2000년 12월 16일, 객관일보, 2000. 12. 16.

요컨대, 2000년 IMT-2000 사업자 선정과정에서 정책네트워크의 영향은 다음과 같다. 첫째, 정보통신부가 비동기식 2개, 동기식 1개를 목표로 한데 반하여 기술표준 선택에서 야기된 행위자들간의 갈등으로 1차 선정 결과 비동기식 2개 사업자만 선정되었다는 점이다.

둘째, 정보통신부가 기술표준을 비롯한 쟁점사항은 많은 행위자의 다양한 의견을 수렴 종합하여 정책에 반영하려 하였다. 그러나 행위자간의 의견을 조정하는 능력이 부족하여, 특히 기술표준문제에서 사업자들의 이해관계와 정보통신부의 기술정책이 상반된 상황이 됨으로써 결국 동기식 사업자를 위한 사업자선정을 한 번 더 거치게 되었다. 따라서 정책네트워크의 특성은 사업자 수와 기술표준에 있어서는 갈등적 분산형이 주를 이루면서 선정방식에 있어서는 협력적 분산형이 주를 이루면서 선정방식에 있어서는 갈등적 분산형이 지배적이다(<표 2> 참조).

정책네트워크의 특성은 사업자 수와 기술표준에 있어서는 갈등적 분산형이 주를 이루면서 선정방식에 있어서는 협력적 분산형이 주를 이루면서 선정방식에 있어서는 갈등적 분산형이 지배적이다(<표 2> 참조).			
---	--	--	--

<표 2> 2000년 IMT-2000 정책네트워크의 특성

구조	집중형	분산형
상호작용		
협력적	협력적 집중형	협력적 분산형
갈등적	갈등적 집중형	갈등적 분산형

#### IV. 2001년의 IMT-2000사업

##### 1. 사업 기용

정보통신부는 동기식 사업자선정을 위하여 사업자 허가신청을 2001년 2월 말에 접수받았으나 동기식 참여업체가 없자 동기식 컨소시엄 구성을 위해 컨소시엄 중복금지 조항을 완화하고 동기사업 참여에 지장을 주는 규제나 법에 대한 완화방침을 시사하였다. 그리고 정보통신부는 동기 비동기 균형발전 종합대책을 발표하였는데, 이에 따라 한국 IMT-2000, 정보통신중소기업협의회, 한국여성경제인연합회 등의 출연금 삭감을 공식적으로 요청하였다.

이러한 상황에서 정보통신부는 동기식 사업자 신청접수 시한을 연기함으로써, 한 달 후 LG텔레콤이 출연금 삭감 등 정부의 조건완화를 전제로 동기식 사업에 참여하도록 유도하였다. 그 결과 '비대칭 규제(차등규제)'를 시행하기에 이르는데, 정보통신부 구상은 이러한 정책을 통하여 LG텔레콤을 중심으로 해외통신업체가 참여하는 동기식 사업자를 선정하고, 이를 중심으로 하나로통신 데이콤 두루네 파워콤 등 유선사업자들을 결합하여 '빅 2'(SK텔레콤

심의회가 동기식 인센티브와 관련된 컨소시엄에 참여한 개개 사업자들이 사업자로 그랜드컨소시엄이 선정되 상호작용과 구조적 성격을 잘 반영

1차 선정 때와 달리 2차 선정과 배적이었다. 이러한 강한 협력적 특 자하여 몇 년 동안 개발해 온 동기 주국이라는 자존심도 버리게 된다. 이 중요한 이동통신시장에서 외국 경쟁 레, 2000-08-21).

한편 사업자 입장에서는 미국의 면서 정부측에 삼성 현대 LG 하나 해 달라고 건의하는가 하면, 1차 선 업추진을 명백히 밝혔다. 또한 그 위한 명분확보 차원에서 참여를 결 인협회, 한국여성벤처협회, 현대전자 졌다.<sup>15)</sup>

협력적이었던 상호작용으로는 다. 다른 때의 사업과는 대조적으로 보통신부와 여당은 LG텔레콤 단독 제에서 LG텔레콤과 하나로통신간 신 파워콤 등은 합의점을 찾게 되어 로 나타났다. 반면 갈등적인 부분은 의 문제, 하나로통신 벤처기업협회 성시의 주도권 문제 등에서는 갈등

2차 사업자선정 과정에서 정책네 된다. 첫째, 1차 선정과정과는 다르 이기 위한 인센티브를 제공했다는 의 그랜드 컨소시엄이 구성되는 계 네트워크의 특성을 정리하면 협력 부분적으로 혼재된 형태로 나타나고

		크의 특성	
	<표 3> 2001년		
	구조	집중형	분산형
상호작용	협력적	협력적 집중형	협력적 분산형 >
	갈등적	갈등적 집중형	갈등적 분산형

### V. 결론

본 연구에서는 IMT-2000사업자선정과정에서 나타난 정책네트워크의 특성과 이러한 특성을 통해 정책결과가 어떻게 나타났는지를 설명하기 위하여 노력하였다. 연구사례로 적용한 이동통신 사업자선정과정은 이동통신사업이 대규모 자본이 요구되고 사업의 미래 발전가능성으로 인해서 사업에 참여하고자 하는 사업자들간의 관계가 매우 첨예한 이해대립이라는 특징을 갖는다. 본 연구가 지니는 학문적 의미는 우리나라의 이동통신사업이 시작된 이후 10여 년 동안 진행되어 온 동안 가장 최근에 실시되었던 이동통신사업자선정정책에 대한 특성과 경향을 탐색했다는 점에서 의의가 있으리라고 본다.

### 참고문헌

국회예산정책처(2000). IMT-2000사업자선정과정에서의 쟁점과 정책과제 .  
과학기술정보통신위원회(2000). 국정감사회의록 . 국회: 과학기술정보통신위원회.  
과학기술정보통신위원회(2000). IMT-2000사업자선정 . 국회: 과학기술정보통신위원회.  
IMT-2000기술표준준협의체(2000). IMT-2000기술표준준협의체 최종보고서 . 정보통신부.  
배용환(2001). 정책네트워크모형이 행정학연구에 적용됨 . 한국행정연구 . 가을호, pp.258-298.  
서무정(2000). 주요국의 IMT-2000정책동향과 추진경과 . 정보와 사회 . 7월호, pp.8-14.  
송위진(1999). 이동통신 기술개발과정에 관한 연구: 기술정치와 기술학습의 상호작용 . 과학기술정책연구소.  
송희준 외(1993). 정보통신산업의 정책유형간 상호관계 . 한국정책학회보 . Vol.4. No.2, pp.169-187.  
송희준, 송희진(2002). 이동통신, 과학기술정책의 산업화전략의 상호관계에 관한 연구

경보통신부(2000a). 2000년도 국정  
정보통신부(2000c). 2GHz주파수대  
최병선(1996). 정부규제론 . 법문사  
최용재 외(1999). IMT-2000서비스  
황철증(1999). 한국의 통신법과 정  
Besen, S. and J., Farrell(1994).  
Standardization . Jou  
Jordan, A., G. and Schubert, K.  
labels . European Jo  
Rhodes, R., A., W. and Marsh, D.  
of Existing Approach  
Policy Networks in E  
Ripley, R., B. and Franklin, G., A  
Dorsey Press.  
Waarden, F., Van(1992). Dimensi  
of Political Research