

유럽연합의 통신시장 자유화 정책과 규제정책 — 그 내용 및 실행과정을 중심으로 —

구갑우*

이 논문은 초국가적 정치체로 성장하고 있는 유럽연합에서, 1990년대 초반을 전후로 해서 입안된 통신시장 자유화 정책과 통신 네트워크 상호접속 정책의 내용 및 그 실행 과정을 분석한다. 이 시기의 정책에 주목하는 이유는, 탈규제와 재규제를 주요 내용으로 하는 유럽연합 통신정책의 기본적 틀이 1990년대 초반을 전후로 해서 만들어졌기 때문이다. 그리고 정책실행과정에 초점을 맞추는 이유는, 정책형성과정에는 다양한 초 국가적 행위자들이 적극적으로 참여하고 있지만, 원칙적으로 정책의 실행은 회원국가에 위임되는 유럽연합의 독특한 성격 때문이다. 따라서 구체적인 정책의 실행과정에 대한 분석은 초국가적 정치체의 효과적 기능여부를 평가할 수 있는 경험적 증거를 제공할 수 있을 것이다. 특히 통신정책이 국민국가의 배타적 정책영역이었다는 사실을 고려할 때, 유럽연합 통신정책의 실행이 부적절하게 이루어질 가능성도 있었다. 연구 결과, 대부분의 회원국가들이 신자유주의의 세계화 추세에 걸맞게 유럽연합이 제안한 시장 자유화 정책을 적절하게 실행했음을 확인할 수 있다. 이 자유화 정책의 실행으로 통신장비 시장에는 역설적이게도 소수의 대기업이 경쟁하는 파편체제가 형성되었고, 통신서비스 시장에서는 통신 네트워크의 규제와 운용이 분리되면서 기본적 통신 서비스 를 제외한 영역에 경쟁이 도입되었다. 유럽차원의 규제정책인 자유로운 상호접속 정책 — 전용회선 및 ISDN 정책 — 의 실행정도는 자유화 정책에 비해 높은 편이 아니었다.

*경남대학교 극동문제연구소 책임연구원

전공분야: 국제정치경제, 유럽정치

주요논문: “지역통합 이론의 재검토: 국가중심주의와 탈국가중심주의”

“세계정치경제(론)적 시각에서 본 IMF 관리체제”

연락처: 전화: 3700-0735/0700

팩스: 3700-0707

e-mail: kwkoo@hanma.kyungnam.ac.kr

영국, 독일, 그리고 프랑스 이외의 회원국가들은 이 정책을 점진적으로 적용했다. 결국, 유럽차원의 규제적 틀을 건설하려던 유럽연합 집행위원회의 '국가형성'적 목표는 탈규제된 환경 하에서 회원국가의 다양한 규제 및 표준화 정책을 조정하는 역할로 제한되었다. 즉, 1990년대 초반의 시점에서 유럽연합의 규제는 유럽연합 내부시장의 자유화와 관련된 영역에서만 허용되었다.

1. 서론

이 글은, 유럽연합의 통신정책 가운데 '1990년대 초반'을 전후로 한 시점에 입안된 통신시장 자유화(liberalization) 정책과 통신 네트워크의 자유로운 상호접속(interconnection)을 위한 규제정책의 '내용' 및 그 '실행과정'을 분석한다. 이 시기에 주목하는 이유는, 유럽연합 집행위원회가 유럽공동체의 설립 초기부터 통신부문에서의 협력을 강화하기 위해 다양한 제안을 했지만, 그 제안들이 실제 정책으로 구체화된 것은 1980년대에 들어서였고, 자유화, 탈규제(deregulation) 그리고 재규제(reregulation)를 주요 내용으로 하는 통신정책의 기본적 틀이 마련된 것이 1990년대 초반을 전후로 한 시기였기 때문이다. 이 통신정책의 등장은, 그동안 유럽연합 회원국가에서 유지되어 온 국민국가적 또는 사회민주주의적 통신정책의 신자유주의적 통신정책으로의 이행을 의미하는 것이었고, 다른 한편으로는 국민국가를 넘어서서 기능하는 '초국가적(transnational) 통신정책'의 탄생을 알리는 것이었다.

통신정책은 전통적으로 세계경제의 변화에 영향을 받지 않는 국민국가 고유의 베타적 정책영역으로 간주되어 왔다. 예를 들어 통신정책에는 항상 국민국가의 안보적 고려가 담겨져 있었다. 따라서 통신관련 국제레짐에서도 통신 서비스의 정부독점을 자연스러운 것으로 인정하고 있었고, 유럽차원의 공동시장(common market) 완성을 그 목표로 설정한 로마조약에도 통신을 위한 공동시장은 언급되지 않았다. 그러나 1980년대 중반 이후 유럽연합이 이 국민국가의 고유영역에 적극적으로 개입하기 시작하면서 유럽차원에서 기존의 정부독점 및 정부규제를 해체하는 자유화 및 탈규제 정책이 추진되기 시작했다. 이 개입은 유럽차원에서 활동하는 초국가적 기업 — 통신관련 대기업과 통신의 사용자로서 대기업 — 의 지지를 바탕으로 가능할 수 있었다(구갑우, 1998a). 또한 회원국가의 정부도 1980년대 초반부터 미국정부

의 주도로 진행되던 통신시장의 자유화 정책에 대응하기 위해 유럽연합 차원의 정책결정을 수용하기 시작했다.

초국가적 통신정책으로서 유럽연합 통신정책의 효과는 다음 두 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 유럽연합의 통신정책이 입안되면서 유럽연합의 제도 — 집행위원회, 유럽법원, 유럽의회 — 와 그 제도가 내리는 결정이 국민국가의 통신정책 결정 과정에 주요한 영향을 미치는 변수가 되고 있다. 둘째, 이 유럽화 현상을 계기로 유럽연합의 제도가 일부 통신정책의 영역에서 갖는 자율성이 증대하고 있다. 현재, 유럽연합의 통신정책에는 국민국가의 통신정책처럼 통신시장의 원활한 작동을 위한 규제정책, 통신기술의 개발을 위한 산업정책, 그리고 유럽차원의 보편적 서비스 가운데 하나로 통신을 고려하는 사회정책 그리고 통신관련 국제기구에서 회원국가의 공동입장을 대표하는 대외정책 등이 포함되어 있다.

따라서 유럽연합이 통신정책에서 수행하는 역할도 국민국가의 통신정책에서 국가가 수행하는 역할과 상당히 유사하다. 최근 통신정책 연구자들은 유럽연합을 가치의 권위적 배분이 이루어지는 하나의 정치체계 또는 정치체(*polity*)로 전제하고 유럽연합의 통신정책과정을 분석하기도 한다(Schneider and Werle, 1994; Dang-Nguyen et al., 1993; Fuchs, 1994; Fuchs, 1995). 우리는 유럽연합 집행위원회가 국민국가의 정부처럼 통신장비의 주요 ‘구매자’는 아니지만,¹⁾ 시장상황과 신기술의 도입을 통제하는 ‘규제자’, 새로운 통신기술의 개발을 위해 재정적 법적 자원을 제공하는 ‘지원자’, 회원국가의 집합적 이익을 국제협상의 무대에서 대표하는 ‘협상자’ 그리고 한 계적이지만 유럽인을 위한 ‘보편적 서비스(universal service)의 제공자’로 기능하고 있다고 생각한다.²⁾ 이 가운데 본 논문의 주요 분석대상은 바로 규제자로서의 역할이다.

- 1) 유럽연합이라는 정치체의 속성상 유럽연합이 통신정책의 영역에서 핵심 구매자의 역할을 수행하기는 매우 힘들다. 유럽연합이 국민국가와 같이 영토적 경계 내부에서 통신 서비스를 제공하지도 않고, 설사 유럽연합이 구매자의 역할을 수행한다고 해도 유럽연합이 국민국가의 정부에 버금갈 정도의 조직적 규모를 갖추고 있지 않기 때문이다. 유럽연합이라는 새로운 정치체의 성격규정은 상당한 이론적 논의를 필요로 한다. 이 주제를 위해서는 다른 한편의 논문이 필요할 것이다. 유럽연합이라는 새로운 정치체에 대한 기존 논의의 정리로는, 구갑우(1998b)를 참조.
- 2) 유럽연합의 이 기능들은, 일반적으로 국가가 기술정책에서 수행하는 역할에 대한 연구에서 차용한 것이다. Street(1992: 48~63)을 참조.

유럽연합을 국민국가와 유사한 정치체로 전제할 때, 가장 논란이 될 수 있는 부분이 바로 정책의 실행과정이다. 이 글에서 자유화 및 규제정책의 내용을 분석하면서 동시에 이 정책의 실행과정에 주목하는 이유는, 정책의 형성만으로 그 정책의 효과를 판단할 수 없다는 원론적 의미에서 뿐만 아니라 초국가적 행위자가 적극적으로 활동하는 정책형성과정과 달리 실행과정에서는 국민국가적 행위자가 주요 행위자로 등장하고 있기 때문이다. 정책영역에 따라 상이하기는 하지만, 원칙적으로 유럽연합이 생산한 정책들은 유럽연합의 각 기관들이 아니라 회원국가의 중앙정부나 지방정부 그리고 그 정부들의 산하기관에 정책실행의 책임이 부여된다. 각료회의로부터 집행위원회로 권한이 위임된 사안의 실행을 위한 이차적 입법(secondary legislation)에도, 회원국가의 대표들로 구성된 자문위원회, 운영위원회, 규제위원회 등이 집행위원회의 의사결정과 정책실행과정을 통제하는 ‘위원회 절차’(comitology)가 도입되어 있는 상태이다. 즉, 초국가적 정책실행을 견제하기 위한 제도적 장치가 유럽연합 내에 마련되어 있다. 반면, 예외적으로 유럽연합의 경쟁정책(competition policy)은 회원국가의 정부가 아니라 유럽연합 집행위원회, 보다 정확히 말한다면 집행위원회 산하조직인 경쟁정책 담당 총국(Directorate-General IV, 이하에서 DGIV로 표기)이 그 실행을 책임진다. 유럽공동체의 설립이 공동시장의 완성에 있다는 점을 상기한다면, 경쟁정책의 영역에서 ‘초국가적’ 감독기관의 존재를 인정한 것이 그렇게 놀라운 일은 아니다.

이 복잡한 실행과정 때문에 유럽연합의 정책과정에서 나타나는 특이한 현상 가운데 하나로 ‘실행의 결핍’(implementation deficit)이 논란의 대상이 되고 있다. 정책의 실행을 감독하는 기관 — 유럽연합 집행위원회와 유럽법원 — 과 정책실행의 주체 — 회원국가의 정부들 — 가 제도적으로 분리되어 있고, 유럽연합 기구가 정책실행의 주체일 경우에도 인력, 시간, 예산의 측면에서 회원국가 정부에 필적할 수 없는 유럽연합 기구가 회원국가의 위반사항을 적발할 수 있는 능력이 한계적이기 때문에, 실행의 결핍은 유럽연합에서 불가피하게 발생하는 현상일 수 있다. 특히, 로마 조약의 주요 목표가 무역장벽의 철폐임에도 불구하고 통신시장의 자유화가 각 회원국가 내부에서의 공공 서비스 제공이라는 목표 때문에 유보되어 있었고, 따라서 자유로운 상호접속도 제한되어 있었다는 점을 고려한다면, 유럽연합의 통신시장 규제정책은 부적절한 실행이 나타날 가능성이 높은 정책영역이었다. 따라서 1990년대 초반을 전후로 한 유럽연합의 통신시장 자유화 및 규제정책의 실행과정 분석은 유

럽연합 정책의 실제 효과를 판단하고, 더 나아가 초국가적 정치체로서 유럽연합의 효과적 기능 여부를 평가하는 중요한 경험적 증거를 제공할 수 있을 것이다.

2. 유럽연합 정책의 실행

1) 실행과정

일반적으로 정책과정은 정책의 실행을 통해 완료된다. 그러나 어떤 정책이 원래 의도했던 목표와 동일하게 실행되지 않을 수도 있다. 정책의 형성과정에서 나타나는 공동행동 보다 정책의 실행과정에서 나타나는 공동행동이 더욱 복잡한 성격을 띠고 있기 때문이다(Pressman and Wildavsky, 1984).³⁾ 유럽연합 정책의 실행은 국민국가의 상위에서 활동하는 유럽적 행위자의 존재 때문에 국민국가 단위에서의 정책 실행 보다 더욱 복잡할 수밖에 없다. 따라서 유럽연합 정책에 대한 '비순응' (non-compliance)이 체계적 현상이라는 지적이 놀라운 것은 아니다(Mendrinou, 1996: 2~4). 유럽연합 정책의 비실행 또는 부정확한 실행은, 의도하지 않은 비실행과 의도적 비실행으로 구분해 볼 수 있다. 회원국가의 정부가 정책실행을 위한 적절한 정치적 능력이나 행정적 장치를 갖고 있지 못하거나 또는 법안에 대해 문화적 언어적 오해가 있는 경우 정책의 비실행이 발생할 수 있다. 다른 한편으로 어떤 회원국가가 경쟁적 우위를 확보하기 위해서 또는 자국의 특정 이익집단을 만족시키기 위해 의도적으로 정책실행을 하지 않을 수도 있다(Cini, 1997: 26).

따라서 초국가적 행위자가 주도적 역할을 하는 정책형성 단계와 달리, 실행과정은 유럽연합의 '연방적' 질서가 본질적으로 정부간 체계화 화해할 수밖에 없는 지점이라는 주장이 설득력을 갖을 수도 있다(Jordan, 1996). 마스뜨리히트 조약이 통과

3) J. Pressman과 A. Wildavsky는 그들의 연구에서 공공정책의 비실행확률이 실행확률을 보다 더 높다는 결론을 내리고 있다. 1960년대 소수민족들의 고용창출을 위해 미국 캘리포니아주 오클랜드 지역에서 시행된 프로젝트의 실행과정을 분석한 이들의 연구는 정책실행에 관한 거의 최초의 본격적 연구성과로 평가되고 있다. 일반적으로 정책실행에 대한 연구가 주목의 대상이 아니었던 것처럼, 유럽공동체 정책의 실행과정에 대한 연구성과도 그렇게 체계적이지 않다. 회원국가에서 공동체 입법의 실행에 대한 주요한 연구성과로는, Siedentopf and Ziller(1988)을 참조.

된 이후, 제안된 행동의 목표가 회원국가에 의해 충분히 성취될 수 없는 한에서, 즉 제안된 행동의 규모와 효과 때문에 유럽연합이 그 임무를 더 잘 수행할 수 있을 때만, 유럽연합이 행동을 취하는 것을 승인하는 ‘보조성’(subsidiarity)의 원칙이 명문화되었다.⁴⁾ 이 보조성의 원칙은 한편으로 유럽연합 정책의 정치적 정당성을 강화하는 역할을 할 수도 있지만, 다른 한편으로 그 정당성을 파괴할 수 있다. 즉, 유럽연합의 권력을 강화하려는 초국가적 정치세력과 그 권력을 견제하려는 국민국가적 세력의 ‘권력관계’에 따라 보조성 원칙의 해석 및 그 적용이 달라질 수밖에 없다. 따라서 정책실행과정이 본질적으로 정부간 관계를 벗어날 수 없다는 주장도, 만약 초국가적 정책의 필요성이 제고되고 있다면, 그 강도가 완화될 수밖에 없다.

우리는 유럽연합의 공공정책들이 법규(regulation)와 지침(directive)같은 법적 형태로 생산되고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 특히, 유럽연합의 정책들에서 가장 자주 사용되는 지침은 국민국가 차원에서 새로운 법의 형태로 전화되어야만 그 효력을 발휘할 수 있다. 로마조약 5조에서는 공동체 제도가 취한 행동들에 대해 회원국가들이 적절한 조처를 취해야 한다고 규정하고 있지만, 사실 이 적절한 조처에 대한 결정은 회원국가 정부의 고유 권한이라고 할 수 있다.⁵⁾ 유럽연합 정치가 강력한 법적 토대에 의존하는 이유에 대해 공동의 유럽적 정체성의 결여가 지적되기도 한다. 즉, 국민국가에서는 강력한 정체성이 정책결정의 원천으로 기능하기 때문에 입법이 보조적 정책도구로 사용되는 반면, 유럽연합에서는 법적 도구를 제외하고 강제력을 행사할 수 있는 다른 도구가 많지 않기 때문에 보다 법에 의존할 수밖에 없다는 것이다. 따라서 유럽연합은 행정적 실행의 측면에서 철저하게 회원국가의 협력에 의존할 수밖에 없다(From and Stava, 1993: 60~1). 이는 실행과정 조차도 정책형성 과정과 마찬가지로 ‘협상’의 성격을 띠고 있음을 의미한다.

따라서 정책도구(policy instrument)의 선택과 실행과정은 긴밀한 연관을 맺고 있다. 정책도구의 선택을 통해, 핵심 행위자들의 존재와 역할, 그리고 사용가능한 자원의 배치 등이 결정된다는 원론적 의미에서 뿐만 아니라 정책도구의 선택이 실행과정의 정치를 규정하고 다시금 실행을 통해 정책도구의 재선택이 이루어진다는 상호적 의미에서 이 연관은 중요하다. 유럽연합에서는 로마조약에 명시되어 있지

4) 1970년대 이후 이 개념이 유럽공동체에서 본격적으로 논의되기 시작했다. 자세한 내용은, Golub(1996); Wilkie and Wallace(1990); Neunreither(1993)을 참조.

5) 로마조약은, Rudden and Wyatt(1992)에 실려 있는 원문을 인용한다.

않은 정책의 초기 형성과정에서, 회원국가 정부 또는 중요한 부문적 행위자들이 반대할 수도 있는 지침이나 법규와 같은 구속력이 있는 조처들의 사용이 자제된다 (Cram, 1997: 99). 즉, 의제설정을 위한 정책형성이 먼저 이루어지게 된다. 통신정책의 사례에서 볼 수 있는 것처럼, 초기의 입법은 실행과 제재의 측면에서 구속력이 없지만 정치적 중요성을 갖는 정책도구인 ‘연성법’(soft law)⁶⁾의 형태인 권고(recommendation)나 의견(opinion)이 대다수를 차지한다. 그 이후 다양한 행위자들 사이에서 합의가 이루어지면서 보다 구속력이 강한 지침이나 법규의 형태로 정책이 생산됨을 볼 수 있다. 따라서 통신정책과정에서도 정책의 형성과 실행의 경계선을 분명히 가르기 힘든 경우가 많다.

유럽연합에서 회원국가의 정책실행과정에 대한 감독기능은 유럽연합 집행위원회와 유럽법원에 부여되어 있다. 따라서 실행과정에 영향을 미치고자 하는 이익집단들은 회원국가의 정부 뿐만 아니라 이 유럽연합 기구들에 로비활동을 벌이기도 한다. 현재, 유럽연합 집행위원회는 정책실행과정을 감독하기 위해 다양한 통로를 사용하고 있다. 집행위원회가 실행과정을 감독하기 위해서는 그 과정에 대한 충분한 정보를 입수할 수 있어야 한다. 집행위원회가 정보를 입수하는 방법은 다음과 같다:

- (1) 회원국가의 통보; (2) 시민과 기업으로부터 정보의 입수; (3) 정책 네트워크; (4) 정책의 투명성; (5) 이해 당사자에게 감독을 위임; (6) 정보의 원천으로서 언론(From and Stava, 1993: 63~4).

유럽연합 통신정책의 실행과정에서도 위에 열거한 감독방법들이 모두 동원되고 있다. 각 회원국가들은 통신관련 입법의 실행 상황을 보통 6개월 단위로 집행위원회에 보고해야 한다. 사적·공적 행위자들의 결합체인 정책 네트워크는 집행위원회가 실행과정을 감독하는 가장 강력한 무기일 수 있다. 회원국가의 통신관련 관료들로 구성된 유럽차원의 모임(Senior Official Group on Telecommunications, 이하에서는 SOG-T로 표기)⁷⁾과의 접촉이나 통신관련 대기업들과의 만남을 통해 집행위원회는

6) 연성법은 원칙적으로 법적 구속력은 없지만 그럼에도 불구하고 실제적 효과를 발휘할 수 있는 행동의 규칙(rules of conduct) 또는 공동체의 권리와 의무를 담고 있지는 않지만 회원국가, 공동체 제도, 기업, 개인들에 영향을 미치는 행동의 규칙으로 정의된다(Cram, 1997: 4~5).

정책의 실행상태를 점검할 수 있다.

유럽연합 통신정책의 결정과정에서 토론문건인 『녹서』(green paper)의 제출을 통해 주기적 자문과정이 이루어지고 있는 것도 사실은 실행과정의 어려움을 반영하는 것이다.⁸⁾ 유럽연합 집행위원회는 주기적으로 유럽연합 통신정책의 실행상태를 보고서 형태로 작성한 후, 이를 통신정책의 공공영역이라고 할 수 있는 다양한 행위자들이 참여하는 토론판에 회부한다. 사실, 이 토론은 유럽연합 통신정책을 불이 행한 주체에 대한 간접적 처벌의 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다. 이는 유럽연합이 정책실행과정에서도 다양한 행위자들을 동원할 수밖에 없음을 보여주는 것이고, 실행과정도 협상의 정치라는 원론적 주장을 검증시켜 주는 것이기도 하다.

유럽법원도 정책실행을 감독하는 주요 기구 가운데 하나이다. 집행위원회는 정책실행과정에서 위반이 발생할 경우 해당 행위자들에게 사유서를 제출하도록 요구한다. 그러나 사유서 제출 이후에도 여전히 정책실행을 위반하는 사례가 발견되면 집행위원회는 그 행위자를 유럽법원에 제소한다. 유럽법원의 결정은 제소자와 피제소자 모두에게 구속력을 갖는다. 특히 경쟁정책의 영역에서 위반이 발생할 경우, 집행위원회와 유럽법원은 시정을 권고할 수 있을 뿐만 아니라 과징금을 부과할 수도 있다(권오승, 1992: 255~317). 통신정책의 영역에서도 유럽법원의 판결은 자유화라는 정책방향을 추인하는 역할을 하고 있다. 1988년과 1990년, 유럽연합 집행위원회가 로마조약 90조에 의거하여 각료회의와 협의를 거치지 않고 통신장비 및 서비스 시장의 자유화를 위한 지침을 발행하자 프랑스 정부는 집행위원회가 권한을 남용했다고 주장하면서 집행위원회를 유럽법원에 제소했다. 이에 대해 유럽법원은 1991년, 공동시장의 완성이라는 관점에서 집행위원회의 지침을 정당한 것으로 판결했고, 이를 계기로 유럽연합 집행위원회가 주도하는 통신부문의 자유화가 공식적으로 인정되었다.

7) 유럽연합 집행위원회는 유럽연합 통신정책이 본격적으로 논의되던 1983년 6월, 회원국간에 발생할 수도 있는 갈등을 사전에 방지하기 위해 SOG-T를 결성할 것을 요구했다. 집행위원회는 통신정책의 결정과정이 매우 복잡하고 전문적이라는 점을 지적하면서, 집행위원회와 회원국과의 관계가 정치적 의사결정기구인 유럽정상회담을 매개로 이루어지기 보다는 이 전문관료들의 모임을 통해 조정되기를 원했다(CEC, 1983: 9~10). 1983년 각료회의의 결정으로 SOG-T가 조직되었다.

8) 이 자문과정에 대해서는, 구갑우(1998a)를 참조.

2) 주의사항

유럽연합 정책의 실행과정을 분석함에 있어 가장 논란이 될 수 있는 문제는, 실행과정의 인과관계가 모호할 수도 있다는 점이다. 구체적으로 유럽연합의 규제정책이 회원국가에서 실현되었다는 것이, 곧 유럽연합의 정책이 원인으로 기능했다는 것을 의미하지 않을 수도 있기 때문이다. 즉, 어떤 유럽연합 회원국가가 지속적으로 자유화 정책을 추진하는 과정에서 유럽연합이 자유화 정책을 입안했다면, 이의 실행을 유럽연합 정책 때문이라고 주장하기는 어려울 수도 있다. 예를 들어, 영국정부의 통신부문 자유화 정책은 유럽연합 통신정책에 선행했다. 따라서 국민국가적 수준에서 규제체계의 변화를 요구하는 유럽연합 통신정책, 예를 들어 통신 네트워크의 규제부서와 운용부서의 분리와 같은 유럽연합의 정책은 기존의 국민국가적 정책을 추인하거나 또는 가속화하는 역할을 수행하고 있다고 해석할 수 있다. 다른 한편으로, 국민국가 정부는 유럽연합 정책을 이용하여 국내적 저항을 무력화시키고 자신들의 자유화 정책을 정당화하기도 한다. 따라서 우리는 유럽연합의 통신정책과 회원국가의 통신정책의 일정한 '상호작용'을 고려해야 한다.

마지막으로 지적할 수 있는 부분은 통신시장의 자유화를 핵심 내용으로 하는 신자유주의적 통신정책이 반드시 규제의 소멸을 의미하지 않는다는 것이다. 유럽연합의 규제완화 정책은 초국가적 수준의 규제라는 결과를 낳고 있다. '신자유주의의 역설'이라고 표현할 수 있는 이러한 현상은, 담론으로서의 신자유주의와 정책으로서의 신자유주의를 분리할 수 있는 증거로 사용될 수 있을 것이다. 유럽연합의 통신정책과 관련된 공식문헌에서는 항상 기술발전 및 시장구조의 변화라는 변수에 근거하여 초국가적 통신정책을 정당화하고 있다. 은연중 기술결정론을 전파하면서 기술과 정치를 유리시키는 이 담론이 실제 정책에서는 초국가적 공적 권위체의 개입을 정당화하는 논리로 전화하고 있다.

3. 통신정책의 내용 및 실행

1) 자유화와 조화

유럽연합의 통신정책은 세 가지 축선을 따라 발전해 왔다:

- (1) 통신장비, 통신 서비스, 그리고 통신 하부구조의 제공에서 경쟁을 자극하기 위한 ‘자유화’;
- (2) 독점적 영역으로 남아 있던 통신 네트워크 및 서비스에 접근할 수 있는 공동의 규제적 틀의 발전을 지원하고 유럽연합 내에서 기본적 통신 서비스의 제공 및 표준의 제정을 위한 ‘조화’;
- (3) 유럽연합의 경쟁규칙을 통신부문에 완전하게 적용하는 ‘공정한 경쟁’의 달성 (CEC, 1994: 55).

보다 단순화한다면, 유럽연합의 규제정책은 ‘자유화’와 ‘조화’(harmonization)라는 두가지 내용으로 압축될 수 있다. 자유화 정책은 회원국가의 인위적 장벽을 제거하는 모든 조처를 포함한다. 그러나 이후 살펴 보는 것처럼, 유럽연합의 자유화 정책은 그 정책을 통해 유럽적 이익(European interests)을 극대화할 수 있을 때만 강력하게 추진된다. 조화정책으로는, 통신 네트워크의 상호접속 및 상호운용을 위한 ‘개방된 네트워크의 제공’(Open Network Provision, 이하에서 ONP로 표기) 원칙의 확립 및 유럽인을 위한 보편적 서비스의 제공을 들 수 있다.⁹⁾

유럽연합의 규제정책이 통신부문에서의 정부규제 — 진입장벽의 설치, 비용에 근거하지 않은 요금설정, 보조금의 지급, 정부의 선별적 구매정책 — 를 폐지하거나 완화하는 방향으로 진행되고 있지만, 무제한의 경쟁을 추구하고 있는 것은 아니다. 어떤 이론가들은 유럽차원의 경쟁을 ‘규제된 경쟁’(regulatory competition)이라는

9) 조화정책의 일부인 보편적 서비스의 제공은, 현재 유럽연합의 독립적 정책으로 다루어질 정도로 발전되지 않은 상태이다. 그러나 담론수준에서는 많은 논의가 진행되고 있다. 통신정책의 실행 과정을 다루는 이 글에서는 보편적 서비스의 제공과 관련된 정책을 언급하지 않는다.

개념으로 표현한다. 노동을 제외한 생산요소가 자유롭게 이동하고 있지만 국민국가의 장벽이 여전히 효과를 발휘하고 있는 상황에서 완전한 경쟁체제의 도입이 불가능하기 때문이다. 유럽단일시장이라는 맥락에서 규제된 경쟁을 촉진하는 두 기본적 요소로 생산요소의 자유로운 이동 및 국가적 기준의 ‘상호인정’(mutual recognition)이 제시된다(Sun and Pelkmans, 1995: 59~60). 특히, 상호인정의 원칙은 국민국가적 규제를 초국가적 규제로 대체하지 않고서도 경제통합을 가능하게 한 규제적 원칙으로 평가되기도 한다(Streeck, 1995).

상호인정의 원칙은 단순히 한 회원국가의 규제적 틀을 다른 회원국가가 수용할 뿐, 유럽연합 수준에서 규제적 틀의 조정(adjustment)을 반드시 필요로 하지 않을 수도 있다. 그리고 이 시장 논리를 거역하는 관료들이 주도하는 방식의 정치화된 (politicized) 조화정책은 신자유주의 시대에 적합하지 않은 정책으로 판단될 수 있다. 그럼에도 유럽연합 수준에서는 이 규제된 경쟁과 조화가 공존하고 있다. 규제된 경쟁과 조화의 비용과 편익은 사례별로 상이하게 나타날 수 있다. 일반적으로, 전자에서는 국민국가의 규제편차에 따른 비용이 지불되지만 시장논리를 관철할 수 있는 장점이 있다면, 후자의 조치는 시장의 실패에 조응하지 않는 규제라는 비용이 지불되지만 법적 조치를 통해 시장의 왜곡을 시정할 수 있는 장점이 있다(Sun and Pelkmans, 1995: 82~8).

그러나 현실 세계에서 규제된 경쟁과 조화를 구분하는 것이 상당히 어려울 수도 있다. 어떤 규제정책이 시장에서 발원한 것인지 아니면 위로부터 부과된 것인지는 각 사례에 따라 평가될 수 있는 문제이기 때문이다. 여기에 더해서 우리는 유럽연합 집행위원회(및 유럽의회)가 규제정책 분야에서 자신의 권력을 증대하기 위해 노력하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, 어떤 생산물에 대한 상호인정이 한 회원국가 정부에 의해 부정된다면, 피해를 입은 기업이나 다른 정부는 유럽법원에 제소하거나 또는 유럽연합 집행위원회를 통한 입법의 방식으로 새로운 규제적 틀을 모색할 것이다. 그렇다면, 이 과정을 “시장에 반응하는 과정”으로 해석할 수 있을 것인가? 정부규제가 강력한 이익집단이 자원배분의 강제력을 갖고 있는 정부를 포획하여 자원을 재분배하려는 의도 때문에 발생한다는 주장처럼 (Stigler, 1971), 유럽차원의 규제도 유럽차원의 초국가적 기업 및 그들의 이해를 대표하는 이익집단의 단일한 규제에 대한 선호의 결과라고 보는 것(Majone, 1994)이 올바른 해석일 것이다.

2) 자유화 정책

유럽연합의 통신부문 자유화 정책은, 통신장비 시장의 자유화 정책과 통신서비스 시장의 자유화 정책으로 구분해 볼 수 있다. 공동시장의 완성을 정책목표로 제시하고 있던 유럽공동체에서도, 1980년대 이전까지 통신은 공공사업으로 분류되었고, 공공사업의 독점을 인정하고 있는 로마조약 90조는 통신의 정부독점을 정당화하는 조항으로 해석되었다. 따라서 유럽연합 집행위원회는 통신서비스의 국가독점과 통신기업의 반경쟁적 행태에 대해 문제를 제기할 수 없었다.

그러나 1980년대 중반 유럽공동체 회원국가들에서의 신자유주의적 정책전환과 더불어 단일유럽시장의 형성에 대한 합의가 이루어지면서 집행위원회 산하의 DGIV는 로마조약 90조를 독점금지 조항으로 포괄적으로 해석하기 시작했다. 이에 따라 집행위원회는, 통신독점이 반경쟁적 행태를 야기하게 될 때, 로마조약 37조 또는 90(1)과 90(3)조에 의거하여 위반사항을 처벌할 수 있게 되었고, 통신기업이 시장에서 지배적 지위를 남용할 때, 로마조약 85조와 86조에 의거하여 이 기업들에 제재를 가할 수 있게 되었다(Ungerer and Costello, 1990: 167). 더구나 집행위원회는 로마조약 90조에 의거하여 “각료회의와 협의없이” 단독 결정으로 경쟁정책에 관한 지침을 발행할 수 있게 되었다.

(1) 통신장비 시장의 자유화 정책

① 단말기 시장의 자유화

유럽연합의 통신시장 자유화 정책은 통신 단말기 시장의 자유화로부터 시작되었다. 유럽연합 집행위원회가 통신 단말기 시장의 자유화를 가장 먼저 의제로 제기한 두 가지 이유를 들 수 있다. 첫째, 통신 단말기는 통신장비 가운데 핵심적 부분이 아니다. 교환설비와 전송장비가 통신장비의 주요 부분이다. 특히, 교환설비는 국가를 대표하는 기업들에 의해 생산되던 통신장비였다. 따라서 유럽연합 집행위원회는 전략적으로 정치적 논쟁을 야기하지 않을 수 있는 통신 단말기의 자유화 정책을 먼저 선택했다고 볼 수 있다. 둘째, 상호인정이 수용되는 한, 유럽차원의 ‘생산물 관련(product-related) 규제’는 상대적으로 달성하기 어렵지 않은 정책이었다고 할 수 있다.¹⁰⁾ 그리고 로마조약 30조에 명기되어 있는 것처럼, 수입 수량의 제한이

나 여기에 상응하는 모든 회원국가의 조치는 금지되어 있던 상태였기 때문에, 유럽연합 집행위원회는 통신 단말기 시장의 자유화를 상대적으로 실행이 용이한 정책으로 판단했을 것이다.

1986년 7월 각료회의가 단말기 장비의 '상호인정'에 관한 지침을 제정했을 당시 (Council of Ministers, 1994), 유럽의 통신장비 시장에서 단말기 장비, 교환설비, 그리고 전송장비가 차지하는 비율은 <표 1>을 통해 확인할 수 있다. <표 1>에서 볼 수 있는 것처럼, 교환설비가 통신장비의 거의 50%를 점하고 있었다. 이 비율이 가장 큰 이유는 통신부문의 투자가 대부분 교환설비의 혁신 — 아날로그에서 디지털로 —에 집중되어 왔기 때문이기도 하다. 통신 단말기는 두 번째 위치를 차지하고 있었다.

1980년대 중반 통신 단말기 시장은, 스웨덴의 Ericsson, 미국의 IBM, 영국의 GTE, 프랑스의 Alcatel, 네덜란드의 Phillips, 독일의 Siemens, 캐나다의 Northern Telecom 등의 국민국가를 대표하는 기업들이 장악하고 있었다는 점에서 '보호된' 시장으로 평가될 수 있지만, 상대적으로 상당수의 중소기업이 이 시장에 진출하고 있었다는 점에서 그 보호정도는 약한 상태였다. 즉, 단말기 시장의 진입장벽이 교환설비 시장에 비해 상대적으로 낮았다. 1986년 각료회의 지침은, 회원국가의 법 또는 규제의 접근(approximation)을 위한 지침의 발행을 규정하고 있는 로마조약 100조에 의거한 것으로, 이 지침의 제정을 위해서는 회원국가 정부의 '만장일치'가 필

<표 1> 유럽의 통신장비 시장(1986년)

	백만 달러	비율(%)
교환 장비	7,050	47
단말기 장비	3,600	24
전송 장비	1,950	13
기타	2,250	15

자료: INSEAD(1988: 3).

- 10) 규제는 생산물 관련 규제와 과정 관련 규제로 구분할 수 있다. 전자가 합의적 성격을 띠고 있는데 반해, 후자는 갈등 유발적 성격을 갖고 있다. 예를 들어 유럽연합 차원에서 사회적 규제를 도입하려는 시도가 장벽에 부딪히는 것도 과정 관련 규제의 어려움을 반영하는 것이다(Scharpf, 1996: 20~2).

요했다. 이 공동 단말기 시장의 창출은 유럽차원의 표준설정과 규제의 감소를 통해 달성될 수 있는 것이었다(INSEAD, 1988a: 31). 각료회의가 이 지침의 제정을 위해 로마조약 100조를 사용했다는 사실을 볼 때, 당시 회원국가들은 여전히 단말기 시장에 대한 통제를 원했다고 평가할 수 있다.

유럽연합 통신정책의 골간이 제시된 1987년 『녹서』에서도 단말기 시장의 자유화를 요구했고, 이는 1988년 5월 '로마조약 90조'에 근거하여 유럽연합 집행위원회가 제정한 "통신 단말기 시장에서의 경쟁에 관한 지침"으로 구체화되었다(CEC, 1987; 1988). 이 지침의 2조에서는 통신 단말기의 수입 및 연결과 관련하여 회원국가가 공공 또는 민간사업자에게 부여한 특별한 권리가 철회되어야 함을 명시했다. 그리고 이 지침이 고시되고 3개월 내에 회원국가 정부가 이 지침의 실행사항을 집행위원회에 통지하도록 규정했다. 이 지침 8조에는, 최초에 설치되는 전화기 이외의 추가 전화기와 자동식 구내교환기(Private Automatic Branch Exchanges, PABXs)는 1988년 12월 31일까지, 텔레스 단말기, 데이터 전송 단말기, 이동전화기 등은 1989년 9월 30일까지, 최초 전화기와 기타 단말기 장비는 1990년 6월까지 회원국가의 정부가 기술적 스펙(specification)과 형식승인 절차를 집행위원회에 보고하도록 규정했다.

집행위원회가 이 지침을 제정하던 시점에 이미 단말기 시장에서는 사적 구매가 공공 구매를 앞지르고 있었다. 따라서 거래량의 폭증과 단말기 장비의 기술혁신으로 인해 단말기 장비의 가격이 상당히 떨어지던 시점이었다(INSEAD, 1988a: 31~2).¹¹⁾ 다른 사항으로, 우리는 1987년과 1988년 사이에 유럽국가들의 통신장비 무역수지가 적자로 돌아서고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다(ITU, 1994a: 22~3). 그러나 이 적자로의 전환이 유럽 통신장비 산업의 약화를 의미하는 것은 아니었다. 세계 통신장비 수출은 연평균 17%의 성장률을 기록하면서 1984년 210억 달러에서 1991년 640억 달러로 증가했고, 이 가운데서 유럽국가들은 세계수출의 32%, 수입의 34%를 점하고 있었다. 1988년 현재 유럽 내 통신 단말기의 무역에 있어서도 한 국가당 평균적으로 5개 정도의 기업이 주요 공급자 역할을 하고 있었다.

따라서 1988년 5월의 집행위원회 지침은 통신 단말기 장비의 무역추세를 사후적으로 추인하는 정책이었다고 할 수 있다. 유럽연합의 통신부문 전반을 점검하는 보고서인 1992년 『리뷰』에도, 1988년 터미널 장비에 관한 지침과 그 후속 작업이라고

11) 예를 들어 1983년에서 1985년 사이에 PABX의 가격은 20% 정도 하락했다고 한다.

할 수 있는 1991년 4월 각료회의가 제정한 “단말기 장비에 관한 회원국가 법의 근접에 관한 지침”의 실행에 대해 부정적 의견이 포함되어 있지 않았다(CEC, 1992; Council of Ministers, 1991).¹²⁾ 1992년에 실시된 국제통신연합(International Telecommunications Union, ITU)의 설문조사에서도 유럽연합의 모든 국가들은 전화기, 자동식 구내교환기, 텔레스, 모뎀 등의 통신 단말기 장비가 자유화되어 있다는 응답을 했다(ITU, 1994b: 3).

② 교환장비 및 전송장비 시장의 자유화

통신 단말기의 자유화 정책이 집행위원회와 각료회의의 지침 형태로 꾸준히 제기된 반면, 전송장비나 교환장비 시장의 자유화를 추진하는 정책은 거의 눈에 띄지 않는다. 1987년 『녹서』와 1992년 『리뷰』에서도 전송장비나 교환장비 시장의 자유화는 주요 정책목표로 설정되어 있지 않았다. 1988년 현재, Ericsson, Alcatel, Marconi, Phillips, Siemens, Telettra 가운데 평균적으로 세 개의 기업이 각국의 전송장비를 공급하고 있었다. 교환장비 분야에서는 Ericsson, GTE, Alcatel, ATT-Phillips, GEC-Plessey, Siemens, Itatel, Northern Telecom 중에서 평균적으로 두 기업이 각 국가의 시장을 점유하고 있었다.

특히, 교환장비 시장에서도 사적 통신 네트워크 운용자들의 등장으로 공공조달이 아닌 사적 조달이 경향적으로 증가하고 있었음에도 불구하고 이 시장이 독점 내지는 과점 상태를 유지하게 된 몇 가지 이유를 지적할 수 있다. 첫째, 교환장비는 과거 네트워크 투자에 의존적이다. 따라서 기존에 사용하던 장비의 계속적 사용이 불가피한 영역이고, 따라서 새로이 개발된 교환장비로 기존 설비를 대체하는 것은 용이한 일이 아니었다. 둘째, 통신 교환장비를 생산하던 대기업들은 호환이 불가능한 교환장비를 생산하고 있었다. 이 장비들은 통신 단말기처럼 상호인정이 불가능한 것들이었다. 따라서 교환장비 시장에서는 독점 내지는 과점이 더욱 강화될 수밖에 없었다. 셋째, 각 국민국가들의 차별적 공공조달 정책은 이 공급독점을 더욱 강화

12) 이 지침은 각료회의가 특정다수결로 법 및 규제의 조화를 달성할 수 있는 로마조약 100a조에 근거하여 제정되었다. 이 지침에서는 형식승인의 구체적 절차와 형식승인을 거친 제품에 부착되는 상징까지도 언급하고 있다. 또한 이 지침 13조 1항에서는, 이 작업을 위해 집행위원회의 자문기관으로 회원국가의 대표로 구성되고 집행위원회가 의장직을 수행하는 “단말기 장비 승인위원회”(Approvals Committee for Terminal Equipment)를 조직하기로 결정되었다. 이 위원회는 지침의 실행과정에서 중요한 고리였다.

한 수요측면의 요인이었다.

따라서 유럽연합이 교환장비 시장에 개입할 수 있는 유일한 방식은 정부조달시장의 개방을 강제하는 것이었다. 그러나 유럽연합 집행위원회가 공공조달 시장의 개방 — 1989년까지 교환설비 및 전송설비의 40%, 1992년까지 100% — 을 적극 추진하는 것에 대해서도, 통신장비 생산기업들은 회의적이었다. 유럽차원의 표준이 확산되더라도 국민국가를 대표하는 기업들을 선호하는 회원국가 정부의 행태가 쉽게 바뀌지 않을 것으로 예측했기 때문이다(Bailey, 1987: 3~5). 또한 Alcatel과 Siemens 등의 11개 통신장비 생산기업들은, 유럽 외부의 시장이 개방되지 않은 상태에서 유럽시장을 개방해서는 안된다며 집행위원회가 통신부문에서 정부조달시장을 개방하려는 것에 강력한 반대의사를 표명했다(*Financial Times*, 1992/12/3).

사실, 교환설비 시장의 자유화는 정책적 측면에서 무의미한 것이기도 했다. 왜냐하면 이 산업에서 회원국간 '불균등 발전'이 매우 심한 상태였고, 따라서 유럽연합의 교환설비 시장은 소수의 대기업에 의해 과점되고 있었기 때문이다. 자국시장에서 독점적 지위를 향유하던 프랑스의 Alcatel, 독일의 Siemens, 영국의 GEC-Plessey 그리고 스웨덴의 Ericsson이 단일유럽시장의 수립 여부에 관계없이 유럽시장을 분점하고 있었다. 예를 들어 1988년의 시점에서 프랑스의 Alcatel은 영국을 제외한 모든 유럽공동체 국가에 교환설비를 공급하고 있었다. 오히려 교환설비 시장이 단말기 시장의 경우처럼 자유화가 이루어진다면, 이들의 분점체제는 미국과 일본의 교환장비 생산기업에 의해 파괴될 가능성도 있었다. 우리는 이 지점에서 유럽연합이 교환장비 시장의 자유화를 적극 추진하지 않았던 이유를 발견할 수 있다. 만약 유럽시장을 개방한다면, 유럽기업들의 경쟁력이 약화될 수도 있기 때문이다.

<표 2>는 1992년 현재 유럽연합 국가들의 통신장비 수출에 대한 통계자료이다. 유럽공동체 12개국은 OECD 국가들의 교환장비 수출의 50% 이상을 점하고 있었다. 기타 통신장비의 수출에 있어서도 유럽연합을 하나의 단위로 본다면, 미국 및 일본 보다 상당 정도 앞서 있는 상태였다. 그러나 우리가 유의해야 할 것은, 유럽 대기업들의 수출이 대부분 유럽연합 이외의 국가 가운데 특히 발전도상국에 집중되고 있다는 점이다. 1988년 이후 유럽연합 국가들의 통신장비 무역에서 적자폭이 확대되어 가는 추세였다.

③ 소결

<표 3>에서 볼 수 있는 것처럼, 1994년 기준으로 프랑스의 Alcatel이 통신장비 판

〈표 2〉 1992년 통신장비 수출(천 달러)

국가 장비	전화기 세트	교환장비	수신 단말기	통신선장비	전송장비	기타장비
벨기에-룩셈부르크	40,999	36,179	16,018	490,000	32,727	75,668
덴마크	43,326	6,993	7,268	42,499	125,786	11,370
프랑스	75,323	213,293	6,459	462,955	419,142	617,676
독일	150,493	1,137,800	43,616	1,040,099	497,681	571,976
그리스	257	73	9	26,244	569	969
아일랜드	3,423	3,534	29,661	166,699	24,223	54,369
이탈리아	0	12,964	7,251	176,913	233,172	32,290
네덜란드	36,392	61,011	17,907	367,343	26,799	85,191
포르투갈	27,778	1,417	355	34,528	1,358	2,706
스페인	33,535	113,618	3,099	128,949	40,606	31,702
영국	141,412	98,042	72,747	323,064	665,977	337,886
유럽공동체 12국	552,947	1,684,924	202,927	3,259,333	2,068,040	1,821,753
OECD	1,369,144	2,987,254	909,245	8,058,612	7,738,115	6,195,739
스웨덴	79,748	70,922	13,970	1,224,647	550,801	108,210
캐나다	150,672	63,089	7,268	774,986	267,055	169,059
미국	160,148	530,669	260,785	1,411,856	2,164,244	940,623
일본	356,365	467,912	391,225	1,025,576	2,187,248	2,627,349

자료: OECD(1995: 108).

매에서 세계 제일의 위치를 차지하고 있다. Alcatel의 부상은 프랑스 정부의 적극적 지원의 결과였다. 〈표 4〉에서 볼 수 있는 것처럼, 1995년 현재 통신장비 생산에 있어서도 상위 10개국 가운데 유럽의 7개국이 포함되어 있었다. 이것은 유럽연합의 적극적인 자유화 정책의 결과로 해석될 수 있다.

그러나 유럽연합이 추진한 통신장비 시장의 자유화 정책이 역설적으로 기존의 독과점 체제를 공고화하는 방향으로 기여했다면, 우리는 이 역설적 상황을 어떻게 설명해야 하는가? 일단, 통신장비 기업들의 다국적화 내지는 초국적화는 인정할 수밖에 없다. 그러나 이 기업들이 새로운 시장을 개척하는 것은 용이한 일이 아니다. 미국의 AT&T나 일본기업들이 유럽시장에 진출하는 방식을 보면 대부분 전략적 제휴라는 방식을 통할 때만이 가능했다. 만약 이러한 상황전개를 경쟁체제로의 전환으로 이해한다면, 이 체제는 범지구화 시대에 생존할 수 있는 대기업들 사이에

〈표 3〉 통신장비 판매 기업순위(1994년)

기업	국가	백만 달러	기업의 총판매에서 차지하는 비율	수출의 비율	시장점유율
Alcatel	프랑스	20,401	67.6	72.0(%)	15.8(%)
Motorola	미국	14,389	64.7	44.0	10.8
AT&T	미국	14,279	19.0	9.8	10.7
Siemens	독일	12,779	24.5	58.0	9.6
Ericsson	스웨덴	10,699	100.0	90.0	7.4
NEC	일본	9,841	27.1	16.0	7.1
Nortel	캐나다	8,223	92.7	87.0	6.2
Fujitsu	일본	4,774	15.5	30.0	3.6
Bosch	독일	3,413	16.1	54.0	2.6
Nokia	핀란드	2,531	43.8	85.0	1.9
총계		100,969	34.6	40.0	75.7
기타		32,571			24.3
범지구적 총계		133,540		100.0	

자료: *Financial Times*, 1995/10/3.

자유로운 경쟁을 보장하는 것일 뿐이다. 유럽연합이 반드시 대기업의 이익만을 보증하는 조직체는 아니지만, 그들이 생산하는 신자유주의적 담론 및 정책은 이 대기업들의 자유로운 경쟁과 협력을 보장하는 역할을 수행하고 있음을 부정할 수 없다. 통신장비 시장의 자유화 담론 및 정책은 유럽수준에서 독과점의 강화라는 결과를 초래하고 있다. 유럽연합 회원국가 가운데 강력한 힘을 발휘하는 주요 국가들은 이 유럽연합의 신자유주의적 담론을 통해 '자국' 기업의 경쟁력 강화라는 효과를 얻고 있지만, 이 신자유주의적 담론은 그 회원국가들의 자국 기업에 대한 통제 또한 약화시키고 있다.

(2) 통신서비스의 자유화 정책

1988년 6월 30일 통신부문에서 1992년까지 공동시장을 건설하는 것을 주요 내용으로 하는 각료회의의 결의안(resolution)의 후속 작업으로 집행위원회는 1990년 6월 28일, 로마조약 90(3)조에 의거하여 "통신서비스 시장에서의 경쟁에 관한 지침"을

〈표 4〉 통신장비 생산 상위 10개국

국 가	백만 달러	비율(%)
미 국	40,365	30.2
프 랑 스	22,194	16.6
독 일	18,733	14.0
일 본	14,535	10.9
캐 나 다	10,054	7.5
스 웨 텐	9,947	7.4
영 국	3,601	2.7
핀 랜 드	2,987	2.2
네덜란드	2,570	1.9
스 위 스	1,782	1.3
총 계	126,768	94.9
범지구적 총계	133,540	100.0

자료 : *Financial Times*, 1995/10/3.

발행했다(Council of Ministers, 1988; CEC, 1990). 이 지침도 전형적인 기술결정론적 담론에 근거하고 있었다. 즉, 통신부문에서의 기술적 진보가 서로 다른 통신서비스 제공자들 사이의 경쟁을 기술적으로 경제적으로 가능하게 만들고 있다는 것이 이 지침의 발행을 정당화하는 논리였다. 먼저 이 지침의 자세한 내용을 살펴 보자.

집행위원회는 우선적으로 회원국가에서 인정하는 독점의 범위를 최소화하기 위해 노력했다. 그리고 통신 네트워크의 보전, 네트워크의 안전, 그리고 상호운용 및 데이터 보호를 제외하고 통신서비스 독점의 정당한 근거가 없다는 입장을 견지했다. 또한 로마조약 59조에 의거하여 유럽연합 회원국가의 국민이 다른 회원국가에서 통신서비스를 제공할 수 있다고 주장했다. 그리고 로마조약 86조에 따라, 어떤 회원국가가 특정 서비스 제공자의 통신서비스 시장 진입을 방해하거나 또는 네트워크 운용자가 새로운 통신서비스 제공자에게 자신들의 독점적 권리에 근거하여 특정 서비스의 사용을 강제하는 것이 지배적 지위의 남용이라고 규정했다.

그리고 기존 체신부서의 규제가 통신서비스의 자유화를 가로막는 장벽으로 기능하고 있다고 주장하면서 회원국가의 체신부서를 공격하기 시작했다. 이미 1987년 『녹서』에서 제기한 것처럼, 체신부가 규제적 기능과 상업적 기능을 동시에 수행하

는 것이 통신서비스의 경쟁을 저해하는 요소라는 것이었다. 구체적으로는 음성 전화통신을 제외한 통신서비스의 공급에 있어 체신부서의 특별한 권리가 폐지되어야 한다는 것이 이 지침의 핵심적 내용이었다. 집행위원회는 이 지침의 실현을 위한 구체적 시간표를 제시하는 방식으로 회원국가를 압박했다.¹³⁾

사실, 통신서비스의 자유화는 유럽연합의 정책으로 구체화되기 이전에 이미 몇몇 국가에서 실행되기 시작했다. 미국과 영국은 대표적으로 통신서비스 시장에 경쟁을 도입한 국가들이다. 이들 국가에서 통신독점이 붕괴되면서, 통신 또한 교역될 수 있는 재화로 간주되기 시작했다. 여전히 음성 국제전화통신이 지배적 재화이기는 하지만, 특정 사용자들을 위한 통신서비스가 민간기업에 의해 제공되면서 통신서비스 시장의 자유화가 주요 정책의제로 부상하게 되었다. 1988년 멜버른에서 개최된 국제통신연합 세계총회에서도 점진적 자유화에 대한 합의가 이루어졌다.¹⁴⁾

유럽연합이 통신서비스의 자유화를 제기하기 시작한 것도 바로 이 시점이다. 1987년 『녹서』에서는 원칙적인 입장만이 개진되었지만, 1988년 집행위원회가 발주했던 유럽연구소의 보고서에는 통신서비스의 자유화에 대한 구체적 계획이 제시되어 있었다(INSEAD, 1988b). 이 보고서에는 음성 전화통신 이외의 통신서비스가 등장하면서 통신서비스 시장의 재구조화가 일어나고 있음을 지적하면서, 동시에 미국, 영국, 일본이 통신서비스에 경쟁체제를 도입함에 따라 전통적인 음성 전화통신 서비스의 교역구조에 변화가 발생할 수 있다는 주장이 담겨져 있었다. 예를 들어 제 삼국을 경유하는 국제전화의 경우, 어떤 국가가 통신 네트워크의 사용요금을 인하할 경우, 불가피하게 경쟁체제가 도입될 수밖에 없다는 것이다. 이 인식을 기초로 이 보고서에서는 완전한 경쟁체제의 도입이 유럽에서는 현실적으로 실현가능성이 당장은 희박하기는 하지만 유럽국가들도 불가피하게 그 길을 가는 것이 경제적으로

13) 이 지침에 따르면 회원국가는 1992년 6월 30일까지 집행위원회에 패킷(packet) 방식의 데이터 서비스의 제공에 대한 허가절차의 계획서를 보고해야 하고, 늦어도 1992년 12월 31일까지 그 절차를 출판하도록 요구되었다. 또한 이 지침을 자국에 적용하는 구체적 과정을 1990년 12월 31일까지 보고하도록 요구했다. 그리고 이 규제적 기능이 기존의 체신부서로부터 독립한 독자적 기구에 의해 수행되는 시기는 1991년 7월 1일부터로 규정되었다.

14) 1988년에 시작된 GATT 협상, 즉 우루과이 라운드에서도 국경을 넘는 통신서비스의 자유화에 대한 논의가 시작되었고, 1993년 타결된 '서비스 교역에 관한 일반협정' (GATS)에 통신에 관한 내용이 포함되었다.

로 이득이라고 역설하고 있었다.

1980년대에 미국이 통신서비스를 완전히 자유화하고, 영국과 일본이 부분적 자유화 조치를 취했음에도 불구하고, 1990년 유럽연합 집행위원회가 통신서비스 시장의 자유화 지침을 발행했을 때, 유럽연합 회원국가 가운데 영국을 제외하고 이 자유화 정책을 실행하고 있던 국가는 없었다. 전용회선의 임대에 대해서도 일정한 제한이 가해지고 있던 상황이었다. 유럽연합이 이 지침에서 음성 전화통신의 독점을 기본적으로 인정하고 기타의 영역에서 경쟁의 도입을 주장한 것도 당시 유럽 공동체 회원국가들의 ‘보수적’ 통신정책을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

1992년 7월, 유럽연합 집행위원회는 통신서비스의 자유화를 보다 강력하게 추진하고 회원국가에서의 실행과정을 보다 철저하게 감독하기 위해 통신서비스 운용허가의 상호인정 및 공동체 통신위원회(Community Telecommunications Committee, CTC)의 설립을 제안했다(CEC, 1992b). 이 제안은 1990년 지침의 ‘실행’을 위한 집행위원회의 적극적 공격이었다. 이 실행과정의 강화를 위한 제안의 등장은, 집행위원회가 통신서비스 시장의 자유화 정책을 주도하는 것이 매우 어려웠음을 간접적으로 보여 주는 것이다. 이 제안의 핵심 내용은 하나의 회원국가 이상에서 통신서비스의 제공을 원하는 사업자가 각 회원국가로부터 허가권을 받는 것이 시간을 낭비하는 행위라는 것이다. 즉, 집행위원회는 이미 합의된 ONP 원칙에 따라, 어떤 사업자가 한 국가에서 통신서비스 제공의 허가를 얻게 되면, 상호인정을 통해 이 허가를 유럽공동체 차원에서 인정하자고 제안했다.

집행위원회는 공동체 통신 사업자에 대한 허가를 단일화하는 것이, 초국가적 수준에서 필요한 부가적 허가가 아니라 회원국가들 사이의 상호인정임을 분명히 하면서, 이 절차를 감독할 기구로 ‘공동체 통신위원회’의 설립을 제안한 것이었다. 집행위원회는 이 위원회가 회원국가의 규제 담당자로 구성되기를 원했다. 이 위원회는, 유럽체신부서협의회(Conférence de l'Europe des Postes et des Télécommunications, 이하에서 CEPT로 표기) 산하에 설립된 ‘유럽 통신규제 위원회’(European Committee for Telecommunications Regulatory Affairs, ECTRA), SOG-T, 통신산업의 자본과 노동이 참여하는 ‘통신에 관한 공동위원회’(Joint Committee on Telecommunications) 그리고 유럽통신표준연구소(European Telecommunications Standards Institute, ETSI)와 협력하도록 규정되었다. 집행위원회는 이 협력틀에 의지하여 유럽공동체 통신정책을 입안하고자 했다.

그러나 이 제안은 각료회의나 집행위원회에 의해 법률의 형태로 제정되지는 않은 것처럼 보인다. 만약 이 제안이 통과된다면, 사실상 회원국가가 통신 사업자를 선택할 수 있는 권리가 박탈될 수 있었기 때문이다. 대신 1992년 『리뷰』가 발간된 직후 유럽연합 통신정책 전반을 논의하고 정책의 실행을 강화하기 위해 회원국가의 규제기구 대표들로 구성된 ‘특별위원회’(Ad Hoc High Level Committee of National Regulatory Authorities)가 설립되었다. 이는 유럽연합 정책의 실행과정이 정부간 협력의 형태를 떨 수밖에 없음을 보여주는 것이기도 하다.

1992년 『리뷰』에서는 1990년 통신서비스에 관한 지침의 실행에 대한 비판이 제기되었다(CEC, 1992a). 집행위원회는 통신정책과 관련된 다양한 입법 가운데 특히 서비스 지침이 가장 불완전하게 실행되고 있음을 지적했다. 사용자들과 통신서비스 제공자들은 많은 회원국가에서 특정 사용자 집단에게 음성서비스를 제공하는 사적 네트워크를 운용하는 것이 매우 어렵다는 불평을 하고 있었다. 또한 사용자들과 통신서비스 제공자들은 높은 용량의 전용회선을 적정한 가격으로 임대하는 것이 쉽지 않다고 주장했다. 집행위원회도 회원국가의 과도한 규제가 존재하는 상황에서 사적 네트워크의 발전은 지체될 수밖에 없다는 점에 동의하고 있었다. 집행위원회는 미국에서 700,000개의 사적 네트워크가 운용되고 있는데 반해, 유럽공동체에서는 14,000개의 사적 네트워크가 운용되고 있다는 사실을 하나의 사례로 제시했다.

1992년 12월 31일 현재, 유럽연합 12개 국가 가운데 영국만이 국내전화 서비스에 경쟁체제를 도입한 상태였고, 국제전화 서비스 영역에서는 부분적 경쟁을 실시하고 있었다. 영국의 이 ‘선도적’ 자유화 정책은 유럽연합 통신정책의 영향이라기보다는 유럽연합 차원의 자유화 정책을 추진하게 된 배경 가운데 하나라고 할 수 있다. 그러나 데이터 통신부문에서 자유화 정책은 대부분의 국가에서 실시되고 있었다. 그리스와 이탈리아를 제외하고 모든 국가에서 데이터 통신분야에서는 경쟁체제가 도입되었다(ITU, 1994b: 3). 이것은 데이터 통신이 국제화된 자본의 연결망 역할을 하고 있었기 때문이다.

우리는 새로운 통신서비스가 누구를 위해 제공되고 있고, 누가 그것을 추진하는가에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 새로운 통신서비스는 대기업의 국제화된 축적전략의 실행을 가능하게 했던 조건 가운데 하나였다. 따라서 유럽연합이 기본적 통신서비스에 대해서는 회원국가의 독점권을 인정하면서도 기타 새로운 서비스 분야의 자유화를 적극 추진한 것이 바로 이 자본의 축적전략 변화에 조응하는 것이라고 주

장할 수 있다. 유럽의 대기업들은 유럽연합 12개 회원국가를 각기 상대하는 것 보다 유럽연합과 직접 대화를 통해 자신의 이익을 실현하는 것이 비용과 시간의 측면에서 유용한 전략이었을 것이다.

유럽국가들의 통신정책 역사에서 살펴 볼 수 있듯이, 국가가 적극적으로 통신부문에 개입하여 독점체제를 유지했던 유럽국가들에서 통신서비스의 자유화는 미국이나 영국과 달리 점진적으로 실행될 수밖에 없었다. 1992년 『리뷰』를 통해 통신서비스 자유화 지침의 실행이 부진하다는 인식 하에 1993년 7월 각료회의는 그동안 유보되었던 음성 전화통신의 영역에까지 자유화 정책을 확대하는 결의안을 채택했다(Council of Ministers, 1993). 1994년 『녹서』의 자문과정 이후에는 통신 하부구조(infrastructure)의 제공에도 경쟁이 도입되었다(CEC, 1994a). 1990년대에 들어서 회원국가들이 1987년 『녹서』에서 제안된 규제와 운용의 분리와 이에 기초한 통신서비스의 자유화 및 통신운용기업의 민영화를 정책적으로 추진하고 있었다는 점에서 이 각료회의의 결의안들은 회원국가의 통신정책의 변화를 반영한 것이었다. 그러나 결의안은 일종의 권고사항이지 강제적 입법의 대상이 아니었다.

따라서 1990년 집행위원회 지침이 회원국가에서 어떻게 반영되었는지를 조사하는 것이 매우 중요하다. 첫째, 이 지침이 집행위원회에 의해 작성되었다는 점에서 이 지침의 실행여부는 집행위원회의 실제적 힘을 판단하는 중요한 기준이 될 수 있기 때문이다. 즉 이 지침의 실행여부에 따라 유럽연합 통신정책의 실제적 효과를 판단할 수 있을 것이다. 둘째, 이 지침은 국민국가의 이익과 직접적으로 연관되는 통신서비스의 영역을 다루고 있다. 따라서 이 서비스 지침의 실행은 국민국가의 통신주권을 위협할 수 있는 사안이었다. 1990년 집행위원회 지침의 실행상황은 <표 5>에서 확인할 수 있다.

위의 표를 보면, 독일과 포르투갈이 집행위원회 지침의 발행 이전인 1989년에 통신관련 새로운 법령을 제정한 것을 제외하고는, 모든 회원국가들에서 1990년 집행위원회 지침의 실행을 위해 새로운 법령을 제정하거나 또는 그에 상응하는 조치를 취했음을 알 수 있다. 국내전화에 경쟁체제를 이미 도입했던 영국정부는 더 나아가 기존의 British Telecom과 Mercury의 복점(複占) 체제를 해체하고 국내전화 분야에 완전한 경쟁체제를 도입하려는 노력을 보이고 있다. 즉, 1990년 지침의 실행은 집행위원회가 1992년 『리뷰』에서 비판한 것 보다는 상당히 높은 실행정도를 보이고 있었다. 그리고 이 실행상황은 1990년 지침에 설정된 집행위원회의 시간표에도 부

〈표 5〉 1990년 통신서비스의 자유화 지침에 따른 회원국가의 정책변화 (1): 입법상황

회원국가	입법상황 및 주요 정책의 변화
벨기아	1991년 3월 21일, 공기업(Public Economic Enterprises)의 개혁에 관한 입법, 그 법은 1993년 7월부터 시행. 이 법에 의해 공기업의 자율성을 강조하고, 기존의 RTT를 자율적 공기업인 Belgacom으로 이름을 변경.
덴마크	1990년 통신법에 따라 Tele Denmark가 통신 네트워크의 운용 및 설치를 담당.
프랑스	1990년 7월 2일 우편 및 통신서비스에서 공공 서비스 조직에 관한 법. 1990년 12월 29일 통신규제에 관한 법. 1990년 12월 법에 따라 France Telecom을 설립. 이 기구는 공공 서비스 제공이라는 의무를 갖음. 유럽공동체 지침에 따라 네트워크를 공익사업으로 공급되는 서비스에 반대되는 전송을 위한 물리적 시설로 규정.
독일	1989년 7월 1일 DBP 헌법에 따라 경쟁을 강화. 전송선 및 공공 음성통신을 제외한 모든 영역에 경쟁을 도입. 1994년 DBP의 민영화를 위한 법안이 의회에 제출됨.
그리스	1992년 유럽공동체의 1990년 지침을 실행하는 법령을 채택. 정부가 OTE의 투자, 운용, 요금 등에 대한 규제. 1993년 10월 사회당(Pan-Hellenic Socialist Party)는 부분적으로 OTE를 민영화하려는 계획을 수정. 그러나 그 기업의 25%를 1994년 11월 말에 민영화 시도.
아일랜드	1992년 유럽공동체의 1990년 지침을 실행하기 위한 'European Communities Telecommunication(Services) Regulations' 을 제정.
이탈리아	Telecom Italia가 기본적 네트워크 서비스를 독점. 1994년까지 새로운 법령을 최종적으로 확정.
룩셈부르크	P&T Luxembourg가 통신부 관할권 하에 있는 공기업.
네덜란드	새로운 법이 제정되지는 않았으나 유럽공동체의 1990년 지침에 따라 음성전화통신과 텔레스를 제외한 모든 영역에 경쟁을 도입.
포르투갈	1989년 'Establishing, Management and Exploitation of Telecommunications Infrastructure'라는 기본법을 제정하고 기본적 통신 하부구조 및 음성전화통신과 텔레스 분야에서의 Portugal Telecom의 독점을 인정.
스페인	유럽공동체의 1990년 지침을 실행하기 위해 1992년 12월 3일 법령을 제정.
영국	1990년 3월의 발행된 백서인 "Competition and Choice: Telecommunications Policy for the 1990's"에 따라 BT와 Mercury의 복점체제를 종식시키는 경쟁체제의 도입을 고려.

자료: OECD(1995: 121~132)에서 발췌 정리.

합한다.

〈표 6〉은 1987년 『녹서』와 1990년 지침에서 통신부문에 경쟁체제를 도입하기 위

〈표 6〉 1990년 통신서비스 자유화 지침에 따른 회원국가 통신정책의 변화 (2):
규제와 운용의 분리현황

회원국가	규제와 운용의 분리 현황
벨기에	국민국가의 규제기구로 통신에 책임을 지니는 부서, Belgium Institute of Postal Services and Telecommunications(IBPT), 그리고 아주 작은 영역에서 왕이 규제를 담당.
덴마크	1990년 통신법에 따라 규제와 운용의 분리, National Telecom Agency가 규제를 담당.
프랑스	1989년 5월 Direction de la R glementation Générale(DGR)의 설립으로 규제와 운용의 분리, 1993년 12월 1일 이후로 산업, 우편, 통신, 및 대외무역 부에 소속되어 있는 Direction générale des postes et télécommunications(DGPT)가 이를 대체.
독일	Federal Ministry of Posts and Telecommunications이 최고의 규제기구, 이 부서가 Deutsche Telekom의 전반적 활동, 요금결정, 통신 사업자의 허가, 보편적 서비스의 제공 등의 '주권적' 규제적 임무를 담당.
그리스	Ministry of Transport and Communications이 OTE에 대한 전반적 규제를 담당. 유럽공동체 지침에 순응하는 규제와 운용의 분리.
아일랜드	Department of Transport, Energy and Communications이 Telecom Eireana의 전반적 활동을 규제.
이탈리아	National Regulatory Authorities가 전반적 활동을 규제.
룩셈부르크	P&T Luxembourg가 통신부 관할권 하에 있는 공기업.
네덜란드	Ministry of Transport, Public Works and Water Management 산 하의 Telecommunications and Post Department(HDTP)가 규제를 담당. HDTP는 Royal PTT Netherlands의 주주.
포르투갈	1989년 8월에 설립된 ICP가 규제를 담당. 행정적 재정적 자율성을 갖는 ICP는 Ministry of Public Works, Transports and Communications에 보고.
스페인	1978년 스페인 헌법에는 모든 형태의 통신에 국가가 절대적 권한을 갖고 있다고 규정. Telefonica가 사적 혼합경제 회사로 규정됨.
영국	1984년 통신법(Telecommunications Act)에 따라 독립적 규제기관으로 Office of Telecommunications(Oftel)을 설립. 통상산업부(Department of Trade and Industry)도 통신규제에서 일정한 역할을 수행.

자료: OECD(1995: 138~44)에서 발췌 정리.

한 기초작업으로 평가된 회원국가에서 통신규제와 통신 네트워크 운용의 분리상황을 요약한 것이다. 위의 표에서 볼 수 있듯이, 대부분의 회원국가에서 통신 네트워크의

〈표 7〉 1990년 통신서비스 자유화 지침에 따른 회원국가 통신정책의 변화 (3):
독점과 경쟁의 영역

회원국가	독점과 경쟁의 영역
벨기에	1991년 3월 21일 법령으로 Belgacom이 네트워크 하부구조와 대부분의 기본 서비스에 대한 독점권을 보유.
덴마크	전화서비스의 건설에 대한 정부독점이 Tele Denmark로 이관됨. Tele Denmark는 1993년 1월부터 ISDN을 포함하여 모든 패킷과 circuit switched 텍스트 데이터통신의 제공에 대한 독점권을 상실. 사적 운용자들은 Tele Denmark로부터 대여한 전송시설을 통해 서비스 공급. 대여된 전화선의 재판매에 대한 제한은 폐지됨. Tele Denmark는 국제전화서비스, 음성서비스 그리고 텔레콤 네트워크를 통한 무선 및 텔레비전 프로그램의 전송에 대한 독점권을 유지.
프랑스	1990년 집행위원회 지침에 순응하여 기본적 음성서비스는 France Telecom의 독점. 기본적 데이터 전송 분야에서 1993년 1월부터 규제된 경쟁을 허용.
독일	DBP Telekom이 네트워크 하부구조 및 음성 전화통신의 유일한 제공자. 1992년 12월부터 경쟁자들이 제한된 사용자 집단에만 음성서비스를 제공하는 것을 허용. 사적 운용자들이 X.25 데이터 서비스를 제공할 수 있지만, 그들은 DBP Telekom에 네트워크 사용료를 지불.
그리스	Hellenic Telecommunications Organisation(OTE)가 통신 네트워크 및 음성 전화통신에 대한 독점. 그러나 1993년 통신서비스 자유화에 대한 결의안을 기초로 OTE의 독점을 축소될 예정.
아일랜드	Telecom Eireana가 기본적 텔레콤 서비스에 대한 독점권을 보유.
이탈리아	Telecom Italia가 기본적 네트워크 서비스를 독점. 1993년 1월 데이터 전송시장이 완전경쟁체제에 돌입.
룩셈부르크	P&T Luxembourg가 통신부 관할권 하에 있는 공기업. 모뎀이나 데이터 터미널을 사적으로 구입 가능하나, 이 기기들을 P&T가 인허가. 모든 기본적 네트워크 서비스는 P&T의 독점. 2000년에 개방할 예정.
네덜란드	PTT Telecom이 기본적 네트워크 서비스를 독점. 데이터 서비스는 1993년 1월 경쟁체제로 돌입.
포르투갈	1994년 6월 모든 텔레콤 회사(Companhia Portuguesa de Radio Marconi, CPRM 제외)가 국가소유기업인 Portugal Telecom의 통제를 받게 됨. CPRM도 가까운 장래에 Portugal Telecom에 통합될 예정. Portugal Telecom은 전화 네트워크를 독점하고 있고, CPRM은 국제전화와 텔레비전 제 공자의 역할을 수행함.
스페인	민영화된 Telefonica가 음성전송 서비스를 독점. 1998년에 경쟁이 도입될 예정.
영국	기본적 네트워크 서비스가 경쟁체제. 통상산업부(DTI)가 서비스 제공자를 허가. BT가 지배적 텔레콤 회사. Mercury가 영국 텔레콤 시장의 약 8%를 점유. Cable TV 회사들도 전화사업에 대한 허가를 획득.

자료: *Yearbook of European Telecommunications* 1995(1994: 44-57)을 기초로 재구성.

운용은 반국영·반민영기업에 의해 운용되고, 규제업무는 민영화를 적극적으로 추진한 국가에서는 일반적으로 독립적 규제기관이 담당하고 그렇지 않은 국가에서는 정부의 통신담당 부서가 담당하는 방식으로 재편되었다. 이 재편도 유럽연합의 규제와 운용의 분리요구에 대한 순응으로 평가될 수 있다.

<표 7>은 1990년 지침이 통신서비스 시장의 자유화에 미친 결과를 정리한 것이다. 회원국가들이 여전히 음성 전화통신에 대해서는 독점을 유지하고 있었지만, 그 외의 통신서비스에는 경쟁체제를 도입하고 있음을 알 수 있다.

위의 표들에서 볼 수 있는 것처럼, 1990년 집행위원회 지침은 거의 실행된 것으로 판단된다. 그러나 1993년 결의안에 따른 음성 전화통신 및 통신 하부구조의 자유화 실현은 점진적으로 가능할 것으로 예상된다. 1998년 1월부터라는 시한이 강제적인 것이 아니기 때문이다.¹⁵⁾ 또한 사실상 경쟁을 허용한다고 하더라도 신규 진입자는 기존 통신독점체의 회선을 임대하거나 또는 스스로 새로운 네트워크를 구축해야 한다.

만약 신규 진입자가 통신회선을 임대한다면, 불가피한 물리적 종속이 발생할 수밖에 없다. 또한 신규 진입자가 새로운 네트워크를 구축하기에는 너무나 많은 비용이 소요된다. 통신 네트워크는 엄청난 양의 매몰자본(sunk capital)을 필요로 하기 때문이다. 따라서 영국의 Mercury처럼 특수한 사용자들, 예를 들어 기업사용자나 특정 집단사용자들을 대상으로 통신서비스를 제공하는 것을 주요 목표로 설정하는 방식으로, 신규 진입자의 활동은 제한될 수밖에 없을 것이다. 거기에 더해서 만약 경쟁체제가 보편적 서비스의 제공이라는 국민국가의 정당화 논리를 파괴한다면, 일반대중의 저항이 발생할 수도 있을 것이다.

3) 조화 정책: 유럽연합 차원의 규제적 틀의 모색

통신부문에서 유럽연합의 조화 정책은 ONP 원칙으로 대표된다. 1990년 6월 28일, 각료회의는 로마조약 100a조에 의거하여 “ONP의 실행을 통한 통신서비스의 내부시장의 수립에 관한 지침”을 제정했다(Council of Ministers, 1990). ONP 조건은 “공공이익(public interests)적 이유를 제외하고 네트워크와 서비스에 대한 접근을 제한

15) 그리스, 아일랜드, 스페인, 포르투갈은 2003년까지, 룩셈부르그는 2000년까지 유예.

해서는 안된다”는 것이다. 이 ONP 개념은 음성 전화통신과 같이 회원국가에 그 독점권이 유보된 서비스를 제외한 통신서비스 부문, 특히 국경을 가로지르는 통신 서비스 제공과 관련된 시장에 경쟁체제를 도입하기 위해 고안된 것이었다(Sauter, 1995: 219; CEC, 1987).¹⁶⁾ 즉, ONP는 새로운 통신서비스 제공자들에게 공공 네트워크에 대한 공정한 접근을 보장하는 개념이다. 달리 표현한다면, 기존 체신부서의 공공 네트워크에 대한 독점적 통제를 방지하기 위한 개념이라고 할 수 있다.

각료회의는 ONP의 ‘조화’를 위해 회원국가의 대표들로 구성되는 자문위원회로 특정다수결(qualified majority voting)이 적용되는 ‘ONP 위원회’를 구성하고, 이 위원회가 ONP의 내용과 관련하여 사용자, 소비자, 장비생산업자, 그리고 서비스 제공자들에게 자문을 구할 것을 요구했다. 이 ONP 위원회의 설치는, 로마조약 145조에 의거하여 지침의 실행이 각료회의에서 집행위원회에게 위임되는 상황에서, 회원국가가 집행위원회를 감독하기 위한 방법이었다.

다른 지침들과 유사하게 각료회의는 이 지침이 국민국가에 의해 입법화되는 시한을 설정했고, 그 시한은 1991년 1월 이전이었다. ONP 원칙에는, 기술적 인터페이스(interface), 사용조건, 요금원칙 등과 관련하여 조화된 조건이 포함되도록 명시되었다. 그리고 이 조건이 적용되는 구체적 영역으로, ‘전용회선’, 패킷(packet) 방식으로 교환이 이루어지는 ‘데이터 서비스’, ‘종합디지털서비스 네트워크’(Integrated Service Digital Network, 이하에서 ISDN으로 표기), ‘음성 전화통신’, ‘텔레ックス 서비스’, ‘이동통신서비스’ 등이 설정되었다. 사실, ONP 조건은 공공 네트워크와 사적 네트워크 사이에 상호접속을 보장하는 제도적 장치라고 할 수 있지만, 이를 위해서는 또한 상호접속을 가능하게 하는 기술적 표준이 필요할 수밖에 없다. 1991년 3월, 유럽통신표준연구소는 집행위원회의 요청에 따라 ONP를 위한 ‘전략적 조정그룹’

16) ONP의 개념은 SOG-T 산하에 있던 ‘분석과 예측 집단’(Analysis and Forecasting Group, 이하에서 GAP로 표기)에 의해 최초로 정의되었다. 이 그룹의 구성원들은 대부분 회원국가의 체신부 출신이었다. 따라서 ECTUA, INTUG 등의 사용자집단과 International Chamber of Commerce와 같은 통신장비 생산업자들은 이 지침의 형성과정에 자신들이 깊이 참여하지 못한 것에 대해 불만을 토로했다고 한다. 미국의 Open Network Architecture(ONA)와 유럽의 ONP는 유사한 개념이다. 두 개념은 모두 새로운 서비스 제공자에게 공공 통신 네트워크에 대한 공정한 접근을 보장하고자 하는 것이다. 그러나 전자가 기술적 인터페이스의 설정을 목표로 하고 있다면, 후자는 통신서비스에 관한 공동의 원칙을 세우는 것과 관계되어 있다. 즉, 전자가 기술을 통해 문제해결을 시도한다면, 후자는 제도를 통해 문제에 접근한다(Mansell, 1993: 74).

(Strategic Coordination Group)을 결성했고, 이 그룹은 ONP 조건이 적용되는 영역을 위한 인터페이스를 개발하는 임무를 수행했다.

결국, ONP 조건은 상호접속을 위한 제도적 장치의 마련 및 기술적 표준의 설정 문제로 요약될 수 있다. 따라서 ONP 조건은 통신서비스 시장의 자유화를 촉진하기 위한 보완적 규제장치로 해석될 수 있다. 집행위원회가 발주한 상호접속에 관한 연구에서도, 현존 통신 네트워크 운용자의 독점적 권력 때문에, 상호접속의 허용이 통신부문에 경쟁을 성공적으로 도입하기 위한 필수조건이라는 견해가 피력되어 있었다(Neu and Neumann, 1993). 1990년대 초반에 이 상호접속 문제에서 가장 논란이 된 영역은, 회원국가의 체신부서 또는 독점적 통신사업자로부터 통신회선을 임대할 수밖에 없는 새로운 '사적' 서비스 제공자들의 공공 네트워크에 대한 접속의 허용 조건과 유럽공동체 회원국가들이 '독자적으로' 개발해 온 ISDN을 위한 유럽차원의 표준설정의 문제였다. 이하에서는 이 두 문제를 중심으로 ONP의 실행과정을 살펴 본다.

(1) 상호접속의 실행 1: 전용회선

1992년 6월 5일, 각료회의는 ONP 지침의 후속 조치로 '전용회선'의 임대에 ONP를 적용하기 위한 지침을 제정했다(Council of Ministers, 1992). 이 지침은 ONP 지침의 실행을 통해 통신서비스 시장의 자유화를 촉진하기 위한 것이었다. 이 새로운 지침은, 기술적 접근, 요금, 서비스의 품질, 전용회선의 제공 조건 등에 대한 비 차별의 원칙에 기초했다. 또한 유럽공동체 차원에서 전용회선의 사용을 고무하기 위해 하나 이상의 통신 사업자의 전용회선을 임대할 경우에도 모든 거래가 한 지점에서 완료되는 일괄 주문 및 일괄 계산 체계를 도입할 것으로 요구했다. 그러나 하나의 네트워크 종료지점이 유럽연합 '외부에' 위치한 경우에 이 지침은 적용되지 않는다. 즉, 이 지침은 유럽연합 차원에서 사적 통신서비스의 발전을 위한 제도적 기술적 장치를 마련하기 위한 것이었다.

회원국가의 규제기구들은, '네트워크 운용의 안전'과 같은 본질적 요소를 위협하는 경우를 제외하고 집행위원회와 ONP 위원회가 설정한 표준에 부합하는 '최소한의 전용회선'을 사용자의 요구에 의거하여 제공하도록 규정되었다. 전용회선의 요금은, 최초의 연결비용과 임대비용으로 구성되며, 요금결정에 있어서 투명성과 원가에 근거한 요금책정의 원칙이 적용된다. 그리고 전용회선을 이용하여 독자적인

상업적 서비스를 제공하는 행위인 전용회선의 ‘단순한 재판매’ (simple resale of capacity)는 1990년 통신서비스 시장의 자유화 지침에서 규정된 1992년 12월 31일까지는 금지하는 것이 허용되었다. 전용회선을 둘러싼 행위자 사이의 갈등은 로마조약 169조 또는 170조에 규정된 조정절차를 따르도록 규정되었다.¹⁷⁾ 실행과정의 정치에서 중요한 의미를 갖을 수 있는 이 절차를 좀 더 구체적으로 살펴 보면 다음과 같다:

- (1) 어떤 사용자가 이 지침의 위반사항을 발견할 때, 그 사용자는 우선 해당 국가의 규제기구에 호소할 권리를 갖는다;
- (2) 국민국가적 수준에서 합의가 이루어지지 않을 때, 국민국가의 규제기구와 집행위원회에 서면통보를 한다;
- (3) 국민국가의 규제기구와 집행위원회가 더 조사가 필요하다고 판단할 경우, 그 문제를 ONP 위원장에게 이관할 수 있다;
- (4) ONP 위원회 위원장은 적어도 ONP 위원회 위원 2명, 국민국가의 규제기구 대표 1명, 그리고 ONP 위원장으로 구성되는 조사집단을 구성하고, 국민국가의 규제기구 또는 통신 운용자에게 구두 또는 서면으로 그들의 의견을 피력할 기회를 제공하며, 그리고 나서 당사자들 사이에 합의를 도출한다.

이 절차에, 로마조약 169조와 170조에 규정되어 있는 유럽법원의 역할이 명시되어 있지 않다는 점이 흥미롭다. 이는 조화정책에서 나타날 수 있는 갈등이, 유럽법원과 같은 초국가적 분쟁조정기구가 아니라 국민국가 규제기구들 사이의 협상을 통해 해결되도록 한 것이라고 볼 수 있다. 이 조정절차는, 실행과정에 초국가적 기구가 개입하는 것을 원천적으로 봉쇄하고 있다는 점에서 실행과정의 정부간 관계론적 성격을 드러내는 것이기도 하지만, 다른 한편으로 유럽차원의 중앙집중화된 갈등 해결형식을 취하고 있다는 점에서 중요한 발전으로 평가되기도 한다(Sauter,

17) 로마조약 169조에는 어떤 회원국가가 로마조약에서 규정된 의무사항을 수행하지 않았을 때, 집행위원회는 해당 회원국가에게 소견을 제출할 기회를 준다. 그러나 그 국가가 집행위원회가 규정한 기간 안에 그 의견에 따르지 않을 때, 집행위원회는 그 문제를 유럽법원에 제소할 수 있도록 규정되어 있다. 로마조약 170조에는 회원국가 사이에도 이 절차를 적용할 수 있도록 규정하고 있다.

1995: 222).

회원국가들은 1993년 6월 5일 이전에 이 지침을 실행하기 위해 필요한 조처들을 완수하도록 규정되었다. 그러나 OECD가 1994년 초에 실시한 설문조사에 의하면 유럽연합 국가들 가운데 예를 들어 스페인의 경우에는 여전히 전용회선에 대한 규제정책을 준비중에 있었다. <표 8>은 1994년의 시점에서 유럽연합 회원국가의 전용회선에 대한 규제정책을 정리한 것이다.

위의 표에서 알 수 있듯이 전용회선에 대한 ONP의 적용은 음성 전화통신을 제외한 통신서비스 시장의 자유화 보다 그 실행수준이 낮은 편이었다. 1993년이라는 시한에도 불구하고 스페인은 1994년 현재 규제조치를 준비하고 있는 실정이고, 유럽내 저발전 국가들에서는 전용회선과 공공 네트워크 접속이 부분적으로 허용되거나 또는 허용되지 않고 있었다. 또한 많은 회원국가들이 전용회선의 재판매를 금지하고 있었다. 각료회의 지침을 가장 성실히 실행한 국가로는 유럽연합의 통신정책을 주도한 프랑스와 독일이라고 할 수 있다. 이 두 국가는 1990년 통신서비스 자유화 지침에서 유보된 영역인 음성 전화통신의 독점을 유지하면서도 그 밖의 영역에 대해서는 대부분 ONP 원칙을 적용하고 있었다. 이러한 실행의 불균등은 유럽연합 지침의 작성과정에서도 회원국가의 영향력이 불균등하게 행사되고 있음을 반영하는 것이다. 영국이 이미 선도적으로 자유화 정책을 추진하고 있는 상황에서, 독일과 프랑스를 제외한 다른 국가들이 이 지침의 제정을 반대하기 위해 회원국가의 표를 동원하는 것은 불가능했을 것이다.

위의 표만을 본다면, 유럽공동체 주요 국가들에서 ONP 지침이 실행되고 있다고 판단할 수는 있을 것이다. 그러나 유럽의 기업사용자들은 유럽과 북아메리카 사이에 나타나고 있는 전용회선의 임대 시 발생하는 요금차이에 대해서 많은 불만을 토로하고 있었다. 사실, ONP 지침에서는 원가에 기초한 요금설정이 규정되어 있었지만, 사실상 이는 실행되지 않은 것으로 해석할 수도 있다. 그러나 유럽연합 국가들에서 제공되는 전용회선의 요금이 평균적으로 미국보다 비싼 것은 사실이지만, 유럽연합 주요 국가들인 영국, 프랑스, 독일 등에서의 전용회선 요금은 미국과 비교할 때 거의 동등한 수준이거나 또는 더 저렴했다(OECD, 1995: 65~6). 따라서 유럽연합 차원에서 전용회선의 요금을 낮추는 문제는 결국 유럽연합 회원국가 사이에 발생하고 있는 불균등발전을 해소하는 문제와 직결되어 있었다고 볼 수 있다.

〈표 8〉 유럽연합 회원국가들의 전용회선에 대한 규제정책

	국내전용회선과 공공네트워크의 접속	국제전용회선과 공공네트워크의 접속	상호접속의 조건	전용회선의 전매
벨기에	1991년 3월 새로운 통신법에 따라	n.a.	제삼자가 전용회선 을 경유하는 것을 허용하지 않음.	금지.
덴마크	허용.	허용.	제한이 없음. 그러나 상호접속은 회선 의 사용에 따라 상 이한 조건을 적용.	1993년 1월부터 테 이터 서비스를 위한 순수한 재판매 허 용.
프랑스	제한이 없음. 단 전용 회선에 기초한 통신 서비스의 공급은 통 신서비스 공급에 관 한 일반규칙을 만족 시켜야 함.	관련 당사자 사이의 협정에 기초. 유럽 공동체 내부에서는 1990년 서비스 지침 에 순응.		1993년 1월 이후 단 순 재판매 허용. 제 한된 사용자 집단을 위한 전매는 자유 화.
독일	허용. 이 상호접속은 제삼자를 위한 음성 의 교환에 이용될 수 없음.	국내와 국제의 차이 가 없음.	제삼자를 위한 음성 의 교환을 제외하고 전송회선의 자유로 운 사용.	음성전화통신을 제 외하고 단순 전매 허용.
그리스	허용될 예정.	허용될 예정.		허용하지 않음.
아일랜드	현재 허용되지 않음.	허용되지 않음.	n.a.	허용하지 않음.
이탈리아	현재 허용되지 않음.	허용되지 않음.		금지
룩셈부르크	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
네덜란드	허용.	허용.	표준 인터페이스	허용.
포르투갈	부분적 허용.	부분적 허용.		데이터 서비스를 위 해 허용.
스페인	규제를 준비중.	규제를 준비중.	준비중.	준비중.
영국	제한이 없음.	제한이 없음. 그러나 기본적 서비스와 데이터 서비스는 공 공네트워크를 경유해 야 함.	특별한 조건이 없 음.	허용.

자료: *Yearbook of European Telecommunications 1995*(1994: 44~57)에서 발췌 정리.

(2) 상호접속의 실행 2: 유럽차원의 ISDN의 건설

ISDN은 국제통신연합 산하의 ‘전화 및 전신을 위한 국제자문위원회’(International Consultative Committee for Telephone and Telegraph, CCITT)에 의해 그 구체적 개념이 처음으로 정의되었다. ISDN은 디지털 방식에 의해 복수의 통신 네트워크를 통합하여 음성, 화상, 영상, 데이터 등의 혼합 전송 서비스를 가능하게 하는 통신 네트워크를 지칭한다. ISDN은 전화 네트워크가 포화상태에 이르게 되면서 국민국가들이 사적 통신 네트워크의 증가에 대항하여 미래의 대안적 통신 네트워크로 적극 개발하기 시작했다. 따라서 디지털 교환 방식의 차이에 비례해서 ISDN 표준도 각국마다 상이했다.¹⁸⁾ 디지털 네트워크의 발전정도는 각국의 ISDN 정책에 지대한 영향을 미치고 있었다.

유럽연합 주요 국가들에서도 ISDN의 ‘표준’ 및 ISDN에 대한 ‘인식’도 매우 상이했다. 프랑스에서는 처음부터 384 Kbit/s 서비스에 접근하는 것이 가능하지 않았고, 영국에서는 패킷 네트워크와 ISDN이 연결되지 않았다. 프랑스에서 ISDN은 ‘공공 서비스 목표’(public service goal)를 충족시키기 위한 통신 네트워크로 간주된 반면, 영국에서는 데이터를 전송하기 위한 새로운 방법으로 고려되기는 했지만, British Telecom이나 Mercury 모두 ISDN에 적극적으로 투자하지는 않았다. 독일에서 ISDN은 음성 및 데이터를 전송할 수 있는 통신 네트워크로 간주되면서 ‘보편적 서비스’의 제공이라는 맥락에서 발전되었다(Arlandis, 1994: 224~5).¹⁹⁾

그러나 독일과 프랑스도 미묘한 차이를 보이고 있었다. 디지털화가 세계에서 가장 먼저 이루어진 프랑스에서는 France Télécom 주도로 ISDN을 미래의 통신 네트워크 형태로 간주하면서 적극적 투자가 이루어진 반면, 디지털 네트워크가 프랑스보다

18) 기술적 측면에서, 비디오 통신에 사용되는 384 Kbit/s의 공급에서, 패킷 네트워크 서비스에 대한 접근에서 그리고 전용회선에 대한 접근에서 그 국가별 차이가 드러난다고 한다(Arlandis, 1994: 223~4).

19) 영국과 독일의 이 차이에 주목할 때, 전자를 ‘기술적 접근’으로 후자를 ‘시장 접근’으로 구분할 수 있다. 독일에서는 ISDN의 상업적 서비스 이전에 기술적 스페인 고안된 반면, 영국에서는 단지 필요한 경우에만 시장의 논리에 따라 스페인 고안되었다(Hills with S. Papathanassopoulos, 1991: 159).

확산되지 않았던 독일에서는 ISDN 보다는 ‘통합 광대역 통신 네트워크’ (Integrated Broadband Communications Networks, IBCN)에 더욱 많은 관심을 갖고 있었다. 이 ‘경로 의존적’ (path-dependent) 정책은 ISDN에 대한 인식에도 정확히 반영되어 있었다. 영국의 British Telecom이 ISDN을 ‘새로운 부가가치 네트워크’ 가운데 하나로 인식한 반면, 독일의 DBP Telekom은 상이한 네트워크를 연결하는 ‘메타 네트워크’ (meta-network)으로 간주했고, 프랑스의 France Télécom은 미래의 ‘보편적 네트워크’으로 사고하고 있었다(Arlandis, 1994: 230).

유럽연합 집행위원회가 회원국가들의 ISDN 상호접속 및 표준의 마련에 개입하기 시작한 것은 ISDN이 상업화되기 시작한 1980년대 말 이전인 1982년이었다. 처음에 유럽연합 집행위원회는 ISDN을 ‘유럽차원의 (pan-European) 통신 네트워크’ 을 건설할 수 있는 무기로 생각했고, 이 임무는 SOG-T 산하의 GAP에 부과되었다. GAP가 유럽 ISDN의 건설 계획을 작성한 것은 1980년대 초반이었다(Fuchs, 1994: 180). 그러나 단일유럽시장이라는 중요한 이슈가 제기되고 있는 상황에서 ISDN과 관련한 유럽공동체의 입법은 1986년으로 연기되었다. 1986년 각료회의는 ‘연성법’ 인 권고의 형태로, 회원국가들에서 ISDN 도입을 조정하기 위해 개입했다(Council of Ministers, 1986).

이 권고안에서는 가입자들이 144 Kbit/s와 2Mbit/s로 접근할 수 있는 통신 네트워크를 ISDN으로 규정하면서 이 ISDN이 일반대중이 아니라 기업사용자를 위해 특히 필요한 통신 네트워크임을 분명히 했다. 이 권고안의 실행에서 강조점이 두어진 부분은, 1988년부터 1993년의 기간동안 제공될 예정인 서비스의 일정대로의 실행과 상업적 전략에 부합하는 네트워크의 개방이었다. 그리고 표준설정과정이 정부간 기구인 CEPT의 틀 내에서 이루어지도록 규정되었다. 무엇보다도, 회원국가에서 ISDN 도입의 조정, 특히 회원국가별 표준의 차이를 조화시킬 수 있는 유럽차원의 표준설정이 중요한 과제였다. 통신부문에서 과거의 표준이 국민국가들의 통신 네트워크를 접속하는 부분인 관문장비 (gateway)에 집중되었다면, 아날로그 네트워크의 디지털 네트워크으로의 변화로 말미암아 이제 표준설정은 그 수준을 넘어서게 되었고, 따라서 표준설정의 제도적 구조 또한 변화가 요구되었다(Hawkins, 1992: 339~53). 1987년 『녹서』에서 유럽통신표준연구소 설립이 제기된 것도 이 기술적 변화의 맥락에서 이해 할 수 있다. 따라서 기존의 관문장비 표준의 설정이 국제통신연합을 통한 협상으로 해결된 반면, 이 ISDN 표준의 통일은 과거 보다 훨씬 더 어려운 일이 되었다.

ISDN을 위한 통신장비 가운데 하나인 자동식 구내교환기의 표준설정 문제에서도 France Télécom이 공동의 표준을 부과하려고 시도한 반면, British Telecom은 단지 개방된 체계를 제안했을 뿐이다(Arlandis, 1994: 228). 이같은 표준설정의 어려움은 시장에서 지배적 지위를 획득함으로써 ‘법적’ (*de jure*) 표준이 아닌 ‘사실상의’ (*de facto*) 표준을 획득하는 방법으로 해결될 수밖에 없을 것이다. 즉, 표준설정과정에서도 시장주도적 표준설정이 불가피한 상황이 되어 가고 있었다.

1989년 각료회는 1992년까지 유럽공동체에서 ISDN 도입의 조정을 강화하는 결의안을 채택했다(Council of Ministers, 1989). 이 결의안은, 1989년 4월 CEPT의 모임에서 유럽의 통신관료들이 채택한 유럽차원에서 최소한의 ISDN 서비스를 제공하는 것을 내용으로 하는 협정서에 기초한 것이었다. 이 결의안에서 주목되는 것은, 표준설정과정에서 정부간 기구인 CEPT가 아니라 1988년에 설립된 초국가적 표준기구인 유럽통신표준연구소의 역할을 강조하고 있다는 점이다.²⁰⁾ 그리고 통신장비 생산업자가 통신 단말기의 유럽표준 및 공동 스펙의 제정에 적극적으로 기여하도록 유도하고 있다.

각료회의의 이 결의안은 유럽통신표준연구소의 표준설정과정에 정확히 반영되었다. 유럽통신표준연구소의 ISDN의 표준화작업에서는 통신장비를 공급하는 기업에서 파견된 대표가 의장직을 수행했다. 또한 미국의 상무부는 유럽의 ISDN 표준이 독점적 네트워크 운용자의 이익을 강화하는 방향으로 진행되고 있다고 주장하면서, ‘유럽 ISDN’을 거부한다는 의견을 제출하기도 했다(Fuchs, 186). 그러나 위의 결의안에서 확인할 수 있듯이 유럽연합은 국제적 표준에 근거한 ISDN 표준설정을 이야기하면서도 ‘유럽차원의 ISDN’ 건설을 핵심적 목표로 설정하고 있었다. 따라

20) 유럽국가들의 통신표준 설정을 위한 협력기구인 유럽통신표준연구소의 상대자는 미국의 T1 Committee와 일본의 Telecommunications Technology Committee이다. 미국과 일본의 표준화기구에 비해서 유럽통신표준연구소는 다수의 국가들이 참여하고 있다는 점에서 신속한 의사결정이 이루어질 수 없는 비효율적 기구일 수밖에 없다. R. Hawkins는 지역표준기구가, 조정해야 하는 참여자의 숫자를 줄였다는 점에서 효율적이기는 하지만, 이 기구가 현재의 변화에 대한 적절한 해결책이 아니라고 주장한다(1992: 339~53). 또한 유럽통신표준연구소는 유럽의 복잡한 통신체계의 잡동사니와 같은 집합으로 평가되기도 한다(*Financial Times*, 1992/2/23). 본 연구에서는 유럽통신표준연구소도 유럽연합과 마찬가지로 범지구주의와 국민국가주의의 갈등을 해결하는 제도적 해결책이라고 생각한다. 따라서 그 제도들이 미래에 어떠한 형태로 전화될지는 불확실하지만, 현재 유럽연합 차원에서 공동 표준의 설정을 위해 적절한 역할을 수행하고 있다고 본다.

<표 9> 유럽연합 국가들의 디지털화 현황 및 ISDN 서비스

내용 국가	디지털화(%)				ISDN 서비스 현황		Euro-ISDN 체와.
	1990	1991	1992	1993	비고		
벨기에	37	45	48	54	가입자의 94.9%가 디지털 네트워크에 직접 접속.	ISDN 서비스는 Aline, 64 kbps. 1989년 중반에 상용화.	1993년 12월 이후로 접속가능. 그리스.
덴마크	29	33	40	40	모든 간선의 디지털화.	1992년부터 상용화. 56/64 kbps.	1994년부터 실행.
프랑스	70	79	83	90	지역 루프(loop)은 99%.	Numeris, 1990년말부터 전국적 서비스.	Euro-ISDN을 위해 Numetis를 개선.
독일	12	16	30	80	1993년 수치는 간선네트워크. 밸류 런에서 편리한 서비스.	1989년에 8개 대도시에서 완전한 서비스 실시. 베를린에서 광 대역 ISDN(BERKOM) 실시.	1993년 12월 Euro-ISDN 도입.
그리스	1	4	11	n.a.	Siemens가 디지털화에 공헌.	1994년에 대도시 중심으로 ISDN 서비스 계획.	Euro-ISDN의 표준에 따라 국내 ISDN 구축.
아일랜드	55	63	68	86	1993년은 간선 네트워크의 수치.	1993년에 대도시 중심의 ISDN 상용화.	처음부터 Euro-ISDN의 표준에 순응.
이탈리아	33	41	48	n.a.	1996년까지 기업자의 77%가 디지털 직접접속.	1991년에 시험서비스 실시. 1994년에 완전한 네트워크 운용.	1994년에 Euro-ISDN 실행. 이는 Alcatel, Ericsson, Italtel, Siemens, CSELT의 혼소시음의 일부.
룩셈부르크	31	50	70	82		1994년말부터 전국적 서비스.	
네덜란드	33	79	86	93	1994년에 전자기계식 교환기 철수.	1993년 중반이후로 30개 대도시에서 서비스 실시.	1994년 3월에 개시.
포르투갈	30	45	54	60	1993년은 지역네트워크의 수치.	1994년 현재 기업사용자들에게 상업적 서비스 제공.	1993년 6월 Euro-ISDN 개시.
스페인	28	34	36	41	1993년은 지역네트워크의 수치.	1993년 7월에 상업적 서비스 실시.	ETSI의 표준 체택.
영국	47	55	64	75	간선은 100%. Mercury는 시작부터 디지털.	BT에 의해 제공되는 중소기업을 위주로 한 ISDN 2파 군 조직을 위한 ISDN 30. Mercury가 제공하는 2100 Premier ISDN.	1993년에 Euro-ISDN 시작. Mercury의 ISDN도 유럽 주요국가와 연결됨.

자료: ITU(1994b); *Yearbook of European Telecommunications 1995(1994: 44-57)*에서 발췌 정리.

서 우리는 통신부문에서의 표준설정이라는 것이 한편으로는 상호접속을 용이하게 하는 제도이면서 동시에 상호접속을 가로막는 요소가 될 수 있다는 사실을 확인할 수 있다(Hawkins, 1992).

그러나 유럽연합이 추진했던 유럽적 표준의 건설 또는 유럽차원의 ISDN 네트워크의 건설은 난관에 부딪힌 것처럼 보인다. 국민국가들이 독자적인 ISDN 서비스를 제공하게 되고, 민간부문에서 운용하는 ISDN 네트워크가 증가하게 되면서 유럽연합의 목표는 유럽차원의 보편적 ISDN 네트워크의 건설이라는 산업정책적 목표에서, ONP 원칙에서 드러나듯, 탈규제된 경쟁환경 하에서 다양한 ISDN 네트워크를 조정하는 역할로 재한되고 있다(Fuchs, 1994: 189).

1990년대에 들어 유럽연합의 주요 국가들은 ISDN에 대한 상업적 서비스를 제공하기 시작했다. <표 9>는 유럽공동체 국가들의 통신 네트워크의 디지털화 현황 및 ISDN 서비스의 제공과 관련된 내용들이다. 위의 표에서 볼 수 있듯이, 유럽연합 회원국가들은 1990년대에 들어 Euro-ISDN 건설에 대부분 동참하고 있었다. 그러나 각료회의의 권고와 결의안에서 제시된 시간표는 준수되지 않았다. 그리고 실제 ISDN 가입자를 기준으로 볼 때, 1990년대 초반에 10만 명 이상의 가입자를 가진 국가는 프랑스, 독일, 영국 뿐이었다(ITU, 1994b: 11). ISDN의 보급은 그 국가 통신 네트워크의 디지털화 정도와 밀접히 연관되어 있었다. ISDN 후발국가의 경우, 처음부터 Euro-ISDN 표준을 따랐지만, 대부분의 선발국가들은 독자적 표준을 개발한 상태였다. 이 표준을 통일하는 것은 쉽지 않은 문제였다. 예를 들어 사소한 문제이기는 하지만 유럽에는 ISDN을 연결하기 위한 통신장비의 플러그(plug)만도 네 개의 다른 형태가 존재하고 있었다. 그리고 앞서 언급한 것처럼, 각국의 표준화정책도 상이했다. 특히, 영국정부는 위로부터의 강제적 표준이 아니라 시장에서 결정되는 표준을 선호하고 있었다. 따라서 유럽연합 집행위원회는 초기 '하나의' ISDN 유럽 네트워크를 건설하려던 야심찬 기획에서 다양한 표준의 상호인정이라고 할 수 있는 ONP 원칙으로 후퇴할 수밖에 없었다.

Euro-ISDN의 건설과정을 둘러싸고 연구자들 사이에는 상이한 평가가 존재한다. 집행위원회의 역할을 강조하는 연구자의 경우, 집행위원회가 '유럽 ISDN 사용자 포럼' (European ISDN User Forum, EIUF)과 같은 이익집단을 조직하여 '유럽적 이익'을 실현하려고 했음을 강조한다(Fuchs, 1994). 그러나 유럽연합 집행위원회와 회원국가의 통신사업자들이 상호접속에 대해서 공유된 의견을 갖고 있기는 했지만, 유

럽차원의 ISDN 건설은 가까운 장래에 쉽지 않을 것으로 보인다. 회원국가의 독자적인 ISDN 정책이 너무 두드러지고, ISDN에 대한 인식도 상이하기 때문이다. 그러나 만약, 유럽연합이 ONP 원칙에서 제시된 상호인정의 균형점에서 산업정책적 목표를 폐기하고 최소한의 호환성만을 추구한다면, 유럽연합의 ISDN 정책은 순조롭게 진행될 수도 있을 것이다.

마지막으로 우리는 ISDN 도입의 사회적 의미를 생각해 볼 필요가 있다. 국민국가들에서 ISDN의 도입은 일반대중의 생활에 지대한 영향을 미칠 수 있는 정보화 사회 논의와 맞물려 있었다. 그러나 ISDN의 도입을 둘러싼 공개 토론은 유럽연합 차원에서도 수행되지 않았다. 은행과 같이 대규모 데이터를 처리해야 하는 기업사용자들이 ISDN의 도입을 선호했고, 또한 통신장비 생산업자들은 ISDN 도입으로 가장 큰 혜택을 볼 수 있는 수혜자들이었다(Hills with Papathanassopoulos, 1991: 162).²¹⁾ 결국, 유럽연합 집행위원회의 ISDN 정책은 전용회선 정책과 마찬가지로 기업사용자 및 통신장비 생산업자의 이해를 적절하게 반영한 것이었다.

4. 결론

지금까지 살펴 본 것처럼, 1980년대 후반부터 1990년대 초중반에 걸쳐 유럽연합이 입안한 통신시장의 자유화 정책은 대부분 계획대로 실행되었지만, 상호접속을 위한 조화정책은 자유화 정책에 비해 그 실행정도가 높은 편이 아니었다. 따라서 대부분의 회원국가 정부들은 신자유주의의 세계화 추세에 걸맞게 유럽연합이 제시한 자유화 정책에 동의했고 이를 실행했다고 볼 수 있지만, 회원국가의 규제기능을 침해할 수 있는 유럽차원의 규제정책에 대해서는 부분적 동의만을 나타냈다고 평가할 수 있다. 그럼에도 자유화와 재규제 정책이 동시적으로 진행될 수밖에 없었던 것은 자유화를 촉진하기 위해서도 규제가 필요했기 때문이다. 이 과정에서 회원국가의 정부가 의도했던 의도하지 않았던 초국가적 기구로서 유럽연합 집행위원회와

21) ISDN을 공급하는 통신 사업자의 경우, 외딴 지역등에 이 서비스를 제공할 경우 상당한 손해를 감수해야 한다. 따라서 ISDN 공급업자와 사용자 사이에 잠재적 갈등이 존재한다는 지적에 주목할 필요가 있다(*Financial Times*, 1992/10/15).

유럽법원의 자율성이 확대되어 가는 모습이 발견된다.

우리가 유의해야 할 사항은, 유럽연합의 탈규제 정책이 그동안 독점적으로 운용되던 통신장비 및 서비스 시장의 경쟁체제로의 전환을 의미하지 않았다는 점이다. 경쟁의 강화라는 담론의 실제적 효과는 독점에서 과점으로 또는 독점에서 복점으로 이행이었다. 통신장비 시장에는 이 과점체제가 분명하게 나타났다. 통신서비스 시장에서도 기존의 통신운용자가 새로운 서비스 시장에 진입하는 것이 금지되어 있지 않은 상황에서 그들은 어떤 새로운 서비스 제공자 보다 시장에서 강력한 지위를 향유할 수 있다(Sauter, 1995: 215). 즉, 새로운 통신서비스 분야에서도, 기존 사업자의 권한이 통제되지 않는다면, 독점 내지는 과점체제가 형성될 가능성이 높다. 이 새로운 과점체제가 기존의 독점체제 보다 더 높은 효율성과 더 많은 보편적 서비스를 제공할 수 있을 것인지도 확실하지 않다. 오히려 효율성과 정당화 정책이 반비례할 가능성이 높은 것도 사실이다.

또 다른 주목사항은, 대부분 국가가 소유하던가 아니면 국가가 일정한 지분을 보유하고 있는 공기업의 형태로 운용되던 통신기업의 민영화가 유럽연합의 정책으로 강제되지는 않았다는 점이다. 대표적으로, 통신장비 기업 가운데 프랑스의 Alcatel은 국가의 적극적 지원을 통해 세계적 기업으로 성장했지만, 유럽연합이 이 기업의 민영화를 요구하지는 않았다. 또한 공기업의 형태로는 범지구화로 인해 확대되고 있는 세계 통신서비스 시장에 진출하는 것이 어렵다는 인식이 확산되고 있었지만, 통신서비스 기업의 민영화는 각 회원국가의 ‘국가전통’(state tradition)에 따라 개별적으로 처리될 수밖에 없는 문제였다. 즉, 탈규제 또는 탈독점화가 반드시 민영화로 이어지지는 않았다.

결국, 유럽연합의 자유화 정책은 규제완화를 통한 과점체제의 형성으로 요약될 수 있다. 규제완화는 통신시장의 통합을 위한 필수적 구성물이었다. 그러나 완전한 경쟁체제의 도입은 대규모 투자를 필요로 하는 통신산업의 특성상 불가능한 일이었다. 따라서 시장의 논리를 강조하는 신자유주의적 담론에도 불구하고 자유화 정책의 최종 귀착점은 과점체제였다. 이 과점체제는, 사실상 소수의 기업이 경쟁할 수밖에 없는 유럽 통신시장의 상황을 정확히 반영한 것이었다. 따라서 유럽연합으로서도 유럽기업의 경쟁력 강화라는 목표를 실현하기 위해서는 이 과점체제를 수용할 수밖에 없었다.

이와 더불어 우리는 유럽차원의 규제적 틀이 형성되어 가는 모습을 확인할 수 있

다. ONP 원칙은, 상호접속을 위한 제도적 장치의 마련 및 기술적 표준의 설정문제로 요약될 수 있다. 따라서 ONP 원칙은 통신서비스 시장의 자유화를 촉진하기 위한 보완적 규제장치로 해석될 수 있다. 즉, ONP 원칙은 규제완화를 목표로 하는 규제적 틀의 모색이었다. 예를 들어 전용회선의 임대에 대한 유럽연합 차원의 규제는 새로운 통신서비스 제공기업 및 대기업 사용자의 이해와 요구를 반영한 것이었다. 이 초국가적 기업의 요구에도 불구하고, 유럽연합 회원국가들 사이에 타나나고 있는 통신 네트워크의 불균등 발전으로 인해, ONP 원칙의 실행도 불균등하게 이루어졌다. 영국, 독일 그리고 프랑스 등 주요 국가들이 선도적으로 ONP 원칙을 실행했지만, 그 밖의 국가들에서 이 원칙은 점진적으로 적용되었다.

반면 유럽연합은 새로운 기술에 기반한 통신서비스인 ISDN이 등장하자 전용회선 정책과 달리 보다 적극적인 규제정책을 추진하기 시작했다. 즉 국민국가 형성기에 각국 정부가 독자적 통신 네트워크를 건설했던 것처럼, 유럽차원의 ISDN 네트워크를 건설하려고 시도했다. 그러나 회원국가들이 독자적인 ISDN 서비스를 제공하게 되고, 민간부문에서 운용하는 ISDN 네트워크가 증가하게 되면서, 유럽연합의 목표는 유럽차원의 단일한 ISDN 네트워크의 건설이라는 ‘국가형성적’ 목표에서, 탈규제된 환경 하에서 다양한 ISDN 네트워크를 조정하는 역할로 제한되었다.

결론적으로 말한다면, 초국가적 정치체로서 유럽연합에서 실행되고 있는 통신규제는 유럽연합 내부시장의 자유화를 위해 공헌할 수 있는 한에서만 협용되었다. 그러나 유럽차원의 단일한 규제를 실현하려는 유럽연합 집행위원회의 노력은 계속되고 있다. 대표적으로, 유럽연합 집행위원회는 시장 자유화 수준을 넘어서는 규제정책 가운데 하나로 유럽차원에서 보편적 서비스를 제공하려 하고 있다. 현재는 실제 정책이라기 보다는 담론으로만 존재하고 있는 이 통신부문에서의 사회정책 실현 여부는 초국가적 정치체로서 유럽연합의 미래를 ‘전망’ 하는 중요한 경험적 증거가 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 구갑우(1998a), “유럽연합 통신정책 네트워크의 형성: 1987년『녹서』와 1992년『리뷰』에 대한 자문과정을 중심으로”, 한국국제정치학회 학술회의 ‘정보통신혁명과 국제정치’ 발표 논문.
- _____ (1998b), “지역통합 이론의 재검토: 국가중심주의와 탈국가중심주의”, 『한국과 국제정치』, 14: 1.
- 권오승(1992), 『EC 경쟁법』, 법문사.
- 윤현수(1991), 『EC 1992』, 을지서적.
- 최병선(1993), 『정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제』, 법문사.
- Arlandis, J. (1994), “ISDN: A European Perspective”, in C. Steinfield, J. Bauer, and L. Caby (eds.), *Telecommunications in Transition: Policies, Services and Technologies in the European Community*, London: Sage.
- Bailey, J. (1987), “Liberalisation of European Telecommunications: A Policy for the Future”, Paper for the Conference on the Liberalisation of European Telecommunications: A Policy for the Europe as set out in the European Commission’s ‘Green Paper’ organised by IBC Technical Services Ltd..
- Commission of the European Communities (이하에서 CEC로 표기) (1983), *Telecommunications (Communication from the Commission to the Council)*, COM (83) 329 final, Brussels: CEC.
- CEC (1987), *Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment*, COM (87) 290 final, Brussels.
- _____ (1988), “Commission Directive of 16 May 1988 on Competition in the Markets in Telecommunications Terminal Equipment”, CEC (1994b).
- _____ (1990), “Commission Directive of 28 June 1990 on Competition in the Markets for Telecommunications Services,” CEC (1994b).
- _____ (1992a), *1992 Review of the Situation in the Telecommunications Services Sector*, SEC (92) 1048, Brussels.
- _____ (1992b), *Proposal for a Council Directive on the mutual recognition of licences and other national authorizations to operate telecommunications services, including the establishment of a Single Community Telecommunications Licence and the setting up of a Community Telecommunications Committee (CTC)*, COM (92) 254 final, Brussels.
- _____ (1994a), *Green Paper on the Liberalisation of Telecommunications Infrastructure and Cable Television Networks, Part Two*, COM (94) 683 final, Brussels.

- _____, (1994b), *Official Documents of Community Telecommunications Policy*, Brussels.
- Cini, Michelle (1997), *The European Commission: Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration*, Manchester: Manchester University Press.
- Council of Ministers (1986), "Council Recommendation of 22 December 1986 on the Coordinated Introduction of the ISDN in the European Community", CEC (1994).
- _____, (1988), "Council Resolution of 30 June 1988 on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment up to 1992", CEC (1994).
- _____, (1989), "Council Resolution of 18 July 1989 on the Strengthening of the Coordination for the Introduction of the ISDN in the European Community up to 1992", CEC (1994).
- _____, (1990), "Council Directive of 28 June 1990 on the Establishment of the Internal Market for Telecommunications Services through the Implementation of Open Network Provision", CEC (1994).
- _____, (1991), "Council Directive of 29 April on the Approximation of the Laws of the Member States concerning Telecommunications Equipment, including the Mutual Recognition of their Conformity", CEC (1994).
- _____, (1992), "Council Directive of 5 June 1992 on the Application of Open Network Provision to Leased Lines," CEC (1994).
- _____, (1993), "Council Resolution of 22 July 1993 on the Review of the Situation in the Telecommunications Sector and the Need for Further Development in that Market", CEC (1994).
- _____, (1994), "Council Directive of 24 July on the Initial Stage of the Mutual Recognition of Type Approval for Telecommunications Terminal Equipment Market", CEC (1994).
- Cram, L. (1997), *Policy-Making in the EU: Conceptual Lenses and the Integration Process*, London: Routledge.
- Dang-Nguyen, G., V. Schneider and R. Werle (1993), "Networks in European Policy-Making: Europeification of Telecommunications Policy", in S. Andersen and K. Eliassen (eds.), *Making Policy in Europe*, London: Sage.
- From, J. and P. Stava (1993), "Implementation of Community Law: The Last Stronghold of National Control", in S. Andersen and K. Eliassen (eds.), *Making Policy in Europe: The Europeification of National Policy Making*, London: Sage.
- Fuchs, G. (1994), "Policy-Making in a System of Multi-Level Governance: the Commission of the European Community and the Restructuring of the telecommunications Sector", *Journal of European Public Policy*, 1: 2.
- _____, (1995), "The European Commission as Corporate Actor? European Telecommunications

- Policy after Maastricht", in C. Rhodes and S. Mazey (eds), *The State of the European Union: Building a European Polity*, Boulder: Lynne Rienner.
- Goulb, J. (1996), "Sovereignty and Subsidiarity in EU Environment Policy", *Political Studies*, 44: 4.
- Hawkins, R. (1992), "The Doctrine of Regionalism: A New Dimension for International Standardisation in Telecommunications," *Telecommunications Policy*, May/June.
- Hills, J. with S. Papathanassopoulos (1991), *The Democracy Gap: The Politics of Information and Communication Technologies in the United States and Europe*, New York: Greenwood.
- INSEAD (1988a), *The Benefits of Completing the Internal Market for Telecommunications Equipment in the Community*, Fontainebleau.
- _____ (1988b), *The Benefits of Completing the Internal Market for Telecommunications Services in the Community*, Fontainebleau.
- International Telecommunications Union (이하에서 ITU로 표기) (1994a), *World Telecommunication Development Report 1994*, Geneva.
- ITU (1994b), *Telecommunication Indicators for Western and Southern Europe*, Geneva.
- Jordan, A. (1996), "From Brussels to Blackpool and Southport: 'Post-Decisional Politics' in the European Community", Paper presented at the Political Studies Association Annual Conference, Glasgow.
- Majone, G. (1994), "The Rise of Regulatory State in Europe", *West European Politics*, 17: 1.
- Mansell, R. (1993), *The New Telecommunications*, London: Sage.
- Mendrinou, M. (1996), "Non-compliance and the European Commission's Role in Integration", *Journal of European Public Policy*, 3: 1.
- Neu, W. and K. Neumann (1993), "Interconnection Agreements in Telecommunications" Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Diskussionsbeitrag Nr. 106.
- Neunreither, K. (1993), "Subsidiarity as a Guiding Principle for European Community Activities", *Government & Opposition*, 28: 2.
- OECD (1995), *Communication Outlook*, Paris.
- Pressman, J. and A. Wildavsky (1984), *Implementation*, 3rd ed., Berkely: University of California Press.
- Rudden, B. and E. Wyatt (eds.) (1992), *Basic Community Laws*, Oxford: Clarendon Press.
- Sauter, W. (1995), "The Relationship Between Industrial and Competition Policy under the Economic Constitution of the European Union," Doctoral Thesis of the European University Institute.
- Scharpf, F. (1996), "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States," in G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter, and W. Streeck, *Governance in the European Union*, London: Sage.

- Schneider, V. and R. Werle (1994), "International Regime or Corporate Actor? The European Community in Telecommunications Policy", in K. Dyson and P. Humphrey (eds.), *The Political Economy of Communications*, London: Sage.
- Siedentopf, H. and Ziller, J. (eds.) (1988), *Making European Policies Work*, London: Sage.
- Stigler, G. (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2.
- Streeck, W. (1995), "From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy", in S. Leifried and P. Pierson (eds.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Street, J. (1992), *Politics and Technology*, London: Macmillan.
- Sun, J. and J. Pelkmans (1995), "Regulatory Competition in the Single Market", *Journal of Common Market Studies*, 33:1.
- Ungerer, H. and N. Costello (1990), *Telecommunications in Europe*, Luxembourg: Offices for publications of the Commission of the European Communities.
- Wilkie, M. and H. Wallace (1990), "Subsidiarity: Approaches to Power Sharing in the European Community", RIIA Discussion Paper 27, London: Royal Institute of International Affairs.
- Yearbook of European Telecommunications 1995* (1994), London: CIT Publications.
Financial Times.

abstract

Deregulation and Reregulation of Telecommunications in the European Union

Kab-Woo Koo*

This article examines the contents and implementation of deregulatory and reregulatory telecommunications policies, which were made between the late 1980s and the early 1990s in the EU as an emerging transnational polity. It was at this time that the EU laid the foundation of its telecommunication policies which were oriented toward deregulation and reregulation. This article also focuses upon policy implementation. The EU has a very unique character where the implementation of its policy is, for the most part, delegated to member governments while transnational actors actively participate in its formulation. Therefore, this article may provide information regarding whether a transnational polity effectively works. The implementation of EU telecommunications policies could be incomplete or inadequate, because it had been exclusively subject to national governments. The result of this study shows that member governments properly implemented liberalization policies. However the policies ironically resulted in oligopoly regimes within the telecommunications sector. In the areas of reregulatory policies such as those of leased lines and Euro-ISDN, most member governments except France, Germany and Britain

* Senior Researcher of the Institute for Far Eastern Studies at Kyungnam University

Research Area: International Political Economy, European Politics

Major Publication: "The Disruption of National Policy Communities in Europe: The Precondition for a European Policy"

tel: 3700-0735

fax: 3700-0707

e-mail: kkwkoo@hanma.kyungnam.ac.kr

gradually adopted the directives on the 'Open Network Provision' through which the European Commission tried to make a transnational regulatory framework. The European Commission also retreated from the ambitious plan to make an ISDN network at the EU level. In conclusion, the regulatory functions of the EU were then accepted only in so far as they contributed to the liberalization of EU telecommunications market.