

## 통신산업 부문에서의 정부-기업관계 변화: 이동통신사업자 선정정책을 중심으로

최성락\* · 노화준\*\*

### 〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 정책변동과 정부-기업관계에 대한 이론적 기초
- III. 이동통신 사업자 선정 정책의 변화로 본 정부-기업관계
- IV. 결 론

### 〈요 약〉

정책변동의 주요한 연구 방향으로는 ①정책변화가 발생하는 요인에 대해서 탐색하는 정책변동 요인론과 ②정책변화의 규칙적인 추세를 발견하고자 하는 추세 탐색 연구가 있다. 본 논문에서는 우리나라의 5차레에 걸친 이동통신 사업자 선정 정책의 변동을 중심으로 하여 이동통신사업자 선정 정책의 변화 추세와 변화 패턴을 살펴보고, 이를 기반으로 통신 부문에서의 정부-기업 관계가 어떻게 변화하고 있는가를 탐색하였다.

우리나라의 이동통신사업자 선정 정책은 1992년 제2 이동통신 사업자 선정, 1994년 제2 이동통신 사업자 선정, 1996년 PCS 사업자 선정, 2000년 IMT 2000 사업자 선정, 2001년 IMT 사업자 선정의 5차레에 걸쳐 이루어졌다. 이와 같은 이동통신 사업자 선정 정책은 조금씩, 일정한 방향으로의 정책 변동이 이루어졌다. 이러한 이동통신 사업자 선정 정책의 변동으로 본 우리나라 통신 부문의 정부-기업 관계는 ①정부는 선정기준을 제정하고 기업은 선정기준 내에서 행위하는 전략적 행위자로서의 역할 분담이 이루어지고, ②정부와 기업이 상호 의존하는 관계로 변화하고 있으며, ③정책과정에서의 직접적인 손실자가 감소되는 추세를 보여주고 있다.

【주제어 : 정책변동, 정부-기업관계, 이동통신사업자】

\* 서울대학교 행정대학원 박사과정(제1저자)

\*\* 서울대학교 행정대학원 교수(공동저자)

## I. 서 론

최근에 정책변동에 대한 연구가 활성화되고 있다. 정책변동의 주요한 연구 방향으로는 ① 정책변화가 발생하는 원인에 대해서 탐색하는 정책변동 요인론과 ② 정책변화에 어떤 규칙적이며 예측가능한 추세가 있는가를 탐색하는 정책변동의 추세패턴에 관한 연구가 있다. 우리나라의 경우 정책변동에 관한 연구는 주로 정책변동 요인에 관한 연구에 집중되고 있지만, 보다 정확한 정책변동 요인을 탐구하기 위해서는 정책변동 요인 연구의 사전적 연구 단계로서 정책변동의 패턴을 탐구하는 정책변동 추세 연구가 필요하다.

모든 정책은 변화하게 되는 바, 우리나라의 이동통신사업자 선정정책의 경우도 그동안 많은 변화를 겪어왔다. 우리나라가 1990년대 초반 통신시장 개방 원칙을 천명한 이후 이동통신사업자 선정은 5번 있었다. 1992년 제2 이동통신 사업자 선정, 1994년 제2 이동통신 사업자 선정, 1996년 PCS 사업자 선정, 2000년 IMT 2000 사업자 선정, 2001년 IMT 사업자 선정이 그것이다. 이러한 5번에 걸친 이동통신사업자 선정 정책은 각 단계마다 큰 변화는 없는 것 같지만 조금씩, 점진적으로 선정정책의 내용이 변화되는 정책변동이 이루어졌다.

본 연구는 이동통신사업자 선정정책 변동의 원인을 탐색하기 위한 사전적 연구로서, 먼저 이동통신사업자 선정정책의 변화 패턴을 살펴보고자 한다. 우리나라에서 5차례 이루어진 이동통신 사업자 선정 정책의 변동을 중심으로 하여 이동통신사업자 선정 정책의 변화 추세와 변화 패턴을 살펴보고, 이를 기반으로 이동통신사업자 선정 정책에서의 정부-기업 관계가 어떻게 변화하고 있는가를 탐색해보고자 한다.

## II. 정책변동과 정부-기업관계에 대한 이론적 기초

본 연구는 이동통신사업자 선정정책의 변동과정을 중심으로 해서, 이동통신사업자 선정정책의 변화 추세와 그 추세에서 나타나는 정부-기업 관계의 변화를 살펴보고자 하고 있다. 이의 이론적 함의를 위해 정책변동 이론의 선행 연구와 정부-기업 관계에 대한 선행연구를 살펴본다.

### 1. 정책변동 이론의 선행 연구

정부에 의해서 이루어지는 정책 형성은 대부분 실질적으로는 정책변동이라 할

수 있다. 정책환경이 변화함에 따라 기존의 정책이 더 이상 현실 적합성을 가지지 못하게 되고, 이러한 정책환경의 변동에 대응하여 정책을 변동시키는 것이 일반적으로 이루어지는 정부의 정책 결정이다. 즉, 현실의 대부분의 정책결정은 실질적으로는 정책변동이라 볼 수 있다.

이러한 정책변동은 정책환경의 변화에 따라 정책 대상 집단의 새로운 요구나 변화된 욕구를 반영하게 됨으로서 정책 효과를 증가시키게 되는 순기능적인 측면도 존재한다. 그러나, 무원칙적으로 이루어지는 정책 변동이나 특수 이익을 위한 정책 변동의 경우에는 사회 전체의 이익을 저하하게 된다. 따라서 정책 변동의 추세와 정책변동이 이루어지는 원인을 파악하는 것은 올바른 정책이 이루어지기 위한 전제조건으로 중요성을 가진다 하겠다.

최근 정책변동에 대한 논의가 여러 형태로 이루어지고 있으나, 정책변동의 개념에 대해서 합의되거나 체계화된 정의는 찾아보기 어렵다(박성복·이종열, 1993). 그러나 기존 연구의 정책변동에 대한 정의를 살펴볼 때 정책변동에 대한 인식에는 다음과 같은 두 가지 측면이 있다고 볼 수 있다. 첫째는 정책변동을 정책과정과의 관련성에서 이해하는 입장이다. 정책과정은 정책결정, 정책집행, 정책평가, 정책변동의 4단계가 상호관련성을 가지고 전개되는 순환적이고 복합적이며 동태적인 과정이다. 두 번째는 시간의 변화에 따라 정책의 내용과 집행방법이 원래의 정책과 달라지는 것을 정책변동이라 보는 시각이다(박해룡, 1990).

1990년부터 2003년까지 정책변동과 직접 관련된 주요 학술지 논문과 박사학위 논문을 살펴보면 약 33편이 발표되었는데, 이 33편의 논문을 순수정책변동 이론에 관한 논문과 정책변동요인에 관한 논문, 그리고 기타 부문의 연구로 구분하여 연도별 추세를 살펴보면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 연도별 정책변동 관련 논문편수

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	계
이론	1										1	1			3
변동 요인	1	1	1		1	1		1	2	2	1	6	5	3	25
기타								1		1		2		1	5
계	2	1	1	0	1	1	0	2	2	3	2	9	5	4	33

위 표에서 알 수 있듯이, 정책변동에 관한 연구는 1999년 이후에 급증하는 추세를 보여준다. 특히 2000년 이후 20편의 논문이 양산되어, 1990년 이후 전체 정책변

동 연구 논문의 60%가 이 4년 간에 이루어지고 있다. 또한, 정책변동에 관한 논문 33편 중에서 정책변동의 원인에 관한 논문이 25편으로 전체 논문 중 76%를 차지하고 있다. 기타부문의 정책변동 논문 중 다수는 정책변동의 추세 패턴에 관한 논문들이다. 강창현(1997)은 정책변동의 추세 패턴에 대해서 논의하고 있고, 유재원(1999)은 지자체 예산의 변화 추세를 연구하고 있다. 하태수(2001)는 제도의 변화 패턴을 제시하고 있고, 주재현(2003)은 정책변동의 추세 패턴에 대한 이론과 적용을 소개하고 있다. 즉 기타 부문의 논문 5편중 4편은 어떤 방향으로 정책이 변동하고 있느냐 하는 변동 패턴 및 변동 추세에 대한 논문들로서, 정책변동요인의 연구 양에는 미치지 못하지만 정책변동 연구에 있어서 하나의 주요한 연구 분야로 성장하고 있다.

정책변동 연구의 가장 주류는 정책변동의 요인에 관한 연구이다. 그러나 정책변동의 원인을 탐색하기 위해서는 정책변동이 어떻게 이루어졌는가에 대한 정책변동 추세에 대한 연구가 먼저 선행되어야 할 필요가 있다. 현재 우리나라의 정책변동연구는 정책변동요인 연구에 치중되어 있다고 할 수 있는바, 정책변동요인 연구의 선행 연구로서 정책변동 추세패턴에 관한 연구가 활성화될 필요가 있다.

## 2. 정부-기업 관계에 대한 선행 연구

우리나라의 정부-기업 관계에 대한 주요한 연구 방향으로는, 정책변동의 연구 경향에서와 같이 ①정부-기업 관계가 어떤 추세로 변화하고 있는가에 대한 추세 탐색 연구와 ②정부-기업 관계의 변화를 일으키는 요인에 대한 연구 두 가지로 구분될 수 있다. 우리나라의 정부-기업 관계의 경우 1960년대에 정부의 개발독재 시스템에 의하여 정부 주도로 기업이 성장하고, 1990년대 정치의 민주화와 경제성숙화로 인하여 기업의 자율성이 증가된 특수한 역사적 경험으로 인하여 정부-기업 관계에 대한 변화 추세 탐색에 대한 연구가 주종을 이루고 있다.

우리나라의 정부-기업 관계에 대한 주요 선행연구의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 윤영진(1992)은 경제적 지대의 창출, 배분 및 지대 추구 활동의 관점에서 우리나라 경제성장 과정에서의 정부와 기업 관계를 분석하였다. 금융, 중화학, 외환 부분에서 기업과 정부가 지대에 관한 태도가 수동적인가 능동적인가로 정부-기업 관계를 설정하였다. 신회권(1995)은 지방자치체가 실시되면서 지방정부와 기업과의 관계가 적대적 교환관계에서 협조적 제휴관계로 변화한다고 보았으며, 김정렬(1996)은 우리나라의 산업구조가 고도화되면서 정부-기업관계가 단선적·집권적

정책네트워크 관계에서 다원적·분권적 정책 네트워크로 변화한다고 보았다. 신희권(1997)은 해외부문을 고려하여 기업이 다국적화하면서 기존의 정부 우위의 전략적 의존관계가 기업 우위의 전략적 경쟁관계로 변화한다고 보았고, 염재호(1996)는 정치가 민주화됨에도 불구하고 정부-기업관계가 변화하지 않고 있다는 문제 의식 속에서 그 원인을 신제도주의 관점에서 해석하고 있다. 김정렬(1996)은 한국의 산업구조가 고도화되면서 산업정책의 패러다임이 변화하고 있다는 전제하에 신제도주의적 시각에서 정부-기업간 거래비용을 축소할 수 있는 방안을 탐색하였으며, 김미경(1996)은 한국 자동차 산업 부문에서 정부-기업 관계가 정부주도에서 기업주도로 변화한다고 보았다. 최종원(1999)은 자원의 중요성과 대체가능성의 개념을 사용하여 우리나라 정부-기업 관계가 정부 우위의 일방적 의존관계에서 상호의존, 상호독립 관계로 전환되는 것을 설명하였으며, 김시운(2000)은 경제적 성공을 가져올 수 있는 정부-기업 관계의 제도적 조건이 무엇인가를 탐색하였다. 류상영(2001)은 포항제철과 국가와의 관계를 연구하여 시장창조적 정부-기업관계에서 시장순응적 정부-기업관계로의 변화를 설명하였으며, 김시운·김정렬(2002)은 한국의 자동차 산업과 전자 산업을 중심으로 하여 포괄성, 투명성, 신뢰성 수준을 기준으로 정부-기업관계를 분석하였다. 마지막으로 이연호·임유진·정석규(2002)는 정부, 대기업, 중소벤처기업 관계를 비교적 관점에서 분석하여 정부-대기업 관계에서는 규제국가 측면이 강화되면서도 발전국가적 유산이 남겨져 있고, 정부-중소벤처기업 관계에서는 발전국가적 측면에 규제국가로 변화하는 과정을 설명하고 있다.

위에서 보듯이, 우리나라의 정부-기업 관계에 대한 연구는 주로 정치 및 경제적 환경 변화에 대하여 정부-기업 관계가 어떻게 변화하였는가에 대한 변화 추세의 탐색이 주류를 이루고 있다. 정부-기업 관계의 변화 요인에 대한 연구는 윤영진(1992), 염재호(1996), 최종원(1999) 등을 들 수 있으며, 이 연구들은 각각 지대추구 활동, 신제도주의, 자원의 중요성과 대체가능성을 정부-기업관계의 변화 요인으로 보고 있다.

### 3. 본 논문의 접근 방법

본 논문에서는 정책변동을 정책형성, 정책집행, 정책평가 등의 정책과정과의 연관성에서 이해하는 시각과, 정책변동이 시간의 변화에 따라 정책의 기초 윤리, 정책의 내용, 집행방법이 달라지는 것으로 보는 두 가지 시각 중에서 두 번째 시각

으로 정책변동을 본다. 따라서 시간의 변화에 따른 이동통신 사업자 선정 방법의 변화를 정책변동으로 보고자 한다.

그리고 정책변동요인론 연구와 정책변화의 추세 탐색이라는 주요 두 가지 연구 방향 중에서 본 논문에서는 정책변동요인론 연구를 위한 전제적인 연구로서 정책 변화에서 어떤 규칙적이며 예측가능한 추세가 있는가하는 정책변화의 추세를 살펴보는 것을 연구 방향으로 한다. 따라서, 이동통신사업자 선정 정책이 어떠한 추세를 보여주면서 변화하는가를 탐색하면서, 이동통신사업자 선정 정책의 변동 추세를 바탕으로 해서 정부와 이동통신사업자 간의 정부-기업 관계에 대한 시사점을 얻고자 한다.

일반적으로 정책변동의 여부를 파악하는 정책변동의 지표에는 정책목표의 변화, 법률 제·개정, 지침·고시의 변화, 조직의 변화, 예산규모의 변화, 행위자 내지 고객집단의 변화 등이 있다(Hogwood & Peters, 1983). 이동통신사업자 선정정책의 경우 이동통신사업자 선정이라는 동일한 목표 하에 정보통신부가 전기통신사업법이라는 법률의 틀 내에서 예산 지출 없이 사업자 선정을 한 정책이다. 따라서 여기서는 특별한 변화 양태를 보이지 않는 목표, 법률, 조직, 예산의 지표를 제외하고 선정기준과 행위자 측면에서 어떠한 변화가 있었는가를 살펴본다.

즉 본 논문에서는, 1992년 제2 이동통신 사업자 선정, 1994년 제2 이동통신 사업자 2차 선정, 1996년 PCS 사업자 선정, 2000년 IMT 2000 사업자 선정, 2001년 IMT 2000 사업자 2차 선정까지 10년 동안 5번에 걸친 이동통신 사업자 선정 정책에 대하여, 선정에 대한 제도적 기준인 선정기준 측면과 선정과정에 개입한 행위자 측면의 변화 추세를 패턴을 살펴봄으로서 이동통신 시장에서의 정부와 기업 관계에 대한 시사점을 얻고자 한다.

### Ⅲ. 이동통신 사업자 선정 정책의 변화로 본 정부-기업관계

#### 1. 이동통신사업자 선정 정책의 개요

우리나라 최초의 이동통신 사업자는 1984년 3월, 한국통신에서 한국이동통신서비스 주식회사가 분리되면서 성립되었다. 한국이동통신은 한국통신의 자회사로서 공기업이었다.

이동통신사업자 선정 정책은 1980년대 말 미국의 통상압력에 의해서 통신시장 개방압력이 거세지고, 이에 따라 1991년 전기통신사업법이 개정되어 통신 시장에

경쟁을 도입하기로 하면서 시작되었다. 1992년 제2 이동통신 사업자 선정이 이루어지고서부터 1994년 제2 이동통신 사업자 2차 선정, 1996년 PCS 사업자 선정, 2000년 IMT 2000 사업자 선정, 2001년 IMT 2000 사업자 2차 선정까지 10년 동안 5번에 걸친 이동통신 사업자 선정이 이루어졌다.

1992년 제2 이동통신 사업자 선정의 경우 사업계획서 심사 방식으로 사업자 선정이 이루어졌는데, 심사 기준, 평가 기준이 공개되지 않았고 임의적인 기준에 의한 불공정한 사업자 선정이라는 비판을 받아 결국 선정은 사업권을 반납하였다.

1994년 제2 이동통신 사업자 선정의 경우는, 체신부는 단일 컨소시엄을 구성하여 사업권을 부여하기로 하고 단일 컨소시엄 구성을 전경련에 위임하였다. 이에 따라 전경련이 포철을 중심으로 하는 단일 컨소시엄을 구성하여 제2 이동통신 사업자로 선정되었다.

1996년 PCS 사업자 선정의 경우는 사업자 선정 심사 기준 등이 공개되었으나 허가기준 공고 후 추후에 도덕성 등의 심사 기준이 추가되어 사업자 선정이 이루어졌다. 채점 기준, 평가 결과는 공개되지 않았다.

2000년 IMT 2000 사업자 선정의 경우는 심사기준, 평가기준, 채점결과, 심사위원 등이 모두 공개되었다. 투명한 사업자 선정 기준이라는 평을 받았으나, 정통부가 도중에 동기식을 반드시 포함하는 것으로 정책을 변동시켜 3개 사업자를 선정하려던 원래 계획과 달리 2개 사업자만 선정하게 되었다.

2001년 IMT 2000 사업자 선정의 경우에는 사업을 하지 않겠다는 LG 텔레콤측에 대하여 정통부가 많은 지원을 주기로 함으로써 결국 LG텔레콤이 동기식 IMT 2000사업자로 선정되었다.

## 2. 1992년 제2이동통신사업자 선정

### 1) 선정 과정

제 2이동통신사업자 선정은 1991년 전기통신기본법과 전기통신사업법이 개정되면서 논의가 시작된다. 통신 부문의 개방을 요구하는 미국의 통상압력에 따라 우리나라는 전기통신사업법을 개정하여, 그동안 국가 독점 체제로 운영되던 통신 시장에 경쟁이 도입되게 되었고, 통신시장 경쟁의 첫 단추로 논의된 것이 제2이동통신사업자 선정이었다.

1992년 1월, 정통부는 제2 이동통신 사업 허가추진 계획안을 처음 발표하였고, 4월 10일에 이동통신 사업허가 계획을 확정하였다. 이 사업계획에 따라 6월 말 6

개 컨소시엄은 사업신청서를 제출하였고, 7월 29일 1차 심사 통과 업체로 선정, 코오롱, 포철이 선정되었다. 1차 통과 기업을 대상으로 2차 심사를 하여 8월 20일 선정이 최종적으로 제2이동통신 사업자로 결정되었다.

그러나 제2이동통신 사업자로 선정이 선정된 이후 여당의 김영삼 총재, 야당, 경실련 등 총체적 여론이 사업자 결정 철회를 주장하였고, 결국 선정은 이러한 압력으로 말미암아 사업권을 반납하게 된다.

## 2) 선정 기준

1992년 제2 이동통신 사업자 선정에 있어서 사업자 선정 제도의 틀의 가장 큰 특징은 선정기준의 객관적인 틀이 없다는 것이다. 체신부는 선정기준을 정했지만, 이 선정기준은 철저하게 비공개로 이루어졌기 때문에 선정 과정에 참석하는 사업자들은 심사 기준에 대해서 아는 바가 없었고, 그렇기 때문에 어떤 기준에 의해서 전략을 세워야 할지를 알 수 없었다.

우선 체신부는 심사 기준을 사전에 공개하지 않았고, 사후에도 공개하지 않고 평가 항목을 비밀로 하는 것을 원칙으로 하였다. 이에 따라 각 회사는 자기 나름대로 어느 부분에 초점을 두어야 할지를 정하였는데, 코오롱은 기술 이전에 초점을 두었고, 포철은 국민 기업의 이미지에, 쌍용은 기술 자립화, 동양은 303개에 달하는 다수 기업 참여에, 선정은 실질적인 사업운영 경험을 내세우는 전략을 사용하였다. 이렇게 다수 기업이 모두 다른 측면에 초점을 두게 된 것은 심사에서 어느 측면이 가장 중요하게 평가될지를 사업자들이 알 수가 없었기 때문이라 볼 수 있다. 또한, 체신부 측도 기업들이 사업신청서를 제출한 다음에 심사·평가 기준을 논의한 것으로 볼 때 사전적으로 선정기준을 정하지 않았다는 것을 알 수 있다.

1992년 제2 이동통신 사업자 선정이 선정의 사업권 반납으로 끝나게 된 것도 결국 이 선정기준의 문제라 할 수 있다. 사업자 선정에 있어서 탈락 사업자들이 가장 반발한 부분이 각 항목별 가중치를 체신부 임의로 매겨서 선정에 유리한 점수가 되었다는 것이었다. 또한 여론이 선정이 사업자에 선정된 것을 특별히 인식하게 된 것은 ① 사전에 삼성, 현대, 대우, 금성 등 4대 대기업의 참여를 배제하게 하고, ② 자기자본 비율을 원래 계획보다 하향조정하여 유공이 지배주주가 될 수 있도록 하였으며, ③ 선정이 해외 합작선과 결별하였을 때 사업자 선정 연기 논의가 있었던 것, ④ 국산장비 사용계획 등 국산화 개발 관련 항목을 심사 항목에서 제외한 것(선정은 모두 수입을 계획) 등의 문제였다. 즉, 제2 이동통신 사업자 선정에 있어서 사전적으로 선정기준이



정해지지 않았고, 그 선정기준은 어느 한쪽을 편을 드는 불공정한 틀이었다는 점에서 여론은 이 선정 결과를 공정한 것으로 인정할 수 없었다.

### 3) 행위자의 특징

1992년 제2 이동통신 사업자 선정과정에 있어서 가장 주요한 행위자는 체신부, 6개 컨소시엄 사업자, 그리고 정치인이다. 원래 정책의 주축자는 이동통신 사업자를 선정하고자 하는 체신부였고, 정책대상 당사자는 6개 컨소시엄 사업자였다. 후에 이러한 정책 환경 외부에서 정치인이 개입하면서 선정 정책이 무효화되었다. 이동통신 사업자 선정과 관련된 5개 사례에서 정치가 개입하여 선정 정책이 무효화된 경우는 이 1992년 제2 이동통신 사업자 선정이 유일하다. 1992년 사업자 선정이 불공정한 것이었다고 하지만, 불공정 문제는 1994년 제2 이동통신 사업자 선정, 1996년 PCS 사업자 선정에서도 마찬가지로 불거져 나온 문제였다. IMT 2000 사업자 선정에서도 LG는 불공정 문제를 제기하며 강력 반발하였지만 사업을 취소시켜야 할 정도로 논란이 크지는 않았다.

1992년 제2 이동통신 사업자 선정이 다른 이동통신 사업자 선정과정과 행위자 측면에서 가장 큰 차이를 드러내는 것은 정치인의 간여라고 하기보다는 행위자의 과다라고 할 수 있다. 6개 컨소시엄에는 모두 439개 업체가 간여되어 있었고, 사업자로 선정된 선정 컨소시엄에 참여한 기업을 제외한 400여 개 업체들이 모두 사업준비 비용만 소비하고 이득이 없는 손실자로 나타나게 되었다. 따라서 사업자 선정에 따른 손실 집단이 너무나 컸고, 이러한 다수의 반발에 의해서 선거에 민감한 정치인들이 개입하여 사업 취소를 유도하게 되었다. 즉, 선정 사업자 취소는 대선을 앞둔 정치인이 행위자로서 개입한 것이 가장 큰 원인이라기보다는, 사업자 선정에 따른 이득자는 적은 반면에 손실자는 지나치게 큰 것이 가장 큰 원인이라 볼 수 있다. 대부분의 행위자가 손해만 보는 정책은 정책 자체가 파기될 수 있는 것이다.

<표 2> 1992년 제2 이동통신사업자 선정 정책의 특징

	주요내용
선정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선정기준이 존재하지 않음</li> <li>- 평가 및 심사기준 미공개</li> <li>- 특정 행위자에 유리하도록 규칙 변경</li> </ul>
행위자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정치권 개입</li> <li>○ 지나치게 많은 행위자</li> <li>○ 대부분의 행위자가 손실</li> </ul>

### 3. 1994년 제2이동통신사업자 선정

#### 1) 선정과정

1994년 제2 이동통신 사업자 선정은 1992년 선경이 사업권을 반납한 이후, 제2 이동통신 사업자를 새로이 선정하기 위한 것이었다. 체신부는 1993년 6월 서비스 방식을 CDMA로 결정하였고, 12월에는 제2 이동전화 사업자를 단일 컨소시엄 방식으로 선정하기로 결정하였다. 단일 컨소시엄 구성에 관한 문제는 전경련에 일임하였다.

1992년 제2 이동전화 사업자 컨소시엄을 구성했던 4개 회사 중 선경은 한국이동통신 주식을 매입하였고, 동양은 데이콤 주식을 매입함으로써 통신 시장에 참여하였다. 전경련 회원인 쌍용도 지배주주를 포기하여 최종적으로 1994년 2월 4일 포철, 코오롱, 금호 3개 사가 전경련에 제2 이동통신 지배주주 신청서를 제출하였다. 곧 금호도 지배주주를 포기하고 포철과 코오롱의 2파전 양상이 되었는데, 두 그룹은 단일 사업자 선정에 대해서 결국 합의를 이끌어 내지 못하여 결국 2월 28일 전경련이 포철을 지배주주, 코오롱을 2대 주주로 하는 제2 이동통신 단일 컨소시엄 구성안을 확정하였다.

#### 2) 선정기준

1994년 제2 이동통신 사업자 선정 과정에서 선정기준의 특징은 정부가 스스로를 주도적 행위자로 포지셔닝을 하는 스타켈베르크적 정책구조라는 것이다. 스타켈베르크 게임에서는 행위의 당사자들이 동일하고 대등한 입장에서 행위하는 것이 아니라, 주도적 행위자가 존재하고, 이 행위자가 먼저 자신의 위치를 포지셔닝한 다음에 그 범위 내에서 하위 행위자들이 자신의 이익을 극대화하는 선택을 하게 된다.

즉, 체신부는 제2 이동전화 사업자 단일 컨소시엄 구성을 전경련에 의뢰하면서 ①구성 시한 2개월, ②기간통신사업자 대주주 참여 배제, ③외국기업에 20% 정도 지분 배정, ④허가조건 이행의 조건을 부과하고, 이 조건으로 주어진 시한 내에 컨소시엄을 구성하지 못할 경우 모든 신청법인에게 동일한 지분을 배정해 단일 컨소시엄을 구성하겠다고 선언하였다.

체신부의 이러한 전략에 대하여 전경련은 주어진 조건을 충족시키면서 컨소시엄 구성을 위하여 노력할 수밖에 없었다. 전경련의 의사에 따라 체신부의 의사를 변경시킬 수 없는 구조였고, 따라서 체신부와 전경련은 대등한 행위자가 아니라, 체신부가 상위, 전경련이 하위 행위자로 기능하였다. 체신부의 선택 범위 내에서 전경련이

자신의 최선의 이익을 추구하는 스타켈베르크 형태의 선정기준 제도였다.

스타켈베르크적 선정기준의 틀은 비록 행위자 간에 불공평하고 대등하지 않기는 하지만은 일방적인 명령 통제와는 다르다. 명령 통제의 틀에서는 [컨소시엄을 구성할 것]을 명령하고, 이를 지키지 않으면 통제, 처벌 등이 이루어지게 되지만, 스타켈베르크적 선정기준의 틀에서는 강제적인 통제 처벌의 불이익 없고 상위 행위자의 틀에 맞추는 것이 하위 행위자의 이익이 된다. 즉, 스타켈베르크적 선정기준의 틀은 정부-기업 간의 일방적 관계와는 다른 것으로서 일단 행위자 상호간의 작용을 중시하는 정책의 범주 내에서 이루어지는 선정기준이라 하겠다.

### 3) 행위자의 특징

1994년 제2 이동통신 사업자 선정에 있어서 주요 행위자로는 체신부, 전경련, 포철, 코오롱이라 할 수 있고, 행위자 측면에서 가장 큰 특징이라 할 수 있는 것이 전경련이란 중간자의 존재이다. 체신부는 선정기준만 구성하고, 그 선정기준의 적용과 준수는 전경련이 맡게 했다. 그리고 그 틀에서 직접 행위를 한 당사자는 포철과 코오롱이었다.

1992년 제2 이동통신사업자 선정에서 여론의 비판을 많이 받은 체신부는 비난의 화살을 피하기 위해서 자신은 선정기준의 틀만 구성한 다음 한발 물러나고, 실제로 그 선정기준을 운영하고 판정하는 일은 전경련에게 일임하였다.

그러나 전경련에의 위임은 사업의 효율성 측면에서 많은 무리를 남게 하였다. 전경련 회원사가 사업자 신청을 할 경우 자기가 자기를 심사하게 되기 때문에 사업 수행능력과는 상관없이 이러한 그룹들은 사업자 신청을 포기하였다(선경, 쌍용). 또한 사업자 선정 후에 사업자간 감정이 뒤틀리게 되는 것을 막는 것을 제일 우선으로 고려하여 끝까지 합의와 상호 협의를 이끌어내려 하였고, 결국 협의가 실패한 후에도 각 사업자간 지분 차이를 1%만 두고 공동 운영이 이루어지도록 하였다. 사업의 효율을 위해서 지배주주를 둔다는 원칙과는 멀어진 결과였다.

<표 3> 1994년 제2 이동통신사업자 선정 정책의 특징

	주요 내용
선정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 스타켈베르크형 선정기준</li> <li>- 정부는 지배적 행위자</li> <li>- 사업자는 종속적 행위자</li> </ul>
행위자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전경련 개입</li> <li>- 사업자 단체가 선정기준 적용을 담당</li> </ul>

#### 4. 1996년 PCS 사업자 선정

##### 1) 선정과정

1994년 6월 체신부는 제2차 구조조정 방향을 발표하여 PCS 서비스를 도입할 것을 결정하였다. 1995년 8월 통신사업자 허가신청요령 1차 시안을 발표하고, PCS 3개 사업자중 하나는 한국통신, 하나는 중견 또는 중소기업 컨소시엄에 배정할 방침이라고 발표하였다.

12월 15일에는 사업자 허가 신청 공고가 이루어졌으며, 1996년 3월 PCS 사업권을 한국통신, 통신장비 제조업체, 비제조업체에 각각 1개씩 허가하기로 하고, 많은 기업이 고르게 참여한 컨소시엄, 중소기업 육성지, 자금조달 방식, 기업의 도덕성도 심사 기준으로 삼기로 하였다.

3월 15일, 삼성과 현대간의 연합이 이루어져 통신장비군에서는 삼성-현대, LG 2개사, 비장비군에서는 금호-효성, 한솔-데이콤, 중기 컨소시엄 3개사 간의 경쟁이 이루어지게 되었다. 4월 15일 신청서 접수가 이루어져 6월 10일 통신장비 군에서는 LG, 비장비군에서는 한솔이 PCS 사업자로 선정되었다.

##### 2) 선정기준

정보통신부는 1995년 8월 11일 PCS 통신사업자 허가 신청 요령 1차 시안을 발표하고, 12월 15일에 최종적인 허가 신청 공고가 이루어졌다. 이 기준에 의하면 심사는 1차와 2차로 이루어지며, 1차 심사는 사업계획서 심사, 2차 심사는 출연금 심사로 1차 심사 통과 사업자 중에서 출연금을 제일 많이 썬 기업에게 사업권을 준다는 것이었다. 심사 항목은 ①전기통신역무제공 계획의 타당성, ②기술개발 실적 및 개발계획의 우수성, ③기술계획 및 기술적 능력의 우수성, ④허가신청 법인의 적정성, ⑤허가신청 법인의 재정적 능력, ⑥전기통신설비 규모의 적정성 등 6개항 21개 항목으로 이루어졌다.

PCS 사업자 선정 과정에서는 최종적인 심사기준표나 채점표, 심사위원이 공개되지는 않았지만, 사전적으로 어떤 항목에 의해서 어떻게 채점되는가에 대한 규칙이 마련되었다. 따라서 PCS 사업자 선정에서는 객관적인 선정기준이 형성되었다고 볼 수 있다. 이렇게 정통부에 의해서 만들어진 선정기준에 의해서 사업자들간에 사업자로 선정되기 위한 공정한 행위가 이루어질 수 있는 바탕이 만들어졌다고 볼 수 있다. 제2 이동통신 사업자 신청시에는 각 사업자당 15만 페이지 이상의 사업계획서 서류가 만들어졌지만, PCS 사업 신청시에는 사업계획서가 350쪽 분량으로 이루

어지게 된 것도 사업 신청의 틀이 이루어졌기 때문이라고 볼 수 있다.

그러나 PCS 사업자 선정과정에 대한 선정기준 시각에서의 주요 특징은, 바로 이러한 선정기준의 변화라고 할 수 있다. 위와 같은 선정기준은 신청서 접수 한달여 전인 1996년 3월에 변동되게 되었다. 3개 사업권을 한국통신 1개, 통신장비 제조업체 1개, 비제조업체에 1개씩 배분하기로 하였고, 허가 신청 공고시 없었던 사항인 ①많은 기업이 고르게 참여한 컨소시엄, ②대주주들의 중소기업 육성 의지, ③자금 조달 방식, ④기업의 도덕성을 중요 심사기준으로 추가하였다.

결국 PCS 사업자 선정은 공정성 문제에서 많은 논란을 불러일으키게 되는데, 그런 논란의 주요 근거는 이러한 선정기준의 변화에 있었다. 최초의 선정기준에서는 삼성-현대 연합의 점수가 높았지만, 도덕성이 포함되는 변화된 선정기준에서는 LG가 사업자로 선정되게 되었다. 사업자 선정이라는 정책과정 도중에 선정기준이 변화되어 결과가 달라지는 정책에 대해서 국민들은 그 공정성을 인정하지 못했다. 즉 PCS 사업자 선정 정책의 실패는 선정기준을 도중에 인위적으로 바꾼 데 있다고 볼 수 있다.

### 3) 행위자의 특징

PCS 사업자 선정은 1992년 제2 이동통신 사업자 선정과 비슷한 여론의 추이를 보여주었다. 심사의 공정성 논란, 심사과정은 이미 내정된 기업에게 사업권을 주기 위한 요식 행위라는 비판, 정치권의 특혜 시비, 여론의 초점이 된 선정 과정 등이 공통점이라 할 수 있다. 그러한 공통점에도 불구하고 1992년 제2 이동통신과 PCS사업은 결과를 달리했다. 1992년 제2 이동통신 사업은 사업자 선정이 취소되었지만, PCS 사업자 선정은 많은 논란이 있었어도 그대로 사업자가 유지되었다.

이런 차이가 발생하게 된 이유로는 1992년의 경우 대선이 가까이 있었고, 1996 PCS의 경우는 총선 후라는 시간적 배경을 꼽을 수 있지만, 손실을 본 행위자 수의 차이로도 설명될 수 있다.

1992년 제2 이동통신 사업자 선정에서는 사업 참여 6개 컨소시엄 중 5개 컨소시엄 400여 개 기업들이 단지 손실자로만 남았다. 그러나 PCS 사업자 선정의 경우 컨소시엄 당사자는 5개였고, 이 중에서 2개의 컨소시엄이 사업자로 선정되어 3개 컨소시엄 사업자가 손실자로 남게 되었다. 제2 이동통신의 경우 90% 기업이 손실자였지만, PCS의 경우 컨소시엄 신청법인이 53개였고 이중 27개 법인이 사업자로 선정되었으므로 50%가 손실자였다. 그리고 정보통신부는 제2 이동통신 사업자 선정 때와는 달리 손실자들을 무마하기 위해서 많은 노력을 기울였다. 한국통신이

설립하는 PCS 회사 지분 가운데 1/3은 이번 통신사업자 선정에서 탈락한 PCS 컨소시엄에 참여했던 중소기업들에 배정하기로 하였으며, 사업자 선정에서 탈락한 금호를 LG 텔레콤과 연합하도록 하였고, 현대의 경우에는 제철소 진출의 길을 열어 주었다. 이러한 보상 조치로 실질적으로 모든 컨소시엄 참여자가 어느 정도 이득을 얻을 수 있었고 손실만을 보지는 않게 되었다.

<표 4> 1996년 PCS 사업자 선정 정책의 특징

	주요 내용
선정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선정기준 설정 : 심사항목 공개, 평가 결과 비공개</li> <li>○ 선정기준 변경 : 새로운 심사기준 추가</li> </ul>
행위자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이득자보다는 손실자가 많음</li> <li>○ 손실자에 대한 보상 이루어짐</li> </ul>

## 5. 2000년 IMT 2000 사업자 선정

### 1) 선정과정

정보통신부는 1999년 7월에 최초로 IMT 2000 사업자 선정일정을 발표하였고, 2000년 6월에 사업자 선정 방식 초안을 발표하였다. 이후 여러 번의 공청회, 정보통신정책심의회, 당정회의 등을 거쳐 7월12일 IMT 2000 정책방안을 확정 발표하고, 7월 29일 사업자 허가신청 요령 및 심사 기준을 고시하였다. 이때 고시된 사항 중 중요사항으로는 3개 사업자 선정, 컨소시엄 결성 우대, 기술표준으로서 동기-비동기 복수표준 등이었다.

3개 사업자를 선정하기로 하면서 기존의 이동통신 사업자인 한국통신, SK텔레콤, LG가 IMT 2000사업자로 선정되리라 기대되었으나, 3개 사업자가 모두 기술표준으로 비동기식을 선택할 것으로 알려지고, 정보통신부가 동기식 중심으로 정책 방향을 이끌면서 사업자 선정 정책에 변동이 생기게 되었다. 9월 20일, 정보통신부는 9월 말인 허가신청 접수 기간을 한달 연장한다고 발표하였고, 10월 10일에는 기술표준 정책방향을 확정하면서 사업자를 동기식과 비동기식, 임의선택으로 주파수를 구분하여 선정하기로 결정하였다. 만약 3개사 모두 비동기식으로 신청할 경우 최저점수 신청자는 탈락시키고, 2001년 3월에 재선정하기로 하였다.

이와 같은 정통부의 노력에도 불구하고 10월 말 3개사 모두 비동기식으로 사업 신청을 하고, 8월달에 이미 IMT 2000 사업을 포기하고 컨소시엄을 해체한 하나로 통신이 동기식으로 사업 신청을 하였다. 결국 12월 15일 사업자 선정 발표에서 한

국통신과 SK텔레콤이 IMT 2000 비동기식 사업자로 선정되었고 LG는 비동기식 신청자 중에서 3위로, 하나로통신은 자격 미달로 선정되지 않았다.

## 2) 선정기준

1996년 PCS 사업자 선정의 문제점 등으로 해서 정통부는 IMT 2000 사업자 선정의 경우 선정기준을 정교화하고 논란이 발생하지 않도록 많은 노력을 기울였다. 2000년 6월 사업자 선정 정책 방안 초안을 발표한 이후, 정책 방안에 대한 공청회, 인터넷 공청회를 개최하여 각계의 의견을 수렴하였다. 또한 정보통신정책 심의회를 개최하여 국회의 의견을 수렴하고, 집권당인 민주당과 당정협의를 수 차례 개최하여 사업자 선정 기준에 대한 합의를 이끌어 내었다. 2차 정책 방안을 발표한 이후에도 공청회, 당정협의, 정보통신정책심의회, 언론에 공개 등을 통하여 논점이 되는 사항에 대한 총체적인 합의를 이끌어내고자 하였다. 또한, 정보통신 관련 연구기관, 학회, 시민단체들로부터 추천을 받아 심사위원을 결정해 자율적으로 심사하도록 하고, 과거와 달리 심사항목, 평가방법 및 배점 등 모든 감사기준과 심사결과를 공개하기로 하였다. 즉, IMT 2000사업자 선정의 경우 참여하는 사업자들이 모두 그 선정기준을 확실하게 인식하고 이동통신사업자 선정 과정에 참여할 수 있게 하였는데, 선정기준을 제정하고 선정기준의 준수를 감독하며 심판하는 것이 정부의 역할이라는 관점에서 볼 때 IMT 2000 사업자 선정 기준 설정은 이상적인 형태라고 할 수 있다.

그러나 IMT 2000 사업자 선정 정책은 사업자들은 모두 비동기식 기술을 선택하는데 반해, 정부가 동기식 기술을 채택하고자 하면서 변화가 이루어지게 된다. 사업자들은 비동기식을 선택하고, 정부는 각종 방안으로 사업자들을 동기식으로 유인하고자 하면서 사업자들과 정부는 행위의 당사자로 변화되었다. 이전에는 정부는 선정기준을 설정하고 그 선정기준 하에서 사업자들이 전략을 행하고 정부가 심판자 역할을 하였다면, IMT 2000 사업자 선정의 후반기에서는 정부와 사업자가 동일한 정책행위 당사자가 되었다. 정부와 사업자는 각자 상대방의 전략을 고려하면서 자신의 전략을 결정하고, 상대의 반응을 고려하면서 선정 정책의 결과가 자신에게 유리하도록 행위하여, 완전 대등한 입장이 되었다.

즉, IMT 2000 사업자 선정 정책에서 처음에 정부는 순수한 의미의 선정기준을 설정하는 역할에 충실하였다면, 후반기에는 직접적인 정책행위 당사자가 되어 사업자의 선택을 유인하고자 하였다는 점이 특징이라 하겠다.

## 3) 행위자의 특징

2000년 IMT 2000 사업자 선정에서의 행위자는 선정기준 설정과정에서는 정부, 국회, 정당, 여론 등이고, 정책행위 당사자는 한국통신, SK텔레콤, LG, 하나로통신이다. 여기서의 행위자의 특징이라 할 수 있는 것은 선정기준을 설정하는 행위자의 다원화라 할 수 있다. 이전까지는 사업자 선정기준은 정부 단독으로 만들었다. 공청회를 열기는 했지만 공청회는 의견 수렴이었고 합의나 협의 수준은 아니었다. 그러나 IMT 2000 사업자 선정기준을 설정할 때는 국회의 정보통신정책심의회, 당정협의, 언론에 기준 공개 등으로 모두의 합의를 얻을 수 있는 선정기준을 설정하고자 했다. 과거에는 정부의 구미에 맞는 규칙을 설정하였다면, IMT 2000에서는 모두의 합의를 이끌어낼 수 있는 진정한 공공의 규칙이 만들어지게 되었다.

또한 선정과정에서의 행위자 측면에서 보면, IMT 2000 사업자 선정과정에서는 순수한 선정과정 참여자인 사업자만이 행위 당사자로 보여진다. 제2 이동통신의 경우 정치권, 전경련 등의 행위자 개입이 일어났지만 IMT 2000의 경우 사업자 외의 개입자가 없고, 또 제2 이동통신과 PCS 사업의 경우 손실자가 더 많았지만 IMT 2000의 경우 실질적으로 3개 기업이 신청해서 2개 기업이 선정되어 이득자가 더 많았다.

&lt;표 5&gt; 2000년 IMT 2000 사업자 선정 정책의 특징

	주요내용
선정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선정기준의 정교화</li> <li>- 심사기준 결정에 다수 참여자 합의</li> <li>- 평가 결과 공개</li> <li>○ 선정기준 변화</li> <li>- 기술표준 정책 변경</li> <li>- 정부가 정책의 직접적인 당사자로 행위</li> </ul>
행위자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선정기준 설정을 위한 행위자 증가</li> <li>○ 선정 정책의 결과 이득자가 더 많음</li> </ul>

## 6. 2001년 IMT 2000 사업자 선정

## 1) 선정 과정

2000년 12월 비동기식 IMT 2000 사업자로 한국통신과 SK텔레콤이 선정되자, 28일 LG는 2001년 2월에 이루어질 예정인 동기식 사업자 선정에 참여할 수 없다고 공식적으로 밝혔다.



자격 미달로 여겨지는 하나로통신 이외에는 동기식 사업 신청자가 나타나지 않자, 정보통신부는 2001년 1월 8일 2월말로 예정된 동기식 사업자 선정 일정을 연기하기로 하고, 11일에는 동기식 사업자에 서비스 식별번호 우선 선택권을 주고, 주파수 우선 할당의 혜택을 주며, 기술 개발용으로 2000억 원 이상을 지원할 것을 발표하였다. 16일에는 컨소시엄 중복참여 금지 조항 완화를 시사하였고, 통신망 투자비 우선 용자, 2-3 세대간 로밍 의무화 등 각종 유인조치를 취했으나 예정 후보자인 LG와 포철은 사업 불참을 계속 고집하였다. 2월 7일 하나로통신은 1조 1500억에 달하는 출연금을 2200억 원으로 감소시켜줄 것을 요구하였고, 정통부는 이 안을 거절하여 사업자 선정은 무기한 연기되었다.

3월 말, 정통부가 동기식 사업자에 대한 출연금 감면을 검토하면서 사업자 선정 과정에 변동이 이루어지게 된다. 4월 초 정통부는 초기 출연금을 2200억 원으로 하고, 나머지 9300억 원을 15년 간 무이자로 전년도 매출액의 1-3% 이내에서 분할 납부하게 해주기로 하였고, 이에 따라 실질적으로 6000억 원의 출연금 감면 효과가 이루어지게 되었다. 또한 정통부는 LG텔레콤, 하나로통신, 파워콤을 묶어 제3의 유무선 종합통신사업자로 육성하는 방안을 검토하면서, 제3 통신 사업자가 시장에서 20% 정도의 점유율을 차지할 수 있도록 비대칭 규제를 할 것을 시사하였다. 이러한 유인 조치에 의해 LG 텔레콤은 IMT 2000 동기식 사업에 참여하기로 결정하였다.

이후 LG 텔레콤과 하나로통신 간에 신설 법인에 관한 분쟁이 있었으나, 7월 10일 LG텔레콤과 하나로통신이 동기식 그랜드 컨소시엄 구성에 대해 합의가 이루어졌고, 8월 4일 동기식 사업허가 신청서를 제출하여 8월 25일 동기식 사업자로 LG텔레콤이 확정되었다.

## 2) 선정기준

2001년 IMT 2000사업자 선정은 정부와 LG, 하나로통신간의 3자간 상호작용으로 이루어진다. 정통부와 LG, 하나로 통신은 각각 선정과정의 직접적인 행위자로서 상대방을 유인하기 위한 전략을 실시하였고, 여기서 정부는 선정기준 제정자로서의 역할보다는 정책의 직접적인 행위자 역할에 충실했다. 더구나 그 정책에서 주도권을 갖지 못하고 사업자에게 끌려 다니는 종속적인 행위자였다.

정통부는 2000년 IMT 2000 사업자 선정에서 동기식 사업자를 선정하기 위해서 자신이 만든 선정기준을 깨면서까지 노력하였지만 결국 동기식 사업자 선정에 실

패하였다. 따라서 2001년 IMT 2000사업자 선정에서는 어떤 형식으로도 반드시 동기식 사업자를 선정해야만 하는 입장이었고, 이렇게 배수의 진에 몰린 정통부에 대해서 LG와 하나로 통신은 자신이 요구하는 것을 최대한으로 양보받을 수 있었다.

정통부는 ①동기식 사업자에 서비스 식별번호 우선 선택권과 주파수 우선할당 혜택, ②장비 및 단말기 기술개발 지원에 1460억 원 등 2003년까지 2047억 원 지원, ③컨소시엄 중보참여금지 조항 완화, ④농어촌 지역 통신망 구축시 투자비 우선적 용자, ⑤2-3세대간 로밍 의무화, ⑥IMT 사업자간 기지국 공용화 적극 추진, ⑦출연금 실질적 6000억 원 삭감, ⑧제3의 통신사업자가 시장에서 20% 정도의 점유율을 차지할 수 있도록 비대칭 규제 실시 등의 유인 조치를 취하면서 LG를 IMT 사업으로 이끌어 내려 하였고, LG는 출연금 삭감을 약속받고서야 동기식 사업 참여를 표명하였다.

2001년 IMT 2000 사업자 선정과정은 정부가 선정기준을 만들고 사업자들끼리 정책적 전략 행위를 수행한 것이 아니라 정부가 사업자를 대상으로 직접 전략을 수행한 경우였다. 양자의 관계는 우위-열등의 관계가 아니라 대등한 관계였으며, 오히려 사업자 우위-정부 열위 관계인 측면이 있다.

### 3) 행위자의 특징

2001년 IMT 2000 사업자 선정과정에서의 주요 행위자는 정통부, 하나로통신, LG 텔레콤이다. 여기에서의 가장 큰 특징이라 할 수 있는 것은 그동안 규칙 제정자, 선정기준의 제정자로서 역할을 해오던 정부가 정책의 직접적인 전략적 행위자로서 기능하고 있다는 점이다. 그동안은 정부는 선정기준 제정, 사업자는 선정기준 내에서의 전략적 행위자로서 기능하면서 정부가 심판, 감독의 역할을 맡아왔지만, IMT 2000 동기식 사업과 관련해서는 정부와 사업자가 동등한 입장에서 정책 행위를 하고 있다. 그리고 선정 정책의 결과 손실을 보는 행위자가 없이 모두가 이득을 보게 되었다.

<표 6> 2001년 IMT 2000 사업자 선정 정책의 특징

	주요내용
선정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정부는 선정기준 설정자가 아니라 전략적 행위자로 기능</li> <li>○ 정부와 기업은 대등한 관계</li> </ul>
행위자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 절대적인 손실자 없음.</li> </ul>

## IV. 결 론

<표 7> 에는 5차례에 걸친 이동전화 사업자 선정 정책에서 선정기준의 주요 내용을 요약, 정리하였다.

<표 7> 선정기준 변화 요약

	선정기준의 주요 특징
1992년 제2 이동통신	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선정기준 존재하지 않음</li> <li>- 평가 및 심사기준 미공개</li> <li>- 특정 행위자에 유리하도록 규칙 변경</li> </ul>
1994년 제2 이동통신	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 스타켈베르그형 선정기준</li> <li>- 정부는 지배적 행위자</li> <li>- 사업자는 종속적 행위자</li> </ul>
1996년 PCS	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선정기준 설정 : 심사항목 공개, 평가 결과 비공개</li> <li>○ 선정기준 변경 : 새로운 심사기준 추가</li> </ul>
2000년 IMT 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선정기준 정교화</li> <li>- 심사기준 결정에 다수 참여자 합의</li> <li>- 평가 결과 공개</li> <li>○ 선정기준 변화</li> <li>- 기술표준 정책 변경</li> <li>- 정부가 게임 당사자로 행위</li> </ul>
2001년 IMT 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정부는 선정기준 설정자가 아니라 전략적 행위자로 기능</li> <li>○ 정부와 기업은 대등한 관계</li> </ul>

여기서 보듯이, 우리나라 이동전화사업자 선정 정책에서의 선정기준은 처음에는 존재하지 않다가 점차 정교화되는 방향으로 진화되어 갔다. 1992년 제2 이동전화 사업자 선정의 경우도 비록 공정한 선정기준은 존재하지 않았다고 볼 수 있지만, 그래도 1992년 제2 이동전화 사업자 선정은 우리나라에서 최초로 공개적인 절차를 통해서 사업자 선정이 이루어진 경우이다. 이 이전에는 우리나라의 사업자 선정은 비공개리에 개별적으로 이루어졌다. 이러한 사업자 선정 방식에서 공개적으로 모집하고 심사하는 것 자체가 크게 발전된 양식이라고 볼 수 있다. 그동안의 우리나라 정책은 일방적, 강제적, 지도적으로 이루어졌고, 일정한 규칙이 존재하지 않았다. 그러나 이동통신 사업자 선정 정책의 경우를 보듯이 1990년대 초반까지 정부의 일방적, 강제적, 지도적인 정책이 점차로 선정기준을 만들어가고 있으며, 더 나아가 정부-기업 간의 관계가 일방적 관계가 아닌 상호 대등한 관계로까지 나아가고 있다. IMT 2000 사업자 선정의 경우에는 정부-기업 간 관계가 대등한 전략적 행위자로서 기능하고 있다.

즉, 우리나라 이동통신사업자 선정 정책의 변동으로 본 통신 부문에서의 정부-기업 관계는, 정부가 선정기준을 점차로 정교화하는 방향으로 변동하고 있으며, 정부는 관련자 모두의 의견을 수렴하여 선정기준을 제정하는 역할을 맡고, 기업은 정부가 정한 선정기준 하에서 정책행위를 하는 역할로 점차 구분되는 방향으로 나아가고 있다. 또한 정부나 기업 중 어느 일방 주도의 우세한 방향이 아니라 상호 의존되는 방향으로 나아가고 있다고 볼 수 있을 것이다.

또한 <표 8>의 행위자 변화 추세에서 보듯이, 행위자 측면에서 볼 때, 일반적으로 손실을 보는 행위자 수는 지속적으로 감소하고 있다. 이는 정책 구조가 어느 한쪽이 큰 이득을 보고 다른 쪽은 큰 손해를 보는 극단적인 구조에서 점차 상호 공존하는 정책 구조로 변환되고 있다는 것을 간접적으로 보여주고 있다. 또한, 선정기준을 설정하기 위한 행위자가 점차 증가되고 있는데, 이러한 추세에서 좀 더 공정하고 공평한 선정기준의 구조가 이루어질 것으로 보인다.

<표 8> 행위자의 변화 요약

	행위자의 주요 특징
1992년 제2 이동통신	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정치권 개입</li> <li>○ 지나치게 많은 행위자</li> <li>○ 대부분의 행위자가 손실</li> </ul>
1994년 제2 이동통신	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전경련 개입</li> <li>- 사업자 단체가 게임의 심판자 역할</li> </ul>
1996년 PCS	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이득자보다는 손실자가 많음</li> <li>○ 손실자에 대한 보상 이루어짐</li> </ul>
2000년 IMT 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선정기준 설정을 위한 행위자 증가</li> <li>○ 선정정책의 결과 이득자가 더 많음</li> </ul>
2001년 IMT 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 절대적인 손실자 없음.</li> </ul>

즉, 이동통신 사업자 선정정책의 변동으로 본 우리나라 통신 부문의 정부-기업 관계는 ①정부는 선정기준을 제정하고 기업은 선정기준 내에서 행위하는 전략적 행위자로서의 역할 분담이 이루어지고, ②정부와 기업이 상호 의존하는 관계로 변화하고 있으며, ③정책과정에서의 직접적인 손실자가 감소되는 추세를 보여주고 있다.

본 연구는 이동통신사업자 선정정책 변동의 원인을 탐색하기 전에 이동통신사업자 선정정책의 변화 추세를 살펴보고자 하는 것을 목적으로 하였다. 본 논문에서 나타난 이동통신사업자 선정정책의 변화 추세를 기반으로 해서, 이러한 정책변화가 이루어진 원인이 무엇인가에 대한 정책변동요인에 관한 후속 연구가 더 심도 있게 이루어질 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 장은숙. (2001). 「정책변동 요인에 관한 연구-그린벨트 정책사례를 중심으로」. 박사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 과학기술정보통신위원회. (2000). 「IMT 2000 사업자 선정」.
- 권기창. (1996). 신규통신사업자 선정과정에서 나타난 문제-PCS 사업을 중심으로. 「한세정책」, 1996년 5월호.
- 김미경. (1996). 반도체 산업부문에서의 정부-기업관계: 산업정책의 방향모색. 「한국정책학회보」, 5(1).
- \_\_\_\_\_. (1996). 자동차산업 부문에서의 정부-기업 관계. 「사회과학연구」, 9.
- 김시윤·김정렬. (2002). 한국 경제위기와 정부-기업관계: 자동차 산업과 전자산업의 비교. 「한국정치학회보」 36(2).
- 김정렬. (1996). 산업구조고도화와 정부·기업관계의 제도적 특성 변화: 준내부조직의 균열과 정책네트워크의 다원화. 「한국행정학보」, 30(3).
- \_\_\_\_\_. (1996). 전환기 산업정책의 쟁점과 대안-산업발전전략의 변화와 정부·기업관계의 재정립. 「노동문제논집」, 12.
- 김충남. (2001). 「IMT 2000 이동통신의 이해」. 진한도서.
- 류상영. 포항제철 성장의 정치경제학: 정부-기업관계, 연속논쟁, 지대추구. 「한국정치학회보」, 35(2).
- 문태훈. (1993). 한국에 있어서의 정부와 기업 간 관계. 「한국행정학보」, 27(2).
- 박성복·이종열. (1993). 「정책학원론」. 대영문화사.
- 박해룡. (1990). 정책변동에 관한 연구(2). 「대구경북행정학회보」 2.
- 송미원. (2002). 「이동통신 정책네트워크가 사업자선정에 미치는 영향에 관한 연구-제2 이동통신·PCS·IMT-2000 사업의 비교를 중심으로」. 박사학위논문, 이화여자대학교.
- 송희준·송미원. (2002). 이동통신 정책네트워크와 사업자 선정의 상호관계에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 11(4).
- 신희권. (1995). 지방자치와 지방정부-기업관계의 변화. 「한국행정학보」 29(3).
- \_\_\_\_\_. (1997). 기업의 다국적화에 따른 정부-기업관계의 변화. 「한국행정논집」, 9(4).
- 신순우. (2001). 「정책변동 요인과 과정에 관한 연구」, 박사학위논문, 경원대학교.

- 염재호. (1996). 민주화와 경제개혁의 정치경제학: 정부-기업관계의 신제도주의적 접근. 「노동문제논집」, 12.
- 유훈. (1990). 정부기업관계론에서 본 산업정책. 「행정논총」, 28(1):113-132.
- \_\_\_\_\_. (1997). 정책변동요인에 관한 연구. 「행정논총」, 35(1):17-32.
- 윤석환. (1996). 「정보통신정책영역에 있어서의 정책연계망에 관한 연구」, 박사학위논문, 충남대학교.
- 윤영진. (1992). 정부-기업관계에 대한 지대추구적 접근-외환 및 금융 부문을 중심으로. 「한국행정학보」, 26(1).
- 이명호 외. (1998). 통신서비스 시장의 현황 및 전망. 정보통신정책연구원 연구보고 98-13.
- 이연호·임유진·정석규. 한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계. 「한국정치학회보」, 36(3).
- 이병길. (1992). 「정책변동의 요인과 과정에 관한 연구-방송정책(1980-1990) 변동 사례를 중심으로」, 박사학위논문, 서울대학교.
- 이봉호. (1995). 「통신사업 구조개편과 통신서비스 산업 발전」, 정보통신정책학회.
- 주재현. (2003). 정책변화의 유형에 관한 연구-저임금과 공해피해보상 문제에 대한 정책대응의 변화. 「한국정책학회보」, 12(1).
- 최종원. (1999). 「한국의 정부-기업관계 진화과정 분석」. 「행정논총」, 37(1):137-174.
- 매일경제신문. 1991-2001.
- 월간 셀룰러. 1991-2001, 각월호.
- 이동통신저널. 1991-2001, 각월호.
- 이코노미스트. 1991-2001, 각월호.
- 전자신문사. 1991-2001, 정보통신연감.
- \_\_\_\_\_. 1991-2001, 정보통신백서.
- \_\_\_\_\_. 1991-2001, 주요업무계획.
- \_\_\_\_\_. 1991-2001, 전기통신에 관한 연차보고서.
- \_\_\_\_\_. 1991-2001, 정보통신정책자료집.
- \_\_\_\_\_. 1991-2001, 정보화에 관한 연차보고서.
- Anderson, J. E. (1981). The Public Utility Commission of Texas: A Case of Capture or Rapture? *Policy Studies Review*, 1(3):20-37.

- Dror, Yehezkel. (1968). *Public Policymaking Reexamined*. Scranton: Chandler Publishing Company.
- Kingdon, John W. (1984). *Agenda, Alternative and Public Policies*, Boston: Little, Brown and Co.
- Lowi, Theodore. (1972). Four systems of Policy, Politics and Choices. *Public Administration Review*, 22:298-310.
- Majone, Giandomenico. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17(2):139-167.
- McCool, Daniel C. (1995). *Public Policy: Theories, Models, and Concepts*, Prentice-hall.
- McLaughlin, Milbrey. (1976). Implementation as Mutual Adaptation. In Walter Williams & Richard Elmore(eds.), *Social Program Implementation*. New York: Academic Press.
- Meier, K. J. (1985). *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics*. New York: St. Martin's Press.
- Peters, B. Guy. (1972) Public Policy, Socioeconomic Conditions & the Political System: A Note on Their Developmental Relationship. *Polity*, 5:10-27.
- Sabatier, Paul. (1986). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein. *Policy Sciences*. 21:125-142.
- Sabatier, P. A. (1993). Policy Change over a decade or more. In P. Sabatier & H. Jenkins-Smith(eds.), *Policy Change and Learning*, Boulder: Westview Press.

## Abstract

### **The Government-Business relations in Telecom markets - Focus on the Mobile Telecommunication Industry**

Seong-Rak Choi · Wha-Joon Rho

This research is about the pattern of policy change. By studying the pattern of policy change on Selecting Service Providers in Mobile Telecommunication Industry, it seeks to the trends of the relation between Government and Business.

There are five policies on the selection of service providers in Mobile Telecommunication Industry in Korea. These policies have changed slowly and have trends to its own way. The trends of government-Business relation on the Policy Change on Selecting Service Providers in Mobile Telecommunication Industry are ①Government plays a role in making the rule and Businesses play strategically within the rule, ②the relations between Government and Businesses tend to become mutually dependent, and ③the direct losers of the policy have decreased.

**【Key words : policy change, government-business relation, mobile telecommunication industry】**