

프랑스의 電氣通信政策

- 最近의 變化와 趨勢 -

Jean - Pierre Chamoux *

目 次

I. 序 論	III. 最近의 政策
II. 프랑스 電氣通信의 歷史的 眺望	IV. 結 論

I. 序 論 : 自由化가 바로 民營化는 아니다

유럽에서 PTT 운영이 큰 변화를 맞고 있다. 전통적인 개념의 국경이 개방되고, 공동시장이 확대되며, 새로운 형태의 전기통신서비스가 출현하는 것이 모두 이 변화의 영향이다. 그러나, 중앙정부가 대부분의 이슈에 대해 여전히 통제권을 행사하고 있고, 각국이 최종적 정책방향을 결정하며 이에 대한 정부의 의사를 실제 관철시키고 있다.

미국, 극동 심지어 아프리카등지의 해외 관측가들까지도 유럽의 자유시장정책과 전통적인 국유기업의 민영화 확대를 동일시 하는 경향이 있다. 영국의 경우가 세계적으로 가장 잘 알려져 있으며, 전기통신네트워크의 민영화 뿐만아니라 자유화라는 양면에 걸친 사례연구로 상정되고 있다. 그러나, 이 사례가 유럽의 후속 인접국가의 모델로는 필요치 않다.

이를테면, 서독정부는 최근 전기통신부분('Telekom')에서 우정부문('Post')의 운영을 분리시키고, 국가 공중네트워크의 서비스부문을 자유화하기 위해 새법을 채택하였다. 그러나 그런 움직임에 민영화의 의도는 없었다. 서독연방공화국은 셀룰라무선전화에서의 잠재적 복점(duopoly)을 제외하면, 전화기반시설을 아직 독점하고

* 전 프랑스 우편통신우주성 규제국장

있다. 유사한 예로 네델란드같은 나라는 1989년 1월 1일부터 -공중서비스와는 무관한 - 우편, 전화네트워크를 운영·유지하는 자회사를 가진 공중지주 PTT 회사(Public holding PTT Company)를 설립하였다. EEC 공동시장의 변경에 있는 스웨덴에는 오랜 공중전기통신기업인 ' Televerket '를 가지고 있다. Televerket 는 -필자의 지식으로는- 자본의 민영화를 검토해 본적은 없지만 운영과 서비스측면에서 더욱더 시장세력(market forces)의 입장이 반영되고 있다.

그러므로, 필자는 '대부분의 유럽인들에게는 전기통신시장의 자유화가 민간전화회사와 같은 개념으로 받아들여지고 있지 않다'는 사실을 지적하고자 한다. 이 점에서 프랑스의 상황이 상당히 시사적이다. 프랑스의 전화네트워크에 대한 내용과 이슈를 좀더 명확히 이해하기 위해서는 다소간의 역사적 배경을 짚고 넘어갈 필요가 있다. 필자는 최근 수년간의 정부의 정책과 주장을 요약하고, 결론에서 향후 수개월동안 예상되는 주요부문의 움직임에 대한 견해를 밝히고자 한다.

II. 프랑스 電氣通信의 歷史的 眺望

전신(telegraph)의 초창기(chappe : 1837)로 부터, 프랑스의 전기통신에 있어 전기통신네트워크와 서비스의 공식적인 독점은 존재치 않았다. 100년 이전 첫 전화가 파리지역에 가설되었을 때, 이는 내무부(Ministry of Interior)허가로 운영되는 민간회사가 담당하였었다. 신전화서비스는 1879년 경에 개시되었고, 전신(telegraphic)서비스를 일반화하기 위한 법률적조건이 완비된 것에 비하면 50년이나 앞선 것이었다. 이는 '일반면허(general licence)'제도이며, 허가기업은 최종적으로 서비스영업 면허를 신청하게 된다.

비록 1889년에 국유화되었지만 전화는 여전히 일반면허제도하에서 운영되었다. 그러나 이어 출현한 전국적네트워크는 현재와 같이 프랑스 행정부의 한 부처인 우정성(Postal Department)에 의해 운영되었다.

20세기 전반에 걸쳐 프랑스전화시스템은 PTT 내의 우선도(제2위)에 따라 불행히도 저개발상태에 있었다. 투자는 지극히 과소평가되었고, 연구는 거의 없었으며, 서비스는 더더욱 빈약했다. 1960년대 후반에는 고질적문제를 제기하기 위한 비방문서들이 출판되고, 이용자그룹이 의회에서 항의하는 상황으로 비화되었다. 이에 따른 부흥계획(recovery plan)이 1968/1969년 경에 시작되고, 1970년대 초까지 정부의 주도로 산업에 광범위한 재투자가 이루어졌다. 계획은 1971년에 PTT 를 공공기관(Public

authority) 형태로하여 정부행정부문에서 독립시키는 계획을 수립하였는데, 이는 직후의 영국우편청(British Post Office)과 유사한 것이었다. 그러나 프랑스대통령이 병중에 있고, 정부가 다른 경제적인 부문에 우선도를 두는 등 이 계획에 대한 정치적 환경이 여의치 못하였다.

그러나, 연구활동이 계속되고, 산업환경이 중흥기를 앞두게 되었다. 1974/1975년까지 전화부문은 새로 선출된 지스카르 데스탱(Giscard d'ESTAING)대통령의 가시적 의지와 더불어 국가적차원에서 실질적인 우선권이 부여받게 되었다. 1974년의 700만회선이 10년후에는 2,200만회선으로까지 성장하였다. 현재에도 가입회선이 증가하여 금년에는 2,650만회선이 될 것으로 예상된다.

재설비(re-equipment)에는 산업·금융측면에서 몇가지 중요한 결단이 있었다. 산업에 있어서는 전화부문의 당국과 제조업자사이에 수직적 결합 같은 것이 전혀 없었다. 이는 네트워크에 대한 제공자로서 민간부문이 담당하였다. 이부분의 프랑스 제조활동은 아직 활발하며, 경쟁적이다.(ALCATEL, SAGEM, MATRA, TRT 및 기타제조업체 들)

금융에 관한 계약은 민간에서 전화분야 개발자금을 조달하기 위해 프랑스 및 국제시장에서 증권시스템(bond system)을 구축하는 것이었다. 1970년경에 시작된 이 시스템은 프랑스정부예산이 이들 전화분야설비에 기여하지 못함에 따라 전화확대자금을 조달하기 위한 것이며 아직도 12개 관련금융회사가 활동중에 있다.

대규모 투자의 수입이 1970년대 말부터 점차 정부예산으로 흘러들어 갔다. 여기서 기억할 점은 프랑스의 전화부문이 정부의 보조를 받아온 것이 아니라, 전화부문이 점차 프랑스 정부를 보조해 왔다는 점이다. 이 규모는 최근에 이르러 20억 프랑스 프랑(20 b. FF)에 달하였다.

한편, 행정부는 -다음의 주요한 결정과 함께 - 몇개분야에서 민간기업에 대해 새로운 기회를 제공하였다.

a) 단말기 시장이 수년에 걸쳐 시장공급자들이 판매할 수 있는 폭넓은 분야를 포함하여 점진적으로 자유화되어 왔다. 즉, 모뎀, 텔렉스, 비디오, PC, 휴대기기(hand-sets), 무선호출기(pagers), 미니텔(minitels), 무선전화기, 팩시밀리, 스크램블러 등이며, 판매와 설치에 앞서 형식승인된(type approved) 경우에 한해 터미널이 공급될 수 있다. 사실상, 정부(the administration)가 여전히 터미널을 공급하고 있으나, 단지 이들 장비분야에서 소규모공급자일 뿐이다.

b) 구내교환기(PABX) 시장은 수십년간 경쟁적인 상태에서 활성화되어 왔다. 프

랑스는 가격, 설치, 유지등 치열한 상전아래 지방과 해외에서 모든 형태의 PABX에 대해 활발한 시장을 형성해 왔고 앞으로도 그럴 것이다. 정부당국은 경쟁적인 동 시장에서 극히 미미한 점유율을 가지고 있으며, 현재는 10% 미만에 불과하다.

c) 수많은 중소기업들이 주요제조업체들의 특약점(agent)으로 뿐 아니라 터미널의 설치, 판매 및 유지, PABX, 신규 건축개발(new housing developments)등을 위해 설립되었다. '설치자(installers)'라 불리는 부류의 일부가 신규고객의 배선, 유지, 보수 등 다양한 차원의 독자적 업무를 수행하기위해 이미 15년전부터 활동하고 있다.

d) 1920년대부터 현재에 이르기까지 철도, 전력·전기, 파이프라인, 가스 및 물공급등 민간이 소유하고 운영하는 회로와 시스템을 통제하기 위한 면허들이 문제되어 왔다. 증가하고 있는 이들 민간 면허시스템들은 데이터 든 음성이든 일종의 무선링크(radio links)를 이용하고 있다. 그러나 이들의 대부분은 공중교환시스템에 연결되어 있지 않다.

e) 무선 및 TV국(Wireless and TV stations)의 운영은 적정한 시설뿐 아니라 국가 면허와 스펙트럼에서의 주파수 할당문제에 크게 의존한다. 수백개의 민간 FM국들이 전국에 걸쳐 허가되어 있다. 또 프랑스에서는 4개의 민간 TV 네트워크가 허가되어 3개의 공중네트워크와 경쟁하고 있다.

f) 전용회선(Leased lines)은 수요가 증가하고 있다. 회선은 각처로 확대되고 다양한 용도로 수천 이용자에게 제공되고 있다. 전국적 네트워크가 현대화되었기 때문에 현재 전국의 어느지역에서도 회선의 임대가능하다. 민간의 음성, 데이터네트워크의 대부분은 각 이용자의 설계에 따라 이들 전용회선을 사용하고 있다.

Ⅲ. 最近의 政策

한마디로—1986년 4월에 시라크(Chirac)행정부가 출범한 이후—프랑스의 전기통신은 충분한 지역적 포괄성, 공공의 높은 만족도 등 상당히 좋아지고 있다. 또 주요산업, 다수의 민간기업이 정부행정기관과 개방적인 시장에서 경쟁하고 있다.

이후 여러해 동안 여론은 전화네트워크의 경영과 운용에 대한 변혁을 요구하지 않아왔었고, 법적인 변화도 없었다. 이것이 우리가 살펴볼 1986년 중반의 모습이다.

1. 자유화 확대기(1986—1988)

2년간의 보수정권 집권기에 국유(state-owned), 국영(state-managed) 기업

에 있어 자유화를 향한 움직임이 더러 있었다. 몇몇 은행과 거대기업의 민영화가 시라크정부의 목표였다. 그러나, PTT 활동의 일부 또는 전부의 민영화 문제는 전혀 고려되지 않았다. PTT 개혁에 관한 문제는 다음과 같이 명백히 표명되었다.

a) 국유의 네트워크는 국가의 극히 중요한 기반구조이다. 이와같이, 네트워크는 사회에 대한 서비스의무를 동반하는 공공서비스로 운영되어야 하며, 공공부문의 주요자산으로 유지되어야 한다.

b) 비록, 법에 의해 프랑스전화사업자가 법적인 독점을 가진것으로 인식되어 오지 않았지만, 이 사업자는 전기통신분야에서 독점적 지위를 가진 것처럼 간주되고 활동하고 있다. 이러한 사실상의 독점은 그 기능이 프랑스 공공부문내에서 연계 및 서비스수요와 결부되어 운영되는한 계속 보장되어야 할 것이다.

c) 이외에, 장래의 경쟁적 사업운영은 공공서비스에 대한 의무측면보다 상업적인 측면이 보다 강조될 것이며, 대부분의 뉴서비스들은 실질적으로 상업적 투자성이 고려되어야 한다.

d) 상품, 서비스 및 자본의 자유로운 유통에 대한 국제환경상의 지속적인 요구와 1993년부터의 EEC 단일시장 추진으로, 국가전화 부문 운영자는 국제시장에서 신용 있는 파트너로 인식되도록 해야 하며, 프랑스 밖 어디에서도 -그것이 가치가 있는 한- 투자하고 그에 따른 위험을 감수해야 한다.

이상의 분석은 정부, 경영, 이용자 조직에 의한 것 등 가장 흥미있는 부분들은 포함하고 있다. 그럼에도 불구하고, 몇개의 결정이 1986~1988년 사이에 이루어 졌으며, 지금부터 보다 독특한 몇가지점에 대해 요약해 보기로 한다.

- 첫번째 결정은 브랜드명을 결정하는 것인데, 네트워크를 명명하고 산업그룹의 모든 가시적인 패턴을 구상화시키는 것이다. "France Telecom"은 1987년 3/4분기부터 공식브랜드명으로 쓰이게 되었고, 1988년 1월 1일부터 활발한 국내외 홍보가 이루어졌다.
- 두번째 결정은 전화요금을 철저하게 재조정하는 것으로 기술적변화의 경제적 결과를 감안한 것이다. 종량제과금(time sensitive pricing)이 1986년 시내통화(local calls)에 도입되었는데, 1988년에 시간단위가 1통화 3분으로 즉시 조정되었다. 국제통화는 북아메리카, 인접국가, 일본등 주요 통화대상국가의 경우 상당히 통화료가 싸졌으며, 야간 및 휴일할인제가 도입되었다.
- 세번째 결정은 France Telecom 외부에 예산과 인사에 자율권을 가진 행정기구를 만들어 운용(operation)으로부터 규정(regulation)을 분리시키는 것이었다.

규제기관은 1986년 9월부터 활동에 들어갔다.

- 마지막으로 한가지 시도는 France Telecom 을 국가가 지분을 소유하게 되는 상업적기업으로 개혁하고, 직원이 행정(Public administration)직으로부터 벗어나는 내용의 개혁법 통과였다. 그러나, 이법을 의회에서 통과되지 않았고, 1988년 4월의 정권교체전까지 어떠한 법적변화도 없었다.

2. 공공서비스로의 회귀기(1988/1989)

대통령선거에 이은 1988년 봄의 의원선거에서 보수파가 다수의 위치에서 물러났다. M. Rocard 의 현 정부는 즉시 PTT 의 상업적 투자형태를 위한 추진노력을 거부했다. 공공조직의 민영화를 향한 모든 움직임은 이때부터 중단되었으며, 정책노선은 프랑스 행정에서 전통적으로 인식되던 공공서비스조직을 강화하는데로 돌려졌다. 무능했던 전임 우전장관 Gerard Longuet 는 경쟁이 France Telecom 에 긍정적 효과를 가져온다는 기초에서 정책을 펴왔고, 현 장관인 Paul Quiles 는 프랑스 정부가 프랑스의 공중전화서비스에 있어서 국제적인 비규제화(deregulation)의 충격을 악화시키는 어떠한 행동은 하지 않아야 된다고 선언하였다.

이런 정책의 변화는 국제 관측가들의 생각에 영향을 미쳐 왔다. 즉, 대다수가 프랑스의 현 정책자들의 관점을 “보수적” 또는 “독점적”이라고 말하거나 글로 쓰고 있다.

- 새로운 상업적 모험투자나 합작은 개방되어 왔고, 국제 부가가치서비스, 해외 합작투자, 소프트웨어 개발 등에는 특히 현저하다. 전화과금의 재조정 경향이 최근에 와서 약간 주춤하고 있지만, 요금정책은 아무런 변화도 없었다.
- PABX, 단말 및 서비스시장이 유럽의 유사한 국가에 비해 더욱 개방적인 상태에 있다. 영국, 서독, 스페인, 네델란드 등에 비해 프랑스의 동 시장은 더욱 경쟁적이다. 또, 국영사업자의 시장점유율 또는 유럽의 여타국가에 비해 프랑스가 낮다.
- 허가업무(licencing practice)에는 아무런 변화가 없었고, 기존의 면허가 -앞에서 설명했듯이- 그들 자신을 위해서나 상업적용도로 이전과 같이 운영되고 있다.

그동안 유럽각료회의(European Council of Ministers)는 EEC 에 걸린 전기통신 서비스 및 네트워크의 통합강화를 추진해 왔다. 두가지의 주요한 정책에 프랑스와 11개 회원국이 서명하였다.

- 단말기시장의 자유화가 1988년 5월의 지령(directive)으로 결정되었고, 회원국 간의 형식승인 상호인증제 (mutual recognition of type approval)를 구체화하기 위한 두 번째 지령안이 최근 작성되었다.
- 이 분야의 서비스 자유화와 국제표준의 인증이 -1989년 12월을 기한으로- 상호 이용가능한 서비스와 개방네트워크 지령의 초안과 함께 실시되고 있다.

몇몇 기간동안 1986년이래의 유럽의 구조가 상호충돌되어 왔는데, 이는 공동단일시장의 장래 구조에 대한 EEC 회원국간의 견해차이에 기인한 것이다. 그러나, 관세 (tariffs)과 조건(conditions)을 제외하고는 실무상의 조화가 유럽에서 진행중이다. 그리고 프랑스의 정책은 의회다수파와 정부의 교체를 거치면서 이러한 조화문제에 지속적인 관심을 유지하고 있다. 우편 뿐 아니라 전기통신서비스에 대해서도 이점에 있어서는 이견이 없다.

유럽에서의 주요한 이견은 국유기업과 민간기업의 역할에 관한 것이다. 현재 이점에 관한 프랑스 정부의 입장은 “시장의 조직화(organising the market)”하는 것이고, 반면 영국정부는 “가능한 한 경쟁적(as much competition as possible)”인 측면을 지향하는 것이다.

IV. 結 論 : 將來動向 및 이슈(1989/1990)

유럽 및 세계의 환경은 급변하고 있다. 예를 들어 WATTC (세계전기통신주관청회의) 관계를 보면, 전기통신 제품과 서비스에 있어서 기술적 능력과 경제적 수요의 변화 패턴을 통합하기 위해 단계적으로 규정(rules)을 변경시키고 있다. 현재까지 프랑스 정부의 정책은 “중도(middle of the road)”실용주의 노선을 택하고 있다. 이는 운영면에서 비 민영화와 제한적 내부 경쟁으로 나타나고 있다. 그러나, 다른 측면에서 보면, 무언가 움직이고 있다 하더라도 신중하고 느린 속도라는 것이된다.

PTT 직원이 그들의 장래 역할과 운영에 대해 어떻게 생각하는지를 공식적으로 파악하기 위한 “공개토론(public debate)”이 열렸다. 이 토론의 요약내용이 1989년 8월말에 출판되었다. 물론 이 보고서는 극소수의 연합 지도부(Union leaders)로부터 일련의 비판을 받았다. 그럼에도 불구하고 정부는 직원대표와 PTT 구조의 개혁과 법적인 책임성의 가능성을 검토하기위해 대화통로를 개방하고 있다. 이는 명확한 견해가 정리되기전 수개월간의 과도기적인 절차가 시작되는 것에 불과하다. 그동안 몇몇 구조적 조정이 유럽통합과 공공서비스제공이라는 압력 아래에서 실천되었다.

첫번째 조정은 국제적인 문제에 관한 것이었다. France Telecom 은 미국, 일본, 영국등에 상호 국제사무소를 개설하고, 다른 사업자 또는 산업상의 파트너와 신규사업을 추진해오고 있다. 이들 중 두드러지는 사업투자는 아래와 같은 것이다.

- 금년초 면허를 받은 영국의 CT 2- Telepoint 사업자에 10%의 지분을 확보
- 서독우정성(Bundespost)과 합작으로 설립된 독일의 부가가치서비스 조합 (consortium)에서 50%의 지분을 확보
- 국제 데이터서비스업자인 Infonet의 15% 지분 확보 등

두번째 조정은 연구개발(research and development)에 관한 것이다. 프랑스의 운영사업자(operating agency)는 전통적인 프로그램이 순수한 국가 위주의 관점에서 고려된 것에 반해, 국내외적으로 R&D에 관한 새로운 시각을 가지고 있다. 새로운 개념은 새로운 프로젝트를 통해 검증될 것이다. 차세대 셀룰라무선시스템은 국제적 파트너들과의 조합으로 개발하고, 유럽의 다양한 사업운영자와 거래하고 있다. 향후 France Telecom의 연구용역은 서독우정성과 Dutch Telecom 등과 유사한 기초와 세부과정을 거치게 될 것이다.

세번째 조정은 제 3사업자들의 국제 상호소유권(cross international ownership)을 개방하는 것이다. France Telecom은 칠레의 전기통신사업자인 ENTEL과의 입찰에서 실패하였고, 현재는 멕시코의 TELMEX, 아르헨티나 그리고 불명확하지만 헝가리에서도 입찰협상을 하고 있다. 동시에 BT와 AT&T도 프랑스에서 전기통신 관련사업을 하고 있다.

프랑스의 운영사업자가 개입된 현시적인 국제거래가 더 인용될 수 있었다. 그러한 모든 징후는 프랑스의 사업자들이 직면하고 있는 새로운 세계의 내용을 확인하는 것이다. 필자는 전기통신 경영이 더욱 국제화되고, 더욱 경쟁적일 뿐 아니라 상업측면이 강화되고 있다는 점을 확신하고 있다. 비록 France Telecom이 프랑스공화국의 행정적 대행자 역할을 맡고 있지만, 이러한 신 국제환경에 적응하기위해 상당히 노력하고 있다. 유사하게, 새로운 형태의 상업적 사업으로 나타나는 다양한 통신서비스에 대한 폭발적 수요에 프랑스 사업자들은 시장점유율을 확보해오고 있다.

미래동향의 경제적 분석은 아주 잘 되어 있다. 그러나 최근까지, 우리에게는 France Telecom이 수행하는 전통적 업무를 대신할 준상업체(quasi-commercial body)를 지향하는 빠른 움직임을 수용할 만한 사회적 인식이 아직 안되어 있다. 상업적공공사업으로의 운영권 변화에 있어 새로운 조망을 제공할 수 있는 공공토론이 최근 개방되었다. 필자의 예상은 이러한 변화가 필요하지만, 효율적으로 완결되는데는 수

년이 필요할 것으로 생각된다. 그동안 France Telecom 의 정책은 다음과 같은 선상에서 추진될 것이다. 즉, 가능한 한 기회를 잡겠지만, France Telecom 내의 자본구조 및 사회적 관계는 어떠한 변화도 없을 것이다.

다시 말하자면, 느린 속도의 상업적 전기통신서비스 자유화가 향후 수개월 동안 지속될 것이다. 필자의 견해로는 단말기 시장 및 이동체 상품이 또한 그럴 것이다. 필자는 전, 현 정부를 막론하고 고려조차 하지 않았던 프랑스사업자의 민영화는 어떤형태의 기회도 없을 것으로 본다. 적어도 지금부터 1992년까지는 “France Telecom 주식회사”가 증권거래소에 상장되지는 않을 것이다. ■