

정부구조와 규제 거버넌스, 보편적 전화 서비스의 제공 - 미국과 일본의 비교연구 -

박남기*

npark@yonsei.ac.kr

김연식**

yeondream@knu.ac.kr

김동윤***

dongkim@daegu.ac.kr

정지은****

jeeeun@yonsei.ac.kr

<目次>

- | | |
|---------------------------|---------------------------------|
| 1. 서론 | 6. 일본의 보편적 전화 서비스 |
| 2. 신제도주의: 분석틀 | 6.1 보편적 전화 서비스 제공자로서의 NTT |
| 3. 보편적 전화 서비스의 정의와 역사 | 6.2 새로운 시대를 향하는 보편적 전화 서비스 |
| 4. 보편적 전화 서비스의 방법 | 7. 보편적 전화 서비스의 단계 |
| 5. 미국의 보편적 전화 서비스 | 8. 규제 거버넌스, 규제 인센티브와 보편적 전화 서비스 |
| 5.1 1996년 통신법과 보편적 전화 서비스 | 8.1 미국: 친 경쟁적인 실행 |
| 5.2 연방정부 수준에서의 보편적 전화 서비스 | 8.2 일본: 전략적 실행 |
| 5.3 주정부 수준에서의 보편적 전화 서비스 | 9. 결론 |

主題語: 정부구조(Government structure), 규제 거버넌스(Regulatory governance), 신제도주의(New institutionalism), 보편적 전화 서비스(Universal service), 미국(United States), 일본(Japan)

1. 서 론

보편적 전화 서비스는 대부분의 사회에서 널리 통용되는 사회적·경제적 목표다. 기본적으로 보편적 전화 서비스는 개별 국가에서의 전화 보급과 전화 네트워크의 상호연결성에 초점을

* 연세대학교 언론홍보영상학부 조교수, 제1저자

** 경북대학교 신문방송학과 부교수, 교신저자

*** 대구대학교 신문방송학과 조교수

**** 연세대학교 커뮤니케이션 대학원 석사과정

맞추고 있다. 또한 보편적 전화 서비스는 전화 사용자가 도시 혹은 농촌에 사는지, 그들의 사회경제적 상태는 어떠한지를 고려한다. 이러한 이유로 인해, 보편적 전화 서비스 지지자들은 이의 실행에 필요한 정부 개입을 옹호한다. 개별 국가들마다 정치경제적 차이, 정책 목표와 규제적 접근의 차이가 존재하지만, 대부분의 국가들은 보편적 전화 서비스를 정책 목표로서 인정하고 있다(Tyler, 1994).

한편, 통신 분야에서의 지속적인 기술 변화, 그리고 민영화를 통한 규제 개혁의 세계적 추세로 인해 보편적 전화 서비스의 목표는 위기에 처할 수 있다. 왜냐하면 이러한 변화는 보편적 전화 서비스를 가능하게 했던 교차보조금(cross-subsidy) 제도를 비용기반의 가격 책정(cost-based pricing)으로 변화시키기 때문이다. 그러나 보편적 전화 서비스의 근본적인 목표가 고품질의 저렴한 전화 서비스 혜택을 보장하고 통신 시장에서의 공정한 경쟁을 장려하는 것이라고 한다면, 민영화 과정이 보편적 전화 서비스에 위협이 되어서는 안 될 것이다!¹⁾ 여기서 고려할 점은 보편적 전화 서비스 제공 비용을 공공 및 민간 부문에서 어떻게 만회하는가이다(Crandall & Waverman, 2000; Tyler, 1994; Noam, 1997). 다시 말해, 이는 누가 비용을 부담하는가, 비용 지불을 결정하는 방법은 무엇인가, 무엇이 비용 지불이 가능하도록 하는가의 문제라 할 것이다. 전화 서비스의 전반적인 보급 정도와 상관없이, 보편적 전화 서비스를 보장하기 위한 활동은 통신사업자의 비용을 증가시킨다. 정부주도의 통신 사업자(public telecommunications operator; PTO)의 경우, 이 비용은 보다 수익성 있는 부문으로부터의 자금 조달을 통해 PTO가 자체적으로 부담할 수 있다. 그렇지 않은 경우에는 다른 방법으로 비용을 보상해야 할 수도 있다. 어떤 방법을 선택할지는 근본적으로 경제정책의 문제이며, 주어진 상황에 따라 국가마다 다를 수 있다. 게다가 정부와 규제기관의 역할은 선택된 특별한 자금조달 방식에 따라 달라질 것이다(Tyler, 1994).

이러한 맥락에서, 본 연구는 각 국가의 규제기관이 선택한 보편적 전화 서비스의 자금조달 방식에 초점을 맞춰 미국과 일본의 보편적 전화 서비스 제공을 비교하고자 한다. 본 연구는 기본적으로 “신제도주의(new institutionalism)” 관점이 암시하듯이, 규제기관이 속해있는 정치적 구조 또는 시스템이 각 국가의 보편적 전화 서비스 제공에 큰 영향을 미칠 것이라고 가정한다. 미국과 일본을 선택한 것은, 비록 두 국가 모두 산업화된 국가로 분류되기는 하지만 정치적 구조가 다르고, 통신 시장에서 경쟁이 도입된 이후로 보편적 전화 서비스 정책 시행에서 다른 길을 걸어왔으며, 다른 성과를 보여 왔기 때문이다.

이를 요약한 본 연구의 연구문제는 다음과 같다.

1) 일부 연구들은 경쟁이 본질적으로 가난한 자들에게 해롭다고 할 수 없으며, 더 이상 보편적 전화 서비스가 경쟁적 환경의 조성과 갈등을 일으켜서는 안 된다고 주장한다(e.g., OECD [1995]).

연구문제 1: 보편적 전화 서비스는 무엇이며, 이는 어떻게 발전되어 왔으며, 이를 실행하는 자금조달 방식에는 어떠한 것들이 있는가?

연구문제 2: 미국과 보편적 전화 서비스의 자금조달 방식에 따른 현황은 어떠한가?

연구문제 3: 정치체제와 제도가 미국과 일본의 보편적 전화 서비스 제공 방식에 어떠한 영향을 미쳤는가?

2. 신제도주의: 분석틀

통신 분야에서의 기술 발달과 텔레비전화의 흐름에 맞추어 많은 국가들은 통신 서비스 시장을 독점에서 경쟁시장으로 전환시켰다. 그러나 이러한 전환에 있어 가장 적절한 정책의 유형에 대해서는 많은 논란이 있어 왔다. 이 논란의 대부분은 통신사업자의 성과 제고를 위한 대안적 규제 정책과 결과에 초점이 맞춰지고 있다. 그러나 통신 정책의 인센티브가 예상된 효과를 낳으려면 “사회, 법률 및 정부 기관 등의 지원 등 기본적인 인프라스트럭쳐”가 제공되어야 한다(Cherry & Wildman, 1999, p.608).

최근 많은 비교 정책 연구들은 신제도주의적 관점을 채택하고 있는데, 이 관점은 규제와 정책결정 과정의 특성을 결정하는 주요 요인으로 국가기관의 중요성을 강조한다(e.g., Levy & Spiller, 1996; Vogel, 1996; Noll & Rosenbluth, 1995; Galperin, 2000, 2002). 아래에서는 레비와 스필러(Levy & Spiller, 1996)의 시각에 초점을 맞춰 신제도주의적 관점을 설명하고자 한다.

레비와 스필러는 통신과 같은 공공사업에는 세 가지 특징이 있다고 설명한다. 첫째, 공공 서비스는 규모 및 범위의 경제(economies of scale and scope)가 존재한다. 둘째, 대부분의 공공 사업의 자산은 다른 용도로 전용될 수 없다(i.e., 매몰비용). 마지막으로, 공공 서비스는 일반적으로 한 국가의 전체 유권자만큼의 광범위한 국내 이용자를 대상으로 제공된다. 이런 특징을 인정하면서, 레비와 스필러는 규제를 규제 거버넌스와 규제 인센티브의 두 가지의 구성요소를 가진 설계의 문제로서 이해한다. 이들에 따르면 규제 거버넌스는 “규제기관의 재량 범위를 억제하고 이러한 억제가 야기하는 충돌을 해결하기 위한 메커니즘을 포함”하는 반면, 규제 인센티브는 “가격, 보조금, 경쟁과 진입, 상호작용 등에 대한 원칙을 포함한다”(p.4). 따라서 규제 거버넌스가 규제기관의 행위를 억제하기 위한 것이라면, 규제 인센티브는 민간기업의 행위에 영향을 미치기 위한 것이라 할 수 있다(Cherry & Wildman, 1999). 레비와 스필러는 규제의 형태 및 엄정함과 문제해결을 위한 옵션의 범위를 결정하는 제도들이 규제 거버넌스를

규정한다고 주장한다. 또한 제도와 규제 시스템에 내포된 특성은 규제 인센티브에 대한 선택도 제약한다. 그러나 레비와 스플러는 규제에 대한 이론화에서 “인센티브가 성과에 영향을 미치기는 하지만 인센티브는 제도적 공백에서는 일어나지 않는다”(p.4)라고 주장한다는 점에서 규제 거버넌스가 더 중요하다고 강조한다. 이러한 맥락에서 레비와 스플러는 다섯 가지 요소로 국가 제도를 구분한다. 1) 입법 및 행정기관, 2) 사법기관 3) 관습 및 개인 또는 기관의 행위를 암묵적으로 구속하는 비공식적이지만 광범위하게 받아들여지는 규범, 4) 이데올로기의 역할을 포함하여 사회 내 이해관계들의 특성과 이들 간의 균형, 5) 국가의 관리 능력(p. 4). 또한 레비와 스플러는 임의적 관리 행위를 구속하는 세 가지 보완적인 메커니즘을 제시하고 있는데, 여기에는 1) 규제기관의 자유 재량권에 대한 실질적인 규제, 2) 규제 시스템 변경에 대한 공식적·비공식적 제약, 3) 이러한 공식적이고 실질적이며 절차적인 제약을 집행하는 기관(p. 5)이 포함된다. 레비와 스플러는 강하고 독립적인 사법부를 가지고 있으며, 행정과 입법상의 자유 재량권을 제한할 수 있는 정치적 시스템을 가진 국가에서 공공사업의 규제를 더 신뢰할 수 있고 규제 문제도 덜 심각할 수 있다고 주장한다. 레비와 스플러에 따르면, “공공사업의 성과는 정부가 국가기관과 규제 거버넌스 및 인센티브 설계 간 적절한 조화를 달성했을 때 극대화되며, 규제 설계가 제도적 현실에 대한 고려없이 진행됐을 때 최악이 된다”(pp.6-7)고 주장한다.

레비와 스플러와 유사하게 위버와 록맨(Weaver & Rockman, 1993)은 “정치제도는 의사결정이 이루어지면서 프로세스를 형성하고, 그 후 정부 역량에 영향을 미친다”²⁾(p.7)고 주장한다. 위버와 록맨은 정부 역량을 분석하기 위해 정치제도와 의사결정 프로세스 간 인과관계를 제시하고, 의사결정 프로세스가 정부 역량에 미치는 영향의 정도를 증명해야 한다고 주장한다 (p.8). 또한 위버와 록맨은 정부 역량 차이의 3가지 단계를 제시하는데, 여기에는 1) 대통령제 또는 의원 내각제, 2) 정권 또는 정부의 유형, 3) 정치적, 사회경제적, 인구통계학적 조건(p. 10)이 포함된다.

또한 해거드와 맥커빈스(Haggard & McCubbins, 2001)는 경제정책의 다양성은 개별 국가의 제도적 다양성에 바탕으로 두고 있다고 주장하며, 정치 체제의 결단성(decisiveness)과 지속성(resoluteness) 개념을 제안한다. 이들에 따르면 결단성은 “정책적 변화를 만들고 구현하는 국가의 능력”인 반면, 지속성은 “주어진 정책에 전념하고 그것을 유지하는 국가의 능력”이라고 할 수 있다(pp.26-27). 이들은 국가의 결단성과 지속성은 정치체계 내 거부권의 유효숫자에 크게 의존한다고 설명한다.

2) 위버와 록맨에 따르면 정부역량은 “시대와 정책 영역에 걸쳐 상당히 유사한 결과를 생산하는 환경에서의 정부 영향의 패턴”(p.6)을 의미한다.

보겔(Vogel, 1996) 역시 정책결정에서 국가의 자율성에 대한 평가는 종종 국가 제도간 관계 분석에 의존한다고 주장한다. 그는 정권 조직화(제도)와 정권 지향(아이디어)의 개념을 사용하며, “제도는 국가 역량의 범위를 한정하고, 이익집단의 설립을 구조화하며, 국가와 사회의 이익을 형성함으로써 선택을 제한한다”고 주장한다(p.22).

이상의 논의를 종합하면, 신제도주의 문헌은 공식적 제도, 예를 들어, 정부구조, 헌법, 법령, 형식적인 행정 법규 등의 효과를 강조한다. 또한 이러한 제도적 환경에서 정책을 만드는 방식에 대해 논의한다. 이러한 이론적 틀을 바탕으로, 아래에서는 미국과 일본의 보편적 전화 서비스 제공에 대해 살펴보고자 한다.

3. 보편적 서비스의 정의와 역사

OECD보고서(1991)에 따르면 보편적 전화 서비스는 정치철학적 접근과 경제적 접근의 두 가지 방식으로 구분할 수 있으며, 각각은 서로 다른 정책 처방으로 이어질 수 있다.

첫 번째 접근은 전화 서비스를 통신 서비스로 접근하는 방식으로, 모든 시민의 기본적 권리, 사회공동체 전체 구성원에게 필수적인, 그리고 표현과 소통의 자유에 대한 권리의 기본적 요소로 정의되는 보편적 서비스를 상정한다. 두 번째 접근은 전화 서비스를 다른 상품과 마찬가지로 시장에서 소비되는 경제재로 간주한다. 따라서 효율성과 경제적 후생의 문제가 보다 중요해진다. 이 접근방식은 궁극적으로 통신 네트워크의 특성, 소비의 긍정적 외부효과, 규모와 범위의 경제로부터 유래한다고 할 수 있다(OECD, 1996, p.25). 이러한 접근에 따르면, 보편적 전화 서비스는 a) 보편적인 지리적 사용가능성(universal geographical availability) b) 비차별적인 접근성(non-discriminatory access) c) 합리적인 비용 또는 경제성(reasonable costs or affordability)의 특성을 가지고 있다고 할 것이다. 이 때, 보편적인 지리적 사용가능성은 모든 시민이 국가 내에서 어디에 살든 전화 서비스에 접근할 수 있는 동등한 권리를 갖는 것을 의미한다. 비차별적 접근성 개념은 가격 또는 서비스 수준에 있어서 모든 사용자를 동등하게 대우하는 것을 뜻한다. 이는 커먼 캐리지(common-carriage)와 관련되는 개념이다. 마지막으로, 합리적인 가격 또는 경제성의 개념은 보편적 전화 서비스 보급의 보다 능동적인 개념이라 할 수 있다(OECD, 1991, p.26).

보편적 전화 서비스의 이러한 특징들은 정책 목표로서 성취되기 위해 각각 다른 조치를 필요로 한다. 예를 들어, 지리적 사용가능성은 일정 지역의 전화 보급률로 측정할 수 있다.

한편, 비차별적 접근은 비차별적 요금과 보편성의 단순한 실재 또는 부재로 측정될 수 있으며, 가정용 기입자와 사업용 기입자 간 재균형과 대용량 사용시 할인의 도입 등에 의해 영향받기 쉽다. 경제성의 문제는 소득 수준과 관련된 절대적 보급률과 상대적 보급률로 측정할 수 있다. 또한 경제성은 실제 통신 가격의 요금 변화 효과와 관련된 가격과 소득의 탄력성으로 측정할 수 있다. 보편적 전화 서비스 개념은 사회적 혜택에서 소외된 집단을 위한 통신 보조금의 필요성과 관련된 정책 문제들을 제기하고, 많은 경우 이에 대한 가장 적절한 메커니즘을 형성한다고 하겠다(pp.26-27).

한편, ‘보편적 서비스’라는 용어는 American Telephone & Telegraphs(AT&T)의 사장인 테오도르 베일(Theodore Vail)이 1907년 사내 연말 결산 보고서(*Annual Report, AT&T, 1907, pp. 17-18*, from Mueller, 1993, p.353)에서 처음 사용했다. 그러나 테오도르 베일의 보편적 전화 서비스 개념은 우리가 오늘날 쓰고 있는 그것과는 다르다. 그는 보편적 전화 서비스의 의미로, 더 많은 사용자와 더 넓은 지역으로 전화 서비스를 확장함으로써 네트워크 효과를 얻기 위해 모든 사람들을 벨(Bell) 시스템으로 연결해야만 한다고 생각했다.³⁾ 즉, 베일이 말하는 보편적 전화 서비스는 모든 전화 사용자를 상호 연결할 수 있는 조직화된 독점을 뜻했다(Mueller, 1993, p.363). 베일의 보편적 전화 서비스에 대한 첫 번째 관점 이후, 1934년의 미국 커뮤니케이션법(Communications Act of 1934)은 아래에서 설명하는 목적의 보편적 전화 서비스의 의미를 포함했다.⁴⁾

모든 미국인들이 합리적인 요금에 적절한 시설을 갖춘 빠르고, 효율적이며, 전국적이고 세계적인 유무선 통신서비스를 이용하는 것을 가능하게 하기 위해 유무선 통신에서의 각 주간 및 국외 통상을 규제하려는 목적으로……⁵⁾

그러나 1960년대 말부터 1970년대 초까지 규제기관이 보편적 서비스를 의식적으로 다루었다는 증거가 없다. 결정적인 변화는 1970년 오자크 계획(Ozark Plan)의 채택과 함께 시작되었

- 3) 전화 시스템에서의 네트워크 효과는 더 많은 사람들이 시스템에 가입하면 그 시스템은 적은 수의 기입자를 가진 시스템보다 더 가치 있게 되며, 경쟁자를 넘어서는 경쟁적인 이점을 얻게 되는 것으로 설명할 수 있다. 네트워크 효과에 대한 더 상세한 논의는 카츠와 샤피로의 논문(Katz and Shapiro, 1985; 1994)을 참조.
- 4) 그러나 밀러는 커뮤니케이션법이 보편적 전화 서비스 논쟁의 뿌리를 갖고 있지 않다는 입장을 밝혔다. 이의 근거로 그는 1950년대까지 동일하게 전국적으로 관리되는 시스템이 확립되지 않았으며, 1970년대 까지는 전화 보급률을 촉진하기 위한 교차보조금 제도도 나타나지 않았다고 주장했다(Mueller, 1993, p.355).
- 5) 47 U.S.C. § 151.

다. 또한 1975년 AT&T는 전화망의 독점력을 정당화하기 위해 ‘보편적이고 최적화된(universal and optimized)’ 전화망이란 용어를 사용하기도 했다. 이 때의 의미는 공급자와 상관없이 모든 사람이 기존의 전화 서비스에 접속하는 것을 향유한다는 뜻으로 진정한 유비쿼터스의 개념이었다. 따라서 보편적 서비스의 현대적 개념은 매우 최근의 해석이라 할 수 있다. 다음 장에서는 새로운 개념화 이후 사용되어 온 보편적 서비스의 방법을 검토할 것이다.

4. 보편적 서비스의 방법

지난 수십여 년 동안, 대부분의 국가에서 전화 사업자들의 내부 교차보조(internal cross-subsidization)는 보편적 전화 서비스를 제공하는 주요 메커니즘이었다. 교차보조는 비영리서비스(non-profitable services) 제공으로 인해 생긴 손실을 만회하기 위해 영리서비스(profitable services)에서 벌어들인 잉여수입(surplus revenues)을 사용하는 것을 포함한다(Intven, 2000, p. 19). AT&T는 교차보조를 통해 보편적 전화 서비스를 제공했는데, 이는 전화의 도달 범위를 확장하여 공중에게 AT&T 서비스의 가치를 확대시키는 수단이다. 그러나 오늘날 서비스 간 교차 보조는 점점 더 비현실적이고 반경쟁적인 것으로 간주된다. 이는 국제 및 시외 전화 서비스에서 경쟁이 시작되면서 가격이 하락하고 있기 때문이다(OECD, 1995; Blackman, 1995).

보편적 서비스를 위한 또 다른 방법은 접속 결손 요금(access deficit charges: ADCs)이다. ADC는 전통적 교차보조 메커니즘이 변형된 형태다. 위에서 살펴보았듯이, 전통적 교차보조는 전화 회사가 내부적으로 다룬다. 그러나 ADC의 경우에는 보조금을 지원받는 서비스의 모든 공급자들이 접속 서비스에 물적 기여를 해야 한다는 점이 다르다. 즉 보조금에 대한 ‘세금’은 기존 사업자를 넘어, 시외전화 시장의 모든 경쟁자들에게 분산된다. 기존 사업자의 교차보조처럼 ADC 또한 비효율적이고 반경쟁적이라고 비판받아 왔으며(Intven, 2000, p.21), 일부 학자들과 시외전화 사업자들은 상호접속료에 대한 정확한 계산과 함께 비율 재조정이 필요하다고 주장했다.

마지막으로 보편적 전화 서비스기금은 일반적으로 보편적 전화 서비스의 목적을 고취하는 가장 좋은 옵션으로 보여진다. 보편적 전화 서비스기금은 특정한 목적을 달성하기 위해 다양한 곳에서 수익을 벌어들이고 그 수익을 공정한 방식으로 배분한다. 즉, ADC와 대조적으로, 보편적 전화 서비스기금은 일반적으로 특정 타깃의 고비용 분야나 저소득 가입자에게 사용된

다(Intven, 2000, p.22). 아래에서는 보편적 전화 서비스의 재원이 어떻게 사용되어 왔는지 미국과 일본의 경우를 비교해서 살펴볼 것이다.

5. 미국의 보편적 전화 서비스

미국은 보편적 전화 서비스에 대한 개념이 가장 먼저 소개되고 실행된 국가이지만 정책의 관리는 상대적으로 복잡하다. 이런 복잡성은 부분적으로는 연방정부와 주정부 두 체계로 나눠져 있는 미국의 연방 규제 시스템 때문이라고 하겠다(Intven, 2000, p.49). 1970년대 보편적 전화 서비스 공급자는 AT&T였고 MCA 및 Sprint와의 경쟁에 직면한 AT&T는 보편적 전화 서비스를 독점의 이론적 근거로 사용했다. 새로운 경쟁자들이 전화 서비스에 자신들의 비용을 투자하지 않고 단순히 AT&T를 통해 사업용 회선을 사용하는 동안, AT&T는 전형적인 교차보조제를 보편적 전화 서비스의 방법으로 사용했다(Mueller, 1997, p.163). 1984년 AT&T가 장거리 전화 사업만을 담당하게 된 후, AT&T를 포함한 장거리 전화 사업자들은 접속 비용을 지역사업자(the local exchange carriers: LECs)에게 지불했다. 지역사업자들의 수익 결손부분은 연방정부(또는 주정부)가 관할했다. 이 부분은 약 25% 정도였고, 이는 장거리 사업자와 일반 사용자들의 부담금을 통해 징수되었다. 이러한 보편적 전화 서비스 제도는 AT&T가 장거리 전화 사업만을 담당하게 된 이후부터 사용되었지만, 이후 광범위하게 수정되었다. 일반적으로 주요 접속료는 1) 지역 사업자가 직접 가입자에게 매달 부과하는 가입자 회선료(Subscriber Line Charge; SLC), 2) 지역 사업자가 장거리 사업자에게 부과하는 분당 시외 전화 요금을 뜻하는 통신사업자 회선료(Common Carrier Line Charge; CCLC), 3) 지역 사업자가 장거리 사업자에게 부과하는 사전 등록된 교환국간 통신사업자 회선료(Pre-subscribed Interexchange Carrier Charge; PICC) 등이다(Intven, 2000, p.49). 그러나 장거리 사업자들은 이러한 재원충당 시스템이 시장을 왜곡할 뿐 아니라 지역 사업자와 직접적으로 경쟁을 할 경우, 그들에게 불리하다고 주장했다(Mueller, 1997, p.168).

5.1 1996년 통신법과 보편적 전화 서비스

미 의회는 1996년 통신법(Telecommunications Act of 1996)⁶⁾을 통과시킴으로써 보편적 전화

6) 1996년의 통신법은 보편적 전화 서비스에 대한 명백한 원칙과 메커니즘을 가진 첫 번째 연방정부 법률이

서비스의 이정표를 설정했다. 이는 보편적 전화 서비스를 더 정확하게 규정했고, 이를 다루는 전체적인 조항을 지정했다.⁷⁾ 제 254조 (b)항은 연방통신위원회(Federal Communications Commission: FCC)가 공중, 의회 및 주 공동 위원회와 연방기관의 의견에 기초해서 ‘보편적 서비스’를 정의하라고 요구했다. 1996년 통신법은 특히 “질 높은 서비스는 적절하고, 정당하며 저렴한 가격에 이용 가능해야 한다”고 명시하고 있다(제 254조 (b)항). 이를 위해 FCC는 *Universal Service Report and Order*(1997)⁸⁾를 통해 무엇이 ‘저렴한 가격’인지 정의했고, 지정된 서비스 공급비용이 지불 능력을 초과하는 사업자에게 주는 보조금에 대해 구체적으로 명시했다. 또한 제 254조 (e)항은 투명하고 경쟁 중립적인 보조금을 통해서 보편적 전화 서비스 지원의 사후 매각 시스템을 개선하기 위해 모든 보편적 전화 서비스 지원이 ‘명시적’이 될 것을 요구했다. 마지막으로 이 법은 학교, 보건의료기관, 도서관 등에서의 통신과 정보 서비스를 포함하여, 보편적 전화 서비스의 영역을 넓혔다(제 254조 (g)항 및 (h)항). 결론적으로 1996년 통신법은 규제력을 지닌 독점의 이론적 근거를 명백하게 제거하여 보편적 전화 서비스를 효과적으로 성문화했으며, 기존 보편적 전화 서비스 체계를 넘어서기 위해 “특정 고객층을 선호하는 통신 정책 및 요금의 조작을 포용”했다고 할 것이다(Mueller, 1997, pp.170-171).

5.2 연방정부 수준에서의 보편적 전화 서비스

앞서 설명한 바와 같이, 1996년 통신법은 연방정부와 주정부가 보편적 전화 서비스의 제공에 관한 권한을 공유한다는 것을 공식화했다. 연방정부 수준에서 보편적 전화 서비스는 두 가지로 구분되는 자금조달 메커니즘을 가진다. 하나는 접속 결손의 기금조달을 목표로 하고 있다(즉, 접속료와 접속 수익 간 차이). 2000년에 FCC는 *Universal Service Report and Order*(2000)⁹⁾를 통해 이 방법을 향후 5년 간, 비용을 반영하고, 주 간 접속료의 적정 수준을 설정하는 수준이 되도록 개정했다. 이것은 접속료에서 찾을 수 있는 암시적 보조금을 제거하고, 주 간 접속료에 숨겨져 있는 보조금을 명백하고 충분한 보편적 전화 서비스 지원으로 바꿈으로써 경쟁을 가속화하도록 하고 있다.

보편적 전화 서비스 기금조달의 다른 방법은 고비용 분야에서 보편적 전화 서비스를 증진하는 목적을 가진다. 연방정부의 고비용 전화 서비스에 대한 기금조달은 모든 사업자가 자신들

7) (<http://www.benton.org/Policy/96act/>). 앞서 설명했듯이 이 법 이전의 FCC의 보편적 전화 서비스 정책은 1934년 통신법 서문에 근거하고 있다.

8) Telecommunications Act of 1996, Pub. L. 104-104, 110 Stat. 56 (Feb. 8, 1996), § 254

9) FCC (1997), Universal Service Report and Order, CC Docket No. 96-262

9) FCC (2000), Universal Service Report and Order, CC Docket No. 00-193

의 수익 점유율에 비례하여 기여하는 방향으로 확립되었다. 사업자들은 독립적 기금 관리자인 보편적 서비스 관리국(Universal Service Administration Company ; USAC)에 이를 지불한다. 이 기금은 세 가지 주요 연방 프로그램을 지원하고 있다. 여기에는 1) 고비용 지원: 고비용 분야에서 지역 사업자들의 접속 결손에 대한 재원을 조달하기 위해 그들에게 기금 공급, 2) 시내 교환기 지원: 5만 회선 미만의 지역 사업자에게 트래픽에 민감한 교환기 비용으로 추가적인 지원 제공, 3) 장기적 지원: 고비용 사업자가 다른 사업자와 같은 공중통신 사업자 회선료 수준을 허용하는 프로그램이 포함된다. 또한 이들 프로그램은 LinkUp¹⁰⁾이나 Lifeline¹¹⁾과 같은 적절한 자격 조건의 가입자들을 위한 저소득 지원 프로그램에도 재원을 조달한다 (Intven, 2000, pp.49-50).

보편적 전화 서비스 기금 프로그램에 따르면 국제전화 서비스만 제공하는 사업자를 제외한 장거리 전화 서비스를 제공하는 모든 통신사업자들은 보편적 전화 서비스 비용을 부담해야 한다. 지금까지 FCC는 투입 비용에 근거하여 보편적 전화 서비스에 대한 요금의 목적으로 접속 비용을 계산했다. 또한, FCC는 2001년부터 사용되는 미래 지향적 비용 모델¹²⁾을 도입한다고 발표했다. 이러한 새로운 접근 방식은 접속 결손비용 방법을 대체하기 위한 것이다 (Intven, 2000, p.50). 한편, 별도의 자금조달 메커니즘에 따라 학교, 도서관, 보건의료 서비스 공급자는 할인된 통신서비스를 받을 수 있다(제 254조 (g)항).

5.3 주정부 수준에서의 보편적 전화 서비스

보편적 전화 서비스 비용의 75%는 주정부에서 징수한다. 이러한 비용의 징수는 주정부 규제기관의 관할이다. 각 주는 사업자들에게 다른 메커니즘을 사용하는 것을 허용하기도 한다. 주정부 규제 기관은 FCC의 원칙에 부합하는 보편적 전화 서비스 프로그램을 도입할 수 있는 권한이 있으며, 프로그램의 시행은 다양한 규제 및 사법적 항소의 대상이 되고 있다 (Intven, 2000, p.49). 역사적으로 대부분의 국가는 보편적 전화 서비스 계획을 증진하기 위해 지역 사업자에 의한 서비스 간 교차보조에 의존해왔다. 주정부 규제기관들은 현재 주정부

-
- 10) LinkUp 프로그램은 전화 네트워크에 자격있는 저소득 가입자를 연결하는 것을 드는다. 이 연방정부 프로그램은 초기 연결 비용의 1/2을 \$30까지 상쇄해준다. 또한 이 프로그램은 요금에 대해서 저소득 전화 가입자에게 대금 후불 스케줄을 제공하는 지역 전화회사지원계획을 포함한다. 더 자세한 내용은 다음을 참조. <http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/universalservice.html>.
 - 11) Lifeline 지원 프로그램은 자격있는 전화 가입자에게 월 서비스에 대해 특별한 할인을 제공한다. 이러한 할인의 범위는 매월 \$5.25부터 \$7.85에까지 이르며, 이는 주별로 차이가 있다. 더 상세한 내용은 다음을 참조. <http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/universalservice.html>.
 - 12) 미래 지향적 비용 모델에 대한 보다 상세한 내용은 Crandall and Waverman(2000), ch.7.을 참조.

수준에서 내부 교차보조를 중앙 고비용 자금으로 대체하고자 노력하고 있다. 이 기금은 각 사업자의 수익률에 비례하여 각 주의 사업자로부터 징수된다(Intven, 2000, p.50).

6. 일본의 보편적 전화 서비스

일본에서의 보편적 전화 서비스에 관한 현대적 개념은 매우 최근의 것이지만, 보편적 전화 서비스와 관련된 조항을 포함하는 법률은 제2차 세계대전 이후에 재정된 공공통신법(Public Telecommunications Law; PTL)에서 찾을 수 있다.¹³⁾ 하야시(Hayashi, 1997)가 설명하듯이, 법 제정 당시 일본정부 및 관료체계는 미국의 통제하에 있었기 때문에 공공통신법의 목적은 미국의 1934년 커뮤니케이션법에서 온 것으로 보인다(Hayashi, 1997, p.204). 1985년 시장이 개방된 후, 통신사업법(Telecommunications Business Law; TBL)은 전체 통신산업을 규제하는 기본 법률로 제정되었다. 이 법의 두 개 조항이 보편적 전화 서비스와 관련된다. 법의 제7항은 “어떤 통신 사업자도 전화 서비스 제공에 있어 부당 차별을 할 수 없다”고 규정하고 있으며, 제 34조는 “어떤 1유형 사업자도 서비스 지역 내에서 이유없이 통신 서비스의 제공을 거부할 수 없다”고 명시하고 있다(Hayashi, 1997, p.204).¹⁴⁾ 그러나 보편성의 좁은 의미로서 Nippon Telegraph & Telephone(NTT)의 법은 다음을 규정하고 있다.

NTT는... 공평하고 적절한 조건에서 사람들의 생활에 필요불가결한 서비스를 제공함으로써 일본 전역에 안정적인 전국 전화 서비스 지원에 기여해야한다...

이 규정은 경쟁의 도입에도 불구하고 1995년까지 신규 진입자의 수가 상대적으로 적었으며 경쟁에 취약하다는 사실과, 선두 사업자인 NTT가 보편적 전화 서비스에 대한 특별한 책임을 부여받았다는 사실을 내포한다고 하겠다(Hayashi, 1997, p.205).

-
- 13) PTL은 Article 1에서 보편적 전화 서비스의 목적에 대해 다음과 같이 언급하고 있다. “이 법은 보편적으로 평등하게 누구에게나 합리적인 가격으로 신속하고 안정적인 공공 정보통신 서비스를 제공하기 위해 NTT-PC(Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation)와 KDD(Kokusai Denshin Denwa)를 설립함으로써 공공복지의 증진을 목표로 한다”(Hayashi, 1997, p.204).
 - 14) 정보통신법은 두 가지 유형의 사업자를 허용한다. 1유형 사업자들은 시설을 소유하지만, 2유형 사업자들은 시설을 소유할 수 없어, 1유형 사업자에게서 회선을 임대해야 한다. MPHPT(전 MPT)는 운영허가를 얻기 위해 적합성과 필요성 승인을 모두 필요로 하는 1유형 사업자를 규제한다. 2유형 사업자들은 특수 유형과 일반 유형의 두 개 범주로 다시 나뉜다. 특수 2유형 사업자는 광범위한 국내 및 국제 시설을 갖춘 사업자를 뜻한다(Bernt & Weiss, 1993).

6.1 보편적 전화 서비스 제공자로서의 NTT

1985년 NTT가 민영화되면서 일본은 전화산업에 경쟁을 도입했다. 1986년 8월 NCC업체(신규 제1종 통신사업자)는 전용 회선 서비스를 시작했고, 1987년 9월 이들은 시외전화 서비스 시장에 진입했다. 그러나 일본은 ‘공정 경쟁’과 ‘공평한 경쟁의 장’을 조성하는 부분에서 미국이나 유럽국가들과는 다른 개념을 갖고 있었다(Hayashi, 1997, p.201). 이러한 이유로 재조정이나 접속 비용 시스템은 없었으며, NTT는 보편적 전화 서비스를 전통적인 교차보조 시스템을 통해서만 제공해야 했다. 예를 들어, 민영화 이후 거의 7년째인 회계연도 1993년의 경우, NTT는 장거리전화 시장에서 얻은 이익으로 다른 모든 서비스를 보조하고 있었다(Hayashi, 1997, p.208). 공중전화 서비스는 1994년에 요금을 재조정하기 전까지 수익성이 없었으며, 심지어 요금 재조정 이후에도 이익이 없는 채로 남아 있었다. 서비스에 대한 낮은 요금수준은 이것이 사회적, 정치적으로 지원되며 NTT가 내부적으로 적자를 보조한다는 것을 의미한다 (Sugaya, 1997, p.179). 규제기관은 점차 NTT의 심각한 재정상황을 인식하게 되었으며, 지역요금의 적은 비용으로는 보편적 전화 서비스를 지속할 수 없다고 인식하기 시작했다. 1993년과 1994년 동안, 매월 고정된 요금으로 충당해야 하는 교환기 회선의 적자는 너무 커서 MPT(지금의 MPHPT)¹⁵⁾는 요금 조정없이 NTT의 재정적 어려움이 회복될 수 없다는 사실을 인정할 수밖에 없었다. MPT는 매월 기본요금에서 16%를 인상한 후 잇달아 공중전화에서 30% 요금인상을 허가했다. 이러한 조정은 모두 1994-95년 기간 동안 두 단계로 구현되었다. 요금 조정은 지역 서비스에서 발생하는 손실의 일부분을 보상하지만, 시내전화 요금 자체는 여전히 이전과 동일한 수준에 머물러 있기 때문에 진정한 의미의 요금 재조정과는 거리가 멀다고 하겠다. 장거리 전화에서의 보조 뿐 아니라 도시의 고객은 시골 가입자를 보조하며, 사업용 고객은 주택용 사업자들을 보조한다. 이는 장거리 NCC 업체가 마케팅을 고밀도 지역인 도쿄나고야 오사카 지역에 집중한다는 사실에 기인한다. 전체 가입자의 3분의 1이 살고 있는 이 지역에서 NTT의 수익은 전체의 3분의 2를 차지한다(Hayashi, 1997, p.210).

1997년의 NTT 법은 NTT가 전국 전화 서비스를 공정하고 안정적으로 제공하고 적절한 보안유지에 기여할 책임이 있음을 재규정했다. 보편적 전화 서비스의 목표는 접속 및 시내 전화 모두 지리적으로 평균화된 요금을 요구함으로써 구현되었다(Intven, 2000, p.55). 1999년 7월, NTT는 지역 통신을 제공하는 두 회사(동NTT와 서NTT)와 시외전화 서비스를 제공하는

15) 일본 정부개편에 따라, 2001년 1월 6일 정보통신우편국(Ministry of Posts and Telecommunications; MPT)은 내무국(Ministry of Home Affairs) 및 총무청(Management and Coordination Agency)과 함께 “총무성”(Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications; MPHPT)으로 통합되었다.

하나의 회사(NTT통신공사)를 거느린 순수 지주회사로 개편되었다(OECD, 2001, p.2). 이 개편에 따르면 동NTT는 일본의 동부에서, 서NTT는 일본 서부에서 보편적 전화 서비스를 제공할 의무가 있다(MPHPT, 2001, p.6). 그러나 2000년 초까지 보편적 전화 서비스의 자금조달 메커니즘은 없었으며, 보편적 전화 서비스 공급 비용도 계산되지 않았다(OECD, 2001, p.10).

6.2 새로운 시대를 향하는 보편적 전화 서비스

1990년대 중반부터, 일본에서는 보편적 전화 서비스와 통신시장 상황에 대한 많은 논의가 있었다. 예를 들어, 1996년에 열린 ‘정보기술과 통신정책 포럼(ITC Forum)’은 MPT가 좀 더 시장지향적 태도를 지녀야 하며, 요금체계가 좀 더 비용에 기초해야 한다고 강조했다(Hayashi, 1997, pp.210-211). 또한 MPT는 연구그룹을 구성하여 보편적 전화 서비스 및 요금구조에 대한 조사를 시작했고, 1996년 MPT 보고서에서 보편적 전화 서비스를 확대할 네 가지 원칙을 제시했다. 이는 a) 시장 메커니즘의 역학을 통한 접속 보호, b) 단계별 접근방법, c) 투명하고 안정적인 지원 메커니즘, d) 정부에 의한 공적 적용의 촉진 및 개발이다. 또한 연구그룹은 통신의 전 분야에서 경쟁이 성공할 것이라 예상되므로, 보편적 전화 서비스 의무에서 NTT를 제외할 것을 제안했다. 마지막으로, 연구그룹은 위에서 언급한 보편적 전화 서비스의 세 가지 방법을 비교하고, 이 중 보편적 서비스 자금 조달 방식을 추천했는데, 이는 지배적 지역사업자가 있다면 접속비용 시스템은 실행불가능 할 것이라 생각했기 때문이었다. 그러나 미국과 일본 간에는 소득 분배에 있어서 큰 차이가 존재했기 때문에 Lifeline과 LinkUp과 같은 형태의 보조는 검토되지 않았다(Hayashi, 1997, pp.212-213).

MPHPT 보고서(2001)에 따르면, 이러한 논의 및 권고 사항을 바탕으로 MPHPT는 2001년 새로운 통신사업법의 개정 및 시행 전에 보편적 전화 서비스 제공을 위한 비용 계산방식을 완성하고, 보편적 전화 서비스 기금을 제정하기 위해 노력했다(p.2). 개정된 통신사업법은 보편적 전화 서비스의 자금조달 메커니즘을 명시했는데, 이것은 미국의 그것과 유사하다고 할 수 있다. 보편적 전화 서비스 기금에 대한 명시된 조항은 다음과 같다(MPHPT, 2002, pp. 33-34).

- a. 보편적 전화 서비스의 제공을 보장하기 위해 통신 사업자가 공정한 비용 부담을 책임지도록 요구받는 곳에 새로운 시스템(보편적 서비스 기금)을 도입한다.
- b. 새로운 시스템 하에서, 보편적 전화 서비스를 제공하는 통신 사업자는 해당 사업자의 신청에 따라 적격통신사업자로 지정될 수 있다.

- c. 적격통신사업자는 보편적 전화 서비스 제공 비용에 대한 재정적 보상의 일환으로 보편적 전화 서비스 지원을 받을 수 있다.
- d. 보편적 전화 서비스 제공을 위해 적격통신사업자의 시설과 공동전화망으로 연결된 통신 사업자들은 보편적 전화 서비스 제공을 위한 합당한 기여를 책임지도록 요구받을 수 있다.
- e. 비영리 조직은 보편적 전화 서비스 지원기관으로 지정될 수 있는데, 이 기관은 다른 통신 사업자로부터 기부금을 징수하는 것 뿐 아니라 적격 통신사업자에게 보편적 전화 서비스 지원을 제공하는 것과 같은 활동을 수행할 것으로 예상된다.
- f. 보편적 전화 서비스 지원을 제공하고 보편적 전화 서비스 지원기관이 기부금을 징수하는 것은 MPHPT의 승인을 필요로 한다.

7. 보편적 전화 서비스의 단계

지금까지 미국과 일본의 보편적 전화 서비스의 상황을 살펴보았다. 규제 거버넌스와 보편적 전화 서비스 제공간의 관계를 살펴보기 전에, 두 국가의 보편적 전화 서비스의 현 상황을 이해하는 것이 중요하다. 밀른(Milne, 1998)이 제공한 보편적 전화 서비스의 단계는 두 국가의 보편적 전화 서비스 상황을 비교하는데 유용한 틀을 제공한다. 네트워크 개발을 바탕으로 밀른은 보편적 전화 서비스와 관련된 이슈와 주로 사용하는 솔루션에 해당하는 보편적 전화 서비스의 다섯 단계를 강조한다. 그에 따르면 1단계(네트워크 구축)에서 중요한 문제는 네트워크에 필요한 만큼 큰 투자를 조달하는 방법, 적절한 기술과 기능을 얻는 방법이다. 2단계(넓은 지리적 범위)에서 네트워크 확장의 주요 제약조건은 높은 가격과 대안적 커뮤니케이션의 사용으로 인해 통신 서비스에 대한 수요가 제한되는 것이다. 이 단계에서 일반적인 보편적 전화 서비스의 목표는 지리적으로 균일한 요금과 지역적 동등함을 유지하는 것일 수 있다. 3단계(대량 시장의 지속)는 성장하는 네트워크로 규정되며, 일반적으로 공장 및 인력의 부족으로 인한 대기 목록이 있다. 이 단계는 중간 소득 가구의 대부분이 전화 소유 비용을 감당할 수 있고 요금 재조정을 위한 경쟁 통화가 도입됐을 때 시작된다. 4단계(네트워크 완성)에서, 통상 전화보급률은 75-100%이며, 전화는 대부분의 국민이 사용할 수 있게 된다. 즉, 이 단계에서 전화는 사치품에서 필수품으로 전환된다. 또한, 네트워크 경쟁과 비용 중심의 요금이 존재 할 수 있으므로, 보편적 전화 서비스를 위한 일반적 정책 수단이 보조금에 맞춰질 것이다. 마지막으로, 5단계는 아직 확정적이지 않다고 할 수 있으며, 단지 몇몇 국가만이 이 단계에 도달했다고 할 수 있다. 이 단계에서 보편적 전화 서비스의 유형은 개인의 통신 권리에 대한

자유주의적 관점을 기반으로 하며, 통신의 일반적인 정책목표는 자유롭고 공정한 경쟁의 달성이다. 또한 모바일, 인터넷, 광대역 서비스와 같은 진전된 서비스의 개념과, 학교나 병원에서의 이러한 서비스의 제공이 사회적으로 요구된다. 물론의 단계에 따르면, 일본 통신지형의 급격한 변화를 감안하면 일본이 4단계에서 5단계로 전환되는 과정인 반면, 미국은 모든 사람이 기본적인 통신 욕구를 충족할 수 있는 5단계에 있는 것으로 보인다. 가령 통신 네트워크 전개 측정방안 중 하나로 전화밀도¹⁶⁾을 보는 경우, <표 1>에서 보듯이 일본의 성장률은 미국보다 높다.

<표 1> 미국과 일본의 전화보급률

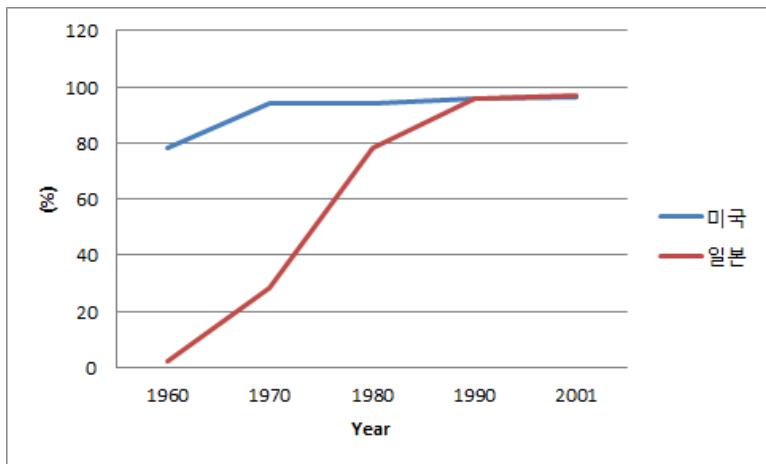
국가	전화밀도		성장률(%)
	1995	2001	
미국	60.73	66.45	1.5
일본	49.61	59.69	3.1

출처: ITU(2002)

전화밀도는 통신 발전을 측정하는 전통적인 방법이지만, 가족/가구단위 접속보다 개별 접속을 강조하기 때문에 보편적 전화 서비스 정도를 측정하기에는 다소 불충분하다. 따라서 전화를 소유한 가구의 비율은 보편적 전화 서비스에 대한 보다 정확한 측정을 제공할 수 있다. ITU 보고서(1998)에 따르면, 일본 가구는 1989년에 전화 보유율이 96%에 도달한 반면, 미국 가구의 약 94%는 1970년에 최소한 한 대의 전화를 소유하고 있었다. <그림 1>은 미국과 일본의 전화 보급의 확산을 보여준다. 전화보급률은 미국의 경우 1970년대 초에 성숙한 반면, 일본은 1990년대에 더 높은 보급률을 성취했음을 말해준다.

16) 전화밀도는 100명당 주요 전화 대수로 표현된다.

<그림 1> 전화보급률



출처: ITU(2002)

8. 규제 거버넌스, 규제 인센티브와 보편적 전화 서비스

지금까지 미국과 일본의 보편적 전화 서비스 제공을 비용을 조달하는 방법에 초점을 맞추어 살펴보았다. 아래에서는 두 국가의 정치체제와 그러한 정치체제가 보편적 전화 서비스에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

미국은 전형적인 대통령제 국가로 종종 비교정치 연구에서 예외적인 케이스로 여겨져왔다. 미국은 연방정부와 주정부가 분리되어 있으며, 분리된 권력과 주권은 다른 국가들과는 상이한 정부의 해결방안들을 만들어왔다. 반면, 의회정부 형태인 일본은 대부분의 다른 의원내각제 국가들과는 다른 선거정치를 실행해왔다. 의회 의원들은 재선을 위해 노력하며, 정책 결정과정에 참여한다. 또한 다른 의원내각제 국가들의 관료와 내각에 비해 상대적으로 일본 관료들은 매우 강력하며 내각은 매우 약하다고 평가되고 있다(Cowhey & McCubbins, 1995, p.1).

8.1 미국: 친 경쟁적인 실행

구체적으로 두 국가의 규제 거버넌스를 살펴보면, 미국의 정책기관들은 헌법을 통해 주정부와 연방정부로 나뉜다(Cherry & Wildman, 1999). 입법 권한은 입법기관과 별도로 선출된 행정

부가 공유하며, 대통령은 입법 제안 및 의회가 입안하는 모든 입법적 제안에 대해 거부권을 행사할 수 있는 헌법적 권한을 가진다. 또한 미 의회는 현저한 변경 없이는 대통령의 제안을 거의 고려하지도, 통과시키지도 않는다(Cowhey & McCubbins, 1995, pp.4-5). 양원제와 독립성 그리고 전국적으로 선출된 행정 지도자를 가진 미국 시스템의 중요한 의미는 이 시스템이 선출된 공무원들 간의 충돌을 야기하기도 하고, 관료들간의 관계가 공식적이며, 관료의 결정을 검토하고 정치적 논쟁을 해결하기 위해 법원에 더 많이 의존하도록 만든다는 것이다. 가령, 통신에서, 미국 규제기관의 의사 결정은 절차적으로 복잡하며, 법원은 이를 면밀히 조사한다(Noll & Rosenbluth, 1995, p.122). 또한 미국의 정책 결정구조는 정책 변경에 대한 다양한 장애물을 설정한다. 누구도 권력을 독점하지 않도록 상하원 및 대통령은 정책 결정권한과 중복 검사를 공유한다(Cowhey & McCubbins, 1995, p.7).

선거 또한 주정부 의원과 연방정부 하원은 거의 모든 경우에 소선거구에서 다수가 선택한 우승자로 선출된다.¹⁷⁾ 미 상원은 2명의 의원을 선출하는 중선거구에서 선출되지만 투표의 다수를 기준으로 거의 항상 다시, 별도의 선거에서 선출된다(Noll & Rosenbluth, 1995, pp. 122-123).

마지막으로, 일본의 경우와 비교했을 때, 정책결정 과정에 관한 주요한 차이점은 통신 서비스를 위한 독립적인 규제기관이 존재한다는 것이다. 연방통신위원회(FCC)는 가격, 장비 표준 및 서비스를 포함한 모든 통신 정책들을 계획하고 규제한다. FCC는 연방정부 수준에서 규제 기관을 이끌지만, 의회는 FCC를 감독하며 통신과 관련된 법률 통과에 개입할 수 있다. 또한 FCC의 결정은 사법적 검토의 대상이며, 심지어 어떤 항소가 없을 때에도 FCC의 결정에 대해 검토 가능성을 고려할 수 있다(Vogel, 1996, pp.218-219). 그러나 통신 이슈에 대한 책임이 있는 다른 여러 규제기관들이 존재한다. 상무부 내의 국가정보통신부(National Telecommunications and Information Administration; NTIA)는 연방정부의 전파 스펙트럼 사용을 관리하고, 정책 고문으로서 대통령에게 정보통신 정책에 관한 의견을 제공하며, 폭넓은 통신 정책을 공표한다. 법무부는 반독점 이슈 가능성에 제기된 통신 문제에 대한 책임이 있다. 또한 연방상위위원회(Federal Trade Commission: FTC)는 소비자 보호와 같이 그들 관할 내의 이슈에 대해 책임이 있다.

이런 상황에서 규제는 시장의 효율적인 운영을 촉진해야 하며 경쟁은 반독점 소송 및 집행으로 인해 강화될 수 있다. 보편적 전화 서비스 규제 기관인 FCC는 기존 규정에 더 자세한 내용을 추가하고, 서면에 암묵적 규칙을 넣거나, 법령 양식에 관리 규정을 포함하여 법률

17) 미국과 일본의 선거제도에 대한 보다 상세한 설명은 Cox and Rosenbluth(1995) 참조.

규정을 적용할 수 있다(Vogel, 1996). FCC는 또한 시장의 복잡성 증가에 대처하거나 엄격한 규제 기준을 조정할 수 있다. 이러한 정책결정 과정은 자문을 공식화하거나 책임 보장을 위한 절차를 개선하는 데 도움이 된다(Vogel, 1996, p.17). 또한 미국 관료들은 정부 개입이 본질적으로 합법적이라고 생각하지 않으며, 개입을 위해서는 특별한 이유가 필요하다고 여긴다. 그들의 주요 역할은 시장참여자간 경쟁의 공정한 규칙을 실현하고 난 후 자유롭게 경쟁할 수 있도록 하는 것이다. 따라서 개입의 적정 수준은 낮아야 하며, 개입의 목표는 효율성을 장려하는 것이다(Vogel, 1996, p.45).

미국의 규제 시스템 및 규제 인센티브의 이러한 성격은 보편적 전화 서비스를 위한 정책결정 과정을 천천히 공식화하고 변화시킨다. 실행을 위해 분명히 명시된 방법이 없다면, FCC의 정책결정 과정 및 결정에 대해 시장참여자가 비판할 뿐 아니라, 정부 기관의 여러 단계들이 이를 확인하고 자세히 조사한다. 또한 정책 입안자는 미국의 선거제도를 통해 선출되므로, 의회는 소비자 복지에 관심을 보인다. 이러한 연유로 보편적 전화 서비스에 대한 미국의 규제는 친 경쟁적인 특징을 보인다. FCC를 포함한 정부 당국은 경쟁이 자연스럽게 발생할 가능성이 없는 통신 시장에서도 경쟁을 만들어내야 하기 때문이다.

미국의 보편적 전화 서비스 규제 모델을 검토해보면 미국의 모델은 ‘광범위하고 명백한 규제감독, 개별적(unbundled) 자금조달 메커니즘’의 범주에 속하는 것으로 간주할 수 있다 (Tyler, 1994).¹⁸⁾ 미국에서의 규제는 보편적 전화 서비스 공급자(들)의 관리에 관한 의사결정에서 규제기관의 개입 없이 자율적인 의사결정을 위해, 공급자가 안내하는 경제적 인센티브들을 제공하는 데 초점을 맞추고 있다. 이는 보편적 전화 서비스에서 미국의 규제모델이 사업자간 공정 경쟁을 촉진하고 공평한 경쟁의 장을 보장한다는 것을 의미한다. 또한 보편적 전화 서비스를 제공하는 방법은 비용기반 가격책정¹⁹⁾을 바탕으로 하고 있으며, 비용은 요금 재조정, 접속료나 보편적 전화 서비스 기금을 통해 지원받는다. 결과적으로 이러한 규제는 회계정보, 비용 분석, 가격 책정에 초점을 맞추고 있다. 따라서 보편적 전화 서비스 비용은 명시적으로 확인될 수 있으며, 이러한 비용에 대한 교차보조 자금조달의 개별적 메커니즘은 특정 보편적 전화 서비스 의무 이행의 예상 비용으로 정당화된다(Tyler, 1994, pp.65-67).

미국에서는 보편적 전화 서비스 실행시, 개별가격매기기(unbundling)에 대한 여러 방식이 있다. 별도로 부과되는 비용은 보편적 전화 서비스 기금, 또는 장거리 사업자들이나 지역 사업자의 활동비용을 통해 지원되거나, 저소득층에게 할인된 서비스를 제공하는 ‘Lifeline

18) 타일러는 정부, 이용가능한 정책 선택, 특정 국가의 정보통신서비스 산업의 전체적인 구조의 상대적인 역할에 따라 보편적 서비스의 여러 규제 모델을 분류한다.

19) 특정 이익과 수혜자에 대해서는 Rosston and Wimmer(2000)를 참조할 것.

지원 프로그램'을 통해 지불한다. 그러나 지역별로 교차보조도 있는데, 이는 네트워크 상호접속을 위해 장거리 사업자가 지불한 별도 접속료이다. 이와 같이 뮤음형 교차보조와 개별적 교차보조가 둘 다 존재한다(Tyler, 1994, p.68). 요약하면, 미국의 보편적 전화 서비스는 일반적으로 공정 경쟁과 공평한 경쟁의 장을 촉진하는 분명하게 명시된 방법과 친경쟁적(pro-competitive)인 실행으로 특징지을 수 있다.²⁰⁾

8.2 일본: 전략적 실행

미국과는 달리, 일본에서 통신과 같은 기간산업을 규제하는 모든 권력은 정부에 있다(Noll & Rosenbluth, 1995, p.121). 또한 일본과 같은 의원내각제 정부의 입법 프로그램은 내각 각료의 머리에서 모든 것이 나온다고 할 수 있다. 법을 만드는 헌법적 권한은 입법부에 집중되어 있으며, 법의 집행자는 공식적으로 입법부가 지명한 대리인이다. 이와 같이 입법 취지를 관료적으로 집행하는 감독자와 법관 모두 입법부가 임명한 대리인이며, 입법권에 대해 견제할 수 있는 수단이 부족하다. 또한 일본에서 의회 다수파는 그들이 싫어하는 법이나 정책을 뒤집으려 할 때 직면할 헌법적 장애(거부권)가 없으며, 그들이 통제할 수 없는 행정부에 권한을 위임하게 될 우려도 없다(Cowhey & McCubbins, 1995, pp.5-6). 즉, 미국과 일본의 정부 조직에서의 주요 차이점은 법원 및 입법부와 행정기관 간 관계의 역할이라 할 수 있다(Noll & Rosenbluth, 1995, p.122). 또한 일본의 선거제도는 상대적으로 더 큰 권한을 가진 하원은 단기비이양식(a single nontransferable vote) 투표제에 근거한 선거에서 우승자가 지도자가 되는 중선 거구제(multimember districts)를 대표한다. 이 시스템에서 일부 의회의원들은 그들의 선거구에서 이루어지는 국민투표에서 10%보다 적은 표로 당선될 수 있으며, 결과적으로 후보자들은 그들의 관심을 훨씬 좁게 이익집단에 집중함으로써 선거에서 승리할 수 있다(Noll & Rosenbluth, 1995, p.123). 다른 선거구에서 선출된 의원으로 구성된 단일 의회에 대부분의 권한이 집중된 것은 정책결정을 더 쉽고 유연하게 하지만 또한 배타주의적 이해관계의 영향을 강화한다. 미국과 비교해서 일본의 규제 절차는 비공식적이고, 은밀하며, 사법부가 자세히 검토할 개연성이 낮다(Noll & Rosenbluth, 1995, p.122). 또한 일본의 정책결정 구조는 미국 시스템에 비해 간소화 되어있다. 의회는 완전한 주권을 보유하며, 따라서 의회를 지배하는 당이나 연합은 국가의 정치적 사안에 대한 독점적인 권한을 누린다. 일본정부의 유일한 거부권-즉, 결정 과정에서 제안을 거절할 수 있는 유일한 지점-은 다른 모든 의원내각제와 마찬가

20) 그러나 미국에서 보편적 서비스에 대한 평가는 논쟁적이다. 이 문제에 대해서는 Rosston and Wimmer(2000)와 Eriksson, Kaserman and Mayo(1998)의 논의를 참조할 것.

지로 다수 연립이다(Cowhey & McCubbins, 1995, p.8). 마지막으로, 위에서 언급한 바와 같이 일본에는 FCC와 같은 독립적 규제 기관이 없다. 일본의 MPHPT, 관료 분과는 통신정책 실행에 관한 지도적인 권한을 소유하며 사실상 장애물이 없다. 이는 결과적으로 정책결정 과정을 더 유연하고 신속하게 만든다. 예를 들어, 일본의 통신사업법은 MPHPT 결정의 법적 검토를 위한 어떤 특별한 규정도 하지 않으며, 단지 인가받은 기업에 대한 시행조치 공청회만을 요구한다(Noll & Rosenbluth, 1995, p.133). 일본의 정치구조는 규제 인센티브를 미국의 것과 다르게 만든다. 정부 당국은 보편적 전화 서비스와 같은 새로운 규제를 만들 때, 관료 권한의 손실을 방지하기 위해 ‘확장적 규제’에 쉽게 관여하거나 자신의 권한을 확대하기 위해 과정을 이용한다(Vogel, 1996, p.18). 따라서 일본의 규제에서의 기본적 지향이 경영으로 간주되는 것은 자연스럽다고 할 것이다. 일본 관료들은 정부개입을 경제정책의 자연적인 구성요소로 간주하기 때문에, 그들은 정부가 산업을 규제할 뿐만 아니라 시장을 능동적으로 형성하고 재구조화해야 한다고 믿는다. 독립적인 행정부에서 나타나는 견제와 균형의 부족과, 작고 동등한 입법부는 일본 규제기관이 상대적으로 자율성을 갖도록 만든다. 일본 내각, 그리고 MPHPT는 “시장순응적 개입”을 실행하며, 통신사업자 간 “과잉경쟁”을 막는다. 왜냐하면 그들은 좁게 정의된 공정경쟁이나 효율성보다 시장 안정성에 더 관심을 갖고 있기 때문이다(Vogel, 1996, pp.51-52). 일본의 내각 관료들은 경쟁이 일정 수준을 넘어 불필요하게 파괴적으로 작용할 수 있다고 생각하기 때문에, 이들은 기업 간 경쟁을 활성화시키기보다는 라이센스, 허가 및 기타 규제의 정교한 시스템을 통해 경쟁을 제한한다. 따라서 규제에 대한 일본의 접근방식은 일본 내각이 산업적 후원과 적절한 개입 정책으로 규제를 통합했다는 의미에서 전략적(strategic)이라고 하겠다(Vogel, 1996, p.52).

일본의 규제 및 정치체제의 이러한 특징을 고려하면, 규제모델의 급속한 전환은 놀라운 일이 아니다. 타일러(Tyler)의 분류에 따르면 1995년 이전, 보편적 전화 서비스를 위한 규제모델이 ‘신규 사업자에게 보편적 전화 서비스 비용을 위한 지불을 받지 않는 교차보조에 대한 광범위한 규제 감독’이었던 반면, 1995년 이후에는 ‘명백하게, 뚝음 형태의 교차보조 메커니즘에 대한 광범위한 규제 감독’으로 전환되었다. 타일러가 지적했듯이 교차보조를 위한 메커니즘의 존재에 대한 합의가 있었지만, 1995년 이전에는 이를 가동하지 않았다. 1995년부터 교차보조의 일부에 DDI와 같은 신규 사업자가 NTT에 지불하는 것이 시작되었다. 새로운 모델 하에서 규제기관은 NTT의 보편적 전화 서비스 의무를 일반적인 용어로 정의한다. 규제기관은 산업의 다른 참여자로부터 받은 자금을 NTT에 제공한다. 이것은 보편적 전화 서비스 의무를 달성하는 비용에 최소한 부분적으로 기여하도록 한 것이다. 그러나 이 규제 모델에서 NTT는 활동과 관련된 다른 보편적 전화 서비스를 위해 규제기관에 상세한 회계자료를 제공할 필요가

없으며, 보편적 전화 서비스 활동을 지원하는 자금에 활동비용과 관련된 각각의 항목에 따른 개별적인 가격을 매기지 않았다. 일본의 규제기관인 MPHTP는 특정의 보편적 전화 서비스 관련 활동을 위해 NTT와 다른 사업자들에게 보조금을 지급했다. 이와 같이, 일본의 모델은 새로운 경쟁적 환경 및 시장 진화에서 규제기관이 경험을 얻음으로써 보편적 전화 서비스 정책이 빠르게 발전하고 있음을 보여준다(Tyler, 1994, p.68). 당시 일본이 통신산업에서 경쟁을 도입했지만 실행을 위한 보편적 전화 서비스의 방법은 여전히 불명확하고 명시적이지 않다는 것에 주의할 필요가 있다. 또한 일본의 보편적 전화 서비스 계획에는 Lifeline이나 LinkUp과 같은 유형이 없다. 신규 사업자가 보조금을 지급하기 시작하고 보편적 전화 서비스 자금 조달의 새로운 메커니즘이 만들어졌지만, 지배적인 사업자인 NTT는 여전히 내부 교차보조에 크게 의존하고 있다. 그러나 이는 높은 자본비용과 자본의 비효율적 사용을 초래한다. 또한 자금 조달의 효율적 운용을 진단하기에는 너무 이르다. 그럼에도 불구하고 일본의 보편적 전화 서비스 방법의 최근 변화는 주무부처인 MPHTP가 NTT 부담 증가에 직면한 보편적 전화 서비스 제공을 직접적으로 빠르게 조절한다는 점에서 ‘전략적 실행’이나 ‘시장순응적 개입’의 예가 될 수 있으며, 경쟁이 이미 임계치에 도달했고 규제기관의 관심사는 이제 다시 시장의 안정성으로 회귀하고 있다는 것을 보여준다.

9. 결론

본 연구는 미국의 지방 분권화된 규제과정과 규제가 제도적 지배에 뿌리를 두고 있으며, 결과적으로 보편적 전화 서비스의 친경쟁적 실행을 촉진했다는 것을 살펴보았다. 본질적으로 통신 분야에서의 친경쟁적 법규, 사법심사, 연방정부와 주정부 규제기관 간 사법권의 분배가 제정되면, 경쟁을 보장하기 위한 구조를 제공한다(Noll & Rosenbluth, 1995). 이와 대조적으로 일본의 전략적 실행은 시장순응적 개입을 위한 자유재량적인 규제 시스템과 강한 규제 인센티브를 통해 가능했다. 일본의 규제기관인 MPHTP는 미국의 FCC보다 더 명확하게 서술된 재규제(re-regulation)를 통해 권한을 보다 강화시킬 수 있다. 그러나 두 국가의 서로 다른 규제 경로는 의사결정의 구조가 정책결정 과정과 정책성과를 형성하는 방법에서 명확하게 구분된다(Noll & Rosenbluth, 1995, p.141). 일본의 보편적 전화 서비스 모델은 상대적으로 간단하고, 적절한 규제 비용만 포함할 가능성이 있다. 이는 또한 보편적 전화 서비스 교차보조에 대한 NTT의 의지와 능력을 훼손하는 경쟁자의 행위에 대해 신속한 해결책을 제공하기도 한다.

그러나 일본의 모델은 보편적 전화 서비스의 생산성과 비용을 통제하기 위해 효과적인 NTT의 관리 책임을 규정하지는 않는다. 규제정책은 보조금으로 충당하는 비용에 대해 상세하고 세분화된 보고 없이, 통신사업자의 접속에 보조금을 지급하도록 한다(Tyler, 1994, p.73).

미국 시스템은 보편적 전화 서비스 제공의 특정한 범주를 위한 비용에 비례하여 비용과 수익의 부족액을 측정함으로써, 보편적 전화 서비스 공급자의 관리 책임을 최대화할 수 있다. 또한 미국 모델은 경쟁에 있어 장거리 사업자의 불리한 점을 최소할 수 있고, 규제기관의 책임과 보편적 전화 서비스 의무에 참여하는 참여자 간 명확한 구분을 유지할 수 있다. 그러나 상세한 운영 계획에 대한 규제기관의 개입이 부족함에도 불구하고, 의사결정 비용과 복잡성은 규제기관의 의사결정을 지연할 수 있다(Tyler, 1994, pp.75-76). 마지막으로 규제기관이 취하는 어떤 경로든 규제기관과 참여자 간 관계는 필연적으로 정치적이라는 것에 주의해야 한다. 미국의 FCC는 신기술과 새로운 경쟁이 있을 때, 항상 기존사업자들을 선호해 왔다. 전쟁상황에서도 정부와 AT&T의 관계는 타협과 협상의 연속이었다. 일본에서 NTT는 정부의 일부였기 때문에 MPHPT와 NTT간 관계는 규제기관과 민간 행위자 그 이상이었다. 그러나 여기서 중요한 것은 제도적 지배가 이러한 관계를 조직하는 방법과, 정책입안자와 시장 참여자가 서로 상호작용 하는 방향을 제공한다는 점이다.

본 연구에서는 신제도주의적 관점에서 규제관리가 규제기관 인센티브 형성에 영향을 미치며, 미국과 일본의 보편적 전화 서비스 실행에도 영향을 준다는 것을 밝혔다. 제도적 관점에서, 제도적 환경(정치, 사회, 법률)이 독단적인 정부 행위에 충분한 제약을 가하는 것은 필수적이라 할 수 있다. 이러한 제약은 규제 시스템과 정부기관의 변화에 대한 제약을 포함한다(Cherry & Wildman, 1999). 비교통신 정책 분석의 다른 정적 모델이나 경제적 효율성에 대한 다양한 분석과 달리, 신제도주의적 관점은 정보통신 정책결정 과정에서 더 깊은 논리를 제시한다고 하겠다(Cherry & Wildman, 1999; Galperin, 2000). 결론적으로 신제도주의적 관점의 타당성은 통신정책 분야에서의 광범위하고 유익한 연구로 입증되고 강화될 것이다.

【参考文献】

- Bernt, P. & Weiss, M. (1993). International Telecommunications. Carmel: IN, Sams Publishing.
- Blackman, C.R. (1995). Universal service: Obligation or opportunity? *Telecommunications Policy* 19(3), pp.171-176
- Cherry, B.A. & Wildman, S.S. (1999). Institutional endowment as foundation for regulatory performance and regime transitions: The role of the US constitution in telecommunications regulation in the United States. *Telecommunications Policy* 23(9), pp.607-623
- Cowhey, P.F. & McCubbins, M.D. (1995). Structure and policy in Japan and the United States. New York: Cambridge

University Press

- Cox, G.W. & Rosenbluth, F.M. (1995). The structural determinants of electoral cohesiveness: England, Japan, and the United States. In Cowhey, P.F. & McCubbins, M.D. *Structure and policy in Japan and the United States*. New York: Cambridge University Press
- Crandall, R.W. & Waverman, L. (2000). Who pays for universal service? Washington, D.C.: The Brookings Institution Press
- Eriksson, R.C., Kaserman, D.L., & Mayo, J.W. (1998). Targeted and untargeted subsidy schemes: Evidence from postdivestiture efforts to promote universal telephone service. *Journal of Law and Economics* 41(2), pp.477-502
- FCC (1997). Universal Service Report and Order. CC Docket No. 96-262
- FCC (2000). Universal Service Report and Order. CC Docket No. 00-193
- Galperin, H. (2000). Regulatory reform in the broadcasting industries of Brazil and Argentina in the 1990s. *Journal of Communication* 50(4), pp.176-191
- Galperin, H. (2002). Can the US transition to digital TV be fixed? Some lessons from two European Union cases. *Telecommunications Policy* 26(1,2), pp.3-15
- Haggard, S. & McCubbins, M. (2001). Presidents, parliaments, and policy. New York: Cambridge University Press
- Hayashi, K. (1997). Universal service in Japan. In Noam, E.M. & Wolfson, A.J. (Eds.) *Globalism and localism in telecommunications*. Elsevier, The Netherlands
- Horwitz, R.B. (1989). The irony of regulatory reform. New York: Oxford University Press
- Intven, H. (2000) (Ed.). *Telecommunications regulation handbook*, Module 6: Universal service. Washignton, D.C.: The World Bank
- ITU (1998). *World telecommunication development report 1998*. International Telecommunication Union. Geneva, Switzerland
- ITU (2002). *World telecommunication development report: Reinventing telecoms 2002*. International Telecommunication Union. Geneva, Switzerland
- Katz, M.L. & Shapiro, C. (1985). Network externalities, competition, and compatibility. *American Economic Review* 75, pp.424-440
- Katz, M.L. & Shapiro, C. (1994). Systems competition and network effects. *Journal of Economic Perspectives* 8, pp.93-115
- Levy, B. & Spiller, P. (1996). *Regulations, institutions, and commitment*. New York: Cambridge University Press
- Milne, C. (1998). Stages of universal service policy. *Telecommunications Policy* 22(9), pp.775-780
- MPHPT (2001). *Outline of the telecommunications business in Japan*. Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications. Tokyo, Japan
- MPHPT (2002). *2001 Annual Report: Posts and telecommunications in Japan*. Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications. Tokyo, Japan
- Mueller, M. (1993). Universal service in telephone history. *Telecommunications Policy* 17(5), pp.352-369
- Mueller, M. (1997). *Universal service*. Cambridge, MA: The MIT Press
- Noam, E.M. (1997). Reforming universal service: A prerequisite to competition and interconnection. In Noam, E.M. & Wolfson, A.J. (Eds.) *Globalism and localism in telecommunications*. Elsevier, The Netherlands
- Noll, R. & Rosenbluth, F. (1995). *Telecommunications policy: Structure, process, outcomes*. In Cowhey, P. & McCubbins, M. (Eds.) *Structure and policy in Japan and the United States*. New York: Cambridge University Press

- OECD (1991). Universal service and rate restructuring in telecommunications. Information Computer Communications Policy 23. Organization for Economic Cooperation and Development. Paris, France
- OECD (1995). Universal service obligations in a competitive telecommunications environment. Information Computer Communications Policy 38. Organization for Economic Cooperation and Development. Paris, France
- OECD (2001). Communications outlook 2001. Organization for Economic Cooperation and Development. Paris, France
- Rosston, G.L. & Wimmer, B.S. (2000). The “state” of universal service. SIEPR Policy Paper No. 99-18. Stanford, CA: Stanford University
- Sugaya, M. (1997). Advanced universal service in Japan. Telecommunications Policy 21(2), pp.177-184
- Tyler, M. (1994). Universal service and innovation: Fostering linked goals through regulatory policy. In ITU. The changing role of government in an era of telecom deregulation. Briefing Report. International Telecommunication Union. Geneva, Switzerland
- Vogel, S.K. (1996). Freer markets, more rules. Ithaca: New York, Cornell University Press
- Weaver, K. & Rockman, B. (1993). Do institutions matter? Washington, D.C.: The Brookings Institution
<http://www.benton.org/Policy/96act/>
<http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/universalservice.html>.

논문투고일 : 2013년 12월 10일
심사개시일 : 2013년 12월 20일
1차 수정일 : 2014년 01월 09일
2차 수정일 : 2014년 01월 15일
게재확정일 : 2014년 01월 20일

<要旨>

정부구조와 규제 거버넌스, 보편적 전화 서비스의 제공

- 미국과 일본의 비교연구 -

자유화를 통한 규제 개혁의 세계적인 추세에서 보편적 서비스의 목표는 위협을 받을 수 있다. 보편적 서비스를 지지하는 교차 보조 제도가 훼손되고 있기 때문이다. 다른 재원조달 방법들 중에서 선택하는 것은 근본적인 정책 문제이며, 주어진 상황과 요구에 따라 각 국가마다 다를 수 있다. 게다가 정부와 규제기관의 역할은 선택된 특별한 자금조달방식에 따라 달라질 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 정책 결정 과정에서 제도적 구조의 중요성을 강조한 레비와 스플리(Levy and Spiller, 1996)의 틀에 초점을 맞춰 미국과 일본의 보편적 서비스 실행을 비교하려 한다. 연구는 미국의 분산된 규제 과정과 제정된 규제가 제도적 차별에 뿌리를 두고 있으며, 보편적 서비스의 친경쟁적인(pro-competitive) 실행을 촉진해왔다 고 폭로한다. 반면, 일본의 전략적 실행은 더 많은 임의적 제도 시스템과 시장 순응적 개입에 대한 강한 규제 인센티브를 통해 가능했다.

Regulatory Governance and the Implementation of Universal Service

- A Comparative Study of the US and Japan -

With a worldwide trend of regulatory reform through liberalization, the goal of universal service might be threatened because the trend would undermine the cross-subsidy arrangements that have underpinned universal service. The choice among the different financing methods is a fundamental policy issue and is likely to be different in each country, given its own conditions and needs. Furthermore, the role of government and the regulator will vary with the particular method of funding that is chosen. In this context, this study tries to compare the implementation of universal service in the US and Japan focusing on the framework of Levy and Spiller's (1996), which emphasizes the importance of institutional structure in policy-making processes. The study uncovers that the decentralized regulatory process and formulated regulation in the US are largely rooted in its institutional governance and have facilitated pro-competitive implementation in universal service. By contrast, in Japan strategic implementation has been possible through a more discretionary institutional system and the strong regulatory incentives for market-conforming intervention.