

## 미국의 통신서비스 규제 경험에 관한 ITU 보고서

미국은 통신서비스에 관한 연방정부 차원의 전권위임 조직인 연방통신위원회(FCC)라는 규제 구조와 자유 경쟁을 근본으로 한 통신서비스 법률제정 철학에 따라 1996년에 전기통신법을 공포하였다. 미국은 단말장비 개발에 관한 중요한 규제 경험과 국내외의 통신서비스 시장에 대한 경쟁 촉진, 자국의 시장보호에 대한 규제를 경험하게 되었다.

본 요약은 ITU가 보고한 미국의 규제 경험에 대하여 규제 구조인 FCC, 법률제정의 근본철학, 그리고 1996년의 전기통신법을 소개하고 이를 근거로 경험한 미국의 규제에 대하여 살펴보도록 한다.

김민정 조사연구실 연구원

### 규제 구조

각국의 전기통신분야의 법률은 그들만의 독특한 역사와 전통에 따라 입안된다. 이 글은 전기통신 규제에 관한 접근방식이 완벽하다거나 동일하게 적용할 수 있다는 것을 말하고자 하는 것은 아니다. 미국만의 독특한 여러 특징은 미 연방 정부 사이의 특이한 구조에서 비롯된다.

각주의 전기통신 규제 구조는 연방정부 및 지방 규제위원회 양쪽 모두에 포함되어 있다. 각 연방 당국들은 국가 정책의 이행에 있어 주과수 사용에 관한 충분한 관할권과 지역 법률의 사전 심사에 영향력을 가지고 있다.

이러한 체계는 지역과 국가(주) 사이의 이해관계를 조정토록 하며, 주과수 사용권의 분산을 효율적으로 할 수 있도록 한다.

전기통신 규제 구조는 정부의 입법, 행정 및 사법의 영역을 포함하고 있다. 연방정부 차원에서 이러한

체계의 전권을 위임한 기관인 연방통신위원회(FCC :Federal Communications Commission)는 정부의 행정부와 분리 독립되어 준 입법·준 사법기관의 형태로 운영된다. FCC는 공공참여 의사결정 기구로서 성문화된 절차와 판례에 의하여 운영된다.

### 규제 철학

미국의 전반적인 규제 철학은 200년 이상의 민주주의의 원칙과 전통위에 만들어 졌으며, 일반적인 전기통신 법률 제정은 다음의 4가지의 기본원칙을 기반으로 하고 있다.

- 공공에게 제공되는 전기통신서비스는 민영회사에 기반을 둔.
- 자유 경쟁 정책
- 합리적이면서 기술력의 척도가 되는 시장에서의 정부규제 제거하는 한편, 국내외 전기통신서

비스 부문의 공익을 위해 적당하고 합리적인 가격을 유지하기 위한 필수 불가결한 규제의 유지

- 각 전기통신 서비스의 경제적·기술적 환경에 따른 규제 범위의 조정

역사적으로 미국은 경제성이 있다면 자율과 공개경쟁을 강조하는 전기통신정책을 채택해 왔다. 이러한 배경에서 규제는 서비스 경쟁이 혼탁해지는 것을 시장이 통제할 수 있는 환경을 만드는 데 사용된다.

전기통신산업의 경쟁력은 독점서비스 환경이나 고가의 서비스 요금 등에 비해 너무 약하기 때문에 정부의 법규는 전기통신 이용자와 또다른 시장 참여자를 방어하기 위해 중재 역할을 한다.

궁극적인 목적은 규제 철폐후에도 충분한 시장 경쟁력을 가질 수 있도록 시장을 감독하는 것이다. 규제는 시장 영향력을 가진 사업자들이 그들의 시장 지배권 남용을 방지하는데 우선적인 초점을 맞추었다.

이 경쟁 촉진은 국내의 전기통신 이용자들을 보호하는 최상의 방법이다. 일단 규제가 필요하다고 판단되면 시장원리를 강조하는 방향으로 법규 제정을 추진한다.

이 규제 접근법은 급속히 변화하고 있는 기술방식의 다양함과 기술해법에 특히 효과적이다. 이러한 방침은 보다 실험적인 방법이며, 최종 사용자로 하여금 시장 영향력을 통해 의사결정을 하도록 한다.

결과적으로 지난 십년간에 걸쳐 GII(Global Information Infrastructure)의 다섯가지 기본 원칙은 국내의 전기통신 기반의 혁신적인 지표가 되고 있다. 그것들은 다음과 같다.

- 민간투자의 장려
- 경쟁 촉진
- 개방 접속 제공

- 유연한 규제환경의 조성
- 보편적 서비스의 보장

## 1996년의 전기통신법

1996년 2월 8일, 미국 대통령은 경쟁을 촉진하고 국내의 보편적 서비스 제공을 위한 포괄적인 전기통신 법령에 서명하였다.

1996년 전기통신법의 몇가지를 살펴보면,

- 시내전화사업, 시외전화사업 그리고 유선사업 자들에게 하나 이상의 타업종 진출 및 경쟁을 허용함.
- 1999년 까지 모든 교실, 공공도서관 및 의료시설을 정보초고속도로(Information Superhighway)로 연결함.
- 가족들이 그들의 가정에서 텔레비전을 통해 프로그램의 통제권을 갖도록 함.
- 텔레비전과 전파부문의 소유권 규제 축소와 국내의 지배적인 여론 및 입장의 다양성을 보호함.

1996년 전기통신법 개혁의 결과로, 국내 소비자들은 다양한 선택 기회와 저렴한 요금에서 오는 이익을, 근로자들은 새로운 고임금 직종을 그리고 업계에서는 그들의 제품과 서비스의 국내의 새로운 시장 진출을 기대하고 있다.

이와 동시에 중요한 것은 1996년의 전기통신법은 저소득자, 농촌 지역사회 및 불구자를 포함한 전 시민의 권익 보호와 보다 나은 보편적 서비스를 제공하기 위한 의회와 클린턴 행정부의 명백한 의도를 반영하고 있다.

본 법의 궁극적인 목적은 모든 국민이 시간과 장소, 그리고 사회경제 및 신체적 제약없이 진보된 전기통신서비스를 이용 가능케 하는 데 있다.

그 법률은 공정성에 바탕을 둔 양질의 서비스, 합리적이고 현실성 있는 요금을 유지하도록 하는 것 뿐

만 아니라, 진보된 정보통신서비스를 포함하기 위해 보편적 서비스의 정의를 확장하였다.

학교, 의료시설, 그리고 공공 도서관 등이 할인된 요금으로 서비스를 받을 수 있도록 하는 특별 조항도 만들어 졌다.

정보통신서비스 사업자는 법 조항에 정의되어 있는 바와 같이 장애인들이 정보통신 이용을 위한 접속을 자유롭게 할 수 있도록 해야 한다.

보편적서비스에 대한 정의가 계속 발전되어 같 것을 인식하고, 그 법규정은 연방 보편적서비스 지원 기구(Federal Universal Service Support Mechanisms)에 의해 최종 승인 받을 수 있는 서비스 초안을 FCC가 제안하도록 하고 있으며, 향후에 주기적으로 이 정의를 재검토 함으로써 공공의 이해관계와 정보통신산업의 현황을 고려하도록 하고 있다.

## 단말장비 개발 : 규제에 관한 중요한 경험

미국의 전기통신 입법 경험 중 중요한 단계의 하나는 경쟁을 위한 단말장비 시장의 개방여부 결정이었다. 미국 전화산업의 초창기였던 지난 80여년 동안은 서비스 제공시 단말장비를 번들로 포함한 전화 서비스 요금이 전화 회사에 의해 일방적으로 책정되었다.

1956년 Hush-a-Phone 사가 장치판매 신청을 법원에 제기 함으로써 이러한 시장 지배권이 도전 받게 되었다.

이 판결 원칙은 1968년 연방통신위원회가 “공익에 위배되지 않는 한 모든 사람은 전화를 사용 할 권리가 있다.” 라고 천명함으로써 지지를 받고 더욱 확장되게 되었다.

이 판결로 1997년에 연방통신위원회가 전화 서비스로 부터 전화 단말장비를 분리하고 전화회사가 가지고 있던 네트워크에 단말장비의 접속에 대한 권한을 없앨 수 있는 길을 열어주었다.

통신망에 대한 전화 회사들의 잠재적인 해악을 정당화 하는 것을 막기위해 연방통신위원회는 그러한

해악을 사전에 방지하는 기술적 기준들을 세웠지만, 판매 상품의 종류나 설치 장비에 대한 더 이상의 제약을 두지는 않았다.

이러한 업계 분위기의 조성은 미국내 단말장비 시장에 신선한 자극이 되었다.

소비자들은 단말장비를 선택할 수 있게 되었고, 기존 가격을 유지하면서도 혁신을 가속화하여 생산에 박차를 가하게 되었다.

소비자들은 이제 PBXs, Key Systems, Faxes, Mobile Communications, Data Communications, 그리고 Voice Processing 부문의 보다 진보된 기술들을 선택하게 되었다. 터미널 장비시장에서의 경쟁이 없었다면 이들 대부분의 기술은 낙후되었을 것이다.

미국내 단말장비 시장에서의 규제철폐는 압도적인 성공을 거두었으며, 전기통신서비스 산업 구조의 고도화에 기여하였다. 게다가 저렴한 가격을 실현하였으며 업계와 소비자들은 가장 경제적이고 합리적인 기술을 선택할 수 있는 자유를 부여받게 되었으며, 궁극적으로는 국내 산업의 장기적인 경쟁력 확보를 지원하게 되었다. 또한 거대한 단말기 시장에 활력소가 되었으며, 장비생산 산업을 탄탄하게 만들었다.

## 규제와 국내 경쟁

독점 구조하에서는, 때로는 시장 구성이 독점적인 요소와 경쟁적인 요소가 혼합되는 경향을 보인다. 이 요소들이 혼합된 독점 시장은, 규제에 관한 쟁점이 가장 복잡하다.

원가계산, 가격구조, 기술표준, 보편적 서비스를 위한 부수적 문제들, 통신시설 접근을 위한 사용자들의 권리, 그리고 국제 시장에서의 상호관계와 같은 현안들이 고도의 기술적인 해법을 요구한다. 이 모든 쟁점들이 법률 제정의 걸림돌이 되고 있다.

여러 종류의 정보통신서비스 또는 다수의 장비 공급자가 동일한 사용자를 대상으로 할 때 경쟁이

발생하게 된다.

그것은 통상시장에서 제공되는 서비스의 숫자 또는 인가된 면허의 숫자로서 특징지어 지는데, 미국의 경우에는 허가 범위가 셀룰러 독점 지역인 경우에는 두 개의 서비스 제공업자, 주간(Inter-state)장거리 전화 서비스인 경우에는 오백 여개의 서비스 제공업자, 그리고 공중전화, 회선재판매 및 특정장비 공급업자 등은 사업자의 수에 제한을 두지 않고 있다.

개방과 독점, 심지어 경쟁자 사이에서도 성공을 보장받거나 반드시 경쟁관계를 가지는 것만은 아니다.

경쟁은 반드시 최소화된 규제 구조에 의해서 육성되어야 하며, 그에 의해서 시장 경쟁력은 의사 결정 기준의 핵심이 될 것이다.

이러한 접근법은 현실성있는 최저 수준의 가격으로 다양한 소비자들의 욕구를 만족시키는 결과를 가져올 것이다.

사실상 모든 국가들이 경제적인 문제와 더불어 경쟁의 또다른 양상을 포함하여 정보통신부문을 재편하고 있다.

하지만 인허가 경쟁과 경쟁을 허용하는 법률 기반을 마련하는 것의 차이점을 인식하는 것은 매우 중요한 문제이다.

경쟁은 기술혁신, 원가관리, 가격책정, 그리고 마케팅 전략에 의해서 단련되고 촉진 된다는 사실을 알게 되었다. 1980년에서 1993년 사이에 독점 서비스 공급이 무너지고 동시에 국내 장거리 전화통화량은 2배 이상 국제 장거리 전화통화량은 4배 이상 증가하였다.

이 사실은 경쟁하에 공급되는 전기통신서비스와 장비들은 생산 원가를 낮추고, 소비자들에게 신속한 서비스를 제공하며 대고객 서비스를 향상 시킬 수 있다는 것을 반영한다.

가격인하는 공급자의 수익증가를 가져왔다. 1993년에는 17.1조 달러의 순 영업수입과 함께 총 수익 112.6조 달러를 기록하였다.

이는 1980년대 이후 59%의 증가를 보인 것이

다. 그러나 이와 동시에 중요한 것은 경쟁은 보편적 서비스의 진보 또한 가져온다는 사실을 알게 되었다.

예를 들면 1983년과 1993년 사이에 국내 전기통신 시장(장거리 통신서비스)에서 치열한 경쟁이 있던 시기에는, 14.6만 국내 전화가입자의 증가와 함께 가정용 전화 사용비율이 91.4%에서 94.2%로 증가되었다.

이 기간 동안 시내 통화요금은 10% 증가한 반면, 장거리 통화요금은 거의 2/3 수준으로 떨어졌다.

보편적 서비스의 제공은 시내통화 요금 부담을 완화시키고 특히 농촌 지역에서는 더욱 혜택을 받을 수 있다.

오늘날 미국은 현대의 경제 구조가 노동력의 지리적 이동성을 필요로 하기 때문에 저렴한 장거리 통화요금은 사회적 응집력을 결속 시킨다는 사실을 경험하였다.

비싸지 않은 장거리 전화 서비스 요금은 그 자체가 비즈니스의 기회로 가족과 근로자들에게 중요한 의미를 가지며, 인터넷의 출현은 공통 학회들간의 정보교류를 강화시킨다.

실제로 연방통신위원회는 공중전화 사업자들간의 상호 결속을 규제 하였으며, 소위 “경쟁적 사업자 정책”을 지원하였다.

이 정책하에서 사업자들은 지배적(Dominant)사업자 이거나 비지배적(Non-Dominant)인 사업자로 양분되었다.

지배적 사업자는 시장 지배력을 가진다. 그 지배력은 가격을 좌우하는 힘이다. 어떤 회사이건 독점적인 서비스 공급 또는 제조업자의 위치가 되거나 또는 실질적인 시장점유율 또는 핵심 정보의 소유권으로써 시장 영향력을 획득할 수 있다.

미국내에서 지배적인 전화사업자로 분류된 회사들은 Regional Bell Operating Companies 또는 RBOC(Ameritech, Bell Atlantic, Bell South, Nynex, Pacific Telesis, Southwestern Bell and

US West), GTE Hawaii, 그리고 COMSAT를 들 수 있으며, 이는 통신위성법(Communications Satellite Act) 하에서의 독점적인 지위에 기인한다.

지배적 사업자들에게는 여러 가지 중 특히 투명한 요금 정책, 자체요금산정기준, 그리고 신규 설비취득에 대한 허가 획득이 요구된다.

일반적으로 미국에서는 비지배적 사업자들은 가격을 통제할 수 있는 힘을 가지지 못했기 때문에 비지배적 사업자에게는 지배적 사업자들보다는 덜 엄격한 규제를 적용한다.

이와 마찬가지로 사업자들은 또 다른 그들의 서비스들(즉, 무시설기반("non-facilities-based") 부가가치 서비스 제공)에 의지하기 때문에, 시장 통제권의 영역밖에 있으며, 전송경로를 통제하는 서비스 공급자들보다는 약한 규제를 받게 될 것이다. 이에 따라 이들 사업자들에게는 직접적인 규제는 요구되지 않는다.

## 국제 경쟁

국제 전기통신 설비와 서비스 부문에서는 미국은 국내 전기통신에 적용된 동일한 규제 이념을 고수한다.

물론 이러한 원칙의 적용은 향후 전망과 다른 조인국의 원칙을 포함한 다각적이고 쌍무적인 국제적 동의에 의해서 조정된다.

예를 들면 ITU 내부에는 국제 통화량을 제한적으로 감소시킬 수 있는 기능이 있다. 국제전기통신규제는 자유로운 협약을 추구하는 국가들을 보호 해준다. ITU-T 권고안 D.1 및 D.3에서는 임대회선의 재판매 및 공유제한을 철폐하는 반면 국내 법률의 우선권은 유지하였다.

미국은 이들 법률문서의 승인을 지지하는 입장을 취하고 있다. 다른 국가와 관련하여 합법성이 인정되고, 현실성이 있다고 판단되면 국내 법률정책을 국제 전기통신에도 적용하였다. 이들 정책은 다음과 같다.

- 국제 회선간 완전한 경쟁을 감독하고 장려

- 국제 서비스에서의 원가 이상의 높은 요금을 인하시키기 위한 방안을 강구
- 시장 영향력을 통하여 국내 징수 요금의 축소를 장려
- 공유된 서비스의 사용과 재판매의 제한 철폐를 모색
- 해저케이블 및 위성시설 모두를 사용하는 복합 설비 공급의 인가
- 규제의 축소나 철폐로써 업계의 활성화 유도
- 시장 영향력에 기초한 미국 국제서비스 제공자의 규제 단계의 다양화

이들 정책의 어떠한 차이점일지라도 국제시장을 반영하며, 이는 국제 전기통신의 법률적 책임을 공유한다는 것이다.

이 원칙은 정보통신시설과 서비스 확산 및 단일통화요금제공 뿐만 아니라 국가간의 연대와 정보통신 교역의 협력자로서의 역할을 제공하지만 이러한 일반적인 시도는 정보통신산업의 법률 제정 기구를 재판매하고 지원하게 될 것으로 보인다.

## 결론

효율적이고 잘 정비된 법률구조는 정보통신개혁의 성공의 열쇠이다. 필수불가결한 규제, 사업자들의 영향력, 시장 접근성 개발, 그리고 미래의 동향에 기초한 정보통신서비스의 개발 및 정의 등은 법규의 효과적인 작용이라 볼 수 있다.

모든 분야의 참여 행위에 관한 법률적 범위는 정부 정책 및 목표를 실현할 수 있도록 끊임없는 개선이 필요하다.

그렇기 때문에 그것은 완전하지 않으며 다만 무엇이 독점인가 경쟁이 무엇인가 그리고 직면하게된 사회적 의무의 정의에 대한 확인에 불과하다.

초기부터 지속적인 실행의 평가와 산업환경보호로써의 정책이 되기 위한 강력하고 효율적인 법률의 실체가 반드시 필요하다. ◆