

융합시대의 통신과 방송의 보편적서비스 정립방안에 관한 연구*

이종기**

(연세대학교 정보대학원 박사과정)

이상우***

(연세대학교 정보대학원 부교수)

이봉규****

(연세대학교 정보대학원 교수)

통신과 방송산업의 융합으로 인한 경쟁양상의 확대는 양 산업을 아우르는 통합적인 보편적서비스 제도의 정립과 함께 동제도와 시장기구와의 조화에 대한 재고찰을 요구하고 있다. 이러한 환경 하에서 보편적서비스 제도의 새로운 정립필요성 및 그 제도적 개선방안을 살펴보는 것은 의미 있는 작업이다. 연구결과 융합환경의 도래는 보편적서비스 제도의 축소를 가능하게 할 수 있는 주요한 인자로 분석되었는데, 융합환경 하에서 보편적서비스 제도는 시장기구에 의해 추구하는 가치가 실현되기 어려운 영역에 국한시키는 것이 가치실현의 효과성과 더불어 경쟁왜곡을 최소화할 수 있는 바람직한 방안으로 나타났다. 이를 위해 전국 단일요금규제를 폐기하고 사회적 약자에 대한 보편적서비스는 복지통신과 복지방송으로 흡수, 확대하는 것이 바람직하다고 판단되었다. 이는 보편적서비스 제도가 추구하는 가치의 포기가 아니며, 단지 보편적서비스가 추구하는 가치 실현을 위한 수단으로서 시장기구가 기존의 정책간섭을 대체함을 의미한다.

key words : 융합, 보편적서비스, 편재성, 이용가능성, 의무재송신

* 본 연구는 방송통신위원회 및 정보통신연구진흥원의 방송통신정책연구센터 운영지원사업의 연구결과로 수행되었음을 밝힙니다(IITA-2009-C1091-0901-0007).

** jongki.lee@ovum.com

*** leesw726@yonsei.ac.kr, 교신저자

**** bglee@yonsei.ac.kr

1. 서론

보편적서비스(universal service)란 한 국가의 국민들이 인간다운 생활을 영위하기 위해 요구되는 필수적인 재화에 대해 최소한의 이용권을 보장하는 서비스라고 할 수 있는데¹⁾ 통신산업의 경우에는 한국을 비롯한 세계 주요 국가들이 통신법 등을 통해 명시적인 제도로써 운영해 오고 있으나, 방송산업의 경우에는 명시적인 제도 규정이 없이 대체적으로 지상파 방송이 보편적서비스로 인식되고 있다. 그리고 이러한 보편적서비스 제도의 의의는 정치학적 측면에서 평등권과 형평성 실현을 통한 자유민주주의의 지속, 경제학적으로는 망외부성을 통한 사회후생의 증진, 그리고 정책적 측면에서는 정보격차 해소를 통한 경제적 효율성과 더불어 국가적 통일성과 국민통합이 일반적으로 제시되고 있다(곽정호, 2005). 하지만, 또 다른 측면에서 보편적서비스 제도 정책이 도입된 데에는 도입 당시 정책의 간섭이 없이는 시장기구에 의해 보편적서비스 제도가 추구하는 가치의 실현이 어려웠던 현실도 부인할 수 없는데, 통신의 경우 통신망 자원의 희소성과 구축의 어려움, 방송의 경우 주파수 제약 등이 대표적인 예라고 할 수 있다.

한편, 최근 들어 수년간 진전되어온 통신과 방송산업의 융합현상은 과거 독점서비스에 대한 경쟁도입 내지 기존 경쟁의 심화를 가능하게 함으로써, 과거 통신과 방송의 영역별로 적용되었던 수직적 규제체계의 재정립을 요구하고 있다. 따라서 이러한 융합현상에 따라 기존 통신분야의 보편적서비스 제도를 통신과 방송을 아우르는 통합적인 제도로 재정립하는 것은 그 자체로서 자연스러운 과정이라고 할 수 있을 것이다. 하지만, 융합이 통신과 방송에 있어서 보편적서비스 제도의 통합 요구와 더불어 제기하는 더욱 중요한 이슈는 융합이 실현하는 경쟁체제 하에서 보편적서비스 제도의 존립 필요성의 재고찰이라 할 수 있는데 그 이유는 융합환경이 도래한 근간인 기술발전이 보편적서비스 제도의 도입배경 중 자원제약 조건을 해소 내지 상당히 완화시킬 것으로 예상되고, 이에 따라 시장기구가 보편적서비스 제도가 추구하는 가치의 실현을 대신할 가능성이 증대되기 때문이다. 보편적서비스 제도가 국가별, 시대별 상황에 따라 진화하는 동태적 특성을 보이고, 이에 따른 제도 개선이 지속적으로 추구되어 왔음에도 불구하고, 융합에 의해 보편적서비스 제도가 새롭게 재조명되는 이유는 바로 융합이 보편적서비스 제도에 대해 갖는 이와 같은 구조적 또는 근본적인 영향에 기인한다고 할 수 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로, 본 연구는 보편적서비스 제도의 논거를 살펴보고, 융합 환경이 도래하면서 기존 보편적서비스 제도에 대해 제기되는 다양한 이슈들을 살펴본다. 또한 융합 시대에 있어 보편적서비스 제도의 바람직한 정립 방안을 제시하고자 한다. 본 연구의 연구문제는 다음과 같이 정리된다.

1) 곽정호(2005)는 보편적서비스의 대상재화를 “공공재화”로 규정하였으나, 대상재화가 공공재의 특성인 비경합성과 비배제성을 반드시 충족한다고 볼 수 없다고 보아 본 연구에서는 “필수적인 재화”로 일반화하였다.

- 연구문제 1 : 보편적서비스 제도의 논거는 무엇인가?
- 연구문제 2 : 융합 환경의 도래는 기존의 보편적서비스 제도에 어떠한 문제점을 제기하는가?
- 연구문제 3 : 융합 시대에 보편적서비스 제도는 어떻게 정립되어야 하는가?

이러한 연구과제를 통해 본 연구는 기존 제도에 대한 전면적인 재인식, 예컨대 보편적서비스 제도는 추구하는 가치의 고귀함으로 인해 영원히 존속하고 확대되어야 하는가, 보편적서비스 제도의 실행수단인 편재성(ubiquity)과 이용가능성(affordability)은 과거의 전통을 답습하여야 하는가, 시장기구는 과연 보편적서비스 제도를 완전히 대체할 수 있는가, 융합환경 하에서 방송의 보편적서비스 제도가 왜 필요하고 어떻게 정립되어야 하는가 하는 의문들의 해소에 중점을 둘 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서 보편적서비스 제도의 논거를 그 근원에서 출발하여 보편적서비스 제도의 정립배경과 현황을 규제정책의 양대 축을 형성하고 있는 미국과 유럽을 대상으로 통신법, 지침 및 고시 등의 분석을 통해 살펴볼 것이다. 그리고 3장에서는 보편적서비스 제도와 시장기구의 내재된 갈등현상을 기존 문헌들의 비교분석을 통해 고찰하고, 융합이 이러한 갈등양상을 증폭시켜가는 과정을 분석할 것이다. 4장은 2장과 3장의 연구를 토대로 융합환경 하의 통신과 방송의 보편적서비스는 어떻게 정립되고 운영되는 것이 바람직한가에 대해 주요 방안들을 제시할 것이다. 이 경우 각각의 방안은 제도의 실행가능성과 유지가능성에 주안점을 둘 것이다. 끝으로 5장에서는 본 연구를 요약하고 한계점을 제시한다.

2. 융합환경의 도래와 보편적서비스 제도의 논거

통신산업에 있어서 보편적서비스 제도는 1907년 미국 통신기업인 AT&T의 슬로건인 “하나의 정책, 하나의 시스템, 보편적서비스(One policy, One system, Universal service)”에서 비롯되었으나, 그 당시의 보편적서비스 개념은 미국 내 산재된 지역 전화 사업자들을 합병하여 통합된 전화시스템 하에서 이용자들의 전화통화를 용이하게 해주는 의미로 현재 사용되고 있는 보편적서비스 개념과 차이가 있었다(정보통신정책연구원, 2005). 이후 보편적서비스는 기본적인 통신서비스를 모든 국민들에게 적절한 요금에 이용할 수 있도록 보장하는 정책의 개념으로 변화하게 되었는데, 1996년 개정된 미국 통신법(제254조)에 따르면, 보편적서비스는 모든 이용자에게 통신서비스를 적절한 가격에 사용 가능하도록 하는 것으로 정의되어 있으며, 보편적서비스의 지정기준으로는 교육, 공공의 건강 및 안전, 보급률, 공익에의 부합 등이 있다.²⁾

2) 미국에 있어서 현대적 의미의 보편적서비스 제도의 시초는 1934년 커뮤니케이션법이라는 데 공감대가 형성되

〈표 1〉 유럽의 보편적서비스 제도 형성과정(1990년대)

| 지침, 보고 및 결의 | 주요 내용 |
|--|---|
| Council Resolution, 93/C213/01, OJ C 213/1, 1993 | 유럽 전역에서 합리적이고 저렴한 가격으로 고품질의 통신 서비스를 제공하도록 하는 보편적서비스의 원칙을 채택 |
| Communication, COM(93) 542, 1993 | 경쟁환경 하에서 보편적서비스 발전에 관한 보고 |
| Council Resolution, 94/C48/01, OJ C 48/1, 1994 European Parliament Resolution, A3-0317/94, OJ C 205/551, 1994 | 보편적서비스 원칙(저가, 고품질의 서비스 제공) 확인 보편적서비스 자원: 투명성, 비차별성, 비례성의 원칙 보편적서비스 의무: 각 사업자들이 공평하게 부담 보편적서비스 개념: 기술진보, 시장발달, 수요변화에 대응하여 진화될 필요가 있음 |
| Infrastructure Green Paper Part I (1994), Part II (1995) | 보편적서비스 정책의 주요 요소에 대한 합의 • 범위: 기본음성전화 서비스와 팩스, 저속데이터, 음성을 전송하는 네트워크의 접속 • 비용 산정방법: 순비용방식 • 비용 분담방법: 기금방식 또는 접속료부와 방식이 가능하나 기금 방식을 우선적으로 고려할 것을 제안 |
| European Commission Theme Paper, 1995 | 보편적서비스에 대한 구체적인 문제들을 제기 |
| Full Competition Directive, 95/62/EC, OJ L 321/6, 1995 | 보편적서비스의 구성 요소에 대한 틀을 설정 유럽 차원의 보편적서비스의 범위를 검토 |
| Communication, COM(96) 73, 1996 | 보편적서비스의 범위를 검토 |
| Directive, 96/19/EC, OJ L74/13, 1996 | 비용 위주의 서비스요금, 요금재조정을 의무화 |
| Proposal, COM(96) 419, 1996 | Directive 95/62/EC의 수정안 |
| Communication, COM(96) 608, 1996 | 보편적서비스 비용계산(원칙적으로 장기증분비용방식), 기금 운영방식, 분담방법, 비용부담자 및 부담수준 결정 |
| Interconnection Directive, 97/33/EC, OJ L 199, 1997 | 경쟁환경 하의 보편적서비스에 대한 정의, 자원, 비용 산정과 분담원칙을 명백하게 설정 |

자료: 김방룡 외(1998)

또한 이와 같은 보편적서비스는 전기통신 및 정보기술의 발전을 고려하여 정기적으로 보편적서비스의 범위를 새롭게 결정하도록 되어 있다. 한편 유럽의 경우, 보편적서비스는 통신자유화에 따른 정책과제로 추진되어 왔으며, 1993년 유럽연합 각료이사회에서 보편적서비스

어 있다고 할 수 있다. 하지만, 뮐러(Mueller, 1993)는 이에 대해 매우 부정적인데 그는 동 법이 보편적서비스가 아닌 당시 연방무선위원회(FRC)와 주간상업위원회(ICC)의 통합을 목적으로 한 것으로 보편적서비스와는 연관성을 찾을 수 없다고 지적하고 있다. 소니(Sawhney, 1994) 또한 보편적서비스를 연상케 하는 관련 서문이 규정된 이유와 배경에 대해 법적 배경이 매우 희박함을 지적하고 있다. 보편적서비스와 1934년 미국 커뮤니케이션법과의 세부 사실관계 규명은 역사적 연원을 구명한다는 측면에서 또 다른 의의가 있다고 할 수 있지만, 본 연구의 범위를 벗어남으로 여기서는 축약하기로 한다.

유지를 통신산업의 주요 목표로 결의를 한 이후 지속적인 논의가 있어 왔다. <표 1>은 1990년대 유럽에서 보편적서비스 제도의 추진 현황을 보여주고 있다(김방룡 외, 1998).

유럽의 경우 이와 같은 제도형성 노력은 2002년 유럽연합이 제정한 보편적서비스 지침에 반영되어 있다. 동 지침은 보편적서비스를 경쟁의 왜곡 없이, 최소한의 범위로 정의된 서비스를 모든 이용자에게 적절한 요금에 제공하는 것으로 정의하고 구체적으로 유선공중전화망 접속과 이용, 공중전화, 번호안내 및 전화번호부 서비스로 규정하고 있다(유럽위원회, 2002). 여기서 적절한 요금이란 국가별 특성, 전국적으로 동일한 요금수준, 저소득층에 대한 요금감면의 정도 등을 고려하여 결정하도록 명시되어 있다(정보통신정책연구원, 2005).

우리나라의 경우에는 “모든 이용자가 언제 어디서나 적절한 요금에 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신업무”로 보편적서비스를 정의하고 있으며(전기통신사업법 제2조) 보편적서비스에 해당하는 전기통신업무를 결정하기 위해서는 정보통신기술의 발전 정도, 전기통신업무의 보급정도, 공공의 이익과 안전, 사회복지 증진, 그리고 정보화촉진 등을 고려해야 한다고 규정하고 있다(전기통신사업법 제3조). 이에 따라 유선시내전화, 공중전화, 긴급통신용 서비스, 장애인 및 저소득층에 대한 요금감면 전화 서비스를 보편적서비스로 지정하여 제도를 운영하고 있다(전기통신사업법 시행령 제2조). 요약해 보면, 미국, 유럽, 우리나라 모두 통신산업에 있어서 보편적서비스는 이용자가 거주하는 지역이나 소득수준에 상관없이 안정적으로 제공받아야 하는 서비스로 인식하고 있고, 보편적서비스에 해당하는 서비스는 국민의 기본적인 통신이용권을 보장하는 서비스를 포함하도록 하고 있다고 볼 수 있다(정보통신정책연구원, 2005).

방송의 경우에는 보편적서비스 개념이 다양하게 사용되고 있으나, 학술적으로나 정책적으로 방송의 보편적서비스에 대한 체계적 논의가 이루어지지 않은 상태라고 할 수 있다(이상식, 2004). 하지만, 실제에 있어서 방송의 보편적서비스는 대체로 지상파 방송이라는 데 공감대를 갖고 있다고 할 수 있다.

예를 들어, 윤석민(1999, 2005)은 방송에서의 보편적서비스 요건을 기술적으로 난시청지역을 제거하여 모든 사람들이 방송 서비스에 접근할 수 있고(방송신호 도달의 보편성), 누구나 적절한 비용에 방송서비스 접근이 가능해야 하며(서비스 이용의 보편성), 방송내용이 특정계층의 취향만을 반영하는 것을 지양하고 모든 사람들의 취향을 충족시킬 수 있도록 다양한 프로그램의 제공(서비스 내용의 보편성)으로 제시하고 있다. 또한 우리나라의 경우 지상파 방송은 전국적인 전파송출과 난시청지역에 대한 유선방송사업자의 지상파 재송신, 그리고 저렴한 이용대가를 통해 방송신호도달의 보편성과 이용의 보편성은 담보되고 있으나, 내용의 보편성 확보를 위해서는 규제를 통한 정책당국의 개입이 필요함을 제기하고 있다. 광정호(2005)도 지상파 특히, 우리나라의 경우 공영방송인 KBS1과 EBS를 보편적서비스로 인식하고 있으며, 이은미 외(2006)도 미국과 유럽의 사례를 들어 종합유선방송사업자의 지상파 의무재송신(must-carry obligations) 연구를 통해 지상파 방송을 보편적서비스로 전제하고 있다. 발케(Valcke, 2006)도 재송신되는 지상파에 대해 모든 시민들이 적절한 요금으로 최소한의 구체적인 정보 서비스로서 접근될 필요성을 제기, 지상파 방송을 보편적서비스로 제도화할 필요성을 제기하고 있다.

한편, 방송의 보편적서비스를 법제도상으로 보면 미국의 경우는 1940년대 규제기관인 FCC가 규정한 이래 1992년 제정된 케이블TV 소비자 보호와 경쟁에 관한 법(1992 the cable television consumer protection and competition act)에 의해 강화된 CATV사업자의 지상파 의무재송신이 지역성 확보 내지는 공익에 그 정당성을 부여함으로써, 지상파 방송을 암묵적으로³⁾ 보편적 방송서비스로 인지하고 있다고 할 수 있으며, 유럽의 경우에는 공중파 의무재송신을 보편적서비스로 인식하고 1999년 처음으로 의무재송신을 언급한 이래(Communication Review of 1999),⁴⁾ 2002년에는 아예 보편적서비스 지침(제31조)으로 이를 수용함으로써(이은미 외, 2006), 지상파 방송을 미국보다 적극적으로 보편적서비스로 규정하고 있다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 방송의 보편적서비스 개념은 미국이나 유럽보다 명확하다고 할 수 있는데, 우리나라의 경우 방송정책기획위원회가 2001년 방송의 보편적서비스를 처음으로 언급하고 통신의 보편적서비스 개념을 방송에도 적용함으로써 사회집단 간의 지식격차 및 정보격차를 해소하는 것이 방송서비스의 중요한 정책목표가 되어야 함을 강조하였다(방송위원회, 2001). 그리고 비록 법제상으로 방송의 보편적서비스라는 용어를 사용하고 있지는 않지만, 지상파 방송 중 KBS는 방송의 공정성과 공익성 실현을 목적으로 그 존재를 규정한 방송법 제43조(KBS 설립목적)와 제44조(KBS의 공적책임)에 의해, 교육방송인 EBS는 학교 교육보완 및 국민의 평생교육과 민주적 교육발전에 이바지하여야 함을 규정한 한국 교육방송공사법 제1조에 의해, 보편적방송서비스로서의 성격을 충분히 내재하고 있다고 볼 수 있을 것이다(곽정호, 2005).

더욱이 방송법 제78조는 KBS1과 EBS 방송의 경우 종합유선방송 및 위성방송사업자로 하여금 의무적으로 재송신 되어야 함을 규정함으로써, 이와 같은 보편적서비스의 특성을 한층 강화하고 있다고 할 수 있다(이은미 외, 2006). 요약하면, 통신과 방송이 영역별로 독립적인 발전을 하여왔기 때문에 통신에서의 보편적서비스 기준을 방송에 그대로 적용하는 데 어려움이 존재하지만, 미국, 유럽 및 우리나라 공히 방송의 보편적서비스는 지상파 내지는 공영 방송이라 인식되고 있고, 이를 구현하는 수단은 CATV망을 통한 동 방송의 의무재송신이라고 할 수 있을 것이다.

3) 따라서 “암묵적(implicit)”이란 표현은 엄밀히 해야 할 필요가 있다. 지상파 방송을 보편적서비스라고 명시화하지 않은 측면에서는 “암묵적”이라고 할 수 있지만, 법제상으로는 미국과 유럽이 모두 지상파 방송을 공익적 가치측면에서 보편적서비스로 인식하여 의무재송신(must-carry)이란 제도로 치환해 각각 1992년 “케이블TV 소비자보호와 경쟁법(The cable television consumer protection and competition act)”과 2002년 보편적서비스 지침(제31조)으로 수용하였으므로 “명시적”이라고 할 수 있다. 다만, 융합이 도래하면서 통신과 방송이 통합되어 가고 있는 만큼 향후 법제화에서는 공통된 용어사용을 통해 융합환경에 부응하고, 있을 수 있는 규제불균형을 미연에 방지하는 것이 필요할 것이다.

4) 동 보고서 26조항은 공영방송을 의무재송신 대상으로 규정하되, 재송신하는 망사업자에게 경제적 보상을 하도록 규정하고 있다(이은미 외, 2006).

3. 융합과 보편적서비스 제도의 충돌

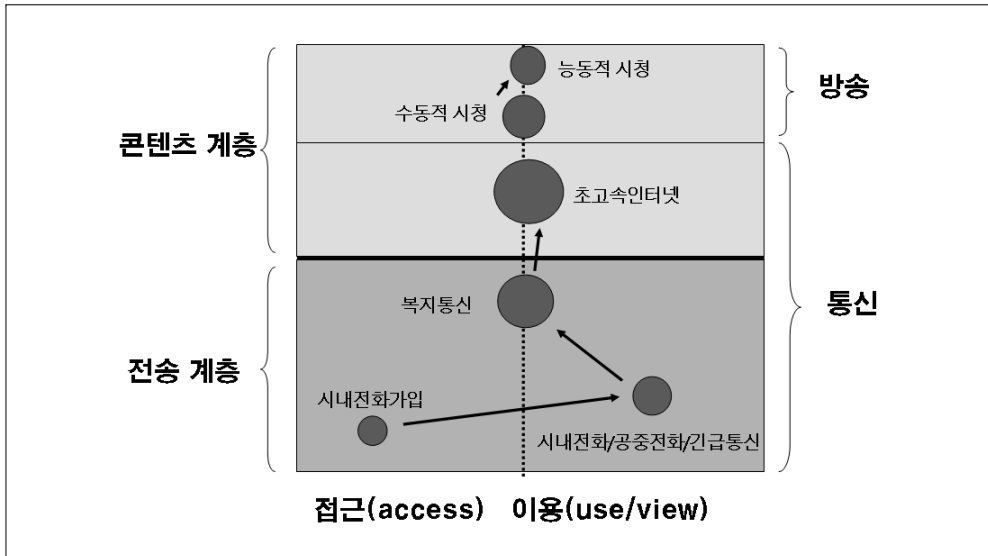
1990년대 중후반부터 논의되고 진전되어온 통신과 방송의 융합은 다양한 형태로 정의되고 분류되어 왔는데, 세부적인 조작적 정의는 다를지라도 그 범주적 내용은 유사하다. 즉, 통신과 방송산업에 있어서 융합은 상이한 네트워크들이 본질적으로 유사한 서비스를 제공하는 현상(유럽위원회, 1997) 또는 동일한 전송 플랫폼을 통해 유사한 신/구의 미디어, 전화 및 인터넷 서비스를 제공하는 것(Iosifidis, 2002)이라고 할 수 있으며, 유럽위원회(1997)는 이러한 융합이 기술, 산업 및 서비스/시장의 단계로 이루어질 것으로 예측하고 있다. 부연하면, 통신과 방송의 융합은 상당한 정도로 통신과 방송의 경계가 없어짐을 의미한다고 할 수 있으며, 이에 따라 통신산업과 방송산업을 아우르는 통합적인 보편적서비스 제도의 정립이 제기되는 것은 자연스러운 현상이라고 할 수 있다.

사실, 보편적서비스 제도에 대한 변화요구는 융합이라는 기술적 현상에 의해서 갑자기 나타난 것은 아니다. 보편적서비스는 시대에 따라서 추구하는 가치나 요소들이 다르게 정의되어 왔다. 통신산업의 경우 전통적으로 초기에는 가입의 보편성을 그리고 시간이 지남에 따라 통화의 보편성을 중시하는 제도로 진화되어 왔다고 할 수 있으며, 이후에는 소위 사회적 약자에 대한 복지통신서비스도 보편적서비스로 인식되고 있는 상황이다. 예를 들어, 미국의 저소득층에 공급하는 저소득층지원(low-income support)이 이에 해당한다고 할 수 있다. 밀네(Milne, 1998)는 국가별 사례분석을 통해 통신에 있어서 보편적서비스 정책의 단계를 네트워크의 발전단계에 따라 <표 2>와 같이 제시하고 있다.

한편, 방송의 경우에도 과거 지상파 위주의 방송시대에는 지상파 방송의 수신 자체가 공익을 위한 국가적 관심사였던 반면, 기술발전에 따라 매체의 다원화 및 다채널의 경쟁환경이 실현됨에 따라 공익 실현을 담보로 한 지상파 방송의 존재에 대한 논의가 지속되어 왔다. 특히, 경쟁환경 하에서 지상파 방송의 공익성 실현은 이용보다는 접근가능성에 비중을 두어

<표 2> 통신망 구축단계에 따른 보편적서비스의 진화단계

| 통신망구축 단계 | 단계 1: 네트워크 구축 시작 | 단계 2: 네트워크의 지리적 확장 | 단계 3: 매스마켓 형성 | 단계 4: 네트워크 구축 완성 | 단계 5: 서비스의 개인화 |
|-----------|------------------|------------------------|---------------|------------------|----------------|
| 가구당 전화보급률 | 0~10% | 5~30% | 20~85% | 75~100% | 100% |
| 보편적서비스 목표 | 기술 채택 | 지역적 평등 | 경제 활성화 | 사회/정치적 통합 | 개인의 커뮤니케이션 권리 |
| 보편적서비스 | 장거리서비스 | 기업용 전화 | 주택용 전화 | 복지통신 | 고도서비스 |
| 공공정책수단 | 네트워크 구축에 대한 면허조건 | 보편적서비스를 조건으로 하는 수익사업면허 | 요금현실화 규제 | 특정계층 보조 | 비시장수요 확인 및 충족 |

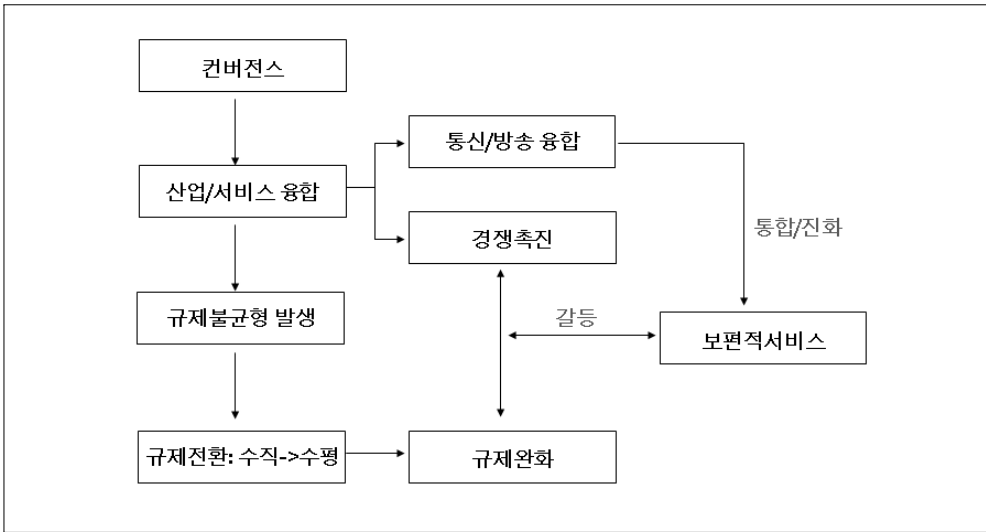


<그림 1> 보편적서비스의 진화⁵⁾

왔는데, 이는 지상파 이외 특정사업자가 지상파 방송을 송신하지 않을 경우 당해사업자의 가입자는 지상파 방송에 대한 접근이 어렵기 때문이었다. <그림 1>은 통신과 방송의 보편적서비스의 진화를 개념도로 도식화해서 보여주고 있다.

하지만 이와 같은 보편적서비스 제도의 진화는 시대와 국가가 추구하는 가치의 변화를 반영할 뿐이며, 그 이면에는 보편적서비스 제도와 시장기구와의 갈등양상이 지속적으로 상존하여 왔다고 할 수 있다. 예를 들어, 통신산업의 경우 대표적인 보편적서비스인 시내전화 서비스는 과거 장거리전화서비스의 보조를 통해 유지되어 왔으나, 장거리전화서비스의 경쟁도입으로 인해 보조 역량이 감소됨으로써 경쟁과 보편적서비스 제도는 갈등을 초래할 수밖에 없다는 주장이 대표적이다(Sawhney, 1994; Sebra, et al., 1999). 나아가 물러(Mueller, 1993)는 미국의 경우 보편적서비스인 시내전화서비스는 보편적서비스 제도가 아닌 시내전화사업자 간(지배적사업자인 AT&T와 지역계 독립사업자) 경쟁에 의해 실현되었음을 제시하고 있다. 길렛(Gillet, 1994)은 장거리사업자의 시내전화 보조가 시내전화서비스의 지리적 보편성인 편재성 확보에 별 도움이 되지 못하였음을 밝힘으로써⁶⁾(Barros, et al., 1999) 경쟁이

5) <그림 1>에서 원의 크기는 보편적서비스의 확장/축소 여부를 나타내며, 통신과 방송 각 부문 내에서 상하방향은 지향가치의 고도화를 반영한다. 방송의 경우 보편적서비스의 범위에 대한 추세는 확인하지는 않지만, 경쟁촉진과 주파수자원의 회소성 약화를 전제로 할 경우, 보편적서비스의 대상이 되는 채널이나 콘텐츠의 범위는 작아질 것으로 예상할 수 있다. 그럼에도 불구하고, <그림 1>은 예시적인 개념도로 이해하고 결론론적인 시각을 갖지 않도록 한다.



〈그림 2〉 융합과 보편적서비스

보편적서비스가 지향하는 가치실현을 할 수 있음과 동시에 보편적서비스 제도의 존립 자체에 대해 의문을 제기하고 있다.

방송의 경우에도 보편적서비스로 인식되어온 지상파 방송은 보편적방송서비스를 위해 종합유선방송 등을 통한 지상파 재송신을 의무화함으로써, 유선방송 사업자에게 경쟁상의 부담을 초래해 왔다는 주장이 제기되고, 급기야 기술발전에 따른 다매체, 다채널화는 지상파 방송의 의무재송신, 즉 지상파 방송의 규제정당성에 대한 첨예한 논쟁이 소위 시장학과 사회학과 간 이어져왔다.

융합이 보편적서비스 제도에 대해 기존의 변화요구에 비해 갖는 더욱 큰 의미는 바로 이러한 측면, 즉, 융합이 실현하는 경쟁의 확대가 보편적서비스 제도와 상충가능성을 더욱 증대시키며, 경우에 따라서는 보편적서비스 제도의 존립 자체에 대한 재고찰을 요구하는 데 있다고 할 수 있다. 이러한 추론의 근거는 보편적서비스 제도로 명시적 또는 암묵적으로 수용되었던 서비스들에 정당성을 부여하였던 당시의 전제들 중 하나인 자원 제약조건이 융합으로 인해 해소 내지 완화되고 있다는 데 있다. 부연하면, 전통적으로 전화서비스나 방송서비스는 자연독점적 서비스로 간주되었기 때문에 중복투자보다는 하나의 기업이 서비스를 제공하는 것이 가장 효율적이고 수익성이 높을 것이라는 논리가 설득력을 얻었고(이상우, 2008), 따라서 수직적 규제체계를 통해 단일 사업자에게 독점적서비스 제공의 권한을 부여

6) 뮐러(Mueller, 1993)는 장거리사업자의 시내보조는 시내전화보급률이 상당히 진전된 1970년대 이후임을 보여주고, 길렛(Gillet, 1994)은 그러한 보조가 시행된 AT&T 분할(1984) 이후 1992년까지 전화보급률은 1984년 91.6%에서 1992년 93.8%로 2.4% 증가에 불과하여, 장거리사업자의 보조가 보편적서비스의 편재성에 별 도움이 되지 못함을 보여주고 있다.

하고 보편적서비스 제공의 의무까지도 부여한 경향이 있다고도 할 수 있을 것이다. 그런데 융합환경이 진전되면서 다양한 기술들을 바탕으로 한 서비스들의 경쟁이 치열해지게 되었고, 이로 인하여 과거 특정사업자가 해당 서비스 시장에서 독점력을 형성하게 될 것임을 가정한 수직적 규제체계는 더 이상 설득력을 받을 수 없게 되었고 따라서 기존 보편적서비스 제도의 유지 또한 정당성에 의문이 제기될 가능성이 대두되고 있다고 할 것이다. 예를 들어, 융합현상에 따라 출현한 인터넷전화(VoIP)는 현재 대표적인 보편적서비스인 시내전화와 일정 부분 대체가능성을 예고하고 있으며, 이동통신의 보급률 확대는 공중전화의 특성을 단순한 통화에서 긴급통신용으로 전환시키고 있으며, 모바일TV는 그 보급률 정도에 따라 지상파의 재송신 대상이 될 개연성도 존재한다. 이와 더불어, 유선방송의 편재성은 방송에 있어서 요금감면대상이 되는 복지방송의 적용 여부를 고려하는 전제가 될 수도 있을 것이다. <그림 2>는 융합에 따른 보편적서비스 제도와 경쟁메커니즘의 대립각을 보여주고 있다.

4. 융합환경 하의 통신·방송의 보편적서비스 제도의 방향

1) 보편적서비스 제도의 존립과 진화방향

지금까지 살펴본 결과, 방송과 통신의 융합현상은 경쟁의 심화를 통해 보편적서비스의 존립 근거에 상당한 영향을 미칠 수 있음이 분석되었다. 그러나 이는 보편적서비스 제도가 추구하는 가치 자체를 부정하는 것이 아님을 유의할 필요가 있다. 보편적서비스가 전통적으로 추구해온 가치들—국민의 기본적 권리, 사회통합 그리고 민주시민으로서의 의식고양 등—은 경제적 가치와 더불어, 인간이 그리고 한 국가가 보존해야 할 또 다른 가치라고 할 수 있으므로 보편적서비스가 목표로 하는 가치실현은 융합환경 하에서도 유지되어야 할 충분한 의의를 갖고 있다고 할 수 있다. 많은 연구들도 개인과 공동체의 필요성이나 시민권(citizenship) 보장차원에서 보편적서비스의 주요가치를 지지하고 있다(Simpson, 2004; Gillet, 2000; Sawhney, 2000; Freston & Flynn, 2000; Strover, 2000; Lievrouw, 2000). 다만, 정책을 간섭을 통해 유지되었던 보편적서비스 제도가 융합이라는 현상 하에서 시장기구에 의해 그 가치가 실현가능하다면, 가능한 한 시장기구에 위임하고 제도로서 보편적서비스 범주는 최소화하는 방향이 바람직하다는 것이다. 이는 소니(Sawhney, 1994)가 말한 사회적 지불대가를 최소화하는 방법임과 동시에 자원소모를 최소화하면서 보편적서비스의 가치실현을 최적화하는 하트(Hart, 1998)의 주장과도 일맥상통한다고 할 수 있다.⁷⁾ 결국, 융합환경 하의 보편적

7) 방송의 경우는 주파수 부족과 기술발전 등의 제약요건 이외에도 콘텐츠의 사회적 영향력 내지 공익성 확보의 필요성이 보편적서비스 제도의 또 다른 근거가 될 수 있기에 여전히 규제간섭의 여지는 존재한다고 할 수 있다. 하지만, 융합이라는 현상이 규제의 강도를 상당히 완화시킨다는 점은 부인할 수 없을 것이다.

서비스 제도는 실제에 있어 시장기능이 적용되기 어려운 분야로의 축소 내지 국한하여 재정립하는 것으로 요약될 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 보면, 통신산업의 경우 적지 않은 연구들에 의해 보편적서비스의 확장 측면에서 제시되고 있는 초고속인터넷 또는 이동통신서비스는 주의 깊은 고찰을 요한다고 볼 수 있다(Tambini, 2000; Gillet, 2000; Strover, 2000; Gabel, 2007; Madden, et al., 2003; Burkart, 2007; 최현목, 2000; 조주은, 2006; 이현우, 2008). 즉, 통신산업의 발전에 따라 동 서비스들은 지리적 보편성인 편재성의 확보는 물론 정보격차해소 등 과거에는 상정하기 어려운 높은 가치실현을 가능하게 하고 있어 보편적서비스의 지정요건을 충족하고 있다고 할 수 있다. 그러나 지정요건의 충족 여부에 앞서 고려되어야 할 것은 이러한 서비스들이 경쟁, 즉, 시장기구에 의해 보편적서비스가 지향하는 가치실현이 가능한가의 여부라는 데 유념할 필요가 있으며, 시장기구에 의해 가능하다면, 시장기구를 통해 제도를 대체하는 것이 우월할 수 있음을 인지하는 것이 중요하다. 왜냐하면, 이들 서비스들을 보편적서비스 제도로 규정하게 되면, 인위적인 가격규제 및 재원보전규정 등이 수반되어야 할 것인데, 기술변화가 극심한 동 서비스들의 적정가격은 정보의 부족으로 규제 자체가 용이하지 않고 상황변화에 대한 적시적인 대응이 실질적으로 불가능하여 제도의 적절한 운영 자체가 어렵기 때문이다. 더욱이 특정 서비스가 경쟁에 의해 이미 편재성과 이용 가능성이 충분히 확보되고 있는 경우에 이를 보편적서비스 제도로 수용하게 된다면 이는 경쟁을 규제로 대체하는 모순을 초래할 우려마저 존재한다. 따라서 이동통신 서비스나 초고속 인터넷 서비스를 보편적서비스로 인식하고자 하는 기존의 연구들은 동 서비스들이 시장기구에 의해 편재성과 이용가능성을 충족하지 못하는 경우에 제한적으로 적용되어야 하는 것으로 보는 것이 타당하며, 모든 경우에 일반화될 수는 없는 것으로 보아야 할 것이다. 즉, 보편적서비스 지정요건은 특정 서비스를 보편적서비스 제도로 포괄하기 위한 필요조건이지 충분조건은 아니며, 충분조건은 경쟁에 의해 특정 서비스가 보편적서비스의 가치를 실현하는가 하는 것으로 인식되고 정립할 필요가 있을 것이다.⁸⁾

8) 예를 들어 국가별로 처한 상황에 따라서는 이동통신서비스나 초고속인터넷서비스가 보편적서비스로 지정될 수 있을 것이다. 즉, 유선통신보다 이동통신의 보급률이 높고 확산일로에 있는 저개발국의 경우 유선통신 대신 이동통신서비스를 보편적서비스로 지정하는 것이 오히려 바람직하다고 할 수 있으며(Burkart, 2007), 호주와 같이 광대한 국토에 인구밀도가 낮은 경우 특히, 시골이나 원격지에 초고속 인터넷서비스를 보편적서비스로 지정하여 제도로서 추진할 수 있다(Madden, et al., 2003). 하지만 이러한 경우들은 보편적서비스 지정요건의 충족 이전에 낮은 국민소득에 따른 수요부족이나 지리적 광대성으로 인해 시장기구에 의한 공급 자체가 어려운 지역임을 유의할 필요가 있다. 또는, 경쟁이 모든 이용자들에게 이용가능성을 충족시켜주지 못할 경우가 있을 것이다. 하지만, 이 경우에도 보편적서비스는 편재성 차원보다는 사회적 약자 등 특정 이용자에게 대한 복지통신으로서 수용하는 것이 재원조달이 쉽고 타서비스의 보조를 최소화한다는 측면에서 바람직할 것이다. 혹자들이 제기하듯이 보급률이 보편적서비스의 기준이 된다고 하면, 초고속인터넷의 경우 각각 2004년 말과 2007년 말 현재 각각 100%와 99% 커버리지를 확보한 영국과 미국의 경우(Ofcom, 2008; FCC, 2009) 왜 지리적 보편성을 전제로 한 보편적서비스 지정이 없는지에 대한 설명이 쉽지 않으며, 더욱이 이동통신의 경우 사업자 면허 부여시 의무적인 네트워크 커버리지 구축, 예컨대 면허 수령 후 5년 이내 90% 이상 지역 커버리지 확보 등이 조건으로 부여되므로 보편적서비스 제도가 없이도 편재성이 확보되도록 하고 있음은 주목할 만한 사항이다. 우리나라의 경우에도 이동통신서비스와 초고속인터넷의 지리적 커버리지는 이미 100%에 육박하고 있으며, 특히 산간벽지와 농어촌 등 원격지에 대한 초고속인터넷은 정보격차 해소를 위한 별도의 정책으로(조주은, 2006) 이미 완결수준에 이르렀다고 할 수 있다. 또한, 저소득층, 장애인 등 사회적 약자에 대해서는 이미 복지통신으로 수용하고 있다.

한편, 방송의 경우는 공영방송이 과거 공영방송의 존립을 전제하는 여건들의 약화와 이에 따른 시장학과와 사회학과의 논쟁이 있어 왔지만, 통신과 달리 방송의 보편적서비스가 추구하는 또 다른 목표인 내용의 보편성의 경우 내재적 특성상 시장기구를 통해 실현할 수 있다는 사전적 보장은 전제할 수 없으므로, 적어도 당분간은 중립적인 내용제공과 국민 여론의 공론장 유지를 위해 보편적서비스로서의 타당성이 인정된다고 볼 수 있다. 이는 이미 발케(Valcke, 2006), 이은미 외(2006),곽정호(2003, 2005), 윤석민(2005) 등 많은 연구가 직접 또는 간접적으로 지지하고 있는 점이기도 하다.⁹⁾

2) 보편적서비스 제도 개선의 원칙

융합환경 하의 보편적서비스 제도의 정립 및 개선방안을 고찰하기 전에 선행해야 할 과제가 있는데, 바로 보편적서비스에 내재되어온 기존 전제 내지 원칙들의 재정립이다. 이러한 과정은 보편적서비스 제도의 정립방향을 명확하게 해줌으로써, 목표실현을 용이 하게 함과 동시에 실행가능성을 높여주기 때문이다.

첫째, 상술한 바와 같이 보편적서비스의 지정은 시장기구로 해결되지 않는 경우에 국한하는 정책원칙의 명확한 정립이 필요할 것이다.

둘째, 보편적서비스의 편재성은 서비스제공이 경쟁적으로 실현되기 어려운 고비용 지역(uneconomic area)으로 축소하고, 전국단일요금 등 가격규제를 철폐함으로써 일정 부분 시장기구도입이 바람직하다. 보편적서비스 제도 도입 당시에 비해 다양한 경쟁 서비스가 제공되고 있는 상황에서 지리적 편재성은 일정수준 경쟁에 의해 충족될 가능성이 많기 때문이다. 단, 긴급통신과 공중전화 등은 서비스 특성상 시장기구의 작동가능성이 매우 낮고, 사회안전망 확보를 위한 불요불급한 서비스이므로 현재와 같이 편재성과 가격규제를 통한 이용가능성 유지가 필요할 것이다.

셋째, 보편적서비스의 이용가능성은 저소득층, 장애인 또는 시골 학교/도서관 등 경쟁에 의하더라도 서비스이용 가능성이 어려운 사회적약자 내지 공공정책대상으로 국한하여 복지통신으로 확보하는 것이 바람직하다. 경쟁상황 하에서 보편적서비스 제도가 보호해야 될 대상은 실질적으로 경쟁기구에 의해서도 보호받지 못할 가능성이 큰 사회적 약자들로 국한하는 것이 제도의 현대적 취지에 부합하기 때문이다.

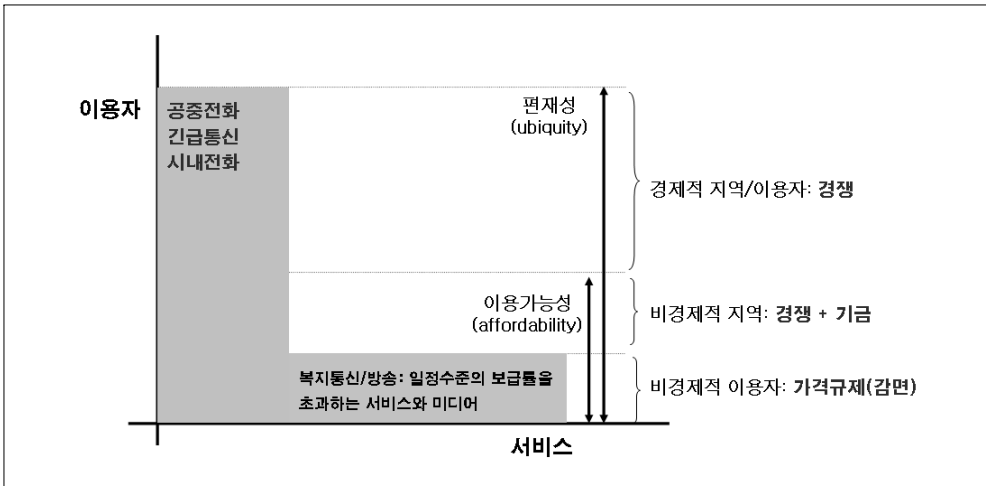
따라서 이미 보편적서비스에 부응하는 가치가 실현되고 있으므로 이 서비스들을 보편적서비스 제도로 수용하는 것은 바람직하지 않다고 볼 수 있다.

9) 자유시장론자들은 이러한 의견에 동조하지 않을 수 있다. 하지만, 방송의 보편적서비스가 추구하는 가치 중 “내용의 보편성”은 시장기구에서 말하는 “소비자”라기보다는 “국민(citizenship)”으로서 항유할 의식에 연관되므로, 현실적으로 시장기구가 내용의 보편성을 해결해준다고 보기에는 무리가 있어 보인다.

3) 융합의 도래와 보편적서비스 제도 개선의 실제

(1) 통신산업: 보편적서비스 제도의 개선

통신산업의 경우 보편적서비스는 편재성의 경우 사회안전망 확보 차원에서 현재와 같이 시내전화서비스, 공중전화서비스 및 긴급통신서비스가 보편적서비스로 유지되는 것이 바람직할 것이다. 다만, 상술한 원칙에 따라 시내전화의 경우 고비용 지역에 대해서는 전국 단 일요금제를 폐지하고 경쟁에 위임함으로써, 경쟁을 유도함과 동시에 재원부담을 최소화하고,¹⁰⁾ 중장기적으로는 인터넷전화(VoIP)와의 대체성 등 경쟁상황을 고려하여 보편적서비스 지정에서 제외하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.¹¹⁾ 또한, 공중전화는 이동통신의 보편적 보급으로 인해 과거와는 달리 통상적인 통신보다는 긴급통신수단으로의 성격이 강하므로



〈그림 3〉 융합환경 하의 통신의 보편적서비스 개선방안(예)

10) 고비용 지역에 대한 경쟁위임은 완전경쟁위임과 요금상한의 설정을 통한 부분경쟁위임방식이 있을 수 있을 것이다. 완전위임방식은 다양한 결합서비스가 제공되고 있는 상황을 고려, 경쟁에 위임하더라도 타서비스의 동시 제공을 통한 수익 확보를 위해 시내전화서비스의 가격을 기존 가격 수준 정도로 낮게 유지될 가능성이 큰 경우에 적용가능하며, 부분경쟁위임방식은 예컨대, 고비용지역의 경우 일정 수준 저비용지역보다 높게 허용하여(예를 들어 도시지역요금의 130%) 경쟁을 유도하는 방식이다. 하지만, 재원부담감소를 위한 두 방식 모두 요금인상 가능성에 따른 정책적 부담으로 그 실현은 국가에 따라 다를 수 있는데, 영국은 상술한대로 요금규제폐기를 통해 경쟁체제를 도입한 반면, 미국과 일본은 고비용지역의 손실 중 일부(예를 들어 전국평균원가의 135%를 초과하는 지역의 손실)만을 보조하는 체제를 도입하고 있다.

11) 다만, 요금규제폐기와 달리 시내전화서비스의 편재성을 위한 보편적서비스 지정제외는 좀 더 신중한 접근이 필요할 것이다. 인터넷전화의 경우 품질이나 위치확인서비스 측면에서, 이동통신의 경우 품질 및 비상시 연결성 측면에서 기존 시내전화서비스에 비해 아직은 보완해야 할 것이 많기 때문이다. 더욱이, 기존 시내전화는 공중전화와 같이 가구 단위의 긴급통신을 위한 최소 단위라 볼 수 있으므로, 기술발전과 함께 경쟁메커니즘의 작동이 보장되지 않는 한 선부른 제외는 바람직하지 못하다고 할 수 있다.

설치지역 및 설치대수의 축소를 통해 목적은 달성하면서 재원보조는 최소화하는 방안이 필요하다. 한편, 보편적서비스를 포함, 시외전화, 이동통신 또는 초고속인터넷 서비스 등 보편적서비스로 지정되지 않은 통신서비스일지라도 국민 대다수가 이용하는 서비스에 대해서는 복지통신의 범위 내에서 현재와 같이 사업자가 스스로 자사 가입자를 보조하는 것이 사업자 간 보조보다 분쟁을 감소시키고 필요재원의 통제를 용이하게 하는 장점이 존재한다고 할 수 있다. <그림 3>은 융합환경 하의 통신산업에 있어 보편적서비스 제도개선 방안을 도식화해서 보여주고 있다.

(2) 방송산업: 보편적서비스 제도의 정립

방송산업에 있어서 보편적서비스는 상술한 바와 같이 공익성을 전제하되, 최소화의 관점에서 규정하는 것이 바람직하다고 할 수 있는데, 우리나라의 경우 KBS1과 EBS가 이에 해당한다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 동 방송들은 방송법 등에 의해 공익적 내용의 방송을 목표로 하고 있으며, 통신의 보편적서비스에 적용되는 기준들인 공익성, 지역 커버리지, 기술의 안정성, 사회복지 및 정보화촉진 등도 충족하므로 방송의 보편적서비스로 지정하기에 무리가 없을 것이기 때문이다. 다만, 우리나라 지상파 방송의 경우 KBS1이나 EBS 이외에 KBS2, MBC 나아가서는 SBS도 소유구조 관점에서 보는 공·민영 방송사의 구분과는 무관하게 상당 부분 공익성을 갖고 있는 방송을 제공하는 현실을 볼 때, 중장기적으로는 보편적서비스의 특성을 실현하는 방송프로그램과 시간대를 지정하고, 그 이외에는 각 방송사가 상업적 프로그램과 광고방송을 허용하는 방안도 고려해 볼 필요성이 있을 수 있다.

한편, 방송의 보편적서비스는 통신과는 달리 이용가능성을 보장하기 위한 가격설정이슈가 존재한다. 왜냐하면, 방송의 보편적서비스로 간주될 수 있는 KBS1이나 EBS 방송은 지상파로서 지상파 방송의 특성인 비배제성(non-exclusiveness), 즉, 방송서비스의 이용자인 수신자의 의도와 무관하게 TV 수상기만 있으면 이용이 가능하므로 수요, 공급의 논리상 수신료 징수의 정당성 문제가 제기될 수 있으며, 이는 실제로 각국의 현실에서도 쟁점화되고 있다고 할 수 있다. 방송의 보편적서비스 논의와 관련하여 이러한 문제를 해결하는 하나의 단초는 종합유선방송이라고 할 수 있다. 현재 국내의 경우 종합유선방송을 통해 지상파 방송을 수신하는 가구 수는 2007년 말 현재 78.9%이므로(김석두, 2008), 지상파 직접수신의 경우는 무료로 제공하고, 종합유선방송을 통해 재송신되는 KBS1과 EBS에는 가격 설정권을 부여하고, 수신자에게 수신 선택권을 주는 방안이 있을 수 있다. 동 방안은 수신매체별로 수신자를 차별한다는 문제와 재원부족이 발생할 우려가 있지만, 보편적서비스의 특성인 편재성과 이용가능성을 보장함과 동시에 현실적으로 KBS1과 EBS 방송이 갖는 사회적 영향력을 고려 시 오히려 일정 부분 가격현실화를 통해 기존보다 재원 조달의 측면에서 유리한 방안이 될 수도 있을 것이다.¹²⁾ 더욱이 상술한 바와 같이 향후 보편적방송서비스를 채널이 아닌 콘텐츠

12) 사실 수요의사가 명확하지 않은 지상파 수신자와 이를 확인 가능한 유선방송 수신자와 차별성을 논하기는 쉽지 않을 것이다. 이 방안의 경우 더욱 근본적으로 제기될 수 있는 이슈는 상당한 정도의 종합유선방송 수신자

나 시간으로 정의할 경우에는 경쟁력에 따라 타 콘텐츠 제공에 따른 수입과 광고수입이 발생 가능하므로 재원부족 문제는 예상보다 쉽게 해소될 가능성도 존재한다고 하겠다.¹³⁾

한편, 대다수 전 국민이 이용하고 있는 종합유선방송의 경우 특히, 아날로그방송은 현재 지역별 독점으로 운영되고 있어 경쟁을 통해 이용가능성이 확보될 가능성이 적으므로 최소한의 채널 묶음에 대해서는 가격규제 및 복지방송차원에서 사회적 약자에 대한 요금 감면이 바람직하다 할 수 있을 것이다. 단, 디지털 방송의 경우에는 IPTV와 경쟁 관계에 있고 아직 보급률이 낮으므로 보편적 방송서비스 내지 복지방송 개념을 적용하기에는 무리가 있을 것이다.

5. 결론

본 연구는 융합환경 하에서 통신과 방송산업에 구현되어 왔던 보편적서비스 제도의 존립여부와 그 진화방향을 고찰하였다.

연구결과 통신과 방송에 있어서 보편적서비스 제도는 국민의 안녕과 사회통합 등 공익적 가치실현을 위해 도입되었으며, 시간이 지남에 따라 서비스 범주의 확대 및 고도화를 통해 진화해왔다고 할 수 있다(<연구문제 1>). 하지만, 제도로서 보편적서비스 제도의 정립에는 시장기구에 의해 보편적서비스의 실현이 담보될 수 없는 환경, 예컨대, 자원제약이나 자연독점과 같은 전제가 있음을 알 수 있었으며, 이로 인해 보편적서비스 제도는 추구하는 가치의 특성상 시장기구와 갈등가능성을 내재하여 왔다고 할 수 있다. 그리고 이러한 갈등양상은 융합이라는 구조적 변화를 통해 경쟁메커니즘의 작동가능성이 현저히 증대됨으로써 보편적서비스 제도의 존립 그 자체에 그 어느 때보다도 근본적인 재고찰을 요구하고 있다고 할 수 있다(<연구문제 2>).

하지만, 보편적서비스가 추구하는 가치는 여전히 존중되고 추구되어야 할 고귀한 것으로 인지되었으며, 단지 그러한 가치가 시장기구에 의해 실현이 가능하다면, 가능한 한 시장기구에 위임하고 보편적서비스 제도는 그러한 가치가 시장기구에 의해 실현되지 못하는 영역에 국한되는 것이 추구하는 가치실현과 동시에 시장기구와의 갈등을 최소화할 수 있는 효

가 수신료나 또는 개인적 취향으로 인해 보편적 방송서비스인 KBS1이나 EBS 방송의 수신을 거부하는 경우이다. 이 경우는 재원조달의 문제를 떠나 보편적서비스가 추구하는 사회통합이나 시민권 등의 실현이 용이하지 않을 수도 있어 자못 사회적인 이슈가 될 우려가 있기 때문이다. 다만, 통신의 경우에도 보편적서비스는 이용자가 거부 시 가입 내지 이용을 강제할 권한은 없다는 측면에서 유사한 점이 존재한다고 할 수 있다. 하지만, 통신과 달리 방송이 갖는 사회적 영향력을 고려할 때 이는 통신의 보편적서비스와는 달리 간주할 이슈라고 할 수 있으며, 더욱이, 방송의 다매체, 다채널화가 진전됨에 따라 종합유선방송의 시청이 점증할 것을 예상하면 이는 중장기적으로 보편적방송서비스의 경쟁력 내지 상업방송의 허용과 연관될 수 있는 이슈라고 할 수 있다. 별도의 심층적인 연구가 필요하다고 하겠다.

13) 방송의 경우 통신과는 달리 양면시장(two-sided market)의 성격을 갖고 있으므로 보편적서비스제공으로 인한 재원보전은 통신서비스보다 용이할 수도 있을 것이다.

과적인 방안이라 판단되었다. 즉, 융합은 보편적서비스가 추구하는 가치의 부정이 아니고, 가치의 실현수단을 기존의 정부간섭에서 시장기구로의 이전을 촉진한다고 할 수 있다.

구체적인 개선방안을 보면, 우리나라의 경우 통신서비스의 편재성은 현행 시내전화, 시내공중전화, 긴급통신서비스로 유지하되 시내전화는 인터넷전화와의 경쟁 등을 고려하여 중장기적으로 보편적서비스에서 제외, 공중전화는 이동통신의 전국적인 보급률을 고려하여 긴급통신으로 전환하고 설치대수를 감소하는 방안이 효과적이고, 이용가능성은 보급률이 높은 서비스를 대상으로 복지통신으로 흡수하여 사회적 약자에 대한 실질적인 혜택의 공여를 촉진하는 것이 바람직한 방안이라고 인지되었다. 방송의 경우에는 다매체 다채널 간 경쟁에도 불구하고, 내용의 보편성 확보를 위해 단기적으로는 지상파 공영방송을 보편적서비스로 지정하되 중장기적으로는 채널이 아닌 프로그램과 시간대로 보편적서비스 범주와 제공의무를 부여함으로써, 공익성도 실현하고, 방송사의 재원조달과 경쟁력 향상을 동시에 도모하는 방안도 가능하다고 판단되었다. 그리고 보편적방송서비스의 편재성은 단기적으로 보급률이 높은 방송망 예컨대, 종합유선방송에 의한 의무재송신으로 해결하는 것이 현실적인 방안이나, 장기적으로는 지상파 방송사들이 독립적으로 편재성을 확보할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 지상파 방송사들이 디지털 전환과 함께 공시청 시설보수와 중계기 개발 등을 통해 지상파 방송사들 스스로 보편적서비스의 편재성을 해결해 나아갈 수 있도록 정부정책이 추진되어야 할 것이다. 통신과 유사하게 보급률이 높은 방송서비스의 경우 복지방송으로 지정하여 운영하는 제도정립이 필요할 것으로 분석되었다(<연구문제 3>).

본 연구는 여러 한계점을 갖고 있는데 특히, 보편적서비스 유형별 구체적인 실행방안, 예컨대, 복지통신의 수혜대상자 기준, 시내전화의 경우 편재성 확보를 위한 고비용지역의 기준과 손실보전의 기준, 공중전화의 경우 최소설치기준, 공영방송의 공익적 가치를 갖는 콘텐츠의 기준 등에 대해서 세부적인 분석을 하지 못한 한계가 있다고 하겠다. 또한, 보편적서비스 제도의 실재를 다루는 데 있어, 국가별 분석보다는 유럽과 미국이라는 그룹 분석을 하여, 국가별 보편적서비스를 구현하는 데 내재된 가치 특성의 차이를 파악하지 못하였다. 비록 큰 틀은 다르지 않을지라도 향후 국가별 분석은 보편적서비스를 좀 더 깊이 이해하고 국내 규제정책 수립 시 도움이 될 것으로 본다.

■ 참고문헌 ■

- 곽정호 (2003). 방송의 보편적서비스 제도 도입논의. 『정보통신정책』, 15권 21호, 39~43.
 곽정호 (2005). 방송의 보편적서비스 제도 도입방안 분석. 『정보통신정책』, 17권 1호, 1~37.
 김방룡 외 (1998). EU의 보편적서비스정책동향 분석. 『전자통신동향분석』, 13권, 5호, 88~109.
 김석두 (2008). 디지털방송 전환에 따른 지상파 및 케이블방송사업자 전략. 2008 국제방송통신 컨퍼런스 발제문.
 노순국 (2000). 『이동통신의 보편적서비스 제공을 위한 정책분석 및 방안에 관한 연구』. 조선대학교

박사학위 논문.

- 류춘열 · 배진한 (2000). 위성방송에서의 시청자권의 신장과 보편적서비스 구현방안. 『방송연구』, 2000년 여름호, 151~176.
- 방송위원회 (2001). 『정책기획위원회 종합보고서』. 서울: 방송위원회.
- 백미숙 (2004). 미국 라디오 방송제도의 성립과 공익개념의 형성 1922-26. 『한국언론학보』, 48권 2호, 373~476.
- 윤석민 (1999). 다채널 상황 하의 수용자복지와 보편적영상서비스. 『한국언론학보』, 44권 1호, 287~327.
- 윤석민 (2005). 『커뮤니케이션정책연구』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 윤영철 (2001). 디지털시대 방송의 공익성과 민주주의. 『방송연구』, 2001년 여름호, 33~55.
- 이민석 (2007). OECD 국가의 Must-carry 제도 현황. 『정보통신정책』, 19권 16호, 30~34.
- 이상식 (2004). 방송에서 보편적서비스 제도와 문제점. 『정보통신과 디지털 법제』(726~754쪽). 서울: 커뮤니케이션북스.
- 이상우 (2008). 방송통신 융합환경에서 수평적 계층분류와 정책방향. 『정보통신정책 연구』, 15권 3호, 51~86.
- 이은미 외 (2006). 『디지털 지상파 방송 재송신 정책연구』. 방송위원회.
- 이현우 (2008). 『이동전화서비스에 대한 보편적서비스 정책이념 적용가능성』. 서울대학교 석사학위 논문.
- 정보통신정책연구원 (2005). 『통신서비스 정책의 이해』. 서울: 법영사.
- 조주은 (2006). 보편적서비스의 확대 및 이원화. 『정보화정책』, 13권 2호, 121~142.
- 최현목 (2000). 『인터넷의 보편적서비스에 대한 연구』. 경희대학교 박사학위 논문.
- Barros, P., & Seabra, C. (1999). Universal service: Does competition help or hurt? *Information Economics and Policy*, 11(1), 45~60.
- Blackman, C. (1995). Universal service: Obligation or opportunity? *Telecommunications policy*, 19(3), 171~176.
- Burkart, P. (2007). Moving targets: Introducing mobility into universal service obligations. *Telecommunications Policy*, 31(3-4), 164~178.
- European Commission (1997). Green paper on the convergence of the Telecommunications, Media and Information technology sectors, and the implications for regulation, COM(97) 623.
- European Commission (1998). DIRECTIVE 98/10/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 February 1998 on the application of open network provision(ONP) to voice telephony and on universal service for telecommunications in a competitive environment.
- European Commission (1999). Towards a new framework for electronic communications infrastructure and associated services. The 1999 Communications Review, COM(1999) 539.
- European Commission (2002). DIRECTIVE 2002/22/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services(Universal Service Directive).
- FCC (2009). Press Release data on high-speed services for internet access. [Online] Available: http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-287961A1.pdf(검색일: 2009. 1. 23)
- Gabel, D. (2007). Broadband and universal service. *Telecommunications Policy*, 31(6-7), 327~346.

- Gillet, S. (2000). Universal service: Defining the policy goal in the age of the internet. *The Information Society*, 16(2), 147 ~ 149.
- Goggin, G., & Newell, C. (2000). An end to disabling policies? Toward enlightened universal service. *The Information Society*, 16(2), 127 ~ 133.
- Hazlett, T. (1997). Physical scarcity, rent seeking and the first amendment. *Columbia Law Review*, 97(4), 905 ~ 944.
- Iosifidis, P. (2002). Digital convergence: Challenges for European regulation. *The Public*, 9(3), 27 ~ 48.
- Lievrouw, L. (2000). The information environment and universal service. *The Information Society*, 16(2), 155 ~ 159.
- Madden, G., & Coble-Neal, G. (2003). Internet use in rural and remote Western Australia. *Telecommunications Policy*, 27(3-4), 253 ~ 266.
- Milne, C. (2004). Stages of universal service policy. *Telecommunications Policy*, 22(9), 775 ~ 780.
- Mueller, M. (1993). Universal service in telephone history: A reconstruction. *Telecommunications Policy*, 17(5), 352 ~ 369.
- Ofcom (2006). Retail price controls, Explanatory statement and proposals. [Online], Available: <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/retail/prc.pdf>(검색일: 2009. 1. 23)
- Ofcom (2007). Review of the wholesale broadband access market. [Online], Available: <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/wbamr07/wbamr07.pdf>(검색일: 2009. 1. 23)
- Preston, P., & Flynn, R. (2000). Rethinking universal service: Citizenship, consumption and the telephone. *The Information Society*, 16(2), 191 ~ 198.
- Sawhney, H. (1994). Universal service: Prosaic motives and great ideals. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 38(4), 375 ~ 395.
- Sawhney, H. (2000). Universal service: Separating the grain of truth from the proverbial cheff. *The Information Society*, 16(2), 161 ~ 164.
- Simpson, S. (2004). Universal service issues in converging communications environments: The case of the UK. *Telecommunications Policy*, 28(3-4), 233 ~ 248.
- Tambini, D. (2000). Universal internet access: A realistic view, IPPR(Institute for Public Policy Research).
- Valcke, P. (2006). The future of must-carry: From must-carry to a concept of universal service in the info-communications sector. *Media Law & Policy*, 15(2), 247 ~ 265.

최초 투고일 2009년 2월 13일
 게재 확정일 2009년 3월 14일
 논문 수정일 2009년 3월 24일

A study of Universal Services in the Era of Convergence between Broadcasting and Telecommunications

Joong-Ki Lee

Doctoral Student, Graduate School of Information, Yonsei University

Sang-Woo Lee

Associate Professor, Graduate School of Information, Yonsei University

Bongkyu Lee

Professor, Graduate School of Information, Yonsei University

In the era of convergence between broadcasting and telecommunications, a new paradigm of universal services is required. A separate universal service concept for broadcasting and telecommunications should be integrated into one so that universal service regulation should function in terms of market mechanism. That is, universal service regulation in the era of convergence should be changed to comply with market mechanism. This does not indicate we should abandon traditional goals of universal service regulation, but should replace existing regulatory intervention with market mechanism.

Key words : convergence, universal services, broadcasting, telecommunications