1998 1999 2000 2001
2002 2003 2004 2005
2006 2007
2008

한국여성민우회**미디어운동본부**
10주년기념 『시민미디어포럼』

유료방송서비스 경쟁체계 본격화에 따른
보편적 서비스 관련
국내외법제 검토

일시_2008년 10월 24일 (금) 오후 2시
장소_방송회관 3층 회견장
주최_한국여성민우회 미디어운동본부
후원_한국언론재단

•차례•

사회

권미혁 한국여성민우회 상임대표

주제발제 Ⅰ

방송에서의 보편적 서비스
-기존 논의에 대한 비판적 분석 및 비교법적 고찰을 중심으로
고민수 강릉대학교 법학과 교수

주제발제 Ⅱ

통신에서의 보편적 서비스 관련법제에 대한 고찰
김대인 이화여자대학교 법학과 교수

종합토론

강혜란 (한국여성민우회 미디어운동본부 소장)
김종규 (방송협회 방송통신융합특별위원장)
송종길 (경기대학교 다중매체학부 교수)
이희정 (한양대학교 법학과 교수)
정인숙 (경원대학교 신문방송학과 교수)
최정우 (한국케이블TV방송협회/C&M 상무)
홍성걸 (국민대학교 행정학과 교수)

•주제발제 I •

방송에서의 보편적 서비스

기존 논의에 대한 비판적 분석 및 비교법적 고찰을 중심으로

고 민 수

강릉대학교 법학과 교수

Ⅰ. 문제제기

방송의 영역에도 '보편적 서비스'개념을 도입하려는 경향이 일반적이라고 보인다(윤석민, 1999, 김대호 2000, 류춘열□배진한 2000, 이호규 2000, 최양수 2001, 이상식 2003, 곽정호, 2003, 2005, 성숙희 2006, 윤호진 외 2007 등). 현재까지의 논의에서 제시되고 있는 방송영역에서 보편적 서비스의 적용범위를 살펴보면, "난시청 해소를 위한 노력", "지상파방송의 동시 재송신", "유료방송에서의 공공채널□공익채널 편성", "종합유선방송에서의 지역채널 편성", "재난방송의 실시", "보편시청권의 보장" 그리고 취약계층을 위해 디지털 전환(아날로그 중단)에 따른 "디지털 TV수상기 구입 보조금" 및 "컨버터 보급" 등 방송서비스와 관련된 현안 거의 대부분이 포함되어 있다고 해도 과언이 아닐 정도이다.

문제는 과연 이러한 방송관련 모든 현안을 보편적 서비스 개념으로 해결할 수 있는지 더 나아가 해결하여야만 하는 것인가 하는 점이다. 만약, 보편적 서비스 개

념을 뛰어 넘는 과제를 부과하는 것이라면, 그 결과 국민 개인에게 실현될 수 없는 과잉기대를 부여하는 근거로 작용할 우려가 크며, 이 경우 보편적 서비스 개념은 오히려 국민의 의식에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

따라서 보편적 서비스 개념을 방송영역에 확장하려는 일반적인 경향이지만, 부작용을 예방하기 위해서는 다음과 같은 문제들에 대한 규명이 선결과제로 요구된다고 보인다. 첫째, 보편적 서비스의 내용이 무엇인가 하는 점이다. 둘째, 방송영역에서 보편적 서비스를 도입이 요구되는 원인이 존재하는지 그리고 존재한다면 그것은 무엇인가 하는 점이다. 이와 같은 선결과제에 대한 규명은 해외사례 그리고 그와 관련된 법률에 관한 탐색에 있어서도 고찰의 범위와 대상을 명확히 한다는 점에서 필수불가결하다고 생각된다.

따라서 아래에서는 먼저 보편적 서비스 개념과 그 이론적 기초에 대해 먼저 살펴보고(Ⅱ), 이를 바탕으로 방송서비스에서의 보편적 서비스와 관련한 기존 논의에서 그 적용대상으로 거론되고 있는 구체적인 내용에 대해 몇 가지 의문점을 제기하고, 그에 대해 검토한다(Ⅲ). 마지막으로 이러한 검토를 통해 도출된 보편적 서비스 개념의 동질성이라는 테두리 안에서 영국과 일본 그리고 미국의 해외사례를 소개하고 그 성격을 진단해 보고자 한다(Ⅳ).

Ⅱ. 보편적 서비스

1. 보편적 서비스와 보조금 제도

"보편적 서비스"란 특정한 서비스 이용에 균등하고 적절한 요금을 정함으로써 모든 사람들이 이를 이용할 수 있도록 한다는 국가의 정책목표를 의미하며, 이 같은 정책목표를 실현하기 위한 수단은 국가의 보조금제도이다.

국가가 어떠한 방식으로 누구에게 보조금을 지급함으로써 모든 국민이 적정한 요금으로 해당 서비스를 이용하도록 하는가에 따라 보편적 서비스를 실현하는 방식은 크게 두 가지로 구분된다. 우선, "필요에 기반하지 않은"(not needed based) 보조금제도에 따른 보편적 서비스의 실현을 들 수 있다. 이를 이른바 "좁은

의미의 보편적 서비스"라고 부를 수 있는데, "고비용"지역에 원가 이하의 "적정한" 수준으로 전화요금을 유지할 수 있도록 고안된 "명시적, 비명시적 보조금 제도"를 통해 보편적 서비스를 실현하는 것이다. 초기 보편적 서비스의 구현은 이 같은 비명시적 보조금제도에 기초하였다. 예를 들어, 시골지역에서 한 가정에 전화서비스를 공급하는데 드는 비용이 매월 100달러라고 하더라도 주 공익사업위원회(state public utility commission)가 이 지역의 소매요금을 매월 25달러로 상한을 정하고, 나머지 75달러는 다른 서비스 이용자들이 부담한다. 즉, 동일지역 내 균일요금제(geographic rate averaging)에 따라 회선별 설치 및 유지비용이 적은 도시지역 서비스 이용자들에게 시골지역 서비스 이용자와 비슷한 요금을 지불하도록 허용하고, 사업용 회선(business line) 가입자에게는 가정용 회선 가입자에 비해 원가에 최고 두 배까지 지불하도록 허용하며, 지역전화 사업자들이 장거리 전화사업자들에게 원가수준을 넘는 접속료(access charge)를 받도록 허용하는 한편, 통화중 대기에 부과되는 요금도 원가를 훨씬 뛰어넘게 책정하는 것을 허용함으로써 지역전화서비스 공급자가 입는 손실을 보상해 주도록 하는 것이다. 이 같은 보조금제도를 이른바 "암묵적"(implicit)교차보조금(cross-subsidy)이라고 부르는데 이는 여기서 언급된 모든 경우에 전화서비스 이용자들이 보조금을 지불하는지 전혀 모르기 때문에 붙여진 표현이다. 한편, 이러한 보조금 제도가 가능할 수 있었던 것은 전화서비스가 지역독점사업이었기 때문이다.

이러한 비명시적 보조금 제도를 통한 보편적 서비스의 실현은 지역전화서비스 시장에서 경쟁체제가 발달함에 따라 더 이상 기능하기 어렵게 되었다. 예를 들어 경쟁체제에서는 도시지역 사무용 서비스 가입자에 대해 전화서비스 제공사업자가 원가보다 많은 비용을 요구할 수 없다. 더 많은 비용 내지 이용요금을 요구할 경우 더 낮은 비용에 서비스를 제공하는 경쟁업체로 서비스를 전환할 것이기 때문이다. 때문에 입법자는 1996년 「텔레커뮤니케이션법」 개정을 통해 경쟁체제에 맞는 새로운 형태의 보조금 제도를 마련하게 되었다. 그 핵심은 묵시적 보조금 체계를 명시적 보조금으로 전환하는 것이다. 이를 위해 마련된 수단이 바로 분담의무(contribution obligation)로서, 이는 "주간(interstate) 통신서비스"를 제공하는 모든 통신사업자가 "공평하고 비차별적으로" 기금조성에 참여토록 하여, 조성된 기금으

로 시골지역과 같이 고비용 지역의 소비자에게 서비스를 제공하는 사업자를 지원하는 것이다. 다만, 이와 같은 기금조성에 소요되는 비용은 결국 소비자의 부담으로 돌아간다.

한편, "필요에 기반한"(need-based) 보조금제도를 통해 보편적 서비스를 실현하는 것은 이른바 넓은 의미의 보편적 서비스라고 할 수 있다. 여기서 "필요에 기반한" 보조금제도란 경제적 수입이 적어 서비스를 이용하기 못하는 개인에게 보조금을 지급하되, 원가에 기반한 요금을 낼 경제적 능력이 있는 사람들을 위해서까지 보조금을 지원하지 않는 것이다. 이른바 접속비용을 보조해 주거나 요금을 할인해주는 Lifeline(월 사용료 할인), Link-Up America(설치비 할인) 등이 여기에 해당한다. 또한, 신체적 차이에 영향을 받지 않고 서비스를 이용할 수 있도록 보조금을 지급하는 것 또한 넓은 의미의 보편적 서비스에 포함된다.

2. 보편적 서비스 개념의 이론적 기초와 검토

1) 이론적 기초

보편적 서비스의 실현을 주장하는 입장에서는 전화서비스와 같이 현대생활에 매우 중요한 서비스는 "시장의 힘"(market force)에 전적으로 맡겨 놓을 수 없으며, 소비자의 지불능력에 관계없이 비슷한 요금으로 모든 국민이 사용할 수 있도록 보장하여야 한다고 한다. 이러한 주장은 "생활조건의 일반적 평등"을 추구한다는 점에서 이른바 "사회복지국가모델"에서 그 이론적 기초를 찾을 수 있다고 보인다.

하지만, 이 같은 이론적 시도는 좁은 의미의 보편적 서비스 즉, "필요에 기반하지 않은" 보편적 서비스의 실현과 관련해서는 일단 설득력을 갖는다고 할 수 있지만, 넓은 의미의 보편적 서비스 즉, "필요에 기반한" 보편적 서비스에는 합치되지 않는다. 왜냐하면 넓은 의미의 보편적 서비스는 소비자의 지불능력에 기초하고 있는 까닭이다. 때문에 보편적 서비스의 이론적 근거를 일원적으로 사회복지국가모델에서 찾는 것은 타당하지 않다고 보인다.

한편, 보편적 서비스의 실현이 보조금제도를 통해 사적(私的) 복지에 기여한다는 점을 강조한다면, 이는 이른바 자유주의 이념에 기초한 복지국가모델인 "자유주의적 복지국가모델"에서 그 이론적 근거를 찾을 수 있을 것으로 보인다. 하지만, 자유주의적 복지국가모델에서의 보조금 지급은 저소득 등 수혜자격이 매우 제한적이다. 그런데, 대표적인 보편적 서비스인 기본전화서비스는 앞서 살펴본 바와 같이 이른바 "필요에 기반하지 않은" 보편적 서비스이며 경제적 수입과 무관하게 고비용 지역에 거주하는 모든 소비자에게 보조금이 지급되는 효과를 가져 온다. 때문에 좁은 의미의 보편적 서비스를 주장하면서 자유주의적 복지국가모델에서 그 이론적 기초 내지 논거를 찾는 것은 논리적으로 타당하지 않다고 보인다.

2) 검토

생각건대, 보편적 서비스 실현의 이론적 기초를 찾기 위해서는 보편적 서비스의 여러 가지 복합적인 요소들을 종합적으로 고찰하지 않으면 아니된다고 본다. 보편적 서비스에서 "필요에 기반하지 않은" 보편적 서비스가 유지되는 점을 배제할 수 없는 것과 마찬가지로 "필요에 기반한" 보편적 서비스 또한 실현되고 있다는 점을 도외시 할 수 없다고 할 것이다. 따라서 보편적 서비스 실현의 당위성이 문제되는 경우에는 그 이론적 근거는 보조금 지급이 요구되는 서비스의 종류와 성격에 대한 규명이 전제되어야 한다.

물론, 이러한 판단에는 가입자 수를 늘려 개별 가입자가 네트워크에서 느끼는 가치를 증대시킨다는 이른바 "네트워크의 외부성"을 촉진할 수 있는가에 대한 판단이 함께 고려된다는 점에도 유의하여야 한다.

요컨대, 방송서비스에서 보편적 서비스의 실현의 당위성을 경제적 능력에 따른 불평등의 해소를 위한 것이라고 주장하고자 한다면, 이는 "필요에 기반하지 않은" 보편적 서비스가 아닌 "필요에 기반한" 보편적 서비스에 한정된 개념으로 이해되고 사용되어야 타당하다고 할 것이다.

Ⅲ. 방송에서의 보편적 서비스

1. 기존의 논의

방송서비스에 대해서도 보편적 서비스 실현을 도입하고자 하는 주장에서는 일반적으로 통신서비스에서의 보편적 서비스 개념을 '정보수단에의 접근가능성'에 대한 보장이라고 보고, 이를 방송에 적용하여 "모든 시청자가(복지 보편성) 언제 어디서나(지리적 보편성) 적정한 요금으로(지불 보편성) 제공받을 수 있는 기본적인 방송서비스에 대한 접근 보장"이 방송에서의 보편적 서비스 실현이라고 본다. 그리고 여기에 방송의 특수성을 이유로 이른바 '편성의 보편성'이 추가적으로 고려되어야 한다고 본다.

보편적 서비스의 적용범위에 대해서는 "난시청 해소를 위한 노력", "지상파방송의 동시 재송신", "유료방송에서의 공공채널□공익채널 편성", "종합유선방송에서의 지역채널 편성", "재난방송의 실시", "보편시청권의 보장" 등이 논의될 수 있다고 한다. 이 밖에 취약계층을 위해 디지털 전환(아날로그 중단)에 따른 "디지털 TV수상기 구입 보조금" 및 "컨버터 보급" 등도 포함될 수 있다고 한다. 이러한 적용범위는 다음과 같은 논거에 기초한다. 통신서비스에서 보편적 서비스의 적용범위가 초기에는 기본 전화서비스에서 시작하여 점차 고도서비스까지 보편적 서비스의 적용범위가 확장한 것과 같이 방송 분야에도 그대로 적용될 필요가 있다고 보는 것이다. 즉, 지금까지 공영방송이라는 방송의 가장 기본적인 서비스에만 보편적 서비스 개념을 적용해왔다면, 앞으로는 유료방송서비스까지 개념을 확장할 수 있다는 것이다.

결국, 기존 논의의 핵심은 "적정한 요금"을 개념구성요건적 표지로 하고 있다는 점에서 좁은 의미의 보편적 서비스를 대전제로 한다고 볼 수 있다. 그런데 여기서 주목하고자 하는 점은 과연 보편적 서비스의 방송서비스로의 확대를 주장하는 기존 입장에서 과연 이러한 대전제를 충족하고 있는가라는 점이다. 만약, 전제를 충족시키지 못한다면 정당한 논리적 주장이라고 받아들이기 어려운 까닭이다.

2 검토

1) 기존 논의에 대한 몇 가지 의문

기존의 논의를 보면, 보편적으로 서비스되어야 하는 방송서비스가 존재한다는 기본적 관점이 전제되고 있다고 보인다. 그리고 이러한 전제된 관점에서 지상파방송서비스는 유료방송서비스를 통해 동시 재송신되는 것을 포함해 누구나 볼 수 있어야 하며, 더 나아가 이른바 유료방송서비스까지 보편적으로 서비스될 수 있도록 하여야 한다는 당위성을 도출한다.

그런데, 이 같은 관점과 관련해서는 다음과 같은 일련의 의문이 제기된다. 우선, 과연 모든 방송서비스가 보편적으로 서비스되어야 한다는 주장이 보편적 서비스 개념에 합치되는가 하는 점이다. 여기서 보편적 서비스 개념에 합치되는가라는 의문은 개념의 동일성에 대한 회의에 기초한다. 다시 말하자면, 통신서비스에서 유래된 보편적 서비스 개념을 방송서비스에도 적용하고자 한다면, 과연 "난시청 해소를 위한 노력", "지상파방송의 동시 재송신", "유료방송에서의 공공채널□공익채널 편성", "종합유선방송에서의 지역채널 편성", "재난방송의 실시", "보편시청권의 보장" 등을 보편적 서비스의 적용범위로 파악할 수 있는가라는 물음이다. 두 번째로는 현재까지 공영방송에 대해서만 보편적 서비스 개념을 적용해왔다는 사실판단이 과연 실증적인가 하는 점이다. 세 번째로는 방송과 통신에 관한 사항본질에 대한 비교 없이 "보편적 서비스 개념을 유료방송서비스까지 확대하여야 한다"는 당위적 판단이 타당한 것인가도 의문이다. 왜냐하면, 이러한 추론은 결국 국가가 많은 기회비용을 감수하면서도 지상파방송서비스를 유지하고 있음에도 국민들의 추가적인 경제적 부담을 전제로 하는 유료방송서비스를 활성화하여야 한다는 주장의 당위적 옹호논리일 뿐이라는 지적으로부터 자유로울 수 없다고 생각하기 때문이다.

아래에서는 이와 같은 의문점들에 대해 각각 검토하고자 한다. 이는 방송에서의 보편적 서비스에 대한 비교법적 고찰 즉, 해외사례를 검토함에 있어 그 대상을 확정하는 문제와 결코 무관하지 않은 까닭이다.

2) 검토

검토의 출발점은 마땅히 보편적 서비스의 개념이 된다. 보편적 서비스는 앞서 살펴 본 바와 같이 넓은 의미에서든지 아니면 좁은 의미에서든지 보조금제도를 통해 실현된다. 따라서 방송서비스에도 보편적 서비스 개념을 도입하고자 한다면 개념의 동일성은 필요조건이라고 할 것이다.

기존 논의에서 제시되는 방송서비스에서의 보편적 서비스 개념은 주지하는 바와 같이 좁은 의미의 보편적 서비스 개념에 따른다. 하지만, 논의의 구체적인 내용은 넓은 의미의 보편적 서비스 개념도 포함하고 있어 논리의 타당성이 문제가 제기될 수 있으나, 여기서는 이에 따른 문제점은 차치하고 두 가지의 보편적 서비스 개념 모두를 토대로 하여 각각의 의문점들을 검토한다.

(1) 난시청 해소 등과 보편적 서비스

이 같은 관점에서 본다면 우선, 기존 논의에서 보편적 서비스의 적용범위로 열거하고 있는 "난시청 해소를 위한 노력" 등의 당위성을 보편적 서비스 개념에서 찾고자 하는 것은 설득력을 갖기 어렵다. 왜냐하면, 기존 주장이 설득력을 갖기 위해서는 국가가 난시청 해소를 위해 방송사업자 또는 시청자에게 보조금을 지급함으로써 이른 난시청 지역 시청자에게 방송서비스를 이용할 수 있도록 하여야 한다는 결론이 도출되어야 마땅하다.

그렇지만, 난시청의 원인은 주지하는 바와 같이 주파수 대역의 부족과 중계소 설치에 소요되는 재원확보에 있다. 이 원인 가운데 주파수 대역의 부족은 보조금 지급으로는 해결될 수 없다는 점은 명백하다. 따라서 보편적 서비스 개념은 난시청 문제해결에 적합한 수단이 아니며, 객관적 관련성을 찾기 어렵다고 할 것이다.

물론, 지상파방송서비스를 그대로 동시에 케이블방송서비스나 위성방송서비스를 통해 재송신토록 하고, 난시청지역 시청자에게는 케이블방송서비스 등에 가입할 수 있도록 보조금을 지급함으로써 문제를 해결할 수 있다는 논리도 성립할 수 있다. 그런데 이 같은 논리는 우선, 보편적 서비스 개념의 구성요건적 표지를

벗어난다는 지적으로부터 자유롭지 못하다. 보편적 서비스는 "하나의 서비스"를 "필요에 기반하지 않거나" 또는 "필요에 기반"해 국가가 서비스공급자 또는 가입자에게 보조금을 지원하는 것이지, 다른 유형의 서비스의 이용관계에 대해서 성립하는 것은 아닌 까닭이다.

또한, 지상파방송사업자가 재송신의무를 부담하는 종합유선방송사업자 등에 대하여 "정당한 보상"을 하여야 하며, 지상파방송사업자의 저작인접권 등 재산권 행사에 대한 사적인 유용성이 침해될 가능성이 크다는 점에서 이에 대한 국가의 보상규정을 두지 않을 경우 재산권에 대한 본질적 침해가 발생하게 되어 헌법에 위반되는 결과를 초래하게 된다는 복잡한 문제를 내포한다는 점에서 국가의 명시적 또는 암묵적 보조금 제도 즉, 보편적 서비스 개념만으로는 설명할 수 없다는 한계를 내포하고 있다는 점도 지적될 수 있다.

(2) 공영방송과 보편적 서비스

두 번째로는 공영방송에 대해서만 보편적 서비스 개념을 적용해왔다는 사실 판단이 실증적인가 하는 점이다. 이 같은 주장은 "공영방송이 재난재해 등 위급상황이 닥치면 가정 먼저 시청자에게 정보를 알려주는 역할을 담당하기 때문에 국민 모두에게 보편적으로 서비스되어야만 하는 조건과 역할을 지니고 있다"는 논거에 기초한다.

문제는 이러한 주장은 순환논법의 오류를 피하기 어렵다는 점이다. 즉, 공영방송서비스에 대한 보편적 서비스가 필요한 이유를 들어 보편적 서비스 개념이 적용되었다는 논리는 논증의 오류에 해당하는 것으로 설득력을 얻기 어렵다. 공영방송서비스에 보편적 서비스 개념이 적용되어왔다는 것을 실증하기 위해서는 적어도 공영방송서비스의 접근이 어려운 시청자에 대해 국가가 보조금을 지급하여 이를 보장했다는 사실을 적시하였어야 할 것이다.

한편, 국가가 방송발전기금을 재원으로 하여 지상파방송사업자에게 보조금을 지급하거나 지역방송사업자에게 뉴스와 토론 프로그램 등에 수화방송에 필요한 비용에 대해 보조금을 지급한 것이 넓은 의미의 보편적 서비스개념에 합치된다는

점에서 오히려 지상파방송서비스에 보편적 서비스 개념을 적용해왔다는 것이 실증적 사실판단이라고 생각된다.

(3) 보편적 서비스의 유료방송서비스에로의 확대

유료방송서비스로 보편적 서비스가 확대되어야 한다는 주장은 다음과 같은 논거에 기초한다. 즉, 통신서비스의 경우 초기 전화서비스에서 광대역서비스로 보편적 서비스의 적용범위가 확대된 바와 같이 방송통신 융합에 따라 유료서비스가 확대되고, 사업자간, 서비스간 경쟁이 심화되어 정보와 편익의 계층별 격차가 증가되는 등 사회적 불평등 구조가 심화될 우려가 있기 때문에, 방송서비스 영역에서도 보편적 서비스의 확대가 요구된다는 것이다.

보편적 서비스의 핵심 개념구성요건적 표지인 "요금"에 대한 보조금이라는 측면에서 보자면, 이와 같은 주장은 지상파방송서비스의 이용에는 요금이 부과되지 않기 때문에 결국 유료방송서비스에 균등한 요금이 부과되도록 하고, 이에 대한 손실을 국가가 유료방송사업자에게 보조금을 지급함으로써 보상해 준다는 의미 내지 저소득층에 대해 이용요금 등에 대해 보조금을 지급해 주어야 한다는 의미로 해석된다.

문제는 지상파방송서비스 이용이 가능함에도 유료방송서비스 이용과 관련해 보조금을 지원해야 할 필요성을 찾기 어렵다는 점이다. 여기서 필요성이란 지상파방송서비스와 유료방송서비스가 기본전화서비스와 광대역서비스 같이 서로 이질적인 기능을 수행하고, 각각의 서비스가 모든 사람에게 필수불가결하다는 점을 의미한다. 하지만, 현재까지 이 같은 필요성을 증명할 만한 실증적 또는 이론적 근거는 찾아보기 어렵다.

3. 소결

인간적인 삶을 영위하기 위하여 필수불가결한 재화나 서비스의 경우 모든 국민이 이러한 재화 등에 접근하여 이를 향유할 수 있도록 하여야 한다는 당위명제

에는 이의가 있을 수 없다. 문제는 국가가 이러한 의무를 어떻게 이행하는가 하는 구체적 수단의 선택이다. 국가는 직접 재화나 서비스를 공급하거나 법률로써 직접 서비스의 내용에 관해 규율할 수도 있고, 사인으로 하여금 이 같은 재화나 서비스를 적절한 가격으로 공급하도록 하는 대신 보조금을 지급하는 간접적 수단을 선택할 수도 있다. 전자의 방식을 "공공서비스"(public service)라고 하며, 후자의 방식을 "보편적 서비스"(universal service)라고 한다. 대부분의 유럽국가에서 국가 특히, 입법자는 필수적인 서비스의 공급과 관련해 전자의 방식을 채택하였다면, 미국의 입법자는 후자의 방식을 선택하였다.

그런데, 방송서비스에 대해서는 미국에서 조차 "좁은 의미의 보편적 서비스" 개념을 찾아보기 어렵다. 지상파방송서비스가 요금의 지불을 요구하지 않는 까닭이라 여겨진다. 오히려 지상파방송서비스 제공자에게 "공익"(public interest) 기여할 것을 조건으로 주파수에 대한 배타적 사용을 허용하고 있다는 점에서 볼 때, 방송서비스에 대해서는 "공공서비스"방식을 입법자가 선택했다고 볼 것이다.

또한, 연방 「커뮤니케이션법」(Communication Act of 1934) 제713조는 자막 제공과 관련해 "비디오프로그램 접근가능성"에 관한 규정하고 있는데, 자막의 제공이 프로그램공급자나 소유자에게 "경제적 부담"(burdensome)이 된다고 판단되면 이를 면제할 수 있다고 규정하고 있다. 만약, 넓은 의미의 보편적 서비스 개념이 적용되었다면 보조금을 지급하여 자막의 제공되도록 하였을 것이라는 점에서 볼 때, "넓은 의미의 보편적 서비스" 개념조차도 찾아보기 어렵다.

결론적으로 필수불가결한 서비스에 대하여 접근할 수 있도록 하기 위한 수단 모두를 보편적 서비스라는 개념으로 설명하는 것은 타당하지 아니하며, 국가가 사인에게 직□간접적으로 보조금을 지급해 그 같은 서비스를 이용할 수 있도록 보장하는 경우에만 "한정적"으로 보편적 서비스개념을 사용하는 것이 개념의 동일성 확보라는 측면에서 바람직하다고 할 것이다. 또한, "접근권" 개념 역시 선험적 권리가 아니라 국가의 보장이 의무화된 내용에 한하여 부여되는 것이라는 점도 보편적 서비스 개념을 이해함에 있어서 중요한 요소라고 본다.

그렇다고, 방송에서 보편적 서비스의 도입이 무의미하다는 것은 아니다.[1] 예

1) 하지만, 국가의 보조금 제도는 법치국가원리에 따른 일정한 한계를 갖는다는 점에도 유의하여야

를 들어 우리나라에서 방송발전기금으로 지상파방송사업자에게 자막방송 등에 소요되는 비용을 보조한 것과 같이 국가가 방송서비스의 이용과 관련해 보조금제도를 둔 경우 넓은 의미에서의 보편적 서비스에 해당하기 때문이다. 아래에서는 이와 같은 관점에서 비교법적으로 방송서비스와 관련해 어떤 보편적 서비스가 있는지 또는 추진되고 있는지 그 사례를 살펴보고자 한다.

Ⅳ. 비교법적 검토

1. 영국

세계에서 가장 빠른 방송서비스의 디지털 전환을 추진하고 있는 영국은 디지털 전환으로 인한 이른바 "디지털 디바이드"문제를 해결하기 위해 방송서비스와 관련해 최초로 보조금제도를 도입하였다.

즉, 영국정부와 Ofcom은 2006년 아날로그 방송서비스를 디지털 방송서비스로 전환함에 따라 "공적 서비스"인 방송서비스를 향유하기 어려운 75세 이상 고령층과 장애인 등 이른바 "소외계층"에 대한 '지원 계획'(Targeted Help Scheme)을 마련하고, 이 계획을 실행하기 위해 2007년 「디지털전환법」(The Digital Switchover Act 2007)을 제정하였다. 이 법에서는 고가의 디지털 수신기를 구입할 수 있는 경제적 능력이 없는 계층 등 소외계층에게 ITV가 공급하는 디지털 방송서비스를 수신할 수 있는 수상기 구입비용을 지원하도록 규정하였다. 여기에 필요한 재원은 6억 파운드, 우리 돈으로는 1조 2천억 원이 들 것으로 영국정부는 예상하고 있는데, 재원은 BBC가 조성하는 기금을 통해 마련하도록 규정하였다.

요컨대, 영국에서 방송서비스와 관련한 보편적 서비스는 넓은 의미에서의 보편적 서비스에 해당한다고 볼 수 있다. 다시 말하자면 "필요에 기반한" 보편적 서비스에 해당한다고 볼 수 있다.

한다.

2. 일본

일본에서 방송서비스와 관련한 보조금제도는 1993년 5월 제정된 「신체장애자 이용원활화사업의 추진에 관한 법률」에서 찾아볼 수 있다. 이 법에서는 장애인을 위한 자막방송서비스에 필요한 비용을 방송사업자에게 지급하는 보조금제도를 규정하고 있는 까닭이다. 이에 따라 일본 (행)정부는 위성방송수신대책기금의 운용수익을 재원으로 하여 자막방송서비스에 필요한 제작비용을 방송사업자에게 지원하였다. 이후 1997년부터는 안정적인 재원확보를 위해 국가의 일반회계에서도 보조금을 교부해 자막방송서비스에 필요한 비용을 보조해 오고 있다.

다음으로는 디지털 전환과 관련해 보조금제도를 실시하고 있다. 즉, 전파사용료를 재원으로 약 426만 가정에 대해 채널Preset 등의 비용을 직접 보조하였으며, 일반회계에서 소외계층에 대해 디지털방송서비스를 이용할 수 있는 최소한의 기능을 갖고 있는 수신기를 지급할 계획으로 알려져 있는데 이 역시 넓은 의미에서의 보편적 서비스에 해당한다고 볼 수 있다.

이렇게 볼 때, 일본에서 방송서비스와 관련한 보편적 서비스는 좁은 의미의 보편적 서비스와 넓은 의미의 보편적 서비스 모두가 실현되고 있다고 생각된다.

3. 미국

미국에서 방송서비스와 관련된 보조금 제도 역시 디지털 전환에서 처음으로 실시되었다. 미국은 2006년 2월 아날로그 방송서비스를 2009년 2월 7일로 중단한다는 내용 등을 담은 「디지털텔레비전 전환법」(Digital Television Transition and Public Safety Act of 2005)을 제정했다.

이 법에서는 아날로그 방송서비스를 이용하는 모든 가정에 대해 디지털방송신호를 아날로그신호로 변환하여 주는 컨버터를 구입하는 데 드는 비용을 직접 지원할 수 있도록 규정하였다. 이에 따라 미국에서는 2008년 1월 1일부터 모든 아날로그 방송서비스 이용 가정에 대해 40달러 쿠폰을 지급하고 있다. 때문에 미국에서 방송서비스와 관련한 보편적 서비스는 좁은 의미의 보편적 서비스가 실현되고

있다고 볼 수 있다.

Ⅴ. 결론을 대신하여

"보편적 서비스"란 보조금 제도를 통하여 모든 사람이 특정한 서비스를 이용할 수 있도록 한다는 국가의 정책목표를 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 보조금제도는 보편적 서비스 개념을 구성하는 개념 구성요건적 표지 가운데 중요한 요소에 해당한다고 볼 수 있고, 때문에 보조금 제도를 수단으로 하지 않거나 보조금 제도를 통해 실현할 수 없는 영역까지 보편적 서비스 개념을 적용하고자 하는 시도는 개념의 한계를 벗어난 것으로서 받아들이기 어렵다고 생각한다. 이러한 점을 고려할 때, 현재 방송에서의 보편적 서비스에 대한 일반적인 용어사용례와 그 적용범위에 관한 논의는 재고되어야 한다고 생각된다.

방송서비스는 행정학에서의 개념구분에 따르더라도 보조금제도를 요소로 하는 보편적 서비스가 아닌 공공서비스의 영역으로 성립, 발전해왔다. 따라서 통신서비스에서와 같은 보편적 서비스 개념을 전제로 하여 방송제도 전반에 관련된 문제를 보편적 서비스 개념을 통해 해결하고자 하는 것은 공공서비스와 보편적 서비스의 구별을 의도적으로 외면하거나 아니면 보편적 서비스 개념에 대한 인식의 결여에 따른 것으로 합리적이라고 할 수 없다.

다만, 우리 헌법의 구조적 원리 가운데 하나인 복지국가원리의 실현과 관련해 국가가 소외계층에 대한 적극적인 급부활동에 나서기 위해 방송서비스에 관해서도 보조금제도를 둘 수 있으며, 이 경우 비로소 방송서비스에서 보편적 서비스 개념의 적용이 타당하다고 할 것이다. 따라서 해외사례에 대한 검토나 비교법적 고찰 역시 이러한 대상에 한정되어야 그 의의를 제대로 파악할 수 있다고 생각된다.

•주제발제Ⅱ•

통신에서의 보편적 서비스 관련법제에 대한 고찰

김대인
이화여대 법학과 교수

Ⅰ. 서론

통신에서의 보편적 서비스 제도에 관해서는 기존에 많은 연구가 이루어져 온 바 있으며, 이들 연구에서는 크게 다음과 같은 쟁점들을 공통적으로 다루고 있다. 보편적 서비스의 범위, 보편적 서비스 제공자의 선정방식, 손실분담금의 산정, 재원조달방식 등이 그것이다.

이상과 같은 논의를 함에 있어서는 통신시장환경의 변화를 고려해야 한다는 점이 지속적으로 지적되고 있다. '경쟁도입'과 '정보통신기술의 고도화'가 이러한 통신시장변화의 핵심이라고 할 수 있다. 시간적으로 보면 '경쟁의 도입'에 따른 제도개편 논의가 먼저 이루어졌고, 그 이후에 '정보통신기술의 고도화'에 따른 제도개편 논의가 이루어지고 있음을 볼 수 있다.[2)]

---

2) 규제개혁에 관한 논의를 주고하고 있는 OECD에서는 그동안 보편적 서비스와 관련하여 크게 세 편의 주요보고서가 발간된 바 있다. OECD, Universal Service Obligations in a Competitive Telecommuniations Environment, 1995; OECD, Universal Service Obligations and Broadband, DSTI/ICCP/TISP(2002)4/FINAL, 2003; OECD, Rethinking Universal Service for a Next Generation Network Environment, DSTI/ICCP/TISP(2005)5/FINAL, 2006이 그것이다. 이 중 첫 번째 보고서는 경쟁상황에서의 보편적 서비스 제도의 개편에 관한 것이고, 두 번째와 세 번째는 정보통신기술의 고

통신시장에의 '경쟁도입'은 전세계적인 추세라고 할 수 있다. 국가독점으로 이루어지던 통신분야가 민영화되는 과정을 겪으면서 경쟁이 도입되고, 이에 따라 독점사업자의 내부상호보조의 방식으로 이루어진 보편적 서비스의 재원조달방식이 유지되기 힘들어지는 상황이 발생하게 된다. 내부상호보조의 원천이 되는 고수익 부문에 경쟁이 활성화되어 원가와 괴리되는 정책적 요금으로는 보편적 서비스의 재원조달이 더 이상 불가능하게 되기 때문이다.[3]

'정보통신기술의 고도화'도 전세계적인 추세라고 할 수 있다. 즉, 기존의 유선전화 위주에서 이동전화의 급격한 성장으로 인한 유무선 대체현상은 물론 인터넷 등 데이터통신의 기술발전에 따라 다양하고 고도화된 통신서비스가 제공되고 있다. 특히 인터넷 서비스는 정보화 사회의 필수적인 생활수단으로까지 발전하였으나, 이러한 인터넷 접속은 모든 개개인이 가능한 것은 아니기 때문에 정보격차가 발생하게 된다.[4] 이러한 이유로 인터넷 서비스도 보편적 서비스의 범위에 포함시켜야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있는 상태이다.

그런데 이러한 통신시장의 환경변화가 보편적 서비스 논의에 긍정적인 영향만을 미치는 것은 아니다. 우선 경쟁도입이 보편적 서비스 논의에 미치는 영향을 보도록 하자. 통신시장에서의 경쟁활성화가 통신요금을 낮추고 다양한 통신서비스를 가능하게 함으로써 전반적으로 소비자후생을 증진시키는 효과를 나타냈다는 점에서 긍정적으로 평가받고 있으나, 다른 한편으로는 이러한 경쟁을 통한 효율성의 강조는 형평성을 강조하는 보편적 서비스를 부정적으로 보게 되는 원인이 될 수 있다.

다음으로 정보통신기술의 고도화가 보편적 서비스 논의에 미치는 영향을 보도록 하자. 이러한 기술적인 발전은 보편적 서비스 범위를 확대해야 한다는 논의로 연결될 수 있다는 점에서는 보편적 서비스를 풍성하게 만들 수 있다는 장점이 있으나, 기술발전 그 자체에만 초점을 맞추고 정보격차가 발생하고 있는 지점을 정

도화 상황에서의 보편적 서비스 제도의 개편에 관한 것이다.

3) 권오성, "정보화 사회의 보편적 서비스 정책에 관한 연구", 한국정책과학회보 제8권 제4호(2004), 34면 참조.

4) 권오성, 전게논문, 32면 참조.

확하게 잡아내지 못할 경우에는 '은폐된 정보격차'의 문제를 제대로 해결하지 못하게 되는 원인이 될 수 있다.

이러한 점에서 법학적인 관점에서 보편적 서비스를 접근할 필요성이 제기된다. 통신시장의 경쟁활성화 및 정보통신기술의 고도화의 경향을 충분히 고려하면서도 정보격차와 같은 형평성의 문제를 조화롭게 해결하기 위해서는 헌법의 이념을 구체화하기 위한 노력이 필요하다고 할 수 있다. 이하에서는 이러한 관점에서 외국의 보편적 서비스 관련 법제를 검토하고, 다음으로 우리나라 관련법제의 현황과 과제를 검토하도록 한다.

외국법제에서는 프랑스와 미국을 주로 검토하도록 한다. 프랑스는 유럽법의 영향을 받으면서도 공공성을 중시하는 전통적인 법제를 어느 정도 유지하려는 모습을 보여주고 있다는 점에서 의미가 있고, 미국은 보편적 서비스에 관한 논의가 처음 나온 국가라는 점에서 의미가 있기 때문이다.

Ⅱ. 외국의 보편적 서비스 관련법제

1. 프랑스

(1) 개관

프랑스에서 통신역무와 같이 거대망을 필요로 하는 산업은 전통적으로 '공역무'[5](service public)법제의 규율을 받아왔다. 이러한 공역무법제는 프랑스 특유의 것으로서 이에 의하면 공익목적을 위한 역무의 제공에 대해서는 계속성의 원리, 평등의 원리, 적응의 원리와 같은 특수한 원리가 적용된다고 보고 있다. 이러한 공역무법제에서는 공익목적의 추구와 독점을 결합하는 경향을 보여 왔다. 공역무의 제공에 시장원리를 도입하는 것은 공익추구의 목적을 침해할 우려가 있다고 보았

5) 'service'는 대부분 '서비스'로 번역하였으나, 'service public'은 '공역무'로 번역하는 것이 학계에 정착되어 있다는 점을 고려하여 그대로 '공역무'로 번역하였다.

기 때문이다. 이러한 이유로 공역무법제의 일환으로 인정되는 통신법 체계에는 경쟁원리가 도입되기가 힘들었다.[6]

그러나 이러한 프랑스 통신법제의 전통적인 모습은 통신시장에 경쟁을 도입하려는 유럽법의 영향으로 인해 변화를 경험하게 되었다. 물론 공익을 강조하는 공역무 법제의 영향으로 통신시장에의 경쟁원리의 도입이 다른 유럽국가에 비해 뒤처지는 모습을 보이기는 하였으나,[7] 3단계에 걸친 법제의 변화를 경험하게 된다.[8]

첫째, 1990년에 프랑스 정부는 통신사업자의 지위를 변경했다. 우편 및 전자통신을 담당하던 행정부처가 공사 형식으로 바뀌면서 '프랑스텔레콤'(France T□l□com)이라는 이름을 갖게 되었다. 이와 더불어 1990년 12월 29일의 법률은 망의 설치, 역무의 제공, 통신단말점의 상업화와 관련한 새로운 규정을 두었다.

둘째, 1996년에 통신법이 유럽법의 국내법전환을 통해 새롭게 개혁되었다. 두 개의 새로운 법이 도입되었는데, 그 중 하나의 법은 공사 형식이었던 프랑스 텔레콤을 주식회사 형태로 전환하는 내용을 담았다. 다른 법은 1998년 1월 1일부터 통신분야에 전적인 규제완화를 도입하는 내용을 담았다. 그리고 통신분야에 대한 전문규제의 임무를 독립기구에게 부여했다. 이것이 바로 통신규제청(Autorit□ de regulation des t□l□communications: ART)이다. 통신규제청은 2005년도에 전자통신우편규제청(Autorit□ de regulation des communication □l□ctroniques et des postes: ARCEP)으로 이름이 바뀌게 된다.

셋째, 2004년에 세 가지의 법률이 제정되었다. '통신공역무의 의무와 프랑스 텔레콤에 관한 법률'(la loi relative aux obligations de service public des t□l□communications et □ France T□l□com), '디지털 경제에서의 신뢰에 관한 법률'(la loi de la confiance dans l'□conomie num□rique), 그리고 '전자통신과 방송통신역무에 관한 법률'(la loi relative aux communications □l□ctroniques et aux

---

6) Colin, Fr□d□ric, Droit public □conomique, Gualino □diteur, Paris, 2005, p. 164-165 참조.

7) OECD, Regulatory reform in France-Regulatory reform in the telecommunications sector, 2003, p. 6 참조.

8) 통신법과 관련된 최근의 입법변화의 개요는 Autorit□ de r□gulation des communications □lectroniques et des Postes(ARCEP), Rapport public d'activit□ de l'ART 2004, p. 129-139를 참조.

services de communication audiovisuelle)이 그것이다. 이들은 모두 유럽법 지침을 국내법으로 전환한 것이다.

이러한 3가지 단계를 거치면서 통신관련 기본법이라고 할 수 있는 우편전자통신법(Code des postes et des communications □l□ctroniques)이 지속적으로 정비되었는데, 이 중에서 보편적 서비스에 관해 규정하고 있는 것은 '통신공역무의 의무와 프랑스 텔레콤에 관한 법률'이다. 이 법률에서 보편적 서비스에 관해서 일반적인 내용을 규정하고 있고, 구체적인 내용은 공공우편전자통신서비스감독위원회(Commission sup□rieure du service public des postes et des communications □lectronique)[9]의 의견을 들은 후 꽁세유데따(Conseil d'etat)의 데끄레로 정하도록 하고 있다.

프랑스의 통신법체계는 전통적으로 유럽법의 영향으로 경쟁시스템을 통신법에 받아들였으나 전통적인 공역무법제를 완전히 포기한 것은 아니다. 특히 보편적 서비스에 관한 유럽법의 원칙을 받아들이면서 공역무의 내용이 더욱 풍부해졌다는 평가가 이루어지고 있다.[10] 우편전자통신법에서는 공역무상 의무는 평등원칙, 계속성원칙, 적합성원칙을 준수하는 범위 내에서 확보된다고 규정하면서 여기는 다음의 세 가지가 포함된다고 규정하고 있다. 보편적 서비스(service universel), 의무적 서비스(service obligatoire),[11] 공익적 임무를 위한 서비스[12]가 그것이다(우편전

---

9) 공공우편전자통신역무감독위원회는 양원에서 각기 지명된 하원의원 7명, 상원의원 7명과 우편전자통신분야에 있는 자로서 공공우편전자통신역무감독위원회위원장이 추천한 6인 중에서 전자통신담당장관이 지명한 3인 등 총 17인으로 구성된다. 공공우편전자통신역무감독위원회는 위원 중에서 선출된 위원이 주재하며 임기는 3년이다(우편전자통신법 제125조).
동 위원회는 우편전자통신분야의 균형발전에 힘쓰며, 이를 위하여 이 분야에 관련법의 개정안, 우편국 및 보편적 전자통신역무를 담당하는 사업자의 입찰명세서, 우편국이 계획하고 있는 계약안에 대하여 의견을 제출한다. 전자통신담당장관은 이 분야에 관한 유럽공동체의 지침을 준비하는 경우 동 위원회에 자문을 구한다. 전자통신우편규제청과 하원 및 상원의 상설위원회(commission permanente)는 동 위원회의 권한과 관련된 문제에 대해 동 위원회에 자문을 구한다(동법 제125조).
동 위원회는 전자통신우편규제청의 감독권한, 본법에 따라 전자통신우편규제청이 사업자로 하여금 공공역무 및 보편적 역무제공의무의 준수를 강제할 수 있게 하는 권한과 관련한 문제들에 대하여 전자통신우편규제청에 제소할 수 있다(동법 제125조).

10) Colin, Fr□d□ric, Droit public □conomique, Gualino □diteur, Paris, 2005, p. 168 참조.

자통신법 제35조). 여기서 프랑스의 보편적 서비스가 전통적인 공역무 법제의 틀 내에서 이해되고 있음을 볼 수 있다.

이처럼 공역무법제의 틀에서 보편적 서비스를 이해한다는 점은 프랑스의 보편적 서비스 법제가 형평성을 상대적으로 강조하는 방향으로 나갈 수 있는 가능성을 보여준다고 할 수 있다. 이는 '공역무가 평등하게 제공되어야 한다'는 공역무 의무의 평등원칙이 보편적 서비스 법제에도 적용된다는 점에서 명백하게 드러난다.

(2) 보편적 서비스의 구성요소

보편적 서비스와 관련해서는 다음의 3가지 요소를 모든 국민에게 제공하도록 하고 있다. ① 적정한 가격이 부과되는 양질의 전화서비스의 제공, ② 전자적 형

---

11) 의무적 서비스에 관한 규정의 내용은 다음과 같다.
우편전자통신법 제35-3조
의무적 서비스에는 전 국토에 걸쳐 통합역무를 위한 디지털망(r□seau num□rique □ int□gration de services)에 대한 접근, 고정IP연결(liaison lou□e), 대량데이터(donn□es par paquet)통신, 음성전화의 진보적 서비스(service avanc□ de t□l□phonie vocale)에 대한 제공이 포함된다.
보편적 서비스를 담당한 사업자의 입찰명세서에서는 그가 제공해야 하는 의무적 서비스의 종류 및 이의 공급조건을 정한다.
전자통신역무 사업자는 사법기관, 경찰 및 국가헌병대역무, 화재 및 구호역무, 긴급의료구조역무가 사법 또는 구호임무를 위하여 활동하는 경우 이들이 가입자 및 이용자목록에 접근하는 것을 삭제부분 없이 완전히 허용해야 한다.

12) 공익적 목적을 위한 서비스에 관한 규정의 내용은 다음과 같다.
우편전자통신법 제35-4조
국방 및 공공안전상 필요한 규정, 국가의 요청으로 국방 및 공공안전을 위해 사업자가 제공한 급부에 대한 정당한 보상의 보장에 관해서는 데크레로 정한다.
전자통신분야에서의 고등교육은 국가의 책임에 속하며, 전자통신담당장관이 감독한다. 이는 재정법에 규정된 조건들 하에서 국가가 부담한다. 이를 위해 재정법에 규정된 조건들 하에서 높은 질을 보장하는 수단들을 이용한다.
공공조사 및 전자통신분야에서의 발전에 관한 임무는 국가가 직접 수행하거나 국가의 책임 하에 프로그램 및 위 임무의 실현방식 및 자금조달방식을 계약을 통해 정하고 이에 대한 지출을 국가가 담당하여 수행한다.

태 또는 인쇄된 형태의 가입자 인명부 및 안내서비스의 제공, ③ 공공시설에 설치된 공중전화서비스의 제공이 그것이다. 이 중 '적정한 가격이 부과되는 양질의 전화서비스'에는 전화통신, 팩시밀리, 가입지점에서 인터넷에 접근하여 송수신이 가능하게 하는 충분한 전송량을 갖춘 데이터통신, 긴급호출시의 무상송수신이 포함된다(우편전자통신법 제35-1조).

여기서 '인터넷 서비스'가 보편적 서비스의 범위에 포함되어 있는 것을 볼 수 있다. 그리고 인터넷 서비스라고 할 때 기술적인 관점, 전송량의 관점에서 다양한 유형의 인터넷 서비스가 존재할 수 있는데 전송량의 관점에서 규정하되, 전송량의 정도는 '가입지점에서 인터넷에 접근하여 송수신이 가능하게 하는 충분한 전송량'이라고 추상적으로 규정해놓은 것을 볼 수 있다. 이러한 내용은 유럽연합의 보편적 서비스 지침의 내용이 반영된 것으로 볼 수 있다(보편적 서비스 지침 제4조 제2항).

그런데 초고속인터넷(internet haut debit)과 이동전화서비스가 보편적 서비스에 포함되는지에 대해서는 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 그러나 정부는 우편전자통신규제청과 공공우편전자통신서비스감독위원회의 공적 자문 및 의견을 들은 후 2005년 3월 1일까지 최초보고를 함에 있어서 이동전화서비스가 어떤 기술적 조건 및 경제적 조건 하에서 보편적 서비스에 포함될 수 있는지, 초고속인터넷도 보편적 서비스에 포함될 수 있는 가능성 및 그에 따른 이익을 보고하도록 규정하고 있다(우편전자통신법 제35-4조).[13)]

이러한 보편적 서비스는, 일정 범주의 자들 특히 소득수준이 낮은 자들에 대해서는, 이들이 전화서비스에 대한 접근과정에서 부딪히게 되는 특유한 어려움들을 고려하고 이용자의 지리적 위치로 인한 모든 차별을 금지하는 내용이 담긴 요금조건 및 기술조건 하에서 제공된다(우편전자통신법 제35-1조).

---

13) 최근 유럽연합에서는 이동통신과 초고속인터넷을 보편적 서비스에 포함시키는 것을 적극적으로 검토하고 있고 이러한 움직임이 프랑스에도 영향을 미칠 가능성이 크다고 할 수 있다. 유럽연합의 최근 논의에 대해서는 EU, Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions on the second periodic review of universal service in electronic comminications networks and services in accordance with Article 15 if Directicve 2002/22/EC, COM(2008) 572 final, 2008 참조.

(3) 서비스제공자 선정방식

전자통신담당장관은 후보자를 모집하여 기술조건 및 요금조건, 필요한 경우 급부제공에 대한 순수비용을 살핀 후 보편적 역무의 구성요소의 제공을 담당하는 사업자를 지명한다. 후보자모집이 실패한 경우, 전자통신담당장관은 전 국토에 위 역무를 제공할 능력이 있는 사업자를 지명한다. 보편적 전자통신서비스를 담당하는 하나 또는 복수의 사업자의 입찰명세서(cahier des charges)는 공공우편전자통신역무감독위원회의 의견을 듣기 위해 송부된다(우편전자통신법 제35-2조).

원칙적으로 후보자를 모집하여 복수의 후보자 중에서 사업자를 지명하는 방식은 정부조달에서의 사업자 지정방식을 취하되 경쟁입찰제적 요소를 도입한 것으로 볼 수 있다. 2004년의 법개정 이전에는 프랑스 텔레콤이 보편적 서비스 제공자로 지정되어 있었으나, 통신분야에 경쟁이 도입됨에 따라 복수의 후보자 중에서 사업자를 지명하는 것을 원칙적인 방식으로 삼은 것이라고 할 수 있다. 이 역시 투명하고 비차별적인 방식으로 사업자를 지정해야 하며, 모든 사업자에게 공정한 기회를 보장할 수 있도록 사전에 어떠한 기업도 배제해서는 안 된다는 유럽연합의 지침을 반영한 것으로 볼 수 있다(보편적 서비스 지침 제8조 제2항).

(4) 비용산정

보편적 서비스 제공의무에 따르는 순수비용은 이러한 의무를 이행하도록 지명된 사업자가 이에 대하여 작성한 회계장부에 근거하여 평가되며, 사업자의 비용으로 전자통신우편규제청이 지명한 독립적인 기구에 의해 감사를 받는다. 순수비용 평가에는 보편적 서비스 제공의무를 맡은 사업자가 이러한 의무를 이행함으로써 시장에서 얻는 이익을 고려한다(우편전자통신법 제35-3조 제1항). 이러한 프랑스의 비용산정 방식은 역사적 원가에 기초하여 통신사업자가 서비스를 제공하기 위하여 발생하는 비용을 산정하는 완전배부비용방식(fully distributed costing: FDC)에 해당한다고 볼 수 있다.

(5) 재원조달

프랑스는 2000년말까지 접속료부가 방식과 병용하여 기금방식으로 재원을 조달하였으나 그 이후부터는 기금방식으로만 재원을 조달하고 있다. 기존에 승인을 받은 사업자만이 아니라 모든 사업자가 기금조성에 기여해야 한다. 보편적 서비스 자금조달(financement du service universel)을 각각의 사업자에 분담시키는 것은 전자통신역무로 인하여 발생한 총매출액에 비례하여 결정하되, 상호접속 및 접근을 제공하여 발생한 매출액과 제3의 사업자의 계산으로 행하거나 생산한 급부로 인한 매출액은 제외한다. 총매출액이 꽁세유데따가 데크레에서 정한 총액에 미달하는 사업자에 대해서는 보편적 서비스기금조성을 위한 분담금을 면제한다. 소득수준이 낮은 가입자를 위해 특유한 요금조건 및 기술조건 하에서 보편적 서비스를 제공하기로 한 사업자는 이러한 제공에 따른 비용을 분담금에서 공제한다(우편전자통신법 제35-3조 제2항). 총매출액에서 지불접속료를 차감한 금액을 기준으로 하므로 순매출액을 기준으로 하는 것으로 볼 수 있다.

사업자가 기금에 납입해야 하는 순수분담금의 액수 및 기금이 보편적 서비스 제공의무를 이행하도록 지명받은 사업자에게 지불해야 하는 액수는 우편전자통신규제청이 정한다. 분담금을 납부하지 않는 경우에는 과징금 등의 제재를 받게 된다. 추가적인 납부의무 불이행이 있을 때에는 공중통신망을 이용하거나 공중에 전자통신역무를 제공하는 것이 금지될 수 있다. 합당한 금원이 1년 이내에 징수되지 않을 때에는 다음 회계연도의 기금에서 이 금액을 보전한다.[14]

2. 미국

(1) 개관

미국에서 보편적 서비스라는 개념이 최초로 법제화되어 나타난 것은 1934년 통

14) 우편전자통신법 제35-3조 제3항

신법(Communications Act of 1934)이라고 여겨지고 있다. 이 법의 제1조에는 "모든 미국국민에게 가능한 신속하고도 효율적인, 전미국 및 전세계를 커버하는 유선, 무선 서비스를 충분한 설비와 합리적인 요금으로" 제공해야 한다고 규정되어 있다. 하지만 보편적 서비스의 개념이 선언적 규정이 아닌 구체적이고 명시적인 제도로서 정립된 것은 최근에 이르러서이다. 미국은 1996년 통신법(Telecommuncations Act of 1996) 개정을 통하여 이를 명시하여 시행하고 있는데, 통신법 상에서 보편적 서비스란 "국민 누구나 언제 어디서나 적절한 가격에 제공받을 수 있는 기본적인 정보통신서비스"를 지칭하는 것으로 정의하고 있다.[15]

1996년 통신법이 개정되기 이전에도 보편적 서비스제도의 입법목적에 부합하는 제도들이 존재하고 있었으나, 이러한 제도만으로는 보편적 서비스제도의 비용보전이 충분하지 않았기 때문에 몇 가지 암묵적인 제도가 동반되었다. 암묵적 보전제도로 대표적인 것은 장거리사업자가 시내전화사업자에게 지불하는 분단위 접속료인 사업자접속료(CCLC)이다. 이러한 제도들은 통신시장에 경쟁이 진전되면서 비효율성이 문제시되고 있었다.[16]

이러한 배경 하에, 미 의회는 1996년 통신법을 개정하여 보편적 서비스제도를 법제도적으로 명확하게 규정하였고, 관련된 범위, 책임, 권한 등을 명시했다. 이처럼 제도적인 근거가 마련되자 FCC는 구체적인 정책방안을 1997년에 발표하였는데, 그것이 '보편적 서비스 개혁 명령'(Universal Service Reform Order, FCC 97-157)이다.[17]

1996년 통신법에서는 보편적 서비스의 기본원칙으로 크게 6가지를 들고 있다. "① 양질의 서비스가 공정하고 합리적이며 적정한 요금에서 이용될 수 있어야 한다. ② 첨단통신과 정보서비스에의 접속이 전국 모든 지역에 제공되어야 한다. ③ 저소득 소비자 그리고 농촌, 도서 기타 고비용 지역에 거주하는 소비자들은 도시지역에 거주하는 소비자들에 상응하는 질과 요금으로 상호접속 서비스와 첨단통신과 정보서비스를 포함한 정보통신 서비스에 접근할 수 있어야 한다. ④ 모든 통

15) 김희수 외, 미국의 1996년 통신법 개정의 영향분석(I), 정보통신정책연구원, 2002, 170면 참조.

16) 김희수 외, 미국의 1996년 통신법 개정의 영향분석(I), 정보통신정책연구원, 2002, 171-172면 참조.

17) 김희수 외, 미국의 1996년 통신법 개정의 영향분석(I), 정보통신정책연구원, 2002, 172면 참조.

신서비스 제공자들은 보편적 서비스의 유지와 향상에 균등하고 차별적으로 기여해야 한다. ⑤ 보편적 서비스의 유지와 향상을 위하여 연방과 주 차원에서 구체적이고 예측가능하며 충분한 메커니즘이 존재하야 한다. ⑥ 초등, 중등학교와 교실, 보건의료 서비스 제공자 그리고 도서관은 첨단 통신서비스에 접속할 수 있어야 한다"가 그것이다[SEC 254(b)].

(2) 보편적 서비스의 구성요소

1996년 통신법은 새로운 보편적 서비스 제도를 수립하기 위해 '연방-주 합동위원회'(Federal-State Joint Board on Universal Service)를 FCC가 설치하도록 하고 있다. 합동위원회의 가장 중요한 임무는 새로운 보편적 서비스 제도에 의해 보조를 받을 수 있는 서비스의 정의라고 할 수 있다. 즉, 보편적 서비스에 포함되는 서비스의 범위는 합동위원회의 권고를 통해 FCC가 결정하게 되는데 이를 결정함에 있어서는 교육, 공중보건, 공공안전에 대한 필요성 여부, 보급정도, 공중통신망에 의한 제공여부, 공익에 미치는 정도를 기준으로 삼게 된다. 그리고 이러한 보편적 서비스는 기술발전에 따라 변화할 수 있으므로 FCC는 보편적 서비스의 개념을 정기적으로 파악해야 한다[SEC 254(a)].

1997년의 '보편적 서비스 개혁 명령'(Universal Service Reform Order, FCC 97-157)에서는 고비용지역 및 저소득층 보조와 관련된 서비스를 '기본서비스'로 분류하고, 학교, 도서관 보조 및 농촌 의료기관 보조에 관련된 서비스는 별도로 정하고 있다. 먼저 보편적 서비스 제도에 의해 보조될 기본적 서비스는 시내통화, 응급전화, 교환원 서비스, 장거리교환 서비스, 번호안내 서비스 등으로 규정하였다. 다음으로 학교, 도서관 보조는 학교와 도서관에 대해 모든 전기통신서비스, 교실간의 내선연결 및 인터넷에의 접근설비를 할인된 가격에 구매할 수 있도록 하였고, 농촌 의료기관 보조에 관련된 서비스는 T-1급(1.554Mbps) 서비스 및 인터넷 사용료에 대해 보조를 제공하도록 하였다[SEC 254(c)].

보편적 서비스의 기본원칙으로 진보된 통신이나 정보서비스에 대한 접근이 미국내 전역에서 제공되어야 한다는 점이 강조되고 있다는 점, 학교, 도서관, 의료기

관 등에의 인터넷 서비스까지 보편적 서비스의 범위에 포함하고 있는 점 등은 고도정보화 사회로의 발전을 고려하여 보편적 서비스의 범위를 확대한 것으로 평가되고 있다.[18]

(3) 서비스제공자 선정방식

적격사업자만이 보편적 서비스 지원을 받을 자격이 있다. 공익산업위원회(Public Utilities Commission: PUC)[19]는 동위원회가 지정하는 지역에서 서비스를 제공하는 사업자를 대상으로 적격사업자를 지정한다. 공익산업위원회는 공익적 필요에 따라 동일지역에 복수의 적격사업자를 지정할 수 있다.[20]

(4) 비용산정

1997년의 '보편적 서비스 개혁 명령'(Universal Service Reform Order, FCC 97-157)에서는 보편적 서비스 비용산정방식을 경쟁중립적인 방향으로 규정하였다. 즉, 1996s 통신법 제정 당시에는 역사적 원가를 이용한 완전배부원가 방식을 적용하는 것이 일반적이었으나, 명령서에서는 미래지향적인 경제적 비용에 근거한 장기증분비용산정방식(long-run incremental costing: LRIC)을 채택하도록 결정했다.[21] 이를 위해 FCC는 그 동안 개발된 세 가지 모델[22]의 장점을 결합한 최적 모

---

18) 권오성, "정보화 사회의 보편적 서비스 정책에 관한 연구", 한국정책과학회보 제8권 제4호(2004), 39면 참조.

19) 미국은 연방주의의 성격상 주정부 관할하의 통신서비스 규제에 대해서는 FCC의 규제권한이 미치지 않으며, 주정부 관할하의 통신서비스 규제는 공익산업위원회(PUC)가 행하고 있다. 공익산업위원회의 권한은 주의 통신정책 수립 및 규제시행, 주내 규칙 및 규정제정, 주내 사업구역지정, 케이블 TV사업 허가, 요금규제, 규제위반자의 제재로 구성되어 있다. 김희수 외, 미국의 1996년 통신법 개정의 영향분석(I), 정보통신정책연구원, 2002, 190면 참조.

20) 김희수 외, 미국의 1996년 통신법 개정의 영향분석(I), 정보통신정책연구원, 2002, 279면 참조.

21) 김희수 외, 미국의 1996년 통신법 개정의 영향분석(I), 정보통신정책연구원, 2002, 180-181면 참조.

22) Benchmark Cost Proxy Model, Hatfied Model, Hybrid Cost Proxy Model 등이다.

델을 결정하여, 2000년 1월 1일부터 도시지역의 보편적 서비스 비용산정에 적용하고 있다.[23]

(5) 재원조달

주간(interstate) 통신서비스를 제공하는 모든 통신사업자는 보편적 서비스를 유지하고 진작하기 위하여 공평하고 비차별적으로 출연해야 한다. 만일 어느 사업자의 통신활동이, 보편적 서비스의 유지, 진작을 위한 출연금이 미미할 정도로 제한적일 경우에는 FCC는 위 요건으로부터 그 사업자 또는 사업자군을 면제할 수 있다[SEC 254(d)]. 인터넷접속사업자(ISP)도 분담사업자에 포함할 것인지와 관련해서는 최근 설비를 보유한 초고속인터넷 접속사업자를 비용분담사업자의 범위에 포함하기로 결정하였으며, 설비미보유 초고속인터넷 접속사업자의 포함여부도 신중히 검토하고 있다.[24]

보편적 서비스의 기금에 대한 분담기준은 최종소비자 매출액(end-user revenue)을 사용한다. 합동위원회의 권고기준은 순매출액이었으나, FCC는 주간서비스에 대한 최종소비자 매출액 기준을 채택하였다.[25] 이후 FCC는 시장경쟁의 활성화, 신규서비스의 확대, 서비스간 번들링의 확대 등 통신시장 환경이 변화함에 따라 현행 최종소비자매출액 분담기준을 가입회선(connection) 기준으로 변경한다는 기본입장을 발표하고, 가입회선 기준방식의 도입에 관한 논의를 진행 중이다. 가입회선 기준방식은 공중통신망에 최종소비자가 연결되는 서비스를 제공하는 주간(州間) 통신서비스 제공사업자에게 가입회선을 기준으로 분담금을 부과하는 방식이다.[26]

---

23) 권오성, 전게논문, 44-45면 참조.

24) 권오성, "정보화 사회의 보편적 서비스 정책에 관한 연구", 한국정책과학회보 제8권 제4호(2004), 50면 참조.

25) 김희수 외, 미국의 1996년 통신법 개정의 영향분석(I), 정보통신정책연구원, 2002, 279면 참조.

26) 권오성, "정보화 사회의 보편적 서비스 정책에 관한 연구", 한국정책과학회보 제8권 제4호(2004), 48면 참조.

3. 프랑스와 미국 법제의 비교검토

(1) 기본원리

미국에서 '미국내 전역'에서 진보된 통신이나 정보서비스에 대한 접근이 제공되어야 하고, '미국전역의 모든 소비자'가 도시지역에 상응하는 요율로 통신 및 정보서비스에 접근할 수 있어야 한다는 점 등을 보편적 서비스의 기본원칙으로 명시하고 있는 것은 정보격차의 문제를 해결하고, 형평성을 추구하는 측면을 보여준다고 할 수 있다. 이 점에 있어서 공역무상 평등의 원칙이 적용되는 프랑스 법제와 맥락을 같이 한다고 볼 수 있고, 형평성을 기초로 한 보편적 서비스의 기본취지를 잘 보여준다고 할 수 있다.

양질의 서비스를 합리적이며 부담가능한 요금으로 이용할 수 있어야 한다는 측면은 미국과 프랑스에서 모두 인정되고 있는 부분이며, 공역무상 적합성의 원칙도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 미국 통신법상의 보편적 서비스의 기본원칙 중에서 프랑스의 공역무상 계속성 원칙에 정확하게 상응하는 것을 찾기는 힘드나, 보편적 서비스의 유지와 진작을 위해서 구체적이고 '예측가능하며' 충분한 연방 및 주의 메커니즘이 있어야 한다는 원칙은 이와 맥락을 같이 하는 것으로 볼 수 있다.

보편적 서비스의 구성요소, 서비스제공자 선정방식, 비용산정, 재원조달 등에 있어서 형평성과 동시에 효율성을 추구하고 있다는 점은 미국과 프랑스가 모두 동일한 것으로 볼 수 있다.

(2) 보편적 서비스의 구성요소

미국에서 보편적 서비스의 기본원칙으로 진보된 통신이나 정보서비스에 대한 접근이 미국내 전역에서 제공되어야 한다는 점이 강조되고 있다는 점, 학교, 도서관, 의료기관 등에의 인터넷 서비스까지 보편적 서비스의 범위에 포함하고 있는 점 및 프랑스에서 '가입지점에서 인터넷에 접근하여 송수신이 가능하게 하는 충분한 전송량을 갖춘 데이터통신' 을 보편적 서비스의 구성요소로 포함시키고 있는

점은 정보기술의 고도화를 반영한 것으로 볼 수 있다. 다만 초고속 인터넷 서비스까지 보편적 서비스로 도입할 것인지의 여부에 대해서는 미국과 프랑스에 차이가 있는 것으로 보인다.[27]

보편적 서비스에 포함되는 인터넷 서비스의 제공범위를 결정함에 있어서 크게 두 가지 쟁점이 있다. 우선 서비스의 수준에서는 제공기술 방식을 기준으로 정의할 것인가 아니면 전송속도 또는 전송량을 기준으로 정의할 것인가 하는 점이다. 제공기술방식을 기준으로 하는 것은 ADSL, Cable Modem, 무선 LAN 등의 다양한 제공방식에서 가장 적합한 제공방식을 정하는 것이다. 제공기술방식을 기준으로 하는 것은 다양한 기술방식 중에서 특정기술 방식을 선택하는 것이기 때문에 기술중립성과 경쟁중립성을 저해할 우려가 존재한다. 이에 비해 전송속도 또는 전송량을 기준으로 하는 것은 모든 기술이 사용가능하기 때문에 이러한 문제를 어느 정도 해결할 수 있다.[28] 미국이나 프랑스에서 전송속도나 전송량을 기준으로 하고 인터넷 서비스의 범위를 정하고 있는 점은 이러한 점을 반영한 것으로 평가할 수 있다.

인터넷 서비스의 제공대상도 또 다른 쟁점이라고 할 수 있다. 이는 인터넷 서비스를 받는 대상의 범위를 검토하는 것이다. 미국은 일반적인 인터넷 서비스는 모든 국민을 적용대상으로 하고 있고, 일정속도 이상의 초고속 인터넷은 병원, 도서관 등 일정범위 내에서 적용대상으로 하고 있음을 볼 수 있다. 프랑스는 일반적인 인터넷 서비스는 모든 국민을 적용대상으로 하고 있고, 초고속 인터넷은 보편적 서비스 대상 포함여부에 관해 논의를 지속중인 것을 볼 수 있다.

보편적 서비스는 기술발전에 따라 변화할 수 있으므로 보편적 서비스의 개념을 정기적으로 파악하도록 하고 있는 점도 미국과 프랑스의 공통점이라고 볼 수 있다. 미국에서는 '연방-주 합동위원회'의 권고를 통해 FCC가 보편적 서비스의 개념을 정기적으로 파악할 의무를 부과받고 있다. 프랑스에서도 정부는 우편전자통신

---

27) 미국은 학교, 도서관 등에는 초고속 인터넷 서비스까지 보편적 서비스를 포함시킨 것으로 볼 수 있다. 프랑스에서는 이의 포함여부에 관한 논의가 지속 중이다.

28) 권오성, "정보화 사회의 보편적 서비스 정책에 관한 연구", 한국정책과학회보 제8권 제4호(2004), 41면 참조.

규제청과 공공우편전자통신서비스감독위원회의 공적 자문 및 의견을 들은 후 정기적으로 하원에 보편적 서비스에 관한 보고서를 제출함에 있어서 보편적 서비스의 개념을 정기적으로 파악할 의무를 부과받고 있다.

(3) 서비스제공자 선정방식

보편적 서비스 제공사업자를 선정하는 가장 대표적인 방법으로 세 가지 정도가 제시되고 있다. 첫째, 사업자지정방식으로 보편적 서비스 제공능력을 갖춘 통신사업자를 제공사업자로 지정하는 것이다. 둘째, 경쟁입찰방식으로 보편적 서비스 제공사업자를 경매를 통해서 최저비용으로 낙찰된 사업자로 결정하는 것이다. 셋째, 적격사업자 방식인데, 사업자 수에 제한없이 적격사업자로 지정하고, 서비스를 제공받는 대상이 복수의 적격사업자 중 하나의 제공사업자를 선택해서 서비스를 제공받는 것이다.[29]

일반적으로 사업자지정방식은 지정된 사업자가 보편적 서비스 제공비용에 대한 보상을 보장받고 있기 때문에 제공비용을 필요이상으로 소요하는 도덕적 해이(moral hazard)가 존재하기 때문에, 비용의 합리화를 유도하고 최소의 비용으로 보편적 서비스를 제공하는 데에는 경쟁입찰방식이 장점이 있다는 평가가 있다. 그러나 입찰방식의 경우에도 입찰담합 가능성이나 고수익지역에만 낙찰을 목표로 하는 크림걷기 가능성, 기존사업자의 약탈적 가격설정의 문제가 발생할 수 있다. 적격사업자 방식도 복수의 적격사업자가 존재하기 때문에 경쟁중립성을 어느 정도 유지할 수 있다.[30]

프랑스에서 원칙적으로 복수의 사업자 가운데 지정을 하도록 하고 있는 것은 사업자지정방식을 취하되 경쟁입찰제적 요소를 도입한 것으로 볼 수 있다. 미국은 적격사업자 방식을 채택하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이 들 모두 통신시장에 경쟁이 도입된 상황을 고려한 것으로 볼 수 있다.

---

29) 권오성, 전게논문, 42-43면 참조.

30) 권오성, 전게논문, 42면 참조.

(4) 비용산정

보편적 서비스 비용을 산정하는 방식은 완전배부비용방식(fully distributed costing: FDC)과 장기증분비용산정방식(long-run incremental costing: LRIC)이 있다. 완전배부비용방식은 역사적 원가에 기초하여 통신사업자가 서비스를 제공하기 위해 발생하는 총비용을 각 서비스별로 배분하여 보편적 서비스 제공비용을 산정하는 방식이다.[31] 장기증분비용산정방식은 미래지향적인 경제적 원가를 바탕으로 비용을 산정하는 방식이다. 프랑스는 완전배부비용방식을, 미국은 장기증분비용산정방식을 채택하고 있다.

완전배부비용방식은 특정 서비스의 제공에 따라 발생하는 공통비를 통신서비스 요소별로 배분하는 기능이 없기 때문에 공통비 배분에 따른 원가왜곡이 발생하고, 역사적 원가에 기초하여 비용을 산정하기 때문에 보편적 서비스 제공사업자의 비효율성과 과대투자를 유인할 수 있다는 문제점을 내포하고 있다는 지적이 있다. 이에 비해 장기증분비용산정방식은 서비스 원가와 생산 사이의 인과관계를 보다 투명하게 반영하여 공통비 배분에 따른 원가왜곡을 최소화하고 사업자의 경영효율성을 높일 수 있다는 장점이 지적되고 있다.[32]

(5) 재원조달

프랑스와 미국 모두 보편적 서비스의 제공에 소요된 비용을 각 사업자로부터 각출한 기금을 통해 보편적 서비스 제공사업자에게 보조해주는 '기금방식'을 채택하고 있다는 점이 공통점이라고 할 수 있다. 기금방식은 비용회수가 상호접속의 유무와 무관하기 때문에 사업자간 공평성을 확보할 수 있고, 비용정보와 비용분담기준 등이 공개되면 기금이라는 제3자 기관을 통해 보편적 서비스의 기금분담액 징수와 보조금의 배분이 이루어지기 때문에 투명성이 매우 높다. 따라서 기금방식의 재원조달은 내부상호보조나 접속료부가방식에 비해 사업자간 부담의 공평성이

31) 권오성, 전게논문, 44면 참조.

32) 권오성, 전게논문 44면 참조.

높기 때문에 경쟁환경에 적합한 방식으로 폭넓게 활용되고 있는 것으로 볼 수 있다.[33]

다만 이 방식에서는 비용산정 및 분담액 결정을 위하여 많은 비용이 소요되고, 기금분담액의 징수와 배분을 위한 관리기구 및 관리운영 비용이 필요하다는 점, 보조금 배분액이 소액인 경우에는 관리기구의 존재가 비경제적인 시스템이 된다는 문제점이 지적되고 있다.[34]

기금운영에 있어서는 분담기준을 어떻게 설정하는가가 우선 문제된다. 분담기준으로는 통화량, 이익, 총매출액, 순매출액, 최종소비자매출액이 기준이 될 수 있다. 프랑스는 총매출액에서 지불접속료를 차감한 순매출액을 기준으로 하고, 미국은 매출세 개념의 분담기준인 최종소비자매출액을 기준으로 하고 있다.

이러한 기준들의 장단점으로는 다음의 점들이 지적되고 있다. 우선 순매출액 기준은 부가가치세의 성격을 가지기 때문에 왜곡효과가 적으며, 사업자의 규모를 반영할 수 있을 뿐 아니라 사업자간의 실제거래를 반영하므로 중복계산을 회피할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 접속을 통해 서비스를 제공하는 설비미보유사업자의 분담규모가 경감되기 때문에 자가망 구축유인을 감소시킬 수 있으며, 다수의 통신사업자간의 거래에 관한 자료확보가 필요하므로 행정비용의 증가를 초래할 수 있다는 단점이 있다. 최종소비자매출액은 매출세 개념의 분담기준으로 왜곡효과가 적으며 원칙적으로 사업자간 거래부분을 고려하지 않기 때문에 중복계산을 방지할 수 있고, 사업자 규모를 반영할 수 있다는 장점이 있다.[35]

III. 우리나라의 보편적 서비스 관련법제

1. 개요

33) 보편적 서비스의 재원조달방식은 독점체제하에서의 내부상호보조 방식에서 과도기적인 접속료부가 방식을 거쳐 경쟁체제하의 기금방식으로 진전해 왔다. 권오성, 전게논문, 36-37면 참조.

34) 권오성, 전게논문, 37면 참조.

35) 권오성, 전게논문, 47-48면 참조.

(1) 헌법적 기초

헌법 제10조 1문에서는 인간의 존엄과 가치에 관한 규정 및 행복추구권에 관한 규정을 두고 있고, 다수설과 판례에 따르면 이로부터 일반적 행동의 자유권 내지는 인격형성권이 도출된다고 보고 있다. 또한 헌법 제34조 제1항은 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 있다. 또한 헌법 제18조의 통신의 자유, 제34조의 사회보장 규정, 헌법 제119조 제2항에서 정하고 있는 경제에 관한 규제와 조정에 관한 규정, 제124조의 소비자보호에 관한 규정을 두고 있다. 이들 규정들을 보편적 서비스 제도의 헌법적 기초로 볼 수 있다.[36]

다만 헌법재판소는 "인간다운 생활을 할 권리로부터는 인간의 존엄에 상응하는 생활에 필요한 최소한의 물질적인 생활의 유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 구체적인 권리가 상황에 따라서는 직접 도출될 수 있다고 할 수는 있어도, 동 기본권이 직접 그 이상의 급부를 내용으로 하는 구체적인 권리를 발생케 한다고는 볼 수 없다고 할 것이다. 이러한 구체적 권리는 국가가 재정형편 등 여러 가지 상황들을 종합적으로 감안하여 법률을 통하여 구체화할 때에 비로소 인정되는 법률적 권리라고 할 것이다."(헌재 1995. 7. 21. 선고 93헌가14 결정)라고 판시하고 있다. 이에 따르면 인간다운 생활을 보장하기 위한 보편적 서비스의 내용형성과 관련해서는 입법자에게 광범위한 재량권이 부여되는 것으로 볼 수 있다.

여기서 한 가지 더 지적할 점은 이 규정들 이외에도 헌법 제11조의 평등원칙을 보편적 서비스의 헌법적 기초로 볼 필요가 있다는 점이다. 통신에서의 보편적 서비스 제도는 시민들간의 정보격차를 줄이고 이를 통해 형평성을 추구하는 데에 주된 초점이 있으므로 평등원칙을 이 제도의 헌법적 기초로 보는 것이 바람직하다. 이렇게 볼 때 정보격차가 발생하는 지점을 구체적으로 찾아내고 이를 해소하는 데에 초점을 맞출 수 있게 된다.

다만 헌법상의 평등원칙을 적용함에 있어서는 다음과 같은 점에 유의해야 한다. 첫째, 헌법상의 평등원칙에 의하더라도 합리적인 차별은 가능하다고 보므로 모

36) 장경원, "전기통신사업법상 보편적 서비스 제도 개선", 이원우 편, 정보통신법연구III, 2008, 20면 참조.

든 통신서비스가 모든 국민에게 동일하게 제공되어야 한다는 논리로 연결되는 것은 전혀 아니라는 점이다. 둘째, 통신산업에 경쟁이 도입됨에 따라 민간사업자가 통신서비스를 일반시민에게 제공하고 있기 때문에 헌법상의 평등원칙은 기본권의 대사인적 효력에 의해 간접적으로 영향을 미치는 것으로 보아야 한다는 점이다.

또한 위와 같은 규정들을 토대로 한 통신서비스 소비자들의 권리는 사업자들의 기본권(제15조의 직업의 자유, 제23조의 재산권보장)과 충돌되는 관계에 놓일 수 있다는 점을 고려해야 한다.[37] 직업의 자유와 관련해서는 이와 관련해서 축적된 판례를 참고할 필요가 있다. 즉, 헌법재판소는 "헌법 제15조가 말하는 직업의 자유는 직업결정의 자유와 직업선택의 자유를 포괄하며, 직업의 자유는 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위해서 불가피한 경우에는 이를 제한할 수 있는데, 특히 직업행사의 자유는 직업선택의 자유에 비해서 상대적으로 그 침해의 정도가 작다고 할 수 있는 것이어서, 이에 대하여는 공공복리 등 공익상의 이유로 비교적 넓은 법률상의 규제가 가능하지만 직업행사의 자유를 수행할 때에는 헌법 제37조 제2항에 따른 비례원칙에 위반되어서는 안 된다"(헌재 2003. 10. 30. 2001헌마711 결정)라고 판시하고 있다.

위와 같은 헌법재판소의 판례를 고려하면 보편적 서비스와 관련해서 통신사업자들에 부과되는 의무는 '직업행사의 자유'와 관련되는 것이기 때문에 '직업선택의 자유'에 비해서는 비교적 폭넓은 법률상의 규제가 가능하다고 보아야 한다. 다만 이러한 제한에 있어서 비례원칙에 위반되어서는 안 된다고 볼 수 있다.

(2) 법령의 체계

전기통신사업법에서는 "보편적 역무라 함은 모든 이용자가 언제 어디서나 적정한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신역무를 말한다"라고 규정하고 있다(전기통신사업법 제2조 제1항 제3호). 보편적 서비스의 구체적 내용은 정보통신기술의 발전정도, 전기통신역무의 보급 정도, 공공의 이익과 안전, 사회복지증

37) 장경원, "전기통신사업법상 보편적 서비스 제도 개선", 이원우 편, 정보통신법연구III, 2008, 21면 참조.

진, 정보화촉진을 고려하여 정한다(전기통신사업법 제3조의 2 제3항).

이처럼 법률에는 보편적 서비스의 정의 및 내용결정의 추상적인 기준만이 제시되어 있고, 보편적 서비스의 구체적인 내용 및 선정방식 등에 관해서는 시행령과 시행규칙에서 규정하는 방식을 채택하고 있다. 그러나 보편적 서비스의 범위는 국민의 기본권과 관련된 중요한 내용이라고 할 수 있으므로 최소한 그 종류를 법률에서 규정하는 것이 법률유보의 원리에 부합한다고 하겠다.[38]

2. 보편적 서비스의 구성요소

(1) 정기적인 검토절차

전기통신사업법 제3조의 2 제3항에서 보편적 서비스의 구체적 내용을 정함에 있어서 '정보통신기술의 발전정도'를 고려하도록 되어 있으므로 통신환경 변화를 고려하여 범위를 확대할 수 있는 법적 근거는 마련되어 있다고 볼 수 있다.

그러나 정기적으로 보편적 서비스의 내용을 정할 수 있는 제도는 마련되어 있지 못하다. 유럽연합의 보편적 서비스 지침 제15조에서는 초기 2년 차후 3년마다 보편적 서비스 범위의 변경과 개정을 심사하도록 규정하고 있다. 또한 재검토시에는 사회적, 경제적, 기술적 발전을 고려해야 하며 재검토 절차에 관해 보편적 서비스 지침 부록에서 별도로 정하고 있다. 우리도 급변하는 기술, 경제상황에 맞추어 보편적 서비스의 제공이 보장될 수 있도록 주기적이고 지속적인 검토절차를 법제화해야 한다.[39]

(2) 통신서비스의 종류

현재 보편적 서비스에는 유선전화 서비스, 긴급통신용 전화서비스, 장애인 및 저소득층 등에 대한 요금감면 전화서비스 등이 포함되어 있다(전기통신사업법 시

38) 장경원, 전게논문, 29면 참조.

39) 장경원, 전게논문, 33면 참조.

행령 제2조). 보편적 서비스의 범위와 관련해서는 크게 둘로 나누어 볼 필요가 있다. '서비스'자체의 종류에 따른 분류가 하나이고, 서비스 제공을 받는 '대상자'의 범위에 따른 분류가 다른 하나이다. 유선전화 서비스와 긴급통신용 전화서비스가 전자에 해당된다고 한다면, 장애인 및 저소득층 등에 대한 요금감면 전화서비스는 후자에 해당된다고 할 수 있다.

우선 '서비스' 자체의 종류를 기준으로 살펴보도록 하자. 현재 초고속 인터넷 서비스는 보편적 서비스에 포함되어 있지 않음을 알 수 있다. 이와 관련하여 초고속 인터넷 서비스를 보편적 서비스로 도입해야 한다는 주장이 강력하게 제기되고 있다. 현재 우리나라가 초고속 인터넷 서비스에 기술적 우위를 가지고 있을 뿐만 아니라 가구당 보급률이 OECD국가 중 최고수준이며, 초고속 인터넷 서비스의 보편적 제공은 정보격차를 해소시키고, 사회복지를 증진시키며, 정보화를 촉진하는데 기여할 수 있다는 점을 고려할 때, 초고속 인터넷서비스를 보편적 서비스로 도입할 수 있는 필요성과 가능성이 충분히 존재한다는 것이다.[40]

기본적인 인터넷 서비스를 보편적 서비스로 도입하고 있고, 초고속 인터넷 서비스도 보편적 서비스로 일부 도입하거나 도입논의 중에 있는 미국이나 프랑스의 상황, 우리나라의 초고속 인터넷 기술이나 보급현황이 미국이나 프랑스에 뒤지지 않는다는 점을 고려할 때 이러한 주장은 설득력이 있다고 하겠다. 더구나 점차로 많은 행정서비스가 전자정부를 통해서 제공되고 있는 현실을 고려하면 초고속 인터넷 서비스의 제공은 공공행정서비스를 평등하게 제공받음에 있어서도 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

문제는 초고속 인터넷 서비스를 보편적 서비스로 도입한다고 할 때 제공기준을 어떻게 할 것인가 하는 점이다. 이와 관련해서는 기술중립성과 경쟁중립성을 고려할 때 전송속도를 기준으로 규정하는 것이 바람직하다는 점이 지적되고 있다.[41]

---

40) 장경원, 전게논문, 31면 및 권오성 전게논문, 40-41면 참조. 최근 정부의 인터넷 서비스 기간역무화 방침에 따라 그 동안 부가통신역무로 분류되던 인터넷 서비스가 기간통신역무를 전환된 바 있다. 권오성 교수는 이처럼 인터넷 서비스의 기간역무화는 보편적 서비스의 제공범위를 초고속 인터넷 서비스까지 확대하고자 하는 논의를 본격화시키는 계기가 될 수 있다는 지적을 하고 있다.

41) 권오성, 전게논문, 41면 참조.

이는 전송속도 또는 전송량을 기준으로 하고 있는 미국과 프랑스의 입법례와 맥락을 같이 하는 것으로 그 타당성을 긍정할 수 있다.

이 외에도 초고속 인터넷 서비스에 비해서 상대적으로 논의가 적게 되었지만 이동통신서비스의 제공여부에 대한 논의도 필요하다. 유럽연합에서 이에 관한 논의가 최근 나오고 있는 것도 이동통신서비스가 점차로 사회생활의 필수적인 요소로 되어가고 있다는 점을 반영한 것으로 볼 수 있다.

초고속 인터넷 서비스와 이동통신서비스 중 그 도입의 우선순위를 어디에 두는 것이 바람직한지에 대한 검토가 필요하다. 기본적인 행정서비스 등 주요정보를 원거리에서 받을 수 있도록 하는 초고속 인터넷 서비스가 정보격차의 해소라는 측면에서는 그 중요성이 더 크다고 볼 수 있다. 그러나 제공비용이나 부가시설의 차이, 사용가능 대상자의 차이, '인간다운 생활'을 할 권리라는 측면에서의 '의사소통'의 중요성, 긴급시 의사소통을 위한 필요성 등을 고려하면 이동통신서비스가 보다 우선적으로 도입되는 것이 타당하다고 하겠다.

(3) 서비스제공을 받는 대상자의 범위

현재 장애인 및 저소득층에 대한 요금감면을 보편적 서비스의 범위에 포함시키고 있는 점에 대해서는 다음과 같은 검토가 필요하다. 우선 요금감면의 대상을 장애인과 저소득층에 한정하고 있는 것[42]이 타당한가 하는 점이다. 모든 종류의 차

---

42) 전기통신사업법 시행령 제2조

③ 제2항제3호에 따른 요금감면 전화 서비스의 감면대상자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다. 다만, 제8호에 해당하는 자에 대한 요금감면 전화 서비스는 이동전화 서비스, 개인휴대통신 서비스 및 아이엠티이천 서비스로 한정한다. <개정 2008.10.1>

1. 「장애인복지법」에 따른 장애인·장애인복지시설 및 장애인복지단체
2. 「초·중등교육법」에 따른 특수학교
3. 「아동복지법」에 따른 아동복지시설
4. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자(이하 "수급자"라 한다) 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자(시내·시외전화서비스, 인터넷가입자접속 서비스의 경우 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로 구성된 가구)

별유형이 여기에 포함되는 것으로 보는 것은 무리라고 할 수 있으나, 이주여성과 같이 이중적인 차별이 발생할 수 있는 범주를 추가하는 방안은 적극적으로 모색할 필요가 있다. 또한 주기적으로 보편적 서비스의 범위를 평가하는 과정에서 성별영향평가를 연계함으로써 성인지적 관점에서 공평한 보편적 서비스 제도가 정착되도록 하는 것도 고려해야 한다.

초고속 인터넷 서비스를 보편적 서비스에 포함시킨다고 할 경우에 서비스 제공

가. 18세 미만 또는 65세 이상의 수급자. 다만, 이동전화 서비스, 개인휴대통신 서비스 및 아이엠티 이천 서비스는 18세 이상 65세 미만의 수급자를 포함한다.
나. 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조제2호에 따른 중증장애인
다. 「국민기초생활 보장법 시행령」 제7조제2호에 따라 보건복지가족부장관이 정하는 질병 또는 부상에 해당하지 아니하는 질병·부상 또는 그 후유증으로 3개월 이상의 치료 또는 요양이 필요한 자
라. 「국민기초생활 보장법 시행령」 제7조제5호에 따라 근로가 곤란하다고 보건복지가족부장관이 정하는 자

5. 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」에 따른 대한민국상이군경회 및 4·19민주혁명회
6. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자 중 전상군경, 공상군경, 4·19혁명부상자, 공상공무원, 국가사회발전특별공로상이자 및 6·18자유상이자
7. 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」에 따른 5·18민주유공자 중 5·18민주화운동부상자
8. 「국민기초생활 보장법」 제2조제11호에 따른 차상위계층 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당되는 자가 속한 가구의 가구원. 이 경우 한 가구당 감면대상 가구원의 수는 방송통신위원회가 정하여 고시한다.

가. 「국민기초생활 보장법」 제9조제5항에 따른 자활에 필요한 사업에 참가하는 자
나. 「국민건강보험법 시행령」 별표 2 제4호다목에 따라 희귀난치성질환을 가진 자로서 본인부담액을 경감받는 자
다. 「의료급여법 시행령」 제2조에 따라 의료급여를 받는 자
라. 「영유아보육법」 제34조제1항에 따라 보육에 필요한 비용을 지원받는 자
마. 「유아교육법」 제26조제1항에 따라 유아교육에 필요한 비용을 지원받는 자
바. 「장애인복지법」 제49조에 따른 장애수당을 지급받는 자와 같은 법 제50조제1항에 따른 장애아동수당을 지급받는 자
사. 「한부모가족지원법」 제5조에 따른 보호대상자. 이 경우 소득인정액이 최저생계비의 100분의 130 이하인 자를 포함한다.

을 대상을 받는 범위와 관련해서는 다음과 같은 논의가 있다. 초고속 인터넷 서비스를 전국민을 대상으로 제공할 경우에는 그 비용이 너무나 막대하기 때문에 비용보전이 현실적으로 불가능하므로, 도입초기에는 비용보전이 가능하도록 사회적 약자, 학교 도서관 기타 특정기관, 도서 산간지역 등 정보격차 해소를 위해 실질적으로 혜택이 필요한 계층을 대상으로 제공하는 것이 바람직하다는 지적이 있다.[43]

초고속 인터넷 서비스를 보편적 서비스로 제공하는 범위에 학교나 도서관 등을 우선적으로 포함시키고 있는 미국의 입법례를 참고한 것으로 볼 수 있다. 단계적으로 초고속 인터넷 서비스의 제공대상을 넓히는 것은 타당하다고 볼 것이나, 사회적 약자계층이 접근이 보다 용이한 시설에 있어서 우리나라와 미국의 상황이 동일하다고 보기 힘들다는 점을 충분히 고려해야 한다.

무엇보다 이처럼 서비스제공을 받는 대상자를 정함에 있어서는 헌법상의 평등원칙을 고려해야 할 필요성이 높다. 이러한 맥락에서 공역무 평등의 원칙을 유지하면서 보편적 서비스 제도를 받아들이고 있는 프랑스의 예가 중요한 참고자료가 된다고 할 수 있다. 통신분야의 민영화가 도입된 이후에도 공법적인 원리를 관철하는 노력을 기울이고 있는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

3. 서비스제공자 선정방식

우리나라는 방송통신위원회가 보편적 서비스의 사업규모, 품질 및 요금수준과 전기통신사업자의 기술적 능력을 고려하여 정보통신정책심의위원회의 심의를 거쳐 보편적 서비스를 제공하는 사업자를 지정하는 사업자지정방식을 채택하고 있다(전기통신사업법시행령 제3조). 미국과 프랑스와 같이 경쟁입찰제나 적격사업자 방식은 아직 채택하지 못하고 있다.[44]

---

43) 권오성, 전게논문, 42면 참조.

44) 전기통신사업법 시행령 제3조 (보편적 역무를 제공하는 전기통신사업자의 지정) ① 방송통신위원회는 법 제3조의2제4항에 따라 보편적 역무를 제공하는 전기통신사업자(이하 "보편적역무제공사업자"라 한다)를 지정하려는 경우에는 「전기통신기본법」 제44조의2에 따른 정보통신정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

② 제1항에 따라 보편적역무제공사업자로 지정된 전기통신사업자는 매년 해당 역무 제공 전년도

이에 대해서는 앞으로 초고속 인터넷 서비스를 보편적 서비스로 도입하기 위해서 경쟁중립성을 유지하면서 비용최소화를 유도하기 위해 경쟁입찰방식이나 적격사업자방식을 적용하는 것이 필요하다는 주장[45]이 제시되고 있다. 보편적 서비스 사업이 경쟁입찰의 방식으로 이루어지기 위해서는 해당시장에 경쟁사업자들이 충분히 존재하고, 사업자들이 경쟁입찰에 참여하고자 하는 유인을 제공하는 등의 전제조건이 충족될 필요가 있다.

이러한 여건이 성숙되지 않은 상태에서는 사업자지정방식으로 운영되는 것이 불가피한 측면이 있다고 할 수 있다. 다만 이런 사업자지정방식으로 운영되는 상황에서도 사업의 성공적인 수행이 이루어지도록 하기 위해서는 사업자지정과정에서 투명성이 보호되도록 하는 것이 필요하다. 예를 들어 보편적 서비스 사업자지정이 해당 사업자에게는 침익적인 성격을 띤다는 점을 고려하여 행정절차법상의 의견청취절차를 거치도록 하는 것이 필요하다.

4. 비용산정

우리나라는 손실산정의 기준이 되는 소요비용을 산정하는 데 있어서 기본적으로 회계자료를 토대로 한 완전배부비용방식을 채택하고 있었다. 그러나 공통비 배분에 따른 원가왜곡을 최소화하고 사업자의 경영효율성을 높이기 위해 최근 미국과 마찬가지로 미래지향적 비용산정방식인 장기증분비용방식을 도입한 바 있다.[46]

말일까지 해당 역무의 제공방법 및 해당 역무의 제공에 따른 소요비용 등이 포함된 보편적역무제공계획서를 방송통신위원회에 제출하여야 한다.

45) 권오성, 전게논문, 44면 참조.

46) 전기통신사업법 시행규칙 제2조의4 (보편적역무손실보전금의 산정방법등) ①제2조의3제1항 각호의 1에 해당하는 보편적 역무의 제공으로 인한 손실은 동 역무의 제공에 따른 소요비용에서 수입을 차감한 금액으로 한다.

② 잠정보편적역무손실보전금은 제1항의 규정에 의하여 산정된 금액에 정보통신부장관이 정하여 고시하는 손실보전비율을 곱하여 산정한다. 다만, 제2조의3제1항제4호의 선박무선전화 서비스의 경우에는 정보통신부장관이 정하여 고시하는 경영효율목표금을 잠정보편적역무손실보전금으로 한다.

③ 보편적역무손실보전금은 제2항의 규정에 의하여 산정된 잠정보편적역무손실보전금에서 다음 각

비용산정 및 손실보상의 범위를 어떻게 할 것인가 하는 점은 앞서 말한 헌법적인 기초를 고려해야 한다. 즉, 보편적 서비스의 제공은 직업의 자유를 제한하는 측면이 있는 것은 사실이나 이것이 '직업선택'의 자유가 아닌 '직업행사'의 자유의 제한이라는 측면에서 보다 포괄적인 제한이 가능하다는 점, 다만 이러한 제한이 비례원칙에 위반되어서는 안 된다는 점이다.

5. 재원조달

우리나라의 보편적 서비스 비용분담은 분담사업자의 부가통신역무를 제외한 전기통신서비스의 총매출액에서 접속료지불액과 전화계망 내부거래비용을 차감한 순매출액을 기준으로 하고 있다(전기통신사업법 시행규칙 제2조의 4). 초고속 인터넷 서비스가 보편적 서비스에 도입될 경우에는 변화된 통신시장의 환경을 고려하여 안정적인 기금확보와 분담의 공평성을 유지할 수 있도록 수정, 보완하거나 가입회선기준과 같은 새로운 분담기준을 검토할 필요성이 있다는 지적이 있다.[47]

현재 우리나라는 모든 전기통신사업자에게 보편적 서비스 제공에 따른 손실을 보전할 의무를 부여하고 있다. 그러나 부가통신사업자, 별정통신사업자, 지역무선호출사업자 그리고 전기통신서비스 매출액이 300억 이하인 기간통신사업자를 면

호의 금액을 차감한 금액으로 한다. <개정 2001.4.23>

1. 제2조의3제1항 각호의 1의 보편적 역무를 제공하는 전기통신사업자가 당해 보편적 역무외의 전기통신역무(부가통신역무를 제외한다)의 매출액을 기준으로 분담하는 금액
2. 정보통신부장관이 보편적역무손실보전금을 분담하는 전기통신사업자(이하 "손실분담사업자"라 한다)의 분담능력 등을 고려하여 산정한 금액

④ 손실분담사업자는 제3항의 규정에 의하여 산정된 보편적역무손실보전금을 손실분담사업자의 전기통신역무(부가통신역무를 제외한다)의 매출액에 비례하여 분담한다.
⑤ 이 규칙에서 정한 것외에 장애인 저소득층등에 대한 전화 서비스의 요금감면비율과 보편적역무손실보전금의 산정방법등에 관하여 필요한 세부사항은 정보통신부장관이 정하여 고시한다

47) 권오성, 전게논문, 49면 참조.

제대상으로 하고 있다(전기통신사업법 제3조의 2 제1항, 제2항, 동법시행규칙 제2조의 3 제2항).

그 동안 부가통신역무로 분류되어 왔던 인터넷 서비스가 기간통신역무로 분류됨에 따라 초고속인터넷 사업자도 보편적 서비스 비용분담사업자에 포함될 가능성이 매우 높아졌다고 할 수 있다. 이렇게 될 경우 분담사업자가 증가하기 때문에 기존의 분담사업자들은 분담액 부담이 줄어들게 되고, 그만큼 비용분담의 중립성을 높이는 동시에 경제적 왜곡효과를 거둘 수 있다는 점에서 장점이 있다는 지적이 있다.[48]

보편적 서비스의 비용분담을 함에 있어서는 비례원칙에 위반되어서는 안 된다는 점, 경쟁의 중립성을 침해해서는 안 된다는 점 등을 고려해야 할 것이다. 경쟁의 중립성을 국가가 침해해서는 안 된다는 점은 헌법 제119조 제1항으로부터 도출되는 것으로 이해할 수 있다.

Ⅳ. 결론

프랑스와 미국의 보편적 서비스 제도를 보면 형평성을 기초로 하면서도 효율성을 조화하기 위한 여러 가지 입법적인 시도를 하고 있음을 볼 수 있다. 또한 경쟁중립성을 유지하고 정보통신기술의 고도화상황을 고려하려는 노력도 기울이고 있음을 볼 수 있다. 우리나라에서 보편적 서비스 제도의 발전방향을 논의함에 있어서는 동 제도의 헌법적인 기초를 충분히 고려하는 것이 반드시 필요하다. 프랑스와 미국 등에서 나타나는 전세계적인 보편성을 고려하되 우리나라의 특수성을 충분히 고려한 보편적 서비스 제도의 정립을 위해 앞으로 지속적인 노력이 이루어져야겠다.

48) 권오성, 전게논문, 50면 참조.

<참고문헌>

I. 국내문헌

강승원/조원권, “주요국의 보편적 서비스 정책에 관한 연구”, 우송대학교 논문집 제5집(2000), 539-561면.

강휘원, “정보통신 보편적 서비스의 정책이슈”, 평택대학교 논문집 제11집(1998), 253-273면.

권기환/김용철/홍효진, 보편적 역무로서의 공중전화 서비스, KISDI 이슈리포트, 2004. 8.

권오성, “정보화 사회의 보편적 서비스 정책에 관한 연구”, 한국정책과학회보 제8권 제4호(2004), 31-58면.

김대인, “보편적 서비스 제도에 관한 고찰”, 이원우 편, 정보통신법연구III. 경인문화사, 2008.

김동주/최선규, “보편적 서비스와 동태적 효율성”, 정보통신정책학회 1996년 정기학술대회 자료집, 35-53면.

김영곤/노순국/박창균, “보편적 이동전화 서비스를 위한 방안에 관한 연구”, 조선대 전자정보통신연구소 논문집 2000-I, 47-63면.

김영석, “통신산업에 있어서 보편적 서비스 정책형성에 대한 연구-공공관리문제를 중심으로”, 홍보학연구 제8권 제1호(2004), 372-405면.

김형찬 외, 보편적 서비스 비용분담제도 정립방안 연구, 정보통신정책연구원, 1999.

김희수 외, 미국의 1996년 통신법 개정의 영향분석(I), 정보통신정책연구원, 2002.

박길순, “통신부문의 보편적 서비스 정책에 관한 연구(경쟁시대의 환경변화를 중심으로)”, 이화행정 제7호(1998), 63-82면.

박명호, “주요 EU 국가의 보편적 서비스 및 상호접속제도에 관한 연구-영국과 프랑스를 중심으로”, EU학연구 제4권 제1호(1999), 114-140면.

염용섭 외, 통신요금정책 및 보편적 서비스제도의 개선, 정보통신정책연구원, 2001.

이동수, “한국사회의 보편적 서비스의 필요성 연구”, 사회과학논총(계명대학교)

제21권 제1호(2002), 45-70면.
이상규, “보편적 서비스 제도의 현황 및 개선방향”, 정보통신과 디지털법제, 커뮤니케이션 북스, 2004, 703-725면.
이상규/김형찬, “보편적 서비스 제도”, 통신서비스 정책의 이해, 법영사, 2005, 323-364면.
이상식, “공익성과 보편적 서비스 개념의 비교연구”, 한국언론정보학보 20호(2003), 111-139면.
장경원, “전기통신사업법상 보편적 서비스 제도 개선”, 이원우 편, 정보통신법연구III, 2008.
조원권, “보편적 서비스 제공의 손실산정방안연구”, 우송대학교 논문집 제4집(1999), 505-543면.
홍명수, “통신산업에 있어서 보편적 역무”, 통신산업과 경쟁법, 법문사, 2004, 266-301면.

II. 외국문헌

Cassidy, Jr. William P., Universal Service in a Competitive Telecommunications Environment: The Current State of Universal Service in the European Union and United States, 25 N.C.J. Int'l L.&Com. Reg. 107(1999).
Chérot, Jean-Yves, Droit public économique, Economica, Paris, 2002.
Crocq, Isabelle, Régulation et réglementation dans les télécommunications, Economica, Paris 2004.
Donahue, Elizabeth M., Directly Competing Policies: The Growth of Internet Telephony and the Future of the Universal Service Fund, 9 CommLaw Conspectus 225(2001).
Goldfarb, Chales B., Telecommunications Act: Competition, Innovation, and Reform(CRS Report for Congress), 852 PLI/Pat 389(2005).
Marais, Bertrand du, Droit public de la régulation économique, Dalloz, Paris, 2004.
Moine, Gérard, Le service universel: contenu, financement, opérateurs, A.J.D.A., 1997, p. 246-253.
OECD, Universal Service Obligations in a Competitive Telecommuniations

Environment, 1995.
OECD, Universal Service Obligations and Broadband, DSTI/ICCP/TISP(2002)4/FINAL, 2003.
OECD, Rethinking Universal Service for a Next Generation Network Environment, DSTI/ICCP/TISP(2005)5/FINAL, 2006.
Young, Mark, The Future of Universal Service. Does It Have One?, 13 Int'l J.L. & Info. Tech. 188(2005).

•종합토론•

강혜란 한국여성민우회 미디어운동본부 소장

•종합토론•

김종규 방송협회 방송통신융합특별위원장

•종합토론•

송종길 경기대학교 다중매체학부 교수

•종합토론•

이희정 한양대학교 법학과 교수

•종합토론•

정인숙 경원대학교 신문방송학 교수

•종합토론•

최정우 한국케이블TV방송협회/C&M 상무

•종합토론•

홍성걸 국민대학교 행정학과 교수

•미디어운동본부 활동•

▪1998년

- 미디어운동본부 발족식
- 제1차 「미디어포럼21」 "통합방송법과 수용자주권" 개최
- 방송 관련 공공기구 내 여성할당 30% 요청활동

*방송위원회 및 각 공영방송사 이사회 등 방송정책을 결정짓는 주요자리에 여성의 참여율을 높이기 위한 제안활동.

- 98미디어교육 : 만우회 각 지부별로 미디어교육 실시

*남서여성민우회, 동북여성민우회, 성남여성민우회, 남부여성민우회 등.

- 98미디어교육 "모니터방법론과 미디어교육" 개최
- <미디어법률연구모임> 구성 및 활동

*수용자주권의 실질적 확보를 위한 활동의 하나로 방송법과 미디어 관련 법안을 집중 분석하고, 수용자운동의 새로운 방법론을 개발하고자 법률연구모임을 구성하였음. 98년에는 가족시청시간대, 프로그램등급제의 현실화방안을 집중 논의하였음.

- 98회원교육 "저패니메이션과 디즈니메이션, 다시 보기"
- 제2차 「미디어포럼21」 "다미디어다채널시대의 방송심의" 개최
- 98미디어교육 제5기 「어린이방송학교」 개최
- 98미디어교육 제1기 「청소년미디어학교」 개최
- 98미디어교육 "엄마와 자녀가 함께 배우는 미디어" 개최/2회
- 제3차 「미디어포럼21」 "텔레비전 보도프로그램에 나타난 문제점과 성역할 개선방안" 개최
- 교재 『건강한 미디어 맑은 아이들』 발간
- 98미디어교육 "출장!미디어교육"

*서울 및 수도권지역을 중심으로 중고등학교 학생들과 부녀회 모임, 지역내 시민단체모임, 성당 등.

*"출장!미디어교육"을 시행하기로 한 11월 이후 약 한 달 동안 12차례의 교육을 진행하였음.

- 제4차 「미디어포럼21」 "시청자평가프로그램! 누가 어떻게 만들 것인가?" 개최

*통합방송법 논의와 맞물려 시청자평가프로그램의 본래적 의미와 그 실현방안을 고민해 보는 자리였음. 지상파TV, 케이블TV, 독립제작사, 시청자운동단체, 방송학자들이 모두 참여하여 과연 시청자단체가 중심이 되어 시청자평가프로그램을 기획, 제작할 수 있는지 점검하고, 논의하였음.

- 유해미디어감시를 위한 『푸른가족푸른미디어지킴이』 발대식 개최
- 98푸른미디어賞 시상식 개최

*언어賞/KBS 손범수씨

*어린이賞/EBS 「선생님 질문있어요」 제작진

*청소년賞/KBS 「신세대보고 어른들은 몰라요」 제작진

*가족賞/MBC 「화제집중 생방송 6시」 제작진

▪1999년

- 제5차 「미디어포럼21」 "시청자가 바라는 방송개혁" 개최
- KBS "시청자의견을 듣습니다" 제1차 제작

*9시뉴스의 여성앵커의 이미지에 대한 접근.

- 집중모니터 제1차 보고서 발간/KBS 2TV 「학교」
- 회원워크샵 "미디어교육 강사훈련 워크샵" 개최
- 99미디어교육 "텔레비전 바로보기와 모니터방법론"개최
- KBS "시청자의견을듣습니다" 제2차 제작

*농촌드라마 「대추나무 사랑 걸렸네」 에 대한 접근.

- MBC TV "99미스코리아선발대회 중계방송에 대한 공개질의서" 발송
- KBS "시청자의견을듣습니다"

*제3차 제작/"공개수배 사건25시"에 대한 접근.

- 제6차 「미디어포럼21」 "공영방송과 TV수신료! 무엇이 문제인가?" 개최
- 99미디어교육 제6기 「어린이방송학교」 개최
- 99미디어교육 제2기 「청소년미디어학교」 개최
- "미디어교육강사훈련워크샵" 진행
- 99미디어교육 "출장!미디어교육" 개최
  *약 20여회의 교육 진행
- 99미디어교육 "인터넷 음란물로부터 자녀보호를 위한 99학부모교육" 개최
  *전국적으로 약 20여회의 교육.
- 교재 "인터넷 음란물로부터 자녀보호를 위한 학부모지침서" 발간
- "청소년의 인터넷 음란물 중독증후군 분석을 위한 설문조사 실시"(수도권 지역 1000여명 대상)
- 제7차 「미디어포럼21」 "진단, 한국방송의 경박성! 어디까지인가?" 개최
- 99푸른미디어賞 시상식 개최
  *언어賞/MBC 「칭찬합시다」 의 정은아씨와 KBS 「비디오챔피언」 의 정재환씨가 공동수상
  *청소년賞/EBS 「알고싶은 성 아름다운 성」 제작진
  *가족賞/KBS 「역사스페셜」 과 SBS 「호기심천국」 제작진
  *어린이賞은 수상작 없음

▪2000년

- 연구보고서 「청소년의 인터넷 중독증후군 및 음란물 접촉행위에 관한 연구」 발간
- 제8차 「미디어포럼21」 "청소년의 인터넷 중독과 음란물 수용에 관한 토론회" 개최
- 제9차 「미디어포럼21」 "시청자위원회와 시청자평가원제도의 발전적인 운영방안" 개최
- 제10차 「미디어포럼21」 "위성방송과 시청자권익" 개최
- 2000최악의프로그램 발표회
  *최악의방송프로그램/SBS 「남희석의색다른밤」

*나쁜방송프로그램/SBS「한밤의 TV연예」, MBC「일요일 일요일 밤에」, KBS「송화」

- 2000워스트방송 개선을 위한 시청자캠페인

*SBS「한밤의 TV연예」를 개선대상 프로그램으로 삼아 집중 활동을 전개하여 결국 주2회 편성을 주1회 편성으로 줄여내고, '시청자유감' 표시를 끌어내었음.

*시청자단체 최초로 방송프로그램편성에 대한 요구를 관철시킴.

- 방송위원회에 KBS "시청자평가프로그램" 불방에 대한 행정조치(과태료 처분) 요구

- KBS "시청자의견을 듣습니다-TV속으로" 제작

*KBS 2000가을개편에 대한 접근

- "인터넷음란물로부터 청소년 보호를 위한 2000 학부모 교육"을 전국적으로 약 40여회에 걸쳐 실시

- 2000푸른미디어賞 시상식

*언어賞/MBC「생방송퀴즈가좋다」의 임성훈 씨

*어린이賞/SBS「단편만화 소나기」제작진

*청소년賞/EBS「10대의표현, 우리가말한다」제작진

*가족賞/KBS「시청자칼럼우리사는세상」과 KBS「인간극장 '저산골엔 영자가 산다'」제작진

▪2001년

- "미디어운동본부 3주년 기념간담회" 개최

- 2001시청자캠페인 책임평가단워크샵 개최

- 2001시청자캠페인 3회 100여명에 이르는 시청자평가단 1차 워크샵 개최

- 제11차「미디어포럼21」"어린이 수용자주권 어떻게 실현할 것인가" 개최

- 2001시청자캠페인 시청자평가단, 어린이평가단 발족식 및 2차 워크샵 개최

- 2001최악의방송프로그램 발표회

*최악의방송프로그램/KBS「특종시건파일」

*나쁜방송프로그램/SBS「초특급일요일만세」,「드래곤볼」

- "어린이텔레비전법" 입법 청원을 위한 공청회 및 입법청원
- 제12차 「미디어포럼21」 "청소년의 인터넷 문화 탐색과 네티켓" 개최
- 2001푸른미디어賞 시상식

  *언어賞/MBC 「성공시대」 의 변창립 씨, KBS1 「아침마당」 이금희씨

  *어린이賞/KBS1 「열려라 동요세상」 제작진

  *청소년賞/EBS 「시이언스쇼! 기상천외」 제작진

  *가족賞/SBS 「휴먼IV 아름다운 세상」 제작진

▪2002년

- 2002책임평가단 워크샵

  *평가단을 대표하는 책임평가단의 단합과 2002년 활동에 대한 논의의 장이었음.
- 2002시청자평가단·어린이방송평가단 신입교육

  *중부여성발전센터 등에서 실시한 모집교육 10여회.

  *'시청자운동의 필요성 및 평가단활동의 중요성'에 대한 강의를 통해 평가단을 모집함.
- 남서여성민우회·고양여성민우회 모니터요원 양성을 위한 집중교육 각 10회 실시
- 2002내부정책포럼 I 「시청자의 입장에서 바라보는 디지털전환방식」

  *전문성 강화를 위한 내부포럼으로 주요활동가 14명이 참석해 열띤 토론을 펼침.
- 어린이날 이벤트 모의재판 『텔레비전』

  *덕수초등학교 대강당에서 약 400여명의 덕수초등학교 학생들을 대상으로 어린이방송평가단들이 직접 연극 공연, TV 및 인터넷 사용습관에 대한 설문조사 실시.

  *어린이방송평가단·시청자평가단의 청와대 방문 및 "어린이텔레비전법"을 염원하는 서한전달.

  *"어린이텔레비전법" 집중홍보.
- 2002고양민우회 어린이대상 미디어교육
- 2002여름 애니메이션 학교 개최

  *어린이들이 제작에 직접 참여할 수 있는 기회를 제공함.

- 2002모니터워크샵 개최
- 제13차 미디어포럼21 『누구를 위한 시청자평가프로그램인가』
  *방송위원회 및 방송3사(KBS, MBC, SBS)내용 개선을 위한 제안서를 보내고 답변을 받음.
- 내부정책포럼II 『위기의 남자』 작가와 함께』
- 2002어린이방송평가단시청자평가단 여름워크샵
  *어린이방송평가단과 시청자평가단 약 150명 참여라는 높은 참가율과 적극적인 분위기의 워크샵이었음.
  *어린이방송평가단 - 애니메이션 제작 교육과 방송모니터 교육 실시.
  *시청자평가단 - 방송모니터 재교육과 자기성찰교육 실시.
- 어린이방송평가단의 KBSEBS 여름방학 특별견학
  *어린이방송평가단 55명과 시청자 평가단 15명이 참여.
- 한나라당 보도지침 관련 시청자단체 공동기자회견
- 2002최악의방송프로그램 선정발표회 개최
  *최악의방송프로그램/KBS「개그콘서트」
  *나쁜방송프로그램/KBS「아침마당 화요일분 - 부부탐구」, MBC「신비한 TV서프라이즈」
- EBS『와우!미디어탐험』제작관련 간담회
- 지상파3사 가을개편 관련 시청자단체 기자회견
 *경제정의실천시민연합, 매체비평우리스스로, 문화개혁을위한시민연대, 미디어세상열린사람들, 민주언론운동시민연합, 서울YMCA시청자시민운동본부, 한국기독교교회협의회언론위원회, 한국여성단체연합, 한국여성민우회, 21세기여성미디어네트워크 등 범시청자단체 공동대응.
- 2002내부정책포럼III 『대선IV토론 어떻게 볼 것인가』
 *대선을 앞두고 있어서 주요활동가들의 참여가 높았음.
- 2002푸른미디어賞 시상식 개최
 *언어賞/KBS 김재원씨
 *어린이賞/EBS「와우! 미디어탐험」제작진
 *청소년賞/KBS「접속 어른들은 몰라요」제작진

*가족賞/MBC「느낌표」제작진

- 2002내부정책포럼Ⅳ『주철환교수와 함께 살펴보는 시민과 함께하는 시청자단체의 역할』

▪2003년

- 2003어린이방송평가단 및 시청자평가단 SBS 겨울방학 특별견학

*어린이방송평가단 60명, 시청자평가단 18명 참여.

- 2003계량평가방식 도입을 위한 방송모니터링 심화교육

*여성주의 관점을 강화한 계량 모니터 방법론 교육으로 33명이 참여.

- 8개시청자단체 공동연수

*경제정의실천시민연합, 매체비평우리스스로, 미디어세상열린사람들, 민주언론운동시민연합, 서울YMCA시청자시민운동본부, 참교육을위한전국학부모회, 한국여성단체연합, 한국여성민우회

- 인터넷동영상미디어교육 10강 제작

*교육분과 회원들과 어린이방송평가단이 직접 참여, R-TV의 협조로 제작됨.

*제작과 비판교육이 결합된 새로운 미디어교육의 성과.

*'미디어 속의 고정관념', '텔레비전 편성', '텔레비전 프로그램등급제', '애니메이션의 세계', '애니메이션 만들기', '방송국견학-매직키드 마수리', '뉴스, '광고', '텔레비전 시청습관', '세계의 영화'제작.

- '2003 No다이어트No성형캠페인'

*워크샵/모니터링/토론회/참여프로그램 제작.

* '지상파방송주시청시간대 출연자 분석'모니터링/10여개 신문, 4개 지상파방송사에서 집중 조명되는 성과.

*KBS 열린채널 '나이프스타일' 제작/현재 초중고 교육용으로 활용.

- 방송법관련 시청자단체 워크샵 및 공동 입법청원

- SBS 옴부즈맨프로그램 '출동NGO' 참여

*'뷰티풀선데이'의 문제점, '방송에 나타난 여성차별 분석, '조기종영의 문제점, '휴먼스토리

여자', 'SBS연말 결산'에 출연해 프로그램과 구조적인 문제점에 대해 지적함.

- 2003미디어비로보기 확산을 위한 미디어강사교육
- KBS1 <아침마당> 제작진 간담회/<아침마당>의 개선방향 논의
- 은평노인복지관 초등학생 방학특강 미디어교육 실시
- 2003 고양여성민우회 애니메이션 특강 실시
- '2003 엄마랑아이랑 영상제작캠프' 실시.
- 2003 어린이방송평가단교육분과 KBS 여름방학 특별견학

*어린이방송평가단 60명과 교육분과 24명 참가.

- 핵심활동가워크샵 개최
- 농협여성조합원 대상 교육 등 다양한 미디어교육 10여회
- '2003 미디어비로보기 확산을 위한 초등대상 미디어교육'/미디어교육 확산에 기여함.

*흑석초등학교, 덕수초등학교, 문창초등학교, 당곡초등학교, 남명초등학교, 일산 풍산초등학교, 신정초등학교, 고양 성사초등학교 등 수도권 초등학교 10개교 4~6학년 대상 128강 미디어교육 실시.

- 경인 방송옴부즈맨프로그램 및 KBS 옴부즈맨프로그램 참여 약 15회
- '2003'남녀평등한 방송문화 형성을 위한 시청자캠페인' I -전문가토론회

*김은혜 MBC앵커, 서수민 KBSPD, 박예랑 드라마작가, 남지혜 SBS심의팀차장 등을 초청해 3부에 걸쳐서 집중토론 펼침.

*1부/미디어와 여성여성운동, 2부/남녀평등한 방송 문화를 위한 현장의 노력, 3부/남녀평등한 방송문화를 위한 개선 방안 모색

*여성주의 미디어운동 방법론 개발과 연대의 가능성을 확장한 전문가 토론회로 많은 관심을 받음.

*방송사내 여성인력과 네트워크 가능성 확인.

- 여성부-PD연합회 제작자워크샵 참석

*민우회의 전문가토론회 직후에 진행된 프로그램으로 PD연합회의 여성위원회 설치에 대한 약속이 있었고 많은 제작자들과 유대관계를 형성함.

- 시민방송과 방송문화진흥회가 공동주관 한 '제1회 시민이 만드는 방송영상제'에서 장려상 수상

*어린이방송평가단 영상작품 '아이들이 보는 세상'

- '2003남녀평등한 방송문화 형성을 위한 시청자캠페인' II-방송프로그램에 대한 양성평등의식에 대한 설문조사

- 한국여성개발원 주최 '방송광고 속의 성차별' 토론회 발제 및 모니터링

*지상파 3사에서 제공되는 새벽 6시부터 익일 새벽 1시까지의 광고를 2주간 모니터링한 성과.

- '2003남녀평등한 방송문화 형성을 위한 시청자캠페인' III- 간담회 5회 개최

*방송3사 심의팀, KBS 교양PD, 지상파 3사 연예오락 여성PD, 방송작가.

*방송 프로그램에 대한 각각의 문제의식과 대안 마련에 대한 구조화의 대한 논의.

*방송3사 여성인력에 대한 구체적인 문제를 알게 됨.

- 2003푸른미디어賞 시상식 개최

*언어賞/KBS2 「윤도현의 러브레터」 의 윤도현씨

*어린이賞/EBS 「요리조리팡팡」 제작진

*가족賞/MBC 「전파견문록」 제작진

*청소년상은 해당작 없음

- 2003최악의방송프로그램 선정발표회

*최악의방송프로그램/MBC 「안녕하세요」

*나쁜방송프로그램/KBS 「자유선언토요대작전(장미의 전쟁)」, MBC 「강호동의 천생연분」
SBS 「뷰티풀선데이」

*여성의 관점에서 고정관념을 강화하고 성을 상품화하는 프로그램에 대해 총괄적인 문제제기를 시도했다는 성과가 있었음.

- 2003미디어비로보기 확산을 위한 초등대상 미디어교육 평가 워크샵

*2003년 미디어교육 확산에 대한 평가와 2004년 미디어교육의 방향에 대한 열띤 토론의 장이었음.

▪2004년

- KBS에 '비타민의 몸짱만들기프로젝트' 관련 의견서 제출
- 방송심의규정 개정방향에 대한 의견서 제출(방송위)
- 고양지부 랄랄라어린이숲체험캠프 내 미디어교육 실시
- 케이블 동아TV '도전신데렐라' 방송과 관련 항의성명 발표
- 이승연 위안부 누드 관련 가처분 신청, 성명서 작성 및 발표/공식사과요구 항의집회 참석/연대회의
- 2004모니터교육 "여성의 눈으로 방송보기 방송쓰기" 개최

*10회에 걸쳐 여성주의 시각으로 방송을 모니터하는 방법과 모니터 보고서 쓰는 방법을 실질적으로 교육.

- KBS 시청자 포럼에 5회 참석, 시청자의 입장에서 바라본 KBS에 대한 의견 개진
- 2004출장 미디어교육 "인화여고, 이화여고, 제주여민회, 천안여성의전화" 등 30회 실시
- SBS 심의실, 제작PP와의 간담회
- 아동권리학회 대상 어린이TV법 관련 강의
- "북경+10 기념 여성정책 10년 평가" 평가서 제출 및 토론회 참석
- 2004미디어바로보기 강사양성교육 실시

*8회에 걸쳐 미디어 교육과 미디어에 대한 심도 깊은 교육 실시.

- KBS, MBC, SBS, iTV 옴부즈맨프로그램 30여회 출연
- 지상파방송사 재허가 의견서 작성 및 제출
- 2004 미디어교육 동북만우회 초등학생을 위한 미디어교육
- 2004 미디어교육 초등학생 대상 미디어바로보기

*서울지역 초등학생을 대상으로 미디어바로보기를 주제로 400강 강의.

- '여성미디어워치' 관련 여성커뮤니케이션학회와 공동토론회 개최
- 성매매특별법 시행 한 달 긴급토론회 모니터결과 발표
- 시청자의 입장에서 바라본 언론피해구제법토론회 주최

- EBS '미디어비로보기' : 성매매특별법에 관한 언론의 보도태도
- 토론회 <성평등한 방송심의를 위한 새로운 모색> 개최
- 2004 푸른미디어賞 시상식 개최
 *언어賞/KBS1 「가족오락관」의 허참씨
 *어린이賞/KBS1 5시20분 주간 따편성 기획제작 프로듀서들
 *청소년賞/KBS2 「반올림」, EBS 「청소년 원탁토론」
 *가족賞/MBC 「사과나무」 제작진

▪2005년

- '미디어팀'으로 조직개편
- 어린이 방송평가단, 미디어교육 강사 SBS 신사옥 견학
- WACC에서 주최 하는 Global Media Monitoring Project 2005 참여
- 조선일보 문갑식 기자의 망언 관련하여 KBS 여성아나운서 대응 지원
- <미디어수용자주권연대>를 결성
 *방송통신융합관련 월 1회 정책포럼 실시.
- 2005초등대상 미디어 비로보기 강사양성교육
 *서울지역 초등학생을 대상으로 미디어비로보기를 주제로 924강 강의.
- KBS <TV비평시청자데스크>에 출연하여 '사회적 소수자를 위한 방송', '쌍방향 TV 프로그램의 가능성' 등 월 1회 시청자평가원 의견 개진.
- 방송3사 옴부즈맨 프로그램 출연
- MBC '봄 개편' 관련한 시청자 단체 간담회에 참여
- 모니터 보고서 발간
 *KBS2 <올드미스 다이어리>, 방송3사 월화 미니시리즈 모니터, MBC <정보토크 팔방미인>, KBS2 <해피선데이> '여걸식스' 등.
 *KBS2 <올드미스 다이어리>는 제작자와 협의하여 홈페이지에 토론방 개설.
- 방송위원회에 시청자불만처리 신청

*지상파방송3사 메인 뉴스 <LA경찰 사살장면 생중계 논란> 관련, MBC <PD수첩> 관련, KBS2 <해피투게더-프렌즈> 등.

- <성평등적 관점의 방송심의 가이드라인> 소책자 발간
- 경기 전교조 여성위원회 주관 교사연수 등 성인대상 교육 20여회 실시
- 지역 시청자위원 간담회
- 방송위원회에 「방송평가에관한규칙중개정규칙안」 입안 예고에 대한 의견서 제출
- <성평등적 관점의 방송심의> 확산을 위한 기초심의원, 심의위원, 심의팀과의 간담회

  *지상파 방송사 기초심의원, 심의위원을 대상으로 <성평등적 관점의 방송심의>에 대한 간담회를 다음과 같은 일정으로 개최.

  ·10/5(수) SBS 기초심의원 30명과 간담회

  ·10/13(목) SBS 심의팀과 간담회

  ·10/24(월) KBS 심의팀과 간담회

  ·11/9(수) MBS 기초심의원 20명과 간담회
- <성평등적 관점의 방송자체심의를 위한 토론회> 개최
- 방송위원회의 '방송프로그램의 품격 제고를 위한 시청자단체 간담회' 참석
- 『주부, 세상을 말하자』의 제작비 축소 원상회복에 관한 의견서 제출 (KBS사장, 시청자위원회)
- 전주민우회 미디어교육 강사워크숍 출강
- 미디어비로보기를 위한 초등미디어교육 평가워크숍
- 토론회 <성평등한 방송심의를 위한 새로운 모색II-방송사자체심의를 중심으로> 개최
- 2005푸른미디어賞 시상식 개최

  *언어賞/MBC「느낌표」의 김제동씨

  *어린이賞/KBS2「검정고무신」제작진

  *청소년賞/KBS1「도전 골든벨」제작진

  *가족賞/MBC「느낌표-남북 어린이청소년 알아맞히기 경연」제작진

▪2006년

- 한국여성민우회 부설 미디어운동본부로 조직개편
- 선거방송심의규정 제20조 관련 공동대응연대회의 참여
- KBS주최 '지상파 DTV전환 지연요인 해결방향'에 관한 간담회 참석
- 한미FTA관련 시청각미디어공대위 참여
- 2006초등대상 미디어 바로보기 강사양성교육
- 서울지역 초등학생 및 복지관, 공부방 어린이를 대상으로 미디어바로보기를 주제로 720강 강의.
- YTN STAR의 <생방송 스타투데이>의 '가슴미녀 전성시대 미녀스타의 섹시코드는 가슴?'이라는 꼭지에 대해서 시청자 불만 처리 및 동영상 금지 요청하여 관철시킴
- 방송3사 옴부즈맨 프로그램 출연
- 모니터 보고서 발간
- 지상파 방송3사 여성소재 프로그램 (KBS1<주부세상을 말하자>, MBC<여성의 힘 희망한국 >, SBS <김미화의 U>), 케이블TV자체제작리얼리티프로그램, 케이블 MPP 편성, 케이블 방송 자체 제작 오락프로그램 등
- SBS <그것이 알고 싶다> '밥 안하는 엄마&외식으로 크는 아이들' 관련 시청자 불만처리 함 /SBS 심의 팀에 위 프로그램에 대한 자체심의 여부 관련 공문 보냄.
- 여성단체들과 연대하여 시민방송에 <핑크팰리스>와 관련된 적극 홍보 문제제기 공문을 보내고 사과 및 재발방지 약속을 받아냄
- 3차에 걸쳐 <시민미디어포럼> '방송통신융합하의 심의 어떻게 할 것인가' 개최
- 방송위원회에 케이블 방송과 관련된 정보공개 청구
- MBC국장단 및 사장 간담회 참석
- 서울대 대학원 사회교육과 연구생들 대상 강의 실시
- KBS 아나운서협회 '공영 방송 진행자의 위상정립을 위한 포럼' 발제 및 토론
- 토론회 <케이블 방송의 저질 논란화, 해법은 무엇인가> 개최
- 미디어교육분과 평가워크샵 개최 -제10회 미디어교육전국대회 사례발표

- SBS 심의팀과 간담회

- 2006푸른미디어賞 시상식 개최(지역지상파까지 대상 확대 및 특별상 신설)

*언어賞/ 유재석씨

*어린이賞/MBC「로그인 싱싱뉴스」제작진

*청소년賞/대구 KBS「퀴즈쇼! 교실이데아」제작진

*가족賞/KBS「우리말 겨루기」제작진

*특별賞/SBS 추석특집드라마「깜근이 엄마」

▪2007년

- KBI방송영상산업진흥원 온라인 강의 '양성평등과 미디어' 6강 강의 집필 및 온라인 강의

- 국회방송통신특별위원회에 보낼 방송통신융합하의 통합콘텐츠심의기구에 대한 의견서 및 법률안 제출

- 제4차 <시민미디어포럼> '페이크 다큐멘터리 어디까지 허용할 것인가' 개최

- 제5차 <시민미디어포럼> '수용자의 관점에서 본 디지털 전환정책' 개최

- 제6차 <시민미디어포럼> '2007 대통령선거 후보자와 미디어정책' 개최

- 토론회 '여성주의 관점의 미디어 비평과 케이블방송' 개최

- KBS <미녀들의 수다>의 여성 상품화 및 문제점 지적

- 모니터보고서 발표

*tvN 드라마 <로맨틱헌터> 발표

*KBS<하늘만큼 땅만큼>과 MBC <착한여자 나쁜여자>를 중심으로 한 지상파 일일드라마에 나타나는 가족관계 관련 보고서 발표

*지상파 오락프로그램의 여성진행자 역할 분석에 대한 모니터 보고서 발표

*지상파 방송의 스포츠 뉴스에 나타나는 여성스포츠와 여성스포츠인에 대한 보도태도 모니터 보고서 발표

*지상파 주말드라마; KBS <며느리 전성시대>와 MBC <깍두기>, SBS <황금신부>에 나타난

가족형태 및 가족구성원의 평등을 잃어보는 모니터 보고서 발표

- 이달의 나쁜방송프로그램 선정 및 발표

  *5월의 나쁜방송프로그램 YTNSTAR <그것이 알고 싶다>

  *7월의 나쁜방송프로그램 코미디IV <데미지>

  *9월의 나쁜방송프로그램 이채널 <주홍글씨>

  *11월의 나쁜방송프로그램 Mnet <Wide 연예뉴스> '귀신도 모르는 이야기 하지마'

- 시청자불만처리 활동

  *xtm <엑스트림로맨스>, ytnstar<무조건 기준 그것이 알고 싶다>의 여성에 대한 성희롱과 여성 몸에 대한 평가 및 외모 지상주의를 중심으로 방송위원회에 시청자불만처리 함

  *코미디IV <조민기의 데미지>를 인권침해 등의 이유로 시청자불만 처리함

- 인권위원회 <언론의 성차별 사례 모니터링>

- 한미FTA저지 시청각미디어공대위 참여

- 초등학교 미디어바로보기 교안 '애니메이션III' '인터넷II' 완성

- 청소년 뉴미디어바로보기 교안 '디채널' '모바일' '인터넷' '게임' '채팅' 등 개발

- 학부모 뉴미디어바로보기 교안 '디채널' '모바일' '인터넷' 등 개발

- 전국지역아동센터협의회 공동사업 '애니메이션 바로보기' 교재 개발

- 2007미디어바로보기 강사양성교육

- 양천구청 신나는 '놀토' 체험학습 프로그램 미디어바로보기 교육

- 지역아동센터 미디어바로보기 교육 홍보

- 초등 미디어바로보기 교육

  *방화초, 삼전초 등 총 13개 학교, 평강지역아동센터 등 9개 지역아동센터 1021강 완료

- 대구여성회 '미디어와 여성' 강의

- 언론인권센터 '미디어 환경의 변화와 공익성' 강의

- 장애우권익문제연구소 '미디어환경의 변화와 수용자운동' 강의

- 인천YMCA 방송모니터 대상 모니터링 교육

- 남서여성민우회 회원대상 모니터링 교육

- 푸른가족영상제 개최

- 포털 음란물 UCC 대응관련 연대, 게임물등급제도개선연대, 미디어수용자주권연대 등 연대활동

- 2007푸른미디어賞 시상식 개최 (푸른미디어賞 10주년 기념)

  *언어賞/ 박수홍씨

  *어린이賞/KNN「수만이의 비만탈출기」제작진

  *청소년賞/ EBS「열린 극장」제작진

  *가족賞/MBC 드라마「고맙습니다」 제작진

  *특별賞/MBC「MBC 스페셜」'몸에 대한 몇 가지 시선 - 장애 여성의 性과 사랑'

  *푸른미디어상 10주년기념 "푸른방송인賞" - 유재석 씨