

방송의 보편적 서비스제도 도입방안 분석

책임연구원 곽 정 호*

방송·통신의 융합현상, 방송서비스의 디지털화 등 기술의 진보와 방송의 유료화 등 시장여건의 변화에 따라 국민들의 최소한의 방송이용권이라는 보편적 제공의 취지가 침해될 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 이에 따라 방송에서도 통신과 유사하게 소비자가 기본적인 방송서비스에 접근할 수 있도록 보장하는 보편적 서비스제도를 명시적으로 도입하자는 논의가 진행되고 있다. 본고는 이러한 요구를 전제로 방송의 보편적 서비스제도 도입을 위해 해결해야 할 이슈를 세부적으로 식별하고, 이슈의 성격과 정책적 판단기준, 적용 가능한 정책대안을 분석하고 있다.

목 차

- | | |
|------------------------------|------------------------------|
| I. 서 론 | III. 사례분석: 방송과 통신의 보편적 서비스제도 |
| II. 방송에서의 보편적 서비스제도 도입 필요성 | 1. 방송·통신에서의 보편적 서비스의 개념 |
| 1. 방송·통신의 융합추세 | 2. 보편적 서비스제도의 비교 및 분석 |
| 2. 정보격차(digital divide) | 3. 검 토 |
| 3. 망외부성(network externality) | IV. 방송에서의 보편적 서비스 도입방안 분석 |
| 4. 방송서비스의 유료화 추세 | 1. 주요 이슈식별 |
| 5. 시사점 | 2. 이슈별 분석 및 정책방안 |
| | V. 결 론 |

I. 서 론

보편적 서비스(universal service)란 한 국가의 국민들이 인간다운 생활을 영위하기 위하여 요구되는 필수적인 공공재화의 최소한의 이용권을 보장하는 것을 의미한다. 보편적 서비스의 도입은 정치학적으로는 자유민주주의의 기본원칙을 준수한다는 근거를 가지고 있는데, 이는 사회 계층간 및 지리적인 형평성과 비차별성·기회균등 원칙에 입각하여 최소한의 사회 보장을 통한 자유민주주의의 지속에 기여한다는 것이다. 경제학적으로는 보편적 서비스는 망

연락처: * 공정경쟁연구실, (02) 570-4123, jhkwak@kisdi.re.kr

외부성(network externality)의 긍정적인 효과를 통하여 사회적 후생의 증진효과를 기대할 수 있고, 정보통신정책학적 측면에서는 정보격차 해소를 통하여 사회적 형평과 경제적 효율을 추구하면서 국가적 통일성과 국민통합이라는 국가적 목표 달성에 기여하는 정책대안으로 인식되고 있다. 사실 이러한 보편적 서비스의 개념은 19세기말 교통부문에 시작되었으나 20세기에 들어오면서 점진적으로 공익산업에 적용되어 왔으며, 특히 통신부문에 널리 사용되어졌다(곽정호, 2003; 신용희, 2003).

이러한 가운데, 최근에는 핵심적인 사회적 공기(公器)로 평가되는 방송에도 보편적 서비스의 도입이 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다(김대호, 2000; 류춘열·배진한, 2000; 최양수, 2001; 이수영·박은희, 2002). 이러한 주장은 방송·통신융합 현상으로 인하여 규제 패러다임이 변화하고 있고, 방송서비스의 유료화 추세는 공공서비스로서의 방송역할을 축소할 우려가 있으며, 기술발전에 의한 뉴미디어의 도입이 정보격차를 확대시킬 수 있다는 점을 논거로 하고 있다. 하지만 이처럼 방송의 보편적 서비스의 도입을 위한 다양한 이슈와 논의가 제기되고 있지만 법제도적으로 보편적 서비스가 도입되지는 않은 상황이며, 또한 논의 자체도 도입 필요성에 관한 논의를 넘어 보편적 서비스의 제도화에 따라 발생할 수 있는 구체적인 세부적인 분석은 거의 이루어지지 않고 있다. 이에 본고는 규제환경 변화에 따른 방송의 보편적 서비스제도 도입을 위한 주요 이슈를 식별하고 정책방안을 전반적으로 검토하고자 한다. 주지하는 바와 같이 보편적 서비스의 법제화를 위해서는 단순히 기존 보편적 서비스제도의 도입필요성을 제기하는 수준 이상의 다양한 이슈들에 관한 체계적인 분석이 필요하다. 이러한 맥락에서 본고는 보편적 서비스의 제공대상이 되는 제공범위에서 제공방식, 제공사업자 지정, 비용보조제도, 재원조성 등의 세부적인 이슈를 식별하고, 각 이슈의 성격과 바람직한 경제적 판단기준을 제시하고자 하며, 적용 가능한 정책방안들도 비교·검토하여 현실적인 대안을 모색하고 있다.

본 고의 구성은 다음과 같다. 우선, 제2장은 방송에 보편적 서비스제도가 어떠한 근거로 도입되어야 하는지에 대해서 방송·통신융합에 따른 규제환경의 변화, 망외부성(network externality), 정보격차(digital divide) 해소 등의 정책필요성에 관한 이론적 논의 및 도입필요성을 검토하였다. 제3장에서는 보편적 서비스제도를 법제화하여 시행하고 있는 대표적인 통신사례와 방송부문을 사전적으로 비교하여 주요 이슈 도출 등의 제도수립을 위한 참고자료로 제시하고 있다. 대부분의 지면을 차지하고 있는 제4장은 방송에 보편적 서비스의 제도화를 위해 해결해야 할 이슈를 식별하고, 이슈의 성격과 정책적 판단기준, 적용 가능한 정책대안을 상세히 제시하고 있다. 마지막으로 제5장은 본론의 논의를 종합하고 있다.

사실 본고는 방송부문의 보편적 서비스 제도화를 위한 주요 이슈를 포괄적으로 다루고 있

으나, 완결된 논의라기보다는 문제영역을 제시하고 논의의 진전을 위해 가능한 대안을 나열한 시론(時論)의 의미를 가진다. 이러한 논의가 실제 정책으로 구체화되기 위해서는 시장의 경쟁현황이나 기술적 발전추세에 관한 보다 엄밀한 분석이 필요하고 구체적인 정책방안에 대한 이해당사자들의 의견수렴 및 정책결정이 필요하리라고 판단된다. 그러한 의미에서 본 고의 내용을 토대로 방송의 보편적 서비스제도 도입 시에 최적의 정책수립을 위한 활발한 논의가 이뤄지기를 바란다.

II. 방송에서의 보편적 서비스제도 도입 필요성

1. 방송·통신의 융합추세

전통적으로 통신은 양방향의 통신망을 구축하여 서비스 이용자 사이에 양방향적인 음성서비스의 송수신이 주를 이뤄왔고, 방송은 전기통신설비를 이용하는 송신망을 구축하고, 이를 통해 불특정 다수에 대해서 음성 및 영상이 포함된 방송프로그램을 단방향적으로 전달하는 것으로 이해되어 왔다. 이러한 방송·통신의 기술적 특징은 각 분야의 규제체계에 대한 접근방식의 차이를 가져왔다. 구체적으로 통신분야는 사회구성원 개인들간의 의사소통을 원활히 하는 물리적 도구로서 물리적 측면에 대한 규제가 강했던 반면 방송분야에 대한 규제는 그 전달내용의 사회적 영향력으로 인해 내용적 측면에 대한 규제가 강했다고 할 수 있다(류춘열·배진한, 2000; 최양수, 2001).

더불어 이러한 차이로 인해 공적 소유물로서 정보통신서비스에 부과되는 사회적 의무라고 할 수 있는 '보편적 서비스'(universal service)의 개념도 다르게 정의될 수밖에 없었다. 통신사업이 시설을 임대하는 주체로서 전송수단의 '신뢰성'(reliability)과 '일관성'(consistency)을 유지하는 측면으로 보편적 서비스 개념이 정의되는 반면 수신측이 강조되는 방송서비스 경우에는 '공익성'에 중점을 둔 보편적 서비스 개념이 정의되어 왔다(이상훈, 1998, pp. 70~71).

하지만 방송·통신의 융합현상은 이러한 보편적 서비스제도의 원칙들 간의 분명한 구별을 어렵게 하고 있다. 여기서 방송·통신 융합이란 '정보통신 기술의 발달과, 서비스의 개발, 규제의 완화 및 경쟁의 활성화 등으로 인해 기존의 통신과 방송의 경계가 허물어지고 있는 현상' 또는 '별개의 분리된 영역이었던 통신부문과 방송부문이 기술의 발전, 산업적 목적 및 서비스 수요의 다양화에 따라 망과 서비스의 구분이 점차 중첩되어 산업구조와 제도가 지속적으로 통합되는 현상'으로 이해할 수 있다(이상규 외, 2003, p.26). 이러한 방송·통신융합은

산업적으로 방송서비스에 적용되어 왔던 보편적 서비스제도의 규제원칙이 그대로 적용됨은 물론 동시에 통신사업자에 적용되었던 규제원칙도 적용하여야 하는 문제에 봉착하게 된 것을 의미한다. 특히 방송서비스가 디지털화에 따른 양방향성의 증가와 콘텐츠의 유료화가 일반적 추세가 되면서 방송서비스의 소외계층 확산이 사회적 문제로 대두될 우려가 나타남에 따라 기존의 방송부문의 규제원칙인 '방송내용의 보편성' 외에 '실질적인 접근가능성의 보장'이라는 통신부문의 보편적 서비스제도의 도입 필요성도 강조되고 있다.¹⁾

2. 정보격차(digital divide)

디지털화된 방송·통신의 융합서비스로 인한 다양한 정보들은 모든 사람들이 균등한 기회를 가지고 서비스에 접근할 수 있다는 조건하에서 미디어의 제공과 이용에 있어 다양성이 증진될 것으로 예측된다. 하지만 실제로는 경제적 능력에 따라서 이용할 수 있는 서비스가 계층간에 차별화 될 가능성이 진행된다는 점도 부인할 수 없다(이상훈, 1998, p.43). 이러한 가운데, 자기에게 필요한 각종 정보를 받아볼 수 있는 능력을 지닌 사람은 새로운 미디어의 수용으로 인하여 다양한 편익의 제고가 가능하지만 그렇지 못한 계층에는 오히려 새로운 미디어의 등장이 정보격차로 인한 구조적 불평등을 야기할 수도 있다.

이러한 정보격차의 문제와 관련한 이론적인 접근은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 정보격차 가설의 입장으로 정보화가 진전됨에 따라 정보격차가 약화되기보다는 확대될 것으로 보는 관점이다. 이 이론은 인터넷, 디지털 TV 등 새로운 미디어의 급속한 확대에 따라 정보소유 여부가 새로운 불평등의 원천이 된다는 관점에서 정보격차 해소방안의 하나로 보편적 서비스제도를 활용하자는 주장을 제기하고 있다. 이와 관련 Schiller(1996)는 문화산업 전반에 걸쳐 진행되고 있는 탈규제, 사유화, 민영화 등으로 인해 정보격차가 더욱 확대될 것이라고 주장하고 있으며, Castells(1999)는 정보통신기술의 도입이 소득 및 정보격차를 오히려 심화시켰다고 주장한다. 따라서 정보격차 가설에서는 정보격차 해소를 위해서는 저소득주민의 정보통신기기 보유 및 서비스 이용을 돕기 위한 지원뿐만 아니라 시장경쟁원리와 정보통신기술의 도입으로 인해 심화된 부의 불균등을 해소하기 위한 노력도 함께 도입되어야 한다

1) 이와 관련 미국의 방송·통신 규제기구인 FCC는 '98년 11월 19일의 규칙에서 '디지털방송으로 이행하는 데 있어서 FCC, 공익단체, 방송사들은 모든 미국 사람들이 보편적으로 이용할 수 있는 무료의 지상파 텔레비전이 유지되는 것이 대단히 중요하다는 데 합의하였다'라고 발표하였다. 즉, 아날로그와 마찬가지로 디지털 방송시대에도 지상파 방송사에게 무료로 주파수가 할당될 것이며 이는 지상파 텔레비전 서비스가 모든 미국 사람들에게 보편적으로 이용될 수 있도록 하기 위해서라는 것을 강조하고 있다.

고 강조한다. 다른 하나는 확산이론을 주장하는 학자들로서 이들은 정보격차의 사회문제는 일시적인 현상으로 정보화가 진전되면 해결될 문제로 보고 있다. 이러한 입장을 주장하는 학자들로는 정보기술의 도입으로 새로운 사회가 등장할 것이라고 보는 Negroponte(1995), 정보의 생성과 보급에 기초한 경제 시대에 살고 있음을 강조하는 Naisbitt(1982), 정보의 접근성 여부에 따라 기존의 권력관계에 엄청난 변화가 일고 있음을 강조하는 Alvin Toffler(1990), 정보의 접근보다는 오히려 정보의 홍수로 인해 발생하는 심리적 불안감인 정보불안이 문제라는 Wurman(1989) 등이 있다.

최근에는 현실론적 입장에서 정보격차의 해소를 위한 구체적 정책방안에 중점을 둔 논의에 관심이 집중되고 있다. 이는 선진국을 포함한 대부분의 행정부가 취하는 입장으로서 정보격차의 심각성을 인정하지만 이것을 해결 불가능한 것이라고 보지는 않으며 정부의 정책개입을 통해서 상당 부분 해결될 수 있을 것으로 생각한다. 이러한 관점에서, 통신부문의 경우에는 초고속 인터넷서비스를 보편적 서비스로 지정하여 정보격차를 해소하는 방안이 각국의 규제기관을 중심으로 집중적으로 검토되고 있다(곽정호·오기환, 2002, pp.32~33). 이와 관련 방송부문에서도 통신·방송 융합추세와 더불어 케이블방송을 이용한 인터넷접속서비스, 위성방송 등의 다양한 신규 미디어가 등장하고 방송의 상업화가 진행되면서 방송서비스가 '이용자 부담원칙'에 의하여 제공되는 것이 점차 당연한 것으로 받아들여지고 있다. 이에 따라 방송내용에 접근하기 위해서는 방송수상기의 구매, 방송서비스의 이용 등을 위한 상당한 비용을 지불할 것이 요구되고 있는데, 전술한 바와 같이 이러한 현상은 사회경제적 격차에 의한 정보격차를 확장시킬 가능성이 있으며, 이것이 사회경제적 불평등 구조를 심화시킬 수도 있다. 그러므로 방송서비스시장에도 정보격차를 해소하는 방안으로 국민들의 최소한의 방송이용권을 보장하는 보편적 서비스제도를 도입할 필요성이 제기되고 있다.

3. 망외부성(network externality)

망외부성이란 특정 네트워크에 가입자가 추가될 때 추가된 가입자와 접속이 가능하게 됨으로써 기존가입자가 누리는 망의 가치가(아무런 비용의 지출 없이) 더욱 증가하는 현상을 의미한다. 이러한 망외부성을 이론적 근거로 보편적 서비스의 제공을 합리화하거나 범위의 확대를 주장하는 다양한 기존 연구들이 있었다. Taylor(1994)는 망외부성이 존재할 경우 사회적으로 바람직한 수준의 네트워크의 규모는 시장기능만으로 결정되는 규모보다 클 수 있으며, 또한, 사회적으로 바람직한 수준의 가입자 수에 도달하기 위해서는 보조금을 지급하는 것이 요구되는데, 이 보조금이 기존 가입자들 내부적(internal)으로 조달되어야 함을 의미한다

고 주장하였다. Noam(1992)도 유사한 이론을 가상적인 모델을 이용하여 증명하였다. 그의 주장에 따르면, 망외부성이 존재할 경우 망의 규모가 사적 최적수준(private optimum) 이상으로 확대되어 사회적 최적수준에 이르게 하기 위해서는 외생적 요인이 주어져야 한다고 지적하였다. 또한 Jacques Cremer(2000)는 메일전송을 중심으로 인터넷 서비스 제공의 망외부성을 분석하였는데, 그는 망외부성을 제약조건으로, 인터넷 서비스에 대하여 보편적 서비스(보조금)를 제공하는 것이 사회적 후생을 증가시킬 수 있다는 결론을 도출하였다(곽정호·오기환, 2003, pp.13~14).

이러한 주요한 논문들이 망외부성에 근거하여 보편적 서비스의 도입이 필요하다고 주장하고 있는 가운데, 일반적으로 전기통신설비를 이용하는 송신망을 구축하고, 이를 통해 불특정 다수에 대해서 음성 및 영상이 포함된 방송프로그램을 단방향적으로 전달하던 방송서비스가 통신서비스와 마찬가지로 양방향의 방송망을 구축하여 서비스를 제공함에 따라 통신부문의 주요한 보편적 서비스제도의 도입논거인 망외부성이 방송에도 적용될 수 있다고 분석된다. 이는 방송망의 네트워크를 통해서도 가입자 수의 증가에 따른 효용이 증가하므로 기존 가입자들이 이득을 보는 범위 내에서 기존가입자들은 보조금을 지급할 용의가 있기 때문에 기존 가입자들로부터 보조금을 회수하여 망의 확장을 도모하는 것이 타당하다는 것이다.

4. 방송서비스의 유료화 추세

방송이 누구나 소비할 수 있는 공공재에서 특정한 사람들이 선택적으로 소비하는 유료재로 이행하고 있어 공익에 입각한 정부의 방송규제가 유지해온 정당성이 점차 그 기반을 잃고 있다. 물론 대표적인 공익방송의 성격을 지니는 것으로 평가되는 아날로그 방식의 지상파방송은 여전히 무료로 제공되고 있지만, 종합유선방송, 중계유선방송 등 유선방송의 경우에는 유료방송으로 운영되고 있으며 사업영역도 다각화하는 추세이다. 또한 2002년 3월 위성방송인 스카이라이프(Skylife)가 출범하여 유료방송은 유선방송의 독점시대에서 양 방송사업자간의 치열한 가입자 유치경쟁이 요구되는 경쟁구조로 변화되었다. 이러한 방송서비스의 유료화 추세는 지상파방송의 디지털화와 더불어 더욱 가속화할 것으로 보여지는데, 최근에는 지상파방송사업자들도 각 사의 홈페이지를 유료화하여 광고, 콘텐츠 재판매나 유료 콘텐츠 서비스, 전자상거래 등을 통한 수익모델을 추구하고 있다.

결과적으로 이러한 방송서비스의 유료화 추세는 공공서비스로서의 방송의 역할에서 유료 서비스인 통신서비스와 마찬가지로 저렴한 요금으로 접근가능성을 고려해야 함을 의미한다. 이러한 맥락에서 방송서비스의 유료화는 상업적인 시장기능만으로는 해결할 수 없는 공공서

비스의 보편적 제공문제에 대한 검토를 필요로 하며, 이는 경제적인 어려움이나 지역적인 불리함으로 인해 기본적인 방송서비스에 접근이 제한되어서는 안된다는 것이다(류춘열·배진한, 2000, pp.153~154).

5. 시사점

지금까지 방송부문의 보편적 서비스제도의 도입논거와 관련한 이론적 연구를 종합적으로 분석하였다. 전술한 바와 같이 방송서비스의 보편적 서비스 도입방안은 방송·통신의 융합현상으로 인한 규제원칙의 변화, 새로운 미디어의 수용에 따른 정보격차 해소, 방송서비스의 양방향성 확보에 따른 망외부성 효과, 유료방송의 확대와 수용자의 접속권(access right) 보장에 의하여 이론적 지지를 받고 있다. 특히 정보격차의 해소와 관련해서는 확산이론을 주장하는 학자들의 경우 '정보격차란 일시적인 현상으로 정보화가 진전되면 해결될 문제'로 보고 있지만, 현실적으로는 정보화와 새로운 미디어의 확산에도 불구하고 정보격차가 오히려 심화되고 있는 실정이다.²⁾

결국 이러한 분석을 종합적으로 검토해 보면, 방송서비스의 보편적 서비스제도의 도입은 도입여부 보다는 도입시기의 문제라고 분석된다. 다시 말하면, 방송·통신의 융합현상, 방송서비스의 디지털화 등의 기술진보가 지속적으로 가속화되어 국민들의 최소한의 방송이용권이라는 방송의 보편적 제공의 취지가 침해될 우려가 있는 상황이므로 방송부문에서도 통신부문과 유사하게 기본적인 방송서비스의 접근을 보장하는 보편적 서비스제도의 시행이 불가피하다는 것이다. 다만 구체적인 도입시기는 방송·통신의 융합수준, 계층간의 정보격차, 방송서비스의 디지털화 수준 등을 충분히 검토하여 신중하게 접근해야 할 것으로 보여진다. 하지만 문제는 이처럼 다양한 논거에 의하여 보편적 서비스제도의 도입이 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되었음에도 불구하고, 제도 도입의 필요성에 관한 논의를 넘어 방송부문에 보

2) 한국전산원에서 발간한 『2003년 한국인터넷백서』는 한국인터넷정보센터의 '연도별 이용자 수 및 이용행태에 관한 설문조사' 결과를 토대로 국내 정보화격차(Digital Divide)의 현황을 분석하여 제시하고 있다. 이에 따르면, 연령, 학력, 직업의 순으로 정보격차가 높게 나타났으며, 소득, 지역, 성은 상대적으로 낮은 격차를 보이는데, 이것은 정보와 격차가 환경적 요인보다는 필요성과 학습능력, 인터넷 접촉기회 등 개인적 요인에 기인하고 있음을 시사한다. 또한 이 보고서에서는 여성, 고령인구, 저학력 및 저소득집단, 주부 및 생산직 종사자 그리고 농어촌 주민 등의 인터넷 이용률이 다른 집단에 비해 상당히 낮은 가운데, 취약집단과 선도집단간 격차 폭도 더욱 확대되고 있다고 지적하고 있다. 가령 10대와 50대 이상의 인터넷 이용률 격차가 '99년 10월 30.7%에서 2002년 12월 82.1%로, 같은 기간에 소득간 격차는 13.2%에서 32.7%로 증가하였다.

편적 서비스가 제도화되는 경우에 발생할 수 있는 구체적이고 세부적인 정책방안에 관한 논의는 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이에 본고는 방송부문의 보편적 서비스 제도화를 위한 세부적인 정책방안을 모색하고자 한다.

III. 사례분석: 방송과 통신의 보편적 서비스제도

방송의 보편적 서비스 제도화를 위해서는 유사한 선행경험을 지닌 다른 공공서비스(public utilities)의 사례분석이 매우 중요할 것이다. 이러한 분석은 보편적 서비스제도가 이미 도입된 공공서비스가 초기의 논의에서 겪었던 많은 시행착오를 회피할 수 있도록 도와주고, 또한 제도도입을 위하여 검토가 필요한 주요 정책이슈의 식별 및 논거의 기반이 된다는 점에서 중요한 의의를 지닌다고 할 수 있다.

이러한 관점에서, 방송의 보편적 서비스 제도화를 위한 선행사례로 통신의 보편적 서비스 시행 및 정책방안을 분석하는 것은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 물론 통신 외에도 다양한 공공서비스 부문에서 보편적 서비스의 경험을 지니고 있으나, 다른 부문과 달리 통신은 서비스의 제공기반이 되는 인프라가 방송망과 유사한 망산업(네트워크산업) 구조를 지니고 있고, 통신·방송의 융합추세로 서비스·제공사업자·인프라가 방송부문과 융합되는 경향을 보이고 있으며, 가장 널리 보편적 서비스제도가 시행되고 있으므로, 방송의 보편적 서비스 제도화의 선행사례로 최적의 조건을 지니고 있다고 판단된다.

이에 본 절에서는 통신과 방송의 보편적 서비스의 개념적 특성 및 구체적인 시행방안의 차이점을 비교·분석하여, 방송의 보편적 서비스 제도화에 따른 정책 이슈 및 시사점을 제시하고자 한다.

1. 방송·통신에서의 보편적 서비스의 개념

가. 통신에서의 보편적 서비스

통신에서의 보편적 서비스란 일반적으로 '모든 국민이 언제 어디서나 적절한(affordable) 가격에 제공받을 수 있는 기본적인 정보통신서비스'를 지칭하는 것으로 정의할 수 있다. 정의된 개념에서 알 수 있듯이 보편적 서비스는 공익적인 성격을 강하게 내포하고 있으며, 기본적 정보통신서비스에 대한 접근여부가 삶의 질에 점차 큰 영향을 미치게 되고 국민간 형평성이 강조되면서 더욱 중요시되어 왔다(곽정호·오기환, 2002).

역사적으로 보편적 서비스라는 개념이 최초로 법제화되어 나타난 것은 1934년 미국의 연

방통신법(Communication Act of 1934)이라고 간주되고 있다. 이 법의 제1조에는 ‘모든 미국 국민에게 가능한 신속하고도 효율적인, 미국 및 전세계를 커버하는 유선·무선 서비스를 충분한 설비와 합리적인 요금으로’ 제공해야 한다고 규정되어 있다. 여기서 보편적 서비스의 개념은 네 가지의 의미로 해석할 수 있다. 첫째, 보편적 서비스는 전국적인 통신망의 구축으로 대다수 국민이 통신서비스에 접근할 수 있는 권리를 제공한다는 의미이다(최양수, 2001). 둘째, 이것은 서비스간의 상호보조(cross subsidization)에 의하여 기본료와 시내통화료를 인하한다는 의미이다. 셋째로는 전국 평균요금에 의하여 지역에 따른 요금차별을 금지한다는 의미이며, 넷째는 이용자간 평균요금의 책정으로 저소득층의 가입료와 통화료를 보조한다는 의미이다(Prieger, 1998).

하지만 보편적 서비스의 개념이 선언적 규정이 아닌 구체적이고 명시적인 제도로서 정립된 것은 1996년의 통신법 개정에 의하여 이루어졌다. 1996년 통신법에 의한 보편적 서비스제도 개편의 의의는 명시적이고 경쟁중립적인 비용보조제도의 정립과 보편적 서비스 개념의 확대라고 할 수 있다. 이 중에서도 특히 명시적인 보편적 서비스제도의 법적 근거를 마련하였다는 점은 주목할만한 변화라고 할 수 있다(김희수, 2002, p.36). 다시 말하면, 과거 독점적 시장에서는 지배적 사업자가 서비스별 상호보조를 통하여 보편적 서비스를 제공하고 암묵적으로 비용보전을 받았으나, 통신시장의 경쟁확대와 더불어 상호보조가 어려워짐에 따라 접속료 등과 별도의 보편적 서비스 기금을 구성하여 명시적인 비용보조제도를 운영하게 되었다는 것이다. 이처럼 미국의 보편적 서비스 제도정립 이후에, 이와 유사한 형태의 보편적 서비스제도가 프랑스, 독일 등의 선진국에서 도입되었는데, 이들 국가에서는 '96년 이후 통신법 개정을 통하여 명시적으로 법제화하여 시행하고 있다.

이러한 선진국의 제도변화는 우리나라에도 유사하게 도입되어 시행되었는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 국내에서도 독점시대에는 명시적 법제도 없이 특정 사업자에게 보편적 서비스 제공의 의무를 부과하고, 해당 사업자는 서비스 간의 상호보조를 통하여 보편적 서비스 제공의 손실을 보전하는 체계로 보편적 서비스제도가 운영되었으나, 시내·시외 및 국제 부문이 분리되고 각 부문에서 경쟁이 도입된 경쟁체제 하에서는, 보편적 서비스 제공으로 인한 비용을 서비스 간 상호보조를 통하여 보전하는 것이 불가능해짐에 따라 보편적 서비스 제공 의무사업자의 적자를 보전할 수 있는 투명하고 경쟁중립적인 비용보전체계를 마련함으로써 경쟁체제에 적합한 보편적 서비스제도의 정립이 필요하게 되었다.

이와 같은 배경 하에서 '98년 9월 전기통신사업법이 개정되어 보편적 서비스제도의 시행을 위한 근거가 마련되었고, 전기통신사업자에게 보편적 서비스 제공에 기여할 의무를 부여하여 국내의 실정에서 명확성, 경쟁중립성을 확보하고 경쟁체제에 적합한 보편적 서비스 비용분담

제도를 마련하게 되었다(김형찬, 1999). 사실 국내의 보편적 서비스제도는 '98년 사업법 개정이 이루어지기 이전에도 보편적 서비스의 원칙과 유사한 개념들이 법에 규정되어 있기는 하였으나, 그 적용범위 및 사업자에 대한 의무의 내용이 구체적, 명시적이지 못한 문제점이 있었다.

이후 1999년 3월 시행령이 개정되어 보편적 역무의 내용, 제공사업자의 지정방법 및 손실보전의 원칙 등을 규정하였고, 1999년 12월에는 시행규칙 및 “보편적 역무손실보전금 산정방법 등에 관한 기준” 고시가 제정되어 보편적 서비스의 제공범위, 비용분담제도, 손실분담금 산정, 분담기준 및 면제기준 등의 세부적인 시행방안을 마련하여 실질적으로 시행하게 되었다. 이러한 가운데, 최근에는 기존 보편적 서비스제도를 보완해야 한다는 주장이 폭넓게 제기되고 있는데, 인터넷 등 데이터통신 기술이 급격히 확산되고 이동전화의 성장으로 유·무선간의 대체현상이 심화됨에 따라, 음성통신 위주로 정립되었던 기존 보편적 서비스의 제공범위를 데이터통신까지 확산해야 한다는 것이다(곽정호, 2003). 특히, 데이터 통신서비스의 확산에 따라 대두되고 있는 계층간, 세대간 정보격차(digital divide) 문제를 보편적 서비스의 고도화를 통해 해결하는 방안이 중점적으로 모색되고 있다.

나. 방송에서의 보편적 서비스

통신에서의 보편적 서비스의 개념이 '정보수단への 접근가능성'을 중심으로 명확하게 규정되어 있는 반면에, 방송에서는 미디어라는 매체특성상 내용측면의 보편성도 동시에 중요시되고 있다. 이에 따라 방송의 보편적 서비스 개념은 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 통신의 보편적 서비스와 거의 동일한 개념으로, 모든 사람들이 방송서비스에 접근할 수 있도록 보장하는 것이다. 즉, 방송사들의 전송전파가 전국의 모든 지역에 도달하도록 하고, 지리적으로는 난시청지역을 제거하는 일이 그것이다. 특히 TV 수상기를 보유하는 모든 국민에게서 준조세 성격의 수신료를 징수하고 있는 공영방송사의 경우에는 이러한 의무가 확실하게 전제되어 있다. 둘째는 방송에 있어서 독특한 의무로써, 방송내용이 전국민을 대상으로 보편적이어야 한다는 것이다. 이는 전국뉴스의 제공, 시사프로그램, 전국민의 관심사인 스포츠경기 등에 대하여 모든 사람들이 접근 할 수 있어야 한다는 의미이다. 또 특정계층의 취향만을 만족시키는 프로그램을 지양하고 방송에서 소외되는 계층이 없도록 다양한 프로그램을 전송해야 한다(최양수, 2001, pp.51~52).

전술한 방송에서의 보편적 서비스의 개념을 살펴보면, 그 전달내용의 사회적 영향력으로 인해 통신에 비하여 내용적 측면에 대한 규제가 강하다고 볼 수 있다. 이는 방송에서의 보편적 서비스는 커뮤니케이션의 수단으로써 방송서비스의 접근가능성을 보장하는 것과 동시에

편성내용에서의 보편성을 동시에 고려하고 있는 것이다. 이러한 맥락에서 현행 방송법에서도 방송에서의 보편적 서비스는 공영방송인 지상파방송사업자(KBS1, EBS)에게 무료로 지상파방송을 제공함과 동시에 방송편성에서의 보편성을 유지하도록 규정하고, 준조세의 성격을 지니는 수신료를 징수하여 재원을 충당하도록 하고 있다. 즉, 방송에서의 보편적 서비스는 명시적으로 보편적 서비스제도를 도입하여 비용보전제도를 운영하는 것이 아니라, 방송자원의 공공성을 바탕으로 방송사업자에게 보편적 접근성과 유사한 의무를 부여한 후에, 내용적으로는 통신에서의 보편적 서비스기금과 유사한 성격의 별도 재원을 조달하는 형태로 시행되고 있는 것이다.

하지만 최근 들어 방송이 디지털화하고, 통신과 방송이 융합되면서 방송사의 역할이 제작, 서비스 제공, 전송 등 가치사슬의 각 기능별로 분리되는 경향을 보이며, 또한 유료서비스가 방송시장에서 확산되면서, 방송에 있어서 기존의 보편적 서비스제도가 현실을 따라가지 못하는 현상이 나타나고 있는 실정이다(류준열·배진한, 2000). 이는 방송의 영역이 통신과 융합됨에 따라 채널의 용량이 확대되고 양방향성이 증대되어 장애인·노인 등의 소외계층을 위한 방송서비스의 기술적인 지원은 가능해졌지만, 이러한 방송서비스들이 경쟁을 기반으로 유료 서비스로 제공됨에 따라 통신부문과 유사하게 ‘소외계층의 최소한의 방송이용권’을 보장하는 방향으로 보편적 서비스제도의 마련 및 변화가 필요하게 되었다는 것을 의미한다.

2. 보편적 서비스제도의 비교 및 분석

방송·통신에서의 보편적 서비스는 ‘국민들의 최소한의 공공서비스의 이용권(방송시청권, 통신이용권)’을 보장하는 제도라는 면에서 정책적 일관성을 지닌다고 보여진다. 이는 방송과 통신의 고유한 산업적 특성에도 불구하고 보편적 서비스의 도입을 위한 개념적 취지에서는 일정한 공감대가 형성되어 있다는 것을 의미한다.

하지만 이처럼 근본적인 제도도입의 취지가 동일함에도 불구하고, 실질적인 보편적 서비스 제도의 법제화 여부와 보편적 서비스의 구현방식에서는 상당한 차이점을 나타내고 있다. 이러한 보편적 서비스제도의 차이점은 방송과 통신의 산업적 특성 및 기술방식 등의 다양한 요인들에 의하여 나타나는 것으로 보여지는데, 다음의 <표 1>은 양 부문의 차이점을 비교·분석하고 있다.

이에 따르면, 법제화 여부, 제공범위, 제공사업자 등의 대부분의 이슈에서 방송과 통신의 보편적 서비스제도는 상이하게 적용되고 있음을 알 수 있다. 이제 방송의 보편적 서비스제도의 도입 시에 필요한 시사점을 도출하기 위해서, 양 부문 정책이슈의 차이점을 구체적으로 살펴보자.

〈표 1〉 방송·통신의 보편적 서비스제도 비교·분석

구 분	방송서비스	통신서비스
법제화	○ 암묵적인 보편적 서비스제도	○ 명시적인 보편적 서비스제도
제공범위	○ 지상파방송(커버리지, 내용규제)	○ 시내전화, 시내공중전화, 선박무선, 도서통신, 긴급통신, 복지통신(접근가능성)
제공사업자	○ 아날로그 지상파 방송사업자	○ 전국적 제공사업자 지정(KT): 시내전화, 시내 공중전화, 선박무선, 도서통신 ○ 모든 사업자 지정: 긴급통신, 복지통신
비용보조제도	○ 암묵적 비용보전(수신료, 방송발전 기금)	○ USF 비용보조제도 운영(긴급통신, 복지통신 제외)
기금형태	○ 별도기금 없음	○ 가상기금(Virtual fund): 정부 통제하에 사업자 간 정산

주: 수신료, 방송발전기금 등은 방송의 보편적 서비스 제공의무에 대한 암묵적 비용보전 성격 내재함

첫째, 방송과 통신의 보편적 서비스제도의 비교에서 가장 핵심적인 차이를 보이는 것은 법제화의 여부라고 할 수 있다. 이는 통신에서는 ‘국민들의 최소한의 통신이용권’을 보장하기 위해서 경쟁중립적이고 투명한 보편적 서비스제도를 전기통신사업법에 명시적으로 입법화하여 시행하고 있는 반면에, 방송에서는 전파자원의 공익성, 미디어라는 방송의 특성 등을 근거로 국민들의 방송이용권을 보장하고 있으며, 이는 공영방송의 설립목적 등에 암묵적으로 반영되어 있다고 분석된다. 물론 일부 방송법의 조항들은 해석에 따라 보편적 서비스제도가 시행되는 것으로 볼 수도 있을 것이나, 이를 통신에서 보장하는 명시적인 보편적 서비스제도로 보기에 다소 한계가 있다고 보여진다. 이와 관련 통신에서도 '98년 명시적인 보편적 서비스제도의 보장을 규정하는 조항이 입법화되기 이전에도, 개념적으로는 보편적 서비스의 정신을 구현하는 것으로 간주되는 법조항들이 있었다.

둘째, 통신에서는 분류체계 및 회계분리기준 상의 통신서비스에 대한 보편적 필요성에 따라 제공범위가 다양하게 규정되어 있다. 예를 들면 시내전화·시내공중전화는 전국적인 지리적인 커버리지의 형평성 및 이용가능성을 반영한 것이고, 복지통신은 장애인·저소득층의 소외계층을 지원하기 위해서 도입하였으며, 선박무선·도서통신은 소수이기는 하지만 생업에 필수불가결한 계층의 특성을 감안하여 제공범위로 규정하고 있다. 이에 비하여 방송은 명시적인 보편적 서비스제도가 입법화되지 않았기 때문에 구체적인 제공범위를 거론할 수는 없지만, 방송법 내의 한국방송공사 관련 조항 등을 감안할 때 최소한 공익방송의 아날로그 지상파 방송은 보편적 서비스의 제공범위로 잠정적으로 간주하는 것으로 볼 수 있다. 다만 유선방송

(케이블방송, 중계유선방송), 위성방송 등의 여러 유형의 방송서비스에 대해서는 유료화 추세, 통신·방송융합 현상에도 불구하고 보편적 접근을 검토하지 않은 것으로 분석된다.

셋째, 방송과 통신에서의 보편적 서비스의 비용보조제도와 기금형태도 현저한 차이를 나타내고 있다. 통신은 가상기금(virtual fund) 형식의 보편적 서비스 기금을 설립하여 보편적 접근이라는 정책의무를 수행하는 제공사업자에게 수반되는 손실비용을 보전하고 있다. 다만 복지통신은 모든 통신사업자가 제공의무를 지고 있으므로 행정비용 등을 감안하여 비용정산을 하지는 않고 있다. 반면 방송은 보편적 서비스제도가 도입되지 않았기 때문에 명시적인 보편적 서비스 기금은 설립되어 있지 않으나, 암묵적으로 보편적 의무를 제공하는 아날로그 지상파방송사업자와 교육방송공사의 재원마련을 위하여 준조세 성격의 시청자 수신료를 전기세와 통합고지 및 징수하고, 또한 방송위원회는 방송발전기금을 조성하여 해당 사업자를 지원하고 있다.

3. 결 토

지금까지 살펴본 바와 같이, 방송과 통신서비스의 보편적 서비스는 ‘국민들의 최소한의 방송(통신)이용권을 보장하고 자유로운 방송이용(정보공유)을 추구한다’는 제도도입의 본질적인 구현정신은 유사하지만, 역사적인 발전과정에서 서로 다른 개념적 틀을 가지고 있었다. 방송서비스가 그 내용이 가진 사회적 확산성 때문에 내용규제의 대상으로 인식되어 왔던 것과는 달리, 통신서비스는 기본적으로 통신망 커버리지(coverage)의 확산을 중요시하였다고 보여진다. 또한 통신에서의 보편적 서비스제도가 명시적으로 법제화되어 운영되는 반면에, 방송에서는 보편적 서비스의 구현정신이 방송법에 암묵적으로 전제되어 있다고 분석된다. 이외에 제공범위, 제공사업자, 비용보전제도 등의 구체적인 시행방안에서도 양 부문에서 상당한 차이점을 보이고 있음을 알 수 있었다. 이러한 가운데, 방송서비스의 양방향성 확보에 따른 망외부성 효과, 유료방송의 확대 추세 등으로 통신에서의 보편적 서비스제도 도입취지인 접근성 보장이 방송에서도 지속적으로 강조되고 있다. 이에 따라 방송에서 명시적인 보편적 서비스제도를 정립하는 경우에는 전술하여 분석한 통신사례의 개념적 특성 및 시행방안 상의 차이점을 인식하고, 이를 출발점으로 하여 정책방안을 모색하는 것이 합리적이라고 보여진다.

IV. 방송에서의 보편적 서비스 도입방안 분석

1. 주요 이슈식별

방송에 보편적 서비스제도를 도입한다는 것은 단순히 보편적 서비스라는 선언적 규정의 의미를 지니는 것이 아니라, 실질적인 법제화를 위한 다양한 이슈에 대하여 심층적인 분석이 필요하다. 이러한 분석이슈는 연구자에 따라 다양하게 제시할 수 있겠으나, 일반적으로 제공범위, 제공사업자 선정, 비용보전제도 및 재원조성 등이 핵심적인 사안이라 할 수 있을 것이다.

이러한 이슈들을 구체적으로 살펴보면, 첫째, 보편적 서비스의 제공범위란 보편적 서비스 제도에 의하여 이용자의 요청시 의무적으로 제공되어야 하는 방송서비스의 범위를 의미한다.³⁾ 둘째, 제공사업자의 지정은 보편적 서비스를 제공하는데 적합한 사업자를 지정하여 보편적 서비스의 제공의무를 부과하는 것이다. 이론적으로 제공사업자의 지정방식으로는 정부가 사업자를 일방적으로 지정하는 지정방식과 사업자가 자발적으로 참여하는 경매입찰 방식이 있다. 셋째, 비용보전제도는 보편적 서비스를 제공사업자가 의무적으로 제공함에 따라 발생한 비용을 산정하여 이를 보전하는 제도를 의미한다. 넷째, 재원조달은 보편적 서비스 제공으로 인해 발생한 제공사업자의 비용을 적정한 수준으로 보상할 수 있는 조달방안을 의미한다.

2. 이슈별 분석 및 정책방안

가. 제공범위

보편적 서비스의 개념이 확대되면서 보편적 서비스의 제공범위에 포함되어야 하는 기본적인 서비스가 무엇인지에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있다. 이러한 논의들은 보편적 서비스 제도가 이미 도입되어 운영되고 있는 통신부문에서 활발하게 이루어지고 있는데, 일반적으로 통신부문의 보편적 서비스에 포함되는 기본적인 서비스는 일상생활에 필수적인 재화인지의 여부와, 모든 사람에게 필수적 재화는 아닐지라도 특정한 사회적 소외계층에게 반드시 필요한 재화인 경우에 한하여 공익적인 목적달성의 차원에서 검토되어진다. 이는 보편적 서비스의 제공범위라는 것이 제도적으로 확정되어지는 것이 아니라, 보편성, 공공의 이익 등을 감안하여 변화하는 역동적인 개념이라는 의미를 지닌다. 예를 들어 최근 '초고속 인터넷서비스의 보편화'라는 용어는 인터넷의 발달 및 확산으로 인터넷이 생활에 필수적이라는 인식이 일반화

3) 통신의 경우, 보편적 서비스의 제공범위는 각국의 통신망 구축정도 및 서비스 보급정도 등을 감안하여 다양하게 정의되고 있다.

되어짐에 따라 보편적 서비스의 제공역무에 초고속 인터넷서비스를 확장시키자는 것이다. 이와 관련 전기통신사업법 제3조의2(보편적 역무)의 3항은 보편적 서비스의 도입 시에 고려해야 할 판단기준을 구체적으로 제시하고 있는데, 보편적 서비스의 제공범위는 정보통신기술의 발전 정도, 전기통신역무의 보급 정도, 공공의 이익과 안전, 사회복지 증진, 정보화촉진을 고려하여 정하도록 규정하고 있다. 이러한 제공범위의 선정기준에 대한 통신부문의 경험은 보편적 서비스가 국민들의 최소한의 방송(통신)이용권을 보장한다는 개념을 공유한다는 측면에서 방송부문의 논의에도 활용될 수 있을 것으로 판단된다.

그럼 방송부문의 보편적 서비스제도 도입 시에 제공범위로 검토할 필요성이 있는 방송서비스에는 어떠한 것들이 있을까. 이와 관련 현행 방송법은, 방송이란 '방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것'으로써 정의하고, 방송사업의 종류를 지상파방송사업, 종합유선방송사업, 위성방송사업, 방송채널사용사업으로 구분하고 있으며⁴⁾, 또한 별도의 조항에서 중계유선방송을 정의하고 있다. 하지만 본 고에서는 보편적 서비스의 개념적 정의의 편의를 위하여 방송사업의 종류를 지상파방송사업, 유선방송사업(종합유선방송사업, 중계유선방송사업), 위성방송사업으로 구분하여 분석하고자 한다. 이하에서는 방송서비스들이 보편적 서비스로 지정될 수 있는지에 대한 제도도입 가능성을 심층적으로 검토하고자 한다.

1) 지상파방송

전술한 바와 같이 지상파방송은 지상의 무선국을 이용하여 이용자에게 방송서비스를 제공하는 것을 의미하는데, 방송형태로는 TV방송과 라디오방송으로 구분할 수 있다. 사실 이러한 지상파방송은 많은 학자들이 명시적인 보편적 서비스 제공의무가 부여되지 않았을 뿐이지, 사실상 암묵적으로는 보편적 서비스로 제공되고 있다고 판단하고 있다. 이에 본 절에서는 통신부문의 제공범위 선정기준인 지상파방송의 보급정도, 공익성, 기술의 발전정도를 기준으로 지상파방송의 보편적 서비스 제공범위 포함여부를 구체적으로 살펴보고자 한다.

첫째, 지상파방송의 보급정도란 '보편적 역무로 지정될 필요성이 제기되고 있는 방송서비스의 보급율이 보편적 역무로 지정되기에 충분한 정도로 지역 및 계층에 확산되어 있는가'를

4) 이러한 분류에서 지상파 방송이란 '방송을 목적으로 하는 지상의 무선국을 이용하여 행하는 방송'으로 정의되고 있고, 종합유선방송은 '종합유선방송국을 관리·운영하며 전송·선로설비를 이용하여 방송을 행하는 사업'으로, 위성방송은 '인공위성의 무선설비를 소유 또는 임차하여 무선국을 관리·운영하며 이를 이용하여 방송을 행하는 사업'으로, 방송채널사용사업은 '지상파방송사업자·종합유선방송사업자 또는 위성방송사업자와 특정채널의 전부 또는 일부 시간에 대한 전용사용계약을 체결하여 그 채널을 사용하는 사업'으로 정의된다.

검토하는 것이다. 현재 통신부문의 대표적인 보편적 서비스 제공범위로 간주되는 시내전화서비스도 기본적 서비스라는 공익성뿐만 아니라 전국적으로 높은 보급수준을 기록하고 있다는 것이 중요한 근거가 되었다. 이러한 맥락에서 지상파방송의 보급수준은 제공범위의 확정에 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있는데, 방송의 특성상 가입자수의 개념을 정의하기가 어려우므로 보급정도를 나타내는 지표로 가구당 TV 보급율을 사용하여 분석하였다. 주지하는 바와 같이 지상파방송의 경우에는 무선방송서비스이므로 TV수상기만 있으면 어디서나 시청할 수 있으므로 정량화를 위한 보급지표로 가구당 TV 보급율을 사용하는 것이 가능하다고 본다.

〈표 2〉 지상파방송과 시내전화서비스의 보급율 비교

구 분	1998	1999	2000	2001	2002
TV수상기 등록대수	16,421,442	16,896,400	17,174,396	-	-
TV 보급율	117.73%	118.33%	117.56%	-	-
시내전화 가입자수	20,114,000	21,250,000	21,931,651	22,724,668	23,490,130
시내전화 보급율	144.20%	148.83%	150.13%	153.19%	155.94%
국내 총가구수	13,948,418	14,278,497	14,608,576	14,834,242	15,063,671

자료: 방송위원회, 정보통신부 홈페이지, 통계청 가구추정 자료

상기의 〈표 2〉에 의하면, 지상파방송의 가구당 TV 보급율은 TV수상기 등록대수를 전체 가구수로 나눈 수치인데, '98년에 이미 110%를 상회하고 있어 가구당 TV 보급율은 사실상 포화상태로 볼 수 있다. 물론 시내전화 보급율은 이보다 높은 수치를 나타내고 있지만, 여기에는 다량회선을 이용하는 기업수요가 포함되어 있으므로 실질적인 보급수준에서는 큰 차이가 없을 것으로 보여진다.

둘째, 지상파방송의 공익성이란 보편적 서비스로 지정되는 지상파방송은 방송의 제공으로 인하여 사회적 공익에 기여해야 한다는 의미이다. 문제는 이러한 공익성의 증진을 계량화하기가 매우 어렵다는 점이다. 이는 지상파방송이 보편적 서비스제도를 통해 제공되는 경우에 사회·경제적으로 어느 정도의 공익성을 지니는가하는 질문에 대한 답을 내기가 상당히 난해하다는 것을 의미한다. 이에 따라 지상파방송의 공익성은 정성적 접근방식으로 분석할 수밖에 없다고 판단된다. 다행스러운 것은 이와 관련된 많은 사전적인 연구에서 지상파방송의 공익적 역할의 중요성을 지적하고 있으며, 일상생활에 미치는 사회적 영향력도 막대한 것으로

평가하고 있다. 이는 지상파방송이 단순한 오락기능 외에도 매스미디어로써 다양한 사회적 기능을 수행하고 있기 때문인 것으로 분석되고 있다. 또한 산업적인 측면에서도 지상파방송 산업은 전력, 가스, 수도, 전화 등과 더불어 공익재 산업의 특성이 매우 강한 것으로 분류되고 있다.

셋째, 기술의 발전정도란 보편적 서비스로 지정될 필요성이 제기되고 있는 방송서비스의 제공기술이 기술적으로 충분히 성숙하였는지를 평가하는 중요한 항목이다. 이는 해당 방송기술이 기술적으로 안정적 혹은 보편적이지 않은 상황에서 보편적 서비스로 지정되면 인위적인 규제제도에 의하여 당해 시장의 자발적인 경쟁활성화 및 효율적인 기술방식 발전의 저해를 초래할 수 있다는 우려에 기인하는 것이다. 이와 관련 지상파방송사업자들이 사용하는 아날로그 방식의 전송기술은 보급수준이 포화상태에 달하고 있고, 방송서비스도 안정적으로 제공되고 있음이 경험적으로 증명되고 있으며, 방송사업자간의 제공기술도 비교적 유사하므로 충분한 기술적 보편성을 확보하고 있는 것으로 분석된다.

하지만 지상파방송의 디지털 전송기술은 아직까지 기술적으로 충분히 성숙되었다고 보기에는 어려운 실정이다. 왜냐하면 디지털 지상파방송의 전송기술의 표준화 및 안정적인 제공능력이 아직까지는 미흡하다고 보여지고, 특히 디지털 TV 수상기의 보급수준은 더욱 미미한 실정이기 때문이다. 이와 관련 지상파방송 디지털 전환계획에 따르면, 2003년까지는 디지털 서비스가 광역시에서 제공되게 되며, 2005년까지는 전국지역으로 확대될 예정이다. 하지만 현재의 아날로그 방송시청자를 보호하기 위해서 아날로그 TV 서비스는 전국가구의 95%가 디지털 TV로 전환되는 시점까지 제공되게 된다.

〈표 3〉 디지털 지상파방송 추진 일정

구 분	2001	2002	2003	2004	2005
서비스 지역	본방송 실시 (수도권 지역)	수도권 모든 지역	광역시	도청소재지	시군지역 (전국확대)

이러한 분석결과를 종합적으로 검토해 볼 때, 방송에 보편적 서비스제도가 도입되는 경우에 지상파방송은 전국적인 보급수준, 사회적 공익성 기여, 기술적인 안정성 등을 감안할 때 보편적 서비스의 제공범위에 포함될 개연성이 충분하다고 판단된다. 다만 지상파방송 중에서 디지털 전송방식은 서비스를 개시하는 초기이고, 전송기술 표준도 명확히 정립되지 않은 상황이므로, 시장의 자율적인 보급상황에 맡기는 것이 바람직하다고 보여진다.

2) 유선방송

유선방송은 무선이 아닌 유선망을 이용하여 행하는 방송서비스로써 종합유선방송과 중계 유선방송으로 구분된다. 종합유선방송은 전송·선로설비를 이용하여 행하는 다채널 방송을 의미한다. 중계유선방송은 비록 유사한 형태이기는 하지만 제도적으로는 상이한 사업목적을 지니고 있다. 현행 방송법에 따르면 종합유선방송이란 '종합유선방송국(다채널방송을 행하기 위한 유선방송국설비와 그 종사자의 총체를 말한다. 이하 같다)을 관리·운영하며 전송·선로설비를 이용하여 방송을 행하는 사업'으로 정의되어 있다(제1장 제2조 2항 나). 이에 비해서 중계유선방송이란 지상파방송이나 위성방송 등을 수신하여 중계송신하는 것으로 정의된다(제1장 제2조 4항). 그러나 이처럼 서로 다른 서비스를 제공하도록 되어 있음에도 불구하고 양 사업은 사업모델에서 큰 차이가 없는 경우도 발생하고 있고, 특히 2000년 3월 통합방송법의 시행으로 중계유선의 SO전환, 중계유선방송의 엄격한 의무제한, 채널티어링에 따른 종합유선방송의 가격경쟁력 확보 등으로 중계유선방송 가입자가 종합유선방송으로 지속적으로 전환되는 추세이다.

먼저 유선방송의 보급수준은 지속적으로 확장되고 있는 추세로 나타나고 있다. 아래의 <표 4>는 유선방송의 보급률을 제시하고 있는데, 이에 따르면 유선방송의 보급율은 '98년 57.41%수준이었으나 2002년 6월에는 73.69%수준까지 성장하였다. 사실 이러한 보급율 수치는 지상파 방송에 비하면 낮은 편이지만, 통신부문에서 보편적 서비스 제공범위로 검토하고 있는 초고속 인터넷서비스의 보급율이 69.94%(2003년 2월 기준)라는 점을 감안하면 보급율이 낮다고 보기는 어렵다.

<표 4> 유선방송의 가입가구수 및 보급율

구 분	1998	1999	2000	2001. 3	2002. 6
유선방송 가입가구수	8,007,866	8,479,379	9,991,986	10,325,526	11,100,000
보급율	57.41%	59.39%	68.40%	69.61%	73.69%
종합유선방송	1,002,866	1,955,889	3,086,267	3,275,240	66,000,000
중계유선방송	7,005,000	6,523,490	6,905,719	7,050,276	45,000,000
국내 총가구수	13,948,418	14,278,497	14,608,576	14,834,242	15,063,671

자료: 방송위원회, 정보통신부 홈페이지, 통계청 가구추정 자료

다음으로 유선방송의 공익성은 제공하는 서비스의 내용과 밀접한 연관이 있다. 현행 방송

법상의 종합유선방송의 역무범위는 PP프로그램 송출, 지역공공채널 운용, 지상파, 위성방송 재전송이고, 중계유선방송은 지상파, 위성방송의 녹음녹화 재전송, 공지사향 송신에 한하고 있다. 이러한 유선방송의 방송컨텐츠를 분석해 보면, PP 프로그램 중에서 뉴스나 시사 프로그램, 국민적 이벤트의 성격이 짙은 스포츠, 양질의 과학, 예술, 교양 등의 컨텐츠와 지역공공 채널의 운용은 일정 부분 공익에 부합하는 면이 있다고 보여진다. 또한 유선방송의 지상파 재전송은 지상파방송이 이미 보편적으로 제공되기 때문에 불필요하다고 볼 수도 있겠으나, 본래 중계유선방송이 난시청 지역을 해소하기 위해서 양성화되었고, 통합방송법 시행으로 중계유선방송의 영역이 본래의 도입목적으로 제한된 점을 감안하면 '모든 국민들의 최소한의 방송이용권 보장'이라는 보편적 서비스의 개념적 취지에 부합한다고 보여진다.

〈표 5〉 종합유선방송과 중계유선방송의 비교

구 분	종합유선방송	중계유선방송
역무범위	<ul style="list-style-type: none"> ○ PP프로그램 송출 ○ 지역공공채널 운용 ○ 지상파, 위성방송 재전송 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지상파, 위성방송의 녹음녹화 재전송 ○ 공지사향 송신 ○ 외국위성재전송 제한(방송위 승인요)
가용채널수	40개 이상	31개 이내
사업자수	SO: 110개	RO: 700여개
월수신료	15,000원(기본형)	3,500~5,000원

마지막으로 기술의 발전정도에서도 아날로그 지상파방송과 마찬가지로 표준화된 전송방식으로 제공사업자간에 큰 차이를 발견하기 어렵고, 시청자에게 방송되는 서비스도 비교적 안정적이라 보여진다. 한편 최근에는 종합유선방송을 위한 케이블망을 활용하여 초고속 인터넷 서비스 등의 부가서비스가 가능해짐에 따라 종합유선방송에 대한 접근가능성이 정보격차의 문제와 연관될 수 있다는 문제도 제기되고 있다. 이는 방송시장에서 종합유선방송이 상당한 영향력을 가지고 있고 중요한 정보접근 수단으로 사용되고 있는 상황을 고려할 때, 종합유선방송에 대한 접근가능성이 정보에 대한 접근가능성을 좌우하기 때문에 보편적 서비스에 포함할 필요가 있다는 것이다.

이러한 분석결과를 종합적으로 검토할 때, 지상파방송에 비하여 상대적으로 보편적 접근의 역할이 부족한 측면이 있으나, 유선방송도 일정한 범위에서 보편적 서비스의 기능을 수행하고 있다고 파악된다. 다만 지상파방송에 비하여 보급수준이 낮기 때문에 전국적인 커버리지를 기반으로 저렴한 수준의 요금을 강제하는 방식의 제도시행은 적합치 않은 것으로 보여진다.

다.⁵⁾ 이러한 경우에는 보편적 서비스의 시행에 따른 손실비용이 막대하다는 점도 부담으로 작용할 수 있다. 이에 따라 유선방송의 보편적 서비스제도 도입은 사회·경제적으로 소외된 계층부터 또는 국가정책적 목표를 달성하기 위한 우선적인 대상을 선별하여 단계적으로 이용요금의 면제 및 감면을 적용하는 형태가 바람직하다고 보여진다. 추가적으로 방송사업자가 구성하는 기본채널의 편성에 있어서도 사회적으로 중요하다고 판단되는 공익채널을 일부 포함하도록 의무를 부여하는 방안도 검토해 볼 수 있겠다. 한편 종합유선방송 중에서 디지털 전송방식은 서비스를 개시하는 초기이므로, 지상파 디지털방송과 동일하게 자율적인 시장기능에 맡기는 것이 타당하다.

3) 위성방송

위성방송은 인공위성이 무선국을 이용하여 행하는 방송으로 정의되는데, 국내에서는 위성방송을 실시하기 위해서 이미 '95년부터 무궁화위성을 발사하고 '96년에는 디지털 위성방송 표준을 선정하였다. 이후 위성방송의 근간이 되는 방송법 개정이 지연되면서 2002년 3월에 이르러서야 한국디지털위성방송(SkyLife)의 본 방송이 시작되었다. 하지만 지난 3년 동안 위성방송은 경영상의 문제, 경쟁매체의 견제 등 많은 어려움 속에 2004년 6월 기준으로 약 130만 가입자를 유치하여, 아직은 700만 가구를 확보한 종합유선방송을 견제하기에는 경쟁력이 부족한 상황이다.

이처럼 위성방송의 발전단계가 아직 초기임을 고려할 때, 보편적 서비스의 제공범위에 위성방송을 포함하여 제공의무를 부과하는 것은 비용보전의 수준이 관건이 되겠지만 위성방송 시장의 발전에 상당한 부담을 줄 수 있다고 보여진다. 다시 말하면 제공의무를 부여하고 비용보전이 충분치 않은 경우에는 위성방송 시장의 도입초기에 성장을 저해하는 규제요인으로 작용할 수 있고, 반면에 충분한 비용보전을 하는 경우는 보편적 서비스제도를 이용한 인위적인 위성방송 확산정책으로 시장의 경쟁구조를 왜곡시킨다는 비판이 제기될 수 있다. 그러므로 위성방송의 도입초기인 현시점에서는 시장기능에 의한 보급을 통하여 경쟁을 촉진하는 것이 합리적이라 판단된다. 다만 디지털 방식의 위성방송이기 때문에 농·어촌을 포함한 모든 지역의 커버리지가 가능하다는 점과 제한적 채널의 독립적 운용이 이루어질 수 있다는 기술적 특성을 이용하여 일부 채널을 보편적 서비스의 제공범위에 포함시키는 방안을 모색해 볼 수는 있다고 분석된다.⁶⁾ 이와 관련 통신부문에서도 ADSL, 케이블모뎀 방식의 초고속 인터넷 서비스가 지원이 불가능한 농·어촌 및 낙도 등지에서는 KT의 위성인터넷을 보편적 서비스

5) 지상파방송은 시청자에게 무료로 방송서비스를 제공하고 있다(KBS 제외).

6) 2004년초 행정자치부는 국가 기간 재난방송사인 KBS 1TV를 보완하기 위한 보조 재난방송으로 위성방송인 스카이라이프를 선정할 것을 검토한 바 있다.

로 활용하는 방안을 검토하고 있다.

나. 제공사업자 지정

1) 선정방식

보편적 서비스제도가 시행되기 위해서는 보편적 서비스의 제공의무를 부여받고 이를 성실히 이행할 수 있는 제공사업자를 선정해야 한다. 제공사업자의 선정은 보편적 서비스 제공범위를 가장 효율적으로 제공할 수 있어야 하며, 제공의무의 부과로 인해 과도한 비용 또는 편익이 발생하여 사업자간 경쟁에 영향을 미치지 않도록 경쟁중립적인 방식으로 이뤄져야 한다.

일반적으로 제공사업자의 선정방식으로는 규제기관이 정책적 목표달성에 적합한 사업자를 직접 지정하는 방식과 경쟁적인 방식을 통하여 선정하는 방식이 활용되고 있다. 전자는 보편적 서비스의 제공서비스를 제공하는 모든 사업자 또는 일정한 기준을 충족하는 일부 사업자를 적격사업자로 지정하는 방식으로, 현행 경쟁구조를 크게 왜곡하지 않는다는 장점이 있다. 하지만 명시적이고 구체적인 세부 기준이 마련되지 않는 경우에는 사업자 선정과정의 투명성, 객관성, 경제적 효율성을 판단하기 어렵고 자의적인 판단이 될 가능성을 배제할 수 없다. 후자는 경쟁이 가능한 지역에서 사업권 경매를 통해 가장 적은 비용으로 서비스를 제공할 수 있는 단일 사업자를 선발하는 것으로 경제적 측면에서 가장 효율적인 것으로 알려져 있다.⁷⁾ 다만 제공능력이 부족하거나 경쟁이 불충분한 경우에는 신청사업자가 없을 수도 있다는 한계를 지닌다.

2) 방송서비스의 제공사업자

가) 지상파방송

국내 지상파방송은 공·민영 혼합체제로써 공영방송은 전국적인 커버리지를 확보하여 방송서비스를 제공하고 있고, 다수의 민영방송사들은 특정 지역을 대상으로 하여 방송서비스를 제공하고 있다. 이러한 지상파방송사업자의 구성은 다음의 <표 6>과 같다. 전국 대상 공영방송사로는 한국방송공사(KBS1, KBS2), 문화방송(MBC), 한국교육방송공사(EBS)의 3개사가 있고, 지역 대상 민영방송사로는 서울방송(SBS), 부산방송(PSB), 대구방송(TBC), 광주방송(KBC), 대전방송(TJB), 경인방송(ITV), 울산방송(UBC), 전주방송(JTV), 청주방송(CJB), 강원민방(GTB), 제주방송(JIBS) 등이 있다.

7) 통신부문에서 경매에 의한 사업자 선정은 미국, 콜롬비아, 페루, 칠레 등에서 이용된 바 있다.

〈표 6〉 지상파 방송사의 사업현황

운영매체	방송사업자	소계
TV 라디오	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국방송공사(KBS) ○ 한국교육방송공사(EBS) ○ 문화방송(서울 본사), 19개 문화방송 지방계열사(부산, 대구, 광주, 대전, 전주, 마산, 춘천, 청주, 제주, 울산, 강릉, 진주, 목포, 여수, 안동, 원주, 충주, 삼척, 포항) ○ SBS, 부산방송, 대구방송, 광주방송, 대전방송, 울산방송, 전주방송, 청주방송, 경인방송, 경기방송, 강원민방, 제주방송 	34
라디오	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기독교방송, 극동방송, 평화방송, 불교방송, 원음방송, 국악방송 ○ 교통방송(서울), 도로교통안전관리공단 교통방송국(부산, 대구, 광주, 대전, 인천, 원주) 	8
총 계		42

자료: 방송위원회 홈페이지, 방송산업실태조사(2004) 재정리

이제 이러한 지상파방송사업자의 구성에서 '보편적 서비스의 제공의무는 어떠한 사업자가 부담하는 것이 가장 합리적인가'를 검토해보자. 사실 제공범위에서도 언급한 바와 같이, 지상파방송은 TV 수상기만 보유한 가정이면 거의 무료로 시청할 수 있기 때문에, 모든 지상파방송사업자들이 이미 일정 수준에 해당되는 보편적 서비스를 국민들에게 제공하고 있다고 보여진다. 이러한 맥락에서 전국 대상 공영방송사들인 한국방송공사(KBS1, KBS2), 문화방송(MBC), 한국교육방송공사(EBS)는 전국적인 커버리지를 확보하여 전 국민에게 지상파방송 서비스를 통하여 국민들의 최소한의 방송이용권을 보장하고 있다고 보여지며, 민영방송사들도 해당 지역의 커뮤니티에 부합하는 방송컨텐츠를 제공하고 있으므로 적어도 해당 지역에서는 민영방송들도 보편적 서비스의 제공사업자로서의 역할을 수행한다고 할 수 있겠다.

하지만 보편적 서비스의 개념은 모든 방송서비스를 시청하도록 제공되어야 한다는 것이 아니라 '국민들의 최소한의 방송이용권'이라는 개념적 취지에 부합하는 방향으로 접근해야 할 것이다. 이는 모든 국민들이 국민적 공감대를 형성하고 문화·교양적인 동질성을 공유하도록 하는 적어도 최소한의 필수적인 방송서비스는 보편적 서비스로 저렴하게 제공되어야 한다는 의미이다. 이러한 관점에서, 지상파방송의 제공사업자는 공영방송사를 중심으로 부여하는 것이 타당하다고 판단되는데, 특히 한국방송공사(KBS1)와 한국교육방송공사(EBS)는 공사의 소유구조,⁸⁾ 공사의 설립목적과 방송편성을 고려할 때 지상파방송의 제공사업자로 지정될 필

8) 한국방송공사는 정부가 100%의 지분을 보유하고 있고, 한국교육방송공사는 재정경쟁부가 100%의 지분을 보유하고 있다.

요성이 있다고 하겠다.⁹⁾

이와 관련 한국방송공사(KBS1, KBS2)는 방송법 제43조에 의하여 설립되어 법제도적인 공영방송으로서의 역할을 부여받고 있으며, 방송법 제44조에서는 방송공사로서의 공적책임으로 방송의 목적과 공적 책임 수행, 방송의 공정성과 공익성 실현, 국민이 지역과 주변 여건에 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력, 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술의 연구 및 개발, 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램의 개발을 규정하고 있다. 이러한 방송법 제44조는 공영방송으로써 한국방송공사에게 일종의 보편적 서비스의 제공의무를 부여한 것으로 해석된다. 즉, 민영방송이 실현하기 어려운 정책목적인 예를 들면 방송보급이 어려운 원격지에도 정보를 전달하는 보편적 서비스의 기능과 공적임무, 그리고 광고주의 압력으로부터 벗어나 시청률에 구속을 받지 않는 프로그램의 제작의무를 부여한 것이라는 의미이다. 또한 재해 또는 재난관리법 제2조의 규정에 의한 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 그 발생을 예방하거나 그 피해를 줄일 수 있는 재난방송을 하도록 규정한 방송법 제75조도 동일한 맥락으로 해석될 수 있다.

다음으로 한국교육방송공사(EBS)의 설립목적은 '교육방송을 효율적으로 실시함으로써 학교교육을 보완하고, 국민의 평생교육과 민주적 교육발전에 이바지함을 목적으로 한다'고 규정하고 있다(한국교육방송공사법 제1조). 이러한 설립목적에 따라 한국교육방송공사의 의무는 텔레비전 교육방송의 실시, 라디오 교육방송의 실시, 위성 교육방송의 실시, 방송시설의 설치 운영 및 관리, 프로그램 제작 및 공급사업, 교육관련행사 등의 주관 및 국제교류, 교육방송에 관한 조사 연구로 규정되어 있다(한국교육방송공사법 제7조). 이러한 교육방송은 계층간, 세대간의 정보격차, 지식격차의 해소에도 기여하고 학교교육을 보완하는 공익적 목적이 분명하므로 국민의 방송이용권을 보장하는 보편적 서비스제도로 지원될 수 있을 것으로 보여진다.

이처럼 공영방송을 보편적 서비스 제공사업자로 지정하는 것은 공영방송의 개념과 관련된 해외사례에서도 유추할 수 있다. 독일 헌법재판소는 기본적인 방송서비스 원칙을 발전시켜 공영방송은 지리적 보편성, 국가의 정체성과 문화에 대한 관심, 국가와 상업적인 이해로부터의 독립, 프로그램의 공정성(정치적 압력에서 독립), 프로그램의 범위와 다양성, 수용자에 대한 보편적인 비용 부과 등의 특성과 연계된다고 판결하였고, 영국정부도 'BBC의 미래'라는

9) 문화방송(MBC)은 주주구성상의 요건은 공익방송이지만 수익구조 및 방송내용은 민영방송의 형태로서 보편적 서비스의 제공사업자로 지정하는 것은 추가적인 검토가 필요하다.

백서(1994)에서 공영방송사 BBC의 역할은 시청자 이익의 우선, 다양한 프로그램과 다양한 선택의 기회 제공, 프로그램의 고품질 유지 및 국가 정체성의 반영, 보편적인 접근의 보장 등을 명시하였다.

나) 유선방송 및 위성방송

유선방송의 제공사업자 지정은 일정한 선정기준에 따라 특정한 사업자를 지정하는 방식보다는 모든 유선방송 사업자에게 보편적 서비스의 제공의무를 부여하는 것을 고려할 필요가 있다.¹⁰⁾ 다시 말하면 모든 유선방송 사업자에게 사회·경제적으로 소외된 계층을 선별하여 일정 수준의 할인제도를 운영하도록 강제하여야 한다는 것이다. 이는 통신부문의 복지통신에서 사용하는 사업자 지정방식과 동일한 것으로, 복지통신이란 법률이 정한 기준에 적합한 장애인, 노인, 저소득층, 국가유공자 등에 대하여 요금감면 또는 일정요금의 면제 서비스를 제공하는 것이다. 예를 들어 장애인·장애인 복지시설 및 장애인 복지단체, 초·중등교육법의 특수학교, 국민기초생활보장법 수급자, 국가유공자 예우 및 지원에 관한 법률 제4조에 의한 국가유공자 본인 등을 지원대상으로 선정하고 이들에게는 요금을 할인 또는 감면하도록 하는 방식이다. 이러한 요금감면으로 접근가능성을 향상시키는 동시에 공익적 성격이 강한 콘텐츠를 유선방송의 제공서비스의 기본패키지에 포함하도록 하는 방안도 보완적으로 적용할 필요가 있다고 보여진다.

위성방송은 방송서비스의 도입 초기로 보편적 서비스의 제공범위에 포함하는 것보다는 시장기능에 의한 보급을 통하여 경쟁을 촉진하는 것이 합리적이다. 이러한 맥락에서 위성방송 사업자에게 보편적 서비스의 제공사업자로 지정하고 제공의무를 부여하기는 어렵다고 보여진다. 다만 위성방송의 기술적 특성을 활용하여 일정 채널을 보편적 서비스의 용도로 활용하는 경우에는 해당 채널의 운영에 한하여 한정적으로 제공의무를 부여하는 방안은 검토할 수 있겠다.

다. 비용보조제도

비용보조제도는 보편적 서비스의 제공의무 사업자가 제공범위에 해당되는 방송서비스를 제공하는 경우에 발생하는 손실보전금의 보전이 필요한지의 여부와 보전할 경우에 손실보전금의 산정 및 비용보조를 어떠한 형태로 할 것인가에 대한 논의를 의미한다. 즉, 비용보조제도란 제공범위, 제공방식, 보전비율 등을 바탕으로 손실보전에 필요한 실질적인 소요기금의

10) 이외에 유선방송에는 지상파방송의 음영지역 해소를 위하여 의무재전송(Must-Carry) 원칙이 방송법 제78조(재송신)에서 규정되고 있다. 이러한 의무재전송 원칙은 미국의 케이블 방송의 경쟁과정에서 시청자의 통신이용권을 보호하기 위해서 최초로 입법화된 것이다.

규모를 산정하고 이를 보조하는 절차를 규정하는 것이라고 하겠다.

1) 지상파방송

지상파방송의 보편적 서비스제도의 도입에 따르는 손실보전비용은 제공사업자로 지정된 지상파방송사업자의 의무이행에 따른 손실금으로써 막대한 규모가 될 것으로 추정된다. 그러나 제공사업자로 검토하고 있는 한국방송공사, 한국교육방송공사의 수익구조에는 이미 보편적 서비스의 제공에 따른 손실보전금의 성격을 띠고 있는 재원요소들이 있는 것으로 보여진다. 첫째, 한국방송공사의 수익구조는 텔레비전방송 수신료,¹¹⁾ 방송광고수입, 방송프로그램 판매수익, 정부보조금, 협찬 수입, 위성방송 등 새로운 매체를 통한 수입, 송신업무의 수탁에 따른 수입, 사채 또는 차입금, 전년도 이월금, 기타 방송사업에 부수되는 수입으로 구성된다.¹²⁾ 둘째, 한국교육방송공사의 수익구조는 방송발전기금의 출연액, 텔레비전방송 수신료의 일부, 국가·지방자치단체의 보조금, 교육정보 제공체제의 운영에 의한 이용료·수수료 및 수익금, 기타 수입금으로 구성된다.¹³⁾ 이러한 양 방송사의 수익구조 가운데 텔레비전방송 수신료, 국가·지방자치단체의 보조금, 방송발전기금은 재원의 성격상 보편적 서비스의 제공에 따른 비용보조의 성격이 내재되어 있다고 분석된다.

또한 이러한 보조금 성격의 재원이 양 방송사의 수익구조에서 차지하는 비중도 상당히 높게 나타나고 있다. 다음의 <표 7>은 한국방송공사(KBS1), 한국교육방송공사(EBS) 등 지상파 4사의 매출액에서 광고매출액이 차지하는 비중을 나타내고 있다. 이에 의하면, 민영방송의 매출액에서 광고액이 차지하는 비중이 95% 수준에 근접하는 반면에 공영방송의 경우에는 KBS가 55%, EBS는 20% 수준의 비중을 차지하고 있고, 영업이익도 흑자기조를 유지하고 있다. 이러한 수치는 보편적 서비스 성격의 손실보조금이 지급됨으로써 공영방송인 KBS, EBS의 운영이 가능해졌다는 해석이 가능하다.

- 11) 한국방송공사의 경비는 제64조의 규정에 의한 텔레비전방송수신료로 충당하되, 목적업무의 적정한 수행을 위하여 필요한 경우에는 방송광고수입등 대통령령이 정하는 수입으로 충당할 수 있다(방송법 제56조).
- 12) 법 제56조에서 “대통령령이 정하는 수입”이라 함은 다음 각호의 수입을 말한다. 1. 방송광고수입, 2. 방송프로그램 판매수익, 3. 법 제54조제2항 또는 법 제61조의 규정에 의한 정부보조금, 4. 협찬 수입, 5. 위성방송 등 새로운 매체를 통한 수입, 6. 송신업무의 수탁에 따른 수입, 7. 사채 또는 차입금, 8. 전년도 이월금, 9. 기타 방송사업에 부수되는 수입(방송법 시행령 제36조)
- 13) 공사의 경비는 다음 각호의 재원으로 충당한다. 1. 방송법 제38조제1호의 규정에 의한 방송발전기금의 출연액, 2. 방송법 제68조의 규정에 의한 텔레비전방송수신료의 일부, 3. 국가·지방자치단체의 보조금, 4. 교육정보 제공체제의 운영에 의한 이용료·수수료 및 수익금, 5. 기타 수입금 (한국교육방송공사법 제19조)

〈표 7〉 지상파 방송사의 매출액 대비 광고매출액 비중

(단위: 억원)

구분	2000년도				2001년도			
	매출액	광고매출액	비중	영업이익	매출액	광고매출액	비중	영업이익
KBS	11,580	6,723	58.1%	1,003	10,936	5,850	53.5%	228
EBS	813	395	20.6%	68	-	-	-	-
MBC	6,010	5,818	96.8%	656	-	-	-	-
SBS	5,072	4,744	93.5%	706	4,872	4,610	94.6%	517

자료: 정보통신산업동향, p.178 재정리

이러한 재원구성과 수익구조를 감안할 때, 지상파방송은 암묵적인 보편적 서비스의 제공으로 인한 손실보전금에 대해서 충분한 비용보조가 이루어지고 있다고 할 수 있으며, 이에 따라 별도의 비용보전을 위한 보편적 서비스 기금의 지원은 불필요하다고 보여진다.¹⁴⁾ 다만 EBS의 경우에는 수익구조가 공익적인 성격을 지니고 있고 일시적인 영업이익이 발생하고 있기는 하지만, 재원부족으로 공익적 목적을 충분히 수행하지 못한다는 비판이 제기되고 있음을 고려하면 일정 수준의 비용보전은 필요하다고 보여진다. 비용보전의 방법은 현실적으로는 방송발전기금, 수신료, 국가·지방자치단체의 보조금을 인상하는 방안이 유력하겠지만, 방송에도 명시적인 보편적 서비스제도가 도입된다면 장기적으로 별도의 보편적 서비스 기금을 설립하는 방안도 가능하다. 이러한 경우, 보편적 서비스 제공의무를 지니는 방송사업자의 수익구조는 정책목적, 재무상황, 산업전반에 미치는 영향 등을 충분히 고려하여 전반적으로 재조정되어야 할 것이다.

〈표 8〉 EBS의 연도별 재원구조

(단위: 억원, 구성비)

구분	공공재원(%)	자체수입(%)	합계
2000년	312 (37.3)	524 (62.7)	836 (100)
2001년	325 (36.2)	572 (63.8)	897 (100)
2002년	311 (31.1)	688 (68.9)	999 (100)

14) 대표적인 보편적 서비스로 제공되는 시내전화서비스의 경우도 원가보상율은 100%를 상회하지 않는 수준에서 결정된다. 물론 시내전화서비스를 제공하는 사업자의 다른 통신서비스에서 일정한 상호보조(cross-subsidy)가 지원되기는 하지만 원칙적으로 규제요금 하에서 과도한 이윤을 보장하지는 않는다.

2) 유선방송 및 위성방송

제공범위에서도 검토한 바와 같이, 유선방송의 보편적 서비스 제공방식은 사회·경제적으로 소외된 계층을 선별하여 직접 보조하는 방식으로 접근하는 합리적이라 보여진다. 이는 일정한 자격요건을 갖춘 제공대상에게 할인(감면)혜택을 부여하는 접근방안이라고 할 수 있는데, 통신부문의 복지통신에서 직접보조의 형태로 지원하는 방식과 유사한 것이다. 이와 관련하여 아래의 <표 9>는 전기통신사업법에 규정되어 있는 통신부문의 보편적 서비스인 복지통신을 세부적으로 정리한 것이다. 이에 따르면 복지통신은 요금감면 전화 서비스의 감면대상자¹⁵⁾는 요금감면 전화서비스별 가입관련 비용 및 월 이용요금 감면비율¹⁶⁾이 적용되는 방식임을 알 수 있고, 할인율의 범위는 30%~50% 수준임을 알 수 있다.

<표 9> 통신부문의 복지통신 제공대상 및 할인내용

할인(감면)대상	할인율
<ul style="list-style-type: none"> ○ 장애인복지법에 의한 장애인·장애인복지시설 및 장애인복지단체 ○ 초·중등교육법에 의한 특수학교 ○ 아동복지법에 의한 아동복지시설 ○ 국민기초생활보장법에 의한 수급자 ○ 국가유공자등단체설립에관한법률에 의한 대한민국상이군경회 및 4·19혁명부상자회 ○ 국가유공자등예우및지원에관한법률에 의한 국가유공자중 전상군경, 공상군경, 4·19혁명부상자, 공상공무원 및 국가사회발전특별공로상이자와 반공귀순상이자 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시내전화 서비스: 월 통화요금 50% 감면 ○ 시외전화 서비스: 월 통화요금 30,000원 한도내에서 50% 감면 ○ 이동전화 서비스, 개인휴대통신 서비스: 가입비 면제 및 표준요금제 또는 이용자가 선택한 요금제의 기본료 30% 감면 ○ 무선호출 서비스: 기본사용료의 30% 감면 ○ 번호안내 서비스: 114 안내요금 면제

이에 비하여, 유선방송의 경우는 사회·경제적으로 소외된 계층에 대한 할인제도가 거의 시행되지 않고 있다. 또한 제한적으로 일부 사업자가 적용하는 경우에도, 제공대상이 장애인 등의 극히 일부 계층에만 자의적으로 적용되고 있는 실정이다. 이는 물론 법제도적인 보편적 서비스의 제공의무가 부여되지 않았음에 기인하는 것이겠지만, 유선방송이 지상파방송의 난시청 지역을 해소, 공익목적의 프로그램 보급 등의 보편적 서비스의 개념에 부합하는 사업임

15) 전기통신사업법시행규칙 제2조의2(보편적 역무의 세부내용)

16) 보편적역무손실보전금 산정방법 등에 관한 기준 제4조(장애인·저소득층 등에 대한 요금감면 전화 서비스의 감면비율)

에도 불구하고 방송이용권을 제한 받는 소외계층이 발생한다는 것은 심각한 문제이다. 이에 따라 유선방송에도 복지통신과 유사한 성격의 보편적 서비스제도를 도입하여 최소한의 방송 이용권을 제한 받는 계층이 저렴한 요금으로 유선방송을 시청할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 이러한 경우, 보편적 서비스의 제공대상은 초기에는 현행 복지통신 수준으로 선정하고, 유선방송의 보급수준, 공익성, 기술발전 등을 고려하여 단계적으로 범위를 확대하는 것이 효율적이라 하겠다.

〈표 10〉 주요 종합유선방송사업자의 케이블방송 할인내용

사업자	할인(감면)내용	할인율
한빛아이엔비	장애인 시청료, 국가유공자 시청료 생활보호대상자 시청료	30%
큐릭스	할인대상 없음	-
씨씨에스	장애인 4급이상 시청료, 국가유공자 시청료, 생활보호대상자 시청료	30%

자료: 각 사업자 홈페이지

그런데 이처럼 사회·경제적인 소외계층에게 할인혜택을 부여하는 것은 제공사업자가 시장의 표준요금 이하로 서비스를 제공하게 되므로 제공사업자에게 손실을 유발시키게 된다. 이에 따라 보편적 서비스 제공에 따르는 사업자의 손실비용을 어떻게 처리할지가 중요한 문제가 된다. 이러한 비용보조와 관련한 논의는 최근에 이슈로 대두되는 ‘초고속 인터넷서비스의 보편화’에서도 상당한 논란을 야기하고 있는데, 대안으로는 다음과 같은 방안을 생각해 볼 수 있다. 첫째는 복지통신과 마찬가지로 의무만 부여하고 손실보전은 하지 않는 방안이다. 이 방안은 기업의 사회적 책임을 바탕으로 하며, 또한 보전대상 손실규모가 적은 경우에 정산을 위한 행정비용 등의 부담이 너무 커지므로 비용보조를 정산하지 않는 것이다. 다만 유선방송의 할인범위가 단계적으로 확대되어, 제공사업자의 비용부담이 지나치게 커지게 되면 이 방안의 실효성은 없다고 판단된다. 둘째는 복지통신의 보편적 서비스기금 Pool을 구성하고 이를 이용하여 제공사업자에게 손실보전을 시행하는 것이다. 이는 실행상의 행정비용이 많이 소요되고, 규모에 비하여 절차가 복잡하다는 단점은 있지만, 제공사업자의 손실비용을 원칙적으로 명확히 보전할 수 있다는 장점을 지닌다.¹⁷⁾

17) 이와 관련, 현재 통신부문에서 제공되는 복지통신은 보편적 서비스 제공사업자의 의무만을 부여하고 있으며 별도의 비용보전은 이루어지지 않고 있다.

위성방송은 제공범위의 논의에서도 언급한 바와 같이 현시점에서는 시장기능에 의한 경쟁으로 보급확대를 촉진하는 것이 합리적이라고 분석된다. 다만 위성방송의 기술적 특성을 활용하여 제한적으로 일정 채널을 보편적 서비스의 용도로 활용하는 경우에는 해당 채널의 운영에 한하여 비용보전은 필요하다고 보여진다.

라. 재원조달(funding)

보편적 서비스 제공으로 인해 발생한 제공사업자의 손실(비용)을 적절한 수준으로 보상할 수 있는 재원조달 방안이 필요하다. 이러한 재원조달은 불가피하게 조세와 유사한 경제적 왜곡을 초래하므로, 재원조달로 인한 경제적 왜곡의 최소화, 형평성, 제도의 장기적인 안정성, 행정비용상 효율성 등을 고려한 합리적인 재원조달 방안이 마련되어야 한다. 기존 보편적 서비스 제도의 재원조달 방식은 크게 정부의 일반예산으로 지원하는 방식과 사업자가 부담하는 방식으로 구분할 수 있으나, 대다수 국가의 정책사례를 보면 사업자가 비용을 분담하고 이를 이용자에게 회수하는 방식이 주류를 이루고 있다.¹⁸⁾

1) 정부예산 vs 사업자부담

보편적 서비스의 재원조달에 있어 정부예산과 사업자 부담 중에서 논리적으로 어떤 것이 더 적합한 방식인가에 관해서는 여전히 논의의 여지가 있다. 정부예산을 이용하는 방식은 보편적 서비스가 경제성이 없는 지역 또는 이용자에게 동등한 수준의 저렴한 요금으로 방송서비스를 이용할 수 있도록 보장하여 사회적 안정과 평등을 포함한 사회정책적 목표를 추구하므로 다른 복지정책과 마찬가지로 예산을 통한 지원이 필요하다는 논리에 근거한다. 반면, 사업자의 비용분담을 의무화하는 방식은 기본적으로 방송서비스의 주파수자원이 공익적인 성격을 지니고 있고, 방송서비스의 기술발전에 따라 양방향성이 가능해지면서 이들 서비스의 이용자가 실질적 망외부성(network externality)의 편익을 누리므로 방송망의 부설, 유지, 관리에 소요되는 비용을 분담해야 한다는 것이다.¹⁹⁾

원론적인 수준에서 보편적 서비스의 재원이 갖추어야 할 기본적인 조건을 통해 양 방식을

18) 여기서 사업자가 부담하는 방식은 암묵적 상호보조, 상호접속료의 부가료(surcharge), 보편적 서비스 기금방식 등으로 세분화할 수 있는데, 최근에는 재원조달로 인한 경제적 왜곡을 최소화하기 위해 별도의 보편적 서비스 기금(universal service fund)을 조성하는 방식이 주류를 이루고 있다. 국내 방송서비스의 경우에는 수신료, 방송발전기금도 보편적 서비스 성격의 재원이라고 볼 수 있을 것이다.

19) 사업자가 부담하는 비용은 방송서비스 이용자의 요금에 전가되어 회수될 수 있으므로, 결국 보편적 서비스의 재원은 조세 등을 통해 모든 국민이 부담하느냐, 아니면 서비스 이용자간에 보조가 이뤄지느냐로 구분할 수 있다.

비교해 볼 수 있는데, 통신부문의 보편적 서비스 재원구성과 관련하여, ITU(2001)에서는 경제적 효율성, 행정효율성, 지속가능성 및 형평성 등 네 가지 기준을 제시하고 있다.

첫째, 경제적 효율성(economic efficiency)을 고려해야 한다. 어떤 형태의 보편적 서비스 재원조달 방식을 이용하더라도 가격변동에 반영되는 한 상대가격 변화에 따른 경제주체의 선택을 변경시키므로 경제적 비효율성이 발생하는 것을 피할 수 없다. 따라서, 비용조달 방식의 선택에 있어 가능한 한 효율성의 손실을 최소화하는 것을 목표로 해야한다는 것이다. 이론적으로는 수요가 비탄력적인 재화에 큰 요금을, 탄력적인 재화에 적은 요금변동을 허용하는 램지가격설정(Ramsey pricing)을 통해 경제적 왜곡을 최소화할 수 있다. 그러나, 실제 각국 규제에서는 행정비용이나 형평성을 고려하여 램지가격설정보다는 비용부담 대상범위를 넓게 설정하여 단일수준의 요금변동을 선호하고 있다. 이는 비용부담 대상이 넓어질수록 이를 회피하거나 감소시키려는 행동을 할 유인이 줄어들어 효율성 상실을 최소화할 수 있기 때문이다. 일부 논의에서는 정부가 경제전반의 비전을 마련하며, 강제적인 조세 징수권을 확보하고 있는 만큼 최적 조세수준 및 징수방법을 선택할 수 있으므로 정부의 일반예산을 통해 보편적 서비스를 제공하는 것이 효율적이라는 주장이 제기되기도 한다.²⁰⁾

둘째, 보편적 서비스의 재원조달은 행정적 효율성(administrative efficiency)을 고려하여, 효율적이고 투명한 방식을 선택해야 한다. 이러한 관점에서 이미 체계화된 정부의 조세징수 시스템이 행정적으로 가장 효율적일 수 있다. 그러나, 정부의 조세시스템을 이용하지 못한다고 하더라도 각국의 정책경험상 별도의 보편적 서비스 기금 운영주체를 설립하는데 큰 비용이 들지 않기 때문에 별도의 운영기구를 설립하는 방안도 행정적 효율성에 부합한다고 할 수 있다. 또한, 보편적 서비스 재원을 징수하는 과정에서 발생하는 행정비용을 최소화하기 위해 비용산정을 단순화하여 재량이나 논쟁의 여지를 줄이는 노력도 필요하다.

셋째, 보편적 서비스 재원은 지속가능성(sustainability)을 고려하여 장기적으로 안정적인 매출기저(revenue base)의 확보가 가능한 방식을 채택해야 한다. 따라서 특정 서비스나 세부적인 서비스에 한정되는 것은 바람직하지 않으며, 주파수 경매와 같이 일회성 재원에 의존하는 것도 바람직하지 않다.

마지막으로 보편적 서비스 재원조달은 형평성(equity)을 고려해 공정하게 달성되어야 한다. 대다수 규제기관이 접속료 등 경제적으로 효율적인 재원조달 수단을 채택하지 않은 것은 접속료로 보편적 서비스 재원을 마련하는 경우 저소득층 등 모든 이용자가 부담해야할 시내

20) 그러나, ITU는 아직까지 상당수 국가에서 재정개혁이 추진되는 과정에 있기 때문에 정부예산을 통한 직접적인 재원조달이 현실적으로 불가능한 상황이라고 평가하고 있다.

전화 요금이 인상될 수 있다는 형평성 차원의 고려 때문이다.

종합하면 행정비용을 최소화할 수 있고, 안정적인 기금조성도 가능하며, 저소득층 지원과 같은 복지정책적 목표를 추구할 수 있다는 점에서 정부예산을 통한 지원도 대안이 될 수 있다. 그러나, 실제 방송서비스를 이용하여 편익을 보는 이용자가 실질적 부담을 지도록 한다는 측면에서는 사업자가 재원을 분담하고 이를 이용자에게 회수하는 방식도 가능하다고 보여진다.

〈표 11〉 보편적 서비스 재원조달 방식간 장·단점 비교

방 법	장 점	단 점
정부예산 (조세)	○ 경쟁왜곡효과가 가장 적음	○ 조세저항 및 실현가능성 미흡
접속료	○ 새로운 제도를 만들 필요가 없어 실행이 간편	○ 접속과 무관한 원가를 접속료에 반영하여 접속료제도 왜곡 및 통신산업의 비효율성 반영 ○ 접속이용 사업자만 비용부담을 하게 되어 형평성 문제 발생
별도재원 (Physical Fund)	○ 대부분의 선진국이 채택 ○ 분담사업자 확대등 제도의 유연성 확보 가능 ○ 접속료와 보편적역무 비용 분리로 통신사업의 효율성 향상	○ 별도의 기금운영기관 신설을 위한 행정비용 소요 ○ 타부처와의 협상등 실행상의 어려움
가상기금 (Virtual Fund)	○ 기금수혜 사업자가 단일 기업일 경우 적용 용이 ○ 기금운영기관 설립이 불필요 ○ 제도유연성 확보 ○ 통신사업의 효율성 향상	○ 규제비용 과다 발생

자료: 염용섭 외(1999) p.182 재인용

2) 적용가능한 재원조달 방식

시장여건이나, 경제·사회여건, 필요재원규모 등을 고려하는 주요 국가의 정책사례를 참고하여 사업자가 전액 분담하는 방안과 부분적으로 정부가 지원하는 두 가지 방안을 고려할 수 있다.²¹⁾ 여기서 변수는 필요재원규모와 안정적인 재원확보를 위한 실질적인 부담능력이 될

21) OVUM(1999)에서는 선진국형 보편적 서비스 재원조달 방식으로 모든 사업자에 대한 과세, 정부의 일반예산을 통한 지원, 통신이용자에 과세(회선이용료를 가입자별로 요금에 부과)하는 방

것이다. 여기서 필요재원의 규모는 보편적 서비스에 포함되는 방송서비스의 범위, 지원대상 등에 따라 달라질 수 있다. 현시점에서 볼 때, 보편적 서비스제도의 도입으로 인한 필요재원의 규모는 그다지 크지 않을 것으로 판단되는데, 그 이유는 지상파방송의 경우에는 보편적 서비스 성격의 보조금이 이미 지원되고 있고, 유선방송도 초기에는 복지통신과 유사한 수준의 면제제도를 시행하므로 과도한 재원이 필요하지는 않기 때문이다. 또한 위성방송은 초기이므로 보편적 서비스의 제공범위가 아니고, 일부 채널을 재난구조 등의 목적으로 활용하는 것은 관련 정책부서와의 협조를 통한 기금보전도 고려해 볼 수 있겠다. 이러한 배경 하에, 방송부문의 보편적 서비스제도의 재원조달은 다음과 같은 방안을 검토해 볼 수 있겠다.

우선, 현행 제도와 같이 정부예산 성격의 재원을 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 수신료, 방송발전기금, 정부 및 지방자치단체의 보조금이 이러한 예산성격을 지닌다고 볼 수 있다. 첫째, 수신료는 방송법 제65조에 의하여 KBS 이사회가 심의·의결한 후 방송위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되는데, 수신료의 법적 성격은 조세인지, 혹은 특별부담금인지에 대한 상당한 논란이 있다. 특별부담금은 헌법재판소의 판례에 기인하는 것으로, 판결요지는 '수신료는 특별부담금으로써 국민들의 이해관계에 직접 관련되는 것이므로 입법자가 스스로 결정해야 하며 그렇지 않은 경우에는 협법상의 법률유보원칙에 어긋난다'²²⁾ 이러한 판시에 의하여 수신료의 금액은 과거에는 KBS 이사회가 결정할 수 있었으나, 헌법재판소의 헌법불합치결정이 내려지면서 입법부인 국회의 승인을 얻도록 방송법 개정이 이루어졌다. 이에 대하여 형식적으로는 특별부담금으로 규정되어 있지만, '반대급부 없이 부과된다는 점, 특정집단이 아닌 전국민을 대상으로 한다는 점, 일반적으로 부과된다는 점' 등의 논거에 의하여 조세로서 공영방송의 재정에 충당되는 일종의 목적세로 보아야 한다는 주장도 제기되고 있다. 하지만 법적성격의 논란에 의하여 수신료가 정부예산의 성격을 띠는지는 불분명하지만, 이의 제도적 가치가 보편적 서비스와 연관이 있다는 것은 명확하다고 보여진다. 즉, 수신료는 모든 시청자가 공영방송의 운영을 지원함으로써 보편적 서비스의 근간을 마련하는 데 그 의의가 있다고 할 수 있다. 다른 측면에서 바라보면 수신료는 공영방송이 모든 국민에게 보편적 방송서비스를 제공해야 하는 책무를 갖게 하는 근거가 되는 것이기도 하다(박선영, 2001).

둘째, 방송발전기금은 '81년 이후로 한국방송광고공사가 조성, 관리, 운용해 왔던 공익자금이 방송법 및 동법 시행령(2000년 3월12일)의 개정에 의하여 방송발전기금으로 전환되었다. 방송발전기금의 근거는 '방송위원회는 방송진흥사업 및 문화·예술진흥사업을 위하여 방송

식을 제시하고 있으나, 현재 국내에서는 회선이용료를 가입자의 요금에 전가하는 것을 허용하지 않으므로, 사업자에게 과세하는 방식과 정부의 예산을 이용하는 방식만을 검토한다.

22) 헌법재판소, 1999. 5. 27. 선고98헌바70 결정, 헌법재판소판례집 11-1권, pp.643~646

발전기금을 설치한다'라는 방송법 제36조에 근거한다. 동법 제37조에는 기금의 구성에 대해서 규정하고 있는데, 이에 따르면 방송발전기금은 지상파방송사업자, 위성방송사업자의 방송광고매출액의 일정 비율, 종합유선방송사업자의 지역사업권료, 방송사업자의 출연금, 과징금 징수액, 기타 수입금으로 구성된다. 아래의 <표 12>는 2001년 6월 26일에 있었던 방송위원회 고시 제2000-1호 방송발전기금 징수율 고시 내용이다.

<표 12> 방송발전기금 징수율 고시

지상파방송사업자	상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자
<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국방송공사 및 한국교육방송공사를 제외한 지상파방송사업자: 방송광고매출액의 5.25% ○ 한국방송공사 및 한국교육방송공사: 방송광고매출액의 3.50% 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송사업과 관련된 당해연도 결산상 영업이익의 10.00%

그럼 이러한 방송발전기금을 보편적 서비스의 재원으로 활용될 수 있는가 하는 문제가 제기된다. 이와 관련, 방송발전기금의 용도를 규정하는 방송법 시행령 제38조의 항목 중에서는 교육방송 및 기타 공공을 목적으로 운영되는 방송, 공공의 목적을 위한 방송사업자의 설립 및 방송프로그램 제작, 장애인 등 방송소외계층의 방송접근을 위한 지원, 언론공익사업, 기타 방송의 공공성 제고와 방송발전에 필요하다고 위원회가 의결한 사업에 기금지원을 할 수 있도록 규정하고 있는데, 이러한 조항들은 '국민들의 최소한의 방송이용권 보장'이라는 보편적 서비스제도의 개념적 취지와 연관되어 있다고 보여진다. 실제로 방송발전기금의 운영에 있어서도 상당 비중이 보편적 서비스의 제공을 위한 지원예산으로 활용되고 있다.²³⁾ 셋째, 정부 및 지방자치단체의 보조금도 정부예산의 성격을 지닌다고 보여지는데, 이는 방송산업의 공공성을 위하여 정부 및 지방자치단체가 예산의 일부를 보조금의 형태로 지원하는 것이다. 하지만 방송산업 전체로 볼 때, 이러한 보조금의 규모는 그다지 크지 않다.

다음은 보편적 서비스의 지원범위가 커지거나 보편적 기금을 통한 사업자의 비용분담에 대한 사회적 합의가 있는 경우에는 별도의 재원을 조성할 수도 있다. 이러한 경우에는, 통신의 경우와 유사하게 모든 방송사업자가 보편적 서비스 비용을 분담하는 방식을 고려할 수 있다.

23) 통신부문에서도 정보화촉진 등의 공익목표 수행을 위한 정보화촉진기금이 설립되어 운용되는데, 정보화촉진기금의 일반계정은 주로 정보화를 위해, 연구개발계정은 주로 연구개발과 인력양성을 위해 이용되고 있다.

이러한 비용분담은 방송사업자들이 국가의 필수적인 공공재화인 주파수를 활용하여 편익을 분다는 사실에 근거하고 있다. 또한 향후 양방향 형태의 방송서비스가 가능해지고 다양한 부가서비스가 도입되면 가입자의 증가에 따른 망외부성 효과도 중요한 분담근거로 작용할 것이다. 다만, 이 방식은 장기적인 자원확보의 가능성과 시장에 미치는 효과를 고려해서 신중하게 접근해야 한다.

V. 결 론

이상의 논의에서 방송에 명시적인 보편적 서비스제도를 도입하는 경우 제기될 수 있는 다양한 이슈와 그에 대한 정책대안들을 간략히 살펴보았다. 전술한 바와 같이 방송의 보편적 서비스의 개념을 구체적인 제도로 정립하는 것은 단순히 보편적 서비스의 제공범위를 명시하는 수준이 아니라, 제공사업자의 선정, 비용보조제도, 자원의 조달과 운영 등 매우 다양한 이슈에 대한 전반적인 재검토가 필요하다. 이러한 의미에서 본고는 이제까지 방송부문의 보편적 서비스 제도화와 관련하여 단편적으로 논의되어 왔던 쟁점사안을 정리하고, 제도 수립시 고려해야 할 기본적인 경제적 판단기준과 적용 가능한 대안을 실질적으로 제공하고 있다는 데에 의미가 있다. 물론 방송부문의 보편적 서비스 정책수립에 관한 본격적인 논의가 진행된다면 보다 구체적인 자료를 통해 이슈별 정책방안을 논의할 수 있으나, 논의의 기초를 제공한다는 취지에서 본고는 다음과 같은 정책방안을 제시하고 있다.

첫째, 방송에도 통신부문과 유사한 형태로 기본적인 방송서비스의 접근을 보장하는 명시적인 보편적 서비스제도의 도입을 고려해야 한다. 이는 방송·통신의 융합현상, 방송서비스의 디지털화 등의 기술진보에 따른 규제패러다임의 변화와 방송의 유료화 추세로 인하여 '국민들의 최소한의 방송이용권 보장'이라는 보편적 서비스의 보장이 현실적으로 어려워지고 있다는 점에 기인한다. 다만 구체적인 도입시기는 방송·통신의 융합수준, 계층간의 정보격차, 방송서비스의 디지털화 수준, 방송시장에 미치는 파급효과 등을 충분히 검토하여 신중하게 접근해야 할 것으로 보여진다.

둘째, 보편적 서비스의 제공범위는 아날로그 방식의 지상파방송과 유선방송을 중심으로 규정하는 것이 타당하다고 판단되며, 방송서비스의 상용화 초기인 위성방송과 디지털 방송은 시장의 자율적인 보급상황에 맡기는 것이 경제적으로 효율적일 것으로 본다. 하지만 위성방송의 경우에는 농·어촌을 포함한 모든 지역의 커버리지가 가능하다는 점과 제한적 채널의 독립적 운용이 이루어질 수 있다는 기술적 특성을 감안하여, 일부 채널을 보편적 서비스의 제공범위에 포함시키는 방안은 제한적으로 검토할 수 있다.

셋째, 제공사업자의 선정은 방송시장의 시장별 경쟁상황 및 특성을 감안하여 신중하게 결정해야 할 것으로 분석된다. 이러한 관점에서, 지상파방송은 방송법에서 암묵적으로 이미 보편적 접근의 의무를 지니는 공영방송사를 중심으로 제공의무를 부여하는 것이 타당하며, 유선방송은 모든 사업자를 제공사업자로 지정하고 복지통신과 같이 특정계층에게 할인제도를 부여하는 방안이 적절하다고 보여진다. 다만 위성방송은 도입시점이 얼마 되지 않은 시장형성이므로 보편적 서비스의 규제도입은 적절하지 않은 것으로 판단된다.

넷째, 비용보조제도는 방송시장의 제공사업자의 재원구성 및 수익구조 등을 감안하여 손실보전금 보전여부를 결정해야 할 것이다. 이와 관련 아날로그 지상파방송은 보편적 서비스의 제공으로 인한 손실보전금에 대해서 수신료, 방송발전기금 등에 의하여 암묵적으로 충분한 지원이 이루어지고 있다고 할 수 있으며, 이에 따라 별도의 비용보전을 위한 보편적 서비스 기금의 지원은 불필요하다고 보여진다. 하지만 유선방송은 비용보전이 전혀 이루어지지 않는 가운데 특정 계층에게 단계적인 할인제도를 강제하므로 손실보전 방안을 강구해야 한다. 하지만 현시점에서는 복지통신의 사례와 비교해 볼 때 제공의무만을 부여하는 것도 가능할 것이라 생각되며, 향후 할인범위가 단계적으로 확대되어 제공사업자의 비용부담이 커지게 되면 별도 기금을 설립하는 것이 합리적인 것으로 분석된다.

다섯째, 재원마련 방식은 사업자가 전액 부담하거나 정부의 일반예산으로 지원하는 방안을 고려할 수 있는데, 이론적으로는 정부의 예산을 이용하는 것이 바람직하다. 결국 재원방식은 필요재원의 규모와 그에 대한 사업자의 분담능력이 가장 중요한 변수가 될 것이지만, 현실적으로는 방송발전 정책차원에서 추진되었던 수신료, 방송발전기금 등의 보편적 서비스 성격의 재원을 활용하여 정부와 방송사업자가 공동으로 재원을 마련하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

참 고 문 헌

- [1]곽정호·오기환, 『고도 보편적 서비스 법제화의 이슈와 정책방안』, 정보통신정책 ISSUE 제15권 2호, 정보통신정책연구원, 2003. 7. 21.
- [2]곽정호·오기환, 『데이터통신의 확산과 보편적 서비스제도의 변화』, 정보통신정책 ISSUE 제14권 2호, 정보통신정책연구원, 2002. 11. 28.
- [3]곽정호, 『방송의 보편적 서비스제도 도입 논의』, 정보통신정책 제15권 21호, 정보통신정책연구원, 2003. 11. 17.
- [4]김대호, 『인터넷과 TV의 융합에 따른 새로운 방송 규제체계 연구』, 정보통신학술연구

- 00-08, 정보통신부, 2001. 2.
- [5] 김형찬 외, 『보편적 서비스 비용분담제도 정립방안 연구』, 연구보고 99-35, 정보통신정책연구원, 1999. 12.
- [6] 김희수 외, 『미국의 1996년 전기통신법 개정의 영향분석 I · II』, 정보통신정책연구원 연구보고서, 2002. 12.
- [7] 류춘열 · 배진한, 『위성방송에서의 시청자 권익신장과 보편적 서비스 구현방안』, 방송연구 2000년 여름호, 방송위원회, 2000.
- [8] 박선영 외, 『KBS 수신료제도 연구』, 2001 방송정책 현안연구, 방송위원회, 2001. 12. 31.
- [9] 신용희, 『보편적 서비스의 역동성과 최근 동향』, ETRI, 2003.
- [10] 이상훈 외, 『방송통신 융합 및 방송의 미래』, 연구보고 98-09, 한국방송개발원, 1998. 12.
- [11] 이상규 외, 『새로운 통신환경에 적합한 규제방안 연구』, 수탁연구 03-05, 정보통신정책연구원, 2003. 2.
- [12] 이수영 · 박은희, 『양방향시대 '수용자복지'의 개념화와 새로운 구현장치』, 방송연구 2002년 여름호, 방송위원회, 2002.
- [13] 염용섭 외, 『경쟁체제하 고도 보편적 서비스 정책에 관한 연구』, 정보통신정책연구원 연구보고서, 1999. 12
- [14] 염용섭 외, 『정보통신산업동향: 방송서비스』, 정보통신정책연구원, 2002. 11.
- [15] 최양수 외, 『방송환경 변화에 따른 방송 · 통신법제 연구』, 정책연구 2001-1, 방송위원회, 2001. 8. 17.
- [16] 한국전산원, 연도별 인터넷 백서.
- [17] Castells, Manuel, "The Informational City Is a Dual City: Can It Be Reversed.", *High Technology and Low-income Communities.: Prospects for the Positive Use of Advanced Information Technology*, MIT Press, pp.25~42, 1999.
- [18] Cremer, Jacques, "Network externalities and universal service obligation in the internet", *European Economic Review*, Vol. 44, 2000.
- [19] ITU, "Mocule 6. Universal service", *Telecommunications Regulation Handbook*, 2001. 12.
- [20] Naisbitt, J. Megatrends, *Ten New Directions Transforming Our Lives*, New York: Warner Books, 1982.
- [21] Negroponte, N., *Being Digital*, New York: Knopf, 1995.
- [22] Noam, Eli M., "A theory for the instability of public telecommunications sys-

- tems,” in Antonelli, C. (ed.), *The Economics of Information Networks*, Elsevier, Amsterdam, 1992.
- [23] Prieger, James, “Universal Service and the Telecommunications Act of 1996: The Fact after the Act”, *telecommunication Policy*, vol.22, no.1, 1998
- [24] Ovum, *Univesal service funding: world best practices*, 1999.
- [25] Schiller, I. Herbert, *Information Inequality: The Deepening Social Crisis in America*, New York: Routledge, 1996.
- [26] Toffler, A., *Powershift: Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21st Century*, New York: Bantam Books, 1990.
- [27] Wurman, R. S. *Information Anxiety: What to Do When Information does not Tell You What You Need to Know*, New York: Bantam Books, 1989.