

EU 규제체계 및 영국의 보편적 서비스제도 분석

책임연구원 곽 정 호*
 연구원 한 상 훈**

보편적 서비스의 개념은 '96년 미국 통신법에서 명시적인 통신규제정책으로 처음 법제화 된 이후, 국민의 통신 이용권을 공평하게 보장하기 위한 정책수단으로 주요 국가에서 시행되어 왔다. 특히 EU 내의 국가들은 보편적 서비스의 비용보전제도 및 운영체제에서 미국, 호주와 구별되는 차이점을 보이고 있어 정책적 시사점이 크다고 할 수 있다. 대표적으로 손실지역의 선정, 무형의 편익(Intangible benefit)의 채용 등에서 독자적인 입장을 견지하고 있다.

이러한 배경 하에, EU는 2002년 4월 24일 모든 형태의 통신망을 포괄하는 전자통신망(electronic communications network)의 개념을 도입함으로써 기존 규제체도의 변화를 시도하였고, 동시에 규제체계지침, 허가 지침, 보편적 서비스지침, 상호접속지침, 주파수이용지침 등을 새롭게 정립하였다. 이에 따라 EU 역내 국가에서도 지침에서 주어진 이행기간 내에 제도변화를 모색하기 시작하였는데, 특히 대표적인 통신규제 모델로 평가되는 영국은 2003년도 통신법 개정을 통하여 이러한 변화를 수용하였고, 최근 들어서 보편적 서비스제도의 의무 및 운영을 전반적으로 재검토(review)하는 지문서를 발표하였다. 이에 본 고는 EU의 규제지침에서 추구하는 목표 및 정책방향을 기반으로 영국의 보편적 서비스 제도변화 사례를 분석함으로써, EU의 규제지침이 역내 국가의 규제제도 정립과 어떠한 연관성을 지니는 지와, 이와 관련된 시사점을 모색하여 제시하고자 한다.

목 차

I. 서 론	IV. 영국의 보편적 서비스제도
II. EU 규범과 역내 국가의 규제제도	1. 개요
1. EU 규범의 유형	2. 현행 보편적 서비스제도의 적정성 검토
2. EU 지침과 역내 국가의 규제제도	3. 보편적 서비스 비용보전제도
III. EU의 보편적 서비스제도	4. 보편적 서비스의 대상역무 변화
1. 개요	V. 결론 및 시사점
2. EU 보편적 서비스지침의 주요내용	

연락처: * 공정경쟁연구실 (02) 570-4123, jhkwak@kisdi.re.kr
 ** 공정경쟁연구실 (02) 570-4063, shhan@kisdi.re.kr

I. 서 론

보편적 서비스는 각국의 정책적 필요성에 따라 다양하게 규정되고 있으나 “모든 이용자가 어느 지역에서나 적정한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신서비스”라는 의미를 공통적으로 포함하고 있다. 개념에서 알 수 있듯이 보편적 서비스는 공익적인 성격을 강하게 내포하고 있으며, 기본적 정보통신서비스에 대한 접근여부가 삶의 질에 점차 더 큰 영향을 미치게 되고 국민간의 형평성이 강조되면서 더욱 중요시되어 왔다.¹⁾

이러한 보편적 서비스의 개념은 '96년 미국 통신법에서 처음 명시적인 통신규제정책으로 법제화 된 이후, 기본적인 음성전화 서비스를 제공하여 국민의 통신이용권을 공평하게 보장하기 위한 정책수단으로 주요 국가에서 시행되어 왔다.²⁾ 특히 EU 내의 국가들은 손실보전금의 비용보전제도 및 운영체제에서 미국, 호주와 구별되는 차이점을 보이고 있어 정책적 시사점이 크다고 할 수 있다. 대표적으로 손실지역의 선정, 무형의 편익(Intangible benefit)의 채용 등에서 다른 국가들과 독자적인 입장을 견지하고 있다.

이러한 배경 하에, EU는 2002년 4월 24일에 모든 형태의 통신망을 포괄하는 전자통신망(electronic communications network)의 개념을 도입함으로써 기존 규제제도의 변화를 시도하고 있다. 새로운 규제제도는 기술중립성과 동적인 기술변화에 대한 지속적인 적용가능성을 지향하고 있으며, 규제체계지침, 허가지침, 보편적 서비스지침, 상호접속지침, 주파수이용지침 등이 이러한 추세를 반영하여 수정되었다. EU의 보편적 서비스지침이 변경됨에 따라 역내 국가에서도 지침에서 주어진 이행기간 내에 국내법의 제도변화를 모색하기 시작하였다. 특히 대표적인 통신규제의 모델로 평가되는 영국에서도 2003년도 통신법 개정을 통하여 변화를 수용하였고, 최근 들어서 보편적 서비스제도의 의무 및 운영과 관련한 전반적인 재검토(review)를 내용으로 하는 자문서(consultation document)를 발표하였다.³⁾ 이에 본고는 EU의 규제지침에서 추구하는 공동목표 및 정책방향을 기반으로 영국의 보편적 서비스 제도 변경 사례를 분석함으로써, EU의 규제지침이 역내 국가의 규제제도 정립과 어떠한 연관성을 지니는 지와 규제환경 변화에 따른 영국 보편적 서비스제도의 변화를 검토하고자 한다.

본 고의 구성은 다음과 같다. 우선, 제2장은 EU 규범의 세부적인 유형과 특징을 검토하고,

1) 광정호, 『방송의 보편적 서비스제도 도입 논의』, 정보통신정책 제15권 21호, 정보통신정책연구원, 2003. 11. 17.

2) 광정호·오기환, 『데이터통신의 확산과 보편적 서비스제도의 변화』, 정보통신정책 ISSUE 제14권 2호, 정보통신정책연구원, 2002. 11. 28.

3) Oftel, Universal Service Obligation, consultation document, 2005. 1. 10.

EU 지침과 역내 국가 규제체도가 어떤 연관성을 가지고 있는지 분석하고 있다. 제3장에서는 EU의 보편적 서비스지침을 검토하여 보편적 서비스와 관련한 EU의 규제목표 및 정책방향을 살펴보고 있다. 제4장은 EU 규제지침의 개정이 역내 국가의 제도변화에 어떠한 영향을 미치는지를 영국사례를 통하여 검토하고 있다. 마지막으로 제5장은 본론의 논의를 종합하고 시사점을 제시하고 있다.

II. EU 규범과 역내 국가의 규제제도

1. EU 규범의 유형⁴⁾

EU의 규범은 크게 네 가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫째는 조약으로서 로마조약, 파리조약, EU창설조약 등이 이에 해당하며 EU의 1차적 법원을 형성한다. 둘째는 이러한 조약에 근거하여 이사회, 집행위, 구주의회에서 제정한 2차적 법원으로서의 규정(Regulation), 지침(Directive), 결정(Decision) 등이 이에 해당한다. 셋째는 국제법으로서 EU가 대외적으로 체결한 국제법 등이 이에 해당한다. 넷째는 구주사법재판소 판결 또는 해석을 통해 확립된 판례법 등이다.

EU의 규범은 국내법과 구별되는 여러 특성을 지니고 있다. 우선 EU 규정(Regulation)은 회원국 정부 뿐 아니라 개인에게까지 직접적으로 적용된다. 해당 규정상 특별한 명시가 없는 한 이를 국내적으로 적용하기 위한 별도의 조치 없이 바로 회원국 개인과 법인에게 적용된다. 또한 개인 또는 법인은 EU 규범에 근거하여 개별 정부의 작위 및 부작위에 대해 구주사법재판소에 제소할 수 있다.

또 다른 중요한 특성으로는 국내법에 대한 EU 규범의 우선 적용원칙(supremacy)이다. 이러한 우선 원칙이 EU 조약상 명시된 것은 아니며 구주사법재판소의 판례에 의해 지속적으로 확인되고 있다. EU 통합이 유지되고, 공동정책이 일관되게 적용되기 위해서는 특정국에서 국내법과의 상충을 이유로 EU 규범이 부인되어서는 안되며 국내법에 우선되는 것은 필수적이다. 따라서 회원국은 자국법이 EU 규범과 상충되는 경우 이를 시정해야 한다.

가. 조 약

EU 회원국간 동의한 1차적인 규범으로써 EU 통합을 위한 관련 조약(ECSC, Euratom, EEC 조약, 단일유럽의정서 등), 예산관련 조약, 신규회원국 가입조약 등이 이에 해당한다.

4) EU 정책브리핑, 외교통상부, pp.62~64 인용

경제공동체, 외교안보, 내무사법의 3주 체제를 완성한 EU 창설조약 이후 체결된 암스테르담조약(1999년 5월 발효)과 니스조약(2002년 10월 발효)은 EU 창설조약에 대한 수정조약의 성격을 띠고 있으며, EU 정책결정과정의 민주주의적 원칙 강화, 제도개혁(투표권 비중 강화, 다수결제 확대 등)에 관한 내용을 담고 있다.

나. EU 규범

이사회, 집행위, 구주의회에서 제정하는 규범으로써 공동체 규범의 대다수를 차지한다. 기존 EU 조약에 명시된 내용을 구체화하는 집행규범에 해당되므로 2차적 규범이라고 볼 수 있다. EU 규범은 EC 조약 189조에 명시한대로 규정(Regulation), 지침(Directive), 결정(Decision), 권고(Recommendation), 의견(Opinion)의 5가지가 있다. 앞의 세 가지는 법적 구속력이 있는데 비해 나머지 2가지는 구속력이 없다. 이외에도 각료이사회와 구주의회는 구속력은 없으나 해당분야에서 자신들의 정치적 입장을 천명하는 결의안(resolution)을 제시할 수 있다.

1) 규정(Regulation)

회원국정부, 개인, 법인을 망라하여 EU 전체에 직접 적용되는 가장 강력한 EU 규범이다. 규정의 내용은 관련 당사자에게 직접 권리, 의무를 발생시키며 제정됨과 동시에 회원국 국내법 질서의 일부를 형성한다. 특별한 국내법적 편입절차 없이 각국 법에 우선하는 효력을 가진다. 일반적으로 집행위에서 초안을 작성하여 이사회 결정으로 제정되며 한정적으로 이사회의 위임에 따라 집행위가 제정될 수도 있다.

2) 지침(Directive)

지침은 별도의 국내법적 수용절차 없이 모든 회원국에 적용되는 규정과는 달리 이사회가 달성해야 할 전반적인 목표와 제정 시한만을 제시하고 구체적인 시행방법은 개별회원국에 일임한다. 따라서 지침이 국내적으로 효력을 가지기 위해서는 개별회원국에서 별도의 국내법이 제정되어야 한다. 또한 적용대상도 회원국으로 한정하고 있으며 전체 회원국이 아닌 일부 회원국들에게만 적용할 수도 있다.

회원국별로 국내적 상황이 상이하어 일률적인 규정을 적용하는 것이 부적절할 때, EU는 지침의 형식으로 입법하며 공동 정책의 목표만을 제시하고 구체시행은 각국 정부에 위임함으로써 개별국의 특성을 존중하고 있다.

3) 결정(Decision)

결정은 회원국, 개인, 법인 등 특정 사안에 관계된 협의의 대상에 대해서 작위, 부작위를 요구하거나 특정한 권리, 의무를 부여하는 공동체의 규범이다. 예컨대 경쟁정책을 집행하거

나, 특정집단에 대해 EU 기금을 교부하거나 역외국에 대해 반덤핑 조치를 집행할 때 사용된다. 결정은 불특정 다수가 아닌 특정인에 대해서만 적용된다는 점에서 규정과 다르고 실현방안이 회원국에 위임되지 않고 직접 적용된다는 점에서 지침과 다르다. 결정은 관보에 공표되는 것 보다는 대상자에게 직접 전달됨으로써 발효된다.

4) 권고(Recommendation) 및 의견(Opinion)

이사회나 집행위는 공동정책의 목표를 제시하거나, 특정 사안에 대해 의견을 제시하는 권고나 의견을 발표할 수 있다. 이러한 규범은 법적 구속력은 없으나 구주사법재판소에서 인용되는 경우가 있다.

2. EU 지침과 역내 국가의 규제제도

가. EU 지침(Directive)

EU는 정보통신 분야의 정책방향과 규제제도의 골격을 규범의 형태상 지침(Directive)을 통하여 구성하고 있다. 이러한 지침은 각 국의 규제기관에서 수용시점을 달리하여 국내법으로 입법하고 있으며, 2005년 4월 현재 정보통신 분야의 중요한 EU 지침은 기본적인 구조를 다루는 Frame Directive와 이를 기초로 발표된 5개의 Specific Directives를 포함하여 총 6개의 지침으로 구성되어 있다.

〈표 1〉 정보통신 분야의 주요 EU Directives

Directives	내 용
· Directive 2002/21/EC (Framework Directive)	전자통신망 및 서비스에 대한 단일 규제체계
· Directive 2002/20/EC (Authorisation Directive)	전자통신망 및 서비스의 인가
· Directive 2002/19/EC (Access Directive)	전자통신망 및 설비 접속, 상호접속
· Directive 2002/22/EC (Univ. Service Directive)	보편적서비스
· Directive 2002/77/EC (Competition Directive)	경쟁 및 통신망과 서비스에 대한 규제
· Directive 2002/58/EC (Directive on Privacy and Electronic Communications)	통신부문에서 개인정보 및 사생활 보호

자료: 김원식 외, 『유럽 주요국의 통신방송융합 대응사례 분석』, 2004. 4.

해당 지침별로 규제목적의 취지에 따라 제시하는 정책방향 및 세부 내용을 구체화하여 명시하고 있는데, 이하에서는 개괄적인 지침서의 내용을 살펴보기로 한다. 첫째, 규제 프레임워크 지침은 회원국들이 국내 정보통신 정책 수립시 반영하여야 하는 기본 골격을 제시하고, 네트워크 관련 법체계 및 규제체계 일원화를 권고하고 있다. 특히 전자통신망과 전자통신서비스에 단일 규제체계를 적용하도록 명시하고 있는 것을 주요 내용으로 한다. 둘째, 인가지침은 서비스 제공을 위해 망과 서비스의 인가 규정과 조건을 규정하고 있으며, 일반인가(General Authorisation), 이용권(Right of Use), 행정요금 및 이용수수료에 대해서 명시하고 있다. 셋째, 접근지침은 네트워크나 관련 설비에 대한 접근, 상호접속을 하려는 사업자들의 권리 및 의무에 대하여 규정하고 있다. 접근 및 상호접속에 대한 개념적 정의와 관련해서는 방송까지 개념을 확대하고 있는데, 디지털TV의 수신제한시스템(CAS)도 상호접속으로 인식하고 있다. 넷째, 보편적 서비스지침은 EU 역내 주민들의 최소한의 통신이용권을 보장하기 위한 보편적 서비스의 원칙, 제공범위, 비용보전 등에 관한 전반적인 사항을 명시하고 있다. 다섯째, 경쟁지침은 모든 사업자가 공정한 경쟁을 할 수 있도록 제반여건을 마련하는 것을 목적으로 하며, 전자커뮤니케이션 망과 서비스에 대한 배타적 권리의 폐지, 수직통합형(vertically integrated) 공중사업자 규제, 타서비스와 망에 대한 규제 등을 명시하고 있다. 마지막으로 개인정보와 프라이버시 보호지침은 전자통신 분야에서 개인정보의 처리와 관련하여 동등 수준의 기본 권리 및 자유를 보장하고, 공동체 내에서 전자통신 장비 및 서비스와 개인정보의 자유로운 이동을 보장하도록 규정한다.⁵⁾

나. 역내 국가의 규제제도와의 연관성

전술한 바와 같이, EU의 정보통신 분야의 규제체계는 6개의 지침을 중심으로 규정되어 있다. 이러한 EU 지침의 형식은 국내법적 수용절차 없이 모든 회원국에 적용되는 규정(Regulation)과는 달리, 이사회가 달성해야 할 전반적인 공동목표와 제정 시한만을 제시하고 구체적인 시행방법은 개별회원국에 일임하는 방식이므로, 지침이 국내적으로 효력을 가지기 위해서는 개별회원국에서 별도의 국내법을 제정하여 시행하여야 한다.

이러한 관점에서 EU 지침을 수용하여 각국의 규제체도로 채용하는 이행시점 및 방법론에 있어서는 역내 국가별로 차이가 나타나게 된다. 이는 회원국별로 국내적 상황이 상이하여 일률적인 규정을 적용하는 것이 부적절할 때 공동 정책의 목표만을 제시하고 구체시행은 각국 정부에 위임하는 지침형식의 입법취지를 감안할 때 당연한 결과라고 할 수 있다.

하지만 지침(Directive)도 규정(Regulation), 결정(Decision)과 마찬가지로 EU 규범체계

5) 이상우 외, 『융합환경의 네트워크·콘텐츠 규제』, 2005. 2. 14.

에서 법적 강제성이 있는 범형식이므로 해당 국가에서는 특별한 상황이 아닌 이상 EU 지침을 수용해야 하며, 해당 지침을 수용하지 않는 국가에 대해서는 일정한 강제조치가 따르게 된다. 구체적으로 각 지침별로는 발효일자와 이행기간이 설정되는데, 이를 위반하는 경우에는 몇 회의 경고조치(first stage of infringement procedure)⁶⁾를 발의하고 이후에는 유럽법원에 의한 판결을 받도록 규정하고 있다.

〈표 2〉 유럽연합의 규제지침 수용 과정 및 현황

2002. 4 권고	2003. 7 수용	1차경고 *	2003. 10 수용	2차경고 **	(2004. 5 추가권고)	2004. 12 수용 확인	법원판결 ***
핀란드 덴마크 스웨덴 영국 아일랜드 오스트리아 이탈리아	핀란드 덴마크 스웨덴 영국 아일랜드 오스트리아 이탈리아						
스페인 포르투갈	→	→	스페인			포르투갈	
독일 프랑스 네덜란드	→	→	→	→		독일 프랑스 네덜란드	
벨기에 그리스 룩셈부르크	→	→	→	→		→	벨기에 그리스 룩셈부르크
추가 권고국 (※ 별도의 경고 또는 법원판결 일정 적용)					사이프러스 헝가리 라트비아 리투아니아 말타 폴란드 슬로바키아 슬로베니아	사이프러스 헝가리 라트비아 리투아니아 말타 폴란드 슬로바키아 슬로베니아	
					체코 에스토니아	→	체코 에스토니아

주: * 지침 불이행 8개 국가들에 대한 1차 경고조치(first stage of infringement procedures)
 ** 지침 불이행 7개 국가들에 대한 2차 경고조치(second stage of infringement procedures)
 *** 지침 불이행에 대한 법원 판결(3개국)
 출처: 이상우 외, 『융합환경의 네트워크·콘텐츠 규제』(2005. 2)

6) 경고조치는 Article 226 of the Treaty에 기반하고 있다.

이에 따라 실제로 EU 지침의 적용대상에 포함되는 대다수의 국가에서는 EU의 공동목표와 정책방향으로 자국의 관련 법령, 규제기관 정비를 추진하게 된다. 다만 각 국의 사회적, 문화적, 법제도적 특수성이 고려된 차별성은 EU에서도 일정 부분 인정하는 추세를 보이고 있다.

예를 들어 영국사례를 살펴보면, ECN(electronic communications network) 및 서비스를 제공하기 위한 EU의 규제구조(regulatory framework)는 2003년 7월 25일 영국에 도입되어 시행중이다. EU의 규제구조는 6개의 Directive를 근간으로 하고 있으며, 이러한 규제구조 하에서 모든 전기통신망 및 서비스의 제공이 승인되고, 기존 개별면허제도(individual license)는 폐지되었다. 따라서 통신망 및 서비스 제공사업자는 비록 보편적 서비스 또는 SMP(Significant Market Power) 의무사업자 등과 같은 특별한 상황에서의 조건들과 사전적으로 설정된 서비스 제공을 위한 일반적 조건에 부합해야 한다는 제약은 있지만, 각 사업자가 희망하는 해당 시장에 언제든지 진입할 수 있게 되었다. 통신부장관은 2003년 7월 22일에 사업승인(entitlement)을 위한 일반조건(general conditions)을 출판하고, 규제구조(framework), 사업승인(authorisation), 접속 및 보편적 서비스(access and universal service) 지침을 2003년 통신법을 통하여 시행하였다.⁷⁾

III. EU 보편적 서비스제도

1. 개요

EU의 규제제도는 통신환경에 따라 지속적으로 변화하여 왔다. '90년 이후 제정된 EU의 공정경쟁관련 지침들은 경쟁이행기의 경쟁강화와 신규사업자 보호에 중점을 두고 있어, 변화된 시장환경에서 공정경쟁을 보장할 수 있는 새로운 제도의 필요성을 인식하였고, '99년 11월 정보통신검토(The 1999 Communications Review)⁸⁾를 통해 기존 공정경쟁관련 지침들을 재검토하기 시작하였다. 이를 바탕으로 2000년 7월 12일 새로운 규제체계(new regulatory regime), 상호접속, 망세분화, 보편적 서비스 및 이용자 권익 등에 관한 규제제도를 개선하였다. 특히 보편적 서비스제도와 관련하여, EU는 2002년 4월 보편적 서비스 지침을 발효하여 서비스 대상역무, 제공사업자 선정, 비용분담 등에 관한 기본방향을 제시하였다.

7) Ofcom, Valuing copper access, 9 December 2004.

8) EU, "Toward a new framework for electronic communications infrastructure and associated services - The 1999 Communications Review", COM(1999)539, 1999. 11.

2. EU 보편적 서비스지침의 주요내용⁹⁾

가. 보편적 서비스 대상역무

EU 보편적 서비스 지침 제3조 1항에서는 “회원국은 모든 이용자가 양질의 통신서비스를 이용가능한(affordable) 요금에 지역에 상관없이 이용할 수 있도록 보장해야 한다”고 규정하고 있다. 이러한 보편적 서비스 의무는 통신망에 대한 연결(connection)만을 의무화하며, ISDN 등 2회선 이상의 보장, 기술방식(유선 또는 무선), 제공사업자 등은 제한하지 않는다. 또한 이용가능한 요금이란 전국 단일요금, 저소득층이 이용가능한 특별요금, 개별 이용자가 통신비 지출을 조정할 수 있는 요금제도 등을 포함한다.

EU지침 제4조~제7조에서는 다음과 같은 보편적 서비스 대상역무를 설정하고 있다. 여기서 보편적 서비스의 범위는 음성 및 데이터를 포함하며, 구체적인 내용은 회원국이 규정할 수 있도록 하고 있다. 첫째, 시내, 시외, 국제전화 유선전화서비스, 팩스 및 인터넷 접속이 가능한 데이터통신 서비스의 발신 및 착신 서비스이다. 특히 데이터 통신의 경우 PSTN을 이용한 통상적인 인터넷 서비스 접속이 가능한 수준(56Kbps)을 권고하고 있다. 둘째, 전화번호안내 서비스, 셋째, 공중전화서비스(유럽 긴급전화(112), 국가별 긴급전화 등 포함), 넷째, 장애인 등 사회적 보호가 필요한 계층에 대한 특별요금제 적용 등이다. 구체적으로 청각장애인을 위한 text phone, 시각장애인을 위한 전화번호 안내 및 요금상세내역(itemized bill) 제공 서비스, 긴급전화의 무료이용, 사업자 선택가능성 확보 등이 포함된다.

하지만 보편적 서비스 대상역무는 고정적인 것이 아니라 변화하는 개념이므로 일정한 기간 이후 보편적 서비스 대상역무를 재검토하도록 하고 있다. EU 지침 제15조는 보편적 서비스 대상역무를 주기적으로 검토하여 대상역무의 변경 및 재규정해야 한다고 규정하고 있으며, 특히 최초 재검토는 본 지침 시행 후 2년 이내에 실시하도록 규정하고 있다. 재검토시에는 사회적, 경제적, 기술적 발전을 고려해야 하며, 재검토 절차도 별도로 규정하고 있다.¹⁰⁾

나. 보편적 서비스 제공사업자 지정 및 의무

EU 지침 제8조는 EU 지침의 제4조~제7조의 보편적 서비스를 제공하기 위해 필요시 1개 이상의 사업자를 의무사업자로 지정하거나, 서비스별로 다른 사업자 또는 사업자군(群)을

9) European Union(2002d). Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' right relating to electronic communications networks and service(Universal Service Directive). *Official Journal of the European Communities*, L108/51. 참조

10) EU 지침 [Annex 5] 참조

선정할 수 있도록 규정하고 있다. 다만, 제도의 효율적 운영을 위해 모든 사업자에게 국내전역 또는 일부 지역에 대한 보편적 서비스 제공사업자로 선정될 기회를 보장해야 하며, 필요시 서비스별로 다른 사업자를 선정할 수 있도록 규정하고 있다. 보편적 서비스 제공사업자 선정은 효율적이고, 객관적이며, 투명한 사업자 선정제도(allocation mechanism)를 이용해야 하며, 공개입찰(public tender) 또는 경매(auction) 등을 허용하고 있다.

보편적 서비스 제공사업자는 수반되는 의무를 부담해야 하는데, 크게 세 가지로 구분된다. 첫째는 적절한 요금수준 및 구조이다. EU 지침 제9조 1항은 통신규제기관이 보편적 서비스 제공사업자의 소매요금 수준 및 구조를 지속적으로 감독하고, 저소득층 및 사회적 보호가 필요한 계층이 이용할 수 있는 별도 선택요금제(tariff option)의 설치를 요구할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 유선전화요금의 경우에는 국내여건을 고려하여 전국 단일요금 실시를 요구할 수 있다. 특히 정부차원에서는 경제적·사회적 지원이 필요한 이용자에게 특별요금(specified tariff)을 이용할 수 있는 자격을 부여하는 등 지원방안을 마련하고 있다.

둘째는 특별이용보장 규정 및 통신비 지출 조절(special affordability provision and control of expenditure) 의무이다. EU 지침 제10조는 보편적 서비스 제공사업자가 추가적인 설비 및 서비스를 이용하는 경우 요청된 서비스와 무관한 설비 또는 서비스를 요금에 포함하지 않도록 하고, 이용자가 통신비 지출을 조절할 수 있도록 세분화된 요금청구, 무료발신통화제한, 선불요금제 등 특정 설비 및 서비스를 제공하도록 규정하고 있다. 이와 관련 지속적인 요금 납부 지연 및 장기 체납이 아닌 한 요금 미납을 이유로 사업자가 즉각적으로 서비스 제공을 중단할 수 없으며, 특히 요금관련 분쟁이 진행 중인 경우에는 최종 해결시까지 서비스가 제공되어야 한다. 현재 일부 회원국에서는 이용자가 기본료를 납부하는 한 서비스가 제공하는 제도를 시행하고 있다.

셋째는 서비스 품질(Quality of Service) 유지이다. EU 지침 제11조는 통신규제기관이 유선전화서비스에 대한 서비스 품질을 측정 공표하도록 의무를 부여하고, 구체적인 측정지표 및 측정방법 등을 제시하도록 규정하고 있다. 또한 (사전적으로) 통신규제기관이 이해당사자의 의견을 수렴하여 유선전화서비스에 대한 성과목표(performance target)를 설정할 수 있고, 지속적으로 성과목표를 달성하지 못하는 경우 면허조건 등에 규정된 조건에 따라 특별한 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다.

다. 보편적 서비스 비용보전제도

보편적 서비스의 비용산정은 EU 지침 12조에서 규정하고 있다. 즉, EU 지침 제12조는 보편적 서비스 제공의무가 제공사업자에게 부당한 부담을 부과하지 않아야 하며, 그로 인한 비

용을 산정해야 한다고 규정하고 있다. 여기서 비용산정은 편익과 비용을 동시에 고려한 순비용(net cost)을 고려하여 산정해야 하며, 편익을 산정할 때는 무형의 편익(intangible benefit)을 고려하되, 요금의 원가를 반영해야 한다는 일반원칙을 위배하지 않아야 한다.¹¹⁾ 또한 비용산정은 통신규제기관이 감독하며, 산정결과의 검증은 별도의 독립기관에 일임하고, 결과를 공개하도록 의무를 부여하고 있다.

다음으로 보편적 서비스 비용보전(financing of universal service obligation)과 관련하여, EU 지침 제13조는 보편적 서비스 제공으로 인해 부당한 부담이 발생한다고 인정되는 경우, 정부의 일반예산 또는 사업자간 부담을 통해 순비용을 보전할 수 있도록 규정하고 있다. 특히 사업자간 부담방식을 이용하는 경우 통신규제기관의 감독 하에 독립적으로 운영되는 별도의 부담제도를 설립해야 한다고 명시하고 있다. 왜냐하면 보편적 서비스 기금은 투명성, 시장왜곡의 최소화, 비차별 및 비례성(proportionality) 등 기본원칙이 준수되어야 하고,¹²⁾ 또한, 사업자별 비용분담금은 세분화되어 별도로 명시되어야 하며, 해당 회원국에서 서비스를 제공하는 경우에 한하여 부과·징수해야하기 때문이다.

한편 EU는 보편적 서비스 비용분담과 관련하여 특히 투명성(transparency)을 강조하고 있다. 구체적으로 보편적 서비스 순비용이 분담되는 경우 회원국 통신규제기관은 비용분담의 원칙, 상세한 비용분담방식 등을 공개해야 하고, 통신규제기관은 연차보고서에 보편적 서비스 비용규모, 사업자별 기여분, 제공사업자의 금전적(financial), 비금전적 편익 등을 공표해야 한다. 또한 개별 사업자의 비용분담금이 개별 이용자의 요금고지서에 표시되도록 의무를 부여할 수 있도록 한다.

IV. 영국의 보편적 서비스제도(Universal service obligation)

1. 개요

영국 보편적 서비스제도는 별도의 비용분담제도 없이 BT 및 Kingston에 대한 서비스 제공 의무를 부과하는 형태로 운영되어 왔다. Ofcom은 보편적 서비스제도를 “다수가 이용하고 사회·경제적 활동에 필수적인 통신서비스를 합리적으로 요청하는 모든 사람이 적절한 방식과 이용가능한(affordable) 요금에 이용할 수 있도록 보장¹³⁾”하는 것으로 규정하여 규제하고

11) EU 지침 [Annex 4] 보편적 서비스 순비용(net cost) 산정방식 참조

12) 이러한 비용보전 원칙 하에서도 개별 회원국은 일정 수준 이하의 시장점유율을 보유한 사업자에 대한 비용분담 면제를 허용할 수 있다.

있다.

'97년부터 보편적 서비스 제공사업자로 지정된 BT 및 Kingston은 음성전화서비스 및 저속 데이터 서비스 등 PSTN망 접속, 소량이용자를 대상으로 한 특별요금제도, 공중전화서비스, 긴급전화(999/112) 서비스, 요금상세내역(itemized bill) 서비스, 선택적 발신중지 서비스 제공, 전화번호안내 및 교환원서비스 등을 보편적 서비스로 지정하고 전국적으로 동일한 요금에 제공하고 있다.

한편 영국의 보편적 서비스제도는 다른 국가들과 마찬가지로 통신 및 규제환경의 변화에 따라 개편되어 왔다. '97년 도입된 현행제도는 '97년 9월 30일부터 2001년 9월 27일로 4년간 적용되며, 2001년 재검토를 계획한 바 있다. 또한, 유선전화 및 이동전화 보급률 확대, 인터넷 접속서비스 등 서비스 다양화 추세에 따라 보편적 서비스의 범위, 비용보전에 관한 개선 필요성이 제기되고 있다. 이러한 맥락에서, Oftel은 '97년 보편적 서비스 도입이후 '99년 7월, 2000년 9월에 보편적 서비스 제도개선에 관한 consultation을 실시한 바 있으며, 이에 근거해 최종적으로 2001년 8월 30일과 2003년 3월 12일에 보편적 서비스의 범위 및 비용보전 제도에 관한 공식적인 입장을 발표하였다. 이러한 Oftel의 규제개편은 EU의 규제제도 개편이 반영된 측면이 있다. 전술한 바와 같이 EU는 2002년 4월 보편적 서비스지침의 발효를 통해 보편적 서비스의 범위나 비용분담에 관한 EU 차원의 규제제도를 마련하고, 개별 회원국의 국내 제도에 이를 반영하도록 권고하였고, Ofcom은 2003년 통신법을 통하여 EU의 보편적 서비스지침을 법제도적으로 반영하였다. 이러한 배경 하에, 최근 Ofcom은 EU 지침으로 인한 제도변경의 필요성 및 경쟁상황을 분석한 TSR(Strategic Review of Telecommunications) 보고서의 문제점을 근거로 보편적 서비스 제도전반에 관한 사항을 검토하는 자문서를 2005년 1월 10일에 발표하였다.

2. 현행 보편적 서비스제도의 적정성 검토¹³⁾

가. 개요

영국내 유선전화 미보유 가구는 전체의 7%이며, 이 가운데 상당수의 이용자는 무선전화를 보유하고 있다. 업계에서는 최종적으로 유·무선 전화를 보유하지 않은 이용자에 대해서만

13) "ensure telecommunications services which are used by majority and which are essential to social and economic inclusion are available to everybody on reasonable request in an appropriate way and at an affordable price"

14) Oftel(2005. 1. 10) 참조

사회(보장)정책(social policy)적 고려가 필요하다는 입장이나, 소비자단체는 Ofcom을 포함한 정부의 사회정책뿐만 아니라 서비스 중단 제한 등 규제정책의 지속적 추진을 주장하고 있다. 특히 소비자 단체는 이동전화기 비용, 신뢰성(reliability), 커버리지, 일부 장애인에 대한 적합성의 측면에서 유선전화의 대체제가 되지 못하므로 유선전화 보급 노력이 필요하다는 입장이다.

Ofcom은 보편적 서비스제도 등 규제제도와 저소득층에 대한 사회(보장)정책과 규제제도를 병행한다는 입장이다. 저소득 등으로 인해 전화를 보유·이용할 수 없는 1%의 저소득층에 대해서는 사회정책적인 지원을 통해 해결하는 것이 바람직하나, 모든 사람이 시내, 시외, 국제 등 기본적인 음성전화서비스를 저렴한 요금에 이용할 수 있도록 보장하는 보편적 서비스제도를 유지하는 것도 타당성이 있다고 판단하고 있다.¹⁵⁾ 이하에서는 특별요금제도, 서비스 중단, 공중전화 및 기본음성전화 제공보장 등 보편적 서비스의 기본 역무에 대한 Ofcom의 검토의견을 살펴보기로 한다.

나. 특별요금제도(Special tariff scheme)

1) 소량이용자 요금제(Light user scheme: LUS)

소량이용자 요금제는 선불요금과 함께 저소득층을 포함한 사회적 보호계층의 통신비 지출을 조절하고, 이용가능성과 접근성을 확대할 수 있는 유효한 수단이다. BT는 1993년부터 소량이용자 요금제(LUS)를 시행하고 있다. 소량이용자요금제는 전화가입시 보통의 가입비, 임대료 등을 부과하지만 분기당 통화료가 15.07파운드 이하인 경우 임대료를 환불받는 제도이다. 구체적으로 분기당 통화료가 10.90파운드 이하인 경우 매 10펜스마다 11.56펜스를, 통화료가 10.90파운드 이상에서 15.07파운드 사이인 경우에는 매 10펜스마다 6.77펜스를, 15.07파운드 이상인 경우에는 환급이 적용되지 않는다.

이와 관련 2001년 8월의 자문서에서 BT는 일정한 조건을 충족하는 경우 기존 LUS제도를 자유롭게 변화시킬 수 있어야 한다는 입장을 제시하였다.¹⁶⁾ 하지만 소비자 단체는 LUS제도 가입시 저소득층임을 입증하는 절차를 폐지해야 하고, 자발적으로 선택한 가입자가 무시할 만

15) 예를 들어, 보편적 서비스 제도를 통해 BT의 시내전화 요금을 지역간 원가차이에도 불구하고 동일한 요금을 부과함으로써 경쟁의 편익을 전국적으로 분배하고, 고비용지역 이용자에게도 서비스를 보장할 수 있다.

16) 이와 관련하여 BT는 i) 통신비 조절이 가능하고, ii) 은행구좌 보유여부와 무관하게 다양한 지불방식을 이용할 수 있고, iii) 이용자의 편의에 따라 발신통화 제한 등 다양한 서비스 선택이 가능하고, iv) 단위통화당 통화료를 높게 설정하여 통화감소를 유도하지 않아야 한다는 네 가지 기준을 제시하였다.

한 수준에 이를 때까지는 이 제도를 유지해야 한다는 입장을 보였다. 이에 대해서, Oftel은 LUS제도가 이용가능성과 접근성이 문제가 되는 이용자의 요구를 충족할 수 있는 유효한 수단이지만, 필요시 변경이 가능해야 한다고 판단하였다. 다만 중요한 변경사항에 대해서는 Oftel 청장의 승인이 필요하다고 제시하였다. 추가적으로 BT가 제시한 변경기준은 타당성이 있으나, 목표그룹의 요구를 충족시키기 위해 제도변화의 감독기능, 제도변화시 사전에 이용자의 의견을 반영하는 과정이 포함되어야 한다고 판단하고 있다. 결과적으로 소량이용자 요금제를 선불요금제(In contact plus)로 완전히 대체하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 제시하였다.¹⁷⁾

〈표 3〉 특별요금제와 이동전화의 관계

<ul style="list-style-type: none"> - BT는 다른 통신사업자(이동전화 포함)로부터 통신서비스를 제공받지 않는 이용자에 한해서 선불요금제 및 소량이용자 요금제 등 특별요금제를 제공하고 있음 - 최근 다수의 저소득층 이용자가 이동전화를 이용함에 따라 이들에 대한 특별요금제 제공여부가 논란이 되고 있음 <ul style="list-style-type: none"> · BT는 저소득층이라도 이동전화를 이용할 수 있다면 통신서비스의 이용이라는 보편적 서비스의 기본목적이 달성되므로 유선전화에 대한 특별요금제가 불필요하다는 입장 · 소비자 단체는 이동전화를 보유하더라도 저소득층이 항시적으로 이용할 수는 없으며, 정책적으로 저소득층의 특별요금제 이용을 제한하는 것도 문제 - Oftel은 저소득층의 이동전화를 유선전화를 대체하는 것으로 인정하기 보다는 lifeline 성격이 강하므로 기존 제도를 유지하는 것이 바람직하다고 결정함 <ul style="list-style-type: none"> · BT의 면허조건 41조에는 “전화이용에 어려움이 있는 이용자가 이용할 수 있는 요금제를 마련하도록 규정”하고 있으므로, 전화서비스를 이용할 수 없는 이용자가 특별요금제에서 배제되지 않도록 재검토 할 것을 요구
--

2) 선불카드제도(Prepaid scheme)

2000년 9월 의견수렴 과정에서 Oftel이 유선전화에 대한 접근 확대 및 서비스 중단 예방을 위해 도입을 제안한 이후, BT의 “In contact plus”, Kingston의 “Basic contact”라는 선불요금제가 시행되고 있다. 2001년 3월부터 BT가 전국으로 확대실시하고 있는 In contact plus제도를 살펴보면, 이용자는 가입비(0.99파운드), 분기 임대료(9.25파운드)를 부담하고 긴급전화, 150, 151, 12822(Ring me Free) 등 한정된 번호에만 발신이 가능하다. 발신시에는 접속

17) 소량이용자 요금제의 주요 이용자층이 노년층이라는 점을 고려할 때 선불카드를 이용시 복잡한 접속코드를 이용해야 하는 점은 문제가 될 수 있다.

코드가 부여된 별도의 Phonecard Plus카드를 구매해야하며, 통화료는 1분당 10펜스이다.

이와 관련 BT측은 유선전화 이용을 중단하는 것은 대체 통신수단의 발달에 기인하므로 이용중단(disconnection) 가입자를 위해 추가적인 선불카드 요금제를 도입하는 것은 부당하다는 의견을 제시하였다. 반면 소비자 단체들은 선불카드의 이용료가 너무 높고, 접속코드가 17자리나 되는 등 이용 상의 불편을 개선해야 한다는 입장이다. 이에 대해서, Oftel은 선불카드를 통해 발신통화액을 조절함으로써 유선전화 보급률을 높일 수 있고, 통신이용을 가능케 한다는 점에서 유용한 방안이라고 판단하였다. 또한 Oftel의 조사결과 저소득층 이용자의 선불카드 이용비중이 높은 것으로 나타났다. 따라서, BT 및 Kingston이 기존 선불카드 요금제를 유지하는 것은 면허조건의 다양한 요금제 요건을 충족시키는 중요한 요소이며, 향후에도 선불요금제 운영여부는 지속적인 감독의 대상이 될 것으로 보았다.

3) 특별요금제 적합성 검토

최근 Ofcom은 2005년 1월 10일자의 자문서를 통하여 특별요금제(special tariff)의 요금 구조를 변경할 것인지에 대한 의견을 종합적으로 수렴하고 있다. 구체적으로 살펴보면, BT는 기존의 제도개선 논거인 특별요금제의 구조가 복잡하고, 이동전화 이용자가 중복적으로 특별요금제를 이용하고 있으며, 소득수준이 높은 이용자도 특별요금제를 이용한다고 주장하며, 새로운 특별요금제의 요금구조를 제안하였다. 특히 BT는 이용자 분석을 통하여 17,500파운드 이상의 소득수준을 보이는 고소득 이용자가 전체 특별요금제 이용자의 20% 수준이라고 비판하고, 제안한 요금구조는 10,400파운드 이하의 가구에 초점을 두는 대안이라는 입장이다. 이에 대해서 Ofcom은 보편적 서비스인 특별요금제의 운영과 관련하여 3가지의 대안을 제시하고 이해당사자의 의견을 모으고 있다. 대안 1은 기존의 LUS, IC 제도를 그대로 운영하는 방안이고, 대안 2는 BT의 새로운 특별요금제 제안을 수용하는 방안, 대안 3은 BT의 특별요금제를 수용하되 타당성을 검토하여 일부 내용을 수정하는 방안이다.

다. 서비스 제공중단(disconnection of service)

EU의 음성전화지침(RVTD)에서는 단기간의 요금체납으로 즉각 서비스를 중단하는 것을 금하고 있으며, 영국에서도 BT와 Kingston의 면허조건에 서비스 중단에 대한 적절한 고지 및 이용자의 자세한 대응절차를 마련하도록 의무화하고 있다.

이러한 가운데, 최근의 자문서에서 Ofcom은 BT의 서비스 중단비율을 분석한 결과 연간 100만명의 가입자 수준을 보이고 있음을 확인하였는데, 이러한 수치는 전체 유선가입자의 10% 수준이다. 이에 비하여 Telewest, Kingston 등 타사업자의 중단비율은 전체 가입자의 5% 수준으로 나타났다. 이러한 분석 결과, Ofcom은 BT의 서비스 제공중단에 우려를 표명

하고, 저소득 가입자들이 연체를 하는 경우에 최소한의 통신이용권을 보장하는 측면에서 이용가능성을 증진시킬 방안을 모색하는 방안을 검토하도록 요구하였다.

라. 장애인을 위한 특별서비스

영국은 2000년 10월 EU의 음성전화지침(RVTD) 제8조를 법제화하여, 유선전화사업자의 면허조건에 다음의 사항들을 추가하였다. 첫째, 공중전화 배치 등 통신서비스 개발 및 제공시장에 장애인 이용자의 요구를 반영할 수 있도록 Oftel과 협의를 거쳐야 한다. 둘째, 시각장애인을 위한 무료 전화번호 안내 서비스를 제공하여야 한다. 셋째, textphone¹⁸⁾ 이용자에 대하여 특별요금제, 착신안내 서비스를 제공하여야 한다. 넷째, 장애인 이용자에 대한 고장수리를 최우선으로 시행하여야 하고, 이들이 이용할 수 있는 적절한 계약 및 요금고지 양식을 개발하여야 한다. 다섯째, textphone 서비스가 가능한 공중전화의 설치를 확대해야 한다. 여섯째, 휠체어로 이용가능한 공중전화를 75%까지 확대해야 한다. 일곱째, 장애인 이용자가 이용가능한 형태로 장애인에 대한 특별서비스 제공사실을 공지하여야 한다. 이상의 의무사항 이행여부를 Oftel에 보고하여야 한다. Oftel은 textphone 보급확대를 위해 노력해 왔으며, 2001년 Text Direct라는 가상 문자망 서비스(virtual text network service)를 도입함으로써 textphone 보급확대를 추진하고 있다. 의견수렴과정에서 일부 사업자는 textphone의 추가설치에 회의적이었으나, 일부 이동전화사업자는 Text Direct가 가능한 단말기를 개발하고, SMS와 동일한 요금을 책정하는 등 적극적인 도입방안을 제시하였다. 2001년 2월에는 Ricability가 노인 및 장애인의 통신서비스 이용지침¹⁹⁾을 통해 유선, 이동 및 접속서비스 사업자의 서비스 내용을 안내한 바 있다.

이러한 배경 하에, Ofcom은 2005년 1월의 자문서에서 보편적 서비스 법안의 일부는 장애인을 위한 조항과 관련이 있음을 강조하면서 장애인에 대한 보편적 서비스의 지원이 적절히 이루어지고 있는지 분석하고 있다. 여기서 주목할 만한 것은, 설문조사의 결과 장애인에게 높이 평가받고 있는 문자중계서비스(text relay service)에 대한 수요 및 기술변화를 확장할 것을 검토하고 있다. 또한 비디오중계(video relay)를 포함한 서비스의 확장에 관한 연구를 제안하고 있으며, 가능하다면 해당서비스의 제공범위를 확장하는 IP의 도입도 장려하고 있다. 추가적으로 장애인들을 위하여 공중전화의 보편적 제공에 따른 의무수행을 충실히 할 것도 요구하고 있다.

18) 전화와 유사하게 네트워크에 연결되나, 음성이 아닌 화면에 문자로 표시되는 서비스를 의미한다.

19) "It's your call-a guide to telephone services for older and disabled customer"(www.ricability.org.uk)

마. 공중전화서비스

공중전화서비스는 유선전화 및 이동전화 없거나 혹은 집에서 멀리 있는 이용자를 위하여 제공되는 보편적 서비스를 의미한다. Ofcom은 이동전화의 보급 확대에도 불구하고 여전히 공중전화서비스의 보편적 특성이 필요하다고 판단하고 있다. 이러한 판단에는 공중전화서비스의 경우 특히 지방에 중요성을 두고 있는데, 이러한 지역 중의 일부는 이동전화 커버리지가 도달하지 못한다는 것도 영향을 미치고 있다.

이러한 가운데, 최근 자문서에서 공중전화서비스의 적정성과 관련하여 제기되는 중요한 이슈는 공중전화가 해당 지역의 이용자들이 사용하기 적합하도록 설치되어야 한다는 것이다. 즉, 제공사업자인 BT와 Kingston은 PCBs와 Call Box Services(CBS)가 제공지역의 지형적 커버리지 및 부스, 품질에 대해 사용자들의 알맞은 요구에 따라 공중전화서비스를 보장해야 한다는 것이다. 또한 해당 지역의 공중전화 철거에 대한 지역거부권(local veto)이 논란이 되고 있다. 이는 BT가 공중전화 부스를 수익성 악화를 이유로 철거하려 해도 해당 지역에서 거부권을 행사하면, 철거가 불가능하다는 것이다. 실제 BT의 공중전화 수입은 지속적으로 감소하고 있고, BT가 제안한 철거 제안에서 약 43%가 무효화될 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 Ofcom은 해당 지역에서 적절한 커버리지를 구성하는 것과 이를 위하여 해당 지역의 지역공공 단체와 의견을 나누어야 한다는 점을 중시하고 있으며, 동시에 적당한 균형을 확립하기 위하여 공중전화서비스 관련 규정의 개선을 검토하고 있다. 추가적으로 공중전화 부스의 적정한 '위치(site)'의 정의에 관해서도 의견을 수렴하고 있다.

바. 합리적 요청에 따른 전화서비스 제공

EU의 음성전화 지침에 따라 영국에서도 BT와 Kingston에 유선전화서비스에 대한 합리적 서비스 제공요청을 수용하도록 의무화하고 있는 실정이다. 회선설치의 경우, BT는 서비스 제공요청의 합리성(reasonableness)을 판단할 때 총 설치비용이 3400파운드 이하인 경우에는 표준요금을, 3400파운드 이상인 경우에는 추가요금을 부과하는 "3,400파운드 규칙(£3,400 rule)"을 적용하고 있다.

이와 관련해서는 다음과 같은 두 가지 이슈가 제기되고 있다. 첫째는 BT 및 Kingston의 신규설치시에 적용되는 방안인 3,400파운드 이상의 설치비용이 드는 경우에 전국적으로 동일한 표준요금을 적용하는 것이 타당한지를 검토하고 있다. 이러한 문제제기는 3,400파운드 이상의 설치비용이 주로 지방에서 발생하지만, 합리적인 요구에 따른 접속의 관련된 조항은 오직 지방의 국한되는 문제만은 아니라는 것이다. 둘째는 지원기준의 기준치인 3,400파운드의 수준이 적정하냐는 것이다. 즉, 설치비용을 지원하는 기준으로 사용하는 현행 3,400파운드 규

칙에서 적용의 기준치를 통신환경을 고려하여 변경할 필요는 없는지와 변경한다면 어떤 요소들을 고려해야 하는지에 대해서 의견을 구하고 있다.

사. 기능적인 인터넷 접속(Functional internet access)

BT와 Kingston은 신청을 한 이용자들에게 '기능적인 인터넷 접속(이하 FIA)'이 가능한 협대역 인터넷접속서비스를 제공하도록 요구받고 있다. 이러한 FIA 지침서는 2003년 7월에 발간되었는데, 사용자들이 최소 28.8kbit/s의 접속속도를 기대할 수 있게 하고, 의무제공사업자는 사용자들의 전송속도에 대한 불만족에 적절히 대응하도록 요구하고 있다. 이와 관련한 최근 Ofcom의 자문서는 데이터 속도 및 기술진보에 기초하여 당분간 최소 기준속도를 28.8kbit/s로 유지하기로 하였다. 하지만 Ofcom은 대상업무의 투명성과 강제성을 조성하기 위하여 제공사업자의 이행여부를 검토할 필요성이 있다고 분석하고 있다.

3. 보편적 서비스 비용보전제도

가. 기존 보편적 서비스 비용보전 제도

EU 지침에서는 1~2개 사업자를 보편적 서비스 제공사업자로 지정하고, 이로 인해 해당 사업자에게 부당한 부담이 발생하지 않도록 편익과 비용을 고려하여 순비용(net cost)이 발생하는 경우 이를 보전하도록 규정하고 있다. 비용분담 방식으로는 정부의 일반예산을 이용하거나, 별도의 보편적 서비스 기금을 구성하는 방식을 이용할 수 있다.

Oftel은 '97년 보편적 서비스 제도 도입시점에서 의무사업자로서 누리는 편익이 비용을 능가한다고 결론내림으로써 비용보전 없이 발생비용 전액을 BT와 Kingston이 자체 부담하도록 규제하고 있다. 이후 몇 차례 비용편익을 분석하였으나, 아직까지는 보편적 서비스의 제공에 따른 편익이 비용을 충당하는 것으로 판단하고 있다.

나. 비용보전제도의 재검토

1) 비용(Costs)

비경제적 지역(uneconomic area)은 만일 보편적 서비스를 제공하지 않았더라면, BT가 더 많은 편익을 가져갈 수 있는 지역을 말한다. Ofcom은 이러한 지역의 순비용을 다음과 같은 근거로 5백만~1천만 파운드로 산정하고 있다. 첫째, 비경제적인 지역의 인구비율의 변화가 1%미만으로 크게 달라지지 않았을 것이다. 둘째, 일반적으로 유선전화의 가입자는 지속적으로 감소해 왔으나 전화 사용시간은 크게 증가하였다. 셋째, 2000/2001년과 2003/2004년 사이에는 회선대여로부터의 회선당 편익이 실질적으로 증가한 반면에, 전화사용으로부터의

회선당 편익은 감소하였다.

비경제적 고객(uneconomic area)은 경제적인 지역 내에서도 특정 고객들에게는 공급비용이 많이 소요되므로, 이러한 고객들로 인하여 보편적 서비스의 제공비용이 증가할 수 있다. 이러한 비경제적 고객의 순비용은 주로 이러한 고객들이 특별요금제(special tariff)를 이용하고 있기 때문으로 분석된다. 구체적으로 소량이용자요금제(LUS)의 사용자가 260만명에서 120만명으로 54%정도 감소하였으므로, 고객 한명당 제공비용이 같다고 가정하면 보편적 서비스의 소요비용도 54% 줄어들었다고 할 수 있다. 이러한 근거에 의하여 1,300만~1,700만 파운드의 비용을 도출하였고, 추가적으로 특별요금제에 따르지 않는 다른 비경제적 고객의 비용을 500만~800만 파운드로 추정하고 있다. 이에 따라 비경제적 고객이 유발하는 보편적 서비스의 소요비용은 2,400~3,100만 파운드 정도로 추정된다.

2001년 공중전화의 보편적 서비스 소요비용은 1,000만~1,500만 파운드 수준이었으나, 2002년 3월 이후 사업수익성을 향상시키기 위하여 BT는 20,500대의 공중전화부스를 철거하는 프로그램을 실시하였고, 공중전화 부스의 통화량이 급격히 감소하여 수입이 크게 줄어들었다. 이러한 변화에 따라 Ofcom은 BT의 공중전화의 소요비용을 2,300만~3,300만 파운드 정도로 산정하고 있다.

아래의 <표 4>는 위의 내용을 정리해 놓은 것이다. 보편적 서비스 제공에 따른 소요비용의 구성요소 비율이 달라지긴 하였지만, 전체 비용의 합계에서는 차이가 나타나지 않는다. 전반적으로 비경제적 고객의 소요비용 추정액이 크게 감소한 반면, 비경제적 공중전화의 소요비용이 증가하는 추세를 보이고 있기 때문이다.

<표 4> 연간 BT의 보편적서비스역무에 따르는 비용

(단위: 백만£)

구 분	1995/96 최초 추정액	1998/99 추정액	2003/04 추정액
비경제적 지역	5~10	5~10	5~10
비경제적 고객	30~40	38~48	24~31
비경제적 공중전화	10~15	10~15	23~33
합 계	45~65	53~73	52~74

자료: Oftel, 1999~2005년 자문서 정리

2) 무형의 편익(Intangible benefits)

무형의 편익은 보편적 서비스 제공사업자가 보편적 서비스를 제공함으로써 간접적으로 얻게 되는 편익을 의미한다. 구성항목으로는 Life-cycle 효과, 편재성효과(Ubiquity Effects),

브랜드가치 상승(Brand Enhancement), 공중전화 광고(Payphone Advertising), 다량구매할인(Volume Discounts), Non-USO Services 등이 검토되고 있으나, 국가에 따라 반영 항목에는 차이가 나타나고 있다. 이하에서는 영국의 무형의 편익 산정에 대해서 검토하고 있다.

Life-cycle 효과는 사업자가 적자를 내는 고객에게 보편적 서비스를 제공함으로써 그 고객을 미래에 흑자를 내는 고객으로 전환할 수 있는 가능성에 기인하는데, Ofcom은 Life-cycle 효과에 따른 편익을 100만 파운드 이하로 추정하고 있다. 편재성(Uniquity) 효과에 따른 편익은 비경제적인 지역의 고객이 경제적인 지역으로 이주할 경우, 이주 이용자가 BT 외의 다른 사업자의 존재를 잘 알지 못하므로 BT의 서비스를 이용함에 따라 발생하는 것이다. Ofcom은 편재성 효과로 인한 편익은 단지 고객이 비경제적 지역에서 경제적 지역으로 이동하였을 경우에만 발생하므로 매우 적다고 판단하고 있다. 또한 보편적 서비스 제공사업자는 비경제적 지역, 비경제적 고객, 비경제적 공중전화에 보편적 서비스를 제공함으로써 브랜드 가치상승과 기업 평판제고라는 효과를 누리게 된다. Ofcom은 2003/2004년 BT의 마케팅 및 판매에 관한 지출비용 수치를 사용하여 5,000만~5,200만 파운드의 편익을 추정하였다. 마지막으로 공중전화 부스에 회사로고를 부착하여 얻는 광고효과는 이전의 방법론을 사용하였는데 900만~1,100만 파운드 정도이다.

〈표 5〉 연간 BT의 보편적서비스역무에 따르는 편익

(단위: 백만£)

구 분	1995/96 최초추정액	1998/99 추정액	2003/04 추정액
Life-cycle 효과	1~10	0~1	0~1
편재성 효과	40~80	Insignificant	Insignificant
브랜드 이미지 및 기업평판	50	50	50~52
공중전화 광고	11	11	9~11
합 계	102~151	61~62	59~64

자료: Oftel, 1999~2005년 자문서 정리

3) 비용편익 검토

이러한 논의를 종합하여, Ofcom은 보편적 서비스의 소요비용을 5,200만~7,400만 파운드로 산정하고 무형의 편익을 5,900만~6,400만으로 추정하여, BT에게는 부당한 재정적 부담(unfair burden)이 없었다고 판단하였다. 다시 말하면 Ofcom은 비용-편익 분석을 통하여 아직까지는 보편적 서비스의 소요비용을 제공사업자가 감당할 수 있으므로 별도의 비용보전

제도가 필요하지 않다고 말하고 있다.

하지만 이러한 Ofcom의 결론이 보편적 서비스의 제공에 따른 제공사업자의 소요비용을 원칙적으로 보전하지 않는 것은 아니며, 부당한 부담이 발생하는 경우에는 언제든지 비용보전을 한다는 것으로 이해해야 한다. 이와 관련하여, Ofcom은 보편적 서비스 제공사업자의 부당한 부담(unfair burden)의 여부를 판단시 '제공사업자가 경제성이 있는 이용자로부터 획득한 이득을 이용해 비경제적인 이용자로부터 발생한 비용을 보전할 수 있는가'를 평가한다고 명시하고 있다.²⁰⁾

〈표 6〉 BT의 보편적 서비스 제공에 대한 비용-편익 분석

(단위: 백만£)

구 분	cost	benefit	net cost
'95~'96	45~65	102~151	순편익 37~106
'98~'99(추정)	53~73	61	순편익 8~순비용 12
'03~'04(추정)	52~74	59~64	순편익 12~순비용 15

자료: Oftel, 1999~2005년 자문서 정리

4. 보편적 서비스의 대상역무 변화

가. 개 요

Ofcom은 기본적인 음성서비스 위주로 정의된 보편적 서비스 범위를 이동전화, 인터넷 및 광대역 통신망으로 확대할 것인가를 검토해왔다. 사회적 안전망(social safety net)이라는 보편적 서비스제도의 목적에 따라 보급률이 확대되어가고 있는 이러한 서비스들을 적절한 요금에 모든 사람이 이용하게 하는 것이 사회·경제적으로 바람직한가를 평가해야 한다는 것이다. 또한 이들을 포함하는 경우 통신사업자간 비용보전 방안에 대해서도 검토해야 한다.

EU 보편적 서비스 지침에서는 유선전화 등 최소한의 서비스를 보편적 서비스 대상범위에 포함하고 있으나, 정부의 공공기금을 통해 최소수준 이상으로 범위를 확대하는 것은 제한하지 않고 있다. 다만, EU 지침보다 넓은 범위를 지정하는 경우 반드시 통신사업자의 분담금을

20) Oftel은 2002년 초에 소매시장의 경쟁상황을 검토하는 과정에서 BT의 수익성 및 시장점유율 등을 전반적으로 평가하였다. 여기에서 보편적 서비스 기금 실무위원회(Working Group on USO Funding)는 보편적 서비스 기금을 설립하여 BT 이외의 경쟁사업자가 일부 또는 전체 보편적 서비스 요소를 제공하고 적절히 보상받도록 함으로써 경쟁환경 개선에 기여할 것이라는 권고안을 제시한 바 있다.

일반 이용자의 요금인상을 통해 모두 충당하도록 강제화할 수 없다고 규정되어 있다.

나. 이동전화서비스

이동전화서비스의 가구별 보급률이 75%에 이르는 등 보편성을 확보한다고 할 수 있으나, 유선전화라는 대체재가 있으므로 사회·경제적 활동을 위해 필수적이라고 볼 수는 없다. 또한, 규제제도 및 사업자의 자발적인 노력으로 커버리지가 98~99%에 이르고, 무선망에 대한 설비공동이용 제도가 시행되는 등 모든 지역에서 이동전화서비스를 이용할 수 있는 기반이 마련되고 있다는 점도 고려해야 한다. 이러한 측면에서, Ofcom은 이동전화서비스를 보편적 서비스 범위에 포함하지 않는다.

다. 인터넷서비스

1) 개요

EU 차원에서 기존 보편적 서비스 범주에 저속 인터넷 서비스를 포함하고 있다. EU 보편적 서비스지침 제4조에서 “데이터 전송속도는 다수의 이용자가 이용하는 일반적 기술 및 기술의 이용가능성(technical feasibility)을 고려하여 functional internet access가 충분히 가능한 수준”으로 제공되어야 한다고 규정하고 있다. 그러나 이 규정은 구체적인 기준 데이터 전송속도, 전송기술(무선 또는 유선), functional internet access의 개념 등을 명확히 제시하지 않고 있다.²¹⁾ 그러나 EU 지침 설명서에서는 functional internet access의 개념을 협대역에 한정하며, 공중망을 통해 이용가능한 온라인 서비스를 이용하기에 충분한 수준으로²²⁾ 유/무선 등 기술적 제한은 없다고 해석하고 있다. 따라서 functional internet access가 ISDN이나 초고속 인터넷을 포함하고 있지는 않다고 볼 수 있다.

EU 회원국은 2002년 4월 채택된 EU 지침을 2003년 7월 25일까지 국내법 체계에 수용해야 함에 따라 전반적인 통신규제의 변화의 일환으로 보편적 서비스제도 개선이 진행 중이다. 영국도 EU 지침의 시행으로 기존 통신법(The Telecommunications Act 1984)을 통신법(Communications Bill 2003)으로 대체하여 시행하고 있다.

2) Oftel consultation(2003. 3. 12)

영국에서는 BT(Hull지역을 제외한 영국 전역)와 Kingston(Hull 지역)이 제공사업자로 지정되어 있다. 그러나 Oftel은 보편적 서비스 사업자 지정에 있어 다음 기준을 적용하여 제공사업자 지정을 재검토하였다. 주요 적용기준은 i) 서비스 이용자수(최소 10만 이상), ii)

21) 기존 RVTD 지침의 기준 데이터 전송속도는 2.4Kbps로 규정하고 있다.

22) 접속속도는 connection 자체이외에 ISP, 이용하는 애플리케이션 등에 따라 달라지므로 접속속도를 EU 차원에서 정하는 것은 바람직하지 않다는 입장이다.

사업규모(특정지역내 망의 구축, 밀집도, 확장가능성 등 고려), iii) 통신법 상의 특별의무 (special condition) 준수능력 및 그에 따른 필요비용, iv) 재정적 안정성 등이다. 이러한 기준으로 검토한 결과 최종적으로 BT(Hull지역을 제외한 영국 전역)와 Kingston(Hull 지역)을 제공사업자로 재지정하였다(단, BT와 Kingston의 특별의무사항은 차별화).

〈표 7〉 영국의 보편적 서비스 의무 내용

BT의 특별의무(special condition)	Kingston의 특별의무
1) 요청에 따른 전화서비스 제공	1) 요청에 따른 전화서비스 제공
2) 사회적 보호가 필요한 이용자를 대상으로 한 요금제	2) 사회적 보호가 필요한 이용자를 대상으로 한 요금제
3) 공중전화서비스(call box service)	3) 공중전화서비스(call box service)
4) textphone 이용자를 위한 relay service 제공	4) 보편적 서비스를 위한 요금
5) 보편적 서비스를 위한 요금 ²³⁾	5) itemised billing
6) itemised billing	6) 서비스 품질(QoS)
7) 전화번호안내용 DB의 관리 및 정보제공	
8) 서비스 품질(QoS)	

Oftel은 소매시장의 유효경쟁이 정착되지 않은 상황에서 보편적 서비스 제공의무를 지는 것은 해당 사업자에게 부당한 부담을 야기하지 않으며, 보편적 서비스 제공에 따른 편익으로 상쇄될 수 있다는 입장이다. 그러나 향후 유효경쟁이 정착되면, 모든 통신사업자가 보편적 서비스 비용을 분담하는 것이 바람직하다고 보고 있다. 현재 보편적 서비스 제공에 따른 비용 및 제공사업자의 부담에 관해 검토가 진행중이며, WLR(Wholesale Line Rental)시행과 이에 따른 경쟁효과, 고수익 지역의 수익을 이용한 BT의 USO 이행가능성, 보편적 서비스 대상범위의 변경, 통신법(Communications Bill) 제66조~제68조 의무사항 이행과 같은 문제가 논의되었다(Retail Market Review 2002 참조). 그러나 본격적인 비용관련 논의는 Ofcom의 주도하에 2004년에 수행될 예정이다.

전술한 바와 같이 EU 지침 제4조에서 “데이터 전송속도는 다수의 이용자가 이용하는 일반적인 기술 및 기술의 이용가능성(technical feasibility)을 고려하여 functional internet access가 충분히 가능한 수준”으로 제공되어야 한다고 규정하고 있다. 이 규정은 구체적인 기준 데이터 전송속도, 전송기술(무선 또는 유선), functional internet access의 개념 등을 명확히

23) BT는 보편적 서비스 규정에 따라 서비스 또는 설비를 이용하는 이용자가 요금 또는 다른 제공 조건으로 인해 (보편적 서비스 이외의) 다른 서비스를 보조하지 않도록 해야 한다.

제시하지 않고 있다. 그러나 EU 지침 설명서에서는 functional internet access의 개념을 협대역에 한정되며, 공중망을 통해 이용가능한 온라인 서비스를 이용하기에 충분한 수준으로²⁴⁾ 유/무선 등 기술적 제한은 없다고 해석하고 있다. 따라서 functional internet access가 ISDN이나 초고속 인터넷을 포함하지는 않는다. 그러나 Oftel은 이용자가 예상가능한 서비스 수준을 확정하고, 사업자에게 명확한 기준을 제시하기 위해 가이드라인을 발표할 예정이며, 구체적인 기준속도, 비용 등의 사항은 의견수렴 후 결정할 예정이다. Oftel은 2.4kbps, 24kbps, 28.8kbps, 33.6 kbps, 56kbps 등을 고려중이다.

3) Oftel consultation(2005. 1. 10)

전술한 바와 같이, BT와 Kingston은 신청을 한 이용자들에게 '기능적인 인터넷 접속(FIA)'이 가능한 협대역 인터넷접속서비스를 의무적으로 제공하고 있다. 이에 대해서 최근의 자문서는 데이터 속도 및 기술진보에 기초하여 최소 기준속도를 28.8kbit/s 수준으로 유지하기로 하였다. 결과적으로 영국에서는 협대역 인터넷서비스는 보편적 서비스로 제공되고 있으나, xDSL, 케이블모뎀 등의 초고속 인터넷서비스를 보편적 서비스의 대상역무로 제공하지는 않고 있는 실정이다.

V. 결론 및 시사점

이상의 논의에서 EU 규범의 세부적인 유형과 특징을 살펴보고 EU 정보통신 분야의 규제 체계와 관련하여 지침(Directive)형식을 적용하는 과정 및 역내 국가의 규제제도와의 연관성을 검토하였다. 또한 EU의 보편적 서비스제도에 대한 공동 목표 및 정책방향을 결정하는 보편적 서비스지침을 분석하고, 이러한 규제지침의 변경이 역내 국가의 제도변화에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보았다. 추가적으로 영국의 보편적 서비스 제도정립 과정을 제공역무의 적합성, 비용보전제도, 대상역무의 변화 가능성 등을 중심으로 상세하게 분석하였다. 특히 대표적인 통신규제의 모델로 평가되는 영국은 2003년도 통신법 개정을 통하여 EU 지침변화의 내용을 반영하였음을 확인하였다.

이러한 의미에서 본고는 다양하게 논의되는 EU 규범의 형식 및 특징을 분석하고, 모든 형태의 통신망을 포괄하는 전자통신망(electronic communications network) 개념의 도입을 위해 새롭게 정립된 EU의 보편적 서비스지침을 분석하며, 구체적인 사례로써 영국에서 논의

24) 접속속도는 connection 자체이외에 ISP, 이용하는 애플리케이션 등에 따라 달라지므로 접속속도를 EU 차원에서 정하는 것은 바람직하지 않다는 입장이다.

되고 있는 법제도 개선과정을 정리함으로써, 보편적 서비스제도의 운영절차 및 대상역무 선정, 비용보전제도와 관련된 국내의 제도정립 시 기본적인 판단기준 및 적용 가능한 지침을 제공하고 참고자료로 활용할 수 있다는 데에 의미가 있다.

주지하는 바와 같이, 본 고는 Ofcom에서 보편적 서비스 제도개선을 이슈로 제기한 초기 자문서를 분석하였기 때문에 최종적인 의사결정은 아니라는 한계가 있지만, EU 지침 및 영국사례의 분석과정에서 파악된 관련 논의와 이슈들을 바탕으로 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 정보통신 관련 규제제도의 정립과정에서는 해당 국가의 통신시장 경쟁상황 및 관련 특성을 충분히 감안하여 도입시점 및 여부를 결정할 필요성이 있다. 즉, 일반적으로 합리적·효율적이라고 알려진 제도개선이라도 특정한 경쟁상황 및 통신환경에서는 오히려 긍정적이지 못한 효과를 유발할 수도 있으므로, 국내의 경쟁상황 및 통신환경에서 대한 사전적인 특수성을 반드시 고려해야 한다는 것이다. 이러한 관점에서, EU는 정보통신 분야의 규제체계를 지침(Directive)의 법형태로 규정함으로써,²⁵⁾ 역내 국가의 규제제도 채용시점 및 방법론의 차이를 일정 부분 인정하고 있다. 다시 말하면 EU 지침은 법적 강제성이 있는 법형식이므로 해당 국가에서는 특별한 상황이 아닌 이상 EU 지침을 수용해야 하지만, 각 국의 사회적, 문화적, 법제도적 특수성이 고려된 차별성은 EU에서도 일정 부분 인정하는 추세이다.

둘째, 보편적 서비스의 제도개선을 위한 주기적이고 지속적인 검토(review) 과정을 모색할 필요성이 있다. 전술한 바와 같이, EU 지침 제15조는 보편적 서비스 대상역무를 주기적으로(초기에는 2년) 검토하도록 규정하고 있으며, 재검토시에는 사회적, 경제적, 기술적 발전을 고려해야 하며, 재검토 절차도 별도로 규정하고 있다.²⁶⁾ 이처럼 제도개선 및 검토과정을 규정으로 명시하는 것은 규제제도의 시행에 따른 문제점에 대한 지속적인 감시(monitoring)와 보정을 위한 제도적 장치라고 볼 수 있다. 이러한 조치는 미국사례에서도 나타나는데, FCC는 규제제도의 변경과정에서 실제 의도한 입법정책의 취지가 제대로 운영되는지를 확인하기 위해서 매2년마다 검토과정을 명시하고 있다. 특히 보편적 서비스제도에서는 초고속 인터넷의 보편화로 대표되는 대상역무의 지정과 분담사업자의 여건 등 급변하는 통신환경의 상황을 반영해야 하므로, 이처럼 주기적인 재검토과정은 필수적이라고 분석된다.

셋째, 보편적 서비스제도의 제공역무의 개념은 고정적인 것이 아니라, 해당 국가의 통신환

25) 이러한 EU 지침은 국내법적 수용절차 없이 모든 회원국에 적용되는 규정(Regulation)과는 달리 이사회가 달성해야 할 전반적인 목표와 제정 시한만을 제시하고 구체적인 시행방법은 개별 회원국에 일임하는 형식이다.

26) EU 지침 [Annex 5] 참조

경 및 특성, 공익성의 보장수준을 감안하여 변화하는 개념으로 이해해야 한다. 이러한 관점에서 최근의 영국사례에서 제기된 이슈 중에서 대상역무의 변화 가능성은 심층적으로 검토할 필요성이 있는 것으로 판단된다. 구체적으로 대상역무의 변화 가능성이란 국내에서 논의되고 있는 소위 '초고속 인터넷서비스의 보편화' 논의가 정보격차(digital divide) 등의 논거를 기반으로 영국에서도 진행되고 있다는 것으로, 현재 Ofcom은 최소 기준속도 28.8kbit/s 수준의 접근가능성을 보편적 역무로 인정하여 의무적으로 제공하도록 규정하고 있다. 다만 최근 자문서에 따르면 xDSL, 케이블모뎀 등의 초고속 인터넷서비스를 보편적 서비스의 대상역무로 지정하고 있지는 않으나 데이터 속도 및 기술진보에 기초하여 대상역무는 언제든지 변화할 수 있다는 입장을 밝히고 있다. 이와 관련하여 EU 지침 제15조에서도 보편적 서비스 대상역무는 고정적인 것이 아니라 변화하는 개념이므로 대상역무의 적합성을 주기적으로 검토하여 변경 및 재규정해야 한다고 규정하고 있다.

넷째, 보편적 서비스제도의 정립과정에서 도출된 해외사례를 참고함으로써 국내의 제도정립 과정에서 예상되는 문제점들을 보완할 필요가 있다. 특히 최근의 영국사례에서 제기된 이슈 중에서 비용보전제도의 운영방식은 무형의 편익(intangible benefit) 산정방식, 비용보전 여부 등에서 국내의 제도운영과 상당한 차이점을 보이고 있는데, 이러한 차이점을 나타내는 특성이 무엇인지에 대한 사전분석도 검토되어야 할 것이다. 주목할 것은, 영국에서 비용보전이 이루어지지 않는 것은 비용보전 자체에 대한 필요성이 없다기보다는 비용편익의 분석결과에 의한 것이다. 이러한 관점에서, Ofcom은 보편적 서비스의 제공에 따른 제공사업자의 소요비용을 원칙적으로 보전하지 않는 것은 아니며, 부당한 부담이 발생하는 경우에는 언제든지 비용보전을 한다고 명시하고 있다.²⁷⁾ 또한 정확한 제도운영을 파악하기 위해서, 가입자선로(local loop)의 비용보전제도와 연관되어 있는 가격상한제(price-cap) 등의 요금제도와 NTS 관련 비용보전제도 등에 대해서도 추가적으로 검토할 필요성이 있다고 보여진다.

27) Oftel은 2002년 초에 소매시장의 경쟁상황을 검토하는 과정에서 BT의 수익성 및 시장점유율 등을 전반적으로 평가하였다. 여기에서 보편적 서비스 기금 실무위원회(Working Group on USO Funding)는 보편적 서비스 기금을 설립하여 BT 이외의 경쟁사업자가 일부 또는 전체 보편적 서비스 요소를 제공하고 적절히 보상받도록 함으로써 경쟁환경 개선에 기여할 것이라는 권고안을 제시한 바 있다.

참 고 문 헌

- [1] 박정호, 『방송의 보편적 서비스제도 도입 논의』, 정보통신정책 제15권 21호, 정보통신정책연구원, 2003. 11. 17.
- [2] 박정호 · 오기환, 『데이터통신의 확산과 보편적 서비스제도의 변화』, 정보통신정책 ISSUE 제14권 2호, 정보통신정책연구원, 2002. 11. 28.
- [3] 김원식 · 한은영 · 임동민, 『유럽 주요국의 통신방송융합 대응사례 분석』, KISDI 이슈리포트 04-11, 정보통신정책연구원, 2004. 4. 6.
- [4] 이상우 외, 『융합환경의 네트워크 · 콘텐츠 규제』, KISDI 이슈리포트 05-2, 정보통신정책연구원, 2005. 2. 14.
- [5] 외교통상부, EU 정책브리핑, 2004. 4. 26.
- [6] EU(2002d). Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' right relating to electronic communications networks and service(Universal Service Directive). Official Journal of the European Communities, L108/51
- [7] EU, "Toward a new framework for electronic communications infrastructure and associated services-The 1999 Communications Review", COM(1999)539, 1999. 11.
- [8] Ofcom, Valuing copper access, 9 December 2004
- [9] Oftel, "Access to Bandwidth: Delivering Competition for the Information Age," A statement issued by the Director General of Telecommunications, 1999. 11.
- [10] ____, "Universal Service Obligation: a statement", 2001. 8. 30.
- [11] ____, Universal Service Obligation, consultation document, 2003. 3. 12.
- [12] ____, Universal Service Obligation, consultation document, 2005. 1. 10.