

보편적 서비스 제공제도 개선방안

최병철

한국전자통신연구원 정보통신기술경영연구소

The Improvement Direction of Universal Services Policy

Byoung-Chul Choi

ETRI - IT Technology Management Research Institute

E-mail : cbc@etri.re.kr

요 약

우리나라는 전기통신 관련법의 개정을 통하여 2000년 1월1일부터 보편적 서비스 제도를 명시화하여 실시하고 있다. 그러나 경쟁환경에 더욱 적합하고 국민의 통신서비스 수요를 충족시키기 위해 아직도 검토되어야 할 사항이 많은 것이 사실이다. 따라서 본고에서는 주요 선진국의 사례를 토대로 우리나라의 보편적 서비스에 대한 몇 가지 정책 대안을 모색해 보고자 한다.

ABSTRACT

Access to an affordable telecommunications service remains of fundamental importance to every country. Universal service is recognised to be a dynamic and evolving concept. The main aims of this paper is to examine in detail issues related to possible changes in the current scope; and to analyse the working of the current rules about costing and financing universal service.

I. 서 론

전기통신 부문의 전통적인 보편적 서비스의 의미는 일반적으로 모든 국민에게 저렴한 요금으로 기본적인 전화서비스를 공평하게 제공하는 것이다. 모든 선진국들은 이러한 보편적 서비스를 전기통신 정책의 기본적인 정책 목표로 삼아 왔다.

본래 보편적 서비스 제도라는 용어는 19세기말 교통부문에서 시작된 것으로 20세기에 들어오면서 주로 통신부문에서 사용되어 왔으며 1908년 당시 AT&T의 사장이었던 Theodore Vail이 AT&T 연차보고서와 사업광고에서 "One System policy, Universal service"라는 말을 사용한 것이 계기가 되어 1934년 통신법에서부터 본격적으로 사용되게 되었다.

보편적 서비스 제도는 통신서비스 산업이 독점이던 과거에는 별도의 제도로 정립될 필요성이 적었다. 보편적 서비스의 제공은 독점사업자에게 암묵적인 의무부과를 통하여 이루어졌고, 비용보전체계는 상호보조를 통하여 이루어 졌기 때문이다. 즉, 기본적인 서비스(시내전화)에 대한 보편적 서비스 제공에 따른 비용을 고수익 부문(시외, 국제전화)에서 발생하는 초과이익으로 내부 상호보조 하도록 하였다. 그러나 통신시장에 경쟁이 도입되면서 이러한 상호보조 구조가 더 이상 유지되기 어려워 졌고, 따라서 보편적 서비스 제공을

위한 별도의 제도 정립이 필요해 졌다.

더구나 정보통신부문의 기술혁신이 가속화되고 수요의 다양화와 고도화에 의한 멀티미디어의 이용이 확대됨에 따라 보편적 서비스의 범위를 과거의 음성전화 중심에서 고도통신서비스로 확대해야 할 필요성이 제기되고 있다. 이에 따라 각국은 보편적 서비스와 관련된 법과 제도를 새롭게 정비하여 경쟁환경 하에 적합한 보편적 서비스 정책을 추진하고 있다.

따라서 본고에서는 보편적 서비스 비용분담 메카니즘을 중심으로 먼저 여러 가지 보편적 서비스 재원조달 방식의 장단점을 분석해 보고 미국, 영국, 독일, 프랑스 등 여러 선진국의 보편적 서비스 비용분담 제도를 비교분석 함으로써 우리나라의 보편적 서비스 제공제도에 대한 개선방안을 모색해 보고자 한다.

II. 보편적 서비스 재원조달방식별 장단점

보편적 서비스의 재원을 조달하는 방식은 독점 체제하의 내부상호보조 방식에서 과도기적인 접속료부가 방식을 거쳐 경쟁체제하의 기금방식으로 변화해 왔다.

독점체제 하에서는 국가로부터 독점권을 인정받는 대신에 독점적 사업자는 보편적 서비스를 의무적으로 제공하며, 이에 따른 비용을 내부상호

보조로 보전하는 정책이 유일하게 사용되었다. 내부상호보조 방식에 의한 보편적 서비스의 재원조달은 원가와 괴리되는 정책적 가격으로 소비자의 이익감소를 초래하지만 국가는 통신망 외부효과를 논리적 근거로 삼아왔다. 그러나 내부보조의 원천이 되는 고수익 부문에 경쟁이 활성화되어 원가와 괴리되는 정책적 요금으로는 보편적 서비스의 재원조달이 불가능하게 되었다. 따라서 경쟁 환경에 적합한 접속료부가 방식이나 기금방식에 의해 보편적 서비스 제도를 운용하게 되었으며, 이중 접속료 부가방식은 경쟁도입기에 과도기적 방식으로 사용되었다. 이러한 보편적 서비스의 재원조달 방식에 대한 각각의 장단점은 [표 1]과 같다.

표 1. 보편적 서비스 재원조달방식별 장단점

구분	내부상호보조 방식	접속료부가 방식	기금방식
장점	· 독립적사업자의 내부상호보조를 위한 관리비용이 적음	· 징수비용의 경감 · 비용정보의 제공과 보조액 결정기준 개방으로 투명성 높음	· 사업자간 비용 부담의 공평성 · 비용정보 제공 및 보조액 결정 기준 개방에 따른 제3자에 의한 기금관리로 투명성 제고
단점	· 고수익 지역 경쟁에 따른 수익감소로 보편적 서비스 제공유지 불가 · 독립적 사업자의 효율화를 위한 인센티브 작용이 어려움 · 보편적 서비스 제공비용의 외부 검증 불가	· 상호접속 우회 사업자 발생으로 사업자간 비용부담 불공평성 및 비용 회수액 감소 · 비용산정, 보조액 결정, 징수 및 배분을 위한 관리비용 소요	· 비용징수 및 보조금 배분을 위한 관리비용 소요(관리비용 소요) · 기금이 소액일 경우 비경제적인 시스템이 됨

III. 주요 선진국의 보편적 서비스 비용분담 제도

1. 비용분담 방식

주요국의 보편적 서비스 비용분담 방식은 주로 보편적 서비스 기금을 통해 이루어지고 있으며, 기금은 독립된 제3자에 의해 중립적으로 운영하는 것을 원칙으로 하고 있다. 비용분담은 가능한 모든 통신사업자를 포함시키고 있으며, 비용분담액은 매출액이나 통화량에 기초하여 결정하고 있다.

미국은 비용분담을 기금방식으로 분담하며 주간통신서비스를 제공하는 모든 주간통신사업자가 공평하고 비차별적으로 분담한다. 주간통신사업자는 전화서비스, 900 서비스, 전용선 서비스, 텔렉스, 위성 서비스 등의 제공사업자가 포함되지만 인터넷서비스 사업자(ISP)는 분담에서 제외된다.

한편 보편적 서비스 기금에 기여하는 수준이 de-minimis(분담사업자의 분담액이 기금을 모으는데 필요한 행정비용에도 미치지 못하는 경우로 FCC는 100달러로 보고 있음)인 사업자는 분담의 무가 면제된다. 비용분담기준은 고비용지역 보조 기금, life-line이나 link-up을 통한 저소득층 보조 기금, 그리고 학교, 도서관, 농촌지역 의료기관 보조 기금 모두가 주간서비스의 최종 소비자 매출액을 기준으로 한다.

영국은 통신법에 따라 기금방식으로 비용을 분담하며, 비용분담은 개별면허를 갖는 모든 공중통신사업자가 일정액의 매출액에 따라 분담한다. 그러나 OFTEL은 1997년 비용-편익분석을 통해 BT의 보편적 서비스 제공비용을 산정한 결과, BT가 보편적 서비스를 제공함으로써 얻을 수 있는 편익이 제공비용을 초과하여 실질적인 보편적 서비스 비용이 존재하지 않는다고 결정하였다. 또한, OFTEL은 1999년 보편적 서비스 제도에 대한 재검토를 통하여 BT의 보편적 서비스 제공에 따른 편익은 £610,000인데 반해 비용은 £53만~£73만으로 아직까지는 비용보전이 필요치 않다고 결정하였다. 따라서 보편적 서비스 기금을 설정할 필요성이 인정되지 않아 현재 보편적 서비스 기금을 산정하지 않고 있다.

독일 또한 비용분담이 보편적 서비스 기금에 의해 이루어지고 있다. 기금분담은 해당서비스 시장에서 시장점유율이 4% 이상인 사업자가 분담의무를 지며, 기금분담액은 각 사업자가 총매출액에서 차지하는 비중에 따라 결정된다. 단, 시장점유율이 4% 이상인 해당 사업자 중 기금분담 불이행 사업자가 있을 경우 기금분담 불이행 사업자의 분담액은 나머지 사업자들이 자신들의 분담액에 비례해서 추가로 분담한다.

프랑스의 경우도 보편적 서비스 기금을 통해서 공중통신망 사업자와 공중음성전화서비스 사업자에 의해 분담되며, 분담액은 각 사업자의 통화량에 비례해서 결정된다. 그러나 2000년까지는 보편적 서비스 기금에 의한 분담과 상호접속료에 부가하여 징수하는 방법이 복합적으로 사용되었었다. 즉, 공공적 서비스 비용만 보편적 서비스 기금을 통해서 보상하고, 지리적 요금평준화 비용과 요금재조정 비용은 상호접속료에 부가하여 보상하여왔다. 이중 요금재조정 비용의 경우 이동통신사업자는 분담이 면제되었으며, 요금재조정이 완료된 2000년 말 이후부터는 발생하지 않게 되었다. 또한, 요금재조정이 완료된 이후부터는 지리적인 요금평준화 비용도 보편적 서비스 기금으로 분담되고 있다.

2. 비용산정 방법

보편적 서비스 비용산정은 과거 대부분의 국가들이 현실적인 실행의 용이성을 이유로 완전배원가방식에 의하여 비용을 산정해 왔다. 그러나 이 방식은 역사적 원가에 기초하여 통신사업자가

서비스를 제공하기 위해 발생하는 총비용을 각 서비스별로 배분하여 제공비용을 산정 하는 방식으로 여러 가지 문제점을 내포하고 있어 새로운 비용산정 방식인 미래지향적인 경제적 원가를 바탕으로 비용을 산정 하는 장기증분원가방식이 미국과 영국을 중심으로 이용되고 있다.

미국의 경우 최근까지 고비용 지역의 보편적 서비스 제공비용 산정을 각 지역회사의 역사적 원가에 기초한 완전배부비용방식으로 산정하고 이 비용이 전국평균비용의 115% 이상을 초과하는 비용의 일부에 대해서만 기금에서 보조하였다. 그러나 2000년 1월부터는 도시지역(non-rural service area)의 경우 미래비용을 기준으로 평균장기증분비용이 보편적 서비스 제공 회선당 전국평균장기증분비용의 135% 수준을 초과하는 부분에 대해 전액 보전해주고 있다. 농촌지역(rural service area)은 아직까지 역사적 비용을 기준으로 있으나 2001년부터는 농촌지역에도 미래비용에 근거한 기준을 도입할 예정이다.

영국의 경우도 미래지향적인 경제적 원가에 기초한 장기회피가능비용(long run avoidable cost)에서 유실수입(revenue foregone)과 보편적 서비스를 제공함으로써 얻을 수 있는 간접적인 편익을 뺀 순수비용을 산정 한다.

독일은 보편적 서비스의 효율적 제공에 소요된 실질적인 장기증분비용에 의거한 비용에다가 투자자본에 대한 이자를 합한 금액에서 보편적 서비스를 제공함으로써 발생하는 수익을 공제하여 계산하며, 프랑스는 적합한 원가시스템에 의한 순비용을 산정 한다.

IV. 국내 보편적 서비스 제도 현황 및 문제점

1. 보편적 서비스 제공 제도 현황

우리나라는 2000년 1월부터 보편적 의무 제도를 시행하고 있으며, 모든 이용자가 언제 어디서나 적정한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신역무로 보편적 서비스를 정의하고 있다. 현재 제공되고 있는 보편적 서비스는 유선전화서비스, 긴급통신용 전화서비스, 장애인 및 저소득층에 대한 요금감면 전화서비스 등 3가지이며, 구체적으로 유선전화서비스는 시내전화서비스, 시내공중전화서비스, 도서통신서비스를 포함하고 있고, 긴급통신용 전화서비스는 사회질서유지 및 인명안전을 위한 전화서비스로 선박무선전화서비스, 112, 113, 119, 125, 127 등 전화서비스를 내포하고 있다. 이밖에 요금감면 전화서비스로는 장애인과 저소득층에 대한 요금감면 전화서비스가 해당된다.

손실보전금 산정방법은 기본적으로 회계자료를 토대로 한 완전배부비용 방식을 채택하고 있으며, 이러한 방법은 적용함에 있어 순비용 개념을 도

입하여 손실보전금을 산정하고 있다. 한편 손실보전금의 산정대상 서비스를 시내전화서비스, 시내공중전화서비스, 도서통신서비스, 선박무선전화서비스로 한정하고 있으며, 장애인 및 저소득층에 대한 요금감면 서비스는 제외하여 사업자가 스스로 비용을 부담하도록 하고 있다.

보편적 서비스 손실분담은 전기통신서비스의 총매출액에서 접속료 지불액을 차감한 순매출액을 기준으로 분담시키고 있다. 또한 원칙적으로 모든 기간통신사업자를 손실보전금 분담사업자로 간주하고 있으며, 이에 약간의 예외를 인정하여 면제사업자를 규정하고 있다. 이렇게 해서 결정된 2000년 손실보전금의 총 규모는 [표 2]에서 보는 바와 같이 2,750억이며, 이 중 한국통신이 1,376억 원을, 그리고 나머지 사업자들이 1,374억 원을 분담하도록 되어있다.

표 2. 2000년도 손실보전금 규모

시내전화/도서통신	시내공중전화	선박무선전화	합계
2,150억원	418억원	182억원	2,750억원

2. 보편적 서비스 제도의 문제점

현 제도의 문제점으로는 우선 제도의 본질와 공에 따른 구조적 모순이 내재하고 있다는 점을 들 수 있다. 2000년 한국통신이 시내전화부문에서 흑자를 기록함에 따라 원가보상율이 100%를 상회하여 대부분의 손실보전금 환급이 예상됨에 따라 투자집행이 보류되고 있다. 결국 사업자 공동분담 정신과 달리 한국통신이 전적으로 의무를 분담해야 하는 상황이 발생하게 되었다. 당초 고비용·저수익지역의 특정지역, 저소득층의 특정집단에 대한 통신지원을 고려하여 보편적 의무 제도도입을 생각한 취지와 달리 제도 정립과정에서 발생 가능한 문제점에 대한 신중한 검토 없이 왜곡된 구조를 도입함으로써 보편적 의무를 성실히 수행한 제공사업자에게 그 유인인 손실보전을 해주지 않는 문제가 발생하게 된 것이다. 이는 보편적 서비스 해당 의무의 수익이 상승하면 손실보전금을 받지 못하는 형국으로 공익부문에 대한 손실보전금을 받기 위해 영업활동을 고의로 해태해야 하는 도덕적 해이(moral hazard)현상을 야기할 수 있다.

둘째, 복지통신 서비스에 대한 보전분제를 들 수 있다. 국내 여타산업과 비교해도 통신산업의 국가복지부담 기여도는 매우 높다. 또한 [표 3]에서 보여 지는 바와 같이 제공중인 복지통신 대상자 범위의 증폭에 비해 광범위하다. 그러나 해마다 증가추세에 있는 복지통신 감면실적을 고려해 볼 때 보편적 의무에 해당하면서도 손실보전을 받지 못하는 것은 복지통신의 확대에 있어 사업자로 하여금 부정적인 입장을 취하도록 하는 측면이 강한 측면에 없게 된다.

표 3. 주요국의 복지통신 대상자 범위

한국	미국	영국	프랑스	독일
저소득층, 장애인, 국가 유공상이자, 복지시설 및 단체, 독립유공자 유족	저소득층, 노령층	장애인	장애인, 노인, 퇴역군인	장애인, 노인, 영세민

셋째, 정보격차 해소문제를 들 수 있다. 현재 대도시 지역을 중심으로 7개 초고속 인터넷 제공 사업자가 치열한 경쟁을 벌이고 있고 한국통신이 홀로 보편적 역무를 제공하고 있는 상황 하에서 한국통신에 대해서만 저수익 지역(농어촌)까지 초고속 인터넷 서비스를 제공토록 요구하는 것은 자칫 비대칭규제로 이해되기 쉬울 수 있다.

마지막으로 종합적인 보편적 서비스 제도의 법체제적인 확립이 미흡하다는 점을 들 수 있다. 현재 우리나라의 보편적 서비스에 관한 규정은 현행 법체계에 따라 이원화되어 전기통신사업법상 보편적 서비스 제도와 정보화촉진기본법상 보편적 서비스 제도가 별도로 운영되고 있다. 전자는 주로 기본서비스 중심이며 보편적 서비스 제도의 주요 구성요소를 고려하여 명시적인 체계를 갖추고 있는 반면, 후자는 고도서비스 중심으로 명시적인 규정이라기 보다는 선언적 성격이 강하다고 볼 수 있다.

V. 보편적 서비스 제도 개선 방향

우리나라는 전기통신 관련법의 개정을 통하여 2000년 1월1일부터 보편적 서비스 제도를 명시화하여 실시하고 있다. 그러나 경쟁환경에 더욱 적합하고 국민의 통신서비스 수요를 충족시키기 위해 아직도 검토되어야 할 사항이 많은 것이 사실이다. 따라서 주요 선진국의 사례를 토대로 우리나라의 보편적 서비스에 대한 몇 가지 정책 제안을 하면 다음과 같다.

첫째, 원가보상을 조항의 폐지로 보편적 서비스 제도의 근본취지를 회복할 필요가 있다. 한국통신의 적자보전이 아닌 고비용·저수익 지역에 대한 지속적인 서비스 제공 및 시설투자 비용을 사업자가 공동분담 한다는 보편적 서비스 제도의 근본 취지로 볼 때 보편적 서비스 제도의 실질적 운용을 위해서는 100% 원가보상을 상한규정의 철폐 내지는 원가보상율의 상향조정이 필요하다고 할 수 있다. 또한, 서비스 보장지역과 손실보전지역 불일치를 해소할 필요가 있다. 지역별로 손실을 산정 하여 보전하는 외국과 달리 국내는 지역별 손실산정 후에 전체 원가보상율로 보전여부를 결정하기 때문에 원가보상율이 100%를 초과할 경우 제공사업자가 자체 해소할 수밖에 없어 개선이 필요하다.

둘째, 복지통신 역무의 손실보전이 필요하다. 현재 국내에서 제공중인 복지통신 대상자 범위가 외국보다 훨씬 광범위함에도 불구하고 손실보전은 이루어지지 않고 있다. 국내에서 보편적 역무 이면서도 손실미보전 대상역무인 복지통신의 경우와 달리, 외국에서는 사회복지예산 등의 형태로 손실의 일정부분을 보전해 주고 있다. 따라서 정부가 사업자에게 모든 부담을 지우는 것보다는 일정부분을 국가예산으로 보조해주는 방안 등이 다양하게 모색되어야 한다.

셋째, 초고속 인터넷 서비스도 보편적 서비스 범주에 편입되어야 한다. 21세기 미래정보화 시대를 맞아 전 국민의 세대간, 계층간 정보격차 해소를 위해 초고속 인터넷 사용기반 구축 필요해지고 있다. 이에 따라 관련 제도개선을 통해 사업자들에게 인프라 구축의 유인책을 마련해 줄 필요가 있다. 비용의 일부만을 손실보전해주면서 원가보상을 조항까지 적용하는 현 제도를 하에서는 어느 초고속 인터넷 사업자도 손실을 보면서까지 고비용·저수익 지역에 투자를 하려고 하지 않을 것이기 때문이다.

마지막으로 보편적 서비스 제도를 위한 종합적이고 체계적인 법체제가 정비되어야 한다. 현재 우리나라의 보편적 서비스에 관한 규정은 현행 법체계에 따라 이원화되어 전기통신사업법상 보편적 서비스 제도와 정보화촉진기본법상 보편적 서비스 제도가 별도로 운영되고 있다. 따라서 정보화시대에 능동적으로 대응하고 기본적인 전화 서비스 중심에서 멀티미디어 중심의 보편적 서비스 제도의 확립을 위해 향후 이원화된 법체계를 통합하여 하나의 법체계하에서 운영하는 것이 바람직할 것이다.

참고문헌

- [1] 김형찬·김희수·이재준·곽정호, 「보편적 서비스 비용분담제도 정립방안 연구」, 연구보고 99-35, 정보통신정책연구원, 1999.12.
- [2] 권오성, “주요 선진국의 보편적 서비스 정책 분석과 우리나라의 개선방향”, 「기술 혁신학회지」, 제3권 제3호, 한국기술혁신학회, 2000.12.
- [3] 이충섭, “보편적 역무제도의 현재와 미래”, 「통신시장」, 한국통신, 2000.01.
- [4] 정보통신 핸드북, 2000年版, 情報通信総合研究所, 2000.
- [5] EC, *First Monitoring Report on Universal Service in Telecommunications in the European Union*, 1999.
- [6] Mark Scanlan, Werner Neu, *Study on the re-examination of the scope of universal service in the telecommunications sector of the European Union*, WIK, 2000.04.