

EU의 보편적 서비스 정책 동향분석

Universal Service Policy of European Union

김방룡(P.R. Kim) 산업전략팀 책임연구원, 팀장
권오성(O.S. Kwon) 산업전략팀 박사후연수연구원

1998년 1월 1일부터 EU의 역내통신시장이 완전 자유화됨에 따라 회원국들은 보편적 서비스를 새롭게 정의하고 국내법 개정을 통해 경쟁환경 하에서의 보편적 서비스 정책을 구체화하고 있다. 이하에서는 우선 보편적 서비스의 개념과 최근까지의 보편적 서비스 정책에 대한 변화과정을 살펴본 후, EU 가맹국의 전반적인 보편적 서비스 현황을 살펴보고, EU 가맹국 중에서 중요한 위치를 점하고 있는 영국, 독일, 프랑스의 보편적 서비스에 대한 최근 정책 동향을 비교분석함으로써 우리나라의 보편적 서비스 정책에 대한 시사점을 모색하였다.

I. 머리말

과거 선진국들은 보편적 서비스를 전기통신정책의 기본적인 목표로 삼고, 보편적 서비스의 제공을 위하여 많은 노력을 기울여왔다. 보편적 서비스 정책을 처음으로 시행한 미국은 「1934년 통신법」에서 보편적 서비스를 통신정책의 중요한 목표로 명시하고, 이를 달성하기 위한 정책들을 시행하여 왔다. 미국 이외의 대부분의 국가에서는 보편적 서비스의 정의와 수단을 구체적으로 명시하지는 않았지만, 통신사업을 국가독점체제로 운영하는 과정에서 묵시적으로 보편적 서비스 정책을 시행해 왔다.

최근 들어 각국의 통신시장은 경쟁도입이 본격화되어 과거 독점하에서 시행되어온 상호보조 및 요금정책으로는 보편적 서비스를 유지하기가 어렵게 되었다. 또한 정보통신부문의 기술혁신이 가

속화되고 수요의 다양화와 고도화에 의한 멀티미디어의 이용이 확대됨에 따라 보편적 서비스의 범위를 음성전화에서 고도 정보통신서비스로 확대해야 할 필요성이 제기되고 있다. 이러한 정보통신의 급격한 환경변화에 따라 1991년 들어 OECD에서는 보편적 서비스에 대한 논의를 시작하였으며, 1993년 ITU에서도 전기통신 규제완화와 관련하여 보편적 서비스를 중요한 문제로 다루기 시작하였다.

한편 WTO기본통신협정이 1998년 1월 1일부터 발효되어 각국의 통신시장이 전면적으로 개방됨에 따라 각국은 보편적 서비스와 관련된 법과 제도를 새롭게 정비하고 있으며, 유럽연합도 1998년 1월 1일부터 역내통신시장이 완전 자유화됨에 따라 회원국들은 보편적 서비스를 새롭게 정의하고 국내법 개정을 통해 경쟁환경 하에서의 보편적 서

비스 정책을 구체화하고 있다. 이하에서는 우선 보편적 서비스의 개념과 최근까지 보편적 서비스 정책에 대한 변화과정을 살펴본 후, EU 가맹국의 보편적 서비스 현황을 전반적으로 비교분석하고, EU 가맹국 중에서 중요한 위치를 점하고 있는 영국, 독일, 프랑스의 보편적 서비스에 대한 최근 정책 동향을 분석함으로써 우리나라의 보편적 서비스 정책에 대한 시사점을 모색해 보고자 한다.

II. 보편적 서비스의 변화

1. 보편적 서비스의 개념

보편적 서비스(Universal Service)¹⁾의 전통적인 개념은 모든 국민에게 저렴한 요금으로 기본적인 전화서비스를 제공하는 것을 의미하지만, 아직 통일된 개념은 없다. 왜냐하면 각 국가마다 통신서비스의 제공수준이 다를 뿐만 아니라, 보편적 서비스는 어느 일정시점에서의 정태적인 개념이 아니고 시간이 흐름에 따라 변화된 상황에 맞춰 달라지는 동태적인 개념이기 때문이다.

오늘날 일반적으로 쓰이는 보편적 서비스의 개념은 1934년 미국의 연방통신법에서 보편적 서비스를 “모든 미국 국민에게 가능한 한 신속하고도

효율적으로 전 미국 및 세계를 포괄하는 유선·무선의 서비스를 충분한 설비와 합리적인 요금으로 제공할 것” 이라고 정의하면서부터 발전되었다. 그 후 최근 들어 미국의 전기통신정보청(NTIA)에서 1991년 발행한 「인프라스트락처 보고서」 제7장에서는 보편적 서비스를 Availability(어디에 살고 있건 이용 가능할 것)와 Affordability(경제적으로 이용 가능할 것)의 2개 요소로 나누어 보다 다각적인 관점에서 규정하고 있다.

한편 OECD가 1991년에 발표한 「보편적 서비스와 전기통신 요금의 전면 재검토」에서는 보편적 서비스의 4개 요소로서, Universal Geographical Access(전국 어디에 거주하건 전화를 이용할 수 있을 것), Universal Affordable Access(누구나 경제적으로 전화를 이용할 수 있을 것), Universal Service Quality(균질적인 서비스를 받을 수 있을 것), Universal Tariff(요금에 차별적 취급이 없을 것)가 포함된다고 하면서 보다 넓은 정의를 내리고 있다. EU의 상호접속지침(ONP Interconnection Directive)²⁾에서도 1991년 OECD가 정의한 보편적 서비스를 그대로 받아들이고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 보편적 서비스에 대한 개념은 아직 확립된 정설이 없는 상태로, 국가마다 다르게 사용되며 시간이 흐름에 따라 동태적으로 변화해온 개념이라고 볼 수 있다. ITU에서도 보편적 서비스에 대한 논의를 거친 끝에 동일한 정의를 내릴 수 없다고 밝히고 있다. 그러나 지

1) 보편적 서비스는 19세기말 교통부문에서 사용되기 시작된 것이지만 20세기에 들어오면서 주로 통신부문에서 사용되어 왔다. 통신부문에서 보편적 서비스라는 용어는 AT&T의 연차보고서와 광고문안에서 “One Policy, One System, Universal Service”의 문구로 처음 표현되었다. 이는 누구나 저렴한 요금으로 이용할 수 있게 한다는 공공적 관점에서 제시한 것이 아니라, 당시 독립계(非벨계) 전화회사와 치열한 경쟁관계에 있던 AT&T가 통합된 하나의 통신망을 이용하여 보편적 서비스를 제공할 수 있는 유일한 회사라는 점을 강조하고 벨시스템의 독점유지 필요성에 대한 근거를 뒷받침하고자 하는 의도에서 사용되었다.

2) Directive 97/33/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 on Interconnection in telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of Open Network Provision (ONP) (OJ L 199, 1997. 7.)

배적 사업자가 제공하던 전화중심의 전통적인 보편적 서비스 개념은 통신시장의 자유화에 따른 경쟁도입과 통신기술 개발로 멀티미디어 서비스까지 포함하는 개념으로 점차 확대되어 가고 있다.

2. 보편적 서비스 정책의 변화

보편적 서비스 정책은 국가마다 다양한 형태를 취하고 있지만, 과거 대부분의 국가에서는 전통적으로 다음과 같은 것들을 보편적 서비스 정책의 목표로 인식하여 왔다. 첫째, 전화서비스가 제공되지 않는 농촌이나 산간벽지 지역까지 공중전화망(PSTN)을 확대하여 전국 어디에 살고 있던 전화를 이용할 수 있게 하는 것이다. 둘째, 저소득층에게 저렴한 요금으로 전화서비스를 이용 가능하도록 하여 누구에게나 전화를 이용 가능하게 하는 것이다. 셋째, 장애인에게 적합한 기기를 개발·보급하여 전화서비스를 이용할 수 있게 해주는 것이다. 넷째, 전화를 즉각 설치하여 접속할 수 있게 해주는 것이다. 다섯째, 지역간 또는 이용자간 요금차별을 하지 않고 전국적으로 균일한 요금 체계를 유지하는 것 등을 들 수 있다.

이러한 보편적 서비스 정책의 목표중 특히 첫째, 둘째, 다섯째의 세가지 목표를 달성하기 위해서 내부상호보조라는 정책적 수단이 사용되었다. 내부상호보조는 독점하에서 보편적 서비스를 유지해 온 유일한 정책수단으로, 국가가 공중통신사업자의 통신사업 독점권을 인정해주는 대신 공중통신사업자로 하여금 보편적 서비스를 이행하도록 요구하였으며, 공중통신사업자는 내부상호보조를 통해서 보편적 서비스를 제공해 왔다.

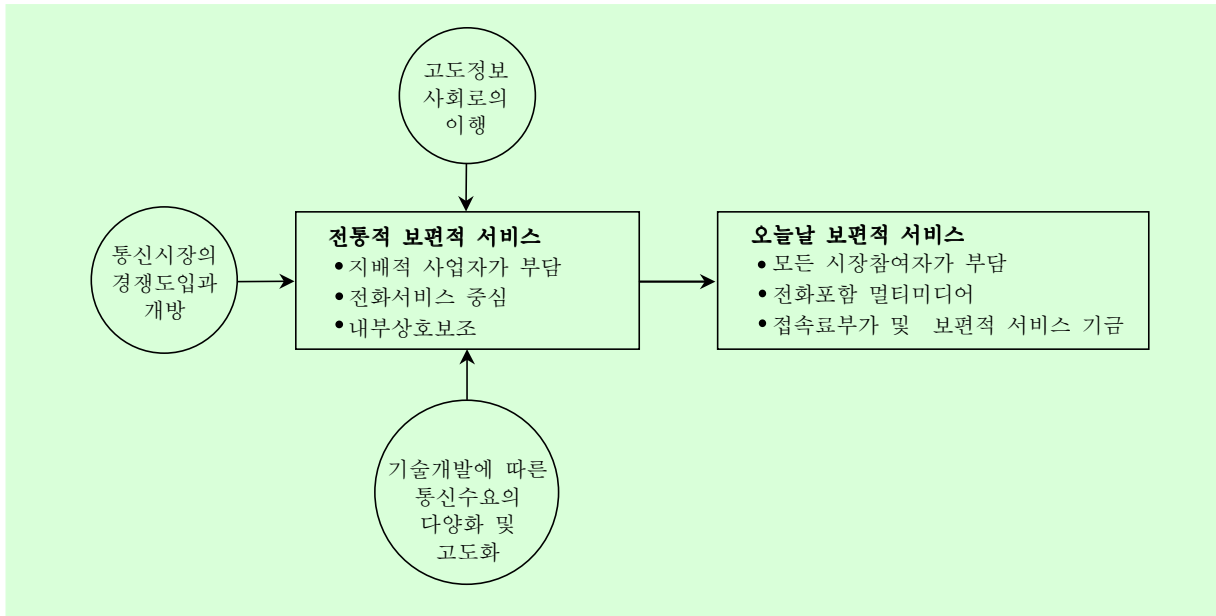
상호보조를 통하여 보편적 서비스를 제공하는 것은 원가에 기초하는 가격책정이 아니므로 소비

자인여를 감소시키는 공정성 문제가 발생하지만, 통신망의 외부효과³⁾를 근거로 상호보조의 당위성을 주장해왔다. 통신망 외부효과가 존재하면 신규 가입자로부터 발생하는 사회전체적인 편익이 개인의 편익보다 크기 때문에 통신망 가입자를 증대시키는 것은 국가 차원에서 볼 때 중요한 문제이다. 따라서 통신망의 외부효과를 극대화하기 위해서 가입비, 기본료 및 시내전화 요금을 원가이하로 책정하여 통신망에 가입하지 않은 사람들의 망가입을 증대시키고 이에 따른 적자부문을 내부상호보조를 통해 보전받는 보편적 서비스 정책수단이 필요한 것이다.

그러나 오늘날 통신시장을 둘러싼 환경의 변화는 독점하의 보편적 서비스 정책을 새롭게 변화시키고 있다. (그림 1)에서는 보편적 서비스 정책의 변화를 초래한 주요 요인을 제시하고 있다.

첫째, 통신시장에 경쟁이 도입되어 전통적인 보편적 서비스 정책이 경쟁환경에 적합한 정책으로 변화하도록 요구되고 있다는 것이다. 과거 지배적 사업자가 내부상호보조라는 수단을 통해 보편적 서비스를 제공한 것은 통신산업의 독점권을 가지고 있었기 때문에 가능하였다. 그러나 경쟁환경 하에서 지배적 사업자는 원가에 기초하지 않고 정책적으로 설정된 요금구조를 상호보조를 통해 더 이상 유지할 수가 없게 되었다. 왜냐하면 경쟁환경은 요금 구조를 시장메커니즘에 따라 원가에 입각해서 이루어지도록 강요하고, 만약 상호보조

3) 상호보조를 통한 보편적 서비스의 당위성을 설명하는 망 외부효과에 대한 자세한 사항은 Stephen Graham, James Cornford, and Simon Marvin, "The Socio-Economic Benefits of a Universal Telephone Network," *Telecommunications Policy*, Vol. 20, No. 1, Jan/Feb 1996, pp. 3-10.



(그림 1) 보편적서비스 정책의 변화 요인

에 의한 정책적인 요금구조를 유지한다면 신규사업자에 대해 경쟁력을 상실할 수밖에 없기 때문이다.

따라서 경쟁환경 하에서 보편적 서비스 제공의무는 지배적 사업자를 포함한 모든 시장참여자에게로 확대되고, 보편적 서비스 제공비용을 접속료에 부가하거나 기금설정을 통해 확보하는 방향으로 변화되었다. 더 나아가 WTO 기본통신협상에 따라 1998년 1월 1일부터 세계 기본통신시장이 개방된 후, 경쟁이 국가차원을 넘어 지구적인 차원으로 진전됨에 따라 각국의 보편적 서비스 정책은 공정경쟁과 관련하여 국제적인 문제로 대두되었다.

WTO 기본통신협상의 reference paper에서는 공정경쟁과 관련하여 회원국들이 준수해야 할 일련의 규제원칙들을 정하고 있는데, 보편적 서

스에 대한 규제도 6가지 규제원칙 중에 포함되어 있다. 즉 회원국들은 보편적 서비스 의무를 정책 목적에 합당하게 명백하고 비차별적이며 경쟁중립적인 방법으로 부과하여야 한다고 규정하고 있다. 결국 독점하의 보편적 서비스 정책은 붕괴되고, 각국은 경쟁환경하에 적합한 보편적 서비스 정책을 시행하고 있다.

둘째, 통신기술 혁신은 통신서비스의 수요를 다양화 또는 고도화시킨다는 것이다. ISDN이나 광케이블에 의해 문자나 음성의 전송이 대용량화되고 고속화됨에 따라 고도의 신규서비스가 등장하고, 영상이 융합된 멀티미디어 서비스의 제공이 가능해져, 음성전화서비스 중심의 보편적 서비스 정책이 고도의 신규서비스와 멀티미디어 서비스

까지 확대되고 있다.⁴⁾

셋째, 각 국가들이 고도 정보사회로의 이행을 위하여 정보기반구조를 정비하고 있으며, 이는 통신기술의 개발로 더욱 가속화되고 있다는 점이다. 현재 각국은 광대역종합정보망의 구축을 국가적 과제로 추진하고 있으며,⁵⁾ 보편적 서비스의 범위를 멀티미디어 서비스까지 포함하는 방향으로 나아가고 있다. 이에 따라 각국의 보편적 서비스 정책은 고도정보사회에서 생길 수 있는 정보의 양분화(information-rich, information-poor)를 막고 모든 사람에게 정보를 공유하도록 하는 것을 중요한 목표로 설정하고 있다.

III. EU의 보편적 서비스 정책 및 실태

1. EU의 보편적 서비스 정책 주요 추진경위

EU는 통신자유화에 따른 새로운 정책과제로 보편적 서비스에 대한 논의를 활발하게 진행해왔다. 1993년 4월 유럽이사회는 보편적 서비스의 유지를 역내 전기통신의 중요한 목표로 설정하는 결의서⁶⁾를 채택하였다. 또한 유럽이사회와 유럽의회는 1993년 11월에 경쟁환경하에서 보편적 서비

스 발전에 관한 보고⁷⁾를 하였으며, 이는 1994년 유럽이사회⁸⁾와 유럽의회⁹⁾의 결의에 의해 승인되었다. 자유화된 시장에서의 보편적 서비스 유지와 발전의 중요성을 인정하는 이들 결의서에서는 보편적 서비스에 필요한 재원조달은 투명성, 비차별성, 비례성의 원칙하에 이루어져야 할 것, 보편적 서비스 의무는 경쟁의 원칙을 벗어나지 않는 범위내에서 각 사업자들이 공평하게 져야 할 것, 보편적 서비스의 개념은 기술진보, 시장발달, 사용자 수요의 변화에 맞춰 진화될 필요가 있음을 기술하고 있다.

이러한 것을 기초로 1994년과 1995년 발간된 정보통신하부구조에 관한 Green Paper Part I (1994)과 II(1995)¹⁰⁾에서는 보편적 서비스 정책의 주요 요소 즉, 보편적 서비스의 범위, 비용산정 방법, 비용분담 메커니즘 등에 대한 명백한 함의를 이끌어 내었다.¹¹⁾ 그 이후, 보편적 서비스에 대한 보다 구체적인 문제가 1995년 9월에 EU 집행위원

4) 예를 들어 미국의 경우 최근까지 기존전화사업자와 인터넷사업자 사이에 universal service fund 공방이 계속되다가 1998년 4월 10일 FCC가 국회에 제출한 보고서에서 인터넷사업자에게도 보편적 서비스 기금을 부과할 가능성을 시사하였고, 독일의 경우는 ISDN이 향후 멀티미디어 서비스를 보급하는데 중요한 역할을 할 것임을 인식하고 ISDN 서비스도 보편적 서비스에 포함시킨다는 방침을 발표한 바 있다.

5) 미국의 NII, EU의 TEN, 캐나다의 Beacon, 프랑스의 PATIP, 일본의 VI&P 및 신사회자본, 한국의 초고속정보통신망 구축 계획 등을 들 수 있다.

6) Council Resolution on the Review of the Situation in the Telecommunications Sector and the Need for Further Development in That Market (93/C213/01)

7) Developing Universal Service for Telecommunications in a Competitive Environment: Communication to the Council and European Parliament, COM(93) 543, 1993.

8) Council Resolution of 7 February 1994 on universal service principles in the telecommunications sector (94/C48/01, OJ C 48/1)

9) European Parliament Resolution of 6 May 1994 on the communication from the Commission accompanied by the proposal for a Council resolution on universal service principles in the telecommunications sector (A3-0317/94, OJ C 205/551)

10) Green Paper on the liberalization of telecommunications infrastructure and cable TV networks-Part I: Principle and Timetable, COM(94) 440, 1994. and Green Paper on the liberalization of telecommunications infrastructure and cable TV networks-Part II: A common approach to the provision of infrastructure in the European Union, COM(94) 682, 1995.

11) European Commission, "Status Report on European Union Telecommunications Policy," DGXIII/A/1, January 1998, p. 17.

〈표 1〉 보편적 서비스관련 주요지침 및 보고

지침, 보고 및 결의	주요 내용
<ul style="list-style-type: none"> • Council Resolution, 93/C213/01, OJC 213/1, 1993 	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽전역에서 합리적이고 저렴한 가격으로 고품질의 통신서비스를 제공하도록 하는 보편적 서비스의 원칙을 채택
<ul style="list-style-type: none"> • Communication, COM(93) 543, 1993 	<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁환경하에서 보편적 서비스 발전에 관한 보고
<ul style="list-style-type: none"> • Council Resolution, 94/C48/01, OJ C 48/1, 1994 • European Parliament Resolution, A3-0317/94, OJ C 205/551, 1994 	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 서비스 원칙(저가, 고품질의 서비스제공) 확인 • 보편적 서비스 재원: 투명성, 비차별성, 비례성의 원칙 • 보편적 서비스 의무: 각 사업자들이 공평하게 부담 • 보편적 서비스 개념: 기술진보, 시장발달, 수요변화에 대응하여 진화될 필요가 있음
<ul style="list-style-type: none"> • Infrastructure Green Paper Part I(1994), Part II(1995) 	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 서비스정책의 주요 요소에 대한 합의 <ul style="list-style-type: none"> - 범위: 기본음성전화 서비스와 팩스, 저속데이터, 음성을 전송하는 네트워크의 접속 - 비용 산정방법: 순비용방식 - 비용 분담방법: 기금방식 또는 접속료부과 방식이 가능하나 기금 방식을 우선적으로 고려할 것을 제안
<ul style="list-style-type: none"> • European Commission Theme Paper, 1995 	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 서비스에 대한 구체적인 문제들을 제기
<ul style="list-style-type: none"> • Full Competition Directive, 95/62/EC, OJ L 321/6, 1995 	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 서비스의 구성 요소에 대한 틀을 설정 • 유럽차원의 보편적 서비스 범위를 규정
<ul style="list-style-type: none"> • Communication, COM(96) 73, 1996 	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 서비스의 범위를 검토
<ul style="list-style-type: none"> • Directive, 96/19/EC, OJ L 74/13, 1996 	<ul style="list-style-type: none"> • 비용위주의 서비스요금, 요금재조정을 의무화
<ul style="list-style-type: none"> • Proposal, COM(96) 419, 1996 	<ul style="list-style-type: none"> • Directive 95/62/EC의 수정안
<ul style="list-style-type: none"> • Communication, COM(96) 608, 1996 	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 서비스 비용계산(원칙적으로 장기증분비용방식), 기금 운영방식, 분담방법, 비용부담자 및 부담수준 결정
<ul style="list-style-type: none"> • Interconnection Directive, 97/33/EC, OJ L 199, 1997 	<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁환경하의 보편적 서비스에 대한 정의, 재원, 비용산정과 분담원칙을 명백하게 설정

회의의 테마 페이지에서 제기되어, 1995년 10월 브뤼셀에서 열린 공청회에서 토의되었다.

한편 1995년 12월에 채택된 ONP Voice Telephony Directive¹²⁾에서는 보편적 서비스를 구성하는 요소에 대한 최초의 틀을 설정하였는데, 유럽차원의 보편적 서비스 범위를 팩스나 데이터 전송을 지원하는 전화선을 통해 부담 가능한 요금으로 음성전화 서비스를 제공하는 것으로 규정하고 있

다. 1996년 3월에는 완전경쟁하에서 전기통신의 보편적 서비스에 관한 보고서가 발표되어¹³⁾ 보편적 서비스의 범위를 검토하였으며, 同월에 채택된 Full Competitive Directive에서는 기존사업자의 서비스 요금을 비용위주(cost-oriented)로 고치고 요금재조정을 의무화 하였다. 이에 따라 1996년 9월에는 기존의 ONP Voice Telephony Directive를

12) European Parliament and Council Directive on the application of open network provision to voice telephony (95/62/EC, OJ L 321/6)

13) Communication to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Region: Universal service for telecommunications in the perspective of a fully liberalized environment—an essential element of the information society, COM((96) 73, 1996.

〈표 2〉 가입자전화의 보급 실태

국명	전화가입세대의 비율 ¹⁾			100세대당 가입회선수		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996
벨기에	-	-	-	92	93.5	95.3
덴마크 ²⁾	-	-	-	106	-	-
독일	89.0	87.1	89.3	93	-	-
그리스	-	-	-	96	-	-
스페인	-	85.8	87.5	89	93	95
프랑스	96.4	96.2	96.2	111	100.1	100.4
아일랜드	71.0	74.0	78.0	75	74	78
이탈리아	-	87.0	87.9	99	90.6	91.4
룩셈부르크	-	-	-	105	112	115
네덜란드	96.5	96.5	96.5	122.9	125.9	123.4
오스트리아	-	-	-	-	-	-
포르투갈 ³⁾	74.8	86.3	89.7	64	67.7	70.6
핀란드 ⁴⁾	97.0	95.0	-	104	93	92
스웨덴	98.7	-	-	119.6	119.5	119.3
영국	91.1	93.0	96.0	99	91.9	94.3

- 1) 전화가입세대의 비율은 앙케이트 조사에 의한 것으로, 100세대당 가입회선수는 총가입자 회선수와 총세대수의 자료에서 산출한 것이다. 일세대가 복수의 회선을 사용하거나 복수세대가 1회선을 공유한 경우도 있기 때문에 두 수치사이에는 다소의 오차가 있다.
 - 2) 덴마크의 자료는 주택용과 기업용 모두를 포함하고 있다.
 - 3) 포르투갈의 자료는 1991년 현재의 세대수를 토대로 하고 있다.
 - 4) 핀란드의 전화가입세대 비율은 고정전화와 휴대전화 모두를 포함하지만, 100세대당 가입자 회선수는 고정전화 가입자만의 자료이고, 휴대전화를 포함하지 않는다.
- 자료: 近藤 麻美, "EU加盟國のユニバーサルサービスの實態," KDD總研 R&A, 1998. 4., p. 33.

수정하는 안¹⁴⁾이 제출되었다. 또한 1996년 11월에 보편적 서비스의 비용산정과 분담에 대한 국가 제도의 산정 기준과 제도 적용을 위한 회원국의 가이드라인에 관한 보고¹⁵⁾에서는 원칙적으로 장기 증분비용 방식에 근거한 보편적 서비스 비용계산,

보편적 서비스 기금운영과 분담방법, 보편적 서비스 비용부담자와 부담수준의 결정 등에 관한 지침을 포함하여 상세한 지침을 제공하고 있다. 그 후 1997년 7월 ONP Interconnection Directive에서 경쟁환경하의 보편적 서비스에 대한 정의, 재원, 비용산정과 분담원칙을 명백하게 설정하였다(표 1).

14) Proposal for a European Parliament and Council Directive on the application of open network provision to voice telephony and on universal service for telecommunications in a competitive environment (replacing European Parliament and Council Directive 95/62/EC), COM(96) 419, 1996.
 15) Communication of 27 November 1996 on assessment criteria for national schemes for the costing and financing of universal service in telecommunications and guidelines for the Member States on the operation of such schemes, COM(96) 608.

2. 보편적 서비스의 범위

EU는 「상호접속지침(97/33/EC)」에서 보편적 서비스를 이용자의 지리적 조건에 관계없이 부담 가능한 수준의 요금으로 이용 가능한 특정한 품질을 지닌 일련의 서비스라고 정의하고 있다. 한편 「음성 ONP수정지침」 제2장에서는 보편적 서비스

(표 3) 보편적 서비스 관련 공중전화의 보급대수 및 복지서비스 제공 실태

국 명	인구 1,000명당 공중전화 대수			장애자 서비스	저소득층 서비스
	1994	1995	1996		
벨기에	1.5	1.5	1.5	가입료 70% 할인, 회선사용료 50% 할인, 통화료는 2개월간 50유닛 정도 무료. 약 37만명의 장애자 및 고령자가 이용	左記의 서비스를 적용
덴마크	1.6	1.5	1.5	번호안내 서비스의 경우 청각장애자에 대한 문자통화서비스, 시각장애자에 대한 특별단말기 및 특별할인 서비스 제공	없음
독일	2.1	2.0	2.0	없음	없음
그리스	3.5	3.9	4.0	시각장애자에 대해 할인서비스(월 150유닛까지 무료로 통화가능), 공항, 역, 병원 등에 장애자용의 특별공중전화단말기를 설치, OTE의 면허에 전공중전화의 0.5%는 특별단말기로 하는 것이 의무화되어 있음	없음
스페인	1.4	1.8	1.9	장애자 및 65세 이상의 고령자(단 일정한 수입이하의 자에 한정)에 대한 할인서비스, 월액기본료의 75%할인 등	없음
프랑스	3.5	3.4	3.5	장애자에 대한 특별할인, 시각장애자는 번호안내가 무료, 청각장애자에 대한 특별단말기 무료제공, 전쟁장애자에 대한 특별할인, 65세 이상의 고령자는 기본료가 무료.	실업보험의 수급자 등 저소득자층에 대한 할인서비스 등
아일랜드	1.8	1.7	1.8	없음	없음
이탈리아	6.8	6.7	6.7	-	특별할인 있음
룩셈부르크	0.9	1.0	1.1	없음	없음
네덜란드	0.7	0.8	0.9	시각장애자는 번호안내가 무료, 청각장애자에 대해 문자통화단말기 무료제공	없음
오스트리아	4.3	3.8	3.8	장애자는 월액기본료가 무료, 시내통화 1시간정도에 상당하는 요금을 매월 할인	저소득자, 학생, 연금수급자에 대해 左記와 같은 서비스가 있음
포르투갈	3.3	3.3	3.5	장애자용 특별단말기의 보급을 사업자에 의무화하고 있음	저소득자, 연금수급자에 대한 특별할인 있음
핀란드	4.6	4.9	4.9	요금상의 시책은 특별히 없음. 장애자에게는 국가로부터의 재정적 지원이 있음	없음
스웨덴	3.7	-	-	시각장애자에 대한 무료 번호안내서비스	사업자에 대한 특별한 제공의무는 없지만, 공중 통신사업자가 할인서비스를 제공하고 있음
영국	2.1	2.2	2.4	전화가 특별히 중요한 라이프라인인 이용자에게는 고장시 우선적으로 복구해 줌. 농아자에 대한 특별서비스, 문자전화서비스의 이용자에 대한 특별할인, 시각장애자에 대한 무료 번호안내서비스 등	가입료의 분할지불제도가 있음
EU 평균	2.8	2.8	2.8		

자료: 近藤 麻美, “EU加盟國のユニバーサルサービスの實態,” KDD總研 R&A, 1998. 4., p. 34-36에서 제작성

범위에 대하여 다음과 같은 서비스를 모든 이용자에게 공평하고, 부담 가능한 요금으로 이용할 수 있도록 가맹국들에게 요구하고 있다. 보편적 서비스로 제공하여야 할 서비스로는 고정공중망에 접

속하고, 국내 및 국제전화, 팩시밀리, 데이터통신 서비스를 이용할 수 있도록 네트워크의 접속과 전화 서비스의 접속을 제공할 것(제5조), 전화번호부의 발행을 포함하여 전화번호안내 서비스를 제공할 것(제6조), 대수 및 지리적으로 충분한 양의 공중전화(public telephone)를 공급하고, 무료로 긴급전화를 공중전화로 걸 수 있을 것(제7조), 장애자나 특별한 사회적 보호가 필요한 이용자에 대해 공중전화 서비스 및 번호안내 서비스를 평등하고, 부담 가능한 요금으로 이용할 수 있도록 필요한 조치를 취하도록 요구하고 있다(제8조).

이러한 보편적 서비스의 정의와 범위에 관련하여 EU의 「면허지침(97/13/EC)」에서도 공중전기통신 서비스를 제공하는 사업자에 대한 전반적인 인가(general authorization) 조건으로, 보편적 서비스의 제공을 위한 재정면에서의 부담, 전화번호 안내에 필요한 고객정보 교환, 긴급전화 서비스 제공, 장애자에 대한 특별한 배려 등의 조건을 부과하는 것을 인정하고 있다. 또한 통신사업자에게 보편적 서비스 의무를 부과할 경우에는 개별적인 면허(individual license)를 발행하도록 규정하고 있다.¹⁶⁾ 보편적 서비스의 범주에 포함되는 고정전화 가입자수, 공중전화보급 대수, 장애자와 저소득층에 대한 복지서비스 제공에 대한 EU가 맹국의 실태는 <표 2>, <표 3>과 같다.

16) EU의 「Licensing Directive (97/13/EC)」에서 규정하고 있는 전반적인 인가(general authorization)는 일정 요건을 충족하면 취득할 수 있고 규제당국에 의한 사전심사나 결정을 필요로 하지 않으며, 개별적인 면허(individual license)는 전반적인 인가에 근거해 운영하고 있는 사업자에게 특정 권리를 주기위해 또는 특정의무를 부과하기 위해 규제당국이 부여하는 면허이다. 近藤 麻美, “EU, 認可·ライセンス付に關わる指令案を採擇,” KDD總研 R&A, 1997. 5., pp. 28-29.

3. 보편적 서비스의 재원

1996년에 채택한 「완전자유화지침(96/29/EC)」¹⁷⁾ 제4c조에서는 보편적 서비스의 제공과 관련한 비용부담 의무¹⁸⁾는 공중전기통신 네트워크사업자에게만 부과할 것, 비용부담의 할당은 객관적이고 비차별적 기준, 비례성의 원칙에 기초할 것 등이 정해져 있다. 또한 「상호접속지침(Directive 97/33/EC)」 제5조에서는 보편적 서비스의 제공이 사업자에게 과중한 부담(unfair burden)으로 간주될 경우는 그 제공과 관련한 순비용을 다른 공중전기통신 네트워크 사업자 및 공중음성전화 서비스 사업자 사이에 분담하는 것을 인정하고 있다. 비용을 분담할 경우는 그 목적을 위해 특별히 설정되고, 수익자로부터 독립된 기관에 의해 운영되는 메커니즘(보편적 서비스 기금설립)¹⁹⁾을 취하던가 아니면 상호접속요금에 부가하는 형태(부가요금 시스템)²⁰⁾로 보편적 서비스 제공사업자가 다른 사업자로부터 직접 징수해도 좋다고 인정하고 있다. 단, 보편적 서비스 비용분담과 관련한 부가요

17) Commission Directive 96/19/EC of 13 March 1996 amending Directive 90/388/EEC with regard to the implementation of full competition in telecommunications markets (96/19/EC, OJ L 74/13, 1996)

18) 보편적 서비스 기금을 분담할 필요가 없는 사업자로는 CUG 서비스(closed user group service)를 제공하는 사설 통신망 사업자, 데이터통신 또는 전자우편 등과 같은 부가통신서비스를 제공하는 사업자, 화상회의 음성메일, 홈뱅킹 또는 원격쇼핑 등의 서비스를 제공하는 사업자 등이다.

19) 보편적 서비스 기금(universal service fund)은 회원국의 독립적인 관리기관에 의해 관리되어야 하며, 관리기관은 회원국내에서 보편적 서비스 기금을 징수할 책임과 기금이 정당하게 이전되는지를 감시한다. 그러나 보편적 서비스 제공과 관련된 순비용에 대한 검증책임은 회원국의 규제기관에게 있다.

20) 부가요금 시스템은 보편적 서비스 제공사업자가 순비용을 결정하고 이를 상호접속요금에 부가하는 형태로 다른 사업자로부터 직접 징수하는 것으로 투명하고, 비차별적이며, 비례성에 입각하여 이루어지도록 회원국의 규제기관이 감독한다.

(표 4) EU 가맹국의 보편적 서비스 비용분담 상황

국명	1998년중 보편적 서비스 제공의무(USO)*기금 도입여부	1998년 도입시의 방법	향후 도입 예정
벨기에	×	-	2000년 이후에 USO기금을 개시할 예정
덴마크	×. 도입할 예정 없음	-	-
독일	0	보편적 서비스기금	1998년 1월 1일부터 예정하고 있으나 시장경쟁 상황을 보아 실시를 결정
그리스	검토중	-	검토중
스페인	자유화 후의 시장상황을 보아 판단	-	보편적 서비스 기금설립까지는 상호접속요금에 부가
프랑스	0	보편적 서비스기금. 단 지리적 평준화와 관련한 비용에 대해서는 2000년 12월 31일까지는 상호접속요금에 부가하여 징수	1997년에 USO기금을 설립
아일랜드	2000년 1월 1일까지는 도입하지 않음	-	검토중
이탈리아	0	-	-
룩셈부르크	×	-	기금설립은 97년의 통신법으로 결정되었으나 구체적인 도입방법에 대해서는 미정
네덜란드	×	-	현재 미정
오스트리아	97년 통신법에 규정은 있으나 미도입	USO기금. 음성전화시장에서 25억 AS이상의 대상이 있는 사업자는 각 시장점유율에 따라 기금에 공헌	비용분담의 필요성이 인정된 경우에만 발효되며, USO사업자의 시장점유율이 80% 이상일 경우는 비용분담의 필요성은 인정하지 않음
포르투갈	-	-	검토중
핀란드	×	×	예정 없음
스웨덴	×	-	도입한다면 USO기금
영국	×	-	검토중

* USO: Universal Service Obligation

자료 : Ibid., p. 37.

금은 상호접속과 관련된 요금과는 명확하게 구별되도록 분리되어 있어야 한다. 현재 EU의 15가맹국중 9개국은 보편적 서비스 비용을 사업자간에 분담할 필요는 없다고 보고 있으며, 특히 일부 국가는 그 이유를 보편적 서비스의 제공이 사업자에게 과중한 부담은 되지 않기 때문이라고 설명하고

있다

현재 EU가맹국의 보편적 서비스 비용분담 상황은 (표 4)에서 보는 바와 같으며, 오스트리아, 벨기에, 독일, 룩셈부르크에서는 보편적 서비스 기금설립에 관한 법률은 이미 성립되었지만, 실제 비용이 아직 명확하게 산정되지 않고 있어서 보

편적 서비스 기금은 운용되지 않고 있다.

4. 보편적 서비스의 비용산정

1996년에 위원회가 제출한 「보편적 서비스 비용산정과 분담에 관한 회원국의 가이드라인 (COM(96) 608)」에서 보편적 서비스 비용은 보편적 서비스 제공에 따른 비용 즉, 고정공중전화망과 고정공중전화 서비스의 제공에 소요된 비용만으로 산정한다고 규정하고 있다.

반면 보편적 서비스 비용에 포함시키지 말아야 할 항목으로 첫째, 기존사업자의 회선기본료가 적정한 보수율에 의거하여 결정되지 않기 때문에 요금불균형으로 인해 발생하는 접속적자보전(access deficit contribution: ADC),²¹⁾ 둘째, 병원과 교육기관 등에 제공하고 있는 보편적 서비스 이외의 통신서비스에 관련한 비용, 셋째, 서비스에 불만족이 있는 경우에 이용자에게 지불하는 보조금이나 반환금 및 그와 관련한 비용, 넷째, 통상 네트워크정비의 일환으로서 이루어지는 통신설비의 교체 및 고도화와 관련한 비용 등을 들고 있다.

한편 보편적 서비스 비용산정은 「상호접속 지침」부칙 III에 의하면, 보편적 서비스 제공 사업자가 보편적 서비스를 제공한 경우와 하지 않은 경우의 순비용의 차액으로서 계산하여야 한다고 보편적 서비스 비용산정의 원칙을 정하고 있다. 그리고 비용산정에 있어서는 보편적 서비스 제공사업자가 그 서비스에서 얻는 수입 및 그 외 보편적 서비스를 제공함으로써 얻을 수 있는 유형·무형의 이익을 고려해야 하고, 또 비용과 수입은 모두 미래지향적(forward-looking)인 것이어야 한다고 규정하고 있다.

21) EU에서는 ADC를 설정한다 해도 그것은 요금재조정이 완료될 때까지 과도적인 조치이고, 보편적 서비스의 범주에는 포함되지 않는다. 또한 EU가맹국은 요금불균형을 단계적으로 해소하기 위한 요금재조정 일정을 집행위원회에 보고하여야 하며, 「완전자유화지침」에 의해 예외를 인정받은 국가를 제외하고는 2000년 1월 1일까지 요금재조정을 완료하고 ADC를 폐지하여야 한다.

〈표 5〉 EU가맹국의 보편적 서비스 비용산정 실태

국명	보편적 서비스의 순비용 산정액	USO 비용이 음성전화 수입에서 차지하는 비율
벨기에	공적인 산정결과는 없음	-
덴마크	-	-
독일	독일텔레콤이 현지점에서는 USO에 관련된 수치를 비공개	-
그리스	-	-
스페인	연간 320억에서 550억 페세타	2.1-3.7%
프랑스	1997년: 48억 299만 프랑, 1998년: 60억 4,300만 프랑	5.5%
아일랜드	-	-
이탈리아	현재 산정하지 않음	-
룩셈부르크	-	-
네덜란드	3억 7,700만 길더(1995년)	5.5%
오스트리아	-	-
포르투갈	산정중	-
핀란드	USO비용의 분담을 요구하는 사업자가 없기 때문에 산정하지 않음	-
스웨덴	복수의 산정모형을 검토중	-
영국	4,000만에서 8,000만 파운드이지만, 보편적 서비스제공으로 사업자가 얻는 편익을 감안하면 분담비용은 전부 상쇄할 수 있다고 봄	0.8-1.6%

자료 : Ibid., p. 38에서 재작성

보편적 서비스 비용산정은 보편적 서비스 의무에 대한 순수비용임을 입증하여야 하며, 순수비용의 계산은 객관적이고 투명하며 비차별적인 절차와 기준에 의거하여야 한다. 순수비용을 계산할 때, 공중전화, 긴급전화, 장애자에 제공되는 특정 설비와 서비스의 순수비용은 분리하여 계산하여야 한다.

EU가맹국 중 현재 실제로 보편적 서비스비용을 산출하고 있는 가맹국은 〈표 5〉에서 보는 바와

같이 스페인, 프랑스, 네덜란드, 영국에 불과하다. 보편적 서비스 비용을 산정하고 있는 4개국에 있어서, 보편적 서비스 비용이 보편적 서비스 제공 사업자의 음성전화 서비스부문의 매출에서 차지하는 비율은 프랑스와 네덜란드가 각각 5.5%로 스페인의 2.1-3.7%, 영국의 0.8-1.6%에 비해 높은 비율을 보이고 있다. 이처럼 보편적 서비스의 비용 수준이 가맹국간에 큰 차이를 보이는 것은 각 국가의 보편적 서비스 제공사업자의 음성서비스 매출액 규모의 차이에 기인하지만, 가맹국이 보편적 서비스 정책을 추진하는 강도와 그에 따라 보편적 서비스 제공사업자가 제공하는 보편적 서비스의 정도에 따른 차이에 기인하기도 한다.

5. 요금의 부담가능성(Affordability)

「상호접속지침(97/33/EC)」과 「음성 ONP수정지침」에서 보편적 서비스의 정의와 범위를 규정함에 있어 부담 가능한 요금수준으로 이용 가능하도록 서비스를 제공하여야 한다고 명시하고 있는 바와 같이, EU는 부담 가능한 요금으로 서비스를 제공하는 것을 보편적 서비스의 가장 중요한 요소라고 보고 있다. 그러나 요금수준은 회원국들의 경제사정에 따라 다르기 때문에 어느 정도가 부담 가능한 요금수준인지는 회원국의 판단에 의존할 수밖에 없지만, EU는 요금의 부담가능성을 확보할 목적으로 통신시장의 경쟁에 의해 효과적인 요금재조정이 이루어질 때까지 프라이스캡(price cap) 등의 요금규제 실시를 인정하고 있다.

유럽위원회가 1998년 2월, EU의 보편적 서비스 실태를 조사한 보고서에 의하면, EU가맹국의 요금상한규제 실시상황 및 요금부담가능성과 관련된 내용은 <표 6>에서와 같다. EU가맹국 대부분이 요금상한규제를 실시하고 있으며, 11개 가맹국

이 보편적 서비스는 부담 가능한 요금으로 제공하는 것임을 법률이나 면허조건에서 규정하고 있다. 그러나 구체적으로 어느 정도의 수준을 부담 가능한 요금수준으로 판단하는지의 기준을 설정한 가맹국은 벨기에, 프랑스, 오스트리아, 영국 등에 불과하다. 사실상 요금수준이 어느 정도가 부담 가능한 수준인지를 객관적인 판단에 의해 규정한다는 것은 매우 어려운 문제이다.

IV. EU 주요국의 보편적 서비스 현황

1. 영국의 보편적 서비스

가. 정의 및 제공범위

영국은 보편적 서비스를 “거주하는 장소에 관계없이 정당하게 요구하는 모든 사람에게 입수가 가능한 기본전기통신 서비스에 접속하게 하는 것”으로 정의하고 있으며, 현재 보편적 서비스 제공 의무를 지고 있는 사업자는 BT와 KC(Kingston Communications Plc.)이고, 이 중 KC는 Hull시 지역에서 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있다. 무료긴급전화, 항목별 요금청구서, 선택적 통화제한,²²⁾ 교환원 보조통화, 전화번호안내에 대해서는 모든 이용자가 제공받을 수 있도록 이미 각 사업자의 면허부여시 의무화되어 있다. OFTEL은 「1997년 이후 영국의 보편적 서비스에 관한 제도안」²³⁾에서 2001년까지 전국에서 널리 이용가능한 서비스 수준으로 ① 음성, 저속 데이터통신, 팩시

22) 전화이용자의 희망에 따라 할증요금(premium rate service), 국제전화, 이동통신전화 등을 정지시키는 조치

23) OFTEL, Universal Telecommunications Service: Proposal Agreements for Universal Service in the UK from 1997, 1997. 2.

(표 6) EU가맹국의 요금규제와 부담가능성

국명	프라이스캡 규제 실시상황	부담가능성의 규정	부담가능성의 판단기준
벨기에	<ul style="list-style-type: none"> • 벨가콤에 대해 사업면허 중에서 규제. -1998년 이후, 일반소비자에 대한 소매요금의 인상폭은 RPI-1%내외로 함 	있음	현행요금 RPI-1%까지를 부담가능한 수준으로 간주
덴마크	<ul style="list-style-type: none"> • 1997년 동안 텔레덴마크에 대해 이하 2종류의 프라이스캡을 적용 ① 기본전화서비스는 NPI-3%까지 ② 그 외 NPI-1%까지 	없음	특별히 없음
독일	<ul style="list-style-type: none"> • 1998년 1월 1일부터 도입할 예정 	있음	
그리스	<ul style="list-style-type: none"> • OTE에 대해 1997년 동안 요금인상폭은 CPI의 3% 이내로 허용 	없음	없음
스페인	<ul style="list-style-type: none"> • 비용, 생산성, CPI에 기초해 프라이스캡을 적용 	있음	특별히 없음
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • 프랑스텔레콤에 대해 2종류의 프라이스캡을 적용 ① 기본음성서비스 -1997년은 CPI-6%, 1998년은 CPI-6.5% ② 전용선 -연평균 CPI-10%, 또 1회의 가격인상폭은 CPI의 2%를 넘지 못함 	있음	다른 이용자층의 비교 및 국제비교 등으로 판단
아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> • Telecom Eireann에 대해 당분간 매년 CPI-6%씩 요금을 인하하도록 의무화 	있음	특별히 없음
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> • 텔레콤이탈리아에 대해 적용을 검토중 	있음	특별히 없음
룩셈부르크	없음	없음	없음
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> • KPN의 가격인상률은 CPI와 연동하여 결정 	없음	특별히 없음
오스트리아	<ul style="list-style-type: none"> • PTA의 신요금 인가조건에 프라이스캡의 조항도 포함되어 있음 	있음 (통신법으로 규정)	1998년 1월 1일 시점의 요금을 부담가능한 요금수준의 지표로 함
포르투갈	<ul style="list-style-type: none"> • 포르투갈텔레콤의 1998년부터 2000년까지 고정전화요금의 변동률은 CPI-4%를 넘지 못함 	있음(PT의 면허에 규정)	요금은 비용에 근거하고, 또 비차별적이어야 함
핀란드	<ul style="list-style-type: none"> • 프라이스캡을 적용하지 않음 	있음	특별히 없음
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> • 독립적 통신사업자에 대해 회선사용료와 기본전화서비스 요금에 프라이스캡을 적용 	있음	소비예상, 서비스 제공비용을 감안
영국	<ul style="list-style-type: none"> • BT에 대한 PSTN바스켓의 가격인상률은 다음과 같음 - 1993.8.1.-1997.7.31.: RPI-7.5% - 1997.8.1.-2001.7.31.: RPI-4.5% 	있음	특별히 없지만 전화요금의 경향, 가정예의 보급 상황, 시장조사결과 등을 고려

자료 : Ibid., p. 35.

멀리 통신이 가능한 고정네트워크에의 접속, ② 저렴한 요금으로 한정된 서비스를 이용하는 옵션, ③ 공중전화를 타당한 요금으로 이용할 수 있는 지리적인 접속 등을 제시하고 있다.

장애자에 대한 서비스 제공으로 현재 BT는 시각장애자용 무선번호안내서비스, 보청기 이용이 가능한 PCB(printed circuit board)를 의무적으로 제공하고 있으며, 장애자용 안내번호, 장애자용

전화기,²⁴⁾ 큰 글씨의 요금청구서 등을 자발적으로 제공하고 있다. 장애인 서비스에 대해 OFTEL은 서비스 제공에 있어서 장애인에 대한 차별을 금지하는 1995년에 성립된 「장애인 차별금지법(The Disabled Discrimination Act: DDA, 1995)」의 범위 내에서 음성전화서비스를 제공하는 모든 사업자가 특정서비스를 장애인에게 제공해야 한다는 견해를 밝히고 있다.

공중전화박스 제공은 모든 사람에게 특히 자택에 전화가 없는 사람들에게는 필수적인 서비스로 BT는 면허지역내에서 PCB제공이 의무화되어 있다. OFTEL은 공중전화박스 제공에 있어 지역사회의 요구를 만족시키고, 전국에서 타당한 요금으로 지리적인 접속을 확보하기 위하여, BT가 PCB를 철거하고자 할 때 교구회(Parish Council)와 지역개발청(Local Planning Authority: LPA)과 대체PCB 제공을 협의하도록 규정하고 있다. 현재 영국의 공중전화박스 보급률은 인구 1,000명당 2.4대로 EU 가맹국 평균인 2.8대에도 못미치는 상황이다(표 3).

한편 모든 사람에게 주택용 전화보급을 확대할 목적으로 표준요금을 부담할 수 없는 저소득층의 이용자에게 요금의 일부를 환불해주는 LUS(Light User Scheme), 통화수신과 긴급 통화 발신만 할 수 있는 저요금 서비스인 Life Line 서비스, 가입료 분할지불제도 등을 시행하고 있다. OFTEL은 BT의 LUS나 Life Line을 확대하여 고객이 자신의 요금

을 조절해서 이용할 수 있는 새로운 서비스 패키지 도입을 고려²⁵⁾하고 있는데, BT가 새로운 서비스를 제공하기 위해서는 일정기간의 기술개발이 필요하기 때문에 1999년까지 검토해서 도입할 계획이다.

또한 OFTEL은 요금체납으로 인한 서비스정지 고객의 비율을 줄이기 위해 과거처럼 서비스를 정지시키는 것보다는 서비스정지 대체방법의 도입을 제안하였다. 즉, 사업자와 체납이용자 사이에 체납지불계획을 작성하고 체납요금이 지불될 때까지 전화회선을 착신전용으로 하여 접속을 유지하도록 하는 것으로, BT와 KC를 비롯한 대부분의 사업자들이 이에 동의하고 있다.

나. 비용분담 메커니즘

보편적 서비스 제공에 따른 비용은 보편적 서비스 기금을 설정하여 그 기금으로 보상하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 기금분담은 개별면허를 갖는 모든 공중통신사업자가 일정액 이상의 매출액

24) 예를 들면, 청각장애가 있는 이용자를 위해 양쪽 끝에 전용단말기를 설치하여 문자데이터를 주고 받는 문자전화서비스에 사용되는 Text Phone, Text Phone의 문자데이터를 음성으로 변환하는 문자중계기서비스에 사용되는 Text Relay 등의 보급을 확대하고 있다.

25) OFTEL이 검토중인 새로운 서비스는 Basic Service Fixed Sum Package : 고객이 낮은 월 고정 요금만을 선불로 지불하는 제도로 수신은 항상 가능한 대신 발신가능 전화량 및 전화번호, 긴급 비상전화, 교환원 및 무료 번호, 실패복구 서비스 등이 제한됨. 발신통화량이 고정요금의 한계수준에 다다르면 자동음성메세지가 이를 경고하는 기능도 제공함. Pay As You Go Service: 긴급비상전화 등을 제외하고는 미리 선불로 지불한 금액만큼의 발신통화만 가능하며, 지불금액이 고갈된 상태에서 추가적으로 지불함으로써 발신통화통화를 계속 지속시킬 수 있음. 이는 기본료가 면제되기 때문에 통화요금은 일반 가정고객의 요금보다는 비싸고 카드전화나 공중전화 요금보다는 싸게 책정할 것을 고려하고 있음. Chargecard Scheme : 발신통화금지(outgoing calls barred)서비스를 위한 약간의 고정료를 제외하고는 기본료가 면제된다는 점에서 Pay As You Go와 흡사하지만, 이 시스템은 지불카드번호와 보안을 위한 PIN번호가 부여되며, 어느 전화로도 서비스를 제공받을 수 있다는 특성이 있음. 통화요금은 기존의 공중전화요금과 같은 수준으로 책정할 예정임.

에 따라 분담하도록 하고 있다. OFTEL은 보편적 서비스기금에 의한 보상을 사업자에게 효과적으로 해주기 위하여 2가지 방법으로 보편적 서비스 제공에 경쟁도입을 제안하여 1999년까지 구체적인 작업을 진행할 계획이다. 경쟁도입 방법중의 하나는 경쟁적 입찰(Competitive Tendering) 방법으로 비경제적인 지역에 대한 보편적 서비스 제공을 입찰에 부치고, 최저가격으로 보편적 서비스를 제공하고자 하는 낙찰사업자에게 기금으로부터 보상해주는 방법이다. 그러나 BT가 기금에서 보상을 받지않고 보편적 서비스를 제공할 의사를 표명하면 BT에게 보편적 서비스 제공권이 우선적으로 부여되고, 만약 입찰실시후 응찰자가 없을 경우에는 BT가 보편적 서비스를 제공하되 순수장기회피비용을 기준으로 기금에서 보상된다. 다른 하나는 자발적 혹은 선택적 보상(Pay or Play)방법으로 보편적 서비스제공이 의무화되어 있지 않은 BT·KC이외의 사업자가 저소득층 고객에 대하여 자발적으로 보편적 서비스를 제공하고 기금에서 보상받는 방법이다. OFTEL이 이처럼 보편적 서비스 제공에 경쟁 도입을 고려하는 이유는 보편적 서비스를 의무에 의해서 보다는 경쟁에 의해 제공하게 함으로써 비용의 최저화를 유도하여 비용분담 사업자들에게 부담을 덜어주기 위해서이다.

OFTEL은 BT의 보편적 서비스 제공비용을 산정한 결과, BT가 보편적 서비스를 제공함으로써 얻을 수 있는 편익이 비용을 모두 상쇄하여 실질적인 보편적 서비스 비용이 존재하지 않는다고 결정하였으며, 단기적으로 보편적 서비스 기금을 설정할 필요성이 인정되지 않아 현재 보편적 서비스 기금을 설정하지 않고 있다. 그러나 보편적 서비스

기금에 의해 보상하는 원칙은 계속 존재하며, OFTEL은 1999년까지 보편적 서비스 제도의 전면적인 재검토를 통하여 기금설정의 타당성을 타진할 예정이다. 또한 보편적 서비스 기금은 원칙적으로 OFTEL로부터 독립된 기관이 관리하도록 되어 있지만, 새로이 설립되는 기관에 의해 운영하는 방법(Actual Fund)보다 산정된 금액을 각 사업자가 직접 결제하는 방법(Virtual Fund)이 노력과 비용면에서 효과적이라고 생각하고 구체적인 방법을 계속 검토하고 있다.

다. 비용산정 방법

보편적 서비스의 비용은 장기회피가능비용(long run avoidable cost)에서 유실수입(revenue foregone)과 보편적 서비스를 제공함으로써 얻을 수 있는 무형(간접적)편익을 뺀 순수비용을 계산한다. 장기회피가능비용은 어떤 사업을 중지한 경우에 장기적으로 삭감할 수 있는 비용으로, 가입회선의 경우는 착신 및 발신호와 가입회선제공의 한계비용이며, 이는 장기증분비용과 같다. 유실수입은 제공한 보편적 서비스로부터 생기는 수입으로, 가입회선의 경우에 가입자가 지불하는 기본료, 발신요금, 접속일시금과 다른 가입자가 지불하는 동회선의 착신통화료로 산정한다.

보편적 서비스를 제공함으로써 얻을 수 있는 무형(간접적) 편익에는 Life Cycle 효과, 편재성(Ubiquity), 브랜드이미지 향상, PCB 광고효과 등이 포함된다. OFTEL이 BT의 1998년 보편적 서비스 비용을 산정한 결과, 장기회피가능비용은 4,000만~8,000만 파운드로 산정되었으며, 간접적 편익은 <표 7>과 같이 산정되었다. 따라서 OFTEL은 BT의 유실수입을 제외하고도 간접적 편익

(표 7) BT의 간접적 편익 종류와 산정액

간접적 편익	개 념	산 정 액
Life cycle 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 현재의 비경제적 고객이 미래에 경제적 고객으로 전환됨으로써 생기는 이익 	100만~1,000만 파운드
편재성(Ubiquity)	<ul style="list-style-type: none"> • 현재의 보편적 서비스 제공사업자(BT)가 어디에서나 서비스를 제공한다고 인식하고 있기 때문에 다른 사업자보다도 BT를 선택하게 될 가능성이 높은 이익 	4,000만~8,000만 파운드
브랜드이미지 향상	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 서비스를 제공함으로써 BT의 브랜드이미지가 향상되는 효과 - 마케팅비용의 20%로 가정 	5,000만 파운드
PCB 광고효과	<ul style="list-style-type: none"> • 공중전화박스의 로고마크나 광고문안 등에 의한 BT의 광고효과 	1,100만 파운드

자료 : 細谷 毅, “오펜텔, 유니버설서비스에關する諮問文書を發表,” KDD總研 R&A, 1997. 4., pp. 35-36의 내용을 기초로 작성함.

만으로 비용을 훨씬 초과하여 보편적 서비스 기금을 설정할 필요가 없다고 결정하였다.

2. 독일의 보편적 서비스

가. 정의 및 제공범위

EU의 자유화 일정에 맞춰 1996년 7월 5일 연방의회에서 통과된 독일의 신통신법은 입법 목적을 독일전역에 걸쳐 저렴한 요금으로 기본적인 통신서비스를 보급하는데 두고 있으며, 제17조에서는 보편적 서비스를 정의된 일정한 품질로 거주지나 장소에 관계없이 저렴한 요금으로 모든 이용자가 접속할 수 있는 공중에 대한 최소한의 통신서비스라고 정의하고 있다. 공중에 대해 반드시 제공되어야 하는 기본통신서비스에는 음성전화서비스 부문과 전용회선 서비스 부문을 포함한다. 이러한 보편적 서비스의 정의는 기술적 진보나 사회적 진보에 따른 것이어야 한다고 규정하고 있어, 향후 통신기술의 개발과 통신수요의 변화에 따라서 보편적 서비스의 개념이 확대되어야

한다는 것을 함축하고 있다.

보편적 서비스의 구체적인 범위로는 ISDN적 특성을 지닌 음성전화 서비스, 전화번호부 발행 및 번호안내 서비스, 공중전화기의 설치가 포함된다. 그러나 장애인이나 저소득층에 대한 서비스는 EU의 여타 가맹국과는 달리 보편적 서비스 차원이 아니라 사회보장제도 차원에서 다루고 있다.

보편적 서비스 제공의무 사업자는 DT이나 1998년 1월 1일 이후부터 보편적 서비스가 적절히 확보되지 않거나, 확보되지 않을 우려가 있는 경우에는 해당 서비스 시장에서 4%이상의 매출액을 차지하는 면허사업자 및 해당지역 시장에서 경쟁제한법에 의해 지배적인 위치를 점하고 있는 각 면허취득자가 의무를 지고 있다. 또한 규제기관은 보편적 서비스 확보에 문제가 있는 시장에 대해서 보상 없이 보편적 서비스를 제공하겠다는 사업자가 없으면, 해당서비스-지역에서의 지배적 사업자에게 보편적 서비스의 제공을 명할 수 있을 뿐만 아니라 보편적 서비스 제공에 있어 경쟁입찰제를 실시해 최저보상액을 제시한 사업자에

게 보편적 서비스 제공의무를 부과할 수 있다. 현재까지는 보편적 서비스 제공의무를 부담하게 되는 기준인 시장점유율이 4%가 넘는 신규사업자가 없기 때문에 DT에게 보편적 서비스 제공이 의무화되어 있다.

나. 비용분담 메커니즘

보편적 서비스의 제공에 대한 보상은 보편적 서비스 기금에 의해서 이루어진다. 기금분담은 해당서비스 시장에서 시장점유율을 4% 이상 차지하는 사업자가 분담의무를 지며, 기금분담액은 각 사업자가 총매출액에서 차지하는 비율에 따라 결정된다. 시장점유율이 4%이상인 해당 사업자중 기금분담불이행 사업자가 있을 경우, 기금분담불이행 사업자의 분담액은 나머지 사업자들이 자신들의 분담액에 비례해서 추가로 분담한다.

다. 비용산정 방법

보편적 서비스 비용은 보편적 서비스를 효율적으로 제공하는데 소요된 실질적인 장기증분비용에 의거한 비용에다가 투자자본에 대한 이자를 합한 금액에서 보편적 서비스를 제공함으로써 발생하는 수익을 공제하여 계산한다. 수익은 법에 의해 규정된 타당한 요금에 기초하여 계산한다.

3. 프랑스의 보편적 서비스

가. 정의 및 제공범위

프랑스는 EU 통신시장의 완전자유화에 따라 국내통신법을 1996년 6월에 의회의 승인을 얻어 개정하였는데, 보편적 서비스는 신통신법의 주요 내용 가운데 하나로 제3장에 규정되어 있다. 제3장에 대해서는 통신기술 발전과 서비스 변화에 대응

하기 위해 보편적 서비스 범위 및 의무적 제공서비스 항목을 재검토한 정부보고서가 적어도 4년에 한번씩은 의회에 제출되도록 규정하고 있다. 신통신법에서는 보편적 서비스를 모든 이용자에게 균질의 전화서비스를 부담가능한 요금으로 제공하는 것이라고 정의하고 있다.

보편적 서비스의 범위는 가입자간 전화서비스 전송, 번호안내 및 전화번호부 발행(전자 정보에 의한 것을 포함), 공중전화박스의 제공, 긴급전화의 무료제공 등이 포함되며, 이 중 가입자간 전화서비스 전송은 프랑스 전역에 걸쳐 고기능 음성전화서비스, ISDN, 전용회선, 패킷교환 데이터 서비스, 텔렉스 서비스 등에 대한 접속을 포함한다.

한편 장애자와 저소득층에 대한 서비스도 보편적 서비스 범주에서 다루어지고 있는데, 시각장애자에 대해 무료번호안내 서비스, 청각장애자에 대해 특별단말기 무료제공, 전쟁장애자에 대해 특별할인 서비스가 있으며, 65세 이상의 고령자는 기본료가 무료이고 실업보험 수급자 등의 저소득층에 대해 할인서비스가 제공된다. 또한 요금체납자에 대해서도 1년 동안 착신서비스와 긴급전화 및 무료전화를 이용할 수 있는 서비스가 제공된다.

프랑스전역에 걸쳐 서비스를 제공할 능력이 있고 또한 서비스 제공에 동의하는 모든 사업자는 보편적 서비스 제공의무를 진다. 현재는 FT가 보편적 서비스 제공의무를 진 공중통신사업자이며, 무료긴급전화에 대해서는 모든 공중통신사업자가 제공의무를 지고 있다.

나. 비용분담 메커니즘

보편적 서비스 제공에 소요되는 비용분담은 원칙적으로 보편적 서비스 기금을 통해서 공중통신

<표 8> EU 주요 가맹국의 보편적 서비스 정책 비교

정책\국가	영국	독일	프랑스
정의 및 범위	<ul style="list-style-type: none"> • 정당하게 요구하는 모든 사람에게 거주장소에 관계없이 입수 가능한 기본통신 서비스에 접속하게 하는 것 - 공중전화박스 제공 - 무료긴급전화 - 항목별 요금청구서 	<ul style="list-style-type: none"> • 정의된 일정한 품질로 거주지나 장소에 관계없이 저렴한 요금으로 모든 이용자가 접속할 수 있는 공중에 대한 최소한의 전기 통신 서비스 - ISDN의 특성을 지닌 음성전화 서비스 - 번호안내 및 전화번호부 발행 - 공중전화의 설치 	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 이용자에게 균질의 전화서비스를 부담가능한 요금으로 제공하는 것(ISDN, 전용회선, 팩스 교환데이터, 텔렉스 등에 대한 접속을 포함) - 가입자간 통화의 전송 - 번호안내 및 전화번호부 발행 - 공중전화박스 제공 - 무료 긴급통화 제공
복지 서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 장애인이나 저소득층을 위한 서비스를 보편적 서비스의 범주로 다룸 - 문자전화 서비스, 문자중계기 서비스(청각장애자)의 보급과 요금할인 - 무료번호안내(시각장애자) - 농아자에 대한 특별서비스 - 저소득층에 대한 LUS, life line 서비스 및 가입료 분할 지불제도 	<ul style="list-style-type: none"> • 장애인이나 저소득층에 대한 서비스를 보편적 서비스가 아니라 사회보장제도 차원에서 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 장애인이나 저소득층을 위한 할인 서비스 제공을 보편적 서비스의 범주로 다룸 - 무료 번호안내(시각장애자) - 특별단말기 무료(청각장애자) - 전쟁장애자에게 특별할인 - 65세 이상 고령자 기본료무료 - 저소득층(실업보험수급자등)에 대한 할인서비스 - 요금채납자도 1년 동안 착신 전용의 무료· 긴급전화를 이용
비용분담 메커니즘	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 서비스 기금제도로 개별 면허를 갖는 모든 공중통신 사업자가 일정액 이상의 매출액에 따라 분담 - OFTEL에 의하면, 현재 BT의 보편적 서비스 제공비용은 편익에 의해 상쇄되어 실질비용이 존재하지 않아 단기적으로 보편적 서비스 기금은 설정할 필요가 없다고 판단. 1999년까지 보편적 서비스 제도의 전면적인 재검토와 보편적 서비스 기금 제도의 타당성을 검토할 예정 	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 서비스 기금제도로 해당 서비스 시장에서 시장점유율이 4%를 넘는 사업자가 분담함. 기금분담액은 총매출액에 대한 해당 면허취득자 매출액 비율에 따라 결정 - 시장점유율이 4%이상인 해당 사업자중 기금분담불이행 사업자가 있을 경우, 기금분담 불이행 사업자의 분담액은 기금분담이행 사업자들이 자신들의 분담액에 비례해서 추가로 분담 	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 서비스 기금제도로 FT를 포함한 공중통신망사업자와 공중 음성전화 서비스 사업자가 분담(단, 지리적인 요금평준화와 관련된 비용은 2,000년 말까지 상호접속요금에 부가하여 징수) - 보편적 서비스에 대한 기금분담액이나 접속부가료는 각 사업자의 통화량에 비례하여 결정
비용산정 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 장기회피가능비용(어떤 사업을 중지한 경우에 장기적으로 삭감할 수 있는 비용 즉, 장기증분비용과 같은 비용)에서 보편적서비스 제공에 따른 편익(유실수입과 간접적 편익)을 공제한 순수비용 	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 서비스를 제공하는데 소요된 실질적 장기증분비용에 의거한 순비용에다가 투자자본에 대한 이자를 합한 금액에서 보편적 서비스 제공에 따른 편익(법에 의해 규정된 타당한 요금에 기초하여 계산)을 공제한 비용 	<ul style="list-style-type: none"> • 비용산정은 적합한 원가산정시스템에 의해 순비용을 산정하며, 3가지로 분류하여 산정 - 지리적인 요금평준화비용 - 요금계정을 위한 비용(ADC, 2000년 말까지) - 공공적 서비스를 위한 비용

망 사업자와 공중음성전화서비스 사업자에 의해 서 분담되며, 분담액은 각 사업자의 통화량에 비

례해서 결정된다. 그러나 현시점에서는 보편적 서비스 기금에 의한 분담과 상호 접속료에 부가하여

(표 8) EU 주요 가맹국의 보편적 서비스 정책 비교 (앞에서 계속)

정책\국가	영 국	독 일	프 랑 스
비용 산정액	1998년: 4,000만~8,000만 파운드	DT가 보편적 서비스 비용산정 수치를 공개하지 않음	1997년: 48억 299만 프랑 1998년: 60억 4,300만 프랑
의무제공 사업자	<ul style="list-style-type: none"> • BT와 KC - KC에게는 Hull시 지역에서 보편적 서비스 제공의무를 부과 	<ul style="list-style-type: none"> • DT - 보편적 서비스가 적절히 확보되지 않거나, 그러한 가능성이 있는 경우에는 해당서비스 시장에서 4%이상의 매출액을 가진 면허사업자 및 경쟁제한 법에서 규정하는 지배적 사업자 	<ul style="list-style-type: none"> • FT - 긴급전화 무료 제공의무는 모든 공중음성전화 서비스 사업자에게 의무로 부과
특 징	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 서비스 제공에 있어 competitive tendering이나 pay or play 등 경쟁방법을 도입하여 보편적 서비스비용을 최소화하는 정책을 추구 • 보편적 서비스 비용산정시 간접적 편익을 강조하여 계산하는 경향 	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 서비스의 범위를 시장수요변화에 따라 변경시킨다는 관점이며, ISDN특성의 전화서비스를 포함 • 장애인이나 저소득층에 대한 서비스는 사회보장 차원에서 지원 • 보편적 서비스 제공에 경쟁입찰제를 적용함 	<ul style="list-style-type: none"> • 비용분담방식으로 기금제도와 접속료부가제도를 복합적으로 적용 • 보편적 서비스에 ISDN, 전용회선 등에 대한 접속을 포함 • 통신법중 보편적 서비스에 관련된 부분은 4년에 한번씩 정부보고서를 의회에 제출하여 새로운 서비스의 포함여부를 제안

징수되는 방법이 복합적으로 사용된다. 즉 지리적인 요금평준화를 위한 비용과 요금재조정을 위한 비용은 상호접속료에 부가하는 형태로 보상되며, 공공적 서비스를 위한 비용은 보편적 서비스 기금을 통해서 보상된다. 이 중 요금재조정을 위한 비용의 경우 이동통신사업자는 부담할 의무가 없으며, 요금재조정이 완료되는 2000년 말 이후에는 이 비용이 발생하지 않는다. 뿐만 아니라 요금재조정이 완료된 이후부터는 지리적인 요금평준화를 위한 비용도 공공적 서비스를 위한 비용과 마찬가지로 보편적 서비스 기금으로 분담된다.

다. 비용산정 방법

보편적 서비스에 소요되는 비용산정은 다음과 같이 세가지로 분류하여 계산된다. 첫째, 지리적인 요금평준화를 위한 비용으로, 수익성이 낮은 비경제적인 지역의 가입자에 대해서도 전국적인

평준화 요금으로 서비스를 제공함으로써 발생하는 비용이다. 둘째, 요금재조정을 위한 비용으로, 과거에는 기본료 및 시내통화료가 낮기 때문에 발생하는 적자를 장거리 부문에서의 흑자로 보조해 왔으나, 통신시장의 경쟁도입에 따라 요금불균형을 시정하기 위해 기본료 및 시내통화료를 인상하고 장거리통화료를 인하하는 요금재조정을 실시하는 과정에서 시내부문의 적자가 요금재조정이 완료될 때까지 발생하게 되는데 이 적자부문을 보편적 서비스 비용으로 계산하는 것이다. 이동통신사업자는 이동통신의 발전과 이용자에게 저렴한 요금으로 이동통신 서비스를 전국적으로 제공해야 하는 의무로 인해 발생하는 추가통화비용 때문에 요금재조정을 위한 비용을 부담할 의무가 면제된다. 셋째, 공공적 서비스를 위한 비용으로, 공중전화박스, 번호안내, 긴급통화, 장애인 등에 대한 할인요금 서비스에 따른 비용이다.

보편적 서비스 비용중 요금재조정을 위한 비용은 결국 요금재조정으로 발생하는 접속적자보전(ADC)을 보편적 서비스 비용으로 계산하는 것인데, ADC는 원칙적으로는 보편적 서비스 비용에 포함되지 않지만 요금재조정이 완료될 때까지 과도기적 비용으로 계산하는 것이다. EU가 발표한 1996년 「보편적 서비스 비용산정과 분담에 대한 국가제도의 산정기준과 제도적용을 위한 회원국의 가이드라인에 관한 보고」에서도 ADC는 보편적 서비스 비용과는 다른 과도기적 비용으로 간주해야 하지만, ADC를 부과하는 것 자체는 문제가 되지 않는다는 견해를 보이고 있다. 그러나 ADC는 기존사업자의 적자서비스를 보전하기 위한 비용임에도 불구하고 이를 타사업자에게 부담시킨다는 점에서 비판을 받고 있다. 더구나 영국의 ADC는 일정 수준이상의 시장점유율을 지닌 사업자에게만 부담의무가 있었다는 점에 반해, 프랑스는 FT의 회선을 이용하고 있는 모든 고정전화 사업자가 부담을 지고 있기 때문에 신규사업자에게 불리하게 적용되고 있다.

이상에서 살펴본 EU 주요 가맹국인 영국, 독일, 프랑스의 보편적 서비스 정책을 요약해서 비교해 보면 다음의 <표 8>과 같다.

V. 향후과제 및 시사점

EU는 통신시장 자유화를 추진하기 시작하면서 서부터 보편적 서비스의 확보문제도 중요한 사항으로 다루어 왔으며, 시장개방후의 공정경쟁과 관련하여 보편적 서비스의 정의 및 범위, 비용산정 및 분담방법 등에 관해 계속적인 논의를 해왔다. 특히 EU는 보편적 서비스와 관련한 논의에 있어

전화보급 및 제공되는 서비스의 범위와 수준을 확대하고, 장애인 및 저소득층에 대한 서비스 제공을 다양화하는 동시에 이러한 보편적 서비스를 확보하기 위한 지원이나 정책이 경쟁을 저해하지 않도록 하는데 깊은 관심을 두고 있다.

EU는 보편적 서비스의 개념을 고정된 개념이 아니라 점진적으로 변화하는 동태적인 개념으로 파악하고, 통신기술 개발과 시장수요 변화에 따라 고도화되고 다양한 서비스를 보편적 서비스로 확대 보급하고자 하는 의도를 밝히고 있다. 이미 독일과 프랑스의 경우는 ISDN서비스를 보편적 서비스 범주에 포함시키고 있다. 그러나 회원국들간에 통신시장 환경이 매우 다르기 때문에 EU 차원에서 모든 회원국들이 제공하는 보편적 서비스를 동일한 수준으로 유지하기 위해서는 많은 어려움이 따른다는 문제가 있다.

한편 EU는 보편적 서비스의 재원조달 방법으로 보편적 서비스 기금제도를 원칙으로 하고 접속료에 부가해서 징수하는 방법을 복합적으로 사용할 수 있도록 인정하고 있다. 그러나 보편적 서비스의 제공에 소요되는 순수비용을 계산하는데 있어서 명백한 기준을 제시하지 못하고 있다. 특히 보편적 서비스 제공사업자가 얻을 수 있는 편익중에서 간접적 편익의 계산은 객관적인 기준이 없어 회원국의 규제기관과 보편적 서비스 제공사업자간에 계산상에 상당한 괴리가 발생하고 있다. 더구나 보편적 서비스의 순수비용을 명확한 기준에 의하지 않고 과도하게 산정하는 것은 경쟁을 저해할 수 있는 요인이 되기 때문에 더욱 시급히 해결해야 할 과제이다.

EU는 회원국들이 실시해야 할 보편적 서비스 정책에 대한 지침들을 지속적으로 제시하였으며,

회원국들은 이러한 지침에 근거해서 보편적 서비스 정책을 추진해왔다. 그러나 위에서 언급한 문제 이외에도 앞으로 해결해야 할 과제들이 많이 남아있다. 따라서 EU는 회원국내의 모든 이용자들이 부담가능한 가격으로 질 좋은 서비스를 확보할 수 있도록 계속 노력하고 있으며, 현재의 보편적 서비스와 관련된 내용들을 1999년까지 재검토할 예정이다.

앞서 고찰한 EU의 보편적 서비스 정책을 토대로 우리나라의 보편적 서비스 정책에 대한 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 보편적 서비스 개념과 범주를 점차로 확대해서 적용할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다. 현재 우리나라에서는 보편적 서비스에 대해 전기통신과 관련된 법²⁶⁾에서 정의 및 제공의무 사업자 등을 규정하고 있으며, 제공되고 있는 보편적 서비스의 종류는 기본료와 시내요금의 저렴하고 전국 균일적인 요금으로 제공, 장애자 및 저소득층에 대한 복지서비스 제공, 공중전화박스 보급, 무료긴급통화의 제공 등이다.

그러나 보편적 서비스는 통신기술의 개발과 수요의 변화에 따라 보편적 서비스의 개념이 확대될 수밖에 없기 때문에 제공되는 서비스의 수준을 장기적으로는 음성전화수준에서 ISDN 서비스, 멀티

미디어 서비스까지 점차로 확대하여야 한다. 정보사회로 진입한 오늘날 단순히 음성전화서비스를 보편적 서비스의 범주로 다루는 것은 부족하다. 따라서 정보사회에서 누구나 필요로 하는 정보를 부담가능한 요금으로 접속할 수 있도록 보편적 서비스 정책을 추진해야 한다.

둘째, 보편적 서비스의 제공은 단기적으로는 해당 서비스시장에서 일정비율 이상의 시장 점유율을 차지하고 있는 사업자가 부담하도록 하고, 장기적으로는 모든 시장참여자가 부담하여야 할 것이다. 한편 경쟁이 성숙되고 보편적 서비스를 제공할 수 있는 능력을 갖춘 사업자가 다수 출현될 것이므로 경쟁적 입찰(competitive tendering)이나 선택적 보상(pay or play) 방법 등을 도입하여 보편적 서비스 제공비용을 최소화하도록 유도해야 한다.

셋째, 재원조달은 보편적 서비스 정책에 있어 가장 핵심이 되는 문제이다. 현재 EU뿐만 아니라 미국, 일본 등 대부분의 국가들이 그 동안 많은 논의를 거친 끝에 보편적 서비스 기금제도를 도입하여 비용을 분담하고 있는 추세이므로, 원칙적으로 기금제도를 도입하는 것이 바람직하다. 그러나 상호접속요금에 부가하는 형태를 복합적으로 사용하는 방안도 신중히 검토해 보아야 한다. 예를 들면, 제공되는 보편적 서비스 중에서 공중전화박스, 무료긴급전화, 장애자 및 저소득층에게 제공되는 서비스에 소요되는 비용은 기금을 통해서 분담하고, 전국적으로 균일적인 저렴한 요금의 확보를 위해 소요되는 비용, 즉 시내적자 부문은 상호접속요금에 부가해서 징수하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

26) 「정보화촉진기본법」 제3조에 “정보통신기반에 대한 자유로운 접근과 활용” 및 “지역적 경제적 차별이 없는 균등한 조건의 보편적 의무제공”을 규정하고 있고, 「전기통신사업법」 제32조와 동법시행령 제10조에서 정보통신 이용촉진과 보급확산, 사회복지증진을 위하여 필요로 하는 자의 통신을 위한 전기통신역무의 경우에는 요금감면을 할 수 있도록 규정하고 있다. 한편, 전기통신사업법 제3조(의무제공 등) 제3항에서도 전기통신역무의 요금은 이용자가 공평저렴하게 제공받을 수 있도록 합리적으로 결정되어야 한다고 규정하고 있다.

보편적 서비스 기금제도를 통한 비용분담은 경쟁중립적으로 제공의무 사업자가 소요한 비용을 모든 기본통신 사업자가 분담하도록 의무화하는 것이 바람직하다. 비용분담 수준의 결정은 매출액, 통화량, 회선수, 영업이익 등 여러 측면에서 검토할 수 있다. 비용분담은 동등하고 비차별적인 원칙하에 모든 통신사업자가 분담하지만, 매출액이 일정액 이하의 사업자는 감액하거나 면제하도록 하는 방안도 검토되어야 한다.

넷째, 비용산정 방법은 장기적으로 볼 때, 효율적인 사업경영을 전제로 하는 장기증분비용방식의 도입이 바람직하나, 이 방식의 도입을 위해서는 합리적인 원가모형이 정립되어야 하며 많은 시간이 요구된다. 따라서 합리적인 원가모형이 정립될 때까지는 전부배부방식에 기초하여 비용을 산정하는 것이 바람직하다. 비용은 보편적 서비스를 제공함으로써 얻을 수 있는 편익을 공제한 순수비용만을 계산하되, 간접적인 편익을 고려할 것인가의 여부를 고려한다면 어떠한 것들을 포함시킬 것인가의 문제, 그리고 이러한 편익을 정량화하는 객관적인 방법을 신중히 검토해야 할 것이다. 또한 비용산정의 정확성과 비용분담의 합리성을 기하기 위해서 객관적이고 경쟁중립적인 보편적 서비스 기금을 관리하는 전담기구를 새롭게 설립하는 방안도 검토되어야 한다.

마지막으로 보편적 서비스의 정책은 객관성과 투명성을 근간으로 추진되어야 한다. 즉 보편적 서비스의 범위, 비용산정, 비용분담 등의 결정은 객관적이고 투명하게 진행되어야 한다. 또한 보편적 서비스 정책수립의 방향은 공정경쟁 및 사업자간의 형평성에 중점을 두는 것도 중요하지만, 사

용자에게 보편적 서비스의 보급을 확대한다는 측면에 중점을 두는 것도 중요하다. 특히 저소득자나 장애인들과 같은 경제적인 어려움이 있는 계층에 대해 중점을 두는 정책방향이 바람직할 것이다.

참고 문헌

- [1] 김방룡·권오성, “유럽연합 통신시장의 자유화 동향 분석,” 주간기술동향, TIS-98-22, 1998. 6. 10., pp. 1-18.
- [2] 細谷 毅, “오텔, 유니버설서비스에關する諮問文書を發表,” KDD總研 R&A, 1997. 4., pp. 32-37.
- [3] 近藤 麻美, “프랑스 ART, 유니버설서비스의負擔費用을算定,” KDD總研 R&A, 1997. 8., pp. 47-48.
- [4] “EU, 認可·ライセンス付に關わる指令案を採擇,” KDD總研 R&A, 1997. 5., pp. 28-30.
- [5] “EU加盟國のユニバーセルサービスの實態,” KDD總研 R&A, 1998. 4., pp. 29-39.
- [6] Colin R. Blackman, “Universal Service: Obligation or Opportunity?,” *Telecommunications Policy*, Vol. 19, No. 3, 1995, pp. 171-176.
- [7] *European Commission, Status Report on European Union Telecommunications Policy*, DGXIII/A/1, January 1998.
- [8] Michael Tyler, William Letwin, and Christopher, “Universal Service and Innovation in Telecommunication Services,” *Telecommunications Policy*, Vol. 19, No. 1, 1995, pp. 3-21.
- [9] OFTEL, *Universal Telecommunications Service: Proposal Agreements for Universal Service in the UK from 1997*, 1997. 2.
- [10] Stephen Graham, James Cornford, and Simon Marvin, “The Socio-Economic Benefits of a Universal Telephone Network,” *Telecommunications Policy*, Vol. 20, No. 1, Jan/Feb 1996, pp. 3-10.
- [11] William J. Drake and Eli M. Noam, “The WTO Deal on Basic Telecommunications,” *Telecommunications Policy*, Vol. 21, No. 9/10, 1997, pp. 799-818.