

# 방송·통신 융합과 방송의 보편적 서비스 도입 논의

2006. 7. 18

## 요약

- I. 문제제기
- II. 방송의 수용자 복지 논의
- III. 방송의 보편적 서비스 도입 논의
- IV. 해외 동향
- V. 결론

작성 : 성숙희 책임연구원(3219-5433)

sukhees@kbi.re.kr



요 약

- 방송과 통신이 융합되는 환경 속에서 수용자 복지로서 방송에도 보편적 서비스 (universal service) 제도를 도입하자는 논의가 제기되고 있음. 방송과 통신이 융합되면서, 대부분의 서비스들이 유료화되고 있는 추세를 감안할 때 정보 격차(digital divide)를 해소하기 위한 방안으로 방송 영역에도 보편적 서비스를 도입하자는 주장임.
- 보편적 서비스는 현재 통신에서만 제도화된 개념으로 ‘모든 이용자가 언제 어디서나 적절한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신 의무’를 의미함.
- 세계적으로 정보통신 영역에 있어 보편적 서비스의 범위를 기존의 유선전화 서비스 범위를 넘어 고도화 서비스(enhanced service) 분야로 확대하려는 추세이지만, 방송서비스 영역으로까지는 그 논의가 확장되지 않고 있음.
- 미국에서 케이블 방송에 대해 보편적 서비스 개념을 적용하자는 주장이 제기된 적이 있었으나 채택되지는 않음.
- 방송의 보편성에 있어서는 보편적 접근에 대한 다양한 강조를 볼 수 있음. 보편적 접근은 가용성과 비용적절성을 동시에 확보하고자 하는 보편적 서비스에 비해 가용성 확보에 한정됨.
- 방송에 보편적 서비스 제도를 도입하려면 방송에 대한 개념적인 정립과 법적인 검토가 수반된 신중한 접근이 필요할 것임.
- 통신의 보편적 서비스는 네트워크에 대한 서비스이지만 방송은 콘텐츠에 대한 서비스라는 현저한 차이점이 존재함. 따라서 콘텐츠를 다루는 방송에 있어 구체적인 방송서비스를 보편적 서비스의 대상으로 정하고 해당 방송사에 법적 제공 의무를 부여할 경우 언론자유와 소극적 측면인 ‘보지 않을 권리’를 침해할 위험이 발생할 수 있음. 따라서 방송에 보편적 서비스 제도를 도입하게 된다 하더라도 그 범위는 ‘내용 중립적’인 영역으로 제한되어야 할 것임.
- 정보통신 영역에서의 보편적 서비스 확대는 시장의 경쟁질서를 왜곡하지 않는 최소한의 범위에서 추진되어야 함. 따라서 방송과 관련하여 보편적 서비스 도입을 고려할 경우 경쟁 및 기술 중립성의 원칙과 합리적 비용분담의 원칙이 준수되도록 함으로써 경제적 효과의 왜곡을 최소화하는 것이 중요함.

## 방송통신 융합과 방송의 보편적 서비스 도입 논의

### I. 문제 제기

□ 최근 방송과 통신의 융합, 방송서비스의 디지털화 등 기술의 진보와 방송의 유료화 등 시장여건이 변화해 가면서 최소한의 방송이용권이라는 수용자의 권리가 침해될 수 있다는 우려가 제기되고 있음. 이에 따라 기본적인 방송서비스의 접근을 보장할 수 있도록 방송부문에 통신 부문에서 적용되고 있는 보편적 서비스 제도와 유사한 형태의 수용자 복지 구현 방식이 도입되어야 한다는 주장이 지속적으로 제기됨.(류준렬/배진한 2000, 최양수 2001, 이수영/박은희 2002, 곽정호 2003, 이상길 2003)

- 디지털기술의 발전과 방송과 통신의 융합으로 경쟁과 산업의 육성이 핵심정책으로 대두되면서 방송과 통신 분야 모두에 시장원리가 적용되기 시작함. 특히 방송 분야의 경우, 과거에는 보호측면의 규제정책이 중심을 이뤄왔으나 최근 들어 통신과 융합이 진전되면서 시장논리가 강조되는 추세임. 미디어 시장에서 경쟁 논리가 지배할수록 정보의 상품화와 연성화가 촉진될 것이고, 그에 따라 고급정보를 향유할 수 있는 경제력과 해독력이 있는 '정보부자'와 '정보빈자'간의 정보의 격차는 더욱 확대될 것임.

- 방송에 있어서의 보편적 서비스 논의는 주로 공영방송을 중심으로 전파 도달범위의 보편성 및 내용의 보편성을 중심으로 이루어져 왔으나, 방송통신 융합과 더불어 수용자 복지를 구현하는 방안으로서의 제도화 논의가 힘을 얻고 있음. 즉 방송 영역에 통신적인 의미의 보편적 서비스 개념을 도입하여 지상파방송을 넘어, 케이블TV, 위성방송에 이르기까지 최소한의 방송이용권을 확보할 수 있어야 한다는 주장임.

□ 그러나 보편적 서비스를 도입하기 위해서는 고려해야 할 여러 가지 변수가 있고,

그와 더불어 시장에 대한 정책적 개입으로 인한 시장왜곡에 대한 우려도 제기됨. 보편적 서비스라는 개념은 현재 통신에만 제도화된 개념으로 보편적 서비스를 어떻게 정의하느냐에 따라 제공 서비스의 범위, 제공자, 재원조달 등에 대한 접근 방식이 달라질 수 있음. 따라서 방송통신 융합 환경 하에서 방송 서비스에 대한 보편적 서비스의 제도화가 개념적으로 가능한지, 그리고 도입이 가능하다면 어떤 문제들에 대한 고민이 수반되어야 하는지를 검토하는 것이 본 연구의 목적임.

## II. 방송의 수용자 복지 논의

### 1. 방송환경의 변화와 수용자 복지

□ 방송과 통신이 융합하는 환경 하에서 공익에 근거하던 방송의 수용자 복지 개념에도 변화가 필요하다는 주장이 제기됨. 공익은 말 그대로 사적 개인들의 특수한 이익이 아닌 공공의 이익을 뜻함. 이에 근거하여 방송에는 공익성 구현을 위하여 공공 서비스 의무가 부과되어 왔음. 반면 통신에 있어서의 수용자 복지는 보편적 서비스를 통해 구현되어 왔음. 통신 영역은 전통적으로 규모의 경제와 범위의 경제를 실현할 수 있도록 자연독점의 특혜를 누리는 대신 보편적 서비스의 의무가 부과되었던 것임.

□ 미디어들간에 융합이 가속화되고 방송과 통신간의 경계가 모호해지는 현실을 감안하여 수용자의 복지 구현 방식으로서의 공익 개념은 기존의 방송 영역내에서 이해되기보다 통신과 연계하여 재정립되어야 한다는 시각과 방송의 고유한 문화적 영역을 인정하여 다른 경제적 영역과 다르게 정립되어야 한다는 시각이 맞서고 있음.

#### 1) 방통융합 환경하에서도 방송의 공익성은 불변한다는 입장

- 방송과 통신의 본질적 차이를 인식해야 한다는 입장. 즉, 선택된 사용자간의 양방

향적 송수신 행위를 의미하는 통신과 불특정 다수의 공중을 대상으로 음성 및 영상이 포함된 방송프로그램을 단방향적으로 전달하는 방송과의 본질적 차이는 융합의 도래에도 사라지지 않는 차이라는 입장임.

- 방송과 통신은 서로 다른 커뮤니케이션 형태를 기반으로 함. 방송은 '1:다수'의 커뮤니케이션 방식을 취하기 때문에 그 사회적 영향력에 주목하게 되는 반면, 통신은 '1:1'의 커뮤니케이션 형태이기에 개인적 이용의 영역에 있음. 따라서 방송은 콘텐츠라는 소프트웨어에 주목하는 반면, 통신은 네트워크라는 하드웨어를 중심으로 구성됨.

## 2) 방송의 위상과 공익 개념의 재정립이 필요하다는 입장

- 방송의 '수용자 복지 개념'은 '채널(전파)의 희소성과 사회적 영향력'이라는 방송의 특성에 근거한 공익의 관점에서 출발하였음. 따라서 새로운 방송매체의 등장으로 채널의 희소성 논리가 사라질 경우 방송에 대한 정책적 접근이 다른 매체 분야와 차별화될 이유가 없다는 주장을 근거로 함. 방송환경의 변화는 자유경쟁, 탈규제, 시장의 자율기능과 같은 시대적 조류를 반영함으로써 보다 중요한 관심사가 방송 산업 자체의 효율성으로 점차 옮겨가게 되었고, 시청자 권익으로서의 공익성은 소비자로서 시청자의 선호에 부응하는 공중이 판단하는 이익이라는 입장임. 즉 다양한 서비스를 선택할 수 있는 소비자의 선택성 확대를 의미함.

- 방송에 있어서도 시장원리가 점차 지배적인 원리가 되어 가는 가운데, 규제 지향적인 접근방법에서 벗어나서 시장원리를 포괄적으로 받아들이며 자율적 규제, 경제적인 인센티브에 의존하는 정책접근이 강조되고 있는 추세임. 이러한 맥락에서 시장원리와 근본적으로 상충하고 때로 신규방송사업 정착에 장애요인으로 작용하는 공익이념은 한계를 노정하고 있다고 봄.

- 방송이 점차 시장원리에 따른 직거래적 서비스(transactional service)로 변화하는 추세 속에서 저소득층, 저교육 수용자층, 소수집단 등이 정책적으로 보호해야 하는 핵심 대상이 되고 있음. 따라서 전 수용자층을 대상으로 적용되는 추상적 이념의 공익 개념보다는 구체적인 정책이념이 필요하며, 그 대안으로서 보편적 서비스 이념이 기능할 수 있을 것이라는 주장이 제기됨.(윤석민 1999)

2. 방송의 보편성 개념 vs. 통신의 보편적 서비스<sup>1)</sup>

1) 방송의 보편성 개념

○ 경쟁 시장에서의 생존 전략을 염두에 두고 만들어진 통신에서의 보편적 서비스 개념과 달리 경쟁과는 거리가 먼 ‘공공성’이라는 틀 속에서 논의되는 방송의 보편적 서비스 개념은 필연적으로 개념상의 모호성을 극복하기 어려운 한계가 있음.

○ 통신에서와는 달리 현재 방송법에는 명시적으로 보편적 서비스나 역무에 대한 규정이 없음. 다만 공공성 및 공익성으로서 사회의 모든 구성원들에 대한 방송접근권만이 암묵적으로 인정되어 왔고, 내용의 보편성이 강조되고 있음.

<표 1> 방송·통신의 보편적 서비스 구현방식 비교

구분	방송서비스	통신서비스
법제화	암묵적인 보편적 서비스 제도	명시적인 보편적 서비스 제도
제공범위	지상파방송(커버리지, 내용규제)	시내전화, 시내공중전화, 선박무선, 도서통신, 긴급통신, 복지통신(접근가능성)
제공사업자	아날로그 지상파 방송사업자	·전국적 제공사업자 지정(KT) :

1) 공익 개념뿐만 아니라 보편적 서비스 역시 상세한 정의의 결여로 비판받고 있는 개념임.(Napoli 2001: 177) 이 개념은 19세기 말 교통부문에서 시작되었으나 20세기에 들어오면서 점진적으로 공익산업에 적용되어 왔으며, 특히 통신부분에서 널리 사용됨. 따라서 보편적 서비스에 대한 개념 정의도 다양함. 광정호(2005)는 “한 국가의 국민들이 인간다운 생활을 영위하기 위하여 요구되는 필수적인 공공재화의 최소한의 이용권을 보장하는 것을 의미”한다고 정의하고 있고,(광정호 2005: 1) 이상우·김창완(2006)은 “전화, 전기, 수도 등과 같이 일상생활과 관련하여 가장 기본적이고도 필수적인 서비스가 소비자의 소득수준이나 거주 지역 등과 같은 개별적인 환경요소에 상관없이 모든 소비자들에게 적절한 가격으로 제공되도록 하는 것”으로 정의함.

7 KBI 포커스 06-11 방송통신 융합과 방송의 보편적 서비스 도입 논의

		시내전화, 시내공중전화, 선박무선, 도서통신 ·모든 사업자 지정 : 긴급통신, 복지통신
비용보조제도	암묵적 비용보전(수신료, 방송발전기금)	USF 비용보조제도 운영(긴급통신, 복지통신 제외)
기금형태	별도기금 없음	가상기금(virtual fund) : 정부 통제하에 사업자간 정산

주: 수신료, 방송발전기금 등은 보편적 서비스 제공의무에 대한 암묵적 비용보전의 성격을 내재함.

※ 출처 : 광정호(2005)

- 통신의 비밀을 지키고자 내용물에 관심을 보이지 않는 통신의 법리와는 달리 내용물을 널리 알리고자 방송의 자유라는 기본원리를 강조하는 방송의 경우 보편적 서비스 개념은 방송의 공공성을 인정하는 데서 출발함.(방석호 2004: 474)

- 방송에서의 보편성 개념은 '정보수단에서의 접근가능성'을 의미하는 통신에서의 보편적 서비스 개념에 더해, 매체특성상 내용 측면도 중시, 즉, '방송서비스의 접근가능성'과 동시에 '편성내용에서의 보편성'을 포괄하는 개념임.(최양수 2002: 51~52)

- '방송서비스의 접근가능성' 실현은 방송 전파가 전국에 도달하도록 하고 난시청 지역을 제거하는 일에 해당함. 특히 수신료로 운영되는 공영방송사에게 기본적으로 부여된 의무임. 또한 지상파TV를 수신하는 데 있어 별도의 요금을 부과하지 않는다는 것은 프로그램에 대한 보편적 접근(universal access)이 인정되었다는 것을 의미함.

- 그러나 기존의 방송 환경에서와 달리 방송통신융합 환경 하에서 보편적 접근을 확보한다는 것은 전송 시스템 자체가 지상파, 위성, 케이블, 통신회선까지 다양화되어짐으로써 단일 시스템으로는 모든 가정에 서비스를 제공할 수 없게 되고, 따라서 공공서비스 방송을 주요한 모든 수단을 통해 보낼 수 있도록 경쟁 상대 회사가 가지고 있는 위성과 같은 전송시스템도 이용할 수 있다는 의미의 '보편적 이용(universal availability)'의 법적 개념으로 변형되어 주장되기도 함.(방석호 2004: 475)



- ‘편성 내용의 보편성’은 방송 내용이 전 국민을 대상으로 보편적이어야 한다는 것임. 이는 전국 뉴스의 제공, 시사프로그램, 전국민의 관심사인 스포츠 경기 등에 대해 모든 사람들이 접근할 수 있어야 한다는 의미임. 또한 특정 계층의 취향만을 만족시키는 프로그램을 지양하고 방송에서 소외되는 계층이 없도록 다양한 프로그램을 전송해야 한다는 것임.

## 2) 통신의 보편적 서비스

□ 보편적 서비스의 개념은 원래 미국에서 독점적 전화사업자가 고비용 지역과 저소득층에게 전화서비스를 제공하는 목적으로 시작됨. 정부 또는 규제당국은 보편적 서비스정책을 실현하기 위해 요금평준화(rate averaging) 및 내부상호보조(cross-subsidization)를 통하여 부담 가능한 시내요금을 유지시켜 왔음. 현재 보편적 서비스는 원가보다 낮은 요금을 다른 부문의 상호보조를 통하여 보전받거나, 저비용지역의 요금을 높게 책정함으로써 원가를 보전하고 있음.

- 대부분의 통신서비스가 국가에 의해 독점 공급되던 시기에는 기본통신의 차별없는 제공은 수익성을 중시하는 경쟁적 체제하에서 이루어지기 힘든 것으로 인식되었으며, 명문적 규정이 없는 경우에도 보편적 서비스 개념은 중시되어 왔음.

- 다수 선진국에서는 1990년대부터 통신 부문에 경쟁적 요소를 도입하면서 주요한 통신서비스의 안정적이고 적정한 공급을 위하여 보편적 서비스 제도를 법적으로 도입하였고, 우리나라도 1998년 전기통신사업법에 이를 명시하였음.

- 우리나라의 보편적 서비스 개념 ; ‘모든 이용자가 언제 어디서나 적정요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신 의무’ (전기통신사업법 제2조 1항의 3)로 시내전화, 시내공중전화, 도서통신(무선구간), 긴급 통신용전화, 선박무선전화 및 장애인과 저소득층에 대한 요금감면(복지통신) 서비스를 포함함(동 법 시행규칙 제2조 2).



□ 도입 근거

- 보편적 서비스의 근거는 자유 민주주의의 기본 원칙 준수와 통신 망외부성(network externality)<sup>2)</sup> 효과 및 정보격차(digital divide)의 해소에 있음.(곽정호 2005: 1-2)

○ 자유민주주의의 기본원칙 실현

- 사회 계층 및 지리적인 차이를 떠나 형평성과 비차별성, 기회균등 원칙에 입각하여 최소한의 사회보장을 구현함으로써 자유민주주의 지속에 기여한다는 취지를 지님. 형평성의 원칙에 의해 국민 대다수가 이용하는 서비스는 모두에게 이용가능하도록 보증할 것을 요구.

- 정보통신정책적 측면에서는 정보격차의 해소를 통하여 사회적 형평과 경제적 효율을 추구하면서 국가적 통일성과 국민화합이라는 국가적 목표달성에 기여하는 정책 대안으로 인식됨.

- 경제학적으로는 망외부성의 긍정적 효과를 통하여 사회적 후생의 증진을 기대할 수 있음.

- 따라서 보편적 서비스란 정치적 소수 계층, 경제적 빈곤층, 사회·문화적 소외계층에 대해서 그 사회에 소속되어 있는 사회 구성원으로서 누려야 할 최소한의 정보접근의 기회를 보장함으로써 그 사회의 미디어가 제공하는 각종 정보와 편익이 정치적 기득권층이나 경제적 부유층에 의해 편중됨으로써 발생하는 사회적 불평등 구조의 심화를 완화시키는 것이라고 할 수 있음(최영목, 1999).

□ 동적 개념으로서의 보편적 서비스

- 보편적 서비스는 시간 경과에 따라 변하는 동적 개념으로서 그 구성 및 범위는 언제나 사회적 가치 기준에 대한 정책적 판단의 문제임. 미국의 1996년 통신법에서는 보편적 서비스를 진화 단계(evolutionary level)로 규정하고 있음. 즉 정보통신기술 발전 및 서비스 진전 등 시장 동향을 고려하면서 제도 자체를 정기적으로 검토할 필요가 있다고 봄(254조 c). 이 규정은 보편적 서비스의 고도화 여부에 관한 논의의

2) 수요자와 공급자 간의 거래가 제삼자의 경제적 후생에 영향을 미치는 것을 의미함.

시발점이 되고 있음.

- 전통적인 보편적 서비스는 전화서비스에서 비롯되었지만, 정보 통신의 발달(예를 들면 음성 외에도 이미지, 문자, 동영상 정보 및 멀티미디어 서비스 등)과 이에 대한 수요가 늘어나면서 보편적 서비스의 개념 전환이 불가피하게 됨. 우리나라도 보편적 서비스의 구체적인 내용을 결정할 때 ‘정보통신기술의 발전 정도, 전기통신 역무의 보급 정도, 공공의 이익과 안전, 사회복지 증진 및 정보화 촉진 등’을 고려하도록 규정(전기통신사업법 제3조 2의 3항)함으로써 보편적 서비스의 동적 개념을 인정하고 있음.

- 따라서 세계 각국은 보편적 서비스를 기존의 전화서비스에서 멀티미디어서비스로 확대하고 있음. 또한 정보화가 진전될수록 장애인들의 사회적 소외감 및 격차가 오히려 증대되는 추세이기 때문에 장애인에 대한 보편적 서비스 제공을 위한 제도 마련 등에 정책적인 관심을 확대하고 있음.

### III. 방송의 보편적 서비스 도입 논의

#### 1. 논의 배경

□ 방송통신 융합 현상으로 인하여 규제 원칙의 변화, 새로운 미디어의 수용에 따른 정보격차가 확대될 우려가 있으며, 방송서비스의 유료화 추세는 공공서비스로서의 방송역할을 축소할 우려가 있다는 점을 근거로 수용자 복지 차원에서 방송에도 통신과 유사한 형태로 기본적인 방송서비스에 대해 보편적 서비스 제도를 도입해야 한다는 주장이 제기됨.(류춘렬/배진한 2000, 이수영/박은희 2002)

#### ○ 방송과 통신의 융합

- 방송·통신 융합 현상으로 인해 보편적 서비스에 대한 새로운 개념 정립의 필요성이 부각되고 있음. 즉, 방송서비스가 통신망을 통해 전달되거나, 통신서비스와 유사한 방송서비스가 제공됨에 따라서 기존의 통신서비스에 적용되어왔던 보편적 서비스

의 개념이 방송서비스에게까지 확대 적용될 필요성이 제기됨.

- 방·통 융합 현상이란 구체적으로 별개의 분리된 영역이었던 통신부문과 방송부문이 기술의 발전, 산업적 목적 및 서비스 수용의 다양화에 따라 망과 서비스의 구분이 점차 중첩되어 산업구조와 제도가 지속적으로 통합되는 현상으로 이해할 수 있음. 이러한 변화는 결과적으로 방송서비스에 적용되어 왔던 보편적 서비스제도의 규제원칙이 그대로 적용됨과 동시에 통신산업에 적용되었던 규제원칙도 적용되어야 하는 문제에 봉착하게 된 것을 의미.

○ 방송서비스의 유료화

- 방송서비스들이 경쟁을 기반으로 유료서비스로 제공됨에 따라 유료서비스인 통신부문과 유사하게 저렴한 요금으로서의 접근가능성을 보장함으로써 ‘소외계층의 최소한의 방송이용권’을 보장하는 방향으로 보편적 서비스제도의 마련 및 변화의 필요성이 제기됨.(곽정호 2005: 11)

- 대표적인 공익방송의 성격을 지니는 것으로 평가되는 지상파방송은 여전히 무료로 제공되고 있지만 종합유선방송, 위성방송 등은 치열한 가입자 유치경쟁이 요구되는 경쟁구조로 변화했음. 최근에는 지상파방송사업자들도 각 사의 홈페이지를 유료화하여 광고, 콘텐츠 재판매나 유료 콘텐츠 서비스, 전자상거래 등을 통한 수익모델을 추구하고 있음.

- 전국적 커버리지를 확보하고 있는 유료방송인 케이블방송, 위성방송은 멀티미디어 환경의 다양한 부가서비스 제공이 가능하여 소외계층에게 보편적 서비스의 도입이 필요한 우선적인 대상 서비스로 검토되어야 한다는 주장이 제기됨.

○ 정보격차(digital divide) 확대

- 경제적인 능력에 따라서 이용할 수 있는 서비스가 계층간에 차별화될 가능성이 클 우려가 제기되고 있음. 즉, 각종 정보를 받아볼 수 있는 능력을 지닌 사람은 새로운 미디어의 수용으로 인하여 다양한 편익의 제공이 가능하지만 그렇지 못한 계층은 오히려 새로운 미디어의 등장이 정보격차로 인한 구조적 불평등을 야기할 수도 있다는 것임.

- 방송영역과 통신영역이 융합함에 따라 채널용량이 확장되고, 양방향성이 증대되어 장애인, 노인 등의 소외계층을 위한 서비스를 제공할 수 있게 됨. 그러므로 계층간,

지역간, 사회구성원간의 격차문제를 해소하기 위해 보편적 서비스 영역을 새롭게 규정해야 할 필요성 제기.

○ 망외부성(network externality)<sup>3)</sup> 효과

- 불특정 다수에 대해 음성 및 영상이 포함된 방송프로그램을 단방향적으로 전달하던 방송서비스가 통신서비스와 마찬가지로 양방향의 방송망을 구축하여 서비스를 제공함에 따라 통신부분의 주요한 보편적 서비스 제도의 도입 논거인 망외부성이 방송에도 적용될 수 있다는 주장 제기. 이는 방송망의 네트워크를 통해서도 가입자수의 증가에 따른 효용이 증가하므로 기존 가입자들이 이득을 보는 범위 내에서 기존 가입자들은 보조금을 지급할 용의가 있기 때문에 기존 가입자들로부터 보조금을 회수하여 망의 확장을 도모하는 것이 타당하다는 주장임.(곽정호 2005: 6)

2. 방송의 보편적 서비스를 둘러싼 쟁점

□ 방송에 보편적 서비스 제도를 적용할 경우 경쟁제한을 통해 시장을 왜곡시키지 않는 범위에서 현실적이고 구체적인 문제들을 검토함으로써 실현 가능성을 타진해야 할 것임. 또한 방송은 콘텐츠를 전달하는 영역인 만큼 이와 더불어 보편적 서비스 제도 도입이 법리적으로 타당한지에 대한 고려도 신중하게 수반되어야 할 것임. 이하에서는 통신에 있어 보편적 서비스를 결정할 때 일반적으로 검토하는 이슈들인 ‘기본적 서비스의 범위’, ‘제공사업자 선정’, ‘비용보전 제도’ 및 ‘재원조달’ 등의 문제를 방송의 각 영역에 대입하여 검토하고자 함. 또한 콘텐츠를 전달하는 측면에서 네트워크 중심인 통신과는 현저하게 차별되는 방송의 법리적인 문제들을 살펴보고자 함.

1) 방송의 보편적 서비스 도입 가능성 검토

3) 망외부성이란 소비자의 효용이 그 재화를 사용하는 소비자의 수에 따라 증가하는 현상을 의미함(곽정호, 2005: 5).

① 기본적 서비스(essential service) 범위

□ 보편적 서비스의 제공범위란 보편적 서비스 제도에 의하여 이용자의 요청시 의무적으로 제공되어야 하는 방송 서비스의 범위를 의미함.

○ 통신의 경우 보편적 서비스 개념이 확대되면서 기본적 서비스의 범위에 대한 논의가 진행되고 있음. 통신 부문에 있어 보편적 서비스에 포함되는 기본적 서비스란 일상생활에 필수적인 재화인지의 여부와 필수적인 재화는 아니더라도 특정한 사회적 소외계층에게 반드시 필요한 재화일 경우 공익적인 목적 달성의 차원에서 검토됨.

- 전기통신사업법 제3조 2(보편적 의무)의 3항에서는 보편적 서비스 도입시 고려해야 할 판단기준을 구체적으로 제시하고 있음. 이에 따르면 보편적 서비스의 제공범위는 정보통신 기술의 발전 정도, 전기통신역무의 보급 정도, 공공의 이익과 안전, 사회복지 증진, 정보화 촉진을 고려하도록 정하고 있음.<sup>4)</sup> 이는 국민들의 최소한의 통신 이용권을 보장한다는 개념을 담고 있음.

○ 방송의 경우 통신의 기준인 보급 정도, 공익성, 기술의 발전 정도를 기준으로 삼을 경우 현시점에서 위의 조건들을 전반적으로 갖추고 있어 보편적 서비스의 범주 안에서 논의될 수 있는 서비스들로는 지상파방송과 케이블방송을 들 수 있을 것임.

○ 지상파방송은 명시적으로 보편적 서비스 제공의무가 부여되지는 않았지만 암묵적으로 보편적 서비스를 제공하고 있는 것으로 판단됨. 지상파방송의 경우 보급 정도에 있어 보급률이 보편적 서비스로 지정되기에 충분한 정도로 지역 및 계층에 확산되어 있고, 매스미디어로서 다양한 사회적 기능을 수행하고 있어 사회적 공익에도 기여하고 있다고 볼 수 있음. 또한 지상파방송 서비스의 제공기술도 충분한 기술적 보편성을 확보하고 있음. 다만 지상파방송의 디지털 전송기술은 아직 충분히 성숙되었다고 보기에는 어려움이 있음.(곽정호 2003: 15-17)

○ 케이블TV의 경우는 논란의 여지가 있음. 이미 미국이나 영국과 같은 선진국에서

4) 참고로 미국의 1996년 개정 통신법은 고도화된 보편적 서비스를 결정할 때 첫째, 교육, 공중보건, 공중안전에 필수적인 정도, 둘째, 시장을 통하여 실질적으로 일반 이용자가 가입되어 있는 정도, 셋째, 전기통신사업자에 의해 공중전기통신망에 현재 구축되어 있는 정도, 넷째, 공익, 편의성, 필요성과 일치하는 정도 등을 고려하도록 정하고 있음.

케이블TV에 보편적 서비스 이념을 적용하려는 시도가 있지만, 논란만 야기한 채 사회적 합의를 이루지 못함.

\* 찬성하는 입장 : 케이블TV가 이미 방송시장에서 상당한 영향력을 가지고 있으며 정보에 대한 통제력도 급속히 증가하고 있는 상황을 고려할 때, 케이블TV에 대한 접근가능성이 정보에 대한 접근가능성을 좌우하기 때문에 포함시켜야 한다고 주장.

\* 반대하는 입장 : 전화서비스의 콘텐츠는 사용자가 제공하는 메시지인 데 비하여 케이블TV의 콘텐츠는 저작권의 보호를 받는 프로그램이라는 점에서 케이블TV에 보편적 서비스를 제공하는 것은 타당하지 않다고 주장.

- 따라서 케이블방송 사업자에게는 전체 수용자에 대한 보편적 서비스 제공 의무보다는 사회·경제적으로 소외된 계층을 선별하여 일정 수준의 할인제도를 운영하도록 강제하는 방식의 복지 서비스를 적용할 수 있을 것임.

○ 위성방송이나 DMB, 디지털방송 등은 공익성 여부를 떠나 보급 정도 및 기술의 발전 정도에 있어 보편적 서비스를 거론할 단계는 아니라고 보임. 이들 서비스들에 대해 비용보전을 하지 않는 상태에서 보편적 서비스 제공의무를 부여할 경우 서비스의 성장을 저해하는 규제요인으로 작용할 수 있으므로 현단계에서는 보편적 서비스의 고려대상이 되지 않음.

- DMB의 경우 지상파 방송사의 경우 물리적인 방송신호 도달, 서비스 이용 가능성, 서비스 내용에 있어서의 보편적 서비스 실현 원칙 모두가 중요한 정책목표가 되지만 매체의 이용수준 및 파급 효과가 지상파 방송에 비해 현저하게 낮을 것으로 예상됨. 또한 휴대통신과는 달리 개인과 사회와의 소통영역인 방송에 있어서 상시적인 연결성이 필수적인 것인지 의문이 제기되고, 이에 더해 삶의 여유 공간과 시간을 교란시킬지 모를 과도함에 대한 우려마저 제기된다는 점을 고려할 때 지상파에 준하는 엄격한 보편적 서비스 의무를 설정하는 데에 타당성이 결여되어 있다는 평가임.(윤석민 2005: 22)

- 공영방송과 관련하여서도 DMB와 같은 신규방송 초기에 과도한 공공성을 요구하는 것은 무리가 있어 보임. 종래의 지상파 방송서비스 영역 내에서는 공영방송의 의무를 충실히 수행하되 신규 서비스에 대해서는 사업성을 제고하는 방향으로 기여하는 것이 전체적으로 방송의 공공성에 기여하는 방안일 것임.(윤석민 2005: 27)



② 제공사업자 선정

□ 제공사업자의 지정은 보편적 서비스를 제공하는 데 적합한 사업자를 지정하여 보편적 서비스의 제공의무를 부과하는 것으로 보편적 서비스를 가장 효율적으로 제공할 수 있어야 하며, 사업자간 경쟁에 영향을 미치지 않도록 경쟁 중립적인 방식으로 이뤄져야 함. 선정방식으로는 규제기관이 정책적 목표 달성에 적합한 사업자를 직접 지정하는 방식과 사업권 경매를 통한 경쟁방식이 있음.

□ 보편적 서비스 제공 사업자의 범위에 대한 검토

○ 지상파방송의 경우 공영방송사를 중심으로 부여하는 것이 타당할 것임. 특히 한국방송공사(KBS1)와 한국교육방송공사(EBS)는 공사의 소유구조, 공사의 설립목적과 방송편성을 고려할 때 지상파방송의 제공사업자로 지정될 수 있을 것임.

- 한국방송공사(KBS1, KBS2)는 방송법 제43조에 의하여 설립되어 법제도적인 공영방송으로서의 역할을 부여받고 있으며, 방송법 제44조에서는 방송공사로서의 공적 책임으로 방송의 목적과 공적 책임 수행, 방송의 공정성과 공익성 실현, 국민이 지역과 주변 여건에 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력할 것 등을 규정함. 이러한 방송법 제44조는 공영방송으로서 한국방송공사에게 일종의 보편적 서비스의 제공의무를 부여한 것으로 해석됨.

- 또한 한국교육방송공사(EBS)의 설립목적은 ‘교육방송을 효율적으로 실시함으로써 학교교육을 보완하고, 국민의 평생교육과 민주적 교육발전에 이바지함을 목적으로 한다’라고 규정함. 이러한 교육방송은 계층간, 세대간의 정보격차, 지식격차의 해소에도 기여하고 학교교육을 보완하는 공익적 목적이 분명하므로 국민의 방송이용권을 보장하는 서비스제도로 지원될 수 있을 것으로 보임.

- 그러나 이들 서비스가 공익적 의무를 수행하는 동시에 여타 매체와 경쟁을 벌이는 것이 허용되는지 여부에 대한 검토가 있어야 할 것임.



③ 비용보전 제도

□ 비용 보전제도는 제공사업자가 보편적 서비스를 의무적으로 제공함에 따라 발생한 비용을 산정하여 보전하는 제도를 의미함.

- 보편적 서비스의 제공의무 사업자가 제공범위에 해당하는 방송서비스를 제공할 때 발생하는 손실에 대한 보전이 필요한지의 여부와 보전할 경우에 손실보전금의 산정 및 비용보조를 어떠한 형태로 할 것인가에 대한 논의를 의미함.

- 사회·경제적인 소외계층에게 할인혜택을 부여하는 것은 제공사업자에게 손실을 유발시키고, 보편적 서비스 제공에 따르는 사업자의 손실비용을 어떻게 처리할지가 중요한 문제가 됨. 이에 대한 대안으로는 복지통신<sup>5)</sup> 방식과 보편적 서비스 기금 조성 방식<sup>6)</sup>이 있음.

○ 지상파방송

- 공영방송인 KBS와 EBS의 재원구성과 수익구조를 감안할 때, 지상파방송은 별도의 비용보전을 위한 보편적 서비스 기금의 지원은 불필요하다고 보여짐. 비용보전의 발생시 현실적으로 비용보전의 방법은 방송발전기금, 수신료, 국가지방자치단체의 보조금을 인상하는 방안이 유력하겠지만, 방송에도 명시적인 보편적 서비스제도가 도입된다면 장기적으로 별도의 보편적 서비스 기금을 설립하는 방안도 가능할 것임. (곽정호 2003)

○ 유선방송

- 유선방송의 경우 보편적 서비스 제공방식은 사회·경제적으로 소외된 계층에 대한 복지통신 형식의 접근이 가능할 것으로 보이며, 서비스의 제공대상은 유선방송의 보

5) 복지통신이란 법률이 정한 기준에 적합한 장애인, 노인, 저소득층, 국가유공자 등에 대하여 요금감면 또는 일정요금의 면제서비스를 제공하는 것으로 의무만 부여하고 손실보전은 하지 않는 방안임. 기업의 사회적 책임을 바탕으로 하는데, 보전대상 손실규모가 적은 경우에 정산을 위한 행정비용 등의 부담이 너무 커지므로 비용보조를 정산하지 않는 것임.

6) 보편적 서비스 기금을 조성하고 이를 이용하여 제공사업자에게 손실보전을 시행하는 방안. 이는 실행상의 행정비용이 많이 소요되고, 규모에 비하여 절차가 복잡하다는 단점은 있지만, 제공사업자의 손실비용을 원칙적으로 명확히 보전할 수 있다는 장점을 지님.

급수준, 공익성, 기술발전 등을 고려하여 단계적으로 범위를 확대하는 것이 효율적일 것임.

#### ④ 보편적 서비스의 재원조달

□ 재원조달은 보편적 서비스 제공으로 발생한 제공사업자의 비용을 적정한 수준으로 보상할 수 있는 조달방안을 의미하며 정부예산<sup>7)</sup> 또는 사업자부담<sup>8)</sup>을 의무화하는 방식이 있음. 실질적인 필요재원의 규모는 보편적 서비스에 포함되는 방송서비스의 범위, 지원대상 등에 따라 달라질 수 있음.

- 보편적 서비스의 지원범위가 커지거나 보편적 서비스 기금을 통한 사업자의 비용 분담에 대한 사회적 합의가 있는 경우에는 별도의 재원을 조성할 수도 있음. 이 경우, 통신의 경우와 유사하게 모든 방송사업자가 보편적 서비스 비용을 분담하는 방식을 고려할 수 있음. 이러한 비용분담은 방송사업자들이 국가의 필수적인 공공재화인 주파수를 활용하여 편익을 본다는 사실에 근거함.

#### 2) 방송에 있어 보편적 서비스의 현실성

□ 그러나 보편적 서비스 개념을 방송에 접목시킨다는 것은 지상파 방송의 공공성을 바탕으로 보편적 접근<sup>9)</sup> 내지 이용의 개념으로 변용되어 사용되어진다는 점에서 통

7) 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 근거.

8) 기본적으로 방송서비스의 주파수자원이 공익적인 성격을 지니고 있고, 방송서비스의 기술발전에 따라 양방향성이 가능해지면서 이들 서비스의 이용자가 실질적 망외부성의 편익을 누리므로 방송망의 부설, 유지, 관리에 소요되는 비용을 분담해야 한다는 것임.

9) 보편적 서비스에 대응하여 보편적 접근이란 용어가 사용될 경우, 보편적 서비스는 가용성과 비용적절성을 동시에 확보하는 데 초점을 두는 반면, 보편적 접근은 가용성 확보(통신

신의 경우와는 큰 차별성을 보임.(방석호 2004b: 475~476)

- 보편적 서비스 개념을 지상파방송 서비스에 구체적으로 접목하여, 제공하는 사업자에게 일정한 의무를 부과하고, 이를 법적으로 표현하고자 할 경우 다음과 같은 문제들을 고려해야 함.

○ 경쟁 및 기술 중립성의 원칙과 합리적 비용분담의 원칙하에서 이루어지도록 함으로써 경제적 효과의 왜곡을 최소화하는 법적 장치의 마련이 병행되어야 함. 보편적 서비스 개념의 단순한 강조는 기존 방송사업자의 시장 독점력 내지는 기득권을 정당화하는 방패가 될 소지가 있음.

- KBS의 서비스를 방송의 공공성을 내세워 보편적 서비스로 파악할 경우 수신료의 지원을 받는 KBS가 공익적 의무를 수행하는 동시에 여타 매체와 경쟁을 벌이는 것이 허용되는지 여부에 대한 검토가 필요함. 통신의 경우 보편적 서비스 제공을 위해 독점을 인정하고 원가보다 낮은 요금을 내부상호보조를 통하여 보전하도록 하는 것이 전통적인 방법이었지만 방송 프로그램은 전파를 무료로 수신할 수 있고, 전파 유통에 따른 진입장벽이 없기 때문에 지상파에서의 손실 보전을 위한 초과이윤을 낼 수 있도록 정부가 인위적으로 진입장벽을 설정할 수 있는 개별시장이 존재하지 않음.(방석호 2004b: 475)

- 특히 MBC의 경우 주식회사로서 수익을 추구하면서 동시에 손실을 감수하는 보편적 서비스 제공의무를 어떻게 부담할지에 대한 방안이 제시되어야 할 것임.

○ 내용물을 다루는 방송의 경우 구체적 방송서비스를 보편적 서비스의 대상으로 정하고 해당 방송사에 법적 제공 의무를 부여한다는 것은 언론자유의 소극적 측면이라고 할 수 있는 '보지 않을 권리'를 침해할 위험이 발생할 수 있음. 따라서 방송서비스에 보편적 서비스 제공 의무를 부과할 경우 반드시 '내용 중립적'이어야 할 것임.(방석호 2004b: 476)

○ 따라서 방송통신융합 환경하에서 방송에 대한 보편적 접근을 확보한다는 것은 다양한 전송경로에 대한 '보편적 이용(universal availability)'의 확보로 해석되기도 함.(방석호 2004b: 475) 전송경로가 지상파, 위성, 케이블, 통신회선까지 다양화되어 짐으로써 단일 시스템으로는 모든 가정에 공공서비스 방송을 제공할 수 없게 됨에 따라 경쟁 상대 회사의 전송시스템도 이용할 수 있다는 의미의 개념임.

망에의 기본적으로 일차적인 연결성 제공)를 의미함. 예: 공중전화기의 설치 확대.

○ 결국 보편적 서비스 개념을 방송에 접목시킨다는 것은 지상파 방송의 공공성을 바탕으로 별도의 요금 징수 없이 누구에게나 제공한다는 상징적인 의미를 가지며, 뉴미디어 등의 등장에 따라 제공 수단이 다양화하게 되면서 제공수단에 대한 보편적 접근 내지 이용의 개념으로 변용되어 사용되어진다는 점에서 전화서비스, 복지 서비스 등 개별 서비스 중심으로 파악되어지는 통신의 경우와는 큰 차별성을 보임. 따라서 법에서도 차별적으로 반영되어지지 않으면 안 될 것임.(방석호 2004a: 42)

### 3) 방송에 있어 보편적 서비스를 도입하기 위한 전제조건

□ 현단계에서는 법리적인 측면이나 실천적인 이슈들에 대한 검토에 있어서나 방송의 보편적 서비스 제도 도입 논의는 그 타당성에 대한 보다 많은 검증을 필요로 한다고 보임. 따라서 방송서비스에 대한 보편적 서비스 제도를 도입하기 위해서는 일차적으로 기본적 서비스 제공에 대한 필요성과 기본원칙과 관련하여 광범위한 사회적 합의가 이루어져야 할 것임.

- 즉, 방송시장에서 유료 서비스의 비율이 계속 확대되는 경향 속에서도 전국적인 뉴스나 시사 교양 프로그램, 국민적 이벤트 성격이 강한 스포츠, 양질의 예술이나 과학, 교양 프로그램 등이 계속적으로 사회적, 경제적 약자에게 제공될 수 있어야 한다는 점에 사회구성원 대다수가 찬성해야 한다는 것임.

- 경쟁중립적인 보편적 서비스 확대방안이 적극적으로 모색되어야 한다는 점임. 시장 자유화에 따라 기존의 독점사업자의 내부 상호보조를 통한 보편적 서비스 유지가 어려워진 상황이므로 시장 안에서 관련된 모든 사업자가 정당하고 공평하게 보편적 서비스 의무를 분담할 수 있는 방향으로 정책이 마련되어야 함.

## IV. 해외 동향

### 1. 해외의 보편적 서비스 확대 추세

□ 세계 각국은 정보통신의 고도화와 방송·통신의 융합, 규제완화 등 급격한 환경 변화에 대응하여 기존의 보편적 서비스 개념을 확대·심화하는 추세임. 이와 더불어 분명하고 경쟁 중립적이며 항구적인 보편적 서비스 지원체계를 마련하는 정책적 모색을 하고 있음. 즉, 사업자들간의 경쟁조건을 명시하고 보편적 서비스의 지원체계를 마련하고자 함.

- 전화서비스라는 협소한 영역에서 정보통신의 거의 모든 분야를 포함하는 포괄적이고 적극적인 방향으로 보편적 서비스를 확대하려는 추세임. 즉, 과거 음성전화서비스에만 국한됐던 보편적 서비스 대상을 ‘고도정보통신서비스(enhanced service)’로 까지 확대하기 위한 방안을 모색하고 있음.

- 미국의 1996년 개정 통신법은 보편적 서비스를 “FCC가 전기통신기술, 정보기술 및 서비스의 발전을 고려하여 주기적으로 설정할 통신서비스의 진화적 수준 (evolving level)”으로 규정함으로써 종래의 음성전화서비스에 한정되던 보편적 서비스를 고도화된 서비스에까지 확장하려는 전향적인 자세를 보임.

- EU의 경우 ‘전화와 같이 상당 정도 보급되어 국민생활에 필수 불가결한 서비스로 정착되고 기술적으로 안정된 서비스’를 사회적 안정망이란 의미에서 보편적 서비스로 정의하고 있음. 그러나 현재로서는 보편적 서비스의 영역을 음성과 데이터 전송에 기초하는 공중전화 영역에 한정하고 있음.

### 2. 방송의 보편적 접근

□ 보편적 서비스의 개념이 확대되면서 보편적 서비스에 포함되어야 하는 기본적인 서비스가 무엇인가에 대한 논의가 활발히 전개되고 있지만, 현재까지는 그 범위가 통

신 서비스 영역으로 제한되어 있음. 방송의 영역에 있어서는 보편적 접근에 대한 논의가 주를 이루고 있고, 장애인에 대한 접근권 보장이 주요한 관심사임.

○ 보편적 서비스는 가용성과 비용적절성이 동시에 확보되어야 한다는 점에 초점을 맞추는 반면, 보편적 접근(universal access)은 통신망에의 기본적으로 일차적인 연결성 제공과 같이 가용성 확보에 초점을 맞추는 차이점이 있음.

- 유럽방송연합(EBU)은 디지털시대 방송사업자들이 지향해야 할 가치를 ‘콘텐츠의 보편성 제고’, ‘서비스 접근의 보편성 제고’, ‘편집권의 독립’, ‘고품질의 서비스 제공’, 그리고 ‘서비스 내용에 대한 책임성’ 등의 5가지 차원으로 제시하였는데,(EBU, 2002) 여기에서 강조되고 있는 콘텐츠 및 서비스 접근의 보편성 제고는 기존의 방송에서 강조되고 있는 보편성의 범주를 넘어서는 것이 아님.

- OECD(2004)가 밝힌 커뮤니케이션 분야의 정책적 과제에서도 방송의 보편적 제공은 무료의 기본 방송서비스로 한정되어 있고, 정책수단의 유형도 수신료 징수에 따른 서비스 제공의 의무화 명시로 되어 있을 뿐 방송 분야에 대한 보편적 서비스 제도 적용과 관련한 언급은 없음.

□ 장애인의 방송 접근권 확보

○ 보편적 서비스 개념의 확대는 기존의 지역적·계층적 격차 해소로부터 장애인 및 노인층을 포함하는 수용자복지 정책의 일환으로 의미를 지님. 특히 방송영역에 있어서는 디지털화와 더불어 장애인의 접근권을 확보하는 데 주력하고 있음.

- 미국의 FCC는 2001년 1월 디지털 방송 시대에도 방송이 공익성을 가지기 위해 지켜져야 할 11가지 원칙<sup>10)</sup>에 대한 보고서에서 ‘장애인 접근’에 대한 원칙을 제시함으로써 장애인들에 대한 방송의 보편적 접근권을 구현하고자 노력하고 있음.

- 영국의 2003년 커뮤니케이션법은 취약계층의 방송접근권을 위해 ‘시청각장애인을 위한 텔레비전 서비스’에 관한 규약을 제시(303항~308항)하고 있음. 영국 정부는

10) 이 원칙들은 시장원리에 의해 충족될 수 없는 일련의 필수 공공서비스에 대한 제도적 요구를 반영하는 것으로서, ‘지역 이슈 중심의 프로그램 구성’, ‘공공 서비스 안내’, ‘지역공동체와 대화’, ‘어린이 정서 함양’, ‘어린이 보호’, ‘민주주의 발전’, ‘재난·위급 상황 정보’, ‘시청자의 프라이버시 보호’, ‘다양성’, ‘장애인 접근’, ‘기술과 공익’ 등을 천명하고 있음.

방송사에 대해 시청각 장애인의 텔레비전 액세스 지침을 마련하여 BBC의 경우 2008년까지 모든 프로그램의 100% 자막 서비스를 제공하도록 하였고, 디지털화와 더불어 모든 디지털 케이블 및 위성 채널들에까지 음성 묘사 및 수화서비스를 일정 정도 실시하도록 하고 있음.

- 일본은 ‘신체장애인의 편리 증진에 도움이 되는 통신·방송의 신체장애인 이용 원활화 사업추진에 관한 법’에서 장애인에 대한 배려를 명시함. 보편적 서비스라는 통신정책의 기본이념에 근거하여 신체장애가 있는 사람에 대해서도 통신·방송서비스를 원활히 이용할 수 있도록 할 필요가 있다는 인식에서 제정된 이 법은 대부분의 조항을 방송에 할애하고 있음. 즉, 시청각 장애인을 위한 해설 프로그램 및 자막 프로그램 등의 방송시간 확대와 방송지역 확대, 그리고 보조금 지급에 대한 내용이 주를 이룸.

□ 방송의 보편적 접근권(universal access right)

○ 스포츠의 경우 천정부지로 치솟는 중계료를 공영방송이 담당하기에는 한계가 있기 때문에 이와 관련한 보편적 접근권에 대한 논의가 제기됨. 유럽의 경우 스포츠 및 국가적 중요행사에 대한 보편적 접근권을 보장하고 있음.

○ 영국이 보편적 접근권을 법제화한 대표적인 국가로 위성방송과 같은 뉴미디어가 국가적으로 중요한 이벤트의 독점중계권을 갖지 못하도록 1996년 개정된 방송법(UK Broadcasting Act)에 규정하고 있음.

- 즉, 국왕의 즉위식이나 월드컵 테니스대회 같은 이벤트는 국민의 관심이 대단히 크므로 이를 유료방송에 독점중계권을 주어 경제적으로 어려운 계층이 볼 수 없는 상황이 되어서는 안 된다는 취지임. 따라서 이러한 이벤트를 지상파 방송이 계속 방송할 수 있도록 정하고 있음.



### 3. 방송의 보편성 구현

□ 방송통신 융합 환경 속에서 각 국은 보편성 구현이라는 측면에서 공영방송 내지 지상파방송의 역할을 더욱 강조하는 추세임. 유료화되는 방송 환경 속에서 무료로 수신할 수 있는 공영방송 내지는 지상파방송을 보편성을 구현하는 매체로 주목하고 있음.

- 정보가 개인화, 사유화, 유료화되어 가는 추세 속에서 보편적인 서비스의 기초로서의 공영방송 및 지상파방송의 역할이 더욱 중요시됨.

- 독일은 공영방송에 보편적 서비스에 해당하는 기본공급(Grundversorgung)의 의무를 부여하고 있음. 독일 헌법재판소는 공영방송은 지리적 보편성, 국가의 정체성과 문화에 대한 관심, 국가와 상업적인 이해로부터의 독립, 프로그램의 공정성(정치적 압력으로부터 독립), 프로그램의 범위와 수용성, 수용자에 대한 보편적인 비용 부과 등의 특성과 연계된다며 그 특수성을 인정한 바 있음.

- 영국 정부가 2003년 커뮤니케이션법 제정을 통해 텔레비전과 라디오의 보편적 이용을 보장하는 한편 공공서비스 채널을 모든 시민들이 어느 때나 이용할 수 있도록 하는 조치를 밝힘. 방송의 보편적 서비스 정책은 디지털 전환 이후에도 모든 사람들이 현재와 같이 무료로 공영방송 서비스를 받을 수 있도록 한다는 데 초점을 두고 있음.

- 일본은 방송법의 규정에 의거 공영방송인 NHK가 보편적 서비스 책무를 수행하도록 함.<sup>11)</sup>일본의 NHK 역시 방송법에 의거 일본 전역에 골고루 수신되도록 풍부하고 좋은 프로그램에 의한 국내방송을 하도록 보편적 서비스 의무를 부여받고 있음.

- 1998년 11월 19일의 미국의 FCC 규칙은 ‘디지털방송으로 이행하는 데 있어서 FCC, 공익단체, 방송사들은 모든 미국 사람들이 보편적으로 이용할 수 있는 무료의 지상파 텔레비전이 유지되는 것이 대단히 중요하다는 데 합의하였다’라고 발표. 즉,

11) 방송법 제7조(일본방송협회의 목적): “협회는 공공의 복지를 위하여 일본 전역에 골고루 수신되도록 풍부하고 좋은 프로그램에 의한 국내방송을 함과 동시에 방송 및 수신의 진보발달에 필요한 업무를 실시하고, 아울러 국제방송 및 위탁협회 국제방송을 하는 것을 목적으로 한다.”

디지털 방송시대에도 지상파 방송사에게 무료로 주파수가 할당될 것이며 이는 지상파 텔레비전 서비스가 모든 미국 사람들에게 보편적으로 이용될 수 있도록 하기 위해서임.

## V. 결론

□ 방송에 있어 보편적 서비스 제도의 도입은 신중한 검토를 수반해야 한다고 판단됨. 방송과 통신은 커뮤니케이션 방식에 있어 현저한 차이를 지니고 있고 수용자에게 지니는 의미가 다르기 때문에 상이한 복지 정책을 필요로 함. 따라서 방송에 있어 보편적 서비스 제도를 도입할 때는 여러 가지 개념적인 정립과 법적인 검토가 수반되어야 할 것임.

- 방송통신의 융합 환경하에서도 방송은 그 사회적 영향력 및 일방향적 특성 등으로 인하여 변하지 않는 고유 영역을 고수할 것으로 보임. 따라서 방송에 통신의 보편적 서비스 개념을 그대로 적용하기에는 한계가 있어 보임.

- 통신은 단순한 정보의 전달 수단으로서 통신에서의 보편적 서비스 개념은 '정보수단에의 접근가능성'을 중심으로 명확하게 규정된 반면, 방송은 저작권을 지닌 콘텐츠를 전달하는 매체임. 방송이 전달하는 콘텐츠는 통신서비스에서와는 달리 저작권을 지니고 있어 임의의 전달이 불가능함. 즉, 통신의 보편적 서비스는 망에 대한 서비스이지만 방송은 콘텐츠에 대한 서비스라는 현저한 차이점이 존재함.

- 따라서 내용물을 다루는 방송의 경우 구체적 방송서비스를 보편적 서비스의 대상으로 정하고 해당 방송사에 법적 제공 의무를 부여한다는 것은 언론자유에 소극적 측면이라고 할 수 있는 '보지 않을 권리'를 침해할 위험이 발생할 수 있기 때문에 반드시 '내용 중립적'으로 부과하는 것이 중요함.(방석호 2004b: 476)

- 또한 방송통신융합서비스의 경우 양방향적 통신의 성격을 지니고 있다 하더라도 전화처럼 국민들의 보편적인 커뮤니케이션 수단은 아님. 특히 유료서비스의 경우 지상파방송처럼 이용자들의 정보복지 차원에서 보편적으로 제공해야 할 서비스도 아님. 무엇보다도 방송과 통신의 융합서비스의 경우 국민들의 공익 증진을 위한 독점

의 필요성이 성립하지 않음.

□ 해외의 사례를 볼 경우 방송에 보편적 서비스 제도를 도입하려는 구체적인 시도는 찾아볼 수 없음. 케이블방송에 대해 보편적 서비스 차원에서의 접근은 볼 수 있으나 이 역시 반대하는 목소리가 큼.

- 영국의 경우 지상파 공공서비스 채널에, 여타 유럽 국가에서는 공영방송에 대해 보편성의 의무를 부과함으로써 방송에 있어서의 암묵적인 보편적 서비스를 실현하고 있고, 전문채널 중심인 여타의 방송시장에 대해서는 보편성을 요구하지 않음.

- 다만 보편적 접근에 대한 다양한 강조를 볼 수 있음. 보편적 접근은 가용성과 비용적절성을 동시에 확보하고자 하는 보편적 서비스에 비해 가용성 확보에 한정됨.

□ 보편적 서비스의 범위를 확대할 경우 시장의 경쟁질서를 왜곡하지 않는 최소한의 범위에서 도입이 추진되어야 할 것임. 보편적 서비스와 관련한 정책을 집행할 경우 경쟁 및 기술 중립성의 원칙과 합리적 비용분담의 원칙하에서 연계, 추진되도록 함으로써 정보격차를 최소화하면서 동시에 경제적 효과의 왜곡도 최소화하는 것이 중요함.(방석호 2005: 474)

□ 결국 방송에 있어 명시적인 보편적 서비스의 일괄적인 도입 가능성은 그다지 높아 보이지 않음. 보편적 서비스는 공영방송에 한해 제한적으로 논의할 수 있는 영역일 가능성이 높으며, 여타 방송서비스에 대해서는 장애인 및 소외계층을 위한 복지 정책으로 접근하는 것이 바람직해 보임.

## 참고문헌

곽정호·오기환(2003), 고도 보편적 서비스 법제화의 이슈와 정책방안, <정보통신정책> 15-2.

곽정호(2003), 방송의 보편적 서비스제도 도입 논의, <정보통신정책> 15-21.

곽정호(2005), 방송의 보편적 서비스제도 도입방안 분석, <정보통신정책> 17-1.

곽정호·한상훈(2005), EU 규제체계 및 영국의 보편적 서비스제도 분석, <정보통신정책> 17-8.

김은미(2005), 수용자 복지와 ‘미디어 리터러시’ - 정보화 정책의 유효성 제고를 위한 탐색, 「디지털 컨버전스」, 유재천 외, 커뮤니케이션북스.

김평호(2003), 방송의 공익성 강화를 위한 몇 가지 제언, PD연합회보 창간 15주년 기념 토론회(2003. 1) 발표문.

남궁협(2005), 디지털시대 수용자복지 정책의 목표와 지향, 한국언론학회 수용자분과 세미나 발표논문(2005. 8).

류춘렬·배진한(2000), 위성방송에서의 시청자 권익신장과 보편적 서비스 구현방안, <방송연구> 2000년 여름호.

박은희(2005), 수용자복지 정책 제도화를 위한 개념적 접근, 한국언론학회 봄철정기 학술대회 발표문, 한국언론학회.

방석호(2004a), 방송통신 융합에 따른 법제도적 정비 방안 연구, <방송연구> 2004년 여름호.

\_\_\_\_\_ (2004b), 컨버전스 시대의 규제 패러다임 변화 방안을 위한 시론, 「디지털 컨버전스」, 유재천 외, 커뮤니케이션북스.

방송문화진흥회(2004), 방송통신 융합에 따른 방송 서비스 내용규제체계 연구, FBC 2004 연구보고서.

방송위원회(1995), 수용자 복지 개념의 정립을 위한 연구, '95 방송편성정책 연구위원회 종합보고서.

\_\_\_\_\_ (2001), 방송환경 변화에 따른 방송·통신 법제연구, 방송위원회 정책연구 2001-1.

\_\_\_\_\_ (2004), 방송통신 융합시대의 공익과 경쟁, 방송위원회 정책연구 2004-3.

\_\_\_\_\_ (2005), 방송통신 융합시대의 지역방송 위상재정립 연구, 방송위원회 정책연구 2005-1.

손승혜(2004), 위성방송 사업의 경쟁형태와 규제정책에 관한 연구 : 미국, 일본, 영국, 프랑스의 사례분석, <한국방송학보> 18-1.

신태섭(2005), 방송통신 융합시대, 수용자주권 보장을 위한 법제개선의 원칙과 방향, 미디어 수용자주권연대 월레포럼 발표문.

안정임(2004), 방송 소외계층과 수용자 복지 : 다양성 개념으로 살펴본 정책 현황과 방향, <방송문화연구> 16-1.

\_\_\_\_\_ (2005), 컨버전스 시대의 수용자 : 수용자 복지의 의미와 방향, 「디지털 컨버전스」, 유재천 외, 커뮤니케이션북스.

오웬, 브루스 M. ·스티븐 S. 와일드맨 저, 최양수 역,(2004), 「영상경제학」, 나남출판.

유승관(2003), 방송 환경 변화에 따른 다양성 영역에 관한 법제 및 정책연구, <한국방송학보> 17-3.

\_\_\_\_\_ (2004), 케이블TV의 공중액세스채널 제도화와 운용방안 : 한국과 미국의 현황과 쟁점을 중심으로, <한국방송학보> 18-3.

유재천 외(2004), 「디지털 컨버전스」, 커뮤니케이션북스.

유재천(2005), 미디어 융합과 관련된 몇 가지 논의, 한국 뉴미디어방송협회 제9회 방송통신포럼(2005.2) 기조연설문.

유지연·김희연(2005), 모바일 환경에서의 정보격차해소 이슈 재검토, <정보통신정책> 17-15.

윤석민(1999), 다매체 상황하의 수용자 복지와 보편적 방송영상서비스, <한국언론학보 44-1.

윤석민·홍종윤(2005), 우리나라 DMB 도입 정책에 있어서의 쟁점과 과제, <방송문화연구> 17-1.

이기현 외(2005), 「세계 주요국의 미디어 융합형 서비스」, 커뮤니케이션북스.

이남표(2005), 방통융합서비스와 수용자복지, 민언련·한국언론정보학회 주최 토론회 (2005. 11) 발표문.

이상식(2003), 공익성과 보편적 서비스 개념의 비교 연구, <한국언론정보학보> 통권 20호.

이상우 외(2002), 통신방송융합에 따른 법·제도 개선 및 산업정책 연구, 정보통신정책연구원.

이상우 외(2005), 융합환경의 네트워크·콘텐츠 규제 : 유럽연합 사례의 포괄적 이해 I, KISDI 이슈리포트 05-02.

이상우·김창완(2006), 융합환경에서의 방송규제 변화 방향 - 통신과 방송 산업의 규제 논리 분석, KISDI 이슈리포트 06-03.

이수영·박은희(2002), 양방향시대 수용자복지의 개념화와 새로운 구현장치, <방송연구>, 2002년 여름호.

이호규(2000), 이용자의 성향을 고려한 보편적 서비스 개념의 재정립, <한국언론학보 45-1.

임동민(2004). 프랑스의 통신·방송융합 대응사례 분석, <정보통신정책> 16-18.

장석윤(2003), 초고속 인터넷의 보편적 서비스화 검토, ETRI.

정보통신정책연구원(1999), 방송·통신 융합에 대비한 방송 발전 방안 수립 : 사회적 공익 보호, 연구보고서 99-24.

정애리(2005), 디지털 미디어 액세스 : 개념의 확대와 범위의 재구조화를 중심으로, <방송 연구> 2005년 여름호.

정인숙(2004), 방송통신융합환경에서의 방송정책 기구의 변화방향, 미디어연대 창립 1주년 기념 방송통신융합환경에서의 방송의 공공성 모색을 위한 심포지엄 자료집.

주정민(2006), 지상파DMB의 전국화와 수용자 복지, 한국방송학회 주관 '지상파 DMB 전국화 방안' 세미나 발표문.

한국방송영상산업진흥원(2004), <동향과 분석> 04-08, 통권 196호.

한국전산원(1995), 초고속정보통신 시대의 보편적 서비스.

한국정보문화진흥원(2003), 해외 정보격차해소 정책의 흐름과 변화, 연구보고서 03-02.

\_\_\_\_\_ (2004), <정보격차 해소 동향> 2004년 겨울호.

EBU(2004), The Key role of public service broadcasting in European society in the 21st century.

European Commission(1997), Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation.

European Union(2002), Directive 2002/19/EC of the European Paliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities(Access Directive). Officical Journal of the European Communities.

FCC(2001), "Report to Congress : On the Public Interest Obligation of Television Broadcasters as The Transition to Digital Television".

OECD(2003), Working Party on Telecommunication and Information Services : The Implications of Convergences for Regulation of Electronic Communications. Paris: OECD Publication.



OFCOM(2004), 2003 Communication Act, United Kingdom.

OFCOM(2005), "Competition and the Public Interest : A More Transparent Approach", A Paper for the OECD/Ofcom Roundtable on Communications Convergence.

KBS <해외방송정보>, 2004년 9월호, 2006년 3월호.