

초고속인터넷 보편적서비스 지정에 따른 손실보전제도 개편 방향

변재호

ETRI

jhbyun@etri.re.kr

Reform Trend of Funding System after Designating Broadband as a Universal Service

Byun, Jae Ho

ETRI

요약

초고속인터넷 서비스가 일상생활의 필수서비스로 등장함에 따라 PSTN 음성 중심의 보편적서비스 제도에 변화가 일어나고 있다. 우리나라를 포함하여 미국, 캐나다, 영국, 스페인, 핀란드 등 다수 국가에서 초고속인터넷을 보편적서비스로 지정하였으며, 이외에도 많은 국가에서 초고속인터넷을 보편적 서비스로 지정하고자 하는 움직임이 있다. 초고속인터넷을 보편적서비스로 지정하고 의무제공사업자를 지정할 경우 의무제공사업자의 손실을 보전해야 하는 부담이 있다. 본 고에서는 초고속인터넷을 보편적서비스로 지정한 해외사례에서 어떤 손실보전 방식을 채택하고 있는지, 기존 시내전화 손실보전과는 어떤 관계를 갖는지 등을 조사하고, 국내 제도개선을 위한 시사점을 살펴보고자 한다.

I. 서론

국내에서도 초고속인터넷 서비스가 보편적역무로 지정됨에 따라 2020년 1월부터 전송속도가 최대 100Mbps인 인터넷 가입자접속 서비스를 보편적서비스로 제공 받을 수 있게 되었다. 이에 따라 초고속인터넷 서비스를 시장 기능을 통해 제공 받을 수 없었던 건물에 거주하는 가정과 기업들은 초고속인터넷 접속을 통해 일상생활과 기업활동에 필수적인 서비스에 접근 가능하여 다양한 편익을 누리게 되었지만, 초고속인터넷 제공사업자의 손실을 보전해야 하는 부담이 과중하지 않도록 제도를 설계해야 하는 과제를 안고 있다.

초고속인터넷 보편적 역무 지정에 따라 발생하는 막대한 손실보전 부담 문제는 미국, 캐나다, 영국, 핀란드, 스페인 등 우리보다 앞서 초고속인터넷을 보편적서비스로 지정한 국가에서 고민하였던 문제이다. 미국은 2011년 초고속인터넷을 보편적서비스에 포함하였으나, 급증하는 손실보전 부담 완화를 위해 손실금 상한(cap) 적용과 PSTN 보편적서비스 손실지원금을 초고속인터넷 손실지원금으로 단계적으로 전환하는 방식으로 대응하고 있다. 2019년 초고속인터넷을 보편적서비스로 지정한 캐나다의 경우 초고속인터넷 기금을 창설하는 대신 시내전화 손실지원제도를 단계적으로 축소 후 폐지하기로 하였다. 핀란드의 경우 2010년 초고속인터넷을 보편적서비스에 포함하였으나 보편적서비스 제공사업자가 손실보전을 요청하지 않고 있어서 손실보전 부담이 없는 상황이다. 스페인의 경우는 2011년부터 초고속인터넷을 보편적서비스에 포함하였으나 전체 손실보전금은 초고속인터넷 지정 이후에도 지속적으로 축소되는 상황이다. 영국의 경우는 2020년 3월 20일부터 초고속인터넷을 보편적서비스로 제공하고 있다. 손실보전은 의무제공에 따른 순비용(net cost)이 발생하고 해당 비용이 과도한 부담(unfair burden)이라고 판정될 경우 이루어지나, 시내전화의 경우 2006년 이후 손실보전이 이루어지지 않고 있다는 점에서 초고속인터넷도 손실보전이 이루어지지 않을 가능성이 있다.

본 고에서는 초고속인터넷을 보편적역무로 지정한 5개국(미국, 영국, 캐

나다, 스페인, 핀란드)에서 어떤 손실보전 방식을 채택하고 있는지, 기존 시내전화 손실보전과는 어떤 관계를 갖는지 등을 조사하고, 국내 제도개선을 위한 시사점을 살펴보고자 한다.

II. 초고속인터넷 보편적 역무 지정 현황

가. 미국

미국은 2011년에 초고속인터넷을 보편적서비스로 지정하였다. FCC는 정의한 초고속인터넷 서비스는 다운로드 10Mbps, 업로드 1Mbps 속도의 인터넷 접속서비스를 의미한다. FCC 초고속인터넷을 보편적서비스로 제공하는 사업자 지원을 위해 Connect America Fund를 신설하고 연간 지원금 상한으로 \$45억을 책정하였으며, 시골 지역, 격오지, 고비용지역 이용자들이 도시지역과 동일한 요금으로 음성과 초고속인터넷이 가능한 통신망에 접근(access)할 수 있도록 망 구축을 지원하고 있다. FCC는 초고속인터넷을 보편적서비스에 포함하면서 기존 음성지원을 위한 보편적서비스 지원기금을 초고속인터넷 지원으로 전환하고 동시에 낭비와 비효율성을 제거한다는 제도개편 원칙을 제시한 바 있다. 이 원칙에 따라 FCC는 기존 음성 보편적서비스 지원에 투입되던 기금을 단계적으로 폐지하고 초고속인터넷 지원을 위한 Connect America Fund로 전환하였으며, 기금 상한 설정을 통해 무분별하게 기금이 확대되어 소비자 부담으로 전가되지 않도록 관리하고 있다. 이에 따라 미국의 보편적역무 기금은 초고속인터넷 지정 이후에도 지정 이전과 규모 면에서 큰 차이가 없이 안정적으로 관리되고 있다.

나. 캐나다

캐나다 통신 규제당국 CRTC는 2016년에 통신서비스 현대화 계획의 일환으로 “규제정책 방향을 유선 음성서비스에서 초고속인터넷 서비스로 전환”하는 계획(Telecom Regulatory Policy 2016-496)을 발표하고 유무선

초고속인터넷 서비스를 보편적서비스로 지정하였다. 초고속인터넷 서비스는 유선 기준으로 최소 다운로드 속도 50Mbps, 업로드 속도 10Mbps로 지정하였으며, 무선의 경우는 속도 기준을 제시하지 않고 “최신의 일반적으로 채택되고 있는 모바일 기술(현시점에서는 LTE)”로 지정하였다. 초고속인터넷 서비스는 2019년부터 보편적서비스로 제공되며, CRTC는 초고속인터넷 손실보전을 위해 초고속인터넷 지원기금(broadband fund)을 신설하고 2019년부터 5개년간 총 CAD \$750백만을 지원하기로 하였다.

캐나다 CRTC는 초고속인터넷 지원과 함께 시내전화 지원제도를 단계적으로 폐지하기로 결정하고, 2019년 1월 1일부터 2021년 12월 31일까지 3년에 걸쳐 6개월 단위로 지원금을 축소하여 2022년 1월 1일에는 시내전화 지원금이 0이 되도록 하였다. CRTC가 시내전화 지원금을 폐지하기로 한 배경은 두 가지로 제시된다. 첫째, CRTC는 시내전화 서비스 지원제도 폐지가 초고속인터넷 기금부담사업자의 부담을 완화하는 데 도움이 된다고 보고 있으며, 둘째, 기존 시내전화는 전국 어디서나 이용할 수 있는 상태에 도달하여 보편적서비스 제도로 도입 당시 이루고자 하는 목표에 도달한 상황이라는 음성 지원제도를 중단하여도 서비스제공에 무리가 없다고 판단하였다.

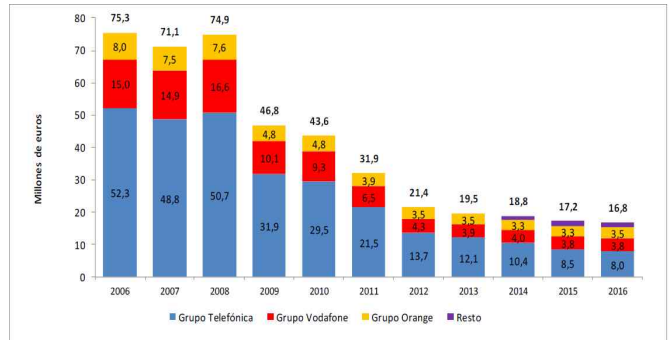
다. 영국

영국은 2018년 Universal service Order 개정을 통해 초고속인터넷 서비스를 보편적서비스에 포함하였으며, BT에게 2020년 3월 20일부터 최소 속도 기준 다운로드 10Mbps, 업로드 1Mbps의 초고속인터넷 서비스를 제공할 의무를 부여하였다. Ofcom은 4G 모바일도 초고속인터넷 기준에 적합한 접속서비스 제공이 가능함으로 유선 초고속인터넷 접속은 불가능하지만 4G 모바일로 커버되는 지역에 있는 가구는 보편적서비스로서 초고속인터넷을 신청할 수 있도록 신청자격을 제한하여 손실금 규모를 축소하도록 유도하고 있다. Ofcom은 4G 모바일 커버리지 영역 내에서는 4G 기반 FWA(fixed wireless access) 방식으로 초고속인터넷 서비스를 이용할 수 있으므로 BT가 초고속인터넷을 보편적서비스로 공급할 필요가 없다고 보고 있다. BT는 초고속인터넷 서비스를 보편적서비스로 공급함에 따라 발생한 준비비용이 과도한 부담이라고 판단하는 경우 Ofcom에게 손실보전을 요청할 수 있으며, Ofcom은 BT의 손실이 과도한 부담인지 여부를 판단하여 기금을 통해 지원하게 된다. 그러나 시내전화의 경우 2006년 이후 BT의 손실이 과도한 부담이라고 판단된 경우가 없으며, 손실보전이 이루어지지 않고 있어서 초고속인터넷에서도 BT의 손실이 BT가 감당하기 어려운 과도한 부담으로 인정될지는 불분명한 상황이다.

라. 스페인

스페인은 2011년 1월부터 최소속도 다운로드 1Mbps급 인터넷서비스를 보편적서비스로 지정하였으며, Telefonica에 제공의무를 부여하였다. 손실지원은 초고속인터넷 서비스제공에 따른 순손실을 산정하고 해당 순손실이 과도한 부담으로 인정되는 경우에 한해 지원이 이루어진다. 규제기관인 CNMC는 PSTN 손실과 초고속인터넷 손실을 구분하지 않고 합산하여 손실을 산정한다. CNMC는 2019년 1월 Telefonica의 2016년 보편적서비스 제공에 따른 순손실이 €12 백만이며, 이는 과도한 부담에 해당한다고 판정하여 지원한 바 있다. 스페인의 경우 PSTN 기반 보편적서비스 손실과 초고속인터넷 손실을 동시에 지원하고 있음에도 불구하고 손실보전금 규모는 지속적으로 축소되고 있어서 초고속인터넷 보편 지정에 따른 분담사업자의 부담은 오히려 감소하는 추세를 보인다.

<표 1> 스페인의 손실보전금 규모 추세(단위: 백만 유로)



마. 핀란드

핀란드는 2010년 1Mbps급 초고속인터넷을 보편적서비스로 지정하였으며, 2015년에는 2Mbps급으로 속도를 상향 조정한 바 있다. 핀란드는 2021년까지 10Mbps급으로 범위를 확대할 계획이다. 손실보전은 보편적서비스 제공에 따른 순손실을 지원하도록 하고 있으나 그동안 보편적서비스 제공사업자가 순손실지원을 요청하지 않고 있으며 지원제도가 가동된 적이 없다. 즉 초고속인터넷 제공에 따른 순손실을 사업자가 과도한 부담이 아니라고 판단하여 자체 부담하고 있다.

V. 맺음말

시장 기능으로 서비스제공이 불가능한 고비용지역에서 초고속인터넷 서비스를 보편적역무로 제공할 경우 손실보전이 필요하지만, 기존 PSTN기반 음성 전화 손실보전과 동시에 손실보전이 이루어지면 손실보전에 드는 비용을 부담하는 사업자의 부담이 가중된다. 이를 해소하기 위해 각국에서는 다양한 방식을 적용하고 있다. 미국은 지원금에 상한을 설정하는 한편, 음성지원제도를 단계적으로 축소하는 방식을 적용하였다. 캐나다의 경우 시내전화 손실지원제도를 폐지하여 분담사업자의 부담을 경감시키고 있다. 영국은 실제 손실지원이 이루어질지 불분명하지만, 시내전화 손실을 과도한 부담이 아니라고 판정하여 지원하지 않고 있어서 초고속인터넷 손실지원이 이루어지더라도 이중 지원은 없을 전망이다. 핀란드는 시내전화와 초고속인터넷 모두 손실지원이 하지 않고 있으며, 스페인의 경우는 초고속인터넷 도입 이후에도 전체 손실지원금이 큰 폭으로 감소하고 있어서 분담사업자에게 부담이 되지 않고 있다. All-IP 기반의 초고속인터넷망에서 음성 전화는 다양한 애플리케이션 중의 하나로 인식된다. 따라서 보편적서비스 손실보전제도는 PSTN 음성에서 초고속인터넷으로 전환할 필요가 있으며 단계적으로 PSTN 음성지원제도 축소 내지 폐지를 통해 음성서비스 지원에 활용되는 재원을 초고속인터넷 보급에 활용하도록 하여, 분담사업자의 부담을 축소하는 방향으로 제도개선이 요구된다.

참 고 문 헌

- (1) CRTC, Telecom Regulatory Policy CRTC 2016-496, 21 December 2016
- (2) FCC, Universal service Monitoring Report 2019
- (3) FCC 11-161, USF/ICC Transformation Order, November 18
- (4) The Electronic Communications (Universal Service) (Broadband) Order 2018
- (5) https://www.cnmc.es/sites/default/files/2770215_21.pdf
- (6) http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/doc/document.cfm?doc_id=6450