

## 보편적 역무의 부담 책임성에 관한 연구

진성오, 박승용

국회 김영식 의원실

chin3p@nate.com, psyopsy@kakao.com

## A Study on the cost accountability of universal service

Chin Sung O, Park Seung Yong

The National Assembly of the Republic of Korea

## 요 약

본 논문은 보편적 역무의 현황과 해외 사례를 분석하고 보편적 역무의 규제 당위성과 국회 등에서 논의 중인 법과 제도에 관하여 연구하였다. 2020년에 초고속인터넷이 보편적 역무에 추가되고, 공공 Wi-fi 도입, 통신 요금 재난지원금 지원 등 코로나19 사태에 통신 접근성 제고를 위해 국가 개입이 지속해서 늘어나는 가운데 보편적 역무의 국가 책임성에 대한 논의가 국회를 중심으로 이루어지고 있다. 해외에서는 보편적 역무를 기금을 조성하거나 예산으로 직접적 지원하는 사례가 증가하고 있다. 이에 보편적 역무와 관련된 국내 법과 제도를 흐름과 타당성을 조사하고, 법적·행정적 책무에 대해 검토하였다. 그 결과 인프라 조성과 관련된 역무에는 사업자들간 자금 조성을 통한 지원이 필요하고, 사용자 요금 감면에 대해서는 국가가 직접적으로 예산 지원을 하는 것이 타당하다는 결론이 도출되었다.

## I. 서론

본 논문에서는 기간통신사업자의 보편적 역무 제도의 현황을 분석하고 디지털 전환 시대에 보편적 역무가 규제 당위성을 보유하고 있는지와 그에 따른 부담주체에 대해 학술적으로 고찰한다.

통신 서비스는 인간 사회의 필수 공공재로 취급받고 있다. 특히 최근 코로나 19 감염병 사태 이후 비대면 서비스가 인간의 기본적인 삶의 질을 좌우하는 척도로 자리를 잡으면서 중요성이 더욱 강해지고 있다.

이러한 통신 서비스는 헌법과 전기통신사업법, 시행령 등에서 기본 접속권에 대한 보장을 다양하게 규정하고 있다. 이 중 기간통신사업자들에 대한 보편적 역무는 지속적으로 확장되고 있다. 2020년 초고속 인터넷 서비스가 보편적 역무로 편입되면서 기간통신사업자의 규제는 더욱 증가하고 있는 추세이다.

그러나 보편적 역무의 규제 강화에 대한 다양한 시선이 존재한다. 특히 기술 발전에 따른 네트워크의 고도화, 융합 네트워크를 통한 대체 서비스 대두, 정부의 사회 복지 직접 부담을 증가 등 기존의 보편적 역무는 시대 흐름에 따라 재조정 될 필요가 있다.

이에 본론에서 1) 보편적 역무의 정의와 현 보편적 역무의 제공 현황을 알아보고, 2) 세계의 보편적 역무의 사례를 비교하며, 3) 최근 사회적 제도의 변화와 디지털 혁신 시대의 서비스 특성과 대안점을 모색하고, 4) 보편적 역무의 합리적인 부담금 책방 방안을 고려하기로 한다.

## II. 본론

보편적 역무란 전기통신사업법 제2조에 모든 이용자가 언제 어디서나 적절한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신 역무로 정의되어 있다. 또한 동법 시행령 제2조에는 지리적 접근권을 위한 유선전화, 사회 질서 유지·인명안전을 위한 긴급 통신, 경제적 접근권 보장을 위한 요금 감면 등으로 구성되어 있다.

또한 전기통신사업법 제 4조에는 모든 전기통신사업자는 보편적 역무를 제공하거나 그 제공에 따른 손실을 보전할 의무를 보유하고 있다. 이때 보편적 역무의 고려사항은 정보통신기술의 발전정도, 전기통신역무의 보급 정도, 공공의 이익과 안전, 사회복지 증진, 정보화 촉진 등이며 대통령령으로 구체적으로 정하고 있다. 또한 보편적 역무의 제공에 따른 손

실에 대해서 전기통신사업자들에게 매출액을 기준으로 분담시킬 수 있다. 다만 매출액이 300억원 이하거나 부가통신사업사업자는 의무제공 및 손실 부담 의무를 면제하여 주고 있다.<sup>1)</sup>

보편적 역무는 최초 미국에서 독점기업을 옹호하기 위한 논리에서 출발했다.[1] 20세기 초반 AT&T는 가입자들이 안정적인 서비스를 제공할 수 있도록 시장의 독점을 인정해달라고 주장하며 보편적 서비스가 필요하다고 주장했다. 당시 통신시장에서는 장거리 전화나 국제전화 서비스를 통해 수익보전하는 이른바 교차보조(Cross-subsidy)가 가능했으나, 통신시장에서 다수의 경쟁자가 등장함에 따라 모든 통신사업자에게 동등한 의무를 부여하는 방향으로 규제가 변화해왔다.

전기통신사업법에 전기통신사업자의 보편적 역무는 표-1과 같다. 지리적 접근권과 관련해서 시내전화, 시내공중전화, 도서통신이 포함되어 있고 2020년 초고속인터넷이 보편적 역무에 포함되었다.[2] 사회질서유지와 인명안전을 위해서 제공되는 긴급 통신에는 선박무선전화와 112와 같은 특수번호가 보편적 역무로 제공되고 있으며 사회 복지차원에서 장애인 및 저소득층 등에 대한 요금감면이 이루어지고 있다.

구분	종 류	내 용	역무제공 사업자	손실 보전
지리적 접근권	유선 전화	시내전화, 시내공중전화, 도서통신	KT	기간통신 사업자
	인터넷	초고속 인터넷 가입자접속		
사회질서 유지 인명 안전	긴급 통신	선박무선전화 특수번호 (111, 112, 113 등)	모든 사업자	자체 부담
	요금 감면 서비스	장애인·저소득층 등에 대한 요금감면		

〈표-1〉 보편적 역무의 종류와 내용

현재 연도별 손실보전금 발생 현황에 따르면 연간 약 400억원 규모에 달한다. 과학기술정보통신부에 따르면 2017년 기준 시내전화는 167억원,

1) 전기통신사업법 시행령 제5조(보편적 역무 손실보전금의 산정 대상 등)

공중전화 120억원, 도서통신 67억원, 선박무선 70억원 규모이다. 땅이 고도화됨에 따라 공중전화와 도서통신의 손실보전을 지속적으로 감소하고 있으며, 선박무선 또한 감소 추세이다.<sup>2)</sup>

구 분	시내전화	공중전화	도서통신	선박무선	합 계
2014년	165	133	111	89	498
2015년	168	136	59	78	441
2016년	164	140	64	71	439
2017년*	167	120	67	70	425
합 계	664	529	301	308	1,803

<표-2> 연도별 손실보전금 발생 현황

또한, 요금감면서비스는 2020년 연간 기준으로 약 9,655억원 규모로, 대상자는 장애인(232만명), 기초수급대상자(139만명), 차상위계층(29만명), 기초연금수령자(275만명), 국가유공자(22만명) 등 총 698만명이다.<sup>3)</sup> 서비스별로 구분하면 이동전화가 587만명으로 대부분을 차지한다.

구 분	수혜자(만명)	감면액(억원)
기초생활수급자	139	2,982 (30.9%)
차상위계층	29	635 ( 6.6%)
장애인	232	3,003 (31.1%)
국가유공자	22	273 ( 2.8%)
기초연금	275	2,758 (28.5%)
단체	1	4 ( 0.1%)
계	698	9,655 (100%)

<표-3> 대상별 요금 감면 수혜자 및 감면액(2020년)

구 분	수혜자(만명)	감면액(억원)
이동전화	587	9,300 (96.3%)
초고속인터넷	15	241 ( 2.5%)
시내·외전화 (유선전화)	67	104 ( 1.0%)
인터넷전화 (유선전화)	1	1 ( 0.1%)
114번호안내	28	9 ( 0.1%)
계	698	(100%)

<표-4> 서비스별 요금 감면 수혜자 및 감면액(2020년)

미국의 경우 1996년 통신법 개정에 따라 FCC는 핵심이 되는 규제 분야에 대한 구체적인 정책방안을 발표했다. 이에 따라 '지역전화 경쟁 및 상호접속', '보편적 서비스', '접속료' 등 trilogy에 근거한 적자보전제도를 유지하고 있다. 이중 최소한의 통신이용권에 해당되는 시내전화서비스 등의 효과적 제공을 위해 보편적 서비스를 도입, 실질적인 기금으로 비용을 보전하고 있다. 미국의 보편적서비스기금은 4가지 프로그램으로 구성되어 있는데, 학교 및 도서관(E-rate), 고비용 지역 서비스(High Cost), 저소득 서비스(Life-Line), 시골의료기관(RHC) 등이며 약 83억달러 이상의 규모를 유지하고 있다.<sup>[3]</sup> 이중 고비용지원서비스는 전통적으로 통신사업자에게 자금을 지원하여 시골지역에 음성서비스의 제공을 위한 인프라를 구축하고 서비스 제공을 가능하도록 하는 지원서비스이며, 분담사업자는 자체 판단에 따라 분담금을 직접 분담하거나 최종 이용자에게 Universal Service Fee로 부과할 수 있다. FCC는 보편적 서비스 기금내에 시골지역의 5G 네트워크 확장을 위한 5G펀드의 신설을 제안하였으며<sup>4)</sup> 약 90억달러의 보편적 서비스 기금을 사용할 계획을 발표

했다.

영국은 2020년 3월부터 유선초고속인터넷 서비스를 보편적 서비스에 편입시키며 의무제공 사업자로 BT를 지정하였고<sup>5)</sup>, 최소 10Mbps(down)/1Mbps(up) 광대역 서비스를 45파운드/월 이하의 가격으로 제공할 의무를 부여했다. BT는 초고속인터넷 서비스의 보편적 의무 제공에 따른 손실금을 우리나라의 정보통신기금과 유사한 산업공헌펀드에서 보전받을 것을 요청하고 있으며, OFCOM은 해당 기금의 기여자에 OTT 사업자를 포함하는 것을 검토하고 있다.<sup>[4]</sup>

일본의 경우 '기초적 전기통신역무지원기관'이 총무대신의 인가를 받아 '부담사업자'로부터 부담금을 징수하여, '적격전기통신사업자'에게 교부금을 교부하는 제도를 운영중에 있다. NTT동일본, NTT서일본이 적격전기통신사업자로 보편적 의무를 제공하고 있고 NTT도코모, KDDI, 소프트뱅크 등 20개사가 부담사업자에 해당한다. 2018년 NTT동일본이 172억엔의 적자, NTT서일본이 223억엔의 적자에 대한 보전이 이루어졌으며, 매년도 보전액은 약60억엔 정도로 결정된다. 그러나 일본도 급속한 망 고도화와 IP화로 인해 일반 유선전화가 감소하고 VoIP가 크게 증가하는 등 보편적 의무의 산정 방식에 큰 변화가 이루어지고 있다.

호주의 경우 2018년 12월 NEW USG를 발표 초고속인터넷에 대한 접근성을 보전하기로 했다.<sup>6)</sup> 호주 정부는 Telstra와 보편적 서비스의 공급기간을 2012년에서 2032년까지로 연장했으며 계약에 따라 유선전화는 2.3억 호주달러, 공중전화 제공에 대한 대가로는 0.4억 호주달러를 정부로부터 보전 받고 있다. 호주 정부는 매년 1억 호주달러를 지원하고 있으며 나머지를 Telstra를 포함한 통신업체가 부담하고 있다.

유럽(EC)은 2019년 법개정을 통해 보편적 의무에 대한 개념 전환 및 제도 개편을 추진 중이다. 이용률이 떨어지는 공중전화나 번호안내 등은 보편 대상에서 제외하였으며, VoIP를 음성 보편 대체 서비스로 허용하고 있다.

우리나라는 보편적 서비스 제공 대한 사회적 논의는 국회를 중심으로 이루어지고 있다. 과학기술정보통신위원회 소속 김영식의원은 2020년 국정감사에서 과학기술정보통신부의 재난지원금 지원에 대한 법적·제도적 문제제기를 통해 국가 부담을 늘려야 한다고 주장했다. 당시 정부에서는 코로나19의 대책 일환으로 만 16세~34세, 만65세 이상의 내국인 2039만명을 대상으로 2만원의 통신요금을 재난지원금에서 지원한다고 발표했다. 국회에 제출된 사업설명자료에 따르면 해당 사업의 법적 근거는 「국가정보화기본법」 제31조 정보격차 해소 시책의 마련, 제32조 장애인·고령자 등의 정보 접근 및 이용 보장 등이며 2020년 4차추경 예산안 항목은 정보격차해소지원 사업으로 일반예산에 포함되어 있었으며, 사업목적 또한 국민 모두가 차별이나 배제없이 디지털 사회·경제활동에 참여하여 디지털 기술 및 서비스의 혜택을 고르게 누리기 위한 디지털 포용 기반 조성이라고 설명하였다. 과학기술정보통신부는 <표-2>와 같이 이후 국회에 대상 중 최종적으로 총 1,888만명에게 예산 4,078억원 중 3,775억원이 집행되었다고 보고하였다. 이는 기존의 요금감면을 하는 등 통신사업자의 직접 부담이 아닌 정부의 일반 회계에서 집행되었으며, 최종 집행율은 90%에 육박한다.

4) FCC, 2020.4

5) OFCOM, 2019. 6

6) Department of Communications and Arts(2018.11), Development of universal Service Guarantee

2) 과학기술정보통신부, 국회 법안검토보고서에서 재인용

3) 과학기술정보통신부, 국회 제출 자료

구분	합계	
	건수(천명)	금액(천원)
SKT	8,348	166,889
KT	5,326	106,497
LGU+	4,089	81,726
알뜰폰	1,121	22,476
총 계	18,883	377,587

&lt;표-5&gt; 각 통신사별 재난지원금 집행 현황

즉, 전기통신사업법에서 규정하고 있는 기존의 보편적 의무와는 별도로 「정보화진흥법」에 따른 정보격차 해소 사업으로 기존 경제적 접근성을 보장하도록 한 것이다. 당시 국회 예산정책처의 「2020년 제4회 추가경정예산안」에서는 '통신비 부담이 증가한 사람을 대상으로 한 선별 지원이 아니라 만 13세 이상 전국민을 대상으로 하는 보편지원금이라는 점을 감안할 때'라며 해당 지원금의 성격을 명확하게 규정했다. 또한 해당 지원금이 '일부 이동통신 서비스를 이용하지 않는 국민의 경우 동 사업에 따른 통신비 지원금을 받지 못하게 되고 이에 대해 불평등성 및 차별성을 주장할 수 있으므로 미가입자 구제방안 등에 대한 고려가 필요할 것으로 보인다'라고 하여 보편적 의무의 평등성에 대한 기본적인 대안을 제시하였다.

한편 정부는 보편적 의무의 종류를 지속적으로 확대하고 있다. 통신서비스 이용자의 요금부담 특히, 이동전화서비스의 요금부담 경감을 위해 새로운 정권이 들어설 때마다 대안이 마련되고 있는 가운데, 문재인 정부는 보편요금제 도입을 통해 통신비 인하를 유도하겠다는 계획을 세웠다. 2018년 5월 11일 보편요금제 도입 내용을 담은 '전기통신사업법' 개정안이 규제개혁위원회 심의를 통과(재적 위원 24명 중 13명의 찬성)하였고, 20대 국회에 정부안이 발의되었지만, 통과되지 못하고 임기만으로 폐기된 이후, 21대 국회에 다시 정부안이 발의('20년 7월)되었다. 정부는 보편요금제 법안의 제안이유에서 "국민들이 공평하고 저렴한 요금으로 전기통신서비스를 제공받을 수 있도록 하기 위하여 기본적인 수준의 음성·데이터 서비스를 제공하는 보편요금제의 도입 근거 및 산정 기준을 마련하고, 과학기술정보통신부장관이 보편적 의무와 관련된 정보를 효율적으로 관리·활용할 수 있는 전자정보시스템을 구축·운영할 수 있도록 하려는 것이다."라고 밝히고 있다. 하지만, 이 법안에 대해 이동통신사업자들은 보편요금제 도입으로 정부가 사실상 요금제를 결정하고 사유재산권을 침해한다는 견해를 내비치는 등 위헌적 요소들로 국회에서의 논의가 활발히 이뤄지지 못하고 있으며, 알뜰폰 사업자들까지 보편요금제 도입에 반대하고 있다.

또한 2020년부터 초고속인터넷이 보편적 의무에 포함되며 KT를 의무사업자로 지정하여 전세계에서 가장 빠른 속도의 서비스(100Mbps)가 제공되게 되었으며, 보편적의무의 손실의 60%는 매출 300억원 이상의 기간통신사업자가 부담하게 되었다. 과기부의 홍진배 통신정책관은 초고속인터넷을 기본적 전기통신의무인 보편적 서비스로 지정하여 이용자의 통신기본권을 4차산업혁명시대 핵심인 데이터에 대한 접근권까지 폭넓게 인정하는 계기가 되었고, 데이터 디바이드(격차) 해소에 기여할 것으로 기대한다."며 보편적 의무에 대한 제도의 전반적인 검토를 추진 할 것이라 밝힌 바 있다.[5]

요금 감면 대상 역시 확대되고 있다. 정부는 지난 2018년 기초연금 수급자까지 대상자를 확대하였으며, 2020년 12월 전체 대상 중 37%인 360만명이 해당 사업을 알지 못해 혜택을 받지 못한다며 자동 감면제도를 도입하여 대상자를 더욱 확대하기로 발표했다. 이에 더불어민주당 김상의 의원과 이용빈 의원은<sup>7)</sup> 2021년 3월 국가나 지방자치단체장이 직권으

로 자동 신청할 수 있는 내용으로 「전기통신사업법」 일부개정법률안을 제출하였다.

한편 보편적 의무에 대한 손실 보상의 법적 근거 논의도 진행되고 있다. 과학기술정보통신위원회 소속 정희용 의원이 2020년 11월 「전기통신사업법」 일부개정법률안, 「정보통신산업진흥법」 일부개정법률안과 「방송통신발전기본법」 일부개정법률안을 발의하였다. 해당 법안의 제안이유에서는 통신환경이 음성 중심 유선전화에서 이동전화, 인터넷전화, 영상통화등으로 대체되고, 5G 이동통신의 도입 등에 따라 보편적 의무 제공의 범위가 확대되고 그에 따른 손실 비용이 확대된다는 점에서 보편적 의무의 정부 역할이 확대될 필요가 있다고 하며, 공익 목적의 보편적 의무 제공에 따른 손실비용의 일부를 지원할 수 있도록 하는 등 필요한 지원 체계를 조성함으로써 보편적 서비스의 안정적 운영과 국민의 통신 접근권 확보에 기여하자고 한다고 하였다. 해당 조항을 자세히 살펴보면 「전기통신사업법」 제4조 제5항의 보편적 의무의 제공에 따른 손실에 대해서 대통령이 정하는 방법과 절차에 따라 통신사업자에게 부담하던 분담금을 정부가 손실의 일부를 지원하도록 하였으며, 「정보통신산업진흥법」 제44조제1항 기금의 용도에 보편적 의무 제공에 대한 손실비용 지원 항목을 신설하였다.

이에 국회 과학기술정보통신위원회 조기열 수석전문위원은 기간통신사업자에 부여되어 왔던 전기통신서비스의 제공에 관한 독점적 권리가 2018년도의 전기통신사업법 개정으로 축소되었으므로, 앞으로는 전기통신서비스의 보편적 의무 제공 비용을 사업자가 아닌 국가가 부담하는 것이 관점에 근거한 것이며, 개정안이 통과될 경우 특정사업자가 아닌 국가가 보편적 의무를 제공하게 되므로 국민의 통신접근권을 보다 안정적으로 보장할 수 있는 긍정적 측면도 있을 것이라 하였다.<sup>8)</sup> 다만 과기부는 현행 전기통신사업법의 보편적 의무 제공 대상 서비스는 전기통신사업자가 취득한 사업권으로 인하여 발생하는 공적 책무라 볼 수 있으므로 서비스 제공 과정에서 발생하는 손실은 사업자가 부담하는 것이 적절하며, 보편적 의무는 2000년 통신 시장 민영화 이후 보편적 서비스의 안정적 제공을 위해 마련된 것으로 현행 유지가 적절하다는 의견을 제시하였다. 또한 과기부는 국민에게 보편적으로 제공되는 서비스에 따른 손실을 보전하는 것이 적절한지 선행 검토가 필요하나 보편적 의무는 전 국민을 대상으로 하므로 손실을 정부가 직접 지원하는 경우에도 특수한 목적을 위한 기금이 아닌 일반회계에서 지원하는 것이 바람직하다는 입장을 밝혔다.

최근 보편적 의무는 범위의 보편적 의무의 부담 주체에 대해서 논의가 이루어지고 있으나 구체적으로 부담금 재원에 대한 논의는 이루어지지 않고 있다. 홍명수(2005)는 보편적 의무의 당위성은 충분하나 시장 구조에 부정적이므로 경쟁 구조에 대한 침해를 최소화 할 수 있는 방안을 검토하고 보상이 투명하고 개방적으로 이루어져야 한다고 주장하며 법적 절차적 문제를 제기했다. 특히 손실보전에 있어서 정확한 산정 방안이나, 손실보전금을 받는 사업자와 부담하는 사업자간 절차적 문제를 제기하기도 했다.[6] 김준규(2009)는 보편적 의무는 이용자 측면에서 고려해야 하며 법률상의 보편적 의무 조항을 더욱 확대하고 시행령의 규정은 삭제해야 한다고 주장했다. 또한 보편적 의무의 범위에 국가유공자를 포함하는 것은 특이한 입법례라며 규정 정비 필요하다고 주장했다.[7] 안정민(2009)은 보편적 서비스의 기금 문제는 특정사업자에게 과도한 부담이 되기 때문에 의무가 면제되는 사업자를 대폭 축소해야 하며, 국가가 분

7) 국회 과학기술정보통신위원회

8) 전기통신사업법 일부개정법률안 및 정보통신산업진흥법 일부개정법률안 검토보고, 과학기술정보통신위원회, 2021.2

배의 기준과 방법을 정함에 있어서 형평성을 유지해야 한다고 주장했다.[8]

최근에는 정낙원, 김성욱(2018)은 이동전화의 데이터 서비스를 보편적 서비스의 범위와 한계에 대해서 논의하며 보편요금제에 대한 재원 마련 여부에 대해서 시장중립적이고 공정한 손실 부담 방안은 없다고 지적했다.[9] 김성욱, 박노진(2019)은 보편적 역무를 경제적 측면에서 추진할 경우 필수 서비스를 넘어서 시장왜곡을 초래할 수 있기 때문에 인간의 기본권 보장 측면에서 접근해야 한다고 주장했다.[10] 이부하(2019)는 전기통신사업법이 보편적 의무 제공사업자에게 보편적 의무 제공을 강제함으로써 재산권을 제한하기 때문에 헌법에 따라 정당한 보상해야 하나 현행 손실보전금 산정 방식을 정당한 보상을 지급하는 것이라 보기 어렵다며 국가 재정으로 보편적 의무 기금을 마련하여 손실보전을 해야 한다고 주장했다.[11] 유지은, 이성준(2019)는 초고속인터넷을 보편적 의무로 지정할 경우 서비스 진화, 타서비스와 연계성, 서비스 대체성과 시장 경쟁 강도에서 강점을 갖게 되므로, 손실보전금 추정 시 타사업자에게 과중하게 분담할 경우 시장 경쟁을 왜곡하고 소매 요금 상승이 우려된다고 주장하기도 했다.[12] 고창열, 정훈, 여영준(2019)는 시장 실패에 의한 몫은 정부가 책임져야 한다며 사업자의 부담 의무를 지우기 보다는 세금이나 기금을 통해 지원해야 한다고 주장했다.[13]

보편적 의무의 손실보전에 대한 제도 개편은 이루어지지 않고 있지만 이와는 별개로 통신사업자들은 사회적 책무의 부담은 지속적으로 증가하고 있다. 특히 국내 통신 서비스 중 가장 많은 가입자를 확보한 이동전화 서비스는 가장 많은 조세·준조세를 부담하고 있다. 모든 통신이용자가 부담하는 부가가치세와 사업자가 부담하는 법인세 이외에도 이동전화 서비스에는 무선 서비스 특성에 따른 주파수 할당대가와 전파사용료 부담이 추가된다. 2020년 기준 통신사업자가 주파수 할당대가로 1조 760억원을 납입하였고, 전파사용료로는 약 2500억원을 납입하였다. 주파수 할당대가는 「주파수할당 대가 수입금 등의 배분비율」 고시에 따라 방발기금 45%, 정진기금 55% 배분되고, 전파사용료는 일반회계로 편입된다.

기금명	'18년	'19년	'20년
방발기금(45%)	7,653	5,080	4,842
정진기금(55%)	9,354	6,210	5,918
합 계	17,007	11,290	10,760

<표-6> 주파수 할당대가 수입 총액 (단위: 억원)

구분	2018년	2019년	2020년
수입총액	253,202	249,689	250,309

<표-7> 전파사용료 연도별 수입 총액 (단위: 백만원)

그러나 이렇게 조성된 세입과 기금의 항목을 살펴보면 주로 기술 개발과 인력양성, 시스템 구축등에 사용되고 있다. 과기정통부의 2021년도 전파 관련 예산사업을 분석한 결과, 이용자에 대한 직접 지원 혹은 보편적 의무 부담 지원 등의 예산은 없는 것으로 확인되었다.<sup>9)</sup>

1. 전파연구(R&D)
2. 안전한 전자파 환경기반 조성
3. 전파연구 시험시설, 저고도 소형드론 식별관리기반 조성(R&D)
4. 부적합 방송통신기기 유통방지
5. 전기용품 전자파적합성 사후관리 시험시설 구축
6. 전파업무정보화, 방송통신국가표준화체계구축 및 활성화

이와 같이 통신환경이 급변하고 네트워크가 고도화됨에 따라 보편적 의무에 대한 개념이 재정립할 필요가 제기되고 있다. 정부는 공공 Wi-fi 보급 등 국민의 통신 접근성 제고를 위해 예산을 편성하고 코로나19사태에서 국민 부담을 덜기 위해서 1인당 2만원씩 재난지원금을 통한 직접적 지원을 하는 등 직접적인 통신 복지확대를 위해 노력하고 있다.

보편적 의무를 내용적으로 구분하면 지리적 접근권과 사회질서유지 그리고 경제적 접근권으로 구분되는데, 지리적 접근권은 시내전화, 공중전화, 도서통신, 초고속인터넷이 포함되며 사회질서유지를 위해서는 선박무선전화와 특수번호 서비스에 해당된다. 즉 경제성이 떨어져 기업이 진입하지 않는 시장 실패로 인식된다. 그러나 요금감면 서비스는 지리적 요인이나 사회 안전을 확충하고자 하는 인프라적인 접근이 아닌 사회복지 차원의 접근 방식이며, 특정 통신사업자가 정부로부터 독점적으로 보장받는 사업 권한과는 상관없이 모든 사업자에게 부과되는 의무이다. 즉 보편적 의무를 제공 및 운영과정에서 생기는 손실의 부담이 아닌 정부가 사업자에게 특정한 부담을 지우는 것이다.

그런데 헌법 제34조 제2항에 따르면 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를, 헌법재판소는 헌법상 부과된 취약계층 등에 대한 국가의 사회복지 증진 의무는 국가의 재정 부담을 통해 달성하는 것이 원칙이며, 2008년 규제개혁위원회에서도 보편적 의무의 요금 감면 대상 확대 시 국가와 사회가 부담하고 감당해야 할 부분을 민간 기업에 전가하는 것은 문제라고 지적하면서 대안 검토를 권고한 바 있다. 뿐만 아니라, 헌법 제23조 제3항에도 공공의 필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다고 명시되어 있다.

따라서 보편적 의무 중 지리적 접근권이나 사회질서 유지·인명 안전과 관련된 사안은 현행 손실보전 제도를 유지하되 별도의 기금을 조성하여 지원하고, 사회복지 차원의 요금 감면에 대해서는 국가가 일반예산에서 직접 지원하는 것이 타당하다. 특히 기초수급대상자와 장애인 외에 차상위 계층, 기초연금수급자, 국가유공자에 대한 요금 감면은 사회복지차원에서 추가적으로 이루어지기 때문에 통신사업자가 직접 부담하는 것은 통신 접근성 보장 차원을 넘어서는 과도한 행정행위일 뿐 아니라 통신사업자의 재산권 침해가 우려된다. 즉 장애인과 차상위 계층, 기초수급연금수급자, 국가유공자는 각각 해당되는 복지기금에서 지급하거나 과기부 특별회계를 설치하여 직접적인 지원을 하는 것을 고려해야 한다.

### III. 결론

본 논문에서는 보편적 의무의 국내 현황과 해외 사례, 그동안 연구의 흐름 그리고 최근 정치·사회적 복지 확대 현상에 따른 대안 등을 모색했다. 문재인 정부는 코로나19 사태를 대비하여 국민의 통신 접근성 확대를 지속적으로 노력해왔다. 이에 따라 초고속인터넷을 보편적 의무로 지

7. 밀리미터파 적합성 평가 시험시설 구축
8. 고출력전자파(EMP)추정시스템 구축·운영
9. 전파자원의 효율적 확보기반 조성(R&D)
10. 테라헤르츠 대역 전파자원 기반 구축(R&D)
11. 방송통신정보시스템구축 및 운영
12. 전파미래 앞장감 양성
13. 전파방송 관리
14. 방송통신 기술개발사업(전파연구센터)
15. 전파환경관리감시체계개선
16. 전파교란 국가대응체계 구축 및 고도화 사업

정하고 공공 Wi-fi를 설치했으며 재난지원금에서 국민들에게 직접적으로 통신비 지원을 했다. 이는 통신사업 책무의 일환으로 기간통신사업자에게 지어지던 보편적 역무의 부담을 국가가 스스로 부담하기 시작했다는 정책적 변화의 상징이다. 또한 기간통신사업자는 주파수 할당 대가(일반회계)의 인상, 전파사용료(정보통신진흥기금, 방송통신발전기금) 납입으로 준조세적 성격의 부담금이 지속적으로 늘어날 뿐이나리 법인세와 부가가치세 등 일반적인 조세 부담 역시 증가 추세이다.

그러나 기존의 논문이나 연구는 손실보전의 산정에만 중점을 두고 있거나 보편적 역무의 범위에 대해서만 논의가 되고 있을 뿐이며, 요금 감면에 대한 국가 부담에 대한 논의는 거의 이루어지지 않고 있다. 다만, 국회에서 보편적 역무에 대한 국가 보전에 대한 법안이 발의가 되었으며 보편적 복지에 대한 국가 차원의 논의가 이루어지고 있으므로 보편적 역무의 부담 주체에 대한 논의 또한 전반적으로 재검토가 필요하다.

본 논문에서 보편적 역무를 성격에 따라 구분하고 사회 보장 차원에서 제공하고 있는 요금감면에 대해서 규제 타당성을 검토하였다. 통신 민영화 이후 보편적 역무가 기간통신사업자의 당연한 책무라고 여겨지고 있었으나 역무의 범위가 확장되는 과정에서 헌법의 가치와 행정 규제의 범위를 넘어서 과도한 시장개입이 이루어지고 있으므로 전면적인 개편이 필요하다. 특히 헌법 정신을 중심으로 시장 왜곡, 규제 합리성, 해외 사례, 기존의 사회적 부담 증대 등을 고려하였을 때 국가의 책무를 민간 기업에 전가하는 것은 바람직하지 않으며 그 대안으로 국가의 특별회계 설치를 통해 취약계층에 대한 직접 요금 감면을 지원하는 방식을 제안한다.

뿐만 아니라, All-IP화와 네트워크 융합 등 기술적 변화를 적극 수용하여 보편적 역무를 보다 단순하게 조정하는 것도 추가적으로 논의되어야 하는 주제이다. 이는 이미 국가 차원에서 연구가 이루어지고 있으며, 사업자간의 다양한 이해관계가 걸쳐있으므로 구체적인 정책이 제안될 때 본격적으로 논의될 것으로 전망된다.

## 참 고 문 헌

- [1] 신종철, “통신법해설” p26. 신종철. 2019.7
- [2] 과학기술정보통신부 보도자료. 2020.1.6
- [3] USAC, 2019 Annual Report
- [4] OFCOM, Compensating providers delivering universal service, 2020.5.20
- [5] 과기부 보도자료, ‘올해부터 전국 어디서나 초고속 인터넷 제공된다’, 2020.1.6.
- [6] 홍명수, “보편적 역무의 제공과 경쟁정책”, 인권과정의 Vol 343 (2005.3) 132-147
- [7] 김준규 (2009). 통신민영화에 따른 보편역무제도의 확보. 공법학연구, 10(2), 245-270
- [8] 안정민, “보편적 서비스의 법적문제”, 방송통신연구 2009년 겨울호 p93-127
- [9] 정낙원, 김성욱, “무선 데이터 서비스의 보편적 요금제 도입에 관한 고찰”, Journal of Digital Convergence Vol. 16. No. 1, pp 1-11, 2018
- [10] 김성욱, 광노진. (2019). 보편적 서비스의 철학적 근거에 대한 한.미 간 비교연구 : 보편적 서비스의 추진 배경과 동기를 중심으로 . 디지털융복합연구, 17(1), 73-84.
- [11] 이부하(Lee, Boo Ha). “보편적 역무 제공과 관련된 전기통신사업법 등의 문제점과 개선방안.” 과학기술과 법, (2019): 213-235
- [12] 유지은, 이성준. (2019). 초고속인터넷 서비스 보편적 역무 제공에 따른 간접적 편익 추정 : 서비스 고유 특성에 따라 예측가능한 부가

수의 창출을 중심으로. 한국통신학회 학술대회논문집, (), 355-357.

- [13] 고창열, 정훈, 여영준, “초고속인터넷 보편적 서비스 도입 전략”, 전문경영인연구 제22권 제1호, 2019년 4월. pp 347-364