

공익성과 보편적 서비스 개념의 비교 연구*

이상식**

(계명대학교 신문방송학과 교수)

본 연구는 개념적 혼동(conceptual muddle) 상태에 있는 방송과 통신의 핵심적 이념이자 정책 목표인 공익성과 보편적 서비스를 개념적으로 구명(究明)하고자 하였다. 본 연구에서는 (1) 공익성과 보편적 서비스 개념의 기원, (2) 공익성과 보편적 서비스 개념의 구성 요소, (3) 공익성과 보편적 서비스 개념의 현실적 구현이라는 세 가지 측면에서 살펴보았다.

주요한 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 공익성과 보편적 서비스 개념의 기원은 지역적 차이가 있었다. 방송의 공익성 개념은 서구에서 시작되어 미국을 비롯한 세계 모든 나라 방송 이념으로 뿌리를 내린 반면, 보편적 서비스 개념은 미국에서 시작되어 유럽을 비롯한 국가들의 정보 통신 정책의 주요 이념으로 자리 잡아가고 있었다. 둘째, 양 개념의 구성 요소를 살펴본 결과, 공통점보다는 차이점이 더욱 크게 나타났다. 가장 현저한 양 개념의 공통점은 '보편주의'인 것으로 밝혀졌다. 공익성 개념은 보편적 서비스 개념을 포함하면서, 그 외 독립성, 다양성, 질, 지역성과 같은 내용과 관련된 차별적 구성 요소를 내포하고 있다.

셋째, 양 개념의 정책 구현이라는 측면에서 비교 분석한 결과, 양 개념간에 많은 차이가 있었다. 공익성 이념은 방송 사업자에 대한 규제 정책 위주로 전개된 반면, 보편적 서비스 이념은 이용자에 대한 지원 정책으로 나타나, '규제'와 '육성'이라는 정책적 대조를 보였다.

결론적으로, 양 개념은 차별적 개념이기 때문에 학문적 차원에서 사용할 때 엄밀성을 유지할 것이 요구되고, 실제적인 차원에서는 관련 법 제·개정 시 방송에 있어서도 보편적 서비스 의무를 부과하도록 건의하였다.

키워드 : 공익성, 보편적 서비스, 기원, 구성 요소, 정책

* 본 연구는 1997년도 계명대학교 비사연구기금으로 이루어졌음.

** sslee@kmu.ac.kr

1. 서론

1) 문제의 제기

방송의 공익성(Public interest) 개념은 방송 행위나 정책에 대한 도덕적 정당성의 기준이 되어 왔다. 특히 사회 문화적 제도로서 방송이 갖는 핵심적 영향력으로 인해 방송에 대한 논의에 있어 공익성은 언제나 그 출발점이나 전제로 인식되고 있다(최영목, 1999, 7쪽). 방송의 공익성은 누구도 반박할 수 없는 이념으로 인정되면서도 내용에 대한 상이한 견해 때문에 아직도 개념적 혼돈 상태에 있다(김동진, 1986, 1쪽). 방송 전파가 갖는 유한 희소성 때문에, 나라마다 정도와 해석의 차이는 있지만, 방송은 공공재로서 사회 전체의 이익, 즉 공익을 위하여 사용하여야 한다는 최소한의 사회적 합의가 이루어져 있는 상태이다(공영방송발전위원회, 1994, 35쪽).

수많은 논의에도 불구하고, 공익성 개념은 추상적이고도 형이상학적인 특성으로 인하여 아직까지 명확한 개념이 설정되지 못하고 있다. 일반적으로 공익은 공공의 이익(public interest)을 지칭하는 말로서 공동선(common good), 또는 공공복리(commonweal)라는 말들과 같은 뜻으로 쓰인다(이효성, 1996, 15쪽).

한편, 보편적 서비스(Universal service)라는 개념은 정보화 과정에서 가장 중요한 기본 이념이 되어 가고 있으며, 정보 통신 정책의 핵심 목표의 하나로 자리잡아 가고 있다. 보편적 서비스는 동태적 개념으로 시대적 배경이나 각국의 상황에 따라 차이가 있고, 공익성과 마찬가지로 아직은 개념적으로 정립이 되어 있지 않고 변화하고 있다. ‘모든 국민이 시간과 장소, 그리고 사회, 경제적 및 신체적 제약 없이 전기 통신 서비스를 이용 가능케 하는 것’이 일반적인 해석이다. 보편적 서비스가 이상적으로는 모든 사람에 대해 보증되는 것이지만, 실질적으로는 ‘사회적 약자’를 중심으로 운영되고 있다(정신량, 1998, 6쪽).

본래 보편적 서비스는 전화 사업에 적용되던 고유의 개념으로, 모든 사람

이 어디에 살고 있건 합리적인 요금으로 기본 전화 서비스를 제공받을 수 있는 것을 의미하였다. 이 개념은 1980년대까지 '전국의 모든 국민들에게 합리적인 가격으로 통신 서비스를 제공하는 것'으로 해석되었다. 즉 모든 사람이 공평하게 통신 서비스를 이용할 수 있어야 한다는 의미로서 전화 보급률을 높이는데 그 초점을 맞추고 있었다(Koichiro Hayashi, 1997, p. 74).

그러나 최근 주요 선진국에서는 정보 통신 분야에서의 급격한 환경 변화로 대상 서비스의 품질과 범위를 어디까지로 할 것인가라는 문제를 포함하여 보편적 서비스에 대한 논의가 다시 활발하게 진행되고 있다. 일부 선진국에서는 기존의 보편적 서비스에 대한 개념의 변화가 일고 있으며, 특히 미국, 독일, 프랑스 등 선진국은 보편적 서비스를 법에 명문화함과 동시에 고도화하는 방향으로 법을 개정하였다. 미국에서는 텔레비전 디코더 법(Television Decoder Circuit Act)과,¹⁾ 1996년 개정된 연방통신법 제 713조에서 방송 매체에까지 보편적 서비스의 영역을 확대한 바 있다(안민호, 1997, 2-3 쪽).²⁾

이러한 변화 가운데 주목되는 것은 당초 전기 통신에 국한되어 사용되었던 보편적 서비스 대상이 고도 정보통신 분야로 확산되고 있다는 점이다. 정보 통신 분야의 고도화는 바로 고도 방송 분야와의 융합을 의미한다. 국내에서도 디지털 지상파방송은 물론, 케이블TV를 비롯한 뉴미디어 관련 논의에서 보편적 서비스에 대해 언급하고 있다. 보편적 서비스의 개념이 과거 방송에 적용되어 왔던 공익성의 개념과 혼용해서 사용하는 경우도 발견된다.

국내에서 방송에 보편적 서비스 개념을 적용한 정부 차원에서의 공식적인 논의는 방송위원회의 방송정책기획위원회(2001)에서이다. 동 위원회는 방송 정책의 구체적 지향 이념으로 통신의 '보편적 서비스' 개념을 방송에

1) 미국에서 판매되는 13인치 이상의 모든 TV수상기에 자막 신호 해독기의 부착을 의무화하고 있다.

2) 청각 장애인의 TV 접근을 보장하기 위해 TV 프로그램의 자막 처리를 의무화하고, FCC로 하여금 18개월 이내에 구체적 기본 계획을 수립 발표하도록 하였다.

도 적용할 것을 밝혔다. 보다 구체적으로 방송의 보편적 서비스 이념 구현을 위해 사회 집단간의 지식 격차, 정보 격차의 간극을 해소하고, 더 나아가서 남북 화해시대 ‘남과 북’의 정보 격차, 지식 격차의 해소에 역점을 두었다(방송위원회, 2001, 12쪽).

외국과 국내에서 이러한 법이나 정책 차원에서 변화를 고려할 때, 통신 매체에 적용되던 보편적 서비스 개념을 방송에도 그대로 적용할 수 있는지, 양 개념의 관계는 어떠한지에 대한 기본적인 논의를 필요로 한다. 국내외에서, 이에 대한 지금까지 논의(서이종, 1998a/1998b ; 윤석민, 1999; 배진한, 1999; Lucien Rapp, 1996)는 아직 초기 단계에 머물러 있다. 대표적인 예로, 미국이나 영국과 같은 선진국의 정부나 민간 차원에서 케이블TV에 보편적 서비스 이념을 적용하려는 시도가 있지만, 아직 사회적 합의가 이루어지지 않았을 뿐만 아니라, 논란의 여지가 있다. 찬성하는 입장에서는, 적어도 서비스와 관련해서 정보의 빈자(have-nots)와 부자(haves) 사이의 격차를 줄여야 한다고 주장한다. 케이블TV에 보편적 서비스 이념을 적용할 수 없다는 주장도 만만치 않다. 미국 케이블TV연구소(CableLabs)의 월터 키리올라(Walter Ciriora)는 케이블TV를 포함한 텔레비전 방송에 보편적 서비스나 보편적 접근의 의무를 부과하는 것은 타당하지 않다고 주장하였다(Walter S. Ciriora, 1995, pp. 63-65).³⁾

3) 키리올라(Ciriora)는 반대하는 이유로 다음 세 가지를 들고 있다.

첫째, 보편적 접근 개념의 역사는 전화에서 비롯되었다. 그런데 전화와 비디오 서비스 사이에는 차이가 있다. 전화의 경우, ‘내용’은 사용자가 제공하는 메시지이다. 비디오 서비스의 경우, ‘내용’은 예술가나 창작자가 제공하는 프로그램으로 저작권 보호를 받는다. 전화의 메시지는 서비스의 비용에 영향을 주지 않는 반면, 저작권 보호를 받는 비디오 프로그램은 서비스의 주요 비용이 된다. 따라서, 서비스의 내용상 차이로 인하여, 보편적 접근 개념을 전화와 영상 서비스에 동일하게 적용하는 것은 타당하지 않다고 보았다.

두번째 이유는 오래된 산업과 신규 산업의 차이를 인식해야 하기 때문이다. 전화 산업은 비교적 오랜 역사를 가지고 있다. 한편, 케이블TV는 신규 산업에 속한다. 서비스 자체의 수용이 의문시되는 시점에, 적절한 비용 산정이 이루어지지 않은 상태에서 가격을 부과한다는 것은 신중하지 못하다. 어떠한 서비스가 소비자에

본 연구의 목적은 개념적 혼동(conceptual muddle) 상태에 있는 방송과 통신의 핵심적 이념이자 정책 목표인 공익성과 보편적 서비스를 개념적으로 구명(究明)함으로써, 추후 정책적, 학문적 논의를 위한 개념적 기초를 제공하는데 있다.⁴⁾ 본 연구에서 구체적으로 다루어지게 될 연구 문제는 다음과 같다.

- <연구문제 1> 공익성 개념과 보편적 서비스 개념의 기원은 어떠한가?
- <연구문제 2> 공익성 개념과 보편적 서비스 개념의 구성 요소는 무엇인가?
- <연구문제 3> 공익성 개념과 보편적 서비스 개념의 정책적 구현은 어떻게 나타나는가?

2) 연구방법

양 개념의 비교 분석을 위해서 본 연구에서는 비교 연구의 시각들을 이용하고자 한다. 기원이나 목적, 주요 가치, 구현에 있어서 차이점을 다루기 위해, 국가간 비교를 통해 양 개념을 분석하고자 한다. 국가간 비교를 통해 각 개념이 생성된 배경, 목적, 주요 가치, 구현 방법 등과 관련하여 법이나

의해 수용될 것인지 여부는 기업가가 판단하도록 해야 한다. 이러한 서비스의 수요나 유용성이 이해된 다음에 공공정책은 경험에 기초해서 수립되어야 한다. 이렇게 될 경우, 공중은 보다 나은 서비스를 제공받게 될 것이다. 규제할 것이 있기도 전에 과도한 규제가 이루어진다면, 케이블TV산업에 대한 투자를 위축시키게 될 것이며, 산업이 정착하기도 전에 산업을 위기에 빠뜨리게 할 것이다.

세번째 이유는 전자출판과 비교해서이다. 출판의 자유는 헌법에서 보장한 자유이다. 그럼에도 불구하고 전자출판업에 대해서는 보편적 서비스나 보편적 접근 의무를 요구한 적이 없다. 그 이유는 정부가 독점권을 부여하지 않았기 때문이다. 200여 년이 넘는 역사를 가진 헌법으로 보호한 원칙에 대해서도 보편적 서비스나 접근을 요구하지 않았는데, 입증되지도 않았고, 발전 과정에 있는 케이블TV 산업에 대해 보편적 서비스 의무를 부과하는 것은 부당하다.

- 4) 본 연구에서 공공성보다 공익성을 보편적 서비스의 비교 개념으로 사용한 이유는 공익성이 공공성을 포함하는 상위의 개념이기 때문이다.

제도, 정책 등에 어떻게 차별적으로 나타나는지를 살펴보기로 하겠다.

공익성과 보편적 서비스는 추상성이 높은 이론적 개념이다. 공익성 개념은 보편적 서비스 개념보다 그 추상성이 더욱 높다. 이와 같이 추상성이 높은 개념들을 비교하기 위해서, 본 연구는 문헌조사를 통하여 공익성과 보편적 서비스의 개념을 조망하고자 한다. 전체적인 논의 전개 방식에 있어서는 기존 논의와 법제도 등에 관련된 문헌들을 분석하여, 그것을 토대로 양 개념의 공통점과 차이점을 도출해내는 귀납적 접근을 취하였다.

2. 보편적 서비스 개념

1) 미국에서 보편적 서비스 개념

보편적 서비스의 개념은 미국에서 그 기원을 두고 있다. 보편적 서비스는 19세기 말 교통 부문에서 사용되기 시작된 것이지만, 20세기에 들어오면서 주로 통신 부문에서 사용되었다(김방룡, 권오성, 1998, 90쪽). 보편적 서비스라는 용어를 처음 사용한 사람은 미국 AT&T사의 초대 사장이었던 테오도르 배일(Theodore Vail)이다. 그는 1907년 연차 보고서에서 벨 시스템(Bell system)의 기업 이념을 정립하기 위해서 ‘One System, One Policy, Universal Service’를 제창했다. 그의 연설은 보편적 서비스의 취지를 가장 잘 표현하고 있지만, 배일이 보편적 서비스를 주장할 때는 반드시 공익적 관점에서 이를 강조한 것이 아니었다. 경쟁이 치열한 당시 상황 하에서 AT&T만이 독점적으로 사업을 영위할 수 있기를 원하는 사업적인 의도가 있었던 것이다. 광범위한 의미에서 보편적 서비스의 기초 개념은 이때 시작되었다고 볼 수 있다.

미국의 보편적 서비스 주의를 1934년에 제정된 통신법(Communication Act)에서 명문화되었다. 1934년 미국 연방통신법 제1조는 “전국민에게 가능한 한 신속하고도 효율적이며 전 미국 및 전 세계를 커버하는 유·무선 서비스를 충분한 설비와 합리적인 요금으로……”라고 규정하고 있다. 그렇지

만, 1996년 통신법 개정 전까지 그 목표를 달성하기 위한 구체적인 수단은 하나도 명시되어 있지 않았다. 1996년 개정된 통신법에서 보편적 서비스는 FCC가 전기통신기술, 정보기술 및 서비스의 발전을 고려하여, 정기적으로 변화하는 전기통신의 진화 수준을 고려하여 정기적으로 정하도록 하였다(미국 통신법(1996 개정) 254조 (c)(보편적 서비스의 정의)).

보편적 서비스에 고도 정보 통신 서비스까지 보편적 서비스의 범주에 포함시키고 있다(미국 통신법(1996 개정) 254조 (b)(보편적 서비스의 원칙)). 주목할 만한 점은, 학교, 도서관, 공공 의료 기관에 정보 통신 서비스를 제공하는 것을 보편적 서비스의 범주에 포함시키고 있다는 점이다. 이는 기본 전화 서비스를 위주로 한 보편적 서비스보다 진보된 개념으로 보편적 서비스의 개념이 복지 차원을 넘어 공공 차원으로까지 확대되고 있음을 시사하는 것이다(민관기, 김한석, 1996, 22쪽).

보편적 서비스의 정책 목표도 초기 망에 대한 접근권 보장에서 정보나 내용에 대한 접근권 보장 등으로 변화되고, 다양화되고 있다. 기본적인 음성 서비스에 전 국민이 단일 망으로 연결되어 지역에 관계없이 상호 접속이 가능한 시스템 구축을 목표로 했던 초기의 물리적 망에 대한 접근에서, 정보 통신 기술의 보급률의 확대에 따라 서비스의 확산을 꾀하는 보편적 서비스 정책으로 이전되고 있다(서이중, 1998, 160쪽). 정보나 내용에 대한 접근, 지역적 조건을 극복하는 접근, 서비스나 내용물의 제공자를 위한 접근, 장애자 등 특별한 사람들을 위한 접근 등에서 엿볼 수 있듯이, 정보 사회에서 보다 나은 인간의 활동을 지원하고, 인간 삶의 질을 고려하는 사회 복지 차원에서 보편적 서비스가 추구하고 있는 것이다.

2) 유럽에서 보편적 서비스 개념

보편적 서비스 개념은 최근 유럽으로 파급되어 사용되고 있다. 정보통신 산업이 민영화되고, 관련 민간 서비스 산업이 발전함에 따라 기존의 공기업 형태의 공공 서비스 개념보다 훨씬 더 경쟁 촉진적인 보편적 서비스 개념의

도입이 필요해졌기 때문이다. 기존의 공기업은 독점 구조 내에서 상호 보조 형태를 통해 부분간 서비스 차이와 가격 구조를 형평화시켰으나, 이제는 보다 경쟁적 환경에서 단위 기업을 넘는 정부의 보편적 서비스 정책이 시행되어야 했던 것이다. 이러한 점에서 공공 서비스 개념에서 보편적 서비스 개념의 차용과 적응이 필요하게 되었다(서이중, 1998, 174쪽).

EU 차원에서도 통신 시장 자유화를 추진하기 시작하면서 보편적 서비스를 중요하게 다루기 시작하였다(European Parliament, 1997). EU에서 보편적 서비스란 EU 시민들이 EU 역내의 어디에서나 기본적인 음성 전화를 적절한 요금으로 이용할 수 있게 하는 것이다. 구체적인 내용은 현재 고정 회선을 통한 기본 음성 전화가 중심이며, 이동 통신 등은 포함되지 않는다. 그러나 보편적 서비스의 범위는 고정된 것이 아니기 때문에, 시장이나 이용자의 요구와 새로운 기술 도입 등에 의해 확대될 것으로 보인다. EU에서 고려되고 있는 보편적 서비스의 구성 요소는 다음의 4가지로 요약할 수 있다.

- 어디서나 서비스를 받을 수 있다.(Universality)
- 누구에게나 공평히 제공된다.(Equality)
- 계속 제공된다.(Continuity)
- 저렴한 요금으로 이용할 수 있다.(Affordability)

EU 회원국들간에 통신 시장 환경이 매우 다르기 때문에, EU 차원에서 모든 회원국들에게 제공하는 보편적 서비스를 동일한 수준으로 유지하기 위해서는 많은 어려움이 있다. 아울러, 회원국들이 정의 내리고 있는 보편적 서비스 개념이나 범위에서 차이가 존재한다.

영국에서는 1984년 BT가 민영화되고 정보 통신 규제 기관인 통신청(OFTEL: Office of Telecommunication)이 발족되면서 보편적 서비스에 대한 논의는 매우 제한적이지만, 다소 구체적으로 언급되기 시작했다. 당시 영국 전기통신법 제3조와 BT의 면허 조건 2에는 기본적인 음성급 전화 서비스가 영국 전역에서 지역적으로 차별 없이 저렴하게 공급되어야 함을 규정하였다

(Milne C, 1990, pp. 365-371).

영국은 모든 전기 통신 분야를 자유화한 이후, 지배적 사업자에게만 보편적 서비스 제공의무를 부과하는 방법을 채택하고 있으며, 통상산업부(Department of Trade and Industry)장관과 통신청장이 이의 시행에 대한 감독 책임을 지고 있다[전기통신법(British Telecommunications Acts) 제3조 제1항 1호].

정부는 BT의 사업 허가를 할 때 다음과 같은 부관을 달았다(Koichiro Hayashi, 1997, p. 161). 허가를 받은 사업자(BT)는 영업 지역 내에서 전화 및 기타 전기 통신 서비스의 신청이 있을 때는 모두 응해야 한다는 단서 조항이다. 이외에도 전화 안내 서비스, 긴급 서비스, 공중 전화 서비스 등도 포함하였다. BT는 허가 지역내의 어떠한 곳에서도 서비스를 원하는 모든 사람에게 제공하여야 한다(통신개발연구원 통신개발연구단, 1990, 164쪽). 즉, 음성 전화 서비스와 메시지 전송을 내용으로 하는 기타 서비스, 지역 서비스나 국제 전화 서비스의 경우에도 마찬가지이다(서삼영 외, 1995, 18쪽).

영국에서 보편적 서비스를 '거주하는 장소에 관계없이 정당하게 요구하는 모든 사람에게 입수가 가능한 기본 전기 통신 서비스에 접속하게 하는 것'으로 정의하고 있다. 현재 보편적 서비스 제공 의무를 지고 있는 사업자는 BT와 KC(Kingston Communications Plc.)이다. 무료 긴급 전화, 항목별 요금 청구서, 선택적 통화 제한, 교환원 보조 통화, 전화 번호 안내에 대해서는 모든 이용자가 제공받을 수 있도록 이미 각 사업자의 면허 부여 시 의무화하였다.

OFTEL은 '1997년 이후 영국의 보편적 서비스에 관한 제도(안)'에서 2001년까지 전국에서 널리 이용 가능한 서비스 수준으로 (1) 음성, 저속 데이터 통신, 팩시밀리 통신이 가능한 고정 네트워크에의 접속, (2) 저렴한 요금으로 한정된 서비스를 이용하는 옵션, (3) 공중 전화를 타당한 요금으로 이용할 수 있는 지리적 접속 등을 제시하였다(OFTEL, 1997). 영국의 민간 케이블협회(Cable Communications Association)는 앞으로 몇 년동안 무료로 학교에 케이블TV망 접속을 허용할 예정이다(Dimitri Ypsilanti, 1995, p. 59).

장애자 서비스에 대해 OFTEL은 서비스 제공에 있어 장애인에 대한 차별을

금지하는 1995년에 제정된 ‘장애인차별금지법’(The Disabled Discrimination Act)의 범위 내에서 음성 전화 서비스를 제공하는 모든 사업자가 특정 서비스를 장애인에게 제공해야 한다는 견해를 밝히고 있다(김방룡, 권오성, 1998, 102쪽; 104-106쪽). 시각 장애자용 무선번호 안내 서비스, 보청기 이용이 가능한 PCB(printed circuit board)를 의무적으로 제공하고 있으며, 장애자용 안내번호, 장애자용 전화기, 큰 글씨의 요금 청구서 등을 자발적으로 제공하고 있다.

독일은 EU의 자유화 일정에 맞춰 1996년 7월 연방의회에서 통과된 독일의 신통신법에서는 독일 전역에 걸쳐 저렴한 요금으로 기본적인 통신 서비스를 보급하는 데 입법 목적을 두었다. 동법 제17조에서는 보편적 서비스를 거주지나 장소에 관계없이, 저렴한 요금으로, 모든 이용자가 접속할 수 있도록 하기 위한 최소한의 통신서비스라고 정의하고 있다. 공중에 게 반드시 제공되어야 하는 기본통신서비스에는 음성 전화 서비스 부문과 전용 회선 서비스를 포함한다. 보편적 서비스의 정의는 기술적 진보나 사회적 진보에 따른 것이어야 한다고 규정하고 있어, 향후 통신 기술의 개발과 통신 수요의 변화에 따라서 보편적 서비스의 개념이 확대되어야 함을 함축하고 있다.

보편적 서비스의 구체적인 범위로는 ISDN 특성을 지닌 음성 전화 서비스, 전화 번호부 발행 및 번호 안내 서비스, 공중 전화기의 설치가 포함된다. 그러나 장애인이나 저소득층에 대한 서비스는 EU의 여타 가맹국과는 달리 보편적 서비스 차원이 아니라 사회 보장 제도 차원에서 다루고 있다는 점이 특이하다.

보편적 서비스 제공 의무 사업자는 DT이나 1998년 1월 이후부터 보편적 서비스가 적절히 확보되지 않거나, 확보되지 않을 우려가 있는 경우에는 해당 서비스 시장에서 4% 이상의 매출액을 차지하는 면허 사업자 및 해당 지역 시장에서 경쟁 제한법에 의해 지배적인 위치를 점하고 있는 면허 취득자가 의무를 진다.

프랑스는 EU 통신시장의 완전 자유화에 따라 국내 통신법을 1996년 6월 개정하였는데, 보편적 서비스는 신통신법의 주요 내용 가운데 하나로 제3장

에 규정되어 있다. 통신 기술 발전과 서비스 변화에 대응하기 위해, 보편적 서비스 범위 및 의무적으로 제공해야 할 서비스를 검토하는 정부 보고서가 적어도 4년에 한번씩 의회에 제출되도록 요구하고 있다. 신통신법에 따르면, 보편적 서비스란 모든 이용자에게 균질의 전화 서비스를 부담 가능한 요금으로 제공하는 것이라고 정의하고 있다.

보편적 서비스의 범위는 가입자간 전화서비스 전송, 번호 안내 및 전화 번호부 발행, 공중전화 박스의 제공, 긴급 전화의 무료 제공 등이 포함된다. 이 중 가입자간 전화서비스 전송은 프랑스 전역에 걸쳐 고기능 음성 전화서비스, ISDN, 전용회선, 패킷 교환데이터 서비스, 텔렉스 서비스 등에 대한 접속을 포함한다.

장애자와 저소득층에 대한 서비스도 보편적 서비스 범주에 포함된다. 그 내용으로 시각 장애자에게 무료 제공, 전쟁 장애자에 대한 특별 할인 서비스가 있으며, 65세 이상의 고령자는 기본료가 무료이고 실업 보험 수령자 등의 저소득층에 대해 할인 서비스가 제공된다.

프랑스 전역에 걸쳐 서비스를 제공할 능력이 있고, 또한 서비스 제공에 동의하는 모든 사업자는 보편적 서비스 제공 의무를 진다. 현재는 FT가 보편적 서비스 제공 의무를 진 공중통신사업자이며, 무료 긴급 전화는 모든 공중통신사업자에게 의무를 부과하고 있다.

3) 국내에서 보편적 서비스 개념

국내에서 보편적 서비스 개념이 법제화된 것은 1996년 제정된 정보화촉진기본법에서이다. 동법에서 정보 통신 기반에 대한 자유로운 접근과 활용(정보화촉진기본법 제3조 제3항), 지역, 경제적 차별이 없는 균등한 조건의 보편적 의무 제공을 명문화하였다(정보화촉진기본법 제3조 제4항).

그후 1998년 9월 전기통신사업법 개정안이 통과됨으로써, 전기 통신의 보편적 서비스 제도의 근거가 보다 구체적으로 마련되었다. 신설된 사업법 제2조 제1항의 3호는 보편적 의무를 규정하고 있으며[전기통신사업법(1998. 9 개정)

제2조(정의)), 제3조의 2가 신설되어 모든 전기통신사업자가 보편적 의무 의무가 있음을 규정하고 있다(전기통신사업법(1998. 9 개정) 제3조의 2(보편적 의무).

동법 제3조의 2에서 지칭하는 모든 전기통신사업자의 범주 속에는 기간통신사업과 부가통신사업이 포함되며, 기간통신사업에는 전신·전화 업무 등 정보통신부령이 정하는 종류와 내용의 전기 통신 업무를 제공하는 사업이 포함된다. 그리고 부가통신사업에는 기간통신사업의 허가를 받은 자로부터 전기 통신 회선 설비를 임차하여 기간 통신 업무 외의 전기 통신 업무를 제공하는 사업으로 정의된다(전기통신사업법 제4조(전기통신사업의 구분 등)). 따라서, 개정된 전기통신사업법에 따르면, 기간통신사업 및 부가통신사업 모두 보편적 의무 제공의 의무를 지니게 된 것이다.

한편 한국전기통신공사법 제10조의 2(공사는 모든 국민이 전기 통신 업무를 편리하고 공평하게 제공받을 수 있도록 노력해야 할 의무 부담) 및 동법 시행령 제8조의 2(국가 안보, 군사, 치안, 민방위 경보 전달 및 전파 관리에 관한 업무용 통신, 국가 기간 전산망 운용을 위한 통신 등 중요 통신 운용 의무)의 규정을 통하여 한국통신에게 보편적 서비스 제공 의무를 부여하고 있다.

선별적 보조 제도로써 장애자를 위한 복지 통신 요금제는 전기통신사업법 제32조와 동법 시행령 제10조 6호에 근거해 있다. '사회복지 증진을 위하여 보호를 필요로 하는 자의 통신을 위한 전기 통신 업무의 요금을 감면할 수 있고, '정보통신부장관은 전기 통신 사업의 발전을 위하여 사회 복지의 증진을 위한 통신 시설의 확충을 전기통신사업자에게 명할 수 있다'고 명시되어 있다(전기통신사업법 제 654조 제2항 2호).

3. 공익성 개념

1) 유럽에서 공익성 개념

공영방송의 대표적 국가인 영국에서 방송의 공익성에 대한 논의는 세계

에서 가장 일찍 그리고, 어떤 다른 국가에서보다 매우 심도 깊게 이루어져 왔다. 1923년 8월 사이크스 위원회(Sykes Committee)에서 방송은 공공의 선을 위해 이용되어야 한다는 공영방송의 원칙 수립이 이루어진 이후, 후속 방송조사위원회에서의 논의를 통해 공영방송 이념의 역사성과 이념의 변화 과정을 엿볼 수 있다(김대호, 1995, 98-129쪽).

1962년 5월 필킹턴 위원회(Pilkington Committee)는 공영방송의 이념이 광범위한 서비스를 제공하는데 있다고 규정하고, 좋은 방송의 조건으로 내용의 다양성, 제시 방법의 높은 질 그리고 방송사와 방송인의 자질과 지도성을 제시하였다. 1974년에 설치된 아난 위원회(Annan Committee)는 좋은 방송을 위한 네 가지 조건으로 유연성(flexibility), 다양성(diversity), 편집의 독립성(editorial independence), 책임성(accountability)을 제시하였으나, 그 핵심은 다양성에 있었다. 위원회는 공영 방송 이념을 다원주의로 재해석함으로써 정보, 교육, 오락을 제공하는 것뿐만 아니라, 시청자 이해의 폭을 넓히고 새로운 선택의 기회를 제공하는 것이 방송의 책임이라고 규정하였다.

1986년 7월 피코크 위원회(Peacock Committee)는 공익성이란 소비자가 가장 잘 정의하며, 방송 정책은 소비자 주권이 가장 잘 실현될 수 있는 장을 만들어 내는 것으로 해석하였다. 이러한 맥락에서 위원회는 영국 방송이 소비자 주권론에 입각한 완전한 시장 체제로 나아가야 한다고 결론지었다.

이러한 위원회들과는 별도로 영국의 방송연구소(Broadcasting Research Unit)는 1986년에 방송 전문가들에게 의뢰하여 공영방송의 개념을 정의하도록 하여, 그것을 분류하고 원칙으로 정립하였다. 이것은 공영방송의 이상형적 정의와 그 존재의 실제적, 경험적 조건을 나타낸다고 할 수 있는 다음과 같은 8가지의 기본적인 원칙으로 이루어져 있다(서울대학교 언론정보연구소, 1999, 94-95쪽)

- (1) 지리적 보편성 - 방송 프로그램은 모든 국민에게 도달해야 한다.
- (2) 소구의 보편성 - 방송 프로그램은 모든 이해와 취향에 소구해야 한다.
- (3) 지분의 보편성 - 한 국가를 대표하는 방송 조직은 텔레비전의 모든 사

용자에 의해 지불되어야 한다.

- (4) 방송의 독립성 - 방송은 모든 기득권으로부터 특히 당시 정부의 기득권으로부터 초연해야 한다.
- (5) 국민적 정체성 - 방송사는 국가적 정체성(national identity)과 지역 사회에 봉사하는 자신들의 특별한 관계를 인식해야 한다.
- (6) 소수자의 배려 - 소수자 특히 불리한 처지에 있는 소수자는 특별한 관심을 받아야 한다.
- (7) 질의 경쟁 구조 - 방송은 수용자의 수보다는 좋은 프로그래밍을 위해서 경쟁하도록 구조화되어야 한다.
- (8) 제작자의 자율 - 방송에 대한 공적 규제는 프로그램 제작자들을 제한하기보다는 해방시키도록 계획되어야 한다.

영국 문화부는 BBC의 칙허장 갱신을 앞두고 1994년 7월 발간한 『BBC의 미래 구상(The Future of the BBC)』이라는 백서에서 BBC는 영국을 대표하는 공공서비스의 방송사로 유지되어야 한다는 입장을 분명히 밝혔다(영국문화부, 1994, 3쪽). 정부는 1996년 이후 적어도 5년 간은 수신료 재원으로 운영되어야 한다는 방침을 밝혔다. 수신료는 BBC로 하여금 시청취자의 요구와 관심을 우선적으로 수행토록 하며, 정부와 일정한 거리를 갖게 한다. 정부 보조금에 의한 재정은 BBC 프로그램의 질을 떨어뜨리고, 그 결과, 시청자 수가 줄어들어 다시 예산을 삭감시키는 악순환에 빠뜨릴 수가 있다. 그리고 공익성을 구현하기 위한 좋은 방송의 궁극적인 기준으로 소비자 주권을 제시하였다. 소비자 주권을 보장하기 위한 구체적 방안으로 경쟁을 통한 소비자 선택의 자유를 증진시킬 것을 주장하였다.

공익성의 이념은 광고가 주된 재원인 상업 방송에도 그대로 적용되었다. 상업 방송 분야에서는 다양성, 프로그램 서비스 범위와 질을 보장하기 위한 장치가 필요하다고 인식하였다. 이러한 인식이 잘 나타나는 것이 프랜차이즈를 허가할 경우이다. 가장 높은 입찰가를 제시한 신청자에게 면허를 부여하는 기본 원칙을 가지고 있지만, 신청자가 제안한 서비스의 질이 예외적으

로 높은 경우에는 최고 입찰가가 아니더라도 면허를 부여할 수 있도록 하였다. 방송법은 면허 취득자들이 제공해야 할 방송 내용들을 구체적으로 명시하고 있는데, 이 모든 내용들은 상업 방송들이 준수해야 할 공익성을 의미한다. ITC는 상업 방송사들이 다양성의 원칙을 잘 준수하도록 프로그램을 9개 유목으로 분류하여 각 장르별로 주간 편성 시간표를 제출하도록 하였다. 1990년대 영국 방송사들이 지켜야 할 핵심 가치인 공익성의 개념으로 '다양성'과 '질'을 내세운 것이다(한국언론학회, 1996, 88-89쪽).

영국은 지상파 전국 방송, 지역 민방, 케이블TV, 지역 라디오 등 전 매체에서 시민 참여가 보장되는 시스템을 구축하고 있다. 채널 4와 같은 시민 액세스 채널의 재원 마련을 위해 횡적 보조금 제도를 채택하고 있다는 점에서 선진적이다. 횡적 보조금이란 이전에 ITV사의 공동 제작 프로그램에 적용했던 것으로 재정이 넉넉한 지역 방송사가 재정이 약한 타 지역 방송사에게 종합 방송을 할 수 있도록 자신의 수익 중 일부를 떼어주는 것을 말한다(이우성, 강만석, 은혜정, 2000, 57쪽).

공영방송이 지배적 제도로서 자리를 잡고 있는 영국에서도 BBC가 잠재적 수익성을 지닌 세계 방송 시장에 진입하면서, 전통적인 공영방송 프로그램의 성격을 변모시키고 있다. 완전히 공영방송 이념이 사라진 것은 아니지만, 이상과 같은 방송 매체 시장에서 새로운 기회는 공익성 의무를 완화시키는 명분을 제공해주고 있는 것이다(William H. Melody, 1990, p. 19).

이상과 같은 방송 정책 목표로서 이념 자체에 대한 정부나 방송조사연구위원회의 논의와는 달리, 피터 골딩(Peter Golding)과 그래험 머독(Graham Murdock)은 방송과 통신을 포함하여 포괄적으로 공익성 개념을 정보의 접근과 선택이라는 차원에서 조작적으로 정의하고, 새로운 커뮤니케이션 시장에서 공익성이 어떻게 구현되고 있는지를 살펴보았다. 비디오, 컴퓨터, 케이블 TV나 통신 기술을 통한 정보나 오락 산업에서 저 임금의 가정은 접근이나 선택이 동등하지 못하다고 주장하였다. 영국에서 1981년 VCR의 초기 보급률을 조사한 결과, 전문직이나 관리직 집단은 13%의 보급률을 보인 반면, 비 숙련 노동자나 실업자 집단의 보급 비율은 3.5%에 불과한 것으로 나타

나, 그러한 주장을 계량적으로 증명한 바 있다.

영국의 텔레텍스트 서비스는 무료로 제공되는 일종의 공영 방송 서비스의 확장이라고 볼 수 있다. 1984년까지 보급률을 조사한 결과, 전문직이나 관리 직종에 근무하는 자들의 가정으로 심하게 편향되어 보급된 사실을 발견하였다. 이러한 결과에 기초해서, 비디오, 케이블TV나 위성방송 등의 상업적 서비스는 지불 능력에 따라 접근이 결정될 수밖에 없으며, 접근에 있어 차별성은 미래에도 줄어들 것 같지 않다는 예측을 하였다. 이에, 텔레텍스트를 가난한 지역에까지 확산시키기 위해서 공적 보조(Public subsidies)가 필요함을 주장하였다(Peter Golding & Graham Murdock, 1986, pp. 71-83).

최근 정부는 디지털 방송과 관련하여 기존의 공익성 개념과 함께 보편적 서비스 개념을 적용하는 정책을 발표한 바 있다. 1999년 발표한 『커뮤니케이션 규제』라는 녹서에서 방송 산업의 정책 목표를 공익과 소비자 이익에 초점을 맞추고, 이러한 목표에서 추진할 주요 의제의 하나로, 적절한 가격으로 서비스에 대한 보편적 접근을 제시하였다. 정부의 디지털 지상파 방송 정책의 핵심은 전국 어느 지역에 살고 있는지, 아날로그와 똑 같은 서비스를 디지털 시대에도 수신할 수 있어야 한다는 의미에서, 공공 서비스 방송에 대한 보편적 접근을 강조하게 된 것이다(DTI, 1999, p. 3).

1999년 8월 영국 정부에 제출된 BBC재원에 대한 자문위원회 보고서는 공영 방송은 소유의 사적 집중화 방지, 질적, 양적으로 우수한 프로그램 공급, 공공 서비스 목적 추구를 통한 시장 실패의 보충 및 미래 선택 폭 확대 등의 이유 때문에 반드시 필요하다고 제안하였다(Gavin Davis, 1999).

독일의 공영 방송들은 여전히 고품질의 프로그램을 통해 공공 서비스 방송으로서의 정체성을 유지해 나가고 있다. 독일 공영방송이 여전히 굳건한 위치를 차지하고 있는 것은 독일 공영 방송이 프로그램 혁신과 경영 쇄신을 지속적으로 추진해왔기 때문이다. 특히 공영방송사인 ARD는 1998년 12월에 발표한 백서에서 다가올 디지털 시대에도 ARD가 균형 잡힌 양질의 종합 프로그램을 제공하는 공영방송의 역할을 다하는 것이 민주주의의 발전에 필수적이라는 점을 강조하였다. 동시에 변화하는 미디어 세계에 있어서 공

영방송 역시 개혁을 향한 결의와 능력을 발휘하여 구조 개혁을 추진해야 한다는 점을 강조하였다(서울대학교 언론정보연구소, 1999, 43-44쪽).

제4차 방송국가협약은 방송의 공익성을 강조하고, 다양한 프로그램을 제공할 수 있도록 제도적 장치를 마련하여, 사회의 다양한 계층의 자유로운 여론형성에 기여하고 있다. 방송이 획일적인 문화 창출에 이바지하는 것이 아니라, 다양한 문화를 사회가 수용할 수 있도록 방송 관련 법률로 규정하고 있다(방송위원회, 2000c, 23쪽).

프랑스 역시 급속하게 변화하는 환경 속에서 방송의 공익성과 관련하여 많은 노력을 기울여 왔다. 2000년 8월 프랑스 수정 방송법안의 가장 중요한 목표는 공영방송이 방송의 새로운 환경에 적합하며 공익 서비스의 실현을 원활하고 성공적으로 수행할 수 있는 수단을 제공하는 것이다. 문화부는 새 방송법을 상정하면서 첫번째 항목을 ‘방송의 공공부문에 대한 일반적 임무’로 명명하였다. 이는 공영방송과 방송의 공익성 강화가 이번 수정법안의 핵심적인 부분임을 상징적으로 보여주는 것이다. 새 방송법은 방송의 공공서비스의 일반적 의미를 명시하면서, 다양성, 다원주의의 보호, 프로그램 혁신성, 임무와 역할 및 방송 내용의 일관성, 그리고 디지털 방송을 준비함에 있어서 새로운 기술을 통한 새로운 서비스의 개발과 제공에 공영방송의 역할을 강조하고 있다. 프랑스로서는 공영방송의 역할과 임무를 규정하는 문제로 많은 논의를 필요로 했다. 지나치게 뚜렷이 공영방송의 성격을 규정할 경우, 다른 유럽 국가들에게 마치 방송에 있어서 프랑스의 입장을 보호하고 문화적 특성을 강조하는 것으로 비춰질 수 있다는 것이 그 이유다.

프랑스 방송법은 방송과 통신의 융합, 방송의 산업화 및 디지털화라는 방송환경의 변화 속에서 어떻게 방송의 공익성을 증진시킬 수 있을 것인지 그리고 이를 위한 기반으로서 공영방송 부문을 어떻게 보호해야 할 것인지를 강조하였다. 이는 디지털 환경의 다매체·다채널 상황에서 오히려 방송이 자본의 권력에 종속될 위험이 증가하여 곧 방송의 독립성과 다원주의를 침해하는 결과를 야기할 수 있다는 우려를 반영한다. 이러한 시각에서 새 방송법은 디지털 방송을 준비하면서 소유집중의 문제, 경쟁의 공정성 문제,

그리고 지역방송의 발전의 중요성을 강조하고 있다.

새 방송법에 명시된 일정에 따라 공표된 시청각위원회의 주파수 분배계획은 다음과 같다. 우선 가장 빠른 시일 안에 최대한 넓은 지역에 서비스가 가능할 것, 두 번째로 디지털 방송 수신용 용이성, 세 번째 현재의 아날로그 방송의 지속, 사업자들간에 자유스럽고 공정한 경쟁을 보장, 지역방송의 발전 그리고 디지털 방송으로의 전환 및 시청자 부담의 최소화라는 기본 구도 속에서 이루어지고 있다(방송위원회, 2000d, 8-14쪽).

2) 미국에서 공익성 개념

1934년 통신법은 공익 봉사 의무의 성격 규정을 FCC의 소관 사항으로 일임했다. 미국에서 면허를 받은 사람은 명백히 공익을 위해 봉사해야 할 의무를 지니며, 이를 충실히 이행하고 있음을 FCC에 증명해야 했다. 이러한 체계의 합법성은 1943년 대법원의 NBC 사례 판결로 뒷받침되었다(Marc A. Franklin & David A. Anderson, 1995, pp. 631-632).

방송의 공익성이 강조되는 근거는 한정된 주파수 때문인데, 방송 사업자는 대중의 이익을 위해 이를 행사할 의무가 있고, FCC는 대중을 위해 프로그램 내용 심의를 강제할 권한이 있다는 논리가 확립되었다. 이러한 논리적 구조는 기념비적 판결인 레드 라이온(Red Lion) 방송국 판결에서 다시 한번 확인되었다(Marc A. Franklin & David A. Anderson, 1995, pp. 673-674).

FCC는 방송 규제 목표로, 두 가지를 들고 있는데, 하나는 방송 산업의 상업적 발전을 촉진하는 것이고, 다른 하나는 방송이 공중의 필요에 복무해야 한다는 것이다. FCC는 공익성을 의미하는 ‘공중의 필요’의 내용으로 다음을 제시하였다(이우승, 강만석, 은혜정, 2000, 41쪽).

- 프로그램의 다양성 촉진
- 방송에 대한 선거 입후보자의 접근 보장
- 공공 쟁점에 대한 다양한 관점 제공

- 뉴스와 공적인 사안에 관한 프로그램 장려
- 지역방송의 활성화
- 어린이들을 위한 보다 교육적인 프로그램 제작
- 비상업적 텔레비전 방송 서비스의 독립적 영역 유지

존 크레인(John S. Crane)은 방송 관계 대법원 판례를 분석하면서, 공익성의 구성 요인은 FCC의 권한과 의무, 주파수의 효율적 사용, 허가제도, 방송국의 경제적 이익, 표현의 자유, 형평 원칙, 소유의 다양화 등이 관련되는 것으로 보았다(John S. Crane, 1980). 방송국은 지역 사회에 실질적인 봉사해야 하며, 공공의 문제를 충분하고도 공정하게 보여줄 필요가 있다고 보았다. 방송국의 이익과 공익이 상충될 때는 공익이 우선하고, 정부는 이를 조정할 필요가 있고, 위원회는 방송국 설립 신청자의 적합성 여부를 판단해야 하고, 허가권 부여는 소유의 다양화를 고려해야 한다고 주장하였다.

딘 크루그만(Dean Krugman)은 케이블TV의 공익성을 균형성(balance), 역동성(dynamic), 지역성(locality), 이질성(heterogeneity) 등으로 규정하였다(Dean M. Krugman, 1980, pp. 311-325). 균형성이란 방송 정책을 실시하는 과정에서 여러 이익 집단간의 이익이 균형 되게 하는 것을 뜻하며, 역동성은 방송 정책과 규칙의 변화 가능성을 고려하는 것으로, 기술 발전과 사회 변화에 따라 방송 정책이나 규칙이 변화될 수 있음을 의미한다. 지역성은 방송의 내용을 가능하면 전국적인 것보다 지역 사회에 관련된 것으로 구성하는 것을 의미한다고 주장하였다. 이질성은 방송 내용의 다양성을 의미한다.

디지털 시대에도 레드 라인 원칙이 과연 유효한지의 여부에 관해 법원 안팎에서 문제가 제기되면서, 아날로그에서 디지털 텔레비전으로 전환되면 희소성의 논리가 방송의 공익적 규제와 합헌적 근거가 될 수 있는지를 재검토할 필요성이 제기되었다. 이에 아스펜연구소(Aspen Institute)에서는 1998년 1월, 디지털 방송의 공익이란 무엇인가를 숙의하면서, 공익성의 목표를 정치방송, 어린이 교육 프로그램, 공중 보건과 안전, 지역성 강화, 장애인을 위한 봉사가 되어야 함을 제안하였다(방송위원회, 2000b, 148쪽).

3) 국내에서 공익성 개념

국내에서 방송의 공익성에 관한 가장 심도 깊고, 체계적인 논의는 공영방송 발전 연구위원회에서 이루어졌다. 본 위원회(1994)는 방송이 처음 출현하였을 때, 전파 희소성 때문에 공공의 소유물이라는 인식이 지배적이었지만, 방송 환경의 변화로 인해 방송의 공익성을 새롭게 정의할 필요가 있다고 주장하였다. 환경 변화로는 방송 매체와 채널의 증가, 방송의 상업화와 국제화를 들었다. 지상파방송에도 시장 경쟁 원리가 적용되어야 한다는 강한 시각에도 불구하고, 본 보고서는 지상파방송이 여전히 공익성을 제고해야 한다고 주장하였다

본 위원회는 방송의 공익을 ‘공론장’으로서의 역할로 개념화하였다. 공론을 통하여 보편적 이익을 도출해 내는 것을 공익으로 규정하였다. 공익성 실현 방안에 대해서 첫째, 방송의 자율성 확보와 독립성 보장, 둘째, 방송 운영에 있어서 합리성 도입, 셋째, 수용자 측면에서 공익성을 구현하기 위한 실질적 방안으로 질 좋은 다양한 프로그램의 제공, 방송 개발을 위한 재투자, 방송 수익의 사회적 환원을 제시하였다(공영방송발전연구위원회, 1994, 35-39쪽; 140쪽; 48-50쪽).

1995년 정부는 다매체·다채널 시대에 매체간의 위상 정립을 논의하는 과정에서, 지상파 방송은 공익성과 문화적 정체성을 선도하는 기간 방송 매체로 운영할 것을 밝혔다. 지상파 방송의 공익성을 강조하되, 방송사에 따라 차별적으로 성격을 규정하였다. KBS는 국가기간공영방송, MBC는 공영방송, 민방은 공익적 민영방송으로 정의 내렸다. 지상파방송에는 방송사마다 약간의 차이는 있지만, 공익성을 모두 강조한 것이다. 케이블TV와 같은 뉴미디어 방송은 공익성과 산업성의 조화를 정책 기조로 설정하였다(공보처, 1995, 15-18쪽).

한 사회에서 공유되는 가치를 명확하게 해주는 내용 차원에서, 방송의 공익성이란 방송의 사회적 기능으로 정의되기도 한다. 이런 측면에서 공익성은 보편성, 다원성, 그리고 공동성차원에서 개념화되기도 한다(최현철,

2000, 135쪽). 최영목은 케이블TV가 공익성을 가져야 하는 근거로 지역독점권의 보장을 들고 있다. 독점 운영권을 행사하는 반대 급부로 프로그램 내용에 있어 공익성이 강제되어야 한다고 보았다(최영목, 1997, 67쪽).

2000년부터 시행되고 있는 방송법과 동 시행령은 방송의 독립성 및 공공성을 확보하고 방송 미디어간 균형 발전을 도모하고, 수용자의 참여와 선택권을 확대하고 사업자들의 자율성을 신장하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 기본 취지 하에서 제정된 방송법의 핵심은 방송은 민주적 기본 질서를 존중하기 위해 노력해야 하며, 민주적 여론 형성 및 지역간, 세대간, 계층간, 성별간의 갈등 조장 방지를 강조하고 있다(방송법 제 5조(방송의 공적 책임)).

방송의 공익성을 위해, 보도의 공정성 및 객관성, 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등을 이유로 방송 편성에 차별 금지, 소수 계층의 이익을 반영, 지역 사회의 균형 발전과 민족 문화의 창달, 사회 교육 기능, 국민의 문화 생활의 질적 향상, 정부 또는 특정 집단의 정책 등을 공표함에 있어 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되도록 노력 및 각 정치적 이해 당사자에 관한 방송 프로그램을 편성함에 있어 균형성을 유지할 것이 요구되고 있다(방송법 제6조(방송의 공정성과 공익성)). 새 방송법에서는 유사 방송에 대해서도 이상의 공정성과 공공성, 그리고 공적 책임을 준수할 것을 요구하고 있다(방송법 제32조).

새 방송법의 중요한 특징으로 시청자 권리를 대폭 강조하고 있다는 점을 들 수 있다(방송법 제3조(시청자의 권익보호)). KBS는 시청자 참여 프로그램 및 시청자 평가 프로그램의 편성을 의무화하고(방송법 시행령 제51조), 시청자 반론 보도 청구권을 강화해 시청자들이 방송에 쉽게 접근할 수 있는 길을 열어 놓았으며, 장애인 등 방송 소외 계층의 방송 접근권을 강화하였다(방송법 시행령 제52조).

공익성의 주요 구성 요소인 다양성을 보장하기 위해 채널 구성 및 운영과 관련하여, 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 전체 채널의 수를 40개 이상 운영할 것, 방송위원회의 승인을 받은 방송채널사용사업자의 채널을 포함할 것, 방송위원회가 고시한 방송 분야를 모두 포함할 것을 규정하고

있다(방송법 제70조, 방송법 시행령 제53조).

방송위원회가 운영해온 방송정책기획위원회(2001)에서는 방송과 통신의 융합에 따른 방송의 이념 문제를 다루면서, 방송과 통신의 융합이 가속화되더라도 방송 및 융합 미디어의 사회적 기능이 사라지는 것이 아니므로 공공성 개념은 상존한다고 주장하였다. 전파라는 공적 자원을 사용하는 방송사업자와 방송 특성을 갖는 융합 서비스에 대해 공익적 의무를 부여하는 ‘공공성’ 개념을 방송·통신 융합 시대에도 정책 이념으로서 여전히 유효하다고 강조하였다(방송위원회, 2001, 8쪽).

방송법의 장애인 복지법(1989)에서는 정부 및 지방자치단체가 뉴스, 국가적 중요 사항의 중계 등에 있어 청각 장애인을 위해 수화 또는 자막방송을 요청할 수 있으며, 요청을 받은 방송국의 장은 특별한 이유가 없는 한 이에 응해야 한다고 규정하고 있다(제35조). 이에 근거해 TV 3사는 교대로 일부 수화 방송을 실시하였으며, 자막 방송은 1996년 11월 정보통신부가 클로즈드 캡션 방식의 기준을 확정, 고시하였다.

4. 결론

본 연구는 개념 정립이 안된 상태에서, 매우 추상적인 공익성과 보편적 서비스 개념들이 혼용되어 사용되고 있는 최근 경향에 주목하고, 양 개념의 차별적 특성을 개념적으로 규명하고자 하였다. 양 개념을 기원, 구성 요소, 정책적 구현이라는 측면에서 국가간 비교연구를 통해 귀납적으로 검토한 결과, 다음과 같은 결론을 도출할 수 있었다(<표 1>참조).

먼저, 첫번째 연구 문제인 공익성과 보편적 서비스 개념의 기원을 비교한 결과, 다음과 같은 명제들을 도출할 수 있었다.

명제 1 : 공익성과 보편적 서비스 개념의 기원은 지역적인 차이가 있다. 방송의 공익성 개념은 서구에서 시작되어 미국을 비롯한 세계 모든 나라 방송 이념으로 뿌리를 내렸다면, 보편적 서비스 개념은 미국에서 시작되어

유럽을 비롯한 세계 주요 국가들의 정보 통신 정책의 주요 이념으로 자리 잡아가고 있다.

명제 2 : 공익성은 공공이해를 우선하는 평등한 서비스에, 보편적 서비스는 상업적 이해 속에서 기본적 서비스를 구현하는데 초점을 맞추고 있다. 양 개념의 목표 전제가 다름을 확연히 알 수 있다.

명제 3 : 공익성은 전파 자원의 희소성과 사회적 영향력으로부터 비롯된 데 반해, 보편적 서비스는 독점의 반대 급부적 성격을 지니고, 사회적 형평성에 기초하고 있다. 각 이념의 근거 역시 다르게 나타났음을 알 수 있다.

두번째 연구 문제인 양 개념의 구성 요소를 살펴본 결과, 공통점보다는 차이점이 더욱 크게 나타났다. 공익성 개념은 지리적 보편성, 지불의 보편성, 소구의 보편성, 정치적 독립성, 소수 계층 배려, 다양성, 중립성, 질적 수준 보장, 지역성 등으로 개념이 구성되어 있는 반면, 보편적 서비스는 지리적 보편성, 지불의 보편성(저렴한 가격), 이용의 보편성(공평성), 소수 계층 배려, 지속성으로 구성되어 있었다. 구성 요소 차원에서 볼 때, 공익성 개념이 보편적 서비스 개념을 포괄하는 보다 큰 개념임을 알 수 있다. 공익성은 보편적 서비스 개념을 포함하면서, 그 외 독립성, 다양성, 질, 지역성과 같은 내용과 관련된 차별적 구성 요소를 내포하고 있다. 이상의 결과를 토대로 다음과 같은 명제를 도출할 수 있었다.

명제 4 : 가장 현저한 양 개념의 공통점은 ‘보편주의’로 나타났다. 부가적으로 소수 계층에 대한 배려 역시 공통점으로 나타났다.

명제 5 : 공익성은 내용 소구의 보편성이 중시되는데 반해, 보편적 서비스는 이용의 보편성이 중시된다는 점이 차이점이다.

세번째 연구 문제인 양 개념의 정책 구현이라는 측면에서 비교 분석한 결과, 역시 양 개념간에 많은 차이가 있음을 알 수 있었다. 연구 결과를 주요 명제의 형태로 정리하면 다음과 같다.

명제 6 : 공익성 이념을 구현하기 위해서 방송 사업자에 대한 규제를 위주로 정책이 전개된 반면, 보편적 서비스 이념은 이용자에 대한 지원 정책으로 나타나, ‘규제’와 ‘육성’이라는 정책적 대조를 보이고 있다.

양 개념에 대한 정책의 변화 경향도 다르게 나타났다. 디지털 방송이 등장하고, 다채널 상황이 진전되면서 전통적인 공익 이념의 적용을 축소 수정하면서 시장 원리의 확대 적용을 주장하는 방향으로 변화하고 있다(정용준, 1995). 정책의 변화 경향을 명제로 요약하면 다음과 같다.

명제 7 : 공익성과 관련해서는 프로그램의 공익성을 강조하는 것으로부터 디지털 매체의 접근권을 강조하는 방향으로 정책 변화가 있어 왔다. 한편, 보편적 서비스는 망 접근권으로부터 서비스 향수권을 강조하는 방향으로 정책이 전환되는 경향이 나타났다. 각 이념의 정책적 강조점이 상반되는 방향으로 변화됨을 알 수 있었다.

보다 구체적으로 보편적 서비스 개념의 몇 가지 변화 추세를 다음과 같이 요약할 수 있겠다. 1) 사회경제적 격차 해소 중심으로부터 장애인과 노인 층을 포함하는 방향으로, 2) 균등한 기회 제공으로부터 실제적 접근 통로의 보장으로, 3) 전화라는 단일 매체로부터 방송 및 정보 통신 전 분야의 매체를 포함하는 포괄적이고 적극적인 방향으로, 4) 기본 서비스에서 고도 서비스로 확대되어 나가고 있다.

이상의 주요 명제들을 연구 문제와 분석 기준에 따라 비교하면, <표 1>과 같다. 분석의 대상이 된 기원, 목적, 이념 근거, 구성 요인, 정책 구현, 변화 추세 등 모든 기준에서 양 개념간에는 매우 차별적인 속성들이 발견된다. 우리나라 방송법에 나타난 공익성의 의미는 망 접근이나 서비스 접근을 보장한다는 보편적 서비스의 본래적 의미와는 매우 큰 차이가 존재함을 알 수 있다. 공통점이 있다면, 개념의 구성 요인에서 공익성과 보편적 서비스 양 개념 모두 보편주의를 강조하고 있다는 점이다. 서론에서 제기하였던 개념 사용의 혼동 문제는 양 개념의 공통 요인인 보편성에서 비롯된 것으로 유추된다.

미국의 1934년 6월에 탄생한 통신법은 공익성과 보편적 서비스의 개념적 관계를 설정하기 위한 하나의 예시적 사례가 될 수 있다. 전화 사업의 자연적 독점이 불가피함을 전제로 독점적 사업자는 ‘공정하고 합리적’ 가격에 모든 사람에 대한 서비스 제공 의무—보편적 서비스—가 있고, 새로운 사업

<표 1> 공익성과 보편적 서비스의 개념 비교

		공익성(Public interest)	보편적 서비스(Universal service)
기 원	지역	서구	미국
	목표	공공이해를 우선하는 평등한 서비스	상업적 이해 속 기본적 서비스 구현
	근거	전과 자원의 회소성 사회적 영향력	독점의 반대 급부적 성격 사회적 형평성
구 성 요 인	공통점	지리적 보편성, 지불의 보편성, 소구의 보편성, 소수 계층 배려	지리적 보편성, 지불의 보편성(저렴한 가격), 이용의 보편성(공평성) 소수 계층 배려
	차이점	정치적 독립성, 소수자 배려, 지역성 다양성, 중립성, 질적 수준 보장	지속성
구 현	기본 정책	방송 사업자에 대한 규제 정책	이용자에 대한 지원 정책
	정책 변화	프로그램의 공익성에서 디지털 매체의 접근권 강조	망 접근권에서 서비스 향수권 강조 전화에서 전기 통신/방송으로 확대 기본 서비스에서 고도 서비스 포함

자의 참여는 ‘공공의 편익과 필요성’이 있을 때만 허용됨을 밝혔다. 독점적 사업자는 FCC가 ‘공익에 비추어 필요하고 바람직하다’고 인정될 때에 신규 사업자에게 상호 접속을 하여 주도록 규정하고 있다(방석호, 1997, xii). 즉 독점적 사업자의 허가는 공익성에 근거해 있되, 보편적 서비스의 의무를 부과한다는 것이다. 다시 말하면, 사업의 독점적 허가는 공익성에 근거해 있고, 상응하는 사회적 책임으로 보편적 서비스 의무를 지우는 것이다. 보편적 서비스는 공익성을 관철하는 하나의 원리로 볼 수 있겠다(서이중, 1998, 147 쪽). 결론적으로, 이론적인 차원에서 공익성과 보편적 서비스 개념은 분명히 차별적 개념임을 고려하여, 학문적으로 개념 사용에 있어 엄격성이 요구된다.

실제적인 차원에서는, 영국이나 미국의 경우, 디지털 방송 시대를 대비하여 개정된 방송법에 보편적 서비스나 접근에 대한 권리들을 포함시켰다는 점을 감안할 필요가 있다. 공익성이 보편적 서비스 개념을 포괄하는 광의의 개념이기는 하나, 보편적 서비스가 공익성을 관철하는 원리라는 점에서 관련 법 제·개정 시, 방송에 있어서도 보편적 서비스 의무를 부과하는 것을

건의하고자 한다.

디지털 시대에 방송의 공익성에 대한 논의가 지니고 있는 중요성에도 불구하고, 국내에서는 이에 대해 소홀히 다루어지고 있다. 방송위원회(2000a)는 2000년에 디지털 지상파 방송을 위한 추진위원회를 구성하고, 추진계획을 확정지었다. 방송의 공익성에 대한 의제는 주요정책으로 다루어지지 않았고, 후속 정책 과제에서조차 누락되어 있다. 방송위원회에서의 논의의 특징은 산업적 측면에 치우쳐 있고, 공익성 전반에 대해서는 물론, 수용자 복지 측면이 거의 다루어지지 않았다는 문제점이 있다. 보편적 서비스에 대한 논의 역시 제외되어 있다.

방송위원회(2002a)가 케이블, 라디오방송의 디지털 전환 및 데이터 방송에 관한 종합 계획 수립 시 역시 산업 활성화 분야에 역점을 두었고, 공익성에 대한 논의는 거의 다루지 않았다. 국내에서 디지털 방송의 공익성과 관련하여, 정부 차원에서 더 이상 주요한 정책 목표가 아님을 엿볼 수 있어, 영국이나 미국과 같은 선진국의 노력과는 좋은 대조를 보이고 있다.

앞으로 기본정책 수립 시, 규제정책의 입장에서 접근하기보다는 이용자에 대한 지원정책의 형태로 나타나야 할 것이다. 그 구체적 내용으로는 디지털 방송 매체에 대한 접근권은 물론, 서비스 향수권을 포함할 것을 권고한다. 단순히, 사회·경제적 격차 해소 차원에서 논의의 수준을 제한하지 말고, 장애인과 노인 층을 포함하는 방향으로 정책을 수립하는 것이 바람직하다. 디지털 지상파방송과 같은 기본 서비스의 보편적 서비스에 대한 논의에서 할 걸음 더 나아가, 케이블TV나 직접위성방송, 데이터방송과 같은 고도 서비스의 보편적 서비스에 대한 이념적 논의는 매체의 보급률을 고려하여 단계적으로 이루어질 필요가 있다.

◆ 참고문헌

공보처 (1995). 『선진방송5개년계획(안)』.

- 공영방송 발전 연구위원회 (1994). 『공영방송 발전 방안 연구보고서』.
- 김대호 (1995). 영국 공영방송의 이념의 변화 : 방송연구위원회 보고서를 중심으로 『언론과 사회』. 제7호.
- 김동진 (1986). 『방송의 공익성에 관한 연구』. 연세대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김병근 (1997). 주요 선진국의 보편적 서비스 정책 변화와 우리나라의 정책 방향. 『정보통신정책이슈』.
- 민관기, 김한석 (1996). 『보편적 서비스 정책(1): 각국의 현황 및 정책 분석』. 통신경제연구소.
- 방석호 (1997). 『방송통신 융합에 따른 방송 통신 관계법 정비 방안 연구』. 서울: 한국방송개발원.
- 방송위원회 (2000a). 『디지털방송추진위원회 종합보고서』.
- 방송위원회 (2000b). 『디지털방송 시대의 공익』.
- 방송위원회 (2000c). 『독일방송법』.
- 방송위원회 (2000d). 『프랑스방송법』.
- 방송위원회 (2001). 『정책기획위원회 종합보고서』.
- 방송위원회 (2002). 『케이블·라디오방송의 디지털 전환 및 데이터방송에 관한 종합계획』.
- 배진한 (1999). 고도정보화사회의 정보격차 해소방안으로서의 보편적 서비스 개념의 타당성에 대한 비판적 검토. 『언론학연구』 제3집.
- 서울대학교 언론정보연구소 (1999). 『공영방송의 변화와 MBC의 정체성』.
- 서삼영 외 (1995). 『초고속정보통신시대의 보편적 서비스』. 용인: 한국전산원.
- 서이종 (1998a). 정보화의 공공목표로서 보편적 서비스 개념과 그 문제점: 정보복지 개념의 정립을 위하여. 한국사회학회 발표논문.
- 서이종 (1998b). 정보화의 공공목표로서 보편적 서비스 개념과 그 문제점. 『한국사회과학』 제20권 제2호.
- 영국문화부 (1994). 『The Future of the BBC』. MBC방송자료국 역. 『BBC의 미래 구상』.
- 윤석민 (1999). 다채널 상황하의 수용자 복지와 보편적 방송영상서비스. 『한국언론학보』. 제44-1호.
- 이우승, 강만석, 은혜정 (2000). 『디지털 방송의 공익실현 방안 연구』. 서울:

한국방송진흥원

- 이효성 (1996). 『한국언론의 좌표』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 정신량 (1998). EU 회원국들의 보편적 서비스에 관한 실태와 주요 정책 이슈. 『정보통신정책』. 제 10권. 통권 211호.
- 정용준 (1995). 『1990년대 한국방송구조의 공익성에 관한 연구』. 서울대학교 대학원 신문학과 박사학위논문.
- 조은기 (1995). 『방송의 공익성과 시장에 관한 연구』. 서강대학교 박사학위논문.
- 최영목 (1997). 『방송의 공익성에 관한 연구: 방송 공익성과 심의제도』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 최영목 (1999). 디지털 커뮤니케이션 시대 방송 공공성(Publicness)의 의미. 한국방송학회 세미나 발표논문. 1999년 10월 15일.
- 최현철 (2000). 디지털 텔레비전 방송과 공익 실현 정책. 『방송연구』. 겨울호.
- 한국언론학회 (1996). 『21세기에 대응하는 방송 뉴미디어 정책방향』. 정보통신 학술 연구과제.

林紘一郎(하야시 고이찌로)·田川義博(다가와 요시히로) 共著 (1994). 한국 전자통신연구소 역. 『유니버설 서비스』. 대전: 한국전자통신연구소.

Blackman, Colin R. (1995). Universal service: obligation or opportunity. *Telecommunication Policy*.

Ciriora, Walter S. (1995). *Cable Television in the United States: An Overview*. Colorado: Cable Television Laboratories, Inc.

Collins, Richard & Cristina Murroni (1996). Universal Service Obligation in Broadcasting and Telecommunications. *New Media and New Politics*. Cambridge: Polity Press.

Davis, Gavin (1999). The Future Funding of the BBC. www.culture.gov.uk/reviewco.pdf

DTI (1999). Regulating Communication : The Way Ahead Results of the Consultation on the Convergence Green Paper.

Dordick, H. S. (1990). The origins of universal service. *Telecommunications*

Policy.

- Marc A. Franklin & David A. Anderson (1995). *Mass Media Law : Cases Materials*(5th ed.). NY : Foundation Press.
- Golding, Peter & Graham Murdock (1986). Unequal information: access and exclusion in the new communications market place. in *New Communication Technologies and the Public Interest*. Marjorie Ferguson(ed.). London: SAGE.
- Krugman, Dean M. et al(1980). The Public Interest as Defined by FCC Policy Makers. *Journal of Broadcasting* 24/3(Summer).
- Melody, William H. (1990). Communication Policy in the Global Information Economy : Whither the Public Interest?. Marjorie Ferguson(ed.). *Public Communication : The New Imperatives*. London: SAGE.
- Milne C. (1990). Universal Telephone Service in the UK : An Agenda for Policy Research and Action. *Telecommunications Policy*.
- Mueller, Milton L, (1997). Universal Service. Cambridge: The MIT Press.
- Rapp, Lucien(1996). Public service or universal service?. *Telecommunications Policy*.
- Xaview, Patrick (1997). Universal service and Public access in the networked society. *Telecommunication Policy*.
- Ypsilanti, Dimitri (1995). Regulatory Requirements for Informations Infrastructure. paper presented at the 7th International Conference. Seoul.

(최초투고 2002. 12. 2, 최종원고 제출 2003. 1. 8)

A Conceptual Comparison between Public Interest and Universal Service

Sahang-Shik Lee

Professor

Dept. of Mass Communication ,Keimyung University

This study aims to explore concepts of public interest and universal service which have been essential ideologies and policy goals, but which have been a state of conceptual chaos so far. It sheds light upon three aspects : (1) the origins of public interest and universal service, (2) conceptual components of public interest and universal service, and (3) the implementation of public interest and universal service ideologies into policy. As a result of this analysis, it was found, firstly, that public interest of broadcasting originated from western countries, was rooted in the United States, and then spread all over the world later. After universal service was begun in the United States, it became a key ideology of information and telecommunication in European countries and other countries as well. Secondly, when examining the conceptual components, more differences were found than commonalities between these two concepts. The most conspicuous common point was universalism. The concept of public interest includes not only universal service, but also connotes other components such as independence, diversity, quality, and locality which are related to content. Thirdly, when these two ideologies are implemented into policy, there is a contrast. This study shows that the public interest ideology was realized into regulatory policies, while the universal service ideology was realized into supportive policies. In conclusion, this paper suggests more exact usage academically, showing the differences between the two concepts. This paper recommends an enforced legal duty of broadcasters to provide universal service when the current broadcasting law is revised.

Key words: public interest, universal service, origin, component, policy