

무선 데이터 서비스의 보편적 요금제 도입에 대한 고찰

정낙원, 김성욱*
서울여자대학교 언론영상학부

Analysis on universal service of mobile data

Nakwon Jung, Sung-Wook Kim*

School of Media and Communication at Seoul Women's University

요 약 지난 5월 출범한 문재인 정부가 국민들의 기본권 확대 및 통신비 절감 방안의 하나로 무선데이터 서비스의 보편적 요금제를 추진하면서 그동안 답보상태에서 벗어나지 못했던 보편적 서비스의 역무범위 개편 및 제도 개선을 요구하는 목소리가 다시 한 번 높아지고 있다. 이에 본 연구는 무선데이터 서비스에 대한 보편적 요금제 도입이 가져올 긍정적 효과와 부정적 효과를 비교 고찰함으로써 보편적 요금제도의 문제점과 개선방안을 도출하고자 했다. 이를 위해, 우선 보편적 서비스의 정의와 개념에 대한 이론적 논의를 바탕으로 이동전화의 데이터 서비스가 보편적 서비스의 범주에 포함되어야 하는지 또 데이터 서비스가 보편적 서비스의 범주에 포함된다면 그 범위와 한계는 어디까지인지 살펴보았다. 아울러 정부주도로 추진되고 있는 무선데이터에 대한 보편적 요금제가 국내 통신 산업 및 통신서비스 시장에 미칠 영향들을 다양한 측면에서 고찰하고 이를 바탕으로 바람직한 보편적 서비스 역무 개편 방안 및 제도 개선방안을 제시하고자 했다.

주제어 : 보편적 서비스, 통신정책, 무선데이터 서비스, 보편적 요금제, 보편적 서비스 역무 범위

Abstract The primary purpose of this study is to investigate whether Moon Jae-in administration's universal service policy of mobile data to lower communications fares can be justified. To do so, this work takes a look into the key features of mobile data in our society based on a theoretical perspective as well as a practical point of view. Also, it attempts to figure out whether mobile data service should be included in the scope of universal service in Korea by analysing the key features of mobile data and rethinking the basic concepts of universal service. As a result, this work reaches a conclusion that the government should reconsider universal service policy of mobile data and reform a universal service system in a different way.

Key Words : Universal service, Telecom policy, Mobile data service, Universal fares of mobile data, the scope of universal service

1. 들어가는 말

텔레커뮤니케이션 연구의 고전적 주제인 동시에 새로운 커뮤니케이션 기술과 제도가 도입될 때마다 다양한

문제와 논쟁을 야기하는 보편적 서비스가[1] 지난 5월 문재인 정부 출범이후 다시 한 번 학술적, 정책적 주제로 주목받고 있다. 국민들의 통신비 부담을 줄이겠다는 선 거공약을 내세웠던 문재인 정부가 집권이후 통신요금 인

*This work was supported by a sabbatical year research grant from Seoul Women's University(2016).

*Corresponding Author : Sung-Wook Kim(swkim@swu.ac.kr)

Received October 30, 2017

Accepted January 20, 2018

Revised December 22, 2017

Published January 28, 2018

하를 위한 구체적인 방안의 하나로 이동전화의 데이터 요금제도에 보편적 요금제¹⁾를 도입, 내년부터 시행하겠다고 전격 발표했기 때문이다. 문재인 정부의 국정기획자문위원회는 지난 6월 문재인 대통령의 선거공약 이행 방안의 하나로 올해 안에 전기통신사업법을 개정, 월 2만원(부가세 포함)에 음성통화 200분과 1GB의 데이터(쓰다 남은 데이터는 다음 달로 이월 가능), 그리고 무제한의 문자메시지를 제공하는 ‘보편적 요금제’를 도입하고 이를 시장지배적 사업자인 SK텔레콤이 의무적으로 출시하도록 하는 방안을 통해 내년 상반기쯤 소비자들에게 선보일 계획이라고 발표했다[2]. 이어 지난 7월21일에는 미래창조과학부가 주최한 ‘진입규제 개선 및 보편요금제 관련 정책토론회’에서 정보통신정책연구원(KISDI)이 마련한 전기통신사업법 개정안 초안을 바탕으로 보편적 요금제의 구체적인 내용을 공개했다. 보편적 요금제와 관련된 전기통신사업법 개정안 초안은 신설되는 ‘제28조의2(보편요금제)’로 보편요금제의 데이터 제공량을 ‘일반적인 이용자의 전년도 평균 이용량’ 대비 50~70% 수준으로 규정하고 있다. 여기서 ‘일반적인 이용자’란 무제한 요금제 가입자를 뺀 가입자들을 뜻하는 데 지난 2016년을 기준으로 할 때 일반적인 이용자들의 평균 데이터 사용량은 1.8GB, 음성 사용량은 약 300분이었다. 아울러 이용요금은 약정요금할인을 적용해 차감한 요금이 전년도 시장평균 단위요금 기준으로 환산한 요금 대비 비율의 100~200% 범위가 되도록 하고 있는데 작년 말 이동통신 데이터의 ‘시장평균 단위요금’은 1만 원당 약 1.24GB이다. 따라서 이번 전기통신사업법 개정안 초안을 종합하면 내년에 선보일 보편적 요금제는 월 2만 원에 음성통화 210분, 데이터 1.3GB 수준에서 결정될 것으로 전망되고 있다. 이 같은 보편적 요금제는 현재 국내 주요 이동통신사업자들이 월 3만2800원대에 음성·문자 무제한, 데이터 월 300MB를 제공하는 요금제를 데이터는 1GB 정도 늘리고 가격은 월 2만 원으로 낮추겠다는 것으로 사실상 소비자들은 월 1만1000원 정도의 통신비 인하 효과를

체감할 수 있게 되고 전체적으로는 연간 2조2000억 원 정도의 통신비용 절감효과가 있을 것으로 국정기획자문위원회는 기대하고 있다[3].

문재인 정부의 보편적 요금제 도입은 이동전화의 보급 확산과 데이터 통신의 가파른 증가로 인해 통신비 지출에 부담을 느끼고 있는 저소득층과 중산층을 지원하기 위한 것으로 많은 국민들과 시민단체들로부터 좋은 반응을 얻고 있다. 동시에 보편적 요금제 도입으로 매출감소가 우려되는 통신사업자들로부터는 강한 불만과 적지 않은 반발을 사고 있으며 학계에서는 보편적 요금제 도입에 대해 보다 면밀한 검토와 신중한 접근이 필요하다는 우려의 목소리가 나오고 있다[4]. 이처럼 보편적 요금제 도입에 대해 각계각층에서 다양한 의견을 쏟아내는 것은 보편적 요금제 도입을 둘러싼 이해관계가 서로 다를 뿐만 아니라 이동전화 데이터 요금에 보편적 요금제를 적용하는 것 자체가 다양한 이론적 검토와 논의를 필요로 하는 다면적인 성격의 정책적 학술적 문제이기 때문이다. 이에 본 연구는 이동전화 데이터 요금제에 보편적 요금제를 도입할 때 검토되어야 할 사항들을 다양한 이론적 논의의 틀을 바탕으로 살펴보고 보편적 요금제 도입이 가져올 긍정적 효과와 부정적 효과를 비교 고찰함으로써 보편적 요금제 도입의 타당성 여부를 판단할 수 있는 학술적 근거를 제시하는 한편 보편적 요금제도의 올바르게 합리적인 운영방안에 대해 살펴볼 계획이다. 이를 위해 우선 다음 장에서는 보편적 서비스에 대한 정의와 개념에 대한 이론적 논의를 바탕으로 이동전화의 데이터 서비스가 보편적 서비스의 범주에 포함되어야 하는지 또 데이터 서비스가 보편적 서비스의 범주에 포함된다면 그 범위와 한계는 어디까지인지 알아볼 예정이다. 다음으로는 정부주도로 도입될 보편적 요금제가 국내 통신 산업 및 통신서비스 시장에 미칠 효과를 다양한 측면에서 고찰하고 이를 바탕으로 내년에 첫 선을 보일 보편적 요금제가 야기할 문제와 부정적 효과를 최소화할 수 있는 방안을 모색함으로써 바람직한 정책수립 방안을 제시할 계획이다.

1) 보편적 서비스는 인간다운 삶을 위해 필요한 서비스를 누구에게나 ‘적정한 가격’에 제공하는 것을 의미하는데 이 같은 정의에서는 서비스의 사용량을 제한하는 내용이 없다. 하지만 문재인 정부가 제시한 무선 데이터 서비스에 대한 보편적 요금제에서는 소비자가 사용하는 모든 데이터에 대해 누구에게나 적절한 수준의 가격이 적용되도록 하겠다는 것이 아니라 일정량(1GB)의 무선 데이터에 한해서만 누구나 사용할 수 있는 적정한(저렴한) 가격에 제공하겠다는 점을 명확히 하고 있다는 점에서 적지 않은 개념 차이를 발견할 수 있다.

2. 보편적 서비스와 데이터 서비스.

이종기, 이상우, 이봉규(2009)[5]는 “보편적 서비스란 한 국가의 국민들이 인간다운 생활을 영위하기 위해 요구되

는 필수적인 재화에 대해 최소한의 이용권을 보장하는 서비스”라고 정의하고 있는 데 이 같은 정의에 따르면 전기와 수도, 유선전화와 같은 기본적인 통신서비스 등이 보편적 서비스의 대상에 포함된다고 할 수 있을 것이다. 그런데 통신서비스의 경우에는 전기와 수도 등 다른 필수 서비스와 달리 서비스의 대상과 범위가 넓고 급속한 신기술의 발전에 힘입어 새로운 통신서비스가 끊임없이 등장함에 따라 보편적 서비스의 대상과 범주를 명확히 하는 데 있어 적지 않은 어려움과 논란을 야기하고 있다. 일례로, 우리나라의 경우 1990년대 이후 통신기술의 급속한 발전에 힘입어 이동전화와 초고속인터넷 서비스가 급속하게 확산되면서 정보화 사회로 진입하였으나 2017년 8월 현재에도 유선전화(시내전화, 공중전화, 도서통신)와 긴급통신(선박무선, 특수번호)만이 여전히 보편적 서비스의 의무 범위에 포함되어 있을 뿐이며 이동전화와 초고속 인터넷서비스가 보편적 서비스의 대상과 범주에 포함되어야 하는지에 대해서는 여전히 사회적 합의를 이루지 못한 채 많은 논의가 거듭되고 있는 상황이다[1]. 초고속 인터넷서비스의 경우, 김성욱(2017)[1]은 우리나라가 정보화 사회로 진입함에 따라 초고속 인터넷서비스가 모든 국민의 인간다운 삶을 위한 필수서비스가 되었다고 주장하며 정부가 앞장서서 초고속 인터넷서비스를 보편적 서비스로 지정하는 것이 필요하다는 입장을 보이는 반면 이종기, 이상우, 이봉규(2009)[5]는 초고속 인터넷서비스를 보편적 서비스 지정할 경우 불필요한 사회적 비용의 초래를 야기하는 반면 실질적 이익은 크지 않으므로 정부가 나서기 보다는 통신사업자들의 시장경쟁을 통해 보편적 서비스가 구현될 수 있도록 하는 것이 바람직하다는 입장을 보이고 있다. 이동전화 서비스의 경우에는 조주은(2006)[6] 등은 새로운 커뮤니케이션 기술의 발전과 보급정도를 고려해 보편적 서비스의 대상과 범위를 이동통신 서비스 전반으로 확대하는 것이 필요하다고 주장하는 반면, 김성욱(2017)[1]과 이종기, 이상우, 이봉규(2009)[5] 등은 이동전화 서비스를 보편적 서비스의 의무 범위에 포함시키는 것은 이동전화 서비스의 성격과 비용 등의 문제를 고려할 때 올바른 정책방향이 아니라는 입장을 보이고 있다.²⁾ 이처럼 정보화 사회의 주요 통신서

비스로 부상한 초고속 인터넷서비스와 이동전화 서비스를 보편적 서비스의 의무범위에 포함시키는 문제를 둘러싸고 찬성과 반대 등 다양한 의견이 엇갈리면서 논란이 계속되고 있는 상황에서 새로 출범한 문재인 정부가 국민들의 통신비용 부담을 줄여주기 위한 방안의 하나로 이동전화의 데이터 서비스를 보편적 서비스의 의무범위에 포함시켜 보편적 요금제를 선보이기로 함에 따라 문재인 정부의 새로운 정책방향에 맞춰 보편적 서비스의 개념과 목적을 새롭게 정의해야 한다는 목소리까지 더해지면서 보편적 서비스를 둘러싼 논란이 더욱 복잡하게 전개되고 있다.

문재인 정부가 이동전화의 데이터 서비스를 보편적 서비스로 포함시켜 이를 구현하기 위해 보편적 요금제를 도입하기로 함에 따라 불거진 첫 번째 논란은 무선 데이터 서비스가 과연 ‘국민들이 인간다운 생활을 영위하기 위해 요구되는 필수적인 서비스’에 해당하는지를 둘러싼 논란이라고 할 수 있다. 문재인 정부는 통신환경의 급격한 변화로 인해 통신서비스의 중심이 ‘음성’에서 ‘데이터’로 빠르게 전환되고 있고 소비자들의 데이터 사용량이 크게 늘어난 점을 고려할 때 무선 데이터 서비스를 정보화 사회의 필수적인 서비스로 규정하고 이를 보편적 서비스로 제공할 필요가 있다는 입장을 보이고 있다. 또 참여연대 등 소비자 입장을 대변하는 시민단체와 정의당 추혜선 의원 등 일부 정치인은 문재인 정부의 보편적 요금제 도입 방안이 찬성하면서도 보편적 요금제가 무제한 음성서비스와 월 1.8GB³⁾ 이상의 데이터가 보장되어만 실질적인 보편적 서비스가 될 수 있다고 주장하며 보편적 서비스로 제공될 음성 및 데이터 서비스를 대폭 확대할 것을 요구하고 있다[7].

하지만 무선 데이터 서비스가 국민들의 인간다운 삶을 위한 필수 서비스로 보편적 서비스의 의무범위에 포함되어야 한다는 주장에 대해서는 반박의 여지가 적지 않다. 우선, 무선 데이터 서비스가 정보화 사회에서 인간다운 삶을 위한 필수불가결한 서비스로 이용되기보다는 정보욕구 및 오락욕구 충족 등을 위한 부가 서비스로 이

2) 이와 관련, 김성욱은 2017년 연구[1]에서 이동전화 서비스를 보편적 서비스의 의무범위에 포함시킬 경우에는 그 범위와 대상을 최소화해 모든 국민이 언제 어디서나 이동전화를 이용할 수 있도록 전국에 이동통신망을 제공하고 긴급 구조요청과 재난신고 등을 수용할 수 있도록 음성 및 문자전송 서

비스를 보장한다는 내용을 이동통신의 보편적 서비스에 포함시키는 것으로 국한하고 나머지 부분은 시장기능 및 사회적 소외계층에 대한 복지정책 등 별도의 정책을 통해 해결하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다.

3) 1.8GB는 앞서 언급한대로 2016년을 기준으로 할 때 무제한 데이터 요금제 가입자를 제외한 일반 이용자들의 월 평균 데이터 사용량에 해당한다.

용되는 경향을 보이고 있기 때문이다. 이는 방송통신위원회 자료의 통해서도 확인할 수 있는데 2017년3월을 기준으로 할 때 전체 무선데이터 사용량 5천667.9TB(테라 바이트) 가운데 데이터 사용량이 가장 많은 서비스는 동영상 서비스로 전체 데이터 사용량의 59.0%에 달하는 3천341.9TB로 집계됐다. 다음으로 데이터 사용량이 많은 서비스는 웹포털과 SNS 서비스로 이들 서비스의 데이터 사용량은 각각 878.6TB와 730.9TB인 것으로 나타나 동영상 서비스를 포함한 이들 3개 서비스의 데이터 사용량은 전체 데이터 사용량의 87.4%에 이르는 것으로 조사됐다.4) 특히, 여기서 주목해야 할 점은 무선데이터 사용량 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있는 동영상 서비스의 비중이 갈수록 높아지면서 2016년 9월에는 55.4%, 2016년 12월에는 56.1%에 이르던 것이 2017년 3월에는 59.0%로 크게 높아졌으며 앞으로도 이 같은 추세가 지속될 것으로 예상된다[8]. 이 같은 방송통신위원회의 국내 이동전화 가입자들의 무선 데이터 이용현황 자료에 따르면 우리나라 국민들이 휴대용 단말기를 통해 이용하는 무선 데이터의 대부분이 동영상 시청과 포털서비스 이용을 위한 것으로 이들 서비스는 주로 오락육구 및 정보육구 충족을 위한 것임을 알 수 있다. 또 최근 들어 국민들의 무선 데이터 사용량이 갈수록 증가하고 있는 것은 정보화 사회에서 ‘인간다운 삶을 영위하기 위해 반드시 필요한 서비스’5)에 소요되는 데이터가 늘어나고

있기 때문이 아니라 드라마와 예능 및 스포츠 프로그램 시청, 게임 등 동영상 서비스와 멀티미디어 서비스 이용량이 크게 증가하고 있기 때문이다.

물론 정낙원,김성욱(2017)[1] 등이 지적한 것처럼 우리나라가 고도 정보화 사회로 진입함에 따라 데이터 서비스가 인간다운 삶을 위한 필수 서비스로 부상하였고 이에 따라 초고속 인터넷서비스를 보편적 서비스의 역무범위에 포함시키는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있는 것은 사실이다. 하지만, 인터넷 공간에서의 정치담론 및 토론 참여를 비롯해 원격진료와 전자정부 서비스와 같은 정보화 사회의 주요 필수 서비스의 대부분이 유선망 기반의 초고속 인터넷서비스(와이파이 서비스 포함)를 통해 제공되고 있으며 대다수 국민들이 정보화 사회의 필수 데이터 서비스들을 유선망 기반의 초고속 인터넷서비스를 통해 이용하는 현실을 감안할 때 이동통신망을 이용한 무선 데이터의 사용이 증가하고 있다는 이유만으로 무선 데이터 서비스를 보편적 서비스로 지정하는 것은 불합리하다는 비판을 면하기 어려울 것으로 보인다. 다시 말해 우리나라가 1990년대 이후 정보통신 기술의 발전에 힘입어 정보화 사회로 진입함에 따라 데이터 서비스에 대한 수요가 크게 늘고 있고 데이터 서비스가 인간다운 삶을 위한 필수 서비스가 되고 있는 것은 사실이지만 이를 유선망 기반의 데이터 서비스와 이동통신망을 이용하는 무선 데이터 서비스의 성격과 내용을 분리해서 파악하지 않는다면 그릇된 상황인식과 비합리적인 정책 판단으로 이어질 수 있다는 것이다. 따라서 무선 데이터 서비스에 대한 보편적 요금제 도입을 위해서는 우선 데이터 서비스의 내용과 성격을 보다 면밀하고 정확하게 검토한 후 이를 바탕으로 보편적 서비스의 대상과 역무범위를 최소한으로 제한함으로써 시장왜곡을 막고 불필요한 사회적 비용과 부담이 늘어나는 것을 막기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

문재인 정부가 내년부터 무선 데이터 서비스를 보편적 서비스의 역무범위에 포함시켜 보편적 요금제를 도입하기로 한 것과 관련, 논란이 되는 또 다른 문제는 ‘210분 음성통화와 1.3GB 데이터 서비스에 월 2만 원’으로 책정된 요금의 적정성 여부라고 할 수 있다. 잘 알려진 바와 같이 보편적 서비스는 ‘모든 국민에게 거주 지역에 상관없이 기본적인 통신서비스를 적정한 가격에 이용할 수 있도록 제공하는 것’으로 정의되고 있다[1, 5, 6, 10, 11].

인 서비스로 보기에는 무리가 따른다고 할 수 있다.

4) 나머지 데이터 사용량 12.6%는 멀티미디어서비스 6.5%(367.5TB)와 앱 다운로드 2.9%(166.3TB), 기타 3.2%(182.7TB)로 각각 파악됐다.

5) 인간다운 삶을 영위하기 위해 필요한 서비스가 무엇인지에 대해서는 명확한 정의와 일치된 견해가 없다. 또, 인간다운 삶을 영위하기 위해 필요한 서비스는 개별 국가 및 사회의 사회,경제적 발전수준에 따라 달라질 수 있다는 점을 감안할 때 오락 및 정보 육구 충족을 위해 사용되는 데이터 서비스가 인간다운 삶을 영위하기 위해 필요한 서비스가 될 수 없다고 단정할 수는 없다. 하지만, 일정한 통신서비스가 국민들의 인간다운 삶을 보장하기 위한 필수 서비스로 인정되어 보편적 서비스의 역무 범위에 포함되기 위해서는 아래와 같은 조건을 충족하는 것으로 제한되어야 한다는 것에 대해서는 이론적 논의 등을 통해 사회적 합의가 이루어져 있다. 첫째, 긴급 상황 발생시 이를 외부에 전파할 수 있는 긴급 통신의 기능, 둘째, 시민들의 토론 및 정치참여를 활성화시켜 민주주의 발전에 기여하는 기능, 셋째, 시민과 기업들의 원활한 경제활동을 촉진시켜 사회적 부를 증대시키는 기능, 넷째, 사회구성원들의 의사소통 및 감정공유를 가능하게 함으로써 시민들의 유대감 및 소속감을 고취하는 기능, 다섯째, 전 국토의 균형 잡힌 발전에 기여하는 기능 등이다[1, 9]. 이러한 관점에서 볼 때 주로 오락 및 정보 육구 충족을 위해 사용되는 무선 데이터 서비스가 인간다운 삶을 보장하기 위한 필수적

따라서 보편적 서비스를 제공하고자 할 때에는 우선 국민소득과 가구별 소득 및 지출현황 등 다양한 경제적 요인들을 면밀히 검토한 후 이를 바탕으로 보편적 서비스의 요금을 ‘적정한 수준(가격)’으로 결정하는 것이 필요하다. 이는 보편적 서비스 정책을 실행함에 있어 보편적 서비스의 목적과 취지를 제대로 구현하기 위해서는 없어서는 안 될 필수불가결한 요소이기 때문이다. 이러한 관점에서 볼 때 내년에 선보일 예정인 무선 데이터 서비스의 보편적 요금제가 과연 적정한 수준의 가격으로 결정된 것인지에 대해서는 많은 의문의 여지가 있다. 우선, 문재인 정부가 추진하고 있는 무선 데이터 서비스의 보편적 요금제 도입은 문재인 대통령이 후보시절부터 내세운 통신비 인하 공약을 위해 충분한 검토와 논의가 이루어지지 않은 상태에서 급하게 결정된 정책이기 때문이다. 잘 알려진 바와 같이 문재인 대통령은 선거운동기간동안 국민들의 통신비 경감을 위해 이동통신 요금의 기본료를 폐지하겠다는 공약을 내세웠고 집권 초부터 공약 실행을 추진했으나 야당과 통신사업자들의 강력한 반대에 부딪혀 이동전화요금의 기본료 폐지 공약을 무기한 보류하기에 이르렀고 문재인 정부는 이를 만회하기 위한 방안의 하나로 무선 데이터 서비스의 보편적 요금제를 도입해 통신비 인하를 유도키로 했다고 전격 발표하게 된 것이다. 여기서 주목해야 할 점은 문재인 정부는 이동전화의 기본료 폐지가 사실상 어려워지자 이를 만회하기 위한 방안으로 무선 데이터 서비스의 보편적 요금제를 전격 도입키로 결정했다는 점이다. 이는 앞서 지적한대로 무선 데이터 서비스가 오늘날 국민들의 인간다운 삶을 위한 필수서비스가 되었는지에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않았음을 보여줄 뿐만 아니라 무선 데이터 서비스의 보편적 요금제를 ‘적정한 수준’에서 결정하기 위한 면밀한 검토와 심도 깊은 논의 또한 생략된 상황에서 ‘월 1만 원 수준의 통신비 인하’를⁶⁾ 목표로 보편적 요금제의 요금수준이 결정되었음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 이 같은 해석이 가능한 이유는 문재인 정부가 무선 데이터 서비스의 보편적 요금제 도입을 발표하면서 보편적 요금제의 가격이 2만 원 수준으로 결정되었으며 이는 기존의 데이터 요금제도와 비교할 때 월 1만 원 안팎의 통신비 인하효과가 있다는 점만을 강조했을 뿐 2만 원 수준

의 데이터 요금제가 보편적 요금제의 ‘적정한 수준의 가격’이 되는 근거와 이유에 대해서는 별다른 언급이 없었기 때문이다. 다시 말해 통신사업자들이 판매하고 있는 기존의 데이터 요금제가 데이터 서비스를 보편적 서비스로 구현하고자하는 관점에서 볼 때 왜 적정한 수준의 가격이 아니며 왜 1만 원 안팎의 인하가 필요한지에 대한 근거자료와 합리적 설명이 없는 상태에서 통신비 인하라는 별개의 정책목표의 달성을 위해 무선 데이터 서비스를 보편적 서비스의 역무범위에 포함시키고 시장지배적 사업자를 통해 보편적 요금제의 출시를 추진하는 것은 보편적 서비스정책이 지향하는 기본적인 목적과 취지에 부합하지 않을 뿐만 아니라 바람직한 보편적 서비스 구현 방안과도 거리가 멀다고 할 수 있다.

3. 무선 데이터 보편적 요금제 정책추진의 문제점

앞 장에서는 데이터 서비스의 보편적 요금제 도입과 관련, 이동통신망을 통해 소비되는 데이터가 모든 국민들의 인간다운 삶을 위해 보편적서비스로 제공되어야 할 필수불가결한 서비스로 보기에 적절하지 않은 이유를 제시하였다. 또, 월 2만 원으로 책정된 무선 데이터의 보편적 서비스 요금이 ‘통신비 인하’라는 문재인 대통령의 대선 공약 실현을 위해 주먹구구식으로 결정된 것으로 보편적 요금제 도입의 타당성과 합리성이 매우 취약함을 지적했다. 이를 바탕으로 이번 장에서는 문재인 정부가 추진하고 있는 보편적 요금제의 정책결정 및 추진과정에서 나타난 불합리한 요소들을 살펴봄으로써 무선 데이터 서비스에 대한 보편적 요금제 도입이 안고 있는 문제점과 보편적 요금제도가 시행되었을 경우 발생할 것으로 예상되는 부작용들을 파악하고자 한다.

우선, 문재인 정부의 무선 데이터에 대한 보편적 요금제 도입방안이 가지고 있는 첫 번째 문제점은 정책결정이 정부로부터 독립된 규제기구를 통해 공정하고 경쟁중립적인 정책을 마련하는 방식으로 이루어지지 않았다는 점이다. 이미 많은 선행 연구[12-14]를 통해 확인된 바와 같이 통신시장의 성과(market performance) 및 효율성(efficiency)에 가장 큰 영향을 미치는 것은 시장 구조(market structure)이며 이러한 시장구조에 가장 큰 영향을 미치는 것은 규제(regulation)와 면허제도(licensing) 등을 활용한 정부의 정책적 개입이다. 따라서 통신시장

6) 이는 문재인 정부가 당초 공약으로 내세웠던 이동전화요금의 기본료 폐지를 실행했을 때 거둘 수 있는 1만2000원의 통신비 인하 효과와 비슷한 수준이다.

전체의 성과와 효율성을 높이기 위해서는 시장구조 변화에 가장 큰 영향을 미치는 정부의 정책적 개입이 독립적인 규제기구를 통해 공정하고 경쟁중립적인 방식으로 이루어져야 하고 그렇지 못할 경우에는 통신시장 전반에 걸쳐 성과저하 및 비효율성 증대로 이어지게 됨을 많은 사례연구 및 선행연구들은 보여주고 있다. 다시 말하자면 통신사업은 막대한 투자를 필요로 하고 국민 모두의 생활에 영향을 미치는 대규모 기간사업으로 국가의 규제 및 간섭이 불가피하지만 국가의 규제 및 간섭으로 인한 통신시장의 성과 저하 및 비효율성을 최소화하기 위해서는 정부로부터 독립된 규제기구를 통한 정책 마련 및 집행이 필요한 것이다. 그럼에도 불구하고 문재인 정부는 통신시장 전반에 적지 않은 영향을 미칠 무선 데이터의 보편적 요금제 도입방안을 직접 마련해 시행하기로 함으로써 이번 정책결정이 통신시장 전반의 성과 및 효율성을 고려하기보다는 ‘통신비 인하’라는 정부의 정책적 목표에만 초점이 맞춰져 있음을 스스로 입증하고 있는 셈이다. 더욱이 이 같은 문제는 단지 무선 데이터의 보편적 요금제 도입뿐만 아니라 최근 전격 시행된 이동전화 요금할인제도의 확대 시행에서도 확인되고 있어 통신정책 전반에 걸쳐 문재인 정부의 직접적인 간섭 및 규제에 대한 우려와 비판의 목소리가 높아지고 있다[15]. 이동전화 요금 할인제도는 이동전화 가입자가 단말기 보조금을 지급받는 대신 요금할인을 선택할 경우 이동전화 요금을 일정 부분 할인해주는 제도로 할인율이 지난 2015년 12%에서 20%로 확대된 이후 또 다시 2년 만에 문재인 정부의 출범과 더불어 20%에서 25% 할인으로 확대되어 2017년 9월부터 본격적인 시행에 들어갔다. 이 같은 이동전화요금 할인율 상향 역시 문재인 정부의 대선 공약인 ‘통신비 인하’에 맞춰 정부가 직접 할인율 확대 폭을 결정해 이동통신사업자들에게 통보하는 방식으로 이루어진 것으로 통신시장 전반의 성과 및 효율성 증대 등을 고려한 독립적인 규제기구에 의한 정책결정 방식과는 거리가 멀다고 할 수 있다. 이로 인해 SK텔레콤과 KT, LG U+ 등 국내 이동통신사업자들은 정부가 이동전화 요금의 할인율 확대를 강제하는 것은 시장경제 원리에 어긋날 뿐만 아니라 통신사업자들의 수익성을 약화시킨다는 이유로 정부를 상대로 소송에 나서는 방안을 검토했으나 통신사업 전반에 걸쳐 강력한 규제 권한을 갖고 있는 정부와 맞서야 하는 부담감과 통신비 인하 정책을 지지하는 소비자들의 반응을 고려해 정부의 결정대로 이동전화요

금의 할인율을 기존의 20%에서 25% 확대, 시행에 들어가게 된 것이다[15]. 물론 정부가 국민들의 통신비 부담을 줄여주기 위해 통신비 인하 정책을 추진하는 것이 문제가 되지는 않을 뿐 아니라 이는 정부가 당연히 추진해야 할 일 가운데 하나일 것이다. 다만, 이러한 정책은 정부가 자신이 정한 목표에 맞춰 일반적으로 밀어붙이는 방식으로 진행되기보다는 공정하고 합리적인 논의 및 정책수립 과정을 거쳐서 시행되어야 한다는 것이 본 연구자들의 판단이다. 통신시장은 통신요금 인하를 통한 소비자 이익 증대뿐만 아니라 통신망 고도화 등 통신산업의 성장 및 경제 활성화에 기여 등 여러 가지 요소들을 종합적으로 검토해 정책방향을 정하고 규제방안을 마련해야 하는 국가 기간산업의 한 분야이기 때문이다. 사실, 그동안 우리나라의 많은 통신정책 및 규제제도는 정부의 정책목표 달성을 위한 수단으로 활용된 측면이 적지 않다. 하지만 새로 출범한 문재인 정부가 기존 관행의 틀을 깨지 못하고 정권 초기부터 통신산업 전반에 대한 정책방향을 대선공약의 하나인 ‘통신비 인하’에만 맞춰 설정하는 것은 결코 바람직하다고 할 수 없을 것이다.

문재인 정부가 추진하고 있는 무선데이터의 보편적 요금제가 안고 있는 또 다른 문제는 정부가 인위적으로 통신서비스 요금을 정해진 가격으로 통제함에 따라 통신사업자간 가격경쟁이 사실상 불가능해짐으로써 중장기적 관점에서 볼 때 통신산업 발전에 악영향을 끼칠 수 있다는 점이다. 잘 알려진 바와 같이 정부로부터 독립적이고 중립적인 규제기구의 설립과 더불어 경쟁의 도입과 확산은 통신 산업의 발전을 위해 없어서는 안 될 필수불가결한 요소이며 이는 그동안의 많은 선행연구와 사례연구[10, 16-18]를 통해 확인되고 있다.7)

7) 통신산업의 탈규제(deregulation)와 시장개혁(market-oriented reforms)의 3대 핵심 요소로는 위에 언급한 독립적이고 공정한 규제기구의 설립, 경쟁의 도입과 확산, 그리고 국.공영 통신사업자의 민영화가 꼽히고 있다. 하지만 독립적이고 공정한 규제기구와 경쟁촉진이 통신산업의 효율성을 높이고 발전시킨다는 사실에 별다른 이의가 없는 것과 달리 민영화가 통신산업에 미치는 영향에 대해서는 논란이 적지 않을 뿐만 아니라 민영화에 대한 개별 사례연구들도 상반된 결과를 보여주고 있어 민영화를 통신산업의 효율성 제고 및 발전을 위한 핵심 요소로 하나로 인정해야 하는지에 대해서는 여전히 의견이 분분하다. 이에 본 연구에서는 통신산업의 효율성 제고 및 발전을 위한 핵심 요소로 논란이 되고 있는 민영화를 제외하고 독립적이고 공정한 규제기구의 설립과 경쟁 촉진을 제시했다. 한편 국내 공영 통신사업자였던 KT의 민영화가 국내 통신산업에 미친 영향에 대해서는 Kim(2009)[10]의 연구를 참조.

현재 우리나라의 통신시장은 1990년대 말 정부가 주도한 통신산업 개편방안으로 인해 KT와 SK텔레콤, LG U+ 등 3대 통신사업자가 사실상 시장을 장악하는 과점체제가 형성되었다.⁸⁾ 또 이 여파로 인해 통신사업자간 기술경쟁 및 가격경쟁이 그다지 활발하지 못한 상황인데 특히 통신서비스 요금의 경우에는 각 사업자들이 서로 서로 비슷비슷한 요금체계를 선보이면서 통신사업자들이 가격 담합을 통해 소비자들의 가격선택권을 제한한다는 비판의 목소리가 높았다. 이에 따라 정부는 지난 2010년부터 이 같은 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로 관련 법규 개정 등을 통해 후발통신사업자(MVNO)들의 시장 진입 및 통신사업자간 경쟁 활성화를 지원해왔고 이에 힘입어 CJ헬로비전 등 후발사업자들은 통신 대기업 3사에 비해 상대적으로 저렴한 요금제를 기반으로 한 알뜰폰을 내세워 통신서비스 요금을 인하하는데 기여해왔다. 일례로 무선 데이터서비스 요금의 경우 CJ헬로비전은 월 3만6000원 대에 1GB의 데이터를 제공하는 ‘더 착한 데이터 1GB’ 요금제를 판매하고 있는데 이는 통신 3사 가운데 가장 저렴한 요금제(동일한 데이터제공 기준)를 선보이고 있는 LG U+에 비해 약 3000원 정도 저렴한 것이다[3]. 그런데 문제는 정부가 무선 데이터의 보편적 요금제 도입을 통해 시장지배적 사업자인 SK텔레콤이 알뜰폰 사업자들보다 저렴한 2만원 대의 1GB의 무선데이터 요금제를 출시하도록 강제할 경우 알뜰폰 사업자들은 가격경쟁력을 상실, 가입자 확보에 상당한 어려움을 겪을 것으로 예상되며 최악의 경우에는 시장에서 퇴출되는 상황으로 내몰리게 될 것으로 우려되고 있다. 다시 말해 문재인 정부가 도입할 예정인 무선 데이터의 보편적 요금제는 통신사업들의 가격경쟁을 촉진해 산업전반의 효율성을 높이기보다는 오히려 그동안 상대적으로 저렴한 통신서비스 요금을 출시하며 가격인하 경쟁을 주도하고 있는 후발사업자 알뜰폰 업계의 가격경쟁력을 크게 약화시켜 중장기적으로는 SK텔레콤과 KT, LG U+ 등 통신대기업

3사의 과점체제를 고착화시키는 결과로 이어지는 부작용을 초래할 수 있다는 것이다. 2만 원대에 무선 데이터 1GB를 사용할 수 있는 보편적 요금제의 도입은 시장지배적 사업자인 SK텔레콤을 비롯해 주요 통신사업자들이 기존에 선보이고 있는 월 1GB제공의 무선데이터 요금을 1만 원 이상 인하토록 하는 효과가 있어 단기적으로 볼 때는 소비자들에게 이익이 될 것이 분명하다. 하지만 그로 인해 통신 대기업 3사가 시장을 장악하고 있는 과점체제의 문제를 해결하기 위해 후발 신규사업자들의 시장진입과 경쟁 활성화를 지원해왔던 정부의 기존 정책이 효력을 상실하게 되고 이로 인해 통신 대기업 3사에 의한 과점체제가 고착화될 경우 통신사업자간 경쟁이 약화되는 결과로 이어지고 이는 결국 소비자들에게 부담으로 돌아올 수 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.⁹⁾

정부가 추진하고 있는 무선 데이터의 보편적 요금제가 가지고 있는 또 다른 문제는 이번 정책이 보편적 서비스를 구현함에 있어 매우 중요하고 핵심적인 요소인 경쟁중립적이고 공정한 손실부담방안에 대한 고려가 전혀 이루어지지 않았다는 점이다. 앞서 살펴본 바와 같이 보편적 서비스는 국민들의 인간다운 삶을 보장하기 위해 모든 국민에게 적절한 수준의 가격에 일정한 서비스를 제공하는 것으로 이를 실현하기 위해서는 적지 않은 비용이 발생하게 된다. 따라서 보편적 서비스를 실시함에 있어서는 보편적 서비스란 무엇이며 어떠한 서비스를 보편적 서비스의 역무범위에 포함시켜야 할 것인가와 같은 철학적, 정치적 문제를 고려해야 할 뿐만 아니라 보편적 서비스를 구현하는데 소요되는 비용을 어떻게 마련할 것이며 어떻게 경쟁중립적이고 공정한 손실부담방안을 마련할 것인가와 같은 경제적 문제에 대한 고려가 반드시 있어야만 한다[10, 11, 20]. 미국이 보편적 서비스 초창기에 실시했던 교차보조제도(Cross-subsidy)¹⁰⁾와 미국이 현재 시행하고 있는 보편적 서비스 기금제도(Universal Service Fund), 그리고 우리나라가 일정 규모 이상의 통

8) 데이콤과 하나로통신, 온세통신, 신세기통신, 나래이동통신, 한솔텔레콤 등 1980~1990년대 등장했던 다수의 통신사업자들은 IMF외환 위기 이후 정부가 주도한 통신산업 개편방안에 따라 복잡한 인수 합병 과정 등을 거쳐 KT와 SK텔레콤, LG U+ 등으로 흡수, 합병되었고 이 여파로 인해 2000년 이후에는 경쟁력을 갖춘 후발 통신사업자들의 시장진입이 제대로 이루어지지 못함으로써 국내 통신시장은 KT를 비롯한 3대 대기업이 장악한 과점형태로 고착되었다. 이와 관련한 보다 자세한 내용은 Jin(2006)[19]과 Kim(2009)[10] 등의 연구 참조.

9) 한편, 무선 데이터서비스에 대한 보편적 요금제 도입과 같은 통신요금 인하 정책은 통신대기업들의 사업성 및 수익구조를 악화시켜 통신망고도화 등을 위한 신규투자여력을 떨어뜨린다는 의견도 있는 만큼 무선데이터에 대한 보편적 요금제의 도입이 통신산업 전반에 미치는 중·부정적 영향을 보다 면밀히 검토할 필요가 있을 것이다.

10) 전화서비스의 보편적 서비스 구현을 위해 통신사업자들이 수익성이 좋은 시내전화사업에서 초과이익을 얻는 것을 허용함으로써 장거리 전화서비스에서 발생하는 통신사업자들의 손실을 보전하도록 한 제도.

신사업자들에게 매출 규모에 따라 보편적 서비스 제공에 따른 비용을 분담토록 하는 제도 등은 모두 보편적 서비스에 필요한 재원을 안정적으로 확보하는 동시에 시장중립적이고 공정한 자금조달방안을 마련함으로써 보편적 서비스제도가 특정 통신사업자에게 유리하거나 혹은 불리한 제도가 되지 않도록 만들기 위한 노력의 결과물이라고 할 수 있다.

하지만 아쉽게도 문재인 정부가 이번에 마련한 무선 데이터의 보편적 요금제는 이 같은 보편적 서비스 구현에 따른 재원조달방안과 시장중립적이고 공정한 손실부담방안에 대한 언급은 전혀 없이 통신사업법 개정을 통해 시장지배적 사업자인 SK텔레콤이 2만 원대의 무선 데이터 요금제의 출시를 법적으로 강제하겠다는 계획만을 내놓고 있다. 이는 결국 무선 데이터의 보편적 요금제 도입에 따른 비용(손실)을 시장지배적 사업자인 SK텔레콤이 부담하라는 것과 다를 바 없는 것이다. 또한 시장지배적 사업자인 SK텔레콤이 2만 원대의 무선 데이터 요금제를 출시할 경우 KT와 LG U+ 등 경쟁업체들도 어쩔 수 없이 동일한 수준의 무선 데이터 요금제를 출시하지 않을 수 없게 돼 결국에는 무선 데이터의 보편적 요금제 도입에 따른 비용 모두를 통신사업들이 공동으로 부담하는 결과로 이어질 것으로 예상된다. 정부가 모든 국민들이 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하기 위해 또 삶의 질 향상을 위해 보편적 서비스의 대상과 범위가 확대되는 것은 바람직한 일이다. 하지만 이 같은 정책을 구현하기 위한 자금조달 방안을 고려하지 않고 보편적 서비스 구현에 따른 비용 부담을 민간 통신사업자들에게 전가하는 것은 결코 바람직하다고 할 수 없을 것이다.¹¹⁾ 지금까지

지 이번 장에서 살펴본 바와 같이 문재인 정부가 추진하고 있는 무선 데이터의 보편적 요금제 도입은 모든 국민들이 인간적인 삶을 영위할 수 있도록 하고 소비자들의 과도한 통신비 부담을 완화한다는 기본 취지에도 불구하고 여러 문제와 부작용을 초래할 가능성이 크다. 따라서 예상되는 문제점과 부작용들을 해소하고 보다 바람직한 보편적 서비스 정책의 수립을 위해서는 무선데이터의 보편적 요금제 도입에 앞서 보다 심도 깊은 연구와 논의가 있어야 할 것으로 보인다.

4. 보편적 서비스 제도 개선을 위한 재원

앞서 살펴본 바와 같이 보편적 서비스는 텔레커뮤니케이션 연구의 고전적 주제인 동시에 새로운 커뮤니케이션 기술이 등장하거나 새로운 통신정책이 수립될 때마다 다양한 문제와 논쟁을 야기하는 주제이다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 지난 1998년 유선전화를 중심으로 한 보편적 서비스 제도가 도입된 이후 지금까지 보편적 서비스 제도 전반에 대한 별다른 변화와 개선이 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 우리나라의 보편적 서비스 제도는 2017년 현재에도 유선전화(시내전화, 공중전화, 도서통신)와 긴급통신(선박무선, 특수번호)만을 보편적 서비스의 역무 범위에 포함시키고 있을 뿐이며 보편적 서비스 제공으로 발생하는 비용은 연간 매출액 300억 원 이상의 전기통신사업자들이 매출액에 따라 그 비용을 분담토록 하는 보편적 서비스 제도의 기본 골격을 20년 가까이 그대로 유지하고 있다.¹²⁾ 이는 우리나라의 현행 보

11) 이에 대해 정부와 일부 시민단체 등은 통신의 공공재적 특성을 감안하고 통신사업자들이 원가에 비해 과도한 통신요금을 부과함으로써 막대한 이익을 내고 있는 현실을 고려했을 때 정부가 무선 데이터의 보편적 요금제 도입을 법제화함으로써 통신사업자들에게 통신요금 인하를 강제하는 것이 부당하거나 지나치다고 할 수 없다는 주장을 펴기도 한다. 하지만 이 같은 주장에는 반박의 여지가 많다는 것이 필자들의 판단이다. 우선, 통신이 공공재적 성격을 갖는 서비스임은 분명하지만 지난 2002년 KT가 민영화된 이후 우리나라의 모든 통신서비스는 민간 통신사업자들에 의해 제공되고 있다. 따라서 민간 통신사업자들에게 공공재 성격의 서비스를 제공한다는 이유만으로 요금인하와 같은 부담을 강요하는 것은 시장경제 원칙과 논리에 부합하지 않는다. 따라서 공공재적 성격을 가지고 있는 통신서비스의 요금인하가 필요하다면 요금인하로 인해 발생하는 통신사업자들의 손실을 보전해 줄 수 있는 방안이 우선 마련되어야만 할 것이다. 아울러 통신사업자들이 과점체제를 이용해 원가대비 지나치게 비싼

요금을 부과해 초과 이윤을 거두고 있다는 주장에 대해서는 공정하고 중립적인 기관을 통한 원가조사가 선행되어 통신요금의 적정성 여부에 대한 판단이 먼저 있어야 한다는 것이 필자들의 입장이다. 그리고 만약 통신사업자들이 원가대비 지나친 초과이윤을 내고 있는 것이 확인된다면 공정거래위원회 등을 통해 통신사업자들이 부당한 요금체계를 시정하도록 하는 것이 보다 순리적이고 설득력 있는 정책 집행이 될 것이다.

12) 전기통신사업법에 따른 보편적 서비스 제도를 보다 자세히 살펴보면 시외전화와 전화번호 안내 서비스, 이동전화 서비스는 물론 초고속인터넷 서비스에 대해서도 장애인과 저소득가구에 서비스 요금을 감면, 보편적 서비스를 구현한다는 내용이 포함되어 있다. 이에 근거해 일부 연구에서는 이동전화 서비스 및 초고속 인터넷서비스가 보편적 서비스의 범주에 이미 포함된 것으로 보는 견해도 있다. 하지만 여전히 보편적 서비스의 역무 범위에 초고속 인터넷서비스와 이동전화 서비스 등이 명시적으로 지정되어 있지 않을뿐더러 저소

편적 서비스 제도가 초고속 인터넷서비스와 이동전화 서비스 등 새로운 통신서비스의 확산을 제대로 수용하지 못하고 있음은 물론 통신과 방송의 융합 등과 같은 커뮤니케이션 환경의 변화도 제대로 반영하지 못하고 있음을 보여주는 것으로 우리나라가 고도 정보화사회로 빠르게 전환되고 있음을 감안할 때 보편적 서비스 제도 전반에 대한 변화와 개선이 시급한 상황이다. 특히 지난 2007~2008년 정부가 주도했던 보편적 서비스 역무개편 및 제도개선을 위한 논의가 별다른 성과 없이 끝난 데 이어 지난해 3월에는 박근혜 정부가 오는 2018년 초고속 인터넷서비스를 보편적 서비스의 역무범위에 포함시키기 위해 정보통신정책연구원(KISDI)과 통신사업자 등과 함께 보편적 서비스 전반에 대한 연구 작업에 들어간다고 밝혔으나 올해 5월 출범한 문재인 정부가 기존 논의와 상관없이 무선 데이터에 대한 보편적 요금제 도입을 적극 추진키로 함에 따라 보편적 서비스의 역무범위 개편 및 제도개선을 위한 논의를 사실상 원점에서 다시 시작해야 하는 국면을 맞이하게 됐다.¹³⁾

따라서 보편적 서비스 역무범위 개편 및 제도 개선 작업의 우선순위는 ‘무선 데이터의 보편적 요금제 도입’과 같은 각론에 대한 논의보다는 향후 수립될 보편적 서비스 정책이 급속한 통신환경의 변화를 탄력적으로 수용하는 동시에 보편적 서비스의 기본 목적 및 취지에 부합하는 쪽으로 설계될 수 있도록 논의의 주제를 보다 거시적인 방향으로 옮겨가는 것이 필요하다. 이를 위해서는 우선 정부로부터 독립된 중립적이고 공정한 보편적 서비스 논의기구를 구성하고 여기에서 보편적 서비스 전반에 대한 논의를 진행하는 것이 바람직할 것이다. 보편적 서비스 논의기구에는 정부와 연구기관, 통신사업자, 시민단체 등 보편적 서비스와 연관된 이해당사자 모두가 참여해 새로운 정책 수립 및 제도 개선 전반에 대해 폭 넓고 심도 깊은 논의를 진행함으로써 보편적 서비스 정책이 정부의 통신정책을 구현하는 수단으로 전락하는 것을 방지하는 한편 공정하고 시장중립적인 보편적 서비스 정책을 도출하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 특히 보편적 서비스 논의기구가 구성될 경우 가장 먼저 다루어야할

주제는 변화된 통신환경 아래에서 국민들의 인간적인 삶을 보장하기 위해 보편적 서비스로 제공되어야 할 필수 서비스의 대상과 범위가 무엇인지 파악하고 이를 바탕으로 보편적 서비스의 역무범위를 개편하는 일이 되어야 할 것이다. 이 과정을 통해 현재 논란이 되고 있는 무선 데이터 서비스를 포함해 초고속 인터넷 서비스, 이동전화 서비스 등 다양한 통신서비스의 특성과 기능 및 이용현황 등을 정확히 파악해 보편적 서비스에 포함시켜야 할 서비스의 대상과 범위를 정해야 할 것이다. 이렇게 했을 때 현재 문제인 정부가 추진하고 있는 무선 데이터 서비스의 보편적 요금제 도입의 타당성 여부가 보다 명확하게 드러날 것이기 때문이다. 보편적 서비스 논의기구에서 두 번째로 다뤄져야 할 주제는 보편적 서비스를 위한 재원조달 방안 및 재원투자에 효율성에 대한 검토가 될 것이다. 보편적 서비스는 국민들의 인간다운 삶의 보장을 위해 반드시 필요한 서비스이지만 동시에 막대한 비용이 들어가는 일이다. 따라서 보편적 서비스 정책을 수행함에 있어서는 보편적 서비스 정책에 따른 효과와 보편적 서비스 정책에 필요한 비용을 면밀히 검토해 균형을 유지하는 일이 매우 중요하다[21]. 따라서 보편적 서비스의 역무개편을 통해 무선 데이터 서비스 등 새로운 서비스가 보편적 서비스의 역무범위에 포함되었을 경우 이를 보편적 서비스로 제공하기 위해 필요한 재원을 어떻게 조달할 것이며 보편적 서비스 정책을 구현하기 위한 재원투자가 다른 통신정책을 구현하기 위한 재원투자에 비해 효율성 측면에서도 경쟁력을 가지고 있는지에 대해서도 검토하는 것이 필요할 것이다. 이를 통해 투명하고 합리적인 보편적 서비스 재원조달 및 집행 방안이 마련된다면 보편적 서비스 구현을 위한 비용부담을 통신사업자들에게 떠넘긴다는 이유로 무선 데이터 서비스의 보편적 요금제 도입에 반발하고 있는 통신사업자들의 불만도 자연스럽게 해소할 수 있을 것이다. 보편적 서비스 논의기구에서 세 번째로 검토해야 할 것은 보편적 서비스 역무범위 개편에 따른 새로운 보편적 서비스 정책이 특정 통신사업자에게 유.불리 하지 않은 경쟁중립적인 정책이 될 수 있도록 설계하는 한편 이 같은 정책이 중장기적으로는 기존 사업자간 경쟁을 촉진하고 신규 사업자들의 시장진입을 활성화시킬 수 있는 방안이 될 수 있도록 논의하는 일이 될 것이다. 현재 우리나라 통신시장은 KT와 SK텔레콤, LG U+ 등 3개 사업자가 시장을 장악하고 있는 과점형태로 통신사업자간 경쟁이 그리 활발하

다층과 장애인에 대한 요금감면 정책은 사회적 약자에 대한 복지통신 정책의 일환으로 이해해야 할 것으로 보인다.

13) 4장에서 지금까지 논의된 내용은 보편적 서비스의 역무범위 개편 방안 등 제도개선 방안을 제시한 정낙원, 김성욱의 연구(2017)[1]의 일부 내용을 2017년 10월의 상황에 맞춰 재구성한 것임.

지 못한 상황이다. 따라서 앞으로 마련될 보편적 서비스 정책들은 이 같은 시장독과점 상황을 해소하는데 기여하는 방향으로 추진될 수 있도록 면밀하고 신중한 검토가 뒤따라야 할 것이다.

한편 이번 연구를 위해 필자들이 KT 경제경영연구소에 자료협조를 요청하며 확인한 결과 무선데이터 서비스를 보편적 서비스로 지정, 보편적 요금제를 도입한 해외 사례는 찾기가 어려웠고 대부분 저소득층에 대한 통신요금 감면 등 복지통신정책으로 접근하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 문재인 정부는 다른 나라들이 무선데이터 서비스의 보편적 요금제를 도입하지 않는 이유와 배경 등을 보다 면밀히 검토한 후 복지통신정책의 확대여부 및 무선데이터 서비스의 보편적 요금제 도입여부를 보다 신중히 결정하는 것이 바람직 할 것이다.

5. 맺음말

지난 5월 출범한 문재인 정부가 국민들의 기본권 확대 및 통신비 절감 방안의 하나로 무선데이터 서비스의 보편적 요금제를 추진하면서 그동안 담보상태에서 벗어나지 못했던 보편적 서비스의 역무범위 개편 및 제도 개선을 요구하는 목소리가 다시 한 번 높아지고 있다. 앞서 언급한 대로 우리나라의 보편적 서비스 제도는 지난 1998년 처음 도입된 이래 지난 20년 가까이 기본 골격이 그대로 유지되고 있어 그동안의 통신환경 변화에 부응하는 새로운 정책 및 제도의 마련이 시급하다는 지적을 받고 있다. 따라서 문재인 정부의 ‘무선데이터 서비스의 보편적 요금제 도입 추진’을 계기로 국민들의 인간다운 삶을 보장하기 위한 필수 서비스의 대상과 범위를 명확히 하고 그러한 서비스를 보편적 서비스로 구현하기 위한 합리적인 방안 등을 마련한다면 무선데이터 서비스에 대한 보편적 요금제 도입을 둘러싼 지금의 논란들은 미래 지향적인 보편적 서비스 정책 및 제도의 도출로 이어질 수 있을 것이다.

REFERENCES

- [1] S.W. Kim, "Hi speed internet service as universal service." *Journal of Digital Convergence*, Vol. 15, No. 2, pp.11-25. 2017.
- [2] Yonhapnews, "Government unveils new telecommunications policy to lower communication fare." 2017. June, 22.
- [3] News1, "Universal telecommunications fare of 20 thousands won would a disaster to economic phone service providers." 2017. June, 20.
- [4] Asia Economy, "A big controversy on universal telecommunication fare of mobile data." 2017. July, 21.
- [5] J.K. Lee, S.W. Lee, B.K. Lee, "A study of universal services in the era of convergence between broadcasting and telecommunications." *Korean Journal of Journalism and Communication Studies*, Vol. 53, No. 3, pp.128-145. 2009.
- [6] J.E. Cho, "The expansion of the scope of universal service to advanced telecommunications services: The horizontal and vertical expansion of universal service." *Informatization Policy*, Vol. 13, No. 2, pp. 121-142, 2006.
- [7] Asia economy, "1.8GB data and unlimited voice calls should be included in universal telecommunications fare." 2017. July, 20.
- [8] <http://donghun.kr/2467> 2017.08.23.
- [9] M. Blizinsky, J.R. Schement, "Rethinking universal service: What's on the menu. In B.A. Cherry, S. S. Wildman, & A. S. Hammond IV, *Making universal service policy: Enhancing the process through multidisciplinary evaluation.*" Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum. 1999.
- [10] S.W. Kim, "Competition, privatization, convergence, and universal service: A case study of Korea." Ph.D. dissertation. The Pennsylvania State University. 2009.
- [11] K.P. Jayakar, "Industry structure, regulatory choices and the diffusion of telecommunications services: What governments can do to further universal service." Ph.D. dissertation. Indiana University. 1999.
- [12] Q. Fan, "Regulatory factors influencing Internet access in Australia and China: A comparative analysis." *Telecommunications Policy*, Vol. 29, No. 2, pp. 191-203, 2005.
- [13] M.O. Wirth, H. Bloch, "Industrial organization theory and media industry analysis." *Journal of Media Economics*, Vol. 8, No. 2, pp.15-26, 1995.
- [14] S.W. Kim, A. Douai, "Capitalizing the information society: A comparative approach th the impact of FDI on internet access in Korea and Morocco." *Asian Profile*. Vol. 38, No. 3, 2010.
- [15] Money Today, "Telecom carriers strongly oppose governmnet's new telecom policy to lower telecom fares." 2017. August, 9.
- [16] J. Mariscal, "Telecommunications reform in Mexico from a comparative perspective." *Latin American Politics and Society*, Vol. 46, No. 3, pp.83-114. 2004.

- [17] B. Mody et al., "Telecommunications politics: Ownership and control of the information highway in developing countries. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Inc. 2006.
- [18] J. Vickers, G. Yarrow, "Privatization: An economic analysis." Cambridge, MA:MIT Press. 1998.
- [19] D.Y. Jin, "Political and economic processes in the privatization of the Korea telecommunications industry: A case study of Korea Telecom, 1987-2003." Telecommunications Policy, Vol. 30, pp.3-13, 2006.
- [20] S.W. Kim, "The impact of competition on universal service in Korea." Informatization Policy, Vol. 17, No. 4, pp.80-99. 2010.
- [21] Y.S. Kim, "Universal service policy formulation and changes in the universal service policy." Ph.D. dissertation, Sogang University. 2003.

정 낙 원(Jung, Nakwon)

[정회원]



- 2002년 2월 : 한국외국어대학교(신문방송학 학사)
- 2005년 5월 : 텍사스주립대(오스틴)(저널리즘 석사)
- 2010년 8월 : 텍사스주립대(오스틴)(저널리즘 박사)
- 2010년 8월 ~ 2011년 7월 : 테네시 공과 주립대학교 저널리즘전공 조교수
- 2011년 9월 ~ 현재 : 서울여자대학교 언론영상학부 조교수
- 관심분야 : 정치컴, 뉴미디어
- E-Mail : paradise@swu.ac.kr

김 성 욱(Kim, Sung Wook)

[정회원]



- 1992년 8월 : 서강대학교(신문방송학 학사)
- 1994년 3월 ~ 2003년 8월 : 전자신문사 기자
- 2009년 5월 : 펜실베니아주립대(매스컴 박사)
- 2009년 8월 ~ 2010년 2월 : 명전대학 국제학부 매스컴 및 저널리즘학과 조교수
- 2010년 3월 ~ 현재 : 서울여자대학교 언론영상학부 교수
- 관심분야 : 뉴미디어와 정보화사회, 저널리즘
- E-Mail : swkim@swu.ac.kr