

# 보편적 서비스의 철학적 근거에 대한 한.미간 비교연구 : 보편적 서비스의 추진 배경과 동기를 중심으로

김성욱<sup>1\*</sup>, 곽노진<sup>2</sup>

<sup>1</sup>서울여자대학교 언론영상학부 교수, <sup>2</sup>미시간대학교 커뮤니케이션학과 교수

## Philosophical backgrounds of universal service in Korea and the US

Sung-Wook Kim<sup>1\*</sup>, No-Jin Kwak<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Professor, School of Media and Communication at Seoul Women's University

<sup>2</sup>Professor, Department of Communication at University of Michigan

요 약 보편적 서비스에 정당성을 부여하는 철학적 근거에 대해 한.미간 비교연구를 진행한 결과 그동안 우리나라에서는 보편적 서비스를 인간의 기본권 보장이라는 관점에서 이해하고 이를 바탕으로 보편적 서비스를 구현하고자 하는 노력이 부족했으며 보편적 서비스를 추진했던 동기 및 배경에는 주로 경제적 요인이 있었음을 확인할 수 있었다. 하지만, 오늘날에도 보편적 서비스에 대해 기존의 접근방식을 그대로 유지하는 것은 긍정적인 효과보다는 오히려 부작용이 더 클 수 있다는 우려의 목소리가 높다. 이 같은 부작용을 막고 미래지향적인 보편적 서비스 제도 및 정책방향을 정립하기 위해서는 보편적 서비스를 경제적 관점에서 이해하던 과거의 방식에서 벗어나 '인간의 기본권 보장'이라는 관점에서 이해하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 또 새로운 커뮤니케이션 기술의 등장인 보편적 서비스에 미치는 영향에 대해 꾸준한 관심을 기울이고 후속 연구를 진행하는 것이 필요할 것이다.

주제어 : 보편적 서비스, 망 중립성, 전화 서비스, 인터넷 서비스, 무선 데이터 서비스

**Abstract** By a comparative study of the philosophical backgrounds of universal service in Korea and the US, this research finds that Korea has paid little attention to the relations between universal service and basic human rights even though it has rapidly and successfully implemented universal service of telephone and the internet services in the past. Based on this key finding, it reaches a conclusion that Korea should adopt a new approach in implementing universal service in the future, considering the goals and contributions to the improvement of the basic human rights of universal service because economic goals have been main drivers of the implementation of universal service so far in Korea, which is not appropriate and suitable for the information society that new telecom services are rapidly emerging.

**Key Words** : Universal service, Net neutrality, Telephone service, Internet service, Mobile data service

### 1. 서론

보편적 서비스(Universal service)는 텔레커뮤니케이션 연구의 고전적 주제인 동시에 새로운 커뮤니케이션 기술과 제도가 도입될 때마다 새로운 논쟁을 야기하는

다면적이고 복잡한 주제이다[1,2]. 이러한 보편적 서비스가 최근 우리나라와 미국에서 통신서비스 분야의 주요 정책이슈의 하나로 떠오르면서 다시 한 번 주목받고 있다. 우리나라는 지난해 5월 출범한 문재인 정부가 대선공약으로 내세웠던 통신요금 인하를 추진하기 위한 구체적

\*This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea(NRF-2015S1A2A1A01026173).

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

Received November 15, 2018

Accepted January 20, 2019

Revised December 17, 2018

Published January 20, 2019

인 방안의 하나로 이동전화의 데이터 요금제도에 보편적 요금제 도입을 적극 추진하면서 보편적 서비스를 둘러싼 논란이 가열되고 있다. 한편, 미국에서는 지난해 출범한 트럼프 행정부가 그동안 치열한 찬반논쟁에도 불구하고 전임 오바마정부가 정책적으로 유지해왔던 망 중립성(Net Neutrality) 원칙의 폐지를 적극 추진, 마침내 지난해 12월14일 미국 연방통신위원회(FCC)는 전체 회의를 통해 망 중립성 폐지를 주요 내용으로 하는 ‘인터넷 자유 회복(Restoring Internet Freedom)’안을 통과시켰고 지난 6월11일부터 시행에 들어갔다[3]. 아울러 트럼프 행정부는 이전 오바마 행정부 시절 대법원에 의해 내려진 망 중립성 유지와 관련한 판결들을 무효화해줄 것을 대법원에 요청하는 등 망 중립성 무력화에 박차를 가하면서 구글과 페이스북, 아마존, 넷플릭스 등 인터넷 기업은 물론 캘리포니아 주와 뉴욕 주, 워싱턴 주, 오레곤 주 등 망 중립성 원칙을 지지하고 있는 지방 정부, 그리고 망 중립성 원칙의 부활을 추진하고 있는 일부 상원의원 등으로부터 강한 반발을 초래하면서 망 중립성을 둘러싼 논란이 미국 전역으로 확산되고 있다[4]. 여기서 주목할 점은, 트럼프 행정부의 망 중립성 폐지가 보편적 서비스를 둘러싼 논쟁과 밀접한 연관이 있다는 점이다. 잘 알려진 바와 같이 망 중립성은 ‘누구나 인터넷을 자유롭게 평등하게 사용할 수 있도록 모든 콘텐츠는 동등하고 차별 없이 다루어져야 한다는 원칙’으로 인터넷 사업자는 어떠한 이유로도 모든 콘텐츠의 트래픽을 차별적으로 다루어서 안되며 인터넷망은 누구나 자유롭게 평등하게 접속할 수 있도록 개방되어야 한다는 내용을 담고 있다. 이 같은 망 중립성의 기본원칙은 ‘인터넷 서비스가 적정한 가격에 모든 시민들에게 평등하게 제공되어야 한다’는 보편적 서비스의 기본 원칙과 일맥상통하는 것으로 망 중립성 폐지를 둘러싼 논란은 인터넷 서비스를 보편적 서비스의 역무 범위에 포함시킬 것인가 말 것인가를 둘러싼 논란을 더욱 확산시키고 있는 것이다. 이처럼 한국과 미국에서 현재 벌어지고 있는 보편적 서비스 논쟁을 살펴보면 흥미로운 점을 발견 할 수 있는데 우리나라의 경우에는 정부가 추진하고 있는 보편적 서비스 확대 정책이 논란의 시발점이 되고 있는 반면 미국의 경우에는 트럼프 행정부의 망 중립성 폐지로 인해 초래될 보편적 서비스 기본 원칙의 훼손에 대한 우려가 논란의 도화선이 되고 있다는 점이다. 이번 연구는 이 같은 상황인식을 바탕으로 지난해 동시에 출범한 한국의 문재인 정부와 미국의 트

럼프 행정부가 보편적 서비스와 관련한 정책결정에 있어서 사실상 정반대의 방향을 지향하고 있는 이유와 배경을 역사적 맥락에서 살펴보고 이를 바탕으로 2017년과 2018년에 걸쳐 전개되고 있는 한국과 미국의 상이한 상황전개가 미래지향적인 보편적 서비스 연구에 어떠한 의미를 내포하고 있는지 밝히고자 했다.

이를 위해 본 연구에서는 우선 보편적 서비스에 대한 역사적 고찰을 통해 우리나라와 미국에서 보편적 서비스의 개념이 만들어지고 제도화되는 과정을 살펴보고 이를 바탕으로 한국과 미국에서 보편적 서비스라는 개념과 제도에 정당성을 부여해온 철학적 근거는 각각 무엇인지 살펴볼 예정이다. 이러한 과정을 통해 본 연구는 구체적으로 다음과 질문들에 대한 해답을 찾고자 했다. 첫째, 한국과 미국의 사례를 역사적으로 살펴볼 때 보편적 서비스라는 개념과 제도에 정당성을 부여한 철학적 근거는 무엇인가. 둘째, 보편적 서비스에 정당성을 부여하는 철학적 근거는 한국과 미국에서 같은가 다른가. 만약, 두 나라에서 보편적 서비스에 정당성을 부여한 철학적 근거가 다르다면 그 이유는 무엇이며 이 같은 사실이 의미하는 바는 무엇인가. 셋째, 한국과 미국의 사례연구를 통해 확인한 보편적 서비스에 대한 철학적 근거가 최근 들어 기술발전 등에 힘입어 급변하고 있는 커뮤니케이션 환경변화에 탄력적으로 대응하는 동시에 미래지향적인 보편적 서비스 제도와 정책을 수립하는데 있어 참고해야할 시사점과 교훈은 무엇인가. 다음 장에서는 이 같은 질문들에 대한 답을 찾기 위한 본격적인 작업에 앞서 기존 연구들에 대한 문헌 연구를 통해 보편적 서비스와 관련한 선행 연구들의 성과와 한계들에 대해 살펴볼 예정이다. 이를 통해 이 논문의 연구주제가 기존 논문들의 연구주제와 차별화되는 점을 분명히 드러내는 동시에 이번 연구의 의의와 기대 효과에 대해 보다 구체적으로 설명할 계획이다.

## 2. 관련연구 동향<sup>1)</sup>

앞서 언급한대로 보편적 서비스는 새로운 커뮤니케이션 기술과 제도가 도입될 때마다 새로운 논쟁을 야기하는 다면적이고 복잡한 주제이다. 이는 이동전화와 인터

1) 2장 관련연구 동향은 주저자의 선행연구(2017)의 문헌연구와 일부 중복되는 부분이 있음.

넷 등 새로운 커뮤니케이션 기술이 등장할 때마다 보편적 서비스의 개념과 정의를 재정립하기 위한 시도가 꾸준히 있어왔을 뿐만 아니라 보편적 서비스의 목적과 보편적 서비스 정책의 필요성 및 효용성, 보편적 서비스 구현을 위한 비용조달 문제, 보편적 서비스 구현에 따른 부작용, 보편적 서비스의 범위와 한계 등 폭 넓은 분야에서 다양한 주제가 또 다시 검토되고 논의된다는 점에서 확인할 수 있다. 이처럼 보편적 서비스를 둘러싼 다양한 논의 및 연구에도 불구하고 국내에서 연구 및 논의가 크게 부족한 부분은 보편적 서비스의 정당성을 확인할 수 있는 철학적 근거에 대한 탐구라고 할 수 있다. 이는 우리나라의 경우 보편적 서비스라는 개념조차 명확하지 않았던 1970년대부터 정부주도로 ‘1가구 1전화’라는 슬로건 아래 사상 유례가 없을 정도로 짧은 기간 내에 전 국민을 대상으로 전화의 보편적 서비스를 구현하는 데 성공했고 이를 바탕으로 1990년대 들어서도 정보화 사회 구축을 목표로 인터넷의 보편적 서비스 정책이 강도 높게 추진됨으로써 보편적 서비스의 철학적 근거에 대한 심도 깊은 연구와 성찰이 없었음에도 불구하고 보편적 서비스를 사회적 목표(social objectives) 달성을 위해 당연히 필요한 것으로 인식하는 여건이 조성되었기 때문이다. 이에 따라 국내 보편적 서비스의 주요 연구 동향은 보편적 서비스 정당성과 철학적 근거에 대한 고민과 문제제기 보다는 정보격차의 현상과 원인, 그리고 해결방안을 모색하는 연구[5-11]와 보편적 서비스의 제도운영 및 새로운 커뮤니케이션 기술의 보편적 서비스 구현 방안에 관한 연구[12-20]에 집중되는 특징을 보이고 있으며 이 같은 현상은 2000년대 이후 더욱 두드러지는 경향을 보이고 있다.

이를 구체적으로 살펴보면 우선, 초고속 인터넷서비스와 보편적 서비스의 연구가운데 비교적 관심이 높고 다양한 논의가 진행된 분야는 정보격차(디지털 디바이드, digital divide) 해소 방안에 관한 연구[5-11]로 이 연구들은 정보화 사회에 진입한 우리사회가 직면하고 있는 주요 문제의 하나로 정보격차를 지적하고 정보격차를 유발하는 원인과 해결 방안을 제시하는 데 초점을 맞추고 있다. 두 번째로 주목할 연구경향은 초고속 인터넷서비스를 보편적 서비스로 지정하기 위해서 고려해야 할 요소와 초고속 인터넷서비스와 관련된 해외 주요 국가들의 보편적 서비스 정책을 검토한 연구들[21-23]이다. 이 연구들은 해외 사례의 연구를 통해 초고속 인터넷서비스를 보편적 서비스에 포함시키는 문제가 결코 간단한 문제가

아니라 법과 제도를 비롯해 경제적 요소와 사회,문화적 측면, 기술발전 및 확산속도 그리고 해외 사례 등을 종합적으로 고려해야 하는 매우 복잡한 이슈라는 사실을 보여주고 있다. 세 번째로 관심을 끄는 연구경향은 이동전화와 초고속 인터넷 등 새로운 통신기술의 등장과 이에 따른 사회적 변화를 반영해 보편적 서비스의 개념을 재정립하고 보편적 서비스의 대상과 역무범위의 개편이 필요하다고 주장하는 연구들[1,2,17,18,20]로 이호규(2000)[18]는 신기술 등장으로 인한 커뮤니케이션 환경의 변화를 반영해 기존의 방식과 달리 수용자를 중심에 놓고 보편적 서비스의 개념을 재정립할 필요가 있다고 주장한다. 이종기,이상우,이봉규(2009)[17]는 융합환경 하의 통신과 방송의 보편적 서비스제도의 정립방안이라는 연구를 통해 초고속 인터넷서비스의 경우 보편적 서비스의 지정여부와 상관없이 이미 보급률측면에서 보편적 서비스로 제공되고 있는 현실을 감안하고 새로운 커뮤니케이션 기술을 보편적 서비스로 지정했을 경우 수반되는 규제정책의 확대 및 재원확보 문제 등을 고려했을 때 초고속 인터넷 서비스를 보편적 서비스로 지정하는 것은 바람직하지 않다는 입장을 보이고 있다. 반면 조주은(2006)[20]은 이동전화 서비스와 초고속 인터넷 서비스가 정보화 사회의 필수 기반 서비스가 되었다며 이동전화 서비스와 초고속 인터넷서비스를 보편적 서비스의 역무범위에 포함시키는 방향으로 나아가야 한다고 주장하고 있다. 한편 정낙원,김성욱(2017)[1]은 보편적 서비스의 대상과 역무범위를 개편함에 있어 초고속 인터넷망과 초고속 인터넷 서비스의 최소 전송속도를 보편적 서비스의 대상으로 지정하는 것은 필요하지만 컴퓨터 등 초고속 인터넷 서비스 활용을 위한 단말기와 이동전화 서비스 등을 보편적 서비스의 역무범위에 포함시키는 방안에 대해서는 보편적 서비스의 기본 취지와 효율적인 자원 배분의 문제점을 들어 반대한다는 입장을 견지하고 있다. 또 정낙원,김성욱은 후속연구(2018)[2]를 통해 문제인 정부가 추진하고 있는 무선데이터 서비스에 대한 보편적 요금제 도입에 대해서도 보편적 서비스의 취지와 목적을 제대로 이해하지 못한 정책적 결정이라며 반대의 입장을 분명히 밝히고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 보편적 서비스를 둘러싼 다양한 연구와 논의에도 불구하고 초고속 인터넷서비스와 이동전화 서비스, 무선데이터 서비스 등이 일상생활 깊숙이 자리 잡은 오늘날과 같은 정보화 사회에서 보편

적 서비스의 대상과 역무범위를 어디까지로 할 것인지에 대해서 명쾌한 해답과 일치된 견해가 없는 것이 현실이다. 본 논문의 필자들은 이 같은 문제의식을 바탕으로 21세기 정보화 사회에서 직면하고 있는 보편적 서비스와 관련한 다양한 문제들을 해결하기 위해서는 우선 보편적 서비스에 정당성을 부여해온 철학적 근거에 대해 다시 한 번 살펴보는 것이 필요하다고 판단하게 되었다.

### 3. 보편적 서비스에 대한 고찰

#### 3.1 한국의 보편적 서비스

우리나라는 보편적 서비스 연구에 있어 매우 특이한 사례로 자주 인용된다. 1990년대 이전, 개발도상국 가운데 하나였던 우리나라는 자본축적이 부족한 개발도상국의 경우 경쟁도입과 민영화 등과 같은 시장지향적인 탈규제정책 없이는 통신 인프라 구축 및 보편적 서비스의 구현이 어렵다는 전통적인 텔레콤 이론과는 달리 경쟁도입과 국영 독점 통신사업자의 민영화가 이루어지기 이전에 전국 단위의 통신망 구축과 보편적 서비스를 성공적으로 구현하는 성과를 거두면서 세계적으로 주목받는 사례연구의 대상으로 부상했기 때문이다[24]. 1960년대 후반부터 본격적인 근대화 추진에 나선 우리나라는 산업화와 더불어 사회 기반시설 확충에도 적극 나섰는데 그 첫 번째 대상은 전기와 수도, 도로 등이었고 급속한 경제성장을 이룬 1970년대 후반부터 통신망 확충과 전화보급을 정책 우선순위로 추진하게 된다. 또, 1980년대에는 전국의 모든 가구에 전화를 보급하는 것을 목표로 하는 '1가구 1전화 정책'을 본격 추진함으로써 경쟁도입 등 시장지향적인 개혁 정책이 도입되기 이전인 1990년대 초반, 농촌과 산간 지역을 포함한 전국의 거의 모든 가구에 전화서비스가 보급되어 명실상부하게 전화의 보편적 서비스를 구현하는 성과를 거두게 된다. 이 같은 전화의 보편적 서비스 구현과 관련, 우선 주목할 점은 우리나라는 앞서 언급한 대로 기존의 주류 텔레콤 이론과는 달리 경쟁도입과 민영화와 같은 시장지향적인 탈규제정책의 도입 없이 국영 독점 통신사업자 시절에 성공적으로 보편적 서비스를 구현했다는 점이다. 두 번째로 주목해야 할 점은 우리나라의 경우 보편적 서비스라는 개념과 보편적 서비스의 정당성에 대한 인식과 자각이 제대로 이루어지기 이전부터 보편적 서비스 정책이 적극적으로 추진되었고 이에 힘입어 보편적 서비스가 성공적으로 구현되었다는 점인데 본

연구는 이 같은 사실에 주목해 우리나라에서 보편적 서비스가 추진된 동기와 배경, 그리고 보편적 서비스에 정당성을 부여한 철학적 근거에 대해 살펴보고자 한다.

잘 알려진 바와 같이 우리나라에서 보편적 서비스라는 용어가 공식적으로 등장한 것은 1998년 개정된 전기통신사업법이 처음이다[24,25]. 앞서 언급한대로 우리나라에서 전화의 보편적 서비스가 실현된 것이 1990년대 초반이라는 점, 그리고 보편적 서비스라는 용어가 공식적으로 처음 등장한 것은 오히려 그 보다 몇 년이 늦은 1998년이라는 점을 고려했을 때 우리나라에서 1970년대 말부터 본격 추진된 보편적 서비스 정책은 그 정책이 도입되고 실행되어야 할 이유<sup>2)</sup>와 그 정책의 철학적 근거에 대해 심도 깊은 고민과 성찰이 수반되지 않은 채 집행된 것으로 이해해도 지나치지 않을 것이다.<sup>3)</sup> 그렇다면 우리나라에서 보편적 서비스의 개념과 보편적 서비스의 정당

2) 참고로, 오늘날에는 통신서비스가 보편적 서비스로 구현되어야 하는 이유에 대해 다음과 같은 통신서비스 기능들은 사회구성원 모두가 누려야 할 기본적인 권리이기 때문이라는 점에 공감대가 형성되어 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[1,26].

3) 이와 관련, 일부 학자들은 국가 독점 통신사업자였던 한국통신이 정부로부터 분리 독립되어 한국전기통신공사로 설립될 때 제정된 한국전기통신공사법의 조항들을 근거로 우리나라에서 보편적 서비스라는 용어가 공식적으로 등장한 것은 1998년이라 할지라도 보편적 서비스라는 개념 및 구현방안에 대한 인식은 1980년대 초반에 이미 형성되었다고 보는 것이 타당하다는 입장을 보이고 있다[24,25,27]. 이들은 전기통신공사법 10조1항 - 한국전기통신공사는 책임경영을 통해 국민의 이익과 사회복지 증진 등 공익의 향상을 위해 노력해야 할 의무를 가진다. - 및 10조2항 - 한국전기통신공사는 공정하고 편리한 방법들을 통해 모든 국민들에게 통신서비스를 제공할 의무를 가진다. -을 근거로 제시하며 1980년대 초반의 정책담당자들은 통신서비스가 전국의 모든 국민들에게 거주지역에 상관없이 적절한 요금에 편리한 방법을 통해 제공되어야 한다는 인식을 갖고 있었으며 이는 보편적 서비스의 기본 개념 및 구현방안을 이해하고 있었음을 보여주는 좋은 사례라고 주장하고 있다. 본 논문의 필자들 역시 이 같은 주장이 설득력 있는 타당한 주장이라는 점에는 공감하고 있다. 다만, 필자들은 1980년대 초반 정책담당자들이 보편적 서비스의 개념 및 구현방안을 인식하고 있었다고 하더라도 그들이 보편적 서비스의 필요성 및 보편적 서비스의 구현에 정당성을 부여하는 근거에 대한 고민과 인식이 크게 부족했거나 오늘날 일반적으로 인식되는 것들(각주 1번 참조)과는 크게 다르다는 점에 주목했다.

성 및 이를 구현해야 할 철학적 근거에 대한 검토도 제대로 이루어지지 않은 상태에서 보편적 서비스 정책이 정부주도로 강력하게 추진된 이유는 무엇일까. 이 질문에 대한 해답의 실마리는 우리나라의 보편적 서비스 구현과정에 대한 선행연구들에서 찾을 수 있는데, 우선적으로 주목해야 할 점은 전화의 보편적 서비스가 본격 추진되던 시기의 국내 정치, 경제, 사회적 상황이다. 우선, 1960-1970년대 중점적으로 추진된 전기와 수도, 도로 등을 대상으로 한 사회 기반시설 확충작업이 어느 정도 궤도에 오름에 따라 정부는 1970년대 말부터 통신망 구축 사업을 주요 정책과제의 하나로 선정하고 본격적인 추진에 나서는데 이는 1970년대 후반으로 접어들면서 낙후된 통신시설이 경제성장의 걸림돌이 되고 있다는 점이 분명해짐에 따라 전국 단위의 균형 잡힌 통신망 구축 없이는 지속적인 경제성장이 어렵다는 점을 인식했기 때문이다. 즉, 전국적인 통신망 구축과 전화의 보편적 서비스 구현이 1970년대에 구가한 고도성장 기반을 확대, 발전시켜 나갈 수 있는 핵심 요소라는 점을 깨달으면서 정부는 다양한 정책수단을 동원해 전국을 대상으로 전화망 구축 및 전화보급 확대 정책을 추진하게 된 것이다. 정부가 전화망 확충과 전화의 보편적 서비스 정책을 강도 높게 추진한 또 다른 이유는 1970년대 후반부터 심각한 사회 문제의 하나로 떠오른 도시와 농촌간의 경제, 사회, 문화적 격차를 해소하고 급격한 산업화와 도시화로 인해 야기된 사회적 불만을 달래야 필요성이 커졌기 때문이다. 1960-1970년대 추진된 우리나라의 경제성장 정책은 도시를 중심으로 한 산업화 우선 정책으로 많은 농업 종사 인력들이 도시로 이주해 임금노동자가 될 수밖에 없게 함으로써 도시와 농촌의 경제, 사회, 문화적 격차는 갈수록 벌어졌고 산업화를 위해 농촌을 희생시키는 정부 정책에 대한 불만도 크게 높아졌다[28]. 정부는 이 같은 문제에 대응하기 위한 방안의 하나로 전국의 농.어촌과 산간 지역에 전화망 구축에 적극 나서는 한편 전화의 보급 확산을 위해 '1가구 1전화 정책'을 적극 추진했는데 이는 당시만 해도 신기술이자 일반 국민들에게는 선망의 대상인 전화서비스를 농.어촌 및 산간지역에도 적극 보급함으로써 도시와 농촌의 격차로 인한 농.어촌 및 산간지역 주민들의 불만을 해소하고자 했던 것이다. 또한, 정부는 농어촌 지역에 우수한 통화품질과 저렴한 요금의 시외전화 서비스를 제공하기 위해 시내전화요금의 적용범위를 점차 확대하는 한편 농어촌 지역의 전화국에 디지털방식

의 자동교환기를 우선적으로 보급하는 것을 주요 골자로 한 시내요금광역화 및 자동교환기 보급 프로그램(Widen and Automation Program)을 1980년대 초반부터 적극적으로 추진, 1987년에는 전국의 모든 농어촌 지역에 자동식 전화교환기의 보급을 완료하였다[24,25,27-29]. 이로 인해 농어촌 지역 주민들은 과거에 비해 저렴한 요금으로 통화품질이 크게 향상된 전화서비스를 이용할 수 있게 되었으며 특히, 급격한 산업화와 도시화로 인해 도시로 떠난 가족 및 친지들과 전화통화를 통해 소식을 전하는 부담이 크게 줄어들어 정부의 정책이 좋은 반응을 보였다. 즉, 정부의 '1가구 1전화 정책'과 '시내요금 광역화 및 자동교환기 보급 프로그램' 등을 통해 추진된 전국단위의 전화망구축 및 전화서비스제공 정책의 주요 목적은 지속적인 경제성장의 토대를 구축하는 한편 급속한 산업화와 도시화로 인한 도시와 농촌 사이의 격차를 해소하고 소외된 농.어촌 지역 주민들의 불만을 달래기 위한 것으로 오늘날 일반적으로 인식되는 보편적 서비스의 정신을 구현하는 것과는 거리가 멀다고 할 수 있다. 한편, 정부가 1970년대 후반부터 전국단위의 전화망 구축과 1가구 1전화 정책을 적극 추진한 것에 대해 지속적인 경제성장 기반을 구축하는 동시에 도시와 농촌사이에 나타난 경제적, 사회적, 문화적 격차를 해소하는 것을 목표로 했다는 점 이외에도 남북으로 분단된 우리나라의 특수한 상황으로 인해 북한의 전면적인 도발 등에 대비해 전국단위의 비상통신망 구축이 정부의 시급하고 중요한 정책과제로 떠올랐기 때문이라는 분석도 제기되고 있다[24]. 지금까지 살펴본 바를 정리하면 우리나라에서 추진된 전화의 보편적 서비스는 '통신서비스는 모든 국민들의 인간다운 삶을 보장하기 위한 필수서비스'라는 인식에서 출발한 것이 아니라 경제성장 기반을 구축하고 산업화와 도시화로 인해 야기된 도시와 농촌의 격차 문제를 해소하는 한편 국가의 필요에 의한 전국단위의 비상통신망을 효율적으로 구축하기 위한 방안의 하나로 추진된 것으로 보편적 서비스의 본질적인 개념과 목적, 그리고 보편적 서비스에 정당성을 부여하는 철학적 근거에 대한 검토와 논의들은 사실상 부재했다고 할 수 있다. 다시 말해, 1970년대 후반부터 1990년대 초반까지 우리나라에서는 전국민을 대상으로 한 전화서비스 보급정책이 '국민들의 인간다운 삶을 보장하기 위한 기본권의 확대'라는 측면이 주요 요인으로 검토된 것이 아니라 경제성장을 위한 기반구축 등과 같이 앞에서 언급한 외부적 요인들에 의해

검토되고 추진되었다는 것이다. 이는 앞서 지적한대로 우리나라에서 전화의 보편적서비스 정책이 강력하게 추진되었음에도 불구하고 보편적 서비스의 필요성과 목적, 그리고 보편적 서비스가 추진되어야 하는 이유와 관련한 법조항들이 매우 빈약했던 배경으로 해석할 수 있을 것이다. 구체적으로 살펴보면, 1998년 개정된 전기통신사업법에 보편적 서비스라는 용어가 공식적으로 등장하기 이전에 내용적인 측면에서라도 보편적 서비스와 관련된 조항을 포함한 통신관련 법을 찾아보면 각주 2에서 설명한 전기통신사업법과 1991년에 개정된 전기통신사업법 등 단지 2개의 법률만을 발견할 수 있는데<sup>4)</sup> 이는 보편적 서비스가 강력한 정부주도의 정책에 힘입어 빠르게 구현된 현실과는 달리 보편적 서비스의 개념과 철학적 배경에 대한 관심과 논의는 크게 부족했음을 보여주는 좋은 사례라고 할 수 있다. 한편, 전화의 보편적 서비스 구현과정에서 나타난 이 같은 현상은 1990년대 후반부터 본격 추진된 인터넷의 보편적 서비스 구현과정에서도 매우 흡사한 형태로 전개되면서 급속한 기술발전에 힘입어 새로운 통신서비스가 잇달아 등장하는 상황에서도 보편적 서비스의 본질적인 개념을 파악하고 보편적 서비스에 정당성을 부여하는 철학적 배경에 대한 검토와 논의가 제대로 이루어지지 못하면서 보편적 서비스와 관련된 논의를 더욱 복잡하고 어렵게 하는 결과로 이어지게 된다. 잘 알려진 바와 같이 1997년 촉발된 아시아 외환위기로 인해 IMF(국제통화기금)의 국제 금융을 받는 상황에서 출범한 김대중 정부는 외환위기 극복과 경제 살리기를 국정 최우선 과제로 삼고 이를 성공적으로 추진하기 위한 방안의 하나로 전국단위의 인터넷망 구축과 정보화기기의 보급 확대, 국민들의 정보화 능력 향상 등을 주요 골자로 한 정보화 정책을 적극적으로 추진하게 된다. 김대중 정부는 특히 '산업화는 늦었지만 정보화는 앞서 가자'라는 슬로건 아래 서울 등 대도시뿐만 아니라 농.어촌지역에

도 인터넷망을 적극적으로 보급하는 동시에 도서 산간지역과 저소득층에게 컴퓨터 등 정보화기기의 무상 보급에 나서는 등 인터넷의 보편적 서비스 정책을 적극적으로 추진했다. 이는 인터넷의 보편적 서비스 정책을 통해 단기간에 정보화기반을 구축하고 이를 통해 새로운 경제성장 동력으로 주목받았던 정보화산업 및 IT(정보기술) 벤처기업을 적극 육성해 위기에 처한 한국 경제를 회생시키기 위한 전략적 선택이었다. 이는 김대중 정부에 의해 추진된 인터넷의 보편적 서비스 정책 역시 앞서 추진된 전화의 보편적 서비스 구현 과정과 마찬가지로 인터넷 서비스의 특성과 인터넷 서비스가 인간의 기본권 보장 및 신장에 미치는 영향 등에 관한 검토와 논의가 심도 깊게 이루어지지 않은 채 외환위기 극복 및 경제 살리기 등과 같은 다른 국정목표 달성을 위한 방법의 하나로 채택, 활용되었다는 점을 보여주는 것이다. 이는 2010년 발간된 고 김대중 대통령의 자서전[30]에서도 확인할 수 있다. 이 자서전에서 김대중 대통령은 당시 정보화 정책을 국정 최우선 과제의 하나로 추진한 것과 관련, IMF 국제 금융으로 촉발된 경제위기를 극복하고 신성장동력을 확보하기 위해서는 인터넷의 보급을 기반으로 한 정보화 사회 구축이 시급하다고 판단했으며 이러한 정보화 추진 과정은 궁극적으로 국민복지의 향상으로 이어질 것으로 생각했다고 서술하고 있다. 이처럼 인터넷의 보편적 서비스 정책이 보편적 서비스의 본질적 요인에 주목함으로써 전개된 것이 아니라 경제적 목표 달성을 위해 촉발된 측면이 크다는 분석을 뒷받침하는 또 다른 근거는 인터넷의 보편적 서비스가 본격 추진되던 그 당시의 통신관련 법률과 정부의 정책보고서 등을 살펴봄으로써 확인할 수 있다. 인터넷의 보편적 서비스 추진과 관련된 주요 법률 및 정책보고서는 1995년의 정보화촉진 기본법, 2000년의 지식정보자원관리법, 2001년의 정보격차해소법, 2002년의 E-Korea 비전 2006, 2002년과 2003년의 국가정보화 백서 등을 들 수 있는데 이들 법률과 정책보고서들은 공통적으로 인터넷 보급을 적극 추진하는 이유에 대해 '경제성장을 촉진하고 이를 통해 국민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 것'이라고 서술하고 있다. 특히 주목할 점은 1998년 개정된 전기통신사업법에 마침내 '보편적 서비스'라는 용어가 처음 등장하면서 보편적 서비스의 대상과 의무범위가 구체적으로 서술되고 보편적 서비스 제도의 운영방식 등이 구체적으로 기술되었음에도 불구하고 인터넷 서비스는 보편적 서비스의 대상과 의무범위

4) 1991년 개정된 전기통신사업법 제3조는 '통신사업자는 정당하고 합법적인 이유 없이 통신서비스의 제공을 거부해서는 안 된다'는 내용을, 제29조는 '통신산업의 발전을 촉진하고 국민들에게 저렴한 가격에 편리하고 공정하게 다양한 통신 서비스를 제공하기 위해 통신서비스는 합리적인 가격에 제공되어야 한다'는 내용을 담고 있다. 이 두 조항은 보편적 서비스라는 단어를 직접적으로 언급하고 있지는 않지만 실질적으로는 통신사업자들에게 보편적 서비스 의무를 부과함으로써 보편적 서비스 구현을 촉진하는 내용을 담고 있어 보편적 서비스와 관련한 조항들로 해석되고 있다<보다 자세한 내용은 김성욱의 연구(2009)[24]중 4장 한국의 통신산업 구조 변화와 보편적 서비스의 발전과정을 참조>.

에 포함되지 않았다는 점이다. 이처럼 인터넷이 보편적 서비스의 대상과 역무범위에도 포함되지 않은 상태에서 인터넷에 대한 보편적 서비스 정책이 적극 추진되었다는 것은 ‘인터넷’과 ‘보편적 서비스’의 상관관계에 대한 검토와 논의가 크게 부족했으며 인터넷에 대한 보편적 서비스 정책이 외부적 요인에 의해 추동되었음을 보여준다고 할 수 있다. 전화 및 인터넷 서비스에 대한 보편적 서비스 구현 과정에서 나타난 이러한 문제점들은 지난해 출범한 문재인 정부가 추진하고 있는 무선데이터 서비스의 보편적 요금제 도입 과정에서도 다시 한 번 반복되고 있다. 정낙원, 김성욱(2018)[2]이 지적한대로 문재인 정부가 추진하고 있는 무선데이터 서비스의 보편적 요금제는 ‘무선데이터 서비스가 보편적 서비스의 역무대상과 범위에 포함되어야 하는가’와 같은 보편적 서비스와 관련한 본질적인 문제에 대해서는 별다른 논의와 검토가 이루어지지 않은 상태에서 문재인 대통령이 대선공약으로 내건 이동전화 요금의 인하를 위해 추진되고 있다는 점이다. 이는 보편적 서비스 정책 추진과정의 본말이 전도된 것으로 또 다시 보편적 서비스 정책이 통신비 인하를 위한 외부적 요인에 의해 추동되고 있음을 확인하는 사례가 되고 있다. 특히 통신비용 부담에 따른 소비자들의 불만을 해소하기 위한 방안의 하나로 무선데이터 서비스에 대한 보편적 요금제가 추진되고 있는 2018년 현재의 상황은 과거 1970년대 - 1980년대 추진된 전화의 보편적 서비스 정책이 급격한 산업화와 도시화로 인해 촉발된 도농간 격차로 인한 농·어촌 지역 주민들의 불만을 해소하기 위해 적극 추진되었다는 점을 떠올리게 한다. 요약하자면, 그동안 우리나라에서 추진되었던 다양한 통신서비스 - 전화, 인터넷, 무선데이터 - 에 대한 보편적 서비스 정책은 해당 통신 서비스가 보편적 서비스로 제공되어야 하는 이유와 당위성 등에 대해 깊이 있는 논의와 검토 없이 주로 경제적 요인 등 외부적 요인에 의해 추진되었다는 점이다. 이는 보편적 서비스에 정당성을 부여하는 철학적 근거에 대한 성찰과 연구 등이 부족한 결과로 이어져 보편적 서비스를 둘러싼 논의를 매우 어렵고 복잡하게 만드는 동시에 새로운 커뮤니케이션 기술이 등장할 때마다 보편적 서비스를 둘러싼 논란이 반복되는 이유가 되고 있다.

### 3.2 미국의 보편적 서비스

보편적 서비스(universal service)라는 용어가 처음 사

용된 미국에서도 보편적 서비스가 등장한 배경은 ‘시민들의 인간다운 삶을 위한 것’ 혹은 ‘공익 증진’과는 거리가 멀었다. 미국 통신 산업의 역사적 발전 과정을 고찰한 필러(1997)[31]에 따르면 보편적 서비스라는 용어는 1907년 AT&T의 사장이던 베일(Vail)이 내세운 ‘One System, One Policy, Universal Service’라는 슬로건에서 처음 등장하는데 이 슬로건은 전화사용자들에게 편의를 제공하거나 그들의 이익을 증진하기 위한 것이 아니라 당시 새롭게 시장에 진입하던 신규 전화사업자들의 망 접속 요구를 거부함으로써 경쟁을 회피하는 한편 전화시장이 신규 사업자들에 의해 분할되는 것을 차단함으로써 독점적 전화사업자였던 벨(Bell)의 기득권을 유지하기 위한 것이었다. 이는 보편적 서비스가 처음으로 개념화되고 추진된 동기가 오늘날 일반적으로 받아들여지는 그것(각주1 참조)과는 크게 다르다는 것을 보여주는 것으로 원래의 보편적 서비스는 민간 전화사업자 벨이 운영하던 ‘하나의 전화망(One System)’과 ‘벨의 독점적 지위’에 정당성을 부여함으로써 신규 전화사업자와의 경쟁을 효과적으로 회피하는 동시에 민간 독점사업자인 벨을 규제하려던 정치권의 움직임에 적극적으로 대응하기 위해 전략적으로 고안된 개념이었던 것이다. 이처럼 민간 전화사업자가 자신의 독점적 지위에 정당성을 부여하기 위해 고안해 낸 보편적 서비스라는 개념은 1934년 제정된 연방통신법(Communications Act of 1934)에서 공익적 성격을 갖는 개념으로 재정립되어 등장하게 된다. 이 법은 양질의 통신서비스를 미국에 거주하는 모든 사람들에게 거주 지역에 상관없이 합리적인 가격에 제공하는 것으로 목적으로 제정되었으며 이 같은 목적을 달성하기 위한 규제 감독기관으로 Federal Communications Commission(FCC)의 설립을 규정하는 내용 등을 담고 있다. 이 같은 내용을 골자로 하는 1934년 통신법의 제정에 대해 자이야카(1999)[32]는 보편적 서비스와 관련한 조항에 사용된 일부 용어들의 개념이 불분명하거나 모호하다는 단점이 있음에도 불구하고<sup>5)</sup> 보편적 서비스의 기본 원칙의 출발점

5) 자이야카(1999)[32]는 이에 대해 보편적 서비스와 관련한 조항 - The FCC was created for the purpose of regulating interstate and foreign commerce in communication by wire and radio so as to make available, so far as possible, to all the people of the United States, a rapid, efficient, nationwide, and world-wide wire and radio communication service with adequate facilities at reasonable charges - 에서 ‘available’ ‘adequate facilities’ ‘reasonable charges’ 등과 같은 용어가 모호하고 불분명하다고 지적하고 있다[24].

이 된 역사적이고 의미 있는 법제정으로 평가하고 있다. 또, 프레스톤과 플린(2000)[33]은 1934년 통신법의 제정으로 공익적 개념의 보편적 서비스를 구현하기 위한 노력이 본격화 되었으며 보편적 서비스를 구현하기 위해 필요한 자금을 조달하기 위한 방안에 대해 진지한 모색이 이루어질 수 있었다고 평가하고 있다[24]. 이처럼 보편적 서비스라는 용어가 1907년 베일에 의해 고안되었을 당시와 달리 1930년대 들어 공익적 성격을 갖는 용어로 인식될 수 있었던 것은 전화의 보급률이 점차 높아진데다 전화서비스가 가지고 있는 공익적 기능에 대한 인식이 제고되면서 ‘전화서비스는 경제적 여력이 있는 사람들만이 향유할 수 있는 고급서비스가 아니라 모든 사람이 누려야할 필수적인 기본 서비스’라는 인식이 미국 사회 전반에 확산되었기 때문이다. 하지만, 1934년 통신법에 등장한 보편적 서비스라는 개념은 온전히 공익적인 내용만을 포함하고 있는 것은 아니었다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 특히 보편적 서비스를 정당화하는 근거와 철학적 배경에 대한 연구의 필요성을 다시 한 번 제기한다는 측면에서 그러한데 그 이유는 다음과 같다. 우선, 1934년 제정된 통신법에서 드디어 보편적 서비스가 공익적 측면에서 개념화되고 이를 위한 기본 원칙이 제시되기는 하였지만 또 다른 측면에서 보면 보편적 서비스는 여전히 기존의 독점사업자가 신규 경쟁업체의 시장 진입을 가로막고 자신의 이윤을 극대화할 수 있는 교차보조금제도(Cross-subsidy)를 정당화하는 정치적, 논리적 근거로 활용되었다는 점이다. 다시 말해, 당시의 보편적 서비스는 기본 통신서비스로 인식되기 시작한 시내전화 서비스가 거주 지역에 상관없이 모든 사람들에게 합리적인 가격에 제공되어야 한다는 점을 분명하게 하는 동시에 다른 한편으로는 독점 전화사업자가 합리적인 가격에 시내전화 서비스를 제공하도록 하는 대신에 시외전화와 국제전화 등 장거리 전화시장에서 안정적인 초과이윤을 거두는 것을 제도적으로 보장해주는(목인하는) 교차보조금제도에 정당성을 부여하는 근거가 되었던 것이다. 이는 1934년 통신법의 제정 이후 보편적 서비스의 개념 및 추진 배경에는 공익적 의미와 성격이 반영된 동시에 다른 한편으로는 여전히 민간 독점 전화사업자가 경쟁을 회피하고 이윤을 극대화하기 전략으로 채택했던 ‘보편적 서비스 옹호 전략’이 반영된 것으로 교차보조금제도를 통한 보편적 서비스 구현방식은 불가피하게 시장왜곡(시내전화 요금은 비용보다 낮게, 장거리 전화요금

은 비용보다 높게 정해지는 것)을 초래하게 되었던 것이다. 필러(1997)[31] 등 많은 시장주의 학자들은 이 같은 사실에 주목해 보편적 서비스가 단순히 공익적 목적을 달성하기 위한 개념이 아니었다는 점을 강조하는 동시에 정부가 보편적 서비스를 구현하기 위해 인위적으로 통신사업자들을 규제하는 정책은 필연적으로 시장왜곡을 야기할 수밖에 없다는 점을 들어 정부주도의 보편적 서비스 정책에 반대하는 입장을 견지하고 있다. 한편, 1934년 통신법에 따라 구체화된 보편적 서비스의 개념과 이를 구현하는 과정에서 주목해야 할 또 다른 중요한 사항 하나는 보편적 서비스의 대상이 모든 전화서비스가 아닌 시내전화 서비스(local calls)로 국한되었으며 이 같은 사실이 별다른 이의 없이 당연한 것으로 받아들여졌다는 점이다. 이는 모든 통신서비스가 보편적 서비스에 포함되는 것이 아니며 현실적으로 그렇게 될 수도 없으며 또 그럴 필요도 없다는 것을 보여주는 동시에 보편적 서비스의 대상과 역무범위는 당위적으로 주어지거나 직관적으로 파악되는 것이 아니라 개별 국가의 시대적, 사회적 상황에 따라 인위적이고 의도적으로 정해진다는 점을 보여준다. 다시 말해, 1934년 통신법에 바탕을 둔 보편적 서비스의 개념과 구현방식에 비추어 본다면, ‘거주 지역에 상관없이 누구에게나 적절한 가격에 제공되어야 하는’ 보편적 서비스의 대상은 모든 통신 서비스가 아니라 사회구성원들의 ‘최소한의’ 인간적인 삶을 보장하는 ‘기본적인 통신서비스’로 제한된다고 할 수 있는데 문제는 신기술 발전에 힘입어 새로운 통신서비스가 잇달아 등장하면서 ‘기본적인 통신서비스’가 무엇이고 그 대상과 범위가 어디까지인지 구체적으로 명시하는 것이 갈수록 어렵고 복잡해지고 있다는 점이다. 일례로, 이동통신 서비스와 인터넷 서비스 등 새롭게 등장한 특정 통신서비스를 보편적 서비스의 대상과 범주에 포함시키고자 할 때마다 그러한 서비스가 인간다운 삶을 위한 필수적인 기본 서비스인지를 둘러싸고 의견대립이 발생하는 것은 물론 보편적 서비스의 정당성을 둘러싼 논란까지 벌어지고 있는 것이다. 이러한 현상은 1996년 미국의 통신법이 개정되면서 보편적 서비스의 대상과 역무범위를 확대하는 방안이 추진될 때도 예외 없이 비슷한 양상으로 전개되었다. 민간 독점사업자의 교차보조금제도에 기반을 두었던 보편적 서비스제도는 1980년대 들어 통신 분야로 확산된 신자유주의의 영향으로 경쟁이 본격적으로 도입, 확산되면서 막을 내리게 된다. 이후 미국의 보편적 서비스제도



는 1996년 통신법 개정과 더불어 통신사업들이 분담금을 출연하여 조성한 보편적 서비스 기금(Universal Service Fund)으로 통신사업자들이 보편적 서비스를 제공하면서 입은 손실을 보전해주는 방식으로 전환되어 운영되고 있다. 또 1996년 통신법 개정을 통해 보편적 서비스의 대상과 역무범위가 인터넷 서비스 등 차세대 통신서비스(advanced telecommunications services)를 포함하는 쪽으로 확대되었는데<sup>6)</sup> 이는 보편적 서비스를 둘러싼 논란을 더욱 가열시키는 결과로 이어지게 된다. 우선, 이 같은 보편적 서비스의 대상 및 역무범위 확대에 대해 필러 등 시장주의 학자들은 인터넷 서비스의 기본 속성은 '통신'이 아닌 '정보'로 '정보제공 및 확대'가 인간다운 삶을 위한 필수 기본서비스가 될 수 없다고 주장하며 인터넷 서비스를 보편적 서비스의 대상과 역무범위에 포함시키는 것은 보편적 서비스의 정당성 측면에서 볼 때 부합하지 않는다는 입장을 보이고 있다[1]. 또, 이들은 이 같은 보편적 서비스 확대정책은 기존의 교차 보조금제도와 마찬가지로 시장왜곡을 더욱 심화시키는 결과로 이어질 것이라며 인위적인 보편적 서비스 정책을 폐기하고 통신사업자들의 시장경쟁에 따른 인터넷 서비스의 확산을 추진한다는 것이 바람직하다고 설명하고 있다. 반면, 프리이든(2000)[34] 등 보편적 서비스 확대 움직임을 지지하는 학자들은 커뮤니케이션 기술이 급속히 발전한 정보화 사회에서 인터넷은 인간다운 삶을 위한 필수 기본 서비스가 되었다고 주장하며 인터넷 서비스 등 차세대 통신서비스에 대한 보편적 서비스 기금의 지원을 학교와 도서관 등 공공기관과 공공 의료서비스로 국한시킨 1996년 통신법

은 보편적 서비스의 기본 취지 및 목적에 비추어 볼 때 오히려 미흡한 측면이 있다고 지적하고 있다. 한편 보편적 서비스의 정당성 및 기본 취지를 둘러싸고 미국에서 벌어지고 있는 이 같은 논란은 지난해 출범한 트럼프 행정부가 전임 오바마 행정부시절까지 유지해온 망 중립성 원칙을 폐지함으로써 새로운 국면으로 접어들고 있다. 앞서 제1장에서도 언급하였듯이 망 중립성은 '누구나 인터넷을 자유롭게 평등하게 사용할 수 있도록 모든 콘텐츠는 차별 없이 동등하게 다루어져야 한다는 원칙'으로 인터넷 사업자는 모든 콘텐츠의 트래픽을 차별 없이 동등하게 다루어야 하며 인터넷망은 누구나 자유롭게 평등하게 접속할 수 있도록 개방되어야 한다는 내용을 담고 있다. 이 같은 망 중립성 원칙을 둘러싼 찬반 논란은 2000년대 중반부터 미국과 유럽에서 본격화되었는데 미국 연방대법원은 2005년 브랜드X 사건(NCTA vs. Brand X case)의 판결을 통해 인터넷 서비스는 통신서비스가 아니라 정보서비스로 보는 것이 타당하며 인터넷 서비스 사업자에게 보편적 통신사업자에게 부과되는 엄격한 의무를 부과하는 것은 부당하다는 판결을 내렸다. 동시에 미국연방대법원은 같은 사건의 판결을 통해 FCC가 인터넷 서비스 사업자에 대해서도 매우 폭넓은 부수적 규제 권한을 갖는다고 설명함으로써 FCC가 인터넷 서비스 사업자에 대해서도 상당한 정도의 규제권한을 행사할 수 있음을 분명히 했다[35]. 연방대법원의 이러한 판결에 근거해 FCC는 2010년 망 중립성 원칙을 반영한 인터넷 개방성 규칙(Open Internet Rules)을 제정, 공포하였고 이에 따라 지속되는 찬반논란에도 불구하고 '인터넷망과 인터넷 서비스는 누구에게나 차별 없이 접근과 이용이 허용되어야 하는 공공재'라는 인식에 사회적 합의가 이루어진 것으로 받아들여졌다. 아울러 이는 인터넷 서비스가 보편적 서비스의 대상과 역무범위에 포함되어야 한다는 주장에 정당성을 부여하는 철학적 근거로 받아들여졌다. 하지만 올해 들어 트럼프 행정부가 망 중립성 원칙을 전격 폐지함에 따라 인터넷망이 공공재의 성격을 가지고 있으며 인터넷 서비스는 누구에게나 차별 없이 제공되어야 한다는 기본 원칙이 크게 흔들리게 되었고 결과적으로는 인터넷 서비스 분야에서 보편적 서비스 정책이 시행되는 것이 크게 어려워지는 상황에 처하게 되었다. 이는 트럼프 행정부의 행보가 그동안 정당한 사유재산권의 행사를 제한한다는 이유를 들어 망 중립성 원칙에 반대해온 통신사업자들의 주장을 대폭 수용하는 방향

6) 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 1) Low-income support program- this program provides discounts on monthly service and initial telephone installation or activation fees for primary residences to income-eligible consumers. 2) High-cost support program- this program supports companies that provide telecommunications services in areas where the cost of providing service is high. 3) Schools and libraries support program- this program, known as the "E-Rate," helps support classrooms and libraries in using the vast array of educational resources available through the telecommunications networks including the Internet as well as long-distance calls. 4) Rural health-care support program- this program helps link health care providers located in rural areas to urban medical centers so that patients living in rural areas will have access to the same advanced diagnostic and other medical services that are enjoyed in urban communities[24].

으로 나아감에 따라 앞으로 통신 산업 분야에서도 사업 자간 자유경쟁 원칙이 더욱 강조되는 반면 정부의 시장 개입 및 규제 정책은 대폭 축소되어 보편적 서비스 정책 또한 크게 위축될 것으로 전망되기 때문이다. 하지만 트럼프 행정부의 망 중립성 원칙의 폐지에도 불구하고 인터넷망의 공공재적 성격을 둘러싼 논란과 더불어 인터넷 서비스의 역할과 기능에 대한 논란은 쉽게 가라앉지 않고 있어 인터넷의 보편적 서비스에 정당성을 부여하는 근거가 되고 있는 망 중립성 원칙의 존폐여부가 최종적으로 결정되기까지는 적지 않은 시간이 소요될 전망이다.

#### 4. 양국의 보편적 서비스 비교 연구

오늘날 보편적 서비스는 ‘한 국가의 국민들이 인간다운 생활을 영위하기 위해 요구되는 필수적인 재화에 대해 최소한의 이용권을 보장하는 서비스’로 정의된다[17]. 하지만 제3장과 4장에서 살펴본 바와 같이 우리나라와 미국의 통신 분야에서 보편적 서비스라는 개념이 정립되고 추진되는 과정은 오늘날의 정의와는 달리 ‘국민들의 인간다운 삶의 보장’ 혹은 ‘국민들의 기본권 신장’ 등과 같은 공익적 성격과는 거리가 멀었다. 이는 미국에서는 민간 독점사업자의 경쟁회피와 안정적인 이윤 확보를 위한 전략의 일환으로 보편적 서비스라는 개념이 고안되어 이용되었고 우리나라의 경우에는 보편적 서비스라는 개념이 정립되기 훨씬 오래전부터 국가의 당면과제인 경제 성장의 기반 구축을 위해 보편적 서비스가 정부주도로 강력하게 추진되었다는 점에서 확인할 수 있다. 이처럼 보편적 서비스라는 개념이 등장하고 추진된 배경은 오늘날 인간의 핵심적인 기본권의 하나로 인식되고 있는 ‘거주이전의 자유’라는 개념이 등장하고 추진된 배경과 일맥상통하는 면이 있다.<sup>7)</sup> 다시 말해 거주이전의 자유와 보편적 서비스라는 개념의 등장 및 추진배경은 ‘인간의 기본권 신장’이라는 측면에서 보면 결코 순수한 동기에서 출발하였다고 할 수 없으나 시간이 흐르고 사회가 발

전하면서 자연스럽게 인간의 기본권 보장을 위한 필수불가결한 가치들로 인식되고 받아들여지게 된 것이다. 하지만 이러한 과정에서 우리나라는 미국과 달리 통신 서비스가 보편적 서비스로 제공되어야 하는 이유와 근거에 대한 연구와 논의가 상대적으로 부족한 측면이 있었고 이는 오늘날에도 보편적 서비스의 복잡하고 다면적인 특성을 제대로 파악하는 데 있어 적지 않은 걸림돌로 작용하고 있다. 이는 앞서 살펴본 것처럼 김대중 정부가 인터넷 서비스를, 그리고 문재인 정부가 무선 데이터 서비스를 보편적 서비스로 추진하는 과정에서도 확인할 수 있는데 두 정부 모두 보편적 서비스로 추진했던 서비스(통신 혹은 정보 서비스)의 특성을 면밀히 검토하고 이해하기에 앞서 경제성장 기반 구축과 통신비 인하라는 목표를 달성하기 위한 방안으로 보편적 서비스를 활용했다는 사실에서 확인할 수 있다. 아울러, 우리나라는 보편적 서비스가 정부주도로 강력하게 추진되어온 역사적 경험을 가지고 있고 이는 무선데이터 서비스의 보편적 요금제를 추진하고 있는 현 문재인 정부로도 이어지고 있는데 이와 관련, 일부 학자들은 정부가 지나치게 시장에 개입함으로써 시장왜곡 현상이 나타날 뿐만 아니라 기술발전에만 따른 시장 환경 변화의 효과를 반감시키는 결과를 초래할 수 있다고 지적하고 있다[2]. 한편 보편적 서비스의 확대를 추진하고 있는 문재인 정부의 이 같은 움직임은 망 중립성 원칙의 폐지를 통해 인터넷 서비스 등 차세대 통신서비스와 관련한 보편적 서비스 문제에 보다 적극적으로 시장논리를 반영하고 있는 미국 트럼프 행정부의 행보와 대조를 보이고 있는 데 미국의 망 중립성 폐지가 우리나라의 통신정책 결정과정에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대해서도 관심을 가지고 지켜 볼 필요가 있을 것이다.<sup>8)</sup>

#### 5. 결론

보편적 서비스에 정당성을 부여하는 철학적 근거에

7) 오늘날 인간의 기본적인 권리의 하나로 받아들여지고 있는 거주이전의 자유라는 개념은 산업혁명 이후 공장이 밀집한 도시에 인구유입을 촉진해야 할 필요성이 대두됨에 따라 땅(소작지)에 묶여 거주이전의 자유가 제한받던 농노들에게 자유롭게 이동할 권리를 부여함으로써 그들의 도시로의 이동을 촉진하기 위한 것이었다. 다시 말해 거주이전의 자유라는 개념은 원래 인간의 기본권 신장을 위한 것이 아니라 봉건제 체제에서 땅에 묶여 있던 농노들의 공장노동자화를 촉진하기 위해 고안된 개념이었던 것이다.

8) 여기서 주의해야 할 점은, 보편적 서비스에 대한 문재인 정부의 입장이 지나친 시장개입이라는 비판이 있다는 사실이 망 중립성 폐지를 추진하고 있는 트럼프 행정부의 행보에 정당성을 부여하는 근거가 될 수는 없다는 점이다. 망 중립성 원칙의 폐지는 보편적 서비스에 정당성을 부여하는 철학적 근거를 부정하는 동시에 보편적 서비스에 대한 정부의 역할과 의무를 전면 부정하는 결과로 이어질 수 있다는 비판의 목소리도 상존하고 있기 때문이다.

대해 한.미간 비교연구를 진행한 결과 그동안 우리나라에서는 보편적 서비스를 인간의 기본권 보장이라는 관점에서 이해하고 이를 바탕으로 보편적 서비스를 구현하고자 하는 노력이 부족했으며 보편적 서비스를 추진했던 동기 및 배경에는 주로 경제적 요인이 있었음을 확인할 수 있었다. 다행히 지금까지는 주로 경제적 관점에서 이해되고 추진된 보편적 서비스 정책들이 가시적인 성과로 이어졌고 한국은 세계적으로 유례가 없을 정도로 단기간에 전화와 인터넷의 보편적 서비스를 달성한 나라가 될 수 있었던 것이 사실이다. 하지만 정낙원, 김성욱(2018)[2]이 지적한대로 새로운 커뮤니케이션 기술이 끊임없이 등장하고 있는 오늘날에도 보편적 서비스에 대해 기존의 접근방식을 그대로 유지하는 것은 긍정적인 효과로 이어지기보다는 오히려 부작용이 더 클 수 있다는 우려의 목소리가 나오고 있다. 기존의 관행대로 보편적 서비스를 경제적 측면에서 이해하고 이를 바탕으로 관련 정책들을 추진할 경우 보편적 서비스의 대상과 역무범위가 ‘국민의 인간다운 삶의 영위를 위해 반드시 제공되어야 할 필수 서비스’를 넘어서는 가능성이 크고 이는 필연적으로 정부의 과도한 시장개입과 시장왜곡을 초래할 것이기 때문이다. 따라서 이 같은 부작용을 막고 미래지향적인 보편적 서비스 제도 및 정책방향을 정립하기 위해서는 보편적 서비스를 경제적 관점에서 이해하던 과거의 방식에서 벗어나 ‘인간의 기본권 보장’이라는 관점에서 이해하기 위한 노력을 기울이는 것이 필요하다는 것이 필자들의 판단이다. 또 새로운 기술발전과 가치관의 등장이 보편적 서비스에 미치는 영향에 대한 관심과 후속 연구가 뒤따라야 할 것으로 생각된다. 이러한 노력이 선행되었을 때만이 특정 통신서비스를 보편적 서비스의 대상에 포함시키고자 할 때 이를 정당화할 수 있는 근거와 원칙을 설득력 있게 일관된 관점으로 제시할 수 있을 것이다.

## REFERENCES

- [1] N. W. Jung & S. W. Kim. (2017). Hi speed internet service as universal service. *Journal of Digital Convergence*, 15(2), 11-25.
- [2] N. W. Jung & S. W. Kim. (2018). Analysis on universal service of mobile data. *Journal of Digital Convergence*, 16(1), 1-11.
- [3] ZDnet Korea. (2018). *The US abolishes net neutrality*. June 11.
- [4] The Electronic Times. (2018). *Trump, calls on Supreme Court to invalidate net neutrality*. August 6.
- [5] J. S. Kang. (2002). A study on digital divide and respondent policies of the internet Network: Focusing on cases in America and Germany. *Korean Journal of Journalism and Communication Studies*, 46(4), 5-45.
- [6] Y. Min. (2011). Internet use and digital divide. *Communications Research*, 48(1), 150-187.
- [7] H. K. Park. (2003). A new trend of digital divide. *The Economic Society*, 59, 78-102.
- [8] S. H. Y & J. S. Lim. (2013). A study for foreign immigrants and digital divide. *Conference Paper of Korean Society for Journalism and Communication Studies*.
- [9] J. Y. Yu. (2002). The index of digital divide in Korea. *The Journal of Korean Sociological Association*, 36(1), 223-246.
- [10] H. K. Lee. (2009). A critique of digital divide discussions: From group level to individual level. *Korean Journal of Journalism and Communication Studies*, 53(6), 5-25.
- [11] Y. S. Hwang, N. S. Park, H. J. Lee & W. T. Lee. (2012). Exploring digital literacy in convergent media environment : Communication competence and generation gap. *Korean Journal of Journalism and Communication Studies*, 56(2), 198-225.
- [12] S. W. Kim. (2010). The impact of the introduction of competition on universal service in Korea. *Informatization Policy*, 17(4), 90-113.
- [13] S. W. Kim. (2011). The impact of the privatization of KT on universal service. *The Journal of Digital Policy & Management*, 9(6), 39-56.
- [14] Y. S. Kim. (2006). Ofcom, new telecommunication environment and the reform of universal service system. *Information Telecommunication Policy*, 18(6), 19-23.
- [15] H. C. Kim. (1998). A new trend of cost allocation for universal service and its implication: A case study of the US. *Information Telecommunication Policy*, 218, 1-22.
- [16] S. W. Na. (2014). A reform trend of the obligation of public telephone service and its implications. *Information Telecommunication Broadcasting Policy*, 26(5).
- [17] J. K. Lee, S. W. Lee & B. K. Lee. (2009). A study of universal services in the era of convergence between broadcasting and telecommunications. *Korean Journal of Journalism and Communication Studies*, 53(3), 128-145.
- [18] H. K. Lee. (2000). Reconceptualization of universal service with a consideration of users' environment. *Korean Journal of Journalism and Communication*

- Studies*, 45(1), 266-296.
- [19] H. W. Lee. (2008). *Mobile telephone service as universal service*. Master thesis. Seoul National University.
- [20] J. E. Cho. (2006). The expansion of the scope of universal service to advanced telecommunications services: The horizontal and vertical expansion of universal service. *Informatization Policy*, 13(2), 121-142.
- [21] S. K. Lee, J. H. Kawk & K. H. Oh. (2003). The issues of high speed internet service as universal service. *The Issue Report of KISDI*.
- [22] H. Jung & S. W. Na. (2009). High speed internet service and universal service. *Broadcasting and Telecommunication Policy*, 21(5), 1-38.
- [23] Y. S. Youm. (2011). Reform of telecommunication rate policy and universal service system. *KISDI Research Report*.
- [24] S. W. Kim. (2009). *Competition, privatization, convergence and universal service: the case study of Korea*. Ph.D dissertation. Pennsylvania State University.
- [25] Y. S. Kim. (2003). *Universal service policy formulation and changes in the universal service policy*. Ph.D. dissertation. Sogang University.
- [26] J. R. Schement & S. C. Forbes. (1999). Approaching the net: Toward global principles of universal service. *Presented at the annual meeting of the Pacific Telecommunications Conference in Honolulu, Hawaii*. <http://www.benton.org/Policy/Schement/PTC99/home.html>
- [27] J. C. Kim & M. H. Lee. (1991). Universal service policies in Korea: Past and future. *Telematics and Informatics*, 8(1/2), 31-40.
- [28] K. M. Koh. (2001). *Political economics of liberalization of telecommunications in Korea*. Seoul: Communication Books.
- [29] Korea Telecom. (2001). *Twenty year history of Korea Telecom*. Seoul: KT.
- [30] D. J. Kim. (2010). *Autobiography of Kim Dae-Jung*. Samin: Seoul.
- [31] M. Mueller. (1997). *Universal service: Competition, interconnection, and monopoly in the making of the American telephone system*. Cambridge: MIT Press.
- [32] K. P. Jayakar. (1999). *Industry structure, regulatory choices and the diffusion of telecommunications services: What governments can do to further universal service*. Ph.D. dissertation. Indiana University.
- [33] P. Preston & R. Flynn. (2000). Rethinking universal service: Citizenship, consumption norms, and the telephone. *The Information Society*, 16, 91-98.
- [34] R. Frieden. (2005). Lessons from broadband development in Canada, Japan, Korea and the United States. *Telecommunications Policy*, 29, 595-613.
- [35] K. C. Kim. (2012). Net neutrality in terms of legality. <http://slownews.kr/3854>

김 성 욱(Kim, Sung Wook) [정회원]



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

곽 노 진(Kwak, No Jin) [정회원]



- 1990년 2월 : 서강대학교 (신문방송학 학사)
- 1993년 5월 : 위스콘신대학교 (저널리즘 석사)
- 2001년 8월 : 위스콘신대학교 (저널리즘 박사)
- 2006년 9월 ~ 현재 : 미시간대학교 커뮤니케이션학과 교수
- 관심분야 : 정치컴, 뉴미디어
- E-Mail : kwak@umich.edu