

방송통신 정책연구

09-진흥-가-27

보편적 서비스의 내용과 한계에 관한 공법적 연구

2009. 12

연구기관 : 사단법인 미디어전략연구소



방송통신위원회
KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION

1. 본 연구보고서는 방송통신위원회의 출연금 등으로 수행한 방송통신정책연구용역사업의 연구결과입니다.
2. 본 연구보고서의 내용을 발표할 때에는 반드시 방송통신위원회 방송통신정책연구용역사업의 연구결과임을 밝혀야 합니다.

방송통신 정책연구

09-진흥-가-27

보편적 서비스의 내용과 한계에 관한 공법적 연구

2009. 12

연구기관 : 사단법인 미디어전략연구소

총괄책임자 : 고민수(강릉원주대 법학과 교수)

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『보편적 서비스의 내용과 한계에 관한
공법적 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2009. 12.

연구기관 : 사단법인 미디어전략연구소

총괄책임자 : 고 민 수 (강릉대학교 법학과)

참여연구원 : 안 정 민 (한림대학교 법행정학부)

김 경 태 (한림대학교 법행정학부)

황 성 연 (사단법인 미디어전략연구소)

<요약문>

1. 연구목표 및 주요 핵심내용

1) 연구목표

- 보편적 서비스(역무) 개념 형성의 토대에 관한 규범론적 검토 필요
- 보편적 서비스 이용권 내지 접근권의 권리성 인정여부 검토
- 보편적 서비스의 범위 내지 대상 확대 요구에 대한 판단기준의 확립

2) 연구의 내용 및 범위

- 연구 내용은 보편적 서비스의 개념을 법적정립하는 부분과 법적 개념이 얼마나 타당한지에 대한 검토부분으로 구성되며, 각 부분은 상호 유기적인 구조로 각 부분이 다른 부분의 체계 및 타당성 점검의 준거가 된다.
- 개념정립에 의한 보편적 서비스 부분 설정을 바탕으로 법적성격규정을 통해 일반인 인식조사의 기본적인 조사 변인과 방식이 결정됨. 또한 인식조사의 결과를 바탕으로 다시금 법적 성격규정의 내용과 범위를 결정하게 된다..

[그림 1-3] 연구내용 및 범위



- 가) 보편적 서비스 개념 형성의 이론적 기초로서 국가의 생존배려의무의 내용과 한계 검토 : 사회국가원리의 실현과 한계에 관한 헌법 이론적 분석하고,
- 나) 보편적 서비스 대상 획정을 위한 기준 마련을 위해 정보화 서비스의 보편적 서비스 해당여부를 둘러싼 논의에 관한 해외사례 분석 및 비교법적 고찰하며
- 다) 보편적 서비스 이용권 내지 접근권 논의의 타당성 검토하기 위해 공권의 성립여부, 보편적 서비스 제공의 규범적 성격 분석하게 된다.
- 라) 일반인 대상 보편적 서비스 인식조사를 실시하여 전반적인 의견을 수렴한다.

2. 보편적 서비스에 대한 인식조사

1) 응답자 구성

	구분	여성	남성	합계
연령대	20대	38	19	57
	30대	43	43	86
	40대	40	40	80
	50대	23	24	47
	60대이상	16	14	30
학력	초등졸-	2	0	2
	중졸	10	2	12
	고졸	62	60	122
	대졸	83	77	160
	대졸+	3	1	4
합계		160	140	300

2) 설문주요결과

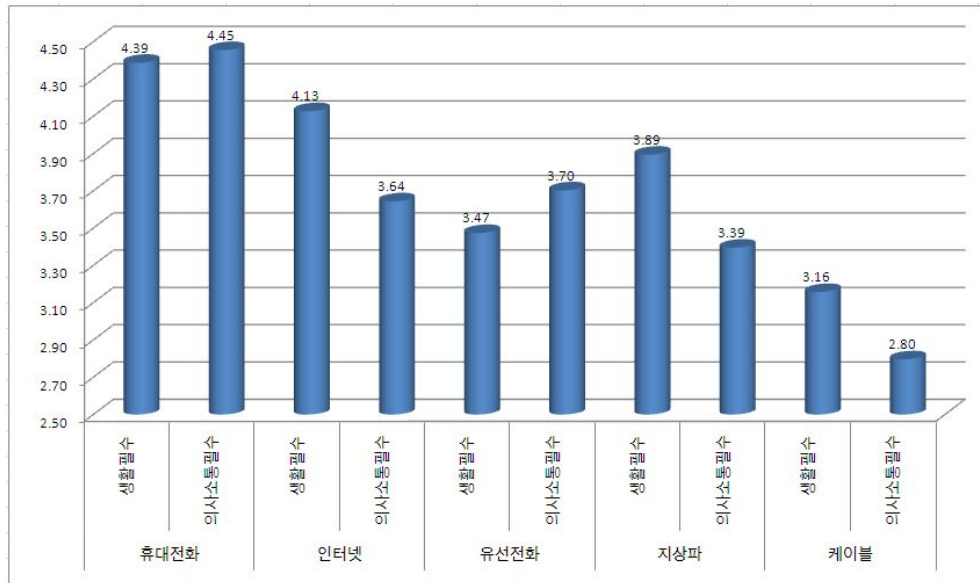
- 주로 이용하는 매체에 대한 질문에 휴대전화를 가장 많이 이용하는 매체로 응답하였음. 휴대전화의 응답비율은 1순위에서 47.0%, 2순위에서 26.7%, 3순위에서 16.3%였음

매체	1순위	2순위	3순위	전체
인터넷	64	101	51	216
휴대전화	141	80	49	270
유선전화	10	24	54	88
지상파	59	60	96	215
케이블	24	35	45	104
기타	2		1	3
Total	300	300	296	896

- 이용요금이 가장 높은 매체에 대한 질문에 휴대전화가 가장 많은 비용이 소요된다는 응답자가 다수였음. 휴대전화 응답은 1순위 83.3%, 2순위 10.3%, 3순위 4.0%의 수준.

매체	1순위	2순위	3순위	합계
인터넷	27	199	28	254
휴대전화	250	31	12	293
유선전화	18	24	82	124
지상파	2	14	72	88
케이블	3	30	99	132
기타		2	2	4
Total	300	300	295	895

- 각 매체별 생활필수성과 의사소통 필수성에 대한 설문결과, 휴대전화는 생활필수성($m=4.39$), 의사소통 필수성($m=4.45$)로 나타나 다른 매체들에 비해 매우 높은 필수성을 지니고 있는 것으로 나타남.

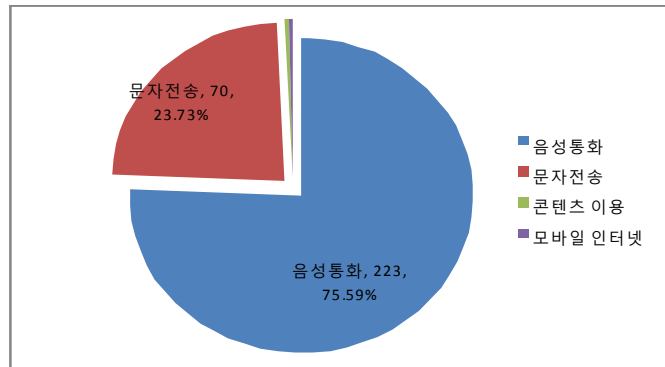


● 각 매체에 대한 평가에서 휴대전화는 전반적인 필요성(반드시 필요하다, 사회생활에 필수적이다, 세상과 소통하는데 필요하다) 항목에서 5점 만점에 4점 이상의 점수를 기록하여, 다른 매체에 비해 상당히 높은 결과를 보이고 있다. 또한, 소외계층에 필요할 것이라는 평가에서도 인터넷과 거의 차이가 없을 정도의 결과를 보이고 있음.

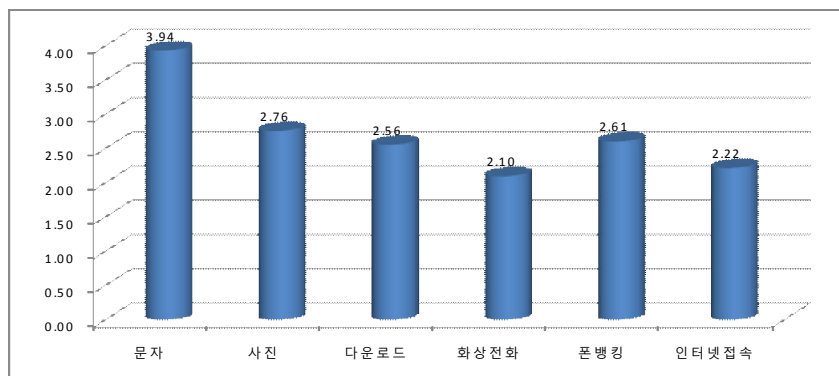


● 휴대전화 이용

- ① 주로 이용하는 서비스로는 음성통화(223명, 75.6%), 문자전송(70명, 23.7%)였으며 나머지 서비스는 1%미만으로 사용하고 있었음.

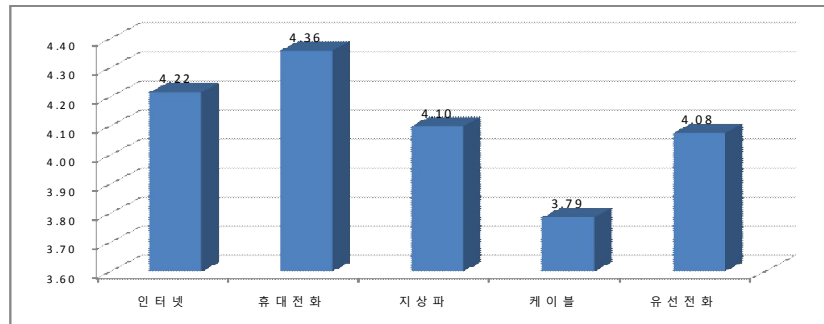


- ② 서비스 부재시 불편사항에 대한 설문결과 문자전송(m=3.94), 사진 및 파일 주고받기(m=2.76)의 순으로 나타남.

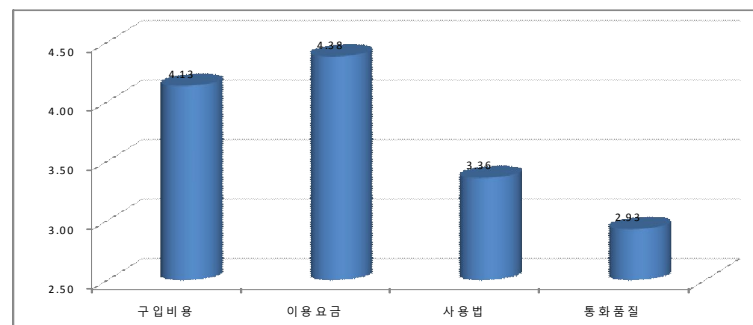


□ 취약계층 보편적 서비스

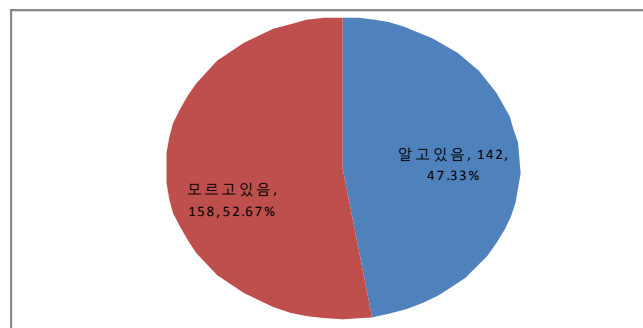
사회적 취약계층을 위한 이용요금 감면정책의 필요성에 대한 설문결과 휴대전화(m=4.36), 인터넷(m=4.22), 지상파(m=4.10)순으로 나타나 휴대전화에 대한 사회적 계층의 이용요금 감면정책의 필요성을 상당히 높게 인식하고 있음.



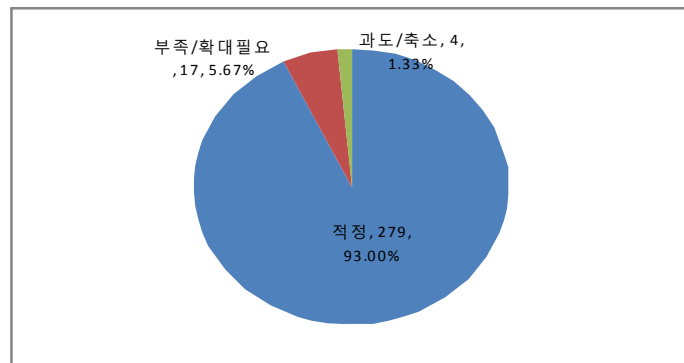
- ① 사회적 취약계층이 휴대전화 이용에 있어 불편을 겪을 사항에 대한 질문에 대해 이용요금(m=4.38), 구입비용(m=4.13)으로 나타나 취약계층은 구입과 이용요금 등의 비용측면에서 불편을 겪을 것이라고 판단하고 있었다.



- ② 사회적 취약계층에 대한 휴대전화, 인터넷 이용요금 가면정책이 시행되고 있는 것을 인지하고 있는가에 대해 전체의 47.33%인 142명만이 인식하고 있는 것으로 나타남.



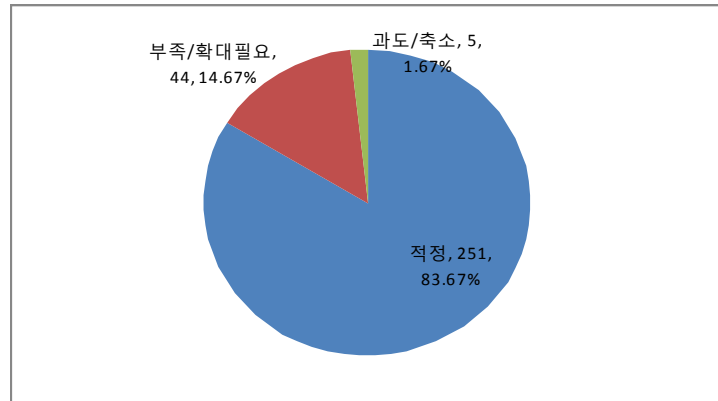
③ 매체범위에 대한 현행규정이 적절한지에 대한 설문결과, 대부분의 응답자 (279명, 93.0%)가 범위가 적절하다고 판단하고 있었으며, 부족하므로 확대해야 한다는 의견이 5.7%(17명), 과도하여 축소하여야 한다는 의견이 1.3%(4명)으로 조사됨.



④ 감면대상 매체에 대한 범위에 대한 추가의견으로 다음과 같이 조사됨.

응답내용	응답수	백분율 (%)	유효 백분율
사회적 취약계층은 방송 수신료 무료	3	1.00	17.65
케이블 및 IPTV 이용금액 면제 확대	2	0.67	11.76
저소득층 및 장애인 통화료 50%이상 감면	3	1.00	17.65
기본료 면제	1	0.33	5.88
취약계층 통화료 60%이상 감면해야함	3	1.00	17.65
사회적 취약계층은 유선, 핸드폰 요금 모두 무료로	3	1.00	17.65
취약계층 말고 모든 대상자에게 할인범위 확대	2	0.67	11.76
전체	17	5.67	100.00
무응답	283	94.33	

- ⑤ 현재시행하고 있는 감면수준에 대한 평가에서 대부분의 응답자가 적정하다고 판단함.



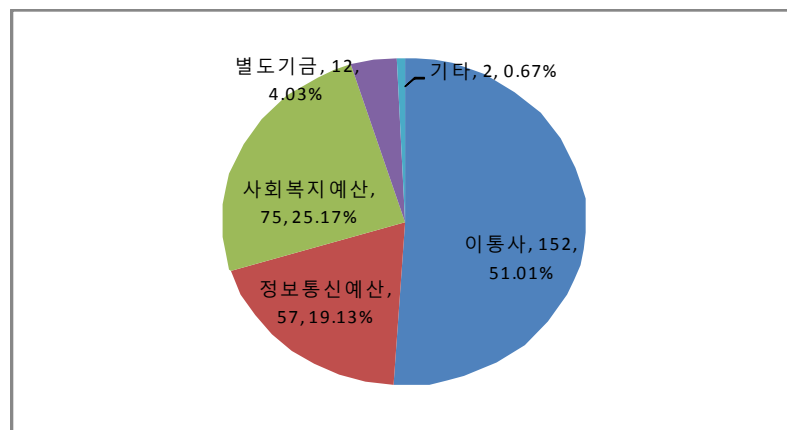
- ⑥ 감면수준의 확대범위에 대한 추가의견으로 다음과 같이 조사됨.

응답내용	응답수	백분율 (%)	유효 백분율
장애인,저소득층,기본료 60%이상 감면해야함	4	1.33	9.09
모든계층 통화료 50%감면해야함	12	4.00	27.27
저소득층 통화료 모두 면제해야함	12	4.00	27.27
통화 기본료 감면폭이적다	2	0.67	4.55
통화료 취약계층 50%이상 감면해야함	6	2.00	13.64
통화료 장애인들 50%감면확대해야함	5	1.67	11.36
난시청 지역엔 케이블TV까지 이용요금 면제해야함	3	1.00	6.82
Total	44	14.67	100.00
무응답	256	85.33	

- ⑦ 이용요금 감면대상 계층의 범위에 대한 질문결과(복수응답) 기초수급자를 대상으로 해야한다는 응답이 전체응답자의 89.8%, 장애인 77.3%, 차상위 계층 51.6%로 나타났음.

	응답수	응답자 비율	응답건수 비율
기초수급자	230	29.95	89.84
차상위계층	132	17.19	51.56
장애인	198	25.78	77.34
국가유공자	85	11.07	33.20
아동 및 노인	123	16.02	48.05
	768	100.00	300.00

⑧ 보편적 서비스 확대에 따른 비용부담주체에 대한 설문결과 전체응답자의 51.0%가 이동통신사가 부담해야 한다고 판단하고 있었고, 그다음으로 정보통신예산(19.1%), 사회복지예산(25.2%)로 나타났다.



3. 보편적 서비스의 헌법 이론적 기초(요약)

- 인간이 독자적으로 생존에 필요한 모든 재화를 생산할 수 없고, 다른 사람이 만든 재화를 사용할 수 있어야 한다. 이 때문에 사회적 수요가 등장하고 이 같은 사회적 수요를 충족시키는 것이 생존배려이다. 생존배려의 개념은 시장경제적 급부에 대한 대칭개념에 그치는 것이 아니라 헌법질서에 근거를 둔 법규범의 구조를 가지는 법적 개념이다. 생존책임은 어떻게 실현될 수 있을까? 생존책임을 실현할 수 있는 수단 내지 형식은 바로 급부행정이라고 할 수 있다. 급부행정의 형태는 공공복리의 증진과 더불어 국민경제를 활성화하기 위한 가장 보편적인 방법으로 각국에서 수용되어 왔다.
- 국가적 과제로서 생존배려는 시장개방으로 인한 변화를 요구받게 되었다. 시장개방은 공급주체의 측면에서 보면 민영화로 이야기되지만, 생존배려에 해당하는 필수적인 재화나 용역의 공급이 더 이상 국가가 아닌 사인 내지 민간 사업자에 의해 제공되게 된 것이다. 즉, 해당 용역 내지 서비스의 공급이 더 이상 국가적 과제가 아닌 사적경쟁의 대상이 되며, 용역의 질과 양이 문제로 제기된다.
- 그러나 해당 재화나 용역이 사적 주체에 의해 개인에게 제공되는 민영화의 경우에 있어서는 공급자에 대해 그 권리를 제한하거나 의무를 부과하기 위해서는 반드시 법령에 근거를 필요로 한다. 따라서 국가는 종래에 재화나 용역의 공급주체에서 벗어나 재화나 용역을 공급하는 주체인 사인에 대해 일정한 의무를 부과하거나 기준이하의 공급행위를 제한하고, 그 내용의 범위를 규율하는 등 생존배려 실현과는 다른 기능과 역할 즉, 규율적 행위가 요청된다. 요컨대, 인간의 생존에 필수불가결한 재화나 용역의 공급은 국가와 사적 공급주체 그리고 국민간의 3각관계가 형성되며, 어떻게 하면 종전의 국가에 의한 재화나 용역의 공급과 같은 범위와 질을 보장할 것인가 하는 문제가 핵심으로 떠오른다고 할 수 있는데, 이러한 문제를 집약한 법제도가 이른바 ‘보편적 서비스제도’이다.
- 보편적 서비스제도를 기본적 수요의 충족을 위한 법제도라고 이해하게 되면, 이는 재화나 서비스 시장에 있어서 국가의 관여를 전제로 한다. 때문에 보편적 서비스제도는 경제질서에 관한 헌법적 문제가 된다. 또한, 시장경제질서에 대한 자유를 지속적으로 인정할 경우에는 개인의 생존을 위협하는 것은 물론

객관적으로 국가적 동질성의 위기, 그리고 헌법의 위기로 이어지며, 이 경우 헌법은 국가공동체를 실현하고 유지하기 위한 근본규범으로 기능할 수 없게 된다. 이에 국가의 사회경제적 영역에서의 새로운 기능이 요구되며 이러한 기능이 헌법에 반영될 것이 요구된다. 즉, 사회적 기본권의 헌법적 실현이라는 헌법적 문제와 불가분의 관계를 맺는다.

- 사회적 기본권은 민주주의와 법치국가를 기반으로 실현되지만 이들 원리들이 사회적 기본권과 갈등관계에 있다는 점은 명백하다. 왜냐하면, 이들 서비스는 인적 매개를 통해 수요자에게 제공되는데 이들 서비스의 내용을 모두 망라하여 규범화하는 것은 입법기술적으로 기대하기 어려우며, 이들 서비스의 공급 내지 급여의 성립과 변동에 있어서 법치국가원리를 적용함에 있어 한계가 있다.
- 우리 헌법은 모든 국민에서 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 보장한다(제34조 제1항) 기존 해석론에서는 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 사회권적 기본권의 총칙적 규정 혹은 그 이념적 기초로 이해한다든지, 혹은 그 헌법상 기능을 ‘사회국가실현의 국가적 의무’를 넘어서 ‘인간의 존엄성을 실현하기 위한 최소한의 방법적 기초’와 ‘경제질서의 가치적 지표’의 제시까지 포함되는 것으로 폭넓게 파악하는 것이 일반적이다. 그러나, 우리 헌법상 다양하게 규정되어 있는 개별 사회적 기본권은 각각 구체적인 대상영역을 갖는 독자적인 기본권이고, 우리 헌법 제34조 제1항 역시 독자적 대상영역을 가지는 것이라고 이해되어야 한다는 주장이 설득력 있게 제기되고 있다. 즉, 제1항은 제5항의 ‘신체장애 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민’의 생활을 보호하는 구체적인 입법의 의무와 그 입법형성의 자유에 일정한 지침과 한계를 제시하는 것으로 이해되어야 한다는 해석이다.
- ‘인간다운 생활을 할 권리’의 주관적 공권 성립여부와 관련해 생존에 필수적인 최소한의 수요의 충족을 내용으로 하는 ‘생물학적 최저생존수준’의 보장에 한정하여 구체적인 급부청구권이 인정된다고 본다. 말하자면, 생존의 위한 최저수준의 기본적인 수요에 관해서는 입법 기타 필요한 조치가 없을 경우에도 헌법 제34조 제1항을 직접접인 근거규정으로 하여 국가에 대하여 구체적인 급부를 청구할 수 있고, 궁극적으로 재판을 통한 급부청구권이 인정되는 구체적 권리가 보장된다고 보는 것이다. 그러나 이 같은 해석에 대해서는 재정적 측면에서 ‘최소필수형’의 보장에 속하는 공적부조의 경우에도 재정에 부담이 된다는 점, 절대적인 생존을 위한 최저수준의 공적부조청구권을 인권차의 문

제라고 이해할 경우 이러한 수준의 공적부조요청과 국가의 존립 혹은 유지 자체와 직결되는 법익은 헌법적 가치로서 우열관계에 있지 아니하다는 점에서 비판이 제기된다.

● 인간다운 생활의 보장이라는 문제가 경제·사회·문화 또는 심리적 요인 등의 다양한 요인을 포함하고 있는 복합적인 것이라는 점을 부인할 수 없다면 시대적 가치관과 분석의 주체, 목적 및 그 방법에 따라 달리 접근되어야 하고 또한 이를 어떻게 어느 수준에서 실현할 것인가의 문제는 일차적으로 사회과학적 혹은 정책론적 가치판단의 문제가 되나, 우리 헌법상 보장되는 ‘최저생존 수준’의 보호는 ‘인간의 존엄성’을 근본이념으로 하는 우리 헌법의 가치질서에서 정책적 판단의 대안이 아니라 최대한 정책적 실현을 요구하는 가치적 상수(常數)로서 이해되어야 한다.

● 사회적 기본권은 국가의 과제로서 사회권적 기본권의 실현은 그 것이 제도화될 때 오히려 사회국가원리 또는 복지국가원리에 부정적인 효과를 가질 위험성을 내포한다. 기본권은 기본적으로 개인에게 제한없는 무엇을 기대토록 한다. 그런데 규범적 그리고 현실적 한계 속에서 기본권을 개인의 주관적 기대에 따라 실현하는 것은 불가능하다. 이는 기본권을 포함한 헌법적 인식에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또, 현실적으로 기본권이 제한적으로 실현될 수밖에 없는데 이는 사회국가원리 내지 복지국가원리의 개방적인 논의를 봉쇄하는 역기능을 가져올 수 있으며, 이로써 원리내지 지침으로서의 성격이 훼손될 우려의 가능성이 크다. 때문에 사회적 기본권이 다양한 방법을 통하여 실현되며, 입법자는 구체적인 실현 방법을 선택함에 있어서 폭 넓은 재량권을 갖는다고 하더라도, 실현수단의 구체화 과정에 대한 투명화를 통해 극복하고자 하는 노력이 선결과제가 명백하다.

4. 주요국의 보편적 서비스 제도(요약)

- 1980년대 이후 미국을 필두로 세계 각국의 통신시장 자유화 움직임이 나타나기 시작하면서 보편적 서비스에 관한 논의가 활발해지기 시작하였다. 국가독점 내지는 미국과 같이 민간독점기업에 의해 통신서비스가 제공되었을 때는 단지 통신사업자의 의무 중 하나에 불과했던 보편적 서비스가 통신시장의 자유화를 맞으며 전면적으로 개편될 필요가 생기게 된 것이다. 현재 많은 해외 주요국들은 자국의 통신산업의 특성 및 시장 상황에 적합한 보편적 서비스를 제공하고 있다.¹⁾ 그 중에서도 최초로 보편적 서비스 개념이 형성되었던 미국은 가장 안정적인 제도를 운영하고 있는 것으로 평가 받고 있으며, 이 때문에 각국의 비교대상이 되고 있다.
- 보편적 서비스란 그 개념 자체뿐만 아니라 내용과 범위도 유동적이어서 이와 관련한 법적 문제도 여러 분야에 걸쳐 다양한 모습으로 나타나고 있다. 각 나라의 통신환경과 법적 제도의 차이 때문에 각국에서 문제되고 있는 법적 쟁점의 양상은 다를 수밖에 없다. 그러나, 보편적 서비스가 추구하고자 하는 목적은 동일할 수밖에 없다는 점에서 내재된 원리나 문제의 개선방향은 외국의 사례를 통해서 유추될 수 있을 것이다.

1) 미국의 보편적 서비스 제도

- 2009년 11월 현재 FCC는 위와 같은 보편적 서비스 원칙을 준수하기 위해 네가지 제도를 운영하고 있다. 고비용 지원제도(high-cost program), 저소득층 지원제도(low income program), 학교 및 도서관 프로그램(E-rate program)과 시골의료기관 지원제도(rural health care program)가 이러한 제도들이다. 이들을 통해 제공되는 기본적 서비스의 범위는 착신 및 발신통화를 포함하여 음성이 전달되는 공중전화망에 대한 접속, 터치톤(touch-tone) 또는 이중 톤 다중주파수(dual tone multi frequency:DTMF) 방식, 단일가입자 서비스(single party service: 이용자의 통화시간 동안에 전화선을 단독

1) 캐나다의 경우 시내전화와 긴급전화에 대해 보편적 서비스를 제공하고 있으며, 영국은 음성전화접속서비스, 공중전화, 저소득층에 대하여, 이탈리아의 경우 공중전화, 저소득층에, 호주는 음성수준의 전화 및 번호안내, 긴급전화서비스를 제공하고, 일본에서도 가입자회선 접속, 공중전화서비스와 긴급통보서비스를 제공하고 있다.

으로 사용하도록 하는 서비스), 긴급전화서비스, 교환원 및 번호안내서비스 등이다. 통신사업자는 매출이나 기여율을 기준으로 기금을 분담하여야 하고, 이 기금의 관리감독을 위하여 보편적 서비스 관리회사(Universal Service Administrative Company: USAC)를 두고 있다.

- 미국에는 보편적 서비스 기금(universal service fund)이 마련되어 있어 출연된 기금을 통해 손실보전이 이루어지고 있다. 기금에 의한 보전은 보편적 서비스의 재원조달을 위해 별도의 기금을 설치하고, 기금부담(재원조달)의 의무를 지는 사업자들이 이 기금에 출연함으로써 운영되는 방식이다. 이러한 기금의 운영은 기금부담 의무를 지는 사업자로부터의 기금징수와 손실보전 신청 사업자에 대한 지급이 모든 사업자들로부터 독립된 행정관청에 의해 관리되고 감독될 것을 요한다. 미국 기금 관리관청인 USAC의 경우, 매 분기마다 소요예정 기금과 행정비용을 추정하여 FCC에 제출하고, FCC는 기금부담사업자의 분담비율을 산정하고 있다.²⁾

2) 호주의 보편적 서비스 제도

- 보편적 서비스의 비용보전이나 그에 대한 감독은 ACMA(Australian Communications and Media Authority)와 DCITA(Department of Communications, Information Technology and the Arts)가 담당한다. ACMA는 Telstra를 보편적 서비스 제공사업자로 지정하였으며 1998년 이전에는 통화량을 손실분담의 기준으로 삼았으나, 이후부터는 관련 매출을 기준으로 분담하고 있다.
- 호주 비용모델은 NUSC(Net Universal Service Cost) 모형으로 순비용 지역 내 독점적 서비스 제공에 근거해 보편적 서비스 제공에 소요되는 경제적 비용을 산출한다. 이를 위해 보편적 서비스가 제공되지 않는 경우를 가정하여 절약될 수 있는 비용과 매출 손실을 계산하고, 잠재적 순손실 지역(Potential Net Loss Area)을 설정한다. 따라서 손실보전금을 결정하기 위해 우선적으로 필요한 것은 손실금 산정할 지역을 선정하는 것이 매우 중요해진다. 호주의 경우 공중전화는 상업적으로 이윤이 발생하거나, 예측 수요 또는 다른 규정에

2) 미국의 보편적 서비스 기금은 1996년 통신법의 개정 이후부터는 장거리전화 회사뿐만 아니라, 국가 간(international) 내지는 주간의(between states) 서비스를 제공하고 있는 모든 통신사업자(장거리전화 사업자, 지역전화, 무선전화, 무선호출 사업자 및 유료전화 제공자)가 분담하고 있으며, 2006년부터는 VoIP 서비스 제공자에게도 보편적 서비스 기금부담의무가 확대되었다.

따라 그 설치가 정당한 경우에만 인정된다. 상업적으로 이윤이 발생하지 않는 지역이라도 수입이 공중전화의 감가상각비용과 유지보수 비용을 상회하는 경우에는 이하의 조건에 따라 공중전화 서비스가 제공된다.

3) 영국

- 영국의 보편적 서비스 제도는 전 국민이 지불가능한 적정 요금으로 제공받을 수 있는 적정 수준의 전기통신서비스로 정의할 수 있다. 적어도 다수가 이용하고 있으며 사회, 경제적 활동에 필수적인 통신서비스를 합리적으로 요청하는 모든 사람이 적정 방식과 이용가능한 요금으로 이용할 수 있도록 보장하고 있는데, 그 범위는 음성전화와 저속 데이터 전송을 지원하는 통신 접속서비스, 공중전화 서비스, 저소득층을 위한 서비스, 장애인을 위한 서비스, 긴급통신, 선별적 발신 중지 서비스제공, 교환원 보조 통화, 전화번호 안내 등이다. 보편적 서비스 비용보전에 있어서는 보편적 서비스 제공사업자가 서비스 제공으로 인해 부당한 부담이 발생하지 않도록 비용과 편익을 고려하여 순비용이 발생한 경우 이를 보전하도록 규정하고 있다. 보편적 서비스의 비용분담은 기본적으로 보편적 서비스 기금에서 보전하고 기금은 개별면허를 가지고 있는 모든 통신사업자가 일정액 이상의 매출에 따라 분담하고 있다.

4) 일본

- 일본에서의 보편적 서비스란 국민생활에 필수불가결한 서비스로서 국민 누구나 적절한 조건하에서 전국적으로 널리 공평하고 안정적으로 제공될 것이 확보되어야 할 서비스를 한다.³⁾ 전화통신에 관한 보편적 서비스의 내용으로는 가입전화서비스(가입자 회선 접속, 특례요금이 적용되는 낙도 통화서비스), 공중전화서비스, 긴급통보서비스(경찰, 소방, 해상보안청)가 있다. 시내통화는 2006년 4월 사전선택 제도인 'my line' 도입 후 사업자간 경쟁이 진전되어 보편적 서비스에서 제외되었다.

3) 일본의 경우 보편적 서비스의 기본 요건으로 i) 국민생활에 필수적인 서비스라고 하는 특성; ii) 누구나 이용 가능한 저렴한 요금으로 이용할 수 있다는 특성; iii) 지역 간 격차가 없고 어디에서든 이용 가능하다는 특성을 들고 있다.

5) 우리나라의 보편적 의무와 개인적 공권 성립여부

- 현행 전기통신사업법은 "보편적 의무"를 모든 이용자가 '언제 어디서나' '적정한 요금'으로 제공받을 수 있는 '기본적인 전기통신의무'로 정의하고 있다. '언제 어디서나'라는 것은 지역적인 개념으로 국내의 어느 지역에 거주하든 관계없이, 이용자의 소득수준, 신체적 장애 여부에 관계없이 누구나 동일하게 서비스를 제공받는다는 의미로 해석될 수 있다. '적정한 요금'은 보편적 의무의 기본적인 특징인 국민의 기본적 수요의 충족이라는 생존배려적 차원에서 이용자의 지불용의나 지불능력을 감안하여 요금이 책정될 것을 요구한다. 나아가 입법자는 '기본적인 전기통신의무'라는 표현을 통해서 보편적인 의무를 국가가 제공해야 하는 필수적인 서비스로 인식하고 있다고 볼 수 있다.
- 보편적 의무를 국민의 기본적인 생활을 유지하기 위해 누구도 제외되지 않는 필수적인 서비스라고 볼 때, 이를 국민이 국가에 대하여 의무제공을 요구할 수 있는 개인적 공권으로까지 확대시킬 수 있느냐가 문제될 수 있다.⁴⁾ 개인적 공권이란 개인이 공법상 자기의 고유한 이익을 추구하기 위해 국가 등 행정주체에 대하여 일정한 행위를 요구할 수 있도록 개인에게 주어진 법적인 힘을 말한다. 개인적 공권은 행정청에게 일정한 행위를 의무지우는 공법규정이 존재하고, 관련 법규의 목적·취지가 공익뿐만 아니라 사익도 보호하고자 하는 경우에 성립된다.
- 국가가 무엇을 보편적 의무의 내용으로 정할지는 정책적 판단의 문제로 당시의 기술의 정도 및 필요, 국가의 정책적 목표에 따라 정해지게 된다. 따라서 개인이 국가에게 특정 서비스를 보편적 서비스로 지정해 달라고 할 권리는 인정될 수 없다. 또 국가의 이와 같은 정책적 판단에 의해 개인이 받는 이익 - 예를 들어, 내 집 앞에 설치되어 있는 공중전화 이용의 편리성 - 은 법적 이익이 아닌 반사적 이익에 불과하므로 개인적 공권이 성립되지 않는다.
- 반면에 일단 입법자가 입법을 통해 보편적 의무의 내용에 대한 판단을 내리고 난 후, 또 그 법이 공익뿐만 아니라 개인의 이익까지 보호하고자 하는 경우에는 개인적 공권이 성립될 수도 있다. 보편적 의무에 대해 입법자는 행정청에게 전기통신의 효율적인 관리와 공공복리 증진을 위해 전기통신에 관한 종합적인 정부의 시책을 강구 할 의무를 부여함과 동시에 전기통신사업의 적정운영을 통하여 이용자의 편의를 도모하기 위한 노력을 할 것을 규정하고 있다.

4) 예를 들어, 관련고시의 개정으로 인해 요금의 감면비율이 이전에 비해 줄어든 자가 기존과 같은 높은 감면폭을 유지해줄 것을 국가에 요구할 수 있느냐의 문제가 있을 수 있다.

따라서 행정청에게는 모든 이용자가 언제 어디서나 적절한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신역무를 보편적 의무로써 제공할 의무가 발생하게 된다.

- 보편적 의무 중 저소득층에 대한 요금감면과 같이 개인의 최저생활 유지를 위한 필수적인 통신서비스의 접근보장에 대해서는 공익뿐만 아니라 사익보호성도 인정될 수 있다. 이러한 경우 법적 이익이 있는 개인은 법이 정한 바에 따라 보편적 의무를 제공할 것을 청구할 권리가 인정된다. 현행 법제 하에서 만약에 입법자가 위와 같이 법으로 행정청에 보편적 의무의 제공에 관해 위임하고 있음에도 불구하고 이행하지 않은 경우에는 부작위위법확인소송을 통해 다룰 수 있을 것이다.
- 그러나 국민은 국가로부터 제공받는 의무의 구체적인 내용이나 그 내용의 변경 등에 대해서는 어떤 법적 청구권도 가질 수 없다고 보아야 한다. 개인적 공권이 성립한다고 하더라도 개인은 최소한의 생활보장만을 제공받을 수 있는 것이고 국가에 대한 모든 사회보장적 청구권은 국가의 예산의 범위 내에서만 실현될 수 있는 것일 뿐만 아니라 행정청은 입법자로부터 위임받은 권한을 행사함에 있어 그 범위나 수단이 명백하게 위법한 경우가 아닌 한 재량을 가진다고 보아야 하기 때문이다.

5. 보편적 서비스의 사회보장법적 의의(요약)

- 보편적 서비스의 개념은 그 본질과 연혁에 있어서 사회보장 제도와 직접적인 관련성이 없는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 현행 「전기통신사업법」상 보편적 의무의 개념이 사회보장의 영역에 편입시킬 수 있는가의 가능성을 검토해야 하는 이유는 동법이 우리 사회보장법 상 수급권자에 해당하는 장애인, 노인, 빈민, 차상위계층 등을 보편적 의무에 따른 이용료의 면제 또는 감액의 대상으로 규정하고 있기 때문이다. 만약 「전기통신사업법」이 규정하는 ‘보편적 의무’를 우리의 사회보장제도의 하나로 편입시킬 수 있다면, 보편적 의무는 당연히 사회보장기본법의 규정 체계 하에서 실행되고 규율되어야 한다. 종래 보편적 의무와 관련하여 그 감면 또는 면제의 대상자의 범위, 의무의 수준 및 제한과 관련하여 다양한 주장들이 제기되어 왔는바, 보편적 의무의 개념을 사회보장급여와 동일시 할 수 있다면 이를 「사회보장기본법」상의 제 원리에 비추어 검토하여 그 법적 근거를 명백히 제시할 수 있을 것이다.

- 보편적 역무가 가지는 특징은 우리의 사회보장급여가 가지는 특성과 대부분 일치한다. 또한 사회보장제도의 목적은 소득의 차이가 사회적 불평등이라는 결과를 가져오게 됨을 인식하고 그 원인을 사전에 예방 또는 대비하거나 사후적으로 지원하여 국민의 인간다운 삶을 확보하고자 하는 데에 있다. 따라서 보편적 역무를 통해 해결하려고 하는 정보(또는 의사소통)의 격차는 사회적 위험 중 하나에 해당하며, 사회보장의 대상이 된다고 볼 수 있을 것이다.
- 사회보장의 개념을 좁은 의미의 사회보장과 넓은 의미의 사회보장 등으로 구분하는 입장으로 나누고 전자를 일반적인 사회보장의 개념으로 파악하는 입장에서 볼 때, 보편적 역무의 개념 중 ‘모든 국민이 사회통념상 합리적이라고 인정할 수 있는 요금에 기반을 둔 정보통신서비스의 공급이 실시되어야 하다는 것’은 일반적인 사회보장의 개념으로 규율할 성질의 것이 아니다. 즉 현행 사회보장법 체계에 직접적으로 포섭될 수는 없으며 가장 넓은 의미의 사회보장의 개념에 포섭될 수 있을 뿐이다. 따라서 사회보장급여로서의 성격을 가지는 보편적 역무는 우선은 ‘장애, 노령 등의 원인으로 소득 수준이 낮은 국민이 이를 이용하기에 무리가 없도록 실시되어야 한다’는 내용을 담은 것에 한정해야 한다. 이는 「정보통신사업법」과 좁은 의미의 사회보장법의 영역 간의 교집합에 해당하게 된다.
- 다만 ‘모든 이용자’에 대한 보편적 서비스의 범위가 ‘장애인·저소득층’에 대한 보편적 역무와 동일하다면 이를 좁은 의미의 사회보장법 체계에 편입시킬 수 있는 가능성이 언제나 존재한다. 전술한 바와 같이 공공부조법으로서의 「의료급여법」과 사회보험법으로서의 「국민건강보험법」의 관계가 이와 같다. 사회적위험인 ‘질병’에 대해 동일한 ‘의료급여’를 제공하면서도 전자는 빈곤에 처한 국민에 대해 구빈적 성격을, 후자는 사회적 위험에 처할 가능성이 있는 모든 국민에 대한 방빈적 성격을 가지기 때문이다.
- 현행 사회보장체계에 있어서 보편적 역무는 ‘관련 복지제도’로서 편입될 수 밖에 없을 것으로 보이는데, ‘관련 복지제도’의 개념에 대한 종래의 통일된 기준이 설정되어 있지 않으므로 여기에 대한 검토가 필요하다. 「사회보장기본법」은 ‘관련 복지제도’의 개념을 불명확하게 정의하고 있으므로 ‘사회보장급여’로서의 ‘보편적 역무’의 개념을 독자적으로 설정하고 이를 규율하는 ‘특별법’을 제정하는 것이 가장 바람직하다고 볼 수 있겠으나, 이와 같은 법령의 부재 상황인 현재에 있어서는 그 필요성을 인정하고 부처간 협의를 바탕으로 하여 ‘보편적 역무’에 대해 가능한 범위 내에서 사회보장법 원리를 적극적으로 적

용하는 것에 그칠 수밖에 없다. 한편, 특별법 제정의 필요성은 이와 같은 이유에서 뿐 아니라 방송·통신의 융합 환경 하에서의 보편적 서비스 개념의 재정립의 필요성에서도 기인한다. 현재 장애인·저소득층 등에 대한 보편적 의무 제도는 하나의 통일된 법령에서 규정하고 있지 않음으로 인해 그 대상자 및 내용이 상이하다. 나아가 법률이 아닌 명령이나 전기통신사업자의 약관 등에서 그 내용을 규정하고 있기에 법적 구속력이 미흡한 상태이다.

- 사회보장수급권의 법적 성질에 대해 학설과 판례는 법적 권리설 중 추상적 권리설의 입장에 서 있는바, 이는 사회보장수급권이 시간과 장소에 따라 상이할 수 있는 동적 개념으로서 그 구성 및 범위는 언제나 사회적 가치 기준에 대한 정책적 판단의 문제이기 때문이다. 보편적 의무 또한 이와 같은 특성을 가지게 되나 최초입법을 통한 제도화 이후 그 수준과 범위를 점차로 확대해오고 있는바, 현재로서는 인간다운 생활에 부합하는 급여가 이루어지지 않고 있다고 보기는 어렵다. 다만, 보편적 의무의 대상 및 범위와 관련하여 정보통신 기술의 발전에 따른 새로운 매체의 도입이 정보격차를 확대시킬 수 있다는 점을 감안하여 입법자는 항상 능동적이고 개방적인 입장을 취해야 할 것이다. 따라서 현행과 같이 보편적 의무를 대상을 열거의 형식으로 경직되게 규정하기보다는 먼저 「전기통신사업법」에서 그 대상을 정하는 방식과 기준 그리고 절차를 공정하고 구체적으로 규정하고, 이에 기초하여 동법 시행령에서 현재의 시점에서 보편적 의무에 해당하는 서비스가 무엇인지를 제시하는 방향으로 법령을 개정해야 할 필요가 있다.
- 한편 보편적 의무의 대상에 있어서 ‘모든 이용자’와 ‘장애인·저소득층’ 간에 차등을 둘 것이 아니라 양자에 대해 ‘동일한 보편적 의무의 대상’을 설정하되, 전자에 대해서는 이용요금의 합리적인 설정, 후자에 대해서는 현행과 같이 소득 수준에 따른 사용료 감면 및 감액 비율의 차등 적용과 같이 이원화된 방식을 취하는 것이 적절할 것이다. 사회적 위험의 하나인 ‘질병’에 대해 비용의 부담능력이 있는 국민에 대해서는 사회보험 방식으로, 부담능력이 없는 경우에는 의료급여의 형식으로 지급되고 있다는 점이 이와 같은 경우에 해당한다.
- 인간다운 생활을 할 권리는 사회국가 실현의 국가적 의무를 내포하는 구체적인 청구권을 그 내용으로 하기 때문에 그 자체가 공공복리의 실현에 해당한다, 따라서 헌법 제37조 제2항과 사회보장수급권의 관계에 있어서 국가안전보장·질서유지·공공복리를 위한 ‘사회보장수급권’의 제한은 허용될 수 없을 것으로 보인다. 사회보장급여 수준의 충분한 설정이 곧 공공복리를 위하는 것이

기 때문이다. 따라서 장애인·저소득층 등에 대한 보편적 역무의 수준의 하향 조정 또는 감면대상자의 축소는 사회통념상 ‘정당한 이유’에 근거하여 제한적으로 허용되어야 할 것이다.

- 급여의 제한과 관련해, 사회보장수급권은 사회적 위험에 처한 국민의 생존권 확보를 위한 필수불가결한 요소이므로 제한 또는 정지될 수 없는 성질의 것이지만, 현실적으로 사회보장수급권에 대한 어떠한 형식으로의 제한은 불가피하다. 현행 「보편적역무손실보전금 산정방법 등에 관한 기준」은 명의 도용 등 이동전화 사용에 있어서 ‘도덕적 해이’가 발생할 수 있는 점을 고려하여 감면을 받을 수 있는 이용요금을 1인당 월 3만원, 가구당 월 10만원으로 한정하여 상한을 두었으나, 이는 (i) ‘법률’에 의한 제한이 아니라는 점, (ii) 잠재적인 도덕적 해이자를 위해 전체 수급권자의 사회보장수급권을 일률적으로 제한하는 결과를 가져온다는 점에서 불합리하다. 오히려 「의료급여법」 등 개별 사회보장법의 입법태도를 참고로 하여 「전기통신사업법」 내에 보편적 역무에 있어서의 도덕적 해이 발생을 대비한 제재규정을 두는 방법이 보다 바람직할 것이다. 다만, 그 규정의 방식에 있어서 포괄적이고 추상적인 표현을 지양하고 명확한 요건을 설정해야 한다.

목 차

요약본	V
제1장 서론	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구목표 및 주요 핵심내용	5
가. 연구목표	5
나. 연구의 내용 및 범위	5
제2장 보편적 서비스 관련 설문조사 결과	7
1. 이동통신 시장의 현황 및 특성	7
가. 이동전화서비스 영역의 확장	7
1) 이동전화서비스 기술의 진화	7
2) 이동전화 단말기 기능 및 서비스 진화	9
나. 국내 이동통신 서비스의 시장구조	12
2. 보편적 서비스 인식에 대한 설문조사 결과	17
가. 조사 내용 및 방법	17
나. 조사결과	18
1) 이동전화 서비스의 필수성에 대한 조사결과	18
가) 주로 이용하는 매체에 관한 질문	18
나) 이용요금에 대한 조사결과	20
다) 매체별 필수성 평가결과	21
라) 매체별 평가	24
2) 휴대전화 이용에 관한 조사결과	29

3) 휴대전화의 보편적 서비스 인식에 대한 조사결과	32
가) 휴대전화 서비스의 요금감면에 대한 인식	32
나) 사회적 취약계층의 휴대전화 이용 불편사항	33
다) 이동전화 요금 감면정책에 대한 설문결과	34

제3장 보편적 서비스의 헌법 이론적 기초39

1. 사회국가원리39

가. 이념적 기초	39
나. 헌법 구성원리로서 사회국가원리에 관한 논쟁	39
다. 법적 개념으로서 생존배려	40
1) 생존배려의 의의	40
2) 생존배려의 다원적 구조와 생존책임의 단계	41
라. 법적 개념으로서 생존배려	41
마. 생존책임의 실현방안	42
1) 영조물에 의한 급부행정과 사법의 한계	42
2) 공기업에 의한 생존책임의 실현	42

2. 생존배려의 주체로서 공기업43

가. 공기업의 개념과 특성	43
나. 국가의 경제활동의 정당성	44
다. 국가목적과 공공복리	45
라. 공기업과 경제성	46
1) 경제성의 의의	46
2) 법원칙으로서 경제성원리	46
3) 생존배려에 있어서 경제성원리	47
4) 공기업에서 경제성원리의 실현	48

마. 소결	48
3. 공기업 민영화와 보편적 서비스	49
가. 시장개방과 공기업 민영화의 의의	49
나. 생존배려에서 보편적 서비스로의 전환	49
다. 보편적 서비스제도 - 통신서비스를 중심으로	50
1) 미국에서 보편적 서비스제도의 형성과 변화	50
2) 유럽에서 보편적 서비스제도	52
3) 헌법문제로서 보편적 서비스제도	53
4. 사회적 기본권의 헌법적 실현구조	54
가. 사회적 기본권의 이념	54
나. 사회적 기본권의 미시적 실현구조	54
1) 국가의 조정기능에 의한 사회적 기본권의 실현	54
2) 국가의 직접개입에 의한 사회적 기본권의 실현	54
다. 사회적 기본권의 거시적 실현구조	56
1) 현실적 실현조건	56
2) 결정의 가치판단성과 유동성	56
3) 사회적 기본권 실현에 있어서 규범과 현실	57
4) 사회적 기본권과 민주주의 원리 그리고 법치국가원리	58
가) 민주주의원리와의 관계	58
나) 법치국가원리와의 관계	58
5) 사회적 기본권 실현의 한계	59
5. 사회적 기본권과 ‘인간다운 생활을 할 권리’에 관한 해석론	60
가. ‘인간다운 생활을 할 권리’의 헌법적 의의	60
나. 권리의 내용과 법적 성격	61
1) 내용	61

2) 주관적 공권의 성립 범위	62
다. 헌법재판소의 입장과 이론적 검토	63
1) 헌법재판소의 기본입장	63
2) 검토	63
6. 사회적 기본권의 기능제고를 위한 정책적 제언	65
가. 사회적 기본권에 대한 패러다임 전환의 필요성	65
나. 실현방법의 다원성	66
다. 제도운영의 투명화 필요성	67
라. 형평의 증진과 탈정치화의 필요성	67
마. 탈표준화의 요청	68
 제4장 주요국의 보편적 서비스 제도	69
 1. 미국의 보편적 서비스 제도	69
가. 서론	69
나. 보편적 서비스 개념의 발전	70
다. 초기 미국의 통신정책과 보편적 서비스의 정착	73
라. Bell 독점체제의 와해와 보편적 서비스의 변화	74
마. 미국의 1996년 통신법 개정과 보편적 서비스	75
1) 미국 1996년 통신법과 보편적 서비스 개혁	75
2) 보편적 서비스의 결정	77
바. 보편적 서비스 내용	78
1) 고비용 지원제도	78
2) 저소득층 지원제도	79
3) 학교 및 도서관 프로그램	80
4) 시골의료기관 지원제도	80

사. 사업자의 지정 및 손실보전	80
아. 보편적 서비스 기금(USF) 부담에 관한 법적 문제	81
1) 통신서비스와 정보서비스 구분의 연혁	82
2) 정보서비스로서의 케이블 모뎀과 DSL	83
3) VoIP 서비스 제공자의 기금부담의무	85
2. 기타 국가의 보편적 서비스 제도	86
가. 독일 통신법	86
1) 보편적 서비스의 내용	86
2) 요금의 적정성	86
3) 보편적 서비스의 제공의무	87
4) 손실보전	87
5) 보편적 서비스 부담금	87
나. 호주	88
다. 영국	89
라. 일본	90
마. 시사점	90
3. 보편적 서비스와 개인적 공권 성립여부	92
 제5장. 보편적 서비스 개념의 사회보장법적 의의	94
 1. 논의의 필요성	94
2. ‘사회보장수급권’과 ‘보편적 역무를 제공받을 권리’	103
가. ‘사회보장수급권’의 개념 및 특징	103
1) 사회보장수급권의 개념	103
2) 사회보장수급권의 특징	103

나. ‘사회보장급여’로서의 ‘보편적 의무’	104
1) 사회적 위험으로서의 정보(또는 의사소통)의 격차	104
2) 보편적 의무 개념의 이원화의 필요성	106
다. ‘관련 복지제도’로서의 보편적 의무	108
1) 보편적 의무와 「사회보장기본법」상의 사회보장의 유형	108
2) 관련 복지제도 규정의 문제점	109
 3. 보편적 의무의 범위와 수준	113
가. ‘인간답게 살 권리’의 의의	114
나. 보편적 의무의 수준	115
1) 급여의 적절성의 정도	115
2) 보편적 의무의 범위	117
3) 급여 수준 및 대상자의 축소 가능성	126
 4. 급여의 제한	128
 5. 소결	131
 참고문헌	134

표 목 차

<표 2-1> OECD 국가의 사업자 순위별 가입자 점유율(2008년 4분기)	13
<표 2-2> OECD 국가의 상위 사업자별 HHI 지수	16
<표 2-3> 설문대상자의 특성	18
<표 2-4> 주로 이용하는 매체	19
<표 2-5> 주요 특성별 주 이용 매체	19
<표 2-6> 월별 이용요금 순위	20
<표 2-7> 주요 특성별 월 이용요금 최대 매체	21
<표 2-8> 성별 매체별 필수성에 대한 평가	22
<표 2-9> 학력별 매체별 필수성에 대한 평가	23
<표 2-10> 연령별 매체별 필수성에 대한 평가	23
<표 2-11> TV에 대한 집단별 평가결과	26
<표 2-12> 휴대전화에 대한 집단별 평가결과	27
<표 2-13> 인터넷에 대한 집단별 평가결과	28
<표 2-14> 주요 속성별 주 이용 서비스	29
<표 2-15> 주요 속성별 주 이용 서비스 평가	31
<표 2-16> 주요 속성별 요금감면 필요성 평가	33
<표 2-17> 주요 속성별 취약계층 불편 평가	34
<표 2-18> 요금감면 정책에 대한 추가의견	36
<표 2-19> 휴대전화 이용료 감면 수준에 대한 기타의견	37
<표 2-20> 요금감면정책의 적용대상	38
<표 5-1> 보편적 서비스 관련 법령의 제·개정 연혁	96
<표 5-2 > 사회보장기본법·전기통신사업법의 비교	101
<표 5-3> 장애인·저소득층 등에 대한 요금 감면 현황	111
<표 5-4> ‘모든 이용자’와 ‘장애인·저소득층 등’에 대한 보편적 의무 비교 ..	121
<표 5-5> 참고 : 개별 사회보장법 상의 급여제한 및 벌칙 규정	129

그 립 목 차

[그림 1-1] 연구내용 및 범위	5
[그림 2-1] 이동전화 기술진화 방향	8
[그림 2-2] 휴대형 미디어 기기구분	10
[그림 2-3] 유선 및 무선전화 서비스 가입자 수 변화추이	11
[그림 2-4] 국내 이동통신 가입자수 변화	12
[그림 2-5] OECD 국가의 이동전화 1-2위 사업자의 시장점유율	14
[그림 2-6] OECD 국가의 이동전화시장의 시장집중도(HHI)	15
[그림 2-7] 각 매체별 필수성 평가결과	21
[그림 2-8] 매체별 필수성 평가결과	24
[그림 2-9] 주요 이용 서비스	29
[그림 2-10] 이동전화 서비스 부재시 불편도	31
[그림 2-11] 매체별 요금감면의 필요성 평가결과	32
[그림 2-12] 사회적 취약계층의 휴대전화 이용의 어려움 평가	33
[그림 2-13] 이용요금 감면정책 인지 여부	34
[그림 2-14] 현 감면 제도에 대한 평가	35
[그림 2-15] 휴대전화 감면정책의 적절성 평가	37
[그림 2-16] 비용부담 주체에 대한 설문결과	38
[그림 5-1] ‘보편적 의무’의 사회보장법 상의 지위	107

제1장 서론

1. 연구의 필요성

정보통신부문의 기술혁신과 수요의 다양화와 고도화는 멀티미디어 등의 이용 확대를 가져와 보편적 서비스의 범위를 음성전화에서 벗어나고도 정보통신 서비스로 확대되어야 한다는 요구에 직면하고 있다. 이러한 요구는 정보통신 서비스가 커뮤니케이션의 필수적인 수단으로 인식되기 시작하면서 보편적 서비스의 내용에 대한 인식의 패러다임에 대한 전환을 요구하는 것으로 볼 수 있으며, 그 배경으로는 고도 정보사회가 정보를 가진 사람들(haves 또는 information rich)과 정보를 갖지 못한 사람들(have-nots 또는 information poor)로 양분될 가능성이 자리매김하고 있다.

이와 같은 인식론적 전환의 요구는 법 제도적 관점에서 다음과 같은 과제로 이어진다. 즉, 경쟁 환경에서도 보편적 서비스의 내용을 어떻게 설정할 것이며, 이에 관련된 정책 수단을 어떻게 변화시킬 것인가 즉, 정보사회에서 보편적 서비스의 범주의 확대 요구 등을 어떻게 구체화하고 발전시켜 나갈 것인가 등으로 정리될 수 있다. 그런데, 보편적 서비스 제도의 변화는 기존 보편적 서비스 제도에 의한 수급권의 내용에 있어 변경 내지 급여수준의 변경을 가져오는데, 이는 권리침해 주장으로 이어지고 있다. 또한, 수급대상자에 대한 지속적인 확대 주장도 제기되고 있다.

이러한 법률문제를 해결하기 위해서는 보편적 서비스(개념)의 규범적 성격에 대한 검토가 선결과제로 제기된다. 규범은 크게 규칙(Regeln)과 원리(Prinzip)로 구분되는데, 규칙은 확정적 당위를 내포하는 반면 원리는 잠정적 당위를 포함한다. 그리고 그 적용형식에 있어서도 규칙은 포섭(Subsumtion)에 의해 추론되는 반면, 원리의 적용형식은 형량(Abwägung)이다. 이처럼 어떠한 당위명제가 어떠한 규범적 성격을 갖는가에 따라 그 적용형식 내지 충돌 시 그리고 권리주장의 인정여부

및 그 해결방법이 서로 다른 까닭에 당위명제로서 보편적 서비스의 규범적 성격이 규칙인지 아니면 원리인지에 대한 검토는 필수불가결하다고 할 것이다.

결국, 보편적 서비스와 관련된 각종 현안 법적 문제를 해결하고 나아가 향후 제도 변경으로 인하여 발생할 것으로 예상되는 법적 분쟁을 예방하기 위해서는 이 같은 보편적 서비스의 규범적 성격에 대한 검토가 요구된다고 할 것인 바, 이는 보편적 서비스의 이념이 무엇인지에 대한 규명으로부터 출발되어 질 수 있으며, 이를 위해서는 우리 헌법상 사회국가 원리 내지 복지국가원리 그리고 생존권 이념의 형성과 특성에 대한 검토가 요구된다.

특히, 보편적 서비스의 원칙은 기술 혁신과 수요의 변화, 그리고 규제 정책의 변화에 따라 변화하여 왔다. 전화의 보급 초기에 설정된 즉시 설치와 즉시 연결 또는 보편성과 공평성의 원칙이 기본적인 전화수요가 대체로 충족된 다음에는 살고 있는 장소에 관계없이 전화를 비롯한 기본적인 통신서비스를 이용할 수 있을 것(availability), 전화의 가입비와 이용 요금의 저렴할 것(affordability) 그리고 정보 자원에 대한 접근할 수 있을 것(accessibility) 등의 다양한 관점에서 보편적 서비스를 정의하는 것으로 변화하고 있다. 이와 함께 통신시장에 경쟁이 도입되면서 서비스품질(quality)의 확보 등이 중요하게 제기되고 있다. 이와 같이 변화하고 있는 보편적 서비스의 원칙과 정의에 대한 다양한 관점을 OECD는 다음과 같이 제시하고 있다.

- 지리적인 한계를 뛰어 넘은 보편적인 접근(universal geographic access)
- 보편적인 저렴한 접속(universal affordable access)
- 보편적인 서비스 품질(universal service quality)
- 신체장애자들의 보편적인 접근(universal access by the disabled)
- 보편적 서비스의 요금(tariffs for universal service)

한편, 공급 측면에서의 기술의 혁신은 수요의 고도화·다양화를 가져와 서비스의 융합과 멀티미디어의 활용을 진전시키고 있다. 이에 따라 이러한 멀티미디어 이용의 보편화와 정보기반구조의 정비는 기존의 단순한 음성전화를 뛰어넘어 보편적 서비스의 범주를 고도의 전기통신 및 정보서비스를 포함하여야 한다는 요구로 나타나고 있다.

미국은 1934년 통신법에서 정의된 보편적 서비스의 개념을 21세기 국민의 정보 요구에까지 확대하는 것이라고 천명하고 있다. 기본적 공평이란 점에서 미국은 국민이 통신 혹은 정보를 가진 자와 가지지 않은 자로 나누어진 상태를 만들기 위해 보편적 서비스의 확대된 개념을 만들어 낼 것을 약속하고 있다. EU도 1995년 5월 범유럽통신망-통합 광대역통신망(TENs-IBC)을 위한 일련의 가이드라인에 관한 결정 이후 정보사회를 위한 실천계획(Europe's way to the information society)등 일련의 정보사회 계획이 발표되고 실행하는 과정에서 보편적 서비스는 유럽을 묶는 중요한 개념으로 위치 지워지고 있다. 이와 같이 새로운 정보 인프라스트럭처의 구축을 통한 고도 정보사회로의 이행과정에서 보이고 있는 사회적 가치와 목표의 변화는 보편적 서비스의 범주를 확대할 것을 구하고 있으며, 보편적 서비스의 의미에 대한 변화를 추구하고 있다.

보편적 서비스 제도의 변화는 기존 보편적 서비스 제도에 의한 수급권의 내용에 있어 변경 내지 급여수준의 변경을 가져오는데, 이는 권리침해 주장으로 이어지고 있다. 또한, 수급대상자에 대한 지속적인 확대 주장도 제기되고 있다. 이와 같은 각종 현안 법적 문제를 해결하고 나아가 향후 제도 변경으로 인하여 발생할 것으로 예상되는 법적 분쟁을 예방하기 위해서는 보편적 서비스(역무) 개념 형성의 토대에 관한 규범론적 검토 필요하다.

이 같은 규범론적 검토는 구체적으로 보편적 서비스 이용권 내지 접근권의 권리성 인정여부에 대한 기준 내지 원칙 설정에 기여할 것으로 보이며 또한, 보편적 서비스의 범위 내지 대상 확대 요구에 대한 판단기준의 확립에도 중요한 단서

를 제공할 것으로 판단되어 진다.

지금까지 보편적 서비스 제도에 대한 논의는 매우 다양하게 이루어졌으나, 주로 통신 시장의 자유화와 개방화의 심화에 따른 전통적인 보편적 서비스 정책을 경쟁환경에 맞추어 재구조화 하는 방안 등에 초점이 맞추어져 왔으며, 경쟁 환경 하에서 보편적 서비스를 유지·발전시키기 위해서는 경쟁 중립적인 새로운 정책 수단이 필요하며, 개방화된 환경에서는 분명한 보편적 서비스의 원칙과 정책이 구체화되어야 필요성에 대한 논의가 핵심으로 다루어져 왔다.

보편적 서비스가 비단 사회·경제적 발전에 관련된 산업정책적 문제에 국한되지 아니하고, 국가의 국민에 대한 사회보장적 성격을 갖는다고 한다면 이른바 보편적 서비스 이용권 내지 접근권을 둘러싼 법적 분쟁을 해결하기 위한 기준 마련이 요구되며 또한, 보편적 서비스의 범위에 대한 기준 역시 요구된다는 점을 **간과할 수 없다**. 따라서 보편적 서비스와 관련된 구체적인 법률관계에 대한 연구가 필수불가결하다고 할 것이며, 이 같은 문제에 대한 공법적 관점에서의 연구는 이 연구가 첫 시도라고 할 수 있다.

2. 연구목표 및 주요 핵심내용

가. 연구목표

- 보편적 서비스(역무) 개념 형성의 토대에 관한 규범론적 검토 필요
- 보편적 서비스 이용권 내지 접근권의 권리성 인정여부 검토
- 보편적 서비스의 범위 내지 대상 확대 요구에 대한 판단기준의 확립

나. 연구의 내용 및 범위

본연구의 내용 및 범위는 다음의 [그림 1-1]과 같다.

[그림 1-51] 연구내용 및 범위



연구 내용은 보편적 서비스의 개념을 법적으로 정립하는 부분과 법적 개념이 얼마나 타당한지에 대한 검토부분으로 구성되며, 각 부분은 상호 유기적인 구조로 각 부분이 다른 부분의 체계 및 타당성 점검의 준거가 된다.

개념정립에 의한 보편적 서비스 부분 설정을 바탕으로 법적성격규정을 통해 일반인 인식조사의 기본적인 조사 변인과 방식이 결정됨. 또한 인식조사의 결과를 바탕으로 다시금 법적 성격규정의 내용과 범위를 결정하게 된다.

1) 보편적 서비스 개념 형성의 이론적 기초로서 국가의 생존배려의무의 내용과 한계 검토 : 사회국가원리의 실현과 한계에 관한 헌법 이론적 분석하고,

2) 보편적 서비스 대상 획정을 위한 기준 마련을 위해 정보화 서비스의 보편적 서비스 해당여부를 둘러싼 논의에 관한 해외사례 분석 및 비교법적 고찰하며

3) 보편적 서비스 이용권 내지 접근권 논의의 타당성 검토하기 위해 공권의 성립여부, 보편적 서비스 제공의 규범적 성격을 분석하게 된다.

4) 일반인 대상 보편적 서비스 인식조사를 실시하여 전반적인 의견을 수렴한다. 일반인 3000명을 대상으로 설문조사를 실시하며, 조사내용은 보편적 서비스 제공의 성격분석을 바탕으로 보편적 서비스 개념 설문과 보편적 서비스의 내용 및 종류에 대한 필요성, 타당성 설문, 기타 연구에서 설정되지 않았으나 보편적 서비스로 제공되기 희망하는 서비스를 조사한다.

- 조사계획 : 일반인 3000명(수도권을 대상으로 비례할당 표집하여 집행)
- 조사방식 : 일반인 조사 (직접면접조사)

제2장 보편적 서비스 관련 설문조사 결과

1. 이동통신 시장의 현황 및 특성

이동전화 서비스에 보편적 서비스의 개념을 적용할 것인가에 대한 기본준거로 이동전화서비스가 보편적 서비스로 지정될 만큼 보편적인가에 대한 것이다. 이는 2가지 측면의 검토를 요하는데, 하나는 이동전화 기술이 보편적 서비스로 지정될 만큼 기술적으로 성숙하였는지에 대한 검토와 더불어, 이동전화 서비스가 대중적이며, 필수적인 서비스인 서비스인지 판단하는 것이다. 2장에서는 이동전화서비스에 보편적 서비스의 개념을 적용할 것인가를 판단하기 위해 이동전화 서비스의 현황과 시장구조 등을 통해 이동전화의 보편적 서비스 개념적용 가능성을 판단해 보고자 한다.

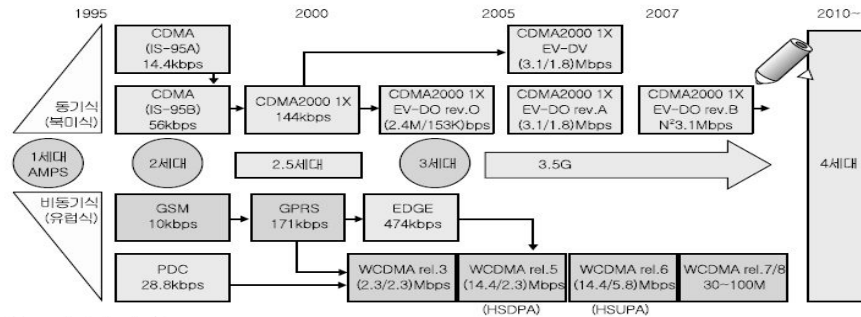
가. 이동전화서비스 영역의 확장

1) 이동전화서비스 기술의 진화

이동전화 서비스의 기술은 지속적으로 발전하고 있다. 언제, 어디서나 누구와도 커뮤니케이션하고자하는 욕구에 부응하기 위해 발명된 이동전화서비스는 초기 제한적인 서비스 수혜자에서 점차 더 많은 사람이 더욱 저렴한 비용으로 서비스를 이용할 수 있도록 서비스 접근 가능성을 확대해 나가고 있다. 또한 초기 주로 음성통화 위주의 서비스에서 점차 데이터서비스로 변화하고 있으며, 최근 고속의 무선 데이터 서비스를 요구하는 이용자의 요구에 대응하고 있다.

이동전화 서비스는 크게 4세대에 걸쳐 기술이 발전하여 왔는데, 먼저 1세대와 2세대는 음성통화 중심의 서비스 개발과 고도화에, 3세대는 음성통화의 지역이동성 및 보다 향상된 데이터, 영상서비스를 제공할 수 있도록 하는 것이며, 4세대는 완벽한 멀티미디어 서비스를 제공할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 진화과정은 [그림 2-1]에 나타나 있다.

[그림 2-1] 이동전화 기술진화 방향



출처: 김근식(2009). 25쪽.

먼저, 1세대는 아날로그 셀룰러 방식⁵⁾을 도입하면서 가입자를 획기적으로 늘릴 수 있었는데, 미국의 AMPS(Advanced Mobile Phone Services)와 영국의 TACS(Total Access Communication Service), 북유럽의 NMT(Nordic Mobile Telephone)등으로 구분되어 각 지역시장에서 적합한 통신서비스를 구축하면서 발전하여 왔다. 1세대 방식은 이동전화서비스를 개시한 측면에서는 의미가 있지만, 이후 지속적으로 이용자가 증가면서 시스템 용량의 한계가 드러나고, 통신비밀 보장 네트워크간 로밍의 문제점이 나타나면서 2세대 시스템에서는 아날로그에서 디지털 방식으로 진화하게 된다. 2세대 방식은 디지털 방식을 기반으로 하여 1세대 에 비해 구축비용 감소, 서비스 품질의 향상, 암호화 등의 측면에서 우위를 가지게 되었다.

2세대 방식으로는 유럽의 GSM(Global System for Mobile)과 미국의 TDMA(Time Divide Multiple Access), CDMA(Code Divide Multiple Access), 일본의 PDC(Public Digital Cellular)이 있다. 이중 CDMA는 우리나라가 1996년 전 세계 처음으로 상용화하여 전세계적인 확산이 진행되고 있다. 이러한 2세대 서비스의 특징은 기존의 음성전화 서비스 외에 다양한 데이터 서비스를 제공하는 것

5) 셀룰러 방식은 동일한 주파수를 지역(cell)으로 구분하여 이용하도록 하는 것인데, 이때 다른 지역에서 이용하는 주파수와 간섭이 일어나지 않을 만큼 충분히 떨어진 셀로 구성되어 무선주파수 이용을 극대화한 기술을 의미한다. 자세한 것은 김영석(2004) 디지털 미디어 참조.

으로 발전하고 있다. 이러한 추세에 효율적으로 대응하기 위해 GPRS(General Packet Radio Service), EDGE(Enhanced Data rate for Global Evolution), CDMA2000등 새로운 전송기술이 확산되었다.

제3세대 서비스는 증강된 멀티미디어 기능을 지원하면서, 고속 데이터 서비스를 이용할 수 있는 무선네트워크 접속방식에 집중되어 있는데, 일반적으로 IMT-2000으로 불리며, 기술적으로 GSM을 기반으로 한 WCDMA 및 CDMA 기반의 CDMA2000방식이 주를 이루고 있다. 이러한 2세대 기술의 특징은 멀티미디어 서비스를 위한 빠른 전송망의 확보이다. 현재 서비스되고 있는 3.5세대 서비스인 HSDPA도 3세대 기술의 하나이다.

제4세대 방식은 3세대의 약점을 보완하며, 시스템의 효율성을 더욱 향상시키기 위한 방안으로 ①주파수 효율성 향상, ②셀커버리지 증대, ③서비스 품질 및 서비스 등급 차별화 등에 의한 가격대비 전송률 최적화, ④서비스의 효율적 지원을 위한 단말기 하드웨어 재구성 ⑤All IP환경을 위한 패킷전송 시스템 구현 ⑥3세대 시스템, 근거리 무선통신 시스템, 방송시스템과 같은 기존 시스템과의 동기화 또는 컨버전스를 위해 개발이 진행 중이다.

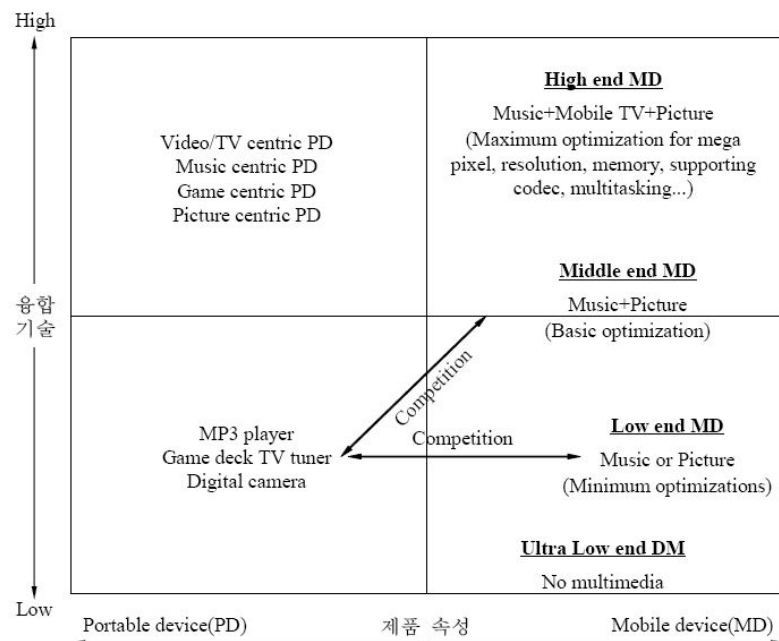
2) 이동전화 단말기 기능 및 서비스 진화

최근 이동전화단말기는 다양한 차원의 기술발전을 바탕으로 다양한 기능의 융합을 선도하는 매체중 하나가 되었다. 이동전화는 기존의 음성통화기능을 넘어 무선인터넷, 멀티미디어 컴퓨팅 기능을 추가하고 있는데, 이러한 단말기의 기능 확장은 이동전화를 중심으로 다양한 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크 서비스의 융합을 추동하고 있다. 이러한 이동전화 단말기의 기능융합은 다음의 [그림 2-2]에 잘 나타나고 있다.

그림에서 보는 바와 같이 휴대형 미디어 기기들은 융합기술의 정도 및 제품 속성을 기본적인 축으로 4가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 여기서 중요한 것은

이동전화기기의 융합기술 수용정도에 따라 차이가 있으나 대부분의 휴대용 미디어 기기들의 기능이 이동전화에 포함되고 있다는 점이다. 즉, MP3, 디지털 카메라 등의 기본적인 기능 뿐 아니라 동영상 플레이어, 게임 등의 기능이 이동전화의 기본적인 기능으로 포함되고 있다는 점이다.

[그림 2-2] 휴대형 미디어 기기구분



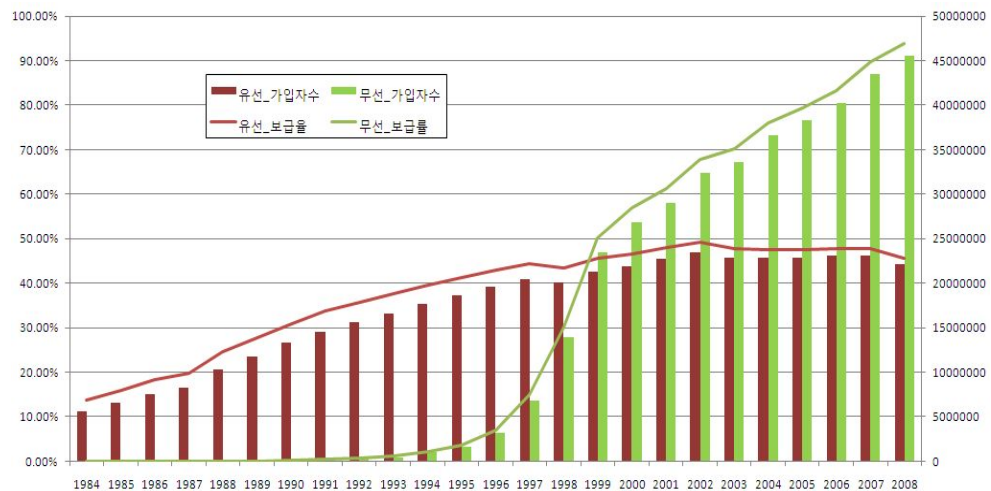
출처: 김민식(2007). 23쪽.

뿐만 아니라 이동전화는 IC칩을 기반으로 한 은행업무, 개인화된 단말기의 특징을 기반으로 한 상거래, 단문문자서비스를 이용하는 공지 및 공공서비스 등으로 이용영역이 확대되고 있으며, 이에 따라 이동전화는 점차 생활의 필수적인 서비스로 자리 잡아 가고 있다. 더욱이 이동전화는 기존의 유선전화의 기능을 보완하거나 부가적인 기능을 수행하는 것으로 인식되었으나, 최근에는 이동전화서비스가 유선전화의 기능을 점차 대체하고 있는 것으로 나타났다(김창건, 2002).

우리나라의 유선/이동전화 서비스 이용현황을 살펴보면, [그림 2-3]에서 보는

바와 같이 유선전화의 경우 1997년까지 꾸준한 성장세를 보이다 1998년 가입자 수가 감소하였고, 이후 1998년 처음으로 가입자 수가 감소하여 이후로는 그 성장세가 둔화되었다. 2008년 현재 유선전화 가입자 수는 2,213만명이고, 보급률은 45.53%에 머물고 있는 상태이다. 반면, 이동전화 가입자는 1996년 이후 급격히 늘어나 1999년에는 이동전화 가입자가 유선전화 가입자를 넘어섰고, 2006년에는 4,000만명을 돌파, 2008년 현재 보급률이 93.83%에 달하고 있다.

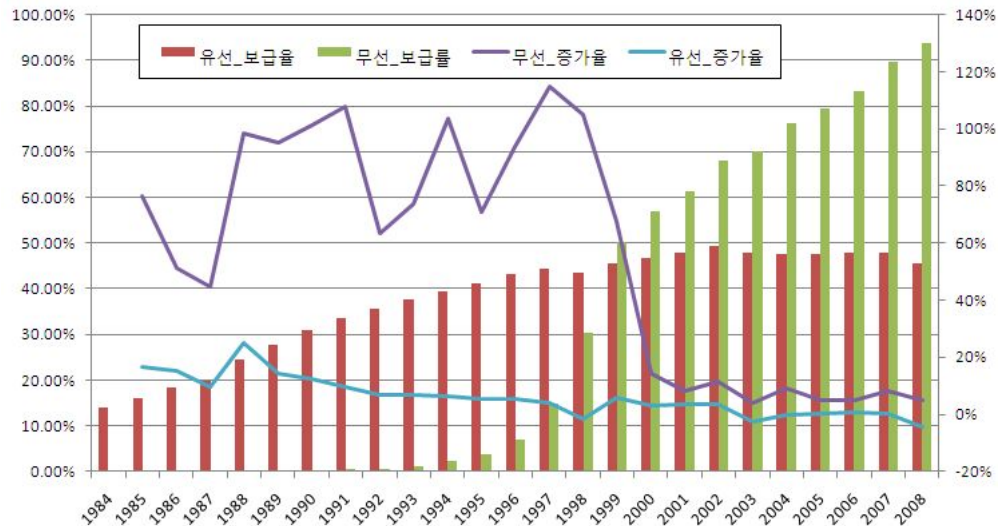
[그림 2-3] 유선 및 무선전화 서비스 가입자 수 변화추이



출처: e나라지표, 방송통신위원회(1998).

유선전화 및 유선전화의 보급률 및 이용자 증가율은 다음의 [그림 2-4]에서 보는 바와 같이 유선전화의 경우 2003년 이용자가 증가하지 않고 오히려 감소하는 추세를 보인 이래 1% 미만의 성장세를 보이다, 2008년 오히려 전년에 비해 성장률이 4.32% 감소하여 45.53%의 보급률을 보이고 있다. 반면 이동전화의 경우에는 2000년 이후 성장세가 크게 둔화되었지만, 아직도 5% 내외의 성장세를 보이고 있으며, 2008년 현재 보급률 94%를 보이고 있다. 결국 이동전화서비스의 이러한 보급현황으로 볼 때 통신분야의 보편적 서비스로서 이동전화는 충분한 지위를 확보하고 있다고 볼 수 있다.

[그림 2-4] 국내 이동통신 가입자수 변화



출처: e나라지표, 방송통신위원회(1998).

나. 국내 이동통신 서비스의 시장구조

이동전화는 전파를 이용해야 하는 특수성으로 인해 다른 시장에서 찾아볼 수 없는 독특한 특성을 내재하고 있다. 이현우(2008)는 ①전파의 희소성에 따른 사업자수 제한 ②주파수의 효율성에 따른 비용조건 차이 ③규모의 경제로 인한 과점적 시장구조를 들고 있다. 먼저 전파의 희소성에 의한 사업자수 제한이란 전파자원을 이용하는 다른 무선 서비스와 동일하게 서비스 제공에 필수적인 주파수 대역의 할당이 이루어지지 않는 이상 신규사업자의 진입이 원천적으로 불가능하다. 이러한 현상은 커뮤니케이션 기술의 진보에 따라 유선전화의 자연독점성이 점차 약화되고 있는 것과 달리 이동전화 시장은 주파수의 희소성이 진입장벽으로 작용하여 시장구조에 심대한 영향을 미치고 있다는 것이다. 다음의 <표 2-1>은 OECD 국가별 이동전화 사업자의 수와 가입자 점유율을 비교한 것이다. 우리나라의 경우 1997년 5개, 2001년 4개, 2002년 3개로 사업자 수가 점차 감소하였고, 그에 따라 사업자의 가입자 점유율은 증가하였다. 그에 따라 [그림 2-5]에서 보는

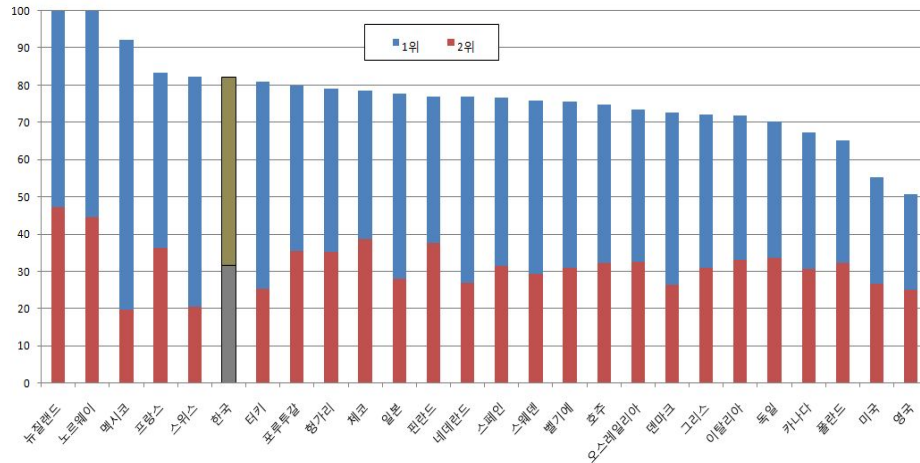
바와 같이 2008년 4분기 현재 상위 2개 사업자의 시장점유율은 82%이며, 이는 OECD 26개 회원국 중 6위를 차지 할 만큼 시장의 집중도가 높은 편이다.

<표 2-1> OECD 국가의 사업자 순위별 가입자 점유율(2008년 4분기)

사업자수	1위	2위	3위	4위	기타
오스트레일리아	40.7	32.6	18	8.7	
호주	42.6	32.2	19.5	5.8	
벨기에	44.7	30.9	24.4		
캐나다	36.8	30.6	28.4	2.0	2.2
체코	39.9	38.7	21.3		
덴마크	46.2	26.5	21.8	5.6	
핀란드	39.5	37.5	23.1		
프랑스	47.1	36.2	16.7		
독일	36.5	33.7	16.6	13.2	
그리스	41.2	30.9	27.9		
헝가리	43.9	35.1	21.9		
이탈리아	38.5	33.2	18.7	9.7	
일본	49.6	28.0	18.3	4.2	
한국	50.5	31.5	18.0		
멕시코	72.3	19.7	4.5	3.5	
네덜란드	49.8	27.0	23.1		
뉴질랜드	52.7	47.3			
노르웨이	55.4	44.6			
폴란드	32.9	32.3	30.2	4.6	
포르투갈	44.2	35.5	20.3		
스페인	45.0	31.5	21.7	1.8	
스웨덴	46.6	29.3	16.6	7.4	
스위스	61.9	20.4	17.8		
터키	55.7	25.2	19.1		
영국	25.5	25.1	22	20.9	6.5
미국	28.5	26.7	18.2	12.1	14.5

출처: Merrill Lynch, Global Wireless Matrix 4Q08

[그림 2-5] OECD 국가의 이동전화 1-2위 사업자의 시장점유율



출처: Merrill Lynch, Global Wireless Matrix 4Q08

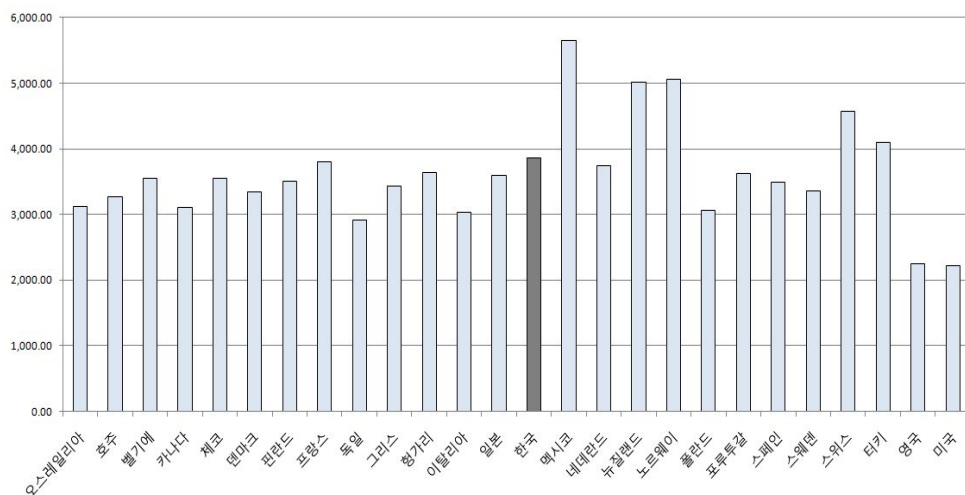
둘째, 일반적으로 동일한 이동전화서비스는 유사한 대역의 전파를 이용하지만 기존에 인접된 대역의 전파로 가입자 수용의 한계에 이르고, 인접한 대역의 전파가 다른 용도로 사용되는 경우가 많아 비교적 대역간 거리가 큰 전파가 동일한 이동전화서비스에 이용된다. 일례로 800MHz 대역의 이동전화와 1800MHz 대역의 PCS 이동전화를 들 수 있다. 다시말해 동일한 출력하에서 주파수 대역이 낮을 수록 데이터 전송의 효율은 떨어지지만, 전송거리가 길고 회절성이 크기 때문에 전파의 커버리지가 넓어 높은 주파수 대역에 비해 망투자비가 적게 소요된다. 따라서 셀룰러방식의 이동전화는 PCS에 비해 효율적일 수밖에 없으며, 사업자는 어떤 주파수 대역을 이용하는가에 따라 사업자들의 비용조건에 차이가 발생하고, 이러한 차이는 시장구조에 영향을 미치게 된다(이홍재, 2006).

마지막으로 이동전화서비스 사업자가 서비스를 제공하기 위해서는 우선 전국망 구축 및 전국적인 서비스 대리점 확보가 필요하다. 전국망 구축에는 대규모 자본투자가 필요하므로 가입자가 많을수록 1인당 전국망 구축비용이 절감되는 규모의 경제가 발생하게 된다. 따라서 가입자수가 적은 사업자는 규모의 경제를 누리지 못해 비용열위에 빠지게 되고, 이로 인한 수익성 악화와 적정규모의 신규투자

를 하기 어렵게 된다. 이는 결국 서비스 품질의 하락을 유발하여 가입자 기반이 더욱 줄어드는 악순환이 발생할 가능성이 높게 된다. 따라서 이동전화서비스 시장은 과점적인 구조를 가지게 된다.

다음의 <표 2-2>와 [그림 2-6]은 2008년 4분기 현재 OECD 국가별 이동통신 시장 집중도 현황을 비교한 것으로 OECD 국가의 평균적인 이동통신시장 집중도 지수(HHI)⁶⁾는 대부분의 OECD 국가에서 1,800이상으로 나타나 독과점 상태인 것으로 조사되었다. 특히 이동통신사가 2개인 멕시코, 노르웨이, 뉴질랜드 등의 시장 집중도가 높았고, 우리나라의 경우에는 스위스, 터키 다음의 6위의 시장집중도를 보였다.

[그림 2-6] OECD 국가의 이동전화시장의 시장집중도(HHI)



출처: Merrill Lynch, Global Wireless Matrix 4Q08

6) HHI(Herfindal-Hershan Index)는 시장내의 모든 사업자의 점유율을 제곱하여 합한 것으로 사업자의 상대적 규모를 고려할 수 있을 뿐 아니라 사업자간의 불균등 정도를 고려할 수 있어 시장 독점력을 측정하는 지수로 널리 사용되고 있다. 미국 공정거래위원회에 따르면 $HHI < 1000$ 이면 경쟁상태, $1000 < HHI < 1800$ 이면 약한 과점상태, $1800 > HHI$ 일 경우 강한 독과점 상태로 구분된다. 자세한 것은 정갑영(2004) 참조

<표 2-2> OECD 국가의 상위 사업자별 HHI 지수

국가	1위 HHI	2위 HHI	3위 HHI	4위 HHI	기타 HHI	HHI 합계
멕시코	5,227.29	388.09	20.25	12.25		5,647.88
노르웨이	3,069.16	1,989.16				5,058.32
뉴질랜드	2,777.29	2,237.29				5,014.58
스위스	3,831.61	416.16	316.84			4,564.61
터키	3,102.49	635.04	364.81			4,102.34
한국	2,550.25	992.25	324.00			3,866.50
프랑스	2,218.41	1,310.44	278.89			3,807.74
네덜란드	2,480.04	729.00	533.61			3,742.65
헝가리	1,927.21	1,232.01	479.61			3,638.83
포르투갈	1,953.64	1,260.25	412.09			3,625.98
일본	2,460.16	784	334.89	17.64		3,596.69
벨기에	1,998.09	954.81	595.36			3,548.26
체코	1,592.01	1,497.69	453.69			3,543.39
핀란드	1,560.25	1,406.25	533.61			3,500.11
스페인	2,025.00	992.25	470.89	3.24		3,491.38
그리스	1,697.44	954.81	778.41			3,430.66
스웨덴	2,171.56	858.49	275.56	54.76		3,360.37
덴마크	2,134.44	702.25	475.24	31.36		3,343.29
호주	1,814.76	1,036.84	380.25	33.64		3,265.49
오스트레일리아	1,656.49	1,062.76	324.00	75.69		3,118.94
캐나다	1,354.24	936.36	806.56	4.00	4.84	3,106.00
폴란드	1,082.41	1,043.29	912.04	21.16		3,058.90
이탈리아	1,482.25	1,102.24	349.69	94.09		3,028.27
독일	1,332.25	1,135.69	275.56	174.24		2,917.74
영국	650.25	630.01	484.00	436.81	42.25	2,243.32
미국	812.25	712.89	331.24	146.41	210.25	2,213.04

출처: Merrill Lynch, Global Wireless Matrix 4Q08

2. 보편적 서비스 인식에 대한 설문조사 결과

가. 조사 내용 및 방법

이동전화가 필수적인 사회적 커뮤니케이션 수단인지를 파악하고, 보편적 서비스 범위 및 방식에 대한 이동전화 일반이용자의 인식을 조사하기 위하여 1대1 면접방식의 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 연구진이 구성한 구조화된 설문지를 통하여 이루어졌으며, 설문조사는 설문조사 전문기관인 Mbizon에 의해 수행되었다. 설문지는 크게 4가지 부분으로 나누어 구성되었는데, 먼저 주로 이용하는 미디어와 각 미디어별 일상생활 필수성, 의사소통 필수성을 각각의 서비스가 필수적 이다라는 질문에 5점 척도로 응답하도록 하였다. 두번째로 방송서비스의 시청과 이용 및 필요성에 대한 세부항목으로 구성된 질문, 세번째로 이동전화 이용, 전반적 필수성, 세부 서비스별 필수성을 질문하였고, 이동전화의 보편적 서비스의 수준을 가늠하기 위해 감면정책의 필요성, 취약계층의 불편사항, 보편적 서비스의 방식에 대한 질문으로 구성하였다. 다음으로 인터넷 서비스에 대한 이용정도 및 필수성에 대한 질문을 통해 각 미디어 서비스별 필수성을 이용자가 직접 기입하도록 하였다. 마지막으로 이용자의 인구통계학적 특성(성별, 나이, 학력, 가구소득, 직업)을 질문하였다.

설문 조사기간은 2009년 10월 19일부터 11월 2일까지 14일동안 이루어졌으며, 조사대상은 수도권 거주 일반인 300명을 대상으로 삼았다. 표집오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.24\%$ 인 것으로 나타났다. 조사대상자의 일반적인 특성은 다음의 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 설문대상자의 특성

구분		여성	남성	합계
연령대	20대	38	19	57
	30대	43	43	86
	40대	40	40	80
	50대	23	24	47
	60대이상	16	14	30
학력	초등졸-	2	0	2
	중졸	10	2	12
	고졸	62	60	122
	대졸	83	77	160
	대졸+	3	1	4
합계		160	140	300

나. 조사결과

1) 이동전화 서비스의 필수성에 대한 조사결과

가) 주로 이용하는 매체에 관한 질문

주로 이용하는 매체를 알아보기 위해 인터넷, 휴대전화, 유선전화, 지상파 방송, 케이블 방송, 기타의 보기를 제시하고, 가장 많이 소비하는 매체를 순서대로 3개를 제시하도록 설문한 결과, 다음의 <표 2-4>에서 보는 바와 같이 휴대전화가 가장 많이 이용하는 매체로 조사되었다. 휴대전화의 응답비율은 1순위에서 47.0%, 2순위에서 26.7%, 3순위에서 16.3%로 나타났다.

<표 2-4> 주로 이용하는 매체

매체	1순위	2순위	3순위	전체
인터넷	64	101	51	216
휴대전화	141	80	49	270
유선전화	10	24	54	88
지상파	59	60	96	215
케이블	24	35	45	104
기타	2		1	3
합계	300	300	296	896

이동전화 서비스에 대한 이용자 특성별 응답결과는 다음의 <표 2-3>과 같다. 표에서 보는 바와 같이 성별, 학력, 연령별 결과에서도 이동전화는 주요한 이용 매체였다. 다만 중학교 이하의 학력수준과 60대 이상의 연령층에서는 이동전화보다 유선전화를 더 많이 이용하고 있는 것으로 조사되었다.

<표 2-5> 주요 특성별 주 이용 매체

구분		인터넷	휴대전화	유선전화	지상파	케이블	기타	합계
성 별	여성	110	143	61	109	50	3	160
	남성	106	127	27	106	54	0	140
학 력	초등졸-	0	0	2	2	1	0	2
	중졸	1	6	13	9	6	0	12
	고졸	74	109	43	90	48	1	122
	대졸	138	151	30	111	48	2	160
	대졸+	3	4	0	3	1	0	4
연 령 대	20대	54	55	13	34	15	0	57
	30대	76	81	9	65	25	2	86
	40대	57	71	22	54	35	1	80
	50대	25	46	21	35	14	0	47
	60대이상	4	17	23	27	15	0	30

나) 이용요금에 대한 조사결과

이용요금이 많은 매체를 알아보기 위해 인터넷, 휴대전화, 유선전화, 지상파 방송, 케이블 방송, 기타의 보기를 제시하고, 월별 이용요금이 많은 순서대로 3개를 제시하도록 설문한 결과, 다음의 <표 2-6>에서 보는 바와 같이 가장 높은 매체에 대한 질문에 휴대전화가 가장 많은 비용이 소요된다는 응답자가 다수였다. 휴대전화 응답은 1순위 83.3%, 2순위 10.3%, 3순위 4.0%의 수준이었다.

<표 2-6> 월별 이용요금 순위

매체	1순위	2순위	3순위	합계
인터넷	27	199	28	254
휴대전화	250	31	12	293
유선전화	18	24	82	124
지상파	2	14	72	88
케이블	3	30	99	132
기타		2	2	4
합계	300	300	295	895

월별 이용요금에 대한 주요 응답자 특성별 응답결과는 다음의 <표 2-7>과 같다. 표에서 보는 바와 같이 성별, 학력, 연령별 결과에서도 이동전화비용이 가장 높은 매체로 조사되었다. 특히 앞서 이동전화보다 유선전화를 많이 사용한다고 응답한 중졸이하의 학력과 60대 이상에서도 이동전화는 상당히 높은 비용을 지불하고 있는 서비스로 나타났다.

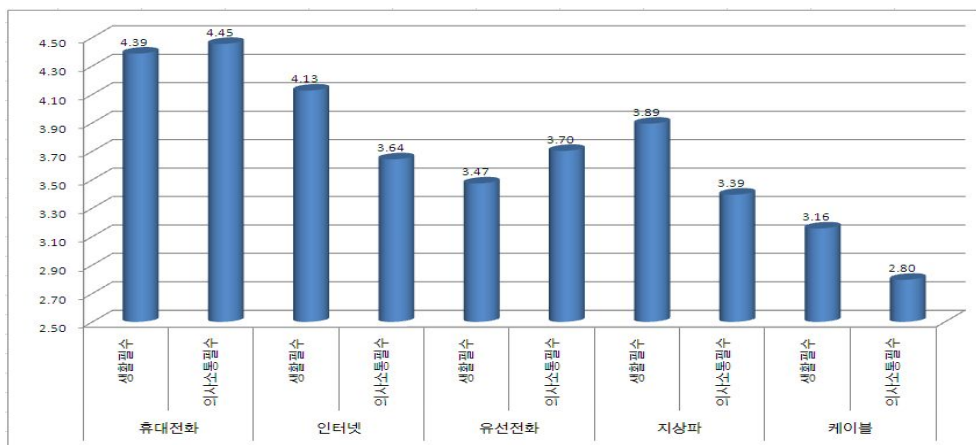
<표 2-7> 주요 특성별 월 이용요금 최대 매체

구분		인터넷	휴대전화	유선전화	지상파	케이블	기타	합계
성 별	여성	136	156	80	41	61	3	160
	남성	118	137	44	47	71	1	140
학 력	초등졸-	1	2	2	1	0	0	2
	중졸	4	9	13	2	6	0	12
	고졸	93	117	50	46	58	1	122
	대졸	153	161	57	38	67	3	160
	대졸+	3	4	2	1	1	0	4
연 령 대	20대	55	57	25	14	20	0	57
	30대	82	86	23	28	36	2	86
	40대	73	79	30	16	41	1	80
	50대	35	47	22	16	21	0	47
	60대이상	9	24	24	14	14	1	30

다) 매체별 필수성 평가결과

각 매체별 생활 필수성과 의사소통 필수성을 알아보기 위해 각 매체별로 ‘일상생활에 필수적이다’와 ‘타인과의 의사소통에 필수적이다’라는 질문을 통하여 평가한 결과, 휴대전화는 생활 필수성(m=4.39), 의사소통 필수성(m=4.45)로 나타나 다른 매체들에 비해 매우 높은 생활 필수성 및 의사소통 필수성을 지니고 있는 것 평가되었다.

[그림 2-7] 각 매체별 필수성 평가결과



매체별 필수성 평가의 차이가 성별로 나타나는지 살펴보기 위하여 일원변량 분석(ANOVA)를 실시한 결과 다음의 <표 2-8>에서 보는 바와 같이 대부분의 매체는 남녀 간의 필수성의 차이가 없는 것으로 나타났으나, 휴대전화의 경우 여성보다는 남성이 생활과 의사소통에서 더욱 필수적으로 평가하는 것으로 나타났다.

<표 2-8> 성별 매체별 필수성에 대한 평가

구분		남성	여성	통계값
생활필수	휴대전화	4.51	4.28	f(1,298)=6.280
	인터넷	4.19	4.08	N.S.
	유선전화	3.46	3.48	N.S.
	지상파	3.90	3.89	N.S.
	케이블	3.25	3.08	N.S.
의사소통 필수성	휴대전화	4.55	4.37	F(1,297)=4.791
	인터넷	3.67	3.62	N.S.
	유선전화	3.66	3.74	N.S.
	지상파	3.36	3.43	N.S.
	케이블	2.86	2.74	N.S.

평가결과의 차이를 학력별로 살펴본 결과 다음의 <표 2-9>에서 보는 바와 같이 방송서비스(지상파, 케이블)의 경우에는 학력별로 큰 차이 없이 필요하다고 평가하는 반면, 휴대전화와 인터넷의 경우에는 대졸 이상의 학력에서, 생활 필수성 및 의사소통 필수성이 높게 평가 되었으며, 유선전화의 경우에는 이와는 반대로 중졸학력 소지자가 다른 집단에 비해 생활 필수성 및 의사소통 필수성이 높다고 평가한 반면, 대졸 이상의 학력자는 매우 필수성을 매우 낮게 평가하고 있었다.

<표 2-9> 학력별 매체별 필수성에 대한 평가

구분		초졸	중졸	고졸	대졸	대졸+	통계값
생활필수	휴대전화	2.00 ^a	3.50 ^a	4.22^b	4.61^b	4.25^b	f(4,295)=13.673
	인터넷	2.00 ^a	2.67 ^a	3.89^b	4.44^b	4.50^b	f(4,295)=18.091
	유선전화	4.00 ^{ab}	4.17^b	3.45 ^{ab}	3.46 ^{ab}	2.50 ^a	f(4,295)=2.559
	지상파	4.00	4.25	3.98	3.81	3.25	N.S.
	케이블	2.50	2.92	3.30	3.09	2.75	N.S.
의사소통 필수성	휴대전화	3.50 ^a	4.08 ^{ab}	4.29 ^{ab}	4.61^b	4.75^b	f(4,295)=5.881
	인터넷	1.50 ^a	2.83 ^{ab}	3.45 ^{ab}	3.87 ^{ab}	4.00^b	f(4,295)=7.617
	유선전화	3.50 ^{ab}	4.33^b	3.68 ^{ab}	3.71	2.50 ^a	f(4,295)=2.776
	지상파	4.00	3.58	3.55	3.26	3.25	N.S.
	케이블	2.00	2.50	2.95	2.73	2.25	N.S.

연령별 차이를 분석한 결과 다음의 <표 2-10>에서 보는 바와 같이 휴대전화와 인터넷에 대한 생활 필수성 및 의사소통 필수성에서 60대 이상의 응답자가 상대적으로 낮은 평가를 하였고, 대부분의 연령대에서 모두 높은 수준의 필요성을 있는 것으로 평가하였다.

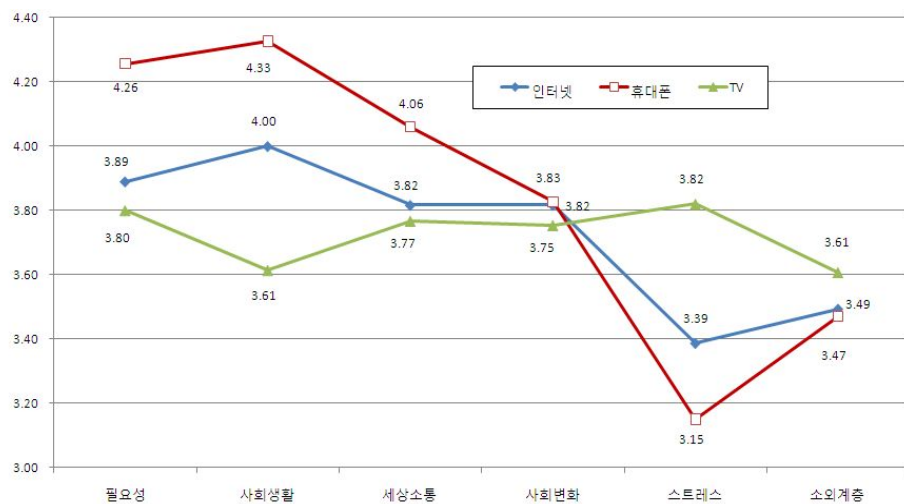
<표 2-10> 연령별 매체별 필수성에 대한 평가

구분		20대	30대	40대	50대	60대+	통계값
생활필수	휴대전화	4.63^b	4.62^b	4.35^b	4.34^b	3.43 ^a	f(4,295)=15.215
	인터넷	4.49^c	4.51^c	4.18^c	3.74 ^b	2.80 ^a	f(4,295)=27.755
	유선전화	3.21	3.37	3.46	3.77	3.83	f(4,295)=3.217
	지상파	3.65	4.00	3.71	4.28	3.93	f(4,295)=5.075
	케이블	2.95	3.21	3.21	3.23	3.13	N.S.
의사소통 필수성	휴대전화	4.63	4.62	4.38	4.51	3.77	f(4,295)=10.534
	인터넷	4.05	3.98	3.65	3.23	2.53	f(4,295)=18.217
	유선전화	3.60	3.66	3.63	4.00	3.73	N.S.
	지상파	3.40	3.38	3.34	3.51	3.37	N.S.
	케이블	2.75	2.84	2.89	2.79	2.53	N.S.

라) 매체별 평가

각 매체별 필수성을 보다 명확히 알아보기 위해 인터넷, 휴대전화, TV의 매체별로 6개의 평가 항목(나에게 반드시 필요하다, 사회생활에 필수적이다, 세상과 소통하는데 필요하다, 사회변화 대응에 필요하다, 스트레스 해소에 필요하다, 사회적 소외계층에 반드시 필요하다)을 제시하고 각 매체별로 평가하도록 하였다. 평가결과 다음의 [그림 2-8]에서 보는 바와 같이 휴대전화는 전반적인 필요성(반드시 필요하다, 사회생활에 필수적이다, 세상과 소통하는데 필요하다) 항목에서 5점 만점에 4점 이상의 점수를 기록하여, 다른 매체에 비해 상당히 높은 결과를 보이고 있다. 또한, 소외계층에 필요할 것이라는 평가에서도 인터넷과 거의 차이가 없을 정도의 결과를 보이고 있었다. 다시 말해 이동전화 서비스는 방송서비스와 같이 스트레스를 해소하는데 기여하고 있지는 않지만, 반드시 자신의 기본적인 생활 및 사회적 커뮤니케이션에 반드시 필요하며, 사회변화에 대응하는데 필수적인 매체로 인식하고 있었다. 더불어 이러한 서비스가 사회적 소외계층에게 필요하다는 인식도 인터넷과 거의 유사한 수준으로 인식하는 것으로 나타났다.

[그림 2-8] 매체별 필수성 평가결과



이러한 매체별 평가 결과는 성별, 학력, 연령별로 유사한 수준을 보이는데, 자세한 것은 다음의 <표 2-11>, <표 2-12>, <표 2-13>에 나타나있다.

<표 2-11> TV에 대한 집단별 평가결과

구분	항목	필수성	사회생활	세상과 소통	사회변화 대응	스트레스 해소	소외계층에 필요
성별	남성	3.763	3.569	3.738	3.769	3.819	3.631
	여성	3.843	3.664	3.800	3.736	3.821	3.579
	소계	3.803	3.617	3.769	3.752	3.820	3.605
연령대	20대	3.561	3.491	3.754	3.754	3.772	3.386
	30대	3.709	3.523	3.709	3.709	3.779	3.628
	40대	3.650	3.488	3.663	3.663	3.675	3.513
	50대	4.106	3.787	3.787	3.681	3.851	3.553
	60대이상	4.433	4.167	4.200	4.233	4.367	4.300
	소계	3.892	3.691	3.823	3.808	3.889	3.676
학력	초졸	5.000	4.500	4.500	4.500	5.000	5.000
	중졸	4.417	4.083	4.250	4.417	4.417	4.167
	고졸	3.926	3.787	3.934	3.893	3.926	3.738
	대졸	3.656	3.456	3.588	3.588	3.706	3.456
	대졸+	3.250	2.750	4.000	3.750	2.750	3.250
	소계	4.050	3.715	4.054	4.030	3.960	3.922
전체		3.943	3.689	3.910	3.891	3.907	3.767

<표 2-12> 휴대전화에 대한 집단별 평가결과

구분	항목	필수성	사회생활	세상과 소통	사회변화 대응	스트레스 해소	소외계층에 필요
성별	남성	4.081	4.150	3.944	3.744	3.250	3.456
	여성	4.457	4.529	4.193	3.921	3.036	3.486
	소계	4.269	4.339	4.068	3.833	3.143	3.471
연령대	20대	4.579	4.544	4.368	4.053	3.509	3.632
	30대	4.430	4.500	4.174	3.977	3.221	3.593
	40대	4.200	4.238	3.988	3.788	3.025	3.300
	50대	4.170	4.298	4.021	3.745	3.106	3.426
	60대이상	3.433	3.700	3.400	3.200	2.667	3.333
	소계	4.163	4.256	3.990	3.752	3.106	3.457
학력	초졸	2.000	2.500	2.500	3.000	3.000	3.000
	중졸	3.667	3.583	3.667	3.083	3.000	3.417
	고졸	4.115	4.254	4.025	3.811	3.131	3.475
	대졸	4.438	4.444	4.131	3.919	3.194	3.481
	대졸+	4.250	5.000	4.250	3.250	2.500	3.250
	소계	3.694	3.956	3.715	3.413	2.965	3.325
전체		3.985	4.145	3.888	3.624	3.053	3.404

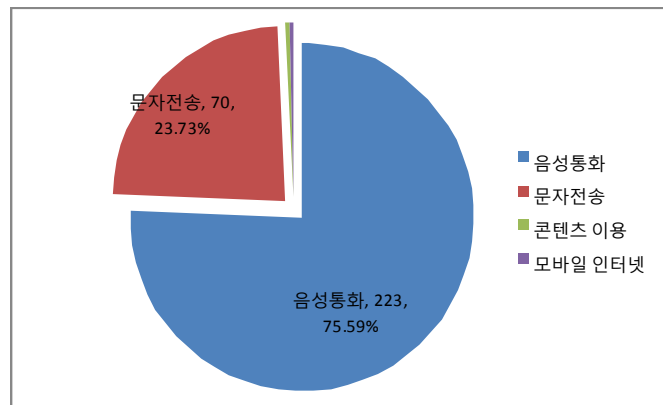
<표 2-13> 인터넷에 대한 집단별 평가결과

구분	항목	필수성	사회생활	세상과 소통	사회변화 대응	스트레스 해소	소외계층에 필요
성별	남성	3.781	3.931	3.781	3.781	3.363	3.481
	여성	4.014	4.079	3.857	3.857	3.414	3.507
	소계	3.898	4.005	3.819	3.819	3.388	3.494
연령대	20대	4.421	4.368	4.140	4.105	3.930	3.807
	30대	4.326	4.419	4.256	4.221	3.733	3.895
	40대	3.975	4.013	3.875	3.850	3.363	3.475
	50대	3.277	3.553	3.298	3.404	2.872	3.170
	60대이상	2.367	2.767	2.600	2.667	2.233	2.300
	소계	3.673	3.824	3.634	3.649	3.226	3.330
학력	초졸	1.500	2.500	2.000	2.500	2.000	2.000
	중졸	2.250	2.667	2.333	2.333	2.250	2.417
	고졸	3.557	3.680	3.582	3.590	3.279	3.410
	대졸	4.294	4.350	4.113	4.100	3.594	3.663
	대졸+	4.000	4.500	4.500	4.500	2.500	3.250
	소계	3.120	3.539	3.306	3.405	2.724	2.948
전체		3.480	3.736	3.528	3.576	3.044	3.198

2) 휴대전화 이용에 관한 조사결과

먼저 휴대전화 서비스 중 주로 이용하는 서비스로는 다음의 [그림 2-9]에서 보는 바와 같이 음성통화(223명, 75.6%), 문자전송(70명, 23.7%)이 순이었으며 나머지 서비스는 1%미만으로 사용하고 있었다.

[그림 2-9] 주요 이용 서비스



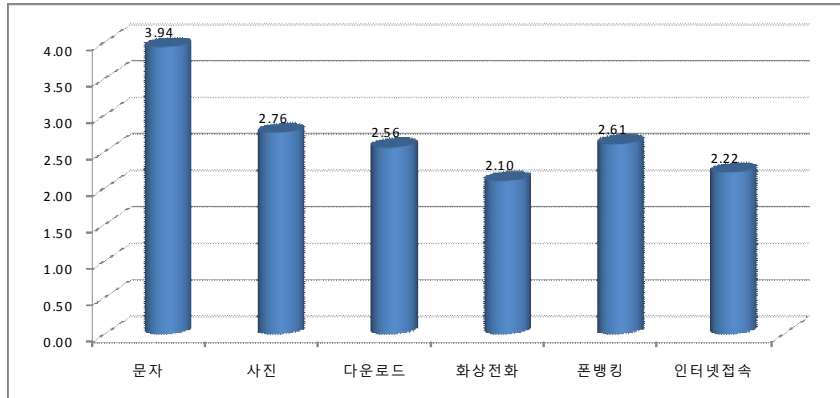
이러한 결과는 성별, 연령별, 학력별로 크게 다르지 않은 것으로 나타나 휴대전화 주요 이용서비스는 음성통화와 문자전송인 것으로 나타났다.

<표 2-14> 주요 속성별 주 이용 서비스

구분		음성통화	문자전송	콘텐츠 이용	모바일 인터넷	총합계
성별	남성	112	44			156
	여성	111	26	1	1	139
연령대	20대	24	31	1	1	57
	30대	62	24			86
	40대	70	9			79
	50대	42	5			47
	60대이상	25	1			26
학력	초등졸	2				2
	중졸	10				10
	고졸	94	23	1	1	119
	대졸	116	44			160
	대졸이상	1	3			4
전체		223	70	1	1	295

다음으로 음성통화 서비스 이외의 부가 서비스가 없다면 얼마나 불편할 지를 설문한 결과 문자전송(m=3.94), 사진 및 파일주고받기(m=2.76)의 순으로 나타났다.

[그림 2-10] 이동전화 서비스 부재시 불편도



주요 응답자 특성별로 서비스 부재시 불편정도를 평가한 결과, 거의 모든 집단에서 유사하게 문자서비스, 사진/파일 전송서비스, 음악, 벨소리 다운로드 서비스 순으로 서비스 부재시 불편함을 느낄 것으로 평가하고 있었다.

<표 2-15> 주요 속성별 주 이용 서비스 평가

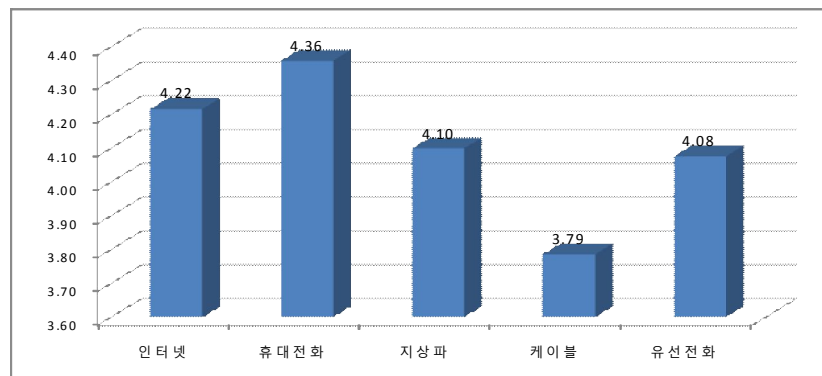
구분		문자 서비스	사진/파일 전송	음악벨소리 다운로드	화상전화	폰뱅킹	무선 인터넷
성별	남성	4.02	2.81	2.67	2.13	2.18	2.60
	여성	3.84	2.71	2.44	2.06	2.26	2.61
연령대	20대	4.67	3.44	3.11	2.63	2.54	2.91
	30대	4.27	3.05	2.76	2.19	2.31	2.73
	40대	3.93	2.64	2.49	1.95	2.19	2.81
	50대	3.57	2.38	2.36	1.91	2.21	2.19
	60대이상	2.20	1.60	1.47	1.53	1.43	1.77
학력	초등졸	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50
	중졸	2.58	1.92	1.83	1.83	1.58	1.67
	고졸	3.63	2.43	2.39	1.93	2.11	2.32
	대졸	4.29	3.08	2.76	2.25	2.36	2.93
	대졸이상	4.25	3.25	2.50	2.25	2.25	1.75
전체		3.94	2.76	2.56	2.10	2.22	2.61

3) 휴대전화의 보편적 서비스 인식에 대한 조사결과

가) 휴대전화 서비스의 요금감면에 대한 인식

사회적 취약계층을 위한 이용요금 감면정책의 필요성에 대한 설문결과 휴대전화(m=4.36), 인터넷(m=4.22), 지상파(m=4.10)순으로 나타나 휴대전화에 대한 사회적 계층의 이용요금 감면정책의 필요성을 상당히 높게 인식하고 있었다.

[그림 2-11] 매체별 요금감면의 필요성 평가결과 (5점만점)



이러한 평가 결과는 주요 속성별 집단에서도 동일하게 나타났는데, <표 2-16>에서 보는 바와 같이 거의 모든 집단에서 동일한 결과를 보였는데, 대부분의 집단에서 휴대전화의 이용요금 감면이 필요하다고 평가하고 있었다.

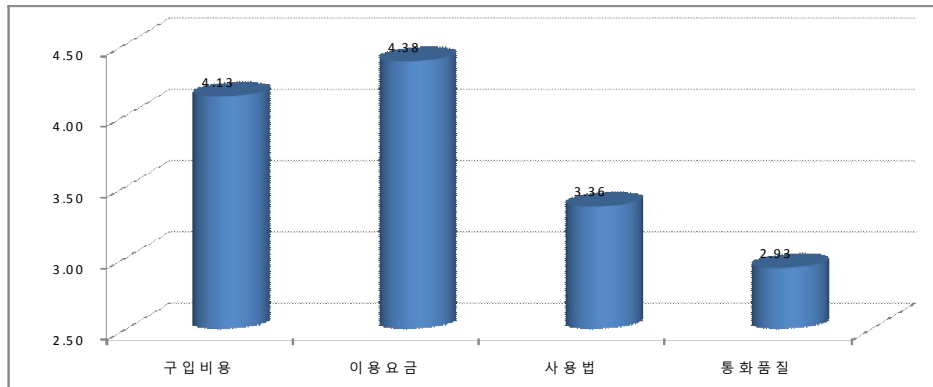
<표 2-16> 주요 속성별 요금감면 필요성 평가

구분		인터넷	휴대전화	지상파	케이블	유선전화
성별	남성	4.18	4.29	4.12	3.86	4.11
	여성	4.26	4.44	4.08	3.71	4.04
연령대	20대	4.28	4.47	4.14	3.81	4.21
	30대	4.23	4.34	4.15	3.77	4.03
	40대	4.38	4.44	4.10	3.86	4.01
	50대	4.06	4.30	4.06	3.83	4.19
	60대이상	3.87	4.10	3.93	3.53	3.93
학력	초등졸	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00
	중졸	3.92	4.00	3.75	3.67	3.92
	고졸	4.21	4.34	4.14	3.89	4.13
	대졸	4.26	4.40	4.11	3.70	4.04
	대졸이상	3.75	4.75	3.75	4.25	4.50
전체		4.22	4.36	4.10	3.79	4.08

나) 사회적 취약계층의 휴대전화 이용 불편사항

사회적 취약계층이 휴대전화 이용에 있어 불편을 겪을 사항에 대한 질문에 대해 이용요금(m=4.38), 구입비용(m=4.13)으로 나타나 취약계층은 구입과 이용요금 등의 비용측면에서 불편을 겪을 것이라고 판단하고 있었다.

[그림 2-12] 사회적 취약계층의 휴대전화 이용의 어려움 평가



이러한 평가 결과는 주요 속성별 집단에서도 동일하게 나타났는데, <표 2-17>에서 보는 바와 같이 거의 모든 집단에서 동일한 결과를 보였는데, 대부분의 집단에서 휴대전화의 이용이 취약계층의 휴대전화 이용에 어려움으로 작용하고 있다고 평가하고 있었다.

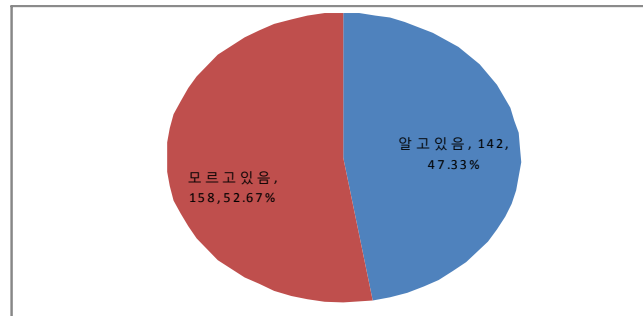
<표 2-17> 주요 속성별 취약계층 불편 평가

구분		단말기 구입비용	높은 이용요금	복잡한 사용법	통화품질
성별	남성	4.18	4.39	3.35	2.91
	여성	4.09	4.37	3.37	2.95
연령대	20대	4.09	4.37	3.12	2.81
	30대	4.23	4.48	3.35	2.88
	40대	4.15	4.41	3.30	3.06
	50대	4.02	4.23	3.53	2.96
	60대이상	4.07	4.27	3.73	2.90
학력	초등졸	3.50	4.50	4.00	3.00
	중졸	3.92	4.17	3.83	3.17
	고졸	4.07	4.26	3.52	3.08
	대졸	4.19	4.48	3.21	2.81
	대졸이상	4.75	4.75	3.00	2.25
전체		4.13	4.38	3.36	2.93

다) 이동전화 요금 감면정책에 대한 설문결과

사회적 취약계층에 대한 휴대전화, 인터넷 이용요금 감면정책이 시행되고 있는 것을 인지하고 있는가에 대해 전체의 47.33%인 142명만이 인식하고 있는 것으로 분석되었고 전체의 52.7%는 휴대전화 이용요금 감면정책에 대해 인지하지 못하고 있었다.

[그림 2-13] 이용요금 감면정책 인지 여부

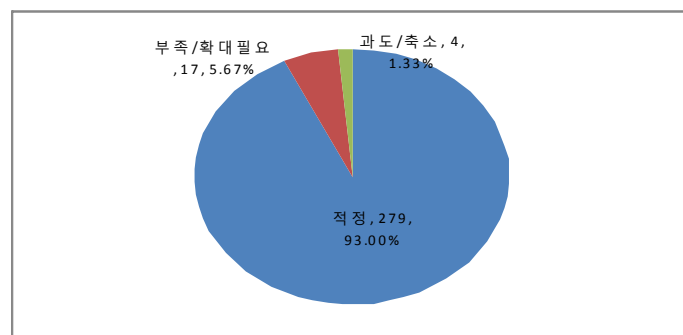


더불어 매체범위에 대한 현행규정이 적절한지에 대한 조사하기 위하여 다음과 같은 설문문을 제시하고 그에 대한 의견을 설문하였다.

전기통신사업법 시행령 제2조 제2항 제3호 및 방송법시행령 제44조 등에 근거하여 사회적 취약계층에 대해서는 지상파방송, 시내전화, 시외전화, 114번호안내, 이동전화, IMT2000, 인터넷접속 서비스 등에 대해 그 이용요금을 감액 또는 면제하고 있습니다.

조사결과, 대부분의 응답자(279명, 93.0%)가 범위가 적절하다고 판단하고 있었으며, 부족하므로 확대해야 한다는 의견이 5.7%(17명), 과도하여 축소하여야 한다는 의견이 1.3%(4명)으로 조사되었다.

[그림 2-14] 현 감면 제도에 대한 평가



추가적으로 감면대상 매체에 대한 범위에 대한 추가의견을 설문한 결과 다음의 <표 2-19>에서 보는 바와 같이 방송분야의 수신료 면제를 확대해야 한다는 의견과 이동전화의 통화요금 가감면 확대에 대한 의견이 제기 되었다.

<표 2-18> 요금감면 정책에 대한 추가의견

응답내용	응답수	백분율 (%)	유효 백분율
사회적 취약계층은 방송 수신료 무료로 해야 함	3	1.00	17.65
케이블 및 IPTV 이용금액 면제 확대해야 함	2	0.67	11.76
저소득층 및 장애인 통화료 50% 이상 감면해줘야 함	3	1.00	17.65
기본료 면제	1	0.33	5.88
취약계층 통화료 60% 이상 감면해야함	3	1.00	17.65
사회적 취약계층은 유선, 핸드폰 요금 모두 무료로 해야함	3	1.00	17.65
취약계층 말고 모든 대상자에게 할인범위 확대해야함	2	0.67	11.76
소계	17	5.67	100.00
무응답	283	94.33	
합계	300	100.00	

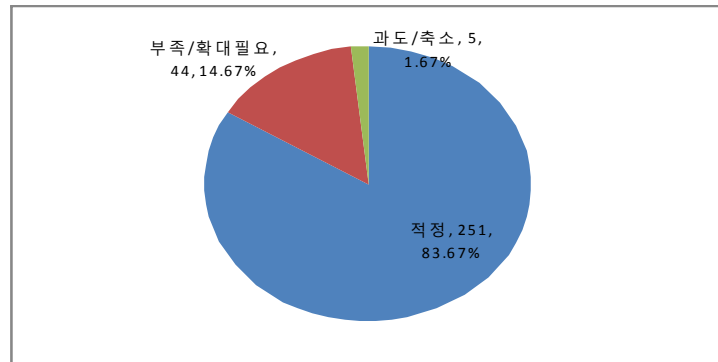
현재 시행하고 있는 휴대전화의 감면수준에 대한 평가를 위해 현재 SK 텔레콤에서 시행하고 있는 감면정책을 다음과 같이 제시하고 이에 대한 평가를 하도록 하였다.

☞ 이통통신회사인 A사의 통신요금 면제·감액 현황

	장애인·국가유공자 등	저소득층 (기초생활급여수급권자)	차상위계층
가입비	면제	면제	35% 감면
기본료	35% 감면	월 13,000원의 범위 내에서 면제	35% 감면
국내음성통화료·데이터통화료	35% 감면	50% (국내음성통화료와 데이터 통화료를 합친 월 사용액 3만원에서 기본료 면제금액을 제외한 금액의 50%임)	35% 감면 (다만 기본료, 국내음성 통화료, 데이터통화료를 합친 월 사용액 3만원을 한도로 상한감면을 적용)

설문결과 대부분의 응답자(83.6%)가 현재의 감면수준이 적정하다고 판단하고 있었고, 이보다 더 확대해야 한다는 의견이 14.7%, 과도함으로 축소해야 한다는 의견이 전체의 1.7%로 나타나 거의 대부분의 응답자는 현재의 감면수준이 적합하고 평가하고 있었다.

[그림 2-15] 휴대전화 감면정책의 적절성 평가



감면수준의 확대범위에 대한 추가의견으로 모든 계층의 통화료 감면, 저소득층의 기본 통화료를 감면해야 한다는 의견이 주를 이루었으며, 감면폭은 50-60%의 감면이 이루어져야 한다는 의견이었다.

<표 2-19> 휴대전화 이용료 감면 수준에 대한 기타의견

응답내용	응답수	백분율 (%)	유효 백분율
장애인, 저소득층, 기본료 60% 이상 감면해야 함	4	1.33	9.09
모든계층 통화료 50% 감면해야 함	12	4.00	27.27
저소득층 통화료 모두 면제해야 함	12	4.00	27.27
통화 기본료 감면폭이 적다	2	0.67	4.55
통화료 취약계층 50% 이상 감면해야 함	6	2.00	13.64
통화료 장애인들 50% 감면 확대해야 함	5	1.67	11.36
난시청 지역엔 케이블TV까지 이용요금 면제해야 함	3	1.00	6.82
소계	44	14.67	100.00
무응답	256	85.33	
합계	300	100.00	

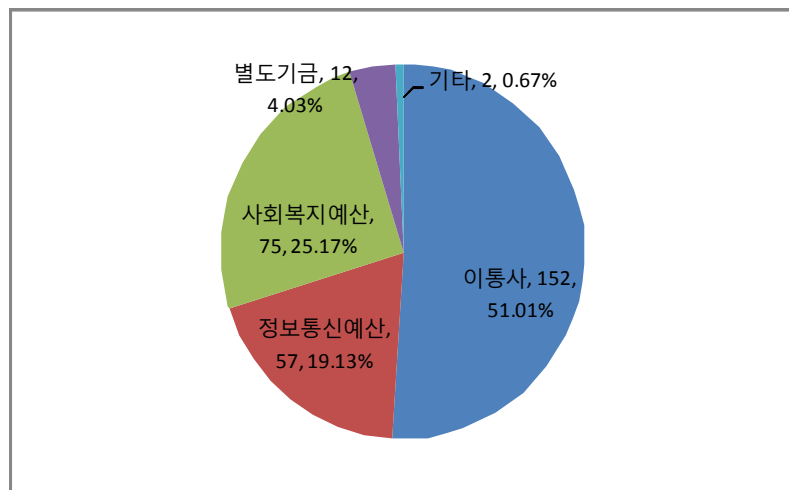
더불어 이용요금 감면대상 계층의 범위에 대한 질문결과(복수응답) 기초수급자를 대상으로 해야 한다는 응답이 전체응답자의 89.8%, 장애인 77.3%, 차상위계층 51.6%로 나타났다.

<표 2-20> 요금감면정책의 적용대상

	응답수	응답자 비율	응답건수 비율
기초수급자	230	29.95	89.84
차상위계층	132	17.19	51.56
장애인	198	25.78	77.34
국가유공자	85	11.07	33.20
아동 및 노인	123	16.02	48.05
합계	768	100.00	300.00

마지막으로 보편적 서비스 확대에 따른 비용부담주체에 대한 설문결과 전체응답자의 51.0%가 이동통신사가 부담해야 한다고 판단하고 있었고, 그다음으로 정보통신예산(19.1%), 사회복지예산(25.2%)로 나타났다.

[그림 2-16] 비용부담 주체에 대한 설문결과



제3장 보편적 서비스의 헌법 이론적 기초

1. 사회국가원리

가. 이념적 기초

20세기 초 새롭게 등장한 사회국가개념은, 19세기부터 20세기 초에 걸쳐 독일에서 전개되었던 사회주의 투쟁의 결과물로 평가된다. 특히, 로렌츠 폰 슈타인과 이른바 강단사회주의자들 그리고 독일 사회민주당(SPD)을 창설한 페르디난트 라살레(F. Lassalle)의 수정주의적 사회주의 운동에 기초하여 사회국가 개념이 등장하였다. 예컨대, 국가를 자본주의 시장경제질서를 옹호하는 상부구조로 파악한 막시즘(Marxismus)과 달리 라살레의 수정주의적 사회주의는 헤겔의 국가철학을 수용함으로써 국가를 통해 사회주의가 실현될 수 있음을 긍정하였다. 즉, 자유방임주의 시장경제질서가 야기하고 있는 폐해를 국가를 통해 극복하고자하는 것으로 이러한 이념적 배경에 기초해 등장하였다. 20세기 들어 이러한 사회국가 개념은 법적인 개념으로 인정되기 시작하였는데 특히, 헤르만 헬러(H. Heller) 등을 통해 ‘사회적 법치국가’라는 개념으로 자리 잡게 되었으며, 2차 세계대전 이후 ‘사회적 시장경제질서’ 개념과 함께 독일 공법학에서 중요한 개념으로 인정되었다. 특히, 독일 기본법이 제20조 제1항에서 ‘사회적 연방국가’라는 규정을 함으로써 사회국가 개념은 헌법상 수용되었고, 사회국가는 독일 헌법의 기본원리로 평가되게 되었다.

나. 헌법 구성원리로서 사회국가원리에 관한 논쟁

2차 세계대전 이후 독일 공법학계에서는 독일 기본법 제20조 제1항이 규정하고 있는 사회국가개념을 어떻게 구체화하고 그 위상을 어떻게 정할 것인가에 관한 논쟁이 이루어졌다. 논쟁의 출발점은 사회국가가 헌법의 기본원리인 법치국가원리와 상충할 수 있다는 문제 제기였다. 논쟁은 크게 세 가지 관점으로 정리될 수 있는데, 법치국가원리가 원칙적으로 국가와 사회의 분리 내지 국가 사회 이원론을 전제로 하여 국가의 소극적 기능을 요구하는 데 반해, 사회국가원리는 오히려 국가와 사회의 일원성에 기초해 국가의 사회에 대한 적극적인 개입을 강조하기 때문에 민주주의원리나 법치국가원리와 마찬가지로 사회국가원리를 헌법의 구성원리로 파악하게 되면 자칫 자유주의적 법치국가의 이념을 훼손할 수 있다는 데 기초해 법치국가원리와 사회국가원리가 서로 상충한다고 보는 입장과 두 원리가 헌법의 틀 내에서

양립할 수 있다고 보는 입장 그리고 사회국가원리가 보충적으로만 그리고 급부행정의 형식에서 성립한다고 봄으로써 두 원리의 조화를 모색하는 입장들이 바로 그것이다.

다. 법적 개념으로서 생존배려

1) 생존배려의 의의

생존배려란 개념은 자유주의적 법치국가원리에 사회국가원리가 보충적으로 작동할 수 있다고 파악하고자 한 포르스트호프에 의해 발전되었다. 그는 “급부주체로서 행정”이라는 논문에서 생존배려 개념을 도출해 내기 위해 인간이 자신의 생존을 영위해 나가는 두 가지 생활공간을 뜻하는 ‘지배영역’과 ‘기능영역’이라는 두 가지 도구적 개념을 제시한다. 여기서 ‘지배영역’이란 집, 경작지 등과 같이 인간 주체가 독립적으로 생존을 영위할 수 있는 공간을 말하며, 기능영역이란 이러한 지배영역을 넘어서 생활이 이루어지는 공간으로서 기능성과 효율성이 지배하는 영역을 뜻한다.

이에 따르면 기능영역은 산업화의 결과 등장한 생활영역에 해당한다. 산업화가 본격적으로 이루어지기 이전에는 지배영역만이 존재하였다. 하지만 19세기에 이르러 산업화가 본격화되면서 노동에 대한 수요가 증가하고 도시인구의 증가를 가져오게 되었고, 그 결과 전통적인 지배영역을 대신하는 새로운 생활영역이 등장하게 되었는데 이 새로운 영역을 기능영역이라고 본 것이다. 그러면서 이 같은 기능영역에서 인간은 자율적인 존재로서 자신의 생존을 영위하게 어렵게 되었다고 보았다. 인간은 다른 개인들이 만들어 놓은 재화를 이용해야만 자신의 생존을 영위할 수 있으며, 이렇게 산업화에 따라 새롭게 등장한 기능영역에서는 각 개인이 독립된 주체로서 자신의 생존을 책임질 수 없기 때문에 개인이 아닌 사회가 대신 생존을 영위할 수 있게 할 필요성이 대두된다. 포르스트호프는 이를 ‘사회적 수요’라고 말한다. 그리고 이러한 사회적 수요는 국가의 행정작용을 통해서 충족된다고 말한다.

그런데 여기서 포르스트호프는 사회적 수요와 구별되는 개념으로서 사회부조라는 개념을 제시한다. 사회부조란 빈곤, 질병, 그 밖의 긴급한 상황을 대상으로 하는 개념인 반면 사회적 수요는 경제적 상황과 무관한 것이기 때문에 구별이 요구된다는 것이다. 같은 맥락에서 배려와 부조 역시 구별이 요구된다고 한다. 즉, 생존배려가 사회적 수요와 관련 있는 개념인데 반해, 사회부조는 경제적 상황과 관련을 맺는 개념으로 파악하고자 한 까닭이다.

2) 생존배려의 다원적 구조와 생존책임의 단계

이 같은 생존배려 개념에 대해 뢰프너는 이를 다원적 내지 다층적 구조로 구분된다고 본다. ‘넓은 의미의 생존배려’와 ‘좁은 의미의 생존배려’가 바로 그것이다. 여기서 넓은 의미의 생존배려는 단순히 개별 시민을 대상으로 하지 않는다. 그 대신 공동체 전체 또는 국가 질서를 그 대상으로 한다. 이는 전통적인 자유주의적 국가가 지향했던 임무와 비슷하다. 이에 반해, 좁은 의미의 생존배려는 개별 시민을 대상으로 한다. 물론 좁은 의미의 생존배려에 있어서도 국가의 역할과 기능은 후견적 역할에 그치며, 재화나 급부를 직접 제공하는 것과 관련된다. 앞서 살펴 본 것과 같이, 기능영역에서는 인간이 독자적으로 생존에 필요한 모든 재화를 생산할 수 없고, 다른 사람이 만든 재화를 사용할 수 있어야 한다. 이 때문에 사회적 수요가 등장하고 이 같은 사회적 수요를 충족시키는 것이 생존배려이다. 여기서 문제는 누가 이 같은 생존배려를 담당할 것인가 인데 이것이 바로 생존책임의 문제이다. 포르스트호프는 이러한 생존책임이 단계적으로 변화한다고 한다. 즉, 개인적 책임에서 출발하여 사회적 책임으로 그리고 중국적으로는 정치적 책임으로 변화한다고 보았다. 때문에 생존책임의 문제는 국가 즉, 법률의 문제인 것이며 따라서 생존배려는 현실적 개념에서 출발하여 법적 개념으로 당연히 변화된다고 하였다.

하지만 생존배려의 개념은 이처럼 시장경제적 급부에 대한 대청개념에 그치는 것이 아니라 헌법질서에 근거를 둔 범규범의 구조를 가지는 법적 개념으로 파악되어야 한다. 생존배려 개념에 관한 논의가 전개되던 시점에서 이미 생존배려란 표현은 실정법에서 사용되었다는 점은 물론 사법적 판단에서도 그 중요성이 확인되었기 때문이다. 특히, 생존배려 개념은 독일연방헌법재판소의 결정에 있어서 중요한 근거가 되었다는 점에서 법적 개념으로서의 명확성을 확인할 수 있다. 이처럼 법적 개념으로서의 생존배려 개념은 그 이념적·철학적 기초에서 살펴 본 바와 같이 기업경제 및 공급시장경제에 변화를 의미하고, 논리적으로 자유롭고 순수한 경쟁원칙을 제한하는 형태로 구체화된다. 즉, 종래의 일반의 경제적 이익에 관한 가치질서는 생존배려를 통해 공공주체의 급부를 통해서 새롭게 변화된 의미를 가지게 된다.

라. 생존책임의 실현방안

그렇다면, 생존책임은 어떻게 실현될 수 있을까? 이 같은 질문에 대해 포르스트호프는 전통적인 영조물에 의한 급부행정 그리고 사법(私法)의 한계를 지적하면서 그 대안으로 참여에 바탕을 둔 급부행정을 제안한다.

1) 영조물에 의한 급부행정과 사법의 한계

먼저, 영조물에 의한 급부행정에 있어서는 수익자의 지위가 문제로 지적된다. 왜냐하면, 영조물에 의한 급부행정에 있어서 수익자는 자율적인 주체가 아닌 단지 수동적 대상으로 파악되기 때문이라고 한다. 다음으로 사법을 통해서 역시 생존책임을 실현할 수 없는데 그 이유는 사법은 전적으로 사적자치(私的自治)에 기초하는 까닭에 각 주체가 자율적으로 살아갈 수 없는 기능영역에서 스스로 모든 재화를 충족시킨다는 것은 모순이 된다. 이 같은 이유에서 생존책임을 담당하는 국가에게는 새로운 형식의 국가행정작용의 창설이 요구된다고 하겠다.

2) 공기업에 의한 생존책임의 실현

그렇다면 어떠한 새로운 형식의 행정작용이 생존책임을 실현하는 데 적합한가? 이에 대해 포르스트호프는 우선 침해행정과 급부행정을 구분한다. 침해행정에서는 ‘자유’의 문제가 제기되나, 급부행정에서는 ‘참여’의 문제가 되기 때문이라는 설명이다. 때문에 침해행정과 급부행정은 조화되기 어려우며, 서로 대립하는 관계를 형성하는 것이 당연하다고 한다. 이렇게 침해행정과 급부행정을 구분할 때 생존책임을 실현할 수 있는 수단 내지 형식은 바로 급부행정이라고 할 수 있다. 침해행정은 시민의 자유를 보장하는 데 주안점을 두고 있는 까닭이다. 다만, 여기서 급부행정에는 앞서 살펴본 것과 같은 이유에서 영조물에 의한 급부행정은 제외된다. 이와 같은 전제에서 포르스트호프는 급부행정의 형식으로서 공기업을 통한 급부행정을 제안한다. 그리고 이와 같은 급부행정의 형태는 공공복리의 증진과 더불어 국민경제를 활성화하기 위한 가장 보편적인 방법으로 각국에서 수용되어 왔다.

2. 생존배려의 주체로서 공기업

가. 공기업의 개념과 특성

공기업이란 새로운 급부행정의 형식을 분석·정리하고 체계화하기 위하여 학문상 정립된 개념이다. 법적으로는 일반적인 기업의 개념과 특별히 구분될 수 있는 개념으로 자리매김하지 못한 상황이다. 때문에 기업의 개념이나 공기업의 개념은 일정한 고정된 틀을 가지고 있다고 보기 어려우며, 여러 다양한 형태의 새로운 급부행정의 형식을 종합적으로 설명하기 위해 사용되고 있다는 점에서 오히려 공기업의 명확한 한계를 설정한다는 것이 불가능한 것으로 평가되고 있다.

다만, 우리나라 행정법학에서는 공기업을 국가 또는 지방자치단체 및 그에 의하여 설립된 법인이 직접 공익을 위하여 경영하는 기업으로 정의하고 있는 것이 일반적이다. 경영주체, 경영목적, 수익성 내지 영리성을 판단기준으로 그 의미를 한정한 개념정립이라고 하겠다. 독일의 경우에도 공기업의 개념에 대한 명백한 법적 정의는 찾아보기 어렵다. 다만, 유럽공동체조약 제86조 제3항에 기초한 「투명성지침」에서 공기업의 개념에 대한 정의를 찾아볼 수 있는데, 위 지침 제2조 제1항 b에서는 공기업을 “공공주체가 소유권, 재정적 참가, 자치법규 또는 그 밖에 당해 기업의 활동을 규율하는 규정들에 근거하여 직접 또는 간접으로 지배적 영향력을 행사할 수 있는 모든 기업”이라고 규정하고 있다.

공기업을 개념화하기 위해서는 개념의 본질적 구성요소와 실제적인 운용에 대한 고찰의 필요성이 요구된다. 공공주체의 경제활동이라는 측면에서 공기업을 이해하고자 할 경우 우선 다양한 현상을 법적으로 의미를 갖는 유형으로 분류하여야 하고, 이에 기초해 입법형성의 기준과 그 논리적 근거를 제시하여야 한다. 공기업에 있어서 먼저 “공”의 의미는 공공주체가 기업에 일정한 소유관계를 가지고 참여하며, 그 기업의 목적이 최소한의 사회적 공익에 기여한다는 점에서 찾을 수 있다. 한편, “기업”의 의미는 오늘날 이른바 기능적 기업개념에 따라 재화와 용역을 생산하는 경제적 활동의 주체 즉, 생산주체 내지 생산단위를 뜻하는 것으로 파악될 수 있다. 유럽재판소가 기업을 “법적 형태와 자금조달의 방법에 구속되지 않는, 경제적인 활동을 행하는 단위”로 이해하고 있는 것도 같은 맥락이라고 하겠다. 이렇게 볼 때, 공기업의 의미는 넓게 “공공주체가 소유를 통하여 지배하고 있는 기업 내지 생산주체” 즉, “공공주체가 소유하거나 기타 출자를 통하여 지배적인 영향력을 행사하고 공익에 기여하는 모든 독립적 생산단위”라고 정의할 수 있다.

이 같은 공공주체의 경제활동은 다양한 조직형식을 통해 수행될 수 있다. 일반적으로는 공기업의 조직형식을 어떻게 할 것인가에 관한 선택권은 행정권에 귀속된다고 보며, 따라서 국가는 공법상 형태로 공법상 단체, 공법상 재단, 영조물 법인 등을 설립하여 운영할 수도 있고, 특정한 조건을 전제로 유한회사나 주식회사 같은 사법상의 조직형식을 선택할 수도 있다.

나. 국가의 경제활동의 정당성

1) 국가의 과제와 국가 목적

국가 내지 공공주체의 경제활동과 관련하여 그 정당성의 근거는 무엇인가? 이와 관련해서는 국가의 과제와 국가 목적이 제시된다. 국가의 과제로 공익에 그 활동영역을 두는 공역무 내지 공법적 과제로서 국가가 수행하는 공적 과제를 의미한다. 다시 말하자면, 국가가 헌법에 의하여 그리고 헌법의 한계 내에서 적극적으로 활동하거나 활동 가능한 영역을 의미한다고 하겠다. 이 같은 국가적 과제를 수행하여야 할 의무는 국가목적으로부터 도출된다. 때문에 국가적 과제는 국가목적의 존재를 전제로 한다. 다만, 국가적 과제는 국가의 활동영역이라는 제한된 영역에서 그 의미를 갖지만, 국가목적은 개별적인 국가적 과제의 한계를 넘어서 모든 국가작용에 영향을 미친다. 예컨대, 사회국가원리라는 목적은 입법과 권리행사를 위하여 공법과 사법의 다양한 영역에 영향을 미친다. 한편, 내적 안전이라는 목적은 경찰의 위험방지라는 국가적 과제로 구체화되지만 이에 그치지 않으며 나아가 건축법, 식품관련법 그리고 공교육까지도 포함한다.

필수적인 국가적 과제에 의해서 국가목적은 구체화된다. 필수적인 국가적 과제는 각 시대의 헌법에 의하여 그 당시 국가에 있어서 본질적인 것이 된다. 하지만, 현대 국가에 있어서 분명한 점은 필수적인 국가적 과제가 단지 고권적인 작용 내지 활동을 통해서만 실현 가능하다고 볼 수는 없다는 사실이다. 예컨대, 경찰작용과 같이 국가 스스로 수행하는 과제는 필수적인 국가적 과제에 속한다. 그러나 사인에 의해서 수행되는 생존보장 역시 필수적인 국가적 과제에 해당한다. 여기서 사회국가적 생존보호와 법치국가적 생존배려는 상호 보완관계를 형성한다.

다. 국가목적과 공공복리

헌법국가의 주된 목적은 인간의 존엄과 가치를 보장함에 있다. 따라서 국가의 모든 조직과 그 활동은 인간의 존엄과 가치의 보장이라는 목적에 기속된다. 사회국가에서는 국가가 생존을 위한 최소한의 보장을 그 목적으로 추가한다. 이 같은 국가목적은 그 추상성과 개방성으로 인해 명확하게 정의되기 어려운 것이 사실이다. 때문에 일반적으로 공공복리의 증진, 개인적·협력적 자유의 보장, 내외의 안전과 평화의 보장, 사회적 정의, 민주적 자기결정, 국가의 자기보호 등이 국가목적으로 언급되고 있다.

전통적인 국가목적인 안전, 자유, 복지의 확장으로 자주 등장하는 개념이 바로 공공복리이다. 공공복리란 개념은 역사적으로 통치형태 및 그 목적에 대한 체계적인 고찰만큼이나 오래되었고, 모든 시대에 걸쳐 국가의 최우선 목적으로 평가되어 왔다. 공공복리 개념은 내용적 측면에서 일반의지와 전체의지의 구별에 관한 루소의 관점에서와 같이 여론에 의해서 명백해지거나 공동체 모든 구성원의 개별적인 욕구의 총합으로 나타나지는 않는다. 오히려 모든 국가 활동에 대한 독자적인 목표를 형성한다. 철학적 개념에서 출발한 공공복리에 대한 국가적 과제 내지 의무는 개인의 자유 보장을 목표로 하였던 근대 입헌주의하에서의 시민적 법치국가와 더불어 법적 의미를 획득하였으며, 제2차 세계대전 이후 사회적 법치국가에 대한 요구와 함께 본격적으로 논의되기 시작했고 부분적으로 헌법에 명문화되었다. 다만, 공공복리의 이념은 헌법에 명문으로 수용되기 이전에도 정의, 법적 안정성, 자유와 함께 헌법적 효력을 지녔다는 점에 대해서는 이견을 찾아보기 어렵다.

공공복리는 공동체의 행복한 상태와 그 구성원 모두의 번영이라는 사상을 구체화한 것이다. 하지만, 개별적 국가목적과 공공복리의 실현을 위하여 표현된 개별적 국가목표 내지 국가적 과제보다 추상적이다. 예컨대, 공공복리는 대내적 안전, 사회정의, 환경보호와 같은 내용적으로 보다 구체화된 국가목표와 구별되고 또한, 국가방위, 학교, 경찰, 사회보험과 같은 활동영역과 관련된 구체적인 국가적 과제와도 구별된다. 이른바 ‘보편적 최고선’이 특정한 내용에 의하여 정의되지 않고 특정한 활동영역에 한정되지 않는 것과 같은 이유이다. 즉, 공공복리는 초실정법적 지도 원리로서 모든 국가목적을 포괄하는 기능을 수행함으로써 현실적인 국가목적들을 통합한다. 요컨대, 공공복리는 모든 정당한 국가목적의 근원적 가치라고 하겠다. 때문에 공공복리는 사익의 단순한 총합으로부터 나오는 것이 아니라 오히려 공동체의 통합과 서로 다른 사익을 초월해 모든 국민을 기속하는 일반이익을 그 목적으로 구체화된다.

요컨대, 공공복리는 공법상 가장 포괄적이고도 보편적인 목적개념일 뿐만 아니라 공공복리의 증진은 모든 국가활동의 필수적인 국가목적이 된다. 또한 법질서의 모든 영역에서 서로 다른 법규범의 구성요건적 표지로서의 기능 내지 역할을 수행한다. 현실적으로는 공익이라는 표현으로 구체화되는 것이 일반적이다.

라. 공기업과 경제성

1) 경제성의 의의

전통적인 행정의 영역에서 경제성은 고려되지 않았다. 즉, 경제성은 본질적으로 개인의 자유영역을 보장하고, 공공복리를 추구하는 행정작용과는 합치되지 않는다는 것이다. 따라서 그 동안 법학의 영역에서도 경제성은 법적 원리로서 인정을 받지 못하였고, 이러한 요청은 행정조직의 내부적인 합리성 내지 행정의 경제성, 능률성과 관련된 선언적 원리로 인식되어 왔다. 여기서 경제성이란 “수단과 목적 사이의 최적화”를 의미한다. 즉, 특정한 결과를 획득하기 위해 가능한 한 최소의 수단을 투입하거나 특정한 수단의 투입으로 최대한의 결과를 가져오도록 하는 것을 말한다. 경제성을 이와 같이 이해하면 두 가지의 요소를 그 내용으로 한다. ‘자원투입의 최소성 원칙’과 ‘결과추구의 최대성원칙’이 바로 그것이다. 그리고 이 두 가지 원칙 가운데 어느 하나가 성립될 경우 경제성을 갖춘 것으로 인정된다. 그런데 문제는 경제학적이고 가치중립적인 개념인 경제성이 국가작용의 목표를 지향하는 행정의 영역에 수용되는 경우 공법 및 국가적 과제의 수행에 있어서의 가치와 어떠한 조화점을 찾을 수 있는가 하는 점이다.

2) 법원칙으로서 경제성원리

독일의 경우 기본법에서 경제성원리를 명문으로 규정하고 있다. 기본법 제87e조 제3항 및 제87f조 제2항은 개별 행정영역에서 경제성원리를 규정한 조항들이다. 이러한 규정들은 독일철도회사, 독일우편회사 그리고 독일통신회사에 대하여 상업적인 관점에서의 활동을 명령한다. 때문에 이들 기업들은 경제성을 위해서 연방행정의 계층적인 조직과 분리되었고, 광범위한 자율성이 보장된다.

경제성원리에 대한 이 같은 명문의 규정 이외에 일반적인 헌법원리로서 경제성 원리를 파악하고자 하는 이론적 시도가 이루어지고 있다. 이 같은 시도로는 우선, 현대국가의 포기할 수 없는 본질적 요소로 합리성 원칙을 전제로 국가는 자신에게 신탁된 공적 수단을 공적 과제를 위하여 공공복리의 의미에 있어서 경제성이라는 기준에 맞게 사용할 의무가 있다는

견해가 제시된다. 또 다른 이론적 접근으로는 국가는 국민을 위하여 존재하므로 국가는 자신에게 위탁되어진 공적 수단을 낭비하지 않고 효율적으로 투입하는 경우에만 국민에 대하여 봉사하여야 한다는 기본적 과제에 충실할 수 있다고 하면서, 인간의 존엄과 민주주의원리에서 그 근거를 제시하는 견해도 있다. 다음으로는 기본권의 객관적 가치질서적 성격으로부터 경제성원리의 헌법적 근거를 도출하고자 하는 이론적 시도로, 이에 따르면 경제성 원리가 조직과 절차보장으로서 공과금과 관련된 기본권의 객관적 가치질서에 있어 요소가 된다고 본다. 즉, 국가는 기본권 침해의 예방하거나 침해의 강도를 필요한 정도로 제한하기 위해서 필요한 조치를 절차적 그리고 조직적 측면에서 행하여야 할 의무를 부담하므로 국가는 예산 및 경제의 운영에 있어서 경제성원리를 준수하여야 한다는 것이다.

우리 헌법에서는 경제성원리에 대한 명문의 규정을 두고 있지 않다. 그러나 앞서 살펴본 것과 같은 이론적 접근으로부터 헌법적 기본원리로서의 성격을 도출해 낼 수 있다고 본다.

3) 생존배려에 있어서 경제성원리

기본권에 대한 고전적 이해에 따르면 기본권은 국가에 대한 방어권이 된다. 헌법국가에서는 타인의 권리남용을 방지하고, 국가의 자의적인 권력행사를 제한하고 통제하며 문명화된 공동생활을 위한 조건을 마련한다. 헌법 제10조로부터 도출되는 일반적 행동의 자유로부터 사적자치가 보장되며 법질서 내에서 자신의 생활관계를 자율적으로 형성한다. 이는 자유로운 헌법질서를 유지할 수 있는 요소이다. 그렇다고 하여 그 자체가 권력적 수단으로 이용되거나 왜곡될 가능성이 배제되는 것은 아니다. 때문에 오늘날 헌법국가에서는 이에 대한 다양한 제한을 두고 있다. 생존배려는 다양한 법 형식을 통하여 공공복리의 틀 내에서 사적자치를 위한 기초로서 기능하게 된다.

공법과 사법의 구별이 엄격하지 않은 영미법계에서는 사적 자치에서 유래되는 경쟁은 최선이자 가장 경제적으로 욕구충족을 보장한다고 본다. 하지만 경쟁은 스스로 작동된다고 보기 보다는 오히려 경쟁법과 카르텔법 등 일정 정도 국가의 관여가 요구되는 것으로 받아들여진다. 그리고 이 같은 경쟁 속에서 생존배려가 실현된다. 하지만 경쟁은 그 자체로 충분한 생존배려를 보장하는 것은 아니다.

생존배려의 과제는 가능한 한 경제적으로 수행되어야 한다. 아울러 과제 수행을 위한 사적 활동 역시 경제성을 목표로 한다. 생존배려에 있어서 경제성은 비용감소에 기여한다. 경쟁에 있어서의 경제성은 이윤극대화에 기여한다. 생존배려의 과제가 존속되기 위해서

국가적 기업의 민영화는 사람들이 다수의 경쟁자들 가운데 선택함으로써 경제적 급부에 도달할 수 있다는 것에 동의함을 전제로 한다. 그러나 여기서의 경쟁은 결코 그 자체를 위해 정당화되는 것이 아니며, 어떻게 생존배려라는 과제를 최대한으로 보장할 것인지에 기속되어진다.

4) 공기업에서 경제성원리의 실현

헌법적 원리로서 경제성원리는 모든 국가권력을 기속하며, 이로써 공기업 또한 기속된다. 따라서 국가의 과제나 공공목적에 관련되는 경제적 활동이 분할되거나 탈국가화 혹은 민영화를 통해서 어느 정도 수행될 수 있는가의 문제에 있어 경제성 원리가 심사기준이 됨은 명백하다고 하겠다. 즉, 경제성원리가 공기업에 있어서 최소한의 비용으로 최대한의 효과를 기대하는 활동과 조직의 원리로서 작동한다.

아울러 공기업이 행하는 과제에 관한 규범적 평가와 통제는 경제성 원리라는 최적화명령의 준수여부를 통해 판단되어진다. 즉, 국가활동이나 어떠한 행정작용이 구체적인 상황속에서 다른 원칙과 형량 하에 최적으로 이루어진 것이라면 합법적인 것으로 평가될 수 있다는 것이다. 따라서 공기업에 있어서 경제성원리가 적용된다는 것은 공기업 스스로 의사를 결정함에 있어서 누릴 수 있는 자유영역의 실질적인 확대를 뜻한다. 다만, 이 같은 자율적인 결정에 대한 책임성이 담보되어야 함은 물론이다.

마. 소결

국가적 과제로서 생존배려는 공공복리라는 초실정법적 원리에서 도출되며, 이를 법적 개념으로 이해할 경우 사회적 법치국가라는 국가적 과제에 속한다. 즉, 국가는 과제로서의 생존배려를 실현해야 할 주체로서 헌법적 의무를 수행해야 한다. 그리고 여기서 국가적 과제로서 생존배려는 인간의 존엄성 보장과 사회국가원리라는 헌법적 원리로부터 국민에게 인간이 존엄성을 유지하며 생존함에 있어 필수불가결한 재화와 용역을 공급하여야 한다는 구체적인 내용이 도출된다.

오늘날 공공복리라는 국가목적이 사적 자치를 수정함으로써 실질적 법치국가실현에 이바지 한다. 이 때 생존배려는 다양한 법 형식을 통하여 직접적으로 공익에 기여하고 공공목적의 실현이라는 가치에 기속된 틀 내에서 사적 자치를 위한 공간으로 등장한다. 물론, 이러한 생존배려라는 국가적 과제가 경제성원리에 따라 수행되어야 함은 명백하다. 생존배려에

있어서 경제성은 비용하락에 기여한다. 공기업에 있어서 경제성원리는 공기업이 그 의사결정에 있어서 누릴 수 있는 자유영역의 실질적 확대를 의미하는 한에서 의미를 갖는다.

결국, 공기업에 있어서 경제성원리는 공공복리를 지향하는 생존배려 과제를 경제적이고 효율적으로 달성하기 위한 공공목적 실현의 최적화명령이라고 하겠다.

3. 공기업 민영화와 보편적 서비스

가. 시장개방과 공기업 민영화의 의의

국민의 기본적 수요를 충족하기 위한 생존배려는 ‘국가에 의해’ 또는 ‘공기업’ 등에 의하여 제공되는 국가행정으로서 국가적 과제이다. 이 같은 국가적 과제로서 생존배려는 시장개방으로 인한 변화를 요구받게 되었다. 시장개방은 공급주체의 측면에서 보면 민영화로 이야기되지만, 생존배려에 해당하는 필수적인 재화나 용역의 공급이 더 이상 국가가 아닌 사인 내지 민간 사업자에 의해 제공되게 된 것이다. 즉, 해당 용역 내지 서비스의 제공이 더 이상 국가적 과제가 아닌 사적경쟁의 대상이 되며, 용역의 질과 양이 문제로 제기된다.

이에 따라 종래에 국가행정으로 유지되던 평균적이고 표준적인 용역이 계속 유지될 수 있는가라는 문제가 제기되는 것은 당연한 일이다. 왜냐하면, 생존배려에 대한 국가의 책임에 따라 공급되던 재화 또는 용역이 중단될 수 있기 때문이다. 아울러 이러한 문제는 규범적 측면에서 기존 법규범의 존속과 실효성에 대한 변화의 문제로 이어질 수 있다.

나. 생존배려에서 보편적 서비스로의 전환

생존에 필수적인 재화나 용역의 공급이 국가적 과제로서 행정인 상태에서는 국가가 법령에 의하거나 국가의 사경제적 작용이라는 점에서 법령에 근거를 두지 않고서도 자유롭게 공급내용을 조정할 수 있었다. 그러나 해당 재화나 용역이 사적 주체에 의해 개인에게 제공되는 민영화의 경우에 있어서는 공급자에 대해 그 권리를 제한하거나 의무를 부과하기 위해서는 반드시 법령에 근거를 필요로 한다. 따라서 국가는 종래에 재화나 용역의 공급주체에서 벗어나 재화나 용역을 공급하는 주체인 사인에 대해 일정한 의무를 부과하거나 기준이하의 공급행위를 제한하고, 그 내용의 범위를 규율하는 등 생존배려 실현과는 다른 기능과 역할 즉, 규율적 행위가 요청된다.

요컨대, 인간의 생존에 필수불가결한 재화나 용역의 공급은 국가와 사적 공급주체 그리고 국민간의 3각관계가 형성되며, 어떻게 하면 종전의 국가에 의한 재화나 용역의 공급과 같은 범위와 질을 보장할 것인가 하는 문제가 핵심으로 떠오른다고 할 수 있는데, 이러한 문제를 집약한 법제도가 이른바 ‘보편적 서비스제도’이다.

다. 보편적 서비스제도 - 통신서비스를 중심으로

1) 미국에서 보편적 서비스제도의 형성과 변화

현재까지 보편적 서비스에 대해 소개하고 있는 문헌을 살펴보면 대부분 미국에서의 제도를 언급하고 있다. 그 내용은 요약하자면 미국에서 1876년 전화기가 발명되어 전화서비스가 시작되었는데 서비스는 전화기 발명자인 알렉산더 그레이엄 벨을 중심으로 설립된 회사가 공급하였다. 이 회사는 1885년 장거리 전화서비스 공급을 위해 자회사를 설립하였고, 그 자회사가 오늘날 ‘AT&T’로 발전하였다.

전화서비스 공급은 1907년 벨의 전화특허가 만료된 이후 종전의 벨계열회사와 다른 회사 사이에 일정한 경쟁체제를 형성하기 시작하였다. 그런데 이러한 경쟁으로 각 회사가 회사들 사이의 상호접속을 거부하는 현상을 불러왔고 결국 기업들 사이의 인수합병이 빈번하게 이루어지게 되었다. 이러한 초기 전화서비스 공급시장에서 유일한 장거리 전화회사였던 AT&T는 1907년부터 ‘미국 전역에 적절한 가격에 기본적인 전화서비스를 공급한다’는 영업 전략을 제시하고, “하나의 시스템, 하나의 정책 그리고 보편적 서비스”(One system, one policy and universal service)라는 구호를 주창하였다. 결국, 이 같은 AT&T의 영업 전략은 전화서비스 공급시장에서 독점적 지위를 달성하려는 것이었다. 미국정부는 군사적·상업적·정치적 이유에서 벨회사의 영업 전략에 공감하였고, 이를 국가정책으로 받아들였다. 더 나아가 AT&T가 미국 전역에 통신망을 가설할 수 있도록 ‘연방 보편적 서비스 기금’을 조성하여 지원하였다.

국가가 어떠한 방식으로 누구에게 보조금을 지급함으로써 모든 국민이 적절한 요금으로 해당 서비스를 이용하도록 하는가에 따라 보편적 서비스를 실현하는 방법은 크게 두 가지 방식으로 구분될 수 있다. 우선, ‘필요에 기반하지 않은 보조금 제도’를 통한 보편적 서비스의 실현이 있다. 이를 ‘좁은 의미의 보편적 서비스제도’라고도 부르는데, 지리적 특성 내지 해당 지역의 이용자의 숫자 등으로 인해 일정한 서비스를 이용하기 위해서 다른 지역보다 많은 이용요금을 지불해야 하는 이른바 고비용 지역에 원가 이하의 적정한 수준으로 이용요

금을 유지하도록 하되, 서비스 공급주체에게 명시적 또는 비명시적으로 보조금을 지급하는 방식이다. 초기 보편적 서비스는 비명시적 보조금 제도에 기초하였다. 예를 들어, 동일한 지역 가운데 시골지역에서 위치한 가정에 전화서비스를 공급하는 데 드는 비용이 매월 100달러 즉, 원가비용이 100달러라고 하더라도 ‘주 공익사업위원회’(state public utility commission)가 이 시골지역 가입자의 이용요금을 매월 25달러로 상한을 정하고, 나머지 75달러는 시골지역이 아닌 다른 지역의 서비스 이용자로 하여금 부담하도록 하였다. 달리 말하자면, ‘동일지역 내 균일요금제’에 따라 회선별 설치 및 유지비용이 적은 도시지역 서비스 이용자들에게 시골지역 서비스 이용자와 비슷한 요금을 부과하는 것을 사업자에게 허용하고, 사업용 회선 가입자에게는 가정용 회선 가입자에 비해 원가에 최고 두 배까지 요금을 부과하는 것을 허용하며, 지역전화 사업자들이 장거리 전화사업자들에게 원가수준을 넘는 접속료를 받도록 허용하는 한편, 통화중 대기에도 부과되는 요금도 원가를 초과해 책정하는 것을 허용함으로써 사업자가 시골지역 가입자에게 원가이하의 서비스를 제공함으로써 입게 되는 손실을 다른 서비스 이용자들로부터 보전할 수 있도록 하는 것이다. 이 같은 보조금은 국가가 직접적으로 보상하지 않고 앞서 언급된 모든 경우에 있어서 전화 서비스 이용자들이 보조금을 지불토록 함에도 정작 그들은 자신들이 사업자의 손실에 대한 보조금을 지불하는지 모른다는 이유에서 이른바 “암묵적 교차보조금”(implicit cross-subsidy)라고 불리운다. 한편, 이러한 보조금제도가 가능할 수 있었던 이유는 지역전화서비스에 대한 자연독점을 국가가 승인하였기 때문이다.

이러한 암묵적 교차보조금을 통한 보편적 서비스의 실현은 지역전화서비스 시장에 경쟁체제가 형성됨에 따라 더 이상 유지될 수 없게 되었다. 이는 경쟁체제에서 도시지역 사용 전화서비스 가입자에 대한 전화서비스 공급자가 원가보다 많은 요금을 책정할 수는 없게 된 까닭이다. 왜냐하면, 이렇게 원가비용보다 더 많은 이용요금을 책정할 경우 원가비용에 상응하는 이용요금을 책정하는 경쟁업체로 옮겨갈 수 있기 때문이다. 때문에 입법자는 1996년 「텔레커뮤니케이션법」 개정을 통해 경쟁체제에 맞는 새로운 방식의 보조금제도를 마련하게 되었다. 그 핵심은 묵시적 교차보조금을 명시적 보조금으로 전환하는 것이었다. 이는 주간(interstate)통신서비스를 제공하는 모든 통신사업자를 대상으로 공평하고 비차별적으로 기금조성에 참여토록 하여, 조성된 기금으로 시골지역과 같이 고비용 지역에서 서비스를 제공하는 사업자에게 손실을 보전해주는 것이다. 그렇지만, 이 같은 명시적 보조금제도 역시 그 기금조성에 소요되는 비용은 결국 이용자의 부담에 속한다는 점에서 동일하다.

암묵적 교차보조금제도든 명시적 보조금제도든 모두가 서비스 공급으로 인해 손실을 입은 통신사업자에 대한 보상을 위한 제도인 반면 1996년 「텔레커뮤니케이션법」 개정으로

경제적 수입이 적어 서비스를 이용하지 못하는 개인에게 직접 보조금을 지급하는 것을 내용으로 하는 제도가 등장하였다. 이른바 “필요에 기반한”(need-based) 보조금제도로서 Lifeline(월 사용료 할인), Link-Up America(설치비 할인)등이 그 구체적인 예라 하겠다. 또한, 신체적 차이에 영향을 받지 아니하고 서비스를 이용하도록 보조금을 지급하도록 하였다.

요컨대, 현재 미국에서의 보편적 서비스제도 특히, 통신분야에 있어서 그 내용은 1)저소득층에 대한 지원(lower income support) 2)고비용지역 사업자에 대한 지원(high cost support) 3) 교육·의료기관에 대한 지원으로 구성되어 있으며, 저소득층 지원은 연방통신위원회와 주정부가 매칭펀드 방식으로 재원을 조달하고, 고비용지역에 서비스를 공급하는 사업자에 대한 지원은 앞서 살펴본 바와 같은 기금조성을 통해 재원을 조달하고 있으며, 교육·의료기관에 대한 지원은 과거 우리나라의 ‘정보화촉진기금’과 유사한 ‘E-rate’기금으로 재원을 조달하고 있다.

2) 유럽에서 보편적 서비스제도

사적 주체에 의한 시장독점으로부터 형성된 미국에서의 보편적 서비스 개념과 달리 유럽 특히, 독일에서는 앞서 살펴본 바와 같이 생존배려라는 국가적 과제를 실현하기 위한 공행정이 시장개방에 따라 사적 주체에 의한 재화나 용역의 공급으로 변화하면서 종전의 공급범위와 질을 어떻게 유지 내지 보장할 것인가 하는 문제가 핵심으로 떠올랐고, 이러한 문제를 해결하기 위해 요청된 법제도를 **집약해 ‘보편적 서비스제도’라고 부른다는 점에서 그 차이를 분명히 한다.**

유럽 대부분 국가에서는 국가나 공기업 등 공적 주체에 의해 생존배려라는 국가적 과제가 실현되어 왔다. 그러나 1984년부터 시작해 1987년 「통신녹서」를 중심으로 통신서비스 공급에 있어서 자유화를 준비하기 시작하였고, 1998년 유럽공동체는 「경쟁지향적인 환경을 위한 음성전화서비스에 대한 공개망접속과 보편적서비스를 위한 준칙」과 「완전히 자유화된 환경에서의 통신에 대한 보편적서비스에 관한 고시」등을 의결하였다. 이후 지난 2002년에 이르러서는 새로운 전기통신법체계를 마련하였는데 이에 따라 「전자통신망과 전자통신서비스에서의 보편적 서비스와 이용자권리에 관한 준칙」이 마련되었다. 즉, 그 동안 생존배려의 차원에서 공급되어 오던 통신서비스의 범위와 질을 유지하고 보장하기 위한 제도가 구체화되었다고 하겠다.

이 준칙에서는 보편적 서비스의 개념을 “모든 소비자가 지불 가능한 가격의 최소한의 서비스 공급”으로 정의하였다. 이로써 보편적 서비스제도는 ‘적절한 가격’과 ‘최소한의 서비스

스'라는 두 가지의 핵심적 요소로 집약되었다고 하겠다. 아울러 이 준칙에서는 미국에서의 보편적 서비스제도와 달리 보편적 서비스를 확정함에 있어서 투명성, 객관성, 비차별성이 보장될 것을 규정하였다. 또한, 이 같은 보편적 서비스를 공급하는 사적 주체를 특정 사업자가 아닌 모든 사업자로 하였다는 점에서도 차이를 보인다.

3) 헌법문제로서 보편적 서비스제도

보편적 서비스제도를 기본적 수요의 충족을 위한 법제도라고 이해하게 되면, 이는 재화나 서비스 시장에 있어서 국가의 관여를 전제로 한다. 때문에 보편적 서비스제도는 경제질서에 관한 헌법적 문제가 된다. 또한, 시장경제질서에 대한 자유를 지속적으로 인정할 경우에는 개인의 생존을 위협하는 것은 물론 객관적으로 국가적 동질성의 위기, 그리고 헌법의 위기로 이어지며, 이 경우 헌법은 국가공동체를 실현하고 유지하기 위한 근본규범으로 기능할 수 없게 된다. 이에 국가의 사회경제적 영역에서의 새로운 기능이 요구되며 이러한 기능이 헌법에 반영될 것이 요구된다. 즉, 사회적 기본권의 헌법적 실현이라는 헌법적 문제와 불가분의 관계를 맺는다.

독일의 경우 1994년 제2차 우편개혁 차원에서 최소한의 통신서비스를 보장하기 위하여 「기본법」에 제87f조를 신설하였다. 제87f조 제1항에서는 **연방(정부)에게 보편적이고 적절하면서 충분한 통신서비스가 공급되도록 배려할 의무를 부과하였다.** 이 같은 의무는 국가목표로 해석된다. 왜냐하면 이 규정에 의해 통신 등의 분야에서의 기반시설보장위탁과제가 **연방(정부)에 부여되기 때문이다.** 즉, 헌법적 차원에서 보편적 서비스제도를 명문으로 규정함으로써 문제를 해결하였다.

한편, 우리 헌법에서는 독일의 경우와 달리 보편적 서비스에 관한 명문의 규정을 두고 있지 않다. 다만, 우리 헌법은 비교 헌법적으로 볼 때 드물게 헌법상 경제질서에 대한 규정을 마련하고 있다. '사회적 시장경제질서'규정이 바로 그것이다. 따라서 보편적 서비스는 헌법상 사회적 시장경제질서와 합치되어야 한다는 헌법적 한계를 갖는다. 그런데, 사회적 시장경제질서에서는 시장에서의 수요와 공급에 의하여 작동하는 일반 경쟁이 아닌 시장에서 특별한 조정시스템이 허용되며, 보편적 서비스제도는 일응 정당화될 수 있다고 하겠다. 즉, 보편적 서비스제도는 사회적 시장경제질서 규정을 통해 헌법적으로 정당화된다. 다만, 그 헌법적 실현구조는 사회적 기본권과 관련해 보다 자세히 검토되어질 수 있다.

4. 사회적 기본권의 헌법적 실현구조

가. 사회적 기본권의 이념

개인이 사회경제적 권리를 행사하는 객관적 환경은 자본과 노동의 대립, 그리고 시장 경제질서이다. 그런데 개인은 실제로 이 같은 환경에 접근이 제한되거나 혹은 접근하더라도 자유롭게 결정하여 자신의 생활을 형성할 수 있는 여지가 한정되어 있다. 사회적 기본권은 이러한 사회문제를 인식하고 개인이 사회경제적 영역에서 자유를 향유하기 위하여 필요한 조건을 보장한다는 과제와 직결된다.

사회적 기본권은 기본적으로 정치체제로서 민주주의를 기반으로 하고, 경제질서로서 자본주의시장경제를 기반으로 하며, 자유의 조건을 보장하여 개인의 자유를 실질적으로 실현하는 과제를 갖는다. 국가는 개인에게 절대적인 차원에서 자유를 향유하기 위해 필요한 최소한 혹은 적절한 수준의 조건을 보장하여야 한다. 이 처럼 절대적 차원에서 자유의 조건을 보장하는 사회적 기본권은 동시에 상대적 차원을 내포한다. 자유의 조건은 개인생활의 모든 영역을 포괄하며, 국가는 자유의 조건들을 포괄적으로 보호하여야 한다. 또, 자유의 조건을 보장하는 정도에 있어서도 평등이 실현되어야 한다. 절대적 차원의 이념인 사회적 복지가 상대적 차원에서 평등을 촉진시키고, 평등을 실현하기 위해서는 실질적인 공급이 이루어져야 한다.

나. 사회적 기본권의 미시적 실현구조

1) 국가의 조정기능에 의한 사회적 기본권의 실현

사회적 기본권은 자본주의시장경제질서를 기반으로 한다는 점에서 논리적으로 보면 자본주의시장경제의 법률관계 자체가 사회적 기본권의 이념을 실현하기 위한 장(forum)이라 하겠다. 다만, 국가는 독과점 형태의 재화와 서비스 시장에 개입하여 시장을 지배하고 경제력을 남용함으로써 정상적인 수준의 이용대가로 수요를 충족할 수 없는 상황을 교정한다. 시장에 대한 국가의 개입은 최소화되고 자율적으로 운용되어야 한다. 그렇지만 시장이 개인의 소비가 이루어지는 장(forum)인 까닭에 적절하게 수요가 충족되도록 일정 정도 시장에 책임을 부과하는 것은 국가의 정당한 권한이자 책임이 된다.

2) 국가의 직접개입에 의한 사회적 기본권의 실현

그러나 시장메커니즘 속에서 국가가 조정을 통하여 사회적 기본권을 실현하는 데에는

다음과 같은 이유에서 그 한계가 존재할 수밖에 없다. 달리 말하자면, 이는 국가가 사회적 기본권의 실현을 위하여 시장매커니즘 하의 법률관계에 직접 개입하여야 할 필요성과 정당성이 요구된다는 것을 의미한다. 그렇다고 하여 국가의 시장 개입에 한계가 없는 것은 아니다. 시장은 이에 참여하는 당사자들의 자율적인 결정에 의하여 운영되어야 하며, 이 역시 기본권으로 보장된다. 여기서 기본권 충돌의 문제가 발생하는데, 사회적 기본권은 이와 같은 자율적인 결정이라는 기본권적 관계에 개입하는 방법으로 실현되기 때문이다. 이 같은 기본권의 충돌과 관련해 우리 헌법에서는 기본권의 우열관계를 예정하지 않고 있다. 따라서 기본권의 충돌은 충돌하는 기본권간의 조화적 실현의 요청에 의하여 해결된다.

이와 같은 규범적 한계는 동시에 다음과 같은 현실적 한계를 수반하기도 한다. 시장에 대한 책임을 지나치게 부과하는 경우 시장의 당사자는 국가가 목적하는 방향에서 이탈할 수도 있다. 예컨대, 통신서비스 시장에서 지나치게 낮은 가격으로 통신서비스를 제공하도록 국가가 개입하는 경우 통신서비스 공급자는 극단적인 경우 질 낮은 서비스를 공급하거나 아니면 시장에 참여하지 않는 방법으로 대응할 수 있다. 또한, 고급서비스에 대한 수요가 사라지면서 그 공동체의 통신서비스 관련 기술이 낙후되는 결과가 발생할 수도 있다. 보다 근본적으로 보면 국가의 시장에 대한 과도한 개입은 국가 스스로에게, 그리고 시장에게도 부정적인 효과를 가져 온다. 이러한 현실적 한계로 인해 국가는 수요와 공급의 법칙에 의해 자율적으로 작동하는 시장을 어느 정도까지 인위적으로 조정하여야 하는가라는 부담을 갖게 되며, 시장에서는 수요와 공급법칙을 따르기 보다는 국가의 조정기능에 의존하고 따라야 이윤을 최대화 할 수 있다는 불안정한 상태에 놓이게 된다.

위와 같은 규범적 그리고 현실적 한계로 인해 국가가 시장에 일정한 부담을 부과하는 방식으로서는 목적을 달성할 수 없다고 판단하는 경우 국가는 직접 시장을 대체하는 기능을 수행하여야 한다. 즉, 국민생활에 필수적인 재화나 서비스의 경우 시장에서 보편적이고 안정적으로 공급되지 않을 경우 국가가 직접 이를 공급하는 사업을 할 수도 있다. 한편, 개인의 지불능력이 제한적이기 때문에 시장이 공급할 수 없는 공공재에 대해서는 국가가 직·간접적으로 시장의 기능을 대체하거나 시장에 책임을 부과하여 생산과 분배기능을 담당하여야 한다. 이 경우 국가와 시장의 기능분담의 문제에는 해당 사회의 역사적 상황, 헌법의 요청, 국가와 시장 그리고 양자의 기능분담에 대한 국민 의식 등이 변수로서 작용하게 된다. 이러한 복잡한 구도 속에서 국가의 과제, 과제의 민영화 그리고 민영화의 가능성과 한계에 대한 논의의 필요성이 제기된다.

다. 사회적 기본권의 거시적 실현구조

주지하는 바와 같이 자유권적 기본권은 국가권력의 자제 내지 불간섭을 통해 실현된다. 그런데 이 같은 자제는 특별한 조건을 요구하는 국가작용도 아니며, 일정한 가치판단을 필요로 하는 국가작용이 아니다. 바로 이 두 가지 점에서 사회적 기본권은 자유권적 기본권과 구별된다.

1) 현실적 실현조건

사회적 기본권이 국가의 적극적인 급부를 통해 실현된다는 점은 부인하기 어렵다. 그리고 급부의 내용과 범위는 국가의 재정능력에 의해 조건지워진다. 국가의 재정능력은 국민이 시장에서 획득한 소득의 일부를 거두어들이는 방법에 의존한다. 사회적 기본권은 이와 같이 제한된 국가의 재정능력과 배분정책에 의존하고 있다는 점에서 앞서 살펴본 것과 같이 자유권적 기본권의 실현과는 본질적 차이를 갖는다. 재정법적 측면에서 보면 조세는 반대급부를 예정하지 않은 공법상의 채무이다. 때문에 조세지출을 추상적인 기준에 따라 사회적 기본권이 제어하는 것은 불가능하다. 또한, 경제질서에 관한 목표규정이라고 할 수 있는 헌법 제119조 제2항에서 밝히고 있는 “적정한 소득의 분배”가 분배기능을 지도함에도 일정한 한계를 가질 수밖에 없다. 적정한 분배로부터 직접적인 주관적 권리가 도출되지 않는 까닭이다. 또 이 같은 헌법적 요청은 다른 개인의 기본권을 침해하지 않으면서, 그리고 국민경제의 성장과 안정 등과 같은 경제질서에 있어서 다른 목표와 조화를 이루면서 실현되어야 하는 까닭이다. 이 밖에도 적정한 소득의 분배를 객관적으로 실현하는 방법과 수단이 헌법적 차원에서 마련되어 있지도 않다. 이와 같은 이유에서 볼 때, 사회적 기본권의 실현에 관련된 현실적 조건에 대한 판단은 기본적으로 입법자에게 유보될 수밖에 없다고 하겠다.

2) 결정의 가치판단성과 유동성

사회적 기본권은 국가작용의 원리이자 지침임에 분명하다. 하지만, 이를 실현하기 위해 필요한 국가작용의 내용과 수단에 관해서는 구체적인 규정을 마련하고 있지 못하다. 따라서 자유를 향유하기 위해서 국가가 조성하여야 하는 조건의 내용과 종류 그리고 수준에 대해서는 입법적 행정적 결정이 요구된다. 이는 필수적으로 구체적인 가치판단을 요하는 문제이다. 그리고 가치판단의 과정에서 국가는 사회적 기본권의 절대적 차원과 상대적 차원이 상호작용을 하면서 국가는 가변적이고 개방적인 최적화의 과제를 행하게 된다. 여기서 절대적 차원이란 자유의 조건을 보장하기 위한 국가의 배려조치로서 불평등의 원인이 된다. 이로써 사회적 기본권은 정태적인 내용이 아닌 동태적인 형성과정 속에서 그 원리가 구체화되고 실

현된다고 본다. 예컨대, 장애에 대한 국가의 보호를 살펴보면 다음과 같다.

다양한 장애현상 가운데 어느 장애를, 어떠한 생활영역에서, 어느 정도의 수준으로 배려할 것인가라는 문제가 있다. 물론, 이러한 결정은 입법적 또는 행정적으로 결정된다. 그리고 이 같은 결정에 의해 구체화된 보호의 내용이 논리적으로 충분할 수도 있고, 충분하지 않을 수도 있다. 그런데 이에 대한 평가는 기본적으로 상대적 차원이 아닌 절대적 차원에서 결정되어야 한다. 다만, 현실적으로 다음과 같은 이유에서 언제나 부정적 평가를 피하기 어렵다. 첫째, 장애에 대한 이해 및 장애인정에 대한 기준은 지속적으로 발전하지만, 입법자가 이러한 발전을 적시에 충실히 수용하는 데에는 한계를 드러낼 수밖에 없다. 둘째, 이와 같은 발전추세에 부합되어 입법적 조치가 이뤄진다고 하더라도 개인의 주관적 기대는 그 한계가 없다. 무엇보다도 절대적 차원의 국가적 배려는 필연적으로 여기서 포섭되지 않은 장애로부터 혹은 상대적으로 덜 보호되는 장애로부터 상대적 평가의 문제제기를 피하기 어렵다는 한계를 갖는다.

장애인평등은 비장애인과 비교를 통해 평가된다. 그런데 비장애인들을 둘러싼 상황이 다양하고 가변적인 점을 부인할 수 없다는 이유에서 장애인 평등을 실현하기 위한 요청 역시 그 내용에 있어 확정적이라고 할 수 없고 오히려, 유동적이며, 방향제시적 내지 목표지향적 성격을 갖는다. 때문에 모든 사회적 배려와 평등조치는 지속적인 보충을 요구하며, 이에 상응하여 사회적 기본권은 동태적 성격을 특징으로 한다고 하겠다.

3) 사회적 기본권 실현에 있어서 규범과 현실

사회적 기본권은 국가의 적극적인 급부 내지 조정 그리고 제도형성에 의해 비로소 실현된다는 점은 주지의 사실이다. 따라서 원리로서 사회적 기본권이 현실적으로 실현되기 위해 필요한 주변환경의 조성은 필수불가결하다. 이에 따라 사회적 기본권의 헌법적 실현에 있어서 다음과 같은 단계적 사고의 필요성을 요구한다고 하겠다. 첫째, 기본적으로 입법형성의 내용이 사회적 기본권을 통해 보장하고자 하는 원리를 충실히 반영하여야 한다. 둘째, 법률에서 정한 목적이 실현되기 위해서는 규율대상에 대한 정확한 인식이 선결과제로서 요구된다. 즉, 보호대상자가 처한 경제적 상황, 정보상태, 서비스에 대한 수요상황, 생활의 하부구조적 환경이 그러한 것들이 된다. 셋째, 장애인·고령자·연소자 등과 같이 대인적 접촉에 의한 보호가 필요한 영역은 법과 현실의 매개가 정상적으로 이루어질 수 없는 대표적인 경우로서, 이 경우 이들이 처한 경제적 상황, 정보상태, 서비스에 대한 수요상황, 생활의 하부구조적 환경이 충분히 인식되고 이에 기초하여 법률이 형성되었다고 하더라도 규범목적을 직접적으로 구체화하는 대인적 서비스 형태의 매개행위가 요구된다고 하겠다. 왜냐하면 이 같은 매개행위가 없을 경우 설령 권리침해가 인식된 경우에도 권리구제의 가능성이 극히 제한

될 수밖에 없는 까닭이다.

4) 사회적 기본권과 민주주의 원리 그리고 법치국가원리

사회적 기본권은 민주주의에서 비로소 권리로서의 성격을 가질 수 있다. 국민의 사회적 문제에 대한 요구를 예민하게 받아들이지 않는 국가에서 사회적 기본권은 헌법의 기본원리이자 이념이 될 수 없으며, 국가의 배려는 단지 시혜적인 조치에 불과한 것으로 평가되기 때문이다. 그리고 이러한 사회적 기본권은 법치국가에서 안정성을 확보할 수 있다. 법적 조치가 없는 국가에서의 사회적 조치들은 언제든지 사라질 수 있기 때문이다. 이와 같이 민주주의원리와 법치국가원리는 사회적 기본권을 합리적으로 실현하는 조건으로 기능하기도 하지만 긴장관계 역시 부인하기 어렵다.

가) 민주주의원리와의 관계

민주주의원리란 국가권력의 정당성을 국민으로부터 찾는 국가구성의 원리를 의미한다. 민주주의원리를 헌법원리로 받아들인 국가에서 국가권력은 한시적인 정당성을 부여받고 주기적으로 정당성을 심사받는다. 때문에 국민의 정당성을 획득하기 위한 국가권력의 담지자들은 필연적으로 유권자를 지향할 수밖에 없고, 사회적 기본권의 실현 역시 미시적인 관점에 머무르기 쉽다. 즉, 민주주의 국가에서 국가권력이 사회적 문제를 객관적으로 인식하고, 거시적인 관점에서 합리적으로 실현하고자하는 능력과 의지가 담보되지 않는다면, 선거에서 강한 영향력을 갖는 집단을 주목하고, 이에 따라 단기적으로 효과가 크거나 단기적으로 불이익한 효과를 피할 수 있는 실현방법을 선택할 가능성이 높다. 예를 들어 국민연금의 경우, 국가가 수입을 증대하기 위해서는 보험요율을 높여야하고 지출을 줄이고자 한다면 연금수준을 낮추거나 연금수급연령을 높여야 한다. 이와 관련해 지출을 줄이기 위한 조치를 선택하는 것이 수입을 증대하는 것보다 부담이 적다는 점에서 선호될 가능성이 크다. 지출을 줄이는 조치는 가입자가 수급조건을 충족한 후인 먼 장래에 불이익한 효과가 발생하는 반면, 보험요율을 인상하는 조치는 당장 가입자에게 불이익으로 작용하고 때문에 선거에서 불리하게 작용하기 때문이다. 이 처럼 민주주의원리는 사회적 기본권을 객관적으로 타당하고 장기적인 효과를 갖도록 실현하는 데에 장애요인으로 작용하기도 한다.

나) 법치국가원리와의 관계

법치국가원리란 국가작용이 기본권을 보장하여야 하며 기본권을 실현하는 중요한 국가작용은 법률에 근거하거나 적어도 법률에 위반되어서는 안 된다는 헌법원리이다. 때문에 법치국가원리는 형성된 개인의 권리를 충실히 보호하는 과제를 의미한다. 그런데 사회적 기본권은 앞서 살펴 본 바와 같이 그 실현에 있어서 타인의 권리와 조정의 요구된다. 사회적

기본권은 모든 국민에게 최소한의 자유의 조건을 평등하게 보장하여야 하며, 이를 위해서는 변화하는 상황에 따라 개인의 법적 지위를 새롭게 형성하는 과제가 부여되는 까닭이다. 그런데 법치국가원리를 경직되게 이해하거나 기본권이 일단 성취된 개인의 법적 지위의 현상태를 유지하는 수단이라고 이해되는 경우 사회적 기본권의 실현에 있어 반드시 요구되는 탄력적인 입법형성의 요구와 충돌한 위험이 제기된다. 사회보험청구권을 예로 살펴보면, 이를 재산권적 보호대상으로 볼 경우 급여의 안정성이 보장된다는 장점을 갖는다. 하지만 재산권은 그 내용과 한계가 법률로 정해지는 구조적 특성을 갖는 기본권이며, 재산권이 반드시 법률로 정해진 급여의 종류와 내용, 그리고 수준에 대한 존속보장을 의미하는 것은 아니다. 재산권은 사회보장청구권을 절대적 그리고 계량적으로 보호한다고 보기 보다는 비례적이고 상대적으로 보장한다고 볼 수 있을 뿐이다.

5) 사회적 기본권 실현의 한계

앞서 살펴본 바와 같이 사회적 기본권은 민주주의와 법치국가를 기반으로 실현되지만 이들 원리들이 사회적 기본권과 갈등관계에 있다는 점은 명백하다. 때문에 사회적 기본권이 독자적으로 실현되는 데에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다고 하겠다. 특히, 사회적 기본권은 이념적 지향점을 제시하고 있을 뿐 이를 실현하기 위한 중간원리와 제도내용, 절차 및 조직에 관한 규율을 결여하고 있다는 점에서 민주주의원리 그리고 법치국가원리에 비해 헌법적 규율밀도가 상대적으로 크게 낮다. 때문에 사회적 기본권은 사회적 약자가 정치의사형성에 있어서 너무 적게 대표되는 경우 그리고 민주적 의사결정과정에서 사회적 약자를 대변하는 세력이 제도적으로 대표되지 못하는 경우 민주주의원리에 의해 축소될 가능성이 크다는 문제점을 안고 있다. 이 같은 우려는 사회적 기본권이 대인적 접촉을 통해 실현되는 구조에서 역시 발견된다. 대인적 접촉을 통해 실현되는 사회적 기본권의 주체는 민주주의적 의사결정에 참여할 능력이 제한되기 때문이다.

더욱이 이들 서비스는 법치국가적 보호를 받는 데에도 한계가 있다. 왜냐하면, 이들 서비스는 인적 매개를 통해 수요자에게 제공되는데 이들 서비스의 내용을 모두 망라하여 규범화하는 것은 입법기술적으로 기대하기 어려우며, 이들 서비스의 공급 내지 급여의 성립과 변동에 있어서 법치국가원리를 적용함에 있어 한계가 있기 때문이다.

5. 사회적 기본권과 ‘인간다운 생활을 할 권리’에 관한 해석론

가. ‘인간다운 생활을 할 권리’의 헌법적 의미

우리 헌법은 모든 국민에서 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 보장하면서(제34조 제1항) 국가의 ‘사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무’(제34조 제2항)를 포괄적인 사회보장정책지침 내지 원리로 제시하고 있다. 우리 헌법은 이에 그치지 아니하고 상세하고도 구체적으로 국가의 의무를 규정하고 있다. 즉, ‘여자의 복지와 권익향상’(제3항), ‘노인과 청소년의 복지향상’(제4항), ‘신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민의 보호’(제5항) 등 일련의 사회보장수급권외에도 ‘재해를 예방하고 위험으로부터 보호’(제6항) 등을 위한 노력의무와 함께 국민의 ‘건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리’와 ‘모든 국민의 쾌적한 주거생활’을 위한 주택개발의무(제35조 제3항)까지 개별 규정을 헌법에 마련해 놓고 있다.

이렇게 사회국가원리의 실현을 위한 구체적인 대상까지 확정적으로 제시하고 있는 우리 헌법체계상 ‘인간다운 생활을 할 권리’는 그 규정체계와 개별적인 사회적 기본권과의 기능적 관계에 비추어 볼 때 이를 사회국가원리 실현의 이념적 기초인 동시에 주된 사회권적 기본권으로 이해될 수 있다. 또한, ‘인간다운 생활을 할 권리’는 그 이념적 기초로서 ‘인간의 존엄성’과 상호연관성을 가지는 것으로 설명되고 있다. 이와 같이 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 사회권적 기본권의 총칙적 규정 혹은 그 이념적 기초로 이해한다든지, 혹은 그 헌법상 기능을 ‘사회국가실현의 국가적 의무’를 넘어서 ‘인간의 존엄성을 실현하기 위한 최소한의 방법적 기초’와 ‘경제 질서의 가치적 지표’의 제시까지 포함되는 것으로 폭넓게 파악하는 기존의 관점은 일면 “우리 헌법의 구조적 특성 속에서 체계적인 이해의 시도”로 평가될 수 있다.

그러나 이와 같은 접근 방법에 대해서는 기본권 해석론상 요구되는 ‘체계화의 요청’을 지나치게 의식한 결과로서 지나치게 형식논리에 치우친 관점이라는 비판이 제기되고 있다. 즉, 우리 헌법상 사회적 기본권의 형식으로 보장하고 있는 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 예컨대 사회국가원리와 같이 개방적인 성격을 갖는 것으로 파악할 경우 ‘인간다운 생활을 할 권리’와 우리 헌법 제10조에서 포괄적인 기본권으로 보장하고 있는 행복추구권과의 구별이 어렵다는 지적이다. 때문에 우리 헌법상 다양하게 규정되어 있는 개별 사회적 기본권은 각각 구체적인 대상영역을 갖는 독자적인 기본권이고, 우리 헌법 제34조 제1항 역시 독자적 대상영역을 가지는 것이라고 이해되어야 한다고 한다. 즉, 제1항은 제5항의 ‘신체장애 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민’의 생활을 보호하는 구체적인 입법의 의무와

그 입법형성의 자유에 일정한 지침과 한계를 제시하는 것으로 이해되어야 한다는 것이다.

나. 권리의 내용과 법적 성격

1) 내용

이제까지 헌법상 ‘인간다운 생활’보장의 수준에 관해서는 ‘건강하고 문화적인 생활’로 보는 입장과 ‘물질적인 최저생활’로 이해하는 입장이 서로 대립되어 왔다. 이러한 주장의 차이는 개념의 추상성과 다의성에 비추어 볼 때 사회현상에 대한 인식의 차이와 가치판단의 차이에 따라 각각 나름의 설득력을 갖는 해석이라고 보인다. 그러나 이와 같은 기존의 해석론에 따를 경우 권리의 내용규정에 앞서 권리의 법적 성격을 확실적인 것으로 전제하고 있다는 점에서 논리적 역전의 문제점을 내포하고 있다는 지적이다.

또한, 대립되고 있는 양론에서 주장되고 있는 “물질적인 궁핍으로부터의 해방을 주된 내용으로 하는 물질적인 최저생활”과 “육체적·정신적 통일체로서의 인간이 정상적인 사회생활을 할 수 있는 정도의 인간다운 최저생존수준” 혹은 “물질적인 생활의 충족 이상의 문화적인 생활”이 구체적으로 어떠한 수준을 의미하는 것인지 정확하게 가늠하기 어렵다는 지적 역시 제기되고 있다. 다만, 일단 생각해 볼 수 있는 세 단계의 수준 가운데 이상적인 기대수준을 제외하고 최소한의 기본적인 의식주의 수요가 충족되는 ‘생물학적 최저수준’과 인격과 개성의 주체로서 인간의 ‘사회·문화적 최저수준’으로 구별해 본다면, 기존 학설은 각각 현실적합성과 체계적합성 혹은 이론적 일관성의 관점에서 해명하기 어려운 문제점을 안고 있다는 지적이다. 그리고 이와 같은 비판적 관점에 기초해 소구 가능한 구체적 권리의 범주에 해당하는 최저수준은 Breuer가 제시한 세 가지 판단기준에 의해 설정될 수 있다고 한다. 첫째, 공적 부조의 내용은 원칙적으로 요부조자에게 처분의 자유가 허용되는 금전급부의 보장이어야 한다는 것이다. 즉, 의료보호, 교육보호, 시설보호 등 금전급부 이외의 공적 부조들도 실질적으로 금전으로 환산하여 평가될 수 있어야 하고, 그 내용과 수준이 기본권적으로 보장되는 최저수준과 동일하게 평가될 수 있어야 한다. 둘째로 기본권적으로 보장되는 공적 부조의 최저수준은 전반적인 경제수준, 생활여건과 일반적인 사회적 인식변화가 고려되어야 한다. 셋째, 가족에 대한 장기간의 간병이나 장기 치료를 요하는 중병환자 등 요부조자의 개별적인 부조필요성이 전형적인 방법으로 배려되어야 한다는 것이다. 이 같은 입장에서는 지난 1997년 개정된 생활보호법에서 보호대상자의 범위나 보호수준의 결정과 관련하여 처음으로 ‘최저생계비’ 개념을 도입하고 대상자의 범위를 확대한 것은 이 같은 기준의 반영이라고 평가될 수 있다고 한다.

2) 주관적 공권의 성립 범위

‘인간다운 생활을 할 권리’의 주관적 공권 성립여부와 관련해 앞서 살펴본 세 단계 기준에서는 생존에 필수적인 최소한의 수요의 충족을 내용으로 하는 ‘생물학적 최저생존수준’의 보장에 한정하여 구체적인 급부청구권이 인정된다고 본다. 말하자면, 생존의 위한 최저수준의 기본적인 수요에 관해서는 입법 기타 필요한 조치가 없을 경우에도 헌법 제34조 제1항을 직접인 근거규정으로 하여 국가에 대하여 구체적인 급부를 청구할 수 있고, 궁극적으로 재판을 통한 급부청구권이 인정되는 구체적 권리가 보장된다고 보는 것이다.

이 같은 입장은 다음과 같은 논거에 기초한다. 우선, 구체적인 급부양식과 방법은 입법부와 행정부의 독자적인 판단영역에 있다고 하더라도 헌법적 정당성을 충족시키는 한계선으로 이해되는 최저생존의 수준은 헌법적으로 직접 결정되어야 한다는 것이다. 또한, 제한된 재정유연성의 관점에서 제기되는 실현가능성과 재정정책상의 문제점과 관련해 탄력적이고 유연한 재정운용이 필요한 위기상황에서 구체적으로 확정된 급부청구권을 내용으로 하는 사회적 기본권은 오히려 기본권 확대실현의 필요조건인 중장기적 경제성장의 가능성 자체를 봉쇄하는 결과를 초래하고, 결국 경제의 위기가 헌법의 위기로 연결될 위험성이 크다고 지적한다.

그러나 이 같은 논거에 대해서는 다음과 같은 비판이 제기된다. 우선, 재정적 측면에서 ‘최소필수형’의 보장에 속하는 공적 부조의 경우에도 재정에 부담이 된다는 점을 부인할 수는 없다는 점이다. 다음으로 절대적인 생존을 위한 최저수준의 공적부조청구권을 인권차원의 문제라고 이해할 경우 이러한 수준의 공적부조요청과 국가의 존립 혹은 유지 자체와 직결되는 법익은 헌법적 가치로서 우열관계에 있지 아니하다는 점이다. 또한 여기서 절대적 생존의 문제는 복지추구경쟁의 문제도, ‘선분배 후성장’ 혹은 ‘선성장 후분배’의 대안에 대한 결정의 대상이 아니기 때문에, 적어도 헌법 이론적 관점에서 보면 이러한 공적부조에 수반되는 재정부담과 다른 국가목적 달성을 위한 재정투자는 동가치적으로 평가되고 조정되어야 하는 문제로 파악되어야 한다. 이러한 관점에서는 입법자가 주관적 공권과 관련하여 충분한 정도로 구체적인 기준을 마련하지 아니하거나 입법불비에 해당한다고 여겨지는 경우에는 헌법재판소가 기본권적으로 보장되어야 하는 최저수준을 설정할 수 있고 또 그래야만 한다고 주장한다. 그리고 이에 수반되는 입법 그리고 예산상의 문제점은 단지 기술적인 문제에 그친다고 평가한다. 바꿔 말하자면, 헌법상 보장되는 최저수준의 공적 부조는 그 구체적인 제도적 실현양식과 방법에 관해서는 폭넓은 입법형성의 자유에 있다하더라도, 이는 아무런 가치적 지침과 한계도 주어지지 않은 ‘무정향적’인 것이 아니며, ‘인간다운 생활을 할 권리’를 윤곽규정이라고 이해한다고 하더라도 그것은 입법형성에 있어서 일정한 하한선 내지 외

확선을 전제로 하고 그 이상 혹은 내부의 범주에서 대안선택을 개방하는 점이 간과되어서는 안 된다는 것이다. 때문에 ‘최소필수형’의 기본권보장에 의해 설정되는 한계선의 문제는 이미 헌법적으로 확정된, 헌법재판을 통한 검증이 가능한 가치판단을 전제로 하며, 이를 구체적으로 확인하는 작업은 헌법이론의 몫이라는 설명이다.

다. 헌법재판소의 입장과 이론적 검토

1) 헌법재판소의 기본입장

우리 헌법재판소는 국가에 의한 생활보호가 “헌법이 요구하는 객관적인 최소한도의 내용을 실현하고 있는지 여부”는 국가가 “인간다운 생활을 보장함에 필요한 최소한도의 조치를 취하였는가 여부”에 달려 있다고 본다. 또한, ‘인간다운 생활’은 “그 자체가 추상적이고 상대적인 개념으로서 그 나라의 문화의 발달, 역사적·사회적·경제적 여건에 따라 어느 정도는 달라질 수 있는 것”으로 전제하고, 구체적인 생계보호 수준은 “국민전체의 소득수준과 생활수준, 국가의 재정규모와 정책, 국민 각 계층의 상충하는 갖가지 이해관계 등 복잡하고도 다양한 요소들”이 함께 고려되어 결정되어지는 것으로 보고 있는 것이다. 때문에 입법부와 행정부의 광범위한 재량에 맡겨져 있는 구체적인 생계보호수준의 결정은 “국가가 생계보호에 관한 입법을 전혀 하지 아니하였다든가 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈한 경우에 한하여 헌법에 위반된다.”고 보았다.

현재의 이러한 입장은 기본적으로 학계에서의 논의흐름을 그대로 반영한 것으로 파악되어 진다. 우선 헌법재판소는 명시적은 아니지만 ‘인간다운 생활을 할 권리’의 객관적 질서성, 즉 객관적인 국가의무의 측면을 강조하고 있을 뿐 소구가능성이 인정되는 구체적 권리로서 주관적 공권성의 문제에 대해서는 침묵하고 있다. 또한, 헌법규정의 입법부나 행정부에 대한 행위규범으로서의 성격과 헌법재판에서의 통제규범으로서의 기준을 구별하고, 전자의 경우에는 제한된 통제가능성을 전제로 보다 엄격하고 높은 수준의 규범적 지침으로 적용하고, 후자의 경우에는 완전한 재판통제의 가능성을 전제로 보다 낮은 수준의 통제기준을 설정한 것으로 평가될 수 있다.

2) 검토

‘인간다운 생활을 할 권리’에서 ‘인간다운 생활’은 규범적 ‘다의성’과 ‘개방성’으로 인해 ‘추상적이고 상대적인 개념’임에 틀림없다. 때문에 그 보장수준은 복잡하고도 다양한 요소들을 총체적으로 고려하여 판단될 수밖에 없고, 그에 대한 최종결정권한이 ‘올바른 결정’이 되

도록 적합한 기관구조와 의사결정구조를 갖추고 있는 입법자에게 있음은 긍정된다.

그러나 여기서 주목해야 할 문제는 ‘추상적 상대적 개념’이 아니라, ‘구체적이고 절대적인 현실’의 문제로서 ‘인간다운 생활’이다. 따라서 규범적 평가를 뒷받침해 줄 수 있는 정도의 객관적인 판단이 이론상 가능하다고 전제한다면, 그것에 대한 합헌성통제기준으로서의 적용가능성을 배제하는 논리형식은 설득력을 가지기 어렵다는 지적이 제기된다. 즉, 생활보호의 수준과 내용에 대한 현상판단이 옳고 그름의 문제를 떠나서 헌법상 보장되는 ‘인간다운 생활을 할 권리’의 내용을 단일한 것으로 이해하고, 그 법적 성격 또한 국가에 대한 객관적인 불확정의무규정으로만 이해하는 것은 ‘인간다운 생활’의 다의성과 복합성에 비추어 볼 때 납득하기 어렵다는 것이다. 이러한 입장에서는 ‘인간다운 생활을 할 권리’의 구체적인 권리를 구체적인 권리로 보아야지 그 권리의 효력을 부인하는 것은 받아들이기 어렵다는 것이며, 오히려 현재가 설정하고 있는 수준은 현재 스스로가 밝히고 있는 바와 같이 ‘통제규범’과 구별되는 ‘행위규범’으로서의 기준에 따라 판단되는 범주, 즉 한계선 혹은 윤곽선을 넘지 않는 재량범위 내에서의 생활보호수준으로 이해하고, 정확하게 어떤 수준으로 설정될지는 불확정적이라고 할지라도 최소한 일정한 수준 이하의 생활보호는 구체적 권리로 인정하는 것이 논리적으로 타당하고 또한 이론적 타당성을 가질 수 있다고 본다.

또한, 최저생계비로 제시되고 있는 수준을 사회복지학에서 논의되고 있는 ‘절대적 빈곤선’으로 이해하고자 한다면, 생활보호법에 따른 생계비보조 외에 기타 급여와 부담감면을 포함하여 생각하는 경우에 과연 현재의 현상판단이 우리나라의 빈곤문제와 복지문제의 심각성을 제대로 인식하고 있는지 의문이 아닐 수 없다고 지적한다. 현재 결정이후에 개정된 현행 생활보호법은 대상자 선정에서 감안하여야 할 참고기준으로 ‘최저생계비’를 규정하고, 그 산정기준이 ‘건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용’임을 명시적으로 정의하고 있다. 빈곤의 문제가 경제·사회·문화 또는 심리적 요인 등의 다양한 요인을 포함하고 있는 복합적인 것이라는 점을 부인할 수 없다면 시대적 가치관과 분석의 주제, 목적 및 그 방법에 따라 달리 접근되어야 하고 또한 빈곤정책은 일차적으로 사회과학적 혹은 정책론적 가치판단의 문제가 되나, 우리 헌법상 보장되는 ‘최저생존수준’의 보호는 ‘인간의 존엄성’을 근본이념으로 하는 우리 헌법의 가치질서에서 정책적 판단의 대안이 아니라 최대한 정책적 실현을 요구하는 가치적 상수(常數)로서 이해되어야 한다고 본다.

6. 사회적 기본권의 기능제고를 위한 정책적 제언

사회적 기본권은 민주주의원리 그리고 법치국가원리와의 갈등관계에서 그 실현에 있어 일정한 한계를 갖는다. 그렇지만, 사회적 기본권은 헌법의 이념이자 헌법을 구성하는 원리라는 점은 분명하다. 때문에 사회적 기본권이 지향하는 자유의 조건을 보장하기 위한 평등의 실현이라는 이념을 현실화하기 위해서는 사회적 기본권에 대한 패러다임이 변화되어야 하고, 또 헌법이 기능하기 위한 주변 환경의 조성이 요구된다.

가. 사회적 기본권에 대한 패러다임 전환의 필요성

사회적 기본권은 사회의 변화에 따라 새롭게 출현한 사회문제 예컨대, 노동자 문제, 빈민문제 등에 가장 심각하게 노출된 집단을 보호하기 위하여 헌법에 수용되었다. 사회적 기본권의 실현과 관련해 국가부담의 한계가 논의되고 있는 현 상황에서 요구되는 것은 사회적 기본권에 대한 논의의 출발점인 사회적 약자의 헌법적 권리보장이라는 패러다임에 대한 주목이다. 바꿔 말하자면, 사회적 기본권의 특유한 헌법적 이념이 일반 정치적 관점에 의해 희석되어서는 안 되며 오히려, 사회 정책적 관점이 정치적 관점의 한계로서 기능하여야 한다고 하겠다. 이를 위해서는 사회적 기본권 실현을 위한 수단의 선택 내지 정책결정과 그 효과가 객관적으로 평가되어 국민 모두에게 제공되어야 한다.

위와 같은 견지에서 인간다운 최저생활의 보장과 같은 절대적 정의를 실현하는 국가의 과제는 적극적으로 사법심사의 대상이 되어야 한다. 사회적 기본권을 기준으로 하는 사법적 심사의 가능성이 취약한 이유는 권리의 실현에 있어서 이념이 추상적일 뿐 구체적이지 못하다는 점 그리고 사회적 기본권은 타인의 기본권과의 조정이 필요하다는 점 또, 사회적 기본권의 실현은 사법부가 처분권한을 가질 수 없는 재정능력에 종속되어 있다는 점이 주로 제시된다. 그렇다고 하여 사법적 판단의 여지가 없는 것은 아니다. 최저생활의 보장에 대한 요청은 명확하며, 타인의 기본권과의 조정이 필요한 경우에 해당하지 않고, 또 국가가 감당할 수 없을 만큼 재정소요가 요구되는 것도 아니기 때문이다.

사회적 기본권이 사회적 약자의 보호에 중점을 두어야 하지만 다른 한편 이러한 보호가 궁극적으로 헌법이 기초하고 있는 인간상인 인간의 존엄을 실현하는 데 있다는 점을 간과해서도 아니 된다. 따라서 사회적 보호조치를 취하는 데에 있어서 수급자의 인간의 존엄을 보장할 수 없는 내용과 방법이 취해져서는 아니 된다. 즉, 사회적 배려가 인간의 존엄과

자유와 교환되는 관계에 있는 것으로 이해되어져서는 아니 된다.

나. 실현방법의 다원성

결국, 사회적 기본권은 앞서 언급한 바와 같이 다원적이고 다층적인 법률관계 속에서 실현될 수밖에 없다고 하겠다. 때문에 그 실현에 있어서는 다음과 같은 점들에 유의하여야 한다.

첫째, 사회적 기본권은 다양한 방법을 통하여 실현되며, 입법자는 구체적인 실현 방법을 선택함에 있어서 폭 넓은 재량권을 갖는다. 하지만 입법형성의 결과 나타난 법적 효과가 동일하다고 하여 **그 선택이 헌법적으로 중립적인 것은 아니다**. 만약 ‘자연적 자유’와 ‘인위적 자유’가 경쟁관계에 있다고 한다면, 입법자는 자연적 자유를 보장하여야 한다. 자연적 자유를 희생함으로써 인위적 자유를 보장하고자 하는 것은 헌법에 위반된다고 평가되어야 마땅하다. 예를 들어, 개인이 시장에서 취득하는 소득이 최저생활을 영위하기에 필요한 지출에 투입되어야 한다면, 이 같은 소득에 대한 과세는 이루어져서는 안 된다. 이와는 달리 소득에 대해 세금을 부과한 후, 남은 소득으로 최저생활을 영위하기에 부족하다는 이유로 사회보장법을 적용하여 급여를 하는 것은 자연적 자유를 희생하고 인위적 자유를 보장하는 것으로 헌법적으로 정당화되기 어렵다. 국가에 의해 만들어지는 이러한 인위적인 자유는 필연적으로 보호대상자의 협력의무를 수반하며, 그 자체가 개인의 헌법적 자유와 조화되기 어려운 까닭이다.

둘째, 사회적 기본권들을 합리적으로 연계하여 이해하고 이를 실현수단을 선택함에 있어 반영하여야 한다. 즉, 근로의 권리와 사회보장에 따른 권리가 상호 기능할 수 있도록 내지 상호 보충할 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 사회적 기본권은 개인에게 자유를 실현하기 위하여 필요한 상황적 조건을 보장하는 것을 내용으로 하기 때문에 현물 및 현금급여 이외에 필요에 따라서 대인적 서비스를 통하여 개인의 권리가 실현된다는 인식이 요구된다고 하겠다. 특히, 장애인이나 고령자 또는 연소자에 대한 보호와 관련해서 이 같은 인식의 필요성은 더욱 크다고 하겠다. 또한, 대인적 서비스의 경우 법적 개입을 통해 실현함에 있어서 그 한계가 있기 때문에 이를 실현할 수 있는 하부구조의 마련에 지속적인 관심이 요구된다.

다. 제도운영의 투명화 필요성

사회적 기본권은 입법과 행정작용을 기초로 실현된다는 점은 주지의 사실이다. 구체화된 제도가 실효성을 갖기 위해서는 국민이 신뢰할 수 있는 장기적인 목표를 제시하고 또, 운용되어야 한다. 아울러 각종 정보제공과 관련된 제도를 형성하는 과정을 투명화해 국민이 제도 운용에 참여하고 있다는 의식을 갖도록 하여야 한다. 아울러, 사회적 기본권을 실현하는 제도들이 국민 개인에게 어떠한 효과를 갖는지에 대한 사실인식과 평가 또한 주기적으로 이뤄져야 한다. 이러한 요구는 민주주의 원리와도 그 맥락을 같이 한다. 즉, “국민에 의한 통치”라는 민주적 정당성은 “국민을 위한 통치”를 실현하기 위하여 필요한 제도와 절차·조직, 그리고 이에 대한 정보를 누구나 접근할 수 있도록 투명하게 확보하지 않고서는 획득될 수 없는 이유이다.

다만, 여기서 주목해야 할 점은 국가의 과제로서 사회권적 기본권의 실현은 그것이 제도화될 때 오히려 사회국가원리 또는 복지국가원리에 부정적인 효과를 가질 위험성을 내포한다. 기본권은 기본적으로 개인에게 제한없는 무엇을 기대토록 한다. 그런데 위에서 언급한 바와 같은 규범적 그리고 현실적 한계 속에서 기본권을 개인의 주관적 기대에 따라 실현하는 것은 불가능하다. 이는 기본권을 포함한 헌법적 인식에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또, 현실적으로 기본권이 제한적으로 실현될 수밖에 없는데 이는 사회국가원리 내지 복지국가원리의 개방적인 논의를 봉쇄하는 역기능을 가져올 수 있으며, 이로써 원리 내지 지침으로서의 성격이 훼손될 우려의 가능성이 크다. 이와 같은 사회적 기본권이 갖는 문제점들은 앞서 살펴본 바와 같은 실현수단의 구체화 과정에 대한 투명화를 통해 극복하고자 하는 노력이 선결과제임을 명백히 한다고 하겠다.

라. 형평의 증진과 탈정치화의 필요성

국가가 사회적 기본권의 실현에 있어서 독점적 지위를 갖고 이를 통해 정치적 지지를 획득하는 구조를 갖는다면 이는 필연적으로 국가의 부담을 가중시킬 수밖에 없고, 지킬 수 없는 정책공약으로서의 의미에 한정될 개연성이 높다. 이는 개인의 행태를 변화시킬 위험을 의미하기도 한다. 이 경우 개인은 자신의 현실적인 사회적 수요와 이에 대한 보호의 필요성이 아닌 자신 또는 자신이 속해 있는 집단의 정치적 영향력의 정도에 따라 사회적 배려를 요구하고 평가할 가능성이 커진다. 그리고 그 결과는 오히려 사회성과 효율성의 약화를 가져오며, 복지정책은 오히려 분배를 위한 투쟁의 장(forum)으로 변질되게 된다. 문제는 이렇

경우 앞서 살펴본 바와 같이 선거에서 정권획득을 위한 근시안적인 기본권 실현수단을 선택함으로써 세대 간의 형평성을 상실시킬 수 있다는 점이다.

국가가 다른 정치적 목적달성에 치중함으로써 사회적 배려에 대해 소홀해지는 정치적 불균형 역시 문제점이 아닐 수 없다. 때문에 탈정치화를 위한 제도적 장치의 마련이 요구된다. 이와 관련해서 사회적 기본권과 관련된 국제적 기준이 객관적인 지침 내지 원리로 기능할 수 있다는 점에 주목할 필요성이 제기된다.

마. 탈표준화의 요청

사회적 기본권의 형성기반은 산업사회이다. 이러한 산업사회에서 일반적인 경제활동의 형태였던 전일고용과 장기고용은 현대 사회에서 그 위상이 안정적이지 못하게 되었다. 특히, 서비스산업에서의 시간제 고용, 그리고 일반적으로 직업교육을 위한 고용의 중단 역시 보편화될 가능성이 커지고 있다. 이와 같은 새로운 환경의 도래는 이와 같은 환경에 적응하여 세부적으로 사회적 배려를 형성하고 새로운 변화에 적응할 것을 요구한다. 기존 환경에 기초한 사회보험의 목표와 기능원리에 대한 새로운 접근이 요구되는 것도 이 같은 맥락에 기초한다.

제4장 주요국의 보편적 서비스 제도

1. 미국의 보편적 서비스 제도

가. 서론

보편적 서비스는 통신만을 그 대상으로 하는 것은 아니다.⁷⁾ 영미법상 전통적으로 해운, 철도를 포함한 각종 운송 산업은 운송대상이나 내용에 상관없이 다른 산업에서 보다 엄격한 책임을 부담하는 "운송사업자(common carriage, common carrier)"의 지위를 가지고 있었다. 운송사업자란 일반 공중을 대상으로 사람이나 물건, 서비스 등을 운반, 이동하는 서비스를 제공하는 사업자로 공공의 편의와 필요(public convenience and necessity)를 위해 차별 없는 서비스를 제공하는 자를 말한다. 일반적으로 공익에 영향을 미칠 수 있는 산업에 대해서 이와 같은 무차별 서비스제공 의무가 부과되었으며 대체로 이러한 산업은 물리적인 운송이나 통신 네트워크와 관련이 있는 산업이었다.⁸⁾

이런 넓은 의미에서 보편적 서비스란 위와 같이 공익을 위해 필요한 서비스 중에서도 국가의 공공목적의 달성과 함께 국민의 기본적인 생활을 유지하기 위해 누구도 제외되지 않는 필수적인 서비스라고 볼 수 있다. 이런 의미에서 통신서비스 중에서도 무엇이 보편적 서비스의 대상이 되는가는 국가의 필요에 따라, 입법자의 의사에 의해 추후에 정해지는 것이며 어느 특정 서비스가 생성됨과 동시에 보편적 서비스의 대상으로 정해지는 것은 아닌 것이다.⁹⁾ 나아가 보편적 서비스가 국가의 기본의무로서 국민이 국가에 대해 청구할 수 있는 공권(公權)으로 성립할 수도 없는 것이다.

그렇다면 통신에 있어서 보편적 서비스의 대상이 되는 서비스와 기타 통신서비스와는 구별될 수 있는 어떤 차이가 있는 것이어서 보편적 서비스 대상은 지역, 소득, 장애 여부에 관계없이 제공받아야 하는 서비스가 되고, 그 외에 기타 서비스는 필수적이지 않다는 것에 대한 사회적 공감의 형성될 수 있어야 한다. 이러한 사회적 공감은 당시의 생활수준 및 기

7) 통신 이외의 산업분야도 보다 저렴한 가격에서 차별 없이 모든 대중에게 서비스를 공급할 의무가 강조되었는데, 농촌에 전기를 보급하는 Rural Electrification Administration, 빈민층 소득증진을 위한 Public Works Administrations, Works Projects Administration 등이 그 예이다.

8) Crawford, Susan P., *Transporting Communications*, 89 BULR., 871, 883면 참조.

9) EU의 The Universal Service Directive(2002)에서는 보편적 서비스를 "the provision of a defined minimum set of services to all end user at an affordable price"로; 영국의 경우 "the provision of basic electronic communications services to all end users in UK"로(Ofcom's Consultation 2003); 우리나라는 모든 이용자가 언제 어디서나 적절한 요금으로 제공 받을 수 있는 기본적인 전기통신역무로 정의하고 있다.

술의 정도에 따라 다를 것이며 - 90년대의 무선전화의 보급률과 현재의 보급률을 비교해보라-, 따라서 보편적 서비스의 대상은 그 시대 해당 국가의 정책적 목표, 평균국민의 생활수준과 교육, 문화 등의 요소들이 고려되어 결정되어야 한다는 결론이 도출되게 된다.¹⁰⁾

통신에서의 보편적 서비스는 음성전화 서비스를 그 대상으로 한다.¹¹⁾ 사실 역사적으로 본다면 알렉산더 그레이엄 벨 (Alexander Graham Bell)에 의하여 최초로 전화가 발명되기 이전부터 전신이 주요한 통신서비스로 인정되어 왔다. 그럼에도 불구하고 전신은 전화와는 달리 보편적 서비스의 대상이 되지 않았다. 여기에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 하나는 전신을 조합하기 위해서는 숙련된 기술이 필요했으며 일반인이 사용하기는 어려웠다는 점일 것이다. 즉, 보편적 서비스의 핵심개념인 이용가능성이 없었던 것이다. 두 번째 이유는 전신을 보내기 위해서는 전신회사에 의뢰하여 전신회사가 가지고 있는 기술력을 이용하는 방법 밖에 없었는데 이 경우 전신회사 임의로 사용자간에 우선순위를 부여할 수 있었기 때문이다. 다시 말하자면, 전신회사는 채산성과 전송의 효율성 증진을 위하여 일반인보다는 신문사나 큰 기업들과 같이 전국으로 전신을 보내는 대규모 사용자를 우대할 수 있는 가능성을 가지고 있었다. 전신회사를 정보의 흐름으로부터 분리하는 것이 불가능 했을 뿐만 아니라, 정보의 흐름 자체를 조정할 수 있는 능력이 있었기 때문에 운송대상이나 내용에 상관없이 보편적인 서비스를 제공하는 “운송사업자(common carrier)”로 분류될 수 없었던 것이다.¹²⁾ 이러한 연유로 보편적 서비스를 인정하는 대부분의 국가에서는 현재까지도 시내음성전화 서비스나 공중전화 서비스와 같은 음성전화 서비스만을 대상으로 하고 있으며, 전화(통신)사업자를 중심으로 보편적 서비스 의무를 부과하고 있다.

나. 보편적 서비스 개념의 발전

초기 미국의 장거리전화 정책은 ‘경쟁’보다는 단일 통신회사에게 자연적인 독점을 허용하는 형태로 발전하였는데, 보편적 서비스 개념은 이러한 초기 미국의 통신시장의 특성에서 발전된 개념이다.

10) 전통적으로 보편적 서비스 정책은 가입자의 지역, 소득수준에 상관없이 기본적인 정보통신서비스를 안정적으로 제공받도록 함으로써 국민의 기본적인 최소한의 통신이용권을 보장한다는 목표달성을 위해 대체로 시내전화서비스를 저렴하게 제공하는 형태로 운영되어 왔다; 김영석, 보편적 서비스 정책의 형성과 변화에 대한 연구 - Public Affairs와 규제 모델을 중심으로-, 서강대학교 박사학위논문 31면 참조.

11) 음성전화서비스는 가입자선로의 접속과 이용을 의미하는 것으로 보편적 서비스의 핵심이라고 할 수 있다.

12) 이민호, 보편적 서비스 정책: 이론과 응용, 한국과학기술원 박사학위논문, 1992, 124-125면.

일찍이 전화에 대한 특허를 가지고 있던 Bell사(AT&T)는 미국 전화시장에서 독보적인 위치를 차지하고 있었다. 1910년 통계자료에 의하면 벨(Bell) 시스템을 사용하는 회사는 미국 전역의 7,600,000개의 전화 중에 4백만 개에, 나머지는 3백만여 개는 독립회사들에 의해 제공되고 있었다. 숫자만으로는 Bell사의 독점적인 지위는 부각되지 않으나 실질적으로 Bell 외의 독립회사의 대부분은 Bell사가 서비스를 제공하지 않는 지역에서만 서비스를 제공하고 있었으며,¹³⁾ 이렇게 경쟁관계에서 제외되는 전화를 빼면 사실 전체 전화 중에 2백여 개의 전화만을 Bell이 아닌 다른 독립회사들이 나누어서 제공하고 있었던 것이다.

네트워크 효과를¹⁴⁾ 가지는 전화 산업의 경우 가입자가 많으면 많을수록 연결될 수 있는 대상이 많아지므로 각 개인에게 있어서의 전화의 가치는 증가한다.¹⁵⁾ 더구나 당시의 전화사들은 자사의 시스템을 사용하지 않는 이용자들 간의 전화서비스는 제공하지 않았다.¹⁶⁾ 즉, Bell 시스템을 이용하는 이용자는 동일한 Bell 시스템을 이용하는 상대방에게만 전화를 걸 수 있으며, 경쟁회사의 시스템을 사용하는 상대방과는 전화 할 수 없었기 때문에 보다 많은 가입자를 확보할수록 시장독점이 유리했다. 때문에 Bell사의 사장인 Theodore N. Vail은 1907년부터 마케팅전략의 일환으로 “하나의 시스템, 하나의 정책, 그리고 보편적 서비스(One system, one policy and universal service)”라는 슬로건을 내세워 미국의 전화시장의 시스템통합을 통한 단일화를 추구하였다. 표면적으로는 미국 전역에 적절한 가격의 기본적인 전화서비스를 공급하고 모두를 통화로 연결한다는 목표를 내세웠지만, 그 저변에는 벨시스템(Bell system)을 통한 통신시스템 단일화로 미국의 전화시장을 독점하고자 하는 의도가 있었다고 볼 수 있다.

이러한 Bell의 전화시장 독점화는 1913년 장거리전화의 품질을 대폭 향상시키는 증폭기술(amplification technology)에 대한 특허를 Bell이 취득하게 되면서 두드러지기 시작하였다. 당시 다른 경쟁회사들이 자사 전화시스템을 사용하지 않는 이용자들 간의 전화를 연결하지 않는 것과 마찬가지로, Bell도 발전된 기술을 적용한 장거리전화를 경쟁사 이용자들에게 개방하지 않음으로써 더 나은 장거리전화를 사용하려는 이용자들이 하여금 시내전화 서비스제공자(지역전화회사)까지 변경하도록 만드는 유인책을 갖게 된 것이다.¹⁷⁾

13) Benjamin 외, Telecommunications Law and Policy, Carolina Academic Press, 2006, 699-700면.

14) 네트워크 효과란 특정 제품이나 서비스의 효용이 한 개인의 소비에만 영향을 미치는 것이 아니라 동일한 서비스를 사용하고 있는 다른 이용자에게도 영향을 미치는 것을 말한다.

15) Regan, Brian, Ushering Universal Service Reform: Politically Feasible Legislative Principles, 16 CommLaw Conspectus, 471면 참조.

16) 1902년부터 1912년 동안 미국 내 5,000명 이상의 인구를 가진 지역에서 적어도 50% 이상은 사업자간 상호접속이 되지 않아 어느 하나의 시스템을 선택한 가입자는 다른 시스템에 속한 가입자와 전화를 할 수 없었다고 한다.

17) 실제로 특허를 획득한 1913년부터 Bell사의 시장점유율은 급등하였다고 한다. Historical Statistics of

그러나 Bell의 타 경쟁사 접속거부, 경쟁회사를 Bell 시스템으로 전환시키는 등 경쟁회사의 존립자체를 위협하는 행태가 지속되자 법무부는 Bell을 상대로 독점금지소송을 제기하게 된다.¹⁸⁾ 소송의 근거는 Bell이 장거리시장의 우월한 지위를 내세워 지역전화회사에 대해 불공정한 거래행위를 한다는 것이었다. Bell은 이에 대해 두 가지 사유를 들어 반박하였는데 그 중의 하나 역시 ‘보편적’인 서비스의 제공이었다.¹⁹⁾ 물론 이때 Bell이 생각하고 있던 보편적 서비스는 지금의 제도의 의미와는 같지 않았다. Bell의 ‘보편적인(universal)’ 서비스란 서비스제공자가 서비스를 전국적으로 제공할 때 여러 개의 개별 시스템을 이용하는 것보다 이용자에게 더 많은 혜택을 줄 수 있다는 것이다. 사실 이때까지의 전화서비스의 제공은 장거리 전화요금을 실제 비용보다 높게 책정하여 부과함으로써 원가보다 낮은 비용으로 제공하는 지역(시내)전화서비스의 손실을 충당하는 구조였다. 즉, 지역 내의 전화요금을 누구나 사용할 수 있도록 낮게 책정하기 위해서는 실제로 발생하는 비용 이하로, 상대적으로 가격에 대한 탄력성이 낮은 장거리전화 가격은 실비용보다 높게 부과하여 그 이윤으로 지역(시내)전화에서 발생하는 손실을 보전하는 식이었다.

이러한 사내(社內) 상호보전방식이 가능했던 이유는 결국 Bell이 지역전화나 장거리전화 시장을 모두 독점하고 있었기 때문이었다. 어디에서 손해가 발생하고 어디에서 이익이 발생하는지에 관계없이 ‘한 회사 내에서 발생하는 자체적인 상호보조방식에 의해’ 이익이 발생하는 서비스가 손실이 나는 다른 전화서비스를 보조하는 것이다. 따라서 지역(시내)과 장거리를 모두 포함하는 전체 전화시장을 놓고 보았을 때 모든 국민에게 정당하고 합리적인(just and reasonable) 가격으로 전화서비스를 제공하는 것이 가능했다. 미국 통신시장에서 요금보전의 문제, 나아가 보편적 서비스의 제공 자체가 초기 통신규제에 있어 큰 문제로 부각되지 않은 것도 단일 회사 내의 상호보조를 통해 전화서비스가 제공되었기 때문이라고 할 수 있다. 이렇게 보편적 서비스라는 용어는 그 의미가 변화되어 가면서 미국 통신시장에 하나의 제도로 만들어져 갔으며, 이후 Bell의 분할로 전화시장의 독점체제가 와해되면서²⁰⁾ 큰 변화를 겪게 된다.

the United States 783면; Benjamin 외, Telecommunications Law and Policy, Carolina Academic Press, 2006, 700면에서 재인용.

18) Bell은 독점을 유지하기 위하여 경쟁사업자에 대한 상호접속을 거절하거나 지연시켰으며, 저품질의 접속, 경쟁사업자에 대해 높은 망사용료를 부과하는 등 여러 반경쟁법적 방법을 사용하였다.

19) 나머지 Bell의 주장 역시 독점을 옹호하는 것으로, 다른 시스템과의 호환했을 때의 문제점, 그리고 큰 기업이 많은 자본을 투자하여 시스템을 설립해 놓으면 중소기업들이 무임승차하는 결과를 가져온다는 점을 내세워 정부의 독점금지소송을 반박하였다.

20) 1982년 Bell과 법무부와의 최종합의안인 수정최종판결(Modified Final Judgement)에 따라 Bell은 AT&T와 7개의 시내전화회사(Regional Bell Operating Companies:RBOC)로 분리되었다. 시내전화회사는 지역 전화서비스만 제공하였고 장거리전화서비스와 장비의 제조가 금지되었다; U.S. v. American Tel. and Tel. Co.

552 F.Supp. 131 (1982).

다. 초기 미국의 통신정책과 보편적 서비스의 정착

초기 미국에서의 보편적 서비스는 연방통신위원회인 FCC(Federal Communications Commissions)와 각 주의 공익산업위원회(public utility commissions)에 의해 규제되었다. 이러한 기관들은 기본적인 시내통화가 보편적으로, 적절한 가격으로 제공될 수 있도록 유도하는 일련의 규제정책을 채택하였으며, 무엇보다도 초기의 정책은 보편적 서비스 제공을 위한 기금(보조금)을 형성하는데 초점을 두었다.²¹⁾

1934년 통신법(The Communications Act of 1934)은 일반 통신업자(운송사업자, common carrier)를 ‘전신수단을 사용하여 일반 대중이 이용할 수 있도록 각 주간 또는 외국과의 통신서비스를 제공하는 자’로 정의하고²²⁾ FCC에게 일반 통신업자의 행위를 규제할 수 있는 권한을 부여하였다. 네트워크 산업의 특성상 여러 기업이 필요 이상으로 독자적인 설비를 구축하는 것은 사회적 낭비를 초래하므로 법은 일반 통신사업자간의 상호접속의무를 부과하였고 새로운 망의 신설을 FCC의 허가사항으로 만들었다. FCC는 법에서 부여받은 이러한 규제권한을 행사함으로써 통신사업자의 불공정거래행위나 부적절한 상호 보조(cross-subsidizing) 행위를 감시·감독하였고, 이를 통해 전화서비스의 품질과 효율성을 보호하고자 한 것이다.²³⁾

또한 1934년 통신법은 FCC에게는 각 주간 내지는 외국과의 통신에 관한 권한을 부여함과 동시에 주(州) 내의 시내통화에 대해서는 각 주(50개주와 워싱턴 D.C.)의 공익산업위원회(public utility commissions)에게 권한을 부여하였다. 공익산업위원회의 기능은 각 주마다 달랐으나 대체로 시내통화의 요금, 이용자의 불만접수나 주 내의 통신면허와 관련된 업무를 관장하였다(1996년 통신법은 공익산업위원회로부터 FCC에게 지역경쟁에 관한 권한까지 이전시켰다).²⁴⁾ 전화통신에서의 보편적 서비스의 제공은 대체로 공익산업위원회가 지정하는 지역에 서비스를 제공하는 통신업자에게 독점적인 프랜차이즈를 허락하는 등의 특권을 인정해주는 방식으로 보편적 서비스를 제공하는 통신사업자의 시설투자에 대한 이윤회수를 보장하는 방법들을 채택하였다.

21) Patricia M. Worthy, Racial minority and the quest to narrow the digital divide: Redefining the concept of "Universal Service", 26 Hastings Comm. & Ent. L. J., 1, 9면.

22) The term "common carrier" or "carrier" means any person engaged as a common carrier for hire, in interstate or foreign communication by wire or radio or interstate or foreign radio transmission of energy.... 47 U.S.C. § 153(10)

23) Amendment of §64.702, 72 F.C.C. 2d 358, 389-90 (1979); Patricia M. Worthy, Racial minority and the quest to narrow the digital divide: Redefining the concept of "Universal Service", 26 Hastings Comm. & Ent. L. J., 1, 8면에서 재인용.

24) Ian Walden, Telecommunications Law and Regulation, Oxford, 2009, 232면.

보편적 서비스를 제공하기 위한 별도의 기금이 없는 상황에서는 서비스를 제공하기 위해 발생한 비용은 결국 다른 가격 메커니즘에 의해 보조될 수밖에 없는 순환적인 상쇄구조를 가지고 있었다. 1934년 통신법이 비록 ‘전화요금은 공정, 합리적일 것이며 차별을 금지한다(just, reasonable, and nondiscriminatory)’고 규정하였지만, 공익산업위원회는 통신사업자가 보편적 서비스를 제공하기 위해 필요한 기금을 마련할 수 있도록 저비용지역의 전화가입자에게 비용 이상의 요금을 부과하여 고비용지역의 서비스 제공에 사용하는 것을 허용하는 것 외에는 비용을 보전해 줄 수 있는 방안을 마련하지 못하였던 것이었다. 이러한 문제는 일찍이 보편적 서비스의 비용보전에 관한 방안을 강구하게 만들었으며, 이후 독립적인 보편적 서비스 기금(Universal Service Fund) 제도를 정착시키는데 중요한 역할을 하였다.²⁵⁾

라. Bell 독점체제의 와해와 보편적 서비스의 변화

이와 같이 보편적 서비스는 1971년에 FCC가 오자크계획(Ozark Plan)을 실시하기 전까지 단순한 상호보조 메커니즘에 의해서 운영되었다. 오자크계획(Ozark Plan)은 미국의 보편적 서비스를 정착시키는 중요한 단초가 되었는데, 기본적으로 본 계획은 시내전화 네트워크의 고정비용을 장거리전화 통화량에서 충당하는 방식이었다. 이 계획은 FCC의 장거리전화를 통한 시내전화의 보조정책이 명시적으로 나타난 것으로, 장거리전화에서 발생하는 1%의 이익이 시내전화 손실의 3.3%를 보전하도록 장거리전화 가격을 책정하였다.

통상의 경우라면 관련 통신사업자들은 FCC의 불균형적이고 근거도 없는 산출방식을 정한 보조계획에 대한 정당성 여부를 다투고자 법원에 제소하였겠지만, 앞서 언급된 바와 같이 당시에는 Bell이 시내전화시장이나 장거리전화시장을 모두 독점하고 있었기 때문에 Bell의 입장에서는 사실 어느 시장에서 수익이 발생하는지는 문제될 바가 아니었다. 오히려 Bell로서는 이러한 상호보조 방식이 독점금지 소송제기의 위험을 정치적으로 막아준다고 생각했을 수도 있었을 것이다.²⁶⁾ 그러나 1984년 Bell에 대한 기업분할명령²⁷⁾에 따라 Bell은 AT&T사와 7개의 지역전화사업자인 RBOC로 분할되었고, 장거리전화와 시내전화는 더 이

25) 초기 우리나라의 보편적 서비스의 제공도 이와 동일한 형태로 제공되었다. 우리나라의 경우 1995년 이전까지는 국영독점기업인 한국통신공사가 내부적으로 상호보전하는 방식으로 보편적 서비스를 제공하였다.

26) Benjamin 외, Telecommunications Law and Policy, Carolina Academic Press, 2006, 768면.

27) 분할명령은 정부와 Bell의 타협안으로 제출된 것으로 그 시초는 1974년 법무부가 AT&T에 대해 제기한 독점금지소송이다. 1982년 1월에 정부와 AT&T는 타협안을 체결하는데 이에 따르면 컴퓨터산업분야의 진입 대가로 장거리서비스를 제공하는 AT&T와 7개의 독립 지역전화회사(RBOCs 또는 "Baby Bells")로 분할한다.

상 하나의 회사 내에서의 상호보조의 문제로 해결될 수 없게 되고, FCC 역시 보편적 서비스에 대한 새로운 정책을 수립할 수밖에 없게 되었다.

Bell의 분할 이후의 환경 자체가 장거리전화 회사의 수익자금을 지역전화회사로 이전시키기 어렵게 만들었다는 것 외에도, FCC는 그 동안의 비효율적인 장거리전화 가격책정이 장거리전화의 이용을 저조하게 만드는 원인이었음을 인식하고 있었다. 이에 FCC는 이전보다 더 정확한 요율을 반영하는 “접속료(access charge)”와 “가입 회선료(subscriber line charge)”라는 요금 부과방법을 택하게 된다. 접속료란 이용자가 장거리전화를 하는 경우 장거리전화회사가 지역전화사에게 지불하는 접속요금이고, 가입 회선료란 가입자로부터 지역전화사가 직접 회수하는 요금을 말한다.²⁸⁾

이상과 같이 Bell의 기업분할은 이전의 상호보조에서 탈피된 가입 회선료와 접속료제도를 채택하도록 하였다. 장거리전화의 발신과 종료 시에 지역전화사에게 발생하는 비용을 보전하는 접속료는 실제로 발생하는 비용을 상회하는 액수로 책정되었는데, 이는 장거리전화 이용자에게 부당한 가격상승을 유발시켰고 동시에 지역전화사에게 필요 이상의 많은 이익을 준다는 논란을 가져오기도 했다.

마. 미국의 1996년 통신법 개정과 보편적 서비스

1) 미국 1996년 통신법과 보편적 서비스 개혁

1996년 통신법²⁹⁾은 기본적으로 통신에 경쟁을 도입하기 위한 목적으로 개정되었다. 이 법은 각 주 지역전화시장의 진입장벽을 폐지함과 동시에 지역전화 사업자에게 잠재적 시장 진입자와의 상호접속의무와 같은 협력의무를 부과함으로써 지역전화시장의 보호주의를 탈피하고 경쟁을 지향하였다. 그 외에도 이미 경쟁 상태에 있던 장거리전화 시장에서도 더 많은 경쟁이 이루어질 수 있도록 규제를 완화하고 시장구조를 개편하였다. 1996년 통신법이 가져온 보편적 서비스제도 개혁도 이러한 통신시장으로의 경쟁도입에 기인한 면이 적지 않다.

이전까지 보편적 서비스 제공을 위한 기금은 앞서 본 바와 같이 단일 통신사업자가 장거리와 지역전화시장을 모두 독점하고 있는 상황에서나 가능한 상호보조를 통한 보전방식이였다. 이러한 상호보조를 통한 보편적 서비스의 제공은 요금과 비용을 괴리시킬 뿐만 아니

28) 일반 가정용가입자에게는 매달 \$3.50를 부과하였으며, 사업체 가입자에게는 \$6를 부과하였다.

29) The Telecommunications Act of 1996, Pub. L. No. 104-104, 110 Stat. 56, codified at 47 U.S.C. §§151 et. seq.

라, 누가 보조를 받고 누가 지원을 하는지도 명확하게 하지 않는다는 문제점을 가지고 있었다.³⁰⁾ 지역전화와 장거리 전화서비스를 모두 제공하는 단일 통신사업자는 거주자가 많지 않아 통화량이 적은 반면 시설 설치비용은 높은 시골, 산간지역의 전화서비스도 통화량과 거주자 밀도가 모두 높은 시내와 동일한 가격에 제공하여야 했기 때문에 지역전화요금을 실제 비용보다 높게 책정하여 같은 지역 내에 있는 산간지역의 손해를 보전하였다. 따라서 시내에 거주하는 서비스이용자는 사실상 부과되는 요금보다 더 낮은 가격으로 전화를 사용할 수 있음에도 불구하고 통신사업자가 산간지역의 보편적인 전화서비스를 제공하기 위해 발생하는 비용까지 보전하기 위해 더 많은 요금을 지불하고 있었던 것이다. 따라서 상대적으로 산간지역 이용자는 원가 이하의 가격으로 - 즉, 시내거주자의 부담으로 - 전화서비스를 이용하고 있던 상황이었다. 그러나 통신시장이 개방됨으로써 신규 시장진입자는 기존 사업자가 비용보전을 위해 원가 이상으로 요금을 부과한 시장에만 진입하여 더 낮은 가격으로 동일한 서비스를 제공할 수 있게 된 것이다.

당시 보편적 서비스를 제공하던 통신사업자는 이러한 보전방법 외에도 동일한 설비비용과 운영비용이 드는 가정용 가입자 보다 사업자인 가입자에 대해 더 높은 요금을 부과하는 상호보조 방식, 또 주 내에서의 전화서비스보다 다른 주와(interstate)의 서비스에 대해서 더 높은 요금을 부과하여 지역요금을 보조하는 상호보조 방식을 취하고 있었다. 그러나 통신시장으로의 경쟁의 도입은 이와 같이 단일 서비스제공자에 의해서 이용자들에게 고지되지 않은 채 묵시적으로 사용되어 왔던 묵시적인 상호보조(implicit subsidies) 방법을 통한 보편적 서비스 재원확보를 어렵게 만들었다. 즉, 신규 시장진입자의 경우 고비용지역 시장에는 서비스를 전혀 제공하지 않으면서 기존 통신사업자가 보편적 서비스를 제공하는 비용 보전을 위하여 인위적으로 가격을 높게 책정한 시장 - 주로 인구가 밀집되어 있어 이익회수율이 높은 지역 - 에만 진입하는 소위 크림 스킴(cream skinning: 경쟁업체들 사이에 서로 유리한 시장만 선택적으로 진입하려고 경쟁을 벌이는 현상)이 가능하게 되었다. 이에 따라 규제자의 입장에서 보편적 서비스를 제공하는 사업자에 대해 기금을 마련해 줄 수 있는 획기적인 개혁이 필요했던 것이다.³¹⁾

1996년 통신법이 정하고 있는 보편적 서비스에 관한 원칙은 크게 보편적 서비스 기금 조달 시스템의 명백성과 보편적 서비스 제공자를 포함한 시내와 장거리 전화사업자의 균등

30) 정보통신정책연구원, 통신서비스 정책의 이해, 333면 각주15 참조.

31) 동법은 묵시적인 상호보조 관행에 대해 경쟁이 미칠 수 있는 영향을 고려하여 §254(e)에 명시적인 보조 규정을 두고 FCC에게 보편적 서비스 기금에 관한 메커니즘을 마련하도록 하였다. 47 U.S.C. §254(a)(2)에 따라 FCC는 의회가 정한 경쟁지향적인 원칙에 따라 15개월 이내에 보편적 서비스를 지원할 수 있는 방안과 보편적 서비스 지원기금에 관한 사항을 정할 의무가 부과되었다.

하고 공정한 기금 부담이다. 동법은 이전까지 각 통신사업자가 이쪽 아니면 저쪽에서 보전해 오던 보편적 서비스 기금에 대해 체계적인 조달 시스템을 마련했다는 점에서 큰 의미를 가진다.

2) 보편적 서비스의 결정

보편적 서비스의 내용은 기술의 발전에 따라 변하는 가변적인 것이다. 즉, 어떤 서비스가 ‘보편적 서비스’로 간주되어야 하는지는 정보통신산업의 발전단계 및 시장의 특성에 따라 각기 다르게 결정될 수 있는 것이어서 현재 제공되고 있는 기본적인 음성전화 이외의 서비스도 - 예를 들어 인터넷 서비스 - 변화의 추이에 따라 보편적 서비스에 포함될 수 있는 것이다.

미국의 1996년 통신법은 ‘보편적 서비스’가 구체적으로 무엇인지 정의하는 규정은 두고 있지 않다. 동법은 다만 보편적 서비스를 ‘진화하는(evolving) 통신서비스’로 정의하고 FCC로 하여금 통신과 정보의 기술 및 서비스 발달을 고려하여 정기적으로 결정하도록 하고 있을 뿐이다.³²⁾ 이와 같은 보편적 서비스 정의에 대한 개방적인 통신법의 태도가 최근 미국의 광대역 망(broadband network)의 보편적 서비스로의 편입 여부의 시발점이 되는 것이다. 미국의 경우에는 연방과 주의 합동위원회가 설치되어 있어 동 위원회가 보편적 서비스 대상을 제안하도록 하고 FCC로 하여금 보편적 서비스가 무엇인지, - 법문의 정확한 표현에 의하면 - 보편적 서비스기금에 의한 보전대상 서비스가 무엇인지를 결정하고 있다.³³⁾

미국 통신법상 보편적 서비스의 대상이 되기 위해서는 통신서비스 중에서도 (i) 교육, 의료, 공공의 안전에 필수적이고, (ii) 통신사업자가 전기통신망으로 일반 공중의 통신을 위해 제공하고 있는 것으로, (iii) 절대 다수의 국민들이 선택에 따라 사용(수신)하고 있는, 그 중에서도 (iv) 공익과 공공의 편의 및 필요에 합치하는 서비스이어야 한다(47 U.S.C. §254(c)). 이러한 기술에 따라 결정된 보편적 서비스는 (i) 공정하고 합리적이며 지불 가능한 요금으로 제공되어야 하며; (ii) 첨단통신 및 정보서비스에 대한 접근은 전국 모든 지역에서 제공되어야 하며; (iii) 저소득소비자 및 지방, 도서지역 및 고비용 지역의 소비자를 포함하여 전국 모든 지역의 소비자들은 장거리 서비스, 첨단통신 및 정보서비스를 포함하여 통신 및 정보서비스를 도시지역에서 제공되는 서비스와 동등하고, 도시지역에서 제공되는 유사서

32) 47 U.S.C. §254(c)

33) 우리나라 역시 보편적 역무는 ‘정보통신기술의 발전 정도, 전기통신역무의 보급 정도, 공공의 이익과 안전, 사회복지 증진 및 정보화촉진’을 고려하도록 하고 있어(전기통신사업법 제3조의 2 제3항) 보편적 서비스의 구체적인 내용은 필요에 따라 변할 수 있음이 예정되어 있다. 우리나라의 상황에 대해서는 이후에 별도로 기술한다.

비스와 동일한 요금으로 접속할 수 있어야 하며; (iv) 모든 통신서비스 제공사업자들은 보편적 서비스의 유지 및 발전에 동등하고 비차별적 기여를 해야 하며; (v) 보편적인 서비스를 유지하고 촉진시킬 수 있는 구체적이고 예측가능하며 충분한 연방 및 주의 지원기구가 있어야 하며; (vi) 초등 및 중등학교, 강의실, 보건사업자 및 도서관은 첨단통신서비스에 접근할 수 있어야 한다. 그 외에 (vii) 합동위원회와 FCC가 정한 보편적 서비스에 관한 다른 원칙도 공공의 이익, 편의 및 필요를 보호함에 있어 필요하고 적절해야 하며, 무엇보다도 1996년 통신법과 일치하여야 한다(47 U.S.C. §254(b)).

바. 보편적 서비스 내용

2009년 11월 현재 FCC는 위와 같은 보편적 서비스 원칙을 준수하기 위해 네 가지 제도를 운영하고 있다. 고비용 지원제도(high-cost program), 저소득층 지원제도(low income program), 학교 및 도서관 프로그램(E-rate program)과 시골의료기관 지원제도(rural health care program)가 이러한 제도들이다. 이들을 통해 제공되는 기본적 서비스의 범위는 착신 및 발신통화를 포함하여 음성이 전달되는 공중전화망에 대한 접속, 터치톤(touch-tone) 또는 이중 톤 다중주파수(dual tone multi frequency:DTMA) 방식, 단일가입자 서비스(single party service: 이용자의 통화시간 동안에 전화선을 단독으로 사용하도록 하는 서비스), 긴급 전화서비스, 교환원 및 번호안내서비스 등이다. 통신사업자는 매출이나 기여율을 기준으로 기금을 분담하여야 하고, 이 기금의 관리감독을 위하여 보편적 서비스 관리회사(Universal Service Administrative Company: USAC)를 두고 있다.³⁴⁾

1) 고비용 지원제도

고비용 지원제도는 서비스 제공비용이 전국 내지는 각 주의 평균비용보다 115%에서 135%가 넘는 지역에 유선 또는 무선통신 서비스를 제공하는 통신사업자에게 재정적인 지원을 해주는 제도이다. 여기서의 ‘고비용 지역’이란 인구가 희박 또는 조밀하거나, 형세가 거친 지역으로 고정비용이 높아 서비스를 제공함에 있어 다른 지역에 비해 많은 비용이 드는 지역으로 각 주의 규제위원회(state regulatory commissions)가 지정하는 지역을 말한다. 이 제도는 이용자가 전국 어느 지역에 거주하든 동일한 서비스를 도시와 비교해 보았을 때 적절한(reasonably comparable) 가격으로 도시에서 받을 수 있는 서비스와 요금으로 제공받을 것을 보장해준다.³⁵⁾

34) <http://www.usac.org/default.aspx>

35) 고비용지원제도는 고비용가입자 회선지원(high cost loop support), 고비용 모형지원(high cost model support), 장거리공용회선지원(interstate common line support), 장거리접속지원(interstate access

고비용 지역에 서비스를 제공하는 일반 통신업자에 대해서는 먼저 시골(rural)과 그 외의 지역(non-rural)으로 서비스 제공지역을 구분하고 다른 가격요인들도 고려하여 기금을 보조할 것인지의 여부가 결정된다. 시골지역 서비스제공 사업자의 경우 가입자회선비용이 전국평균비용의 115%를 초과하는 지역에 대해 초과정도에 따라 보전 비율을 차등 적용하고(고비용가입자 회선지원, high cost loop support), 시골이 아닌 지역의 경우 주 평균 회선비용이 전국 평균비용의 135%를 초과하는 부분에 대해 76%를 보전해주고 있다(고비용 모형 지원, high cost model support).³⁶⁾

2) 저소득층 지원제도

저소득층 지원제도는 저소득층에게도 공정하고 합리적이며 지불 가능한 요금으로 서비스가 제공될 수 있도록 보조하는 제도로써 1985년부터 실시되어 왔다. 1997년 5월 FCC의 첫 번째 보고서(Report and Order, FCC 97-157)에 따라 Lifeline, Link Up, Toll Limitation Service가 저소득층 지원을 위해 만들어졌다. Lifeline 지원을 통해서 혜택을 적용받는 이용자는 매달 기본요금을 감면받는다. 감면혜택은 각 가정 당 하나의 유선 또는 무선전화로 매달 \$10까지 지원받을 수 있다. 2000년 FCC의 인디언부족 보호명령인 Tribal Order(FCC 00-208)에 따라 인디언 보호구역 내의 주민들은 매달 최소한 \$1씩만 지불하면 그 외의 비용에 대해서는 \$25까지 감면받을 수 있게 되었다.

Link Up 지원이란 전화서비스를 개시할 때 드는 설치비용과 주택까지의 선 연결비용을 보조해주는 제도를 말하며, 보조를 받을 경우 \$30 한도에서 설치비의 50%까지 감면받는다. 인디언 이용자의 경우 \$60까지를 반만 부담하면 초과되는 \$130까지의 나머지는 모두 보조 받을 수 있다. 2004년 4월 FCC는 Lifeline and Link Up Order(FCC 04-87)를 발표하고 저소득층 지원제도를 확장시킨다. 새로운 지원제도는 소득에 기초한 기준 및 무료급식, 불우가정에 대한 임시지원과 같은 추가적인 기준을 도입하여 혜택의 대상범위를 넓히고, 제도가 남용되지 않도록 인증절차를 거치도록 하였다.

Toll Limitation Service란 적용대상인 이용자가 장거리전화의 발신금지나 장거리전화에 대한 약정 금액만큼을 사용할 수 있게 하는 서비스를 신청하는 경우 통신사업자가 이를 무상으로 제공하도록 보조하는 제도이다. 저소득층 지원제도의 혜택은 이용자가 자기의 통

support), 시내교환지원(local switching support)의 5가지 세부제도로 나누어진다.

36) 1996년 통신법은 FCC에게 "reasonably comparable"한 기준을 정할 재량권을 부여하고 있다. 135%에 대한 기준은 고비용 모형지원 체계에서 실제로 사업자 회계장부에 기반을 둔 회선당 전국 평균비용의 115%-160%의 범위에서 비용지원을 받고 있는 범위의 중간 값에 해당된다고 한다(한국전자통신연구원 & SK telecom, 보편적 서비스 제도의 바람직한 개선 방안에 대한 연구, 46-47면 참조).

신회사에 대해 감면을 신청하며, 통신회사는 보편적 기금을 통해 이 비용을 보전 받는 방식으로 운영된다.

3) 학교 및 도서관 프로그램

“E-Rate”으로 더 잘 알려져 있는 학교 및 도서관 프로그램은 각 학교 및 도서관에 필요한 통신 및 인터넷의 접속, 즉 ‘연결(connectivity)’을 지원해주는 제도이다. 기금은 통신서비스(telecommunications service), 인터넷 접속(internet access), 내부망 연결(internal connections)과 내부망 연결의 기본 유지의 네 부류로 나뉘어서 지급된다. 보조범위는 그 지역 가구의 소득수준과 학교의 위치(시골인지 도시인지)에 따라 20%-90%까지 지원된다.

4) 시골의료기관 지원제도

시골의료기관 지원제도(Rural Health Care Program)는 텔레메디슨이나 텔레헬스의 이용과 관련한 통신서비스나 인터넷 접속료 등을 감면해주는 제도이다. 감면의 정도는 지역이나 서비스의 종류에 따라 다르기 때문에 각 의료기관별로 계산된다.

사. 사업자의 지정 및 손실보전

보편적 서비스를 제공함에 있어 주정부는 공공의 이익과 필요에 따라 지역에 서비스를 제공할 적정 사업자(eligible carriers)를 지정할 수 있는 권한을 가진다. 적정 사업자로 지정된 통신사업자는 각 주의 공익산업위원회가 지정한 지역에 서비스를 제공하고 이에 대해 주민들에게 광고를 통해 알릴 의무도 부과한다. 만일 어느 사업자도 보편적 서비스를 제공하지 않으려고 하는 경우에는 주간(州間) 서비스에 대해서는 FCC가, 주내의 서비스에 대해서는 해당 주 공익산업위원회가 사업자에게 강제적으로 보편적 서비스를 제공할 것을 명령할 수 있다.

보편적 서비스를 제공함에 따르는 손실의 보전을 위해서 미국은 전국을 여러 권역으로 나누어 각 지역에서 보편적 서비스를 제공함에 따라 발생하는 비용산정 후 전국평균비용을 산출하고, 이를 각 지역에서 발생하는 비용과 비교하는 벤치마크식(benchmark) 방식을 취하고 있다. 즉, 보전기준을 정해놓고 전국평균비용을 해당 지역과 비교하여 기준이 초과되는 지역에 대해서만 지원하는 방식이다. 앞서 본바와 같이 미국의 경우 시골지역에서는 전국평균의 115% 초과하는 지역, 그 외의 지역은 135%를 초과하는 지역을 손실보전대상으로 정해놓고 있다. 이러한 미국의 손실보전방식은 비용만을 고려하여 손실금을 산정하기 때문에

보편적 서비스 손실보전금의 예측가능성과 투명성을 높일 수 있다는 장점이 있는 반면에 합리적인 기준을 결정하기가 어렵다는 것이 단점으로 지적된다.³⁷⁾

아. 보편적 서비스 기금(USF) 부담에 관한 법적 문제

앞서 설명한 바와 같이 미국에는 보편적 서비스 기금(universal service fund)이 마련되어 있어 출연된 기금을 통해 손실보전이 이루어지고 있다. 기금에 의한 보전은 보편적 서비스의 재원조달을 위해 별도의 기금을 설치하고, 기금부담(재원조달)의 의무를 지는 사업자들이 이 기금에 출연함으로써 운영되는 방식이다. 이러한 기금의 운영은 기금부담 의무를 지는 사업자로부터의 기금징수와 손실보전 신청사업자에 대한 지급이 모든 사업자들로부터 독립된 행정관청에 의해 관리되고 감독될 것을 요한다.³⁸⁾ 미국 기금 관리관청인 USAC의 경우, 매 분기마다 소요예정 기금과 행정비용을 추정하여 FCC에 제출하고, FCC는 기금부담 사업자의 부담비율을 산정하고 있다.

미국의 보편적 서비스 기금은 1996년 통신법의 개정 이후부터는 장거리전화 회사뿐만 아니라, 국가 간(international) 내지는 주간의(between states) 서비스를 제공하고 있는 모든 통신사업자(장거리전화 사업자, 지역전화, 무선전화, 무선호출 사업자 및 유료전화 제공자)가 부담하고 있으며, 2006년부터는 VoIP 서비스 제공자에게도 보편적 서비스 기금부담의무가 확대되었다.³⁹⁾

미국 통신법은 FCC에게 통신서비스(telecommunications service)와 정보서비스(information service)를 구분할 수 있는 권한을 부여하고 있는데, ‘통신서비스 제공자’는 앞서 본 일반 통신사업자(common carrier)로 편입되어 보편적 서비스 기금 부담의무와 같은 각종 통신관련 규제대상(Title II of Communications Act)이 되는 반면, 정보서비스 제공자(information service provider)는 규제로부터 자유롭다는 큰 차이점을 가지고 있다. 이하에서 보는 바와 같이 FCC는 1996년 통신법이 정한 바에 따라 1998년 보편적 서비스에 관한 규칙을 정함에 있어 20년 동안 유효했던 통신서비스(기본서비스)와 정보서비스(연동형 서비스)의 구분을 유지할 것을 확인하고 통신서비스를 제공하는 일반 통신업자들만 보편적 서

37) 변재호, 보편적서비스 지원제도 비교연구, 한국통신학회논문지 Vol.33 No.5, 362면.

38) 박종수, 보편적서비스 손실보전체계의 법적 문제, 정보통신법포럼 2006, 462면.

39) Universal Service Contribution Methodology, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, 21 F.C.C.R. 7518 (2006); Federal-State Joint Board on Universal Service; IP-Enabled Service, 71 Fed. Reg. 38781 (July 10, 2006).

스 기금의 직접적인 부담의무를 진다고 보았다.⁴⁰⁾⁴¹⁾

1) 통신서비스와 정보서비스 구분의 연혁

FCC의 ‘통신서비스’와 ‘정보서비스’라는 이분법적 접근방식의 역사는 1960년대로 거슬러 올라간다. 당시 비약적인 컴퓨터기술의 발전으로 전통적인 전화통신(telephone communications)이 제공하던 기본적인 서비스에 프로토콜이나 단말기를 이용하여 데이터프로세스 서비스로 사용할 수 있게 되었다. FCC는 관련 산업에 대한 규제가 없는 상태에서 전화서비스를 제공하던 일반 통신사업자들이 데이터서비스를 제공할 경우 데이터서비스 시장의 공정경쟁이 저해되는 것과, 적정하고 비차별적인 요금으로 전화서비스가 제공되지 않을 것을 우려하게 되었다. 여기에 대해 FCC는 일련의 결정을 발표하게 되는데 이것이 소위 "Computer I", "Computer II"⁴²⁾ 결정이다.

1966년부터 논의가 시작되어("Computer I Inquiry")⁴³⁾ 1971년에야 확정된 "Computer I"⁴⁴⁾은 기존 통신사업자들의 전화통신서비스와 데이터 서비스를 완전히 분리("maximum separation")할 것을 정하였다.⁴⁵⁾ 이에 따라 일반 통신사업자의 경우 분리된 회계와 인력, 별도의 장비와 설비를 사용하는 독립회사를 통해서만 데이터 서비스를 제공할 수 있도록 한 것이다. FCC의 이러한 결정근거는 당시의 데이터 프로세싱 시장은 경쟁이 많고 창조적이기 때문에 규제가 필요 없지만, 데이터 프로세싱 시장은 통신망에 의존할 수밖에 없기 때문에 데이터 시장의 성장을 위해서 통신시장을 규제할 필요가 있다고 본 것이다.

그러나 새로운 하이브리드 서비스의 끊임없는 발전과 등장은 FCC로서도 무엇이 순수한 통신서비스이고 무엇이 데이터 프로세싱 서비스인지 구분할 수 없는 상황에 빠뜨리게 된

40) In the Matter of Federal-State Joint Board on Universal Service, Report to Congress, 13 FCC Rcd 8776 (1998).

41) 우리나라의 경우 보편적 서비스를 제공함에 따르는 보편적역무손실보전금의 부담은 제공서비스의 유형이나 종류를 불문하고 매출액 300억 이상의 기간통신사업자에게 있다. 따라서 우리의 경우 매출액의 기준을 얼마로 할 것인가가 기금에 있어 문제가 되는 반면, 미국의 경우에는 각 통신사업자가 최종소비자에게 제공하는 서비스의 유형에 따라 기금부담의무를 지게 된다. 그런 이유로 우리의 논의와는 달리 무엇이 기금부담의무를 지우는 "통신서비스"이고 무엇이 "정보서비스"인지가 중요한 법적 쟁점이 되고 있다.

42) 이후의 "Computer III"는 기존의 "Computer I"과 "Computer II"의 틀을 벗어나지 않은 채 시장지배적인 전화회사들도 독립적인 회사를 통하지 않고도 연동형 서비스를 제공할 수 있도록 허용하였다.

43) Reg. and Policy Problems Presented by the Interdependence of Computer and Communication Services, Notice of Inquiry, 7 FCC2d 11, 8 Rad. Reg.2d (P & F) 1567 (1966).

44) First Computer Inquiry, Final Decision and Order, 28 FCC 2d 267 (1971).

45) 1966년 시작된 Computer I inquiry는 데이터 프로세싱 서비스에 적용되어야 할 규제권한의 본질과 범위가 무엇이고, 일반 통신사업자가 어떤 상황에서 어떤 조건 내지는 보호장치 하에서 데이터 프로세싱을 하도록 허용할 것인가였다.

다.⁴⁶⁾ 또 천명도 채 되지 않는 가입자에게 데이터 서비스를 제공하기 위하여 작은 전화회사에게 구지 별도의 회사를 만들게 할 필요가 있는지와 같이 엄격한 “완전한 분리(maximum separation)”의 유지 필요성에 대해서도 많은 의문이 제기되었다.

이에 따라 “Computer II”는 당시 두 거대 사업자인 AT&T와 GTE를 제외한 나머지 일반통신사업자에 대해서는 독립회사를 설립하지 않고서도 데이터 서비스를 제공할 수 있도록 시장진입을 완화하였다. 그리고 통신서비스와 데이터 프로세싱의 불명확한 구분기준에 대한 해결책으로 “기본서비스(basic service)”와 “연동형 서비스(enhanced service)”라는 이분법적 구분을 제시하게 된 것이다. 기본서비스는 전화나 팩스를 말하며, 연동형 서비스로는 이메일이나, WWW, 보이스메일과 같은 서비스를 예로 들 수 있다. 중요한 차이는 기본서비스는 통신법상의 일반 통신사업자(common carrier)로 규제대상이 되는 반면 - 정확하게 표현하자면 통신법 Title II의 적용을 받게 되는 - , 연동형 서비스는 유선을 통해 제공되는 경우라 하더라도 일반 통신사업자로 규제되지 않았다 - 즉, 통신법 Title II의 적용을 받지 않았다 - 는 것이다. 이러한 “Computer II” 통신관련 서비스의 구분방법이 1996년 통신법 개정과 함께 통신서비스와 정보서비스라는 용어로 각각 규정되게 되었고 이에 따라 보편적 기금의 분담의무가 부여되게 되었다.

2) 정보서비스로서의 케이블 모뎀과 DSL

FCC는 앞서 본 통신서비스와 정보서비스의 구별에 의해서 케이블모뎀을 통한 인터넷 접속과 DSL은 정보서비스로 FCC의 규제대상이 되지 않는다고 보아 지금까지도 논란의 소지를 남겨놓고 있다. 2002년 FCC는 행정입법(rulemaking) 절차를 통해 케이블모뎀을 통한 인터넷의 접속은 순수한 정보서비스의 제공이며 이들은 설비를 가지지 않는 인터넷서비스 제공자와 동일하게 보아 규제를 하지 않겠다는 결정을 내린다. FCC의 결정근거는 케이블회사는 망을 사용하여 인터넷 접속 서비스를 제공하여도 최종소비자에게 직접적으로 통신서비스를 제공하는 것이 아니라 정보서비스로 간주되고 있는 인터넷 접속을 제공하기 위해 단지 통신을 사용한다는 것이었다.

이러한 FCC의 결정(“Cable Modem Declaratory Ruling”)에 대해 케이블 모뎀 서비스는 정보서비스 뿐만 아니라 통신서비스도 포함되므로 규제대상으로 삼아야 한다는 주장 등 FCC의 재결정을 촉구하는 7개의 청원이 법원에 제기되었다.⁴⁷⁾ 이에 대해 연방항소법원은

46) 당시의 FCC가 내세운 구분기준은 순수통신(pure communications)은 메시지의 내용이나 형태의 변화 없이 그대로 네트워크를 통해 전달되는 것이고 순수 데이터 프로세싱은 전화선의 최종 도달지에서 컴퓨터 프로그램을 통한 변형, 계산, 저장 등이 이루어지는 것으로 보았다.

47) 이 신청은 병합되어 제9순회 연방항소법원에서 심사되었고, 이후 연방대법원에서 다루어졌다.

케이블 모뎀 서비스를 통신서비스라고 보았던 기존 판례를 적용하면서 통신법의 해석에 반하는 FCC의 결정을 무효로 보았지만⁴⁸⁾, 연방대법원은 FCC의 해석을 존중하여 유효한 것으로 보았다.⁴⁹⁾

연방대법원은 사법부의 선례를 통한 법적 해석은 성문법의 명확한 개념을 사용하여 행정청에 어떠한 판단의 여지(재량)도 남겨 놓지 않는 경우에 적용할 수 있는 것임을 선언하고, 본 사건의 판단에 있어서도 행정부의 결정을 심사하는 기준이 되어 왔던 Chevron 판결⁵⁰⁾의 기준으로 보아야 한다고 했다. Chevron 판결은 행정청의 입법권한은 성문법에서 위임된 것이고, 따라서 법원이 행정입법의 정당성을 심사함에 있어서는 행정청의 권한해석이 가장 중요한 문제가 된다는 것으로 이하의 두 가지 심사기준을 제공한다. 먼저 법원은 의회가 해당 법적 문제에 관해 직접적으로 언급하고 있는지 제정법을 살펴봐야 한다. 법원은 법에서 이를 직접적으로 다루고 있지 않는 경우에 문제되는 행정청의 행위가 제정법의 해석의 범위 안에서 허용될 수 있는 것인지를 살펴보아야 하며, 행정청의 행위가 해석의 허용범위에 있는 한 - 즉, 합리적이라면(reasonable) - 법원은 행정청의 결정을 존중해야 한다는 권한존중 사상에 기반을 둔 심사이다.

찬성과 반대가 갈린 판결이었지만, 본 FCC의 결정에 대해서 다수의견은 먼저 통신법이 통신서비스와 정보서비스의 기준에 대해 명확하게 언급하고 있지 않으므로 행정청에게 판단여지가 주어져 있음을 확인하였다. 따라서 연방항소법원이 판단한 FCC의 결정과 다른 선례의 적용을 부인하면서 Chevron 기준을 적용하였다. 다수의견에 따르면, 의회는 입법을 통해 FCC에게 통신법 집행에 관한 권한을 위임받았으며, 이러한 FCC의 판단이 해석의 허용범위 내에 있다면 - 근거 있는 합리적인 해석이라면 - 법원은 FCC의 결정을 받아들여야 한다는 것이다. FCC는 연방대법원의 이와 같은 판결이 나온 후 석 달 뒤에 통신서비스로 분류했던 DSL 서비스도 분명한 근거 없이⁵¹⁾ 정보서비스로 재분류하였다.⁵²⁾

48) Brand X Internet Services v. FCC, 345 F.3d 1120 (2003).

49) National Cable & Telecommunications Assn. V. Brand X Internet Service (04-277) 545 U.S. 967 (2005). 345 F.3d 1120, reversed and remanded.

50) U.S.A., Inc v. NRDC, 467 U.S. 837 (1984).

51) Duan, Liu, Broadband Internet Access Service Transmitted via Wirelines is an Information Service and thus is not Subject to the Title II Regulation of the Communications Act, and Telephone Companies are not Required to Afford Non-Facility-Based Independent Internet Service Providers with Nondiscriminatory Access to the Companies' Wireline Facilities: TIME WARNER TELECOM, INC. v. FCC, 47 Duquesne Law Review 149, 169면 (2009).

52) Appropriate Framework for Broadband Access to the Internet over Wireline Facilities, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, 20 F.C.C.R. 14853.

3) VoIP 서비스 제공자의 기금부담의무

이러한 일련의 규제정책에도 불구하고 FCC는 VoIP 서비스에 대한 판단을 내리는 것에 대해서는 유보적인 입장을 취하고 있었다. 그럼에도 불구하고 보편적 서비스 기금 부족의 심각성이 심화되자 FCC는 2006년 VoIP 서비스를 통신서비스로 분류하고 VoIP 서비스 제공자에게도 보편적 서비스 기금부담의무 등 기타 일반 통신사업자가 부과하는 의무(상호접속의무, 적정하고 무차별적인 요금의 채택 등)를 부여하는 명령을 발표하게 된다.⁵³⁾

이에 대해 인터넷전화사업자인 Vonage사는 자사는 전화서비스가 아닌 데이터서비스를 제공하기 때문에 보편적 서비스 기금 부담의무가 없음을 확인하는 소송을 제기하였으나⁵⁴⁾ 위의 연방대법원과 같은 Chevron 심사를 적용하여 FCC의 결정이 지지된 바 있다. 본 판결에서 FCC는 VoIP 서비스 제공자에게 통신서비스 제공자로서 보편적 기금의 부담의무를 지울 수 있음이 확인되었다고 볼 수 있다.

이상과 같이 미국에서는 어떤 서비스를 기본적인 통신서비스로 보아 보편적 서비스 기금 마련을 위한 부담을 시킬 것인지가 보편적 서비스 제공의 쟁점이 되고 있다. 늘어나는 보편적 서비스 제공비용을 충당하기 위해서는 현재와 같은 통신사업자에 대한 기금부담 의무를 광대역망 사업자에게까지 확대시켜야 한다는 주장도 적지 않게 이루어지고 있다.⁵⁵⁾ 서비스간의 융합이 더 복잡해지고 다양해져가는 환경에서 FCC가 언제까지 기술에 기반을 두지 않은 이분적인 구분방식으로 보편적 서비스 기금 부담의무 기타 일반 통신사업자로서의 의무부과여부를 결정할 수 있을지는 의문이다. 또 아직까지는 미국법원은 가능한 통신에 관한 전반적인 권한을 보유하고 있는 FCC가 내린 법적 결정을 최대한 합리적인 것으로 해석하여 존중해주고 있지만 연방대법원의 Brand X 판결에서 반대의견을 표명한 스칼리아 재판관(Justice Scalia)을 포함한 3인 재판관의(Justice Souter, Justice Ginsburg)의 의견에 많은 학자들이 동의하면서 보편적 서비스 기금 부담대상자의 확대를 주장⁵⁶⁾하고 있는 상황이기

53) Federal-State Joint Board on Universal Service; IP-Enabled Service, 71 Fed. Reg. 38781 (July 10, 2006).

54) Vonage Holdings Corp. v. Federal Communications Com'n, 489 F.3d 1232, (2007).

55) 우리나라의 경우도 보편적 역무손실분담금 부담의무를 지는 사업자의 매출액기준을 하향조정해서 사업자간의 형평성을 추구해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 가고 있다.

56) Frieden, Robert M., Universal Service: When Technologies Converge and Regulatory Models Diverge, 13 Harvard Journal of Law and Technology 395 (2000); Frieden, Robert M., Killing with Kindness: Fatal Flaws in the \$6.5 Billion Universal Service Funding Mission and What Should be Done to Narrow the Digital Divide, 24 Cardozo Art & Entertainment Law Journal 447 (2006); Regan, Brian, Ushering Universal Service Reform: Politically Feasible Legislative Principles, 16 CommLaw Conspectus Vol. 16 (2008); Elzqeig, Marc, D, None of the Above: On the FCC Approach to VoIP Regulation, 2008 University of Chicago Legal Forum 489 (2008); Duan, Liu, Broadband Internet Access Service Transmitted via Wirelines is an Information Service and thus is not Subject to the Title II Regulation of the Communications Act, and Telephone Companies are not Required to Afford Non-Facility-Based

때문에 가까운 시일 이내에 보편적 서비스 제도에 관한 전반적인 변화가 예상되고 있다.

2. 기타 국가의 보편적 서비스 제도

가. 독일 통신법

독일의 1996년 통신법은 2004년 6월 전면 개정되었다. 보편적 서비스는 제78조 내지 제87조에서 규정하고 있다. 제78조는 보편적 서비스를 정의하고 있는데 이에 따르면 “보편적 서비스란 공중을 위한 최소한의 서비스 제공으로서, 이에 대해서는 일정한 품질이 확정되어 있고, 모든 최종이용자가 그의 거주지나 사업장소에 상관없이 저렴한 가격으로 접속해야 하고, 이러한 서비스의 제공이 공중을 위한 기본적 공급으로서 필요불가결하게 된 것을 말한다.”

1) 보편적 서비스의 내용

독일에서는 고정된 장소에서의 공공전화망 연결 및 고정된 장소에서의 공공전화서비스 접속, 기술적으로 가능한 경우 통화중 대기 및 자동전화연결, 통화전환 등의 서비스 속성을 포함한다. 공중전화, 카드전화서비스, 전화번호부, 전화안내서비스, 무료긴급전화서비스 등이 제78조 2항에 규정되어 있다.

규제기관은 보편적 서비스제공의무자의 청문을 거쳐 보편적 서비스의 일반적 수요를 확정할 수 있는데 이때는 지리적 공급, 전화의 수, 접근가능성, 서비스의 질과 같은 최종이용자의 필요를 고려한다. 규제기관은 서비스의 안정적 보장을 위하여 사업자에게 의무를 부여할 권한을 가지고 있으며, 일부 지역에 대해서는 그런 의무부과를 배제할 수도 있다(제78조 4항).

2) 요금의 적정성

보편적 서비스에 대한 요금은 그 가격이 인구 10만 이상을 가진 도시 밖에서 1998년 1월 1일까지 개인가정에 의해 평균적으로 수요된 전화서비스의 실제가격을 초과하지 않는 경우 적정한 것으로 본다. 긴급전화서비스는 무료로 제공되어야 한다.

Independent Internet Service Providers with Nondiscriminatory Access to the Companies' Wireline Facilities: TIME WARNER TELECOM, INC. v. FCC, 47 Duquesne Law Review 149 (2009) 참조.

3) 보편적 서비스의 제공의무

원칙적으로 보편적 서비스는 시장경쟁에 의해 제공되도록 맡겨져 있다. 그러나 보편적 서비스가 시장을 통해서 충분하고 적정하게 제공되지 않거나 그러한 공급이 보장되어 있지 않을 경우에는 각각의 당해 통신시장에서 활동하고 있고 이 시장의 총매출액의 최소 4%를 차지하거나 지역적으로 관련시장에서 시장지배력을 가진 각 제공자는 보편적 서비스가 제공될 수 있도록 기여할 의무가 생긴다(제80조).

이렇게 의무를 부과 받은 사업자는 두 가지 선택가능성이 있다. 사업자는 당해 서비스 제공을 지정대로 실시하거나, 규제기관에 대하여 당해 서비스의 제공은 기대불가능한 재정적 부담을 초래하여 손실보전이 필요함을 신뢰할 수 있을 정도로 소명할 수 있다. 후자의 경우 규제기관은 사업자를 지정하는 대신 보편적 서비스를 더 저렴한 가격으로 제공할 수 있는 사업자가 있는지 공모(입찰)에 붙이게 된다. 공모결과에 따라 보편적 서비스 제공기회는 가장 저렴한 손실보전금을 요구한 지원자에게 돌아가게 된다(제81조 3항).

보편적 서비스의 공모 전에 규제기관은 어떤 기준에 의해 보편적 서비스제공자의 자격을 평가할 것인지를 확정해야 하며, 이 규정들은 객관적이고 쉽게 이해할 수 있으며 무엇보다도 비차별적이어야 한다(제81조 4항). 공모절차에 의해 적합한 지원자가 확정되지 않으면 규제기관은 지정된 사업자에게 보편적 서비스를 제공할 의무를 부과하게 된다(제81조 5항).

4) 손실보전

사업자가 앞서 살펴본 보편적 서비스 제공의무를 부담하는 경우 규제기관은 보편적 서비스의 제공에 대한 재정적 손실을 보전해준다. 이때 규제기관은 의무를 부담하는 사업자가 보편적 서비스 의무가 없는 영업에 대한 비용과 보편적 서비스 의무를 준수하면서 하는 영업에 대한 비용의 차이에서 오는 손실보전금을 산출한다. 그 밖에 비물질적인 이익을 포함한 보편적 서비스 운영자의 이익 및 수익도 범으로 참작하도록 규정하고 있다(제82조 2항). 손실보전금은 보편적 서비스 제공에 따라 손실이 발생한 연도가 경과하여 지급하도록 되어 있다(제82조 5항).

5) 보편적 서비스 부담금

규제기관이 보편적 서비스 제공에 대해 제82조에 따른 손실보전을 하면, 제80조에 의한 보편적 서비스를 제공할 의무가 있는 각 사업자는 보편적 서비스부담금으로 이러한 손실보전을 분담한다. 분담액의 비율은 모든 의무부담자들의 총매출액 합계에 대한 각 사업자의 매출액 비율에 따라 산정된다(제83조 1항).

위와 같은 보상에 기여하는 사업자들은 규제기관에 의해 확정된 사업자를 위한 분담액 확정결정의 고지를 받은 날부터 1개월 이내에 규제기관에 납부하여야 하며, 손실보전 의무를 지는 사업자가 3개월 이상 부담금납부를 체납하면 규제기관은 징수절차를 밟도록 되어 있다(제83조 4항).

나. 호주

호주는 과거 보편적 서비스 보조금 산정에 관한 논쟁이 심해지자 시장 경쟁체제 도입에 관심을 갖게 되고, 2000년부터 보편적 서비스 경쟁체제를 도입하였다. 보편적 서비스의 범위에는 호주 전영역에 걸친 공중전화서비스의 제공, 지정된 전공 서비스(prescribed carriage service) 및 표준전화서비스에 모든 호주인이 적정하고 공평한 조건에서 거주지나 사무소에 상관없이 접근 가능하도록 하는 것이 포함된다.

보편적 서비스의 비용보전이나 그에 대한 감독은 ACMA(Australian Communications and Media Authority)와 DCITA(Department of Communications, Information Technology and the Arts)가 담당한다. ACMA는 Telstra를 보편적 서비스 제공사업자로 지정하였으며 1998년 이전에는 통화량을 손실분담의 기준으로 삼았으나, 이후부터는 보편적 서비스 제공사업자와 그 자회사 또는 관련 당사자의 매출(eligible revenue)을 기준으로 분담하고 있는데, 다른 모든 통신사업자의 매출분에 대한 보편적 서비스 제공사업자 매출에 대한 비율로 분담액(USO levy라고도 한다)이 정해지게 된다(Part. 5 of Telecommunications Universal Service Obligation (Eligible Revenue) Determination 2003).

호주 비용모델은 NUSC(Net Universal Service Cost) 모형으로 순비용 지역 내 독점적 서비스 제공에 근거해 보편적 서비스 제공에 소요되는 경제적 비용을 산출한다. 이를 위해 보편적 서비스가 제공되지 않는 경우를 가정하여 절약될 수 있는 비용과 매출 손실을 계산하고, 잠재적 순손실 지역(Potential Net Loss Area)을 설정한다. 따라서 호주의 경우 손실보전금을 결정하기 위해 우선적으로 필요한 것은 손실금 산정할 지역을 선정하는 것이 매우 중요하다. 사전에 잠재적 순손실 지역을 결정하는 것은 일시적인 손실 발생을 배제함으로써 안정적인 손실보전금 유지와 효율적인 보편적 서비스제도의 정착을 위함이다.

호주의 경우 공중전화는 상업적으로 이윤이 발생하거나, 예측 수요 또는 다른 규정에 따라 그 설치가 정당한 경우에만 인정된다. 상업적으로 이윤이 발생하지 않는 지역이라도

수입이 공중전화의 감가상각비용과 유지보수 비용을 상회하는 경우에는 이하의 조건에 따라 공중전화 서비스가 제공된다.

- i) 약 1km 이내에 사용 가능한 공중전화가 없는 소매시설(retail center), 오락시설, 기차역 등
- ii) 약 2km 이내에 사용 가능한 공중전화가 없으며 주택 전화보급률이 전국 평균보다 낮은 주거지역
- iii) 약 2km 이내에 사용 가능한 공중전화가 없는 공업/상업지역
- iv) 약 40km 이내에 사용 가능한 공중전화가 없는 소규모 마을
- v) 약 100km 이내에 사용 가능한 공중전화가 없는 고속도로 및 지방 국도변의 서비스 센터

다. 영국

영국 1984년 통신법 제3조는 기본적인 전화서비스는 지역적 차별 없이 저렴하게 제공되어야 한다고 규정하고 있다. 영국의 보편적 서비스 제도는 점점 변화해 오고 있지만 전 국민이 지불가능한 적정 요금으로 제공받을 수 있는 적정 수준의 전기통신서비스를 보편적 서비스로 정의할 수 있다. 적어도 다수가 이용하고 있으며 사회, 경제적 활동에 필수적인 통신서비스를 합리적으로 요청하는 모든 사람이 적정 방식과 이용가능한 요금으로 이용할 수 있도록 보장하고 있는데, 그 범위는 음성전화와 저속 데이터 전송을 지원하는 통신 접속서비스, 공중전화 서비스, 저소득층을 위한 서비스, 장애인을 위한 서비스, 긴급통신, 선별적 발신 중지 서비스제공, 교환원 보조 통화, 전화번호 안내 등이다.

보편적 서비스 비용보전에 있어서는 보편적 서비스 제공사업자가 서비스 제공으로 인해 부당한 부담이 발생하지 않도록 비용과 편익을 고려하여 순비용이 발생한 경우 이를 보전하도록 규정하고 있다. 보편적 서비스 손실금 순비용은 비경제적 지역, 비경제적 고객, 비경제적 공중전화로부터 발생한 [회피가능 비용 - 유실수입 - 무형편익]으로 계산하여 산정한다. 보편적 서비스의 비용분담은 기본적으로 보편적 서비스 기금에서 보전하고 기금은 개별 면허를 가지고 있는 모든 통신사업자가 일정액 이상의 매출에 따라 분담하고 있다.

영국의 보편적 서비스 비용 - 편익의 분석 시 비용은 명확하나 편익에 대한 계량에 있어 자의적 판단의 개입여지가 많다는 문제가 있다. - 은 현재 및 구체성에 기반을 두고 있지만, 편익은 미래나 추상성에 기반을 두고 있다는 지적이 있다.

라. 일본

일본의 경우 보편적 서비스의 기본 요건으로 i) 국민생활에 필수적인 서비스라고 하는 특성; ii) 누구나 이용 가능한 저렴한 요금으로 이용할 수 있다는 특성; iii) 지역 간 격차가 없고 어디에서도 이용 가능하다는 특성을 들고 있다. 일본에서의 보편적 서비스란 국민생활에 필수불가결한 서비스로서 국민 누구나 적절한 조건하에서 전국적으로 널리 공평하고 안정적으로 제공 및 확보되어야 할 서비스를 한다.

전화통신에 관한 보편적 서비스의 내용으로는 가입전화서비스(가입자 회선 접속, 특례요금이 적용되는 낙도 통화서비스), 공중전화서비스, 긴급통보서비스(경찰, 소방, 해상보안청)가 있다. 시내통화는 2006년 4월 사전선택 제도인 'my line' 도입 후 사업자간 경쟁이 진전되어 보편적 서비스에서 제외되었다. 휴대전화나 브로드밴드 서비스는 보편적 서비스의 범위에 포함되지 않는데 그 근거로 사업자 사이의 경쟁을 통하여 네트워크가 정비되고 있으며 고정전화 요금과 비교하여 대체로 2배 이상의 수준이며 여전히 보급이 진행되고 있는 서비스라는 것을 들고 있다.

비용산정은 장기증분방식을 채택하여 회계장부의 비용에서 보편적 서비스 제공에 있어서 필요 최저경비초과분과 경쟁에 대응하는 비용을 제외하고 있다. 즉, 비용산정에 있어 설비관리부문⁵⁷⁾과 설비이용부문⁵⁸⁾의 원가를 나누어 산정하고 있으며, 부담금의 분담대상자는 전기통신서비스의 매출액이 10억엔을 넘는 전기통신사업자(전기통신사업법시행령 제2조)로 총무대신으로부터 전기 통신번호의 지정을 받아 최종 이용자에게 부여하고 있는 사업자를 말한다.

마. 시사점

우리나라와 마찬가지로 외국의 경우도 보편적 서비스제공을 위한 손실보전 및 분담방식은 통신시장의 경쟁과 경제적 효율성에 직접적인 영향을 미치는 문제로 어느 사업자를 어떻게 지정할 것인지 또한 그 손실을 어떻게 보전해 줄 것인지에 대해서는 첨예한 이해대립

57) 설비관리부문의 원가는 고도의 신기술을 이용하여 효율적인 새로운 망을 구성할 경우 소요되는 자산 및 통화량, 회선의 증거에 따른 비용을 매년 정리한다.

58) 설비이용부문의 원가는 전년도에 실제로 사용된 보편적 서비스 제공과 관련된 설비이용부문의 원가에서 보편적 역무제공에 필요한 최소한의 원가 이외의 원가를 공제한 후 효율화를 곱하여 산정한다.

이 있다. 경쟁체제 하에서는 기존 사업자에 대한 일방적인 보편적 서비스 제공의무는 경쟁을 왜곡시킬 수 있기 때문에 이를 최소화하면서, 모든 사업자가 공평하게 서비스나 손실부담 의무를 제공하는 원칙을 마련하는 게 중요할 것이다.

다양한 보편적 서비스 제공방식이나 손실금 보전방식은 각국이 처한 상황에 따라 다르다. 영국과 같은 경우 비용확대 유인을 제거할 합리적인 장치가 마련되어 있는 반면에 편익에 대한 객관적 계량화 방법의 부재, 수입 및 비용의 산정이 복잡하다는 단점이 있어 상당한 규제비용이 드는 반면 개정 전의 손실보전 상한방식은 복잡한 편익 산정이 필요 없는 반면 경쟁중립성이나 지속가능성 측면에서 여러 가지의 문제점과 개선과제를 가져왔다. 2008년 12월 17일 방송통신위원회는 보편적역무손실보전금 산정방법 등에 관한 고시를 개정, 시내전화의 경우 만성적인 손실권역을 사전 선정하고 해당 지역의 손실을 원가보상율에 관계없이 보전하는 만성적 순손실권역제(PNLA : Potential Net Loss Area)를 도입하였다. 이에 따라 만성적 순손실권역의 손실에 대해서는 원가보상율 수준에 상관없이 지속적으로 안정적인 규모의 손실보전을 받을 수 있게 되었다. 만성적 순손실권역이란 구조적으로 취약하여 항상 적자가 발생할 수밖에 없는 통화권역으로, 회선비용, 회선 수, 인구밀도의 3개 기준⁵⁹⁾을 판정하며 전국 144개 권역 중 18개 권역이 이에 해당된다. 손실보전 대상지역의 사전 선정은 보편적 역무 제공사업자의 과도한 부담을 피하면서도 손실보전금을 최소화할 수 있는 대안으로 차후 손실부담사업자에게 안정적인 분담금을 부과할 수 있을 것으로 기대되고 있다.

59) 평균가입자회선비용과 20,000회선 이하의 회선 수, 100명/km² 이하의 인구밀도를 가진 지역을 기준으로 화천, 양구, 봉화, 진도 등 18권역이 2007년분 만성적 순손실권역으로 지정되었다.

3. 보편적 서비스와 개인적 공권 성립여부

보편적 서비스란 지역에 관계없이 ‘언제 어디서나’ 이용자의 소득수준, 신체적 장애 여부에 관계없이 누구나 동일하게 적정한 요금으로 서비스를 제공받아야 한다는 의미로 해석될 수 있다. 적정한 요금은 국민의 기본적 수요의 충족이라는 생존배려적 차원에서 이용자의 지불용의나 지불능력을 감안하여 요금이 책정될 것을 요구한다.

보편적 서비스를 국민의 기본적인 생활을 유지하기 위해 누구도 제외되지 않는 필수적인 서비스라고 보았을 때, 이를 국민이 국가에 대하여 서비스 제공을 요구할 수 있는 개인적 공권으로까지 확대시킬 수 있느냐가 문제될 수 있다.⁶⁰⁾ 개인적 공권이란 개인이 공법상 자기의 고유한 이익을 추구하기 위해 국가 등 행정주체에 대하여 일정한 행위를 요구할 수 있도록 개인에게 주어진 법적인 힘을 말한다.⁶¹⁾ 이러한 개인적 공권에 기하여 개인이 행정권에 대하여 작위·부작위 등을 청구할 수 있게 되므로 개인적 공권은 현대의 실질적 법치주의에서 중요한 의미를 가진다.⁶²⁾

개인적 공권은 행정청에게 일정한 행위를 의무지우는 공법규정이 존재하고, 관련 법규의 목적·취지가 공익뿐만 아니라 사익도 보호하고자 하는 경우에 성립된다. 따라서 만약 보편적 서비스의 제공이라는 행정청의 의무가 존재하고, 또 관련 법규범이 명시적으로 내지는 해석상 사익까지도 보호하는 것을 목적으로 하고 있다면 보편적 서비스에 대한 개인적 공권이 성립될 수 있게 되고, 국가가 이를 이행하지 않는 경우 개인은 적극적으로 국가에 대해 보편적 서비스 제공을 청구할 권리를 갖는다.

보편적 서비스에 대한 개인적 공권의 성립여부는 여러 단계로 나누어서 볼 수 있다. 개인이 국가에게 특정서비스를 보편적 서비스로 지정해 줄 것을 요구할 권리가 있는지, 그리고 일단 보편적 서비스로 지정된 서비스 제공에 대한 이행청구권이 있는지, 보편적 서비스의 내용을 변경해 줄 것을 요구할 변경청구권이 있는지 각각의 경우를 나누어 살펴봐야 한다. 먼저 국가가 무엇을 보편적 서비스의 내용으로 정할지는 정책적 판단의 문제이다. 전국적으로 음성전화서비스를 제공할 것인지, 긴급전화를 가능하도록 할 것인지, 망을 설치하고 공중전화기를 설치할지, 인터넷 서비스를 포함시킬 것인지 등 보편적 서비스의 내용은 당시의 기술의 정도 및 필요, 국가의 정책적 목표에 따라 정해지게 된다. 따라서 개인이 국

60) 예를 들어, 관련고시의 개정으로 인해 요금의 감면비율이 이전에 비해 줄어든 자가 기존과 같은 높은 감면폭을 유지해줄 것을 국가에 요구할 수 있느냐의 문제가 있을 수 있다.

61) 홍정선, 행정법원론(상), 133면

62) 김동희, 행정법 I, 85면.

가에게 특정 서비스를 보편적 서비스로 지정해 달라고 할 권리는 인정될 수 없다. 또 국가의 이와 같은 정책적 판단에 의해 개인이 받는 이익 - 예를 들어, 내 집 앞에 설치되어 있는 공중전화 이용의 편리성 - 은 법적 이익이 아닌 반사적 이익에 불과하므로 개인적 공권이 성립되지 않는다.⁶³⁾

반면에 일단 입법자가 입법을 통해 보편적 서비스의 내용에 대한 판단을 내리고 난 후, 또 그 법이 공익뿐만 아니라 개인의 이익까지 보호하고자 하는 경우에는 개인적 공권이 성립될 수도 있다. 보편적 서비스에 대해 입법자는 행정청에게 전기통신의 효율적인 관리와 공공복리 증진을 위해 전기통신에 관한 종합적인 정부의 시책을 강구 할 의무를 부여함⁶⁴⁾과 동시에 통신사업의 적정운영을 통하여 이용자의 편의를 도모하기 위한 노력을 할 것을 규정하고 있다⁶⁵⁾. 따라서 행정청에게는 모든 이용자가 언제 어디서나 적당한 요금으로 제공 받을 수 있는 기본적인 전기통신역무를 보편적 서비스로써 제공할 의무가 발생하게 된다(행정청의 의무존재).⁶⁶⁾

보편적 서비스 중 저소득층에 대한 요금감면과 같이 개인의 최저생활 유지를 위한 필수적인 통신서비스의 접근보장에 대해서는 공익뿐만 아니라 사익보호성도 인정될 수 있다. 이러한 경우 법적 이익이 있는 개인은 법이 정한 바에 따라 보편적 서비스를 제공할 것을 청구할 권리가 인정된다. 현행 법제 하에서 만약에 입법자가 위와 같이 법으로 행정청에 보편적 서비스의 제공에 관해 위임하고 있음에도 불구하고 이행하지 않은 경우에는 부작위위법확인소송을 통해 다룰 수 있을 것이다.

그러나 행정청이 보편적 서비스를 제공하긴 하지만 이것이 법이 보호하고자 하는 자에게 충분하지 않은 경우-예를 들어 저소득층에게 감액혜택을 주면서 3만원이라는 상한을 두는 경우-는 그리하지 아니하다. 왜냐하면 개인적 공권이 성립한다고 하더라도 개인은 최소한의 생활보장만을 제공받을 수 있는 것이고 국가에 대한 모든 사회보장적 청구권은 국가의 예산의 범위 내에서만 실현될 수 있는 것이다. 또한 행정청은 입법자로부터 위임받은 권한을 행사함에 있어 그 범위나 수단이 명백하게 위법한 경우가 아닌 한 재량을 가진다. 따라서 국민은 국가로부터 제공받는 서비스의 구체적인 내용이나 그 내용의 변경 등에 대해서는 어떤 법적 청구권도 가질 수 없다고 보아야 한다.

63) 나아가 국민이 인간다운 생활을 확보하기 위하여 일정한 급부를 국가에 대해 요구할 수 있는 사회적 기본권은 추상적 기본권으로 입법에 의하여 비로소 구체적이고 현실적인 권리가 되며, 이러한 권리는 입법자에 대해 입법의 의무만을 부과할 뿐 행정부나 사법부에 대해 직접적인 구속력을 가지지 않는다는 것은 확립된 법원리이다.

64) 전기통신기본법 제1조 및 제4조

65) 전기통신사업법 제1조

66) 전기통신사업법 제2조 제1항 제3호

제5장. 보편적 서비스 개념의 사회보장법적 의의

1. 논의의 필요성

보편적 서비스에 대해 ‘주관적 공권성’을 인정한다고 하더라도, 여기에 더하여 과연 보편적 서비스가 우리 헌법상의 어떠한 기본권에 근거해, 그리고 어떠한 법령 및 제도에 근거해 실현되어야 하고 또 실현될 수 있을지를 검토해야 한다. 사회보장·사회복지⁶⁷⁾의 개념을 ‘신체적·정신적·사회적인 불리한 여건으로 인해 정상적인 일상생활을 영위하기 힘든 집단에게 국가가 그들의 정상적인 생활을 위해서 필요한 급여 즉 서비스 급여를 제공하는 정책 영역’이라 정의하고 또 사회보장법을 ‘여성·아동·노인 및 장애인 등 특별한 사회적 보호를 받아야 하는 특수계층에 대한 보호와 보건·주거·교육 및 고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장되어야 하는 것을 규정한 법’으로 보게 된다면, ‘보편적 서비스’의 개념은 사회보장의 범주에 포함될 가능성이 낮을 것으로 보인다.⁶⁸⁾

앞 장에서 살펴본 바와 같이 ‘보편적 서비스’란 일반적으로 ‘모든 이용자가 언제 어디서나 적정한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신서비스’를 의미하며, 이 개념은 원래 미국에서 유래된 것으로 그 최초는 19세기 말 교통부분에서 사용되기 시작했지만 현재는 주로 통신부분에서 사용되고 있다. 미국에서의 보편적 서비스는 1900년대 초반 AT&T사의 전화시장 독점화를 합리화하기 위한 개념으로 등장하였고, 연혁적으로도 사회보장정책과는 전혀 별개의 서로 먼 거리에서 생성·전개되어 왔기에 양자는 서로 전혀 관련이 없는 제도로 파악될 수 있다. 오히려 전기통신분야에 있어서 보편적 서비스의 유지는 중요한 ‘규제목표’의 하나로 여겨져 왔다.⁶⁹⁾ 오늘날에 있어서의 보편적 서비스의 논의의 배경은 통신산업의 자유화와 민영화에서 찾을 수 있다. 즉 통신산업이 정부 주도의 사업에 해당했던 과거와는 달리 시장원리에 맡겨지게 된 현재의 시점에서 발생할 수 있는 시장기능의 한계를 보완하기 위한 중요한 수단으로 부각된 것이다.⁷⁰⁾

67) 우리나라의 경우 ‘사회보장’과 ‘사회복지’라는 용어가 혼용되고 있다. 이는 ‘인간답게 살 권리’를 규정한 헌법 제34조가 두 용어를 함께 사용함에서 비롯된 것으로서 둘 중 어느 것을 사용하는지는 사회보장 또는 사회복지 관련 제도를 수용하는 과정에서 어느 분야를 중점적으로 하였는가에 따라 달라지는 것으로 보인다. 어느 것에 중점을 두는가에 따라 관련 법령의 체계를 구분하는 방법이 상이하나 본 연구에서는 현행 「사회보장기본법」의 내용에 따라 ‘사회보장’이라는 용어를 사용하기로 한다.

68) 다만 ‘넓은 의미의 사회보장’의 개념을 사용하는 경우에는 일반적인 보편적 서비스의 개념은 이 범위에 포함될 수가 있으나, 현재 사회보장의 개념을 넓은 의미로 사용하는 견해는 없는 것으로 판단된다. 이는 후술한다.

69) 정보통신정책연구원, 『통신서비스정책의 이해』, 2005, 325면.

70) 장경원, “전기통신사업법상 보편적 서비스”, 『행정법연구』 제19호, 2007.12., 166면.

주지하는 바와 같이 우리나라는 「정보화촉진기본법」에서 보편적 서비스를 최초로 법제화하였다. 1995년 8월 4일 제정된 동법은 제3조 제4호에서 정보화 촉진 등을 위해 정부가 강구해야 할 제반 시책의 원칙 중 하나로 ‘지역적·경제적 차별이 없는 균등한 조건의 ‘보편적 의무’를 제시하고 있었다. 다만 이와 관련된 다른 규정은 찾아 볼 수 없었다. 이후 1999년 1월 21일의 개정 시 제16조의2를 신설하여 ‘보편적 의무의 제공과 복지정보통신의 실현’이라는 조문제목 하에 제1항에서 ‘정보통신망에 대한 자유로운 접근과 이용을 보장하고 지역적·경제적 차별이 없는 균등한 조건의 보편적 의무가 제공될 수 있도록 필요한 시책을 강구’할 것을, 또 제2항에서는 ‘장애인·노령자·저소득자등 사회적 약자들이 자유로운 정보접근의 기회를 누리고 정보화의 혜택을 향유할 수 있도록 하기 위하여 정보통신요금, 정보통신기기의 사용편의성 및 정보이용능력의 개발 등에 필요한 대책을 강구할 것’을 정부의 의무사항으로 규정하였다.⁷¹⁾ 하지만 이때에도 보편적 의무의 일반적 정의규정은 두지 않았으며, 동법 시행령에서 그 내용을 구체화하지도 않았다. 이후 「정보화촉진기본법」은 정부조직 개편 및 국가정보화 추진 환경의 급격한 변화에 따라 「국가정보화기본법」으로 법명을 변경하여 2009년 5월 22일에 ‘전부개정’되었는데, 동법 제32조에서는 ‘장애인·고령자 등의 정보 접근 및 이용 보장’에 관한 내용을 규정하고 있다.⁷²⁾

보편적 서비스에 대한 정의규정을 최초로 둔 것은 1998년 9월 17일에 「전기통신사업법」이 개정되면서 부터였다. 동법은 제2조 제3항에서 ‘보편적 서비스’ 대신 ‘보편적 의무’⁷³⁾라는 용어를 사용하여 그 개념을 ‘모든 이용자가 언제 어디서나 적정한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신의무’라고 정의하였다. 더불어 제3조의2 제1항에서는 전기통신사업자에게 ‘보편적 서비스 제공에 기여할 의무’를 부여하고 동조 제3항에서 그 구체적인 내용, 제

71) 당시의 개정이유서에는 “장애인들에게 용이한 정보접근 수단을 제공하여 장애인의 정보이용 기회를 늘리고 재할지림의 촉매제가 될 수 있도록 정보통신시책의 기본원칙에 신체적 차별이 없는 균등한 조건의 보편적 의무 제공을 규정하고, 정보화촉진기금을 지원하는 정보화촉진사업 분야에 장애인복지를 포함하며...”라고 밝히고 있다. (「정보화촉진기본법중개정법률안」, 1998. 9.17.(국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)))

72) 엄밀히 말해 ‘정보통신사업’에 있어서의 기본법적 지위를 가지고 있는 것은 1983년 12월 30일 법률 제3685호로 제정된 「전기통신기본법」이다. 그러나 이 법은 해당분야의 타법령과의 관계에 있어서 기본법적 지위를 확고히 가지고 있지 않은 것으로 보인다. 여타의 기본법적 지위를 가지는 법률들은 “...에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정할 때에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 노력하여야 한다”라는 규정을 두고 있음에 반하여 동법은 제3조에서 “전기통신에 관한 사항은 이 법 또는 다른 법률에 특별히 규정한 것을 제외하고는 방송통신위원회가 이를 관장한다”라고만 밝히고 있을 뿐이기 때문이다.

73) ‘의무’의 사전적 의미는 ‘노역(勞役)을 하는 일’이다. 따라서 전기통신(또는 정보통신) 분야에서의 개념인 ‘보편적 서비스’를 ‘의무’라고 부르는 것은 부적절하다. ‘서비스’라는 용어는 원래 외국어였던 것이 국어의 체계에 동화되어 사회적으로 그 사용이 허용된 외래어에 해당되므로 향후의 개정을 통해 ‘보편적 서비스’라는 용어를 사용하는 것이 바람직할 것이다(예를 들자면, 「사회보장기본법」 제3조 제4호의 ‘사회복지서비스’, 「전기통신사업법」 제5조 제5항의 ‘서비스 품질개선’ 등과 같이 ‘서비스’는 현재 법률용어로 사용되고 있다). 다만 본 연구에서는 현행법 상의 용어를 존중하는 의미에서 이하 ‘보편적 서비스’를 ‘보편적 의무’라 칭하기로 한다.

공사업자의 지정, 손실보전 및 재원조성에 관한 사항을 대통령령에 위임하였다. 다만 동 개정의 취지가 사회보장의 측면에서 고려된 것인지는 불명확하다.⁷⁴⁾ 이후 「전기통신사업법」 및 동법 시행령·시행규칙 상의 보편적 서비스 관련 규정은 수 차례 개정되어 왔는데, 그 내용을 간단히 정리해 보면 다음 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 보편적 서비스 관련 법령의 제·개정 연혁¹⁾

법령명	제·개정일	내 용
정보화촉진 기본법 (제정)	1995. 8. 4.	• 정보화 촉진 등을 위해 정부가 강구해야 할 제반 시책의 원칙 중 하나로 '지역적·경제적 차별이 없는 균등한 조건의 '보편적 의무'를 제시(제3조 제4호)
전기통신 사업법 (개정)	1998. 9.17.	• '보편적 의무'의 정의를 규정(제2조 제1항 제3호) • 모든 전기통신사업자에 대해 보편적 의무의 제공에 기여할 의무 부여 • 보편적 의무의 구체적 내용 설정시 고려사항 규정
정보화촉진 기본법 (개정)	1999. 1.21.	• 정보통신망에 대한 자유로운 접근과 이용을 보장하고 지역적·경제적 차별이 없는 균등한 조건의 보편적 의무가 제공될 수 있도록 필요한 시책을 강구함(제16조의2 제1항). • 장애인을 포함한 사회적 약자들도 정보화의 혜택을 골고루 향유할 수 있도록 정보화촉진기금의 용도에 복지정보화 촉진에 관한 사항을 신설함(제16조의2 제2항).
전기통신 사업법 시행령 (개정)	1999. 3.17.	• 보편적 의무의 구체적 내용으로 유선전화서비스, 긴급통신용 전화서비스, 장애인·저소득층에 대한 요금감면서비스 등으로 설정(다만, 각 서비스의 세부내용은 시행규칙에 위임) • 보편적 의무 제공사업자 지정방법으로 사업규모·품질·요금수준을 고려하고 정보통신정책심의위원회의 심의를 거쳐 지정하도록 함. • 보편적 의무 제공에 따른 손실보전은 전기통신사업자는 매출액 비율에 따라 손실을 부담하며 손실액의 산정방법 및 부담기준은 시행규칙에 위임.

74) 동 개정법률의 제안 이유서에는 보편적 의무의 도입목적을 “전기통신사업에서의 본격적인 경쟁체제 구축에 따라 도서·벽지에 대한 통신서비스의 보편적 제공문제가 제기되고 고수익부문에 대한 의무제공의 편중으로 도·농간 통신서비스의 불균형과 도서·벽지통신의 낙후화가 심화되고 있어 보편적 의무제공에 관한 규정을 도입할 필요가 있고...”라 적고 있다.('전기통신사업법중개정법률안', 1998. 9.(국회의안 정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)).

법령명	제 · 개정일	내 용
전기통신 사업법 시행규칙 (개정)	1999. 12.31.	• 보편적 의무인 유선전화 서비스, 긴급통신용 전화 서비스 및 장애인·저소득층에 대한 요금감면 전화 서비스의 세부적인 내용을 정함(제2조의2). • 보편적의무손실보전금의 산정대상이 되는 보편적 의무를 보편적 의무의 제공에 따른 소요비용이 수입보다 일정비율이상 초과되는 지역에서의 시내전화 서비스 및 시내공중전화 서비스와 도서통신 서비스 및 선박무선전화 서비스로 함(제2조의3). • 보편적의무손실보전금은 보편적 의무의 제공에 따른 손실에서 일정한 금액을 차감한 금액으로 하고, 보편적 의무를 제공하지 아니하는 전기통신사업자가 제공하는 전기통신의매출액에 비례하여 이를 분담하도록 함(제2조의4).
전기통신 사업법 (개정)	2001. 1. 8.	• 모든 전기통신사업자에 대해 ‘보편적 의무 제공 의무’ 뿐 아니라 ‘그 제공에 따른 손실 보전 의무’를 선택적으로 부여(제3조의2 제1항) • ‘보편적 의무 제공 의무’ 및 ‘그 제공에 따른 손실 보전 의무’가 면제되는 전기통신사업자의 범위를 규정(제3조의2 제3항)
전기통신 사업법 시행규칙 (개정)	2004. 4.23.	• 저소득층에 대하여 요금을 감면하는 전기통신의매출액의 종류에 이동전화서비스 및 개인휴대통신서비스를 추가*함(제2조의2제2항).
전기통신 사업법 시행규칙 (개정)	2003. 7.14.	• 「광주민주유공자예우에관한법률」에 의한 광주민주화운동부상자를 요금감면 전화서비스의 감면대상자로 추가*하고, 「국민기초생활보장법」에 의한 수급자로서 61세 이상의 수급자를 요금감면 전화서비스의 감면대상자로 하던 것을 65세 이상의 수급자로 조정*함(제2조의2제2항).
전기통신 사업법 시행령 (개정)	2004. 1.13.	• 정보통신부장관으로 하여금 시내전화서비스와 같은 보편적의무의 제공과 관련한 손실분담금을 산정하는 경우 시장지배적 사업자로서 이용약관의 인가를 받아야 하는 전기통신사업자에 대하여는 분담금의 100분의10의 범위 안에서 금액을 가중할 수 있도록 함(제2조의4제1항 후단 신설).

법령명	제·개정일	내 용
전기통신 사업법 시행규칙 (개정)	2004. 7.20.	• 보편적역무손실보전금의 산정대상을 보편적역무의 제공에 따른 소요비용이 수입을 초과하는 지역에서의 시내전화서비스 등으로 하되, 소요비용 및 수입의 산정방법을 정함(제2조의3제1항의제1호). • 보편적역무손실보전금의 부담을 매출액에 따라 가중분담하는 경우에는 회사정리절차를 개시한 전기통신사업자 등에 대하여 부담비율의 100분의 50 범위 안에서 우선 감경하고, 그 외의 전기통신사업자에 대하여는 정보통신부장관이 시장경쟁상황, 부담능력, 감경필요성 등을 고려하여 부담비율의 100분의 20 범위 안에서 감경할 수 있도록 함(제2조의5 신설).
전기통신 사업법 시행규칙 (개정)	2006. 12.29.	• 일부 소득평가액이 낮은 저소득층에만 적용되던 통신요금 감면대상자의 범위를 앞으로는 소득평가액의 제한을 받지 않도록 확대* 하고(“시내·시외전화서비스의 경우 수급자인 가구원의 1인당 소득평가액이 14만원 이하…”라는 구문의 삭제), 통신요금 감면서비스의 대상에 인터넷 가입자접속 서비스를 추가* (제2조의2 제2항 제4호)
전기통신 사업법 (개정)	2007. 5.11.	• 보편적 역무의 구체적 내용 설정 권한을 대통령령에 위임*(제3조의2 제3항) • 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 보편적 역무를 제공하는 전기통신사업자를 지정할 권한을 정보통신부장관에게 부여(제3조의2 제4항) • 정보통신부장관으로 하여금 보편적 역무의 제공에 따른 손실에 대하여 대통령령이 정하는 방법과 절차에 따라 전기통신사업자에게 그 매출액을 기준으로 분담시킬 수 있도록 함.(제3조의2 제5항)
전기통신 사업법 시행규칙 (개정)	2007. 9.14.	• 기간통신역무가 전송역무, 주파수를 할당받아 제공하는 역무, 전기통신회선설비임대역무의 3개 역무로 통합됨에 따라 보편적 역무로서의 유선전화 서비스의 정의를 변경함.(제2조의2 제1항 제1호)
전기통신 사업법 (개정)	2008. 2.29.	• 종래 방송위원회와 정보통신부로 이원화되어 있었던 방송통신 관련 사항을 통합하여 대통령 소속의 「방송통신위원회」가 설치됨에 따라, 이전 법률의 ‘정보통신부장관’이라는 표기를 ‘방송통신위원회’로 변경
전기통신사 업법 시행령 (전부개정)	2008. 2.29.	• 방송통신위원회는 부령 제정권이 없어 종전에 정보통신부령으로 정하도록 한 사항을 대통령령으로 정하도록 함.

법령명	제·개정일	내 용
전기통신 사업법 시행령 (개정)	2008. 10. 1.	•요금감면 이동통신 서비스의 범위를 IMT-2000으로 확대 •저소득층 이동전화 요금감면 대상자의 범위를 기초생활수급자 전체와 차상위 계층으로 확대* •감면적용 요금을 3만원 한도로 설정*
국가정보화 기본법 (전부개정)	2009. 5.22.	•정부조직 개편 및 국가정보화의 추진 환경의 급격한 변화에 따라 「정보화촉진기본법」을 「국가정보화기본법」으로 법명을 바꾸며 ‘전부개정’함. •‘장애인·고령자 등의 정보 접근 및 이용 보장’에 관한 내용을 규정(제32조)

우리나라의 보편적 서비스 제도 또한 사회보장의 차원에서 실시된 것이 아님은 외국의 경우와 같다. 보편적 서비스의 개념을 최초로 정의한 1998년 9월 17일의 「전기통신사업법」 개정 또한 그 취지가 사회보장의 측면에서 고려된 것인지는 불명확하다.⁷⁵⁾ 「전기통신사업법」의 목적은 ‘전기통신사업의 운영을 적정하게 하여 전기통신사업의 건전한 발전을 기하고 이용자의 편의를 도모함으로써 공공복리의 증진에 이바지하는 것’이므로(동법 제1조) 그 제1차적인 목적은 사회보장과 직결되지 않는다.

그럼에도 불구하고 현행 「전기통신사업법」상 보편적 역무의 개념이 사회보장의 영역에 포섭될 수 있는가의 여부를 검토해야 하는 이유는 동법이 우리 사회보장법 상 수급권자에 해당하는 장애인, 노인, 빈민, 차상위계층 등을 보편적 역무에 따른 이용료의 면제 또는 감액의 대상으로 규정하고 있기 때문이다. 즉 「전기통신사업법」 제3조의2 제3항은 ‘사회복지의 증진’을 보편적 역무의 구체적 내용 결정시의 고려사항으로 삼고 있을 뿐 아니라, 동법시행령 제2조 제1항 제3호는 ‘장애인·저소득층 등에 대한 요금감면 전화 서비스’를 보편적 역무의 내용으로 규정하고 있다. 또 같은 조 제3항 각호에서는 요금감면 전화서비스의 대상을 규정하고 있는데 이는 현행 사회보장법 상의 사회보장급여수급권자의 범위와 대체로 일치한다. 한편, 사회보장법 체계에 속하는 「장애인복지법」은 제22조에서 ‘정보에의 접근’이라는 조문제목 하에 제6항에서 “국가와 지방자치단체는 장애인의 특성을 고려하여 정보통신망 및 정보통신기기의 접근·이용에 필요한 지원 및 도구의 개발·보급 등 필요한 시책을 강구하여

75) 동 개정법률의 제안 이유서에는 보편적 역무의 도입목적을 “전기통신사업에서의 본격적인 경쟁체제 구축에 따라 도서·벽지에 대한 통신서비스의 보편적 제공문제가 제기되고 고수익부문에 대한 역무제공의 편중으로 도·농간 통신서비스의 불균형과 도서·벽지통신의 낙후화가 심화되고 있어 보편적 역무제공에 관한 규정을 도입할 필요가 있고...”라 적고 있다.(「전기통신사업법중개정법률안」, 1998. 9.(국회의안 정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)).

야 한다”라고 규정하고 있다는 점이다. 이렇게 본다면 보편적 의무와 사회보장법 사이에 어떠한 관련성이 존재할 수 있다는 가능성이 생기게 된다.

만약 「전기통신사업법」이 규정하는 ‘보편적 의무’를 우리의 사회보장제도의 일환으로 편입시킬 수 있다면, 보편적 의무는 당연히 사회보장기본법의 규정 체계 하에서 실행되고 규율되어야 한다. 즉 현행 사회보장법의 원리의 적용을 받게 됨을 의미한다.

우리나라의 사회보장제도에 있어서 근거가 되는 법령은 1995년에 제정되어 현재까지 시행되고 있는 「사회보장기본법」이다. 현행 사회보장기본법은 ‘사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 기여하는 것’을 목적으로 하며(동법 제1조), 또 그 기본이념은 ‘모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 국민 개개인의 생활수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여, 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 도모함으로써 복지사회를 실현하는 것’이라고 밝히고 있다(동법 제2조). 한편 동법 제4조는 “사회보장에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다”라고 규정하여 동법이 우리나라의 사회보장과 관련된 모든 제도의 지침이 될 것을 밝히고 있다.

종래 보편적 의무와 관련하여 그 감면 또는 면제의 대상자의 범위, 의무의 수준 및 제한과 관련하여 다양한 주장들이 제기되어 왔는바, 보편적 의무의 개념을 사회보장급여와 동일시 할 수 있다면 이를 「사회보장기본법」상의 제 원리에 비추어 검토하여 그 법적 근거를 명백히 제시할 수 있게 된다. 결국 그 가능성을 살펴보기 위해서는 현행법이 규정하는 ‘보편적 의무’의 개념, 특징 및 입법취지 등을 ‘사회보장수급권⁷⁶⁾과의 비교를 통해 살펴보아야 할 것이다.

따라서 이하에서는 (i) ‘보편적 의무’의 개념 및 내용에 비추어 이를 사회보장법제의 체계내로 편입시킬 수 있는지의 가능성을 검토해 보고, (ii) 그것이 가능하다면 보편적 의무가 현행 「사회보장기본법」이 규정하고 있는 사회보장의 체계 중 어느 것에 해당되는지를 검토한다. 그 후 (iii) 현행 보편적 의무 제도와 관련된 제 문제점들을 사회보장법의 규율원리에 비추어 살펴기로 한다.

76) ‘보편적 의무’는 그 개념상 전기통신의무를 제공하는 전기통신사업자의 입장에서 본 개념이며, 사회보장수급권은 장애인, 노인 및 저소득층 등 수급권자의 입장에서 정의할 수 있는 개념이다. 따라서 ‘사회보장수급권’에 상응하는 용어는 ‘보편적 의무에 따른 청구권’이며, ‘보편적 의무’에 대해서는 ‘사회보장급여’가 이에 상응하는 용어이다. 다만 본 연구에서는 논의의 편의를 위해 이를 구분없이 혼용하기로 한다.

<표 5-2 > 사회보장기본법·전기통신사업법의 비교

구 분	사회보장기본법	전기통신사업법	국가정보화기본법	장애인복지법
목적 및 이념	• 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회 보장제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 기여함 • 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 국민 개개인이 생활 수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여, 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 도모함으로써 복지사회를 실현함.	• 전기통신사업의 운영을 적정하게 하여 전기통신사업의 건전한 발전을 기하고 이용자의 편의를 도모함으로써 공공복리의 증진에 이바지함	• 국가정보화의 기본 방향과 관련 정책의 수립·추진에 필요한 사항을 규정함으로써 지속가능한 지식정보 사회의 실현에 이바지하고 국민의 삶의 질을 높임. • 국가정보화의 추진을 통하여 인간의 존엄을 바탕으로 사회적, 윤리적 가치가 조화를 이루는 지식정보사회를 실현하고 이를 지속적으로 발전시킴	• 장애인의 인간다운 삶과 권리보장을 위한 국가와 지방자치단체 등의 책임을 명백히 하고, 장애발생 예방과 장애인의 의료·교육·직업재활·생활환경개선 등에 관한 사업을 정하여 장애인복지대책을 종합적으로 추진하며, 장애인의 자립생활·보호 및 수당지급 등에 관하여 필요한 사항을 정하여 장애인의 생활안정에 기여하는 등 장애인의 복지와 사회활동 참여증진을 통하여 사회통합에 이바지함
내용	• 사회보장을 받을 권리 등 - 사회보장을 받을 권리의 개념 - 사회보장급여의 수준 - 사회보장급여의 신청 - 사회보장수급권의 보호 - 사회보장수급권의 제한 등 - 불법행위에 대한 구상	• 전기통신사업 - 기간통신사업 - 별정통신사업 및 부가통신사업 • 전기통신업무 • 전기통신사업의 경쟁촉진 등 • 전기통신설비의 설치 및 보전	• 국가정보화 정책의 수립 및 추진체계 • 국가정보화의 추진 - 분야별 정보화의 추진 - 지식정보자원의 관리 및 활용 • 국가정보화의 역기능 방지 - 정보이용의 건전성 • 보편성 보장 - 정보이용의 안전성 - 및 신뢰성 보장	• 기본정책의 강구 • 장애인복지 조치 • 자립생활의 지원 • 복지시설과 단체 • 장애인보조기구 • 장애인복지 전문인력

	• 사회보장심의위원회 등 • 사회보장제도의 운영 - 운영의 원칙 - 역할의 조정 - 민간의 참여 - 비용의 부담 등		• 연차보고 등 • 정보통신기반의 고도화	
비고	• 사회보장에 있어서의 기본법적 성격 • 사회보장의 개념 정의 및 사회보장을 체계화 함 - 사회보험 - 공공부조 - 사회복지서비스 - 관련복지제도	• 보편적 역무의 개념 정의 • 장애인·저소득층 등에 대한 요금감면 전화 서비스를 보편적 역무의 내용으로 포함함(동법 시행령 제2조 제1항)	• 국가정보화의 추진에 관한 기본법적 성격 • 장애인·고령자 등의 정보 접근 및 이용 보장(제32조)을 규정 - 국가기관등이 인터넷을 통해 제공하는 정보나 서비스의 편이성·접근성 보장 - 정보통신서비스 제공자가 제공하는 서비스의 접근과 이용의 편익을 증진 등	• 국가와 지방자치단체로 하여금 장애인의 특성을 고려하여 정보통신망 및 정보통신기기의 접근·이용에 필요한 지원 및 도구의 개발·보급 등 필요한 시책을 강구할 의무 부여(제22조)

2. '사회보장수급권'과 '보편적 의무를 제공받을 권리'

가. 사회보장수급권의 개념 및 특징

1) 사회보장수급권의 개념

사회보장수급권의 개념은 「사회보장기본법」 제9조에서 이를 밝히고 있다. 동조는 '모든 국민은 사회보장에 관한 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장급여를 받을 권리를 가진다'라고 하여 국가에 대한 주관적 공권으로서의 사회보장수급권의 개념을 정의하고 있다. 이는 우리 헌법상 제34조가 규정하는 '사회적 기본권'의 법률에서의 구체화된 개념이다. '사회적 기본권'의 의미는 단체주의적 사회정의의 실현을 국가목적으로 하는 사회국가(복지국가)에서 국민이 인간다운 생활을 확보하기 위하여 일정한 국가적 급부와 배려를 국가에 대해 요구할 수 있는 권리를 말한다.

결국 '사회보장수급권'이란 국가의 적극적인 관여와 배려에 의하여 국민이 현실생활에 필요한 조건의 보장을 요구하는 권리의 총체, 즉 국민 개개인이 어떠한 사태에 봉착하더라도 즉 소득이 부족하든지 혹은 전혀 없더라도 생존을 유지할 수 있는 권리를 말한다. 인간이 살기 위한 기본적 조건은 의식주와 그 밖의 '생활 자료'의 조달과 확보이다. 따라서 국민 개개인은 어떠한 사태에 봉착하더라도 국가에 대하여 기본적인 의식주와 그 밖의 생활자료를 확보(요구)할 적극적인 권리가 있는 것이다.

우리 사회보장법은 사회보장의 개념을 '질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민 생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도를 말하는 것'으로 규정하고 있는 바, 통상 사회보장수급권은 사회보험급여수급권, 공공부조급여수급권, 사회복지서비스급여수급권, 기타 관련복지제도에 의한 수급권 등으로 분류되기도 한다.

2) '사회보장수급권'의 특징

생존권 즉 사회보장수급권은 (i) 사회적 약자에 대한 국가의 온정주의적 은혜가 아니라 사회에서 생을 향유하는 자의 당연한 권리라는 점, (ii) 사회보장급여의 수준은 의식주의 해결을 통해 단순히 생존을 영위하는 정도가 아니라, 문화적인 인간에 상응하는 정도의 것이어야 한다는 점⁷⁷⁾, (iii) 소득의 보장, 의료의 보장뿐만 아니라 사회복지서비스를 통한 재활과 사회복지까지 보장해야 한다는 점, (iv) 사회변화와 함께 제기되는 사회문제와 관련

77) 여기에 대해서는 학자간 견해의 대립이 있다.

하여 지속적인 의미를 지니고 있기 때문에 완전하고 통일적인 개념을 규정하기가 어렵다는 점, (v) 우리나라의 경우 사회보장법의 입법이 정치적인 요인과 밀접한 관련을 가지고 있으며, 생존권에 대한 인식정도가 낮은 편이라는 점, (vi) 비교적 최근에 형성되어 현재까지 급속하게 변화하고 있는 법 분야이며, 그 내용이 다른 법과는 달리 추상적이고 전문기술적인 성격을 지니고 있어 개념규정이 쉽지 않다는 점 등이 일반적으로 논해지는 특징이다. 이는 이후 서술할 보편적 역무의 특징과도 밀접한 관련을 가진다.

나. '사회보장급여'로서의 '보편적 역무'

1) '사회적 위험'으로서의 '정보(또는 의사소통)의 격차'

앞에서 밝혔듯이 「전기통신사업법」은 제2조에서 '보편적 역무'의 개념을 '모든 이용자가 언제 어디서나 적정한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신역무'로 정의하고 있다.

여기에서 '모든 이용자'는 이용자의 소득수준의 고저, 신체장애의 유무 등에 무관하게 누구나 서비스 제공의 대상자가 되어야 함을 의미하며, '언제 어디서나'는 도시 뿐만 아니라 도서, 산간지역 등 거주하는 지역에 무관하게 본인이 원할 때 언제든지 사용할 수 있어야함을 의미한다. 또한 적정한 요금은 전국적으로 유사하거나 또는 동일하며, 이용자가 지불 가능한 수준을 의미한다고 볼 수 있다.⁷⁸⁾

보편적 역무의 대상을 '모든 이용자'로 설정한 것은 오늘날의 사회가 정보사 또는 정보 기반 사회이기 때문이다. 정보기술의 발달은 국가경쟁력 강화와 삶의 질 향상과 같은 바람직한 미래를 제시한다. 그러나 정보획득에 있어서의 격차가 발생할 경우, 즉 '정보의 부자'와 '정보 빈자' 사이에 격차가 점차 벌어지게 될 경우 이는 사회적·경제적 불평등을 초래할 가능성을 높이게 된다. 따라서 그 대상을 '모든 이용자'로 설정함으로써 누구든지 부담 가능한 '합리적인 요금'으로 정보통신서비스에 접속할 수 있도록 하여 국민 간 정보격차를 줄이는 것이 보편적 역무 제1차적 목적이 될 것이다.

하지만 여기서 '합리적인 요금'의 문제점이 발생한다. 정보통신서비스의 이용 요금을 일률적으로 설정할지라도(즉, 합리적으로 설정할지라도), 특정 계층의 입장에서는 여전히 '합리적인 수 없는 요금'으로 남아있을 가능성이 존재하기 때문이다. 즉 평균적인 생활수준을 지닌 국민의 입장에서는 요금 자체의 합리성이 인정되더라도, 사회적 보호가 요청되는 특정 계층 소위 장애인·저소득 계층에게는 더 이상 그 요금의 수준이 합리적이지 않다는 점이

78) 정훈·니상우, “초고속 인터넷 서비스와 보편적 서비스”, 4면.

다. 이와 같은 문제점을 인식하여 「전기통신사업법」은 보편적 의무를 제공받을 수 있는 주체를 모든 이용자를 대상으로 하면서도, 동법 시행령 제2조 제2항 제1호는 장애인·저소득층 등을 별도로 명시하고 있는 것으로 보인다.

앞에서 언급한 바와 같이 보편적 의무 원래의 성격은 사회보장의 그것과 거리가 멀다. 하지만 이와 같은 관점에서 생각해 본다면 ‘보편적 의무’가 ‘사회보장급여’로서의 성격을 지니게 될 가능성을 충분히 인정할 수 있다.

사회보장은 위험부담의 사회분배를 통한 궁핍한 재난으로부터의 탈피를 위한 것이지만 모든 국민에게 풍요로운 문화적인 생활을 안겨주기 위한 것은 아니다. 우리 헌법 제34조는 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다’라고 하여 사회적 기본권을 ‘모든 국민의 권리’로 인정하면서도, 다시 「사회보장기본법」에서는 사회보장의 대상이 되는 사회적 위험을 질병, 노령, 사망, 장애, 실업 등으로 유형화 하고 있다. 이는 사회보장수급권을 가지는 국민은 이와 같은 ‘사회적 위험에 처해있거나 처할 가능성이 있는 국민’⁷⁹⁾으로 설정한 것으로서 위와 같은 취지에 기초한 것이다. 사회적 위험 자체는 사회보장제도를 통해 사전에 발생가능성을 억제하거나 해결해야 할 제1차적 목적이 아니다. 자본주의 사회에서의 사회적 위험으로 장애·노령 등을 설정한 것은 이들 위험들이 제1차적으로 근로능력의 상실을 가져오며, 이는 ‘소득의 감소’라는 제2차적 결과를 가져와 궁극적으로 ‘사회적 취약계층’, 즉 ‘인간다운 생활을 할 수 없는 상태’로 만들게 될 수 있기 때문이다.

앞에서 설명한 바와 같이 현재의 정보화 사회에서 ‘정보(또는 의사소통)의 격차’가 가져오는 결과는 경제적 불평등 상태이므로 이는 당연히 「사회보장기본법」 제3조가 규정하는 사회적 위험의 하나로 간주될 수 있다. 동 조가 사회적 위험의 유형을 열거가 아닌 예시의 형식으로 규정하고 있는 것도 이와 같은 취지에서이다. 결국 보편적 의무는 정치적 소수계층, 경제적 빈곤층, 장애인, 노인 등 사회적 취약계층에 대해 그 사회의 구성원으로서 누려야 할 최소한의 정보접근과 이용기회를 제도적으로 보장해 줌으로써 정보격차를 줄이고 궁극적으로 사회불평등 구조를 완화한다는 의미⁸⁰⁾를 지니므로 이는 사회보장법 상 사회보장급여로서의 성격을 가진다고 볼 수 있다. 오늘날 ‘소득의 격차’는 사회적 불평등이라는 결과를 가져오게 되므로, 그 원인을 사전에 예방 또는 대비하거나 사후적으로 지원하여 국민의 인간다운 삶을 확보하고자 하는 데에 자본주의 사회의 필연적 산물인 사회보장제도의 목적

79) 사회보험은 모든 국민을 가입의 대상으로 하나, 사회보험급여수급권은 각 사회보험이 예정하고 있는 사회적 위험이 발생한 국민에 한한다.

80) 김영주, “방송산업에서의 보편적 서비스 제도에 관한 연구”, 「한국방송학보」 제22권 제5호, 한국방송학회, 2008, 56면.

이 있기 때문이다.

2) 보편적 의무 개념의 이원화의 필요성

한편, 보편적 의무를 사회보장법의 영역으로 편입시키기 위해서는 현행법상 ‘보편적 의무’의 개념을 두 가지 차원에서 구분하여 접근해야 할 필요성이 존재한다. 그 하나는 ‘모든 이용자(국민)’이 사회통념상 합리적이라고 인정할 수 있는 요금에 기반을 둔 정보통신서비스의 공급이 실시되어야 한다는 것이고, 다른 한편으로는 소득 수준이 낮은 국민이 이를 이용하기에 무리가 없도록 실시되어야 한다는 것이다.

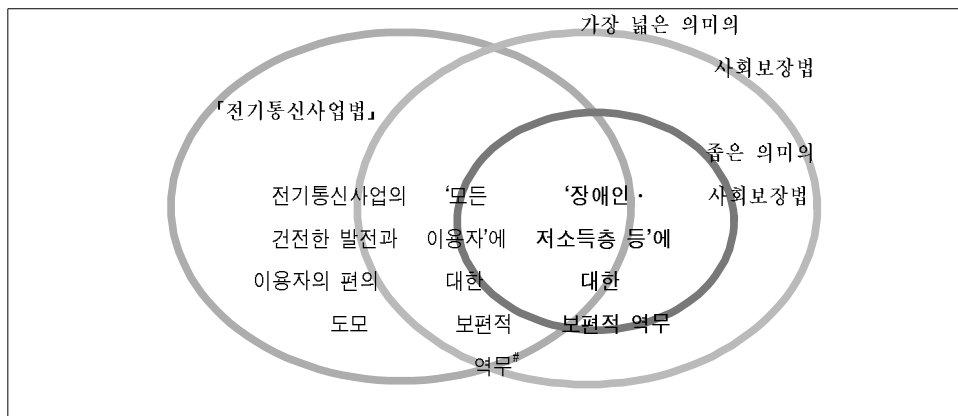
보편적 의무의 이 두 가지 의미 모두를 사회보장의 영역으로 편입시키기에는 무리가 있을 것으로 판단된다. 이는 사회보장 또는 사회보장법의 개념 범주와 관련된 것인데, 사회보장의 범위를 어떻게 보는가에 대해서는 종래 견해가 나뉘어 왔다. (i) ‘사회정책과 같이 사회문제를 해결하기 위한 총체적인 정책영역’이라고 보는 ‘넓은 의미의 사회보장’과 (ii) 신체적·정신적·사회적인 불리한 여건으로 인해 정상적인 일상생활을 영위하기 힘든 집단에 게 국가가 그들의 정상적인 생활을 위해서 필요한 급여 즉 서비스 급여를 제공하는 정책영역이라고 파악하는 ‘좁은 의미의 사회보장’이 그것이다. 사회보장의 개념을 이와 같이 구분함에 따라 사회보장법의 개념(또는 범주)도 달라지게 된다. (i) 생활능력이 없는 자에 대한 최저생활의 보장 및 재해·노령 및 질병 등 사회적 위험으로 부터의 사회적 보호를 목적으로 하는 ‘최협의의 사회보장법’과 (ii) 여성·아동·노인 및 장애인 등 특별한 사회적 보호를 받아야 하는 특수계층에 대한 보호와 보건·주거·교육 및 고용 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하는 것을 내용으로 하는 ‘협의의 사회보장법’, (iii) 사회보장제도는 빈민 및 노동자 등을 대상으로 출발하였으므로 사회보장법과 노동법은 긴밀한 연관성을 갖고 있기에 협의의 사회보장법 이외에 노동법 등을 통합하는 개념인 ‘광의의 사회보장법’, (iv) 사회정책에 관련된 모든 법, 즉 사회보장법 및 노동법은 물론, 교육·환경·위생 및 주택 등 사회보장·사회복지에 관련된 모든 법을 포함하는 ‘최광의의 사회보장법’이 그것이다.

우리가 수많은 법령 가운데에서 특정한 법체계를 유추해 내는 목적은 당해 제도를 뒷받침하는 독자적 법체계의 정립을 통해 제도의 효율성을 제고하고 향후 당해 법령의 제·개정 과정에서 일관성과 합리성 즉 법적 안정성을 유지하려는 데에 있다.

그런데 사회보장의 개념을 넓은 의미로 새긴다면 이는 사회문제의 현황, 발생원인 및 대처방안 등을 연구하기 시작하면서 일반화된 개념인 ‘사회정책’과 동일한 개념으로 보아야 하므로, 결국 국가의 모든 공공정책에 대해 사회보장법의 원리가 적용되어야 하므로 부적절

하다. 사회보장법의 개념과 관련된 구분 문제 또한 동일하다. 최광의 및 광의의 사회보장법은 헌법의 생존권을 구체화하기 위한 법규범의 포괄적인 설정이라는 논리를 제시하고 있으나, 그 범위가 너무 광범위하여 사회보장이라는 독자적 법체계의 정립이 불가능하게 된다는 문제점이 있다. ‘최협의의 사회보장법’ 개념은 앞서 제시한 바와 같이 사회보장법이라는 법체계는 현실의 빠른 변화에 민감하게 대처해 나가야 한다는 특성을 가진다는 점을 생각할 때, 여기에 부합할 수 없다는 문제점이 발생한다. 결국 사회보장법의 개념을 협의의 사회보장법으로 파악하여 여기에 관련복지제도⁸¹⁾를 편입시키는 것이 사회보장의 체계를 ‘사회보험’, ‘공공부조’, ‘사회복지서비스’ 및 ‘관련복지제도’로 분류하는 현행 「사회보장기본법」의 체계에도 부합할 것이다.

[그림 5-1] ‘보편적 의무’의 사회보장법 상의 지위



다만 ‘모든 이용자에 대한 보편적 의무’의 경우 ‘장애인·저소득층’에 대한 보편적 의무와 그 범위가 동일하다면 이를 좁은 의미의 사회보장법 체계에 편입시키는 것이 가능하다. 후술하는 바와 같이 공공부조법으로서의 「의료급여법」과 사회보험법으로서의 「국민건강보험법」의 관계가 이와 같다. 동일한 의료급여를 제공하면서도 전자는 빈곤에 처한 국민에 대해 구빈적 성격을, 후자는 모든 국민에 대한 방빈적 성격을 가진다.

이렇게 본다면 보편적 의무의 개념 중 ‘모든 국민이 사회통념상 합리적이라고 인정할 수 있는 요금에 기반을 둔 정보통신서비스의 공급이 실시되어야 한다는 것’은 최광의의 사회보장법으로 규율할 성질의 것이기에 현행 사회보장법 체계에 포섭될 수 없다. 따라서 사회보장급여로서의 성격을 가지는 보편적 의무는 ‘장애, 노령 등의 원인으로 소득 수준이 낮은 국민이 이를 이용하기에 무리가 없도록 실시되어야 한다’는 내용을 담은 것에 한정해야

81) 후술하는 바와 같이 ‘관련 복지제도’의 개념 및 범주에 대해서 명확한 정의가 내려져 있지 않다. 「사회보장기본법」이 사회보장의 체계에 관련 복지제도를 포함시킴으로서 사회보장의 범위를 확대시키고 있다는 비판도 있으나, 이는 「사회보장기본법」상의 사회보장의 개념을 바탕으로 정의되어야 한다. 즉 ‘관련 복지제도’는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 이외에 질병·장애·노령·실업·사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 실시되는 각종 제도로 보아야 한다.

한다.⁸²⁾ 후자의 경우 정보통신사업법과 사회보장법의 교착관계가 형성된, 즉 양자의 교집합의 일부분이라고 보는 것이 옳을 것이다.

다. '관련 복지제도'로서의 보편적 의무

이와 같이 보편적 의무를 사회보장급여의 하나로 편입한다면 이는 전체적인 사회보장 관련법령의 체계 하에서 분석되고 규율되어야 한다. 앞에서 설명한 바와 같이 「사회보장기본법」은 사회보장의 체계를 '사회보험', '공공부조', '사회복지서비스' 및 '관련복지제도'로 분류하고 있는바, 보편적 의무에 관한 사항이 이들 중 어느 것에 해당하는가를 분석하는 작업이 뒤따라야 한다. 이들은 '사회보장'이라는 하나의 큰 틀에 묶여있지만 사회보장의 각각의 체계별로 규율하는 원리가 상이하기 때문이다.

1) 보편적 의무와 「사회보장기본법」상의 사회보장의 유형

먼저, 보편적 의무가 '사회보험'의 체계에 편입될 수 없음은 분명하다. 사회보장기본법은 제3조 제2호는 사회보험의 개념을 '국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도'라고 규정하고 있다. 따라서 (i) 보험방식이 아닌 전기통신사업자로 하여금 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 하며, (ii) '모든 국민'이 아니라 이미 '사회적 위험이 발생한 국민'을 서비스의 대상으로 하는 보편적 의무는 사회보험과는 본질적으로 다른 제도이다.

다음으로 「사회보장기본법」상 '공공부조'는 '국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도'를 말하며, 또 '사회복지서비스'는 '국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 상담, 재활, 직업의 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도'를 말한다. 앞서서도 밝혔듯이 「전기통신사업법」상 보편적 의무의 대상자는 장애인 및 노인과 차상위 계층을 포함한 저소득층이므로 보편적 의무를 공공부조와 사회복지 서비스의 체계에 포함시킬 가능성도 존재한다. 하지만 보편적 의무는 다음과 같은 점에서 이들 과도 본질적으로 다르다.

먼저 공공부조와 관련해서는, 「국민기초생활보장법」 및 「의료급여법」이 공공부조법으

82) 앞장에서 설명한 프로스트호프의 '사회적 수요' 개념이 전자에, '사회부조'는 후자에 상응하는 개념이라고 할 수 있다.

로 분류되는 대표적인 법률인데, 양자는 모두 급여의 종류와 내용을 명시적으로 규정하고 있다. 보편적 역무는 직접적인 급부가 아니라 이용료의 감액 또는 면제의 방식으로 이루어지는 소극적인 급부라는 점에서 「국민기초생활보장법」상의 급여의 특징과 다르고, 「의료급여법」은 ‘생활이 어려운 자에게 의료급여를 실시함으로써 국민보건의 향상과 사회복지의 증진에 이바지함’을 목적으로 하므로 그 급여의 내용이 본질적으로 다르다는 점에서 구별된다.

또한 보편적 역무의 대상을 공공부조 또는 사회복지서비스 중 어느 한 체계로 편입시키기에는 「전기통신사업법 시행령」 제2조가 규정하는 역무의 대상자의 범위가 너무나 방대하다. 특히 동법은 우리 사회보장법 체계가 예정하고 있지 않은 ‘사회보장법’상의 수급권자 또한 포함하고 있다.⁸³⁾

결국, 보편적 역무는 나머지 하나의 사회보장 체계인 ‘관련 복지제도’로서 사회보장의 체계 내로 편입될 수밖에 없을 것으로 보이는데, ‘관련 복지제도’의 개념에 대한 종래의 통일된 기준이 설정되어 있지 않으므로 여기에 대한 검토가 필요하다.

2) ‘관련 복지제도’ 규정의 문제점

현행 「사회보장기본법」 제3조 제5호는 ‘관련 복지제도’의 개념을 ‘보건, 주거, 교육, 고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 각종 복지제도’를 말하는 것으로 규정한다. 그러나 보건·주거·교육·고용 등의 분야를 예시하고 있을 뿐 구체적으로 어떤 분야, 어떤 법률이 관련 복지제도에 포함되는 지에 대한 구체적인 설명이 누락되어 있다. 이와 같은 불명확한 정의 규정은 ‘관련 복지제도’와 관련하여 또 다른 논란을 일으키는 원인이 될 뿐 아니라 사회보장의 범위를 확정하는데 있어서도 어려움을 가져오고 있다. 관련 선행연구에 있어서는 ‘관련 복지제도’에 포함되는 법령에 관한 입장이 서로 일치되지 않을 뿐 아니라 특정한 법을 어떠한 근거로 관련복지제도에 포함시켰는가에 대한 설명도 찾아볼 수 없다.⁸⁴⁾

83) 「전기통신사업법 시행령」 제2조 제3항 제5호 내지 제7호는 대한민국상이군경회 및 4·19민주혁명회, 전상군경, 공상군경, 4·19혁명부상자, 공상공무원, 국가사회발전특별공로상이자 및 6·18자유상이자, 5·18민주유공자 중 5·18민주화운동부상자 등을 보편적 역무의 대상자로서 규정하고 있다.

「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」, 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」 등은 현행 「사회보장기본법」이 규정하는 사회보장의 체계는 아니다. 그러나 국가와 민족을 수호하기 위하여 활동한 국민이 상해를 입거나, 사망하거나, 근로능력을 상실한 경우 또는 본인이나 유족의 생활이 빈곤하게 된 경우에, 그와 같은 공익을 위한 헌신에 대하여 국가가 그들 본인과 가족 또는 유족의 생활을 보상하는 국가적 보호의 이념은 인류의 오랜 유산 중 하나로서 독자적인 사회보장의 한 체계로 인정되어 왔다. 종래 이를 ‘사회보상’이라 하여 사회보장의 유형 중 하나로 보는 것이 일반적이다. 다만 보상의 원인이 되는 유형의 다양화로 인해 사회보상법의 정확한 범위는 설정되어 있지 않은 상태이다.

84) 학자들이 ‘관련 복지제도’로 분류해 놓은 법령을 정리한 예는 조원탁 외, “사회보장기본법의 ‘관련복지제

여기에 대해 (i) 개별 법령이 국민의 생활상의 문제를 국가책임 아래 구체적인 제도를 통해 지원해 주는 것인지 아니면 사적 당사자 간의 계약관계를 규정해 놓은 것인가의 여부, (ii) 개별 법령의 주요 제정목적이 사회보장제도가 추구하고 있는 국민의 인간다운 생활과 삶의 질을 보장하는 것과 연관성이 있는지의 여부, (iii) 개별 법령이 사회보장제도와 관련된 규정을 두고 있거나, 개별법에 사회보장기본법이 실제로 영향을 미칠 수 있는가의 여부 등을 기준으로 삼고자 하는 방법이 제시되기도 한다.⁸⁵⁾

보편적 의무와 관련해 생각해 보면, 「전기통신사업법」은 사회보장제도가 추구하고 있는 국민의 인간다운 생활과 삶의 질을 보장하는 것을 일차적인 목적으로 하지는 않는다. 다만 동법의 규정 중 보편적 의무의 개념 및 특징과 관련하여 사회보장법과 교집합의 관계를 형성할 뿐이다. 그럼에도 불구하고 정보화 사회에서 사회적 취약계층의 생존권 보장을 목적으로 하는 ‘보편적 의무’ 제도는 당연히 사회보장급여로서의 성격을 가져야 한다는 당위성을 지닌다. 그러나 이와 같은 ‘관련복지제도’ 개념의 불명확성으로 인하여 ‘보편적 의무’를 사회보장 체계 내로 명확하게 편입시키는 데에 어려움이 있다.

관련 복지제도의 범위를 파악하는 일반적인 견해는 각 법령의 소관부처에 따른 구분을 시도해 왔는데, 이와 같은 입장에 서게 된다면 사회보장 관련 제 법령은 ‘보건복지가족부’의 소관이며, 「전기통신사업법」은 ‘방송통신위원회’의 소관이므로 보편적 의무는 사회보장의 체계로부터 영구히 분리되게 된다. 앞에서 밝힌 바와 같이, 특히 장애인과 관련해서는 「장애인복지법」 제22조가 보편적 의무를 사회보장법적인 측면에서 접근할 수 있는 근거를 마련하고 있지만, 「장애인복지법」은 사회복지서비스법의 체계에 위치하며, 장애인에 대한 일반적인 유형의 사회보장급여를 규정할 뿐이다. 또한 소관부처가 상이한 하나의 제도를 현실에서 효율적으로 실현하기 위해서는 관계부처 간의 협력을 이룰 수 있는 법적 근거가 필요하게 되나, 현재 이와 관련된 근거 규정을 찾아 볼 수 없다는 것 또한 문제점으로 지적될 수 있다.

이는 비단 보편적 의무의 문제만이 아니라 우리 사회보장법 체계의 고질적인 문제라고 생각한다. 「사회보장기본법」이 사회보장에 관한 기본법으로서 기능하고 있더라도⁸⁶⁾ 서로 다른 영역에서 사회보장의 이념을 구현하고자 하는 법령이 혼재하는 까닭에 통일된 법령체계를 갖추지 못하고 있는 것이다.⁸⁷⁾ 장애인에 대한 사회보장급여의 예를 들자면, 「장애인복지

도'규정에 관한 연구', 「사회보장연구」 제23권 제1호, 한국사회보장학회, 2007, 60-63면 참조.

85) 조원탁·이형하·조준, “사회보장기본법의 ‘관련복지제도’ 규정에 관한 연구, 68-69면.

86) 여기에 대해서도 「사회보장기본법」의 태생적 한계를 제시하며 다소 회의적으로 보는 입장이 있다. 여기에 대해서는 전광석, 『한국사회보장법론』(제7판), 법문사, 2007, 214-215면 참조.

87) 바로 이 점이 「사회보장기본법」의 한계로서 지적되기도 한다.

법」상의 장애수당, 장애아동수당, 장애인자녀교육비지원, 장애인자립자금대여 이외에도 너무나 다양한 형태의 급여가 다수의 개별 법령에 기초하여 제공되고 있다.⁸⁸⁾

결국 ‘사회보장급여’로서의 ‘보편적 의무’의 개념을 독자적으로 설정하고 이를 규율하는 특별법을 제정하는 것이 가장 바람직하다고 볼 수 있겠으나, 이와 같은 법령의 부재상황인 현재에 있어서는 그 필요성을 인정하고 부처간 협의를 바탕으로 하여 ‘보편적 의무’에 대해 가능한 범위 내에서의 사회보장법 원리의 적용을 적극적으로 시도하는 방법에 그칠 수밖에 없는 것으로 보인다.

한편, 특별법 제정의 필요성은 이와 같은 이유에서 뿐 아니라 방송·통신의 융합 환경 하에서의 보편적 서비스 개념의 재정립의 필요성에서도 기인한다. 이하 <표 5-3>에서 확인할 수 있듯이 현재 장애인·저소득층 등에 대한 보편적 의무 제도는 하나의 통일된 법령에서 규정하고 있지 않음으로 인해 그 대상자 및 내용이 상이하다. 나아가 법률이 아닌 명령이나 전기통신사업자의 약관 등에서 그 내용을 규정하고 있기에 법적 구속력이 미흡하다.

<표 5-3> 장애인·저소득층 등에 대한 요금 감면 현황

내용	전기요금	전화기본요금	유선전화, 이동전화, 인터넷접속서비스 요금 등	TV수신료
시행 년도	2005.12.28.	2001. 4.23.	2001. 4.23.	1978. 6. 2.
법적 근거	한국전력 전기공급약관	한국통신 내부약관	전기통신사업법 제2조 및 동법시행령 제2의 2, 동법 시행규칙 제2조의2	방송법시행령 제44조
감면 대상	• 「장애인복지법」에 의한 1~3급 장애인 • 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률에 의한 1~3급 상이자 • 5.18 민주유공	• 「국민기초생활보장법」에 의한 급여 세대 (부양가족이 없는 65 세이상 경로우대자 포함) • 복지전화서비스	• 「장애인복지법」에 따른 장애인 • 장애인복지시설 및 장애인복지단체 • 「초·중등교육법」에 따른 특수학교 • 「아동복지법」에 따른 아동복지시설 • 「국민기초생활보장법」에 따른	• 「국민기초생활보장법」에 의한 수급자 • 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 의하여 등록된 국가유공자중 동법 제4조제1항제2호·제4호·제6호·제10호·제12호

88) 열거하자면 장애인의료비지원, 장애인등록진단비지급, 장애인보조기구무료교부, 장애인보조기구 건강보험(의료급여)실시, 장애인자동차표지발급, LPG연료사용허용, LPG세금인상분 지원, 승용자동차관련 세금면제, 세금공제 및 면제, 교통관련요금관련 및 할인, 통신관련요금관련 및 할인(보편적 의무), 공공공시설이용요금 감면 및 할인, 주택관련 분양알선 및 가산점 부여, 장애인본인의 무상·의무교육 실시, 활동보조서비스, 여성장애인 가사도우미 등이 있다.

내용	전기요금	전화기본요금	유선전화, 이동전화, 인터넷접속서비스 요금 등	TV수신료
	자 예우에 관한 법률에 의한 1~3급 상이자 • 독립유공자 예우에 관한 법률에 의한 독립유공자 또는 독립유공자의 권리를 이전받은 유족 1인 • 국민기초생활보장법에 정한 수급자	대상자 및 시설수급자는 제외	수급자 중 다음의 자 - 18세 미만 또는 65세 이상의 수급자 등 • 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」에 따른 대한민국상이군경회 및 4·19민주혁명회 • 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자 중 전상군경, 공상군경, 4·19혁명부상자, 공상공무원, 국가사회발전특별공로상이자 및 6·18자유상이자 • 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」에 따른 5·18민주유공자 중 5·18민주화운동부상자 • 「국민기초생활 보장법」 제2조 제11호에 따른 차상위계층	및 제14호의 규정에 의한 애국지사·전상군경·공상군경·4.19혁명부상자·공상공무원 및 특별공로상이자 • 「광주민주유공자 예우에 관한 법률」에 의하여 등록된 광주민주유공자중 동법 제4조 제2호의 규정에 의한 광주민주화운동부상자 • 「독립유공자예우에 관한 법률」이 정하는 바에 의하여 등록된 순국선열 및 애국지사의 유족 • 보건복지가족부에 등록된 시각·청각 장애인인 생활하는 가정
감면 내용	• 전 기 요 금 의 20% 할인	• 월 기본요금 중 7급지 이하 1,000원, 8급지 이상 1,200원 감면	• 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 - 시내전화 서비스: 가입관련 비용 및 기본료 면제, 시내통화요금 75도수 면제(단, 시내·외전화 서비스를 제공하고 있는 전기통신사업자의 경우 시내·외통화요금의 총 도수에서 150도수 면제) - 시외전화 서비스: 시외통화요금 75도수 면제 - 무선호출 서비스: 기본사용료 30% 감면 - 번호안내 서비스: 114 번호요금 면제 - 이동전화·개인휴대통신·아	• 월 수신료면제

내용	전기요금	전화기본요금	유선전화, 이동전화, 인터넷접속서비스 요금 등	TV수신료
			이앤티이천 서비스: 가입비 및 이용자가 선택한 요금제의 기본료(13,000원 한도) 면제, 음성통화료, 데이터 통화료 각각 50% 감면(단 기본료, 음성통화료, 데이터통화료를 합친 사용액 30,000원을 한도로 상기 감면을 적용) - 인터넷 가입자접속 서비스: 월 이용요금의 30% 감면 • 차상위계층 - (생략) • 장애인 · 장애인복지시설 및 장애인복지단체, 특수학교, 아동복지시설 등 - (생략)	

2. 보편적 역무의 범위와 수준

보편적 서비스의 사회보장법적 지위를 이와 같이 세긴다면 다음의 문제는 제공되는 역무의 범위 및 수준과 관련된 것이다. 보편적 역무의 범위와 관련해서는 최근 들어와 방송·통신의 융합현상이 나타나고 있는 시점에서 초고속 인터넷, 케이블 TV 등의 매체를 보편적 서비스의 범주에 포함시키고자 하는 논의가 펼쳐지고 있다. 여기에서 새로운 매체가 등장할 경우 어느 정도의 보편성만 가진다면 곧 보편적 역무의 대상에 포함시켜야 하는 지가 문제된다. 또 그 수준과 관련해서는 과연 어느 정도의 요금 감액 또는 면제가 사회보장제도의 목적에 부합하는 것인지를 생각해야 한다. 마지막으로 기존의 급여 수준을 낮추거나 전면적으로 제한할 수 있는가의 문제를 생각해 볼 수 있다. 이와 같은 의문점과 관련하여, 이하에서는 먼저 우리 헌법 제34조가 규정하고 있는 ‘인간답게 살 권리’가 과연 무엇을 의미하는지, 그리고 이 개념이 개별 사회보장법에서 어떻게 구현되고 있는지를 간단히 살펴 본 후, 차례대로 논하고자 한다.

가. '인간답게 살 권리'의 의미

사회적 기본권의 헌법상 근거인 제34조는 모든 국민은 '인간답게 살 권리'를 가지는 것으로 규정한다. 이는 헌법 제10조가 규정하는 '인간의 존엄과 가치를 존중받을 권리'와 함께 헌법의 근본 규범을 이루는 것으로 파악되고 있다. '인간다운 생활을 할 권리'를 현실에서 구현하기 위해서는 먼저 '인간다운 생활'이라는 것이 어떤 생활을 의미하는 지, 즉 사회적 위험에 처한 국민에게 주어지는 급부의 수준이 어느 정도에 이르러야 '인간다운 생활'을 한다고 볼 수 있는가를 고민해야 한다. 특히 현행 「사회보장기본법」 제2조는 동법의 이념과 관련해 “모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고…”라고 하면서도, 제10조 제1항에서 “국가는 모든 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지할 수 있도록 사회보장급여의 수준 향상을 위하여 노력하여야 한다”라고 규정하고, 또 동조 제2항 및 제3항에서는 국가나 지방자치단체는 최저생계비와 「최저임금법」에 따른 최저임금을 고려하여 사회보장급여의 수준을 결정하는 것으로 규정하고 있다. 이와 같은 규정 내용에 따르면 '인간다운 생활'은 '건강하고 문화적인 생활'일 수도 있지만 반면 '최저생활'을 의미하는 것일 수도 있기에⁸⁹⁾ 그 개념이 더욱 모호해진다.

'인간다운 생활'의 개념에 대해서는 종래 견해가 나뉘어 왔다. (i) 현상적 인간이 생물학적, 생리학적 차원에서 생명을 보전하고 건강을 유지할 수 있는 정도의 '생물학적 최저생존수준설', (ii) 육체적, 정신적 통일체로서의 인간이 정상적인 사회생활을 할 수 있는 정도의 '인간적 최저생존수준설', (iii) 정신적 존재로서의 인간이 자신의 인생을 자신의 가치관에 따라 자율적으로 설계하고 추구할 수 있는 정도의 '이상적 생존수준설' 등의 입장이 그것이다.

'생물학적 최저생존수준설'의 입장에 선다면 보편적 역무는 인간다운 생활의 내용에 포함되지 않으므로 사회보장의 대상이 될 수 없다. 그러나 적어도 헌법 이념적으로는 인간다운 생활은 물질적 보장 뿐 아니라 주변 환경과의 사회적 의사소통이 가능할 때 비로소 실현된다. 적어도 헌법적으로는 입법자는 문화적인 접촉가능성을 보장하기 위한 급여를 제공하여 인간다운 생활을 보장할 과제가 있다.⁹⁰⁾ 따라서 인간 존엄성의 완전한 실현을 보장하는 수준은 '이상적 생존수준설'이겠지만, 현실적인 실현가능성에는 일정한 한계가 있으므로 현재로서는 '인간다운 생활'은 인간적인 최저 환경 수준에 머무를 수밖에 없다고 보아야 한다. 인간적인 최저 환경 수준이란 '건강하고 적어도 최저생활 수준을 영위할 수 있는 생활' 즉

89) 이와 같은 이유로 동조 제1항과 제2·3항을 서로 다른 조문으로 분리해서 배치할 필요성을 제기하는 견해도 있다.

90) 전광석, 『한국헌법론』(제2판), 법문사, 2005, 424면.

‘물질적 기본수요의 충족이 아닌 어느 정도의 문화생활을 허용하는 생활수준’⁹¹⁾을 의미하는 바, 개인이 일상에서 필요로 하는 정보의 수집 또는 의사소통을 확보하는 것을 내용으로 하는 ‘보편적 의무’는 인간다운 생활을 하기 위한 필수적 요소에 포함된다고 볼 수 있다.

다만 사회보장법이 보장하는 ‘인간다운 생활’은 시대와 장소·국가의 재정 상태에 따라 달리 평가되는 상대적인 개념이므로 그 기준, 즉 급여의 수준을 어디에 두어야 하는가의 문제를 함께 고민해야 한다. 이는 항을 나누어 설명하고자 한다.

나. 보편적 의무의 수준

‘인간다운 생활’의 개념을 이와 같이 설정한다고 하더라도, 결국 사회보장에 있어서 급여의 수준은 개별 사회보장법 체계의 목적과 이념에 맞게 별도로 설정되어야 한다. 보편적 의무를 제공받을 권리가 사회보장수급권의 한 내용으로 편입된다면 그 의무의 범위, 수준이 어느 정도여야 하는가의 문제를 생각해야 한다. 이는 사회보장수급권의 법적 성격과 관련되는 사안으로서, 참고로 종래 ‘사회보험법’에 있어서의 각 급여의 수준은 ‘언제나 수요의 전부를 충족시키는 것이 아니라 일부를 충족시키는 것이 원칙’인 것으로 해석되고 있고, 또 ‘공부조법’은 최저생계비를 기준으로 하여 이에 상응하는 급여만을 지급하고 있다.⁹²⁾

1) 급여의 적절성의 정도

종래 사회보장수급권의 법적 성격에 대하여 프로그램 규정설과 법적 권리설로 대립되어 왔으며 후자는 다시 추상적 권리설과 구체적 권리설로 나뉘어 왔다. ‘프로그램규정설’은 사회보장기본권은 입법자에 대하여 장래의 정책적 지침을 제시한 것으로서 법적으로는 강제력이 없는 단순한 입법 방침규정에 불과하다는 견해이다. 이는 사회보장수급권이 구체적이고 현실적인 권리가 아니라 국가의 사회정책적 목표 내지 정치적 강령을 선언한 것에 불과한 것으로 보는 입장으로서 사회보장수급권은 국가의 사회·경제적 역량에 의존하며, 구체적인 입법사항이 명문으로 규정되어 있지 않음을 그 근거로 한다. 세계 대부분의 국가의 헌법상 사회적 기본권은 프로그램규정에서 출발하였다고 보아도 무방하다.⁹³⁾

보편적 의무와 관련해서도 그 개념이 최초로 법제화된 것은 1934년 미국의 「통신법 (Communication Act of 1934)」이라고 여겨지고 있으나, 당시의 입법내용은 선언적 규정에

91) 이상광, 『사회법』(개정판), 박영사, 2002, 135-137면

92) 이를 ‘열등처우의 원칙’이라 한다.

93) 그 최초는 1919년 독일의 바이마르 공화국 헌법에 규정된 사회적 기본권이다.

머물렀던 것으로 파악되고 있다. 보편적 서비스의 개념이 구체적이고 명시적인 제도로서 규정된 것은 최근의 일로서, 1996년에 즈음한 미국, 프랑스 독일 등의 통신법 개정에서 그 예를 찾아볼 수 있다.

법적 권리설 중 ‘추상적 권리설’은 사회보장수급권은 비록 추상적인 것일지라도 법적 권리이며, 또 국가의 의무이행이 사법적 절차에 의하여 강제될 수 없을지라도 사회보장수급권보장을 위한 국가적 의무는 헌법에 의거한 ‘법적 의무’라는 견해이다. 이에 반하여 ‘구체적 권리설’은 사회보장수급권에 관한 헌법규정은 그 규정을 구체화하는 입법이 존재하지 않는 경우에도 현실적 효력을 갖는 규정이고, 완전한 권리로서 사회보장수급권을 보장하는 것이라고 본다. 양자의 차이를 생각해 보면 추상적 권리설은 비록 급여지급의무가 법이 정해놓은 국가의 의무이지만 그 급여의 수준이 확정되지 않은 추상적인 것이기에 전혀 급여를 지급하지 않는 한 국가는 의무불이행에 상태에 빠지지 아니한다. 후자의 경우는 채무의 범위와 수준이 구체적으로 확정된 것이기에 그 범위와 수준에 합치하는 급여를 지급하지 아니한 경우 의무불이행이 된다. 즉 구체적 권리설에 따르면 적어도 생활무능력자에게 ‘궁핍으로부터의 해방’을 보장하고 실현하지 못하는 국가는 가장 본질적인 국가의 의무를 이행하지 못하는 것이 되고 따라서 국가의 사회보장수급권 실현에 관한 부작위는 현실적·구체적 권리의 침해가 되며, 국가기관의 부작위를 이유로 하는 적극적이고 효과적인 권리구제절차(의무이행소송)를 시급히 마련해야 할 필요성이 제기된다고 한다.

그러나 한 나라의 사회보장 수준은 당시의 경제적, 정치적, 사회적 상황에 따라 결정되어 지는바, 과연 특정한 시점에서 그 구체적인 권리의 내용을 확정할 수 있는가의 문제는 여전히 남게 된다. 헌법재판소도 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 생활능력 없는 국민을 보호할 의무가 있다는 헌법의 규정은 입법부와 행정부에 대하여는 국민소득, 국가의 재정능력과 정책 등을 고려하여 가능한 범위 안에서 최대한으로 모든 국민이 물질적인 최저생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 하여야 한다는 행위의 지침 즉 행위규범으로서 작용하지만, 헌법재판에 있어서는 다른 국가기관 즉 입법부나 행정부가 국민으로 하여금 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위하여 객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무를 다하였는지의 여부를 기준으로 국가기관의 행위의 합헌성을 심사하여야 한다는 통제규범으로 작용하는 것이다. 그러므로 국가가 인간다운 생활을 보장하기 위한 헌법적인 의무를 다하였는지의 여부가 사법적 심사의 대상이 된 경우에는, 국가가 생계보호에 관한 입법을 전혀 하지 아니하였다고 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈한 경우에 한하여 헌법에 위반된다고 할 수 있다”라고 하여 사회보장급여의 수준이 최저생활에 미치지 못한다고 하더

라도 그 사실만으로 곧 그것이 헌법에 위반된다거나 수급권자의 행복추구권이나 인간다운 생활을 할 권리를 침해한 것이라고는 볼 수 없다는 입장을 견지하여 왔다.⁹⁴⁾ 이는 위 세 가지 견해 중 추상적 권리설(법적 권리설)을 따르고 있는 것으로 보인다.

이와 같이 사회보장수급권에 대하여 구체적인 권리성을 인정하지 않는 이유는 재정상의 이유 또는 하위법의 결여, 절차법의 부재 등에 의한 것이나, 사회보장수급권 규정의 법적 효력이 국가나 지방자치단체의 예산의 확보문제나 정치적인 상황과는 관계없이 개별 사회보장법제에 구체적으로 규정되고 실질적인 법적 구속력을 가질 수 있는 방향으로 강화되어야 할 필요성은 여전히 존재한다.⁹⁵⁾

「전기통신사업법」 제3조2 제3항은 보편적 역무의 구체적 내용은 (i) 정보통신기술의 발전 정도, (ii) 전기통신역무의 보급 정도, (iii) 공공의 이익과 안전, (iv) 사회복지 증진, (v) 정보화촉진 등의 사항을 고려하여 (대통령령으로) 정하는 것으로 규정하여 「사회보장기본법」 제10조의 규정보다 현실적이다. 이는 종래 헌법재판소의 태도를 그대로 답습한 것으로 보인다.

헌법재판소가 위와 같은 결정을 내린 근거에는 당시의 생계보호급여의 내용이 당해년도 최저생계비에도 미치지 못했지만 장기적으로 보아 점차 최저생계비에 근접하는 방향으로 상향조정되고 있고, 보건복지부 전체예산 중 사회보장예산이 차지하는 비중이 대부분이었다는 현실에 기초한다. ‘보편적 역무’ 또한 <표 5-1>에서 확인할 수 있듯이 그 수준과 범위를 점차로 확대해오고 있는바, 급여의 수준과 관련해서는 현재로서는 인간다운 생활에 부합하는 급여가 이루어지지 않고 있다고 보기 어렵다.⁹⁶⁾

2) 보편적 역무의 범위

보편적 역무의 수준과는 달리 그 범위에 관해서는 최근 들어 많은 쟁점이 급부상하고 있다. 바로 통신과 방송의 융합에 따른 보편적 서비스 범위의 확대실시의 필요성에 관한 것이다.

우선, 현재 ‘모든 이용자’와 ‘장애인 등 취약계층’에 대해 제공되는 보편적 역무의 대상

94) 헌법재판소 1997.5.29. 94헌마33 전원재판부

95) 허영, 『헌법이론과 헌법』(신판), 박영사, 2007

96) 금번 설문조사에서는 SK Telecom사의 통신요금 면제·감액 현황을 제시하고 그 적절성에 대한 의견을 물어보았는데, 그 결과 83.67%의 응답자가 적정하다고 응답하였다. 따라서 향후 급여의 수준과 관련된 문제는 보편적 역무와 관련된 주요 쟁점사항으로 부각되지 않을 것으로 예상된다.

범위는 <표 5-3>과 <표 5-4>에서 확인할 수 있듯이 상이하다. 학설은 사회보장수급권과 관련하여 국민 간 차등이 허용되는지의 문제에 대해서는 사회보험급여수급권과 같이 개인의 노력이나 금전적 기여를 통해 취득한 사회급여청구권은 차등제한이 허용되지 않으나 국가에 의해 일방적으로 행해지는 사회보장급여는 합리적인 범위 내에서 차등제한이 가능하다고 보고 있다.

‘모든 이용자’를 대상으로 한 보편적 역무의 경우 우선은 사회보장의 범주에서 벗어난다고 보아야 하므로 본 연구의 논의의 범위에서 벗어나게 됨은 앞에서 검토한 바와 같다. 그러나 ‘정보의 부’가 곧 ‘부의 증대’와 ‘부가가치 창출’의 핵심적인 요소가 되는 정보화 사회에서, 정보에 대한 접근과 그 활용의 격차는 또 다른 격차를 야기하는 구조적인 문제라는 점을 고려하면, 정보격차는 산업사회의 경제적 불평등에 대응하는 정보사회의 특유한 불평등현상으로서 정보를 둘러싼 보다 총체적인 불균형 상태를 지칭하게 된다.⁹⁷⁾ 즉 ‘모든 이용자’에 대한 보편적 역무의 범위를 경직되게 확정해 놓을 경우, 이는 국민 간 정보격차가 발생할 수밖에 없고 그 결과 ‘모든 이용자’에 속했던 개인이 ‘사회적 취약계층’으로 전락하는 결과를 가져오기에 이를 사전에 예상하여 대비할 필요가 분명히 있다. 바로 이와 같은 점에서 ‘모든 이용자’에 대한 보편적 역무가 넓은 의미의 사회보장법의 규율대상에는 포함될 수 있는 여지를 남기게 되는 것이다. 또한 보편적 역무는 시간과 장소에 따라 상이할 수 있는 역동적 개념으로서 그 구성 및 범위는 언제나 사회적 가치 기준에 대한 정책적 판단의 문제이다. 이 점에서 앞에서 설명한 사회보장급여의 특성과 동일하다고 볼 수 있다.

따라서 과학기술의 발전에 따른 새로운 매체의 도입이 정보격차를 확대시킬 수 있다는 점을 감안하여 보편적 역무의 대상과 관련해 입법자는 항상 능동적이고 개방적인 입장을 취하고 있어야 함을 제안하고자 한다.

한편 추상적 권리설을 취하고 있는 우리 헌법재판소는 사회보험에 있어서의 급여의 내용과 관련된 사안이지만, “우리 헌법 제34조 제2항·제6항의 국가의 사회보장·사회복지 증진 의무나 재해예방노력의무 등의 성질에 비추어 국가가 어떠한 내용의 산재보험을 어떠한 범위와 방법으로 시행할지 여부는 입법자의 재량영역에 속하는 문제이며, 산재피해 근로자에게 인정되는 산재보험수급권도 그와 같은 입법재량권의 행사에 의하여 제정된 산재보험법에 의하여 비로소 구체화되는 ‘법률상의 권리’이며, 개인에게 국가에 대한 사회보장·사회복지 또는 재해예방 등과 관련된 적극적 급부청구권은 인정하고 있지 않다고 보아야 할 것이다”(98)라고 하여 급여의 내용 및 범위의 문제를 앞서 설명한 급여의 수준의 문제와 동일한 시

97) 홍석한, “정보격차 해소에 관한 헌법적 고찰”, 480면.

각에서 판단하고 있는 것으로 보인다.

이와 같은 입장을 견지한다면 결국 보편적 서비스는 그 개념의 해석을 통하여 특정 통신서비스가 보편적 의무에 해당하는지의 여부를 판단하는 것이 아니라 특정한 통신서비스가 국민의 기본적인 통신수단으로 인정되어야 할 것인가에 관한 국가의 정책적 판단의 결과물이 되어버린다.⁹⁹⁾ 그러나 생존권적 기본권 중에서 특히 헌법 제34조의 ‘인간다운 생활을 할 권리’의 내용을 ‘문화적 생활’ 또는 ‘의·식·주의 충족’ 등 어떤 개념으로 파악하더라도 현대사회를 살아감에 있어 정보통신이 차지하는 중요성과 인간의 존엄성과의 관련성 하에 통신수단에의 접근·이용가능성을 확보하는 것은 필수불가결한 요소로 파악해야 한다. 따라서 기술의 발달에 따른 다양한 통신서비스 가운데서 국민의 기본적인 생활을 영위함에 있어서 필수불가결한 서비스가 등장하였을 경우(우리 생활의 일부분이 되었다고 보아도 무방한 서비스의 경우), 이를 보편적 서비스로 지정하는 것은 헌법상 사회적 기본권의 내용을 구체적으로 실현하는 의미를 가진다. 국가는 이러한 기본권 실현을 위해 그 기본적 수요를 충족시켜야 할 의무를 지고 있는 것이다.

방송과 관련하여서도 저소득층, 노인, 장애인 등 사회적 취약계층들이 사회구성원으로서 누려야 할 최소한의 미디어 이용권과 정보접근 기회를 보장함으로써 미디어가 제공하는 편익이 전체 국민에게 평등하게 돌아가게 해야 한다는 관점에 입각해 있다. 특히 가입자 기반의 유료미디어와 콘텐츠의 유료화가 일반화되면서 이러한 유료서비스로부터 배제되는 소외계층이 증가할 가능성이 커지고 그에 따른 정보격차와 사회적 불평등의 확대 재생산이 우려됨에 따라 ‘방송매체에 대한 보편적 접근권의 보장’ 등을 내용으로 하는 보편적 서비스의 범위 확대의 문제가 부각되고 있다.¹⁰⁰⁾

이렇게 본다면 「전기통신사업법」 제3조의2 제3항과 동법 시행령 제2조의2 제1항 그리고 동법 시행규칙 제2조의2가 규정하는 보편적 의무의 내용은 다소 부적절한 면이 있다. ‘보편적 의무의 구체적 내용’을 (i) 정보통신기술의 발전 정도, (ii) 전기통신업무의 보급 정도, (iii) 공공의 이익과 안전, (iv) 사회복지 증진, (v) 정보화촉진 등의 ‘추상적’인 사항을 고려하여 결정하도록 하고 있을 뿐이며, 그 대상을 시행령에서 구체적으로 열거하도록 하는 입법태도가 과연 사회보장급여로서의 보편적 의무제도의 본질에 부합하는 것인지는 의문이다.

98) 헌법재판소 2005.7.21. 2004헌바2 전원재판부.

99) 김지훈, “방송·통신의 융합과 보편적 서비스에 관한 공법적 고찰”, 고려대학교 대학원 박사학위 논문, 2008, 2면.

100) 김영주, “방송산업에서의 보편적 서비스 제도화에 관한 연구”, 「한국방송학보」 제22권 제5호, 한국방송학회, 2008

보편적 역무의 내용은 정보통신 기술의 발달에 따라서 유동적일 수밖에 없으므로, 역무의 내용과 관련된 기본적인 원칙 없이 이를 단순한 열거의 형식으로 규정하는 것은 한계를 가질 수밖에 없다.

특히 ‘보편적 역무의 내용’에는 그 대상자, 역무의 범위 및 수준이 동시에 포함되는 바, 이 세 가지 사항을 위의 추상적인 다섯 가지 고려사항에 의존하여 하위 법령에서 결정하도록 위임하는 것은 문제가 있다. 현대 자유민주주의 국가의 헌법에서 채택하고 있는 ‘법치주의’의 이념은 국민의 권리와 의무에 관련된 핵심적인 사항은 의회에서 제정한 법률에 의거하여 행하여야 한다는 것이기 때문이다. 대부분의 사회보장 관련 법령은 수급권자의 범위, 급여의 내용 등을 ‘법률’의 단계에서 규정하고 있는바, 이와 같은 형식으로 관련법령을 개정할 필요성이 요청된다.

역무의 대상자와 관련해서는 <표 5-1>에서 확인할 수 있듯이 2008년 2월 29일 개정 이전의 「전기통신사업법」은 이를 정보통신부령으로 규정하도록 하고 있었으나 동 개정으로 인해 현재는 대통령령으로 규정하도록 하고 있기에 한 단계의 상위 법령에서 규정하도록 한 것이다. 그러나 이는 방송통신위원회의 경우 부령 제정권이 없어 종전에 정보통신부령으로 정하도록 한 사항을 대통령령으로 정하도록 변경했을 뿐이다. 사회보장급여로서의 보편적 역무의 본질적인 내용은 법률에 의해 규정되어야 하는 바, 이를 대통령령으로 정하도록 규정한 현행 「전기통신사업법」 제3조의2 제3항은 위임입법의 한계를 일탈하였는가의 여부에 관해 다툼이 일어날 수 있다.

또한 역무의 대상과 관련해서는 이를 경직되게 규정하기 보다는 먼저 「전기통신사업법」에서 그 대상을 정하는 방식과 기준 그리고 절차를 공정하고 구체적으로 규정하고, 이에 기초하여 동법 시행령에서 현재의 시점에서 보편적 역무에 해당하는 서비스가 무엇인지를 명확하게 제시하는 방향으로 개정해야 할 것이라 생각된다. OECD는 ‘초고속인터넷서비스’와 관련하여 서비스의 필수성과 보급정도 및 이용가능성 등을 검토한 후, 공공개입의 정당성이 입증되는 경우 이를 보편적 서비스의 유형에 포함시키는 것이 적절하다고 권고하고 있는 바, 이와 같은 내용을 참고할 필요가 있다.

한편 <표 5-4>에서 확인할 수 있는바와 같이 ‘모든 이용자’와 ‘장애인·저소득층’에 대해 일상에서 필수불가결하게 여겨지는 통신서비스의 종류에 차이가 있다는 것은 이해하기 어렵다. 예를 들어 전화에 있어서 오늘날 유무선대체현상이 급격히 이루어지고 있음은 주지의 사실이다. 이동전화가 유선전화를 대체할 경우 이는 커뮤니케이션 패턴의 변화를 가져온

것이므로 기존 유선전화에 대한 보편적 서비스 정책이 그대로 반영되어야 할 필요성이 다분하다. 그러나 현재 이동전화는 장애인·저소득층 등에 대해서는 보편적 역무의 대상이지만 ‘모든 사용자’에 대해서는 그 역무의 범위에서 제외되어 있다.

<표 5-4> ‘모든 이용자’와 ‘장애인·저소득층 등’에 대한 보편적 역무 비교

모든 이용자	장애인·저소득층 등
• 유선전화 서비스 - 시내전화 서비스 - 시내공중전화 서비스 - 도서통신 서비스 • 긴급통신용 전화 서비스 - 특수번호 전화 서비스 - 선박무선전화 서비스	• 시외전화 서비스 - 시내전화 서비스 및 통화권 간의 전화 서비스 • 시내전화 서비스 및 시외전화 서비스의 부대 서비스인 번호안내 서비스 • 이동전화 서비스* • 개인휴대통신 서비스* • IMT2000* • 무선폭출 서비스*

후술하겠지만 의료서비스의 경우 비용의 부담능력이 있는 국민에 대해서는 사회보험 방식으로, 부담능력이 없는 경우에는 의료급여의 형식으로 지급되고 있다는 점을 고려하여 보편적 역무에 있어서도 ‘모든 이용자’와 ‘장애인·저소득층’ 간 대상 역무에 있어서 차등을 둘 것이 아니라 양자에 대해 동일한 보편적 역무의 내용을 설정하되, 전자에 대해서는 합리적인 이용요금의 설정, 후자에 대해서는 소득 수준에 따른 사용료 감면 비율의 차등 적용의 방법으로 이원화하는 것이 적절할 것이라 생각한다.

결론적으로 보편적역무의 구체적인 내용과 관련하여 그 대상자는 「법률」인 「전기통신사업법」에서 규정하고, 역무의 범위 및 수준은 동법에서 그 원칙을 구체적으로 설정한 후 세부적인 사항은 이를 대통령령 또는 「방송통신위원회 고시」에 위임하는 형식을 취하는 것이 바람직 할 것이다.

현행	개정안(예시)
제3조의2(보편적 의무) ① 모든 전기통신사업자는 보편적 의무를 제공하거나 그 제공에 따른 손실을 보전할 의무가 있다. ② 방송통신위원회는 제1항의 규정에 불구하고 전기통신역무의 특성상 제1항의 규정에 의한 의무부여가 적절하지 아니하다고 인정되는 전기통신사업자로서 대통령령이 정하는 전기통신사업자 또는 전기통신사업자의 전기통신역무의 매출액이 전기통신역무 총 매출액의 100분의 1의 범위안에서 대통령령이 정하는 금액 이하인 전기통신사업자에 대하여 그 의무를 면제할 수 있다. ③ 보편적 의무의 구체적 내용은 다음 각 호의 사항을 고려하여 대통령령으로 정한다. 1. 정보통신기술의 발전 정도 2. 전기통신역무의 보급 정도 3. 공공의 이익과 안전 4. 사회복지 증진 5. 정보화촉진 ④ 방송통신위원회는 보편적 의무를 효율적이고 안정적으로 제공하기 위하여 보편적 의무의 사업규모·품질 및 요금수준과 전기통신사업자의 기술적 능력 등을 고려하여 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 보편적 의무를 제공하는 전기통신사업자를 지정할 수 있다. ⑤ 방송통신위원회는 보편적 의무의 제공에 따른 손실에 대하여 대통령령이 정하는 방법과 절차에 따라 전기통신사업자에게 그 매출액을 기준으로 분담시킬 수 있다. <신설>	<삭제> 제3조의2 (운영의 일반 원칙) 보편적 의무의 계획 또는 운영에 있어서는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

현행	개정안 (예시)
<신설>	1. 정보통신기술의 발전 정도 2. 전기통신역무의 보급 정도 3. 공공의 이익과 안전 4. 사회복지 증진 5. 정보화촉진 제3조의3 (보편적 역무의 내용) ① 정부는 모든 국민으로 하여금 합리적인 요금으로 전기통신서비스를 제공받을 수 있도록 해야 한다. ② 장애인·저소득층 등에 대해서는 이용료를 감액 또는 면제한다. ③ 제2항에 따른 감액의 수준 및 면제의 기준은 방송통신위원회가 정하여 고시한다.
<신설>	제3조의4 (보편적 역무의 범위) ① 보편적 역무의 대상이 되는 전기통신서비스의 범위는 다음 각호의 사항을 고려하여 대통령령으로 정한다. 1. 서비스의 필수성 2. 서비스의 보급정도 3. 이용가능성
<신설> (전기통신사업법시행령 제2조 제3항을 이동)	제3조의5 (이용료의 감면대상자) 제3조의3 제2항에 따른 이용요금의 감면대상자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다. 1. 「장애인복지법」에 따른 장애인·장애인 복지시설 및 장애인복지단체 2. 「초·중등교육법」에 따른 특수학교 3. 「아동복지법」에 따른 아동복지시설 4. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 (이하 "수급자"라 한다) 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자 가. 18세 미만 또는 65세 이상의 수급자. 나. 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조제2호에 따른 중증장애인

현행	개정안 (예시)
	다. 「국민기초생활 보장법 시행령」 제7조 제2호에 따라 보건복지가족부장관이 정하는 질병 또는 부상에 해당하지 아니하는 질병·부상 또는 그 후유증으로 3개월 이상의 치료 또는 요양이 필요한 자 라. 「국민기초생활 보장법 시행령」 제7조 제5호에 따라 근로가 곤란하다고 보건복지가족부장관이 정하는 자 5. 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」에 따른 대한민국상이군경회 및 4·19민주혁명회 6. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자 중 전상군경, 공상군경, 4·19혁명부상자, 공상공무원, 국가사회발전특별공로상이자 및 6·18자유상이자 7. 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」에 따른 5·18민주유공자 중 5·18민주화운동부상자 8. 「국민기초생활 보장법」 제2조제11호에 따른 차상위계층 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당되는 자가 속한 가구의 가구원. 이 경우 한 가구당 감면대상 가구원의 수는 방송통신위원회가 정하여 고시한다. 가. 「국민기초생활 보장법」 제9조제5항에 따른 자활에 필요한 사업에 참가하는 자 나. 「국민건강보험법 시행령」 별표 2 제4호다목에 따라 희귀난치성질환을 가진 자로서 본인부담액을 경감받는 자 다. 「의료급여법 시행령」 제2조에 따라 의료급여를 받는 자 라. 「영유아보육법」 제34조제1항에 따라 보육에 필요한 비용을 지원받는 자 마. 「유아교육법」 제26조제1항에 따라 유

현행	개정안 (예시)
<신설> (현행 제3조의2를 이동, 단 동조 제3항은 삭제)	아교육에 필요한 비용을 지원받는 자 바. 「장애인복지법」 제49조에 따른 장애수당을 지급받는 자와 같은 법 제50조제1항에 따른 장애아동수당을 지급받는 자 사. 「한부모가족지원법」 제5조에 따른 보호대상자. 이 경우 소득인정액이 최저생계비의 100분의 130 이하인 자를 포함한다. 제3조의6 (보편적 역무의 제공의무자) ① 모든 전기통신사업자는 보편적 역무를 제공하거나 그 제공에 따른 손실을 보전할 의무가 있다. ②방송통신위원회는 제1항의 규정에 불구하고 전기통신역무의 특성상 제1항의 규정에 의한 의무부여가 적절하지 아니하다고 인정되는 전기통신사업자로서 대통령령이 정하는 전기통신사업자 또는 전기통신사업자의 전기통신역무의 매출액이 전기통신역무 총 매출액의 100분의 1의 범위안에서 대통령령이 정하는 금액 이하인 전기통신사업자에 대하여 그 의무를 면제할 수 있다. ③방송통신위원회는 보편적 역무를 효율적이고 안정적으로 제공하기 위하여 보편적 역무의 사업규모·품질 및 요금수준과 전기통신사업자의 기술적 능력 등을 고려하여 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 보편적 역무를 제공하는 전기통신사업자를 지정할 수 있다. ④방송통신위원회는 보편적 역무의 제공에 따른 손실에 대하여 대통령령이 정하는 방법과 절차에 따라 전기통신사업자에게 그 매출액을 기준으로 분담시킬 수 있다.

3) 급여 수준 및 대상자의 축소 가능성

이와는 별개로 보편적 역부에 있어서 기존의 감면액이 축소되거나 또는 감면대상자의 범위를 축소하는 것이 가능 또는 타당한지를 생각해 볼 수 있다.

그 예로서 (i) ‘2008년 10월 이후 저소득층의 휴대전화 요금감면 대상과 폭을 확대, 기초생활수급자 153만명 전체가 월 3만원(가구당 10만원) 한도 안에서 기본료 전액과 음성·데이터 통화료 50%를 감면받게 하고, 차상위 계층도 휴대전화 요금감면 대상에 포함시켜 기본료와 통화료를 35% 감면받을 수 있도록 하는’ 방송통신위원회의 계획안에 대해 규제개혁위원회가 이를 기업에 대한 과도한 규제로 간주하여 제동을 건 사안과 (ii) (i)의 계획에 따라 2008년 10월부터 이동전화 요금감면 대상자를 차상위계층(4인 가구 기준 소득이 최저생계비 120% 이하인 가구)까지 확대한 바 있으나 차상위 계층을 규정하는 「유아교육법」 상의 보육료 지원 대상자가 2009년 7월 1일부터 소득하위 50%까지 확대되면서 차상위계층의 구분이 모호해짐에 따라 23만명에 달하는 차상위계층이 ‘이동전화 요금감면 대상’에서 제외된 사안 등을 생각해 볼 수 있다.

이와 같은 쟁점에 관하여 예외적으로 최소한의 범위 내에서 법률의 형식으로 그 제한이 가능하다고 보는 견해도 있다.¹⁰¹⁾ 즉 이 견해는 사회보장수급권은 무제한적으로 인정되는 것은 아니라 사회보장은 보충성의 원리에 따라 수급권자가 자력으로 생활능력을 구비할 수 있도록 지원한다는 선에서 그쳐야 하며, 미흡한 사회보장도 문제이지만 과잉의 사회보장도 바람직한 것이 아니라는 관점에서 사회보장수급권의 한계를 긍정한다. 그리고 우리 헌법 제37조 제2항은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있음을 규정하고 있는 바, 사회보장 수급권도 헌법 제37조 제2항의 의하여 제한될 수 있다고 본다. 다만 이 경우 위에서 제시한 두 건의 사례는 국가안전보장 또는 질서유지를 위한 감면대상자 범위의 축소가 아님은 분명하다. 그렇다면 공공복리를 위하여 감면액 또는 감면대상자를 축소하는 것이 가능한가?

인간다운 생활을 할 권리는 사회국가 실현의 국가적 의무를 내포하는 구체적인 청구권을 그 내용으로 하기 때문에 그 자체가 공공복리의 실현에 해당한다. 따라서 헌법 제37조 제2항과 사회적 기본권의 관계에 있어서 ‘공공복리를 위한 사회보장수급권의 제한’은 현실적으로 불가능할 것으로 보인다.¹⁰²⁾ 생활무능력자의 보호청구권을 충족시키기 위한 정도의 실질적인 생계보장 내지는 사회보장제도는 ‘인간다운 생활을 할 권리’의 본질적인 내용에 해당

101) 권영성, 『헌법학원론』(개정판), 법문사, 2008, 660면.

102) 허영, 『헌법이론과 헌법』(신판), 박영사, 2007, 717면.

되는 것이기에 반드시 실현되어야 하기 때문이다.

이를 사회보장수급권에 있어서의 ‘불이익 변경의 금지’라고도 하며, 학자들 간 견해가 일치하고 있다.¹⁰³⁾ 즉 이미 결정된 사회보장급여의 수준에 대하여 정당한 이유 없이 변경하는 것은 기득권을 침해하는 행위가 되므로 이를 금지한다는 것이다. 이러한 규정은 사회보장수급권자의 사회보장수급권을 유지·보호하려는 취지에서 만들어진 것이다. 국민기초생활보장법 제34조는 ‘급여변경의금지’라는 조문 제목 하에 “수급자에 대한 급여는 정당한 사유 없이 이를 불리하게 변경할 수 없다”라고 규정하고 있는 바, 다른 사회보장법에 이와 같은 규정이 존재하지 않더라도 동일한 취지로 해석하는 것이 옳을 것이다.¹⁰⁴⁾ 따라서 보편적 역무의 경우에도 그 역무의 대상자 및 수준을 축소하기 위해서는 사회통념상 정당한 사유가 존재하는 경우에 한해서만 이를 긍정하는 것이 옳다고 생각된다.

앞서 살펴본 바와 같이 우리 헌법재판소는 사회보장수급권의 성격을 법적 권리 중 추상적인 권리로 여기며, 사회보장급여의 수준이 최저생계비에도 미치지 못해 인간다운 생활을 하기에 부족하더라도 그 사실만으로 곧 그것이 국민의 행복추구권이나 인간다운 생활을 할 권리가 침해된 것이 아니라고 보고 있다.¹⁰⁵⁾ 그런데 당시 헌법재판소가 이와 같이 판단한 이유 중 하나를 살펴보면 「(舊)생활보호법」상의 생계급여에 대해 “생계보호의 지원내용도 1인당 월평균 1995년에는 78,000원정도, 1996년에는 107,000원정도로 점차 향상시켰고 1998년까지는 최저생계비수준을 완전히 보장할 수 있도록 사회복지장기발전계획을 수립·시행하고 있으며, 보건복지부의 전체예산 중 사회보장 부분에 투자된 예산액은 1994년도의 경우 약 87%정도임을 알 수 있다”라고 적고 있다. 이는 사회보장급여의 수준은 현실적으로 수급권자 개개인 필요로 하는 수준에 미달하더라도 점진적으로 향상될 것을 전제조건으로 해야만 당해 급여의 수준이 정당한 것임을 보여주는 것이라고 생각된다.

103) 현외성, 『한국사회복지법제론』(제3판), 양서원, 163면; 조원탁 외, 『사회복지법제론』, 양서원, 2004, 83면 등

104)

105) 헌법재판소 1997.5.29. 94헌마33 전원재판부

4. 급여의 제한

「사회보장기본법」 제13조에 의하면 사회보장수급권은 관계 법령에서 따로 정하고 있는 경우를 제외하고는 원칙적으로 제한 또는 정지될 수 없다. 즉 사회보장수급권은 사회적 위험에 처한 국민의 생존권 확보를 위한 필수불가결한 요소이므로 제한 또는 정지될 수 없는 성질의 것이지만, 이와 같이 급여의 제한과 관련된 규정을 두는 것은 사회보장수급권에 대한 제한이 어떠한 형태로든 불가피하기 때문이다. 즉 도덕적 해이 등과 같은 사회공동체의 시각에서 비난가능성이 높은 행위에 대한 제재가 사회보장법에서는 급여제한의 형태로 나타나게 된다. 제도의 목적을 달성하기 위해서는 이와 같은 조치는 필연적으로 요구되기 때문이다.

사회보장수급권자들의 도덕적 해이는 특히 사회보험과 관련하여 문제시되고 있으며 개별 사회보장법은 여기에 대한 규제 규정을 점차로 강화하고 있다. 특히 산업재해보상보험의 영역에 있어서는 의사의 과잉진료를 제어할 장치가 마련되어 있지 않아 사업장으로의 복귀를 지연시키고 보험재정을 과다 지출되는 부작용을 야기하고 있는 것이 현실이다. 여기에 대하여 산업재해보상보험법을 일부 민영화하자는 주장도 조심스럽게 제기되고 있으나, 강력한 사회보험의 성격상 이는 설득력이 크지 않을 것으로 보인다.

보편적 역무에 있어서도 이와 같은 제재의 내용은 존재한다. 즉 2008년 10월의 「보편적역무손실보전금 산정방법 등에 관한 기준」의 개정으로 명의 도용 등 이동전화 사용에 있어서 ‘도덕적 해이’가 발생할 수 있는 점을 고려하여 감면받을 수 있는 이용요금을 1인당 월 3만원, 가구당 월 10만원으로 한정하여 상한을 두게 되었다. 그러나 이와 같은 방법은 다음과 같은 두 가지 이유에서 설득력을 가질 수가 없다고 생각한다.

첫째는 ‘법률’에 의한 제한이 아니라는 점이다. 물론 사회보장기본법은 ‘법률’이 아닌 ‘법령’이라는 용어를 사용하고 있으나 이는 생존권, 즉 사회보장수급권에 대한 제한으로서의 수단은 반드시 법률에 의하는 것이 법치주의 국가의 이념에 부합한다. 「보편적역무손실보전금 산정방법 등에 관한 기준」상의 상한액 설정은 직접적인 제한규정이 아니라 할지라도 개정의 근본적인 취지는 수급권자의 도덕적 해이를 우려한 ‘급여의 상한선의 설정’이기 때문에 이 역시 법률에 근거할 필요가 있다고 본다.

둘째, 과연 도덕적 해이 발생의 개연성만으로 감면요금의 상한을 두는 것이 적절한가 하는 점이다. 사회보장기본법 제13조 제3항은 사회보장수급권이 제한되거나 정지되는 경우

에는 그 목적에 필요한 최소한에 그쳐야 한다고 규정하고 있다. 그 법적 성질로 인해 급여액의 수준을 확정할 수 없는 사회보장급여의 특성을 감안한다면 월 일정액의 상한선을 두는 것은 잠재적인 도덕적 해이자를 위해 전체 수급권자의 사회보장수급권(즉 인간답게 살 권리의 수준)을 일률적으로 제한하는 결과를 가져오게 된다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위한 방법으로서 장애인, 저소득층 등의 계층에 대해 의료급여를 무상으로 실시하는 것을 내용으로 하는 「의료급여법」 등의 규정을 아래 <표 5-5>와 같이 참고로 제시한다.

<표 5-5> 참고 : 개별 사회보장법 상의 급여제한 및 벌칙 규정

법령명	내 용
사회보장기본법	제13조 (사회보장수급권의 제한 등) ① 사회보장수급권은 제한되거나 정지될 수 없다. 다만, 관계 법령에서 따로 정하고 있는 경우에는 제한되거나 정지될 수 있다. ② 제1항 단서에 따라 사회보장수급권이 제한되거나 정지되는 경우에는 제한 또는 정지하는 목적에 필요한 최소한에 그쳐야 한다.
국민기초생활보장법	제46조 (비용의 징수) ②사위 기타 부정한 방법에 의하여 급여를 받거나 타인으로 하여금 급여를 받게 한 경우에는 보장비용을 지급한 보장기관은 그 비용의 전부 또는 일부를 그 급여를 받은 자 또는 급여를 받게 한 자(이하 "부정수급자"라 한다)로부터 징수할 수 있다. ③제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 징수할 금액은 각각 부양의무자 또는 부정수급자에게 통지하여 이를 징수하고, 부양의무자 또는 부정수급자가 이에 응하지 아니하는 경우 국세 또는 지방세채납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.
의료급여법	제23조 (부당이득의 징수) ①시장·군수·구청장은 속임수 그 밖의 부당한 방법으로 의료급여를 받은 자 또는 급여비용을 받은 의료급여기관(제11조제5항의 규정에 의한 공급자를 포함한다)에 대하여 그 급여 또는 급여비용에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 부당이득금으로 징수한다. ②제1항의 경우 의료급여기관과 의료급여를 받고자 하는 자의 공모에 따라 의료급여가 행하여진 때에는 시장·군수·구청장은 그 의료급여기관에 대하여 의료급여를 받은 자와 연대하여 제1항의 부당이득금을 납부하게 할 수 있다. ③제1항의 경우 의료급여기관이 속임수 그 밖의 부정한 방법으로 수급권자로부터 급여비용을 받은 때에는 시장·군수·구청장은 당해 의료급여기관으로부터 이를 징수하여 그 수급권자에게 지체없이 지급하여야 한다. 다만, 지급하여야 할 금액이 1천원 미만인 경우에는 그러하지 아니하다. 제35조 (벌칙) ①다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 2. 속임수 그 밖의 부정한 방법으로 의료급여를 받은 자 또는 제3자로 하여금 의료급여를 받게 한 자
장애인복지법	제51조 (비용의 징수) 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 장애수당, 장애아동수당 등을 받거나 타인으로 하여금 받게 한 경우에는 수당을 지급한 기관은 그 수당의 전부를 수당을 받은 자 또는 수당을 받게 한 자(이하 "부정수급자"라 한다)로부터 징수하여야 한다.

의료보장의 대상이 되는 사회적 위험으로서의 ‘질병’은 그 위험의 발생이 곧 개인의 근로능력을 상실·감소시키고 이는 임금의 감소·상실이라는 2차적인 경제적 파급효과를 낳는다는 점에서 보편적 역무에 있어서의 ‘정보격차’와 유사한 특성을 가지지만, 반면 (i) 질병은 거의 모든 국민에게 닥치는 생활위험일 뿐 아니라 (ii) 가격통제가 이루어지지 않는 시장경제질서에서 질병을 치료하는 데 필요한 의료서비스의 구입비용이 개인이 부담하기에는 높기에 일반국민에게는 심각한 경제적 부담을 발생시킨다는 점에서 오히려 보편적 역무보다 사회생활에 있어서의 필수재로서의 성격이 더 강하다고 볼 수 있으며 그만큼 도덕적 해이의 발생가능성이 더욱 높은 영역이기도 하다.

「의료급여법」의 경우 이와 같은 점을 고려하여 제23조에서 ‘속임수 그 밖의 부당한 방법으로 의료급여를 받은 자 또는 급여비용을 받은 의료급여기관에 대하여 그 급여 또는 급여비용에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 부당이득금으로 징수’하고, 더불어 이와 같은 행위를 한 자에 대하여는 ‘1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금형’의 형벌을 부과하고 있다. 이와 같은 입법태도를 참고로 하여 「전기통신사업법」 내에 보편적 역무에 있어서의 도덕적 해이 발생을 대비한 제재규정을 두는 방법이 보다 바람직할 것이다. 다만 현행 개별사회보장법에 규정되어 있는 급여의 제한에 관한 규정은 ‘부정한 방법’, ‘부당한 방법’ 등의 너무나 포괄적이고 추상적인 표현을 사용하고 있는바, 규정의 방식에 있어서 다음과 같이 명확한 요건을 설정할 필요가 있다.

현행	개정안(예시)
<신설>	전기통신사업법 제3조의○ (부당이득의 징수) 전기통신사업자는 타인명의를 사용하거나 허위서류를 첨부한 청약을 통해 요금의 감액 또는 면제를 받은 이용자에 대하여 방통통신위원회의 허가를 받아 급여 또는 급여비용에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 부당이득금으로 징수한다.

다만, 사회보장법의 경우 급여의 제한은 곧 개인의 기본권을 제한하는 것과 동일시되기 때문이다. 도덕적 해이에 대해 급여의 제한에만 그칠 것인지, 또는 비용의 징수와 더불어 형벌을 부과할 것인지는 입법자가 결정할 문제이겠지만, 소득 격차가 심화될수록 생계형 범죄의 비율이 높아지고 있는 현재, 보편적 역무의 대상자는 대부분 사회적 취약계층인 점을 고려하여 신중을 기할 필요가 있을 것이다.

5. 소결

여기서는 이상의 내용을 간단히 요약 및 그 대안을 제시하여 본 연구의 결론에 갈음하고자 한다.

○ 보편적 서비스의 개념은 그 본질과 연혁에 있어서 사회보장 제도와 직접적인 관련성이 없는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 현행 「전기통신사업법」상 보편적 역무의 개념이 사회보장의 영역에 편입시킬 수 있는가의 가능성을 검토해야 하는 이유는 동법이 우리 사회보장법 상 수급권자에 해당하는 장애인, 노인, 빈민, 차상위계층 등을 보편적 역무에 따른 이용료의 면제 또는 감액의 대상으로 규정하고 있기 때문이다. 만약 「전기통신사업법」이 규정하는 ‘보편적 역무’를 우리의 사회보장제도의 하나로 편입시킬 수 있다면, 보편적 역무는 당연히 사회보장기본법의 규정 체계 하에서 실행되고 규율되어야 한다. 종래 보편적 역무와 관련하여 그 감면 또는 면제의 대상자의 범위, 역무의 수준 및 제한과 관련하여 다양한 주장들이 제기되어 왔는데, 보편적 역무의 개념을 사회보장급여와 동일시 할 수 있다면 이를 「사회보장기본법」상의 제 원리에 비추어 검토하여 그 법적 근거를 명백히 제시할 수 있을 것이다.

○ 보편적 역무가 가지는 특징은 우리의 사회보장급여가 가지는 특성과 대부분 일치한다. 또한 사회보장제도의 목적은 소득의 차이가 사회적 불평등이라는 결과를 가져오게 됨을 인식하고 그 원인을 사전에 예방 또는 대비하거나 사후적으로 지원하여 국민의 인간다운 삶을 확보하고자 하는 데에 있다. 따라서 보편적 역무를 통해 해결하려고 하는 정보(또는 의사소통)의 격차는 사회적 위험 중 하나에 해당하며, 사회보장의 대상이 된다고 볼 수 있을 것이다.

○ 사회보장의 개념을 좁은 의미의 사회보장과 넓은 의미의 사회보장 등으로 구분하는 입장으로 나누고 전자를 일반적인 사회보장의 개념으로 파악하는 입장에서 볼 때, 보편적 역무의 개념 중 ‘모든 국민이 사회통념상 합리적이라고 인정할 수 있는 요금에 기반을 둔 정보통신서비스의 공급이 실시되어야 한다는 것’은 일반적인 사회보장의 개념으로 규율할 성질의 것이 아니다. 즉 현행 사회보장법 체계에 직접적으로 포섭될 수는 없으며 가장 넓은 의미의 사회보장의 개념에 포섭될 수 있을 뿐이다. 따라서 사회보장급여로서의 성격을 가지는 보편적 역무는 우선은 ‘장애, 노령 등의 원인으로 소득 수준이 낮은 국민이 이를 이용하기에 무리가 없도록 실시되어야 한다’는 내용을 담은 것에 한정해야 한다. 이는 「정보통신사업법」과 좁은 의미의 사회보장법의 영역 간의 교집합에 해당하게 된다.(〈그림 1〉 참조).

다만 ‘모든 이용자’에 대한 보편적 서비스의 범위가 ‘장애인·저소득층’에 대한 보편적 의무와 동일하다면 이를 좁은 의미의 사회보장법 체계에 편입시킬 수 있는 가능성이 언제나 존재한다. 전술한 바와 같이 공공부조법으로서의 「의료급여법」과 사회보험법으로서의 「국민건강보험법」의 관계가 이와 같다. 사회적위험인 ‘질병’에 대해 동일한 ‘의료급여’를 제공하더라도 전자는 빈곤에 처한 국민에 대해 구빈적 성격을, 후자는 사회적 위험에 처할 가능성이 있는 모든 국민에 대한 방빈적 성격을 가지기 때문이다.

○ 현행 사회보장체계에 있어서 보편적 의무는 ‘관련 복지제도’로서 편입될 수밖에 없을 것으로 보이는데, ‘관련 복지제도’의 개념에 대한 종래의 통일된 기준이 설정되어 있지 않으므로 여기에 대한 검토가 필요하다. 「사회보장기본법」은 ‘관련 복지제도’의 개념을 불명확하게 정의하고 있으므로 ‘사회보장급여’로서의 ‘보편적 의무’의 개념을 독자적으로 설정하고 이를 규율하는 ‘특별법’을 제정하는 것이 가장 바람직하다고 볼 수 있겠으나, 이와 같은 법령의 부재상황인 현재에 있어서는 그 필요성을 인정하고 부처간 협의를 바탕으로 하여 ‘보편적 의무’에 대해 가능한 범위 내에서 사회보장법 원리를 적극적으로 적용하는 것에 그칠 수밖에 없다. 한편, 특별법 제정의 필요성은 이와 같은 이유에서 뿐 아니라 방송·통신의 융합 환경 하에서의 보편적 서비스 개념의 재정립의 필요성에서도 기인한다. 현재 장애인·저소득층 등에 대한 보편적 의무 제도는 하나의 통일된 법령에서 규정하고 있지 않음으로 인해 그 대상자 및 내용이 상이하다. 나아가 법률이 아닌 명령이나 전기통신사업자의 약관 등에서 그 내용을 규정하고 있기에 법적 구속력이 미흡한 상태이다.

○ 사회보장수급권의 법적 성질에 대해 학설과 판례는 법적 권리설 중 추상적 권리설의 입장에 서 있는바, 이는 사회보장수급권이 시간과 장소에 따라 상이할 수 있는 동적 개념으로서 그 구성 및 범위는 언제나 사회적 가치 기준에 대한 정책적 판단의 문제이기 때문이다. 보편적 의무 또한 이와 같은 특성을 가지게 되나 최초입법을 통한 제도화 이후 그 수준과 범위를 점차로 확대해오고 있는바, 현재로서는 인간다운 생활에 부합하는 급여가 이루어지지 않고 있다고 보기는 어렵다.

다만, 보편적 의무의 대상 및 범위와 관련하여 정보통신기술의 발전에 따른 새로운 매체의 도입이 정보격차를 확대시킬 수 있다는 점을 감안하여 입법자는 항상 능동적이고 개방적인 입장을 취해야 할 것이다. 따라서 현행과 같이 보편적 의무를 대상을 열거의 형식으로 경직되게 규정하기보다는 먼저 「전기통신사업법」에서 그 대상을 정하는 방식과 기준 그리고 절차를 공정하고 구체적으로 규정하고, 이에 기초하여 동법 시행령에서 현재의 시점에서 보편적 의무에 해당하는 서비스가 무엇인지를 제시하는 방향으로 법령을 개정해야 할 필요가 있다.

한편 보편적 역무의 대상에 있어서 ‘모든 이용자’와 ‘장애인·저소득층’ 간에 차등을 둘 것이 아니라 양자에 대해 ‘동일한 보편적 역무의 대상’을 설정하되, 전자에 대해서는 이용요금의 합리적인 설정, 후자에 대해서는 현행과 같이 소득 수준에 따른 사용료 감면 및 감액 비율의 차등 적용과 같이 이원화된 방식을 취하는 것이 적절할 것이다. 사회적 위험의 하나인 ‘질병’에 대해 비용의 부담능력이 있는 국민에 대해서는 사회보험 방식으로, 부담능력이 없는 경우에는 의료급여의 형식으로 지급되고 있다는 점이 이와 같은 경우에 해당한다.

○ 인간다운 생활을 할 권리는 사회국가 실현의 국가적 의무를 내포하는 구체적인 청구권을 그 내용으로 하기 때문에 그 자체가 공공복리의 실현에 해당한다, 따라서 헌법 제37조 제2항과 사회보장수급권의 관계에 있어서 국가안전보장·질서유지·공공복리를 위한 ‘사회보장수급권’의 제한은 허용될 수 없을 것으로 보인다. 사회보장급여 수준의 충분한 설정이 곧 공공복리를 위하는 것이기 때문이다. 따라서 장애인·저소득층 등에 대한 보편적 역무의 수준의 하향조정 또는 감면대상자의 축소는 사회통념상 ‘정당한 이유’에 근거하여 제한적으로 허용되어야 할 것이다.

○ 급여의 제한과 관련해, 사회보장수급권은 사회적 위험에 처한 국민의 생존권 확보를 위한 필수불가결한 요소이므로 제한 또는 정지될 수 없는 성질의 것이지만, 현실적으로 사회보장수급권에 대한 어떠한 형식으로서의 제한은 불가피하다. 현행 「보편적역무손실보전금 산정방법 등에 관한 기준」은 명의 도용 등 이동전화 사용에 있어서 ‘도덕적 해이’가 발생할 수 있는 점을 고려하여 감면을 받을 수 있는 이용요금을 1인당 월 3만원, 가구당 월 10만원으로 한정하여 상한을 두었으나, 이는 (i) ‘범률’에 의한 제한이 아니라는 점, (ii) 잠재적인 도덕적 해이자를 위해 전체 수급권자의 사회보장수급권을 일률적으로 제한하는 결과를 가져온다는 점에서 불합리하다. 오히려 「의료급여법」 등 개별 사회보장법의 입법태도를 참고로 하여 「전기통신사업법」 내에 보편적 역무에 있어서의 도덕적 해이 발생을 대비한 제재규정을 두는 방법이 보다 바람직할 것이다. 다만, 그 규정의 방식에 있어서 포괄적이고 추상적인 표현을 지양하고 명확한 요건을 설정해야 한다.

참고문헌

- 길준규, 통신민영화에 따른 보편역무제도의 확보, 『공법학연구』 제10권 제2호
- 김동희(2009), 『행정법 I』, 서울: 박영사
- 김영석(2003), 『보편적 서비스 정책의 형성과 변화에 대한 연구 - Public Affairs와 규제 모델을 중심으로-』, 서강대학교 박사학위논문
- 박종수(2006). 보편적서비스 손실보전 체계의 법적문제. 정보통신법 포럼 (편), 정보통신법 포럼 2006』 (451~504면), 서울, 법원사
- 변재호(2008), 보편적서비스 지원제도 비교연구, 『한국통신학회논문지』 Vol.33 No.5
- 안정민(2009), 보편적 서비스의 법적 문제: 미국과 한국의 비교분석, 『방송통신연구』, 2009년 겨울호
- 양기성(2008), 보편적 서비스확대 관련 전기통신사업법 시행령 및 고시 개정 주요내용, 『경제규제와 법』 제1권 제2호 서울: 공익산업법센터
- 이민호(1992), 『보편적 서비스 정책: 이론과 응용』, 한국과학기술원 박사학위논문,
- 한국전자통신연구원 & SK telecom(2007), 『보편적 서비스 제도의 바람직한 개선 방안에 대한 연구』, 한국전자통신연구원 & SK telecom
- 이상규·김형찬(2005). 보편적 서비스 제도. 정보통신정책연구원 (편), 『통신서비스 정책의 이해』 (323~364면), 서울: 법영사.
- 홍정선(2009), 『행정법원론(상)』, 서울: 박영사
- 강인규 · 김희수(2005). 이동전화시장구조 및 성과간의 관계분석, 정보통신정책 제17권 8호. 28-50
- 김창완 · 이은민 · 김옥준(2008). 최근 경기침체가 방송통신서비스 산업에 미치는 영향, KISDI 이슈리포트 09-04. 정보통신정책연구원.
- 김민식(2007). 이동전화단말기의 멀티미디어 기능 융합 현황 및 전망. 정보통신정책동향 2007-4-2. 22-26.
- 김민식(2009). 정보통신산업동향-정보통신기기 이동전화단말기. 75-92.
- Crawford, Susan P.(2009), Transporting Communications, 89 Boston University Law Review, 871
- Duan, Liu(2009), Broadband Internet Access Service Transmitted via Wirelines is an Information Service and thus is not Subject to the Title II Regulation of the Communications Act, and Telephone Companies are not Required to Afford Non-Facility-Based Independent Internet Service Providers with Nondiscriminatory Access to the Companies' Wireline Facilities: TIME WARNER TELECOM, INC. v. FCC, 47 Duquesne Law Review 149
- Elzqeig, Marc, D(2008), None of the Above: On the FCC Approach to VoIP Regulation, 2008 University of Chicago Legal Forum 489

- Frieden, Robert M,(2000), Universal Service: When Technologies Converge and Regulatory Models Diverge, 13 Harvard Journal of Law and Technology 395
- ,(2006), Killing with Kindness: Fatal Flaws in the \$6.5 Billion Universal Service Funding Mission and What Should be Done to Narrow the Digital Divide, 24 Cardozo Art & Entertainment Law Journal 447
- Regan, Brian(2008), Ushering Universal Service Reform: Politically Feasible Legislative Principles, 16 CommLaw Conspectus Vol. 16
- Wallsten, Scott(2009), Reverse Auctions and Universal Telecommunications Service: Lessons from Global Experience, 61 Federal Communications Law Journal 373