

영국의 이동망 접속료 규제 동향

김 남 심*

1. 개요

2009년 5월 말 영국 방송통신 규제기관인 Ofcom은 2011년 이후 적용될 영국 이동망 착신접속료(mobile termination charge) 규제에 대한 평가를 시작하였다. 금번 Ofcom의 이동망 착신 접속료 규제 리뷰는 작년 8월 말 발표한 “영국 이동통신부문 평가(Mobile Sector Assessment: MSA)¹⁾”의 연장선에 있으며, Ofcom은 융합의 진전, 경쟁 증가 등 이동망을 둘러싼 환경 변화를 고려하여 조기에 차기 이동망 접속료 규제 리뷰를 시작한 것으로 보인다.²⁾

Ofcom의 접속 규제 리뷰에 영향을 주는 또 한 가지 요인으로 최근 확정된 EC의 유무선 착신접속료에 대한 규제 권고안³⁾이 있다. EC는 2008년 6월 유무선 접속료 규

* 정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실 책임연구원, (02)570-4116, knsm@kisd.re.kr

- 1) Ofcom은 2008년 8월 통신시장의 변화에 따른 이동통신 규제 개선방안을 검토하는 “Mobile citizens, mobile consumers—Adapting regulation for a mobile, wireless world”를 발표하였다. 동 보고서에서 Ofcom은 이동망 착신접속료 규제 개선 필요성을 제기하고, 접속료 정산체계 전환 등 4가지 착신 접속료 규제 대안을 제시한 바 있다. Ofcom은 MSA 2차 보고서를 곧 발표할 계획이다.
- 2) 금번 Ofcom의 평가는 2007년 4월부터 적용된 착신접속료 규제가 만료되는 2011년 3월 이후의 이동망 착신 접속료 규제방안 논의의 출발점이라고 할 수 있다.
- 3) COMMISSION RECOMMENDATION of 7.5.2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU

제 권고안 초안을 발표하였고, 올해 5월 최종 권고안을 채택한 바 있다.⁴⁾

이하에서는 Ofcom의 이동망 착신 접속료 규제를 개관하고, 이동망 착신 접속료 규제 개정 논의의 배경과 고려 중인 정책 대안을 살펴본 후, 국내 상호접속 규제에의 시사점을 간략히 제시하고자 한다.

2. 영국 이동망 접속료 규제방안 논의

(1) 영국 이동망 접속료 규제 개요

현재 영국의 이동망 착신접속료 규제방식은 이동망 착신접속 관련시장의 획정, 시장 경쟁상황평가, SMP(Significant Market Power)보유 사업자 식별 및 그에 대한 규제조치(착신 접속료 상한 규제)로 이루어지는 SMP 규제 시스템이다.

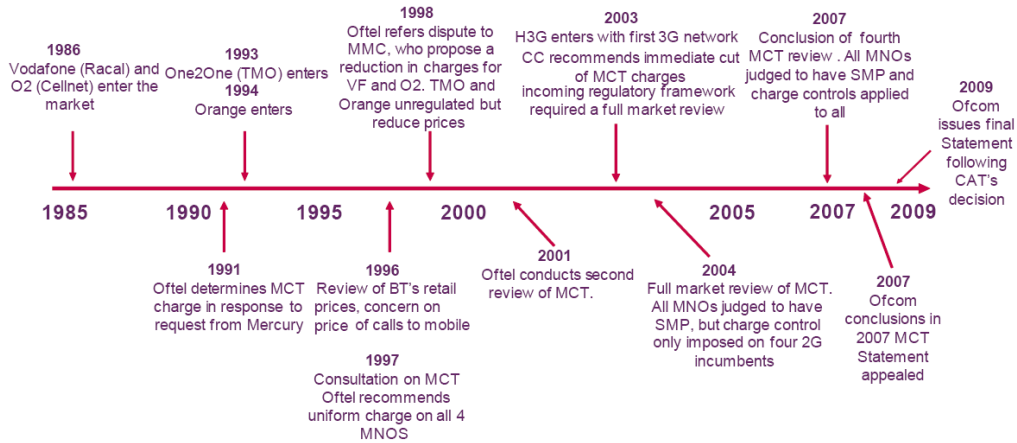
이동전화서비스가 개시된 1980년대 이후 영국의 이동망 착신 접속료는 사업자 간 협상에 의해 정해져 오다가, 1991년 Mercury와 Vodafone(Recal)/BTCellnet(O2) 간의 LM 접속료 협상이 결렬되어 당시의 Oftel이 중재하면서 규제기관이 접속료 결정에 처음으로 개입하게 되었다.

이후 1999년부터 이동망 착신 접속료 규제가 본격화되었으며, 2003년 이후에는 EU 규제체계 및 착신독점이론에 근거하여 개별 이동망 착신시장을 별도시장으로 획정하고, 모든 이동망 사업자가 각 시장의 SMP로 지정되어 착신접속료 규제 대상이 되었다.⁵⁾

4) EC 접속료 권고안의 주요 내용은 첫째, 효율적 사업자의 원가에 기반 한 대칭적(symmetric) 착신 접속료 산정 원칙을 2011년 12월 31일까지 적용하고, 비대칭적 접속료는 점차 해소되도록 해야 하며, 둘째, 유무선 네트워크의 코어망은 NGN기반임을 확실히 하고, 원가모형은 Bottom-up LRIC 모형으로 하되 공통비를 접속료로 회수하지 않도록 하며, 셋째, 미래지향적 관점에서 무정산(B&K), 상호주의(Reciprocity) 등 대안적 접속료 정산 모형의 도입을 고려하도록 한다는 것이다.

5) 2004년 이동망 착신시장 경쟁상황평가에서 3UK도 SMP사업자로 지정하였으나, CAT(Competition Appeal Tribunal)가 3UK의 SMP 지정을 철회하도록 명령하여 2006년 9월 2007~2011년 접속료 결정 시 착신 접속료 규제 대상에서 제외되었다.(김희수 외(2008), p.155) 실제로 영국에서 모든 이동망 사업자가 착신 접속료 규제를 받게 된 것은 2002년부터이다.

[그림 1] 영국 이동망 착신접속료 규제 변천



자료: Ofcom(2009)

2002년부터 LRIC방식에 의한 접속료 상한 규제가 도입되었고, Ofcom은 일정 기간 동안의 목표 접속원가를 “LRIC + 공통비 마크업+망외부성 마크업”으로 산정하고 일정 기간 이후 목표 접속료 인하가 달성되도록 glide path 방식을 적용하고 있다. 2001년, 2004년, 2007년 착신 접속시장 리뷰와 접속료 수준 결정이 있었고, 2007년 4월 이후 적용되고 있는 현재 이동망 접속료 규제는 2011년 3월말 규제시한이 만료 된다.

Ofcom은 착신 접속료 규제의 성과로 영국 이동망 사업자의 착신 접속료가 큰 폭 인하되어 왔다고 밝히고 있으며, 실제로 OVUM의 데이터에 따르면 영국 이동망 평균 착신접속료는 1998년 이후 9년 여 간 연평균 10% 이상 인하되어 온 것으로 나타났다.

[그림 2] 영국 이동망 평균 착신 접속료 추이

(단위: USD cents)



자료: OVUM(2008)

(2) 이동망 접속료 규제 개정의 논의 배경

Ofcom은 현재의 이동망 착신접속료 규제가 경쟁을 촉진하고 이용자의 후생을 증진시키는데 크게 기여했으나, 융합이 진전되고 경쟁이 증가하는 상황에서 규제부담을 고려할 때 이동망 접속제도의 변화가 필요하다는 입장이다.

먼저, 융합은 유무선망에서 공통으로 활용되는 설비 요소를 확대시키는데, 이 때 기술 발전의 속도는 통상 규제 가격설정 프로세스보다 빠르게 일어나므로, 기존의 가격 규제가 시장 왜곡 효과를 낳거나 혁신을 저해할 위험이 있다고 Ofcom은 지적하였다. 최근 유무선 융합에 따라 코어망, 백홀 등을 공유할 수 있는 서비스들이 등장하고 있다. 예컨대 펌토셀(femtocell) 서비스는 이동 액세스망의 일부로 초고속인터넷서비스의 백홀이 사용되는 개념이며, 향후 IP화 진전 시 유무선 코어망은 IMS기반의 IP로 통합될 전망이다. 이러한 환경에서 Ofcom은 독립적인 무선망 위주로 설계된 기존 원가모형에 의한 접속료 규제가 앞으로도 유효할 것인지, 그리고 기존 정산모델이 빠른 기술 변화를 반영할 수 있는 유연성을 갖고 있는지 재평가가 필요하다고 보는 것이다.

다음으로 Ofcom은 이동전화시장의 경쟁 증가가 규제의 실패 가능성을 증가시키게

되므로 접속료 규제 변화가 필요하다고 보았다. 향후 이동전화시장에서는 디지털 전환에 따라 이용가능한 주파수 여유가 증가하고 이에 따라 주파수가 추가 배분될 경우 시장에는 다수의 사업자가 등장하게 되는데, 이 때 원가 기반의 접속료 산정은 어려운 과제가 된다. 예를 들어, 접속료 결정 시 미래 수요 예측은 중요한 변수로 다수의 사업자가 존재하여 불확실성이 증대되는 시장 환경에서는 수요 예측의 신뢰성을 장담하기가 어렵고, 따라서 Ofcom은 규제 실패의 위험이 증가할 것을 우려하였다.

세 번째로 융합, 경쟁 증가 등 복잡한 환경 하에서는 규제 비용 대비 규제 편익이 감소하게 되므로 접속료 규제방식에 대한 근본적인 재검토가 필요하다는 것이 Ofcom의 판단이다. Ofcom이 접속료 규제를 실시해 오는 동안, 이동전화 소매요금은 점차 원가에 근접하게 됨에 따라 소매요금의 하락폭은 둔화되는 추세인 반면, 공식적인 규제 프로세스 집행, 사업자간 중재 등을 포함하여 규제기관이 접속료를 결정하기 위해 소요되는 규제 비용은 이전과 유사함을 고려할 때, 이제는 보다 효율적인 접속료 규제 방식에 대한 검토가 필요하다는 것이다.

요컨대, Ofcom은 유사한 규제성과를 내기 위해 현재보다 자원을 덜 투입하는 규제 방식은 없는가, 기술 및 시장 변화에 따라 접속료 규제를 축소하거나 폐지할 필요성은 없는가, 규제가 필요하다면, 가격 설정 프로세스를 단순화하고 고도화할 수 있는 방법은 무엇인가를 중심으로 이동망 접속료 규제 개선 방향을 검토하려고 하는 것이다.

(3) Ofcom의 착신 접속료 규제 대안 및 분석체계

금번 이동망 접속료 규제 평가에서 Ofcom은 착신접속료 규제 폐지를 포함해 총 6개의 규제 옵션을 제시하고 있다.

현재 영국의 이동망 착신접속료 규제는 LRIC+ 방식이며, Ofcom은 서로 접속료를 정산하지 않는 방식인 B&K까지 규제 옵션으로 제시하고 있다. 금번 보고서에서 규제 옵션에 대한 Ofcom의 잠정적인 결론이 제시되지는 않았고, 다만 규제대안의 이용자, 사업자, 경쟁에 대한 영향 평가의 분석체계를 제시하고 대안별 간략한 분석결과를 보

여주고 있다.

〈표 1〉 Ofcom의 착신접속료 규제 대안

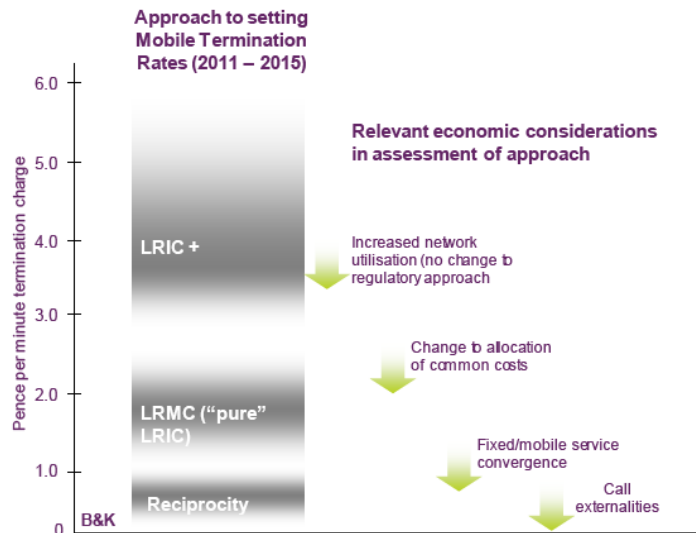
규제 대안	내 용
1) 규제 폐지	사업자 자율 협상에 의한 접속료 정산
2) 장기증분원가 플러스(Long Run Incremental Cost+: LRIC+) 규제	현재와 같은 원가 산정방식에 기반하여 접속료 규제 (효율적 이동망 사업자의 착신접속서비스 제공에 소요되는 장기증분원가(LRIC)에 공통비 마크업을 더한 원가를 기초 원가로 사용)
3) 장기한계비용(Long Run Marginal Cost: LRMC) 규제	EC 권고안의 접근법에 따라, LRIC로 접속원가를 산정하되 공통비 마크업을 제외하는 방식
4) 용량기반 접속료(Capacity Based Charges: CBC) 규제	착신접속 필요 용량에 기반하여 접속료를 설정, 접속료 구조를 이부요금제로 변경하는 방식
5) 상호주의(Mandated Reciprocity) 규제	유선사업자의 효율에 맞추어 이동망 사업자의 효율을 변화 시켜 설정하는 방식
6) 무정산(Mandated "bill and keep": B&K)	착신접속료를 '0'로 설정하여 접속료를 서로 정산하지 않음

규제 대안을 분석함에 있어 Ofcom은 i) 경제적 효율성, ii) 이용자에 대한 분배 효과, iii) 경쟁 영향, iv) 사업자 및 규제에의 영향을 평가 내용으로 도입하고 있다. 경제적 효율성과 관련하여, 해당 규제 옵션이 경제적 효율성을 증진시키는가에 대해 정태적 효율성(이용자가 요금인하로부터 단기적으로 후생이 증가하는가)과 동태적 효율성(다양한 제도에 대한 영향이 투자에 영향을 주는가)의 측면을 평가하고, 이용자 분배 효과는 규제 옵션에 따라 이용자 그룹간 득실을 평가한다. 경쟁에 대한 영향에서는 규제 옵션이 이동통신사업자 간 경쟁을 촉진할 것인가, 유무선 사업자 간 경쟁에는 어떠한 영향을 줄 것인가를 평가하며, 마지막으로 사업자 및 규제에 대한 영향 평가에서는 각 규제 옵션이 실제 실행가능한가와 규제 실패, 규제부담 등에 대한 부분을 평가하고 있다.⁶⁾

6) 자세한 평가 내용은 Ofcom(2009)을 참조하기 바란다.

다음 그림은 이동망 착신접속료가 인하될 경우 경제적 기대효과를 예시적으로 보여주고 있다. Ofcom의 예시에 따르면, 규제 대안별 접속료 수준은 LRIC+ > LRMC > Reciprocity > B&K 순이며, B&K로 갈수록 네트워크 활용을 증진하고, 유무선 융합에 적합한 정산방식이며, 통화 외부성을 증진시키는 방향인 것으로 보고 있다.

[그림 3] 이동망 착신접속료 인하의 경제적 효과(Ofcom의 예시)



자료: Ofcom(2009)

Ofcom은 6개의 규제 대안 중 규제 폐지를 제외한 모든 규제 옵션이 착신접속료를 인하하는 방향일 것으로 보고 있으며, 실행 가능성, 사회적 후생 효과 등을 고려해 가능한 한 빨리 낮은 접속료를 실현하는 방향으로 착신접속료 정책을 결정해 간다는 방침이다. 과연 낮은 접속료가 좋은 것인가에 대해서 Ofcom은 낮은 착신 접속료가 사업자의 소매 가격설정의 유연성을 제고시킴으로써 다양한 소매 패키지 및 요금구조를 이용자에게 제공할 수 있도록 하여 결국 유무선 전화 이용자의 후생을 증진시키는 것으로 판단하고 있다. 다만, Ofcom은 착신접속료가 인하되면 소량 이용고객이 불리해질 수 있어 소량 이용자 그룹을 적절히 보호할 수 있는 정책 메커니즘이 필요하며,⁷⁾

접속료 인하 시 사업자에 대한 영향, 특히 유무선 사업자 간 영향에 차이가 있을 수 있는 부분에 대해서는 신중히 접근한다는 입장이다.

이상의 정책방향에 대해 Ofcom은 i) 규제 변화 필요성에 대한 동의 여부, ii) 추가적인 규제 옵션 존재 여부, iii) Ofcom의 규제 옵션 평가 결과에 대한 동의 여부⁸⁾를 묻고 이해관계자들의 의견서를 2009년 7월 29일까지 제출하도록 요구하였다.

3. 결 어

금번 Ofcom의 이동망 착신접속료 규제 리뷰는 오랜 규제 경험에도 이동망 착신 접속료 수준이 여전히 높은 상황에서, 장기적으로 효율적인 원가 회수방식과 IP화를 고려한 새로운 정산방식에 관한 고민의 일환으로 볼 수 있다.

Ofcom의 규제 대안은 음성망 접속료를 무정산하는 B&K까지를 제안하고 있지만, 발신자 과금(CPP: Calling Party Pays)원칙 철회의 실행가능성, 사업자 간 및 이용자 간 분배의 효과, EC의 정책 기조 등을 종합적으로 고려하여 최종 결론을 내릴 것으로 보인다.

우리나라에서는 유무선 음성전화망에 대해 LRIC에 기반한 접속요율 규제가 적용되고 있으며, 2010년도 접속료 재산정이 예정되어 있다. 국내 유무선 시장에서의 경쟁, 이동망 주파수 재배치, 2G/3G망이 공존하면서도 빠른 대체가 이루어지고 있는 상황, 외국에 비해 이동망 착신 접속료가 매우 낮은 수준인 상황 등 접속시장의 환경은 EU와는 다르다고 할 수 있다. 하지만, IP화가 진전되는 가운데 이동망을 둘러싼

- 7) 이동망 사업자의 착신접속료 수익은 유선 및 경쟁 무선 사업자와의 관계에서 수입이 지출보다 큰 구조로, 착신접속료 수익감소는 해당 이동망 사업자의 소매요금 인상 압력으로 작용하게 됨에 따라 동일비율 소매요금 인상 가정시 소량이용자가 상대적으로 불리하게 된다.
- 8) i) 이동망 착신접속료 규제가 변화해야 하는가? 착신접속료를 가능한 한 빨리 인하시키는 규제 대안을 채택해야 하는가? 향후 이동망 착신접속료 규제 정책을 결정함에 있어서 고려해야 할 요소는 무엇인가?, ii) 현재 제안된 규제대안 이외에 추가적인 옵션이 있는가? 만일 있다면 그 규제 옵션의 장단점은 무엇인가?, iii) Ofcom의 규제 옵션 평가에 대한 잠정적 견해에 대해 동의하는가, 아니라면 분석에서 추가적으로 고려해야 할 요소는 무엇인가?

환경의 변화가 EU와 크게 다르다고 할 수 없으며, 영국을 비롯한 EU국가들의 접속료 정책 변화의 논리와 근거들을 보다 자세히 분석, 검토할 필요가 있다.

참고자료

김희수 외(2008), 『글로벌 스탠다드에 맞는 상호접속제도 개선방안 연구』, 정보통신정책연구원 정책연구 08-52.

EC(2009), “COMMISSION RECOMMENDATION of 7.5.2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU”

Ofcom(2009), “Wholesale mobile voice call termination—Preliminary consultation on future regulation”

_____ (2008), “Mobile citizens, mobile consumers—Adapting regulation for a mobile, wireless world”

OVUM(2008), “Historical average mobile termination charges”, 2008. 7