

# Ofcom의 통신시장에 대한 두 번째 전략적 검토 잠정 결론의 주요 내용

나 상 우\*

## 1. 개요

2015년 3월 통신시장에 두 번째 전략적 검토(Strategic Review of Digital Communications) 계획을 발표한 영국의 방송통신 규제기관인 Ofcom(Office of Communication)은 2015년 5월 이해관계자 포럼을 개최하고, 2015년 7월부터 공개자문<sup>1)</sup>을 시작하여 2016년 2월 잠정 결론(initial conclusions)을 발표하였다.

Ofcom은 2016년 2월 발간한 통신시장에 대한 두 번째 전략적 검토의 잠정 결론에서 유무선 통신서비스 이용가능성 차이에 따른 디지털 격차, 투자, 낮은 이용자 만족도<sup>2)</sup>, 낮은 서비스 품질 등을 현행 통신시장의 문제점으로 지적하고 이러한 문제점을 해소하기 위한 방안을 제시하였다. 구체적으로 Ofcom은 <표 1>과 같이 ① 통신서비스 이용 가능성 보장과, ② 초고속인터넷에 대한 투자 촉진, ③ 서비스 품질 향상, ④

\* 정보통신정책연구원 통신전파연구실 부연구위원, (043)531-4212, sangwoona@kisdi.re.kr

1) 전략적 검토 배경과 공개자문에 대한 주요 내용은 나상우(2015)를 참고

2) '15년 7월 기준 방송·통신서비스의 이용자 만족도 점수(Customer Satisfaction Index)는 71.7점으로 13개 서비스 중 두 번째로 낮은 수준으로 나타남(The Institute of Customer Service(2015), p.9.)

Openreach의 독립성 강화, ⑤ 이용자 선택권 강화, ⑥ 불필요한 규제 폐지 등 여섯 가지를 주요 전략으로 제시하고, 이를 시행하기 위한 향후 계획을 발표하였다. 이하에서는 2016년 2월 Ofcom의 잠정 결론을 중심으로 통신시장에 대한 주요 전략과 향후 계획을 살펴본다.

〈표 1〉 Ofcom의 통신시장에 대한 두 번째 전략적 검토 잠정 결론의 주요 내용

| 구분                   | 주요 내용   |
|----------------------|---|
| 통신서비스<br>이용가능성 보장    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 초고속인터넷 보편적서비스 제도 시행 지원</li> <li>• 이동통신 커버리지 정보 제공</li> <li>• 시골지역의 이동통신 커버리지 구축 의무 부과 검토</li> <li>• 기술 권고 등을 통한 투자비 절감 지원</li> </ul>             |
| 초고속인터넷<br>투자 촉진      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 신규 대규모 광케이블 네트워크 구축으로 전략 전환</li> <li>• Openreach의 전주와 관료에 대한 접근 향상</li> <li>• 신규 서비스 요금 비규제</li> </ul>   |
| 서비스 품질 향상            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 서비스 품질에 대한 보고서 매년 발간</li> <li>• Openreach가 준수해야 할 최소한의 품질 기준 설정 및 미준수 시 벌금 부과</li> <li>• 품질 향상을 유인하기 위해 요금 규제 이용(고장이나 품질 저하 시 자동 보상제도 도입)</li> </ul> |
| Openreach의<br>독립성 강화 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Openreach의 독립적인 거버넌스와 도매제공 절차 검토</li> <li>• Openreach의 독립성 및 자율성, 이용사업자와의 협의, 투명성 강화 등 검토</li> </ul>   |
| 이용자<br>선택권 강화        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 품질, 고객응대, 이용가능성, 속도 등을 포함한 세부 정보 제공</li> <li>• 상품 간 용이한 비교를 위해 제3의 요금비교 사이트와 협업</li> <li>• 개선된 사업자 전환 절차를 TPS 전환으로 확대</li> </ul>                     |
| 불필요한<br>규제 폐지        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 유선전화에 대한 규제폐지 검토</li> <li>• 유효 경쟁 진전 시 불필요한 규제의 폐지 모색</li> </ul>   |

자료: Ofcom(2016), pp.3~11. 요약

## 2. 전략적 검토 잠정 결론의 주요 내용 및 향후 계획

### (1) 유·무선 통신서비스의 보편적 이용가능성 보장<sup>3)</sup>

통신서비스의 이용 가능성 보장은 보편적서비스 제도를 통한 초고속인터넷 이용가능성 보장과 이동통신서비스의 커버리지 확대를 주요 내용으로 한다.

2015년 11월 영국 정부는 영국 내 모든 가구와 중소기업이 최소 10Mbps의 속도로 초고속인터넷을 이용할 수 있는 초고속인터넷에 대한 보편적서비스 제공의무(Universal Service Obligation)의 시행계획을 발표한 바 있다.<sup>4)</sup> Ofcom은 2016년 계획된 정부의 보편적서비스 제도 개편에 대한 공개자문<sup>5)</sup>에 참여하여 초고속인터넷의 보편적서비스 제공의무 시행을 지원할 계획이다. Ofcom은 초고속인터넷의 보편적서비스 제공을 위해, 각 지역별로 초고속인터넷 이용 환경이 상이한 상황을 고려하여 최소한의 비용으로 최대의 편익을 제공할 수 있도록 경쟁 및 기술 중립적인 보편적서비스 제도 시행방안을 제안할 계획이다. 또한, 더 빠른 속도의 초고속인터넷이 보편화될 상황을 고려하여, 보편적서비스로 제공할 초고속인터넷의 속도를 상향시킬 메커니즘을 포함하는 시행방안을 검토할 계획이다.

한편, Ofcom은 이용자의 선택권 강화를 위해 이동통신 커버리지 정보를 제공<sup>6)</sup>하고, 시골지역의 이동통신 커버리지 확대를 위해 향후의 주파수 경매에서 새로운 커버리지 구축 의무의 부과를 검토하고, 기술 권고 등을 통해 커버리지 확대를 위한 투자비 절감을 지원할 계획이다.

3) Ofcom(2016), pp.3~4. 요약

4) Department for Culture, Media & Sport(2015)

5) Ofcom의 통신시장에 대한 두 번째 전략적 검토 잠정 결론 발표 후인 '16년 3월 23일 문화 미디어 스포츠부는 초고속인터넷의 보편적서비스 의무에 대한 공개자문을 시작(Department for Culture, Media & Sport, 2015)

6) Ofcom은 현재 홈페이지(<http://maps.ofcom.org.uk/>)를 통해 이동통신(2G·3G·4G), 유선 초고속인터넷, TV, 디지털 라디오 등의 커버리지 맵을 제공

## (2) 대규모 광케이블 네트워크 구축으로의 전략 전환<sup>7)</sup>

Ofcom은 BT의 동선 기반 네트워크<sup>8)</sup>의 대안으로 신규 대규모 광케이블 네트워크의 구축으로 전략을 전환할 계획이다. 신규 광케이블 네트워크는 초고속인터넷 서비스의 선택을 확대시키고 Openreach 망에 대한 의존을 줄일 수 있을 것으로 전망된다.

이를 위해 Ofcom은 신규 네트워크에 대한 투자를 용이하게 할 계획이다. 먼저, 신규 네트워크 구축 시 필요한 Openreach의 전주와 관로에 대한 접근을 향상시킬 계획이다. 구체적으로 설비에 대한 접근 시스템과 이용절차를 개선하고, 설비의 위치 및 특성을 포함하는 신규 데이터베이스 제공을 Openreach에 요구할 계획이다. 이와 함께 Ofcom은 위험이 큰 신규 투자를 수반하는 서비스의 요금을 현행과 같이 규제하지 않음으로써, 신규 네트워크를 구축하는 사업자의 위험과 원가를 반영하는 재무적 수익을 보장할 계획이다.

Ofcom은 이와 같은 신규 네트워크 구축을 위한 기반조성으로 신규 사업자가 진입하는 경우 경쟁을 통해 이용자에게 편익을 제공하고 서비스 품질 향상 및 적절한 요금 수준이 유도되며, Openreach에 대한 의존도를 줄일 수 있을 것으로 예상하였다.

한편, Ofcom은 신규 망의 구축이 주로 인구밀도가 높은 도시지역에서 이루어질 것으로 판단하고, 민간영역의 경쟁적인 투자가 이루어지지 않는 지역에서는 BT의 도매 서비스(active products)<sup>9)</sup> 제공을 보장하는 규제가 필요함을 언급하였다. 최종적으로 Ofcom은 이러한 네트워크 기반 경쟁이 활성화되는 경우, 규제의 폐지를 고려할 수 있음을 언급하였다.

7) Ofcom(2016), pp.5~7. 요약

8) BT는 동선기반 기술(G.Fast)을 이용하여 2020년까지 1천만 가구의 초고속인터넷 속도를 업그레이드시킬 계획임(BT, 2015)

9) Active products는 물리적 망요소와 관련 설비를 일체로 제공하는 서비스를 의미하며, 반대의 개념으로 passive access는 물리적 망요소만 제공하는 것을 의미. 예를 들면, 전용회선은 active products에 속하며, LLU(Local Loop Unbundling)는 passive access에 속함(오기환·김남심(2009), p.16)

### (3) 품질 보장<sup>10)</sup>

Ofcom은 서비스 품질 향상을 위해 Openreach를 포함한 전체 사업자에 대해 규제와 인센티브 제공을 병행할 계획이다. 이를 위해 서비스 품질 상·하위 유·무선사업자를 포함하는 서비스 품질에 대한 보고서(Service Quality Report)를 매년 발간할 계획이다. 또한, Ofcom은 Openreach가 준수해야 할 최소한의 품질 기준을 정하고, Openreach가 이를 준수하지 못하는 경우 벌금(substantial fines)을 부과할 계획이다.

한편, Ofcom은 품질 향상을 유인하기 위해 요금 규제를 이용할 계획이다. 구체적으로, 고장이나 서비스 품질의 저하가 발생하는 경우 이용자가 자동적으로 보상(automatic compensation)을 받을 수 있도록 할 계획이다.

### (4) Openreach의 독립성 강화<sup>11)</sup>

Ofcom은 공개자문 과정에서 문제점으로 제기된 Openreach의 독립성과 관련하여, 예산 및 투자, 전략 수립의 결정에 있어 Openreach의 거버넌스와 독립성을 강화할 계획이다. 2005년 기능분리(functional separation)된 Openreach는 BT 그룹에 속하되 BT를 포함한 모든 설비 이용사업자를 동등하게 취급해야할 의무가 있다. 하지만, 일부에서는 이러한 기능분리 모델이 BT가 경쟁사업자를 차별할 유인과 능력을 충분히 제거하지 못한다는 우려를 제기하고 있다. 예를 들면, BT 그룹이 Openreach의 전략적 결정과 경쟁사업자가 이용하는 망과 관련한 예산을 통제하고, 신규 망 투자와 관련하여 Openreach 이용사업자와 충분한 협의를 하지 않는 등의 우려가 제기되고 있다.

Ofcom은 이와 같은 우려를 해소하기 위해 Openreach가 독립적인 사업자로서 행동할 수 있도록 새로운 구조를 검토할 계획이다. 이를 위해, 모든 도매 이용사업자를 동등하게 취급할 수 있는 독립적인 거버넌스와 도매제공 절차를 검토하고, 기술 및 운영 측면에서의 독립성 강화, 예산과 전략 및 운영측면의 의사결정에 있어 자율성 강화,

10) Ofcom(2016), p.7. 요약

11) Ofcom(2016), pp.7~9. 요약

Openreach와 이용사업자간 협의 강화, Openreach와 BT간 원가 및 자산 배부에 관한 투명성 강화 등을 검토할 계획이다.

이를 위한 한 가지 대안은 Openreach를 별도의 회사로 분리하는 구조분리(structural separation)를 도입하는 방안이다. 구조분리는 BT가 경쟁사업자를 차별하기 위해 Openreach를 통제할 유인과 능력을 제거할 수 있으며 규제를 완화할 수 있는 장점이 있다. 하지만, 구조분리는 BT와 산업 전반에 걸쳐 비용을 수반하며, 급변하는 통신환경에서 구조분리된 Openreach가 위험에 직면할 가능성도 존재한다. 이에 따라, Ofcom은 구조분리보다는 Openreach의 독립성과 자율성을 강화할 수 있는 다른 대안을 고려하였다. 하나의 대안은 법적분리(legal separation)로 Openreach를 BT 그룹의 완전 자회사로 만들어 독자적인 경영진과 거버넌스를 갖게 하는 것이다.<sup>12)</sup> Ofcom은 이러한 유형의 기능분리가 충분하지 않은 경우 구조분리를 시행할 계획이다.

### (5) 이용자 선택권 강화<sup>13)</sup>

Ofcom은 이용자의 선택권 강화를 위해 이용자가 정보에 근거한 선택과 사업자 전환을 할 수 있도록 필요한 정보와 수단을 제공할 계획이다.

최근 유선전화와 초고속인터넷, 유료방송 등이 결합상품으로 제공<sup>14)</sup>되어 선택이 복잡해짐에 따라, 이용자는 상품 간 비교와 최선의 선택을 위해 정확한 정보를 필요로 하고 있다. 이와 같은 상황을 고려하여, Ofcom은 품질과 고객응대, 서비스 이용가능성 및 속도 등을 포함한 상세한 정보를 이용자에게 제공할 계획이다. 또한, 상품 간 용이한 비교를 위해 약정기간 동안 주요 서비스의 월 요금을 비교할 수 있도록 할 계획이며 제3의 요금비교 사이트와 협업할 예정이다.

12) 법적분리는 특정 사업부문을 별도의 회사로 분리하되 소유권을 유지하는 반면, 구조분리는 소유권까지 이전하는 점에서 차이(Ofcom은 법적분리를 기능분리와 구조분리의 중간 단계로 평가)

13) Ofcom(2016), pp.9~11. 요약

14) '14년 1월 기준 영국의 가구기준 결합상품 이용률은 54%로 EU 평균(46%)을 상회하는 것으로 나타남(EC(2014), p.66.)

한편, Ofcom은 사업자 간 전환을 용이하게 하기 위해 Openreach 망을 이용하는 초고속인터넷 제공사업자 간 용이한 사업자 전환을 시행하였으며, 이러한 전환 절차를 TPS(Triple Play Service)에도 확대 적용할 계획이다.

## (6) 불필요한 규제의 폐지<sup>15)</sup>

Ofcom은 2005년부터 불필요한 규제의 폐지를 검토하여 왔으며, 대표적으로 2015년 기업용 시장(Business Connectivity Market)에 대한 공개자문 과정에서 충분한 경쟁이 존재하는 런던 중심 지역에서 규제 폐지를 제안한 바 있다.<sup>16)</sup>

Ofcom은 이용자 측면에서 음성과 메시지를 이용하는데 있어 유무선 네트워크가 대체 서비스로 인식되고 OTT(Over The Top) 서비스 이용이 활성화되고 있는 상황을 고려하여 예정된 협대역 시장(Narrowband Market Review)에 대한 검토에서 전통적인 유선전화에 대한 규제폐지를 검토할 계획이다. Ofcom은 중장기적으로 개별 네트워크 간 경쟁에 전략적 초점을 맞출 계획이며, 이를 통해 유효 경쟁이 진전되는 경우 불필요한 규제의 폐지를 모색할 예정이다.

Ofcom은 개별 통신시장에 대한 검토(market review)를 통해 이상에서 제시한 전략을 구체화할 계획이며, 주요 향후 계획은 <표 2>와 같다.

15) Ofcom(2016), p.11. 요약

16) Ofcom은 런던 중심 지역(Central London Area)에서 충분한 대체 설비를 선택할 수 있어 효과적이고 지속가능한 경쟁에 의해 이용자를 보호할 수 있기 때문에 해당 지역에서 규제의 폐지를 제안(Ofcom(2015), p.4.)

〈표 2〉 전략적 검토 시행을 위한 향후 계획

| 구분                        | 주요 향후 계획  |
|---------------------------|---|
| 유·무선 통신서비스의 보편적 이용가능성 보장  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 초고속인터넷에 대한 보편적 접근 권한(universal right)을 시행하기 위해 정부와 협업</li> <li>• 지속적인 커버리지 정보 제공('16년 말을 목표로 지역별 세부정보를 포함한 보고서 발간 계획)</li> <li>• 사업자의 이동통신 커버리지 확대를 위한 Ofcom의 권한 이용(향후 주파수 할당 시 인구 및 지리적 커버리지 확대를 포함하는 면허조건 등)</li> </ul>  |
| 대규모 광케이블 네트워크 구축으로의 전략 전환 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• BT의 관로 및 전주설비에 대한 용이한 접근을 위해 BT 및 통신사업자와 협업</li> <li>• '16년 여름을 목표로 Civil Infrastructure Directive의 개정을 통해 개선방안 시행</li> <li>• 투자를 보장하기 위해 WLA(Wholesale Local Access) 시장에 대한 검토에서 액세스 및 대가에 대한 규제정책을 시행</li> </ul>   |
| 품질 보장                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• '16년 4월 기업용 시장(Business Connectivity Market)에 대한 검토에서 Openreach가 준수해야 할 최소한의 품질 기준을 검토</li> <li>• '17년 상반기부터 서비스 품질에 관한 연간 보고서(Report on Service Quality)를 발간</li> <li>• Openreach에게 적용될 최소한의 품질기준의 개선 및 확대를 위해 WLA(Wholesale Local Access) 시장에 대해 공개자문</li> <li>• '16년 WLA 시장에 대한 검토에서 Openreach의 품질 향상을 위한 인센티브의 도입 검토</li> <li>• 서비스 품질 향상을 위해 통신사업자와 워킹 그룹 구성</li> <li>• 고장이나 서비스 품질 저하 시 이용자 및 중소기업을 위한 자동적인 보상의 도입에 대해 공개자문</li> </ul> |
| Openreach의 독립성 강화         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• '16년 하반기 EC와의 논의를 위해 Openreach의 독립성 및 자율성 강화 계획을 검토</li> </ul>   |
| 이용자 선택권 강화                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이용자에게 제공할 정보의 수준을 향상시키기 위해 통신사업자 및 제3자(요금비교 사이트 등)와 협업</li> <li>• 요금비교를 위해 사업자에게 요청할 정보(약정기간 동안 주요 서비스의 평균 지불 요금 등) 검토</li> <li>• '16년 상반기에 이동통신사업자 간 전환에 관한 공개자문을 시작하고, TPS(유선전화 + 초고속인터넷 + 유료방송) 전환에 대한 검토를 완료</li> </ul>  |
| 불필요한 규제의 폐지               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• '16년 여름까지 일반 조건(General Conditions) 간소화 및 개정을 위한 자문을 시작하여, '17년 봄 개정을 마무리</li> <li>• 이외에 개별 시장 검토에서 규제 폐지를 검토</li> </ul>   |

자료: Ofcom(2016), pp.12~13. 요약

## 4. 결 어

Ofcom은 향후 10년간 통신망과 서비스의 근본적인 변화가 예견된 상황에서 디지털 격차, 투자, 낮은 이용자 만족도 및 서비스 품질 등을 현행 통신시장의 문제점으로 지적하였다. Ofcom은 이를 해소하기 위해 ① 통신서비스 이용 가능성 보장과, ② 초고속인터넷에 대한 투자 촉진, ③ 서비스 품질 향상, ④ Openreach의 독립성 강화, ⑤ 이용자 선택권 강화, ⑥ 불필요한 규제 폐지 등을 향후 10년간의 주요 전략으로 제시하였다.

Ofcom의 전략은 통신시장이 급변하고 있는 상황에서 시장구조의 인위적인 변화보다는 규제와 인센티브의 병행을 통한 사업자의 투자 기반을 조성하여 안정적인 서비스 제공과 경쟁 활성화를 모색하고 있는 것으로 보인다. 예를 들면, 신규 네트워크 구축을 위한 기반 조성으로 사업자의 자발적인 투자를 유인하고, 시골지역 등 사업자의 투자유인이 적은 지역에서는 보편적서비스, 도매제공 제도, 커버리지 확대 의무 부과 등의 규제를 통해 통신서비스 이용가능성 보장을 모색하고 있다. 한편, Ofcom은 Openreach의 독립성과 자율성 강화를 위해 구조분리보다 완화된 분리모델을 계획함으로써 급변하는 통신시장에서 Openreach가 직면하게 될 위험을 최소화하려는 것으로 보인다.

## 참고문헌

- 나상우 (2015), “Ofcom의 통신시장에 대한 두 번째 전략적 검토 논의 동향”, 《정보통신정책》, 제27권 15호 통권 606호, 정보통신정책연구원.
- BT (2015), “The future of G.fast – an ultrafast update”, 2015. 12.
- Department for Culture, Media & Sport(2016), “A New Broadband Universal Service Obligation Consultation”, 2016. 3. 23.
- \_\_\_\_\_ (2015), “Government plans to make

- sure no-one is left behind on broadband access”, 2015. 11. 7.
- EC (2014), “E-Communications and Telecom Single Market Household Survey”, 2014. 3.
- Ofcom (2016), “Making communications work for everyone-Initial conclusions from the Strategic Review of Digital Communications”, Statement, 2016. 2. 25.
- \_\_\_\_\_ (2015), “Business Connectivity Market Review”, Consultation, 2015. 5. 15.
- The Institute of Customer Service (2015), “UK Customer Satisfaction Index”, 2015. 7.