

덴마크 MVNO 규제 동향 및 시장영향

강 인 규*

1. 개요

방송통신위원회는 지난해 11월 통신시장의 경쟁 활성화와 규제완화를 위해 전기통신사업법 개정을 추진한다고 밝힌 바 있으며, 특히 통신시장의 경쟁을 활성화하기 위해 통신망이나 주파수가 없는 사업자도 기존사업자의 설비나 서비스를 도매로 제공받아 통신서비스를 제공할 수 있도록 재판매(도매제공)제도의 도입을 계획하고 있다. 정부가 추진중인 도매규제 도입은 더욱 많은 통신사업자가 시장에 진출하여 경쟁을 활성화함으로써 이용자의 편익을 증진시킬 것으로 기대되고 있다. 이에 따라 우리에게 앞서 도매규제를 도입한 나라의 경험은 정책수립에 많은 시사점을 제시할 수 있으므로 이하에서는 세계에서 가장 먼저 MVNO(Mobile Virtual Network Operation)에 대한 접속을 규제한 덴마크의 사례를 살펴보고자 한다.

2. MVNO 규제 동향

1998년 초 Sense Communications(이하 Sense)는 무선 재판매를 위해 Sonofon의 이동망에 대한 상호접속을 요청하였으나, Sonofon이 다른 업체의 SIM 카드를 인정

* 정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실 주임연구원, (02)570-4138, yeenkyu@kisdi.re.kr

하는 것은 로밍서비스이며 이는 상호접속 대상이 아니라는 이유로 접속제공을 거절함에 따라 1998년 6월 규제기관인 NITA에 분쟁해결을 요청하였다. 1999년 2월 NITA는 Sonofon이 상당한 지배력을 지닌 것으로 판단하여 Sense의 상호접속 요청을 충족시킬 의무가 있다고 결정하였고, Sense가 Sonofon의 MNC와 자체의 가입자 번호가 내장된 SIM 카드를 사용하는 것을 지지한다고 밝혔다. 그러나 Sense가 원하는 서비스는 이동망간의 로밍과 동일한 기능을 갖기 때문에 Sonofon이 Sense의 MNC 코드를 담고 있는 SIM 카드가 내장된 단말기로부터 수신되는 호를 라우팅할 의무는 없다고 결정함으로써 로밍을 상호접속의 확장된 형태로 간주하지 않았다.

이후 TDC의 유무선 가입을 하나로 통합한 서비스인 Duét에 의해 이동망에 대한 SP 및 MVNO 접속에 관한 논의가 촉발되었다. TDC는 Duét의 출시에 앞서 서비스 개념이 현행 법률에 저촉되는지 여부에 관해 NITA의 판단을 요청하였으나, 규제기관은 즉각적인 조치를 취하지 않았다. Duét의 출시 직후 TDC의 이동통신 경쟁사업자들이 Duét과 유사한 결합서비스를 제공하는데 한계가 있다는 문제제기가 이루어짐에 따라 NITA는 유선부문의 서비스 제공을 위한 접속이 보장되기 위해서는 상호접속 규제의 개정이 필요하고, 동시에 상호접속 법률에 명시적으로 규정될 필요가 있다는 의견을 개진하였다. 결국 이동망의 SP 및 MVNO에 관한 접속 논쟁은 통신법 개정과 결부되어 다루어지게 되었다.

2000년 7월 발효된 개정 통신법에 의해 상호접속의 범주에 서비스 제공협정이 포함되도록 확대됨에 따라 이동망에 대한 SP 및 MVNO의 접속이 보장되었다. 이를 근거로 NITA는 SMP사업자인 TDC와 Sonofon에 대해서 SP 및 MVNO 접속을 포함한 상호접속 협정에 관한 모든 합리적인 요구에 응할 의무를 부과하였으나, 대가에 관해서는 규제를 부과하지 않았다.

EU의 새 규제프레임워크를 반영하여 2003년 7월 10일 제정된 통신시장의 경쟁조건과 이용자 이익에 관한 법률에 따라 시장분석을 바탕으로 지배적사업자에 대해 사전규제를 부과할 수 있는 권한이 NITA에 부여되었다. 이후 규제기관은 이동전화 도매 접속 및 발신시장(wholesale access and mobile call origination market)에 대한

시장분석과 규제방안에 관해 이해관계자 및 경쟁당국의 의견수렴 과정을 거쳐 2005년 9월 16일 EC에 통보한 바 있다.

NITA는 이동전화 도매시장에 대한 분석결과 유효경쟁 상황으로 지배적사업자가 존재하지 않아 기존에 TDC, Sonofon에 부과된 규제조치를 폐지할 것을 제안하였다. 이의 근거로서 시장집중도가 경쟁시장으로의 추세를 보이고, 면허에 의한 진입장벽이 존재하지만 TeliaSonera의 Orange 인수로 신규 사업자가 이용할 수 있는 추가 사업권이 존재할 뿐만 아니라 도매대가의 인하 추세로 MNO간의 경쟁이 치열하다는 사실을 제시하였다. NITA의 시장분석과 규제조치에 관해 EC의 승인이 이루어짐에 따라 2006년 2월 20일 TDC, Sonofon에 부과된 규제조치를 폐지하는 결정이 이루어졌다.

하지만 이 결정에 관해 Hi3G가 불복하여 통신 항소위원회(Telecommunications Appeals Board)에 제소함에 따라 2007년 1월 31일 NITA가 규제조치 폐지를 철회하도록 하는 결정이 이루어졌다. 이로 인해 EU의 구 규제프레임워크 하에서 TDC와 Sonofon에 부과된 SP 및 MVNO 접속을 포함한 상호접속 협정에 관한 모든 합리적인 요구에 응할 의무는 현재까지 유지되고 있으며, 이동전화 도매 접속 및 발신시장에 대한 추가적인 시장분석은 아직까지 이루어지지 않고 있다.

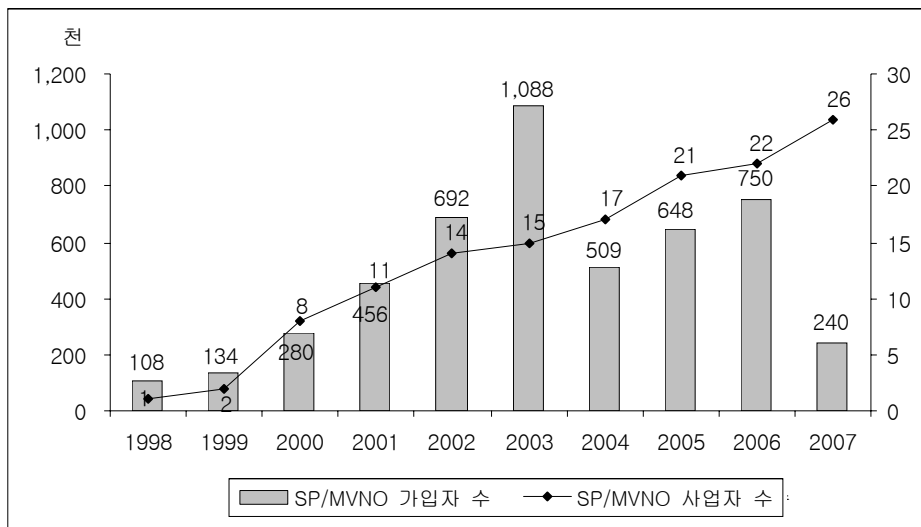
3. 시장영향

덴마크 이동전화 시장에는 2007년 10월말 현재 MNO 4개사 이외에도 2개의 MVNO와 26개 재판매사업자가 서비스를 제공중이다.¹⁾ 2000년 7월 통신법 개정에 의해 이동망에 대한 SP 및 MVNO의 접속이 보장됨에 따라 같은 해 8월 Tele2 Denmark가 Sonofon과 MVNO 협정을 체결하여 서비스를 제공하기 시작한 이후 SP/MVNO 사업자수는 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다. 하지만, SP/MVNO 1, 2위 업체인 Telmore와 CBB Mobil이 각각 TDC Mobil, Sonofon에 인수된 2004년 이후 대형 SP/MVNO를 중심으로 MNO에 의한 인수가 활발히 진행됨에 따라 시장에서 차지하

1) EC(2008: 104)

는 비중은 감소하였다. 2007년에는 독립 SP/MVNO 가운데 규모가 가장 큰 Tele2 Denmark와 Debitel(현재의 Call me)이 각각 Sonofon, Telia에 인수되었다.²⁾

[그림 1] 덴마크 SP/MVNO 사업자수 및 가입자 추이

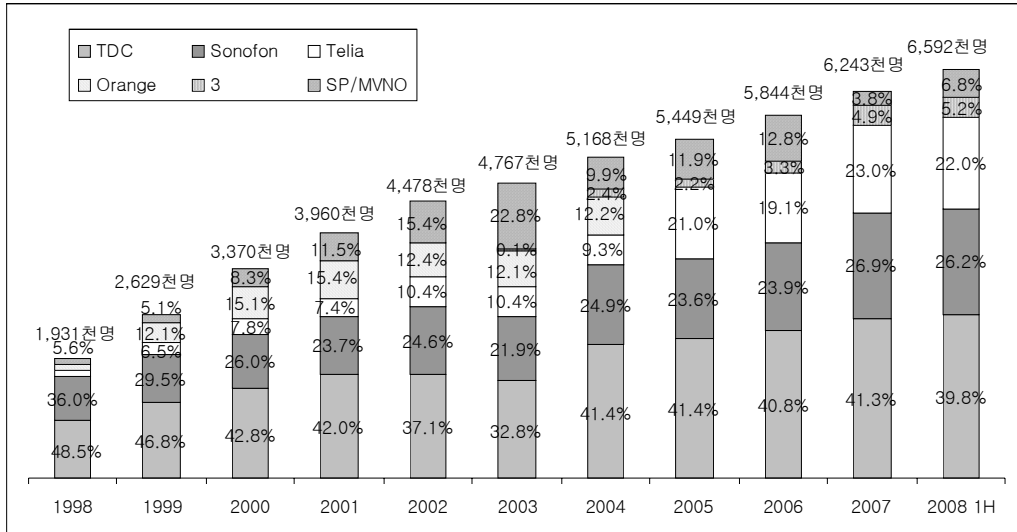


자료: PTS(2006) 및 EC Implementation of the Telecommunications Regulatory Package 각호 재구성

2008년 상반기 기준 SP/MVNO는 전체 이동전화 가입자의 약 6.8%를 점유하고 있다. 독립 SP/MVNO의 가입자기준 점유율은 2003년 22.8%로 정점을 이루었으나 2004년 이후 이루어진 MNO에 의한 인수에 의해 급격히 감소하였지만, SP/MVNO 인수 후에도 저가의 서비스를 제공하기 위해 MNO들이 SP/MVNO를 별도의 회사로 유지하고 있어 이를 감안할 경우 SP/MVNO의 시장점유율은 2008년 상반기 약 26.3%에 달한다.

2) TeliaSonera press release on 'TeliaSonera closes transaction and acquires debitel Danmark A/S', 2007. 4. 11, Tele2 press release on 'Tele2 completes the divestment of Tele2 Denmark', 2007. 7. 12

[그림 2] 덴마크 이동전화 사업자별 가입자기준 점유율 추이



주: MNO의 인수로 완전자회사인 SP/MVNO의 가입자는 MNO에 통합
 자료: NITA 홈페이지

SP와 MVNO의 존재가 소매 시장의 경쟁을 활성화시키는데 중요한 역할을 담당하는 것으로 NITA는 평가하고 있다. MNO의 경우 자신의 망에 대한 트래픽을 증대시키기 위해 SP/MVNO 접속 요청에 응할 유인을 지니고, 이는 도매부문의 경쟁을 촉발시켰다. 또한, SP/MVNO에 의해 인터넷 기반의 저가 상품이 출시됨으로써 요금경쟁이 활성화되었으며,³⁾ 실제로 2003년 4분기에만 ARPU가 12% 가량 감소하였고 시장 전반의 요금수준 역시 50% 인하된 것으로 보고되고 있다.⁴⁾ 이에 따라 OECD(2007)에 따르면 2006년 8월기준 덴마크의 이동전화 중간이용자의 요금수준은 \$ 7.43으로 OECD 평균 \$ 34.04의 약 21.8에 불과하고, 소량, 중량, 다량을 불문하고 OECD 국가 가운데 가장 낮은 것으로 나타났다.⁵⁾

3) ERG(2006: 19)

4) Ofcom(2006: 84)

5) OECD(2007: 216-218)

4. 결 어

덴마크는 2000년 MVNO 규제를 세계에서 처음으로 도입한 국가로서 1999년 영국에서 첫 MVNO 사업모형이 출현하였음을 감안하면 규제기관이 상당히 빠르게 대응하였음을 알 수 있다. 특히, 규제 도입 이전에 이미 Debitel과 같은 무선 재판매사업자가 사업을 영위하고 있었음에도 불구하고 SP/MVNO 규제를 도입함으로써 이동전화 시장에 대한 진입장벽을 완화하고, 도매시장의 활성화를 촉진하는데 상당히 기여한 것으로 판단된다. 또한 규제기관은 MVNO/SP에 대한 접속 제공과 더불어 신규 MNO의 진입을 허용함으로써 가입자 확보를 위한 요금경쟁이 촉발될 수 있는 환경을 조장하는데도 일조하였다. 그러나 무리한 요금경쟁으로 인해 3G 투자가 저조하여 다른 국가에 비해 3G 서비스 개시시기가 늦어졌고, 2005년에는 Orange가 퇴출되는 등의 부작용도 발생하였다. 도매규제 도입 자체가 투자유인을 저해한다고 볼 수는 없지만 MNO와 서비스기반 사업자가 상생할 수 있으며, 설비기반 사업자의 투자유인을 보장할 수 있도록 지속적인 관심이 필요한 대목이라 할 수 있다. 덴마크 MVNO 규제환경의 특징은 무엇보다 다른 국가와 달리 소매시장의 경쟁활성화에 따라 지배적 사업자가 존재하지 않는데도 현재 SP 및 MVNO 규제가 유지되고 있다는 사실이다.

참고자료

EC(2008), *Progress Report on the Single European Electronic Communications Market 2007(13th Report)*.

ERG(2006), *Mobile Access and Competition Effects*.

OECD(2007), *OECD Communications Outlook 2007*.

Ofcom(2006), *The Communications Market interim report*.