

유무선 비대칭 규제 개선방안 연구

송연경
한국전자통신연구원

Study on implementation for asymmetric regulation in the telecommunication

Song, Yeonkyung
ETRI
syk63213@etri.re.kr

요 약

유무선 대체 및 통합시대를 맞아 유무선간 균형있는 발전을 위해 유럽 등 주요국가에서는 이동전화 시장에 MVNO, 이동전화 번호이동성, 재판매 제도 등을 도입하여 실행하고 있다. 이처럼 유무선간 비대칭 규제를 해소하기 위해서 상대적으로 규제가 약한 이동전화 시장에 유선에 적용되는 규제를 적용하는 것이 유무선간 대칭규제를 위한 방안이 될 수 있다. 따라서 본 고에서는 이러한 입장에서 이동전화 시장을 활성화시키기 위한 정책들을 살펴보고 이를 이미 실행하고 있는 외국의 사례를 통해 이들 정책의 도입효과 등을 살펴보고자 한다.

1. 서 론

세계적으로 이동전화 시장의 급성장으로 이동전화 유선전화를 추월하였다. 우리나라도 1999년을 기점으로 유무선 대체 현상이 발생하고 있다. 2003년 7월 기준으로 유무선 서비스별 매출액을 비교해 보면, 유선통신서비스의 매출액은 전년동월대비 12.7% 하락한 9,733억원인 반면 무선통신서비스는 전년동월대비 5.5% 상승한 1조 1,203억원으로 나타났다. 또한 가입자 점유율도 유선전화는 41%, 이동전화 58.2%로 나타났다.

<표 1> 유무선 매출액 및 가입자 현황

	구분	2002. 7.	2003. 7.	전년동월대비
매출액 (백만원)	유선통신	1,114,963	973,262	△12.7%
	무선통신	1,061,614	1,120,324	5.5%
가입자 (명)	구분	2003.6	2003.7	
	유선통신	23,364,744	23,362,612	△0.1%
	무선통신	33,169,242	33,157,493	△0.1%

하지만 2003년 7월 24일 정통부가 발표한 통신시장경쟁정책 내용을 살펴보면 가입자선로 개방, 번호이동성 조기도입 등 대부분이 유선시장의 유효경쟁 정책이었다. 반면 무선시장에 영향을 미칠 LM시장 개방, 가상이동전화망(MVNO) 도입은 미루어진 상태이다. 선진국들은 최근 이동전화 시장

을 개방하기 위한 다양한 정책들을 도입하고 있는 상황에서 이번의 통신정책은 유무선 사업자간 논란의 여지를 남긴다.

따라서 본 고에서는 유무선 비대칭 규제를 해소하기 위한 방안으로 이동전화의 경쟁을 활성화할 수 있는 수단을 제시하고자 한다. 경쟁활성화 방안 중 본 고에서는 특히 MVNO와 이동전화 번호이동성 제도를 중심으로 살펴보고자 한다. 해외 사례를 통해 이동전화 시장에 도입된 대안들의 규제현황 및 실시결과를 분석해 봄으로써 향후 우리나라의 유무선 규제정책에 도움이 되고자 한다.

2. 비대칭 규제

비대칭규제란 상이한 조건하에 있는 피규제기업을 동일하게 취급하여 규제의 내용과 강도를 동일하게 적용하거나, 동일한 조건하에 있는 피규제 기업을 상이하게 취급하여 규제의 내용과 강도를 상이하게 적용하는 규제정책을 의미한다. 비대칭 규제는 다음과 같은 여러 유형이 있을 수 있다.

- 기존 사업자가 신규 진입한 경쟁자와 전면적인 경쟁을 하지 못하도록 제한하는 정책
- 기존사업자가 신규사업자에게 필수설비의 사용을 허용하도록 강제하거나, 필수 설비의 사용에 대한 대가가 신규업체에 유리한 방향으로

로 결정되도록 강제하는 제도

- 동일한 자원의 이용료를 업체에 따라 차등화하거나 정책목표의 달성에 필요한 자원의 조달방식에 있어서 사업자들을 차별화하는 제도

우리나라의 경우 유선시장의 경쟁활성화와 무선시장의 육성, 또는 동종사업자중 후발사업자 육성의 관점에서 비대칭 규제를 해왔다.

따라서 유무선 대체현상을 고려하여 유선통신시장과 이동통신시장에 대한 규제체도를 가능한한 대칭적으로 설정해야 한다. 대칭적 규제의 설정을 위한 대안으로는 다음과 같은 것들이 있다).

• 대안 1 : 유선시장 규제기준

이 대안은 유선통신시장에 적용되는 규제원칙을 이동통신시장에 확장하는 방안이다. 현재 유선통신사업자에게 적용되는 각종 규제를 이동통신사업자에게도 그대로 적용하는 방안이다. 이동통신사업자에게 추가로 도입할 수 있는 규제수단으로 이동통신의 소매요금 규제, 이동통신망과 유선통신망의 착신 접속료에 동일한 원가산정방식 채택, 이동통신 사업자에 대한 보편적 의무 제공의무 부여, 이동통신사업자에 대한 망세분화 및 병설의무 부여 등이 있을 수 있다.

• 대안 2 : 이동전화 규제기준

이동시장을 특징짓는 약한 규제체도를 유선통신시장에 적용하는 방안이다. 유선통신사업자에 대한 요금규제를 철폐 또는 완화하고 유선통신사업자의 보편적 의무의 적용의무를 제한적으로 완화하는 방안 등을 고려할 수 있다.

• 대안 3 : 시장지배력 및 필수설비 기준

동일한 경제원칙을 적용해 유선, 무선, 유무선 융합부문의 과도기적이거나 지속적인 시장실패 혹은 애로부문을 규제하는 방안이다. 이때 경제원칙은 잉여반 경쟁정책에 바탕을 두며 전통적 경쟁정책 분석에서 사용되는 관련 시장의 정의를 활용한다.

남일총(2003)은 대안2나 3의 정책이 바람직하다고 보고 있으나, 본 고에서는 대안1이 최근 유럽 여러나라에서 실시하고 있는 정책방향이며 이 방안이 우리나라 현시점에서 적절하다고 보여진다. 따라서 유선시장에 규제되고 있는 원칙을 이동전화시장에도 규제할 수 있는 정책들을 살펴보고자 하는데 그 중 대표적인 것이 MVNO 제도와 이동전화 번호이동성 제도이다. 이미 많은 연구들에서 이러한 제도의 개념 및 방법 등을 소개하고 있으므로 본 고에서는 이러한 제도를 실시한 결과 통신시장의 변화 및 영향 등을 위주로 살펴보겠다.

3. MVNO 제도

MVNO는 무선 스펙트럼 사용 면허가 없는 상태에서 무선 스펙트럼 면허를 보유한 기존 이동통신사업자의 무선 네트워크에 접속하고 해당 무선 스펙트럼을 이용하여 소비자에게 무선서비스를 판매하는 사업자를 말한다. MVNO가 고객에게 판매하는 서비스는 무선서비스 가입권과 호 서비스로 기존 이동망 사업자의 서비스 범위와 차이가 없다.

유럽의 많은 나라에서 MVNO 서비스가 상호접속서비스인지 로밍서비스인지에 따른 의무화 여부가 이슈화되었다. 많은 분쟁 끝에 이에 대한 전반적인 추세는 MVNO 제도를 의무화하는 국가들이 증가하고 있으며 국가별 규제현황을 간략히 살펴보면 <표2>와 같다.

<표 2> 각국별 MVNO 규제현황

국가	규제현황
아일랜드	- MVNO와 MNO간 접속을 상호접속으로 규정
홍콩	- 2G와 3G망과의 상호접속 의무화로 MVNO에게 망 개방
스페인	- MVNO 면허발행, special access로 규정
덴마크	- SMP는 망의 로밍서비스를 접속규약에 따라 개방해야 함
영국 일본 스웨덴	- MNO와 MVNO간 자율협상
이탈리아 프랑스	- MVNO 규제 반대

주요 국가 및 사업자의 MVNO 현황을 살펴보면 다음과 같다.

□ 영국

영국은 1999년 이래 MVNO 제도에 대한 검토를 거친후 MVNO와 사업자간의 자율협상에 의해서 서비스 공급을 실행하고 있다. 이들 사이의 자율협상이 실패시 망접속대가 산정방식은 MNO의 인프라 투자유인을 감소시키지 않는 소매가격할인방식 (retail-minus)를 적용하고 있다. 2001년 2월 Oftel 이 발표한 'Effective Competition Review : Mobile'에 의하면 MVNO 가입자는 전체 이동전화 가입자의 7%를 차지하고 있다. 또한 많은 MVNO 사업자들이 시장에 진입한 상태이며 그 중 가장 성공적인 MVNO 사업자는 Virgin Mobile 이다. Virgin Mobile을 영국의 기존 이동망사업자들과 연간 ARPU(선불요금)를 비교한 결과 T-Mobile 다음으로 높은 수익률을 올리고 있다.

1) 남일총, 비대칭규제의 개선방안, 통신시장2003.1-2(통권 제46호)

<표 3> 영국 사업자별 선불 ARPU 비교

사업자	보고일자	연간 ARPU	VM 대비 비율
Virgin Mobile	2002.12.31	£ 136	
T-Mobile	2002.9.30	£ 150	10.3%
Orange	2002.9.30	£ 124	(8.8%)
mmO2	2002.9.30	£ 112	(17.6%)
Vodafone	2002.9.30	£ 121	(11%)

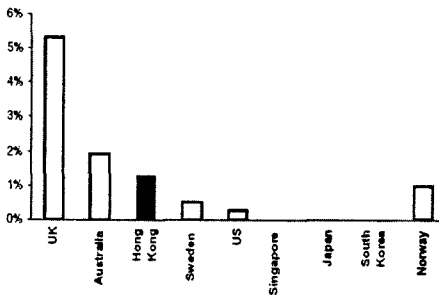
Virgin Mobile은 영국 뿐만 아니라 호주, 미국에서도 사업을 실시하고 있으며 모두 성공적이라는 평가를 받고 있다.

<표 4> Virgin Mobile의 가입자 현황(단위 : 명)

	1999년	2000년	2001년	2002년
영국	110,000	675,000	1,450,000	2,384,000
호주		10,000	175,000	275,000
미국				245,000

□ 홍콩

홍콩은 MVNO에게 강력한 법적 권리를 부과하고 기존 이동통신사업자에게 MVNO에 대한 접속 개방을 의무화하였다. 무선망 접속대가는 사업자 간 자율협상을 원칙으로 하나, 실패시 MVNO의 경우 망투자비용, 사업권비용, 자본비용 등을 고려하여 장기증분비용(LRIC)관점에서 계산하도록 하였다. 홍콩에서의 MVNO는 대부분 2002년부터 활동을 개시하였기 때문에 역사가 짧아 영국이나 오스트리아만큼 활발하지는 못한 실정이다. <그림 1>에서 보는 바와 같이, 2002년말 기준으로, 영국은 6%, 오스트리아는 2%의 가입자를 확보한 반면, 홍콩의 6개 MVNO 사업자는 총이동전화가입자를 기준으로 1%~2% 정도의 가입자를 확보하고 있는 상태이다. 하지만 규제기관(OFTA)은 홍콩에서의 MVNO 활동이 경쟁적인 이동전화 부문에서 더 많은 경쟁력을 창출할 수 있을 것으로 기대하고 있다.



<그림 1> 총이동전화 가입자대비 MVNO 가입자 비율

4. 이동전화 번호이동성 제도

번호이동성이란 서비스 가입자가 자신이 사용중인 전화번호를 변경하지 않고 통신사업자, 가입지역 및 사용서비스를 변경할 수 있도록 하는 것이다.

WTO 기본통신협상 및 OECD 통신분야 규제개혁심사에서는 공정경쟁차원에서 번호이동성 도입을 적극적으로 권고하고 있다. 이에 따라 미국, 영국 등 통신선진국에서는 번호이동성을 이미 도입하였거나 적극적으로 도입을 추진중에 있다.

우리나라의 경우 유선전화의 번호이동성은 이미 지역별로 제한적으로 실시되고 있는 상태이며 이동전화 번호이동성은 2003년 8월 2G에 번호이동성 제도를 단계적으로 추진하기로 정보통신부가 발표한 바 있다. 따라서 향후 국내 이동통신사업자들의 번호이동성 제도는 2004년 1월 SK 텔레콤을 시작으로, 7월 KTF, 2005년 1월 LG 텔레콤순으로 실시될 전망이다.

참고로 여러 국가들의 번호이동성 도입 현황을 요약하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 번호이동성 도입 현황

국가	mobile	local number	Freephone number	Location
호주	2001.9	2000.1	2000.11	
독일	2002.2	1998		2003
핀란드		1998.10	2000.1	1998.10
홍콩	1999.3	1995		1995
프랑스		2001.1		
아일랜드		2000.11	2000.1	2000.11
네덜란드	1999	1999	1998	1997
영국	1999	1996	1997	
미국	2003.11	1997	1993	

□ 미국

FCC는 무선사업자들에게 2002년 11월 24일까지 이동전화 번호이동성을 제공하도록 요구하였다. 하지만 이동전화 사업자인 Verizon Wireless사의 연기요청으로 2003년 11월까지 도입이 연기되었었다. 하지만 얼마전인 2003년 7월 Verizon사가 번호이동성을 수용한다고 발표하면서 오는 11월부터 미국은 실시될 예정에 있다. 미국의 산업분석가들에 의하면, 번호이동성이 도입되면 현재 1억 4500만 이동전화 가입자 중 올해에 1천만에서 1천2백만명의 이용자가 번호이동성을 통해 사업자를 변경할 것으로 예측하고 있다. 특히 번호이동성 제도의 실행으로 가입자 증대가 예상되고 있는 AT&T, Nextel, T-Mobile, Sprint와 같은 비전화계 사업자들은 사업확대의 기회가 될 것으로 보고 있다.

<표 6> 미국 이동통신 사업자별 가입자 현황(2003.4)

구분	'01.06.	'01.12.	'02.06.	'02.12.	'03.03.
Verizon	27,930	29,398	30,307	32,491	33,324
Cingular	21,218	21,595	22,183	21,925	22,124
AT&T	16,416	18,047	19,953	20,859	21,142
Sprint PCS	12,823	15,816	17,069	17,760	18,200
Nextel	7,680	8,667	9,636	10,610	11,092
T-Mobile	6,000	7,000	8,000	9,900	10,200

6. 참고문헌

- [1] OFTA, Report on the Effectiveness of Competition in Hong Kong's Telecommunications Market, 2003.6
- [2] 각국 규제기관 및 사업자 홈페이지

□ 홍콩

홍콩은 1997년부터 번호이동성 도입논의가 시작되었으며 1999년 3월에 서비스가 개시되었다. 홍콩은 1999년 이동전화 번호이동성을 도입한 이래 3년동안 총 이동전화 사용자 6,361,936명(2003년 4월 기준)중 번호이동성을 이용한 가입자가 550만명 이상으로 대략 86%에 해당되어 가장 번호이동성이 활발하게 이루어지는 국가이다.

<표 7> 홍콩의 번호이동 이용자 수 (단위 : 천명)

	1999	2000	2001	2002	2003.5
가입자수	3,990	5,234	5,702	6,170	6,361
전환가입자수	733	1,489	1,842	952	491
전환 가입자수(누계)	733	2,222	4,064	5,016	5,507
전환비율	18.37%	42.45%	71.27%	81.29%	86.57%

5. 결론

유무선간 균형잡힌 발전을 위해서는 필수불가결한 몇몇 비대칭 규제를 제외하고는 통신시장 전반에 걸쳐 대칭적 규제를 통해 이동전화 시장을 활성화시켜야 한다. 유무선간 대칭적인 규제를 위해서는 먼저 원가에 기초한 상호접속료 정산이 선결되어야 할 것이다. 우리나라의 경우 유선은 시장개방이 활성화되어 많은 기간 및 별정사업자들이 경쟁하고 있지만 이동전화 시장은 주파수 제약 조건으로 경쟁이 미흡한 실정이다. 정보통신부는 2003년 9월 무선망 개방 서비스를 개시한다고 발표한 바 있으나 이번 무선인터넷망 개방은 일부 설비의 개방에 불과하며 과금 정책 등 앞으로 해결해야 할 문제가 많다.

이동전화 번호이동성의 경우 단계적이고 일방향이긴 하지만 2004년부터 2G에 도입된다. 외국의 사례를 통해 살펴본 것처럼, 이동전화 번호이동성 제도가 실시되면 어느 정도는 국내 이동통신사 및 관련 솔루션 업체들에게도 파급효과가 있을 것으로 기대된다. 이외에도 아직 실사가 확정되지 않은 MVNO 제도가 이동전화 시장에 도입된다면 경쟁효과는 더욱 클 것이다.