



영국의 3G 이동접속료에 관한 분쟁사례 분석

이종용* 서정욱*

영국의 H3G 과 O2 & Orange 간 3G 접속료 관련 분쟁은 2G 착신요금에 대해서만 규제가 적용되고, 3G 착신요금은 사업자간 협의에 의해 정산되는 상황에서 제기된 것이라는 점에서 주목할 필요가 있다. 규제기관인 Ofcom 은 2004 년 성명서의 결정을 바탕으로 2G 착신요금에 대해서만 규제를 요구하는 대신에 2G 와 3G 가 결합된 혼합 착신요금의 산정과 수준에 대해서는 일관성 있게 이동사업자들의 상업적 판단에 위임하였다. 혼합 착신요금 관련 분쟁은 Ofcom 의 새로운 착신요금 규제가 적용되는 2007 년 4 월 1 일부터는 의미가 없다는 점에서 3G 착신 서비스가 규제의 범위에 포함되기 전까지의 과도기적인 이슈로 볼 수 있다. 본 고는 영국의 혼합 착신요금에 대한 설명과 함께 분쟁을 제기한 H3G 의 주장 및 Ofcom 의 견해를 분석하였다. ☐

목	차
---	---

- I. 서론
- II. 혼합 착신요금
- III. H3G 의 주장
- IV. Ofcom 의 견해
- V. 결론

I. 서론

영국은 2007 년 4 월 이전까지 3G 음성착신에 대해 착신요금 규제를 부과하지 않았다. 이에 따라 이동사업자들(Mobile Network Operators: MNOs) 의 2G 착신 서비스에 대해 Ofcom 이 설정한 목표 접속료 수준을 준수해야 하지만, 3G 착신 서비스는 자율적으로 정할 수 있었다. 3G 망으로 착신되는 트래픽의 규모는 공개되지 않고 있으나, 사업자들의 자료를 기초로 할 때 3G 단말기를 보유한 이용자의 10% 이내가 3G 음성착신을 하고 있다. 이 비율은 3G 로 착신되는 음성통화의 비율이 MNOs 의 3G 커버리지 밖에서 2G 망을 이용하여 착신되는 음성 통화의 비율보다 더 낮다는 것을 나타내지만, 점차 3G 망으로 착신되는 음성 통화량은 증가될 것이다. 3G 단일 사업자인 H3G 의 경우 O2 와 Orange 와

* ETRI 모바일서비스전략연구팀/선임연구원

로밍을 계약 체결하여 자신들의 3G 망 커버리지 밖에서는 2G 망을 통해 음성통화가 착신되도록 하고 있다. H3G가 점차 3G 망을 확대함에 따라 2G 망을 이용하는 착신통화보다는 3G 망을 이용하는 착신통화가 증가될 것이다. 2006년 3월 시점에서 H3G는 인구 대비 88%의 3G 망 커버리지를 제공하고 있다. 이런 상황에서 이동사업자들은 규제 대상인 2G 착신 서비스와 비규제 대상인 3G 착신 서비스를 하나의 요금으로 통합하여 음성통화를 제공하는 착신 네트워크(2G 망 또는 3G 망)에 관계없이 동일한 요금이 적용되는 혼합 착신요금(Blended Termination Rate)을 제안하였다.¹⁾ 그러나 2G와 3G 착신요금이 결합된 단일의 착신요금이 기존 2G 착신요금보다 높은 수준이라는 점에서 관련된 분쟁이 BT와 5개의 이동사업자간 그리고, H3G와 O2 & Orange 간에 제기되어 Ofcom의 중재가 요청되었다. 제기된 이동사업자간 분쟁에 대해 Ofcom은 2007년 7월 13일에 잠정 결정을 발표하였으며, 이후 추가적인 관련 사업자의 의견을 청취한 이후 2007년 8월 10일에 최종적인 결론을 발표하였다. 최종 결정에서 Ofcom은 3G 음성착신에 대해 착신요금 규제를 부과하지 않는다는 2004년 6월의 결정을 일관되게 적용한다는 취지에서 H3G로 하여금 문제가 된 기간 동안 O2와 Orange가 제안한 혼합 착신요금을 수용하도록 결정하였다. 본고는 3G 접속료와 관련하여 H3G와 O2 & Orange 간의 분쟁 사례에 대해 검토한 것이다. 이하에서는 먼저 영국의 혼합 착신요금에 대해 설명하고, 다음으로 H3G의 주장과 여기에 대한 Ofcom의 의견을 정리하였으며, 마지막으로 정책적 시사점을 살펴 보았다.

II. 혼합 착신요금

혼합 착신요금은 경쟁법(Competition law)과 상업적 판단에 따라 2G/3G MNOs가 정할 수 있으며, 관련 사업자간 계약을 통해 이루어지는 것이다. MNOs는 계약에 기초하는 혼합 착신요금을 도출하는데 있어서 3G 요금에 적용되는 가중치로서 과금기간 내의 예측된 2G와 3G 통화량 비율이 사용된다. Ofcom에 의하면, 2G/3G 이동사업자들은 Ofcom이 평가한 3G 착신원가 수준보다 2~3배나 높은 3G 착신요금을 자신들의 혼합 요금(blended charges) 내에서 부과하려고 하였다.²⁾ 규제 대상인 2G 착신요금과 비규제 대상인 3G 착신을 결합하는 과정은 2005년에 Vodafone에 의해 처음으로 채택되었으나, 3G 망으로 착신되는 음성 통화량이 매우 낮다는 관점에서 두 요금의 결합은 2006년 초반까지는 착신 서비스 구매자에게 분명하게 인식되지 않

1) 여기에서는 "Blended Termination Rate"을 "혼합 착신요금"으로 번역하였음

2) Ofcom, Sep. 1, 2007, p.60.

왔다. Vodafone 은 혼합 착신요금으로의 변경을 2005년 6월에 시행하였는데, 착신 서비스 구매자들은 요금규제에 의해 제안된 착신요금이 충분히 제약될 것이라는 판단에서 아무런 문제를 제기하지 않았다. Vodafone 의 혼합 요금에 대한 논리가 2006년 1월에 좀 더 분명해졌을 때, 여기에 대해 착신 서비스 구매자들은 Ofcom 에 상당한 우려를 표명하였으며, 적용된 혼합 요금이 요금규제의 조건을 위반하고 있지 않는가에 대해 의문을 제기하였다. 2006년 1월에 Ofcom 은 Vodafone 등 이동사업자들에게 혼합 요금에 대한 이해를 착신 서비스 구매자들에게 더 명백히 제공하도록 하였다.

2006년 7월에 O2, Orange, T-Mobile 도 각각 Ofcom 에게 2G 와 3G 를 결합한 혼합 착신 요금을 제안한다고 통보하였으며, Vodafone 도 2006년 9월 1일부터 기존의 혼합 착신요금을 인하한다고 Ofcom 에게 통보하였다. 그러나 새롭게 고지된 혼합 착신요금의 수준이 기존 2G 착신요금보다 높은 것에 대해 H3G 이 이의를 제기하면서 사업자간 분쟁이 제기되었다. 한편, Ofcom 의 새로운 착신요금 관련 성명서에서는 2G 와 3G 음성 착신 모두 요금규제의 대상으로 정의되어, MNOs 는 규제가 적용된 2G 요금과 규제가 적용되지 않는 3G 요금을 혼합하는 착신 요금을 2007년 4월 1일부터는 더 이상 제공할 수 없다.

<표 1> 규제된 2G 착신요금과 혼합 착신요금(2006년 9월 1일 시점)

구분	혼합 착신요금(ppm)			2G 착신요금(ppm)		
	낮	저녁	주말	낮	저녁	주말
Vodafone	8.22	3.34	2.74	7.91	3.22	2.66
O2	6.53	6.47	3.22	6.373	6.31	3.14
Orange	7.5	5.7312	5.7312	7.4	5.146	5.146
T-Mobile	9.5	4.181	4.181	9.092	4	4
H3G	15.62	10.78	2.51	-		

<주> H3G 도 자신의 3G 착신 서비스와 O2 와 Orange 간 로밍협정을 통해 제공되는 2G 착신 서비스에 대해 혼합 착신요금을 적용하였음
 <자료>: Ofcom, Sep. 13. 2006, p.10.

<표 2> 규제된 2G 착신요금과 혼합 착신요금(2007년 3월 1일 시점)

구분	혼합 착신요금(ppm)			2G 착신요금(ppm)		
	낮	저녁	주말	낮	저녁	주말
Vodafone	8.22	3.34	2.74	7.91	3.22	2.66
O2	6.845	6.778	3.422	6.267	6.205	3.14
Orange	7.5	5.7312	5.7312	7.4	5.146	5.146
T-Mobile	8	6.15	6.15	7.309	5.621	5.621
H3G	15.62	10.78	2.51	-		

<자료>: Ofcom, Mar. 27. 2007, p.10.

III. H3G 의 주장

O2 와 Orange 의 새로운 제안에 대해 H3G 는 기존 2G 착신요금보다 높은 혼합 착신요금의 산정에 대한 구체적인 정보를 요구하면서 이동사업자간 분쟁이 제기되었다. 2007 년 3 월 21 일 에 H3G 는 O2 와 Orange 간의 분쟁에 대한 Ofcom 의 중재를 요청하였다. H3G 는 기본적으로 기존보다 더 높아진 혼합 착신요금의 지불은 적절하지 않다는 인식으로 O2 와 Orange 에게 지불하는 착신요금은 기존 2G 망 요금 수준이어야 한다는 견해이다. 아울러, 원가모형과 같은 방법론에 기초하여 분쟁이 된 혼합 착신요금을 대신하는 새로운 착신요금을 Ofcom 이 산정해야 한다는 것이 H3G 의 견해이다.

<표 3> H3G 와 O2 & Orange 간 분쟁이 된 혼합 착신요금 고지

고지일	고지 주체	고지 대상	적용일
2006 년 7 월 28 일	O2	H3G	2006 년 9 월 1 일
2006 년 7 월 11 일	Orange	H3G	2006 년 8 월 15 일
2006 년 11 월 30 일	O2	H3G	2007 년 1 월 1 일

<주> 분쟁이 된 착신요금 수준은 공개되지 않고 있음

<자료>: Ofcom, Aug. 10, 2007, pp.16-17.

1. H3G 와 O2 간 분쟁 경과

H3G 의 요구에 대응하여 O2 는 2007 년 7 월 28 일에 고지된 혼합 착신요금은 2006 년 9 월과 12 월 사이에 O2 의 망으로 착신될 것으로 예상되는 트래픽의 비율에 기초하였다고 설명하였다. 이후 H3G 는 O2 의 3G 착신요금이 3G 망의 착신원가를 반영하고 있는가에 대한 설명을 O2 에게 요청하면서, O2 가 3G 요금이 원가와 일치하며, 합리적인 트래픽 가정에 기초하고 있다는 것으로 입증하기 전까지 기존의 2G 착신 요금보다 높은 수준의 착신요금은 지불하지 않겠다고 주장하였다. 2006 년 11 월 30 일에 O2 는 2007 년 1 월 1 일부터 적용되는 추가적으로 인상된 혼합 착신요금을 H3G 에게 통보하였으며, H3G 는 여기에 대해서도 의문을 제기하였다. 이후 추가적 의견 교환이 이루어졌으나, 결국 합의에 실패하게 되어 두 이동사업자간 분쟁은 Ofcom 중재로 넘어가게 되었다.

2. H3G 와 Orange 간 분쟁 경과

2006 년 7 월 4 일에 Orange 는 H3G 에게 2006 년 8 월 1 일부터 적용되는 혼합 착신요금의 도입을 통보하였다. 여기에 대해 H3G 는 혼합 요금에서 3G 관련 항목에 대한 세부내용을 요

청하였다. 2006년 7월 11일에 Orange는 2006년 8월 15일부터 적용되는 수정된 혼합 착신 요금을 H3G에게 고지하였다. H3G는 곧바로 새로운 혼합요금에 어떻게 산정되었는가에 대한 근거를 설명되지 않았다는 서한을 Orange에게 보냈다. 여기에 대해 Orange는 혼합요금 산정시점에 Orange 망으로 착신되는 3G 트래픽의 비율에 기초하였으며, 3G 트래픽의 비율은 매우 보수적인 예측이 적용되었다는 설명과 함께 요금에 대한 추가적 정보를 H3G에게 제공하였다. 다시 H3G는 Orange에게 혼합요금의 산정에 고려된 3G 트래픽의 내용과³⁾ 예측에 대한 구체적으로 해명을 요청한 이후 관련 사업자간 추가적인 의견교환이 이루어졌으나, 결국 합의에 실패하여 Ofcom의 분쟁해결 과정으로 넘겨지게 되었다.

IV. Ofcom의 견해

Ofcom은 2007년 3월 31일까지는 2004년에 결정된 2G/3G MNOs의 3G 음성착신 서비스에 대한 비규제 접근을 일관성 있게 적용하여 이동사업자들이 착신망(2G 또는 3G)에 관계없이 적용되는 기존 2G 착신요금과 3G 착신요금이 결합된 단일의 혼합 착신요금을 설정하여 관련 사업자간 계약적 합의를 통해 채택될 수 있도록 허용하였다. 또한, Ofcom은 혼합 착신요금은 기존 2G 착신요금과 달리 보다 더 높은 수준이 되는 것이 적절하다고 판단하였다. H3G가 주장한 Ofcom의 대체 착신요금 설정과 관련하여 혼합요금에 대해 SMP 형태의 요금규제를 부과하지 않기로 결정한 상황에서 Ofcom이 O2와 Orange가 제안한 요금을 대신하는 새로운 요금을 원가기준에 기초하여 산정하는 것은 옳지 않다는 의견을 제시하였다. 이하에서 기술 중립성에 대한 Ofcom의 접근, 2004년 결정에서 3G 착신이 비규제된 배경, 그리고 Ofcom이 H3G의 의견을 반박하는 실무적 이유와 경제적 효율성 측면의 이유를 설명한다.

1. Ofcom의 기술 중립성 접근

2006년 3월과 9월에 발표된 Ofcom의 자문에서 2G 망과 3G 망을 모두 보유하고 있는 이동사업자에 대한 새로운 착신요금 규제에 대해 3가지 대안이 검토되었다.

가. 특정 네트워크에만 요금규제 부과

이 접근은 경쟁법의 제약에 의거한 선택에 따라 MNOs에게 상업적 계약상의 혼합 착신요금

3) 혼합요금의 산정에서 착신만이 3G 트래픽의 비율에 고려된 것인지, 아니면 착신, 발신, 망 내 또는 화상통화(video calls)가 모두 3G 트래픽의 비율에 고려된 것인가에 대한 것임

을 설정할 수 있는 능력을 부여하는 것이다. 착신요금에 대한 규제가 어느 한쪽에 대해서만 적용되는 상황에서 규제가 적용되는 요금과 규제가 적용되지 않는 요금을 혼합하는 것을 금지하는 것은 적절하지 않다. 또한, 통화의 착신에 이용된 네트워크가 착신 단말기의 기능과 위치에 의존하기 때문에 혼합요금 설정을 금지하는 것은 바람직하지 않을 것이다. 발신측 이용자 또는 발신측 사업자뿐만 아니라 MNOs의 착신관련 과금 시스템도 통화의 착신에 어느 망이 사용될 것인가를 호 설정(call set-up) 이전에 결정할 수 없으며, 통화를 수신하고 있는 착신측이 이동하는 과정에서도 착신 네트워크의 형태는 변경될 수 있다. 한편, Ofcom은 어느 한쪽에 대해서만 규제하는 접근에 대해 혼합요금을 설정할 수 있는 능력이 허용되어야 한다는 점에서 적절하지 않은 것으로 판단하였다.

나. 각 네트워크에 대해 독립된 요금규제 부과

2G 망으로의 음성착신에 대한 요금규제와 3G 망으로의 음성착신에 대한 요금규제를 각각 부과하는 접근은 MNOs들이 규제된 수준 이상으로 혼합요금을 설정하는 것을 막을 수 있다. 하지만, 이러한 접근은 요금규제의 상대적 강도에 따라 2G와 3G 간 천이율(rate of migration)에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 결과적으로 2G와 3G에 대해 적용된 요금규제의 정도가 달라 요금규제의 제약 내에서 이루어지는 이동사업자의 비용 극소화와 이윤극대화간 조화가 상실되어 비효율적인 자원의 이용을 초래하게 되며, 궁극적으로 소비자의 불이익이 초래된다는 것이다. 예를 들어, 사업자들이 3G 착신에 대한 요금규제가 2G 착신에 비해 더 강도가 높다고 인식하는 경우, MNOs는 3G 네트워크로 이동하는 것이 장기적으로 더 비용측면에서 더 효율적임에도 불구하고, 2G 네트워크 내에 상당한 트래픽 규모를 유지하려고 할 수 있다.

다. 기술에 관계없이 결합된 요금규제 부과

H3G 이외의 다른 이동사업자들은 모두 음성착신에 대해 단일 요금규제를 주장하였다. 한편, H3G는 단일 요금규제는 원가가 더 낮은 2G 기술을 이용하도록 하는 유인을 제공하여 3G로의 이동을 느리게 한다는 점에서 소비자에게 이익을 제공하지 못한다고 주장하였으며, 요금규제에서 MNOs의 실제 2G와 3G 간 트래픽 천이 정도가 고려되어야 한다고 하였다.

Ofcom은 기술 방식에 관계없이 하나의 요금규제를 부과하는 접근이 2G망과 3G망을 모두 가진 MNOs들이 더 효율적인 기술을 이용하도록 한다는 점에서 바람직한 것이다. 한편, Ofcom은 착신에 사용되는 기술은 시장이 결정하는 것이 더 바람직하다는 점에서 2G와 3G에 관계없이 적용되는 단일 요금규제 접근이 착신에 사용되는 기술의 상대적 정도를 왜곡시킬 수 있다는

지적에 대해서는 반대하였다. 비용 최소화와 트래픽 천이에 대한 MNOs의 유인은 상업적 판단의 문제라는 점에서 어느 기술이 더 효율적인가를 판단하는 문제는 매우 어려우며, 여기에는 장기와 단기의 한계비용, 트래픽 이동의 가역성(reversibility)과 불가역성(irreversibility)에 대한 잠재적 고려가 수반되어야 한다. 예를 들어, 현재는 2G 착신의 한계비용이 3G 착신의 한계비용보다 더 작은 경우이나, 점차 트래픽이 3G로 이동됨에 따라 둘의 관계가 역전되어, 단기에서는 3G의 원가가 더 높게 되지만 장기적으로 볼 때 MNOs는 3G를 더 효율적인 기술로 인식할 것이다. 따라서, Ofcom은 요금규제에 대한 규제결정이 효율적 기술과 트래픽 이동시점에 대해 MNOs가 올바른 선택을 하게 할 것이라는 견해이다.

통화의 형태별로 적용되는 2G와 3G에 대한 별도의 요금규제를 적용하는 것은 착신에 사용되는 기술이 이용자 단말기의 기능과 위치에 의존하는 현재의 상황에서 실행적인 측면의 문제도 있다. 착신에 사용되는 기술 선택은 통화를 발신하는 이용자와 발신 사업자가 결정할 수 없는 것이며, 착신자의 위치가 이동됨에 따라 통화가 진행되는 동안에도 변경될 수 있다. 그러므로, 2G와 3G를 분리하여 별도의 요금규제를 부과하는 방식은 바람직하지 않은 것이다. 결론적으로 Ofcom은 착신에 이용된 기술 방식에 관계없이 이동사업자에게 단일의 요금규제를 부과하는 것이 적절하다는 판단이다.⁴⁾ 이러한 접근은 이동사업자에게 가장 낮은 단위 원가를 나타내는 효율적 네트워크에 투자하여 트래픽이 이동되도록 적절한 유인을 제공하여, 비용 최소화와 이용극대화가 서로 일치되도록 할 것이며, 궁극적으로 이용자에게도 편익을 제공하게 된다는 것이다.

2. 요금규제에 적용될 원가 벤치마크 대상

2006년 9월 자문서에서 원가 벤치마크와 관련하여 ① 2G 망이 음성통화의 착신에 대한 효율적 벤치마크를 나타낸다고 가정하는 2G 단일 접근, ② 미래 지향적 관점에서 3G 망이 적합한 기술과 관련 원가를 나타낸다고 가정하는 3G 단일 접근, ③ 기술의 관점에서 현재의 네트워크 구축 계획을 반영하여 2G와 3G 접근을 혼합하는 접근이⁵⁾ 검토되었다.

가. 2G 단일 접근

2G와 3G 음성착신이 동일한 서비스를 제공하는 것으로 볼 수 있다는 점에서 사용된 기술에 관계없이 이동착신 제공의 합리적 원가에 대한 벤치마크로서 2G 착신원가를 고려해야 한다는

4) 이와 관련하여 유럽위원회의 시장정의는 명시적으로 2G와 3G 착신에 대해 언급하고 있지 않으나, 대체로 2G와 3G를 동일시장으로 정의하고 있음

5) 3G 단일 사업자의 원가에 대해서는 별도의 3G 단일 구조가 적용됨

주장이 있을 수 있다. 발신자와 발신사업자는 착신에 사용되는 네트워크를 선택할 수 없으며, 착신 서비스의 품질과 성격에 기초한 선호도 가질 수 없다. 2G는 다년간 이동 음성착신을 제공하는 기술로 사용되었다. 또한, 동일한 도매 착신 서비스를 제공하게 될 것으로 간주될 수 있는 새로운 기술인 3G가 도입된 이후에도 2G 착신 서비스에 대한 요금은 높아지지 않을 것이다.

이러한 접근 PSTN의 경쟁 서비스인 BT의 NGN을 통한 협대역(narrowband) 전송에 대한 Ofcom의 요금 접근과 일관된 것이다. Ofcom은 BT의 NGN에서 이루어지는 협대역 전송요금이 PSTN 원가에 대한 예측을 토대로 산정되도록 하였다.⁶⁾ 이것은 단기에 적절한 인센티브 속성을 나타내며, 미래의 NGN 상호접속 모형이 합의되기 전까지 적절할 것이다. 2006년 9월 자문서에 대한 의견에서 BT는 2G 원가에 기초하는 접근이 정확하다는 점에서 2G 단위 원가에만 기초하여 모든 착신 트래픽에 대한 착신요금이 산정되어야 한다고 주장하였다. Ofcom은 BT의 견해에 동의하면서도 3G 원가를 2G 원가에 기초하여 벤치마크하는데 어려움이 있다는 점에서 BT의 접근을 직접적으로 채택하지는 않았다.

나. 3G 단일 접근

H3G는 2006년 3월 자문서에 대한 의견에서 규제가 2G와 3G 간 트래픽 이동과 관련하여 이동사업자의 유인을 왜곡시키는 것은 불가능하며, Ofcom은 정책적 목적으로서 3G에 대한 투자를 촉진해야 한다고 주장하였다. H3G의 견해는 이러한 정책적 목적은 각각 특정한 인센티브 속성을 갖는 분리된 요금규제를 설정함으로써 가장 잘 달성된다는 것이다. 그렇지만, 요금규제가 적용되는 기간 동안 트래픽이 2G/3G MNOs의 2G 망으로 계속적으로 착신될 것이며, 2G 착신의 원가를 고려하는 것이 적절하다는 점에서 Ofcom은 3G 단일 벤치마크의 채택은 평균적인 효율적 2G/3G MNOs의 원가를 추정하는데 있어서 적절하지 않다는 견해이다. 이런 점에서 3G 단일 벤치마크 접근은 3G 단일 사업자에게만 적용되었다.

다. 2G/3G 혼합 접근

2G 망과 3G 망을 모두 운영하고 있는 이동사업자에게 적용될 요금규제의 수준은 2G와 3G 원가가 혼합된(blended) 벤치마크에 따라 결정되어야 한다는 것이 Ofcom의 결론이다. 이것은 2G와 3G 원가 벤치마크의 평균에 기초하는 것으로, 각 연도에 착신된 각 음성 통화분의 크기에 따라 가중된다. 네트워크간 트래픽 이동과 자산의 공유(sharing)의 정도에 따라 발생하는 잠재적 원가절감에 대한 합리적 가정을 고려하여 2G/3G MNOs의 2G와 3G 원가 벤치마크 관련

6) Ofcom, Mar. 7. 2006.

항목들을 구성할 수 있다. 2G 망과 3G 망간의 원가차이를 고려할 수 있다는 점에서 2G와 3G 원가가 결합된 벤치마크의 사용은 평균적인 효율적 2G/3G 사업자의 원가를 모형화하는 가장 적절한 선택으로 판단하고 있다. 이와 같이 3G 네트워크 원가를 이동접속료 산정에 고려하고 있는 유럽 국가에는 영국 이외에 오스트리아, 핀란드, 프랑스, 이탈리아, 노르웨이, 스페인, 스웨덴 등이 있다.⁷⁾

3. 3G 착신에 대한 규제 접근

2007년 성명서 이전까지 3G 착신 서비스에 대한 Ofcom의 인식은 일관되게 비규제 접근이었는데, 그 배경은 <표 4>와 같이 요약할 수 있다. 특히, H3G와 O2 & Orange 간에 제기된 분쟁에 대해 Ofcom은 2004년 성명서에서 결정된 3G 음성착신에 대한 비규제 접근을 일관성 있게 적용해야 한다는 점을 가장 중요하게 고려한 것으로 볼 수 있다.

<표 4> Ofcom의 3G 착신 서비스에 규제 접근

구분	내용
① 3G 서비스 시장의 특수성	3G 서비스 시장은 기존의 2G 서비스에 비해 새로운 서비스며, 혁신적 서비스라는 점에서 가입자의 규모가 미미하여 향후 3G 서비스 시장의 진화 방향이 매우 불확실한 상황이었음
② 3G 착신원가에 대한 정보의 부족	3G 착신 서비스를 규제하기 위해서는 3G 착신원가에 대해 정확히 파악할 수 있는 충분한 정보가 있어야 하지만, 시장에서 서비스가 개시된 직후인 상황에서 이러한 정보가 거의 없는 상황이었음
③ 사업자의 투자 유인과 이용자의 편익에 대한 고려	3G 서비스를 제공하기 위한 커버리지가 지속적으로 확대되어야 할 시점에서 규제가 개입될 경우 투자자의 유인을 저해할 수 있다는 우려와 함께 궁극적으로 3G 서비스의 확대가 지연됨으로써 이용자에게도 불이익이 초래될 수 있다는 점을 고려하였음
④ 3G 착신요금의 적절성을 판단할 수 있는 증거의 부재	3G 착신요금이 지나치게 과도하여 소비자의 불이익이 초래되고 있다고 판단할 만한 충분한 증거가 없는 상황에서 3G 음성착신에 대해 사전적 요금규제를 부과하는 것은 공평하지 못하다는 것임

4. H3G의 주장에 대한 Ofcom의 의견

H3G는 O2 & Orange와 분쟁이 제기된 착신요금은 요금규제가 적용되고 있는 기존 2G 착신요금과 동일하게 산정되어야 한다고 주장하면서, Ofcom에게 ① 착신망의 형태가 2G이냐 아니면 3G이냐에 관계없이 동일한 혼합 착신요금을 O2 & Orange가 산정하는 것이 적절한 것인가 ② O2 & Orange의 혼합요금이 2G 착신요금보다 더 높지 않아야 하는가에 대해 질문하였다.

7) Cullen International, Mar. 7. 2008.

또한, H3G는 제기된 분쟁해결을 위해 Ofcom이 원가에 기초한 착신요금을 산정해야 한다고 주장하였다. 이러한 주장에 대해 Ofcom은 시장 지배력 문제를 해결하기 위한 규제수단으로 제기된 분쟁을 해결하는데 적용하는 것은 적절하지 않은 것으로 판단하였다. 이하에서는 H3G가 제기한 주장에 대한 Ofcom의 견해를 정리하였다.

가. 혼합 착신요금의 산정주체

Ofcom은 2007년 4월 1일 이전까지는 3G 이동착신에 대해 규제하지 않았으며, 이동사업자들이 2G와 3G의 요금을 결합하는 형태의 이동 착신요금을 설정하는 것을 허용하였다. 이동사업자들은 2G 착신과 3G 착신을 분리된 서비스로 제공하지 않았으며, 발신측 사업자들도 별도로 분리된 서비스를 구매하지 않았다. 대신 이동사업자들은 착신에 사용된 기술에 관계없이 혼합된 요금을 적용되는 이동전화 착신만을 제공하였다. Ofcom은 실용적 측면과 경제적 효율성 측면에서 이동사업자들이 분쟁 대상기간 동안 혼합된 착신요금을 설정하는 것이 적절한 것으로 설명하였다.

(1) 실용적 측면

3G 서비스는 2G 망과 3G 망에서 모두 음성통화의 착신이 가능한 듀얼모드 단말기에 의해 제공되지만, 착신에 사용되는 네트워크는 이동사업자가 제공하는 3G 망 커버리지의 이용 가능성에 의존한다. 현재의 이동전화망 기술에서 이동사업자는 개별 통화에 대해 가입자에게 통화가 착신되는 네트워크를 직접적으로 통제할 수 없다. 2G와 3G가 모두 가능한 듀얼모드 단말기는



(그림 1) 착신 서비스 제공에 이용되는 통신망의 선택

3G 커버리지 내에서는 통화의 발신과 착신에서 3G 망을 먼저 이용하도록 만들어져 있으며, 만약 3G 커버지리를 벗어나는 경우 2G 망을 통해 통화가 착신된다. 한편, 2G 전용 단말기의 경우 2G 망을 통해 통화의 착신이 이루어진다.

이동전화망으로 통화를 발신한 이용자나 발신측 사업자는 통화가 착신되는 네트워크에 대한 선택이 없으며, 통화가 2G 망을 통해 착신되는지 아니면 3G 망을 통해 착신되는가에 대해서도 알 수 없다는 점을 혼합된 착신요금을 이동사업자가 설정하는 것이 적절한 실용적 이유로 Ofcom은 설명하였다.

(2) 경제적 효율성 측면

발신측 이용자나 사업자는 통화의 착신에 이용되는 네트워크에 대해 영향을 미치지 못하는 것은 경제적 효율성 측면에서 2G 망 착신과 3G 망 착신에 대해 별도의 착신요금을 지불하는 것이 아무런 효과가 없다는 것을 의미한다. 시장 경제에서 가격신호는 효율적 의사결정에 중요한데, 효율적으로 작동되고 있는 시장에서 가격은 상품이나 서비스를 제공하는 자원비용을 반영한 것이며 가격에 대응하여 소비자는 자신의 지불용의(willingness to pay)에 따라 상품이나 서비스를 더 구매할 것인지 아니면 더 적게 구매할 것인지에 대해 선택할 것이다.

그러나 2G 착신과 3G 착신에 대해 아무런 선택을 할 수 없는 상황에서 2G 착신과 3G 착신에 대해 다른 요금을 설정하는 것은 발신자와 발신측 사업자에게 2G 착신과 3G 착신에 대해 경제적으로 효율적인 선택을 제공할 수 없다. 이동 착신관련 정책을 개발하는데 있어서 Ofcom은 2G 망과 3G 망에 대한 효율적 선택을 촉진하기 위해 노력하였다. 2007년 4월 1일부터 적용되는 2G와 3G 음성통화 착신에 대한 요금규제를 정하는 과정에서 Ofcom은 단일의 혼합된 규제요금을 설정함으로써 비용 최소화와 가장 효율적인 기술을 선택하는데 있어서 이동사업자의 유인이 왜곡되지 않도록 하였다.

나. 혼합 착신요금의 수준

H3G는 혼합 착신요금과 관련하여 BT와 다른 이동사업자간에 제기된 분쟁과의⁸⁾ 일관성 차원에서 O2 & Orange 간 문제가 된 착신요금이 2G 착신요금으로 조정되어야 한다고 주장하였다. BT는 자신의 유선가입자가 다른 사업자가 제공하는 유선망이나 이동망으로 발신통화를

8) 혼합 착신요금과 관련하여 BT와 영국의 5개 이동사업자간에 제기된 분쟁임. BT는 2G와 3G 음성 착신에 관계없이 적용되는 단일의 혼합 착신요금이 규제가 적용되고 있는 2G 착신요금을 기초해야 한다고 주장하였음. BT에 의하면, BT의 유선 가입자가 착신 네트워크(2G 망 또는 3G 망)를 선택할 수 없으며, 음성통화 서비스 외에 3G 네트워크에서 제공되는 데이터 및 방송 서비스를 유선 이용자는 이용할 수 없다는 상황에서 2G 착신요금보다 높은 수준의 2G & 3G의 혼합 착신요금은 적절하지 않다는 것임. 여기에 대해 Ofcom은 H3G와 O2 & Orange 간 분쟁에 대한 중재절정과 동일한 접근을 하여 BT로 하여금 이동사업자들이 제안한 2G 착신요금보다 높은 혼합 착신요금을 지불하도록 하였음. 여기에 대한 상세한 내용은 Ofcom(July 7, 2007)을 참고할 것

하는 경우 이를 제공하기 위해 합리적 조건으로 착신사업자로부터 상호접속 서비스인 도매 협대역 통화 착신(wholesale narrowband call termination)을 구매해야 할 의무가 있다.⁹⁾ 이러한 의무는 BT에게만 부여된 것으로 H3G와 O2 & Orange 간 분쟁과 관련이 없는 것으로 Ofcom은 판단하고 있다.

2004년 성명서에서 2G 착신만을 요금규제의 대상으로 규정하고 3G 착신에 대해서는 아무런 SMP 관련 규제를 부과하지 않았다는 점에서 MNOs가 예측된 2G와 3G 트래픽의 상대적 가중치에 기초하여 2G와 3G 착신요금을 결합할 수 있는 것으로 인식하였다. 만약 Ofcom이 혼합된 착신요금이 2007년 4월 1일 이전까지 규제된 2G 착신요금과 같아야 한다면, 이는 2004년 성명서에 명시된 Ofcom의 견해와 반대되는 것이다.

Ofcom에 의하면, 2007년 3월 31일까지의 기간 동안 O2와 Orange에 의해 제공되는 혼합 착신요금은 2G 착신요금과 다를 수 있으며, 더 높을 수도 있다. 또한, 기본적인 3G 착신요금도 규제된 2G 착신요금과 다를 수 있으며 더 높을 수 있다. MNOs는 3G 착신 서비스 구매자에게 제공하는 요금을 자유롭게 설정할 수 있으며, 규제가 적용되는 요소와 규제가 적용되지 않는 요소를 결합하는 혼합된 착신요금도 SMP 사업자에게 부과하는 조건에 해당되지 않는다. 따라서 O2와 Orange는 경쟁법에 따라 자신들이 적절하다고 판단하는 혼합된 착신요금을 정할 수 있다는 것이다.

<표 5> H3G과 O2 & Orange 간 분쟁의 쟁점사항

쟁점사항	H3G의 의견	Ofcom의 의견
혼합 착신요금의 수준	기존 2G 착신요금 수준이어야 함	2G 착신요금과 다를 수 있으며, 더 높을 수 있음
혼합 착신요금의 산정 주체	O2와 Orange가 아니라 Ofcom이 산정해야 함	이동사업자가 자율적으로 정할 수 있음
혼합 착신요금의 산정 방법론	Ofcom의 원가모형에 기초하여야 함	시장 지배적 사업자에 대한 규제수단을 이동사업자간 분쟁에 적용하는 것은 바람직하지 않음

V. 결론

3G 이동 접속료와 관련하여 H3G과 O2 & Orange 간 분쟁은 2G 착신요금에만 규제가 적용되고, 3G 착신요금은 사업자간 협의에 의해 정산되는 상황에서 제기된 것이라는 점에서 주목할 필요가 있다. Ofcom은 2004년 성명서의 결정을 바탕으로 2G 착신요금에 대해서만 규제를 요

9) 영국에서는 이러한 의무를 "BT의 End-to-End connectivity 의무"로 말하고 있음

구하는 대신에 2G와 3G가 결합된 혼합 착신요금의 산정과 수준에 대해서는 일관성 있게 이동 사업자들의 상업적 판단에 위임하였다.

혼합 착신요금 관련 분쟁은 Ofcom의 새로운 착신요금 규제가 적용되는 2007년 4월 1일부터는 의미가 없다는 점에서 3G 착신 서비스가 규제의 범위에 포함되기 전까지의 과도기적인 이슈로 볼 수 있다. 새로운 이동 착신요금 규제에서 Ofcom은 2G 착신과 3G 착신 모두 규제의 범위에 포함시키면서, 2G 망과 3G 망 원가를 트래픽에 비율에 따라 가중평균하는 단일 착신요금을 채택하였다. 이러한 결정은 Ofcom이 2G 착신과 3G 착신을 개별적으로 요금을 규제하는 접근보다 더 바람직한 것으로 판단한 것이며, 향후 혼합 착신요금 관련 이슈가 더 이상 제기되지 않도록 하기 위한 결정으로 판단된다. 또한, Ofcom은 2G에서 3G로의 트래픽 이동 속도를 시장이 결정하도록 하고 있다.

<참 고 문 헌>

- [1] Cullen International, "Telecommunications: Western Europe," Cross-country analysis, Mar. 7. 2008.
- [2] Ofcom, "Determinations to resolve mobile call termination rate disputes between Hutchison 3G and each of O2 and Orange," Aug. 10. 2007.
- [3] Ofcom, "Draft determinations to resolve mobile call termination rate disputes between Hutchison 3G and each of O2 and Orange," July 17, 2007.
- [4] Ofcom, "Determinations to resolve mobile call termination rate disputes between T-Mobile and BT, O2 and BT, Hutchison 3G and BT and BT and each of Hutchison 3G, Orange and Vodafone," July 7, 2007.
- [5] Ofcom, "Determinations to resolve mobile call termination rate disputes between T-Mobile and BT, O2 and BT, Hutchison 3G and BT and BT and each of Hutchison 3G, Orange and Vodafone," May 14, 2007.
- [6] Ofcom, "Mobile call termination: statement," March 27, 2007.
- [7] Ofcom, "Mobile call termination: Proposals for consultation," Sep. 13. 2006.
- [8] Ofcom, "End-to-end connectivity: statement," Sep. 13. 2006.
- [9] Ofcom, "Mobile call termination: Market Review," Mar. 30. 2006.
- [10] Ofcom, "Next Generation Networks: Developing the regulatory framework," Mar. 7. 2006.

* 본 내용은 필자의 주관적인 의견이며 IITA의 공식적인 입장이 아님을 밝힙니다.