



## 이동접속료 차등규제 분석: 유럽 사례를 중심으로

이종용\*

이동착신접속료(mobile termination rates)에 대한 차등적 규제는 이동착신이라는 동질적 서비스에 대해 상이한 가격을 설정하는 것으로 신규사업자의 진입을 지원하기 위해 도입된 정책이다. 그러나 진입시점이나 규모에 관계없이 모든 이동망 사업자는 타사업자 고객이 자사의 고객에게 발신한 호에 대해 독점력을 행사할 유인을 갖고 있다. 따라서 이동망 접속료에 차등적 규제를 적용하는 것은 후발사업자의 진입을 보조하기 위해 과도하게 높은 이동망 접속료를 허용해주는 모순이 발생될 수 있다. 유럽의 경우 이동착신 시장 내에 시장 지배력이 우려될 경우 규모에 관계없이 모든 사업자를 동일하게 처리한다는 원칙에 기초하여 이동접속료에 대한 차등규제보다는 대칭적 접속료 정책이 일반적으로 채택되고 있다. 또한, 이동접속료 차등을 폐지한 국가를 대상으로 경쟁상황 지표와 소비자 효용 지표의 변화를 관찰해본 결과 차등이 종료된 이후 2위/3위 사업자의 지표가 1위 사업자보다 개선된 것으로 나타났다. □

목	차
I.	서론
II.	이동접속료 차등규제의 방향
III.	유럽의 접속료 차등규제 접근
IV.	이동접속료 차등 종료국가 분석
V.	결론

### I. 서론

이동접속료(Mobile Termination Rates: MTR)에 대한 차등적 규제는 신규사업자의 진입을 지원하기 위해 도입된 정책이다. 그러나 현시점에서 비효율적인 부분이 적지 않다. 접속료가 과도하게 책정되지 않도록 규제해야 하는 규제기관에서 신규사업자의 진입을 돕기 위해 이동망 접속료를 높여주는 것은 상호모순일 것이다. 경쟁을 촉진하는 것과 진입을 보조하는 정책은 상당히 구분되는 별개의 개념이며, 진입보조가 잘못 적용되면 경쟁을 저해할 수도 있다. 어떤 상황에서 경쟁을 촉진하는 정책의 일환으로 진입을 보조할 수도 있지만, 진입보조가 이동망 착신의 시장 지배력을 근본적으로 해결할 수는 없다. 또한, 접속료의 차등은 효율성과 무관하게 사업자간 이익을 재분배하기 위한 수단으로 작용하는 것은 바

\* ETRI 서비스전략연구팀/선임연구원

람직하지 않다. 또한, 이동접속료 수준에 대한 차등적 규제는 경제학적 관점에서 이동착신(mobile termination)이라는 동질적 서비스에 대해 상이한 가격을 설정하는 것이므로 적절하지 않다. 따라서 현재의 이동망 착신접속료에 대한 차등규제의 실효성에 의문이 제기된다.

이동접속료 차등에 관하여 유럽위원회는 유럽 국가들이 낮은 규모의 경제수준과 상이한 원가조건을 고려하여 기존사업자보다 높은 이동착신 요금을 신규사업자에게 허용해주는 것은 이용자의 소매요금을 더 높게 하여 이동전화의 이용을 줄이게 하는 결과를 초래함으로써 소비자의 후생을 감소시킨다고 인식하고 있다. 이에 유럽위원회는 이동착신 시장 내에 시장 지배력이 우려될 경우 규모에 관계없이 모든 사업자를 동일하게 처리할 것을 권고하고 있다[7]. 유럽위원회의 견해와 유사하게 ERG 는 이동착신 요금은 일반적으로 대칭적이어야 하며, 비대칭적인 이동착신 요금은 충분한 정당성이 존재하는 경우에 적용되어야 한다는 견해를 제시하였다[4]. 영국의 규제기관인 Ofcom 은 2007 년의 성명서에서 주파수의 차이 등 객관적인 접속원가의 차이만을 인정하고, 시장 점유율과 자본비용의 차이에서 비롯되는 원가 차이는 배제하기로 결정하였다. 또한, Ofcom 은 규제부담 완화, 착신서비스의 동질성, 주파수 거래제 및 용도 자유화의 도입 등을 고려하여 장기적으로 모든 이동사업자의 착신접속료를 동일하게 설정하는 접근을 채택하였다. 이런 점에서 이동접속료의 차등은 정당성이 있는 경우에 한하여 한시적으로 적용되어야 할 것이다.

본 연구는 이동접속료의 차등에 관한 유럽에서의 논의를 분석함으로써 이동접속료에 관한 정책적 시사점을 제안하고자 한다. 본 고의 구성은 다음과 같다. II 장에서는 이동접속료에 대한 차등규제의 방향을 제시한다. III 장에서는 규제기관의 발표자료를 중심으로 유럽에서의 이동접속료 차등에 관한 접근을 검토한다. IV 장에서는 Ovum(2008)과 Merrill Lynch(2008)의 자료에 기초하여 이동접속료의 차등을 폐지한 유럽 국가들을 대상으로 이동접속료 차등이 종료된 이후 경쟁상황 지표와 소비자 효용관련 지표의 변화를 살펴본다. V 장에서는 앞의 장에서 도출된 연구결과를 통하여 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

## II. 이동접속료 차등규제의 방향

장기적으로는 동등한 접속료가 정태적 경제적 효율성(배분적 비효율성과 생산적 비효율성의 감소), 투자, 혁신, 규제의 명확성, 사회후생 등을 증가시킨다. 이동 착신시장이 경쟁적이라고 가정하면 착신접속료는 동등해야 한다. 실제적으로 완전 경쟁적이라면 시장참여자는 가격 추종자이므로 자신의 비용을 효율적인 수준으로 줄일 유인이 존재한다. 이런 점에서 이동접속료의 이

동사업자간 대칭성은 기본적인 접속료 설정방향이 되어야 할 것이다. 그러나 어떤 상황 하에서는 차등규제가 정당화될 수 있다[12]. 예를 들면, 주파수 차이, 늦게 진입하여 규모의 경제를 실현시키지 못하는 신규 진입자의 성장의 촉진 등을 고려할 수 있다. 실제로 차등접속료는 후발사업자에게 단기적으로 높은 기대이윤을 허용하고, 경쟁적 지위를 강화시킴으로써 장기적으로 최종 이용자에게 혜택을 줄 수 있다. 설비기반 경쟁으로 인한 효율성을 위해 단기적인 비효율성을 희생할 수도 있다.

그렇지만, 시장진입 시차, 규모의 경제 차이로 인한 원가 차이를 고려한 소규모 사업자에 대한 지원은 왜곡된 투자신호의 제공 및 비효율적 진입을 촉진할 수 있다[16]. 특히 기존사업자와 후발사업자간 트래픽 불균형, 기존사업자의 망내/외 요금의 차별화로 인한 후발사업자의 재무적 불균형이 비대칭적 접속료를 어떻게 정당화하는가에 대해 명확히 파악하기 어렵다. 또한, 후발사업자에 대한 비대칭적 접속료는 소매요금의 차별화를 더욱 확대시킬 수 있는데 이로 인해 신규사업자에 대해 증가된 망외 도매착신원가를 보상하기 위해 기존사업자의 망외 통화요금이 인상될 수 있기 때문이다. 트래픽 불균형이 존재하는 한 기존사업자의 차별화된 요금은 사업자간 재무적 불균형을 계속적으로 유발할 수 있다. 발신사업자가 부담해야 할 높은 착신요금은 최종적으로 높은 소매요금 형태로 소비자에게 전가될 것이므로, 차등적인 접속료는 원가기반의 대칭적 접속료에 비해 소비자가 부담해야 할 소매요금을 더 높게 할 것이다. 또한, 원가가 낮은 사업자가 보다 비효율적인 경쟁사업자를 보조해주게 되어 배분적 효율성을 왜곡할 것이다[10]. 그러므로 차별화된 접속료의 고려는 얻게 될 편익보다는 투자유인 왜곡 및 비효율적 진입의 촉진이 라는 비용이 더 클 수 있다. 이런 점에서 규제자는 차등규제의 소멸시점을 투명하게 명시할 필요가 있다.

외생적인 원가 차이는 이동망 접속료가 동등해야 되는지 여부를 결정하는데 특히 중요하다. 외생적 요인(exogenous factors)과 내생적 요인의 구분은 어떤 문제를 사업자가 자체적으로 극복할 수 있는가에 따라 결정되는데 만약 사업자가 스스로 해결할 수 없는 요인은 외생적 요인에 해당된다. 이동사업자가 완전경쟁적인 이상적 시장환경 하에서 자신의 비용에 영향을 주는 모든 요소를 통제할 수 있다면 모든 사업자는 원가와 동일한 하나의 접속료를 설정하게 될 것이다. 그러나 이동망 사업자가 자신의 비용을 가장 효율적인 사업자의 비용으로 조정할 수 없도록 하는 외생적인 요인이 있는 한 비용 차이는 접속료 차이에 반영할 수 있어야 한다[4].

대부분의 국가에서 이동망 사업자는 허가에 의해 순차적으로 진입한 상태이며, 그 결과 이동전화를 제공하는데 사용되는 주파수가 서로 달랐다. 이는 서로 다른 주파수 스펙트럼을 가진 사업자는 서로 다른 비용을 보유한다는 것을 의미한다. 예로서, 2G에서 1,800MHz 주파수를 받은

사업자는 800~900MHz 주파수를 받은 사업자에 비해 보다 높은 커버리지 비용에 직면할 수 있다. 주파수 허가과정에서 또한 외생적인 비용 차이가 고려될 수 있다. 면허가 시장을 통해 판매가 가능할 때 비싼 기술에만 적합한 주파수 대역은 시장에서 보다 저렴한 가격에 판매될 수 있다. 하지만, 경매가격은 수많은 요인에 의존하며, 반드시 기술비용을 정확하게 반영하지는 않는다. 면허가 시장가격에 의해 취득되지 않는다면 사업자는 외생적 비용 차이를 감수해야 할 것이다. 이러한 비용 차이가 비효율성에 해당되지 않는다면, 요금을 규제할 때 이러한 비용 차이를 고려해야 한다. 그렇지만, 할당된 주파수의 차이로 인한 원가 차이와 관련하여 추가적으로 고려해야 할 사항은 경매제와 같은 시장기반 방식에 의한 주파수 할당 및 이차 주파수 시장(secondary spectrum markets)의 활성화로 향후 주파수의 자유로운 거래가 이루어지게 될 것이며, 후발사업자의 시장점유율이 점차 증가될 것이라는 점에서 시간의 경과와 함께 주파수로 인한 원가 차이는 소멸될 것이라는 것이다[14]. 따라서 주파수 할당의 차이라는 요인도 시간이 지나면서 점차 사업자들이 자체적으로 통제할 수 있는 내생적 요인으로 변화될 것이다.

한편, 원가측면에서 후발 이동통신 사업자는 자사의 원가를 보상받지 못한다는 이유로 대칭적 접속료의 도입을 기피하는 경향이 있다. 그러나 시간의 경과에 따라 가입자 규모가 점차 증가되고 통화량이 증가됨에 따라 후발사업자의 단위당 원가수준이 점차 낮아지게 된다. 또한 후발사업자의 투자수준도 원가수준에 상당한 영향을 미치게 된다. 만약 커버리지 확대나 신규 서비스 제공을 위한 네트워크 투자를 적극적으로 전개한 후발사업자의 원가수준은 오히려 더 높아질 것이지만 반대로 소극적인 투자활동을 하였다면 후발사업자의 원가규모는 극단적인 경우 선발사업자의 원가수준보다 더 낮아질 수도 있을 것이다. 따라서 후발사업자의 이동접속료를 높게 설정하도록 허용함으로써 후발사업자의 경쟁력을 제고시킬 목적으로 시행된 이동접속료 차등규제는 시간의 경과에 따라 변화되는 후발사업자의 원가수준에 대한 고려와 함께 논의되어야 할 것이다. Livio Cricellia et al(2007)의 연구모형을 확장하여 후발사업자의 비용이 감소하여 기존사업자보다 더 낮은 상황에서 이동접속료 차등의 영향을 분석해보면, 서비스의 대체성이 높은 상황에서 후발사업자의 비용이 기존사업자보다 더 낮음에도 불구하고 이동접속료 차등을 유지하게 되면 기존사업자의 이윤감소는 더욱 커지게 되고 후발사업자의 이윤증가는 더욱 커지게 되는 것을 알 수 있다.<sup>1)</sup> 심할 경우에는 후발사업자의 시장점유율이 기존사업자의 시장점유율보다 높아지게 될 수도 있는데 이 경우 차등 규제의 효과성에 문제가 있다.

1) Livio Cricellia et al(2007)은 후발사업자와 선발사업자의 비용이 모두 동일한 것을 가정하여 기존사업자에 대한 소비자의 브랜드 충성도와 기존사업자와 후발사업자간 서비스 대체성 정도에 따른 이동접속료 차등의 효과를 분석하였다.

### III. 유럽의 접속료 차등규제 접근

착신시장에 관한 경쟁문제는 착신원가가 전적으로 발신측의 사업자와 가입자에 의해서만 부담되는 발신자 지불(calling party pays) 방식에 의해 비롯된다. 이러한 상황에서 착신사업자는 다른 사업자에게 제공하는 착신 서비스에 대해 과도한 요금을 부과할 수 있는 능력과 유인을 갖게 됨으로써 착신접속료의 수준이 원가보다 높게 유지되고 있으며, 이로 인해 소매요금이 높아지게 되어 소비자 후생에도 영향을 주게 된다. 따라서 유럽위원회와 유럽연합 회원국의 규제기관들은 착신시장에 대한 규제개입을 통하여 착신요금이 통화의 착신제공으로 발생하는 실제원가를 반영하도록 보장함으로써 과도한 요금설정의 위험을 해소하려고 하고 있다.

유럽위원회의 규제적인 개입의 결과로 유럽의 평균 분당 이동착신 요금은 12.65€ (2005 년), 11.01€ (2006 년), 9.67€ (2007 년)로 지속적으로 인하되고 있다. 그러나 국가별 이동착신요금의 수준은 상당한 차이가 존재한다. 예를 들어, 2007 년 10 월 기준으로 Cyprus 의 이동 착신요금은 평균 분당 € 0.02 인 반면, Bulgaria 의 이동 착신요금은 평균 분당 € 0.19 나 된다[6]. 이로 인해 유럽 역내 시장의 통합과 국경을 초월하는 경쟁을 통해 소비자에게 전달될 수 있는 편익이 저해되고 있다는 지적도 있다.<sup>2)</sup> 대부분의 국가에서 이동착신접속료가 장기증분원가 방식에 기초하여 산정되고 있으나, 유럽 국가간 이동접속료의 차이와 유무선간 접속료의 차이가 발생하는 것은 국가마다 네트워크 원가의 범위를 다르게 규정하고 있는 등 유럽차원에서 착신요금에 대한 일관된 접근이 제대로 이루어지지 못하였기 때문이다.

이러한 현실을 고려하여 유럽위원회는 현재 착신요금에 관한 권고(recommendation)를 채택하여 회원국들에게 착신요금에 관한 규제의 일관된 접근을 통하여 사업자들에게 법적 확실성을 제공함으로써 다국적인 투자를 촉진하고 이동착신요금의 수준을 향후 3 년에 걸쳐 70%까지 인하시킬 계획이다[8]. 유럽위원회의 잠정 권고안에 의하면, 회원국 규제기관들은 2001 년까지 현행 원가에 기반을 둔 바텀업(bottom-up) LRIC 모형으로 산정된 효율적 사업자의 원가에 기초하여 유선 착신요금과 이동 착신요금을 각각 대칭적 형태로 설정해야 한다. 2011 년까지 회원국 규제기관은 EC 의 권고를 따르는 국가들이 설정한 평균적인 유무선 착신요금 수준을 넘지 않는 수준에서 2013 년 말까지 다른 방법론을 이용하여 임시적 착신요금을 설정할 수 있다. 유럽위원회는 회원국 규제기관들이 차기의 이동 착신시장 분석을 수행하여 이동 착신요금 규제를 갱신할

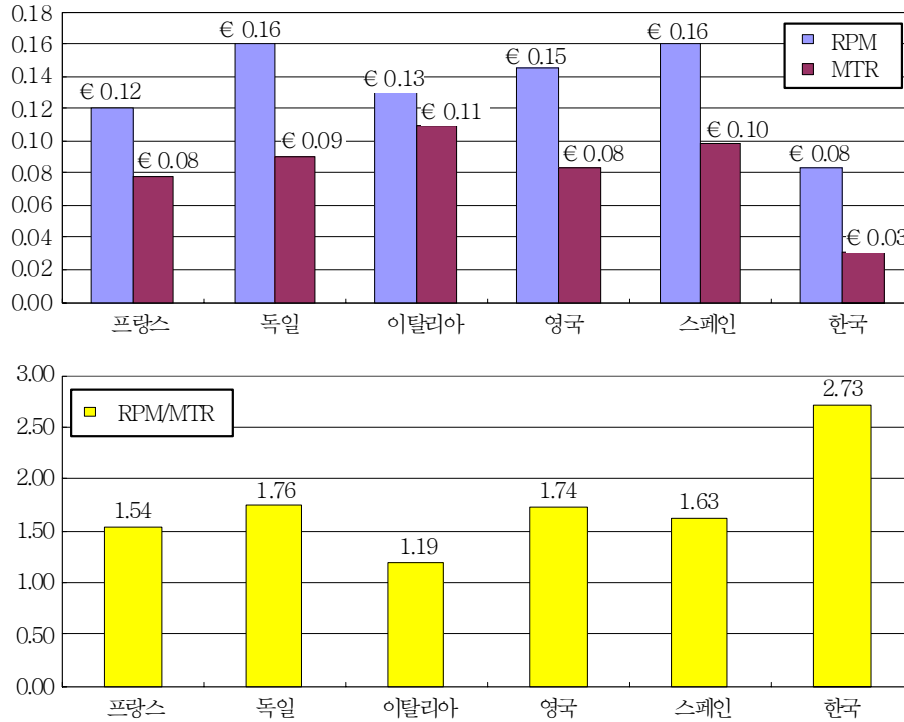
2) 유럽위원회는 국가마다 규제형태의 다양함과 유무선간 그리고 이동 내에서의 착신요금 차이로 인해 다음과 같은 문제가 제기된다고 한다. ① 여러 국가에서 서비스를 제공하고 있는 사업자에게 법적 불확실성과 규제부담의 증가를 유발함 ② 이웃하고 있는 국가의 규제기관이 여전히 높은 착신요금을 허용하고 있다면, 이동 착신요금을 인하하려는 규제기관은 자국의 이동산업에 대해 불공평한 대우를 하는 것임 ③ 사업자들이 모든 국가에서 다른 형태의 규제에 직면하게 되면 새로운 네트워크와 서비스에 대한 투자를 저해하게 됨

시점에 권고사항을 따르기를 원할 것이다.

그러나 유럽위원회의 예상대로 실제 이동 착신요금의 인하가 일어날 것인가와 규제기관들이 권고안을 실제 따를지의 여부에 대해 여전히 의문이 존재한다. 왜냐하면 이동사업자들이 규제기관의 이동착신 접속료 결정에 대해 법원에 이의를 제기하여 법적인 논쟁으로 이어질 수도 있기 때문이다. 예를 들어 이동착신요금 인하에 대해 적극적인 규제기관의 정책방향에 대해 법원이 제동을 걸었던 벨기에의 사례가 있다. 또한, 프랑스 규제기관인 ARCEP 은 새로운 유선 착신시장 분석을 통해 2010 년까지의 경쟁사업자들의 인하경로에 대해 France Telecom 보다 25% 높은 유선 착신요금을 허용하였다. 이것은 유선망의 경우 선발사업자와 후발사업자간 객관적 원가 차이를 유발하는 요인이 없다는 유럽위원회의 권고내용과 모순된 것이다[7]. 이에 EC 는 2008 년 6 월 26 일에 발표된 잠정 권고안에서 제시하고 있는 유선 착신 서비스의 원가산정 방법론과 일관된 접근을 고려하여 ARCEP 이 제안한 유선 착신요금 규제를 재검토할 것을 요청하였다[1].

이동접속료의 차등문제와 관련하여 유럽위원회는 특정사업자에 의해 효율적으로 발생된 원가에 의존하거나 시장점유율에 의존하지 않는 가상적인 효율적 사업자에 의해 발생된 원가에 기초하여 결정되는 단일 접속료를 이동 착신접속료에 관한 기본논리로 채택하고 있다. 이러한 효율적 사업자를 기준으로 산정된 접속료는 생산적 효율성에 대한 유인을 제공하는 올바른 신호로 작용하여 비효율적 사업자에게는 자신의 비효율성을 극복하도록 하고, 보다 효율적 사업자에게는 규제된 가격을 통해 이윤을 실현하도록 하여 투자와 혁신의 유인을 제공한다는 것이다. 이러한 효율적 사업자의 원가에 기초한 착신요금 규제는 유무선간 교차보조를 감소시키며, 소규모 사업자와 대규모 사업자간 트래픽의 불균형의 재무적 영향을 최소화할 수 있는 것으로 보고 있다. 한편, 이동접속료의 차등은 생산 효율성을 제고시키지 못하여 더 효율적인 사업자가 경쟁자의 비효율성을 보조하게 되며 이러한 비효율성이 하위 시장인 소매시장으로 전가되어 최종 이용자의 후생감소로 이어지게 된다. 또한, 규제기관이 차등을 지나치게 긴 기간에 걸쳐 허용하게 되면 비효율적인 시장 진입을 촉진할 위험이 존재하게 된다고 보고 있다. 따라서 유럽위원회는 규제기관이 전환기 기간 동안에 한하여 객관적 원가의 차이를 반영한 접속료 차등이 허용하는 것이 바람직한 것으로 판단하여 규제적 신호의 투명성을 위한 접속료 차등의 일몰조항(sunset clause)을 권고하고 있다.

2007 년을 기준으로 주요 국가들의 이동접속료와 Merrill Lynch 와 FCC 가 소매요금의 대리 지표로 활용하고 있는 분당 음성수익(revenue per minute: RPM) 수준을 비교하면 (그림 1)과 같이 유럽 국가들에 비해 한국의 RPM 이 최대 50% 정도까지 낮은 수준이며, 한국의 이동접속



(그림 1) 주요국의 RPM 및 MTR 수준 비교

료는 3 배 정도 낮은 것으로 분석되었다.<sup>3)</sup> 또한, 소매요금에서 이동접속료를 나눈 지수는 소매요금에서 도매요금이 차지하는 수준을 의미하는 것으로 볼 수 있는데 한국이 가장 큰 값을 나타내고 있다. 이것은 다른 유럽 국가들에 비해 한국이 소매요금에 비해 도매요금이 매우 낮은 것을 의미하며, 유럽의 경우 도매요금의 인하를 통해 인하시킬 수 있는 가능성이 한국에 비해 더 큰 것으로 해석할 수 있다.

유럽에서 이동접속료의 비대칭성 정도는 느리게 감소하는 추세이며, 대칭적 이동접속료를 채택하고 있는 국가도 점차 늘어가고 있다. ERG가 84개 사업자를 대상으로 비대칭적 이동통신접속료를 가진 이동사업자의 비율과 평균적 비대칭성 정도를 2004년과 2007년을 비교한 결과에 의하면 각각 8%, 36%씩 감소된 것으로 조사되었다. 또한, 유럽의 28개 규제기관 가운데 82%가 동일한 기술방식을 사용하고 있는 이동사업자에 대해서 2012년까지 대칭적 접속료를 채택할 예정이며, 상이한 주파수를 가진 2G 사업자에 대해서는 17개 규제기관 가운데 47%가

3) RPM은 Merrill Lynch(2008), 이동통신 접속료는 ERG(2007)와 정보통신부의 자료를 참고하였으며, 2007년 연평균 환율을 기준으로 원화를 유로화로 환산하였다.

2010년까지 대칭적 접속료를 채택할 계획이다. 한편, 2G 단일 사업자와 3G 단일 사업자 또는 2G/3G 사업자와 3G 단일 사업자에 대해서는 대부분의 국가에서 대칭적 접속료를 적용할 계획이 없는 상황인데, 이것은 3G 단일 사업자의 시장 진입이 최근에 이루어져서 여전히 높은 외생적 원가를 보유하고 있다는 점을 고려한 것이다[4]. 한편, 유무선 접속료의 대칭적 수렴에 대해서 대부분의 사업자들은 이동접속료가 가까운 장래에 유선접속료 수준으로 수렴된다는 것을 지지하는 경제적 기준이 없다는 것으로 인식하고 이 문제에 대해 추가적인 검토가 필요하며, 현 시점에서 결론을 유도하는 것은 시기상조로 판단하고 있다[1].

#### IV. 이동접속료 차등 종료 국가 분석

유럽의 경우 이동 접속료 차등을 종료하거나 종료 예정인 국가, 차등을 유지하려는 국가가 다양하게 존재한다. <표 1>과 같이 현재 이동접속료의 차등을 폐지한 국가에는 스웨덴, 덴마크, 포르투갈, 폴란드 등이 있다.

<표 1> 유럽의 2G 접속료 차등 현황

분류	국가	비고
차등폐지 그룹	스웨덴(2004) 덴마크 & 포르투갈(2006) 폴란드(2002)	- 포르투갈은 2008년 1월부터 12월까지 1년 동안 1, 2위사업자와 3위 사업자(Optimus)간 차등화된 접속료를 다시 도입할 예정임
차등폐지 예정 그룹	영국, 이탈리아, 오스트리아	- 영국은 2011년 4월, 오스트리아는 2009년 1월부터 2G 이동사업자에 대해 대칭적 접속료를 적용
차등유지 그룹	프랑스, 핀란드, 네덜란드, 독일, 스페인	- 1, 2위와 3위 사업자간 차등이 일반적임. - 스페인의 경우 2007년 10월에 1, 2, 3위 사업자와 4위 사업자(Xfera)간 차등을 국제적 벤치마크에 기초하여 48.82%를 적용

주 1) OVUM의 2007년 4분기 이동 착신접속료 자료를 기초하여 분류한 것임

주 2) 유선의 경우 오스트리아, 노르웨이, 스웨덴, 영국이 기존사업자와 경쟁사업자의 접속료를 동일하게 설정하는 상호 동등 접속료(reciprocity)를 채택하고 있음

이탈리아의 경우 TIM, Vodafone, Wind의 이동접속료는 2010년부터 5.4€로 같아질 예정이며, 2012년에는 후발진입자인 H3G를 포함한 모든 이동사업자의 이동접속료가 4.5€로 단일화될 예정이다[9]. 향후 규제기관이 채택한 점진적인 이동접속료의 인하경로(glide path)가 종료될 시점을 기준으로 서유럽의 경우 7개국, 중·동부 유럽의 경우 9개국이 이동접속료 차등을 폐지할 예정이다[2],[3]. 차등폐지 그룹으로 분류된 포르투갈의 경우 2006년에 이동접속료 차등을 폐지하였다가 선발사업자에 비해 후발사업자인 Optimus가 직면하고 있는 불리한 환경들을 고려하여 2008년 1년 동안 한시적으로 다시 차등을 적용하려는 계획을 2007년 10월에



발표하였다.<sup>4)</sup>

여기에 대해 유럽위원회는 2007년 11월에 ANACOM의 차등 재도입은 기존 접근에서 크게 이탈하는 일관적이지 못한 접근으로 간주하고 규제기관이 3위 사업자를 지원하는 계획에 대해 재검토할 것을 요구하였다. 특히, 유럽위원회는 이동사업자 스스로 네트워크 효과에 영향을 미칠 수 있으며, 트래픽 불균형은 제안된 차등 접속료 수준에 의해 더욱 확대될 수 있다는 점을 고려하였으며, 객관적 원가 차이만 고려하면서 이동 접속료를 효율적 사업자의 원가수준으로 인하시키는 것이 중요하다고 지적하였다.

한편, 스웨덴과 폴란드의 경우 가장 늦게 시장에 진입한 사업자가 1위 사업자가 되었다는 점에서 흥미롭다[5],[13]. 스웨덴의 경우 Telia가 Tele2나 Telenor에 비해 2개월 정도 서비스 개시가 늦었는데 반하여 시장점유율은 Telia가 47.1%로 가장 높다. 3개 사업자가 비슷한 점유율을 나타내고 있는 폴란드의 경우 Centertel은 다른 사업자들에 비해 4년이나 늦게 시장에 진입하였으나 시장점유율은 34.1%로 가장 높은 상황이다.

이하에서는 유럽에서 차등정책을 채택하였다가 폐지한 국가그룹에 해당되는 스웨덴, 덴마크, 폴란드, 포르투갈을 대상으로 차등 종료시점과 2007년 두 시점을 비교하여 경쟁상황의 변화를 설명하는 지표와 소비자의 후생과 관련된 지표의 변화를 검토하였다. 이를 통하여 이동접속료 차등이 사업자간 경쟁구도와 소비자 효용에 미치는 영향을 간접적으로 파악하였다. 국가별 비교 분석을 용이하게 하기 위해 전체 이동사업자 가운데 1위, 2위 3위 사업자만 고려하였다. 경쟁상황의 변화를 의미하는 지표로는 시장점유율과 사업자의 이윤성을 설명하는 EBITDA(Earnings Margin Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization)를 고려하였으며, 소비자 효용을 설명하는 지표로는 MOU(minutes of use), 이동 소매요금의 대리지표로 활용되고 있는 음성 RPM을 고려하였다. 분석에 활용된 자료의 출처를 설명하면, 차등그룹을 식별하기 위한 이동접속료는 Ovum의 2008년도 최신 자료를 이용하였으며, 기타의 자료들은 2008년 4월에 발표된 Merrill Lynch의 Global Wireless Matrix 4Q 07을 이용하였다.

<표 2>은 이동접속료의 차등을 폐지한 4개국을 대상으로 차등종료시점과 2007년 사이에 경쟁상황 지표와 소비자 효용 지표의 변화를 분석한 결과를 보여주고 있다. 먼저 경쟁상황 지표 중에서 시장 점유율의 경우 이동접속료 차등이 종료된 이후 1위, 2위 사업자의 평균 시장점유

4) 포르투갈의 규제기관인 ANACOM은 Optimus가 직면하고 있는 다음과 같은 불리한 환경들이 고려하였다. ① 낮은 트래픽과 규모의 경제로 인해 타 사업자보다 원가가 더 높다는 점, ② 다른 사업자보다 6년 늦게 시장에 진입한 점, ③ 네트워크 효과와 트래픽 불균형으로 인해 1위 & 2위 사업자와 접속료 정산수지 악화를 야기하여 경쟁적 불이익을 발생하고 있는 점, ④ 1위와 2위 사업자는 접속통화보다 훨씬 더 저렴한 망내 통화요금을 제공하고, 대규모 사업자를 선호하는 클립효과에 의해 소비자의 45%가 이들 사업자를 선택하여 망내 통화의 비중이 전체에서 상당한 비율을 차지함, ⑤ 높은 이동 착신접속료의 존재는 네트워크 효과를 더욱 크게 함

&lt;표 2&gt; 이동접속료 차등을 종료한 국가의 지표 변화

국가	구분	경쟁상황 지표						소비자 효용 지표					
		시장점유율(%)			EBITDA(%)			MOU(분)			음성 RPM(%)		
		1 위	2 위	3 위	1 위	2 위	3 위	1 위	2 위	3 위	1 위	2 위	3 위
스웨덴	차등종료시점	45.6	35.9	16.4	157.3	87.4	55.4	131	93	143	29.5	29.5	41.0
	2007	47.1	29.4	17.6	159.9	87.4	52.7	178	183	203	30.4	30.4	39.2
폴란드	차등종료시점	34.6	33	32.5	129.4	127.8	42.9	95	103	67	32.9	32.9	34.3
	2007	31.4	32.4	34.1	89.8	105.3	104.8	85	90	88	38.8	38.0	23.3
덴마크	차등종료시점	49.0	28.5	19.8	158.9	87.6	53.5	149	204	192	33.1	34.3	32.5
	2007	45.2	29.2	22.3	158.0	96.1	45.8	155	197	196	31.6	35.3	33.1
포르투갈	차등종료시점	44.4	35.9	19.7	152.4	119.3	33.4	120	116	115	31.3	37.5	31.3
	2007	43.9	35.9	20.3	147.3	119.3	33.4	121	118	118	31.8	38.6	29.5
평균	차등종료시점	43.4	33.3	22.1	149.5	105.5	46.3	124	129	129	31.7	33.5	34.8
	2007	41.9	31.7	23.6	138.8	102.0	59.2	135	147	151	33.1	35.6	31.3

주) 국가마다 상이한 환율문제를 해결하기 위해 EBITDA는 국가의 평균을 100으로 한 다음 각 사업자의 수준을 퍼센트로 표현하였으며, 음성 RPM은 개별 사업자의 합을 100으로 한 다음 각 사업자의 수준을 퍼센트로 표현하였음  
<자료>: Ovum(2008), Merrill Lynch(2008)

율은 감소하였는데, 1 위 사업자가 1.5%, 2 위 사업자가 1.6% 각각 감소하였다. 그러나 3 위 사업자의 평균 시장점유율은 1.5% 증가한 것으로 나타났다. 시장점유율과 유사하게 EBITDA의 경우도 차등종료 이후 1 위, 2 위 사업자의 EBITDA는 감소한 것과 대조적으로 3 위 사업자의 EBITDA는 평균 12.9% 상승한 것으로 나타났다.

다음으로 소비자 효용 지표의 변화를 살펴보면, 모든 사업자의 MOU가 증가되었는데, 특히 3 위 사업자의 평균적인 MOU 상승폭이 높게 나타났다. 이동 소매요금의 변화를 설명하는 음성 RPM은 1 위 사업자와 2 위 사업자의 경우 평균 음성 RPM은 상승한 반면에 3 위 사업자 그룹의 경우 평균 음성 RPM은 하락한 것으로 나타났다.

그러므로 차등적인 이동접속료를 도입하였다가 현재 폐지한 유럽의 국가들의 경우 차등이 종료된 이후 2 위/3 위 사업자의 경쟁상황 지표와 소비자 효용 지표가 1 위 사업자보다 개선된 것으로 요약된다. 이러한 결과는 규제기관이 이동접속료에 대한 차등을 일정기간만 적용하고 이후에는 종료하는 정책이 이동시장의 경쟁촉진과 소비자 후생 모두에 대해 긍정적일 수 있음을 시사한다. 아울러 이러한 연구결과는 통신과 방송의 융합 환경에서 사업자간 접속료를 차등하는 것이 바람직한가 아니면 대칭적으로 하는 것이 바람직한가에 대해서도 시사점을 제공해주고 있다. 한편, 본 연구에 고려된 국가에서 관찰된 지표의 변화는 이동접속료에 대한 차등 폐지 외에 다양한 요인이 결합되어 발생된 것이라는 점에서 여기에 대한 추가적인 분석이 별도의 연구를 통해 이루어져야 할 것이다.

## V. 결론

진입시점이나 규모에 관계없이 모든 이동망 사업자는 타사업자 고객이 자사의 고객에게 발신한 호에 대해 독점력을 행사할 유인을 갖고 있다. 이동사업자가 착신에 대한 시장 지배력을 행사하여 이동망 접속료가 과도하게 설정되게 되면 이로 인해 후생과 배분적 효율성에 있어서 큰 손실이 야기될 수 있다. 따라서 규제기관은 착신에 대한 시장지배력 행사에 있어서 이동사업자의 형태에 따라 분명한 차이가 있는 경우에 한하여 비대칭적 접속료 규제를 시행해야 할 것이다. 만약 착신시장에 대한 독점력이 사업자간 비슷하게 행사된다고 한다면 비대칭적 규제는 정당화 될 수 없다. 특정한 상황에서 경쟁을 촉진할 목적으로 진입을 보조할 수도 있지만 비대칭 규제에 의한 진입보조를 통하여 이동망 착신시장의 근본적인 시장 지배력 문제가 해결될 수는 없기 때문이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 이동접속료 차등을 폐지한 유럽의 4 개 나라를 대상으로 차등종료 시점과 2007 년 사이에 경쟁상황 지표와 소비자 효율 지표의 변화를 관찰해본 결과 흥미롭게도 차등이 종료된 이후 2 위/3 위 사업자의 지표가 1 위 사업자보다 개선된 것으로 나타났다. 이것은 규제기관이 이동접속료에 대한 차등을 일정기간만 적용하고 이후에는 종료하는 정책이 이동시장의 경쟁촉진과 소비자 후생 모두에 대해 긍정적인 수 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

한편, 이동전화시장이 빠르게 성장하면서 이동사업자의 원가하락과 함께 상위 사업자와 하위 사업자간 시장 점유율 격차도 완화됨에 따라 원가적 요소 이외에 비원가적 요소에 의한 접속료 차등을 허용할 명분도 사라지게 되었다. 후발사업자가 자생력을 가질 수 있는 최소한의 가입자 기반을 확보하여 안정적인 수익을 영위하고 있는 상황이라면 접속료 차등을 통한 통신사업자간 공평한 경쟁환경을 조성하려는 정책은 효력이 상실된 것으로 보아야 할 것이다. 유럽의 경우 객관적 원가 차이만을 고려하여 한시적으로 사업자간 접속료 차등이 시행되어 왔으며, 최근에는 대칭적 접속료를 채택하는 국가들이 늘어나고 있다. 학계에서도 접속료 차등이 악용될 경우 신규 참여자들에게 잘못된 신호를 제공하여 비효율적 진입을 촉진하며, 기존 참여자에게 원가절감 유인을 제공하지 못한다는 비판과 함께 궁극적으로 이러한 비효율성이 소매시장으로 전가되어 이용자의 후생까지 악화시킬 수 있다는 우려가 지적되고 있다. 따라서 비합리적인 이동접속료 차등의 지속은 시장의 논리에 위배되며, 미래 지향적인 접속료 정책의 수립에도 장애요인으로 작용할 수 있다.

<참 고 문 헌>

- [1] Cullen International, “EU Telecommunications Flash message 79/2008, Flash Message 25/2008,” 2008.
- [2] Cullen International, “Telecommunications Central and Eastern Europe: Cross-country analysis,” May 16, 2008, p.94.
- [3] Cullen International, “Telecommunications Western Europe: Cross-country analysis,” July 2, 2008, p. 185.
- [4] ERG, “ERG Report on the Consultation for the ERG Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates,” March 12, 2008, pp. 74-80.
- [5] ERO(European Radiocommunications Office), “ERO Information Document on GSM Frequency Utilization within Europe,” July 2007.
- [6] European Commission, “13th Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package - 2007,” Volume 2, March, 19, 2008, p. 30.
- [7] European Commission, “Draft Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU,” June 26, 2008, p.5.
- [8] European Commission, “Lower charges, greater consistency, more competition: Commission consults on bringing down mobile phone tariffs in Europe,” IP/08/1016, June 26, 2008.
- [9] European Commission, MEMO/08/708, Nov. 13. 2008.
- [10] FCC, “Order on Remand and Report and Order and Further Notice of Proposed Rulemaking,” FCC 08-262, Nov. 5, 2008.
- [11] Livio Cricelli, Francesca Di Pillo, Massimo Gastaldian and Nathan Levialdi Ghiron, “Mobile Networks Competition and Asymmetric Regulation of Termination Charges,” Telecommunications Modeling, Policy, and Technology, Chapter 7, 2005.
- [12] Martin Peitz, “On access pricing in telecoms: theory and European practice,” Telecommunication Policy, Vol.27, 2003.
- [13] Merrill Lynch, “Global Wireless Matrix 4Q 07,” April 21, 2008.
- [14] Ofcom, “Mobile call termination: Statement,” March 27, 2007.
- [15] Ovum. “Historical Mobile Termination Charge: Quarterly Data,” 2008.
- [16] Tommaso Valletti, “Asymmetric Regulation of Mobile Termination Rates,” Working paper, Dec. 14, 2006.

---

\* 본 내용은 필자의 주관적인 의견이며 IITA 의 공식적인 입장이 아님을 밝힙니다.