

# 국제통화의 국제정산 정책방향

이현우

한국전자통신연구원

Policies for International Settlements

Hyun-Woo Lee

ETRI

E-mail : lhwoo@etri.re.kr

## 요 약

국제통화량의 증대와 함께 국가간의 트래픽 불균형도 심화되어 발신통화량이 많은 선진국의 정산적자가 누적되고 있는 가운데 정산료의 수준이 원가와 괴리되어 높게 책정됨으로써 정산료를 둘러싼 선진국과 후진국의 입장이 첨예하게 대립하고 있다. 선진국은 높은 정산료를 통하여 자국의 이용자가 후진국의 이용자를 보조하는 불합리한 현상이 발생하므로 원가에 근접하는 수준으로 정산료를 인하해야 한다고 주장하고 있는 반면 정산수입국인 후진국들은 불충분한 통신 인프라의 확충을 위해 높은 국제전화 요금을 통한 내부 보조의 방법을 사용해야 한다고 주장하고 있다. 이와 같이 현행 국제정산체제는 국가간의 트래픽 불균형 심화, 국가간의 협상력 차이, 기술 발전으로 인한 국제전화 원가의 하락 및 대체 서비스의 등장 등으로 새로운 정산체제로의 개혁이 필요한 시점이다. 따라서 본고는 최근 국제전화정산시스템의 변화와 동향을 분석하고 올바른 정책방향을 조망해봄으로서 국내 통신시장의 질서를 확립하고 한국 통신사업자의 국제경쟁력을 제고할 수 있는 정책수단을 개발하는데 그 목적이 있다.

## I. 서 론

국제전화 서비스를 제공하기 위해서는 자국의 통신시설 뿐 아니라 상대국의 통신시설과 해저케이블, 인공위성 등의 공유시설도 이용하게 되며 이때 양 사업자는 동등한 입장에서 양국간에 발생된 국제호에 대한 시설 사용료를 상호 지불하는 거래가 이루어지게 되는 데 이를 국제정산(International Settlement)이라 한다. 그런데 1980년대를 거치면서 국제전화의 가장 중요한 원가요소로 간주되었던 국제전송구간의 건설가격이 급격히 하락함에 따라 국제전화서비스 제공원가과 정산요율에 급격한 차이가 발생하기 시작하였다. 정산요율은 사업자간의 합의에 의해 변경될 수 있었지만 그동안 사업자간의 경제적 이해 차이로 인하여 이러한 서비스 제공원가 하락추세를 반영하지 못하였다. 발신통화량이 착신통화량을 항상 초과하는 국가에서는 원가에 비해 파다한 정산비용을 지불하는 반면, 그 반대의 국가는 초과이익을 누리는 기형적인 상황이 발생하였는데, 특히 미국의 경우 정산비용으로 지불액은 갈수록 급증하고 있다. 이로 인해 정산수지 적자국과 흑자국의 정부와 사업자간 갈등은 점차 확대되어왔고, 1980년대 후반부터는 갈등이 격화되어 국제전기통신사회의 첨예한 이슈로 대두되었으며, 보다 적절하고 공평한 정산요율시스템의 개발은 더 이상

미룰 수 없는 과제로 부각되었다. 우리나라에서도 1990년대 이후 정산수익폭이 점차 감소하기 시작하여 1996년에는 정산적자국으로 전환되자 한국의 기간통신사업자들은 다각도로 정산수지 적자를 줄이기 위해 노력하고 있다. ITU-T의 국제전화 정산요율 관련 권고안 제정작업에 적극적으로 참여하고 있을 뿐 아니라, 정산요율이 높고 한국이 정산적자국인 후진국과의 정산요율 인하에 다양한 노력을 기울이고 있다. 또한 새로운 정산체제로의 이행이 국가간의 입장 차이로 지연되고 WTO 협상 이후 통신 시장이 자유화되면서 정산료의 거품분에 대한 크립스키밍을 목적으로 하는 대체통신수단이 등장하여 국제 기구나 국가간의 협상이 아닌 시장 경제의 원리에 의하여 현행 국제정산체제의 문제점을 해결하려는 움직임이 일고 있다.

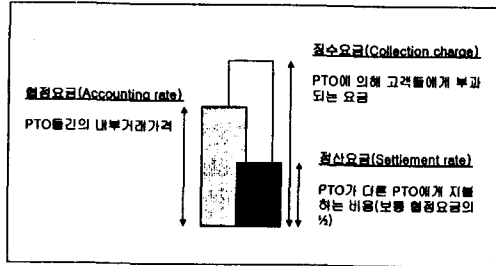
## II. 현행 국제정산제도

### 1. 일반 원칙

#### 가. 이중가격(Dual price)

국제통화를 발신하는 사업자가 자국 이용자로부터 받는 요금을 징수요금이라고 하며, 이와 별

도로 사업자간 착신비용을 지불을 위한 상호거래 가격으로서 협정요금이 있다. 협정요금은 트래픽 분당 US 달러나 SDRs(Special Drawing Rights : 주요 통화의 바스켓에 기초한 단위)로 거래된다 [1].



(그림 1) 국제요금의 종류

나. 50/50 배분

발, 착신 사업자 모두 통상 협정요금을 50 대 50으로 나누어 상대방 사업자에게 지불한다. 트래픽 불균형이 생길때 실제 각 사업자는 착신과 발신통화량을 모두 주고 받는 것(협정요금에 의한)이 아니라 발신통화량에 대해서만 지불하며, 이때 발신통화량에 대한 분당 요금이 정산요금이다. 이는 ITU-T의 권고안 D.150에서 제시된 수입배분방식 방식으로서 현저한 원가의 차이가 발생할 경우 균등 배분이 아닌 당사국간의 배분을 합의할 수 있으며 이 경우 고비용이 발생하는 쪽에서 이를 증명해야 하므로 대부분이 50:50의 균등배분방식을 따르고 있다.

다. 통일협정료 (Uniform Accounting Rate)

통일협정요금제는 한 국가에 여러 국제전화 사업자가 공존하는 경우에 제 1 사업자에게 협정요금의 협상 권한을 일임하고 다른 사업자는 이 원칙에 따르도록 한 방식으로 경쟁적 요금을 제시하려는 다수 사업자의 불공정경쟁을 방지하려는 원칙으로서 미국이 국내 사업자를 보호하기 위해 FCC가 일반화 시켜 대부분의 국가에서 사용하는 원칙이다.

라. 비례배분제(Proportionate Return)

착신국의 사업자에게 그들의 발신통화량에 비례하여 착신통화량을 할당하는 방식으로 미국 내 다수 경쟁 사업자들을 외국의 독점적 사업자가 차별대우하는 것을 방지하기 위한 것으로 FCC의 후원으로 AT&T가 일반화시킨 원칙이다.

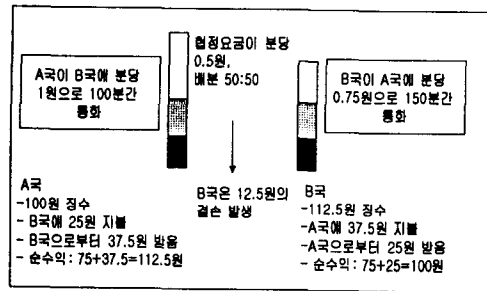
2. 구조적 문제점

발, 착신 통화량이 균형을 이룰때는 정산의 필

요성이 없으므로 양 사업자의 순 이익은 협정요금에 관계가 없으며, 오직 징수요금에 달려 있다.

반면 통상 발, 착신 통화량이 불균형을 이룰때 착신통화가 적은 사업자의 경우 순이익의 결손이 발생되며, 저렴한 징수요금을 갖는 경우 결손이 더욱 심화된다. 이는 일방의 사업자가 착신통화가 크게 적어 상대방에 지불하는 정산지불액이 증대하게 되면 상대방 사업자로 하여금 징수요금을 인하할 유인과 능력을 제한하게 된다. 즉 순 트래픽 임여가 있는 사업자의 경우, 현상태에서 순 정산요금을 받기 때문에, 요금인하 등의 효율적 경영의 유인을 갖지 못하며, 협정요금 인하의 유인 또한 갖지 못한다.

이러한 것은 저렴한 원가의 사업자와 경쟁적 환경하에서의 이용자가 곧 고비용의 독점사업자에 보조하는 경향을 초래하게 되는 것이며 이것이 통신사업자간 경쟁으로 말미암아 상대적으로 저렴한 징수요금을 갖고 있는 사업자들의 주요 불만 사항이며 제도 개선 논리가 되고 있다[1].



(그림 2) 선진국과 개도국간의 국제정산(예)

현행 국제정산체제하에서는 통상적으로 선진국의 국제전화 발신량이 후진국에 비하여 많기 때문에 선진국은 국제정산의 지불국으로 정산수지의 적자를 보이고 있으며, 따라서 선진국과 특히 미국과 개도국간의 발, 착신 통화량의 불균형과 원가와 피리된 정산료에 의한 선진국의 정산료 부담이 크게 증가하고 있다. 반면 개도국은 정산수익을 자국의 인프라 구축과 내부보조재원으로 활용하고 있는 것이 현실이다. 따라서 협상에 의한 정산료 인하도 현실적 한계점이 가지고 있는 것이다.

3. 문제점 대응 방향

가. 정산료 인하

정산료 인하를 위한 유형으로서는 우선 쌍무협상 및 국제기구 등을 통한 직접적 방법을 들 수 있다. 가령 미국은 1997년 8월 FCC의 벤치마크를

통해 원가에 근접하는 정산료 수준을 제시하고 이를 강제화하고 있다. 또한 ITU는 1999년초 정산료 벤치마크를 제시한 바 있다. EU는 역내 국가간 정산료 산정시 가장 낮은 수준의 요금을 기준으로 하는 최적요금기준(Best Price Practice)을 제시하고 있다. 그러나 이방식은 목표치 산정방식의 합리성과 구속력이 관건이라고 하겠다[2].

나. 시장 압력에 의한 정산료 인하를 간접적으로 유도

WTO기본통신협상에 의한 국제단순재판매(ISR) 허용, 이의 육성을 통해 최소비용경로(Least Cost Routing: LCR)를 개발하여 정산료 인하를 계속적으로 압박하는 방식이다.

다. 새로운 정산체제로의 개혁

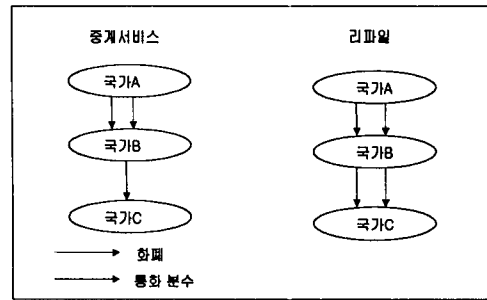
국제기구 등에서 새로운 정산 제도의 도입을 위한 연구와 노력을 계속하고 있다. 가령 ITU에서는 착신요금제를, EU에서는 접속요금제를 검토, 추진하고 있다.

라. 대체통신수단을 통한 기존 정산체계 우회

역과금, 리파일, 국제재판매 및 인터넷폰 등의 대체 통신 수단(ACPs : Alternative Calling Procedures)이 등장하여 국제정산체제를 우회하고 있다. 이는 기술의 발전으로 국제 전화의 원가가 하락하고 통신 시장이 자유화되면서 원가와 징수요금, 원가와 정산료 차이를 제정함으로써 성립한다. 이는 정산료 인하와 새로운 국제정산체제로의 개혁을 한층 촉진시키고 있는 실정이며, OECD의 경우 국제정산과 관련하여 관련한 보고서에서 이러한 대체통신수단을 중심으로 연구, 조사하고 있다.

특히 국가간 정산료의 재정차와 착신통화 비례 할당으로 얻는 정산수익이 큰 유인으로 작용하고 있는 리파일(Refille)은 정산수지의 적자를 개선하기 위해서 도입된 통신사업자의 경영상의 테크닉으로 불법으로 간주되어 왔으나 실질적으로 미국, 유럽, 호주 등 선진국을 중심으로 활발히 성행되고 있다. 현재 유럽과 미국 지역의 리파일이 전세계 리파일의 80%를 차지하고 있으며, 2000년 경에는 세계 주요 사업자들의 국제 트래픽의 약 20~25% 정도의 트래픽이 리파일을 통하여 처리될 것으로 예상되고 있다.

우리 나라로 유입되는 리파일 트래픽을 정확하게 파악할 수는 없지만 일정 기간의 착신 트래픽을 감시함으로써 짐작할 수 있는데 주로 남미나 아프리카로부터의 착신량이 감소하고 정산료가 낮은 미국, 유럽의 사업자들의 착신량이 증가하고 있어 이들 국가를 중심으로 리파일하고 있는 것으로 추정되고 있다.



(그림 3) 리파일과 중계서비스 비교

### III. 국제적 논의 동향

#### 1. ITU

국제전화 정산과 관련된 표준은 ITU-T내 SG3의 WP 2/3에서 '국제전화서비스에 관한 과금과 협정 및 정산원칙의 개혁과 개발'에서 권고안(recommendations)의 형태로 제정되었으며 현재 전세계의 모든 국제전화사업자는 ITU-T 권고안 D.150(New System for Accounting in International Telephony)에 근거하여 정산하고 있다. 권고안 D.150은 국제정산에 관한 제반 지침을 제시하는 것으로서 1968년 처음 제정된 이후 세 차례의 개정을 거쳐왔다. 그러나 이러한 수차례의 개정을 거치면서도 90년대에 들어와 국제전송구간의 원가의 급격한 하락에 따른 원가와 정산료의 큰 격차를 좁히지 못했으며, 이에 따라 1992년 원가에 근거한 정산원칙을 '국제전화서비스에 대한 정산요금원칙(Accounting Rate Principles for International Telephone Services)'이라는 제목하의 권고안 D.140을 제정하게 되었다. 여기에서는 원가지향적(Cost-oriented)이며 원가변화의 추이(Relevant Cost Trends)를 반영한 협정요금의 설정, 이러한 원칙의 비차별적(Non-discriminatory) 적용, 최대 5년까지 협정요금의 단계적인 인하의 실시 등의 원칙이 합의되었다[3].

한편 ITU는 현행 국제정산제도를 새로운 착신요금제도(Termination Charge System)로 추진하고자 하고 있다. 이는 국제전화를 착신서비스로 간주하여 발신지와 상관없이 모든 국제호에 대해 동일한 요금을 부과하는 방식으로서 자국의 국내, 국제 트래픽 전송원가를 계산한 다음 모든 국가에 대하여 동일한 요금을 적용한다는 단일성(Uniformity)을 기반으로 하며 일단 공표된 하나의 외국 사업자에 대한 정산료는 투명하게 다른 국가의 사업자에게도 적용되도록 한다는 원칙이다. 이는 다자간 합의가 아닌 요금의 공표에 의해 이루어지는 점이 기존체제와는 상이한 부분이다. 그러나 이의 구체적인 적용 방법을 놓고 선진국과 개도국간의 이견이 빈번하여 아직 구체적 합

일점에 도달하지 못하고 있다. 가령 국제전송설비 원가의 포함여부, unbundling 등의 문제 등 정산료 구성 원가요소 및 방법과 정산료 결정 주체에 관한 문제 등에 있어서 선진국과 개도국간의 이견을 보이고 있다. 1998년 12월 현행 D.140의 개정내용에 착신료의 합의 절차가 삽입되어 구체적인 방법을 제시되고 있으나, 착신요금제도 자체의 내용에 대한 합의가 이루어지기 어려워 실용화되기까지는 시일이 다소 걸릴 것으로 예상된다.

## 2. WTO

WTO 기본협상과정에서 많은 사항이 협의되었으나 구체적인 합의는 이루어지지 않았다. 양허안 서문에 국제정산요금 및 국제통화완료서비스 분야에 대한 자유화는 미래에 새로이 추진될 협상에서 해결할 것이라는 입장을 표명하였으며, 정산요금과 관련하여 2000년까지는 어떤 조치도 취하지 않을 것이며, 이 문제는 늦어도 2000년 1월 1일에 시작하는 다음 협상에서 재검토할 것이라고 밝히고 있다. 따라서 국제정산요금 문제는 2000년까지는 ITU의 주도로 진행되어 왔다. 그러나 관련 기본 원칙으로서의 다음과 같은 것을 들 수 있다[4].

- 최혜국대우(Most Favored Nation Treatment)
- 비밀정보공개(Disclosure of Confidential Information)
- 내국인대우(National Treatment)

그러나 한편 WTO는 기본협상 타결을 통해 ISR 강제를 통한 간접적 정산료 인하 압력 및 정산체제 개혁 유도하고 있다.

## 3. OECD/EU

국제정산문제는 ICCP(Committee for Information, Computer, Communications Policy)에서 다루어져 왔다. 1990년대 초반부터의 ICCP에서 보고된 국제통신서비스에 관한 주요 내용은 다음과 같다.

- 국제통신요금: 과금관행과 절차(1994)
- 리파일과 대체통신수단: 정산요금과 징수요금에 미치는 영향(1995)
- 국제통신: 당면과제와 발전에 관한 개관(1995)
- 정보인프라의 수렴과 과금:인터넷(1996)
- 신기술의 국제정산에 미치는 영향(1997)

이와 같이 OECD에서는 국제단순재판매, 콜백 서비스, 리파일 및 인터넷 등의 대체통신수단에 역점을 두고 있다. 이는 대부분이 정산적자국인 회원국들이 대체통신수단을 활용하여 상대국과의 정산요금을 줄여 정산 적자폭을 경감시키고 징수요금을 하락시키는 효과들에 의해 상대국의 발신량을 증가시키려는 수단으로 작용하도록 하려는

의도라고 볼 수 있다.

한편 OECD는 현행 정산제도를 대체할 새로운 정산제도로써 접속요금체제(Interconnection Charge System)를 검토, 추진하고 있다. 이는 국제통신서비스의 상대 국가 통신망에 대한 이용대가를 상대국가의 국내 사업자와 동일한 접속요금으로 지불하도록 하는 것으로서, 비차별적이며, 투명하고 원가지향적인 원칙을 기반으로 하여 경쟁과 자유화에 의해 현행 정산체제보다 훨씬 낮은 수준에서 책정될 것으로 전망된다. 이는 또한 정산요금의 거품을 제거하여 최종 소비자의 징수요금을 인하하고 원가와 요금차를 재검하거나 정산체제를 우회하는 서비스의 유인을 제한하게 되며, 국내 사업자와 동일한 조건을 외국 사업자에게도 제공하게 된다. EU는 1998년 1월 1일부터 기존의 국제정산체제를 이러한 접속요금 체제로 전환하기로 하였다. EU국가들이 지리적으로 인접해 있고 통신 시장이 성숙되어 경쟁적 여건에 적용할 수 있을 것으로 보이며, 이러한 접속요금 체제는 OECD에서 제시하는 방향과 일맥상통하며 호주나 뉴질랜드 등의 국가도 지지를 보내고 있다.

## 4. FCC

FCC의 정산료에 관한 기본정책인 ISP (International Settlement Policy)는 1986년 확립된 3가지로 균등배분방식은 ITU안을 수용한 것으로 볼 수 있으며, 통일협정료 및 비례배분제는 whipsawing을 방지하기 위해 FCC가 고안한 원칙이다.

또 FCC는 정산료 벤치마크 설정을 통한 정산료 인하 전략을 추진해오고 있다. FCC가 1997년 8월 7일에 발표한 국제정산료에 대한 '보고 및 명령(Report and Order)'은 국제정산료에 대한 벤치마크(Benchmark)를 설정하여 향후 미국의 정산료 인하를 위한 자료로서 활용하도록 유도하고 있다 (1998년 1월 1일부터 효력 발생). 미국은 WTO 등을 통해서도 시행 유도하려고 하였으나 각국은 산정 방식 및 과정에 관해 일일이 반박하면서 미국의 정산료 수준을 낮추려는 일방적인 정책이라고 반발해 왔다.

한편 FCC는 ISR 정책을 통한 간접적 정산료 인하 압박 전략을 취해오고 있다. 1991년 12월 발표된 FCC의 국제재판매규칙에서는 ISR이 원가와 괴리된 국제정산요금과 국제전화요금의 인하 압력으로 작용함을 밝히고 있다. 또한 1998년 8월 ISP 개정을 위한 새로운 제안고시(Notice of Proposed Rule Making: NPRM)를 발표하였다. 여기서는 WTO 통신협상으로 세계 통신시장의 개방됨에 따라 통신시장의 변화에 대처하기 위해 특히 상대국에 독점전화사업자만 존재한다고 가정된 기존의 ISP를 개정하여 다수의 상대 사업자를 대상으로 하는 다양한 대응방식을 다루고 있는데, ISR에 대한 규제완화 및 새로운 대체통화수단에 대한 규제 완화등을 골자로 하고 있다. 이러한 원칙은 결국 규제완화에 의해 ISR을 확대를

도모하고자 하는 것으로서, 현행 정산요금의 인하를 위한 미국의 입장을 다시 한번 확인하는 경우라고 평가되고 있다. 요컨대, ISR 육성, 확대를 통해 정산료 인하를 계속적으로 압박하고 미국을 전세계 국제전화 통화량의 허빙국으로 고정화하려는 전략을 전개하고 있는 것이다.

#### IV. 국내 국제정산수지 개선 전략

##### 1. 국내 정산수지 현황

국내의 최근 국제호 착/발신 주요 개황을 보면 총국제통화량(발/착신 총계)로서는 미국, 일본, 중국 순이며, 착신초과호(착신 - 발신)는 일본, 미국 순이며, 발신초과호(발신 - 착신) 중국이 단연 으뜸을 차지하고 있다. 정산지불국의 경우 중국이 월등히 규모(수백억원)가 크며 주로 개도국이 해당되나 영국, 캐나다, 뉴질랜드, 스웨덴 등 선진국도 규모는 크지 않으나 포함되고 있으며 이러한 최대 정산지불국인 중국으로부터는 인하 저항에 직면하고 있다. 정산수입국의 경우 미국이 월등하며(수백억원), 일본이 그 다음 규모이며, 그 다음이 규모는 적지만 멕시코, 홍콩, 이란, 싱가포르 순이다. 이러한 최대 정산수입국인 미국으로 부터는 정산료 인하압력이 거세다. 국내의 최근 수년간 정산수입은 전체적으로 감소하고 있으며 정산지불은 증가 추세에 있다[5].

##### 2. 대응 전략

첫째, 국제협상 능력을 제고해야 한다.

- 정산후자국과의 협상에서는 우리쪽에 유리한 합리적이며 설득력 있는 논리 개발해야 한다. 즉 미국 등 선진국과의 정산수지 불균형 원인을 트래픽의 격차 원인과 상호균형화 관점에서 분석하고 논리를 개발해야 한다. (미국의 경우 그 원인을 높은 협정요금 및 상대국 이용요금에 있다는 인식)
- 규모가 큰 정산적자국과의 협상에서는 관계자 초청, 국제회의 의제화 등 제반 전략 수립해야 한다.
- 규모가 작은 경우 정산금지불 중단 등도 검토한다.
- 입장이 같은 국가들과의 공동 기구를 통한 대응한다. 즉 미국의 정산수입국들은 미국의 압력을 의식하고 그 표적이 되지 않으려고 하기 때문에 정보교환 및 공동대응에는 취약한 면이 있기 때문이다.

둘째, 새로운 정산체제에 대한 연구와 검토가 필요하다.

- ITU등에서 검토되고 있는 새로운 정산체제를 분석, 검토하면서 우리에게 유리한 방향으로 유도한다.

-정산비용을 절감할 수 있는 새로운 정산수단에 대한 연구와 국내 사업자의 활용가능성을 극대화하고 새로운 정산체제의 허용을 신중히 검토한다.

셋째, 리파일 등 기타 정산체제를 우회하는 새로운 서비스에 대한 대응이 필요하며 보다 적인 리파일 및 허빙전략을 검토해야 한다.

넷째, PBX 등을 통한 국제통화의 불법착신에 대한 대비책 마련되어야 한다.

-전용회선과 PBX를 통한 방법으로 주로 국제 착신통화의 상당량이 불법착신되는 것으로 파악되고 있으나 이에 대한 체계적인 조사조차 이루어지지 않고 있다고 하겠다.

다섯째, 고국교환원직통통화 및 콜링카드 마케팅 활동을 방지하기 위한 대책 마련이 필요한데, 요금규제 강화와 함께 이를 근원적으로 방지할 수 있는 정산정책이 연구되고 대응 전략이 마련되어야 할 것이다.

-고국교환원 직통통화는 이용자가 외국에서 국내로 통화하면 국내 발신 통화량으로 간주하여 사업자는 상대사업자에게 정산비용을 지불하는 것으로서, 한편 시장점유율을 높여 상대국가 사업자로부터 보상통화를 증가시키려는 경쟁에서 출발한 것으로 결과적으로 사업자와 국가 모두 손해를 보게 되는 경쟁인 것이다. 또한 기간통신사업자들은 별정통신사업자의 통화를 유지하기 위해 40~50%까지 요금할인경쟁을 벌이고 있는 실정이나, 별정통신사업자들은 선진국 구간은 직접 발신하고 정산요율이 높은 중국, 파키스탄 등은 국내 기간통신사업자의 회선을 이용하여 사업을 진행하고 있는 것이다.

#### 참고문헌

- [1] ITU, World Telecommunication Development Report, 1997.
- [2] 정보통신부, 별정통신사업이 기존 통신사업구조에 미치는 영향분석, 1999. 2.
- [3] 정보통신정책연구원, 미국의 통신시장 개방 전략과 일본의 대응, 1999.11.20.
- [4] 한국전자통신연구원, 국제정산 요금제도의 문제점 분석 및 개선방안 연구, 1999. 10.
- [5] 전자신문, 1999.5.-2000.7.