

# 유럽의 통신 규제제도와 이행현황 분석

민대홍 · 강선아

한국전자통신연구원 정보화기술연구소

## Telecommunication Regulatory Policy and the Implementation of the Telecommunications Regulatory in Europe

Dae-hong Min, Sun-A Kang

ETRI IT Management Reseach Group

E-mail : dhmin@etri.re.kr sunakang@etri.re.kr

### 요 약

1999년에 있었던 리스본에서의 유럽정상회담을 통하여 EU의 각 국가는 디지털화-지식기반의 경제체제로의 전환을 모색하게 되었다. 이러한 신경경제체제로의 전환을 위한 대표적인 육성산업으로서 통신산업에 주목하게 되었다. 이러한 통신산업의 육성과 서비스 보급에 따른 이용자의 권익보호를 위하여 유럽연합은 통신규제정책에 대한 framework을 규정하게 되었다. 규제들의 주요 원칙은 비차별성으로서, 기존의 사업자는 새로 시장에 진입한 신규사업자에 대해서 상호접속이나 설비병설(collocation)과 같은 서비스 제공시에 자사의 부서나 계열 회사에게 제공하는 것과 비교하여 차별적으로 처리하지 말도록 하고 있다. 이러한 비차별성을 원칙으로 벤치마킹모형과 최적관행(best practice) 요금을 권장하고 있는데, 벤치마킹모형은 Bottom-Up형태의 통신망 재설계를 실시할 것을 권고하고 있다.

### 키워드

규제정책, 통신규제, 접속료, FRICO

## I. 서론

리스본에서의 유럽정상회담의 유럽의 전자통신 부문에 있어서는 중요한 사건이었다. 각 회원국들의 정부 및 국가수반은 디지털화, 지식기반의 경제구축을 골자로 하는 eEurope Action Plan 협약에 서명을 하였다. 여기서 이행을 위한 중요한 성과는 그 접근방법으로서, 유럽정상회담 및 유럽의회에서 채택한 새로운 규제제도이다. 이러한 이유는 통신서비스 부문이 잠재적 성장요소가 많아 유럽의 다른 여타 산업분야에 비해 지속적인 발전을 해나갈 것이라는 거시분석에 의한 것이다. 이러한 사실은 전년대비 성장률보다 약 3% 포인트가 감소한 수치이기는 하지만 9.5%의 높은 성장률을 달성하여 2001년 EU회원국 15개 국가의 통신분야 총 수익이 2180억 유로에 이르기 때문이다. 이러한 통신산업의 지속적인 성장은 이용자의 사업자선택권의 다양성을 증가시키는 효과를 가져오게 되며, 이를 통하여 이용자는 보다 저렴하고 양질의 요금의 통

신서비스를 제공받을 수 있을 것이다.

이에 본고는 EU의 통신시장과 이러한 통신시장의 유효 경쟁체제의 확립을 위한 EU 및 각 회원국들의 규제제도에 대해 살펴보고자 한다.

## II. 통신시장 현황

유럽의 통신시장은 비록 자본시장에서는 부정적인 예측치가 발표되고는 있지만 유럽 경제에서 잠재적이고 지속적인 성장을 유지할 것으로 판단되고 있다. 비록 기존의 성장세보다 다소 줄어들기는 하였으나 2001년도의 통신시장성장률이 전년대비 9.5% 성장할 것으로 예상되고 있다. 이러한 성장세로 인하여 다수의 통신사업자가 시장에서 경쟁환경을 조성하였으며 이용자의 사업자 선택권의 다양성을 가져왔다. 아울러 경쟁환경의 조성으로 통신요금의 하락을 동반하게 되었다. 하지만 경쟁환경의 조성으로 인하여 기존사업자의

시장점유율은 하락하게 되었다.

특히, 가장 높은 시장성장세를 보이는 부문은 통신 서비스 분야는 이동통신분야로서 2001년에는 보급률 (penetration) 이 2000년 대비 36% 증가하여 75%에 이르고 있다.<sup>1)</sup> 이로 인하여 이동통신분야의 2000년 총매출액이 670억 유로에서 2001년에는 전년대비 22.3%가 증가한 820억 유로에 이를 것으로 예상하고 있다. 하지만 2000년도의 실제 시장성장률이 예상성장률인 20%를 넘어 38.1%에 이르렀던 사실을 상기하면 2001년도의 22.3%의 성장률도 초과달성할 수도 있을 것이다.

통신요금분야에서는 요금의 재조정이 이루어지고 있는데, 기본요금의 경우 1997년부터 2000년까지 주거용은 7%, 업무용은 3%가 상승하여 전체적으로는 12%<sup>2)</sup> 가량이 상승하였다. 반면 시내통화요금은 거의 일정하여 3분 통화당 13cent의 요금 수준을 유지하고 있다. 장거리 통화요금 및 국제전화 요금은 지속적인 하락세를 보여 2000년도의 장거리 요금은 1998년과 비교하여 45%가량이 하락한 수준이며, 국제전화도 지속적인 요금 하락이 이루어져 부가세를 포함한 주거용 국제전화의 경우 1998년 37.2 유로이던 요금수준이 2001년에는 32.7 5유로로 하락하였다.

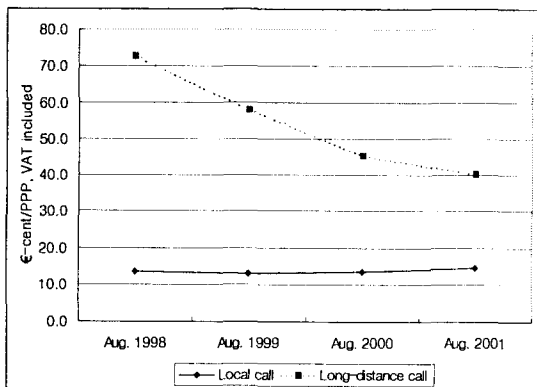


그림 1. 유럽 통신요금의 변화

또 다른 유럽의 통신서비스 요금의 특징은 거리에 따른 차별적인 요금적용이 없어지거나 근거리 요금과 그 수준이 점차 줄어들고 있다는 것이다. 특히 이러한 현상은 덴마크나 벨기에 같이 비교적 작은 국가에서 두드러지는데, 이들 두 국가는 peak time 통화시에 통신요금의 거리별 차등을 두고있지 않으며, 오스트리아의 경우에도 그 차이는 매우 미미한 수준이다. 대부분의 국가도 이러한 현상이 나타나고 있으며, 단지 스페인과 포르투갈만이 거리에 따른 차별적 요금이 상대적

1) 이태리, 룩셈부르크, 네덜란드, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴, 영국은 평균 보급률 75%를 상회  
2) 주거용과 업무용의 가중평균치

으로 크게 나타나고 있다.

또 다른 주목할 만한 현상은 이동전화의 보급으로 인하여 기존 고정망 사업자의 소매부분의 수익이 지속적으로 감소하고 있다는 것이다. 이러한 현상으로 인하여 기존사업자의 평균 수익이 시내전화부문에서는 약 10% 가량, 장거리 및 국제전화는 각각 20% 및 30%씩 감소한 것으로 보인다.

### III. 유럽연합의 통신규제정책

유럽연합 각 회원국에서는 규제정책의 기본입장으로 비차별성을 강조하고 있다. 즉 기존의 사업자는 새로 시장에 진입한 신규사업자에 대해서 상호접속이나 설비병설(collocation)과 같은 서비스 제공시에 자사의 부서나 계열회사에게 제공하는 것과 비교하여 차별적으로 처리하지 말도록 하고 있다. 이러한 비차별성을 원칙으로 벤치마킹모형과 최적관행(best practice) 요금을 권장하고 있는데, 벤치마킹모형은 Bottom-Up형태의 통신망 재설계를 실시하고 이에 대한 원가를 산정하여, 현 사업자들이 제공하는 서비스의 적정성 여부를 판단할 수 있게 해주고 있다. 아울러, 최적관행요금은 회원국들의 요금수준을 서로 비교하여 최적의 요금을 산정할 수 있도록 하는 제도로서, 이들 두가지 제도는 유럽의 통신요금 책정에 있어 중요한 척도가 되고 있다.

#### (1) 이동망 착신접속

이동망 착신접속시장에 경쟁이 도입되어 2000년 한 해동안 10%가량의 접속료가 하락하여 요율이 18.16 유로센트에 이르고 있다. 하지만 peak time시의 이동망 착신접속료는 고정망간의 peak time시 착신접속료보다 약 10배 가량 높은 수준을 보이고 있다.

접속료에 대해서 유선망 사업자들은, 경쟁시장에서의 이동망 착신접속료는 발신부분이 없기 때문에 이동망 망내통화료의 50%수준이 타당하다고 주장한다. 이에 비해 이동망 사업자들은 망내통화는 원천적으로 원가가 절감되는 부분이 있기 때문에 상대적으로 요금이 낮은 것이며, 만약 이동전화 착신접속료를 인하하게 되면 유선사업자의 유보액이 커져 상대적으로 커져 기존의 유선망 사업자의 이익만 증대시킨다고 반발하고 있다.

이러한 이동망 착신접속에 대한 EU의 지침은 규제기관들이 시장지배적 사업자(SMP ; Significant Market Player)에 대해서 ONP(Open Network Provision) 규칙에 따르도록 하고 있으며, 아울러 접속료 산정방식으로서 원가지향적 산정방식을 적용하도록 하고 있다.

하지만 회원국들 규제대상 사업자를 선정하기 위하여 경쟁력(competition power)을 사용하기도 하고, 접속시장에의 SMP를 사용하기도 하는 등 국가마다 상이한 규제를 행하고 있다.

표1. EU회원국의 이동망 착신접속에 대한 규제현황

국가	현황
프랑스 아일랜드 스웨덴 오스트리아	NRA는 자국의 접속시장에서 SMP를 가지고 있는 하나 이상의 사업자를 지정하여, 해당사업자에 대해서는 원가에 근거한 접속료를 산정
벨기에	NRA는 자국의 접속시장에서 SMP를 가지고 있는 하나 이상의 사업자를 지정하고, 다른 유럽국가의 요금수준에 기초하여 접속료를 인하하도록 함.
이탈리아	NRA는 자국의 접속시장에서 SMP를 가지고 있는 하나 이상의 사업자를 지정하고 있으나, 해당 사업자에 대한 규정은 불분명
스페인	NRA는 자국의 접속시장에서 SMP를 가지고 있는 하나 이상의 사업자를 지정하고 있으나, 아직 규제방법의 타당성 검토중
포르투갈 영국	NRA가 접속시장에서의 SMP를 지정하지는 않음. 하지만 적정하고 균형있는 요금수준의 결정을 위해 사업자의 시장 경쟁력을 이용
덴마크 룩셈부르크, 네덜란드	NRA가 접속시장에서의 SMP를 지정하지 않으며, 특별한 접속료 규제도 하지 않음.
독일	NBA가 접속시장 이나 이동전화시장에서 SMP를 규정하지 않음.
그리스	NRA가 이동전화시장에서의 SMP를 지정하지만, 접속시장에서의 SMP는 지정하지 않음.
핀란드	NRA가 이동전화시장에서 SMP를 지정함. 이동전화 사업자는 이동전화로 착신한 유선가입자에게 요금부과

(2) 정액형 인터넷 접속요금(FRIACO ; Flat Rat Internet Access Call Originate)

유럽의 인터넷 이용자들이 인터넷 접속의 주요 방법은 일반 전화회선이나 ISDN을 이용한 현대역 접속 방법이다. 이러한 환경에서 인터넷에 접속하는데 이용자가 인식하는 큰 장애요인은 정액요금제가 없어 인터넷 이용시간에 따라 요금이 지속적으로 과금된다는 것이다.

이에 영국의 NRA는 2001년 2월 지배적 유선사업자는 시내교환기 상위레벨에서 FRIACO 제공하도록 결

정하여 신규 사업자들은 시내교환기까지 이르는 거리에 해당하는 설비 투자비에 대해 투자 절감효과를 가져와 정액형 인터넷 소매요금상품을 제공할 수 있도록 하였다. 때문에 영국에서는 정액요금으로 매달 21유로만 지불하면 인터넷의 이용에 제한이 없도록 하였으며, 1000만 영국의 가정중 약 40%가 이러한 정액요금 패키지 서비스를 이용하고 있다.

독일은 2000년 11월에, 지배적 사업자가 자회사(혹은 하위부서)와 경쟁사업자를 비차별적으로 대우하지 않도록 하였는데, 이에 지배적 사업자의 자회사는 정액형 요금제를 2001년 3월에 폐지하였다.

네덜란드의 2000년 11월에 정액 인터넷 접속료를 도입하였는데, 우선 ISDN부분에 적용하도록 하였으며, 정액형 인터넷 접속료의 다른 부분으로의 확대는 논의중에 있다.

포르투갈은 2000년 12월 지배적 사업자의 소매요금에 대해서는 정액요금을 적용하도록 하였지만, 인터넷 상호접속에 대해서는 정액접속료의 적용에 대해서 언급하지 않고 있다.

(3) 가입자접속(local access) 부분의 경쟁

유럽정상회의에서는 광대역서비스의 경쟁활성화를 위한 일련의 조치로서 가입자접속부분을 개방하기로 하였다. 가입자 접속부분의 개방을 위한 주요 요소로서 shared access를 포함한 local loop unbundling (LLU)이 주목을 받았다. 이에 유럽연합은 2001년 1월에 LLU에 대한 지침을 제정하여 이행토록 하였지만, 그 이행 실적은 매우 저조하였다. 각 회원국들에게 세분화 및 설비병설에 대한 지침을 제정하여 배포하였으나, 독일, 그리스, 이탈리아, 룩셈부르크, 포르투갈은 LLU에서 shared access를 배제하였다.

LLU 이행의 지연은 각 회원국들의 NRA와 사업자들이 분쟁발생기의 해결방안의 부재, 정교하지 못한 원가회계 시스템으로 인한 가격책정방법에 있어서의 논란, 기존 지배적 사업자의 경쟁사업자에 대한 동등 접속 불이행 등의 요인에 기인한다고 판단된다. 아울러, 제도 이행시 기존사업자와 신규사업자의 설비병설도 원거리 병설, 가설 병설등은 그 복잡성으로 인하여 많은 논란이 되어 타협점 도출에 많은 시간을 소비하였다. 이를 방지하기 위해 신규사업자들은 설비병설에 대한 상세한 설명서를 제작하였으며, 이탈리아는 회선의 세분화 이전에 경쟁사업자가 설비병설에 대해서 결론을 짓도록 하고 있다.

(4) numbering

유럽에서 numbering과 관련된 규제정책은 사업자 선택제(carrier selection), 사업자 사전선택제(carrier

pre-selection), 번호이동성(number portability)이다.

8개 회원국<sup>3)</sup>의 NRA는 사업자 선택제와 사업자 사전선택제는 시내, 장거리, 국제전화, 이동전화, 비지리적 번호<sup>4)</sup>(non-geographic number)를 포함한 모든 통화에 대해 이용 가능하다는 입장을 가지고 있다. 다만, 독일과 프랑스는 시내통화 및 비지리적 번호로의 통화에, 네덜란드, 핀란드, 스웨덴은 비지리적 번호로의 통화에 사업자선택 및 사업자사전선택의 적용을 제외시키고 있다. 번호이동성은 12개회원국<sup>5)</sup>에서 실시중에 있다. 다만 이에 따른 원가에 대해 이견이 발생하고 있다.

(5)보편적서비스

보편적서비스 기금은 'pay or play' 메카니즘을 적용하여 기존사업자가 보편적서비스를 제공하든지 아니면 보편적서비스 제공에 따른 손실부담금을 지불하도록 하고 있다. 하지만 현 2개국(프랑스, 이탈리아)에서는 이것이 적용되지 않고 있는 것이다. 아울러 음성전화서비스에 대한 품질을 측정하고, 서비스품질이 공공이 이용할 수 있을 만큼 유지되도록 하고 있다. 하지만 여전히 각 회원국에서는 이용자에게 의해 요금에 포함되는 서비스 관련원가의 투명성 문제, 계약 기간 및 조건에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

4. 결론

유럽연합의 통신규제는 통신산업에 적용할 새로운 규제틀을 마련하기 위하여 각 회원국의 규제기관(NRAs : National Regulatory Authorities)이 서로 공동의 노력과 작업을 경주하고 있다. 이에 따른 일련의 조치는 새로운 규제틀을 완성하기 위한 것으로서, 기존의 상호접속, 음성전화, 전용회선에 대한 지침에서 규정하고 있는 가입자 접속 및 상호접속 의무를 검토하고 있다.

하지만 현재 여러 지침에서 규정하고 있는 각종 의무조항들은 새로운 규제틀이 완성되어 완전한 이행이 이루어지기 전까지는 계속적으로 적용하도록 하고 있다. 예를 들어 여러 회원국에서 이루어지고 있는 가입자선로 세분화(Local loop unbundling)이나 전용선 이용대가의 원가지향적 산정방법 등의 기존의 규제제도

는 NRAs에 의한 새로운 규제틀이나 시장분석에서 이러한 제도의 폐지에 대한 정당성을 입증하지 못하는 한 지속적으로 적용을 받게된다.

현재 우리나라는 유선부문 뿐만 아니라 이동통신부문도 시장이 확대되어감에 따라 유효경쟁환경의 조성 및 소비자의 권익보호를 위하여 규제정책의 도입이 요구되고 있다. 정책의 도입시 가장 중요한 것은 정책 도입의 취지로서, 시장에 존재하는 다양한 요구들을 어떠한 방향으로 이끌어 나가느냐 하는 것이다. 이에 유럽연합의 규제정책도입에 대한 여러 이행과정상의 문제점들은 정책의 입안에 많은 점을 시사해 준다 할 수 있다.

참고문헌

- [1] 6th Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package, EU.
- [2] Directive (2002/19/EC) on Access and interconnection, EU.
- [3] The results of the public consultation on the 1999 Communications Review and Orientations for the new Regulatory Framework, EU.
- [4] Directive (2002/19/EC) on Access and interconnection, EU.

3) 벨기에, 덴마크, 스페인, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크는 모든 통화에 대해, 단, 오스트리아 및 영국은 장거리 전화는 제외

4) free phone과 같이 이용자가 직접 선택하는 번호

5) 벨기에, 덴마크, 독일, 스페인, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 오스트리아, 포르투갈, 핀란드, 스웨덴, 영국