

MVNO 정책의 타당성 분석

신진* · 박대우**

*단국대학교 · **호서대학교 벤처전문대학원

The Adequacy Analysis of Korean MVNO Policy

Jin Shin* · Dea-Woo Park**

*Dankook University · **Hoseo Graduate School of Venture

Email: korjin@empal.com prof_pdw@naver.com

요 약

우리나라는 1984년 휴대 전화 서비스를 개시한지 27년이 지난 2011년이 되어서야 MVNO를 도입하였다. MVNO는 주파수 대역과 네트워크 기반시설을 보유하지 않고도 MNO의 서비스를 구매하여 소비자에게 재판매할 수 있다. 이는 설비비용을 절감하면서도 경쟁을 통하여 통신비용을 낮출 수 있는 대안이 될 수 있다. 미국, 영국 등 선진국에서는 1980년대부터 도입되었고 우리나라도 학계에서 2000년대 초반 이미 MVNO의 도입 필요성이 제기되어 왔다. 그런데 2000년대 후반 되어서야 통신비 인하가 주요 정책이슈로 등장하면서 2011년 이후 정부는 나름대로 MVNO의 활성화를 위하여 노력하고 있다. 2014년 5월에는 MVNO의 이동통신시장 점유율이 6%에 이르고 있으나 아직 확고한 시스템을 정립하지는 못한 것으로 보인다. 정부당국이 이동3사 체제만 고집하지 않고 세계적인 MVNO 흐름에 대하여 조기에 인식하고 신속하게 도입하였다면 국가적 비용이 저감되고 국민의 부담도 크게 줄어들었을 것이다. 그동안 이동통신사들이 요금체계와 서비스 수준은 거의 유사한 상태를 유지하면서 고객유치에만 치중해온 사실상의 담합행위가 지속되는 상황임을 모를 수 없는데 과징금을 부과하는 것 외에 실질적인 정책적 개선노력이 거의 없었다.

ABSTRACT

In Korea MVNO was introduced in 2011 when twenty seven years had passed since Korea Mobile Telecom started mobile phone service in 1984. Without having its frequency bands and network facilities MVNO can resell the mobile telecom services to the consumers by purchasing MNO's service. That can bring competition more effective that can lower communication costs through the alternatives. In the early 2000s, the need for the introduction of the MVNO has been raised already by scholars in Korea. But it wasn't until the late 2000s, rate cuts appeared to be a major policy issue, and in 2011 Korean government begin to try to introduce its own MVNO's. In May 2014, MVNO's mobile communication market share reached 6%, but Korea dose not have a firm system yet. However, if government authorities did not insist 3 mobile telecom companies system and recognize global MVNO flow quickly the national cost would be significantly reduced. In the mean time mobile telecom companies have maintained similar billing system and level of service but competed to attract consumers only. It looks like some level of mutual collision and the government cannot help recognizing the situation but it did not do any effective policy improvement effort and government only levied penalties.

키워드

이동통신, MVNO, MNO, 담합, 정책, 요금

I. 서 론

유럽과 미국 등 선진국들은 90년대 말부터 MVNO 제도를 도입하기 시작하였는데 우리나라는 이동통신의 급속한 발전에도 불구하고 2011년이 되어서야 이 제도를 도입하였다. MVNO는 자사의 주파수 대역과 네트워크 기반시설을 보유하지 않고도 MNO의 서비스를 구매하여 소비자에게 재판매할 수 있어 설비비용을 절감하면서도 경쟁을 통하여 통신비용을 낮출 수 있는 대안이 될 수 있다. 그런데 2000년대 후반 통신비 인하가 주요 정책이슈로 등장하면서 MVNO가 도입되게 되었다.

었다.

II. 주요국의 MVNO 도입 현황¹⁾

MVNO는 고유의 브랜드와 독자적인 요금제도를 통하여 서비스를 제공하는 사업자로 독자적인 요금체계가 없는 재판매 사업자(SP)보다 진전된 형태이다.

1) 본절은 전주용 외, 신규 MVNO사업자의 시장진입에 따른 통신시장 평가 및 제도 개선에 관한 연구, 정보통신정책연구원 2012. 11을 다수 참고하여 작성하였다.

MVNO도 직접 상호 접속점을 보유하는 완전 MVNO와 부가서비스제공을 위한 설비만을 보유하는 부분 MVNO로 구분할 수 있다.

해의 선진국들은 표 1과 같이 미국이 1981년, 영국 1985년 MNO(Mobile Network Operator)가 의무적으로 SP(Service Provider)에게 재판매하도록 의무를 부여하는 등 거의 2000년대 초까지 이동전화 재판매제도를 정립하였다. 규제프레임을 도입한 선진국들은 10년 이상의 운영경험을 축적하고 시장의 경쟁이 충분히 개선되었다고 판단하고 SP에 대해서는 2002년 영국을 필두로 의무를 철회하고 점차 자율적인 계약을 허용하게 되었다¹⁾.

미국은 1981년 셀룰러 사업자가 셀룰러 용량의 재판매를 제한하지 않도록 규정하였다. 이는 기존의 유선사업자가 아닌 신규 사업자는 면허취득에 많은 시간이 소요되기 때문에 서비스의 제공이 지역전화사업자인 이동전화사업자보다 늦어질 수밖에 없는 사정을 배려한 조치이다. 이를 통하여 면허를 보유한 지역전화사업자와 경쟁해야 하는 신규사업자가 시스템을 구축하는 동안 재판매를 통해 수익기반을 미리 확보할 수 있게 되었다. 또한, PCS서비스가 개시된 1996년부터는 재판매 제공의무가 광대역 PCS 등으로 확대하였다. 특히, PCS 면허가 마지막으로 부여된 이후 5년 동안은 재판매 규정을 적용하도록 규정하였다. 미국에서는 청소년, 인종, 기업, 선불제 이용자 등과 같은 특정 사용자층을 대상으로 서비스를 차별화함으로써 MVNO가 수요기반을 확보해나가고 있다. 2002년 Virgin Mobile USA는 MVNO로서 Sprint망을 활용해 청소년을 대상으로 선불제 서비스를 개시하고 2006년 말까지 460만 가입자를 확보하였다.²⁾ SK텔레콤과 미국 인터넷사업자인 EarthLink가 공동으로 투자하여 설립한 Helio는 2006년 5월부터 주로 젊은이들과 데이터 다량이용자를 주요 대상으로 서비스를 시작하였다.

영국은 1985년에 이동망 사업자(MNO)가 소매시장에 독점권을 행사하는 것을 방지하고 서비스기반 경쟁을 활성화하기 위해 NO(Network Operator)와 SP(Service Provider)을 분리하여 관리하고 있다. 1985년 이동망사업자인 Vodafone과 Cellnet의 허가조건에 NO의 직접적 소매서비스 제공을 금지하였다. EU의 신통신규제 체제 발효 이후 EU의 접속 규정을 따라 MVNO, 로밍, (유무선)재판매를 접속(access)의 한 형태로 규정하였으며, 시장지배적 사업자의 경우 경쟁상황에 따라 MVNO에 대한 망접속 제공을 의무화할 수 있다고 규정하고 있다. 1999년 Virgin Mobile이 사업을 개시한 이후 2014년 현재 110개 정도의 MVNO사업자가 서비스를 제공하고 있다.³⁾

표. 1 주요국 이동전화 재판매 현황

국가	도매제공의무(연도)
미국	SP(1981,1996)→철회(2002)
영국	SP(1985)→철회(2002)
프랑스	MVNO 의무부과시도(2005)
스웨덴	SP/MVNO(2000)→철회(2005)
스페인	MVNO(2006)
일본	없음
한국	MVNO(2011)

스웨덴은 2000년 5월 통신법을 개정하여 모든 MNO는 여유용량이 존재하고, 가입자 또는 망에 손실을 주지 않는 범위 내에서 설비용량(network capacity) 제공 요청에 대해 공정한 조건으로 제공하도록 규정하였다. 한편, PTS는 MNO간 경쟁이 활성화되는 추세임을 이유로 2005년 9월 15일부터 규제를 철회하고 시장상황을 모니터링하기로 결정하였다.

호주는 1997년 6월 30일 「Trade Practices Act」의 발효와 더불어 ACCC는 통신법 39조에 의해 이동단말 접속(mobile originating access)의무를 지정한 것으로 간주하여 이동전화 재판매 제공의무를 부과하였다. 또한, 2001년 2월 7일 이동단말접속 지정이 철회되어 더 이상 접속을 제공할 의무는 없지만 상호 협상에 의해 도매제공이 이루어지게 되었다. 현재 호주 ACMA에 따르면 약 90개의 MVNO가 서비스를 제공하며, 주요 사업자로 Primus Mobile(Telstra), SIMplus(Optus), BDigital(Optus) 등이 있다.

일본은 2002년 MVNO와 관련된 제반 법률의 적용과 시장구조 관리기준에 관한 가이드라인을 제정하였다. 이 가이드라인은 MVNO의 정의, 참여수속 절차, MNO와의 계약, 다른 사업자와의 접속, 이용자와의 계약, 전화번호, 로밍 등에 관해 규정하고 있다. 한편, 일본은 2007년 2월 가이드라인을 개정하여 MNO의 망 제공 의무를 해제하여 설비투자비용을 되살리고 양자간 자율적인 계약 체결을 유도하고 있으며, 상호 계약은 MNO의 MVNO에 대한 도매전기통신역무의 제공과 MNO와 MVNO 사이의 접속 중 선택하도록 하고 있다.

III. 우리나라의 MVNO 도입현황

우리나라는 2010년 3월 22일 전기통신사업법 개정시 제38조를 신설하여 전기통신서비스의 재판매 및 도매제공 제도를 도입하였다. 또 2010년 10월 1일 전기통신사업법 시행령을 개정하여 시장점유율이 가장 높은 이동통신사업자를 도매제공 의무사업자 및 의무서비스로 지정할 수 있도록 규정하고, 재판매사업자의 이용자를 보호하기 위한 계획을 수립하였다. 또한 2010년 11월 23일 '도매제공의무사업자의 도매제공의무서비스 대상과 도매제공의 조건·절차·방법 및 대가의 산정에 관한 기준'⁴⁾을 신설하여 도매제공 의무사업자와 이

2) 2009년 Virgin Mobile USA는 Sprint에 인수되었다.

3) MVNO Dynamics Limited, 2014

(<https://www.mvnodynamics.com/>)

용사업자(MVNO)에게 부과되는 조건, 협정체결 방법, 도매제공의 유지방법과 도매제공대가 산정방안을 제시하였다. 또한 정부는 2012년 2월 시행령을 개정하여 무선재판매 사업자의 이용약관 변경 신고를 제도화하였다[2].⁵⁾

2011년 4월에는 MVNO의 단말기 수급 방안, 부가서비스 제공방안, MVNO와 도매제공 의무사업자간 설비연동, 설비설치비용에 대한 MVNO 부담방안, 국제로밍 등에 대하여 사업자간에 합의하여 MVNO의 서비스 개시를 위한 여건을 조성하였다. 그리고 2011년 7월에는 ① 다량구매할인율, ② 데이터 전용 도매대가, ③ 재제공, ④ 자가소비 등에 대한 '도매제공 가이드라인'을 제정하였다. 또한 번호이동, UCMS(Usim Card Management System), SCP(Service Control Point) 개발, 영업전산 개발, 단말기 수급, SKT 설비설치 및 개조 비용 부담 등에 대하여도 합의하였다. 2012년 3월의 '이동통신 재판매(MVNO) 서비스 활성화 종합계획'에는 재판매 사업환경 개선, 재판매 서비스 이용환경 개선 등 재판매 서비스 활성화 내용을 담고 있다. 재판매 사업환경의 개선을 위해서 MVNO의 단말기 수급환경을 개선하여 기존 이동사의 단말기·가입자 식별카드(USIM) 제작사양을 재판매 사업자에게 공개하고, 단말기에 대한 이동통신망 적합성 시험기간을 2주로 정하였다. 그 결과 SK텔레콤은 2012년 6월, KT는 7월에 단말기·USIM 제작사양 공개 및 공개원칙을 이용약관 등에 반영하였다. 또한, 재판매사업자에 대한 이동사의 단말 지원을 최신단말까지 확대하기로 하고, 5월부터 이동사 중심의 단말기 유통구조를 제조사, 유통망 등으로 다양화하는 단말기 지급제를 추진하였다. 또 재판매 제공서비스의 확대를 위하여 도매제공시 의무제공사업자에게 기간통신서비스인 음성, 데이터, SMS를 의무제공하도록 하였다. 그런데 기타서비스에 대한 의무제공은 명시하지 않고 있어 MVNO들은 기간통신 서비스 이외의 부가통신 서비스 제공에 제약이 있었다. 이에 원칙적으로 기존 이동사가 제공하는 모든 부가서비스를 재판매 사업자도 동일하게 제공할 수 있도록 하고, 국제로밍도 이동사의 협조를 통해 미국, 중국, 일본 등 주요국을 대상으로 우선 제공하고, 그 대상을 지속적으로 확대 추진하기로 하였다. 또한, 재판매 사업자가 전산시스템을 갖추지 않아도 서비스를 제공할 수 있도록 이동사가 영업전산을 개발하여 재판매 사업자와 공동사용하기로 하는 등 재판매 사업자의 진입장벽을 완화하였다[2,4,5].

그리고 해당 이동사와 도매제공 계약을 체결한 재판매사업자에 대해서는 무선랜(WiFi)망도 도매제공하도록 하였으며, 버스터미널, 공항, 관공서 민원실 등 공공장소에 이동3사가 공동으로 구축한 WiFi망에 대해서도 도매제공할 수 있도록 하였다. 그 결과 SK텔레콤은 2012년 11월(부분MVNO 기준) 자사 WiFi망의 도매제공을 개시하고 6월에는 이동3사 공동구축 WiFi망 전국 1,000개소를 개방하였고 동년 말까지 이동사 구축 공공장소 WiFi망 1,000개소를 추가로 개방하였다. 또 2012

년 11월 시행령을 개정하여 2012년 10월부터 3년간 MVNO 사업자의 전파사용료 납부가 면제되었다[2].

표 2. 우리나라의 MVNO 제도화 과정

시기	내용
2010.3.22	전기통신사업법 제38조 신설(전기통신서비스의 재판매 및 도매제공 제도 도입)
2010.9.23	전기통신사업법 개정법률 시행
2010.10.1	전기통신사업법 시행령 개정(도매제공 의무사업자 및 의무서비스를 지정할 수 있도록 규정)
2010.11.15	'도매제공사업자의 도매제공의무서비스 대상과 도매제공의 조건, 절차, 방법 및 대가의 산정에 관한 기준' 제정
2011.5.16	MVNO의 조속한 서비스 개시를 위한 지원방안 수립
2011.7.20	도매제공 가이드라인 제정
2012.3	이동통신 재판매(MVNO) 서비스 활성화 종합계획 수립
2012.11	전파법 시행령 개정(2012년 10월부터 3년간 MVNO 사업자의 전파사용료 납부 면제)

자료: 방송통신위원회

재판매 서비스의 이용환경 개선을 위해, 가입자 식별카드(USIM)의 이동성을 확대하였다. USIM이동으로 MMS의 원활한 이용이 가능하게 하는 등 스마트폰 USIM 이동시 이용가능 서비스를 확대하여 2012년 3월 3G-LTE 단말기 간 USIM 이동이 시행되었으며, 6월 이후 출시 단말기의 USIM 이동 시 MMS 이용이 가능해졌다. 한편 모든 유형의 MVNO와 기존 이동사간 번호이동이 가능하도록 개선하고, 선불서비스와 후불서비스간 번호이동도 추진하였다. 그 결과, 설비보유 MVNO 번호이동이 2012년 5월 시행되었다. 동년 10월에는 번호이동 관련 고시인 '이동전화서비스 번호이동성 시행 등에 관한 기준'을 개정하였다. 선불-후불서비스간 번호이동은 사업자 시스템을 개선하여 2013년 4월부터 시행되었다[2].

2011년 MVNO가 도입된 이후 표 3과 같이 2011년 40만명이 가입하였고 2012년 128만명, 2013년 249만명으로 가입자수가 증가하고 2014년 5월에는 333만명으로 이동통신시장 점유율이 6%에 이르는 등 MVNO 이용자가 가파르게 증가하고 있다[6].

표 3. 이동전화서비스 가입자수

		(단위: 만명)					
		2000	2007	2010	2011	2012	2013
가입자	이동3사	2,682	4,350	5,077	5,211	5,234	5,468
	MVNO	-	-	-	40	128	249
	계	2,682	4,350	5,077	5,251	5,362	5,717
점유율	이동3사	100.0%	100.0%	100.0%	99.2%	97.8%	95.6%
	MVNO	-	-	-	0.8%	2.4%	4.4%

주) 2000년은 이동3사로 통합전의 수치임

4) 방송통신위원회고시 제2010-42호
5) 변정욱 외(2011), 도매제공 도입에 따른 MNO·MVNO 상생 협력 방안 마련

IV. 우리나라 MVNO정책의 평가

2011년 이후 정부는 나름대로 MVNO의 활성화를 위하여 노력하고 있고 2014년 5월에는 MVNO의 가입자수가 333만명으로 이동통신시장 점유율이 6%에 이르렀으나 아직 확고한 시스템을 정립하지는 못한 것으로 보인다.

표 4. 우리나라의 MVNO 도입에 관한 연구(2002-2006)

연구자(연도)	제목
이내찬 외(2002)	재판매 활성화와 통신시장의 경쟁
김병운(2003)	유선사업자의 MVNO시장진입 사례와 규제방안
김봉준(2004)	해외주요국의 MVNO 도입배경
김태현(2006)	미국과 유럽의 MVNO현황과 MVNE의 도약
김성환 외(2006)	주요국 통신시장 서비스 기반 경쟁정책의 효과분석
변정욱 외 (2007)	MVNO 개념 및 주요국의 규제·사업 현황

미국, 영국 등 선진국에서는 1980년대부터 도입되었고 표 4와 같이 학계에서도 2000년대 초반 이미 MVNO의 도입 필요성이 제기되어 왔다. 정부당국이 이동통신 3사체제만 고집하지 않고 세계적인 MVNO 흐름에 대하여 조기에 인식하고 신속하게 도입하였다면 국가적 비용이 저감되고 국민의 비용부담도 크게 줄어들었을 것이다.

V. 결론

이용자 1인당 설비투자비용을 비교할 자료는 없으나 우리나라의 인구밀도 소득수준에 비추어 이동통신요금이 상대적으로 매우 높다. 그동안 이동통신사들이 요금체계와 서비스 수준은 거의 유사한 상태를 유지하면서 경쟁이 고객유치에만 치중해온 사실상의 담합행위가 지속되는 상황임을 모를 수 없는데 실질적인 정책적 개선노력이 거의 없었다. 경쟁상황이 개선될 여지가 없음을 알고도 무시한 것은 선량한 관리자 의무를 다하지 못한 것이다. 즉 주인-대리인 문제를 야기하고 있었던 것이다. 반면 선진국들은 이동전화 시행 초기에 재판매의무를 부과하고 시장경쟁상황을 면밀히 분석해가면서 경쟁환경이 조성되면 의무를 해제하면서도 관찰을 계속하면서 관리해나가고 있어서 우리와 크게 대조된다 [6].

참고문헌

- [1] MVNO Concept and the Regulation and Business of Major Countries, KISDI Issue Report 07-12, KISDI, 2007
 [2] J. Y. Jeon, J W. Byun, B. J. Chun, The Effects of MVNOs' Entry into Mobile Telecommunications Markets and Policy Implications), Policy Research 12-29, Korea Information Strategy Development Institute, 2012

- [3] Bongsik Kim, MVNO Systems and Services of Major Countries, ktoa 2008. 43호., Korea Telecommunications Operators Association, 2008
 [4] A Study on Accounting Standard for Marketing Cost and Investment and Their Relations in Wireless Market, Korea Communications Commission, 2012. 11
 [5] *Announcement of Mobile Phone International Mobile Equipment Identity(IMEI) System Improvement Plan*, Korea Communications Commission, 2011. 11. 11
 [6] Jin Shin, "The study on the fair trade in the mobile phone market," Journal of the Korea Institute of Information and Communication Engineering, vol. 17, no. 9, pp. 1975-1985, 2013