# New EU Directives의 의미와 시사점

강선아* · 민대홍

한국전자통신연구원

## A meaning and implications of new EU Directives

Sun-A Kang, Dae-hong Min

Electronics and Telecommunications Research Institute

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

요 약

유럽연합(EU)의 회원국들은 2002년 3월 새로 개정된 법안의 시행을 2002년 4월을 시작으로 하여 2003년 7월까지 완료하도록 하고 있다. 특히 각국별로 관심이 고조되고 있는 상호접속시장에 적용될 상호접속법의 개정은 특별히 그 의미가 다르다고 할 수 있다. 기본적으로 이번 법 개정의 취지는 망사업자와 서비스사업자간의 관계에 대한 규제 틀을 마련하여 경쟁과 전기통신서비스에 대한 상호이용을 촉진시키고 소비자 효익을 극대화하는데 있다. 따라서 본 고에서는 새로 개정된 EU법의 내용과 그 의미를 분석한다. 또한 EU개정법 시행에 따른 영국 OFTEL과 같은 나라별 규제기관의 대응방향을 검토함으로써 차후 우리나라의 통신시장에 미칠 영향과 시사점을 짚어보기로 한다.

키워드

EU Directives, Access and interconnection directives, Universal service directive

## Ⅰ. 서 론

통신시장은 산업의 특성상 초기독점의 형태로 발전해 왔다. 초기에는 통신산업의 활성화차원에서 각국의 규제당국은 이동망에 대해 비교적 낮은 수준의 규제정책을 제시해왔다. 한편 유선망과의 대칭규제 차원에서 논의가 일어왔지만, 경쟁이 없던 초기단계에서는 이동망을 육성하려는 정책적인 차원에서 비대칭규제정책을 시행하였다. 그러나 1998년 통신시장이 자유화되면서 이러한 규제당국의 입장은 변화되기 시작했고 이러한 추세는 일부 나라에서 뿐만이 아니라, 영국이나 유럽 등의 전반적인 추세이다. 1998년도 3월 EU에서는 각국의 규제당국(NRAs)으로 하여금 상호 접속료를 산정함에 있어 원가에 근거한 방식을 적용토록 하는 권고 및 가이드라인을 제시한 바 있다. 이어 2002년 3월 또다시 EU법령이 개정되었다.

2002년 새로 개정된 EU법의 목적은 유럽 여러 나라들의 규제에 균형 있는 하나의 틀을 구축하는데 있다. 이번 개정의 중요한 변화는 SMP (significant market power)에 대한 정의가 지배력(dominance)과 관련된 경쟁법(Competition Law)과 동일하게 되도록 새로 개정되었다는 점과 대부분의 경우 규제가 적용되기 전에 반드시 시장에 대한 검토가 수행되어야 하고 특별규정은 SMP사업자에게만 부과되도록 한 점에 있다.

- New definition on SMP
- Precedence of market review at regulation

본 고에서는 EU법에 대해 세부분야별로 나누어 각 개정된 부분들을 검토해보고 이 중, 상호접속과 관련된 AID를 중심으로 새로 부과되거나 개정된 법령을 검토해보고 이에 대해 영국의 규제기관의 규제방향을 살펴본다. 마지막으로 이러한 영국을 비롯한 유럽의 전기통신 관련법의 개정이 향후 우리 나라 시장에 미칠 영향과 시사점을 도출해 본다.

## Ⅱ. 본 론

전자통신망(Electronic communication networks)의

규의 법령은 다음과 같이 5가지로 구성되어 있고 새로운 법령은 유럽회원국의 규제기관을 통하여 2002년 4월부터 2003년 7월까지 적용 완료하도록 하고 있다.

- FD(Framework Directive)
- AD(Authorization Directive)
- AID(Access and Interconnection Directive)
- USD(Universal Service Directive)
- DPD(Data protection Directive)

각 법령의 개정내용은 다음과 같다.

### 1. FD(Framework Directive)

이 법령은 oftel과 같은 규제기관(NRA: national regulatory authority)이 규제적 의사결정시 고려해야만 하는 규제의 목적이나 원칙 등을 포함한 전반적인 법규의 틀을 제공하는 분야이다. 더욱이 본 법령은 대부분의 경우, 규제에 앞선 시장검토를 선행토록 하고 있고 시장이 비효율적으로 경쟁적일 경우에만 규제가 개입되도록 하였다. SMP에 대한 정의도 지배력에 대한 경쟁법의 개념과 동일한 방향으로 정립되었다.

### 2. AD(Authorization Directive)

본 법령에서는 기존에 적용하고 있던 라이센싱 방식(Licensing regime)을 폐지하도록 하였다. 전자통신망이나 서비스를 제공하는 사업자는 그들이 서비스를 제공하기 전까지는 명시적 허가를 받을 필요가 없게 되었다. 규제당국은 사업자가 망이나 서비스의 제공에 대한 의사표명을 제출했을 때 이를 필요로 하도록 하였다.

### 3. AID(Access&Interconnection Directive)

이 법령은 망이나 서비스 그리고 관련설비를 제공하는 사업자간 도매관계(wholesale relation -ship)를 다루는 법령이다. 본 AID법령은 상호접속을 협상하기 위한 사업자간 일반적인 의무사항을 다루고 있다.

또한 본 법령은 규제당국의 책임을 결정하고 access 이나 interconnection과 관련되어 의무를 부과할 경우 개입한도 등에 대해 정해놓고 있다. 일반적으로 PECN(public electronic communications network) 사업자들은 다른 PECN사업자들과 상호접속과 관련된 협상을 할 의무가 부과되고 접속과 관련된 특별한 의무 사항들은 관련된 도매시장에서 시장지배사업자로 지정되었을 경우만 부과되도록 하고 있다. 그러나 일단 SMP사업자로 지정이 되면 규제당국이 가격조절(price control)이나 원가회계의무(cost accounting obligations)를 지우게 된다.

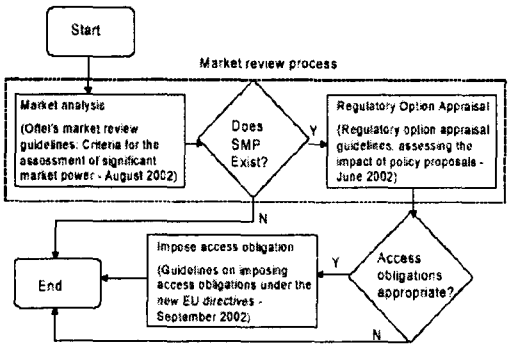
### 4. USD(Universal Service Directive)

USD는 보편적서비스를 제공하는 사업자를 위하여 절차나 이러한 사업자들이 제공해야만 하는 최소서비스의 범위를 규정해놓고 있다. 특별히, 도매시장에서 AID법규가 적용하는 것처럼 소매시장에서 SMP사업자로 지정된 특별한 사업자는 USD세부특별의무가 부과된다. USD에 포함되는 규정의 또 하나는, 소비자가 통신사업자와 접촉할 수 있는 규정부분으로 이는 소비자들이 분쟁 등을 해결하기 위한 절차 등을 포함한다.

### 5. DPD(Data protection Directive)

본 법령은 사용자가 통신자료를 처리하는 과정에서 privacy에 대한 권리를 보호하기 위한 법령으로 협상절차에 있어서 위의 다른 법령들이 본 법령보다 우선시 된다.

영국은 유럽의 여러 나라들과 비교해 볼 때 경쟁이 많이 도입된 나라로서 특별히 cable망의 경우 영국가정의 50%가 사용하고 있고 이동망 시장은 단기 급성장하는 양상을 보이고 있다. 광대역고정무선접속(BFWA : Broadband fixed wireless access)과 같은 새로운 기술도 출현하고 있으며 광대역의 시장에 향후 경쟁적인 도입이 예상되고 있는 시점에 있다. 그러나, 통신시장의 경쟁정도는 기존의 독점의 영향과 통신망의 특성이 남아있기 때문에 여전히 이슈로 남아있다. 영국의 규제기관은 새로운 EU법령에 따라 시장조사를 실시한 결과, 하나 이상의 사업자들이 시장에서 지배력을 가지고 있는 점 등으로 보아 효율적인 경쟁상황이 아니라고 판단하고 적절한 규제를 적용하기로 한 바 있다. 일반적으로 규제기관에서는 경쟁을 도모함으로써 장기간 최종 이용자들에게 효익을 주기 위해 규제를 선택하게 되고 경쟁을 촉진하게 되면 소비자에게 다양한 선택을 줄 수 있고 경쟁자들로 하여금 가격하락의 기회를 제공할 수 있게 된다.




<그림 1> Market review process and the Access guidelines

이때, 접속의무(access obligation)를 부과하는 규제의 적절성 여부는 다음의 그림에서와 같은 시장조사결과를 토대로 이루어진다.

시장이 경쟁적인가?

접속의 정의는 매우 광범위하나, 접속의무가 적용되는 부분은 SMP로 지정된 사업자가 속한 시장으로 제한되어 진다. 먼저 Oftel에서 제시한 시장검토기준을 토대로 시장분석을 한 후, 시장지배사업자(SMP)의 유무에 따라 규제개입여부를 판단하게 되고 구체적으로 접속의무를 부과하는 방향이 적절한지 여부를 검토하여 의무부과규제를 시행하게 된다.

AID에서는 규제기관이 시장의 경쟁수준을 결정하기 위해 정기적인 시장조사를 수행토록 하고 있고 적절히 의무사항을 조정할 수 있도록 하고 있다. Oftel은 규제의무가 부여됨에 따라 시장에서 경쟁적인 상황의 변화여부에 대해 조사하고 적절하게 사업자의 필수요건 등을 조절하도록 하였다. 반대로 시장이 효율적으로 경쟁적일 경우엔 접속과 관련되어 부과하던 의무조항 들을 모두 철회토록 하였다.

SMP에 대한 새로운 정의

통신시장에서 SMP사업자로 지정이 되면 규제당국으로부터 별도의 규제를 받게 된다. EU의 경우 시장지배사업자로 선정된 사업자는 시장의 요구가 있을 경우 원가에 근거한 접속 요율 등이 명시된 자료(RIO: reference interconnection offer)를 제시하도록 특별의무를 지우고 있다. 이러한 방향은 시장지배사업자는 시장에 영향력을 행사할 충분한 힘이 있다고 판단하여 적절한 수준의 원가 및 요금을 책정토록 유도하기 위한 규제의 일환이다. 영국의 경우 1998년도에 Vodafone사와 BT cellnet사를 이동망의 시장지배사업자(SMP)로 지정하여 규제하던 것을 2001년에 들어서면서부터는 나머지 이동망 사업자인 One2one사와 orange사까지 모두 규제의 대상사업자로 지정하여 규제하고 있다. 이러한 추세는 스웨덴에서도 찾아볼 수 있다. 스웨덴의 경우 1998년 이래 Telia사가 접속시장의 시장지배사업자로 지정되어 규제의 대상이 되어왔다. 일반적으로 SMP를 판단하는 기준은 일정비율 이상의 시장 점유율이다. 즉 25%이상의 시장점유율을 보유하고 있는 사업자의 경우에 SMP로 지정되어 규제를 받게 되어왔다. 그러나 2002년 1월 스웨덴의 규제 기관인 PTS에서는 SMP를 지정하는 새로운 가이드라인을 발표하였다. 이 보고서에서 스웨덴 당국은 SMP를 판단하는 기존의 25%시장점유율이라는 정량적인 기준 외에 추가로 고려할 7가지의 정량적 기준을 제시하였다.

- Undertaking's ability to influence market conditions
- Undertaking's turnover relative to market size
- Undertaking's influence over end users' access
- Undertaking's access to financial resources
- Undertaking's experience in providing products and services in market
- Undertaking's international ties
- The situation in the market

스웨덴은 이동망사업자 중 비록 시장점유율이 25%를 넘지 않더라도 위에서 제시된 7가지 정성적인 기준을 하나라도 만족하면 SMP사업자로 지정하고 특별한 규제의 대상이 되도록 하였다.

이러한 정성적 요건의 요지는 단지 시장점유율이라는 하나의 요건으로 시장지배유무를 판단하는데 따른 보완책으로 시장 전반적인 상황에 대한 종합적인 판단에 의거하도록 하였다.

실제로 스웨덴에서 이러한 새로운 SMP요건을 발표하면서 Vodafone과 Tele2사가 추가적인 SMP로 지정되었다. Vodafone사와 Tele2사는 각각 13.4%와 16.6%의 시장점유율을 가지고 있으므로 25%의 점유율이라는 기존의 SMP요건을 만족시키지는 않으나, 새로운 요건으로 인해 추가적인 SMP의 범위에 포함되었다. 그 예로 Vodafone사의 경우는 국제적인 연계성이 매우 강한 사업자이므로 요건 6에 해당되어 SMP로 지정이 되었다.

위의 요건에 따라 추가적으로 SMP사업자로 지정된 사업자들은 원가에 근거한 요금을 산정하도록 하는 규제를 받게 된다. 이러한 추세는 곧 규제당국이 이동망의 시장에 대한 규제를 강화시키는 방향을 의미하고 이는 비단 스웨덴이나 일부 나라만이 아닌 영국 등을 비롯한 공통적인 현상이다.

SMP사업자에게 부과되는 특별한 의무

AID규정에 따르면, 규제기관이 SMP사업자에게 특별히 부과하는 의무사항은 크게 다음의 4가지로 구분해 볼 수 있다.

- 투명성(Transparency)
- 무차별(non-discrimination)
- 가격조절(price control)
- 규제회계(regulatory accounting)

투명성이란 기술적으로 당면하고 있거나 망의 정보 그리고 가격이나 조건 및 상황에 대한 정보를 제공하도록 함을 말한다. SMP사업자들이 신제품을 소개하거나 기존제품의 갱신 및 변화에 대한 정보를 적절한 시기에 RO(reference offer)란 형식으로 제공토록 함으로써 기존의 경쟁에 중요하게 부정적인 영향을 미치지 않음을 공지하도록 하고 있다. 이러한 투명성을 확보하기 위해 가장 많이 사용되는 방법은 독립적인 기관으로부터 재무제표에 대한 감사를 받는 것과 이에 대한 관련정보를 공시토록 하는 것이다. 무차별성의 조항은 SMP사업자들이 수직적으로 통합된 모습을 띨 경우 자신의 사업에 유리한 조건으로 판매할 가능성을 배제하기 위해서 이다. 따라서 SMP사업자들은 다른 사업자들과 거래를 함에 있어서 자사 혹은 연결된 자회사와의 계약조건이나 품질 등 기타 조건들과 차별을 두지 않음으로써 경쟁자들이 제시하는 조건 등과 같아야 한다. 또한 차이가 발생할 경우 객관적으로 이를 정당화할 수 있어야 한다. 한편, AID규정에 의하면 규제기관으로 하여금 원가보상이나 가격조절 등을 관할토록 하고 있다. 원가회계시스템과 관련된 의무사항이나 원가에 근거한 가격설정의 의무 등이 그것이다. 그러나 규제기관이 가격조절여부를 결정하기 위해서는 먼저 관련시장에 경쟁수준 조사가 선행되어야 한다. 일반적으로 AID에서는 규제기관으로 하여금 기존의 경쟁수준에 효율성을 추가할 수 있고 소비자의 효용을 극대화 할 수 있도록 원가보상 메카니즘이나 가격결정방식 등을 의무화하고 있다. 특별히 oftel은 원가에 근거해서 요금이 설정되도록 결정하고 RPI-X상한선 규제방식을 통해 상시 가격조절 기능을 수행토록 하고 있다. 마지막으로 규제 회계란, 상호접속과 관련된 특별한 활동을 관리하는 회계분리 등의 의무를 부과하는 oftel의 조항이다. 또한 oftel에서는 새로운 EU 개정법을 적용하기 위한 하나의 일환으로 회계분리에 대한 명확한 가이드라인을 제시하고 있다. 이러한 규제적 회계정보는 가격조정이나 시장섹터조사 및 특별한 사례조사 등을 하기 위해서도 매우 중요한 자료를 제공하게 된다.

이상은 상호접속법에 의해 SMP사업자에게 특별히 부과되는 의무사항 들이었다. AD법에서는 이와 같은 특별한 규정의 부과여부에 대해 규제기관이 법령의 준수여부에 대한 정보를 요구할 수 있도록 하고 있다. 따라서 무차별적인 조건의 준수여부 등을 모니터링 하기 위해서 oftel에서는 SMP사업자들로 하여금 제품 및 서비스를 제공하는 서비스수준에 대해 정기적으로 정보제공(SLA: service level agreements)을 의무화하였다.

## V. 결 론

이상으로 유럽연합(EU)의 개정법령의 주요요지를 검토해 보았다. 특히 이번 개정법에서는 SMP요건의 폭을 넓혔는데, 이러한 취지는 실질적으로 시장에 미칠 수 있는 영향력을 파악하는데 있다. 기존에 단순히 시장점유율의 일정수준을 넘는 경우 시장영향력이 있다고 판단하여 SMP사업자로 지정하던 방식 외에 실질적으로 시장에 영향을 줄 요인을 고려하자는 것이다. 시장영향력을 측정하는 것은 어느 한가지 요건으로 할 수 있는 것이 아닐 뿐더러, 시장의 상황에 따라서 제각기 그 기준이 다를 수 있기 때문에 규제당국의 주관적인 판단이 개입될 수 있다. 그러나 실질적인 영향력을 측정하기 위해 재정적 여유나 최종소비자에게 미칠 수 있는 영향력 혹은 영향력 있는 해외본사와의 국제적 연결성 정도 등을 모두 종합적으로 고려하여 판단되어야 할 것이다. 이렇게 단일기준이 아닌, 여러 기준들에 근거하고 계량적인 기준에 부가적으로 질적인 요소들까지 고려하려는 유럽 국가들의 추세는 현재 시장점유율에만 근거하여 SMP를 지정하고 규제의 대상으로 삼고있는 우리 나라의 상황에 시사점을 주고 있다. 전기통신과 관련된 법이 단일법이 아닐 경우 각 법들간 균형을 고려하는 방향으로의 개정과 단일기준에 의해서가 아닌 종합적인 고려를 통한 시장지배사업자의 구분과 이에 대한 합리적인 특별의무조항 등은 향후 우리 나라의 법 개정 시 좋은 예가 될 것이다. 특히 단일기준에 따른 정량적 기준에 따른 시장지배력의 판단 외에 경제적 실질에 따르는 유럽의 추세가 현 우리 나라 시장에 시사하는 바가 크다고 본다.

## 참고문헌

[1] OFTEL, "Imposing access obligations under the new EU Directives", Sep. 2002.

[2] OFTEL, "Draft guidelines for the interconnection of public electronic communications network", Sep. 2002.

[3] OFTEL, "Imposing access obligations under the new EU Directives-a consultation on guidelines", April, 2002.