

OECD의 멕시코 통신 규제정책 검토 분석(하)

■ 김성웅* · 김병우**

최근 OECD는 통신 분야 정책 개혁 및 OECD 내 입지 강화를 위해 노력하고 있는 멕시코의 통신 규제정책에 대한 검토를 실시하였다. 동 검토 과정에서 규제기관의 독립성과 투명성, 도소매 규제, 허가제도와 주파수 관리제도, 상호접속 규제, 서비스 품질, 소비자 보호, 시장진입 등 통신 분야의 정책에 대해 전반적인 평가가 진행되었다. 멕시코는 자치적 규제기관 설립 및 규제권한 확보, 외자제한 철폐 및 투자 증진, 단일한 인허가제 도입, 연결성 확대 등 정책적 개선은 강점으로 평가를 받았지만, 법 규제 및 제도적 틀, 기관 간 책임의 균형, 사업자를 위한 경쟁 증진 및 시장여건, 인프라 구축 등은 여전히 개선의 여지가 많은 것으로 점검되었다. 멕시코는 통신시장 개방 압력, FTA 적극 추진 등 우리나라와 유사한 상황에 처해 있어, 이번 OECD의 정책 검토 결과 및 권고사항을 세부적으로 살펴보는 것은 우리 통신규제 정책에 대한 재점검 및 향후 바람직한 개선 방향을 추구하는데 좋은 참고자료가 된다. 이에 본고에서는 2012년 OECD가 진행한 멕시코 통신 정책 검토에 대한 멕시코 정부의 통신개혁 조치와 현황을 살펴보고, 2017년 OECD가 새롭게 제시한 평가 및 권고내용을 분석함으로써 우리 입장에서 고려할 수 있는 정책적 의미를 모색해본다.

* 정보통신정책연구원 국제협력연구실 부연구위원, (043)531-4436

** 정보통신정책연구원 국제협력연구실 연구원, (043)531-4346

목 차

I. 서론 / 2

II. OECD의 멕시코 통신정책 평가 및 권고사항 / 2

1. 멕시코 통신 발전 및 정책 평가 / 2

2. 멕시코 통신규제에 대한 권고사항 / 5

III. 결론 / 18

I. 서론

본고는 2회에 걸쳐 멕시코 통신정책 현황 및 규제정책을 검토하고 OECD의 멕시코 통신정책 평가 및 권고사항을 살펴보고자 한다. 지난 호에서는 멕시코 통신분야 현황 및 OECD의 2012년 권고사항 이행 상황과 2017년 정책검토 경과, 그리고 현재 멕시코의 통신정책 분야, 즉, 규제기관, 인프라, 주파수, 소비자 보호, 경쟁 등 주요 분야의 정책발전 상황을 점검한다. 이번 호는 멕시코의 개혁현황을 검토한 OECD의 새로운 권고사항을 검토함으로써 멕시코의 통신 규제정책에 대한 심층 이해와 우리나라에 가지는 시사점을 모색하고자 한다.

II. OECD의 멕시코 통신정책 평가 및 권고사항

1. 멕시코 통신 발전 및 정책 평가¹⁾

2017년 완료된 멕시코의 통신 정책에 대한 OECD의 평가는 주로 통신 개혁에 대한 법규 및 규제 틀의 장점을 중심으로 크게 4가지 측면에서 이뤄졌다.

우선, 공공정책과 규제간의 명확한 구분과 충분한 권한을 가진 자치기관의 설립이

1) OECD(2017a), pp.13-16.

이뤄졌다는 평가이다.

첫째, 자치기구인 IFT 설립을 통해 기능적, 재정적, 정치적 독립과 규제권한이 확보되었다고 평가하였다. IFT는 기능적, 재정적, 정치적 영향으로부터 자치권을 갖고 독립적인 규제를 수행하게 되었으며, 특히 상임위원 지명 절차에 있어 다양한 공권력의 참여로 투명성이 제고되었다. 같은 맥락에서 자치적 경쟁기관인 COFECE의 구성 및 광범위한 집행권한이 보장되었고 상임위원 선출 절차의 다양한 참여와 투명성 확보로 독립성이 강화되었다.

또한, IFT의 연방방송통신법(LFTR)에 의해 집행권한 및 규제권한이 충분히 강화되었다. 즉, IFT는 부처의 의견 및 사전승인 없이 효율적이고 시의 적절하게 결정을 채택할 수 있게 되었다. 집행 및 규제권한은 시장 우세 및 지배 사업자에 대한 비대칭 규제를 의미하며, 여기에는 망요소세분화, 인프라 접근 강제, 상호접속, 회계·기능·구조적 분리 부과, 그리고 위반 사업자에 대한 행정 벌금 및 제재 부과와 함께 무선주파수 관련 양허 부여 권한이 포함된다. 반면, 온오프 상 소매요금 차별 금지 등 우세 및 시장 지배 사업자 관련 법 규정이 좀 더 갖춰질 것을 요구하였다.

둘째, IFT의 시장 우세 및 지배기업에 대한 비대칭규제 권한과 관련, 우세 선언 및 특정 규제조치가 단일 공공기관 및 동일한 행정 절차로 수행됨에 따라 행정효율성이 개선되었다고 평가된다. 반면, 우세 프레임워크와 관련, 특히 헌법규정 및 원칙과 세부 이행간 균형에 대한 우려가 존재할 수 있음을 고려해야 한다고 평가하였다.

셋째, 제재 즉 범규 위반에 대한 효과적인 벌금 부과와 관련하여 위반의 심각성 및 위반 기업의 특정한 재정적 상황에 부합하는 제재의 정도가 보장되어 비례성 원칙 실현에 기여하고 있다. 반면, 상기 조치의 효율성 및 비례성 개선을 위한 기타 중요한 권고가 필요함을 강조하였다. 그리고 반경쟁적 행위에 대한 제재에 대해 카르텔 및 기타 해로운 반경쟁적 행위에 대항하여 정부기관이 채택할 수 있는 추가적인 도구가 갖춰지게 되었음을 장점으로 꼽았다.

넷째, 헌법 및 법률 규정상 IFT의 투명성 및 정보접근 원칙 준수 의무는 IFT의 결정에 대한 공개 의무 등을 통해 법적 확실성을 보장해 준다고 보았다. 또한 기존 COFETEL

시대에 존재했던 모호한 의사결정 절차를 제거하여, 규제기관의 결정이 사법조사를 받아야 할 가능성을 낮춰 규제기관의 효율적인 이행을 제고하였다.

다섯째, 다른 공권력에 대한 IFT 및 COFECE의 책임성 메커니즘이다. IFT 및 COFECE 등 규제기관에 부여되는 권한이 중요한 반면 이를 견제하는 것도 필요한 바, 연방 행정 및 입법기관에 분기 및 연례 업무계획 등을 보고함으로써 규제기관의 책임성을 제고하여 보완하고 있다고 평가되었다.

두 번째 측면은 특수법원의 설립이다. 방송통신 분야 소송 관련 특별 판사 및 법원 설립은 연방방송통신법(LFTR) 적용에서 발생하는 분쟁 및 방송통신 분야 소송의 입증을 위한 것으로 멕시코 규제 개혁의 전환점이 될 만하다. 다른 사법기관의 업무를 경감시켜 줄 뿐만 아니라 방통 분야의 매우 복잡하고 기술적인 이슈에 대해 전문적인 배경을 가진 전문가들에 의한 의사결정을 보장해주고, 효율성 제고 및 사법 결정의 건전성을 향상시켜준다는 장점을 가진다.

세 번째 측면은 투자 증진 및 연결성 확대를 위한 조치이다. 통신 및 위성 서비스 분야 외국인 직접투자 제한 철폐이다. 통신분야 WTO 등 다자무역 및 FTA 등 양자무역 협상의 최대 화두인 외자제한을 멕시코는 과감히 삭제함으로써²⁾ 신규 진입자를 유도하여 시장 내 경쟁을 촉진하고 신기술 활용을 통해 궁극적으로 통신서비스 소비자에 혜택을 줄 수 있게 되었다.

또한 단일한 라이선스 체제도 강점으로 평가받았다. 멕시코는 과거 서비스별로 인가를 받아야 하는 경우를 구분하여 면허를 부여하는 복잡한 라이선스 시스템을 운용했으나, 방송과 통신 시장의 융합 환경을 인식하여, IFT를 분야 특정한 사전규제를 담당하는 유일한 기관으로 구성하고 단일한 라이선스 체계를 수립하였다. 이를 통해 사업자들은 추가적인 주파수 라이선스를 획득하여 모든 형태의 서비스를 제공할 수 있게 되었다.³⁾

이 밖에도 Red Compartida 추진을 통한 보급률 확대, 기존 인프라 활용, 통신 분

2) 통신 라이선스(면허)를 취득할 수 있는 자는 멕시코 개인 및 법인으로 제한하며, 동 법인에 대한 외국인의 지분은 49%로 제한(前연방통신법 12조). 강하연 외(2012).

3) 멕시코의 전기통신서비스 인가의 종류에는 license 및 permit이 있음(前연방통신법 3장)

야 발전에 관한 통계 웹사이트 런칭 등 적극적인 정책 추진이 강점으로 평가되었다.

2. 멕시코 통신규제에 대한 권고사항

멕시코는 2012년 OECD 검토 이후통신 분야별 상당한 진전에도 불구하고 법규제 틀 내에 아직 변화를 보이지 못한 부분들이 남아있고, 또한 최근 시장의 동태적 발전 속에서 발생한 문제들도 존재한다. 따라서 OECD는 이러한 점들을 해결하기 위한 권고사항을 새롭게 제시하였고, 세부 권고사항의 특성에 따라 내용의 수준도 다르다. 법규제 프레임워크의 변화를 요구하는 권고사항도 있고, 권한 기관 간의 책임성 변화 및 조정을 요구하는 권고 및 관행과 접근법 상의 변화를 주문하는 권고사항들이 있다.

가. 법 제도적 틀

□ 헌법 규정

다양한 권한기관의 효율적 의무 이행을 위해 헌법규정이 자세한 내용보다는 디지털 포용 같은 핵심 원칙 및 목표를 담을 것을 권고하고 있다. 현행 멕시코 헌법 규정은 통신 분야와 관련한 규정들이 너무 자세하고 기술적이어서 이러한 유연성 부족으로 인해 정부가 업무를 효율적으로 이행하는데 장애가 되고 있다. 예를 들어 Red Compartida에 대한 헌법 규정은 동 이니셔티브 이행에 있어 어려움을 극복하거나 더 나은 대안의 가능성을 차단하고 있고, 디지털포용전략을 규정한 2013 헌법개혁 시행령(Constitutional Reform Decree)은 브로드밴드 보급률을 특정하여 동태적인 시장 특성을 고려할 때 유연성을 담보하지 못한다. 따라서 장기적인 관점에서 헌법은 통신 분야의 핵심 원칙을 담아야 한다.⁴⁾

□ 기관 간 역할 분담⁵⁾

디지털경제 정책 수립 및 이행에 있어 정부 기관 간 중복성 감소가 요구되며, 이를

4) OECD(2017a), pp.16-18

5) OECD(2017a), pp.18-19.

위해 다양한 옵션이 고려될 수 있다. OECD 회원국에서 좋은 관행이 되고 있는 규제기관 통합을 멕시코도 받아들였으나, 좀 더 넓은 의미에서 디지털경제의 기능과 책임은 여러 기관에 분산되어 있어 범정부적인 접근이 필요하다. 기관의 역할과 책임을 명확히 하여 통신개혁의 모멘텀을 이어가고 정부의 효율성을 제고할 필요가 있다. 예를 들어 SCT, CEDN, 경제부, 행정부 간 디지털전략, 디지털포용, 전자정부, ICT 활용에 있어 기능의 중첩은 단일한 기관으로 통합시키거나, 단일한 부서를 만들어 부처내에 두고 지속성과 안정성을 제고할 수 있다.

또한, OECD는 효율적인 디지털경제 정책 기획을 위한 역량 있는 전문가가 중요하며, 인력을 신중히 선발해야 한다고 권고하고 있다. 이슈의 융합이 일어나고 복잡해짐에 따라 올바른 리더십과 역량 있는 인력이 중요하다. 이와 함께 국가 전략 및 정책을 새롭게 수립할 때 다양한 이해관계자들을 참여시킬 필요가 있다.

□ 인프라 구축 관련 국가 vs 지방 및 연방 규정⁶⁾

지방 정부 수준에서 인프라 구축을 위한 장벽이 완화되어야 하며, SCT는 정부 수준에서 가이드라인 및 협력 협정을 정교하게 구상해야 한다. 실질적인 장애요인이 되고 있는 현 연방 구조에서 지방 기관에 부여된 자치권이 인프라 구축 관련 규정의 과잉으로 이어져, 법적 확실성이 약해지고 시장 진입 기업에 큰 걸림돌이 되고 있다. 이를 해결하기 위해 연방법에서 SCT의 조정, 권고 권한을 보장하여 조정협정 및 가이드라인을 수립하는 과정에 있다.

두 번째 옵션으로는 현재의 일반적인 도시계획 및 개발 법을 변경하거나 추가적인 법 조치를 도입하는 것을 고려할 수 있다. 현재 2016년 도시계획법에 통신서비스 분야가 포함되어 인프라 구축 및 토지 관련 규정이 확보되어 있으나, 필요한 경우 의무적인 규정으로 개정 및 별개의 법조치도 고려할 필요가 있다.

6) OECD(2017a), p.19.

□ 규제기관 간 기능 구분⁷⁾

COFECE 및 IFT 간 관할권이 명백하지 않을 경우 기관의 책임성 부여 결정을 위해 COFECE 및 IFT가 기준을 개발할 필요가 있으며, 이중규제를 철폐해야 한다. 적어도 핵심적인 사법관할 원칙 및 기준을 만들어 특정 문제에 대한 불확실성 발생할 때마다 특수법원에 의존하는 것을 막을 필요가 있다.

또한 PROFECO는 수장 임명에 있어 고정된 임기 규정을 만들어야 한다. PROFECO는 소비자 보호 및 소비자 권리 증진의 중요한 역할을 담당하기 때문에 최근 리더십의 잦은 교체는 이를 위태롭게 할 수 있어 확정된 임기를 보장할 필요가 있다.

한편, 광고 규정에 관한 사업자의 준수에 대해 PROFECO 및 IFT의 역할에 대한 명확한 정의가 필요하며, 동 기관의 책임 및 소 제기에 대해 사용자에게 정보를 알리는 교육적인 캠페인이 필요하다. 연방법이 관련내용을 규정하고 있지만 광고 규정에 대한 사업자의 부합성 관련 조항은 여전히 모호하며, 소비자들에게 사업자의 광고에 대응한 권리 및 소를 제기할 수 있는 권한 기관에 대한 정보를 충분히 제공해야 한다.

□ 특수 법원 및 판사⁸⁾

특수법원 내에 경제학자, 공학자 등 기술 전문가가 필요하며, 예산도 판사와 직원들의 특별 훈련을 위해 책정될 필요가 있다. 특수법원 설립은 충분히 개혁적인 조치로서 긍정적이거나, 특수 분야의 배경을 가진 인적 자원의 부족은 자칫 개혁에 장애가 될 수 있으므로, 판사들에 대한 적절한 훈련, 법원 내 경제 및 기술 전문가 보충 등이 보완될 필요가 있다.

또한 특수 법원 판사 임명 계약도 적어도 5년으로 확대될 필요가 있으며, 판사 임명은 단절 없이 중첩된 방식으로 이뤄져야 한다. 현재 2-3년의 임기는 적절한 판사 훈련 기간 및 임무의 중요성 등을 고려할 때 연장되어야 하며, 후임자와의 적절한 인수인계를 보장하고 임무수행의 정지 위험을 예방하기 위해 중첩된 임명 시스템이 필요하다.

7) OECD(2017a), p.20.

8) OECD(2017a), p.21.

□ IFT 및 COFECE 이사회 및 자문 위원회 구성⁹⁾

IFT 및 COFECE 이사회의 인원 및 IFT 자문 위원회의 인원수는 축소가 필요하다. 현재 IFT 및 COFECE 이사회는 7명으로 구성되어 평균적으로 3-5명으로 구성된 OECD 회원국보다 의사결정 절차의 지연 현상이 많다. 관료주의를 줄이고 효과적이고 시의적절한 의사결정 절차 촉진을 위해 구성원을 3-명으로 줄이는 개혁 조치가 필요하다. 또한 IFT 자문위원회도 현재 15명에서 적어도 50%를 감축하여 비용 절감 및 위원회 자문에서 발생하는 혜택을 보전할 필요가 있다.

□ IFT 이사회 업무¹⁰⁾

IFT 이사회의 책임 범위에 대한 검토 및 이사회의 일부 업무 책임을 IFT 다른 부서에 분담할 필요가 있다. 현재 IFT 이사회는 연방법에서 명시한 활동 범위로 인해 상당히 많은 업무와 책임을 지고 있다. 따라서 합의제 논의 및 결정이 요구되는 주요 업무에 초점을 맞출 수 있도록 이사회 업무 범위에 대한 재검토 및 업무의 다른 부서 이관 등이 필요하다.

〈표 1〉 OECD 권고사항

| 구분 | 분야 | 내용 |
|-----------|--------------------|---|
| 법제도적 틀 | 헌법 규정 | 유연성 위해 헌법이 자세한 내용 보다 통신분야 핵심원칙과 목표를 포함 |
| | 기관 간 역할 분담 | 디지털경제의 기능과 책임을 가진 기관 간 명확한 역할 분담 등 범정부적인 접근 필요 |
| | 국가 vs 지방/ 연방 규정 | 지방정부 수준의 인프라 구축 위한 장벽 완화 및 연방정부 수준에서 협력 협정을 정교하게 구성 필요 |
| | 규제기관 간 기능 구분 | 기관의 책임성 부여 결정을 위한 기준개발, 이중규제 철폐 (COFECE, IFT) 수장의 고정된 임기 규정(PROFECO) |

9) OECD(2017a), p.22

10) OECD(2017a), p.23.

| 구분 | 분야 | 내용 |
|------------|----------------------|---|
| 법제도적 틀 | 특수 법원 | 개혁 진전을 위한 경제 및 기술전문가 보충과, 판사의 임무수행 정치 위험 예방위해 임기 확대 및 중첩된 임명시스템 필요 |
| | IFT 위원회 및 COFECT 이사회 | 효과적인 의사결정 촉진 위해 위원회 및 이사회 인원 수 축소 합의제 결정에 집중할 수 있도록 다른부서에 이사회 업무 분담 |
| 국가 정책 | 국가 디지털 전략 | 디지털전략 및 프로그램의 측정가능한 마일스톤 수립 필요 |
| | Red Compartida | 서비스 혁신 및 제공을 위해 MNO에 최대한 자유보장 및 PROMTEL의 효과적 감독 |
| | 커버리지 의무 | 시장을 커버리지 의무할당 위한 메커니즘으로 활용 필요 |
| | 위성 정책 | 위성에 대한 수요 측정 및 사용방식 수정 필요 |
| | 통계 | 인프라 이용가능성에 대한 정보 및 커버리지 분포도 접근성 개선 |
| 경쟁 증진 | 시장지배적 사업자 | 입증책임이 큰 SMP에 대한 IFT 조사기간 확대 및 SMP 조사시 추가적 요소 고려 필요 |
| | 우세사업자 | 시장내 경쟁 위해 우세사업자에 대한 인풋 조치와 기능적분리 간 균형 |
| | 상호접속 | 지속적인 접속료 인하, IXP의 기능 개선, IPv6 채택 촉진 |
| | 망중립성 | 망중립성 위반 관련 공청회 및 연구수행 계획 이행 |
| 시장여건 개선 | 투자장벽 완화 | 위성서비스 요건 개정 및 방송 분야 외국인 투자 제한 철폐 |
| | 과세 | 사업자에 부담되는 상품서비스 특별세 철폐 |
| | 주파수 및 사업자 수수료 | 경매수수료 이외 추가적인 정기수수료 인하 등 시장기반 책정 |
| | 라이선스 제도 | SCT의 행정기관에 기술적의견 제시 절차 및 정보요구권한 규정 확립 |
| | 제재 | 위반사업자에 정당한 근거 제공 및 유연한 제재 위한 법개정 |
| | 계약규제 | 유연성 및 효율성 위해 PROFECO 등록 절차의 대안 메커니즘 필요 |

자료: OECD(2017b) 재정리

나. 국가 정책

□ 국가 디지털전략¹¹⁾

국가 디지털전략을 업데이트 및 개정하고 프로그램의 측정 가능한 마일스톤을 수립할 필요가 있다.

11) OECD(2017a), pp.25-26.

Red Troncal 및 Mexico Conectado 프로그램을 위한 민간 분야 참여 증진을 통해 예산 부족 및 기타 이행상의 과제를 해결 및 극복하도록 해야 한다. 또한, Mexico Conectado 프로그램을 위해 중앙·주·지방 정부 간 협력 증진이 필요하며, 효과적인 모니터링 메커니즘이 정착되어야 한다. 구체적으로 Aprende 2.0 프로그램에 지방 정부의 참여를 촉진하고, 프로그램의 효과에 대한 면밀한 모니터링을 수행해야 한다. Puntos Mexico Conectado 프로그램을 통한 디지털 역량 개발 및 기업 내 역량 강화 훈련 활성화가 필요하다.

□ Red Compartida¹²⁾

우선적으로 국민 92.2% 접근을 목표로 하는 Red Compartida 프로젝트의 성공적인 구축이 최우선사항이며, MNO들이 소비자들에게 서비스를 혁신 및 계획하여 제공할 수 있도록 최대한의 자유를 보장해주고 네트워크를 사용할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 국제 모바일 로밍 접근 등 잠재적인 장애물은 초기에 해결되어야 하며, PROMTEL의 효과적인 감독은 프로젝트의 목표 달성을 보장하고 반경쟁적 관행을 예방하는 등 마일스톤 이행을 위해 필수적이다. 마지막으로 IFT는 차세대 모바일서비스를 제공하는데 중요한 2.5 GHz 대역 경매도 가능한 빠른 시일 내에 시행해야 한다.

□ 커버리지 의무¹³⁾

시장을 커버리지 의무 할당을 위한 메커니즘으로 활용하는 새로운 사회적 커버리지 스킴을 채택할 필요가 있다. 시장 내에서 커버리지 의무는 허가받은 사업자가 기존의 설비를 활용하여 통신서비스를 제공함으로써 달성될 수도 있고, 설비로 격오지에 커버리지를 제공할 수 없는 경우는 보편적서비스 기금을 통해 완수할 수도 있다. 또한 경쟁적 경매는 신규 진입자들이 격오지의 수요를 충족할 수 있는 여건을 제공해준다. 그리고 경매에 성공한 낙찰사업자는 서비스 품질을 어떻게 모니터링하는지 공개된 데이터를

12) OECD(2017a), p.27.

13) OECD(2017a), p.28.

통해 설명해야 한다.

□ 위성 정책¹⁴⁾

Bicentario 위성에 대한 수요 측정이 필요하며, 사용방식도 수정될 필요가 있다. 통신 서비스 수요가 확대되면서 동 위성에 대한 수요도 커지게 되었다. 여기에서 발생하는 매출 수입은 Mexico Conectado 하의 소비자들을 위한 대안적 연결성에 재정적으로 도움이 될 수 있다. 예를 들어 학교를 위해 사용되는 위성 용량이 다른 소비자들에게 활용될 수 있고 이를 통한 수익이 학교의 연결성 증대를 위해 사용될 수 있는 것이다.

□ 통계¹⁵⁾

IFT는 연결성 커버리지 맵 및 앱 사용과 관련된 통계 정보 수집 및 분석을 지속적으로 개선해야 한다. 멕시코는 통신 개혁 이후 IFT가 규제 절차에 필요한 정보를 수집하고, SCT-IFT-INEGI 협업 하에 ICT 활용 데이터 이용성을 증대하는 등 공식 통계작업이 개선되었으나 데이터 수집 및 분석에 있어 미진한 부분이 존재한다. 따라서 인프라 이용가능성에 관한 정보 및 커버리지 분포도 접근성 개선은 연결성 격차 확인 및 경쟁 증진에 유용한 결과를 가져다 줄 수 있다. 또한 IFT는 인터넷 관련 서비스에 관한 공식 매트릭스를 수집하는 것도 고려할 필요가 있다. 통신 서비스 규제를 위한 증거에 기반한 분석에 도움이 되기 때문이다.

다. 경쟁 증진

□ 통신분야 개념 수정¹⁶⁾

다양한 통신 서비스의 융합 현상을 고려하여, 통신 방송 분야의 개념이 정기적으로 수정되어야 한다. 인터넷 접속, 앱, 콘텐츠 등 모든 서비스를 제공하는 사업자가 등장

14) OECD(2017a), p.29.

15) OECD(2017a), p.29.

16) OECD(2017a), p.32.

하고 TV와 경쟁하는 OTT 서비스가 활성화되는 등 통신 방송의 생태계가 변화하고 있기 때문에 SMP 정의에도 영향을 미치는 시장 개념에 대한 정기적인 검토와 현실적인 업데이트가 보장되어야 한다. 이런 측면에서 OECD는 IFT가 시장 개념에 대한 유연하고 수용적인 접근을 유지할 것을 권고하였다.

□ SMP¹⁷⁾

SMP 조사를 이행하기 위한 IFT의 조사권한 기간 확대가 필요하다. 현 연방규정은 SMP 조사기간을 최대 90일로 명시하고 연장은 15일-45일 까지만 허가되고 있다. 그러나 동 기간은 우세사업자 조사를 위한 시간 정도에 적합할 뿐 입증 책임이 더 큰 SMP 조사 기간은 확대하는 것이 합리적이다.

또한 SMP 조사에 추가적인 요소 즉 시간에 따른 시장점유율, 수익, 시장 내 진입과 탈퇴의 역사 등이 고려되어야 한다. 먼저 시장점유율 측정은 시간에 따라 점유율의 성장 또는 감소를 보고 SMP 유무를 판단해야 한다. 수익률의 경우도 지속적으로 높은 수익을 보일 경우 SMP가 있는 것으로 보아야 하며, 시장 진입이 탈퇴 보다 성공적이지 못한 경우 SMP 존재로 판단해야 한다.

IFT는 M&A 당사자들이 M&A 승인을 얻기 위해 합의한 내용을 공표해야 한다. 그간 멕시코에서 IFT가 M&A 승인을 위해 당사자들이 약속한 내용에 대해 투명하게 밝히지 않은 경우가 있었던 바, 적어도 해당 내용의 특징에 대한 설명이 투명성 제고 차원에서 필요하다.

□ 우세사업자¹⁸⁾

우세사업자에 대한 추가적인 조치, 즉 인풋 조치와 기능적 분리 간의 균형이 시장 내 경쟁 촉진을 위해 적절한 도구이며, IFT는 가능한 빨리 전자관리체계(EMS)가 운영될 수 있도록 모니터링하는 것이 중요하다. 또한 분리된 도매 기업의 구성과 관련, 이

17) OECD(2017a), p.33.

18) OECD(2017a), pp.34-35.

사회 멤버가 해당 산업을 대표함과 함께 IFT는 특히 충돌을 방지해야 한다.

멕시코 규제 틀에 대한 2012년 검토에서 부족했던 사안으로, 규칙 수립과 실질적인 이행 간의 차이를 들 수 있는데 우세사업자에 적용되는 도매규제가 사례가 될 수 있다. 규제기관의 우세사업자 인프라에 대한 접근 보장 방안이 존재하지만, America Movil 인프라에 대한 접근 개방의 지연, 접속제공 계약의 승인 지연 등은 개선되어야 할 내용이다.

2017년 3월 우세사업자 검토에서는 이에 대한 해결책으로 인풋 조치의 형평성 있는 기준을 수립하고 우세사업자가 동일한 조건하에 MVNO를 포함한 제3의 사업자에 관련 모든 정보 및 서비스를 제공할 것을 권고하였다.

또한, 도매와 소매 운영을 분리하는 기능적 분리 의무 규정 도입도 수직 통합적 구조에서 발생하는 반경쟁적 관행을 예방하고 시장 내 경쟁을 증진하는 합리적인 방안임을 권고하였다.

□ 상호접속¹⁹⁾

IFT는 멕시코 국내 시장의 경쟁 수준을 철저히 평가하여 지속적으로 접속료를 인하하여야 한다. 우세사업자 뿐만 아니라 지배적사업자를 포함한 모든 사업자에게 대칭적으로 접속료를 부과하지 않을 경우 잠재적인 혜택은 배가 된다. 따라서 IFT는 지속적인 접속료 인하 또는 일반적인 규칙을 수립할 필요가 있다. 이러한 조치는 충분한 증거를 통한 평가에 기반한 IFT의 재량에 따라서 점진적으로 이뤄질 수 있다.

또한 인터넷 상호접속과 관련하여 기존의 최초 IXP의 기능 개선이 필요하다. 연방법에서 IXP의 물리적 보유 의무를 우세사업자에게 지우고 있지만, Telemex는 IXP에 대한 접속이 개선되어야 하며, IFT는 멕시코 내 IXP를 발전시키는 촉진자 역할을 해야 한다.

국가 디지털전략에 의해 IPv6 채택이 촉진되어야 한다. IXP 내 인터넷 상호접속 촉진 및 IPv4 주소의 고갈 문제 해결을 위해 규제기관과 민간 분야의 지원 아래 IPv6

19) OECD(2017a), pp.41-42.

표준 채택이 가속화되어야 한다. 이는 인터넷의 scalability를 보장하고 혁신적 애플리케이션을 가능하게 하고 모바일 데이터 서비스를 충족시킬 수 있다. 최근 인도의 Reliance Jio 사례는 성공적인 IPv6 이행이 보급률 확대와 트래픽 개선에 긍정적인 효과를 보여준다.

□ 망중립성²⁰⁾

IFT는 가격차별(제로레이팅) 및 특별서비스의 진전과 함께 망중립성과 위반 가능성에 관한 공청회 및 연구 수행 계획을 이행해야 한다. 연방법에 규정된 일반적인 망중립성 원칙의 잠재적인 위반의 효과를 주시하고, 제로레이팅 협정 및 특별서비스 규정의 발전을 모니터링하고 특히 반경쟁적 관행의 측면에서 최대 콘텐츠 사업자와 ISP간의 파트너십을 신중히 조사해야 한다.

라. 시장여건 개선

□ 투자 장벽 완화²¹⁾

위성 서비스 요건 개정 및 방송 분야 외국인투자 제한 철폐에 대한 권고사항이다. 현 방송분야에 존재하는 49% 외국인 투자 제한은 경제적, 공공 정책적 명분이 없으므로 OECD 자본이동 자유화규약에 부합하는 방향에 맞게 동 제한을 철폐해야 한다. 또한, 통신 분야에서는 위성사업자에 대한 요건(reserved capacity requirement)을 변경할 필요가 있다. 구체적으로 향후 공공정책 목표를 충족하기 위해 필요한 용량에 대한 평가가 우선되어야 하며, 전반적인 목표가 유보 용량을 낮추거나 가능하면 철폐하는 것을 지향할 필요가 있다. 특히, 기존 사업자와 현 사업자간 차별 없는 중립적인 요건을 적용해야 한다.

20) OECD(2017a), p.31.

21) OECD(2017a), pp.23-24.

□ 과세²²⁾

통신서비스에 부과되는 상품 및 서비스에 대한 특별세를 철폐할 필요가 있다. 유무선, 음성, 유료TV에 부과되는 상품서비스 특별세(IEPS)는 2012 검토 이후 변화가 없이 그대로이고, 다른 분야에 없는 세금으로서 사업자에 큰 부담이 되어 소비자를 위한 서비스 비용 및 복지 손실에 직접적인 영향을 미치고 있다. 특히, 멕시코 국민을 위한 공공서비스이자 근본적 권리로서의 통신서비스라는 헌법에 규정된 원칙 및 목표 실천을 위해 동 세금 부과는 철폐되어야 한다.

□ 주파수 및 통신사업자 수수료²³⁾

주파수 수수료를 경매 수수료 및 정기수수료(1년)로 구분하는 방식은 주파수에 대한 공정한 가치 수립을 위해 재고되어야 한다. 경매는 투명한 결과 보장, 시장 가치 평가, 주파수 할당의 메커니즘을 목적으로 도입된다. 멕시코도 경매 절차를 통해 성공적인 주파수 할당이 이뤄졌다. 그러나 경매 수수료 이외에 추가적인 정기수수료를 부과하는 것은 인프라 투자 감소, 혁신 저해, 비효율성 초래, 소비자에 요금 부담 전가 등의 악영향을 초래할 수 있다. 즉, 시장에 기반하지 않은 수수료 책정은 공공정책의 가치를 저하시키고 궁극적으로 비용 대비 혜택을 줄이는 위험을 발생시킨다. 결과적으로 현재의 정기 수수료를 낮출 필요가 있으며, 미래 경매는 정책 목표 달성에 있어 수수료 비용의 효과를 고려해야 한다.

□ 허가제도²⁴⁾

양허 부여를 위해 SCT가 IFT에 기술적 의견을 제공하는 측면과 관련 명확한 기준이 수립되어야 하며, SCT는 다른 부처 및 기관으로부터 관련 정보를 요구할 수 있어야 한다.

22) OECD(2017a), pp.24-25.

23) OECD(2017a), pp.37-38.

24) OECD(2017a), p.39.

양허와 관련된 통신개혁의 핵심은 단일한 양허체계 수립 및 IFT가 모든 양허를 부여하는 권으로 지정되어 다른 기관과의 중복성 문제가 해결되었다는 것이다. 그러나 SCT가 기술적 의견을 제시하는 절차, 정보요청에 있어 모호함과 규정 미비의 문제가 여전히 존재한다. 따라서 연방법이나 관련 규정에 SCT가 행정기관이나 다른 기관에 관련 정보를 요구할 수 있는 권한을 명시할 필요가 있다. 또한 기술적 의견의 내용은 구체적인 목적이 존재하고 IFT가 양허를 부여하는 절차에 도움이 되는 것을 보장하기 위해 IFT와 SCT의 공동의 접근법이 요구된다.

□ 제재²⁵⁾

비례성 원칙을 고려하여 유연한 제재 부과를 허용하도록 연방방송통신법 개혁이 필요하다. IFT의 제재 권한 강화는 통신개혁을 통해 진일보한 것으로 평가할 수 있지만, 위반의 심각성 정도와 처벌의 엄격성 간의 비례성 원칙은 권력의 남용 방지라는 입법 목적에 비해 적절하지 않아 보인다. 예를 들어 현행 연방법은 서비스 품질 위반과 관련하여 매출액의 1-3%를 벌금으로 규정하고 있는데 이는 QoS 위반이 단순히 규제기관에 정보 제출을 늦게 하거나 SMS 같은 중요도가 낮은 서비스 품질의 과도기적 저하의 경우에는 과도한 제재일 수 있기 때문이다. 따라서 위반 사업자에 정당한 근거를 제공하고 규제기관이 유연한 제재를 할 수 있도록 연방법 개정이 요구되며, 구체적으로 벌금 최소기준을 1% 이하로 줄이거나 아예 없애는 것을 권고하였다. 추가적으로 PROFECO가 부과하는 제재의 수준은 IFT와 비교할 때 상대적으로 약하므로 제재 범위를 다시 검토할 필요가 있다.

□ 계약규제²⁶⁾

PROFECO에 의한 계약규제 규칙은 철폐되거나 계약을 위한 최소 조항, 표준화 모델 계약 수립 또는 보고 의무 등 다른 메커니즘에 의해 대체되어야 한다. PROFECO에

25) OECD(2017a), p.39.

26) OECD(2017a), pp.43-44.

계약 등록 절차는 사업자의 서비스 제공에 있어 유연함을 약화시키고 운영상의 비효율성을 야기하기 때문에, 정보 공개, 가격 등록 의무 등 규제기관이 취할 수 있는 대안적 메커니즘을 고려해야 한다. 즉, 계약에 포함될 최소 조항에 대한 IFT의 명확한 결정, 표준모델 계약, 사업자의 정기적인 보고 의무 등으로의 대체를 고려해야 한다.

마. 시사점

OECD의 권고사항과 관련하여 추가적으로 고려할 필요가 있는 사안들이 있다. 2012년 이후 멕시코의 통신 발전 및 OECD의 새로운 권고내용을 감안할 때 멕시코 정부 입장에서 다음과 같은 제안을 좀 더 고민하고 연구할 필요가 있다.

우선, 멕시코 정부는 2012년 OECD 권고에 따라 자국의 통신시장 및 제도를 개혁하기 위한 조치의 일환으로 통신사업자 간의 경쟁을 촉진시키는 방안을 마련하였다. 경쟁을 촉진시키기 위한 방안으로는 기존의 시장지배적 사업자에게 차별적 조치를 부과하는 방법과 새로운 통신 사업자에게 인센티브를 부과하는 방법이 있을 수 있으나, 멕시코 정부는 전자의 방법에 집중했다. 물론 시장지배적 사업자에게 더 엄격한 기준을 적용하여 독과점 폐해가 발생하는 것을 사전에 통제하는 것도 의미가 있다. 하지만 인센티브 없이 규제만 많을 경우 산업 및 시장 발전이 저해될 수 있기 때문에 멕시코 정부는 시장지배적 사업자에 대한 규제 및 시장 진입 사업자에 대한 인센티브가 공존하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

또한, 멕시코 정부가 규제절차를 단순화하고 규제기관을 일원화한 것은 빠른 의사결정 및 신속한 처리를 위해 필요한 개혁이었으나, 이로 인해 특정 기관으로 권한이 집중되는 현상이 발생해 또 다른 문제점을 야기할 수 있다. 본문에 상기한 바와 같이 멕시코에서 IFT는 방송통신부문의 전반을 담당하며 경쟁을 관리하는 유일한 기관으로 활동하고 있다. 이러한 권한 집중은 투명성을 떨어뜨릴 수 있기 때문에, 멕시코 정부는 권력기관들이 상호 감시 및 통제할 수 있는 방안을 마련해둘 필요가 있다.

마지막으로 멕시코 정부 차원에서 국민들의 브로드밴드 접근성을 높이고 역량을 강

화하기 위해 다양한 디지털 포용 전략을 수립한 것은 긍정적으로 평가할 수 있으나, 민간 부문의 참여가 결여되거나 부족한 정부 주도의 프로젝트는 지속성을 유지할 동력을 잃을 수 있다. 민간 사업자의 참여를 유도할만한 유인책을 마련하여 정부 주도의 프로젝트가 실질적으로 국민들의 broadband 접근성 향상과 역량을 강화시켜야 할 것이다. 또한 프로젝트가 정부 주도만으로 이루어질 경우 정치적 영향에의 취약성을 보일 수 있다. 실제로 올해 멕시코는 정권 교체가 일어나면서 많은 부분에서 변화가 이루어지고 있는 바, 프로젝트가 예산만 투입된 채 실질적 성과를 내지 못하고 종료되는 일이 발생하지 않도록 다양한 이해관계자들이 프로젝트에 참여해 있어야 할 것이다.

Ⅲ. 결 론

본 고에서는 2012년 통신 규제정책에 대한 검토 이후 개혁조치를 통해 규제 개선 이행을 추진해 온 멕시코의 통신 발전 현황, 통신 규제정책 분석 및 평가, 그리고 현 멕시코 통신 정책에 대한 OECD의 새로운 권고사항을 살펴보았다. 이를 통해 멕시코가 펼친 정책적 강점 및 개선노력과 결과물, 그리고 한계점 등을 상세히 파악할 수 있었다.

먼저, 멕시코는 자치기관인 IFT 설립을 통해 독립성, 투명성, 집행권한 등 통신 규제정책의 충실한 이행을 위한 규제기관의 기능을 확립한 점은 긍정적인 평가를 받을 수 있으나, 규제기관 간의 기능 및 역할 분담과 구분, 헌법 및 법률상의 명확성 등은 좀 더 개선이 필요한 것으로 지적되고 있다. 또한, 국가 차원의 디지털 전략 및 연결성 강화 프로젝트를 도입하여 통신 분야의 급속한 발전을 실현하고 있지만, 좀 더 현실적인 마일스톤을 수립하고 인프라 관련 통계에 대한 접근성 개선이 필요함을 알 수 있었다. 한편, SMP 관련 조치 강화 및 반경쟁적 행위에 대한 제재 등 추가 조치를 통해 시장 내 경쟁을 확보하는 노력을 하고 있지만, SMP 조사 관련 추가 개선 및 상호접속료 지속 인하 등 추가적으로 요구되는 정책조치들이 여전히 남아있다. 특히, 멕시코는 2012

년 검토 이후 통신 분야 외국인 직접투자 제한 철폐 및 시장 진입에 단일한 라이선스 체계를 도입하는 등 진일보한 시장 환경을 조성하였으나, 상품서비스 특별세 및 수수료 등 사업자에 부담되는 세금 부과에 대한 조정과 규제에 있어 유연성이 부족한 점이 제기되었다.

멕시코 통신정책에 대한 OECD의 검토 작업 및 권고사항을 통해 통신 분야 시장 개방, 무역제한지수 비교 등에서 유사한 상황에 처해있는 우리나라 입장에서 생각해볼 이슈가 있다.

우선 외자제한 철폐와 우리측의 향후 대응전략에 대한 고민이다. OECD 투자위원회에서 FTA를 통한 양자 간 선별적인 외자제한 완화에 대해 최혜국 대우 요구를 하면서 기간통신 사업자에 대한 외국인 투자 제한 철폐에 대한 압력에 처해 있다. 같은 OECD 회원국으로서 멕시코는 통신 분야의 외자제한을 철폐하여 이행 중에 있는 바, 우리 측도 산업 영향 검토, 다른 통상협정과 관계, 적절한 시기 등을 전략적으로 고려해야 한다. 같은 맥락에서 OECD 무역위원회에서 서비스무역제한지수를 지속 업데이트하고 있기 때문에 OECD 통신 분야 통상 관련 이슈를 정부에서 상황에 따라 적극적으로 대응할 필요가 있다.

규제기관의 독립성과 투명성을 지속적으로 제고할 필요가 있다. 멕시코는 2012년 OECD 검토에서 규제기관의 의무에 대해 권고사항을 받고 이행에 힘써 왔으나, 2017년 검토에서도 미흡한 점이 지적되었다. 우리나라도 산업 진흥과 적정 규제의 균형을 위해서는 규제기관의 권위를 높일 수 있는 이사 선임, 의사결정, 정당 추천 여부 등의 투명성 제고를 통해 독립성을 확보해야 한다.

또한 경쟁을 촉진시키기 위해 시장지배적 사업자에 대한 규제와 시장진입 사업자에 대한 인센티브 간의 균형을 유지할 수 있는 방안을 모색해볼 필요가 있다. 서술한 바와 같이, 멕시코 정부는 통신시장의 경쟁을 촉진시키기 위해 시장지배적 사업자를 규정하고 이들을 규제하는 방안을 택하였으나, 많은 규제는 오히려 시장 발달을 저해할 수 있다. 우리나라의 경우에도 통신시장 활성화를 위해 요금 인가제 폐지, 망중립성 완화 등 규제를 완화해야한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 통신부문 뿐만 아니라

인공지능, 블록체인 등 신기술 활용산업이나 기업의 경쟁력을 강화시켜줄 수 있는 전자적자원관리(ERP) 활용에 있어서도 각종 규제가 기업의 발목을 잡아 성장을 저해시키고 있다는 보도를 심심치 않게 확인할 수 있다. 우리나라도 통신시장의 경쟁을 활성화하기 위한 방안으로 규제책만을 제시하기보다 이용자들이 알뜰폰 사업자의 서비스를 더 많이 사용하도록 인센티브를 제공하는 등의 방안을 제안할 필요가 있다.

마지막으로 멕시코는 브로드밴드 등 통신 인프라 구축 정도가 낮은 수준이므로, 우리 기업의 활용 가능성 등을 고려해야 한다. 그간 우리측은 통신 분야 정책 자문을 통해 중남미 개도국에 정책적 지원을 제공해 왔는데, 인프라 배치에 있어서 PPP 등 협력을 통해 5G 등 차세대 네트워크의 확산에 일조할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다.

참고문헌

강하연 외(2012), FTA 협상대상국 방송통신서비스 시장개방 및 규제제도 조사자료집, 2012.12.

서울경제(2018.8.26.일자), 피게로아 대사 "멕시코기업처럼 한국기업 보호...나프타 재협상 피해 없게 심혈".

CISP 작업반 55차-58차 정례회의 결과보고.

BMI(2018), Mexico - Telecommunications report overview, 2018.4.

ITU statistics, Country ICT Data(until 2017)

(<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>)

OECD(2017a), Draft OECD Review of Telecommunications Reform in Mexico, DSTI/CDEP/CISP(2017)2, 2017.5.

_____(2017b), OECD Telecommunication and Broadcasting Review of Mexico 2017.

_____(2017c), 2017 OECD Digital Economy Outlook,

과기정통부 홈페이지(www.msit.go.kr)

OECD 홈페이지(www.oecd.org)

FTA 홈페이지(www.fta.go.kr)

IFT 홈페이지(www.ift.org.mx)

SCT 홈페이지(<https://www.gob.mx/sct>)

COFECE 홈페이지 (<https://www.cofece.mx>)

네이버 지식백과