

OECD의 멕시코 통신 규제정책 검토 분석(상)

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, woongnice@kisdi.re.kr

** 정보통신정책연구원 국제협력연구실 연구원, (043)531-4346, kbw411@kisdi.re.kr

목 차

- I. 서론 / 2
- II. 멕시코 통신분야 현황 및 OECD의 권고 이행 / 4
 - 1. 멕시코 통신분야 현황 / 4
 - 2. 2012년 OECD의 권고 및 멕시코의 이행 / 9
 - 3. 2017년 OECD 정책검토 경과 / 12
- III. 멕시코 통신 규제정책 검토 / 13
 - 1. 규제기관 / 14
 - 2. 도소매 규제 / 17
 - 3. 인허가(concessions) 및 주파수 관리 / 21
 - 4. 인터넷 트래픽 교환 및 상호접속 / 23
 - 5. 국가디지털전략(National Digital Strategy) 및 디지털연결 프로그램 / 23
 - 6. 서비스 품질 / 25
 - 7. 소비자보호 및 권한 강화 / 26
 - 8. 외자 제한 및 국제로밍 / 29
 - 9. 소결 / 30

I. 서론

오늘날 전세계 많은 국가들은 글로벌 디지털혁명 속에서 ICT 분야의 발전을 위해 자국의 경쟁력 있고 지속가능한 경제를 지향 및 달성하고 다양한 수단과 정책적 노력을 쏟고 있다.¹⁾ 4차 산업혁명 시대에 기술의 발전 속도가 급격히 빨라짐에 따라 그에 맞는 적절한 조치를 처방하는 것이 더욱 중요해지고 있는 것이다. 특히, IoT, AI 등 새로운 기술의 도입과 적용에 따라 기술의 융합이 확대되고 경제사회 전 분야에 파급 효과가 커져 공공 차원에서의 정책적 고민도 커지고 있는 상황이다. 즉, 기술의 적절한 활용과 효용 극대화를 위해 규제를 완화할 것인지 새로운 규제를 도입할 것인지에 대한 국가들의 대응과 방향도 산업 환경 및 정책 환경에 따라 다르기 때문에 다양한 사례를 분석할 필요성이 요구된다.

OECD의 경우 비회원국의 OECD 가입시 분야별 전문위원회에서 해당 분야 규제 및 정책에 대해 검토를 실시하여 가입 적절성을 판단하고 있고, 회원국에 대해서는 정기적으로 검토하여 정책 개선을 유도하고 있다. 통신 분야 전문위원회인 OECD 디지털

1) 대표적으로 독일은 2011년 인더스트리 4.0, 일본은 2013년 재흥전략, 중국은 2015년 중국제조 2025 및 인터넷 플러스 등을 추진.

경제정책위원회(Committee of Digital Economy Policy, CDEP)도 검토대상 국가의 방송 및 통신 분야 규제정책 검토절차를 진행하고 있다.

최근에는 중남미 신흥발전 국가 중 하나인 멕시코²⁾의 통신정책을 검토하고 그 결과 및 미래 발전을 위한 권고사항을 담은 보고서³⁾를 발간하였다. 2017년 기준 한국은 멕시코의 5위 수입국이며 양국 교역규모가 191억 달러를 돌파하는 등 상호간 중요한 교역 상대국이며⁴⁾, 양자 FTA, SECA 추진⁵⁾ 및 최근 한국의 태평양동맹(PA) 가입⁶⁾을 통해 밀접한 무역관계를 맺고 있다. 멕시코는 NAFTA로 대표되는 자유무역협정을 시작으로 통신 분야의 개방 및 규제완화를 도모해왔으며, 또한 최근 OECD 서비스교역제한지수(Services Trade Restrictiveness Index, STRI)를 통한 규제완화와 투자위원회에서 OECD 의무로서 회원국에 요구되는 시장개방 압력 등 멕시코는 여러모로 한국과 유사한 상황에 처해있다. 따라서 멕시코의 통신정책 구조와 OECD가 제시하는 정책 개선 방향 및 전망을 파악하고 분석해보는 것은 한국의 향후 정책적 선택에 대한 유용한 참고자료가 될 것으로 예상할 수 있다.

이에 본 고에서는 2회에 걸쳐 멕시코 통신정책 현황 및 규제정책을 검토하고 OECD의 멕시코 통신정책 평가 및 권고사항을 살펴보고자 한다. 이번 호는 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. 다음 호에서는 멕시코의 개혁현황을 검토한 OECD의

-
- 2) 멕시코는 2016년 OECD 디지털경제 장관회의 개최, CDEP위원회 의장단 진출 등 ICT 분야의 발전과 기구내 입지 강화를 위해 노력하고 있음
 - 3) OECD Telecommunication and Broadcasting Review of Mexico 2017
 - 4) 2009년 대비 67% 이상 증가한 수치이며, 수천 개의 한국 기업이 진출하여 2017년 대 멕시코 직접 투자 규모가 56억 달러를 넘어섬. 서울경제(2018.8.26.일자).
 - 5) 2006년 전략적 경제보완협정(SECA: Strategic Economic Complementation Agreement) 1차 협상을 시작하여 3차협상 까지 진행하였고, 2007년 FTA 1차 협상을 시작하여 2차 협상 진행 후 중단. FTA 홈페이지.
 - 6) 한국은 지난 7월 멕시코·페루·콜롬비아·칠레 등 중남미 4개국 경제동맹인 '태평양동맹(PA)'에 준회원국으로 가입을 신청. 서울경제(2018.8.26.일자).

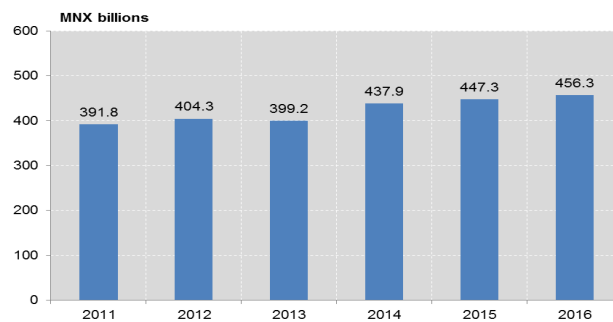
새로운 권고사항을 검토함으로써 멕시코의 통신 규제정책에 대한 심층 이해와 우리나라에 가지는 시사점을 모색하고자 한다.

II. 멕시코 통신분야 현황 및 OECD의 권고 이행

1. 멕시코 통신 분야 현황

멕시코의 통신 및 방송 시장 매출 규모는 2011년 이후 점진적인 성장을 보이며, 2011년 3,920억 페소(MXN)에서 2016년 4560억 페소(MXN)로 연평균 16% 성장률을 기록했다. 같은 기간 OECD가 마이너스 성장률을 보인 것과 비교하여 매우 큰 발전을 이룬 것이다. 단기간에 엄청난 성장을 보인 이유는 OECD 회원국과 비교하여 워낙 해당 분야의 규모가 작았던 것도 있으나, 그간 멕시코 국내 수요를 충족시키지 못했던 원인이 크다. 특히 통신 개혁을 통해 소비자들에게 개선된 서비스를 제공함으로써 생산성 증진이 되었다는 점이 의미가 있다.⁷⁾ 1인당 투자액에 있어 2013년은 OECD 평균(15.13달러)보다 낮은 수준(12.33달러)을 보였으나, 통신개혁 이후 2015년에는 16.28달러를 기록, OECD 평균(15.81달러)을 넘어섰다.⁸⁾

[그림 1] 멕시코 통신 및 방송 분야 매출액 규모 (MXN)

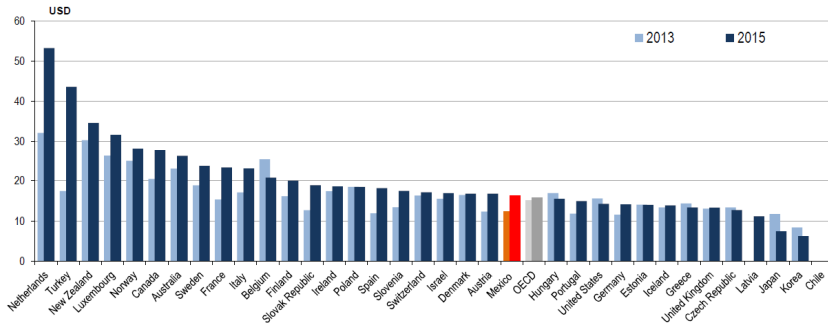


자료: OECD (2017b)

7) OECD(2017b), pp.80-81.

8) OECD(2017a), pp.50-51.

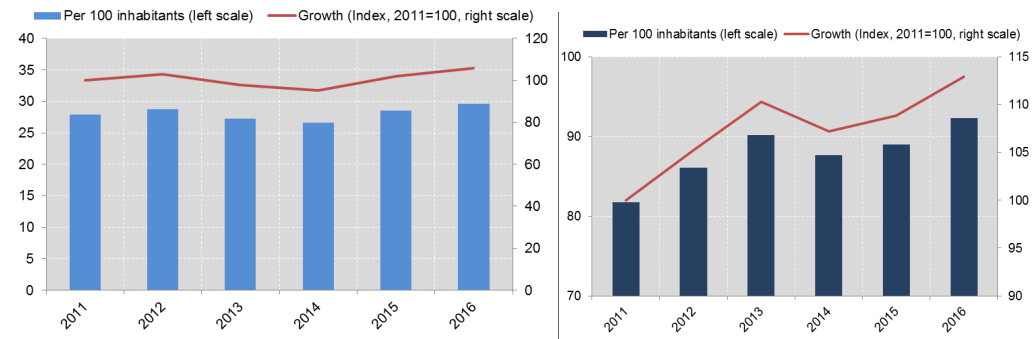
[그림 2] 멕시코 및 OECD 통신 분야 투자 (2013년, 2015년)



자료: OECD (2017a)

통신시장 분야별로 살펴보면, 우선 멕시코의 유선전화 가입자 수는 정체 또는 소폭 증가하고 있다. 2011년 27.9%에서 2013-2014년 하락했다가 2016년 29.6%로 증가하였다. 이는 다른 OECD 회원국 사례와 같이 전통적인 음성 서비스가 모바일 서비스로 대체되고 있다는 것을 의미한다.⁹⁾ 이에 따라 유선 시장은 향후 연평균 0.2% 비율로 감소할 것으로 예상된다.¹⁰⁾

[그림 3] 멕시코 유선전화 및 모바일 가입률



자료: OECD(2017b)

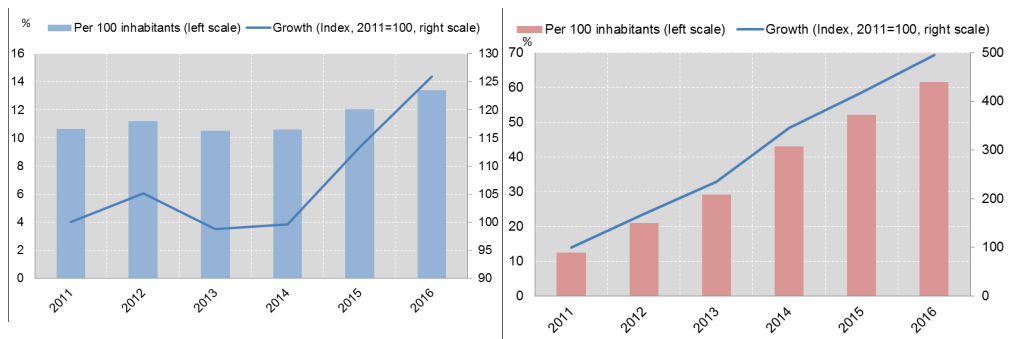
9) OECD(2017b), pp.80-81.

10) BMI(2018), pp.7-8.

이에 반해 모바일 시장은 2011년 81.8%에서 2016년 92%로 17백만 가입자 수가 증가하는 등 통신시장 변화의 실질적인 모멘텀으로 작용하고 있다.¹¹⁾ 멕시코의 모바일 시장은 2020년까지 멕시코의 경제 성장을 이끌 주요 동인으로 전망된다. 핸드셋 및 접속 비용 인하로 인해 2022년 까지 매년 6.4%씩 성장하여 약 115%로 증가할 것으로 예상된다. 멕시코의 이동통신 사업자들은 향후 4년간 전체 인구의 85%가 4G 서비스를 사용할 수 있는 수준으로 네트워크를 구축할 목표를 가지고 110억 달러 이상을 투자할 것으로 전망된다.¹²⁾

한편 중남미 시장에서 세 번째로 큰 모바일 시장인 멕시코의 모바일 보급률은 미주 지역 평균인 114.2%에 못 미치는 등 동 지역 내에서 매우 낮은 수준이며, 기술별로는 4G가 50%를 차지하며 나머지는 여전히 3G가 차지하고 있다.¹³⁾

[그림 4] 멕시코 유선 및 무선 브로드밴드 가입률



자료: OECD(2017b)

유선 브로드밴드 보급률은 2017년 기준 100명당 13.5명으로 OECD 평균인 30.6명에 못 미치며 OECD 회원국에서 가장 낮은 수준이다. 반면 OECD 국가들의 유선 브로드밴드 보급이 확대되는 추세를 보이는 것과 같이 멕시코도 꾸준히 증가하여

11) OECD(2017b), p.80.

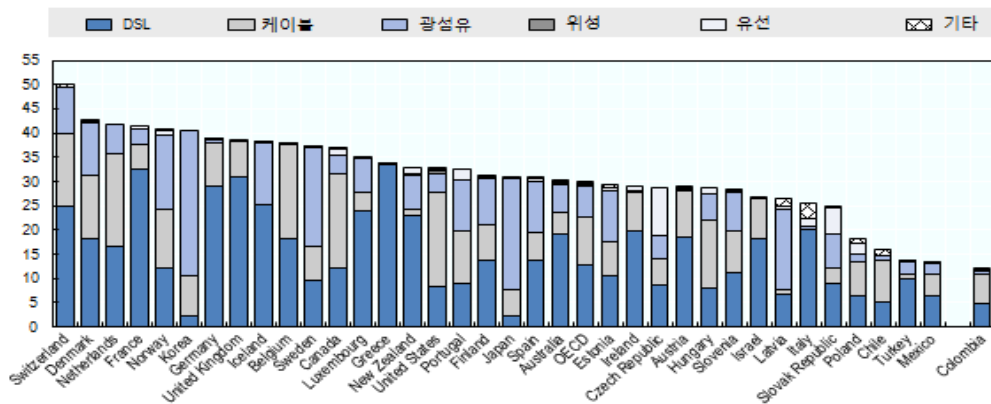
12) ITU statistics

13) BMI(2018). p.6.

OECD 국가 중 터키(11.3%)에 이어, 두 번째로 성장률(8%)이 높았다.¹⁴⁾

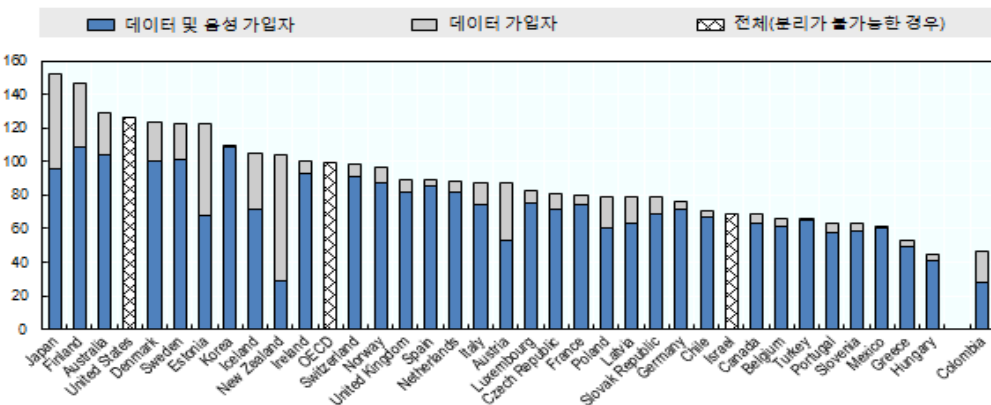
모바일 브로드밴드 보급률은 유선보다 나은 편이지만 역시 OECD 평균보다 많이 떨어진다. 2017년 기준 OECD 평균은 101.8명이며, 멕시코는 62.9명에 불과하다. 그러나 성장률은 매우 높아 2015년 대비 OECD는 2% 포인트 증가한 반면, 멕시코는 같은 기간 약 10% 포인트 증가하였다.¹⁵⁾

[그림 5] OECD 유선 브로드밴드 가입자수



자료: OECD(2017c)

[그림 6] OECD 모바일 브로드밴드 가입자수



자료: OECD(2017c)

14) OECD(2017b), pp.88-89.

15) OECD(2017b), pp.87-88.

멕시코의 유선통신 주요사업자로는 Telmex-Telnor, Megacable, Televisa Group 등이 있으며 각각 63.2%, 14.1%, 6.0%의 가입자 수 비중을 보이고 있다. 이들 상위 3개 사업자가 약 84%의 시장 점유율을 갖고 있어, 멕시코 대부분의 지역을 커버하고 있다고 봐도 무방하나 2012년 대비 사업자별 시장점유율 변화도 폭이 작아 그만큼 지리적으로 시장 내 경쟁이 심하지는 않았음을 보여준다.¹⁶⁾

무선통신 주요사업자의 가입자 수 비중은 Telcel이 64.9%, Telefónica가 23.3%, AT&T Mexico가 10.7%, 기타 MVNO가 1.1%로 나타났다. 제1 사업자인 Telcel의 비중은 2012년 대비 5% 하락한 반면, Telefonica는 약 4%, AT&T¹⁷⁾는 전년대비 8.1% 상승하였고, 또한 2014년 시장에 진입한 MVNO¹⁸⁾가 1% 상승함으로써 시장 내 경쟁이 개선되었다. 특히 동 기간 동안 모바일 가입자 수 증가는 약 900만으로 유선통신에 비해 현저히 높아졌는데, 이는 경쟁 환경 개선 및 요금 인하로 인한 결과로 볼 수 있다.¹⁹⁾

유선 브로드밴드 시장의 경우 Telmx-Telnor(57.5%), Grupo Televisa(21.5%), Megacable(13.3%), Total Play(3.5%)등이 주요사업자로, 동 시장도 1위 사업자의 비중 하락 및 기타 사업자의 비중 상승 현상이 나타났으며, 같은 기간 시장 가입자 수의 성장은 광섬유(fibre) 연결에 기반한 새로운 서비스의 품질 상승에 기인하며 언변들링이 향후 더욱 경쟁적인 촉진제 역할을 할 것으로 기대된다.²⁰⁾

무선 브로드밴드 부문은 멕시코 통신개혁 이후 가장 큰 성장세와 뚜렷한 변화를 보였다. 2012~16년간 신규 가입자 수가 6천만 명에 달해 3배 이상 증가하였으며, 이로 인해 시장 내 경쟁도 개선되었다. Telcel이 1위 사업자로 점유율 71.8%를 차지하였

16) OECD(2017a), p.57.

17) Unefon, Iusacell, Nextel 3개 사업자를 AT&T가 2014-15년 AT&T Mexico 라는 명칭으로 합병. OECD(2017a)

18) 2014-16년 사이 Virgin mobile, QboCel, Weex, Maz Tiempo Teligentia, Maxcom 등 다수 MVNO사업자가 시장에 진입. OECD(2017a)

19) OECD(2017a), p.59.

20) OECD(2017a), p.58.

고, 그 뒤를 Telefonica(14.2%), AT&T Mexico(12.4%)²¹⁾, 기타 MVNO(1.6%) 등이 따랐다. 특히, 무선통신시장의 MVNO가 브로드밴드 시장에서도 새로운 사업자로 참여하기 시작했는데, 2014년 2개 사업자에서 2016년 6개 사업자로 시장 진입자가 늘었으며, 이중 가장 큰 사업자인 Virgin Mobile이 1.1% 점유율을 기록하였다. 이러한 발전의 원동력은 시장 내 경쟁 및 요금 인하로 인한 합리적 가격으로 이용가능성 증가에 기인한다고 볼 수 있다.²²⁾

2. 2012년 OECD의 권고 및 멕시코의 이행

2012년 초 OECD의 멕시코 통신시장 검토에서는 통신시장이 생산성 및 경제성장 개선의 잠재적 역할을 할 것이라는 인식을 기반으로 하였다. 통신 분야의 성장이 경제에 주는 자극, 즉 경쟁 개선 및 불평등 해소 등이 필요했으나, 당시의 멕시코 정책규제 개선은 부족했고 개혁도 좌절되었다. 이에 OECD는 멕시코의 통신정책을 검토하고 다음과 같은 권고사항을 제시하였다.

우선, 시장진입 장벽 완화 및 경쟁 가능한 통신시장 보장이다. 세부적으로 유선사업자 외자제한 철폐, 면허 부여 체제 간소화, 재판매사업자(MVNO) 진입 촉진 등을 권고하였다. 둘째, 투명하고 비차별적인 규제 및 절차 보장이다. 규제 결정에 대한 법원의 중지를 금지하는 법규시스템 개혁, 부처와 규제기관의 의무 독립, COFETEL의 자치권 확대 및 집행권 보장, 규제기관의 재정적 독립성 및 벌금 부과권, 공청회 등 투명성 보장 절차 등을 제안하였다. 마지막은 경쟁 촉진 및 공익에 불필요한 규정 삭제이다. COFETEL의 상호접속료 규정 권한, 기본설비 접근에 대한 비차별 요건 수립, 시장지배력 선언 및 구제조치 권한, 시장지배력 남용 사업자 분리 권한, 요금상한 설정, 모바일 브로드밴드 데이터 수요 충족을 위한 충분한 주파수, 인프라 공유 증진 법규 틀, 명확한 보편적서비스 정책 등을 들 수 있다.²³⁾

21) 2015년 Iusacell과 Nextel을 합병한 AT&T는 2012년 대비 2016년 점유율이 2배 가까이 성장. OECD(2017a)

22) OECD(2017a), pp.59-60.

멕시코는 이와 같은 OECD 권고를 참고하여 2012년 이후 대대적인 개혁조치를 시행하였다. 개혁의 일환으로, ‘Pact for Mexico’라는 정치적 합의를 통해 민주화와 시민참여, 불평등 해소, 기회 창출, 사회적 권한의 확대 등을 도모했고, 특히 통신 분야에서는 2013년 헌법 및 방송통신 분야 입법 개혁(the Reform)을 통해 시장진입 장벽 해소, 규제 권한기관의 결정에 의한 시스템 전복현상 해소, 규제절차 일원화 등을 실시하였다. 또한 동 개혁은 친경쟁적인 조치 촉진, 명확한 공공정책 의무 수립 등을 목표로 하였으며, 방송분야에서도 경쟁 확대, 디지털전환 완료 등을 도모하였다.²⁴⁾

멕시코는 이러한 헌법적 개혁을 통해 2012년 OECD 권고사항을 이행해왔다. OECD 검토에 따르면 멕시코의 권고사항 이행수준은 31개 중 28개를 완전히 이행하였고, 3개는 부분적으로 이행했거나 이행 중에 있다.²⁵⁾

개혁의 결과, 멕시코는 보급률 증가, 모바일 시장 신규 사업자 진입, 서비스 품질 개선, 고성능 모바일 기술 투자 증가, 통신요금 감소, 외국인 투자 증가, 방송분야 지상파 TV 네트워크 제3사업자 도입 및 제4사업자 계획, 법적 명확성 개선 등 효과가 나타났다고 OECD는 밝히고 있다.

〈표 1〉 2012 OECD 권고사항 및 멕시코 이행사항²⁶⁾

분야	세부 권고사항	이행여부
진입 및 경쟁이 보장되는 통신 시장 장벽 완화 보장	유선통신 사업자에 대한 모든 외국인 투자 제한 철폐	○
	기존 양허 시스템을 간결한 라이선스 제도로 개혁 (예외: 주파수 등 자원희소성으로 인한 제한)	○
	기존 의무 모니터링 및 집행	○
	재판매 사업자의 시장 진입 절차 간소화 및 촉진	○

23) OECD(2017b), pp.21-23.

24) OECD(2017b), pp.25-27.

25) 통신분야로 한정하면 25개 중 23개를 완전 이행하고, 2개만 부분이행. OECD(2017b), p.26.

26) 방송분야는 6개 중 5개는 이행, 1개(외국인 소유제한 철폐)는 이행 진행중. OECD(2017a), p.26.

분야	세부 권고사항	이행여부
법규 및 규제 절차의 투명성, 비차별성, 효율적 적용 보장	법원이 정책/규제 결정을 중지 및 overturn을 금지하고 있는 현행 법 체계를 체계적으로 개혁하고, 공공기관을 대표한 개인의 acting 보호	○
	double window 제거를 위해 정책 형성(부처)과 규제기능(규제기관)의 책임 분리	○
	COFETEL의 담당책무 수행 및 양허 허가/취소 자치권한 보장	○
	COFETEL의 시장지배적 사업자 및 적절한 구제조치 선언 권한 보장	○
	COFETEL, COFECO 및 기타 규제기관의 관할권 명확한 구분 및 제도적 협력 보장	○
	규제기관의 예산 독립성 및 명백하고 충분한 펀딩 보장	○
	규제일관성 보장을 위한 규제기관의 과태료 부과 권한 보장	○
	정기적인 서비스 품질 지표 발간	○
	지배적사업자로부터의 도매지표를 신규 진입자에 제공	○
	COFETEL의 책임 및 투명성 제고를 위해 공식적인 공청회 및 투명성 절차 수립	○
경쟁 촉진을 위한 규정 개혁 및 공공이익에 저해되는 규정 제거	사업자간 경쟁 촉진을 위해 COFETEL의 사전적인 상호접속료 규제권한 보장	○
	COFETEL 결정에 따라 Telmex(유선시장 기존사업자)의 국내(시내외) 전화 지역 통합	○
	COFETEL의 보틀넛 및 필수설비 선언할 권한 및 동 시설 접근을 위한 비차별적인 요건 수립 권한	○
	COFETEL의 시장 검토, 시장지배력 선언, 적절한 구제조치 적용 및 소비자보호를 위한 규제 부과	○
	COFETEL의 시장지배력 남용 사업자에 대한 기능적, 구조적 분리 강제 권한	○
	COFETEL의 독립변수 설정, Telmex의 최종소비자 요금 규제를 위한 요금 상한 설정 권한	○
	시장지배적 사업자의 도매가격 등록 의무	
	모바일 브로드밴드 데이터 서비스 수요 증가 충족을 위한 충분한 주파수 확보 및 인프라 공유 증진을 위한 인센티브 제공	○
	인프라 공유 증진 및 관료권 획득에의 장벽 제거를 위한 법규 틀 변경	부분이행/ 진행중

분야	세부 권고사항	이행여부
	정부의 보편적서비스 정책 및 효과적인 이행을 위한 계획 수립	부분이행/ 진행중
	PROFECO 및 COFETEL의 역할 구분 및 소비자의 서비스 선택/ 이동 촉진 조치	○

자료: OECD(2017b) 재정리

3. 2017년 OECD 정책검토 경과

한편, 멕시코는 여기서 머물지 않고 경제사회 발전에 통신서비스가 기여한다는 인식 하에 2016년 OECD에 정책검토를 의뢰하였고 OECD는 2년간의 검토를 통해 2017년 멕시코 방송 및 통신 검토 최종보고서를 완료하였다.²⁷⁾ 2017년 검토의 목적은 1)2012년 OECD 권고사항에 대한 멕시코 개혁 이행의 시장 발전사항 평가, 2)2012년 검토 당시와 비교시 통신서비스 제공의 효과에 대한 증거 조사, 3)멕시코 개혁이 충족하지 못한 분야 및 진전이 이뤄진 분야의 향후 권고사항 개발 등이다.

OECD는 2016년 11월 통신인프라서비스정책 작업반(CISP) 55차 정례회의에서 처음 멕시코 통신정책 검토를 논의하기 시작하였다. 멕시코는 2012년 동료검토(Peer Review) 이후 통신시장 개혁을 통해 경쟁 향상, 서비스 품질 개선, 가격 인하, 보급률 및 투자 확대 등 가시적인 성과를 달성하였음을 강조하고, 시장 동향에 맞는 정책 업데이트를 위해 정책 및 규제 이행 검토를 수행하기로 결정했음을 발표하였다. 사무국은 2016년 9월 실사 방문, 2017년 5월 동료평가, 2017년 8~9월 보고서 발간 등 멕시코의 정책 이행 검토 일정을 공지하였다.²⁸⁾

2017년 5월에는 CDEP위원회와 CISP 작업반 간 공동세션을 통해 멕시코 통신정책 검토 보고서 초안에 대한 논의가 이어졌다. 멕시코는 제도적 틀 재구성, 경쟁 촉진, 소비자 권리 향상, 보편적 접근 프로젝트 등 멕시코 정책 및 이행상황을 발표하였고, 동료검토를 통해 정책개선과 장애요인, 사회적 변화, 미래 통신전망 등을 논의하였다²⁹⁾.

27) OECD(2017b), p.21.

28) CISP 55차 정례회의 결과보고.

이후 이행상황 등을 업데이트 및 동료검토 내용을 반영하여 CDEP위원회에서 8월 최종보고서를 발간하였다.³⁰⁾

본문에서 상세히 분석하고자 하는 내용은 상기한 멕시코의 정책 이행 중 2012년 이후 개혁조치를 통한 통신 규제정책에 대한 검토이다. 통신 분야 규제체계 및 주요 정책의 개선사항을 살펴보고, OECD 권고사항에 부합하는 정책 발전을 어느 정도 진행하고 있는지 파악 및 분석함으로써 향후 추가적인 개선이 필요한 분야 및 OECD가 제안하는 권고사항을 고려하여 우리측에 주는 정책적 의미를 찾고자 한다.

Ⅲ. 멕시코 통신 규제정책 검토

상술한 바와 같이, OECD는 2012년에 멕시코 통신 정책 및 규제를 검토한 바 있다. 그 결과, OECD는 권고사항을 크게 3가지 부문으로 나누어 제시하였다. 첫째, 통신시장의 진입장벽을 낮추고 경쟁적인 환경을 조성할 것, 둘째, 규제 및 절차의 투명성 및 비차별성을 보장하고 이를 효과적으로 적용할 것, 셋째, 경쟁을 촉진하고 제약을 없애기 위해 규제를 개혁할 것을 제시하였다. OECD는 이 같은 통신 분야 주요 권고사항 안에 25가지의 세부 권고사항을 제시하였다. 멕시코는 OECD의 검토 및 권고사항을 바탕으로 자국의 통신 정책 및 규제를 상당히 많은 부분을 변화시켰다. 본 장은 2013년 이후 OECD의 권고사항 이행을 위한 멕시코의 통신부문 규제정책 및 개혁 현황을 다룬다. 구체적으로 도·소매 규제정책, 허가 및 주파수관리, 인터넷 트래픽 교환 및 네트워크 상호접속, ICT 활용 및 접근을 증가시키기 위해 시행한 정책 및 프로그램, 서비스 품질, 소비자 보호 및 권한 강화, 통신부문의 국제적 측면 등을 살펴보기로 한다.

29) CISP 56차 정례회의 결과보고.

30) 멕시코는 보고서 발간 이후에도 자국 통신방송 정책의 이행사항에 대해서 지속적으로 모니터링하고 OECD에 보고함. CISP 58차 정례회의 결과보고.

1. 규제기관

□ 연방방송통신청(IFT)

연방방송통신청(Instituto Federal de Telecomunicaciones, IFT)은 멕시코 방송통신 서비스의 효율적인 개발과 경쟁을 촉진하고 이를 규제하기 위한 기관이다. IFT는 무선 주파수의 개발 및 활용, 위성 서비스, 공공 통신 네트워크 및 방송통신 서비스, 선로설비 및 필수 인프라 관리 등 방송통신부문 전반을 담당하고 있어 가장 영향력 있는 규제기관으로 볼 수 있다. 또한 IFT는 멕시코 방송통신부문의 경쟁을 관리하며 특정 분야의 사전 규제를 담당하는 유일한 기관이다. 연방방송통신법(LFTR) 15조에 따르면 IFT는 다음의 역할을 수행한다.³¹⁾

- 일반적인 행정 조항, 기본 기술계획(fundamental technical plan), 가이드라인, 비용 모델, 적합성 평가 절차, 통신서비스 및 방송의 인가 및 인증 절차를 마련
- 허가 및 사업기간의 연장, 수정 및 종료를 결정하고 소유권 또는 사업자 운영의 권한을 전환 또는 변경
- 라디오 주파수와 관련된 주파수 대역 프로그램을 수립하고, 주파수 대역 할당을 위한 공공 입찰을 수행
- 추가 서비스를 제공하기 위해 필요한 허가 및 권한에 투입되는 비용을 설정
- 사업자간 분쟁이 발생할 경우 상호접속의 조건을 수립하고 문제를 해결
- 방송통신 시장의 경쟁에 영향을 미치는 시장지배적 사업자에 권한을 행사하고 차별적 규제를 적용하며 주파수 집중에 제한을 가함
- LFTR에 규정된 방송통신서비스 이용 요금을 승인, 등록 및 결정
- 법률, 규제, 행정 조항 및 허가 사항을 위반할 경우 제재를 가하고 예방 조치를 시행하며, 이에 따른 재정적 손실을 규명
- 통신 사업자에게 공공장소 연결성과 관련된 커버리지 의무, 보편적 커버리지 목표 달성과 관련한 의무를 부과

31) OECD(2017b), pp.137-140.

- 방송통신 부문의 인프라 구축 가이드라인을 제정하고, 방송통신 인프라와 관련된 국가 지리 정보 데이터베이스를 최신화
- 서비스 품질 지표를 확립하고 규정 준수에 관한 모니터링 결과를 공표
- 방송통신부문 관련 통계 정보 및 지표를 분기별로 발표
- 콘텐츠 재송신에 관한 분쟁을 해결
- 시청자 보호에 관한 의무를 감시 및 제재

IFT는 다양한 업무를 담당하고 있어 각기 다른 기능을 수행하는 여러 부서로 구성된 복잡한 구조를 가지고 있다. IFT는 이사회(Commissioner President), 이사회 기술사무국(the Board's Technical Secretariat) 및 집행조정위원회(Executive Coordination)로 구성되어 있다. 또한 IFT 산하에는 규제정책, 라디오 주파수, 허가 및 서비스, 시청각미디어 및 콘텐츠, 감사, 경제경쟁, 법무 및 관리 등을 담당하는 부서가 있다. 이외에도 별도의 조사당국과 연구기관이 존재하며, 정부 부처 간 업무, 사용자 정책, 전략적 계획, 규제 개선, 국제 업무 및 사회적 소통 등을 담당하는 국(bureau)도 있다.

□ 연방경제경쟁위원회(COFECE)

연방경제경쟁위원회(Comisión Federal de Competencia Económica, COFECE)는 연방경쟁위원회(Comisión Federal de Competencia, COFECO)의 후신으로, 자유 시장으로의 접근과 경제적 경쟁을 보장하고 시장독점, 집중 및 시장의 효율적인 기능을 저해하는 기타 제한 등을 조사 및 방지하는 것을 목표로 한다. 연방경제경쟁법(LFCE) 12조에 따르면 COFECE는 다음의 역할을 수행한다.³²⁾

- 경쟁 저해 요소를 제거하기 위한 조치들을 시행하고 필수 설비에 대한 접근을 규제하며 필요시 기업분할을 명령할 수 있음
- 효과적인 업무 수행을 위해 관련 인물을 소환하고 정보공개를 요구하며 공공단체

32) OECD(2017b), pp.140-141.

의 원조를 요청

- LFCE 위반사항에 대해 행정적 제재를 부과
- 경쟁 조건, 효과적인 경쟁, 시장지배적 사업자(SMP)의 존재 및 경쟁 과정 관련 문제를 해결
- 업무상 또는 요청에 따라 구속력 없는 의견을 개진하여 경쟁 환경을 조성

COFECE의 최고 의사결정기구인 이사회는 위원장을 포함한 7명의 위원으로 구성되어 있다. 위원들은 평가위원회가 수행하는 일련의 자격 인증절차에 따라 단계적으로 임명되며 임기는 9년이다. 또한 COFECE 산하에는 LFCE 위반 사항을 조사하는 기관이 있다.

□ 연방소비자보호기관(PROFECO)

연방소비자보호기관(Procuraduría Federal del Consumidor, 이하 PROFECO)은 연방소비자보호법(LFPC)에 의거하여, 경제부 산하에 있지만 고유의 법적 성격과 자산을 지닌 분권화된 사회서비스 기관이다. PROFECO는 행정적 기능을 수행하고 소비자의 권리와 이익을 보호 및 촉진하며, 소비자와 공급자 사이의 관계에서 공정성 및 법적 확실성을 보장하는 것을 목표로 한다. LFPC 24조에 따르면 PROFECO는 다음의 역할을 수행한다.³³⁾

- 사법 및 행정 당국에 앞서 소비자를 대표함
- 소비자가 시장에서 제공되는 상품에 대한 더 나은 정보를 얻을 수 있도록 정보를 수집, 개발, 처리 및 전달
- IFT와 함께 서비스 제공 사업자가 소비자에게 제공해야 할 의무를 포함한 최소한의 사항을 결정
- LFTR에 규정된 통신서비스 이용자의 권리를 침해하는 사업자를 처벌
- LFTR 또는 LFPC에 규정된 사항을 위반한 사업자를 IFT에 고지

33) OECD(2017b), pp.141-142.

- 가격 및 요금과 관련한 규정 준수를 감독 및 확인
- 소비자 보호와 관련한 교육 전략을 이행

PROFECO는 멕시코 대통령이 지명한 연방 소비자 법무장관(Federal Consumer Attorney General)이 감독한다. 또한 PROFECO는 산하에 조회, 법무, 통신 및 서비스 부문을 관리하는 전문기관을 두고 있으며, 행정 조정, 사회적 소통 감독, 위임 감독, 교육 감독, 기획 및 평가 감독 등을 전담하는 부서를 두고 있다.

□ 통신교통부(SCT)

통신교통부(Secretaría de Comunicaciones y Transportes, SCT)는 안전하고 효율적이며 경쟁력 있는 교통통신시스템 구축을 목표로, 법적 프레임워크의 강화, 공공 정책의 범위 설정 및 지속개발에 기여하는 정부부처이다. LFTR 9조에 따르면 SCT는 다음의 기능을 수행한다.³⁴⁾

- 허가와 관련하여 구속력 없는 의견을 개진하고, 방송통신사업자 통제의 권한이 변경되었을 때 문제를 해결
- 커버리지와 관한 정책과 프로그램을 계획, 수립 및 실행
- 방송통신에 관한 연방 정부의 정책을 공식화
- 연방정부에 속한 건물과 시설의 브로드밴드 인터넷 접속을 보장하고 동 목표 달성을 위해 연방 및 지방 정부와 협력

2. 도소매 규제

□ 도매 규제(wholesale regulation)³⁵⁾

멕시코의 규제체제는 2012년 OECD의 통신정책 검토 이후 상당한 변화를 보였다. 새로운 규제체제는 방송통신부문의 사업자를 시장 우세적 사업자(preponderant

34) OECD(2017b), pp.142-143.

35) OECD(2017b), pp.150-172.

agent)와 방송통신서비스 제공을 허가받은 영세사업자 및 이동통신재판매사업자(MVNO)로 구분하고 있다. 멕시코 연방방송통신청(IFT)은 통신부문에서는 América Móvil을, 방송부문에서는 Televisa Group을 시장지배적 사업자로 규정하였다. 이후 2017년 2월, IFT는 Televisa Group이 유료방송 서비스를 제공한다는 이유로 Televisa Group을 방송뿐만 아니라 통신부문에서의 시장지배적 사업자로 규정하기도 했다.

멕시코 정부는 경쟁을 촉진하기 위해 시장지배적 사업자로 선정된 통신사업자들에게 차별적 조치를 시행했다. IFT는 2년마다 시장지배적 사업자에게 부과되는 조치의 이행을 검토하고, 시장지배적 사업자가 경쟁을 저해한다고 판단될 경우 동 사업자를 기능적·구조적으로 분리할 수 있도록 규정했다. 반면 통신시장에 진입하는 MVNO의 성장을 위해서 멕시코 정부는 MVNO를 위한 이동통신 네트워크 도매시장의 구축을 보장하고, MVNO를 포함한 통신사업자가 주파수 소유 및 네트워크 인프라를 구축하지 않고도 모바일 서비스를 제공할 수 있도록 하였다.

이처럼 멕시코의 통신도매 규제는 시장지배적 사업자를 통제 및 제한하는 것과 관련이 있다. 분야별로 구체적으로 살펴보면 상호접속 규제와 관련하여, 멕시코의 연방방송통신법(LFTR)은 통신사업자가 투명하고 차별화되지 않는 조건에서 네트워크의 상호접속과 상호운용성을 보장받을 수 있도록 개방형 네트워크 구조를 채택하고 있다. 또한 LFTR은 시장지배적 사업자가 운송, 배치, 인프라 공유, 보조서비스, 청구 및 송장 처리와 같은 상호접속 서비스를 제공하도록 명시하고 있다. 시장지배적 사업자는 IFT의 검토 및 승인과 함께 매년 상호접속 프레임워크 계약을 갱신해야하고 해당 계약은 1년간 유효하다.

상호접속과 관련하여 가장 중요한 규제책은 일반 통신사업자가 시장지배적 사업자에 착신하는 경우, 일반 통신사업자가 지불해야하는 상호접속료를 면제하는 것이다. 반면 시장지배적 사업자는 상호접속료를 지불해야 한다. 이러한 차별적 조치는 통신시장의 50% 이상을 점유하고 있는 사업자가 있는 한 지속된다. 새로운 규제체제 하에서 상호접속료는 먼저 사업자들 간의 협의에 의해 정해지고, 사업자 간 조건에 대한 불일치가 있을 경우, IFT가 장기 증분 원가 방식 접근법(long-run incremental cost

approach, LRIC)³⁶⁾에 따라 상호접속료를 책정한다. 이렇듯 멕시코의 상호접속 규제는 네트워크의 효율적인 사용 촉진 및 경쟁자의 확장을 허용하며 새로운 기술 및 서비스를 통합하는 방향으로 이루어지고 있다. 최근 OECD 회원국들이 상호접속료를 줄이는 방향으로 나아가고 있는 만큼, 멕시코도 이러한 추세를 따르기 위해 노력하고 있는 것으로 볼 수 있다.

도매를 규제하는 방식에는 자원의 효율적인 관리도 포함된다. OECD는 2012년 정책검토에서 IFT에게 설비 접근에 대한 차별화되지 않은 조건을 설정할 수 있는 권한을 부여할 것을 권고하였다. 이를 이행하기 위해 멕시코는 LFTR에 시장지배적 사업자로 하여금 인프라 및 관로권(rights of way)의 공유 등을 규정하였다. 즉 시장지배적 사업자는 선로설비를 차별적인 조건 없이 다른 사업자들과 공유하고 다른 사업자들이 선로설비에 접근할 수 있게 지원해야 하며 통신사업자가 인프라 구축을 위해 시장지배적 사업자의 관로권을 사용해야 할 경우 이를 공유할 의무가 있다. 인프라 및 관로권의 공유는 비단 시장지배적 사업자에게만 적용되는 것은 아니다. 멕시코는 이동통신사 네트워크 구축을 위해 국가소유의 시설(관로권)을 이용해야 할 경우 이를 허가하는 법제를 마련하였다. 이러한 제도는 인프라 공유를 촉진시켜 이동통신사업자가 성장할 수 있는 발판이 될 수 있다.

한편, 멕시코는 인프라 구축을 위해 지방 및 연방 단위의 규제를 통일시킬 필요가 있었다. 개혁 이전까지 멕시코의 헌법과 지방단체의 규제는 관할권 내의 공공 부동산 사용과 관로권 관리를 개별적으로 하고 있었다. 이에 따라 제3자가 부동산 또는 관로권을 사용하기 위해서는 각기 다른 요건, 조건 및 수수료에 관한 규정을 준수해야 했다. 이러한 중복 규정으로 인해 통신사업자가 광섬유와 같은 인프라를 구축할 때 주 혹은 연방 단위의 규정을 동시에 준수하거나 절차를 두 번 거쳐야 하는 번거로움이 있었다. 이에 멕시코 통신교통부(SCT)와 IFT는 공공사업에 관한 연방 및 지방 간 규제

36) 장기 증분 원가 방식 접근법(long-run incremental cost approach, LRIC): 가입자가 통화 시 서로 다른 통신사업자의 시설을 사용하여 접속하게 될 때 상대방 사업자에게 지불하게 되는 접속료를 망 구축의 효율성을 따져 원가를 산정하는 방식. 네이버 지식백과.

통일성의 부재가 인프라 구축의 장애물로 작용하고 서비스 제공업체의 법적 확신을 약화시킨다는 점에 동의하여 통일적인 규칙을 마련하였다.

한편, 모바일 브로드밴드 서비스 수요의 증가를 충족하기 위해, OECD는 연방전기위원회(Comisión Federal de Electricidad, 이하 CFE)가 사용하지 않는 광섬유(전체 국가의 50%를 차지)를 더 효율적으로 사용하라고 권고하였다. OECD는 통신시장이 발달하지 않은 국가에서 이러한 자원의 효율적 활용이 정책 목표 달성에 크게 기여할 수 있다고 보았다. 이에 멕시코는 ‘The Red Troncal’ 프로젝트를 개시했다. 동 프로젝트는 멕시코에서 진행하고 있는 또 다른 프로젝트인 ‘Red Compartida’와 마찬가지로 서비스가 제공되지 않는 지역에 대한 브로드밴드 통신 서비스 개발을 지원하고 독점 사업자가 서비스를 제공하는 지역의 경쟁을 촉진하는 것을 목표로 한다.

□ 소매 규제(retail regulation)³⁷⁾

소매 규제와 관련하여, 여전히 멕시코의 모든 이동통신사업자들은 소매가격을 신고 및 등록하도록 되어 있다. 그럼에도 불구하고 한 가지 중요한 변화는 시장지배적 사업자가 차별적 규제 프레임워크에 따라 소매가격을 책정할 때 IFT의 ‘승인’을 받아야 한다는 점이다. 즉 일반적인 이동통신사업자의 경우 IFT에 가격을 단순히 ‘등록’하면 되지만, 시장지배적 사업자의 경우 ‘승인’이라는 더 엄격한 요건을 마련하였다.

기타 소매 규제책으로는 계약 등록 제도가 있다. 멕시코의 모든 이동통신사업자는 서비스 이행 및 상용화에 앞서 연방소비자보호기관인 PROFECO에 계약(contract)을 등록해야 한다. 이러한 의무를 부과한 이유는 PROFECO가 계약의 타당성을 확인하고 소비자가 이용할 수 있는 다양한 서비스에 대한 정보를 제공하기 위함이다.

37) OECD(2017b), pp.172-174.

3. 인허가(concessions) 및 주파수 관리³⁸⁾

□ 면허 부여³⁹⁾

방송통신서비스 제공사업자의 허가제는 멕시코의 2013년 통신개혁 이후 대대적 개편이 있었다. 사업 허가제의 경우, 통신개혁 이전에는 방송서비스와 통신서비스의 허가가 별개의 체제로 운영되었다. 그 결과, 방송 및 통신 서비스를 모두 제공하고자 하는 사업자는 각기 다른 규정의 적용을 받아 서비스마다 별도의 절차를 거쳐야 했다. OECD는 이러한 문제점을 지적하며 허가시스템을 더 단순화할 것을 권고하였다. 멕시코는 이를 이행하기 위해 허가를 모두 IFT가 관할하는 것으로 하고 두 서비스에 대한 허가 절차를 하나로 통합하였다. LFTR에 명시된 바와 같이, IFT는 허가 대상사업을 주파수 또는 궤도 자원의 활용 목적에 따라 4가지(상업적 사용, 개인적 사용, 공공적 사용, 사회적 사용)로 구분하였다. 대부분의 상업 및 개인적 목적의 허가는 공공 경매를 통해 사업자를 선정하였고, 공공 및 사회적 목적의 허가는 특정 사업자에게 직접 할당되었다.

통신개혁 이전의 멕시코는 허가 및 규제를 담당하는 여러 기관들의 업무도 명확히 구분되어 있지 않았다. OECD는 이중규제(double window)의 문제를 없애기 위해 정책기관과 규제기관을 분리하고 규제기관의 업무범위를 명확히 할 것을 권고하였다. 이에 멕시코는 개혁 이전에 방송통신시장의 경쟁 현황을 검토하던 COFECO의 업무를 IFT에 이관하였다. 또한 SCT에 집중되어 있었던 권한을 IFT에 이관하여 이후 SCT의 역할은 구속력 없는 기술적인 의견을 개진하는 것으로 제한되었다. 개혁 이후 방송통신 규제와 관련한 많은 권한이 IFT로 이관되면서, 멕시코는 방송통신과 관련한 의사결정을 신속하고 효율적으로 내릴 수 있게 되었다.

38) OECD(2017b), pp.174-182.

39) 멕시코 등 중남미국가의 사업자 면허(license) 부여제도는 보통 양허(concession)라는 명칭을 사용하나, 이해를 돕기위해 허가도 혼용. 강하연 외(2012).

□ 주파수 관리

주파수 관리는 통신개혁 이후 주목할 만한 변화를 보여 온 분야이다. 앞선 2012년 통신정책 검토에서 OECD는 주파수 관리와 관련하여 허가시스템을 단순화하고 허가기관의 자율성을 증진시키며 수요 충족을 위해 주파수 대역을 확보할 것을 권고하였다. 이에 멕시코는 헌법 개정령과 LFTR에 의거하여 무선 주파수의 사용, 개발 및 이용 관리에 관한 허가를 유일하게 담당하는 기관으로 IFT를 격상시켰다. 상기한 바와 같이, 상업 및 개인적 사용 목적의 주파수 허가는 공공경매를 통해 사업자를 선정한다. IFT는 경매를 통해 사업자를 선정할 때 경제적 요인뿐만 아니라 커버리지, 서비스의 품질 및 혁신 잠재력 등을 고려하기로 하였다. 또한 선정된 사업자의 주파수 허가가 최대 20년까지 유효할 수 있도록 설정하고 사업자가 동일 기간만큼 허가를 연장할 수 있게 하여 주파수 관리의 유연성을 제고하였다. 멕시코는 주파수 대역 확보에 관한 권고사항을 이행한 결과, 2013년 이후 주파수 대역이 40% 이상 증가하였고 2018년 중반에는 2013년에 비해 2배 이상 증가할 것으로 예상된다.

IFT는 주파수 관리의 일환으로 허가뿐만 아니라 할당, 재조정 및 연구를 통한 주파수 활용 방안 마련 등을 진행하고 있다. 또한 LFTR에 따라, 상업 및 민간용 주파수 대역을 조정하여 2차 시장을 조성하고 주파수 면허 보유 사업자를 변경하지 않고도 주파수 사용 권한을 양도할 수 있는 방안을 마련하였다. 개발 국가가 2차 시장을 활용할 경우 주파수의 효율적 사용을 보장하고, 집중 현상을 방지할 수 있어 경쟁 시장을 유지하게 된다. 2차 시장을 통해 주파수를 임대하기 위해서는 상업적 또는 개인적 사용 목적으로 허가 받은 주파수를 단일 사업자가 허가받은 경우여야 하고, 사업자가 IFT로부터 허가받은 기간을 초과하지 않는 한 이해당사자들이 계약 기간을 자유롭게 결정할 수 있으며, 임대사업자가 주파수 대역 전체 또는 부분을 임대할 수 있다. 상기한 주파수 관리 방안들은 모두 통신시장의 경쟁을 촉진하기 위한 것으로써, 시장지배적 사업자뿐만 아니라 기타 통신사업자들의 경쟁력을 높이는 요소로 작용할 것으로 판단된다.

4. 인터넷 트래픽 교환 및 상호접속⁴⁰⁾

2012년 OECD 보고서는 멕시코가 OECD 회원국 중에서 인터넷 교환 포인트(Internet eXchange Point, 이하 IXP)가 없는 유일한 국가라고 지적하며 멕시코의 인터넷서비스사업자들이 하나 이상의 IXP를 설치할 것을 권고했다. IXP는 인터넷서비스 사업자들로부터 하여금 국내 트래픽을 보다 효율적이고 저렴한 비용으로 관리할 수 있도록 지원한다. 2012년 OECD 검토 이후, 인터넷서비스 사업자들은 멕시코에 IXP를 설치하였지만 트래픽 교환은 여전히 저조한 것으로 나타났다. 향후 데이터의 사용량이 많아지면서 트래픽 문제는 심화될 것으로 예상되는 바, 멕시코는 국내 트래픽을 효율적으로 관리하기 위해 국가 디지털 전략 중 하나로 IXP 설치를 목표로 삼아야 할 것이다.

5. 국가디지털전략(National Digital Strategy) 및 디지털연결 프로그램⁴¹⁾

멕시코는 2013년 국가디지털전략을 공식화 하였으며 이를 조정 및 주기적으로 평가하기 위해 대통령 직속의 국가디지털전략부(Coordinación de la Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República)를 신설하였다. 국가디지털전략인 México Digital은 2013년 11월에 수립되었으며, 동 전략에는 향후 5년간 연방 정부에서 수행해야 할 목표와 이행사항들이 포함되어 있다. 동 전략의 목표는 ICT 활용을 통해 경제·사회적 혜택을 극대화함으로써 모든 멕시코 국민의 삶의 질을 향상시키는 것이다. 국가디지털전략 중 보편적 디지털 포용과 관련하여 멕시코는 70% 이상의 가정과 85% 이상의 중소기업의 브로드밴드 접근성을 보장하고, 다른 OECD 회원국 평균에 상응하는 다운로드 속도를 갖추는 것을 목표로 하고 있다.

멕시코의 국가디지털전략은 정부 변혁, 디지털경제, 양질의 교육, 효과적이고 보편적인 보건, 시민 혁신 및 참여 부문에서 2018년까지 달성해야 할 목표 5가지를 제시한

40) OECD(2017b), p.182.

41) OECD(2017b), pp.183-199.

다. 첫째, 정부 변혁과 관련하여 정부는 ICT의 채택을 통해 사회와 정부 간의 새로운 관계를 구축하는 열린 정부 이니셔티브를 마련하고 있다. 둘째, 디지털 경제 부문에서는 생산성, 경제 성장 및 일자리 창출을 촉진할 뿐만 아니라 경제 프로세스에 ICT를 적용하는 것을 목표로 하고 있다. 셋째, 양질의 교육 부문에서는 교육 과정에 ICT를 적용하는 것을 목표로 하고 있으며, 이를 위해서 @prende2.0, MéxicoX, 온라인 학교(Prepa en Línea) 등의 이니셔티브를 마련했다. 넷째, 효과적이고 보편적인 보건 부문은 커버리지를 확장할 수 있는 종합적인 디지털 보건 정책을 수립하고 사람들이 양질의 보건 서비스를 받고 효율적인 접근의 실현을 목표로 한다. 마지막으로 혁신 및 시민 참여 부문은 정부 공공정책 개발에 시민들이 참여할 수 있는 토대를 구성하는 것을 목표로 한다.

상기한 부문의 국가 디지털전략 목표를 달성하기 위해서는 연결성, 포용 및 디지털 역량, 상호운용성, 법적 프레임워크, 개방형 정부 데이터 등을 통해 디지털 환경을 조성해야 할 것이다. 이 중 연결성은 국가 디지털전략의 핵심 요소라고 볼 수 있다. 멕시코는 국가의 연결성을 높이기 위해 10개의 디지털 연결 프로젝트를 개시했다. 첫째는 디지털 지상파방송(DTT)으로의 전환을 통해 멕시코는 디지털 디비덴스(digital dividend)를 활용할 수 있는 국가가 되었다. 둘째는 공유할 수 있는 도매 네트워크인 Red Compartida를 구축하는 것으로, 동 프로젝트는 저렴한 가격으로 고품질의 모바일 브로드밴드 서비스에 대한 가용성 및 접근성 제고를 목표로 한다. 셋째, 선로설비(passive infrastructure) 프로젝트로, 동 프로젝트를 통해 국가 소유의 부동산 및 관로권에 통신사업자들이 인프라를 구축할 수 있도록 하였다. 넷째, Red Troncal 프로젝트로, 동 프로젝트는 공공서비스제공 통신사업자인 Telcomm의 책임 하에 대용량 데이터 전송을 위한 백본망 구축을 위해 개시되었다. 다섯째는 멕시코 위성 시스템(Mexsat)과 멕시코 위성 정책으로, 동 프로젝트는 멕시코가 투자를 장려하고 경쟁을 촉진하며 공공기관과 민간단체 간의 협력을 증진시킴으로써 라틴 아메리카에서 위성 부문의 지도력을 강화하려는 목적으로 마련되었다. 여섯째는 공공장소에서 무료 브로드밴드 인터넷 접속을 제공하기 위한 프로젝트인 México Conectado로, 동 프로젝트

를 통해 현재 약 81,000개의 국립학교, 도서관, 진료 및 기타 공공장소의 인터넷 접근성이 확보되었고, 추가로 20,000 건의 설치가 진행될 예정이다. 일곱째는 멕시코인의 디지털 문해력 및 역량을 향상시키기 위한 Puntos México Conectado 프로젝트로, 동 프로젝트와 관련하여 현재 32개의 센터가 운영 중에 있다. 여덟째, @prende México 2.0 프로젝트는 교육 개혁의 일환으로 2016년에 개시된 프로그램으로, México Conectado와 마찬가지로 학교에 연결성을 제공하고 학생들의 디지털 역량을 배양하는 것을 목표로 한다. 아홉째 국립 과학 및 기술 연구교육 기관(Nicté)의 설립으로, 동 기관은 멕시코의 고등교육과 연구기관을 세계 공동체와 연계하는데 초점을 맞추고 있다. 마지막은 주파수 관리 프로그램으로, 라디오 주파수의 가용성과 효율적인 사용을 지원한다.

6. 서비스 품질⁴²⁾

서비스의 품질(QoS)과 관련하여, 멕시코는 2012년 OECD 검토에서 확인된 약점과 비교하여 상당한 개선을 이루었다. 일반적으로 서비스의 품질은 사용자가 인지하는 만족도와 네트워크 기능의 품질 수준을 결정하는 서비스의 전반적인 영향력으로 정의된다. 2011년 IFT의 전신인 COFETEL는 서비스의 품질과 관련한 기본기술계획(Fundamental Technical Plan)을 수립하였고, 동 계획안은 현재까지도 멕시코 통신서비스의 품질을 측정하는 척도로 활용되고 있다.

OECD는 2012년 통신정책 검토 이후, 통신서비스 품질을 평가할 수 있는 지표를 마련하고 이를 정기적으로 평가할 것을 권고하였다. 이에 IFT는 기본기술계획을 바탕으로 모바일서비스의 품질을 평가하고 있다. 모바일서비스의 품질은 전화, SMS, 인터넷의 네트워크 수용력 및 가용성, 통신 설정에 걸리는 시간, 인터넷 연결을 통해 파일을 다운로드하는 속도 및 오류 비율 등을 통해 평가된다. 모바일 서비스의 품질 평가는 IFT가 담당하고 있으며, 사전 통보 없이 동등한 조건에서 무작위 측정을 통해 평가를 시행한다.

42) OECD(2017b), pp.202-204.

OECD는 서비스 품질 평가를 권고하면서 동시에 규제 준수가 원활하게 이루어질 수 있도록 이를 위반할 경우 높은 벌금을 부과하도록 권고하였다. 이에 IFT는 LFTR에 의거하여 통신사업자가 일정 수준의 서비스 품질을 유지하지 못한 경우, 사업자의 연간 수익을 기준으로 벌금을 부과하고 있다. 즉 사업자가 규정된 서비스 품질을 준수하지 못할 경우, IFT는 기준에 미달한 회계연도에 해당하는 수익의 1%에서 3%까지 제재를 가할 수 있다. 실제로 2015년 11월 IFT는 이동통신사업자 Telefónica가 서비스 품질 기준을 미달하였다는 이유로 미화 약 2050만 달러를 벌금으로 부과한 적이 있다. 현재 IFT는 상기한 기본기술계획을 폐기하고 모바일서비스 품질을 측정할 수 있는 새로운 지표를 마련 중에 있다.

7. 소비자보호 및 권한 강화⁴³⁾

2012년 정책검토 이후, OECD는 소비자 보호와 관련하여 PROFECO와 IFT가 각자 기관의 역할을 명확히 하고, 소비자가 서비스제공사업자를 제약 없이 변경할 수 있도록 조치할 것을 권고하였다. 이는 소비자를 보호하고 소비자의 권한을 강화하기 위한 조치로, 멕시코는 동 권고사항에 따라 상당한 변화를 이루었다. 우선 2015년 7월, IFT와 PROFECO는 소비자 보호 및 권한에 관한 지침을 새롭게 제정하였다. 새로운 통신 권리는 다음의 내용을 포함한다.

[소비자 보호 지침의 핵심내용]⁴⁴⁾

- 소비자는 구매하고자 하는 서비스, 지불방법, 서비스제공사업자 등을 자유롭게 선택할 수 있어야 함
- 자유로운 번호 이동
- 계약 만료 시 또는 디바이스 전체 가격 지불 시, 모바일 장치의 잠금 해제 가능
- 계약 조건에 대해 명확히 고지하고 사용자와 사업자 간 체결한 계약이 연방소비자보호기관·연방방송통신청에 미리 등록되어 있어야 함

43) OECD(2017b), pp.204-209.

- 사업자와 사용자 간의 합의를 통해 계약 내용 수정 가능
- 선불 모바일 서비스의 사용자가 잔액을 무료로 확인할 수 있으며 조건 없이 추가 충전이 가능해야 함
- 유선 또는 모바일 서비스제공사업자는 사용자에게 국내 장거리 통화 요금을 부과하지 못함
- 서비스제공사업자들에게 일정 수준의 서비스 품질 유지를 요구하고, 서비스가 부족하거나 과도한 요금이 적용될 경우 사용자들에게 보너스 또는 할인 혜택을 제공
- 사용자가 불만이나 요청이 있을 경우, 사용자의 권리를 보호하기 위해 정보에 대한 접근성을 보장하고 전화 지원 시스템을 구축
- 사용자가 개인정보 공개를 허락하지 않은 경우, 상업적 목적의 연락이나 메시지를 받지 않도록 하여 소비자의 개인정보 및 프라이버시 보호
- 장애인이 일반인과 마찬가지로 통신서비스를 이용할 수 있도록 보장하고 응급 전화에 대한 접근성 보장
- 모바일 장치의 도난 또는 분실이 있을 경우 즉시 서비스를 중지할 수 있도록 조치
- 유료 TV 서비스의 경우 사용자에게 자녀 보호 서비스 옵션을 제공

소비자 보호지침 수립 이외에도 IFT와 PROFECO는 다양한 장치들을 통해 소비자 권한 강화를 위해 노력하였다. 우선 PROFECO는 2015년 9월 LFTR에 의거하여 사용자 권리 촉진 및 감독을 위한 전문사무소를 설립했다. 이전에도 PROFECO는 통신부문의 소비자 보호를 담당하였지만, 통신서비스와 관련한 불만사항이 많이 제기되자 이를 전담하는 새로운 부서를 설립한 것이다. 동 부서는 통신서비스(유선 및 모바일, 인터넷, 유료 TV)에 대한 전문적 접근 방식을 고수하며 통신서비스와 관련한 모든 PROFECO의 기능을 통합하고 있다. 또한 멕시코는 소비자 보호차원에서, 불만사항이 제기되었을 때 이동통신사업자로 하여금 PROFECO보다 먼저 해결책을 모색하도록 강제하고 있으며, 그렇지 않았을 경우 사업자에게 부주의에 대한 벌금을 부과한다. 이러한 행정절차 덕분에 멕시코의 통신서비스 불만사항 해결 비중은 2015년 13%에서 2016년 23%까지 증가하였다.

PROFECO는 소비자를 대신하여 촉진, 보호, 자문, 방어 및 조정 역할을 담당하는 반면 IFT는 지표, 한도 및 절차에 따라 통신서비스의 품질을 규제, 감시 및 감독할 권

44) OECD(2017b), pp.204-205.

한을 가지고 있다. 멕시코는 통신서비스 부문의 소비자보호와 관련하여 두 기관의 기능이 중첩되기 때문에 이를 해결할 방안이 필요했다. 이는 OECD의 권고사항 중 하나인 기관의 업무범위 명확화와의 관련이 있다. IFT와 PROFECO는 2013년 헌법 개정을 통해 국가 소비자보호 시스템 내에서 협력하고 일관된 결정을 내리기 위해 협정을 체결했다. 동 협정은 양 기관이 공동 업무 프로그램을 수립하고 통신 사용자의 권리를 보호하기 위한 조치를 취할 것을 목표로 하고 있다. 또한 동 협정은 양 기관의 정보 교환을 촉진하여 명령 이행에 있어 효율성을 제고하고 있다. IFT와 PROFECO 간 협업의 예로는 2015년 7월에 개시된 ‘Soy Usuario’ 플랫폼을 들 수 있다. 동 플랫폼은 소비자에게 통신서비스정보를 제공하고 소비자의 불만사항을 접수 받는 것을 주요 목표로 하고 있다. 서비스를 개시한 2015년 7월부터 2016년 8월까지 동 플랫폼에 접수된 불만사항은 10,946건으로 서비스 품질에 관한 불만사항이 가장 많았으며(55.3%), 청구서 발부 절차에 관한 불만사항이 뒤를 이었다(14.5%).

한편, 소비자보호를 위해 IFT는 통신서비스 가격비교 웹사이트(The Comparador de Servicios de Telecomunicaciones)를 개설하였다.⁴⁵⁾ 동 웹사이트에서 소비자들은 유선 및 모바일 서비스에 관해 상담할 수 있고 서비스 간 가격비교를 통해 합리적인 의사결정을 할 수 있다. 해당 웹사이트는 월간 정액 요금, 통화시간, 메시지, 데이터 등과 같은 요소에 대한 상세한 정보를 포함하고 있다.

또한 통신서비스 사용자의 권한을 강화하는 가장 대표적인 방법으로는 번호이동제의 실시를 들 수 있다. 멕시코는 2008년부터 LFTR에 의거하여 번호이동제를 실시하였지만, IFT는 2014년 11월에서야 새로운 규정을 제정하였다. 번호이동제에 관한 새로운 규정에 따르면 이동통신사업자는 사용자가 번호이동을 신청할 경우, 30분 이상 서비스를 이용하지 못하는 상황이 발생하지 않도록 조치해야 하며, 120분 안에는 무조건 서비스를 이용할 수 있도록 해야 한다. 만약 이동통신사업자가 120분을 초과하여 서비스를 제공할 경우, 사용자는 위약금 없이 계약을 파기할 수 있다. 또한 동 규정은 사용자가 횡수 제한 및 최소 약정기간 없이 번호이동을 할 수 있다고 명시하고 있다.

45) <http://comparador.ift.org.mx/>

IFT의 조사에 따르면, 2014년 신규 번호이동제 도입 이후 번호이동에 대한 절차가 간소화되고 신속하게 진행됨에 따라 2012년에 비해 2016년 번호이동 사례가 3배가량 증가한 것으로 나타났다. 상기한 내용을 요약하면, 멕시코는 번호이동의 신속한 확산, 소비자 불만사항에 대한 사업자들의 즉시 응답, 소비자에게 정보를 제공할 수 있는 창구의 확대 등을 통해 소비자보호 및 권한 강화를 이루고 있다.

8. 외자 제한 및 국제로밍⁴⁶⁾

국제적 측면의 멕시코 통신개혁은 통신사업의 외국인 자본투자 및 국제 모바일 로밍 부문으로 설명할 수 있다. 2012년 통신정책 검토에서 OECD는 유선통신사업자에 대한 외국인 투자 제한을 모두 철폐할 것을 권고하였다. 멕시코는 2013년 개혁 이후, 통신부문의 외국인직접투자 비중이 증가하여 AT&T, Eutelsat, Virgin Mobile 등이 혜택을 받았다. 2013년 헌법 개정으로 외국인 직접투자 비중은 기존의 49%에서 100%로 상향되어 모든 통신시장이 외국인 투자에 개방되었다. 그러나 100% 외국인투자가 가능한 부문은 외국투자위원회(Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras)의 승인을 받은 통신서비스 부문 만이며 방송부문은 여전히 49%의 제한을 받고 있어 방송통신 부문이 완전히 자유화되었다고 보기는 어렵다.

국제 로밍과 관련하여, 멕시코의 이동통신사업자들은 해외 이동통신사업자들과 상업적 협정을 맺었다. 멕시코의 시장지배적 사업자들이 외국과 국제 로밍 협정을 맺는 것은 의무로, 이는 IFT가 부과하는 차별적 조치의 일환으로 볼 수 있다. 또한 LFTR은 MVNO에게 자체적으로 국제 로밍 계약을 체결할 수 있는 권한을 부여하였다. 멕시코 통신시장에서 국제 모바일 로밍에 대한 변화는 대부분 MNO 간의 경쟁에 의해 추진되었고, MVNO의 경우 아직까지 많은 조치들을 취하지 않고 있는 상황이다. 이러한 현상은 MVNO가 기술적 한계로 인해 국제 모바일 로밍 시장을 다루지 않기 때문일 수 있다. 또한 MVNO가 국제 모바일 로밍을 제공하고자 하는 경우에도, 호스트 이동통신

46) OECD(2017b), pp.210-212.

사에 대한 의존도가 높아 자체적으로 국제이동통신사협회(GSMA)의 국제 로밍표준 약관(Standard Terms for International Roaming Agreements, STIRA)을 준수할 자격을 갖추지 못해 모바일 로밍서비스를 제공하지 못하는 경우도 있다. 자격 요건을 갖춘 MVNO일지라도, MVNO가 자체적으로 국제 모바일 로밍서비스를 제공하는 것은 부담이 커서 로밍서비스를 제공하지 못할 가능성이 높다. 이처럼 멕시코 MVNO의 로밍서비스 지원은 여전히 풀어야 할 과제로 남아있다.

9. 소결

2012년 OECD의 멕시코 통신정책 및 규제 검토 이후 멕시코 통신정책의 변화는 1) 경쟁 촉진, 2) 규제기관의 일원화 및 규제절차의 단순화, 3) 디지털 포용 전략 수립, 4) 소비자 보호 제도 마련 등으로 정리할 수 있다.

우선, 가장 주안점을 둔 멕시코 통신정책 변화는 경쟁의 촉진이다. 상기한 바와 같이, OECD의 권고사항 3가지는 모두 경쟁의 촉진과 관련이 있었다. 멕시코가 통신시장의 경쟁을 촉진하기 위해 가장 우선적으로 이행한 작업은 통신사업자들 중에서 시장 지배적 사업자를 선정하고, 이들과 일반 통신사업자들 간의 차별적 조치를 통해 경쟁을 촉진하는 것이었다. 시장지배적 사업자는 IFT의 검토 및 승인과 함께 매년 상호접속 프레임워크 계약을 갱신해야 하고, 다른 일반 통신사업자들이 시장지배적 사업자의 선로설비에 접근할 수 있도록 지원해야 하며, 시장지배적 사업자의 선로설비 공유를 의무화한 것도 이러한 차별적 조치 중 하나다. 이 외에도 시장지배적 사업자의 소매가격 승인제, 주파수 할당 및 재조정, 국제 로밍협정 의무화 등도 경쟁을 촉진하기 위한 규제정책의 일환으로 볼 수 있다.

둘째, 멕시코는 통신시장을 효율적으로 운영하기 위해 규제절차를 단순화시키고 규제기관을 일원화시켰다. 규제절차의 단순화와 관련하여, 멕시코는 기존에 통신사업자가 인프라 구축을 위해 지방 단위의 규제와 연방 단위의 규제를 동시에 받아야 했던 것을, 통일적인 규칙을 마련하여 단순화시켰다. 또한 통신개혁 이전에는 방송서비스

및 통신서비스의 허가가 별개의 체제로 운영되어 방송 및 통신 서비스를 모두 제공하는 사업자의 경우 서비스마다 별도의 절차를 거쳐야 했으나, 현재는 모두 IFT가 담당하는 것으로 단순화되었다. 규제기관의 일원화와 관련하여, 기존의 COFECO가 담당하던 경쟁현황 검토는 IFT로 이관되었으며, 주파수의 사용, 개발 및 이용 관리에 관한 허가는 모두 IFT에서 담당하는 것으로 통일하였다.

셋째, 멕시코는 국민들의 브로드밴드 접근성을 높이고 역량을 강화하기 위해 다양한 디지털 포용 전략을 수립하였다. 멕시코 정부는 서비스가 제공되지 않는 지역에 대한 브로드밴드 통신 서비스 개발을 지원하기 위해 ‘Red Troncal’ 프로젝트를 개시하고, 저렴한 가격으로 고품질의 모바일 브로드밴드 서비스에 대한 가용성 및 접근성 제고를 위해 Red Compartida 프로젝트를 개시하였다. 또한 멕시코는 공공장소에서 무료 브로드밴드 인터넷 접근성을 제공하기 위해 ‘México Conectado’ 프로젝트를 진행하고 있으며, 70% 이상의 가정과 85% 이상의 중소기업의 브로드밴드 접근성을 보장하기 위해 국가디지털 전략을 수립하여 이행 중에 있다. 한편, 멕시코인의 ICT역량을 강화하기 위해서 정부는 ‘Puntos México Conectado’, ‘@prende México 2.0’ 등 다양한 프로젝트를 진행하고 있다.

마지막으로 멕시코는 통신정책 변화의 일환으로 소비자 권한 강화 및 보호를 위한 제도를 마련하였다. 우선 소매 규제 부문에서 다루었듯이, 멕시코 정부는 소비자가 이용할 수 있는 다양한 서비스에 대한 정보를 제공하기 위해 멕시코의 모든 이동통신사업자가 서비스 이행 및 상용화에 앞서 PROFECO에 계약을 등록하도록 의무화하였다. 또한 PROFECO는 소비자의 권리 촉진 및 통신사업자 감독을 위한 전문사무소를 설립하고 IFT와 협력하여 국가 소비자보호 시스템을 구축하였다. 소비자 보호를 위해 IFT는 통신서비스 가격비교 웹사이트를 개설하였으며, 번호이동제 실시를 통해 소비자의 통신사 선택권을 보장하였다. 또한 IFT는 소비자가 일정 품질 이상의 통신서비스를 보장받을 수 있도록 정기적으로 통신품질을 평가하는 제도를 마련하였다.

참고문헌

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

서울경제(2018.8.26.일자), 피케로아 대사 “멕시코기업처럼 한국기업 보호...나프타 재협상 피해 없게 심혈”.

CISP 작업반 55차-58차 정례회의 결과보고.

BMI(2018), Mexico - Telecommunicatians 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