

유럽 통신시장의 사전규제대상 축소와 그에 따른 의미

방송통신진흥본부 방송통신기획부

1. 들어가며

2. 통신시장 사전규제 의미와 정책기조

3. 법적 배경과 경과

4. 2014년 EC 권고의 주요내용

5. 시사점

참고문헌



요약문

본 고는 2014.10.9일 유럽위원회(EC)가 공포한 통신산업 내 사전규제 대상시장에 대한 권고(Recommendation)의 내용과 의미 그리고 시사점을 살펴보고 있다. 통신산업에 있어서 사전규제는 당해 산업의 자유화, 민영화에 따른 공정경쟁 정립을 지향하는 시스템이며, 다른 한편으로는 범 산업적으로 적용되는 경쟁법의 적용이 어려운 통신산업 특성을 반영한 수단이기도 하다. 2003년 도입 이후 2차 개정되어 금번 공포된 EC 권고는 소매시장 제외, 대상시장 축소, 시장양상을 고려한 대상시장 선정이라는 특징을 갖고 있다. 또한 전반적으로는 경쟁법을 지향하는 정책기조를 근간으로 하고 있다고 할 수 있다. 그리고 이러한 정책기조에 따라 향후 사전규제 대상시장은 해당 시장의 유효경쟁이 진전됨에 따라 더욱 축소될 것으로 예상된다. 한편, EC가 2014.10월 제시한 사전규제 대상시장은 크게, 접속시장과 도매 브로드밴드 시장에 관한 것이어서 시장유형 자체만으로는 국내에 큰 시사점을 준다고 보기 어려울 수 있다. 국내 접속시장은 유럽과 동일하며, 브로드밴드 시장은 유럽과 달리 설비기반경쟁이 활성화되어 도매시장이 그다지 유의적이지 않은 경향이 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 사전규제 대상시장 선정에 있어 EC가 적용한 접근방법은, 특히, 통신산업 규제정책에 있어 유럽이 갖고 있는 비중을 고려할 때, 작지 않은 시사점을 제공한다고 할 수 있다.

1. 들어가며

1. EC, Commission Recommendation of 9.10.2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, C(2014) 7174 final, 2014.10.9(이하 EC(2014), Recommendation)

2014.10.9일 유럽위원회(European Commission, EC)는 유럽의 통신시장에 있어 사전규제대상인 시장목록을 발표하였는데¹⁾, 주요 내용은 소매시장을 완전히 배제하고 대상이²⁾ 되는 통신시장의 수를 현행 7개에서 4개로 축소한 것이라 할 수 있다.

통신부문에 있어서 사전규제(ex ante regulation)는 통신시장의 특성을 반영한 영역별 규제의 일환으로 1990년대 통신시장 자유화 이후 공정경쟁의 정립에 상당한 기여를 하여 왔다.

본 고에서는 금번 EC 이벤트의 배경, 내용과 향후 전망을 EU 통신 산업의 역사적 맥락차원에서 살펴보고 있다.

2. 통신시장 사전규제 의미와 정책기조

2.1. 통신시장의 사전규제

2. 기술의 편익상 'susceptible'이란 용어를 '대상'이라고 해석하여 사용하였다. 하지만, 동 용어는 엄밀하게는 '가능성'의 의미로 해석하는 것이 타당할 것이다. 이하에서 보듯, 논리적으로는 특정 시장이 사전규제의 판단기준인 3대 기준을 충족한다고 해도 시장지배적 사업자가 존재하지 않는 경우 사전규제를 적용하지 않을 수 있기 때문이다.
3. 주요국 중 미국만이 통신서비스 산업 초기부터 민영화체제를 유지해왔다고 할 수 있는데, 우리가 알고 있는 AT&T는 설립 당시부터 민간통신사업자이다.
4. EC(2014), Recommendation, recital 2

전통적으로 각국의 통신시장은 특히 유럽의 경우, 서비스가 갖고 있는 공공성 내지 공익성을 고려하여 많은 경우 국가가 운영하여 왔다.³⁾ 그리고 여기에는 통신망이 갖는 규모의 경제효과에 따른 자연독점성(natural monopoly)이 경제적 근거를 담보하는 경향도 존재하였다.

그러나, 1990년대 이후 통신산업에 대한 정책적 기조변화와 기술발전에 따른 경쟁가능성에 대한 일련의 검토를 토대로 유럽 및 각국은 통신시장 민영화(privatization)와 자유화(liberalization) 조치를 채택하고, 서비스별 경쟁체제를 구축하는데 노력을 경주해 왔다. 유럽의 경우 1998년 일련의 지침을 통해 경쟁체제를 구축하여 왔다.

하지만, 이러한 정책기조 변화와 기술발전에도 불구하고, 통신산업은 여전히 네트워크 산업에 따른 진입장벽 존재 등으로 인해 각국은 이를 보완하는 조치를 취하게 되는데 사전규제(ex ante regulation)는 그 대표적인 예라 할 수 있다.

사전규제는 특정 시장에 있어서 사업자의 진입 및 행위 등을 사전에 별도 법령으로 규율하는 시스템을 의미하는데, 시장지배적사업자(SMP)에 대해 부과하는 제반 의무는 사전규제의 성격을 상당부분 갖고 있다고 할 수 있다. 반면, 이에 대응하는 사후규제(ex post regulation)는 특정시장의 불공정한 행위규제 등을 사후적으로 규율하는 방식으로 우리가 알고 있는 경쟁법이 이에 해당한다고 할 수 있다.

EC는 사전규제의 목적으로 소매서비스 시장을 지속가능한 형태의 유효경쟁(effective competition)으로 만들어 이용자의 편익을 창출하는 것이라고 제시하고 있다.⁴⁾

2.2. 유효경쟁

통신시장에 있어 특히, 통신시장의 경쟁정책에 있어 자주 회자되는 유효

5. EU, Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services(Framework Directive) as amended by Directive 2009/140/EC and Regulation 544/2009, 2009.12(이하 프레 임워크 지침(2009)) recital 27, EC(2014), Recommendation, Recital 6에서 재인용

6. 논리적으로 보면 시장지배적 사업자가 존재하고 동 사업자의 시장지배력 남용으로 인해 시장실패 등 문제점이 발생하는 시장을 의미한다고 할 수 있다. 따라서 시장지배적 사업자가 존재한다고 하더라도 지배력 남용 등이 없으면 반드시 유효경쟁이 아니라기 보기는 어려울 수 있어 보인다. 이런 점에서 사전규제는 사후규제보다 규제강도가 큰 접근이라 할 수 있을 것이다.

7. EC(2014), Recommendation, recital 11-16

경쟁 (effective competition)이란 용어는 사전규제대상 선정 관련 EC 정책에서도 자주 등장하고 있다. 이에 대한 정립된 정의를 찾기는 쉽지 않지만, 현실적으로 특히, 사전규제대상 시장의 선정 관련 EC는 특정 시장이 유효경쟁이 되지 않는 경우를 다음과 같이 제시하고 있다.⁵⁾

“ i) 하나 이상의 사업자가 시장지배력(SMP)을 보유하고 있고 ii) EU 또는 회원국 차원의 경쟁법으로 시장실패 현상을 조치하는데 충분하지 않은 시장의 경쟁상태”⁶⁾

2.3. 3 Criteria



<http://ec.europa.eu>

유럽의 통신산업 사전규제에 있어 자주 등장함과 동시에 핵심적인 또 다른 용어가 있는데, 3 Criteria가 바로 그것이다. 그리고 이는 특정 통신서비스 시장이 사전규제의 대상이 되는지 여부를 평가하는 3대 기준을 의미한다.

즉, 특정 통신서비스시장이 3대 기준을 충족하면 사전규제대상 시장으로 선정될 가능성이 있고 그렇지 않으면 해당 시장에 사전규제를 적용할 수 없도록 하는 판단기준을 말한다고 할 수 있으며 간략히 보면 다음과 같다.⁷⁾

- (높고 지속적인 진입장벽, high & non-transitory barriers to entry) 구조적 장벽과 법적/규제장벽으로 구분. 구조적 장벽은 규모의 경제, 높은 매물비용 수준 등 주로 경제적 요인에 의해 형성되는 진입장벽. 법적/규제장벽은 법령이나 행정조치 등에 의해 시장진입에 영향을 미치는 요소. 주파수할당은 후자의 대표적인 예
- (시장구조의 유효경쟁가능성, tendency for effective competition) 시장분석에 있어 상정되는 기간 동안 검토대상시장이 유효경쟁을 실현할 가능성을 판단. 예컨대, 특정시장이 현재는 유효경쟁이 없거나 미약하다고 하더라도 3년이 검토주기라면 3년 이내 해당 시장이 유효경쟁으로 전환할 가능성을 판단. EC는 상정하는 기간뿐만 아니라 그 기간이 끝난 뒤라도 유효경쟁으로 전환될 수 있는 명확한 증거(clear evidence)도 검토할 것으로 제시. 기술발전에 따른 시장역학(market dynamics)이 주요

8. 경쟁법의 사후규제 속성상 사안별(case-by-case) 접근과 결정에 다소 긴 시간이 소요됨을 고려한 것으로 판단된다.
9. 유럽의 경우 이동통신시장이 이에 해당한다고 할 수 있다고 보인다. 동 시장은 주파수 할당 내지 네트워크 산업에 따른 자본투입 등 상당한 진입장벽이 존재함에도 불구하고 기술발전예 따른 혁신과 경쟁으로 인해 현재 소매규제가 없다.
10. EC의 이러한 접근은 통신산업의 유효경쟁이 점진적으로 실현됨에 따라 굳이 사전규제와 같은 별도의 규제를 적용하기 보다 일반 경쟁법으로 규율함으로써 충분하다는 판단에 의한 것으로 국내에서 종종 제기되고 있는 관할권 문제가 게재된 것이 아님을 유의할 필요가 있다. 예컨대, 영국의 방송통신규제기관인 Ofcom은 통신부문의 규율에 있어 통신법과 경쟁법을 병행하여 적용할 수 있는 권한(concurrent power)을 갖고 있다.
11. EU, Directive 2009/140/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directives 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities, and 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services, 2009.12

검토 대상

- (경쟁법 충분여부, sufficiency of competition law) 범 산업에 적용되는 경쟁법만으로 확인된 시장실패를 조치할 수 있는지 여부. EC는 확인된 시장실패에 대해 요구되는 개입수준이 광범위하거나 또는 빈번한 개입이 필요하거나 적시적인 개입이 요구되는 경우 경쟁법이 관련 시장실패를 조치하는데 충분하지 못할 가능성이 있음을 제시⁸⁾

특징적인 것은 사전규제 대상시장이 되기 위해서는 상기 3대조건 중 어느 하나가 아닌 3대조건 모두를 동시에(cumulatively) 충족해야 한다는 점이다. 예컨대, 높은 진입장벽이 있더라도 유효경쟁 경향이 있다고 판단되는 경우 해당 시장은 사전규제대상이 되기 어렵다는 것이다.⁹⁾

EC가 통신부문에 있어서 이와 같이 3대 조건을 제시하고, 사전규제의 요건으로 이들 조건들의 동시 충족을 요구하고 있는 것은 명시적, 묵시적으로 사전규제를 가급적 하지 않으려는 경향과 관계가 있는데 다음은 이에 대해 살펴보고 있다.

2.4. 정책기조

통신서비스 사전규제에 있어서 EC의 접근은 가능한 한 조속히 사전규제 대상시장을 축소하거나 폐지하여 일반 경쟁법의 적용을 지향하는 것이라 할 수 있다. EC의 이러한 접근은 기본적으로 특정 규제조치는 예상하지 못한 부작용이 있을 수 있으므로 규제는 가급적 보편적인 수단을 적용하는 것이 바람직하다는 사고에 따른 것으로 판단된다.¹⁰⁾

법적 근거로는 소위 통신부문에 있어서 규제개선을 위한 지침(Better regulation directive)이라 불리는 2009년 지침이 한 예인데, 동 지침은 영역별 사전규제규제의 축소와 궁극적으로 경쟁법(competition law only)에 따른 통신부문 규제를 지향하고 있다.¹¹⁾

3. 법적 배경과 경과

3.1. 법적 배경

12. EU, Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services(Framework Directive), 2002.4

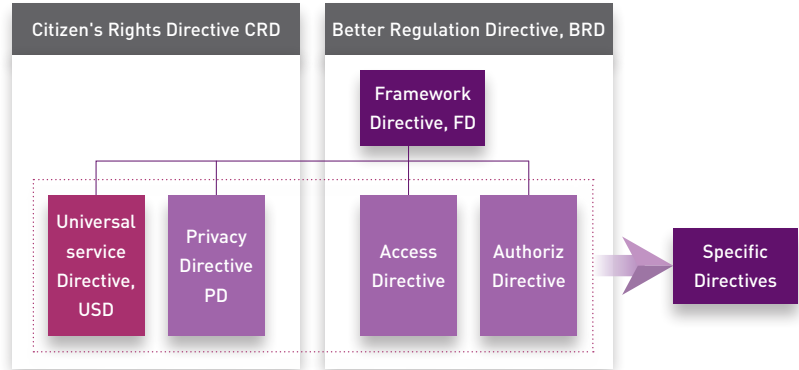
EU 통신산업에 있어 사전규제대상 통신시장의 선정 관련 법적 배경은 2002년 프레임워크 지침(Framework Directive, FD)이며, 구체적으로는 제15조이고 동 조항은 다음과 같이 규정하고 있다.¹²⁾

- (FD 제15조 제1항) EC는 공개자문 등을 통해 통신산업에 있어서 관련 시장 정의에 대한 권고(Recommendation)를 채택하여야 하며, 동 권고는 사전규제 대상인 통신시장을 선정하여야 함. 또한, EC는 당해 사전규제 대상시장을 주기적으로 검토하여야 함
- (FD 제15조 제3항) 회원국 규제기관은 EC가 선정하여 제안한 사전규제대상 시장목록을 최대한 고려하여 해당국 통신시장에 있어 사전규제 대상 시장을 선정하여야 함

그리고 동 조항들은 2009년 프레임워크 지침 개정시에도 그대로 유지되고 있다.

[참고] 2002년 EU 규제프레임워크는 프레임워크 지침이라는 총괄적인 지침을 토대로 상호접속, 보편적서비스, 개인정보보호 등 개별 지침을 통해 형성되어 있으며, 이는 2009년 개정 시에도 그대로 유지되고 있다. 다만, 2009년 개정된 규제프레임워크는 기존 지침들을 크게 이용자와 사업자 차원으로 구분, 전자는 이용자권리에 대한 지침(Citizen's Rights Directive)을 통해 보편적서비스와 개인정보보호지침을 개정하고 있으며, 후자는 규제개선지침(Better Regulation Directive)하에 프레임워크 지침, 액세스지침 그리고 인가지침을 개정한 특징이 있다.

그림1 EU 2009 규제프레임워크 개정과 법령체계



출처: Inca research & consulting, 망 중립성과 인터넷 품질규제 II, 2014.8

3.2. 경과

13. EC, Telecoms: Commission to cut number of regulated markets in Europe, 2014.10.9

1990년대 통신산업 자유화와 민영화 이후 EC는 상기 2002년 프레임워크 지침을 근거로 2003년에 사전규제대상 통신서비스 시장목록에 대한 권고를 최초로 공표하였는데, 이는 이후 2007년에 개정되고, 금번 2014.10월 또 다시 개정되었다. 따라서, 금번 EC의 사전규제대상 통신서비스 시장목록 권고는 2차로 개정된 것이며, 개정경과를 간략하게 보면 다음과 같다.¹³⁾

- (공개자문 착수) 2012.10.16~2013.1.8일간 사전규제 대상시장 변경 관련 공개자문 실행
- (외부연구 수행) 관련 외부 연구수행결과는 2013.10월 공표
- (BEREC 의견수렴) 2014.6월 회원국 규제기관 연합체인 BEREC (Body of Regulators for Electronic Communications) 의견수렴

3.3. 개정 결과

사전규제대상 통신시장 목록 권고의 제·개정에 있어서 1차적으로 눈에 띄는 현상은 개정을 할 때 마다 대상시장 수를 상당히 축소된 것이라고

14. EC, Commission Recommendation of 11 February 2003 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and Services, 2003/311/EC, 2003.5

15. EC, Commission Recommendation of 17 December 2007 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2007/879/EC, 2007.12

16. EC(2014), Recommendation

할 수 있다. 즉, 시장 수를 기준으로 2003년 권고는 18개, 2007년 권고는 7개, 2014년 권고는 4개를 사전규제 대상시장으로 설정하였다. 물론 이는 한편으로 해당 시장들이 시간이 경과함에 따라 유효경쟁 실현 정도가 진전되고, 또 다른 한편으로는 상술한 정책기조에 따른 것이라 할 수 있다.

표 1 권고시기별 EU 사전규제대상 통신시장 목록 현황		
권고	사전규제 대상시장 목록	비고
2003년	1. 주택용 유선전화 가입시장 2. 기업용 유선전화 가입시장 3. 주택용 유선전화 통화시장(시내, 시외) 4. 주택용 유선전화 통화시장(국제) 5. 기업용 유선전화 통화시장(시내, 시외) 6. 기업용 유선전화(국제) 7. 2Mbps이하 전용회선시장 8. 유선전화망 발신시장 9. 유선전화망 착신시장 10. 유선전화망 중계시장 11. 가입자망 세분화(LLU) 시장 12. 도매 초고속인터넷 시장 13. 도매 전용회선 착신시장 14. 도매 전용회선 트렁크시장 15. 이동전화망 접속 및 발신시장 16. 이동전화망 착신시장 17. 이동전화망 국제로밍시장 18. 방송전송시장	제정
2007년	1. 주택 및 기업용 유선전화 가입시장(2003, M 1/2) 2. 유선전화망 발신시장(2003, M8) 3. 유선전화망 착신시장(2003, M9) 4. 가입자망 세분화 시장(2003, M11) 5. 도매 초고속인터넷 시장(2003, M12) 6. 도매 전용회선 착신시장(2003, M13) 7. 이동전화망 착신시장(2003, M16)	1차 개정
2014년	1. 유선전화망 착신시장(2007, M3) 2. 이동전화망 착신시장(2007, M7) 3a. 도매 유선통신 가입자망 액세스(local access) 3b. 대중시장(mass market)용 도매 유선통신 백본 액세스(central access)(2007, M4/5를 재정의) 4. 기업고객용(high-quality access) 도매 유선통신 액세스(2007, M6)	2차 개정

출처: EC(2003¹⁴⁾, 2007¹⁵⁾, 2014¹⁶⁾

17. 공식적으로는 EC가 인식하는 규제프레임워크의 핵심목표 중의 하나가 소매차원에서 이용자의 편익제고이므로 분석의 출발점 또한 소매시장이 되어야 한다는 것이 그 근거라고 할 수 있다. 출처: EC, Commission Staff Working Document, Explanatory Note, Accompanying the Document, Commission Recommendation of 9.10.2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, SWD (2014) 298 (이하 EC(2014), SWD on Recommendation), p.19

18. BEREC은 EC 권고 초안에 대한 의견에서 이러한 논거가 항상 타당한 것은 아님을 제시하고 있다. 예컨대, 유럽의 경우 소매 이동통신시장은 유효경쟁임에도 불구하고, 소매시장인 접속시장은 규제를 받고 있다는 것이다. 출처: BEREC Opinion on Commission Recommendation on relevant product and service markets susceptible to ex ante regulation, 2014.6

19. EC(2014), Recommendation, recital 8

20. EC (2014) SWD on Recommendation, 2014.10.9,

상기 표에서 보듯이, 유럽의 통신산업에 있어서 사전규제 대상시장은 제·개정을 거치면서 대상시장의 수는 물론 소매시장의 축소로 일관되고 있다고 할 수 있다. 특히, 2014년 권고의 경우 사전규제 대상시장인 소매시장이 하나도 없는 특징을 보이고 있다.

4. 2014년 EC 권고의 주요내용

4.1. 접근방법론

2014년 EC 권고는 이전의 권고와 같이 사전규제 대상시장의 선정에 있어서 도매시장의 사전규제 여부를 결정하는데 있어서 소매시장을 분석의 출발점으로 삼고 있다. 또한, 소매시장의 사전규제는 예외적으로 적용하는 접근을 보이고 있다.

- (분석의 출발점: 소매시장) 특정 도매시장의 사전규제 여부를 결정하기 위해서는 당해 도매시장을 이용하는 소매시장의 분석이 필요.¹⁷⁾ 소매시장이 유효경쟁상태인 경우 관련 도매시장에 대한 사전규제가 필요 없다는 데 근거. 예. 유선 브로드밴드 이용자 시장이 유효경쟁인 경우 LLU 사전규제는 정당화되지 못함¹⁸⁾

※ 구체적으로 소매시장에 대한 경쟁상황평가는 이용자 관점에서, 관련 도매시장에 있어 SMP 사업자에 대한 사전규제가 없는 상황에서, 그리고 미래지향적 관점(forward-looking perspective)에서 동 시장이 유효경쟁일지 여부의 평가에 초점을 두어야 함¹⁹⁾

- (소매시장 사전규제: 예외적) 소매시장에 대한 사전규제는 최후의 수단(last resort) 성격을 가짐. 즉, 특정 소매시장이 유효한 경쟁이 아니라고 판단되는 경우 1차적으로 관련 도매시장의 사전규제를 검토하여야 하며, 이러한 모든 조치들이 실효적이지 않을 경우 예외적으로 소매시장에 대한 직접적인 사전규제가 가능²⁰⁾

p. 13, 이용자 요금규제는 대표적인 소매시장 규제에 해당될 것으로 판단된다. EC는 소매시장 관련 이러한 입장에 대해 세부논거를 제시하지 않고 있는데, 아마도 소매시장에 있어 자율적인 경쟁의 지속가능성 또는 규제부작용으로 인한 직접 피해 등을 고려한 것으로 보인다.

21. EC(2014), Recommendation, recital 8

22. EC는 접속시장은 음성서비스, 브로드밴드 도매시장은 데이터서비스에 대한 규제로 2분하고 있다. 본 고에서는 EC가 구분한 용어가 포괄적이어서, 구체적인 시장의 명칭을 사용하였다.

4.2. 사전규제 대상시장 현황

2014년 EC 권고에 따른 사전규제 대상시장은 그 수와 내용 측면에서 다음과 같은 특징을 갖고 있다.²¹⁾

- (소매시장 제외) 2007년 권고목록 중 유일한 소매시장이었던 유선전화 액세스 즉, 가입을 위한 소매시장(시장 1) 제외. 동 시장 가입규모의 감소와 더불어 다양한 대체 플랫폼을 통한 서비스 등장이 주요 근거. 예) 인터넷 전화(VoIP), OTT(Over the top) 서비스, 이동전화서비스 등

※ 유선전화 발신을 위한 도매시장(2007, 시장 2)에 대한 사전규제도 폐지. 다양한 플랫폼, 예컨대, 전통적인 전화망, 광 또는 케이블 망 사업자 그리고 OTT 사업자 등이 음성전화 발신서비스를 제공함으로써 이에 대한 규제도 불필요하다는 것이 EC 입장

- (대상시장 축소) 상술한 바와 같이 2014년 EC 권고는 4개 시장을 사전규제 대상시장으로 제안. 모두 도매시장으로 크게 보면 상호접속시장과 유선 브로드밴드 도매시장으로 구분 가능

※ 이들 시장들은 검토 시 상정한 기간 내에도 높은 진입장벽이 유지되고, 유효경쟁이 실현될 가능성이 낮다는 판단에 근거

- (시장양상 반영) 2007년 권고시장 중 각각 시장 4, 시장 5, 시장 6인 가입자망 세분화(LLU) 시장, 도매 초고속인터넷 시장, 도매 전용회선 착신시장은 시장양상 및 동향을 반영, 상품유형 및 속성을 고려하여 정의 (각각 시장 3a, 3b, 시장 4)

특징적인 것은 대상시장 목록만으로는 국내에서 별다른 의미를 주지 않을 수 있다는 점이다. 유무선 상호접속시장은 국내에도 이미 사전규제를 받고 있고, 브로드밴드 도매시장은 사실상 국내는 설비기반경쟁 (infra-based competition)이 일반적이고 경쟁 또한 심화되어 EC가 규정한 도매시장이 그리 의미 있어 보이지 않기 때문이다.²²⁾

4.3. 신규시장에 대한 사전규제

23. EC(2014), Recommendation, recital 23, 동 내용은 새로운 것이 아니며, EC의 2007년 권고(recital 7)에 거의 동일한 내용이 서술되어 있으며 또한 2003년 권고(recital 15) 또한 간략하게 제시하고 있다. 신규서비스의 사전규제 배제에 대한 EC의 강한 의지를 보여주는 맥락이라고 할 수 있을 것이다.

사전규제 대상시장 관련 2014년 EC 권고의 본문에는 제시되어 있지 않지만, 서문에 제시된 신규시장에 대한 사전규제 여부에 대한 내용은 혁신을 토대로 한 융·복합 서비스가 하루가 다르게 제공되는 현실을 고려할 때 살펴보는 것이 의미가 있을 것이다.²³⁾

- (규제기조) 신규서비스시장(newly emerging market)의 경우 선행 선발사업자 이점(first-mover advantage)이 있다고 할지라도 부적절한 사전규제를 적용하여서는 아니 됨

※ 문맥상 선발사업자 이점으로 인해 높은 시장점유율을 갖고 있는 것을 상정하고 있다고 판단됨

- (신규시장 속성) 신규서비스시장은 해당 서비스의 새로운 속성으로 인해, 시장의 수요·공급 조건을 예측하는 것이 어렵고, 그 결과, 사전규제대상 여부를 판단하는 3대 기준의 적용이 어려운 시장
- (사전규제 제한사유) 규제프레임워크 특히, 프레임워크 지침 제8조가 요구한 혁신(innovation)을 촉진하기 위함

※ 다만, EC는 부적절한(inappropriate) 사전규제를 전제하고 있으므로 신규서비스 경우 무조건 사전규제를 배제하는 것이 아님을 유의할 필요가 있음. 어떤 사전규제가 부적절한지에 대해 EC는 세술하고 있지 않으나, 예로 제시한 선발사업자의 시장봉쇄 foreclosure)는 금지되어야 한다고 함으로써, 역으로 적절한 사전규제의 대상이 될 수 있음을 제시

4.4. 향후 전망

사전규제 대상시장 관련 EC의 정책기조와 접근을 볼 때 향후 권고 목록에 상정되는 대상시장 수는 증가 내지 유지보다는 감소될 가능성이 높다고 예상된다.

- (대상시장 축소동인) 기술혁신에 따른 플랫폼간 경쟁 등으로 인해 현재 지정된 사전규제 대상시장은 유효경쟁이 진전될 가능성이 높음. EC가

제시한 NGA(next generation access) 구축, LTE 기반 이동통신 브로드밴드 경쟁 또는 OTT 서비스 활성화 가능성 등이 유의적인 영향을 줄 것으로 판단

- (신규시장 v. 기존시장) 현재 신규시장으로 인식되는 특정 시장이 정립된 시장(established market)이 되어 사전규제의 대상이 될 가능성 존재. 하지만, ICT시장은 순펄터적 혁신이 실현되는 대표적인 시장임을 고려할 때 그럴 가능성은 많아 보이지 않음. 플랫폼간 경쟁(intermodal competition)을 통한 영역과파괴적인 경쟁 가능성 존재. 예) 전통적인 음성서비스 v. OTT 서비스

5. 시사점

통신산업에 있어 사전규제 대상시장 관련 금번 EC 권고는 규제실무에 있어서 다음과 같은 시사점을 제시해준다고 판단된다.

- 첫째, 유럽통신시장의 경우 1990년대 시작된 통신자유화에 따른 규제 접근 노력이 이제 서서히 사업자간 유효경쟁체제로 이어지는 경향을 보인다고 할 수 있다.
 - 통신산업의 시장실패를 방지하기 위한 사전규제 대상시장이 2003년 18개 시장에서 2014년 4개로 축소. 부문별로는 도매 상호접속과 브로드밴드 서비스에 국한
 - 국내와 EU 국가간 비교분석을 통해 양 진영의 유효경쟁 비교가 의미 있을 것으로 판단. 예. 주요 서비스 별 경쟁상황 평가는 국내 경쟁정책에 참조가 될 것으로 예상
- 둘째, 사전규제 대상시장 관련 정책기조와 방법론 등 EU의 접근은 참조할 가치가 있다고 판단된다.
 - 대상시장 목록 자체는 의미가 크지 않다고 볼 수 있음. 국내 접속시장

은 규제양상이 유럽과 같고, 도매 브로드밴드 시장은 설비간 경쟁으로 인해 시사점이 작을 수 있기 때문. 오히려 국내가 시스템적으로 유효경쟁이 정립되기 용이한 시장구조를 갖고 있음

- 하지만, 경제학적 관련시장 확정, 도매시장을 중심으로 사전규제 대상시장을 선정하는 EC 방법론 특히, 3 Criteria는 논리와 현실을 반영한 기준으로 국내 규제정책에 있어 참조할 가치가 있다고 판단

• 셋째, 통신시장은 국가마다 양상이 다르고 ICT 발전에 따른 진화정도 또한 다를 수 있으므로, 규제실체에 있어서는 상황의존적 접근이 필요할 수 있다는 점이다.

- EC 권고는 강행규정이 아닌 임의규정. 나아가, 비록 논거가 필요하기는 하지만, 회원국들은 자국 내 상황을 고려해 EC 권고를 따르지 않을 수 있음

- 국내의 경우 상술한 바와 같은 설비간 경쟁심화, LTE 등 브로드밴드 시장의 고도진화 및 융합, OTT 서비스의 약진으로 실제 사전규제 양상은 유럽의 그것과 달라질 수 있음. 예. 시장확정이 다를 수 있으며, 이에 따라 사전규제 대상시장 유형이 달라질 가능성 존재

Reference

1. BEREC, BEREC Opinion on Commission Recommendation on relevant product and service markets susceptible to ex ante regulation, 2014.6
2. EC, Commission Recommendation of 11 February 2003 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and Services, 2003/311/EC, 2003.5
3. EC, Commission Recommendation of 17 December 2007 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2007/879/EC, 2007.12
4. EC, Commission Recommendation of 9.10.2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, C(2014) 7174 final, 2014.10.9
5. EC, Annex to the Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and service, 2014.10.9
6. EC, Commission Staff Working Document, Explanatory Note, Accompanying the Document, Commission Recommendation of 9.10.2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, SWD(2014)298, 2014.10.9
7. EC, Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services(Framework Directive), 2002.4
8. EC, Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services(Framework Directive) as amended by Directive 2009/140/EC and Regulation 544/2009, 2009.12
9. EC, Directive 2009/140/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directives 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities, and 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services, 2009.12
10. EC, Telecoms: Commission to cut number of regulated markets in Europe, 2014.10.9