

EC의 도매중심 사전규제 부과대상 시장 권고 개정의 시사점

나 상 우*

2014년 10월 EC는 사전규제 부과가 정당화될 수 있는 시장에서 모든 소매시장을 제외하고, 도매시장 중심으로 사전규제 부과대상 시장 권고를 개정하였다. EC의 사전규제 부과대상 시장 권고는 EU 회원국 규제기관이 규제를 부과하거나 수정 및 철회하는데 기초가 된다. EC는 소매 서비스에 대한 규제는 연관된 도매규제가 소매차원의 유효경쟁을 보장하지 못하는 경우에 한해서만 부과할 수 있다는 입장이다.

EC의 도매중심 사전규제 부과대상 시장 권고 개정은 소매규제 완화 및 도매시장 제도 정비를 통한 통신시장 경쟁 촉진 방안의 수립을 모색하고 있는 국내에 시사하는 바가 크다. 이에 따라, 국내에서도 도매중심의 통신시장 경쟁상황 평가 제도를 마련하여, 사전규제가 필요한 시장을 식별하고 해당 시장의 경쟁상황을 평가하여 필요한 경우에 한해 도매차원의 사전규제를 부과하는 등 규제체계를 정비할 필요가 있을 것으로 보인다.

목 차

<p>I. 서론 / 2</p> <p>II. EC의 사전규제 부과대상 시장의 개요 / 4</p> <p style="padding-left: 20px;">1. EC의 사전규제 부과대상 시장 권고 / 4</p> <p style="padding-left: 20px;">2. 2014년 EC 권고 개정 시 고려사항 / 6</p> <p style="padding-left: 20px;">3. 사전규제 부과대상 시장 분석절차 / 9</p>	<p>III. 2014년 EC의 사전규제 부과대상 시장에 대한 검토 / 13</p> <p style="padding-left: 20px;">1. 2007년 EC 권고와의 차이점 / 13</p> <p style="padding-left: 20px;">2. 유선망에 대한 접속 시장(소매시장)에 대한 검토 / 15</p> <p style="padding-left: 20px;">3. 유선전화망에서의 발신통화 시장(도매시장)에 대한 검토 / 19</p> <p>IV. 결론 및 시사점 / 22</p>
--	---

* 정보통신정책연구원 통신전파연구실 부연구위원, (043)531-4212, sangwoona@kisdi.re.kr

I. 서 론

2015년 1월 미래창조과학부는 2015년도 업무보고에서 경쟁상황 평가의 범위를 소매중심에서 도매중심으로 조정하는 등 도매시장 제도 정비를 통한 통신시장 경쟁 촉진 방안의 수립 및 시행을 발표하였다.¹⁾

이와 유사하게 2014년 10월 EC(European Commission)는 사전규제 부과가 정당화될 수 있는 시장에서 모든 소매시장을 제외하고 도매시장 중심으로 사전규제 부과 대상 시장 권고(이하, 2014년 EC 권고)²⁾를 개정하였다.

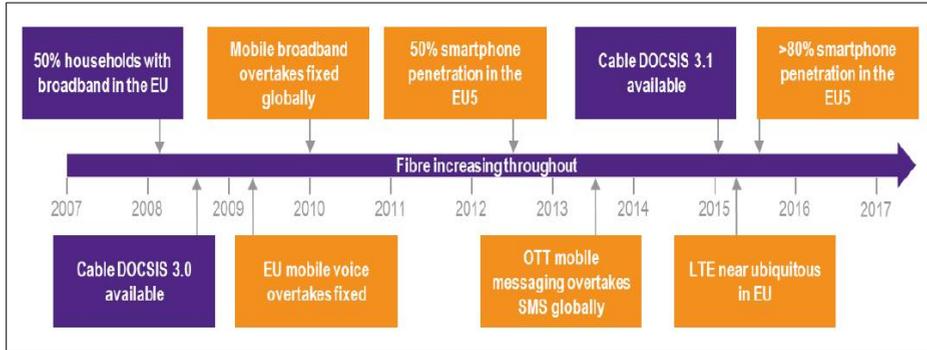
2002년 EU(European Union)는 회원국 간 전기통신 네트워크 및 서비스에 대한 규제의 조화를 위해 프레임워크 지침(Framework Directive)을 제정하였다. EU의 프레임워크 지침 제15조 제1항은 EC가 EU 지침 상의 규제 의무 부과가 정당화될 수 있는 관련 상품 및 서비스 시장에 대한 권고를 채택하고, 정기적으로 검토하도록 규정하고 있다. 이에 따라, EC는 2003년 첫 번째 권고를 발표하였으며, 2007년 개정된 두 번째 권고를 발표한 바 있다.

2007년 EC의 두 번째 권고 채택 이후 [그림 1]과 같이 기술발전으로 전기통신 서비스가 지속적으로 진화하고 있다. 이에 따라, 2012년 EC는 두 번째 권고를 채택한 이후 4년이 넘는 상황에서 EC 권고의 개정을 검토하였다.

1) 미래창조과학부(2015), p.41.

2) 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 services, Official Journal of the European Union, L 295, pp.79~84.

[그림 1] 2007년 EC 두 번째 권고 이후 시장 변화 및 전망



자료: Plum(2013), p.1 인용

EC는 2012년 10월부터 2013년 1월까지 사전규제 부과대상 시장 권고 개정에 대한 공개자문을 수행하여, BEREC 및 13개의 기존(incumbent) 사업자와 23개의 경쟁(alternative) 사업자, 4개의 규제기관 및 18개의 협회 등 총 66개 이해관계자의 의견을 접수받았다.³⁾ 이후, EC는 2013년 9월 외부기관에 의뢰한 연구보고서⁴⁾를 제출받았으며, EC와 BEREC 전문가 워킹 그룹 간 토의를 진행한 후 2014년 10월 개정된 세 번째 권고를 발표하였다.⁵⁾

2014년 10월 개정된 EC 권고에서는 경쟁의 진전으로 도매차원에서만 사전규제 부과대상 시장을 식별하였다. 사전규제는 규제가 부재하여 이용자 피해가 나타나는 경우에만 부과될 수 있다. EC는 도매차원에서 경쟁이 활성화되지 않은 경우, 연관된 소매시장의 실패의 원인이 되는 것으로 판단하였다. 이에 따라 EC는 소매 서비스에 대한 규제는 연관된 도매규제가 소매차원의 유효경쟁을 보장하지 못하는 경우에 한해서만 부과할 수 있다는 입장이다. 이와 같은 배경 하에, EC는 2014년 권고 개정 시 사전규제 부과대상 시장에서 모든 소매시장을 제외하고, 도매시장만을 포함하였다. EC

3) European Commission(2014a), p.6.

4) ECORYS(2013), “Future electronic communications market subject to ex-ante regulation”.

5) European Commission(2014a), pp.5~6.

는 도매차원에 규제를 부과함으로써 사업자간 경쟁을 가능하게 하여 궁극적으로 최종 이용자에게 편익을 제공할 것으로 판단하였다.

본 고에서는 EC의 사전규제 부과대상 시장 권고의 의미와 사전규제 부과대상 시장을 분석하는 절차를 먼저 살펴본 후, 2014년 EC의 사전규제 부과대상 시장에 대한 검토 내용을 정리한다. 그리고 이를 통해 EC의 사전규제 부과대상 시장 권고 개정의 시사점을 제시한다.

II. EC의 사전규제 부과대상 시장의 개요

1. EC의 사전규제 부과대상 시장 권고

EC의 사전규제 부과대상 시장 권고는 회원국이 사전규제 부과대상을 식별하고 경쟁상황을 분석하여 사전규제를 부과하는데 출발점이 된다. 이하에서는 EC 권고의 의미를 먼저 살펴본 후, EC의 사전규제 부과대상 시장 식별 기준을 살펴본다.

(1) EC 권고의 의미

EU 회원국 규제기관은 사전규제 부과대상 시장에 관한 EC 권고와 시장분석 및 시장지배력 판단에 대한 가이드라인⁶⁾에 따라, 자국의 상황에 맞게 시장을 획정하고 분석하여야 한다. 회원국 규제기관은 이러한 분석에 기초하여 특정 시장에 유효경쟁이 존재하는지를 판단하고, 사전규제를 부과하거나 수정 및 철회할 수 있다. 이와 같이 사전규제 부과대상 시장의 식별과 해당 시장에 대한 경쟁상황 평가는 규제를 적용하는데 있어 기초가 된다.

사전규제 부과대상 시장을 식별하기 위해서는 연관된 시장의 범위를 결정하는 관련 시장(relevant market)의 획정이 선행되어야 한다. 관련시장 획정이란 경쟁상황을 분

6) Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services, Official Journal of the European Communities, C 165, 11.7.2002, pp.6~31.

석하고 시장이 직면한 직·간접적인 경쟁 제약을 식별하는데 있어 분석할 시장의 범위를 결정하는 것이다. 개념적으로 관련시장 획정은 기업들이 서로에게 경쟁압력을 행사하며 행위를 제약할 수 있는 경쟁 상태에 있는 상품이나 서비스의 범위를 정하는 것이다. 관련시장의 범위는 시장에 참여하고 있는 기업의 지배력을 평가하는데 있어 직접적인 영향을 미친다. 예를 들면, 관련시장의 범위가 넓게 획정될수록 특정 기업의 시장지배력은 낮아지게 되고, 반대로 관련시장의 범위가 좁게 획정될수록 특정 기업의 시장지배력은 높아지게 된다. 이와 같이 관련시장의 범위가 적절하게 획정되지 않는 경우, 규제기관은 부적절한 시장획정을 기초로 판단한 시장지배력 보유 여부에 따라 규제를 완화하거나 불필요한 규제를 부과하는 정책적 오류를 범할 수 있다.⁷⁾

EU 회원국 규제기관은 EC 권고 상의 사전규제 부과대상 시장에 대해 관련시장의 범위를 획정하고, 해당 시장에 사전규제 부과가 정당화될 수 있는지를 분석해야한다.⁸⁾ 이와 같이 EC 권고는 EU 회원국 규제기관이 사전규제 부과대상 시장을 식별하고, 경쟁상황을 분석하는데 있어 기초가 된다.

한편, EU 회원국 규제기관은 EC 권고 상의 사전규제 부과대상 시장 외에 다른 시장을 사전규제 부과대상 시장으로 식별하는 것이 가능하다. 이러한 경우, EU 회원국 규제기관은 EC가 제시한 기준에 따라 해당 시장에 사전규제를 부과하는 것이 정당화될 수 있는지를 판단해야 한다. 이에 따라, EU 회원국 규제기관은 2003년과 2007년 EC 권고의 폐지로 사전규제 부과대상 시장에서 제외된 시장에 대해 규제를 지속하기 위해서는 EC가 제시한 기준에 따라 사전규제 부과가 정당화될 수 있는지를 판단해야 한다. 다만, EC의 개정된 권고는 EU 회원국 규제기관이 개정 권고 적용 이전에 적용한 시장획정과 시장분석, 규제부과에는 소급하여 적용되지 않는다.⁹⁾

7) 정보통신정책연구원(2014), p.492 요약.

8) EU 회원국 규제기관은 프레임워크 지침에 따라 공개자문을 통해 시장획정과 시장분석을 수행한 후, 분석결과(findings and proposals)를 EC와 회원국 규제기관에 통보해야 하며, EC는 회원국 규제기관의 분석결과를 승인하거나 견해(comment)를 밝히거나, 문제가 있는 경우 심층 검토 후 이를 거부할 수도 있음.

9) 2014년 EC 권고 개정 시 사전규제 부과대상 시장에서 제외된 시장은 회원국 규제기관이 기존에

(2) EC의 사전규제 부과대상 시장의 식별 기준¹⁰⁾

EC는 권고에서 사전규제 부과가 정당화될 수 있는 시장의 3가지 기준¹¹⁾을 제시하고 있다. 이를 간략히 살펴보면 사전규제 부과가 정당화될 수 있는 시장에는 ① 높고 일시적이지 않은 구조적, 법·규제적 진입장벽이 존재하여야 한다. 다음으로, ② 적절한 시간 내에 유효경쟁으로 진전되는 경향이 나타나지 않을 것으로 예상되며, ③ 경쟁과 관련한 문제가 발생하는 경우 사후규제인 경쟁법 적용만으로 이를 해소할 수 없어야 한다. 이러한 3가지 기준 중 하나라도 충족하지 못한다면 해당 시장은 사전규제 부과대상 시장이 될 수 없다.

2. 2014년 EC 권고 개정 시 고려사항¹²⁾

EC는 사전규제 부과대상을 식별하거나 경쟁상황을 분석하는 경우, 이용자 관점에서 통신 네트워크나 서비스 또는 이외의 서비스나 애플리케이션 등 모든 경쟁 제약을 고려할 필요가 있다고 언급하였다. 이에 따라, EC는 2014년 권고 개정 시 사전규제 부과대상 시장을 식별하는데 있어, OTT(Over-the-Top) 서비스와 결합상품 활성화 등 변화된 환경을 고려하였다.

EC는 유·무선 초고속인터넷 이용가능성의 증가로 소매차원에서 OTT 서비스의 수요가 증가하고 있으며, 일부 OTT 서비스는 통신사업자가 제공하는 음성 및 문자 등 통신서비스의 대체제로서 인식되고 있는 것으로 파악하였다. EC는 이러한 OTT 서비스의 다수가 무료로 제공되기 때문에 네트워크 사업자의 사업모델에 영향을 미칠 수 있을 것으로 보았다. 하지만, EC는 아직까지 OTT 서비스가 경쟁 제약에 미치는 영향

사전규제를 부과하고 있는 경우 EC 권고 개정과 무관하게 다음 검토 전까지 규제가 지속될 수 있음.

10) European Commission(2014a), pp.8~11. 요약.

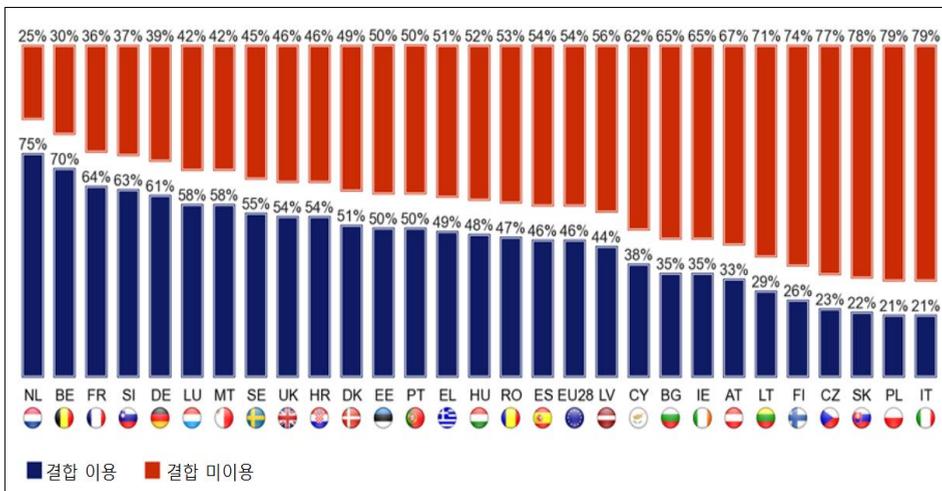
11) 사전규제 부과가 정당화될 수 있는 시장의 3가지 기준은 누적하여 적용(three cumulative criteria)하며, 이러한 3가지 기준을 검증하는 절차를 TCT(Three Criteria Test)라 함.

12) European Commission(2014a), pp.17~18. 요약.

이 제한적이기 때문에 EU 차원에서의 시장획정에서는 이를 고려하지 않기로 하였다.

한편, EC는 결합상품이 활성화되고 있는 상황을 시장획정 시 고려할 필요가 있는지를 검토하였다. EC의 2014년 1월 조사에 따르면 [그림 2]와 같이 EU 회원국 가구의 46%가 결합상품을 이용하고 있는 것으로 나타난다.¹³⁾

[그림 2] EU 회원국 가구의 결합상품 이용률



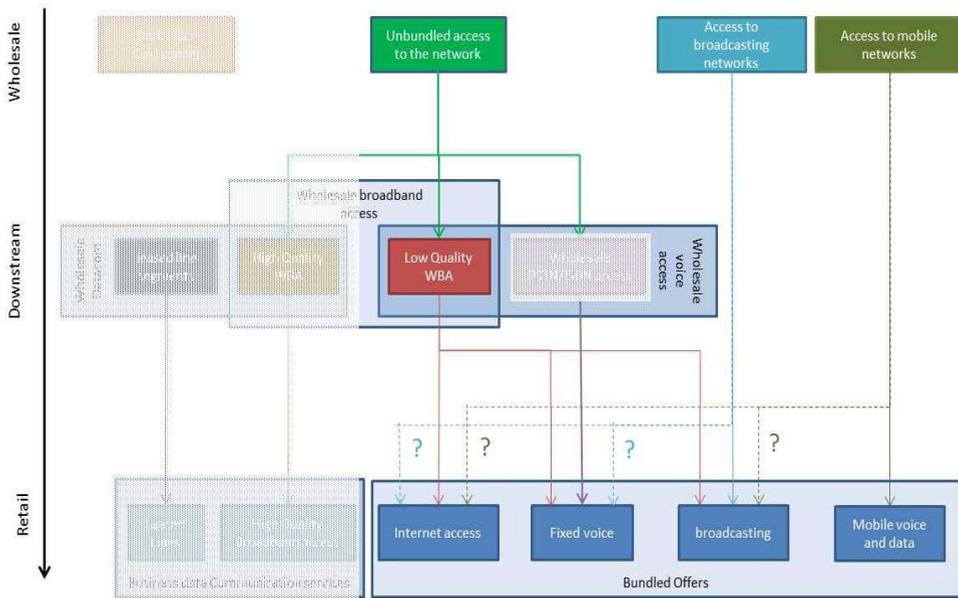
자료: European Commission(2014b), p.26 인용

EC는 이와 같은 결합상품 활성화에도 불구하고 결합상품에 대한 사전규제 부과의 필요성이 없는 것으로 판단하여 소매 결합상품 시장을 별도의 시장으로 획정하지 않았다. 결합상품의 시장획정을 통한 시장분석과 사전규제 부과는 결합상품을 구성하고 있는 소매서비스가 각기 상이한 도매 투입요소(inputs)를 이용하고 있기 때문에 부적절한 규제의 확대를 초래할 수 있다. 만일, QPS(Quadruple Play Service) 시장을 획정하는 경우, 이와 연관된 도매 투입요소들은 서로 대체 관계를 나타내지 않을 수 있다. 예를 들면, 초고속인터넷과 유선전화, 방송 및 이동전화로 구성된 QPS 시장의 경

13) European Commission(2014b), p.26.

우, 이와 연관된 도매 투입요소는 [그림 3]과 같이 도매 초고속인터넷 접속과 도매 가입자선로 접속, 도매 방송망 접속 및 도매 이동전화망 접속으로 대부분의 투입요소 간에 대체관계가 나타나지 않는다.¹⁴⁾

[그림 3] QPS 시장의 상류 및 하류 개념도



자료: ECORYS(2013), p.65 인용

이러한 상황에서 별도로 확정한 QPS 시장의 분석을 기초로 도매차원에서 규제를 부과하는 경우, 경쟁적인 조건하에 이용 가능한 도매 투입요소까지 규제가 확대될 가능성이 존재한다. 이에 따라, EC는 규제를 확대하는 것보다는 규제기관이 수직적으로 통합된 시장지배력 보유 사업자의 투입요소나 상품을 기술 및 경제적인 측면에서 효과적으로 복제할 수 있도록 보장하는 것이 중요한 것으로 판단하였다.¹⁵⁾

14) 결합상품 시장 분석 시 소매와 도매시장의 관계에 대한 자세한 내용은 ECORYS(2013), pp. 64~65와 OECD(2014), pp.52~55 참고.

15) European Commission(2014a), p.18.

한편, EC는 선발사업자의 우위(first-mover advantage)가 존재하더라도 새롭게 형성된 시장에 사전규제를 부과하는 것은 적절하지 않은 것으로 보았다. 신규 시장은 상품이나 서비스의 새로운 속성으로 시장진입 및 수요·공급의 조건을 예측하는 것이 어려우며, 이에 따라 사전규제를 부과하는 것이 정당화될 수 있는지를 판단하기가 용이하지 않기 때문이다. EC는 신규 시장에 사전규제를 부과하지 않음으로서 해당 시장의 혁신을 증진시키고, 규제에 의해 시장이 축소되는 것을 방지할 수 있을 것으로 보았다. 한편, EC는 기존 네트워크의 업그레이드가 드물지만 새로운 시장을 창출할 수 있을 것으로 보았다. 이러한 경우, EC는 이러한 시장과 기존 시장의 수요 및 공급 대체성을 판단하여 이러한 시장이 기존 시장의 일부분인지 새로운 시장인지를 판단하도록 하였다.¹⁶⁾

3. 사전규제 부과대상 시장 분석절차

EC 권고에서는 사전규제 부과대상 시장을 식별하고, 분석하는 절차를 간략하게 규정하고 있다. 이하에서는 EC 권고에서 언급한 사전규제 부과대상 시장 분석 시소매와 도매시장의 관계를 살펴본 후, ECORYS(2013)가 제안한 사전규제 부과대상 시장 분석절차를 정리한다.

(1) 소매와 도매시장의 관계

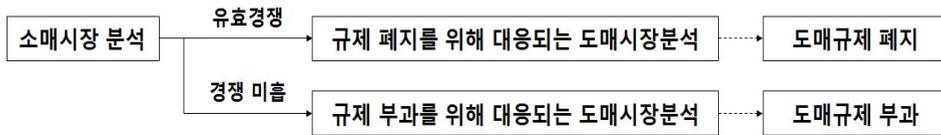
전기통신 분야는 최종 이용자에게 서비스를 제공하는 하류의 소매시장과 서비스를 제공하는데 필요한 설비나 망을 타 사업자에게 제공하는 상류의 도매시장으로 구성된다. EC 권고는 소매시장의 경쟁 활성화를 통해 최종 이용자에게 편익을 제공하는 것을 사전규제의 목적으로 규정하고 있다. 이는 소매뿐만 아니라 도매차원의 규제도 소매시장의 경쟁을 활성화시키기 위해 부과되어야 함을 의미한다. 이에 따라, 소매뿐만 아니라 도매시장의 분석도 소매시장의 경쟁상황을 고려하여 이루어져야 한다.

16) 2014년 EC 권고 전문 요약.

만일, 사전규제 부과대상 시장 식별 시 도매시장만을 분석하는 경우, 불필요한 규제가 부과될 수 있다. 예를 들면, 초고속인터넷 소매시장에 유효경쟁이 존재하는 경우, 도매 LLU 시장에 대한 분석 이전에 소매시장을 분석하지 않는다면 도매시장에 경쟁이 미흡한 것으로 판단하여 불필요한 규제가 부과될 수 있다.¹⁷⁾

이와 같은 배경 하에 2007년 EC 권고에서는 사전규제 부과대상 시장을 식별하는데 있어 소매시장 획정을 출발점으로 하도록 권고하였다. EC는 소매시장 획정이 적절한 관련 도매시장을 식별하는데 도움을 줄 것으로 보았다. 이와 같은 배경 하에 개정된 2014년 EC 권고에서도 사전규제 부과대상 도매시장을 식별하기 위해 대응되는 소매시장에 대한 분석을 출발점으로 하도록 권고하였다. EC의 사전규제 부과대상 시장의 분석절차를 정리하면 [그림 4]와 같다.

[그림 4] EC의 사전규제 부과대상 시장 분석절차



먼저, 소매시장에 대한 분석은 시장지배력 보유에 기초하여 부과되는 규제와 여타 규제가 부재한 경우 미래지향적인 관점에서 소매시장에 유효경쟁이 존재하는지를 분석해야 한다. 만일 사전규제가 부재한 상황에서 미래지향적인 관점에서 소매시장의 경쟁이 미흡한 경우, 이러한 소매시장에 대응되는 도매시장이 사전규제를 부과할만한 시장인지를 평가해야 한다.

대응되는 도매시장의 범위를 분석하고 해당 시장의 경쟁상황을 평가하는 경우, EC는 직접적인 경쟁 제약뿐만 아니라 간접적인 경쟁 제약을 함께 고려하도록 권고하고 있다. EC는 이와 같은 직·간접 제약을 고려하는 경우, 최종 이용자 관점에서 통신망

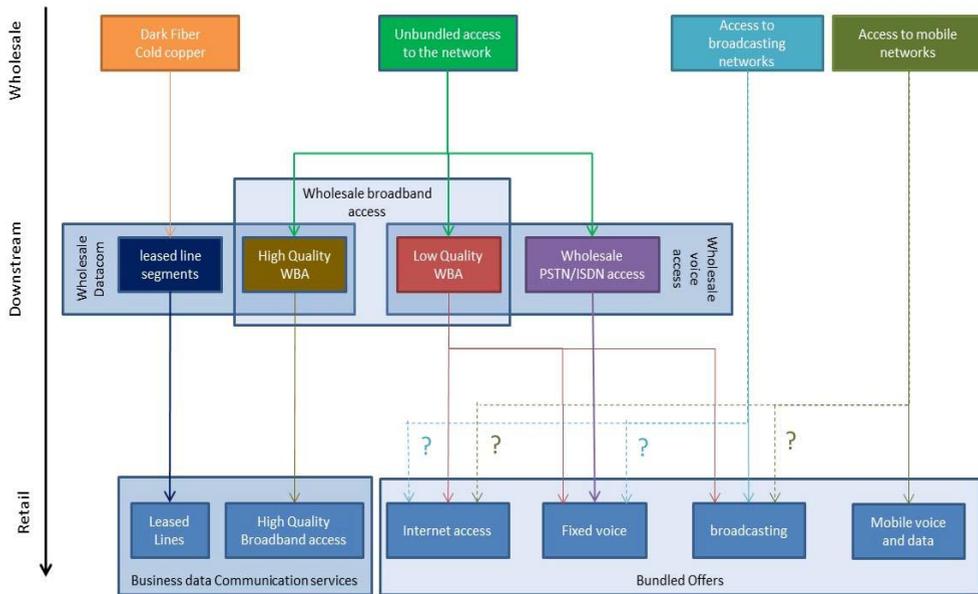
17) ECORYS(2013), p.51.

이나 통신서비스로부터의 제약뿐만 아니라 통신 이외의 유사 서비스나 애플리케이션을 포함하도록 권고하고 있다.¹⁸⁾

만일, 대응되는 도매시장에 사전규제가 부재한 상황에서 미래지향적인 관점에서 소매시장에 유효 경쟁이 존재하는 경우, EU 회원국 규제기관은 더 이상 사전규제가 필요가 없는 것으로 결론 내려야 한다. 이러한 경우, 대응되는 관련 도매시장은 사전규제의 폐지를 위해 분석되어야 한다.

EC는 도매시장이 공급체인 상에 수직적으로 연관된 경우, 해당 소매시장으로부터 가장 상류에 있는 도매시장부터 분석하도록 권고하고 있다. 이를 간략히 살펴보면, [그림 5]와 같이 규제가 적용되는 상류의 투입요소부터 하류에 위치한 소매시장까지 단계적인 분석을 수행해야 한다.

[그림 5] 주요 통신서비스 시장의 상류 및 하류 개념도



자료: ECORYS(2013), p.57 인용

18) 2014년 EC 권고 제4조.

(2) ECORYS(2013)가 제안한 사전규제 부과대상 시장 분석절차¹⁹⁾

2013년 EC의 의뢰로 EC 권고 개정에 대한 연구를 수행한 ECORYS는 사전규제 부과대상 시장을 분석하고 사전규제를 부과하는데 있어 소매와 도매시장을 어떻게 고려할지에 대한 분석절차를 [그림 6]과 같이 제안하였다. ECORYS가 제안한 분석절차를 간략히 살펴보면 다음과 같다. 먼저, ① 도소매 규제가 부재한 상황을 가정하고 소매시장을 분석한다. 만일 소매시장에 유효경쟁이 존재하는 것으로 판단되면 분석을 종료하고, 경쟁이 미흡한 경우 ② 도매시장을 분석한다.²⁰⁾ 도매시장 분석결과 경쟁이 미흡한 것으로 판단되면 ③ 적절한 도매규제가 부과되어야 한다. 다음으로 ②의 도매시장 분석을 통해 부과된 ③의 도매규제가 존재하는 상황을 가정하고, ④ 소매시장에 유효경쟁이 존재할 있는지를 다시 분석한다. 만일, 소매시장에 유효 경쟁이 나타날 것으로 예상되면 분석을 종료하고, 경쟁이 미흡할 것으로 예상되면 ⑤ 소매시장에 직접 규제를 부과할 수 있다.

[그림 6] ECORYS가 제안한 사전규제 부과대상 시장 분석절차



자료: ECORYS(2019), p.50을 중심으로 구성

19) ECORYS(2013), pp.49~52 요약.

20) ECORYS는 소매시장의 경쟁 미흡이 도매차원의 사전규제를 부과하는데 있어 전제조건이 아님을 언급. 예를 들면, 이동전화 도매 착신통화 시장의 경우, 소매시장에 유효경쟁이 존재함에도 사전규제 부과대상 시장이 될 수 있음(ECORYS(2013), p.54).

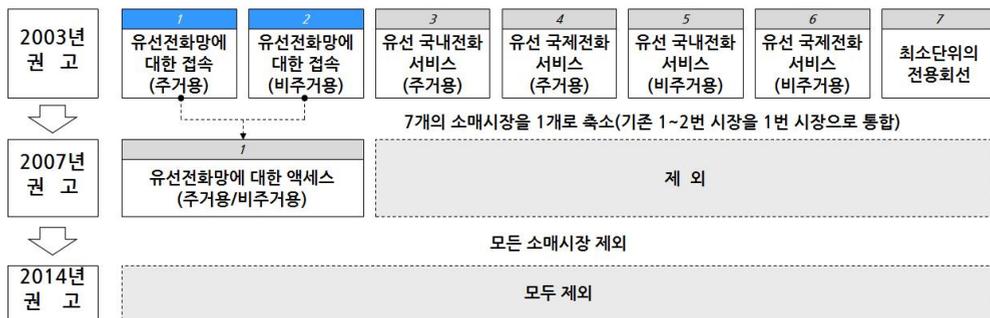
Ⅲ. 2014년 EC의 사전규제 부과대상 시장에 대한 검토

1. 2007년 EC 권고와의 차이점

EC는 2003년 사전규제 부과대상 시장 권고를 제정한 이후, 2007년 개정 시 대부분의 소매시장을 제외시켰으며, 2014년에는 모든 소매시장을 제외한 권고를 발표하였다. 2007년 권고 개정 시에는 2003년 규제 프레임워크 도입 이후 4년간의 규제집행 경험을 바탕으로 도매차원의 규제가 소매 이용자를 보호할 것이라는 관점 하에 대부분의 소매시장을 사전규제 부과대상 시장에서 제외하였다. 이후, 2014년 권고 개정 시에는 모든 소매시장을 사전규제 부과대상 시장에서 제외하고, 6개의 도매시장을 4개로 축소하였다.

EC 권고의 소매시장에 대한 사전규제 부과대상 시장 변화를 살펴보면, [그림 7]과 같이 2003년 권고에서는 7개의 시장을 포함하였으나, 2007년 권고 개정 시 ‘유선망에 대한 접속’ 시장을 제외한 나머지 시장을 제외하였으며, 2014년 권고 개정 시에는 모든 소매시장을 제외하였다.

[그림 7] EC 권고 상의 사전규제 부과대상 소매시장 변화



EC 권고의 도매시장에 대한 사전규제 부과대상 시장 변화를 살펴보면, [그림 8]과 같이 2003년 권고에서는 11개의 도매시장을 포함하였으나, 2007년 권고 개정 시 5개

의 시장을 제외하여 6개의 도매시장만을 포함하였으며, 2014년 권고 개정 시에는 ‘유선전화망에서의 발신’ 시장을 제외하고, ‘네트워크 기반 설비에 대한 접속’ 시장과 ‘도매 광대역 액세스’ 시장을 통합하여 4개의 도매시장으로 축소하였다.

[그림 8] EC 권고 상의 사전규제 부과대상 도매시장 변화



EC는 2007년 권고 개정 시 <표 1>과 같이 음성서비스와 관련하여 하나의 소매시장과 세 개의 도매시장을 사전규제 부과대상 시장으로 식별하였다. EC는 2014년 권고 개정 시 ‘유선망에 대한 접속’ 시장과 ‘유선전화망에서의 발신통화’ 시장을 사전규제 부과대상 시장에서 제외하였다. 이하에서는 두 시장을 중심으로 EC가 검토한 내용을 상세히 살펴본다.

〈표 1〉 2007년 EC 권고 상의 음성서비스 관련 사전규제 부과대상 시장

구분	Market 1	Market 2	Market 3	Market 7
시장	소매시장	도매시장		
정의	유선망에 대한 접속 시장 (Access to the public telephone network at a fixed location for residential and non-residential customers)	유선전화망에서의 발신통화 시장 (Call origination on the public telephone network provided at a fixed location)	개별 유선전화망에서의 착신통화 시장 (Call termination on individual public telephone networks provided at a fixed location)	개별 이동전화망에서의 착신통화 시장 (Voice call termination on individual mobile networks)
'14년 개정	사전규제 부과대상 시장에서 제외		사전규제 부과대상 시장으로 유지	

2. 유선망에 대한 접속 시장(소매시장)에 대한 검토

(1) 2007년 EC 권고의 검토내용

2007년 EC 권고에서는 사전규제 부과대상 시장으로서 소매시장인 ‘유선망에 대한 접속’ 시장을 포함하였다. 이러한 시장은 최종 이용자에게 고정된 위치에서 전화서비스와 팩스나 협대역 인터넷 등을 이용하기 위한 접속을 제공하는 소매시장이다.

2007년 EC 권고에서는 네트워크 기반설비에 대한 도매 제공의무 부과가 유선망에 대한 접속 소매시장에 진입하기 위한 높고 일시적이지 않은 진입장벽을 제거하지 못하고, 케이블이나 FTTx 등 다른 네트워크의 발전에도 불구하고 해당 시장에 유효경쟁이 나타나지 않을 것으로 예상하여 연관된 도매규제가 존재하는 상황에서도 소매시장을 사전규제 부과대상 시장에 포함시켰다.

현재 〈표 2〉와 같이 일부 국가를 제외하고 대다수의 EU 회원국은 ‘유선망에 대한 접속’ 시장에 경쟁이 미흡한 것으로 판단하여 사전규제를 부과하고 있다. 해당 시장에

경쟁이 미흡한 것으로 판단한 국가에서는 주로 기존(incumbent) 사업자에게 도매상품인 WLR(Wholesale Line Rental) 제공의무를 사전규제로 부과하고 있다. WLR은 경쟁 사업자가 기존 사업자로부터 가입자 접속서비스 번들을 도매로 구입하여 자사의 최종 이용자에게 가입자 접속을 소매로 제공할 수 있는 상품을 의미한다. WLR은 주로 사업자사전선택(Carrier Pre-Selection, CPS)이나 식별번호를 통한 사업자선택(Carrier Selection, CS)과 같은 간접접속을 통해 통화서비스만을 제공하던 경쟁 사업자가 가입자 접속과 통화서비스를 일괄적으로 제공하는 것을 가능하게 한다.

<표 2> EU 회원국의 유선망에 대한 접속 시장 관련 사전규제 부과 현황

구분	사전규제 부과	일부에 사전규제 부과	사전규제 미부과
국가수	22개 국가	2개 국가	3개 국가
국가명	오스트리아, 벨기에, 불가리아, 사이프러스, 체코, 덴마크, 에스토니아, 프랑스, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 몰타, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴	독일, 영국	핀란드, 네덜란드, 루마니아

주: 독일과 영국은 유선망에 대한 접속 시장 중 일부 시장에 대해서만 사전규제를 부과
 자료: European Commission(2014c)

(2) 2014년 EC 권고의 검토내용²¹⁾

EC는 ‘유선망에 대한 접속’ 시장을 사전규제 부과대상 시장에 포함할지를 검토하기 위해, 관련시장의 범위를 먼저 검토한 후 사전규제 부과대상 시장의 3가지 기준을 충족하는지를 판단하는 TCT(Three Criteria Test)를 수행하였다.

먼저, EC는 ‘유선망에 대한 접속’ 시장의 관련시장의 범위를 검토하여, 관련시장에 PSTN과 xDSL, 광 및 케이블망을 통한 협대역 접속을 포함시켰으며, 전용회선과 이동전화를 통한 접속은 포함하지 않았다. 하지만, EC는 이동전화 활성화에 따른 유무

21) European Commission(2014a), pp.20~24 요약.

선 대체의 진전 등을 고려하여 회원국이 TCT를 수행하거나 시장지배력을 판단하는 경우 이동전화 서비스의 영향을 검토하도록 하였다.

다음으로, EC는 ‘유선망에 대한 접속’ 시장에 사전규제 부과가 정당화될 수 있는지를 판단하는 TCT를 수행하였다.

먼저, EC는 사전규제 부과대상 시장의 첫 번째 기준인 높고 일시적이지 않은 진입장벽이 존재하는지를 검토하였다. 2007년 EC 권고 개정 이후 ‘유선망에 대한 접속’ 시장은 지속적으로 구조적인 발전이 이루어지고 있다. 예를 들면, NGA(Next Generation Access) 구축이 활성화되고 이동전화와 FMC(Fixed-Mobile Convergence)²²⁾ 서비스의 보급이 증가하고, 케이블망을 통한 접속 서비스가 제공되고, managed-VoIP²³⁾의 이용가능성 및 선호가 증가하고, 전통적인 PSTN으로부터 all-IP 기술로의 이전이 진행되고 있다. 이와 같은 시장 구조의 변화는 ‘유선망에 대한 접속’ 시장에 대한 진입장벽의 완화를 의미하며, 향후 이러한 시장 구조의 변화가 더욱 증가할 것으로 예상되고 있다.

한편, 일부 EU 회원국에서는 이동통신 접속이 유선망에 대한 접속을 대체하고 있는 것으로 판단하여 이동통신 접속을 ‘유선망에 대한 접속’ 시장의 관련시장에 포함시키고 있다. 이러한 경우, 이동통신 사업자는 이미 진입장벽을 극복한 것으로 볼 수 있다. 구체적으로, 이동통신 사업자는 홈존(Home-zone) 서비스²⁴⁾와 같이 기존 네트워크를 이용하여 유선망에 대한 액세스 시장에 비교적 쉽게 진입할 수 있다. 또한, 미래 지향적인 관점에서 NGA 네트워크를 구축하고 있는 사업자의 ‘유선망에 대한 접속’ 시장으로의 진입을 기대할 수 있다. 또한, 자신의 망을 보유하지 않은 사업자도 LLU(Local Loop Unbundling)나 비트스트림(Bitstream)²⁵⁾과 같이 규제가 적용되는

22) FMC(Fixed-Mobile Convergence) 서비스란 동일 단말을 이용하여 유·무선 네트워크에 상관없이 통신서비스를 제공하는 유·무선 융합서비스를 의미.

23) managed-VoIP란 초고속인터넷을 제공하는 사업자의 인터넷전화를 의미하며, LLU 등을 통해 망을 임차하여 초고속인터넷을 제공하는 사업자의 인터넷전화를 포함.

24) 홈존(Home-zone) 서비스란 집 안에서는 WiFi 등을 통해, 집 밖에서는 이동전화 망을 통해 음성통화를 제공하는 서비스로서, 하나의 단말을 이용하여 집에서는 유선전화 요금으로 집 밖에서는 이동전화 요금으로 서비스를 이용할 수 있음(김민정(2006), p.29).

25) LLU는 경쟁 사업자가 기존 사업자로부터 가입자선로를 임차하여 최종 이용자에게 서비스를 제

도매 투입요소를 이용하여 ‘유선망에 대한 접속’ 시장에 비교적 용이하게 진입할 수 있다. EC는 이와 같은 상황을 고려할 때 EU 차원에서 ‘유선망에 대한 접속’ 시장에는 더 이상 높고 일시적이지 않은 진입장벽이 존재하지 않는 것으로 판단하였다.

다음으로 EC는 사전규제 부과대상 시장의 두 번째 기준인 적절한 시간 내에 유효 경쟁으로 진전되는 경향이 나타날지를 검토하였다. ‘유선망에 대한 접속’ 시장은 관련 시장에는 포함되지 않지만 밀접하게 연관된 소매 초고속인터넷 접속 시장에 의해 경쟁이 활성화될 수 있다. 이러한 소매 초고속인터넷은 xDSL이나 광, 케이블망을 통해 제공되어 ‘유선망에 대한 접속’을 제공할 수 있다.

한편, ‘유선망에 대한 접속’ 시장에서의 잠재적인 시장지배력 보유 사업자는 이동전화 사업자에 의해 직간접적인 제약을 받게 된다. 이는 유선전화와 이동전화 요금이 유사해지고, 유선전화도 통화와 접속을 함께 가입하는 비율이 높은 점 등 유선전화와 이동전화의 유사성이 높기 때문이다.

또한, EC는 결합상품의 활성화 및 번호이동을 통한 사업자 전환의 용이성으로 높은 점유율을 보유한 기존 사업자라도 경쟁 사업자 및 이용자와 별개로 행동할 수 없는 것으로 판단하였다. 이에 따라, EC는 EU 차원에서 ‘유선망에 대한 접속’ 시장이 유효경쟁으로 진전되고 있는 것으로 판단하였다.

마지막으로 EC는 사전규제 부과대상 시장의 세 번째 기준인 시장실패가 나타나는 경우 경쟁법 적용만으로 이를 해소할 수 있는지를 검토하였다. EC는 전술한 바와 같이 미래지향적인 관점에서 어떠한 사업자도 경쟁 사업자 및 이용자와 별개로 행동할 수 없기 때문에 경쟁법 적용을 통한 사후규제만으로도 발생하는 문제를 해소할 수 있을 것으로 판단하였다.

최종적으로 EC는 이와 같은 TCT 수행 결과에 기초하여 ‘유선망에 대한 접속’ 시장을 사전규제 부과대상 시장에서 제외하였다.

공하는 방식이며, 비트스트림은 경쟁 사업자가 기존 사업자의 DSLAM 후단에서 이용자측 가입자선로를 임차하여 최종 이용자에게 서비스를 제공하는 방식. 일반적으로 LLU나 비트스트림은 ‘네트워크 기반설비에 대한 도매 접속’ 시장이나 ‘도매 광대역 접속’ 시장에서 사전규제로 부과됨.

3. 유선전화망에서의 발신통화 시장(도매시장)에 대한 검토

(1) 2007년 EC 권고의 검토내용

도매차원에서 발신통화는 최종 이용자와 직접적으로 연결되는 액세스 링크를 보유하지 못한 경쟁 사업자가 최종 이용자에게 통화서비스를 제공할 수 있게 하는 투입요소이다. 일반적으로 발신통화는 소매 통화서비스를 제공하는데 있어 가입자선로 다음으로 복제하기 어려운 투입요소로 고려되고 있다.

2007년 EC 권고에서는 ‘유선전화망에서의 발신통화’ 시장은 매몰비용으로 높고 일시적이지 않은 진입장벽이 존재하고 유효경쟁으로의 진전 경향이 나타나지 않으며, 경쟁법 적용만으로 발생할 문제를 해소하지 못할 것으로 판단하여 사전규제 부과대상 시장에 포함시켰다.

현재 <표 3>과 같이 핀란드와 루마니아를 제외한 대부분의 EU 회원국은 ‘유선전화망에서의 발신통화’ 시장에 경쟁이 미흡한 것으로 판단하여 사전규제를 부과하고 있다. 해당 시장에 경쟁이 미흡한 것으로 판단한 국가에서는 주로 기존 사업자에게 도매 서비스인 사업자사전선택(Carrier Pre-Selection, CPS)이나 식별번호를 통한 사업자선택(Carrier Selection, CS)과 같은 간접접속 제공의무를 사전규제로 부과하고 있다.

<표 3> EU 회원국의 유선전화망에서의 발신통화 시장 관련 사전규제 부과 현황

구분	사전규제 부과	사전규제 미부과
국가수	25개 국가	2개 국가
국가명	오스트리아, 벨기에, 불가리아, 사이프러스, 체코, 덴마크, 에스토니아, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 몰타, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 영국	핀란드, 루마니아

자료: European Commission(2014c)

(2) 2014년 EC 권고의 검토내용²⁶⁾

EC는 ‘유선전화망에서의 발신통화’ 시장을 사전규제 부과대상 시장에 포함할지를 검토하기 위해, ‘유선망에 대한 접속’ 시장의 검토와 유사하게 관련시장의 범위를 먼저 검토하였다. EC는 ‘유선전화망에서의 발신통화’ 시장의 관련시장에 도매 발신통화 시장에 PSTN과 유선초고속인터넷을 통해 제공되는 managed VoIP를 포함하고, OTT 서비스와 같은 unmanaged VoIP는 포함하지 않았다. 현재, 대부분의 회원국은 ‘유선전화망에서의 발신통화’ 시장에 PSTN과 함께 xDSL이나 광, 케이블망을 통한 managed VoIP를 포함하고 있다. 반면에, unmanaged VoIP는 유선전화 발신통화와 유사한 기능을 제공하지만 동일한 서비스를 이용하는 이용자 간에만 통화가 가능한 측면 등 상이한 점을 고려하여 ‘유선전화망에서의 발신통화’ 시장에 포함시키고 있지 않다.

다음으로, EC는 ‘유선전화망에서의 발신통화’ 시장에 사전규제 부과가 정당화될 수 있는지를 판단하는 TCT를 수행하였다. 먼저, EC는 사전규제 부과대상 시장의 첫 번째 기준인 높고 일시적이지 않은 진입장벽이 존재하는지를 검토하였다. 경쟁 사업자는 기존 사업자의 CS/CPS를 이용하여 소매 발신통화 서비스를 제공할 수 있으며, CS/CPS와 함께 WLR과 같은 도매 접속서비스를 이용하여 최종 이용자에게 접속과 통화서비스를 함께 제공할 수도 있다.

한편, 경쟁 사업자는 최종 이용자에게 연결되는 액세스망을 직접 구축하거나 LLU, 비트스트림 등을 통해 임차한 액세스망을 이용하여 최종 이용자를 직접 연결하고 최종 이용자에게 자사의 VoIP를 제공함으로써 도매 발신통화에 대한 임차 없이 최종 이용자에게 접속과 통화서비스를 함께 제공할 수도 있다. 경쟁 사업자는 LLU나 비트스트림과 같은 도매 투입요소를 이용하여 발신통화서비스만을 제공할 경제적인 유인이 없지만, 발신통화와 함께 초고속인터넷, IPTV 등의 결합상품을 제공하기 위해 도매 투입요소의 이용이 증가하고 있다.

26) European Commission(2014a), pp.24~27 요약.

EC는 소매서비스를 제공하는데 있어 CS/CPS와 같은 간접접속에 대한 경쟁 사업자의 수요가 아직까지 존재하지만, 수요가 감소하고 있는 것으로 보았다. 유럽에서 CS/CPS는 2000년대 중반에 활성화가 되었으나, 이후 도매 액세스 상품의 활성화 및 경쟁 사업자의 자사 VoIP 서비스 제공에 따라 CS/CPS에 대한 수요가 지속적으로 감소하고 있다.

한편, 앞서 살펴본 바와 같이 일부 회원국에서는 이동통신 접속이 유선망에 대한 접속을 대체하고 있는 것으로 판단하여 이동통신 접속을 ‘유선망에 대한 접속’ 시장의 관련시장에 포함시키고 있다. 이러한 경우, ‘유선전화망에서의 발신통화’ 시장에 이동전화 도매 발신통화를 포함시켜야 하며, 결과적으로 이동전화 사업자는 이미 진입장벽을 극복한 것으로 볼 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 ‘유선전화망에서의 발신통화’ 시장의 진입장벽은 최종 이용자와의 직접접속을 확보할 수 있는 사업자의 능력에 의존적이다. EC는 EU 차원에서 유무선 대체와 LLU, 비트스트림 등 도매 액세스 상품의 이용가능성 증가, all-IP 네트워크로의 전환, NGA 구축 등으로 ‘유선전화망에서의 발신통화’ 시장에는 더 이상 높고 일시적이지 않은 진입장벽이 존재하지 않는 것으로 판단하였다.

다음으로 EC는 사전규제 부과대상 시장의 두 번째 기준인 적절한 시간 내에 유효경쟁으로 진전되는 경향이 나타날지를 검토하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 ‘유선전화망에서의 발신통화’ 시장은 최종 이용자와의 직접접속을 확보할 수 있는 사업자의 능력에 의존적이다. 이에 따라, EC는 ‘유선망에 대한 접속’ 시장이 유효경쟁으로 진전되는 경향을 고려하여, ‘유선전화망에서의 발신통화’ 시장 또한 미래지향적인 관점에서 유효경쟁으로 진전되고 있는 것으로 판단하였다.

마지막으로 EC는 사전규제 부과대상 시장의 세 번째 기준인 시장실패가 나타나는 경우 경쟁법 적용만으로 이를 해소할 수 있는지를 검토하였다. EC는 낮은 진입장벽과 유효경쟁으로의 진전에 따라 미래지향적인 관점에서 경쟁법 적용만으로도 ‘유선전화망에서의 발신통화’ 시장의 경쟁을 보장하는데 충분할 것으로 판단하였다.

최종적으로 EC는 이와 같은 TCT 수행 결과에 기초하여 ‘유선전화망에서의 발신통

화’ 시장을 사전규제 부과대상 시장에서 제외하였다.

앞서 살펴본 바와 같이 현재 대다수의 EU 회원국은 ‘유선전화 도매 발신통화 시장’의 경쟁이 미흡한 것으로 판단하여 사전규제를 부과하고 있다. 이에 따라, BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications)은 ‘유선전화망에서의 발신통화’ 시장을 사전규제 대상 시장에서 제외하는 것은 시기상조라는 견해를 제시하고, 단기와 중장기적으로 해당 시장의 경쟁상황이 상이할 수 있기 때문에 EC가 이를 고려할 필요가 있음을 언급하였다.²⁷⁾ EC는 이와 같은 의견을 고려하여 2014년 권고에서 회원국이 자국의 시장상황을 고려하여 TCT를 수행함으로써 ‘유선전화망에서의 발신통화’ 시장을 사전규제 부과대상 시장으로 정할 수 있음을 언급하였다.

IV. 결론 및 시사점

EU 회원국 규제기관은 사전규제 부과대상 시장에 관한 EC 권고와 시장분석 및 시장지배력 판단에 대한 가이드라인에 따라, 자국의 상황에 맞게 시장을 획정하고 분석한 후, 이러한 분석에 기초하여 특정 시장에 유효경쟁이 존재하는지를 판단하고, 사전규제를 부과하거나 수정 및 철회할 수 있다. 이와 같이 사전규제 부과대상 시장의 식별과 해당 시장에 대한 경쟁상황 평가는 규제를 적용하는데 있어 기초가 된다.

EC는 2003년 사전규제 부과대상 시장 권고를 제정한 이후, 2007년 개정 시 대부분의 소매시장을 제외시켰으며, 2014년에는 모든 소매시장을 제외한 권고를 발표하였다. 2007년 권고 개정 시에는 2003년 규제 프레임워크 도입 이후 4년간의 규제집행 경험을 바탕으로 도매차원의 규제가 소매 이용자를 보호할 것이라는 관점 하에 대부분의 소매시장을 사전규제 부과대상 시장에서 제외하였으며, 2014년 권고 개정 시에는 모든 소매시장을 사전규제 부과대상 시장에서 제외하고, 6개의 도매시장을 4개로 축소하였다.

27) Body of European Regulators for Electronic Communications(2014), p.17.

EC는 2014년 권고 개정 시 2007년 권고에 존재하였던 유일한 소매시장인 ‘유선망에 대한 접속’ 시장을 사전규제 부과대상 시장에서 제외하였다. EC는 미래지향적인 관점에서 NGA 구축, 이동전화 활성화, all-IP 기술로의 이전으로 ‘유선망에 대한 접속’ 시장의 진입장벽이 완화되고, 이동전화에 의한 직간접적인 제약, 결합상품 활성화 및 사업자 전환의 용이성 등으로 기존 사업자가 경쟁 사업자 및 이용자와 별개로 행동할 수 없다는 판단에 기초하여 ‘유선망에 대한 접속’ 시장을 사전규제 부과대상 시장에서 제외하였다. 한편, ‘유선망전화망에서의 발신통화’ 도매시장은 유무선 대체와 도매 액세스 상품의 이용가능성 증가, all-IP 네트워크로의 전환, NGA 구축 등으로 진입장벽이 완화되고, ‘유선망에 대한 접속’ 시장이 유효경쟁으로 진전되는 경향을 고려하여 사전규제 부과대상 시장에서 제외하였다.

EC의 도매중심 사전규제 부과대상 시장 권고 개정은 소매규제 완화 및 도매시장 제도 정비를 통한 통신시장 경쟁 촉진 방안의 수립을 모색하고 있는 국내에 시사하는 바가 크다.

이에 따라, 국내에서도 도매중심의 통신시장 경쟁상황 평가 제도를 마련하여, 사전규제가 필요한 시장을 식별하고 해당 시장의 경쟁상황을 평가하여 필요한 경우에 한해 도매차원의 사전규제를 부과하는 등 규제체계를 정비할 필요가 있을 것으로 보인다.

참고문헌

- 김민정 (2006), “모바일 VoIP 진화와 시사점 -이동전화 시장을 중심으로-”. 《정보통신정책》, 제18권 4호, 정보통신정책연구원, pp.18~40.
- 미래창조과학부 (2015), “2015년도 업무보고: 과학기술·ICT 혁신을 통한 역동적 창조경제 실현”, 2015. 1.
- 정보통신정책연구원 (2014), 『통신시장 경쟁상황 평가(2014년도)』, 정책연구 14-16.
- Body of European Regulators for Electronic Communications (2014). “Commission Recommendation on relevant product and service markets susceptible to

- ex ante regulation: BEREC's Opinion", 2014. 6. 5.
- ECORYS (2013). "Future electronic communications market subject to ex-ante regulation", 2013. 9. 18.
- European Commission (2014a). "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 services: Explanatory Note", Commission Staff Working Document, 2014. 10. 9.
- _____ (2014b). "E-Communications and Telecom Single Market Household Survey-Summary", 2014. 6.
- _____ (2014c). "Market Overview", 2014. 2. 25.
- OECD (2014). "Defining the Relevant Market in Telecommunications: Review of Selected OECD Countries and Colombia", 2014. 5.
- Plum (2013). "Relevant Markets in the Telecoms Sector: The Times They are a-Changin'", 2013. 6.