

# 글로벌 법제논의의 현황과 전망

망 중립성을 중심으로

최지연





# 글로벌 법제논의의 현황과 전망 - 망 중립성을 중심으로 -

Trends and Prospects of Legal Issues in a Global Context  
- Focused on the Issue of Network Neutrality -

연구자 : 최지연(한국법제연구원 연구위원)  
CHOI, Jiyeon

2018. 7. 15.



## 연 구 진

연구책임 최지연 연구위원

심의위원 김운정 한국법제연구원 연구위원  
이재훈 한국법제연구원 부연구위원  
김태오 창원대학교 교수



## 요 약 문

### I. 배경 및 목적

- ▶ 전 세계적으로 망 중립성 규제에 있어 변화가 일어나는 바, 최신의 규제 현황과 법적 정보를 찾아 소개하고자 함

- 망 고도화 사업 비용을 부담해야 하는 사업자는 망 중립성의 폐지를 주장함
  - 트래픽 관리와 망 중립성 폐지가 콘텐츠 차별, 표현의 자유, 프라이버시의 훼손, 혁신의 억제로 이어질 우려가 있음
  - 현재까지의 해외의 망 중립성 정책과 법적 기반, 그리고 현황과 전망에 대한 소개를 통해 시사점을 도출하고자 함

### II. 주요 내용

- ▶ 망 중립성은 중립적인 인터넷망에서 송수신이나 접근에 있어 차별이 없는 것을 뜻함
  - 모든 콘텐츠와 기기를 동등하게 처리하는 것으로 해석하거나, 별도의 관리형 서비스를 두고 합리적인 차별을 용인하는 것까지 포함하는 것으로 해석할 수 있음
    - 망 중립성과 함께 플랫폼 중립성, 콘텐츠 중립성 등의 유사개념도 논의됨
- ▶ 네트워크와 인터넷 이용 현황의 변화는 망 중립성 원칙의 타당성에 의문을 제기하게 함
  - 공평한 경쟁을 도모하는 것이 망 중립성의 목적 중 하나였지만, 망 중립성이 망 사업자와 콘텐츠 사업자, 사용자 간의 공평성을 이루는가에 의문을 제기할 수 있음

- 헌법적 관점에서는 망 중립성의 원칙이 평등권, 표현의 자유, 통신의 자유, 프라이버시의 보호를 위해 필요하지만, 재산권 및 영업의 자유는 침해하는 것으로 해석될 수 있음
  - 다만 재산권은 사회적 기속성의 제약을 받고 있어 제한될 수 있음

▶ **미국은 2017년 말 망 중립성을 폐지함**

- 하지만 경쟁법에 의해 여전히 규제되는 바, 폐지의 효과는 우려와 달리 미미할 수 있다는 전망이 있음

▶ **유럽은 기본적으로 망 중립성을 원칙으로 하지만 특수 서비스를 인정함**

- 효율적이고 고품질의 서비스가 꼭 필요한 곳은 합리적인 트래픽 관리조치가 가능하도록 두어 실질적으로 부분적 망 중립성 예외를 인정함

▶ **한국은 망 중립성을 고수하고 있으나, 합리적 트래픽 관리행위를 예외로 둠**

### Ⅲ. 기대효과

- 미국과 유럽의 망 중립성 정책의 배경과 변화양상, 현황의 소개와 분석을 통해 우리나라 망 중립성 규제 원칙과 방향성을 설정하는 데 있어 참고자료로 활용할 수 있음
- ▶ **주제어 : 망 중립성, 미국, 유럽, 통신사업, 규제**



# Abstract

## I. Backgrounds and Purposes

- ▶ Changes in the regulation on network neutrality are made world-wide, it is worthwhile to introduce the most up-to-date news on regulation of telecommunication industries.
  - Internet service providers are for the repeal of net neutrality; otherwise they need to bear the expenses for keeping up the network.
  - Repeal of net neutrality may lead to discrimination on contents, oppression of freedom of expression, invasion of privacy, and suppression of innovation.

## II. Major Content

- ▶ Net neutrality means no discrimination on sending/receiving information or access online.
  - May be interpreted as processing all contents and instruments equally, but also include recognizing and allowing reasonable not-equal treatment for separately managed services.
  - Similar concepts including platform neutrality and content neutrality are discussed along with net neutrality.

- ▶ Question on legitimacy of net neutrality is raised, as changes on network and internet are made.
  - One of the objectives of the net neutrality policy was to promote just competition; however, doubts were formed on whether net neutrality provides justice among ISPs and among contents providers.
  - Net neutrality is needed from the Constitutional perspectives for the protection of the equality, freedom of expression, freedom of communication, and the protection of privacy while it may be read as causing invasion of the property rights.
    - Yet property rights are subject to communal restraints, thus may be lawfully restricted.
  
- ▶ Net neutrality is repealed in the States at the end of 2017
  - Yet ISPs are still regulated by the Competition Law, the repeal of the net neutrality may not have noticeable impact.
  
- ▶ EU supports net neutrality but recognizes specialized services
  - Areas where efficient and high-quality services are necessary may enjoy managed traffic, thus provides exception to net neutrality in reality.
  
- ▶ Korea adheres to net neutrality while having exceptions for reasonable traffic management.

### **III. Expected Effects**

- Understanding and introducing current status and prospects on the net neutrality principles in the States and EU will provide resource for Korean policy makers and legislators.

▶ **Key Words** : Net Neutrality, US, Europe, Telecommunications Industry, Regulation



요 약 문 .....	5
Abstract .....	7

## 제1장 서론 / 13

제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	15
1. 연구의 필요성 .....	15
2. 연구의 목적 .....	16
제2절 연구의 범위와 방법 .....	17

## 제2장 통신시장에서의 중립성과 경제규제 개관 / 21

제1절 통신시장 중립성 원칙 .....	23
1. 망 중립성 .....	23
2. 플랫폼 중립성 .....	25
3. 콘텐츠 중립성 .....	28
제2절 통신사업자에 대한 경제규제의 정당성 .....	30
1. 전기통신사업의 공익성 및 의의 .....	30
2. 진입규제와 행위규제 .....	31
3. 사전규제와 사후규제 .....	33

## 제3장 망중립성 원칙의 개관 / 35

제1절 망 중립성 원칙의 개념 .....	37
1. 망 중립성 원칙의 개관 .....	37
2. 망 중립성 원칙의 타당성 여부 .....	39

제2절 망 중립성과 헌법적 쟁점 .....	40
1. 평등권의 침해 여부 .....	40
2. 표현의 자유·통신의 자유·사생활의 자유 침해 여부 .....	40
3. 재산권 및 영업의 자유 침해 여부 .....	41
제3절 망 중립성과 경쟁법적 쟁점 .....	42
1. 망 중립성의 경쟁법적 해석 .....	42
2. 전기통신사업법상의 규제와 공정거래법 상의 규제 .....	42

## 제4장 망 중립성 원칙의 해외 현황과 한국의 비교 / 45

제1절 미국의 망 중립성 .....	47
1. 망 중립성 원칙의 발전 .....	47
2. 망 중립성 원칙의 폐지 .....	48
3. 망 중립성 원칙의 특징 및 전망 .....	51
제2절 유럽의 망 중립성 .....	53
1. 망 중립성 법제의 목적 .....	53
2. 유럽 전자통신규제기간의 설립 .....	55
3. 유럽 망중립성 정책의 특징 및 전망 .....	56
제3절 한국의 망 중립성 .....	58
1. 망 중립성 정책의 법적 근거 .....	58
2. 한국 망 중립성 정책의 특징 .....	63
3. 국내 망 중립성 가이드라인의 쟁점 .....	65
제4절 소 결 .....	67

## 제5장 결 론 / 69

참고문헌 .....	73
------------	----

korea  
legislation  
research  
institute

# 제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 범위와 방법





# 제1장

# 서론

## 제1절 연구의 필요성 및 목적

### 1. 연구의 필요성

멀리 있는 사람과 불편함 없이 정보를 교환하는 수단으로의 통신은 단지 전하고 싶은 내용을 전함으로써 상황의 전달과 공유를 가능케 하는 기능을 뛰어 넘어 학습과 거래, 오락, 보건 등 생활의 전 방위에서 없어서는 안 될 삶의 일부분이 된지 오래다. 전 세계에서 인터넷으로 함께 게임을 즐기고, 영국에서 방영하는 드라마를 미국과 한국의 시청자가 동시에 보고, 소셜 미디어에 올린 후기에 호주에 있는 친구가 “좋아요”를 누르며 독일 웹사이트에서 쇼핑을 하는 일이 일상다반사인 요즘, 상경한 자녀가 고향에 계신 부모님의 안부를 묻기 위해 동전을 공중전화에 잔뜩 넣고 장거리전화를 걸던 시절은 그야말로 옛날 옛적 이야기일 뿐이다. 그러나 지금 전 세계의 물리적 거리감을 없애고 온갖 정보 전달과 공유가 가능하게 된 것도, 옛날 장거리전화로 지방과 지방을 연결하던 것도 근본적으로는 통신망이 설치되어 있기 때문인 것은 마찬가지이다.

이처럼 생활 전반에서 인터넷 기반 사물의 사용이 늘어나면서 통신망의 트래픽은 급증하게 되고, 이에 따른 혼잡을 해결하기 위해서는 망을 고도화해야 하지만, 이는 결국 비용의 문제로 이어진다. 이에 망 고도화 사업비용을 부담해야하는 통신사업자는 망 중립성을 폐지해 투자비용을 분담하고자 하게 되지만, 트래픽 관리는 트래픽에 대한 차별로, 궁극적으로 콘텐츠 차별로 이어지며 이는 인터넷 표현의 자유와 프라이버시의 훼손, 혁신의 억제로 이어진다는 우려의 목소리도 있다. 통신망은 모든 일상에 사용되는 인터넷 기술에

있어 필수적인 기반 시설로, 전력, 가스, 수도, 철도 등과 함께 통신 산업은 대표적인 공익 산업으로 간주되기 때문에 규제에 있어서도 그 정당성이 비교적 쉽게 인정된다. 특히 전기통신시설설비를 설치하고 유무선, 전화, 인터넷을 모두 포함한 기간통신역무를 제공하는 기간통신사업에 대해서는 정부가 자격요건에 대해 엄격한 기준요건을 요구하여, 특별한 규제를 가한다. 이에 망 중립성 폐지에 대한 정부의 규제가 가해지고, 이의 정당성, 적합성, 대안 등에 대한 논의가 활발히 진행되는 중이다.

우리나라는 개방형 인터넷 정책을 고수하고 있어 망 중립성 폐지에 대해서는 비판적인 입장을 견지하고 있지만, 최근 미국에서는 망중립성 규제의 폐기안을 통과시킨 바 있다. 유럽에서는 우리나라와 같이 망 중립성을 유지하는 입장이다. 인터넷은 국경을 가리지 않고 세계를 연결해두었는데, 국가와 지역에 따라 통신망의 사용에 대한 규제는 달라질 수 있고, 이는 국내 통신사업자의 산업양태 뿐만 아니라 과학기술계의 발전에도 영향을 미칠 것으로 보인다.

이에 본 연구에서는 통신망 규제 중에서도 망 중립성에 대한 논의를 중심으로 서비스와 플랫폼에 대한 규제를 살펴보고자 한다. 본 보고서에서 이와 같이 망 중립성을 중심으로 해외 근황을 살펴보고 국내에 알리는 것은 작년 말 이루어진 미국의 망 중립성 폐기 선언 등 최근 해외 현황을 살펴보고 이외에도 유럽연합의 정책적 변화 추이 등을 국내에 소개함으로써 국제적 움직임에 대한 분석을 통해 국내법제와 정책에 시사점을 도출한다는 점에서 꼭 필요한 작업이라고 생각한다.

## 2. 연구의 목적

미국과 유럽연합의 망중립성 규제 현황과 법제적 기반에 대해 최신의 정보를 찾아 정리, 분석하고 우리나라 정부와 연구자에게 소개하는 것에 본 연구의 일차적인 목적이 있다. 그리고 그러한 해외 정책과 법제의 현황 분석과 소개를 통해 근본적으로 초국가적인 성격을 갖고 있는 통신망에 대한 우리나라의 규제 정책과 법제에도 시사점을 도출해 제공할 수 있도록 논의와 분석의 깊이를 더하는 것 또한 목적으로 하고 있다.

## 제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 통신망의 보급과 사용에 있어 가장 큰 지역과 시장을 차지하고 있는 유럽연합과 미국의 망 중립성 규제 정책과 그 법제적 기반에 대해 알아보고, 역사적 발전사와 그 배경, 그리고 최근의 논의와 앞으로의 전망을 관련 법과 정책문서, 보고서, 논문의 분석을 통해 도출해내는 것을 그 범위로 한다. 또한 한국의 법제적 현황과 정책 변화, 현재 쟁점이 되는 사항들과 향후 전망에 대해서도 알아보고, 이를 미국과 유럽연합의 전망과 대비하여 시사점을 제공하는 것까지 연구에 포함하도록 한다.

연구를 수행하는 데 있어 전문가의 자문을 구하고 기존 문헌을 분석하는 등의 고전적인 방법 이외에 2018년 4월에 열린 OECD 경제규제당국자 네트워크 회의에 참석하여 각국 통신규제당국의 입장을 듣고, 올바른 규제 방향에 대한 논의를 참고하여 반영하는 방법으로 연구를 진행하였다. 국제사회에서 규제에 대해 어떤 논의가 진행되고 있는지 잘 알 수 있는 인 OECD 규제정책국(Regulatory Policy Committee)의 정례회의는 통상 년 2회 정기적으로 열리는데 그 중 4월에 열리는 규제정책국 경제규제당국자 네트워크(Network of Economic Regulators) 회의에 참석하여 주요 의제에 대한 각국 경제규제당국자들의 논의에 참여함으로써 통신 분야 규제의 각국 현황과 쟁점을 파악하는 방법을 사용하였다.

각국 경제규제당국자 네트워크(Network of Economic Regulators)의 회의 대주제는 “와해되는 기술에 대응하는 규제의 미래”로, 기술발전이 과학기술분야에 머무르지 않고 생활 전반에 영향을 미치는 가운데 규제가 효율적으로 대처하기 위한 방안에 대한 논의가 오갔다. 전기, 수도, 에너지, 통신 등 각국 공익 기반사업의 규제자들이 각국의 상황을 공유하며 법규제의 유연성을 높이기 위한 방안에 대해 고민하였고, 이후에는 OECD 규제정책국의 규제전망발표로 이어져 기술발전에 대응하기 위한 규제의 미래에 대해 논의를 이어갔다.

각국 경제규제당국자들은 규제당국의 의무와 능력에 대해 진지하게 논의하며 규제 당국 간 또는 당국과 사기업과의 협력의 중요성을 강조하고, 시장의 활동을 보조하고 지원하는 기관으로서의 규제당국의 역할에 대해 토론하였다. 이와 같이 규제당국의 역할에 대한 근본적인 성찰에서 경제규제당국자 네트워크가 5년 전 발족된 바, 이후 경제규제당국자 네트워크는 각국 규제당국이 참고로 할 수 있는 “규제기관 지배구조 모범원칙”을 발간하였는데, 이 모범원칙은 규제당국의 분명한 역할, 부당한 영향력 행사 방지와 신뢰성 유지, 투명한 지배구조, 책임성과 투명성, 참여, 재정, 이행평가 등 일곱 가지 지표를 두고 각국 경제규제당국에서 규제개혁의 원칙과 평가기준으로 활용하도록 하였다.<sup>1)</sup> 이에 회의에 참석한 80여 개국 경제규제당국과 정부의 대표가 (1) 규제기관과 정부의 관계 및 규제기관의 독립성 문제, (2) 기술변화에 대응하는 규제기관의 기술적 능력의 한계의 문제, (3) 경제규제기관의 궁극적 대상을 어떻게 특정할 것인가의 문제, (4) 기술변화에 따른 역량강화, 동기부여, 접근성 보장의 문제, (5) 신뢰를 줄 수 있는 조정이 어떤 수준에서 이루어져야 할지의 문제 등의 주제로 분임토의를 통해 각국 경제규제현황과 개선방향에 대해 의견을 나누었다.<sup>2)</sup>

오전의 이와 같은 전체 회의와 분임토의의 내용이 경제규제당국이 규제당국의 전반적인 역할과 구성에 대한 기준과 원칙 등에 대하여 논의했다면, 이어지는 오후 세션에서는 통신망과 같은 기반시설에 대한 경제규제당국과 정부의 역할에 대한 각국의 논의가 이어졌다. 특히 기반시설에 대한 논의에 있어 급속도로 발전하는 과학기술을 고려한 현대의 기반시설에 대한 투자와 자산의 관리가 경제규제당국의 의무임을 논의의 중심에 두고 열띤 토론을 진행했다. 결국 기반시설에 대한 비효율적 투자와 관리가 자산의 감소로 이어지는 원인을 규제체계에서 찾을 수도, 정보 불균형의 문제에서 기인한 것으로 볼 수도 있기 때문임을 OECD 규제정책위원회에서 설명하면서, 경제규제당국이 이를 해소할 수 있는 방법이 있는가를 화두로 두고 각국 경제규제당국자들이 자국의 사례를 소개하면서 논의를 이어나갔다.

1) 최지연, 글로벌 이슈브리프 3호 “규제기관·감독·정책의 변화에 대한 OECD 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee)의 논의, 한국법제연구원 2면 (2018)

2) 최지연, 앞의 주, 3면 (2018)

포르투갈의 경제규제당국은 나름의 자산관리시스템을 구축하였고, 효율성 증대를 위해 서비스평가지표를 두고 관련 정보를 용이하게 수집, 분석하여 반영한다는 점을 언급했다.<sup>3)</sup> 또 자산관리지표를 설정하여 규제당국의 투자 및 지원이 지표에 따라 적절히 이루어지게 하여 리스크를 줄이고 효율성을 높이는 한편 미래의 투자계획을 미리 평가·측정할 수 있도록 한다고 발표했다.<sup>4)</sup> 포르투갈 규제당국의 이와 같은 규제정책 소개는 기반시설에 대한 경제규제당국의 투자와 지원에 있어 안정성과 예측가능성을 높이며 공신력을 확보하는 방법으로 판단되며, 이렇게 기준이 되는 지표를 정확하고 적절하게 설정하는 것이 관건일 것으로 보인다. 하지만 지표가 적절히 설정된다는 가정 하에는 급변하는 과학기술로 규제의 타당성을 담보하기 어려운 요즘, 규제가 기반시설에의 투자와 지원을 통해 성공적인 결과를 보장할 수 있는 방안으로 평가될 수 있을 것이다.

독일 연방 전기·가스·통신·우편·철도 네트워크 규제당국은 네트워크 운영자간 경쟁을 유도하는 한편 자본수익을 규제당국이 설정하고 있음을 밝혔다.<sup>5)</sup> 또한 규제당국 내에서의 규제 효율성 목표를 설정하여 비효율적인 것으로 판단되는 규제는 5년이라는 시한을 정해두고 그 기간 내에 해소하도록 함으로써 최적의 기술 활용을 도모함을 설명했다.<sup>6)</sup>

망 중립성 규제를 철폐하고자 하는 움직임이 결국 네트워크 사업자의 이익을 보장해주는 것이 있는 것이라고 아주 간략히 이해하자면, 독일 네트워크 경제규제당국의 운영자간 경쟁 유도 정책은 망 중립성 규제의 철폐를 통해 네트워크 사업자간 경쟁을 본격화할 수 있도록 두는 것이 마땅한 것으로 결론이 날 수 있다. 하지만 경쟁을 촉진하면서도 자본수익을 무한히 추구할 수만은 없도록 규제당국이 수익의 한계를 설정하는 것은 망 중립성이 보장하는 공익서비스의 개념을 그래도 인정하고, 적어도 망 중립성 등의 기간설비

3) 최지연, 앞의 주, 3면 (2018)

4) 최지연, 앞의 주, 3면 (2018)

5) 최지연, 앞의 주, 3면 (2018)

6) 최지연, 앞의 주, 3면 (2018)

의 공익적 서비스에 대해서는 차별이 극심해서는 안 된다는 판단이 기저에 깔려있는 것으로 이해할 수 있다.

영국 경제규제당국자는 시장에서 사업자간에 당장 수익을 낼 수 있는 중요한 투자와 당장은 수익이 보장되지 않고 불필요해 보이지만 사회 전체의 발전에 있어 꼭 필요하거나 앞으로의 발전을 위해 밑거름의 역할을 하기 때문에 필수적인 투자 사이에서 균형을 유지하기 위한 방법으로 투자 계획을 치밀히 세우는 것이 중요하다는 점을 말하며, 이러한 투자 계획을 수립하는 데 있어 바탕이 되는 정보의 중요성을 역설하였다.<sup>7)</sup> 특히 독점 시장에서는 정확하고 적절한 정보를 취득할 수 있는 정보의 획득 역량 자체가 최고의 무기가 될 수 있기에, 사업자간 이와 같은 역량을 고루 분배할 수 있도록 하는 방안이 필요하고, 이 점에서 규제당국의 역할이 중요하다는 점과 앞으로 개선이 더욱 필요하다는 점을 강조하였다.<sup>8)</sup> 이는 망 중립성의 맥락에서는 망 중립성 폐지가 콘텐츠 차별로 이어지면 서비스제공자간 정보전달력의 차이, 또 일반대중의 정보접근력의 격차로 이어지는 것과 같은 양상으로 이해할 수 있을 것이다. 결국 망 중립성의 폐지로 우려되는 사업자간, 소비자 간의 차이와 접근성을 어떻게 해소할 수 있을 것인가, 그리고 규제당국의 역할을 어떻게 규정할 것인가에 대한 고민이 필요할 것이다.

회의에서 논의되었던 각국 경제규제당국자의 통신시설을 포함한 기반시설에 대한 규제와 규제당국자의 역할, 의무 등에 대한 내용을 연구에 포함함으로써 망중립성 규제의 큰 틀을 이루는 경제규제당국의 입장과 OECD로 대표되는 국제기구에서 추구하는 규제 업무의 국제적 조화 필요성 및 전망 까지 간략하게나마 본 연구에 담고자 한다.

7) 최지연, 앞의 주, 3면 (2018)

8) 최지연, 앞의 주, 3면 (2018)

## 제2장

# 통신시장에서의 중립성과 경제규제 개관

제1절 통신시장 중립성 원칙

제2절 통신사업자에 대한 경제규제의 정당성





## 제2장

# 통신시장에서의 중립성과 경제규제 개관

## 제1절 통신시장 중립성 원칙

### 1. 망 중립성

#### (1) 망 중립성의 개념

전기통신사업에서 중립성을 논할 때 가장 일반적으로 논의되는 것은 ‘망중립성’이다. 망중립성이라는 단어는 1990년대 초 미국의 통신사업자와 네트워크사업자의 규제체계정립 과정에서 처음 사용<sup>9)</sup>된 이래 2002년 팀 우(Tim Wu)교수가 ‘최대로 유용한 공공정보는 모든 콘텐츠, 사이트 및 플랫폼을 동등하게 다룰 때 이루어진다’는 사상에 바탕을 두고 제시한 바 있다.<sup>10)</sup> 즉 망중립성이라는 것은 말 그대로 인터넷망은 중립적이어야 하고, 따라서 송수신이나 접근에 있어 차별을 두어서는 아니된다는 것을 의미하는 것이다. 이와 같은 개념을 바탕에 두고 가장 엄격하게는 “모든 네트워크 사업자는 망을 사용하는 모든 콘텐츠와 모든 기기(device)를 동등하게 처리(equal treatment of all data packets; no priority delivery) 하고 어떠한 차별도 하지 않아야 한다”<sup>11)</sup>는 것으로 해석하는가 하면, 느슨하게는 후술할 ‘특수 서비스’<sup>12)</sup>에 대하여 별도의 서비스를 관리형서비스로 두고 일종의 가격차별을 할 수 있고,

9) 장대은, “방송통신시장의 망 중립성 원칙에 대한 연구 - 경쟁법적 고찰을 중심으로 -”, 고려대학교 대학원 법학과 박사학위논문 (2016), 11면

10) Peng Hwa Ang(이상용 역), “망중립성: 유용성 및 한계”, 경제규제와 법 제5권 제1호 (2012), 81면

11) 나성현 · 곽주원 · 정진한 · 김남심 · 강유리 · 강인규 · 황주연 · 이희정, “스마트 환경에 대응한 유무선 망 중립성 정책방안 연구”, 정보통신정책연구원 정책연구(2011), 3면

12) EU의 개방 인터넷 접속규칙(Open Internet Access Regulation)(2015)은 특수서비스를 인정하고 있다. 김윤정,

이런 합리적인 차별은 필요하다는 것으로 이해할 수도 있다.

## (2) 망 중립성의 배경

망에서의 불합리한 차별을 금지해야 하는가, 인터넷 망은 항상 모두에게 평등해야 하는가에 대한 논의에 앞서, 왜 이러한 원칙이 인터넷 망에서는 요구되는가에 대한 이해가 필요하다. 수백, 수천 개의 네트워크가 서로 연결되어 있는 인터넷(inter-connected network)에서는 기본적으로 망은 전송의 기능만을 정보 송신자와 수신자를 따지지 않고 선입선출(First In First Out)방식으로 전송하도록 설계되어 있다.<sup>13)</sup> 인터넷망에서 전송되는 데이터는 패킷의 형태로 분할되어 라우터를 거쳐 이동하는데, 인터넷 사용의 초기에는 이러한 망 중립성의 원칙을 적용하여 선입선출의 방식으로 데이터를 전송하는 것에 아무 어려움이 없었지만, 정보통신기술의 비약적인 발전을 이룬 요즘에는 고화질 대용량 영상물 등의 전송으로 망이 매우 혼잡해지게 되었다. 이럴 경우 네트워크 사업자는 임의로 순위를 정해 패킷의 전송에 있어 차별을 둘 수 있게 되었고, 이는 소비자에게 최종 연결되는 접속지점의 중립성<sup>14)</sup>이라는 망중립성 원칙에 위배한다. 인터넷망의 비차별성이 다양한 서비스의 접속을 보장해 오늘날 인터넷 발전의 원동력으로 평가<sup>15)</sup>받고 있기에, 망 혼잡에 따른 어쩔 수 없는 선택이라고 하더라도 데이터 송수신의 차별은 결국 인터넷의 발전을 저해하는 요소가 될 수 있음을 예측할 수 있다.

“4차 산업혁명시대의 망 중립성 정책의 변화방향 - EU와 미국의 변화를 중심으로 -”, 경제규제와 법, 제11권 제1호(2018) 96면

13) 진호운 · 신진식 · 최성진, “망 중립성 규제의 쟁점과 개선방안에 관한 연구”, 한국위성정보통신학회논문지 제12권 제1호(2017), 72면

14) 인터넷 망은 지역적으로 분산된 대규모 사업자로 구성되는 장거리 광섬유 케이블로 연결된 기본 중추 네트워크인 인터넷 백본 망(Internet backbone networks), 백본 망에 연결되는 인터넷 서비스 제공자(ISP)로 구성되어 있으며, 가정의 최종소비자는 인터넷 백본 망에 ‘접속 네트워크’인 ISP를 통해 연결된다. 최종소비자에게 직접 연결되는 ISP 구간에서 소비자의 접속이 유지 · 차단되는가가 망중립성 논쟁의 주내용이 된다. 오승한, “망 중립성 원칙의 변화내용과 위반행위 판단의 기준 - 2015년 미국 망 중립성 가이드라인을 중심으로 -”, 아주법학 제9권 제3호(2015), 593면

15) 진호운 · 신진식 · 최성진, “망 중립성 규제의 쟁점과 개선방안에 관한 연구”, 한국위성정보통신학회논문지 제12권 제1호(2017), 72면

### (3) 망 중립성 vs. 서비스 품질보장

망 중립성 원칙에 따르면 최종사용자에게 인터넷 백본 망으로의 연결을 제공하는 광대역 망 제공사업자는 인터넷 상에서 전송되는 데이터의 종류를 가리지 않고 이메일, 비디오, 인터넷을 이용한 음성통신(VoIP)등을 모두 선입선출의 방식으로, “선착순 원칙에 의하여 최선의 노력으로”<sup>16)</sup> 목적지에 도달하게끔 하여야 한다. 이와 같은 망 중립성 원칙에 반대되는 개념으로 서비스 품질보장(Quality of Service, “QoS”)원칙이 있는데, 이는 동등하게 도달한 데이터 패킷 중에서도 특정 유형의 트래픽에 대해서 우선권을 부여하여 먼저 접속시키는 것을 말한다.<sup>17)</sup> 이는 인터넷 망에서의 평등을 주창하고 망 중립성을 옹호하는 입장에 정면으로 반기를 드는 것으로 보일 수 있으나, 앞서 언급하였듯이 특수 서비스에 대하여 관리형 서비스로 지정하여 가격차별을 하며 프리미엄 서비스를 제공하는 형태로 망 중립성에 반대 개념이라기보다, 변형된 망 중립성 개념으로 이해할 수도 있다.

## 2. 플랫폼 중립성

### (1) 플랫폼 중립성의 개념

일반적 의미의 ‘플랫폼’이란 “다양한 용도에 공통적으로 활용할 목적으로 설계된 유·무형의 구조물”,<sup>18)</sup> “이용자와 판매자를 연계하는 역할을 하는 장소”,<sup>19)</sup>로 정의되고, 플랫폼의 기술적 의미는 “다수의 개발자 및 사용자가 접근하여 상호작용을 일으킬 수 있도록 하는 하드웨어, 소프트웨어, 네트워크의 결합체”<sup>20)</sup>이며, 이를 경제적 관점에서 해석한다면 “서로 다른 사용자 그룹 간에 상호작용을 가능하게 하는 매개체로서 다면시장의

16) Philip J. Weiser, *The Next Frontier for Network Neutrality*, 60 Admin. L. Rev. 273, 277 (2008)

17) 오승환, “망 중립성 원칙의 변화내용과 위반행위 판단의 기준 - 2015년 미국 망 중립성 가이드라인을 중심으로 -”, 아주법학 제9권 제3호(2015), 595면

18) 김동기 · 장은정 · 김선자 · 김유정 · 김재훈, “모바일 플랫폼 현황 및 이슈”, 방송통신 PM Issue Report 제2권, 한국방송통신전파진흥원(2012), 36면

19) 곽주원 · 이명호 · 김창완 · 김현수 · 김봉식 · 김한나, “전기통신사업체계 개편 및 부가통신서비스 규제개선 방안연구”, 정보통신정책연구원 정책연구 (2012), 6면

20) 이영주 · 송진, “스마트 미디어의 플랫폼 중립성 적용 가능성 검토”, 한국방송학보 제25권 제4호(2011), 214면

중개역할을 수행하는 것”<sup>21)</sup>으로 볼 수 있고, 통신망에서의 플랫폼에 직접적으로 적용할 수 있는 정의로는 “서로 다른 이용자 그룹이 거래나 상호작용을 원활하게 할 수 있도록 제공된 물리적, 가상적, 제도적 환경”<sup>22)</sup>이 있다. 컴퓨터의 운영체제(OS)가 기술적인 플랫폼이면서 동시에 응용 프로그램 개발자와 이용자의 매개체로서 경제적 플랫폼도 겸한다면, 물리적인 공간을 제공하는 것은 아니지만 가상공간을 제공한다는 점에서 소비자와 광고주를 매개하는 방송 플랫폼과 포털도 경제적 플랫폼에 해당한다고 볼 수 있다. 통신 시장에서는 모바일 운영체제, 애플리케이션 마켓, 소셜 미디어, 전자상거래 유통 플랫폼, 인터넷 포털사이트, 검색사이트 등이 대표적으로 기술적 · 경제적 성격을 모두 가진 플랫폼임을 알 수 있다.

## (2) 플랫폼 중립성의 필요성

플랫폼에서도 망처럼 중립성의 문제가 대두되기 시작했다. 그 배경은 스마트폰의 보급으로 네트워크와 플랫폼(모바일 운영체제)의 기능이 분리되어, 이전에 양 쪽의 서비스를 모두 제공하고 있었던 이동통신사업자의 영향력이 축소하고, 반면에 급성장한 글로벌 시장지배적사업자로서의 플랫폼사업자의 경쟁제한행위에 대한 규제의 필요성은 높아진 것에서 찾을 수 있다. 망 중립성에서처럼 사업자로 하여금 비차별 의무를 이행하게 하는 점에서 플랫폼 중립성은 “주요 방송통신 플랫폼 인프라의 시장지배력을 통해 콘텐츠, 애플리케이션, 단말기 등을 차별하거나, 통제함으로써, 공정한 시방의 경쟁을 저해할 가능성이 있는 시장지배적사업자에게 공정한 접근의무를 부과하려는 일련의 규제정책”<sup>23)</sup>을 말하는데, 따라서 “플랫폼을 통해 전송되는 내용이나 정보에 플랫폼의 개입이 금지되고, 특정 플랫폼에 접속하려는 콘텐츠 및 단말기는 차별할 수 없다는 것”<sup>24)</sup>이다. 시장지배적

21) 장대은, 앞의 논문, 15면

22) 김운정, 앞의 논문, 189면

23) 이영주 · 송진, 앞의 논문, 220면

24) 박민성, “OTT 플랫폼의 진화와 규제 이슈”, 방송통신정책 제24권 제21호(2012) 41면; Baloon & Heesvelde, *ICT platforms and regulatory concerns in Europe*, Telecommunication Policy, No.25, pp.702-714 (2011)

사업자로 성장한 플랫폼 사업자가 시장지배적 지위를 남용하고 불공정거래행위를 일삼는 것에 대한 규제가 필요하다는 점이 지적되고, 이에 망 중립성에서 파생된 개념으로 플랫폼 중립성 원칙이 제시되었다.

### (3) 플랫폼 중립성의 보장 방안

플랫폼사업자는 기간통신사업자에 포함되지 않고 부가통신사업자에 해당한다.<sup>25)</sup> 따라서 『전기통신사업법』이나 『정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률』 등 전문규제법의 강한 사전규제의 대상이 되는 기간통신사업자와 달리 플랫폼사업자는 전문규제에서 자유로운 편이며, 시장지배적사업자의 위치를 이용한 불공정경쟁행위에 대해서는 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』에 따라 사후규제를 적용할 수 밖에 없다. 이러한 규제 구조에 대해 시장지배적사업자의 지위를 이용한 중립성위반 불공정경쟁행위를 규제하기 위하여 통신시장의 규제 법이 아닌 일반적인 의미의 경쟁규제법인 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』을 적용하는 것의 적절성에 대한 의문<sup>26)</sup> 제기가 일어나고 있고, 전문 사전규제 도입 방안에 대한 논의가 이어지고 있다.

이는 결국 플랫폼이 중립성을 잃고 배타적 거래를 하는 것과 그러한 차별행위의 주체인 플랫폼 사업자가 시장지배적 사업자라는 것에 기인한 논의의 산물이다. 그러면 플랫폼이 중립성 원칙을 이행하지 않고 차별적 운영을 하는 것이 왜 나쁜지에 대한 이해가 앞서야 할 것인데, 플랫폼의 중립성을 주장하는 쪽에서는 망중립성의 경우와 같이 플랫폼사업자가 투명성을 유지하고, 접속을 보장하며 차별을 금지하는 경우 스마트 생태계의 구축이 가속화할것임을 그 이유로 내세운다.<sup>27)</sup> 하지만 플랫폼 중립성의 역기능도 있을 수 있음을 말하는 쪽에서는 플랫폼 중립성은 결국 플랫폼 사업자의 경영전략을 부정하는 것으로, 오히려 중립성을 강요함으로써 경쟁을 제한하게 된다고 주장한다.<sup>28)</sup> 플랫폼 사업이 이제 초기를

25) 장대은, 앞의 논문, 17면

26) 이규정 · 홍대식 · 최승재, “인터넷 비즈니스 공정환경 제도개선 방안 연구”, 한국정보화진흥원 정책연구 (2011), 58-60면

27) 장대은, 앞의 논문, 18면

거쳐 활성화 단계에 있는 만큼, 산업의 발전을 위해서라도 규제 적용에 신중을 가해야 한다<sup>29)</sup>는 목소리가 후자의 주장을 뒷받침하고 있는데, 그러나 이와 같은 논리라면 망 중립성에 대해서도 그간의 중립성원칙과 그 이론적 배경을 모두 부정하게 되는 것으로, 오히려 플랫폼 중립성을 보장할 수 있는 전문규제법의 적용 방안을 고안하는 것이 산업의 안정성과 이에 기반한 발전에 도움이 될 수 있을 것이라는 전망도 가능하다.

### 3. 콘텐츠 중립성

#### (1) 콘텐츠 중립성의 개념

OECD는 ‘콘텐츠’를 “인간을 위해 구성된 메시지로써 미디어와 결합되어 대중에게 전달되는 상품”으로, ‘콘텐츠산업’을 “콘텐츠의 제작과 출판(배급) 및 전자적인 유통과 관련된 산업”으로 정의하고 있다.<sup>30)</sup> 방송에서 제공하기 위해 제작한 콘텐츠를 방송콘텐츠라고 하는 것과 비교하여 통신콘텐츠는 “정보통신망에서 유통되는 콘텐츠”로 정의할 수 있다.<sup>31)</sup> 그리고 방송통신의 융합시대를 맞이하여 ‘방송통신콘텐츠’는 방송통신발전 기본법에서 그 정의를 찾을 수 있는데, “유선·무선·광선 또는 그 밖의 전자적 방식에 의하여 송신되거나 수신되는 부호·문자·음성·음향 및 영상”<sup>32)</sup>을 말한다.

콘텐츠의 정의가 방송과 통신 분야에서 각각 내려지다가 융합된 것처럼, 콘텐츠의 중립성도 처음에는 방송시장을 중심으로 적용되고 있었으나, 방송과 통신 각각의 영역의 구분이 흐려지고 방송통신시장으로 통합되어감에 따라 기존 방송시장의 콘텐츠 중립성은 이제는 방송과 통신시장 모두에 적용되는 원칙이라고도 볼 수 있다.<sup>33)</sup> 이는 “콘텐츠 중립

28) 장대은, 앞의 논문, 18면

29) 장대은, 앞의 논문, 18면

30) 김정연·강홍렬·김창완·박유리·이종원·임준·유선실·이경남·이은민·임순옥, “방송통신 콘텐츠산업 육성에 관한 연구”, 정보통신정책연구원 정책연구(2008) 41-42면

31) 성동규·임성원·최남도·노창희, “방송콘텐츠 지원 사업 및 관련 법률 체계의 선진화 방안 연구”, 중앙대학교 산학협력단 정책연구(2010), 157면

32) 방송통신발전기본법 제2조 제2호

33) 이경선·염수현·이겨남·정현준·문성배·신일순·전현배·전성주·오정숙, “인터넷의 경제적 파급 효과 분석”, 정보통신정책연구원 연구보고(2012), 144-145면

성은 방송통신사업자가 제공하는 방송통신 콘텐츠를 일반국민이 시청(이용)할 수 있도록 경쟁관계에 있는 방송통신사업자에게 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 하며 주요 방송통신콘텐츠의 계약 행위 등에 있어 시청자(이용자)의 이익 및 공정거래질서를 저해하지 않도록 하는 원칙” 이라고 IPTV법 제20조를 통해 해석할 수 있다.<sup>34)</sup> 즉, 시장지배적 사업자가 우월한 시장지배력을 바탕으로 주요 콘텐츠를 차단하는 방법 등으로 공정경쟁을 해칠 수 있어 그에 대한 사전적 규제로 콘텐츠의 차별없는 제공을 명시하는 것으로 이해할 수 있겠다.

## (2) 콘텐츠 중립성의 필요성

방송시장을 중심으로 논의가 진행되고 IPTV사업자에게 적용된 콘텐츠 중립성이 융합을 통해 통신시장에서도 같은 원칙을 적용할 수 있게 되었다고 일반적으로 평가하지만, 아직 법제적으로 콘텐츠 중립성을 규정하는 것은 2008년 제정된 IPTV법에서 “시청자가 방송 플랫폼에 관계없이 채널 및 프로그램을 동등하게 제공받을 수 있는 권리”를 두고 있는 콘텐츠 동등접근규정 이외에는 찾아볼 수 없다.<sup>35)</sup> 일단 IPTV업계에서처럼 통신시장에서도 시장지배적 사업자가 그 시장지배적 지위를 남용하여 콘텐츠에 대한 접근성을 차단하는 등의 불공정행위를 막아야 바람직한 경쟁사회를 만들 수 있다는 것에는 동의하면서도, 이 규정 자체도 IPTV콘텐츠사업자에게만 한정되어 일반 콘텐츠 사업자가 IPTV사업자에게 콘텐츠의 제공을 제한하는 경우 이를 강제하거나 제재할 수 있는 방안이 없다. 또한 결국 이와 같은 규정의 대전제는 시장지배적 지위의 사업자에 대한 규제인 바, 시장지배적 지위의 사업자가 시장에서 공정경쟁을 해칠 수 있으니 이에 대한 사전적 규제를 두자, 라는 평이한 명제를 새로이 부상하는 콘텐츠 중립성이라는 분야에 바로 적용하는 것에 대한 우려도 있을 수 있다. 대의적으로 (어디에서나 그렇듯이) 시장지배적 사업자의 시장왜곡과 차별, 불공정 거래를 막아야 하는데, 그 방안이 꼭 망 중립성과 같이 콘텐츠 중립성의 형태로 나타나야 하는가에 대해서는 논의를 이어갈 수 있을 것이다.

34) 장대은, 앞의 논문, 22면

35) 홍대식 · 이종관 · 이찬구 · 김유석 · 이종영 · 노창희 · 윤금남, “방송통신시장 금지행위 및 제재수단 구체화 방안 연구”, (사)미디어미래연구소 정책연구(2012), 31면.

## 제2절 통신사업자에 대한 경제규제의 정당성

### 1. 전기통신사업의 공익성 및 의의

『전기통신기본법』은 전기통신과 관련한 정의 등과 함께 기본적인 사항을 정하여 전기통신을 효율적으로 관리하고 그 발전을 촉진함으로써 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로<sup>36)</sup> 하는 법이다. 따라서 전기통신기본법은 기본적인 사항만 정할 뿐, 사업에 대한 규제와 함께 구체적인 내용은 전기통신사업의 적절한 운영을 통하여 전기통신사업의 건전한 발전을 도모하는 것을 그 목적<sup>37)</sup>으로 하고 있는 『전기통신사업법』에서 정하고 있다.

전기통신사업이란 물리적인 형태를 가진 재화와 구별되는 용역에 해당하는 전기통신역무<sup>38)</sup>를 계속적, 반복적으로 제공하는 사업을 뜻한다. 이전에는 일반통신사업·특정통신사업·부가통신사업으로 구분하였으나 1997년 8월 28일 개정된 전기통신사업법에서 현재와 같이 기간통신사업, 별정통신사업, 부가통신사업으로 구분하게 되었다.<sup>39)</sup> 2007년 12월 개정을 통한 기간통신역무의 통합과 2010년 3월 개정을 통해 유무선, 전화, 인터넷 모두 기간통신역무로 통합되었다.<sup>40)</sup> 간단히 설명하자면, 기간통신사업은 전기통신회선설비를 설치하고, 그 전기통신회선설비를 이용하여 기간통신역무를 제공하는 사업으로 이해할 수 있다.

전력, 가스, 수도, 철도 등과 함께 국민생활과 밀접한 관계를 가지고 있는 통신사업은 대표적인 공익사업으로 서비스제공자의 자격요건에 대한 엄격한 기준요건이 요구된다. 이는 통신사업자의 시장 진입규제로 나타나는데, 통신서비스 중에서도 그 공익성에 의해

36) 전기통신기본법 제1조 목적

37) 전기통신사업법 제1조 목적

38) 이상직 외, 전기통신사업법 연구, 법문사(2016) 55면

39) 이상직 외, 전기통신사업법 연구, 법문사(2016) 59면

40) 역무구분의 정의와 규제 변화는 나성현·김태현·강유리, “전기통신사업법 개정에 대비한 허가 및 양수합병 제도 개선방안 연구”, 정보통신정책연구원 정책연구(10-11), 2010. 11, 149면과 정보통신정책연구원 “통신서비스 정책의 이해”, 법영사, 2005, 79면 참조



규제의 필요성이 크다고 생각되는 통신서비스를 정부가 기간통신역무로 지정하여 그 역무를 제공하는 사업자를 기간통신사업자로 정의, 특별한 규제를 가하는 방식으로 나타난다. 통신시장의 진입규제는 허가제로 나타나는데, 통신시장에 대한 경쟁논리의 도입에 따라 유선통신사업자에 대한 진입규제는 상당 부분 완화된 상태이다.<sup>41)</sup> 규제의 기준이 완화되어 허가제도의 의미가 크지 않다고 하지만 그래도 현행법상 기간통신사업자는 과학기술정보통신부장관의 허가를 받아야 하지만, 별정통신사업자는 등록만으로 그 사업의 요건을 만족할 수 있고, 부가통신사업자는 신고만으로 족한 것을 볼 때, 여전히 기간통신사업자에 대한 진입규제가 가장 크게 유지되고 있음을 알 수 있다.

공익사업으로서의 통신사업에 대한 규제는 시장진입에 대한 규제를 통해 그 사업 운영의 자격요건을 엄격히 두는 것으로 나타나는데, 통신사업에 참여하는 사업자가 민영화 이후 실질적으로 민간사업자인데도 국가가 개입하여 진입규제를 엄격히 하는 것에는 역시 사업의 공익성에 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 또한 전기통신사업법 제4조는 전기통신사업자는 모든 이용자가 언제 어디서나 적절한 요금으로 기본적인 통신역무를 제공받을 수 있도록 하기 위해 그러한 역무를 직접 제공하거나 이를 제공하는 사업자의 손실보전을 분담할 의무가 있는 것으로 규정하고 있다. 모든 국민에게 기본적인 통신서비스를 적절한 가격에 공급하는 것을 헌법에 명시된 국가의 국민에 대한 생존배려의 임무라고 보아, 국가가 이와 같은 서비스를 직접 공급하지 않고 시장을 민영화한 경우, 이를 공급하는 민간기업에 대해 공익규제를 통해서라도 임무를 수행하도록 하는 것이다.<sup>42)</sup>

## 2. 진입규제와 행위규제

규제는 그 성질에 따라 크게 진입규제와 행위규제의 두 종류로 나눌 수 있다. 진입규제는 사업자가 시장에 진출하기 전 감독기관이 설정한 기준의 만족 여부를 감독기관으로부터

41) 서울대학교 공익산업법센터, 방송통신법연구V(2008) 70면 이하 참조

42) 계인국, 보장행정의 작용형식으로서의 규제: 보장국가의 구상과 규제여의의 한정, 공법연구 41집 4호, 한국공법학회, 2013: 국가가 직접 서비스를 제공하는 것에서 규제를 통해 임무를 수행하는 방식으로 변화하는 것을 보장국가의 모델로 설명하기도 한다; 이상직 외 전기통신사업법연구 제92면 계인용

확인 받고 시장에서 사업 활동을 개시할 수 있도록 하는 것이고, 일단 시장에서 사업 활동을 진행하는 중 특정 영업 활동이나 그 방식에 대한 규제를 가하는 것을 행위규제로 볼 수 있다. 사업자가 시장에서 영업활동을 개시하기 전 적용되는 규제로서 진입규제는 또한 사전규제이기도 한데, 이와 같은 규제의 적용을 위해서는 먼저 영업의 공통적인 특징으로 구성된 유형화<sup>43)</sup>가 이루어져야 한다.<sup>44)</sup> 그리고 헌법상 비례원칙 상 유형화 된 한 범주의 공통적인 특징은 규제의 목적과 관련되어야 하고, 평등의 원칙상 그 규제목적상 동일하게 규제되어야 하는 영업들을 모두 포함시킬 수 있어야 한다.<sup>45)</sup> 전기통신사업법상 기간통신사업은 허가, 별정통신사업은 등록, 부가통신사업은 신고로 각 사업의 유형별로 진입규제의 수준이 다르게 설정된 것은 규제를 통해 보호되어야 할 공익과 위험을 고려한 설계로 볼 수 있다.

기준에 도달하지 못한 사업자의 시장 진입을 원천적으로 봉쇄하는 진입규제에 비해 행위규제는 사업자의 시장참여가 이루어진 후 이루어진다는 점에서 사후규제에 속하고, 개별 사업자 행위에 대한 감시를 통해 위반을 적발하고 제재가 이루어지기 때문에 행정 비용이 높고 적발이 쉽지 않아 효율성이 진입규제보다 낮은 것이 사실이다. 이를 보완하기 위한 방법으로 행위 규제의 대상인 영업행위 시 준수되어야 할 의무 사항을 진입규제 시 부과되는 의무에 포함하는 방법<sup>46)</sup>이 있을 것이다. 이와 같은 방법은 금지행위와 같은 행위규제로만 부과한 경우에 비해 그 위반에 대해 시정조치나 과징금 등의 제재에 그치지 않고 허가나 등록의 취소와 같이 진입문제에 대한 제재를 과하는 것이 더 쉽게 정당화될 수 있다.<sup>47)</sup>

또한 진입규제나 행위규제 양자 모두 법률과 하위법령에 의한 그 규제의 구체화의 단계에서 규제의 밀도와 강도가 달리 설계될 수 있다. 예컨대, 전기통신사업법상 금지행위

43) 예를 들어 기간통신사업, 별정통신사업, 부가통신사업과 같이 규제대상인 영업의 범주화가 필요함

44) 이희정, 인터넷상 부가서비스 규제에 대한 일고, 경제규제와 법 제8권 제1호, 2015. 05, 153면

45) 이희정, 앞의 논문, 153면

46) 다만 이와 같은 방법은 체계정합성에 있어 비판의 여지가 있음

47) 이희정, 앞의 논문, 153면

규정 자체에 의해 금지행위 해당 여부를 판단하는 것을 허용할 것인지, 아니면 동법 시행령 별표에 의해 구체화된 세부 유형에 해당할 경우에만 법상 금지행위에 해당한다고 볼 것인지 등의 해석에 따라 규제의 밀도는 크게 달라질 수 있다.<sup>48)</sup>

### 3. 사전규제와 사후규제

사전규제(ex ante regulation)와 사후규제(ex post regulation)의 구분은 직관적으로 규제의 시점에 의한 것이라는 것을 알 수 있다. 그러나 그 시점의 기준을 어디에 두는가의 문제는 단순히 사업자의 시장 진출과 영업활동 개시를 기준으로 할 수도 있겠고, 혹은 사업자의 영업행위 수행 이전에 법령에 명확히 행위의 허용여부를 명기하는 경우는 사전규제, 행위가 이루어진 후 결과에 대한 평가를 통해 규제여부를 결정하는 것을 사후규제로 나누어 볼 수<sup>49)</sup>도 있다. 앞서 서술한 영업에 대한 허가·특허 등의 진입규제는 영업활동이 시작되기 전에 이루어지는 규제적 처분으로 사전규제임이 명백하다고 할 수 있을 것이지만, 행위규제의 경우에는 사전규제인 경우와 사후규제인 경우 모두 가능할 수 있다. 예를 들어 전기통신사업법에서 사업자에게 규정되는 보편적 의무 제공의 의무나 특정요건에 해당하는 자에게 특정한 행위를 하거나 하지 않을 의무를 부과<sup>50)</sup>하는 경우 사전규제로, 전기통신사업법상 금지행위의 경우 특정 행위의 부당성의 사후적 판단 등이 필요하므로 사후적 규제라 볼 수 있을 것이다.

48) 이희정, 앞의 논문, 153면

49) “‘사전’과 ‘사후’를 규제의 대상인 피규제자의 행위를 기준으로 나누되, 행위를 하기 이전에 그 행위를 규제하는 내용 즉, 어떤 행위가 금지되고 허용되는지, 그리고 특정 행위를 할 때는 어떤 의무가 부과되는지 등이 법령에 명확히 규정되거나 처분으로 결정되어 피규제자에게 그와 다른 행동경로를 선택할 여지를 남겨놓지 않는 경우를 ‘사전규제’라 분류하기로 한다. ‘사후규제’의 경우에도 그 규제의 근거 법령은 사전에 발령되어 있어야 하지만, 그 규범의 구조상 피규제자의 어떤 행위가 그에 위반되는지 여부가 그 행위가 이루어진 후 결과에 대한 개별적이고, 사후적인 평가를 거쳐야만 확정적으로 판단될 수 있는 경우를 의미한다. 따라서 사후규제의 경우 피규제자는 선택할 수 있는 행동경로들이 복수로 열려있고, 그 선택의 규제준수 여부는 선택이 이루어진 후 그 특정한 선택의 맥락을 고려하여 판단된다.” 이와 같이 피규제자의 행위를 기준으로 ‘사전’과 ‘사후’ 규제를 나누는 견해가 이희정교수의 ‘인터넷상 부가서비스 규제에 대한 일고’상의 견해임

50) 경쟁촉진을 위한 비대칭규제에서 필수설비보유자나 시장지배적사업에게 부과되는 상호접속허용의무등을 들 수 있음

사전규제와 사후규제 중 어느 쪽이 더 적합한가의 문제는 개별 사례에 따라 달라질 수 있다. 이는 각각의 특수한 경우에 사전·사후 규제의 특징과 성격, 장·단점 등을 복합적으로 고려하여 평가·선택해야 할 문제이다. 사전규제의 경우 예측이 가능하다는 장점이 있지만 피규제자의 자유로운 선택에 제한을 두게 된다는 단점도 있다. 아무리 행정청에서 충분한 정보의 검토와 평가를 통해 가장 적절한 규제기준을 정해두고 이를 바탕으로 규제를 이행한다고 하더라도, 과학기술의 발전 속도가 매우 빠르고 매일같이 혁신이 일어나는 요즘, 그와 같은 기술 발전이 바로 산업으로 연결되는 정보통신사업계에서는 행정청에 의해 정립된 기준이 그 정당성을 유지하는 기간이 길지 않을 수 있고, 지속적으로 새로운 대안과 기준이 필요할 수 있는데, 이렇게 기존 규제 기준의 수정이나 대안이 필요하여 변화가 요구되는 경우 이와 같은 사항이 법령에 신속하게 반영되기 어렵고, 이는 결국 사업자 권한의 제한으로 이어진다.

그래서 기술발전과 혁신의 정도가 크고 속도가 빠르며 사업에 대한 적용과 파급력이 큰 정보통신산업의 경우, 규제기준을 설정하는 정부보다 사업자가 정보에 대한 접근성이 커 기준설정에 있어 더욱 유리한 입장에 처하기도 한다. 이런 경우 사전규제보다 사후규제가 적절할 수 있다.

## 제3장

# 망 중립성 원칙의 개관

제1절 망 중립성 원칙의 개념

제2절 망 중립성과 헌법적 쟁점

제3절 망 중립성과 경쟁법적 쟁점



## 제3장

# 망 중립성 원칙의 개관

## 제1절 망 중립성 원칙의 개념

### 1. 망 중립성 원칙의 개관

#### (1) 망 중립성 원칙의 발생 배경

통신망의 공공성에 기인하여 인터넷 서비스 사업자가 데이터 전송에 차별을 두지 않도록 하는 것이 망 중립성 원칙을 가장 간단히 나타낸 것으로 볼 수 있다. 앞서 기술한 바와 같이 인터넷의 평등함과 접근성 확보 등이 초기 인터넷의 발전을 가져온 바 있고, 이는 앞으로도 대형 인터넷 서비스 제공자 뿐만 아니라 중소 스타트업 사업자들에게도 신산업을 창출할 수 있는 기반이 된다는 것이 망중립성 원칙을 옹호하는 측의 주요 논리이다. 이는 기술의 발달로 전송되는 데이터 패킷이 커지고 트래픽이 발생하여 우선순위를 서비스 사업자가 설명할 수 있게 되었을 때, 망 이용 대가를 지불하고 필요한 데이터를 우선적으로 전달할 역량이 있는 대형 업체가 결국 시장을 잠식하게 될 것이라는 우려에서 출발한 것이다. 혼잡한 통신망에서 데이터 전송에 필요한 비용이 증가한 만큼을 망 사용량이 많은 해당 업체가 부담하도록 하지 않고 결국 이용자에게 콘텐츠 비용을 인상할 수 밖에 없지만, 그 편이 업체로 하여금 돈을 주고 망 사용 우선순위를 사는 것 보다는 통신망 생태계 건강에 유익하다는 의견이다. 팀우 교수가 망중립성 원칙의 창시자이자, 대표적인 학자이다.

## (2) 네트워크의 변화와 현황

거듭 강조하는 네트워크의 변화는 인터넷 초창기와 지금의 차이가 너무나도 현격하여 이를 같은 원칙으로 운영하고자 한다는 것이 불합리하다는 생각이 들 정도이다. 다이얼업 인터넷의 시대에 망중립성의 개념이 나왔다면, 지금은 LTE의 차세대 이동통신 5G를 향해 달려가는 수준이다. 5G는 현재의 LTE보다 평균 다운로드 속도가 약 150배 빠르고, 반경 1km안에 있는 기기 100만개에도 동시에 서비스 제공이 가능하며, 시속 500km로 달리는 고속열차 안에서도 자유로운 통신이 가능할 것으로 예측된다.<sup>51)</sup> 이와 같은 5G기술은 가상현실, 사물인터넷 관련 기술, 무인자동차, 스마트 시티에 필수적인데,<sup>52)</sup> 예를 들어 자율주행 무인자동차의 경우 차량에 달려있는 센서를 통해 주변의 정보를 계속해서 수집하고 분석하며 나아가게 되는데, 빠른 정보처리 속도가 필수적일 것이다. 현재의 LTE로 비교하자면, LTE의 응답시간은 초당 약 50m 이기 때문에, 100km로 주행중인 자동차가 도로에 장애물이 발생한 경우 3m를 그냥 달려가게 되고, 그래서 현실적으로 지금과 같은 네트워크 응답 속도로는 무인자동차의 안전한 운행이 불가능하다.<sup>53)</sup> 자율주행 자동차와 함께 원격진료 또한 망의 데이터 전송 속도가 서비스 제공을 가능케 할 수 있는 특수한 서비스 영역이다.

정보처리 속도의 지연이 발생하면 서비스 자체가 불가능할 뿐만 아니라 인간의 생명에 위협을 줄 수 있는 서비스가 있는가 하면, 급변하는 시대의 영향으로 공익적 가치는 크지 않지만 인터넷망에서 차지하는 용량은 매우 대용량인 서비스도 기하급수적으로 늘어나, 전세계 인터넷 망을 혼잡하게 하고 있다. 대표적으로 유튜브와 같은 동영상 서비스 회사가 있는데, 2017년 12월 기준 한국에서 발생하는 모바일 트래픽에서 동영상 비중이

51) 정동훈, “망중립성 논의의 쟁점과 함의”, 정보화정책 제25권 제1호(2018), 15면

52) 정동훈, “CES 2017로 본 3대 키워드”, 한경비즈니스 1월 7일.

[http://magazine.hankyung.com/business/apps/news?popup=0&nid=01&c1=1013&nkey=2017011601103000421&mde=sub\\_view](http://magazine.hankyung.com/business/apps/news?popup=0&nid=01&c1=1013&nkey=2017011601103000421&mde=sub_view) (최근 방문일: 2018년 07월 05일)

53) 정동훈, 주51의 보고서, 16면



54.3%에 이르렀으며,<sup>54)</sup> 미국의 경우에도 2016년 모바일 트래픽의 60%는 동영상에서 기인한 것이다.<sup>55)</sup> 이와 같은 현황에서 드러나듯이, 망의 사용은 유튜브와 같은 동영상 서비스 회사가 대부분을 차지하면서 트래픽을 발생시키지만, 망 중립성 원칙 때문에라도 이들 업체의 망 사용 요금에 차등을 둘 수가 없다. 결국 인터넷 서비스 제공업체의 경우 5G로의 업그레이드는 또다시 과도하게 들어가야 하지만 해당 사용자로부터 회수는 불가능한 매몰비용(sunk cost)에 다름 아닐 것이다.

## 2. 망 중립성 원칙의 타당성 여부

급변하는 기술에 발맞추어야 할 현재 통신망 시장에서 망 중립성 원칙을 적용하게 되면 인터넷 서비스 제공사업자는 앞서 서술한 대로 망의 증설과 관리에 천문학적 비용을 소진하게 될 것이며, 트래픽을 유발하는 당사자들은 자신들의 사이트로 소비자의 접속이 보장되고, 자신들의 콘텐츠를 차별 받지 않고 소비자에게 전달할 수 있는 권리를 얻게 된다. 이처럼 망 중립성 원칙에서는 인터넷 서비스 제공사업자의 비차별 의무와 콘텐츠 제공자의 망 사용 권리, 사용자의 사용료 공유 등이 특징적으로 지적되는데, 공평한 경쟁을 도모하고자 하는 목적이었지만 이와 같은 구조는 과연 망 사업자와 콘텐츠 사업자, 사용자가 공평한가 하는 것이 중심을 이룬다. 시장경제의 논리인 수익자 부담이라는 원칙을 적용한다면 트래픽을 가장 많이 발생시키는 포털이나 동영상사이트 등에 망사용료를 내게 함으로써 비용이 소비자에게 전이되는 것을 막을 수 있었을 것이라는 주장이 설득력을 갖는 이유이다.

54) 과학기술정보통신부(2018) “2018년 1월 무선데이터 트래픽 통계, 과학기술정보통신부 2월 28일  
<http://msip.go.kr/SYNAP/skin/doc.html?fn=7a9b0d0ff811cf53258eb134522ab6ce&rs=/SYNAP/sn3hcv/result/201807>  
 //(최종방문일 2018년 7월 5일)

55) Cisco Visual Network Index: Global Mobile Data Traffic Forecast Update, 2016-2021 white paper  
<https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/mobile-white-paper-c11-520862.html> (최종방문일 2018년 7월 5일)

## 제2절 망 중립성과 헌법적 쟁점

### 1. 평등권의 침해 여부

헌법 제11조 제1항 평등권 조항은 동일한 입장과 조건에 놓은 사람들 사이에 차별할 수 없다는 것으로, 망 중립성에서 금지하는 정보 전송의 차별과 직접적으로 연결된다. 동일한 인터넷 망에서 데이터를 목적지로 전송하고자 하는 동일한 입장과 조건에 놓인 콘텐츠 제공자나 사용자를 차별할 수 없다는 것으로, 망 중립성 원칙을 지키지 않게 되면 헌법상의 평등권에 위배되는 것으로 해석할 여지가 있다.

하지만 앞서도 기술하였듯이 최근 급변하는 기술과 폭증하는 인터넷 사용량, 그리고 더 많은 데이터를 더 빨리 정확하게 요구하는 서비스의 증가 등을 고려할 때, 트래픽이 발생하면 즉각적으로 망을 증설하여 모두의 평등권을 보장하면서 접속과 전송 문제를 해결할 수 없기 때문에, 정보의 선별과 우선화가 이루어질 수 밖에 없는 것이 현실이다. 선별과 우선적 처리는 곧 정보 처리의 차별을 의미하고, 이는 망 중립성 원칙에 어긋나는 것임은 물론 헌법상 평등권에도 위배하는 것으로 비판받을 수 있다. 하지만 망사용에 대한 제한이 해비 유저들의 과도한 트래픽 유발로 전체적인 망 품질을 저하하거나 유해한 패킷 내용의 통제인 경우 평등권 침해여부에 대한 헌법 적 심사는 합헌성이 일응 추정될 수 있다는 해석도 있다.<sup>56)</sup>

### 2. 표현의 자유 · 통신의 자유 · 사생활의 자유 침해 여부

망 중립성이 지켜지지 않고 차별이 일어났을 경우, 차별의 근거를 전송하고자 하는 데이터의 내용에서 찾는다면 헌법 제18조와 제21조, 제22조에서 보장하는 표현의 자유를 침해하는 것으로 이해할 수도 있다. 헌법 제17조에 보장된 국민의 사생활의 비밀과 자유, 헌법 제18조 통신의 비밀 등도 마찬가지로 적용될 수 있다. 콘텐츠 제공 사업자나 망 사

56) 장대은 · 박범영, “망중립성에 대한 헌법적 쟁점 고찰.” 법학연구, 제 60호(2015), 301면

용자가 접속, 정보 송신 시 정보의 내용이나 양에 따라 선별하여 정보송신 속도를 제한한다던지, 망사용 자체를 제한한다던지 하면 표현의 자유를 제한하는 것으로 볼 수 있는데, 이것이 바로 헌법에 위배되는 것으로 연결, 확정되는 것은 아니라 법익균형을 살펴야 할 필요가 있다는 주장<sup>57)</sup>도 있는데, 이는 망 중립성 원칙을 지켜 정보의 양과 내용과 무관하게 정보를 처리했을 때와 차별을 두어 정보를 처리했을 때 양 쪽의 표현의 자유 침해 정도를 비교하여 합헌성을 따져야 한다는 것이다. 그러나 망 중립성 원칙을 지켜 정보의 전송에서 그 양과 내용을 따지지 않고 동일한 기준으로 정보를 처리하는 경우가 어떤 점에서 표현의 자유를 침해하는 결과를 가져올 수 있는지 모호하기 때문에, 두 경우 법익 균형을 살펴야 한다는 의견은 설득력이 부족할 수 있다.

### 3. 재산권 및 영업의 자유 침해 여부

헌법 제15조 직업선택의 자유와 헌법 제23조 재산권 보장권은 기본권 형성적 법률유보로서 이러한 재산권 형성은 재산권의 행사가 공공복리에 적합하도록 하여야 할 의무<sup>58)</sup>를 부담하므로, 헌법상의 재산권은 강한 사회적 기속성이라는 제약을 받도록 규범화될 수밖에 없다.<sup>59)</sup> 기본적으로 공공성을 가지고 있는 인터넷망에서의 인터넷서비스제공업자의 재산권은 공익상의 필요가 있을 때 헌법상 과잉금지의 원칙을 지키며 재산권의 본질적 내용을 해치지 않는 이상 제한이 가능할 것이다. 이와 같이 헌법적 권리가 앞서 기술한 헌법적 기본권, 즉 표현의 자유, 사생활의 자유, 통신의 자유 등과 배치하는 경우, 일반적으로는 재산권 등의 물질적 기본권보다 표현의 자유, 사생활의 자유, 통신의 자유 등의 정신적 기본권을 우위에 둔다.<sup>60)</sup> 즉, 재산권, 영업의 자유 등은 제한이 가능한 상대적 자유로 헌법이 보호하는 다른 기본권의 보호를 위해 필요한 조치일 뿐<sup>61)</sup>으로 볼 수도 있다.

57) 정동훈, 주51의 보고서, 19면

58) 근대헌법에서의 재산권의 절대적 성격은 현대헌법에 이르러 재산권의 상대적 성격으로 전환하였다. 헌법상 재산권 행사의 공공복리적합의무는 곧 재산권의 사회적 구속성의 원리의 헌법적 표현이다.(성낙인, 헌법학, 법문사, 2011, 671면); 김천수, 망중립성과 ISP의 기본권, 외법논집 제42권 제2호(2018), 240면 각주 36 재인용

59) 김천수, 앞의 논문, 240면

60) 정동훈, 주51의 보고서, 19면

61) 김천수, 앞의 논문, 244면

## 제3절 망 중립성과 경쟁법적 쟁점

### 1. 망 중립성의 경쟁법적 해석

망 중립성의 원칙을 인터넷 서비스 제공사업자에게 적용하여 차별없이 서비스를 제공할 의무를 부과하는 것은 일견 전기통신사업법 상 기간통신사업자에게 공익의 측면에서 강제 접속의무를 부과하는 것과 비견될 수 있다. 기간통신사업자도 공공에 대한 비차별적 공급의무를 내포하고 있고, 망 중립성 원칙도 모든 사용자에게 비차별적 서비스를 제공한다는 점에서, 대중에 대한 무차별적 공급과 제공이라는 점에서는 유사점을 찾을 수 있겠으나, 보편적 복지의 개념으로 이해하는 것 보다 공정거래법의 경쟁원리에 가까운 개념으로 보아야 타당하다는 견해가 있다.<sup>62)</sup> 기간통신사업자에게는 필수 서비스를 보편적으로 제공한다는 전제가 있지만 망 중립성의 경우에는 그러한 보편적 공공 복지에 초점을 맞춘 것이 아니라 망을 보유한 광대역 서비스 제공자들이 잠재적 경쟁자들에게 소비자가 접속하는 것을 거부할 가능성을 염두에 둔 개념이라는 해석이다.<sup>63)</sup>

### 2. 전기통신사업법상의 규제와 공정거래법 상의 규제

#### (1) 전기통신사업법 상의 규제

전문규제법으로서 전기통신사업법상의 규제는 행위의 부당성에 대한 사후적 판단이 필요한 사후규제에 해당하지만, 금지행위 규정 및 망 중립성 가이드라인 등에서 금지행위에 해당하는 경우를 구체적으로 특정하여 규제함으로써, 실질적으로는 사전규제로 작동될 가능성이 있다.<sup>64)</sup> 망 중립성과 관련하여 “1) 설비등의 제공 · 공동활용 · 공동이용 · 상호접속 · 공동사용 · 도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위(1호), 2) 비용이나 수익을 부당하게 분류하여

62) 오승한, 앞의 논문, 595면

63) 오승한, 앞의 논문, 595면

64) 이희정, 앞의 논문, 151면

전기통신서비스의 이용요금이나 설비등의 제공 · 공동활용 · 공동이용 · 상호접속 · 공동사용 · 도매제공 또는정보의 제공 등의 대가 등을 산정하는 행위(4호)”를 금지하고 있으며,<sup>65)</sup> 시행령과 별표에서 구체화된 조문과 내용으로 불합리한 차별 금지, 차단 금지 등을 포괄적으로 규제하고자 한다.

또한 전기통신사업법에서는 공정거래법에서 시장지배적지위 남용행위 금지규정과 궤를 같이 하는 “이용자의 이익을 해치는 전기통신서비스의 제공 행위”를 금하고 있고, 적정한 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위를 금지하기도 한다.

## (2) 공정거래법 상의 규제

미국 FTC의 전 상임위원인 Joshua D. Wright는 “2015년의 강화된 망 중립성 보다 경쟁법상 합리의 원칙(rule of reason)이 소비자후생을 훨씬 더 극대화 시킬 수 있다”고 주장하고 있으며, FCC 위원장 Wheeler는 합리의 원칙이 인터넷시장에도 적용될 수 있다고 밝히고 있다.<sup>66)</sup> 이러한 주장들은 망 중립성규제에 있어 사후규제인 경쟁법의 적용이 중요함을 나타내 주고 있는데, 이는 전문 규제 영역에서도 경쟁제한 행위에 대한 조사 능력 및 규제 전문성은 일반 경쟁당국이 전문 규제당국보다 우수하다<sup>67)</sup>는 평가를 받고 있는 데에서 그 이유를 찾을 수 있다.

일단 가장 기본적으로 공정거래법상의 시장지배적지위의 남용금지 조항의 적용을 들 수 있다. 2007년 대법원의 포스코 판결에서도 판시한 바와 같이 시장지배적지위 남용행위를 규제한다는 것은 곧 시장경제체제의 경쟁질서의 회복을 위한 것이고, 궁극적으로는 경쟁 기능의 유지를 통해 시장경제원리가 제대로 작동하기 위한 것이다. 또한 남용금지 조항과 유사한 것으로 공정거래법 제23조 불공정거래행위의 금지조항이 있는데, 공정거래위원회는 실무상 양자를 중복 적용<sup>68)</sup>하고 있고 학계에서도 양자를 중복해서 적용할

65) 장대은, 앞의 박사학위 논문, 230면

66) Joshua D. Wright, *Net Neutrality Meets Regulatory Economics*, WL 860756 (F.T.C.), February 25, 2015, pp.5-6.

67) 장대은, 앞의 박사학위 논문, 238면

68) 공정거래위원회 의결 제2006-42호 2006. 2. 24.

수 있다는 견해<sup>69)</sup>가 유력하며, 두 조항의 행위에 대한 평가는 독자적으로 하여야 한다는 해석이 지배적이다.

---

69) 이호영, 통신 방송융합에 따른 기업결합심사에 관한 연구, 법제연구 제29호(2005), 51면.; 실무적인 관점에서 사전적으로 행위자가 시장지배적사업자인지 여부를 판단하는 것이 쉽지 않은 상황에서 양 규정의 중복적용을 인정해야 할 실익이 있다고 한다.

## 제4장

# 망 중립성 원칙의 해외 현황과 한국의 비교

제1절 미국의 망 중립성

제2절 유럽의 망 중립성

제3절 한국의 망 중립성

제4절 소 결





## 제4장

# 망 중립성 원칙의 해외 현황과 한국의 비교

## 제1절 미국의 망 중립성

### 1. 망 중립성 원칙의 발전

미국에서 망 중립성 원칙이 정부의 정책으로 규범화한 것은 2015년에 이르러서이지만, 그 원칙에 대한 논의는 1996년 통신법상 통신서비스와 정보서비스의 분류에서부터 촉발되었다. 1996년 통신법의 개정은 단순정보서비스를 기간사업자의 의무가 부가된 통신서비스로, 정보처리과정이 포함된 서비스를 정보서비스로 분류하는 내용을 담고 있었는데, 케이블 망을 이용한 인터넷 서비스의 등장으로 재분류가 필요해졌고, 결국 케이블, DSL, 무선 인터넷 서비스를 모두 기간사업자의 의무가 없는 Title I 정보서비스로 분류하였다. Title I 정보서비스로 분류된 이들 서비스업에는 기간사업자의 의무가 없지만 망의 중립성 원칙은 적용하기 위하여 정부에서는 인터넷정책성명(Internet Policy Statement)<sup>70)</sup>를 발표하였다. 망 중립성의 근거가 되는 4개의 원칙<sup>71)</sup>을 포함한 인터넷 정책 성명을 그 근거로 하여 FCC는 당시 차별적 서비스를 제공하고 있던 케이블 사업자에 차별금지 시정명령을 내렸고, 연방법원은 케이블 사업자가 기간사업자의 의무가 없는 정보서비스로 분류되어 있어 FCC의 규제권한이 없다고 판결<sup>72)</sup>하였다. 이에 2010년 FCC는 개방인터넷규칙(Open Internet Order)을 제정하여 망 중립성 원칙을 확립하고자 하는 입장을 다시 한 번

70) 인터넷 정책 성명 <https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-05-151A1.pdf> (최종접속일 2018년 7월 10일)

71) 인터넷 콘텐츠 사용의 권리, 서비스와 애플리케이션 사용의 권리, 기기의 접속 권리, 경쟁의 권리

72) Comcast Corporation v. FCC, No. 08-1291 (DC Cir. 2010)

확고히 하였는데, 인터넷 서비스 제공업자인 버라이즌<sup>73)</sup>이 개방 인터넷 규칙의 적법성에 대한 문제를 연방법원에서 제기하며 이의를 표명했다. 법원에서는 FCC가 망중립성 관련 규칙 제정의 권한이 있음은 인정하였으나, 개방인터넷규칙은 통신서비스에만 적용되는 기간사업자의 비차별성 의무에 해당하기 때문에 Title I 정보 서비스로 분류되어 있는 인터넷 서비스 제공업자까지 규제의 대상으로 포섭하는 것이 위법함을 확인했고, 이에 FCC는 2015년 2월 문제가 되었던 인터넷 서비스 제공업자 뿐만 아니라 무선사업자까지 기간사업자의 비차별의무가 부과되는 Title II에 포함하는 내용의 망중립성 규칙을 가결, 2016년 6월부터 시행했다.<sup>74)</sup> 기술발전에 따라 사업의 분류가 달라지기는 했지만, 지속적으로 정부는 최대한 망 중립성 원칙을 적용하는 방향으로 정책을 펼쳐 나갔고, 결국 강력한 규제 수단으로 2015년 마무리를 지은 것으로 볼 수 있다.

## 2. 망 중립성 원칙의 폐지

오바마 행정부에서 수립한 망 중립성 원칙에 반대하는 트럼프 행정부에서, 2017년 FCC위원장에 임명된 아짓 파이(Ajit Pai)는 망중립성 반대자로 유명하다. 아짓 파이 FCC 위원장은 2017년 4월 27일, 망 중립성의 핵심인 유무선 인터넷 서비스 제공업자에 대한 Title II 분류가 부당하다는 팩트 시트(Fact sheet)를 공개하면서 망 중립성 원칙 폐지의 의지를 드러냈다. 팩트 시트를 공개하기 하루 전 FCC는 홈페이지를 통해 오바마 정부에서 2015년 본격적으로 수립한 망중립성 정책이 실패했다고 평가하였는데, 그 근거로 1) 광대역 네트워크 투자 감소 2) 신규 또는 업그레이드된 광대역 인프라 구축 중단 3) 인프라 관련 일자리 감소 4) 연방거래위원회(FTC)의 광대역 사업자에 대한 개인정보 보호 및 데이터 보안에 대한 권한 박탈에 따른 미국인들의 온라인 개인정보 보호 약화 등을 들었다.<sup>75)</sup> 하지만 후술하는 대로, 이와 같은 평가는 그 진위에 대해 논란이 있으며, 오히려 망 중립성이 통신망 생태계와 산업, 노동계 모두 긍정적인 영향을 주고 있다는 주장도

73) Verizon v. FCC, 740 F.3d 623 (D.C. Cir. 2014)

74) 양희태, 트럼프정부의 망중립성 원칙 폐기 추진 및 향후 전망, 과학기술정책 제27권 제6호(2017), 6면

75) 양희태, 앞의 보고서, 6면

제기되었다. 이와 같은 반대의 목소리가 각계 각층에서 높아짐에도 불구하고 2017년 11월, 아짓 파이 위원장은 망 중립성 원칙의 폐기를 선언했다.

망 중립성 원칙이 처음 대두되었던 2003년부터 망 중립성 원칙의 제정을 거쳐 2017년 망 중립성 원칙의 폐기에 이르기까지 미국의 망 중립성 규제의 흐름을 정리하자면 다음 표와 같다.

<표 1> 2003~2017년 미국의 망 중립성 규제 흐름<sup>76)</sup>

2003년 1월 12일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 콜롬비아대학교 로스쿨 팀 우(Tim Wu) 교수에 의해 망 중립성 원칙 처음 사용</li> <li>• 공공성을 가진 서비스는 사용자를 차별하지 않고 합리적인 요금을 부과해야 한다는 기간통신사업자 원칙</li> </ul>
2005년 8월 5일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FCC는 인터넷접속서비스를 정보서비스로 분류하였음에도 불구하고 이용자의 인터넷 이용권한을 강조하는 정책(Policy Statement)을 발표하며 망 중립성 4원칙 천명               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 합법적인 콘텐츠에 대한 접근성</li> <li>2. 합법적인 애플리케이션 운용 및 서비스 이용권</li> <li>3. 네트워크에 손상을 주지 않는 단말기의 접속권</li> <li>4. ISP, 애플리케이션과 서비스 사업자, 그리고 콘텐츠 사업자 간의 경쟁</li> </ol> </li> </ul>
2007년 9월 1일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국 네트워크 사업자인 컴캐스트가 대용량 트래픽을 일으키는 동영상상 P2P사이트 비트토렌트 서비스를 차단, 지연시킴</li> </ul>
2008년 1월 9일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국 FCC가 망 중립성 규제를 본격 적용하여, 망 중립성 원칙에 따라 컴캐스트에서 서비스 차단, 지연을 시정하라는 명령</li> </ul>
2010년 4월 6일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘컴캐스트 대 FCC’사건 컴캐스트가 FCC의 시정 명령을 법원에 항소 그 결과 FCC의 시정 명령을 무효화 망 중립성 규제의 근거 법령이 없다고 판시하고 규제 시행을 중단</li> </ul>
2010년 12월 21일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FCC는 ‘2010 개방 인터넷 정책(Open Internet Order)’ 발표               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 투명성</li> </ol> </li> </ul>

76) 정동훈, 주51의 보고서, 7면, 10면

	<p>2. 차단금지</p> <p>3. 불합리한 차별금지</p>
2014년 1월 14일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘버라이즌 대 FCC’ 사건 버라이즌이 FCC의 개방 인터넷 정책에 대해 법원에 제소 그 결과 법원은 망 중립성의 차단금지 원칙은 위법이라고 판시 투명성은 그 기능상 필요를 주장한 FCC의 주장을 받아들임 버라이즌이 제기한 브로드밴드 서비스에 대한 FCC의 관할권 없음에 대해서는 FCC의 주장(통신법 1996 제705조에 의거)을 받아들여 관할권을 인정 다만 관할권은 인정하나 기간통신사업자에게 부여하는 규제와 같은 과도한 규제를 할 수 없다는 판결</li> </ul>
2014년 5월 15일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘2014 개방 인터넷 정책 개정안(Protecting and Promoting the Open Internet NPRM)’ FCC는 투명성 제고를 강화하고 우선전송을 허용하는 개정안을 채택하고 이에 대한 의견 수렴 실시 개정안에 따르면 상업적으로 합리적인 조건하에 ISP가 개별적 협상에 따라 트래픽을 처리할 수 있으므로, 우선전송현상도 가능 (FCC 역사상 가장 많은 반대 의견 접수. 9월 3백만, 12월 4백만)</li> </ul>
2014년 11월 10일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 오바마 대통령은 인터넷 서비스 제공업자를 기간통신사업자(Title II)로 놔두어야 한다는 강력한 망중립성의 필요성 표명</li> </ul>
2015년 2월 26일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FCC는 버라이즌 판결내용을 반영한 새로운 ‘2015 개방 인터넷 정책(Open Internet Order)’을 발표(4월 13일에 공포, 6월 12일부터 효력) 인터넷 서비스 제공업자를 Title II(기간통신사업자)로 분류 <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 합법적인 콘텐츠와 애플리케이션, 서비스, 단말기 등의 차단을 금지</li> <li>2. 합법적인 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스, 단말기 등의 전송속도를 저하하는 지연행위를 금지</li> <li>3. 직간접적인 대가를 매개로 특정 트래픽을 우호적으로 처리하는 행위를 금지</li> <li>4. 망 끝단의 소비자 또는 사업자에 대한 불합리한 간섭 또는 불이익 금지</li> <li>5. 투명성 강화</li> </ol> </li> </ul>
2016년 6월 14일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 합법 판결 FCC는 인터넷 서비스 제공업자를 기간통신사업자로 다시 분류</li> </ul>
2017년 1월 23일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 트럼프 대통령, 새로운 FCC위원장으로 망 중립성 폐지론자인 아지트 파이(Ajit Pai)를 지명</li> </ul>

2017년 2월 3일	• 전임 휠러(Tom Wheeler) 위원장 시적 착수한 제로 레이팅 관련 통신업체 조사를 종결하고 FCC 무선통신국의 정책검토보고서도 무효화
2017년 12월 14일	• FCC 투표 결과 3:2로 인터넷서비스제공업자를 Title II에서 Title I으로 재조정

[표 출처: 정동훈, “망중립성 논의의 쟁점과 함의”, 정보화정책 제25권 제1호(2018), 15면]

### 3. 망 중립성 원칙의 특징 및 전망

#### (1) 망 중립성 원칙 폐기에 대한 저항

2017년 12월 망 중립성 원칙을 폐기하기로 결정하기 이전에도 이미 미국 각계 각층에서 망 중립성 원칙 폐기에 반대하는 의견이 제기되었다. 특히 망 중립성 원칙에 가장 직접적으로 영향을 받는 IT 업계에서도 절대다수의 종사자가 망 중립성 원칙 고수를 지지한다고 응답했고, 이에 4월에는 미국 인터넷 협회에서 FCC 아짓 파이 위원장을 접견, 망 중립성 원칙 폐기의 반대 의사를 공식적으로 전달하기도 했다. IT 업계에서는 인터넷 협회를 통해 공식적으로 목소리를 내는 것뿐만 아니라 자신들의 전문 매체인 더버지(The Verge)를 통해 망 중립성 폐지에서 예측되는 문제점을 지적했다. 즉, 망 중립성 원칙의 폐기로 송수신하는 정보의 종류와 양에 따라 차등 요금이 부과되기 시작하면 이는 이미 충분한 자금을 확보하고 있는 대기업보다 스타트업에는 치명적일 것이고, 결국 새로운 기업의 생성과 성장을 저해하고 산업 전체의 발전을 가로막을 것이라는 예측이다.

IT 업계에서 업계의 발전과 생존을 위한 우려를 표명했다면, 다른 한 편에서는 망 중립성 원칙의 폐기가 법적으로, 현실적으로 가능한가 하는 점이 지적된다. 이는 2015년 FCC가 인터넷 서비스 제공업자를 연방법원에 판결에 근거하여 Title II로 분류, 규제의 대상으로 두었는데, 망 중립성 원칙이 적용되지 않는 Title I으로 돌리기 위한 타당한 이유를 찾기 힘들기 때문이다. 그럼에도 불구하고 망 중립성 원칙을 폐기하고자 Title I으로 재분류한다는 것은 상당한 저항을 불러올 것이 자명했다.

현실적인 부분에서도 FCC는 인터넷 서비스 제공업자를 Title II로 분류해서 망 중립성 원칙이 적용됨으로써 광대역 네트워크에 대한 투자가 줄었다는 점을 망 중립성 원칙 폐지의 근거로 들고 있으나, 이는 또한 정 반대의 결과가 망 중립성 원칙의 고수를 지지하는 층에서 제시됨에 따라 설득력을 잃었다.<sup>77)</sup> 망 중립성 원칙이 투자 감소로 이어진다는 주장을 펼쳤던 FCC조차도 이후에는 망 중립성 원칙 발표 후 통신사들의 투자가 늘었음을 인정했다.

이렇게 법적, 현실적, 각계 각층의 반대를 무릅쓰고 2017년 11월 FCC의 아짓 파이(Ajit Pai) 위원장은 망 중립성 원칙의 폐기를 선언하고 말았다. 폐기 선언 이전의 반대가 극렬했던 것처럼, 폐기 선언 이후에도 수많은 소비자단체와 업계종사자에게서 폐지를 재검토 하라는 주문이 있었다. 거센 반대의 목소리가 여전함과 망 중립성 원칙의 폐기 사유가 법적으로, 현실적으로 튼튼한 이론적 배경을 겸비한 것이 아님을 고려하면 실제로 망 중립성 원칙의 폐기를 이행하기까지는 쉽지 않을 것으로 보인다. 극단적으로는 망 중립성 원칙의 폐지 소식에 극심히 화난 일반인이 아짓 파이 위원장에게 살해 협박을 하였다가 경찰에 체포된 적이 있었다.<sup>78)</sup> 범인은 최대 10년형을 앞두고 있다.

## (2) 망 중립성 원칙의 예외조항

망 중립성 원칙의 폐기 선언은 이후 콘텐츠 사업자 등에 대한 차별로 인터넷 시장의 경쟁 왜곡과 시장의 발전 저해 등의 우려에 기반한 거센 반대 여론과 비판을 받고 있지만, 망 중립성 원칙을 준수한다고 해서 어떤 경우에도 반드시 모든 트래픽의 처리를 평등하게 해야만 하는 것은 아니었다. 합리적 네트워크 관리행위(Reasonable network management)<sup>79)</sup>와 특화 서비스(Non-BIAS)<sup>80)</sup> 등, 기술적 관리목적에 근거한 정당성이나 특정 가입자

77) 민주당의 에드워드 마키 의원이 제시한 자료에 따르면 광대역 네트워크에 대한 투자 규모가 2014년 866억달러에서 다음 해인 2015년에는 872억달러로 증가했다.

78) <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/net-neutrality-threaten-to-kill-ajit-pai-family-fcc-us-justice-a8424256.html> (최종방문일 2018년 7월 5일)

79) 2010 개방 인터넷 원칙, para. 82

80) 2009 개방 인터넷 공지(Open Internet Notice - In the Matter of Preserving the Open Internet Broadband Industry Practices, 24 F.C.C. Rcd. 13064, 13116 (2009) note 131, para. 149

의 요구에 따라 제한된 범위의 사용자에게 별도의 네트워크를 구성하여 제공하는 경우 등의 합당한 사유가 있는 경우, 망 중립성의 예외로 볼 수 있다. 특화된 별도의 네트워크 안에서 특정한 혹은 특정 기기로 접속이 제한되어 네트워크 자체가 일반 공용 네트워크와 구분되어 있는 특화 서비스<sup>81)</sup>나 기술적으로 필요한 최소한의 차별행위 등이 인정되는 이런 경우가 지금은 폐기되었지만 이전에는 매우 강력한 망 중립성 원칙을 고수하는 것으로 알려져 있던 미국의 망 중립성 원칙에도 이미 포함되어 있었다. 즉, 엄격한 망 중립성 원칙의 적용 가운데에도 기술적으로 특별하거나 목적이 다른 경우 망 중립성의 적용을 유보했다는 점<sup>82)</sup>에서, 결국 폐기 전 미국의 망 중립성 또한 완화된 형태의 망 중립성이었던 것으로 평가할 수 있겠다.

## 제2절 유럽의 망 중립성

### 1. 망 중립성 법제의 목적

유럽에서는 망 중립성에 관련한 규제의 목적을 통일성에 두었다. 회원국 간 통일성 있는 법적 규제를 목표로 전자통신 네트워크 산업 관련 조항을 내용으로 하는 유럽연합 접속지침(Access Directive)<sup>83)</sup>을 2002년 도입했는데, 접속지침은 제10조에서 망 접속 및 접근과 관련하여 비차별의무를 부과하도록 하여 실질적인 망 중립성 원칙을 밝히고 있는 것이 특징적이다. 하지만 함께 도입된 기본지침(Framework Directive)<sup>84)</sup>은 망 중립성을 경쟁관계에서 분석, 조망하여 망 중립성 관련 유럽 회원국 간의 법적 규제의 목적은 통일성에 목적을 두고 출발하였고, 기본지침의 경쟁 보장 성격은 기본지침 제8조에서 각 회원

81) 오승환, 앞의 논문, 617면

82) 2015 개방인터넷규칙, Protecting and Promoting the Open Internet, Report and Order GN Docket 14-28, FCC 15-24, 62 CR 1, ¶361, at 103 (released March 12, 2015)(“2015 Open Internet Order”). note 42, paras. 219-221.

83) Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communication networks and associated facilities (Access Directive).

84) Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communication network and services(Frame Directive).

국의 규제기관에 효과적인 경쟁을 보장하기 위한 규제 의무가 있음을 밝히는 점에서 극명히 드러난다. 즉, 지침으로 가하고자 하는 규제가 통신분야 경쟁이 원활히 이루어질 수 있도록, 그리하여 기술개발과 산업의 발전이 효율적으로 이루어질 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있는 것이다.

이처럼 기본지침에서는 왜곡되지 않은 경쟁이 이루어지는 것을 보장할 의무를 각국 규제기관에 부여하는 내용을 그 중심에 두었던 것에 반해, 2009년 이루어진 유럽연합의 규제체계 개편과정에서는 직접적으로 망 중립성에 대한 논의가 시작되었는데,<sup>85)</sup> 이전에 계속 취해왔던 공정 경쟁에 대한 강조와 그 중요성에 대한 인식은 지속적으로 유지하면서도, 그러한 공정 경쟁을 위해 소비자에서 선택권, 혁신, 요금인하의 혜택을 제공하기 위해서 직접적인 규제 개입을 통해 망 중립성 원칙을 지키겠다는 입장은 아니라는 점에서 규제당국이 망 중립성을 직접 규제 개입을 통해 실현한 미국과 차이를 보였다.

하지만 유럽연합이 이렇게 간접적인 규제 원칙을 고수한 것은 아니어서, 2013년 EU의 망 중립성 규칙이라 불리는 「개방인터넷 접속 규칙(Open Internet Access Regulation)」의 초안 제안을 시작으로 논의를 발전시켜 2014년 특수서비스(Specialised Service)를 허용하는 규칙 수정안을 제안하게 되고, 2015년 11월 드디어 『개방인터넷 접속규칙(Open Internet Access Regulation)(Regulation (EU) 2015/2120)』이 제정되게 되었다.<sup>86)</sup>

EU 망중립성 규칙은 이용자가 인터넷과 정보에 접속, 유통, 서비스를 사용 할 수 있는 권리를 규정하고<sup>87)</sup>, 인터넷 접속 서비스의 제공에 있어서도 차별, 제한, 간섭 없이 모든 트래픽을 동등하게 취급해야 함을 천명한다.<sup>88)</sup> 하지만 이처럼 무조건적 평등을 보장하는 망 중립성 원칙이 아닌, 합리적인 트래픽 관리조치(reasonable traffic management measures)의 여

85) EC Information Society and Media, “Regulatory framework for electronic communication in the European Union, ”December 2009.

86) 김운정, 앞의 논문, 100-101면

87) 제3조 제1항, 제2항

88) 제3조 제3항 제1문



지를 규칙에 함께 묶으로써, 제한적<sup>89)</sup>이기는 하나 조건을 만족하는 경우 차별적인 조치를 취할 수 있도록 그 근거를 두었다. 즉, 원칙적으로는 망 중립성을 고수하지만, 규칙상 예외를 두어 차별적인 조치를 취할 수 있는 경우를 둔 것으로, 일종의 완화된 망 중립성으로 이해할 수 있다.

## 2. 유럽 전자통신규제기관의 설립

EU는 2009년 정보통신 정책의 집행을 보조하고 자문하는 조직으로 유럽 전자통신규제 기관 협의체(BEREC)를 설립하였는데, 망 중립성의 3원칙<sup>90)</sup> 방법으로 회원국의 망 중립성을 보장할 수 있다고 하였다. 이후 BEREC은 EU 『개방 인터넷 접속 규칙』의 내용을 구체화한 『국내 규제기관의 EU망 중립성 원칙 집행에 관한 BEREC가이드라인(2016), 이하 BEREC 가이드라인』<sup>91)</sup>을 제정하였다.

BEREC 가이드라인은 개방 인터넷 접속 규칙의 구체적인 이행 방안을 설명하는 내용으로 구성되어 있는데, 인터넷사업자는 상업적 이익이 아닌 서비스 품질 중심으로 투명하고 비차별적인 인터넷 서비스를 제공해야 할 의무가 있으며, 따라서 모든 트래픽을 자사 송신자, 수신자, 콘텐츠, 애플리케이션이나 서비스, 단말 장비와 관계없이 차별, 제한, 간섭하지 말고 동등하게 취급<sup>92)</sup>하도록 규정하고 있다. 망 중립성에 관련해서는 결국 이러한 비차별적 트래픽 처리가 차단이나 차별을 원천적으로 봉쇄, 평등하고 자유로운 인터넷 접속이 가능하도록 하는 것으로 해석할 수 있다.

89) 합리적인 조치가 되기 위해서는 투명하고 비차별적이면서 비례원칙을 충족해야 하고 상업적 교려가 아닌 특정 범주 트래픽 서비스 요건에 맞는 객관적이며 차별적인 기술 품질에 근거해야 한다. 단, 특정 콘텐츠의 감시나 필요 수준 이상 오래 유지되어서는 안된다. 제3조 제3항 제2문; 김운정, 앞의 논문 102면

90) (1)경쟁의 강화 혹은 증진, (2)감시, (3)필요에 따른 서비스품질 관련 추가 규제; 진호운 외, 앞의 논문 75면 주(15)

91) BEREC, BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules, BoR (16) 127, 2016

92) 진호운 외, 75면

BEREC 가이드라인의 망 중립성에 대한 원칙은 제로 레이팅에 대한 규정에서도 알 수 있다. BEREC 가이드라인은 인터넷 접속 서비스 사업자가 자사 서비스 등 특정 애플리케이션에 제로 레이팅을 적용하는 경우를 “최종 이용자 권리의 본질을 훼손하는 것” 또는 “최종 이용자의 선택권이 실질적으로 감소하는 것”으로 간주하여<sup>93)</sup> 이와 같은 제로 레이팅은 EU 『개방 인터넷 접속 규칙』 제3조 제3항 제3문 망 중립성 원칙에 위배하는 것으로 간주한다. 다만, 유사하지만 제로 레이팅과 구별하여야 할 경우로 특정 애플리케이션에 관한 트래픽이 우선적 트래픽 처리를 받지 않고 다른 트래픽 전송과 달리 가격이 책정되지 않는 경우, 최종 이용자의 권리를 제한하는 것으로 볼 수 없다.<sup>94)</sup>

이처럼 BEREC는 유럽연합의 『개방 인터넷 접속 규칙』의 집행에 대한 규정을 제시하는 기관으로, 『개방 인터넷 접속 규칙』에서 명시한 망중립성을 보다 자세히 설명하고 각국의 이행과 입법을 촉구하는 역할을 한다.

### 3. 유럽 망중립성 정책의 특징 및 전망

『개방 인터넷 접속 규칙』 제3조 제3항 제2문에서 “합리적인 트래픽 관리조치”가 가능할 여지를 둔 것과 함께 유럽 망중립성의 특징은 제3조 제5항에서 규정하고 있는 특수서비스(Specialised Service)<sup>95)</sup>에서 극명히 드러난다. 일반적인 보통의 인터넷 접속 서비스와 다른 ‘특수서비스’를 제공하는 것이 가능하도록 규정한 것인데, 특수서비스는 다음과 같은 세 가지 특징을 가지며, 특수서비스를 제공하기 위해서는 아래의 세 가지 조건을 모두 만족해야 한다.<sup>96)</sup>

93) BEREC Guidelines, p.11, para.42

94) BEREC Guidelines, p.11, para.36

95) EU 『개방 인터넷 접속(Open Internet Access) 규칙』 제3조 제5항 특수서비스(Specialised Service)

인터넷 접속 서비스 사업자와 콘텐츠·애플리케이션·서비스 사업자를 포함하는, 공중에게 전자통신을 제공하는 사업자는 특정한 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스 또는 그 복합체를 제공하기에 최적화된, 인터넷 접속 서비스 이외의 서비스를 자유롭게 제공할 수 있어야 한다.

인터넷 접속 사업자 등 공중에게 전자통신을 제공하는 사업자는 일정 인터넷 접속 서비스에 추가하여 최적화된 서비스를 제공하기에 네트워크 용량이 충분한 경우에만 이러한 서비스를 제공하거나 용이하게 할 수 있다. 이러한 서비스는 인터넷 접속 서비스의 대체물로 사용되거나 제공되어서는 아니 되며, 최종이용자의 인터넷 접속 서비스 이용가능성이나 일반적 품질을 손상시켜서는 아니 된다.

96) 김윤정, 위의 논문 104면

특수서비스의 특징<sup>97)</sup>

- 인터넷 접속 서비스 이외의 서비스
- 특정 콘텐츠, 애플리케이션, 또는 서비스나 그 복합체에 맞게 최적화된 것
- 최적화란 특정 수준의 품질 요건의 충족을 위해 객관적으로 필요한 것

특수서비스 제공시 충족해야 할 조건<sup>98)</sup>

일반적 인터넷 접속 서비스에 특수 서비스를 더하여 제공할 수 있는 만큼 충분한 망의 용량 인터넷 접속 서비스의 대체물로 사용가능하거나 제공되지 않는 특수 서비스 최종이용자의 인터넷 접속 서비스의 이용 가능성이나 품질 손상 없는 특수 서비스

『개방 인터넷 접속 규칙』에서 제한적으로 허용된 특수서비스는 BEREC 가이드라인을 통해 집행가능하도록 구체화하여 제공되는데, 특수서비스의 실례<sup>99)</sup>를 들어 보다 명확하게 특수 서비스가 가능한 영역을 설명하고 있다. 어떤 서비스가 특수서비스에 속하며 특수서비스 제공이 가능한가를 설명하는 데 서비스 종류의 예를 드는 것과 함께 전문(BEREC Recitals) 16조<sup>100)</sup>와 17조<sup>101)</sup>에서는 특수서비스에 관한 기준을 더욱 상세히 설명하고 있다.

97) EU 「개방 인터넷 접속(Open Internet Access) 규칙」 제3조 제5항

98) EU 「개방 인터넷 접속(Open Internet Access) 규칙」 제3조 제5항

99) 스마트 계량기 등 사물통신기기(M2M), 이북 리더기(e-book readers), LTE 음성(VoLTE) 서비스, IPTV 서비스, 실시간 헬스케어 서비스, 5G 통신망의 네트워크 슬라이싱 기술 등을 예로 들고 있다. BEREC Guidelines, p.25, footnote 26

100) BEREC 가이드라인 전문 16조: 인터넷 접속 서비스 이외에, 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스 사업자의 일부가 인터넷 접속 서비스로는 보장하지 못하는 필요한 특정 품질수준으로 전자통신서비스를 제공할 수 있도록 하는 것에 대한 수요가 존재한다. 이와 같은 특정 수준의 품질은 예를 들어 공익에 부합하는 일부 서비스 또는 일부 새로운 사물통신서비스(machine-to-machine communications services)에서 요구된다. 그러므로 인터넷 접속 사업자와 콘텐츠, 애플리케이션 및 서비스 사업자를 포함한 공중 전자통신 사업자는 콘텐츠, 애플리케이션 또는 서비스의 특정 품질수준 요건을 충족하기 위해 최적화가 필요한 경우 인터넷 접속 서비스가 아니면서 특정 콘텐츠, 애플리케이션 또는 서비스나 그 복합체에 최적화된 서비스를 자유롭게 제공할 수 있어야 한다. 국내규제기관은 이러한 최적화가 단순히 비교대상이 되는 콘텐츠, 애플리케이션 또는 서비스에 비해 인터넷 접속 서비스에 있어서 일반적 우선권을 보장함으로써 인터넷 접속 서비스에 적용되는 트래픽 관리조치 규정을 회피하기 위한 것이 아니라, 콘텐츠, 애플리케이션 또는 서비스의 하나 이상 특정된 핵심 특성을 보장하기 위해서 그리고 주어진 최종이용자의 요구에 부합하는 품질보장이 가능하도록 하기 위해서, 객관적으로 필요한 것이라는 사실과 어느 정도로 필요한 것인지에 관해 확인하여야 한다.

101) BEREC 가이드라인 전문 17조: 이와 같은 별도 서비스의 제공이 최종이용자에 대한 인터넷 접속 서비스의 이용가능성이나 일반적 품질에 부정적 영향을 주는 것을 막기 위해, 충분한 제공용량이보장될 필요가 있다. 그러므로 인터넷 접속 서비스 사업자를 포함한 공중에 대한 전자통신을 제공하는 사업자는 인터넷 접속 서비스에

망 중립성을 원칙으로 삼으면서도 엄격한 기준과 조건을 설정하고 효율적이고 고품질의 서비스가 꼭 필요한 곳에 가능하도록 규정을 두어 망 중립성을 일부 완화하는 EU의 정책과 규범은 망의 공익성을 인정하고 공정경쟁을 보장하면서도 효율성과 효용성을 높이는 관리에 목표를 두는 것으로 해석할 수 있다.

## 제3절 한국의 망 중립성

### 1. 망 중립성 정책의 법적 근거

한국의 망 중립성 원칙의 법적 근거는 전기통신사업법 제50조 금지행위를 규범화한 시행령 제42조제1항에 관련하여 금지행위의 유형과 기준을 규정한 별표4에서 찾을 수 있다.

[별표 4] <개정 2016. 12. 30.> [시행일:2017.7.1] 제5호사목4)

#### 금지행위의 유형 및 기준(제42조제1항 관련)

##### 1. 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위

법 제50조제1항제1호에 따른 금지행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.

추가하여 다른 서비스 제공을 하기에 망 용량이 충분한 경우에만, 이와 같은 별도서비스를 제공하거나, 콘텐츠, 애플리케이션 또는 서비스를 제공하는 사업자와 이러한 별도 서비스를 용이하게 하기 위한 계약을 체결할 수 있다. 개방 인터넷을 보장하기 위한 이 규칙의 규정들은 인터넷 접속 서비스의 대체물로 이용되거나 제공될 수 있는 다른 서비스 수단에 의해 회피되어서는 안 된다. 그러나, 가상 사설망(VPN)과 같은 기업 서비스는, 그 인터넷 접속 제공이 이 규칙 제3조 제1항부터 제4항까지의 요건을 준수하는 한, 인터넷 접속을 제공할 수 있다는 사실만으로 인터넷 접속 서비스의 대체물로 간주되어서는 안 되며, 그러므로 이 규정들을 회피하는 것이라고 간주될 수는 없다. 인터넷 접속 서비스가 아닌 이 같은 서비스의 제공은 최종이용자의 인터넷 접속 서비스의 이용가능성과 일반적 품질을 손상시켜서는 안 된다. 이동통신망의 어떠한 주어진 전파 셀(radio cell)의 트래픽 양은 이용하는 최종이용자 수의 변화로 인해 예측하기가 더욱 힘들며, 이러한 이유로 최종이용자의 인터넷 접속 서비스 품질에 대한 영향이 예측할 수 없는 환경에서 발생할 수 있다. 인터넷 접속 서비스 이외 특수서비스의 부정적 영향의 총합이 회피불가능하고 소량이며 짧은 기간에 한정되어 발생하였다면, 이동통신망에서 최종이용자의 인터넷 접속 서비스의 일반적 품질이 손상을 입은 것으로 간주되어서는 안 된다. 국내규제기관은 전자통신 사업자가 그 요건을 준수하도록 해야 한다. 이러한 측면에서 국내 규제기관은 (지연(latency), 떨림(jitter), 패킷손실(packet loss) 등과 같은) 서비스품질의 평가 기준, 망 혼잡도의 수준과 영향, 실제 속도와 광고된 속도의 차이, 인터넷 접속 서비스 이외의 특수서비스와 비교되는 인터넷 접속 서비스의 성능 및 최종이용자가 인식한 품질 등을 분석함으로써 인터넷 접속 서비스의 이용가능성과 일반적 품질에 대한 영향을 평가해야 한다.

- 가. 설비등의 제공, 가입자선로의 공동활용, 무선통신시설의 공동이용, 전기통신서비스의 도매제공, 상호접속 또는 전기통신설비의 공동사용 등이나 정보의 제공 등(이하 “상호 접속등”이라 한다)의 범위와 조건·절차·방법 및 대가의 산정 등에 관하여 같거나 유사한 역무를 제공하는 전기통신사업자 간에 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위
- 나. 기간통신사업자가 전기통신서비스의 제공과 관련하여 부가통신사업자에게 전기통신설비의 임차 및 접속 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위
- 다. 상호접속등의 범위와 조건·절차·방법 및 대가의 산정 등에 관하여 법 제10조제1항 제1호에 따른 특수관계인(이하 “특수관계인”라 한다)에게 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위
5. 이용자의 이익을 해치는 전기통신서비스의 제공 행위
- 법 제50조제1항제5호 중 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.
- 가. 부당한 요금청구와 관련한 다음의 어느 하나에 해당하는 행위
- 1) 이용계약과 다른 내용으로 요금을 청구하는 행위
  - 2) 요금 관련 프로그램의 조작 등을 통하여 이용자가 부담해야 하는 요금과 다르게 요금을 청구하는 행위
- 나. 이용계약의 체결, 해지 또는 전기통신서비스의 이용과 관련한 다음의 어느 하나에 해당하는 행위
- 1) 이용자(명이가 도용되는 등 본인의 의사에 반하여 전기통신사업자의 이용자로 처리되는 자를 포함한다)의 가입의사를 확인하지 않고 이용계약을 체결하는 행위
  - 2) 전기통신서비스의 추가적인 이용에 대하여 가입자의 의사를 확인하는 절차를 거치지 않고 이용계약을 체결하는 행위
  - 3) 법령이나 이용약관에서 정한 절차를 위반하여 이용계약을 체결하는 행위
  - 4) 정당한 사유 없이 이용약관의 해지를 거부·지연하거나 제한하는 행위
  - 5) 정당한 사유 없이 전기통신서비스의 가입·이용을 제한 또는 중단하는 행위
  - 6) 이용자의 전기통신서비스 신청 후 개통이 이루어지기 전까지 전기통신서비스의 신청 철회를 정당한 사유 없이 거부하거나 제한하는 행위
  - 7) 전기통신사업자가 정당한 사유 없이 타인의 명의로 개통하여 전기통신서비스를 제공하는 행위

- 8) 정당한 사유 없이 이용계약에 관한 중요사항을 변경하거나 이용계약을 해지하는 행위
- 9) 법 제36조에 따른 가입자선로가 설치되지 않거나 전기통신서비스 품질이 현저히 저하되는 지역으로의 이사 등 이용자의 귀책사유가 없는 경우 이용계약 해지 시 정당한 사유 없이 전기통신서비스의 위약금을 부과하는 행위
- 10) 정당한 사유 없이 과도한 위약금을 제안·부과하거나 추가조건 등을 제안하는 등 이용자의 해지권을 제한하는 행위
- 11) 이용자가 본인의 전기통신서비스 이용 조건 및 이용 내역 등을 확인하기 위하여 관련 자료를 요청하는 경우 정당한 사유 없이 이를 거부하는 행위

다. 삭제 <2016. 12. 30.>

라. 이용자[명의를 도용(盜用)되는 등 본인의 의사에 반하여 전기통신사업자의 이용자로 처리되고 있는 자를 포함한다]의 요금 연체와 관련한 다음의 어느 하나에 해당하는 행위

- 1) 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제15조에 따른 신용정보회사등 관계 기관에 이용자의 요금 연체정보를 제공하기 전에 이용자에게 요금연체 사실을 정당한 사유 없이 통지하지 않는 행위
- 2) 요금 연체정보 제공과 관련된 자료를 요금 연체정보 제공일부터 1년이 지난 날 또는 요금 연체정보 제공 사유의 해소 사실을 신용정보집중기관 등 관계 기관에 통보한 날까지 보관하지 않는 행위
- 3) 연체요금의 납부 등 요금채납의 원인이 소멸된 후 지체 없이 그 사실을 요금 연체정보를 제공한 기관에 통보하지 않는 행위

마. 부당한 이용자 차별과 관련한 다음의 어느 하나에 해당하는 행위

- 1) 전기통신서비스 또는 결합판매서비스의 요금, 번호, 전기통신설비 또는 그 밖의 경제적 이익 등을 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적으로 제공하거나 이를 제안하는 행위
- 2) 장기이용 또는 다량이용 계약 체결자에게 부당하게 차별적인 조건으로 전기통신서비스를 제공하는 행위
- 3) 다른 전기통신사업자로부터 가입을 전환한 이용자 또는 다른 전기통신사업자로 가입을 전환하지 않기로 한 이용자에게 부당하게 차별적인 조건으로 전기통신서비스를 제공하는 행위
- 4) 협정 등에 따라 이용자와의 계약체결 등을 대리 또는 위탁받아 처리하는 자에게 정상적인 상거래 관행에 비추어 수수료 등 경제적 이익을 부당하거나 과도하게 제공하여 이용자의 차별을 유도하는 행위

바. 결합판매하여 특정 구성상품의 과도한 할인 등 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위. 이 경우 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는지를 판단할 때에는 결합판매로 인한 비용절감, 이용자 편의 증대효과 및 시장지배력 전이(轉移) 등 공정경쟁 저해효과를 고려하여야 한다.

사. 다른 전기통신서비스의 선택 또는 이용의 방해와 관련한 다음의 어느 하나에 해당하는 행위

- 1) 이용자의 자유로운 선택을 제한하는 전기통신설비를 설치·운영하거나 이를 제안하는 행위
- 2) 별정통신사업자가 제3자에게 구내(構內)에 설치된 전기통신설비의 이용을 강요하는 행위
- 3) 전기통신단말장치의 기능을 구현하는데 필수적이지 않은 소프트웨어의 삭제를 부당하게 제한하거나 다른 소프트웨어의 설치를 부당하게 제한하는 소프트웨어를 설치·운영하거나 이를 제안하는 행위
- 4) 일정한 전기통신서비스를 이용하여 다른 서비스를 제공하려는 자에게 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위. 이 경우 부당한 행위에 대한 세부기준은 방송통신위원회가 정하여 고시한다.
- 5) 부당하게 광고와 광고가 아닌 정보를 명확하게 구분하지 않고 제공함으로써 이용자를 오인하게 하는 행위. 다만, 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 제3조제1항제1호·제2호에 해당하는 행위 및 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제6조제3항에 해당하는 행위는 제외한다.
- 6) 광고를 배포·게시·전송하면서 부당하게 광고가 아닌 다른 정보를 가리는 광고의 삭제를 제한하는 행위

아. 삭제 <2016. 12. 30.>

5의2. 이용자에게 중요한 사항을 설명 또는 고지하지 않거나 거짓으로 설명 또는 고지하는 행위

법 제50조제1항제5호의2에 따른 금지행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.

가. 이용자를 모집하기 위하여 약정 조건 및 서비스 내용 등에 관한 중요한 사항을 거짓으로 또는 과장하여 설명 또는 고지하는 행위

나. 이용계약을 체결할 때 사업자명, 이용요금, 지원금, 요금할인, 경품, 할부수수료,

보험료, 약정기간, 위약금, 손해배상, 결합판매 구성상품의 전체·개별 할인율 등의 약정 조건, 서비스 개시 전의 신청 철회권 행사방법 등 중요한 사항을 설명 또는 고지하지 않거나 거짓으로 설명 또는 고지하는 행위

다. 이용계약을 체결한 경우 계약 체결 사실, 서비스 개시일 등을 고지하지 않는 행위라. 약정기간 중에 이용자의 요청에도 불구하고 이용자에게 서비스 및 이용계약 해지 등에 관한 중요한 사항을 설명 또는 고지하지 않거나 거짓으로 설명 또는 고지하는 행위

마. 약정기간 중에 전기통신사업자가 전기통신서비스의 이용조건을 변경하려는 경우 이용자에게 이용조건 변경 사항을 사전에 설명 또는 고지하지 않는 행위

바. 약정기간 만료에 따라 이용계약이 자동으로 연장되는 경우 이용자에게 약정기간 만료일, 약정기간 만료 후의 이용요금 및 이용조건, 이용계약이 자동으로 연장된 이후에 이용요금 할인 등 혜택을 받을 수 있는지 여부, 해지(결합판매 구성상품의 일부 해지를 포함한다) 시 위약금이 부과되지 않는 사실 등을 사전에 설명 또는 고지하지 않는 행위

사. 이용계약 해지 시 이용자에게 이용계약의 해지 접수 및 계약 해지 완료 사실 등을 설명 또는 고지하지 않는 행위

#### 6. 부당하게 높은 이용대가를 결정·유지하는 행위

법 제50조제1항제6호에 따른 금지행위는 상호접속등을 제공하는 사업자가 같거나 유사한 전기통신서비스의 공급원가, 요금 및 법 제38조제4항에 따른 회피가능비용에 비추어 상호접속등의 이용대가를 높게 결정하거나 유지하는 행위로 한다. 이 경우 상호접속등을 제공하는 사업자의 효율성, 기술발전 추세 및 시장경쟁 상황 등을 고려할 수 있다.

#### 7. 적정한 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위

법 제50조제1항제7호에 따른 금지행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.

가. 「전파법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 전기통신역무를 이용하여 디지털콘텐츠를 제공하기 위한 거래(이하 “무선인터넷 콘텐츠 거래”라 한다)에서 콘텐츠 제공사업자에게 계약 내용과 다르게 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위. 다만, 전기통신사업자가 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 없음을 입증한 경우에는 금지행위에서 제외한다.

나. 무선인터넷 콘텐츠 거래에서 이루어지는 다음의 어느 하나에 해당하는 행위



- 1) 콘텐츠 제공사업자에게 같거나 유사한 콘텐츠의 일반적인 시장 거래가격에 비추어 부당하게 낮거나 특수관계인에게 부당하게 높은 수익을 배분하는 행위
- 2) 과금·수납대행 수수료, 공동마케팅 비용분담, 무상 제공, 독점 제공 등 수익배분 관련 거래 조건을 부당하게 설정·변경함으로써 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위

즉, 전기통신사업법에서 ‘공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는’ 행위를 제50조에서 금지하고, 금지행위의 유형 및 기준을 시행령 제42조에 따라 별표 4에 두고 있으며, 별표 4에서는 부당한 협정 체결이나 이용요금산정 등과 함께 ‘불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위’를 금지함을 명백히 밝혀두었다. ‘같거나 유사한 역무를 제공하는 전기통신사업자 간에 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위’ 와 ‘기간통신사업자가 전기통신서비스의 제공과 관련하여 부가통신사업자에게 전기통신설비의 임차 및 접속 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위’를 분명히 금지대상행위로 둬으로써, 망 중립성 원칙의 법적 근거를 제공하고 있다.

## 2. 한국 망 중립성 정책의 특징

한국의 망 중립성 정책은 2011년 방송통신위원회 주관 구성된 망중립성 관련 포럼에서 발표한 「망 중립성 및 인터넷 트래픽 관리에 관한 가이드라인」(이하, “망 중립성 가이드라인”)에 그 직접적인 근거를 두는데, 트럼프정부의 FCC위원장 아짓 파이가 2017년 11월 폐지한 망 중립성 원칙과 매우 유사하다. 이용자의 권리, 트래픽 관리의 투명성, 차단 및 차별 금지 원칙 등의 기본적 중립성을 포함하여 예외조항인 합리적 트래픽 관리행위에 대한 것도 미국의 경우 Non-BIAS Data Service 로 명명, 예외로 허용하듯 한국의 경우에도 ‘관리형 서비스’라는 이름으로 중립성의 원칙으로부터 예외를 인정하고 있다.<sup>102)</sup>

102) 방송통신위원회, “망 중립성 및 인터넷 트래픽 관리에 관한 가이드라인” (2011)

<표 2> 한국 망중립성 가이드라인 요약<sup>103)</sup>

	내 용
이용자의 권리	인터넷 이용자는 합법적 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스 및 망에 위해가 되지 않는 기기 또는 장치를 자유롭게 이용하고 인터넷 트래픽 관리에 관한 정보를 제공 받을 권리가 있음
인터넷 트래픽 관리의 투명성	인터넷 접속 서비스 제공 사업자는 트래픽 관리의 목적, 범위, 조건, 절차 및 방법 등을 공개하고, 트래픽 관리에 필요한 조치를 하는 경우, 그 사실과 영향 등을 이용자에게 고지 또는 공지해야 함
불합리한 차별, 차단 금지	합법적 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스 및 망에 위해가 되지 않는 기기 또는 장치의 차단 금지
	합법적 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스의 불합리한 차별 금지 (단, 합리적인 트래픽 관리의 필요성이 인정되는 경우는 예외)
합리적인 트래픽 관리	망의 보안성 및 안전성 확보, 일시적 과부하 등에 따른 망혼잡으로부터 다수의 이용자의 이익을 보호하기 위해 관련 법령상 필요한 경우 트래픽 관리 허용
관리형 서비스 기능	최선형 인터넷(Best Effort Internet)의 품질이 적정 수준 이하로 저하되지 않는 범위 내에서 관리형 서비스 제공 가능
상호 협력	통신사업자와 콘텐츠사업자 등은 망의 안정적인 운용 등을 위한 정보 제공 등 상호 협력하고, 필요시 협의체를 구성

[표 출처: 김동준 · 조성제, 2012 하반기 전망: 2012 하반기 전망: 통신/인터넷 이슈 분석 망중립성 이슈의 본질을 파헤치다! 서울:유진투자증권(2012), 21면]

망 중립성 가이드라인의 내용은 다시 과학기술정보통신부가 제정 · 운영하고 있는 ‘통신망의 합리적 트래픽 관리 · 이용과 트래픽 관리의 투명성에 관한 기준(이하 “합리적 관리행위 기준”)’<sup>103)</sup>으로 구체화되었다. 이처럼 망 중립성에 대한 규정은 법령이 아니라 방송통신위원회의 ‘망중립성 가이드라인’과 과학기술정보통신부의 ‘합리적 관리행위 기

103) 김동준 · 조성제, 2012 하반기 전망: 2012 하반기 전망: 통신/인터넷 이슈 분석 망중립성 이슈의 본질을 파헤치다! 서울:유진투자증권(2012), 21면

[https://www.eugenefn.com/common/files/amaail/20120604\\_B50\\_dennykim\\_231.pdf](https://www.eugenefn.com/common/files/amaail/20120604_B50_dennykim_231.pdf) (최종방문일 2018년 7월 5일)

준'에 그 자세한 기반을 두는 바, 법류명령 제정의 권한이 없는 방송통신위원회로서는 이와 같은 가이드라인과 기준의 직접 구속력을 주장할 수 없고 그저 가이드라인과 기준에 기대어 권고할 뿐이다.<sup>104)</sup>

실질적인 규범력이 없음에도 불구하고 방송통신위원회는 다양한 이용자 보호조치를 취할 수 있기 때문에 망 중립성 관련 규정의 부재에도 불구하고 전기통신사업법 제50조 제1항 제5호(전기통신 이용자의 이익저해행위), 시행령 제42조, 별표 4, 제5호(이용자의 이익을 해치는 전기통신서비스의 제공 행위)등을 근거로 시정 명령 등의 조치를 취할 수 있다.<sup>105)</sup>

### 3. 국내 망 중립성 가이드라인의 쟁점

일반적으로 인터넷 트래픽 관리는 네트워크 사업자가 망에 혼잡이 발생할 경우 네트워크 전체의 트래픽을 효율적으로 관리함은 물론 서비스의 적정한 품질을 보장하기 위해 트래픽을 제어하거나 특정 트래픽에 우선권을 주는 행위를 말하는데, 그 중에서도 기술적 트래픽 관리는 현재 상태의 망수용 능력이라는 제약에서 혼잡을 유발하는 트래픽에 대해서는 기술적 제어를 통해 망의 안정성을 유지하는 것이고, 경제적 트래픽 관리는 소매 요금구조를 통해 이용자의 무절제한 인터넷 트래픽 이용을 제어하는 것을 의미한다.<sup>106)</sup>

우리나라 망 중립성 가이드라인의 합리적 트래픽 관리행위 기준은 기술적 트래픽 관리로, 망의 혼잡시 기술적 특성이 인정되는 경우에 무조건 예외를 인정하는 것으로 그 판단 기준은 과학기술정보통신부가 별도로 정하도록 하였는데, 규정의 모호성이 문제로 지적되고 있다.<sup>107)</sup>

104) 행정법 일반 법리상 그 자체가 행정규칙인 경우에도 예외적으로 그것이 상위 위임법령의 위임에 근거한 경우에는 법률보충적 행정규칙으로서 규범력을 인정할 여지가 있으나, 망 중립성과 관련된 가이드라인은 직접적인 위임법령에 근거하지 않고 있기 때문에 그와 같은 성격도 인정할 수가 없다. 오승환, 앞의 논문, 624면.

105) 오승환, 앞의 논문, 624면.

106) 배진환, 망 중립성, 서울:커뮤니케이션북스(2014)

107) 진호운, 앞의 논문, 75면

또 다른 논란은 관리형 서비스의 규정<sup>108)</sup>인데, 관리형 서비스<sup>109)</sup>만으로는 망 중립성 원칙의 적용을 회피하는 사업자의 행위를 규제하기에는 충분하지 않다는 문제가 제기된다.<sup>110)</sup> 동 규정에서 인터넷 서비스 제공업자는 최선형 인터넷의 품질이 적정 수준이하로 저하되지 않는 범위 내에서 관리형 서비스를 제공할 수 있다고 명시하고 있는데, 이 규정에서 최선형 인터넷의 적정한 품질 수준이란 과연 어느 정도 까지를 의미하는지 애매하기 때문이다. 한정된 용량을 가진 동일 망에서 QoS를 보장하는 프리미엄 인터넷을 제공하는 경우 기존 최선형 인터넷 품질의 적정 서비스를 보장할 수 없을 것이고, 따라서 결국 네트워크의 증설 없이 최선형 인터넷서비스와 프리미엄 인터넷서비스를 모두 만족시키기에는 어렵다. 만일 ISP의 추가적인 투자 없이 인터넷서비스를 차별적으로 제공한다면 망 중립 가이드라인에서 제시하는 차별금지 원칙을 어기게 되지만, 콘텐츠사업자와 망 사업자가 수직적으로 연결된 광대역 인터넷서비스사업자로 재편되고 있는 현재 상황에서 트래픽 해결을 위한 망에 대한 투자비용은 증가될 것인데, 이 투자비용은 ISP의 프리미엄 인터넷서비스 등의 공급으로 결국 사용자가 일정부분 분담하게 될 수밖에 없게 된다는 것이다.<sup>111)</sup>

트래픽 관리정보의 투명성 또한 중요하다. 이용자의 선택권 보장을 위해서라도 트래픽 관리의 범위와 트래픽 관리가 적용되기 위한 조건, 절차, 방법 및 이에 따른 영향 등 자신의 트래픽 관리에 관한 정보를 이용자에게 공개해야 한다.<sup>112)</sup>

그러므로 사업법 및 망 중립성 가이드라인에 트래픽 관리의 범위를 단순한 기술적 트래픽에만 한정하지 말고 경제적 트래픽에 대한 규정도 추가해서 이용자의 선택권을 보장해야 할 것이다.

108) 박설아, “망 중립성 정책변화에 관한 연구 : 미국과 유럽의 제도를 중심으로”, 정보사회와 미디어, 제20권, pp.85-119, 2011.

109) 관리형서비스(managed service)는 인터넷접속서비스제공사업자가 일반적으로 통용되는 최선형 인터넷의 제공 방식과 다른 트래픽 관리기술 등을 통해 전송 대역폭 등 트래픽 전송품질을 보장하는 서비스를 말한다.

110) 진호운, 앞의 논문, 75면

111) 진호운, 앞의 논문, 75면

112) 진호운, 앞의 논문, 75면

## 제4절 소 결

일견 다른 듯 하지만 큰 틀에서 EU, 미국, 한국은 망 중립성 원칙에 있어 공통점이 많다. 기본적으로 인터넷의 개방성을 강조하고 정보의 투명성을 요구하며 불합리한 차별을 금지하는 정책을 모두 펴고 있었으나, 미국은 2017년 망 중립성 폐기를 결정하여 다른 두 지역과 반대의 방향으로 향하고 있다.

망 중립성의 원칙을 폐기하겠다고 선언한 미국의 경우는 매우 잘 알려져 있지만, 자칫 EU나 한국의 경우에는 망 중립성을 대단히 철저히 고수하는 것으로 이해하기 쉽상이다. 하지만 규정을 자세히 들여다 보면, EU도, 지금은 돌아선 미국도, 그리고 한국도 법제적 기반 또는 가이드라인 등을 통해 예외 규정을 인정하고 기술적이든 경제적이든 합리적인 이유와 특별한 목적에 의한 차별적 처리는 허용하는 것이 대부분이다. 이는 결국 망 중립성의 완화로 인식할 수 있을 것이다.



korea  
legislation  
research  
institute

## 제5장 결론





## 제5장

## 결론

대표적인 공익사업인 전기통신사업은 그 서비스의 특성 상 정부규제의 대상이 되는 것에 크게 저항이 일어나지는 않는다. 그래서 지금까지는 비교적 인터넷 기반이 확고히 다져지지 않았던 초기에 세워졌던 원칙인 선입선출의 원칙을 기반으로 하여 망 중립성이 필요하다는 것이 사회적인 공감대를 이루어왔다. 하지만 급속도로 변화하는 기술 환경과 그에 따라 좋은 품질의 효율적인 망이 필요한 서비스가 생겨나고, 눈덩이처럼 불어나는 망 고도화 비용에 대한 부담도 커지는 바, 망 중립성에 대한 재고가 필요하다는 목소리가 우리나라뿐만 아니라 전 세계적으로도 일어나고 있다는 것을 알 수 있다.

망 중립성을 폐지하고 망을 많이 사용하는 사업자가 사용료를 더 내도록 해서 망 사업자의 고도화 비용을 보전하도록 하는 것이 더욱 공평하다는 주장을 인정하는 듯 망 중립성을 폐지하겠다고 미국에서는 2017년 말 선언했다. 하지만 망 중립성 폐지에도 결국 경쟁법에 의해서 지속적인 규제의 대상이 되고 있어, 급격한 변화를 감지할 수는 없을 것으로 예측된다. 유럽은 지속적으로 망 중립성을 지켜나가겠다고 하고 있으나, 사실 예전부터 특별 서비스와 그에 대한 트래픽 관리를 인정해왔다. 한국도 미국의 망 중립성 폐기 선언 이후 망 중립성 고수 원칙을 다시 한 번 천명하였으나, 실상은 합리적인 이유와 특별한 목적에 의한 차별적인 처리는 허용하고 있다.

결국 망 중립성 원칙의 현황을 보자면, 최근 폐기를 선언한 미국이든, 원칙을 고수하겠다고 하는 유럽이나 한국이든, 실제로는 아주 극단적으로 달라지는 것도, 다른 국가와 지역과 비교해서 매우 다른 것도 없는 것으로 이해할 수 있다. 중립성과 무차별성을 가장 기본에 두되, 합리적으로 특별히 필요한 서비스에 한해 예외를 둬으로써 어느 정도는 약화

된 망 중립성의 모습을 지금까지 가져 왔고, 앞으로도 그렇게 원칙을 두고 운영해 갈 것으로 보인다. 이는 현재 망 중립성 폐기의 주장에 대해 반대하며 제기되는 평등권의 침해, 표현의 자유의 문제 등 헌법적 기본권의 문제는 어느 정도 해결하는 방법으로 이해할 수 있다. 하지만 망 중립성이 망 고도화와 더불어 본격적으로 주장되는 요인인 비용의 문제는 이처럼 중립성을 기본으로 하되 꼭 필요한 분야에만 특별서비스를 제공한다는 원칙으로는 해결되지 않을 것으로 보인다. 기본적으로 망을 많이 사용하는 사용자가 망의 사용료를 더 많이 내도록 함으로써 망의 고도화와 유지 관리 비용을 부담하게 하는 것을 어떻게 해결해야 할 것인가 하는 문제는 망 중립성을 지속적으로 적용하는 유럽에도, 망 중립성을 폐지하기로 한 미국에도 아직은 해결되지 않은 부분이며 여전히 풀어야 할 숙제로 남아 있다. 이는 우리 법제의 개선과 정책의 설계에도 반영할 부분이며, 이를 위하여 앞으로도 지속적으로 글로벌 논의를 모니터할 필요가 있다.

korea  
legislation  
research  
institute

## 참고문헌



## 참고문헌

### ■ 논문 · 보고서

- 곽주원 · 이명호 · 김창완 · 김현수 · 김봉식 · 김한나, “전기통신사업체제 개편 및 부가통신서비스 규제개선 방안연구”, 정보통신정책연구원 정책연구 (2012)
- 계인국, 보장행정의 작용형식으로서의 규제: 보장국가의 구상과 규제의미의 한정, 공법연구 41집 4호, 한국공법학회(2013)
- 김동기 · 장은정 · 김선자 · 김유정 · 김재훈, “모바일 플랫폼 현황 및 이슈”, 방송통신 PM Issue Report 제2권, 한국방송통신전파진흥원(2012)
- 김동준 · 조성제, 2012 하반기 전망: 2012 하반기 전망: 통신/인터넷 이슈 분석 망중립성 이슈의 본질을 파헤치다! 서울:유진투자증권(2012) [https://www.eugenefn.com/common/files/amail/20120604\\_B50\\_dennykim\\_231.pdf](https://www.eugenefn.com/common/files/amail/20120604_B50_dennykim_231.pdf) (최종방문일 2018년 7월 5일)
- 김윤정, “4차 산업혁명시대의 망 중립성 정책의 변화방향 - EU와 미국의 변화를 중심으로 -”, 경제규제와 법, 제11권 제1호(2018)
- 김정연 · 강홍렬 · 김창완 · 박유리 · 이종원 · 임준 · 유선실 · 이경남 · 이은민 · 임순옥, “방송통신 콘텐츠산업 육성에 관한 연구”, 정보통신정책연구원 정책연구(2008)
- 김천수, 망중립성과 ISP의 기본권, 외법논집 제42권 제2호(2018)
- 나성현 · 곽주원 · 정진한 · 김남심 · 강유리 · 강인규 · 황주연 · 이희정, “스마트 환경에 대응한 유무선망 중립성 정책방안 연구”, 정보통신정책연구원 정책연구 (2011)
- 나성현 · 김태현 · 강유리, “전기통신사업법 개정에 대비한 허가 및 양수합병제도 개선 방안 연구”, 정보통신정책연구원 정책연구(2010)

- 박민성, “OTT 플랫폼의 진화와 규제 이슈”, 방송통신정책 제24권 제21호(2012)
- 박설아, “망 중립성 정책변화에 관한 연구 : 미국과 유럽의 제도를 중심으로”, 정보사회와 미디어, 제20권(2011)
- 성낙인, 헌법학, 법문사(2011)
- 성동규 · 임성원 · 최남도 · 노창희, “방송콘텐츠 지원 사업 및 관련 법률 체계의 선진화 방안 연구”, 중앙대학교 산학협력단 정책연구(2010)
- 양희태, 트럼프정부의 망중립성 원칙 폐기 추진 및 향후 전망, 과학기술정책 제27권 제6호(2017)
- 오승한, “망 중립성 원칙의 변화내용과 위반행위 판단의 기준 - 2015년 미국 망 중립성 가이드라인을 중심으로 -”, 아주법학 제9권 제3호(2015)
- 이경선 · 염수현 · 이겨남 · 정현준 · 문성배 · 신일순 · 전현배 · 전성주 · 오정숙, “인터넷의 경제적 파급효과 분석”, 정보통신정책연구원 연구보고(2012)
- 이규정 · 홍대식 · 최승재, “인터넷 비즈니스 공정환경 제도개선 방안 연구”, 한국정보화진흥원 정책연구(2011)
- 이영주 · 송진, “스마트 미디어의 플랫폼 중립성 적용 가능성 검토”, 한국방송학보 제25권 제4호(2011)
- 이호영, 통신 방송융합에 따른 기업결합심사에 관한 연구, 법제연구 제29호(2005)
- 이희정, 인터넷상 부가서비스 규제에 대한 일고, 경제규제와 법 제8권 제1호(2015)
- 장대은, “방송통신시장의 망 중립성 원칙에 대한 연구 - 경쟁법적 고찰을 중심으로 -”, 고려대학교 대학원 법학과 박사학위논문 (2016)
- 장대은 · 박범영, “망중립성에 대한 헌법적 쟁점 고찰.” 법학연구, 제 60호(2015)
- 정동훈, “망중립성 논의의 쟁점과 함의”, 정보화정책 제25권 제1호(2018)

- 진호은 · 신진식 · 최성진, “망 중립성 규제의 쟁점과 개선방안에 관한 연구”, 한국위성정보통신학회논문지 제12권 제1호(2017)
- 최지연, 글로벌 이슈브리프 3호 “규제기관 · 감독 · 정책의 변화에 대한 OECD 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee)의 논의, 한국법제연구원 2면 (2018)
- Peng Hwa Ang(이상용 역), “망중립성: 유용성 및 한계”, 경제규제와 법 제5권 제1호 (2012)
- 홍대식 · 이종관 · 이찬구 · 김유석 · 이종영 · 노창희 · 윤금남, “방송통신시장 금지행위 및 제재수단 구체화 방안 연구”, (사)미디어미래연구소 정책연구 (2012)

## ■ 온라인 자료

인터넷 정책 성명 <https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-05-151A1.pdf>

정동훈, “CES 2017로 본 3대 키워드”, 한경비즈니스 1월 7일.

[http://magazine.hankyung.com/business/apps/news?popup=0&nid=01&c1=1013&nkey=2017011601103000421&mode=sub\\_view](http://magazine.hankyung.com/business/apps/news?popup=0&nid=01&c1=1013&nkey=2017011601103000421&mode=sub_view) (최근 방문일: 2018년 07월 05일)

과학기술정보통신부(2018) “2018년 1월 무선데이터 트래픽 통계, 과학기술정보통신부 2월 28일

<http://msip.go.kr/SYNAP/skin/doc.html?fn=7a9b0d0ff811cf53258eb134522ab6ce&rs=/SYNAP/sn3hcv/result/201807/>(최종방문일 2018년 7월 5일)

Cisco Visual Network Index: Global Mobile Data Traffic Forecast Update, 2016-2021 white paper

<https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/mobile-white-paper-c11-520862.html> (최종방문일 2018년 7월 5일)

<https://www.independent.co.uk/news/world/americas/net-neutrality-threaten-to-kill-ajit-pai-family-fcc-us-justice-a8424256.html> (최종방문일 2018년 7월 5일)

Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communication networks and associated facilities (Access Directive).

Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communication network and services(Frame Directive).

EC Information Society and Media, “Regulatory framework for electronic communication in the European Union, ”December 2009.

BEREC, BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules, BoR (16) 127, 2016

## ■ 해외 논문

Baloon & Heesvelde, ICT platforms and regulatory concerns in Europe, Telecommunication Policy, No.25, pp.702-714 (2011) Joshua D. Wright, Net Neutrality Meets Regulatory Economics, WL 860756 (F.T.C.), February 25, 2015

Philip J. Weiser, The Next Frontier for Network Neutrality, 60 Admin. L. Rev. 273, 277 (2008)

## ■ 단행본

이상직 외, 전기통신사업법 연구, 법문사(2016)

강재원 외, 통신서비스 정책의 이해, 법영사(2005)

배진환, 망 중립성, 서울:커뮤니케이션북스(2014)

방송통신법 연구V, 서울대학교 공익산업법 센터(2008)

정보통신정책연구원, 통신서비스 정책의 이해, 법영사(2005)



## ■ 법 · 규정 · 판례 등

방송통신발전기본법 제2조 제2호

전기통신기본법 제1조 목적

전기통신사업법 제50조, 시행령 제42조 별표 4

2010 개방 인터넷 원칙

2009 개방 인터넷 공지(Open Internet Notice - In the Matter of Preserving the Open Internet  
Broadband Industry Practices, 24 F.C.C. Rcd. 13064, 13116 (2009) note 131, para. 149

2015 개방인터넷규칙, Protecting and Promoting the Open Internet, Report and Order GN  
Docket 14-28, FCC 15-24, 62 CR 1, ¶361, at 103 (released March 12, 2015)(“2015  
Open Internet Order”). note 42, paras. 219-221.

방송통신위원회, “망 중립성 및 인터넷 트래픽 관리에 관한 가이드라인” (2011)

공정거래위원회 의결 제2006-42호 2006. 2. 24.

Comcast Corporation v. FCC, No. 08-1291 (DC Cir. 2010)

Verizon v. FCC, 740 F.3d 623 (D.C. Cir. 2014)



글로벌법제전략 연구 18-18-③  
글로벌 법제논의의 현황과 전망  
-망중립성을 중심으로-

2018년 7월 12일 인쇄  
2018년 7월 15일 발행

발행인 | 이 익 현

발행처 | 한국법제연구원  
세종특별자치시 국책연구원로 15  
(반곡동, 한국법제연구원)  
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 5,500원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-835-5 93360



---

저자명

최지연

학력

DePaul Law School Juris Doctor

(현) 한국법제연구원 연구위원

연구실적 및 논문

디지털사회 법제연구(V)-알고리즘 중립성  
보장을 위한 법제 연구

A Comparative Analysis of Laws on Civil  
Registration and Vital Statistics Systems:  
Estonia, Ethiopia, Vietnam, and South Korea

# 글로벌 법제논의의 현황과 전망

망 독립성을 중심으로

**KLRI** KOREA LEGISLATION  
RESEARCH INSTITUTE



공공누리 공공저작물 자유이용허락



9 788966 848355

ISBN 978-89-6684-835-5

값 5,500원