



법무법인(유)
율촌

제5주제

브로드밴드 인터넷접속과 사후규제

망 중립성 원칙에 대한 경쟁법적 접근

- 제로 레이팅을 중심으로 -

2016. 12. 28.

한승혁 변호사

목 차

1. 망 중립성 원칙의 경쟁법상 의미
2. 망 중립성 원칙 관련 국내외 입법 동향
3. 망 중립성 원칙 관련 국내 사례 분석
4. 제로 레이팅에 대한 경쟁법적 평가



망 중립성 원칙의 경쟁법상 의미



망 중립성 원칙의 경쟁법상 의미

망 중립성 원칙의 개념

- **인터넷으로 전송되는 데이터 트래픽은 그 내용, 유형, 제공사업자, 부착된 단말기기 등에 관계없이 동등하게 처리하여야 한다** (Equal treatment of all data packets; no priority delivery) : 2003년 Tim Wu
 - ✓ End-to-end(단대단) 원칙: 모든 연산기능과 지능은 단말기에 부여하고, 망은 전송의 기능만을 시행한다는 인터넷의 기본설계 사상
 - ✓ 인터넷망의 개방성 및 중립성 유지를 통해 일반 이용자와 콘텐츠사업자(CP) 등 인터넷 이용자의 자유로운 인터넷 이용을 보장하기 위한 개념
- **2000년대 이후 인터넷 생태계 변화에 따라 망중립성 논란 시작**
 - ✓ 인터넷 초기 ISP와 CP의 동반성장으로 상호 보완관계
 - ✓ 가입자 포화로 인한 망수익 정체 및 트래픽 증가에 따른 망투자비용 증가로, ISP와 CP가 상호 갈등관계로 변화
 - ✓ ISP의 대용량 트래픽 유발 서비스 제한, CP에 대한 추가적인 망 이용대가 요구

망 중립성 원칙의 경쟁법상 의미

망중립성 원칙의 변천

- **초기의 망중립성:** 망의 개방성 및 중립성 유지를 위한 엄격한 개념
 - ✓ (비차별) ISP의 트래픽을 포함한 모든 트래픽은 동일하게 처리해야 하며, 트래픽에 우선순위를 두면 안 됨
 - ✓ (상호접속) ISP 간에 상호접속 의무 및 권리를 가짐
 - ✓ (접근성) 최종 이용자는 다른 어떤 최종 이용자와도 연결될 수 있어야 함
- **현재의 망중립성:** 트래픽이 폭증함에 따라 ISP의 망 관리 권한을 일부 허용
 - ✓ (투명성) ISP는 망 및 트래픽 관리와 관련된 정보를 공개함
 - ✓ (차단금지) 합법적인 콘텐츠, 어플리케이션, 단말기기 등에 대한 네트워크 접근을 보장
 - ✓ (비차별) ISP의 트래픽 관리권한이 인정되는 예외적인 경우를 제외하고는 불합리한 차별 금지
- **망중립성은 고정된 목적 개념이 아니라 인터넷 환경에 따라 진화하는 도구 개념**

망 중립성 원칙의 경쟁법상 의미: 찬반론

찬성

- ✓ 인터넷의 개방성이 인터넷 혁신과 발전의 원동력이며 평등이 본질
- ✓ 트래픽 폭증으로 망투자 여력이 감소함은 근거 불투명
- ✓ 망비용 부과, 전송차별화는 진입장벽화 및 불공정경쟁 초래: 소자본 온라인 기업 저해, 최종소비자 비용 전가
- ✓ 콘텐츠가 인터넷 이용의 목적이므로 ISP가 CP에 이용료를 내야 함
- ✓ CP는 IDC, 전용망, CDN 등의 이용료로 이미 비용을 부담하고 있음
 - 최종이용자가 인터넷이용료를 내고 있으므로 이중 부과

반대

- ✓ 투자여력 부족으로 망의 품질이 저하되어 통신시장 발전 저해
- ✓ ISP의 기대이윤 감소로 신규사업자 진입 유인이 사라짐
- ✓ CP의 영향력이 강화된 현재 망중립성은 부적합
- ✓ 소수 CP나 대량 이용자가 다수 트래픽 유발(통신자원 독점)
 - 소량 이용자가 대량 이용자의 비용을 보전하는 불공평
- ✓ 수익자 비용부담 원칙

망중립성 원칙의 경쟁법상 의미

망중립성 원칙의 경쟁법적 정당성

- **ISP의 망 중립성 원칙 위반행위에 대한 경쟁법 적용 가능성**
 - ✓ ISP가 망중립성 원칙을 위반하여 특정 CP의 트래픽을 차단하거나 불합리하게 차별함으로써 관련시장에서의 경쟁에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 경우
 - 한국 공정거래법상, 시장지배적지위남용행위(사업활동방해행위), 불공정거래행위(거래거절, 차별적 취급, 부당지원행위 등)이 문제될 수 있음
- **ISP의 망 중립성 원칙 위반과 경쟁법 위반 가능성을 연결시키는 특수한 사정**
 - ✓ 인터넷 환경의 특수성(인터넷의 개방성과 중립성)상 ISP에 부여된 특별한 의무
 - ✓ 기간통신사업자(common carrier)의 공적인 역할
 - ✓ ISP의 시장지배적사업자 해당 가능성

→ **관련시장에서의 경쟁에 미치는 영향**



망 중립성 관련 국내외 입법동향



망 중립성 관련 국내 입법동향: 가이드라인

2011년 망중립성 및 인터넷트래픽 가이드라인(방통위)

- 망중립성 및 인터넷 트래픽 관리에 관한 기본원칙 천명
- 주요 내용
 - ✓ 이용자의 권리: 콘텐츠, 기기의 자유로운 이용 권리와 트래픽 정보접근 권리
 - ✓ 트래픽 관리 투명성: ISP의 트래픽 관리방침 공개 및 관련 조치시 이용자 고지
 - ✓ 차단금지: 합법적인 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스, 기기 등의 차단 금지
 - ✓ 불합리한 차별 금지: 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스의 유형 또는 제공자 등에 따른 불합리한 차별 금지
 - ✓ 예외: 합리적인 트래픽 관리 필요성이 있을 경우 예외 인정
 - 망의 보안/안정성, 일시적 과부하시, 법령상 필요시 등
 - ✓ 관리형 서비스: 최선형인터넷(Best Effort Internet) 품질의 유지 범위에서 관리형 서비스(Managed Service) 인정
- ※ 관리형 서비스: 일반적인 최선형인터넷의 제공 방식과 다른 트래픽 관리기술 등을 통해 트래픽 전송 품질을 보장하는 서비스

망 중립성 관련 국내 입법동향: 기준

2013년 통신망의 합리적 관리·이용과 트래픽 관리 투명성 기준 (미래부)

➤ 트래픽 관리 기본원칙

- ✓ ISP는 기본적으로 망고도화를 통해 트래픽 증가 대응 및 합리적 범위 내에서만 제한적 트래픽 관리 허용과 법령에 따른 요금, 서비스 관리
- ✓ ISP는 서비스의 품질, 용량 등에 비례하여 요금 수준을 다르게 하거나 요금 수준에 따른 제공 서비스의 용량을 초과하는 트래픽을 관리하는 경우, 이용자의 실질적 선택권 보장 등 이용자의 이익과 공정한 경쟁을 해쳐서는 안 된다. 이와 관련하여서는 관련 법령 및 요금 제도에 따른다.

➤ 트래픽 관리의 합리성 판단기준

- ✓ 투명성: 트래픽 관리정보의 충분한 공개 및 조치시 이용자에 대한 사전 고지 여부
- ✓ 비례성: 관리행위와 목적·동기의 부합 여부, 영향을 최소화하는 대책 강구 여부
- ✓ **비차별성**: 유사 콘텐츠, 기기 등에 대한 불합리한 차별금지로 공정경쟁 보호
- ✓ 망의 기술적 특성: 망 유형, 서비스 제공방식, 주파수 제약 등

➤ 합리적 트래픽 관리의 유형 제시

망 중립성 관련 국내 입법동향: 금지행위 등

전기통신사업법 시행령 제42조 제1항 관련 [별표 4] 5. 사. 4) 개정안

[별표 4] 금지행위의 유형 및 기준 (제42조 제1항 관련)

5. 이용자의 이익을 해치는 전기통신서비스의 제공 행위

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

4) 일정한 전기통신서비스를 이용하여 다른 서비스를 제공하려는 자에게 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위. (다만, 부당한 행위에 대한 세부기준은 지침으로 정하여 고시한다.)

전기통신사업법 제3조 제1항

전기통신사업자는 정당한 사유 없이 전기통신역무의 제공을 거부하여서는 아니 된다.

망 중립성 관련 미국 입법동향

미국이 망 중립성 규제에 적극적인 배경

- 초고속인터넷 접속시장 경쟁상황
 - ✓ 지역별로 독점 혹은 복점인 초고속인터넷 접속시장 상황에 따라 ISP의 트래픽 차단에 대한 우려 존재
 - 초고속인터넷에 대한 규제제도 미비
 - ✓ 미국의 초고속인터넷서비스는 미국 통신법상 Title I 정보서비스로 분류되어(2015. New Open Internet Rule 이전) FCC의 적극적 규제 어려웠음
 - 구글, 아마존 등 세계적인 CP의 존재
 - ✓ 망중립성 원칙을 배제할 경우 인터넷 주도권을 빼앗길 수 있다는 위기감
- ※ 다만, 망 중립성 원칙에 부정적인 트럼프 공화당 정권 하에서 망중립성 규제 방향에 대하여는 두고 볼 필요가 있음

망 중립성 관련 미국 입법동향

New Open Internet Rule(2015)

➤ 역무 재분류

- ✓ 유무선 인터넷접속서비스를 미국 통신법상 Title II에 편입하여 Open Internet Rule(2010) 등과 관련한 규제관할권 논란의 근본적 종식

➤ Light-touch regulatory framework

- ✓ ISP도 Common Carrier의 규제대상에 편입되었으나, 전체 규제 중에서 일부분만을 적용하는 가벼운 규제체계

✓ 적용규제

이용자에 대한 비합리적인 차별금지, 이용자와의 분쟁 발생시 FCC 조사권, 이 용자 정보보호, 통신설비제공 의무, 장애인에 대한 서비스 제공의무

✓ 비적용

요금규제, 보편적서비스 기금납부, 로컬 및 주(state) 차원의 세금 규제

망 중립성 관련 미국 입법동향

New Open Internet Rule(2015)

➤ 주요 내용

- ✓ **투명성** (Enhanced Transparency): 2010년 Open Internet Rule에서의 투명성 원칙은 완전히 유지
- ✓ **차단금지**(No blocking): 합법적 콘텐츠, 애플리케이션, 단말 등의 차단금지
- ✓ **지연금지**(No throttling): 합법적인 콘텐츠, 애플리케이션 등의 전송속도를 저하하는 행위 금지
- ✓ **우선처리금지**(No paid prioritization): 대가를 매개로 특정 트래픽을 우호적으로 처리하는 행위 금지
- ✓ **합리적 트래픽 관리**: 금지행위 예외사항으로 기술적 트래픽관리 필요성 인정
 - 합리성 여부는 case-by-case로 판단
 - 기술적 트래픽 관리에 한정하고 경제적 유인에 의한 관리는 불허(상업적 목적의 트래픽 우선전송은 불허하고 망보안 등의 사유만 인정)



망중립성 관련 국내 사후규제 사례



망 중립성 관련 국내 사후규제 사례

KT의 삼성 스마트 TV 차단 사건 (2012)

- KT가 삼성 스마트 TV 이용자만을 대상으로 충분한 고지 없이 초고속인터넷 접속을 차단
 - ✓ 스마트 TV: 지상파시청 뿐만 아니라 인터넷에 연결되어 VOD, 게임, 웹 활용이 가능한 TV
- 방송통신위원회의 KT에 대한 경고의결
 - ✓ 이용약관의 근거 없는 접속 제한 행위 및 이용자에 대한 사전통지 절차 미준수
 - 전기통신사업자가 이용약관과 다르게 전기통신서비스를 제공한 행위(전기통신사업법 제 50조 제1항 제5호 전단)
 - ✓ LG 스마트 TV 이용자와 달리 삼성 스마트 TV 이용자만 접속을 차단한 행위
 - 부당한 이용자 차별 행위{전기통신사업법 제50조 제1항 제5호 후단, 시행령 제42조 [별표 4] 5. 마.1)}
- 방송통신위원회의 삼성전자에 대한 망 중립성 논의 적극 참여 권고

망 중립성 관련 국내 사후규제 사례

SKT, KT의 카카오 mVoIP(보이스톡) 제한(2012)

- SKT와 KT가 월 55,000원 이상의 정액요금제 가입자에 대하여만 3G망에서 mVoIP 서비스를 이용할 수 있도록 하되, 요금제별 사용한도를 제한하고, 그 외의 요금제 가입자에 대하여는 mVoIP 이용을 **차단**하였음
- 경실련과 진보넷의 **방송통신위원회** 신고
 - ✓ 전기통신사업법 제50조 제1항 제1호(불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한 부과), 제5호(이용자의 이익 침해) 위반 주장
 - ✓ 방통위의 **위법성 판단 유보**: (i) mVoIP 서비스를 완전히 차단한 것은 아님, (ii) 해외도 mVoIP 서비스 일부 제한, (iii) **망 중립성 차원에서 현재 논의 진행 중**이라는 점 등 고려
- 경실련과 진보넷의 **공정거래위원회** 신고

위반 주장 조항	공정위 판단	근거
시장지배적지위남용행위(사업활동방해) 필수요소사용·접근의 거절·제한	위법성 판단 유보	(i) 망 중립성 관련 규제당국의 정책적 판단 선행 필요, (ii) 접근에 일부 제한을 두었다고 하여 필수요소접근의 거절·제한으로 보기 어려움
시장지배적지위남용행위(소비자이익저해행위)	혐의 없음	(i) mVoIP 제한이 데이터 가격인하와 함께 이뤄짐, (ii) 신고 이후 mVoIP 이용 확대하는 요금제 개편으로 소비자 선택권 확대됨

※ 출처: 김용규, 우리나라의 망 중립성 규제와 인터넷 트래픽 관리: 이슈와 평가(2014)



제로 레이팅에 대한 경쟁법적 평가

제로 레이팅에 대한 경쟁법적 평가

제로 레이팅(Zero-Rating)의 의미

- ▶ 인터넷 이용자가 특정 콘텐츠를 업로드/다운로드할 때 유발되는 데이터 이용의 대가를 부과하지 않는 것 (2016. 4. 18. 자 미래부 보도자료)
 - ✓ 해당 데이터 이용대가는 통신사업자와 제휴한 콘텐츠 사업자가 전부 또는 일부를 부담
→ 스폰서 요금제
 - ✓ 인터넷 이용자에게는 데이터 이용 부담 경감의 이익이 있음
 - ✓ 반면, 이용자의 콘텐츠 선택이 왜곡될 우려도 있음
- ▶ 제로 레이팅 사례
 - ✓ KT 다음카카오팩: 월 3,300원에 다음, 카카오 서비스 3GB내 사용 가능
 - ✓ SKT의 11번가 내 쇼핑시 데이터 무료
 - ✓ AT&T의 DirecTV Now 스트리밍 서비스 데이터 무료
- ▶ 기존 망 중립성 관련 국내 사후규제 사례와 달리, 아직 접속 차단 등이 문제되지는 않고 있음

제로 레이팅에 대한 경쟁법적 평가

망 중립성 차원에서 국내외 규제기관의 제로 레이팅에 대한 입장

➤ 국내

- ✓ 경제적인 목적의 트래픽 관리를 허용하되 공정경쟁과 이용자 이익을 저해하지 않는 범위 내에서 가능 (망 중립성 기준)
- ✓ KT 다음카카오팩에 대하여, 미래부는 망 중립성 가이드라인을 위반할 소지가 큰 것으로 평가하고, 경쟁사에 유사상품 출시를 보류하도록 행정지도 : 다음카카오팩 요금제 가입자와 미가입자간의 이용자 차별?

➤ 유럽: 사안별로 검토

- ✓ Regulation of European single market for electronic communications(2015. 11.), BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules(2016. 8.)

➤ 미국: 사안별로 검토

- ✓ FCC는 2016. 11. AT&T에게 DirecTV Now 스트리밍 서비스 데이터 무료 정책에 심각한 우려를 표명하는 서한을 보냄

제로 레이팅에 대한 경쟁법적 평가

제로 레이팅에서 문제될 수 있는 공정거래법상 금지행위

- 제로 레이팅의 형태 및 그로 인해 관련시장에 미치는 영향이 다양하므로, 각 유형별로 개별적인 접근이 필요
- 제로 레이팅과 관련한 일반적인 경쟁법적 우려
 - ✓ ISP의 CP 시장으로의 시장지배력 전이 도구
 - ✓ 자금력이 약한 중소 CP 사업자의 진입장벽

[가상 사례] ISP가 계열 CP와 제휴하여 계열 CP 콘텐츠 이용자에게만 해당 콘텐츠 이용에 대한 데이터 요금을 받지 않는 경우(비계열 CP의 제로 레이팅 제휴 요청 및 그에 대한 거절은 없었음)

- ✓ 공정거래법상 불공정거래행위(계열회사를 위한 차별)?
- ✓ 공정거래법상 불공정거래행위(부당지원행위)?
- ✓ 공정거래법상 불공정거래행위(부당고객유인)?

※ 만약 ISP가 비계열 CP의 제로 레이팅 제휴 요청을 거절한 경우, 거절의 합리적 이유 유무 및 거절로 인한 관련 CP시장에서 계열 CP와 비계열 CP간의 경쟁제한효과 등에 따라 시장지배적지위남용행위(사업활동방해행위), 불공정거래행위(거래거절) 등이 추가로 문제될 수 있음

제로 레이팅에 대한 경쟁법적 평가

제로 레이팅에서 문제될 수 있는 공정거래법상 금지행위

▶ 불공정거래행위(계열회사를 위한 차별)

- ✓ 정당한 이유 없이 자기의 계열회사를 유리하게 하기 위하여 가격·수량·품질 등의 거래조건이나 거래내용에 관하여 현저하게 유리하거나 불리하게 하는 행위(공정거래법 제23조 제1항 제1호 후문, 시행령 [별표1의2] 2. 다.)
- ✓ 계열 CP콘텐츠 이용자와 비계열 CP콘텐츠 이용자간의 차별을 통해 계열 CP와 비계열 CP에 대한 차별 자체는 성립 가능(대법원 2007. 2. 23. 선고 2004두14052 판결)
- ✓ 계열 CP가 정당하게 계열 CP콘텐츠 이용대가를 부담하는 한, “정당한 이유” 없는 차별인가?, “계열회사를 유리하게 할 의도”가 있는가?

▶ 불공정거래행위(부당지원행위)

- ✓ 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·상품·용역·무체재산권 등을 제공하거나 상당히 유리한 조건으로 거래하는 행위(공정거래법 제23조 제1항 제7호 가목)
- ✓ 계열 CP가 정당하게 계열 CP콘텐츠 이용대가를 부담하는 한, “상당히 유리한 조건”의 거래인가?, 지원의도가 있는가?

▶ 불공정거래행위(부당고객유인행위)

- ✓ 정상적인 거래관행에 비추어 부당하거나 과대한 이익을 제공 또는 제공할 제의를 하여 경쟁사업자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위 (공정거래법 제23조 제1항 제3호 전단, 시행령 [별표1의2] 4. 가.)
- ✓ 계열 CP가 부담하는 계열 CP콘텐츠 대가가 부당하거나 과대하지 않는 한, 부당고객유인으로 보기는 어려움

제로 레이팅에 대한 경쟁법적 평가

합리적인 제로 레이팅 정책의 필요성

- 제로 레이팅의 허용 여부 및 허용 범위는 사회적 편익을 최대화 할 수 있는 정책의 관점에서 결정되어야 함
- 제로 레이팅은 이용자의 이익과 공정한 경쟁을 해치지 않는 합리적인 범위 내에서 적극적으로 고려할 필요 있음
 - ✓ 망 중립성은 고정된 목적 개념이 아니라 인터넷 환경에 따라 진화하는 도구 개념
 - ✓ IoT 등 향후 폭발적으로 증가할 데이터 트래픽 환경 하에서, 이용자 데이터비용 부담 경감 및 CP의 망 고도화 비용 분담을 위한 수단, 모바일광고 데이터 해결 대안 등으로서의 제로 레이팅의 순기능 고려
 - ✓ 물론, ISP나 유력 CP가 인터넷 생태계의 게이트 키퍼가 되는 등 경쟁법적 우려에 대한 보완책은 있어야 함
 - ✓ 따라서, 사전적으로 금지하기 보다는 사안별로 부당성 내지 경쟁저해성을 분석하여 사후적으로 금지행위 해당 여부를 판단하는 것이 바람직함



법무법인(유)
율촌

감사합니다



한승혁 변호사

Tel: 02-528-5633

E-mail: shhan@yulchon.com