

## (토론문) 망중립성 논의에 대한 경쟁법적 시각

권경현 변호사 (법무법인 안세)

### I. 서론

발표자의 논문은 망중립성에 관한 최근의 미국과 국내 논의를 경제법과 통신법의 관점에서 분석했을 뿐만 아니라 이에 대한 향후 입법제안까지 담고 있는 점에서 의미있는 연구라고 봅니다.

발표자의 목차 구성은 I 서론 II 망중립성 논쟁 III 미국에서의 입법논의 IV 한국에서의 논의전개 V 결론으로 구성하고, 결론에서 입법제안을 담고 있습니다. 발표자의 논의전개를 따라 의견을 전개하는 것도 의미가 있겠으나, 망중립성 논쟁은 달리 보면 망 사업자에게 망중립성의 의무를 부과하는 규제의 측면도 있으므로 이를 규제의 관점에서 바라보며 발표자의 입장에 대한 토론자의 입장을 말씀드리도록 하겠습니다.

발표자가 소개하는 미국에서의 입법논의도 그러하지만, 망중립성을 규정하는 것은 경쟁법, 통신법 어떤 관점에서든 대상 사업자에 대해 의무를 부과하는 규제가 됩니다. 그렇다면 이러한 규제의 접근방법으로 이 규제가 필요한지 즉, 규제의 목적은 무엇인지를 살펴보도록 하겠습니다.

망중립성 규제가 필요하다고 본다면 이러한 망중립성 관련 규제를 누가 할 것이고, 어떻게 할 것인지에 대한 논의의 관점에서 발표자가 제시하는 망중립성 확보방안의 제언에 대해 검토하도록 하겠습니다.

### II. 망중립성을 규제할 필요가 있는가?

망중립성 논쟁에서 반대하는 입장에서는 망에 대한 설비투자과 망 운영 노력, 망 산업의 발전에 대해 얘기하는 반면, 옹호하는 입장에서는 망에 대한 접근이 제한되었을 때 개방성이 제한되고 상호접속이 이루어지지 않아 소비자 선택권이 제한됨을 얘기합니다. 망중립성에 대한 이러한 논의를 망사업자가 망에 대해 동등하게 접근하도록 하는 개념징표가 아니라 법적인 쟁점으로 보호대상의 측면을 본다면 망에 접근하는 이용자가 망중립성이 존재하지 않을 때 더 높은 비용을 지불하거나 더 낮

은 서비스를 제공할 수 밖에 없는 문제가 발생할 수 있습니다. 그러나, 망중립성이 그렇다고 해서 인터넷사업자의 이익을 보호하기 위해 망중립성 의무를 망사업자에 부과해야 한다고 보기는 어렵습니다. 오히려 망에 대한 접근이 제한됨으로써 그로 인해 콘텐츠를 자유롭게 제공받고, 선택할 권리가 이용자의 선택권이 제한되고, 시장의 경쟁 형성에 영향을 주는 것이 망중립성 규제의 목적 내지 필요성이 될 것입니다. 망중립성 논의를 통해 망사업자에 대해 망중립성 규제를 부과한다면 그 규제의 목적은 망에 동등접근하는 인터넷사업자를 위한 것이 아니라 이용자의 콘텐츠 접근권, 선택권, 인터넷에 접속할 권리 및 자유로운 경쟁을 누릴 자유에 있습니다. 망중립성 규제의 보호목적은 미국 FCC에서의 망중립성 원칙을 살펴보면 더욱 분명해집니다.

미국에서 망중립성 논쟁이 논의되는 이유는 미연방대법원의 Brand-X결정에서도 확인된 바와 같이 인터넷 접속 서비스는 통신서비스가 아닌 정보서비스로 분류했고, 그러나보니 통신법상 47.U.S.C.§202(a) 모든 기간통신 사업자들은 통신서비스를 비차별적인 조건으로 제공할 의무가 있다는 비차별원리가 인터넷서비스에 적용되지 않았던 배경이 있습니다. 이러한 상황에서 미국 FCC가 통신산업의 M&A 조건으로 개별 기업에 대해 망중립성 의무를 부과하기도 하고, 2005년 FCC의 망중립성 4대 원칙은 모든 네트워크 제공 통신사업자에 대해 소비자들의 권리는 보장할 수 있도록 하였습니다. “(1) 소비자들은 자신이 선택한 적법한 인터넷 콘텐츠에 접근할 수 있는 권리가 있고, (2) 소비자들은 응용프로그램을 운영하고 자신의 선택하에 서비스를 사용할 권리가 있으며 (3) 소비자들은 네트워크에 위해를 가하지 않는 합법적인 단말로 인터넷에 접속할 권리가 있고, (4) 소비자들은 네트워크 운영자들, 응용프로그램과 서비스 제공자들 그리고 콘텐츠 제공자들 간의 경쟁에 대한 권리를 가진다.” 이처럼 미국FCC가 제시한 망중립성의 원칙은 망중립성을 규제로 망사업자에게 의무를 부과한다면 그 규제의 목적이 소비자를 보호하기 위한 것임을 명확히 하고 있습니다.

망중립성 규제는 망사업자의 재산권에 제한이 될 수 있습니다. 통신사업자들이 주장하는 대로 망이라는 시설투자에 상당한 자본이 투입되었고, 망의 품질유지와 안전성을 위해서는 지속적인 투자가 필요한데 투자유인이 저하되어 산업 발전이 뒤쳐질 수도 있습니다. 그러나, 망은 기본적으로 상호 접속을 전제로 기능을 발휘합니다. 소비자나 이용자의 관점에서 내가 사용하고 있는 망을 통해 다른 이용자와 소통할 수 없다면 망의 기능은 저하되고, 새롭게 다양한 망 접근 방식이 제한될 수 있습니다. 특히 뉴미디어의 경우는 기존에 방송이 일방적으로 전송되는 특성을 가졌던 것에 비해 양방향성을 갖습니다. 소통과 상호교류의 성격이 이용자에게 더 중요해지는 특성을 고려한다면 망의 상호접속 부분은 이용자 후생을 증진하는데 필요하게 됩니다.

이런 점에서 미국 FCC가 2005년 망중립성 4원칙에 더하여 2010.12.21. Open Internet Order를 통해 (1) 모든 광대역 사업자의 망관리 관행 공개의무 부여 (2) 광대역사업자의 인터넷콘텐츠 및 어플리케이션 차단행위 금지 (3) 유선 광대역사업자에 의한 합법적인 트래픽 전송 차별금지요소를 추가한 점의 취지를 이해할 수 있습니다. 망중립성을 망사업자에 대한 규제로 인정한다면 이는 소비자 내지 이용자의 자유로운 선택권과 경쟁에 대한 권리를 보장하기 위한 범위 내에서 인정될 수 있습니다.

### III. 망중립성 누가 어떻게 규제할 것인가?

현행 경쟁법과 통신법에서도 망에 대한 접근이 위 법령의 규정요건에 해당한다면 규제될 수 있습니다. 특히 발표자가 설명하였듯이 전기통신사업법상 금지행위, 이용자이익저해행위 등의 요건에 따라 이용자 보호의 규제 목적에 반하는 행위를 규율할 수 있습니다. 그러나 이러한 경우는 차별행위나 망접근이 제한되었을 때 기존 규정의 적용요건에 해당해야 시정될 수 있는 한계가 있습니다.

그렇다면 사전에 이용자보호와 경쟁환경 형성 규제 및 정책이 가능한 방송통신위원회에서 망중립성에 대한 가이드라인을 제시하고, 합리적인 비용 대가 등에 대해 망의 표준 속도, 품질 유지 등을 고려할 수 있는 점검 및 관리 기준을 가질 필요가 있습니다.

다만, 발표자는 방송통신위원회의 가이드라인을 제정하는 방식으로 유선망을 우선적으로 적용한 후 경과를 보고 입법을 취하는 방식을 취하는 것이 옳다고 보았습니다. 다만 방송통신위원회가 유선망에 대해 가이드라인을 정한다해도 이는 상당부분 망사업자의 재산권 행사에 대한 망중립성 규제가 될 수 있고, 이의 위반시 금지행위 판단의 고려요소가 될 수 있는 점 등을 고려한다면 법률로 입법기관이 이를 정해줄 필요가 있습니다.

무선망의 망중립성에 대해서는 발표자의 입장과 마찬가지로 개방형에서 출발했던 유선망과 달리 무선망은 망기술 확보와 관리기술에서 차이가 있는 점을 고려할 때 유선망의 망중립성을 법제화하여 시행한 후에 확대 여부를 검토하는 방안이 적절할 것으로 보입니다.