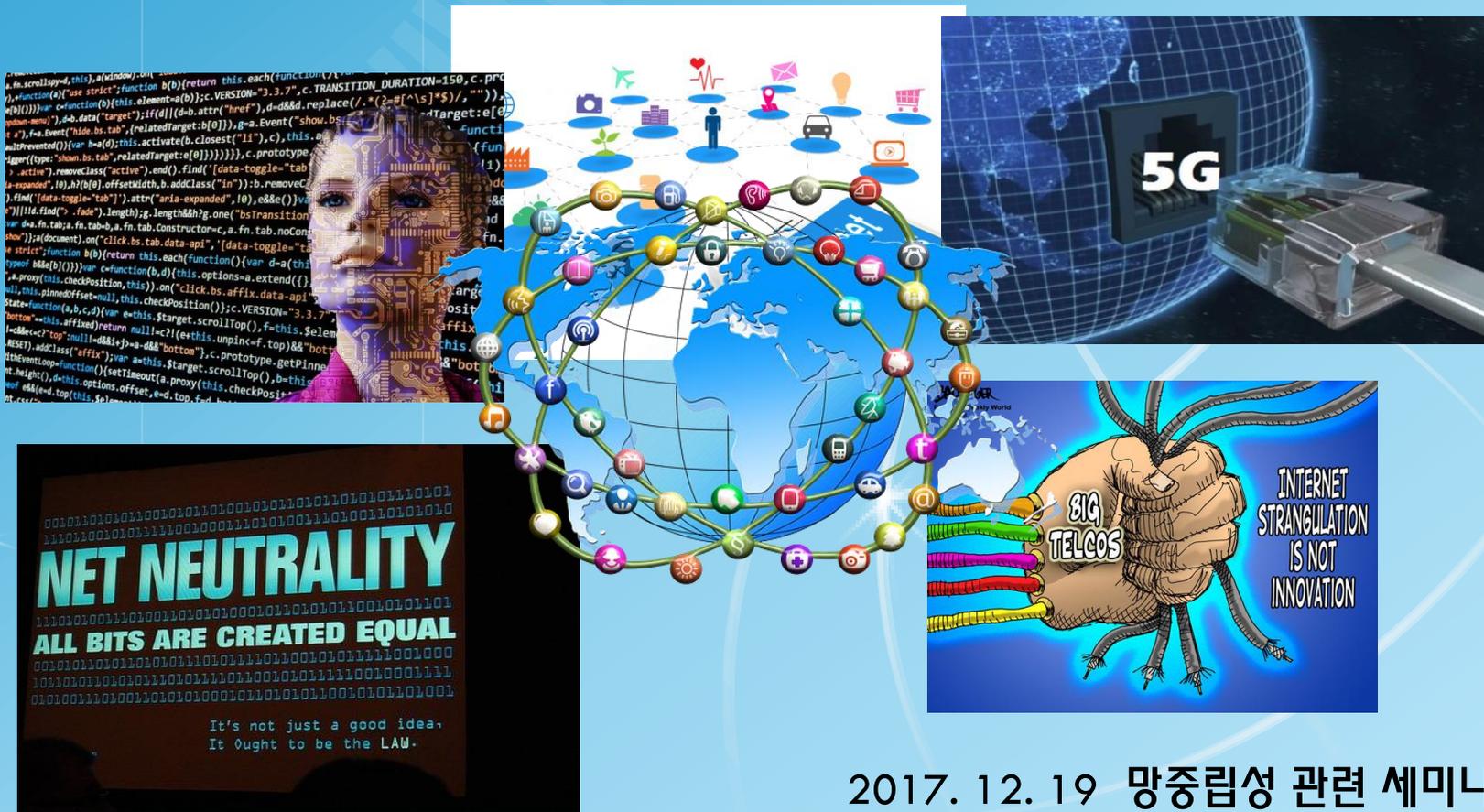


# 망중립성 규제 변화와 경쟁법의 역할



2017. 12. 19 망중립성 관련 세미나 발표  
- 오승한(아주대학교 경제법 전공 교수)

# 전체 목차

1. 망 중립성 원칙의 의의
2. 망 중립성 사전규제의 목적과 취지
3. 망중립성 규제와 독점규제법의 규제 범위의 비교
4. 향후 방향과 한국의 규제방향에 대한 시사점
5. 결론

# 1. 망 중립성 원칙의 의의



## ■ 망중립성 원칙의 주요개념과 독점규제법 원칙의 유사성

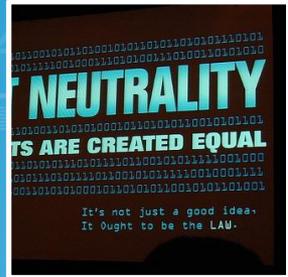
- ▶ **네트워크 특화금지의 원칙:** 네트워크 중립성 개념은 인터넷 서비스제공자가 네트워크간 이동하는 콘텐츠와 서비스, 응용 프로그램의 사용을 일방적으로 결정하여 특정하여서는 안됨.
- ▶ **차별 금지원칙:** 네트워크 최종 사용자의 인터넷 접속 이용을 그 콘텐츠의 성질과 사용자의 신분, 사용하는 기기의 종류 등에 따라 제한하지 않아야 함.
- ▶ **독점규제법의 규제범위:** 광대역 ISP 사업자들의 CP(Content Provider), SP(Service Provider)에 대한 우선 대우, 차별적 대우는 대부분 독점규제법의 규제 범위에 속함.



## ■ 독점규제법과 분리된 별도의 광대역 ISP 사업자들의 차별행위 규제

- ▶ **Tim Wu 교수:** 네트워크 중립성은 전통적인 통신사업자에 대한 동등 접속보장 등에 대한 Common Carriage에 사용된 원리를 인터넷에 적용시킴.
- ▶ **사후에 경쟁제한성을 기준으로 그 위법성을 평가하는 독점규제법과 달리, 경쟁제한성과 관계 없이** 광대역망과 ISP 서비스를 제공하는 사업자들의 트래픽 유형에 따른 차별금지원칙(Non-discrimination)을 설정 함.
- ▶ **2015년 미국 가이드라인** 부터 비차별행위의 범위가 넓어지고, 판단기준에 경쟁제한성 등을 고려하여 **사전규제에 상당한 융통성 도입**

## 2. 망 중립성 사전규제의 목적과 취지



### (1) 망중립성 원칙의 보호 목적과 취지

#### (1) 망중립성 원칙의 보호 목적과 취지

- ▶ 미국 2015년 가이드라인의 비차별성등 판단기준에서 새로운 기준 제시
- ▷ 2015년 가이드라인에서는 합리적 차별의 판단기준으로 **경쟁적 효과, 소비자 보호, 혁신과 광대역 망의 확산에 대한 효과, 표현의 자유를 추가적인 기준으로 제시**
- ▶ 2015년 가이드라인은 망 중립성 개념이 통신산업에 특수한 규제이지만 **경쟁정책과 분리된 것이 아니라 이를 당연히 포함하는 더 넓은 개념**
- ▷ 통신산업에 추가적인 요소를 포괄하고 있다는 것을 직접 나타내는 것이라고 할 수 있음.



### (2) Common Carrier와 구분

#### (2) Common Carrier와 구분

- ▶ Common Carrier 법리는 공공에 대한 비차별적 공급의무를 일부 내포
- ▷ 망 중립성 개념이 특정 그룹이 아닌 공공일 반에 대한 비차별적 서비스 제공 개념을 의미한다는 측면에서 **일부 유사성이 있음.**
  - ▷ 다만, 망 중립성 개념은 Common Carrier 개념에 포함된 **필수 서비스에 대한 보편적 의무 제공' 등의 복지적 개념과는 관계가 없음.**
- ▶ 망 중립성 원칙은 오히려 **독점규제법상 경쟁법 원리에 가까운 개념 :**
  - 기본 망을 보유한 광대역 서비스 제공자들이 잠재적 경쟁자들에게 소비자가 접속하는 것을 거부할 가능성을 염두에 둔 개념 이라고 보는 것이 타당함.

# 3. 망중립성 규제와 독점규제법의 규제 범위의 비교

## (1) 망중립성 원칙에 포함된 차별가능성 허용

■ 2015년 가이드라인 및 한국 가이드라인

### 가. 합리적 관리행위 허용

- ▷ 네트워크 관리를 위한 기술적 차단조치 허용
- ▷ 2015년 부터 차단필요성과 효과를 비교형량하여 **차단 외 기술적 대안이 존재하는 경우에도** 비용 등 효과에 따라 허용 판단(최소제한원칙 수정)

### 나. 합리적 차별행위의 허용

- ▷ 첫째 ‘사용자의 통제가능성(end-user control)’ 기준
- ▷ 둘째, ‘사용유형별 차별금지(Use-Agnostic Discrimination)’ 기준
- ▷ 셋째, 표준적인 관행(Standard Practices) 기준
- ▷ 넷째, **‘경쟁적 효과와 소비자 보호 및 광대역 망의 확산과 기술혁신에 대한 효과’** 기준 등

### 다. 특화서비스(Managed Service)

- ▷ 기존 네트워크와 분리된 차별화된 서비스를 제공을 위한 네트워크의 경우 **차별행위 예외 인정**

## (2) 경쟁법상 사후적 차별행위 규제

### ■ 경쟁제한적 행위규제

#### 가. 시장지배적 사업자의 지위남용행위 규제 (제3조의 2 제1항 3호-5호)

##### ▷ **약탈적 가격책정(제로레이팅 등):**

자기 서비스를 구매하는 고객에게 비용이하의 가격으로 통신망 사용을 허용하여 다른 경쟁자를 배척하는 경우

▷ **사실상의 배타적 거래행위(기술적 차단 행위 등):** 경쟁자의 서비스를 이용하는 고객에게 기술적으로 통신망 속도를 저하시켜 자기 서비스 이용을 강제하는 행위

...(기타)

#### 나. 불공정거래행위 규정(제23조 1항 각호)

▷ **계열사를 위한 차별행위금지(계열사 콘텐츠 우대조치 등)**

▷ **부당한 고객유인(제로레이팅)**

▷ **배타조건부 거래행위(기술적 차별)**

▷ **부당지원행위(망 이용료 무상 제공시)**

...(기타)

## ▶ 망중립성 원칙의 금지범위가 모호한 사례 : ‘Sponsored Data Plan’의 망 중립성 위반 문제

### ◦ ‘Sponsored data plans’ 혹은 ‘zero-rating’ 의의

- ▶ 망 서비스 제공 사업자와 약정된 **특정 응용서비스를 사용하는 소비자의 트래픽을** 당해 소비자에게 **약정된 총 데이터 사용량에서 제외 시켜주는 행위** ➡ 사실상 ‘기술적 우선대우’
- ▶ 예를 들어, 네트워크 망 사업자가 YouTube와 약정을 맺고 YouTube 비디오 영상을 시청하는 소비자의 데이터 사용량을 차감하지 않는다고 하면 YouTube에 소비자 트래픽이 집중될 수 있고, 유사한 비디오 영상을 제공하는 다른 경쟁 사업자의 서비스는 현실적으로 경쟁에서 배척될 가능성이 높음.

### ◦ FCC의 태도:일괄 사전금지의 곤란: 소비자의 이익을 고려한 현실

- ▶ 원칙: ‘Sponsored data plans’은 서비스 제공자가 다수의 콘텐츠 혹은 응용서비스 제공자가 제공하는 경쟁 서비스방식 중에서 **특정 서비스를 선택할 수 있도록 하여 경쟁을 왜곡할 잠재성 존재.**
- ▶ 특정 트래픽에 대한 **‘사용량 면제약정’ 혹은 ‘Sponsored data plans’은 특정 트래픽을 사용하는 소비자에게 사실상 이익을** 준다는 주장이 설득력을 가지고 있음을 인정함.
- ▶ FCC의 2015년 입장: ‘Sponsored data plans’을 유상 우선대우 약정의 한 형태로 일괄적으로 금지하는 것을 거부하고, **개별 사안별로 비합리적인 차별행위 여부를 판단** 한다는 것을 공표하고 있음. (★이동형 광대역 망 서비스 제공의 예: ‘Sponsored data plans’의 위법성 평가와 관련해 2015년 망 규칙 안에서 거의 유일하게 이동식 광대역 망 서비스 제공자에게 보다 유리한 해석이 가능함을 암시)

### ◦ 독점규제법 규제 잔존:

- ▶ ‘zero-rating’등의 행위가 **수직적 합의를 통한 경쟁자 배척등 경쟁을 왜곡하는 경우** 금지 대상임.

### (3) 망중립성 원칙과 독점규제법에 의한 규제 차이점(향후 방향)

#### 망중립성 사전규제

- ‘합리적 관리행위’ 혹은 ‘합리적 차별행위’, 그 외, 특별한 목적을 가진 특화서비스라는 사실에 대한 입증을 **사업자가 부담함.**

#### 독점규제법에 의한 사후 규제

- 차별행위가 친경쟁적 효율성(소비자선택권 확대, 기술혁신, 상품생산 증가 등) 보다 경쟁제한성이 크다는 사실, 혹은 비합리적(불공정성) 이다는 사실에 대한 입증을 **경쟁당국이 부담함.**

# 4. 향후 방향과 한국의 규제방향에 대한 시사점

## (1) 통신 디지털 기술의 중요성과 망중립성 원칙의 비판

중요 망중립성 원칙의 중요성

▶ 본격적인 5G 통신 시대에 모든 이용자를 똑같이 대우해야 한다는 망 중립성 원칙의 적용 부적절하다는 비판.

- ▶ 5G 통신 기술은 물리적으로 하나의 네트워크를 통해 논리적으로 분리된 다양한 서비스를 제공하는 네트워크 슬라이싱(Network Slicing) 기술이 핵심.
- ▶ ‘통신사들이 가상 네트워크별로 차등 요금을 부과하고, 제로 레이팅(Zero Rating) 등 콘텐츠별 차등 대우 전제
- ▶ IoT, *Conntected Car* 기술에서는 접속장애 없이 대용량 실시간 정보의 전송을 보장하여야 하고, 특화된 차별화된 서비스 제공을 위한 비용부담이 필수적임.

▶ 4차 산업의 발전 산업저해 요소임.

- ▶ 미국 망 중립성 가이드라인의 내용 중에서도 중요한 예외로 허용되는 **Non-BIAS Data Service**, 한국의 ‘**관리형 서비스**’는 이미 차별가능성을 인정하고 있음.
- ▶ 광대역 망 사업자들이 차별화된 서비스에 대한 차별화된 대가를 받기 위해서 **사설망인 별도의 관리서비스 망으로 기존의 콘텐츠 서비스를 옮기는 결과를 초래함.**
- ▶ 상호연결과 호환성이 필수적인 시대에 분리된 특화된 네트워크에만 차별화 서비스가 가능하도록 하는 것은 IoT 산업 저해요소
- ▶ 미국 망중립성 규제 폐지 이후 영향
  - ▶ 미국의 망중립성 규제 변화는 단순한 규제근거의 변화가 아니라, **사전규제의 필요성에 대한 가치관 변화를 의미함.**

## (2) 망중립성 규제 폐지 후 규제방향에 대한 시사점

### 1) 독점규제법의 역할 증대



1) 독점규제법의 역할 증대

- ▶ **망중립성 원칙이 폐기된 이후 독점규제법의 역할 필수적임.**
  - ▷ 과거 컴캐스트와 버라이즌, AT&T의 콘텐츠 기업 인수에 대해 **경쟁당국은 망 중립성 원칙 준수를 조건으로 허가**, 콘텐츠 사업자들의 우려에 대해 항변 논거를 제시함.
  - ▷ 향후 경쟁당국의 광대역 통신망 사업자 합병 등에 대한 적극적 개입 가능성 예측
- ▶ **융통성 없는 망중립성 원칙보다 “경쟁제한성”을 중심으로한 독점법에 의한 경쟁제한성 심사가 우월함을 주장하는 견해 대두,** ▷ See Maureen K. Ohlhausen, FTC Chairwoman, “Antitrust Over Net Neutrality: Why We Should Take Competition In Broadband Seriously,” 15 J. on Telecomm. & High Tech. L. 119 (2016)

### 2) 경쟁제한성 등 위법성 기준의 강화 필요성



2) 새로운 위법성 기준 필요성

- ▶ 4차 산업혁명 하에서 양면 시장 등 복잡한 경쟁환경과 가격 이외에 **무료 고속 통신망 제공을 품질의 한 요소로 사용하는** 등, 비가격 요소에 근거한 경쟁상황이 일상화 되고 있음.
- ▷ 명확한 비용과 가격을 중심으로 진행되던 과거 경쟁효율성에 대한 평가의 변화 필요성
- ▷ 정량화 하기 곤란한 무료상품, 한계비용 zero 상품에 근거한 약탈적 가격 전략, 등에 의한 경쟁제한가능성 측정 등 복잡한 심사환경 대두



## 4차 산업혁명과 시장의 변화

▶ 4차 산업혁명의 과정에서 시장환경과 상품, 서비스의 성격은 급변하고 있음.

• 특히, 시장실패를 전제로 획일적인 통신산업에 대한 규제는 각각 다른 시장환경에 따라 그 역할이 제한적일 수 밖에 없음. (예: 망중립성 규제 등)

• 전통적인 사전 규제가 폐지된 이후에는 경쟁법의 사후적 규제가 그 역할을 차지하게 됨.

▶ 결국 경쟁법의 역할은 더 증가하고 더 폭넓게 늘어날 것임.

## 망중립성 이후 경쟁법의 역할 증대와 경쟁제한성 심사의 역할 강화 필요성

▶ 망중립성 원칙의 합리적 차별기준 등이 독점규제법의 원칙과 유사하다고 하나, 사전규제는 사업 인,허가권을 보유한 규제기관에게 직접 통제를 받는다는 점에서 실제 위반행위의 사전 억제효과가 대단히 높음.

▶ 독점규제법 집행: 사전규제와 동일한 강력한 억제효과를 가질 수는 없음.

▶ 통신시장의 시장환경 변화가 매우 빠르다는 점에서 경쟁당국의 신속한 대처가 필요함.

▶▶▶ 이를 위해서 충분한 인적, 재정 자원의 역량 확보가 선행되어야 함.