

토론문 ‘국내외 인터넷 기업 간 역차별, 그 해법은’

2018년 12월 18일

박경신(고려대 법학전문대학원 교수/오픈넷 이사)

I. “역외적용” 담론 마저도 일관되게 갈라파고스적

“인터넷사업자는 국내법상 존재하는 각종 규제를 준수해야 하지만 해외 사업자는 동일한 법 적용을 받지 않고 있어 국내 기업의 경쟁력이 현저히 저하되고 있다. 이 역차별을 해소하기 위해 외국업자에게 똑같은 규제를 적용해야 한다”는 주장이 정부 여당 내에서 인기를 얻고 있다.

적반하장이라고밖에 말할 수 없다. 국내 인터넷기업을 ‘차별’하는 것은 정부와 국회가 우리나라에서만 유일무이하게 만들어 적용하고 있는 갈라파고스적 규제들이다. 게시물 불법이 아니라도 요청만 있으면 30일 동안 게시물을 차단해야 하는 임시조치제도, 게시물 불법이 아니라도 ‘건전한 통신윤리 함양을 위해 필요’하다면 삭제차단하겠다는 방송통신심의위원회의 시정요구제도, 우리 국민이 접속하는 웹사이트로서 자본금 1억 이상이라면 무조건 신고를 해야 하는 부가통신사업자신고제도, 불법물을 사전차단하지 않으면 형사처벌까지 당할 수 있는 ‘기술적 조치’ 의무조항들, 청소년의 합법적인 콘텐츠 접근을 막기 위해 실명제까지 하라는 청소년유해매체물실명제, 청소년유해물도 아닌 인터넷게임을 하려는 사람들도 실명확인을 하라는 인터넷게임실명제, 이들 실명제를 위한 온라인 상의 본인확인 방식도 이동통신사의 배만 불리는 고비용의 휴대폰본인확인을 선택할 수밖에 없게 강요하는 본인확인기관제도, PC방을 포함한 모든 스타트업들의 전용회선료를 세계 최고 수준으로 높이고 있는 발신자부담종량제 상호접속고시, 모든 온라인결재와 행정민원 서명에 공인인증서를 요구하는 공인인증서제도, 밤 12시부터 새벽 6시 사이에 청소년을 잠을 자야 한다는 폭력적인 전제에 만들어진 게임셧다운제, 진실이나 감정표현도 불법물로 분류하여 매년 1만건 넘는 기소가 이루어지는 명예훼손/모욕죄 법규 등 수많은 제도들이 국내기업들을 괴롭혀 왔다. 이 법들이 우리나라에 공익적으로 좋은지 안좋은지를 지금 다투지 않겠다. 중요한 것은 이 규제들은 OECD국가들 중에서 우리나라에서만 존재하고 있으면 우리나라 인터넷기업들의 발목을 잡고 있다는 것이다. 이는 마치 미국에서 50년대에 법률로 유색인종들인 기차 버스 앞에 못타게 하였는데 그 ‘차별’을 해소하기 위해 백인들도 기차 버스 앞에 못타게 하겠다는 것과 마찬가지로이다.

보통 국가가 공익적인 목적으로 만든 규제에 대해 기업들이 과도하다고 불만을 표시하면 공익을 훼손하지 않는 범위에서 제도개선 가능성을 검토하는 것이 보통이다.

그런데 우리나라 정부는 해외 인터넷기업들에게까지 그 제도를 적용해서 ‘평등한 규제 환경’을 만들겠다는 특이한 자세를 보이고 있다. 도대체 어느 나라가 자국규제 때문에 기업들이 힘들어하는 것을 두고 ‘역차별’이라고 부르면서 외국 기업에 부담을 돌리려 하는가? 갈라파고스 제도로 사고를 쳐놓고 갈라파고스적인 해법을 내놓는 형국이다.

더욱 중요한 것은 위에서 말한 대부분의 법의 관할은 애시당초 국내에서 활동하는 해외 인터넷기업에 적용되어 왔다는 점이다. 정보통신망법, 전기통신사업법, 개인정보보호법 등등 어느 법도 그 적용이 국내에 사업장을 두고 있는 기업에 관할이 한정된다고 명시되어 있지 않다. 실제로 2009년에 구글이 유튜브의 한국세팅에서 게시기능을 떼어낸 이유는 당시 정보통신망법 상 인터넷실명제가 적용되었기 때문이었다. 트위터나 페이스북도 당연히 방송통신심의위원회의 심의대상이 되고 있다. 당연한 일이다. 한국에 결함 있는 물건을 판매하면 당연히 한국법원의 제조물책임소송의 대상이 되듯이 한국에 결함 있는 서비스를 제공하면 당연히 한국의 규제당국의 규제를 받게 된다.

공정거래법에서만 역외적용 논의가 별도로 있는 이유는 외국 기업의 행위의 효과가 물건을 매개로 직접 국내에 전달되는 것이 아니라 시장을 통해 간접적으로 전달된다는 특성 때문이었다. 공정거래법은 거의 유일하게 사람의 행위가 신호나 거래를 통하지 않고 ‘시장’이라는 매우 추상적인 실체를 통해 타인에게 영향을 줄 것이라고 전제하는 법이다. 예를 들어 외국 회사 A와 B가 가격담합을 하고 국내인이 A와 B의 물건을 사지 않더라도 또 국내인이 A와 B 사이의 가격에 대한 정보를 접하지 않더라도 이들의 가격담합이 국내가격에 영향을 준다는 가정을 두고 있다. 공정거래법에서 역외적용이 명시적으로 논의되는 이유는 인과관계의 공백을 메꾸기 위해 필요하기 때문이다.

집행력 문제도 마찬가지이다. 인터넷기업들은 국내망을 통하지 않으면 국내에서 활동할 수 없다. 방송통신심의위원회와 방송통신위원회는 불법적인 콘텐츠를 제공하거나 불법영업을 하는 외국 웹사이트를 차단할 권한을 가지고 있다. 예를 들어, 우리가 미국에 국제전화를 하면 AT&T를 통해서 미국의 수신자와 통화를 하게 된다. 전화로 음란한 대화를 들려주는 경우가 있는데 우리 국민들이 이를 많이 이용한다고 하자. 어떻게 하면 되겠는가? AT&T에 우리나라 통신규제를 적용하자고 하는가? 우리가 중국에서 유해장난감을 주문하면 국제택배로 물건을 받을 수 있다고 하자. 그러면 우리는 중국업체에 한국의 유해물 규제를 적용하자고 하는가? 보통은 AT&T와의 연결을 끊도록 하거나 유해장난감이 들어오지 못하도록 세관에서 걸러낼 것이다.

해외 인터넷기업은 해외에 있기 때문에 매우 쉽게 국내 규제당국의 집행력의 영향을 받게 된다. 위의 여러 규제들의 집행력을 뒷받침해 줄 메타규제라고 할 수 있는

부가통신사업자 신고제도도 지금 당장 구글과 페이스북 본사에게 신고의무를 적용하지 않을 이유가 없다. 신고를 하지 않으면 관련자를 2년의 징역에 처하게 할 수도 있다. (전기통신사업법 제96조) 당장 신고되지 않은 부가통신사업은 범죄가 되므로 이를 “교사 및 방조하는 정보”인 웹사이트는 방송통신심의위원회 심의를 통해 차단을 할 수도 있다. (정보통신망법 제44조의7 제1항 제9호) “임시중지제도”가 별도로 필요한지 의문이다.

그렇다면 이렇게 관할과 집행력이 외국업체에 대해 존재하는 상태에서 역차별적 효과가 나타나는 이유는 무엇인가? 필자가 보기에는 규제당국 자체가 자신이 집행하는 규제가 너무 갈라파고스적임을 알고 있어 규제집행의 의지가 없거나 규제를 실제로 집행하기 어려운 점이 있기 때문이다. 부가통신사업자신고제도가 자유국가에서는 유례를 찾아볼 수 없는 제도임을 규제당국도 잘 알고 있기 때문이다.

역차별에 대한 해답은 자명하다. 부가통신사업자신고제도, 임시조치제도 등등 갈라파고스 제도들을 없애서 규제환경이 국제수준에 비슷하게 만들어주는 것이다. 위의 규제들이 소비자나 공익 보호를 위해 명백히 필요하다면 모를까 그런 정황은 보이지 않는다. 예를 들어, 불법이 아니라도 요청이 들어오면 차단해야 한다는 임시조치제도는 누구를 위한 공익인가?

한국인터넷기업협회 회장 박성호 사무총장이 국내 인터넷기업들을 대표하여 토론회에서 한 말을 기억해보자. “역차별을 빌미로 규제가 새로운 규제를 낳고 있는 형국이다”. 즉 국내 인터넷기업을 “피해자”인 것처럼 치장시켜놓고 실제로는 국내 인터넷기업들을 옥죄는 새로운 규제들을 만들고 있다는 것이다.

결론적으로, 위와 같은 논의에 따라 아래 제안들에 대해 차례로 간략히 의견을 표명해보자면 다음과 같다.

- 역외적용 명문화 - 불필요함.
- 국내대리인제도 - 연락을 전달하는 ‘대리인’으로 기능하는 한에서는 반대하지 않음.
- 임시중지제도 - 반대함. 제2의 방송통신심의위원회를 만드는 것에 불가함.
- 부가통신사업신고제 - 제도 자체를 폐지할 필요가 있음.
- 국제공조체계 - 무엇을 의미하는 것인지 불분명함.
- 인터넷시장현황파악 - “부가통신서비스의 위상과 영향력이 증대”된 것에 대한 현황파악은 필요하나 이를 위해서는 정보와 콘텐츠를 제공하는 다른 산업과의 비교가 필요함. 예를 들어, 언론사의 광고주들과 네이버/다음 중에 누구의 메시지가 더 영향력이 있는가? 더욱 중요한 것은 유튜브, 네이버, 카카오가 제공하는 콘텐츠

츠들은 대부분 이용자들이 제공하는 것인데 이런 경우에 이들 플랫폼을 통해서 유통된다고 해서 이들 플랫폼의 영향력이 증대되었다고 볼 수 있는가?

- 부가통신사업자 적용 규제 새로이 개발 - 이미 충분한 규제들이 존재하고 있음. 더 이상의 부가통신사업자 규제는 불필요함. 독점규제법은 진입장벽이 매우 낮은 시장이기 때문에 전세계적으로 '기만'의 요소가 없는 한 독점규제법을 적용하고 있지는 않은 상황임. 2018년4월 EU 온라인중개플랫폼 규제는 기업들과 소비자들 간의 거래를 중개하는 플랫폼들에 한하여 (1) 검색 및 매대 랭킹투명성 (2) 제재투명성 (3) 분쟁해결신속성을 요구하는 규제임. 우리나라에는 그런 규제가 없는가? 이런 규제가 역차별의 원인인가?

II. 망 이용 대가 논란

망 이용 대가는 역차별해소의 또하나의 방식으로 논의되고 있다. 즉 해외사업자들이 국내에서 돈을 벌어가고 있으니 망사업자에게 별도의 대가를 치러야 한다는 것이다.

요즘 구글, 네이버, 카카오 등의 인터넷기업에 '망 이용 대가'를 물려야 한다는 말이 유행처럼 번진다. 5G 시대에는 망사업자들이 인터넷기업들에 '고속' 인터넷을 비싸게 팔 수 있어야 한다거나 국외 인터넷기업들에 국내 접속료를 받아야 한다는 등의 주장이 확산되고 있다.

인터넷이 정치적, 경제적 민주화의 도구로 여겨져온 것은 인터넷의 '참여적인 매체'로서의 성격 때문이었다. 힘없는 개인들도 방송이나 신문과 같이 대중에게 동시에 호소할 수 있는 매스커뮤니케이션의 생산자가 되어 이들의 '참여' 아래 여론과 산업이 형성된다는 것이었다.

이렇게 만인이 만인에게 한꺼번에 소통할 수 있는 인터넷은 어떻게 물리적으로 가능할까? 수억 개의 모든 단말이 다른 단말에 직접 연결하는 것은 불가능하다. 인터넷의 혁명은 그렇게 하지 않고도 모두가 서로 통신할 수 있게 했다는 것이다. 어떻게? 모두가 서로의 전령이 되어주기로 한 것이다. A와 Z 사이의 통신이 가능하도록 하기 위해 B, C, D, E, F, G 등 많은 단말들이 물을 먼 곳에서 길어서 불을 끌 때 사람들이 줄을 서서 양동이를 전달하듯, 차례대로 정보 전달을 하기로 약속했다. 모든 단말이 각자 자신의 이웃 단말이 전달한 정보를 다른 방향의 이웃 단말에게 전달하는 소임에만 충실하면 모두가 모두에게, 즉 C도 W에게, L도 H에게 통신을 할 수 있다는 것이 인터넷의 혁명이었다.

그런데 이를 위해서는 또 하나의 원칙이 필요했는데 각자가 자신의 이웃 단말과의 통신에 대해서 돈을 받지 않기로도 약속한 것이다. 우편이나 전화처럼 발신자나 수신자에게 돈을 받으려 했다면 발신자와 수신자는 중간에 몇개의 단말을 거쳤는가에 따라서 비용을 물고 그 비용은 각각의 중간 단말에게 배분됐어야 할 것인데 이를 정산하는 거래 비용만으로 인터넷은 붕괴되었을 것이다. (바로 이런 이유로 ‘망 이용 대가’를 받자는 주장이 유럽에서 2012년도에 한 번 있었지만 단박에 폐기되었다. 유럽의 방송통신위원회라고 할 수 있는 BEREC은 “발신자부담원칙(Sending Party Network Pays)은 인터넷의 분산화되고 효율적인 라우팅 방식을 통한 정보전달에 근본적으로 충돌한다”)고 하였다.¹⁾

결국 자신에게 전달된 정보가 누구에게서 왔고 누구에게로 가는지 어떤 내용인지에 관계없이 다음 사람에게 무료로 전달해준다는 원칙이 정립됐다. 이렇게 모두가 모두의 정보 전달에 기여하는 대신 서로간에 배달료를 받지 않는다는 원칙이 바로 망중립성이다. 정보 전달에 대해 돈을 받지 않는다는 것은 더 빠른 전달 또는 더 안정적인 전달에 대해 돈을 받지 않는다는 것과 등가이고 망중립성의 더 잘 알려진 표현인 '우대 금지(no prioritization)' 원리이다. 또 정보의 내용이나 수발신인의 신원에 따라 정보전달을 차별한다는 것은 정보전달가격을 무한대로 한다는 것과 등가이니 역시 '차별금지(no discrimination)'도 여기서 도출된다. 인터넷의 민주성은 모두가 서로의 정보 전달에 무상으로 기여한다는 참여적인 기초에서부터 시작된 것이었다.

덕분에 인터넷은 무료 정보의 바다가 되기도 했다. 내 웹사이트에 다른 대륙의 누군가가 접속하여 정보를 퍼간다고 해서 내가 정보전달료를 물어야 한다면 나는 웹사이트에 무료로 정보를 올리려 하지 않았을 것이다. 특히 다른 사람들의 정보까지 받아 올려 또다른 사람들이 퍼가도록 하는 것은 언감생심이었을 것이다. 다음 메일, 네이버 검색, 카카오톡, 유튜브, 페이스북을 우리가 무료로 이용할 수 있는 것은 전적으로 망중립성 덕택이다.

그런데 시대가 흘러 서로간의 연결을 대행해주고 돈을 받는 기업이 생겨났다. 이게 바로 망사업자이다. 망사업자는 많은 단말들 사이의 연결을 통제하게 되어 지금은 A

1) BEREC's comments on the ETNO proposal for ITU/WCIT or similar initiatives along these lines, 2012년 11월 14일
https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/others/1076-berecs-comments-on-the-etno-proposal-for-ituwcit-or-similar-initiatives-along-these-lines “IP interconnection agreements only involve the provision of capacity of the interconnection link and not the end-to-end transmission of particular data flows across different autonomous IP networks. Unlike voice traffic on old PSTN networks, data does not travel over an exclusive, dedicated network connection, and it is not possible to ascertain the nature or volume of a particular data flow end-to-end (and so not possible to charge for it that way either. . . ETNO's proposed end-to-end SPNP approach to data transmission is totally antagonistic to the decentralised efficient routing approach to data transmission of the Internet.”

에서 Z까지 가는 동안 30개의 단말을 거친다면 그중 10개쯤을 통제하는 경우도 있을 정도가 됐다. 이를 바탕으로 망사업자들은 ‘정보전달 전 구간은 아니라도 상당 부분을 책임지므로 배달료를 받겠다’는 주장을 하기 시작했다. 전선의 용량을 키워서 한꺼번에 많은 정보가 자신과 오가도록 하는 접속료와는 완전히 다른 개념이다.

이게 바로 한국 망사업자들이 ‘망 이용 대가’라고 부르는 것인데 외국에서는 이런 표현 자체가 없다. 굳이 대응되는 단어를 찾자면 ‘(망사업자의) 최종소비자에게 정보를 전달하는 요금’을 발신자로부터 받겠다는 의미로 ‘터미네이션 피’(termination fee)라고 부른다. 전화망 사업자들끼리는 이것을 받지만 인터넷에서는 금기시되어왔다.

‘망 이용 대가’라는 개념은 인터넷의 작동 원리에 정면으로 위배되고 결국 인터넷의 참여적 매체로서의 기능을 마비시킨다. 국내 망사업자가 그렇게 돈을 번다면 외국의 망사업자들도 자신이 한국 국경까지 정보 전달을 한 것에 대한 ‘망 이용 대가’를 한국의 이용자나 망사업자들로부터 받으려 들 것이다. 심지어는 유력한 정보 제공자들은 국내 이용자가 정보를 퍼갈 때만 유료로 하려 들 것이며 ‘정보의 바다’는 한국에서만 귀신같이 증발해버릴 것이다.

III. 해외 paid peering 사례에 대한 오해

많은 통신사업자들이 다음 사례들을 들면서 ‘망 이용 대가’를 해외 인터넷기업들로부터 국내 망사업자들이 받을 수 있다고 주장하고 있다. “2013년 미국 Comcast vs. Level3, 2014년 (미국) Comcast vs. 넷플릭스; 2012년 (프랑스) France Telecom v. Cogent; 2013년 (프랑스) 구글 vs. Orange; 2013년 (프랑스) 페이스북 vs. vs. Orange”

그러나 위의 사례들은 모두 콘텐츠사업자들이 망사업자와 직접 접속하면서 만들어진 paid peering 사례들이며 국가가 이를 강제한 것이 아니라 자발적인 협상에 의해 이루어진 것들이며 망중립성을 준수하면서 이루어진 것들이다. 망 가치가 상대적으로 높은 사업자가 망 가치가 낮은 사업자로부터 접속료를 받는 것은 망중립성을 위반하지 않으며 이는 꼭 전 세계 모든 라우터들과의 연결을 책임지는 완전중계접속(full transit)료가 아니라 partial transit이라도 마찬가지다.

최근에 "SKB-페북 사태 재발 방지...망이용료 가이드라인 만든다(김위수 기자 withsuu@dt.co.kr | 입력: 2018-12-14 18:04)"는 보도가 났는데 방통위가 제시하고 있는 것은 국가가 (1) 직접접속을 강제한 후 fee 협상에 개입하거나 (2) 캐시서버

IDC설치비용 협상에 개입하겠다는 것으로 보인다.

단기적으로 국내기업들이 OECD내 최고의 망접속료를 내고 있는 상황에 대해 역차별을 해소하려면 외국기업들이 캐시서버 비용을 물도록 하거나 paid peering을 하도록 강요하고 그 액수까지 개입하면 역차별은 해소될지 모른다.

그러나 장기적으로 결국 국내기업들이 물고 있는 망접속료 문제는 영원히 해결되지도 않을 것이다. 과연 국가가 이렇게 통신3사의 담합을 장려하여 망접속료를 높게 유지하여 취하려는 것이 무엇인가? 더욱이 이와 같이 사기업들의 협상에 국가가 개입하여 한쪽을 협상을 지원하려고 하는 것은 미국 기업들의 경우 FTA 위반 문제가 발생할수 있다. 결국 국내에서 온라인서비스를 제공하기 위해서는 더 높은 망접속료의 형태로 금전적 제재를 가하겠다는 것과 마찬가지로 때문이다. 해외 기업과 국내 기업과의 협상을 우리 기업쪽에 유리하게 이끄는 것은 정부의 의무일지도 모른다. 그러나 그런 행위가 국내 기업들도 장기적으로 성장을 마비시키는 행위라면 어떻게 해야 할까? <끝>