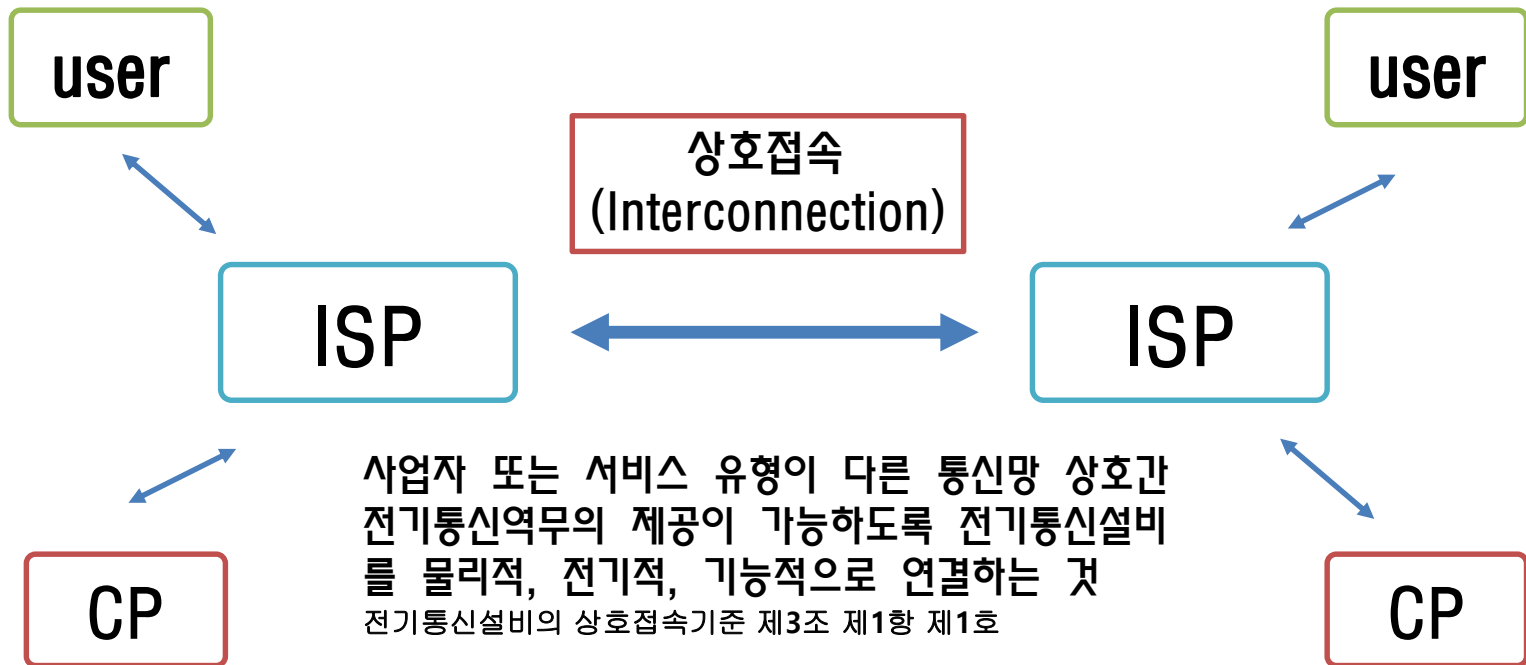




Unique Origin
Unique Future

‘ 상호접속 고시 ’ 의 법리적 문제와 개선방안

성균관대학교 법학전문대학원 김민호



인터넷망 상호접속 관련 규정

전기통신사업법

제39조(상호접속) ① 전기통신사업자는 다른 전기통신사업자가 전기통신설비의 상호접속을 요청하면 협정을 체결하여 상호접속을 허용할 수 있다.

② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 전기통신설비 상호접속의 범위와 조건·절차·방법 및 대가의 산정 등에 관한 기준을 정하여 **고시한다**.

③ 제1항과 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기간통신사업자는 제1항에 따른 요청을 받으면 협정을 체결하여 상호접속을 허용하여야 한다.

1. 다른 전기통신사업자가 전기통신역무를 제공하는 데에 필수적인 설비를 보유한 기간통신사업자

2. 기간통신역무의 사업규모 및 시장점유율 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자

전기통신설비의 상호접속기준

(과학기술정보통신부 고시)

2015. 12. 31. 이전의 접속통신료 정산

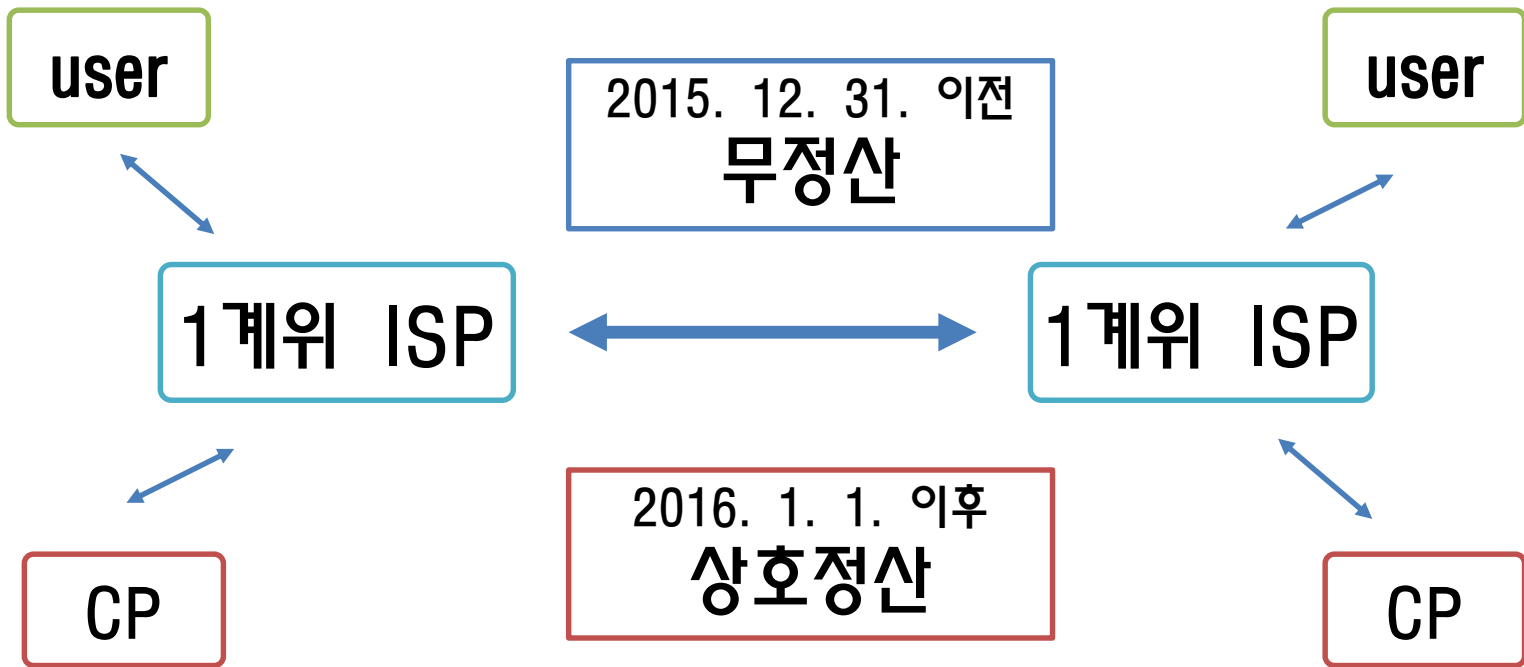
제46조(접속통신료 정산) ① 인터넷직접접속시 접속통신료는 다음 각 호와 같이 정산한다.

1. 동일계위간 : 정산하지 않음
2. 다른계위간 : 낮은 계위의 사업자가 높은 계위의 사업자에게 지불

2016. 1. 1. 이후의 접속통신료 정산

제46조(접속통신료 정산) ① 인터넷직접접속시 접속통신료는 다음 각 호와 같이 정산한다.

1. 동일계위간 : 상호정산
2. 다른계위간 : 낮은 계위의 사업자가 높은 계위의 사업자에게 지불



접속통신료 정산제도와 propaganda

종량제 – 쓴 만큼 비용을 내는 것이 정의에 부합 !!!!

- Peering의 기술적 이해가 부족한 정부 담당자, 국회의원, 일반 국민 등에게 매우 강한 설득력 발휘
- free ride하는 CP는 商道義를 저버린 파렴치한 기업이라는 이미지 형성
- ISP 사업자들의 천문학적 망 구축 비용을 인터넷기업들이 서로 분담하는 것이 사회적 정의에 부합한다는 선동

진실은? – “쓴 자”가 누구인가?

- Peering의 구조는 “쓴 자”가 존재하지 않음
- 정확히 말해서 “쓴 자”는 ISP가 아니라 ISP와 peering한 다른 ISP의 가입자(end user) 임
- 그래서, “쓴 자”에 해당하는 가입자가 ISP에게 이용료(접속료)를 이미 지불하고 있음

접속료 정산방식 변경(고시 개정) 주요 논거

- ◆ 인터넷 트래픽 증가에 따른 투자비용 회수
- ◆ 인터넷망 사업자의 투자유인 제고



사업자(ISP)의 영업수지개선 및 채산성 확보

- 규제개혁위원회 규제심사 제443회 예비심사 (2014.10.23)
- 전기통신설비의 상호접속기준 개정안
- 원안의결, **비중요**

접속료 정산방식 변경의 법적 문제점

- ◆ 입법 형식의 문제
- ◆ 규제 목적의 정당성 결여
- ◆ 비정상적 규제 효과 발생
- ◆ 상호접속의 근본이념 훼손
- ◆ 망중립성 및 표현의 자유 침해

법 형식의 문제

- 대통령령의 소관 사항 예시
 - 법률에서 위임한 사항
 - 법률을 집행하는 데에 필요한 사항
 - 국정의 통일적 추진·집행을 위한 기본 방침에 관한 사항
 - 여러 부처에 공통되는 사항이거나 그 밖에 국무회의에서 논의를 거쳐 결정할 필요가 있다고 판단되는 사항
 - 행정기관의 조직에 관한 사항
 - 권한의 위임·위탁에 관한 사항

- 총리령·부령의 소관 사항 예시
 - 법률·대통령령에서 위임한 사항
 - 법률·대통령령을 집행하는 데에 필요한 사항
 - 각 부처가 단독으로 업무를 수행할 수 있는 사항
 - 복제·서식 등에 관한 사항
 - 절차적·기술적 사항

행정규칙

- 법령의 위임에 따라 정하는 고시 등은 법령보충적 행정규칙으로서 법규성이 인정되지만, 전문적·기술적 사항 등 그 업무의 성질상 고시 등에 위임이 불가피한 예외적인 경우에만 위임 가능

고시

- 고시는 법령이 정하는 바에 따라 일정한 사실을 일반에 알리기 위한 문서를 말한다.
- 일반적·추상적 사항 - 행정규칙
- 일반적·구체적 사항 - 일반처분

망중립성의 본질적 요소이고, 인터넷 생태계 전체에 막대한 파급효과가 발생하며, 국민의 인터넷 서비스 품질 및 환경에 직접적인 영향을 미치는 사항을 '고시'의 형식으로 제정한 것은 **입법형식 위반**

규제 목적의 정당성 결어

- 사인 간의 법률관계(접속료의 정산 방식 등)는 사인 간의 계약자치를 원칙적으로 존중
- 국가가 개입(규제)을 할 때에는 “규제 목적을 실현하기 위한 최소한의 규제” 원칙 준수
- 규제 목적은 “**공익의 실현**”

행정규제기본법 제5조(규제의 원칙) ① 국가나 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하여야 하며, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야 한다.

② 국가나 지방자치단체가 규제를 정할 때에는 국민의 생명·인권·보건 및 환경 등의 보호와 식품·의약품의 안전을 위한 실효성이 있는 규제가 되도록 하여야 한다.

③ **규제의 대상과 수단은 규제의 목적 실현에 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 한다**

- ◆ 상호접속고시 개정 당시 정산방식 변경 규제 목적은 “①인터넷 트래픽 증가에 따른 투자비용 회수, ②인터넷망 사업자의 투자유인 제고” 이었음
- ◆ 인터넷망 사업자의 투자비용 회수, 투자유인 제고가 “공익의 실현” 과 직접 관련성이 있는 것인지 의문
- ◆ 좋은 품질의 서비스를 제공할 수 있는 인터넷망 인프라를 구축하는 것은 국민의 삶의 질을 높이는 것이므로 “공익 실현” 으로 볼 수 있다는 반론이 가능

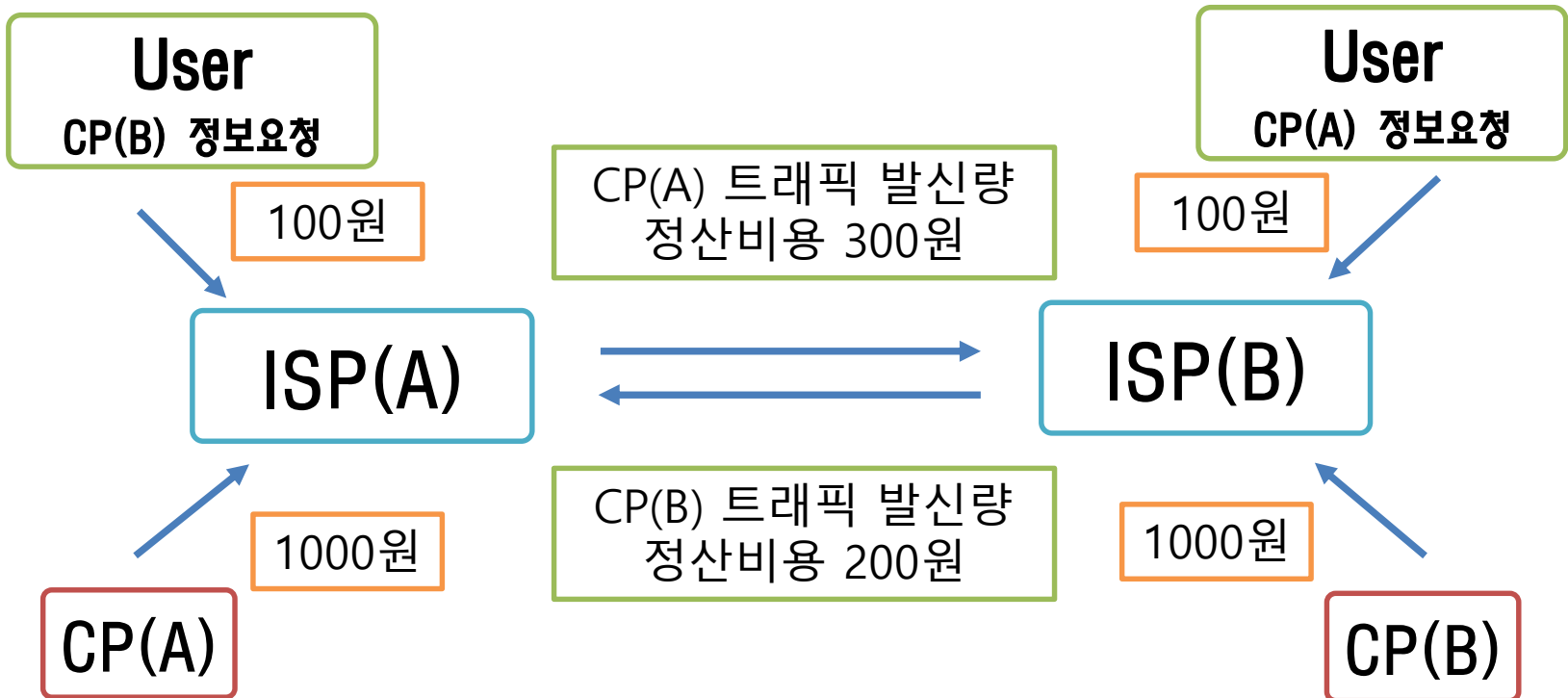
- ◆ 인터넷망 인프라의 확충이 국민의 삶의 질과 직접 관련성이 있다면 이는 **국가의 책무**
- ◆ ISP 사업자가 현재의 시장 구조하에서는 망 투자비용을 회수할 수 없어 더 이상 망 투자가 곤란 할 정도로 채산성이 악화된 상태라면 국가가 직접 ISP 사업을 하거나 공기업을 설립하여 ISP 서비스를 제공해야 함
- ◆ 국가가 공익 목적으로 민간사업자의 채산성을 보호하기 위한 규제로는 경쟁사업자의 시장진입을 제한하여 경쟁을 완화시켜주는 정도 (예를 들어 LPG 가스 차량 운전자의 편익을 위해 LPG 가스충전소의 채산성을 보호할 목적으로 신규허가 시 거리제한 규제)

- ◆ 민간사업자의 재산성 보호를 위해 정산방식 등 구체적 거래방식까지 규제하는 사례는 존재하지 않으며 이는 규제 목적 자체가 처음부터 정당성 결여
- ◆ ISP 사업자의 재산성을 보호하여 인터넷망 고도화가 필요하면 요금규제 완화, 세금 감면, 보조금의 지급, 금융지원 등 국가가 직접 진흥 정책을 수립 시행하는 것이 적절
- ◆ 민간 사업자의 재산성 보호를 목적으로 민간사업자 간의 정산 방식을 강제(규제)하는 것은 행정규제의 근본원칙인 “규제 목적의 정당성” 결여

비정상적 규제 효과 발생

- CP발신 트래픽 정산대가를 새로운 비용원가로 인식
- 대용량 트래픽 발신 CP(SO)에 대한 ISP 기피현상

CP발신 트래픽 정산대가를 새로운 비용원가로 인식



[무정산 방식의 경우]

- ISP(A)와 ISP(B)의 수익은 모두 1100원

[상호정산 방식의 경우]

- ISP(A)의 CP(A) 트래픽 발신 접속료 300원, ISP(B)의 CP(B) 트래픽 발신 접속료 200원은 CP(A), CP(B)가 기 지불한 망사용료 1000원에 그 비용이 이미 포함되어 있음
- 설사 포함되어 있지 않다고 가정해도 ISP(A)는 100원의 추가 비용이 발생하였을 뿐이고. 심지어 ISP(B)는 100원의 추가수익이 발생
- 그럼에도 불구하고 ISP(A)는 300원, ISP(B)는 200원의 추가 비용원가가 발생한 것으로 인식할 우려 존재
- **결국 궁극적으로는 ISP 간의 수익구조에 커다란 변화가 없음에도 불구하고 CP에 대한 접속료 인상 요인으로 작동**

대용량 트래픽 발신 CP(SO)에 대한 ISP 기피현상

- 전송 트래픽량에 따라 상호정산을 해야 하는 ISP의 입장에서 user의 요청이 빈번하고 유용한 정보를 제공하는 대용량 CP들을 유치할수록 오히려 접속수지가 악화되는 이상 현상 초래
- 이처럼 ISP는 user에게 유용한 정보를 제공하는 CP(SO)를 유치하는 것에 대한 이점이 없기 때문에 CP, 특히 대용량 트래픽을 유발하는 CP의 협상력은 저하될 수밖에 없는 구조
- 그만큼 ISP의 협상력이 높아지기 때문에 망사용료 협상이 불공정하게 이루어질 개연성이 매우 큼

상호접속 근본이념 훼손

상호접속의 근본이념

- ◆ 공정경쟁의 보장
- ◆ 중복투자 방지를 통한 국가자원의 효율성 제고
- ◆ 소비자 후생 증대

- 상호접속은 망외부성 효과에 의해 관련 시장이 독점으로 회귀하는 것을 방지하기 위해 도입된 규제정책

- 동등계위 간의 직접접속호를 전송 트래픽에 기초하여 정산을 해야 하는 ISP들은 최종이용자 및 인터넷망에 효용을 증가시키는 대용량 CP들을 유치하면 할수록 오히려 접속수지가 악화되는 현상 발생
- CP, SO가 주소비자인 인터넷 전용회선시장에서 망을 공급하는 ISP들은 구 정산체계에서는 CP를 유치하기 위해 적극적이었으나, 현 정산체계하에서는 가입대상인 CP에게 접속료 부담을 전가하여 요금을 인상하거나 또는 수지가 맞는 가입자를 선택적으로 받는 등 경쟁 활성화에 반하는 행위를 할 우려가 있어 **공정경쟁의 보장이라는 상호 접속의 근본이념을 훼손**

- 망의 공유를 통한 통신망 간의 상호접속은 국가적인 차원에서 볼 때 중복투자를 방지하고 효율적인 망 이용을 도모하여 국가자원의 효율성을 제고

- 현 정산체계하에서 발신 트래픽량이 많은 CP 입장에서는 접속료 비용을 최대한 줄이기 위해 다른 통신사로 유입되는 트래픽을 원천 차단할 목적으로 통신 3사 모두와 peering 계약을 체결하는 것이 가장 합리적인 행동
- 이렇게 될 경우 망외부효과를 극대화하여 국가자원의 효율성을 제고한다는 상호접속의 근본이념이 훼손

- 상호접속은 소비자들에게 보다 저렴한 비용으로 이용 가능한 서비스의 범위를 확대하여 소비자후생 증대 효과 발생

- 하지만 현행 발신자 과금 방식은 결과적으로 CP의 망 비용 인상, 트래픽량이 많은 CP에 대한 ISP의 기피 현상 등으로 인해 콘텐츠 다양성이 저해되고, 인터넷 서비스에 대한 비용이 증가되어 소비자후생에 역행하는 결과 초래

망중립성 및 표현의 자유 훼손

- 망중립원칙은 사업자간 경쟁법적 원리에 의해 탄생한 것이 아님
- 망 중립은 헌법적 가치의 문제이므로 정책 결정에 따라 폐기할 수 있는 원칙이 아님

평등의 원칙(헌법 제11조)

망 중립성 원칙은 통신사가 합법적인 콘텐츠 서비스 또는 피해를 주지 않는 기기 장치를 차단하거나 서비스 유형 또는 제공자 등에 따라 합법적 트래픽을 불합리하게 **차별하는 것을 금지** 하는 원칙

헌법 제11조 제1항 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 **차별을 받지 아니한다.**”

ISP 상호접속은 사적 계약관계에 의해 제공되는 서비스인데 왜 헌법 제11조 제1항이 적용되는가?

- ISP가 소유한 각각의 통신망은 사유재산이라 하더라도 네트워크의 네트워크인 인터넷은 공공성을 지닌 것으로 누구나 이를 이용하여 혁신을 이루어낼 수 있는 **공공자산(innovation commons)**이라 할 수 있다.
- 비록 토지 또는 산이 사유(私有)일지라도 그로 인해 형성되는 아름다운 자연경관은 공유자원인 것과 같은 이유이다.

김천수, 망중립성의 공법적 기초, 외법논집 제138권 제12호 2014, 75면.

- 공공자산인 인터넷을 제공하는 서비스는 이른바 공공서비스(public service)로서 공공서비스 3원칙의 적용 대상
- 공공서비스 3원칙 : 평등의 원칙, 계속성의 원칙, 즉응의 원칙

표현의 자유(헌법 제21조)

“표현의 자유” 존재의의

- 사상의 자유를 보호하여 민주주의 유지 존속

밀(John Stuart Mill)의 자유론(On Liberty, 1859)

- 억압된 의견 안에 사회가 필요로 하는 모든 또는 부분적인 진실이 담겨 있을 수 있다.
- 거짓된 신념조차 값지다. 이는 그에 관한 토론 과정에서 반대 관점이 과연 진실한 것인지 시험하고 확인해 주기 때문이다.

- 표현의 자유를 위협하는 자는 누구인가?

- 국가(공권력)
- 자본권력(미디어 지분 제한 등)
- 특정 이념, 종교, 정파 등(종편, 보도 PP 승인제도)

- 표현의 자유 위협요소 – 통제 · 관리

- CP의 접속여부, 망사용료 등을 ISP가 우월적 지위에서 통제하는 것은 표현의 자유를 심각하게 위협하는 요소로 작동될 우려 존재

결론

- 현 상호접속고시의 상호정산 체계는 ISP가 구타유 발자(정보 요청자, user)에게는 물론 구타유발로 발생한 구타자(CP)에게도 합의금(접속료)을 받아내는 비정상적 상황 연출
- 조속히 상호접속고시를 개정하여 글로벌 스탠더즈에 부합하고 ISP와 CP가 상생할 수 있는 무정산방식으로 복구할 것을 촉구

THANK YOU

By **Kim, Min Ho**

Contact : mkim@skku.edu