

망중립성 논의 최근 전개 동향

The Recent Progress of Network Neutrality Debate

변재호 (J.H. Byun) 융합서비스전략연구팀 책임연구원
 조은진 (E.J. Cho) 융합서비스전략연구팀 선임연구원

목 차

-
- I. 서언
 - II. 망중립성의 개념
 - III. 망중립성 논의 전개 동향
 - IV. 맺음말

FCC가 2005년 인터넷상에서 콘텐츠, 애플리케이션, 단말기의 비차별적 접속을 보장하기 위해 망중립성 4원칙을 발표한 이후 망중립성 원칙의 타당성에 대한 찬반 논란이 계속되어 왔다. 2008년에는 Comcast의 파일공유사이트 접속 차단 조치에 대해서 FCC가 망중립성 원칙 위반행위로 판정하여 중지 명령(Comcast order)을 내린 바 있다. 그러나 2010년 4월 사법부가 2008년 FCC의 Comcast order를 무효화함에 따라 망중립성 원칙 적용을 시도하던 FCC의 노력이 무산될 위기에 놓여 있다. 본 고에서는 FCC의 망중립성 원칙 제시 배경과 추진 경과, 사법부의 최근 판결내용, 이해당사자의 찬반 논란을 살펴보고 향후 망중립성 원칙의 법적 근거를 마련하기 위한 FCC의 선택지(option)를 전망하고자 한다.

I. 서언

통신망이 IP 기반 망으로 진화함에 따라 통신시장내 경쟁구도가 근본적으로 변화하고 있다. IP는 계층네트워크 프로토콜로 전송계층과 애플리케이션 계층의 분리운영이 가능하여 네트워크 계층에 영향을 주지 않고 새로운 애플리케이션 도입이 가능하다. 이로 인해 IP 환경 하에서는 망사업자와 서비스 및 애플리케이션 사업자간 경쟁이 가능하다. 이에 따라 망사업자와 서비스 및 애플리케이션 사업자간 공정경쟁 보장을 위한 망중립성 확보 이슈가 새로운 정책과제로 등장하게 된다.

망중립성 확보를 위한 정책 당국의 규제 개입 필요성이 구체적으로 제기된 것은 2003년에 발표된 Tim Wu 교수의 논문과 Madison River Communication사의 VoIP 접속차단 조치 때문이다. Tim Wu 교수는 IP 환경 하에서 사업자간 공정경쟁 보장, 이용자의 자유로운 서비스 이용 권리 보장, 합법적인 단말기의 자유로운 이용 등을 보장하기 위해서는 망중립성 유지를 감시하고 규제할 필요가 있다고 지적하여 망중립성 논란에 대한 관심을 확산시키는 계기를 제공하였다. 또한 미국 동부지역에서 소규모 LEC로 활동중인 Madison River Communication사는 2005년 VoIP 서비스 제공사업자인 Vonage사의 접속 회선을 차단하여 FCC가 인터넷상에서 망중립성 확보를 위해 개입하겠다는 의지를 밝히는 계기가 되었다.

Madison사의 사건을 계기로 2005년 FCC는 인터넷상에서 콘텐츠, 애플리케이션, 단말기의 비차별적 접속을 보장하기 위해 망중립성 4원칙을 발표하고 이후 망중립성 원칙을 법적 구속력을 갖는 규칙(order)으로 발전시키기 위해 노력하여 왔다. 그러나 FCC가 제시한 망중립성 원칙에 대해서 각계의 찬반 논란이 제기되었고 특히 인터넷 접속서비스가 비규제 대상인 정보서비스(information service)로 분류되고 있는 점을 들어 FCC의 규제 근거가 없다는 지적이 강력히 제기되어 왔다.

결국 2010년 4월에는 사법부가 망중립성 원칙과

관련하여 FCC의 규제 개입의 타당성에 대해 판단을 내리게 되었다. 사법부가 망중립성 논란에 개입하게 된 것은 2008년에 Cable TV 망을 통해 인터넷 접속서비스를 제공하는 Comcast가 자사고객이 파일공유사이트인 BitTorrent에 접속하는 것을 차단하는 조치가 발각되었기 때문이다. Comcast 조치에 대해 FCC는 망중립성 원칙 위반행위로 판정하여 2008년에 중지 명령(order)을 내린 바 있다. 그러나 FCC의 order에 대해 Comcast가 사법부에 제소함에 따라 2010년 4월 사법부는 FCC의 Comcast order가 FCC에 부여된 규제권한을 넘어선 것으로 판결하고 동 order를 무효화 하였다. 이에 따라 인터넷접속서비스 사업자에 대한 망중립성 원칙 적용을 시도하던 FCC의 노력이 무산될 위기에 놓여 있다.

본 고에서는 미국에서의 망중립성 논의의 계기가 된 사건과 관련 이론, FCC의 망중립성 원칙 제시 배경과 추진 경과, 사업부의 최근 판결내용, 이해당사자의 찬반 논란을 살펴보고 향후 망중립성 원칙의 법적 근거를 마련하기 위한 FCC의 대안을 검토해보고자 한다.

II. 망중립성의 개념

망중립성(network neutrality)의 개념은 정의하는 주체에 따라 차이가 있으나 대체로 “모든 인터넷 트래픽이 동등하게 취급되어야 한다는 비차별성(non-discrimination) 원칙”을 강조하고 있다. Tim Wu(2003년)은 “인터넷상에서 특정 애플리케이션을 다른 애플리케이션과 비교하여 특혜를 주지 않도록 하는 것”으로 비차별성에 중점을 두고 망중립성을 정의하고 있다[1]. 인터넷 백과사전인 Wikipedia에서는 “망중립성이란 인터넷에 참여하는 인터넷 접속망 이용자를 위해 제시된 원칙으로 ISP 또는 정부에 의해 콘텐츠, 사이트, 플랫폼, 부착하는 기기, 통신방식에 대한 제약이 있어서는 안되며, 서비스의 품질이 다른 트래픽으로 인해 부당하게 악화되어서는 안된다 원칙”으로 정의함으로써 비차별성뿐

만 아니라 이용자의 자유의사에 의한 선택권도 망중립성에 포함시키고 있다[2].

비차별성 원칙은 망중립성의 근간이 되는 원칙으로 비차별성의 적용방식에 따라 망중립성의 범위가 다음과 같이 세 가지 유형으로 달라지게 된다. 첫째, 절대적인 비차별성(absolute non-discrimination) 개념이다. 이 개념에 따를 경우 망중립성은 “인터넷 접속사업자가 품질에 대한 고려 없이 도착한 순서대로 패킷을 처리(first come, first served)하는 것”으로 정의되며 품질차별, 패킷의 우선순위 변경, 요금차별 등은 망중립성 원칙을 위배한 것으로 판단할 수 있다. 둘째, 서비스품질(QoS) 차등에 따른 추가요금수수를 인정하지 않는 범위 내에서 QoS 차등을 인정하는 제한된 차별화 개념이다. 이 경우에 높은 QoS 보장을 대가로 추가요금을 지불하지 않는다면 QoS 차별을 허용하여도 망중립성 원칙 위배로 간주되지 않는다. 셋째, 서비스 계약이 비배타적일 것을 전제로 QoS 차등에 따른 추가요금수수를 인정하는 제한된 차별화 개념이다. 이 경우 서비스 계약이 제한되지 않는다면 높은 QoS 보장을 대가로 추가요금수수가 인정되며, QoS 차등이 망중립성 원칙 위배로 간주되지 않는다. 위 세 가지 유형 중 첫번째의 “절대적인 비차별성” 개념이 망중립성 규제 찬성측이 선호하는 개념이며, 나머지 개념들은 인터넷접속 서비스 사업자의 망관리 관행을 인정하는 비교적 느슨한 망중립성 원칙이라고 할 수 있다.

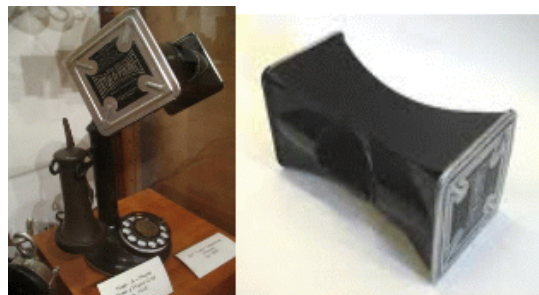
Ⅲ. 망중립성 논의 전개 동향

1. 인터넷 이전의 망중립성 관련 사건

망중립성과 관련된 논란은 사실 새로운 것이 아니며 인터넷 이전부터 계속되어온 이슈이다. 미국에서 망중립성 논란이 제기될 때마다 구체적인 사례로 등장하는 두 가지 역사적 사건이 있는데, 1956년의 “Hush-A-Phone Decision”과 1968년의 “Carterfone Decision”이다[3].

“Hush-A-Phone Decision”은 통신기기 판매업

체인 Hush-A-Phone사가 “수신자의 전화기에 부착하여 통화시 수신음 개선 및 통화자의 대화내용이 다른 사람에게 전달되지 않도록 하는 장치”를 개발하여 판매하고 있었는데 1955년 AT&T가 1934년 통신법에 근거하여 AT&T 승인 없는 불법 기기부착으로 규정하고 고객에게 별도 요금을 부과하면서 발생한 사건이다. 당시 관행은 통신장비(모든 단말, 시스템, 자동응답장치 등 부속장치 포함)는 고객의 소유가 아니며 통신사로부터 임대하여 사용하는 것이 일반적이었다. 당시 FCC도 규제되지 않은 단말이 통신 품질을 저해할 소지가 있다고 판단하여, AT&T의 입장을 지지(FCC Decision 1955)하는 결정을 내린 바 있다. 그러나 연방 항소심은 1956년 Hush-A-Phone에 대한 AT&T의 개입이 부당하다고 판결(“AT&T’s prohibition of the device was not just, fair, and reasonable.”)하였는데, 재판부는 1934년 통신법의 취지는 “특정기기가 물리적으로 설비에 손상을 입히는 경우”로 개입이 한정되는데 Hush-A-Phone사 기기는 물리적으로 해를 끼치지 않는다고 판단한 것이다. 이 판결은 통신단말 시장이 개방되는 결정적인 계기가 되었다(그림 1 참조).



(그림 1) Hush-A-Phone 사진

Carterfone은 Thomas Carter가 개발한 제품으로 수동으로 “쌍방향 이동 무선시스템(아마추어 무선 시스템 등)”을 PSTN에 연결시켜 주는 장치이다. 기본적으로 유선사용이 불가능한 원거리에서 긴급 통화 목적으로 사용되는 장치로 무선중계국내 가입자가 유선가입자와 통화를 원할 경우 무선중계국 운영자가 직접 유선 착신자에게 전화를 걸어 Car-



(그림 2) Carterfone 사진

terfone 장치에 유선단말을 걸어두면 무선과 유선 간 통화가 가능하게 된다. 즉 무선을 유선과 연결시키는 장치이다(그림 2) 참조).

AT&T는 이 장치가 AT&T의 승인을 받지 않은 장비로 역시 불법이라고 규정하고 판매를 규제하자 1968년 FCC는 통신시스템에 위해를 가하지 않는 한 Carterfone을 AT&T에 직접 연결시키는 것이 불법이 아니라고 결정한 바 있다[4]. 이 조치로 가입자가 직접 단말을 소유할 수 있게 되어 단말시장 개방의 직접적인 계기가 되었다. Tim Wu(2003년) 등은 Carterfone Decision으로 인해 단말기 시장에서 혁신(팩스, 자동응답장치, 모뎀시장 발전)이 일어났으며, 인터넷도 이 조치의 영향을 받아 발전하게 되었다고 평가하고 있다[5]. 최근에는 Skype 등이 Carterfone Decision을 이동통신사업에도 적용시켜 이동통신망 및 단말기를 개방하도록 요구하고 있다[6].

2. 인터넷 망중립성 논란의 계기

가. Tim Wu 교수의 망중립성 원칙 제안

컬럼비아 대학 법학과 교수인 Tim Wu는 2003년 그의 논문(Net Neutrality, Broadband Discrimination)을 통해서 인터넷 상에서 망중립성 원칙 도입을 제안하여 망중립성 논란을 본격적으로 제기하였다[1]. 그의 논문은 첫째, 모든 애플리케이션, 데이터, 트래픽에 대한 차별 금지, 둘째, 망중립성 확보를 위한 입법화 필요성 제기, 셋째, 망중립성 확보 대안으로 구조분리안과 차별금지안을 검토 후 차별 금지안이 바람직하다고 제안하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

또한 Tim Wu 교수는 2007년 그의 논문 “Wireless Carterfone”을 통해 무선 분야에도 망중립성 원칙 적용을 주장하였다[5]. 이 논문을 통해 첫째, 무선망에서 단말기 locking 금지 및 합법적인 어떤 단말기도 접속 허용이 필요하며, 둘째, 콘텐츠 차별 금지, 셋째, 망사업자로 하여금 소비자의 서비스 이용관련 정보(커버리지, 요금제, 장비제한, 대역폭제한, 단말기 locking 정보 등)를 완전하며, 평이한 언어로 공개하도록 의무화 할 것, 넷째, 애플리케이션 플랫폼 표준화 등을 제안하였다.

Tim Wu 교수의 논문은 유선 및 무선 분야에서 망중립성 도입에 찬성하는 지지자들에 의해 주요 논거로 자주 인용되고 있으며, FCC 망중립성 원칙에도 많은 영향을 미친 것으로 평가되고 있다.

나. 인터넷 망중립성 관련 주요 분쟁 사례

인터넷상에서 망중립성과 관련된 최초의 분쟁은 2005년에 발생한 Madison River case이다. Madison River Communication사는 소규모 LEC로서 2005년 초에 Vonage사가 VoIP 서비스를 위해 접속하는 접속포트(network port)를 차단하는 조치를 취하였다. 이에 대해 Vonage사가 FCC에 제소하였고 FCC는 조사를 통해 중재명령(consent decree)을 내리고 벌금 15,000달러를 부과하였으며, Madison River사가 벌금 납부 및 더 이상 차단조치를 하지 않기로 합의함에 따라 사건은 종결 처리되었다. 이 사건을 계기로 VoIP 트래픽 차별을 시도하는 사업자에 대해 FCC가 개입의지를 밝히는 계기가 되었다[7].

2007년에는 케이블 TV 사업자인 Comcast가 P2P 파일공유 프로그램인 BitTorrent(영상, 음악, 소프트웨어 등 대용량 파일을 인터넷상에서 전송하는 데 적합한 가장 보편화된 P2P 파일 공유 프로토콜)를 이용한 대용량 파일의 업로드 및 다운로드를 차단하거나 속도를 늦추는 조치를 단행하여 망중립성 원칙의 법제화 논란을 촉발시키는 계기가 되었다. Comcast는 2007년 기준으로 BitTorrent 관련 트래픽이 미국 전체 인터넷 트래픽의 25% 정도를 점유하

는 것으로 보고될 만큼 과도한 트래픽을 유발하여 망에 과부하를 발생시키고 있다고 판단하여 고객에게 통지 없이 접속차단 또는 접속품질 악화를 시도한 것이다. Comcast의 조치는 소비자단체인 “The Associated Press”가 2007년 10월 Comcast 망을 테스트한 결과 밝혀졌으며, 이후 시민단체인 Free Press와 Public Knowledge가 FCC에 공식적으로 문제를 제기하여 전국적인 관심사로 등장하게 되었다[8].

한편 무선분야에서는 2007년 2월 Skype가 Carterfone 규정을 무선산업 규제에 적용하도록 규칙제정(remaking)을 FCC에 청원한 바 있다. 이 청원에서 Skype는 무선망사업자들이 우월적 지위를 이용하여 단말기 디자인 통제, Wi-Fi 접속과 같이 이용자에게 필요한 기능 배제, 단말기 locking을 통한 선택권 제한, 애플리케이션 개발 플랫폼의 폐쇄성 등으로 무선시장에서 혁신을 저해한다고 지적하고 있다. 이러한 문제 해결을 위해서 Skype는 망에 해가 되지 않는 어떤 장비도 부착할 수 있다는 Carterfone 규정이 무선망을 통해 제공되는 모든 서비스에도 적용된다고 선언하는 FCC 규칙 제정이 필요하다고 주장한 바 있다[6]. Skype의 청원에 대해서 2009년 FCC 의장인 Julius Genachowski는 망중립성 원칙의 무선망 적용 필요성을 검토하겠다고 밝힌 바 있다.

3. 망중립성 관련 쟁점별 찬반 논의 현황

망중립성 논의가 전개되는 과정에서 다양한 이해당사자들간 찬반 주장이 극명히 엇갈리고 있다. 찬반이 대립되는 주요 쟁점으로는 투자와 혁신, 대역폭 가용성, 합리적인 망관리 필요성, 공정경쟁, FCC의 관할권 여부, 표현의 자유 등으로 분류할 수 있다. 찬성측 당사자들은 소비자단체, ISP, 인터넷 애플리케이션사업자, FCC 등 규제당국, Tim Wu 등 학자그룹으로 구성된다. 반면 반대론자들은 통신업계, Cable TV 사업자, 대형 기기제조업자 등으로 구성된다(<표 1> 참조).

<표 1> 망중립성 관련 찬반 주장

	찬성측	반대측
투자 와 혁신	<ul style="list-style-type: none"> 망중립성 규제 부재시 광대역사업자들이 contents gatekeeper로서 경쟁사업자의 BM 정착 방해로 투자와 혁신 저해 우려 Tim Wu: 혁신이 지배하는 시장에서 협상력이 지배하는 시장으로 변모 우려 	<ul style="list-style-type: none"> 망중립성 규제는 망사업자들의 광대역망 투자를 억제하여 오히려 혁신과 경쟁 촉진에 부정적 영향을 초래할 것임 Google, Skype 등은 통신 및 케이블사업자들이 구축한 망에 무임승차하고 있음
공정 경쟁	<ul style="list-style-type: none"> 데이터 통제를 허용할 경우 광대역 사업자들이 원하는 웹사이트의 품질을 높이고, 반대의 경우 품질을 악화시켜 경쟁 왜곡 우려 통신사업자들이 가입자망 통제를 위해 계층화된 서비스 모델 도입, 이용자로 하여금 경쟁력이 없는 서비스 구입 강요 우려 	<ul style="list-style-type: none"> 인터넷 접속시장은 이미 충분히 경쟁적 인터넷은 동등한 경쟁의 장이 아니며, 대규모사업자들은 서버 확충, 대용량 서비스 구매 등을 통하여 소규모사업자에 비해 이점을 보유했다 이용자의 차별화된 니즈를 반영하는 관행이 오히려 인터넷 중립화에 기여
표현 의 자유	<ul style="list-style-type: none"> 인터넷이 자유롭고 개방된 기술로 유지되며, 자유로운 의사소통 수단으로 발전하는 것이 민주주의 발전, 소비자 주권 보호에 기여 	<ul style="list-style-type: none"> 망사업자들은 이용자의 표현의 자유를 침해할 의도가 없음
합 리 적 망 관 리	<ul style="list-style-type: none"> 인터넷 접속사업자들의 합리적인 망관리 능력 보유는 필요하나 분명한 가이드라인 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 합리적 망관리 부재시 악성바이러스 방지 등의 문제 발생 소지 Video streaming, P2P file sharing 서비스 확산으로 인한 망과부하 상태 해소를 위해 적절한 망관리 조치가 필요

4. FCC의 망중립성 원칙 제기 배경과 경과

가. FCC의 망중립성 6원칙 발표

2002년 FCC는 Cable TV order를 통해 Cable TV 사업자의 인터넷 접속서비스를 정보서비스로 분류하였고, 2005년에는 공중통신사업자의 인터넷 접속서비스도 정보서비스로 분류함으로써 인터넷 접속서비스가 통신사업규제에서 벗어날 수 있도록 하였다. 이후 인터넷 접속서비스 사업자의 트래픽 차별과 관련된 분쟁이 발생하고, 시민단체, Google

등 온라인 사업자, 학계를 중심으로 망중립성 규제가 필요하다는 주장이 계속되자 2005년 9월 23일 FCC는 광대역망 정책방향(broadband policy statement)을 발표하고, 4가지 인터넷 망 공개 원칙을 제시하였다(〈표 2〉 참조)[9].

〈표 2〉 FCC의 망중립성 4원칙

- “광대역망 발전 공공인터넷망의 개방성과 상호연결의 특징을 보전하고 촉진하기 위해 소비자는 다음과 같은 4가지 원칙을 보장받아야 한다.”
- ① 소비자들은 합법적인 인터넷 콘텐츠에 자유롭게 접근할 권리가 있다.
 - ② 소비자들은 자신의 선택에 따라 자유롭게 애플리케이션을 사용하고 서비스를 이용할 권리가 있다.
 - ③ 소비자들은 네트워크에 피해를 주지 않는 합법적인 단말로 인터넷에 접속할 권리가 있다.
 - ④ 소비자들은 네트워크 제공업체, 애플리케이션 및 서비스 제공업체, 콘텐츠 제공업체들 간의 경쟁을 보장받을 권리가 있다.

〈자료〉: FCC Policy Statement 05-151(2005. 9. 23.)

FCC가 망중립성 원칙을 적용하기 위해서는 법적 구속력이 있는 규칙(order)으로 승인을 받아야 한다. 이를 위해 2009년 FCC 의장인 Julius Genachowski는 2005년에 제안된 네 가지 원칙에 비차별성, 투명성 등 두 가지 원칙을 추가하여 망중립성 규칙제정안(NPRM)을 발표하였다[10]. 통상 NPRM을 통해 이해관계자의 의견을 수렴한 뒤 공식적인 order로 승인여부가 결정되는데 2010년 중 이러한 절차가 완료될 예정이다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 FCC의 망중립성 원칙(2009년 추가)

- ⑤ 비차별성(non-discrimination) 원칙
 - ISP는 어떤 콘텐츠 또는 애플리케이션도 차별해서는 안된다.
 - ⑥ 투명성(transparency) 원칙
 - ISP는 모든 고객정책을 공개하여야 한다.
- * 망중립성 6원칙은 플랫폼(유선, 무선, 위성 등)에 관계 없이 적용할 것임

〈자료〉: FCC NPRM 09-93(2009. 10. 22.)

한편, 2008년 8월 1일 FCC는 Comcast의 BitTorrent 접속차단사건에 대해 수 차례 청문회를 거쳐

3대 2로 Comcast의 접속차단 중지 결정(order)을 내리고, 동 order 발표 후 30일 이내에 차별적 망관리 행위 상세내역 공표, 2008년 말까지 차별적 망관리 관행 중단방침 및 상세 이행계획을 제출하도록 Comcast에 명령하였다. 당시 FCC 의장인 Kevin J. Martin은 이러한 결정이 ISP 및 모든 통신사업자가 타당한 이유 없이 이용자들의 합리적인 망 이용을 방해할 수 없도록 하는 선례가 될 것이라고 지적하였다[11].

그러나 FCC의 Comcast order는 FCC가 인터넷 접속서비스 사업자에 대해 규제 권한을 갖고 있는지 여부에 대한 논란을 촉발시키고, 2009년 발표된 망중립성 규칙제정안(NPRM)의 타당성에 대해서도 의문을 제기하는 계기가 되었다.

나. 망중립성 규제에 대한 사법부의 판단

2009년 12월 23일 Comcast는 2008년의 BitTorrent 트래픽 차단관련 FCC의 order에 대해 사법부에 소송을 제기하였다[12]. Comcast의 주장은 FCC order가 1934년 통신법 또는 합법적인 고시(rule)에 근거하지 않았으며, 법적 구속력이 없는 FCC 가이드라인(2005년 4원칙)에 근거해서 이루어진 조치로 1934년 통신법에서 정한 FCC의 권한을 넘어서는 것임으로 무효라는 것이다. 이에 대해 연방항소심(The US Court of Appeal)은 2010년 4월 6일 Comcast BitTorrent 차단금지를 명령한 FCC order가 통신법에서 정한 FCC의 규제 권한을 넘어서는 것이라고 판정하고 Comcast의 주장을 받아들였다[13]. 항소심 판결의 취지는 인터넷 접속서비스는 정보서비스로 분류되므로 FCC가 인터넷접속서비스 사업자의 망 및 망관리 관행에 대해 규제권한이 없다고 판정한 것이다(〈표 4〉 참조).

이번 판결로 인해 Comcast order가 무효화 되었을 뿐만 아니라 그동안 FCC가 인터넷 시장에서 소비자 보호 및 경쟁촉진을 위해 추진하여온 “망중립성 규칙” 성립 노력에 제동이 걸리게 되어, 규칙제정을 위한 새로운 길을 모색해야만 할 상황이 되었다.

〈표 4〉 FCC 패소 판결 취지

<ul style="list-style-type: none"> · FCC는 2002년 Cable Modem Order를 통해 Cable TV 사업자의 인터넷 접속서비스를 Information Service로 분류 · 1934년 통신법은 FCC가 Common Carrier를 규제할 수 있는 권한을 부여하였으나, Information Service 규제 권한은 부여하지 않았음 · 따라서 FCC는 Cable TV 사업자의 인터넷 접속서비스에 대해서 접속차단 금지와 같이 Telecommunication Service를 제공하는 Common Carrier 규제 규정(Title II)을 적용할 수 없다고 판단하고 대안으로 FCC의 권한을 광범위하게 규정하고 있는 “통신법 Title I, Section 4(i)” 규정을 Comcast 규제 근거로 활용 · Title I, Section 4(i): FCC가 FCC에 부여된 기능 집행에 필요한 경우 통신법에 위배되지 않는 한 필요한 조치를 취할 수 있으며, 고시(rules), 규제제도(regulations), 규칙(orders) 등을 발의할 수 있음 · 법원은 이 규정에 의해 FCC가 규제 조치를 취하기 위해서는 그러한 조치가 FCC의 법적 책임의 효율적 수행에 필요한 것임을 입증하여야 하나 FCC가 그 타당성을 입증하지 못하였다고 판단

〈표 5〉 FCC의 망중립성 관련 선택안 평가

선택안	평가
· 정보서비스로 분류되는 브로드밴드 서비스를 규제할 수 있는 법적근거 마련을 의회에 요청	· 장시간이 소요되며 통과여부도 불투명
· 법원의 판결에 불복하여 항소	· 1934년 통신법 개정을 통해 FCC에게 확실한 권한을 부여하지 않는 한 승소여부 불투명
· 정보서비스로 분류되는 브로드밴드 서비스를 telecommunication service를 재분류하여 규제근거 확보	· 가장 가능성이 있는 안이나 FCC가 2002년 및 2005년에 취한 인터넷 접속서비스를 정보서비스로 분류한 조치를 스스로 부정하는 자기 모순에 빠지게 됨
· 법원의 판결이 Comcast에 대한 FCC의 order에 국한되므로 망중립성에 관한 NPRM 강행	· 사법부에 제소될 경우 Comcast 사건과 동일한 결론이 날 가능성 때문에 가능성이 없음

다. FCC 망중립성 원칙 확보를 위한 대응 방안

사법부가 통신법을 근거로 인터넷사업자에 대한 FCC의 규제권한이 없다고 판정함에 따라 망중립성 규칙을 성립시키기 위해서 FCC는 다양한 각도에서 대안을 모색하여 왔다. FCC는 가능성 있는 대안으로 <표 5>와 같이 4가지를 검토하였으나 세번째 안을 가장 가능성 있는 안으로 평가하고, 2010년 6월 6일 인터넷 접속서비스를 통신으로 분류 후 통신에 적용되는 규제를 느슨하게 적용하는 안을 추진할 것이라고 성명(statement)을 발표하였다[14]. 성명서의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 광대역접속서비스의 전송부분만을 telecommunications service로 분류하여 인터넷, 웹기반서비스, 애플리케이션, 온라인 콘텐츠, e-commerce site 등은 비규제 대상으로 분류되도록 한다. 둘째, 통신법 Title II (Sections 201, 202, 208, 222, 254, 255)의 일부 조항만을 적용하며, 광대역접속서비스에 불필요하고 부적합한 통신법 규정의 적용은 배제한다. 셋째, 과잉 규제 방지를 위해 적절한 한계를 설정한다.

이러한 FCC의 재분류 추진안은 “The Third Way”라 부르며, 현재 The Third Way에 대한 의

견 수렴중이다. FCC는 의견 수렴이 종료되면 information service를 telecommunication service로 재분류하는 결정을 FCC 위원(위원장 포함 5명)들의 투표로 결정할 예정이다[15].

IV. 맺음말

FCC는 망중립성 규제를 지지하며 관련된 법적 근거 확보를 위해 노력하여 왔다. 이를 위해 2005년에는 망중립성 4원칙을 발표하였고, 2009년에는 망중립성규칙(안)을 발표하고 트래픽 차별 금지, 단말 시장 개방 등을 통해 이용자 선택권 보호 및 경쟁확대를 추진하여 왔다. 그러나 2010년 4월 연방 항소심에서 1934년 통신법에 의해 인터넷접속서비스는 FCC의 규제권한 밖에 있다고 판결함으로써 망중립성 규제의 지속추진을 위해서 FCC가 새로운 대안을 모색해야 할 입장에 놓이게 되었다.

이에 따라 2010년 6월 FCC는 인터넷 접속서비스를 정보서비스가 아닌 통신서비스로 분류하여 FCC의 규제권한을 행사하겠다는 대안을 제시하였다. 그러나 인터넷 접속서비스를 통신서비스로 분류하는 안도 여전히 찬반논란이 엇갈리고 있고 특히

공화당의 반대가 심하여 최종 성립까지는 상당한 진통이 예상되고 있다. 만약 현재 진행되고 있는 서비스 재분류안에 대한 의견수렴이 순조롭게 완료되면 공식적인 규칙으로 발표될 예정이다.

미국에서의 망중립성 논의 전개동향이 제시하는 몇 가지 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 미국의 망중립성 논의는 미국 특유의 시장 환경이 크게 작용하고 있다는 점이다. 미국은 망소유권이 집중화되어 있어 대부분의 가입자가 2개(통신사업자 1, 지역 케이블사업자 1)의 인터넷 접속사업자로 선택권이 제한되고 있어서 독점력 남용에 대한 우려가 크다. EU의 경우 이러한 점을 지적하면서 미국보다 인터넷 접속시장에서의 경쟁이 치열하므로 별도의 망중립성 규제 없이 기존 EU 규제제도만으로도 시장의 개방성과 투명성 확보가 가능하며 경쟁촉진에도 효과적이라고 판단하고 있다[16].

둘째, 망중립성 규제가 무선분야로 확대되고 있으며, 서비스 및 애플리케이션 개방이 유선에 비해 뒤쳐진 무선시장에서 망중립성 규제의 영향력이 더 클 것이라는 점이다. 특히 무선 Wi-Fi 확산, Mobile VoIP 허용 및 단말기 개방 요구가 확대되고 있어 향후 망중립성 규제가 무선망에 적용될 경우 기존 수익기반 잠식이 예상된다. Verizon 등은 이에 대비하여 3G망을 통한 Mobile VoIP를 허용하고 정액요금 추가 징수를 통해 수익확대를 추구하고 있다.

셋째, 망중립성 규제가 추진된다 하더라도 망사업자의 합리적 망관리는 허용되어야 한다는 점이다. FCC, 의회, 관련 학계 등에서 비차별적인 트래픽 처리의 필요성을 주장하면서도 모두 망사업자의 합리적 망관리를 위한 트래픽 제어는 인정하는 방향으로 논의가 전개되고 있다. 인터넷 망중립성 규제를 주장하는 법안으로 유명한 "Internet Freedom Preservation Act of 2009(의회 계류중)"도 이용자의 인터넷 이용시 접속거부, 개입, 차별, 손상, 품질악화 조치 등은 금지되어야 하나 망사업자의 합리적 망관리는 허용되어야 한다고 명시하고 있다.

인터넷 시장에서 미국의 역할을 고려할 때 미국의 망중립성 논란의 전개방향은 국내 인터넷 정책방

향에도 영향을 미칠 수 밖에 없으므로 FCC, 의회, 사법부의 결정과정을 파악하고 향후 전개 동향에 대해서 지속적인 관심과 모니터링이 필요할 것이다.

약어 정리

FCC	Federal Communications Commission
ISP	Internet Service Provider
LEC	Local Exchange Carrier
NPRM	Notice of Proposed Rule Making
VoIP	Voice over IP

참고 문헌

- [1] Tim Wu, "Network Neutrality, Broadband Discrimination," *Journal of Telecommun. and High Technol. Law*, Vol.2, 2003, p.45.
- [2] <http://www.wikipedia.org>(2010. 4. 26. 검색)
- [3] United States Court of Appeals District of Columbia Circuit Decision No.13175, Nov. 8, 1956.
- [4] FCC, In the Matter of Use of the Carterfone Device in Message Toll Telephone Service (FCC 68-661), June 26, 1968.
- [5] Tim Wu, "Wireless Carterfone," *Int'l Journal of Commun.*, 2007, p.397.
- [6] Skype, Petition to Confirm a Consumer's Right to Use Internet Communications Software and Attach Devices to Wireless Networks, Feb. 20, 2007.
- [7] Angele A. Gilroy, Net Neutrality: Background and Issues, CRS Report for Congress, Sep. 16, 2008, pp.5-6.
- [8] http://www.nytimes.com/2008/08/02/technology/02fcc.html?_r=2
- [9] FCC, News RELEASE: FCC Adopts Policy Statement, Aug. 5, 2005.
- [10] FCC, NPRM: In the Matter of Preserving the Open Internet Broadband Industry Practices (FCC 09-93), Oct. 22, 2009.
- [11] http://news.cnet.com/8301-13578_3-10004508-38.html

- [12] Digital Trends, Comcast to Pay \$16 Million for Blocking P2P Applications, 2009. 12. 23.
- [13] McCullagh and Declan. "Court: FCC Has No Power to Regulate Net Neutrality," CNET, 2010. 4. 6.
- [14] FCC Chairman Julius Genachowski, The Third Way: a Narrowly Tailored Broadband Framework, May 6, 2010.
- [15] Todd Shields, FCC Reclaims Powers Over Internet Access Companies, Bloomberg, May 6, 2010.
- [16] TACD, 2008 Recommendations Report and European Commission Services' Responses, 2009, pp.22-23.