

FCC의 망중립성 고시 제정 의의와 영향

Purpose and Impact of FCC's Open Internet Rule Making

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

목 차

-
- I. 서언
 - II. 망중립성 고시 제정 경과
 - III. 세부규칙 제정 배경 및 적용기준
 - IV. 고시 이행절차 및 향후 조치사항
 - V. 망중립성 고시의 영향
 - VI. 맺음말

FCC는 2010년 12월 21일 인터넷의 개방성 유지를 위한 고시(Order)를 발표하였다. 2005년에 FCC가 망중립성 4원칙을 발표한 이래 5년에 걸친 노력 끝에 최종적으로 법적 효력을 갖는 고시 제정에 이르게 된 것이다. FCC는 인터넷의 개방성 확보가 소비자 선택권, 표현의 자유 및 이용자의 통제권 보장에 필수적이며, 경쟁 촉진 및 자유로운 혁신 환경 조성을 가능케 하는 원동력이라 판단하고 있다. 본 고에서는 FCC의 인터넷 개방성 유지를 위한 고시 제정 배경, 고시에 포함된 주요 규칙(Rules)의 세부 내용과 의의, 고시 제정에 따른 영향 및 향후 전망 등을 제시하고자 한다.

I. 서언

2010년 12월 21일 FCC의 5명의 위원은 Open Internet 고시(Order)에 대해 찬성 3, 반대 2로 가결하였다[1]. 이날 가결된 Open Internet 고시는 FCC가 2009년 10월 망중립성 고시안(Notice of Proposed Rulemaking on the Subject of Net Neutrality)을 발표하고 1년간 다양한 계층의 의견수렴 과정을 통해 결정된 것이다.¹⁾ 의견수렴과정을 통해 FCC는 국가경제 및 국민의 일상생활에 필수불가결한 플랫폼으로 인터넷이 성장하게 된 핵심적인 가치를 보호하며, 인터넷 이용이 가능한 물리적 인프라에 대한 지속적 투자를 위해 어떤 조치가 필요한지를 중점적으로 탐색하였다. 그 결과 FCC는 인터넷 발전의 원동력이 개방성(openness)과 자율성(freedom)에 있다고 판단하였다. 즉, 망이용자의 합법적인 망이용을 차단하거나, 온라인 상에서 승자와 패자 결정에 관여하는 관리자(gatekeeper)가 인터넷 상에 없기 때문에 소비자나 혁신적인 아이디어를 가진 사람들이 누군가의 승인이나 감시 없이 새로운 기술, 사업모델을 시험하고 아이디어를 공유하는 환경이 조성되어 인터넷 번성의 기반이 되고 있다는 것이다. 따라서 FCC는 “Open Internet 고시”의 목표를 개방성과 자율성 확보를 통해 투자와 혁신의 선순환 구조를 정착시키는 데 있다고 밝히고 있다[2].

FCC가 새삼스럽게 인터넷의 개방성과 자율성을 강조하게 된 배경은 다음과 같다. 첫째, 최근 광대역 인터넷 접속서비스²⁾ 제공사업자(이하 ISP라 한다)³⁾

들이 소비자에게 망관리 관행에 대한 고지 없이 콘텐츠 차단 및 품질악화를 시도하여 망의 개방성을 위협하는 사례가 증가하고 있다. 둘째, 온라인 콘텐츠 및 서비스와 경쟁관계에 있는 서비스 제공을 통한 수익 증대에 ISP의 관심이 높아지고 있어서 경쟁환경 왜곡 우려가 증가하고 있다. 예를 들면 독립적인 사업자들이 제공하는 VoIP 시장에 대형 ISP들이 직접 진출하고 있어서 독립적인 VoIP 사업자의 서비스에 대해 차별적 행위를 시도할 가능성이 높아지고 있다. 셋째, 인터넷 망 개방성에 대한 우려가 점증하고 있는 상황에서 망개방성 유지가 담보되며, 망개방성과 관련된 분쟁 발생시 분쟁해결절차가 확립되어 있으며, ISP들이 합리적으로 망을 관리할 것이라는 점을 분명히 함으로써 불확실성을 제거할 필요성이 제기되고 있다.

FCC가 제정한 “Open Internet 고시”에 포함된 핵심 규칙(Rules)⁴⁾은 다음과 같이 크게 3가지로 요약된다.

- ① 모든 광대역사업자의 망관리 관행 공개 의무 부여
- ② 광대역사업자의 인터넷 콘텐츠 및 애플리케이션 차단행위 금지
- ③ 우선 광대역사업자에 의한 합법적인 트래픽 전송 차별행위 금지

FCC의 이번 고시 제정은 인터넷 망관리의 투명성 제고 및 개방성 유지를 위해 필요성이 인정되나 공화당이 FCC 규칙제정을 무효화시킬 법안 추진을 밝히

서비스(dial-up 방식의 인터넷 접속서비스는 제외)를 말한다.” 또한 FCC는 위에서 정의한 광대역 인터넷 접속서비스와 기능적으로 동질적인 서비스도 광대역 인터넷 접속서비스에 포함하고 있다.

1) FCC는 100,000건 이상의 개인과 단체로부터 의견을 수렴하였다고 밝히고 있다.
2) FCC는 광대역 인터넷 접속서비스(Broadband Internet Access Service)를 다음과 같이 정의하고 있다. “유선 또는 무선 방식으로 제공되는 대규모 소매서비스로 모든 인터넷 종단(endpoint)과 데이터송수신을 가능케 하는 능력을 제공하는

3) 본 고에서는 광대역 인터넷 접속서비스 제공사업자를 ISP(Internet Service Provider)와 같은 개념으로 사용한다.
4) Order는 FCC가 정한 규칙들(Rules)과 각 규칙의 집행 및 적용과정에서 FCC가 각 규칙을 어떻게 해석하고 분쟁이 발생할 경우 어떠한 기준으로 규칙준수여부를 판단할 것인지에 대한 FCC 입장을 밝힌 보고서 형태로 발표된다.

고 있고, 사법부도 2010년 4월에 Comcast 사건 판결을 통해 FCC가 인터넷 서비스를 규제할 권한이 없다고 판결한 바 있어 FCC의 의도대로 고시가 효력을 발휘할 수 있을지는 의문이다. 만약 FCC가 공화당의 반대나 사법부의 판결에도 불구하고 이번 고시의 효력 유지에 성공한다면 인터넷 시장에 많은 변화를 가져올 것으로 예상되고 있다. 본 고에서는 FCC의 Open Internet 고시 성립 배경, 세부규칙 제정 내용과 그 영향을 분석하고 국내 관련 정책에 주는 시사점을 살펴보고자 한다.

II. 망중립성 고시 제정 경과

유무선 통신망이 IP를 기반으로 한 차세대망으로 발전하고, 데이터 트래픽이 급증함에 따라 통신시장 구조에 지각변동이 일어나고 있다. IP는 계층네트워크 프로토콜로 전송 계층과 애플리케이션 계층의 분리운영이 가능하여 네트워크 계층에 영향을 주지 않고 새로운 애플리케이션 도입이 가능하다. 이로 인해 지금까지 망사업자 주도로 제공되던 서비스 시장에 망을 보유하지 않은 사업자가 새로운 애플리케이션 및 서비스를 제공할 수 있게 되었다. 즉 IP 환경 하에서는 망사업자와 서비스 및 애플리케이션 사업자간 경쟁이 가능하게 된 것이다. 이에 따라 망사업자와 서비스 및 애플리케이션 사업자간 공정경쟁 보장을 위한 망중립성 확보 이슈가 새로운 정책과제로 등장하게 된다[3].

인터넷 확산과 함께 망중립성 확보의 필요성에 제기된 것은 몇몇 ISP가 특정 사이트 접속 차단, 트래픽 품질 악화 등의 조치를 통해 이용자의 권익을 침해하면서 구체화 되었다. 2005년에는 미국 동부지역의 소규모 지역전화회사(LEC)인 Madison River Communication사가 VoIP 서비스 제공사업자인

Vonage사의 접속 회선을 차단하여 FCC가 중재명령(consent decree)을 통해 개입하여 접속 차단 조치를 중지시킨 바 있다[4]. 이 사건은 FCC가 인터넷 상에서 망중립성 확보를 위해 개입하겠다는 의지를 밝히는 계기가 되었으며, 2005년 9월 23일 FCC는 4가지 인터넷 망 공개 원칙을 제시하였다(〈표 1〉 참조)[5].

〈표 1〉 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 News Release(2005) 참고 제작

그러나 2005년에 발표한 FCC의 망중립성 4원칙은 법적 구속력이 없어서 산업계의 망중립성 원칙 위반 행위를 단속하는 데 어려움을 겪어 왔다. 예를 들면 2007년에 발생한 Comcast의 BitTorrent 접속 차단 사건의 경우 명백히 망중립성 4원칙 위반임에도 불구하고 적절한 규정이 없어 즉각적인 개입이 곤란하였다[6]. 결국 FCC는 2008년 8월에 Comcast의 BitTorrent 접속 차단 사건에 대해서 수 차례 청문회를 거쳐 위원회 투표를 통해 3대 2로 Comcast의 접속차단 중지 결정(order)을 내린 바 있다[7]. Comcast Order는 망중립성 원칙을 일반화한 규칙이 아니라 Comcast의 BitTorrent 접속 차단 사건에만 적용되는 제한된 규칙이다. 그러나 2010년 사법부는 FCC의 Comcast Order는 FCC의 권한을 넘어선 결정이므로 무효라고 판결함으로써 FCC의 인터

넷 망중립성 원칙 확산 노력에 제한을 가한 바 있다 [8]-[10].

FCC는 2008년에 발생한 Comcast 사건 이후 망중립성 원칙을 법적 구속력이 있는 고시(Order)로 발전시키고자 노력하여 왔다. 이에 따라 2009년에는 FCC 의장인 Julius Genachowski가 2005년에 제안된 망중립성 4원칙에 비차별성, 투명성 등 두 가지 원칙을 추가하여 망중립성 규칙 제정안(NPRM)을 발표하였다(<표 2> 참조)[11],[12].

<표 2> FCC의 망중립성 원칙(2009년 추가)

- ⑤ 비차별성(nondiscrimination) 원칙
 - ISP는 어떤 콘텐츠 또는 애플리케이션도 차별해서는 안 된다.
 - ⑥ 투명성(transparency) 원칙
 - ISP는 모든 고객정책을 공개하여야 한다.
- * 망중립성 6원칙은 플랫폼(유선, 무선, 위성 등)에 관계 없이 적용됨

당초 FCC는 NPRM 발표 이후 이해관계자의 의견을 수렴한 뒤 2010년 말 고시(Order) 형태로 발표할 예정이었으나, 2010년 4월 사법부가 Comcast Order 무효화 판결을 내림으로써 방향을 전환하여 제3의 길("The Third Way")을 발표하였다[13]. 제3의 길의 핵심은 정보서비스로 분류되는 인터넷 접속서비스를 FCC의 규제권한이 미치는 통신서비스로 분류하여 망중립성 원칙 적용대상으로 편입시킨다는 것이었다. 그러나 FCC는 각계 각층의 의견수렴과정을 거쳐 2010년 12월 21일 제3의 길을 포기하고 당초 계획대로 인터넷 접속서비스를 정보서비스로 둔 채 투명성 원칙, 비차별성 원칙, 접속차단 금지 원칙 등 핵심적인 망중립성 원칙을 적용하는 고시(Open Internet Order)를 채택하였다.

약 5년간에 걸친 논란을 거쳐 FCC가 망중립성 원칙을 법적 구속력을 갖는 고시로 확정하였지만 향후 망중립성 고시, 즉 Open Internet Order가 효력을

유지할지는 의문이 제기되고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 사법부는 Comcast Order 무효화를 통해 FCC가 인터넷 접속서비스에 대해 규제권한을 갖지 못한다고 판결한 바 있고, 공화당은 처음부터 인터넷 시장에 규제당국이 개입하면 오히려 혁신과 투자를 저해할 것으로 판단하고 망중립성 원칙을 반대하여 왔으며, FCC가 채택한 Open Internet 규칙 무효화를 위한 법안 제출을 추진한다고 밝힌 바 있다[14]. 특히 사법부가 FCC의 규제권한이 없다고 판결한 상황이 바뀌지 않았기 때문에 향후 FCC의 Open Internet Order에 대해 무효 소송이 제기될 경우 FCC에 불리한 판결이 나올 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 FCC의 Open Internet Order가 정착하기까지는 상당한 시일이 필요할 것으로 예상된다.

III. 세부규칙 제정 배경 및 적용기준

인터넷의 개방성과 자율성 유지를 위해 FCC가 채택한 망중립성 고시는 투명성, 접속차단 금지, 불합리한 차별 금지 등 3가지 핵심규칙(rule)과 보완규칙인 합리적 망관리(reasonable network management) 규칙을 포함하여 총 4개의 규칙으로 구성되어 있으며, 이들 4가지 규칙의 의미는 <표 3>과 같다.

1. 투명성 규칙(Transparency)

<표 4>는 투명성 규칙에 대해 언급하고 있다.

투명성 규칙의 핵심 목표는 인터넷 생태계 전반에서 경쟁을 촉진하는 것이다. FCC는 광대역 인터넷 접속서비스 제공사업자의 망관리 관행, 성능, 서비스 계약조건의 실질적인 공개는 경쟁을 촉진할 뿐만 아니라 혁신, 투자, 이용자 선택권 및 광대역 서비스 확산에 기여하게 될 것으로 판단하고 있으며 구체적으

〈표 3〉 Open Internet Order 주요 규칙 및 적용대상

규칙	내용	대상
투명성	<ul style="list-style-type: none"> 유선 및 무선 광대역사업자는 망관리 관행, 성능 제한, 서비스 제공조건을 공개하여야 함 	유선 무선
접속차단 금지	<ul style="list-style-type: none"> 유선 ISP는 합법적인 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스, 망에 해가 되지 않는 단말기를 차단할 수 없음 무선 ISP는 자신들이 제공하는 음성전화 및 영상전화 서비스와 경쟁하는 합법적인 애플리케이션, 또는 웹사이트 서비스를 차단할 수 없음 	유무선 차등 적용
불합리한 차별 금지	<ul style="list-style-type: none"> 유선 ISP는 합법적인 네트워크 트래픽 전송에 대해 불합리한 차별을 가할 수 없음 	유선
합리적인 망관리	<ul style="list-style-type: none"> 망관리 관행이 광대역인터넷 서비스의 망 구조와 기술을 고려하여 합법적인 망관리 목적 달성에 적합한 경우 합리적인 것으로 인정됨 	유선 무선

〈표 4〉 투명성 규칙

광대역 인터넷 접속 서비스 제공에 관여하는 자는 고객 서비스 이용과 관련된 올바른 선택을 하며, 콘텐츠, 서비스 및 단말 제공자가 개발, 마케팅, 판매활동 유지에 충분하도록 자신이 제공하는 광대역인터넷접속서비스에 대한 망관리 관행, 성능, 서비스 제공조건에 관한 정확한 정보를 공개하여야 한다.

A person engaged in the provision of broadband Internet access service shall publicly disclose accurate information regarding the network management practices, performance, and commercial terms of its broadband Internet access services sufficient for consumers to make informed choices regarding use of such services and for content, application, service, and device providers to develop, market, and maintain Internet offerings.

로는 다음과 같이 5가지 관점에서 그 당위성을 찾아 볼 수 있다고 지적하고 있다.

첫째, 이러한 정보공개는 이용자가 광대역 서비스 구매 및 이용과 관련된 합리적 선택을 할 수 있도록 할 것이다. 이용자의 합리적 선택은 시장에서의 경쟁을 촉진하는 데 도움이 되며, 광대역 사업자가 인터넷의 공개성(Open Internet Principles)을 침해하는 능력과 인센티브를 제한하는 데도 도움이 될 것이다.

둘째, 이러한 정보공개는 ISP에 대한 이용자의 신뢰도 향상을 가져오며, 이는 다시 광대역 서비스 확산으로 이어질 것이고, 광대역 서비스 확산은 추가적인 투자확대를 가져오는 등 선순환 구조를 가져올 것이다.

셋째, 정보 공개는 신규사업자나 혁신적인 아이디어를 가진 사업자(edge provider)들이 온라인 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스, 단말 제작 및 운용에 필요한 기술적 정보를 파악할 수 있도록 하며, 새로운 프로젝트를 시작하는 데 따른 위험과 편익을 평가할 수 있는 정보를 획득할 수 있도록 한다.

넷째, 정보공개는 광대역사업자가 인터넷 개방성 원칙(Open Internet Principles)을 준수할 가능성을 증대시키며, 인터넷 공동체(Internet Community)가 문제가 있는 행위를 파악하고 이에 대한 해결책을 제시하는 데 도움이 될 것이다.

다섯째, 정보공개는 규제당국이 Open Internet 규칙(rules)의 평가, 보고, 집행하는 데 필요한 정보를 수집할 수 있도록 할 것이다.

투명성 규칙에 따라 정보공개를 하더라도 경쟁에 민감한 정보, 망의 안전 및 합리적 망관리 관행의 유지를 곤란하게 하는 정보는 공개 대상에서 제외된다. 예를 들면 스팸 메일 방지를 위해 ISP가 적용 중인 조치를 상세하게 공개할 경우 스팸 메일 방지 장치를 우회하는 기술이 개발될 가능성이 있기 때문에 ISP가 이러한 정보는 공개대상에서 제외할 수 있다.

FCC는 정보공개에 구체적인 기준을 제공할 경우 사업자의 자율성을 억제할 수 있기 때문에 정보공개에의 기본적인 가이드라인만을 제공하며 가이드라인에서 제시된 정보공개의 요건들을 포함하여 각 사업자가 공개범위를 결정하도록 하고 있다. FCC가 제시하는 투명성 확보를 위해 망사업자가 공개해야 할 기본적인 정보는 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 투명성 규칙에 따라 공개되어야 할 정보 유형

구분	세부구성항목	공개내용
망관리 관행 (Network Practices)	혼잡관리 (Congestion Management)	① 혼잡관리방식, ② 적용목적, ③ 이용자의 서비스 이용에 대한 영향, ④ 혼잡관리가 적용되는 혼잡지표수준, 혼잡의 빈도 등 혼잡관리 기준, ⑤ 사용량 한계 및 한계 초과시 조치, ⑥ 기술 표준 정보 등
	애플리케이션 관리 (Application-Specific Behavior)	① ISP가 특정 protocol port를 차단하거나 속도를 통제(rate-control)하는지 여부 및 그 이유, ② Protocol standard에 명시되지 않는 방식으로 protocol field를 수정하는지 여부 및 그 이유, ③ 특정 애플리케이션을 차단하거나 애플리케이션에 등급을 부여하는지 여부 및 그 이유
	단말부착 관리 기준 (Device Attachment Rules)	망에 연결되는 단말 유형에 대한 제한 내용 및 단말 승인 절차(모바일 광대역 사업자의 단말 및 단말승인 절차는 <표 7> 참조)
	보안(Security)	이용자 보안 및 네트워크 보안 확보를 위해 적용되는 관행(네트워크 보안을 기만하기 위해 사용될 수 있는 정보는 제외)
성능 특징 (Performance Characteristics)	서비스설명서 (Service Description)	서비스 기술(technology), 예상속도 및 지연 정보, 실제속도 및 지연 정보, 실시간 애플리케이션에 대한 서비스 적합성 등의 정보를 포함한 서비스의 전반적인 설명서
	스페셜 서비스의 영향 (Impact of Specialized Services)	① 이용자에게 제공되는 스페셜 서비스 유형, ② 스페셜 서비스가 광대역인터넷접속서비스의 가입자회선(last mile) 용량 및 성능에 미치는 영향
계약조건 (Commercial Terms)	요금(Pricing)	① 기본료, ② 사용량 기준 요금, ③ 조기종료 비용, ④ 기타 부가적인 네트워크 서비스 비용
	프라이버시 정책 (Privacy Policies)	① 망관리 관행이 트래픽 검사를 포함하는지 여부, ② 트래픽 정보가 저장되는지 여부, ③ 트래픽 정보가 제3자에게 제공되는지 여부, ④ 트래픽 정보가 네트워크 관리 목적 이외의 용도로 사용되는지 여부
	고객불만처리 절차 (Redress Option)	이용자 및 이용사업자(edge provider)의 불만 및 문의사항 해결 절차

〈표 5〉에서 언급된 정보공개 대상은 FCC가 제시한 최소한의 공개대상으로 상기 공개대상 이외에도 관련 상황에 따라 투명성 규칙 준수를 위해 추가적인 정보가 있을 수 있다. 광대역 접속서비스 제공사업자는 자신의 네트워크 관리 관행 및 현재 공개정보를 점검하고 투명성 규칙 준수를 위해 필요한 추가적인 정보가 있는지 여부를 점검하여야 한다. 정보공개 방식은 ISP가 기존 및 잠재적 이용자나 이용사업자, FCC가 이용 가능하며 접속이 용이한 웹사이트에서 분명히 인식할 수 있게 게시하여야 하며, 아울러 판매 시점(point of sale)에서도 관련 정보를 공개하여야 한다. FCC는 필요시 추가적인 정보공개를 요구할 수 있다. 정보공개 형식(format)은 지정하지 않으며, 공개형식이 분명하며 투명성 규칙의 요구사항을 충

족할 경우 인정된다. FCC는 이러한 정보공개 요구가 ISP에게 상당한 부담으로 작용할 것이라는 주장이 있으나 사업자들이 받게 될 부담에 비해서 정보공개로 인해 편익이 큰 것으로 평가하고 있다.

2. 접속차단 금지(No Blocking) 규칙

FCC는 합법적인 콘텐츠를 자유롭게 송수신할 수 있고, 애플리케이션이나 서비스를 접속차단의 위협 없이 이용할 자유를 보장하는 것이 인터넷 개방성 확보에 필수적이며, 음성 통신, 비디오 및 오디오 프로그래밍과 같은 인접시장에서 경쟁을 촉진하는 데 필수적 요소로 판단하고 있다. 또한 망에 해가 되지 않는 합법적인 장비를 연결하고 이용할 수 있는 능력은 이용자가 경쟁과 혁신의 혜택을 누리는 데 도움이 된

다고 보고 있다. 이에 따라 <표 6>과 같은 접속차단 금지 의무를 Open Internet Order에 포함시켰다. 여기서 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스는 광대역 인터넷 접속 서비스를 통해 전송되는 모든 트래픽을 말

<표 6> 접속차단금지 규칙

유선 광대역 인터넷 접속 서비스의 제공에 관여하는 자는 합리적인 망관리 관행 하에서 합법적인 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스 또는 위해가 되지 않는 단말기를 차단해서는 안 된다.

A person engaged in the provision of fixed broadband Internet access service, insofar as such person is so engaged, shall not block lawful content, applications, services, or nonharmful devices, subject to reasonable network management.

<표 7> 무선 광대역망에 적용되는 규칙

규칙	적용 내용
투명성 규칙 (Transparency)	<ul style="list-style-type: none"> - 유선과 동일하게 무선 광대역접속서비스 제공사업자는 최종이용자에게 망관리 관행, 성능, 계약조건을 투명하게 공개하여야 함 - 무선 광대역사업자에게 자신의 망에서 제3자 단말, 제3자 애플리케이션을 허용하도록 의무화 하지는 않지만, 제3자 단말, 제3자 애플리케이션 인증절차는 공개하여야 함 - 무선 광대역사업자의 망 이용과 관련하여 어떠한 제한이 있는 경우 그 기준을 명확히 밝혀야 함 - 무선 광대역사업자는 자신의 망에 대한 접속거부 결정이 있거나, 특정 단말 및 애플리케이션 승인 실패가 있을 경우 단말 및 애플리케이션 사업자에게 즉시 통지하여야 함 - 투명성 규칙 만족을 위해 공개하여야 하는 정보의 유형은 앞서 언급한 <표 6>과 동일함 - 무선 광대역사업자는 700MHz C Block 주파수 대역 면허부여자를 대상으로 FCC가 제시한 지침을 준수해야 함
접속차단 금지 (No Blocking)	<ul style="list-style-type: none"> - 무선 광대역접속서비스의 제공에 관여하는 자는 합리적인 망관리 관행 하에서, ① 합법적인 웹사이트 접속을 차단할 수 없으며, ② 자신들이 제공하는 음성전화 및 영상전화 서비스와 경쟁하는 합법적인 애플리케이션을 차단할 수 없음 - 이 규칙에 따라 무선 광대역사업자가 제공하는 음성 및 영상전화와 경쟁관계에 있는 모든 애플리케이션은 보호대상임 - 이 규정에 의해 “무선 광대역사업자가 제공하는 음성 및 영상전화와 경쟁관계”에 있는 특정 웹사이트나 애플리케이션에 대해 서비스 이용을 어렵게 하기 위해 품질을 악화시키는 행위도 접속거부와 동등한 것으로 간주됨 - “무선 광대역사업자가 제공하는 음성 및 영상전화와 경쟁관계에 있는 애플리케이션 차단 금지” 규정은 무선 광대역사업자의 앱스토어 운영 또는 이와 기능적으로 유사한 방식에는 적용되지 못함
지속적인 감시 (Ongoing Monitoring)	<ul style="list-style-type: none"> - 무선 산업의 특성을 감안하여 불합리한 차별 금지 조치 등 유선에 해당하는 규칙을 무선에 그대로 적용하지는 않지만, 무선 광대역시장의 전개방향을 계속 모니터링할 것임 - 무선에 대해 기본적인 Open Internet 규칙만 적용하지만 전반적인 Open Internet 규칙에 반하는 행동을 허용하는 것은 아님 - FCC는 다음 이슈에 대해서 무선 광대역시장의 전개과정을 중점 감시할 계획임 <ul style="list-style-type: none"> · 무선 광대역을 통한 인터넷 접속의 개방성에 관한 시장동향 및 C Block 사업자에게 부여된 조건에 대한 Open 인터넷 규칙의 영향 · 혁신, 투자, 경쟁, 이용자, 표현의 자유, 광대역 정책목표 달성에 악영향을 미치는 무선 광대역사업자의 행위 · 유선 광대역 규칙과 무선 광대역 규칙간 차이가 유선 및 무선 광대역시장에 미치는 영향의 정도 · 유선 광대역 규칙과 무선 광대역 규칙간 차이가 무선 광대역을 유일한 또는 주(main) 인터넷 접속 플랫폼으로 이용하는 이용자에게 미치는 영향의 정도 - 이러한 조사를 통해 Open Internet 규칙을 지속적으로 조정해 갈 것임 - FCC가 이러한 감시 업무와 조정 업무를 원활히 수행할 수 있도록 FCC는 자문위원회(Open Internet Advisory Committee)를 설치할 계획임 - 자문위원회의 역할: 무선 광대역시장에서의 인터넷 개방성 상태 감시 및 정기적인 보고

하며, 3가지 분류 범주로 구분이 불가능한 트래픽도 포함된다. 또한 보호 대상이 되는 트래픽은 합법적인 콘텐츠로 제한되며, 따라서 ISP가 불법적인 내용을 거부할 수 있도록 허용하고 있다. 이 규칙에 따른 경우 이용자가 합법적인 단말기를 유선 광대역 인터넷 망에 연결하고 이용할 수 있고, ISP는 이용자가 연결하고자 하는 단말기에 대해 제공 중인 서비스에 적용 가능하며, 광범위하게 인정된 공개된 기술표준에 따를 것을 요구할 수 있다.

접속차단 금지 규칙은 유선 ISP가 실질적으로 사용하지 못하게 할 목적으로 특정 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스 또는 위해가 되지 않는 단말기를 손상시키거나 품질을 떨어뜨리는 행위를 금지한다. FCC는 만약 이러한 접속차단 금지 규정이 없을 경우 ISP들이 이용사업자(edge provider)에게 트래픽 전송대가로 요금을 부과할 수 있다고 판단하고 있다. 만약 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스 제공사업자가 요금지불을 통해 접속차단을 회피하는 상황이 벌어질 경우 FCC는 이러한 요금부과를 접속차단 금지 규정 위반 행위로 간주하고 불허할 것임을 밝히고 있다.

한편 접속차단 금지 규정은 유선 광대역 인터넷 접속 서비스에만 해당되는 규칙으로 무선의 경우 보다 완화된 접속차단 금지 규칙이 적용된다(<표 7> 참조).

3. 불합리한 차별 금지(No Unreasonable Discrimination) 규칙

FCC는 유선 광대역접속서비스 사업자들이 혁신, 투자, 이용자, 표현의 자유를 저해하는 방향으로 네트워크 트래픽을 처리할 유인과 능력을 갖고 있다고 판단하고 있다. 이러한 상황을 관리하기 위해 FCC가 제한하는 불합리한 차별금지 규칙은 <표 8>과 같다.

이 규정은 불합리한 행위 제한과 차별적 취급이

<표 8> 불합리한 차별 금지 규칙

유선 광대역 인터넷 접속 서비스의 제공에 관여하는 자는 이용자의 광대역 인터넷 접속 서비스 상에서 합법적인 네트워크 트래픽 전송에 대해 불합리한 차별을 가할 수 없다. 합리적인 망관리 행위는 불합리한 차별에 해당하지 않는다.

A person engaged in the provision of fixed broadband Internet access service, insofar as such person is so engaged, shall not unreasonably discriminate in transmitting lawful network traffic over a consumer's broadband Internet access service. Reasonable network management shall not constitute unreasonable discrimination.

유익한 경우 간에 적절한 균형을 제공하는 규정이다. 상기 규정에서 보는 바와 같이 ISP의 트래픽 차별행위가 합리적인 망관리 행위에 해당할 경우 합리적인 차별로 인정될 수 있다. FCC가 제시하는 합리적인 차별과 불합리한 차별의 구분 기준은 <표 9>와 같다.

비합리적 차별금지 규정은 ISP가 소량이용자에 대해 가벼운 요금을 청구하고, 대량이용자가 더 많은 요금을 청구하는 것을 규제하는 것은 아니다. 단계별 요금책정(tiered pricing) 또는 종량제 요금책정(usage-based pricing)을 금지하고 모든 이용자가 서비스 성능이나 사용량에 관계없이 동일 요금을 부담하는 것은 소량이용자가 대량이용자를 보조하는 현상을 초래할 것이며, 결국 망의 효율적 이용을 저해하게 할 가능성이 높다. 따라서 FCC는 투명성, 이용자 통제권 등을 전제로 단계별 요금책정 및 종량제 요금정책을 허용할 방침이다.

불합리한 차별 관행의 구체적인 형태를 열거하면, ① ISP의 경쟁자 또는 잠재 경쟁자를 방해하는 행위(예를 들면, 음성전화서비스를 제공하는 ISP가 VoIP 애플리케이션 및 VoIP 서비스 품질을 악화시키는 행위), ② 이용자에게 해가 되는 행위(예를 들면, ISP가 블로그의 메시지에 동의하지 않는다는 이유로 특정 블로그 트래픽 속도를 저하시키는 행위)를 들 수 있다. 이러한 사례 외에도 상기 표에서 제시된 불합리한

〈표 9〉 FCC가 제시하는 합리적 차별과 불합리한 차별 구분 기준

구분기준	기준 적용 근거
투명성 (Transparency)	<ul style="list-style-type: none"> - 트래픽의 차별적 취급이 이용자에게 투명하게 공개될 경우 합리적인 차별일 가능성이 높음 - ISP가 이용자에게 트래픽 관리관행을 공개하지 않는 경우 Open Internet 원칙을 위반하는 경우가 많음 - 이용자가 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스, 단말의 속도저하 및 품질악화의 원인을 파악하기 어렵기 때문에 트래픽 차별과 관련하여 투명성 확보가 중요함
이용자의 통제권 (End-User Control)	<ul style="list-style-type: none"> - 이용자의 통제권을 극대화하는 것은 통신법 230(b)조에서 명기된 의회의 정책목표이며, 이용자의 선택권과 통제권은 트래픽 차별의 합리성 판단의 기본요건임 - 이용자가 원하는 방향으로 네트워크를 이용하도록 하는 것이 ISP가 네트워크 이용방향을 정하는 것보다 이용자에게 더 많은 가치를 창출하는 방향으로 인터넷을 이용할 수 있게 할 것임 - 이용자에게 망이용 통제권을 부여하는 것이 불확실성 하에서 혁신제고의 메커니즘을 제공할 것임
비배타적인 차별 (Use-Agnostic Discrimination)	<ul style="list-style-type: none"> - 특정 네트워크 이용자 또는 이용자그룹을 차별하지 않는 경우(비배타적인 경우) 트래픽 차별취급은 합리적인 것으로 인정됨 - 예를 들면, 혼잡발생시 ISP는 대량이용자에 비해 이전에 망 이용률이 낮은 이용자에게 더 많은 대역폭을 할당하여 할 수 있음 - 비배타적 차별은 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스, 이용 단말에 대한 이용자 선택권에 ISP가 간섭하지 않는다는 점에서 Open Internet 규칙위배에 해당하지 않으며 이용사업자의 경쟁왜곡도 발생시키지 않음
표준과의 일치성 (Standard Practices)	<ul style="list-style-type: none"> - 표준기구, 정부단체, 독립적 인터넷 엔지니어링 기구, 공공단체에 의해 채택된 최선관행 및 기술표준과 비교하여 어떤 관행의 일치성 또는 불일치성 여부를 기준으로 합리성을 평가할 수 있음

차별 판정 기준에 위배될 경우 불합리한 차별 금지 규정 위반으로 판정되어 FCC의 규제개입 대상이 될 전망이다.

ISP가 자신의 고객과 광대역 인터넷 접속서비스 연결시 직간접으로 특정 트래픽을 다른 트래픽에 비해 혜택을 주기로 하고 제3자와 상업적 협정을 맺는 것(예를 들면, 트래픽 우선처리를 대가로 추가요금 지불 합의 등)은 여러 가지 이유로 심각한 결과를 초래할 것으로 우려되고 있다. 첫째, 트래픽 우선처리 대가 지불("pay for Priority")은 역사적인 관행 및 현재의 관행에 심각히 위배된다. 인터넷은 도입 초기부터 ISP가 특정 콘텐츠나, 애플리케이션 제공사업자가 ISP의 소매서비스나 고객에 접근하는 대가로 요금을 부과하지 않았으며, 그러한 협정을 맺은 사례도 없는 실정이다. 둘째, 이러한 오래된 규범을 벗어난 경우 인터넷상에서 혁신과 투자 위축을 가져올 것으로 우려된다. "pay for Priority" 협정은 신규사업

자에게 요금을 부과하여 인터넷상에 진입장벽을 높일 뿐만 아니라 ISP와의 협상에서 거래비용을 증가시키게 된다. 셋째, "pay for Priority" 협정은 블로거, 도서관, 학교, 시민단체 등 비상업적 이용자에게 악영향을 미치며, 특히 혼잡에 민감한 영상 및 콘텐츠를 통해 의사소통을 하는 비상업적 이용자에 큰 영향을 미칠 것이다. 넷째, "pay for Priority" 서비스 제공을 희망하는 ISP들은 그러한 협정을 맺고 있지 않는 트래픽, 즉 "non-prioritized traffic"에 대해 품질을 제한하고자 하는 유인을 갖게 된다. 상기와 같은 이유로 "pay for Priority" 협정은 불합리한 차별 금지 규정에 저촉될 것으로 FCC는 판단하고 있다. 또한 FCC는 ISP가 자신 및 관계회사의 콘텐츠, 서비스를 우선 처리하는 것도 제3자에 대한 트래픽 우선처리협정과 마찬가지로 불합리한 차별금지 규정 적용 대상이 될 것으로 판단하고 있다.

FCC가 제시하는 불합리성 판단기준에 대해 반대

론자들은 그 기준이 모호하여 사업자들에게 상당한 부담이 될 것이라 지적하고 있으나, FCC는 불합리성 판정 기준은 이미 잘 확립된 기준으로 1995년에 의회가 주간거래법 개정시 합리성 기준을 채택한 바 있다고 지적하고 있다.

4. 합리적인 망관리(Reasonable Network Management) 규칙

FCC는 인터넷 발전을 위해서는 광대역망이 최적의 상태로 기능을 유지하도록 할 필요가 있으며 이를 위해서는 Open Internet 규칙도 광대역사업자들에게 자신의 망을 합리적으로 관리하도록 요구할 필요가 있다고 판단하고 있다. FCC가 제안하는 “합리적인 망관리 규칙”은 ISP, 네트워크장비공급자, 최종이용자, 인터넷 접속서비스 이용사업자 등에게 Open Internet 보호 정책과 일치하는 망관리 관행의 유형을 분명히 하고자 하는 데 목적이 있다. FCC가 제안하는 합리적인 망관리 규칙은 <표 10>과 같다.

여기서 “합법적인 망관리 목적”은 ① 망에 위해가 되는 트래픽 처리 등 망 보안 및 통합성 확보를 위한 조치, ② 이용자가 원치 않는 트래픽 처리, ③ 망의 혼잡 영향 축소 및 완화 조치 등을 포함한다. 또한 합리적인 망관리 규칙에서 언급하는 “특정 망구조 및 기술”은 케이블, DSL, 위성, 무선가입자망(fixed wireless) 등 액세스 플랫폼 간 차이를 의미한다. 한편,

<표 10> 합리적인 망관리 규칙

망관리 관행이 광대역 인터넷 접속 서비스의 특정 망구조와 기술을 고려하며, 합법적인 망관리 목적 달성을 위해 설계되고 그러한 목적에 적절한 것이라면 합리적인 것으로 인정된다.

A network management practice is reasonable if it is appropriate and tailored to achieving a legitimate network management purpose, taking into account the particular network architecture and technology of the broadband Internet access service.

FCC는 보다 상세한 합리적 망관리의 범위는 각 ISP의 실제 망관리 관행에 따라 제기되는 불만처리과정에서 각각의 사례분석(case-by-case basis)을 통해 결정될 것이라 밝히고 있다. Case-by-case 방식으로 망관리의 합리성이 판정될 경우 제기될 모호성을 축소하기 위해 FCC가 제시하는 합리적 망관리 여부 평가기준은 <표 11>과 같다.

FCC는 상기 제시된 가이드라인 이외에도 FCC가 채택한 합리적 망관리의 정의와 일관성이 있는 조치라면 ISP가 망의 적정기능 유지를 위해 필요한 조치를 취할 수가 있다고 지적하고 있다. ISP는 망관리 관행을 설정함에 있어 FCC의 승인을 득할 필요는 없으나, ISP가 자의로 FCC에 규칙승인을 원할 경우 사전 승인을 받을 수 있다.

<표 11> FCC가 제시하는 합리적 망관리 관행 평가 기준

구분기준	기준 적용 근거
망 보안 및 통합성 (Network Security or Integrity)	<ul style="list-style-type: none"> - ISP는 망에 위해가 되는 트래픽 처리를 포함하여 네트워크 보안과 통합성을 확보할 수 있도록 합리적인 관행을 확립하여야 함 - 망관리 기준에 따라 망에 해가 된다고 보고 특정 애플리케이션을 차단 대상 또는 품질 악화(degradation) 대상으로 선정시 ISP는 해당 트래픽이 망에 위해가 되는 이유를 설명할 수 있어야 함
이용자가 원치 않는 트래픽 관리 (Traffic Unwanted by End-User)	<ul style="list-style-type: none"> - ISP는 특정 최종 이용자가 수신을 거부하기로 선택한 트래픽 처리를 위해 합리적인 관행을 구현하여야 함 - 예를 들면, ISP가 부모통제권(parental control)과 관련한 최종이용자의 선택과 부합하는 서비스 및 능력(capability) 제공을 할 수 있으며, 최종이용자가 음란사이트를 제외한 서비스를 선택할 수 있도록 허용할 수 있음
망의 혼잡 영향 축소 및 완화 (Network Congestion)	<ul style="list-style-type: none"> - 혼잡관리 행위는 합리적 망관리 관행으로 인정됨 - 예를 들면, ISP는 대량이용자(heavy users)로 인해 나머지 이용자가 서비스를 이용하지 못하게 되는 상황이 발생하지 않도록 합리적 조치를 취할 수 있음 - 혼잡의 원인과 처리 방식은 광대역 접속 서비스의 기술 플랫폼에 따라 달라질 수 있음

5. 무선 광대역(Mobile Broadband) 규칙

FCC는 유선에 적용되는 Open Internet 규칙 중 주요 규칙들은 무선 광대역망에도 적용될 필요가 있다고 보고 있다. 고객선택권, 표현의 자유, 이용자 통제권, 경쟁, 승인 없이 혁신적인 아이디어를 구현할 수 있는 환경 조성은 유선에서와 마찬가지로 최종 이용자가 무선 광대역망을 통해 인터넷에 접속할 때 매우 중요한 요소가 된다. 그 동안 무선 광대역 접속서비스 제공자가 특정 제3자 애플리케이션을 차단하는 경우가 발생한 바 있으며 특히, 무선 광대역 접속서비스 제공사업자가 제공하는 서비스(특히 전화서비스)와 경쟁하는 애플리케이션에 대해 접속을 차단하는 경우가 발생하고 있어서 무선 광대역사업자의 망관리 관행의 투명성 부족에 대한 우려가 집중되어 왔다.

그러나 무선 광대역은 유선에 비해 초기단계의 플랫폼으로서 급속히 발전해가는 과정에 있기 때문에 유선 인터넷에 적용되는 규정을 적용하기에는 적용방법이나 적용시점에서 별도의 고려가 필요한 것도 사실이다. 또한 인터넷 접속이 주로 유선 플랫폼을 통해 제공되어 왔기 때문에 무선 사업자를 통한 인터넷 접속은 폐쇄적인(walled garden) 형태로 제공되어 왔다. 그러나 최근에는 무선 광대역이 인터넷 접속 플랫폼으로서 중요성이 증가하고 있으며 광대역 확산에도 중요한 역할을 하고 있다. 무선 생태계(mobile ecosystem)는 스마트폰 확산, 무선 모뎀, 인터넷 접속이 가능한 다양한 무선 단말기 등장, e-reader와 같이 무선전용 단말기 확산, 무선 앱스토어 및 다양한 무선 애플리케이션 확산, 종량제(usage-based pricing) 요금제 등 새로운 BM 혁신 등으로 급속한 혁신과 변화를 경험하고 있다.

더욱이 무선망 이용자는 유선 광대역 서비스에 비해 보다 많은 무선 광대역 서비스 선택권을 가지고 있

다. 무선 광대역은 속도, 용량, 보급률이 유선에 비해 낮기 때문에 일부 ISP는 보다 빠른 속도와 용량 제공이 가능한 4G 서비스를 제공하기 시작했다. 또한 기존 이동망은 유선 광대역망에서는 발생하지 않는 운영상의 제약요소에 직면하게 되며 이는 무선사업자가 합리적 망관리 기준 적용시 더 큰 부담을 느끼는 원인이 되고 있다. 아울러 최근에 무선 광대역사업자들이 제3자 단말 및 애플리케이션을 허용하는 등 무선 광대역망에서의 개방성이 증대되고 있다. 이러한 상황 전개를 고려할 때 FCC는 현시점에서 무선 광대역망을 통한 인터넷 접속의 개방성 보장을 위해서 보다 신중한 조치가 필요하다고 판단하고 있다. 따라서 FCC는 무선 광대역망에 대해서는 <표 7>과 같이 투명성 규칙과 기본적인 접속차단 금지 규칙 준수에 필요한 Open Internet 규칙의 일부만을 적용할 계획이다.

6. 특수서비스(Specialized Services)

광대역사업자들이 광대역 인터넷 가입자망(last mile)에서 인터넷 접속서비스와 망을 공유하는 서비스를 제공하는 경우가 있으며 미래에 이러한 서비스를 개발 제공할 수 있을 것이다. 이러한 서비스(예를 들면, 광대역사업자의 설비 기반 VoIP와 IP Video 서비스)는 광대역 인터넷 접속서비스와는 차별화된 서비스로서, 광대역망에 대한 추가적인 사적 투자를 촉진하고, 이용자에게 부가서비스를 제공함으로써, Open Internet의 이점을 증대시킨다. 동시에, 특수서비스는 Open Internet 보호규정을 우회하거나, 반경쟁적 행위의 우려를 야기하기도 한다. 예를 들면, ISP가 광대역 인터넷 접속서비스와 유사하지만 광대역 인터넷 접속서비스의 정의에 해당하지 않는 특수서비스를 제공하게 되고, 해당서비스에 소비자 보호규정이 적용되지 않는다면, Open Internet 보호규정이

약화될 수 있다. 더욱이 광대역사업자가 특수서비스에 더 많은 용량을 제공하기 위해 광대역 인터넷 접속서비스에 할당된 네트워크 용량의 지속적 확장이 위축되거나 실패할 수 있다. FCC는 이러한 상황이 발생할 경우, 특히 특수서비스가 광대역인터넷 접속서비스상에서 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스를 송수신하는 대체재로서 성장한다면, 인터넷은 경쟁, 혁신, 표현의 자유를 위한 개방된 플랫폼으로서 위치를 잃게 될 것이라고 우려한다. 이러한 우려는 소비자의 광대역사업자 선택권 저하를 초래하고 일부 이용자들은 특수서비스를 통한 광대역 인터넷 접속서비스에 대한 자신의 선호도를 효과적으로 반영할 수 없게 될 것이다.

그럼에도 불구하고 FCC는 특수서비스에 대한 별도의 정책을 채택할 계획은 현재로서 없으며, 관련 상황을 상세 감시하면서 점진적인 접근법을 취할 계획이다. 이를 위해 FCC는 Open Internet 기반을 잠식하거나 위협하지 않고 특수서비스가 투자, 혁신, 경쟁, 이용자 편익을 증대하는지 판단하기 위해 시장 상황을 감시할 계획이다. FCC는 Open Internet Order가 광대역 인터넷 접속서비스를 “FCC가 광대역 인터넷 접속서비스와 기능적으로 동등한 것으로 인식하거나, Open Internet Order에서 설정한 보호규정을 회피하기 위하여 이용되는 모든 서비스(any service)”로 정의하고 있다는 점을 강조하고 있다.

구체적으로 FCC는 특수서비스가 광대역 인터넷 접속서비스를 위해 가용한 용량(capacity)을 제한하거나 용량 확장을 방해하는 징후가 있는지를 중점 감시할 계획이다. FCC는 광대역 사업자가 특수서비스 용량을 증대시킬 경우 광대역 인터넷 접속서비스 용량도 증대시켜갈 것으로 기대한다. 또한 특수서비스가 광대역 인터넷 접속서비스의 성능, 가입자망의 가

용용량에 미치는 영향에 관한 정보를 광대역사업자가 공개할 것으로 기대한다. 또한 특수서비스 관련하여 추가적인 정보공개 요건을 투명성 및 정보공개 관련 추가 검토시 포함시키는 방안도 고려하고 있다.

FCC는 자문위원회(Open Internet Advisory Committee)의 도움을 받아 특수서비스 관련한 반경쟁행위나 악영향을 감시할 예정이다.

IV. 고시 이행절차 및 향후 조치사항

1. 소비자 불만 제기 절차

Open Internet 규칙 침해가 발생하면 당사자간 해결이 우선이지만 당사자 해결이 곤란할 경우 광대역 접속서비스 이용자 및 이용사업자들은 공식 및 비공식적인 불만제기 절차에 따라 FCC에 문제해결을 요청할 수 있다. 비공식 불만제기 절차는 FCC의 홈페이지를 통해 제기 가능하며, FCC는 비공식 불만의 유형 및 경향 분석을 통해 잠재적인 조사 및 규칙 집행 대상을 선정하는 데 활용하게 된다. Open Internet 규칙 위반이 발견될 경우 누구나 FCC에 공식적인 불만을 제기할 수 있다. 공식적인 불만제기 전에 규칙을 위반한 당사자에게 서면으로 Open Internet 규칙 위반으로 FCC에 제소할 계획임을 통지하여야 한다. FCC에 공식적인 불만이 제기되면 제소를 당한 당사자는 사유를 소명하여야 한다. FCC는 제반 검토를 거쳐 사건의 적법성 여부를 결정한 고시(Order)를 공표하게 된다.

2. Open Internet 규칙 위반시 조치

FCC는 통신법상 규칙위반에 대해 적절한 제재 조치를 취할 권한을 갖고 있으며, 필요시 소환장 발부, 벌금 부과 등의 조치를 취할 수 있다.

3. Open Internet 규칙 발효일

FCC의 Open Internet Order에서 채택된 규칙(rules)들은 연방관보(Federal Register)에서 고시(notice)한 날로부터 60일 이후 효력을 발휘하게 된다. 전문가들은 연방관보 게시 절차를 거쳐 2011년 초에 Open Internet Order가 발효될 것으로 전망하고 있다.

4. Open Internet 자문위원회 설치

Open Internet 고시에 포함된 각 규칙들의 준수 여부 감시 업무와 조정 업무를 원활히 수행할 수 있도록 FCC는 자문위원회를 설치할 계획이다. 자문위원회 구성은 소비자 단체, 인터넷 기술 전문가, 콘텐츠, 애플리케이션 및 서비스 제공사업자, 네트워크 장비, 단말 제조사 및 공급자, 투자자, ISP, 기타 FCC가 적절하다고 판단하는 관계자 등으로 이루어질 예정이다. 자문위원회의 역할은 인터넷의 개방성과 자율성 전개 동향을 점검하며, 무선 광대역시장에서의 인터넷 개방성 상태 감시 및 정기적인 보고, 특수서비스 관련 전개 동향 감시 보고 등이다.

5. Open Internet 규칙 재검토 일정

광대역 인터넷 접속서비스의 기술 및 시장발전 추세를 반영하고, Open Internet 규칙의 유효성을 평가하기 위해 FCC는 최소 2년마다 모든 규칙을 재검토하며, Open Internet 규칙의 적절한 조정을 추진할 예정이다.

V. 망중립성 고시의 영향

FCC의 Open Internet 규칙 채택은 ISP, 광대역 인터넷 접속서비스 이용사업자, 최종이용자, 규제당국

모두에게 광범위한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 각 이해 당사자에게 미칠 영향을 정리하면 다음과 같다.

1. ISP에게 미치는 영향

Open Internet 고시의 주요 적용대상은 유선 광대역 접속서비스 사업자, 즉 유선 ISP이다. 유선 ISP에게는 투명성, 접속차단 금지, 불합리한 트래픽 차별 금지, 합리적 망관리 등 4개 규칙 모두가 적용된다. 각 규칙이 유선 ISP에게 미칠 영향을 살펴보면 <표 12>와 같다.

2. 망 이용사업자에게 미치는 영향

Open Internet 고시는 콘텐츠 제공사업자, 경쟁서비스 제공사업자의 사업환경 개선에도 큰 영향을 미칠 것이다. 서비스, 콘텐츠, 단말 등의 개발, 마케팅, 운용 등과 관련된 정보를 용이하게 획득할 수 있으며, 트래픽 차별이나 접속거부의 위협 없이 사업운영이 가능한 환경 조성은 혁신적인 아이디어를 보유한 사업자들의 시장 참여를 촉진시킬 것으로 기대되고 있다. 특히 무선망에서 음성전화 및 영상전화 애플리케이션 접속차단금지 규정은 mobile VoIP 사업 활성화를 초래할 것으로 예상된다. 한편 FCC가 종량제 허용방침을 분명히 하고 있어서 콘텐츠 제공사업자에게는 불리한 요소로 작용할 전망이다.

3. 최종이용자에게 미치는 영향

Open Internet 규칙들은 이용자 선택권 보장 및 서비스 이용 상의 자율권 유지를 위해 제정된 것으로 그 동안 우려되어온 ISP에 의한 트래픽 감시, 표현의 자유 침해, 접속거부 등이 제도적으로 금지됨으로써 이용자의 권한이 유지 내지 강화되는 계기가 되고 있다. 아울러 FCC의 종량제 허용 방침은 대량이용자의

〈표 12〉 광대역인터넷 접속서비스 제공사업자(ISP)에 미치는 영향

	유선 ISP에 미치는 영향	무선 ISP에 미치는 영향
투명성 규칙 의무	- ISP의 정보공개 의무 부담 증가 - 망관리 기준, 성능 제한, 계약조건 등을 상세히 공개할 의무	- 좌동
접속차단 금지 규칙	- ISP의 투자의욕 저하 우려 - 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스, 단말 차단 금지로 경쟁서비스 확산 전망 - ISP의 망 이용사업자(CP 등)로부터 접속을 대가로 추가 요금 징수를 금지함으로써 수익증대 기회 상실	- ISP의 투자의욕 저하 우려 - 웹사이트 및 애플리케이션(음성전화 및 영상전화) 차단금지로 MVoIP 등 허용 불가피 - 서비스, 기타 애플리케이션(음성, 영상전화 외), 단말 차단은 가능하여 유선에 비해 자율권 확보
불합리한 트래픽 차별금지 규칙	- ISP가 망관리 차원에서 트래픽 차별시, 합리성을 입증해야 하므로 입증의무 부담 발생 - VoIP 등 ISP의 경쟁서비스 트래픽 차별 금지로 ISP 경쟁력 악화 우려 - 트래픽 우선처리를 전제로 추가요금을 징수하는 행위 금지로 ISP의 투자 의욕 감소 우려 - ISP의 종량제 요금제 또는 단계별 요금제(tiered pricing) 도입을 허용함에 따라 수익증대 기대 - 종량제 허용으로 콘텐츠 제공사업자 경쟁력 축소 전망	- 무선에는 적용되지 않음 - 트래픽 차별에 대해 직접적인 규제를 받지 않음(FCC의 감시 대상에는 포함됨) - 과도한 대역폭이 필요한 콘텐츠 등 차단 가능
합리적인 망관리 규칙	- 합리적 망관리 기준의 모호성으로 인해 ISP의 부담 증가 - 트래픽 혼잡 회피를 위한 조치가 합리적 망관리 행위로 인정되어 데이터 폭증에 대비 가능 - 대량이용자 통제 가능으로 망혼잡 완화	- 좌동

요금부담 증가를 초래할 전망이며, 이는 망 혼잡 완화를 유도하여 대다수 소량이용자의 이용환경 개선이 기대된다.

4. 규제당국(FCC)에게 미치는 영향

Open Internet Order는 광대역 인터넷 접속서비스의 개방성과 자율성 확보를 위한 기본적인 가이드라인만을 제공하고 있으므로 가이드라인에 명확히 언급되지 않는 사항에 의해 분쟁이 발생할 가능성이 높다. 이 경우 FCC는 각 사례별로 규칙 위반 여부를 판정할 예정이어서 FCC의 감시 및 중재 부담이 증가하게 된다. 반면 이러한 규제부담은 FCC의 인터넷 시장에 대한 규제권한 강화로 이어질 전망이다. FCC는 인터넷 시장 감시 및 조정 업무를 지원받기 위해 산하에 자문기구를 설치할 예정인데 이러한 FCC의

권한 강화는 그 동안 비규제 하에서 자율권을 누려온 ISP에게 상당한 부담으로 작용할 전망이다. 따라서 ISP를 중심으로 한 망중립성 원칙 반대론자들의 Open Internet 고시 무효화 소송 또는 고시 폐지 법안 의회 청원이 예상되는데 FCC로서는 이러한 난관을 극복할 수 있을지 주목된다.

VI. 맺음말

5년간 이상의 찬반 논란을 거쳐 인터넷망의 개방성과 자율성을 보장하기 위한 FCC 고시가 확정 발표되었다. 인터넷이 일상생활과 경제활동에 차지하는 중요성이 날로 높아지고 있는 상황에서 몇몇 ISP에 의한 이용자 권한 침해, 이용사업자의 트래픽 차별이 발생하면서 인터넷 초기부터 유지되어온 개방성, 자

울성이 심각한 위협에 처해있다는 전문가 및 시민단체의 문제제기에 따라 FCC 차원의 구체적인 가이드라인을 제시한 것이 Open Internet Order의 핵심 내용이다.

Open Internet Order는 인터넷 시장에 참여하는 각 주체들에 다양한 영향을 미칠 전망이다. 대체로 이용자의 서비스 선택권 강화, 표현의 자유 보장, 경쟁촉진 등의 긍정적 효과가 기대되고 있다. 특히 FCC는 Open Internet 4개 규칙이 이용자 이용환경 개선으로 광대역 인터넷 접속서비스 이용률을 높이고, 이용률 제고는 사업자의 인프라 투자 촉진을 초래하여 선순환 구조가 정착될 것으로 기대하고 있다.

그럼에도 불구하고 일부 전문가들은 FCC가 당초 기대했던 수준에 후퇴한 고시를 발표하여 기대효과를 반감시켰다고 주장하기도 한다. 예를 들면, 무선 ISP에 대해서 서비스나 단말 접속차단 금지 규칙 및 불합리한 차별 금지 규칙 적용을 배제함으로써 무선망이용자의 선택권을 위축시키고, 콘텐츠 및 단말사업자의 사업 환경 개선을 기대할 수 없게 되었다고 비판하고 있다.

최근 국내에서도 대용량 P2P 이용자가 급증하고, 스마트폰 보급으로 무선 접속망에 대한 부하가 이슈로 등장하고 있다. 이러한 상황 하에서 FCC가 제시한 Open Internet 고시는 국내에서 관련 정책방향 검토시 주요 과제로 다루어야 할 사항을 잘 제시해주고 있다. 합리적인 망관리 기준, 정보공개 대상 및 공개방법, 접속 차단이 허용되는 경우와 허용되지 않는 경우, 트래픽 차별 취급 허용 여부 및 차별의 합리성 여부 판정기준 등 인터넷 접속서비스 이용과 관련된 분명한 가이드라인 제시는 이해당사자간 분쟁을 축소시키고, 서비스 이용환경의 투명성을 제고하여 인터넷 시장 발전에 기여할 것으로 예상되는 만큼 국내

에서도 관련 가이드라인 마련시 FCC의 Open Internet Order를 참고할 필요가 있을 것이다.

약어 정리

BM	Business Model
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] FCC News Release, FCC Acts to Preserve Internet Freedom and Openness, Dec. 21, 2010.
- [2] FCC, Report and Order(In Matter of Preserving the Open Internet), FCC 10-201, Dec. 23, 2010.
- [3] 변재호, 조은진, “망중립성 논의 최근 전개동향,” 전자통신동향분석, 제25권 제4호, 2010년 8월, pp. 121-129.
- [4] Angele A. Gilroy, Net Neutrality: Background and Issues, CRS Report for Congress, Sep. 16, 2008.
- [5] FCC, News RELEASE: FCC Adopts Policy Statement, Aug. 5, 2005.
- [6] http://www.nytimes.com/2008/08/02/technology/02fcc.html?_r=2
- [7] Digital Trends, Comcast to Pay \$16 Million for Blocking P2P Applications, 2009. 12. 23.
- [8] Declan. McCullagh, “Court: FCC Has No Power to Regulate Net Neutrality,” CNET, 2010. 4. 6.
- [9] Marguerite Reardon, FCC Details Plan to Reassert Authority over Internet, CNET news, May 6, 2010.
- [10] United States Court of Appeals District of Columbia Circuit Decision No. 13175, Nov. 8, 1956.
- [11] FCC, Policy Statement(FCC 05-151), Released Sep. 23, 2005.
- [12] FCC, Notice of Proposed Rulemaking, FCC 09-93, Oct. 22, 2009.
- [13] FCC Chairman Julius Genachowski, The Third

Way: A Narrowly Tailored Broadband Frame-
work, May 6, 2010.

[14] Reuters, Divided FCC Adopts Internet Traffic
Rules, 2010. 12. 22.