

망 중립성 가이드라인에 대한 의견서

수신 : 방송통신위원장

발신 : 경제정의실천시민연합, 진보네트워크센터

지난 12월 5일 망 중립성 포럼(이하 이 포럼)은 6개월간의 활동을 마무리하며 ‘망 중립성 정책방향 마련을 위한 토론회’를 개최하여 ‘망 중립성과 인터넷 트래픽 관리에 관한 가이드라인(안)’(이하 망 중립성 가이드라인)을 발표하였습니다.

이번 망 중립성 가이드라인은 이용자의 합법적인 콘텐츠·애플리케이션·서비스 및 망에 위해가 되지 않는 기기 또는 장치를 자유롭게 이용할 권리를 보장하고, 트래픽 관리의 투명성, 불합리한 차별과 차단금지, 상호협력 등의 망 중립성과 트래픽 관리 원칙을 제시하고 있습니다.

그러나 이 포럼에서는 망 중립성 가이드라인을 제시하면서 스스로 정한 가이드라인 원칙 중 “이용자의 합법적인 콘텐츠·애플리케이션·서비스 및 망에 위해가 되지 않는 기기 또는 장치를 자유롭게 이용할 권리를 보장하고, 트래픽 관리의 투명성, 불합리한 차별과 차단금지 등”에 위배되는 mVoIP 제한 행위를 묵인하고 현재의 차단조치를 사실상 인정하면서 기한을 알 수 없는 시기에 이 문제를 다시 정한다 하여, 가이드라인 중요 원칙을 훼손하고 있습니다.

특히 주무 규제기관인 방송통신위원회에서 위법적인 mVoIP 차단을 약관에 집어넣은 이동통신사의 약관을 인가해준 바 있어, 망중립성 가이드라인 원칙에 반하는 위법행위가 계속 유지될 것으로 보이고 이 경우 위 가이드라인은 형식적인 선언이 될 수밖에 없을 것입니다.

이에 경실련과 진보넷은 공정하고 투명한 트래픽 관리 및 이용자의 권리가 충분히

보호될 수 있기를 희망하며 다음과 같이 ‘망 중립성 가이드라인’에 대해 의견을 드립니다.

1. 트래픽 관련 자료의 공개(제3항)

가이드라인 제3항에서는 인터넷접속서비스제공사업자의 트래픽 관리방침 공개 및 트래픽 관리에 필요한 조치를 하는 경우 이용자에게 고지(또는 공지)하도록 의무화하고 있습니다. 또한 필요한 경우에 방송통신위원회가 공개 및 고지 또는 공지 대상 정보의 범위 및 방식 등을 정하도록 하고 있습니다.

그러나 그간 통신사들은 원론적인 주장만을 할 뿐, 트래픽이 얼마나 증가하고 있는지, 트래픽 당 수익이나 비용의 추이는 어떠한지, 이후 지속가능한 망 투자를 위해서 어느 정도의 비용이 필요한지 등에 대해서는 데이터를 공개하지 않고 트래픽폭증으로 인하여 수익성악화, 통제 등의 비용분담이 필요하다는 주장만을 반복하고 있습니다.

따라서 이와 관련된 구체적인 데이터가 공개되지 않는 이상, 관리방침만이 공개되는 것이라면 이 가이드라인에서 문제되는 원칙과 예외를 정하기 매우 어렵다 할 것입니다. 결국 제3항이 단순히 이용자에 대한 트래픽 관리정보의 공개로 그치기보다는, 망 중립성에 대한 토론의 진전과 사회적인 합의를 위해서라도 구체적인 데이터의 공개 원칙을 정해야 합니다.

2. 합리적인 트래픽 관리의 명확성(제6항)

가이드라인에서는 합리적인 트래픽 관리를 이유로 차별과 차단을 허용하고 있습니다. 제6항의 합리적 트래픽 관리의 필요성이 인정되는 경우에 대하여 ① 망의 보안성 및 안정성 확보 ② 일시적 과부하 등에 따른 망 혼잡으로부터 다수 이용자의 이익보호 ③ 국가기관의 법령에 따른 요청이 있거나 타 법의 집행을 위해 필요한 경우 등으로 규정하고 있습니다. 그러나 ‘이에 한하지 않는다.’ 및 ‘등’과 같은 내용을 포함시켜 예외를 인정하고 있습니다. 합리적 트래픽 관리는 차단과 차별의 원칙

적 금지의 예외에 해당하므로 예외는 명확히 규정되어야 합니다. 이용자의 이익과 직결되는 예외를 불분명하고 포괄적으로 규정해서는 안 됩니다. 따라서 ‘이에 한하지 않는다.’ 및 ‘등’ 과 같은 예외를 인정하는 단서조항이나 내용을 삭제하여야 합니다.

또한 ‘그 밖에 합리적인 트래픽 관리의 범위, 조건, 절차, 방법 및 트래픽 관리의 합리성 여부에 대한 판단 기준 등은 방송통신위원회가 별도로 정한다.’ 라고 명시하고 있어 가이드라인의 성격을 애매하게 만들고 있습니다.

아직 입법화되지 않은 가이드라인은 행정목적의 달성을 위하여 사업자의 자율적 준수를 유도하기 위한 행정지침으로 법률, 시행령, 규칙, 고시, 훈령, 예규와 달리 법적 구속력이 없는 하위 지침입니다. 따라서 가이드라인에 세부 내용을 방송통신위원회가 별도로 규정하여 상위 법령이나 별도의 가이드라인으로 다시 제시한다는 것은 법 체계적으로도, 법리적으로 맞지 않습니다.

3. 관리형서비스 적용의 명확성(7항)

가이드라인 제7항에서는 최선형인터넷(best effort Internet)의 품질이 보장되는 한도 내에서 관리형서비스를 제공할 수 있다고 규정하고 있을 뿐, 제1항 내지 제6항까지의 원칙이 제7항 관리형서비스에 적용되는지 명확하지 않아 원칙과 예외가 명확하지 않습니다.

트래픽 전송 품질을 보장하는 서비스를 위해 관리형서비스의 도입이 필요하다고 할지라도, 이는 QoS(Quality of Service) 보장이라는 목적을 달성하기 위한 한도 내에서 제한적으로 허용되어야 할 뿐이어서, 이러한 제한을 명확하게 하지 않는다면 경쟁 서비스의 차단차별까지 허용하는 결과를 낳게 되며, 이는 공정경쟁 환경을 저해하게 될 것입니다.

따라서 제7항에서 트래픽 전송 품질을 보장하기 위한 서비스 유형에 따른 차별 외에 제6항까지의 원칙이 적용된다는 것을 명시하거나 제7항의 규정이 공정한 경쟁 환경

을 저해해서는 안 된다는 것을 명시해야 합니다.

4. 정책자문기구의 공개적 운영(9항)

가이드라인 제9항에서 ① 트래픽 관리의 투명성 제고 ② 합리적인 트래픽 관리 범위·조건·절차·방법 마련 ③ 트래픽 관리의 합리성 여부 판단 기준 마련 ④ mVoIP 등 새로운 서비스 확산에 대한 정책방향 논의 ⑤ 새로운 시장질서의 모색 등을 위해 정책자문기구를 구성·운영하도록 하고 있습니다.

지금까지 망 중립성 포럼이 다양한 이해관계자의 의견을 수렴했다고는 하지만, 이는 정부에서 자의적으로 선정한 전문가의 의견을 수렴한 것일 뿐, 망 중립성 문제에 관심을 가진 모든 사람이 자유롭게 의견을 개진하거나 진행 상황에 대한 정보에 접근할 수 있었던 것은 아닙니다. 망 중립성 포럼 및 향후 만들어질 정책자문기구는 보다 투명하고 열린 방식으로 운영될 필요가 있으며, 그래야만 진정으로 사회적인 합의를 도출할 수 있을 것입니다. 회의에 누구나 참관할 수 있도록 미리 일정이 공지되어야 하며, 회의안건·회의록(녹취록) 등 관련 자료를 홈페이지 통해 공개하고 이용자들의 의견을 제출할 수 있는 통로가 마련되어야 합니다.

망 중립성 포럼에서 이루어진 회의록 및 최근의 망 중립성 가이드라인 초안은, 위원회의 홈페이지에서조차도 공개되지 않고 있습니다. 이러한 폐쇄적, 밀실적 행위는 여러모로 포럼의 성격과 내용에 대하여 의구심을 갖게 합니다. 포럼에서 단지 몇몇 사람들에 의하여 논의가 이루어졌다고 하여 그것이 대표성을 담보하며 정당성을 가질 수는 없습니다. 포럼에서 논의된 것은, 다시 오픈되어 외부의 의견을 귀담아 들을 수 있는 통로가 열려야 하며, 이것이야말로 포럼에서 논의된 내용에 대한 정당성을 담보할 수 있는 수단적 정의입니다.

그럼에도 불구하고 망 중립성 포럼이 지금까지 마치 국가보안기구와 같은 폐쇄적 논의구조에서 벗어나지 못하는 것은, 이해가 가지 않는 일입니다. 특히, 망 중립성 가이드라인 초안조차도 하드카피로만 공개한 부분은, 이 포럼을 운영하는 구성원들의 근본적인 의견수렴과정에 대한 생각에 대해서 의문을 갖게 하는 부분입니다.

세금으로 운영되는 망 중립성 포럼의 내용은 전 국민이 알아야 하고 그 과정에서 이용자들은 정당하게 의견을 제시할 권리가 있습니다. 그럼에도 불구하고 망 중립성 포럼을 운영하는 자들이 이러한 생각을 갖지 못한다면, 이는 반민주주의적, 반이용자적, 세금낭비적 생각으로 국가대사를 그르칠 우려가 있어 이 점을 다시 한 번 강조하고자 합니다.

5. 카카오톡, 마이피플 등 신규서비스 규제 문제(별표 부분)

가. 통신사는 카카오톡이나 마이피플 등 가입자 간(P to P) 문자나 음성서비스를 ‘동일서비스 동일규제’ 원칙에 따라 규제해야 한다고 주장하고 있습니다. 그러나 이러한 주장은 현재의 전기통신사업법상의 의무조항을 위배하는 주장입니다.

전기통신사업법 제5조, 시행규칙 제3조 제1호 기간통신역무의 전송역무 규정에 따르면, 기간통신사업자들인 통신사는 전기통신회선설비(통신망)를 설치하고, 그 전기통신회선설비를 이용하여 전화·인터넷접속 등과 같이 음성·데이터·영상 등을 그 내용이나 형태의 변경 없이 송신·수신하는 역무를 제공하여야 합니다. 즉 통신사는 통신망 설치와 이를 이용한 역무를 제공하는 사업자이며 카카오톡이나 마이피플 등의 서비스를 통신망을 이용해서 내용이나 형태의 변경 없이 처리할 의무가 있는바, 이러한 서비스를 제한함으로써 이용자의 이익을 저해하는 행위는 강력히 규제해야 합니다.

결국 통신사의 문자나 음성서비스 규제를 운운하는 것은 급변하는 통신시장에서 본인들의 독점적 지위를 유지하기 위한 주장에 불과합니다.

나. 가이드라인은 ① 망의 보안성 및 안정성 확보 ② 일시적 과부하 등에 따른 망 혼잡으로부터 다수 이용자의 이익보호 ③ 국가기관의 법령에 따른 요청이 있거나 타법의 집행을 위해 필요한 경우 등 합리적인 트래픽 관리를 위해 필요한 경우를 제외하고 이용자의 합법적인 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스 및 망에 위해가 되지 않는 기기 또는 장치를 자유롭게 이용할 권리를 보장하고 있습니다.

이러한 원칙에 비추어보면 현재 통신사들이 mVoIP 서비스를 제한하는 것은 가이드라인을 위배하는 것입니다. 통신사들은 mVoIP 문제가 망 중립성 이상의 통신사업 제도 전반에 대해 재검토해야할 문제라고 주장하지만, 오히려 mVoIP 문제야 말로 왜 망 중립성 규제가 필요한지 명백하게 드러내주는, 즉 통신사가 자신의 서비스와 경쟁하는, 혁신적인 서비스에 대해 우월적 지위를 남용하여 차별하고 있음을 보여주는 사안입니다.

특히 이러한 mVoIP차단을 주무규제기관이 인정하는 것은, 가이드라인에서 예외사유로 삼은 나머지 3개의 사유도 자의적으로 집행될 가능성을 보여주는 것이어서 이 가이드라인 이후 시민들이 불안해하는 자의적인 사적검열, 공적 검열의 문제를 제기하지 않을 수 없는 상황입니다. 주무규제기관인 귀 위원회에서 mVoIP 문제를 해결하지 않는다면, 위 예외사유로 삼은 3개의 합리적 트래픽 관리 요구 역시 예외가 원칙을 압도하는 내용이 될 수밖에 없어 가이드라인 자체의 내용 자체가 애매하게 되어 버립니다.

다. “경제적 트래픽관리”가 의미하는 것은, 망사업자의 매출액감소에 대한 고려가 주된 내용입니다. 그러나 "경쟁에 의한 매출감소"를 경쟁사업자에 대한 규제여부의 고려사항으로 삼는 것으로서 그 자체가 공정경쟁의 정책원칙을 위반하는 것입니다.

이미 mVoIP 차단에 대해서는 방송통신위원회가 2009년 12월경부터 용인하여 신규 서비스 진입을 막고 독점사업자가 이를 대비할 충분한 시간을 준 상황인바, 이러한 경쟁제한행위를 계속 방지하는 것은 방송통신위원회의 직무유기에 해당합니다.

방송통신위원회는 시장지배적 지위를 남용하여 mVoIP 서비스를 제한하고 있는 통신사의 불법행위에 대하여 이용자의 권익이 보호될 수 있도록 신속한 조치를 취해야 합니다. 또한 망 중립 가이드라인에서 규정된 ‘합법적인 콘텐츠·애플리케이션·서비스 및 망에 위해가 되지 않는 기기 또는 장치를 자유롭게 이용할 권리’가 실질적으로 보장될 수 있도록 노력하여 주시기 바랍니다. 끝.

※ 첨부, mVoIP 제한에 대한 통신사 입장 반박 보도자료 1부

<첨부> 경실련과 진보넷의 mVoIP 제한 고발에 대한 이통사 입장 반박 보도자료

mVoIP 제한, 이통사의 어처구니없는 망중립성 논의 핑계

- 망 중립성은 소비자이익이 최우선 되어야 한다 -

경실련과 진보넷은 지난 11월 23일, mVoIP(모바일인터넷전화) 사용을 제한한 SK텔레콤(주)과 (주)KT를 시장지배적 지위 남용, 보편적 의무 제공 의무 위반, 소비자의 이익을 저해한 행위로 공정거래위원회와 방송통신위원회에 고발한바 있다.

SKT와 KT는 소비자의 권리침해라는 본질을 왜곡하기 위해 트래픽 관리나 망투자비용 부담 등 망중립성을 핑계로 위법행위를 변명하고 있다. 나아가 mVoIP서비스 제한을 콘텐츠나 애플리케이션 사업자에게 망투자비를 뜯어내기 위한 수단으로 이용하고, 소비자에게는 mVoIP서비스를 허용하면 요금을 올리겠다는 협박까지 서슴없이 자행하고 있다. 이에 소비자를 불모로 경쟁을 배제한 채 더 많은 이득을 취하고 독점적 지위를 유지하겠다는 이동통신사의 잘못된 행태에 대해서 다음과 같이 반박하고자 한다.

첫째, mVoIP 제한은 인가받은 이용약관에 근거로 한 것이라는 주장에 대하여

이동통신사는 이용약관을 근거로 mVoIP 제한은 정당하며 이용약관은 방통위의 인가를 받아 사용하고 있으므로 위법성이 치유된다고 주장한다. 현재 방송통신위원회는 시장지배력을 유지하고 있는 SKT 이동전화와 KT 시내전화의 이용약관만을 인가하고 있다(방통위고시 제2010-56호).

그러나 이동통신사들의 주장과는 달리 인가받은 이용약관이라 하더라도 위법성이 치유되는 것이 아니다. 공정거래위원회는 행정기관의 행정지도가 담합(부당한 공동행위)의 원인이 되었다 하더라도 위법하다며 행정기관의 인가가 불법행위를 치유하는

것이 아님을 명확히 하고 있다. 지난 2008년 12월, 공정거래위원회는 경실련이 고발한 인가약관인 SKT 이동전화 이용약관을 포함한 5개 통신사업자의 이용약관에 대해서 내용이 불공정하다며 수정 또는 삭제하도록 조치한바 있다.

둘째, mVoIP는 이동통신사 고유 서비스 영역에 해당한다는 주장에 대하여

이동통신사는 음성, 데이터, 영상 등의 송신 또는 수신 업무를 제공하는 기간통신사업자이다. 그러나 가입자간(P to P) 음성, 데이터 등을 송수신하는 인터넷전화서비스 같은 부가통신서비스사업은 이동통신사들의 고유 업무가 아니며, 오히려 이동통신사들은 이러한 서비스들을 변경하지 않아야 할 의무가 있다.

따라서 mVoIP서비스가 이동통신사의 고유서비스라고 주장하며 부가통신서비스 사업자의 서비스를 제한, 변경하는 것이야말로 기간통신사업자의 역무위반이다.

셋째, 트래픽관리를 위해 필요한 조치라는 주장에 대하여

이동통신사는 트래픽 관리를 명목으로 mVoIP서비스를 제한하고 있다. 그러나 mVoIP서비스가 트래픽 증가와 관련 있다는 근거는 제시하지 않고 있다. 실제로 mVoIP서비스 보다 더 많은 트래픽을 유발하는 동영상이나 실시간스트리밍 서비스 등을 제한하지 않고 있다는 점에서 이동통신사들의 mVoIP서비스 제한은 트래픽관리가 아닌, 음성수익과 관련된 것임을 알 수 있다. 트래픽 관리는 자신들의 음성 매출이 줄어드는 것을 우려하여 경쟁서비스인 mVoIP서비스를 제한하기 위한 핑계에 불과하다.

특히 이미 이동통신사들은 정액제 요금에서조차도 1일 사용한도량을 정해놓아 트래픽 관리를 양적 통제 방식으로 하고 있음에도, 서비스 내용까지 간섭하는 것은 트래픽 관리의 한계를 넘어서는 일이다. 망사업자의 마음에 들거나 들지 않는다는 이유로 특정한 콘텐츠나 어플리케이션을 ‘트래픽 관리’를 명목으로 일방적으로 제어해서는 안 된다.

넷째, mVoIP를 허용해서 요금을 올려야 한다는 주장에 대하여

소비자가 데이터 이용에 따른 비용을 지불하였다면 데이터 용량 내에서 자유롭게 컨

텐츠, 서비스, 애플리케이션을 선택하고 이용할 권리가 있다. 이동통신 요금은 서비스 많이 이용할수록 더 많은 비용을 지불하는 구조로, 데이터 트래픽을 더 많이 유발하는 소비자가 더 많은 비용을 지불하게 되는 것이다. 또한 데이터무제한요금제 등에서도 이미 양적 한계를 두어 요금을 설계하였기 때문에 망사업자들이 어떠한 경우에도 손해를 볼 수 없는 구조이기도 하다. SKT는 요금제에 따라 일 70MB~200MB, KT는 일 75MB~300MB 범위 내에서 데이터사용을 제한하고 있다.

3G, 4G로 통신시장이 발전함에 따라 음성과 데이터의 경계가 사라지고, 음성통화, 문자메시지 서비스가 디지털화되어 혁신이 이루어지고 있다. 망사업자들은 더 이상 음성통화와 관련된 서비스까지 통제하면서 독점적 음성통화수익을 유지하려는 태도를 버려야 한다. 소비자는 이미 데이터 패킷 이용료를 내고 그에 따라 필요한 서비스를 통한 효용을 맞볼 권리가 있다. 이러한 권리를 독점적 이윤추구를 위하여 막아서는 안 된다.

mVoIP 서비스는 망 중립성 원칙에 따라 처리해야 한다.

망중립성이란 인터넷망을 통해 전송되는 모든 트래픽을 내용과 유형, 서비스, 단말기 종류, 이용자에 관계없이 동등하게 취급해야 한다는 원칙을 말한다. 방송통신위원회는 연내에 망중립성에 관한 가이드라인을 포함한 정책방향을 확정하기로 하였다.

망중립성 정책은 소비자의 권리보호가 최우선되어야 한다. 어떠한 이유에서라도 사업자가 자유로운 콘텐츠, 서비스, 애플리케이션의 접근과 이용을 제한함으로써 소비자의 권리를 침해해서는 안 된다. 망중립성 정책도 이러한 원칙에 따라 마련되어야 한다.

mVoIP 서비스 제한에 따른 공정거래위원회와 방송통신위원회의 고발은 시장지배적 사업자인 SKT와 KT의 소비자이익 저해라는 위법행위에 대한 문제이다. 지금이라도 이동통신사는 망중립성을 이유로 본인들의 위법행위를 정당화하거나, 무임승차 운운하며 서비스사업자에게 망투자비용을 전가시키려는 잘못된 행태를 중단해야 한다. 이동통신사는 스마트폰 활성화로 유발된 경쟁을 인정하고 경영·서비스혁신을 통해 소비자의 신뢰를 회복하기를 기대한다.