

제로레이팅에 대한 망 중립성 규제의 정당성 연구

A Study on the Validity of Net Neutrality Regulation in Respect of Zero-Rating

조 대 근 송 인 국*
Dae-Keun Cho In-Kuk Song

요 약

최근 들어 빈번히 시도되고 있는 제로레이팅에 대한 규제 여부가 이슈화 되고 있다. 각국 규제기관들이 제로레이팅에 대해 일관된 규제방향을 보이기보다는 국가별로 다양한 스펙트럼을 보여 주고 있기 때문이다. 이와는 대조적으로 이들은 제로레이팅이 망 중립성 규제와 관련이 높다는 인식은 공통적으로 갖고 있다. 제로레이팅과 망 중립성 규제 관계에 대한 해외의 활발한 논의에 반해 국내에서는 관련 연구나 논의가 전무하다. 이에 본 연구는 제로레이팅에 대한 망 중립성 규제의 정당성을 확인하고자 하였다. 세부적으로 규제 시각과 방향성 설정 관련한 논의의 단초를 제시하기 위해 제로레이팅 속성과 기존 트래픽관리규제와의 관계, 제로레이팅 허용 찬반 주장, 해외 주요국 규제기관의 정책결정 내용을 제시하였다. 본 연구결과가 제로레이팅에 대한 정부차원의 정책수립에 참고자료로 활용될 수 있고, 사업자 입장에서는 대응방안을 마련하기 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

☞ 주제어 : 제로레이팅, 통신규제, 망 중립성, 통신사업자, 플랫폼사업자, 규제정책

ABSTRACT

Recently, the regulation issues for the zero-rating began to be proliferated. The corresponding regulators in charge of Internet services of all the countries of the world illustrated the various spectrums, rather than the similar policy line. In contrast, the overseas regulators not only recognized that zero-rating might be something to do with the net neutrality regulation, and but also actively debated regarding the validity for the regulation. However, any domestic study examining the issue has not endeavored yet. Therefore, the purpose of the study is to identify the validity of net neutrality regulation of zero-rating. Specifically, the study provided the features of zero-rating, the relationship with this new regulation and traditional regulations, and the various arguments and policies in major countries. The results of the study would be utilized as a reference in planning the regulation and countermeasure, from the corresponding policy makers and business operators.

☞ keyword : Zero-rating, Communication Regulation, Net Neutrality, ISP, Platform Operator, Regulation Policy

1. 서 론

최근 들어 빈번히 시도되고 있는 제로레이팅(모바일 데이터 비과금) 방식에 대한 규제가 이슈화 되고 있다. 2017년 2월, 미국 방송통신위원회 아짓파이(Ajit Pai) 의장은 보도 자료를 통해 2016년 말부터 추진해오던 제로레이팅의 망 중립성 규제 위반 여부 조사를 중단하고 향후 특정 앱이나 서비스에 대한 모바일 데이터 비과금 행위(이하 제로레이팅)에 관련 개입은 없을 것이라고 공식 발표하였다.[1] 망 중립성 논의가 시작되었고 강력한 망 중

립성 규제를 시행해오던 미국에서 최근 망 중립성 쟁점 중 가장 정점에 있는 제로레이팅을 규제하지 않겠다고 선언한 것이다. 또한 2015년 11월 오픈인터넷규칙을 제정한 유럽연합의 회원국들은 규칙 발효 이후 지난 1년간 제로레이팅 관련하여 금지 또는 허용 등의 심결을 수차례 하였다. 한편 2016년 2월, 인도 통신규제기관 TRAI는 제로레이팅과 같은 가격차별화 행위를 법으로 전면 금지한다 바 있다.[2] 그 외에도 사전금지부터 조건부 허용, 전면 허용 등의 입장을 가진 사례가 속속 등장하고 있다.

국내에서는 2016년 9월 유승희 의원 주도로 망 중립성 규제 법제화를 위한 법안이 제출되었는데 이 때 제로레이팅이 차별을 가져온다는 이유에서 관련부처 고시를 통해 규제 가능성을 시사하였다.[3] 2017년 8월, 방송통신위원회는 전체회의를 열어 '전기통신사업자의 우월적 지위를 이용, 불합리하거나 차별적인 조건·제한 부과 등 부당한

1 Inca research & Consulting. Ltd.(dkc@incaresearch.co.kr), Korea

2 Department of Management, Dankook University, Suji, Korea

* Corresponding author (iksong@dankook.ac.kr)

[Received 23 September 2017, Reviewed 22 September 2017, Accepted 16 October 2017]

행위에 대한 세부기준 제정(안)'을 의결했는데 이것이 제로레이팅 허용의 근거로 볼 수 있는 것으로 알려져 있다.[4][5]

이렇듯 제로레이팅은 각국 규제기관들이 일관된 규제 방향성을 보이기보다는 국가별로 다양한 스펙트럼을 보여 주고 있다는 특성을 가지고 있다. 반면 제로레이팅이 망 중립성 규제와 관련이 높다는 공통적인 인식이 존재한다. 사실 제로레이팅은 모바일 통신사업자(ISP)의 과금 행위이기 때문에 물리적 트래픽관리행위가 개입되지 않는다. 차단금지, 지연금지, 대가에 의한 우선처리 금지와 같이 기존의 트래픽관리 중심의 망 중립성 규제 차원에서 사전적으로 금지할 사안이 아닐 수도 있기 때문에 각국의 규제기관들은 제로레이팅과 망 중립성 규제의 관련성을 결코 부인하지 않는다. 즉 각국의 망 중립성 법제화, 규제기관의 정책 방향 제시와 동시에 집행 과정에서의 제로레이팅 찬반에 대한 논란은 여전히 상존하고 있다.

2015년 개정된 오픈인터넷규칙에 대해 2017년 미국 FCC는 개정(안)을 발표하였는데 의견수렴 과정에서 제로레이팅을 포함하여 망 중립성 규제 정책 자체에 대한 찬반논란을 일으켰다. 또한 유럽연합은 2015년 오픈인터넷 규칙을 제정하였고 제로레이팅에 대해서 사전금지하지 않고 조건부 허용을 하고 있는데 회원국 규제기관에게 허용 여부에 관한 재량권을 부여하였기 때문에 28개 회원국의 일관된 규제 집행이 관건으로 남아 있고 규제기관과 제로레이팅을 실행하는 사업자간에 이견도 발생하고 있다.[6]

제로레이팅과 망 중립성 규제 관계에 대한 해외의 활발한 논의와 대조적으로 국내에서는 관련 연구나 논의가 진무하다. 이에 본 연구는 제로레이팅에 대한 규제 시각과 방향성 설정 관련한 논의의 단초를 제시하기 위해 제로레이팅 속성과 기존 트래픽관리규제와의 관계, 제로레이팅 허용 찬반 주장, 해외 주요국 규제기관의 정책결정 내용을 분석하였다.

본 연구결과는 제로레이팅에 대한 정부차원의 정책수립에 참고자료로 활용될 수 있고, 사업자 입장에서는 대응방안을 마련하기 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

2. 제로레이팅과 트래픽관리규제

조대근 등은 모바일 ISP(Internet Service Provider 네트워크 사업자 또는 통신사업자)의 데이터 비교금 행위 즉 제로레이팅을 데이터 상한 적용을 받는 이용자가 특정 앱이나 서비스 이용에도 불구하고 이용자가 가입 시 제

공 받은 데이터양에 영향을 주지 않도록 하는 모바일 ISP의 과금행위의 일종으로 정의했다.[7] 이 정의에 따르면 제로레이팅은 현재 대부분의 국가에서 수용하고 있는 ISP의 트래픽관리 행위에 대한 사전규제로 적용이 쉽지 않음을 알 수 있다. 이러한 어려움의 맥락을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 제로레이팅은 특정 앱이나 서비스에 소요된 데이터 가격이 유료이지만 무료로 처리하는 과금행위의 일종이기 때문에 ISP가 트래픽을 차단, 지연하는 행위와는 무관하다. 망 중립성 규제의 핵심은 트래픽의 물리적으로 동등한 처리인데 제로레이팅은 트래픽 관리/처리 행위가 아닌 과금행위이다.

둘째, 특정 앱이나 서비스에 제로레이팅 적용 여부를 결정할 수 있는 문지기(Gatekeeper) 역할을 ISP뿐 아니라 CP(Content Provider)도 할 수 있다. 망 중립성 규제의 중요한 근거 중 하나가 단대단 원칙 즉, 서비스 이용에 결정 주체는 이용자(End-user)와 CP에 한하며 ISP는 전송이의 문지기 역할을 해서는 안 된다는 것이다. 반면 조대근 등의 제로레이팅 분류에 따르면 CP도 필요에 따라 일정한 대가를 ISP에게 지불하고 스스로 문지기가 될 수 있다.[7] 따라서 기존의 트래픽관리를 사전에 금지하는 차원의 망 중립성 규제를 제로레이팅에 직접 적용하기 어렵고 규제대상에 변화가 불가피하다.

셋째, 제로레이팅은 모바일 ISP와 이용자 간의 상업적 계약이기는 하나 대가를 받고 우선처리해주는 경제적 트래픽관리 행위(Paid Prioritization)가 개입되지 않는다. 대가에 의한 우선처리는 주어진 용량 하에서 특정 트래픽을 우선처리해 주는 조건으로 추가 대가를 받는다. 이 때문에 추가 대가를 지불하지 않은 패킷은 지연 처리된다. 즉 대가에 의한 우선처리 행위는 상업적 행위에 더하여 트래픽관리행위가 있다. 그러나 제로레이팅은 상업적 행위이기는 하나 트래픽관리행위는 없다.

이러한 이유 때문에 제로레이팅에 대해 사전 금지한 국가는 매우 적고, 조건부로 허용하거나 사후규제를 택하는 경우가 많은 것으로 나타났다.[2][8][9]

3. 제로레이팅 관련 규제 시각과 찬반논란

3.1 제로레이팅을 둘러싼 세 가지 규제 시각

모바일 ISP의 제로레이팅 행위는 일종의 과금행위인데 제로레이팅이 가져올 시장실패를 극복하기 위해 규제

기관이 개입을 하려 할 때 어떤 규제시각으로 접근 가능한지 고찰하였다. 통상 통신시장 내 참여자의 행위를 둘러싼 규제 접근법으로 3가지를 상정할 수 있는데 이에 따라 제로레이팅의 정당성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공정거래규제 프레임워크 시각이다. 공정거래법이 근거법령이 되며 사후규제 접근법으로 제로레이팅을 행한 모바일 ISP 중 지배력을 가지고 있는 사업자가 규제 대상이 된다. 그리고 가격차별의 일종인 해당 ISP의 제로레이팅 행위가 지배력을 남용하여 경쟁을 저해하거나 불공정한 거래의 원인이 되는 지 여부를 판단한다.

둘째, 기간통신업무 규제 프레임워크 시각이다. 전기통신사업법이 근거 법령이 된다. 경우에 따라 사전 또는 사후규제 접근법 모두 가능하며, 기간통신사업자로 분류된 모든 모바일 ISP가 규제 대상이 된다. 공평하고 저렴한 요금을 부과하여 합리적인 차별이 요구되는 ISP가 제로레이팅을 행하는 것에 대해 이용자 이익 및 경쟁경쟁 차원에서 규제 여부를 판단한다.

셋째, 망 중립성 규제 프레임워크 방식이다. 망 중립성 법령이 별도로 필요하며 사전 또는 사후규제 접근법 모두 가능하다. 모든 ISP가 규제대상이 되며 제로레이팅이 이용자 및 CP에 대한 차별적인 결과를 가져오는지가 위반 여부를 판단하는 준거가 된다.

법 집행 과정에서 차이가 발생할 수 있지만 망 중립성 규제가 가장 강력한 규제라고 할 수 있고, 경쟁법 규제가 가장 가벼운 규제접근법이라고 할 수 있다. 각 국가의 규제철학, 시장의 경쟁상황, 이용자의 브로드밴드 액세스 권리에 대한 시각 등 다양한 원인에 의해 접근법에서 차이가 날 수 있다.

3.2 제로레이팅 허용에 관한 찬반 논리

3.2.1. 찬반 논란의 원인

주지하듯이 제로레이팅 서비스 허용 여부를 두고 찬성 측과 반대 측이 맞서고 있는 상황인데 제로레이팅 자체는 새로운 개념이 아님에도 불구하고 쉽게 합의를 도출하지 못하는 것은 3가지 차원의 문제가 있기 때문이다.

첫째, 제로레이팅은 일종의 기업의 가격차별 행위로 동질적인 상품에 대해 그 가격을 달리하는 과금행위라고 할 수 있다. ISP의 가격차별행위는 한정된 네트워크 용량, 제한된 주파수와 높은 구축비용 등을 고려할 때 서비스 제공에 따른 비용을 효율적으로 배분하기 위한 것인데[10], 반면, ISP의 인터넷액세스 및 전송서비스를 이용하는 CP나 이용자 간에 차별은 이용자의 선택제한 및 왜

곡, 공정한 경쟁 불가를 이유로 형평성을 강조하고 있어 효율성과 형평성이라는 가치 차원의 충돌이기 때문에 타협점을 찾기 어렵다.

둘째, 인터넷이라는 매체가 가진 특성에 기인한다. 인터넷이라는 매체는 과거 음성전화와 달리 전송할 수 있는 콘텐츠 유형의 제한이 거의 없고, 기술발전이 빨라 현재로서 예상할 수 없는 서비스와 비즈니스 모델 출현 고려 시 전면적인 허용이나 불허를 선형적으로 결정하기에는 정보가 부족하고, 제로레이팅이 가지고 있는 장·단점 중 어느 한쪽을 무시하기가 어려운 것이 현실 때문이다. 더 나아가 인터넷은 표현의 자유를 실현해 주는 중요한 매체로 자리 잡으면서 허용 여부를 결정하는 정책기관으로서 판단이 쉽지 않고 찬반의 합의점 찾기가 어려운 것이다.

셋째, 규제프레임워크간의 충돌이 발생할 수 있다. 만일 망 중립성 규제를 법령 제정을 통해 제도적으로 수용한 경우 기존 규제프레임워크(경쟁법에 의한 사후규제 또는 기간통신업무에 의한 규제)에서 허용 가능한 차별적인 요금제도 만일 CP 및 이용자 차별과 ISP의 관문(Gatekeeping) 행위를 유발할 수 있는 여지가 있다면 망 중립성 규제 차원에서 규제할지 기존 규제프레임워크 하에서 허용할지를 판단할 필요가 있기 때문에 역시 결정이 쉽지 않다.

3.2.2. 제로레이팅 서비스 허용 찬성 측 논리

최근 문헌에서 확인되고 있는 제로레이팅 서비스를 허용하자는 찬성 측 논리를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 효율적인 자원배분, 이용자 편익 증대와 같은 경제학적 이유이다. 예를 들면, 제로레이팅 서비스는 해당되는 온라인 콘텐츠와 애플리케이션에 대한 이용자 참여와 이동통신 보급률을 확대하여 이용자 편익을 증가시킨다. Eisenach는 Zero-rating 서비스로 인한 이동통신 보급률 증가는 개발도상국의 저소득 인구가 신규 가입 증가로 이어지고 이는 네트워크외부효과를 강화시켜 이용자의 편익을 증가시킨다는 것이다.[11] 또 제로레이팅이라는 가격차별화 행위는 소비자 후생 증가시키는 효과가 있다. 즉 지불의사(willingness to pay) 가격이 낮아 기존 가격수준에서는 데이터 서비스를 이용하지 않는 한계고객에게 제로레이팅과 같이 낮은 가격으로 [음성+데이터 서비스] 이용을 가능하게 하는 차등적인 가격결정을 하게 되면 이용자후생을 증가하고 사업자 투자보상을 촉진한다.[11]

둘째, 제로레이팅 서비스는 모바일 브로드밴드서비스

를 제공하는 이동통신사업자에게 모바일 시장 규모 확대를 기대할 수 있는 혁신적인 수단이라고 할 수 있다. 실제 페이스북의 발표에 따르면 제로레이팅 서비스를 이용하던 사용자 중 50% 정도는 제로레이팅 서비스를 이용한 지 30일 이내에 유료가입자로 전환한다고 한다.[12]

셋째, 제로레이팅은 친 경쟁적인 행위이기 때문에 찬성한다는 주장도 있다. Brake (2016)는 CP간에 수평적인 경쟁 상황에서는 Zero-rating을 반경쟁적 행위의 레버지리로 활용할 유인인 증가할 가능성(잠재성)이 있다는 점과 망 중립성 지지자들의 지적과 같이 Zero-rating은 차별(discrimination)을 유발한다는 점에도 불구하고 오히려 그 차별은 경제학적 측면에서는 나쁘지 않으며 더 나아가 전반적으로 Zero-rating 서비스는 친 경쟁적이라는 논리로 찬성하고 있다.[10] 즉 반독점 규제기관들은 편익을 증진시킨다면 가격이나 다른 형태의 차별을 건강한 행위로서 수용해왔다는 것이다. 정말 우려해야 하는 것은 이용자의 이익을 저해하거나 경쟁을 훼손시키는 차별행위이지 그렇지 않은 차별행위는 인정할 수 있다는 입장이다.

넷째, 제로레이팅을 반대하는 측이 우려하는 현상이 사실 발생하지 않기 때문에 굳이 금지할 필요가 없다는 주장도 있다. Roslyn & Elaluf-Calderwood는 제로레이팅 서비스 제공이 경쟁을 훼손하는지 여부를 두고 몇몇 국가를 대상으로 실증연구를 시행한 결과, “제로레이팅이 경쟁을 훼손한다는 것을 제시하는 증거를 찾을 수 없었다.”고 결론 내리고, 제로레이팅이 망 중립성 지지자로부터 비난을 받아야 하는 이유를 알 수 없다고 주장한 바 있다.[13] 이는 망 중립성 지지자들의 우려와 달리 제로레이팅은 반경쟁적 효과가 나타나지 않으며, 표현의 자유 다양성에 대한 우려는 실증적이기 보다는 추측에 불과하며, 제로레이팅의 긍정적 효과를 무시한다고 비판한 것과 맥을 같이한다.[11]

다섯째, 제로레이팅은 이동통신사업자가 자사 서비스를 차별화하기 위해 활용하는 친 경쟁적인 수단이다.[14] 예를 들면, 미국 T-Mobile USA는 미국 1위 Verizon이나 2위 AT&T와의 차별화 전략으로 Binge On을 출시하였고 다수의 동영상 CP를 참여시켜 이용자들에게서 좋은 반응을 얻고 있는 것으로 알려져 있다.

마지막으로 제로레이팅을 이용하여 저개발국이나 신흥국가 이용자에게 이동 단말기로 인터넷에 액세스할 수 있는 기회를 제공하여 소위 디지털디바이드 문제를 줄여나갈 수 있기 때문에 허용하여야 한다는 주장이 있다.

3.2.3. 제로레이팅 서비스 허용 반대 측 논리

제로레이팅에 대한 반대는 주로 망 중립성 규제를 지지하는 측의 논리에 기반을 둔다.

첫째, 형평성을 중시하는 입장이다. 망 중립성 규제의 핵심 원칙인 비차별에 반하는 요금제이고 형평성에 어긋나는 측면 때문에 반대하는 것이다. 여기서의 차별은 모바일 ISP가 이용자 간 차별, CP간 차별하는 행위 모두 해당한다. 이와 관련한 대표적인 연구는 Barbara van Schewick의 T-Mobile USA Binge On 서비스에 관한 것이다 할 수 있다. 망 중립성 규제를 지지하는 대표적 학자인 van Schewick는 ISP들은 제로레이팅이 물리적인 트래픽을 관리하는 행위가 없기 때문에 CP 차별이 없다고 주장하지만, 제로레이팅을 적용하는 CP와 그렇지 않은 CP간 차별 효과가 물리적인 트래픽 관리에 의한 차별 못지않다고 비판한다.[15] 특히 van Schewick는 ISP가 제공하는 제로레이팅 유형을 세 가지로 제시하면서 그 중 CP가 대가를 지불하는 Sponsored Data 방식과 ISP가 CP에게 데이터 비용을 받지 않고 특정 CP에 대해서만 제로레이팅을 적용해주는 Carrier-Initiate 방식은 CP를 차별하는 행위이므로 망 중립성 규제를 위반한 것으로 금지되어야 한다고 주장한 바 있다.[16]

둘째, CP 보호라는 산업 정책적 이유이다. ISP가 제로레이팅을 행하면 결과적으로 CP간 차별 현상이 발생하고 특히 혁신성을 보유한 중소 CP가 공정한 경쟁의 기회를 가질 없는 것을 우려한다. 즉 높은 혁신성에도 불구하고 자본이 부족하여 제로레이팅에 참여하지 못하는 중소 CP는 대규모 자본을 앞세운 ISP 또는 CP와 공정한 경쟁을 할 수 없어 시장에서 퇴출될 가능성 높다는 것이다.

셋째, ISP와 CP가 유사한 서비스를 제공하는 시장에서 공정경쟁 문제가 발생할 수 있다는 주장이다. 즉 ISP가 제공하는 서비스와 유사한 서비스를 제공하는 OTT(Over-the-Top) 사업자와의 경쟁과정에서 우위를 점하기 위해 제로레이팅을 자사만을 위해 배타적으로 제공함으로써 경쟁사업자를 배제할 가능성이 있다는 것이다. 예를 들어 ISP들은 데이터 소비가 많은 자사 애플리케이션에 대해 제로레이팅을 적용하고 그 외는 데이터 상한을 낮춤으로써 이용자들이 OTT 사업자의 콘텐츠 보는 것을 기피하고 ISP 콘텐츠를 시청하도록 하여 사실상 이용자의 선택권을 왜곡시킬 수 있다. 결과적으로 유사 서비스를 제공하는 OTT는 경쟁력이 약화되는 경쟁 왜곡이 발생한다는 것이다.

3.3 해외사례

제로레이팅 제공 허용을 두고 제시된 찬반논리는 나름대로 유의적이기 때문에 규제기관의 정책결정을 어렵게 한 원인이기도 하다.[8] 중요한 것은 규제기관이 어떤 규제프레임워크 하에서 제로레이팅을 보고 있으며 접근하고 있는가이다. 실제 국가별로 다양한 규제 입장을 보이고 있다.

3.3.1. 유럽연합

2015년 11월, 유럽집행위원회(European Commission, EC)가 제안하고 유럽각료이사회 및 유럽의회가 협상과 표결을 통해 도출한 망 중립성 규제에서는 제로레이팅은 경쟁 콘텐츠를 차단하지 않으며, 요금에 민감한 이용자에게 보다 다양한 요금제 제공을 촉진할 수 있으며, 흥미 있는 거래(deal)를 할 수 있도록 하고 디지털 서비스 이용을 장려한다. 그러나 그러한 상업적 행위가 이용자에게 편익을 주는지, 그리고 실무적으로 이용자의 선택이 상당히 축소되는 상황을 유도하지는 않는지 확실히 해야 할 필요가 있어 회원국 규제기관들에게 감독기능을 수행하고 이 규칙을 준수하는 지 확인토록 요구하고 있다.[9] 또 망 중립성 규제 해설서를 발표한 BEREC 역시 Zero-rating 그 자체(per se)는 금지는 아니지만 Zero-rating의 유형이 다양하고 주변 상황을 고려할 때 오픈인터넷 정책을 위반할 수 있으므로 사안 별로 회원국 규제기관들이 사안별로 평가토록 권고하였다.[17]

한편 유럽연합 회원국인 네덜란드는 자국 통신법에 의거하여 인도와 같이 사전규제 입장을 결정하였지만 유럽연합의 망 중립성 규칙이 자국법에 우선한다는 법원의 해석에 의거 사전금지규제가 더 이상 유효하지 않다.[6]

3.3.2. 미국

2015년 개정된 오픈인터넷규칙에서 처음 등장한 제로레이팅에 대해 FCC는 현재 서비스가 제공 중에 있고 찬반양론이 합의에 이르지 못한 점을 이유로 사안이 생겼을 때 규제(case by case)를 하겠다는 입장으로 정리한 바 있다. 2017년 1월 FCC 톱 휠러 의장은 주요 이동통신사업자가 제공 중인 제로레이팅 서비스가 오픈인터넷규칙을 위반하고 있는지 여부를 조사하고 우려를 표명한 바 있는데 이 당시에는 제로레이팅에 대하여 부정적 입장을 가지고 있는 것으로 추정된다.[18] 그런데 트럼프 정부가 들어서고 2017년 2월, 미국 FCC 신임 의장이 취임하면서

정책적 입장이 전면 선화하였다. 신임 의장 아짓파이는 FCC의 제로레이팅 조사를 폐기하고 ISP들에게 제로레이팅을 제로레이팅을 전면 허용한다고 공식적으로 발표한 것이다.[1]

3.3.3. 인도

2016년 2월, 인도 통신규제기관 TRAI는 제로레이팅 규제 여부를 두고 다양한 의견 수렴을 한 결과 사후규제가 합리적이라고 하면서도 동 방안은 시장에 확실성을 제공하지 못하여 ISP들이 네트워크 투자를 꺼려할 수 있다는 점과, 문제 사안을 조사하는 과정에서 시간적, 물질적으로 규제비용이 많이 드는 등 사회적 비용이 너무 많이 들 것이라는 점, 자금이 많은 플레이어에 유리할 것이라는 점 때문에 사전규제를 채택하고 법령을 통해 사전적으로 금지를 채택한 바 있다.[2]

법령 제정 3개월 후 TRAI는 사전금지를 우회하면서 제로레이팅을 제공할 수 있는 방안을 모색하는 자문서를 발표하였다. TRAI가 Zero-rating을 다시 추진하게 된 것은 인터넷에 아예 액세스하지 못하거나 과소하게 사용하는 이용자에게는 Zero-rating 요금제가 주는 편익이 크기 때문에 고려할 필요가 있다고 본 것이다.[19]

4. 망 중립성 규제와 제로레이팅

이하에서는 제로레이팅과 망 중립성 규제 관계를 살펴본다. 제로레이팅 허용 반대 측 논리 중에도 등장한 망 중립성 규제 논리는 제로레이팅에 대해 가장 충돌이 많이 발생하고 있는 규제접근법이기도 하다. 트래픽관리행위가 없음에도 불구하고 거의 대부분의 국가에서 망 중립성 규제 차원에서 제로레이팅을 바라보는 견해를 찾아보기 위한 것이다.

4.1 망 중립성 규제의 핵심가치: 비차별

Tim Wu에 의해 망 중립성(Net Neutrality)이란 표현이 등장한 이후 망 중립성을 지지하는 측이 강조하는 핵심가치는 비차별(non-discrimination)이다.[20] 2002년 11월, Tim Wu 교수가 참여한 초고속인터넷 이용자 및 혁신가 연합(Coalition of Broadband Users and Innovators, CBUI) 구성원들은 미국 FCC에게 서한을 보내 망 중립성 보장을 위해 비차별을 위한 안전장치 마련을 요청하였고, 이것이 미국의 망 중립성 논쟁의 시작이었다. Lawrence

Lessig & Robert W. McChesney는 망 중립성 정의를 시도하면서 “유선 ISP는 차별을 할 수 없다.”는 표현을 사용한 바 있고, Eli Noam은 망 중립성이 가지는 의미를 가격 차별이 없는 것, ISP의 콘텐츠와 경쟁하는 CP에 대해 차별하지 않는 것, 인터넷 품질을 달리하지 않는 것 등을 제시하여 망 중립성은 비차별(특히 ISP의 CP에 대한) 의미를 가지고 있음을 제시한 바 있다.[21]

비차별 원칙은 망 중립성 규제를 도입한 국가들의 법령에서도 확인할 수 있다. 미국의 경우 2010년 오픈인터넷규칙 및 2015년 개정 오픈인터넷규칙에서 자유롭고 개방된 인터넷을 위해 ISP에게 3대 금지의무를 부과하였는데 그 중 하나가 불합리한 차별금지였다.[8][22] 2015년 제정된 유럽연합의 망 중립성 규칙과 동 규칙에 대한 적용 방안을 제시한 BEREC(유럽연합 회원국 규제기관 연합체)의 가이드라인에서도 ISP는 이용자가 인터넷을 차별이 없도록 이용할 수 있도록 해야 하는 의무를 부여하고 있다.[9][17] 그 외 망 중립성 규제를 도입한 국가들은 차별 행위(트래픽관리 상의 차별, 가격차별 등)를 원칙적으로 금지하고 예외적인 상황에서 허용하고 있다. 이렇듯 망 중립성을 지지하거나 망 중립성 취지를 법제화한 국가는 비차별 원칙을 핵심가치로 두고 있다. 이 때 비차별을 행할 수 있는 자는 ISP이고 비차별적 대우를 받아야 하는 자는 최종이용자 및 CP이다.[8][9][17][23]

4.2 망 중립성 규제와 Zero-rating의 충돌점

2015-2016년 중 망 중립성 규제 법령 제·개정 과정에서 가장 논란이 된 것이 제로레이팅이었고 현재도 그러하다. 그 이전에는 이동통신사의 음성 및 SMS 서비스의 대체 상품이라 할 수 있는 mVoIP 및 IM(Instant messaging)에 대해 ISP가 차단 또는 지연시키는 행위가 빈번하게 알려지면서 ISP의 물리적인 트래픽 관리 행위 즉 일정한 차단, 지연 행위를 망 중립성 규제 논란의 중심 주제였으나 적어도 망 중립성 규제를 법제화한 국가를 보면 ISP의 물리적인 트래픽 관리 행위를 사전적으로 금지하는 것으로 수렴하였으며 이로 인한 논란은 거의 사라진 상태라고 할 수 있다.

반면 최근에는 제로레이팅과 같은 ISP의 상업적 목적 하에서의 가격차별화 행위가 망 중립성 원칙에 위배되는 지를 두고 논란이 가중되고 있는데, 제로레이팅이 망 중립성 규제와 충돌하는 이유는 무엇인지 확인하였다.

ISP의 제로레이팅 행위가 망 중립성 규제와 충돌하는 첫 번째 이유는 망 중립성의 핵심가치와의 충돌이다. 즉

ISP는 전송되는 콘텐츠나 애플리케이션에 상관없이 비차별적이어야 한다는 망 중립성 원칙에도 불구하고 ISP가 특정 콘텐츠나 애플리케이션에 대해 무료로 액세스 및 이용할 수 있게 함으로써 제로레이팅을 적용 받는 CP와 그렇지 않은 CP간에 또한 제로레이팅을 적용받는 최종 이용자와 그렇지 않은 이용자 간에 차별을 유발한다는 것이다.

같은 맥락에서 망 중립성 규제를 지지하는 학자들은 제로레이팅이라는 과금행위를 통해 ISP가 CP에 대해 비차별(non-discrimination)적 이어야 하는 원칙을 훼손하고 있다고 비판한다. Carrillo (2016)는 “제로레이팅은 ISP가 CP와 사전 협정을 체결하고 특정 콘텐츠나 애플리케이션에 대해서만 무료로 액세스할 수 있도록 한 차별적인 기술이기 때문에 망 중립성을 정면으로 위배”한 것이고 보았다.[21] Barbara van Schewick는 “물리적인 트래픽 관리에 의한 차별 못지않게 제로레이팅에 의한 차별 효과가 매우 크다”는 것을 미국 무선협회(CTIA)의 설문조사 결과를 인용하여 주장한 바도 있다.[16] Barbara는 이러한 설문결과가 당연하다고 보았다. 직관적으로 이용자 입장에서 영화 동영상 하나를 시청하는데 2GB가 소요된다고 할 때 만일 ISP가 이를 데이터 무과금을 적용한다면 같은 동영상을 볼 수 있는 상황에서 데이터가 차감되지 않는 CP가 제공하는 동영상을 선택할 것이라는 것이다. 그런데 이는 결국 데이터 무과금 적용을 받지 못하는 CP로서는 ISP의 선택적 행위에 의한 차별을 받는 결과를 가져온다는 것이다.

제로레이팅이 망 중립성과 갈등을 빚는 두 번째 이유는 ISP가 CP를 선별적으로 택하는 기능을 수행하는 소위 ISP의 문지기 행위(Gatekeeper)가 될 수 있다는 우려 때문이다. 망 중립성 지지자들이 Zero-rating 서비스 제공 과정에서 ISP의 문지기 역할을 우려하게 된 것은 아이러니컬하게도 글로벌 SNS(Social Network Service) 사업자인 페이스북이 저개발국에서 제공 중인 Internet.org(현재는 Free Basics)가 발단이었다. Internet.org는 일종의 오픈플랫폼으로 이동통신이용자가 Internet.org라는 앱으로 접속하는 경우 페이스북, 구글, 위키피디아 등의 일부 서비스를 이용할 수 있도록 하되 데이터에 대해서는 과금을 하지 않도록 하여 소득이 낮은 저개발국의 이용자라도 제한된 사이트이지만 인터넷을 이용할 수 있도록 하고 있다.

그렇다면 망 중립성 지지자들은 왜 Internet.org의 Zero-rating을 비판하는지 주장의 타당성을 살펴볼 필요가 있다.

페이스북이 주장하는 Internet.org의 보편적 액세스 제 공이라는 명분에도 불구하고 망 중립성 지지자들은 Internet.org가 결국 특정 웹사이트나 앱을 선정하는 문지기 역할을 할 것이며, 이는 모든 서비스/콘텐츠/애플리케이션 동등 액세스, 열린인터넷(Open Internet) 유지를 통한 표현의 자유 보장이라는 망 중립성 정신과 배치된다는 것이다. 즉 Internet.org는 저커버그가 언급한 대로 모든 웹사이트나 앱이 참여할 수 있는 오픈플랫폼이라고 해도 물리적으로 모든 인터넷을 무료로 제공하는 것은 불가능하므로 특정 서비스/웹사이트/애플리케이션을 선별할 것이라는 주장이다. 또한 최종이용자 스스로가 액세스할 웹사이트나 앱을 결정하지 못한다는 것은 다른 누군가(예를 들면, Internet.org, 정부, ISP)가 선정해야 한다는 것이며 이들이 사실상 또 다른 문지기일 것이며 이는 “빈자들의 인터넷(an Internet for poor people)”을 만드는 행위이기 때문에 망 중립성 지지자들의 비판을 피하기 어렵다. 마지막으로 Internet.org가 무료로 제공되는 사이트가 한정적이기 때문에 사실상 Walled Garden이기 때문에 Open Internet이 아닌데도 불구하고 Internet.org 측은 마치 ‘완전한 인터넷(full Internet)’을 제공하는 것처럼 홍보하여 이용자를 오도하는 것도 비판하고 있다.[24]

(표 1) 제로레이팅의 망 중립성 규제 위반 근거
(Table 1) Key grounds of zero-rating's violation of Net Neutrality regulation

구분	위반 사항	주요근거
제로 레이팅 실행	CP 차별	<ul style="list-style-type: none"> • 망 중립성 규제 원칙은 ISP의 CP 차별 금지 • Zero-rating 적용 CP와 그렇지 않은 CP 발생 • 차별적 요금 적용 → 이용자 선택 왜곡 → 미적용 CP 불이익 • 요금차별은 물리적 트래픽관리만 큼이나 차별적 효과 발생
	문지기	<ul style="list-style-type: none"> • 저개발국에서 제공 중인 Free Basics 관련 • 무료로 Full Internet 제공 불가능 → 제한된 CP의 콘텐츠만 제공 불가피 → 일부 CP 선정자가 바로 문지기 (ISP, CP, 정부 모두 가능)

5. 결 론

본 연구는 최근 주목을 받고 있는 모바일 ISP 과금행 위인 제로레이팅과 망 중립성 규제와 어떻게 연관되는지 를 제로레이팅의 속성, 해외 주요국 규제기관의 입법 내 용 및 규제 입장, 사례를 중심으로 살펴보았다.

첫째, 제로레이팅이 가지고 있는 속성을 고려할 때 트 래픽관리금지와 같은 사전규제를 여과 없이 적용하는 것 은 한계가 있다고 판단된다. 실제 대부분의 국가에서는 3 대 금지행위와 같은 사전규제가 아닌 사후규제 입장을 취하고 있는 것으로 확인되고 있다. 둘째, 제로레이팅을 바라보는 3가지 규제 시각과 찬반논리를 제시하고 그 중 에서 망 중립성 규제와의 관계를 논증하고 있다. 제로레 이팅을 둘러싼 규제시각으로 공정거래규제, 기간통신역 무규제, 망 중립성 규제 시각에서 접근할 수 있는데, 제 로레이팅 허용을 지지하는 측은 효율성에 가치를 두고 이용자에게 편익이 크며, 신규 시장 확대에 긍정적이라 는 점을 강조한다. 반면 반대하는 측은 형평성에 가치를 두고 결과적으로 차별을 가져오는 행위는 사전에 금지하 는 것이 타당하다는 입장이다.

셋째, 세 가지 규제 시각 중 특히 제로레이팅이 망 중립성 규제와 연관되는 이유는 물리적인 트래픽 관리행위 가 발생하지 않음에도 불구하고 ISP의 의도와 상관없이 ISP가 CP 및 최종이용자를 차별하는 결과를 가져올 수 있 고 ISP가 CP의 성패를 결정하는 문지기 역할(Gatekeeper) 을 한다는 점에서 충돌하기 때문이었다.

모바일 ISP의 제로레이팅 행위를 망 중립성 규제 위반 으로 사전적으로 금지하는 것이 과도한 규제라면 결국 사후적으로 그 행위가 유발하는 경쟁왜곡(지배력 남용인 불공정 거래), 이용자 권익 침해(이용자의 인터넷 액세스 권리 제한이나 선택 왜곡 등)의 정도를 조사하여 판단하 여야 할 것이다.

참고문헌(Reference)

- [1] FCC, “Chairman Pai Statement on free data programs”, FCC Statement, 2017.
<https://www.fcc.gov/document/statement-chairman-pai-free-data-programs>
- [2] TRAI.. “Prohibition of Discriminatory Tariffs for Data Services Regulations”, 2016.
http://www.trai.gov.in/Content/Regulation/1_0_Regulatio

- nUser.aspx.
- [3] Yoo Seung Hee, “No. of Bill 2121, A Proposal for amendment of the Telecommunications Business Act”, (Assemblywoman, Yoo Seung Hee proposed), 2016.
- [4] Korea Communication Commission, “Detailed Criteria on the behavior of imposing the unreasonable or discriminatory conditions, limitations between telecommunication carriers”, 2017.
- [5] Yang, Tae Hoon, “Platform neutrality and zero rating expected to become more active”, inews 24, 2017
- [6] Rotterdam District Court Press, “Nederlands verbod op zero-rating in strijd met Europese netneutraliteitsverordering”, 2017.
- [7] Cho, Dae Keun & Song, In Kook, “A Study on the Strategy of Platform Operator for Free Mobile Data : from the Perspectives of Business Opportunity and Risk”, *Journal of Internet Computing and Services (JICS)* 2017. Oct.: 18(5): 123-131
<http://dx.doi.org/10.7472/jksii.2017.18.5.123>
- [8] FCC, “In the Matter of Protecting and Promoting the Open Internet, Report and Order on Remand, Declaratory Ruling and Order”, FCC 15-24 (Feb. 26, 2015). GN Docket No. 14-28, 2015.
https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-15-24A1.pdf
- [9] EU, “Regulation (EU) 2015/2120 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 laying down measures concerning open internet access and amending Directive 2002/22/EC on universal service and users’ rights relating to electronic communications networks and services and Regulation (EU) No 531/2012 on roaming on public mobile communications networks within the Union”, *Official Journal of the European Union*, 2015.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2120>
- [10] Brake, D., “Mobile Zero Rating: The Economics and Innovation Behind Free Data”, *Information Technology & Innovation Foundation*, 2016.
<http://www2.itif.org/2016-zero-rating.pdf>
- [11] Eisenach, J. A., “The Economics of Zero Rating”, *NERA consulting*, 2015.
<http://www.nera.com/content/dam/nera/publications/2015/EconomicsofZeroRating.pdf>
- [12] Leidel, S.. “Zero rating: Why are people using a half-baked Internet?”, *DW.com*, 2015.
<http://www.dw.com/en/zero-rating-why-are-people-using-a-half-baked-internet/a-18887956>
- [13] Roslyn, L., & Elaluf-Calderwood, S., “Zero rating: do hard rules protect or harm consumers and competition? evidence from Chile, Netherlands and Slovenia.” 37, 2015. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2587542>
- [14] Goodman, E. P., “India’s ban on Facebook’s free service is an overreaction.” *The Guardian*, p. 4. m, 2016.
<https://www.theguardian.com/technology/2016/feb/08/indias-ban-on-facebooks-free-service-is-an-overreaction>
- [15] Barbara van Schewick, “T-Mobile’s Binge On Violates Key Net Neutrality Principles. report”, *Stanford Law School’s Center for Internet and Society*, Stanford, CA, 2016.
<http://cyberlaw.stanford.edu/blog/2016/01/t-mobiles-binge-on-violates-key-net-neutrality-principles>
- [16] Barbara van Schewick, “Network Neutrality and Zero-rating. Attachment to Barbara van Schewick’s Ex Parte in the Matter of Protecting and Promoting the Open Internet submitted February, 19. 2015, 14-28., 2015.
<https://cyberlaw.stanford.edu/files/publication/files/vanSchewick2015NetworkNeutralityandZerorating.pdf>
- [17] BEREC, “BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules”. *BoR (16) 94*, 2016
http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules
- [18] FCC, “Release of Report on Policy Review of Mobile Zero-Rating Practices”, 2017.
<https://www.fcc.gov/document/release-report-policy-review-mobile-zero-rating-practices>
- [19] TRAI, “Consultation Paper On Free Data”, *TRAI*, 2016.
<http://www.trai.gov.in/consultation-paper-free-data>
- [20] Wu, T.. “Network neutrality, broadband discrimination”, *Journal of Telecommunications and high Technology law*, 2, 141, 2003.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.388863>

- [21] Hart, J. A., "The net neutrality debate in the United States", *Journal of Information Technology & Politics*, 8(4), 418-443., 2011.
<https://doi.org/10.1080/19331681.2011.577650>
- [22] FCC, "Preserving the Open Internet Broadband Industry Practices", GN Docket No. 09-191, 2010.
https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-10-201A1_Rcd.pdf
- [23] Carrillo, A. J., "Having Your Cake and Eating it Too? Zero-Rating, Net Neutrality and International Law", 19 *Stan. Tech. L. Rev.* 364, 2016.
<https://ssrn.com/abstract=2746447>
- [24] EDRi.etc., "Open Letter to Mark Zuckerberg Regarding Internet.org, Net Neutrality, Privacy, and Security", 2015.
<https://www.facebook.com/notes/access-now/open-letter-to-mark-zuckerberg-regarding-internetorg-net-neutrality-privacy-and-935857379791271/>

● 저 자 소 개 ●

조 대 근(Dae-Keun Cho)



Cho Dae Keun has received his Ph.D. and M.S. degree in Graduate School of Public Administration at Seoul National University. He is also executive consultant in Inca Research & Consulting which has specialty in global regulatory policy of ECN(Electronic Communications Networks) and ECS(Electronic Communications Services). Specially, he has interest in net neutrality, two-sided market, internet interconnection and telecom regulation & policy.

E-mail : xcrlon0@snu.ac.kr

송 인 국(In-Kuk Song)



In Kuk Song is a professor in the Department of Management at Dankook University, Suji, South Korea. He has received a B.S. degree, majoring in Computer Science at University of Tennessee. He was also conferred M.S. and D.S. degrees in the field of Information & System Management at The George Washington University. His current research interests include IT Strategy & Policy, Digital Transformation.

E-mail : iksong@dankook.ac.kr