

방송통신정책연구

11-진흥-다-18

신규 이용자보호 이슈대응 및 이용자 권리보호를 위한 정책방향 연구

(Consumer Empowerment and Protection in the
Smart Device Environment)

2011. 12

연구기관 : 정보통신정책연구원

방송통신정책연구 11-진흥-다-18

신규 이용자보호 이슈대응 및 이용자 권리보호를 위한 정책방향연구

(Consumer Empowerment and Protection in the
Smart Device Environment)

전주용/이주영/황주연

2011. 12

연구기관 : 정보통신정책연구원

이 보고서는 2011년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신정책연구사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『신규 이용자보호 이슈대응 및 이용자권리 보호를 위한 정책방향 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2011년 12월

연구기관: 정보통신정책연구원

총괄책임자: 전주용 부연구위원

참여연구원: 이주영 연구원

황주연 연구원

목 차

요약문	vii
제 1 장 연구배경 및 목표	1
제 1 절 이용자 보호 종합 계획 수립 필요성	1
1. 스마트환경 확산에 따른 방송통신 환경 변화	1
2. 규제 정책 운용 추세 변화	3
제 2 절 연구 목표	5
제 2 장 방송통신 관련 환경변화	7
제 1 절 방송통신 시장변화 및 새로운 규제이슈	7
1. 다양한 스마트디바이스 보급 및 관련 생태계 확장	7
2. 생태계/플랫폼 중심의 경쟁에 따른 불공정행위의 포괄범위 및 효과 확산	14
3. 무선 데이터트래픽 급속한 증가	20
4. 사업자간 분쟁 증가에 따른 이용자피해 확산	23
제 2 절 방송통신 이용행태	25
1. 통합적인 방송통신 콘텐츠 경험(User Experience) 확산	25
2. 참여자의 다양화와 상호소통(양방향성) 중요성 강화	26
3. 이용자의 최적 선택 어려움 및 사업자간 격차 확대 가능성 증가	29
4. 클라우드 서비스에서의 이용자관련 법적 이슈	31
5. 망중립성과 이용자 보호	34
6. 피해 구제 및 분쟁 조정제도	39
제 3 장 국내외 관련 정책동향 및 평가	42
제 1 절 국내외 정책 동향	42
1. 이용자 보호 현황 및 추세	42

2. 방송통신 시장 공정경쟁 정책 현황 및 추세	48
제 2 절 평가 및 시사점	52
1. 성과 및 한계	52
2. 시사점	54
제 4 장 스마트 시대의 이용자보호국 비전 및 방향	56
제 1 절 스마트 생태계 내 공정경쟁 확립	57
1. 신규 이용자보호 이슈에 대한 대응	57
2. 스마트 생태계 내 사업자간 공정 거래규범 확립	62
제 2 절 통합적인 방송통신 이용자 권익 보호체계 구축	65
1. 이용자 역량강화(empowerment)를 위한 이용정보 제공 강화 및 이용자경험 조사 정례화	65
2. 이용자 피해 구제의 실효성 강화	67
3. 사회적 약자에 대한 방송통신 서비스 접근 및 참여 지원	69
제 3 절 방송통신 이용자보호 집행 실효성 개선	70
1. 규제기관 간 관할권 정비 및 실효성 제고	70
2. 시장 모니터링 및 자료수집 정례화	72
제 5 장 정리 및 제언	74
참고문헌	76

표 목 차

〈표 2-1〉 전 세계 태블릿 PC 판매량 추이	8
〈표 2-2〉 통신 3사 가족형 결합상품의 가입조건	11
〈표 2-3〉 애플의 불공정행위	14
〈표 2-4〉 주요 이통사들의 트래픽 증가 현황	21
〈표 2-5〉 미국 온라인 비디오 사업자 방문자수 및 시청시간	28
〈표 2-6〉 표준 요금제 이용자들의 추측 평균 이용량 및 실제 평균 이용량 차이	30
〈표 2-7〉 망중립성 개념	35
〈표 3-1〉 유럽연합 수평적 규제체계의 개념도	49
〈표 3-2〉 EU의 네트워크 개념	49
〈표 4-1〉 차별화된 정책의 예	59

그 립 목 차

[그림 1-1]	모바일 생태계 가치사슬 확대	3
[그림 2-1]	세계 스마트TV 시장전망	8
[그림 2-2]	아이폰이 초래한 모바일 생태계의 변화	9
[그림 2-3]	구글의 모바일 생태계 관계	10
[그림 2-4]	애플의 모바일 생태계 관계	10
[그림 2-5]	결합상품 계약건수 및 주민등록 세대수 기준 가입률 추이	12
[그림 2-6]	유형별 결합상품 계약 추이	12
[그림 2-7]	KT의 단품 가입자 vs. 결합 가입자 간의 해지율 비교	13
[그림 2-8]	클라우드 컴퓨팅 환경에서의 어플리케이션 제공 플랫폼 구조	18
[그림 2-9]	국내 이동통신사업자의 데이터 트래픽 추이	21
[그림 2-10]	MNO 인터넷 트래픽 관리전략의 스펙트럼	22
[그림 2-11]	전세계 개인용 인터넷 트래픽 전망(2010~2015)	37
[그림 2-12]	전세계 인터넷 트래픽 전망(2010~2015)	38
[그림 2-13]	이용자별 트래픽 이용율	38
[그림 2-14]	방송분쟁조정과 통신재정의 절차	40
[그림 4-1]	사업자 전환 및 정보 수집에 있어서의 Ofcom의 역할 조사	67

요 약 문

1. 제 목

신규 이용자보호 이슈대응 및 이용자 권리보호를 위한 정책방향 연구

2. 연구 목적 및 필요성

유무선망 고도화와 스마트 기기의 확산은 기존의 매체간 경계를 뛰어넘은 모바일 앱 및 웹 서비스 이용, 클라우드 서비스, 소셜 네트워크, N-screen 등 신규 방송통신 콘텐츠의 급격한 확산을 가져왔다. 스마트 기기를 매개로 방송통신 서비스를 구성하는 각 요소들의 유기적 연결과 조합이 보다 용이하게 다양한 형태로 이루어지는 것이 가능해지면서 관련 생태계가 확장되었으며, 그와 함께 방송통신 융결합 상품 및 스마트 카드 단말 등의 이중 결합 상품 보급이 확산되고 있다. 이에 따라 관련 시장 및 참여자의 범위도 확대 및 재편되고 있으며, 이는 기존에 행해진 통신망, 방송, 콘텐츠 등의 개별 요소에 기반한 시장 구분의 유효성을 흔들고 있다.

이러한 변화는 망 사업자에 의해 인위적으로 구분된 유/무선 생태계의 경계를 허물게 되는 결과를 가져왔으며, 모바일 생태계의 중심이 무선망에서 스마트 모바일 단말기기로 이동되면서 생태계 주도권의 재편이 일어나게 된다. 데이터 트래픽의 급속한 증가 및 그에 따른 망중립성 관련 논쟁은 이러한 현상을 반영한 한 가지 예로 볼 수 있다.

본 연구에서는 스마트 환경 확산에 따른 새로운 이용자 보호 이슈 및 사후 규제 이슈들을 살펴보고, 기존 정책의 성과와 한계에 대한 평가를 바탕으로 향후의 방송통신 이용자 보호 및 사후 규제 체계의 정책 방향을 도출하고, 이를 달성하기 위한 보다 구체적인 정책 방안 등에 대해 모색하고자 한다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구보고서의 구성은 다음과 같다. 제1장에서는 연구의 필요성 및 연구 목적에 대해서 설명한다. 제2장에서는 스마트 환경에서의 방송통신 시장의 변화와 이용자들의 방송통신 서비스 이용 행태 변화에 대해서 분석하고 그에 따라 발생가능한 잠재적인 이용자 및 사후 규제 운용 관련 이슈들에 대해 스마트 생태계의 기본이 되는 주요 서비스의 제공 및 이용 관련 문제들을 중심으로 검토한다. 제3장에서는 이용자 정책 및 사후규제 정책 운용에서의 주요국의 최근 정책 운용 동향을 살펴보고, 현재 국내의 정책 운용에서의 장점과 단점 및 개선방향을 살펴보고 시사점을 도출한다. 마지막으로 제4장에서는 앞서 연구에서 검토하고 연구한 내용들을 토대로 향후 이용자 및 사후규제 정책 운용의 방향, 그리고 이를 실천하기 위한 방안들에 대해 논의한다.

4. 연구 내용 및 결과

가. 방송통신 생태계 변화

스마트 생태계의 확산과 더불어 구글, 애플 등 글로벌 플랫폼 사업자들의 주도로 모바일 OS(애플 iOS, 구글 Android), 앱스토어(애플), 온라인 광고 서비스(구글)등의 시장이 성장해왔다. 이러한 변화는 그동안 통신사 중심의 폐쇄형 생태계에 안주해온 국내 사업자의 개방성을 촉발하고 시장 확장 및 가치 창출과 관련한 긍정적 영향을 미쳤다. 반면, 초기화면(pre-load) 액세스, 통신사-제조사간 단말기 수급, 앱스토어 액세스 등에 있어서 배타적 거래, 구속조건부 거래, 가격압착 등 국내 규제기관의 영향력이 떨어지는 해외 플랫폼 사업자에 의한 수직적 불공정행위 우려가 지속적으로 제기되고 있다.

방송통신 서비스 융결합 추세가 확산되면서 시장 경쟁양상이 이전의 단품 위주에서 결합상품으로 전환되고 있다. 결합판매는 가입단계에서의 요금경쟁을 촉진한다는 긍정적인 측면이 있지만, 약정계약의 고착(lock-in) 효과로 인한 해지 곤란 및 사업자 전환이 둔화로 인해 결합상품 가입자가 증가할수록 경쟁이 약화될 수 있다. 한 예로, KT의 경우 결합상품 가입자의 해지율이 단품 가입자에 비해 50% 이상 낮은 것으로 나타나고 있다.

스마트기기의 보급과 함께 무선망을 중심으로 데이터 트래픽 증가세가 가속화되고 있으며, 이는 망사업자와 콘텐츠 사업자간의 비용/혜택 분담 관련 논쟁으로 이어졌다. 국내만 보더라도 아이폰 출시를 계기로 무선 데이터 트래픽이 증가하기 시작하여 2010월 9월 데이터 무제한 요금제가 출시된 이후 데이터 트래픽이 급증하고 있다. 이런 상황에서 망사업자는 소수의 이용자 및 특정 콘텐츠에 의하여 무선망에 과부하(congestion)가 발생할 경우, 이에 대한 우려에 기인한 차별적, 비중립적 인터넷 트래픽 차별을 시도할 동기를 갖는데, 이는 결국 인터넷을 이용하는 모든 어플리케이션 및 서비스에 대해서 거부하거나 차별하지 않아야 한다는 망중립성(network neutrality) 논의와 밀접한 관련성을 갖게 된다.

또 다른 신규 이슈로는 클라우드 서비스를 들 수 있다. 클라우드 서비스 시장은 아직 성숙기에 들어서진 않았지만, 과거 운영체제 시장과 유사한 형태의 공정경쟁 관련 문제가 발생할 가능성이 존재한다. 클라우드 환경은 인터넷의 본격적인 보급 이전에 MS-DOS 혹은 윈도우(Windows) 등의 운영체제를 이용할 때와 유사하게 강력한 플랫폼으로 작용할 수 있다. 이용자가 특정 클라우드 서비스 제공 사업자를 선택하고 난 뒤에는 해당 클라우드 환경에 고착(lock-in)되는 현상이 발생할 수 있으며, 이를 이용하여 우월한 지위에 있는 클라우드 사업자는 자신과 협력관계에 있지 않는 서비스나 소프트웨어 제공 사업자들이 자신의 클라우드 컴퓨팅 환경에 참여하는 것을 배제시키거나 차별할 가능성이 존재한다.

나. 방송통신 서비스 이용 형태 변화

스마트 환경에서는 충분한 전송속도의 네트워크, IP를 기반으로한 웹이라는 가상 공간, 그리고 클라우드라는 구현 방식이 연계되어 음성, 오디오, 비디오 및 데이터 등의 멀티미디어를 복합적이고 통합적으로 매체 유형에 관계없이 제공할 수 있다. 즉, 단일 스마트 디바이스를 통한 다양한 미디어 포맷의 이용이 가능하며, 다양한 스마트 기기들을 연계하여 동일하거나 통합된 이용자 경험(User eXperience)를 이용자들에게 제공하는 것이 가능하게 되었다. 콘텐츠가 특정 매체, 네트워크, 및 기기에서 독립되어 제공됨에 따라 콘텐츠 자체가 경쟁의 핵심 요소로 부상하게 되었다.

방송통신 콘텐츠에 이용에 있어서 양방향성 혹은 상호소통은 향후 10년간 방송통신 시장을 특징짓고 가늠하는 데 있어 가장 핵심적인 키워드라 할 수 있다. 90년대 중반 웹이 보급된 이래, 디지털 형태로 이루어지는 통신 및 엔터테인먼트는 점차 상호작용이 확대되

는 방향으로 진화해 왔다. 상시 연결(Always Connected)이 가능한 스마트 기기를 이용하여 사람들 사이의 연결과 상호작용 등에서 오는 효용을 극대화할 수 있게 되었고, TV, 라디오, 서적 등 개별 매체에 따른 경계는 사라지게 되었다. 특히 트위터와 페이스북 등 소셜 네트워크 서비스(SNS)의 확산은 미디어 이용경험을 다시금 집단적 경험으로 바꾸고 있다.

그러나 이러한 통합적인 경험은 방송통신 서비스에 있어서 고려해야 할 요소가 증가하고, 그에 필요한 정보 또한 증가함을 의미한다. 이는 합리적 선택에 대한 제한 요인으로 작용하기도 하고 장애나 문제 발생시 원인에 대한 특정을 어렵게 하는 요인으로도 작용할 수 있으며, 분쟁 또한 이전보다 증가할 수 있음을 의미한다. 결국 이용 장애 및 분쟁 해결에 더 많은 시간과 노력을 요구하게 되는 결과로 이어진다.

다. 국내외 정책 동향 변화

전세계적 규제정책의 전반적인 추세는 규제 기관에 의한 사전적, 적극적, 직접 개입의 감소와 직접적인 행위 제한 폐지 및 그와 대비되어 급변하는 시장 환경 및 상황에 따라 규제기관이 대응할 수 있는 사후규제의 비중이 증가하는 방향이라고 볼 수 있다. 우리나라도 비대칭적인 사업자 규제를 통한 사업자 수 및 경쟁구도 지원 등의 사전적 규제는 완화하는 한편, 방송법 내에 불공정행위 관련 내용을 추가하여 사후 규제의 근거를 마련하였다. 또한 수직 통합된 산업 내 경쟁을 가정한 수직규제 대신 전송계층과 독립적으로 상위 계층에서 제공되는 방송통신 서비스라는 추세에 적합한 서비스 기반 수평규제로 규제 체계를 이동하고자 시도하고 있다. 그러나 여전히 다수의 현행 법제도는 전송계층에 대한 규제 중심으로 구성되어 있는 것이 사실이며 확장된 생태계에서의 포괄적인 규제틀로서는 한계를 노출하고 있다.

기존의 소비자 및 이용자 보호 정책은 사후 분쟁조정 및 해결을 중심으로 운영되었다. 그러나 경쟁정책이 점차 시장을 중심으로 시장의 순기능을 강화하기 위한 방향으로 운용된 것처럼 이용자 정책 역시 유사한 관점에서 접근할 수 있다. 시장에서 합리적인 소비자의 존재는 그 어떤 요소보다 강한 경쟁 압력으로 작용하게 되며 시장을 통한 효율성 달성 및 후생 극대화에도 가장 큰 역할을 하게 된다. 이러한 점을 고려하여 과거 열등한 지위에 있는 소비자를 보호하는 데 초점을 맞췄던 '보호론적 관점'에서 소비자가 자주적으로 문제를 해결할 수 있도록 지원해 주는 '주권론적 관점'으로 패러다임이 전환되고 있는 추세다.

영국, EU, 미국 등의 방송통신 이용자 관련 정책 방향 또한 이러한 흐름을 보이고 있다.

라. 결과 및 시사점

기존의 이용자 보호 정책을 살펴보면 통신의 경우 개별 영역에서는 국제적 추세에 부합하거나 선도적 역할을 수행한 것으로 볼 수 있는 반면, 방송의 경우는 거의 모든 분쟁 사항에 있어서 제 기능을 수행하지 못했다. 또한 클라우드 서비스 및 모바일 인터넷 확산 등 신 기술과 매체의 등장으로 방송과 콘텐츠 영역 구분이 모호해지는 반면, 현재의 방송통신 규제 체계는 아직 이를 제대로 반영한 정책 결과를 도출하지 못하고 있다.

통합된 이용자 경험이라는 스마트 환경의 특성을 고려할 때 기존과 같이 개별 요소 및 사안에 대해 임의적인(ad hoc) 정책을 운용하는 방식으로는 효과를 기대하기가 점차 어려워지며, 이용자의 역량 강화를 통한 합리적인 방송통신 서비스의 비교와 선택 및 문제 해결 능력 지원을 강화하는 것이 더욱 필요하다. 이를 위해서는 표준화된 방송통신 이용정보 제공 양식을 확립하여 서비스간 비교 가능성을 높이고, 이용자 역량 평가를 정례화하여 향후 이용자 역량 강화의 대상 설정 및 정책 성과 평가 등에 활용하는 것이 필요하다. 사후규제의 경우도 전반적인 시장 효율성 향상에 초점을 맞추고 수평적 사후규제의 올바른 운용을 위한 방송법 정비 등 법적 근거확립과 시장에 대한 상시 모니터링 체계 확립, 규제 관할권 정비 및 국제 협력을 통한 규제 실효성 강화 등의 방향으로 진행하는 것이 적절하다고 판단된다.

분쟁 해결과 관련하여 현재 방송과 통신 이원적으로 운영되고 있는 분쟁조정제도를 수평적 규제체계와 부합한 통합 분쟁조정제도의 수립, 그리고 이용자 권익보호 강화를 위한 분쟁조정제도의 개선 및 분쟁조정제도의 활성화가 필요하다. 또한 분쟁 과정에서 이용자가 제삼자로서 부당한 피해를 당하는 경우를 최소화 하기 위하여 사업자간 분쟁을 중재하고 서비스 제공 중단이 일어나지 않도록 어느 정도의 강제력을 가진 중재 권한이 필요하다. 마지막으로 효율성 제고를 위한 민간자율형 분쟁해결 기능이 보완되어야 한다.

5. 정책적 활용 내용

본 연구보고서의 초기 연구 결과는 2011년 5월 및 9월 방송통신위원회 이용자보호국 내

부 업무 계획 발표 및 보고에 활용되었다.

6. 기대효과

현재 2012년 방송통신위원회 이용자보호국 이용자보호과의 주요 업무계획으로 이용자 역량 강화가 선정된 바 있으며 본 연구보고서의 내용은 해당 업무를 수행하는데 있어서 참고할 수 있는 방향을 제시할 것으로 기대한다.

SUMMARY

1. Title

Consumer Empowerment and Protection in the Smart Device Environment

2. Objective and Importance of Research

As smart devices rapidly spread, the markets and players also expanded and tightly interact with one another and the traditional regulatory regime based on facility-based competition and ex-post consumer production turns ineffective. New regulatory issues such as net-neutrality and separation of the storage and execution just partially precursor this kind of huge changes and challenges in the competition and regulation issues in the new telecommunications and broadcasting environments.

This research report focuses on the news issues around the consumers and competitions in the smart device environment, and tries to derive the implications for developing the regulatory policy directions, which can be applied to the new complex issues around consumer empowerment and protection as well as the competition policy.

3. Contents and Scope of the Research

This research report comprises as follows. Chapter 1 explains the objective and the importance of the research. Chapter 2 analyzes the changes in the markets around the smart devices and the use pattern of contents. In addition, this report investigate the potentially problematic issues regarding cloud computing service and net-neutrality principle.

Chapter 3 reviews the current regulatory policies in telecommunications and broadcasting market and their limits. Finally, Chapter 4 suggests new consumer empowerment and protection policy implications for the smart device environment and measures which can enhance the effectiveness of the regulatory policies.

4. Research Results

The introduction of Apple's iPhone triggers the emergence of the new smart device environment and the platform providers like Apple and Google hold the initiatives in this new ecosystem. In Korea, this change shakes up the previous walled-garden model of mobile ecosystem, which is heavily favored by Korean network operators, and new kind of services developed by small, venture business suddenly start to flourish. On the other hand, fair-competition issues such as pre-load access, exclusive dealing of contents and privacy issues are kept being raised.

In addition, new kinds of regulatory issues have appeared. As the mobile Internet traffic keep surging, the network operator's profitability becomes lower and they are inclined to prioritize the IP packets for fear of congestion by small number of extra-heavy users. This condition eventually lead to the validity of the network neutrality principle.

Another issue is the separation of the storage and usage of service. In principle, a consumer who owns the media can store in his or her own device and has the exclusive right for his or her private use. However, cloud computing services blurs the storage and usage of service, and the storage is physically out of control from the consumer. In this case, the consumers may be totally locked-in to a specific cloud service. If the data portability is not sufficiently provided, a dominant cloud computing service company may be tempted to use its market power and engage in anti-competitive behaviors.

In Korea, individual competition and consumer policies in telecommunications markets thus far have been consistent and sometimes even led the international trends. On the other hand, the policy measures regarding broadcasting market have not been effective

for almost all disputes among Korean broadcasting companies. Most of all, despite all the efforts from Korean Communications Commissions, most of its current regulatory policies still based on the vertical competition regime, which is not consistent with the new smart device environment.

This report suggest that, instead of implementing ad hoc policy and guideline, the focus should be on the market performance and especially more on consumer empowerment policies. For this purpose, the standardized information provision for proper comparison and choice of telecommunications and broadcasting services should be devised. In addition, regular consumer empowerment should be performed to evaluate the level of empowerment and the effectiveness of policies. The competition policies also need to eliminate ad hoc aspects and focus more on the market efficiency. Especially, the legal base for general rule of reasons application should be founded. For this purpose, the legal and technical speciality by the regulatory agency must come first. Finally, the inter-regulatory institutions and international cooperations should be reinforced to achieve effective results.

5. Policy Suggestions for Practical Use

The preliminary results of this research report are used for the KCC's internal planing seminar, held in May, 2011 and Consumer Protection Department's internal discussion report in Sep. 2011.

6. Expectations

As of 2012, the consumer protection department of KCC chooses the consumer empowerment as one of its main policy objectives. This research report is expected to help to set up the direction for the implementation of the empowerment policy and evaluation of empowerment.

CONTENTS

Chapter 1. Objective and Importance of Research

Chapter 2. Trends and Changes in ITC Services and Uses

Chapter 3. Trends and Changes in ITC Regulations and Competition Policies

Chapter 4. Policy Suggestions for Practical Use & Expectations

Chapter 5. Concluding Remarks

제 1 장 연구배경 및 목표

제 1 절 이용자 보호 종합 계획 수립 필요성

1. 스마트환경 확산에 따른 방송통신 환경 변화

방송통신 분야는 환경 변화의 속도가 빠르며 이러한 변화를 주도하는 분야 또한 계속해서 변화한다는 특징을 갖고 있다. 최근의 아이폰(iPhone)을 비롯한 스마트 기기 확산에서 확인할 수 있듯이 혁신적 요소가 등장할 경우 단기간 내로 관련된 분야 전반으로 시장지배력의 급속한 확산이 가능하다.

가. 주도 기술의 변화

방송통신은 콘텐츠(Contents)–플랫폼(Platform)–네트워크(Network)–단말기(Terminal) 등의 요소를 종합한 통합적인 이용자 경험 제공을 필요로 한다. 전체적인 방송통신 관련 기술의 흐름은 네트워크, 단말 및 서비스의 계층화가 진행되었으며, 각 요소간 유기적 연결과 조합이 보다 용이하게 다양한 형태로 이루어지게 되는 방향으로 발전해 왔다. 다만, 각 요소 중 어떤 분야에서 가장 큰 혁신이 일어나는가에 따라 시장에서의 주도권이 변화했다.

주도 기술의 변화를 보면, 70년대 말에서 80년대 중반까지는 애플 II, IBM PC 등 개방형 구조(open architecture)를 채택한 하드웨어를 중심으로 생태계가 형성되고 혁신이 진행되었다. 80년대 후반부터는 마이크로소프트의 운영체계를 중심으로 생태계의 주도권이 운영체계로 이동하였다. 90년대 후반부터 인터넷이 대중화되면서 리눅스(Linux) 등 공개 운영체계와 자바(Java) 환경을 중심으로 한 생태계 형성에 대한 가능성이 열렸고, 이는 OS 중심의 생태계의 지배력을 약화시켰다. 2000년대 초반부터는 무선이동통신 기술이 급격하게 발전하고 확산되었으며, 무선통신망을 중심으로 한 유선과는 상대적으로 어느 정도 독립성을 가진 모바일 생태계가 구성되었다. 2000년대 후반, 애플의 아이폰(iPhone)의 등장과 더불어 스마트 기기를 중심으로 한 혁신이 일어났으며, 이는 망 사업자에 의해 인위적으로 구분된 유/무선 생태계의 경계를 허물게 되는 결과를 가져왔다. 그 결과, 모바일 생태계는 무선망

에서 스마트 기기로 중심이 이동되면서 다시 한 번 생태계 주도권의 재편이 일어나게 되었다.

나. 방송통신 이용 행태 변화

스마트폰, 태블릿, 스마트 TV 등 다양한 스마트 디바이스가 출현하면서 전송매체 별로 별도 전용 기기를 이용하지 않고, 단일 기기를 통하여 다양한 미디어포맷 이용을 할 수 있게 되었다. 또한 통신망의 발달 및 클라우드 컴퓨팅 기술 확산에 따라 동일한 미디어 소스에 대해 여러 단말기를 이용하여 통합적으로 제어 및 재생할 수 있는 N스크린 서비스와 같이 물리적인 위치와 상관없는 콘텐츠 및 서비스 이용이 가능해졌다. 또한 미디어 배포 및 이용에 있어서 참여자의 다양화와 상호소통(양방향성)의 역할이 강화되고 있다. 이는 웹 2.0 이후의 콘텐츠들이 보이는 일관된 특성이며 지속적으로 강화되고 있으며, 특히 Facebook, Twitter 등 다양한 성격의 SNS가 보급되면서 더욱 중요하게 부각되었다.

이러한 방송통신 이용 환경은 방송심의, 저작권 문제 등 비시장적 규제와 관련되어 새로운 이슈를 제기하게 된다. 한 예로, 클라우드 서비스의 경우 클라우드 저장 공간이 사적 공간인가 아니면 웹 하드 등의 서비스와 유사한 온라인서비스에서의 공간인가 등의 문제에 대한 해석과 적용, 그리고 그에 따른 서비스 제공자의 책임과 이용자 권리 침해 사이의 문제 등이 발생할 수 있다.

다. 시장 환경의 변화

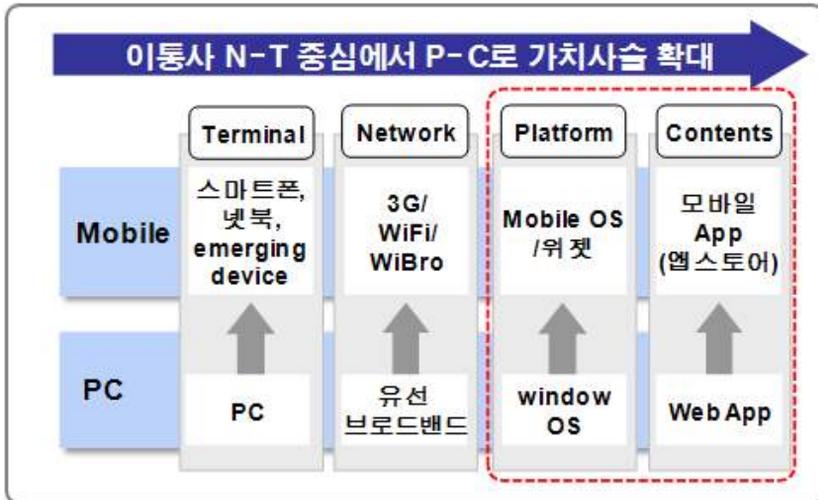
스마트 기기를 매개로 한 개별 서비스의 유기적 연결과 조합이 보다 용이하게 다양한 형태로 이루어지는 것이 가능해지면서, 관련 시장 및 참여자의 범위도 급격하게 확대 및 재편되어 왔다. 가령, 방송통신 융결합 상품 및 스마트 카드 단말 등의 이종결합 상품의 확산은 기존에 행해진 방송, 통신, 금융결제 등 개별 서비스에 기반한 시장 구분 자체를 흔들고 있다. 데이터 트래픽의 급속한 증가 및 그에 따른 망중립성 관련 논쟁은 이러한 현상을 반영한 한 가지 예로 볼 수 있다.

시장 경쟁 측면에서 이러한 변화는 상반되는 효과를 가져왔다. 망과 서비스의 분리 및 계층화는 진입 장벽을 낮추고, 서비스만을 제공하는 사업자의 본격적 진입과 그를 통한 경쟁을 가능하게 했다. 반면, 융결합상품의 보급, 통합적 이용자 경험의 중요성 증대에 따라 규모의 경제 및 범위의 경제를 추구하기 위해 수직통합 환경 구축(애플) 및 생태계 전반에 이르는 인수-합병 시도(구글)를 통한 경쟁 우위를 확보하고자 하는 움직임 또한 증

가하였으며, 그로 인한 경쟁 저해 가능성도 증가하였다. 구글의 모토롤라 모빌리티 인수는 이러한 우려를 확산시키는데 결정적 역할을 했다.

이러한 상황은 기존의 규제 수단의 실효성 문제를 부각시킨다. 전통적인 담합, 지배력 남용 등의 관점에 기반한 규제 운용은 방송통신 생태계 전반에 대한 경쟁 저해 및 이용자 이익 저해 행위를 파악하는데 부족하다. 가령 융결합 상품의 경우 시장획정, 관련매출액 산정 등에 있어서 기존의 개념을 적용할 경우 사실상 결론을 내릴 수 없는 경우가 다수 발생하게 된다. 실제 상황에서도, 융결합 상품 관련 위반 행위의 경우 현행 관련 법체계에서는 대부분 정액 과징금 형태로 결론이 나는 경우가 많고, 이는 제재의 유효성을 감소시키는 결과로 이어진다.¹⁾

[그림 1-1] 모바일 생태계 가치사슬 확대



자료: KT경제경영연구소(2010a)

2. 규제 정책 운용 추세 변화

가. 사후 규제 중심의 공정경쟁 정책 운용

최근까지의 전 세계적 규제정책의 전반적인 추세는 규제 기관에 의한 사전적, 적극적, 직

1) 전주용 외(2009)

접 개입의 감소와 직접적인 행위 제한 폐지, 그리고 그와 대비되어 급변하는 시장 환경 및 상황에 따라 규제기관이 대응할 수 있는 사후규제의 비중이 증가하는 방향으로 형성되어 왔다.²⁾

우리나라도 이러한 추세와 크게 다르지 않은 방향으로 방송통신 공정경쟁 정책을 추진하고 있다. 기존에 행해진 유효경쟁정책이라고 흔히 일컬어지던 비대칭적인 사업자 규제를 통한 사업자 수 유지 및 인위적 경쟁구도 지원이라는 사전적 규제를 완화하는 반면 IPTV법 및 방송법 내에 불공정행위와 금지행위에 관한 내용을 추가하여 사후 규제의 근거를 마련하였다. 또한 수직 통합된 산업 내 경쟁을 가정한 설비 기반의 수직 규제 대신, 기간-별처 간 권리 및 의무 동등화 등과 같이 계층화된 망 구조와 물리망과 무관하게 제공되는 방송통신 서비스라는 최근 추세에 보다 적합한 서비스 기반 수평규제로 규제 체계를 이동하고 있다.

나. 이용자 역량 강화(empowerment) 강조

기존의 소비자 및 이용자 보호 정책은 사후 분쟁조정 및 해결을 중심으로 운영되었다. 그러나 경쟁정책이 점차 시장을 중심으로 시장의 순기능을 강화하기 위한 방향으로 운용되는 것처럼 이용자 정책 역시 유사한 관점에서 접근할 수 있다. 합리적인 소비자의 존재는 그 어떤 요소보다 강한 경쟁 압력으로 작용하게 되며 시장을 통한 효율성 달성 및 후생 극대화에도 가장 큰 역할을 하게 된다. 이러한 점을 고려하여 과거 열등한 지위에 있는 소비자를 보호하는 데 초점을 맞췄던 '보호론적 관점'에서 소비자가 자주적으로 문제를 해결할 수 있도록 지원해 주는 '주권론적 관점'으로 패러다임이 전환되고 있는 추세다.

주권론적 관점 강화 및 시장 중심 정책이라는 소비자 정책 패러다임 변화 추세는 우리나라에서도 확인할 수 있다. 1987년에 발족된 "한국소비자보호원"의 기관명이 2007년에 "한국소비자원"으로 변경되면서 공정거래위원회와 통합되어 운영되고 있다. 또한 지난 1986년에 제정된 "소비자보호법"이 기업에 대하여 상대적으로 약자의 지위에 있는 소비자를 보호하기 위한 정책에 중심을 두었다면, 2006년에 개정된 소비자기본법은 중장기 소비자 정책의 수립, 소비자 안전교육의 강화 등으로 소비자 권익을 증진함으로써 소비자의 주권을 강화하는데 주력하고 있다.

2) 전주용 외(2009)

해외 주요국의 이용자정책 역시 소비자 역량강화를 통해 소비자와 생산자가 대등한 위치에서 거래가 가능하도록 함으로써 시장 경쟁을 활성화 하고 선순환 구조를 구축하며 후생 증가를 추구하는 방향으로 진행되고 있다. 영국 Ofcom(2010a)은 매년 정기적으로 실시하는 이용자 경험 조사(Consumer Experience Survey)에서 이용자 역량의 판단기준으로 통신시장 참여정도, 통신서비스 사업자 전환률, 사업자 전환의 용이성, 필요한 정보를 제공받을 수 있는 소스에 대한 인식정도 및 사업자간 요금 비교의 용이성을 제시한다. 미국 Federal Communications Commission(FCC, 2010)은 위원회의 가장 중요한 책임 중의 하나가 소비자 보호와 소비자 주권 강화라는 점을 강조하며, FCC의 모든 국에 걸쳐 소비자의 이익을 최우선으로 고려하여, 소비자 보호와 소비자 주권 정책을 일관되고 합리적으로 추진할 것이라고 밝혔다. OECD(2010) 역시 소비자 정책의 두 가지 요소로 소비자 보호와 소비자 주권강화를 들면서, EU 차원에서의 통일된 소비자 주권강화를 위하여 소비자를 운전자(driver's seat)로 위치시키고, 충분한 정보를 제공받은 상태에서 합리적인 선택을 할 수 있도록 시장에 투명성을 보장하며, 충분한 보호와 안정된 권리를 제공함으로써 소비자들이 신뢰할 수 있도록 하겠다는 입장을 밝혔다.

다. 기존 규제 수단의 실효성 문제 부각

융결합 상품의 확산 및 모바일 금융 등 이종결합 상품의 등장은 기존부터 지속적으로 제기되어온 전문규제기관과 일반규제기관 및 전문규제기관 간 규제 관할권에 대한 이슈를 확대재생산하고 있다. 또한 YouTube의 인터넷 실명제 적용, 위치정보저장과 관련된 개인정보 관련법 위반 등의 사항을 둘러싸고 발생한 논란에서 드러났듯이 스마트 생태계에서의 서비스 이용과 관련된 문제는 단일 국가의 지배력이 미치지 못하는 영역에서의 플레이어가 포함되는 경우가 많으며, 규제기관 사이의 국제 협력이 없이는 규제기관의 규제 관할권이 갖는 실효성에 명백히 한계가 존재한다.

제2절 연구 목표

본 연구에서는 스마트 모바일 환경 확산에 따라 변화된 방송통신 서비스 이용 및 시장환경 변화, 그리고 사후규제 및 이용자보호 정책의 변화 추세를 고려하여 향후 사후규제 및

이용자 보호 정책의 방향을 제시하고자 한다. 구체적으로 새로운 이용자 보호 이슈 및 사후 규제 이슈들의 분석을 통해 기존의 성과와 한계를 분석하고, 향후의 방송통신 이용자 권익 보호 및 사후 규제 체계의 구축 방향을 도출해내며, 또한 정책 목표를 효과적으로 달성하기 위한 이용자보호 및 사후규제 정책의 운용에 대해서도 연구하고자 한다.

제 2 장 방송통신 관련 환경변화

제 1 절 방송통신 시장변화 및 새로운 규제이슈

1. 다양한 스마트디바이스 보급 및 관련 생태계 확장

가. 다양한 스마트디바이스의 출현

스마트폰의 본격 확산과 더불어 이동전화는 종래의 음성통화 중심의 기본적 이동통신 서비스 이용을 위한 단말기 차원에서 벗어나 정보검색·교통·게임·금융·교육·모바일 오피스 등을 이용하기 위한 무선이동 서비스 단말 기기로 진화했다. 이동성, 즉시성, 개인화 등 모바일 기기의 특징과 스마트 기기를 통하여 제공 가능한 다양한 기능들이 결합되어 스마트폰에서의 모바일 애플리케이션의 이용이 증가하고 있다. 2011년 3사분기말 기준으로 이미 애플 ‘앱 스토어’에는 약 60만개의 애플리케이션이 등록되어 있으며, 누적판매량은 181억건을 기록하고 있다. 구글의 ‘안드로이드 마켓’의 경우도 약 50만개의 등록건수를 기록하며 누적 판매량은 90억건에 이르고 있다.³⁾ 또한 이후의 모바일 웹의 확산, 각 통신 사별 앱 스토어 및 K-WAC 등 통합 앱 스토어들을 고려할 경우 이 판매량은 더욱 늘어났다고 보는 것이 타당하다.

더불어 스마트폰의 휴대성과 노트북의 편리함을 결합한 태블릿 기기는 출판·영상·교육 등 미디어 분야에서 커다란 변화의 가능성을 가져왔다. 전세계 태블릿 PC 판매량은 ‘09년 말에는 400만대였으나, 아이패드(‘10. 4월), 갤럭시탭(‘10. 8) 등 모바일 OS 기기를 탑재한 태블릿의 출시로 인해 2011년 전세계 태블릿 PC 판매량은 전년 대비 261.4%가 증가한 6,360만대로 추정되고 있다.⁴⁾ 태블릿은 이미 휴대용 게임기, 전자책, 내비게이션, PMP(Personal Media Player) 등 제한된 용도에 특화되어 이용되어온 타 휴대 기기의 시장을 빠르게 잠식하고 있는 상황이며, 향후 교육, 의료, 마케팅 등 광범위한 분야로 활용이 확산이 예상됨에

3) 안철우(2011)

4) 주간무역(2011)

따라 연관된 무선인터넷의 이용을 더욱 촉진할 것으로 기대된다.

〈표 2-1〉 전 세계 태블릿 PC 판매량 추이

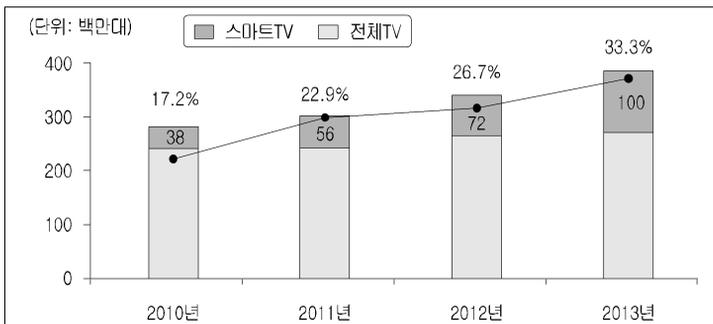
(단위: 천 대)

Operating System	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Android	2,512	11,020	22,875	47,263	76,862	116,444
iOS	14,685	46,697	69,025	93,801	121,603	148,674
MeeGo	179	476	490	438	261	197
Microsoft	0	0	4,348	12,514	23,472	34,435
QNX	0	3,016	6,274	11,522	17,937	26,123
WebOS	0	2,053	0	0	0	0
Others	235	375	467	476	429	431
계	17,610	63,637	103,479	166,014	240,564	326,304

자료: 김민식(2011), p.70

또한 스마트 기기의 확산 경향은 폰과 태블릿 등 무선 단말을 거쳐 거실용 TV에까지 확산되었다. 현재 이미 기존의 TV 기기 제조업체들을 중심으로, 소프트웨어 기능 강화 및 인터넷 연결 기능 등을 제공하는 스마트 TV가 출시되고 있으며, 모바일 생태계를 주도하고 있는 애플 TV 및 구글 TV 등이 현재 기획되어 출시를 앞두고 있다. 기존의 TV생산 업체는 주로 TV 일체형을, 모토롤라(합병 이후 구글) 등은 셋톱박스형의 다양한 스마트TV 관련 기기가 출시되면서 미래 스마트TV의 주도권을 둘러싼 치열한 경쟁이 진행 중이다.

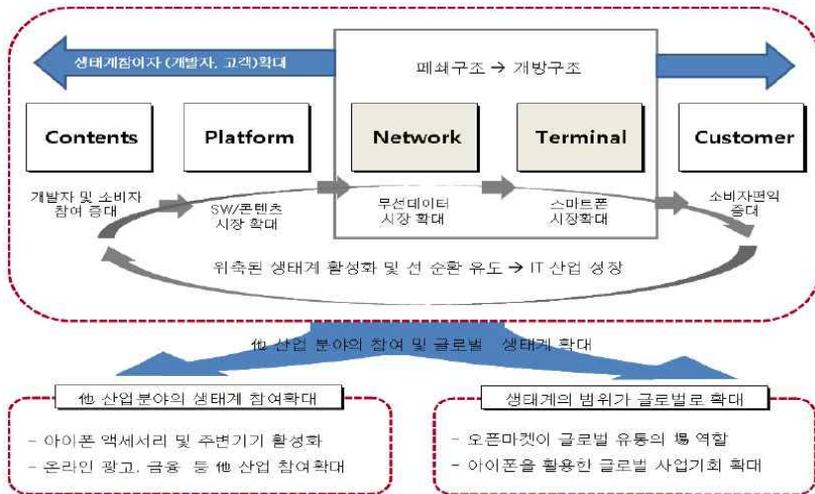
〔그림 2-1〕 세계 스마트TV 시장전망



자료: DisplaySearch & iSuppli (2010), KT경제경영연구소(2010b) 재인용

스마트폰, 태블릿PC 보급 확대와 무선인터넷 이용 활성화에 따라 유선인터넷으로 초래된 시장변화보다 더 광범위하고 급격한 시장변화가 모바일 생태계를 중심으로 진행 중이다. 1차적으로는 모바일 관련산업(네트워크, 기기, 콘텐츠 및 SW)이 크게 변화하고, IT 산업 내 모바일을 중심으로 융합이 가속화되고 있으며, 2차적으로는 모바일 기술과 기기가 타 산업에 접목되어 다양한 비즈니스 모델과 솔루션을 창출하고 있다.

[그림 2-2] 아이폰이 초래한 모바일 생태계의 변화



자료: 백준봉 외(2010), p.1

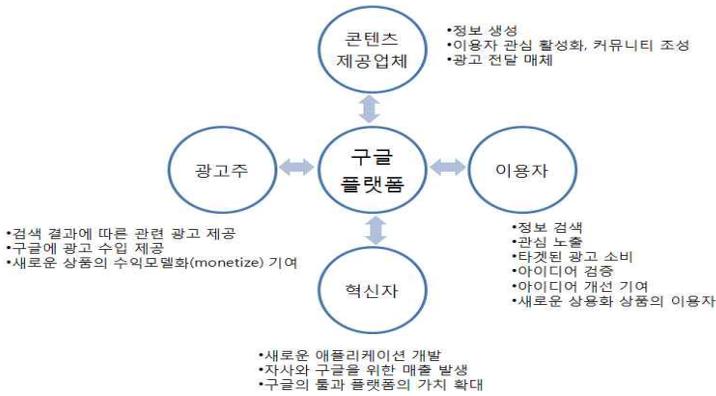
나. 개방형 생태계 중심의 시장 환경

모바일 생태계 환경 변화에 따라 경쟁의 축이 이동사의 N-T(네트워크-단말)에서 P-C(플랫폼-콘텐츠)로 이동하면서 이들 관련 사업자들에게로 생태계 가치사슬이 확대되고 있다. 특히 소셜 네트워크 등 소프트웨어 플랫폼이 확대되고 있으며, 애플리케이션 또한 카카오톡 등에서 보는 바와 같이 기능 중심으로 통합화 추세를 보이고 있다. 가입/요금제/단말의 관계도 1:1:1에서 1:N:M으로 변화하고 있으며, 서비스 공급주체도 무조건 이동사를 거쳐야 했던 과거의 형태에서 오픈마켓형 앱 스토어, 써드파티, Sideload, 및 심지어는 유저 자신으로 다양화하고 있다.

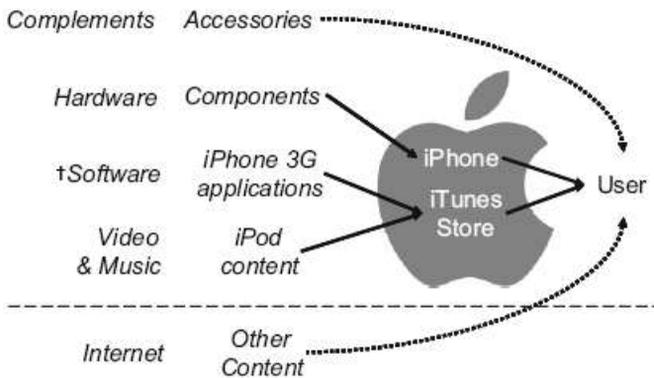
종전에는 통신사업자와 경쟁관계에 놓여있지 않던 구글, 애플 등 글로벌 플랫폼 사업자

중심으로 모바일 OS(애플 iOS, 구글 Android), 앱스토어(애플), 온라인 광고 서비스(구글)등의 시장을 확대하면서 스마트 생태계를 주도했다. 이들에 의해 국내 무선인터넷 생태계가 형성됨에 따라 망 사업자의 수익성이 악화되었으며, 폐쇄 생태계(walled garden)형태로 구축된 기존의 국내 생태계에 안주해온 국내 주요 플레이어들에게 위기감을 강화시켰다. 애플의 경우 iPhone-OS(Mac OS X)-앱스토어-콘텐츠(어플 + 유료콘텐츠 다운로드) 등이 수직 통합되어 이뤄진 생태계를 구축했으며, 구글의 경우 OS(Android)를 중심으로 검색 및 광고 플랫폼과 콘텐츠를 유기적으로 결합한 개방형 생태계를 구축하였다.

[그림 2-3] 구글의 모바일 생태계 관계



[그림 2-4] 애플의 모바일 생태계 관계



자료: 김희수(2010a), p.48

글로벌 사업자의 국내시장 진입은 그동안 통신사 중심의 폐쇄형 생태계에 안주해 온 국내 사업자의 개방성을 촉발하는 긍정적 효과가 발생하는 한편, 개별 사업자의 pre-loaded 어플리케이션 선택권, 앱스토어 접근 및 이용 거절 등을 통해 국내 규제기관의 관할권 행사가 제한적인 상황에서 국내 사업자에게 부당한 영향력 행사가 가능하다는 부정적인 효과도 존재한다.

다. 결합상품 활성화

망과 서비스의 분리 및 계층화 및 방송통신 융합 환경의 확산에 따라 시장에서의 방송통신상품 경쟁양상 또한 이전의 단품 위주에서 결합상품으로 전환되고 있다. 2007년 7월 지배적 사업자의 인가역무를 포함한 결합상품에 대한 요금할인을 허용한 이후 계약건수가 지속적으로 증가하는 등 결합상품의 활성화가 이루어졌다. 2011년 상반기 기준으로 결합상품 계약건수는 약 10,248,307건으로 규제완화가 이루어지기 전인 2007년 2분기 1,304,696건과 비교해 약 7.9배 증가하였다.⁵⁾ 현재 국내에 주로 보급된 결합상품은 대부분 가족형 결합상품으로 사업자별로 차별화에 주안점을 두고 서비스와 할인조건을 상이하게 설정하고 있다.

〈표 2-2〉 통신 3사 가족형 결합상품의 가입조건

항목	KT 'olleh 통'	SK텔레콤 'T끼리 온가족무료'	LG U+ '온국민은 yo'
서비스 구성	<ul style="list-style-type: none"> 초고속인터넷, 유선전화, TV, 이동전화 필수 이용 	<ul style="list-style-type: none"> 이동전화 2회선 이상 필수 유선전화, 초고속인터넷 신규만 결합 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 유선상품 가입 없이 이동전화만으로 이용가능 유선상품 이용하고자 할 경우 초고속인터넷 필수 (인터넷전화나 IPTV 별도 결합 불가)
가족 기준	<ul style="list-style-type: none"> 주민등록상 거주지가 동일한 직계가족에 한함 	<ul style="list-style-type: none"> 주소지 달라도 본인 및 배우자의 직계존비속 결합가능 	<ul style="list-style-type: none"> 주민등록상 동일 세대에 등재된 가족에 한함

자료: 임 준 외(2011), p.11

5) 임준 외(2011), p.19~20

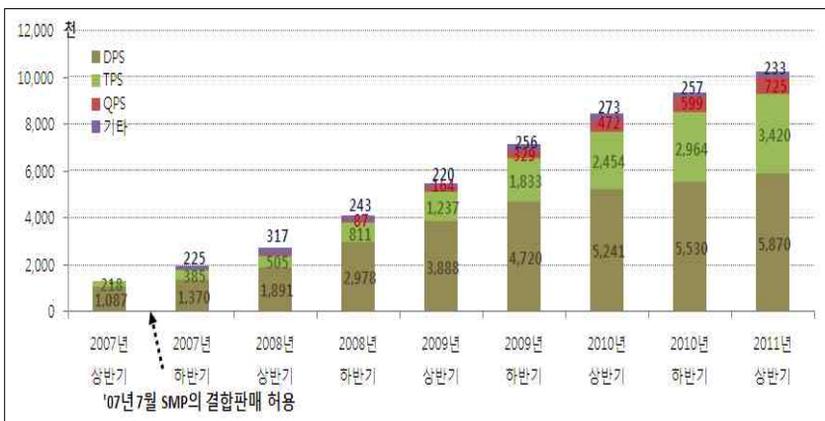
[그림 2-5] 결합상품 계약건수 및 주민등록 세대수 기준 가입률 추이
(단위: 천 건, %)



자료: 임준 외(2011), p.20

결합상품 계약의 꾸준한 증가에 힘입어 규제완화가 이루어지기 직전인 2007년 상반기에 약 7%에 불과하였던 주민등록 세대수 기준으로 한 결합상품 가입률이 2011년 상반기에는 44.4%p가 증가하여 약 51.4%에 달한다. 규제완화 이전 DPS(Double Play Service)가 주도하던 시장상황이 규제완화 이후에도 지속되고 있지만, TPS(Triple Play Service) 계약건수 역시 꾸준히 증가하고 있으며 2010년 이후에는 TPS의 순증 규모가 DPS를 압도하고 있다. 규제

[그림 2-6] 유형별 결합상품 계약 추이



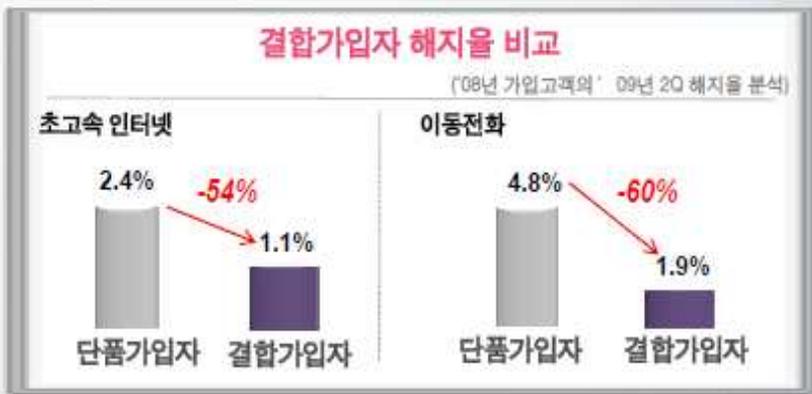
자료: 임준 외(2011), p.23

완화 이후 2011년 상반기까지 DPS 비중은 26.0%p 감소한 반면, TPS와 QPS는 각각 16.7%p, 7.1%p 증가함으로써 DPS 위주로 이루어지던 결합상품 가입이 TPS와 QPS로 이동하고 있음을 나타낸다. 결합상품 유형별로 규제완화 직전 DPS와 TPS가 각각 83.3%, 16.7%를 차지하였으나 2011년 상반기에는 DPS, TPS, QPS(Quadruple Play Service)가 각각 57.3%, 33.4%, 7.1%로 분포하고 있다.⁶⁾

서비스 구성별 결합상품 현황을 살펴보면 ‘인터넷+전화’ 결합상품이 줄곧 1위를 유지하고 있는데 이는 규제완화 이전에는 후발사업자들이 ‘인터넷+전화’ 결합상품을 위주로 제공하였고, 규제가 완화된 뒤에는 KT의 ‘인터넷+전화’ 결합상품 가입이 늘어난데서 기인한다.⁷⁾ 특히 2008년 7월까지의 계약건수를 기준으로 상위 결합상품이 유선 서비스간의 결합 위주였으나 이후 이동전화를 포함한 유무선 결합상품의 순위가 상승하였다.⁸⁾

결합판매가 시장 경쟁에 미치는 긍정적인 측면으로는 가입단계에서 요금경쟁을 촉진한다는 점이지만, 약정계약의 고착(lock-in) 효과로 인한 해지 곤란 및 사업자 전환이 둔화됨에

[그림 2-7] KT의 단품 가입자 vs. 결합 가입자 간의 해지율 비교



자료: KT 2009년 2분기 실적 발표자료

6) 임 준 외(2011), p.22

7) KT의 경우 규제완화가 이루어진 뒤에도 유선전화를 포함한 결합상품을 제공하지 않다가 2008년 4월에서야 ‘인터넷 + 전화’ 결합상품을 출시하고, 방대한 PSTN 가입자 기반을 바탕으로 빠르게 가입이 이루어졌다.

8) 임 준 외(2011), p.24

따라 결합상품 가입자가 증가할수록 경쟁이 약화되는 부작용이 발생할 수 있다. 실제로 KT의 경우 결합상품 가입자의 해지율이 단품 가입자에 비해 50% 이상 낮은 것으로 나타나 향후 단품 시장에서의 경쟁 효과를 저해할 수 있는 가능성을 안고 있다고 볼 수 있다.

최근 들어 해외 주요 규제기관에서는 결합서비스의 가격투명성 및 전환용이성 제고 등과 같은 (사업자-이용자간 관계에서의) 수요측면에 관심을 가지고 정책 개발 노력 중이다. 프랑스의 경우 이용자의 사업자 전환용이성을 제고하기 위해 2008년 약정기간 및 해지비용에 대해 규제하는 샤텔법을 제정한 바 있으며, OECD, BEREC, Ofcom 등에서도 전환용이성 제고를 위한 정책방안에 대한 의견수렴을 진행 중에 있다.

2. 생태계/플랫폼 중심의 경쟁에 따른 불공정행위의 포괄범위 및 효과 확산

가. 불공정행위의 포괄 범위 및 효과 확산

경쟁의 축이 기존의 네트워크나 단말기에서 플랫폼과 콘텐츠로 옮겨감에 따라, 주요 플랫폼과 킬러 콘텐츠를 둘러싼 불공정행위 발생 우려가 커졌다. 기존의 WAP 기반 무선인터넷에서 문제가 된 무선포털과 콘텐츠개발자간 수익배분 문제는 물론, 유무선인터넷에서 플랫폼-개발자간, MNO-플랫폼간 부당한 거래거절, 개발자간 부당한 차별 등 불공정행위 발생가능성이 존재하며, 새로운 모바일 생태계 환경, 더 나아가 비통신 분야로까지 확장된 가치사슬 단계에서 초기화면(pre-load) 액세스, MNO-제조사간 단말기 수급, 앱스토어 액세스 등 배타적 거래, 구속조건부 거래, 가격압착 등 수직적 불공정행위에 대한 우려도 제기되고 있다.

〈표 2-3〉 애플의 불공정행위

유형	사례	논란이 되는 애플의 의도
현재 경쟁관계에 있는 사업자에 대한 불공정행위	음반사에 대한 압력 행사를 통한 아마존 사업의 방해	경쟁사업자의 사업을 방해함으로써 음원 유통 시장에 대한 영향력 강화·유지하려는 전략
	앱스토어에 등록된 국내 음원사업자의 앱 차단	음반업체와의 저작권 및 수익배분 문제로 인해 한국에서 음원 유통 서비스를 제공하는 것이 불투명한 상황에서 차선책으로 음원 유통에 대한 수익을 확보하려는 전략

유형	사 례	논란이 되는 애플의 의도
향후 경쟁관계에 있을 수 있는 사업자에 대한 불공정 행위	개발자 라이선스 협정(Developer Program License Agreement)을 통한 플래시(Flash)의 진입 봉쇄	앱스토어에 대한 통제 유지를 통한 경쟁력 유지 및 크로스 플랫폼(cross platform)을 통한 경쟁사의 애플리케이션 마켓의 경쟁력 확보를 저지하기 위한 전략
	개발자 라이선스 협정(Developer Program License Agreement)을 통한 경쟁 모바일 광고 플랫폼의 모바일 광고 시장 진입 방해	앱개발자들에 의한 사용자 데이터의 수집, 전송, 저장, 공개 등을 엄격히 제한함으로써 모바일 광고 시장의 경쟁사업자 진입 방해하려는 전략
플랫폼 상의 지위를 통한 CP에 대한 불공정행위	불투명한 심사조건을 통한 애플리케이션 등록 거부	-
	정기구독 서비스 관련 이용조건 부과	외부 링크를 통한 수익배분 우회하려는 행위를 차단하려는 목적

자료: 강인규 외(2011), p.2

또한 스마트폰, 태블릿PC 등 모바일단말기 보급 확대로 통신시장에서 단말제조사의 영향력이 확대되면서 해외 제조사의 단말기 공급/플랫폼 제한 등에 따른 수평, 수직적 불공정행위 이슈가 등장하게 되었고, 경쟁제한성 문제가 단일 국가 범위를 넘어서게 되었다. 애플 아이폰의 배타적 공급 및 제한, 구글 안드로이드폰의 기본검색엔진 탑재 등에 대한 경쟁법 위반 논란 제기, 국내 제조사의 이통사별 스마트폰, 태블릿PC 등 단말기에 대한 가격/비가격 차별공급 전략 등의 사례들이 발생하면서 이동통신 이용자의 선택 및 전환권을 제한할 수 있다는 우려가 높아지고 있다.

현행 법제도는 전송계층, 특히 기간통신사업자에 대한 규제 중심으로 구성되어 있어, 확장된 모바일 생태계에서 의미가 커진 플랫폼사업자 및 콘텐츠제공사업자를 모두 포괄하는 규제 틀로서는 한계에 봉착하고 있다. 기존의 폐쇄적 WAP 기반 무선인터넷 시장에서 이동통신 사업자와 콘텐츠 사업자간 공정한 정보수익료 수익배분 이슈에 관해서는 방송통신위원회 가이드라인(2009. 6.) 및 사업법 개정(2010. 9)으로 신설된 금지행위 규정(법 제50조 제1항제7호, 시행령 제42조제1항 [별표3] VII.)이 존재한다. 그러나 최근 시장을 주도하고 있는 개방적 구조의 오픈 마켓에서 발생 가능한 거래거절, 부당한 차별, 배타적 거래 등 불공정행위에 대한 규제근거는 마련되고 있지 않은 상황이다.

법 제50조(금지행위)

① 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다.

7. 「전과법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 전기통신역무를 이용하여 디지털콘텐츠를 제공하기 위한 거래에서 적정한 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위

나. 클라우드 서비스와 공정경쟁

경량 휴대 단말기(thin client)와 플랫폼 중심의 생태계는 궁극적으로는 클라우드 환경과 연계되어 구축되어야 한다. 구글, 애플 등 현 스마트 생태계 리더들은 이미 클라우드에 대한 투자를 확대하고 있으며, 국내 주요 통신사들 또한 차세대 성장동력으로 클라우드 서비스 진출을 적극적으로 추진하고 있다. 이러한 상황에서 클라우드 환경에서의 공정경쟁 이슈는 장차 경쟁정책 운용에서 주요 사항으로 부각될 수 밖에 없다.

1) 클라우드 컴퓨팅 소개

클라우드 컴퓨팅은 인터넷을 이용한 IT 자원의 주문형(On-demand) 아웃소싱 서비스이다. 인터넷 상에 임의의 위치에 존재하며 보다 강력한 기능을 제공하는 스토리지 및 서버 등의 IT자원을 다수의 이용자가 인터넷망과 다양한 클라이언트 기기를 통해 보다 효율적으로 활용하여 원하는 기능을 수행하도록 하는 이용자 중심의 컴퓨팅 환경을 뜻한다.

클라우드 컴퓨팅 기술은 그 자체로 단일한 기술이 아니며, 기존의 요소기술들을 집적하여 이용한다. 주요 요소기술들은 그리드 컴퓨팅(Grid Computing), 가상화(Virtualization), 유틸리티 컴퓨팅(Utility Computing), 서버 기반의 컴퓨팅(Server Based Computing), 네트워크 컴퓨팅(Network Computing) 등이다. 그리드 컴퓨팅은 인터넷상의 분산된 다양한 자원들을 공유하여 가상의 단일 서버로 활용하는 방식이며, 가상화는 1대의 컴퓨터에 하나의 운영체제만을 사용하는 통상적인 방법을 벗어나 1대의 컴퓨터에 여러 개의 운영체제를 동작시킬 수 있도록 함으로써 여러 대의 컴퓨터를 사용하는 것과 같은 환경을 만들어 주는 기술이다. 유틸리티 컴퓨팅은 가스나 전기와 같이 컴퓨팅 자원 이용량에 따라 과금되는 방식을 말하며, 서버 기반 컴퓨팅은 서버에 응용 소프트웨어나 데이터를 저장해 두고 필요시 마다 접속해서 사용하는 방식이다. 네트워크 컴퓨팅은 응용 소프트웨어는 서버에 두고 작동은 이용자 컴퓨터의 자원을 이용하는 컴퓨팅 기술을 말한다.

클라우드 컴퓨팅 환경에서 제공되는 서비스는 일반적으로 IT자원의 서비스 종류에 따라 SaaS(Software as a Service), PaaS(Platform as a Service), IaaS(Infrastructure as a Service)로 구분된다. SaaS는 응용 소프트웨어 서비스로 클라우드 인프라 상에 구동되는 제공업체의 애플리케이션을 이용하는 것이다. 이러한 애플리케이션은 웹브라우저와 같은 썬(thin) 클라이언트⁹⁾를 통해 다양한 클라이언트 장치로부터 접근이 가능하며, 이용자는 네트워크, 서버, 운영체제 혹은 개별적인 애플리케이션 용량 등 클라우드 인프라에 대한 관리나 제어 없이 애플리케이션을 이용하게 된다.

PaaS는 플랫폼 서비스로 클라우드 인프라 상에 이용자가 직접 제공업체에 의해 지원되는 프로그래밍 언어나 도구를 사용하여 애플리케이션을 개발할 수 있게 해 주는 서비스이다. 이 경우도 SaaS와 마찬가지로 클라우드 인프라에 대한 제어나 관리는 하지 않고 배포된 애플리케이션이나 애플리케이션 호스팅 환경 조성에 대한 제어만 가능하다.

IaaS는 인프라 서비스이며, 사용자가 운영체제나 애플리케이션 등 임의의 소프트웨어를 구동하고 배포할 수 있도록 프로세싱, 스토리지, 네트워크 및 다른 기본적인 컴퓨팅 자원들을 제공하는 서비스이다. 사용자는 SaaS나 PaaS의 경우와 같이 클라우드 인프라에 대한 제어나 관리는 하지 않지만 운영체제, 스토리지, 배포된 애플리케이션 및 선택된 네트워크 구성요소에 대한 제어를 관리할 수 있다. 즉, IaaS는 확장성이 풍부한 가상화된 전산 자원(CPU, 메모리 등)을 제공하거나 이미지, 동영상 등의 자료를 저장할 수 있는 스토리지 자원을 제공하는 서비스이다.

2) 클라우드 서비스에서의 고착효과(lock-in) 문제

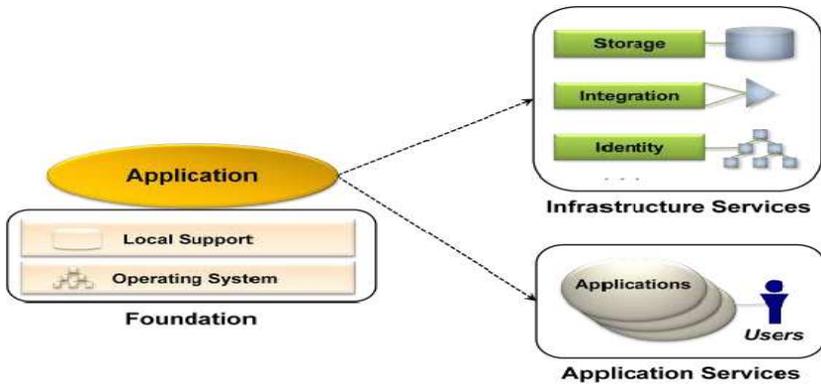
클라우드 서비스 시장은 과거 운영체제 시장에서처럼 공정경쟁 관련 문제가 발생할 가능성이 존재한다. 시장에서는 다양한 클라우드 서비스 제공자들이 경쟁을 하고 이용자들은 이들이 제공하는 클라우드 서비스들 사이에서 선택권을 가질 수 있다. 그러나 클라우

9) 클라우드 컴퓨팅 아키텍처 중 클라이언트(Client)란 우리가 일반적으로 사용하는 컴퓨터를 의미하며, 최종 이용자가 인터넷에 올라온 정보를 관리할 수 있도록 사용하는 모든 기기이다. ① 블랙베리, 윈도 모바일 스마트폰, 아이폰, PDA와 같은 Mobile 클라이언트, ② 클라이언트 내부에 하드드라이브가 없기 때문에 서버를 통해 모든 일을 처리하며 단순히 정보를 표시하는 기능만 있는 Thin 클라이언트, ③ 파이어폭스나 인터넷 익스플로러 등과 같은 웹 브라우저를 사용하여 인터넷에 접속하는 일반 컴퓨터를 일컫는 Thick 클라이언트 세가지로 나뉜다

드 컴퓨팅 환경은 기존의 운영체제와 마찬가지로 플랫폼으로서 기능한다. 즉, 일단 이용자가 특정 클라우드 서비스 제공 사업자를 선택하고 난 뒤에는 해당 클라우드 내에서 제공되는 특정 제품 및 서비스에 대해 고착(lock-in)되는 현상이 발생할 수 있다. 따라서 다수의 이용자를 확보하고 우월한 지위에 있는 클라우드 서비스 제공 사업자는 자신과 협력관계에 있지 않는 서비스나 소프트웨어 제공 사업자들이 자신의 클라우드 컴퓨팅 환경에 참여하는 것을 배제시키거나 차별할 가능성이 존재한다. 플랫폼 시장 자체는 개방되어 있다 하더라도 특정 사업자를 통해 SaaS 서비스를 제공받기 위해서는 IaaS 및 PaaS 단계를 거쳐야 하고 클라우드 사업자는 서비스나 소프트웨어 제공 사업자에게 여전히 우월적 지위를 갖게 되며, 반경쟁적 행위를 할 가능성이 생겨난다.¹⁰⁾

이러한 고착현상의 발생여부는 이용자가 클라우드 서비스를 전환시 발생하는 비용의 크기와 직결된다. 만일 이용자가 클라우드 서비스 제공 사업자를 일단 선택하고 난 이후 호환성 문제 등으로 다른 클라우드 서비스 제공 사업자로 자신의 데이터와 애플리케이션을 이동하고 전환하는 것이 용이하지 않다면, 시장에서 존재하는 경쟁자들의 수와 상관없이 유효경쟁은 이루어지지 않을 수 있다. 즉, 상호운용성이나 이동성에 제한이 있는 경우 클라우드 서비스의 제공 사업자에게 부여되는 독점력은 더욱 강화될 가능성이 있다.¹¹⁾

[그림 2-8] 클라우드 컴퓨팅 환경에서의 어플리케이션 제공 플랫폼 구조



자료: Chappel(2008), 전주용(2010) 재인용

10) 고학수(2011), p.61~62

11) 고학수(2011), p.61~62

3) 표준화 이슈

클라우드 서비스 제공 사업자에 대한 이용자의 고착화로 인해 발생하는 문제들을 최대한 방지하고 클라우드 서비스가 유용성을 확보하기 위해서는 가급적 플랫폼 중립성을 확보하는 것이 중요하다. 이를 위해 클라우드 서비스의 표준화는 중요한 필수요소가 될 것이다. 현재 국제적인 표준화 논의는 다수의 표준화관련 기구에서 활발하게 전개되고 있다.¹²⁾ 미국은 ANSI(American National Standard Institute)를 통해 논의가 이루어지고 있는데 일반적으로 시장참여자 사이의 자발적인 참여를 중시한다. 유럽에서는 ESO(European Standardization Organization)가 표준화의 중요한 역할을 담당하고 있는데, 미국과는 달리 ESO 차원에서 논의가 진행되는 사안에 대해서는 개별국가에서 별도의 표준을 정할 수 없는 등 개별국가에 대한 구속력이 강하다.¹³⁾

클라우드 컴퓨팅 표준화에 대한 논의가 시장 성숙도에 비해 상당히 활발함에 따라 과거 데스크탑 환경에서 나타났던 것과 같은 고착현상이 매우 강하게 나타날 가능성은 높지 않을 것으로 예상할 수 있다. 앞으로의 클라우드 서비스 시장구조는 국제적인 소수 과점 사업자와 특정한 지역시장, 국내시장 위주로 서비스를 제공하는 과점 사업자와 국내시장에서 특화된 서비스를 제공하는 다수의 중소 규모의 사업자가 혼재되어 경쟁을 하는 형태를 보일 것으로 전망되고 있다.

4) 클라우드 서비스 시장 획정의 어려움

시장이 어떻게 획정되는지에 따라 경쟁 상황이나 법적 판단이 크게 달라질 수 있는데, 클라우드 컴퓨팅의 경우 특히 관련시장 획정이 쉽지 않다. 클라우드 서비스의 경우 개방 정도에 따른 운용모델에 따라 각기 다른 형태의 경쟁구도가 형성될 것으로 예상되며 일괄적으로 일반화 할 수 없다. 예를 들어 사설(private) 클라우드의 경우 대체로 진입장벽이 낮고 고착 등으로 인한 문제의 가능성이 낮아 경쟁이 심할 것으로 예상되지만, 반대로 공용(public) 클라우드, 혹은 하이브리드(hybrid) 클라우드는 상대적으로 차이가 크고 변

12) ISO/IEC, ITU-T, CCIF(Cloud Computing Interoperability Forum), OGF(Open Grid Forum), CSA(Cloud Security Alliance), OCC(Open Cloud Consortium), SNIA(Storage Networking Industry Association) Storage Security Industry Forum, OCCi(Open Cloud Computing Interface) 등이 있다.

13) 고훈수(2011), pp.60~61

화가 많은 시장으로 주요 사업자들 사이에서 비교우위가 각기 다른 양상으로 나타날 것으로 전망되고 있다.¹⁴⁾

또한 클라우드 서비스가 SaaS, PaaS, IaaS 등의 여러 유형으로 제공되고 있는데 이를 하나의 시장을 구성하는 개별 요소로 판단할지, 아니면 각각 별도의 시장을 구성하는 것으로 파악할지에 따라 경쟁상황에 대한 결론은 판이하게 다르게 나타날 수 있다. 게다가 시장형성 초기 단계에서 클라우드 서비스 이외의 기존 방식의 유사 컴퓨팅 서비스가 일정부분 클라우드 서비스의 대체재로 기능할 수 있어 대체재로서의 성격을 어떻게 규정하고 파악할지에 대한 결정에 따라 시장획정에 대한 결론이 크게 달라질 수 있다.¹⁵⁾

관련지역 시장을 규정함에 있어서도 클라우드 서비스의 특성상 전세계 또는 여러 국가로 그 범위가 상당히 넓은 지역이 될 수 있다. 이러한 시장의 크기에 따라 시장지배력에 대한 판단도 다르게 나타날 것이며 시장에서 주도적 역할을 하는 기업에 대해 특별한 부담을 부과하는 경쟁법적 규제를 하게 될 것인지에 대한 판단이 달라질 수 있어 시장획정에 관한 문제는 향후 많은 논란의 대상이 될 것으로 보여진다.¹⁶⁾

3. 무선 데이터트래픽 급속한 증가

가. 무선 데이터트래픽 증가 현황

전 세계 IP 트래픽은 2000년 이후 지속적으로 증가해 왔으며, 최근 모바일 인터넷 트래픽이 급증세와 더불어 더욱 데이터 트래픽 증가세가 가속화 될 전망이다. 이러한 데이터 트래픽 증가세는 향후 서비스 콘텐츠의 대용량화 및 스마트폰 등 스마트 기기의 확산과 더불어 더욱 가속화 될 전망이다. 전 세계 IP 트래픽은 2008년 이후 매년 40% 이상 성장하여 왔으며, 2009~2014년 연평균(CAGR) 34% 성장하여 2014년에는 연간 767 EB(Exabyte)(월 64EB)에 이를 것으로 예측되고 있으며(Cisco, 2010), 그 중 특히 모바일 데이터 트래픽은 2010~2015년 연 평균(CAGR) 92% 내외로 증가하여 2015년에는 월 6.3 EB를 넘어설 것으로 예측되고 있다(Cisco, 2011). 해외 모바일 데이터 트래픽의 경우, AT&T는 최근 3년간 50배 이상, 독일

14) 고학수(2011), p.62~63

15) 고학수(2011), p.63

16) 고학수(2011), p.62~63

O2는 전년 대비 18배, 호주 Telstra는 8개월마다 2배 증가한 것으로 나타났다.

〈표 2-4〉 주요 이통사들의 트래픽 증가 현황

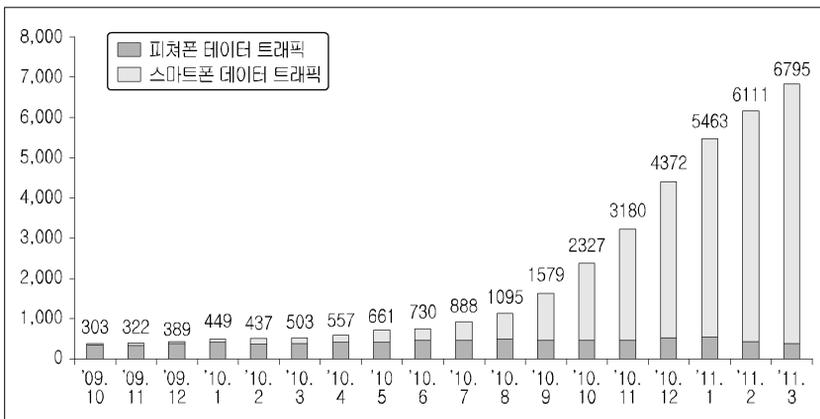
이통사	트래픽 증가 현황
AT&T	과거 3년간 모바일 데이터 트래픽이 50배 이상 증가
Orange	프랑스, 영국, 스페인, 폴란드의 모바일 데이터 트래픽이 2008년 한해 5배 증가
O2	2009년 모바일 데이터 트래픽이 2008년 대비 18배 증가
TeliaSonera	2008년 모바일 데이터 트래픽이 2007년 대비 5배 증가
Telstra	8개월마다 트래픽이 두 배로 증가
T-Mobile	2009년 2-3분기 사이에 모바일 데이터 트래픽이 45% 증가
Vodafone	과거 2년간 모바일 데이터 트래픽이 3배 이상 증가

자료: Telecommuncation(2010), 김양재(2011) 재인용

국내에서도 아이폰 출시를 계기로 무선 데이터 트래픽이 증가하기 시작하여 2010월 9월 데이터 무제한 요금제가 출시된 이후 데이터 트래픽이 급증하고 있다. 모바일 애플리케이션을 통한 무선인터넷 사용 증가로 데이터 트래픽이 2009년 10월 303TB에서 2011년 1월 5,463TB로 증가하였으며, 이동전화에서 발생하는 전체 트래픽의 1/3(2,785TB)이 Wi-Fi를 통해 이루어지는 등 무선인터넷 활성화가 이루어지고 있다.

[그림 2-9] 국내 이동통신사업자의 데이터 트래픽 추이

(단위: TB)



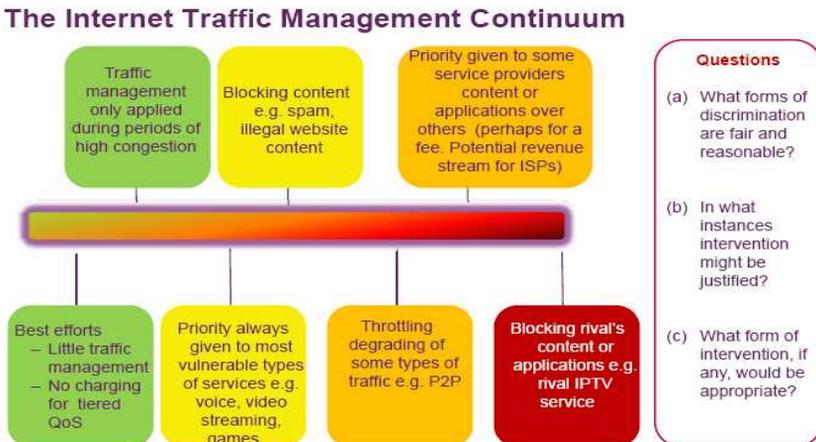
자료: 정진한 외(2011), p.13

나. 트래픽 차별 및 망 중립성 이슈

트래픽 차별은 통상적인 인터넷 데이터 처리 방식인 “first-in-first-out, best-efforts”가 아니라, 데이터 패킷의 출발지(source), 목적지(destination), 애플리케이션 타입, 또는 부착된 기기 등 패킷의 특성에 따라 전송 품질에 차등을 두는 것을 의미한다. 일반적으로 네트워크 사업자가 트래픽을 보다 효율적으로 관리할 수 있도록 트래픽의 유형에 따라 우선순위를 부여하거나, 보증 대역폭(guaranteed bandwidth)에 요금을 부과하고 특정 콘텐츠를 차단하거나 품질을 떨어뜨리는 기술과 테크닉을 이용한다. 트래픽 차별은 망품질 관련 운영 활동 전반을 의미하는 것이 아니라, 망중립성 쟁점의 대상이 되는 차별적, 비중립적 인터넷 트래픽 처리를 지칭한다. 망사업자가 트래픽 관리를 하려는 이유는 소수의 이용자 및 서비스에 의하여 무선망에 과부하(congestion)가 발생할 우려에 기인하며, 이는 결국 인터넷을 이용하는 모든 애플리케이션 및 서비스에 대해서 거부하거나 차별하지 않아야 한다는 망중립성(network neutrality) 논의와 밀접한 관련성을 가지면서 전개될 수 밖에 없다.

트래픽 관리의 유형은 크게 기술적 방식과 경제적 방식으로 구분할 수 있다. 기술적 방식의 인터넷 트래픽 관리는 deep packet inspection, flow control 등의 기술적인 접근을 이용하며, 경제적 방식의 인터넷 트래픽 관리는 패킷 누진 가격, 용량 제한 등 경제적 인센티브를 통해서 이용자의 수요를 감소시키는 방식을 이용한다.

[그림 2-10] MNO 인터넷 트래픽 관리전략의 스펙트럼



자료: Ofcom(2010b)

Ofcom(2010b)에서는 트래픽 제어 방식에 따른 트래픽 관리의 스펙트럼을 따라 다음과 같이 6단계로 제시하고 있는데, ① 최선형 인터넷망, ② 과부하기간에만 트래픽 관리 적용, ③ 서비스 민감도에 따른 트래픽 우선순위화, ④ 스팸, 불법적인 웹콘텐츠 차단, ⑤ 특정 콘텐츠·어플리케이션의 우선전송, ⑥ 경쟁사업자의 콘텐츠·어플리케이션 전송차단이다. 그리고 이러한 유형 하에서 공정하고 합리적인 트래픽 관리 방식과 경쟁제한적 행위를 구분할 수 있는지에 대한 여부 및 경쟁제한 행위에 대한 적절한 접근 방식을 파악해야 한다고 말한다.

사업자들의 트래픽 관리전략은 적용대상에 따라 크게 이용자에 대한 가격차별 혹은 트래픽 차별행위를 통하여 이루어지기도 한다. 이용자에 대한 가격차별은 부분정액요금제나 특정서비스에 대한 요금제 도입 및 제한 등을 통하여 이용기간 차별을 시도하는 방안이 있다. 직접적인 트래픽 차별은 Fair Usage Policy, 콘텐츠 차단(blocking), 우선순위 부여(prioritization), 품질저하(degradation) 전략 등이 있으며, 또한 SMS와 같이 도달시간에 민감하지 않은(delay-tolerant) 트래픽과 음성(voice), 비디오 스트리밍(Video streaming)이나 인터넷전화(VoIP)와 같이 시간에 민감한 트래픽을 구분하여 수요를 분배하는 전략(demand rationing)도 이에 해당된다. 이외에도 mVoIP 정책, 3G에서의 이용이 제한된 애플리케이션 등이 이슈로 등장한다.

4. 사업자간 분쟁 증가에 따른 이용자피해 확산

방송통신 서비스에 본격적인 시장경쟁이 도입되고 관련시장 및 참여자의 범위가 확장되면서 사업자 간 분쟁 또한 증가하고 있으며, 분쟁에 따른 이용자 피해도 점차 증가하는 추세이다. 이러한 현상은 특히 아직까지 공정경쟁 관련 원칙과 법제도가 확립되지 않은 방송시장에서 더욱 두드러지고 있다.

방송과 관련된 사업자간 분쟁 사례는 2006년 LG 파워콤이 최선형(best effort) 망을 이용하는 Pre-IPTV인 하나TV 서비스에 대해 해당 서비스가 발생시키는 트래픽이 자사의 망에 영향을 줄 수 있다는 이유로 2006. 8. 2 ~ 8. 11에 걸쳐 일방적으로 하나TV 서비스를 차단한 것을 최초로 볼 수 있다. 당시 통신위원회는 LG파워콤이 하나TV 서비스 호를 일방적으로 차단함으로써 협정을 불이행하고 이용자이익을 저해하였다. 한편 (구)하나로텔레콤 역시 이용대가 등을 정하기 위해 LG파워콤과 사전에 협의하여야 함에도 사전에 협의 없이 서비

스를 제공함으로써 협정을 불이행한 것으로 판단하였다. 이에 따라 LG과워콤에 대해서는 호 차단행위를 즉시 중지하도록 하고, LG과워콤과 하나로텔레콤에 대해서는 하나TV 서비스 제공에 따른 전송망 이용대가 등에 대해 1개월 이내 조속한 합의를 명령한 바 있다.¹⁷⁾

지상파 재송신 규제와 관련된 그동안의 가장 큰 이슈는 종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자는 방송통신위원회의 승인 없이 지상파 재송신이 가능하였던 반면, 위성방송사업자는 방송통신위원회의 승인을 통해서만 재송신이 가능토록 되어 있어 경쟁왜곡효과를 유발시킬 소지가 있다는 것이다.¹⁸⁾ 또한 의무적인 지상파 재전송에 따라 방송플랫폼 사업자의 편성권 침해 문제도 부각되어 왔다.

최근에는 지상파 3사와 종합유선방송사업자간에도 방송저작권 침해와 대가지불과 관련된 분쟁이 발생하고 있다. 지상파측은 KBS1과 EBS의 재송신 의무에 의해 종합유선방송사업자가 그동안 무임승차를 해 왔다고 주장하고 있는 반면, 종합유선방송사업자들은 난시청 지역 주민들의 저작물 시청권을 만족시켜주고, 지상파 방송사들이 제한된 국가 주파수 대역을 무료로 사용하고 있다는 점을 근거로 대가 지불에 대해 반대하고 있다. 이 뿐만 아니라 종합유선방송사업자들은 지상파 방송사들이 재송신을 통해 시청률 향상에 대한 간접적인 효과를 누려 광고수익 확대를 가능케 했다는 논리도 내세우며 대가지불에 대한 요구에 맞서고 있다. 현행 방송법 제78조(재송신) 제1항에 따르면 종합유선방송사업자·위성방송사업자 및 중계유선방송사업자는 ‘한국방송광고공사(KBS) 및 한국교육방송공사법에 의한 한국교육방송공사(EBS)가 행하는 지상파 방송(라디오 방송은 제외)을 수신하여 그 방송프로그램에 변경을 가하지 아니하고 그대로 동시에 재송신하여야 한다’고 규정하고 있다. 이러한 의무재송신 규제의 취지는 일반적으로 공익적인 성격을 지닌 콘텐츠에 대해 모든 이용자가 차별없이 접근할 수 있도록 방송플랫폼 사업자에게 전송의무를 부여한 것이다. 그러나 의무재전송 대상에서 제외되어 있는 MBC의 경우 지분구조는 공영방송이나, 수익 구조는 민영방식을 취하고 있는 특징을 가지고 있어 그동안 재송신 의무와 관련하여 많은 논란이 오고 갔다.¹⁹⁾

17) 전주용 외 (2009) “방송통신시장 사후규제 효과분석”, 정보통신정책연구원 정책연구 09-35, pp.33~35

18) 김희수 외 (2007), 방송서비스의 다매체화 및 통신방송융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구 (II), 정보통신정책연구원 연구보고 07-08, pp.106~107

19) 이와 관련하여 최근 KBS2를 무상 의무재송신 대상에, MBC는 유상 의무재송신 대상으로

이러한 방송 분쟁 과정에서 유료방송사업자의 MBC와 SBS 지상파 채널의 재송신 전면 중단 혹은 HD 송출 중단 등의 사건이 발생하였으며, 이에 따른 시청자 및 광고주의 피해가 발생하였지만 분쟁 조정 및 해결 과정에서 방통위의 역할은 매우 제한적이었다. 이는 앞서 살펴본 하나 TV와 LG과워콤 사이의 분쟁에서 전송 계층, 즉 망에 대해서 당시 통신위원회가 조정을 주도하고 이를 강제할 수 있는 권한을 갖고 있었다는 점에서 대조가 된다.

제 2 절 방송통신 이용행태

1. 통합적인 방송통신 콘텐츠 경험(User Experience) 확산

과거에는 방송, 영화 등 기반 기술과 연관되어 제작되는 서비스, 그리고 서비스를 이용할 수 있는 기기가 연결되어 있으며, 콘텐츠는 개별 미디어 영역 내에만 위치할 수 있었다. 그러나 기술의 발전 및 계층화의 진전에 따라 향후에는 핵심적인 부가 가치를 담고 있는 콘텐츠의 개발 발전에 있어 더 이상 개별 미디어는 한계 및 도전 요인으로서의 의미가 사라져 갈 것이다.

이는 충분한 전송속도의 네트워크 망, IP를 기반으로한 웹이라는 가상 공간, 그리고 클라우드라는 구현 방식이 연계된 결과이며, 이러한 조건을 바탕으로 음성, 오디오, 비디오 및 데이터 등의 멀티미디어를 복합적이고 통합적으로 매체 유형에 관계없이 제공할 수 있기 때문이다. 즉, 단일 스마트 디바이스를 통한 다양한 미디어 포맷의 이용이 가능하며, 다양한 스마트 기기들을 연계하여 동일하거나 통합된 이용자 경험(User eXperience)를 이용자들에게 제공하는 것이 가능해진다는 것이다. 단기적으로는 애플이나 구글 등이 제공하는 개별 플랫폼을 중심으로 한 산업구조와 경쟁체제가 기능할 것으로 보이나, 장기적으로는 소비자 친화적인 스마트 서비스 UX를 향유할 수 있게 될 것이다. 즉, 동질적인 혹은 크

지정하고 SBS는 자율계약 방식을 취할 수 있도록 개정하는 안이 추진 중인 것으로 알려져 있다. 즉 MBC를 의무 재송신 대상에 포함시키지만, 재송신에 대한 대가를 받을 수 있도록 하고, SBS의 경우는 유상 자율계약 방식을 취하는 형태로 재송신에 대한 대가를 MBC처럼 받을 수도 있고 플랫폼 사업자마다 개별 계약 형태를 취하는 방식을 선택할 수도 있도록 하는 것이다(오은지, 2012).

로스 플랫폼을 기반으로 한 Always Connected 기기를 이용하여 사람들의 연결, 상호작용 등 본질적인 효용을 극대화할 수 있으며, 개별 매체는 더 이상 제한 요인이 될 수 없다는 것이다. 이러한 환경에서는 콘텐츠가 특정 매체, 네트워크, 기기에서 독립되어 제공되면서 콘텐츠 자체가 경쟁의 핵심 요소로 부상하게 된다.

이러한 환경에서 제공 가능한 대표적인 서비스가 N-스크린이다. N-스크린이란 공통된 운영체계를 탑재한 다양한 단말기에서 공통된 콘텐츠를 이용할 수 있는 서비스를 의미한다. 예를 들어, 특정 영화나 음악, 게임을 스마트폰 앱스토어에서 구입하여 즐기다가 집에 들어와서는 TV로, 혹은 PC로 동일 콘텐츠를 이어서 볼 수 있게 되며, 이 때 어떤 추가적인 비용이나 기술적인 장애도 없게 된다.

그리고 대상이 되는 콘텐츠는 영화, 음악, 게임 등 엔터테인먼트 콘텐츠에 국한되지 않고 주소록, 이메일 등 개인정보부터 문서 작업물에 이르기까지 일상생활의 대부분의 정보를 개인이 소유한 단말기에서 공유할 수 있게 된다.

N-스크린 서비스는 통신사업자들이 제공한 결합서비스와 구분되는 개념이다. 결합서비스와 N-스크린 서비스는 사업대상 영역이 다를 뿐 아니라 소비자들에게 제공하는 서비스의 가치 측면에서도 차이가 존재한다. 즉, 결합서비스는 통신사업자가 초고속인터넷, 인터넷 전화, 이동통신, IPTV 서비스 등을 묶어 저렴하게 제공한다는 것이다. 반면, N-스크린은 네트워크 서비스에 초점이 맞추어져 있는 것이 아니라 네트워크 서비스를 이용하여 TV, PC, 휴대폰 등 단말기간 콘텐츠가 장애나 끊김없이 연계될 수 있도록 서비스함으로써 마치 PC 모니터와 TV, 휴대폰이 하나의 공유 스크린인 것처럼 편리하게 활용할 수 있도록 하는 서비스이다.

N스크린 서비스 활성화를 위해 필수적인 스마트폰, 스마트 TV 등 스마트기기의 보급 및 클라우드 컴퓨팅 환경의 확산이 급속히 진행됨에 따라 향후 점차 N스크린 서비스가 보편화될 것으로 예상된다.

2. 참여자의 다양화와 상호소통(양방향성) 중요성 강화

방송통신 콘텐츠에 이용에 있어서 양방향성 혹은 상호소통은 향후 10년에 있어 방송통신 시장을 특징짓고 가늠하는 데 있어 가장 핵심적인 키워드라고 볼 수 있다. 90년대 중반

웹이 보급된 이래, 디지털 형태로 이루어지는 통신 및 엔터테인먼트는 점차 상호작용이 확대되는 방향으로 진화해 왔다. 특히 트위터와 페이스북 등 소셜네트워크 서비스(SNS)의 확산은 스마트폰의 보급과 더불어 미디어 이용경험을 다시금 집단적 경험으로 바꾸고 있다. 특히, 스마트폰을 통해 실시간으로 정보가 빠르게 전파될 수 있다는 강점으로 SNS는 뉴미디어로 급부상하고 있다. 반면, 전통적인 일방향 대중매체의 영향력은 상대적으로 감소하고 있다. 2011년 방송매체이용행태 조사에 따르면 2011년까지 우리나라 국민 10명당 6명이 TV를 가장 중요한 매체로 인식하였으며 인터넷을 필수적인 매체로 선택한 비율은 33%로 신문, 서적, 라디오, 잡지에 비해 높게 나타났다. 특히 연령별로 살펴보면, 10대와 20대는 인터넷을 가장 중요한 매체로 인식하는 비율이 60%를 넘어섰다.²⁰⁾

전통적인 방송 콘텐츠 제작 측에서는 이러한 환경의 확산을 우호적으로 바라보지 않았다. 이는 SNS의 영향력이 빠르게 확대되고 있는 가운데 자체적인 수익모델발굴이 어렵고, 이용자가 업로드하는 콘텐츠를 컨트롤하는 것이 어렵기 때문이다. 그러나 방송콘텐츠의 다양화와 전문화가 필수적으로 요구되면서 차별화된 콘텐츠 개발을 통해 시청자 확보 경쟁이 이루어지게 되고, 스마트폰, 태블릿PC 등 다양한 모바일 기기 이용자 수가 증가하면서 콘텐츠에 대한 이용시간이 지속적으로 증가하고 있다.²¹⁾ 미디어 소비와 관련된 SNS 이용 또한 매우 활발하며 이는 향후 미디어 사업자와 이용자들에게 새로운 기회를 제공할 것으로 전망되고 있다.

SNS와 같은 양방향 플랫폼이 확산되면서 시청자들의 참여 또한 증가하고 있어 이전의 게시판에서 시청 소감을 올리는데 그쳤던 시청자들의 활동은 프로그램 관련 커뮤니티나 웹진을 만드는 등 여론 형성 및 프로그램 제작에도 영향을 미치는 적극적인 방송통신서비스의 소비자로서의 역할을 담당하는 방향으로 나아가고 있다. 방송 시청시 이용자들은 문자를 주고 받거나 웹서칭을 하는 등 TV 스크린 뿐 아니라 여러 SNS를 통해 제공되고 있는 콘텐츠에 대한 의견과 정보를 공유하는 등 방송콘텐츠 이용행태의 멀티태스킹화가 진행되고 있다. 국내 주요 포털의 실시간 검색어 순위의 대부분은 현재 방송되고 있는 콘텐츠와 관련된 검색어들이 차지하고 있으며, 해외의 경우도 인기있는 TV 시리즈물이 방영되는 시

20) 방송통신위원회(2011), p.120

21) 박성우(2012)

간에 트위터와 페이스북에 관련된 단어들이 등장하는 횟수가 급격히 증가하는 것으로 나타난다. 미국의 MTV 네트워크 같은 경우, 아예 자체 플랫폼을 구축하여 이용자가 MTV 네트워크 계열 채널에서 제공되는 콘텐츠를 이용하고, 수정하고, 배포하는 것을 허용하고 있으며 소셜네트워크를 통한 집단 시청 기능 또한 제공하고 있다. 2009년 Nielsen 조사결과²²⁾에 따르면, 미국의 경우 TV와 인터넷을 동시에 이용하는 사용자가 1년 사이에 약 4.6%, 동시 이용시간은 34.5%나 증가하였다고 밝혔다. 이러한 흐름은 사업자들로 하여금 미디어 환경변화에 대응하여 새로운 서비스 차별화의 필요성을 인식하게 하는 요소로도 작용되고 있으며, SNS를 활용한 시청률 제공 방안도 모색 중이다. 실시간 SNS대화가 TV시청으로 이어지는 워터쿨러 현상²³⁾을 촉진하고 있어 SNS를 통한 실시간 소통을 통해 단순한 TV시청에 그치지 않고 시청자간의 프로그램에 대한 상호의견 교류활동이 가능케 되었다.

〈표 2-5〉 미국 온라인 비디오 사업자 방문자수 및 시청시간

	사업자	순방문자수(천)	시청건수(천)	1인당 시청시간(분)
1	Google	146,274	1,903,240	269.5
2	Facebook.com	58,596	243,210	20.5
3	Yahoo sites	53,929	229,087	31.6
4	VEVO	45,357	205,838	69.0
5	Fox Interactive Media	43,127	153,923	13.1

자료: Comscore(2010. 8), 안민지(2011) 재인용

이와 같이 방송통신 서비스를 제공하는 모든 사업자들은 자신들의 콘텐츠 및 서비스를 제공하는데 있어서 이용자와의 상호작용에 더욱 의존하게 될 것이다. 또한 SNS를 통한 지인들의 추천 및 링크를 통해 방송콘텐츠가 빠르게 확산되고 있고 방송콘텐츠에 대한 시청율이 높아져 SNS 자체가 잠재적인 방송콘텐츠의 유통 채널로 자리매김되고 있다. 페이스북의 예를 보면, 미국 온라인 비디오 사업자 2위를 차지하며, 페이스북을 통해 업로드되는 비디오 수는 월 2천만건에 달하며 매일 20억건 이상이 페이스북을 통해 시청되고 있는

22) 안민지(2011)

23) Brian Stelter(2010)

것으로 알려지고 있다.²⁴⁾ 특히 콘텐츠 사업자들은 SNS를 이용자와의 직접적인 커뮤니케이션 채널로 활용함으로써 프로그램 인지도를 높이고 있고, 플랫폼 사업자들은 차별화된 서비스 제공을 위해 TV 스크린 상에서 SNS를 이용하거나 플랫폼 서비스와 연동되어 SNS를 이용할 수 있도록 모바일앱 형태로 SNS를 적극 활용하고 있는 추세이다. 게다가 미디어 사업자들은 SNS를 활용하여 고객접점을 확대하고 차별화된 서비스를 제공함과 동시에 콘텐츠의 질을 통제하고 UX(user experience)의 개선이 요구되고 있다.

향후에는 음성이나 문자만이 아닌 영상 형태의 상호소통 기능이 더욱 많은 어플리케이션 및 솔루션에 일반적인 형태로 반영될 수 있을 것으로 보이며, 양방향성이 강화됨에 따라 영상 통신, 3D 콘텐츠 및 게임 그리고 상호 융합적인 다양한 서비스들이 활성화될 것으로 기대된다. 웹을 통한 컨퍼런스, 재택근무, 성인 오락물 등에 있어 영상을 통한 상호작용 지원이 점차 일반화될 것으로 예상되며, 멀티플레이 게임 등 다양한 콘텐츠가 3D 기술의 진화와 더불어 웹에서 TV 인터페이스로 점차 구현되기 시작할 것이고, 이는 다시 미디어 이용 플랫폼으로도 기능할 수 있을 것이다.

3. 이용자의 최적 선택 어려움 및 이용자간 격차 확대 가능성 증가

스마트 환경에서의 방송통신 서비스 이용을 위해서는 그에 필요한 관련 지식과 정보의 습득이 필수적이다. 즉 이용자가 자신이 필요한 서비스의 존재에 대해 인지하고 비교할 수 있는 능력의 중요성이 이전보다도 더 커지게 된다.

스마트 환경에서 제공되는 방송통신 서비스 상품의 종류는 융결합 상품의 확산과 함께 대폭 늘어났으며, 2011년 가계 통신비 절감 정책에 따라 주요 통신사들은 선택 옵션 요금제를 확대하는 등의 정책을 실시함에 따라 선택의 폭이 더욱 확대되었다. 원칙적으로 이용자의 선택 가능한 옵션이 증가하는 것은 이용자의 이익을 가져올 수 있지만, 현실적으로 이용자는 제한적 합리성 및 심리적 편견 등의 영향을 받게 될 수 밖에 없으며, 이는 이용자의 합리적 판단에 방해 요소로 작용하게 된다. 또한 서비스 제공자와 이용자 사이의 정보비대칭이 최소화 되어야 함에도 방송통신 서비스의 복잡성 및 이로 인한 정보수집 비용은 종종 올바른 판단을 저해하고 비교 가능성을 떨어뜨리게 되며, 판매자는 이러한 요

24) 안민지(2011)

소들을 활용하여 추가적인 이익을 얻어낼 수 있는 기회를 얻게 되기도 한다. 특히 최근에는 다수의 요금제, 인터넷을 통한 관련 정보습득의 용이성, 복잡한 통신상품 구조 등의 원인으로 이러한 문제가 더 부각됨은 선택권 강화 및 정보 제공이 반드시 이용자 역량강화로 이어지는 것은 아니다.

이용 정보 정책 수립에서 또 다른 어려움은 이용자의 정보 수집 및 처리 능력에 따라서 방송통신 상품의 복잡성 증가와 선택권 강화가 이익이 되는 이용자가 있는 반면 그렇지 않은 이용자가 동시에 존재한다는 점이다. 이 경우 동일한 이용 정보 정책에 대해 정책 효과가 이용정보 탐색 및 처리 비용에 따라 일부 이용자들에게는 긍정적인 결과가, 또 다른 이용자들에게는 부정적인 결과가 동시에 나타난다는 문제가 생긴다.

기존의 연구에서도 실제로 이용자들이 합리적 선택에 필요한 정보를 갖고 있지 않다는 점이 드러나고 있다. 다음 표는 2부제 형태의 기존 표준 요금제 이용자들의 추측 평균 이용량과 실제 평균 이용량(발신기준) 사이의 차이를 나타낸다. 표준 요금제 이용자들 사이에서는 유의미하게 자신의 이용량에 대해서 과대평가하고 있으며, 3개월 후에 동일한 설문을 통해서도 이러한 오인(misperception)이 교정되지 않았음을 확인할 수 있다.

〈표 2-6〉 표준 요금제 이용자들의 추측 평균 이용량 및 실제 평균 이용량 차이

항 목	평균	표준편차	최소값	최대값
4~6월 실제 월평균 이용량	134.9	117.7	0	583
7~9월 실제 월평균 이용량	154.3	127.2	0	641
4~6월 추측 월평균 이용량	220.4	167.8	5	600
7~9월 추측 월평균 이용량	222.7	182.7	3	900

출처: 전주용 외(2010)

표준 요금제 가입자 중 발신 통화 기준 200분을 넘는 이용자는 전체 1/3에 달한다.(전주용, 2010) 이들은 표준요금제가 아닌 다른 요금제를 선택하는 것이 명백히 이익이 됴에도 불구하고, 표준요금제에 머물러 있으며, 통신사업자는 이를 통해 추가적 이익을 얻고 있다. 이러한 성향은 외국의 통신서비스 이용자를 대상으로 한 실증연구에서도 나타난다.²⁵⁾

25) 자세한 내용은 전주용 외(2010), Bar-Gill and Stone(2009) 참고

또한 최근의 스마트 기기 확산 추세에 이면에는 스마트 서비스를 이용하는 자와 그렇지 않은 자, 많이 이용하는 계층과 덜 이용하는 계층간의 격차가 증가가 있으며, 이를 칭하는 용어로 스마트 양극화(smart devide)라는 말이 대두되고 있다. 이는 스마트 서비스에 대한 이용행태가 연령, 계층, 소득 및 학력 수준 등에 따라 격차를 보이고 있다는 현실의 반영이라 할 수 있다. 정보통신산업진흥원에 따르면 학력수준이 높고 부유한 사람일수록, 젊을수록, 수도권에 가까운 도시지역에 거주할수록 스마트폰 이용율이 높게 나타났다고 한다. 특히 학력에 따른 격차는 대학원 이상 학력자가 40%, 고졸 이하 학력자가 17.9%로 크게 나타나고 있다고 한다.²⁶⁾

이에 대해 정부는 가계의 통신비 부담확대와 함께 이로 인한 취약계층에서의 스마트기기 사용에서의 소외현상인 스마트 양극화 현상을 최소화하기 위해 음성, 데이터, 문자 제공량을 사용자의 이용패턴에 맞게 선택할 수 있는 선택형 스마트폰 요금제 출시 및 선불 요금제 활성화 방안 등을 마련하고자 노력하고 있다.

4. 클라우드 서비스에서의 이용자관련 법적 이슈

가. 클라우드 컴퓨팅 환경에서의 저작권 관련 쟁점 발생 가능성

클라우드 서비스는 개인정보의 보호 및 보안, 재판관할권, 계약, 지적재산권 등의 많은 영역에서 법률적인 이슈를 발생시킬 수 있다. 특히 소프트웨어 저작권 문제와 온라인서비스제공자(Online Service Provider, OSP)의 저작권 침해 책임감면 문제, 사적복제, 오픈소스, 소프트웨어 라이선싱, 접근통제 등에 대한 쟁점이 대두되고 있다.²⁷⁾

클라우드 컴퓨팅 환경에서 이러한 문제가 발생하게 되는 원인은 저작물의 경우 그 내용을 담은 저장매체를 직접 보유하지 않더라도 해당 저작물의 가치를 충분히 이용할 수 있는 경우가 많기 때문이다. 상대적으로 저성능, 저용량의 클라이언트를 이용하여 인터넷을 통하여 컴퓨팅 및 스토리지 자원에 접근하는 클라우드 서비스의 특징은 저작물의 이용자와 저작유형물의 보유자간의 분리를 사실상 단절시킨다. 이러한 현상의 결과로 클라우드 컴퓨팅 환경에서는 저작물 이용자와 저작유형물 보유자가 다른 것이 일반적인 상황이며, 이와 관련하여 당

26) 전자신문(2011), “스마트-디바이드 해소를 위한 반추” 2011. 5. 19

27) 이대희(2011), p.60-61

사자들의 이해관계 및 법적 판단과 이용자에게 미치는 영향에 대해 검토해 볼 필요가 있다.

1) 클라우드 서비스와 사적 복제

저작권법 제27조에 의하면 “공표된 저작물은 ① 영리를 목적으로 하지 아니하고, ② 개인적으로 이용하거나 가정 및 이에 준하는 한정된 범위 안에서 이용하는 경우”에는 복제권의 침해가 되지 않는다(공중용 복사기에 의한 복제 제외). 이러한 사적복제의 요건에 부합하기 위해서는 주관적 요건으로서 복제행위가 영리를 목적으로 하지 않아야 하며, 객관적 요건으로 개인적으로 이용하거나 가정 및 이에 준하는 한정된 범위 안에서 이용하는 것이어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 클라우드 서비스의 사적복제의 요건을 충족하는지의 여부는 먼저 불특정 다수인이 이용자가 자신의 정보를 저장한 클라우드 서비스 제공자의 서버에 접근할 수 있느냐에 달려 있다. 만약 불특정 다수인이 그 서버에 접근하여 정보를 공유할 수 있다면, 사적복제의 객관적 요건을 충족시키지 않게 된다. 국내 이용자가 자신이 제작한 문서, 사진, 동영상 등을 특정의 친구들과 클라우드 서비스를 이용하여 공유하는 것은 저작권법상 전혀 문제가 되지 않을 것이다. 다만 공유의 범위의 한계 설정을 어느 정도로 할 것이냐가 향후 이와 관련된 쟁점이 될 것이다.²⁸⁾

또한 클라우드 서비스 이용자가 서버에 저장한 저작물이 불특정 다수의 접근은 불가능하나 이 저작물 자체가 불법저작물인 경우 사적복제의 주관적 및 객관적 요건을 충족시키는 외에 불법여부에 대한 인식을 추가적으로 고려하여 판단하여야 할 것이다. 판례²⁹⁾에 따르면 웹스토리지에 공중이 다운로드 할 수 있는 상태로 업로드 되어 있는 영화 파일을 다운로드 하여 개인용 하드디스크 또는 비공개 웹스토리지에 저장하는 경우, ‘복제의 대상이 되는 파일이 저작권을 침해한 불법파일인 것을 미필적으로나마 알고 있었다면’ 사적복제라고 할 수 없다. 또한 개인용 하드디스크에 저장된 영화 파일을 ‘비공개’ 상태로 업로드하여 웹스토리지에 저장하는 경우, ‘해당 파일이 불법 파일인 경우’에도 사적복제가 되지 않는다.³⁰⁾

2) 클라우드 서비스와 저작권 소진

최초판매의 원칙(The first sale doctrine) 혹은 권리소진의 원칙(exhaustion doctrine)에

28) 이대희(2011), p.73

29) 웹하드 가처분 사건에 대한 판결, 서울중앙지방법원, 2008카합968 저작권침해금지등가처분, 2008. 8. 5

30) 이대희(2011), p.74

따르면 시장거래에 제공되는 특정한 유형물에 대하여는 거래가 완료된 이후 더 이상 지적 재산권자가 해당 유형물에 대한 독점적 권리를 주장하지 못하게 되어 있다.

그러나 컴퓨터 소프트웨어에 대한 저작권 소진원칙 적용에 대하여서는 '유형물의 반환 여부'라는 기준을 거부하고 저작권자와 거래 상대방 사이에서 소진원칙에 저촉되는 중대한 제한을 합의한 경우 소진원칙이 적용되지 않는다고 보고 그 적용범위를 축소하고 있다.(미국 연방 제9항소법원의 Wall Data 판결, Vernor 판결) 클라우드 서비스의 경우 소진원칙을 주장하는 이용자들이 해당 저작 유형물의 보유자가 아닐 가능성이 높고, 설사 해당 서비스 이용자들이 유형물을 보유하고 있다하더라도 여러 클라우드 서버에 분산하여 존재하므로 유형물을 보유하고 있다고 인정될 지는 미지수이다. 또한 클라우드 서비스에 대해 소진원칙에 기반하여 이용자들의 권리를 우회적으로 박탈하려는 것이라는 견해도 존재하고 있고, 애플리케이션과 데이터 처리가 클라우드 서비스 제공자가 일방적으로 설정한 독점적 체계라는 비판도 일어나고 있다.³¹⁾

나. 클라우드 컴퓨팅 환경에서의 국가단위 규제 적용 및 한계

현재 일반 이용자들을 대상으로 한 퍼블릭 클라우드 컴퓨팅 서비스는 대부분 아마존, 구글, 마이크로소프트, 애플 등의 글로벌 기업에 의해 제공되고 있다. 이들은 전 세계적 범위로 데이터센터를 구축하고 있으며, 그로 인해 데이터가 저장되고, 컴퓨팅 서비스가 제공되는 곳에 대해 특정 국가 혹은 장소를 한정지을 수 없다.

클라우드 서비스는 국경의 제한을 받지 않고 제공될 수 있는 반면, 개인정보보호, 불공정행위, 저작권, 분쟁발생시 관련 지침 등 다수의 법적 문제에 있어서 개별 국가의 관련법 해석과 적용 범위는 다르며, 이에 따라 국내법의 적용에 장애가 발생한다. 글로벌 사업자라 할지라도 국내법의 관할권이 미치고, 클라우드 서비스 운용에 대해 법적 책임을 부과할 수 있는 국내 지사가 존재할 경우도 존재하나, 현재 국내에서도 널리 쓰이는 드롭박스(Dropbox) 등과 같이 해외에만 존재하는 클라우드 서비스 제공 회사들도 있다.

이는 클라우드 서비스와 관련된 문제나 분쟁이 발생하더라도 방통위 등 국내 규제 관련 기관이 단독으로 규제관할권을 행사하기 곤란한 상황이 발생할 수 있으며, 그에 따라서 관련 정책을 운용하는데 있어서 큰 장애가 존재하게 됨을 의미한다. 나아가 이러한 제약이

31) 맹정환(2011), p.131

자칫 국내/해외 업체에 대한 규제의 비대칭 적용으로 이어져, 국내 클라우드 업체가 해외에 서비스를 제공하는데 장애가 되거나, 혹은 해외 서비스 이용에 있어서 정당한 권리를 갖고 있는 국내 거주 이용자가 쓸 수 없게 되는 등의 문제 발생으로 이어지게 될 수도 있다.

5. 망중립성과 이용자 보호

가. 망중립성의 개념

망중립성에 관한 논의의 시작은 유선 인터넷접속사업자(ISP: Internet Service Provider)의 트래픽 차별화 논의에서 비롯되었다. 그러나 최근에는 트래픽 폭증으로 그 논의가 확대되어 무선인터넷 접속에 있어서의 비차별 적용 논의가 주를 이루고 있다. 망중립성은 '인터넷 망 위에 흐르는 데이터 트래픽을 그 내용, 유형, 인터넷 주소, 제공사업자, 부착된 단말기기 등에 관계없이 동등하게 처리하는 것(equal treatment of all data packets; no priority delivery)³²⁾'으로 정의된다. 다시 말해 이용자는 일정한 속도와 정해진 요금의 인터넷에 가입한 후 원하는 단말기를 이용하여 원하는 콘텐츠와 애플리케이션에 자유롭게 접근하여 이용하는 것을 망중립성³³⁾이라 한다. 그러나 망중립성에 대한 개념은 한마디로 규정되어 지진 않으며, 사업자 혹은 이용자 측면에서 다양하게 정의되고 있는 실정이다. 예를 들어 이용자 측면에서는 망중립성을 콘텐츠, 애플리케이션, 기기에 대한 이용자의 선택권 보장으로 정의³⁴⁾하고 있고, ISP의 측면에서 볼 때 망중립성은 원천, 소유자, 목적지에 따른 패킷 차별을 금지하고, 모든 콘텐츠와 사이트, 플랫폼을 동등하게 대우하는 것으로 정의하기도 한다. 또한 CP의 측면에서는 추가적인 망 이용대가를 지불하지 않는 것을 의미³⁵⁾하고 있다.

현재 망중립성 논의는 주로 무선망 사업자와 인터넷 기업 사이에서 진행되고 있지만, 스마트TV 활성화 등의 이유로 대용량 트래픽이 급증할 경우 유선 인터넷에서 무제한 정액제가 현실적으로 한계에 봉착할 것이다.³⁶⁾ 또한 무제한 정액제 폐지에 따른 트래픽 부담

32) 김희수(2010b)

33) 나성현 외(2010)

34) FCC, 일본 총무성 등

35) 나성현 외(2010)

36) 다만 유선 인터넷의 경우 정액제가 오랜 기간동안 정착되어 있어 종량제 도입이 현실

의 일부가 WiFi 이용 등을 통해 유선으로 전가될 가능성이 존재한다.

〈표 2-7〉 망중립성 개념

	이용자 관련	ISP 관련	CP 관련
강 (구체적)  약 (일반적)		원천, 소유자, 목적지에 따른 패킷 차별 금지(AT&T와 BellSouth 합병 조건)	추가적 망 이용대가 불가 (Hahn and Wallsten)
		반경쟁적 차별 행위 금지 (van Schewick)	
		콘텐츠, 사이트, 플랫폼을 동등하게 대우(Wu)	
	콘텐츠, 애플리케이션, 기기에 대한 이용자 선택권 보장 (FCC, 일본 총무성 등)	QoS 위한 대역 제어 허용 (Kevin Martin FCC 의장)	

자료: 김성환(2007), 나성현 외(2010) 재인용

나. 양면시장의 효율성과 이용자 이익³⁷⁾

경제학에서 양면시장은 두 종류의 이용자 또는 사업자가 플랫폼(네트워크)을 통해 상호 작용함으로써 가치가 창출되는 시장으로 플랫폼(네트워크) 사업자는 양측의 거래 또는 상호작용이 발생할 수 있는 환경을 제공하고 이용 댓가를 양측 또는 어느 한쪽으로부터 받는다. 대표적인 예로는 신용카드, 신문, PC 운영시스템, 방송통신 서비스 시장이다.

양면시장 이론의 관점에서 망중립성 문제는 인터넷 네트워크 비용을 누가 부담해야 하는가의 문제, 즉 요금구조의 문제라 할 수 있다. 인터넷 서비스는 네트워크의 양측에 콘텐츠를 제공하는 콘텐츠 사업자와 콘텐츠를 이용하는 이용자로 구분되는 특징이 있다. 따라서 사업자와 이용자 양측에 대해 인터넷 접속 제공 사업자가 어떠한 요금구조를 설정해야 하는가 하는 양면시장적 이슈가 대두되며 이러한 이슈를 둘러싼 이해관계자간 갈등관계를 망중립성 논쟁이라고 보는 시각³⁸⁾이 가능하다.

적으로 어려울 것으로 판단한다.

37) 김성환 (2011), “제2차 방송통신 사후규제 세미나 중 교수의 발표자료를 참고하여 작성

양면시장에서는 시장 양측의 균형을 맞추는 것이 중요한데, 어느 한쪽의 가입 및 이용 증가가 상대측의 효율을 발생시키는 간접적 네트워크 외부효과가 존재하기 때문이다. 양면시장에서는 어느 한쪽에 의도적으로 낮은 요금을 부과하여 양면시장을 활성화 시킬 수 있다. 즉 수요의 가격탄력성이 높고 상대측에 대한 네트워크 외부효과(파급효과)가 큰 쪽의 요금을 할인해 주는 요금구조를 통해 시장의 활성화 및 효율성에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 인터넷 시장의 경우 최종 이용자가 주로 정책제에 의해 요금을 부담하는 구조를 이루고 있었다. 온라인 서비스 사업자들이 자유롭게 진입하여 혁신할 수 있는 공간을 제공함으로써 양면시장적 파급효과를 통해 인터넷의 급속한 활성화에 기여하였다. 특히 최근의 스마트폰, 스마트 TV 등의 도입으로 IP망 기반의 생태계 혁신이 더욱 가속화되고 있어 양면시장적 파급효과의 중요성은 더욱 강화될 것으로 전망된다. 지금까지 인터넷 시장에서의 요금 구조는 수요탄력성과 파급효과의 상대적인 크기를 감안할 때, 최종 이용자가 더 부담하는 것이 효율적일 것이라고 추정되어 왔다.

그러나 현재의 인터넷 요금구조가 인터넷 시장의 활성화 및 효율성에 기여한 바가 적지 않다 하더라도 이러한 방식의 요금부과가 정당화되지는 못할 것이다. 즉 최종이용자에게 네트워크 비용 부담이 집중되는 것은 정책적 관점에서 바람직하지 않다. 양면시장 이론에 의한 시장의 효율성이라는 잣대만으로 지금의 이러한 요금구조가 앞으로도 이어져야 할 것이라고 주장하기에는 이용자의 이익 측면에서 문제가 제기되고 있다.

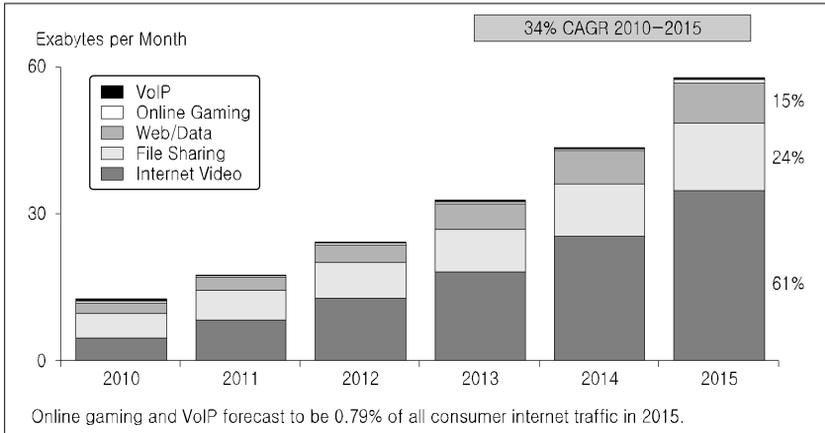
다. 인터넷 트래픽 급증과 이용자 부담 증가

최근 트래픽 급증에 따른 네트워크 비용이 증가하고 있어 지금까지 네트워크 비용의 대부분을 감당하였던 이용자들의 부담이 앞으로 더욱 가중될 것으로 예상되고 있다. 그러나 비대칭적으로 부과되는 과도한 이용자 부담은 이용자들의 수요 위축을 통한 부정적 파급효과로 이어질 가능성이 존재한다. 예를 들어, 인터넷 요금제의 종량제 도입은 이용자들의 수요를 위축시켜 인터넷 생태계의 퇴행을 가져올 수도 있다는 우려가 제기되고 있다.

2010년 무선데이터 트래픽은 전년 대비 약 600% 이상 증가하였다. 현재의 무선망은 1, 2년 이내에 심각한 대역폭 문제가 발생할 가능성이 높고 LTE 전환이 발생하더라도 비슷한 상황이 지속될 것으로 예측되고 있다. 유선의 경우 상대적으로 그 심각성이 적으나, 인터

넷 비디오 트래픽의 증가 추세에 따라 상황이 악화될 가능성이 존재한다. Cisco의 전망에 따르면 2011년 인터넷 비디오가 전체 트래픽에서 차지하는 비중이 P2P 트래픽을 추월할 것으로 예상되고 있다.

[그림 2-11] 전세계 개인용 인터넷 트래픽 전망(2010~2015)

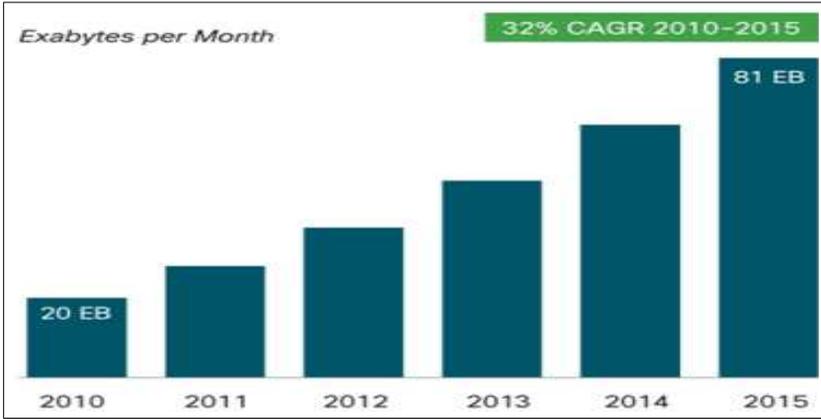


자료: Cisco (2011), 나성현 (2011) 재인용

Cisco (2011)의 조사결과에 따르면 전세계 인터넷 트래픽은 연평균 32%의 성장률을 기록하며 2015년에는 2010년의 4배에 달할 것으로 전망되고 있다. 이는 스마트폰, 태블릿 PC 등 IP 네트워크에 접속할 수 있는 단말의 수가 증가하고 있고 동영상 등의 대용량 콘텐츠에 대한 이용 증가추세가 앞으로도 계속 이어질 것으로 예상되고 있다는데 기인한다.

특히 스마트TV의 활성화가 본격화 될 무렵 유발될 트래픽에 대해서는 특별한 강구책들이 필요하다. 스마트TV는 고화질 멀티미디어 플레이에 특화된 단말로, 인터넷에 연결되어 지속적으로 대용량의 트래픽을 발생시키는 기기이다. 스마트TV를 통해 즐길 수 있는 멀티미디어 서비스는 대부분 PC를 통해서도 가능하다. 그러나 스마트TV는 멀티미디어 서비스를 주목적으로 구입하게 되는 제품으로 실제 이용에 있어서도 그러한 구입목적에 부합되게 많은 트래픽을 유발시키는 방식으로 이용될 것이므로 PC만을 이용하는 기존 사용자에 비해 몇 배의 트래픽을 유발시킬 가능성이 높다.

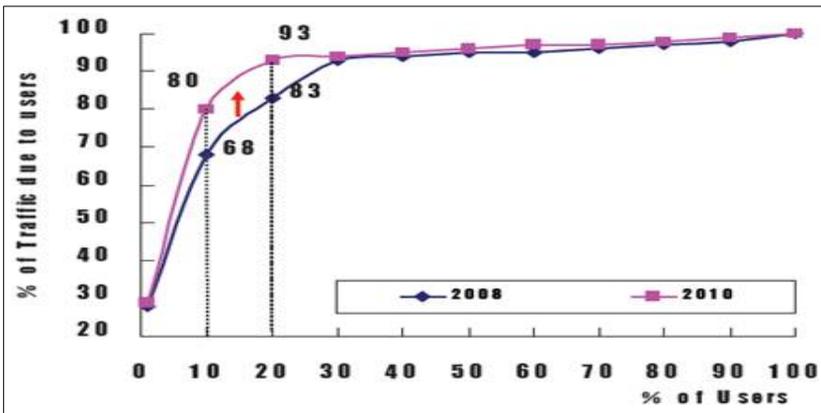
[그림 2-12] 전세계 인터넷 트래픽 전망(2010~2015)



자료: Cisco(2011), 2011년 망중립성 정책토론회 발표자료(2011. 12. 5) 재인용

현재 인터넷 요금구조는 소수 이용자가 발생하는 트래픽에 대해 다수 이용자가 비용을 부담하는 방식으로 이루어져 있다. 이는 트래픽 폭증으로 이용자 요금 부담이 과중되면서 인터넷 이용의 형평성을 저해시키고 있다. 이러한 트래픽 폭증은 IP망 기반의 생태계의 활성화에 따른 자연적인 결과이며, 무제한 데이터 요금제의 경쟁적 도입 등으로 통신시장의 활발한 경쟁 결과로도 볼 수 있다. 그러나 이에 잘 대응하지 못할 경우 생태계의 지속적

[그림 2-13] 이용자별 트래픽 이용율



자료: KT(2010), 제2회 사후규제 세미나 발표자료(2011. 11. 25)

발전이 저해되거나 효율적 양면시장 구조가 붕괴될 수도 있다. 공유지의 비극처럼 네트워크 혼잡이 발생하고 적절한 수익모형 부재시 네트워크 고도화 유인이 상실될 수도 있다. 최종 이용자 또는 온라인 사업자에 대해 비대칭적으로 과도한 부담이 부과될 경우 양면시장 구조는 퇴행하게 되며 이용자들의 불만은 쌓이게 될 것이다. 따라서 최종이용자에게 네트워크 비용 부담이 집중되는 것은 정당화될 수 없으므로 생태계 활성화 및 효율성을 일부 희생하더라도 이용자 이익을 보호할 필요가 있다.

6. 피해 구제 및 분쟁 조정제도

가. 이용자 보호 환경의 변화

방송통신시장에서의 규제방향은 수직적 규제체계에서 수평적 규제체계로 변화하고 있고 결합 또는 융합서비스로 인한 이질적 서비스간의 분쟁 유형이 발생하고 있다. 특히 이용자 보호 환경이 기존의 방송통신서비스에서 융합서비스 및 플랫폼으로 변화하고 있으며, 개인 정보 유출 등 집단적 분쟁 발생이 증대하고 있다. 특히, 앞서 살펴 본 바와 같이 생태계 확장에 따른 사업자간 계약 관련된 분쟁이 이용자에게 미치는 영향이 이전보다 증가했다. 그러나 기존의 분쟁조정제도는 이러한 변화에 대응하기에는 여러 가지 한계를 드러내고 있다.

나. 현행 방송통신 분쟁조정제도와 문제점³⁹⁾

1) 분쟁 해결 방식

분쟁을 해결하는 방식으로는 크게 소송과 대체적 분쟁해결제도(ADR)이 있다. 전통적인 분쟁해결 방식인 소송은 판결의 효력이 있으나, 신속성, 경제성, 자율성에는 반한 방식이다. ADR(Alternative Dispute Resolution, 대체적 분쟁해결제도)은 판결이 아닌 분쟁당사자의 자율에 의한 분쟁 해결 방안으로 ① 협상(당사자 쌍방의 합의, 법적 권리와 의무 및 경제적, 심리적, 사회적 이익의 타협을 통한 쌍방에게 바람직스러운 법적 관계 설정 과정), ② 조정(제3자(조정인)가 분쟁당사자들의 동의를 얻어 분쟁당사자 또는 대리인간의 협상을 통해 분쟁을 해결), ③ 중재(당사자의 합의에 의하여 선출된 중재인의 중재판정에 의하여 분쟁을 해결하는 절차로 판정은 법원의 확정판결과 동일한 효력을 지님)의 방식을 취한다. 또 다른 제도로 행정형 분쟁조정제도가 있는데 특정 분야의 분쟁을 소관 행정청을

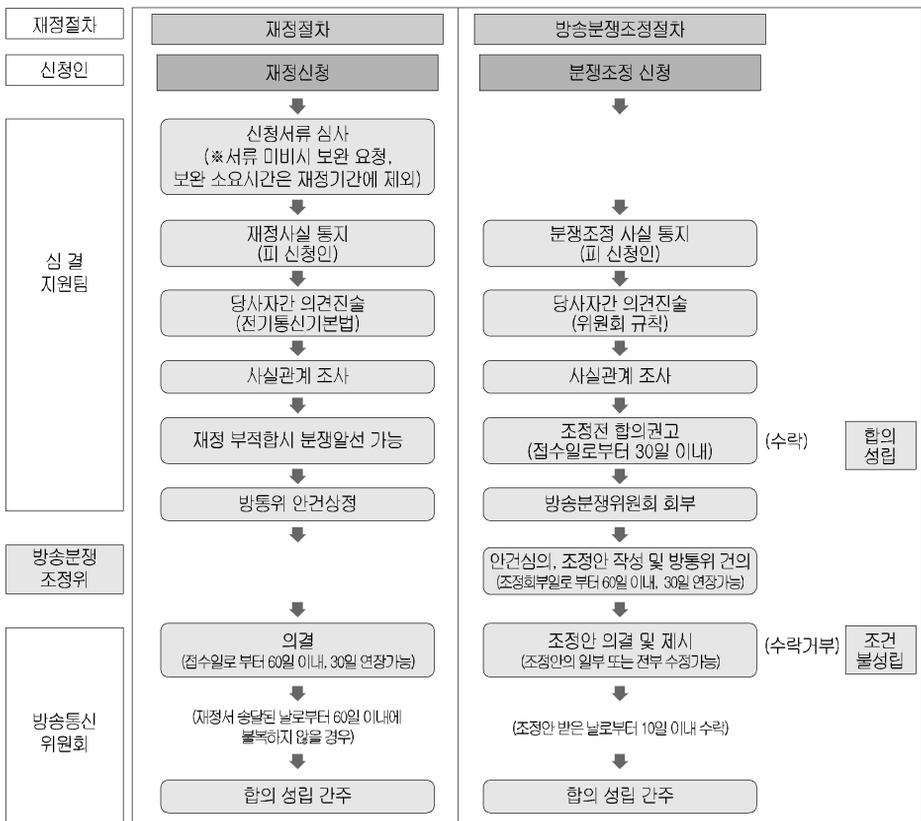
39) 제2차 방송통신 사후규제 세미나 중 황창근 교수의 발표자료를 참고하여 작성

중심으로 해결하는 방식이다. 방송통신 분야 행정형 분쟁조정 제도에는 통신제도, 방송 분쟁조정제도, 명예훼손 분쟁조정제도, 개인정보 분쟁조정제도, 소비자 분쟁조정제도, 인터넷 주소 분쟁조정제도, 전자거래 분쟁조정제도가 있다.

2) 현행 제도의 문제점

첫 번째로 현행 제도에 따르면 방송 분쟁 발생시 방송분쟁 조정위원회에서, 시청자권의 보호위원회는 방송법령을 근거로 조정하고 있는데 반해, 통신 분쟁에 대해서는 행정상 분쟁조정기구는 없고 통신 재정제도로 해결하고 있다. 이렇듯 방송통신의 분쟁해결제도가 비대칭구조를 갖고 있어 방송통신융합화에 적합하지 않다.

[그림 2-14] 방송분쟁조정과 통신재정의 절차



자료: 정경오(2009)

둘째, 분쟁조정 대상에 관한 문제가 있는데, 예를 들어 분쟁 영역에 따른 분쟁조정기관의 이원화로 혼란이 있다. 즉 사업자간 분쟁은 방송분쟁조정위원회에서 시청자와 사업자간 분쟁은 시청자권익보호위원회 소관으로 이원화 되어 있다. 또한 현행법으로는 해결하지 못하는 경우가 많이 존재한다.

셋째, 분쟁조정의 이원적 구조와 최종결정권이 부재한 상황이다. 다시 말해 방송조정 경우, 위원회가 60일 이내에 조정안을 작성하면 이를 방송통신위원회에 건의하고, 이것이 당사자로부터 수락되면 방송통신위원회가 조정서를 작성하게 되는 2원적인 구조로 되어 있다. 또한 실질적으로 조정을 하는 조정위원회의 최종결정권이 없고 신속한 분쟁해결이라는 조정제도의 본래 취지에도 부합하지 않다.

넷째, 분쟁조정의 법적 성질과 효력 관련 문제가 있는데 제도의 취지상 당사자의 수락 여부에 분쟁해결 여부가 달려있는 한계가 있고, 방송의 경우 재판상 화해의 효력을, 통신의 경우는 민법상 화해의 효력이 있어 효력상의 차이가 있다. 또한 방통위가 결정하는 통신재정의 효력이 하위기관인 방송분쟁조정위원회의 효력보다 미약하다는 문제점이 있다.

마지막으로 융합형 서비스, 이종간 서비스 분쟁 발생 대처할 수 있는 방송통신 통합형 분쟁조정기구가 부재한 상황이다.

제3장 국내외 관련 정책동향 및 평가

제1절 국내외 정책 동향

통신시장은 전기, 가스, 수도 등 망 산업의 특성을 갖고 있으면서도 경쟁의 도입을 통해 급격히 성장하며 혁신의 성과를 창출하고 있으며, 신규 서비스 도입, 마케팅 경쟁, 요금 경쟁 등 사업자 간 경쟁이 대단히 활발한 시장이다. 따라서, 각국에서는 환경 변화에 맞추어 통신정책의 초점을 다르게 가져가고 있으며, 특히 최근의 추세는 시장을 대체하는 규제 운용이라는 측면에 초점을 맞추는 기존의 공익적이고 필수적인 서비스에 대한 정책과는 달리, 사업자와 이용자 모두 효율적인 시장을 조성하고 유지할 수 있도록 지원하는 정책에 보다 초점을 맞추고 있다.

1. 이용자 보호 현황 및 추세

가. 해외 주요국 변화 양상 및 현황

1) OECD

2008년도 열린 장관회의에서는 통신시장 소비자 보호정책 방향이 다음과 같이 제기되었다(OECD, 2008). 통신시장에 사실상 독점사업자만이 존재하던 시대에는 다른 유틸리티 산업과 마찬가지로 통신시장에 대한 규제는 주로 공급측면에 치중되어 있었다. 그러나 통신시장에 경쟁이 활성화되면서 신규 사업자가 증가함에 따라 규제기관의 관심도 점차 이용자의 수요측면으로 옮겨가고 있다. 시장을 통한 혁신과 품질향상 및 요금경쟁을 촉진하기 위해서는 충분한 정보를 제공받은 상태에서 합리적인 선택권을 행사할 수 있는 소비자가 필요하다는 점에서 이러한 흐름은 시기적절하다 할 수 있을 것이다.

다만, 수요측면에서의 분석 결과 소비자들은 충분한 정보가 제공된 경우에도 항상 이를 이해하거나 자신에게 유리하게 이용하는 것은 아니며, 정부의 정책과 규제는 시장에서의 경쟁촉진 외에도 정보의 부족이나 왜곡으로 인한 소비자의 피해를 최소화하는데 중점을

두어야 한다는 점을 지적한다. 이를 위해 규제당국은 소비자 행동의 기저에 있는 수요와 동기를 충분히 이해하고 소비자의 권리에 대한 교육을 실시하며 신규서비스와 옵션의 이점을 이용자에게 주지시키고 사업자 및 서비스간 전환을 쉽고 용이하게 함으로써 소비자의 시장 참여를 지원할 필요가 있다는 점을 강조한다.

2) EU

EU는 2009년 규제체계 개혁에서 2002년의 보편적 서비스 지침 개정을 통하여 소비자보호 정책을 대폭 강화하였다.⁴⁰⁾ 기존의 소비자(consumer) 외에 최종 이용자(end-user)도 보호대상으로 명문화하였으며, 서비스 가입시 계약서는 쉽고 명확하며 이해하기 쉬운 방식으로 제공되어야 함을 강조(Article 20)하였다. 계약서에 포함되어야 하는 제공서비스의 내용도 기존의 항목을 보다 구체화하여 긴급서비스와 발신자위치정보가 제공되는지 여부, 긴급서비스에 대한 제한은 없는지 여부, 서비스나 애플리케이션 이용 제한 조건에 대한 정보, 최소한의 서비스 품질 수준, 사업자가 네트워크 과부하에 대비하여 트래픽을 측정하거나 셰이핑하기 위하여 설정한 조건 및 서비스 품질에 미치는 영향, 제공되는 유지보수 및 고객지원 서비스의 유형 및 신청방법, 단말기 이용에 대한 제한 등을 명문화(Article 20)하였다.

요금에 관한 정보 역시 기존에는 현재 시점에서 이용 가능한 모든 요금제와 유지비용을 제공하도록 하였으나, 개정 지침에서는 이 외에도 요금납부 방법 및 납부방법에 따른 요금상의 차이까지 제공(Article 20)하도록 하였다. 또한 정보투명성 조항을 대폭 확대하여 국가 규제기관(NRA)으로 하여금 통신사업자에게 다양한 요금제와 계약해지시의 비용 및 기본약관에 대한 최신 정보를 이용자에게 투명하고 정확하게 제공할 의무를 부과할 수 있도록 하고, 이용자들이 다양한 이용패턴에 따른 요금제를 비교할 수 있는 수단을 무료 혹은 합리적인 비용으로 제공하도록 규정(Article 21)하고 있다.

40) Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws

또한 망중립성 및 트래픽 차별과 관련하여 기존의 서비스품질(QoS) 조항에 사업자의 서비스 품질하락이나 트래픽 속도조절 및 차단을 방지하기 위하여 NRA가 최소한의 QoS 조건을 정할 수 있다는 내용을 추가(Article 22)했다.

3) 미국

1996년 제정된 연방통신법(Communications Act 1996)에 의거 FCC가 이용자보호 정책을 추진하고 있지만, 방송, 통신, 융합서비스 이용자 보호 규정이 영역별로 산재되어 있어 단일한 원칙이 적용되고 있지는 않으며, 연방통신법 외에도 전화소비자보호법, 통신품위법, 아동 온라인보호법 등 개별법을 통하여 이용자 보호 법제를 운영하고 있다(김희수, 2009). 최근에 추진된 이용자 보호 정책으로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 2010년 10월, 이동통신 사업자가 이용량 고지 및 Bill shock 회피 관련 정보제공을 의무화하는 Bill Shock NPRM을 발표, 의견 수렴 중
- 2009년 8월, 이용자 정보 제공(Consumer information and disclosure) NOI를 발표
- 2011년 2월, FCC와 NTIA는 국가 브로드밴드 맵을 통해 유·무선 인터넷 서비스 커버리지 제공계획 발표
- 향후 이용자들의 초고속 인터넷 선택권 확대 및 전환 용이성 제고를 위한 “Transparency and Disclosure NPRM”을 제정할 계획

4) 영국

영국 방송통신 규제기관인 Ofcom은 이용자 선택권 강화, 통신서비스 전환 용이화 및 이용자 피해구제를 위한 정책을 시행하고 있다. 영국의 소비자 정책은 DTI를 중심으로 정책이 입안·수립되며, 방송 및 통신서비스의 경우에는 소비자보호 관련 정책은 일반경쟁당국인 OFT와 방송통신 전문규제기관인 Ofcom에 의해 집행되고, 소비자와 사업자간에 분쟁이 발생하면 독립기구인 분쟁해결기구(ADR)에서 불만처리를 실시한다. 영국의 통신이용자 보호는 미국과는 달리 2003년 커뮤니케이션법에 근거하여 통신법의 규율대상이 되는 모든 전자통신 네트워크 및 서비스를 포괄하는 통합된 체계를 이루고 있다. Ofcom의 이용자보호 정책의 범위는 불만처리, 분쟁조정, 품질 등 이용자 정보제공, 소량 이용자 보호제도, 이용자의 사적 정보보호 등으로 다양하다. 최근에 추진된 이용자 보호 정책으로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 2006. 12월부터 Price accreditation scheme을 도입하여 현재까지 BillMonitor를 비롯한

5개 요금비교 사이트에 적용하는 등 요금 및 서비스 정보제공을 강화

- 2008년 6월에 “Voluntary Code of Practice: Broadband speed” 도입을 통해 QoS 정보, 피해구제관련 사항을 자발적으로 공개하도록 함으로서 초고속인터넷 QoS 정보공개를 강화
- 2010년 4월, 이동전화 번호이동처리, PAC(Port Authorization Code) 전환 기간 축소 등 절차 간소화 규정(GC 18) 도입
- 2010년 3월, 유선전화 사업자의 불법 전환(slamming) 취소관련 규정(GC 24, Cancel Other)을 도입·시행
- 2011년 1월, 이용자 불만처리 정보제공 및 대안적 분쟁해결절차(ADR) 접근용이성을 위하여 통신사업자에게 의무를 부여하는 규약(The Ofcom Approved Code of Practices for Complaint Handling) 및 가이드라인을 시행

나. 국내 이용자보호 정책 현황 및 변화

기존의 정보통신부를 대신하는 방송통신위원회의 출범은 방송통신정책이 기존의 산업 활성화를 중심으로 한 공급자 위주의 정책에서 시장으로 정책의 중심이 이동함을 의미하며, 그에 따라 이용자보호 정책의 중요성이 이전보다 더욱 커졌음을 의미한다. 그렇지만, 방송통신위원회에서 전담하고 있는 국내 방송통신 관련 정책수립 및 시행과는 달리, 이용자 보호와 관련한 정책 및 업무는 방송통신위원회, 공정거래위원회, 한국소비자원 등 다수의 기관이 관련되어 있고 그 역할과 업무 분담이 뚜렷하게 분리되어 있지 않다.

2008년 출범 이후 방송통신위원회는 방송통신 시장에서의 환경 변화에 대응하여 이용자 주권 회복을 위한 다양한 법제 정비 및 이용자 보호를 위한 다양한 제도 도입(결합판매 이용자보호 가이드라인(2009), ARS 운영 개선을 위한 가이드라인(2009), 초고속인터넷 서비스 위약금 관련 가이드라인(2009), 이동전화 단말기 사후서비스 가이드라인(2010) 등)을 추진하여 왔다. 또한 이용자 역량 강화를 위해 요금 정보 고지 고시 제정(2010) 및 개정을 추진하고 있으며, 2012년에는 이용자 역량 평가를 수행할 계획이다.

구체적 예로 결합판매 이용자보호 가이드라인을 살펴보면, 결합판매가 늘어나면서 사업자의 가입자 유치경쟁 과정에서 결합상품의 복잡성(요금할인, 위약금 등) 등으로 인한 이용자 피해 발생이 우려됨에 따라 가이드라인을 마련하여 2009년 11월부터 시행하고 있다. 가이드라인은 전기통신사업법 및 시행령의 금지행위 규정을 구체화하여 결합판매와 관련

된 것으로 이용자 보호를 위하여 사업자들이 가입 → 이용 → 해지 단계별로 준수해야 할 사항을 제시한다.

결합판매 이용자보호 가이드라인 주요 내용

<가입단계>

- 허위·과장 광고의 금지
 - 결합할인효과를 부풀리거나 해지시 위약금이 없는 것처럼 광고하는 등의 허위·과장·기만 광고를 금지
- 계약사실의 통보 및 청약의 철회
 - 결합상품 가입사실 및 서비스 개시일 등을 이용자에게 이메일 또는 휴대전화 문자서비스(SMS) 등을 통하여 통지
 - 해당 서비스 이용에 직접적으로 필요한 기기(예 : 인터넷 전화기) 설치 이전에는 이용자가 청약을 철회할 수 있도록 조치
- 결합상품 중요내용 설명 및 계약서 교부
 - 사업자는 결합상품의 기간할인과 결합할인, 해지시 위약금 등을 결합상품을 구성하는 개별상품의 모든 약관에 명시
 - 이용자의 합리적인 선택을 위해 이용자에게 결합상품의 중요내용을 명확히 설명하고 이를 계약서에 기재하여 이용자에게 교부
 - 중요내용에 대해 설명을 들었음을 확인하는 별도의 확인란에 이용자의 서명을 받도록 하되, 이용자의 동의가 있는 경우 전화녹취도 가능

<이용단계>

- 결합상품 변경·폐지시 사전 예고 및 기존 이용자 보호
 - 결합상품의 할인을 변경 또는 결합상품 폐지 시 최소 2개월 이상 그 내용을 홈페이지에 안내하고, 기존 이용자에게는 고지서, 이메일 또는 휴대전화 문자서비스 등 이용자가 원하는 방법으로 개별 통지
 - 사업자의 귀책사유로 인한 결합상품 폐지 또는 할인을 변경시 기존 이용자에 대한 불이익 처분 금지
- 결합상품 할인내용 안내 강화
 - 사업자는 결합상품의 전체할인액과 개별서비스별 할인액, 기타 할인액(예: 장기할인) 등을 구별하여 이용자가 알기 쉽게 요금고지서에 명시

〈해지단계〉

- 사업자 귀책사유로 인한 해지시 위약금 면제 및 부당한 해지 지연이나 제한 금지
 - 서비스 불가능 지역으로의 이사, 최저 속도(품질) 보장제도 기준 미달, 서비스 불안정(1시간 이상의 서비스 장애 월 3회 이상 또는 장애 누적시간 월 24시간 초과), 결합상품 중요내용(할인율, 위약금 등)에 대한 미설명 등의 사유로 해지 시 위약금 면제
 - 이용자가 결합상품의 전부 또는 일부 해지 시 사업자의 부당한 해지 지연이나 제한을 금지
- 해지로 인한 계약내용의 변경
 - 사업자의 귀책사유로 인한 일부 서비스 해지 시 잔여 서비스에 대해서는 기존 할인율 유지 - 이용자의 책임 있는 사유로 인한 일부 서비스 해지 시에도 잔여 서비스에 대해서는 기존 계약기간 인정
- 위약금 부과 제한
 - 경품에 대한 위약금은 경품의 가액을 계약서에 명시한 경우에만 청구 가능하고, 위약금 부과기간은 최대 12개월 이내로 한정
 - 사업자의 귀책사유로 인한 일부 서비스 해지 시 인터넷전화와 같이 서비스와 단말기가 동시에 판매·제공되는 경우 단말기 반환 이후에는 해당 단말기에 대한 할부금 청구 금지

〈기 타〉

- 홈페이지를 통한 충분한 정보 제공 및 이용자 피해구제 강화
 - 결합상품의 구성과 요금체계, 청약철회, 계약해제 및 해지의 조건·절차, 위약금의 금액 및 산정기준 등에 대해 이용자가 알기 쉽게 사업자 홈페이지를 통한 정보 제공
 - 이용약관 및 계약서에 결합상품에 대한 책임 소재를 명시
 - 분쟁 발생시 이용약관에 특별한 규정이 없는 경우, 이용자와 직접 계약을 체결한 사업자가 책임

한국소비자원에 따르면 결합판매 이용자보호 가이드라인이 결합상품 판매사업자의 부당거래행위를 감소시키는데 큰 역할을 하고 있지만 여전히 결합상품 판매 현장에서는 왜곡 적용이 빈발하여 소비자불만이 계속 발생하는 것으로 보고한다(한국소비자원, 2009). 그 내용을 살펴보면, 2009. 11. 이후에도 계약해지후 단말기 할부금 청구, 잔여서비스에 대한 기존 할인율 미적용, 서비스 비제공 지역의 위약금 청구, 일부 결합상품 해지시 잔여 결합상품의 해지 제한, 서비스장애로 해지시 전화단말기 및 사은품 대금 요구 등 부당거래행위가 발생한다고 보고하고 있다.

방통위는 최근 이용자의 정보 부족 및 부재에서 비롯되는 여러 가지 이용자 피해를 줄

이기 위한 노력을 시도해 왔다. 고지서를 통한 이용량 정보 획득 및 적정 요금제 선택을 지원하고자 2010년에는「전기통신서비스 요금고지서 관련 금지행위의세부 유형 및 심사 기준」고시(방통위고시 제2010-21호)를 제정하였으며 방송통신 서비스의 가입-이용-해지 관련 정보 전달을 위해서 와이즈유저닷컴(www.wiseuser.go.kr)을 운영하고 있다. 동 사이트에서는 이동전화, 스마트폰, 시내/시외 전화, 초고속 인터넷, 인터넷전화, IPTV, 케이블TV, 위성방송, 결합 상품 등 다양하고 복잡한 방송통신 서비스에 대한 개요와 상세 정보를 제공하고 있다. 또한 이동전화의 해지나 번호이동 이후 발생하게 된 모든 이동통신사업자의 미환급액 정보 및 유료방송 서비스 이용 및 해지와 관련되어 발생한 미환급액 정보를 제공하여 이용자들이 자신의 미환급액을 조회하여 찾아갈 수 있도록 하고 있다.

그러나 해당 웹서비스는 일방향적인 정보전달기능을 중심으로 설계되어 있으며, 방송통신서비스와 관련된 민원 안내 및 접수시스템 구축, 실시간 민원처리상황 확인 등 관련 문제에 대한 이용자의 보다 적극적인 활용에 있어서는 여전히 한계를 갖고 있다.

2. 방송통신 시장 공정경쟁 정책 현황 및 추세

가. EU

EU의 2002 규제체계 개편의 주요 방향은 사전규제로부터 사후규제로의 이행이다. 통신산업 부문에서 경쟁의 진전 상황에 대응하여 비경쟁 분야에만 사전규제를 부과하고, 경쟁강도가 높은 분야는 사후규제로 이행함과 동시에 경쟁법과의 정합성을 확보하기 위함이다. 특히, 혁신시장에서는 선점 사업자가 시장지배력을 가지는 것처럼 보여도 사전규제의 대상으로 해서는 안 된다고 하여 사전규제의 대상에서 제외하고 있다.⁴¹⁾ 시장획정에 있어서 가상적 독점기업 가설 등 최근에 개발된 경제학적 방법론을 적용한다는 점이 특징적이다. 다만, 이를 적용할 때 IT 시장에서는 잠재적 경쟁사업자가 향후 시장에 등장할 가능성이 다소 존재하므로 진입장벽을 설정하는 것이 그다지 의미가 없을 수는

41) EU, Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the Electronic Communications Sector Susceptible to ex- Ante Regulation in Accordance with Directive 2002/21/EC of the Council of 7 March 2002 on a Common Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services, 2003, Whereas 13-15.

있다.

또 다른 특징은 네트워크와 콘텐츠를 분리한 규제틀을 제시했다는 점이다. 네트워크는 전송(transmission)과 망(network)을 포괄하는 의미로서 규제프레임워크의 6개 지침(Directives)의 적용을 받으며, 콘텐츠는 TVWF (Television Without Frontiers) 지침과 시청각 분야의 규제원칙(Principles of Guideline for the Community's Audiovisual Policy in the Digital Age)의 적용을 받는다. 특히 전송계층에 대하여 영역별 규제를 대신해 일반 경쟁원칙이 적용됨에 따라 시장획정과 시장지배력을 판단하는 기준에 대하여도 비교적 상세히 규정하였다.

〈표 3-1〉 유럽연합 수평적 규제체계의 개념도

계층	서비스		규제
콘텐츠	시청각미디어 서비스	linear 서비스	새로운 국경없는 TV 지침
		non-linear 서비스	
	정보사회서비스		전자상거래 지침
전송계층	전자커뮤니케이션서비스 전자커뮤니케이션 네트워크		규제프레임워크 지침 접근지침 정보보호지침 경쟁지침 인가지침 보편적서비스지침

〈표 3-2〉 EU의 네트워크 개념

분리 단위	명칭	영역		규제틀
		통신	방송	
네트워크 (전송/망)	전자커뮤니케이션 서비스	전자통신망상에서 전기적 신호를 전달하는 서비스로서 통신서비스 및 방송을 제공하기 위해서 사용되는 전송서비스 (통신/케이블/위성/지상파방송 서비스의 전송부분을 포함)		6 Directives
	전자커뮤니케이션 네트워크	전자적 신호를 전자적으로 전달하는 전송시스템과 부대설비(유선/무선/케이블/위성/인터넷 등 모든 네트워크를 포함)		

나. 미국

1934년 통신법 제정과 FCC 설립 이후 미국 통신산업은 독점사업자였던 AT&T를 규제하여 경쟁을 추진하는 양상을 보여 왔으며, 1990년대까지 매우 완만한 추세로 경쟁이 진전되어 왔다. 그러다가, 1996년 통신법 개정을 통하여 모든 통신사업자에게 상호접속의무를 부과하고, 기존시내전화사업자(ILEC)에게 상호접속, 재판매, 세분화된 망요소의 제공을 의무화하였으며, BOC 사업영역 제한을 조건부 철폐하는 등 경쟁촉진 정책을 추진해 왔다.

FCC는 2010년의 정책성으로 통신시장 경쟁을 통해 혁신을 유발하고 이용자에게 신뢰성 있고 의미있는 선택을 제공하는 친경쟁적 환경조성을 제시하였으며, 2011년 목표로는 경쟁환경 조성을 통한 R&D 촉진 및 이용자의 안정적인 서비스 선택권 부여를 설정했다. 이를 위해 모든 국민의 통신서비스에 대한 접근성을 강화하고, 장애인을 대상으로 한 서비스 및 초고속인터넷의 보편적서비스 확대에 중점을 두고 있다. 또한 모든 국민의 다양한 통신서비스에 대한 선택권 보장을 위하여 다양한 서비스에 적용되는 규칙 준수를 강조하고, 국내 및 국제 유선과 무선 서비스의 상대적 요금을 낮출 수 있는 정책을 채택하고자 하고 있다.

이 외에도, 자국 내의 타 규제기관 및 세계 각국의 규제기관과의 양자 또는 다자간 활발한 논의를 진행하여 전 세계적인 친경쟁적, 보편적 접근정책을 강화하고, 통신법 및 위원회의 규칙에 반하는 행위에 대한 제재, 반경쟁적인 사항으로부터의 이용자 보호 및 외국 규제기관과 정보 공유 및 협력 강화를 통하여 이용자의 이익 강화에도 주력하겠다는 취지를 밝혔다.

다. 국내 현황

방송통신 융합에 따라 규제환경이 네트워크 중심의 수직적 규제에서 서비스 중심의 수평적 규제로 개편되었으며, 방송통신사업자에 대한 규제 역시 소유제한 등 사전규제에서 보다 자유로운 영업활동을 보장하는 사후규제로 전환하는 추세이다.

2008년 출범이후 방송통신위원회는 방송과 통신정책을 총괄하는 규제기관으로서 사전 규제 완화에 따른 규제공백을 방지하고 결합서비스 등장 등 통신시장의 변화에 부응하기 위하여 경쟁활성화 중심의 공정경쟁 정책을 추진하고 있다. 2010년 통신법 개정을 통하여 전기통신사업자 허가제도(역무 통합)와 이용약관 인가제도(이미 인가받은 약관에 포함된

서비스별 요금 인하시에는 인가를 받지 않고 신고로 대체)를 개선하고, 통신시장 경쟁활성화를 위하여 재판매 및 도매제공 제도를 도입하였다. 이 밖에도 이윤압착 및 약탈적 요금 등 새롭게 등장하는 통신시장의 불공정행위에 대응하기 위하여 새로운 유형의 금지행위를 신설함으로써 사후적 요금규제 수단을 마련하였다.

방송 경쟁 도입 및 종합편성채널 출범에 따라, 사전규제에서 사후규제로의 규제체계 변화 등 기존의 규제 정책에도 변화가 불가피하게 되었다. 방송통신위원회는 방송사업자에 대한 허가·재허가, 방송사업자의 이용조건 및 이용요금에 대한 신고 및 승인 등 사전규제를 담당하고 있으며, 이미 IPTV사업법이나 방송법상 국민적 관심행사 등에 관해서는 금지행위에 대한 사후규제 권한까지 보유하고 있다. 이에 현행 방송법에도 통신법이나 IPTV법에 상응하는 금지행위 규정을 도입함으로써 방송통신위원회의 방송에 대한 사전규제와 사후규제 간에 적절한 조화를 통하여 규제의 효율성을 달성할 필요가 제기되었다. 2011. 6. 17. 국회 문화체육관광방송통신위원회가 제출한 방송법 일부개정법률안(대안)에서는 방송사업자 간의 공정경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위에 대한 금지행위 규정을 신설(안 제85조의2제1항)하고 있다.

방송법 일부개정법률안(대안) 제85조의2(금지행위)

① 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 “방송사업자등”이라 한다)는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니된다.

1. 정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위
2. 다른 방송사업자등에게 적절한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위
3. 부당하게 다른 방송사업자등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위
4. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송서비스를 제공하는 행위
5. 이용약관에 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위
6. 방송서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 유용하는 행위

② 방송통신위원회는 방송사업자등이 제1항에 따른 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 금지행위의 중지, 계약조항의 삭제 또는 변경, 금지행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다.

- ③ 방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 방송사업자등이 제1항에 따른 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 사업의 미개시나 사업 중단 등으로 인하여 매출액이 없거나 매출액 산정이 어려운 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 5억원 이하의 금액을 과징금으로 부과할 수 있다.
- ④ 방송통신위원회는 제1항에 따른 금지행위의 위반 여부에 관한 사실관계의 조사를 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송사업자등에게 자료의 제출을 요청할 수 있다.
- ⑤ 제1항에 따른 금지행위의 세부적인 유형 및 기준에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑥ 제1항을 위반한 방송사업자등의 행위에 대하여 방송통신위원회가 제2항에 따라 시정조치를 명하였거나 제3항에 따라 과징금을 부과한 경우에는 그 방송사업자등의 동일한 행위에 대하여 동일한 사유로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 시정조치를 명하거나 과징금을 부과할 수 없다.

그러나 방송통신위원회와 공정거래위원회의 규제 관할권 논쟁 등 규제기관 사이에서의 역할 분담 문제가 지속적으로 제기되고 있으며, 특히 방송의 경우 지상파-유료방송 사업자간 분쟁을 중심으로 문제가 지속적으로 발생하고 있는 반면, 관련 법제도에 대한 정비는 이해당사자들의 의견이 상충되면서 계속 지연되고 있다.

제 2 절 평 가 및 시 사 점

1. 성과 및 한계

우리나라 통신정책의 경우 개별 규제정책 측면에서는 국제적 추세에 부합하거나 선도적 역할을 수행하였다. 그 내용을 보면 통신사업자의 결합 판매에 대한 규제근거 마련, 유선-무선-인터넷 전화 간 접속 및 회계제도의 선도적 확립과 운영, 가입자 수 성장 정책과 경쟁구조 고착화에 대응한 공정경쟁 강화 정책 등이 있으며, 이는 미국, 유럽 및 일본 등 주요국들과 비교해보더라도 선도적으로 정비된 제도라고 볼 수 있다. 또한 정치권에서 촉발된 요금 인하 압력에 대해서도 최대한 시장 중심, 경쟁 중심으로 문제를 접근하려는 노력을 보인 점은 높게 평가할 수 있다.

다만, 개별적인 이용자 보호 강화 노력에도 불구하고 현재까지의 정책은 주로 사업자에 초점을 맞추어 진행되어 왔으며, 개별 사안에 대한 사후 대응 및 가이드라인 수립에 치중

하는 경우가 많았다. 이러한 접근은, 마케팅비 가이드라인 관련 논쟁에서 보듯, 보다 포괄적인 관점에서의 정책 방향 제시 및 규제 운용이라는 측면에서는 부족한 점을 보이기도 했다.⁴²⁾ 예를 들어, 기업간 분쟁 및 요금 관련 사항(C2P SMS, 기분zone, OllehTV-SkyLife 등) 등 주요 사안에 있어서 심결을 통하여 포괄적인 원칙을 수립할 수 있는 기회가 있었음에도 적극적인 대응 대신에 개별 사안으로만 문제를 국한시킨 경우도 많았다.

방송의 경우는 방송법 내 금지행위 관련 조항 일부를 도입하기는 했지만, 이해 관계자들의 반발 등으로 입법과정에서 여러 요소들이 누락되었으며 실효성을 거두기에는 부족했다. 그 결과 발생한 거의 모든 관련 사업자간 분쟁 사항 및 그로 인한 시청자 피해 최소화 에 있어서 효과적 역할을 수행하지 못했다. 위성사업자(SkyLife)와 MBC 및 SBS와의 재전송을 둘러싼 분쟁 및 HD송출 중단, 지상파-케이블 사업자간 재전송료 분쟁 및 HD송출 중단, OllehTV-SkyLife 결합상품을 둘러싼 KT와 유료 케이블 방송간 소송전 등에서 보는 바와 같이 방송사업자 간 분쟁이 지속적으로 발생함에도 불구하고, 이에 따른 이용자 피해를 최소화할 수 있는 방송법 및 제도상 규정을 마련하지 못하고 있는 반면, 사업자간 분쟁은 지속적으로 발생하는 상황이다.

또한 클라우드 서비스 및 모바일 인터넷 확산 등 신기술과 방송통신 융합서비스의 등장으로 방송과 콘텐츠의 영역 구분이 모호해지는 반면, 현재의 방송통신 규제 체계는 아직 이를 제대로 반영하지 못하고 있다. 방송통신 융합기술의 발전으로 IPTV, 와이브로, VoIP 등 신규 융합형 서비스가 확산됨에 따라 매체간 경쟁이 증가하는 상황에서는 방송과 통신의 특성이 희석되면서 방송의 시청자 개념과 통신의 이용자 개념간의 차별성이 약화되는 동시에 방송 고유의 특수성이 유지·확대되는 측면이 공존하고 있다(김희수, 2009).

방송통신 서비스 자체가 점점 복잡해지면서 서비스 선택 및 이용에 보다 많은 지식과 정보를 필요로 하는 현 상황에서는 이용자의 합리적 방송통신 서비스 선택과 이용이 점점 어려워질 수 있다. 시장 경쟁 상대적으로 단순한 이동통신 서비스에서만 보더라도 비최적 선택 발생 가능성으로 인한 이용자 이익 저해 문제가 발생할 수 있으며, 특히 이러한 문제는 상대적으로 정보 약자계층에서 더욱 두드러지게 나타날 수 있음을 확인했다. 순회 교육 실시 등 몇 건의 개별적인 노력은 있었지만 요금명세서 금지행위 고시를 제외하면 법제도 정

42) 김태진(2011)

비를 통해 이용자의 합리적 선택을 체계적으로 해결하려는 노력은 크게 드러나지 않았다.

2. 시사점

변화된 환경에서의 효과적인 사후규제를 위해서는 우선 시장의 세밀한 변화 및 다양한 요구를 파악하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 지속적인 관찰과 모니터링을 통한 축적된 방송통신 관련 시장에 대한 전문성이 필요하다. 기존과 같이 개별 서비스 및 지역에 기반한 시장 정의(definition)가 가능한 경우, 위반행위에 대한 의심을 토대로 소수 지점에 대한 조사만으로 충분할 수 있었으나, 시장 간 경계가 점점 모호해지는 현 상황에서는 잠재적 위반행위의 위법 성립 여부 및 이용자 이익 저해 여부에 대해서 정량적 근거에 기반하여 정책판단을 내리기 위해서는 이전보다 시장 전반에 대한 모니터링이 중요하게 된다.

스마트 환경에서는 이용자 이익 저해 행위가 발생할 경우 문제의 원인을 특정하기도 어렵고, 피해 범위도 이전에 비해 확장된다. 커뮤니케이션과 정보기술이 결합됨에 따라 디지털 상의 속임수나 행태들이 더욱 증가하며, 심지어는 속이려는 의도가 없어도 인터넷에 의해 잘못 유포된 정보가 이용자를 오도시킬 수 있어 다른 전통적인 이용자문제들과 다른 성격을 갖는다(조향숙, 2008). 따라서 스마트 환경에서는 사후 피해 구제 체계를 이전의 개별 서비스 위주 체계에 비해 통합화, 단순화 하는 것이 필요하다.

또한 사후 피해 구제 못지않게 사전에 합리적 방송통신 서비스 비교 및 선택을 지원할 수 있는 정책 및 제도 마련이 중요하다. 합리적인 이용자의 존재는 무엇보다도 강력한 시장 경쟁 압력으로 작용하기 때문에, 이는 스마트 디바이드(smart divide)라고 불리는 이용자간 격차 해소, 이용자 이익 및 시장 효율성을 동시에 제고할 수 있는 정책이 될 수 있다.

마지막으로, 기존의 경제적 목적에서의 이용자보호 정책 외에도 시청자 권익 보호 등과 같은 비경제적 목적의 이용자 보호 정책 역시 동시에 마련할 필요가 있다. 이용자보호 정책을 추진함에 있어 소비자기본법 등에 근거한 일반적인 소비자 정책으로는 방송·통신 서비스의 특성상 이용자 권익 보호가 충분하지 않다. 특히 방송법은 지난 2000년 법 개정 시 시청자 권익 향상을 목표로 시청자 보호 관련 규정을 다수 마련한 이래, 시청자의 권한에 대한 선언적 규정 외에도 법령에서 구체적인 시청자의 권한을 규정하고 있으나, 기존의 시청자 개념 확대나 시청자 권익보호 등에 대한 확장의 필요성이 제기되고 있다. 이는 현재의 방송통신시장이 사업자간 경쟁이 확대·심화하는 과정에서 이용자 피해의 빈도와

규모가 커지는 경향이 있다는 점에서 기인한다(조향숙, 2008).

이용자 정책의 대상이 실제로는 대부분 사업자 쪽에 맞춰져 왔으며, 이용자는 자율적인 시장의 주체라기보다는 피해 구제의 대상 및 보호의 대상으로만 접근한 경우가 많았던 만큼, 이용자가 합리적 선택을 통해 시장의 주체로 나설 수 있도록 이용자 역량 강화 정책에 좀 더 무게를 실을 필요가 있다.

제 4 장 스마트 시대의 이용자보호국 비전 및 방향

2장에서 제시된 방송통신 기술 발전, 시장 환경 변화 및 규제 경향 추세 및 평가 등을 통하여 향후의 방송통신 이용자 보호 및 사후 규제 운용에 대해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

스마트 생태계를 구성하는 요소와 관련 시장이 대폭 확장되면서 개별 사안에 이전과 같이 일일이 대응하는 방식으로는 더 이상 정책적 실효성을 기대하기 어렵다는 점을 고려할 때, 이전보다 더욱 시장 중심의 문제접근이 필요하며, 이는 이용자 역량 강화 지원을 통한 합리적 소비자층 확대가 이전보다 더욱 중요하다는 결론을 얻을 수 있다. 또한 스마트 생태계는 다양한 구성요소들을 통합된 경험으로 제공해주기 때문에 장애나 피해 발생시 그 원인을 특정 하는 것이 이전에 비해 훨씬 어렵다는 점을 고려하여 분쟁조정 및 피해 구제 시 통합되고 일관된 절차를 제공할 수 있어야 한다. 이와 관련하여 방통융합환경에서의 수평적 규제체계 정립을 위한 분쟁조정제도의 통합과 이용자 권익보호 강화를 위한 분쟁조정제도의 개선 및 분쟁조정제도의 활성화가 필요하며, 특히 효율성 제고를 위해서 민간 자율형 분쟁해결 기능 보완이 필요하다.

공정경쟁 정책의 경우 스마트 생태계가 확산되면서 수평규제 및 사후규제의 역할이 더욱 중요해진다. 반면, 사전규제는 시장 형성에 도움이 되는 경우가 아니면 점점 그 역할이 축소되어야 한다. 무엇보다 관련 참가자가 늘어나고 생태계가 복잡해진다고 해서 각종 규제 고려 사항들을 늘리기 보다는 오히려 단순화 시키는 것이 효율성 면에서도 적합하다. 예를 들어, 지상파 재전송 관련 제도에서 보듯 콘텐츠 이용에서 전송 매체별, 방식별 구분이 더 이상 의미가 없다는 점을 고려하여 방송-컨텐츠를 포괄할 수 있는 통합적인 금지행위 규정, 공정거래 규범 및 강제력을 가진 분쟁 해결 절차 정립이 필요하다.

마지막으로, 확장된 방송통신 시장의 가치사슬(생태계)에 대한 합리적 이용자보호 정책 집행이 가능하도록 이용자보호 관련된 정량적 자료 분석기능과 집행기능 강화가 필요하다.

제 1 절 스마트 생태계 내 공정경쟁 확립

1. 신규 이용자보호 이슈에 대한 대응

가. 이용자 보호를 고려한 망중립성 원칙 수립⁴³⁾

1) 이용자 요금제

최근 AT&T, Verizon 등의 통신사업자들은 트래픽 폭증에 대한 대응책으로 무제한 데이터요금제 폐지를 선택하고 있다. 국내 통신사업자들도 LTE 도입과 함께 무제한 데이터 요금제를 폐지하고 있는 추세이다. 이러한 조치는 무선 데이터 폭증 현상 대응 측면만을 보면 효과적인 조치라고 할 수 있으나, 이용자 부담이 증가에 따라 일반 이용자들의 무선 데이터 이용량이 무제한 데이터요금제가 존재할 때에 비해 감소하게 된다는 점에서는, 양면 시장 형태로 이뤄진 스마트 생태계가 전반적으로 위축되는 결과가 초래될 수도 있다. 따라서 무제한 데이터 요금제의 전면적 폐지보다는 혼잡 지역 혹은 시간에 한해 추가요금을 부과하거나 일부 헤비유저의 과도한 이용행태를 제한하는 등의 합리적인 조치들을 강구하는 것이 생태계 발전을 계속 유지시켜나갈 수 있는 바람직한 대응책이 될 수 있다.

2) 트래픽 관리

정책적으로 가장 시급한 문제는 트래픽 관리의 투명성을 확보하고 그 행위를 지속적으로 감시 및 감독할 수 있는 제도를 만드는 것이다. 트래픽이 용량을 초과하게 됨에 따라 일부 애플리케이션 및 이용자에게 의해 다수의 이용자가 피해를 보는 상황을 막기 위해 트래픽 관리는 불가피한 측면이 있다. 다만, 트래픽 관리가 자의적으로 이루어질 경우 인터넷의 개장성 및 공정성이 저해될 수 있으므로 이에 대한 감시체계가 필요하다. 즉, 트래픽 관리에 있어서 자율성을 인정하되, 투명성을 사전적 확보하고, 관리행위가 합리성과 공정성을 갖도록 사후적으로 감시 및 규제할 수 있는 시스템이 필요하다.

먼저 투명성 의무를 제도화하는 것이 필요하다. 트래픽 관리에 대한 투명한 정보 제공은 이용자의 권리이자 경쟁을 통한 자율적 망중립성 확보의 조건일 뿐 아니라, 망중립성 정책상의 감시 및 사후적 관리의 전제조건이다. 트래픽 관리의 합리성에 대한 판단은 사

43) 제2차 방송통신 사후규제 세미나 중 김성환 교수의 발표자료를 참고하여 작성

후적으로 가능하다고 볼 때, 합리성 여부와 무관하게 충분한 정보가 사전적으로 공개될 필요가 있다. 또한 트래픽 관리의 기본원칙(기준)을 수립하는 것과, 합리성을 판단할 기술/정책 전문가 기구를 구성하는 것도 필요할 것이다. 관련 기술의 빠른 발전 속도와 복잡성을 감안할 때, 트래픽 관리의 기준을 상세히 정하는 것보다는 보편적 합의가 가능한 기본원칙만을 정해두고 구체적 판단은 사후적으로 하는 것이 타당할 것이다.

트래픽 관리에서는 경제적 관리 우선의 원칙을 적용하는 것이 적절하다.⁴⁴⁾ 경제적 방식에 의한 트래픽 관리는 소매요금구조의 변화를 통해 일부 헤비 유저로부터 발생하는 트래픽 급증을 억제하려는 노력을 의미한다. SKT 및 LGU+에서 LTE로의 전환과정에서 데이터 무제한 정책제 폐지, AT&T가 초고속인터넷에 대해 월 150GB의 데이터 상한(data usage cap) 도입 등이 그 예다. 반면 기술적 방식에 의한 트래픽 관리는 최선형 방식(best effort) 대신 트래픽을 보다 효율적으로 처리할 수 있는 패킷 차별화 기술 도입 및 네트워크 혼잡을 유발하는 트래픽(P2P 서비스 등)에 대한 우선권 하향 등을 의미한다. 일정 사용량 초과 시 가격인상 등의 방식이 패킷 검색 등 기술적 방식에 비해 패킷 중립적이므로 이러한 경제적 관리 우선의 원칙은 트래픽 관리의 합리성을 판단하는 중요한 한가지 기준이 될 수 있다. 요금 인센티브를 통한 관리는 기술적 트래픽 관리에 비해 훨씬 더 투명하고 이용자 선택권도 제공하므로, 이러한 경제적 관리 수단을 우선적으로 활용하지 않은 상태에서 기술적 관리를 적용하는 것은 합리적 네트워크 관리라고 볼 수 없다.

3) 망 차별화

망 차별화는 과다 트래픽을 유발하는 일부 서비스를 별도의 프리미엄망 또는 managed network에서 수용하도록 하는 방안이다. 공중 인터넷에서의 차별 및 pay for priority는 망 중립성 정책에서 대체로 허용되지 않는 반면, 별도로 운영되는 프리미엄망의 자율성은 인정되는 추세이다.

프리미엄망 상의 서비스가 공중 인터넷망 서비스보다 우월한 품질을 보장받음으로써 경쟁경쟁 및 이용자 선택권을 저해할 것이라는 우려도 존재한다.⁴⁵⁾ 이러한 우려는 프리미엄망에서 제공되는 서비스가 기존 인터넷망의 서비스를 대체할 것이라는 가설에 기반하는

44) 김희수(2010b)

45) Teitelbaum and Shalunov(2002) "Why Premium IP Service Has Not Deployed (and Probably Never Will)" Internet2 QoS Working Group Informational Document

것이다. 그러나 프리미엄망은 기존의 인터넷에 대해 대체재라기 보다는 보완재적 성격을 강하게 가진다고 보는 것이 적절하다. 예를 들어, 프리미엄망 서비스인 IPTV는 IP기술에 기반하나 실질적으로는 기존의 케이블TV에 가까운 성격을 띤다. 또한 잠재적으로 무한히 다양한 서비스에 대해 자유롭고 편리한 접근을 허용하는 기존의 인터넷은 특별한 품질 보장이 필요하지 않은 대부분의 서비스들에 있어 강력한 플랫폼 지위를 계속 유지할 것으로 전망된다. 따라서, 기존의 공중 인터넷에서 제공되던 서비스 중 일부가 트래픽 특성으로 인해 프리미엄망으로 자율적 이동하는 현상은 자연스러운 것으로 보아야 할 것이다.

무엇보다도 합리적 트래픽 관리가 가능하다면, 공중 인터넷의 비정상적 트래픽을 유발하는 서비스들을 제한함으로써 일반 이용자들을 보호함과 동시에 그러한 서비스들이 프리미엄망로 이동하도록 유인책을 제공할 수 있을 것이다. 따라서, 공중 인터넷의 범위 내에서 망중립성에 기반한 공정경쟁 및 이용자 선택권에 대한 생산적 논의가 가능할 것이다.

4) 포스트 망중립성

망중립성은 인터넷 발전의 기초가 되었으며 기존의 전통적 IP서비스들을 통해 그 장점이 입증되었으나, 향후 QoS가 중요한 신규 서비스들이 확산될 경우에 대해서도 망중립성이 보장되는 공중 인터넷망 중심의 정책이 최선이라고 할 수는 없다. 동태적 효율성의 관점에서 볼 때, 망중립성 원칙이 IP기반 방송통신 산업의 가치사슬을 구성하는 각 플레이어들에게 적절한 혁신 및 투자 유인을 제공할 수 있는지에 대해서는 의문의 여지가 있다.

〈표 4-1〉 차별화된 정책의 예

Service Model	Virtue	Rules Applied			Network Access of platform or service providers
		Antitrust	Network Neutrality	Platform Neutrality	
Internet Service	Freedom Flexibility	V	V (strong)	V	Free
Specialized Service	Convenience Flexibility	V	V (weak)		Negotiation
Premium Service	High quality	V			Commercial Agreement

자료: 김성환(2011) 제2회 방송통신 사후규제 세미나 발표자료

망중립성을 보편 유일의 원칙으로 삼는 정책은 QoS가 중요한 IP 서비스의 발전을 저해함으로써 이용자 편익을 저해할 수 있다. 따라서 차별화된 IP 서비스에 대한 차별화된 정책이 필요하다. 차별화된 정책은 이용자들에게 다양한 IP서비스들이 균형적으로 제공되는 환경을 조성해야 할 것이다.

나. 클라우드 환경에서의 이용자 보호

1) 클라우드 환경에서의 저작권 적용

클라우드 환경에서의 저작권 침해 가능성을 사전적으로 차단한다는 의미에서 다음 클라우드 및 N드라이브 등 다수의 국내 클라우드 서비스의 경우 공유폴더 이용 자체에 제한을 두거나 공유폴더를 통한 공유가 가능한 파일의 종류에 대해 제한을 두고 있다.⁴⁶⁾ 이는 클라우드 환경에서의 저작권 문제 발생 가능성을 우려한 음원 권리 사업자 등 지체권 보유 관계자 및 관련 단체에서 현재 관리제를 실시중인 웹하드와 동일한 기준에서 클라우드 사업자의 저작권 침해 문제를 다루고자 하는 것에 기인한다.⁴⁷⁾

그러나 저작권 침해를 방지하기 위해 복사 및 공유에 대해 기술적인 제한을 두는 방식은 기존의 소프트웨어 복제 방지를 위한 하드웨어 방식부터 최근의 음원 복제 방지를 위한 DRM(digital right management) 방식 등의 사례에서 볼 수 있듯 모두 시장에 안착하는데 실패했다. 또한 드랍박스(Dropbox)등의 해외 기반 파일싱크 서비스는 이러한 제약을 부과하지 않는다는 점에서 이러한 제약은 오히려 국내 클라우드 서비스 업체에 대한 역차별 요소로 작용할 수 있다.

클라우드 서비스의 범위와 내용은 계속 진화되어 나갈 것이므로 이용자에 대한 영향도 상당한 변화가 있을 것으로 보이지만, 클라우드 서비스의 확산이 이용자의 편익을 증가시킨다는 사실은 의심할 여지가 없다. 따라서 저작권 문제로 이용자들의 편의 증대로 발생하게 될 후생증대효과를 제한해서는 안 될 것이다. 국내외 저작권 관련 단체의 주장과는 달리, 클라우드 서비스는 웹하드 등에 비해서 공공 영역 보다는 사적 영역의 성격이 강하며, 무엇보다도 현재 저작권법상의 대응만으로도 클라우드 서비스에서의 저작권 관련 문

46) 한세희(2011)

47) 이 문제와 관련한 국내 관련 학계의 시각도 크게 다르지 않다.(정연덕(2011), 제2회 방송통신 사후규제 세미나 발표자료)

제에 대해서 상당 부분 대응이 가능하다. 즉, 클라우드 서비스로 인해 발생하는 새로운 저작권 쟁점이 특별히 더 많다고 보기는 어렵다. 특히 이용자들이 국내의 클라우드 서비스 뿐 아니라 해외의 서비스를 이용할 수 있다는 점을 고려하면 향후 진행방향은 예측하기 어렵다. 어떤 방식으로 비즈니스 모델이 변화될지에 따라 저작권 문제도 다른 접근방식을 취해야 할 것이며, 이용자의 보호나 편의문제에 대한 대응방안도 달라질 것이다.

따라서, 저작권자의 이익만을 우선시하는 방향은 미국의 SOPA (Stop Online Privacy Act) 및 PIPA (Protect Intellectual Property Act) 법안을 둘러싼 논쟁에서 드러났듯이 과도한 규제와 이로 인한 이용자의 반발 및 관련 생태계 전반의 위축이라는 부작용이 더 커질 수 있게 된다. 따라서, 이용자 이익을 고려하여 애플의 iCloud 및 구글의 Google Music 등에서 시도된 것처럼, 스마트 생태계가 갖는 다면시장(multi-sided market) 특성을 이용하여 파일공유 여부와는 상관없이 저작물의 유통과정에서 클라우드 서비스를 이용하는 이용자와 저작권자 모두가 이익을 얻을 수 있는 시스템 구축 지원에 초점을 맞추는 것이 더욱 바람직한 정책방향이 될 것이다.

2) 클라우드 환경에서의 공정경쟁 유도

표준이 정착될 경우 이용자는 상대적으로 쉽게 클라우드 컴퓨팅 플랫폼을 전환할 수 있다. 이 경우 SaaS가 갖는 애프터마켓(aftermarket) 제품으로서의 성격도 크게 감소하게 되며, 클라우드 플랫폼 공급자가 서비스 공급자에 대해 갖는 우월한 지위가 유지될 수 없게 됨에 따라 경쟁 저해 행위의 발생 가능성 및 경쟁 상황에 미치는 영향도 줄어들게 된다.

표준화와 관련한 정책적 이니셔티브 측면에서 살펴보면, 현재 협력 제안 및 회의주재 등 국가적인 차원에서 많은 노력이 진행되고 있다.⁴⁸⁾ 그러나 이용자 측면을 고려한 클라우드 관련 정책은 부족한 상황이며, 향후 클라우드 컴퓨팅의 확산에 대비하여 클라우드 환경에서의 표준의 중요성 등 이용자의 클라우드 컴퓨팅 환경 및 서비스에 대한 올바른 이해와 선택을 돕기 위한 정책이 필요하다.

또한 클라우드 환경에서는 규제 실효성을 높이기 위한 국제 협력 강화가 한층 중요해진다. 현실적으로 국내법에 비추어 불공정 행위를 저지른 해외 소재 기업에 대해서, 국내에 책임있는 지사가 존재하지 않을 경우 국내 경쟁법 집행 및 적용이 불가능한 반면, 해당 기

48) 표준화 추진 현황과 관련된 보다 구체적인 내용은 류희수(2010) 참조

업이 소속된 나라의 규제 기관은 해당 국가의 공정경쟁 상황에 부정적인 영향을 주지 않았다면 해당 기업에 대해 제재를 취할 이유도 근거도 없다. 따라서 정보 제공 및 규제 관할에 대한 국제적 표준 규범 확립의 시도가 필요하다. 2010년 화제가 된 프랑스의 이른바 ‘구글 세’(Google tax) 징수 시도 및 실패에서 드러났듯이, 인터넷에서 발생하는 문제는 단일 국가 차원에서 해결할 수 있는 문제가 아니다. 국가별 규제 기관의 관할권 범위를 넘어 이루어지는 불공정 행위 제재에 관한 국제적 표준 규범을 확립하기 위해 G20 등과 같은 주요 국제회의에서 본격적인 이슈화의 시도가 필요하다.

2. 스마트 생태계 내 사업자간 공정 거래규범 확립

가. 플랫폼 경쟁에 초점을 맞춘 사후 규제 체계 및 관련 근거 수립

네트워크-단말기-컨텐츠가 통합된 이용자 경험을 제공하는 스마트 환경에서 플랫폼은 기존의 OS와 같이 실체를 가지는 개체(entity)라기 보다는, 이용자 경험을 구성하는 요소들에 대한 전반적 통제 주도권을 갖고 있는 주체로 보는 것이 타당하다. 이 경우, 각 요소별로 시장을 별도로 바라보는 관점에서의 정책 운용에는 한계가 있을 수 밖에 없으며, 기존의 수직통합의 관점에서 시장을 파악하려는 시도 또한 개방형 플랫폼이라는 특성(특히 Google Android)으로 인해 적절하지 않다. 따라서, 클러스터 시장(cluster market), 양면 및 다면시장 구조를 가지는 스마트 생태계에서의 시장 특성을 고려하여, 플랫폼을 중심으로 한 사후 규제 운용의 타당성에 대한 토대 마련 및 기준 정비가 필요하다.

우선, 동일한 서비스가 각기 다른 망을 통해 전송되고 동일한 망에서 다른 종류의 서비스가 제공되는 현상이 증가되면서 기존의 수직적 규제체계 하에서의 경쟁서비스 차별에 관한 문제들이 제도 개편의 속도를 크게 뛰어넘는 상황이다. 가령, 이동통신사는 자사 망을 이용한 mVoIP 서비스의 차단 근거로 mVoIP 앱들이 통신업무 구분을 위반할 수 있다는 점을 근거로 삼고 있다. 따라서, 접속제도 운용 등과 관련하여 현재 진행중인 수직적 규제 체계로부터 서비스 중심의 수평적 규제체계로의 이행에 있어서 조금 더 속도를 내야 할 필요가 있다.

또한 네트워크 개방성으로 인한 공간 및 지리적 제약의 해체로 인한 지리적 시장 획정의 불가능성, 인터넷을 둘러싼 산업 전반의 플랫폼화로 인한 지배력 집중 가능성을 고려하여 인터넷 산업, 특히 플랫폼 사업자에 대한 경쟁법적 규제 근거 확립이 필요

하다.⁴⁹⁾ 플랫폼 사업자에 대한 규제체계 마련은 사업자간 규제 형평성 측면에서도 필요하지만, 플랫폼 사업자는 상당량의 이용자 관련 정보를 보유하고 이를 빅 데이터 분석 등을 통하여 활용할 수 있다는 점을 고려한다면, 이용자 보호의 관점에서 플랫폼 독점에 따른 불공정 행위 규제를 위한 장치마련이 시급하다.

나. 방송통신 관련 분쟁 처리를 위한 ADR 도입 적극 검토

원활한 분쟁 해결을 촉진하기 위한 분쟁조정제도의 통합 및 체계화가 필요하며, 그 내용으로는 사업자간 분쟁조정 효율성 도모를 위한 조정대상 확대 및 긴급조정제도 도입과 방송통신 사업자 자기규제 및 공동규제 등의 효과적인 운영방안 등을 검토할 수 있을 것이다. 특히, 이러한 자율규제 형태의 확산은 현재의 매체별 규제 형태가 트위터, 페이스북 등에서 보는 바와 같이 콘텐츠 자체가 플랫폼이 되는 등 변화하는 환경을 따라가지 못하는 현상을 고려할 때, 규제 실효성 제고에도 도움이 될 것이다.

본 연구에서는 방송통신 관련 분쟁 처리를 위한 ADR 도입에 대한 적극 검토를 주문한다. ADR(Alternative Dispute Recolution)은 분쟁발생시 규제기관의 개입 없이 당사자간 합의나 중립적인 기관에 의한 중재를 통해 해결하는 자율적인 방식으로 기존의 주된 분쟁해결 방식이었던 소송의 제도적 한계로부터 비롯된 대체적 분쟁해결제도이다. ADR의 도입 배경에는 소송이 개개의 사건에 대해 확실적인 법원칙을 적용하고 있어 분쟁의 진정한 원인까지 고려한 바람직한 해결책이 되지 못하는 경우가 발생하고, 특히, 전문적인 지식을 요하는 소비자분쟁, 전자상거래분쟁, 저작권분쟁, 의료과오분쟁, 공해환경분쟁 등의 경우 시간이나 비용, 그리고 올바른 판단에 요구되는 지식의 방대함과 복잡함 등과 그에 비해 판결이 갖게되는 'all or nothing'의 특성으로 인하여 소송이 최선의 분쟁해결방법이 아닌 경우가 많아졌다.⁵⁰⁾ 따라서, 분쟁당사자들 모두에게 분쟁 조정이 합리적인 해결로 선택될 수 있는 여지가 존재한다.

ADR에는 다음과 같은 장점이 있다. 일반 사법제도나 규제기관의 개입에 비해 비공식적인 특징을 갖고 있어서 이해당사자들의 접근이 용이하고 비용과 시간이 절약된다. 또한

49) 문성배 외(2011)

50) 또한 법원의 인적·물적 자원의 한계로 분쟁이 법원에 집중되지 않도록 각종 ADR에 의한 사전 스크린을 통해 적정규모로 한정되는 것이 바람직하다는 의견도 제시되었다. (정찬모 외(2011), p.52-54)

엄격하고 보편적인 법적 기준보다 평등성의 기준을 더욱 잘 적용시킬 수 있고, 이해당사자들의 직접적인 참여와 당사자들간 의사소통을 강조하여 보다 유연한 해결책을 모색할 수 있다. 이뿐 아니라 기존 제도에 접근하기 어려운 계층의 접근성을 확대하며, 분쟁해결 과정에 소요되는 비용과 시간을 절감할 수 있는 장점이 있어 경제적으로도 훨씬 효율적일 수 있다.⁵¹⁾

반면, ADR이 비공식적이고 사안에 따라 적용이 다르게 되므로 판결 혹은 심결을 통하여 법적 선례를 구성하거나, 법적 규범 및 표준을 정립하는 방식으로 기존 법체계 개선에 기여할 수 없으며, 법규범의 일관적인 적용 측면에서도 문제가 존재한다. 특히 이해 당사자간의 협상력 크기가 크게 차이나는 경우 힘의 절대적인 우위에 있는 당사자가 상대방에게 불공평한 결과를 수용하도록 강제할 여지가 있어, ADR 본연의 기능을 제대로 발휘 할 수 없다는 제약을 갖고 있다. 이뿐 아니라 이해당사자가 셋 이상의 복수인 경우 ADR에 참여하지 않은 당사자에게 부당하게 많은 의무와 비용이 분담되는 것을 방지하기 위해 모든 당사자가 참여해야만 적용 가능하도록 구성되어 있다는 단점이 존재한다.⁵²⁾

ADR은 당사자간 합의, 제3자의 조정(mediation), 알선(conciliation), 중재(arbitration) 등 다양한 형태의 분쟁조정 방식을 모두 포괄한다. 다만 합의, 조정, 알선은 구속력이 없는데 반해 중재는 구속력을 갖는 경우와 갖지 않는 경우 모두 가능하다. 중재가 구속력을 갖는 경우는 당사자가 중재안에 반대하더라도 이를 준수할 의무가 있다.⁵³⁾

ADR을 구체적인 제도로 도입하기 위해서는 관련 기준의 정비, 중립적인 기구 운영방식 등 많은 추가 논의사항들이 수반되며, 방송통신 분쟁해결을 위해 ADR이 도입될 경우 이 과정에서 ADR의 장점을 살리고, 지적된 단점을 보완하기 위한 방통위의 역할이 필수적이다. 특히, 현행의 규제체계상 방통위는 통신 시장의 경우만 이용자 차별 금지 및 지배력 남용 행위에 근거해서 사후 규제를 운용하고 있는 상황이며, 방송통신 사업자의 불공정 행위에 대한 규제 관할권은 공정위에 있고, 금지 행위와 관련한 방송법규 상의 여러 미비 조항이 당분간 시정되기 어려운 상황이다. 이러한 여건들을 고려할 때, ADR의 제도화 및 운용, 그리고 이와 관련한 방통위의 적극적인 역할 수행은 변화된 환경에서의 효율적인

51) 오기환 외(2008), p.2~3

52) 오기환 외(2008), p.2~3

53) “Center for Democracy and Governance” (1998), p.4, 오기환 외(2008), p.2 재인용

분쟁해결을 위한 보다 효과적인 수단이 될 수 있다.

제 2 절 통합적인 방송통신 이용자 권익 보호체계 구축

1. 이용자 역량강화(empowerment)를 위한 이용정보 제공 강화 및 이용자경험 조사 정례화

가. 이용정보 제공 강화 및 표준화

요금제, 방송통신 상품선택, 피해예방 등의 정보를 다양한 채널을 통해 제공한다. 우선, 현재의 이용 정보 제공 방식을 이용자들의 정보 수집 특성을 고려하여 정보 전달 방식별로 필수 제공 이용정보를 표준화 하고 비교 가능성을 높인다. 이를 통해, 이용자가 합리적인 선택에 기반하여 방송통신 서비스를 가입, 사업자 전환 및 해지할 수 있는 역량을 강화한다.

그러나 합리적 의사결정에 필요한 이용정보를 제공한다고 해서 이용자가 이러한 정보들의 의사결정에 활용할 것이라고 볼 수는 없다. 2010년 KISDI에서 수행한 이용자의 정보탐색 및 처리 태도에 관한 연구에서 1차와 2차에 걸쳐서 동일한 질문 내용으로 이용량에 대한 설문을 실시하면서, 1차 설문이 이용자들이 자신의 이용행태에 대해 돌아보고 보다 적극적으로 이용정보를 수집하고 이용패턴을 인지하게 되는 계기가 될 것으로 기대했지만, 2차 설문 결과 정보수집 및 활용에 대한 태도에 전반적인 변화가 일어났다고 결론지을 수 없음을 확인했다(전주용 외, 2010). 이러한 결과는 이용정보제공 관련 정책 수립이나 요금제 탐색 및 비교에 대한 지원정책 시행 이전에 이용자들 스스로가 이용정보의 필요성에 대해서 자각하게 하는 것이 무엇보다도 가장 시급한 선결과제임을 보여 주고 있는 동시에 이는 일회성 사업으로 이뤄질 수 있는 일이 아님을 시사한다. 정보의 인지와 실행 사이에서 습관 형태로 장벽이 존재하는 경우, 행동 변화를 이끌어내기 위해 경제적 유인을 제공하는 것도 효과적인 방법이 될 수는 있다. 그러나 대상이 되는 집단의 전반적인 행동 변화라는 결과를 이끌어내는 것은 정책 입안자의 예상 이상으로 어려운 일이 될 수 있다.⁵⁴⁾

본 연구에서는 대다수의 이용자가 정보 수집에 수동적, 소극적이라는 점을 감안해 SMS

54) 이러한 현상은 심지어는 병원에서 의사들로 하여금 손을 씻게 하는 일에서도 나타난다. (Dubner and Levitt (2006))

(피쳐폰 대상) 및 MMS(스마트폰 대상) 문자메시지를 통한 이용정보 제공의무를 통신 사업자에게 부과하는 방법을 제안한다. 또한 요금제의 복잡성과 메시지의 정보량 제한을 감안하여 금융상품 등에서 실시하는 방법-수익률, 위험성 등에 따른 등급표시 -과 유사하게 이를 보다 손쉽게 표현하고 비교할 수 있는 지수 혹은 성향 표현방법을 개발하고 이를 적용하는 방법을 제안한다. 가령 이동전화의 경우 문자-데이터-음성을 이용량 기준하여 상중하로 구분하고, 이용자의 이용량이 각 어떤 구간에 포함되며, 가입 요금제가 어떤 이용패턴을 갖는 이용자에게 적합한지 알려준다면, 이용패턴과 가입요금제의 불일치가 크게 나타나는 이용자에게는 적어도 보다 적극적 정보수집에 나설 필요성이 존재함을 알려줄 수 있게 된다. 이러한 방식은 정보수집에 적극적이지 않은 대부분의 이용자들을 대상으로 문자메시지 형태로 제공하는 것이 용이하기 때문에 이용자의 정보비용을 크게 낮추면서도 어느 정도의 정보제공이 가능해진다.

또한 정보 전달 방식 별 제공 정보에 대한 표준화가 필요하다. 현재 방송통신위원회 고시 2010-21호에서 요금고지서 관련 금지행위 세부 유형 및 심사기준을 제시하고 이를 통해 이용량 및 이용패턴 정보 제공 의무를 강화하고자 시도하고 있다. 정보 이용가능성 및 접근성을 증가하는 이와 같은 조치는 매우 적절하다고 보이지만, 해당 고시가 적용되더라도 비교 가능성 측면에서는 여전히 문제가 있다. 일례로 특정 지역 발신 비중 정보의 경우, 해당 고시에 의하면 이를 고려하는 요금제(T-Zone, 기본존 등)들은 망내 통화량 정보 제공 의무가 있는 반면, 다른 요금제의 경우는 관련 정보에 대한 제공 의무가 없다. 요금제 간 비교가 실질적으로 가능해지기 위해서는 문자메시지, 종이고지서, 이메일, 웹페이지 등 이용정보 제공 방식 별로 제공하는 정보에 대한 내용에 대한 표준을 확립하여 비교가능성을 늘리는 조치가 필요하다.

나. 이용자경험 조사 정례화

방송통신 이용 경험 및 전환 장벽에 대한 조사를 정례화하고, 이를 이용자 선택권 강화 및 격차 해소 등의 정책에 활용할 수 있다. 이러한 설문 결과의 결과는, 앞서 제시한 이용 정보 제공 정책 등이 어떤 이용자 집단을 주 목표로 집행되어야 하며, 실제로 이용자의 방송통신 서비스 이용에 영향을 주었는지에 대한 정량적 판단 근거를 제공해 줄 것이다.

이와 관련하여 영국에서 매년 실시하는 이용자경험 조사(Consumer Experience Survey)가 좋은 사례가 될 수 있다.⁵⁵⁾ Consumer Experience Survey는 유/무선 통신, 유료 방송, 인

터넷 서비스, 결합 상품 등에 대한 소비자의 경험을 평가하는 보고서로 소비자들의 서비스 요금지불에 대한 추측 정확도, 소비자 이용 패턴, 전환 장벽 등에 관한 설문조사를 실시하고 결과를 분석한다.

설문에서는 정보수집 태도에 따라 이용자들을 무반응 이용자(inactive consumer), 수동 이용자(passive consumer), 관심 이용자(interested consumer), 열성 이용자(engaged consumer) 등 총 4단계로 분류한다. 또한 이용자들이 고려하는 가입/전환에의 잠재적 장애 요인(draw-back)에 대해서 (1) 가입/전환을 위한 정보 수집에 대한 물리적/심리적 장애 요인, (2) 전환 자체와 관련된 물리적/심리적 장애 요인, (3) 정보수집 절차 및 방법(위험에 대한 회피, 정보수집 절차에 대한 인내심, 정보의 수준 등) 등으로 분류하여 조사한다. Ofcom은 이러한 기준들을 가지고 이용자 타입 별 선택 및 전환 행위에 대한 주요 요인 분석을 시행하며, 또한 사업자 전환 및 정보 수집에 있어서의 Ofcom의 역할에 대해서도 조사한다.

[그림 4-1] 사업자 전환 및 정보 수집에 있어서의 Ofcom의 역할 조사



자료: Ofcom(2006)

2. 이용자 피해 구제의 실효성 강화

스마트 환경에서의 이용자 경험이 통합적으로 이루어지는 만큼, 통합적인 방송통신 이

55) 전주용 외(2011), pp.37~40

용자 피해 접수 및 구제절차를 통해서 관련 민원 접수를 일원화해야 한다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이 시장경쟁이 심화되는 경우 단기적으로는 이용자 피해의 크기도 증가할 수 있다는 점을 고려하여 손해회복 및 배상명령 등 직접피해구제방안을 마련하고, 방송통신 통합적 집단분쟁조정 등 효율적 분쟁조정제도를 도입할 필요가 있다. 다른 방법으로는 사업자의 이용자 보호수준 평가 및 인증제도 도입을 통한 사업자 자발적인 고객만족 경쟁 유도가 가능할 것이다.

현행 분쟁해결 제도의 개선을 위해 크게 행정형 분쟁조정기구의 통합과 민간자율형 조정기구 도입이 요구된다. 행정형 분쟁조정기구의 개선 방안으로는 방송법, 통신법 등 사업법에서 별도의 장으로 구성하는 방안이 가능하나 현재 통합된 방송통신법이 없는 만큼 개별 법률 제정이 바람직하다. 특히 최근의 행정형 분쟁해결기구의 추세에 따라 통신정책 및 분쟁에 대한 전문성을 가지고 있는 방통위의 역할이 중요하게 될 것이다. 또한 조정기구의 통합을 통해 조정대상 확대가 가능하다. 즉 사업자간 분쟁, 사업자와 이용자간 분쟁, 이용자간 분쟁의 영역이 넓혀질 수 있다. 그리고 조정과 재정의 연계 방안이 필요한데, 재정과 조정의 강제적 효력을 부여하고 책임면제적 효력을 부여하여 실효성을 담보하자는 것이다.

이와 더불어 집단분쟁조정제도의 도입 필요성이 대두되고 있다. 최근 개인정보 유출사건 등 다수의 피해자 및 피해의 사실관계와 법적 쟁점의 유사성, 소액의 피해액 등 집단적 분쟁 해결의 필요성이 대두되고 있다. 현행 규정에 따르면 소비자분쟁 조정위원회 및 개인정보분쟁조정위원회에서 집단분쟁조정을 도입하고 있다. 그러나 방송통신 분쟁조정제도에서는 집단분쟁조정제도가 아직 도입되지 않은 상태이며, 일부 개인정보 침해사건의 경우 소비자분쟁조정위원회의 집단분쟁조정제도를 이용하고 있는 실정이다. 방송통신 영역에서는 다수의 사업자 및 다수의 이용자를 상대로 서비스하는 특징을 지니므로 다수의 동질적 피해 발생이 예상된다. 이에 다수인의 대표를 선정하고 참가신청 등 절차를 통하여 동일한 조정결과를 도출할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이를 통해 이용자 및 사업자 모두, 분쟁을 일거에 해결하게 되는 경제적 이익 발생으로 분쟁조정 실효성이 제고될 것이다.

더불어 민간자율형 이용자 구제 방안을 강화할 필요 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 방송통신 영역에서 발생한 피해에 대한 구제는 업계 자율 해결이 소송이나 민원 등을 통한 공적 구제방안보다 효율성이 높다. 그러나 현재 업계 자율적인 이용자 구제방안은 일부를 제외하고는 미흡한 실정이다. 이에 사업자의 고충처리제도의 실질화를 통한 구제의 효율

성을 제고하고, 사업자 협회의 ADR(중재 및 조정)을 실시하고, 자율적 해결의 경우 행정제재 면제 등의 인센티브 제공의 유인책이 필요하다.

3. 사회적 약자에 대한 방송통신 서비스 접근 및 참여 지원

현재까지는 보편적 서비스를 통하여 사회적 약자의 방송통신 서비스에 대한 접근권을 높이는 형태로 정보 격차를 성공적으로 해소해왔다. 그러나 서비스의 복잡도가 높아지고 이용 자체에도 많은 사전 지식이 필요한 스마트 기기의 확산과 더불어 이의 활용과 관련한 정보격차가 다시 증가할 위험을 보이고 있다. 스마트 기기의 이용이 일부 계층의 전유물이라고 볼 수 없을 만큼 그 확산 속도가 빠르다는 점을 고려할 때, 이를 해소할 정책 추진이 필요하다. 우선적으로, 스마트 디바이드의 현황과 특성 및 원인 파악에 대한 파악이 시급하다. 이를 위해서라도 앞서 제안한 이용자 역량 평가가 필요하다고 할 수 있다.

또한 다문화 사회로 진입하는 현 추세를 고려하여 90년대 후반 영국 방송표준화위원회(BSC: Broadcasting Standards Commission, 2003년 OFCOM에 통합)의 “Include me in”과 같이 다문화 사회에서의 올바른 상호 이해와 사회 통합 강화를 위한 방송프로그램 제작 및 편성 관련 방침에 대한 연구가 필요하다. 해당 연구가 진행된 90년대 후반 당시 영국에서는 (인종적 의미에서의)비주류 계층이 TV 프로그램에 등장하기 시작했고 이들을 위한 프로그램도 조금씩 제작되고 있었다. 하지만 여전히 소수민족과 다문화 사회에 대한 몰이해와 정보부족에 근거한 방송 프로그램들이 제작되고 방영되고 있었으며, 프로그램 편성이나 예산에 있어서도 차별이 존재했다.

이러한 문제들을 검토하기 위해, 방송표준위원회(BSC)는 1998년 비주류 시청자들에 대한 연구를 실시하였다. 연구결과 방송에서 표현되고 있는 것보다 훨씬 더 영국사회가 다문화로 이행되고 있는 반면, 당시 방송사업자들이나 프로그램 제작자들의 인식은 이에 못 미쳤음을 말해 주었다. 또한 이들의 문화가 방송에서 적절하고 올바르게 반영되지 못하고 있으며, 그 특성을 또한 미약하게 표현되고 있는 것으로 드러났다. 또한 이들의 특정한 관심사나 문화적인 경험을 담은 프로그램 제작에 대한 요구도 큰 것으로 나타났다.⁵⁶⁾

90년대의 영국과 마찬가지로, 현재 다문화 사회로 급속히 변화중인 우리나라의 방송통

56) BSC(1999), Introduction & Executive Summary

신 콘텐츠 제작에서도 이러한 문제가 존재할 것으로 예상할 수 있으며, 우리나라의 현실과 특성을 고려한 방송에서의 다문화 수용에 대한 연구가 필요하다.

제 3 절 방송통신 이용자보호 집행 실효성 개선

1. 규제기관 간 관할권 정비 및 실효성 제고

현 방통위 체제 출범 이래 개인정보유출, 보안표준, 콘텐츠 심의 등 방송통신 서비스와 관련된 문제가 발생할 경우 거의 대부분 관할권과 관련된 중복 규제 및 규제 충돌, 혹은 무규제 상황이 발생하였다. 이러한 현상을 막고 규제 실효성 제고를 위해서는 방송통신 사후규제 및 이용자 보호에 있어서 규제기관 간 관할권 정비가 필요하다. 예를 들어, 현재 이용자 관련 및 지배력 남용 행위는 방통위, 그 외 불공정행위는 공정위로 규제 관할이 분리되었으나, 최근의 요급인하 관련 논쟁에서 보듯 현실적으로 이중 규제라는 결과를 피하지 못하는 경우도 종종 발생하였다.

이 문제는 특히 이중 융결합 상품이 확산되면서 더욱 시급한 이슈로 떠오르고 있다. 모바일 금융 등과 같이 이중 융결합 상품은 금융관련 규제기관과 통신관련 규제기관 중 어떤 기관이 더 나은 전문성을 갖고 일차적인 규제 책임을 맡을 것인가의 문제가 발생할 수밖에 없으며 규제관할권을 명확히 하면서도 필요한 경우 기관들이 효율적으로 협력할 수 있는 체계를 수립해야 한다. 이와 같은 제도적 보완이 없는 상황에서 스마트 생태계에서의 경쟁제한 행위에 대한 사후 규제는 결국 개별 요소 시장 단위로 규제정책이 운용될 수밖에 없게 되며 규제 효율성 및 실효성을 담보하기가 매우 어렵게 된다.

지금도 규제 관할권과 관련하여 방통위와 공정위 간의 논쟁이 진행 중인 상황을 고려할 때, 영국의 사례는 참고가 될 수 있다. 영국 통신법 제371조는 통신산업상 경쟁제한 행위에 대하여 Ofcom과 OFT(Office Fair Trade)의 공동관할을 인정하고, 이를 구체화하는 경쟁법 공동관할 규칙(Competition Act Concurrency Regulations)이 제정되어 구체적 사안에서 협의를 통하여 관할을 정할 수 있도록 하고 있다.

영국은 경쟁법(Competition Act)하에서 공동 관할권에 대해 규제기관 간의 권한 조정에 관한 규칙(rules) 및 절차(concurrency procedure)들을 이미 규정하고 있다. 동 지침은 전문

성, 관련 규제 경험, 해당 사안의 영향 범위 등의 기준에 따라 OFT가 관할 기관을 선정하는 형식을 취하나, 실질적으로 경쟁법상 금지행위 중에 방송통신관련 사안들은 Ofcom이 담당하도록 하고 있다. 이러한 규칙들은 주로 오직 한 관할 당국이 동일 행위에 대해 기존의 경쟁법상의 조사권을 개시할 수 있도록 보장하기 위한 것이다. 실제로 공동 규제 영역에 속하는 협정 및 행위에 관한 고발이 접수된 경우, OFT가 취하게 되는 첫 번째 절차는 어느 규제기관이 그 사안에 관심이 있는지에 대해 토론하며 해당 규제기관과 접촉하는 것이다. 해당 사안에 대한 관할 규제기관이 결정되면 OFT보다 더 적합하다고 결정된 규제기관이 고발건에 대해 예비 조사를 착수하도록 한다. 이러한 접근방식은 Ofcom의 규제 범위 안에 속한 사안들을 위해 채택되어 왔다.

OFT와 함께 Ofcom은 2004년 5월 1일부터 관련 사안에 대해 동등한 위치에서 EC 조약 제81조와 제82조(현재 TFEU 제101조와 제102조)를 집행할 수 있는 권한을 획득하게 되었다. 공동 관할권 규정들은 영국 규제당국의 관할권역내에서 유럽 공동체 경쟁법에 해당되는 사안들에 관해 OFT와 Ofcom 중 어느 기관이 조사할 것인지를 결정하는데 적용되고 있다.⁵⁷⁾ 즉 영국은 방송통신산업에서의 불공정행위에 대해 Ofcom이 우선관할권을 가지고 영국 경쟁법과 유럽공동체 조약에 따라 판단하도록 통신법에 명시되어 있다. 다만, Ofcom은 기업결합 심사에 관한 사안들은 담당하지 않는다.⁵⁸⁾

공정위와의 규제 관할권은 보다 일반적이고 규제 정책 일반과 관련된 문제이나, 방송통신 서비스와 관련하여 금융위 등 전문규제기관 사이의 규제 관할권 또한 이슈가 될 수 있다. 모든 융결합 서비스에 대해서 명확한 관할을 정할 수 있는 절차가 확립된다면 가장 바람직하지만, 그렇지 못한 경우도 발생하게 된다. 이러한 상황에서는 규제 실효성의 제고를 위한 민간 자율 규제의 활성화 및 이에 대한 지원과 수용은 적절한 대책이 될 수 있다. 스마트폰 게임 심의를 둘러싼 논란과 분쟁, 그리고 2011년 7월 오픈마켓이 발표에 따른 자율 규제 수용은 그 예가 될 수 있다.

57) OFT and Ofcom(2003)

58) 박상인(2009)

2. 시장 모니터링 및 자료수집 정례화

컨텐츠의 경우 현재 이용자의 매체 이용 행태를 중심으로 체계적인 자료 수집을 실시하고 있다. 반면, 이용자들의 방송통신 서비스에 대한 시장에서의 구매 결정 및 그에 관련된 자료에 대해서는 체계적으로 수집이 이루어지지 않고 있다. 현재는 금지행위 등 위법 사항 발생 인지에만 특별히 위반행위가 발생한 것으로 예상되는 지점에 대한 모니터링을 실시하거나, 요구된 사업자 제출 자료에 의존하는 형태로 시장 자료를 수집하고 있다. 이러한 자료들이 금지행위 시도 사실에 대한 증거로써 인정될 수는 있지만, 시장 현황을 파악하기에는 체계성이 부족하며 특히 사업자 제출자료의 경우 사업주들에 의해 가공되어 제공되는 자료로써 이용자들이 인식하는 시장상황 및 변화를 추적하는데 적합한 정보들이 누락될 가능성이 있다.

인터넷과 웹상에서 수집되는 데이터 정보가 양질일수록 규제당국은 규제목표에 더욱 부합하는 정책을 수립할 수 있고, 민간 플레이어들은 자가규제(self-regulation)를 향상시킬 수 있으며, 개인 이용자는 더 나은 의사결정을 내릴 수 있다. 특히 디지털 방식으로 매개되고 있는 기술들의 중요성이 커감에 따라 규제당국이 기업들에게 요청함으로써만 얻게 되는 자료 이외에도 개인이나 데이터 수집 및 가공관련 전문가들에 의해 제공되는 보다 나은 방식의 데이터 수집과 활용을 통해 보다 나은 정책들을 구성해 낼 수 있다.⁵⁹⁾

국내에서도, 2007년 KISDI에서 이동통신 및 초고속 인터넷에 대해 가입자 영역, 보조금 영역, 요금 영역(이동통신만 조사, RPM), 유통 영역, 네트워크 및 협정 영역 등 총 5개 영역에 대해서 시장 모니터링을 실시했으며, 그에 따라 이동통신 서비스 이용자의 비최적 선택 존재, 유통 구조 파악 및 유통 지배력 강화 추세, 거주지에 따른 이용자 차별 문제 발생 가능성 등을 확인하였다.⁶⁰⁾ 이러한 조사 내용들은 향후 관련 정책 운용에 있어서 중요한 기초가 될 수 있다. 다만, 해당 연구 결과는 금지행위 발생으로 인한 조사 과정에서 사업자 제출 자료에 기반하여 얻어졌으며, 통신 회계 관련 내용 외에는 관련 자료 제출 의무가 없는 사업자들이 이후에도 매년 정기적으로 이러한 데이터를 아무런 가공 없이 제공할 것으로 기대하기는 어렵다.

59) Palfrey & Zittrain(2011)

60) 김민철·변정욱 외(2007)

따라서, 독립적이고 체계적인 방법으로 시장 모니터링을 실시하고, 이를 정례화할 필요가 있다. 현재 통신시장 경쟁상황 평가 및 미디어 이용 행태 조사가 시행되고 있으며, 본 연구에서도 이용자 역량 평가를 제안한 상황에서 또 다른 정보 수집이 필요한가에 대해서 의문을 제기할 수 있다. 그러나 기존의 조사들은 방송통신 사업자와 이용자 중 한 측면에만 초점을 두고 조사하고 있으며, 무엇보다도 시장의 가장 중요한 기능이라 할 수 있는 시장에서 형성되는 각종 방송통신 서비스의 가격에 대한 조사가 이루어지지 않고 있다는 결함을 안고 있다는 점에서 시장 모니터링 및 자료수집의 정례화는 필요하다고 할 수 있다.

제5장 정리 및 제언

본 연구에서는 스마트 환경 확산에 따라 데이터 트래픽 폭증, 양방향 서비스 및 클라우드 서비스 확산, 방송통신 서비스 복잡성 증가 및 그에 따른 이용자 대응능력 문제 등 새로운 이용자 보호 이슈 및 사후 규제 이슈들을 살펴보고 기존의 이용자 관련 정책의 성과와 한계에 대한 평가를 바탕으로 향후의 방송통신 이용자 보호 및 사후 규제 체계의 정책 방향을 도출해내며, 이를 달성하기 위한 정책 방안 등에 대해 모색하였다.

스마트 생태계를 구성하는 요소와 관련 시장이 대폭 확장되면서 개별 사안에 이전과 같이 일일이 대응하는 방식으로는 더 이상 정책적 실효성을 기대하기 어렵다는 점을 고려할 때, 이전보다 더욱 시장 중심의 문제접근이 필요하며, 이는 이용자 역량 강화 지원을 통한 합리적 소비자층 확대가 이전보다 더욱 중요하다는 결론을 얻을 수 있었다. 기존의 이용자 보호 관련 정책은 기존의 수직적인 방송통신 환경에서 수립 및 집행된 것으로, 많은 성과가 있었음에도 민원 사안 중심, 개별대응 중심이라는, 스마트 생태계에서 보완되어야 하는 한계를 갖고 있다.

신규 서비스 확산과 관련하여, 본 연구에서는 트래픽 폭증 문제에 대응한 망중립성 원칙 및 예외를 적용할 때, 산업 발전 측면 못지않게 양면시장 특성을 고려하여 이용자 부담 경감을 함께 고민할 필요가 있으며, 클라우드 서비스 또한 저작권자와 클라우드 서비스 공급자 중심의 접근에서, 이용자 이익을 함께 고려하는 방향으로의 정책전환이 필요하다는 점을 강조한다. 특히 방통위와 이용자보호국이 이용자 중심의 관점이 갖는 점을 환기시키는 역할을 지속적으로 수행해야 할 것이다.

공정경쟁 정책의 경우 스마트 생태계가 확산되면서 수평규제 및 사후규제의 역할이 더욱 중요해진다. 특히, 본 연구에서는 스마트 환경에서의 방송통신 서비스는 장애나 피해 발생시 그 원인을 특정 하는 것이 이전에 비해 훨씬 어렵다는 점을 고려하여 분쟁조정 및 피해 구제시 통합되고 일관된 절차를 제공할 수 있어야 함을 강조한다. 이와 관련하여 방통융합환경에서의 수평적 규제체계 정립을 위한 분쟁조정제도의 통합과 이용자 권익보호 강화를 위한 분쟁조정제도의 개선 및 분쟁조정제도의 활성화가 필요하며, 특히 복잡한 규

제관할권 문제를 직접 건드리지 않으면서도 효율성 제고를 위해서 방송통신 생태계 전반을 포괄할 수 있는 민간자율형 분쟁해결 기능 보완이 필요하다. 또한 이의 효과적인 운용을 위해서는 가장 전문성을 갖추고 있는 방통위의 지원 역할이 필요하다.

마지막으로, 본 연구에서는 확장된 방송통신 생태계를 대상으로 한 합리적 이용자보호 정책 집행이 가능하도록 이용자보호 관련된 체계적이고 정량적인 자료 수집이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 본 연구에서는 두 가지의 체계적, 정기적 자료 수집을 제안하였다. 첫째, 이용자의 역량 평가를 정례화 하여 이용자의 합리적 선택에 대한 장애 요인 식별 및 이용자 특성에 따른 정보격차 해소 정책 수립 및 운용의 정량적 기초로 이용한다는 것이다. 둘째, 시장 모니터링을 강화하여 실제로 이용자-공급자 및 공급자 사이에서 시장에서 거래되는 기기 및 서비스의 가격에 대한 정확한 정보를 습득하고, 시장 구조를 파악하여 효과적인 경쟁정책 및 이용자보호 정책의 정량적 근거로 이용한다는 것이다.

다만, 제시된 정책들을 실제로 집행하는 데 있어서 현재 방송통신위원회의 조직 규모 및 예산을 고려할 때 실행에 옮기는 것이 쉽지 않은 부분들이 다수 존재한다. 본 연구에서 특별히 언급하고 있지는 않지만, 이용자보호국의 경우 실제로 조사 등 사후 규제 운용만으로도 이미 업무량이 과중한 상태이며, 기존 조사 업무의 희생 없이 이용정보 강화 정책 등 추가적인 정책 기능을 수행하기에는 조직 형태 및 규모를 고려할 때 어려움이 있는 것이 사실이다. 이러한 문제에 대하여 조직 재설계 및 개편 등 방통위 전반 차원에서의 대응은 차후의 정책 연구에서 반드시 수행되어야 할 필요가 있다.

참 고 문 헌

[국내문헌]

- 강인규 외(2011), “무선 플랫폼 개방에 따른 비통신사업자의 불공정행위-애플을 중심으로”, 보도자료 《방송통신정책》 제23권 10호, 정보통신정책연구원, 2011. 6. 1
- 고학수(2011), 『클라우드 컴퓨팅과 경쟁의 문제』, Law & Technology, 제7권 제5호, 서울대학교 기술과법센터
- 김민식(2011), “태블릿 PC 시장의 경쟁구도 변화와 전망에 따른 시사점”, 방송통신정책 제23권 22호 통권521호, 정보통신정책연구원, 2011. 12. 1
- 김민철·변정욱 외(2007), 『통신서비스 사후규제방안 연구: 통신서비스시장 상시 모니터링 체계 연구 및 구축』, 정보통신정책연구원(대외비 연구)
- 김성환 외(2007), 『통방송합시대에 대비한 망중립성 연구』, 수탁연구 07-62, 정보통신정책연구원, 2007. 12.
- 김성환 외(2008), 『양면시장(two-sided market) 이론에 따른 방송통신 서비스 정책 이슈 연구』, 기본연구 08-11, 정보통신정책연구원, 2008. 12
- 김성환(2011), 『망중립성 원칙과 이용자 이익』, 제2회 방송통신 사후규제 세미나 발표자료
- 김양재(2011), 『모바일 트래픽: 통신망의 진화가 시작된다』, Mid-Small Cap. 산업분석보고서, 삼성증권, 2011. 2
- 김희수(2010a), 『통신시장 경쟁구도 및 가치사슬체계 변화에 따른 규제체계 개편방안』, 정보정책연구원 정책연구 10-08, 2010. 12
- _____ (2010b), “국내 망중립성 정책방향 제언”, 《Premium Report》 10-09, 정보통신정책연구원, 2010. 11. 22.
- 나성현 외(2010), 『국내 무선인터넷 생태계 선순화 구조 구축 방안 수립』, 정책연구 10-30, 정보통신정책연구원, 2010. 12
- 나성현(2011), 『망 중립성과 인터넷 트래픽 관리에 관한 가이드라인(안)』, 망중립성 정책방

- 안 마련을 위한 토론회 발표자료, 정보통신정책연구원
- 류희수(2010), “클라우드 컴퓨팅 표준화 동향”, 《IT Standard Weekly》, 2010-34호, 한국정보통신기술협회, 2010
- 문성배 외(2011), 『스마트 생태계의 경쟁상황 구조 분석과 규제프레임 개선방안 연구』, 정책연구 11-42, 정보통신정책연구원, 2011. 12
- 맹정환(2011), 『클라우드 컴퓨팅과 관련된 법적 문제점 및 해결방안에 대한 연구』, 제7권 제5호, 서울대학교 기술과법센터
- 백준봉 외(2010), “아이폰의 사회경제적 파급효과 분석”, DIGIECO보고서, KT경제경영연구소
- 방송통신위원회(2011), 『2011년 방송매체 이용행태 조사』, 2011. 12
- 안민지(2011), 『SNS로 인한 미디어 서비스의 새로운 변화』, DIGIECO보고서, KT경영경제연구소,
- 오기환·배동민, (2008), 『ADR 기구를 이용한 통신 민원처리 제도: 영국 사례』 정보통신정책 제20권 17호, 정보통신정책연구원
- 이대회(2011), 『클라우드 컴퓨팅에서의 저작권 쟁점의 고찰』, 정보법학 제15권 제2호, 한국정보법학회
- 임 준 외(2011), 『방송통신 결합서비스 효과분석 및 전환용이성 제고 방안』, 방송통신정책연구 11-진흥-가-15, 방송통신위원회, 2011. 12
- 전주용 외(2009), 『방송통신시장 사후규제 효과분석』, 정보통신정책연구원 정책연구 09-35, 2009. 12
- 전주용(2010), 『클라우드 컴퓨팅 환경에서의 공정경쟁 이슈』, 《Premium Report》 10-11, 정보통신정책연구원, 2010. 12. 27
- 정경오(2009), 『우리나라 방송통신분쟁해결제도의 현황 및 방향』, 《방송통신정책》 제21권 20호 통권473호, 정보통신정책연구원, 2009. 11. 2
- 정진한 외(2011), 『통신사업자의 트래픽관리에 따른 이용자 보호 이슈 및 정책방안 연구』, 방송통신위원회 정책연구 11-진흥-다-14, 2011. 12
- KT(2009), “2009년 2분기 추정 결산실적”, KT, 2009. 8. 7
- KT경제경영연구소(2010a), “모바일 생태계 변화와 규제 선진화-글로벌 방송통신전략 워크숍 발제문”, 정보통신정책학회 2010년 상하이 글로벌 워크숍 발표자료, 2010. 4. 3

KT경제경영연구소(2010b), “스마트 TV의 미래 전망: 구글 TV의 활성화 프로젝트 사례 분석”, IT전략 보고서, KT경제경영연구소, 2010. 7. 28

[해외문헌]

Bar-Gill and Stone(2009), “Mobile Misperception,” Harvard Journal of Law and Technology, Vol23, No. 1, Fall 2009

BSC(1999) “Include me in,” UK Broadcasting Standards Commission, December

Chappell, David(2008) “A Short Introduction to Cloud Platforms: An Enterprise- Oriented View” sponsored by Mircosoft Corporation, Chappell & Association

OFT and Ofcom(2003) “Liaison on competition matters”

Ofcom(2006) “The Consumer Experience - Evaluation Report” Ofcom Research Report

_____ (2010a) “The Consumer Experience 2010” Ofcom Research Report

_____ (2010b) “Traffic Management and Net Neutrality,” Ofcom Presentation slide(http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/net-neutrality/annexes/Ofcom_Traffic_Management.pdf)

[웹사이트 자료]

Dubner, Stephen and Levitt, Steve (2006) “Selling Soaps,” The New York Times, Sep. 24, 2006(http://www.nytimes.com/2006/09/24/magazine/24wwln_freak.html)

Paltrey, John and Zittrain, Jonathan(2011) “Better Data for a Better Internet”, Science, Vol 334, no. 6060 pp. 1210~1211

Teitelbaum and Shalunov(2002) “Why Premium IP Service Has Not Deployed(and Probably Never Will)”, Internet2 QoS Working Group Informational Document

박상인(2009), “방통융합 시대의 공정경쟁”, 서울경제, 2009. 4. 15, (<http://economy.hankooki.com/lpage/opinion/200904/e2009041517332196930.htm>)

안철우(2011), “애플 앱스토어 꿈작마...토종의 반격”, 이투데이, 2011. 11. 1, (<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?TM=news&SM=2308&idxno=497426>)

- 주간무역(2011), “태블릿PC의 성장은 계속된다”, 주간무역, 2011. 12. 30, (http://www.weekly-trade.co.kr/sub_read.html?uid=21523§ion=sc8§ion2=)
- 오은지(2012), “방통위, MBC 유상 의무채송신하는 새 지상파재전송 개선안 마련”, 전자신문, 2012. 1. 12, (<http://www.etnews.com/news/detail.html?id=201201120198>)
- 박성우(2012), “문화계에도 SNS 급부상”, 정책기자마당 다정다감, 2012. 1. 2, (<http://reporter.korea.kr/reporterWeb/getNewsReporter.do?newsDataId=148725086>)
- Brian Stelter(2010), “Water-Cooler Effect: Internet Can Be TV’s Friend”, The New York Times, Feb. 23, 2010, (<http://www.nytimes.com/2010/02/24/business/media/24cooler.html?scp=2&sq=water+cooler+effect&st=nyt>)
- 김태진(2011), “조삼모사’ 마케팅비 규제, 이통사만 멍든다”, ZDNet Korea, 2011. 2. 8, (http://www.zdnet.co.kr/news/news_view.asp?artice_id=20110208094738)
- 한세희(2011), “N드라이브도 웹하드?”, 전자신문, 2011. 10. 19, (<http://www.etnews.com/news/detail.html?id=201110180113>)

● 저 자 소 개 ●

전 주 용

- 서울대학교 전기공학부 졸업
- 서울대학교 전기공학부 석사
- 미국 Univ. of Michigan 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 부연구위원

항 주 연

- 고려대학교 법학과 졸업
- 고려대학교 법학과 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

이 주 영

- 고려대학교 경제학과 졸업
- 고려대학교 경제학과 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

방송통신정책연구 11-진흥-다-18

신규 이용자보호 이슈대응 및 이용자 권리보호를
위한 정책방향 연구

(Consumer Empowerment and Protection in the Smart
Device Environment)

2011년 12월 일 인쇄

2011년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20

TEL: 02-750-1114

E-mail: webmaster@kcc.go.kr

Homepage: www.kcc.go.kr

인 쇄 인 성 문 화
