



통권 10호 2009. 9

C O N T E N T

USA	구글보이스를 둘러싼 사업자간 갈등과 FCC의 개입	1
UK	英, 아동 보호 기술 시스템 확대로 규제 강화 논란 중재	13
JAPAN	정보통신법안 논쟁과 민주당 정부의 정책	25
GERMANY	독일 청소년 인터넷 보호 규제 강화를 둘러싼 논쟁	37
CANADA	소비자의 통신 불만 해소를 위한 중재기구 CCTS의 현황과 전망	45
UK	인터넷 서비스 속도 논란: 차세대 망 구축 비용 부담과 사용실태 공개	54



구글보이스를 둘러싼 사업자간 갈등과 FCC의 개입

조대곤

USA

구글보이스를 둘러싼 논란

애플이 구글보이스(Google Voice) 애플리케이션(Application)¹과 이와 유사한 일부 다른 애플리케이션까지 자사 앱스토어(App Store)² 등록을 거부한데³ 대해, 미국 연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하 FCC)가 조사에 착수하겠다고 발표한 이후 통신업계 관계자들과 사용자 모두 이에 대한 관심이 뜨겁다. 특히, 이번 사안에서 미국의 아이폰 독점공급 통신사인 AT&T가 배후에서 관여한 것이 아닌가 하는 의문이 제기되면서 논란은 더욱 확산되는 양상이다.

미디어미래연구소 객원 연구원(카네기멜론대학교 박사과정)

¹ 이 글에서 애플리케이션은 모바일 운영체제에서 구현되는 응용 소프트웨어를 의미한다. _편집자주

² 애플이 운영하는 아이폰과 아이팟터치(iPod Touch)용 응용 소프트웨어 다운로드 서비스로 웹이나 휴대용 단말을 통해 접속할 수 있다. 2008년 7월 최초로 서비스가 시작되었고, 2009년 7월 기준 약 6만5,000개의 애플리케이션이 등록되어 있고 누적 다운로드 횟수는 약 15억 회로 사용자들의 큰 인기를 끌고 있다. 수익 배분은 소프트웨어 개발사가 70%, 나머지 30%를 애플이 가져가는 구조다. _편집자주

³ 애플은 구글보이스를 거부한 것이 아니라 승인을 보류 중이라고 밝혔지만, FCC 서한을 포함한 대부분 언론이 모두 '거부'라는 표현을 써왔고, 아직 FCC의 결정이 나오지 않았기 때문에 이 글에서도 같은 표현을 쓴다.

FCC의 질의서에 답변하면서 애플은 구글보이스를 거부한 것이 아니라 아이폰 서비스와의 중복성을 고려해 승인을 보류 중이라고 밝혔고, AT&T는 이번 사안에 자사는 전혀 관련이 없으며 애플과 사전 접촉한 적도 없다고 공식 부인했지만 논란은 가라앉지 않는 모습이다.

이미 유선인터넷망을 통해서도 활성화되어 있는 인터넷전화(Voice over Internet Protocol, 이하 VoIP) 서비스가 휴대폰을 통해 제공되는 것은 새로운 것이 없다. 유럽의 후발 통신 사업자 허치슨 3(Hutchison 3)는 자사의 유휴 통신망을 활용하고 선발 사업자와 차별화하기 위해 일찍이 대표적 VoIP 업체인 스카이프(Skype)와 제휴를 맺고 전용 단말기를 개발하기도 했으며, 스카이프는 스마트폰을 비롯한 각종 휴대용 통신기기를 통해 이미 자사 서비스를 제공하고 있다.

그렇다면 왜 최근 구글보이스를 둘러싼 구글의 행보가 논란이 되는 것일까? 구글의 높은 브랜드 가치와 그동안 다양한 서비스를 통해 보여준 인터넷시장에서의 구글의 파괴력과 함께, 이번 사안의 당사자들이 애플과 AT&T 등 업계의 대표적인 회사들이라는 점이 많은 사람들의 관심을 끄는 첫째 이유일 것이다. 그러나 무엇보다 구글보이스 자체가 한 단계 진화된 똑똑한 VoIP 서비스라는 점이 눈길을 끈다. 구글은 지난 2007년, VoIP 사업 진출을 위해 업계에서 높은 기술력을 보유하고 있다고 알려진 그랜드센트럴(GrandCentral) 사를 인수했고, 지난 3월 구글보이스를 론칭했다. 구글보이스는 더욱 저렴한 요금으로 장거리전화나 국제전화를 이용할 수 있는 VoIP의 기본적인 장점을 갖추었을 뿐 아니라 고객이 구글보이스 고유의 전화번호를 갖게 되고, 이 번호로 전화가 걸려왔을 때 집이나 직장, 이동전화 중 고객이 지정한 곳으로 자동으로 연결해준다. 또 보이스메일(Voice Mail), 문자메시지(SMS), 전화 내용 녹음, 컨퍼런스 콜(Conference Call), 자동 스팸전화 차단 기능까지 갖추었다.

이 글에서는 FCC가 조사에 착수하게 된 배경과 논란의 주요 내용, 각 사가 공식 발표한 입장과 전문가들의 분석을 살펴보고 향후 규제당국의 결정 방향과 영향을 전망해 보고자 한다.

FCC의 적극적인 조사 의지

지난 7월 31일, FCC는 애플이 구글보이스를 포함한 관련 소프트웨어들을 자사의 온라인 소프트웨어 거래 사이트인 앱스토어에서 배제한 것과 관련해 조사에 착수한다고 밝혔다. 애플에 보낸 공식 질의 서한에서 FCC는 애플이 구글의 음성통화 관련 프로그램들을 배제한 특별한 이유가 있었는지, 또 AT&T와 사전 접촉한 사실이 있는지 등을 물었는데 주요 질문 내용은 다음과 같다.

FCC가 애플에 보낸 질의 내용⁴

- ① 애플이 구글보이스와 이와 연관된 애플리케이션의 앱스토어 등록을 거부한 이유는?
- ② 이번 결정과 관련해 AT&T와 사전에 상의한 사실이 있는가? 상의했다면 자세한 내용은 무엇인가? 또 AT&T가 애플의 결정에 영향을 줄 만한 공식적인 계약상의 내용이나 비공식적인 합의가 있었는가?
- ③ 평소 AT&T가 애플의 애플리케이션 승인 의사결정에 관여하는가? 만약 그렇다면 그 역할은 무엇이며, 공식 계약이나 비공식 합의 등에 이러한 부분이 명시되어 있는가?
- ④ 이전에 승인되어 이미 서비스 중인 VoIP 애플리케이션들과 구글보이스의 차이는 무엇인가? 이미 서비스하는 VoIP 애플리케이션 중에 AT&T의 3G 네트워크에서 구현되는 것이 있는가?
- ⑤ 특별한 이유로 아이폰에서 사용 승인을 거부한 다른 애플리케이션이 있는가? 그리고 등록이 금지된 애플리케이션 목록이 있는가? 만약 그렇다면 이 정보를 아이튠즈(iTunes)⁵나 다른 곳에 공표하는가?

⁴ http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DA-09-1736A1.pdf

⁵ 애플이 만든 멀티미디어 플레이어이자 아이팟과 아이폰의 음악, 영화 파일을 관리하는 프로그램으로 애플 홈페이지에서 무료 다운로드할 수 있다. _편집자주

⑥ 아이폰 애플리케이션의 승인 절차와 기준은 무엇인가? 그리고 승인이 거부되는 소프트웨어의 비율과 주요 거부 사유는 무엇인가?

이번 조사방침에 대해 개발자 쪽에서는 즉각 환영 의사를 밝혔다. 이번에 구글보이스와 함께 승인을 거부당한 보이스센트럴(VoiceCentral) 프로그램의 개발자인 리버턴(Riverturn)사의 CEO 케빈 듀에르(Kevin Duerr)는 “반드시 해야 하는 조사이며, 질의 서한에 필요한 내용이 대부분 포함된 듯하다”고 언급하며, ‘특히 애플의 승인 절차에 대한 세부 내용이 그동안 개발자들이 가장 궁금했던 부분’이라고 강조했다.

한편, FCC는 추가 정보 확보를 위해 AT&T와 구글에도 공식 질의 서한을 함께 발송했는데, 세부 내용은 각각 다음과 같다.

FCC가 AT&T에 보낸 질의 내용⁶

- ① 애플이 구글보이스를 배제하는데 AT&T가 관여했는가? 일반적으로 애플의 의사 결정에 관여하는가? 애플과 맺은 계약 조항상에 특정 애플리케이션 심사에 관여할 수 있는 권한이 명시되어 있는가?
- ② 애플이 구글보이스 등록 보류 결정 과정에서 사전에 AT&T에 자문을 구했는가?
- ③ 구글보이스와 기존에 승인 서비스되는 VoIP 애플리케이션의 차이는 무엇인가?
- ④ 기존에 아이폰상에서 사용을 거부당한 애플리케이션을 알고 있는가? 어떤 종류의 애플리케이션을 AT&T의 3G 네트워크에서 현재 사용할 수 있는가?
- ⑤ 아이폰의 특정 애플리케이션이 AT&T 3G 네트워크를 사용하는 것과 관련해 애플과 계약상 합의한 내용이 있다면 무엇인가?
- ⑥ AT&T 휴대전화 고객 이용약관상에 제3자의 특정 애플리케이션 이용을 제한하는 내용이 있는가? 만약 그렇다면 고객이 어떻게 이 내용을 통보받는가? 그리고 이

⁶ http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DA-09-1737A1.pdf

내용이 아이튠즈에서도 제공되는가? 3G 네트워크를 사용하는 데 아이폰과 다른 단말기 간에 차이가 있는가?

- ⑦ AT&T가 아이폰에 제공하는 서비스와 애플리케이션은 무엇인가? 애플 앱스토어에서 다른 회사를 통해 제공되는 애플리케이션 중에 유사한 것이 있는가?
- ⑧ AT&T 네트워크를 사용하는 다른 단말기 중 구글보이스를 사용하는 단말기가 있는가? 아이폰에서는 이용할 수 없는데, 다른 단말기에서는 사용 가능한 애플리케이션이 있는가?
- ⑨ 구글보이스를 ‘블랙베리(Blackberry)’ 단말에서는 이용할 수 있는데 아이폰에서는 이용할 수 없도록 한 경위를 설명해달라.

FCC가 구글에 보낸 질의 내용⁷

- ① 아이폰용 구글보이스 애플리케이션의 서비스 특징과 상세 내용은?
- ② 애플이 구글에 제시한 구글보이스를 거부한 근거는 무엇인가? 그리고 이와 관련해 애플이나 AT&T와 접촉한 적이 있는가?
- ③ 애플이 구글에 제공한 다른 애플리케이션의 앱스토어 등록을 승인한 적이 있는가? 만약 그렇다면, 이들 중 애플과 AT&T가 제공하는 서비스들과 유사한 것이 있었는가?
- ④ 다른 애플리케이션 중 구글보이스와 같이 승인이 보류된 애플리케이션이 있었는가?
- ⑤ 아이폰 사용자가 애플 앱스토어가 아닌 다른 경로로 구글보이스를 다운로드할 수 있는가? 만약 그렇다면 구체적인 방법은 무엇이며, 다른 방법으로는 어느 정도까지 구글보이스를 활용할 수 있는가?
- ⑥ 구글 안드로이드(Android)⁸ 플랫폼은 애플리케이션을 승인하는 특정 기준과 절차가 있는가? 만약 그렇다면 승인이 거부되는 소프트웨어의 비율과 주요 거부 사유는

⁷ http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DA-09-1739A1.pdf

⁸ 오픈 소스(Open Source)를 표방하는 리눅스 기반 모바일 운영체제로 2007년 11월 첫선을 보였다. 구글은 현재 애플 앱스토어와 유사한 ‘안드로이드 마켓’을 2008년 10월 론칭했고, 안드로이드 마켓은 애플과 다르게 등록 심의 절차가 없다. _편집자주

무엇인가?

이렇게 FCC가 신속하고 적극적으로 공개 질의 서한을 발송한 배경은 지난 6월부터 이어지고 있는 이동통신 사업자와 단말 제조업체의 독점공급계약에 대한 조사와 연관이어서 이번 사안을 바라보기 때문으로 여겨진다. 지난 6월 새로운 위원장이 부임한 후 FCC는 이동통신산업에 대한 압박 수위를 높이고 있는데, FCC의 신임 위원장 줄리어스 제네코스키(Julius Genachowski)는 미국 주요 통신사와 단말 제조업체의 독점거래계약에 대해 엄정하게 조사할 방침임을 천명했다. 또 이번 사안에 대해서도 “FCC가 경쟁력 있는 서비스 환경을 조성하고 투자를 촉진할 의무가 있다”고 언급하며 “FCC가 각 사에 보낸 서한은 미국 소비자들을 대신해 최선의 정책결정을 내리는데 필요한 정보를 확보하려는 FCC의 의지를 반영하고 있다”고 덧붙이기도 했다.

언론의 뜨거운 관심

FCC의 조사가 시작된 것으로 알려지자 주요 언론과 인터넷 블로그, 관련 토론 사이트 등은 이번 사안에 뜨거운 관심을 보이고 있다. <뉴욕타임스> 칼럼니스트 데이비드 포그(David Pogue)는 자신의 블로그에서 “다른 유사 VoIP 서비스나 문자메시지 서비스 애플리케이션이 정상적으로 앱스토어에 등록되어 이용되는 상황에서 구글보이스만 거절당한 것은 이해되지 않는다”고 비난하며, 이번 애플의 결정은 개발자들과 소프트웨어 업계의 큰 반향을 불러일으킬 것이라고 예상했다.

<월스트리트 저널>의 앤디 케슬러(Andy Kessler)는 이번 애플 결정의 배후에 AT&T가 있을 것이라고 가정하며 ‘왜 AT&T는 구글보이스를 죽이려 하는가’라는 제목으로 AT&T를 비난하는 장문의 글을 기고했다. 이 글에서 그는 ‘수 메가바이트의 데이터가 오가는 시대에 여전히 초당 10킬로바이트의 음성전화 수익에 의존하는 AT&T로서는 무료로 가까운 음성전화서비스로 자사의 핵심 사업을 위협하는 새로

운 기술의 도입을 반대할 수밖에 없을 것이며, 지난 135년간 지속된 전화 시대가 끝나는 것은 시간문제’라며 비난의 수위를 높였다. 특히 지난 2/4분기 실적 발표에서 AT&T의 시내전화 매출과 장거리전화 매출이 각각 12%, 15% 하락한 사실을 예로 들며, 많은 사람이 인터넷 장거리전화서비스를 이용하며 우선전화서비스를 해지하는데 따른 것이라고 분석하고 AT&T의 다급한 상황을 더욱 부각했다. 또 기존 통신 사업자들이 현 경쟁구도를 유지하기 위해 구글보이스 같은 새롭고 혁신적인 서비스의 도입을 막아서는 안 될 것이라고 목소리를 높이며, 이들이 이미 새로운 경쟁 상황에 직면했다고 덧붙였다.

일부에서는 AT&T가 이번 구글보이스 뿐만 아니라 자사 네트워크에 부담을 줄 가능성이 있는 애플리케이션 등록을 지연시키거나 거부하는 데 관여해온 것으로 보인다고 주장하기도 했다.

애플과 AT&T의 공식 부인

FCC가 질의 서한을 보낸 지 3주가 지난 8월 21일, 애플과 AT&T는 이에 대한 자신들의 입장을 밝혔다.

우선 애플은 “언론에서 보도된 것과 달리 당사는 구글보이스의 앱스토어 등록을 거부한 적이 없으며, 이와 관련해 지속적으로 연구 중이다”라고 밝혔다.⁹ 구체적으로 구글이 승인심사를 위해 제출한 자료를 기초로 했을 때 구글보이스가 이동전화의 주요 기능들을 대체함으로써 아이폰의 핵심 기능인 음성전화, 문자메시지, 보이스메일 등의 사용자 환경에 큰 영향을 줄 것으로 판단하여 승인을 보류한 것이라고 덧붙였다. 또 앱스토어 등록 승인 절차에 대해서는 “애플은 아이폰 사용 고객과 아이폰 핵심 기능에 대한 책임이 있다”고 전제하며, “대부분의 등록 거부는 애플리케이션 오류

⁹ http://wireless.fcc.gov/releases/8212009_Apple_Response.pdf

때문이며, 이 경우 개발자에게 최대한 도움이 되는 피드백을 제공해 품질 향상을 통해 재심의를 받도록 조치하고 있다”고 주장했다. 또 지난 1년여 동안 애플은 기존 애플리케이션의 업데이트를 포함해 20만여 개의 애플리케이션을 검토했으며, 최근에는 매주 8,500여 개의 새로운 애플리케이션을 접수받고 있고, 이 중 약 20%가 곧바로 승인되지 않는다고 밝혔다. 그러나 결국 약 95%의 애플리케이션이 승인심사 서류 제출 후 14일 안에 등록 승인된다고 덧붙였다.

많은 사람들이 궁금해한 구글보이스의 보류 사유에 대해서도 구체적인 사례를 들어 언급했다. 우선 보이스메일은 구글보이스가 별도의 자체 전화번호로 수신 전화를 라우팅(routing)시킴으로써 아이폰 고유의 보이스메일 서비스를 대체하게 유도하는 것이 문제이며, 문자메시지도 구글 자체 허브를 통해 관리되어 기존 아이폰의 문자 메시지 기능을 대체해버릴 우려가 있다는 것이다. 또 아이폰 사용자의 전체 주소록이 구글 서버로 전송되도록 설정되어 있는데, 이 개인정보가 향후 아무 문제 없이 관리될 것인지, 그에 따른 문제가 생긴 경우 책임 소재는 어떻게 할 것인지 등을 구글에서 보장받은 사항이 없다고 꼬집었다.

AT&T 역시 이번 애플의 결정에 전혀 영향을 끼치지 않았다고 강력히 부인하고 나섰다. AT&T의 법무담당 부회장 짐 시코니(Jim Cicconi)는 “애플이 자사 앱스토어에 구글보이스를 승인하지 않은 결정에 AT&T가 어떤 영향도 준 것이 없다”고 분명히 했다. 그리고 응답 서한에서 “AT&T는 그동안 애플에서 앱스토어 애플리케이션 등록과 관련한 어떠한 문제도 요청받은 적이 없고 애플에 AT&T의 입장을 전달한 적도 없었다”¹⁰고 주장하며, “AT&T는 애플 앱스토어의 소유나 운영과 아무런 연관이 없으며, 심의 절차와 관련해 상의하거나 심의 결과를 통보받은 적조차 없다”며 관련 사실을 강력히 부인하고 나섰다.

그러나 전문가들은 이들의 대응 자료를 기초로 볼 때 AT&T가 ‘순수한 방관자’로서 이 문제를 보지는 않았을 것으로 추측한다. 애플의 응답 서한은 “AT&T와 맺은 계약

에서 자사가 제조하는 단말기에 AT&T의 동의 없이 AT&T 네트워크를 경유하는 VoIP 서비스를 포함할 수 없는 의무와 관련한 조항이 있다”는 내용을 담고 있다. 또 “점차 네트워크 사용량이 늘어나는 애플리케이션이 많아지면서, AT&T가 네트워크 효율성 면에서 특정 애플리케이션이 초래하는 네트워크 과부하 문제 등을 표명해왔으며, 애플 역시 이 점을 항상 고려하고 있다”는 내용도 포함되어 있기 때문에 많은 전문가들은 AT&T의 부인에도 AT&T의 연루 가능성을 여전히 의심하고 있다.

변호사이자 ‘지디넷(ZDNet)’의 칼럼 기고자인 리처드 코먼(Richard Koman)은 양사가 합의한 이 조항은 아이폰이 향후 시장에 가져올 위협요인을 서로 미리 고려한 점에서 특히 중요하다며 “양사는 아이폰이 가져다주는 매출을 기반으로 그동안 아이폰에 대한 투자와 요금전략을 유지해왔다”고 언급한 뒤, “VoIP가 가능해지면 AT&T의 매출 감소에 따라 이러한 상호간의 계약 관계가 무너질 것이기 때문에 애플이 AT&T 무선 네트워크를 통해 VoIP가 제공되는 애플리케이션을 허가하는 데 조심스러울 수밖에 없을 것”이라고 지적했다. 소비자단체인 프리프레스(Free Press)의 벤 스코트(Ben Scott)는 “VoIP를 제한했다고 AT&T가 인정한 것은 AT&T가 아이폰의 VoIP 서비스에 그동안 거부권을 행사해온 것이 결국 드러난 것이나 다름없으며, 이번 FCC의 구글보이스 조사는 오랫동안 관행으로 통하던 이동통신시장 밀실의 커튼을 여는 계기가 될 것이다”라고 강조했다.

구글 역시 같은 날 FCC의 질의에 대한 응답서를 제출했는데, 흥미로운 사실은 개방성을 표방하는 모습을 많이 보여왔던 구글이 FCC에 자사 응답서의 비밀 유지를 요청했고,¹¹ 결국 수정된 버전이 언론에 공개되었다. 구글은 자사가 구글보이스와 관련해 애플과 회의를 한 내용에는 일반적으로 경쟁사에게 비공개를 원칙으로 하는 정보들이 포함되어 있기 때문이라고 설명했다.

한편, 이번 사안은 애플의 구글보이스 거부 이전부터 논란이 되어왔던 이동통신사의 네트워크를 통한 VoIP 서비스 문제와 연결되는 모습이다. 현재, 미국에서 스카이프

¹⁰ http://wireless.fcc.gov/releases/8212009_ATT_Response_FCC_iPhone_Letter.pdf

¹¹ http://wireless.fcc.gov/releases/8212009_google_filing_iPhone_Inquiry_PUBLIC_REDACTED.pdf

를 아이폰으로 이용할 때, 무선랜(WiFi)을 통해서도 사용할 수 있지만 AT&T의 3G 네트워크를 통해서도 사용할 수 없도록 막아놓은 점을 두고, 미국 소비자단체들은 콘텐츠 차별 없이 서비스를 제공해야 한다는 ‘네트워크 중립성’ 관련 법규를 근거로 올해 4월 스카이프를 AT&T의 네트워크를 통해서도 이용하도록 조치해줄 것을 FCC에 공식 요청했다.

AT&T가 이번 서한을 통해 VoIP 애플리케이션과 관련한 자사 네트워크 정책을 재검토할 의사를 밝혔고, 이에 대해 사용자와 VoIP 업체는 조만간 이동통신 네트워크를 통해 VoIP 서비스 제공이 가능할 것이라는 기대를 갖게 되었다. 특히, 스카이프는 AT&T의 이번 움직임을 기본적으로 환영하면서 빠른 시일 내에 실질적인 정책 변화로 이어지길 희망한다고 언급했고, 인터넷의 아이폰 사용자 모임에서도 AT&T가 즉각적으로 정책을 바꾸지는 못하겠지만 FCC의 조사와 사용자의 요청 등으로 궁극적으로는 현재의 폐쇄적 정책을 완화하거나 결국 포기하게 될 것이라고 기대했다.

전망과 시사점

애널리스트 필 베이커(Phil Baker)는 이번 FCC의 조사를 통해 이동통신사와 단말 제조업체 모두 기존의 폐쇄적인 정책을 완화해야 할 것이라고 예상했다. 그리고 “기술 향상에 따라 단말기들의 다양한 활용과 호환이 가능한데, 여전히 한 단말기는 특정 통신사의 네트워크에서만 이용할 수 있는 경우가 많다”고 지적하며, ‘당장 통신사의 보조금이 줄어든다면 현재보다 단말기 구입 비용은 높아지겠지만, 아이폰을 2년 약정으로 구입한 후 특정 요금제에 따라 2년 동안 지불해야 하는 통신요금보다는 분명 저렴할 것’이라고 언급했다. 또 기존의 폐쇄적인 구조에서 좀 더 개방적으로 나아가는 만큼 향후 통신요금은 낮아지고 더욱 창의적이고 혁신적인 서비스와 상품으로 고객을 유인하고 유지하는 경쟁구도가 이동통신산업에도 자리잡아야 할 것이라고 지적했다.

이번 사건은 지난 8월 초, 구글의 CEO인 에릭 슈미트(Eric Schmidt)가 애플의 사외 이사직에서 애플의 요구로 3년 만에 사임하게 되면서 언론과 대중의 더욱 큰 관심을 받게 되었다. 애플은 구글이 애플의 핵심 사업 분야로 진출하면서 생긴 이해관계 충돌 때문이라고 설명했다. 많은 사람들은 이번 사임이 애플 앱스토어와 구글보이스 간의 갈등과 무관하지는 않을 것이라고 보기 때문이다.

이번 사건으로 그동안 폐쇄적인 관행을 보인 AT&T의 네트워크 정책과 애플의 앱스토어 운영 역시 더욱 개방적인 모습으로 바뀔 가능성이 커진 것으로 보인다. 특히 그동안 애플 앱스토어는 누구나 애플리케이션을 만들어 등록할 수 있고, 고객이 구매할 수 있는 열린 공간이라는 점이 가장 큰 경쟁력이었는데, 이번 사건으로 애플의 앱스토어가 일정 부분 폐쇄적으로 운영된다는 것이 알려졌기 때문이다.

또 FCC는 이동통신사와 단말기 제조업체 간의 독점거래계약 조사의 연장선에서 구글보이스의 애플 앱스토어 등록 거부 사태를 바라보고 있으며, 특히 기존에 산업의 관행으로 인식되던 여러 부분을 개선할 의지를 분명히 하고 있다. 한편, 남은 2009년은 미국 이동통신사들에게는 힘겨운 시간이 될 듯하다. 지난 8월 27일, FCC는 신임 위원장과 새롭게 구성된 5명의 FCC 상임위원이 모인 첫 공식 월례 회의를 열었는데, 이 자리의 핵심 안건인 ‘FCC가 직접 이동통신시장의 불공정행위를 적극적으로 조사하고 해결책을 마련할 것인지’를 놓고 논쟁을 벌인 끝에 만장일치로 현 이동통신시장의 영업 행태와 경쟁 등에 관해 광범위한 조사를 벌이기로 결정했기 때문이다.¹²

¹² http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-293118A1.pdf

• 참고 문헌 •

Apple(2009.8). Apple Answers the FCC's Questions.

<http://www.apple.com/hotnews/apple-answers-fcc-questions>

AT&T, Apple and Google Respond to the FCC over Google Voice and the iPhone App Store(2009.8.21). Engadget.com.

<http://www.engadget.com/2009/08/21/atandt-tells-the-fcc-it-had-no-role-in-removing-google-voice-fro>

AT&T Denies Squelching Google Voice for iPhone(2009.8.21). Cnet.com.

http://news.cnet.com/8301-13579_3-10315309-37.html

AT&T: iPhone Deal Blocks VoIP over Cellular(2009.8.23). Zdnet.com.

<http://government.zdnet.com/?p=5279>

FCC(2009.8.27). FCC Announces Notice of Inquiry on Mobile Wireless Competition.

FCC Takes On Apple And AT&T Over Google Voice Rejection(2009.7.31). Techcrunch.com.

<http://www.techcrunch.com/2009/07/31/fcc-takes-on-apple-and-att-over-google-voice-rejection>

FCC(2009.7.31). Letter to Apple Regarding Google Voice and Related iPhone Applications.

Is Google Voice a Threat to AT&T? (2009.8.6). New York Times.

<http://pogue.blogs.nytimes.com/2009/08/06/is-google-voice-a-threat-to-att>

Why AT&T Killed Google Voice(2009.8.18). The Wall Street Journal.

<http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204683204574358552882901262.html>



英, 아동 보호 기술 시스템 확대로 규제 강화 논란 중재

최은경

英, 방송의 아동 보호 규제 갈등

영국의 어린이와 청소년¹ 대상 프로그램은 대내외적으로 높은 명성을 이어왔을 뿐만 아니라 다양한 규제를 적용하는 방송에서도 아동보호정책은 많은 관심을 받아왔다. 정부와 영국의 방송통신 규제기구인 오프콤(Ofcom)은 시장이 구현할 수 없는 공적인 정책목표에 부합하는 구체적인 방향을 제시하며 방송의 공익성 실현을 요구해왔고, 특히 아동 프로그램의 편성(시간대와 분량)과 광고를 규제했는데, 미래를 예측할 수 없는 디지털방송 환경에서 한계점이 드러나기 시작했고, 최근에는 방송사와 서비스 공급자에게 어린이 보호 설정 기능을 포괄적으로 확대 시행하도록 요구하면서 기존 규제체계를 강화하고 있다. 하지만 방송사들을 지나치게 규제한다는 비판이 일고 있으며, 기술적 보호 시스템을 두고 다양한 의견이 대립하고 있다. 이 글에서는 어린이 프로그램 편성을 주도하는 공공서비스 방송(Public Service Broadcasting,

미디어미래연구소 영국통신원(러프버러 대학교 박사과정)

¹ 이하 어린이와 청소년을 구분하지 않을 경우 '아동'으로 통칭한다.

USA

UK

이하 PSB)의 규제 성향과 그 내용을 이해 한 후, 기술적 보호 조치가 의미하는 사회적 갈등의 합의 과정을 살펴보았다.

어린이 · 청소년 방송과 PSB

디지털 미디어의 등장으로 심해지는 시청자 분절 현상은 주요 공급원으로 이용했던 아날로그 매체를 선호하던 어린이와 청소년들 사이에서도 빠르게 나타나고 있다. 새로운 것에 호기심을 보이며, 거부감 없이 적응하려는 어린이들의 모험적 성향은 미디어 사업자들에게는 다채널, 다매체 시대의 무한 경쟁에서 특정 시청자를 확보할 수 있다는 안

〈표 1〉 PSB의 아동 프로그램 목표와 방향

어린이 PSB의 목표

- 세상을 이해할 수 있는 뉴스, 정보, 시사, 교양 프로그램의 편성을 증가
- 예술, 과학, 역사와 같은 지식을 고취시킬 수 있도록 흥미와 재미
- 영국인의 시각에서 영국을 이해할 수 있는 내용
- 질 높은 프로그램으로 어린이와 청소년들을 위한 새로운 프로그램
- 어린이들이 도전하며, 실험하고, 상상할 수 있는 프로그램

부모들이 바라는 PSB

- PSB 정신이 실천돼야 하는 중요성을 강조
- BBC에만 의존하는 것보다, 다양한 채널에서 PSB가 실천되는 것
- 취학과 미취학 아동, 영유아를 위한 PSB
- 고학년의 청소년을 대상으로 하는 프로그램 제작과 편성 기대
- PSB를 전달할 수 있는 미래 매체(예: 인터넷)에 대한 이해와 방향 지시

출처 : Ofcom(2007) PSB Purposes and Characteristics and Children's PSB Survey Statements, 108페이지.

정감을 안겨준다. 하지만 영국에서 방송은 공공서비스를 전달해야 한다는 목표를 가장 우선시하기 때문에, 공공서비스를 위한 다양한 규제 논의가 활발한 편이다. 〈표 1〉은 아동 프로그램을 주도적으로 지원하는 PSB의 목표와 방향을 담고 있다.

PSB의 아동 방송 편성 위기

영국의 PSB는 BBC와 BBC 이외의 공공적 상업방송사(ITV1, Five, Channel4)로 크게 구분할 수 있는데, 이들은 상당히 다른 편성 목표와 규제 방향의 영향을 받는다. BBC 경영위원회를 이어받은 BBC 트러스트(BBC Trust)는 BBC의 경영 상태와 프로그램 정책, 채널 서비스 면허 등 모든 것을 자율규제 방식으로 심의하고 평가하는 곳으로 철저히 독립된 체계를 가지고 있다. 하지만 그 외 다른 모든 방송사들은 오프콤이 규정하는 PSB 평가를 최소 5년 단위로 받아야 하는데, 이는 어린이 프로그램 정책에도 큰 영향을 미친다. 즉 '2003 커뮤니케이션법' 264항은 어린이에게 적절한 내용의 프로그램이 적당한 분량으로 제작되었는지 평가하는 중요한 항목을 규정하고 있다.²

또 공공적 상업방송사들에게는 특정 장르의 방영 시간을 규제하면서, 뉴스와 지역 프로그램 편성 확보를 명시하며, 방송인들에게 필요한 가이드라인을 제시한다. 프로그램의 지역성과 대중성 그리고 양질의 프로그램에 대한 정의와 평가는 PSB의 목표에 부합하는지 평가하는 거시적 범주로 적용된다. 민족자치주인 웨일스, 아일랜드, 스코틀랜드는 자체 언어로 지역방송을 제작·편성 할 수 있는 편성권을 가지는

² 오프콤 콘텐츠위원회(Content Board)의 일반적인 의무는 미디어의 공공서비스 가치 테스트(Public Service Value Test)를 주도하면서, 콘텐츠 뿐만 아니라 신규 미디어를 대상으로 공공서비스 방송의 역할에 부합하는지 감시하는 것이다. 그렇기 때문에 커뮤니케이션 법에 따라 지위를 보호받는 콘텐츠위원회는 정부기관(DCMS와 DTI)뿐만 아니라 수사기관 그리고 의회와 직접적인 소통을 주고받는다. 위원회의 성격은 특정 방송의 내용을 심의하는 일보다는 거시적인 틀에서의 공공서비스가 방송 현장에서 실천되는지 감시하고, 문제가 발생했을 경우 조사를 주도하는 기관이 되기도 한다.

데, 영국 최대 공공적 상업방송사인 ITV는 아침 시간대 PSB 면허를 얻어 GMTV를 통해 어린이 프로그램을 편성했지만, 2007년 오프콤이 어린이 프로그램 편성 시간대에 정크푸드(Junk Food: 감자칩, 초콜릿, 햄버거, 유과당 음료, 시리얼, 비스킷 등과 같은 건강에 유해한 식품) 광고를 할 수 없도록 금지하자, 어린이 프로그램 편성 규제 완화를 강력하게 요구했고, 현재 ITV와 채널4는 평일 오전 어린이 프로그램 편성을 중단한 상태다. 2009년 여름 기준 어린이 프로그램을 편성하는 PSB는 BBC의 기본 채널 BBC One, BBC Two 그리고 Five의 어린이 전문 채널 사업자 밀크셰이크(Milkshake!)뿐이다.

영국의 지상파방송에서 아동 프로그램이 사라지는 현상은 니켈로디온(Nickelodeon), 부메랑(Boomerang), 디즈니(Disney) 같은 24시간 어린이 채널의 탄생을 낳았고, 검증되지 않았거나 애니메이션과 같은 편중된 장르의 저급 콘텐츠들이 유료 디지털 채널에서 범람할 기회를 열어준 셈이 되었다.

시청보호 시간 규제정책: 경계시간대(Watershed)

영국도 18세 미만의 청소년 보호 정책의 일환으로, 청소년에게 부적절한 내용의 방송을 시작할 수 있는 경계시간대(watershed) 개념을 도입하고 있다. 경계시간대는 텔레비전 편성에서 성인용 방송이 허용되기 시작하는 시간대를 가리키는 개념으로, BBC와 상업방송을 대상으로 운용되고 있다. BBC의 텔레비전 편집지침(Editorial Guidelines)에서는 경계시간대에 대한 내용을 다룬다.³ 지침서에 따르면 TV 경계시간대인 밤 9시는 가족 시청 시간대를 위한 프로그램과 성인 시청자 대상의 프로그램이 구분되는 시간대다. 따라서 새벽 5시 30분에서 밤 9시까지는 어린이를 포함한 가족이 함께 시청하기에 적합한 프로그램을 방송해야 한다. 저녁 시간대에도 일찍 방

³ <http://www.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines/edguide/harm/televisionthewa.shtml>

송되는 프로그램일수록 어린이가 혼자 보아도 무방한 프로그램이어야 하고, 경계시간대로 넘어가서도 성인용 내용으로 단계적으로 전환되어야 하며 채널의 속성과 시청자의 기대를 반영해야 한다. 단, 내용 전개상 급격한 변화를 피할 수 없을 경우에는 내용에 대한 분명한 정보를 제공해야 한다. 또 경계시간대 바로 직전의 프로그램들은 어린이에게 적합하지 않은 프로그램일 수도 있다는 것을 강조하고 있으며, 온라인 이용자들이 텔레비전 프로그램과 연관된 생방송 서비스에 콘텐츠를 제공할 경우에도 경계시간대를 준수하도록 함으로써, 아주 구체적인 지침을 제시하고 있다. 경계시간대 이전에 시작해서 이후에 끝나는 프로그램에 대해서는 경계시간대 이전의 프로그램 규칙을 적용한다. 주목할 만한 점은 편집지침에서 BBC는 부모에게 프로그램 내용이 어린이에게 적합한지 그렇지 않은지 평가할 책임을 요구함으로써, 방송사와 부모의 협력체제를 구축해 경계시간대 운용의 실효성을 높이려고 한 점이다.

한편 BBC를 제외한 상업방송사들은 오프콤이 규정한 방송규정(the Ofcom Broadcasting Code, 2008)⁴을 따르게 되어 있는데, 제1장에서 특별히 18세 미만의 어린이와 청소년을 보호하기 위한 조항을 두고, 기본적으로 18세 미만인 자의 신체적, 정신적, 도덕적인 발달을 심각하게 저해할 수 있는 내용을 방송할 수 없도록 명시했다. 텔레비전 방송 사업자에 한해서 경계시간대 준수 의무 조항을 두었는데, 경계시간대는 밤 9시부터 시작된다. 이에 따라 어린이에게 부적절한 내용은 밤 9시 이전이나 새벽 5시 30분 이후에 방영되어서는 안 된다. 18세 미만 보호 장치가 없는 프리미엄 유료 영화 서비스의 경계시간대는 오후 8시이지만, 18세 미만 보호 장치가 있는 프리미엄 유료 영화 서비스나 PPV 서비스는 경계시간대가 없다. 한편 라디오 방송 사업자에게는 특별히 어린이가 청취할 가능성이 있는 시간대의 방송 편성 내용에 각별히 주의할 것을 명시했다. 특별히 어린이가 청취 가능한 시간대란 학교 등하교 시간과 아침 식사 시간을

⁴ 오프콤이 2005년 이전의 규제기구인 상업 텔레비전을 대상으로 하는 독립텔레비전위원회, 상업 라디오를 대상으로 하는 라디오위원회, 방송기준위원회의 기준을 통합해서 만든 텔레비전과 라디오 방송 내용에 대한 기준으로 2008년 개정되었다.

의미하지만 다른 시간을 포함할 수 있다. 또 어린이가 청취할 수 있는 시간대 이후나 경계시간대 이후에도 과도하게 비약적으로 성인용 내용으로 전환하지 않아야 하며, 텔레비전에서 노골적인 내용은 편성 시간 후반에 방영할 것을 요구하고 있어서, 경계시간대 근처의 편성에서 상당한 주의를 촉구하는 것을 볼 수 있다.

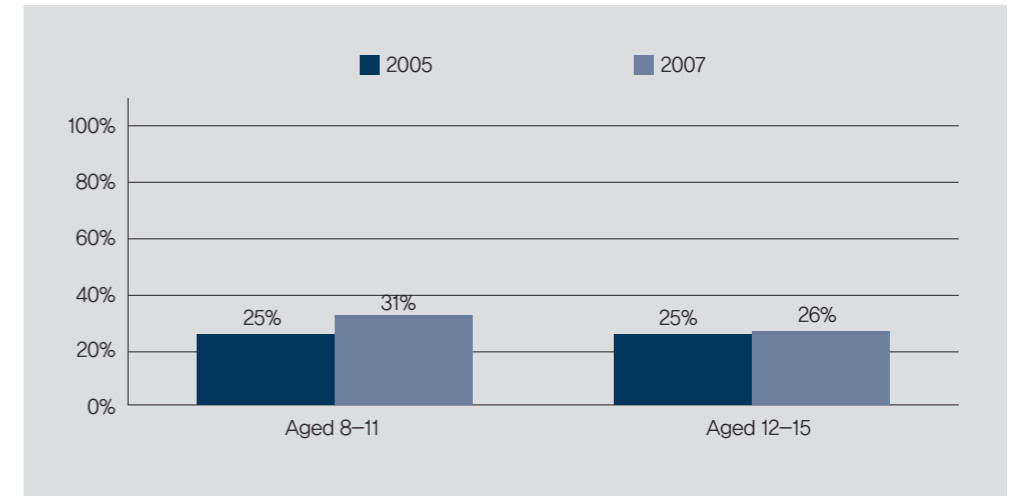
기술적 보호 조치 현황

오프콤의 아동의 미디어 보고서(2008)⁵에 따르면, 접근성(access), 이해력(understand), 응용(create), 학습(learn)을 이해하는 것을 선행 과제로 삼는다. 흥미로운 것은 취학 후 학습과 사회활동을 본격적으로 시작한 12~15세 어린이들에게 인터넷은 10대 청소년과 다르지 않을 만큼 일상생활의 중요한 매체로 받아들여지는데, 학교와 가정에서 교육적 목적뿐만 아니라 개인의 취미와 사생활(e메일, 메시지, 사회 네트워크 사이트 관리 등)을 위해서도 활발히 이용하는 것으로 나타났다. 또 어린이들의 TV 시청 습관을 보면 어린이들은 또래집단과 함께, 혹은 혼자서 시청하는 시간 이상으로 부모와 함께 시청하는 경우가 많다고 답했다. 하지만 오프콤은 부모와 함께 시청하는 어린이들은 부모와 함께 성인 채널을 접하게 되는 경우가 많다고 지적하면서, 최근 불거진 경계시간대를 줄이거나 폐지하자는 논의에 우려를 나타내고 있다.

어린이와 청소년들은 어른들의 프로그램을 통해서도 일련의 사회성과 현실을 간접 경험하게 되는데, 흥미롭게도 8~11세 아이들보다 12~15세의 아이들이 TV속 내용을 사실로 믿는 경우가 많다는 결과가 나왔다. 다채널에 익숙해져가는 성인들의 시청습관이 어린이들에게도 고스란히 영향을 주는 상황을 고려한다면, 아이들의 시청 시간을 통제해야 한다는 요구는 더욱 절실하다는 것이다. 그런데 <그림 1>에 따르면

⁵ Ofcom(2007) The Future of Children's Television Programming 중 Ofcom's General Duties, p.12 요약. <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/kidstv/kidstvresearch.pdf>

<그림 1> 핀(PIN) 또는 비밀번호(password)로 TV 시청을 통제하는 경우



출처 : Ofcom research, fieldwork carried out by Saville Rossiter-Base, 2007년 4~9월 설문
참고 : 일반 채널과 지상파 채널 모두 조사 대상이 되었음.

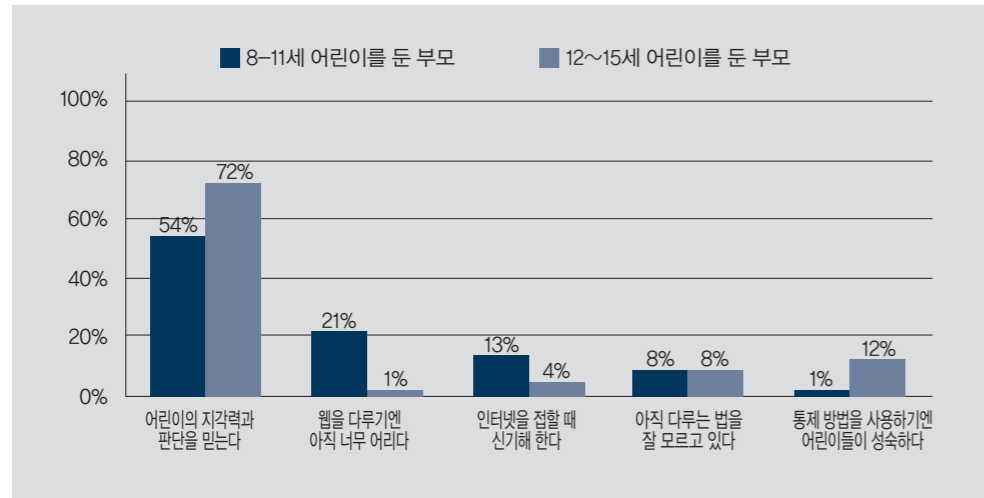
2005년 이후 핀(PIN) 번호나 비밀번호를 사용해 아이들의 TV시청 시간과 채널을 통제하는 부모들이 오히려 줄고 있다는 조사 결과가 나왔다.

오프콤은 부모들이 어린이와 청소년들이 즐겨 사용하는 인터넷과 관련해서도 통제를 줄여가는 현상을 두고 그 이유를 조사한 결과, 다수의 부모들이 자녀들의 판단력과 이성을 믿는다는 의견이었다. 그리고 8~11세의 아이들은 아직 어려 인터넷 사용 자체를 통제할 수 있기 때문에 별도의 통제 방식이 필요하지 않다고 생각했다. 하지만 부모들은 TV보다는 인터넷이 더 많은 학습 효과를 기대할 수 있기 때문에, 인터넷의 사용에 신중하도록 해야 한다고 오프콤은 강조하고 있다.⁶

미디어를 접하며 개인 생활에 익숙한 도구로 응용하는 것은 12세 이상의 어린이들에게서 나타나기 시작하는 현상으로 오프콤은 이들이 어떻게 미디어를 개인화하며 집단화하고 있는지를 조사했다. 특히 12~15세 어린이들 사이에서 빠르게 확산되며 인기를 얻

⁶ Ofcom(2008), Figure 45: Media Platform Rated by Parent to be of Most Benefit and of Most Concern 참고.

〈그림 2〉 부모들이 소프트웨어나 핀 번호를 통해 인터넷 통제를 하지 않는 이유



출처 : Ofcom research, fieldwork carried out by Saville Rossiter-Base, 2007년 4~9월 설문

는 사회 네트워크 사이트들은 이들이 인터넷을 사용하는 동기를 부여함과 동시에 인터넷을 사용하고 창의적인 활동을 할 수 있는 기본적인 지식을 요구하고 있어, 새로운 문화 지형을 만들고 있는 것으로 확인했다. 영국의 어린이들이 가장 즐겨 찾는 사이트는 인터넷 이용 어린이 인구의 73%가 찾는 베보(Bebo)인 것으로 나타났다. 다음으로 피크조(Piczo), 마이 스페이스(My Space), 페이스북(Facebook), 하이파이브(hi5) 등이 있으며, 남학생들보다는 여학생들이 더 즐겨 사용하는 것으로 나타났다. 어린이들은 이 사이트들을 통해 친구나 가족들과 대화하는 것을 가장 중요하게 여기고 있었으며, 음악을 듣거나, 정보를 주고받고, 새로운 친구를 사귀기도 한다. 하지만 또래집단의 네트워크가 연장된 것으로 보이는 이 사이트들에서 어린이들은 잘못된 정보나, 비도덕적인 행위를 발견하기도 하고, 자제할 수 없을 만큼 시간을 빼앗긴다는 단점이 드러나고 있어, 어린이 보호를 위한 규제와 논의가 시급하다고 보고 있다.

미디어의 효과를 긍정적으로 받아들이는 부모와 어린이들은 대부분 학교와 부모에게서 가장 많은 교육의 기회를 얻는다. 그런데 고학년 어린이들은 또래집단을 통해

배우거나 스스로 학습을 하는 경우가 많다는 오프콤의 조사 결과가 발표되면서, 정부는 연령에 맞는 미디어 교육이 절실하다는 것을 인식하기 시작했고, 그 방법에 대한 논의가 다양한 분야에서 진행 중이다.

주문형서비스의 아동 보호 논란

방송과 통신 융합형 서비스의 대표적인 성공 사례로 꼽히는 BBC의 주문형서비스 플레이어 아이플레이어(이하 iPlayer)는 디지털 미디어 방송 환경에서 최근 두각을 나타내는 분야 중 하나다. 다운로드와 스트리밍 방식으로 캐치업(catch-up, 다시보기 기능)이 가능한 iPlayer는 장르별, 요일별, 채널별 프로그램의 접속과 연결 기능이 높아 모든 연령대에서 인기가 높다. 나아가 BBC는 최근 '키즈iPlayer'를 개발하고 있다고 밝혔는데, 기존의 어린이 전문 채널(CBBC와 CBeebiec) 홈페이지나 '에스프레소' 같은 교육용 사이트와 차별화해야 하는 기술적 과제가 남아 있지만, 어린이 프로그램에 대한 공공적 책임이 다른 지상파 방송사들에 비해 엄격한 BBC에게는 그동안 축적해온 양질의 콘텐츠와 BBC가 가진 독점적 지위가 적절히 배합된다면 VoD 시장을 독점할 기회가 될 수 있다는 시장 평가도 있다.

하지만 사용자가 자발적으로 19세 이상임을 확인하는 형식적인 절차로는 (국내 서비스 사용자들에게 한해) 완전 개방된 서비스를 통제하는 것은 불가능하기 때문에 논란이 되기도 한다. BBC의 어린이 방송 편성 시간은⁷ '이들의 일상 리듬 (어린이는 일찍 일어나고 일찍 잠자리에 든다)을 고려해야 한다'는 기존의 규칙이 흔들릴 수 있다는 비판이 커지면서, '키즈 iPlayer'의 온라인 분수령이 딜레마에 빠졌다. 시청자들의

⁷ 어린이 프로그램은 BBC2에서 오전6~10시, BBC1에서 오후 3시 25분~5시 15분 사이에, 미취학 아동을 위한 전문 채널 씨비비스(Cbeebies)에서 오전 6시~오후 7시, 취학 연령의 아이들을 위한 CBBC에서는 오전 7시~오후 7시 사이에 편성되어 있다.

접근을 차단하는 것보다는 양질의 프로그램들이 다채널과 다매체, 특히 웹사이트를 통해 폭넓게 이용될 수 있도록 개방해야 한다는 것이 BBC가 원하는 정책 방향이지만, 아동 시청자들을 보호하기 위해 iPlayer의 사용자를 통제해야 할 필요가 있다는 비판은 결국 '키즈 iPlayer'가 아동 시청자들을 얼마나 만족시킬 수 있을 것인가 하는 논의로 발전했다. 그 때문에 2008년 서비스 공개를 약속했던 '키즈 iPlayer'는 사회적 논란을 의식해 사이트 공개를 연기했고, 지금까지 공개적인 보호 수단으로는 보호자로 인정이 되는 연령대의 누군가가 어린이들의 시청 시간을 확인하고 재생 시간대를 수동적으로 통제하는 것 이외에 특별히 권장하는 방법이 없는 상태다.

부모 통제 기능(Parental Control Functions)과 교육 강화

오프콤은 유료 채널 사업자에게 부모가 통제할 수 있는 기능을 자율화했지만, 디지털 방송 전환을 계기로 확대 실시하며 의무화했는데, 가입자들은 고유의 시청 카드 핀 번호를 통해 원하는 채널과 프로그램, 방송 시간을 제한할 수 있다. 통제 방식은 사용자 매뉴얼과 전화서비스, 웹사이트, 설치 방문자를 통해 전달되며, 위성방송 사업자 스카이(Sky)의 기술적 방식을 모델로 버진미디어(Virgin Media), BT 비전(BT Vision), 티스칼리(Tiscali), 톱업TV(Top Up TV), 그리고 디지털 위성방송 프리셋(Freesat)과 디지털 지상파방송 프리뷰(Freeview)의 셋톱박스에 의무적으로 장착된다.

이번 정책 결정의 특징이라면, 기술적 통제 기능을 포괄적으로 지원하는 비영리단체들이 사회적 공감대를 형성하며 규제기관과 사업자를 지지했다는 사실이다. 예를 들면 '세이브키즈TV(Save Kids TV)⁸는 어린이 대상 텔레비전 방송 프로그램의 모니

⁸ 영국은 방송과 언론이 지원하는 어린이 보호, 구호 단체가 전국적으로 잘 조직돼 있는데, 세이브키즈 TV는 방송 현업에 있는 기자, 프로듀서, 편집자뿐만 아니라 학부모와 교사들이 함께 운영하는 비영리단체로 정크 푸드 광고 금지 정책을 관철하는 데 중요한 영향을 미치기도 했다.

〈그림 3〉 스카이의 부모 통제 기능 화면



출처 : www.sky.com

터 업무뿐만 아니라 오프콤에 정책을 제안하는 압력단체로 어린이 텔레비전 시청 환경 개선을 위해 다양한 규제를 꾸준히 요구해왔다.

2008년 3월 영국 보수당은 어린이들이 인터넷을 안전하게 사용할 수 있는 사회적 장치가 심각하게 논의되어야 한다고 주장했는데, 이들에 무방비 상태로 노출된 어린이들을 사이버 범죄로부터 예방하기 위해 아동 성추행과 온라인 범죄 예방 센터인 CEOP(Child Exploitation and Online Protection Centre)⁹를 설립하고, 영국의 취약 아동들에게 인터넷에 개인정보를 올리는 것이 위험하다는 사실을 교육해야 한다고 제안했다. 친목 사이트를 즐겨 찾고, 온라인 미디어를 즐겨 이용하는 어린이들이 예를 들면 이름, 주소, 학교 이름, 전화번호 같은 개인 정보를 온라인에 유출하는 것을 방지하기 위해, 전국의 학교와 지역 도서관 그리고 서비스 공급자와 시민단체들에게 구체적인 교육방침을 전달하고, 교육용 프로그램을 무료로 배포하고 있다. 디지털 멀티 채널 TV의 유해한 콘텐츠에서 어린이를 보호하기 위해 미디어를 올바르게 이용하도록 교육해야 한다는 정책 방향이 결국 시스템 개발을 유도했고, 원만하게 사회적 합의를 이루는 데 성공한 사례다.

실제 BBC의 어린이 전문 채널 씨비시스와 같이 어린이들이 정기적으로 방문하는 일부 사이트들은 컴퓨터 안전과 같은 이슈를 진행하기 시작했고, 인터넷 서비스 제공

⁹ <http://www.ceop.gov.uk/> Strategic Overview 2007~2008 참고.

업체들은 불법 콘텐츠를 호스팅하는 사이트들에 접속을 제한하는 법 집행 기구들과 협력하고 있다. 결국 영국에서는 온라인 안전에 관한 교육을 5세 어린이부터 시작하는 계획을 세움으로써, 온라인의 역기능에서 어린이를 보호하려는 강한 의지를 엿볼 수 있다.

● 참고 문헌 ●

해외 방송 정보, 2006~2008년.
 정보격차, 정보문화 해외 동향, 2008년 3월호.
 BBC(2006). Annual Report and Accounts 2005~2006.
 Broadcast, Enchanted Night Garden(2007.3.9).
 _____, Kids iPlayer to Tackle Web Watershed Problem(2008.10.8)
 Five(2006). Five Statement of Programme Policy 2007.
 MediaGuardian.co.uk, ITV Plan to Cut Kids Shows Succeeds(2007.3.22).
 Ofcom(2009). Protecting Your Children in a Digital World.
 Ofcom(2008). Media Literacy Audit, Report on UK Children's Media Literacy.
 _____(2007). The Future of Children's Television Programming.
 _____(2007). Public Service Broadcasting: Annual Report 2007.
 _____(2007). Terms of Reference - The Future of Children's Programming.
 _____(2006). The Communications Market 2006.



정보통신법안 논쟁과 민주당 정부의 정책

안창현

정보통신법안과 콘텐츠 규제

방송과 통신의 제도개혁을 구체화하는 정보통신법안 논의가 마무리되고 있다. 총무성의 자문기관인 정보통신심의회(情報通信審議會)에서 답신을 발표함에 따라, 정보통신법안은 올 하반기에 법안 작성을 거쳐, 내년 정기국회에 상정될 예정이다. 길었던 논의 과정에 논쟁도 적지 않았으며, 마무리 과정에서도 예외는 아니었다. 특히 콘텐츠 규제 문제는 방송 사업자, 통신 사업자, 언론학자, 일반 시민, 총무성, 경제단체 등이 참여하여 최후의 논쟁을 벌였다.

논쟁은 자문안에 대한 의견 수렴과 함께 시작되었다. 정보통신심의회에서 자문안 '통신·방송의 종합적 법체계 위상(通信·放送의 總合的な法體系の在り方)'을 내놓고 일반의 의견을 받기 시작한 것은 지난 6월 19일이었다. 이러한 정보통신심의회의 자문안을 두고 한달 동안 모두 152건의 의견이 접수되었다. 구체적으로 방송 사업자 52건, 개인 80건, 통신 사업자 3건, 기타 사업자 16건 등이었다. 이 가운데 논의가 집

미디어미래연구소 객원연구원(도쿄대학교 박사과정)

중된 것은 역시 콘텐츠 규제였다. 방송 사업자 가운데는 NHK, 후지TV, TBS, NTV 등 텔레비전방송 사업자, 일본민간방송연맹, 라디오방송 사업자, BS방송 사업자, CS방송 사업자 등이 논쟁에 가담했다. 여기에 경제산업성, 소비자단체, 미디어종합연구소, 일본경제단체연합회, 일본신문협회 등도 논의에 참여했다. 이러한 논의는 8월 26일 답신을 발표하면서 일단락되었다.

〈표 1〉 답신안에 접수된 의견

분류	건수
통신 사업자	3
방송 사업자와 관련단체	52
기타 사업자와 단체	16
익명의 법인	1
개인	80
합계	152

출처: 總務省(2009).
通信・放送の総合的な法體系の在り方答申(案)
に対する意見募集の結果.

주요 이슈와 답신 내용

1) 논의과정

논의를 정리하기에 앞서 정보통신법안의 논의 과정과 그 특징을 살펴보자면 방송과 통신의 제도개혁 논의의 시작은 지난 2005년 말로 거슬러 올라간다. 일본판 신자유주의를 표방한 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 정부는 우정 민영화 등 규제완화정책을 추진했다. 이 과정에서 방송과 통신의 제도개혁은 총무대신의 사적 간담회에서 주요 의제로 대두했다. 자민당, 민주당, NHK 등에서도 논의를 전개했으며, 그 결과는 2006년 6월 일제히 발표되었다. 현재 정보통신법안의 밑그림은 정부여당의 합의로 구체화되었으며, 이후 논의는 총무성에 설치된 통신·방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회(通信・放送の総合的な法體系に関する研究會)에서 주도했다. 이 조사연구회가 2007년 6월에 내놓은 중간보고서에서는 9개로 나뉜 통신과 방송 관련법을 정보통신법으로 일원화할 것, 미디어 규제를 수직형 규제에서 콘텐츠·전송 인프라·플랫폼 등 수평형 규제로 전환할 것, 콘텐츠 규제는 사회적 기능과 영향력을 기준으로 특별 미디어서비스·일반 미디어서비스·공연통신(公然通信)으로 분류하여

〈표 2〉 정보통신법안 관련 논의과정

일시	검토 경과 등
2006	
6. 6	통신·방송의 위상에 관한 간담회 보고서 발표
6. 20	통신·방송의 위상에 관한 정부여당 합의
8. 1	총무성, 통신·방송기획실 신설
8. 30	통신·방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회 설치
9. 1	총무성, 통신·방송 분야의 개혁에 관한 스케줄 발표
2007	
6. 19	통신·방송의 종합적 법체계에 관한 연구회 중간보고서 발표, 일반 의견 접수
12. 6	통신·방송의 종합적 법체계에 관한 연구회 최종보고서 발표
2008	
2. 15	총무성, 통신·방송의 종합적 법체계의 위상을 정보통신심의회에 자문 요청
2. 25	정보통신심의회 정보통신정책부회, 통신·방송의 종합적 법체계에 관한 검토위원회(법체계위원회)를 설치
6. 9	법체계위원회(제5회) 중간 논점 정리에 대한 일반 의견 접수
9. 5	법체계위원회(제7회), 검토 의제를 심의
2009	
6. 1	법체계위원회(제17회), 보고서안을 심의
6. 9	법체계위원회(제18회), 보고서안에 대한 관계자 의견 청취
6. 15	법체계위원회(제19회), 통신·방송의 종합적 위상에 대한 답신안 심의 답신안에 대한 일반 의견 접수(6. 20~7. 21)
7. 6	정보통신정책부회, 답신안 심의
7. 10	정보통신심의회 총회, 답신안 심의
7. 22	답신안에 대한 일반 의견 모집 결과 발표
8. 26	법체계위원회(제20회), 답신
2010	정기국회 상정, NTT 조직 개편 논의

실시할 것, 인터넷 콘텐츠도 영향력을 고려하여 규제대상에 포함할 것 등을 제시했다. 이러한 정보통신법안 구상은 미디어의 내용 규제 문제, 하드웨어·소프트웨어 분리문제 등에서 다양한 이해관계자가 참여하여 사회적 논란을 불러일으켰다.

결국 총무성은 2008년 2월 정보통신심의회에 ‘통신·방송의 종합적 법체계 위상’과 관련해 정보통신심의회의 자문을 요청했다. 같은 달 통신·방송의 종합적 법체계에 관한 검토위원회(通信·放送の総合的な法體系に關する檢討委員會, 이하 법체계위원회)가 설치되었으며, 6월에는 중간 논점이 정리되었다. 올해 들어 법체계위원회는 6월 자문안을 심의하기 시작하고 관계자를 대상으로 의견을 들었다. 6월 20일부터 한 달간 일반 의견을 접수하는 ‘퍼블릭 코멘트(public comment)’ 절차를 밟았으며, 그 결과는 7월 22일 발표됐다. 애초 전문가들은 올해 12월 즈음 답신이 나올 것으로 예상했지만, 더 이상 논의 없이 지난 8월 26일 답신이 발표되었다.

이같이 정보통신법 논의는 2005년 말부터 시작되어 장기간 계속되고 있다. 2010년 법안 상정 이후에는 NTT의 조직 개편 문제가 기다리고 있다. 이러한 논의과정이 가지는 특징을 정리하면, 우선 정책의 주도권을 쥐는 것이 규제기관인 총무성이라는 점이다. 미디어법 학자, 관련 사업자나 단체의 대표, 사회단체 대표 등으로 구성된 조사연구회에서는 수개월에서 길게는 1~2년간의 논의를 거쳐 정책제언(보고서)이 마련되면, 총무성이 이를 바탕으로 구체적인 법 개정과 제정 작업에 들어가며, 필요한 경우에는 자문 절차를 거친다.

총무성의 정책결정 과정은 절차중심주의를 특징으로 한다. 복잡한 논의 절차는 다양한 합의과정을 거치며, 이를 통해 사회적 정당성을 확보하려 한다. 조사연구회나 검토위원회와 관련한 것은 기본적으로 공개를 원칙으로 한다. 방청이 가능하며, 논의 내용과 자료, 의사록 등은 인터넷에 공개된다(기업기밀 등이 포함된 때는 비공개로 진행된다). 조사연구회에서는 이해관계자의 의견을 듣는다. 보고서를 발표하기 전에는 일반 시민들의 의견을 듣는 과정을 거치며, 의무적으로 결과를 공개하도록 되어 있다. 그런데 이렇게 복잡한 절차와 다양한 이해관계자의 참여과정에는 로비 등을 통해 보편적 이익보다는 특수한 이익이 정책에 반영되는 문제를 낳기도 한다. 대표적으로 정치적으로 민감한 사안은 족의원(族議員: lobbyist-politician)이, 경제적 이해관계가 대립하는 문제는 관련 사업자나 단체가 중요한 행위자로 나서 논의 방향에 영향을 미친다. 이러한 행정과 정치권력이나 관련 사업자의 지나친 개입은 호

송선단방식(convoy system), 업자간 협정이라는 비판을 받고 있으며, 대안으로 사회적 규제를 제도화해야 한다는 주장이 나오고 있다.

2) 주요 논점과 결과: 콘텐츠 규제를 중심으로

기본방침: 프로그램 편집의 자유 유지

올해 들어 쟁점이 된 것은 콘텐츠 규제문제였다. 이는 6월에 나온 자문안에 대한 퍼블릭 코멘트에서 각 이해관계자의 의견 제시 형태로 분출했는데, 그 내용은 6가지로 요약할 수 있다. 첫째, 자문안에서는 콘텐츠 규제에 대한 기본적인 방침을 제시했다. 종래의 방송에 한정하여 이 개념과 명칭을 유지하고, 현행의 방송법을 중심으로 관련된 4개의 법을 통합한다는 것이다. 이는 통신 관련 3개의 법률, 전송설비 관련 2개의 법률과 함께 전송설비, 전송서비스, 콘텐츠로 집약·통합한다고 했다.

민간방송 사업자와 일본민간방송연맹은 새로운 법체계에서 방송 사업자에 대한 규율과 규제 강화에 강한 반대 의사를 표명했다. 즉 법제화에서 표현의 자유, 프로그램 편집의 자유를 보장하는 방송법의 규정을 계승해야 하며, 하드·소프트 일치 원리를 우선적으로 적용하도록 규정해야 한다고 주장했다. 일본민간방송연맹은 법체계 개혁 전반에 대하여 경영 선택의 폭을 확대하는 방향은 환영하지만, 새로운 법체계가 기존의 사업형태나 수익모델의 변경을 강제하지 않는 것을 대전제로 해야 한다고 강조했으며, 이를 답신에 명기하도록 요구했다. 또 방송사업은 언론보도기관이기 때문에 행정당국의 사업규제는 바람직하지 않다며, 방송 프로그램뿐만 아니라 방송사업 전반에 대한 규제 강화를 배제해야 한다고 강조했다. 콘텐츠 규제에서도 방송을 통한 표현의 자유, 방송 프로그램 편집의 자유를 보장한 방송법(제1조, 제3조)의 규정을 정보통신법안에서도 계승해야 한다고 했다.

그 결과 표현의 자유, 프로그램 편집의 자유를 새로운 법체계에서 계승해야 한다는 일본민간방송연맹의 의견을 받아들여, 답신에서는 방송 관련 4법을 집약하면서 방송 프로그램 편집의 자유에 대해서도 계속 규정하는 것이 옳다고 추가했다. 불필요한 법률이나 규정을 폐지하고, 전파법을 개혁해 전파를 유연하게 이용할 수 있도록

한 합리적인 방안으로 평가할 수 있다. 그러나 이것이 반드시 애초 논의의 목적으로 제기된 정보의 자유로운 유통을 촉진하는 것은 아니며, 저작권법을 포함한 검토가 필요하다는 의견도 있다.

둘째, 답신안에서는 일정한 방송을 확보하기 위한 기본계획의 필요성을 언급했다. 기본계획을 마련하고 지상파방송과 특별위성방송을 대상으로 하며, 그 내용은 필요에 따라 유연하게 추진하는 것이 적당하다는 내용을 답신에도 그대로 반영했다. 이는 방송보급기본계획(放送普及基本計畫)이라는 현행 제도에서 동경 140도 위성을 이용한 방송을 제외한 것에 지나지 않는다. 특별위성방송은 동경 110도 위성을 통한 방송이며, 여기에는 BS방송과 CS방송이 있다.

하드·소프트분리와 경영선택의 폭 확대

셋째는 경영선택의 폭을 확대한다는 제도 정비다. 이른바 하드·소프트 분리문제로 민간방송 사업자의 큰 반발을 샀다. 현행 제도에서는 방송미디어의 종류에 따라 일치되거나 분리되도록 규정되어 있으며, 방송사업자에게 선택권은 없다. 자문안에서는 모든 방송에서 방송시설의 설비와 방송 업무를 하나의 사업자가 동시에 제공할 것인지 아니면 복수의 사업자가 분담할 것인지 사업자가 선택하여 신청할 수 있는 제도를 정비하는 것이 바람직하다고 했다. 이때 지상파방송은 방송시설의 정비 등 인센티브가 침해되지 않도록 방송시설의 설치자가 방송의 업무를 제공하는 것을 원하는 경우에는 이를 우선하는 조치를 강구할 필요가 있다는 내용도 덧붙였다. 그러나 NHK는 새로운 법체계에서도 현행의 일치를 유지, 시설과 업무를 제공하며, 면허 절차에서도 2가지를 행할 필요가 있다고 했다. 이러한 하드웨어와 소프트웨어의 분리가 경영선택의 폭을 확대하는가 하는 문제는 중요한 논점 가운데 하나였다.

이러한 답신안에 민간방송 사업자는 반대 의견을 명확히 했다. 시설면허만을 받는 지상파방송의 면허 절차를 시설은 면허, 방송 업무는 인정으로 분리하고, 하드·소프트 일치를 희망하는 사업자를 우선한다는 방침을 답신안에 명기한 것은 평가할 만하다고 하면서도, 그 취지를 법률 수준에서 담보하는 것이 중요하다고 주장했다. 또 지상파방

송에 하드·소프트 분리제도를 도입하는 것을 두고 행정이 더욱 깊이 관여할 우려와 불안이 있다며, 규제완화를 중심으로 하는 새로운 법체계에서는 법률 및 하위규정(政省令) 등을 포함하여 규제를 강화하지 않는다는 것을 답신에 명기하도록 요청했다. 학계에서도 하드·소프트 분리제도가 실현되면, 총무대신이 하드의 면허를 통해 간접적으로 소프트웨어에도 관여한다는 지금까지의 규제시스템에서 총무대신이 소프트웨어(내용)를 직접 인정하는 제도로 바뀌기 때문에, 프로그램 내용에 대한 총무대신의 간섭이 더 강해진다는 우려가 제기되었다. 특히 비판적인 연구자로 구성된 미디어종합연구소에서는 하드·소프트 분리가 경영선택의 폭 확대와 무관하다는 의견을 제시했다. 미디어종합연구소의 지적을 정리하면 다음과 같다.

“경영선택의 폭을 확대한다는 명분으로 지상파방송에 대한 위탁·수탁제도의 도입을 제안하고 있다. 그러나 그렇게 되면 위탁방송 사업자를 인정할 때 프로그램 내용이 판단 재료가 될 우려가 있으며, 정부가 프로그램 내용을 판단하여 인정하는 등 사업면허제에 가깝게 운용될 우려가 있다. 또 이미 개개의 지상파방송사는 막대한 비용을 들여 중계국 설비의 정비를 추진하고 있으며, 위성방송같이 하나의 사업자가 전국적인 하드웨어 설비를 정비하는 것은 있을 수 없으며, 지상파방송에서 수탁방송 사업자를 상정할 수 없다. 이 같은 현황에서 경영선택의 폭이 확대된다는 것은 기만이다.”

이 같은 거센 반발에 답신은 한발 물러섰다. 총괄에서는 제도개혁에서 균형을 필요 최소한의 것으로 한다는 취지를 추가로 밝혔다. 또 지상파방송은 새로운 법체계에서도 전송설비 규제와 콘텐츠 규제에서 현행과 같은 규제를 할 필요가 있다고 유의사항에서 밝혔다.

프로그램의 장르별 정보 제공

넷째는 프로그램의 장르별 정보 제공이다. 답신안은 방송 사업자에게 프로그램의 장르에 따른 방송 시간과 그 분류 기준의 공표를 요구하는 제도를 정비해야 한다고 제

시켰다. 최근 대두하고 있는 쇼핑 프로그램 문제도 이 제도에 맞춰 대응해야 한다고 했다.

이에 방송사업자와 일본민간방송연맹은 법규제를 통해 강제되어서는 안 되며, 공개 방법 등을 포함하여 방송 사업자가 자율적으로 검토하는 것이 적절하다는 의견을 표명했다. 또 쇼핑 프로그램은 이미 일본민간방송연맹에서 검토하기 시작했기 때문에 민방 사업자의 자주와 자율에 맡기는 것이 적절하다고 주장했다.

답신에서는 사회적 영향력을 고려하여 프로그램 준칙이 모든 방송에 필요하다고 밝힌 뒤, 방송을 3가지로 분류하여 적용해야 한다고 했다. 기본계획의 대상이 되는 방송, 즉 지상파방송은 현대사회의 기반을 형성하는 역할, 교양·교육 수준의 향상, 오락의 제공을 중심으로 한 역할이 기대되는 방송이기 때문에 이를 위해 프로그램 조화 원칙과 재해방송 등을 중심으로 현재와 같은 프로그램 규제를 유지해야 한다고 했다. 그 방안의 하나로 교육·교양·보도·오락·광고 등의 방송 시간과 분류기준을 발표하는 제도를 도입해야 한다고 했으며, 쇼핑 프로그램도 구체적인 검토를 거친 뒤, 이를 공개하는 제도가 필요하다고 했다. 그러나 전문 채널은 완화하고, CS방송과 같은 기본계획의 대상이 아닌 방송은 방송 프로그램 심의기관을 설치하는 것으로 충분하다고 했다.

한편 학계에는 잇따른 윤리적 문제와 같이 방송 사업자 스스로 공익이나 공영성을 제시한다고 할 수 없는 상황을 고려한다면, 규제의 유무와 별도로 일반 시청자가 받아들일 만한 방송 사업자의 실천이 요구된다는 의견도 있다.

다섯째, 표현의 자유 향유 기준이다. 이는 다양성, 다원성, 지역성을 정책목표로 하는 매스미디어집중배제원칙을 가리킨다. 답신안에서는 향유 기준에 대한 구체적인 요망 등을 바탕으로 필요에 따라 수정하는 것이 바람직하다고 했으며, 이는 답신에 그대로 반영되었다.

마지막으로 인터넷 등 통신미디어 내용 규제문제다. 공연(公然)한 정보통신 콘텐츠를 오픈 미디어 콘텐츠로 규정했는데, 이에 대한 규제는 현행 제도를 유지한다고 했다. 이미 청소년인터넷환경정비법(青少年インターネット環境整備法)의 부칙에서

2012년 3월까지 필요한 조치를 강구한다고 했다. 통신 사업자와 신문협회에서는 프로바이더책임제한법(プロバイダ責任制限法)이나 청소년인터넷환경정비법 등 현행 법으로 규제가 가능하며, 규제완화가 필요하다고 주장했다. 그러나 답신안대로 자문했다.

향후 전망: 민주당 정부의 정보통신정책

총무성에서는 자문기관의 답신을 바탕으로 올 하반기에 법률 작성 작업에 들어간다. 정보통신법안이 국회에 상정되고, 심의를 거치는 과정에서 최대 변수는 새롭게 정권을 잡은 민주당의 정보통신정책이다. 이를 예측하기 위해서는 민주당이 지난 7월 23일 발표한 정권 공약 〈민주당 정책집INDEX 2009〉(民主党政策集INDEX2009)를 볼 필요가 있다. 정책집에는 정보통신·방송과 관련하여 NHK의 개혁, 통신방송위원회(일본판 FCC)의 설치, 통신·방송 행정의 개혁, 전파의 유효 이용, 정보격차의 해소, 지상파디지털방송의 원활한 이행, 인터넷을 이용한 콘텐츠의 2차적 이용 촉진 등 7개 항목이 담겨 있다.

민주당은 통신·방송에 관한 법제도에 대하여 최근 기술혁신으로 통신과 방송의 융합이 진전되고 있으며, 기존의 통신·방송에 관한 법체계의 종합적인 개혁이 과제가 되었다며, 특히 통신·방송에 관한 행정기구 개혁이 필요하다고 했다. 통신·방송의 종합적인 법체계의 위상에 대해서는 법체계위원회의 검토 결과가 그대로 적용될 것으로 보인다. 그러나 규제기관의 위상은 향후 적지 않은 논란이 될 것으로 보인다.

규제기관의 위상에 대한 최근 논의는 2007년 초에 제기되었다. 발단은 후지TV 계열 간사이TV가 제작한 〈발굴! 살아 있는 대사전Ⅱ〉(發掘!あるある大사전Ⅱ)의 조작문 제였다. 당시 방송법 개정안에 총무대신에게 방송 사업자에게 내용 조작을 막기 위한 재발 방지 계획 제출을 요구할 수 있다는 취지의 규정을 포함하려 했다. 이때 많은 전문가들이 이 규정에 반대하면서, 방송행정에 관한 독립행정위원회의 설치를 요구

〈표 3〉 민주당의 정보통신·방송 관련 공약

항목	정책 개요
NHK 개혁	<ul style="list-style-type: none"> 경쟁개혁과 체질개혁을 추진하고 법령을 준수하도록 감시 공평한 수신료 납부 실현하고 징수비용 삭감 등 수신료의 위상과 징수 방법 검토 자회사의 설치 기준, NHK와 자회사의 계약 관계 재검토 채널 성격 검토한 뒤, 위성방송(BS) 채널의 삭감 검토
통신방송위원회 설치 (일본판 FCC)	<ul style="list-style-type: none"> 독립성이 강한 통신방송위원회를 설치, 통신·방송 행정 기관 규제부문을 독립행정위원회에 이관, 사후규제로 전환 현행의 정보통신과 관련된 법체계와 규제 형태 등을 근본적으로 재검토
통신·방송 행정의 개혁	<ul style="list-style-type: none"> 통신·방송의 융합시대에 대응한 법제를 검토 미디어의 복수 소유 문제 등을 포함한 매스미디어집중배제원칙의 재검토
전파의 유효 이용	<ul style="list-style-type: none"> 산업 활성화, 새로운 기술 개발, 국민의 편리성을 고려해 전파 유효 이용 이용자의 효율성 높이고 새로운 수요를 신속하게 재배분하기 위해, 전파 이용료에 전파의 경제적 가치를 반영하여 전파의 효율 이용 촉진, 적정 범위에서 경매제도 도입을 포함한 주파수할당제도의 근본적 개혁
정보격차의 해소	<ul style="list-style-type: none"> 정보 네트워크 구축이 뒤쳐진 지역에 정보격차가 발생하지 않도록 낙후 지역에 대한 정보지원책 등을 통해 필요한 환경 정비지원
지상파디지털방송의 원활한 이행	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체와 제휴 등을 통한 디지털방송 수신에 관한 상담체제 강화 저렴한 튜너를 개발, 경제적 약자의 튜너 구입 지원 도서 산간 지역에 중계국 설치 지원 도시 지역의 난시청 지역에 공동 안테나 설치 지원 아날로그TV의 폐기 처리에 환경을 고려한 대책 도입
인터넷을 통한 콘텐츠의 2차 이용 촉진	<ul style="list-style-type: none"> 저작권 보호를 고려하면서 저작권 처리를 위한 근본적인 검토 과거 콘텐츠의 재이용 위한 조치를 신속히 검토

출처: 민주당(2009),〈民主党政策集INDEX2009〉의 정보통신·방송 부분을 정리.

했다. 규제주체에 대한 논의는 2008년 6월 중간 논점 정리에서는 검토과제로 제기되었지만, 이번 답신안과 단신에서는 다루어지지 않았다.

독립행정위원회의 설치에 민주당에서 오래전부터 제기해온 사안이다. 이미 2003년

과 2004년 통신방송위원회 설치 법안을 국회에 제출하기도 했다. 이번 정책집에서도 일본판 FCC라 할 통신방송위원회(通信放送委員會)의 설치를 내세웠다. 향후 총무성일지 독립위원회일지 규제주체를 둘러싼 논의가 본격화될 가능성이 있다.

이 문제는 방송법(제3조의 2 제1항)의 프로그램 편집 준칙의 법적 구속성과도 관련이 있다. 전파법(제76조 1항)에서는 규율, 방송법 등의 법률을 바탕으로 한 총무대신의 명령이나 처분을 방송사업자가 위반했을 때, 3개월 이내의 기간 동안 무선국의 운용 정지를 명하거나 운용 허용 시간, 주파수 등을 제한할 수 있다고 규정하고 있다. 이 규정은 규제권한이 정부기관에 있다는 점을 감안, 우정성은 방송사업자의 자율을 위한 윤리규정으로 이해해왔다. 그러나 1993년 총선거에서 비 자민당 정권이 탄생하도록 편집했다는 쓰바키 발언 사건(樫發言事件)을 계기로 방송 내용에 관한 우정성의 행정지도가 시작되었다. 2000년대에는 더욱 자주 일어났으며, 특히 2007년 프로그램 조작 사건과 관련해서는 해당 방송 사업자에게 경고 조치가 내려졌으며, 전파법의 적용 가능성을 언급하기도 했다. 학계에서는 총무대신에게 감독권이 있다면, 프로그램 편집 준칙의 법적 구속성을 논의해야 한다고 지적한다. 특히 일본의 방송법이 방송 사업자의 자율 존중을 원칙으로 해온 점을 감안했을 때, 프로그램 준칙의 법적 구속성, 방송 사업자의 자율 규제기관인 방송윤리·프로그램향상기구(BPO)의 위상 등에 대한 검토가 요구된다.

앞서 기술했듯이 정보통신법안과 관련된 최근 논의에서는 콘텐츠 규제가 주된 이슈였다. 답신에는 포함되지 않았지만, 이 문제는 독립규제위원회의 설립으로 해결될 수 있다는 것이 학계의 일반적인 생각이다. 새롭게 출범한 민주당 정부에서도 독립행정위원회의 도입을 공약으로 내걸었기 때문에 향후 일본판 FCC 구상은 새로운 국면을 맞을 것으로 보인다. 여기에 2010년부터 논의하기로 한 NTT의 조직재편 문제도 국제경쟁력, 공정경쟁, 이용자의 편리성 등을 둘러싸고 논쟁이 벌어질 것으로 보인다.

● 참고 문헌 ●

鈴木秀美(2009). 情報通信法論議を読みとく:放送に對するコンテンツ規律を中心に.

「AURA」No.196, pp.28~32.

鈴木秀美・砂川浩慶・山田健太(2009).「放送法を読みとく」, 東京: 商事法務.

山本博(2009). 通信・放送の総合的な法體系の在り方答申案解説.「放送文化」

2009秋號, pp.54~65.

民主黨(2009).「民主黨政策集INDEX2009」

<http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/index.html>

總務省(2009.7.22). 通信・放送の総合的な法體系の在り方「平成20年諮問第14號」

答申(案)に對する意見募集の結果.

http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/02tsushin01_000023.html

總務省(2009.8.26). 通信・放送の総合的な法體系の在り方「平成20年諮問第14號」

答申: 情報通信審議會からの答申.

http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/02tsushin01_000024.html



독일 청소년 인터넷 보호 규제 강화를 둘러싼 논쟁

서명준

@ 독일 청소년 인터넷 보호 규제 강화 추세

최근 멀티미디어 융합 추세에 맞춰 인터넷 규제를 강화하려는 연방정부와 정치권 그리고 관련기관의 움직임이 활발해지는 가운데, 지금까지 이러한 규제강화 추세에 반대로 일관해왔던 청소년미디어보호위원회(Kommission fuer Jugendmedienschutz, 이하 KJM)¹가 자율규제의 원칙에서 타율규제로 전환하여 규제강화에 나설 것으로 전망된다. KJM은 인터넷 불법 유해 콘텐츠를 가진 인터넷 서비스 제공업체(ISP)를 대상으로 강제적인 접속차단까지도 고려할 방침이어서 인터넷 콘텐츠 규제가 강화되는 추세를 보일 것으로 예상된다. 그러나 ISP 접속차단 방식에 대하여 야당과 정

미디어미래연구소 독일통신원(베를린자유대학교 박사과정)

¹ 지난 2003년 청소년미디어보호국가협약이 제정되면서 규정에 따라 신설된 KJM은 민영방송과 인터넷 청소년 유해 콘텐츠를 규제·감독하는 독립기관이다. KJM은 청소년미디어보호국가협약의 준수 여부를 감독하고 청소년 프로그램 방송 시간대, 암호화와 특정 프로그램 차단기술, 청소년 보호 프로그램 등에 관한 허가 및 감독 업무를 맡고 있다. KJM은 주 미디어 기구들(Landesmedienanstalten)의 대표 중 6인, 주청소년보호청(Die fuer Jugenschutz Zustaendige Oberste Landesbehoerde)이 추천한 4인, 연방청소년보호청(Die fuer Jugenschutz Zustaendige Oberste Bundesbehoerde)이 추천한 2인 이렇게 총 12인으로 구성된다.

보통신단체를 중심으로 반대 여론도 커지고 있다. 인터넷상의 표현의 자유 등 민주주의 기본권 훼손에 대한 우려뿐만 아니라, 세계적인 네트워크화에 따른 정보 흐름 속에서 일괄적인 접속차단 방식만으로는 실효성에서도 문제의 소지가 있다는 비판이 늘고 있다. 우르줄라 폰 데어 라이엔(Ursula von der Leyen) 독일 연방가족부 장관, 토마스 드 메지에르(Thomas de Maiziere) 연방총리실장 등 현 연방정부와 집권여당인 기민당(CDU)을 중심으로 하는 여권이 규제강화를 적극 추진하는 반면, 기민당과 연립정부를 구성하고 있는 사민당(SPD), 야당인 녹색당(DIE GRUENE), 자민당(FDP) 등은 ISP 접속차단에 반대의를 분명히 해 아직 명확한 해결의 실마리를 찾지 못하는 실정이다. 이런 배경에서 KJM이 ISP 접속차단 방침을 밝힘에 따라 본격적인 인터넷 규제강화 추세가 이어질 것이라는 시각이 우세하다.

@ KJM, 자율규제에서 강제적 ISP 접속차단 방침으로

KJM은 ISP가 자체적으로 아동·청소년 불법 유해 콘텐츠를 차단하도록 한 자율규제 방식의 원칙을 견지해왔다. 그러나 올해 하반기 들어 이러한 원칙에서 선회하고 있는데, 자율규제를 통해서 불법 유해 콘텐츠가 제거되지 않을 경우 위원회가 강제적인 ISP 접속차단 조치를 실시할 수 있도록 관련법규 개정을 요구하고 나선 것이다. 지난 4월 뮌헨에서 열린 인터넷 규제 컨퍼런스까지만 해도 KJM은 접속차단 조치는 의견 자유 원칙에 위배될 뿐만 아니라 콘텐츠 이용자의 정보의 자유, ISP의 영업의 자유 등 기본권 침해라는 견해를 분명하게 강조했었다. 따라서 접속차단의 적법성 여부가 충분히 고려되어야 하며 특히 통신비밀 침해 가능성을 내포한 접속차단 기술은 합법적인 것으로 인정될 수 없으므로 IP 주소나 URL 차단에 앞서 관련법규를 통한 명백한 법적 근거를 확보해야 한다고 주장해왔다. 볼프 디터 링(Wolf-Dieter Ring) KJM 위원장은 ISP 접속차단 방식의 사용에 대한 최종 결정은 충분한 논의와 심사숙고가 전제되어야 한다면서, KJM은 지난 5년간 접속차단 규제를 실시

하지 않는 것을 내부방침으로 정해왔었다고 밝혔다. KJM은 ISP 접속을 차단할 경우 그에 따른 복잡한 행정절차와 소요비용의 문제가 대두된다고 덧붙였다. 예컨대 청소년미디어보호국가협약(Jugendmedienschutzstaatsvertrag)²의 규정을 위반한 서비스 업자를 규제할 목적으로 주미디어기구(Landesmedienanstalt)가 개입하여 청문 절차를 거친 뒤, KJM에서 최종 결정되면 접속을 차단하는 방식인데, 현재 독일에서 1,000여 개의 인터넷 접속 서비스 제공업체(Acees Provider)가 활동 중임을 감안하면 막대한 행정절차와 비용이 든다는 것이다.

그러나 이러한 KJM의 기존의 방침과 달리 지난 8월 발표된 KJM '청소년 미디어 보호 보고서'에 따르면, 인터넷 불법 유해 콘텐츠가 게재된 사이트는 사전 경고 없이도 ISP 접속을 차단하는 방안을 요구하고 있다. 지난 2007년부터 올해 상반기 청소년 미디어 보호 현황을 조사한 보고서에서 위원회는 특히 아동·청소년 인터넷 이용자들에게 비교적 용이하게 노출되는 온라인게임, 채팅, 인터넷 캐스팅쇼를 중심으로 불법 유해 콘텐츠 단속에 집중한다는 방침이다. 또 내년 상반기 개정을 앞둔 청소년 미디어보호국가협약에 온라인게임 사이트의 연령 인증을 의무화하는 규정이 추가될 예정이어서 이와 관련된 KJM의 규제강화 방안의 법적 근거가 마련될 것으로 보인다. 물론 그럼에도 연령 인증 방식만으로는 더 효율적인 어린이·청소년 보호 규제에 한계가 있다는 것이 KJM의 판단이다. 게임 구성이 유사 유해 콘텐츠로 변형되거나 기타 커뮤니케이션 서비스 콘텐츠와 통합되어 운영될 경우 연령 인증 방식은 뚜렷한 한계를 갖고 있으며, 따라서 콘텐츠의 최소안전등급표준 마련과 같은 규제강화를 위한 구체적인 조치가 필요하다는 것이다. 한편 볼프 디터 링 KJM 위원장에 따르면 위원회는 멀티미디어자율규제협회(Freiwillige Selbstkontrolle Multi media-

² 강력한 연방주의를 실현하는 독일은 청소년 미디어 보호 규제 부문에서도 연방과 주의 이원화된 규제 시스템을 갖추고 있다. 따라서 주정부 간 협약인 청소년미디어보호국가협약(Jugendmedienschutz-Staatsvertrag)과 연방법인 청소년보호법(Jugendschutzgesetz)으로 분화되어 있는데, 각각 상호보완적인 관계에 있는 동법들은 아동·청소년 미디어 보호의 양대 법적 기반이다.

Diensteanbieter e.V., 이하 FSM)³와 협회 회원사들이 현행보다 더 효과적인 자율 규제를 위한 구체적인 윤리강령을 제시하지 않는 한 불법 유해 콘텐츠가 제공된 ISP를 개별적으로 접속차단하는 조치가 실시될 것이라고 밝혔다. 개별 ISP를 대상으로 한 접속차단 조치가 실행되면서 결국 관련법규 개정이 불가피할 것이며, 실제 FSM과 협회 회원사들도 이에 동의를 나타내고 있다. 지난 2003년 설립 이후 KJM은 멀티미디어 시대에 맞춰 자율규제 방식을 보완하기 위한 대안으로 온라인 접속차단(Sperrverfuegung) 방안 마련을 모색해왔다. 아직까지 접속차단 조치를 실행한 사례가 없으며 단지 관련법을 근거로 법적·기술적 위반사항만을 지적하고 있으나 앞으로 직접적인 접속차단을 통해 규제가 강화될 전망이다.

@ ISP 접속차단 규제방식을 둘러싼 갈등

최근 유해 콘텐츠를 제공하는 ISP의 접속차단 방안을 두고 KJM을 비롯하여 정치권과 인터넷 서비스 업자들 간의 정책을 둘러싼 갈등은 아직 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 지난 8월 11일 연방가족부 장관인 우르줄라 폰 데어 라이엔(Ursula von der Leyen)은 현행 법규체제로는 인터넷에서 떠도는 아동·청소년 유해 콘텐츠를 방지하기에 역부족이라고 밝혔다. 보수 성향의 집권여당인 기민당 소속의 폰 데어 라이엔 장관은 무엇보다 인터넷 공간에서의 여론의 자유와 민주주의, 인권 등 네트워크 공간을 적법하게 형성할 수 있는 올바른 척도가 마련돼야 한다고 강조했다.⁴ 기민당 소속의 토

³ 지난 1997년 설립된 FSM은 이른바 '규제된 자율규제'의 원칙을 실현하는 멀티미디어 자율규제 협회다. FSM은 인터넷 상의 청소년 유해 콘텐츠와 이를 제공하는 인터넷사이트를 신고·처리하는 업무를 담당한다. FSM은 청소년 뉴미디어 이용 형태와 의식 개선을 위한 다양한 프로젝트를 실시하고 있으며, 유럽인터넷하라인협회(INHOPE)를 공동설립하여 타 국가들과의 공동 자율규제도 모색하고 있다.

⁴ 지난해 하반기 연방가족부는 ISP가 아동 포르노 콘텐츠의 접속차단을 의무화하도록 하는 법안을 마련했다. 연방범죄 수사국의 '조직범죄 현황 보고서'에도 이와 관련된 법규를 강화하려는 내용이 담겨 있다. 그러나 이 법안들은 현행 자율규제 원리에 위반되므로 사민당을 비롯한 사회 여론의 부정적인 비판에 직면했다.

마스 드 메시에 연방총리실장도 인터넷에서 발생하는 정보교류 행위의 규제강화를 요구하고 있으며, 같은 당 소속의 연방의회 원내부총무를 맡고 있는 볼프강 보스바흐(Wolfgang Bosbach)는 사이버 범죄가 늘어나는 추세에 직면하여 수사기관의 수사 개입 영역이 확장되고 사이버 수사 조직을 대폭 강화해야 한다고 주장했다. 특히 보스바흐 의원은 현행 관련법규의 각종 강제규제 조항들을 사이버 범죄에 그대로 적용해도 무방하다는 견해를 보였으며 나아가 올해 연방 총선이 끝난 뒤 새로 출범하는 연립정부는 각 주의 경찰 업무를 담당하는 주범죄수사국과 연방검찰청의 수사 인력을 대폭 늘리고 관련 기술을 확보하는 데에도 총력을 다해야 할 것이라고 강경한 태도를 보였다. 기민당과 연립정부를 구성하고 있는 중도 진보 성향의 사민당 소속의 브리기테 치프리스(Brigitte Zypries) 연방법무장관은 현행 관련법규가 오프라인에서 금지하는 규제를 온라인에서도 그대로 적용하는 것이라며 인터넷 규제를 위한 별도의 법적 강화 조치는 불필요하다는 견해다. 한편, 지난 3월 아동 포르노그래피 사이트에 접속한 혐의를 받는 연방의회 의원을 두고 연방의회는 의원면책특권을 박탈함으로써, 아동 음란물을 퇴치하겠다는 강한 의지를 보였다. 그동안 국가의 인터넷 검열에 반대해왔던 외르크 타우스(Joerg Tauss) 의원은 아동 포르노 근절을 위해 관련 사이트에 접속했을 뿐이라고 해명하고 있으나 이를 증명할 객관적인 증거가 없는 것으로 알려졌다. 타우스 의원이 아동 포르노그래피 사이트에 접속한 혐의로 검찰 조사를 받은 뒤 정보의 자유가 다시 한번 논란이 되고 있는 가운데, 면책특권마저 박탈당함에 따라 본격적인 검찰수사 절차가 시작될 예정이다. 사민당 소속이었던 타우스 의원은 이후 해적당(Die Piraten Partei)으로 당적을 옮겼는데, 해적당은 현재 연방의회에 의석 한 석을 갖고 있으며 인터넷 검열 반대로 인기를 얻었다.

한편 정보통신과 관련한 업계의 입장을 대변하는 연방정보통신협회 비트콤(BITKOM)은 지난 4월 연방각의(Bundeskabinett)에서 통과된 이른바 '커뮤니케이션 네트워크에서의 아동 음란물 방지를 위한 법안(Gesetzsentwurf zur Bekämpfung der Kinderpornografie in Kommunikationsnetzen)'이 지나친 인터넷 통제 가능성을 내포하고 있다며 시장자유 원칙을 다시 곱씹어보아야 한다고 주장했다.

다. 비트콤은 동 법안이 추구하는 것이 결국 인터넷상의 자유를 침해할 수 있으며 무엇보다 불법 유해 콘텐츠가 세계적인 네트워크 유통망을 형성하여 글로벌 시장화되어 있으므로 단순한 접속차단만으로는 실효성이 적다는 주장이다. 비트콤은 기존의 법규 외에 특별법을 제정하여 인터넷 유해 콘텐츠 유포를 방지하는 것이 시급한 문제라는 점에 동의하지만, 저작권 보호 등 접속차단이 전면적인 통제수단으로 악용될 소지가 있음을 간과해서는 안 된다는 주장이다. 이 밖에 지난 5월 함부르크 지방법원은 유해 콘텐츠를 보유한 인터넷사이트에 대해 ISP가 직접 접속을 차단해야 할 의무는 없다는 판결을 내렸다. 유해 콘텐츠를 포함한 웹사이트의 접속차단 가처분 신청의 대상이었던 인터넷 서비스 사업자인 한제넷/앨리스(Hansenet/Alice)로서는 일단 반가운 판결이지만, 이 판결이 향후 접속차단 의무와 관련된 정책의 방향을 제시한 것일 뿐, 아직 탄탄한 법적 근거가 마련된 것은 아니다.

@ 불법 유해 콘텐츠 적발 현황

한편 KJM 보고서에 따르면 지난 2007년부터 올해 상반기까지 모두 314건의 인터넷 콘텐츠 불법 사례가 접수되었는데, 대부분 불법 음란 콘텐츠들로 연령인증시스템이나 기술적 접속차단이 시급한 사례들이다. 또 온라인 유통회사, 인터넷 플랫폼 이용자 생산 콘텐츠의 청소년 콘텐츠, 극우 인터넷사이트 등에서도 청소년 보호 차원에서 문제의 소지가 있는 콘텐츠들이 적발되고 있으며, 온라인 PC게임은 유해 콘텐츠 빈도가 높은 것으로 KJM은 보고 있다. 불법 접수 건수와 KJM의 자체 조사를 합하면 온라인 불법 유해 콘텐츠 위반 사례는 지난 2007년 4월에서 올해 2월 사이에 총 330건으로 집계되었다. 이 가운데 160건이 위반 판정을 받았고 70건은 불만 처리 절차에서 제외되었다.

이 기간에 특히 인격발달을 저해하는 콘텐츠(Entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte)가 상대적으로 증가했고 소셜 커뮤니티에서 제공된 유해 콘텐츠 사례도 많

은 것으로 나타났다. 또 유겐트슈츠넷(Jugendschutz.net)에 따르면 지난해 청소년 미디어보호국가협약을 위반한 사례는 총 3,054건으로 지난 2007년에 비해 6% 증가한 것이며 조사 이래 처음으로 3,000건을 넘어선 것이다. 이들 유해 사이트는 포르노그래피 사이트(58%), 극우 선전 선동 사이트(15%), 거식증 조장 사이트(6%) 등으로 나타났다. 특히 이러한 위반 사례들은 대부분 독일의 웹2.0 사이트에서 적발된 것이며 비디오 플랫폼에서도 1,460건의 폭력과 네오나치즘을 담은 동영상들이 적발되었다. 불법 유해 콘텐츠를 보유한 독일 사이트의 4분의 3은 자발적으로 해당 콘텐츠를 삭제한 것으로 집계되었다. 유겐트슈츠넷은 6,300여 개의 인터넷 웹사이트를 감독하고 있으며, 채팅 사이트와 소셜 커뮤니티 사이트 그리고 검색엔진과 온라인 비디오 플랫폼 등의 콘텐츠를 정기적으로 검토하고 있다. 한편 각 주 청소년보호청은 인터넷에서 청소년 보호를 위한 더욱 강력한 규제가 필요하다는 견해를 보이고 있다.

● 참고 문헌 ●

- C't News Meldung(2009.8.11). Neuer Streit um Web-Sperren Und Internet-Regulierung.
C't News Meldung(2009.8.24). Mehr als 3000 Verstoße Gegen den Jugendschutz Im Internet.
- Financial Times Deutschland(2009.9.9). Staatsanwaltschaft Erhebt Anklage Gegen Tauss.
Heise Online News(2008.4.28). Gutachten: Netzsperrern Greifen in Grundrechte Ein.
<http://www.heise.de/newsticker/Gutachten-Netzsperrern-greifen-in-Grundrechte-ein--/meldung/107143>
- _____ (2009.5.9). IT-Branchenverband Fordert Massive Aenderungen bei Kinderporno-Sperren.
<http://www.heise.de/newsticker/IT-Branchenverband-fordert-massive-Aenderungen-bei-Kinderporno-Sperren--/meldung/137558>

_____ (2009.5.9)(2009.5.14). Geplante Kinderporno-Sperre Andere Sperrverfuegungen Erleichtern.

<http://www.heise.de/newsticker/Geplante-Kinderporno-Sperre-koennte-andere-Sperrverfuegungen-erleichtern-/meldung/137868>

_____ (2009.8.3). KJM Draengt Provider zu Freiwilligen Internetsperren. <http://www.heise.de/ct/KJM-draengt-Provider-zu-freiwilligen-Internetsperren-/news/meldung/142972>

Rehinische Post(2009.8.11). CDU Fordert Eine Internet-Polizei.



소비자의 통신 불만 해소를 위한 중재기구 CCTS의 현황과 전망

김상현



무선통신사들의 자발적인 행동규약

지난 9월 1일 캐나다의 무선통신사들은 휴대폰을 구입하는 소비자들이 계약 내용을 좀 더 쉽게 이해할 수 있도록 한다는 내용의 '무선통신 행동규약(Wireless Code of Conduct)'을 채택했다. 무선통신사들로 구성된 이익단체인 '캐나다무선통신협회(Canadian Telecommunications Association)'는 '새로운 행동규약을 통해 소비자들은 무선통신과 관련한 요금, 기간, 커버리지 등에 대한 내용을 완전히 이해할 수 있을 것'이라며 '소비자들이 이해하는 데 어려움을 겪지 않고 쉽게 이해할 수 있도록 소비자들과의 대화를 강화할 것'이라고 밝혔다.

이날 발표에서 행동규약 못지않게 관심을 끈 것이 CCTS라는 일반인에게 낯선 기구였다. CCTS는 'Commissioner for Complaints for Telecommunications

미디어미래연구소 캐나다 통신원(캐나다 앨버타주 교육부 정보 프라이버시 매니저)

Services'의 약자로 '전기통신서비스에 관한 불만처리위원회'를 가리킨다. 2007년에 결성되었지만 그 존재는 최근까지 사실상 베일에 가려 있었다. 캐나다무선통신협회의 버나드 로드(Bernard Lord) 회장은 이날 기자회견에서 '무선통신사들이 행동규약을 따르지 않을 경우 소비자들은 그 사실을 CCTS에 제소해 바로잡을 수 있을 것'이라면서 "무선통신과 관련된 행동규약은 다른 나라에서도 볼 수 있지만 그 규약을 제대로 이행하는지 감시하는 제3의 기관을 둔 경우는 찾아보기 어렵다"라고 말했다. CCTS의 본격적인 역할을 공식적으로 천명한 셈이다.

이번에 캐나다 무선통신업체들이 서명해 발표한 행동규약에 따르면, 계약 기간 도중에 통신사가 일방적으로 약관을 수정했을 경우 소비자들이 계약 기간 중에 가입을 해지하더라도 위약금을 물리지 않거나, 소비자가 그 수정 자체를 반대할 수 있도록 했다. 예컨대 2년 계약을 맺은 이동전화 서비스 가입자의 이용료를 회사가 인상하려 할 경우 가입자는 별도의 위약금을 내지 않고 계약을 중도 해지하거나, 본래의 계약 조건을 그 기간이 만료될 때까지 유지할 수 있다. 하지만 계약 조건의 수정이 법률적 요구에 따라 불가피한 경우, 그리고 해당 계약이 기간을 따로 정하지 않은 경우에는 해당되지 않는다.

행동규약에는 이른바 캐나다 무선통신 업계의 '빅 3'인 벨(Bell), 로저스(Rogers), 텔러스(Telus)뿐 아니라 그 산하 브랜드인 솔로(Solo), 버진(Virgin), 파이도(Fido), 쿠도(Koodo) 등 대다수 무선통신 사업자들이 서명했다. 유일한 예외는 올 하반기에 토론토 지역을 중심으로 무선통신서비스를 시작하는 '데이브 와이어리스(DAVE Wireless)'뿐이지만 이 회사도 곧 동참할 것으로 보인다.

그러나 이번 행동규약에 대해 소비자단체들은 '별로 새로울 게 없다'며 미온적인 반응을 보이고 있다.

특히 소비자 권익 보호 단체 중 하나인 '공익옹호센터(Public Interest Advocacy Centre)'의 소속 변호사인 존 로포드(John Lawford)는 "가입자의 프라이버시를 존중하겠다는 항목은 사실상 무의미하다고 생각한다. 존중하겠다고 말하는 것만으로 문제가 해결되는 것은 아니기 때문이다"라며 이번 행동규약이 알맹이가 없고, 내용이 지나

치게 모호해서 현실적 효용성이 거의 없다고 말했다.

행동규약은 발표 시점과 맞물려 소비자단체들에게 더 짙은 의혹을 사고 있다. 캐나다무선통신협회가 연방정부에 적극적인 로비를 펼쳐, 누구나 온라인으로 휴대전화 이용료를 산출할 수 있게 해주는 서비스(Online Cellphone Rate Calculator) 개설 계획을 백지화한 바로 다음 날 규약을 발표했다.

로포드는 그러한 온라인 툴에 대해, 데이터 플랜이나 번들 할인 상품 등을 제대로 고려하지 못해 실효성이 적다고 주장한 반면, 해당 서비스를 추진했던 연방산업부의 토니 클레멘트(Tony Clement) 장관은 기술적 한계 때문에 서비스 계획을 취소했다고 밝혔다.

그러나 자유당의 댄 맥티그(Dan McTeague) 의원을 비롯한 야당과 소비자단체들은 연방정부가 무선통신업계의 로비에 넘어갔다고 비판했다. 몇몇 소비자 그룹을 대상으로 조사한 결과에 따르면 온라인 통신비 계산 서비스에 대한 반응이 매우 긍정적이었기 때문이다.

CCTS의 현황과 입장

소비자단체가 무선통신기업들의 행동규약에 회의적인 반응을 보이는 이유는 또 있다. 기업들의 규약 준수 여부를 감시, 감독하도록 되어 있는 CCTS의 활동이 미미한 데다, 그 위원회가 과연 그만큼 영향력과 권한을 행사할 수 있을지 의심스럽기 때문이다. 앞서 잠깐 언급했듯이, CCTS는 설립된 지 2년이 넘었지만 일반에게는 거의 알려지지 않은 상태다. 심지어 방송통신 분야에 비교적 밝은 정치인들조차도 CCTS를 아느냐고 물으면 혹시 방송통신 규제기구인 CRTC(캐나다방송통신위원회)를 잘못 말한 것이 아니냐고 반문할 정도다. 소비자단체와 야당이 CCTS가 제 구실을 할 수 있을지 의심의 눈길을 던지는 한 이유이기도 하다. 인터넷과 휴대전화 서비스에 대한 불만을 공식적으로 받아주고 그 해결책을 모색하는 기구가 있다는 사실을 애써

감추려 한 게 아니냐는 의심을 살 만도 하다.

이에 대해 CCTS의 하워드 메이커(Howard Maker) 국장은 “캐나다의 주요 통신 사업체들이 모여 의견을 조율하고, 그 내용을 우리에게 알리는 과정은 생각보다 어려웠고, 시간도 많이 걸렸다. 많은 통신회사들이 CCTS의 불만과 분쟁 중재 과정에 참여해야 할 필요성에 수긍하지 않았지만 결국은 대세를 따랐다”라며 CCTS의 입장을 밝혔다.

전기통신서비스 업체에 대한 불만이나 분쟁을 중재해주는 기구가 있다는 사실을 대대적으로 홍보하는 사업은 본래 지난해 가을부터 시작하기로 예정되어 있었다. 그러나 CCTS에 참여하는 회원사들 간의 의견을 조율하는 일이 예상만큼 순조롭지 못해 뒤로 밀렸다. 캐나다 정부는 모든 전기통신 사업체가 CCTS의 회원사로 가입하도록 의무화하고 있다. 여기에는 벨, 로저스, 텔러스, MTS 올스트림(MTS Allstream), 비디오트론(Videotron), 이스트링크(EastLink) 등이 포함된다.

CCTS는 위원회의 존재를 일반에 홍보하는 사업의 일환으로 웹사이트(www.ccts-cprst.ca)를 개편했고, 위원회의 업무와 활동영역을 설명하는 브로슈어를 만들어 캐나다의 방송과 미디어 부문을 관장하고 감독하는 ‘캐나다 라디오-텔레비전 및 전기통신위원회(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 이하 CRTC)’를 비롯해 여러 소비자단체, 관련 정부 부처, 정치인, 국회의원에게 배포했다.

한편 CCTS에 회원사로 가입된 벨, 로저스, 텔러스 같은 통신서비스 회사들도 연락처를 포함한 CCTS 관련 정보를 회사 웹사이트에 눈에 잘 띄도록 게재해야 하며, 같은 내용을 전화비 청구서에도 최소한 1년에 두 차례씩 인쇄하도록 의무화했다. 그 최소 두 차례 중 첫 고지는 매년 1월 말 전에 이행해야 하며, 향후 전화번호부에도 CCTS 정보가 게재될 예정이다.

CCTS의 역사

CCTS는 2007년 7월 당시 연방산업부 장관이던 맥심 버니에(Maxime Bernier)의 권고로 설립되었다. 전기통신업체들이 공동 출자해 설립한 CCTS의 임무는 전기통신업계에 대한 당시 정부의 규제가 급속히 자율화되는 데 따른 여러 문제와 소비자 불만을 흡수해주는 완충제 기능을 하는 것이었다.

CCTS는 7명의 국장들로 구성된 이사회가 운영한다. 이들은 소비자단체와 일선 통신업체를 대표하며, 운영자금은 회원사들인 통신업체에서 나오는데, 출금 규모는 각 회원사의 매출액 비율로 결정된다.

소비자단체들은 CCTS의 기능에 대해 조심스럽게 낙관하면서도, 그 존재가 일반에게 거의 알려져 있지 않고, 굳이 알리려 애쓰지 않은 점은 몹시 유감스러워하고 있다. 공익옹호센터 대표 마이클 재니건(Michael Janigan)은 “정치인이나 국회의원, 주의회 의원들이 통신업체와 관련된 불만이나 갈등에 대해 상의하기 위해 전화를 걸어 올 때가 많다. 하지만 그들 중 아무도 CCTS라는 단체가 있다는 사실을 모르고 있다”며 CCTS의 현 인지도를 설명했다.

CCTS 감독권은 CRTC에 있으며, 연매출 규모가 1천만 달러(약 100억원)를 넘는 전기통신 사업자는 의무적으로 최소한 3년간 CCTS에 회원으로 가입해야 한다. 그리고 CRTC는 3년 차에 가서 CCTC가 실질적으로 얼마나 효과적으로 업무를 수행해왔는지 점검할 예정이다.

재니건 대표는 CRTC가 전기통신 사업자들의 의무 회원 자격 기간을 적어도 내년까지 1년 더 연장할 가능성이 크다고 전망한다. CCTS가 충분히 제 몫을 하고 있는지 아직 객관적으로 판단하기 어렵기 때문이다. CCTS의 존재가 더 널리 알려져서 더 광범위한 검증을 받을 때까지는 그 효율성을 평가할 수 없다는 게 그의 견해다.

CCTS는 재원 조달과 운영방안도 재검토하기로 했다. 회원사들 중 일부가 연간 매출 규모로 분담금을 정하기보다는 매년 접수되는 불만이 어느 기업과 관련되어 있는지를 판단해 그 상대적 숫자들을 근거로 분담금을 새로 짜야 한다고 주장하고 있기 때

문이다. 메이커 CCTS 국장은 이사회가 곧 회원사들과 이 문제를 논의할 것이라고 말했다.

CCTS의 기능

CCTS는 40여 개 전기통신업체를 회원사로 두고 있지만 그 업무는 특정 회원사의 이익과는 무관하게 소비자의 불만을 공정하게 판정하고 중재하는 데 있다. CCTS가 다루는 소비자의 불만 유형은 다음과 같은 것들이다.

- 지역전화서비스 관련
- 장거리전화서비스
- 무선전화서비스
- 인터넷접속서비스

하지만 인터넷 콘텐츠와 비음성 응용 프로그램, 방송서비스, 911 응급서비스, 장비, 옐로 페이지나 기업 연락처를 게재하는 디렉토리 서비스, 공중전화, 900/976 프리미엄서비스 등은 CCTS의 소관 업무가 아니다. CCTS는 또한 소비자들이 주로 무선 통신사들과 2년이나 3년 기한으로 맺는 계약 조건(여기에서 통신업체들의 서비스 계약은 CCTS의 감시와 감독 업무에 해당한다)이나 가격대, 전화를 통한 텔레마케팅, 사기성 광고 등도 다루지 않는다.

소관 업무에 대한 소비자의 민원이 제기되고, CCTS가 조사한 결과 소비자의 주장대로 해당 통신업체가 그 서비스를 당초 약속한 대로 이행하지 않았다고 판단되면 CCTS는 해당 통신업체에 시정명령을 내릴 수 있다. CCTS의 회원사인 통신업체는 그 명령을 의무적으로 이행해야 한다.

소비자 불만 제기와 처리 절차

1. 모든 불만 제기는 서면을 통해 한다

CCTS는 서면으로 작성된 불만을 우편이나 팩스, 온라인 불만 접수 채널을 통해 받는다.

- 온라인 불만 신청 채널 www.ccts-cprst.ca

CCTS 홈페이지에 접속해 왼쪽 메뉴바 중 '불만 처리 절차(Complaint Process)나 '불만 제기(Make a Complaint)' 버튼을 누르면 된다.

- 우편 CCTS에서 제공하는 불만신청서를 내려받아 작성한 다음 'P.O. Box 81088, Ottawa, Ontario K1P 1B1' 로 보내면 된다.

2. 소비자의 공식 민원을 접수한 CCTS는 이를 최대 4단계에 걸쳐 처리한다

●1단계 CCTS 직원이 소비자의 공식 불만신청서를 받아 그 불만 내용이 CCTS에서 다루도록 규정된 내용인지, 그 불만을 제기한 이가 개인이거나 소규모 사업자인지, 민원인이 그 불만을 해당 통신사업자에게 직접 제기한 선례가 있는지 검토한다. 이 3가지 조건을 모두 갖추었을 경우 2단계로 진행한다.

●2단계 조건을 충족시키는 민원인의 불만 내용을 복사해 해당 통신업체에 보내는 한편, 영업일 20일 안에 사안에 대응하도록 권고한다.

●3단계 만약 그 기간 안에 해당 업체가 응답하지 않거나 소비자의 불만이 해소되지 않았을 경우, CCTS는 그 사안에 대한 조사에 착수하고, 그 결과에 따라 불만 신청자와 해당 통신업체 양쪽에 강제성이 없는(non-binding) 중재안을 제시한다. 해당 업체는 CCTS가 조사에 착수하기 전에 소비자의 불만을 해소해줄 기회를 갖거나, 불만에 반론을 제시할 수 있다.

●4단계 민원인이나 해당 통신업체 중 어느 한쪽이 CCTS의 중재안을 받아들이지 않아 문제의 민원이 중재안을 제시한 날에서 영업일 20일 동안 해결되지 않았을 경우, CCTS 위원장이 최종 결정을 내리고, 그에 민원인이 동의할 경우 해당 업체는 그 결정을 이행해야 하는 의무를 갖는다. 민원인은 위원장의 결정을 수용하기로 한 경우 서명으로 이를

증명해야 하며, 결정을 거부할 경우 다른 채널을 찾아 불만을 제기할 수 있다. 위원장의 결정 내용은 민원인이 그것을 수용하든 거부하든 대중적으로 공표한다(민원에 관련된 해당 통신업체의 이름은 공개되지만 민원인의 신분은 공개되지 않는다).

소비자의 무선통신에 대한 불만 제기 추이

전기통신서비스에 대한 소비자의 불만은 해마다 급증하는 추세다. 지난 2년간 사실상 아무런 홍보를 하지 않았는데도 CCTS에는 만만찮은 건수의 불만과 분쟁 신고가 접수되었다. 출범 2년차에 위원회가 받은 불만과 분쟁 신고 건수는 1만7,000건으로, 첫해의 6,000건보다 3배 가까이 늘었다. 그러나 접수 내용이 위원회의 실제 조사로까지 발전한 사례는 첫해 2,200건, 둘째 해 3,000건으로 큰 변화가 없었다.

캐나다의 공영방송인 CBC가 지난해 조사한 바에 따르면 CCTS가 소비자가 접수한 민원을 ‘수사’ 혹은 ‘조사’ 수준으로 승격시켜 진행했을 경우 그 해결 빈도와 효과가 더 높았다. 그러나 그렇게 사안의 심각성을 높이기 쉽지는 않은 것으로 드러났다. 이는 접수된 민원이 유선전화나 인터넷 접속과 관련된 사안으로 아직 정부의 규제를 받는 부문일 경우 이를 CCTS가 직접 처리할 권한이 없기 때문인 것으로 풀이된다.

CCTS의 메이커 국장은 또한 접수된 민원이 해당 통신회사에서 직접 해결할 수 있는 사안이라고 판단되는 경우 그쪽으로 돌려보내는 경우가 많다고 말했다. 그뿐 아니라 많은 고객들이 공식적으로 불만을 제기하기 전에 CCTS와 여러 차례 상담을 하는 것이 통례이기 때문에 실제로 CCTS가 다루는 민원은 통계상으로 드러나는 접수 건수보다 더 많다고 지적했다.

그렇게 민원이 늘면서 CCTS의 전일제 근무 직원 수도 지난해 6명에서 올해 15명으로 늘었다. 민원이 조사 단계로 승격될 경우 이를 전담하는 수사관도 5명이다.

무선통신업체의 자발적인 ‘행동규약’이 발표되고, CCTS의 ‘커밍아웃’이 본격화함에 따라 평소 휴대전화 이용과 관련된 불만이 있어도 그것을 호소할 곳을 찾지 못했던

소비자들이 대거 CCTS의 문을 두드릴 전망이다. 과연 CCTS가 전기통신 사업체들의 생색내기에 지나지 않는다는 일각의 회의적 시각을 털어 없애고 소비자들의 권익을 신장하는 명실상부한 독립된 소비자 불만 처리 기구로 자리매김할 수 있을지 귀추가 주목된다.

● 참고 문헌 ●

Canadian Wireless Telecommunications Association(2009). Retrieved on 2009-09-06 from <http://www.cwta.ca>

Cellphone Users Get to Reject Contract Changes(2009.9.1). Retrieved on 2009-09-03 from <http://www.cbc.ca/technology/story/2009/09/01/cwta-wireless-code-conduct.html>

Code of Conduct for Phone Service Providers ‘Nothing Impressive’(2009.9.1). Calgary Herald. Retrieved on 2009-09-06 from <http://www.calgaryherald.com/news/calgary/Code+conduct+phone+service+providers+nothing+impressive/1951350/story.html>

Commission for Complaints for Telecommunications Services(2009). Retrieved on 2009-09-05 from <http://www.ccts-cprst.ca>

Ottawa Killed Cellphone Cost Calculator(2009.8.31). Toronto Star. Retrieved on 2009-09-06 from <http://www.thestar.com/sciencetech/article/688547>

Telecom Complaints Agency Finally Going Public(2009.8.14). Retrieved on 09-03 from <http://www.cbc.ca/technology/story/2009/08/14/telecom-complaints-ccts-bell-rogers-telus.html>



인터넷 서비스 속도 논란: 차세대 망 구축 비용 부담과 사용실태 공개

손창용

@ 인터넷 속도 문제화 논란

현재 보편화된 컴퓨터와 인터넷 서비스는 이제 우리 생활의 일부분으로 필수적인 미디어다. 산업계뿐만 아니라 가정에서도 컴퓨터와 인터넷은 정보의 검색, 전달, 저장 등을 책임지는 중요한 매체가 되었다. 특히 디지털시대에 컴퓨터는 방송과 통신 매체 등 이중 매체가 교차하는 중요 지점에 위치한다. 이러한 면에서 컴퓨터의 성능뿐만 아니라 정보를 전달하는 '인터넷 서비스 속도'는 매우 중요하다. 최근 영국의 한 설문조사(Communications Consumer Panel)에 따르면 영국 시민들은 인터넷을 전기나 가스같이 생활의 가장 중요한 부분으로 받아들이고 있었다.

이러한 상황인 만큼 영국에서는 인터넷 서비스 문제가 정부 당국자뿐만 아니라 소비자에게도 중요한 관심거리로 등장하고 있다. 특히 최근 영국 정부 차원의 인터넷 서비스 관련 보고서가 발표되면서 논란의 중심에 서게 되었다. 가장 이슈가 된 것은 최

런던 시티대학교 박사과정

근 인터넷 사용자가 급증하면서 불거진 인터넷 서비스 속도다. 단기적으로는 디지털 전환이 완료되는 2012년까지 전국 2Mbps/s 망 구축 계획, 장기적으로 2017년까지 차세대 망 구축 자원 마련을 위한 세금 신설이 쟁점이다. 이와 더불어 지난 7월 영국 미디어 규제 기관인 오프콤(Ofcom)이 처음으로 '소비자 인터넷 사용실태'를 조사해 발표하면서 다시금 사회적 쟁점으로 떠올랐다. 조사 결과 실제 인터넷 속도는 광고보다도 현저한 차이를 나타내 소비자의 주의를 환기하는 계기가 되었다. 일부 언론은 인터넷 서비스 제공업체(이하 ISP)가 그동안 소비자를 기만해왔다고 지적했다. 이러한 배경을 바탕으로 이 글에서는 최근 영국에서 사회적 논란이 되고 있는 인터넷 서비스 속도에 관한 사례를 분석하고자 한다.

@ 정부와 미디어 규제기관의 보고서와 쟁점

첫째, 논쟁은 지난 6월 정부에서 발표한 '디지털 브리튼(Digital Britain)'이라는 보고서가 나오면서 시작되었다. 영국 정부는 2008년부터 범 정부 차원에서 디지털시대의 국가적 대응방안을 마련하여 지난 6월에 발표했다.¹ 이 보고서는 디지털시대 공공방송, 통신서비스, 창조산업, 디지털 인프라 구축 등 국가의 중장기 계획을 담고 있다. 보고서의 많은 내용 중에 특징적인 것은 영국 정부가 2012년까지 전국 인터넷 서비스를 2Mbps/s로 보편화한다는 계획이다. 그러나 이에 비판적인 사람들은 2012년에 2Mbps 속도로 인터넷망을 구축한다는 계획에 대해 '속도'의 문제를 제기하고 있다. 특히 주요 언론은 한국과 일본, 다른 유럽 국가의 인터넷 서비스 속도를 사례로 들면서 영국의 인터넷 속도를 비판하고, 영국 정부가 디지털, 정보화 정책의 세계적인 추세에 뒤지지 않을까 우려를 표했다. 또 지난 2008년 11월 오프콤이 개최한 연

¹ 전반적인 내용에 관해서는 <방송통신분쟁 ISSUE REPORT> 7월호 최은경 '디지털 영국을 설계하는 <디지털 브리튼> 최종 보고서 발표 이후 불거진 갈등과 논의' 참고.

레회의에서² 여러명의 발표자가 공동으로 한국과 일본의 인터넷 보급과 인터넷망 구축 사례를 영국뿐만 아니라 유럽 국가에서 정책 사례로 참고해야 한다고 주장하기도 했다.

둘째, 이 보고서는 또 2017년까지 차세대 인터넷망(Next Generation Network) 구축 계획을 포함하고, 이를 위한 재원을 어떻게 충당할 것인가 하는 문제를 쟁점화했다. 정부는 보고서에서 필요한 재원에 대해 일반 가정에 월 0.5파운드(약 1100원)의 추가적인 세금을 부담시키자고 제안하여 거센 반발을 사고 있다. 인터넷이 일상화되는 현대사회에서 국민의 보편적인 서비스 증진을 위한 방안에는 근본적으로 찬성하는 태도를 보이지만, 비용 부담 방법에는 이견이 상존하고 있다.

셋째, 지난 7월 오픈콤이 처음으로 ‘인터넷 서비스 속도 현황 조사 보고서(UK Broadband Speeds 2009)’를 발표하면서 인터넷 서비스는 다시 논란의 중심에 서게 되었다. 이 보고서는 일반 소비자가 인터넷 서비스 속도와 관련한 불만이 가장 많은 것으로 조사되었다고 발표했다. 그 근거로 9개의 주요 ISP를 포함한 사업자의 광고 속도와 실제 속도를 비교해 발표했는데, 영국 국민들은 전반적인 인터넷 서비스에는 만족을 표했지만, 다운로드 속도에는 불만이 아주 많은 것으로 나타났다.

@ 디지털 영국 보고서와 세금 신설 문제

디지털 브리튼 보고서는 2012년까지 영국 전역에서 최고 2Mbps/s 인터넷망을 보편화하고, 차세대 인터넷망을 2017년까지 구축하는 방안을 담고 있는데, 구체적으로는 인터넷망을 보편적 서비스로 지정하고, 차세대 인터넷망 구축을 위한 별도 재원을 마련하는 방안을 제안했다. 이러한 영국 정부 차원의 계획이 발표되면서 영국 미

² 오픈콤은 2008년 11월, 'Next Generation-Net Generation: Managing Competitive Communications Markets in the Digital Age'를 주제로 국제 컨퍼런스를 개최했다.

디어시장에서는 당일 통신기업의 주가가 8% 오른 것으로 나타났다. 디지털 영국 보고서는 차세대 인터넷망 구축 재원 마련을 위해 차세대 인터넷 망 구축 펀드(Next Generation Fund)를 설치하고 재원은 ‘인터넷 서비스 세금(Broadband Tax)’으로 충당한다는 도입 계획을 포함하고 있다. 현재 인터넷 서비스를 사용하는 가정이나 회사에 매월 0.5파운드를 부과하고 영국 전역을 커버할 수 있는 차세대 인터넷망 구축을 위한 재원을 마련한다는 것이 주요 내용이다. 2010년 3월부터 2017년까지 한 시적으로 신설 세금을 부과하여 연간 1억7,500만 파운드를 확보, 총 1조4,000억 파운드를 마련한다는 계획이다.

이 재원을 바탕으로 정부 주도로 2017년까지 차세대 인터넷망을 완료한다는 것이다. 이 계획은 정보화시대에 소외 지역과 계층의 디지털 정보 격차(Digital Divide)를 고려하고, 인터넷 서비스를 보편적 서비스로 간주하려는 영국 정부의 정책적 고려로 이해할 수 있다. 그러나 이러한 정부의 의지와는 별개로 세금 신설에는 상당히 부정적인 반응들이 나타나고 있다.

@ 새로운 정책을 둘러싼 찬반 양론

한편 새로운 재원 마련을 위한 세금 신설과 관련하여 영국텔레콤(British Telecom: 이하 BT)이 가장 많은 혜택을 누릴 것이라는 지적이 나오고 있다. 현재 케이블TV 사업자가³ 전국 기준 50% 정도를 커버하는 인터넷 서비스를 제공하는 상황에서 영국 최대 유선망 사업자로 BT가 가장 큰 혜택을 볼 것이라는 것이 미디어업계의 판단이

³ 영국의 케이블TV는 대처 총리 시절이던 1980년대에 시작되었는데, 지금까지 지속적인 합병을 거쳐 현재는 1개 사업자(Virgin Media)가 방송하고 있다. 버진미디어는 2009년 8월 현재 3,900만 가구를 가입자로 확보하고 있으며, 케이블 채널, 인터넷 서비스, 전화 서비스, 이동전화 서비스를 동시에 제공한다. 그러나 영국 유료방송시장에서 절대 다수의 가입자를 확보한 세계적인 미디어 그룹인 루퍼트 머독의 뉴스 코퍼레이션 그룹이 소유한 위성방송(BskyB)과 벌이는 경쟁에서는 수세에 몰려 있다. 2009년 1월에는 영국에서 처음으로 50Mbps/s 인터넷 서비스를 제공하겠다고 발표했다.

다. BT 사장은 이번 영국 정부의 계획이 BT가 2017년까지 전국의 90%까지 구축하려는 차세대 인터넷망 투자를 지원하고 위험 요소를 제거할 것이라고 상당히 긍정적인 기대를 밝혔다.

또 이번 정책 추진은 인터넷 서비스와 관련해 그동안 단기투자에 머물던 BT로 하여금 장기투자에 나서도록 유인하는 결과를 가져올 것이라고 예측했다.⁴ 그동안 BT는 인터넷 요금 인상과 관련하여 규제기관인 오프콤과 지속적으로 마찰을 빚어왔는데, 이번 보고서를 통해 양자간의 관계 개선이 가능할 것으로 보인다.

또 보고서에서 밝힌 정책이 실현될 경우 '인터넷망 개방' 면에서도 BT에 유리하고 케이블TV 사업자에게는 불리할 것이라는 전망이 나오고 있다. 속도 면에서 상대적으로 우수한 케이블TV 사업자가 망을 단계적으로 경쟁 사업자에게 개방한다는 계획을 담고 있어 BT에 가장 유리하다는 지적이다. 한편 케이블TV는 정부와 오프콤에서 당장 강제적인 망 개방 계획을 담고 있지 않아 염려할 사항은 아니라고 보고 있다. 위성방송 사업자이면서 최근 몇 년 사이에 유선 인터넷 사업자 4위에 오른 스카이(BskyB)는 즉각적으로 반대 의사를 밝혔다. 스카이는 현재 인터넷을 이용하는 가구에 세금을 새로이 부과하는 것은 잘못이며, 조세 형평성에 문제가 있다고 주장하고 있다. 업계에서는 새로운 세금은 위성방송 사업자에게는 상당히 불리하게 작용할 것으로 내다본다. BT가 유선인터넷망 커버리지를 지속적으로 확대할 경우 경쟁적인 시장에서 위성방송은 지속적으로 가입자를 잃을 것으로 예측하는 것이다. 또 영국 3위의 유선 인터넷망 사업자인 카폰웨어하우스(Carphone Warehouse)도 새로운 세금을 입법화하기 전에 입법에 따른 혜택을 면밀히 검토해야 하며, 정부는 정당성 확보를 위한 사전 검토를 충분히 해야 한다는 주장을 견지하고 있다. 정부에서는 세금 신설이 BT에게만 유리한 것이 바람직하지 않다고 밝히고 있지만, BT로서는 이번 기회를 이용

하여 유선망을 이용한 초고속인터넷 서비스에서 선도적인 위치를 점할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

그러나 초고속인터넷 관련 세금 신설이 장기적으로 BT에게 유리하다고 속단하기에는 이른 면이 있다. 정치적 문제를 포함하여 이 계획이 실현되기까지는 몇 가지 근본적인 문제를 해결해야 하기 때문이다.

첫째, 연간 1억5,000만~1억7,500만 파운드라는 자본이 정부가 계획하는 보편적 서비스 목표를 달성하기에 충분한 재원이 될 것인가 하는 의구심이다. 현재의 낙후된 시설을 개선하고 전국을 커버하는 망을 구축하기에는 재원이 부족할 것으로 내다보기 때문이다. 둘째는 속도의 문제다. 특히 2012년까지 2Mbps/s로 속도를 업그레이드한다는 것은 현재 인터넷 기술 속도를 무시한 계획이라는 판단이다. 한국이나 일본, 프랑스 등이 현재 상당한 속도의 인터넷이 보편화한 상황에서 2012년에 겨우 2Mbps/s로 구축한다는 영국 정부의 정보화 정책이 다른 국가에 비하여 상당히 뒤처지지 않았는가 하는 지적이다. 이러한 문제는 2007년부터 영국 정부에서도 심각하게 검토하고 있다. 2007년 11월, 오프콤은 통신 사업자들과 회의를 하며 영국의 인터넷 속도가 다른 국가에 비하여 상대적으로 뒤떨어지는 점을 지적하고 우려를 표명했다. 특히 최근에는 BBC를 비롯한 방송 사업자들이 경쟁적으로 도입하고, 이용자가 폭발적으로 증가하는 인터넷 다운로드 서비스(VOD) 때문에 인터넷 속도가 점점 더 느려지고 있다고 밝혔다. 또 인터넷으로 TV를 시청하는 인구가 증가하는 상황에서 현재 계획 중인 인터넷 속도로는 소비자들의 상당한 불만을 야기할 것이라는 지적도 있다. 셋째는 근본적인 입법화의 문제다. 언론에서는 2010년 6월 총선에서 보수당이 집권할 경우 이번 보고서가 무력화될 가능성이 있다고 보고 있다. 당장 보수당의 대변인인 제레미 헌트(Jeremy Hunt)는 공개적으로 이 계획을 비판하는 성명을 발표했다. 보수당은 정부의 세금 신설에 반대하고 이는 경쟁을 통한 자발적인 투자를 위촉하는 것이라고 태도를 분명히 했다.

⁴ 최근 BT는 2012년까지 전국 40%를 커버하는 광케이블망을 구축할 계획이라고 발표했다. 이 계획이 성공적으로 이루어진다면 2012년까지 다운로드 기준 40Mbps/s까지 가능할 것으로 예측하는데, 이는 2008년 속도보다 10Mbps/s 이상 증가한 것이다.

@ 인터넷 서비스 속도에 관한 소비자 실태조사

영국 인터넷 현황과 조사 개요

인터넷 서비스 속도와 관련된 문제가 사회적 쟁점으로 부상한 가운데 지난 7월 말 오프콤의 소비자 이용 실태조사 발표는 이 문제를 다시 한번 이슈화했다. 영국은 2009년 현재 89%의 가구에서 2Mbts/s 이상의 인터넷을 케이블TV 망, 유선 및 무선 초고속인터넷 서비스를 통해 이용하고 있다. 전체 가구의 11%인 2,750만 가구는 2Mbts/s 정도의 서비스도 제공받지 못하고 있다. 세분하여 보면 2009년 3월 현재 57%의 가구가 평균 2~8Mbit/s 속도의 인터넷 서비스에 가입해 있고, 다음으로 2Mbit/s 미만인 29%를 차지하고 있으며, 8Mbit/s 이상의 인터넷 서비스에 가입한 인구는 14% 정도를 차지한다. 특히 8Mbit/s 이상 가입자는 2008년의 9%에서 14%로 증가한 것으로 다른 그룹에 비해 급속히 증가하고 있다.

이러한 상태에서 오프콤은 2008년부터 다음과 같은 목적으로 조사를 시작했다. 첫째, 소비자들의 인터넷 속도에 관한 실태를 조사하여 정확한 정보를 제공한다는 목적이다. 둘째는 조사를 통해 ISP 사업자들에게 더욱 정확한 정보를 제공하고, 시장에서 경쟁할 동기를 부여한다는 목적이다. 셋째, 영국 정부에서 장기적으로 추진하는 차세대 인터넷망 서비스 구축과 연장선상에 있는 보고서로써 투자와 경쟁을 유도하기 위한 것이다.

이러한 목적을 위하여 오프콤은 2008년 11월부터 2009년 3월까지 영국 전역에서 조사를 벌였고, 조사 기간 동안 1,600가구를 대상으로 총 600만 회의 시험을 벌인 후

〈표 1〉 인터넷 서비스별 속도 범위

(기준: 2009. 7)

서비스 종류	인터넷 속도
ADSL 1	2Mbit/s, 8Mbit/s
ADSL 2	3.6Mbit/s, 10Mbit/s, 16Mbit/s, 20 Mbit/s, 24 Mbit/s
케이블	10Mbit/s, 20Mbit/s, 50Mbit/s

결과를 발표했다.⁵ 전화망과 케이블TV망을 이용한 인터넷 서비스가 주요 조사 대상이었다. 현재 영국에는 200여 개의 인터넷 서비스 제공 사업자가 있다. 조사의 한계로 전수조사는 어렵지만 주요 사업자를 중심으로 다양한 표본을 선정하여 90% 정도의 대표성을 띠 수 있도록 조사를 진행했다. 조사 대상 사업자에게는 AOL 브로드밴드, 오투(O2), 오렌지(Orange), 스카이(Sky), 토크토크(TalkTalk), 티스칼리(Tiscali) 같은 주요 ISP가 포함되었다. 그러나 모바일이나 위성 인터넷 서비스는 유선망 서비스와 기술적인 차이로 조사 대상에서 제외했으며, 이와 관련한 사항은 별도로 조사를 진행했거나 진행 중이다. 이러한 유선망 서비스를 중심으로 한 조사는 분명한 한계를 가지고 있지만, 최근 급속히 증가하는 영국 인터넷 서비스에 대하여 규제기관으로서 전반적인 문제를 점검하고 있다는 점에서 의의가 있다. 특히 소비자를 대상으로, 속도라는 기술적인 문제를 심층 조사한 점에 의미가 있다.

@ 인터넷 서비스 속도 현황

영국 인터넷 서비스는 전화망을 거치던 초기에는 평균 14.4 kbit/s~64 kbit/s였다. 그러나 2003년부터 고속인터넷 서비스(ADSL 1)가 보편화되면서 2005년까지 평균 512 kbit/s로 향상되었다. 이후 더욱 진화한 고속인터넷 서비스(ADSL 2)와 케이블 TV 인터넷 서비스가 확산되면서 2009년 3월까지 광고 기준 평균 7.2Mbit/s로 향상되었다. 특히 2009년 초부터 케이블TV에서는 처음으로 20Mbit/s와 50Mbit/s 상품을 판매하면서 인터넷 서비스 시장의 속도 경쟁이 본격화했다. 특히 영국 미디어 시장에서 경쟁적인 위치를 점한 BT는 이에 대응하는 경쟁상품을 출시하고 있다.

이러한 속도 경쟁에도 불구하고, 증가하는 인터넷 사용자와 많은 정보 사용량은 인

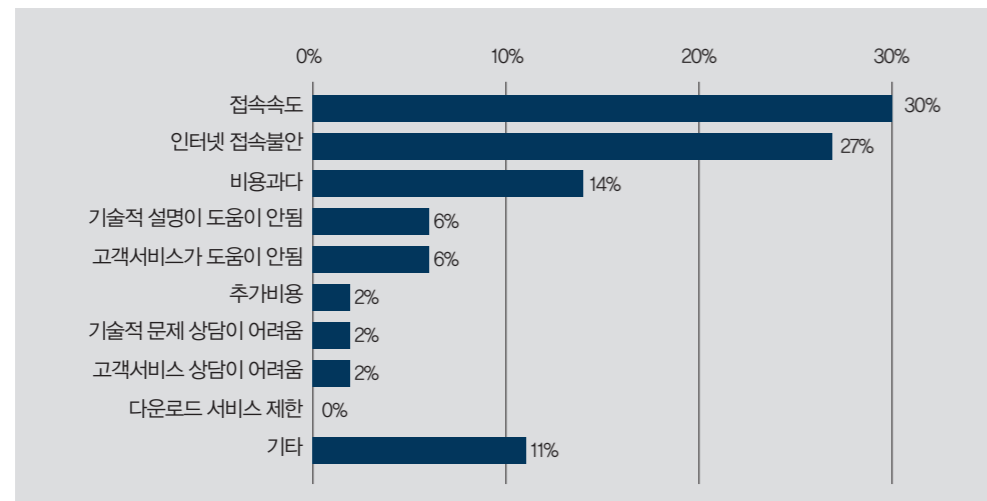
⁵오프콤샘노우(SamKnows)를 기술 파트너로 삼고, 자료 수집과 표본 가구 선정을 위해 GfK 노프(GfK NOP)사와, 통계 분석을 위해 앤드루 체서(Andrew Cheser) 교수와 공동으로 조사를 벌였다.

터넷 속도의 저하를 불리하고 있다. 대표적으로는 BBC 프로그램 다운로드 서비스인 아이플레이어(iPlayer) 서비스의 폭발적인 인기를 들 수 있다. 2007년 시작된 아이플레이어는 2009년 영국 미디어시장에서 상당한 반응을 불러일으키면서 디지털시대 공영방송의 새로운 위상을 점하는 전략으로 평가받지만, 한편으로는 인터넷 다운로드 속도 저하의 원인으로 지적되고 있다. 이러한 문제를 계기로 영국 정부에서는 조속한 시일 내에 차세대 인터넷 서비스를 구축해야 한다는 의견이 제기되고 있다.

@ 인터넷 서비스에 대한 소비자의 만족도

이번 조사에서 전체적으로 83%의 인터넷 서비스 사용자들이 만족하고 있으며, 9%의 사용자들이 불만을 가지고 있는 것으로 나타났다. 특히 도시 외곽에서는 78%가 만족하고 14%의 이용자가 불만을 나타냈다. 그러나 인터넷 서비스 속도와 관련해서는 어느 정도 불만을 드러냈다. 특히 속도가 상대적으로 느린 도시 외곽에서는 28%

〈표 2〉 ISP에 대한 소비자 불만 사항



자료: 오프콤(2009)

가 속도에 불만을 터뜨렸다.

소비자들이 인터넷 서비스 회사에 가장 불만스러운 요인으로 지적한 것은 다운로드 속도 저하(30%)이다. 그 다음으로는 접속 불량(27%), 이전 비용(14%), 기술 문제와 서비스센터 신뢰에 대한 불만이 각각 6%로 나타났다(〈표 2〉). 소비자들이 인터넷 서비스 회사를 선택하는 데 속도 문제가 매우 중요한 고려 사항이었으나 26%가 광고와 달리 실제 속도가 느리다고 생각하는 것으로 조사되었다. 특히 영국에서 두 번째 큰 규모로 인터넷 서비스를 제공하는 카폰웨어하우스의 AOL과 티스칼리사가 속도가 가장 느린 것으로 나타났다. 전반적으로 케이블TV 사업자인 버진미디어가 광케이블을 통해 제공하는 서비스의 속도가 가장 빠른 것으로 나타났다.

흥미로운 것은 소비자들이 속도에 가장 많은 불만을 드러낸 것은 분명한 사실이지만, 인터넷 사용 그룹(8Mbps/s 전후)에 따라 다른 의견을 나타낸 점이다. 8Mbps/s 이상의 서비스를 선택하는 가입자들은 속도와 전반적인 서비스에 만족하는 것으로 나타났다. 이 서비스 이용자는 55%가 속도에 만족하고, 2% 정도가 만족하지 못하는 것으로 분석되었다. 반면, 8Mbps/s 미만의 서비스를 선택한 가입자들은 38%가 만족하고, 8%가 만족하지 못했다. 이러한 조사 결과는 소비자들이 인터넷 서비스 제공 회사에 대한 다른 불만 요인에서도 비슷하게 드러났다.

인터넷 사용 속도는 시간대, 인터넷 사업자별로 상당한 차이가 있었는데, 24시간 기준으로는 케이블TV 회사가 제공하는 최고 10Mbps/s 상품이 실제 8.1~8.7 Mbps/s로 가장 빠른 것으로 나타났다. O2, 오렌지, 플러스넷(Plusnet), 스카이 등 다른 인터넷 사업자(최고 8 Mbps/s 상품)는 평균 3.2~5.1 Mbps/s로 나타났다. 오프콤은 케이블TV망은 광케이블로 동축망을 이용하는 다른 ISP 사업자와 기술적으로 차이가 날 수밖에 없다고 설명한다. 특히 사용자가 몰리는 황금시간대인 오후 8~10시에 사업자별로 상당한 속도 차이를 보이고 있다고 지적하고 있다. 보고서는 특히 AOL, BT, 오렌지, 티스칼리사가 이러한 요인이 많다고 지적하고 있다.

황금시간대별 조사 결과에서는 ISP별로 더 많은 차이를 보였다. 피크 타임에는 24시간 평균보다도 8%가 더 느린 것으로 나타났으며, 편차도 2.5~5.1Mbps/s까지 다양

〈표 3〉 평균 다운로드 속도

(2009년 3월 기준, 단위: Mbit/s)

	24hours	8-10pm	3-11pm	9am-5pm Mon-Fri
AOL 'up to' 8Mbit/s	3.3-3.9	2.8-3.4	3.1-3.6	3.4-4.0
BT 'up to' 8Mbit/s	3.8-4.2	3.1-3.5	3.4-3.8	3.8-4.3
O2 'up to' 8Mbit/s*	4.1-5.1	4.1-5.1	4.1-5.1	4.2-5.2
Orange 'up to' 8Mbit/s	3.8-4.5	3.3-3.9	3.6-4.2	3.9-4.6
Plusnet 'up to' 8Mbit/s*	3.8-4.9	3.7-4.7	3.7-4.7	3.9-5.0
Sky 'up to' 8Mbit/s	4.0-4.7	3.7-4.4	3.8-4.5	4.1-4.8
TalkTalk 'up to' 8Mbit/s	3.8-4.6	3.7-4.5	3.8-4.5	3.8-4.5
Tiscali 'up to' 8Mbit/s	3.2-3.7	2.5-3.0	2.8-3.3	3.4-4.0
Virgin Media 'up to' 10Mbit/s	8.1-8.7	7.5-8.2	7.8-8.5	8.4-9.0
Other 'up to' 8Mbit/s*	3.3-4.6	3.2-4.5	3.1-4.4	3.2-4.5

자료: 오프콤(2009)

하다. 이 시간에도 케이블TV 상품(최고 10Mbps/s)이 7.5~8.2Mbps/s 속도로 다른 사업자 상품(최고 8Mbps/s)의 4.1~5.1Mbps/s보다 빠른 것으로 분석되었다. 상대적으로 비사용 시간대(오전 9시~오후 5시, 월~금)에서도 비슷한 결과를 나타내고 있다. 케이블TV를 제외한 사업자 중에서는 O2, 오렌지, 플러스넷, 스카이가 AOL, 티스칼리사보다 더 빠른 것으로 분석되었다.

@ 인터넷 서비스와 속도의 문제

최근 영국 정부와 규제기관에서 발표한 일련의 보고서는 현재 영국의 인터넷 서비스의 현황과 문제를 적시하고 있다. 특히 소비자 이용 실태 조사는 인터넷을 이용하는 영국 국민들의 인터넷 자료 다운로드 속도와 관련한 불만과 문제를 ISP별로 잘 설명하고 있다. 인터넷이 보편화되면서 비디오와 오디오 자료 등을 접속하거나 다운로드하는 속도

가 중요한 관심거리로 등장했다. 그러나 조사 결과 인터넷 서비스 사업자들이 가입을 유도하는 광고에서 제시하는 속도와 실제 속도는 상당한 차이가 있으며, 이것이 가장 큰 불만 요인인 것으로 나타났다. 사실 이번 조사 전에 오프콤은 2008년 인터넷 서비스 제공 사업자에게 광고에서 제시하는 최고 속도와 소비자들이 이용하게 되는 실제 속도에는 차이가 있음을 명시하도록 하는 조치를 취했다. '인터넷 서비스 속도 자율 규제(Code of Practice on Broadband Speeds)'를 통해 소비자에게 공개된 속도와 실제 속도 간의 차이 문제를 사전에 고지하도록 강제했다. 그런데도 이번 조사 결과에서 소비자들은 광고 내용과 실제 속도가 상당한 차이가 있다고 느끼고, 이에 가장 큰 불만을 느낀다고 지적했다. 오프콤은 현재의 인터넷 서비스에 대한 조사를 종합하여 향후 인터넷 서비스 시장 경쟁과 투자를 촉진하고, 소비자에게 더욱 자세한 정보를 제공할 수 있도록 하여 정부의 인터넷 서비스 정책에 반영할 계획이다.

● 참고 문헌 ●

- Digital Britain(2009). Department for Business Innovation & Skill.
- The Financial Times(2009.6.18). Digital Britain Brings BT Some Cheer.
- The Financial Times(2009.7.28). Ofcom Study Highlights Concern over Slow Broadband and Speeds.
- The Guardian(2007.11.26). Minister Leads Push for Faster Broadband.
- The Independent(2009.7.28). Broadband Suppliers Criticized for False Claims about Internet Speed.
- Ofcom(2009). UK Broadband 2009: Customers' Experience of Fixed-line Broadband Performance.

