



- 수 신 : 각 언론사 경제부, 사회부, NGO담당
- 발 신 : 망 중립성 이용자 포럼
- 문 의 : 진보네트워크센터 오병일 활동가 02-774-4551
- 일 자 : 2013. 9. 25(수)
- 제 목 : <통신망의 합리적 관리·이용과 트래픽 관리의 투명성에 관한 기준(안)>에 대한 의견서

망중립성 이용자포럼, 트래픽 관리안에 대한 의견서 발표

<통신망의 합리적 관리·이용과 트래픽 관리의 투명성에 관한 기준(안)>에 대한 의견서

우리 망중립성 이용자 포럼은 미래창조과학부에서 2013. 10. 4. 공개한 “통신망의 합리적 관리 이용과 트래픽 관리의 투명성에 관한 기준 (안)(이하 『트래픽 관리안』)”에 대하여 다음과 의견을 제출합니다.

다 음

1. 전반적인 평가

이번에 공개된 트래픽 관리안은 다음과 같은 이유에서 긍정적으로 평가할 부분이 있습니다. 첫째, 과거의 트래픽 관리안과 달리 mVoIP 차단 등과 같은 통신사의 음성 서비스와 경쟁 관

계에 있는 서비스를 차별, 차단할 수 있는 적극적인 규정이 삭제되었습니다.

둘째, 최종 이용자의 실질적 권리와 공정한 경쟁을 지지하는 원칙들을 채택하였습니다.

셋째, 과거 방송통신위원회의 업무처리와 달리 공청회 전에 트래픽관리안을 누구나 볼 수 있도록 공개하였을 뿐만 아니라, 누구든지 의견을 개진할 수 있는 절차를 열었습니다.

이 트래픽 관리안은 박근혜 대통령의 망중립성에 대한 의지와 공약을 상당히 실천한 것으로 보입니다. 박대통령은 후보자 시절에는 망중립성 기본원칙에 찬성을 하며, 모든 요금제에서 mVoIP 서비스를 이용할 수 있도록 하겠다고 공약하였고, 대통령 당선 후에는 대통령직 인수위원회 및 미래창조과학부 업무보고를 통해 이를 재차 확인한 바 있습니다.

그러나, 이와 같이 긍정적으로 평가할 수 있는 부분들과 별개로, 기준(안) 제3조에 대해 ‘요금제에 따라 mVoIP를 차단할 수 있도록 했다’는 식의 해석과 이를 뒷받침하는 담당 공무원의 진술이 언론을 통해 보도되고 있어, 이번 트래픽 관리안이 기본 취지인 망중립성 원칙을 훼손하지 않는 방향으로 좀 더 개선될 필요가 있어 아래에 각 조항별 보충의견 및 수정안들을 제시하고자 합니다.

2. 쟁점조항들

가. 트래픽 관리안 제2조

이 기준은 일반적인 인터넷접속서비스에 적용되며, 관리형서비스에 대하여는 적용되지 아니한다.

※ 관리형서비스(managed service)는 인터넷접속서비스제공사업자가 일반적으로 통용되는 인터넷의 제공 방식과 달리 트래픽 전송 품질을 보장하는 서비스를 말한다.

관리형 서비스 정의 조항이 명확하지 않아 퍼블릭 인터넷 접속 서비스까지 포함될 우려가 있으므로 그 규정을 명확하게 수정할 것을 제안합니다.

위의 관리형 서비스 정의 조항은 일반적인 접속 서비스를 제공하면서 특정한 콘텐츠, 애플리케이션에 대해 우선적인 접근을 제공하는 서비스를 포함하는 것으로 해석될 우려가 있습니다. 이는 <망중립성 가이드라인> 및 트래픽 관리안의 취지를 훼손하는 것입니다. 관리형 서비스 정의 규정의 핵심은 일반적인 인터넷 접속 서비스가 아니라는 것입니다.

이에 우리는 다음과 같은 관리형 서비스 정의 조항을 제안하고자 합니다.

제안

※ 관리형서비스(managed service)는 인터넷접속서비스 제공사업자가 특정한 이용자에게 트래픽 전송 품질을 보장하는 서비스로서, 인터넷 프로토콜을 사용하지만, 인터넷의 일부가 아닌 폐쇄된 네트워크 서비스를 말한다.

나. 트래픽 관리안 제3조

인터넷접속서비스제공사업자는 원칙적으로 합법적인 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스(이하 '콘텐츠 등'이라 한다) 또는 망에 위해가 되지 않는 기기 또는 장치를 차단하거나 콘텐츠 등의 유형 또는 제공자 등에 따라 합법적인 트래픽을 불합리하게 차별해서는 안된다.

인터넷접속서비스제공사업자는 이 기준이 정하는 바에 따라 합리적인 범위 내에서 제한적으로 트래픽 관리를 시행할 수 있으나, 이 경우 해당 트래픽 관리의 목적에 부합하고, 트래픽 관리가 이용자에게 미치는 영향이 최소화될 수 있는 방안을 강구하여야 한다.

인터넷접속서비스제공사업자는 트래픽 관리에 있어 유무선 등 망의 유형이나 구조, 서비스 제공방식, 주파수 자원의 제약 등 기술적 특성을 고려할 수 있다.

인터넷접속서비스제공사업자는 서비스의 품질, 용량 등에 비례하여 요금 수준을 다르게 하거나 요금 수준에 따른 제공 서비스의 용량을 초과하는 트래픽을 관리하는 경우 이용자의 실질적 선택권 보장 등 이용자의 이익과 공정한 경쟁을 해쳐서는 안 된다. 이와 관련하여서는 관련 법령 및 요금제도에 따른다.

원칙적으로 이 조항 자체는 큰 문제가 없으나, “서비스의 품질 등에 비례하여 요금 수준을 다르게 하거나” 라는 문구가 트래픽 관리안의 문맥을 벗어나 자의적으로 해석되고 있고, 특히 미래창조과학부 공무원조차 그러한 해석에 동조하고 있는 것처럼 언론이 보도하고 있는 것은 큰 문제라고 할 수 있습니다.

합리적 트래픽 관리의 기본원칙을 규정하고 있는 제3조는 <망중립성 가이드라인>의 기본 원칙에 따라 "인터넷접속서비스제공사업자는 원칙적으로 합법적인 콘텐츠, 어플리케이션, 서비스 또는 망에 위해가 되지 않는 기기 또는 장치를 차단하거나 콘텐츠 등의 유형 또는 제공 등에 따라 합법적인 트래픽을 불합리하게 차별해서는 안된다"고 선언하고 있습니다. 따라서 사업자가 서비스의 품질, 용량 등에 따라 요금제를 달리 적용하더라도, 그 서비스의 내용은 기본원칙을 준수하는 한도 내에서 이루어져야 합니다.

문언적으로 보더라도 위 문구는 인터넷 접속서비스제공사업자가 품질, 용량에 비례하여 요금 차별을 하는 경우에도 이용자의 실질적 선택권 보장 및 공정한 경쟁을 해쳐서는 안된다는 취지입니다. 또한 여기서 ‘품질’이란 일반적으로 통신서비스 제공과 관련되어 네트워크를 고도화하거나 통상적인 품질관리(QoS)를 하는 것을 의미하는 것으로, 이를 타사 경쟁서비스를 차단, 차별할 수 있는 것으로 이해하는 것은 옳지 않은 해석입니다. mVoIP 이든 무엇이든 그것을 차단, 차별하는 것은 앞서 규정한 “차단, 차별 금지의 원칙”을 위반하는 것이며 서비스의 품질과 무관한 행위입니다.

그럼에도 불구하고 최근 일부 언론은 이 조항에 대해 보도하면서 특정한 요금제에서는 mVoIP을 차단할 수 있는 것처럼 해석하고 있는데, 이는 문언의 해석을 뛰어넘는 설명이라고 할 수밖에 없습니다. 따라서, 위 조항 자체로는 큰 문제가 없으나, 불필요한 오해를 방지하기 위하여 위 문구를 삭제하거나 (이 문구를 삭제하더라도, 트래픽을 차별하는 것이 아니라면 망의 품질이나 용량 등에 따라 요금 수준을 다르게 하는 것을 제한하는 것은 아닙니다.), 그렇지 않다면 품질의 정의를 명확하게 할 것을 제안하고자 합니다.

제안1

인터넷접속서비스제공사업자는 요금 수준을 다르게 하거나 요금 수준에 따른 제공 서비스의 용량을 초과하는 트래픽을 관리하는 경우...

제안2

인터넷접속서비스제공사업자는 서비스의 품질*, 용량 등에 비례하여 요금 수준을 다르게 하거나 요금 수준에 따른 제공 서비스의 용량을 초과하는 트래픽을 관리하는 경우

* 품질 : 이는 네트워크의 고도화 혹은 통상적인 품질관리(QoS)를 의미하며, 특정한 콘텐츠 등을 차단, 차별하는 것을 의미하는 것으로 해석되지 아니한다.

다. 트래픽 관리안 제4조 제3항

(비차별성) 유사한 형태의 콘텐츠 등, 기기 또는 장치에 대하여 불합리하게 차별하여 취급하지 않았는지 여부

비차별성 기준은, 모든 트래픽에 대하여 동일하게 취급하여야 하는 것(equal treatment to all traffic)이 되어야 합니다. 이미 망중립성 가이드라인에서도 “인터넷접속서비스제공사업자는 합법적인 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스 또는 망에 위해가 되지 않는 기기 또는 장치를 차단해서는 안된다.”고 규정하고 있습니다.

그러나 현재 트래픽 관리안 제4조 제3항을 문언 그대로 해석하면, 서로 다른 유형의 콘텐츠나 애플리케이션은 차별적으로 취급할 수 있는 소지가 생깁니다. 이는 합리성 판단의 일반적 기준으로서 적절하지 않습니다.

물론 일반적인 경우가 아니라, 일시적 혼잡의 경우에는 유사한 형태의 트래픽에 대하여 동일한 취급(equal treatment to same types of traffic)을 할 수 있으나, 이 경우는 망중립성의 예외적인 경우로 이미 아래 제5조 제2항에서 규정하고 있습니다. 따라서 비차별성 기준은 모든 트래픽에 차별적 조치를 하지 않는다는 망중립성의 원칙에 따라 규정되어야 합니다.

따라서 위 조항을 다음과 같이 모든 트래픽에 같은 취급을 할 것을 의미하는 조항으로 변경

할 것을 제안합니다.

제안

(비차별성) 콘텐츠 등, 기기 또는 장치에 대하여 불합리하게 차별하여 취급하지 않았는지 여부

라. 트래픽 관리안 제5조 <예시3><예시4><예시5>

<예시3> 표준을 준수하지 않은 애플리케이션을 우선 제한 가능

<예시 4> 트래픽을 과도하게 유발하는 소수의 초다량이용자(heavy user)들에 한해 일시적으로 전송속도를 일정 속도이하로 제한하는 경우

<예시 5> 무선인터넷에서 특정지역 내에서의 일시적인 호 폭주 등 망 혼잡이 발생하였거나, 망 운영 상황, 트래픽 추세 변화, 자체 관리 기준 등에 근거하여 망 혼잡 발생 가능성이 객관적으로 명백한 때, 동영상서비스(VOD 등) 등 대용량 서비스의 사용을 일시적으로 제한하는 경우

위 조항 상 예시들은 이유가 없을 뿐 아니라 오해를 불러 일으킬 수 있으므로 삭제하는 것이 바람직합니다.

망의 보안성 및 안정성을 위협하거나 망 혼잡을 유발하는 트래픽이라면 표준 준수 여부, 초다량 이용자인지 여부, 대용량 서비스인지 여부와 상관없이 트래픽 관리를 할 수 있을 것입니다. 그러나 그렇지 않다면, 표준을 준수하지 않은 애플리케이션이라고 해서, 혹은 자신이 계약한 용량의 한도 내에서 트래픽을 많이 활용했다고 해서, 대용량 서비스라고 해서 굳이 우선적으로 제한되어야 할 이유는 없습니다. 예시 3의 표준을 준수하지 않은 애플리케이션, 예시 4의 초다량 이용자, 예시 5의 동영상 서비스 등 대용량 서비스 등 특정 서비스, 이용자, 애플리케이션을 특정하여 차단, 또는 제한하는 조치를 예외의 예시로 설정한 것은, 실제로 “혼잡 발생 가능성”을 이유로 악의적으로 활용될 요인이 될 수 있습니다.

따라서 이 경우의 예시는 삭제하는 것을 제안하고자 합니다.

3. 결어

어떠한 경우에도 통신사와 경쟁하는 서비스를 차별해서는 안됩니다.

미국의 2011년 망중립성 시행령(Open Internet Rule)에 따르면 상대적으로 차등적인 서비스 제공이 허용되는 모바일인터넷접속서비스의 경우에도 자신이 제공하는 음성전화 등과 경쟁하는 서비스를 차별해서는 안된다고 규정하고 있습니다. 또한 망중립성 규정을 마련 중인 EU도 최소한 통신사들이 자사가 제공하는 서비스와 경쟁하는 서비스의 트래픽을 차별하지 못하도록 할 방침인 것으로 알려지고 있습니다.

국내통신사들의 음성전화와 경쟁관계에 있는 mVoIP를 차단 또는 이용량 제한 등을 통해 다른 콘텐츠와 차별하는 것은 합리적인 차별이라고 할 수 없습니다. 따라서 이 트래픽 관리안을 문언적 해석을 넘어서서 망중립성 원칙에 반하는 해석을 시도하는 것은 그 어떠한 이유로도 정당화될 수 없습니다.

2013년 10월 8일

망중립성 이용자포럼

경실련, 경제민주화2030연대, 민주언론시민연합, 민주주의법학연구회,
언론개혁시민연대, 인터넷주인찾기, 진보네트워크센터, 오픈넷, 참여연대,
한국여성민우회 미디어운동본부, 함께하는 시민행동