

<https://doi.org/10.7236/IIBC.2024.24.3.123>
IIBC 2024-3-18

망이용대가 관련 분쟁의 쟁점과 함의

Issues and Implications of Disputes related to Network Usage Fees

노창희*, 도준호**

Chang-Hee Rho*, Joonho Do**

요약 3년이 넘게 진행되었던 SK와 넷플릭스 간 분쟁은 소송을 취하하고 양사가 협력 관계를 맺는 방향으로 일단락되었다. 하지만 디지털 대전환, 생성형AI 활성화 등으로 인해 인터넷 트래픽 이용량은 향후 더욱 늘어날 가능성이 있어 망이용대가를 둘러싼 국내 이동통신사와 글로벌 CP 사업자간 갈등은 언제든지 다시 발생할 수 있다. 본 연구에서는 SK와 넷플릭스 사이에 발생했던 망이용대와 관련된 분쟁의 쟁점을 살펴보고 각 쟁점에 따른 함의를 도출했다. 망이용대가의 유사성 및 범위는 전적으로 사업자 간 협상에 의해 결정되어야 하는 사안이다. 다만, 사업자 간 분쟁이 발생하게 되면 속도 지연 등 이용자의 피해가 발생할 수 있으므로 이에 대한 정책적 대안에 대한 검토가 필요하다. 국내 미디어 산업은 글로벌 CP와 협력적으로 성장해 온 측면이 있어 향후 망이용대와 관련해 국내 이동통신사업자와 글로벌 CP 사업자 간 호혜적인 관계 형성이 중요하다고 판단된다. 하지만 사업자간 상생을 위해서라도 향후 발생할 수 있는 갈등을 증재할 수 있는 대안에 대한 학술적 검토는 이뤄질 필요가 있다.

Abstract The dispute between SK and Netflix, which has been going on for more than three years, ended in the direction of dropping the lawsuit and establishing a cooperative relationship between the two companies. However, as Internet traffic usage is likely to increase further in the future due to digital transformation and activation of generated AI, conflicts between domestic mobile carriers and global CP operators over network usage fees can arise at any time. In this study, the issues of the dispute related to network usage fees that occurred between SK and Netflix were examined, and different implications were drawn for each issue. The cost and scope of network usage considerations are an issue that must be determined entirely by negotiations between operators. However, if a dispute occurs between operators, user damage such as speed delays may occur, so it is necessary to prepare a policy alternative. As the domestic media industry has grown cooperatively with global CPs, it is considered important to form a reciprocal relationship between domestic mobile telecommunication operators and global CP operators regarding network usage fees in the future.

Key Words : Network Usage Price, Network Neutrality, Internet Traffic, Digital Transformation, User Welfare, Telecommunications Industry, OTT

*정희원, 중앙대학교 커뮤니케이션대학원

**정희원, 숙명여자대학교 미디어학부, 교신저자

접수일자 2024년 2월 22일, 수정완료 2024년 5월 9일
게재확정일자 2024년 6월 7일

Received: 22 February, 2024 / Revised: 9 May, 2024 /

Accepted: 7 June, 2024

*First Author: nch0209@naver.com,

Graduate School of Communication, Chung-Ang University

**Corresponding Author: joon@sm.ac.kr

School of Communication and Media, Sookmyung Women's University, Korea

I. 서 론

생성형AI 등장으로 인해 미디어 분야도 새로운 패러다임의 전환을 맞이할 것으로 전망되고 있다. 코로나로 가속화된 디지털 대전환으로 인해 트래픽을 유발시키는 OTT 이용량이 급격히 증가하면서 영상산업은 OTT를 비롯한 디지털 매체 중심으로 재편되고 있다. 생성형AI 등장 및 미디어 분야에서의 활용은 영상산업을 고도화시킬 것이고 이 과정에서 더욱 많은 트래픽을 유발시킬 가능성이 높다.

코로나 발생 이전부터 OTT 이용량 증가는 OTT 도입 이전보다 많은 트래픽을 발생시키면서 이동통신사업자와 OTT 사업자 간 분쟁을 발생시키는 원인이 되었다. 특히, 코로나 기간 동안 OTT 이용량이 급증하면서 트래픽 급증에 따른 대응 방안 마련 필요성이 주목받았다. 국내·외에서 넷플릭스와 같은 동영상 제공 사업자는 가장 많은 트래픽을 유발시키는 서비스 중 하나다. 디지털 매체 중심으로 영상산업이 재편되면서 넷플릭스, 아마존 프라임, 디즈니플러스와 같은 글로벌 OTT 사업자들이 전체 영상시장에서 차지하는 점유율이 높아지고 있다.

국내에 2016년 진출한 넷플릭스는 국내에서 제작된 오리지널 콘텐츠를 중심으로 단기간 내에 연착륙하는데 성공했다. SK는 넷플릭스에 망이용대가 지급을 요구했으나 넷플릭스가 거부하여 소송이 진행되었으며, 그 과정에서 속도 지연 등 이용자 피해가 발생한 바 있다^[1]. 물론, SK와 넷플릭스는 2023년 소송을 취하하고 협력 관계를 맺기로 했으나 두 사업자 간 분쟁 과정에서 이용자의 피해가 발생했다는 점과 향후 다른 사업자 간 유사한 분쟁이 발생할 수 있다는 점에서 사업자간 분쟁의 원인과 쟁점 그리고 합의를 살피를 필요가 있다.

이동통신 사업자와 OTT 사업자간 분쟁의 가장 본질적인 원인은 이용량 증가에 따른 트래픽 증가다. 트래픽 증가는 통신서비스에 대한 수요가 늘어난다는 것을 의미하므로 통신사업자 입장에서 부정적인 이슈만은 아니다. 다만, 망이용대가에 대한 책임 소재는 사안과 시각에 따라 다양한 견해가 대립할 수 있는 영역이라는 점에서 관련 쟁점을 살피를 필요가 있다.

SK와 넷플릭스 간 분쟁은 사업자 간 협상을 통해 협력 관계로 전환되었으나 사업자 간 분쟁 과정에서 논란이 되었던 이슈들에 대해서는 학술적인 측면에서 검토해 볼 필요가 있다고 판단된다. 이런 측면에서 본 연구에서는 SK와 넷플릭스 분쟁 사례를 중심으로 망이용대

가 관련하여 고려해야 할 쟁점과 합의를 분석하는 것을 목적으로 한다.

II. 망이용대가 분쟁의 원인: 시장의 포화와 미디어 환경의 복잡화

망이용대가 관련 분쟁을 포함하여 미디어 분야에서 대가 관련 분쟁이 갈수록 증가하는 추세다. 대가 분쟁이 늘어나고 있는 원인은 시장의 포화와 미디어 환경이 복잡해지고 있다는 것에서 찾을 수 있다. 21세기 전후로 인터넷 시장이 형성될 시기에는 인터넷 광고 시장이 급격히 성장하였고, 스마트폰의 도입과 활성화는 단말기 산업과 모바일 광고 영역의 비약적으로 성장을 견인하면서 다양한 사업자의 동반 성장이 가능했다. 산업이 충분히 성장한 상황 속에서 미디어 산업은 과거와 같이 성장할 여지를 확보하기 어려운 상황이다.

국내·외에서 방송통신 시장은 포화 상태에 가깝고, 인터넷 기반 서비스도 성장률이 정체되고 있다. 이러한 상황 속에서 사업자들에게 사업자 간 거래를 통해 발생하는 B2B 수익이 갖는 중요성은 더욱 커지고 있다. 망이용대가를 포함한 사업자간 대가 갈등 이슈를 살펴볼 때는 이러한 맥락을 고려할 필요가 있다.

인터넷을 통한 동영상 매체 이용이 이뤄진 지는 오래되었지만 디지털 매체 주도의 동영상 이용 환경이 보편화된 것은 비교적 최근의 일이라고 할 수 있다. 물론, 넷플릭스와 유튜브가 미국에서 서비스를 시작한 것이 2010년대 이전이고 유튜브는 몇몇 예외적인 지역을 제외하고는 글로벌하게 유통되는 서비스라는 측면에서 디지털 기반 동영상 서비스의 보편화가 이뤄진 것은 상당히 오래전의 일이라고 할 수 있다.

하지만 코로나를 전후로 한 OTT 이용량의 폭발적 증가는 영상 소비 양상을 완전히 바꾸어 놓고 있다. 코로나로 인해 취해진 거리두기 기간동안 OTT 이용량은 비약적으로 증가했고, 거리두기 이후 OTT 이용량이 다소 줄어들었지만 OTT 중심의 동영상 소비는 이제 일상에 체화된 이용 관행으로 자리 잡게 되었다. 특히, 다수의 이용자가 유료 서비스에 복수로 가입하는 등 OTT는 동영상 소비와 관련해서 새로운 소비 행태를 만들어 냈다.

디지털 대전환의 가속화는 OTT 등 새로운 디지털 영역의 서비스를 성장시켰으나 거리두기 해제 이후 OTT는 조기에 성장 한계에 직면했다. 코로나 전후로 OTT의 성장 가능성은 많은 주목을 받았으나 OTT 산업의

경우 많은 투자 비용이 소요되는 반면, 요금은 높지 않기 때문에 넷플릭스를 제외하고는 SVOD 사업자 중 흑자를 기록하고 있는 사업자를 찾기가 어려운 실정이다. 코로나 기간 동안 OTT 가입자는 크게 증가했으나 거리두기 해제 이후 가입자 성장률은 둔화되었고 대부분의 사업자가 흑자 전환에 실패했다. 광고요금제 도입과 요금 인상은 OTT 사업자들에게 수익 다각화가 절실하다는 것을 보여주는 요금 정책 변화라고 할 수 있다.

미디어 산업에 속해 있는 대부분의 산업 분야가 어려움에 처해 있는 상황 속에서 망이용대가와 같은 B2B 영역에서의 대가 분쟁은 언제든 발생할 수 있다. 즉, OTT의 조기 성장으로 인해 트래픽 수요가 늘어난 상황 속에서 OTT 사업자들의 재무구조는 악화될 가능성이 높아 망이용대가를 포함한 B2B 영역에서 갈등이 발생할 가능성이 높다는 것이다.

다양한 국가에 진출해 있는 넷플릭스와 같은 글로벌 OTT 사업자들이 망이용대가와 관련된 분쟁에 더욱 민감한 이유는 특정 국가에서의 협상 결과가 다른 국가에서의 협상에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 특히, 대한민국의 경우 넷플릭스의 콘텐츠 수급처로 알려져 있고, 유럽에서도 국내 사례에 대한 관심이 많은 편이다. 통신 인프라가 잘 구축되어 있고, 콘텐츠 경쟁력이 높은 대한민국은 다른 국가에서 주목할 만큼의 상징성을 지닌 국가라는 것이다. 이 때문에 넷플릭스를 포함한 글로벌 사업자들은 국내에서 발생할 수 있는 분쟁에 더욱 예민할 수밖에 없다.

국내와 유럽 등 국내·외에서 코로나 기간 동안 망이용대가와 관련된 이슈가 유독 쟁점화된 이유는 거리두기가 적용되면서 인터넷 이용량이 폭발적으로 증가했기 때문이다. 국내에서도 코로나로 인해 OTT 이용량이 급증하기 시작했던 2020년에 초고속 인터넷 속도 지연 문제가 발생한 바 있다.

이러한 상황에서 ISP는 CP로 인해 데이터 트래픽이 급증하고 있다는 입장인 반면, CP들은 ISP에 대한 CP의 기여도를 인정해야 한다는 입장이다^[2]. ISP와 CP는 상호의존적인 관계다^[3]. ISP는 콘텐츠를 제공하는 CP가 없다면 서비스를 제공할 수 없고, CP는 ISP가 없다면 이용자에게 콘텐츠를 제공할 수 없다. 이를 고려하면 양측이 주장하는 근거는 각자의 입장에서 어느 정도의 타당성을 지닌다고 할 수 있다.

미디어 산업을 포함한 전 산업 분야에서 생성형 AI가 가장 중요한 기술 기반으로 자리 잡고 있는 상황에서 생성형 AI 서비스 활성화로 인한 트래픽 증대에 대한 우려

가 제기되고 있다. 물론, 생성형 AI를 활용해 네트워크를 보다 안정적으로 운영할 수 있을 것이라는 전망도 나온다. 하지만 OTT를 포함하여 다양한 동영상 서비스가 결합하는 과정에서 트래픽 수요는 앞으로도 높아질 가능성이 크다.

문제는 트래픽의 증가는 속도 지연 등의 이용자 피해를 유발시킬 수 있고, 실제로 국내에서도 OTT 이용량 증가로 속도 지연 사태가 유발되었다는 것이다. 뒤에서 살펴보겠지만 쟁점은 속도 지연과 같은 사태가 발생했을 경우 이동통신사와 CP 등 서비스 제공과 관련되어 있는 주체 중 누가 어느 정도의 책임을 부담해야 하는지와 관련된 부분이다. 물론, SK와 넷플릭스 간 분쟁은 상호 합의 하에 협력 관계로 전환되었지만 분쟁 시 쟁점이 되었던 사안들을 살펴보는 것은 의미가 있다고 판단된다.

2022년을 기준으로 전세계에서 가장 많은 트래픽을 유발한 사업자는 넷플릭스로 14.9%의 트래픽을 유발시킨 것으로 나타났다^[4]. 넷플릭스는 몰아보기 등으로 이용자가 집약적으로 이용할 수 있는 플랫폼이기 때문에 많은 트래픽을 유발시키고 있다.

넷플릭스는 여전히 가장 많은 가입자를 확보하고 있는 유료 가입자고, 광고요금제 도입이 성공을 거두면서 가입자가 안정적으로 증가하는 양상이 나타나고 있다. 물론, 코로나 기간 동안과 같이 트래픽 유발이 폭발적으로 증가하지는 않겠지만 앞으로도 트래픽이 증가할 수 있는 가능성은 상존한다.

물론, 국내의 경우 각기 제휴와 협력의 형태는 다르지만 이동통신 3사가 모두 넷플릭스와 협업하고 있는 상황이다. 적어도 당분간은 분쟁이 발생할 가능성이 낮다고 할 수 있다. 하지만 디지털 대전환이 심화되고 생성형 AI와 같은 기술의 고도화가 계속될 경우 트래픽 유발은 늘어날 수 있으므로 망이용대가와 관련된 쟁점에 대한 검토는 필요하다고 판단된다. 현재는 사업자 간 협상이 원활히 이뤄지고 있는 상황이지만 향후 분쟁 가능성을 배제할 수 없기 때문에 이에 대한 진단이 필요하다고 할 수 있다.

한편, 망이용대가 관련 분쟁이 국내외에서 발생한 이유 중 하나로 망이용대가 관련 거래의 복잡성이 증대되었다는 점을 꼽을 수 있다. 인터넷을 생태계로 보고 구성 요소를 보자면, ISP, CP와 최종 이용자 등으로 구성되어 있는데 미디어 환경변화로 인해 생태계의 구조가 복잡하게 진화하고 있다^[5], ^[6]. 현재 인터넷 생태계는 CP가 제공하는 콘텐츠가 ISP 뿐 아니라 CDN 등 다양한 방식을 통해 이용자에게 전달되기 때문에 다양한 논란

이 발생할 수 있는 상황이다. 트래픽 발생량이 늘어나면서 설비 관련 비용이 증가하고 있는 상황에서^[7], 복잡성의 증대는 망이용대가 관련 기준을 합의하기 더욱 어렵게 만들고 있다.

망이 고도화되고 망이용대가와 관련된 책임을 특정하기 어려워지면서 관련 논의가 더욱 복잡하게 전개되는 양상을 보이고 있는 것이다. 기술적 진화는 망이용대가 부담 주체가 될 수 있는 CP가 CDN 등을 이용하므로 대가를 지불할 필요가 없다는 주장 등 다양한 방식의 대가 지불이 가능하다는 주장을 대두시키고 있다. 또한, 본연구에서는 망이용대이라는 용어를 사용하고 있기는 하나 접속료 등 용어상의 혼란도 쉽게 정리되기 어려운 상황으로 보인다. 물론, 접속료는 기간통신사업자 간 부담하는 비용으로 정의하고 망이용대가는 일반 이용자뿐 아니라 B2B 상 이용자로 볼 수 있는 CP에게 부담하는 비용 등으로 구분할 수 있으나^[11], 법적으로 명확히 용어를 정리하기 어려운 상황에서 논란은 언제든지 발생할 수 있는 상황이다.

정리하자면 망이용대가 관련 분쟁이 발생하게 된 배경은 먼저 OTT 등 많은 트래픽을 유발 시키는 동영상 서비스에 대한 수요가 증가했다는 데에서 찾을 수 있다. 다음으로는 미디어 환경이 고도화되고 복잡화되는 과정에서 트래픽 증가에 대한 책임 소재를 명확히 하기 어려워졌다는 점도 망이용대가 등 대가 관련 분쟁을 발생시키는 원인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 두 가지 이슈는 별도의 쟁점이라기보다는 디지털 대전환 과정에서의 동영상 이용 환경변화가 가져온 변화 중 하나가 사업자 간 거래 환경의 복잡화라고 볼 수 있다. 다음 장에서 망이용대가 분쟁 관련 쟁점에 대해 살펴보려고 한다.

III. 망이용대가 분쟁 관련 쟁점

1. 개요

여기서는 망이용대가 관련 쟁점 몇 가지를 중립적인 차원에서 검토하고자 한다. 큰 틀에서의 논의 구조는 넷플릭스 등 CP가 망이용대가를 부담해야 한다는 입장과 CP가 망이용대가를 부담할 책임이 없다는 주장의 대립이다. CP가 망이용대가를 부담해야 한다는 입장의 근거는 CP가 ISP를 통해 이용자에게 콘텐츠를 전송하고 있으므로 이에 대한 대가를 지불해야 한다는 것이다. ISP는 인프라 투자 비용 및 네트워크 운영비용을 부담하므로 이에 대한 책임을 CP가 부담해야 한다는 것이 CP가

망이용대가를 지불해야 한다는 입장의 골자다.

다른 입장은 CP가 이동통신사에게 많은 기여를 하고 있고, CDN 등을 통해 전송에 기여하고 있으므로 접속료 외에 전송에 관련된 비용을 지불하지 않아도 된다는 주장이다. 이와 같은 입장의 근거는 망중립성 원칙에 근거하여 네트워크를 공공적으로 활용해야 한다는 주장과 CP는 이용자가 인터넷망을 이용하도록 하는데 기여하고 있으며, 이를 위해 막대한 콘텐츠 투자를 하고 있다는 것이다.

한편, 망이용대가 관련 쟁점은 큰 틀에서 글로벌 사업자의 사회적 책무 수행이라는 관점에서 접근할 수 있다. 넷플릭스, 유튜브와 같은 글로벌 사업자는 국내에서 큰 영향력을 가지고 있기 때문이다. 대한민국의 경우 미국의 빅테크 기업들과의 관계가 유럽과 달리 다층적인 지점은 국내 미디어-콘텐츠 산업이 글로벌 사업자들과 긍정적으로 관계 맺고 있는 부분이 있다는 것이다. 넷플릭스를 통해 국내 콘텐츠 산업의 글로벌한 위상이 제고되었고, 유튜브를 통해 대한민국의 크리에이터 생태계가 형성되었다. 이와 같이 글로벌 사업자의 국내 진출은 긍정적인 측면이 크기 때문에 글로벌 사업자와 국내 사업자 간의 관계는 호혜적인 입장으로 접근하는 것이 바람직하다고 판단된다. 다만, 분쟁이 발생했다는 점, 그리고 향후 유사한 분쟁이 발생할 가능성이 있다는 점 등을 고려하여 관련 쟁점을 살펴볼 필요가 있다.

이하에서는 CP가 ISP에게 대가를 지불해야 한다는 주장과 대가를 지불하지 말아야 하는 주장과 관련된 논의를 구체적인 쟁점 별로 살펴보려고 한다.

2. 인터넷 이용의 유상성

인터넷 기반 망이용이 무료라는 인식은 뒤에서 살펴볼 망중립성 원칙과 관련되어 있다. 망중립성은 인터넷에 접근할 때 차별 없이 접근하는 것을 중시하기 때문에 이를 해석하면 인터넷 망에 접근하는 것에는 비용을 받지 않아야 한다는 논리로 확장될 수 있다. 하지만 인터넷은 출발부터 무료가 전제된 바 없으며, 관련 비용을 정산해 왔기 때문에 인터넷은 기본적으로 유상성을 지니고 있다는 반론도 존재한다^[12].

인터넷은 공공적 특성을 지닌 인프라이기 때문에 무료로 이용할 수 있어야 한다는 것이 망중립성 원칙의 기본 전제이자 CP의 주장이다. 인터넷의 유상성을 주장하는 측이 드는 근거는 인터넷 망을 이용하기 위해서는 비용이 들어가며 망중립성 규제 관련해서도 유상성을 부정하지 않고 있다는 것이다^[12].

서울중앙지방법원은 SK가 국제선 망을 증설하고 국제선과 국내선 네트워크를 활용하여 이용자에게 콘텐츠를 전송하고 있다는 점과 인터넷 네트워크 유지가 유상의 의무라고 보고 유상성을 인정한 바 있다¹⁷⁾.

인터넷의 유상성과 관련된 논의는 인터넷에 관한 철학의 차이와 망중립성에 관한 철학적 견해, 접속과 전송을 바라보는 시각 등에 따라 달라질 수 있다. 또한, 사업자간 거래시 네트워크 관련 비용 외에 다른 방식의 거래가 있을 수 있으므로 거래 당사자가 아닌 제3자가 유상성 여부를 판단하기에는 근본적으로 한계가 존재한다. 하지만 향후 망이용대가 관련 분쟁이 발생할 경우 유상성은 가장 핵심적인 쟁점이 될 수밖에 없다.

인터넷의 유상성은 망중립성, CP의 기여, 접속과 전송과 관련 쟁점들과 연관되어 있다. 이하에서 논의할 쟁점들은 대가에 대한 책임의 관점에서 인터넷의 유상성에 대한 판단 근거라는 측면에서 의미가 있다. 인터넷 이용의 유상성이 인정된다면 CP가 ISP에게 망이용대가를 지불해야 한다는 논리가 성립되기 때문이다.

3. 망중립성과 망이용대가

망중립성이란 인터넷망은 중립적으로 활용되어야 한다는 원칙을 의미한다. 망중립성은 ISP가 내용, 유형 등과 무관하게 동등하게 처리해야 한다는 원칙으로 인터넷과 관련하여 기본적인 규범으로 인식되고 있다¹⁰⁾. 망중립성은 방송에서의 공익성과 같이 인터넷과 관련해서는 가장 중요한 규범적 가치로 인식되고 있을 뿐 아니라 미국의 경우 망중립성 원칙에 의거하여 사업자에게 책무가 부여되기도 한다.

망중립성 원칙의 딜레마는 소유와 이용에 있어 사유재산의 성격이 강한 인터넷망을 공유재산과 같이 인식하고 있다는데서 발생한다. 망중립성 원칙에 의거하면 망을 중립적으로 이용할 수 있도록 보장해 줘야 하지만 ISP가 가지고 있는 권리를 망중립성 때문에 침해할 소지가 발생할 경우 논란이 될 수 있다⁸⁾. 망중립성을 근거로 CP가 ISP에게 망이용대가를 부과해야 한다는 주장이 논쟁적일 수밖에 없는 이유는 망중립성 원칙의 적용시 고려해야 할 사안이 많으며, 모든 국가에서 망중립성을 근거로 인터넷 관련 사안을 규제하지는 않기 때문이다.

망중립성 원칙은 초고속 인터넷망이 모두 차별없이 접근할 수 있는 사회기반시설이라는 규범적 인식에 기초한다. 이와 같은 입장은 인터넷 고유의 정신인 표현의 자유를 보장하기 위해 망중립성 원칙을 고수해야 한다는 것과도 관련이 있다. 또한, 산업적인 측면에서 인터넷

넷을 이용하는 기업에게 혁신할 기회를 보장해 주기 위해 망중립성을 보장해 줘야 한다는 것도 망중립성을 기반으로 CP들에게 과도한 요금을 부과해서는 안된다는 입장의 근거가 된다⁹⁾. CP들은 망중립성을 근거로 인터넷망 이용 시 망이용대가 등 대가 지불에 반대하는 입장을 견지해 왔다. 하지만 인프라 투자 및 유지보수 비용을 투자해야 하는 ISP 입장에서는 인터넷 망이 공유재산적 성격을 가지고 있다고 해서 대가 없이 인터넷망을 이용하는 것은 부당하다는 입장이다.

조대근¹¹⁾, ¹²⁾은 ISP가 CP에게 망이용대가를 청구하는 것은 트래픽을 차별하는 행위와 무관하므로 망이용대가를 요구하는 것은 망중립성을 위반하는 것이 아니라고 주장한다. 이와 같은 주장은 망이용대가 관련 논의를 망중립성 관련 논의와 결부시켜 CP가 대가를 요구하는 것이 논리적으로 잘못되었다는 지적이라고 할 수 있다.

미국에서는 망중립성 정책 기조가 상황에 따라 달라지고 있고 국내에서는 2011년에 나온 가이드라인과 2013년에 만들어진 트래픽 관리에 관한 기준을 자율적으로 지키도록 유도하고 있다. 망이용대가와 망중립성의 관계 여부는 정답이 존재한다기보다는 바라보는 시각별로 견해가 달라질 수 있는 사안이다. 미국의 경우 캘리포니아 주에서 망중립성을 근거로 ISP가 CP에게 대가를 요구하는 행위를 금지한 바 있다¹⁰⁾. 하지만 2016년 차터(Charter)의 소송 판결문에서 ISP-CP 간 망이용대가와 관련하여 유료 정산을 하고 있어 미국에서 망이용대가와 망중립성 규제는 무관하다는 주장도 있다¹²⁾.

미국의 경우 망중립성 관련 원칙이 정권에 따라 변경되는 양상을 보이고 있고, 국내에서는 망중립성 원칙을 지킬 것을 권고하고는 있지만 강제하고 있지는 않다. 유럽에서는 망중립성 논의와 망이용대가 관련 입법화 논의가 별도로 이뤄지고 있다는 평가 받는다¹⁰⁾. 또한, 망중립성 원칙을 적용한다고 하더라도 CP가 망이용대가를 내야 하는지 여부는 논쟁적인 측면이 존재한다. 망중립성과 망이용대가 관련 논쟁은 사안에 따라 시기에 따라 다양한 논의가 이뤄질 수밖에 없으며, 그에 따라 판단도 달라질 수 있다.

미국의 사례에서 알 수 있듯이 망중립성 적용 여부와 적용 방식은 시기와 사안에 따라 달라질 수밖에 없어 앞으로도 망중립성과 망이용대가 간 논란은 계속될 것으로 보인다. 또한, 망이용대가를 포함하여 인터넷 정책과 관련된 기본적인 원칙이 망중립성이 되어야 하는 지에 대해서도 근본적으로 검토해 볼 필요가 있다. 망중립성

원칙 자체가 문제라기보다는 인터넷 활성화 초기와 비교할 때 통신 환경에서 많은 변화가 있었던 만큼 망중립성 이외에 규범적 판단 기준이 될 수 있는 새로운 가치 모색이 필요하다는 것이다.

3. CP의 기여도에 대한 논쟁

CP의 기여도에 대한 CP의 입장은 2023년 넷플릭스의 CEO인 그렉 피터스의 발언을 통해 확인할 수 있다. 그렉 피터스는 2023년 3월 당시의 시점에서 넷플릭스는 지난 5년간 콘텐츠에만 600억 달러 이상을 투자했는데 이는 전체 수익의 50%에 해당하며, 넷플릭스의 투자가 이용자들이 인터넷을 이용하도록 유도했다고 주장했다. 또한, 넷플릭스와 같은 CP에게 망이용대가와 같은 비용을 부담하게 하는 행위는 전체적인 콘텐츠 투자에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 주장한 바 있다^[13].

그렉 피터스의 위와 같은 주장은 대부분의 CP가 견지하고 있는 입장이라고 할 수 있다. 또한, 망중립성을 기반으로 표현의 자유와 혁신을 보장해 줘야 한다는 입장과도 관련되어 있다. 콘텐츠 투자는 리스크가 크고 OTT 시장의 성장세가 주춤하면서 OTT 사업자들은 콘텐츠 투자를 감축하고 있는 상황이다. 이런 상황 속에서 글로벌 OTT들은 망이용대가를 부담으로 느낄 수밖에 없다.

하지만 위와 같은 넷플릭스의 입장에 대해서 대한민국과 같이 대부분의 국민이 초고속 인터넷 서비스를 월정액을 지불하고 이용하고 있는 국가에서는 반론을 제기할 수 있다. 넷플릭스와 같은 CP가 콘텐츠 투자를 통해 이용자의 인터넷 이용 수요를 높인다고 하더라도 ISP 입장에서는 추가적인 수익이 발생하지 않기 때문이다.

원론적인 차원에서는 CP가 주장하는 것과 같이 CP에게 콘텐츠 투자를 유도하는 것이 전체 미디어 생태계에 긍정적으로 작용할 수 있다. 하지만 트래픽이 증가하게 되면 추가적인 유지 비용 부담이 발생하게 되므로 이에 대한 부담 문제가 발생하게 되어 국내·외에서 벌어지고 있는 망이용대가 관련 분쟁이 벌어지게 되는 원인으로 작용하게 된다.

또한, ISP 입장에서는 ISP가 존재하지 않으면 OTT 사업자가 사업을 영위하는 것 자체가 불가능하기 때문에 네트워크 고도화와 유지보수가 CP에게 기여하는 것이라고 주장할 수 있다.

망이용대가 문제를 포함하여 콘텐츠를 기반으로 한 대가 산정 문제에 있어 기여도는 대가를 주고 받는 양측의 입장이 첨예하게 다를 수밖에 없다. 이를 고려할 때

당사자들이 아닌 정부나 학술적인 차원에서 해당 기준에 대한 고민이 필요하다. 실제 거래 시 적용할 수 있는 기준을 만들어 강제하자는 것이 아니라 분쟁 시 참고할 수 있는 중립적인 기준에 대한 검토가 필요하다는 것이다. 물론, 대가 거래 문제는 사업자 간 협의된 내용에 대해 옳고 그름을 따질 수는 없다. 다만 분쟁 발생시 참고할 수 있는 기준에 대한 고민이 필요하다는 것이다.

4. 접속과 전송 관련 논란

CP의 기여와 관련하여 접속 및 전송과 관련된 논쟁도 살펴볼 필요가 있다. 접속과 전송을 구분해야 한다고 주장하는 측도 최초로 인터넷 네트워크에 접근할 때는 내는 요금은 내야 한다는 것을 인정한다. 하지만 트래픽이 증가하면 요금을 더 내야 한다는 주장에는 이는 전송에 해당하기 때문에 이를 낼 수 없다는 입장을 견지해 오고 있다^[6].

넷플릭스는 SK와 소송 과정에서 인터넷에 접속하는 지점과 이용자가 콘텐츠를 전송하는 지점이 분리되어 있다고 주장했고, 넷플릭스가 SK로부터 인터넷에 접속하지 않고 있다고 주장했다. 이에 대해 SK는 접속과 전송은 분리하는 것이 불가능한 개념이라고 주장했다^[7]. 넷플릭스의 주장대로 접속과 전송이 구분 가능한 것이라면 CP는 ISP에게 접속료만 지불하고 트래픽 증가에 따라 추가적으로 지불해야 하는 전송과 관련된 비용은 책임질 필요가 없다. 하지만 접속과 전송을 연결되어 있는 개념이라고 본다면 CP도 전송에 있어 책임을 져야 하는 것이다.

정리하면 CP는 콘텐츠 투자를 하고 있고, 콘텐츠 투자를 통해 ISP에 기여를 하고 있다는 입장이고, ISP는 트래픽 수요 증가에 CP 측에도 책임 소재가 있기 때문에 비용을 같이 부담해야 한다는 입장이다. 또한, 접속과 관련하여 CP는 접속료를 지불하고 있으므로 전송료는 지불할 필요가 없다는 입장인 반면, ISP는 접속과 전송은 분리할 수 없다는 입장이다. 또한, CP는 CDN 비용도 전송료를 낼 수 없다는 근거로 활용하고 있다.

5. 정책적 개입과 입법과 관련된 쟁점

국내에서는 2020년부터 국회를 중심으로 망이용대와 관련하여 정부의 정책적 개입이 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔으며, 실제로 국회 입법 발의가 지속되어 왔다. 발의된 법안들의 골자는 계약 체결을 부당하게 거부하는 행위 등의 금지행위 추가, 실태조사 등이라고 할 수 있다^[6]. 2023년 SK와 넷플릭스가 분쟁

을 마감하고 협력 관계로 전환하면서 해당 입법 시도들에 관한 관심이 다소 줄어든 측면이 있는 것으로 보인다.

유럽에서는 망이용대가와 관련된 법제화 논의 과정에서 통신 시장 전체에 미치는 영향에 대해 다음과 같은 요소를 중심으로 설문을 진행하는 등 망이용대가 논쟁을 기점으로 통신 정책 전반에 대해 검토하고 있다. 유럽에서 설문 등을 통해 검토하고 있는 요소는 다음과 같다. ‘기술 및 시장 개발: 미래 네트워크 및 전자 통신 비즈니스 모델에 미치는 영향’, ‘소비자를 위한 공정성’, ‘단일 시장의 장벽’, ‘모든 디지털 플레이어의 공정한 기여’ 등이 유럽에서 망이용대가로 촉발된 논쟁을 계기로 검토하고 있는 사안들이다.

CP의 기여 대한 CP와 ISP 측의 논쟁은 정답이 있다고 보기는 어렵다. 그렇기 때문에 정부의 개입이 이뤄질 필요가 있는지 여부에 대해서는 판단하기 쉽지 않다. 더욱이 국내의 경우 SK와 넷플릭스 간 분쟁이 협력 관계로 전환되었고, 이동통신 3사가 모두 형태는 다르지만 넷플릭스와 협력하고 있기 때문에 양자의 기여를 따지는 일은 더욱 어려운 지점이 있다. 유럽 사례에서 확인할 수 있는 것처럼 망이용대가와 관련된 논쟁이 갖는 의미는 단순히 ISP와 CP 간 책임 소재를 특정하는 것을 넘어 전체 통신 시장의 쟁점을 검토하는 계기가 될 수도 있다. 이를 고려할 망이용대가에 관한 거래 틀 정비와 함께 전체적인 통신 환경 변화를 고려한 정책 개선에 대한 종합적인 정비도 필요해 보인다.

6. 국내 CP의 대가 지불 관련 쟁점

국내 ISP가 해외 CP로부터 망이용대가를 받게 되면 해외에 진출해 있는 국내 CP가 해외 ISP와 거래할 때 어려움을 겪을 수 있는 주장도 쟁점도 중 하나다. 이에 대해서는 앞서 언급한 것처럼 국내의 거래 상황이 해외에 영향을 미칠 가능성을 고려하지 않을 수 없다.

하지만 SK와 넷플릭스의 분쟁이 협력 관계로 전환된 상황에서 해외에서 국내 사례를 근거로 국내 CP에게 불합리한 거래 조건을 요구하기는 어려울 것으로 보인다. 국내 사례가 해외사례에 영향을 주기 위해서는 분쟁이나 소송이 발생하여 거래의 조건이 어느 정도 알려져야 하는데, 국내의 경우 분쟁이 종료되었기 때문에 현실적으로 해외에서 국내에서 적용되고 있는 거래 조건에 대해 파악하기 어려울 것이라고 판단된다.

다만, 망이용대가로 인해 국내에서 사업을 접은 트위치의 사례 등이 문제가 된다면 국내 사업자가 해외에서 차별을 당할 가능성에 대해 고려하지 않을 수는

없을 것으로 보인다. 특히, 아직 국내 OTT 사업자가 글로벌 시장에 본격적으로 진출하기 전이라는 점을 고려하면 국내 사례가 향후 국내 OTT 사업자의 글로벌 진출 시 어떤 영향을 미칠지 고려할 필요가 있다.

IV. 결론 및 제언

본 연구에서는 넷플릭스와 SK의 소송을 계기로 국내에서 촉발된 ISP와 CP간 망이용대가 관련 쟁점에 대해 중립적인 관점에서 살펴보았다. 특히, <표 1>과 같이 관련 쟁점을 중심으로 망이용대가 관련 문제에 대해 살펴 보았다. 망이용대가 관련 분쟁이 발생하는 근본적인 원인은 디지털 대전환의 심화와 생성형 AI 등 인공지능 기술 고도화 등에 의해 기인하는 트래픽 증가에서 찾을 수 있다. 인터넷을 이용하는 수요 증대는 ISP와 CP 모두에게 필요한 일이라고 할 수 있다. 인터넷에 대한 수요는 ISP와 CP 모두에게 기본적으로 필요하기 때문이다. 문제는 미디어 환경이 고도화되면서 사안에 대해 당사자들 이외에는 이해하기가 갈수록 어려워지고 있다는 것이다. 이를 고려하면 학술적인 차원에서 관련 쟁점에 대해 살펴보는 것은 의의가 있다고 할 수 있다.

표 1. 망이용대가 관련 쟁점 요약
 Table 1. Issues related to Network Usage Fees

구분	쟁점의 내용
인터넷 이용의 유사성	· 인터넷은 무료로 이용해야 한다는 입장과 망 이용을 위한 비용을 부담해야 한다는 입장의 대립
망중립성과 망이용대가	· 망중립성 원칙을 적용하여 망이용대가를 지불할 필요가 없다는 입장과 망중립성과 무관하게 망 이용대가를 지불해야 한다는 입장의 대립
CP의 기여도에 대한 논쟁	· ISP에 대한 CP의 기여도와 그에 따른 망이용대가 납부 여부 및 대가 수준 설정 관련 쟁점
접속과 전송 관련 논란	· CP는 접속과 전송이 분리 가능하기 때문에 전송과 관련된 비용을 지불할 필요가 없다고 주장하고 ISP는 접속과 전송을 분리하는 것이 불가능하기 때문에 CP가 망이용대가를 지불해야 한다는 입장
정책적 개입과 입법과 관련된 쟁점	· 망이용대가와 관련된 그간의 정책적 개입을 위한 노력이 실효성이 있었는지 여부와 향후 정책적 개선 필요성에 대한 검토가 필요한지와 관련된 쟁점
국내 CP의 대가 지불 관련 쟁점	· 글로벌 사업자가 국내에서 망이용대가를 지불할 경우 국내 CP가 해외 진출 시 역차별 당할 가능성이 있는지와 관련된 쟁점

망이용대가의 책임이 어느 한쪽에 있다면가 확립된 원칙이 있다면가 하는 식의 접근 방식은 바람직하지 않

다. 특히, 국내의 경우는 국내 이동통신사업자와 글로벌 사업자가 상호 호혜적인 관점에서 협력하고 있는 상황이기 때문에 정책적인 고민도 양자가 상생할 수 있는 방안을 찾는 방향으로 이뤄질 필요가 있다.

다만, 글로벌 사업자가 가진 영향력이 높아질 때마다 나오는 글로벌 사업자의 교섭력 문제, 책임 회피의 문제에 대해서는 그에 대한 정책적 대안 마련이 필요하다고 판단된다. 사업자간 분쟁과 관련된 정책적 대안 마련 시 중요한 것은 합리적인 기준을 설정하는 일이라고 판단된다. 글로벌 사업자가이기 때문에 규제를 해야 한다기보다는 불공정 거래의 우려나 교섭력 남용, 이용자 피해 등이 발생할 여지가 있을 때 정부가 개입할 근거를 마련하는 관점에서 접근할 필요가 있다고 판단된다. 국내의 경우 이동통신 사업자, 인터넷 사업자 등을 포함한 미디어 산업은 진흥의 필요성 큰 영역으로 과도한 규제 움직임으로 산업에 부담을 주는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 또한, 망이용대가와 관련하여 시도된 입법적 시도들에 대한 종합적인 판단과 학술적 평가도 이뤄질 필요가 있는 시기라고 판단된다.

미디어 환경이 고도화되고 경쟁이 심화될수록 대가 관련 분쟁은 늘어날 가능성이 있고, 이는 이용자의 피해로 이어질 수 있다는 측면에서 중요한 사안이다. 국내 이동통신사업자와 글로벌 OTT 사업자가 협력적인 파트너 관계를 유지할 수 있는 정책 환경을 조성하는 한편, 공정경쟁 환경을 조성하고 이용자 복지를 제고할 수 있는 정책적 대안 마련을 위한 고민이 동시에 이뤄질 필요가 있는 시점이다.

References

- [1] Konshik Yu, Junghun Han, & Changhee Roh. "OTT Trend 2023", Paju: Hyungsel, 2022.
- [2] Jinseok Kim, Youngin Lee, Junghun Kim, Jongsu Lee. Analysis of foreign content providers' revenue contribution to domestic internet service providers : Based on consumer preferences for bundled products, Journal of the Korean Society of Innovation, Vol. 18, No. 4, pp. 173-190, 2023.
DOI: <https://doi.org/10.46251/INNOS.2023.11.18.4.173>
- [3] BEREC, BEREC preliminary assessment of the underlying assumptions of payments from large CAPs to ISPs, 2022.
- [4] Armstrong, M. "Chart: Netflix is Responsible for 15% of Global Internet Traffic", The Wire, 2023. 3. 3.
- [5] Sangkyu Byun, Joonho Do, Study on the improvement of the network fee system under network neutrality, The Journal of The Institute of Internet, Broadcasting and Communication, Vol. 22, No. 3 pp. 151-161, 2022.
DOI: <http://dx.doi.org/10.7236/IIBC.2022.22.3.151>
- [6] Dae-Keun Cho, "Nothing is free", Giverny, 2022.
- [7] Do-yun Kim, Gyu-hyeon Shim, Seo Jong-hee. A study on civil legal analysis and legislative proposal through analysis of precedents on network usage fees between internet service providers (ISPs) and contents providers (CPs), Yonsei Law, No. 43, pp. 245-290, 2023
DOI: <http://dx.doi.org/10.33606/YLA.43.9>
- [8] Cheon-su Kim, "Net neutrality and fundamental rights of ISP" HUFs Global law review, Vol. 42, No. 2, pp. 229-256, 2018.
DOI: <http://10.17257/hufslr.2018.42.2.229>
- [9] Hee-jung Lee, "Reasonable discrimination in the access to network". Journal of Law & Economic Regulation, Vol. 4, No. 1, pp. 58-75.
DOI: <http://dx.doi.org/>
- [10] Sung-hyeon Na. Network usage fee is network neutrality is it a violation? KISDI Perspective, 2022, No. 2, pp. 1-6, 2022.
- [11] Dae-Keun Cho, "Interconnection Fee or Access fee? - Focusing on ISP-CP settlement dispute", Journal of Internet Computing and Services, Vol. 21, No. 5 pp. 9-20, 2020.
DOI: <http://dx.doi.org/10.7472/iksii.2020.21.5.9>
- [12] Dae-Keun Cho. "A study on the charge of using the internet network - Focusing on U.S. internet history and charter merger approval conditions litigation", Journal of Internet Computing and Services, Vol. 22, No. 4 pp. 123-134, 2021.
- [13] Peters, G. Co-CEO Greg Peters Keynote Address to the 2023 Mobile World Congress.
<https://about.netflix.com/en/news/co-ceo-greg-peters-keynote-address-to-the-2023-mobile-world-congress>. 2023. 3. 1.
- [14] EC. Exploratory Consultation: The future of the electronic communications sector and its infrastructure. 2023.

저 자 소 개

노 창 희(정회원)



- 2014년 : 중앙대학교 (언론학박사)
- 2010년 ~ 2021년 : 미디어미래연구소
방송통신정책센터 연구위원/센터장
- 2020년 ~ 현재 : 중앙대학교 커뮤니
케이션대학원 시간강사
- 2022년 ~ 현재 : 디지털산업정책연
구소 소장

도 준 호(정회원)



- 1996년 : Michigan State
University (언론학박사)
- 1997년 ~ 2001년 : 정보통신정책연
구원(KISDI) 연구위원
- 2001년 ~ 현재 : 숙명여대 미디어학
부 교수
- 방송통신위원회 자체평가위원
- 한국방송학회 학회장 역임