

이슈리포트 <액트온>

◇ 디지털 시대의 저작권, 이제 방향을 바꾸자 / 오병일	1
◇ 이용자 중심 인터넷을 위한 망중립성 규제 / 오병일	34



서울시 서대문구 충정로3가 227-1 우리타워 3층
전화 02)774-4551, 이메일 della@jinbo.net
홈페이지 <http://act.jinbo.net>

발행인_ 진보네트워크센터 (대표 이종희)

배포처_ 진보넷 회원님들

발행일_ 2012년 6월 15일

디지털 시대의 저작권, 이제 방향을 바꾸자*

오병일

(정보공유연대 IPLet, 진보네트워크센터)

1. 1인 미디어와 저작권

1인 미디어, 혹은 시민 미디어의 시대라고 한다. 보수 신문, 방송의 편파 보도에도 불구하고, 2011년 10.26 보궐선거에서 박원순 시장의 당선에 트위터 등 소셜 네트워크 서비스가 큰 영향을 미쳤다고 평가되고 있다. 또 하나의 일등공신으로 평가받는, 팟캐스트 ‘나는 꿈수다’는 전국언론노조가 시상하는 제21회 민주언론상을 받았다.

1인 미디어라는 개념이 주목받은 것이 최근은 아니다. 인터넷 초창기 카페나 게시판이 소통의 주된 공간이었을 때, ‘블로그’가 등장하면서 1인 미디어의 도입을 알렸고, 이어 UCC (User Created Contents)라는 이름으로 이용자가 생산하는 동영상이 유행하였다. (물론 인터넷 이전 PC 통신 시절의 게시판 글이나 카페 게시판의 글 역시 이용자가 생산한 것이기는 하지만.) 2008년 촛불시위 당시에는 시민들이나 독립 미디어 활동가들이 직접 집회 현장을 생중계하며, 주류 방송사들을 머쓱하게 만들기도 했다.

블로그, UCC, 팟캐스트 등이 이용자 콘텐츠 생산의 기지라면, 트위터, 페이스북 등 소셜 네트워크 서비스(SNS)는 이용자 콘텐츠의 유통망 역할을 한다. 참여, 개방, 공유를 특징으로 하는 웹2.0 시대에 이용자들이 콘텐츠의 생산과 유통을 직접 담보하기 시작한 것이다. 기존 언론의 입장에서는 정부의 언론 통제만이 위협이 아니다. 웹2.0과 소셜 네트워크로 대변되는 환경의 변화 속에서 언론의 역할은 무엇인가, 나아가 어떻게 생존해야 하는가하는 질문에 봉착해있다.

그러나 민주주의 체제의 궁극적인 지향이 ‘대의 민주주의’가 아니라 ‘직접 민주주의’인 것처럼, 시민들의 목소리가 신문사와 방송사에 의해 대변되는 것이 아니라, 모든 시민들이 스스로 자신의 목소리를 낼 수 있고 이를 전달할 미디어를 갖게되는 것, 이것이 언론 민주화의 궁극적인 지향이라면, 1인 미디어를 어떻게 활성화할 것인가는 민주언론 진영의 중대한 과제가 아닐 수 없다.

1인 미디어가 활성화되면서 권력과 자본은 이를 규제하기 위한 다양한 조치를 내놓기 시작한다. 대표적인 것이 방송통신심의위원회를 중심으로 한 인터넷 표현 자체에 대한 심의다. 또 하나 우리가 주목해야할 내용 규제의 수단은 ‘저작권’이다. 정치적 표현만이 아니라 보다 넓은 문화적 표현이라는 측면에서, 그리고 자본의 입장에서는 더욱 중요한 규제 체제다. 저작권을 어떤 표현물(저작물)을 누가, 어떻게 이용할 수 있는지에 대한 통제권이라고 규정한다면, 그와 같은 통제권한이 어떻게 배분되느냐 하는 문제는, 특히 1인 미디어 시대에 있어서 언론 민주화, 혹은 미디어 민주주의와 관련된 중요한 문제가 아닐 수 없다.

2. 디지털 환경에서의 저작권

(1) 디지털 환경과 저작권의 위기

지식, 문화와 같은 ‘정보’는 유체물과는 다른 특성을 가지고 있다. 내가 어떤 지식을 이용한다고 해서 다른 사람의 이용을 방해하지 않으며(비경합

성), 일단 다른 사람에게 지식이 전파된 이상 그 사람이 지식을 이용하는 것을 통제하기 힘들다(비배제성). 이 같은 특성 때문에 지식, 문화에 대한 창작자의 통제권을 보장하기 위한 수단으로 저작권이라는 법제가 도입되었다고 할 수 있다. 디지털 네트워크 환경이 도래하기 이전에는, 저작물에 대한 복제와 유통의 통제가 유체물인 ‘미디어’를 통제하는 방식으로 이루어졌다. 지식, 문화의 내용물이 책이나 음반과 같은 미디어에 담겨져 유통되고, 향유되었기 때문이다. 또한, 아날로그 형태의 정보의 경우에는 복제를 위한 비용도 많이 들고, 복제할수록 질이 저하되는 문제가 있었기 때문에 복제물의 가치가 그렇게 높지 않았다. 저작권 침해는 주로 기업적인 형태로 이루어졌고, 불법복제 단속도 이들에게 집중되었다.

디지털 네트워크 기술의 발전으로 상황이 달라졌다. 디지털 형태의 정보는 복제 및 전송에 거의 비용이 들지 않으며, 복제물의 질도 원본과 다르지 않다. 나아가 전통적인 미디어의 복제, 즉 아날로그 정보의 복제는 ‘복제한다’는 의식 하에 이루어졌으나, 디지털 환경에서는 컴퓨터를 켜고, 프로그램을 실행하며, 인터넷 사이트에 접근해서 글을 보고 영상을 감상하는 행위 자체가 복제 없이는 이루어질 수 없다.¹⁾ 개인 이용자 누구나 복제와 배포(전송)의 능력을 갖게 되었으며, 비단 영리적인 목적에 의해서가 아니라, 저작물에 접근하고 이용하며, 다른 사람과 소통하는 통상적인 행위 자체가 복제를 수반하게 되었다. 저작권(Copy-right)이 궁극적으로 ‘복제에 대한 통제권’이라면, 이제 저작권은 (소수의 기업적 복제자로부터) 모든 이용자로, (영리목적의 복제만이 아니라) 비영리적 이용행위로 규제 대상을 확대할 수밖에 없게 되었다. 최초의 저작권법이라는 1710년 앤여왕법이 제정된 이래, 일반인에게는 관심 밖이었던 저작권법이 오늘날 고등학생이 자살할 만큼 일반인에게 심각한 문제가 된 이유가 여기에 있다.

유체물 형태의 미디어를 매개로 하지 않고, 정보 자체로 보관, 유통되는

* 이 글은 2012년 제19대 총선을 앞두고 1월 29일 발간된 『미디어 생태계 민주화를 위한 2012 정책보고서』(미디어커뮤니케이션네트워크 편저)에 게재된 원고이다.

1) 미국의 변호사 마이크 고드윈은 “인터넷은 그 자체가 하나의 거대한 복사기”라고 표현했다고 한다.

디지털 환경에서 정보의 독특한 특성, 즉 비경합성과 비배제성은 본격적으로 실현된다.(윤중수, 2009) 저작물에 대한 권리자의 통제력은 약화될 수밖에 없다. 이런 상황에서 저작권자들은 저작물에 대한 통제력을 회복하기 위해, 한편으로는 법적 규제의 강화를, 다른 한편으로는 기술적인 통제 방식의 도입을 추구해왔다. 그러나 저작권의 궁극적인 목적이 ‘저작권의 보호’가 아니라 ‘사회의 문화 발전’임을 고려할 때, 저작권자들의 이러한 시도가 변화하는 환경 속에서 ‘문화 발전’이라는 궁극적인 목적에 과연 부합하는가에 대한 문제제기가 있어왔다.

(2) 문화의 창작, 유통, 향유 방식의 변화

디지털 기술의 발전과 인터넷의 확산은 문화가 창작, 유통, 향유되는 방식을 변화시키고 있다. 우선 창작자의 범위가 확대되고 있다. 과거 문화 저작물의 주된 창작 주체는 소설가, 작곡가 등 전업적, 전문적 창작자였다. 그러나 디지털 카메라와 같은 창작 수단의 대중적 보급과 블로그 등의 플랫폼이 등장하면서, 이제 인터넷을 이용하는 대다수 이용자가 창작의 주체가 되고 있다.

창작의 방식, 혹은 개념도 변화한다. 기존 저작물의 수정, 변환, 조합, 편집 등을 통해 만들어진 2차적 저작물의 창작이 활성화되었다. 물론 타인의 저작물을 자기 저작물의 재료로 삼는 것은 모든 저작물의 공통된 특성이라고 볼 수 있다. 구전된 민요가 여러 사람의 입을 거치면서 다양한 형태로 발전했던 것을 볼 때, 타인의 논문을 인용하는 것이 보편적인 논문 작성의 방법인 것처럼, 그리고 소설을 각색하여 연극이나 영화를 만드는 것과 같이 이는 문화 창작의 기본 원리라고도 할 수 있다. 그러나 기존 아날로그 형태의 저작물과 달리, 디지털 형태의 저작물은 기본적으로 이와 같은 가공, 편집에 용이하고, 컴퓨터 프로그램의 발전으로 전문가가 아닌 일반 이용자들도 쉽게 2차적 저작물의 창작을 할 수 있게 되었으며, 기존 저작권법의 관점에서는 ‘합법적인 인용’으로 인정하기 힘들지라도 사회적 가치를 가지는 창작의 문화가 보편화되고 있다.

대표적인 사례가 이용자들의 협업을 통해 만들어지는 온라인 백과사전인 ‘위키피디아’²⁾라고 할 수 있을텐데, 위키피디아에서는 이용자 누구나 다른 사람이 작성한 항목을 수정, 편집할 수 있다. <찢어라! 리믹스 선언(Rip! a remix manifesto)>라는 다큐멘터리에서 다뤄진 바와 같은 샘플링 기법을 통한 음악의 제작도 이와 같은 사례의 하나이다. 누구나 자유롭게 음악을 샘플링하고, 리믹스하고, 공유할 수 있도록 한 ccMixer³⁾라는 사이트도 있다. 다른 저작물의 음악이나 영상 일부만을 바꿔 만드는 패러디 UCC 시리즈도 인기를 끌었는데, 2007년에는 원더걸스의 ‘텔미’ 댄스의 패러디 시리즈가, 2008년에는 ‘빠빠눔’ UCC 시리즈⁴⁾가 유행했다.

창작의 목적도 달라진다. 블로그 글이나 패러디 동영상과 같은 대다수의 UCC는 저작물로부터 수익을 얻기 위해 만들어지지 않는다. 정치, 사회, 문화적인 이슈에 대해 자신의 견해를 표현하기 위해, 혹은 단지 재미있어서, 혹은 커뮤니티 내에서의 소통을 위해 창작을 한다. 그래서 이들은 자신의 저작물에 배타적인 권리를 부여하고 타인의 권한없는 접근이나 복제를 막으려고 하기 보다는, 오히려 더 많이 복제·전파되기를 원하는 경우도 있다.

문화적 측면에서 이와 같은 환경의 변화는 단지 ‘창작자의 (양적) 확대’를 의미하지 않는다. 이는 이용자들이 저작물의 수동적인 소비자에서 적극적인 창작자로 변화함을 의미한다. 어떤 의미에서 이는 문화의 본래적인 의미로 회귀하는 것이다. 진정한 문화적 소통이란 창작물의 개인적인 향유가 아니라, 자신만의 방식으로 해석하고, 비틀고, 다른 사람과 나누는 것이 아니던가? 로렌스 레식은 이러한 경향을 전문 창작자들이 제공한 문화 상품을 소비하는 ‘단지 읽는 문화(Read-Only Culture)’에서 ‘읽고-쓰는 문화(Read-Write Culture)’로의 복귀라고 설명한다. 또한, 경제적 관점에서 시장의 지배를 받는 ‘상업 경제(Commercial Economy)’와 구분되는, 화폐

2) <http://www.wikipedia.org>

3) <http://www.ccmixer.org>, ccMixer Korea 사이트(<http://www.ccmixer.or.kr>)도 있다.

4) <http://ko.wikipedia.org/wiki/빠빠눔>

교환이 아니라 사회적 관계에 바탕을 둔 ‘공유 경제(Sharing Economy)’가 있으며, 영리 기업이 공유 경제에 기반하여 가치를 창출하는 방식의 ‘혼합 경제(Hybrid Economy)’가 나타나고 있다고 주장한다.(Lawrence Lessig, 2008) 대표적인 사례가 구글 유튜브(Youtube)이다. 이용자들은 유튜브를 통해 자발적으로 동영상을 기꺼이 공유하며, 구글은 광고를 통해 수익을 창출한다. 결국 레식이 질문하고자 하는 것은 20세기의 저작권 모델에 기반하여 우리들의 아이들과 전쟁을 치를 것인가⁵⁾, 아니면 문화를 생산, 향유하는 새로운 패러다임을 만들 것인가 하는 것이다.

(3) 저작권에 의한 문화적 소통의 제한

저작권은 타인의 저작물을 사용하기 위해서는 사전에 이용허락을 받도록 하고 있다. 다만, 공정이용에 해당하는 경우에는 저작권자의 허락 없이도 사용할 수 있다. 디지털 환경에서 이용자들이 문화 창작의 주체로 등장하고 있지만, 통상적인 저작권 이용허락 관행은, 특히 비영리적 창작자에게 높은 장벽이 될 수 있다. 비영리적 창작자의 경우에는 이용허락을 얻기 위한 절차나 저작물 이용료가 부담이 될 수 있기 때문이다. 지난 2009년 6월, 청소년 활동가들이 청소년 인권에 대한 목소리를 내는 방편으로 ‘모난 라디오’라는 인터넷 라디오 방송을 시작했다.⁶⁾ 이들은 라디오 방송에서

5) 우리나라에서도 지난 2007년 11월 15일, 전남담양에서 로펌에 의해 저작권법 위반 혐의로 고소당한 청소년이 부모님께 꾸중을 듣고 목을 매 자살한 사건이 발생하기도 했다. 불법복제 단속은 로펌들의 새로운 수익모델이 되고 있는데, 이들은 아르바이트를 고용하여 인터넷 상의 저작권 위반 사례를 적발한 후, 이용자들을 고소될 수 있다고 협박하여 합의금을 뜯어내고 있다. 초중고생들은 50-80만원, 대학생은 80만원, 성인은 100만원 등 대상에 따라 일정한 합의금 가격이 책정되어 있다고 한다. 최문순 의원실이 낸 보도자료에 따르면, 2009년 한 해 동안 저작권법 위반혐의로 고소당한 청소년이 22,200명인데, 이 중 정식 기소로 공판에 회부해 재판을 받은 경우는 한 건도 없고, 벌금형으로 약식 기소된 경우도 단 17건으로 0.07%에 불과하다. 즉, 99.9%의 청소년은 혐의가 없거나 미미하여 불기소 처분된 것이다. (최문순 의원실 보도자료, “다운로터까지 처벌하려는 저작권법 개악 중단해야”, 2010.10.1)

6) <http://www.monanradio.net> 현재는 접속이 되지 않는다. 대신,

중간 중간 음악을 들려주었는데, 음악의 저작권 문제 때문에 고민을 했다고 한다. 결국 이들은 저작권을 무시하고(!) 진행을 하기는 했지만, 저작권 침해를 감수하지 않았다면 이들의 라디오 방송은 존재할 수 없었을 것이다.⁷⁾ 앞서 사례로 들었던 샘플링이나 리믹스의 경우에도 마찬가지다. 일일이 저작권자의 허락을 받아야 한다면, ‘빠빠놈’과 같은 패러디 동영상 시리즈가 등장할 수 있었을까?

저작권은 타인의 저작물 일부를 직접 이용하는 경우만을 규제하지 않는다. 지난 2009년 6월, 딸 아이가 손담비의 ‘미쳤어’ 음악에 맞춰 울동을 하는 동영상을 자신의 블로그에 올렸다가, 한국음악저작권협회의 저작권 침해 주장에 의해 게시글이 삭제된 사례가 발생했다.⁸⁾ 이 동영상에서는 손담비의 음악을 이용하지도 않았으며, 단지 딸 아이가 미숙하게 흥얼거리는 소리만 담겨있을 뿐이었는데도, 저작권을 침해한 것으로 간주된 것이다. 해당 블로거는 이에 대해 소송을 제기했고, 다행히 1심⁹⁾ 및 항소심 법원¹⁰⁾은 이를 공정이용으로 인정했다. 하지만 일반 이용자들이 게시글 삭제에 대해 일일이 소송으로 대응하는 것은 부담스러운 일이다.

지난 2010년 12월 ‘저작권 상생협의체’¹¹⁾가 마련한 ‘공정이용 가이드라인’¹²⁾은 다양한 사례를 통해 어떤 경우에 저작권 침해인지, 혹은 공정이용인지 설명하고 있는데, 이를 보면 오히려 현행 저작권의 기준이 얼마나 모

http://blog.jinbo.net/_podo/202 참고.

7) 최근 ‘나는 꿈수다’를 비롯한 팟캐스트가 많이 생산되고 있는데, 이들은 저작권 문제 때문에 음악을 삭제하기도 한다. 예를 들어, ‘유시민의 따뜻한 라디오’의 경우, 생방송에서는 들려주었던 음악을 인터넷에 올려놓은 파일에서는 음악 도입부의 몇 초를 제외하고는 삭제한다.

8) <http://blog.naver.com/yang456/memo/140084875370>

9) 서울남부지방법원 2010.2.18. 선고 2009가합18800 판결

10) 서울고등법원 2010.10.13 선고 2010나35260 판결

11) 문화체육관광부는 2009년 9월, ‘권리자, 사업자, 이용자 간의 소통의 장을 마련하여 저작권 주요 현안에 대해 상생의 해법을 모색하고 당사자 간의 협력 방안을 마련’한다는 의도하에 ‘저작권 상생협의체’를 발족시켰다. (문화체육관광부, 보도자료 ‘저작물의 공정 이용 관련 가이드라인, 온라인 서비스 개시’ 2011.5.30)

12) <http://freeuse.copyright.or.kr/htm/guideline/guidehome.htm>

호하며, 시민들의 (저작권 침해의 의도가 없는) 일상 행위를 규제하고 있는지 알 수 있다. 예를 들어, 노래방에서 본인이 직접 부른 노래 파일을 자신의 홈페이지에 올리는 경우에도, ‘녹음의 질이 좋고 곡 전체를 부른 경우에는’ 저작권 침해가 될 수 있다는 것이다.¹³⁾

위의 ‘미쳤어’ 동영상이나 노래방 사례와 같이 우리는 인터넷을 통해 다양한 방식으로 문화적인 표현과 소통을 하게 된다. 소설을 쓰는 것과 같은 ‘의식적인 창작행위’는 아니더라도 인터넷 이용 자체가 일종의 창작을 수반하고 있는 셈이다. 문제는 저작권이 타인의 저작권 침해의 의도가 없는, 인터넷을 통한 통상적인 표현마저도 규제 대상으로 하고 있다는 것이다. 이는 저작권이 창작자를 보호한다는 취지를 넘어, 이용자의 표현의 자유나 커뮤니케이션 권리를 과도하게 침해한다는 비판을 받기에 충분하다.

저작권이 이용자의 커뮤니케이션 권리와 공동체의 문화적 소통을 제약하는 경향은 커뮤니티 게시판에서 극명하게 드러난다. 지난 2005년, KBS는 네이버에 개설된 KBS 드라마 ‘불멸의 이순신’ 팬 카페인 ‘영원불멸 이순신’ 카페¹⁴⁾에 공문을 보내 카페 게시판에 업로드된 게시물을 삭제하라고 요구한 바 있다. 이 카페는 단지 드라마가 좋아서 모인 사람들이 운영하는 곳이며, 소통의 일환으로 드라마의 스틸 사진이나 동영상 클립을 공유하기도 했다. 결국 카페 회원들은 요구받은 해당 게시물을 모두 삭제하였다. 카페 회원들의 문화적 소통을 막은 대가로 과연 KBS가 얻은 것은 과연

13) 30. 노래방에서 본인이 직접 부른 노래 파일을 개인 홈페이지에 올리는 것은 공정이용에 해당하나요?

답변 : 본인이 직접 부른 노래일지라도 이를 녹음하여 인터넷상에 올리는 행위는 음악저작물에 대한 권리자들의 복제권 및 전송권을 침해하는 행위가 될 가능성이 높습니다. 다만, 그 파일을 인터넷에 올린 행위에 아무런 영리적인 목적이 없고, 그것이 음악저작물의 전부 이용이 아니라 일부 이용에 해당하며, 녹음의 질이 좋지 않은 등의 사정이 있어 전체적으로 음악저작물의 시장수요를 대체하는 효과가 있다고 보기 어려운 경우에는 공정이용의 일반조항에 따라 공정이용으로 인정될 가능성이 있습니다. 반대로 녹음의 질이 우수하고(노래방에서 제공하는 녹음서비스를 이용하는 등) 이용한 분량도 상당하여 본래 음악저작물의 시장수요를 대체하는 영향이 인정될 경우에는 비록 그것이 비영리적인 이용일지라도 공정이용으로 인정되기 어렵습니다.

14) <http://cafe.naver.com/kbsleesooshin.cafe>

무엇일까? KBS가 자체 저널에서 이순신의 캐릭터를 개발하거나, 자작 소설을 쓰는 카페 회원들의 새로운 창작활동에 대해 높게 평가한 바도 있으니 아이러니하다.

인터넷이 확산됨에 따라, 사람들이 문화를 수용하고 소통하는 방식도 변화한다. 지금도 우리는 오프라인 공간에서 자신이 본 드라마나 영화에 대해 친구들과 얘기를 나눈다. 이와 같은 문화적 소통이 인터넷에서는 시공간에 관계없이, 서로 얼굴을 모르는 사람들 사이에서 이루어진다. ‘불멸의 이순신’ 팬 카페의 사례는 특수한 것이 아니다. 최근에는 새로운 드라마가 나오자마자 팬 카페가 개설된다. 문화적 소통을 위해서는 관심의 대상이 되는 특정 저작물이 매개될 수밖에 없다. 예를 들어, 시 동호회에서 자신이 좋아하는 시를 추천하는 것은 자연스러운 일이다. 그런데 소통의 매개로서의 저작물이 단지 인터넷에서 이용되었다는 이유로 저작권 침해로 규정된다면, 원활한 문화적 소통이 제한될 수밖에 없다.

(4) 저작권에 의한 접근권의 제한

전술했다시피, 디지털 네트워크 환경에서는 정보의 복제, 전송에 거의 비용이 들지 않으며, 비배제성과 비배제성이라는 정보의 특성이 본격적으로 발현된다. 이는 정보에 대한 배타적 소유를 전제로 한 저작권과 본질적으로 충돌할 수밖에 없다. 즉, 인터넷 환경에서 저작권에 대한 법적 보호의 강화는 정보의 ‘공유’라는 디지털 네트워크의 무한한 잠재력을 제한할 수밖에 없다.

디지털 도서관을 보자. 90년대 정보화 열풍에 따라 국내 도서관들도 디지털 도서관 구축을 시작했다. 90년대 후반기에는 원격 열람이 가능한 일부 도서관도 있었으나, 2000년 저작권법 개정으로 ‘전송권’이 신설되면서 원격 열람이 제한되었다. 학내 교수실에서 학교 도서관에 대한 원격 접근조차 금지되고 있다.¹⁵⁾ 2003년 저작권법 개정에 따라, 도서관 내에서 동시

15) 물론 실제로는 학교 내의 교수 연구실 등에서 접근 가능한 경우가 많지만,

에 열람할 수 있는 이용자의 수도 이용허락받은 도서의 수로 제한되었다. 한국과 같이 도서관 인프라가 취약한 사회에서 디지털 도서관 구축은 하나의 대안이 될 수 있지만, 디지털 기술이 열어놓은 가능성을 법이 제한하고 있는 것이다. 도서관과 같은 공적 서비스뿐만 아니라, 민간 영역의 다양한 서비스의 발전도 제약된다. 예를 들어, 구글은 도서검색 서비스¹⁶⁾를 제공하고 있는데, 저작권 문제 때문에 현재는 저작권 보호기간이 만료된 도서 등 저작권 시비가 없는 도서에 대해서만 전체 도서 내용 열람 서비스를 제공하고 있다. 영국의 방송사 BBC는 방대한 분량의 라디오 및 TV 프로그램 아카이브에 공중의 접근을 허용하려 하지만 저작권이 걸림이 되고 있다고 한다.¹⁷⁾ 저작권자의 허락을 받기 위해 800명의 상근 직원이 3년 동안 필요할 정도로 많은 비용이 소요될 것으로 예상했다. 물론 법을 조금 바꾸면, 이러한 행정 비용의 낭비를 해결할 수 있다.

국내에서 디지털 저작권 논란을 촉발시켰던 ‘소리바다’의 경우를 보자. 소리바다는 음원의 불법유통을 이유로 수많은 소송에 시달렸으며, 현재는 허락받지 않은 음원의 유통을 통제하는 필터링 시스템의 설치와 권리자와의 계약을 통한 유료화를 통해 운영되고 있다. 음악을 ‘공짜로’ 얻기 위해 소리바다를 이용하는 이용자도 많았겠지만, 소리바다가 사랑을 받았던 또 하나의 이유는 수익성이 없어서 시장에서 유통되지 않는 음악-예를 들어, 국악이나 전 세계의 희귀음반, 혹은 아마추어가 창작한 비영리적 음악 등을 접할 수 있는 공간이었다는 점이다. 저작권에 기반한 문화시장에서는 수익성이 없는 저작물은 아예 만들어지지 않거나 혹은 (저작권 보호기간과 무관하게) 절판된다. 무엇을 시장에 내놓을 것인지는 결국 권리자(사실상 출판사, 음반사 등 문화기업)가 결정한다. 저작권 체제가 항상 수용자의 요

엄밀하게 이는 저작권법 위반이다. 이는 오히려 현행 저작권법이 현실적인 요구를 반영하고 있지 못함을 의미한다.

16) <http://books.google.com/>

17) the Guardian, “A simple change in the law could open up online access to the BBC’s archives”, 2010.11.25,

<http://www.guardian.co.uk/law/2010/nov/25/bbc-archive-online-access-law?cat=law&type=article>

구를 만족시키는 것은 아니다. 그러나 인터넷은 이를 해결할 수 있는 대안이 될 수 있다.

물론 권리자들의 우려를 이해하지 못할 바는 아니다. 디지털 도서관의 원격열람 서비스가 도서 시장을 위축시킬 가능성을 배제할 수 없다. 소리 바다에 대한 음악 저작권자들의 불만 역시 마찬가지다. 문제는 ‘지금 시장에서 유통되고 있는 저작물’을 보호하기 위해, 시장 자체가 형성되지 않은 저작물에 대한 접근까지 막고 있다는 것이다. 이는 모든 저작물이 시장에서 유통될 수 있는 ‘잠재적’ 가능성이 있고, 저작권은 시장진입 여부나 저작자의 의사와는 무관하게 모든 저작물에 동일하게 적용되는 것에 기인한다. 분명한 것은 디지털 네트워크의 긍정적 가능성을 살리기 위해서는 현 저작권시스템에 어떤 방식으로든 변화가 필요하다는 점이다.

3. 국내 저작권법 개정 현황과 문제점

(1) 2000년 이전 국내 저작권법 개정의 역사

한국의 저작권법은 1957년에 제정되었다. 이후 저작권법 전부개정을 포함해서 수차례 개정이 되었는데, 국내 저작권법 개정의 역사를 보면 내부적인 필요성, 즉 국내 문화발전을 위한 내부적인 요구에 따라 개정되었기 보다는 미국의 압력이나 국제협정 가입에 따른 의무 준수 등 외부적 요인에 의해 개정된 경우가 많았다.

1957년 제정 이후, 1986년 12월 31일 저작권법 전부개정이 이루어졌다. 이에 따라 외국인의 저작물을 상호주의 원칙에 따라 보호하게 되었고, 저작재산권을 복제권·공연권·방송권 등으로 세분하여 규정하였으며, 보호기간도 저작자 사후 50년으로 연장하였다. 저작재산권 제한(공정이용) 사유도 구체적으로 명시되었으며, 20년의 보호기간을 갖는 저작인접권도 신설되었다. 현재의 저작권법 체계가 마련된 것이 이때라고 할 수 있다. 공식적인 개정 이유는 ‘저작권관계 국제조약의 가입을 전제로, 국제적으로 인정되고 있는 제도를 도입’하는 것이라고 하고 있다.¹⁸⁾ 그러나 이는 사실 미

통상법 제301조에 근거한 무역보복을 무기로 지적재산권 강화를 요구한 미국의 압력에 굴복한 결과였다.(남희섭, 2006)

1994년과 1995년에는 세계무역기구(WTO) 무역관련 지적재산권협정(TRIPs) 및 베른협약 가입을 위한 저작권법 개정이 이루어졌다. 1994년 개정에서는 데이터베이스를 편집저작물로 보호하고, 음반의 대여권을 인정하였으며, 저작권집권의 보호기간이 20년에서 50년으로 연장되었다. 1995년 개정으로 외국 저작물에 대해서 소급해서 보호하게 된다.

(2) 디지털 의제의 반영

가. 저작권의 확대·강화의 방향

2000년 개정부터 디지털 환경에서의 저작권 의제들이 저작권법에 반영되게 된다. 디지털 환경에서 저작권 침해가 심각해짐에 따라, 이에 대한 대응이 저작권법에 요구되었는데, 크게 3가지 측면에서 저작권의 강화가 이루어졌다. 전송권(이후 공중송신권으로 통합), 기술적 보호조치 등 새로운 권리가 신설되었고, 창작성 없는 데이터베이스의 보호 등 보호대상이 확대되었으며, 인터넷서비스제공자(ISP)에 대한 책임 강화, 친고죄 축소, 저작권 삼진아웃제 도입 등 저작권 침해행위에 대한 구제제도를 강화하였다. (윤종수, 2011) 이와 같은 저작권의 확대·강화는 주로 문화산업의 이익을 대변하는 것이었는데, 90년대까지는 국제적인 압력에 의해 마지못해 국제조약 수준의 저작권 보호에 맞춰간 것이라면, 2000년 이후에는 소위 ‘한류’ 바람과 함께 국내 권리자단체의 요구가 반영되면서 국제조약 수준을 뛰어넘는 저작권 보호정책들이 도입되기도 했다. 특수한 유형의 온라인서비스제공자에 대한 필터링 의무화나 저작권 삼진아웃제 등이 그러한 사례이다. 문제는 ‘문화산업 활성화’ 논리가 압도하면서 이용자 권리의 침해나

18) 국가법령정보센터의 저작권법(법률 제3916호, 1986.12.31, 전부개정) 제·개정문. <http://law.go.kr/lInfoP.do?lsiSeq=57808&chrClsCd=010202#0000> 여기서 국제조약은 세계저작권협약을 의미한다.

공정이용 축소의 문제는 간과되었고, 디지털 환경에서 저작권 패러다임의 재검토와 같은 논의는 들어설 자리가 없었다.

나. 2000년 개정 저작권법 : 전송권 신설 등

2000년 저작권법 개정¹⁹⁾으로 신설된 ‘전송권’은 ‘일반공중이 개별적으로 선택한 시간과 장소에서 수신 하거나 이용할 수 있도록 저작물을 무선 또는 유선통신의 방법에 의하여 송신하거나 이용에 제공하는 것’²⁰⁾에 대한 배타적 권리를 의미한다. 쉽게 말하자면, 인터넷 게시판 등에 저작물을 업로드하는 것을 의미한다. 2006년 저작권법 개정²¹⁾에서 방송과 전송을 포괄하는 개념으로 ‘공중송신권’이 신설되면서, 전송권은 저작재산권에서 제외되었다.

2005년 초 개정 저작권법이 시행²²⁾되면서 인터넷에서 난리가 난 적이 있었다. 저작권법 개정으로 미니홈피나 블로그에 올려놓은 배경음악이나 음악파일이 불법이 된다고 알려지면서, 수많은 이용자들이 황급히 자신이 올려놓은 파일들을 삭제하기 시작한 것이다.²³⁾ 또한 네티즌들은 국회의원들도 신문기사를 자신의 홈페이지에 올려놓는 등 저작권법을 지키지 않으면서 무리하게 저작권법을 개정했다고 비난²⁴⁾했다. 당시 법 개정 내용은 실연자 및 음반제작자에게도 전송권을 부여한 것으로, 사실 저작권자에게는 이미 2000년에 전송권을 부여했기 때문에 인터넷 상에 음악파일을 업

19) 법률 제6134호, 2000. 1.12, 일부개정. 2000. 7. 1 시행

20) 2000.7.1 시행 저작권법의 제2조 9의2, 현행 저작권법 제2조의 10에서는 “공중송신 중 공중의 구성원이 개별적으로 선택한 시간과 장소에서 접근할 수 있도록 저작물등을 이용에 제공하는 것을 말하며, 그에 따라 이루어지는 송신을 포함한다.”로 규정하고 있다.

21) 법률 제8101호, 2006.12.28, 전부개정. 2007. 6.29 시행

22) 법률 제7233호, 2004.10.16, 일부개정. 2005. 1.17 시행

23) 정보공유연대, “저작권법 개정위한 온라인서명운동”,

<http://act.jinbo.net/drupal/node/3291>

24) 정보공유연대, “정동채 장관부터 대다수 문광위 의원, 저작권법 위반”,

<http://act.jinbo.net/drupal/node/3295>

로드하는 것은 이미 저작권법 위반이 될 수 있었다. 그래서 이는 인터넷 이용자들의 오해에서 비롯되었다고 볼 수도 있지만, 2005년에야 비로소 저작권이 인터넷 이용에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지 이용자들이 인식하게 된 것이라고 할 수 있다. 문제는 전송권만 신설이 되고 적절한 공정이용의 범위에 대한 고민이 없었기에, 앞 장에서 살펴본 바와 같이, 인터넷을 통한 이용자들의 비영리적인 표현이나 문화적 소통이 제약될 수밖에 없다는 점이다. 저작권법 개정안을 통과시킨 국회의원조차도 저작권법 위반이 될 수 있는 행위를 했다는 점은 저작권법이 얼마나 통상적인 인터넷 이용과 괴리가 있는지 보여주는 단면이다.

다. 2003년 개정 저작권법 : 기술적 보호조치 등

2003년 개정 저작권법²⁵⁾도 많은 의제를 포함하고 있다. 우선 창작성 없는 데이터베이스도 상당한 투자를 한 경우 저작권법으로 보호하도록 했다. 저작권법은 문화·예술적 ‘창작물’을 그 보호대상으로 하고 있다는 점에서 이는 저작권법의 성격을 바꾸는 것이었다. 어쩌면 창작을 보호한다는 명분으로 사실상 ‘투자’를 보호해왔던 저작권법이 자기 성격을 노골적으로 드러내는 것이다.²⁶⁾ 기술적 보호조치나 권리관리정보를 훼손하는 것도 저작권 위반의 대상이 되었다. 기술적 보호조치란 암호화와 같은 기술적인 방법을 통해 저작물에 대한 접근이나 이용을 통제하기 위한 기술이나 장치를 의미하며, 권리관리정보란 어떤 저작물의 저작자, 이용조건 등에 관한 정보를 의미한다. 권리자들은 저작물을 보호하기 위해 저작권법 등 법률에 호소하는 한편, 저작물에 암호화 등의 기술적인 조치를 하여 저작물에 대한 권한없는 접근이나 복제를 통제하고자 한다. 그런데 기술적 보호조치를 무력화하는 수단의 제공 등을 저작권법에서 금지함으로써, 권리자들의 자

25) 법률 제6881호, 2003. 5.27, 일부개정. 2003. 7. 1 시행

26) 창작성없는 데이터베이스의 저작권 보호에 대한 법적인 차원에서의 비판은 ‘저작권법 개정법률안에 대한 시민사회단체 의견서’ 참고.
<http://act.jinbo.net/drupal/node/2603>

구적 조치의 실효성을 법적으로 다시 보장해주고자 한 것이다. 그러나 기술적 보호조치는 저작권법에서 허용하고 있는 공정이용을 제한할 수 있고, 저작권 보호기간이 만료된 저작물에 대한 접근이나 이용까지 통제할 수 있다는 비판을 받고 있다.

도서관에서의 공정이용도 더욱 제한되었다. 도서관에서 타 도서관에 보존용으로 제공할 경우에도 디지털 형태로 복제할 수 없도록 하였고, 타 도서관에서 열람할 수 있도록 전송하는 경우에도 5년이 지나지 않은 판매용 도서는 전송할 수 없도록 하였으며, 도서관 내에서 열람할 경우에도 동시에 열람할 수 있는 이용자 수는 이용허락을 받은 도서의 부수로 제한하였다. 디지털 도서관에서 디지털화로 인한 긍정적 가능성을 모조리 무력화시키는 방향으로 개정된 것이다. 이 외에 포털 등 온라인서비스제공자(OSP)의 책임제한 규정이 마련되었다.

라. 2006년 개정 저작권법 : 특수한 유형의 온라인서비스제공자에 대한 필터링 의무화 등

2006년에는 또 다시 저작권법 전부개정²⁷⁾이 이루어졌다. 방송과 전송, 디지털음성송신을 포괄하는 개념으로 공중송신권이 신설되었고, 실연자에게 인격권, 배포권, 생실연공연권 등이 부여되었다.

또한, 영리·상습적으로 저작권을 침해하는 경우 비친고죄가 적용²⁸⁾되도록 하였는데, 이는 권리자의 의사에 상관없이 허락없는 저작물 이용행위에 대해 수사기관이 일률적으로 처벌할 수 있다는 것을 의미한다. 이는 많은 비판을 받았는데²⁹⁾, 자신의 저작물이 이용되기를 원하는 권리자도 있을 수

27) 법률 제8101호, 2006.12.28, 전부개정. 2007. 6.29 시행

28) 2011년 11월 22일, 한미 FTA 비준동의안과 함께 국회에서 날치기 통과된 저작권법 개정안은 이 조항을 ‘영리를 목적으로 또는 상습적으로’라고 개정하여, 비친고죄의 범위를 확대하였다.

29) 저작권법 개정안 중 비친고죄 조항에 대한 법조계 및 학계 105명 반대 의견 발표, 2005.12.29.

있는데 국가기관이 나서서 저작물 이용자를 처벌할 필요는 없기 때문이다. 지적인 창작물이 널리 이용되는 것은 사회적인 손실이 아니라 효용을 높이는 일이다. 그러나 이 법안은 저작자의 허락이 없는 저작물의 이용은 일단 불법이라는 시각을 반영한다.

문화관광부 장관 등으로 하여금 불법복제물에 대한 수거, 폐기할 수 있는 권한과 온라인상의 불법복제물에 대한 삭제명령권도 부여하였다. 이는 사법적인 판단도 없이 행정기관이 저작권 침해 여부를 판단하고, 폐기 및 삭제명령을 내릴 수 있도록 한 것으로, 사실상 인터넷 검열로서 표현의 자유를 침해한다는 비판을 받았다.³⁰⁾ 그러나 이 조항은 이후 2009년 법 개정으로 저작권 삼진아웃제로 확대되었다.

또 하나의 문제점은 ‘특수한 유형의 온라인서비스제공자’에 대한 필터링 등의 기술적 조치 의무화 조항이다. ‘다른 사람들 상호 간에 컴퓨터등을 이용하여 저작물등을 전송하도록 하는 것을 주된 목적으로 하는 온라인서비스제공자’로 정의(104조 1항)되어 있는 ‘특수한 유형의 온라인서비스제공자’는 P2P 및 웹하드 서비스 제공자를 의미한다고 한다. 104조 2항에서 특수한 유형의 온라인서비스제공자의 범위는 ‘고시’로 정하도록 하고 있다. 그러나 규제 대상의 정의부터, 기술적 조치의 내용 등이 모호하여, 인터넷을 통한 일상적인 소통을 제약할 우려가 있다는 비판을 받았다. 이는 전세계적으로 전례가 없는 규제인데, 2011년 11월 24일 유럽사법재판소는 이와 관련하여 주목할 만한 판결을 내렸다. 저작권 침해 방지를 이유로 ISP로 하여금 필터링을 의무화할 수 없다는 것이다.³¹⁾ 이는 벨기에의 저작권 위탁기관인 SARAM이 스칼렛이라는 ISP에 대해 제기한 소송에 대한 판결인데, 저작권 보호를 이유로 ISP에게 필터링을 의무화하는 것은 기업

30) 저작권법 개정안, 국회상임위 통과 인권시민사회단체 공동 규탄성명, 2005.12.7, <http://act.jinbo.net/drupal/node/3378>

31) IPWatch, European Court Of Justice Rules Out Mandatory Filtering Systems At Intermediaries, 2011.11.25, <http://www.ip-watch.org/weblog/2011/11/25/european-court-of-justice-rule-s-out-mandatory-filtering-systems-at-intermediaries/>

의 영업의 자유를 침해하는 동시에 이용자의 프라이버시를 침해할 수 있다는 것이다.

그러나 P2P, 웹하드 업체에 대한 국내 규제는 2011년에 더욱 강화되었다. 문화체육관광부는 2009년 9월 발족한 ‘저작권상생협의체’를 통해 ‘기술적 조치 가이드라인’ 마련을 추진했는데, 2011년에 저작권 단체, 온라인 서비스제공업체, 기술업체, 전문가 등의 협의³²⁾를 통해 가이드라인 초안³³⁾을 마련하였다. 이 가이드라인은 서비스제공자로 하여금 권리자의 차단요청을 접수할 수령인을 지정하고(제4조), 저작권자의 요청에 따라 해당 저작물의 복제 및 전송을 차단하는 기술적 조치를 취해야하며(제5조), 차단기술을 상시(하루 24시간 매일) 적용할 것을 요구(제6조)하고 있다. 더불어 권리자의 요청에 따라 차단상황에 대한 증빙자료 제출할 것도 요구하고 있다.(제8조) 그러나 기술적 조치로 인해 이용자의 공정한 이용이 제한될 가능성이나 프라이버시 침해의 우려 등에 대해서는 전혀 다루지 않고 있다.

2011년 5월 19일에는 국회에서 전기통신사업법 개정안³⁴⁾이 통과되었는데, 이는 P2P, 웹하드 사업을 신고제에서 등록제로 전환하는 내용을 담고 있다. 개정안의 시행을 위한 시행령([별표 2의2])에 따르면, 자본금 3억원 이상의 사업자만이 등록할 수 있도록 하고 있고, 최소 2인 이상의 모니터링 요원을 두도록 하고 있으며, 게시물 전송자를 식별·확인할 수 있는 기술적 조치와 로그기록의 2년 이상 보관을 의무화하고 있다. 이는 이용자의 프라이버시와 표현의 자유를 침해하는 것이고, 창의적인 인터넷 서비스의 발전을 저해하게 될 것이라는 비판이 제기된다.³⁵⁾ 마. 2009년 개정 저작권

32) 정보공유연대 IPLeft 에서도 이 협의에 참여하였으나, 회의가 권리자단체와 온라인서비스제공업체를 중심으로 운영되고, 이용자의 입장은 고려하지 않는 것에 항의하여 가이드라인에 대한 의견서를 제출한 후 협의체를 탈퇴하였다. 의견서는 <http://ipleft.or.kr/node/2650> 참고.

33) 문화체육관광부 알림, 저작권상생협의체 「기술적조치 가이드라인(안)」 의견수렴, 2011.7.1

34) 법률 제10656호, 2011. 5.19, 일부개정. 2011.11.20 시행

35) 웹하드 등록제 관련 전기통신사업법 시행령 개정안에 대한 의견서, 2011.9.14,

법 : 저작권 삼진아웃제

2009년 개정³⁶⁾에서는 소위 ‘저작권 삼진아웃제’가 도입되었다. 동법 제 133조의2(정보통신망을 통한 불법복제등의 삭제명령 등)는 저작권 등을 침해하여 경고를 3회 이상 받은 이용자 및 게시판에 대해 문화체육관광부장관이 저작권위원회의 심의를 거쳐 최대 6개월 이내에서 이용자 계정 및 게시판의 운영을 정지시킬 수 있도록 하고 있다. 그나마 이는 문화체육관광부가 애초에 입법예고한 안³⁷⁾에 비하면 많이 완화된 것이다. 입법예고안에는 홈페이지를 폐쇄할 수 있는 규정도 있었으나 국회 논의 과정에서 삭제되었고, 정지할 수 있는 이용자의 계정에서 이메일 전용 계정은 제외하였으며, 게시판 서비스의 정지 기간을 1년에서 6개월로 단축하였고 ‘상업적 이익 또는 이용 편의를 제공하는 게시판’으로 한정하였다. 하지만 규제의 강도는 완화되었으되, 위험적이라 지적받고 있는 이 규제의 핵심적인 문제는 여전히 존재한다.

크게 두 가지의 문제점을 지적할 수 있는데, 우선 처벌이 과도하다는 것이다. 즉, 저작권 침해가 있었다면 그에 대해 책임을 묻거나 침해 행위를 막는 것으로 충분하지, 이용자 계정 정지 등 기본권을 제한하는 것은 과도한 규제라는 것이다. 비유를 한다면 반복적으로 주차위반을 했다고 특정 구역 내에 아예 출입을 금지하는 것과 다름없다. 또한 게시판 서비스를 정지하는 것은 저작권 침해를 하지 않은 이용자의 표현의 자유나 소통까지 제한할 수 있다.

둘째는 사법적인 판단 없이 기본권을 제한하고 있다는 점이다. 이는 일반적인 인터넷 상의 표현을 규제하는 방송통신심의위원회의 시정권고 및 방송통신위원회의 시정명령과 유사한 구조인데, 마찬가지로 사법적인 판

<http://ipleft.or.kr/node/2678>

36) 법률 제9625호, 2009. 4.22, 일부개정. 2009. 7.23 시행

37) 문화체육관광부 2008년 7월 16일 입법예고안.

<http://www.mct.go.kr/web/dataCourt/ordinance/legislation/legislationView.jsp?pSeq=412> 이에 대한 시민사회단체(정보공유연대, 진보네트워크센터 등)의 의견서(2008.8.5)는 <http://ipleft.or.kr/node/2508> 참고.

단없이 정부가 자의적으로 기본권을 제한한다는 점에서 위헌적이라는 비판을 받고 있다.

지난 2009년 5월 19일, 프랑스 의회는 ‘인터넷상 창작물의 배포와 보호를 위한 법률’을 통과시킨 바 있는데, 여기에도 저작권 삼진아웃제가 포함되어 있다. 그러나 같은 해 6월 10일, 프랑스 헌법위원회는 이에 위헌 결정을 내렸는데, 그 이유 중 하나는 “사상과 표현의 자유에는 온라인 커뮤니케이션서비스에의 자유로운 접근권을 당연히 내포”하며, 따라서 “접속차단이라고 하는 사상과 표현의 자유에 대한 심각한 불이익 처분을 비사법적 기구가 결정하는 것은 위헌”이라는 것이다. 세부적인 기본권 제한의 내용은 다르지만 한국의 삼진아웃제 역시 위헌의 소지를 안고 있다고 볼 수 있다. (황성기, 2009) 2011년 5월 30일 개최된 제17차 UN 인권이사회에서 발표된 ‘의사표현의 자유에 관한 특별보고관 연례보고서’³⁸⁾에서도 지적재산권을 명분으로 한 인터넷 차단, 특히 저작권 삼진아웃제에 대해 각별히 언급하고 있다. 보고서에 따르면 특별보고관은 “인터넷 통신 차단여부의 통제가 중앙집권화”되고, 지적재산권 위반으로 “인터넷 접속을 차단시킨

38) D. 지적재산권법 위반에 근거하는 이용자에 대한 인터넷 접속차단

49. 블로킹과 필터링 조치가 인터넷 상의 특정 콘텐츠에 대한 접근을 막고 있음에도 불구하고, 국가들 또한 인터넷에 대한 접근 자체를 완전히 차단하는 조치를 취하고 있다. 특별보고관은 인터넷 통신 차단여부의 통제가 중앙집권화 되는 것에 대한 논의에 대해 심각히 우려하였다. 추가적으로 특별보고관은 이용자들이 지적재산권법을 위반 했을 때 인터넷 접속을 차단시킨다는 제안들에 대해 경악했다. 여기에는 인터넷 서비스의 중단을 초래할 수 있는, 저작권 침해자에 대한 일련의 벌칙을 부과하는 “누진적 대응(graduate response)” 개념에 기초한 입법들이 포함되는데, 이러한 입법으로는 프랑스의 소위 삼진아웃법(three-strike-law), 영국의 2010년 디지털 경제법(Digital Economy Act 2010)이 있다.

50. 국가적인 차원을 넘어서서, 위조 및 불법복제방지협약(Anti-Counterfeiting Trade Agreement, ACTA)은 지적재산권 집행의 국제적 기준을 설립하기 위해 다자간 협약으로 제안되었다. 2010년 12월의 최종 문안에서는 조약 위반을 근거로 개인의 인터넷 접속을 차단하는 조항들이 삭제되었지만, 특별보고관은 중개자의 책임에 대한 조약의 궁극적인 영향과 표현의 자유에 대해 여전히 예의주시하고 있다. - <의사표현의 자유에 관한 권리의 보호와 증진에 대한 특별보고관 보고서, 프랭크 라 튀 (A/HRC/17/27)> 중 해당 부분 번역. 관련 원문은 http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85 참조.

다는 제안들”에 대해 심각한 우려를 표하고 있다.

(3) 한EU/한미 FTA 저작권 협상

최근 지적재산권과 관련된 국제적인 동향은 두 가지 특징을 가지고 있다. 첫째는 국제적인 지적재산권 강화를 위한 논의들이 세계무역기구(WTO)나 세계지적재산권기구(WIPO) 등 다자간 기구가 아닌 자유무역협정(FTA)이나 복수국간 협정으로 옮겨가고 있다는 것이다. 94년 WTO 부속협정으로 체결된 무역관련 지적재산권협정(TRIPs)은 국제적인 차원에서 지적재산권 보호를 위한 최소기준을 규정하고, 조항의 이행을 강제할 수 있는 집행규정을 포함하고 있다는 점에서 그 이전의 조약들과 확연히 구별된다. 그러나 미국 등 선진국 정부들과 다국적 기업들은 트립스 협정이 지적재산권 보호에 충분하지 않은 것으로 보았고, 보호수준을 제고할 수 있는 방안을 강구했다. 그러나 WTO에 반대하는 대규모 반지구화 시위로 99년 시애틀 각료회의가 결렬되는가 하면, 개발도상국 정부들의 저항으로 트립스 이사회도 미국의 의도대로 운영되지 못했다.(양희진, 2005)³⁹⁾ 이에 따라 미국 등 선진국은 지적재산권 강화를 위한 논의들을 FTA나 위조상품방지무역협정(ACTA)⁴⁰⁾와 같은 복수국가협정으로 옮기게 된다.

39) “트립스협정 채택 후 트립스이사회 내에서 미국은 NGO의 지원을 받는 다른 회원국들의 저항에 부딪히고 있다. 예컨대, 아프리카 국가들은 2001년 6월 트립스이사회에서 의약품에 대한 접근권에 있어서 지적재산권의 역할을 검토하자고 제안하였고, 2001년 11월 카타르 도하에서는 ‘트립스협정과 공중보건에 관한 선언(Declaration on the TRIPs Agreement and Public Health)’이 채택되었다. 2003년 8월30일 WTO 일반이사회는 ‘트립스협정과 공중보건에 관한 선언’ 제6조를 이행하기 위하여 의약품 제조시설이 없는 국가들을 위하여 각 회원국이 특허의약품을 제조하여 수출할 수 있도록 특허발명의 강제실시권을 부여할 수 있음을 결정하였다.” (양희진, 2005, 자유무역협정과 지적재산권 강화, 어떻게 대응할 것인가)

40) 위조상품방지무역협정(ACTA)은 2006년 미국과 일본이 위조 상품이나 저작권 침해품에 대응하기 위한 새로운 무역협정이 필요하다는 공식 제안을 하면서 만들어졌다. 2006-2007년에 개최된 사전협약에는 캐나다, 유럽연합, 일본, 스위스, 미국이 참가하였고, 2008년 6월에 한국을 비롯한 호주, 캐나다, 멕시코, 모로코,

둘째는 권리의 내용을 강화하는 것보다 지적재산권 집행의 강화로 초점이 이동하고 있다. ‘지적재산권 집행’이란 지적재산권 권리의 보호를 실효성있게 관철하기 위한 행정조치 및 민, 형사 사법조치를 의미한다. ACTA는 지적재산권 집행을 집중적으로 다루고 있으며, 한미 FTA 협정에서도 ‘권리 보호 수준의 강화’와 함께, 지재권 챕터의 거의 절반을 집행 조항이 차지할 정도로 ‘강력한 집행 조항’이 핵심 축을 이루고 있다.(한미FTA 저지 지적재산권 대책위원회, 2008)

한EU FTA와 한미 FTA역시 이러한 흐름 속에 자리 잡고 있다. 결국 한 EU FTA는 2011년 5월 국회에서 비준되었다. 그리고 한미 FTA 비준동의안은 2011년 11월 22일, 국회에서 날치기 통과되었다. 2011년 12월 현재, 저작권법은 한EU FTA 협정의 내용을 포함하고 있는데, 한EU FTA 협정 내용과 겹치는 한미 FTA 협정의 일부 내용도 반영이 되어있다. 2011년 11월 22일, 한미 FTA 비준동의안과 함께 날치기 통과된 저작권법 개정안은 한미 FTA 협정 지적재산권 챕터에서만 규정하고 있는 내용들을 포함하고 있다. (2011년 12월 현재, 아직 발효된 상황은 아니다.)

한EU/한미 FTA 저작권 협상은 거의 저작권자의 권리를 강화하는 내용으로 이루어져있다.⁴¹⁾ 사실 FTA와 같은 국제협정에서는 각 국 권리자 사이의 손익계산, 혹은 산업 간의 손익계산만이 고려된다. 예를 들어, 한 국가의 저작권 보호기간이 더 길다면, 다른 국가의 권리자 이익을 보호해야 한다는 명분으로 그 국가의 보호기간이 연장된다. 하지만 보호기간 연장은 양 국가의 이용자에게는 공공영역(Public Domain)의 축소를 가져올 뿐이다. 또한 트립스를 비롯하여 FTA 역시 권리 보호의 최소한의 가이드라인

뉴질랜드, 싱가포르 등이 참여하였다. 위조상품과 저작권 침해품이 국제적으로 대량 유통되는 문제를 해결하자는 취지로 제안되었으나, 실제로는 지적재산권과 관련된 민사 소송이나 형사 소송의 특별한 규칙을 만들고, 세관 당국에 의한 국경 조치를 강화하는 내용을 포함하고 있으며, 특히 인터넷 서비스 제공자를 규제하는 내용도 들어 있다. (위조상품방지무역협정(ACTA)에 대한 개요 및 문제점, 2010.6.23, 정보공유연대, <http://ipleft.or.kr/node/2616>)

41) 트립스 이상으로 지재권을 강화시킨다는 점에서 트립스 플러스(TRIPs Plus)라고 부른다.

을 설정하여 각 국에서는 협정 이상으로 권리를 강화하는 것은 가능하지만, 공공의 이익을 위해 권리를 제한하는 것은 불가능하다. 국가간 지적재산권 협정에서 이용자의 권리와 공공의 이익이 들어설 자리는 없는 것이다. 한 EU FTA, 한미 FTA의 지적재산권 내용은 매우 방대하기 때문에, 여기서는 저작권과 관련된 주요 내용만 살펴보기로 한다.⁴²⁾

첫째, 저작권 보호기간이 기존 저작자 사후 50년에서 70년으로 연장된다. 이에 따라 저작권 만료로 공공영역에 편입되는 저작물 영역이 축소된다. 출판사나 인터넷 콘텐츠 제공자와 같은 유통업자에게도 추가적인 로열티 지급이라는 직접적인 영향력을 미치게 된다.

둘째, 접근통제적 기술적 보호조치도 저작권 보호대상에 포함되었다. 기존 저작권법은 이용통제적 기술적 보호조치만을 보호하고 있었다.⁴³⁾ 접근통제적 기술적 보호조치는 접근과 열람까지 제한하는 것으로, 이는 저작권법이 권리자에게 부여하지 않는 ‘불 권리(읽을권리)’까지 부여하는 효과를 낼 수 있다.⁴⁴⁾ 또한 기술적 보호조치로 인해 이용자의 표현의 자유가 침해되고 기술혁신이 저해될 우려가 있다. 미국의 시민단체인 전자개척자재단(EFF)은 1998년 디지털밀레니엄저작권법(DMCA) 도입 이후 미국에서 기술적 보호조치로 인해 어떠한 부정적 결과가 초래되었는지 매년 사례를 모아놓고 있다. 그들은 DMCA가 표현의 자유와 과학 연구를 위축시키고, 공정이용을 저해하며, 경쟁과 혁신을 막고 있다고 비판한다.⁴⁵⁾

42) 한미FTA 지적재산권 협상에 대한 상세한 분석은 ‘한미FTA 저지 지적재산권 분야 대책위원회’에서 분석한 ‘한미FTA 지적재산권 분야 최종 평가서’(2007) 참고. <http://act.jinbo.net/drupal/node/3569> 그리고 한EU FTA 지적재산권 협상에 대한 상세한 분석은 동 대책위원회가 국회 외교통상위원회에 제출한 ‘한EU FTA 지적재산권 분야 협상 결과에 대한 의견서’(2010) 참고. <http://act.jinbo.net/drupal/node/5533>

43) 저작물의 복제 등 이용행위를 통제하는 기술적 보호조치를 ‘이용통제적 기술적 보호조치’라 하고, 권한없는 이용자가 저작물에 접근, 열람하는 것을 통제하는 기술적 보호조치를 ‘접근통제적 기술적 보호조치’라고 부른다.

44) 쉽게 비유하자면, 서점에서 책을 읽을 때 저작권자의 허락을 맡아야 한다는 것이나 마찬가지다.

45) Unintended Consequences: Twelve Years under the DMCA, EFF, 2010.3.3,

셋째, 일시적 저장(일시적 복제)을 저작권법 상 복제로 규정하였다. 일시적 저장이란 컴퓨터나 인터넷을 이용할 때, 컴퓨터 메모리상에 내용이 일시적으로 저장되는 것을 의미한다. 일시적 저장을 복제권으로 인정하면, ‘원칙적으로’ 인터넷 웹사이트에 접근하기 위해 저작권자의 사전 허락을 받아야 한다. 물론 정부는 ‘통상적인 인터넷 이용행위’는 공정이용으로서 허용될 것이라고 주장한다. 그러나 문제는 원칙과 예외가 뒤따라왔다는 것이다. 즉, 저작권 침해로 규정할 수 있는 일시적 저장 행위를 선별하여 규정하는 것이 아니라, 일단 일시적 저장도 저작권으로 보호하되 통상적인 인터넷 이용행위는 예외로 하겠다는 것이다. 이 역시 접근통제적 기술적 보호조치와 마찬가지로, 저작물에 대한 접근과 보는 행위마저 권리화하는 것을 의미한다. 무엇이 통상적인 인터넷 이용행위인지, 일시적 저장을 수반하는 저작권 침해행위는 무엇인지, 그 기준이 명확하지 않기 때문에 통상적인 인터넷 이용이 위축될 우려가 있다.

넷째, 법정손해배상제도, 이용자(침해자)의 개인정보 제공, 비친고죄 범위의 확대, 저작권 침해물품에 대한 국경조치 등 저작권 집행이 강화되었다. 저작권과 관련된 사법절차 등을 권리자에게 유리하게 함으로써, 이용자 입장에서는 공정한 재판을 받을 권리를 침해받을 가능성이 있다. 또한, 경미한 저작권 침해에도 손해배상 소송이 남발할 우려가 있다. 예를 들어, 권리가 피해액을 입증하지 않아도 법적손해배상액을 청구할 수 있으므로, 경미한 저작권 침해에도 권리는 소송을 쉽게 제기할 수 있을 것이다.

저작권 제도는 국내 문화의 발전에 큰 영향을 미칠 수 있는 ‘공공정책’이다. 한EU FTA도 마찬가지지만, 한미 FTA 지적재산권 협상 내용은 사실상 미국의 요구를 대부분 수용한 것이었다. 저작권법 전문 개정 수준에 이르는 공공정책의 변화가 국내적 필요가 아니라, 통상목적에 의해 좌우되는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다. 정부는 이를 ‘선진화’로 포장한다. 백번 양보해서 정말로 선진적인 제도라면, 굳이 FTA를 통하지 않고도 한국 국회의 논의를 통해 얼마든지 도입할 수 있다. 국내 전문가들이 무식해서 한

미 FTA에 포함된 제도를 지금까지 도입하지 않았겠는가? 한미 FTA에 포함된 조항은 하나하나 논란이 될 수 있는 정책들이다.

FTA의 지적재산권 조항의 사회, 경제적 영향 분석도 미흡하다. 한미 FTA 지적재산권 챕터와 관련하여, 정부가 국내 피해 예측으로 내놓은 부분은 저작권 보호기간 연장과 특허-허가 연계에 의한 피해 수치뿐이다. 그조차 부실하다는 비판을 받고 있지만, 방대한 내용을 담고 있는 FTA의 지적재산권 협상에 따른 사회, 문화, 경제적 영향에 대한 평가를 제대로 하지 않고, FTA로 인한 이익균형을 따지는 것은 무의미하다.

(4) 저작권을 제한하는 입법안

지금까지 살펴본 바와 같이 국내 저작권법 개정은 주로 권리자의 권리를 강화하는 일방향으로만 진행되었다. 배타적 권리를 일정하게 제한하고, 공정이용을 확대하는 방향의 개정안이 없었던 것은 아니다. 그러나 국회에서 제대로 논의되지 못하고 사장되었다.

지난 17대 국회에서는 2005년에 천영세 의원의 대표발의로 저작권법 개정안⁴⁶⁾이 발의되었다. 이 법안은 도서관을 통한 저작물 등의 원격 열람과 도서관 사이의 관외 전송을 일부 허용하는 내용, 공정이용 일반조항의 신설, 공정이용을 위한 기술적 보호조치의 해제 의무 부과, 온라인서비스제공자의 면책 명확화, 저작권 침해행위에 대한 형사처벌을 업으로 한 자로 제한하는 내용 등을 담고 있다. 그러나 천영세 의원안은 17대 국회 만료로 자동 폐기되었다.

18대 국회에서는 2009년에 최문순 의원이 저작권법 개정안을 대표발의하였다.⁴⁷⁾ 최문순 의원안은 공중의 사용에 제공하기 위하여 설치된 복사기

46) 의안번호 173522 (2005.12.6 발의)

http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=032955

47) 의안번호 1804389 (2009.4.2 발의)

http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_A0W9L0Y4S0J2V1Q6Z4P6E1L7H8L7P9

기에 의한 복제를 허용하고, 도서관에서 시장에 미치는 영향이 적은 일부 도서에 대해 원격 열람을 가능하게 하였으며, 국가나 지방자치단체가 업무상 발간한 저작물은 자유롭게 이용할 수 있도록 하였다. 또한, 공정이용 일반조항의 신설, 공정이용 혹은 보호기간 만료시 기술적 보호조치 해제, 특수한 유형의 온라인서비스제공자 관련 조항 삭제, 저작권 침해행위에 대한 형사처벌을 업으로 한 자로 제한하는 내용 등을 담고 있다. 2011년 12월 현재, 최문순 의원안은 여전히 국회에 계류 중이나 처리 전망은 밝지 않다.

천영세 의원안이나 최문순 의원안의 경우, 17, 18대 국회에서는 제대로 논의되지 못하였으나, 권리 보호에 편향된 저작권법의 균형을 잡기위해 어떠한 조치가 필요한지에 대한 방향을 일부 제시하였다는데 의미가 있다. 향후에 새로운 법안 발의를 위한 자료가 될 수 있을 것이다.

4. 결론과 제언

기존 저작권 체제는 창작자와 소비자의 분리, 시장을 통한 저작물의 판매, 법적·기술적 수단을 통한 불법복제의 단속에 기반하고 있다. 그러나 디지털 환경에서는 이용자(수용자)가 동시에 창작자가 되고, 기존 저작물의 리믹스를 통한 창작과 문화적 소통이 일반화되며, 이용자의 참여에 기반한 협력적이고 비시장적 방식의 사회적 관계가 확대되고 있다. 기존 저작권 체제는 인터넷을 통해 이루어지는 이러한 변화를 수용하지 못하고 있으며, 이용자들과의 저작권 전쟁은 계속되고 있다.

저작권의 궁극적인 목적은 저작권자의 보호가 아니라, 문화의 발전이다. 따라서 단지 저작권을 어떻게 실효성있게 보호할 것인가라는 관점이 아니라, 변화된 환경 속에서 문화의 발전을 어떻게 규정할 것인지, 창작자의 지속가능한 창작 환경을 어떻게 보호할 것인지, 동시에 이용자들이 보다 풍부한 문화를 향유할 수 있고 다른 사람과 자유롭게 소통할 수 있기 위해서는 무엇이 필요한지에 대한 고민이 필요할 것이다. 그러한 고민 속에서 저작권의 패러다임을 바꾸는 수준의 대안들이 나올 수도 있다.

(1) 정보공유를 위한 자발적인 운동들

가. 공개 라이선스 운동

현재의 저작권 제도는 창작자의 의사를 묻지 않고, 배타적 권리를 부여한다. 권리를 얻기 위해 등록을 필요로 하지 않으며, 창작과 동시에 주어진다. 하지만 창작자의 의사는 다양할 수 있다. 특히 인터넷에 자신의 창작물을 공개하는 대다수 비영리적 창작자의 경우에는 출처만 적절하게 밝힌다면 자신의 창작물이 더 널리 유통되기를 바랄 수 있다. 그러나 창작자가 그러한 의도를 가지고 있다 하더라도, 이용자 입장에서는 저작권 침해를 우려하여 저작물을 복제하거나 이용하는 것을 꺼릴 수 있다. 이와 같이 현재의 저작권 제도는 저작물이 최대한 이용될 수 있는 가능성을 제약하고 있는데, 이런 문제를 해결하는 하나의 방법은 저작권을 ‘등록제’로 전환하는 것이다. 그러나 이는 국제조약까지 건드릴어야 하는 쉽지 않은 과정이 필요하기 때문에, 공개 라이선스 운동이 발생하게 되었다. 이는 창작자가 자신의 저작물에 대한 이용 허락의 표시나 이용 조건을 사전에 명시함으로써 저작물 이용 활성화를 도모하려는 자발적인 운동이다.

그 시초가 리처드 스톨만이 시작한 자유소프트웨어 운동이다. 자유소프트웨어를 배포할 때 사용하는 라이선스가 GPL(General Public License)인데, GPL은 누구나 자유롭게 프로그램을 복사, 이용할 수 있고, 수정할 수도 있지만, 수정해서 배포할 경우 그 수정된 프로그램 역시 GPL을 따라야 함을 명시한 라이선스다. 저작권은 물론 창작자에게 있다. 저작권은 창작자에게 있되, GPL을 통해 누구나 자유롭게 이용할 수 있도록 한 것이다. 이를 카피레프트(Copyleft)라고 한다.

유사한 방식을 소프트웨어 외의 다른 저작물로 확대한 것이 크리에이티브커먼스라이선스(CCL, Creative Commons License)이다. 이는 로렌스 레식 교수가 주도한 프로젝트로, 전 세계 각 국에 지부를 가지고 있으며, 2003년에는 한국 크리에이티브커먼스⁴⁸⁾도 발족하였다. 국내에는 정보공

48) <http://creativecommons.or.kr>

유연대의 주도로 만들어져 지난 2004년 공개된 ‘정보공유 라이선스’⁴⁹⁾도 있다.

이와 같은 공개 라이선스를 채택한 저작물이 확산된다면, 이용자들은 한결 자유롭게 타인의 저작물을 이용할 수 있게 될 것이다. 이러한 저작물이 향후 어느 정도로 확산될지는 지켜봐야 하겠지만, 창작자나 이용자에게 쉽지 않은 저작권과 라이선스에 대한 교육이 필요하고, 또 자신이 필요한 자료 중에서 공개 라이선스를 채택한 것을 쉽게 찾을 수 있어야 한다는 점이 장벽으로 존재한다.

나. 학술 저작물의 오픈 액세스⁵⁰⁾

오픈 액세스는 인터넷을 통해 누구나 어디서든지 각종 학술 연구성과물을 출판과 동시에 자유롭게 공유할 수 있도록 하는 국제적인 운동이다. 학술 논문 등이 상업적인 학술지에 게재가 되면서 저자조차도 자신의 저작물을 인터넷을 통해 배포하기 힘들어지고, 심지어 자신의 논문을 구독료를 지불하고 봐야하는 경우도 발생하고 있다. 또한, 상업적인 학술 DB의 가격이 높아지면서 이를 구독하는 도서관의 부담도 커지고 있다. 학술정보에 관심이 있는 일반인들의 접근이 힘들어지는 것은 물론이다. 오픈 액세스 운동은 이러한 문제를 해결하기 위한 것으로, 연구자들이 오픈 액세스 저널에 자신의 논문을 투고하고, 오픈 액세스 방식으로 디지털 지식정보를 생성, 수집, 관리, 보존하는 아카이브(오픈 액세스 리포지토리)에 기탁하도록 한다. 이를 통해 도서관이나 이용자는 별도의 비용없이 학술정보에 접근할 수 있다.(정경희, 2008)

국내에서는 주로 학회를 통해 논문을 투고하는데, 상업적인 DB업체에서 학회와의 계약을 통해 논문 데이터베이스를 상업적으로 활용하고 있다. 그러나 몇 년 전까지만 해도 저자와 학회 사이에 저작권 관련 계약을 명확

49) <http://freuse.or.kr>

50) 국내에서 오픈엑세스 거버넌스 체제 구축을 위해 오픈 액세스 코리아라는 협의체가 꾸려져있다. <http://www.oak.go.kr>

하게 체결하는 경우가 드물었기 때문에, 저자-학회-DB 업체-한국복사전송권센터 사이의 저작권 권리 관계도 모호한 상황이다. 국내에서는 상업적인 DB 업체의 독점 문제가 아직 해외처럼 심각하지 않기 때문에, 국내 학술 공동체 내에서 오픈 액세스에 대한 문제의식은 넓지 않은 상황이다. 그러나 아직 학술연구자들의 저작권에 대한 요구가 크지 않고, 저작권 관계가 모호한 현재의 상황이 오픈 액세스 운동을 활성화하는 좋은 계기가 될 수도 있다. 오픈 액세스를 활성화하기 위한 학술 공동체의 자발적인 노력과 함께, 오픈 액세스 저널이나 리퍼지토리 등의 구축에 대한 정부의 지원도 확대될 필요가 있다.

(2) 저작권법의 개혁

우선 권리자의 배타적 권리 보호에 과도하게 편향된 현행 저작권법의 균형이 회복될 필요가 있다. 기존에 국회에 발의되었던 천영세 의원안이나 최문순 의원안이 참고자료가 될 수 있다.

첫째, 특수한 유형의 온라인서비스제공자에 대한 필터링 의무화나 저작권 삼진아웃제와 같이 국제조약에도 수용되지 않은 과도한 규제는 철폐가 되어야 한다.

둘째, 공정이용이 확대되어야 한다. 학내 연구실에서도 학교 도서관에의 원격열람을 제한하는 현실에 맞지 않는 규정이 바뀌어야 하고, 원격열람이 출판시장에 미치는 영향을 고려하더라도 최소한 절판된 도서와 같이 시장에서 유통되지 않는 도서에 대한 원격열람을 허용될 필요가 있다. 공정이용이나 보호기간 만료 시에 기술적 보호조치를 해제할 의무를 권리자에게 부여해야 하며, 장애인들의 도서 접근권을 보장하기 위해 텍스트 포맷으로의 접근을 허용해야 한다. 사적 이용을 위해 공중용 복사기를 이용하거나, 복스캔 업체를 통해 e-book을 만드는 것도 허용될 필요가 있다.

셋째, 공공의 지원으로 생산된 저작물은 누구나 자유롭게 이용할 수 있어야 한다. 국가나 지방자치단체가 업무상 발간한 저작물을 비롯하여, 국가의 지원을 받는 공공연구기관의 성과물이나 프로젝트의 결과물 등이 여

기에 포함될 수 있다. 공공의 지원이란 결국 국민의 세금이므로, 국민들은 일종의 ‘투자자’로서 공적 지원의 결과물을 향유할 권리가 있다고 볼 수 있을 것이다. 공공의 지원을 받아 생산된 저작물의 이익이 사적으로 전유되는 것은 불합리한 일이다. KBS나 EBS 등 준조세 성격을 갖는 수신료로 제작된 방송 프로그램도 이에 포함될 수 있다. 특히 공중파 방송사의 경우에는 공공의 자산인 주파수를 이용하고 있다는 점, 언론으로서 더 많은 사실을 대중들에게 전달할 의무가 있다는 점에서 공적인 책무를 갖고 있다고 할 수 있다.(오병일, 2010)

넷째, 저작권 침해에 대한 비친고죄는 폐지되어야 하며, 저작권 침해행위에 대한 형사처벌은 업으로 한 자로 제한되어야 한다.

다섯째, 지나치게 권리자 편향적일 뿐만 아니라, 국내 입법권 및 사법권을 제한한다는 점에서 한EU, 한미 FTA는 폐기되어야 한다.

장기적으로는 저작권 체제에 대한 근본적인 개혁이 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이, 이용자의 비영리적 저작물 이용까지 저작권으로 규제할 경우, 이용자의 표현의 자유나 문화적 소통을 제약할 수 있다. 저작권은 영리 목적으로 타인의 저작물을 권한없이 이용하는 행위의 규제에 초점을 맞추어야 하며, 비영리 목적의 창작이나 소통을 위한 저작물 이용을 규제하지 않도록 할 필요가 있다.

현재의 저작권 체제는 창작자의 의사와 무관하게 창작 즉시 배타적 권리를 부여한다. 또한 별도의 등록을 요하지 않기 때문에, 어떤 저작물에 대한 권리를 누가 가지고 있는지 확인하기 힘들다. 저작권 보호기간도 지나치게 길다. 저작자 사후 70년까지 상업적인 가치를 가지는 저작물을 그렇게 많지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위해 레식이 제안한 저작권 등록제를 검토해볼 필요가 있다. 즉, 배타적 권리를 갖기 위해서는 등록을 하게하고, 현재보다 짧은 저작권 보호기간을 부여하며, 추가적인 보호를 원하는 사람은 등록을 갱신하도록 하는 것이다.(Lawrence Lessig, 2008) 이렇게 하면 이용자 입장에서 권리자를 찾아 이용허락을 받기도 용이할 것이며, 권리자 데이터베이스에 등록되지 않은 저작물은 자유롭게 이용할 수 있을 것이다. 등록에 필요한 약간의 수고만 들인다면, 권리자에게도 현재와 같은 수

준의 권리를 보장할 수 있다.

물론 저작권이 국제협약에 의해서 규율되는 만큼, 일국적 차원에서의 저작권을 근본적으로 바꾸기는 쉽지 않다. 그러나 현재의 저작권 체제에 근본적인 문제가 있다면, 더 나은 저작권 시스템에 대한 논의를 확산시켜나갈 필요가 있다.

(3) 대안적인 사업모델, 대안적 보상체제

저작물에 대한 자유로운 접근을 허용했을 때, 창작자에 대한 보상을 어떻게 할 것인가에 대한 문제가 제기된다. 그냥 좋아서 혹은 여러 다른 동기에서, 경제적인 보상 없이도 기꺼이 자신의 창작물을 공유하고자 하는 창작자도 있겠지만, 특히 문화창작을 업으로 하는 창작자의 경우에는 어떤 식으로든 경제적인 보상이 주어져야 한다.

전술했던 ‘혼합 경제’가 의미하는 것처럼 이용자에게 저작물에 대한 접근 및 이용을 일정하게 허용하면서도 수익을 창출하는 다양한 사례가 이미 존재한다. 오히려 이용자로 하여금 자유롭게 접근, 이용하게 하는 것이 해당 저작물을 널리 알릴 수 있는 수단이 될 뿐더러, 경우에 따라서는 이용자가 콘텐츠 생산에 참여할 수 있도록 유도한다. 이미 많은 자유/오픈소스 소프트웨어가 상업적으로 활용되고 있는데, 이들은 관련된 서비스나 하드웨어 판매를 통해 수익을 올린다. 구글 유튜브는 저작권을 침해하는 동영상의 올라올 경우, 관리자의 의사에 따라 해당 동영상을 삭제하기도 하지만 동영상에 광고를 실어 그 수익을 관리자와 나누기도 한다. 미국의 음악 서비스 업체인 매그나튠⁵¹⁾은 양질의 스트리밍 서비스는 무료로 오픈하고, 유료 가입자에게는 무제한 다운로드를 허용하며, 창작자와 직접 계약하여 수익의 50%를 제공한다. 매그나튠의 음악은 모두 CCL을 채택하여, 비영리적 이용은 자유롭게 허용하고 있다. 이와 같은 새로운 사업모델이 시도되는 것은 기존의 저작권 시스템이 모든 권리자에게 이익이 되는 것은 아

51) <http://magnatune.com>

이기 때문이기도 하다.⁵²⁾ 국내에서는 2011년에 독립영화 <뉴타운컬처파티>⁵³⁾와 <Jam Dcou 강정>⁵⁴⁾이 ‘사회적 제작’ 방식으로 만들어지기도 했다. ‘사회적 제작’이란 수용자들이 십시일반 제작비를 부담하고, 제작된 영화는 공개 라이선스를 통해 사회에 환원하는 방식이다.

대안적 보상체제(Alternative Compensation System, 이하 ACS)와 같은 아이디어도 제안되고 있다. ACS는 “저작권 처리기관이 이용자에게 포괄적 이용허락을 주는 대신 세금 등의 방법으로 기금을 조성하여 이를 권리자들에게 분배해주는 방식”⁵⁵⁾이다. 예를 들어, 인터넷 상의 저작물을 자유롭게 이용할 수 있도록 하는 대신, 인터넷 접속료 등에 저작권료를 일괄적으로 부과하고, 이를 권리자에게 분배하는 것이다. 그러나 ACS가 현실화되기 위해서는 권리자들의 참여를 어떻게 이끌어낼 것인지, 보상기금은 어떤 방식으로 조성할 것인지, 어떤 저작물을 대상으로 할 것인지, 허용되는 이용행위의 범위는 어디까지인지, 어떤 기준으로 보상을 할 것인지에 대한 많은 검토와 논의가 필요할 것 같다.(윤종수, 2008.6)

(4) 문화에 대한 공공적 지원 확대

저작권이 모든 창작자에게 수익을 보장하는 것은 아니다. 또한, 대부분의 문화 산업에서 실제 창작자들은 유통 자본에 종속된 소규모 창작자이거나 고용된 문화 노동자들이다. 일부 스타 창작자들은 엄청난 고수익을 올

52) 매그나툰의 설립자는 현재의 음악 산업의 구조에 대해, 라디오는 팝이나 락 등 주요 장르만 다루고 있어 지루하고, CD는 비싼 반면에 창작자에게 돌아오는 수익은 매우 적을 뿐만 아니라 금방 절판이 되고, 음반사는 지나치게 오래 동안 창작자를 법적 계약으로 구속시켜 놓는다고 비판하고 있다. (오병일, 2010.12. “저작권은 ‘달빛요정’을 못 살렸다”, 르몽드 디플로마티크 27호)

53) <http://ntcp.kr>

54) <http://blog.naver.com/jamdocu>

55) Salil Mehra, "The iPod Tax : Why the Digital Copyright System of American Law Professors' Dreams Failed in Japan", 79 U. Colo. L. Rv., 2008.

윤종수(2008.6). “UCC 저작권의 차별적 취급과 보상체제 - UCC 시대의 저작권 패러다임의 변화와 대안적 논의들을 중심으로 -”에서 재인용.

리는 반면, 생활고에 시달리다 세상을 떠난 ‘달빛요정역전만루홈런’ 이진원씨나 최고는 작가처럼 대부분의 소규모 창작자나 노동자들은 적정한 수익을 보장받지 못하고 있다. 문화 시장이 세계화될수록 이와 같은 승자독식의 구조는 심화된다. 이런 맥락에서 문화 자본의 세계화와 소수 거대 문화 자본의 시장 장악, 창작자에게 불리한 수익구조, 저작권의 세계화, 문화적 다양성의 훼손 등이 동떨어진 문제는 아닐 것이다.(오병일, 2010.12)

저작권 체제와 문화 시장에만 맡겨놓는 것이 아니라, 시장에서의 강자들의 횡포를 막고, 취약한 문화 분야를 활성화하기 위해서는 공공정책과 공적 지원이 강화될 필요가 있다. 이는 거꾸로 저작권 체제에도 영향을 미칠 수 있는데, 예를 들어 소규모 공연시설이 확대된다면 음악은 인터넷으로 배포하여 팬 층을 확보하고 공연 및 음반 판매를 통해 수익을 얻는 모델이 가능할 수 있는 것이다.

이용자이면서 창작자인, 비영리 목적의 창작자가 확대되는 경향을 고려할 때, 일반 시민들의 창작과 문화적 소통을 지원할 수 있는 교육이나 공적인 인프라가 확대될 필요가 있다. 예를 들어, 시민들의 미디어 교육이나 장비 대여를 위한 미디어센터, 지역에 밀착한 공연 시설, 독립영화를 위한 전용 상영관, 학교 및 지역의 공공 도서관 등을 들 수 있을 것이다. 이러한 시설들은 시민들에게 교육과 창작을 지원할 뿐만 아니라, 전업 창작자에게도 일자리를 제공해줄 수도 있고, 가치가 있지만 시장에서 유통되기 어려운 저작물이 소비될 수 있는 공간이 될 수 있다.

또한, 문화 노동자의 기본적인 생계를 보장할 수 있는 복지체계가 마련되어야 한다. 고 최고는 작가의 죽음으로 촉발된 ‘예술인복지법’ 제정이 그러한 예가 될 수 있다. 궁극적으로는 보편적 복지체제와도 연결된다. 모든 사람들이 생계의 걱정없이 살 수 있을 때, 자유 문화가 꽃피울 수 있지 않을까.㉞

〈참고 문헌〉

- 남희섭 (2006). “한미FTA 지적재산권 협상, 한국에 대한 약탈에 가깝다!”
- 양희진 (2005). “자유무역협정과 지적재산권 강화, 어떻게 대응할 것인가”
- 오병일 (2009). “디지털 환경에서의 저작권 문제”
- 오병일 (2010). “프로그램과 CCL”, <공영방송 국민컨설팅 보고서 : 희망의 씨앗을 심는다>, 언론사유화 저지 및 미디어공공성 확대를 위한 사회행동
- 오병일 (2010.12). “저작권은 ‘달빛요정’을 못 살렸다”, 르몽드 디플로마티크 27호
- 윤종수(2008.6). “UCC 저작권의 차별적 취급과 보상체제 - UCC 시대의 저작권 패러다임의 변화와 대안적 논의들을 중심으로 -”
- 윤종수(2009.1). “디지털 시대의 저작권과 CCL(Creative Commons License)”
- 윤종수 (2011). “인터넷과 저작권”
- 정경희 (2008.3.14). (PPT자료)“한국의 학술정보 커뮤니케이션의 특징과 오픈 액세스”, The 1st CC Korea International Conference
- 한미FTA 저지 지적재산권 분야 대책위원회 (2007). “한미FTA 지적재산권 분야 최종 평가서”
- 한미FTA 저지 지적재산권 대책위원회 (2008). “한국은 미국과 유럽의 지재권 집행 강화 전략을 시험하는 ‘폭격 시험장’인가?”
- 황성기 (2009). “저작권 ‘삼진아웃제’ : 표현의 자유와 저작권의 합리적 조화?”
- Lawrence Lessig (2008). <Remix : Making Art and Commerce Thrive in the Hybrid Economy>, Penguin Press

이용자 중심 인터넷을 위한 망중립성 규제*

오병일
(진보네트워크센터)

1. 문제 제기

지난 2011년 12월 26일, 방송통신위원회(이하 ‘방통위’)는 「망 중립성 및 인터넷 트래픽 관리에 관한 가이드라인」을 발표하였다.¹⁾ 이 가이드라인은 2011년 5월부터 관련 이해당사자들이 포함된 ‘망 중립성 포럼’을 구성하여 수차례 협의한 결과 나온 것이다. 그러나 트래픽 관리의 세부조건이나 모바일 인터넷전화(mVoIP) 서비스 관련 내용은 포함이 되지 않아 과연 실효성이 있는 가이드라인이 될 지는 의문이다. 당장 통신사들이 다음 커뮤니케이션의 mVoIP 서비스인 마이피플 서비스를 차단한 것은 명백한 망중립성 위반임에도 불구하고, 동 가이드라인은 이에 대해 어떠한 지침도 제시해주고 있지 못하기 때문이다. 관련하여 지난 2011년 11월 23일, 경제정의실천시민연합과 진보네트워크센터는 mVoIP 사용을 제한한 SK텔레

* 이 글은 2012년 제19대 총선을 앞두고 1월 29일 발간된 『미디어 생태계 민주화를 위한 2012 정책보고서』(미디어커뮤니케이션네트워크 편저)에 게재된 원고이다.

1) 방송통신위원회 보도자료 (2011.12.26), “방통위, 망 중립성 정책방향 마련 - 「망 중립성 및 인터넷 트래픽 관리에 관한 가이드라인」 제정 -”

콤(주)과 (주)KT를 시장지배적 지위 남용, 보편적 의무 제공 의무 위반, 소비자의 이익을 저해한 행위로 공정거래위원회와 방통위에 고발한 바 있다.²⁾

최근 망중립성 논의가 활발하게 전개되고 있다. 국내에서 망중립성 이슈가 처음 제기된 것은 IPTV 도입 논의가 활발하던 2007년~08년경이다. 그러나 통신3사만 IPTV 사업자로 선정되면서 잠시 소강상태에 있다가 스마트폰 및 스마트TV 등의 서비스가 본격적으로 보급되면서 유무선 인터넷 트래픽의 폭증 문제가 제기되었다. 오히려 망중립성에 반대 입장인 통신사들이 트래픽 폭증에 대한 비용 분담이나 트래픽 차별화 필요성을 제기하였고, 이에 포털 등 콘텐츠 제공자들이 대응하는 과정에서 망중립성 논쟁이 접화된 것이다.(김성환, 2011) 지난 2011년 9월, 구글코리아, 다음커뮤니케이션, 엔에이치엔(NHN) 등 국내외 인터넷 기업들은 망중립성에 대한 공통된 의견을 제시하기 위해 ‘오픈인터넷협의회(Open Internet Alliance, OIA)’라는 정책 협의체를 구성하기도 했다.

이전에도 통신사들이 망중립성을 침해한 사례가 없었던 것은 아니다. 초고속인터넷망 이용자들이 유무선 공유기를 설치하는 것을 제한한다든지, 2006년 LG파워콤등 통신사들이 하나TV 서비스를 차단한 사례 등이 있었다. 그러나 인터넷 접속서비스가 국가규제가 거의 없는 ‘정보서비스(information service)’로 분류되어 망중립성이라는 규제의 틀을 새로 만들 필요성이 있었던 미국과는 달리, 우리나라의 경우에는 「전기통신사업법」에서 초고속인터넷사업자도 기간통신사업자로 규정하고 있고, 동법 제3조에서 “전기통신사업자는 정당한 사유 없이 전기통신역무의 제공을 거부하여서는 아니 된다”고 규정하고 있으며, 기간통신사업자의 약관에 대한 방통위의 인가요건과 관련하여 “특정인을 부당하게 차별하여 취급하지 아니할 것”(제28조 제4항 제4호)을 요구하는 등 방통위가 통신사의 불합리한 차별행위를 규제할 수 있는 근거가 일정하게 마련되어 있다.(허진성, 2011) 그래서 굳이 망중립성 담론을 빌려오지 않더라도 통신사의 불공정

2) 경제정의실천시민연합·진보네트워킹센터 보도자료(2011.11.23), “모바일인터넷전화 제한 SKT와 KT, 공정위와 방통위에 고발 - 프라이버시 침해 DPI 사용 규제, 국가인권위에 진정”

한 행위에 대한 시정을 방통위에 요구할 수 있다.

그러나 망중립성이 일국적인 문제가 아니라 국제적인 통신시장 환경의 변화와 관련된 논쟁이고, 최근 통신사의 mVoIP 차단과 같은 차별 행위에 대해 방통위가 어떠한 조치도 내리지 않고 망중립성 가이드라인에 대한 추가적인 검토를 할 필요가 있다는 입장을 취하고 있기 때문에, 시민사회 및 이용자 관점에서도 망중립성에 대한 나름의 입장을 정리할 필요가 있다. 망중립성에 대한 각 국의 상황에 대해서는 이미 여러 논문에서 다루고 있기 때문에, 이 글에서는 망중립성 관련 세부 쟁점 및 이에 대한 시민사회의 입장에 대해 검토하고자 한다.

2. 망중립성의 개념과 논란의 배경

망중립성은 대체로 “인터넷으로 전송되는 데이터 트래픽을 그 내용, 유형, 제공사업자, 부착된 단말기 등에 관계없이 동등하게 처리하는 것”을 의미한다.(나성현, 2011) 망중립성의 대표적인 옹호자인 팀 우(Tim Wu)에 따르면, “망중립성은 네트워크 디자인의 원칙이다. 이는 공중 인터넷(public internet)이 모든 콘텐츠, 사이트, 플랫폼을 공정하게 다루었을 때 그 유용성이 극대화된다는 생각에 기반한다. 이는 네트워크가 모든 종류의 정보와 애플리케이션을 지원하도록 한다.”³⁾ 그러나 망중립성에 대한 객관적인 정의가 있는 것은 아니며, 망중립성의 범위에 대한 판단도 논자마다 조금씩 다르다.

망중립성은 인터넷의 기본적인 설계 원칙과 관련되어 있다. 인터넷은 TCP/IP 프로토콜에 기반하여 다양한 네트워크들이 상호 연동되어 있는 ‘네트워크의 네트워크’이다. 초기 인터넷을 설계한 사람들은 네트워크 자체는 데이터를 전송하는 단순한 역할만 하고, 모든 지능은 단말(컴퓨터와 애플리케이션)에 두는 방식으로 인터넷을 설계했다. 이는 단말기나 애플리

3) Tim Wu, Network Neutrality FAQ,

http://www.timwu.org/network_neutrality.html (오병일, 2008 에서 재인용)

케이션이 네트워크의 특성에 구애받지 않고 다양한 방식으로 발전할 수 있도록 열어둠으로써 단말기나 애플리케이션의 급속한 혁신을 가져오게 된다. 이를 ‘단대단(end-to-end) 원칙’⁴⁾이라고 부른다.(오병일, 2008)

망중립성 원칙을 구체화한 정책의 하나로 미국의 연방통신위원회(FCC)가 2010년 12월 21일 발표한 오픈 인터넷 규칙(Open Internet Rules)을 보자. 이는 다음과 같은 3개의 기본 원칙을 표방하고 있다.⁵⁾

- 투명성(Transparency) : 광대역인터넷 접속제공자(Broadband provider)는 네트워크 관리 관행, 성능, 서비스 조건에 관한 정보를 공개해야 한다.

- 접속차단 금지(No Blocking) : 유선 광대역인터넷 접속제공자(DSL, 케이블모뎀, 고정형 무선 제공자 등)는 합법적인 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스, 단말기를 차단해서는 안된다. 무선 광대역인터넷 접속제공자는 합법적인 웹사이트 혹은 자신들의 음성/영상 전화 서비스와 경쟁하는 애플리케이션을 차단해서는 안된다.

- 불합리한 차별 금지(No Unreasonable Discrimination) : 유선 광대역인터넷 접속제공자는 소비자의 광대역 인터넷 접속 서비스를 통한 합법적인 네트워크 트래픽을 불합리하게 차별해서는 안된다.

- 그러나 접속차단 금지 및 불합리한 차별금지 원칙은 ‘합리적인 네트워크 관리’에는 적용되지 않는다.

이 규칙은 2011년 11월에 발효되었지만, 미국에서도 논란은 여전히 현재진행형이다. 망중립성 옹호자로부터는 무선 인터넷에 대한 예외를 인정

4) ‘단대단(end-to-end)’ 원칙은 1981년 Jerome Saltzer, David Reed, David Clark 등이 대규모 컴퓨터 네트워크 내에서 지능 분배의 원칙으로 제한한 것으로, 인터넷 설계의 핵심 원칙이 되었다. 전력망을 보면 ‘단대단 원칙’을 쉽게 이해할 수 있다. 전력망은 전기를 공급할 뿐, 그 말단에 단순한 형광등이 연결되어 있는지, 혹은 TV나 컴퓨터가 연결되어 있는지 상관하지 않는다. 이로써 전기를 이용하는 다양한 기기의 혁신이 가능해진다.

5) <http://www.fcc.gov/guides/open-internet>. 오픈 인터넷 보고서와 명령에 대한 자세한 내용은 다음 문서 참고.
http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-10-201A1_Rcd.pdf

한 점 때문에 비판을 받고 있고, 반대편에 있는 통신사들 역시 반발하고 있다.⁶⁾ 어쨌든 망중립성, 즉 인터넷의 개방적·분산적 구조는 경제적 측면에서 인터넷 관련 산업의 급속한 발전을, 기술적 측면에서 다양한 애플리케이션 및 서비스의 혁신을, 문화적 측면에서 표현의 자유와 이용자의 자유로운 참여를 이끈 원동력으로 인식되고 있다. 만일 ISP가 특정 트래픽을 차별할 수 있다면 콘텐츠와 애플리케이션 시장을 왜곡시킴으로써 공정한 경쟁과 혁신을 저해할 것이며, 이는 궁극적으로 사회 전체의 이익에 반하게 된다. 예를 들어 P2P 데이터를 차단한다면, 이는 P2P가 아닌 다른 서비스에 상대적인 편익을 제공하는 것이며, 이는 전체 서비스 시장에서 P2P의 발전을 상대적으로 저해하게 될 것이다. ISP가 경쟁 사업자의 VoIP 서비스를 차단한다면, 이는 VoIP 시장의 공정한 경쟁을 훼손하게 될 것이 명확하다. 다양한 콘텐츠와 애플리케이션이 공정하게 결합할 수 있을 때 가장 좋은 것이 살아남을 수 있다.

그런데 인터넷의 기본원리라고 할 수 있는 망중립성이 왜 논란이 되기 시작했는가? 몇 가지 이유가 있을 텐데, 우선 2000년대 이후 초고속인터넷 이용자의 확대와 동영상 등 고용량 콘텐츠의 증가로 트래픽이 폭발적으로 증가하였고, 이는 통신사에게 네트워크 투자부담을 가져왔다. 또한, 구글, 야후 등 인터넷 콘텐츠 제공자의 시장은 꾸준히 성장한 반면, 통신사들은 가입자 시장의 포화로 성장이 둔화되기 시작하면서 인터넷에 기반한 수익 및 가치창출의 흐름이 망사업자로부터 대형 콘텐츠 제공자로 이동하기 시작했다. 기술적인 측면에서 대역제어 기술의 발전으로 망사업자의 인터넷 트래픽 통제 능력이 향상된 것도 하나의 배경이 될 수 있다.

통신사들도 한 때 망의 개방성과 중립성이 인터넷의 빠른 혁신과 성장을 촉진했으며, 통신사-콘텐츠/애플리케이션 제공자-장비 사업자가 상호 보완적인 생태계를 구축하고 있었음을 인정한다. 그러나 이제 그런 조화로운 생태계가 위협에 처했다고 진단한다. 네트워크의 확장과 데이터 폭증으로

6) 버라이즌(Verizon)이 이에 반대하는 소송을 2011년 9월에 제기하는 등 미국 내에서도 논란이 지속되고 있다.

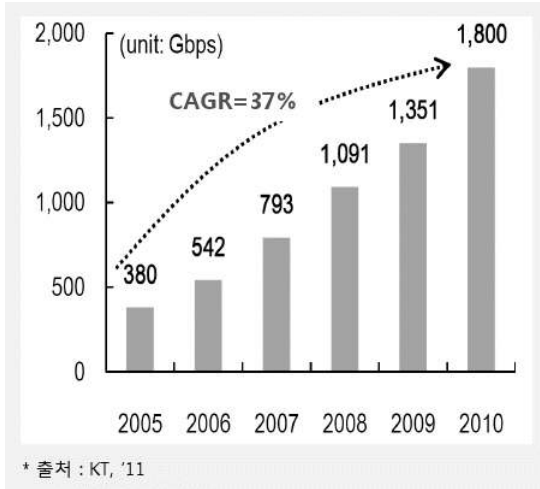
인한 수익이 콘텐츠/애플리케이션 제공자나 장비 사업자에게만 돌아가고 있으며, 망사업자(통신사)의 성장은 정체되고 있다는 것이다. 망중립성은 보편적 원칙이 아니며, 네트워크의 지속적인 혁신을 위해서는 통신사들이 자신들의 네트워크를 차별화할 권리를 인정해야 한다고 주장한다.

수익둔화에 직면한 통신사들은 새로운 수익 창출을 위해 다양한 시도를 하고 있다. IPTV 등 콘텐츠/애플리케이션 시장으로의 진출을 모색하는 한편, 대역제어 기술을 이용한 전송서비스의 차별화를 시도하고 있다. 해비 유저에게는 사용량 제한이나 추가 요금을, 콘텐츠/애플리케이션 제공자에게는 트래픽 증가에 따른 네트워크 투자 비용의 분담을 요구하고 있다. 통신사들의 콘텐츠/애플리케이션 시장으로의 진출은 이른바 ‘수직통합(Vertical Integration)’의 문제를 제기한다. 즉, 막강한 시장지배력을 가지고 있는 통신사들에 의한 불공정 경쟁에 대한 우려이다. 이는 경쟁 서비스나 애플리케이션에 대한 불공정한 가격 제시, 혹은 트래픽의 차별이나 차단으로 나타날 수 있다. 국내 통신사들이 다른 사업자의 mVoIP 서비스를 차단한 것은 이러한 우려가 현실화된 사례다.

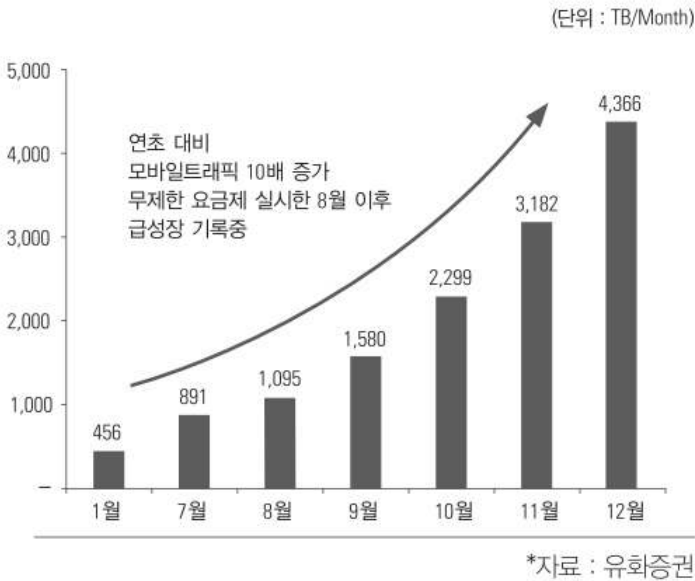
3. 망중립성을 둘러싼 쟁점들

(1) 트래픽의 증가와 비용 분담

인터넷 트래픽이 폭증하고 있다는 것은 누구나 예상할 수 있는 문제고, 통계로도 나타난다. (그림 참조) 트래픽이 폭증하고 있는 것은 대용량 콘텐츠에 대한 이용 증가, 스마트폰 및 태블릿 등 IP 네트워크에 접속할 수 있는 단말의 증가 등이 원인으로 지목된다. 전 세계 인터넷 트래픽은 연평균 32%씩 성장하여 2015년에는 2010년의 4배에 달할 것이라고 한다. (나성현, 2011) 특히, 국내 모바일 트래픽의 경우, 2010년 8월 무제한 데이터 요금제를 시행한 것이 트래픽 폭증의 기폭제가 되었다. 무제한 데이터 요금제 시행 이후, SKT의 경우 2010년 7월 297TB였던 모바일 트래픽이 12월말 2,331TB로 10배 가까이 증가했다.(최성환, 2011) 비디오 트래픽과



[그림 1] 국내 유선 트래픽 증가 현황



[그림 2] 국내 모바일 트래픽 증가 현황

관련해서는 향후 스마트TV 보급 확대가 큰 영향을 미칠 것으로 전망하고 있다. 이와 같이 트래픽이 워낙 급속하게 증가하는 바람에 이미 네트워크 자원은 한계 상황을 앞두고 있다고 한다. KT의 경우, 유선은 85% 수용률을 보이고 있으며 무선은 더욱 상황이 심각하여 119% 수용률로 이미 적정 용량을 초과한 상태라고 한다.(김효실, 2011b)

반면, 가입자 시장은 포화상태에 다다르고 있다. 2000년 중반 이후 나타난 인터넷전화로 인해 유선전화의 매출은 감소되고 있으며, 초고속인터넷 접속은 가구 당 보급률이 90% 이상으로 포화상태에 들어갔다. 이동전화 가입자도 꾸준히 증가하고는 있지만 거의 포화상태에 가까운 것으로 보인다.(박종현, 2010)

	2006	2007	2008	2009	2010
시내전화	23,119,170	23,130,253	22,131,737	20,089,979	19,273,484
이동전화	40,197,115	43,497,541	45,606,984	47,944,222	50,767,241
초고속인터넷	14,042,698	14,709,998	15,474,931	16,348,571	17,224,102
TRS	321,125	332,747	353,267	352,092	377,540
합계	77,680,108	81,670,539	83,566,919	84,734,864	87,642,367

[그림 3] 통신서비스가입자 변동추이(출처:방송통신위원회)

즉, 데이터는 폭증하고 있는데 가입자는 이미 포화상태여서 신규 매출 증대는 한계가 있어 수익이 감소하고 있다는 얘기다. 그래서 통신사들은 콘텐츠/애플리케이션 제공자, 단말 사업자, 이용자에게 망투자 비용의 분담을 요구하기 시작했다. 스마트TV가 대용량 멀티미디어 데이터를 유발한다는 이유로 삼성, LG, 소니 등 스마트TV 제조사에 비용분담을 요구하고 있으며, 일부 헤비유저의 데이터 독점 문제가 심각하다며 이를 통제하기

7) 디지털타임즈, 2011.8.7, “망중립성 논쟁 스마트TV·SNS로 확산”

위한 망관리의 필요성과 정액제 폐지를 통한 추가 과금의 필요성을 제기하고 있다. 또한, 포털 등 콘텐츠제공자의 네트워크 투자 비용 분담의 필요성을 제기하며, 이를 위해 CP/포털/플랫폼 등의 사업자에게 법적 지위를 부여하는 방안을 제안하고 있다.(김효실, 2011a)

그러나 이와 같은 통신사의 엄살(?)은 국민적인 설득력을 갖는데 실패하고 있는 듯하다. 오히려 국민들은 통신사가 과도한 통신요금을 부과하여 막대한 수익을 올리고 있다고 본다. 2011년에는 통신비 인하 요구가 빗발쳤는데, 결국 통신사들은 ‘기본료 1000원’ 인하 등 통신요금 인하 방안을 발표하기도 했다.⁸⁾ 국민들의 통신비 부담은 급증⁹⁾하고 있는데 이동통신 3사는 막대한 수익을 얻고 있는 것으로 나타났다. 참여연대에 따르면, KT의 2010년 영업이익은 2조533억원으로 전년 대비 117%나 급증했으며 순이익은 전년 대비 93%나 늘어난 1조1719억원에 달했다. SKT는 영업이익과 순이익이 각각 2조350억원과 1조4110억원을 기록했고, LG U+도 영업이익 6553억원, 순이익 5700억원을 기록했다. 특히, 한겨레가 2010년 이동통신사들의 실적을 분석한 결과에 따르면¹⁰⁾, SKT는 무선 부문 매출 12조4600억원 가운데 기본료로만 4조5020억원(36.1%)의 수익을 거두었고, KT도 매출 6조9325억원 가운데 기본료 수입이 2조5040억원(36.1%), LG U+도 매출 3조4793억원 가운데 기본료 수입이 1조7068억원(49.0%)인 것으로 나타났다.¹¹⁾ 한편, 이동통신 3사의 영업이익률은 SKT가 16.2%, KT도 10% 이상, LG U+도 7.7%에 이르는 것으로 알려졌다. 2009년까지 국내 대기업 평균 영업이익률 6.5%를 상회하는 수치다.¹²⁾ 사실 데이터 폭증

8) 한겨레, 2011.8.11, “통신비 기본료 1000원 인하…SKT 9월·KT 10월”

9) 통계청에 따르면, 2010년 가구당 월평균 통신비 지출은 14만1천388원으로 전년(13만3천628원)보다 5.8% 급증해 관련 통계 작성 이후 가장 높은 증가율을 기록한 것으로 나타났다. 그 중 이동통신요금 지출은 2010년 가구당 월평균 10만3천370원으로 전년(9만5천259원) 보다 8.5%나 늘어났다. (참여연대, 2011.7.11, “이동통신요금 대폭 인하하고, 이동통신요금 원가는 공개해야”)

10) 그러나 통신사들은 기본료를 공개하라는 요구에 응하지 않고 있다.

11) 한겨레21, 제862호, 2011.5.30.

<http://h21.hani.co.kr/arti/reader/together/29668.html>

을 유발한 무제한 데이터 요금제를 채택한 것은 정작 통신사 자신들이었는데, 이는 무제한 요금제가 단지 데이터 폭증만을 유발하는 것이 아니라 통신사의 데이터 수익 증가를 가져올 것이라는 판단이 있었기 때문일 것이다.¹³⁾ 최근 LTE 서비스로의 전환은 통신사에게 가입자당 수익(ARPU)을 높일 수 있는 기회인 반면, 이용자 입장에서는 통신비 증가를 초래할 것이라는 우려도 존재한다.¹⁴⁾

통신사들의 수익성 악화에 미치는 비용의 증가가 단지 트래픽 폭증에 기인한 것도 아니다. 통신사들의 마케팅 비용이 지나치게 높다는 비판도 존재한다.¹⁵⁾ 이동통신사의 마케팅 비용은 매출에 비해 크게 증가하고 있는데, 광고선전비보다는 판매수수료의 비중이 높아지고 있다. 즉, 가입자 확보와 유지를 위한 단말기 보조금과 판매수수료 지급과 같은 직접적인 마케팅 수단에 집중하고 있는 것이다. 이동통신 부문의 마케팅 비용은 2003년 매출대비 16%에서 2008년 28.1%로 증가했다.(박종현, 2010) 지난 2010년, 방통위는 통신사업자의 마케팅비 총액을 매출액 대비 22%이내로 하라는 가이드라인을 내놓았는데, 조사결과 2010년 상반기 무선부문 마케팅비는 총 3조1,168억원, 매출액(총 11조 8,547억원)의 26.3%로 가이드라인을 초과한 것으로 나타났다.¹⁶⁾

통신사들이 차세대 통신망에 대한 재투자의 명목으로 높은 기본료를 유지하면서도 정작 설비투자에 소홀해왔다는 비판도 나온다. 한나라당 김성동 의원에 따르면, KT는 2006년 1조2천164억원을 투자한 이래 설비투자

- 12) 참여연대, 2011.7.11, “이동통신요금 대폭 인하하고, 이동통신요금 원가는 공개해야”
- 13) 한국투자증권은 이동통신사들의 무제한 데이터 서비스는 요금 수준을 높이지만 설비투자는 미미할 것이라며 매출증가와 수익성 개선에 도움이 될 것으로 전망했다. (머니투데이, 2010.9.20, “무제한 데이터서비스, 통신사 매출·수익에 긍정적-한국”)
- 14) 컨슈머저널 이버즈, 2011.12.19, “LTE, 통신사와 소비자의 눈높이는 다르다”
- 15) 파이낸셜뉴스, 2011.2.15, “통신사 마케팅 비용 논란”
- 16) 방송통신위원회 보도자료, 2010.8.2, “상반기 통신사업자 마케팅 및 투자비 집행 실적”

가 지속적으로 하락해 2009년에는 7천295억원이 되었고, SKT도 2008년까지 투자가 조금씩 증가하다가 2009년에 오히려 줄어들었다. 매출액 대비투자액의 단순비율로 보면 2009년 기준으로 SKT 14.61%, LGU+ 13.86%, KT 11.28% 순이라고 한다.¹⁷⁾ 2010년 상반기 투자 실적은 2조1천억원으로 연간투자계획(5조9,628억원)의 35.3%수준이며, 전년 동기 대비 약 1,500억원이 증가했다고 한다.¹⁸⁾ 이는 통신사들의 마케팅비에도 미치지 못하는 수준이다.

통신사의 망투자비 분담 요구에 대해 콘텐츠/애플리케이션/플랫폼 사업자 역시 반발하고 있다. 통신사는 콘텐츠 사업자가 다량의 트래픽을 유발하면서 수익을 얻고 있기 때문에 수익자 부담 원칙에 따라 망이용에 대한 대가를 분담할 필요성이 있다고 주장한다. 그러나 콘텐츠 사업자는 통신사의 이른바 ‘무임승차(free-riding)’론은 사실과 다르다고 주장한다. 이미 콘텐츠 사업자 역시 인터넷 회선 비용을 지불하고 있기 때문이다. 또한 콘텐츠가 있기 때문에 이용자들이 인터넷에 가입을 하고 통신사의 매출을 올려 준다는 점에서 통신사가 무임승차를 하는 격이라고 주장한다. 그리고 통신사가 망에 투자하기 위한 인센티브는 이용자와 콘텐츠 사업자 등이 통신사에 지불하고 있는 ‘가격’에 이미 포함되어 있는 투자 유보금에서 나오는 것이 옳다는 입장이다.(오픈인터넷협의회, 2011)

이용자와 콘텐츠/애플리케이션/플랫폼 사업자를 구분하는 소위 ‘양면시장’ 이론도 좀 더 검토가 필요하다. 현실적으로 포털과 같은 소위 CP(콘텐츠 제공자)라고 불리는 사업자가 있는 것은 사실이지만, 이론적으로 그리고 법률적으로 이를 구분할 수 있는지는 의문이다. 인터넷은 기본적으로 쌍방향 네트워크이고, 누구나 콘텐츠의 이용자이자 제공자이기 때문이다. 예를 들어, P2P 서비스의 경우에는 이용자들이 상호 이용자이자 제공자가 될 수 있다. 따라서 콘텐츠를 제공자를 법률적으로 엄격하게 규정하는 것은

17) 아이뉴스24, 2010.9.30, “통신3사, 높은 기본료에도 설비투자는 소홀”

18) 방송통신위원회 보도자료, 2010.8.2, “상반기 통신사업자 마케팅 및 투자비 집행 실적”

쉬운 문제가 아니다.

또한, ‘네트워크의 네트워크’인 인터넷은 이용자-콘텐츠 제공자-인터넷 접속제공자들이 상호 복잡하게 얽혀있다. 이용자와 콘텐츠 제공자는 자신에게 접속을 제공하는 인터넷 접속제공자에게만 지불하지만, 동등접속(peering) 혹은 중계접속(transit)을 통해 복잡하게 연계되어 있는 인터넷 접속제공자들 사이의 비용정산을 통해 전체 인터넷 이용에 대한 비용을 납부하고 있는 것이다. 시장의 경쟁상황이나 각 네트워크의 가치 변동에 따라 접속 비용의 정산이 달라지는 문제는 있겠지만, 이는 시장에서 조정되어야 할 문제이지 무임승차라고 할 수 있는 문제는 아니다.(오병일, 2008)

이와 같은 국제적인 인터넷 상호접속 체계와 온라인 서비스 제공자의 무수한 다양성을 고려할 때 공정한 망이용 대가를 어떻게 계산, 과금해서 징수할 것인가 하는 현실적인 문제도 존재한다. 만일 일부 대형 포털 사업자에게만 부과한다면 형평성 문제가 제기될 수 있으며(김성환, 2011), 해외 포털과의 관계 속에서 역차별 문제가 제기될 수도 있다. 트래픽 차별을 통해 프리미엄 서비스를 제공하는 방식으로 별도의 요금을 징수할 수도 있는데, 이 문제는 다음 장에서 다루기로 한다.

트래픽 폭증 문제는 신규 네트워크 구축의 필요성을 야기함으로써 통신사로 하여금 망투자 비용의 부담을 콘텐츠 제공자 및 이용자에게 요구한다든가, 콘텐츠/애플리케이션 시장에 진출하여 새로운 수익을 모색하도록 만들으로써 그 수단으로 트래픽을 차별하고자 유인을 제공하기는 하지만, 망중립성 문제와 직접적인 관련은 없다. 망중립성을 준수하더라도 망에 대한 투자 및 유지 비용을 어떻게 분담할 것인가 하는 차원에서 다루질 수 있기 때문이다.

그러나 이와 같은 비용 분담의 문제를 포함해서 망중립성 논쟁이 보다 충실하게 이루어지기 위해서는 사실 관계가 명확하게 공유될 필요가 있다. 그렇지 않으면 이론적 논란으로 흐르면서 논쟁이 평행선을 긋게 될 가능성이 높기 때문이다. 실제로 국내 망중립성 논쟁은 똑같은 논의의 반복이라고 해도 지나치지 않다. 이렇게 된 기본적인 이유는 통신사들이 트래픽 증가나 망증설 비용만 논하고 있지, 기본적인 요금 구조, 트래픽 증가에 따른

매출 증가분, 망 설비 첨단화에 따른 증설 비용 감소분 등 소비자들이 요구하는 자료를 ‘영업비밀’이라는 이유로 공개하지 않고 있기 때문이다. 이에 는 주무부처인 방통위 역시 책임이 있다. 이런 상황에서는 망투자비용 부담이라는 통신사의 주장 역시 설득력을 얻을 수 없다.

(2) 합리적인 망관리(reasonable network management)

통신사는 ‘폭증하는 트래픽 수용과 다수 이용자의 품질 유지를 위해 네트워크 관리는 필수’라고 주장한다.(김효실, 2011a) 망중립성 옹호론자들도 모든 종류의 트래픽 제어에 반대하는 것은 아니다. 팀 우는 공중 네트워크에서의 차별 혹은 제한에 대해 반대하는 입장이지만, 허용될 수 있는 차별도 있으며 이를 구별해야 한다고 주장한다. 예를 들면, 네트워크에 대한 물리적인 공격이나 바이러스 등의 악성 프로그램을 차단하는 것은 일반적으로 허용될 수 있는 차별이다.(오병일, 2008)

문제는 망중립성에 위배되지 않는 ‘합리적인 망관리(reasonable network management)’의 범주가 어디까지인가이다. 통신사는 가급적 포괄적인 망관리 권한을 갖고자 한다. 콘텐츠 제공자는 망혼잡의 제어나 망의 안정성을 유지하기 위한 최소한의 망관리는 인정하지만, 통신사의 망관리 권한이 경쟁 서비스에 대한 차별을 목적으로 남용될 것을 우려한다. 예를 들어, 통신사가 과도한 트래픽 점유를 이유로 P2P 서비스를 차단하는 것은 합리적인 망관리의 범위일까? 이는 P2P 기반의 서비스나 애플리케이션의 도입과 혁신을 가로막는 요인이 될 것이다. 즉, 통신사의 조치가 애플리케이션 시장을 왜곡하게 되는 것이다.

국내 통신사들이 ‘인터넷 공유기’ 이용을 제한한 것도 합리적인 망관리의 범주에 포함될 수 있는지 의문이다. 통신사들은 인터넷 공유기 설치를 제한하면서, 공유기 사용을 원하는 이용자에게 추가 요금의 부담을 요구하고 있다. 공유기로 인하여 트래픽이 증가하면 전체적으로 서비스 품질이 저하될 것이며, 사용단말 수에 관계없이 동일 요금을 적용하는 것은 수익자 부담원칙에 어긋난다는 것이 통신사의 주장이다. 이는 네트워크에 해를

끼치지 않는 한 이용자가 원하는 단말을 이용할 수 있어야 한다는 망중립성 원칙에 위배된다.¹⁹⁾

2006년 LG파워콤 및 큐릭스, C&M, HCN 등 케이블TV 제공자(SO)들이 하나로텔레콤이 운영하고 있던 VOD 서비스인 하나TV를 차단한 적이 있었다. 이들은 트래픽 과부하를 이유로 내세웠지만, 이는 망관리가 경쟁서비스의 차단으로 악용될 수 있음을 보여주는 또 하나의 사례다.

통신사는 망관리의 주요 원칙으로 ‘공정 이용 정책(Fair Use Policy)’을 제안하고 있다. 구체적인 방안의 사례로 헤비 유저에 대해 1일 사용량을 제한하거나 일정 기준 이상 사용량 초과 시 속도를 제한하는 관리 방안을 제시하고 있다.(김효실, 2011b)

해외 통신사업자의 Fair Use Policy 동향	
속도 제한	<ul style="list-style-type: none"> ·과다 트래픽 유발서비스 이용시 ·Peak Time 이용시 <ul style="list-style-type: none"> -Nifty(일) : 무선 P2P 이용시 속도 제한 -BT(영) : 오후 5시~12시 비디오 트래픽 속도 제한
용량 제한	<ul style="list-style-type: none"> ·일 업로드 이용 제한 ·월 데이터 사용량 제한 <ul style="list-style-type: none"> -NTT, Softbank(일) : 유선 1일 업로드 30G 제한 -T-Mobile(미) : 무선 월 다운로드 500MB 제한
상한 요금제	<ul style="list-style-type: none"> ·데이터무제한 정액제 폐지 ·총량요금제 도입 <ul style="list-style-type: none"> -AT&T, Verizon(미) : 무선 무제한정액제 폐지 -Comcast(미) : 유선 월 250G, 초과 10G당 \$10 AT&T(미) : 유선 월 150G/250G, 초과 50G당 \$10

19) 녹색소비자연대는 비공인 IP를 이용한 추가단말 서비스를 부가서비스로 규정한, 2005년 6월 KT의 이용약관 개정에 대해 통신위원회와 공정거래위원회에 문제를 제기한 바 있다. 비공인 IP를 이용한 ‘사설망’을 구성하는 것은 KT가 약관을 통해 규제할 수 있는 대상이 아니라는 것이다. 즉, ISP로부터 허용된 대역폭의 한계 속에서 스스로의 편의를 위해 네트워크를 구성할 자유와 권리를 ISP가 제한할 수 없다는 것이다. 또한 이는 홈네트워킹, PAN(Personal Area Network) 등 향후 네트워크의 진화 발전을 오히려 저해하게 될 것이라는 것이다. 이에 대해 정보통신부는 문제가 없다는 회신을 보내왔고, 공정거래위원회는 소관사항이 아니라는 이유로 약관에 대한 검토 및 후속조치를 거부하였다. (오마이뉴스, 2005.7.5, “녹색연대 "IP 공유기 요금부과는 KT의 '오버'"”)

데이터 이용량 등의 제한은 계약 시 투명하게 공개가 된다면, 요금 체계의 문제라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 P2P나 비디오에 대한 속도 제한은 단지 망관리의 문제로 볼 수 있을지 의문이다. 이와 같은 트래픽의 내용에 기반한 차별은 망중립성 위반으로 볼 수 있을텐데, 전술한 바와 같이 이는 콘텐츠/애플리케이션 시장의 왜곡을 초래하고, 관련 영역의 혁신을 저해할 수 있다.

한편, 트래픽에 대한 제어 과정에서 이용자의 표현의 자유 및 프라이버시 침해 우려가 제기된다. 통신사가 트래픽을 차별적으로 관리할 수 있는 가능성은 전송되는 패킷의 내용까지도 파악할 수 있는 DPI(Deep Packet Inspection) 기술을 배경으로 하기 때문이다.(허진성, 2011) 만일 통신사가 패킷의 ‘내용’에 따라 트래픽을 제한한다면, 발신자의 표현의 자유를 제한하는 것일 뿐 아니라 법적 근거없이 감청을 하는 것이 되어 이용자의 프라이버시를 침해하게 된다.(이주연, 2011) 이에 대한 통신사의 입장은 ‘합리적인 네트워크 관리를 위해서는 DPI 장비 도입이 필요’하며, ‘오고 가는 패킷을 세부적으로 검출하여 분석하는 DPI는 객관적인 기준 마련과 운영에 도움을 줄 것’이라고 인정하면서도, ‘네트워크 중간 계위에 DPI를 적용하면 유형별 관리만 수행하므로 개인정보 문제는 해소 가능하다’는 입장이다.(김효실, 2011b) 진보넷과 경실련이 SKT와 KT를 mVoIP 차단을 이유로 고발한 사례에서도 이용자의 통신 내용을 파악할 수 있는 통신감청 기술인 DPI를 이용한 것이 하나의 이유가 되었다.²⁰⁾ 통신사들이 이용하고 있는 DPI 기술이 이용자의 프라이버시를 침해할 우려를 불식시키기 위해서는 어떤 방식으로 작동하는지에 대해 이용자에게 투명하게 공개될 필요가 있다.

방통위가 발표한 「망 중립성 및 인터넷 트래픽 관리에 관한 가이드라인」 6조는 이를 다음과 같이 규정하고 있다.

20) 경제정의실천시민연합·진보네트워크센터 보도자료(2011.11.23), “모바일인터넷전화 제한 SKT와 KT, 공정위와 방통위에 고발 - 프라이버시 침해 DPI 사용 규제, 국가인권위에 진정”

합리적인 트래픽 관리

6. 합리적인 트래픽 관리의 필요성이 인정되는 경우는 아래의 경우를 포함하며, 이에 한하지 않는다. 그 밖에 합리적인 트래픽 관리의 범위, 조건, 절차, 방법 및 트래픽 관리의 합리성 여부에 대한 판단 기준 등은 방송통신위원회가 별도로 정한다. 이 경우 해당 망의 유형(유무선 등)과 기술 특성에 따라 다르게 정할 수 있다.

- ① 망의 보안성 및 안정성 확보를 위해 필요한 경우
- ② 일시적 과부하 등에 따른 망 혼잡으로부터 다수 이용자의 이익을 보호하기 위해 필요한 경우
- ③ 국가기관의 법령에 따른 요청이 있거나 타 법의 집행을 위해 필요한 경우 등

미국의 오픈 인터넷 규칙(Open Internet Rules) 역시 ‘합리적인 네트워크 관리’를 인정하고 있다. 여기서는 “광대역 인터넷 접속 서비스의 특정한 네트워크 구조와 기술을 고려하면서, 적법한 네트워크 관리 목적을 달성하는데 맞춰진 적절한 네트워크 관리 관행이라면 합리적”²¹⁾이라고 하면서, 여기서 ‘적법한 네트워크 관리 목적’이라 함은 네트워크에 해를 끼칠 수 있는 트래픽의 제어를 포함한 네트워크 보안과 안정성의 확보, 포르노에 대한 차단이나 아동보호 서비스와 같은 이용자가 원하지 않는 트래픽의 차단, 네트워크의 혼잡을 완화하기 위한 조치 등을 포함한다고 한다. 그러나 명확한 범주를 규정하지는 않고 사례별로(case-by-case basis) 판단할 수 있도록 유연성을 두었다.(FCC, 2010)

정리하자면, 통신사의 망관리는 일정하게 허용될 수 있다. 그러나 몇 가지 조건이 필요하다. 첫째는 어떤 목적으로, 어떤 조건 하에, 어떠한 트래픽을 제어할 것인지 등 통신사의 망관리 관행은 투명하게 공개되어야 한다. 둘째, 통신사의 망관리가 특정한 콘텐츠나 애플리케이션을 차별하여 공정한 경쟁을 저해하는 방식이어서는 안된다. 셋째, 이용자의 프라이버시를 침해하는 방식이어서는 안된다.

21) A network management practice is reasonable if it is appropriate and tailored to achieving a legitimate network management purpose, taking into account the particular network architecture and technology of the broadband Internet access service. (FCC, 2010)

(3) 관리형 인터넷²²⁾ (프리미엄망)

현재의 인터넷은 최선형망(best effort network)이라고 부른다. 최선형망에서는 먼저 온 데이터 패킷이 먼저 처리되기 때문에(first come, first served), 데이터 패킷이 얼마나 빨리 목적지에 도착할지 보장하지 않는다. 데이터 패킷이 출발지부터 목적지까지 이동하는 동안 특정한 네트워크에서 과도한 트래픽이 몰릴 경우 전송이 지연될 수 있기 때문이다. 또한 트래픽이 많을 경우 데이터 패킷이 유실되기도 하기 때문에 실제로 목적지에 도달할지 역시 보장하지 않는다. 그러나 오디오/비디오 스트리밍이나 인터넷 전화(VoIP)와 같은 품질 보장(QoS)이 필요한 서비스가 등장하면서, 기존 최선형망과 분리된 관리형 인터넷(혹은 프리미엄망)에 대한 요구가 나오고 있다. 이메일은 1~2초 늦게 와도 이용자가 별 차이를 느끼지 못하지만, 영화나 전화 서비스의 경우에는 약간의 지연에도 서비스의 품질이 크게 저하될 수 있기 때문이다. 통신사 입장에서는 프리미엄망 서비스가 추가적인 망 비용을 요구할 수 있는 기회이다.

망중립성 옹호론자 중에는 프리미엄망 서비스를 인정하는 사람도 있지만, 우려도 존재한다. 프리미엄망에 대해 우려를 하는 이유는 ‘프리미엄망을 도입할 경우 통신사업자들이 최선형망에 대한 투자를 줄이고 프리미엄망에 대한 투자에만 집중함으로써 최선형망의 품질이 떨어질 수 있다’는 것이다. 프리미엄망과 최선형망으로 이원화될 경우, 자금력이 없어 최선형망을 선택하는 신생 인터넷 기업들은 이용자 접근성에서 불리할 수밖에 없다.(오픈인터넷협의회, 2011) 즉, 서비스의 혁신성이 아니라 자금 규모에 의해 경쟁력이 좌우됨으로써 혁신과 공정경쟁이 저해될 것을 우려하는 것이다. 그래서 프리미엄망 서비스를 허용한다고 하더라도, 최선형망의 품질 수준을 일정 수준 이상 유지하도록 통신사에 의무를 부과해야 한다고 주장

22) 「망 중립성 및 인터넷 트래픽 관리에 관한 가이드라인」에서는 ‘관리형 인터넷’을 ‘인터넷접속서비스제공사업자가 일반적으로 통용되는 최선형 인터넷의 제공 방식과 다른 트래픽 관리기술 등을 통해 전송 대역폭 등 트래픽 전송 품질을 보장하는 서비스’로 규정하고 있다.

한다. 「망 중립성 및 인터넷 트래픽 관리에 관한 가이드라인」 제7조는 이를 규정하고 있다.

7. 인터넷접속서비스제공사업자는 최선형인터넷의 품질이 적정 수준이하로 저하되지 않는 범위 내에서 관리형서비스(managed service)를 제공할 수 있다. 관리형서비스의 제공이 최선형 인터넷(best effort Internet)의 품질과 시장에 미치는 영향 등에 대해서는 방송통신위원회가 별도로 모니터링한다.

그러나 QoS가 필요한 서비스를 위해 프리미엄망을 인정한다고 하더라도, 프리미엄망에서도 망중립성을 요구할 필요가 있다. 데이터 패킷의 종류에 따른 트래픽 제어는 인정하더라도, 데이터 소스에 따른 차별은 없어야 한다는 것이다. 즉, 다른 데이터 패킷에 비해 동영상이나 mVoIP 서비스 패킷에 우선순위를 부여할 수는 있지만, A 사이트에 비해 B 사이트 패킷에 우선순위를 부여해서는 안된다는 것이다. 그 이유는 앞서와 같이 콘텐츠/애플리케이션의 차별은 해당 영역의 시장을 왜곡하고 공정경쟁을 해칠 수 있기 때문이다. 이용자에게 안정적인 동영상 서비스를 위한 기술적 환경은 제공하되, 그것은 공정한 경쟁을 해치지 않는 한도 내에서 이루어져야 한다는 얘기다. 그러나 위 가이드라인은 이와 같은 프리미엄망에서의 망중립성 준수를 명확하게 규정하지 않고 있다.

(4) 무선에서의 망중립성

국내에서 아이폰 도입 이전과 이후의 상황을 대조해보는 것만큼 망의 개방성이 콘텐츠/애플리케이션의 혁신과 이용자의 후생에 얼마나 큰 영향을 미치는지 극명하게 보여주는 사례는 없을 것이다.

팀 우 교수는 무선통신에는 대표적으로 네 가지 문제점이 있다고 지적하였는데, 첫째는 망사업자가 서비스에 이용되는 단말기에 대해서 과도한 통제를 하고 있다는 점, 둘째는 단말기에 있어서도 특정 기능을 제한함으로써(phone-locking) 폐쇄적인 서비스로 만들고 있다는 점, 셋째로 실질적

으로 특정서비스의 이용이나 콘텐츠에 대한 접근을 제한하고 있으면서도 이를 고객에게 명확하게 알리고 있지 않다는 점, 넷째로 응용서비스 개발자들이 이 시장에 진입하기 위한 진입장벽을 높여 놓아 사실상 기술과 서비스의 발전을 저해하고 있다는 점이다.²³⁾

팀 우 교수의 지적은 아이폰 도입 이전 국내 상황에 놀라울 정도로 부합한다. 이동통신사들은 자사의 전용단말기 유통을 독점하고 WiFi칩이나 GPS칩을 단말기 모델에서 제외하여 기능을 제한하였다. 또한, 무선 인터넷을 이용하기 위해서는 각 사업자 포털을 경유할 수밖에 없었고, 콘텐츠 사업자들의 콘텐츠나 서비스도 특정 업체로 제한했다. 기능은 제한되어 있고 데이터 통신 비용은 높았기 때문에 당연히 휴대폰을 통한 인터넷 이용은 그리 많지 않았다. 심지어 이동통신 시장의 지배적 사업자인 SKT의 경우에는 전용 MP3폰의 DRM모듈과 폐쇄적 DRM을 적용한 음원을 제공하는 서비스를 자사 멜론서비스를 통해 독점적으로 제공함으로써 여타 음원콘텐츠 제공업체의 음원제공서비스를 원천적으로 봉쇄하기까지 하였다. 이러한 과정을 통해 후발주자였던 멜론서비스는 음원서비스 시장에서도 1위 사업자로 부상하였다. (전웅휘, 2010)

2009년 말부터 KT가 애플사의 아이폰을 도입한 이후, 이용자들은 새로운 인터넷 세상을 경험하게 되었고 국내 인터넷 환경도 큰 폭의 변화를 겪게 되었다. 굳이 통신사 사이트를 통하지 않고도 3G나 WiFi를 통해 자유롭게 인터넷을 할 수 있게 되었다. 스마트폰에 설치할 수 있는 수많은 앱들로 인해 스마트폰은 더 이상 부가기능을 가진 휴대폰이 아니라 ‘모바일 컴퓨터’가 되었다. 통신사에 종속되지 않고 누구나 앱을 개발할 수 있게 되었으며 앱스토어를 통해 이용자와 직접 만날 수 있게 되었다. 인터넷 환경도 급변하였다. 브라우저의 마이크로소프트(MS) 의존도가 약화되고 있으며, 홈페이지들이 웹표준을 준수하게 되었고 액티브X에 종속된 국내 보안 환경도 바뀌고 있다.(김인성, 2011)

23) Tim Wu, "Wireless Net Neutrality: Cellular Carterfone and Consumer choice in Mobile Broadband" published by New America Foundation, Wireless Future Program, Feb. 2007 (전웅휘, 2010 에서 재인용)

아이폰 도입 이전 국내 무선 인터넷 환경에서 볼 수 있다시피, 무선에서의 망중립성 논의는 유선에서의 그것과는 출발부터 다르다. 유선 인터넷은 그 발전의 초기 단계부터 중립적이고 개방적인 기술을 선택했는데, 이는 정책이나 규제에 의해서가 아니라 사업자들과 이용자들이 그것을 선택했기 때문이다. 그러나 망제어 기술의 발전에 따라 트래픽 제어가 가능해지고 통신사의 망중립성 훼손 사례들이 나타나면서 망중립성 규제 논란이 불거진 것이다. 반면, 망관리 기술이 확보된 상황에서 보급된 무선 인터넷의 경우에는 초기에는 폐쇄형 서비스(Walled Garden)로 운영이 되어 오다가 점차 개방되는 추세에 있다. 하지만 스마트폰, 태블릿 등의 보급으로 유무선 인터넷의 경계는 점차 모호해지고 있다.(최승재, 2011) 스마트폰을 이용하면서 우리는 유무선 인터넷을 번갈아 이용하게 되지만, 이용자 입장에서 그건 별로 중요한 문제가 아니다. 이용자들은 유선이든 무선이든 인터넷 이용 환경이 안정적으로 유지되면 그만이다. 물론 주파수 자원의 제한 문제나 기술적인 차이가 있을 수 있다. 그로 인해 망 관리에 있어서의 일정한 차이가 있을 수는 있겠지만, 중립적·개방적 구조라는 기본 가치가 달라질 이유는 없다. 무선 인터넷에서도 콘텐츠와 애플리케이션에 대한 불합리한 차단, 차별이나 통신사의 경쟁제한 행위는 규제될 필요가 있다.

특히 3개 이동통신사가 과점하고 있어 시장경쟁 수준이 상대적으로 낮은데 비해서²⁴⁾ 데이터 통신 트래픽의 폭증으로 국내 이동통신 사업자가 트래픽 관리를 통해 콘텐츠나 서비스의 접근을 인위적으로 통제할 유인은 점차로 높아지고 있기 때문에 이에 대한 적절한 관리감독이 필요하다. 유선 인터넷에 비해 오히려 무선 인터넷에서 콘텐츠나 서비스 접근, 망관리 규칙 및 내용에 대한 정보공개와 같은 투명성의 원칙이 보다 엄격하게 적용되어야 할 필요성이 있다.(전웅휘, 2010)

24) 우리나라의 이동통신 시장 집중도를 나타내는 허쉬만 핀달 지수(HHI)는 3861로서 프랑스(3808), 일본(3597), 미국(2213)등과 비교해 볼 때 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. (Global Wireless Matrix 2Q10, Merrill Lynch 09 July 2010. 전웅휘, 2010 에서 재인용)

4. 결론 및 제안

소비자(이용자)를 보호하고 반경쟁 행위를 억제하기 위한 핵심적인 장치 중의 하나가 투명성(Transparency)이다. 통신사는 인터넷 접속 서비스의 이용조건, 성능, 트래픽 관리방침 등을 투명하게 공개해야 한다는 것이다. 그래야 이용자와 콘텐츠 제공자 등이 충분한 정보에 근거한 선택을 할 수 있기 때문이다. 미국의 ‘오픈 인터넷 규칙’도 투명성을 기본 원칙의 하나로 표명하고 있다. 이 규칙은 네트워크 관리 관행, 성능, 이용조건에 관한 정확한 정보를 공개하도록 하고 있다. 좀 더 구체적으로는 다음과 같다.²⁵⁾

25) Network Practices

- Congestion Management: If applicable, descriptions of congestion management practices; types of traffic subject to practices; purposes served by practices; practices’ effects on end users’ experience; criteria used in practices, such as indicators of congestion that trigger a practice, and the typical frequency of congestion; usage limits and the consequences of exceeding them; and references to engineering standards, where appropriate.
- Application-Specific Behavior: If applicable, whether and why the provider blocks or rate-controls specific protocols or protocol ports, modifies protocol fields in ways not prescribed by the protocol standard, or otherwise inhibits or favors certain applications or classes of applications.
- Device Attachment Rules: If applicable, any restrictions on the types of devices and any approval procedures for devices to connect to the network. (For further discussion of required disclosures regarding device and application approval procedures for mobile broadband providers, see paragraph 98, *infra*.)
- Security: If applicable, practices used to ensure end-user security or security of the network, including types of triggering conditions that cause a mechanism to be invoked (but excluding information that could reasonably be used to circumvent network security).

Performance Characteristics

- Service Description: A general description of the service, including the service technology, expected and actual access speed and latency, and the suitability of the service for real-time applications.
- Impact of Specialized Services: If applicable, what specialized services, if any, are offered to end users, and whether and how any specialized services may affect

네트워크 관리 관행

- 혼잡 관리 : 트래픽의 유형, 관리 목적, 트래픽 관리가 최종 이용자에게 미치는 효과, 관리가 작동하는 혼잡 지표와 같은 관리 기준, 혼잡 주기, 이용 제한과 그것을 초과했을 때의 결과, 참조한 기술 표준 등
- 특정 애플리케이션 관련 행동 : 특정한 프로토콜이나 포트를 차단하거나 속도조절하는지 여부 및 그 이유, 프로토콜 표준에 명시되지 않은 방식으로 프로토콜 필드를 수정하는지, 특정한 혹은 특정 종류의 애플리케이션을 차단하거나 선호하는지 등
- 기기 부착 규칙 : 네트워크에 연결될 수 있는 기기의 유형에 제한이 있는지, 승인 절차 등
- 보안 : 최종 사용자 보안 혹은 네트워크 보안을 위한 관리 관행

성능 특성

- 서비스 설명 : 서비스 기술, 예상 및 실제 접속 속도 및 지연, 실시간 애플리케이션 서비스에 대한 적합도 등 서비스에 대한 일반적인 설명
- 특화된 서비스의 영향 : 이용자에게 제공되는 특화된 서비스가 무엇인지, 이러한 특화된 서비스가 최종단 용량 및 성능에 어떠한 영향을 미치는지 등

이용조건

- 가격 : 예를 들어, 월이용료, 종량요금 등
- 프라이버시 정책 : 예를 들어, 네트워크 관리 관행이 네트워크 트래픽 분석을 수반하는지, 트래픽 정보가 저장되는지, 제3자에게 제공되는지, 네트워크 관리 목적으로 이용되는지 등
- 보상 옵션 : 이용자 및 콘텐츠 제공자의 불만 및 질의 처리 방법

the last-mile capacity available for, and the performance of, broadband Internet access service.

Commercial Terms

- Pricing: For example, monthly prices, usage-based fees, and fees for early termination or additional network services.
- Privacy Policies: For example, whether network management practices entail inspection of network traffic, and whether traffic information is stored, provided to third parties, or used by the carrier for non-network management purposes.
- Redress Options: Practices for resolving end-user and edge provider complaints and questions.

물론 이것은 참고사항일 뿐이며, 통신사가 자신의 서비스에 맞게 적용하도록 하고 있다. 「망 중립성 및 인터넷 트래픽 관리에 관한 가이드라인」 제3조에서도 관련된 규정을 포함하고 있다. 미국 오픈 인터넷 규칙과 같이 좀 더 구체적인 가이드라인이 제시되면 좋을 것이다.

인터넷 트래픽 관리의 투명성

3. 인터넷접속서비스제공사업자는 인터넷 트래픽 관리의 목적, 범위, 조건, 절차 및 방법 등을 명시한 트래픽 관리방침을 공개하고, 트래픽 관리에 필요한 조치를 하는 경우 그 사실과 영향 등을 해당 이용자에게 고지하여야 한다(다만, 해당 이용자에게 고지하기 어려운 부득이한 사유가 있는 경우에는 공지로 갈음할 수 있다). 방송통신위원회는 필요한 경우 공개 및 고지 또는 공지 대상 정보의 범위 및 방식 등을 별도로 정할 수 있다.

동 가이드라인은 제3조를 비롯해서 아직 구체적이지 못한 점이 많다.²⁶⁾ 앞서 지적했다시피, 프리미엄망과 관련해서도 망중립성 적용 여부가 아직 명확하지 않다. 또 다른 문제는 가이드라인 논의 과정이 비민주적으로 이루어졌다는 점이다. 방통위는 망중립성 포럼에 다양한 이해관계자들이 참석했고 여러 전문가들의 의견을 들었다고 하지만, 그것은 방통위에 의해 선택된 사람들만의 논의였지 망중립성 문제에 관심있는 ‘누구나’ 의견을 제시할 수 있는 것은 아니었다. 논의 과정의 회의록이나 자료 등의 공개도 이루어지지 않았다. 동 가이드라인이 보다 넓은 사회적 합의 속에서 만들어지기 위해서는 논의 과정 자체가 투명하게 공개되고 참여를 열어둘 필요가 있다.

무엇보다 심각한 문제는 그 실효성이 의심된다는 것이다. 망중립성 가이드라인이 만들어졌지만, 당장 현안이 되고 있는 통신사들의 mVoIP 차단 문제에 대해서는 어떠한 조치도 내리지 못하고 있다. 통신사들이 mVoIP 앱을 차단한 것은 망에 대한 독점력을 이용하여 경쟁 서비스를 제한한 대표적인 망중립성 위반 사례이다. 전체 모바일 데이터 가운데 mVoIP 트래

26) 진보네트워킹센터, 경제정의실천시민연합 보도자료, 2011, “경실련과 진보넷, 망중립성 가이드라인 의견서 제출”, <http://act.jinbo.net/drupal/node/6723>

픽이 차지하는 비중이 미미하다²⁷⁾는 것을 고려할 때, 이는 통신사들의 음성 매출 감소 우려가 핵심적인 원인이다. 물론 통신사 입장에서의 우려를 이해하지 못할 바는 아니지만, 이용자 입장에서는 보다 저렴하게 음성 서비스를 이용할 수 있는 기회를 박탈당한 것이며, 애플리케이션 사업자 입장에서는 거대 통신사업자의 횡포에 사업 기회를 잃어버린 것이라 할 수 있다. 오프라인 서점이나 레코드점과 같이 인터넷 환경의 변화에 따라 위축되거나 사라져가는 수많은 산업 영역들이 있는데, 전화 서비스 역시 다를 바 없다. 이용자에게 통신사의 전화 매출을 보전해주어야 하는 책임이 있는 것은 아니다.

통신사는 한국은 독점 시장인 미국과 달리 경쟁 활성화에 대한 규제가 존재하며, 이용자의 사업적 전환이 용이한 경쟁 시장이기 때문에 망중립성 규제는 ‘이해관계자간 자율적 합의 및 시장 자율을 기본적으로 존중’하는 것을 기본 원칙으로 하고 ‘가이드라인 준수를 기준으로 사후 규제를 적용’하는 방식이 되어야 한다고 주장한다.(김효실, 2011a) 가능하다면 시장에서 자율적인 합의를 통해 해결되는 것이 가장 바람직할 것이다.

기존 정보통신부나 현 방통위의 규제가 이용자의 입장에 있었던 것도 아니다. 2000년대 초반 KT와 데이콤의 백본 시장 복점과 시장지배력 남용을 방치 혹은 조장하기도 했었고, 통신사의 공유기 금지 조치 등에 대해서도 아무런 조치도 취하지 않았다.(황규만, 2008) 최근 이용자들의 통신요금 인하 요구에도 ‘기본료 1000원 인하’라는 생색내기에 그쳤으며, 요금 구조에 대한 공개 요구도 무시하고 있다. 국내 통신산업은 정부 정책이 이끌어가는 강력한 규제산업이기도 했지만, 정부정책은 대체로 3대 통신사들의 유효경쟁 체제를 유지하기 위해 통신사의 이익을 보호해주는 방향으로 움직인 것이다.

그러나 굳이 망중립성을 입법화하지 않더라도 현행 「전기통신사업법」에 의해 통신사의 불공정 경쟁행위나 이용자의 이익을 침해하는 행위에 대

27) CISCO의 전망에 따르면 2015년 전체 모바일 데이터 가운데 mVoIP 트래픽이 차지하는 비중은 불과 0.4%에 불과할 것이라고 한다. (오픈인터넷협의회, 2011)

한 규제는 일정하게 가능하다. 「전기통신사업법」 제3조²⁸⁾는 “전기통신사업자는 정당한 사유 없이 전기통신역무의 제공을 거부하여서는 아니 된다”고 규정하고 있으며, 제6조(기간통신사업의 허가 등)에서는 기간통신사업자를 허가할 때 “공정경쟁 촉진, 이용자 보호, 서비스 품질 개선, 정보통신자원의 효율적 활용 등에 필요한 조건을 붙일 수 있”도록 하고 있다.²⁹⁾ 또한, 제28조³⁰⁾에서는 약관에 대한 방통위의 인가요건과 관련하여 “특정

- 28) 제3조(역무의 제공 의무 등) ① 전기통신사업자는 정당한 사유 없이 전기통신역무의 제공을 거부하여서는 아니 된다.
 ② 전기통신사업자는 그 업무를 처리할 때 공평하고 신속하며 정확하게 하여야 한다.
 ③ 전기통신역무의 요금은 전기통신사업이 원활하게 발전할 수 있고 이용자가 편리하고 다양한 전기통신역무를 공평하고 저렴하게 제공받을 수 있도록 합리적으로 결정되어야 한다.
- 29) 제6조(기간통신사업의 허가 등) ① 기간통신사업을 경영하려는 자는 방송통신위원회의 허가를 받아야 한다. ④ 방송통신위원회는 제1항에 따라 기간통신사업을 허가하는 경우에는 공정경쟁 촉진, 이용자 보호, 서비스 품질 개선, 정보통신자원의 효율적 활용 등에 필요한 조건을 붙일 수 있다. 이 경우 그 조건을 관보와 인터넷 홈페이지에 공고하여야 한다.
- 30) 제28조(이용약관의 신고 등) ① 기간통신사업자는 그가 제공하려는 전기통신서비스에 관하여 그 서비스별로 요금 및 이용조건(이하 “이용약관”이라 한다)을 정하여 방송통신위원회에 신고(변경신고를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)하여야 한다.
 ② 제1항에도 불구하고 사업규모 및 시장점유율 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자의 기간통신서비스의 경우에는 방송통신위원회의 인가(변경인가를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 받아야 한다. 다만, 이미 인가받은 이용약관에 포함된 서비스별 요금을 인하는 때에는 방송통신위원회에 신고하여야 한다.
 ③ 제2항 본문의 경우 방송통신위원회는 이용약관이 다음 각 호의 기준에 맞으면 이용약관을 인가하여야 한다.
1. 전기통신서비스의 요금이 공급비용, 수익, 비용·수익의 서비스별 분류, 서비스 제공방법에 따른 비용 절감, 공정한 경쟁환경에 미치는 영향 등을 합리적으로 고려하여 산정되었을 것
 2. 기간통신사업자와 이용자의 책임에 관한 사항 및 전기통신설비의 설치공사나 그 밖의 공사에 관한 비용 부담의 방법이 이용자에게 부당하게 불리하지 아니할 것
 3. 다른 전기통신사업자 또는 이용자의 전기통신회선설비 이용형태를 부당하게 제한하지 아니할 것
 4. 특정인을 부당하게 차별하여 취급하지 아니할 것

인을 부당하게 차별하여 취급하지 아니할 것”(제28조 제4항 제4호)을 요구하고 있으며, 제50조 금지행위³¹⁾에서 “경쟁 또는 이용자의 이익을 해치

5. 제85조에 따른 중요 통신의 확보에 관한 사항이 국가기능의 효율적 수행 등을 배려할 것
- ④ 제1항 및 제2항에 따라 전기통신서비스에 관한 이용약관을 신고하거나 인가받으려는 자는 가입비, 기본료, 사용료, 부가서비스료, 실비 등을 포함한 전기통신서비스의 요금 산정 근거 자료(변경할 경우에는 신·구내용 대비표를 포함한다)를 방송통신위원회에 제출하여야 한다.
- ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 신고·인가의 절차 및 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 31) 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.
 1. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위
 2. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 협정 체결을 부당하게 거부하거나 체결된 협정을 정당한 사유 없이 이행하지 아니하는 행위
 3. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등으로 알게 된 다른 전기통신사업자의 정보 등을 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위
 4. 비용이나 수익을 부당하게 분류하여 전기통신서비스의 이용요금이나 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등의 대가 등을 산정하는 행위
 5. 이용약관(제28조제1항 및 제2항에 따라 신고하거나 인가받은 이용약관만을 말한다)과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위
 6. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보 제공의 대가를 공급비용에 비하여 부당하게 높게 결정·유지하는 행위
 7. 「전파법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 전기통신영역을 이용하여 디지털콘텐츠를 제공하기 위한 거래에서 적절한 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위
- ② 전기통신사업자와의 협정에 따라 전기통신사업자와 이용자 간의 계약 체결(체결된 계약 내용을 변경하는 것을 포함한다) 등을 대리하는 자가 제1항제5호의 행위를 한 경우에 그 행위에 대하여 제52조와 제53조를 적용할 때에는 전기통신사업자가 그 행위를 한 것으로 본다. 다만, 전기통신사업자가 그 행위를 방지하기 위하여 상당한 주의를 한 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 제1항에 따른 금지행위의 유형 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로

거나 해칠 우려가 있는” 다양한 행위를 금지하고 있다. 여기에는 ‘설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위’(1호), ‘비용이나 수익을 부당하게 분류하여 전기통신서비스의 이용요금이나 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등의 대가 등을 산정하는 행위’(4호) 등 서비스 제공자나 이용자에 대한 부당한 차별행위의 금지가 포함된다. 이러한 전기통신사업법 상 조항들은 이미 국내 법제에서 망중립성 원칙을 일부 도입하고 있다는 근거가 될 수 있다.(이주연, 2011)

통신사들이 특정 요금제를 이용하는 이용자에 대해서는 mVoIP 이용을 제한한 행위 역시 제3조에서 규정하고 있는 ‘정당한 사유 없이 전기통신역무의 제공을 거부’한 것으로 볼 수 있는데, 왜냐하면 이용자들은 자신이 계약한 요금제에서 허용하는 용량 내에서 자신이 원하는 앱을 사용할 권리가 있는데, 정당한 사유 없이³²⁾ 이를 제한하고 있기 때문이다. 또한 이용자의 이익을 해치는 행위를 금지한 제50조 위반으로 볼 수도 있다. 결국 규제자인 방통위의 의지가 문제다.

향후 방통위는 “인터넷 트래픽 관리의 투명성 제고, 합리적인 트래픽 관리의 범위, 조건, 절차, 방법 및 트래픽 관리의 합리성 여부에 대한 판단 기준의 마련 등 이 가이드라인의 시행에 필요한 조치, mVoIP 등 새로운 서비스 확산에 대한 정책방향의 논의, ICT 생태계의 변화에 따른 새로운 시장질서의 모색 등을 위해 이해관계자·전문가 등이 참여하는 별도의 정책자문기구를 구성·운영”할 예정이라고 한다. 정책자문기구에 이용자의 입장이 반영되기 위해서는 보다 조직적으로 이용자의 입장을 정리하고 개입할 필요가 있다. 현재 통신사들은 자신들의 이익을 위해 ‘한국통신사업자연합회’를 운영하고 있으며, 포털 등 콘텐츠 제공자들은 2011년에 ‘오픈인터넷

정한다.

32) 앞서 본 바와 같이 mVoIP가 트래픽에서 차지하는 비중은 미미하며, 통신사의 음성 매출액 감소는 정당한 사유라고 보기 힘들다.

협의회'를 만들었다. 그러나 이용자가 하나의 이해관계자로서 조직적으로 참여할 수 있는 틀은 아직 없는 상황이다. 망중립성 이슈와 관련하여 이용자의 입장을 토론하고 조직적으로 참여할 수 있는 이용자 네트워크를 구성할 필요가 있다.

정책자문기구에서는 콘텐츠와 서비스의 혁신을 계속 유지하면서도, 망의 안정적이고 효율적인 운영, 그리고 망의 확장성과 향후 망구축의 방향까지 최대한 열어놓고 논의를 진행할 수 있을 것이다. 망중립성 논의가 보다 실효성있게 진행되기 위해서는 통신사들이 (최소한 정책자문기구에라도) 관련 자료를 투명하게 공개할 필요가 있다.

망중립성은 결국 '망에 대한 통제권'을 누가 가질 것인가하는 문제와 연결된다. 망중립성이 '단대단(end-to-end) 원칙'을 강조하는 것은 망에 대한 통제권이 망사업자가 아니라 말단, 즉 이용자에게 주어져야 한다는 것이다. 인터넷이 어떠한 소통을 위해 쓰일 것이며, 인터넷에서 어떠한 서비스가 발전해야 하는가, 그리고 인터넷을 움직이는 규칙에 대한 통제권이 다.⑤

<참고 문헌/자료/사이트 등>

김남심, 2011, “미국과 EU의 망중립성 정책 동향과 시사점”
 김도훈, 2009, “독점적 망사업자에 대한 망중립성 정책의 타당성 분석: 양면시장 관점에서 본 중립성 이슈”, 정보통신정책연구
 김성환, 2011, “망중립성:이론적 이해와 현실적 대응방안”, 한국언론법학회 2011년 10월 학술세미나 <망중립성 문제의 현안과 전망> 발표문(PPT 자료)
 김인성, 2011, 『한국 IT산업의 멸망』, 북하우스
 김재연, 2011, “한국형 망 중립성 논의의 맹점에 대한 비판과 대안”
 김효실, 2011a, “Data Explosion 시대, 미래 지향적 N/W 정책 제언”, <스마트 시대 망중립성 정책방향 : 네트워크 개방 및 관리방안> 토론회(2011.5.26) 발제문.
 김효실, 2011b, “국내 통신 네트워크 인프라와 망중립성”, 통신연합 Vol.58
 김희수, 2011, “Net neutrality:An ISP's perspective”, <오픈인터넷협의회 출범기념국제컨퍼런스>(2011.9.19) 발표문(PPT 자료)

나성현, 2011, “망 중립성과 인터넷 트래픽 관리에 관한 가이드라인(안)”, <망 중립성 정책방향 마련을 위한 토론회 - 스마트 시대의 망 중립성과 인터넷 트래픽 관리> (2011.12.5)발표문 (PPT 자료)

박종현, 2010, “국내 유무선통신 부문의 재무분석과 시사점”, 한국전자통신연구원(ETRI) 전자통신동향분석 제25권 제4호(2010.8)

오병일, 2008, “망중립성 논란 - 누가 인터넷을 통제할 것인가”, 정보운동 액트온 4호

오픈인터넷협의회, 2011, “망 중립성 원칙에 대한 오픈 인터넷 협의회(OIA)의 생각”

윤중수, 2010, “인터넷 산업에 대한 법적 규제 및 활성화 방안”

이상헌, 2011, “바람직한 망중립성(Net Neutrality, Network Management) 논의 방향”, 통신연합 Vol.58

이영주, 2010, “전자커뮤니케이션네트워크의 공적 가치와 망 중립성”, <2010 한국언론정보학회 가을철 정기학술대회> 융합시대 인터넷의 미래와 망중립성문제 (2010.12.3)

이주연, 2011, “네트워크 중립성과 방송통신위원회의 규제 근거”, 서울대학교 기술과법센터 LAW & TECHNOLOGY, 제7권 제1호 (2011.1)

전응휘, 2010, “인터넷 규제와 망중립성 원리의 의의”, <2010 한국언론정보학회 가을철 정기학술대회> 융합시대 인터넷의 미래와 망중립성문제 (2010.12.3)

최성환, 2011, “국내 이동3사 무선데이터 트래픽 급증에 따른 대처 방안”, 통신연합 Vol.56

최승재, 2011, “망중립성 논의에 대한 경쟁법적 시각”, 한국언론법학회 2011년 10월 학술세미나 <망중립성 문제의 현안과 전망> 발표문

허진성, 2011, “헌법적 쟁점으로서의 망중립성”, 한국언론법학회 2011년 10월 학술세미나 <망중립성 문제의 현안과 전망> 발표문

황규만, 2008, “국내 망중립성 논의와 인터넷의 미래”, 정보운동 액트온 4호

FCC, 2010, “The Open Internet Report And Order”