

제로레이팅(Zero-rating) 규제의 본질과 합리화방안 모색

김 현 경*

〈요 약〉

제로레이팅은 특정데이터에 대한 비과금을 의미하므로 이는 통신사업자의 과금방식 중 하나라고 할 수 있다. 자유경제시장의 원칙상 요금의 결정이 완전자율에 맡겨진 서비스라면 굳이 규제 여부를 논의할 필요가 없다. 그러나 현재 기간통신사업자로서 이동통신사의 요금은 정부의 인가·신고 등의 규제를 받고 있으며, 제로레이팅 역시 이러한 요금제 내용에 포함되어 있다. 이러한 가운데 제로레이팅 서비스를 정부의 인가 대상이 아니라 완전히 허용해야 한다는 법안이 국회에 계류되어 있는 바, 본 연구에서는 제로레이팅을 유형화 하고 각 유형별로 이해당사자에게 미치는 영향을 검토하였다. 또한 해외의 제로레이팅 규제현황 및 시사점을 도출하였다. 그 결과 이동통신사의 과금규제 측면에서 제로레이팅의 규제필요성 및 합리적 규제방안을 모색하였다. 우선, 제로레이팅의 이해관계자는 ‘이동통신사, CP, 이용자’라고 할 수 있는데 이들 이해당사자 모두에게 유익한 제로레이팅 유형은 없다. 제로레이팅의 완전한 자율적 시행이 인터넷 경제 및 이용자에게 해악보다 유익이 크다고 할 수 있는가에 대하여는 여전히 논란이므로 제로레이팅을 허용하더라도 해악으로 작동하지 않도록 규제의 필요성이 있다. 우리나라의 경우 통신서비스의 공익성에 의거 요금규제의 정당성이 인정된다. 따라서 제로레이팅은 이동통신사의 전면적 자율에 맡겨야 하는 것이 아니라 공익적 규제가 부과되어야 하는 사안이다. 제로레이팅 허용의 기준을 만들어 투명하게 공개하고, 제로레이팅 허용 절차 역시 공정성과 객관성, 전문성을 도모할 필요가 있다. 한편 플랫폼·콘텐츠 및 인터넷 서비스가 미비한 일부 개발도상국이나 저개발국의 경우 디지털 격차 문제를 해외 유명 플랫폼에 기울어진 제

* 서울과학기술대학교 조교수, 법학박사

로레이팅을 통해 해결하려는 양상을 보이고 있다. 그러나 이렇듯 인터넷 보급률이 낮은 국가에서조차도 최근 제로레이팅 관행이 특히 약탈적일 수 있다는 지적이 제기되어 금지하는 추세다. 디지털격차는 국가정책에 의해 해결해야하는 문제이며 제로레이팅이라는 기업의 비즈니스모델에 의해 해결될 사안이 아니다.

[검색어] 제로레이팅, 이동통신 요금규제, 망중립성, 공정경쟁, 인터넷 공공성

I. 서 론

데이터 비용 증가에 맞물려 합리적인 데이터 요금에 대한 이용자의 욕구에 부합하기 위해 이동통신사 및 플랫폼 사업자는 신규 사용자의 진입 장벽을 낮추고 수익을 창출하는 새로운 방법을 고안하고 있다. 제로레이팅(Zero Rating)은 특정 콘텐츠 사용 시 데이터 비용을 이용자가 아닌 콘텐츠(플랫폼)사업자나 이동통신사가 부담하는 것이다. 이용자는 데이터 요금을 내지 않아도 되므로 이용자의 통신비 절감에 기여할 수도 있지만, 통신사업자 혹은 그 계열사의 콘텐츠나 대형 콘텐츠·플랫폼 사업자의 콘텐츠 이용으로 치중됨으로서 발생하는 불공정경쟁 등의 문제도 제기되고 있다. 또한 네트워크에 대한 보편적 접근성을 보장해야한다는 망중립성 원칙에 위배될 수 있다는 견해도 제기되고 있다.

그러나 제로레이팅 문제를 망중립성의 연장선에서 논의하는 것은 한계가 있다. 대부분의 국가는 제로레이팅 자체가 망중립성에 위반되는가에 대하여 명확한 입장을 취하지 못하고 있으며, 망중립성 원칙을 법규화한 경우에도 제로레이팅을 예외적으로 허용하는 경우도 있다. 따라서 본 고에서는 망중립성의 유지 혹은 완화의 입장에서 제로레이팅을 검토하기보다는 통신사의 과금규제 측면에서 제로레이팅을 검토하고자 한다. 제로레이팅은 특정데이터에 대한 비과금을 의미하므로 이는 통신사업자의 과금방식 중 하나라고 할 수 있다. 즉 제로레이팅은 통신사업자가 인터넷상에서 소비자의 특정 콘텐츠 이용 시 소요되는 트래픽(데이터)의 사용 요금에 특혜를 주는 것으로 자유경제시장의 원칙상 요금의 결정이 완전자율에 맡겨진 서비스라면 굳이 규제 여부를 논의할 필요가 없다. 그러나 현재 기간통신사업자로서 이동통신사의 요금은 정부의 인가·신고 등의 규제를 받고 있으며, 제로레이팅 역시 이러한 요금제 내용에 포함되어 있다. 기존에 시행하였거나 현재 진행 중인 제로레이팅 서비스로는 SK텔레콤의 T맵·옥수수, KT의 원내비·지니·올레

TV모바일, LG유플러스의 U+멤버스·스마트초이스 등이 대표적이다. 이러한 가운데 제로레이팅 서비스를 정부의 인가 대상이 아니라 완전히 허용해야 한다는 법안이 국회에 계류되어 있다.¹⁾

따라서 이하에서는 제로레이팅의 개념을 살펴보고, 이에 대한 규제 유형을 검토한 뒤 국내 상황에 적합한 제로레이팅 규제방향을 모색하고자 한다.

II. 제로레이팅의 개념과 유형

1. 개념

제로레이팅은 이동통신사와 플랫폼·콘텐츠제공자(‘앱’ 포함, 이하 “CP”라 한다)가 제휴하여 특정 콘텐츠 이용 시 데이터 요금을 부과하지 않는 것을 말한다.²⁾ 그 개념요소를 좀 더 분설하면 다음과 같다.

첫째, 제로레이팅이 적용 가능한 서비스는 데이터 월사용 상한이 정해져 있는 모바일(무선) 인터넷서비스라고 할 수 있다.³⁾ 유선인터넷서비스와 같이 일정 속도로 월사용량이 무제한이라면 제로레이팅이라는 비과금행위가 불필요하다. 그러나 제로레이팅은 반드시 요금제 가입을 전제로 하지 않는다.⁴⁾ 통신사와 요금제 계약을 하지 않은 경우에도 특정 데이터에 접근이 가능한 경우도 포함한다.⁵⁾

둘째, 제로레이팅은 이용자가 접근할 수 있는 모든 데이터가 아니라 특정 데이터(즉, 특정 콘텐츠나 특정 어플리케이션)에 대하여만 이용자에게 과금하지 않는 것을 의미한다.⁶⁾ 이용자에게 비용부담을 지우지 않으므로 비용부담자는 통신사든 콘텐츠제공자든

1) 14621, 전기통신사업법 일부개정법률안, 김성태의원 외 109인, 2018. 7. 30. 전기통신사업자가 직접 또는 사업자간 계약 등을 통하여 이용자의 데이터 이용요금을 부과하지 않거나 할인하는 전기통신역무로서 “데이터요금할인제휴서비스”의 도입을 제안하고 있다.

2) BEREC defines zero-rating as “a price of zero to the data traffic associated with a particular application or category of applications (and the data does not count towards any data cap in place)”.

3) Regulatory Dialogues Document. Differential pricing Models in Mobile Data Markets - Zero Rating. https://www.crcm.gov.co/pp/Zero_rating_eng.pdf (최종방문일 2019. 4. 23.).

4) Carrillo, A. J. (2016). Having Your Cake and Eating it Too? Zero-rating, Net Neutrality and International Law. *Stanford Technology Law Review*. Forthcoming, 364-429.

5) 저개발국의 이용자의 경우는 데이터 요금제 미가입 시에도 이용이 가능하도록 원천 무료로 제공하기도 한다.

6) BEREC. Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules. (BoR (16) 94); Ard, B. (2016). Beyond Neutrality: How Zero Rating Can (Sometimes) Advance User Choice,

무관하다.

셋째, 제로레이팅의 시행주체는 통신사업자이다.⁷⁾ 과금 혹은 비과금되는 데이터 이용량을 결정하는 행위는 통신사만이 가능하며, CP는 데이터 비용을 대납할 수 있을 뿐이다. 제로레이팅 서비스의 과금방식은 계약에 의해 정해지지만 시행 여부에 대하여는 통신사가 결정권을 가지고 있다.

따라서 제로레이팅이라 함은 ‘이동통신사가 시행하는 데이터 상한 모바일 인터넷 서비스를 전제로 특정 데이터에 대하여 이용자에게 요금을 부과하지 않는 과금방식이나, 반드시 이용자와의 가입계약을 전제로 하지는 않는 서비스’를 의미한다.

2. 제로레이팅 사례 및 유형

(1) 사례

1) mCent

mCent은 보스톤에 위치한 스타트업 Jana에 의해 개발된 앱으로 앱을 다운로드하고 사용하는 이용자의 비용을 mCent가 지불한다.⁸⁾ 이용자들이 특정 앱을 제로레이팅 환경에서 테스트하는 것을 허락함으로써 제3자가 자신의 앱을 홍보하는 방식이다. 일단 이용자들이 특정 앱을 mCent를 통해서 다운로드 하면 그 데이터비용을 mCent가 지불한다. 사용자들은 그러한 앱의 데이터를 공짜로 사용할 뿐만 아니라, 데이터 신용점수를 보상받게 된다. 즉 mCent는 앱을 다운로드하고 테스트해보는 간단한 방법으로 돈을 벌게 해주는 앱이다. Jana의 비용은 광고와 마케팅 리서치 채널로서 mCent를 사용하는 서비스에 의해 커버된다. 일단 앱개발자가 Jana의 고객이 되면 그 개발자의 앱은 mCent 사용자에게 공개되고 직접적으로 이용자의 스마트폰에 광고된다. Jana는 그러한 고객들로부터 서비스의 대가로 수수료를 받는다. 앱 광고는 앱개발자가 지불한 비용에 비례하여 이루어진다.

Innovation, and Democratic Participation. 75 *Maryland Law Review*. 984.

7) 조대근·송인국, “모바일 데이터 비과금에 대한 플랫폼사업자의 전략에 관한 연구: 사업기회 및 위기 관점에서”, 『인터넷정보학회논문지』(한국인터넷정보학회, 2017), 제18권 제5호, 124면.

8) Freischald, N., “5 Apps That Offer Free Internet In Exchange For Ads”, 『Tech In Asia』, 2015년 6월 23일자.

<https://www.techinasia.com/5-apps-offer-free-internet-exchange-ads> (최종방문일 2019. 4. 28.).

2) Internet.org

페이스북은 Internet.org를 만들었고 개발도상국의 이용자들에게 데이터에 상관없이 모바일에서 사용할 수 있는 엄선된, 한정된 양의 앱에 대한 접근을 제공한다.⁹⁾ Internet.org는 2014년 잠비아에서 처음 시행하였고 현재 인도, 인도네시아, 파키스탄 등 신흥 시장에서 사용되고 있다. 이용자들은 Internet.org를 통해 페이스북과 협정을 체결한 기업의 콘텐츠에 접근할 수 있다. 이러한 앱을 사용하는 동안 이용자들은 그러한 서비스에 대한 어떠한 데이터 비용도 지불하지 않는다. Facebook Zero와 마찬가지로 Internet.org는 통신사에게 비용을 지불하지 않는다. 페이스북 비즈니스 모델은 모바일 통신사와 파트너십으로 이루어진다. 즉 이용자의 데이터 비용은 통신사가 지불한다. Internet.org는 Internet.org 생태계를 통해 전달된 앱이나 콘텐츠를 이용하도록 누군가를 초청하고, 그러한 잠재적 이용자는 기술적 요구사항에 부합하는 한 이러한 서비스를 이용할 수 있다. 그러나 Internet.org 앱은 이용자의 개인 정보 보호 및 보안 측면에서 비판을 받으면서 그 이용에 회의적 견해도 제기된다.¹⁰⁾ Internet.org를 통해 이루어지는 모든 브라우징이 SSL 또는 HTTPS 암호화를 허용하지 않는 Facebook 프록시를 통해 모두 브라우징 되기 때문이다.

3) Wikipedia Zero

2012년에 위키미디어 재단은 Wikipedia Zero를 개시하였다. 위키미디어는 데이터 이용료와 상관없이 모든 사람의 자유로운 지식에의 접근기회를 보장하기 위해 이러한 서비스를 시행한다고 밝히고 있다. 이 서비스 개시 후 6년 동안 72개 국가에서 총 97개의 이동통신 사업자와 파트너 관계를 맺어 약 8억 명이 넘는 사람들이 이용하고 있다고 한다.¹¹⁾

Wikipedia Zero 역시 다른 제로레이팅 서비스와 유사하다. 위키미디어 재단은 Wikipedia Zero가 상업적 프로그램이 아니라고 하면서 네 가지 운영원칙을 공개한다. 첫째, 위키미디어는 위키미디어 사이트 접근에 대하여 통신사에게 비용을 지불하지 않고, Wikipedia

9) Nanos, J., "Mobile App Marketplace Jana Pushes Deeper Into the Developing World", 「BetaBoston」, 2015년 5월 6일자.

<http://www.betaboston.com/news/2015/05/06/with-a-new-loyalty-program-mobile-app-marketplace-jana-pushes-deeper-into-the-developing-world/> (최종방문일 2019. 4. 23.).

10) Wagner, K., & Bergen, M., "Why Facebook's Internet.org Is Stumbling In India", 「Recode」, 2015년 5월 14일자.

<https://www.recode.net/2015/5/14/11562626/why-facebooks-internet-org-is-stumbling-in-india> (최종방문일 2019. 4. 28.).

11) https://wikimediafoundation.org/wiki/Wikipedia_Zero (최종방문일 2019. 4. 28.).

Zero를 통해 통신사로부터 어떠한 비용도 받지 않는다. 둘째, Wikipedia Zero는 제한된 서비스 번들의 일부로 판매 될 수 없다. 셋째, 위키미디어 재단은 더 많은 이용자들이 접근하여 혜택을 누릴 수 있도록 다양한 통신 업체와 파트너십을 유지할 것이며, 위키미디어 재단은 지식의 자유로운 접근을 위해 다른 공익적 사이트와의 협력에 항상 열려 있다. 즉 Wikipedia Zero를 이용하는 경우 데이터 비용은 각 통신사가 지불하는 것이다. 그러나 망중립성 규칙을 위반하고 “디지털 식민주의”라고 불리는 혐의로 기소된 위키미디어 재단은 이 프로그램을 2018년에 중단하였다.¹²⁾

4) Google Free Zone

Google Free Zone은 구글에 의해 시행되었으며 모바일 사용자들이 구글의 웹 검색, Gmail, Google+ 소셜 네트워킹 플랫폼을 무료로 이용하게 한다. 현재 이러한 서비스는 필리핀, 인도, 타이완, 스리랑카에서 시행중이다. 이용자들이 구글프리존에 연결하면 구글의 온라인 서비스를 무료로 이용하고, 데이터 비용을 지불하지 않아도 된다. 일단 구글서비스로부터 이탈하고자 하면 데이터 사용료가 부과될 것이라는 경고문구가 뜬다. 그러나 구글대표는 구글프리존의 수익구조에 대하여 밝히기를 거부하였고¹³⁾ 구글이 어떻게 이러한 프리존을 운영하고 그 비용이 왜 무료인지는 불투명하다. 즉 이용자의 데이터비용을 통신사가 지불하는지, 구글이 지불하는지에 대하여 밝히지 않고 있다.

5) Mozilla Equal Rating Models

2015년 5월 모질라 재단(Mozilla Foundation)은 제로레이팅 인터넷 서비스로 인해 야기된 도전에 대한 대안적 접근법을 발표했다. Mozilla의 주요 임무는 Firefox OS 생태계 내에서 이러한 대안을 만드는 것이다. 이 회사의 접근 방식은 “동등한 등급” 또는 “모두를 위한 제로레이팅” 시스템이다.¹⁴⁾ 이 시스템의 첫 번째 버전은 현대 생활에 필요한 데이터의 일정부분을 무료나 할인된 방식으로 제공하는 것이다. 기업은 이용자를

12) <https://www.forbes.com/sites/davidebanis/2019/02/18/how-zero-rating-offers-threaten-net-neutrality-in-the-developing-world/#44310c803b41> (최종방문일 2019. 5. 1.).

13) Duncan, G., “Is Google Free Zone Internet Altruistic Service For Merging Economics Or Something Else”, 「DigitalTrends」, 2012년 11월 12일자.
<http://www.digitaltrends.com/mobile/google-free-zone-placeholder/> (최종방문일 2019. 4. 28.).

14) Charlie, A., “Net Neutrality: Mozilla Suggests ‘Equal Rating’”, 「TheHinduBusinessLine」, 2015년 5월 6일자.
<https://www.thehindubusinessline.com/info-tech/net-neutrality-mozilla-suggests-equal-rating/article7177532.ece> (최종방문일 2019. 4. 28.).

해당 서비스에 귀속시키기 위해 데이터 비용을 지불한다고 한다.¹⁵⁾ 모질라는 통신사 오렌지(Orange)와 협력하여 이 버전을 운영하고 있다. Mozilla의 도움으로 Orange는 일부 국가의 거주자가 40달러짜리 Firefox OS 스마트폰(Klif폰)을 구입할 수 있도록 하며, 이 전화는 한 달에 500MB의 데이터와 6개월의 무제한 토크, 문자 및 음성 기능으로 패키징 된다. “동등한 등급” 모델인 두 번째 버전은 사람들이 웹사이트 접근을 위해 광고를 보도록 하는 모델이다. 모질라는 방글라데시의 Grameenphone이라는 통신사와 협력하였으며, 이용자가 간단한 광고를 보면 20MB의 데이터를 무료로 이용할 수 있도록 한다.¹⁶⁾

(2) 유형

제로레이팅은 통신사가 제공하는 특정데이터에 대한 비과금 모델이지만, 그 유형은 다양하다. 통신사가 하나의 CP와 거래하는지 또는 복수의 CP와 거래하는지를 기준으로 분류하는 유형,¹⁷⁾ 통신사업자와 계약을 하는 CP의 수와 CP의 데이터 비용 부담 여부를 기준으로 분류하는 유형,¹⁸⁾ “주도적 사업자의 통제범위”와 “비용부담자”라는 두 가지 기준을 통해 분류하는 유형¹⁹⁾ 등이다.

어떠한 유형이든 간에 앞서 제로레이팅의 개념에서 살펴보았듯이 제로레이팅 여부를 결정하는 것은 통신사이다. 앞서 ‘주도적 사업자의 통제 범위’의 유형을 제안하는 경우 주도적 사업자는 제로레이팅 비즈니스 모델에 참여하는 콘텐츠제공자를 결정하는 사업자를 말하며, 통신사, 콘텐츠사업자 모두 가능하다고 한다. 그러나 제로레이팅의 시행주체가 통신사이므로, 극히 예외적인 경우가 아닌 한 콘텐츠사업자가 결정권을 가지는 것은 아니다. 가입자 열위인 통신사가 가입자 유치를 위해 주도적 비용부담을 제안하면서 대중적(인기 있는) CP를 제로레이팅 협력자로 초대할 수 있으나, 이러한 경우에도 제로레이팅 시행의 결정권은 통신사이지, CP는 아니다. CP가 아무리 비용부담을 하고자 하여도, 통신사 입장에서는 가입자 유치, 자사 콘텐츠 서비스 강화 등 자사에 이익이 되는 유인책이 없다면 거부할 것이다. 따라서 CP등 협력사를 결정하는 주도적 사업자는 통신사라고 본다.

15) “Net Neutrality: Mozilla Suggests ‘Equal Rating’”, 앞의 기사(주 14).

16) Baker, M., “Zero-rating and the Open Internet”, 「Mozilla」, 2015년 5월 6일자.

<https://blog.lizardwrangler.com/2015/05/06/zero-rating-and-the-open-internet/> (최종방문일 2019. 4. 28.).

17) Ard, B., 앞의 논문(주 6).

18) Carrillo, A. J., 앞의 논문(주 4).

19) 조대근·송인국, 앞의 논문(주 7), 124-126면.

이렇듯 통신사가 협력자(CP)를 결정하는 권한을 가지고 있음에 비추어 볼 때 1)통신사가 직접 혹은 계열사를 통해 제공하는 콘텐츠에 대한 제로레이팅과 2)통신사와 이러한 관계가 없는 콘텐츠에 대한 제로레이팅으로 유형을 나누는 것은 시장의 경쟁제한성이나, 소비자 효용을 판단하는데 유용할 수 있다고 본다.

첫째, 통신사가 자기 계열 플랫폼·콘텐츠에 대하여 통신사 스스로 제로레이팅 비용을 부담하는 경우(SK텔레콤의 T맵, 옥수수 등 국내 서비스가 대부분 여기에 속한다)이다. 이러한 경우 기존의 경쟁서비스를 제공하는 CP에 대하여 경쟁제한적 효과를 야기할 수 있으며 이는 소비자 효용에 부정적이므로 신중해야 한다.

둘째, 통신사와 무관한 플랫폼·콘텐츠에 대하여 통신사가 제로레이팅 비용을 부담하는 경우이다. 이러한 경우 제로레이팅 대상의 결정은 모바일 통신사가 하지만, 실질적으로 주도권은 콘텐츠·플랫폼 제공자가 될 수 있다. 페이스북이 제공하는 Internet.org처럼 저개발국에 콘텐츠를 제공함으로써 통신사의 가입자확대에 기여하는 경우이다. 이러한 경우 자본에 기반 한 대중적 인기를 보유한 CP에 비해 그렇지 못한 CP는 상대적으로 더 열세가 될 수밖에 없고, 일견 CP간 빈익빈·부익부 현상을 초래할 수 있다. 그러나 인터넷을 접할 수 없었던 이용자에게 그러한 접근 기회라도 제공한다는 점에서 소비자 효용에 기여하는 바는 있다고 본다.

셋째 통신사와 무관한 플랫폼·콘텐츠에 대하여 해당 플랫폼·콘텐츠제공자가 통신사에게 데이터 비용을 부담하는 경우이다. 이는 플랫폼·콘텐츠가 대형모바일 통신사의 가입자를 자신의 플랫폼·콘텐츠를 이용하도록 하고자 하는 경우에 채택하게 된다. 기존의 지배적 플랫폼·콘텐츠에 대한 신규 플랫폼·콘텐츠의 대응방안으로 경쟁 친화적일 수 있고, 기존의 지배적 시장을 해소에 기여할 수 있다는 점에서 소비자 효용에 기여할 수 있다. 그러나 역시 비용 지불 여력이 있는 플랫폼·콘텐츠만이 살아남을 수 있다는 점에서 그렇지 못한 저자본 여건의 혁신적 플랫폼·콘텐츠에 대한 진입장벽으로 작동할 수 있다.

제로레이팅을 둘러싼 이해당사자는 ‘통신사, CP, 이용자’이다. 이 모든 이해당사자에게 유익하다면 제로레이팅을 규제한 이유가 없다. 그러나 어느 유형에 의하든 이들 이해당사자 모두에게 유익한 모델은 없다.²⁰⁾

20) Wong, C. J., Sen, S., & Ha, S. (2018). Sponsoring Mobile Data: Analyzing the Impact on Internet Stakeholders. *IEEE/ACM Transactions on Networking*, 26(3), 1-21. 본 연구는 제로레이팅을 둘러싼 통신사, CP, 이용자라는 세 이해당사자에게 미치는 영향에 대하여 수치적 시뮬레이션을 통해 논증하였다. 본 결과에 의하면 세 당사자 모두 혜택을 누릴 수 있으나, 비용 지불 여력이 있는 CP와 그렇지 못한 CP간의 불균형을 악화시킬 수 있고, 데이터비용 지불 여력이 있는 이용자와 그렇지 못한 이용자 간의 불평등 즉 디지털 격차 해소에는 기여할 수 있다고 한다.

<표 1> 제로레이팅 콘텐츠 및 비용부담에 따른 유형분류

| | 통신사가 비용을 부담하는 경우 | CP가 비용을 부담하는 경우 |
|------------------------|--|--|
| 통신사의 또는 통신사 계열 플랫폼/콘텐츠 | <p><Type A.></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 통신사가 자사의 OTT 서비스 활성화를 위해 OTT 시청 시 제로레이팅을 적용하는 경우 ◆ SK텔레콤의 T맵·옥수수, KT의 ‘지니팩·올레 TV모바일팩, LG유플러스의 U+멤버스·스마트초이스, AT&T의 DirecTV Now, Vodafone의 HBO Go 등 <p>→ 기존의 경쟁서비스를 제공하는 CP·플랫폼에 대하여 경쟁제한적 효과를 야기할 수 있으며, 이는 소비자 효용에 부정적일 수 있으므로 신중할 필요가 있음</p> | - |
| 통신사 무관 플랫폼/콘텐츠 | <p><Type B.></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 미국 이동통신시장 내 경쟁력이 약한 T-Mobile USA가 가입자 유치를 위해 이용자에게 인지도가 높은 동영상 CP를 자사 플랫폼에 참여시키고 그 데이터 비용을 모두 부담하는 상품을 출시한 경우 ◆ Internet.org : 주로 개발도상국의 통신사와 협력하여 통신사의 가입자를 유치시켜 주면서 페이스북 및 페이스북이 허용한 앱 서비스를 데이터 무료로 제공하는 경우 ◆ Wikipedia Zero: 통신사가 해당 데이터 비용 부담하는 경우 <p>→ 자본력 있는 대중적 인기를 득하는 CP에 비해 그렇지 못한 CP는 상대적으로 더 열세, 일견 빈익빈·부익부 현상을 초래할 수 있음</p> <p>→ 반면 데이터 접근기회가 빈약한 이용자에게 기회를 제공한다는 점에서 소비자 효용에 기여할 수 있음</p> | <p><Type C.></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ CP가 대형모바일 통신사의 가입자로 하여금 자신의 콘텐츠·플랫폼을 이용토록 하고자 하는 경우 ◆ 카카오가 카카오톡 기사 데이터 부담을 해소해 주는 것이 필요하다고 보고 KT와 상호협력차원에서 제로레이팅을 활용한 경우 ◆ AT&T가 제로레이팅을 이용하여 Sponsored Data 플랫폼을 구축하고 앱 개발자는 이 플랫폼을 이용하여 AT&T에게 데이터 비용을 지불하여 AT&T 가입자가 앱 다운로드 할 때 데이터 차감하지 않도록 제로레이팅을 실시하는 경우이며, 이 경우 구글의 검색광고와 AT&T의 Sponsored Data를 이용한 앱이 대체제 관계를 형성할 수 있음 <p>→ 기존의 지배적 콘텐츠·플랫폼의 독점적 시장 해소에 기여할 수 있다는 점에서 경쟁친화적, 소비자 효용에 기여할 수 있음</p> <p>→ 반면 비용지불 여력이 있는 플랫폼·콘텐츠에게만 유용하므로 그렇지 못한 저자본 혁신 플랫폼·콘텐츠에 대한 진입장벽으로 작동할 수 있음</p> |

우선 제로레이팅의 어느 유형에 의하든 간에 제로레이팅 시행은 통신사 입장에서 유리하게 작용하게 된다. 인기 콘텐츠·플랫폼을 통해 자사의 가입자를 유치할 수 있으며, CP에게 데이터 과금을 전가시킴으로서 비용의 이득을 추구할 수도 있다. 또한, 자사 계열 플랫폼·콘텐츠 사업을 활성화 시킬 수 있다. 즉 통신사는 제로레이팅 시행으로 인해 손해가 될 유인이 없다.

다음으로 CP의 경우 비용부담의 여력이 있는 경우 자사 데이터의 쓸림을 이끌 수 있으므로 당연히 유인요소가 될 수 있다. 그러나 비용부담의 여력이 없는 중소 CP에게는 시장진출의 보이지 않는 장벽이다. 기존의 지배력(기득권)을 확보한 CP에 대한 ‘빈익빈, 부익부’ 효과를 공고히 하는데 기여하게 된다. 궁극적으로 중소벤처스타트업의 영업의욕을 저하시키며 서비스 다양성에 부정적 영향을 미치게 된다.

이용자의 경우 비과금에 대한 직접적 유익을 부정할 수 없다. 다만 비과금 콘텐츠에 대한 쓸림은 장기적으로는 이용자의 다양한 콘텐츠 선택권에 부정적 영향을 줄 수 있다.

Ⅲ. 제로레이팅 규제유형

1. 제로레이팅 금지

(1) 칠레

칠레는 제로레이팅에 대하여 법률에 최초로 규정한 국가이다. 망중립성과 관련된 칠레 통신법은 이용자의 데이터 이용을 막거나 속도를 낮추는 것을 금지하고 있으며 2014년에 제로레이팅은 망중립성에 위배되는 것으로 규정하였다. 2014년 4월, 통신규제당국(Subsecretaría de Telecomunicaciones, Subtel)은 이동 통신 사업자가 제로레이팅 소셜 미디어 앱을 제공하는 것을 금지하였고, 이러한 제로레이팅 서비스는 칠레의 망중립성을 규정한 범위반임을 명확히 밝혔다.²¹⁾ 2010년 7월 15일, 칠레 의회는 일반통신법을 개정하여 망중립성을 의무화하였고 이는 세계 최초의 망중립성 입법이다. 거의 만장일치의 결정으로 통과되었다. 개정안에 의하면 통신사는 모든 유형의 콘텐츠, 서비스, 어플리케이션에 대한 접근을 보장해야 하고 콘텐츠, 어플리케이션, 서비스를 그 출처나 재산에 따라 차별/구분하여서는 안 된다.²²⁾ 이러한 법 하에서 이용자가 합법적으로 이용하는 한

21) Welinder, Y., & Schloeder, C. (2014). Chilean Regulator Welcomes Wikipedia Zero [Blog]. <https://blog.wikimedia.org/2014/09/22/chilean-regulator-welcomes-wikipedia-zero/> (최종방문일 2019. 4. 28.).

통신사는 특정 다운로드의 속도를 느리게 하거나, 막아서는 안 된다. 또한 투명성에 대하여도 규정하고 있다. 이 법은 이용자들이 특정 통신사로부터 획득할 수 있는 평균 속도와 최대속도에 대한 정보의 제공을 요구할 수 있다. 또한 이 법률은 통신사가 국제 및 국내 연결 서비스의 품질을 구분할 것을 요구할 수 있다.²³⁾

칠레에서 제로레이팅은 페이스북이나 트위터 같은 대형 회사와 제휴하여 제공되었다. 일례로 페이스북은 통신사인 Reliance Communications (RComm)과 Internet.org를 통해 이용되는 데이터에 대한 제로레이팅 계약을 체결하였다. 페이스북에 의하면 이는 저개발 국가를 대상으로 인터넷접근을 향상시키고자 한 것이라고 한다. 2014년 Internet.org는 특정 인터넷 서비스에 관문으로 작동하는 앱을 도입하였고 이러한 앱에서 트위터나 페이스북 같은 서비스에 대한 데이터는 무료였다. 2014년 4월 14일 칠레 통신규제당국(Subtel)은 이러한 통신사의 제로레이팅이 망중립성을 규정하고 있는 칠레 통신법 제6조와 제7조에 위배되므로 더 이상 이러한 서비스를 금지시켰다. 제로레이팅은 망중립성 원칙 중 차별적 콘텐츠, 어플리케이션, 서비스 취급을 금지하는 비차별원칙에 위배된다고 하였다.²⁴⁾ 규제당국은 서비스나 콘텐츠의 출처 또는 누가 소유하고 있는가에 따라 통신사자의적으로 그러한 콘텐츠나 서비스를 차별적으로 취급하는 것을 금지하고 있다. 뿐만 아니라 규제당국은 소비자로서 하여금 데이터상한제로 인해 모든 사이트에 접근할 수 없는 상태에서 이러한 제한 없이 특정 웹사이트에 접근하도록 하는 것은 제로레이팅에 포함되지 않은 다른 웹사이트에의 접근을 막거나 방해하는 것으로 인정된다고 하였다. 또한 특정 사이트에 접근 우선권을 주는 것은 그 특정사이트의 경쟁자가 제로레이팅 계약을 체결하지 못하는 한 이용자로 하여금 그러한 새로운 사이트에 접근하는 것을 막게 되므로 미래의 경쟁자에게 불공정한 상황을 유발하게 되고 이는 반경쟁 구조를 증진시키는 것이라고 하였다.²⁵⁾

22) Stevens, T., "Chile Becomes First Country to Guarantee Net Neutrality, We Start Thinking About Moving", 『Engadget』, 2010년 7월 15일자.

<http://www.engadget.com/2010/07/15/chile-becomes-first-country-to-guarantee-netneutrality-we-start-moving/> (최종방문일 2019. 4. 28.).

23) Gaitonde, R., "Chile Legally Mandates Network Neutrality and Increased Transparency for ISPs", 『BroadbandandBreakfast.com』, 2010년 7월 15일자.

<http://broadbandbreakfast.com/2010/07/chile-legally-mandates-network-neutrality-and-increased-transparency-for-isps/> (최종방문일 2019. 4. 28.).

24) Mehta, Christine., "Chile Approves Changes to Telecommunications Law, Supporting Net Neutrality", 『The Santiago Times』, 2010년 7월 15일자.

<http://santiagotimes.cl/chile-approves-changes-to-telecommunications-law-supporting-netneutrality/> (최종방문일 2019. 4. 28.).

그런데 이렇게 제로레이팅이 법 위반임을 명확히 했음에도 불구하고, 칠레규제당국은 Wikipedia Zero는 예외로 인정하였다. 위키미디어는 칠레 통신규제국(Subtel)에게 본인들의 서비스가 어떠한 이유로 칠레법 위반인지 명확히 설명해 달라는 요청을 하면서, 위키미디어는 다음과 같은 이유에서 칠레법 위반이 아니라고 주장하였다. 첫째, Wikipedia Zero는 경쟁에 반하지 않는 방식으로 지식에 대한 보편적 접근을 가능하게하기 위한 것이며, 둘째, Wikipedia Zero는 패키지 또는 상업용 제품의 일부로 제한된 서비스를 포함하지 않고 있으며, 셋째, Wikipedia는 광고 목적으로 이용자의 개인 정보를 수집하지 않으며 딥 패킷 검사에 관여하지 않는, 비영리 단체라는 사실을 반복하여 강조하였다. 이에 통신국 차관(Undersecretary of Telecommunications)은 Wikipedia Zero는 규제당국에 의해 금지된 기타 제로레이팅과는 차이가 있다고 하면서 허용하였다. 우선 위키피디아의 목적은 지식에 대한 접근성을 제공하는 것이며 이는 칠레 규제당국 및 대통령의 견해와 일치한다고 하였다.²⁶⁾ 또한 위키피디아(Wikimedia)는 블로그를 통해 성명서를 공개하면서 다음과 같은 이유로 칠레법 위반이 아님을 주장하였다. 우선, Wikimedia Chile는 칠레의 법적 틀 내에서 국민을 위한 교육 접근성 향상 노력에 부합한다는 것을 확실히 밝히고 있으며, Wikipedia Zero를 통해 칠레의 모든 사람들에게 무료 지식을 제공함을 이유로 제시하였다. 그러나 이러한 예외에 대하여는 결국 하나의 정책이 어떻게 소비자에게 영향을 미치는가에 대하여 사실적 평가에 기반하기 보다는 독단적 주장에 기반한 정책 결정으로 회귀하는 부정적 사례를 만드는 것이라는 비판도 있다.²⁷⁾

요약하면, 칠레의 경우 제로레이팅을 금지하였으며, 제로 등급 평가에 기반한 사업 준비와 서비스는 2014년 6월 1일로 종료되었다. 그러나 위키피디아에 대하여 예외를 인정하였기 때문에, 특별한 서비스 영역에 있어서는 예외를 인정할 여지는 여전히 있다고 볼 수 있다.

25) Moody, G., "Chile Bans Free Delivery of Social Media Services to Uphold Net Neutrality", 「Tech Dirt」, 2014년 7월 16일자. <https://www.techdirt.com/articles/20140603/05442127439/chile-bans-free-delivery-social-media-services-to-uphold-net-neutrality.shtml> (최종방문일 2019. 4. 28.); Meyer, D., (2014). "In Chile, mobile carriers can no longer offer free Twitter, Facebook or WhatsApp" [Blog]. <https://gigaom.com/2014/05/28/in-chile-mobile-carriers-can-no-longer-offer-free-twitter-facebook-and-whatsapp/>, (최종방문일 2019. 4. 28.).

26) Welinder, Y., & Schloeder, C., 앞의 자료(주 21).

27) Entner, R. (2015). Entner: Zero-rating, Sponsored Data Services Could Help Close Digital Divide. <https://www.fiercewireless.com/wireless/entner-zero-rating-sponsored-data-services-could-help-close-digital-divide> (최종방문일 2019. 4. 28.).

(2) 네덜란드

네덜란드는 2012년 통신법을 개정하여 망중립성 원칙을 채택하였는데, 이는 자연히 제로레이팅을 금지하는 것으로 해석되었다. 개정의 목적은 네덜란드의 망중립성 원칙을 법에 규정함으로써 인터넷의 자유로운 접근을 보장하는 것이다.²⁸⁾ 이러한 법 하에서 통신사 및 인터넷 서비스 제공 업체는 혼잡관리, 보안, 네트워크 연속성 등의 이유로 반드시 필요한 경우가 아닌 한, 서비스 및 기타 인터넷 및/또는 통신 트래픽을 차단, 지연, 또는 방해하는 것이 금지된다. 이러한 네덜란드의 망중립성 법은 제로레이팅을 금지한다.²⁹⁾ 네덜란드는 구체적으로 제로레이팅에 대하여 언급하고 있지는 않으나, 정부는 독일통신사가 가격을 차별하는 것은 명백히 망중립성 위반이라고 밝힌 바 있다.³⁰⁾ 즉 네덜란드의 망중립성 원칙은 가격 차별을 금지하고 있으며, 제로레이팅은 이러한 가격차별에 해당되어 허용되지 않는다.

(3) 인도

과거 인도는 망중립성을 법규상 인정하고 있지는 않으며, 망사업자(ISP)가 자유로이 데이터에 대한 차별을 할 수 있었다.³¹⁾ 통신부(The Department of Telecommunications, DoT)는 2015년 7월, OTT메시지 서비스는 규제되어서는 안 되지만, VoIP는 규제될 수 있다고 함으로서 양 서비스의 차별적 취급이 가능하다고 발표하였다.³²⁾ 그럼에도 불구하고 망중립성의 핵심원칙은 지켜져야 하며, 특히 이용자 권리의 보호를 지지하고, 통신사는 인터넷 접근을 제한할 수 없다고 발표하기도 하였다.³³⁾ DoT는 제로레이팅이 망중

28) “Net Neutrality Laid Down in Dutch Law”, 「Dutch Daily News」, 2012년 5월 9일자.

<https://dutchdailynews.com/net-neutrality-laid-down-in-dutch-law/> (최종방문일 2019. 4. 28.).

29) Sweeting, P., “The Next OTT Battleground: Zero-rating”, 「Concurrent Media」, 2015년 2월 23일자.

<http://concurrentmedia.com/2015/02/23/the-next-ott-battleground-zero-rating/> (최종방문일 2019. 4. 28.).

30) Rewheel. In the Netherlands, Where Zero-rating is Banned, KPN Just Doubled (Free Of Charge) the Mobile Internet Volume Caps to Encourage a Carefree Usage of its Online Videos.

http://research.rewheel.fi/downloads/Banning_zerorating_leads_to_higher_volume_caps_06022015.pdf (최종방문일 2019. 4. 28.).

31) Atul Dua et al., Getting the Deal Through: Telecoms & Media 2015-1 GTDT: Telecoms & Media India, Question 9(LEXIS 2015).

32) http://dot.gov.in/sites/default/files/Net_Neutrality_Committee_report%20%281%29_0.pdf (최종방문일 2019. 6. 9.).

33) Ghoshal, D., “Rahul Gandhi—India’s Most Internet-Unsavvy Politician—Is Now Crusading For Net Neutrality”, 「Quartz」, 2015년 4월 22일자.

<http://qz.com/388660/rahul-gandhi-indias-most-internet-unsavvy-politician-is-nowcrusading-for-net-neutrality/> (최종방문일 2019. 4. 28.).

립성에 위배되는가에 대하여는 사안별로 검토할 문제라고 밝힌 바 있다.³⁴⁾

제로레이팅에 대하여는 특별히 금지하고 있지 않으므로 많은 기업들이 제로레이팅 서비스를 시행하였다. 트위터는 Reliance Communications(통신사)와 협력하여 인도에서 제로레이팅을 시행하였다. 구글은 초기에 제로레이팅 플랫폼을 시행하려 했으나, 계획을 취소하였고 그 이유에 대하여는 밝힌 바 없다. 페이스북의 제로레이팅 플랫폼인 Internet.org는 2015년 통신사 Reliance Communications와 배타적으로 제로레이팅 플랫폼을 론칭하였다. 페이스북은 이로 인해 80만 명의 인도 이용자가 온라인에 접근하도록 도왔으며, 이 중 16만 명은 모바일 데이터의 새로운 이용자라고 한다.³⁵⁾ 또한 페이스북은 망중립성의 우려에 대하여 페이스북 서비스뿐만 아니라 다른 앱에 대하여도 플랫폼을 오픈하고 있으므로 이는 망중립성 위배가 아니라고 하고 있으나, Internet.org를 통해 접근할 수 있는 앱서비스를 결정하는 최종 승인권은 여전히 페이스북이 가지고 있다.³⁶⁾ 페이스북의 'Internet.org'는 마치 디지털격차 해소에 기여하기 위한 자선활동처럼 인식되면서 수백만 명의 온라인 신규 사용자를 얻었다. 즉 “페이스 북과 인터넷이 같은 것”이라고 믿게 만들었다. 인터넷 액세스 비용을 지불 할 수 없다면 Facebook의 무료 서비스에만 의존하게 되고 결국 Facebook이 인터넷이라고 믿게 된 것이다.³⁷⁾ 인도 통신규제국(The Telecom Regulatory Authority of India, TRAI)이 망중립성과 제로레이팅에 대해 실시한 설문조사에 의하면 그 시장에 미칠 영향에 대하여는 불명확한 것으로 나타났다. 응답자의 77%가 소비자 이익이 보호되고 통신사의 자의적 요금부과가 허용되지 않도록 정부가 개입하여야 한다고 응답하였다.³⁸⁾ 또한 응답자의 53%는 통신사가 부과하는 데이터 및 부가서비스에 요금을 신뢰할 수 없다고 답하였다.

그러나 거대 플랫폼이 이러한 방식으로 인도의 디지털 시장을 잠식하는 것에 대한 우

34) Dhapola, S., “DoT’s Panel for Net Neutrality, but What Conditions Apply?”, 『The India Times』, 2015년 7월 19일자.

<http://indianexpress.com/article/explained/dot-panel-for-net-neutrality-but-what-conditions-apply/> (최종방문일 2019. 4. 28.).

35) Bhargava, Y., “Opposition Against Internet.Org Growing”, 『thehindu.com』, 2015년 5월 19일자.

<https://www.thehindu.com/business/opposition-against-internetorg-growing/article7224500.ece> (최종방문일 2019. 4. 28.).

36) Wall, M., “Indian Companies Withdraw From Facebook’s Internet.org”, 『BBC News』, 2015년 4월 16일자.

<https://www.bbc.com/news/technology-32334181> (최종방문일 2019. 4. 28.).

37) <https://www.forbes.com/sites/davidebanis/2019/02/18/how-zero-rating-offers-threaten-net-neutrality-in-the-developing-world/#44310c803b41> (최종방문일 2019. 5. 1.).

38) Bhargava, Y., “77% Citizens Want Govt. To Protect Net Users: Survey”, 『The Hindu』, 2015년 4월 18일자.

<https://www.thehindu.com/news/national/77-citizens-want-govt-to-protect-net-users-survey/article7114972.ece> (최종방문일 2019. 4. 25.).

려와 비판이 제기되면서 2016년 TRAI는 모든 유형의 제로레이팅과 같은 데이터 가격 차별을 금지 하였다. 2017년 TRAI(Telecom Regulatory Authority of India)는 망중립성 원칙을 규정한 권고안을 발표하였고, 2018년 DoT는 몇 가지 예외를 제외하고 데이터 차단, 조절 및 제로레이팅을 금지하는 망 중립성 규칙을 승인했다. 따라서 제로레이팅 역시 금지된다. 망중립성 원칙을 유지하면서 케이스 바이 케이스로 제로레이팅의 허용여부를 판단하는 관행에 대하여 “그러한 관행이 허용되면 단기적으로 또는 중기적으로 결과를 계량, 측정 또는 교정하는 것이 불가능할 수 있으며, 그와 관련된 재정적·행정적 부담을 초래한다”고 하며 제로레이팅 역시 불허함을 명확히 하고 있다.³⁹⁾

2. 제로레이팅 허용: case-by-case approach

(1) EU

2015년 6월30일, EU는 통신법의 개정을 합의하였다.⁴⁰⁾ 이 합의내용에 의하면 망중립성 원칙은 유지하지만 제로레이팅에 대하여는 완전한 허용 또는 금지를 밝히고 있지는 않다. 다만 제로레이팅은 트래픽에 있어서 비차별 원칙을 규정하고 있는 EU규정을 준수하여야 함을 명확히 하고 있다. 즉 제로레이팅은 경쟁에 해로운 영향을 미치며, 새로운 혁신의 시장진입에 장벽이 됨으로서 콘텐츠에 접근할 수 있는 유럽인들의 선택권에 부정적 영향을 미치고 트래픽 비차별 원칙 규정을 우회할 수 있다고 밝히고 있다. 따라서 규제당국은 지속적으로 시장상황을 모니터링 하여 제로레이팅이 잘못된 상업적 관행을 야기하지 않도록 해야 한다. 또한 제로레이팅이 새로운 혁신적 서비스를 제공하는 신기술을 막는 불공정 혹은 권리남용적 관행/계약을 포함하는 경우, 필요하다면 이를 중지시키는 등 적극 개입하여야 함을 밝히고 있다.⁴¹⁾

이에 따라 유럽전자통신규제기구(The Body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC)는 제로레이팅 사례를 평가할 때 유럽 규제 당국에게 「① 그러한 관행이 경쟁의 일반적 목적⁴²⁾을 우회하는 것인지 여부, ② ISP와 CAP(Content and

39) <https://medium.com/read-write-participate/lessons-from-global-practices-on-zero-rating-a62e7c4189b5> (최종방문일 2019. 5. 1.); <https://www.theverge.com/2018/7/11/17562108/india-department-of-telecommunications-trai-net-neutrality-proposal-approval> (최종방문일 2019. 5. 1.).

40) European Commission - Fact Sheet, European Comm'n, Roaming Charges and Open Internet: Questions and Answers (June 30, 2015) (최종방문일 2019. 6. 9.).

41) 앞의 자료(주 40).

42) “동등하고 차별없는 트래픽 처리”를 보장하고 “혁신의 엔진으로서 인터넷 생태계가 지속적으로 기능하도록 보장”하는 것.

Application Providers)의 시장의 지위, ③ 최종사용자로서 소비자(비즈니스)의 권리에 미치는 영향, 즉 최종 사용자가 이용할 수 있는 특정 애플리케이션의 감소, 특정 앱을 사용하는 최종사용자의 인센티브, 궁극적으로 최종사용자의 선택을 감소시켰는지 여부 등, ④ 콘텐츠(어플리케이션) 제공자(CAP)의 권리에 미치는 영향. 즉 CAP가 제공할 수 있는 콘텐츠와 애플리케이션의 범주에 미치는 영향이 어떠한지, 또는 CAP가 실질적으로 시장에 진입하는 것을 저지하는지 여부, ⑤ 제로레이팅의 규모(일례로 제로레이팅 가입 이용자 수)와 최종이용자가 대안적 요금제 혹은 다른 통신사에 가입/접근할 수 있는 정도, ⑥표현의 자유와 미디어 다양성에 미칠 영향」 등을 고려할 것을 권고 한다(BEREC, 2016).

궁극적으로 경쟁은 소비자에게 유익하므로 이 가이드라인은 유럽의 통신규제는 경쟁을 증진하는 것을 가장 기본방향으로 하여야 한다는 데서 비롯된다. 경쟁 고려 사항은 “ISP [인터넷 서비스 공급자] 또는 CAP [콘텐츠 및 응용 프로그램 공급자]가 시장에서 ‘강력한’ 시장 지위를 가지고 있을 때 최종 이용자의 권한을 제한할 가능성이 높다는 것을 전제로 한다(ISP 나 CAP이 ‘약한 시장 지위’를 가지고 있는 상황과 비교할 때).⁴³⁾ 그러나 이러한 가이드라인은 ‘콘텐츠와 애플리케이션의 다양성 보장을 증진하는 것은 경제적 결과와 무관하게 추구되어야 할 궁극적 목적’이라고 본다. 즉 콘텐츠의 다양성 보장이 인터넷 생태계 혁신의 핵심지표이기 때문에 콘텐츠제공자의 진입을 저지하거나, 퇴출을 강요하는 통신사의 활동들 또는 통신사가 콘텐츠 제공자를 선별하도록 것은 그 자체로서 최종이용자와 콘텐츠제공자에 대한 중대한 권리침해로 해석된다.

(2) 미국

미국에서 제로레이팅은 망중립성 논쟁의 핵심은 아니다. 미국연방통신위원회(Federal Communications Commission, FCC)는 망중립성 원칙을 채택한 2015년에도, 특별한 상황에서는 제로레이팅이 적용될 수 있다는 입장이었으며⁴⁴⁾, 2018년 2월 망중립성 폐지를 공식화하면서 유료 우선권(Paid Prioritization) 서비스를 허용한 만큼, 제로레이팅에 대해서는 특별히 금지하고 있지 않고 있다.

43) BEREC, 2016 : para 43.

44) Walker, L., “Why the Net Neutrality Fight Isn’t Over”, 「Newsweek」, 2015년 2월 6일자.
<https://www.newsweek.com/why-net-neutrality-fight-isnt-over-305060> (최종방문일 2019. 4. 28.).

(3) 우리나라

현재 우리나라는 제로레이팅을 전면 금지한다거나, 전적으로 허용하는 규정을 두고 있지 않다. 다만 이용약관 인가라는 요금규제를 통해 간접적으로 제로레이팅을 규제하고 있다. 이용약관 인가를 받아야 하는 기간통신서비스와 기간통신사업자는 시내전화의 (주)KT와 이동전화의 SK텔레콤(주)이 있다. (주)KT의 경우 시내전화 요금 중 가입비, 기본료, 통화료, 시내공중전화요금, 구내교환전화의 경우 가입비, 기본료, 통화료에 대한 약관이 인가대상이다. SK텔레콤(주)의 경우 이동전화 가입비, 기본료, 통화료, 데이터 요금이 인가대상이다.

따라서 인터넷망 이용과 관련해서는 유선인터넷 이용약관은 신고사항이고 무선인터넷의 경우 SK텔레콤(주)의 데이터 요금만 인가사항이다.⁴⁵⁾ 즉 현재 무선인터넷 요금제의 경우 SK텔레콤(주)의 데이터 요금만 인가사항이고 그 외의 이동통신 사업자의 데이터 요금제는 신고사항이다.⁴⁶⁾ 이용약관 신고만 하면 되는 다른 이동통신사업자는 제로레이팅 요금제 유지가 가능하다.

국내에서는 주로 통신사의 자회사제공 콘텐츠 중심으로 제로레이팅 서비스가 이루어지고 있다. SK텔레콤 자회사인 SK플래닛은 오픈마켓 11번가로 발생하는 데이터 비용을 SK텔레콤 측에 소비자 대신 납부하였으며⁴⁷⁾, KT와 LGU+역시 유사 서비스를 제공하고 있다. 이러한 가운데 최근 SK텔레콤이 10대 중고생 가입자를 대상으로 페이스북 메신저 사용 시 데이터를 차감하지 않는 ‘제로레이팅 서비스’를 개시하였다.

(4) 브라질

브라질은 2014년 망중립성 원칙을 입법화하였고 모든 인터넷서비스제공자가 모든 데이터를 동등하게 취급할 것을 규정하고 있다. 브라질에서도 일련의 제로레이팅서비스가 이루어지고 있으나 정부가 명확하게 최종적 입장을 취한 바 없다. 일부 공무원들은 개별적으로 제로레이팅에 찬성하는 입장을 밝히기도 하였으며, 관련 규제 담당 공무원들은 제로레이팅이 브라질의 망중립성 법에 위배되지 않는다고 공표하기도 하였다.⁴⁸⁾ 반면

45) 전기통신사업법 시행령 제34조 및 이용약관 인가대상 기간통신서비스와 기간통신사업자, 과학기술정보통신부고시 제2017-7호, 2017. 8. 24. 참조.

46) 전기통신사업법 시행령 제34조 및 이용약관 인가대상 기간통신서비스와 기간통신사업자, 과학기술정보통신부고시 제2017-7호, 2017. 8. 24. 참조.

47) 2019년 1월 31일부로 종료되었다.

48) Grossmann, L. O., “Anatel Insiste que Regulamentação Não Deve Impedir 'Zero Rating' [Anatel Insists that Regulations Should Not Prevent 'Zero Rating']”, 『Convergencia Digital』, 2015년 6월 8일자.

또 다른 정책입안자들은 제로레이팅이 명백히 망중립성원칙을 규정한 법 위반이라고 밝히기도 한다.⁴⁹⁾

이러한 가운데 모바일 통신사들은 제로레이팅 서비스를 시행하고 있다. TIM은 WhatsApp에 제로레이팅 서비스를 제공하고 있으며, Claro는 Facebook, Twitter, WhatsApp 등에 대하여 제로레이팅 프로모션을 제공하고 있다.⁵⁰⁾

(5) 기타

콜롬비아도 2009년에 망중립성 원칙을 입법화 하였고 2011년 구체적 시행지침까지 만들었지만 제로레이팅에 대하여는 뚜렷한 입장을 내놓고 있지 않다. 2011년 법1450(Law 1450)이 통과되었고 망중립성원칙은 제56조(article 56)에서 구체화하고 있다.⁵¹⁾ 그러나 제로레이팅 서비스(Internet.org)는 콜롬비아에서 시행되고 있고 이에 대하여 특별히 망중립성에 위배된다고 밝힌 바 없다. Internet.org는 2014년 콜롬비아에 처음 도입되었고 라틴아메리카에서 Internet.org를 도입한 최초의 국가이다. 슬로베니아의 경우 제로레이팅의 허용 및 금지에 대하여 명확히 밝힌바 없으나 음악과 클라우드 서비스를 제공하는 가장 큰 모바일 통신사에 대하여 벌금형을 부과한 바 있고,⁵²⁾ 캐나다 규제기관 역시 모든 제로레이팅을 금지하는 것은 아니나 무선통신사가 모바일 TV방영에 있어서 차별적 가격을 부과한 것을 금지한 바 있다.⁵³⁾

<https://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&inford=39796&sid=4> (최종방문일 2019. 4. 28.); <http://www.teletime.com.br/10/06/2015/zero-rating-naofere-a-neutralidade-da-rede-diz-getschko-do-nicbr/tt/413922/news.aspx>. (최종방문일 2019. 4. 28.).

49) E.g., Paller, J., "Access Submits Comments on Zero Rating to Government of Brazil", 「Access」, 2015년 4월 2일자.

<https://www.accessnow.org/access-submits-comments-on-zero-rating-to-government-of-brazil/> (최종방문일 2019. 4. 28.).

50) 브라질은 Vivo, TIM Brasil, Claro, and Oi 이 네개의 모바일 통신사가 모바일 통신시장의 99%를 지배하고 있다.

http://www.teleco.com.br/en/en_mshare.asp (최종방문일 2019. 4. 28.).

51) L. 48/102, junio 16, 2011, Diario Oficial [D.O.] (Colom.).

52) Wieland, K., "Mobile Operators in Slovenia Fall Foul of Net Neutrality Rules", 「MobileWorldLive.com」, 2015년 1월 26일자.

<https://www.mobileworldlive.com/featured-content/home-banner/mobile-operators-slovenia-fall-foul-net-neutrality-rules/> (최종방문일 2019. 2. 22.).

53) <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-26.htm> (최종방문일 2019. 2. 22.).

3. 소결

우선, 많은 경우 망중립성을 제로레이팅의 허용 및 금지의 공통된 근거로 삼는다. 제로레이팅을 허용해야 한다는 자들은 망중립성에 위배되지 않는다고 하며, 금지를 주장하는 자들은 그 반대다. 망중립성은 망제공자가 특정 온라인서비스나 웹사이트에 대하여 차별하지 않고 모든 콘텐츠와 앱에 평등하게 접근할 수 있도록 보장하는 것을 의미한다. 따라서 망중립성 지지자들은 제로레이팅이 콘텐츠 별 가격차별을 유발하므로 망중립성에 위배될 소지가 있다고 한다. 그러나 망중립성 유지 원칙을 채택한 국가들조차도 일부 제로레이팅 서비스에 대하여 허용하고 있으므로, 망중립성 원칙 유지가 곧바로 제로레이팅 금지로 이어지는 것은 아닌 듯하다.⁵⁴⁾

따라서 망중립성으로 제로레이팅 규율여부를 결정하는 것보다 경쟁법적 관점 또는 소비자 후생을 기준으로 제로레이팅을 평가할 것을 제안하는 견해도 있다.⁵⁵⁾ 이러한 견해의 쟁점은 제로레이팅이 반경쟁적인가 하는 점이다.⁵⁶⁾ 반경쟁적이라는 견해에 의하면 이용자는 데이터 비용이 부담이기 때문에 제로레이팅 플랫폼을 거절할 수 없다. 제로레이팅 대상 CP를 결정하는 통신사는 결국 이용가능 한 데이터의 총량을 낮추거나 또는 가용 데이터 비용을 높임으로서 소비자들로 하여금 제로레이팅 앱을 이용하도록 강제하게 된다. 이는 시장에 해롭고 소비자에게 실질적 선택권을 상실하게 만든다. 특정 서비스에 대한 데이터 무료는 특히 스타트업과 같이 저자본 기업이 시도하는 서비스의 시장 진입을 어렵게 한다. 페이스북과 같은 서비스에 접근할 여력이 되지 않는 이용자로 하여금 무료로 이러한 서비스에 접근하게 할 수 있지만, 무료로 제공할 여력이 되지 않아 자신의 서비스에 대하여 비용을 부과해야만 하는 잠재적 경쟁자들에게 있어서 불공정하게 작용할 수밖에 없다.

반면 제로레이팅이 반경쟁적이지 않다는 견해에 의하면 1) 제로레이팅은 “통신사 주도적(carrier initiated)”이라는 것이다. 통신사가 이용자로부터 과금하지 않는다는 것이, 다른 통신사업자를 배제하는 것으로 간주될 수는 없다는 것이다. 2) 제로레이팅 적용 데이터(sponsored data)가 비배타적이라는 것이다. 즉 제로레이팅 적용 데이터가 배타적이라

54) 철저한 중립성 옹호론자들조차도 모든 형태의 제로 등급이 망 중립성 목표에 해롭지는 않을 것이라고 주장했다.

55) Howell, B. E., & Layton, R. (2016). Evaluating the Consequences of Zero-Rating: Guidance for Regulators and Adjudicators. *The 44th Research Conference on Communication, Information and Internet Policy*. TPRC 44.

56) Drossos, A., The Real Threat To The Open Internet Is Zero-Rated Content. http://research.rewheel.fi/downloads/Webfoundation_guestblog_The_real_threat_open_internet_zerorating.pdf (최종방문일 2019. 4. 25.).

는 어떠한 증거도 없으므로, 경쟁에 대한 배제가 없다는 것이다. 3) 마지막으로 제로레이팅이 반경쟁적이라고 추정할 만한 확실한 증거가 없다는 것이다. 그러나 이러한 경쟁법적 접근은 결국 관련시장의 확정함에 있어 플랫폼의 양면시장적 특성이 그대로 적용되므로 결국 실제 반경쟁적인가 여부를 실증할 경우 시장확정의 문제에 봉착하게 될 수밖에 없다.⁵⁷⁾

다음으로 ‘디지털 격차의 해소에 기여하는가’가 쟁점이 된다. 제로레이팅을 찬성하는 입장은 제로레이팅을 실행하는 목적이 칭찬할 만하고 사회적 혜택을 누릴 수 있기 때문이라고 한다. 디지털 격차의 해소 즉 이러한 서비스가 없을 경우 데이터 비용이 부담스러워서 이용하지 못하는 사람들에게 접근 가능성을 높여 데이터 비용으로 인한 격차를 줄일 수 있음을 강조한다. 또한 유희데이터를 가용하게 하므로 역시 그 혜택에 대하여 긍정적이다. 이러한 관점에서 제로레이팅은 저개발국가에서 증대하는 데이터 접근 비용을 해결하는 방안이 된다. 인도나 콜롬비아는 특히 이러한 관점에서 제로레이팅을 지지해 왔다. 그러나 이는 디지털 격차가 크지 않은 디지털 선진국에서 정당화 될 수 없다. 또한 정보격차의 해소는 기업의 비즈니스 모델로 해결되어야 하는 것이 아니라 공공 와이파이 도입 등 정부의 정책에 의해 우선시되어야 하는 영역이다.

결국 제로레이팅이 전체적으로 그 해악보다는 유익이 크다고 할 수 있는가에 대하여는 여전히 논란이므로 허용하더라도 해악으로 작동하지 않도록 규제 필요성은 있어 보인다. 특히 제로레이팅이 제공하는 긍정적 효과들 즉, 무선인터넷 접근성의 증대, 콘텐츠 소비량 등은 측정이 가능하다. 반면 제로레이팅의 부정적 효과라고 주장되는 것들, 즉 제로레이팅을 누리지 못하는 중소 CP의 피해, 가입자에게 전가된 부담 등은 쉽게 감지되거나 수치화(통계)되기 어렵고 인과관계를 증명하는 것도 쉽지 않다.⁵⁸⁾ 특히 콘텐츠 이용자이자 무선인터넷 가입자인 소비자 입장에서 볼 때 그다지 선택권이 없다. 가입자가 추가 요금을 지불하지 않는다는 조건에서, 통신사가 영상 해상도를 낮춘다면, 통신사는 새로운 비용/편익 분석을 해야만 한다. 즉 가입자는 낮은 품질에도 불구하고 보다 자유로운 데이터 접근을 누릴 수 있게 할 것인가, 아니면 가입자로 하여금 더 많은 비용을 지불하고 CP가 의도한 방식으로 콘텐츠를 수신 하도록 할 것인가 등을 분석하기 위해

57) Filistrucchi, L., Geradin, D., Damme, E., & Affeldt, P. (2014). Market definition in two-sided markets: theory and practice. *Journal of Competition Law and Economics*, 10(2), 293-339; Evans, D., & Schmalensee, R. (2012). The antitrust analysis of multi-sided platform businesses. *Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics*, 623.

58) Frieden, R. Can Internet Service Providers Lawfully Enhance, or Degrade Third Party Content?. 32-33. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2923142> (최종방문일 2019. 4. 28.).

서는 비용편익분석을 새로이 설계해야 한다. 그러나 실제 통신사 입장에서는 전혀 손해 볼 것 없이, 한편으로 나가는 비용을 다른 쪽에서 메꿀 수 있다. 통신사가 측정되지 않는 무제한 데이터 접근을 제공하는 것처럼 보이지만 실제로는 저품질, 저속도의 데이터 전송일 수 있다.⁵⁹⁾

제로레이팅 허용을 채택하고 있는 유럽, 캐나다 등이 제로레이팅을 허용하면서도 결정적으로 반경쟁적으로 시행되지 않도록 주의해야 할 가이드라인 즉 판단기준을 제안한 것도 이러한 우려와 일맥상통하는 것으로 보인다. 인터넷 접근성이 현저히 떨어지면서 제로레이팅에 대하여 긍정적·적극적이었던 인도조차도 제로레이팅 금지 정책으로 선회한 데에는 그 해악에 대한 우려가 컸다고 본다.

이러한 가운데 제로레이팅은 각각 다른 인센티브와 목적에 기반하여 수많은 비즈니스 모델의 형태로 나타나고 있다. 규제당국은 제로레이팅이 데이터 속도건 양이건 간에 시장에서 차별을 야기하는지 여부를 결정할 수 있는 요인들을 검토해야만 한다.

IV. 제로레이팅 규제방향

1. 인터넷 망의 공공성

인터넷 망에 대한 지배력을 가지고 있는 통신사는 인터넷 망의 공공성으로 인해 재산권 보장 내지 계약자유의 원칙이 무한정 인정될 수 없다.⁶⁰⁾ 특히 우리나라의 경우 망에 대한 투자가 비교적 자유로운 미국등과는 달리 정부기관, 공기업 또는 정부로부터 허가 받은 특허기업만이 가능하기 때문에 인터넷망의 공공재적 성격은 특히 더 강하다고 할 수 있다.⁶¹⁾ 최근 대법원이 통신비 원가 공개를 요구한 시민단체의 요구를 인용한 것도 인터넷망의 공공성을 확인한 것이라 할 수 있다.⁶²⁾ 대법원은 ① 전과 및 주과수라는 공적 자원을 이용하여 제공되고 국민 전체의 삶과 사회에 중요한 의미를 가지는 이동통신

59) Frieden, 앞의 자료(주 58), 33면.

60) Wu, T. (2006). "Network Neutrality: Competition, innovation and Nondiscriminatory Access". *Columbia Law School Faculty Publications*.

61) 미국의 경우 플랫폼/콘텐츠 사업자의 망 투자가 가능하다. 구글, 페이스북 등 일부 사업자들은 오래 전부터 망에 직접 투자를 해 왔다. 구글은 이미 오스틴, 캔자스시티, 프로보 지역에 'Google Fiber'라는 유선망을 구축하였으며, 본사가 있는 캘리포니아주 마운틴뷰 지역과 뉴욕 일부, 캔자스 시티에 무료 와이파이가 구축한 바 있다. 이동식·김기문, "자가망 사업자의 통신사업 진입에 따른 개선 방안", 『한국해양정보통신학회논문지』(한국정보통신학회, 2002), 제6권 제8호, 1200-1205면.

62) 대법원 2018. 4. 12. 2014두5477.

서비스의 특징, ② 이동통신서비스가 공정하고 합리적인 가격에 제공되어야 할 필요 내지 공익, ③ 이를 위한 국가의 감독 및 규제 권한이 적절하게 행사되고 있는지가 투명하게 공개되어야 할 필요성이 크다는 점을 적극 고려하여 관련 정보의 공개를 결정하였다.

투자비 소요의 문제는 망소유자의 무제한적인 재산권 행사를 허용하여야 하는 이유가 될 수는 없다. 이 문제는 오히려 인터넷망의 공공성에 따른 정부의 재정적인 지원이라든가 보조금정책, 조세정책 등의 다른 문제에 의하여 해소되는 것이 타당하다.⁶³⁾

2. 통신업자의 법적성격

헌법 제15조는 ‘모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다’고 규정하고 있다. 이러한 규정은 직업선택의 자유 뿐만 아니라 직업행사의 자유도 포함하는 개념이다.⁶⁴⁾ 직업의 자유는 영업의 자유와 기업의 자유를 포함하고, 이러한 영업 및 기업의 자유를 근거로 원칙적으로 누구나가 자유롭게 경쟁에 참여할 수 있다. 그러나 직업의 자유도 본질적인 내용에 대한 침해가 아닌 한 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 법률로써 제한될 수 있는 것이며 또 직업의 자유가 보장된다고 하여 그것이 반드시 특정인에게 배타적인 직업선택권이나 독점적인 영업활동의 자유를 보장하는 것은 아니다.⁶⁵⁾

통신사의 기간통신역무는 국가가 제공하여야 하는 공공서비스로 오랫동안 국영기업 또는 공기업의 형태로 운영되어 왔다. 민영화의 과정을 거친 후에는 소수의 대기업이 참여하는 독과점적인 구조를 유지할 수밖에 없는 자연독점사업의 특성을 지니고 있다. 즉 국가가 독점을 보장해 주는 사업이므로 공공복리의 증진에 이바지하기 위한 공익산업으로서 엄격하고도 강력한 사전규제와 이용자보호를 위한 사후규제가 정당화된다.⁶⁶⁾ 따라서 기간통신사업의 경우 진입규제는 허가제로 이루어지는데, 그 실질은 강학상 특허로 가장 강력한 진입규제라고 할 수 있다.⁶⁷⁾ 즉 정부가 소수의 사업자에게만 진입을 허용하

63) 김천수, “망중립성과 ISP의 기본권”, 『외법논집』(한국외국어대학교 법학연구소, 2018), 제42권 제2호, 239면·240면.

64) 헌법재판소 1996. 2. 29. 선고 94헌마13 전원재판부.

65) 헌법재판소 1997. 10. 30. 선고 96헌마109.

66) 김현경, “플랫폼 사업자 규제법안에 대한 비판적 검토”, 『법조』(법조협회, 2018), 제67권 제2호, 151면·152면.

67) 전통적인 견해에 따르면 허가라 함은 법규에 의해 일반적·상대적으로 금지되어 있는 것을 특정경우에 해제시켜주는 행위로서 자연적 자유를 행정목적상 법규에 의하여 금지시키고 특정한 경우에 한하여 그 금지를 해제시켜줌으로써 이를 회복하는 것을 의미한다. 반면, 특허란 행정주체가 행정객체에게 새로운 권리를 설정하여 주는 행정행위로서 원칙적으로 특정인에 대한 처분의 형식을 취

여 독점을 보장해 주되, 보편적 의무 등 특별한 의무를 부과하는 형태이다. 따라서 기간통신사업의 주식취득에 대해서는 공익성심사제도가 있고, 기간통신사업과 관련된 사업의 양수 및 법인의 합병 등에 대해서는 인가가 요구되는 등 강력한 행위규제가 뒤따르게 된다. 또한 이러한 기간통신서비스의 공공성으로 인해 의무의 제공의무, 보편적 의무, 요금규제, 이용자불만 처리의무 등 강력한 이용자 보호에 관한 규제가 정당화된다. 즉 통신서비스는 무제한적 영업의 자유가 보장되는 서비스가 아니다. 오히려 그 제공서비스의 공익성으로 인해 공공복리/질서유지를 위한 규제가 정당화 된다. 또한 통신사의 접속 차단이나 차별행위는 이용자의 표현의 자유·프라이버시·통신비밀 등 각각의 기본권침해를 야기한다는 점에서 이들 간 기본권 충돌 문제를 해결하기 위한 규제가 정당화된다.⁶⁸⁾

3. 통신요금규제의 정당성

(1) 국가에 의한 요금통제

1) 의의

통상 사인간의 재화나 서비스에 대한 거래가격은 시장에 의해, 즉 공급과 수요에 의해 결정되는 것이 원칙이다. 이러한 원칙에 대한 예외로 가격의 결정에 국가가 개입하여 통제하는 경우는 다음과 같은 경우에만 극히 예외적으로 인정된다. 우선 가격에 사전적으로 개입하여 정부가 가격의 결정에 영향을 미치는 경우이다. 철도·버스·전기·가스료 등 사회적 서비스에 대한 대가로서 정부가 개입하는 경우이다. 이러한 요금 인상은 그 자체로 국민에게 많은 부담을 초래하여 인간답게 살 권리에도 중대한 영향을 미치게 된다. 따라서 이러한 요금에 대하여는 요금의 결정과정에서 국가가 개입하게 된다. 다음으로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의해 후발적 독점에 대한 사후적 가격 통제이다.

통신요금의 경우는 요금 시행 이전에 과기정통부장관의 인가를 득하거나 신고하여야 하므로 전자의 경우에 해당된다. 따라서 사회적 서비스요금 혹은 공공요금에 준하여 검토될 필요가 있다. 이하에서는 사회적서비스 요금에 대한 국가의 사전통제가 왜 정당화

하지만 경우에 따라서는 개별법을 통해 공법인을 설립하거나 이들에게 공용수용권을 부여하는 등 법규형식을 취하기도 한다고 한다. 김민호, 『행정법』(박영사, 2018), 140면·141면.

68) 김현경, 앞의 논문(주 66), 151면·152면.

되는지, 통신요금을 이에 준하여 취급하여야 하는지에 대하여 검토한다.

2) 정부에 의한 요금통제의 방법

국가에 의한 요금통제는 입법부에 의한 통제, 관련 행정부처에 의한 통제, 사법부에 의한 통제 등이 있다. 사법부에 의한 통제는 사후적 통제방법이며, 입법부에 의한 통제는 직접적으로 법률의 제개정에 의해 가격이 통제되는 것이므로 통신요금 결정과 간접적으로 관련될 수 있으나, 본 고에서 다루고자 하는 과학기술정보통신부의 인가/신고와는 직접적으로 관련성이 적다. 따라서 이하에서는 행정부처에 의한 통제유형에 대하여 검토한다.

첫째는 우편 요금(「우편법」 제19조), 고속국도의 통행료(「유료도로법」 제16조제2항)처럼 주무부 장관이 직접 정하는 경우이며, 둘째는 전화요금(「전기통신사업법」 제28조), 해상운임(「해운법」 제11조), 철도/지하철 요금(「철도사업법」 제9조, 「도시철도법」 제15조의2), 화물운임(「화물자동차 운수사업법」 제5조)처럼 주무부 장관 등 관리행정청에 신고를 요하는 경우이다. 셋째는 주무행정청의 인가 또는 승인을 받아야 하는 경우이다. 수도요금(시장·군수·구청장 또는 광역상수도의 경우에는 국토교통부장관)이나 전기 설비 이용 요금 처럼(산업부장관) 직접 인가를 받아야 하는 경우도 있으며 요금에 대한 직접적 인가는 아닐지라도, 이용약관 인가를 통해 사용료에 개입하는 경우도 있다. 기간통신사업자는 그가 제공하려는 전기통신서비스에 관하여 그 서비스별로 요금 및 이용조건 즉 “이용약관”을 정하여 과학기술정보통신부장관에게 신고하여야 한다(「전기통신사업법」 제28조제1항). 그러나 사업규모 및 시장점유율 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자의 기간통신서비스의 경우에는 과학기술정보통신부장관의 인가를 받아야 한다(「전기통신사업법」 제28조제2항 전문). 다만, 이미 인가받은 이용약관에 포함된 서비스별 요금을 인하하는 때에는 과학기술정보통신부장관에게 신고하여야 한다(「전기통신사업법」 제28조제2항 단서). 넷째는 주차장요금(「주차장법」 제9조) 등 지방자치단체 조례로 정하고 있는 경우이다.

(2) 요금통제의 정당화

1) 사회적 서비스 : 공공재적 성격

‘사회적’이라 함은 한마디로 정의하기는 어려우며, ‘당해 사업 또는 역무의 제공에 대한 국민생활의 밀접성’⁶⁹⁾을 의미한다. ‘서비스’라 함은 일단은 유형물 중심의 재화에 상

대적 개념으로서의 무형적 역무 정도라 할 수 있으나, 가스, 수돗물은 서비스가 아니라 재화로서의 성격을 지니므로 사회적 서비스의 개념에서 배제될 수 있다. 따라서 여기서는 사회적 서비스를 넓게 이해하여 일정한 공공제도 포함하는 것으로 이해하는 것이 적당하다.⁷⁰⁾

사회적 서비스는 일상생활 및 산업활동에 필수적인 공익성을 지니고 있다. 전기, 가스 등은 누가 뭐라 해도 국민의 활동에 필수적인 공익성을 지니므로 원활히 공급될 필요가 있다. 이와 같은 사회적 서비스가 언제나 정부의 개입이 적절한 것은 아니다. 예컨대 식료품, 일용품과 같이 초기 비용이 크지 않고 규모의 경제가 적용하는 영역이 한정되어 있는 경우에는 시장원리에 따라 경쟁에 맡기는 것이 적당하다. 그러나 초기비용이 큰 경우라면 다수 기업에 의한 서비스의 공급은 과밀적 경쟁을 초래할 수 있기 때문에 결국 사회적 견지에서 자원의 낭비가 심각해진다. 따라서 이러한 서비스 산업은 자유경쟁에 맡기기 보다는 독점을 인정할 수밖에 없고 대신 독점의 폐해를 최소화하기 위하여 정부가 개입하게 된다.⁷¹⁾

2) 자연독점의 폐해 방지 : 사용자 후생 극대화

철도사업, 전기통신사업, 전기사업 등 공익사업은 자연적독점성을 가지고 있어서 이들을 규제하지 않을 때에는 독점이윤을 획득하게 되고 소비자인 일반국민에게 불이익을 가져오게 된다. 통신사업은 많은 사업자가 소규모 네트워크를 가지기보다는 적은 사업자가 대규모 네트워크를 가지는 것이 일반적이다. 그래야만 이용자의 역무이용이 집중되는 과부하에 대응하기가 용이하기 때문이다. 전기통신설비를 구축하는데 투자된 비용은 대부분 고정비용이므로 전기통신사업자의 수익이 증가하면 당연히 평균비용이 떨어지게 된다. 이를 규모의 경제(economy of scale)라고 한다. 규모의 경제와 범위의 경제는 통신사업의 자연독점성을 인정하는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 따라서 대규모 네트워크를 가진 사업자는 비교적 소규모 네트워크를 소유하거나 그러하지 아니한 신규 경쟁사업자들에 비하여 강한 시장지배력을 행사하게 된다. 그렇기 때문에 통신사업에서 공정한 경쟁환경을 조성하기 위하여 비롯되는 각종 규제가 정당성을 갖게 되는 것이다.

69) 成田頼明, 「公共料金について」, 『ジュリスト』第335號(1965), 28頁.

70) 우리나라 실정법에서도 공공요금이란 “주무부장관이 법률이 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금(「물가안정에 관한 법률」 제4조 제1항)”이라고 하여 재화와 서비스를 함께 포함하고 있다.

71) 문영세, “공공요금의 개념 및 범주에 관한 연구”, 『한국행정논집』(한국정부학회, 1998), 제10권 제2호, 331면.

공익기업을 자유경쟁상태로 방임하는 것은 사회적 비능률일 뿐 아니라 파멸적 경쟁을 초래하며 그 불이익은 모두 소비자에게 전가되게 된다. 따라서 요금 규제는 필요하다.⁷²⁾ 즉 통신사업은 생활에 필수적인 역무를 제공하는 자연독점성이 강한 산업으로서 다른 산업과 달리 정부의 요금규제가 정당화 된다. 자연독점 상태에서는 경쟁이 존재하지 않기 때문에 독점기업이 효율적인 경영을 추구할 동기가 미약하고, 비효율적인 경영에 따르는 비용을 이용자에게 요금으로 전가할 우려가 크다. 이러한 재화의 경우 정부가 직접 공급하면서 적절한 수준에서 가격을 설정하거나 공급을 시장에 맡기더라도 지속적으로 가격을 통제하여야 한다.⁷³⁾

3) 배분적 정의의 실현

공공서비스의 가격결정에는 사용자부담의 원칙이 강조되므로 공평성을 제고시키기 위한 소득재분배와 같은 정책목표를 공공요금의 조정을 통해 조정하기는 어렵다. 그러나 공평성의 문제를 배제하기는 어렵다. 공공요금의 경우 능력에 따른 부담주의, 사회간접자본을 중심으로 한 세대 간 부담의 공평성, 나아가 소비자와 생산자 등 경제 집단 공공서비스 부담의 형평성 등을 통하여 공공요금에 대한 배분적 정의를 추구할 필요가 있다.⁷⁴⁾

4. 규제방향

(1) 무(無)규제가 아닌 규제 영역 : 우리나라의 특성에 부합한 규제 필요

규제유형을 통해 검토하였듯이 대부분 개발도상국에서는 제로레이팅의 도입에 적극적이다. 브라질 등 개발도상국은 인터넷에 접근하지 못하는 잠재적 고객이 다수 존재하는 거대한 시장이기 때문에 이러한 국가들의 제로레이팅 허용이 진출 기업에 미치는 영향은 매우 크다. 일례로 브라질 정부가 페이스북을 파트너로 결정한다면 페이스북은 브라질이라는 거대한 새로운 시장을 얻게 되는 것이다. 브라질 국민에게는 “페이스북이 곧 인터넷”으로 인식될 수도 있다. 페이스북은 이를 기회로 그 지배력을 주변 개발도상

72) 이용근, “공공요금의 규제와 그 한계”, 『행정논총』(서울대 행정대학원 한국행정연구소, 1967), 제15권 제1호, 165면.

73) 이호용, “공공요금의 규제와 한계에 관한 법정정책 연구”, 『법학연구』(부산대학교 법학연구소, 2009), 제50권 제2호, 12면.

74) 이호용, 앞의 논문(주 73), 13면.

국에서 확장할 수 있다. 이러한 개발도상국의 사례를 국내에 적용하는 것은 무리가 있다. 오히려 네이버나 카카오 등 국내 플랫폼이 브라질, 콜롬비아 등을 대상으로 제로레이팅을 이용하여 그 저변을 확대해 나갈 필요가 있는 것이지, 우리나라 통신사가 브라질처럼 페이스북이나 구글이 제공하는 제로레이팅에 협력하는 것은 매우 신중하여야 할 사안이다. SKT가 페이스북/트위터와 제로레이팅을 하는 순간 그 경쟁서비스인 카카오가 SKT와 제로레이팅 협상에서 자유로울 수 없다.⁷⁵⁾ 그렇다면 이러한 개발도상국의 사례를 근거로 국내의 제로레이팅을 완전히 허용하는 것은 곤란하다.

현재 국내 인터넷 요금의 경우 유선 인터넷은 정액제로 운영되고 있고 무선 인터넷은 여러 가지 요금제를 통하여 정액제 및 변형된 종량제를 병행하고 있다. 무제한 요금제를 통해 정액제를 실시하고 있지만 그 외의 요금제를 부가하여 데이터 일정량을 요금제에 포함시켜 일정량의 데이터를 사용하지 않더라도 계약된 데이터용량의 요금을 전부 지불하게 하고 있다.

앞서 검토한 바와 같이 통신서비스의 공익성에 의거 요금규제의 정당성은 마땅히 인정된다. 따라서 제로레이팅은 현재 정액제+부분적 종량제를 채택하고 있는 우리나라 요금체계상 통신사의 전면적 자율에 맡겨야 하는 것이 아니라 공익적 규제가 부과되어야 하는 사안이다. 특히 해외의 거대 자본력을 가진 플랫폼(구글, 페이스북 등)이 국내 플랫폼 콘텐츠 시장에서 그 지배력을 확장해가고 있는 속도를 고려한다면 제로레이팅에 대한 요금 규제는 좀 더 신중히 전략적으로 검토하여야 하는 상황이다.

현재 요금인가제는 일정한 기준 없이 행정청의 자유재량이며, SK텔레콤(주)을 제외한 무선통신사업자의 경우 단순 신고사항이다. CP, 통신사, 이용자 간의 다각적 이해관계, 해외 플랫폼의 지배력 확장 등의 여건에 비추어 볼 때, 시장과 소비자 효용이 검토되어야 하는 사안이건만, 특별한 기준이나 절차 없이 행정청의 재량에 의해 요금인가가 이루어져 왔고 그 결과 대부분 통신사의 혹은 계열사를 통해 제공되는 서비스에 대한 제로레이팅이 다수 시행되어 왔다. 앞서 검토하였듯이 제로레이팅을 허용하는 유럽조차도 반경쟁적 실시를 우려하여 주의해야할 가이드를 구체화하여 제안하고 있건만, 우리나라는 그러한 기준이 전무하다.

따라서 제로레이팅으로 인해 불공정 경쟁이 발생하지 않도록 제로레이팅이 가능한 서비스의 기준을 만들어 사업자의 예측가능성과 소비자 효용을 사전에 고려할 필요가

75) 이미 2019년 3월 5일, SK텔레콤이 10대 중고생 가입자를 대상으로 페이스북 메신저 사용 시 데이터를 차감하지 않는 '제로레이팅 서비스'를 선보인다고 밝혔다.

<http://www.zdnet.co.kr/view/?no=20190305090039> (최종방문일 2019. 4. 29.).

있다. 이러한 기준을 만드는 절차 역시 공정성과 객관성, 전문성을 도모할 필요가 있다.

(2) 디지털 격차 해소는 사적 자치가 아니라 공적 책무

제로레이팅은 ‘제한된 접근(limited access)’이라도 할 수 있는 것이, 전혀 접근하지 못하도록 하는 것 보다는 낫다라는 슬로건을 주요 혜택으로 제안하고 있다. 제로레이팅의 가장 큰 강점으로 제안되는 것이 바로 디지털 격차의 해소이다. 이러한 접근이 이용자에게 “유익”하다라는 것은 일견 명확해 보이나, 그 폐해를 입증하는 것은 어렵다. 그럼에도 불구하고 이러한 제한된 접근으로 인한 폐해를 살펴보면, 우선 정부 등이 인터넷에 대한 완전한 접근(full access)을 가능하게 하는 방안을 모색하지 않도록 만든다. 정부 입장에서는 기업이 제한적 접근서비스를 제공하는 한 인터넷에 대한 국민의 완전한 접근권 보장을 위한 예산투자나 노력의 동인이 떨어질 수밖에 없다. 결국 인터넷 접근권은 국가의 의무가 아니라, 사적자치에 의한 사인의 영역으로 정책순위가 밀리게 된다. 인터넷에 대한 제한적 접근 방식은 일시적 미봉책이지, 근본적 해결책이 될 수 없다. 이러한 제한적/부분적 접근 이라는 미봉책으로 인해 아직 온라인에 접근하지 못하는 수십억의 사람들에게 완전한 접근을 제공하려는 노력이 폐기되거나 상당부분 느려질 수밖에 없다.

우리가 제한된 접근이 적합한 단기 해결책이라는 전제를 받아들인다 할지라도, 통신사(망사업자)의 문지기(gatekeeping) 기능이 남용됨으로서 경쟁을 저해하게 된다는 우려에서 자유로울 수 없다. 이것은 부유한 기업이 가난하고 취약한 사람들의 수요에 편승한다는 불순한 의도 차원의 문제가 아니다. 선의로 시작된 프로그램조차도 적절한 세이프가드(safeguards)가 없다면 시간이 지남에 따라 고전적인 “walled-garden/gatekeeper scenario”로 진화 할 수 있다.⁷⁶⁾ 또한 비용에 민감한 이용자는, 비용에 덜 민감한 대형 CP의 제로레이팅 서비스 이용에 쏠리게 되므로, 자본력 있는 대형 CP와 그렇지 못한 중소 CP간의 불평등 격차는 더 커지게 된다.⁷⁷⁾

오히려 우리나라는 지금까지 디지털격차 문제를 기업의 비즈니스모델에 의하기 보다는 범국가 차원의 공익 정책으로 해결해 왔다. 그 결과 국민의 인터넷 접근성에 있어서는 세계 최고 수준에 이르렀다. 기업의 비즈니스 모델에 의존하였다면 현재 우리나라의

76) Rossini, C., & Moore, T. (2015). Exploring Zero-Rating Challenges: Views From Five Countries. *A Public Knowledge Working Paper*. 13.

77) Wong, C. J., Sen, S., & Ha, S. (2018). Sponsoring Mobile Data: Analyzing the Impact on Internet Stakeholders, *IEEE/ACM Transactions on Networking*. 2018(6). 1-21.

인터넷 접근성이 과연 지금에 이를 수 있었을까. 국내의 이러한 실정과 무관하게 상황이 다른 해외의 사례만을 가지고 특별한 고려 없이 무제한적 제로레이팅 도입을 추진하는 것은 지양해야 한다. 데이터 약자를 위한 소비자 후생은 디지털 격차 해소를 위해 정부가 적극적으로 지원해야 하는 영역이며, 사업자의 비즈니스모델로서 제로레이팅과 혼동하여서는 안 된다.

V. 결 론

제로레이팅이라 함은 ‘이동통신사가 시행하는 데이터 상한 모바일 인터넷 서비스를 전제로 특정 데이터에 대하여 이용자에게 요금을 부과하지 않는 과금방식이나, 반드시 이용자와의 가입계약을 전제로 하지는 않는 서비스’를 의미한다. 이처럼 제로레이팅 자체가 특정데이터에 대한 비과금을 의미하므로 이는 통신사업자의 과금방식 중 하나라고 할 수 있다. 자유경제시장의 원칙상 요금의 결정이 완전자율에 맡겨진 서비스라면 굳이 규제 여부를 논의할 필요가 없다. 그러나 현재 기간통신사업자로서 이동통신사의 요금은 정부의 인가·신고 등의 규제를 받고 있으며, 제로레이팅 역시 이러한 요금제 내용에 포함되어 있다. 이러한 가운데 제로레이팅 서비스를 정부의 인가 대상이 아니라 완전히 허용해야 한다는 법안이 국회에 계류되어 있는 바, 본 고에서는 이동통신사의 과금규제 측면에서 제로레이팅 규제방안을 검토하였다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

제로레이팅을 둘러싼 이해당사자는 ‘통신사, CP, 이용자’이다. 이 세 유형의 이해당사자 모두에게 유익하다면 제로레이팅을 규제할 이유가 없다. 그러나 제로레이팅의 어떠한 유형에 의하든 이들 이해당사자 모두에게 유익한 모델은 없다. 그러나 제로레이팅 시행은 통신사에게는 어떠한 경우든 유리하다. 반면 데이터 비용부담의 여력이 없는 중소 CP에게 있어서 제로레이팅은 반경쟁적 요인이 될 수 있다. 이용자의 경우 비과금에 대한 단기적·직접적 유익을 부정할 수 없다. 다만 중장기적으로 비과금 콘텐츠에 대한 싼 값은 이용자의 다양한 콘텐츠 선택권 또는 데이터 품질에 부정적 영향을 줄 수 있다. 특히 제로레이팅 관련 규제 입법례를 검토해 볼 때, 제로레이팅의 허용이 ‘망중립성’에 위배되는지 여부, ‘반경쟁적’인지, ‘디지털 격차 해소’에 기여하는 지 여부는 각 나라의 상황마다 해석이 다르며 일관되지는 않다. 결국 제로레이팅이 전체적으로 해악보다 유익이 크다고 할 수 있는가에 대하여는 여전히 논란이므로 제로레이팅을 허용하더라도 해

악으로 작동하지 않도록 규제의 필요성은 있어 보인다. 유럽이 제로레이팅을 허용하면 서도 결정적으로 반경쟁적으로 시행되지 않도록 주의해야할 가이드라인을 제안한 것도 이러한 우려와 일맥상통한다고 생각된다.

우리나라의 경우 통신서비스의 공익성에 의거 요금규제의 정당성이 인정된다. 따라서 제로레이팅은 현재 정액제+부분적 종량제를 채택하고 있는 우리나라 요금체계상 통신사의 전면적 자율에 맡겨야 하는 것이 아니라 공익적 규제가 부과되어야 하는 사안이다. 특히 해외의 거대 자본력을 가진 플랫폼(구글, 페이스북 등)이 국내 플랫폼 콘텐츠 시장에서 그 지배력을 확장해가고 있는 속도를 고려한다면 제로레이팅에 대한 요금 규제는 좀 더 신중히 전략적으로 검토하여야 하는 상황이다. 따라서 제로레이팅 적용 데이터(서비스)의 기준을 만들고, 그 절차 역시 공정성과 객관성, 전문성을 도모할 필요가 있다.

한편 플랫폼·콘텐츠 및 인터넷 서비스가 미비한 일부 개발도상국이나 저개발국의 경우 디지털 격차 문제를 해외 유명 플랫폼에 기울어진 제로레이팅을 통해 해결하려는 양상을 보이고 있다. 그러나 이렇듯 인터넷 보급률이 낮은 국가에서조차도 최근 제로레이팅 관행이 특히 약탈적일 수 있다는 지적이 제기되어 금지하는 추세다. 우리나라는 지금까지 디지털격차 문제를 기업의 비즈니스 모델에 의하기 보다는 범국가 차원의 공익 정책으로 해결을 도모해 왔고, 그 결과 인터넷 접근성 세계 최고 수준이다. 데이터 약자를 위한 소비자 후생은 정부의 공익적 역할이며, 사업자의 비즈니스 모델로 해결할 문제가 아니다. 국내의 이러한 실정이 고려될 필요가 있다.

원고 접수일 : 2019년 5월 29일

계재 심사일 : 2019년 6월 19일

계재 확정일 : 2019년 6월 20일

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 김민호, 『행정법』(박영사, 2018).
- 김성수, 『개별행정법』(법문사, 2004).
- 이원우, 『경제규제법론』(홍문사, 2010).
- 김천수, “망중립성과 ISP의 기본권”, 『외법논집』(한국외국어대학교 법학연구소, 2018), 제42권 제2호.
- 김현경, “플랫폼 사업자 규제법안에 대한 비판적 검토”, 『법조』(법조협회, 2018), 제67권 제2호.
- 문영세, “공공요금의 개념 및 범주에 관한 연구”, 『한국행정논집』(한국정부학회, 1998), 제10권 제2호.
- 이동식·김기문, “자가망 사업자의 통신사업 진입에 따른 개선 방안”, 『한국해양정보통신학회논문지』(한국정보통신학회, 2002), 제6권 제8호.
- 이웅근, “공공요금의 규제와 그 한계”, 『행정논총』(서울대 행정대학원 한국행정연구소, 1967), 제15권 제1호.
- 이호용, “공공요금의 규제와 한계에 관한 법정정책적 연구”, 『법학연구』(부산대학교 법학연구소, 2009), 제50권 제2호.
- 조대근·송인국, “모바일 데이터 비과금에 대한 플랫폼사업자의 전략에 관한 연구: 사업 기회 및 위기 관점에서”, 『인터넷정보학회논문지』(한국인터넷정보학회, 2017), 제18권 제5호.
- 이금노, “제로레이팅 서비스로 살펴본 망중립성과 소비자후생”, 『소비자정책동향』(2016).

2. 외국문헌

- 成田頼明, 「公共料金について」, ジュリスト第335號(1965).
- Ard, B. (2016). Beyond Neutrality: How Zero Rating Can (Sometimes) Advance User Choice, Innovation, and Democratic Participation. *75 Maryland Law Review*. 984.
- Carrillo, A. J. (2016). Having Your Cake and Eating it Too? Zero-rating, Net Neutrality and

- International Law. *Stanford Technology Law Review*. Forthcoming.
- Cho, S., Qui, L., & Bandyopadhyay, S. (2016). Should online providers be allowed to subsidize content? An economic analysis. *Information Systems Research*. 27(3).
- Evans, D., & Schmalensee, R. (2012). The antitrust analysis of multi-sided platform businesses. *Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics*.
- Filistrucchi, L., Geradin, D., Damme, E., & Affeldt, P. (2014). Market definition in two-sided markets: theory and practice. *Journal of Competition Law and Economics*. 10(2).
- Goodman, E. P. (2016). Zero-Rating Broadband Data: Equality and Free Speech at the Network's Other Edge. *Colo.Tech.L.J.* 15.1.
- Howell, B. E., & Layton, R. (2016). Evaluating the Consequences of Zero-Rating: Guidance for Regulators and Adjudicators. *The 44th Research Conference on Communication, Information and Internet Policy*. TPRC 44.
- Rossini, C., & Moore, T. (2015). Exploring Zero-Rating Challenges: Views From Five Countries. *A Public Knowledge Working Paper*.
- Wong, C. J., Sen, S., & Ha, S. (2018). Sponsoring Mobile Data: Analyzing the Impact on Internet Stakeholders. *IEEE/ACM Transactions on Networking*. 26(3).
- Wu, T. (2006). "Network Neutrality: Competition, innovation and Nondiscriminatory Access". *Columbia Law School Faculty Publications*.
- Atul Dua et al., Getting the Deal Through: Telecoms & Media 2015-1 GTDT: Telecoms & Media India, Question 9(LEXIS 2015).
- BEREC. Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules. (BoR (16) 94).
- Baker, M., "Zero-rating and the Open Internet", 「Mozilla」, 2015년 5월 6일자.
<https://blog.lizardwrangler.com/2015/05/06/zero-rating-and-the-open-internet/> (최종 방문일 2019. 4. 28.).
- Bhargava, Y., "Opposition Against Internet.Org Growing", 「thehindu.com」, 2015년 5월 19일자.
<https://www.thehindu.com/business/opposition-against-internetorg-growing/article7224500.ece> (최종 방문일 2019. 4. 28.).
- Bhargava, Y., "77% Citizens Want Govt. To Protect Net Users: Survey", 「The Hindu」, 2015년 4월 18일자.
<https://www.thehindu.com/news/national/77-citizens-want-govt-to-protect-net-users-survey/article7114972.ece> (최종 방문일 2019. 4. 25.).
- Charlie, A., "Net Neutrality: Mozilla Suggests 'Equal Rating'", 「TheHinduBusinessLine」, 2015년 5월 6일자.

- <https://www.thehindubusinessline.com/info-tech/net-neutrality-mozilla-suggests-equal-rating/article7177532.ece> (최종방문일 2019. 4. 28.).
- Dhapola, S., “DoT’s Panel for Net Neutrality, but What Conditions Apply?”, 『The India Times』, 2015년 7월 19일자.
<http://indianexpress.com/article/explained/dot-panel-for-net-neutrality-but-what-conditions-apply/> (최종방문일 2019. 4. 28.).
- Duncan, G., “Is Google Free Zone Internet Altruistic Service For Merging Economics Or Something Else”, 『DigitalTrends』, 2012년 11월 12일자.
<http://www.digitaltrends.com/mobile/google-free-zone-placeholder/> (최종방문일 2019. 4. 28.).
- Freischald, N., “5 Apps That Offer Free Internet In Exchange For Ads”, 『Tech In Asia』, 2015년 6월 23일자.
<https://www.techinasia.com/5-apps-offer-free-internet-exchange-ads> (최종방문일 2019. 4. 28.).
- Gaitonde, R., “Chile Legally Mandates Network Neutrality and Increased Transparency for ISPs”, 『BroadbandandBreakfast.com』, 2010년 7월 15일자.
<http://broadbandbreakfast.com/2010/07/chile-legally-mandatesnetwork-neutrality-and-increased-transparency-for-isps/> (최종방문일 2019. 4. 28.).
- Ghoshal, D., “Rahul Gandhi—India’s Most Internet-Unsavvy Politician—Is Now Crusading For Net Neutrality”, 『Quartz』, 2015년 4월 22일자.
<http://qz.com/388660/rahul-gandhi-indias-most-internet-unsavvy-politician-is-nowcrusading-for-net-neutrality/> (최종방문일 2019. 4. 28.).
- Grossmann, L. O., “Anatel Insiste que Regulamentação Não Deve Impedir 'Zero Rating' [Anatel Insists that Regulations Should Not Prevent 'Zero Rating']”, 『Convergencia Digital』, 2015년 6월 8일자.
<https://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infoid=39796&sid=4> (최종방문일 2019. 4. 28.).
- Mehta, Christine., “Chile Approves Changes to Telecommunications Law, Supporting Net Neutrality”, 『The Santiago Times』, 2010년 7월 15일자.
<http://santiagotimes.cl/chile-approves-changes-to-telecommunications-law-supporting-net-neutrality/> (최종방문일 2019. 4. 28.).
- Moody, G., “Chile Bans Free Delivery of Social Media Services to Uphold Net Neutrality”, 『Tech Dirt』, 2014년 7월 16일자.
<https://www.techdirt.com/articles/20140603/05442127439/chile-bans-free-delivery-social-media-services-to-uphold-net-neutrality.shtml> (최종방문일 2019. 4. 28.).
- Nanos, J., “Mobile App Marketplace Jana Pushes Deeper Into the Developing World”, 『BetaBoston』, 2015년 5월 6일자.

- <http://www.betaboston.com/news/2015/05/06/with-a-new-loyalty-program-mobile-app-marketplace-jana-pushes-deeper-into-the-developing-world/> (최종방문일 2019. 4. 23).
- “Net Neutrality Laid Down in Dutch Law”, 「Dutch Daily News」, 2012년 5월 9일자.
<https://dutchdailynews.com/net-neutrality-laid-down-in-dutch-law/> (최종방문일 2019. 4. 28).
- Pallero, J., “Access Submits Comments on Zero Rating to Government of Brazil”, 「Access」, 2015년 4월 2일자.
<https://www.accessnow.org/access-submits-comments-on-zero-rating-to-government-of-brazil/> (최종방문일 2019. 4. 28).
- Stevens, T., “Chile Becomes First Country to Guarantee Net Neutrality, We Start Thinking About Moving”, 「Engadget」, 2010년 7월 15일자.
<http://www.engadget.com/2010/07/15/chile-becomes-first-country-to-guarantee-net-neutrality-we-start/> (최종방문일 2019. 4. 28).
- Sweeting, P., “The Next OTT Battleground: Zero-rating”, 「Concurrent Media」, 2015년 2월 23일자.
<http://concurrentmedia.com/2015/02/23/the-next-ott-battleground-zero-rating/> (최종방문일 2019. 4. 28).
- Wagner, K., & Bergen, M., “Why Facebook’s Internet.org Is Stumbling In India”, 「Recode」, 2015년 5월 14일자.
<https://www.recode.net/2015/5/14/11562626/why-facebooks-internet-org-is-stumbling-in-india> (최종방문일 2019. 4. 28).
- Walker, L., “Why the Net Neutrality Fight Isn’t Over”, 「Newsweek」, 2015년 2월 6일자.
<https://www.newsweek.com/why-net-neutrality-fight-isnt-over-305060> (최종방문일 2019. 4. 28).
- Wall, M., “Indian Companies Withdraw From Facebook's Internet.org”, 「BBC News」, 2015년 4월 16일자.
<https://www.bbc.com/news/technology-32334181> (최종방문일 2019. 4. 28).
- Wieland, K., “Mobile Operators in Slovenia Fall Foul of Net Neutrality Rules”, 「Mobile WorldLive.com」, 2015년 1월 26일자.
<https://www.mobileworldlive.com/featured-content/home-banner/mobile-operators-slovenia-fall-foul-net-neutrality-rules/> (최종방문일 2019. 2. 22).

3. 전자자료

- <https://blog.wikimedia.org/2014/09/22/chilean-regulator-welcomes-wikipedia-zero/> (최종방문일 2019. 4. 28).
- https://www.crcm.gov.co/pp/Zero_rating_eng.pdf (최종방문일 2019. 4. 23).

- <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-26.htm> (최종방문일 2019. 2. 22.).
- <https://www.fiercewireless.com/wireless/entner-zero-rating-sponsored-data-services-could-help-close-digital-divide> (최종방문일 2019. 4. 28.).
- http://dot.gov.in/sites/default/files/Net_Neutrality_Committee_report%20%281%29_0.pdf (최종방문일 2019. 6. 9.).
- <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2923142> (최종방문일 2019. 4. 28.).
- <https://www.forbes.com/sites/davidebanis/2019/02/18/how-zero-rating-offers-threaten-net-neutrality-in-the-developing-world/#44310c803b41> (최종방문일 2019. 5. 1.).
- <https://gigaom.com/2014/05/28/in-chile-mobile-carriers-can-no-longer-offer-free-twitter-facebook-and-whatsapp/>, (최종방문일 2019. 4. 28.).
- <https://medium.com/read-write-participate/lessons-from-global-practices-on-zero-rating-a62e7c4189b5>(최종방문일 2019. 5. 1.).
- http://research.rewheel.fi/downloads/Banning_zerorating_leads_to_higher_volume_caps_06022015.pdf (최종방문일 2019. 4. 28.).
- http://research.rewheel.fi/downloads/Webfoundation_guestblog_The_real_threat_open_internet_zerorating.pdf (최종방문일 2019. 4. 25.).
- http://www.teleco.com.br/en/en_mshare.asp (최종방문일 2019. 4. 28.).
- <http://www.teletime.com.br/10/06/2015/zero-rating-naofere-a-neutralidade-da-rede-diz-getschko-do-nicbr/tt/413922/news.aspx>. (최종방문일 2019. 4. 28.).
- <https://www.theverge.com/2018/7/11/17562108/india-department-of-telecommunications-train-net-neutrality-proposal-approval> (최종방문일 2019. 5. 1.).
- https://wikimediafoundation.org/wiki/Wikipedia_Zero (최종방문일 2019. 4. 28.).
- <http://www.zdnet.co.kr/view/?no=20190305090039> (최종방문일 2019. 4. 29.).

Abstract

Study on the Nature of the Zero-rating Regulation and Rational Regulatory Measures

Hyun-Kyung, KIM*

Zero-rating means non-billing for specific data, which is one of the carrier billing methods. According to the principle of the free economic market, if the determination of the rate is completely entrusted to the autonomy of the market, it is not necessary to discuss whether it is regulated by the governing body. However, as a telecommunication service provider, the tariffs of mobile carriers are regulated by the government, and zero-rating is included in these plans. There is a pending legislation in the National Assembly that the zero-rating service should be allowed entirely, not subject to government authorization. Therefore, this study examines the effects of zero-rating on the stakeholders of each type, and reviews the current state of zero-rating abroad, and draws implications. As a result, this study sought the regulation necessity of zero-rating and the rational regulation method in terms of the regulation of the charge of the carrier. First of all, zero-rating stakeholders can be called ‘mobile carriers, CPs, users’ and there is no zero-rating type that is beneficial to all stakeholders. There is still controversy as to whether zero-rating full autonomous enforcement is more beneficial to the Internet economy and its users, so there is a need to regulate so that it does not work as a detriment even if zero-rating is allowed. In Korea, the legitimacy of rate regulation is recognized based on the public interest of telecommunication services. Therefore, zero-rating should not be left to the autonomy of mobile operators, but public interest regulation should be imposed. zero-rating should be made transparently by making standards of acceptable services, and zero-rating permitting procedures should be fair and objective. On the other hand, in some developing and underdeveloped countries, where there are not enough platforms, contents, and Internet services, the digital divide problem seems to be resolved through a zero-rating tilted toward overseas famous platforms. However, even in countries with low penetration rates, recent zero-rating practices are particularly prohibitive because they point out that they may be particularly lootable. The digital divide should be addressed by national policy and not by the business model of zero-rating.

[Key Words] Zero-rating, Mobile Telecommunication Fee Regulation, Network Neutrality,
Fair Competition, The Publicness of the Internet

* Assistant Professor, Seoul National University of Science and Technology / Ph.D. in Law