

# FCC의 오픈 인터넷 규칙 입법예고안 발표와 주요 사업자들의 반응

■ 박민성\*

## 1. 배경

2014년 1월 14일 미국 워싱턴 D.C. 연방항소법원(Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, 이하 항소법원)은 오픈 인터넷 규칙(Open Internet Rules) 중 차별금지(anti-discrimination)와 차단금지(anti-blocking)를 무효화(vacate)했다. 그 후 FCC가 항소하는 대신 새로운 안을 만들 것이라는 보도가 이어졌으며(BGR, 2014. 2. 19; Wall Street Journal, 2014. 2. 19), 2014년 5월 15일 FCC는 오픈 인터넷 규칙의 입법예고안(Notice of Proposed Rulemaking)을 5인의 위원 중 3인의 찬성으로 채택하였다. 본고는 FCC가 공개한 오픈 인터넷 규칙의 입법예고안의 내용을 검토하고, 이에 대한 사업자들의 반응을 정리하는 것을 목적으로 한다.

## 2. Verizon v. FCC 판결의 골자

오픈 인터넷 규칙은 47 CFR Part 8(Preserving the Open Internet)에 명시된 일련

---

\* 정보통신정책연구원 방송미디어연구실 전문연구원, (02)570-4353, mspark@kisdi.re.kr

의 규칙들을 의미하는 것으로, 투명성(§ 8.3 Transparency), 차단 금지(§ 8.5 No Blocking), 불합리한 차별 금지(§ 8.7 No Unreasonable Discrimination)의 3가지 원칙을 핵심으로 한다. FCC는 2010년 12월 오픈 인터넷 규칙을 발표하였으며, 2011년 9월 관보(Federal Register)에 게재된 후, 오픈 인터넷 규칙은 2011년 11월 정식으로 발효되었다(SNL, 2011. 9. 23).

이에 대해 Verizon은 2011년 9월 “오픈 인터넷 규칙은 법에 명시된 FCC의 권한을 넘어서는 것이며, 커뮤니케이션 산업, 투자자 및 소비자에게 불확실성을 높여줄 것이다”라고 주장하며 워싱턴 D.C. 연방항소법원에 소송을 제기하였다(SNL, 2011. 9. 30).<sup>1)</sup> 그 후 2013년 9월 청문회가 개최되었으며(SNL, 2013. 9. 10), 2014년 1월 항소법원은 해당 소송에 대한 최종판결을 내렸다.

항소법원은 먼저 FCC의 인터넷 망사업자 규제권한에 대해 “1996년 Telecommunication Act의 section 706의 (a)와 (b)에 근거하여, FCC는 통신시장의 경쟁 활성화 및 인프라 투자 장애요인을 제거하는 방법을 통해, 모든 미국인들에 브로드밴드의 보급을 촉진하기 위한 적극적인 권한(affirmative authority)을 가지고 있다. 따라서 FCC는 인터넷 브로드밴드 서비스를 규제할 수 있다”고 판결하였다. 또한 투명성의 원칙에 대해서는 “오픈 인터넷 규칙이 인터넷 혁신과 수요의 선순환(virtuous circle) 구축 및 브로드밴드의 보급을 촉진시킨다는 점, 오픈 인터넷 규칙과 같은 규제가 없다면 인터넷 망사업자들이 브로드밴드의 보급을 방해할 동기와 능력을 가지고 있다는 점을 근거로, FCC의 오픈 인터넷 규칙 중 투명성 원칙의 채택은 적절했다”고 판결하였다(FCC, 2014. 5. 15). 그러나 항소법원은 “FCC가 본질적으로 Common Carrier에 적용되는 규제인 차단금지와 차별금지 원칙을 Information Service로 분류

1) 2011년 1월 Verizon은 “브로드밴드와 인터넷에 대한 전면적인(sweeping) 새로운 규제에 대한 FCC의 광범위한 권한행사에 대해 우려하고 있다. Verizon은 FCC의 오픈 인터넷 규칙이 의회에서 FCC에 위임한 권한을 넘어서는 것이며, 커뮤니케이션 산업, 투자자 및 소비자에 불확실성을 높여주는 것이다”라고 주장하면서 DC 항소법원에 소송을 제기하였으나(SNL, 2011. 1. 20), 법원은 오픈 인터넷 규칙이 아직 관보(Federal Register)에 게재되기 전이라는 점을 들어 기각한 바 있다(SNL, 2011. 4. 4).

되는 인터넷 망사업자에 적용하였기 때문에, 차단금지와 차별금지 원칙을 무효로 한다”고 판결하였다(FCC, 2014. 5. 15). Verizon v. FCC 사건에 대한 워싱턴 D.C. 연방항소법원의 쟁점별 판결을 정리하면 <표 1>과 같다.<sup>2)</sup>

<표 1> 워싱턴 D.C. 연방항소법원의 Verizon v. FCC 사건 판결내용

쟁점	법원의 판결	비고
FCC의 인터넷 규제 관할권 보유 여부	“FCC는 Telecommunication Act section 706에 근거하여 브로드밴드 인프라의 확보 촉진에 관한 적극적인 권한(affirmative authority)를 가지고 있다. 따라서 FCC는 ISP가 인터넷 트래픽을 취급하는 것에 관해 규제하는 규칙을 공포할 수 있다”	인정
차별금지 원칙/ 차단금지 원칙	“인터넷 망사업자는 Common Carrier가 아닌 Information Service로 분류되는데, 차단금지와 차별금지가 본질적으로 Common Carrier에 적용되는 규제가 아니라는 점을 FCC가 증명하지 못했다. 이는 Common Carrier 규제를 Information Service에 적용하지 못한다는 규칙을 어겼다. 따라서 오픈 인터넷 규칙에서 차단금지와 차별금지를 무효화 한다”	무효
투명성 원칙	“투명성(disclosure) 원칙은 차단금지 및 차별금지 원칙과 별도로 분리하여 유지 여부를 검토할 수 있다. 투명성 원칙은 브로드밴드 시장에서 경쟁을 촉진시키는 정보를 제공함으로써 소비자 선택에서의 이득이 되었다. 따라서 투명성 원칙은 유지한다”	유지

### 3. 오픈 인터넷 규칙 입법예고안의 내용

항소법원의 판결로 차단금지 원칙과 차별금지 원칙이 무효화됨에 따라, FCC는 2014년 5월 15일 전체회의에서 새로운 오픈 인터넷 규칙의 입법예고안을 전체 5인 위원 중 3인의 찬성으로 통과시켰다(SNL, 2014. 5. 15). FCC에 따르면 “(법원의 판결로) 현재 FCC가 브로드밴드 제공 사업자들이 인터넷 개방성을 제한하는 것을 막을

2) 판결문 원문은 아래의 주소에서 확인할 수 있다.

[http://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/3AF8B4D938CDEEA685257C6000532062/\\$file/11-1355-1474943.pdf](http://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/3AF8B4D938CDEEA685257C6000532062/$file/11-1355-1474943.pdf)

법적인 규칙이 없다. 이 입법예고안을 통해, 투명성의 원칙은 보다 강화하고, 차단금지를 다시 제도화하며, 상업적으로 불합리한 행위(commercially unreasonable action)를 금지하는 새로운 규칙을 제정함으로써, 이러한 규제공백(gap)을 줄일 수 있다”고 밝혔다(FCC, 2014. 5. 15).

FCC는 입법예고안의 특징을 6가지로 제시하고 있다. 첫째, 입법예고안은 2010년 오픈 인터넷 규칙에서 사용한 개념정의와 범위를 동일하게 유지하고 있다. 그러나 FCC는 그 개념과 범위를 그대로 사용해도 되는지에 대해 검토해 줄 것을 요청하고 있으며, 특히 합리적 네트워크 관리(reasonable network management)의 개념과 범위를 그대로 사용해야 하는 것이 적절한지에 대해 의견 제시를 요청하였다.<sup>3)</sup> 둘째, 입법예고안은 항소법원에서 정당성을 인정받은 투명성의 원칙을 강화하고 있다. 셋째, 차단금지 원칙의 경우, 2010년 오픈 인터넷 규칙의 문구(text)는 유지하되 그 근거는 수정하기로 하였다. 넷째, 차별금지 원칙을 대신하여 FCC는 인터넷 망사업자들이 인터넷의 개방성을 해치지 않는 한에서 ‘상업적으로 합리적인 실행(commercially reasonable practice)’을 허용하기로 하였다. 다섯째, 입법예고안은 Telecommunication Act의 section 706이 본 안의 근거(source of authority)임을 명확히 했다. 여섯째, 입법예고안은 이용자(end users), 인터넷 사업자(edge providers), 인터넷 망사업자간 다차원적 분쟁해결절차를 제시하였다. 2010년 오픈 인터넷 규칙과 2014년 입법예고안의 주요 규정을 비교하면 <표 2>와 같다.

3) 최초 검토의견 제출기한은 60일 이후인 2014년 7월 15일까지이며, 추가 검토의견 제출기한은 2014년 9월 10일까지이다(SNL, 2014. 5. 15).

<표 2> 2010년 오픈 인터넷 규칙과 2014년 입법예고안의 비교

	2010년 오픈 인터넷 규칙	2014년 입법예고안
§ 8.1 목적	오픈 인터넷 규칙은 소비자 선택, 표현의 자유, 최종 사용자의 통제, 경쟁, 혁신의 자유를 가능하게 하는 개방된 플랫폼으로서 인터넷을 <u>유지하는</u> 것을 목적으로 한다.	오픈 인터넷 규칙은 소비자 선택, 표현의 자유, 최종 사용자의 통제, 경쟁, 혁신의 자유를 가능하게 하는 개방된 플랫폼으로서 인터넷을 <u>보호 및 발전시켜, 진일보한 통신능력(capability)의 배치를 촉진하고 인프라 투자의 장애요인을 제거하는</u> 것을 목적으로 한다.
§ 8.3 투명성	인터넷 망사업자는 해당 인터넷접속 서비스의 네트워크 관리방식, 성능 및 상업적 거래조건에 대하여 <u>소비자가 해당 서비스 사용에 관한 정보에 의해 선택하고 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스 및 디바이스 제공자가 인터넷 서비스를 개발, 상품화하고 유지하기에 충분할 만큼 정확한 정보를 공개해야 한다.</u>	(a) 인터넷 망사업자는 해당 인터넷접속 서비스의 네트워크 관리방식, 성능 및 상업적 거래조건에 대하여 (i) <u>사용자(end-user)가 해당 서비스 사용에 관한 정보를 얻고, (ii) 인터넷 사업자(edge provider)가 인터넷 서비스를 개발, 출시(market), 유지하고, (iii) FCC와 공동으로 하여금 인터넷망 제공 사업자들이 차단금지와 상업적으로 불합리한 실행 금지를 준수하는지를 적절하게 확인할 수 있는 정확한 정보를 공개해야 한다.</u>  (b) <u>본 항에서 요구한 사항을 공개함에 있어서, 인터넷 망사업자는 원천, 타이밍, 스피드, 패킷 손실, 정체지속기간 등에 대해 의미있는 정보를 포함해야 한다.</u>  (c) <u>본 항에서 요구한 사항을 공개함에 있어서, 인터넷 망사업자는 차단, 병목, 유료 최우선망 배열 등의 사례가 있을 경우 뿐만 아니라 네트워크 실행에 변화가 있을 경우에는, 시의적절하게 사용자, 인터넷 사업자, FCC에 공개적으로 밝혀야 한다.</u>

	2010년 오픈 인터넷 규칙	2014년 입법예고안
§ 8.5 차단금지	(a) 유선 인터넷 망사업자는 참여하고 있는 동안 합리적인 네트워크 관리의 범위 안에서 합법적인 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스 또는 유해하지 않은 디바이스를 차단해서는 안된다.  (b) 모바일 인터넷 망사업자는 참여하고 있는 동안 소비자가 합리적인 네트워크 관리의 범위 안에서 합법적인 웹 사이트에 접속하는 것을 차단하거나, 합리적인 네트워크 관리의 범위 안에서 공급자의 음성 또는 영상 전화 서비스와 경쟁하는 애플리케이션을 차단해서는 안된다.	유선 인터넷 망사업자는 참여하고 있는 동안 합리적인 네트워크 관리의 범위 안에서 합법적인 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스 또는 유해하지 않은 디바이스를 차단해서는 안된다.  모바일 인터넷 망사업자는 참여하고 있는 동안 소비자가 합리적인 네트워크 관리의 범위 안에서 합법적인 웹 사이트에 접속하는 것을 차단하거나, 합리적인 네트워크 관리의 범위 안에서 공급자의 음성 또는 영상 전화 서비스와 경쟁하는 애플리케이션을 차단해서는 안된다.
§ 8.7 불합리한 차별 금지 → § 8.7 상업적으로 불합리한 실행 금지	유선 인터넷 망사업자는 참여하는 동안 소비자의 초고속인터넷 접속 서비스에 대한 합법적인 네트워크 트래픽 전송을 불합리하게 차별해서는 안된다. 단, 합리적인 네트워크 관리는 불합리한 차별로 볼 수 없다.	유선 인터넷 망사업자는 참여하는 동안 상업적으로 불합리한 실행을 해서는 안된다. 단, 합리적인 네트워크 관리는 상업적으로 불합리한 실행으로 볼 수 없다.

자료: 나성현 외(2011)와 FCC(2014. 5. 15)를 바탕으로 재구성

## 4. 주요 사업자의 반응

워싱턴 D.C. 항소법원의 판결과 FCC의 입법예고안 발표 이후, 인터넷 망사업자들은 대체적으로 오픈 인터넷 규칙의 취지를 지키겠다는 입장을 보이면서도, 자신들에 대한 FCC의 규제시도가 인터넷의 혁신과 경쟁 활성화 등에 부정적인 결과를 낳을 것이라고 주장하였다.

먼저 본 소송의 당사자인 Verizon은 2014년 1월 14일 판결이 내려진 직후, “법원의 판결은 혁신에 대한 보다 넓은 여지를 열어주었으며, 소비자들은 인터넷에 어떻게 접속하고 경험할지에 대한 보다 많은 선택권을 가지게 되었다. Verizon은 소비자들에게

경쟁력있는 선택을 제공해 주는 오픈 인터넷에 헌신해 왔으며 앞으로도 그럴 것이다. 이는 법원의 결정에도 변하지 않을 것이다”라고 밝혔다(Verizon Policy Blog, 2014. 1. 14). 또한 5월 15일 FCC의 입법예고안이 공개된 직후에도 Verizon은 비슷한 취지의 논평을 내놓는다. 즉, “인터넷의 괄목할만한 성장과 혁신은 브로드밴드 사업자들의 빠르고 혁신적인 망설치를 위한 지속적인 투자에 기인한 것이다. 지난 6년간 Verizon은 천 억달러 이상을 유무선망 설치를 위해 투자하였다. FCC가 1930년대의 규제를 인터넷에 적용하는 것은 규제 불확실성을 높일 것이며, 브로드밴드에서의 투자와 혁신을 위협할 것이다”고 논평하였다(Verizon, 2014. 5. 15).

또한 Comcast 역시 1월 14일 법원의 판결 직후, 오픈 인터넷 규칙의 원칙들을 유지할 것임을 천명하였다. 즉, “Comcast는 가입자들이 합법적인 인터넷 콘텐츠, 어플리케이션, 서비스에 접속하는 것을 그 동안 차단하지 않았으며 앞으로도 차단하지 않을 것이다”라고 밝히며(BGR, 2014. 1. 15), Comcast가 다른 어떤 사업자보다도 Open Internet을 지키고 있다고 자평하였다(Comcast, 2014. 3. 20). 또한 Comcast는 “오픈 인터넷 규칙은 지난 20년간 인터넷 성장의 핵심적인 역할을 했던 동등접속(peering)과 상호접속(interconnection)에 대해 다루는 것이 아니며”(Comcast, 2014. 3. 20), “FCC가 입법예고안에서도 소비자 보호와 브로드밴드 인프라 투자 사이에 균형을 이룰 것으로 확신하지만, 브로드밴드 서비스를 (Communication Act의) Title II로 분류하는 것은 시장의 불확실성을 높이고, 예정되어 있던 투자를 무산시켜, 결국에는 미국인들이 직장을 잃게 만들 것”(Comcast, 2014. 5. 15)이라고 주장하였다.

이에 비해 Amazon, Facebook, Google, LinkedIn, Netflix와 같은 인터넷 사업자들은 오픈 인터넷 규칙 입법예고안에 대해 반대하는 입장을 보였다. 이들은 2014년 5월 7일 FCC 위원들에게 보내는 메일을 통해, “인터넷 망사업자에 기술적 및 재정적으로 인터넷 서비스 사업자를 차별하고 요금을 부과하는 것을 허용하는 FCC의 입법예고안이 인터넷에 심대한 위협이 될 수 있으며, 개별적인 거래와 차별을 허용하는 대신 FCC는 인터넷 망사업자들이 차단이나 차별 등을 못하게 함으로써, 이용자와 인터넷 기업을 보호하고 보다 투명한 인터넷 서비스시장을 만들어야 한다”고 주장하였다(BGR,

2014. 5. 7).<sup>4)</sup>

이 중 대표적으로 Netflix는 2010년 오픈 인터넷 규칙보다 더 강력한 망중립성(Net Neutrality) 원칙이 필요하다고 주장하였다. 즉, “약한 망중립성은 개방되고 경쟁력있는 인터넷을 충분히 보호하지 못하기 때문에, 인터넷 망사업자가 상호접속에 과금하지 못하도록 규제하는 강력한 망중립성 원칙이 요구된다. 만약 강력한 망중립성 원칙이 시행되지 않는다면, 거대 인터넷 망사업자들은 잠재적으로 양질(high quality)의 서비스에 대해 상호접속료를 높일 것이며, 이는 결국 소비자를 포함한 모든 이들에게 전가될 것이다. 따라서 Netflix는 강력한 망중립성이 반드시 필요하지만 단기적으로는 상황에 따라 Netflix 가입자의 서비스 이용을 보호하기 위해 인터넷 망사업자들에게 통행료(toll)을 지불할 것이다. 그러나 이 경우에 다른 사업자들보다 우위의 망(priority access)을 이용하고자 하는 것은 아니며 단지 상호접속료에 대한 대가를 지불할 것이다”고 밝혔다(Netflix, 2014. 3. 20). 또한 5월 15일 FCC의 입법예고안이 통과된 직후에는 “입법예고안이 차별을 합법화하며, 혁신을 방해하고 미국 소비자에게 손해(punish)를 줄 수 있다는 점을 걱정하고 있으며, Netflix는 우선 망(fast lane)에 대해서는 아무런 흥미가 없다”고 밝혔다(Wall Street Journal, 2014. 5. 15).

## 5. 결론

본고는 미국 워싱턴 D.C. 연방항소법원의 판결 후, FCC가 2014년 5월 15일 채택한 오픈 인터넷 규칙 입법예고안의 내용을 검토하고, 이에 대한 주요 사업자들의 반응을 검토하는 데에 목적이 있었다. 검토 결과 FCC의 입법예고안은 오픈 인터넷 규칙의 투명성의 원칙은 강화하고, 차단금지의 문구는 그대로 유지하되, 차별금지의 원칙은 상업적으로 합리적인 실행으로 바꾸었음을 확인할 수 있었다. 이에 대해 Verizon과 Comcast는 오픈 인터넷 규칙의 기본적인 원칙을 유지할 것임을 밝히면서도, 자신들에 대한 추가적인 규제는 적절하지 않음을 주장하고 있다. 이에 비해 Netflix를 비

4) 원문은 <http://engine.is/wp-content/uploads/Company-Sign-On-Letter.pdf>에서 확인할 수 있다.



롯한 인터넷 사업자들은 ‘상업적으로 합리적인 실행’이 결국엔 망 대가의 지불을 허용하는 것으로 남용될 수 있으며 이는 결국 사업자와 소비자의 부담으로 전가되기 때문에, FCC의 입법예고안에 반대하는 입장을 보였다(BGR, 2014. 5. 16).

## 참고문헌

- 나성현 외 (2011), 『스마트 환경에 대응한 유무선망 중립성 정책방안 연구』, 정보통신정책연구원, 정책연구 11-22.
- 《BGR》 (2014. 1. 15). “ISPs try to convince us net neutrality’s death won’t sting”.
- \_\_\_\_\_ (2014. 2. 19). “FCC won’t appeal net neutrality ruling, will write new regulations”.
- \_\_\_\_\_ (2014. 5. 7). “It’s on: Google, Facebook, Amazon and more slam the FCC’s plan for Internet ‘fast lanes’”.
- \_\_\_\_\_ (2014. 5. 16). “Tech companies still hate FCC’s net neutrality plan”.
- Comcast (2014. 3. 20). “Comcast reaffirms commitment to open internet”.
- \_\_\_\_\_ (2014. 5. 15). “FCC begins process To establish strong, legally enforceable open internet rules”.
- FCC (2014. 5. 15). “Notice of Proposed Rulemaking in the matter of protecting and promoting the Open Internet”.
- FCC Blog (2014. 4. 24). “Setting the Record Straight on the FCC’s Open Internet Rules”.
- Netflix (2014. 3. 20). “Internet Tolls And The Case For Strong Net Neutrality”.
- 《SNL》 (2011. 9. 23). “FCC Net neutrality rules become official”.
- \_\_\_\_\_ (2011. 9. 30). “Verizon again appeals FCC’s Net neutrality rules”.
- \_\_\_\_\_ (2013. 9. 10). “Verizon/FCC clash goes up for hearing”.

《SNL》 (2014. 4. 24). “FCC to allow online priority lanes, mulls minimum service levels”.

\_\_\_\_\_ (2014. 5. 15). “FCC approves tentative Net neutrality rules”.

《Wall Street Journal》 (2011. 1. 20). “Verizon challenges FCC Net neutrality order”.

\_\_\_\_\_ (2011. 4. 4). “Report: Court tosses out Verizon, MetroPCS lawsuits against FCC’s Net neutrality rules”.

\_\_\_\_\_ (2011. 9. 30). “Verizon again appeals FCC’s Net neutrality rules”.

\_\_\_\_\_ (2014. 2. 19). “FCC Plans to Issue New ‘Net Neutrality’ Rules”.

\_\_\_\_\_ (2014. 5. 15). “Tech Companies Object to FCC Web Proposal on Net Neutrality”.

Verizon (2014. 5. 15). “Verizon Comments on FCC’s Proposed Rules for Open Internet”.

Verizon Policy Blog (2014. 1. 14). “Verizon Reiterates Its Commitment to the Open Internet”.