

방송통신분쟁 ISSUE REPORT

방송통신분쟁 - ISSUE REPORT

통권 15호 2010. 7



110-777 서울특별시 중로구 세종로 20 Tel 02-750-1114 Fax 02-750-2629



- USA** 미국 구글사 스트리트뷰의 사생활 침해 분쟁
- USA** FCC의 새로운 브로드밴드 규제안 공개와 이에 따른 분쟁
- FRANCE** 프랑스텔레콤과 프리의 광케이블 설치 방식 분쟁
- JAPAN** NTT 재편을 둘러싼 통신사업자의 경쟁과 갈등
- UK** 공정거래청(OFT)의 IPTV 플랫폼 캔버스 승인 논란
- CANADA** 개인 정보 보호 및 전자문서법(PIPEDA) 개정안 논란





**방송통신분쟁
ISSUE
REPORT**

통권 15호 2010. 7

발행인 최시중

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회

(세종로 100번지)

Tel. 02-750-1114

발행일 2010년 7월 1일

제 작 (사)미디어미래연구소(02-3471-4173)

인쇄처 서울 프로아트(02-2268-2558)

월1회 발행. 비매품

「방송통신분쟁 이슈리포트」는 미디어미래연구소가 방송통신 정책연구용역 사업의 일환으로 정보통신진흥기금을 지원받아 발간하였습니다. 여기에 게재된 내용은 방송통신위원회의 공식 의견과 다를 수 있습니다. 본 보고서의 내용은 무단 전재할 수 없으며, 인용할 경우 반드시 그 출처를 명시해야 합니다.



통권 15호 2010. 7

CONTENT

USA	미국 구글사 스트리트뷰의 사생활 침해 분쟁	5
USA	FCC의 새로운 브로드밴드 규제안 공개와 이에 따른 분쟁	15
FRANCE	프랑스텔레콤과 프리의 광케이블 설치 방식 분쟁	25
JAPAN	NTT 재편을 둘러싼 통신사업자의 경쟁과 갈등	34
UK	공정거래청(OFT)의 IPTV 플랫폼 캔버스 승인 논란	46
CANADA	개인 정보 보호 및 전자문서법(PIPEDA) 개정안 논란	60



미국 구글사 스트리트뷰의 사생활 침해 분쟁

이재준

USA

인터넷 및 미디어 산업이 발전하면서 사생활 침해와 관련한 분쟁이 심심찮게 거론되고 있다. 구글(Google: 이하 구글사라 칭함)사는 주요 지역의 거리를 순회하면서 해당 지역의 영상화면을 담았는데, 이로 인한 사생활 침해의 논란이 지적되어왔다. 최근 미국뿐만 아니라 유럽에서도 구글사의 스트리트뷰(Street View, 영상 지도 검색) 서비스, 즉 지도 검색 시 해당 지역의 영상화면을 캡처한 스트리트뷰의 향상된 서비스 제공과 해당 스트리트뷰에 노출된 개별 당사자들의 사생활 침해 문제에 대한 논란이 확대되고 있다. 특히, 최근 불거진 페이스북(Facebook) 등 여타 소셜 네트워크 사이트들의 개인 이용자 정보 유출 및 사생활 침해 분쟁과 함께 이용자 보호 차원에서 업그레이드된 인터넷 서비스에 대한 사생활 침해 사례의 하나로 국내에도 해당되는 분쟁 사례로 판단된다.

또한, 구글사가 스트리트뷰 제작을 위해 차량이 전국 방방곡곡을 돌아다니면서 해당 서비스 제공을 위한 정보뿐만 아니라 Wi-Fi 등 무선망 서비스를 이용하는 일반 대중

미디어미래연구소 객원 연구위원(캘리포니아주립대학교 교수)

의 개인적인 정보를 수집하는 경우가 미국뿐만 아니라 유럽 각지에서 발생했다. 구글 사는 이와 같은 개인 정보를 의도적으로 수집한 것이 아니라는 입장이지만, 초기 사건 발생 시 해당 개인 정보 수집 사실을 부정했던 점을 감안할 때, 개인 입장에서 구글사와 같은 빅브러더(Big Brother)가 지극히 개인적인 정보, 이메일, 동영상, 기타 문서를 본인의 동의 없이 수집할 수 있는 사실 자체에 문제의 심각성이 있다고 본다. 또한, 구글의 스트리트뷰와 같은 서비스가 지도 검색이나 내비게이션 기능을 향상시키는 순기능이 있는 것을 부인할 수 없지만, 이와 같은 가치 있는 정보와 서비스를 제공할 때 사생활 관련 정보가 어느 정도 보호되어야 하는지에 대한 각 이해 당사자의 입장과 향후 방향을 살펴보고 그 접점을 찾는 것은 의미 있는 일이다.

이 글에서는 우선 미국 펜실베이니아 주의 판례에서처럼, 구글사의 스트리트뷰를 둘러싼 이용자들의 사생활 보호 주장의 논란에 대해 살펴본다. 본 판례에서 원고는 구글사의 스트리트뷰가 자신들의 주택이나 주변 도로가 사유지임에도, 인터넷상에 노출됨으로써 사생활 침해와 함께 부동산 가치 절하 등 물질적인 피해를 입었다고 주장했다. 이에 법원은 하급 법원의 결정을 다시 확인하고 사생활 침해 주장을 부정했다. 이어서 최근 구글사의 스트리트뷰 자료 수집을 위한 차량이 Wi-Fi의 무선망을 통해서 해당 지역 일반 이용자들의 개인 정보를 수집했다며 집단소송이 제기된 오리건 주의 사례를 중심으로 살펴보기로 한다.

Google 구글사의 스트리트뷰 서비스에 대한 펜실베이니아 주의 분쟁 사례

펜실베이니아 주 피츠버그 시에 거주하는 보링(Boring) 씨 부부는 구글사의 스트리트뷰 맵(영상 지도 검색)이 자신들의 사생활을 침해했다고 주장하며 2008년 4월 서부 펜실베이니아 주를 관할하는 연방지역법원에 소송을 제기했다. 이에 대해서 연방지역법원은 2009년 초 원고 측의 주장을 받아들이지 않는 판결을 내렸다.

원고 측의 주장은 구글사의 스트리트뷰 제작을 위한 차량이 분명하게 사유지 도로

(private road)나 무단 침입 금지(no trespassing)임을 표시한 표지판 너머에 소재한 자신들의 주택을 이미지로 촬영하여 인터넷에 영상 지도 검색 서비스를 제공하면서 자신들의 사생활을 침해했고, 이로 인해 정신적인 피해뿐만 아니라 자신들의 주택 가치가 절하되는 등 금전적인 손실도 함께 입었다며 구글사 측에 2만5,000달러 상당의 손해배상 소송을 제기했다. 또한 자신들의 주택이 촬영된 스트리트뷰 화면을 인터넷상에서 삭제하고 원본을 파기할 것을 요구했다. 지역법원 측은 원고 측의 주장을 받아들이지 않았다. 아이로니컬하게도 원고 측의 사생활과 부동산 가치가 이 소송 때문에 더욱 확대된 점도 주목할 만하다. 원고 측의 주장과는 다르게 원고 측 주택은 펜실베이니아 주 앨러개니 카운티(Alleghany County) 등기부 열람을 통해서 일반인이 원고 측 주택 사진을 인터넷상으로 확인할 수 있는 점 등은 원고 측 주장의 설득력을 약하게 했다.

하지만 이 분쟁뿐만 아니라 구글사의 스트리트뷰 서비스는 구글사로 하여금 여러 가지 사생활 침해 관련 분쟁에 휘말리게 했다. 예를 들면, 캘리포니아 주 험볼트 카운티(Humboldt County)의 경우, 구글사가 고용한 스트리트뷰 서비스 제작 차량 운전 기사가 앞서 말한 분쟁과 유사하게 사유지 표시를 무시하고, 무단으로 사유 도로를 운전한 사례에 대한 분쟁을 다루고 있다. 미네소타 주 세인트 폴(St. Paul) 시에서는 일부 거주자들이 구글사의 스트리트뷰에 게재된 자신들의 주택과 도로 상황의 이미지에 불만을 가지고, 구글사에 해당 이미지 삭제를 요구했고, 이에 구글사는 해당 이미지 삭제 요청을 받아들였다. 구글사는 사유 도로의 경우에도 스트리트뷰 제작을 위한 영상 촬영에 하자가 없으며, 위성 촬영이나 3차원 이미지 촬영이 가능한 시대에 부합하는 완전한 사생활 보호의 범위는 분명치 않다는 입장이다. 2007년 5월부터 시작된 구글사의 스트리트뷰 서비스는 일반 대중의 동의 없이 스트리트뷰 정보를 온라인상으로 제공하면서 사생활 침해에 대한 논란이 끊임없이 제기되었다. 특히, 스트리트뷰 제작 시 부주의 때문에 일반 대중의 얼굴이나 특정 사인 등이 여과 없이 온라인상에 업로드되면서 명예 훼손이나 사생활 침해 분쟁도 끊이지 않았다. 이에 구글사는 일반 대중의 얼굴이나 명예 훼손 및 사생활 침해에 직접 영향을 미칠 수 있는

부문은 모자이크 처리하는 식으로 대응책을 마련했지만, 스트리트뷰 제작을 위해서 해당 지역 개개인의 동의를 구하는 것은 현실적으로 불가능한 상황이어서 합리적인 대안이 절실하다. 다만, 이용자들이 무작위로 사생활 침해를 주장한다거나 자신의 사생활 보호 대책이 마련될 수 있는 대안(예를 들면, 구글사에 해당 이미지 삭제 요청)이 우선적으로 활용되고, 그 이후에도 사생활 보호를 위한 방안이 부족할 경우나 소송 제기나 법적 조치를 강구하는 단계적 분쟁 해결 방안이 필요하다. 다음은 소송에서 제기된 4가지 주요 사안, 즉 사생활 침해(invasion of privacy), 무단 침입(trespass), 부주의(negligence), 부당한 이익 취득(unjust enrichment)에 대해 구체적으로 살펴보기로 한다.

원고는 다음 4가지의 불법행위를 근거로 사생활 침해(invasion of privacy)임을 주장한다. 즉, 무단 침입(intrusion of seclusion), 사생활 공개(publicity given to private life), 이름이나 선호도의 무단 도용(appropriation of name or likeness), 그리고 특정인에 대해서 사실과 다른 내용 공개(publicity placing a person in a false light) 등으로 구분할 수 있다. 이 소송에서 원고는 첫 번째 근거인 무단 침입을 주장하는데, 이를 충족하기 위한 요소로 원고가 공개하지 않은 장소에 물리적으로 침입한다거나 원고의 지극히 개인적인 일상에 대해서 피고가 무단으로 청취하거나 목격했을 경우를 들 수 있다. 또한, 원고의 개인적인 문제에 대해서 피고가 무단으로 조사할 경우에도 해당된다. 두 번째 근거는 사생활 공개의 경우에도 펜실베이니아 주법에 따르면 지극히 개인적이고 폐쇄가 될 수 있는 사실에 대한 공개이면서, 법적으로 일반 대중에게 통지되어야 할 사안이 아닌 경우로 한정한다. 이 소송의 경우, 첫 번째 무단 침입 주장에 대해서 법원은 일리가 없다고 판결했다. 구글사의 스트리트뷰상에 나타나는 개개인의 건물이나 부동산에 대한 사생활 침해 문제가 전혀 없는 것은 아니지만, 이 소송의 경우 원고가 무단 침입으로 지나친 폐해를 입은 것도 아니며, 또한 구글사가 해당 서비스를 제공하면서 옵션으로 제공하는 정보 삭제(opt-out procedure) 절차를 밟은 것도 아니라는 점을 명백히 했다. 특히, 원고 측이 이 소송을 제기하면서 자신들의 연락처를 공시하고 일반 대중의 관심을 끌기 위한 처사를 보

인 점은 무단 침입이나 사생활 공개로 인한 피해를 주장하는 원고 측의 입장과는 괴리된다고 주장했다. 무단 침입(trespass)의 경우에도 원고 측은 구글사의 무단 침입으로 인한 피해나 원고 측의 부동산 소유에 대한 간섭 등의 피해가 있다는 점을 설명하지 못했다는 입장이다.

원고는 구글사의 스트리트뷰 애플리케이션을 적용함에 있어서 부주의(negligence)로 인한 피해를 입었다고 주장했다. 부주의 주장이 법적 설득력을 발휘하기 위해서는 성실의 의무(duty of care), 의무의 불이행(breach of the duty), 실질적인 손실(actual loss or damage) 및 의무의 불이행과 그로 인한 손해의 연관성 등이 감안되지만, 이 소송에서는 구글사 측이 원고 측에 어떤 의무가 있는 것이 아니므로 부주의에 대한 주장은 받아들여지지 않았다. 부당한 이익 취득(unjust enrichment)의 경우에도 원고 측인 보링 씨 부부와 구글사 간의 하등 계약관계가 성립된 것이 아니므로 양측 간의 혜택이 제공되고, 이로 인해서 부당한 이익을 취득한 것이 없으므로 부당한 이익 취득의 주장은 이유 없다고 판결했다.

앞서 정리한 구글사의 스트리트뷰 서비스의 분쟁 사례는 해당 스트리트뷰 서비스, 즉 영상 지도 검색을 온라인상에 제공하면서 발생된 개인 사생활 정보 침해에 대한 논쟁을 다루었다. 비록 법원의 판결은 원고 패소로 결정되었지만, 스트리트뷰 서비스를 제공하면서 일반 개인의 초상권 문제나 지극히 국지적이거나 개인적 화면이 아무런 여과 없이 온라인상에 제공됨으로써 많은 논란을 야기한 것은 사실이다. 예를 들면, 불특정 지역의 도로에서 불특정 개인의 행동이나 사건(극단적인 예는 어린 학생이 지나가는 행인을 향해서 총을 겨누는 행동이나 차량 간 접촉 사고 등)이 공개되거나 불특정 지역의 보안 시설이나 특수 설비 등이 역시 아무런 여과 없이 공개된 사례 등은 사회적인 논란이 되었다. 구글사는 이에 일반 개인의 사생활 보호를 위해서 일반 개인의 모습은 보호 처리하거나 이용자가 보안 시설이나 특수 설비의 보호 처리를 원할 경우 이를 수용하는 절차를 마련하는 등의 보완책을 마련했다. 한편, 최근 구글사의 스트리트뷰 서비스 분쟁은 또 다른 국면으로 치닫고 있으며, 이 문제는 미국뿐만 아니라 유럽, 아시아 등 구글사의 스트리트뷰 서비스가 제공되는 지역에서

동시다발적으로 제기되고 있다. 다음에는 최근 제기된 오리건 주 포틀랜드 시 (Portland) 법원에 제소된 내용을 중심으로 구글사의 스트리트뷰 서비스 개발 시 무단 획득한 이용자의 개인 정보 분쟁 사례를 살펴본다.

구글사의 스트리트뷰 서비스 개발 시 무단 획득한 이용자 개인 정보 분쟁 사례

최근 불거진 구글사의 스트리트뷰 서비스와 관련한 이용자 개인 정보의 무단 획득 문제는 전 세계적으로 불거지고 있다. 독일을 비롯한 규제기관과 소비자단체들은 구글사의 스트리트뷰 서비스 제공을 위한 차량이 각지를 돌아다니면서 Wi-Fi 시그널을 통해 이용자의 이메일이나 인터넷 접속 관련 개인 정보를 무단으로 획득했다고 주장했다. 이에 구글사는 초기 이용자 개인 정보의 무단 획득 사실을 전면 부인했다가 스트리트뷰 서비스 개발 용역 의뢰를 받은 사업자의 기술적인 오류로 일부 이용자 개인 정보를 획득한 사실을 인정했다. 하지만, 이용자 개인 정보를 타 용도로는 이용하지 않았음을 분명히 밝혔다. 미국에서도 의회 및 오리건 주, 워싱턴 주를 비롯한 여러 주에서 집단소송 등의 분쟁 사례가 속출하고 있는데, 구글사의 스트리트뷰 서비스를 위한 개발 차량이 해당 서비스를 위한 화면 이외에 어떤 일반 이용자들의 정보를 수집했는지, 그리고 구글사가 수집한 정보들의 보안 문제, 개인 정보 침해여부, 구글사의 이용자 유치를 위해서 어떤 방식으로 이용되었는지가 그 논란의 중심이라 할 수 있다.

앞에서도 설명했지만, 구글사의 스트리트뷰 서비스는 2007년부터 시작된 영상 지도 검색 서비스로, GPS등의 기기를 장착한 차량이 각지를 돌아다니면서 해당 지역을 촬영하는데, 이용자가 온라인 검색 시 실제 해당 지역의 거리에 있는 듯한 실제의 상황을 온라인 화면으로 제공하는 장점이 있다. 특히 내비게이션이 제공하지 못하는 입체 영상을 제공함으로써 이용자가 익숙하지 않은 지역을 방문할 경우 스트리트뷰 서비스를 효과적으로 이용할 수 있다. 하지만 최근의 분쟁은 스트리트뷰 서비스를

제공하기 위한 차량이 불특정 지역의 화면만 수집한 것이 아니라 해당 지역의 무선망에 접속해 이용자들의 개인 정보를 수집한 것이 사실로 밝혀지면서 그 논쟁이 확대되고 있다. 즉, 구글의 서비스 차량이 Wi-Fi와 같은 개방형 무선컴퓨터망(open wireless computer network) 등을 통해 이용자들의 소셜번호(주민등록번호와 유사한 번호), 이메일 주소, 은행 및 의료 정보와 함께 다양한 온라인 검색 정보 등을 동의 없이 수집했다는 점이다. 미국의 지역순회법원 오리건 주 포틀랜드 관할 법원에 구글사의 이와 같은 행위에 대한 집단소송이 2010년 5월 제기되었다. 법원은 우선 구글사에 대해서 이제까지 수집된 데이터와 관련한 자료들에 대한 폐기를 금지하고 해당 자료들을 조속한 시일 내에 법원에 제출하라고 명령했다.

스트리트뷰 서비스 관련 이용자 정보 무단 획득에 대한 구글사의 입장

구글사는 스트리트뷰 서비스 제공과 관련해서 이미지 화면을 수집하는 기술 차량의 엔지니어링 결함을 인정하는 한편 자사의 블로그를 이용해서 이 분쟁에 대한 입장을 밝혔다. 구글사의 기술 차량은 스트리트뷰 서비스 제공을 위해 360도 파노라마 형태의 영상 지도 이미지 화면을 수집하는 것을 주 목적으로 한다. 하지만, 구글사뿐만 아니라 여타 인터넷 지도 검색 사업자들은 이미지 화면뿐만 아니라 해당 지역의 Wi-Fi 네트워크 데이터, 3D 지형지물 이미지 등을 추가로 수집하여 새로운 서비스 개발에 이용한다. 특히, 분쟁의 주요 핵심인 Wi-Fi 네트워크 정보는 Wi-Fi 네트워크 고유번호(네트워크명과 같은 SSID 데이터)나 MAC 주소(Wi-Fi 라우터 등에 부여된 기기 고유의 번호)와 같은 정보뿐만 아니라 지극히 개인적인 이메일, 동영상, 개인 파일 등이 함께 구글사의 스트리트뷰 서비스 제공을 위한 기술 차량에 수집된 점이 문제가 되고 있다. Wi-Fi 네트워크의 특성상 해당 Wi-Fi 네트워크에 접속할 수 있는 기기를 보유한 개인이나 사업자 어느 누구도 비밀번호 등 보안 장치가 설치되지

않은 오픈 무선 네트워크 상태에서 접속이 가능하며, 여타 다른 인터넷 사업자나 위치 정보 확인 사업자들이 인터넷상의 이용자 정보를 이와 같은 광범위하고 다양한 기법을 동원해 수집하고 있다는 점은 주목할 만하다.

Google 오리건 주의 스트리트뷰 서비스 관련 이용자 개인 정보 수집에 대한 집단 분쟁 사례

지난 2010년 5월 오리건 주 포틀랜드 시 법원에는 구글사의 스트리트뷰 서비스 개발 시 이용자의 개인 정보를 무단 획득한 사실과 관련해 집단소송이 제기되었다. 집단소송의 원고는 구글사의 스트리트뷰 서비스가 법적으로 보장된 개인 정보를 개인의 사전 동의 없이 무단으로 접속해 수집했다는 점을 이유로 집단 민사소송을 제기했다. 집단소송의 대표 원고인 밴 밸린(Van Valin) 씨(오리건 주 거주)와 머츠(Mertz) 씨(워싱턴 주 거주)는 자택에서 개방형 무선인터넷 접속(Wi-Fi) 네트워크를 이용해 개인 정보, 즉, 개인 이메일, 인터넷 검색, 신용카드 정보, 은행 정보 및 기타 개인 정보 등을 송수신했으며, 구글사의 스트리트뷰 서비스를 제공하기 위한 기술 차량(이미지 촬영을 위한 카메라 기기 외에 위치 확인을 위한 GPS와 3G, GSM, Wi-Fi 시그널을 잡기 위한 안테나가 설치된 차량)이 원고들의 Wi-Fi 네트워크 이름(SSID 정보), Wi-Fi시그널을 전송하기 위한 고유번호(MAC address) 등과 함께 이용자들이 송수신한 상기 열거된 여러 가지 개인 정보를 수집했다고 주장했다.

밴 밸린 씨의 경우, IT 분야의 재택근무 종사자로 무선네트워크망 접속을 통한 업무가 일반화되었고, 송수신한 상당 부분의 자료 파일들은 극비 사항으로 취급되는 사항들로 회사의 비공개 및 보안 지침 규정에 저촉받을 수 있다는 점도 함께 언급했다. 머츠 씨의 경우에도 유사한 상황으로 구글사 측이 개인적인 정보나 파일에 무단으로 접속하고 수집한 상황이 적어도 1회 이상 발생했다고 주장했다. 또한, 원고 측에 의하면 구글사는 이와 같은 개인 정보에 무단으로 접근하여 수집한 후, 이를 다시 구

글사의 서버에 저장했으며, 이는 구글사의 직원들이 언제든지 접속할 수 있는 데이터베이스로 접근이 가능하다고 볼 수 있다.

집단소송 원고 측은 우선 구글사의 개인 정보 수집 행위는 오리건 주의 경우 의도적으로 개인 정보 및 사생활에 대한 무단 침해(invasion of legally protected privacy interests)에 해당하며, 워싱턴 주의 경우 사생활 무단 침해(invasion of privacy)에 해당하는 행위로 이에 대한 명목적, 형별적, 그리고 금전적 피해 보상을 요구했다. 또한, 집단소송의 원고는 구글사가 오리건 주 및 워싱턴 주에서 수집한 개인 정보를 무단 삭제나 변경 등을 할 수 없도록 강제금지명령(injunctive relief)를 내려줄 것과 개인 정보 침해에 대한 조치를 취하고 금전적 손실(집단소송 개인별 정보 침해 행위당 1만 달러, 개인별 정보 수집 행위당 매일 100달러)을 보상해줄 요청했다.

Google 시사점

페이스북과 같은 소셜 네트워크 사이트의 이용자 정보 분쟁 사례와 더불어서 구글사의 스트리트뷰 서비스에 대한 논쟁은 이용자 정보 침해 사례에 대한 경각심을 다시 한 번 불러일으키는 사례가 되고 있다. 구글사의 스트리트뷰 서비스는 단순히 지형 지물에 대한 이미지를 제공하기 위한 자료를 수집하는 데 그치지 않고, 분쟁의 핵심에 있는 이용자들의 Wi-Fi 무선망 이용 정보에 대한 데이터를 수집할 수 있는 기회를 제공했다. 이로 인해 구글사는 여타 인터넷 및 검색 엔진 사업자에 비해 훨씬 경쟁력 있는 서비스와 보다 정확하게 주요 이용자층을 공략할 수 있는 정보를 보유하게 된 셈이다. 여기서 문제는 이와 같은 정보를 수집하는 데 있어서 정확하게 어떤 자료를 어떤 방식으로 수집하는지 사전에 이용자에게 고지하거나 동의를 구하는 절차가 전혀 없었다는 데 있다. 미국 및 유럽 각국에서는 구글사가 수집한 이용자 정보에 대한 검증을 요청했고, 앞에서 열거한 대로 미국의 경우도 구글사에 이 분쟁과 관련한 자료의 삭제를 금하고, 이제까지 수집한 정보에 대한 충분한 자료를 법원에 제출하

라는 결정이 내려졌다. 구글사는 이용자 정보 수집과 관련해서 직접적인 관여를 하지 않았으며, 스트리트뷰 서비스를 개발하는 아웃소싱 사업자가 기술적인 실수로 이용자 정보를 수집한 점은 인정했다. 또한, 해당 기술적 결함을 보완해서 향후 더 이상의 이용자 정보가 수집되는 일은 없도록 하겠다고 발표했다. 구글사나 기타 인터넷 사업자의 이용자 정보 수집 및 유용 행위에 대한 논쟁은 사업자들이 이제까지 견지한 인터넷 보안 및 이용자 보호에 대한 운영 방안을 재고하게끔 하는 일종의 주의 경고라 할 수 있다. 최근 구글사의 주가가 이 분쟁 등으로 20% 정도 하락한 사실을 감안하더라도 이에 대한 사업자들의 효율적이고 적절한 대응 전략 마련 여부에 따라 사업자의 성패가 결정될 수도 있다는 점을 충분히 인식할 필요가 있다. 또한, 규제기관의 이용자 보호 정책 기조에도 융합 시대에 적합한 종합적이고 능동적이면서 산업 환경 변화에 적절히 대응할 수 있는 정책 마련을 위한 토론과 의견 수렴을 활발하게 진행해야 할 것이다.

● 참고 문헌 ●

- Aaron c. Boring; Christine Boring vs. Google Inc., United States District Court for the Western District of Pennsylvania, Civil Case No. 08-cv-00694-ARH, February 17, 2009.
- The Official Google Blog, WiFi Data Collection: An Update. May 14, 2010 (<http://googleblog.blogspot.com/2010/05/wifi-data-collection-update.html>)
- Vicki Van Valin; Neil Mertz vs. Google Inc., United States District Court for the District of Oregon (Portland Division), Civil Case No. 10-cv-557-ST, May 17, 2010.



FCC의 새로운 브로드밴드 규제안 공개와 이에 따른 분쟁

조대곤

지난 2007~2008년 미국 1위 케이블 사업자 컴캐스트(Comcast)는 자사 네트워크에서 P2P 서비스인 비트토렌트(BitTorrent) 서비스의 트래픽을 일부러 느리게 하여 동등접근권과 공정 경쟁을 위배, 망중립성 원칙을 훼손했다는 이유로 미 연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하 FCC)로부터 시정 명령을 받은 바 있다. 이에 대응해 컴캐스트는 FCC의 제재가 부당하다며 소송을 제기했고, 지난 2010년 4월 항소법원은 컴캐스트의 손을 들어주었다.

끊임없이 이어진 망중립성 공방 속에, 지난 5월 FCC는 줄리어스 제나초스키(Julius Genachowski) 의장 성명으로 현재 비규제 영역인 정보 서비스(Title I)로 분류된 브로드밴드 사업자에게 규제 영역인 통신 서비스(Title II)의 망중립성 관련 조항을 일부 적용해 통제 하겠다고 발표했다. 통신 서비스 사업자로 분류될 경우, 통신망을 가진 사업자는 자사 망을 공유할 의무가 있으며, 정부는 요금 책정 등에 관여할 수 있는데, FCC는 이 규제 조항들 가운데 일부만 선택적으로 브로드밴드 사업자에게 적용 하겠다는 것이다.

미디어미래연구소 미국 통신원(카네기멜론대학교 박사과정)

이 발표가 있는 후, 미국 통신 및 케이블 업계에는 커다란 파장이 일고 있으며, 지난해 망중립성 논쟁 당시와 마찬가지로 찬반양론이 팽팽히 맞서고 있다. 아직 FCC의 최종안이 마련되기까지는 몇 개월이 더 걸리고 커다란 진통이 예상되기는 하지만 FCC가 절차의 합리성을 무시하면서까지 강수를 들고 나온 데 대해 다양한 의견과 우려가 공존하고 있다. 이 글에서는 제나초스키 의장의 발표 내용을 중심으로 FCC의 브로드밴드 서비스에 대한 규제 흐름과 시장의 반응을 짚어보고 향후 전망을 살펴보고자 한다.

FC 인터넷 접속 서비스에 대한 규제 흐름

1990년대 중반부터 인터넷은 본격 민영화되고 일반 대중에게 알려지며 성장을 시작했는데, 초창기 인터넷에 대한 규제는 필요하지 않았던 것이 사실이다. 1996년 통신법 개정을 검토할 때, 미 의회는 FCC에 인터넷 접속 서비스를 포함한 정보 서비스를 규제할 수 있는 권한 부여 여부를 검토했는데, 의회는 FCC에 이 권한을 부여하지 않기로 결정했다. 게다가 의회는 인터넷 접속 서비스를 정보 서비스로 분류하도록 하여 FCC가 이전에 일부 규제 가능성을 열어놓았던 부분마저 없애버리기도 했다.

1998년, 의회는 FCC에 정보 서비스 정의에 대한 해석을 포함해 통신법 개정과 관련한 다양한 측면의 분석을 담은 보고서를 요청했는데, 당시 FCC는 인터넷 접속 서비스가 통신 서비스 영역이 아닌 정보 서비스 영역으로 분류된 것이 적절하다고 재확인한 바 있다.

한편, 1990년대 후반부터 케이블 업체들의 성장이 가속화되면서 이들 사업자들은 케이블 모뎀(cable modem)을 통해 인터넷 서비스를 보다 저렴한 가격과 좋은 품질로 제공하기 시작했다. 따라서 케이블 사업자의 인터넷 서비스가 정보 서비스로 분류되는 것이 적절한지에 대해 명확히 규정할 필요성이 대두되었고, 2002년 3월 FCC는 케이블 모뎀 서비스 역시 정보 서비스로 분류하여 이를 규제하지 않았다. 한 달

후, FCC는 통신업체가 제공하는 브로드밴드 서비스 역시 결합상품으로 제공되지 않는 한 정보 서비스로 분류하는 원칙을 재확인하며 인터넷 접속 서비스에 대해 규제하지 않는 원칙을 유지해왔다. 한편, 2005년 연방대법원 역시 FCC가 케이블 모뎀을 통한 인터넷 접속 서비스를 규제하지 않기로 한 원칙을 지지하는 결정을 내리기도 했다. FCC는 이에 대해 빠르게 변하는 경쟁 시장을 규제하는 것은 적절하지 않다는 의견을 제시하며 대법원의 결정과 뜻을 같이했다. 소위 '브랜드 X'로 알려진 대법원의 판결과 같은 맥락에서, FCC는 유선(2005), 전력(2006), 무선(2007)을 통한 인터넷 서비스를 모두 차례로 정보 서비스로 규정했다.

그러나 오바마 정권이 들어선 후 임명된 제나초스키 의장은 망중립성 원칙을 강조하며 인터넷 제공업체가 콘텐츠를 차별하여 속도를 결정짓는 행위는 부당하다고 판단했고, P2P 서비스에 대해 차별적인 정책을 실시한 컴캐스트에 범칙금을 부과하기에 이른다. 그리고 2010년 4월, 연방항소법원은 FCC가 인터넷 제공업체에 망중립성을 강요할 법적 권한이 없다고 판결함으로써 FCC의 망중립성 원칙과 브로드밴드 서비스 사업자 규제 방침은 증대한 고비를 맞게 된다. 이는 2009년 10월, FCC의 제나초스키 의장이 적극적으로 망중립성 원칙을 법으로 명문화하려는 움직임에 제동을 건 것이기도 하다. 컴캐스트와 미국 케이블통신협회(National Cable & Telecommunications Association)는 이와 같은 법원의 결정에 즉각 환영 의사를 피력한 반면, 망중립성 옹호론자들은 인터넷 제공업체들이 콘텐츠 유형에 따라 우선순위를 부여하고 특정 콘텐츠를 차단하는 것은 옳지 못하다며 망중립성의 필요성을 강력히 주장했다. 또한, 인터넷 제공업체들과 일부 소비자단체들은 망중립성 규제가 혁신과 산업 발전을 저해할 것이라고 주장하며 수차례 논쟁을 벌인 바 있다.

새로운 대안 모색

연방항소법원의 판결 이후, 즉각적인 대응을 자제했던 FCC는 지난 2010년 5월 초, 의장 명의로 이른바 '제3의 길(The Third Way)'이라는 제안을 발표하며 보다 강력하게 현 위기의 타개책을 모색하고 있다. 이 성명에 담긴 내용을 요약해서 살펴보면,

제나초스키 의장은 FCC의 사명을 상기시키며 자신의 주장을 편한다. FCC는 75년 전 유·무선 통신 서비스를 통한 모든 미국 국민의 삶의 번영을 목표로 합리적인 요금을 바탕으로 빠르고 효율적인 서비스를 제공하게끔 하도록 의회로부터 권한을 받았다. 그리고 FCC는 지난 수십 년간 통신기술이 전화·라디오·지상파 TV에서 케이블·위성·이동전화·브로드밴드로 진화하는 동안 각각의 기술과 시장 상황에 적합한 정책을 마련하며, 사업자들의 투자와 경쟁을 촉진하고 소비자 권익을 보호하며 혁신을 장려하는 등의 근본적인 목표 달성을 위해 노력해왔다고 강조하고 있다.

최근 FCC의 당면 과제는 수십 년간 이어온 정책 기조를 유지하며, 21세기 브로드밴드 인터넷 환경에 적합한 세부적인 규제 방안을 어떻게 마련할 것인가에 있다. 브로드밴드는 대다수 미국 국민의 일상에서 점차 그 중요성이 증대되고 있다. 인터넷이 다른 사람들과의 관계, 산업, 교육, 의료, 의사 표현 등의 중요한 통로이자 장으로 자리 잡고 있는 것이다. 이와 관련해 FCC의 중요한 핵심 사명은 “세계 일류 수준의 속도와 품질을 자랑하는 유·무선 인터넷 서비스를 가능하게 하는 것”이라고 제나초스키 의장은 언급한다.

앞서 언급한 인터넷 규제의 흐름과 같이 지난 15여년간 인터넷 접속 서비스에 대해 FCC는 제한된 범위의 규제만을 적용해왔고, 제나초스키 의장은 이러한 기조는 기본적으로 지지한다고 밝히고 있다. 인터넷에 대한 규제가 느슨했던 이유는 인터넷의 속성과 관련이 있다. 인터넷은 중앙 통제 없이 기술·경제·사회적 측면에서 원활히 작동한다는 독특한 특성으로 외부의 규제는 큰 의미가 없었던 것이 사실이다. 그렇지만 제나초스키 의장은 고객이 브로드밴드 서비스 제공업체들의 반독점적 행위나 독점력을 활용한 부당한 정책으로부터 보호받아야 한다고 강조하며 이를 ‘국가 브로드밴드 계획(National Broadband Plan)’의 배경과 연결하고 있다. FCC는 지난 3월 ‘국가 브로드밴드 계획’을 발표했는데, 이 계획은 자유경쟁 시장과 민간 투자 증진에 대한 신뢰 형성, 기업들의 투자 장려, 중소기업 및 벤처기업의 역할 증대, 핵심 인프라 구축 등을 목적으로 한 다양한 사업을 내포하고 있다.

FC 컴캐스트 vs, FCC 판례의 시사점

시장의 일반적인 의견과 달리, 제나초스키 의장은 최근 컴캐스트가 승소한 판결이 브로드밴드 규제에 있어 오랜 기간 지속된 FCC의 역할과 그동안 추진되어온 정책 기조와 크게 다르지 않다고 전제했다. 그렇지만 그는 이 판결이 최근 수년간 FCC가 브로드밴드 서비스에 적용해온 망중립성 원칙의 기반을 약화시킬 수 있다는 데 우려를 표하며, 국가 브로드밴드 계획 추진에 심각한 문제를 초래할 수 있는 사안은 반드시 우선 해결되어야 한다고 강조하고 있다. 국가 브로드밴드 계획의 주요 과제는 보편 서비스 기금 마련, 소비자 권익 보호와 브로드밴드 접속 시장의 투명성 확보, 개인 정보 보호, 사이버 공격으로부터의 보호, 사회적 약자의 인터넷 이용 활성화 등이다. 여기서 논란이 되는 법적 배경은 FCC가 브로드밴드 서비스를 규제받는 통신 서비스가 아닌 비규제 영역인 정보 서비스로 분류하고 있는 것이다. 제나초스키 의장의 언급대로, 그리고 앞서 규제 흐름에서 지적한 대로 FCC는 인터넷 접속 서비스를 규제하지 않고 있다. 브로드밴드의 경우 2005년 9월 ‘유선 브로드밴드 명령(Wireline Broadband Order)’에 근거하여 고객 보호와 공정 경쟁에 필수적이라고 판단할 때에만 개입하는 원칙을 유지해왔다. 다만, 약 560만 명이 사용하고 있는 다이얼업(dial-up) 방식의 인터넷 접속 서비스는 통신 서비스로 간주하여 규제하고 있다. ‘유선 브로드밴드 명령’ 이후, FCC는 브로드밴드 서비스에 ‘간접적’이고 ‘부수적’인 권한만 행사해왔다. 당시 브로드밴드 서비스에 대한 규제가 필요하지 않다고 주장하는 사람들은 FCC의 부수적인 권한 행사로도 브로드밴드 서비스 관련 안전장치의 역할 수행과 원활한 정책 추진이 충분하다고 주장했다. 그러나 FCC의 법률자문실(Office of General Counsel)과 일부 법률 전문가들은 이번 컴캐스트 판결로 부수적 수단만 사용하는 현행 제도로는 소비자 권익 보호와 사업자 간 경쟁을 증진하는데 FCC의 역할이 한계가 있을 것으로 염려된다고 전하고 있다.

FC '제3의 길' 제안

제나초스키 의장은 현 제도에서는 기본적인 감시 기능과 국가 브로드밴드 계획 이행도 어려울 것이라고 지적했다. 그리고 이러한 위기 상황의 타결책으로 2가지 옵션이 있다고 언급하는데, 첫 번째 옵션은 FCC가 정보 서비스 영역에 정의된 부수적 역할 수행을 유지하며 간접적인 권한을 행사하는 것이고, 두 번째 옵션은 인터넷 접속 서비스를 통신 서비스로 완전히 '재분류'하여 FCC의 직접 규제 권한을 회복시키는 동시에 인터넷의 특성에 따른 새로운 사항을 신설하는 것이다. 이 두 방안을 생각해볼 때, 첫 번째 안은 여전히 FCC가 단편적이고 제한적인 역할밖에 수행할 수 없을 것이라는 우려가 있고, 두 번째 안은 과도한 규제에 따르는 부작용이 상존하고 있다. 이를 해결하기 위해 FCC는 '제3의 접근 방법'을 내놓게 된다. FCC의 법률자문 역을 맡고 있는 오스틴 슈리크(Austin Schlick)에 따르면 제3의 방법은 브로드밴드 접속 서비스 중 '전송' 영역만 통신 서비스로 재분류하여 반드시 필요하다고 판단되는 일부 조항만 적용하고 동시에 규제의 과도한 적용을 막는 장치를 마련하는 것 등이다. 이는 완전한 재분류에 따른 부정적 결과를 피하면서, FCC가 적절한 권한을 행사할 수 있게 하기 위한 조치라고 제나초스키 의장은 설명하고 있다.

제나초스키 의장은 이러한 접근 방법을 통해 다양한 실익을 거둘 수 있을 것으로 전망하고 있다. 무엇보다 현재의 불확실성을 해소하고 국가 브로드밴드 계획을 안정적으로 추진할 수 있는 법적 기반을 마련할 수 있을 것으로 예상했다. 또 최소한의 필수적인 사항만을 두는 엄밀성을 통해 최대한 기존 체제를 유지하고, 과도한 규제를 막는 합리적 장치를 마련함으로써 부작용을 최소화할 수 있을 것으로 전망했다. 그리고 이러한 방법은 이미 무선 부문에 적용되어 잘 시행되고 있다고 덧붙였다.

실제로 이 방법은 유선 환경에서는 새로운 것이지만 무선 환경에서는 이미 성공적으로 적용되어왔다. 1993년 의회는 기존의 유선통신 서비스와는 달리 이동통신 서비스에 최소한의 안전장치가 추가로 필요하다고 판단해서 새로운 보완적 규제 조항을 신설한 바 있다. 버라이즌 와이어리스(Verizon Wireless, 이하 버라이즌)의 정책 및 규

제 담당 부사장 톰 토크(Tom Tauke)는 2001년 의회 연설에서 "FCC의 적절한 규제가 지난 20년간 이동통신산업의 발전과 안정을 지켜오는 데 크게 기여했다"고 언급했는데, 이는 FCC가 이동통신산업에 적용한 규제 방식이 브로드밴드에도 그대로 전이되기를 기대하고 있는 것이다.

FCC는 이 안을 바탕으로 각계각층의 다양한 의견을 수렴한 후 최종안을 결정할 예정이다. 6월 중에 '조사안내(Notice of Inquiry)'를 통해 시장의 의견을 구하는 동시에, '유보안내(Notice of Forbearance)'를 통해 예외 조항을 무엇으로 할지 좀 더 구체화할 예정이다. 그렇지만 최종 제안이 나올 때까지는 적어도 몇 개월에서 1년 가까이 소요될 것으로 전망되고 큰 진통이 예상되기도 한다.

FC 각계 반응

이번 발표에 대해 FCC 위원들은 상반된 반응을 보였다. 민주당 성향의 마이클 콕스(Michael J. Copps) 의원은 이번 방안을 통해 안정적이고 효과적으로 국가 브로드밴드 계획을 진행할 수 있을 것이라고 확신하며 적극적인 지지 의사를 표명했다. 그는 "나는 솔직히 브로드밴드 서비스가 규제 영역인 통신 서비스로 완전히 재분류되기를 원하지만, 이에 따른 예상치 못한 부작용을 고려한다면 적절한 결정"이라면서, FCC가 패소한 최근 컴캐스트 판결을 빗대어 "비극적인 경험은 한 번만으로 충분하다"고 언급하기도 했다.

이에 반해 공화당 성향의 로버트 맥도웰(Robert M. McDowell) 위원과 메리디스 베이커(Meredith A. Baker) 의원은 이번 결정이 매우 실망스럽고 우려스럽다며 반대의 뜻을 분명히 했다. 이들은 이번 발표는 '가벼운 규제'도 '제3의 방법'도 아니라면서 또 다른 비용을 초래하는 새로운 논쟁거리를 야기하는 것밖에 되지 않는다고 폄하하고, 이 결정을 통해 파생되는 부작용을 우려하기도 했다. 이들은 또한 최근 정부 조사 결과, 브로드밴드 시장에 대한 부정적 의견이나 특별한 개선 요구 사항은 나타나지 않았다는

점을 상기시키며, 현 시점에서 추가 규제가 필요한지 의문을 제기했다. 또한, 이들은 절차의 문제점도 함께 지적했다. 즉, 의회가 새로운 규제 마련을 요청하지 않았음에도 FCC가 새로운 법적 권한을 신설하려 하는 것은 이해가 되지 않는다는 것이다. 정부기관이 의회 승인을 벗어나 법적 권한을 만들거나 시도하는 것은 FCC의 신뢰성을 스스로 무너뜨리는 것이라며 비난의 강도를 높였다. 이들은 향후 충분한 토의와 투명하고 효율적인 절차를 통해 최종 결정이 올바르게 내려지기를 바란다고 언급했다.

한편 인터넷 제공업체들도 강력히 반발하고 나섰다. AT&T의 법률 및 규제 담당 부사장 짐 시코니(Jim Cicconi)는 “이 결정은 의회 승인이나 법률적 근거가 없는 것”이라고 단정짓고, “FCC가 희망하는 대로 규제를 만들고 싶다면 의회로 가서 의원들을 설득하고 적법한 절차를 통해 명백한 권한을 부여받아야 할 것”이라며 합당한 절차의 필요성을 강조했다. 버라이즌 역시 이번 발표 절차의 부당성을 지적하는 동시에, 규제가 강화될 경우 국가적으로 중요한 브로드밴드 확충이라는 과제 실현이 지연될 것이라며 AT&T를 거들었다.

한편, 케이블 업체들 사이에서도 자신들에 대한 규제가 강화될 것이라는 우려가 확산되었는데, 매사추세츠주 5월 중순 로스앤젤레스에서 열린 케이블쇼(Cable Show)에서 제나초스키 의장은 FCC의 정책 기조는 달라진 것이 없다고 강조하며 반발을 잠재우기 위해 노력했다. 그는 지난 발표는 단지 기존 정책 기조를 보완하기 위한 것이라고 역설하며, 브로드밴드 제공업체들의 불안감을 해소하기 위한 노력에 나서기도 했다. 반면, 구글(Google), 아마존(Amazon), 이베이(eBay) 등을 비롯한 인터넷 기업들은 이번 FCC 발표에 적극적인 지지 의사를 표명했다. 이들은 “FCC의 합당하고 적절한 움직임을 존중한다고 밝히며, 이 정책이 고객·인터넷 기업·브로드밴드 제공업체 모두에게 긍정적인 이익을 가져다줄 것”으로 기대한다고 덧붙였다.

FC 향후 전망

이번 FCC 의장의 성명이 최종안으로 채택될 경우, 브로드밴드 제공업체들은 FCC의

부당한 절차와 방법에 대해 소송을 제기할 것으로 예상된다. 또한, 규제에 너무 많은 예외 조항을 둔 것은 역차별 논란과 함께 기존에 통신 서비스로 분류되어 규제받고 있는 사업자들에게 소송을 당할 우려 역시 제기되고 있다. 게다가 FCC의 이번 발표를 지지하는 인터넷 기업 역시 FCC의 예외 조항에 불만을 품을 경우, 예외 조항의 적절성에 대해 소송을 제기할 가능성도 있다.

일부 전문가들은 법원이 FCC와는 다른 시각으로 이 문제를 바라볼 것이라고 조심스럽게 예상하며 이렇게 불확실성이 커지는 상황은 기업들의 투자를 지연시키는 악순환의 결과를 낳을 수도 있다고 경고했다. 그러나 반대로 FCC 방침을 지지하는 진영은 인터넷 기업들이 대형 브로드밴드 서비스 업체들의 통제에 대한 두려움 없이 적극적으로 투자한다면 전체 인터넷 산업으로 볼 때에는 긍정적인 부분이 더 클 것으로 전망하기도 했다.

FC 마치며

FCC는 인터넷상의 소통과 표현의 자유 등은 보장하되, 이와 별도로 인터넷 접속 서비스 제공업체들은 다른 통신 서비스 업체와 동등하게 분류되어야 한다고 주장하고 있다. 특히, 브로드밴드 사업자들이 통신 서비스로 분류되더라도 망중립성 원칙에만 관여하겠다고 밝히며 균형 있고 합리적이며 현실적인 규제의 필요성과 당위성을 내세우고 있다.

현재 상황에서 FCC 제나초스키 의장의 이번 제안이 산업계와 고객에 미치는 영향을 정확히 예측하기는 어렵다. 그렇지만 이번 발표가 현실화되고 FCC가 강력하게 고수하는 망중립성 원칙이 성공적으로 정립될 경우, 다른 국가의 망중립성 정책에도 적지 않은 영향을 줄 것으로 예상된다. 미국의 사례는 최근 망중립성 논쟁이 한층 가열되고 있는 한국의 정책 결정에도 시사하는 부분이 클 것이기 때문에, 향후 이 문제를 지속적으로 관심 있게 지켜볼 필요가 있다고 하겠다.

● 참고 문헌 ●

- CNET.com (2010.4.6) Court: FCC Has No Power to Regulate Net Neutrality.
- CNET.com (2010.5.5) FCC Plans Net Neutrality Regulations for Broadband.
- CNET.com (2010.5.6) FAQ: The FCC's Plan to Reclassify Broadband.
- CNET.com (2010.5.6) FCC Details Plan to Reassert Authority over Internet.
- FCC (2010) Website (<http://www.fcc.gov>).
- Gigaom.com (2010.4.6) Comcast vs FCC: In Battle For Net Neutrality, Did the Courts Hand Comcast a Pyrrhic? Victory?
- Wired.com (2010.5.5) FCC Prepares to Re-Regulate Broadband Providers.



프랑스텔레콤과 프리의 광케이블 설치 방식 분쟁

최현아



광케이블 설치 방식을 둘러싼 대립

프랑스에서 광케이블을 통한 초고속 서비스의 보급은 활발하지 못하다. 대부분 20 메가 ADSL를 통해 인터넷에 접속하고 있고 100 메가비트 보급은 낮은 편이다. 여러 가지 원인이 있지만 그중 광케이블 설치 방식을 둘러싼 인터넷 서비스 제공업체들 간의 대립이 이슈화되고 있다. 프랑스텔레콤(France Telecom)과 프리(Free)의 기술적 이견으로 광케이블을 통한 초고속 인터넷 보급은 어려움에 직면한 것이다.

프리의 경우 광케이블 설치 방식으로 멀티 모드(Multifibre)를 주장하고 있다. 그 이유는 같은 건물 안에 인터넷 업체들끼리 공사 난립을 막자는 것이다. 반면 프랑스 텔레콤은 프리와 반대로 싱글 모드(Mono fibre)를 주장하는데 그 이유는 보다 경제적이고 신속하기 때문이다.

이 두 업체 간의 입장 차이로 인해 광케이블 서비스 보급이 지연되자 정부측에는 상반된 입장에 대한 절충을 시도했다. 그러나 두 업체의 입장 차이가 좁혀지지 않자 프

미디어미래연구소 프랑스통신원(파리1대학 박사과정)

랑스 우편통신규제청(Autorité Régulation des Communications Électroniques et des Postes, 이하ARCEP,)에서 입장을 밝혔다. 프리에 동의한 것이다. 이후 오랑 주는 광케이블 투자를 동결하며 자신들의 입장을 고수하고 있다.

논쟁의 핵심: 싱글 모드 또는 멀티 모드

프랑스텔레콤과 프리의 광케이블 설치 방식에서 논쟁의 핵심은 기술 선택 문제다. 프랑스텔레콤은 싱글 모드(mono fiber) 방식을, 프리는 멀티 모드(multi fiber) 방식을 주장해 입장 차이가 좁혀지지 않는 것이다.

그런데 싱글 모드와 멀티 모드는 어떤 차이점이 있는 걸까? 싱글 모드는 하나의 브로드 밴드를 여러 통신사가 공유하는 것으로 경제적인 이점이 있다. 반면 멀티 모드는 각 통신사들이 자사의 케이블을 설치하기 때문에 통신의 질은 높지만 설치 가격이 높은 편이다.

각 통신업체의 광케이블 서비스 구축 현황

그렇다면 프랑스텔레콤과 프리는 왜 광케이블 설치 방식에서 입장 차이를 보이는 것일까? 다음은 프랑스텔레콤과 프리의 인터넷 광케이블 서비스 보급의 전략 및 프랑스의 광케이블 보급 현황을 소개한다.

프랑스텔레콤

프랑스텔레콤은 2006년부터 광케이블 보급의 기술적 측면을 고려했다. 처음에 VDSL 2에 대해 검토했으나 이를 포기하고 광케이블을 가입자 개인에게 직접 연결하는 가정 내 광케이블(FTTH)을 선택했다. VDSL 2를 선택한 것은 이 시스템이

2~3년 정도 지속될 것이라는 판단 때문이었다¹.

이 결정 후 수백만 유로를 투입, 파리를 비롯해 6개 도시를 선정해 상용 실험에 들어갔다. 그 후 2007년에도 또 다른 도시를 대상으로 상용화를 위한 실험을 실시하면서 광케이블 실시를 위한 테스트를 지역에 따라 다각도로 벌였다. 프랑스텔레콤은 2015년까지 광케이블 설치를 완료한다는 계획으로 200억 유로를 투자한다는 방침이었다.

그런데 광케이블 방식을 놓고 프리와 갈등을 빚던 프랑스텔레콤은 정부 및 유럽연합 쪽에서 프리의 방식을 지지하자 광케이블 투자를 동결했다. 프랑스 텔레콤은 투자 동결 이유를 투자자들의 자본금이 다른 통신 사업체를 위해 쓰인다는 인상을 지울 수 없기 때문이라고 지적했다. 반대로 프랑스텔레콤의 새로운 건물에 대한 투자 동결은 일종의 위협이라는 지적들이 나오자 프랑스텔레콤 측은 이를 부인했다. 한편 각 가정에 한 개의 광케이블(fiber) 설치를 허용할 수 있도록 법원에 소송했다.

프랑스텔레콤 측에서 멀티 모드를 거부하는 이유는 이 방식으로 케이블을 설치할 경우 초과 비용이 40%를 넘어서기 때문이다. 또 멀티 모드 방식이 경제성이 낮을 뿐만 아니라 이의 설치에 대해서도 잘 알지 못한다고 자신들의 입장을 대변했다².

프리의 입장

2008년 오랑 주와 SFR는 공동으로 FTTH를 각각 멀티 모드와 싱글 모드 방식으로 시범 설치 했다. 두 회사의 연대에 이어 뉘메리카블(Numericable) 역시 이들과 광케이블 설치에 관한 자사의 네트워크를 공유하는 등 협력 관계에 합의했다. 이 세 업체들은 이 과정에서 '싱글 모드' 방식에 동의했다.

이 과정에서 프리는 이 세 업체의 합의 사항에 동의하지 않았기 때문에 고립되었다. 프리는 시범 설치의 경우에도 싱글 모드 방식을 거부하면서 이들 업체와 입장 차이를

¹ 프랑스텔레콤의 대표인 디디에 롬바르(Didier Lombard)는 Znet을 통해 이 같은 입장을 밝혔다(2006. 1. 17). www.znet.fr

² L'Expansion(2009. 6. 30), Fibre Optique: France Télécom Traîne les Pieds.

분명히 보인 것이다.

그런데 프랑스 정부의 ARCEP에서 프리의 방식에 손을 들면서 상황은 역전되었다. 정부의 지지로 탄력을 받은 프리는 2012년까지 초고속인터넷 가입자 400만 명 가입을 목표로 삼고 있다. 이에 필요한 100억 유로에 달하는 재정을 자체 충당할 계획이라고 하는데 이미 2억 유로를 지출했다고 한다.

한편 경쟁사인 프랑스텔레콤의 광케이블 설치 투자 동결에 대해서 “우스꽝스러운 일이다. 왜냐하면 이미 광케이블 설치는 어느 정도 진행된 상태기 때문에 앞으로 (프랑스 텔레콤의 반대와 상관없이) 크게 변할 것은 없다.”³고 지적했다.

반면 일각에선 프랑스의 네 번째 이동통신업체로 선정된 프리에서 수십억 유로를 투자할 수 있을 만큼 재정적인 수단을 가지고 있는지 의문을 제기하기도 했다.

그러나 올해 6월 초 프리의 대표인 막심 롬바르디니(Maxime Lombardini)는 <피가로>와의 인터뷰를 통해 초고속인터넷 서비스 실시에 대한 강력한 의지를 다시 한번 표명했다. “미국에서는 초고속인터넷 서비스 사용료가 100달러 정도 되지만 프랑스에는 30유로로 가능하다. 올해 안으로 FTTH 가입자가 10만 명에 이를 것이며 2011년에는 가입자 수가 더욱 늘 것으로 예상하는데 2012년에는 400만 가정에 가입자를 확보하는 것을 목표로 한다”고 설명했다. 프리는 또 파리, 니스, 툴루즈, 낭트 등 50개의 시와의 공동 투자를 제안했다고 한다.

부이그텔레콤과 뉘메리카블

광케이블 설치 방식을 둘러싸고 프랑스텔레콤과 프리의 대결 구도와 함께 타 업체들 역시 광케이블 시장을 선점하기 위한 경쟁이 치열했다. 특히 부이그텔레콤(Bouygues Telecom)은 광케이블에 대한 야심을 드러내면서 이를 위한 다양한 전략을 구사하고 있다.

³ 프리의 대표 막심 롬바르디니(Maxime Lombardini)의 Znet France와의 인터뷰(2009. 8. 27)

광케이블 투자금 확보를 기다리면서 부이그텔레콤은 뉘메리카블(Numericable)⁴의 빌딩 내 광케이블(FTTB)을 임대해 광케이블 서비스를 제공하는 독자 노선을 선택했다. 이를 통해 부이그텔레콤은 인터넷, 모바일, 텔레비전, VoD 등의 서비스를 제공할 것으로 기대하고 있다. 부이그텔레콤의 이 같은 선택은 자사 보유의 초고속 네트워크를 포기하는 대신 빠른 시간 내에 광케이블 서비스를 제공할 수 있기 때문이다. 부이그텔레콤의 목표는 뉘메리카블과의 연대를 통해 400만 가구에 초고속인터넷을 보급한다는 것이다. 인터넷 및 통신 시장에서 후발 주자인 부이그텔레콤은 경쟁사들이 대립하는 상황을 틈타 시장을 선점하기 위한 노력을 벌이고 있다.

한편 뉘메리카블이 경쟁업체에게 네트워크를 임대한 것은 이번이 처음이 아니다. 이는 뉘메리카블의 광케이블 네트워크의 상호 협조를 위한 개방 정책과 관련된다. 뉘메리카블은 건물 내에 직접 광케이블을 설치하지 않는 대신 이미 설치된 동축 케이블을 사용하고 있다. 프랑스의 유일한 케이블 송신 회사인 뉘메리카블은 광케이블을 통한 가입자 23만여 명 가운데 FTTB 가입자 수는 18만여 명에 달한다고 한다. 또 유럽 광케이블 시장의 30%가 뉘메리카블에 가입했고 FTTB 방식은 유럽의 여러 나라 및 아시아에서 사용하고 있다.

정부와 유럽연합의 입장

프랑스 정부는 2012년까지 광케이블을 통한 초고속인터넷 가입자 수를 400만명으로 늘릴 것을 목표로 삼고 있다. 그런 만큼 프랑스텔레콤과 프리의 대립은 정부의 갈

⁴ 프랑스 케이블 송신 업체인 뉘메리카블(Numericable)은 광케이블 보급에서 다른 기술 방식을 도입하고 있다. 프리와 오랑주, SFR가 가정 내 광케이블(FTTH, Fiber To The Home)의 방식으로 광케이블을 가입자 집에 직접 연결하는 방식을 사용한다면 뉘메리카블은 빌딩 내 광케이블(FTTB, Fiber To The Building)로 광케이블 빌딩 아래로 통과하고 있어 거주자끼리 공용으로 사용할 수 있다. 이 같은 조건으로 뉘메리카블은 가입 고객이 늘고 있는데다 프랑스의 88%의 건축물이 FTTB를 설치하고 있어 뉘메리카블의 시장 독점력은 커질 전망이다.

길을 막고 있는 걸림돌이나 다름없다. 하지만 광케이블 방식에 대해서 프리의 손을 들면서 인터넷 두 업체 간의 대립은 좀체 해소되지 않고 있다.

프랑스 정부의 입장

프랑스의 ARCEP은 2009년 6월 광케이블 설치를 둘러싼 인터넷 통신업체의 대립에 대한 입장을 밝혔다. FTTH 방식에 대한 재검증과 각 인터넷 업체들이 희망할 때 건물 안에 설치할 수 있는 멀티 모드 방식에 찬성을 표명했다.

ARCEP의 의견에 의하면 모든 인터넷 업체는 이미 건물 내에 설치된 경쟁업체에게 각 가정에 보충할 광케이블 설치를 요구할 수 있다. 이로써 초기 투자 비용에 대한 공동 투자나 설치에 따른 재정을 확보할 수 있는 이점이 있다. ARCEP는 이를 통해 초고속인터넷 시장의 업체 간의 경쟁을 활성화하고 앞으로 좀 더 나은 인터넷 서비스 제공을 보장할 수 있으리라 기대한다고 밝혔다.

ARCEP는 멀티 모드가 싱글 모드 방식에 비해 초과 비용이 늘어날 것이라는 우려에 대해 비용 증가 규모가 크지 않을 것이라며 특히 한 건물 안에 여러 업체의 참여로 투자를 활성화하고, 이로써 위험부담도 나눌 수 있을 것이라고 전망했다. 또한 소비자 입장에서 서비스의 중단 없이 업체를 바꿀 수 있을 것이라는 점도 덧붙였다.

한편 프랑스 경쟁청(Autorite de la Concurrence)은 같은 건물 안에 여러 업체의 광케이블 설치를 허용한다는 ARCEP의 정책에 찬성한다는 입장을 발표했다.

유럽연합의 입장

유럽연합위원회는 ARCEP의 건의에 따라 광케이블 설치 방식에 대해 검토, 2009년 11월 멀티 모드 방식에 동의한다는 입장을 밝혔다. 인프라를 통해 경쟁 구조를 유발하고 건물 내부의 케이블 체중을 막기 위해서 멀티 모드에 찬성한다는 것이다. 위원회는 또 ARCEP를 초청해 총체적인 규정 방식에 대해 논의할 필요성을 제기했다. 이와 함께 인터넷 업체 간 가격과 관련해 동의를 이끌어내지 못할 경우에 대비해 사전 준비가 필요하다는 점도 지적했다.

광케이블 시장 현황

6월 초에 프랑스 ARCEP는 2010년 상반기 동안 초고속 시장을 조사한 내용을 발표했다. 현재 초고속인터넷에 가입한 가입자는 거의 2,000만 명에 이른다. 이 가운데 ADSL 사용자는 1,800만 명, 나머지 33만 명은 광케이블을 통한 인터넷 사용자로 나타났다. 또 광케이블 사용자 가운데 FTTH 서비스 이용자는 7만5,000명에 달한다고 한다.

반대로 최근 3개월 동안 광케이블에 새로 가입한 인원은 5,000여 명 정도에 불과하다. 이 같은 저조한 가입 규모에 대해 ARCEP의 대표인 실리카니(Silicani)는 실망감을 나타내며 “유럽의 현황도 비슷하다. 프랑스가 저조한 원인은 현재 ADSL을 통한 인터넷 서비스의 질이 높고 가격은 낮아 광케이블을 통한 인터넷 사용에 소극적이다”라고 밝혔다.

반면 ‘선택의 자유 조합(Collectif Libre Choix)’ 협회는 정부의 잘못된 정책, 토론 및 운영의 부재 등에서 그 이유를 찾고 있다. 현재 설치 비용이 비싸다는 점과 프랑스텔레콤과 프리 등 후발 회사들과의 경쟁 등이 영향을 미친다는 것이다. 이 같은 현실에서 정부가 2012년 초고속 인터넷 가입자 400만 명 위치라는 목표가 그저 목표로만 머무는 게 아닌가 하는 우려를 제기했다.

반면 뉘메리카블은 FTTB 방식으로 자신들의 파트너와 함께 3만6000여 명의 새로운 가입자를 확보하면서 계속 시장점유율을 높이고 있다.

마무리

한국에서는 이미 광케이블을 통한 초고속 인터넷 서비스가 실시되고 있지만, 프랑스의 경우 다수의 사람이 20메가의 ADSL을 사용하고 있다. 아직도 소수의 가정에서만 100메가의 인터넷을 사용하고 있는 셈이다. 이처럼 프랑스에서 100메가급 초고속인터넷

서비스가 늦은 이유는 표면적으로 살펴본 대로 광케이블 설치 방식을 두고 인터넷 서비스업체끼리 대립하고 있기 때문이다. 그러나 내면적으로 보면 투자 규모에 비해 가입자 수가 늘어나지 않은 데 따른 경제적 원인 때문이다. 물론 건물 및 가정 내 광케이블 설치가 지연됨으로써 가입자 수가 늘지 않은 것도 사실이다. 하지만 프랑스텔레콤과 프리 등 인터넷 업체들의 과감한 투자를 꺼리고, 정부가 이를 효율적으로 조절하지 못해 프랑스 광케이블을 통한 초고속인터넷 서비스 보급이 더딘 것이다.

● 참고 문헌 ●

L'Expansion(2009.6.30). Fibre Optique: France Télécom Traîne les Pieds

http://www.lexpansion.com/economie/actualite-high-tech/fibre-optique-france-telecom-traine-les-pieds_184306.html

Znet(2006.1.17). Très Haut Débit: France Télécom Choisit la Fibre Optique à 100Mbits/s

<http://www.zdnet.fr/actualites/tres-haut-debit-france-telecom-choisit-la-fibre-optique-a-100-mbitss-39303658.htm>

Znet(2010.6.1). Fibre Optique: le FTTH Patine Toujours Avec Seulement 75 000 Abonnés

<http://www.zdnet.fr/actualites/fibre-optique-le-ftth-patine-toujours-avec-seulement-75-000-abonnes-39752076.htm>



NTT 재편을 둘러싼 통신사업자의 경쟁과 갈등

안창현

지난해 9월 출범한 민주당 정부는 정치 주도를 내걸고 정책 결정을 앞당기고 있다. 2015년까지 모든 가정에서 광케이블로 고속 브로드밴드 통신서비스를 이용할 수 있도록 한다는 히카리노미치(光の道, '빛의 길'이라는 뜻) 구상도 정치 주도로 강행 처리되고 있다. 이 구상을 실현하기 위해서는 NTT그룹에서 광통신망을 분리하는 재편이 불가피하다는 주장이 제기되어왔다. 이를 논의하는 총무성의 태스크포스 산하의 워킹그룹은 조기에 결론을 내리는 것은 바람직하지 않다고 연기할 수밖에 없다는 입장이었다.

그러나 이러한 입장이 언론에서는 총무성이 결론을 연기하기로 했다는 논조로 보도되었다. 이에 격노한 하라구치 가즈히로(原口一博) 총무성 장관은 지난 5월 14일 열린 공청회 자료에 1년 후를 목표로 판단한다는 기한을 명기한 문구를 넣도록 주문했다. 5월 17일에는 NTT에 적대적인 손정의 소프트뱅크(Softbank) 사장이 1년은 너무 길다며 늦어도 반년안에 결론을 내야 한다고 주장했다. 이를 수용하기라도 하듯 다음 날인 5월 18일 하라구치 총무성 장관에게 제출된 중간보고서는 기한이 연내 타결로 수정되었다. 총무성 ICT 태스크포스의 정책결정회의는 18일 '히카리노미치 구

미디어미래연구소 객원연구원(도쿄대학교 박사과정)

고용 창출을 위해서는 ICT 관련 투자를 배로 늘려 2020년 이후 약 3%의 지속적인 경제성장을 실현하겠다는 목표를 내세우고, 구체적인 시책으로 2011년에 개발 조사, 프로젝트 조성, 금융 등 글로벌 전개를 지원하는 체제를 정비·가동하는 ICT 글로벌 컨소시엄 조성(ICTグローバルコンソーシアムの組成)을 제시했다. 또한 2015년까지 모든 자치단체마다 ICT 리더를 약 1만 명 육성하고 지역 ICT 프로젝트의 자립을 지원하며, 디지털 세대를 생산하는 사업을 연간 100건 해외에 전개하고, 지역 콘텐츠를 세계로 송신하기 위한 유통 기반을 구축하겠다고 했다. 2020년까지 고도의 ICT 인재를 35만 명 육성하겠다고도 제언했다.

환경 부하 경감을 위해서는 2020년 이산화탄소 배출량을 25% 삭감하겠다는 정부의 목표 가운데 10% 이상을 ICT로 실현하겠다고 밝혔다. 구체적으로 2012년까지 정부 기관 직원에게 주 1회 텔레워크를 실현하며, 2015년까지 전국 데이터센터의 전력 효율성(PUE: Power Usage Effectiveness)을 2에서 1.2로 낮추겠다고 했다. 2020년까지 스마트 그리드(Smart Grid), 차세대 ITS, IPv6 센서넷 등 사회 인프라 고도화 프로젝트를 전국 300곳에 전개하고 전기판매 수입을 친환경상품 구입, 전기자동차 충전 대가 등으로 충당하는 '그린 커뮤니티 머니'를 전국에 도입하겠다고 밝혔다.

‘히카리노미치’ 구상

이후 지난 3월 9일 각료, 부대신, 정무관 등 정무3역 회의에서 5년을 앞당겨 2015년까지 실현해야 한다고 결정했다. 이를 위해 3가지 정책을 통합해 ICT 태스크포스에서 검토, 5월 중순까지 기본적인 방향을 제시하도록 했다. 구체적으로 히카리노미치의 정비에서는 NTT의 경영 형태를 포함한 액세스망 정비 방법을, 히카리노미치에 대한 국민의 액세스권 보장에서는 보편적 서비스의 범위와 확보 방법 등 개정을, ICT 이용·활용을 통한 풍요로운 사회 실현에서는 규제 개혁 등 ICT 이용·활용 촉진법 일괄 법안을 검토해야 한다고 제시했다.

이러한 구상이 발표되자 통신업계에 파문이 일었다. 특히 3가지 정책 가운데 통신업계의 주목을 끈 것은 히카리노미치의 정비였다. NTT-East/West에서 광통신망을

분리, 새롭게 설립하는 회선 가설 회사에 이관해 각 사업자에게 공평하게 회선을 제공하는 공사 방식을 도입하기 위해 NTT의 조직 형태에 대한 검토를 추진하고 있다고 전해졌기 때문이다. 4월 20일 열린 히카리노미치구상을 주제로 한 관계 사업자의 의견 청취에서 다양한 논의가 이루어졌다.

NTT 재편 논의: 창과 방패

ICT 유신 비전 실현에 대한 논의는 「총무성의 글로벌 시대 ICT 정책에 관한 태스크포스」에서 이루어지고 있다. 특히 「과거 경쟁 정책 리뷰 워킹그룹」과 「전기통신 시장의 환경 변화에 대한 대응 검토 워킹그룹」에서 중요한 의제로 다루고 있다. 이들 워킹그룹은 지난 4월 20일 합동회의를 개최, NTT와 KDDI, 소프트뱅크 등 관계 사업자의 의견을 청취했다. 사업자의 의견을 청취하는 것은 지난해 12월에 이어 두 번째였다. 특히 이번 제2차 합동회의는 히카리노미치구상의 실현을 중심으로 이루어졌으며, NTT 재편 문제를 둘러싼 이해관계자의 논쟁이 오고 갔다.

이날 의견 청취에는 NTT, KDDI, 소프트뱅크, e액세스(e-access), 텔레콤서비스협회, 주피터텔레콤, 케이옵티콤 등 7개 사업자와 단체가 참여했다. 히카리노미치 실현을 둘러싸고 KDDI와 소프트뱅크, e액세스 등이 NTT 액세스 부문의 자본을 분리해야 하고, 액세스 부문의 구조를 분리해야 한다고 주장했다. 반면 NTT와 케이옵티콤, 주피터텔레콤은 액세스 분리에 반대했다.

조직적 재편성론: KDDI, 소프트뱅크

히카리노미치 실현을 위해서는 NTT의 액세스 부문을 분리하지 않으면 안 된다고 주장한 것은 KDDI, 소프트뱅크, e액세스, 텔레콤서비스협회였다. 소프트뱅크의 손사장은 히카리노미치를 전면적으로 지지한다면서 광통신 액세스를 동선(銅線) 액세스와 같은 월 1400엔에 제공할 수 있다고 주장했다. 구체적으로 동선 액세스를 폐

지하는 대신 광통신 액세스를 가설해 현재 연간 3,900억 엔이 드는 동선의 보수 비용을 삭감할 수 있다는 것이다. 10년에 3조 9,000억 조 엔이 드는 동선의 유지비는 광통신 액세스에서는 2조 5,000억 조 엔으로 절감할 수 있으며, 현재 개별적으로 이루어지고 있는 가설 공사를 일괄 공사로 할 경우, 1건당 12만 엔이 필요한 도입 비용을 3만 엔으로 줄일 수 있다고 밝혔다. 이와 함께 그는 NTT 액세스 부문의 구조 분리를 강하게 요구했다. NTT를 구조적으로 분리하지 않으면, 경쟁 회사와 공평한 서비스 경쟁이 불가능하다는 것이었다.

한편 KDDI의 오노데라 다다시 사장 겸 회장도 히카리노미치 구상을 실현하기 위해서는 경쟁을 더욱 촉진해 민간 주도로 추진해야 한다고 지적했다. 액세스망을 묶어서 제공하는 NGN의 문제, NTT-West에서 일어난 경쟁 사업자의 접속 정보 불법 이용 등의 문제를 해결하기 위해서는 NTT-East/West 액세스 부문의 완전 자본 분리가 필요하다고 주장했다. 그러나 NTT-East/West의 액세스 부문을 분리한다고 하더라도 NTT-East/West와 NTT커뮤니케이션스를 합한 고정계 통신의 매출점유율은 75.1%에 이르러 경쟁 사업자를 크게 웃돈다고 지적했다. 그는 통합적인 기업의 지배력(SMP: Significant Market Power)을 인정하든지, NTT 지주회사를 폐지해 시장지배력을 없애는 등의 조치가 필요하다고 주장했다.

현상유지론: NTT

미우라 사토시 NTT 지주회사 사장은 KDDI와 소프트뱅크의 분리 주장을 반박했다. NTT의 기능 분리나 구조 분리는 시간과 비용이 필요하며 기업 가치를 떨어뜨릴 뿐만 아니라, 개방성을 요구할 경우 이노베이션이나 투자 인센티브를 저해한다는 것이다. 또 미우라 사장은 히카리노미치 구상을 실현하기 위해서는 태스크포스의 논점 정리를 예로 들면서 인프라 정비율을 90%에서 100%로 높이는 조치는 지금까지와 마찬가지로 공설민영(IRU: Indefeasible Right of User) 방식으로 추진하는 것이 타당하다고 지적했다. 이용률을 30%에서 90%로 끌어올리기 위해 광통신 액세스만으로 이를 추진하는 것은 비현실적이며, 충실한 서비스와 편리한 단말 등 이용을 촉

진할 수 있는 인센티브를 제공해야 한다고 지적했다.

동선에서 광통신망으로 전환하는 것은 2015년까지 이행하기가 어렵다는 의견도 제시했다. 현재 동선 가입 건수가 약 4,000만 건이며, 광통신망은 약 1,700만 건인데, 동선의 4,000만 건은 10년을 단위로 이행해야 하지 않겠느냐는 의견을 내놓았다. 또한 동선에서 광통신망으로 일괄적으로 이행하는 것도 기업 이용자를 예로 들어 어렵다는 입장을 제시했다. NTT와 같이 자체 액세스 인프라를 보유하고 있는 케이옵티콤과 주피터텔레콤도 NTT의 액세스 부문을 분리하는 것에 반대의 뜻을 내비쳤다.

중간보고서와 정치 주도

‘ICT 유신비전 2.0’

이해관계자의 견해차가 분명해진 의견 청취 과정을 거친 뒤, 하라구치 총무대신은 4월 27일 하라구치 비전을 업데이트한 하라구치 버전 II를 발표했다. 2020년 이후 매년 3% 이상의 지속적 경제성장을 실현한다는 목표를 내걸고 보다 구체적인 목표 수치를 제시한 것이 특징이다. 논의가 한창인 히카리노미치 구상을 하라구치 비전 II의 선두에 내세우는 등 최우선 과제로 추진하겠다는 의지를 내비쳤다.

이를 위해 ICT 유신 비전 2.0으로 이름 붙인 뒤, 3가지 전략을 내세웠다. 첫째, 히카리노미치를 100% 실현하겠다고 밝혔다. 2015년을 목표로 4,900만 모든 세대에서 브로드밴드 서비스를 이용하도록 한다는 것이다. 이를 위해 히카리노미치의 정비(액세스망 정비 방안), 히카리노미치에 대한 국민의 액세스권의 보장(보편적 서비스의 재검토), ICT 이용·활용을 통한 풍요로운 사회 실현(ICT 활용 촉진 일괄 법안)을 위한 기본적인 방향을 5월 중순을 목표로 설정한 뒤, 히카리노미치 관련 3법안을 조속히 검토할 것이라고 지적했다.

둘째, 일본×ICT 전략을 3% 성장을 실현하겠다고 제시했다. 구체적으로 2020년까지 협동교육 Future School을 전국으로 확대, ICT를 통한 협동형 교육 개혁을 실현

하고, 화이트 스페이스 등 새로운 전파의 유효 이용을 통해 2020년에 새롭게 50조 엔 규모 전파 관련 시장을 창출하며, 스마트 클라우드 전략을 추진해 2015년에 2조 엔의 클라우드 서비스 시장을 개척하며, 2020년까지 디지털콘텐츠의 창조력을 강화해 이를 글로벌 시장으로 전개, 10조 엔 규모의 경제적 파급 효과를 거두겠다고 내세웠다. 또한 ICT 인재 전략을 추진, 2020년까지 고도의 ICT 인재 35 만 명을 육성하고, 2015년까지 J-ICT(일본형 ICT)를 30억 명 규모의 해외시장에 전개하겠다고 제시했다. 셋째, ICT 그린 프로젝트를 추진, 2020년까지 이산화탄소 배출량을 10% 이상 줄이겠다고 했다.

이러한 ICT 활용을 통해 관련 산업에서 새로운 시장을 창출, 약 70조 엔 규모의 성장을 이끌어낼 수 있다고 주장했다. 5월 11일 IT전략본부에서는 히카리노미치 구상을 중심으로 한 새로운 정보통신 기술전략을 결정했다. 민주당 정부에서는 첫 IT 전략이다. 이 전략은 전자행정의 실현, ICT 활용을 통한 지역 재생, 새로운 시장 창출과 국제적인 전개 등을 골자로 하고 있다.

ICT 태스크포스 중간보고서

정치적인 움직임이 활발한 가운데 ICT 태스크포스의 정책 회의는 5월 18일 예정대로 '히카리노미치 구상 실현을 향해: 기본적 방향성'이라는 제목의 중간보고서를 정리, 하라구치 총무성 장관에게 제출했다. 이 보고서에서는 5월 14일 보고서 초안대로 NTT 광통신망 부문의 분리는 1년 뒤에 검토한다고 그 시기를 늦췄다.

ICT 태스크포스 보고서의 주요 내용은 NTT 광통신망 부문의 분리 여부를 올해 안에 검토해 관련법안 마련, 산간과 도서에서 광통신망 가설을 촉진하기 위해 공설민영(IRU) 방식의 활용 확대, 공공시설의 broadband 보급을 위해 사업자에 대한 제공 의무화, broadband의 전국 보급에 맞춰 보편적 서비스 적용, 2020년까지 10년간 히카리노미치 구상을 통한 경제 효과 73조 엔 실현 등이다.

이 가운데 히카리노미치 구상을 두 가지 방향에서 추진, 이용률 100%로 끌어올리겠다고 했다. 즉 2015년까지 broadband의 이용률 100%를 목표로 한 히카리노미치

구상의 방향을 인프라 정비율은 90%에서 100%로 늘리는 조치와 이용률을 30%에서 100%로 끌어올리는 조치 등 2가지 측면으로 나누어 제시했다. 현재 일본에서 광통신망의 커버리지는 약 90%지만, 이용률은 30%에 머물고 있다. 보고서에서는 broadband 보급 촉진을 위해 자치단체가 보조금을 활용해 가설한 광통신망을 통신사업자가 장기간 안정적으로 빌려 주민에게 서비스를 제공하는 공설민영 방식으로 운영하는 것에 대한 규제를 완화해야 한다고 제언했다.

한편 NTT 광통신 회선 부문의 분리 형태는 사업자와 단체의 의견 청취를 바탕으로 현상 유지와 구조적 재편으로 나누는 뒤, 후자를 다시 ① NTT의 사내 부문으로 하는 기능 분리, ② NTT그룹 내의 분사화, ③ NTT와 자본 분리해 별도 회사로 구조 분리로 세분했다. 기능 분리는 액세스망 보유 부문과 다른 부문 간에 인사, 정보, 회계 등에 엄격한 차단벽(firewall)을 마련해 다른 부문이나 타 사업자와 액세스 서비스의 동등성을 확보하는 방법이다. 그룹 내 분사화는 액세스망 보유 부문을 NTT 지주회사 밑에서 별도 회사로 분리하는 방법이다. 완전 분사화는 액세스망 보유 부문을 NTT그룹에서 완전히 떼어내어 별도의 회사로 분리하는 방법이다. 그러나 이용자 편리와 주주 이익 등을 감안해 종합적으로 판단할 필요가 있다면서 회선의 개방과 요금인하 등의 상황을 검증해 1년 후에 검토해야 한다고 결론을 연기했다.

공정 경쟁의 확보는 단순히 조직 형태를 바꾸는 것을 통해 이루어지는 것이 아니며, 이들 조치에 대한 평가도 다르기 때문에 이를 종합해 장단점을 고려할 필요가 있다고 지적했다. 구체적인 평가에서는 고려되어야 하는 사항으로 5가지를 제시했다. 첫째, 액세스권의 보장을 고려해야 한다고 했다. 즉 이용자의 시점으로 액세스권이 문체 없이 보장되는지 평가해야 한다는 것이다. 둘째, 설비 경쟁과 서비스 경쟁의 촉진이다. 이를 위해서는 기술 혁신에 대한 인센티브를 확보할 수 있는가, 투자에 대한 인센티브와 인프라 설비의 효율화를 확보할 수 있는가, 다른 설비 가설 사업자와 경쟁을 확보할 수 있는가, 병목(bottleneck) 설비에 저렴하고 신속하며 공평한 액세스를 확보할 수 있는가 등을 고려해야 한다고 지적했다. 셋째, 글로벌 경쟁에 대한 대응이 필요하다. 글로벌 시대 치열한 경쟁에 대응할 수 있는 체제를 확보할 수 있는가

를 무시해서는 안 된다는 것이다. 넷째, NTT의 주주도 고려 대상에 포함시켜야 한다고 했다. 병목 설비를 가진 NTT-East/West가 다수의 일반 주주가 존재하는 NTT 지주회사의 100% 자회사인 것을 감안, NTT 지주회사의 주주 이익을 확보할 수 있는가를 검토해야 한다는 것이다. 마지막으로 구조 개편을 실현하기 위한 시간과 비용을 제기했다. NTT-East/West의 경영 형태를 바꾸기 위해서는 일정한 시간과 비용이 필요하다는 점을 히카리노미치 조기 실현과 관련이 없는지 고려해야 한다는 것이다.

NTT의 조직 형태는 히카리노미치를 정비한다는 관점과 함께, NTT법에서 규정한 연구 개발 책무에 대한 검토도 필요하다고 했다. 따라서 NTT 조직 형태의 검토에는 충분한 시간이 요구되지만 공정 경쟁의 확보에 대해서는 합의가 이루어지고 있다며, 당장 착수해야 할 사항을 제시했다. 첫째, 망 가설 기반의 개방을 더욱 추진하고, 동시에 NTT-East/West 접속 정보에 대한 차단벽을 강화하며, 한층 액세스망의 개방 등에 대한 대응을 요구하고, 시장지배력에 착안한 지배적 사업자 규제(dominant carrier regulation)에 대해 검토해야 한다고 지적했다. 둘째, 글로벌 경쟁의 관점, IP화, 모바일화, 브로드밴드화 등에 대한 적극적 대응이라는 관점에서 전화 시대의 경쟁 정책을 근본적으로 재검토하고, 다양한 서비스를 유연하게 제공할 수 있도록 하기 위한 규제 완화 등에 대해서도 검토할 필요가 있다고 했다. 셋째, 동선에서 광통신으로 전환하는 데 드는 비용과 현실적인 문제 등의 관점에서 필요한 과제를 검토하는 것이 타당하다고 했다. 결국 중간보고서에서는 NTT 재편을 다음과 같이 1년 뒤 마무리하겠다고 제시했다.

NTT 조직 형태는 광통신 브로드밴드 기반 정비에 대한 대응 상황과 시장의 경쟁 상황 등을 주시하고, 히카리노미치 구상 실현의 목표 연도인 2015년을 향해 신속하게 국민 이용자의 시점에 선 결론을 얻기 위해 NTT-East/West의 액세스망 개방화 등을 검증한 뒤, 그 결과를 바탕으로 1년 뒤를 목표로 이해관계자의 의견도 충분히 고려하면서 필요한 조치를 검토한 뒤, 실시하는 것이 적당하다.

이러한 중간보고서를 받은 하라구치 총무성 장관은 NTT의 조직 형태에 대해 올해

안에 일정한 결론을 낼 것이라며, 내년 정기국회에서 법 개정을 위해 워킹그룹에서 올여름까지 구체적인 로드맵을 만들라고 지시했다. 또 5월 21일에는 NTT 조직 재편 문제를 검토하는 프로젝트팀을 총무성에 설치하겠다고 밝혔다. 이를 통해 예정대로 내년 정기국회에 필요한 법안을 제출한다는 것이다.

향후 전망

정치 주도를 내세우는 하라구치 총무성 장관은 올여름에는 히카리노미치 구상의 개요를 정리하고, NTT 재편을 포함해 올해 안에는 결론을 내 관련 법안을 마련하겠다고 밀어붙이고 있다. 규제개혁과 인프라 정비, 전자정부 등의 법안을 내년 정기국회에 제출하겠다는 것이다. 하라구치 총무성 장관은 NTT 광통신망 사업의 분리 방침을 주창하고 있어 향후 NTT 조직 재편으로 이어지는 광통신망 분리에 대한 검토가 단번에 추진될 가능성도 나오고 있다.

한편 통신사업자의 이해관계도 복잡하다. 소프트뱅크와 KDDI는 경쟁 촉진을 위해 NTT로부터 광통신망을 분리해야 한다고 주장하는 한편, 2조 엔에 이르는 설비투자를 해온 NTT는 분리 방침을 강하게 반대하고 있다. 이들 통신사업자의 이해관계를 조정한다는 것은 쉽지 않기 때문에 총무성 장관에게 기한을 받아놓은 상태에서 향후 검토 작업은 난항을 거듭할 것으로 보인다.

● 참고 문헌 ●

池田信夫(2007). NGN 프로젝트: 再統合, 再獨占に向けたトロイの木馬か. <エコノミスト> (2007年8月7日號).

新保豊(2007). NTT民營化と2010年問題: 國內の構成接續政策より國際競争力の觀點を重視せよ. <エコノミスト> (2007年8月7日號).

堀越功(2010). 光の道實現に向けNTTと競合が對立: KDDIやソフトバンクはNTTのアクセス分離を主張 <日經コミュニケーションズ> (2010年4月22日號).

總務省/過去の競争政策のレビュー部會・電氣通信市場の環境變化への對應検討部會 (2010) '光の道' 構想實現に向けて: 基本的方向性(概要)(2010年5月18日)

http://www.soumu.go.jp/main_content/000066357.pdf

總務省/過去の競争政策のレビュー部會・電氣通信市場の環境變化への對應検討部會 (2010) '光の道' 構想實現に向けて: 基本的方向性(2010年5月18日)

http://www.soumu.go.jp/main_content/000066358.pdf

總務省(2010). 新しい成長戰略: 原口ビジョンII(2010年5月6日)

http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/topics/s_topics100506.html

總務省(2009). 原口ビジョン(2009年12月22日)

http://www.soumu.go.jp/main_content/000048728.pdf



공정거래청(OFT)의 IPTV 플랫폼 캔버스 승인 논란

박성우

지난 5월 19일 영국의 소비자 조정 기구인 공정거래청(Office of Fair Trading)은 합작사업체(Joint Venture)의 형태로 BBC, BT(British Telecom), 카폰 웨어하우스(Carphone Warehouse)사의 토크톡(Talk Talk), 그리고 주요 상업 방송 채널들인 ITV, 채널 4, Five와 최근에 합류한 브로드밴드 인프라 그룹인 아퀴바(Arquiva)까지 7개 사업자들이 공동 추진 중인 IPTV 포털 서비스를 지향하는 새로운 플랫폼 '캔버스 프로젝트(Project Canvas)'에 대해 공식 승인한다고 발표했다. 그간 경쟁 사업체들의 캔버스 프로젝트에 대한 조사 의뢰에 기반해 기업법 2002(Enterprise Act 2002)를 근거로, 합작 사업자로서의 지위와 자격에 대한 법률적·제도적 판단을 내린 조치다. 캔버스 프로젝트는 새로운 형태의 개방형 인터넷 기반 텔레비전 플랫폼을 만드는 프로젝트로, BBC가 처음 제안해 주도적으로 추진하고 있으며 다른 참여사들은 보조적인 재정 지원을 주로 하고 있다. 이 프로젝트의 기본적 의도는 특별한 서비스의 가입 절차 없이 주문형 서비스(On demand) 방식으로 디지털 방송 프로그램을 인터넷을 통해 공급하는 것이다.

미디어미래연구소 영국통신원(런던대 골드스미스 칼리지 박사과정)

그동안 스카이(BskyB)를 비롯한 몇몇 유료방송(payTV) merger 사업자들은 이 프로젝트가 새로운 거대한 기업합병의 사례이며, 이를 통해 영국 내 브로드밴드와 디지털TV, 심지어 유선 전화 시장의 공정 경쟁 질서가 무너지는 등 여러 가지 부정적 영향을 미칠 것이라는 주장과 함께 OFT의 조사와 판단을 요구했다. 이 프로젝트가 공정거래 질서에 위협적 영향을 준다고 판단되면 이후 경쟁위원회(Competition Commission)로 안건이 이월되어 이전 ‘캥거루 프로젝트(Project Kangaroo)’처럼 공식적으로 사업 진행이 규제된다. 그런데 작년 캥거루 프로젝트와는 달리 이번엔 결국 당국의 승인을 받게 되었다는 점에서 많은 관심을 끈다. 또한 요즘 큰 주목을 받고 있는 가까운 미래의 IPTV 시장 전개와 선점에서 이해관계가 엇갈리고 있는 유료방송 사업자들과 콘텐츠, 장비 사업자들은 이번 BBC 주도 프로젝트에 대해 입장 차이를 보인다. 즉 국가와 공영방송이 BBC 주도 프로젝트를 통해 향후 뉴미디어 방송 통신 시장을 쉽게 지배, 통제하려는 목적을 갖고 있으며, 이는 자유로운 시장 질서를 위반하므로 공익에도 위배된다는 강경한 태도를 보이고 있다. 따라서 시장 질서와 미디어의 공익성 그리고 그 범위에 대한 논쟁을 계속해서 불러일으키고 있다.

UK OFT 결정 내용

이번 OFT¹ 결정의 핵심은 캔버스 프로젝트를 법적으로 규제할 어떠한 근거도 없다는 것이다. 이는 2002년 기업법에 명시된 ‘합작사업자(merger)’ 조항을 바탕으로 한 것으로, 사실상 BBC 주도의 새로운 IPTV 플랫폼에 대한 공식적 허가를 뜻한다. 내용을 보면 BBC를 포함한 어떠한 참여사들도 기존 형태의 비즈니스나 사업 방식을 캔버스 조인트 벤처에 제공하고 있지 않다는 것이 이유다. 완전히 새롭게 등장한 사업 프로젝트이므로 규제 근거 자체가 없다는 것이다. 작년 2009년 경쟁위원회의 제재

¹OFT 사이트(2010) www.ofc.gov.uk/press/2010/51-10 참조.

조치로 사업이 중단된 캥거루 프로젝트와 다른 점은 이번 캔버스 프로젝트에서는 플랫폼 자체적으로 VoD 콘텐츠에 대한 취합, 축적, 마케팅, 판매 등의 기능을 하지 않을 것이라는 점이다. 즉 프로젝트 참여사들은 캔버스가 순수한 포털적 게이트웨이 기능을 하도록 하는 데만 기여하겠다는 것이다.

OFT의 책임자(Director of Merger) 셸던 밀스(Sheldon Mills)는 이번 발표문에서 “합작 사업자 조정 및 규제 항목은 기존 비즈니스의 이전을 통한 기업 간 결합에 대한 것이다. 따라서 신설 조인트 벤처인 캔버스 프로젝트에는 기존 비즈니스 모델 간 공동사업이 아니므로 이에 해당되지 않는다”고 강조한다. 즉, 이번 조사에서 BBC를 비롯한 프로젝트 참여사들은 기존 형태의 비즈니스를 이전, 통합하는 것이 아니라는 점을 분명히 했고, 이것이 최종 결정에 중요한 역할을 했다고 한다. 그런 점에서 향후 IPTV 시장에서 캔버스 프로젝트가 차지할 엄청난 잠재 성과는 상관없이 OFT가 이 프로젝트를 규제 대상의 합작 사업자로 볼 수는 없다고 설명한다.

이번 판단의 기준이 된 기업법 2002에 따르면 조정 대상이 되는 합작 사업자의 조건은 영국 내에서 적어도 둘 이상의 사업자들이 결합해서 인수, 합병을 통해 7000만 파운드를 초과하는 인수 금액이 발생하거나 25% 이상의 재화나 서비스가 초과 공급되는 경우다. OFT는 또한 캔버스 프로젝트에서 참여사들이 어떠한 ‘물질적 영향(material influence)’도 미치지 않을 것으로 전망했는데 여기서 ‘물질적 영향’이란 일반적으로 합병 후 사업체 운영 시 특정 주주가 일정 수준 이상의 지분을 가지고 상업적인 결정권에 영향을 미치는 행위를 말한다. 캔버스 프로젝트는 하나의 완전 개방형 플랫폼일 뿐이므로 이 역시 해당 사항이 아니라는 견해다. 이런 점들에 근거해 이번 프로젝트는 법적, 제도적으로 조정 대상이 되는 프로젝트라고 정의할 수 없으며, 이에 영국 내 합병 조절법(UK Merger Control Laws)을 적용해 가장 약한 수위로 조절하는 데 그칠 수밖에 없다고 한다.

이전 유사한 IPTV 플랫폼 프로젝트였으나 경쟁위원회에 의해 사업 진행이 제지당했던 캥거루 프로젝트 역시 BBC 월드와이드(BBC Worldwide Limited)와 채널 4, 그리고 ITV 세 사업자들의 조인트 벤처 형식 프로젝트로서 당시 그들은 ‘윈스톱 쇼핑’

개념을 적용해 플랫폼을 통해 고객들에게 모든 참여사의 VoD 콘텐츠를 수집, 저장, 판매토록 하려는 것이었다. 이 프로젝트는 2009년 2월 4일 경쟁위원회에 의해 사업 진행이 제지당했으며 당시 경쟁위원회에서는 그런 VoD 콘텐츠의 수집, 저장, 판매 서비스가 향후 IPTV 시장의 공정 경쟁 구도를 훼손하게 되어 결국에는 영국 방송 VoD 콘텐츠의 경쟁력을 떨어뜨릴 것으로 결론지었다. 즉 이번 결정으로 원래 플랫폼과 콘텐츠 서비스의 통합적 계획에서 플랫폼 기능 제공 위주로 역할을 축소하면서, 더 많은 부분을 오픈 소스로 돌리는 것을 골자로 새롭게 제안된 캔버스 프로젝트가 법적·제도적 승인을 받게 된 것이다.

캔버스 프로젝트의 개요와 방향성

BBC를 감독하는 BBC 트러스트(BBC Trust)의 최종 승인만을 남겨두고 있는 이 캔버스 프로젝트는 향후 뉴미디어 멀티 플랫폼 시대의 새로운 방송통신 환경에 3가지 중요한 방향성을 제시한다. BBC 트러스트는 당초 예상되었던 올 연말보다 조금 늦어진 내년 봄쯤 최종 승인 관련 발표를 할 것으로 전망된다. 지난해 12월 BBC 트러스트에서 중간 발표 형식으로 이미 가승인한 상태이므로 내년 최종 발표에서도 무난히 승인될 것으로 보인다. <파이낸셜 타임스>(Financial Times)의 보도에 의하면 새 플랫폼의 브랜드 명칭으로는 현재 세계에서 가장 인기 있는 비디오 사이트인 유튜브(YouTube)를 연상시키는 유뷰(YouView)나 기존의 브랜드 명칭인 프리뷰(Freeview) 중에서 채택할 것이라고 한다.

기술표준(Standard)

IPTV 플랫폼에 대한 영국 내 산업적 기준이 아직 없다는 점에서 보면, 완전한 개방형 기술표준의 채택을 목표로 한 이번 프로젝트를 통해 소비자나 관련 업체들이 자유롭게 경쟁력 있는 창조적인 소프트웨어와 하드웨어를 만들 수 있게 되었다. 특히 BBC

측은 장비업체들과 협조해 새로운 인프라 스트럭처를 위한 기술표준 제정에 대한 허가를 당국에 요구했다. 이에 BBC 트러스트는 2009년 7월 프로젝트 참여사들로 구성된 디지털 텔레비전 그룹(Digital Television Group)으로 하여금 기술 표준 작업을 시작할 수 있도록 허가했다. 현재 참여사들을 보면 시스코(Cisco), 테크놀러와 휴맥스(Technicolor and Humax)와 같은 컴퓨터 부품(CE) 제조사들과 브로드컴(Broadcom), 인텔(Intel), 에스티(ST)를 포함한 반도체 칩(SoC) 공급자들, 소프트웨어 부품 제조사들, 그리고 IP 전송 인프라 제공업체들이 긴밀히 협력 중이다. DTG에 의한 TV 연결 장치(Connected TV devices)는 업계 표준으로 2010년에 발표될 예정이다.

플랫폼(Platform)

IPTV에 대한 기술표준뿐 아니라 기본 플랫폼조차 제대로 준비되지 않은 현상에서 야기될 수 있는 문제를 살펴보면 다음과 같다. 우선, 현재 영국의 디지털 지상파 방송 플랫폼들인 프리뷰(Freeview)와 프리셋(Freesat)은 방송통신 융합 시대의 기술적 발전 속도를 효과적으로 따라가지 못한다. 스카이의 SKY+ 등 상업적 유료 방송의 몇몇 인터넷 방송 서비스 플랫폼들은 비교적 발전 중이지만, 이 또한 자체 기준에서만 적용되는 폐쇄적 구조로 운영하고 있다. 이렇게 점차 더 개별화되고 있는 시장은 유료방송을 시청하지 않거나 원하지 않는 소비자들을 IPTV 시장에서 점점 배제하는 결과를 초래한다. 그리고 인터넷 서비스 시장 또한 원하는 영상 콘텐츠를 충분히 공급받기 위해 TV 플랫폼과의 상업적 연계를 강화할 필요가 있다. 따라서 개별화된 방송 플랫폼이 각자 기준에 의해 더 복잡해질수록 오히려 방송통신 융합의 특성을 가진 IPTV 플랫폼의 발전은 저해될 수밖에 없다. 캔버스 프로젝트는 이 문제들을 해결하려는 의도를 띠고 있는데, 무료 지상파방송을 위한 업그레이드를 제공하며 넓은 범위의 인터넷 서비스에 다양한 방송 콘텐츠와 소프트웨어를 결합해가는 개방형 플랫폼으로의 역할을 통해서이다. 이는 마치 애플사의 아이폰(iPhone)과 앱스토어(app store)의 역할처럼 완전 개방형으로 운영되어야

상품과 서비스, 그리고 장비 관련 생산자 모두에게 공정한 경쟁을 통한 혜택이 돌아간다는 의도다.

사용자 인터페이스(User Interface)

소비자들은 현재 리니어 방식(일방향 수신) 방송 서비스에 익숙해 있으면서 점차 전자 프로그램 가이드(Electronic Programme Guide)를 통해 스크롤해 채널을 선택하는 환경도 접하지만, 양방향 주문형 서비스와 결합되면서 조작 환경이 갈수록 복잡해지고 있다. 아이폰의 성공에서도 볼 수 있듯이 심플한 디자인과 안정적 인터페이스는 소비자에게 필수적인데, 플랫폼으로 성공적이기 위해서는 인터넷을 통해 생기는 다양한 선택 옵션을 유지하면서도 사용하기 편해야 한다. 이 프로젝트의 또 다른 핵심은 쉽고 일정한 사용자 인터페이스다. 방송 콘텐츠와 브로드밴드를 원활하게 연결해주는 편리한 사용자 인터페이스를 캔버스 프로젝트와 무관하게 프로젝트에 참여하는 다양한 관련 사업자로 하여금 발전시키려는 의도다.

셋톱박스의 가격은 약 100~200파운드로 예상되며 기본으로 포함되는 것은 캔버스 소프트웨어, 프리뷰 디지털TV 튜너인데, 소프트웨어는 게임콘솔이나 TV 자체에 포함된 것도 출시될 예정이다. 프로젝트 참여사인 BBC나 ITV 등에서 전송될 주문형 콘텐츠뿐 아니라 유료 영화(Pay-Per-View Movies), 온라인 쇼핑, 웹서비스 등도 제공될 것이다.

이 프로젝트를 통해 영국 내 1,400만 명에 달하는 오프라인 인구의 절반을 온라인으로 흡수할 것으로 예상되는, 이는 디지털방송으로 완전 전환하는 데 대비해 국가 핵심 과제인 '디지털 브리튼' 구현의 중요한 기반이 될 것으로 보인다. 이와 함께 인터넷을 하나의 방송통신 플랫폼으로 공식화하고 국가 의료서비스 체제인 NHS Direct 등 중요한 공공 웹서비스의 더 나은 공급과 서비스 범위 확대가 가능해져서 국민들, 광고주, 방송사 모두에게 이익이 될 것이라 예측한다.



쟁점 - 공익적 가치, 시장 질서, 그리고 그 범위들

OFT의 이번 결정으로 캔버스 프로젝트의 추진은 더욱 탄력을 받게 되었다. 그러나 캔버스 프로젝트에 참여하지 않는 대표적 방송사들인 스카이와 버진미디어(Virgin Media) 측에서는 OFT의 조치에 반발하고 있다. 앞에서 잠시 보았듯이 캔버스 프로젝트의 서비스가 기존의 케이블이나 위성방송을 중심으로 하는 유료 방송시장 사업자들에게는 분명한 위협이라는 것이다. 스카이의 임원인 마이크 다르시(Mike Darcey)는 <가디언>(Guardian)지에 기고한 글을 통해 '캔버스 프로젝트가 포털로의 발전을 꾀하는 만큼 미래 IPTV 시장의 공정 경쟁 질서를 왜곡할 것'이라며, 현재는 비록 초기 단계의 웹TV 시장이지만 미래에 엄청난 산업으로 발전할 분야이므로 공정 경쟁을 위한 질서를 갖추는 것이 중요하다고 말한다. 스카이 측도 이미 2009년 말 '엑스박스 라이브(Xbox Live)'라는 게임콘솔과 결합해 그리고 '픽닉(Picnic)' 서비스를 통한 인터넷 기반 프리뷰 플랫폼, 온라인 비디오 서비스인 '시소'(SeeSaw) 등을 통해 이미 자체적으로 IPTV 시장에 발을 디딘 상태다. 버진미디어 측도 <파이낸셜 타임스>와의 인터뷰에서 "캔버스 프로젝트는 매우 위험한 발상이며 결국 영국 디지털 미디어 환경의 경쟁력을 심각히 제한할 것"이라고 경고한다.

이와 더불어 다른 관련 업계도 OFT의 결정에 발맞추어 재빠르게 처신하고 있다. 삼성이나 파나소닉과 같은 TV 장비 업체들은 새로운 인터넷 기반 TV의 개발 계획을 발표 중이다. 이번 달 영국에 상륙한 구글TV(Google TV)의 경우에도 IPTV 플랫폼 개발 작업에 박차를 가하면서 표준화된 플랫폼 제정 움직임에 반발하고 있어 논란이 예상보다 오래 지속되고 있다. 그리고 얼마 전 6월 초 유튜브 측도 VoD 서비스 제공을 통한 BBC iPlayer와 유사한 인터넷 기반 방송 서비스의 도입을 발표하는 등 시장 선점을 위한 경쟁이 치열하다.

특히 쟁점이 되고 있는 부분은 왜 하필 공영기관인 BBC와 BT가 추진 중인 캔버스 프로젝트를 통해 소비자들이 새로운 플랫폼을 수동적 입장에서 통일적으로 받아들여야 하는가 하는 점이다. 즉 공익의 개념과 범위, 이를 둘러싸고 문제를 제기하는 시장

의 목소리가 핵심이다. 이는 프로젝트의 추진 과정에 대한 문제 제기 내용에서도 드러나는데, 프로젝트를 주도하는 BBC의 자금 투입 문제와 감독하는 BBC 트러스트의 조치에 대한 비판을 통해 알 수 있다. 즉 국민의 수신료를 사용해 공영방송이 결국 라이벌 상업방송들에게 불리한 불공정 경쟁 환경을 조성하고 있다는 것이다. 언론에 공식적으로 드러나는 스카이 측의 우려 지점은 공적자금인 BBC의 수신료(Licensing Fee)를 통해 미래의 새롭고 혁신적 서비스를 위한 올바른 경쟁을 제한하는 것이 옳으냐 하는 문제로 모아진다. <가디언>지와 인터뷰에서 다르시가 지적한바에 의하면 “어느 누구도 공적 자금이 공익의 요구에 기반을 둔 방송 프로그램 제작으로부터 이탈해 상업적 플랫폼 개발에 쓰이는 것에 찬성하지 않을 것”이다. 이는 곧 수신료로 해야 할 일로서 캔버스 프로젝트에서 발표한 IPTV 장비 표준화, 이용자 사용 환경 개발 등의 사업은 적절하지 않다는 메시지다. 스카이의 견해는 오히려 경쟁을 통해 소비자에 의해 우수한 사업자의 기술과 장비의 표준화가 자연스레 결정될 것이며, 이 과정에서 더욱 뛰어나고 고객친화적인 기술, 장비표준 등이 자리 잡을 것이라는 점이다. 캔버스가 추구하는 통일된 사용자 환경 제공이라는 개념은 ‘창의성’과 ‘선택권’을 침해하며 궁극적으로는 공익을 저해한다는 주장이다. 이에 따라 캔버스 프로젝트로 인해 현재 준비 중인 많은 새로운 상업적 IPTV 플랫폼의 개발 계획 자체가 물거품이 될 것이라는 전망도 있다. 결국 이전의 비슷한 시도였던 쾅거루 프로젝트가 경쟁위원회에 의해 사업이 제지당했듯이 방송통신 분야의 공정 경쟁 질서 유지와 표준화는 시장의 흐름에 맡겨야 한다는 주장이다.

현재 스카이를 비롯해 대표적인 반발 사업체들인 버진미디어, 삼성, 그리고 IP비전(IP Vision) 측은 이후에도 공동 행보를 이어갈 것으로 전망된다. 실제로 스카이는 버진 1(Virgin 1), 리빙(Living), 브라보(Bravo), 챌린지(Challenge) 채널을 최근에 새롭게 인수하는 등 공격적 행보를 이어가고 있다. 또한 버진미디어와 협력해 스카리아트(SkyArt) 채널을 버진미디어에 공급하기로 하는 등 보조를 맞추고 있다. 하지만 최고의 수혜를 입을 것으로 전망되는 곳은 BT비전(BT Vision)이라는 데 이견이 없으며, 이는 디지털 서비스의 폭넓은 공급이 가능해지는 BT 측의 이익이라는 점이다.

이번 결과에 대해 BBC를 중심으로 한 캔버스 프로젝트 그룹 측은 당연히 환영의 뜻을 나타낸다. 프로젝트 책임자인 리처드 헬턴(Richard Halton)은 “모든 캔버스 프로젝트 참여사는 이번 OFT의 결정을 환영하며 이는 제도적 승인의 최종 단계만을 남겨두었다는 점에서 우리 분석의 정당성을 밝혀준다”며, 결국 영국 시장에서 개방형 플랫폼으로 무료 지상파방송과 인터넷의 연계 방송 시장을 더욱 경쟁력 있게 만들 것이라고 말한다. 실제로 이번 프로젝트 추진 과정에서 이전에 실패했던 쾅거루 프로젝트가 많은 참고가 되었으며 경쟁위원회의 지적 사항이었던 자사 콘텐츠의 제공, 축적, 운영 전략을 대폭 수정한 것이 큰 효과를 보았다는 평가인데, 실제 그들은 애플사의 전략을 상당 부분 참조했음을 공식적으로 언급한다. 즉 이 프로젝트의 최종 목표는 검색 기능에 역점을 둔 구글TV와 폐쇄형 셋톱박스 모델인 버진미디어와 스카이의 중간 정도로 보인다.

향후 이슈와 전망: FRND

접근성(Accessibility)

이번 캔버스 프로젝트를 둘러싼 향후 큰 이슈는 무엇보다 공익에 기반한 접근성(access)의 문제다. IPTV가 앞으로 어떠한 방식으로 진화할지는 아무도 예측할 수 없지만 더 이상 새로운 셋톱박스가 각 가정과 건물에 추가되지 않도록 유용한 통합형 플랫폼을 만드는 것이 가장 중요한 일임이 분명하다. 그리고 그 개발 과정에서 시각, 청각, 정신 장애 등 다양한 종류의 약자, 소수자, 장애를 가진 사람들도 배제되지 않을 보편적 접근성이 반드시 고려되어야 한다. 예를 들어 테크놀로지의 발전으로 가능해진 다양한 액세스와 커뮤니케이션 서비스 기능들, 즉 음성 설정과 자막은 물론 시각장애인이거나 고령의 시청자를 위한 줌 기능, 색감 조절 장치, 다양한 표현의 스케줄 리스트, 오디오 피드백, 백그라운드 제거 기능, 응급 환자를 위한 콜 서비스 등이 포함되어야 한다. 그런 점에서 플랫폼 개발 프로젝트가 공익에 기반을 둔 보편적

이고 핵심적 과제이고, 사업 주체 역시 그러한 점을 고려해 추진되는 것이 필요하다. 공공의 가치가 기술 혁신을 주도하지는 못하더라도 그 방향성을 올바르게 이끌어 나가야 할 역할에 대한 당위성은 충분하다.

개방형 플랫폼(Open source Platform)

개방형이라는 의미는 콘텐츠, 장비 관련 개발자들에게 IPTV 스크린에 접근하도록 원천적으로 허용한다는 의미이며, 이 과정에서 어떠한 상업적·정치적인 연계에 의한 제한도 고려하지 않는다는 의미다. 이를 통해 오픈 소스 커뮤니티들로 하여금 플랫폼을 위한 앱(apps)을 만들어 수익을 내도록 장려함으로써 방송통신 분야의 전통적인 콘텐츠 공급 장벽을 허물고, 기존 질서를 넘는 창조적 에너지를 기대할 수 있다. 구체적 방식에 대해선 좀 더 상황을 지켜보아야 하겠지만 이 점에서 오픈 소스와 개방형 플랫폼이 향후 방송통신 환경에서 대세일 것이라는 점은 분명해 보인다. 하지만 이 모든 서비스의 전제 조건으로 2012년까지 평균 2메가바이트의 전송 속도에 도달해야만 하는 영국 내 브로드밴드망 확충이 선결 과제이지만 이에 대해서도 비교적 낙관하는 입장이다.

디지털 컨버전스의 확대 속에서 현재까지 주된 서비스 애플리케이션은 PC라고 정의하지만, 결국 TV와 PC의 경계의 붕괴를 현실적으로 받아들여 이론적으로 디바이스의 구별과 거기에 대한 법적 제도적 구분의 중요성이 줄어들 것이라는 의미심장한 배경도 있다. 캔버스 프로젝트는 특정한 기준을 만드는 작업이 아니라 공공의 기준에 의한 개방형 플랫폼을 만드는 작업임을 강조한다. 그 말은 글로벌 스탠더드를 만드는 게 아니라 세계적으로 인지되어 글로벌한 주목을 받을 가장 영국적인 플랫폼을 만들고자 하는 작업인 것이다.

관련 산업 전망

관련업계의 시각에서는 아직 캔버스, 혹은 가칭 유뷰(YouView)는 완전히 새로운 통합형 플랫폼이라기보다는 ‘프리뷰 2.0’ 정도일 것이라는 인식 혹은 희망이 지배적이

다. 이는 이 프로젝트가 IPTV 시장에서 포털로 자리 잡을 것에 대한 불안이기도 하다. 그렇지만 현재 브로드밴드 환경 아래 있는 가정의 소비자들에게는 분명히 매력적인 일로 보인다. 현재의 환경에서는 인터넷 서비스 공급자에게 콘텐츠 때문에 추가로 지불하는 경우는 거의 없기 때문이다. 결국 이 프로젝트로 현재의 브로드밴드 시장의 규모도 커지고 관련 장비업체의 성장도 촉진될 것으로 예상된다. 즉 공중파 방송 시장, 주문형 서비스 시장, 웹서비스 시장, 기타 서비스 시장 전체의 확대를 촉진할 것이다.

이처럼 캔버스를 통한 브로드밴드 서비스의 증가가 확연해 보이는 가운데 콘텐츠 소유자들의 장벽을 제거하는 것에 대한 일부 미디어회사의 반발이 눈에 띈다. 이는 그들의 콘텐츠 소유와 관련한 독점, 그에 따른 회사 자산가치의 하락을 염려한 행보다. 특히 BT를 비롯한 토평, 스카이의 경우 그들의 콘텐츠 서비스를 확대할 것이다. 상대적으로 열악한 콘텐츠 공급자인 BT의 경우 잃는 것보다 얻는 것이 더 많을 것으로 예상된다. 스카이로서는 이미 콘텐츠 공급자로 입지를 다져놓은 상태라 입장이 조금 다르다. 캔버스는 콘텐츠와 관련한 라이선스나 독점적 권리를 취하지 않겠다는 입장이다.

캔버스 측의 바람대로 진행된다면 향후 영국 IPTV 시장에서도 현재 애플사의 아이폰 성공 케이스에서처럼 ‘앱스토어(apps store)’의 형성이 가능할 전망이다. 방송사들 또한 트위터 같은 소셜 네트워크 서비스와 결합해 지속적으로 방송 이벤트의 즉각적 고지와 커뮤니케이션을 발전시켜 새로운 유형의 시청 방식이 탄생할 가능성에도 주목하고 있다. 마지막으로 TV 프로그램 유료 시청제인 페이퍼뷰(pay-per-view)나 홈쇼핑, 옥션 등 전자상거래 방식의 확대에 따른 전자결제 시스템과 보안 시스템에 대한 관심도 더욱 커지고 있다.

이번 영국의 사례는 미디어 정책이 공공의 가치와 패러다임의 가치에 대한 판단이라는 견해를 넘어서 이해관계 집단의 이익에 대한 판단이라는 흐름에 제동을 건 조치임을 알 수 있다. 이를 통해서 영국 사회가 바라보는 방송이라는 기본적 공공서비스의 큰 맥락을 읽을 수 있다.

● 참고 문헌 ●

방송통신위원회 <방송통신분쟁 이슈리포트>(2009. 4~5.).
 BBC Trust (2009). Consultation by the BBC Trust on an Application from the BBC
 Executive to Define and Promote an IP Television Standard (Project Canvas).
 Financial Times (2010. 5. 28). Project Canvas TV Revolution Faces Delay.
 Guardian (2010. 5. 19). OFT Clears Project Canvas.
 Guardian (2010. 5. 21). TalkTalk's Charles Dunstone Comes Out Fighting for Project Canvas
 Competition Commission Website (2010) www.competition-commission.org.uk
 BBC 사이트(2010) www.bbc.co.uk/bbctrust
 OFT 사이트(2010) www.ofc.gov.uk
 Project Canvas 사이트 (201) www.projectcanvas.info



개인 정보 보호 및 전자문서법(PIPEDA) 개정안 논란

김상현

지난 5월 25일 캐나다 연방산업부가 의회에 법안 C-29를 제출했다. 정식 제목은 ‘개인 정보 보호 및 전자문서법(Personal Information Protection and Electronic Documents Act, 이하 PIPEDA)을 개정하기 위한 법’이다.

법안 C-29는 처음 법을 만들 때 명시된 5년간의 검토 의무에 대한 연방정부의 대응이다. 연방정부가 PIPEDA의 내용과 그 실질적 효과, 개정의 필요성에 대해 검토하기 시작한 것은 2006년이었고, 그 결과물로 보고서가 나온 것은 2007년이였다. 그로부터 무려 3년 만에 PIPEDA 개정안이 나왔으니 3년여를 지체한 셈이다. 그리고 그 3년이 PIPEDA 자체에 큰 득이 되었는지에 대해서도 논란이 많다. 개정안의 여러 대목이 적잖은 논란 거리를 내장하고 있기 때문이다. 캐나다 오타와대학의 마이클 가이스트(Michael Geist) 법학 교수는 정부가 내놓은 법안에 대해 ‘엄청난 실망’을 금할 수 없다고 그의 블로그와 칼럼에 썼다. 인터넷과 전자상거래법(E-commerce Law)에 관한 연구 의장이기도 한 가이스트 교수는 C-29뿐 아니라 반스팸 법안인 C-28, 저작권법안인 C-32 등에 대해서도 높은 관심을 보여왔고, 그의 논평은 언론

미디어미래연구소 캐나다 통신원(캐나다 앨버타주 교육부 정보 프라이버시 매니저)

은 물론 여론을 움직이는 데도 막대한 영향력을 발휘해왔다.

가이스트 교수는 수정안의 핵심 부분이 개인 정보와 관련된 보안 사고가 발생했을 경우 그 사실을 ‘의무적으로’ 통보하게끔 명문화한 점임을 언급하면서, 그러나 고지에 필요한 요구 사항이 다른 유사 법과 비교해 지나치게 약하다고 지적한다. 더욱이 문제를 일으킨 기업이나 기관이 그 위반 내용을 당사자들에게 고지하지 않는 경우에도 그에 대한 처벌 조항이 들어 있지 않아서, 결과적으로는 그 조항을 더한 것이 캐나다의 소비자들에게 도움을 주는 것이 아니라 도리어 해악을 끼치는 것은 물론 기업들에 면죄부를 줄 수 있다고 가이스트 교수는 주장했다.

그 외에도 개정안에는 주목할 만한 대목이 많다. 그간 적잖은 혼란을 불러일으킨 PIPEDA 7절의 ‘적법한 권한(lawful authority)’ 조항을 좀 더 명확히 정의한 점, 그리고 상거래(business transaction)와 연계된 고객 및 직원 정보의 공개를 더 원활하게 한 점 등이 그 몇몇 사례다. PIPEDA 개정을 겨냥한 C-29가 과연 어떤 규모와 방향의 파장을 캐나다 사회에 몰고 올지는 아직 단언하기 어렵다. 그러나 긍정적인 방향으로든 또는 부정적인 방향으로든, 이 개정안에 매우 중요한 수정 조항이 다수 포함되어 있어서, 그것이 통과될 경우 캐나다의 프라이버시 관련 법은 물론, 그 법의 적용을 받는 기업과 기관의 비즈니스 관행에도 큰 영향을 미칠 것이라는 데는 전문가들 사이에 이견이 없다. 이 글은 그 개정안의 핵심적인 대목을 짚고, 그것이 미칠 긍정적, 부정적 영향을 검토한다.

비즈니스 관련 연락 정보

첫 번째 주목할 만한 변화는 법규의 범위에서 ‘비즈니스 관련 연락 정보(Business Contact Information)’를 제외한 것이다. 여기에서 ‘비즈니스 관련 연락 정보’란 개인의 이름, 직책이나 직함, 직장 연락 정보(이메일 주소 포함), 그리고 그와 비슷한 정보로, 새로운 4.01항에 비즈니스 관련 연락 정보가 전적으로 그 개인과 그의 고용, 비

즈니스, 혹은 직업과 관련된 내용으로만 소통(communication)할 목적으로 수집되고, 이용되고, 공개되는 경우는 이 법의 적용을 받지 않는다는 조항을 추가했다.

문제점: 가이스트 교수는 법안 C-29가 ‘비즈니스 관련 연락 정보’에 업무·직장용 이메일 주소를 포함시킴으로써 그 정의를 확대한 것은 물론 스팸 광고의 문제점을 간과했다고 지적한다. 비즈니스 정보는 개인 정보로 취급되지 않기 때문에 이를 이용하는 것은 보통 프라이버시 문제로 비화되지 않는다. 이메일의 폭발성을 고려하면 개정된 PIPEDA가 이메일 스팸 문제에 무용지물일 것이라는 예상이 가능하다.

유효한 동의

법안 C-29는 개인의 동의를 얻는 데 무엇이 필요한지를 더욱 명확하게 규정했다. 6.1항은 ‘유효한 동의(valid consent)’라는 제목과 함께, ‘개인의 동의는 그 개인이 기업이나 기관에 의해 수집, 이용 또는 공개되는 본인의 개인 정보가 어떤 성격과 목적에 이용되고, 그 결과가 무엇인지에 대해 이해하고 있다고 상식적으로 기대되는 경우에만 유효하다’라고 규정하고 있다.

증인 진술과 업무 생산물

본인의 동의 없이 개인 정보를 수집, 이용 또는 공개하는 것이 허용되는 경우를 명시한 7항에서, 보험금 청구를 평가하거나 처리하거나 합의하는 과정에서 필요한 증인 진술을 통한 정보의 수집, 이용, 공개를 허용하는 등 여러 변화가 나타났다. 그뿐 아니라 고용된 상태에서 개개인에 의해 생산된 정보는, 그것을 수집, 이용, 공개하는 것이 그 정보의 본래 생산 목적과 일관되게 부합하는 한, 본인의 동의를 얻어야 한다

는 요구 사항에서 면제된다. 이 특정한 면책은 종종 ‘업무 생산물(work product)’에 적용되는 동의의 예외’로 표현되기도 한다.

적법한 권한

7항에서 캐나다 연방정부는 또한 법 집행(law enforcement)과 관련해 지금까지 많은 혼란을 불러일으켰던 조항을 명확히 하려 시도했다. 그에 따르면 정부가 ‘적법한 권한’으로 인정한 정부기관과 법 집행기관에 대한 개인 정보 공개는 허용된다. 지금까지는 이 ‘합법적 관할기관’의 뜻을 놓고 PIPEDA가 처음 나왔을 때부터 의견이 분분했다. ‘법의 강권(legal authority)’이라는 해석으로부터 합법적 절차의 한 부분일 뿐이라는 의견에 이르기까지 주장이 다양하게 엇갈렸다. 새로운 조항은 논란 많은 이 용어를 다음과 같이 정의하고 있다.

‘합법적 권한’은 아래에 명시한 경우 이외의 합법적 권한을 지칭한다.

- ① 정보의 생산을 강제할 만한 권력을 가진 법원, 개인 또는 기관이 발부한 소환장이나 영장, 또는 명령
- ② 기록 문서의 생산과 관련된 법원의 규칙들
- ③ 개인 정보를 공개하는 기관이 정부기관이나 그 하위 부처에 의해 규정되는 합법적 권위의 타당성을 입증할 의무가 없는 경우

정부는 또한, 치안 서비스를 제공하기 위한 합법적 권한이 인정될 경우, 개인의 동의 없이도 정보를 공개할 수 있는 여러 정황을 이 조항에 추가했다. 부상당했거나 병을 앓거나 사망한 개인의 근친자에게 고지할 목적의 개인 정보 공개도 개정안에 추가되었다.

문제점: 새 법안은 ‘적법한 권한’의 정의를 더 명확히 했다고 하지만 일각에서는 과거와 달라진 점이 없으며 도리어 기업이나 기관들이 그 ‘적법한 권한’의 유효성을 입증할 필요성이 없다고 확인함으로써 법원의 감독 없이도 개인 정보를 공개할 수 있는 위험성을 높였다고 주장한다.

함구령

PIPEDA에 추가된 조항 중 주목할 만한 또 다른 대목은 ‘함구령(gag order)’이다. 그 조항은 법 집행과 관련해 정부기관이나 그 하위 부처에 의해 청구되었거나 취득된 개인 정보에 대해서는, 그 정보를 제공한 기관이 정보의 당사자인 개인에게 그의 정보가 청구되거나 취득된 사실을 고지하는 것을 금지하고 있다. 당사자에게 고지하기 전에, 정보를 제공했던 기관은 먼저 정부기관에 연락해 허락을 받아야만 한다. 만약 정부기관이 정보 당사자에게 고지하는 것을 반대하는 경우, 정보 제공 기관은 당사자에게 고지할 수 없지만 연방의 독립 감시기구인 프라이버시 위원회에 의무적으로 이 사실을 알려야 한다.

문제점: 기업이 개인 정보를 법 집행 기관에 공개하고 나면, 그러한 사실을 정작 개인 당사자에게는 통보할 수 없도록 강제한 개정안에 대해 가이스트 교수는 “미국의 ‘USA Patriot’ 법을 연상시키는 조항”이라고 비판한다. 개정안에 대한 논의가 진행되는 과정에서 가장 큰 논란을 불러일으킬 것으로 전망되는 조항도 바로 이 함구령 부분이다.

수사기관 항목의 삭제

주목할 것은 이러한 개정안이 수사기관을 없앴다는 점이다. 그 전까지, 기관은 개인

정보를 지정된 수사기관에 수사 목적으로 공개할 수 있었다. 수사기관으로 분류된 곳들은 ‘캐나다보험사기수사국’(Insurance Fraud Bureau of Canada), 대다수 법정 변호사들의 단체, 기타 전문 규제기관들이었다.

그 대신 개정안은, 공개가 협약 위반, 또는 캐나다 연방 법규나 주 법규 위배를 수사하는 데, 또는 사기 범죄를 예방하거나 적발하거나 진압하는 데 필요하다고 판단되는 경우, 따라서 개별 당사자의 동의나 인지를 구하는 것이 그러한 예방, 적발, 진압 활동을 약화할 수 있다고 상식적으로 예상되는 경우 그러한 동의 없이도 다른 기관에 개인 정보를 공개하는 것을 허용한다. 그뿐 아니라 사안이 ‘금융적 오용(financial abuse)’과 관련된 경우 정부기관이나 근친자에게 개인 정보를 공개하는 것이 허용된다.

상거래

이번 개정안에 추가된 새 항목 7.1은 ‘장래의 상거래(prospective business transaction)’와 연관된 정보의 공개와 이용을 허용한다. 이 용어는 비즈니스상의 구매나 판매, 합병과 융합, 용자, 임대차 계약, 합작 투자 등 다양한 유형의 거래를 포괄하기 위한 것이다. 이 항목에 따르면, 합당한 협약이 마련되어 있다면 장래의 상거래를 위해 당사자의 동의 없이도 개인 정보를 이용하고 공개할 수 있다. 그 협약은 수령인으로 하여금 상거래와 관련된 목적만을 위해 정보를 이용하고 공개할 것을 요구하며, 보유한 개인 정보에 대한 적절한 보호 장치를 마련해야 하고, 만약 그 상거래가 진행되지 않는 경우에는 적정한 시간 안에 그 개인 정보를 반납하거나 파기하도록 명문화해야 한다.

‘장래의 상거래’는 또한 그 상거래를 진행할지 결정하는 데, 그리고 그 상거래를 완결하는 데 개인 정보가 필요하다는 점을 입증하는 한 조건이다. 일단 상거래가 완료되면, 적정한 시간 안에 정보의 당사자들에게 그들의 동의 없이 정보가 이용, 공개되었다는 사실을 고지해야 한다. 상거래 목적의 개인 정보 이용 및 공개를 허용하는 이 조

항은 그 1차 목적이나 결과가 개인 정보 그 자체에 대한 구매, 판매, 혹은 기타 습득인 경우에는 적용되지 않는다.

문제점: 다양한 상거래에서 개인 정보의 이용과 공개를 허용한 이 ‘장래의 상거래’ 예외 조항은 개인 정보를 보호하기 위한 것이라기보다는, PIPEDA가 기업 간 인수, 합병과 다른 상거래에 장벽으로 작용하고 있다는 기업 쪽의 탄원과 요구를 수용한 성격이 더 짙다.

피고용인의 개인 정보

C-29 개정안에 추가된 7.2항은 연방 규모의 업무, 프로젝트 또는 비즈니스에 고용된 직원들에 대한 PIPEDA 적용에 크나큰 변화를 몰고 올 것으로 전망된다. 개정안에 따르면 그 수집, 이용 또는 공개가 고용 관계를 수립하거나, 관리하거나 종료하는 과정에서 필요하다고 판단되는 경우, 고용인은 당사자의 동의 없이도 피고용인의 개인 정보를 수집, 이용, 공개할 수 있다. 물론 여기에는 고용인이 개별 피고용자에게, 그와 같은 목적을 위해 그들의 개인 정보가 수집·이용되거나 공개될 수 있다고 고지해야 한다는 전제가 있다.

위반 고지 - 연방 프라이버시 위원회에 대한 고지

개정안에서 가장 두드러진 항목 중 하나는 프라이버시 위반과, 그를 막거나 그 피해를 최소화할 수 있는 보안 조치에 대한 항목이 추가되었다는 점이다. 새로운 항목 10.1은 PIPEDA의 적용을 받는 기관들로 하여금 보안상의 안전장치에 어떤 ‘중요한 위반(material breach)’이 발견될 경우 연방프라이버시위원회에 보고하도록 못박

고 있다. 그 위배가 얼마나 심각하거나 중대한지는 그렇게 위배되어 공개되거나 오용될 위기에 놓인 정보가 얼마나 민감한지, 개인 정보의 부적절한 유출로 직접적 타격을 받게 될 사람이 몇 명이나 되는지, 위반 사유나 위반 경향이 시스템상의 문제인지 아닌지 등에 따라 판단할 수 있다. 고지의 형태는 개정안에 딸린 규정을 통해 결정될 것이다. 그러나 프라이버시 위원회는 기관과 기업들로 하여금 개인 정보의 당사자들에게 고지하도록 강제할 권한이 없으며, 본인의 공식 불만 제기가 없는 한 개인 정보 침해의 피해자를 대신해 그에 따른 배상을 받게끔 처리할 권한도 없다.

위반 고지 – 개인에 대한 고지

개정안에 추가된 또 다른 조항 10.2는 프라이버시 위반으로 그 개인 당사자에게 심각한 위해를 끼칠 진짜 위협이 초래되었다고 믿을 만한 상황인 경우 그 개인에게 고지하는 것을 의무화했다. 그 조항의 세부 항목은 그 ‘심각한 위해(significant harm)’의 사례로 신체적 위해, 굴욕, 평판이나 대인관계에 대한 위해, 해고, 비즈니스나 전문적 기회의 상실, 금융 손실, 신원 도용, 신용 기록에 대한 부정적 영향, 재산상의 피해나 손실 등을 들고 있다. 그리고 또 다른 세부 항목은 ‘진짜 위협(real risk)’의 존재 여부를 판단하는 근거로 유출된 정보의 민감성, 그리고 그 개인 정보가 오용되었거나, 오용되거나 오용될 가능성을 꼽았다. 고지는 고지받은 개인이 위반의 심각성을 이해하고, 그에 따른 피해를 줄이기 위해 필요한 조치를 취할 수 있을 정도로 충분한 정보를 담고 있어야 한다. 고지는 그 기관이나 기업이 프라이버시 침해가 일어났음을 확인하고, 그에 대한 고지가 필요하다고 판단되는 즉시 이뤄져야 한다. 고지의 형식과 방법은 개정안에 맞춘 규정에 따라야 한다. 아직 ‘개정안’ 상태인 만큼 구체적인 규정이 나온 것은 아니지만 거기에는 프라이버시 위반에 따른 잠재적 피해자가 너무 많아 개별적 고지가 어려운 경우에는 매스미디어를 통해 대규모 그룹에 통보하는 것을 허용하는 방안도 포함될 것으로 전망된다. 10.3 조항은 프라이버시를 위반한 기

관이 그 피해를 줄이는 한 방편으로 다른 관련 기관들에 위반 사실을 고지하는 것도 허용하고 있다.

문제점: 개인 소비자 입장에서 볼 때 동의의 정의를 명확히 한 점은 칭찬할 만하다. 하지만 개인 정보와 관련한 보안 사고를 고지해야 하는 필요조건들은 지나치게 약하다는 평가다. 더욱이 그 사고가 얼마나 심각한지, 위반으로 얼마나 많은 개인이 피해를 보게 될지, 그 피해의 수준과 정도는 얼마나 될지. 그러한 위반 사고가 시스템상의 문제인지 등을 해당 기관이나 기업이 자체적으로 결정하게 한 것도 문제로 지적된다.

“현재 아무런 위반 고지 의무가 없는 것을 고려하면 개선이라고 볼 수도 있겠다. 하지만 미국의 다른 주들에서 시행하고 있는 위반 고지 의무 조항들과 견주면 지나치게 허약하다”라고 가이스트 교수는 지적한다. “더욱이 보안 사고를 냈거나 당한 기업이 그 사실을 고지해야만 하는 의무선도 지나치게 높아서, 어떤 면으로는 고지할 필요가 거의 없는 것처럼 여겨진다.”

예컨대 미국 캘리포니아 주법은 암호화되지 않은 개인 정보가 공인되지 않은 사람, 기관, 단체에 유출되었다고 믿어지는 어떤 위반에 대해서든 해당 기업이 고지하도록 요구하고 있다. 몇몇 주들은 제대로 고지하지 않은 데 대한 엄격한 처벌 조항까지 두고 있다. 플로리다 주의 경우 보안 위반 내용을 고지하지 않은 기업은 최고 50만 달러의 벌금을 내야 한다.

“보안 위반 사항을 고지해야 한다고 하면서도 그를 지키지 않은 경우의 처벌 규정을 빠뜨린 것은 긍정적이기보다 부정적인 영향을 끼칠 위험성이 더 높다”라고 가이스트 교수는 말한다. 개정된 법을 보고 일반 소비자들은 ‘내 개인 정보가 불법 유출되거나 오용되면 기업이 그 내용을 알려주겠지’라고 기대하는 반면, 기업들은 그런 사고가 나더라도 고지하지 않은 데 따른 처벌 규정이 없다는 데 기대 고지하지 않고 그냥 묻어버리는 사태로 이어질 수 있다는 시나리오다.

결어

PIPEDA 개정안인 C-29는 지난 5월 25일 의회에 제출되어 1차 독회에 들어갔다. 법안이 실제 법으로 되기까지는 두 차례의 독회를 더 거쳐야 하고, 그 뒤에도 의회의 최종 승인(캐나다에서는 이를 ‘국왕의 재가(Royal Assent)’ 라고 한다)이 남아 있다. 그 독회를 통해 개정안의 여러 문제점이나 우려 사항이 논의되고, 또 독회와 독회 사이에 언론과 여론의 비판과 감시와 압력이 개정안의 허점을 개선하거나 보완한다. 따라서 현재 개정안이 곧바로 법이 될 가능성은 낮다. 일개 주 단위가 아니라 캐나다 연방 수준의 비즈니스 활동을 펼치는 기업과 기관들에 적용되는 PIPEDA가 어떤 형태와 틀로 거듭나게 될지 자못 궁금하다.

● 참고 문헌 ●

- Bill C-29: An Act to Amend the Personal Information Protection and Electronic Documents Act(first reading in 2010, May 25). In House of Commons of Canada. Retrieved June 5, 2010 from <http://j.mp/98fTyq>
- C-29: The Anti-Privacy Privacy Bill(2010, May 26). In Michael Geist. Retrieved June 2, 2010 from <http://www.michaelgeist.ca/content/view/5059/125/>
- Markup of Bill C-29 PIPEDA Amendments(2010, May 25). In Canadian Privacy Law Blog. Retrieved June 5, 2010 from <http://j.mp/ajjBa4>
- Overview of Proposed PIPEDA Amendments(2010, May 25). In Slaw – A Cooperative Canadian Weblog on All Things Legal. Retrieved June 5, 2010 from <http://j.mp/aWiXCO>
- Security Breach Disclosure Bill Has Bark but No Bite(2010, May 31). In Toronto Star. Retrieved June 5, 2010 from <http://www.thestar.com/printarticle/815502>

과월호 색인

권호	내용	국가
[창간호] 통권1호 2008. 9	[서문]디지털융합시대방송통신부문의분쟁과분쟁해결시스템	한국
	네트워크 중립성을 둘러싼 통신사업자, 콘텐츠/애플리케이션 사업자, 이용자 간의 분쟁	미국/ 일본
	FCC, 컴캐스트의 P2P 제한 조치 중지 결정	미국
	일, 보상금문제로 대립하는 디지털저작권문제	일본
	캐나다의 뉴스 배급사 캐네디언 프레스, 언론재벌 칸웨스트와 전쟁중	캐나다
	구글(Google)과 바이어컴(Viacom)의 충돌	미국
	반독점법 실시에 따른 중국 통신시장의 변화	중국
통권2호 2008. 10	이동전화 조기해약 위약금 분쟁 집단소송	미국
	PC수신료 판결 동향 및 전망	독일
	정보통신법 제정을 둘러싼 분쟁	일본
	온라인 맞춤형 광고 서비스 분쟁	영국
	인터넷 라디오 업계와 음반 업계의 저작권 분쟁	미국
	공영방송의 온라인 사업 관련 갈등	독일
통권3호 2008. 11	공영방송 개혁추진에 따른 갈등	프랑스
	ITV의 공공성 관련 분쟁	영국
	전기통신사업 분쟁처리위원회의 조직 및 기능	일본
	보편적 서비스 제도개선 및 발전방향	영국
	캐나다의 망 중립성 분쟁	캐나다
	온라인 비밀수색 허용 논란	독일
통권4호 2008. 12	인터넷 검열과 온라인 표현의 자유	미국
	중국 전신법 제정과정 분석과 향후 전망	중국
	EU 의회 및 영국 오프콤의 소비자 정책 개선 동향	영국
	MVNO와 MNO 간의 접속협정에 관한 재정(裁定)	일본
	프랑스 디지털 2012 계획과 찬반 논의	프랑스
	주문형 서비스 시장에 대한 주도권 논쟁	영국
통권5호 2009. 4	중국의 인터넷폭력 대응논의와 전망	중국
	아이폰 이용료 분쟁을 통해 본 캐나다 무선통신 시장의 위기	캐나다
	광대역 촉진계획과 DPI 문제를 둘러싼 논란	미국
	CMMB vs. TD, 중국 모바일TV 패권 다툼	중국

권호	내용	국가
통권6호 2009. 5	공영방송 편집의 자유 논란 : 편집의 자유 대 기대권	일본
	BBC의 인도적 캠페인 방송 거부 갈등	영국
	온라인상의 개인 사생활 정보 침해에 대한 논란	미국
	유럽연합의 모바일 로밍요금인하 규정을 둘러싼 논란	독일
	중국 온라인 콘텐츠 저작권 분쟁	중국
	IPTV 통합 오픈 플랫폼 캔버스 프로젝트 출시 논란	영국
통권7호 2009. 6	FCC, 유선전화 번호이동 기간 하루로 단축	미국
	오프콤, ADR 통해 통신서비스에 대한 소비자 불만 처리 분쟁 중재	영국
	저작권 관리를 둘러싼 공정거래위원회와 JASRAC의 갈등	일본
	인터넷의 창작 보호와 상영활성화에 관한 하도피법을 둘러싼 논쟁	프랑스
	버라이즌 vs. FCC, 기존 가입자 유치를 위한 영업행위에 대한 논의	미국
	공중파와 케이블의 수신료 도입 논쟁	캐나다
통권8호 2009. 7	미국의 방송통신 분쟁 해결 제도 현황	미국
	CRTC와 CBSC : 캐나다 방송분쟁 및 갈등을 해소하는 두 축	캐나다
	프랑스의 신규 이동통신사 진입을 둘러싼 갈등	프랑스
	디지털 영국을 설계하는 <디지털 브리튼> 최종보고서 발표 이후 불거진 갈등과 논의	영국
	위성방송사업자(BSkyB)의 스포츠 중계권 독점과 프리미엄(Setanta) 채널의 파산	영국
	Barnes vs. Yahoo, 판례를 통해서 본 인터넷 사업자의 책임한계 분쟁	미국
통권9호 2009. 8	프로그램 위탁거래의 현황과 관행 개선 정책	일본
	케이블사업자의 의무재송신을 둘러싼 케이블비전과 FCC의 분쟁	미국
	프랑스텔레콤의 시장지배적 지위 남용 사례 및 규제	프랑스
	오프콤, 유료방송시장의 부분적 규제안 발표로 스카이와 갈등 심화	영국
	FCC, 휴대폰 독점거래 조사 착수	미국
	방송통신분쟁과위반사항처리기관및과정	중국
통권10호 2009. 9	구글보이스를 둘러싼 사업자간 갈등과 FCC의 개입	미국
	아동보호 기술시스템 확대로 규제강화 논란 중재	영국
	정보통신법안 논쟁과 민주당 정부의 정책	일본
	청소년 인터넷 보호규제 강화를 둘러싼 논쟁	독일
	소비자의 통신 불만 해소를 위한 중재기구 CCTS의 현황과 전망	캐나다
	인터넷 서비스 속도 논란 : 차세대 망 구축비용 부담과 사용실태 공개	영국

과월호 색인

권호	내용	국가
통권11호 2009. 10	수신료를 둘러싼 NHK와 납부 거부자의 분쟁 : 수신료 소송의 판결내용과 과제	일본
	BBC를 둘러싼 사회적 논쟁 확대 : 사업영역 확대와 수신료 문제	영국
	페이스북 OPC의 갈등을 통해 본 프라이버시 보호 정책의 쟁점과 전망	캐나다
	미 이동통신산업, 혁신, 경쟁, 요금 관행에 대한 논란	미국
	프랑스의 통신과 방송규제기구의 통합을 둘러싼 논의와 갈등	프랑스
	중국 최초의 IPTV 저장권 분쟁이 TV산업에 미치는 영향에 관한 고찰	중국
[특집호] 통권12 2009. 11	한국의 방송통신 분쟁조정제도 및 사례	한국
	일본 전기통신사업분쟁처리위원회의 역할	일본
	호주의 방송통신 분쟁조정제도 및 사례	호주
	종합토론 : 방송통신 분쟁조정제도의 발전방안	종합
통권13호 2009. 12	끊이지 않는 망중립성 논쟁	미국
	망중립성 강화 방침과 이동통신업계의 반발	미국
	스포츠 중계권 제도 변경 : 지상파방송의 공공서비스 책무와 유료방송의 차별화 전략 논란	영국
	FCC의 이동통신서비스 부문 관련 질의서와 향후 주요 분쟁 이슈 점검	미국
	TV 수신료 징수안을 둘러싼 TV 방송국 대 케이블 및 위성통신 사업자 간의 갈등	캐나다
	콘텐츠의 독점 상영권을 둘러싼 오랑주와 카날 플뤼스의 분쟁	프랑스
	중국 동영상사이트의 불법방송 분쟁과 현황	중국
통권14호 2010. 6	무선인터넷 종량제 도입은 가능한가	미국
	3G 네트워크 포화와 망 중립성 논쟁	프랑스
	FCC의 방송사 주파수 회수 추진에 따른 갈등	미국
	영상물 자료 저작권 관련 분쟁	독일
	저작권 침해 UCC 운영자에 배상 판결	일본
	오피콤, 스카이TV의 유료방송 시장 독점 제재	영국
통권15호 2010. 7	미국 구글사 스트리트뷰의 사생활 침해 분쟁	미국
	FCC의 새로운 브로드밴드 규제안 공개와 이에 따른 분쟁	미국
	프랑스텔레콤과 프리의 광케이블 설치 방식 분쟁	프랑스
	NTT 재편을 둘러싼 통신사업자의 경쟁과 갈등	일본
	공정거래청(OFT)의 IPTV 플랫폼 캔버스 승인 논란	영국
	개인 정보 보호 및 전자문섭비(PIPEDA) 개정안 논란	캐나다