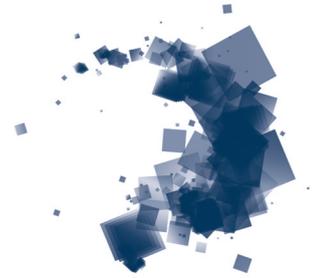


방송통신분쟁 ISSUE REPORT



CONTENT

통권 17호 2010. 9

기획 이슈: 상호접속료 분쟁

UK	오피콤 상호접속료 인하 발표에 따른 논란	7
JAPAN	NTT도코모와 생활문화센터의 MMNO 상호접속 분쟁	18
FRANCE	모비우스와 레위니옹 뉴메리크의 상호접속료 분쟁	31

해외 분쟁 동향

USA	컴캐스트의 NBC 합병 관련 분쟁	42
USA	디지털 조세 방안에 대한 이해관계	54
CANADA	인터넷 서비스 제공자(SP)의 정체성 논쟁	64



기획 이슈
**상호접속료
분쟁**

| UK |

오픈마켓 상호접속료 인하 발표에 따른 논란

| JAPAN |

NTT도코모와 생활문화센터의 MMNO 상호접속 분쟁

| FRANCE |

모비우스와 레위니옹 뉴메리크의 상호접속료 분쟁



오프콤 상호접속료 인하 발표에 따른 논란

박성우

4월 1일 영국의 방송통신 규제기관인 오프콤(Ofcom)¹은 이동전화 상호접속료의 대폭적 인하(Mobile Termination Rate Cuts) 조치를 위한 제안서를 발표했다. 이후 이를 둘러싸고 오프콤과 대규모, 중소 규모 통신사업자들은 뚜렷한 입장 차를 보이며 논란이 지속되고 있다. 6월 말 오프콤은 이 제안서에 대한 최종 의견 청취 절차를 마쳤으며 이 과정에서 4만 명 이상의 이동전화 사용자들이 상호접속료 인하 방침에 찬성하는 의견을 개진하여 오프콤의 제안 내용에 힘을 실어준 것으로 전해진다. 또한 15만 명 이상의 이동전화 이용자들이 상호접속료 인하를 위한 온라인 청원(Terminate Rate Online Petition)에 참여하는 등 영국 내에서 이 문제에 대한 관심과 논란이 커지고 있다. 이번에 발표된 오프콤 제안서의 핵심 내용은 2014/2015년 까지 통신업체 간 유무선 접속료 차등 적용을 단계적으로 폐지하고 접속료 자체도 대폭 낮춘다는 기본적인 방향성을 제시한 것으로 신규, 중소 규모 사업자, 그리고 상대적으로 열세인 비티(BT), 스리유케이(3UK) 같은 사업자들에게 유리하고 O2, 보

미디어미래연구소 영국 통신원(런던대 골드스미스 칼리지 박사과정)

¹ 오프콤 사이트(2010) <http://consumers.ofcom.org.uk/2010/04/cheaper-calls-for-uk-consumers/> 참조.

다폰(Vodafone), 오렌지(Orange) 등 이른바 영국 통신시장의 강자들에게는 불리하게 작용할 것이라는 견해가 일반적인 가운데 장·단기적 이익, 그리고 EU의 권고안에 대한 입장 등에서 서로 차이를 보이고 있다. 또한 이번 결정으로 오프콤과 사업자 간의 치열한 법적 공방이 야기될 것이라는 전망도 우세하다.

UK 오프콤의 발표 내용

오프콤은 이번 제안서를 통해 2015년 3월까지 이동전화 접속료(MTR)를 분당 4.3펜스에서 무려 88% 줄어든 0.5펜스로 단계적으로 낮출 것이라고 밝혔다. 이 과정에서 2015년까지 매년 평균 42%의 인하율을 유지한다는 것이다. 그리고 이를 통해 유무선 사업자들에게 더 많은 자율성(flexibility)을 주어 경쟁력 있는 가격 패키지를 구성케 하고, 이는 결국 고객들에게 더 많은 혜택을 주기 위한 조치라는 설명이다. 영국의 이동통신 시장은 지난 2007년 오프콤의 상호접속료 결정 이후 지속적인 변화를 겪고 있다. 특히 지금은 가상이동망 통신자인 MVNO(Mobile Virtual Network Operators)나 음성패킷망 사업자 VOIP(Voice over IP Providers) 등 음성 대체상품 제공자들이 전통의 빅4 네트워크(3UK, O2, 보다폰, 통합된 사업자인 오렌지/T-모바일)와 더욱더 치열한 시장 경쟁을 벌이고 있는 형국이다. 그 속에서 물론 고객들의 선택의 폭이 커지게 된 측면도 있다. 더불어 최근 들어 사람들이 이동통신 기기를 사용하는 방법도 빠르게 변하고 있다. 요즘의 이동통신 고객들은 직접 음성통화를 하는 만큼이나 텍스트 메시지나 이메일을 사용하는 빈도가 높고, 인터넷 연결을 위해서도 모바일 기기의 사용량을 점점 더 늘리고 있다. 오프콤의 발표에 의하면 이동전화 네트워크에서의 데이터 트래픽은 2009년에 비해 올해 200%나 더 늘었다고 한다. 이러한 시장의 변화 요인들이 오프콤의 2011~2015년 상호접속료 산정에서 주요 고려 지점이 되었다. 또한 이동전화 요금을 어떠한 방식으로 산정하여 부과할 것인가 하는 원가산정 방식에서도 최근 유럽 주요국 이동전화 시장 간의 통일성과 조화를 고려해달라는 EC의 2009년 5월 유무선 접속료에 대한 권고안에 입각하

여 제안한 측면도 있다고 보인다. EC의 2009년 권고안은 개별 회원국들의 접속료 산정 기준의 격차 해소를 목적으로 하고 있다². 영국에서는 그동안 업체들의 자율적 요율 산정 과정을 거쳐 2002년부터 LRIC(Long-Run Incremental Cost) 방식 접속료 상한제가 도입되었고 접속 원가 산정에는 'LRIC+공통비 마크업+망외부성경비 마크업'의 방식이 사용되어왔다.

2011년 4월부터 적용될 새로운 이동전화 접속료에 대한 이번 제안서(consultation)의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다³

- ① 이러한 새로운 제안의 배경은 무엇보다 이동통신 산업의 빠른 변화에 있다. 모바일 서비스는 점점 더 많은 사용자를 인터넷으로 연결시키며, 전화만큼이나 데이터와 메시지 전송의 비율이 커진다. 이런 관점에서 고객들을 최우선 적으로 고려하는 정책이 다시 필요하다.
- ② 이전의 결정 내용(2009년 5월 20일)과 다르게 착신접속료를 '0'으로 설정하여 (Bill and Keep) 접속료를 서로 정산하지 않고 더 나은 서비스를 제공하는 환경을 조성하게 한다.
- ③ 유럽 각국과 보조를 맞추고 EC에서 접속료 원가산정 방식으로 '증분원가 방식(Incremental Cost)'을 권고하는 점을 감안하여 '순증분원가 방식(Pure LRIC, Pure Long-Run Incremental Cost)'⁴을 사용하며 추가적 공통비를 감안하여 수익부가금(Mark-up)을 첨가할 수 있는 방식(LRIC+)의 현재 원가산정 방식에 기반을 둔 접속료를 규제한다.
- ④ 순증분원가 방식(Pure LRIC)을 적용하면 2015년에는 기존의 LRIC+ 방식과 비

² EC(2009) 참조.

³ 오프콤(2010), 2010 Wholesale Mobile Voice Call Termination Market Review 참조.

⁴ 순 LRIC 방식은 원가산정에서 도매 착신서비스를 증분(increments)으로 하여 도매 착신서비스를 제공하지 않을 때 피 가능원가만을 증분원가로 인정하는 개념이다. 이와 관련한 규제안에 대한 자세한 사항은 김남심(2010. 6.) 'Ofcom의 이동망 착신접속료 정책 분석', <방송통신정책> 2010. 6월호 참조.

교하여 3분의 1 정도로 상호접속료를 줄일 수 있다. EC의 권고안과 순증분원가 방식을 따라가게 되는 이 정책에 대한 논의가 필요하다.

- 5 EC의 권고안에 따라 LRIC로 접속 원가를 산정하되 공통비 마크업을 제외하는 장기한계비용(LRMC, Long Run Marginal Cost)을 규제하고 이러한 결정을 위해 이 계획이 다양한 이용자 그룹들에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 검토했다.
- 6 기존의 결정들을 감안하여 LRIC+나 Pure LRIC 방식이 최고의 선택인가에 대해 논의했고, 무정산제(Bill and Keep) 혹은 용량기반 접속료(Capacity-Based Charging)와 같은 다른 방식들은 장기적 옵션은 될 수 있겠지만 현재로서는 비실용적이므로 문제가 있다고 판단한다.
- 7 07번호를 포함하여 50개의 중소 규모 이동통신 사업자들(MCPs, Mobile Communication Providers)까지 이번 규제 대상에 포함되며 국가 전체를 커버하는 4개의 대규모 사업자의 상호접속료는 직접 규제, 감독하여 같은 수준으로 적용되게 할 것이다.
- 8 대규모 사업자들 이외의 다른 사업자들에게도 유선사업자의 요율에 맞추어 이동망 사업자의 요율을 변화시켜 설정하는 방식의 상호주의(reciprocity)를 규제하여 동일한 비용이 발생하도록 한다. 하지만 이러한 시행을 통해 중소 규모 사업자들을 규제 대상에는 포함하지만 접속요율은 규제하지 않는 유연한 입장으로 서로 공정하고 합리적인 방식의 협의를 맺게 한다.
- 9 순 LRIC 방식으로 산정된 최대 평균 접속료를 4년에 걸쳐 glide패스(Glide Path) 방식으로 인하하게 한다. 이를 통해 분당 4.3펜스(2010/2011년 기준)에서 2015년까지 분당 0.5펜스로 접속료를 줄인다. 이 결정의 근거는 ①데이터 사용량의 급격한 증가와 관련한 음성통화 비용분의 감소 ②3G 기술의 안정화에 따른 네트워크 장비비용의 하락 ③순 LRIC의 전환하는 데 따른 네트워크의 일반비용(Joint and Common Costs)을 위한 사업자들의 기여가 필요 없게 되었다는 점이다.
- 10 사업자들이 접속료(MTR)를 결정하는 빈도와 금액에 제한을 가하여 정책의 일관성을 기하게 한다.

- 11 순 LRIC의 채택에 대해서는 고객에게 긍정적 영향을 줄 것으로 판단하며 경제력이 취약한 특정계층에 미치는 악영향도 거의 없다고 본다. 순 LRIC로의 전환과 MTR의 인하는 전반적인 통신 가격을 낮추고 공정한 경쟁을 촉진해 사용자들의 이익을 더욱 증가시킬 것이다.
- 12 1995년 분당 23펜스에서 출발하여 지속적이고 장기적인 관점에서 MTR은 계속 인하되고 있으며 이동전화 시장은 이러한 변화를 충분히 수용할 수 있는 상황이다. 이를 통해 새로운 시장 경쟁이 촉진되고 창의적인 요금 패키지와 발전된 유무선 통신 서비스가 더욱 강화될 것이다.

〈표 1〉 접속료 계획안

(분당 펜스: 2008/09 가격지표기준)

	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Vodafone / O2 / Orange / T-Mobile	4.3	2.5	1.5	0.9	0.5
H3G	4.6	2.5	1.5	0.9	0.5
다른 이동통신 사업자들	공정하고 합리적인 기준의 의거함				

출처: Ofcom(2010).

〈표 2〉 LRIC 기반 접속료 산정 방식의 개념과 장단점 비교

구분	LRIC+	Pure LRIC
개념	평균 가격 설정 모형, 회피 가능 비용 산정 방식	회피 가능 비용 산정 방식
증분	총 트래픽(total network traffic: 망내, 발신, 착신 트래픽 전체)	착신 트래픽
공통비 처리	공통비 Mark-up 포함 (LRIC 기반으로 산출된 분당 접속료에 공통비 마크업을 더해줌)	<ul style="list-style-type: none"> ● 증분원가에는 제3자로부터의 트래픽 착신을 위해 필요한 'Capacity and other costs'가 포함 ● 공통비(일반 관리비용 등 non-network costs 포함) 제외 ● 트래픽과 관련이 없는 단말, SIM카드 비용 제외 ● 커버리지 관련 비용 제외(단, 제3자 착신 트래픽을 위해 필요한 capacity 증설 투자비는 포함) ● 커버리지가 동인인 주파수 사용료 제외(단, 착신 제공을 위한 추가적인 주파수 획득/사용 비용은 포함) ● 도배 영업비용도 회피 가능

주: Ofcom(2010), Supporting Annex pp.161~164의 관련 내용 요약.

출처: 김남심(2010).

오프콤과 사업자들의 입장

오프콤의 제안서에서 통신 사업자들의 이익과 관련한 부분을 정리해보면 기존의 방식에서는 상대적으로 높은 착신접속료가 유지되고 이는 비교적 높은 분당 소매요금 구조와 낮은 기본료(가입비 포함)를 유도한 측면이 있었다면 이 제안서에 의거하여 향후에는 낮은 통화료와 높은 기본료의 구조로 전환될 것이라는 점이다. 이에 따라 가입수요보다는 통화수요가 큰 사용자들의 경우에는 실질적 혜택을 누릴 것으로 보인다. 그리고 오프콤은 일방향 접속보다 착신접속이 사업자 측에도 유리하다고 본다. 이에 따르면 착신접속은 양방향접속(Two-way Access) 문제이기 때문에 발신자, 착신자 모두가 원가를 회수하고 공통비 또한 접속료 또는 소매 요금으로 회수하기 용이하므로 공통비를 분당 착신접속료 마크업으로 회수해왔던 이전 LRIV+방식보다 낫다는 견해다. 그리고 오프콤은 순 LRIC 방식을 적용할 경우 망 내외 통화요금 격차가 줄어들게 되면서 이동전화 사업자 간 요금 설정의 유연성이 커지고, 이는 곧 시장의 공정한 경쟁에 긍정적으로 작용할 것으로 본다. BT의 소매 소비자 전무이사(Retail Consumer Managing Director)인 존 페터(John Petter)도 “몇몇 좁은 자사 이기주의적 발상으로 영국의 상호접속료(MTR)의 비용을 여전히 높은 수준으로 유지해야 한다는 입장도 있지만 넓고 긴 호흡으로 보면 이제 영국의 높은 상호접속료의 시대는 끝나야 한다”고 강조한다.

이에 대하여 3UK를 제외한 모든 대규모 이동통신 사업자들은 공개적으로 반대의 목소리를 나타낸다. 오렌지, T-모바일, 보다폰, O2 등 영국의 대규모 통신 사업자들은 무엇보다 상호접속료를 통해 벌어들이는 수입의 감소를 우려하는 목소리가 가장 크다. 이들은 일단 접속료 인하 폭이 지나치게 크다는 입장이며 만약 이 인하 폭이 그대로 확정될 경우 이후 법적 소송까지도 진행할 것으로 전망된다. 만약 제안서대로 이행된다면 사업자들은 상호접속료 인하를 통한 이익 감소분을 다른 부분에서 상쇄할 방안을 찾기 위해 오프콤과 협상을 시작할 수도 있어 보인다. 또한 차세대 브로드밴드 사업을 위한 투자가 위축될 것이라는 전망도 있다. 현재의 접속료 수입을 기반

으로 차세대 브로드밴드 사업에 많은 투자를 하고 있는 사업자들은 수입액 감소에 대한 대안으로 선불방식통화요금제(Pay-As-You-Go)의 사용료를 높일 것으로 보인다. 신용등급이 나쁘거나 혹은 없어도 쉽게 이용할 수 있는 선불 방식의 통화 요금제는 비교적 저소득층이나 서민층에서 많이 이용한다는 점에서 보면 이러한 대안적 방안의 실시가 불러올 수 있는 결과의 사회적 의미가 크다.

반면, 빅4 사업체들 가운데 시장점유율이 가장 낮은 3UK는 그동안 그들이 상대적으로 가장 많이 지불해오던 항목의 지출을 줄일 수 있다는 점에서 다른 입장을 나타낸다. 경쟁사들은 3UK 측이 이번 조치로 가장 큰 수혜를 입을 것이라는 일치된 견해를 보이고 있으나 3UK 측의 공식 발표를 보면 오히려 더욱 공세적인 의견을 내세운다. 그 내용으로는 이번 조치는 지극히 당연한 것이며 오히려 고객들을 위해 더 빨리 시행되어야 한다는 것이다. 일단 상호접속요금이 최종적으로 결정되는 2015년까지, 즉 4년의 기간이 정보통신 분야의 발전 속도에 비해 너무 길다는 것인데, 3UK의 규제업무 담당 이사(Director of Regulator Affairs)인 스테판 러너(Stephen Lerner)는 “접속료의 인하는 결국 고객들을 위한 통신료의 인하를 초래할 것이며 그간 고객들은 너무 많은 이동전화 비용을 지불했다”며 이를 위해 2015년까지 천천히 기다릴 필요는 없다고 주장했다. 현재의 요금도 지나치게 높고 무엇보다 고객들을 위해서 더 신속하게 낮추어야 한다는 것이 요지다.

한편 3UK 측은 이번 오프콤의 상호접속료 인하 조치로 비용 발생액의 상당 부분을 줄일 수 있을 것으로 전망된다. 3UK의 CEO인 케빈 러셀(Kevin Russell)은 <모바일뉴스>(Mobile News)와의 인터뷰에서 “3UK는 이번 조치를 계기로 고객영업 부분을 공격적으로 강화하여 더 많은 이용자를 확보할 것이며 이를 통해 지배적 통신 사업자 위주의 통신시장에서 경쟁력을 갖추게 될 것으로 본다”며 “이번 오프콤의 제안서 발표로 시장에서의 경쟁은 더 공정하게 활성화되며 고객들을 위한 더 나은 가치를 창조할 수 있을 것”으로 호평했다. 3UK 측은 현재 기준 소매가격 대비 25% 정도의 가격인하를 단행할 것으로 예상되는데 동시에 시장경쟁력 향상과 함께 전체 음성시장이 데이터시장과 같은 형태로 변화할 것으로도 전망한다. 이는 곧 고객에게 더 다

양하고 저렴한 혜택을 주는 형태로의 실질적 변화를 의미할 수 있다. 지난 2003년부터 서비스를 시작한 3UK는 사실 현행 접속료 체계에서도 이익을 발생시키고 있었다. 하지만 500만 명 정도의 그다지 많지 않은 이용자를 가진 3UK가 라이벌 사들에 비해 더 많은 접속료를 부과해왔다는 점을 감안하면 이번 조치로 음성통화 제공 확대와 공격적 고객 유치를 통해 3UK에게는 더욱 유리한 국면이 조성될 것은 분명해 보인다.

상호접속료 인하여 3UK가 이렇듯 적극적으로 수용 입장을 표명한 데 반해 영국의 대표적 통신 사업자인 보다폰과 O2 측은 반대 의사를 거듭 밝히고 있다. 앞에서 잠시 언급했듯이 저소득층 고객들이 주로 불이익을 입을 것이라는 주장이다. 즉, MTR이 인하되면 음성통화량이 많지 않은 저소득층이 주를 이루는 대부분의 선불요금(Prepay, Pay-As-You-Go)은 고객들에게 더 큰 불편을 초래할 것이라는 내용이다. MTR의 인하로 발생할 업체들의 수입 감소분이 최소 통화에 미치는 기본요금이나 구매해야 할 기기 가격을 인상함으로써 상쇄될 전망이다. 결국 경제적 상황이 넉넉하지 않고 많은 통화량이 많지 않은 선불제 고객들에게는 더 큰 피해가 생길 수밖에 없다는 것이다.

보다폰은 오프콤의 제안서에 대하여 200페이지에 달하는 답변서를 제출했는데 이의 핵심 내용도 비슷하다. 만약 MTR이 매년 4% 이상 인하될 경우 혹은 2015년까지 분당 3.7펜스 이상 빠르게 떨어질 경우, 이러한 급속한 요금인하 때문에 통신사 측에 같은 기간의 비용 감소분 이상의 추가적 손실이 발생하고 결국 고객이 고통을 겪게 될 것이라는 답변이다. 보다폰의 설명에 따르면 MTR의 인하로 통신비가 상승하면 400만 명 이상의 이동전화 가입자들이 사용을 중지할 것이며, 이 중에는 사회경제적 등급 D와 E에 속하는, 매달 이동통신비 10파운드(한화 약 1만8,000원) 미만 지출자들 260만 명이 포함될 것이라 주장한다. 반면에 매달 25파운드(약 4만5,000원) 이상을 통신비로 지출하는 고객들만이 이 조치로 인해 혜택을 입을 것이라는 것이다. 보다폰 UK 대표이사인 가이 로렌스(Guy Laurence)는 오범(OVUM)과의 인터뷰에서 “이번 오프콤의 조치는 저소득층 가정이 이동전화 사용에 더 많은 돈을 지불하도

록 만드는 조치”라고 평가한다. 그리고 “그동안 이동전화 수신에 따른 수입으로 통신비 지출이 적은 사용자들을 지원해왔으나 이번의 불필요한 규제당국의 간섭 때문에 더 이상 지원하기가 힘들게 되었다”고 강조한다.

O2 측도 비슷한 견해를 나타낸다. O2사 대변인에 따르면 “오프콤의 MTR 인하 계획은 심각하게 잘못된 것(deeply flawed)이며 오프콤 계획의 핵심은 선불요금제 이용 고객들에게도 정해진 수수료(fee)를 부과하도록 하려는 의도”라고 주장한다. 즉 고객들이 사용한 만큼만 요금을 지불하려는 탄력적(flexibility) 요금제 사용자들에게도 심각한 규제를 하려는 것이라는 입장으로 결국 이 조치로 인해 선불제 이용 고객들은 이동전화의 사용을 중지하게 될 것이라는 부정적 전망을 내놓는다.

그리고 이번 오프콤의 제안에 대해 적극적 수용의 입장을 보이는 또 다른 진영은 비교적 작은 규모의 MVNO들이다. 하지만 이번 결정이 그들에게 어떠한 실질적 영향을 미칠 것인가에 대해서는 여전히 주시하는 편인데 특히 민족/교포시장을 중심으로 한 MVNO들에게는 큰 도움이 될 전망이다. 그러한 사업자 중 하나인 노미모바일(Nomi Mobile)사의 상업과 영업 책임자(Head of Commercial and Corporate Sales)인 제임스 버클리(James Buckley)는 일간지 <모바일뉴스>와의 인터뷰에서 “우리의 중점 사업 대상은 국제통화 시장이며 상호접속료 인하 조치에 의해 저렴한 통화료로 구성된 더 효율적인 상품 구성을 통해 영국 고객들에게 더 많은 혜택을 줄 것이다”라고 말한다. 영국 최대 유선 사업자이며 동시에 T-모바일의 네트워크에서 성공적인 MVNO를 운영하고 있는 버진(Virgin)의 경우에도 그들이 임대하여 사용하는 사업자인 T-모바일의 입장을 예의 주시하고 있는데 이들 또한 오프콤의 예상을 뛰어넘는 인하 폭에 상당히 놀라면서도 반기는 분위기다.

최근 영국 이동통신 시장에서는 IP기술과 결합한 융합 서비스가 활발해지고 있고 이에 대체 기술을 사용하는 신규 사업자들도 규제되어야 한다는 목소리도 커지고 있다. 2009년에 이미 2건의 신규 사업자 접속료 설정 문제와 관련한 분쟁 사례가 있었고, 지금도 몇몇 사례가 조정 중에 있다. 이러한 요구에 발맞추어 이번 제안서에서 오프콤은 새로운 분야인 음성메일 착신, 착신 전환, 모바일 VOIP 착신사업자 등에 대

한 규제 수위를 높여 50개의 중소 규모 사업자들까지로 대상을 확대했다. 하지만 4대 대규모 사업자와 달리 비교적 유연한 의무(투명성, 요금 변경 공지, 공정하고 합리적 착신 접속 허용의 의무) 조건만을 부과하여 시장지배력에 순응한 균형을 맞춘 것이 특징이다.

시사점

결국 오픈은 대규모 사업자들에 대한 규제를 강화하고 융합 사업자에 대한 규제를 완화해가는 입장인데, 이는 고객들의 이익을 최우선한다는 원칙과 기술 혁신을 위한 공정한 토대 구축에 중점을 둔 조치로 보인다. 즉 BT와 같은 유선전화에서 무선전화로의 통신료는 향후 4년에 걸쳐 더욱 저렴해질 전망이고 요금 패키지 구성도 더욱 경쟁력을 띠게 될 것이다. 이동통신 사업자들은 그들의 전망과는 달리 그다지 심각하지 않을 정도에서 이득이 줄어들겠지만, 이를 상쇄하기 위해 기본 이용료, 가입비, 기기 가격 등을 인상할 것으로 예측된다. 하지만 대규모 사업자들의 지적대로 저소득층 중심의 선불요금제 이용 고객들을 위해서는 고민을 더 해야 한다. 2015년 이후는 다시 새로운 논의 과정이 필요하며 그 시점을 미루어 짐작하자면 유무선 간 차등이 거의 없어지고, 통신사들이 새로운 요금부과 체계를 갖추고 있을 것으로 보인다. 더 이상 음성통화량에 크게 의존하지 않고 데이터 사용량에 주로 기반을 두는 정량제 상호접속제(Capacity Based Interconnect) 등이 그 시점에 가서는 또다시 새로운 대안이 될 수도 있을 것이다. 즉 지금은 이동전화라는 용어 자체의 소멸, 즉 이동 데이터통신의 시대로 전면적으로 이행하는 과도기로 여겨진다. 불과 1~2년 만에 3G 기술의 대중적 보급으로 이동망 접속비율이 현저히 감소하는 작금의 현실에서 제도적 정비는 반드시 이용자의 이익을 기반으로 IP화, 융합화를 고려하여 신속하게 그리고 적극적으로 해나가야 할 것으로 보인다.

참고 문헌

- 김남심(2010.6.16). Ofcom의 이동망 착신접속료 정책 분석, <정보통신정책>.
- EC(2009). COMMISSION RECOMMENDATION of 7.5.2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU.
- Mobile News(2010. 7. 3). Vodafone, O2 Rage Against MTR Ruling.
- Ofcom(2010.4.1). Wholesale Mobile Voice Call Termination.
- Ofcom(2009.5.20). Wholesale Mobile Voice Call Termination-Preliminary Consultation on future regulation.
- Ovum(2010.4.1). Ofcom's Proposal on MTRs: A Significant Threat to Revenues.

NTT도코모와 생활문화센터의 MVNO 상호접속 분쟁

안창현

MVNO는 휴대전화 사업자(MNO: Mobile Network Operator)로부터 통신 인프라(망)를 빌려 자사 브랜드로 통신서비스를 제공하는 사업자를 말한다. 일본에서는 흔히 가상이동체통신 사업자로 불린다. 대표적으로 휴대전화 사업자 NTT docomo(이하 도코모)의 네트워크를 이용해 서비스를 제공하는 일본통신(J-COM: Japan Communications)이 있다. 파격적인 가격을 설정해 SIM카드(Subscriber Identity Module Card)를 발매하는 등 독자적인 서비스를 제공해왔다. 한편 소프트뱅크(Softbank)의 망을 이용해 디즈니모바일(DisneyMobile)을 전개하고 있는 월트디즈니재팬(Walt Disney Company Japan) 등도 MVNO에 해당한다.

최근 일본에서 MVNO와 MNO 간에 회선 대역을 둘러싼 분쟁이 있었다. 분쟁의 당사자는 일본 최대의 MNO라고 할 수 있는 도코모와 MVNO의 회선을 빌려 사업을 추진하려는 생활문화센터(生活文化センター, 이하 문화센터)다. 도코모가 접속에 따른 이용요금을 낼 능력이 없다는 등의 이유로 상호접속을 거부, 협의는 중단됐다. 결국 문화센터는 총무성 전기통신분쟁처리위원회(Telecommunications Business

미디어미래연구소 객원연구원(도쿄대학교 박사과정)

Dispute Settlement Commission, 이하 분쟁처리위원회)에 협의재개명령을 내려 줄 것을 요청했다. 이에 대해 분쟁처리위원회는 지난 7월 8일 협의재개명령을 내리지 않는 것이 타당하다는 결론을 내렸다.

이하에서는 우선 일본에서 최근 시장이 급성장하고 있는 MVNO의 현황을 사업자의 움직임과 정책의 측면에서 정리한다. MNO에게 회선망을 대여하는 데 필요한 판단 기준이 무엇인지 관련규정을 살펴본 뒤, 도코모와 문화센터의 분쟁 사례를 중심으로 MVNO와 MNO 간의 갈등을 어떻게 해결하는지를 살펴본다.

급속히 성장하는 MVNO: 사업자 움직임과 제도화 과정

사업자 움직임

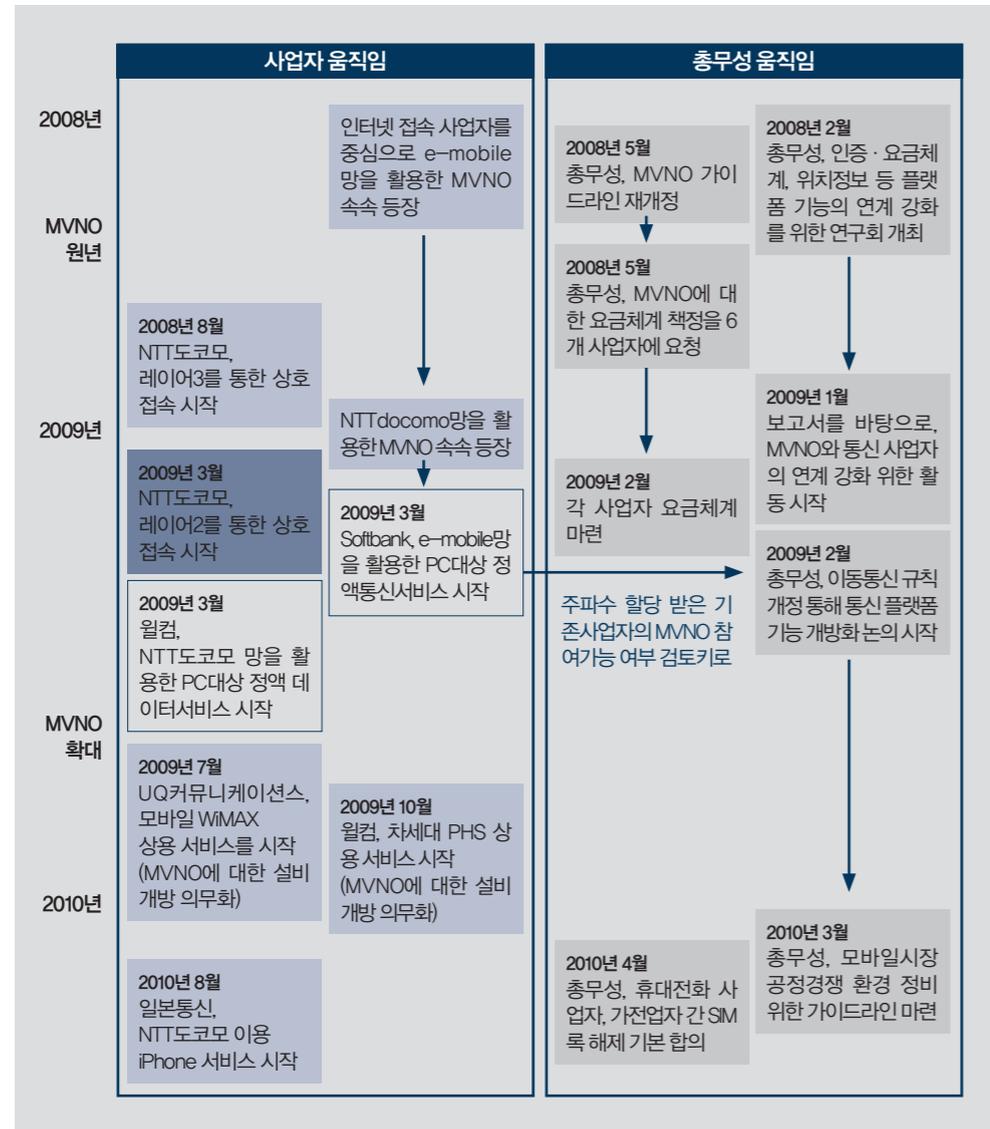
일본에서 휴대전화나 WiMAX 등 모바일통신 인프라를 통신 사업자에게 빌려 서비스를 제공하는 MVNO를 둘러싼 움직임이 활발해진 것은 2005년부터였다. 인프라 제공에 소극적이었던 MNO가 MVNO에 참여 의사를 잇따라 밝혔고, 총무성에서 제도화에 나섰다 때문이다. 특히 2007년 2월 진입장벽을 낮추는 방향으로 가이드라인이 개정되고 2008년 5월 재개정되자, MVNO 사업에 활발히 참여하는 분위기다.

1) 2008년, MVNO 원년

‘MVNO 원년’으로 불리는 2008년, 인터넷 접속 사업자를 중심으로 e-모바일의 망을 이용한 MVNO가 잇따라 등장하기 시작했다. 도코모는 2008년 8월 레이어3, 2009년 3월에는 레이어2를 통한 상호접속을 시작했다. 한편 윌컴(Willcom)은 도코모의 인프라를 이용해, 소프트뱅크가 e-모바일망을 이용해 PC 대상 정액 통신서비스를 시작했다. 특히 인증과 세션 관리가 MVNO를 중심으로 이어져 MVNO의 핵심으로 인정받는 레이어2의 접속이 시작된 2009년 3월 이후 MVNO는 급속히 확대되기 시작했다. 레이어2 접속은 MVNO가 이동통신 사업자의 망과 접속하는 방식 가운데 하나다.

MVNO 측에서 자유로운 서비스 설계가 가능한 레이어2 접속이 핵심 사업으로 자리

〈그림 1〉 최근 MVNO를 둘러싼 사업자와 총무성의 움직임



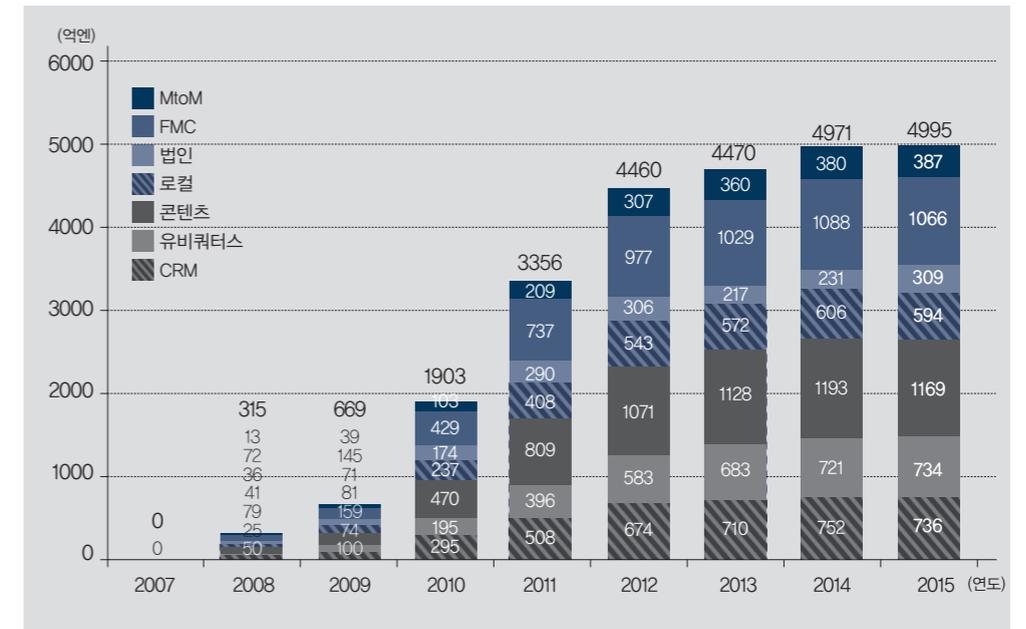
출처: NIKKI Communciations(2009.4.15), p.20 등을 바탕으로 작성

매김한 일본통신은 도코모와의 분쟁을 거쳐, 2009년 3월 상호접속을 실현할 수 있었다.

2) 레이더2 접속과 MVNO 확대

레이더2 접속의 특징을 간단하게 정리하면, 첫째 MVNO가 인증과 IP주소 할당, 세션 관리를 자유롭게 제어할 수 있다. 둘째, 레이더2 접속을 통해 가입자 관리 정보(HLR: Home Location Register), SIM카드를 이용한 단말 인증, 기술지원 정보 등의 면에서 MVNO와 MNO 간의 차이가 줄어들고, 새로운 서비스 개발도 가능한 것으로 알려졌다. 셋째, 레이더2 접속은 MVNO에 일정한 투자와 고도의 기술을 요구하기 때문에, 일

〈그림 2〉 MVNO 관련 단말시장의 규모 예측



MtoM: 자동판매기 등 산업기계, 자동차에 탑재하기 위한 통신모듈을 장착한 MVNO
 법인: 법인고객을 대상으로 그룹웨어, 단말·요금 등을 일괄적으로 제공하는 법인 MVNO
 유비쿼터스: 휴대용 게임기, 디지털카메라, 디지털비디오 등을 통한 MVNO
 콘텐츠: 높은 지명도와 고정 고객을 가진 콘텐츠 제공업자의 MVNO
 로컬: 로열티가 높은 지역 커뮤니티를 위한 MVNO
 CRM: 고객 관계 관리(Customer Relationship Management)를 위한 프리미엄 MVNO
 FMC: 고정·모바일 융합(Fixed Mobile Convergence) 서비스를 제공하는 MVNO

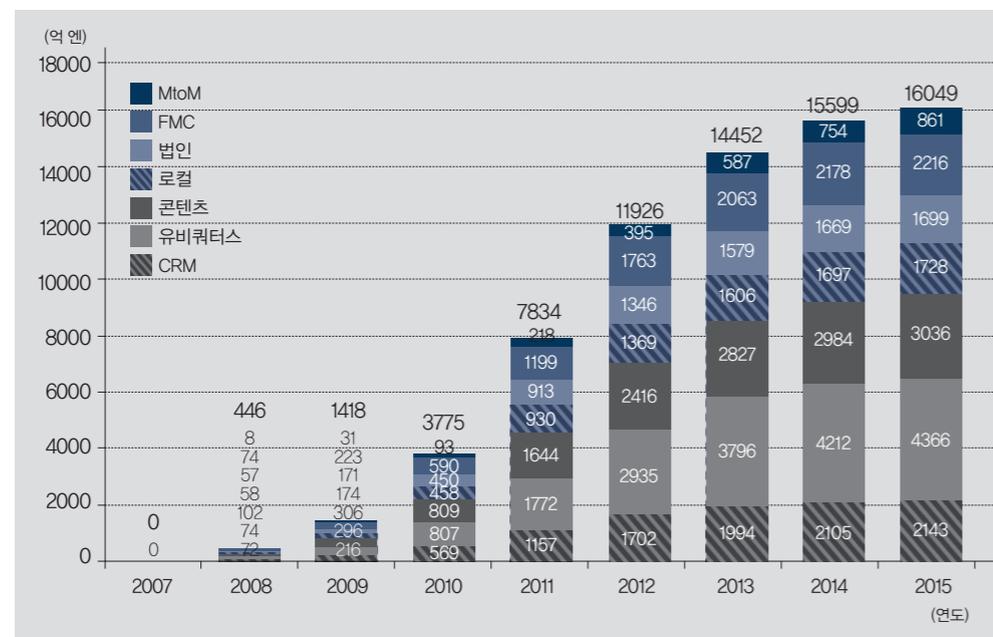
출처: 北俊一(2007.9.18).

MVNO活性化による經濟効果の試算(總務省·モバイルビジネス研究會第10回會合資料), p.8.

본통신과 IIJ(Internet Initiative Japan) 등 참여 사업자는 많지 않지만, 이들 사업자가 다른 사업자의 MVNO 참여를 지원하는 MVNE(Mobile Virtual Network Enabler) 사업을 추진해 레이어2 접속의 이점을 이용하는 MVNO도 늘 것으로 보인다.

이러한 특징을 가진 레이어2 접속은 기업의 모바일 이용, 다양한 통신수단을 융합한 서비스, MtoM(Machine to Machine) 등의 서비스에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 전망된다. 특히 MtoM에 대한 기대는 높다. 예를 들면, 일본통신은 노트북과 스마트폰뿐만 아니라 휴대용 게임기, 휴대용 음악 플레이어, e-북, 자동차, 계측기, 자동판매기 등 다양한 기기에 무선통신이 가능한 부품을 제공하는 사업을 계획하고 있다. 2007년 총무성의 연구회에서 제출된 시장 규모 예측에 따르면, MVNO의 단말 관련 시장, 통신요금과 부가수입 규모는 2010년부터 2013년까지 급성장할 것으로 나타났다(그림 2, 3 참조).

〈그림 3〉 MVNO 관련 통신요금 + 부가수입 규모 예측

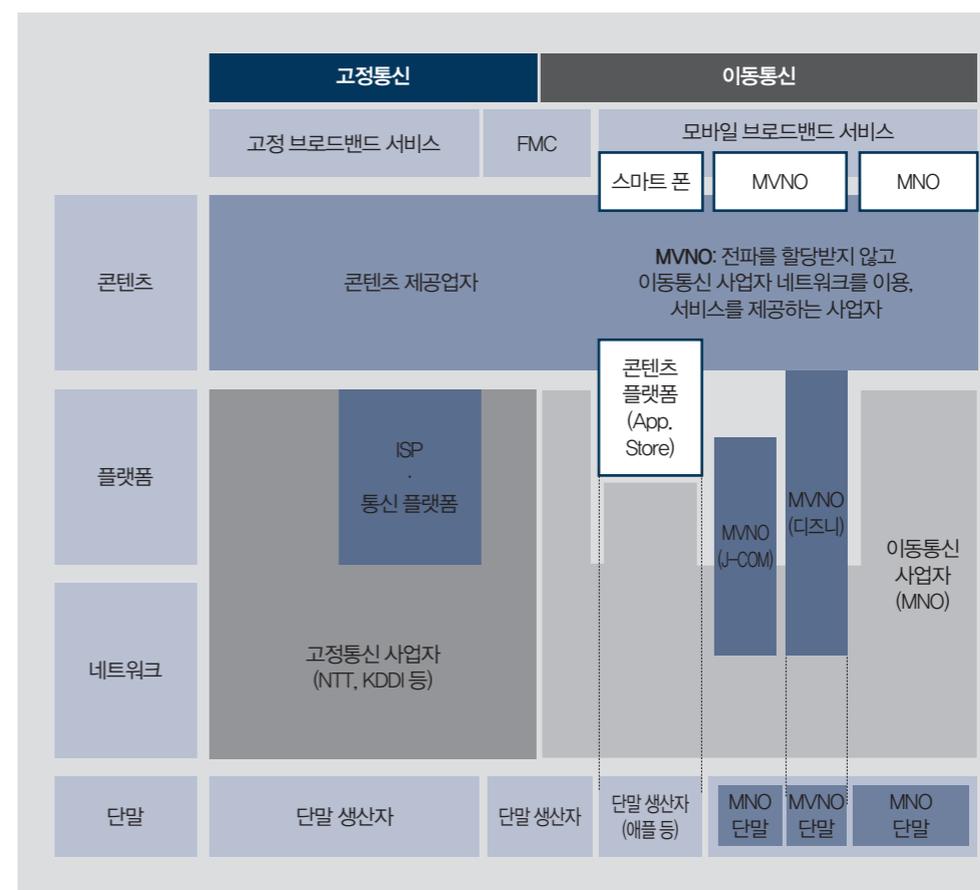


출처: 北俊一(2007.9.18). MVNO活性化による經濟効果の試算. 〈總務省·モバイルビジネス研究會第10回會合資料〉, p.8.

총무성의 정책

제도적 측면에서 총무성의 규제 완화도 크게 작용했다. 2000년대에 접어들어 총무성에서는 휴대전화를 중심으로 한 MNO 중심의 수직통합형 사업 모델을 수정해 단말, 콘텐츠, 어플리케이션 등을 분리해 수평분업을 추진하는 개방형 모바일사업환경을 정비하기 시작했다. 그 일환으로 MVNO에 참여를 촉진하기 위해 진입 장벽을 낮췄다. MVNO 신규 참여를 촉진, 사업자가 늘어나면 서비스가 다양화되고 MNO에서 불가능했던 새로운 시장이 형성될 것이라는 예측에서였다.

〈그림 4〉 통신서비스의 다양화와 MVNO



출처: 櫻井俊(2010.2.23). 프로이드밴드政策の動向. 〈Global IP Business Exchange 2010 講演資料〉, p.20.

2002년 5월 총무성은 MVNO 사업화 가이드라인(MVNO事業化ガイドライン)을 마련했으며, 2007년 2월 개정을 추진했다. 이후 2007년 9월 총무성의 모바일비즈니스연구회(モバイルビジネス研究會)는 최종보고서에서 MVNO 참여 촉진 정책을 제안했다. 과점시장에서 이용자에게 선택의 기회를 확대하는 것이 목적이었다. 이를 반영, 2008년 5월 가이드라인이 재개정되었다. 이러한 과정에서 MVNO 사업을 지원하는 MVNE의 정의, 이용요금의 표준 계획 마련과 발표 등 MNO의 대응방안 등도 추가돼 MVNO 사업 참여가 용이해졌다. 이에 따라 2008년 후반부터 2009년에 걸쳐 MVNO 참여 사업자가 급증했다. 또한 2009년 7월 시작된 WiMAX 서비스에서는 MNO인 UQ커뮤니케이션스(UQコミュニケーションズ)의 네트워크를 이용한 MVNO도 속속 등장했다. 총무성의 조사 결과에 따르면, 2009년 8월 현재 MVNO는 53사에 이르는 것으로 나타났다. 그러나 MVNO에 참여가 늘고 있는 것은 사실이지만, 대부분이 데이터통신 사업에 치우쳤다는 특징도 있다.

한편 2009년 7월 정보통신심의회의 전기통신사업정책위원회에서는 접속정책위원회를 개최해 MNO의 MVNO 참여를 사업자 간 합의가 이루어지지 않은 경우, 금지를 원칙으로 하는 쪽으로 검토하기 시작했다. 사업자 간에 합의가 이루어지고 경쟁 촉진과 이용자의 편리성이 향상되는 경우는 MNO의 MVNO 서비스 제공을 허용하기로 했다. 현재 총무성에서는 모바일 분야에서 MNO의 설비 공용 규칙과 로밍의 제도화, 요금·콘텐츠 요금 회수 대행 등 통신 플랫폼 기능의 분할(unbundle)과 같은 공정한 경쟁환경 정비를 위한 검토를 추진하고 있다.

MNO와 MVNO의 갈등: 도코모와 문화센터의 분쟁 사례

MVNO 관련 규정

MVNO와 관련한 규정은 전기통신사업법과 전파법이 대표적이다. 특히 전기통신사업법(이하 사업법)과 전기통신사업법시행규칙(이하 시행규칙)에서는 MVNO의 사업 형태와 이를 위한 절차, MNO와의 관계, 계약 관계 등을 규정하고 있다. MVNO

는 사업을 시작하기 위해서는 총무대신에게 등록하거나 신고해야 한다. MNO와 MVNO의 관계는 두 가지다. 우선 MNO가 MVNO에서 제공하는 것이 전기통신 사업자의 전기통신 사업을 위해 제공되는 전기통신서비스인 경우다(사업법제 29조 제1항 제10조). 사업법에서는(제6조) 전기통신서비스의 차별적 제공을 금지하기 때문에, MNO는 합리적인 이유가 없는 한, MVNO의 신청을 받아들여야 한다. 만약 MVNO가 부당한 차별적 대우를 받은 경우, 총무대신의 업무개선명령을 받게 된다. MNO와 MVNO의 관계는 사업자 간 접속으로 규정되기도 한다. 이 경우 MVNO는 MNO에 접속하는 다른 전기통신 사업자와 동일한 규제를 받게 된다. 특히 접속을 신청했을 때, 거부 대상이 되는 것은 네 가지다(사업법제 32조). 첫째, 전기통신 서비스의 원활한 제공에 지장을 초래할 우려가 있는 경우다(제32조 제1호). 예를 들면, MVNO의 접속 신청을 받아들임에 따라 MNO의 시스템이 손상될 우려가 있다고 인정될 만한 합리적 이유가 존재하는 경우, MNO 이용자의 개인정보가 MVNO를 통해 외부에 유출될 우려가 있다고 합리적으로 인정되는 경우 등이 이에 해당한다. 둘째, 접속으로 인해 전기통신 사업자의 이익을 부당하게 해칠 우려가 있는 경우다(제32조 제2호). 예를 들면, MVNO와 접속한 결과, MNO가 회선 설비를 유지하기 어려울 정도로 경영상의 지장을 초래한다고 인정되는 경우다. 셋째, MVNO가 접속에 필요한 요금 지불을 태만히 하거나 그럴 우려가 있는 경우, MNO는 접속을 거부할 수 있다(사업법 제32조 제3호, 시행규칙 제23조 제1호). 가이드라인에서는 접속 요금과 접속 조건은 사업자 간 협의를 원칙으로 한다고 규정하고 있다. 넷째, 상호접속을 위해 전기통신 회선설비의 설치와 보수가 기술적·경제적으로 곤란한 경우도 거부 대상이 된다(사업법 제32조 제3호, 시행규칙 제23조 제2호).

상호접속은 사업자 간 협의를 원칙으로 하지만, 제대로 이루어지지 않을 경우 총무대신의 협의명령과 재정조정을 받게 된다(사업법 제35조 제1항·제3항·제4항, 제38조). MVNO는 접속 신청 협의를 원만하게 진행되지 않거나 접속요금과 접속 조건 등에서 조정이 되지 않는 경우, 전기통신사업분쟁처리위원회에 알선을 신청할 수 있다(사업법 제154조·제155조·제156조).

도코모와 문화센터의 분쟁 사례

1) 문화센터의 접속 신청

문화센터는 2009년 7월 도코모와 전기통신설비 접속에 관한 협정을 체결하고자 했다. 문화센터는 데이터통신서비스, 음성서비스, 단문메시지서비스, 메일서비스를 풀라인(Full Line)으로 제공하겠다고 하며, 도코모에 여섯 가지 접속을 요청했다. 이후 도코모와 협의를 추진했지만, 2009년 12월 17일 도코모는 모든 접속을 거부했다. 도코모는 문화센터가 지속적인 망사용료를 지불할 능력이 없을 뿐만 아니라, 2005년 10월 파산을 신청해 많은 투자자에게 피해를 입혀 사기 혐의로 체포된 헤이세이덴덴(平成電電) 사장과 밀접한 협력 관계를 맺고 전기통신 사업을 운영한다고 판단, 접속 청구를 거부했다.

이에 대해 문화센터는 도코모와는 상호접속 약정의 채무 이행 담보를 약속해 접속 승인을 얻고 있으며, 헤이세이덴덴 사장과는 자본 관계가 없고 임원도 아니라고 주장했다. 결국 협의가 원만하게 이루어지지 않자, 문화센터는 2010년 1월 25일 총무대신에게 전기통신설비 접속에 관한 협의재개명령을 신청했다.

2) 도코모의 주장

도코모는 시행규칙의 전기통신 설비의 접속 청구를 거부할 수 있는 정당한 이유(제23조 제1호)를 내세워 접속 청구를 거부했다. 구체적인 이유는 첫째, 문화센터는 실체가 분명하지 않고 재무 데이터도 제공하지 않고 있으며, 사업모델도 비현실적이라고 지적했다. 이에 따라 도코모에 향후 부담해야 할 월 망사용료와 예약금을 지불하지 못할 우려가 크다고 판단, 신청을 기각한다고 밝혔다.

둘째, 문화센터는 헤이세이덴덴의 사장과 관계가 깊고, 소비자에게 부당하게 권유하고 있기 때문에 사회문제를 일으킬 우려가 높다고 주장했다. 결국 문화센터와 상호접속할 경우, 도코모는 자사 브랜드의 가치를 떨어뜨리고 이익을 해칠 우려가 높다고 판단, 청구를 거부했다.

3) 분쟁처리위원회의 판단

양자 간의 협의가 이뤄지지 않자 문화센터는 총무성에 협의재개명령을 신청했다. 총무성은 도코모와 문화센터에 의견서를 제출하도록 했으며, 6월 29일 분쟁처리위원회에 자문을 요청했다. 자문 내용은 도코모의 주장대로 사업법 제32조 제3호에 해당해 도코모에 협의를 재개하도록 명령을 내리지 않는 것이 옳은지 검토하는 것이었다. 분쟁처리위원회는 자문 요청 당일 위원회를 열어 심의를 시작, 7월 8일 재차 심의를 개최한 뒤, 자문안을 마련했다.

분쟁처리위원회의 판단은 첫째, 전기통신 설비 접속을 청구한 다른 전기통신 사업자가 전기통신 회선설비의 접속에 대해 부담해야 할 이용료 지불을 태만히 하거나 그럴 우려가 있을 경우, 접속을 거부할 수 있다는 시행규칙(제23조 제1호)의 타당성을 인정했다. 분쟁처리위원회는 문화센터가 신청한 접속을 도코모가 모두 받아들일 경우, 문화센터가 부담해야 할 금액 가운데 매달 망사용료만 적어도 2,196만 엔이 필요하며, 문화센터가 접속에 따라 부담해야 할 사용료 납부를 태만히 할 우려를 불식하기 위한 예약금으로 적어도 약 8억 엔이 필요하다고 제시했다. 이러한 금액은 문화센터의 운용자금 규모를 크게 웃돌며, 문화센터의 수익은 단기적으로 얻을 수 있는 것이 아닐 뿐만 아니라, 자금 조달 체계가 분명하지 않기 때문에 증자 등을 통해서도 부담금을 지불할 수 없다고 판단했다. 결국 문화센터는 접속 이용료를 지불하지 못할 우려가 있으며 이는 접속 거부의 정당한 이유가 된다는 것이었다.

둘째, 접속으로 도코모의 이익을 부당하게 해칠 우려(사업법 제32조 제2호)가 있다고 볼 수는 없다고 판단했다. 문화센터가 헤이세이덴덴의 사장과 관계가 깊은 것은 인정되지만, 소비자에 대한 부당한 권유는 없기 때문에, 상호접속으로 도코모의 이익에 상당한 정도의 손실이 발생할 것임을 합리적으로 설명할 만한 사실이 있다고 인정할 수 없다는 것이다. 분쟁처리위원회는 접속으로 도코모가 부당하게 손해를 본다고 인정할 수 없다고 판단했다.

결국 접속 이용료 지불을 태만히 할 우려가 있을 경우 접속을 거부할 수 있다는 시행규칙(제23조제1호)을 인정하면서도 접속으로 도코모에 불이익이 초래될 것(사업법

제32조 제2호)은 인정하지 않은 분쟁처리위원회는 접속을 위한 협의재개명령을 내리지 않는 것이 타당하다고 판단, 총무대신에게 답신했다.

● 결론 및 시사점

도코모와 문화센터 간의 분쟁은 분쟁처리위원회의 심의를 통해 해결됐다. MVNO가 접속에 필요한 요금 지불을 태만히 하거나 그럴 우려가 있는 경우, MNO는 접속을 거부할 수 있다는 사업법(제32조 제3호)과 시행규칙(제23조 제1호)을 인정한 것이다. 이를 위해 분쟁처리위원회는 필요한 망사용료와 예약금을 제시했고, 문화센터의 사업모델과 자금 조달 방법 등을 고려해 부담금을 지불할 능력이 없다고 판단했다.

MNO가 MVNO의 접속 신청을 거부할 수 있는 예외적인 경우를 규정하고 있다. 도코모와 문화센터의 분쟁은 MVNO 측의 이용료 부담 능력이 확보되지 않은 비교적 판단하기 용이한 사례라고 할 수 있다. 그러나 전기통신서비스의 원활한 제공에 지장이 생길 우려가 있을 때, 해당 접속이 MNO의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때, 그리고 총무성 규칙에서 정한 정당한 이유가 있을 때(이상 사업법), 접속을 위한 회선설비의 설치 혹은 보수가 기술적·경제적으로 현저하게 곤란할 경우(시행규칙) 등 접속 청구를 거부할 수 있는 정당한 이유로 제시된 규정도 MVNO와 MNO 간 분쟁의 원인이 될 수 있다. 그러나 이에 대한 판단은 쉽지 않을 것으로 보여 향후 분쟁은 늘어날 것으로 보인다.

한편 MVNO 신규 참여를 촉진해 다양한 서비스를 실현해 새로운 시장을 형성하려는 총무성의 규제 완화로 MVNO는 급속히 늘었다. 그러나 최근에는 휴대전화 사업의 성장이 둔화되고 있으며, 신규로 참여한 MVNO도 고전을 면치 못하고 있다. 이미 과점 상태에 이른 통신시장을 파고 들어가는 것은 쉬운 일이 아니기 때문이다. 물론 변화 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 아이패드(iPad)나 아이폰(iPhone), 안드로이드(Android) 탑재 단말 등 MNO의 지배력을 줄일 만한 고기능 단말이 등장하고 있기 때문이다. 이러한 단말을 사용해 MVNO에 참여하는 사업자가 등장할 경우,

MNO의 통신망 개방 조건은 완화될 수도 있다. 이미 도코모의 SIM 록(SIM Lock) 해제를 이용해 일본통신이 지난 8월 6일 아이폰4에서 사용할 수 있는 소형 SIM카드 b- 마이크로SIM(b-microSIM)을 8월 중 판매할 것이라고 발표했다. 소프트뱅크가 독점하고 있는 아이폰4를 등에 업고 일본 최대의 MNO 도코모를 이용해 새로운 소비자를 확보하겠다는 일본통신의 전략이 성공할지 주목된다.

일부에서는 더욱 강력한 개방정책을 도입하지 않으면 MVNO의 참여는 더 이상 늘지 않을 것이라는 견해도 제기되고 있다. 특히 53사에 이르는 MVNO 대부분이 데이터 통신 사업에 치우쳐 있는 상황을 고려한다면, 향후 접속요금 등을 중심으로 한 공정한 경쟁환경의 정비를 통해 MVNO를 늘리도록 해야 한다는 지적도 있다.

● 참고 문헌 ●

- 北俊一(2007. 9. 18). MVNO活性化による經濟効果の試算. 〈總務省・モバイルビジネス 硏究會 第10回會合資料〉.
- 櫻井俊(2010.2.23). 브로드밴드政策의 動向. 〈Global IP Business Exchange 2010 講演資料〉
http://ip-bizex.e-side.co.jp/timetable/program/K2-sakurai-ipbizx2010.pdf
- 田島淳(2009). 携帯電話の世界: MVNOの進展. 〈電氣通信〉 no.753.
- 榊原康(2009. 4. 15). MVNOの本命が廣げるモバイル通信の新領域. 〈NIKKEI COMMUNICATIONS〉(2009.4.15)
- レイヤ2接続の詳細を解説: 認證やセッション管理で獨自色. 〈NIKKEI COMMUNICATIONS〉(2009.4.15).
- 〈NIKKEI COMMUNICATIONS〉(2009.4.15). 議論を呼ぶMNOのMVNOの進出.
- 總務省(2010. 7. 8). 電氣通信事業法第35條第1項に基づく生活文化センター株式會社からの協議再開命令の申立てに係る答申.

http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/31846.html
總務省(2008). MVNOに係る電気通信事業法及び電波法の適用關係に関するガイドライン(再改定)
http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/pdf/080519_1_bt1.pdf



모비우스와 레위니옹 뉴메리크의 상호접속료 분쟁

최현아

@ 모비우스(Mobius)의 레위니옹 뉴메리크(La Reunion Numerique)에 대한 소송 제기

프랑스 인터넷 서비스 제공 회사로 레위니옹(Reunion) 섬¹에 근거를 둔 모비우스(Mobius)는 네트워크 서비스 제공업체인 레위니옹 뉴메리크(La Reunion Numerique, LRN)를 상대로 네트워크 사용 할당료가 비싸다며 소송을 제기했다.

모비우스는 우편 및 전자통신 규제청(L'Autorite de Régulation des Communications Électroniques et des Postes, 이하 ARCEP)을 통해 세 가지 사항을 요구했다. 첫 번째 언변들링을 위한 설비 구축에 따른 비용과 관련해 1년 동안의 할당료를 5,000유로, 1년 동안 설비 유지를 위한 비용으로 500유로를 넘지 않도록 가격을 고정한다. 다음으로 블랙 광케이블 대여와 관련해 레위니옹 뉴메리크에 지불해야 할 금액과 프랑스텔레콤(France Telecom)이 제안한 금액과 관련해 월별 지불을 허용

미디어미래연구소 프랑스 통신원(파리1대학 박사과정)

¹ 레위니옹 섬은 아프리카에 있는 프랑스 해외 영토령이다.

한다. 세 번째 요구 사항으로 레위니옹 뉴메리크의 'DSL Grand Public' 제공과 관련해 비용의 재조정이다.

한편 네트워크 사용 할당료가 비싸다는 모비우스의 주장에 대해 레위니옹 뉴메리크 측은 이해할 수 없다는 입장이다. '자신들의 할당료가 프랑스텔레콤보다 약간 비싼 건 사실이지만 전체적으로 볼 때 비싸지 않다는 것이다.

반면 모비우스는 광케이블 사용료와 관련해 프랑스텔레콤에 지불하는 금액이 4만 6,000유로인 데 비해 레위니옹 뉴메리크는 7만5,000유로라며 가격이 비싸다고 주장하고 있다. 반면 위니옹 뉴메리크 측에서는 프랑스 텔레콤보다 10km가 더 길기 때문에 가격이 비싼 것은 당연하다는 입장이다. 또 레위니옹 뉴메리크 덕분에 모비우스가 일 년에 2만 유로에 해당하는 상품을 제공하고 이로 인해 가입자 한 명당 1년에 25유로 정도를 절약할 수 있다고 주장했다.

한편 레위니옹 섬 지방자치단체에서도 모비우스를 상대로 소송을 제기했다. 모비우스가 공공기금 사용과 관련해 지방자치단체의 투명함을 훼손하는 거짓 주장을 펼치고 있다는 것이다. 레위니옹 지방자치단체는 공공기금 가운데 980만 유로를 기술적, 법적, 경제적 기준에 근거해 레위니옹 뉴메리크의 인프라 구축에 투자했다고 설명했다. 또 레위니옹 지방자치단체는 레위니옹 뉴메리크의 가격이 비싸다는 모비우스 측의 청원을 기각했다. 그 이유로 프랑스텔레콤은 1m당 1.90유로인 데 비해 레위니옹 뉴메리크는 0.83유로이기 때문이다.

또 레위니옹 지방자치단체는 1998년 레위니옹 뉴메리크의 가젤 네트워크 덕분에 한 개의 인터넷 서비스 제공업체에서 7개로 경쟁을 강화했다고 평가했다. 덕분에 그동안 시장지배적 위치에 놓여 있던 프랑스텔레콤의 시장점유율이 85%에서 61%로 하락했다는 것이다. 또 가격과 관련해 ADSL의 가격대는 최근 하락하는 추세라고 하는데 2004년 145유로에서 2009년 30유로대로 내려갔다. 최근 SFR의 너프박스(Neuf Box)에서도 가젤 네트워크를 통해 새로운 인터넷 서비스를 제공할 예정인데 이로써 앞으로 경쟁환경은 더욱 치열해질 것으로 예상된다고 밝혔다.

@ 레위니옹의 인터넷 보급과 모비우스와 레위니옹 뉴메리크의 시장 진입

레위니옹 섬의 인터넷 보급 전략

프랑스 해외 영토령인 레위니옹 섬은 1998년부터 고속 인터넷 서비스에 대해 논의가 시작되었다. 레위니옹 섬의 통신과 관련한 전략은 섬 전체에서 균등한 인터넷 서비스를 제공하고 시민들이 쉬우면서 퀄리티가 보장된 인터넷 서비스를 이용할 수 있는 환경을 마련하는 것이었다.

2002년에 레위니옹은 고속인터넷 서비스 실시를 위한 연구 작업에서 '프랑스텔레콤을 제외하고 섬에서는 어떤 인프라를 통해서도 접속 서비스가 이뤄지지 않기 때문에 인터넷 서비스 업체들이 광케이블을 대여하는 부분에 공동 합의해야 한다. 이때 공적인 개입은 고속 인터넷을 구축하기 위한 공동 인프라를 실현하는 데 필수적이다. 또 인터넷 업체와 네트워크 제공업체들 사이는 투명하고 공평하면서 반차별적이어야 한다'²고 지적했다.

이 같은 입장에 따라 레위니옹은 광케이블과 마이크로파를 섞은 네트워크를 건설하는 한편 프랑스텔레콤은 언번들링 안에서 다른 업체들도 네트워크 접속이 가능하도록 했다. 또 레위니옹 섬은 가젤 네트워크 운영의 위임을 결정했다. 이에 따라 레위니옹 지방 위원회는 미디어서브(Mediaserv), 소제텔(Sogetel), LD Collectivités의 3개의 회사를 통해 레위니옹 뉴메리크를 구성하기로 결정했다. 이때 선택 기준은 서비스의 다양성과 업체가 제안하는 가격대였다.

² 레위니옹 지방위원회에서 출간한 리포터, Rapport NTIC/N 03/353 Relatif a la (Réalisation d'un Réseau Mutualise a Haut Débit Utilisant les Infrastructures d'EDF), p.2.

모비우스와 레위니옹 뉴메리크의 시장성

1) 모비우스

레위니옹의 고속인터넷 시장에서는 프랑스텔레콤의 네트워크를 통한 DSL 기술을 사용하고 있다. 모비우스는 이지(Izi)라는 마크로 지난 2000년부터 레위니옹 섬에서 DSL 고속인터넷을 제공하는 업체다.

모비우스가 제공하는 상품은 두 가지다. 먼저 듀얼 플레이(Dual Play)의 경우 인터넷과 일반 전화를 19.9유로에 제공하는 서비스다. 다음으로 프랑스 텔레콤의 트리플 플레이(Triple Play)는 전화, 다운로드, 위성 채널 등을 무제한 공급하는 서비스로 한 달 가격은 69.99유로다.

현재 모비우스는 고속인터넷 DSL를 지속하기 위해 2개의 카테고리로 나누어 상품을 제공하고 있다. 프랑스텔레콤과 가입자 회선을 통한 언번들링, 그리고 ‘비트스트림(Bitstream)’이라는 고속 서비스로 나뉜다.

모비우스의 2009년 고속인터넷 시장 점유율은 레위니옹 섬에서 52%를 차지하고 있다. 그러나 프랑스텔레콤과의 관계를 고려할 때 실제 시장점유율은 15% 정도인 것으로 나타나고 있다.

2) 레위니옹 뉴메리크

레위니옹 뉴메리크는 2008년에 설립된 인터넷 네트워크 서비스 회사다. 레위니옹 뉴메리크의 시장은 크게 세 가지로 나뉜다. ‘DSL Grand Public’이라는 이름의 고속 서비스 제공, 언번들링을 위한 설비 구축에 따른 할당료, 그리고 공동 네트워크상의 블랙 광케이블에 사용료다.

그동안 프랑스텔레콤이 독점했던 시장에서 레위니옹 뉴메리크는 레위니옹 지방자치 단체로부터 공공임무를 부여받으면서 지역의 인터넷 보급과 시장경쟁 활성화를 위해 투자해왔다. 또 지역의 인터넷업체와 모비우스의 요구에 맞춰 공동 구역에서 인터넷선 사용에 대한 할당료를 합리적인 기준에서 책정했고 인터넷업체들의 언번들링을 복돋워왔다.

@ 모비우스와 레위니옹 디지털의 갈등—인터넷 상호접속료

독점화한 시장에서 새로운 통신업체들의 진입 환경을 마련하는 것은 기존에 구축된 인프라를 어떻게 공동으로 사용할 것인가의 문제와 결부된다. 시장 경쟁을 활성화하기 위해선 새로운 사업 주체들에게 이미 구축된 인프라 네트워크를 사용할 수 있도록 제공함으로써 시장 진입이 용이해질 수 있기 때문이다.

그런데 기존의 인프라를 공유하는 문제는 반대로 업체들 간의 갈등의 요인으로 등장한다. 앞에서 예를 든 모비우스와 레위니옹 뉴메리크의 갈등은 인터넷 상호접속료를 둘러싼 두 업체 간의 분쟁 사례로 볼 수 있다.

프랑스의 상호접속료 관련 역사

상호접속 문제는 프랑스 텔레커뮤니케이션 역사에서 경쟁환경을 구축하면서 가장 중요한 문제로 등장했다. 이를 반영하듯 1996년 ‘텔레커뮤니케이션 규정’에서 이 사안을 다루고 있다. 다른 나라들이 시장 자유를 허용하는 반면 프랑스는 유럽연합의 규정 안에서 상호접속 문제에 접근하고 있다. 네트워크끼리의 상호접속을 위한 조건 규정, 시장지배적 위치에 놓인 기업의 의무 사항 등을 정해 기업간 분쟁을 해소하기 위해서다.

상호접속과 관련법 요약

기업들의 모든 네트워크는 오픈되어야 하고 통신서비스 제공자나 같은 카테고리의 업체들의 상호접속에 대한 합리적 요구를 받아들여야 한다. 또한 프랑스텔레콤은 상호접속에 따른 비용을 카탈로그로 발간하고, ARCEP은 이를 검토해야 한다. 이때 ARCEP은 통신업체들끼리 상호접속 비용을 두고 벌어지는 분쟁을 조정하는 역할을 맡는다.

가장 핵심적인 사안으로 거론되는 상호접속 비용은 사업 주체들의 협상에 따라서 가격이 달라진다. 이때 인터넷 네트워크 제공 업체의 경우 의무 사항이 부여된다. 상호

접속 제공에 따른 가격을 카탈로그로 발표, 다른 네트워크 업체와 비교한 가격대 설정, 다른 인터넷 서비스 제공 업체에 대한 차별 금지 등이다. 만일 업체 간의 동의를 이뤄지지 않을 경우 ARCEP이 6개월 동안 조정 기간을 가진다.

상호접속료 산정

‘통신법 99’ 제18조는 부분적인 접속의 가격에 대해서 다음과 같이 규정하고 있다. 네트워크에 대한 가격은 상호접속 서비스와 관련되는데 가격은 직접비용과 간접비용으로 나누어진다. 프랑스텔레콤의 경우 초당 1,920kbits 이하일 경우와 2,048kbits 이상일 때로 나누고 있다. 상호접속을 위한 평균 가격은 특별 비용의 6,8%의 수익부가금(mark-up)이나 일반적인 네트워크 비용과 관련된다.

- ① 초당 1,920kbits 이하의 접속에 대한 비용은 프랑스텔레콤의 멀티서비스 디지털 텔레폰 네트워크 (Réseau Téléphonique Numérique Multiservice, 이하 RTNM)에 따라서 네트워크에 사용된 금액에 준한다.
- ② 초당 2,048kbits 이상일 경우는 RTNM에 속하지 않는데 네트워크 액세스 가능한 개별 단위, 상호 교환되는 트래픽과 함께 나누어진다.
- ③ 평균 가격
반복되지 않는 서비스 액세스에 필요한 비용, 고정된 반복비용, 거리에 따른 다양한 반복비용 등으로 구분된다. 프랑스텔레콤의 월별 가격 분배는 고정된 부분과 변동 가능한 부분으로 나누어지는데 거리에 따라 구분된다(0~10km와 10~50km). 한편 ARCEP은 상호접속에 대한 카탈로그를 영국의 CMILT(Chartered Member of the Institute of Logistics and Transportation)의 모델에 근거를 두고 있다.

@ 우편 및 전자통신 규제청의 결정

프랑스의 우편 및 전자통신 규제청(ARCEP)은 2010년 7월 모비우스와 레위니옹 뉘메리크의 분쟁에 대한 입장을 표명했다. 우편 및 전자통신 36-8 코드에 따라 모비우스

스의 레위니옹 뉘메리크에 대한 소송건을 결정했다.

ARCEP은 이번 결정에 앞서 인터넷 상호접속은 기술적, 재정적으로 공평한 조건이어야 함을 강조했다. 이를 기본으로 한 ARCEP의 결정 사항은 다음과 같다.

레위니옹 뉘메리크의 주택 인터넷 보급 가격 관련

레위니옹 뉘메리크는 모비우스와 같은 레위니옹 인터넷 통신업에 참여하는 업체들의 설비 구축을 지원하는데 이때 접속료에 대한 할당료는 1년 기준으로 5,500유로를 넘지 말아야 한다.

블랙 광케이블 대여 관련

모비우스와 같이 ADSL을 통해 네트워크를 통제하려는 인터넷 업체들에 대한 블랙 광케이블 대여 비용과 관련해 ARCEP은 레위니옹 뉘메리크가 제한한 미터당 가격 책정은 프랑스텔레콤의 ‘LFO’와 유사하다는 판단을 내렸다. 앞으로 이 비용의 하락이 예상되지만 현재로서는 레위니옹 뉘메리크의 비용을 하락시킬 만한 요소가 없는 점을 들며 모비우스의 블랙 광케이블 가격에 대한 제소를 기각했다.

DSL Grand Public 관련

레위니옹 뉘메리크의 ‘DSL Grand Public’의 경우 이 상품은 프랑스텔레콤의 ‘비트스트림(Bitsream)과 비교될 수 있다. ARCEP은 프랑스텔레콤의 가격을 기준으로 이 상품의 접속료 및 해지 가격을 설정해야 한다며 최대 5유로대가 적당하다고 판결 내렸다. 이에 따라 레위니옹 뉘메리크는 앞으로 두 달 이내에 ARCEP의 결정을 적용해야 한다.

@ 경쟁청의 결정

모비우스는 이 사안을 두고 경쟁청(Autorite de la Concurrence)에도 제소를 했다. 다음은 경쟁청의 결정 내용이다.

- 1조:** 모비우스에 적용된 레위니옹 뉘메리크의 가격은 일 년에 최대 5,000유로, 현행 유지를 위해 1년에 500유로를 넘지 않으며 어떤 초과 요금도 부여되지 않는다.
- 2조:** 블랙 광케이블에 대한 모비우스의 제소는 기각된다.
- 3조:** 모비우스에 적용되는 DSL Grand Public에 대한 접속 요금은 프랑스텔레콤의 요금을 참조해 적용한다. 이 가운데 요금 재청구에 따른 비용은 한 회 접속당 5유로를 넘지 않는다. 언번들링 전체를 기준으로 한 접속 비용은 55유로, 부분적인 언번들링일 경우 65유로로 정한다.
- 4조:** 모비우스에 적용되는 DSL Grand Public의 해지에 비용은 프랑스텔레콤의 비용을 참고한다. 이때 5유로를 초과하지 않는다. 또 전체 언번들링에 대한 해지 비용은 최대 20유로, 부분적인 언번들링에 대한 해지비용은 40유로 정한다.

@ 시사점

레위니옹 섬의 인터넷 서비스 제공 사업자인 모비우스와 인터넷 네트워크 서비스 제공 사업자인 레위니옹 뉘메리크의 갈등은 상호접속료를 둘러싼 분쟁의 예를 보여준다. 1998년 이후 프랑스 통신시장이 자율화되면서 정부가 주목한 부분은 상호접속에 관한 규정이다. 상호접속은 기존의 독점시장에서 다양한 경쟁업체들의 진입을 도모함으로써 경쟁을 활성화할 수 있는 방안이기 때문이다. 그러나 상호접속에 따른 비용 산정 문제는 업체 간의 분쟁 요인으로 작용하고 있다. 이를 해결하기 위해 프랑스의 ARCEP은 상호접속료 가격 카탈로그를 지속적으로 검토하고 사업체 간의 분쟁을 조절하고 있다.

● 참고 문헌 ●

- ARCEP, Décision n 2010-0742, de l'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes en Date du 1er Juillet 2010 Se Prononçant Sur Une Demande de Règlement de Différend Opposant les Sociétés Mobius et la Réunion Numérique
<http://www.arcep.fr>
- DOMTOM-ADSL.COM, Réunion : Polémique entre Mobius et la Réunion Numérique
<http://www.domtom-adsl.com/news/reunion---polemique-entre-mobius-et-la-reunion-numerique-id435.html>
- Senat, Projet de loi de Réglementation des Télécommunications: Exposé Général et Examen des Articles
<http://www.senat.fr>
- Témoignages, La Région Porte Plainte Contre Mobius
<http://www.temoignages.re/la-region-porte-plainte-contre,41747.html>



해외 분쟁 동향

| USA |

컴캐스트의 NBC 합병 관련 분쟁

| USA |

디지털 조세 방안에 대한 최근 동향 및 이해관계 분석

| CANADA |

인터넷 서비스 제공자(ISP)의 정체성 논쟁



컴캐스트의 NBC 합병 관련 분쟁

조대곤

2009년 12월, 미국 1위 케이블TV 사업자 컴캐스트(Comcast)가 미국 4대 지상파방송사 중 하나인 NBC 유니버설(NBC Universal, 이하 NBCU)을 인수한다는 발표는 미디어산업 전체에 큰 파장을 불러일으켰다.¹ 인수합병 규모가 미디어 산업 사상 최대가 될 것이라는 예상과 방송시장의 새로운 강자인 케이블TV사업자가 과거 영화를 뒤로하고 최근 어려움에 빠져 있는 지상파 방송사를 인수한다는 상징적 의미까지 더해져 관련 업계뿐 아니라 언론과 일반인도 큰 관심을 보인 바 있다. 합병 발표 후 다양한 전망이 나오기도 했다. 막대한 자금력과 함께 고객 접점을 확보하고 있는 케이블TV 사업자가 콘텐츠까지 사업영역을 확장하며 소위 '수직결합'을 통해 미디어산업 유통구조를 재편할 것이라는 예상과 함께, 시장지배적 사업자가 미디어산업의 가치사슬을 모두 장악하여 공정한 경쟁 체제를 무너뜨리고 요금인상과 품질 저하를 가져와 소비자 후생의 질을 떨어뜨릴 것이라는 우려도 나왔다. 그러나 이 모든 것이 컴캐스트가 계획한 대로 NBCU를 인수했을 때 나올 수 있는 시나리오이다.

사안의 중대성과 수많은 이해관계자들의 입장이 첨예하게 대립해온 만큼 컴캐스트의 NBC 합병은 인수 발표 후 반년이 넘게 지났음에도, 합병 인가 심의가 예정대로 진

미디어미래연구소 미국 통신원(카네기멜론대학교 박사과정)

행되지 못한 것으로 보인다. 미 연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하 FCC)는 지난 상반기 동안에만 합병 심의 기간 연장을 두 차례 발표한 바 있으며, 경쟁업체와 시민단체들 역시 합병 인가 저지를 위해 적극적이고 조직적으로 대처하고 있는 양상이다. 반면 컴캐스트는 최근 반대 세력의 요구를 수렴하는 전향적 정책을 잇따라 발표하며 상황 반전을 노리고 있으며, 2010년 안에 합병 절차를 완료하기 위해 향후 적극적인 움직임을 보일 것으로 예상된다.

이 글에서는 컴캐스트의 NBCU 인수 배경과 개요를 간략히 살펴본 후, 2010년 상반기부터 현재까지 전개된 합병 인가 심의 절차상의 갈등과 분쟁을 정리하고, 향후 전망과 시사점을 알아보려고 한다.

컴캐스트의 NBCU 합병 배경과 개요

과거 방송시장의 핵심적 역할을 담당했던 지상파방송사들은 외부 환경 변화와 기술 발전에 따라 다매체 다채널 시대로 본격 진입하는 과정에서 그 위상이 갈수록 떨어지고 있다. 케이블 전문 채널이 지상파 채널에 뒤지지 않는 프로그램 제작 역량을 보유하고 인지도를 쌓아가며 지상파방송사들의 시청률은 갈수록 떨어졌고, 이에 따라 광고수익에 의존하는 지상파방송사들의 수익구조는 악화되어왔다. 이와 반대로 유료

¹ 컴캐스트와 NBCU 개요

컴캐스트(Comcast)

가입자 수 기준 미국 1위 케이블 사업자, 유료 케이블TV 가입자 2,460만 명, 초고속인터넷 가입자 1,440만 명
2009년 매출: 357억 달러, 순이익: 36억 달러
엔 Entertainment, Style, Comcast Sportsnet, Golf Channel 등 다수 케이블 채널 보유

NBC 유니버설(NBC Universal)

NBC TV Network와 11개 지역 방송국, 미국 2위의 히스패닉계 방송국 텔레문도(Telemundo)의 16개 지역방송국 보유
Bravo, USA Network, Weather Channel, CNBC, MSNBC 등 다수 케이블 채널 보유
영화사 유니버설 픽처스 소유 및 인터넷 동영상 웹사이트 훌루닷컴(hulu.com) 지분 보유
테마파크 유니버설 픽처스 지분 보유

방송사업자인 케이블TV와 위성TV 사업자들은 풍부한 자본력을 바탕으로 세력을 확장해왔다. 그렇지만 지난 3~4년간 초고속인터넷 보급이 활발해지며 인터넷 디지털 콘텐츠가 인기를 끌고, 통신 사업자가 주도하는 IPTV의 등장과 함께 방송과 통신의 융합이 본격화되며 케이블TV 사업자들 사이에는 기존 케이블TV 시장이 인터넷 기반 영상 콘텐츠 서비스에 잠식될 수 있다는 우려가 확산되었다.

즉 케이블TV 사업자 컴캐스트가 안정적인 콘텐츠 확보를 통해 미래 불확실성에 대비할 필요가 있던 시점과 지상파방송사 NBC가 갈수록 악화되는 경영환경에 따른 돌파구 마련이 절실한 상황이 맞아떨어져 지난 2009년 12월 모든 언론과 관계자를 깜짝 놀라게 하기에 충분했던 대형 인수합병 발표가 나왔다.

당시 발표된 거래구조는 컴캐스트가 NBCU 지분 80%를 보유하고 있는 제너럴 일렉트릭(General Electric, 이하 GE)에 현금 65억 달러를 지불하고, NBCU에 현물 72억 5,000만 달러를 출자하는 조건으로 NBCU의 지분 51%를 인수하는 것으로 알려졌다(이 과정에서 NBCU 지분 20%를 보유하고 있는 비방디 Vivendi는 GE에 보유 지분을 전량 매각하여 최종적으로 컴캐스트 51%, GE 49%의 지분 구조가 되었다.)

FCC의 합병 인가 절차 개요

컴캐스트-NBCU의 초대형 합병 성사 여부는 이제 FCC와 미 법무부의 인가만이 남아 있는데 본격적인 논의에 앞서 FCC의 합병 인가 심의 절차를 살펴볼 필요가 있겠다.

FCC는 합병 인가 심의 과정의 투명성과 공정성 확보를 위해 인가 절차와 내용, 향후 일정 등을 인터넷에 공개하고 있다. FCC는 합병 심의 시작을 알리는 공식 통지(Public Notice)를 한 후, 180일 이내에 합병 인가 심의 작업을 완료하고 결과를 발표하는 것으로 원칙을 정해놓았으나, 복잡하고 민감한 인수합병 건의 실제 심의 기간은 지연되는 것이 일반적이다. 이 가상의 '180일 시계'는 업무 진행 상황에 따라 일시적으로 또는 장기간 멈출 수 있는데, FCC는 심의 과정을 중단시킬 수 있는 '일시 중지(Stop the Clock)' 제도를 두고 있다. '일시 중지'는 FCC 자체적으로 심의 작업

에 시간이 많이 소요되는 경우, 합병 인가 신청자가 필요한 정보를 적시에 제공하지 않는 경우, 심의 과정에서 결과에 영향을 줄 수 있는 중대한 정보가 새롭게 나타나거나 기존 합병 인가 신청 내용에 큰 변화가 있는 경우 등에 적용될 수 있다.

통상적인 합병 인가 절차는 '공식 통지'의 날을 'Day 0'로 시작해 처음 30일(경우에 따라 45일) 동안 시장의 의견을 수렴하는 기간을 갖고, 45일(Day 45)까지 합병에 반대하는 이해관계자들의 공식적인 청원과 의견을 접수받게 된다. 그리고 전체 합병 인가 심의 기간 180일 중 절반이 지난 90일(Day 90)에 FCC는 합병 당사자들에게 향후 심의 작업에 필요한 추가 정보를 공식 요청할 수 있으며, 이후 자체 분석 작업과 당사자들과의 회의 등을 통해 180일(Day 180)째 되는 날에 합병 인가 여부를 발표한다. 합병 인가에는 세 가지 결론이 있을 수 있는데, 조건 없는 합병 인가, 조건부 인가, 추가 심의를 위한 청문회 요청이 그것이다. 이 세 가지 결론 외에 통상적으로 FCC가 합병 인가를 일반적으로 거부하고 기각하는 경우는 거의 없다.

한편, FCC와는 별도로 미 법무부는 합병을 통한 산업 내 경쟁구도 변화와 시장에 미치는 영향을 중심으로 양사의 합병 인가 심사를 진행 중인 것으로 알려져 있는데, 법무부는 FCC와 같은 일정표를 공개하지는 않는다. 그렇지만 과거 사례를 볼 때, FCC 발표를 전후하여 법무부의 심사 결과도 별도로 발표되는 것이 일반적이다.

2010년, 컴캐스트-NBCU 합병 인가 절차 진행 현황

이번 컴캐스트-NBCU 합병 심의는 양사의 합병 인가 심의가 시작된 지난 3월 18일부터 실제로는 약 5개월(150일)이 지났지만, 가상의 '180일 시계'는 2010년 8월 6일 기준 69일만이 지난 시점으로 표시되어 있다.

이는 합병 인가 심의 과정에서 그동안 두 차례 '일시 정지' 상황이 있었기 때문이다. 첫 번째 정지 상황은 지난 4월 16일 발생했는데, 이는 합병 당사자들이 합병에 따른 경제적 효과와 온라인 콘텐츠 유통의 영향 등을 기술한 '1차 보고서'를 충실히 작성하는데 더 많은 시간이 필요했고, 공교롭게도 4월 초 연방항소법원이 FCC의 망중립

성 관련 권한을 인정하지 않는 판결을 내려, 이에 대한 내용을 추가로 작성할 시간을 마련해주기 위함이었다. 약 한 달 반의 '정지 상황' 끝에 6월 3일 다시 FCC의 심의 작업이 재개되었고, FCC는 관련 사업자와 단체들이 컴캐스트-NBCU가 제출한 문서를 검토한 후, 6월 21일까지 각자의 의견과 청원을 제출하도록 했다.

두 번째 '정지 상황' 역시 컴캐스트-NBCU가 FCC가 요구한 '2차 보고서'에 충분한 내용을 제공하지 않았기 때문에 지난 6월 11일 시작되어 7월 13일까지 지속되었다. 지연된 일정에 따라 관련 이해당사자들은 8월 5일까지 의견과 반대 입장을 표명하는 것으로 정해져 있었으나, 여러 기관이 검토 시간의 부족함을 호소하여 FCC는 이 일정을 2주 연장해주었다.

주요 쟁점: 고용과 인종 다양성, 망중립성

양사 합병과 관련해 지난 몇 개월간 제기된 이슈 중에서 현실적으로 가장 큰 쟁점 중 하나는 '고용' 문제였다. 컴캐스트 CEO 브라이언 로버츠(Brian Roberts)는 이번 합병으로 전면적인 해고는 없을 것이라고 약속했지만 지난 사례를 비춰볼 때 미디어 업체 간의 대형 인수합병은 필연적으로 대규모 해고를 수반했다. 일례로 지난 2000년 AOL과 타임워너(Time Warner) 합병 후 양사 합병 전 전체 인력의 약 3%에 해당하는 2,400명의 대량 해고가 발표된 바 있다.

한편, 뜻하지 않게 이번 합병에서 인종차별 문제가 부각되기도 했다. 맥신 워터스(Maxine Waters) 하원의원은 "컴캐스트 고위 임원 28명과 NBCU 고위 임원 18명 중 각각 2명씩만이 유색인종이며 양사가 소유한 수십 개의 케이블 채널 중에서 오직 한 곳을 제외한 모든 곳의 사장이 백인"이라고 지적하며 이러한 상황에서 컴캐스트가 미국 2위의 히스패닉계 방송사 텔레문도사를 소유하게 되는 것은 히스패닉계 전문 방송인력의 일자리 창출에 부정적 영향을 줄 것이라는 점을 지적했다. 또한 도나 에드워즈(Donna Edwards) 민주당 의원을 포함한 미 하원 흑인위원회(Congressional Black Caucus) 소속 7명의 의원들은 공동 서한을 통해 "소수 인종이 미국 전체 인

구의 34%인 데 비해 소수 인종의 TV 방송사 소유는 3.2%에 불과하며 이번 합병은 백인 중심의 방송사 소유 집중 현상을 더욱 악화시킬 것"이라며 합병 반대의 뜻을 FCC에 전달했다. 특히, 컴캐스트 전체 직원 중 약 25%가 흑인이라고 하더라도 관리 자급이나 임원급 등 고위직에서는 흑인을 찾아보기 어렵다는 점도 함께 지적되었다. 또 다른 이슈는 FCC가 적극적으로 추진 중인 '망중립성(Network Neutrality)' 정책과의 충돌 여부인데, 컴캐스트가 자사 보유 콘텐츠 활용을 극대화하는 과정에서 망중립성 원칙을 훼손할 가능성이 크기 때문이다. 특히, 컴캐스트는 파일 공유 사이트상에서 자사 인터넷 서비스 가입자의 다운로드를 차단하거나 다운로드 속도를 느리게 하는 등의 정책으로 망중립성을 지키지 않아 FCC에서 과징금을 부과했으나, 최근 연방항소법원이 컴캐스트의 손을 들어줌으로써 FCC의 망중립성 정책이 큰 난관에 봉착하게 된 원인을 제공한 사업자이기도 하다. 향후 컴캐스트가 자사 보유 콘텐츠의 고객 접근성을 높이고 유튜브(YouTube) 등과 같은 온라인 비디오 채널과 차별화하기 위해 정부의 강제적인 정책이 마련되지 않는 한 망중립성 원칙을 지키지 않을 가능성이 클 것으로 보인다.

합병 반대 진영의 공격

합병 발표 후, 관련 국회의원들과 전문가들은 이번 합병이 방송통신 및 인터넷 산업의 고용과 경쟁 환경 등에 미칠 영향에 대해 주로 부정적인 견해를 쏟아냈다. 지난 2월 국회에서 열린 청문회에서 컴캐스트와 NBCU의 CEO들은 이번 합병의 긍정적 효과에 대해 역설했지만, 전 NBC 소속 개그맨이었던 알 프랭켄(Al Franken) 민주당 상원의원은 "누가 미디어기업을 소유하고 있는가는 중요한 문제인데 프로그램 제작 업체와 공급업체가 하나가 되는 것은 분명 문제의 소지가 있다"라고 지적하며 "이번 합병이 인가되면 지난 2000년 초에 이어 또 한 차례 미디어 통합과 빅뱅이 시작될 것"이라고 예상했다. 미국소비자연합(Consumer Federation of America)의 마크 쿠퍼(Mark Cooper) 역시 "이번 합병이 일단 인가되면 돌이킬 수 없는 치명적인 혼란

이 발생할 것”이라며 반대 입장을 분명히 했다.

한편, 지난 7월에는 시카고에서 FCC 주관으로 관련 당사자들을 모아놓고 공청회가 열렸는데, FCC 관계자에 따르면 이렇게 인수합병 건에 대해 대대적인 공청회가 진행된 것은 AOL-타임워너 합병 이후 처음이라고 언급했다. FCC 줄리어스 제나초스키(Julius Genachoski) 의장은 영상 성명을 통해 현재 FCC는 과거 관련 사례에 기반해 이번 합병이 산업에 미치는 영향을 심도 있게 조사, 검토하고 있으며 법무부의 자문도 구하고 있다고 밝혔다. 한편, FCC 5명의 상임위원 중 이번 공청회에 유일하게 참석한 마이클 콕스(Michael Copps) 의원은 “인터넷이 소위 게이트키퍼(gatekeeper)나 톨게이트(tollgate) 징수자가 되어서는 안 된다”고 지적하며 기존에 알려진 자신의 입장대로 이번 합병에 반대 의사를 피력했다. 특히 그는 이번 합병 건이 인가될 경우 컴캐스트와 NBCU와 경쟁 관계에 있는 대형 미디어업체 간의 연쇄적인 인수합병이 추진될 것으로 전망된다는 점에 따라 향후 경쟁이 억압되고 공정한 언론 자유도 보장되지 않는 상황이 전개될 것을 우려했다.

이 공청회 자리에서 자유언론연합(Free Press) 회장 조시 실버(Josh Silver) 역시 이번 합병이 인가될 경우 요금인상과 서비스 품질 저하, 온라인 비디오 시장의 혁신이 저해되는 상황이 불가피할 것이라고 비판하며 합병 인가를 강력히 반대했다. 특히 그는 “일각에서 예상하는 대로 몇 가지 한시적인 제한 조건이 붙은 채 합병이 인가되는 것은 마치 부러진 다리에 잠시 반창고를 붙이는 처방에 불과한 것”이라고 비꼬며 원천적인 합병 인가 불가를 주장했다. 이 단체는 지난 6월 약 7만 명의 서명을 받아 ‘합병 반대 청원’을 FCC에 제출한 상황이다.

또한 미국 2위 위성TV 사업자인 디시네트워크(Dish Network)의 제프리 블럼(Jeffrey Blum) 대표는 공청회 자리에서 “이번 합병으로 가장 우려되는 것은 디시네트워크의 콘텐츠를 초고속인터넷 통제권을 보유한 컴캐스트가 차별하는 것”이라고 지적했고, 기타 독립 프로그램 공급업체들도 자사 채널이 컴캐스트가 케이블TV 서비스를 제공하는 과정에서 NBCU의 경쟁 채널 대비 부당하게 차별받는 상황을 우려하고 있는 것으로 알려졌다.

블룸버그(Bloomberg) 역시 이번 합병으로 경제 뉴스를 전달하는 자사 채널이 NBC 소유의 경제 전문 채널 ‘CNBC’에 비해 차별 대우를 받을 것을 우려하여 CNBC를 이번 NBCU의 매각 대상 패키지에서 제외해줄 것을 요청하는 청원서를 제출한 것으로 알려졌다. 이러한 요구 사항 관철을 위해 블룸버그는 FCC 전 의장 케빈 마틴(Kevin Martin)을 영입하여 FCC에 압력을 행사하는 동시에, 합병 반대 관련 광고를 게재하는 방법 등을 통해 시장에 이번 합병의 부당함을 공격적으로 알리고 있다.

한층 강화된 반대 움직임

한편 지난 7월 초 컴캐스트-NBCU 합병에 반대하는 21개 기관과 단체들은 ‘미디어의 공정경쟁을 위한 연합(Coalition for Competition in Media)’을 결성하고 반대 운동을 더욱 공식화하고 조직화했다. 이 연합에는 블룸버그, 미작가협회(Writers Guild of America), 중소 지역 통신사로 구성된 통신협회(National Telecommunication Cooperative Association) 등이 포함되어 있다. 이들은 지난 8월 초 캘리포니아, 뉴욕, 플로리다 등 6개 주 법무장관에게 보낸 서한을 통해 이번 합병이 초래할 시장 지배력 집중과 경쟁환경 악화를 언급하며 각 주 법무장관들로 구성된 위원회에서 이번 사안을 따로 검토하고 반대할 것을 촉구했다.

지역 중소 규모 케이블TV 사업자로 구성된 미국케이블사업자연합(American Cable Association, 이하 ACA) 역시 이번 합병에 깊은 우려를 표명하며 나섰다. ACA 회장 매튜 폴카(Matthew Polka)는 “우리는 지난 몇 년간 적절한 조치 없이 인가된 대형 합병이 요금인상과 경쟁환경 악화를 초래한 것을 여러 차례 지켜봤는데, 이번 컴캐스트-NBCU 합병은 다른 케이블TV 사업자들에게 어느 때보다 심각한 영향을 줄 것”이라며 우려의 목소리를 높였다. ACA는 현재 연장된 반대 의견 제출 기간을 활용해 더욱 구체적이고 심도 있게 문건을 작성 중인 것으로 알려졌다.

컴캐스트의 대응과 지지 세력

그렇지만 이러한 반대 움직임을 뒤로하고, 컴캐스트는 최근 FCC에 제출한 문건에서 반대하는 진영이 오히려 이기적인 모습을 보이고 있다고 비난하며 자신들의 합병이 시장에 부정적 영향을 주지 않을 것임을 재차 강조했다. <LA타임스>는 보도했다. 컴캐스트는 합병 후에도 미디어 및 콘텐츠 시장에서 자신들의 영향력은 기존 대형 업체들인 타임워너, 비아콤(Viacom), 월트 디즈니(Walt Disney)보다 훨씬 뒤처지는 규모라며 반대 세력들이 주장은 극단적이며 실현 가능성이 없는 것이라고 반박했다. 한편, 이번 합병 인가를 위해 컴캐스트가 연방정부에 대한 로비를 한층 강화했다는 분석도 나왔는데, 2010년 상반기 컴캐스트가 로비에 지출한 돈은 690만 달러로 이는 전년 동기의 610만 달러를 웃돈다.

또한, 컴캐스트는 주로 지방자치단체들의 지지를 받는 것으로 알려졌다. 이 중 콜로라도 엘파소 카운티의 행정장관, 사우스캐롤라이나 주의 국무장관 등은 컴캐스트가 고용 창출과 자선 프로그램 등으로 지역사회에 기여하는 효과를 언급하며 합병 인가를 강력히 지지했다. 특히, 컴캐스트와 지역 독점 케이블 네트워크 계약을 맺고 컴캐스트로부터 다양한 혜택을 제공받고 있는 지역자치단체들은 대부분 컴캐스트 지지 의사를 표명하고 있다. 컴캐스트는 최근 시카고, 필라델피아, 로스앤젤레스 등 지방자치단체에서 약 860건의 합병 지지 서한이 FCC에 전달되었다고 밝힌 바 있다.

컴캐스트는 지난 상반기 동안 제기된 주요 쟁점을 해결하려는 노력도 활발히 전개하고 있다. 우선 지난 7월 초 산업 전반에 팽배한 반독점 및 다양성 저해에 대한 우려를 불식하기 위해 소수 인종과 사회적 약자들의 창업을 돕는 2,000만 달러 규모의 벤처펀드를 조성했고, 흑인이 소유하고 운영하는 4개의 새로운 케이블 채널 신설을 약속하는 내용을 발표했다. 또한 향후 2년 안에 자사 이사회에 히스패닉계 이사를 충원하고 히스패닉계 직원 수를 늘리며 새로운 스페인어 방송 채널을 추가하는 것을 골자로 하는 합의를 도출하기도 했다. 한편, 독립영화 및 방송 연합(Independent Film and Television Alliance)과도 향후 컴캐스트-NBC 보유 플랫폼을 활용해 독립 프로듀서에게 더 많은

기회를 제공할 것이라는 합의를 통해 이들의 지지를 확보하기도 했다.

이러한 노력으로 컴캐스트는 이미 상당한 우호 세력을 확보한 것으로 알려졌다. 특히 대다수의 흑인 관련 인권단체와 산업계의 흑인 리더들은 컴캐스트가 오랜 기간 흑인 고용과 흑인 커뮤니티 발전에 기여한 공로가 크다며 이번 합병을 통해 조성되는 벤처펀드를 통해 미디어와 인터넷 업계에서 흑인 창업자들이 큰 기회를 얻을 수 있을 것으로 기대한다고 밝히며 합병에 공식적으로 찬성 의사를 표명했다.

향후 전망

지난 7월 말 개최된 2010년 2분기 실적 발표 자리에서 컴캐스트의 최고운영책임자 스티브 버크(Steve Burke)는 “FCC가 예정된 일정을 따른다고 가정했을 때, 2010년 말까지는 합병 인가 심의 작업이 완료될 것으로 기대된다”고 밝혔다. 대부분의 시장 전문가들도 지금 추세대로 상황이 흘러가면 올 연말 안에 양사 합병은 ‘조건부 인가’를 받을 것으로 전망했다.

한편 반독점 관련 전문가인 샌포드 번스타인사(Sanford C. Bernstein & Co.)의 크레이그 모펫(Craig Moffett)은 경쟁 이슈와 관련한 시장 우려를 걷어내기 위해서는 NBC 소유 일부 방송사를 매각하는 등의 조치가 필요할 것으로 내다봤다. 그는 “합병이 인가될 경우 미국 내 가장 큰 TV시장인 보스턴, 뉴욕, 필라델피아, 시카고 등의 지상파TV 방송사와 스포츠 채널을 컴캐스트-NBCU가 장악하게 되는데 이러한 상황이 시장의 우려를 낳는 것은 당연한 일”이라고 언급하며 적절한 조건이 수반되어야 할 것이라고 예상했다.

한편 지금까지 제출된 이해관계자들의 청원 내용으로는 NBC가 일부 지분을 소유하고 있는 온라인 비디오 웹사이트 홀루(Hulu) 지분 매각, 컴캐스트가 성인 콘텐츠로 벌어들이는 수익 공개 등의 요청 사항이 포함된 것으로 알려졌다.

이러한 상황에서 지난 8월 3일, 연방하원 통신·기술·인터넷 소위원회 위원장 릭 바우처(Rick Boucher)는 FCC와 법무부에 보내는 서한을 통해 소비자가 현재 제공받는 콘

텐츠 수준을 보장받는 조건으로 합병 인가를 처리해줄 것을 FCC에 요청했다. 이는 현재 무료로 제공되는 NBC 지상파 프로그램들이나 지상파방송사를 통해 무료로 시청 가능한 인기 스포츠 프로그램들이 향후 유료 케이블 가입자에게만 제공될 가능성을 차단하고 독점 콘텐츠 공급 계약 등을 규제하는 방법 등을 통해 합병 후에도 소비자가 현재 수준의 TV 프로그램을 무료로 시청하는 것을 보장하기 위한 것이다. 기본적으로 양사 합병을 찬성하고 있는 바우처 의원은 자신이 제시한 조건과 함께 오는 12월 1일까지 FCC와 법무부가 합병 인가 심의 절차를 완료해줄 것을 요청했다.

FCC와 미 법무부는 이번 합병이 기존 시장과 산업 내 경쟁 관계와 혁신에 미치는 효과, 고용 창출과 다양성 측면 등 노동시장에 미치는 영향, 네트워크-콘텐츠 수직결합의 효율성과 경쟁 저해 여부, 새롭게 성장하는 인터넷 미디어 시장에 미치는 영향 등을 중심으로 면밀히 검토하고 있는 것으로 보인다. 특히, FCC가 적극적으로 추진 중인 망중립성 정책과 맞물려 합리적인 망중립성 적용과도 연동되어 인가 심의 절차가 진행되고 있는 것으로 알려졌다.

시장 전문가들의 예상대로 FCC가 '조건부 합병 인가'로 결정 내릴 경우, 시장 이해당사자들이 충분히 납득할 만하고 또한 시장질서도 해치지 않는 적절한 조건이 반드시 수반되어야 할 것이다. 특히 반경쟁적인 요금 책정과 차별적 콘텐츠 접근 문제 등에 명확한 해결 조건을 제시하지 못하고 합병을 인가해줄 경우, 소비자 보호 실패는 물론이고 경쟁 사업자와 시장의 큰 반발을 불러일으킬 것으로 예상된다. 한편, 미디어산업의 지난 대형 인수합병 건인 AOL-타임 워너, 비아콤-CBS 합병의 효과가 기대만큼 크지 않았던 만큼, 이번 컴캐스트-NBCU의 합병이 어떠한 결과를 나타낼지도 주목할 만한 점이다.

국내에서도 콘텐츠 확보가 네트워크와 플랫폼 성패에 중요한 요소라는 점이 인식되면서 대형 통신업체를 중심으로 활발한 콘텐츠 확보 경쟁과 인수합병이 있었지만 아직까지 뚜렷한 시너지 효과를 내는 사례는 많이 발견되지 않고 있다. 그렇지만 방송과 통신 환경 융합 분위기에서 미디어산업의 구조 개편을 앞두고 있는 우리나라도 이번 컴캐스트-NBCU 합병 과정에서 제기된 다양한 쟁점과 문제점들뿐 아니라, FCC와 미 법무부가 합병 인가 심의 절차와 문제 해결 과정에서 제시하는 방법들을 주의 깊게 살펴보고

향후 정책 수립과 시장 분쟁 및 갈등 해결의 수단으로 활용할 필요가 있겠다.

● 참고 문헌 ●

- Americancable.org(2010. 7. 21). ACA Asserts Confidential Comcast-NBCU Documents Given FCC Reinforce Concerns with Transaction.
- Bloomberg(2010. 7. 22). Comcast Purchase of NBC May Require the Selling of Stations or Arbitration.
- Broadcasting&Cable.com(2010.4.17).Comcast-NBCU:FCCStopsClockonMergerReview.
- Broadcasting & Cable.com (2010. 6. 24). FCC Stops Comcast-NBCU Shot Clock Again.
- Business Week (2010.6.28).Bloomberg Asks FCC to Weigh CNBC Sale in Comcast Deal.
- Business Week (2010.6.24). Comcast, NBC Must Give FCC More Merger Information.
- CNET.com(2010. 8. 3). Conditions Proposed for Comcast-NBC Deal.
- Districtchronicles.com(2010.6.6). Cable Merger Gets Support, Uproar from Black Leaders.
- FCC(2009). Website(<http://www.fcc.gov>).
- Freepress.net(2010. 7. 13). Free Press Urges FCC to Reject Comcast/NBC Deal.
- LA Times(2010.6.21).Bloomberg, WGA West cm out Against,DGA for Comcast-NBC deal.
- Marketwatch.com(2010. 7. 28). Comcast Gripping about NBC Costs Now? Just Wait!
- NJtoday.net(2010. 8. 5). A Merger That Isn't Comcastic.
- PC World(2009. 12. 3). Why the FCC Should Stop Comcast from Buying NBC.
- PC World(2009. 12. 6). Comcast's NBC Bid will Get Regulatory Grilling.
- Philly.com(2010. 7. 14). FCC Commissioner Is Skeptical over Comcast, NBC Universal Merger at Hearing.
- TheWrap.com(2010.8.4).Comcast-NBCU Opponents Take It to State Attorneys General.
- TheHollywoodReporter.com(2010. 7. 13). FCC restarts Comcast, NBC Uni Review.



디지털 조세 방안에 대한 최근 동향 및 이해관계 분석

이재준

미국 경제 회복 속도가 생각보다 지연되는 가운데 연방정부뿐만 아니라 각 주 단위의 재정 적자는 날로 증가하고 있다. 이에 따라 각 주정부 및 지방자치단체는 최대한 긴축재정 압박과 함께 세수 증대를 위한 돌파구 마련에 골몰하고 있는 상황이다. 아이튠(iTunes)을 비롯한 디지털 구매에 대한 디지털 조세 (iTaxes)로 일컫어지는 세금부과에 대한 논의는 각 주정부의 세수 확보 노력과 함께 적극적으로 고려되고 있다. 이에 미 의회에서는 최근 3년여 사이에 주별로 고려되고 있는 디지털 조세에 대한 제고를 주장하는 새로운 법안이 발의되었는데, 이 법안의 발의자들의 이름을 딴 부쉐이-스미스 법안 (Boucher-Smith Bill)은 주별로 적극적으로 고려되고 있는 디지털 조세 확대에 대한 우려를 지적하고 있다. 현재 컬럼비아 특별주를 비롯한 23개 주에서 전자책, 음악 다운로드, 스마트폰 애플리케이션, 링톤(Ringtone) 등 디지털 다운로드에 세금을 징수를 하고 있는데, 주별 징수 권한이나 범위에 대해서 각별한 주의와 검토가 필요하다는 주장이다. 또한, 본 법안은 디지털 의료서비스, 디지털 교육서비스 및 디지털 응급관리서비스 등에는 디지털 조세 징수를 금하는 한편, 주

미디어미래연구소 객원 연구위원(캘리포니아주립대학교 교수)

정부나 지방자치단체가 디지털 품목이나 디지털 서비스에 대해서 일반 판매세율의 2~3배에 이르는, 지나치게 높은 과세율을 적용하거나 불평등한 조세정책을 시행하는 것을 금하는 내용을 담고 있다. 본 법안에 대한 구체적인 내용과 디지털 조세 정책에 대한 각 이해당사자들의 입장들을 간단히 살펴보고자 한다.

iTAXES 디지털 조세(iTaxes)에 대한 각 주정부의 입장

미국 내 주정부의 재정 압박에 따른 세수 확충을 위해서 아이튠에서 음악 파일을 다운로드 하는 경우에는 디지털 조세를 징수하는 사례가 증가 일로에 있다. 주 경제 규모나 지역적, 정치적 성향의 차이와 상관없이 미시시피 주, 노스캐롤라이나 주 등에서는 디지털 품목에 대한 세수 확보 마련을 위한 조세법이 마련되었고, 뉴욕 주, 캘리포니아 주 등에서도 이를 위한 노력이 끊이지 않고 있다. 이와 같은 각 주정부의 입장에 대해서 세수 확대를 위한 긍정적인 측면뿐만 아니라 사업자에게 디지털 품목에 대해서 아직 전자조세를 실시하지 않은 다른 주로 사업이전을 자극하는 부정적인 측면도 있음을 주장하고 있다. 예를 들면, 노스다코다 주의 경우는 디지털 음악 및 영화, 전자책, 링톤 등 디지털 품목에 대한 판매세나 사용세를 부과하지 않도록 법안을 마련하여 IT업체들의 사업이전을 적극 권유하고 있다.

부쉐이-스미스 법안은 주정부의 세수 증대 노력이 전자상거래 및 디지털 품목에 대해서 지나치게 높고 복잡한 세율이 책정되어서 IT 및 정보통신산업 전반에 걸쳐서 불확실성과 여타 산업과의 경쟁력 저하를 우려한 사업자들의 의견과 일맥상통한다고 볼 수 있다. 특히, 디지털 품목에 대한 주별 조세 근거 유형이 조세당국이나 개별 판례에 따르는 경우는 전자조세에 대한 명확한 법률적 권한의 명시가 부족하다는 주장이다.

부쉐이-스미스 법안은 스마트폰 및 정보통신 관련 업체인 애플(Apple), 버라이즌와이어리스(Verizon Wireless), AT&T를 비롯해서 비디오게임 사업자인 일렉트로닉아츠(Electronic Arts) 및 케이블방송 사업자들, 콕스커뮤니케이션(Cox Communi

주별 디지털 조세에 대한 징수 권한의 유형

디지털 품목에 대한 조세 근거 유형	해당 주 목록
조세당국(DOR: Department of Revenue)이나 개별 판례에 의거 조세	메인, 코네티컷, 앨라바마, 루이지애나, 텍사스, 콜로라도, 뉴멕시코, 아리조나, 아이다호, 하와이, 컬럼비아 특별주
주 법안(Statutes)에 의거 조세	버몬트, 뉴저지, 노스캐롤라이나, 인디애나, 켄터키, 테네시, 미시시피, 위스콘신, 사우스다코타, 네브라스카, 와이오밍, 유타, 워싱턴주
비과세(Non-Taxable)	상기에 해당되지 않는 나머지 26개 주

주: 서덜랜드 애스빌 & 브레넌 법률회사(Sutherland Asbill & Brennan Law Firm).
 자료: McCullagh, Declan(2010.7.8). Congress Weighs Curbs on State 'iTaxes' (CNET News).

cations)와 타임워너케이블(Time Warner Cable) 등의 지지를 받고 있는데, 각 주 정부에서 규정하고 있는 조세정책들은 기술발전과 전자상거래 플랫폼의 변화는 충족시키지 못하고 있다는 주장이다. 예를 들면, 최근 각광을 받고 있는 클라우드 컴퓨팅(Cloudcomputing) 애플리케이션에 대한 일관되지 못한 조세정책으로 인해서 해당 업체들의 당혹감이 증가 일로에 있다는 설명이다. 예를 들면, 뉴욕 주나 유타 주의 경우는 클라우드 컴퓨팅에 세금을 부과하고 있지만, 그 방법은 뉴욕 주는 사용자의 거주지에 따라, 유타 주는 서버 소재지에 따라 각각 세율을 달리 결정하고 있다.

이와 같은 주별로 일관되지 않은 디지털 조세정책으로 사업자에게는 추가비용 부담을, 그리고 이용자에게는 디지털 품목의 조기 도입을 저해한다는 주장이다. 스마트폰이나 전자상거래가 일반 상거래에서 차지하는 비중이 날로 증가하는 추세에서 디지털 정보나 콘텐츠에 부과하는 디지털 조세에 대한 저항도 함께 증가할 전망이다. 특히, 주별로 제각기 상이한, 그리고 디지털 품목에 따라 차별적인 조세정책에 대한 논의는 계속될 전망이다. 또 다른 예를 들면, 일부 주들은 음악 다운로드 서비스를 판매세율을 적용하는 것이 아니라 모바일 통신기기를 이용하여 다운로드하는 일종의 부가적인 '통신 서비스'로 간주하고, 이에 따라 일반 판매세율보다 높은 세율을 차등 적용하는 경우이다. 일부 주는 모바일통신 서비스에 대해서 15~20%까지 높은

세율을 적용(모바일통신 서비스에 대한 전국 평균 세율이 10.94%임)하는 경우도 있는데, 이를 감안하더라도 전국 평균 판매세율이 6.94%에 비해서 2배 이상 높은 수준이다.

일명 디지털 상품 및 서비스에 대한 조세형평법(Digital Goods and Services Tax Fairness Act)이라 일컫어지는 부쉐이-스미스 법안에 대해서 각 주 및 지방자치단체의 반대가 예상되는데, 이들의 주장은 각 지방자치단체의 조세 징수 절차에 대한 고유 권한을 연방정부가 지나치게 제한할 수 있다는 우려에 기인한다. 하지만 상기 법안의 공동 발의자인 바우처 의원은 전자상거래 및 디지털 품목에 대한 불공평하고 불합리적으로 복잡한 세율 적용은 미국 내 기업의 국제경쟁력 확보에 상당히 중요한 입법절차라고 밝혔다.

부쉐이-스미스 법안의 주요 쟁점 사안 중의 하나는 다운로드와 같은 디지털 품목에 대해서 주 입법기관의 공식적인 승인을 받은 경우에만 유효하다는 것을 강조한 점이다. 이번 부쉐이-스미스 법안의 발의로 실질적인 권한이 부여되지 않은 상태에서 디지털 품목에 과세하고 있는 조세당국의 관행을 바로잡는 기회가 될 것으로 기대하고 있다. 예를 들면, 켄터키 주의 경우는 디지털 조세에 대한 명문화된 권한이 없음에도, 음악 다운로드 행위를 개인자산의 취득으로 간주하고 세금을 책정하는 정책을 지속하여온 셈이다. 기타 13개 주의 경우는 디지털 다운로드에 대해 단순히 행정적인 유권해석 대신 법규 제정을 통해서 과세하고 있다. 최근 켄터키 주의 경우는 디지털 조세에 대한 법률적 권한을 명시했지만, 그 밖에 컬럼비아 특별주를 비롯한 10여 개 주의 경우도 링톤이나 음악 다운로드 등의 디지털 형태의 서비스나 제품을 취득하는 것을 이용자들이 개인 유형자산을 취득한 것으로 간주하고 과세하는 형태를 취하고 있다. 또한, 부쉐이-스미스 법안은 디지털 의료서비스, 디지털 교육서비스 내지는 디지털 응급관리서비스에 대한 디지털 과세를 금지할 것을 주장하고 있다. 또한, 부쉐이-스미스 법안은 또 다른 주요 골자는 디지털 품목이나 서비스에 차별적이고 복수의 과세지표를 적용하는 것을 금하는 조항이다. 이는 주정부나 지방자치단체가 디지털 구매에 대해서 일반 판매세율의 2-3배에 해당 높은 과세율을 적용하는 경우를 미

USA

USA

연에 방지하기 위함이다.

지난 10년간 유효했던 인터넷 비과세 법안(Internet Tax Freedom Act)은 2014년 11월 1일자로 만료되는데 각 주정부는 이제까지 금지되어온 인터넷 및 디지털 품목에 대한 과세 의지가 부쉐이-스미스 법안 통과 여부에 따라 충분히 반영된다고 볼 수 있다. 특히, 주별 과세당국이 주 재정 확보를 위해서 적극적으로 과세범위를 확대 해석하는 가운데, 디지털 품목에 대한 과세 의지는 확고하다. 예를 들면, 노스캐롤라이나 주에서는 대표적인 온라인 북스토어인 아마존닷컴(amazon.com)에 판매기록을 주 과세당국에 제출하도록 한 점이나, 기타 캘리포니아 주나 테네시 주에서도 온라인 소매상에 과세 및 기타 조세 관련 프로그램에 적극적으로 동참할 것을 주장하고 있다. 직접판매협회(Direct Marketing Association)는 최근 콜로라도 주가 디지털 판매 관련 과세를 위한 취지의 법안을 입안한 것과 관련해서, 콜로라도 주 이외의 타 주의 판매업자들에게 이제까지 판매기록을 제출하도록 하는 것은 불법이라고 소송을 제기한 점은 이 문제에 대한 개별 이해당사자의 복잡한 입장을 잘 표현한다고 할 수 있다.

이와 함께 매사추세츠 주 빌 델라헌트(Bill Delahunt) 의원은 지난 2010년 7월 1일자로 아마존닷컴과 같은 디지털 품목을 판매하는 업체들에게 이용자나 판매자의 과세지역 구분에 상관없이 일반 오프라인상의 거래와 동일하게 판매세를 부가할 수 있도록 하는 법안을 제출했다. 이제까지 많은 이용자들이 인터넷쇼핑 이용 시 누려온 비과세의 혜택이 상당 부분 축소될 전망이다. 이는 디지털 품목/서비스를 포함해 인터넷상에서 거래되는 모든 경우에 해당한다. 특히, 타 주에 소재한 판매 사업자를 통해서 인터넷 구매 시 이용자가 거주하는 지역에 판매 사업자의 실질적인 영업활동이 없을 경우에는 해당 지역의 판매세를 지불하지 않는 것이 일반적이다. 예를 들면, 아마존닷컴의 직접적인 영업활동이 없는 캘리포니아 주에 거주하는 이용자가 서적을 인터넷상으로 주문할 경우, 지역 서점에서 구입 시 내야 하는 판매세(주별, 지방자치단체별로 상이한 세율 적용: 캘리포니아 주 주도인 새크라멘토 카운티의 경우는 판매가의 약 9% 수준)를 절감할 수 있는 효과가 있다. 따라서 본 델라헌트 의원의 법안

은 부쉐이-스미스 법안과는 상이하게 주 단위 내지는 지방자치단체의 세수 확보에 절대적으로 도움을 줄 뿐 아니라, 상대적으로 가격경쟁력을 잃어가고 있는 오프라인 판매 사업자들의 적극적인 지지를 얻고 있다.

i TAXES 부쉐이-스미스 법안의 주요 내용

부쉐이-스미스 법안은 지난 2010년 6월 30일 부쉐이 의원과 스미스 의원의 공동발의로 미 의회에 제출되었다. 본 법안은 디지털 품목/서비스에 대한 중립적이고, 간단 명료하며 공정한 과세원칙을 구현하기 위함이라고 분명히 밝히고 있다. ‘2010년 디지털 품목/서비스에 대한 공정과세(Digital Goods and Services Tax Fairness Act of 2010)’라 명명된 본 법안은 총 10조로 구성되어 있으며, 디지털 조세에 대한 원론적인 미국 의회의 입장을 담고자 했다.

우선 본 법안 제정의 취지를 다섯 가지로 요약했다. 우선, 소비자, 사업자 등 전자상거래 및 디지털 품목/서비스 관련 모든 당사자들은 주 및 지방자치단체의 비일관적인 조세정책 등으로 다단계의 복잡하고 부담스러운 디지털 조세 분쟁을 예상했다. 둘째, 디지털 품목/서비스에 대한 다단계의 과세 절차를 단순화하고, 해당 전자상거래에 대한 불확실성을 최소화하기 위한 일관된 조세정책의 틀 마련이 절대적으로 필요하다라는 점을 인식했다. 셋째, 전자상거래를 비롯한 디지털 조세 정책 및 관리에 있어서 중립성 확보가 절대적임을 강조하고, 다양한 거래 형태, 즉 온라인이거나 오프라인 거래에 상관없이 유사한 품목이나 서비스에 대한 거래에 대해서 일관된 과세방향이 필요하며, 디지털 품목이나 서비스라고 해서 추가적이거나 신규 과세 적용은 배제되어야 한다는 입장을 천명했다. 넷째, 조세정책의 중립성과 다단계 과세를 방지하기 위해서 디지털 품목/서비스가 어떤 형식으로 제공되고, 온라인 전자상거래에 대한 독특한 특징 등을 고려한 규정이 마련되어야 한다. 그리고 마지막으로 온라인 교육, 의료 및 관리서비스가 전체 경제에 미칠 수 있는 중요성을 감안하여, 주별 내지는 지방자치단체의 비과세(tax-exempt) 처리 필요성을 강조했다.

디지털 조세에 대한 정확한 이해를 위해서 본 법안은 주요 용어도 함께 설명하고 있다. 우선 본 법안에 해당하는 이용자(customer)는 재판매(resale) 이외의 목적으로 디지털 품목이나 서비스를 구매하는 이용자를 말한다. 주 이용 목적을 결정하는 데 있어서 이용자는 디지털 품목이나 디지털 서비스를 구매하는 최종 이용자(end user)를 뜻한다. 본 법안에 해당되지 않는 재판매는 디지털 품목이나 서비스를 타인에게 전부 내지는 일부에 해당되더라도 향후 상업적 목적으로 방송, 재방송, 전송, 재전송, 허가, 재허가, 재생산, 복사, 배급, 재배포, 전시하는 경우를 일컫는다. 전자적으로 배달 내지는 전달(delivered or transferred electronically)되는 거래 형태는 스토리지 미디어(Storage Media)이외의 형태로 전자적으로 이용자에게 전달되는 경우라 할 수 있다.

디지털 품목은 소프트웨어, 디지털 포맷의 정보, 디지털 오디오-영상 자료, 디지털 음향 자료, 디지털 도서 등이 해당한다. 한편, 디지털 서비스는 이용자에게 전자적으로 배달 내지는 전달되는 서비스로 디지털 품목을 이용하기 위해서 원격으로 접속하는 경우도 함께 포함된다. 단, 본 법안의 디지털 서비스에는 통신서비스, 인터넷 접속 서비스, 오디오 및 비디오 프로그래밍 서비스는 포함하지 않는 점이 주목된다. 오디오 및 비디오 프로그래밍은 일반적으로 라디오 및 텔레비전 네트워크에서 제작된 프로그래밍을 해당하며, 기술방식과 상관없이 주문형 인터랙티브 비디오 프로그래밍, 유료시청(pay-per-view) 서비스는 비디오 프로그래밍에 포함되지 않는다. 이용자들은 디지털 품목이나 서비스를 이용하기 위한 디지털 코드를 획득하는데, 단순히 이메일이나 기타 형태로 음악, 비디오, 서적류 등의 디지털 품목이나 서비스를 향후에 이용하기 위한 디지털 코드의 거래도 디지털 품목이나 서비스와 동일한 과세원칙을 적용한다.

본 법안에서 비과세 대상으로 정한 대상은 디지털 교육, 응급관리, 및 의료 서비스 등 크게 세 가지로 구분되는데, 개별 서비스에 대한 본 법안이 정한 구체적인 범위는 다음과 같다. 즉, 디지털 응급관리 서비스는 이용자의 응급상황 관리, 대처 정보 제공 및 기타 해당 응급관리 서비스를 필요로 하는 이용자의 소재 파악 등의 다양한 응급

관리 정보 운용을 위한 경우 비과세를 원칙으로 하고 있다. 또한, 디지털 교육서비스는 'K-12'로 일컫어지는 초등, 중등, 고등 교육기관 및 대학 그리고 전문 교육기관의 학생이나 교직원에게 전자적으로 전달된 서비스를 포함하며, 마찬가지로 디지털 의료서비스도 의료기술, 정보 및 교육 등 의료서비스에 종사하는 의료진, 연구진과 환자들에게 제공된 서비스를 광범위하게 포함한다.

앞서 강조한 대로 부웨이-스미스 법안은 디지털 품목 및 서비스에 대해서 최종 이용자의 과세기준 주소에 따라 해당 주정부나 지방자치단체가 세금을 부과를 하며, 특별한 경우에 예외 규정을 두고 있다. 우선 최종 이용자의 과세기준 주소는 다음과 같은 기준에 따르도록 명시하고 있다. 우선 디지털 품목이나 서비스가 최종 이용자에게 이동통신서비스 사업자에 의해서 제공될 때, 최종 이용자의 과세기준 주소는 이동통신서비스를 주로 이용하는 지역을 기준으로 한다. 상기 이외의 경우는 다음과 같이 과세기준 주소를 파악하도록 하고 있다. 예를 들어서, 최종 이용자가 판매자의 영업 장소에서 디지털 품목이나 서비스를 구매하거나 제공받을 시는 해당 판매자의 영업지가 과세기준 주소가 된다. 상기 두 가지 경우에 해당하지 않을 경우, 최종 이용자가 해당 디지털 품목이나 서비스를 전달받은 장소에 대해서 판매자가 인지하고 있을 경우는 그 장소를 과세기준 주소로 정하고 있다. 상기 세 가지 경우에 해당되지 않을 때는 판매자가 최종 이용자와의 거래과정에서 습득한 최종 이용자의 주소 내지는 최종 이용자의 지불수단으로 이용된 형태에 기재된 주소 등을 참고하여 과세기준 주소를 정한다. 위의 모든 경우가 해당하지 않을 경우에는 디지털 품목이나 서비스가 판매된 판매자의 주소를 준용하고, 만약 디지털 품목이나 서비스가 구매자가 아닌 제3의 최종 이용자에게 전달될 경우(디지털 광고서비스의 경우도 포함), 해당 품목이나 서비스가 배달된 장소나 최종 이용자의 배달 주소가 과세기준 주소가 된다. 또한, 본 법안은 유형 개인자산, 정보통신 서비스, 인터넷 접속서비스, 오디오 및 비디오 프로그래밍 서비스 이용 내지는 판매에 대한 과세를 금하고, 주 정부나 지방자치단체가 정한 규칙이나 행정지침 등에 근거를 두고 디지털 품목이나 서비스에 대한 세금 부과를 금하도록 명문화하고 있다.

i TAXES 시사점

미국의 디지털 조세 분쟁은 우선 디지털 품목에 대한 세금을 징수할 수 있는 주정부 및 주 단위 조세당국의 권한과 디지털 품목이나 서비스에 대한 과세범위 기준을 어떻게 정하느냐에 대한 논의를 살펴볼 필요가 있다. 지난 2003년 11월 1일부터 2014년 11월 1일까지 한시적으로 인터넷 비과세 법안(Internet Tax Freedom Act)이 적용되고 있지만, 주별로, 특히 주정부와 주 단위 조세당국에서는 다양한 방법으로 디지털 품목 및 서비스에 대한 조세규정을 신설하거나 기존 조세법을 확대 적용하고 있는 실정이다. 부쉐이-스미스 법안에서도 우려하는 것처럼 내년 2014년 인터넷 비과세 법안이 만료되는 시점에는 더 많은 주정부 및 지방자치단체에서 디지털 품목 및 서비스에 대한 세금 징수를 확대할 것으로 예상된다. 즉, 주 단위로 온라인이나 오프라인에 상관없이 과세정책의 일관성을 강화한다는 취지하에 조세정책의 변화가 예상된다. 이에 대해서 반대 입장은 1992년 연방대법원의 퀴/노스다코 주(Quill vs. North Dakota) 판결에서 처럼 디지털 조세에 대한 법적 권한은 주 단위의 조세당국의 유권 해석이 아니라, 의회의 신규 법안 상정이나 기존 법안 보완/변경에 의해서 가능하다는 주장으로, 주별로 세수 확대를 위한 임의적인 디지털 조세 관행은 시정되어야 한다는 입장이다. 하지만 음악 및 멀티미디어 다운로드, 전자책 다운로드 등 인터넷 및 디지털 품목이나 서비스시장의 규모가 이미 오프라인상의 시장규모를 상회하고 있는 상황에서 초기 디지털산업 육성이나 신규 진입 인터넷 사업자나 IT 사업자에 대한 디지털 비과세는 설득력이 점점 약해지고 있다. 따라서 디지털 조세에 대한 과세를 정하는 주체와 그 범위에 대한 논의는 계속될 전망이다. 또한, 디지털 품목이나 서비스의 거래가 미국 내에서만 발생하지 않고, 스마트폰의 애플리케이션의 다운로드나 여러 가지 멀티미디어, 온라인 거래가 전 세계의 이용자와 사업자 간에 발생하는 빈도가 점점 늘어가는 가운데, 국내에서도 디지털 조세의 체계와 범위, 다양한 디지털 품목이나 서비스에 대한 세율과 기준 등에 대한 종합적인 검토와 의견수렴이 시급하다고 본다.

● **참고 문헌** ●

McCullagh, Declan(200. 7. 8). Congress Weighs Curbs on State 'iTaxes' <CNET News>. http://news.cnet.com/8301-13578_3-20009938-38.html?tag=mncol;1n

McCullagh, Declan(200. 7. 8). Democrats Push for New Internet Sales Taxes. <CNET New>. http://news.cnet.com/8301-13578_3-20009603-38.html?tag=mncol;1n

CTIA-The Wireless Association(2006. 4). Taxation of Wireless – Stop the Discrimination. A State of the States. http://files.ctia.org/pdf/PositionPaper_CTIA_WirelessTaxation_04_06.pdf

Boucher, Rick(D-Va.) & Lamar Smith(R-Tex.)(2010. 6. 30). H.R. 5649 - Digital Goods and Services Tax Fairness Act of 2010 (Introduced in House – IH), 111th Congress, 2nd Session. <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c111:H.R.5649>:



인터넷 서비스 제공자(ISP)의 정체성 논쟁

김상현

캐나다연방항소법원이 지난 7월 7일 인터넷 서비스 제공자(Internet Service Provider, 이하 ISP)는 방송 사업자가 아니라고 판결했다. 법원은 판결문에서 “ISP가 텔레비전과 영화 사이트에 대한 연결망을 제공하기는 하지만 그 과정에서 프로그램을 송출하는 것은 아니며, 따라서 이들을 캐나다 방송법(Broadcasting Act)으로 규제할 수 없다”고 말했다. ISP가 직접 비디오 콘텐츠를 만드는 것이 아니라 방송사 같은 제3자가 이를 제작하며, ISP는 그에 대한 접근권만을 제공할 뿐이라는 것이다. 법원은 또 “ISP들이 제공하는 것은 콘텐츠 전송의 수단뿐이며, 인터넷 이용자들에게 제공되는 콘텐츠 자체에 대해서는 통제권이 없다”고 지적했다. “그 결과 ISP들은 방송법에 명시된 정책을 고무, 격려할 능력이 없다. 그 ‘프로그램’을 ‘전송(transmit)’하는 주체인 방송사만이 방송법이 제시한 정책 목적에 기여할 수 있다.”

법원은 이 결론이 “콘텐츠에 중립적인 ISP의 역할에 근거를 둔 것”이며, 따라서 ISP가 중립적인 접근권을 유지하는 한 ‘전기통신법(Telecommunications Act)’의 적용만 받아야 한다고 말했다. 그러나 “만약 그 역할에 변화가 온다면 ISP의 정체성에 대

미디어미래연구소 캐나다 통신원(캐나다 앨버타 주 교육부 정보 프라이버시 매니저)

한 평가도 다시 내려져야 할 것”이라고 여운을 남겼다.

이는 바꿔 말하면, 한 ISP가 인터넷의 ‘망 중립성(Net Neutrality)’을 어기고 자사 네트워크상의 콘텐츠에 대한 간섭과 개입을 강화할 경우, 이는 비단 전기통신법 위반뿐 아니라 그 성격상 방송법까지 적용받게 되어 새로운 규정과 비용을 감당해야 하는 상황이 된다는 뜻이다. ISP들로서는 자사 네트워크상의 콘텐츠에 우선순위를 매기고 싶은 유혹을 이기지 못할 경우, 그 적용 법 자체가 바뀌는 새로운 정체성을 얻게 되는 위험을 감수해야 했다.

@ 경과

쟁점이 된 사안을 항소법원으로 가져간 것은 캐나다의 전기통신 사업체를 규제하고 감독하는 캐나다 라디오-텔레비전 및 전기통신 위원회(Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, 이하 CRTC)다. CRTC는 지난 6월 ISP도 방송법의 규제를 받아야 하는지 판단해달라고 항소법원에 물었다. 법원이 ‘그렇다’고 판결할 경우 ISP도 캐나다 고유의 프로그램을 제작해야 하는 의무를 지게 될 터였다.

CRTC가 ISP의 정체성을 가리기 위해 법원에까지 간 이유는 캐나다의 여러 예술, 문화 단체들이 비디오 콘텐츠가 온라인으로 제공되는(streamed) 것을 고려하면 ISP들도 방송법의 규제를 받는 방송 사업자로 봐야 한다며 이들에게도 추가 부담금을 물리라고 CRTC에 압력을 넣었기 때문이다. CRTC는 그러한 요구를 거절했지만 IPS의 정체성은 누구에게 묻느냐에 따라 극과 극을 오갔다. 법적으로 그 신분을 확실히 할 필요가 제기된 것이다.

CRTC는 그전인 2009년 뉴미디어에 대한 정책을 바꿔 인터넷과 무선 데이터도 규제 대상에 포함시킨 바 있다. 전기통신법에 따라 ISP의 특정한 사업 부문들을 감독할 수 있게 된 것이다. 그러나 가입자들이 인터넷을 통해, 혹은 무선장비를 통해 TV를 시청하는 것이 가능해지면서 과연 ISP도 TV나 라디오 등 다른 방송 사업자들처럼

방송법의 규제를 받아야 하는지, 그래서 콘텐츠의 일정 부분을 캐나다산으로 제공해야 하는 이른바 ‘캐나다 콘텐츠(Canadian content)’ 규정을 따라야 하는지에 대한 논란이 불거졌었다.

ISP들에 추가적인 부담금을 물리자는 제안은 캐나다의 여러 예술 및 문화 그룹들로부터 큰 호응을 얻었다. 항소법원의 판결이 나오기 전까지, ‘캐나다 필름 및 텔레비전 제작협회(Canadian Film and Television Production Association)’, ‘캐나다 영화 연맹(Alliance of Canadian Cinema)’, ‘캐나다 텔레비전 및 라디오 예술가와 감독 조합’(Television and Radio Artists and the Directors Guild of Canada)’ 같은 창작 단체들은 CRTC에 대해 ISP들도 뉴미디어 제작 지원 펀드에 그들 매출액의 2.5%를 내도록 강제하라고 요구해왔다. ISP가 종래의 방송 사업자와 동등하게 취급될 경우 방송법이 명시한 정책 목적, 특히 캐나다 고유의 콘텐츠를 고양하고 지원해야 한다는 요구 사항을 적용받는다. ISP들은 그러한 제안에 줄곧 반대하며, 자기네는 전기통신법의 규제를 받는 전기통신 사업자들이기 때문에 추가 세금 부과는 불법이라고 주장했다.

ISP도 전통적인 TV 방송 사업자들처럼 캐나다 고유의 콘텐츠를 제작하는 데 기여하는 것이 마땅하다는 예술 및 문화 단체들의 주장과 달리, ISP들은 자기네는 콘텐츠 전달의 통로에 불과하다고 주장하면서, 새로운 비용을 신설하는 것은 소비자들의 부담을 가중시킬 뿐이라고 반대 입장을 밝혔다.

@ 판결에 대한 반응

법원의 판결에 대해, 소송에 관여된 전기통신 사업자들은 희색이 만면하다. 텔러스(Telus)의 규제 및 정부 담당 부사장인 마이클 헨네시(Michael Hennessy)는 트위터에서 그의 반응을 다음 한마디로 요약했다. “끝내준다!(Awesome)”. 로저스의 대변인은 “매우 기쁘다”고 찬평했고, 매니토바 주를 주요 시장으로 삼고 있는 MTS 올스트림(Allstream)의 크리스 피어스(Chris Pierce) 사장은 “정당하게 내려진 판결”

이라고 말했다. 캐나다인터넷제공자협회(Canadian Association of Internet Providers)의 톰 코플랜드(Tom Copeland) 회장도 이번 판결을 환영한다는 입장을 표명했다.

한편 ISP도 콘텐츠를 전송한다는 점에서 방송 사업자로 봐야 한다고 주장해온 문화단체연맹은 이번 판결에도 불구하고 대법원으로 그 문제를 다시 가져갈 수 있다. 아직 공식적으로 결정된 것은 없지만 ISP들에 대한 세금 부과를 주장해온 예술, 문화단체들은 두 가지 방안을 놓고 저울질하는 것으로 알려졌다. 하나는 대법원에 상소하는 것이고, 다른 하나는 ISP들만의 문제가 아니라 법 자체의 문제이기 때문에 방송법과 전기통신법 자체에 대한 대대적 손질을 유도하는 쪽으로 가닥을 잡아야 한다는 것이다.

오타와 대학의 마이클 가이스트(Michael Geist) 교수(인터넷법)는 법원의 결정이 ISP와 그 가입자들에게 추가적인 비용을 물리려던 계획을 좌절시켰다고 논평했다. “이번 결정은 ISP의 커다란 승리이며, ISP에 세금을 물려야 한다고 요구해온 문화단체들의 제안에 못을 박았다.” 결국 항소법원은 ISP들이 콘텐츠에 중립적인 태도를 유지하는 한 방송법의 영역 밖에 놓이게 되며, 따라서 방송법에 명시된 정책을 진흥하는 역할을 수행할 의무가 없다고 결론지었다.

법원의 이번 판결은 비슷한 사안들을 저작권법의 렌즈로 바라보고 검토했던 2004년 대법원의 판결에 상당 부분 기대고 있다고 마이클 가이스트 교수는 지적했다. 당시 법원이 결정해야 했던 사안은 ISP가 그들의 네트워크를 통해 가입자들이 주고받는 음악 파일에 대해 로열티를 지불하도록 강제할 수 있는가의 여부였다. 대법원은 그럴 수 없다고 판결했다. “인터넷 중개자는 커뮤니케이션에 이용된 콘텐츠와 관련한 행위에 개입하지 않으며, 다만 타인들의 정보 소통을 위한 ‘통로’로 그 자신을 제한하기 때문에 법적 책임을 지지 않는다”는 것이다.

ISP를 방송 사업자로 볼 수 있는가의 여부를 가리는 데에서도 항소법원은 비슷한 분석법을 적용했다. “그 개입 범위가 단지 전송 수단을 제공하는 데 국한된 사람/기관은 그 프로그램을 송출(transmit)하는 것이 아니며, 따라서 ‘방송(broadcasting)’이

라 볼 수 없다”는 결론이었다.

@ 판결의 의미

실질적인 면에서 본다면 이 판결은 벨캐나다(Bell Canada), 텔러스(Telus), 로저스(Rogers), 쇼(Shaw)와 다른 10여 개의 소규모 ISP는 여러 문화단체가 요구해온 캐나다산 콘텐츠를 장려하기 위한 세금을 낼 필요가 없다는 뜻이다. 하지만 만약 ISP들이 방송 서비스를 시작한다면 그러한 지위에도 변화가 불가피할 것이다.

항소법원의 판결은 현 스테판 하퍼(Stephen Harper) 행정부에도 큰 힘을 얹어줄 것으로 전망된다. 하퍼의 보수당 정부는 그동안 해외 자본의 국내 전기통신업체 지분을 제한을 폐지하려 시도해왔다. 한편 일부 비평가들은 로저스, 벨, 쇼 등과 같이 방송 사업자이자 ISP이기도 해외 자본의 지분을 증대를 어떻게 볼지에 대해 의구심을 품어왔다.

그러나 토니 클레멘트(Tony Clement) 연방산업부 장관은 방송과 전기통신 부문은 별개의 독립체이며, 따라서 전기통신 사업자들에 대한 해외자본의 지분을 제한 수준을 높인다고 해도 방송 사업자들에 부과된 캐나다산 콘텐츠 의무 조항에는 아무런 영향이 없을 것이라고 강조했다.

@ 전망

클레멘트 장관의 발언과 이번 판결에도 불구하고, ISP의 정체성, 그리고 그에 대한 적절한 법 적용 및 규제의 문제는 계속해서 논란을 빚을 것으로 보인다. 특히 로저스나 텔러스, 벨 같은 대규모 ISP들은 단순히 콘텐츠를 전달하는 데만 그치는 것이 아니라 자체 콘텐츠를 제작, 유통시키기도 한다.

다시 말하면 방송 비즈니스와 전기통신 비즈니스 사이의 경계가 점점 더 모호해지고, 콘텐츠와 콘텐츠 전달 간의 구분이 인위적이고 구시대적이라는 뜻이다. CRTC의

콘라드 폰 핀켄슈타인(Konrad von Finckenstein) 위원장은 지난 4월 ‘산업 과학 및 기술 상임위원회’ 위원들에게 한 연설에서 캐나다의 전기통신과 미디어에 관한 규정을 실정에 맞게 업데이트하고 재정비해야 한다고 강조했다.

그는 또, 현재 분리되어 있는 방송법과 전기통신법을 하나의 ‘종합적인’ 법규로 통합하는 것이 시의적절하다며 그 근거로 벨, 로저스, 쇼 같은 기업이 전기통신 사업 부문과 케이블/방송 사업을 겸하고 있는 점을 들었다. 이들은 데이터 전달 서비스로 수익을 올리는 한편, 캔웨스트나 CTV 같은 기존 방송사들로부터 제공받은 미디어 콘텐츠에 대한 소유권도 갖고 있다.

ISP와 방송 사업자 간의 영역 구분이 모호해졌다는 여러 증거 사례들

1. 비디오톨론

캐나다 퀘벡 주를 중심으로 영업 중인 케이블TV 서비스 제공자인 비디오톨론(Videotron)은 올해 6월 초 ‘아일리코 웹(Mico Web)’을 선보였다. 새로운 인터넷TV 서비스로, 그전까지 디지털TV 서비스를 통해서만 볼 수 있었던 콘텐츠가 여기에도 부가된다.

비디오톨론의 새 모델은 콘텐츠 제작자와 방송 유통 시스템 양쪽에 큰 매력으로 작용할 것이라고 밝혔다. 비디오톨론의 가입자는 아일리코 웹을 통해 32개 TV 채널과 수백 시간 분량의 TV 프로그램을 불러와 영어로 직접 시청할 수 있다. TV 프로그램, 시리즈, 영화, 디지털 라디오, 쇼, 콘서트, 가라오케 등을 매일 24시간 이용 가능하다.

아일리코 웹은 비디오톨론 가입자들만을 위한 독점 서비스로, 비디오톨론 디지털 TV와 인터넷 접속 서비스 두 가지를 모두 이용하는 경우에만 쓸 수 있다.

2. 로저스

로저스미디어는 온라인과 TV 양쪽을 통해 독특한 비디오톨론을 전송한다. 투자사인 마이클 아이스너(Michael Eisner)의 부구루(Vuguru)와 제휴했다.

전송할 비디오톨론은 로저스 산하 TV 방송사 중 하나인 시티TV(Citytv.com)에서 제작한 <도시의 단편들(Shorts in the City)>이라는 기획물로, 니산캐나다와 OMD 미디어가 파트너로 참여했다. 이 비디오톨론은 이미 제작된 것이 아니라 처음부터 온라인/TV 양쪽을 통한 전송 실험을 목적으로 만들었다는 점에 그 의미가 있다. 17개 쇼, 500개의 에피소드, 35시간 분량의 드라마와 코미디, 공상과학물, 스릴러, 호러, 애니메이션 등으로 짜인다. 캐나다에서는 처음으로 아이패드(iPad)용 앱까지 만들었다.

〈도시의 단편들〉은 다양한 형태의 스크린과 플랫폼을 겨냥해 제작한 캐나다의 첫 시리즈물"이라고 디지털 미디어 측은 밝혔다. "웹과 모바일을 통해 먼저 비디오를 내보낸 다음 그중 일부 타이틀을 TV와 로저스 주문형 비디오(VOD) 플랫폼으로도 이전할 계획이다." 비디오 콘텐츠는 시티TV(citytv.com), 스포츠넷(sportsnet.ca), 로저스온디맨드(rogersondemand.com), 플레어(flare.com), 매클레인스(macleans.ca), 루루매거진(louloumagazine.com) 등 로저스 산하 브랜드의 웹사이트를 통해 널리 유통될 예정이다.

3. 쇼

쇼 커뮤니케이션스는 6월 초 온라인 비디오 포털을 열고, 기존의 '쇼 주문형비디오' 서비스를 개선하는 한편 새로운 콘텐츠를 더하고, 더 진보된 플레이어를 붙였다. 2002년 처음 선보였던 쇼의 광대역 VOD 플레이어는 온라인으로 영화를 보는 것은 물론, 같은 프로그램을 TV로도 볼 수 있게 한 일종의 복합 서비스다. 온라인 포털사이트인 vod.shaw.ca는 선별된 TV 쇼와 영화를 다양한 가격대로 선보이고 있으며, 앞으로 더 많은 타이틀이 매달 새롭게 추가될 예정이다.

● 참고 문헌 ●

CRTC(2010. 4.14). Chair Calls for New Integrated Rules for Telecom and Broadcast. In Mediacaster Magazine. Retrieved August 8, 2010 from <http://j.mp/9gipPm>

Federal Court of Appeal Rules That ISPs are Not Broadcasters. (2010. 7. 21). In IP Osgoode. Retrieved August 8, 2010 from <http://j.mp/bzJ8Wp>

Federal Court Rules Canadian ISPs aren't broadcasters. (2010. 7. 8). In ITBusiness.ca. Retrieved August 8, 2010 from <http://j.mp/c2v3YZ>

Federal Court Rules Internet Providers Not Broadcasters. (2010. 7. 12). In Michael Geist. Retrieved August 9, 2010 from <http://j.mp/9oUI8q>

Internet Providers Not Broadcasters, Court Rules. (2010. 7. 9). In Mediacaster Magazine. Retrieved August 9, 2010 from <http://j.mp/a53Cq8>

ISPs Not Broadcasters, Court Finds. (2010. 7. 7). In CBC. Retrieved August 8, 2010 from

<http://j.mp/9vITMx>

New Web Content from Rogers, Vuguru Partnership Now on the iPad - UPDATED. (2010. 5. 28). In Mediacaster Magazine. Retrieved August 8, 2010 from <http://j.mp/aIWQs1>

Shaw Adds to Online Viewing Options. (2010. 6. 18). In Mediacaster Magazine. Retrieved August 9, 2010 from <http://j.mp/9nTnHJ>

Speaking Notes for Konrad von Finckenstein, Q.C. Chairman, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission to the Standing Committee on Industry, Science and Technology Ottawa, Ontario. (2010. 4. 13). In Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission. Retrieved August 8, 2010 from <http://j.mp/cWpljW>

Videotron Marries Television and the Internet, Adds New Digital Services Online. (2010. 6. 16). In Mediacaster Magazine. Retrieved August 8, 2010 from <http://j.mp/aXV7Hx>

과월호 색인

권호	내용	국가
[창간호] 통권1호 2008. 9	[서문]디지털 융합 시대 방송통신 부문의 분쟁과 분쟁 해결시스템	한국
	네트워크 중립성을 둘러싼 통신사업자, 콘텐츠/애플리케이션 사업자, 이용자 간의 분쟁	미국/ 일본
	FCC, 컴캐스트의 P2P 제한 조치 중지 결정	미국
	일, 보상금 문제로 대립하는 디지털 저작권 문제	일본
	캐나다의 뉴스 배급사 캐네디언 프레스, 언론재벌 캔웨스트와 전쟁 중	캐나다
	구글(Google)과 비아콤(Viacom)의 충돌	미국
통권2호 2008. 10	반독점법 실시에 따른 중국 통신시장의 변화	중국
	이동전화 조기해약 위약금 분쟁 집단소송	미국
	PC수신료 판결 동향 및 전망	독일
	정보통신법 제정을 둘러싼 분쟁	일본
	온라인 맞춤형 광고 서비스 분쟁	영국
	인터넷 라디오업계와 음반업계의 저작권 분쟁	미국
통권3호 2008. 11	공영방송의 온라인 사업 관련 갈등	독일
	공영방송 개혁 추진에 따른 갈등	프랑스
	ITV의 공공성 관련 분쟁	영국
	전기통신사업 분쟁처리위원회의 조직 및 기능	일본
	보편적 서비스 제도 개선 및 발전 방향	영국
	캐나다의 망 중립성 분쟁	캐나다
통권4호 2008. 12	온라인 비밀수색 허용 논란	독일
	인터넷 검열과 온라인 표현의 자유	미국
	중국 전신법 제정과정 분석과 향후 전망	중국
	EU 의회 및 영국 오프콤의 소비자정책 개선 동향	영국
	MVNO와 MNO 간의 접속협정에 관한 재정(裁定)	일본
	프랑스 디지털 2012 계획과 찬반 논의	프랑스
통권5호 2009. 4	주문형서비스 시장에 대한 주도권 논쟁	영국
	중국의 인터넷폭력 대응 논의와 전망	중국
	아이폰 이용료 분쟁을 통해 본 캐나다 무선통신 시장의 위기	캐나다
	광대역 촉진 계획과 DPI 문제를 둘러싼 논란	미국
	CMMB vs. TD, 중국 모바일TV 패권 다툼	중국
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 로밍 요금 인하 규정을 둘러싼 논란	독일
	중국 온라인 콘텐츠 저작권 분쟁	중국
	IPTV 통합 오픈 플랫폼 캔버스 프로젝트 출시 논란	영국

권호	내용	국가
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 상영 활성화에 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
	케이블 사업자의 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
	방송통신 분쟁과 위반사항 처리기관 및 과정	중국
통권10호 2009. 9	구글보이스를 둘러싼 사업자 간 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
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

권호	내용	국가
통권13호 2009. 12	끊이지 않는 망중립성 논쟁: 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
	오프콤, 스카이TV의 유료방송 시장독점 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
	개인정보 보호 및 전자문서법(PIPEDA) 개정안 논란	캐나다
통권16호 2010. 8	애플(Apple), 반독점 및 불공정거래 관련 조사 직면	미국
	NHK의 시청자에 대한 수신료 징수 소송	일본
	2010 남아공 월드컵 중계권 논쟁	독일
	TV 콘텐츠의 인터넷 전송을 둘러싼 방송사와 인터넷 사업자 간 갈등	영국
	모바일 콘텐츠 다운로드 사용료 관련 분쟁	프랑스
	지역 지상파방송사와 유료 방송사 간 재전송 대가 분쟁	캐나다