

# 2017 한국인터넷거버넌스포럼(KRIGF) 워크숍 보고서

세션명	제로레이팅, 과연 통신비 인하의 정답인가? - 시장경쟁 질서 측면에서 살펴본 제로레이팅			
일시	2017.9.15.(금) 13:30~15:00	장소	세종대학교 광개토관 소회의실 1	
참석자	사회	박지환(오픈넷)	발제	박지환(오픈넷)
	패널	류민호(호서대학교)		이금노(한국소비자원)
		이상협(네이버)		
플로어	약 25명 참여			

워크숍 취지	<p>본 워크숍에서는 최근 통신비 인하 방안으로 소개되고 있는 제로레이팅에 대하여 통신비 인하 효과가 있는지 여부 및 콘텐츠 사업자 간 경쟁 질서 측면에 집중하여 살펴본다.</p> <p>이를 위해 국내에 도입된 여러가지 제로레이팅 요금제 사례를 유형별로 구체적으로 소개하고 통신비 인하 효과 및 시장 경쟁 질서 영향을 분석하여 제로레이팅과 관련한 정책 논의의 방향을 짚어본다.</p> <p>그리고 통신비 인하라는 편협한 정책 목표 보다는 보편적 통신비 인하 또는 보편적 인터넷 접근권 향상이라는 보다 본질적인 문제 의식에 대해서도 함께 생각해보려고 한다.</p>
--------	--

## 1. 망중립성과 제로레이팅 (발제)

- 물리적 차별이 아니라 경제적 차별
- 제로레이팅 서비스는 통신사업자와 콘텐츠 또는 인터넷 서비스 사업자가 소비자의 콘텐츠 사용에 소요되는 요금이나 통신사업자의 서비스 제공 비용의 부담 주체나 정산 기준 등을 미리 약정하여 제공, 데이터 스폰서라고도 부름

### (1) 브로드밴드 시장 안에서 제로레이팅 분류

- 데이터 스폰서인 bundled free가 있고, 구독비와 데이터 스폰서를 상동하는 bundled subscription이 있으며 추가 비용 지불 후 데이터 스폰서를 하는 add-on이 있음
- 통신사 자사 또는 계열사를 대상으로 하는 operator-owned가 있고 비계열사 대상으로 하는 3rd party가 있음

### (2) 제로레이팅 사례

- 해외
  - (네덜란드) T-mobile 음악 스트리밍 데이터 무과금
  - (미국) T-mobile Binge-on 동영상 데이터 무과금, AT&T Direct TV 동영상 데이터 무과금
- 국내
  - (SKT) 11 번가 데이터 무과금 포켓몬고 데이터 스폰서
  - (KT) 지니팩(추가비용으로 구독비+데이터무과금)

(LGU+) 비디오 포털(동영상 데이터 스폰서)

### (3) 이용자 입장에서 혜택과 우려

- 데이터 스폰서로 인한 이용자의 경제적 이익이 있지만 경쟁상황 악화 및 통신사의 자의적인 시장개입 및 타 시장으로의 시장지배력 전이 특히 통신사 자사 또는 계열사 대상으로 그럴 수 있고 표현의 자유 제한 및 상업적 표현 우선, 차별대우 같은 우려가 있음

### (4) 규제 현황

- 해외

(EU)

TSM regulation이 명시적 금지되지 않았다 하지만 1년 후 BEREC 가이드라인 데이터 한계상황에서 물리적 차별로 이어지는 경우와 같은 명시적 금지 유형 언급과 case by case 접근 방식을 사용

(네덜란드) 제로레이팅 전면 금지

(미국)

case by case 접근법

FCC AT&T에게 DirecTV Now 데이터 무과금에 심각한 우려를 표명하는 서한 보냄

- 국내

(가이드라인) 망중립성 가이드라인 및 트래픽관리 가이드라인에서 경제적 차별에 대한 명시적 규정 없음

(규제 사례) 행정당국이 KT의 다음 카카오톡 요금제에 대해 망중립성 가이드라인 위반으로 행정지도 내린 바 있음

## 2. 제로레이팅 관련 규제 및 국내 대표적 제로레이팅 요금제 분석

### (1) 제로레이팅, 새로운 먹거리 (류민호 패널)

- 통신사들이 제로레이팅을 왜 할까?

- 크게 보면 제로레이팅 사례 두가지 볼 때 콘텐츠 사업자들과 사전에 협의를 맺어 패키지 형태로 제공을 하거나 콘텐츠 사업자가 자기의 사업을 프로모션하기 위해 통신사에 협의를 맺는 형태로 볼 수 있다.

- 콘텐츠를 통해 기존의 수익과 맞물려 콘텐츠 사업자들이 추가적인 이익을 대신 내주게 된다. 통신사의 미래가 달린 제로레이팅은 새로운 먹거리이다. 기존의 통신망에서 가진 지배력을 콘텐츠로 옮겨 콘텐츠 영역의 양상을 흔들어버릴 수 있다. 적절하게 이용자들의 요금에 대한 혜택을 준다고 포장되어 있지만 시장에 어떤 영향을 미칠지 잘 봐야 한다.

### (2) 제로레이팅에 대한 소비자의 입장 (이금노 패널)

- 통신사에 대한 이익모델이기 때문에 새로운 먹거리다. 그렇지만 콘텐츠 제공하는 입장에서 다르지 않다. 콘텐츠 제공하는 사업자들은 수익을 내는 사업 구조를 어떻게 만들어내느냐가 중요하다.

- 그 주장을 타당하게 하기 위해서 소비자 후생을 갖다 붙이고 있다. 제로레이팅의 긍정적 측면 부정적 측면이 있다. 소비자 후생에 장기적으로 이득이 될것인가? 사업영역은 다르지만 기존의 측면들을 봤을 때 비슷하게 결과가 나올 것이다. 충돌 지점은 여러 가지 관점으로 볼 수 있지만 사업자들의 새로운 방법을 통해 이득을 취함에 충돌이 있다. 소비자 입장에서는 다른 관점에서 봐야 한다.

### (3) 제로레이팅, 왜곡된 시장원리 (이상협 패널)

- 왜곡된 시장원리, 제로레이팅인 경우에도 통신사와 특수한 관계 또는 자회사, 계열사가 더 이득을 본다. 국내 시장에 여러 사업자들에게 피해를 줄 것 같다. 여러 논의가 필요하다. 논의들이 피상적으로 이뤄지고

있고 여러 가지 데이터나 정부에서 규제를 하겠다고 했지만 시장에서 한번 정해지면 돌이킬 수 없는 상황이 이루어지고 문제점이 발생할 것이다.

### 3. 국내 요금제, 데이터 사용량에 따라 제로레이팅을 다르게 설정해야 하는가?

#### (1) 영역 별로 다르게 봐야 한다 (이금노 패널)

- 전체 서비스 자체에 문제가 있다고 말하기는 쉬운 문제가 아니다. 선례가 있지도 않지만 직접적으로 자사에 관해서 특정 서비스를 무료로 사용하게 해주는 차별적인 서비스를 주는 것은 차이가 있지 않느냐는 생각을 한다. 데이터 요금을 구별해야 하지 않느냐는 생각을 갖는다.

#### (2) 제로레이팅 주도를 누가 하느냐 (류민호 패널)

- 글로벌에서는 비디오나 스트리밍 중심으로 제로레이팅 이야기 중이다. 통신사가 이득을 취득하는 상황에서 갈등이 생긴다.
- 통신사들이 기존에 자기 서비스를 사용하기 때문에 사업자들과 협의하지만 통신사업과 콘텐츠사업은 근본적으로 뿌리가 다르다. 통신사업은 제한적인 자원으로 경쟁하는 산업이지만 콘텐츠 사업은 다르다.
- 통신산업은 경쟁이 없는 산업지만 독점력과 지배력을 다른 영역으로 자연스럽게 전이를 할 수 있는 구조기 때문에 통신사가 하는 것이 문제이다. 제로레이팅을 통신사가 주도하느냐 콘텐츠가 주도하느냐가 중요하다.
- 제로레이팅을 규제할 것인가 안할 것인가. 통신사 주도로 가져갈 것인가. 기존의 망 투자 문제에 대해서 조금 더 숨쉴 수 있는 방안을 줘서 제로레이팅을 허용하는 방향으로 가는 것 괜찮다. 빠른 망을 이용하니까 더 비싼 요금을 내야 한다. 어떤 것을 사용하는 것이 더 이득인가?
- 제로레이팅은 통신사 입장에서는 싫은 것이지만 정치하는 사람들이 가치판단을 제대로 해야 한다. 우리의 미래가 달려있는 문제이다. 통신사가 일정의 데이터 스폰서를 제공하는 것이다. 통신사가 조건에 대해 비용을 받지 않는 스폰서를 하는 것이 같지 않다. 데이터 사용하는 것이 도로 공사 같은 것이다. 공공재이기 때문에 사회적 합의에 의해 결정을 해야 한다.

### 3. 향후 방향 및 정책 방향

#### (1) 스타트업의 중요성 (류민호 패널)

- 대형 사업자들 때문에 스타트업은 계엄을 시작할 수 없는 형편이다. 과연 그것이 바람직한가? 우리나라는 스타트업 덕분에 그래도 시장 경제가 건강하다. 정책 고려해주는 상황에서 이런 것도 고려해 주어야 한다.

#### (2) 정부의 노력 (이금노 패널)

- 이 서비스를 활성화시키면 돌이킬 수 없지 않느냐라는 말이 있지만 여러 가지 각도로 어떻게 전개 될지 살펴 봐야 한다. 다른 측면들도 봐야 한다.
- 망 측면에서는 망중립성을 이야기 한다. 데이터를 공공적인 측면에서 이야기 하고 있다. 데이터를 사업자에게 맡기면 한계가 있기 때문에 데이터의 복지 차원에서 접근해야 하지 않나 하는 생각이 든다.
- 제로레이팅이라는 측면을 공공측면에서 정부가 활용해야 하는 것이 좋겠다. 이런 논의들을 통해 대중성의 심리를 알 수 있을 것이다.

#### (3) 여러 측면으로 보자 (이상협 패널)

- 국내에만 포인트를 두지 말고 통신사를 떠나서 해외 사업자 측면에서도 봐야 한다. 구글이 제로레이팅 같은 서비스를 갖게 되면 국내 시장이 존속될 수 밖에 없다. 진행 자체가 느리고 더딜 수 밖에 없다. 외부 검토가 진행되어야 할 것 같다.

질의

(플로어)

- LG U+ 사용하면서 비디오 포털 잘 사용하고 있다. 가격 경쟁을 통해 다른 기업들의 연쇄 반응을 일으킬 것이다.

(류민호 패널)

- 무료여도 사용할 것인가? 서로 더 좋은 서비스를 사용할 수 있지만 별로여도 무료니까 사용한다고 하면 메커니즘이 무너지고, 더 안 좋은 서비스를 사용할 수가 있다. 이것이 문제가 될 수 있다. 우리나라의 콘텐츠 사업이 무너질 것이다.

(플로어)

- 그것이 시장 경쟁이고 충분히 콘텐츠 퀄리티들이 제공될 수 있고 가격적인 측면에서도 도움이 돼서 서민들에게 좋을 것이다.

(박지환 패널)

- 중간자적인 입장에서 데이터 요금의 경쟁을 촉발시키는 것인지 콘텐츠 이용에 대한 구독료에 대한 경쟁이 촉발될 것인지 두 가지를 생각해 봐야 한다.

(플로어)

- 경쟁력이 있는 회사는 성장하고 없는 회사는 쇠퇴하지만 환경 자체가 공정력 있는 환경을 조성하는 게 정책의 역할이다. 통신사 입장에서 봤을 때 이윤을 충분히 추구할 수 있으므로 이런 계열사나 자회사를 통한 계약 관계를 투명하게 공개를 해서 콘텐츠 사업자들이 모두 참여해서 각각의 기업의 전략에 맞게 사업을 공정하게 이루어질 수 있는 환경인가?

(플로어)

- 경쟁이 이루어질 수 없는 시장이다. 자신들의 자신의 계열사에 대한 콘텐츠를 사용하면 돈을 안준다고 하면 단기적으로는 이용자들에게 경제적인 이득이 있지만 장기적으로는 소비자 현상에서는 선택의 폭이 줄어드는 안 좋은 영향이 되어 시장에 고착이 되어 안 좋을 것 같다.

(이금노 패널)

- 망중립성 측면에서는 엄격하게 봐야하는 것 같다. 크게 두 가지로 봐야 할 것 같다. 이용자 집단 간에 비교해 이 서비스를 가지고 혜택 받는 사람, 못 받는 사람 있을 수도 있다.

- 단기적으로 봤을 때 경제적으로 이득 보는 특정 이용자들이 평균적인 소비자들에게 미친 부정적인 영향이 없다고 했을 때 규제에 대해 고려해야 한다.

- 두 번째는 장기적으로 인터넷을 둘러싼 생태계에 대해 어떤 영향을 미칠 것인가에 대해 현재 예측하기 어렵다. 일부 서비스 집중될 가능성이 될 수있고 후에

통신비를 상승시킬 수 있다고 생각을 한다. 독점적인 정책을 펼칠 수 있기 때문이다. 규제하는 이유가 그렇다.

- 하지만 망 사업 특성상 망 규제가 강화될수록 이용자들을 확보할수록 비용이 떨어진다. 어떻게 작용할 것인지 신중하게 살펴봐야 한다. 서비스가 다양하기 때문에 제로레이팅이 무조건 안 된다라는 관점은 무리가 있는 것 같다. 공공적인 성격으로 볼 수도 있다.