

IX. 지식정보

미국의 망중립성 원칙과 개인정보보호 규정 폐지가 콘텐츠 산업에 미칠 영향

1. 기업 중심으로 전환되는 미국 네트워크 환경

- 미국 트럼프 정부 출범 이후 이전 오바마 정부 시절 인터넷 상 개인정보보호와 망중립성 관련 법안을 폐지하거나 완화하기 위한 조치 진행. 이러한 조치들이 기업의 비즈니스 환경 개선을 목적으로 하는 만큼 미국 내에서도 논란이 되고 있음
 - 아직까지 앱 사용기록 등 모바일 이용 관련 정보까지 확대되지는 않았으나 웹 검색 기록 등의 상업적 이용은 개인정보 침해 소지를 불러일으킬 수 있음
 - 망중립성의 경우 과점 형태를 지니고 있는 통신 시장에서 특정 망 사업자의 영향력을 강화하거나 이들과 협력하는 콘텐츠 사업자의 영향력을 확대할 수 있어 빈익부익부 현상을 부를 수 있다는 우려가 있음
 - 현재 사회적 이슈가 되고 있지 않지만 한국에서도 이와 같은 요구를 둘러싼 논쟁이 진행되고 있는 만큼 미국의 상황을 보다 세부적으로 살펴볼 필요가 있음

2. 미국 개인정보보호 규정 폐지와 그에 따른 논란

1) 2016년 10월 FCC 승인 규정을 뒤집는 개인정보보호 규정 폐지

- 공화당과 트럼프 정부는 기업 활동을 장려하기 위해 규제를 철폐하겠다고 공언. 법안 토론 과정에서 공화당 의원들은 당해 규정은 미국연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하 FCC)의 활동 범위를 초월한 것이며, FCC가 아니라 연방무역위원회(Federal Trade Commission, 이하 FTC)의 소관사무라고 주장
 - 오바마 정부시절 민주당 추천 FCC위원들은 인터넷 서비스 제공업체(internet service provider-망 제공 사업자)들이 고객들의 온라인 활동 정보를 타 사업자에게 판매하기 전 먼저 고객들의 허락을 받도록 제도화
 - 컴캐스트, 버라이즌, AT&T 등 인터넷 서비스 제공 사업자들은 FCC의 규정이 형평에 어긋난다고 지속적으로 주장, 구글이나 페이스북 등 온라인 사업자들은 개인정보를 판매할 때 고객의 허락을 받지 않아도 되기 때문에 인터넷 망 제공업체만 규제하는 차별규제라는 입장

- FCC 기존 규정: 인터넷 망 제공 사업자는 이용자의 웹검색 데이터를 광고주에게 판매할 수 없음. 정보를 수집하는 경우 왜 수집하고 무엇을 수집하는지 이용자에게 알려야 함. 데이터 가공이 어떻게 되었는지도 알려야 함. 이용자로부터 명시적 이용 허락을 받아야만 제3자에게 데이터 제공이 가능했음
- 수집 데이터: 인터넷 이용 이력, App 이용 이력, 모바일 위치 정보, 이메일 메시지, 금융정보, 건강데이터 등
- 광고주는 수집된 데이터에 기초해 타깃 광고집행 가능
- 개인정보보호 규정 폐지에 따른 규제완화내용: 인터넷 망제공사업자가 이용자 동의 없이 수집된 정보의 활용 가능
- 망 사업자들은 건강, 재정상황, 개인의 취향 등 고객들이 방문하는 사이트를 토대로 광범위한 자료수집 가능. 이렇게 수집된 정보를 기업은 광고나 마케팅에 활용할 수 있음

2) 개인정보보호 규정 폐지 반대(유지 필요) 논거

- 구글이나 인터넷 검색 업체와 인터넷 망 공급업체는 성격이 다름. 구글의 사생활 보호 규정이 맘에 안들면 다른 검색 업체를 선택하면 되지만, 인터넷 망 공급업체의 경우 선택의 여지가 많지 않기 때문에 개인정보보호 규정이 유지되어야 한다고 주장
- 개인정보 보호 정책이 맘에 들지 않아 타 서비스를 이용하고자 할 시 해당 거주지에 서비스를 변경할 수 있는 다른 업체가 있다고 하더라도 가격이나 망의 속도를 고려할 때 쉽게 갈아 타기 어려울 수 있음
- 인터넷 망 제공업체에 이용자 자신의 정보가 거래되는 것에서 제외시켜달라고 요구할 수 있지만 절차가 매우 복잡함
- 가상 사설망(VPN)을 이용하면 인터넷 제공업체들이 개인정보를 들여다 볼 수 없지만 비용이 많이 들고 설치도 용이하지 않음

3) 개인정보 데이터의 중요성과 가치

- 온라인과 모바일 이용자가 만들어내는 데이터는 기업의 마케팅 활동에 활용됨과 동시에 이용자가 더 합리적인 소비를 위한 정보 선택을 가능하게 하기 때문에 데이터를 합리적·윤리적으로만 활용한다면 측정 불가능한 경제적 효과와 소비자 후생을 창출할 수 있음
- 디지털 경제의 중심축에 있는 세계 주요국들은 데이터를 21세기의 新석유로 여길 정도로 매우 중요한 가치를 지니는 자원으로 보고 과학적·윤리적 가공과 활용 방안을 모색중임

- 사물인터넷(IoT)이 보편화되는 2020년까지 약 500억 개의 디바이스가 인터넷에 연결될 것으로 예상되며 이를 통해 만들어지는 데이터는 상상을 초월할 규모가 될 것임
- 엄청난 규모에도 불구하고 데이터 분석 기술의 발달에 따라 만들어짐과 동시에 분석될 수 있을 것이라고 예상됨
- 빅데이터 분석 등 개인정보를 이용해 다양한 서비스를 제공하는 움직임이 가속화 되고 있음. 미국은 개인정보의 보호를 대행하는 서비스와 개인정보에 대한 대가를 지불하고 개인 정보를 활용하는 서비스가 등장하고 있음
- 개인정보보호 규정 폐지는 개인정보의 취합·분석·유통이 활발해지는 계기가 되어 4차 산업혁명 추진이 용이해질 것으로 보임. 특히 광고와 관련해서는 청취자의 현재 위치·시간대·선호 장르 등에 최적화된 타겟팅, 콘텐츠 중간에 자동으로 소재를 넣거나 실시간 콘텐츠와 온디맨드를 섞는 다이내믹 인서팅, 소재 선택과 집행 가격을 콘텐츠 노출 시점의 실시간 거래로 결정하는 프로그래매틱 등 빅데이터 기반 고도화된 디지털 광고 솔루션 구현이 가능해질 것임

4) 개인정보 활용 자유화에 따른 우려와 부정적 측면

- 가공된 개인정보는 산업적 활용을 통해 부가가치를 창출할 수 있지만 개인의 민감한 정보 (App 사용이력이나 이용자 위치정보 등) 범죄나 사생활 침해에 악용될 우려 존재
 - 미국에서 이슈가 된 개인정보 문제는 웹 사이트 운영자가 이용자의 행동을 추적한데서 비롯된 것이 많음
 - 광고를 위해 개인정보가 제3자에게 전달·활용되는 경우로 구글의 웹로그 분석 서비스 (Google Analytic), 페이스북 연결분석 서비스(Facebook Connect) 등이 있음
 - 민간의 노력으로 추적 금지(Do Not Track) 구조를 개발했으나 이는 웹 서비스 운영자의 추적을 막는 장치인 것이지 망 사업자의 추적을 막을 수 있는 것은 아님
- 인터넷 망 운영자가 수집된 데이터를 합리적·윤리적 이용을 약속한다고 해도 정보가 유출된다면 사생활 침해뿐만 아니라 경제적 손해를 야기할 수 있음
 - 인터넷 망 운영자의 기업윤리에 맡길 수밖에 없는 상황에서 운영자가 수집하는 정보가 무엇이며 어떻게 활용하는지에 대한 공개를 강화해야 할 필요가 있음
 - 개인정보가 유출되거나 악용될 시 이용자 대응력은 약해 피해에 따른 구제장치가 강화되어야 할 필요가 있음. 미국은 비영리 신원도용자원센터(ITRC: Identity Theft Resource

- Center)에서 개인정보 유출과 프라이버시 침해에 따른 지원(손해배상청구 포함)을 하고 있음
- 프라이버시 보호는 데이터 산업 촉진의 걸림돌이 아니라 필수 요소라는 인식전환이 필요.
- 정보 약자인 소비자의 자기정보에 대한 권리 강화는 규제 강화가 아닌 정보유통의 투명성 제고하는 것임. 소비자 신뢰를 확보할 때 데이터 유통 활성화와 데이터 산업 발전 가능해 질 것임

3. 망중립성 원칙 폐지 결정에 따른 규제완화 흐름

1) 망중립성(network neutrality) 원칙과 유럽의 적용 방식

- 망중립성은 인터넷으로 전송되는 데이터 트래픽(내용, 형식, 제공사업자, 이용 단말기 등에 관계없이)을 동등하게 처리해야 한다는 원칙
 - 2003년 콜럼비아대학 팀 우(Tim Wu) 교수가 제안(A proposal for Network Neutrality)
 - 망 관리의 투명성, 경쟁 및 특정 사업자나 이용자 차단금지, 품질이나 우선 접속 순위의 차별 금지 등을 골자로 각 국가별 상황에 따라 규제 수준이 상이함
 - 인터넷 망 제공사업자들은 소수의 중이용자(heavy user)가 다수의 이용자들의 인터넷 접속 품질을 떨어트릴 수 있다는 이유로 중이용자의 트래픽을 제한해야 한다고 주장
- 유럽의 망중립성 원칙
 - 유럽은 EU 회원국간 규제 정책이 상이했고 망중립성 사후 규제를 적용했으나 유럽 통신 시장의 경쟁력을 회복하기 위해 회원국간 입장차이를 좁히고 투자 촉진 및 일자리 창출을 위한 규제정비 시도
 - 2015년 6월 경쟁을 활성화하고 유럽 단일시장(connected continent)의 원활한 작동을 위해 3자협의체(유럽집행위원회, 유럽의회, 유럽각료이사회)에서 망중립성 원칙 도입에 합의

〈 유럽의 망중립성 원칙 〉

인터넷 트래픽의 차단금지 및 열화금지

- zero-rating 허용: 콘텐츠(서비스) 사업자와 인터넷 망 사업자간 계약을 통해 해당 서비스의 데이터량을 차감하지 않고 비용은 서비스 제공 사업자가 부담하는 방식
- 인터넷 망의 최소품질 기준 의무화
- 인터넷 망 사업자의 합리적 트래픽 관리 허용

2) 미국의 트럼프 정부 출범에 따른 망중립성 규제 완화 흐름

- FCC가 승인한(2010년 12월) 투명성, 차단금지, 차별금지 원칙에 대해 버라이즌이 무효 소송을 제기(2011년 9월) 했고, 연방 항소법원은 2014년 1월 FCC가 망중립성 관련 규제 권한이 없는 것으로 판결
 - 인터넷 서비스 제공사업자는 규정상 Title I (정보서비스)으로 분류되어 FCC가 규제할 수 있는 사업영역이 아니라는 의미. FCC는 인터넷 서비스 부문을 규제 해당 영역(Title II)으로 분류 추진
 - ✓ **미국 방송통신 사업자 의무 분류: Title I (정보서비스사업자), Title II(유선전화 등 통신서비스 사업자), Title III(이동통신/TV/라디오), Title IV(케이블 사업자)**
 - FCC 규제 권한 강화(2015년 2월 26일): 투명성 강화, 차별금지(열화금지, 추가 과금에 의한 전송속도 차별), 무선에서도 차단금지 확대 적용 등 기존 기초를 강화했고 규제권한 내 역무로 분류하기 위해 인터넷 서비스를 Title II(통신서비스)로 분류
 - ✓ **IPS의 의무: 공정하고 합리적인 서비스 제공, FCC 조사 가능, 이용자 정보보호 의무 강화, 설비제공 의무 부여, 장애인 서비스 지원 의무, 보편적 광대역 서비스 촉진**
 - 망중립성 원칙 강화에 대한 공화당의 반발(2015년 3월 5일): FCC의 간섭을 제한하는 Internet Freedom Act 제출
- 트럼프 정부 출범 후 FCC는 망중립성을 폐기하는 등 오바마 행정부가 제정한 오픈 인터넷 규칙 폐기에 본격적으로 착수. 아짓 파이 위원장은 인터넷서비스사업자(ISP)에 대한 규제를 폐기하는 59page 분량의 새로운 법안 초안을 공개(2017. 4. 26) 법안의 골자는 ISP를 Title II 분류에서 배제하고, 음부즈맨 제도 등을 폐지하는 것을 골자로 함
 - 제28대 FCC 위원장 아짓 파이(Ajit Pai)는 망중립성이 강화된 2015년부터 불확실성과 혼란이 증가 됐다면서, “구글과 같은 인터넷 기업이 돈 한 푼도 안 내고 통신망을 공짜로 쓰면서 막대한 부를 축적하고 있다며 이런 상황이 지속되면 앞으로 차기 통신망 투자 재원 마련이 힘들어진다”고 주장. 통신망에서 돈을 버는 업체가 망 이용료를 더 내야 장기적인 통신 인프라 발전이 가능하다는 입장
 - 구글·페이스북 등이 참여한 인터넷협회가 강력 반발하는 가운데 아마존, 비메오, 레딧이 포함된 인터넷 서비스 기업들은 FCC의 망중립성 폐지에 대응하기 위해 별도의 공동 TF 조직 운영 중
 - 8월까지 법안 의견청취 진행 후 연말 최종표결 예정. FCC 위원은 3대2로 공화당 우위를 점하고 있어 법안 통과가 유력

- 향후 구글, 페이스북 등 인터넷 사업자보다는 통신 사업자에 유리한 방향으로 통신정책 방향이 바뀔 것으로 예상되며 인터넷 사업자가 소비자들의 데이터 요금을 대신 부담하는 '제로 레이팅' 서비스는 더욱 활성화될 것임

3) 망중립성 원칙 완화(또는 폐지)시의 문제점과 전망

- 미국의 망중립성 정책 변화가 당장 유럽이나 우리나라의 정책 변화로 이어지지는 않겠지만 미국의 정책 변화 결과가 미국에 본거지를 둔 글로벌 인터넷 서비스 제공사업자에게 큰 영향을 미치지 않는 것으로 판명될 경우 유럽과 우리나라의 정책변화로 이어질 가능성 존재
 - 합리적 관리를 명목으로 트래픽 관리를 허용하게 된다면 인터넷 망 제공사업자는 다양한 방식으로 트래픽을 관리해 콘텐츠 서비스 제공사업자와 인터넷 서비스 제공 사업자의 비즈니스에 영향을 미칠 수 있음

- blocking**: 트래픽을 과도하게 유발하는 이용자를 순간 원천 차단
- degrade**: 트래픽을 차단하지는 않지만 과도하게 속도를 줄여 트래픽 유발을 억제
- traffic prioritization**: 자사 응용서비스를 우선 통과시키고 경쟁 서비스 제공업체의 서비스 이용자의 UP-Down 순서를 뒤로 미루는 방식

- 해로운 소수 이용자(harm users)가 이로운 다수 이용자(benefit users)에게 피해를 주는 것은 방지해야(원칙적으로) 하나 해로운 이용자에 대한 차별적 과금(차별과 차단 포함)을 위해서는 비용에 대한 정확한 산식과 체계가 필요함

■ 수직결합사업자의 경쟁자 배제

- 망-콘텐츠 사업자 간 관계의 변화(협력→경쟁)
- 망을 기반으로 한 시장 지배력을 콘텐츠/애플리케이션 시장으로 전이하려는 유인이 작용, 망-콘텐츠 수직결합사업자의 경쟁자 배제 행위는 망중립성 규제의 적용 요건이 될 수 있음
- 과점체제의 시장 구조 하에서는 수직결합사업자의 차별적 행위에 대해 지배력 전이와 경쟁자 배제 유인을 강하게 의심할 필요가 있음, 경쟁사가 이용할 수 있는 대안적 요소가 존재한다고 하더라도 그 요소의 탐색에 필요한 비용을 증가시킨다는 점에서 수직결합 기업의 행위는 경쟁 제한적으로 작동할 수 있기 때문임

4. 이용자 복지를 중심으로 둔 사회적 논의 필요

- 개인정보보호 규정과 망 중립성 원칙은 통신 시장뿐 아니라 인터넷 망을 활용하는 콘텐츠 산업에도 중요한 영향력을 미치고 있음. 규정의 존재 유무에 따라 이용자들이 접하는 콘텐츠의 범위나 선택의 폭이 달라질 수 있기 때문임
 - 개인정보보호 규정의 경우 인터넷 검색 기록 등 이용자의 취향이나 현재 관심사를 파악할 수 있어 타깃 광고를 통해 콘텐츠 마케팅에 영향을 미칠 수 있음
 - 망 중립성 원칙은 망 사업자들이 어떤 파트너를 선택하느냐에 따라 해당 통신사 이용자들은 파트너십을 맺은 기업의 서비스를 사용할 수밖에 없음
- 인터넷 상 검색 기록 등 개인정보의 상업적 활용과 망중립성 원칙 폐지는 개인정보를 활용해 맞춤형 서비스를 제공하거나 다양한 파트너십을 통해 서비스 이용 가격을 낮출 수 있는 가능성 등의 장점도 있음. 그러나 수익을 목적으로 하는 기업, 과점 형태의 통신시장이라는 맥락이 장점 보다는 부작용을 더 크게 우려하는 근본적 원인이 되고 있음
 - 개인정보 활용은 망 운영자가 합리적 이용을 보장한다 하더라도 기업윤리에만 의존할 수 밖에 없어 이용자에게 수집하는 정보의 종류, 활용 분야 등에 대한 공개를 보다 강화해 이용자의 판단에 근거가 될 수 있는 데이터들을 제공할 필요가 있음
 - 또한 개인정보 유출 시 처벌과 피해자 구제 역시 강화될 필요가 있음. 이는 기업들이 보안에 보다 적극적으로 투자하고 이용자 피해 발생 시 개인이 아닌 시스템을 통해 지원할 필요가 있기 때문임
 - 망중립성 원칙 또한 해로운 소수 이용자로부터 다수 이용자를 보호해야 한다는 기본 논리는 문제가 없으나, 차별을 통한 시장 영향력 강화의 수단이 될 수 있다는 부분이 우려의 원인임
 - 따라서 ‘다수 이용자의 피해’에 대한 논리적 근거를 보다 명확히 할 필요가 있으며, 시장 영향력 강화 수단으로 활용되어 경쟁자를 배제하는 경우에 대한 대책이 필요할 것임.
 - 결국 두 사례가 지닌 장·단점에도 불구하고 ‘이용자 복지의 증진’이 논의의 핵심이 될 때 소모적 논쟁을 최소화 할 수 있을 것임

참고문헌

1. The Washington Post, The Senate just voted to undo landmark rules covering your Internet privacy, 2017. 3. 23
2. BBC, Anger as US internet privacy law scrapped, 2017. 3. 29
3. The Hill, What killing net neutrality means for the internet, 2017. 4. 28
4. NPR, FCC Votes To Begin Rollback Of Net Neutrality Regulations, 2017. 5. 18
5. CNN, Congress just killed your Internet privacy protections, 2017. 3. 28
6. Financial Times, US privacy vote is foretaste of net neutrality battle, 2017. 3. 30