

## 유럽의 소비자와 기업에 큰 영향을 미칠 것으로 우려되는 대형 통신사의 망이용료 부과 계획

### 요약

네덜란드는 유럽 대형 통신사들이 인터넷에 요금을 부과하려는 계획에 우려를 표명합니다. 인터넷 이용에 사용료를 부과하는 것은 인터넷 생태계를 큰 위험에 빠뜨리고, 유럽 소비자와 기업들에 크나큰 해를 끼치고, 유럽의 디지털화를 지연시킬 것으로 예상됩니다. 유럽의 큰 통신사들은 사실을 왜곡하는 위험한 정보를 퍼뜨리고 있습니다. 옥세라([Oxera](#))의 경제학자들은 네트워크 투자 촉진 계획의 적합성과 영향을 평가하는 중요한 보고서를 준비해왔습니다. 인터넷 생태계에 영향을 미치는 정책은 명확한 근거를 바탕으로 해야 하며 소비자를 최우선으로 고려해야 합니다.

### 서론

유럽집행위원회는 인터넷 이용에 요금을 부과하는 계획에 대한 협의를 시작했습니다. 2022년 5월 인터넷 이용에 요금을 부과하겠다는 오래된 논쟁이 다시 불붙었습니다. 대형 통신사는 비디오 스트리밍 서비스 업체와 같은 OSP가 통신사업자의 가입자에게 보내는 인터넷 트래픽에 대한 요금을 지불해야 한다고 주장합니다. 네덜란드는

오래전부터 열린 인터넷을 옹호해왔습니다. 또 모든 통신사들이 인터넷 트래픽을 차별하지 않고 통신사들이 특정 인터넷 트래픽을 차단하거나 지연시키고 추가 요금을 부과하는 것을 방지하기 위해 유럽 차원의 법률을 채택할 것을 강력하게 약속해왔습니다. 이 원칙은 '망중립성'이라고도 부를 수 있을 것입니다. 2015년 유럽의 '오픈 인터넷 규칙'으로 탄생한 것입니다.<sup>1</sup>

8년이 지난 지금, 거대 통신사들은 OSP에게 통행료를 부과할 수 있도록 다시 탄원을 하고 있습니다. 유럽 통신사들의 연합인 ETNO가 대표하는 과거의 국영 통신사들은 추가적인 부담금 없이는 충분한 네트워크 투자를 할 수 없을 것이라 말합니다. 네덜란드는 여러 이유를 근거로 통신사들의 이와 같은 호소에 매우 비판적입니다. 첫째, 거대 통신사들은 무엇이 정확한 문제인지 지적하지 못했습니다. 둘째, 투자에 관한 문제가 있다고 하더라도, 통행료를 부과하는 것이 망 투자를 촉진하는 효과적인 정책이 될 수는 없습니다. 이것은 네덜란드 경제부가 의뢰한 옥세라 보고서의 결론 중 하나입니다. 또 통행료를 부과하는 것이 망중립성을 해치지 않는지 상당히 의심스럽습니다. 나아가, 작금의 토론은 통신사와 온라인 서비스 제공자의 싸움으로 틀이 지어져 있으나 진정으로는 소비자와 기업의 이익을 중심으로 논의되어야 합니다.

### **현재의 논의는 문제의 원인을 밝히는 데 실패했다**

대형 통신사들은 지난 몇 년간의 트래픽 증가에도 자신들의 소비자로부터 얻는 수익은 고정되어 있다고 지적합니다. 그들은 더 높은 네트워크 비용에 대해 충분히 더

---

<sup>1</sup>Open Internet regulation (EU) 2015/2120), November 25, 2015.

높은 수익을 보상받지 못하고 있다고 주장합니다. 결국 거대 통신사들이 주장하는 것은 자신들의 네트워크에 투자할 자금이 부족하다는 것입니다. 결론적으로 통신사들은 가정용 광섬유 및 5G 네트워크를 2030년까지 구축하겠다는 유럽집행위원회의 목표를 자신들이 만족시키지 못하겠다고 합니다. 그래서 유럽의 거대 통신사들은 유럽집행위원회의 목표를 달성하기 위해서는 온라인 서비스 제공자들에게 통행료를 부과할 수 있도록 허용되어야 한다고 주장합니다. 통신사들의 강력한 호소에 대한 응답으로, 유럽집행위원회는 이들의 요구를 인터넷접속 분야의 의견수렴에 포함했습니다.

그러나 이는 매우 시기상조로 판단되며, 인터넷 통행료에 관해 이루어진 기존의 심도깊은 논의도 부족합니다. 더욱 부정적인 점은, 통신사들이 사실을 아주 심각하게 오도하고 있다는 것입니다.

- 예를 들어 대형 통신 사업자는 제시하고 있는 서사에서 과거 인터넷 데이터가 증대하였으나 실질적으로는 그들이 더 높은 네트워크 비용 지불로 이어지지 않았다는 사실을 숨겼습니다. 네트워크 장비가 동일한 가격에 이전보다 성능이 훨씬 강력해졌으나 통신사들은 이 결정적인 단서를 삭제하여, 통신사업자들은 존재하지도 않는 문제를 문제라고 제기할 수 있었습니다: 데이터 용량의 꾸준한 증가는 네트워크 비용을 통제할 수 없는 상태로 증가시키지 않았습니다.
- 통신사업자들은 트래픽과 무관한 다른 비용이 특히 통신사업자들에게 유익하게 발전해왔다는 사실도 배제하고 있습니다.<sup>2</sup> 이는 무엇보다도 네트워크의 현대화(차세대 네트워크는 일반적으로 보다 적은 수의 인력을

---

<sup>2</sup> ETNO, THE STATE OF DIGITAL COMMUNICATIONS 2023, January 2023, page 32.

필요로 합니다)와 역사적으로 낮은 자본비용에 있습니다. 요점은, 통신사업자들의 마진이 상당히 개선되었다는 것입니다. 이는 특히 대형 통신사업자들이 의뢰한 최근의 연구보고서에서도 확인됩니다. 즉 2015년 이후 유럽 통신사업자들의 마진이 크게 증가하였음을 보여줍니다. 더욱 주목할 만한 점은, 유럽의 마진이 미국, 일본, 한국, 중국 등 다른 또래 국가들과 비교해 월등하게 높았다는 점입니다. 유럽 통신사들이 밝힌 수치에 근거하면, 그들이 제시하는 우울한 전망은 지속되기 매우 어렵습니다.

- 보다 근본적으로는, 거대 통신사업자들은 그들의 가입자가 인터넷 가입으로 인터넷 트래픽에 대한 비용을 이미 지불하고 있다는 것을 잊어버린 것 같습니다. 통신사업자들이 호소하는 것처럼 인터넷 통행료를 지불하라고 하는 것은 통신사업자들이 이중으로 비용을 지불받기를 원한다는 것을 의미합니다. 매력적인 콘텐츠나 이외의 온라인 서비스를 이용할 수 있기에 소비자들은 기꺼이 양질의, 더욱 빠른 속도의 인터넷에 비용을 지불하려 하는 것입니다. 이런 이유가 없다면 소비자들의 인터넷 접속에 대한 수요도 없을 것입니다. 결론적으로 통신사업자들의 그 어떤 수익 모델도 존재할 수 없게 되는 것입니다.

그러니, 우리들이 이 모든 사실을 객관적으로 고찰해본다면, 우리는 왜 트래픽 증대가 문제라는 것인지 이해할 수 없습니다. 통신사들이 문제라고 주장하는 것이 정확히 문제라고 할 수 있는 것인지조차 이해할 수 없는 것입니다. 해결책을 찾기 전에 정확하게 무엇이 문제인지 규정을 하는 것은 문제 해결 과정의 기본입니다. 즉, 해결책을 찾으려고 원인을 찾는 시도는 피해야 합니다.

개방적이고 자유롭고 잘 작동하는 인터넷이 사회에 매우 중요하므로, 네덜란드는 그 어떤 잠재적인 정책적 변화도 신중하게 고려해야 하며 철저하게 증거에 기반해야 한다고 생각합니다. 이 입장은 지난해 인터넷 통행료를 우려하는 다른 회원국들과(member states) 함께 유럽집행위원회에 보낸 두 편의 서한<sup>3</sup>에 잘 표현되어 있습니다.

**대형 통신사들이 투자를 충분히 할 수 없다고 해도,  
통행료를 부과하는 것은 효과적인 수단이 아니다**

인터넷에 통행료를 매기는 것은 복잡하고 중요한 인터넷 생태계의 기능에 아주 깊은 영향을 미치는 개입라는 사실을 깨닫는 것은 중요합니다. 인터넷 통행료는 유럽의 소비자나 기업에 심대한 충격을 안겨줄 것입니다. 그러므로 인터넷에 통행료를 매기는 것은 가볍게 정책에 적용할 수 있는 정책적 수단이 아닙니다. 정책적 절차에 기여하기 위해서, 네덜란드 경제부는 인터넷 통행료가 진정 네트워크 투자 촉진을 위한 적합한 수단인지를 조사하고, 어떤 (경제적) 충격이 있을 수 있는가를 평가하기 위해 옥세라의 경제학자들에게 보고서를 의뢰했습니다. 첨부된 보고서에서, 옥세라는 경제적 관점에서 인터넷에 통행료를 부과하는 것은 네트워크 투자 촉진에 적합한 수단이 아니라는 결론을 내렸습니다. "네트워크 사업자의 투자 촉진을 위해 추가 부담금을

---

<sup>3</sup> [Call for a careful process in light of the current debate on OTTs | Publication | The Netherlands at International Organisations \(permanentrepresentations.nl\)](#). [Call for release of BCRD revision – Refusal of merge with fair share debate | Publication | The Netherlands at International Organisations \(permanentrepresentations.nl\)](#).

도입하는 것은 경제적으로 타당한 이유가 될 수 없습니다. 네트워크 투자 촉진을 위한 보다 효과적인 방법이 있습니다.”

- 옥세라는 인터넷 통행료가 부과될 경우, 우선적으로 온라인 서비스 제공자에서 망사업자로 금전적 이득이 이전(welfare transfer)될 것이라 확신합니다. 인터넷 가입자들에게는 통신사업자의 수익 중 일부가 약간 낮은 수준의 가입비 정도로 혜택이 돌아올 것이라고 전망합니다. 그렇지만 이 혜택은 금방 상쇄될 것으로 보입니다. 온라인 서비스 제공자들이 통신사들에게 지불하는 금액으로 인해 비디오 스트리밍, 어플리케이션과 클라우드 서비스의 가격이 상승할 것이기 때문입니다. 즉 스포티파이나 넷플릭스와 같은 콘텐츠 서비스 이용료의 상승을 말합니다. 이와 더불어 통행료는 온라인 콘텐츠 서비스가 새로운 콘텐츠를 개발하거나 혁신적인 서비스 개발을 위해 투자하는 비용을 줄일 수밖에 없도록 유도할 것입니다.
- 이와 같은 후생효과를 제외하고도, 인터넷 통행료를 이처럼 부과하는 것은 매우 복잡할 수 있으며, 상당한 거래 비용과 규제 비용을 발생시킬 것이라는 결론에 이르렀습니다. 또한 한국에서 유사한 정책 도입이 시도되면서 관찰할 수 있었던 바와 같이 인터넷 접속의 질이 잠재적으로 저하될 것이라는 점을 옥세라는 또한 지적합니다. 나아가, 옥세라는 통행료가 디지털 전환에 미치는 부정적인 영향에 주목하며 다음과 같이 주장합니다. “신기술로의 이전('기술'이라는 단어의 가장 넓은 경제적 의미로서)은 즉각적이지 않습니다. 정책 입안자들은 한 쪽 손으로는 장려하려고 노력하고 있는 활동을 다른 한쪽 손으로 저해하지 않도록 주의해야 합니다.” 경제부는 옥세라의 보고서를 특정 집단의 편파적

이해와 기회주의적인 주장이 아닌, 증거와 객관적이고 독립적인 분석에 의거한 소비자 중심의 토론으로 전환하는데 중요한 기여를 했다고 판단합니다.

## **향후 계획**

크기에 상관없이 통신사는 인터넷 생태계에서 핵심적인 역할을 수행하고 있습니다. 그러므로 통신사가 그들의 네트워크에 투자할 수 있게 충분한 인센티브를 보장하는 것은 중요합니다. 이는 병목현상을 주의깊게 관찰해야 하며, 가장 적합한 정책적 수단만이 적용될 것임을 보장한다는 것을 의미합니다. 따라서 네덜란드는 이 정책적 논쟁을 예의주시할 것이며, 유럽 소비자의 권리를 논쟁의 중심에 두는, 증거에 기반한 신중한 접근이 필요함을 계속 강조할 것입니다.

끝.