



제 429회 국회 (임시회)
제16차 과학기술정보방송통신위원회

전기통신사업법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈부가통신사업자의 망 무임승차 방지를 위한 공정한 이용계약 의무화〉

■ 김장겸의원 대표발의(의안번호 제2213496호)

2025. 11.

과학기술정보방송통신위원회

수석전문위원 이복우

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 공정한 망 이용대가 논의 경과	3
2. 부가통신사업자의 망 무임승차 방지를 위한 공정한 이용계약 의무화	6
※ <참고자료>	16

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 김장겸의원 등 14인

나. 발의연월일 : 2025. 10. 10.

다. 회부연월일 : 2025. 10. 13.

II. 제안이유 및 주요내용

국내 모바일 데이터 트래픽 규모가 2021년 8월 기준 80만 테라바이트에서 2024년 9월 기준 112만 테라바이트로 최근 3년간 약 40% 증가함. 국내 트래픽에서 구글, 넷플릭스 등 대형 플랫폼·콘텐츠 사업자가 차지하는 비중 또한 2020년 37.1%에서 2023년에는 47.9%를 넘어선 상황임(과학기술정보통신부 통계).

그러나 일부 대형 플랫폼·콘텐츠 사업자들은 국내에서 높은 비중의 데이터 트래픽을 유발함에도 불구하고, 시장 영향력의 우위를 활용하여 정당한 망 이용대가 지급을 거부하고 있음. 특히, 온라인 동영상 뿐만 아니라 AI 도입 등으로 데이터 트래픽 규모의 가파른 증가가 예상되는 상황에서, 일부 대형 플랫폼·콘텐츠 사업자가 인터넷망에 지속적으로 무임승차할 경우 결국 ICT 생태계의 선순환 구조는 심각한 위협을 받을 것임.

대형 글로벌 플랫폼·콘텐츠 사업자들이 해외에서는 망 이용대가를 지불한 사실이 확인되고, 최근 한국뿐만 아니라 독일 도이치텔레콤과 메타 간 소송에서도 ‘망 이용에 대한 대가 지불 의무’를 인정하는

법원의 판결이 내려진 바 있으므로, 국내에서 법 제도 도입을 통해 망 무임승차 문제를 근본적으로 해결할 필요성이 있음.

이에 일정 기준에 해당하는 부가통신사업자가 다른 전기통신사업자의 정보통신망을 이용하여 부가통신역무를 제공하려는 경우 이용조건, 이용대가 등을 포함한 계약을 체결하도록 규정하고, 정당한 사유 없이 이용조건, 이용대가 등에 관하여 차별하거나 계약 당사자 일방의 권리나 이익을 부당하게 제한하지 않도록 하여 공정하고 지속 가능한 ICT 시장 환경을 조성하려는 것임(안 제22조의12 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 공정한 망 이용대가 논의 경과

○ 인터넷 서비스가 동영상(OTT 등)을 중심으로 발전함에 따라, 우리나라에서도 구글·넷플릭스 등 소수의 해외 부가통신사업자(콘텐츠 제공자, CP)가 전체 트래픽의 상당한 비중을 차지하는 현상이 심화되고 있음.

- 부가통신사업자 중에서는 구글(유튜브 등)이 2024년 기준 31.2%로 가장 높은 트래픽 비중을 차지하고 있으며, 그 뒤로 넷플릭스코리아 4.9%, 메타 4.4% 순으로 나타남. 이처럼 소수의 부가통신사업자가 전체 정보통신망 트래픽의 상당 부분을 점유하며, 국내 통신망에 큰 부담을 주고 있음을 알 수 있음.

<주요 부가통신사업자의 국내 트래픽 점유율 현황(일일 평균)>

(단위: %)

부가통신사업자	2020	2021	2022	2023	2024
구글(유튜브 등)	25.9	27.1	28.6	30.6	31.2
넷플릭스 코리아	4.8	7.2	5.5	6.9	4.9
메타 (인스타그램, 페이스북)	3.2	3.5	4.3	5.1	4.4
네이버	1.8	2.1	1.7	2.9	4.9
카카오	1.4	1.2	1.1	1.1	1.3

자료: 과학기술정보통신부 제출 자료를 바탕으로 재작성, 2025. 10.

- 현행법에 따라 정보통신망 접속을 보장하고 그 품질을 유지할 의무가 있는 국내 인터넷서비스제공자(ISP¹⁾)인 KT, SKB, LGU+ 등은 대규모 부가통신사업자의 증가하는 트래픽을 감당하기 위하여 망 용량을 증대시키기 위한 많은 비용 부담에 직면하고 있으며, 해당 ISP는 이러한 비용은 대규모 콘텐츠사업자(CP²⁾)와 분담할 필요가 있으며 이를 위해 공정한 망 이용대가를 지불하도록 의무를 부과할 필요가 있다는 입장을 제시하고 있음.
- 특히 네이버, 카카오, SOOP³⁾과 같은 국내 CP는 ISP와의 자율적 협의에 의해 공정한 정보통신망 이용대가를 지급하고 있는데 반해 글로벌 CP는 이를 거부하고 있어 국내외 CP간 역차별 문제가 있다는 의견도 함께 제기되고 있음.
- 이러한 부분과 관련하여 2019년 SK브로드밴드(SKB)는 서비스가 유발한 대량의 트래픽 증가가 자사의 망 운영 비용 부담을 가중시킨다고 주장하였으며, 이에 따라 넷플릭스가 SKB의 망을 이용하면서 정당한 망 이용대가를 지불해야 하며, 단순히 사용자로부터 요금을 받는 것만으로는 충분하지 않다고 의견을 제시하였음.
- 2020년도에는 넷플릭스는 서울중앙지법에 ‘채무부존재확인소송⁴⁾’을, 2021년도에는 SKB는 넷플릭스 상대로 ‘부당이득반환소송’을

1) 인터넷서비스제공자(Internet Service Provider, ISP)

2) 콘텐츠사업자(Contents Provider, CP)

3) 구 아프리카 TV

4) 넷플릭스는 SKB에 정당한 대가를 지불하고 있으며, 이에 따라 SKB에 지급할 채무는 없다는 소송을 제기함.

제기하였으며, 이러한 SK브로드밴드(SKB)와 넷플릭스 간 소송에 대한 1심 판결은 넷플릭스가 ‘SKB의 망에 연결’하는 대가를 지급할 의무가 있다고 판시하였음.

- 법원은 SKB가 넷플릭스에 ‘SKB 망에 대한 연결’이라는 역무를 제공하고 있으므로, 넷플릭스가 이에 대한 대가를 지급할 의무가 있다고 판단함. 다만, 그 대가는 반드시 금전의 형태일 필요는 없으며, 대가의 범위와 지급 방식은 당사자 간의 자유로운 협상을 통해 정할 사항이라고 결론지음.

○ 이러한 판결을 바탕으로 2023년 9월 18일 넷플릭스와 SKB는 서로를 상대로 제기한 채무부존재확인소송과 부당이득반환청구소송을 모두 취하하기로 합의하였으며, 이후 기밀유지협약(NDA⁵⁾)을 체결하여 구체적인 비용 부담 구조는 공개하지 않았음. 양측은 소송을 화해로 종결하고, 향후 전략적 협력 관계를 구축하기로 합의한 바가 있음.

○ 또한, 2023년 12월 5일에는 미국 아마존닷컴의 게이밍 스트리밍 업체인 트위치가 한국의 높은 네트워크 수수료(망사용료)를 이유로 우리나라 시장에서 철수를 결정한 바 있어, 공정한 망 사용료에 대한 이슈가 다시 한 번 발생한 바 있음.

5) Non-Disclosure Agreement

2. 부가통신사업자의 망 무임승차 방지를 위한 공정한 이용계약 의무화

국내 모바일 데이터 트래픽이 최근 3년간 약 40% 증가했으며, 구글·넷플릭스 등 글로벌 플랫폼 사업자가 전체 트래픽의 절반 가까이를 차지하고 있음에도 불구하고 망 이용대가를 정당하게 지급하지 않는 문제가 지속되고 있으며, AI 서비스 확산 등으로 트래픽 증가가 가속화될 전망이다. 가운데, 일부 대형 플랫폼의 ‘망 무임승차’가 ICT 생태계의 지속가능한 선순환 구조를 위협하고 있음.

이에 따라, 일정 규모 이상의 부가통신사업자가 타 통신망을 이용해 서비스를 제공할 경우 이용조건·이용대가 등을 포함한 계약 체결을 의무화하고, 차별적·불공정 계약을 금지함으로써 공정하고 지속 가능한 ICT 시장 환경을 조성하려는 것임(안 제22조의12 신설 등).

현행	개정안
<신설>	제22조의12(정보통신망 이용 계약 체결) ① 제22조의7제1항에서 정한 기준에 해당하는 부가통신사업자는 다른 전기통신사업자의 정보통신망을 이용하여 부가통신역무를 제공하려는 경우 다른 전기통신사업자와 이용조건, 이용대가 등을 포함한 정보통신망 이용에 관한 계약을 체결하여야 한다.

현행	개정안
제92조(시정명령 등) ① 과학기술정보통신부장관 또는 방송미디어통신위원회는 각각 소관 업무에 따라 전기통신사업자(제51조를 위반하거나 이에 따른 명령을 위반한 경우에는 같은 조 제2항 각 호의 조사대상자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 시설관리기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 그 시정을 명할 수 있다. 이 경우 제22조의5를 위반한 행위에 대하여 방송미디어통신위원회가 시정을 명한 경우에는 「방송미디어통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제18조에 따른 방송통신심의위원회에 그 사실을 통보한다.	② 부가통신사업자는 제1항에 따른 계약을 체결하는 경우 <u>정당한 사유 없이 이용조건, 이용대가 등에 관하여 차별하거나 계약 당사자 일방의 권리나 이익을 부당하게 제한하여서는 아니 된다.</u> ③ 제1항 및 제2항에 따른 계약의 내용, 기준 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
1. 제3조, 제4조, 제4조의2, 제6조,	1. -----

현행	개정안
제9조부터 제11조까지, 제14조부터 제22조까지, 제22조의3부터 제22조의5까지, 제22조의7부터 제22조의9까지, <u>제22조의11</u> , 제23조, 제24조, 제26조부터 제28조까지, 제30조부터 제32조까지, 제32조의3, 제32조의4, 제32조의6, 제32조의7, 제32조의8, 제32조의10, 제33조부터 제35조까지, 제35조의2, 제36조부터 제44조까지, 제47조부터 제49조까지, 제51조, 제56조부터 제60조까지, 제60조의2, 제60조의3, 제61조, 제62조, 제64조부터 제66조까지, 제69조, 제73조부터 제75조까지, 제79조 또는 제82조부터 제84조까지, 제84조의2, 제85조부터 제87조까지 및 제88조를 위반하거나 이들 규정에 따른 명령을 위반한 경우	----- ----- ----- ----- <u>제22조의11</u> , <u>제22조의12</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----
2. 3. (생략)	2. 3. (현행과 같음)
② ~ ⑤ (생략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)

□ 검토의견

- 대규모 부가통신사업자의 트래픽 증가로 인해 망 확충 비용 부담의 급증, 국내외 CP간의 망 사용료 역차별 방지, 대규모 부가통신사업자와 국내 ISP 간의 소송과 같은 갈등을 방지하기 위하여, 동 개정안은 일정 규모 이상의 부가통신사업자가 타 통신망을 이용해 서비스를 제공할 경우 이용조건·이용대가 등을 포함한 계약 체결을 의무화하고, 차별적·불공정 계약을 금지하려는 것임.
- 이러한 동 개정안의 내용에 따라 대규모 트래픽을 유발하는 글로벌 플랫폼 사업자(예: 구글, 넷플릭스)가 국내 통신망을 이용하면서 정당한 대가를 지불하도록 함으로써 ‘망 무임승차’ 문제를 해소할 수 있으며, 망 이용대가를 통해 ISP가 망 증설·품질 유지 비용을 안정적으로 회수할 수 있어, 장기적으로 망 인프라 투자 확대와 품질 향상을 도모할 수 있다는 점에서 그 입법취지에 있어 타당한 면이 있음.
- 특히, 동 개정안은 글로벌 CP뿐 아니라 일정 규모 이상 국내 CP에도 동일한 원칙을 적용함으로써, 각 국가와의 FTA⁶⁾나 각종 국제 통상규약 상의 차별 금지의 원칙에 위배되지 않고, 국내 기업이 역차별받지 않도록 하는 제도적 기반을 마련할 수 있는 측면도 있음.

6) 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)

- 다만, 다음과 같은 사항에 대한 논의가 필요함.

□ 이용조건, 이용대가의 공정성 위반 기준의 명확화 필요

- 이용조건, 이용대가 등에 관하여 ‘일방의 권리나 이익을 부당하게 제한하는(안 제22조12제2항 신설 부분)’ 계약의 요건에 대해서는 명확하게 어떠한 계약이 이러한 공정성 기준을 벗어난 계약에 해당하는지 분명히 할 필요가 있음.
- 동 개정안은 대규모 부가통신사업자와 ISP 간 망 이용계약의 체결(이용조건·이용대가 포함)과 비차별·부당제한 금지를 의무화해 공정한 계약을 보장하려고 하는 내용임. 다만 ‘공정성’ 위반의 구체 기준이 불명확해 수범자·집행자 판단과 제재의 실효성이 떨어질 우려가 있으므로, 위반 개념 또는 최소 판단기준을 법률에 명시하는 보완이 필요하다고 보임.

□ 부가통신사업자 외의 ISP에 대한 공정 계약 요구 필요 검토

- 평등의 원칙, 계약 자유의 원칙 등에 따라 부가통신사업자 이외에도 ISP에 대해서도 공정 계약을 요구할 필요가 있는지에 대해 판단할 필요가 있음.
- 「대한민국 헌법」 제11조제1항⁷⁾이나 「민법」 제104조⁸⁾ 등에

근거한 평등의 원칙, 계약 자유의 원칙 등에 따르면, 계약은 당사자 간의 우월적 지위나 불공정한 영향력 없이 자발적으로 체결되어야 하며, 사회적 지위나 경제력에 따른 차별 없이 모든 개인과 법인을 동등한 계약 주체로 취급할 필요가 있다는 점을 계약의 기본 원칙으로 규정하고 있음.

- 이러한 평등의 원칙 등에 비추어 볼 때, 동 개정안에서는 계약의 당사자인 ‘대규모 부가통신사업자’와 ‘ISP’ 양측 모두에게 동등한 계약상 의무를 부과할 필요가 있다고 판단됨.

□ 미국과의 통상 갈등 가능성 검토 필요

- 미국의 무역대표부(United States Trade Representative, USTR)는 망 사용료 공정화 관련 법률안에 대해서 지속적으로⁹⁾ 비관세 무역장벽의 우려가 있다는 입장을 취하고 있어, 향후 미국과의 통상갈등 가능성이 있음.

- 미국의 2025년도 「National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers(국가별 무역장벽 보고서)」에서는, 우리나라에서 발의된 외국 콘텐츠 제공자(특히 미국 CP)에게 망

7) 「대한민국 헌법」 제11조 ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

8) 「민법」 제104조(부공정한법률행위) 당사자의 궁박, 경솔 또는 무경험으로 인하여 현저하게 공정을 잃은 법률행위는 무효로 한다.

9) 해당 보고서에 따르면 미국은 2024년도에도 이 문제를 여러 차례 우리나라 정부 측에 제기하였다고 명시하고 있음(The United States raised this issue with Korea on several occasions throughout 2024).

사용료 지급을 의무화하는 법안을 언급하며, 이러한 규제가 국내 대규모 ISP가 CP를 겸하고 있는 구조적 특성상 국내 사업자에게는 유리하게, 반면 미국 콘텐츠 제공자에게는 불리한 무역장벽으로 작용할 우려가 있다는 견해를 밝히고 있음(참고 자료 참고).

□ 사후 규제의 유효성에 대한 검토 필요

- 공정한 계약에 해당하는 요건을 사전에 명시하여 규제하는 것은 매우 어려운 측면이 있어, 사전 규제보다 정부(방송미디어통신위원회 등)로부터의 사후 규제 방식이 적절한지 검토할 필요가 있음.
- 복잡한 인터넷 환경과 급변하는 통신시장 특성상, 대규모 CP - 국내 ISP 간 공정한 망 이용계약 조건을 법률로 사전·구체적으로 규정하기는 어렵다고 보임.
 - 정보통신망 이용대가는 대규모 CP와 국내 ISP의 용량·규모 등 요건에 따라 공정성 판단 기준이 달라지므로, 이를 법률로 일률적·구체적으로 명시하는 데 한계가 있음.
- 사전적으로 공정한 계약 의무를 부과하기보다, 「전기통신사업법」의 금지행위에 망 사용료 계약상의 불공정을 명시하고, 대규모 CP - ISP 계약에 공정성 의심 시 정부가 사후 조사·점검

후 시정명령·과징금 등으로 바로잡는 사후 규제 방식을 검토할 필요가 있음.

- 「전기통신사업법」 제51조제1항¹⁰⁾에 따르면 방송미디어통신위원회는 불공정한 계약에 대해서 사실조사를 할 수 있도록 되어 있으며, 이에 따라 법률 위반 사항(금지행위 위반 등)이 나타나면 시정명령, 과징금 등을 부과할 수 있도록 규정되어 있는 부분도 감안할 필요가 있음.

○ 동 개정안에 대한 소관 부처인 과학기술정보통신부는 공정한 인터넷망 이용·제공 환경을 위해 일정 기준의 부가통신사업자에 망이용계약을 의무화하고 계약 항목·준수사항을 마련하려는 취지에는 공감하고 있음. 다만, ISP-CP간 문제를 넘어 이용자에게도 영향을 미치는 복합 이슈인 점, 국제적으로도 정책 논의가 진행 중인 점을 고려해 신중한 접근이 필요해 보인다는 의견을 제시함.

- 또한, 동 개정안은 대통령령 개정이 수반되어(입법예고·규제·법제심사 등 약 5~7개월) 시행일은 “공포 후 6개월”로 조정 검토가 바람직하다는 의견도 제시하고 있음.

○ 동 개정안에 대한 소관 부처인 방송미디어통신위원회는 망 이용

10) 「전기통신사업법」 제51조(사실조사 등) ① 방송미디어통신위원회는 신고나 인지에 의하여 제32조의13제8항에 따른 권고를 이행하지 아니하거나 제32조의12제1항, 제32조의13제2항·제3항·제5항, 제32조의14제1항·제3항·제5항, 제32조의15제2항·제3항 또는 제50조제1항을 위반한 행위가 있다고 인정하면 소속 공무원에게 이를 확인하기 위하여 필요한 조사를 하게 할 수 있다.

조건, 망 이용대가 등 필수적인 사항을 포함하여 망 이용계약을 체결하도록 의무화하는 개정 취지에 공감하나, 동 개정안의 적용 대상 사업자를 「전기통신사업법」 제22조의7제1항11)에 따른 ‘서비스안정성 의무사업자’(현재 6개 사업자 지정12))로 한정하는 것이 적절한 방안인지 추가 논의가 필요하다는 입장임.

○ 동 개정안에 대한 관련 부처인 공정거래위원회는 동 개정안 규율대상인 주요 부가통신사업자는 시장지배적사업자에 해당할 가능성이 높아 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 시장지배적 지위 남용행위나 다른 사업자의 사업활동 방해13)와 규제범위가 중복되어 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하고 있음.

○ 동 개정안에 대한 이해관계자인 한국인터넷기업협회는 정보통신 망 이용 계약에 있어 특정한 일방 당사자에게만 의무를 부과하

11) 「전기통신사업법」 제22조의7(부가통신사업자의 서비스 안정성 확보 등) ① 이용자 수, 트래픽 양 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 부가통신사업자(제22조제1항에 따라 부가통신사업을 신고한 자, 같은 조 제2항에 따라 부가통신사업을 등록한 자 또는 같은 조 제5항에 따라 부가통신사업을 신고한 것으로 보는 자를 말한다. 이하 같다)는 이용자에게 편리하고 안정적인 전기통신서비스를 제공하기 위하여 서비스 안정수단의 확보, 이용자 요구사항 처리 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치를 취하여야 한다.

12) 서비스안정성 의무사업자 기준 : 일평균 이용자수 100만명 이상인면서 트래픽점유율 1% 이상 사업자(6개 사업자-구글, 메타, 넷플릭스, 네이버, 카카오, 쿠팡)

13) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제5조(시장지배적지위의 남용금지) ① 시장지배적 사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “남용행위”라 한다)를 해서는 아니 된다.

1. 상품의 가격이나 용역의 대가(이하 “가격”이라 한다)를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위
 2. 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위
 3. 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위
 4. 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위
 5. 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 행위
- ② 남용행위의 유형 및 기준은 대통령령으로 정한다.

는 것이 합리적인지 검토의 필요성이 있으며, 해당 개정안은 기간통신사업자의 우월적 지위를 더욱 공고히 만들 수 있고, 해외 사업자와 국내 사업자의 역차별이 발생할 수 있으며 국내의 사업자가 미국 등 해외에서 별도의 정보통신망 이용계약을 체결해야 할 위험성이 발생할 수 있다는 견해를 제시하고 있음.

- 종합적으로 보면, 동 개정안은 글로벌 플랫폼(구글·넷플릭스 등)에 합당한 망 이용대가를 부과해 ‘망 무임승차’를 해소하고, ISP의 비용 회수로 장기적 투자·품질 향상을 도모하려는 취지로 타당하나, 이용조건·이용대가의 공정성 위반 기준의 명확화, 부가통신사업자 외의 ISP에 대한 공정 계약 요구 필요, 한·미 관세협상 등과 관련된 향후 미국과의 통상 갈등 가능성 등을 감안하여 입법정책적으로 결정될 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5225

※ 미국의 2025년도 「National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers(국가별 무역장벽 보고서)」 상 망 사용료 공정화 관련 내용(p. 252.)

ELECTRONIC COMMERCE / DIGITAL TRADE BARRIERS

Network Usage Fees

Since 2021, a number of bills have been introduced in the National Assembly that would require foreign content providers to pay network usage fees to Korean Internet service providers (ISPs). Because some Korean ISPs are also themselves content providers, fees paid by U.S. content providers could benefit a Korean competitor. Furthermore, such a mandate could be anticompetitive by further strengthening Korea's ISP oligopoly of three major providers to the detriment of the content industry. The United States raised this issue with Korea on several occasions throughout 2024.

Competition Policy

In 2024, the Korean Government, including the Korea Free Trade Commission and the National Assembly, considered proposals to regulate certain suppliers of digital services that meet global and national revenue thresholds. These proposals would apply to a number of large U.S. companies operating in the Korean market. The proposals also appear to apply to two large Korean companies, but exclude a number of other major Korean companies as well as companies from other countries. The proposals include a number of ex ante prohibitions and obligations that would apply to companies to address competition issues in the Korean market. U.S. companies have urged the Korean Government to take a more deliberative approach to these issues, including by conducting a comprehensive market analysis to assess the level of competition and a regulatory impact assessment of the proposed measures. The United States continues to urge Korea to improve its engagement with this sector by enhancing transparency and providing meaningful opportunities for stakeholder input.