

미국의 VoIP서비스 규제 관련 동향분석(I)

장석윤*

최근 통신의 IP화 진전으로 미국에서 광대역 접속서비스에 의한 VoIP서비스 보급이 Vonage 등의 신흥사업자를 중심으로 서서히 확대되고 있다. 지역전화사업자, 장거리전화사업자, CATV 사업자와 같은 기존 대규모 사업자들도 뒤이어 VoIP서비스 제공을 발표하고 있으며 VoIP서비스 시장이 비등할 조짐을 보이고 있다. 이 같은 시장상황 하에서 지금껏 규제영역 밖에서 자유롭게 성장 발전해 가고 있는 VoIP를 포함하는 IP가 능서비스에 대한 새로운 규칙제정의 논의가 시작되었으며, 금년 들어 FCC는 일련의 조치들을 취해가고 있다.

우리나라도 금년 9월경 VoIP의 역무도입을 앞두고 있는 차제에, 본 고에서는 우리 제도(안)의 마무리 점검에 조금이나마 보탬이 되고자 미국에서의 VoIP규제의 경위, 규제상의 이슈 및 현상 그리고 규제규칙 제정과 관련된 이해관계자들의 주장과 논점 등을 분석 정리하였다. ☞

| 목 | 차 |
|------|-------------------------|
| I. | 서 론 |
| II. | 2004년 초 이전의 규제동향 |
| III. | IP 서비스 전반에 대한 규제 검토 |
| IV. | PSTN 사용 VoIP, 접속료 납부 결정 |
| V. | 결 론 |

* ETRI 정보통신서비스연구단/책임연구원

I. 서 론

VoIP(Voice over Internet Protocol) 서비스는 공중 인터넷 또는 사설 인터넷 통신규약(IP) 망상에서 제공되며, 다양한 매체(동선, HFC, F/O, 무선 등)를 통해 전송된다. VoIP는 패킷교환(packet-switching)에 의존한다. 즉, 음성전송을 패킷으로 나누어 가능한 가장 빠른 루트로 보낸다. 따라서 VoIP는 회선교환(circuit-switching)의 전화 방식보다 가용 대역폭(BandWidth: BW)을 보다 효율적으로 이용하며, 차세대 음성서비스로도 지칭된다. VoIP는 초고속/광대역 인터넷(BroadBand Internet: BBI)과 함께 미 연방통신위원회(Federal Communications Commission: FCC)에 2004년의 핵심 이슈가 되고 있으며 2004년 5월 중순에 열린 'NetWorld+Interlop'의 세계적인 행사에서도 최고의 화제가 되는 등 이제 전문가들뿐만 아니라 세인들의 주목을 끌고 있다.

최근 통신의 IP화 진전으로 미국에서 광대역 접속서비스에 의한 VoIP서비스 보급이 Vonage 등의 신흥사업자를 중심으로 서서히 확대되고 있다. 지역전화사업자, 장거리전화사업자, CATV사업자와 같은 기존 대규모 사업자들도 뒤이어 VoIP서비스 제공을 발표하고 있으며 VoIP서비스 시장이 비등할 조짐을 보이고 있어 규제 관련 문제가 주요 이슈가 되고 있다.

FCC는 지금까지 인터넷 및 인터넷전화(VoIP, IP telephony)에 대하여 가능한 한 규제를 유보(forbear)하여 자유로운 성장을 존중하는 방침을 일관되게 채택해 왔다. 시장에 나온지 얼마 안되는 새로운 기술이나 사업 분야에 규제를 도입하게 되면 인위적으로 그 발전을 지연 또는 왜곡시킬 우려가 있다는 것이 주요 이유이다. 그러나 최근의 디지털 기술을 기반으로 한 정보통신기술의 급진전으로 기술, 서비스 나아가 사업 자체까지도 통합되어 가는(convergence) 추세에 있으며, 이에 따라 통신서비스와 정보서비스(II.1 참조)의 경계마저 애매해져 가고 있는 상황에서, 서비스 측면에서 커다란 차이가 없는 일반전화/고정전화에는 전통적인 무거운 규제가 시행되고 있는 반면 VoIP서비스는 규제되고 있지 않는 것은 공정성을 결여하고 있다는 불만이 기존의 지역전화회사

(Incumbent Local Exchange Carrier: ILEC) 및 일부 주 공익사업위원회(Public Utility/Service Commission: PUC/PSC)를 중심으로 꾸준히 제기되어 왔다.

이 같은 점을 배경으로 FCC는 2003년 12월 1일 VoIP에 관한 관계자들을 초빙하여 정보수집을 목적으로 VoIP포럼을 개최하였고, 이를 계기로 VoIP 규제에 관하여 연방차원의 본격적인 검토가 시작되었다. FCC는 2004년 2월 12일에는 IP가능서비스(IP-Enabled Service, III.2 참조)에 대한 규칙제정 제안고시(Notice of Proposed RuleMaking: NPRM)를 공표하였으며, 4월 21일에는 AT&T의 VoIP서비스에 대한 접속료 지불 명령을 공표하는 등 일련의 VoIP서비스에 대한 규칙제정과 관련된 조치들을 취해가고 있다.

우리나라도 금년 9월경 VoIP의 역무도입을 앞두고 있는 차제에, 본 고에서는 우리 제도(안)의 마무리 점검에 조금이나마 보탬이 되고자 미국에서의 VoIP규제의 경위, 규제상의 이슈 및 현상 그리고 규제규칙 제정과 관련된 이해관계자들의 주장과 논점 등을 분석 정리해 보고자 한다.

II. 2004년 초 이전의 규제동향

본 장에서는 2004년 2월 12일 FCC의 VoIP에 관한 일련의 규칙제정이 있기 이전까지의 규제적 사건 등을 중심으로 규제동향을 분석해 본다. 그 이후의 동향은 제 III~IV장에서 다룬다.

1. 정보통신서비스의 구분

미국의 정보통신서비스에 대한 규제체계 및 그 경위를 파악하기 위해서는 그 이전에 먼저 서비스 구분에 대한 경위를 알 필요가 있다. 이하에서 간략히 살펴 보기로 한다.

1984년의 AT&T의 분할을 앞두고 1980년에 내려진 제2차 컴퓨터 제정(Computer II Final Decision)에서, FCC는 정보통신서비스를 '전화 등의 기본서비스와 데이터처리 등의 고도서비스(enhanced service)'로 구분하고,¹⁾ 전자를 통신법 제III편[공중통신사업자(common carrier)에 대한 규제]의²⁾ 적용대상으로 한 반면, 후자에 대해서는 당해 시장의 진입장벽이 낮으며 매우 경쟁적이라는 점에서 적용대상 외로 하였다(<표 1> 참조). 이와 함께 AT&T가 고도서비스를 제공하고자 하는 경우에는 분리자회사에 의하여야 한다는 의무도 부여하였다[구조분리 요건(structural separation requirement)]. 그리고 1983년에는 MTS/WATS Market Structure Order에서 고도서비스 제공사업자를 가입자선로 접속요금(access charge)에 관하여 최종이용자로서의 위치를 부여한 이래 주간(interstate) 접속료 지불을 면제해 오고 있다.³⁾

<표 1> 제2차 컴퓨터 제정에 의한 서비스 구분

| 구분 | 서비스 정의 |
|-------|---|
| 기본서비스 | 형태나 내용의 변화없이 정보 전달을 위한 전송능력을 제공하는 서비스 |
| 고도서비스 | 소비자가 전송한 정보의 형태, 내용, 부호, 통신규약(protocol) 등에 컴퓨터처리 애플리케이션을 행하여 가입자에게 추가적 상이하거나 재구축된 정보를 제공하거나 또는 가입자가 축적된 정보에 양방향 통신을 행하는 서비스 |

AT&T의 분할을 결정한 1982년의 수정동의 판결(Modification of Final Judgement: MFJ)에서는 법원에 의하여 전기통신서비스와 정보서비스라는 용어가 사용되었다. 그 후 1996년에 개정된 전기통신법 제153조에서는, 전기통신, 전기통신서비스 및 정보서비스 구분이 정의되고 전기통신서비스에 대해서만 동 법 제2편의 적용을 받는 것으로 되었다(<표 2> 참조). 고도서비스와 정보서비스와의 관계에 대해서 FCC는 1996년 고도서비스는 전부 정보서비스이지만, 그 역은 성립되지 않는다는 견해를 보이고 있다. 그리고 1997년의 접속요금개혁제정(First Report & Order, In the matter of Access Charge reform, ..., FCC97-158)에서는 정보서비스사업자에게는 접속요금을 부과하지 않는 것으로 결정하였다. 1998년의 Stevens 보고서(II.3. 참조)에서는 전기통신서비스는 기본서비스와 유사하고 정보서비스는 고도서비스와 유사한 것으로 결정하였다.

그리고 FCC는 1996년 Non-Accounting Safeguards Order에서 순수 프로토콜 변환을 포함하지 않는 서비스는 전기통신서비스로 간주되는 기본서비스이며, 프로토콜처리 서비스를 제외한 일부 서비스 또한 전기통신서비스라는 결론을 내렸다. 나아가 FCC는 phone-to-phone(PTP) IP전화에 수반되는 프로토콜 처리는 최종이용자에게 순수한 프로토콜 변환을 가져오지 않으므로 서비스 구분에 영향을 미치지 않는다고 하였다.

참고로, FCC는 2002년 3월 14일 이래 CATV망 서비스를 정보서비스로 규정해 왔으나, 제9차 순회항소법원은 FCC가 이를 잘못 규정하고 있으며, 케이블망의 초고속 서비스(인터넷, 음성전화, VoD 등)는 전기통신서비스의 요소를 지니고 있다면서 2003년 8월 6일과 2004년 4월 1일 두 차례에 걸쳐 FCC의 결정을 번복하였다.⁴⁾

<표 2> 전기통신법 제 3조에 의한 서비스 구분

| 서비스 | 구분 |
|---------|--|
| 전기통신 | 송수신된 정보의 형태나 내용의 변화 없이 이용자가 선택한 정보를 이용자가 지정한 복수의 (between or among) 지점간에 전송하는 것 |
| 전기통신서비스 | 이용된 설비에 관계 없이, 직접 공중(the public)에게 또는 직접 공중에게 효과적으로 이용 가능하도록 하는 이용자 계층에게 요금을 받고 전기통신을 제공하는 것 |
| 정보서비스 | 전기통신을 통하여 정보를 생성, 획득, 추적, 변환, 처리, 검색, 활용 또는 이용 가능하게 하는 능력의 제공, 전기통신시스템의 관리, 제어, 운용 또는 전기통신서비스의 운용은 포함하지 않음 |

2. 주(state) 차원의 규제동향

VoIP서비스 규제 여부와 관련된 핵심 이슈는 VoIP사업자가 공중통신사업자(carrier)로서 규제를 받아야 하는가 아니면 정보서비스사업자로서 면제되어야 하는가의 문제이다. 그러나 통일된 견해를 보이고 있지는 않다.

최근 Vonage와⁵⁾ 같은 광대역 접속(broadband access)을 사용하는 신흥 VoIP사업자들의 활동이 활발하게 됨에 따라 뉴욕주 및 미네소타주와 같이 PUC/PSC가 이들 VoIP사업자에게 전화사업자와 동일한 규제를 실시하려는 움직임이 일고 있는 주들이 있다. 먼저 미네소타주 PUC는 2003년 8월 Vonage사에 대해 주내에서 사업할 권리가 없다면서 공중통신사업자로서의 면허를 취득하기 이전에는 동 주에서 VoIP서비스 제공이 허가될 수 없다고 발표하였고, 9월에는 VoIP서비스를 전화서비스로 인정하여 Vonage사가 동 주에서 VoIP서비스를 제공하는 것은 주 법이 전화사업자에 부과하는 일련의 의무(사업허가 취득, 911 긴급번호서비스 제공, 약관제출 등)에 따라야 한다고 제정하였다. Vonage사는 상기 명령에 대하여 자사의 서비스는 전기통신법 하에서는 정보서비스라고 주장하며 동 지역의 연방법원에 동 제정의 무효 청구의 소송을 제기하였으며, 동 법원은 동년 10월 16일 ‘Vonage는 정보서비스사업자로서 전화사업자와 같은 의무는 따르지 않아도 되며, 더구나 인터넷 및 정보서비스는 비규제로 둔다는 누구나 알 수 있는 의회의 의도로 볼 때 VoIP에 대한 주의 규제는 허용될 수 없다’고 판결하였다.

뉴욕주 PSC는 2004년 5월 19일, Vonage사는 전화사업자이며 따라서 주 규제에 따라야 한다(45일 이내에 동 주의 전화사업자 면허 신청 등)고 결정하였다. 그러나 새로운 기술의 신속하고도 광범위한 전개에 불간섭을 보증하고자 단지 최소한의 규제만 적용하기를 바란다고 밝혔다. 이에 대해 Vonage사는 바로 그 다음날 우려와 실망을 표명하면서 동 PSC에 투쟁해 나갈 것임을 다짐했다. 5월 31일에는 뉴욕시변호사협회 주최의 패널토의에서 많은 패널 위원들은 VoIP사업자들이 주의 규제를 받아서는 안되며 따라서 이 같은 취지의 입법이 요구된다고 하였다. Vonage사의 Jeffrey Citron CEO는 연방차원의 정책 결정자들(의회 또는 FCC)이 주를 제지하는 규칙을 제정하지 않으면 캘리포니아주와 같이 다른 주들도 3~4개월 내에 VoIP사업자를 규제하려 들 것이라고 우려하면서 연방차원의 조속한 조치를 촉구하였다.⁶⁾

위스콘신주와 캘리포니아주 등도 미네소타주와 유사한 움직임을 보였다. 위스콘신주 PSC는 2003년 9월 P사업자이자 벤더인 8x8사에게 보낸 서한에서 주내에서 주내 서비스를 재판매하기 전에 통신사업자로서 면허를 받아야 함과 동시에, 사업면허 취득 이전에 발부된 요금고지서는 무효이며 따라서 신용을 주거나 환불되어야 한다고 밝혔다. 이에 대해 8x8사 및 여타 VoIP사업자들은 절대로 서비스를 재판매하는 것이 아니며, 여러 주에서 경쟁지역사업자(Competitive Local Exchange Carrier: CLEC)로서 등록된 제휴 사업자들을 통해 트래픽을 착신시키므로 여타 대형사업자와 같은 대우를 받아야 한다고 하였다.

캘리포니아 PUC는 FCC가 VoIP 규제 관련한 일련의 결정을 내리기 하루 전날인 2004년 2월 11일, 전통적인 전화망과 연결되는 VoIP통화에 대해 잠정적으로 관할권을 지니며 또 인터넷전화 규제의 초안 작성을 시작하기로 만장일치로 결정하였다(최종 결정 시까지는 18개월 소요 예정). 이에 대해 VoIP서비스를 제공하고 있는 신생사업자, 케이블사업자, ILECs, IXCs 등은 타 주로의 도미노 효과를 우려하여 하나로 뭉쳐 캘리포니아 PUC에 대항해 나가기로 하였다.⁷⁾

한편 플로리다주와 같이 VoIP사업자에게는 불필요한 규제를 과하여서는 안된다는 주도 있다. 그러나 많은 주에서는 FCC가 구체적인 정책을 결정할 때까지 또 VoIP서비스가 더욱 확대될 때까지 좀 더 기다려 보자는 입장을 택하고 있다. Edward Hurley 일리노이주 상거래위원회 의장은 VoIP는 초기단계에 있으므로 PUC/PSC는 규제관할권 또는 규제 문제를 결정하기 이전에 경쟁전망에 주시할 필요가 있다고 밝혔다.

규제를 피하려는 VoIP사업자들은 VoIP가 web surfing과 전혀 다를 바가 없는, 데이터망을 타고 흐르는 많은 트래픽 중에 단지 하나의 응용서비스(application)에 불과하다고 주장한다. Free World Dialup(FWD)의 창시자인 Jeff Pulver는 규제자들이 기존의 전화업계로부터 압박을 받고 있다고 주장한다. 사실 이미 맥대망 세분화(Unbundled N/W Element-Premise: UNE)를 통한 장거리전화사업자(Inter Exchange Carrier: IXC) 및 설비기반 경쟁을 통한 CATV사업자들로부터 경쟁에 직면하고 있는 기존 사업자들은 VoIP사업자들의 시장점유율이 크지 않더라도 VoIP사업자를 또 다른 경쟁자로 예의주시하고 있다. Verizon의 David Young 기술정책부장은, “이미 낡아빠진 규제모델을 이전의 범주에 맞지 않는 새로운 기술에 적용하는 것은 불합리하다. 기본적으로 경쟁이 시장을 규제하고 있는 곳에서는 그대로 두어야 한다. 그러나 VoIP사업자들도 필요하다면 접속료를 부담하고 또 여타 지역서비스 사업자들이 제공해야 하는 911 및 번호안내와 같은 필수적인 서비스를 제공하도록 강제되어야 한다”고 언급하였다. 그러나 그는 주가 VoIP를 규제하는 것은 문제가 있다고 하였다.

VoIP서비스의 규제를 둘러싼 10개 주의 동향을 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> VoIP 서비스에 대한 주요 주의 규제동향

| 주별 | 규제동향 |
|---------|---|
| 뉴욕주 | - 2003년 10월 VoIP 서비스에 대한 규제를 주장하는 ILECs의 요구에 대응하여 관할권을 고려하는 심리를 개시 - 2004년 5월 19일 PSC가 Vonage 사는 전화사업자이며 따라서 동 주의 규제에 따라야 한다(45일 이내에 주의 전화사업자 면허 신청 등)고 결정 |
| 앨라배마주 | - 2003년 7월말 LECs가 PSC에 대해 VoIP 사업자를 규제하는 방향의 결치를 수행할 것을 요구 |
| 콜로라도주 | - 2003년 4월 FUC가 VoIP 사업자에 관한 조사를 한달간 실시 그 후 규제에 관한 결정은 특별히 내리지 않음 |
| 플로리다주 | - PSC는 VoIP 서비스를 규제하지 않는 것으로 결정 |
| 미네소타주 | - 2003년 8월 FUC가 Vonage 사에 대해 주내에서 사업할 권리가 없다면서 공중통신사업자로서의 면허를 취득하기 이전에는 동 주에서 VoIP 서비스 제공이 허가될 수 없다고 발표 9월에 Vonage 사에 주법과 규칙에 따른 것을 정식으로 명령 또 911 서비스 유지를 위한 비용도 부과 - 이에 대해 Vonage 사는 PUC가 근시안적이고 기술을 이해하지 못한다며 불만을 표시 |
| 오하이오주 | - 한 상원의원이 VoIP 규제를 5년간 유예한다는 법안을 동 주의 의회에 제출 - FUC가 VoIP 사업자에 대해 전화서비스를 제공하고 있는가의 여부에 관한 조사 실시 규제에 관한 결정은 특별히 내리지 않음 |
| 펜실베이니아주 | - 2003년 5월 VoIP 서비스의 규제에 관한 의견을 구하는 심리예정표(docket)를 작성하였으나 규제에 관한 결정은 내리지 않음 |
| 워싱턴주 | - 2003년 9월 PSC가 VoIP 사업자인 8x8 사에 대해 주내 서비스 제공이전에 통신사업자의 면허 취득과 그 이전의 요금고지서 무효 및 환불 등을 요구하는 서신 전달 |
| 캘리포니아주 | - 2003년 9월 FUC 관계자가 VoIP 사업자에 대해 종래의 유선전화사업자와 동일한 규제를 실시하는 방향으로 검토하고 있음을 명확히 함 - 2004년 2월 11일 FUC는 VoIP 통화에 대한 잠정적인 관할권과 VoIP 규제 초안작성을 만장일치로 가결 |
| 워싱턴주 | - 2003년 8월 UTC가 연방지법의 요구에 따라 VoIP 사업자들이 CLEC으로 등록해야 하는지 및 어떤 내용의 주 규제가 적용되어야 하는지에 대한 검토 시작 |

주) 출처 - 1) "미국における VoIP の規制動向について," FDD Research, May, 2004, p.64.
 2) Ehrlich, Glenn and Vince Wilton, "States push to regulate voice as price," Telephony Office, September 22, 2003, pp.1-2.
 3) Charay, Ben, "California regulates outgoing VoIP plans," CNET News.Com, February 11, 2004.
 4) Charay, Ben, "Vonage yanks to fight New York ruling," CNET News.Com, May 21, 2004.
 5) FCC, "In the Matter of IP-Enabled services," NER98-1, FCC (04-28), March 10, 2004, p. 28.

VoIP사업자들은 PUC/PSC의 규제 움직임이 그들의 사업전개에 지장을 줄 수 있다는 점에서 불만이 높으며, 따라서 연방정부에 일정한 규제방침을 제정할 것을 요구하고 있다. 이 같은 상황에서 VoIP포럼이 개최되었다(III.1 참조).

3. FCC의 기본 정책방향

VoIP서비스에 대한 규제와 관련한 FCC의 기본 정책방향을 분석 정리하면 아래와 같다.

미국의 IP전화는 애당초 PC간에 인터넷을 경유하여 음성을 송수신하는 인터넷전화로부터 발전되어 온 탓으로, 전자우편과 마찬가지로 규제를 받지 않는 인터넷의 애플리케이션의 하나로서 관대한 취급을 받아온 경위를 지니고 있다.

FCC는 1998년 연방의회로부터 지시를 받아 보편적 서비스에 관한 보고서(일명, Stevens Report)를 동년 4월 10일 제출하였다. 이 보고서에서 FCC는 인터넷사업자(Internet Service Provider: ISP)를 정보서비스사업자로 분류하였고, PTP IP전화에 관해서는, 개별 서비스 제공에 집중된 완전한 기록이 없으므로 규제적 입장의 확정적인 결론을 내리는 것은 적당하지 않다고 하면서, 다음과 같은 견해를 피력하였다.

첫째, Computer-to-computer IP Telephony는 IP전화의 소프트웨어와 ISP의 접속서비스에 따라 실현되며, 그 전송에 '전기통신'이 일어나고 있는지에 상관없이 ISP가 전기통신을 제공하고 있는 것으로는 보이지 않는다(ISP는 음성전화가 이루어지고 있는 지도 모를 수 있음).

둘째, Phone-to-phone IP전화는 제공사업자가 다음과 같은 네가지 조건에 맞추어 제공하는 서비스로 잠정 규정하며, 이 같은 형태의 서비스는 정보서비스로서의 특징을 결여하고 있는 대신, 전기통신서비스로서의 특징을 지니고 있다.

- ① 제공사업자 스스로 음성전화 또는 팩스 서비스를 제공하고 있다고 주장한다.
- ② 공중전화망(PSTN)상에서 발신 시 사용하는 고객택내장치(Customer's Premise Equipment: CPE)와 동일한 CPE(touch-tone telephone)를 사용한다.
- ③ 고객은 북미번호계획(the North American Numbering Plan: NANP) 및 관련 국제협정에 따라 할당된 전화번호를 다이얼 한다.
- ④ 고객의 정보를 형식이나 내용의 아무런 변경(net change)없이 전송한다.

한편 최근 재정적자에 시달리고 있는 미국 각주는 점차 활발해지고 있는 전자상거래 등에 거래세를 부과함으로써 새로운 자원 확보의 움직임을 보이고 있다.⁸⁾ FCC는 이 같은 움직임을 저지하고자, IP통신의 대부분은 특정 주를 넘나드는 주간 통신으로 호스트 컴퓨터와 연결되어 있는 이상 ‘주가 아닌 연방이 관할하여야 하는 서비스’로서 전국적으로 일원적인 규제체계(federalized VoIP rules)를 따라야 하며, 더구나 규제는 최소 한도에 그쳐야 한다는 주장을 펴고 있다. 연방관할 논거의 이면에는, 미국의 IP전화사업자는 가입자 접속회선(access)으로 인터넷을 사용하며, 주내의 가입자에게 전화를 거는 경우에도 트래픽은 대부분 일단 주밖에 있는 센터(미국 전역에 수개 소본)에 모여서 주외의 IP중계사업자 또는 IX에 접속하고 이들의 중계회선을 경유하여 주내의 가입 전화에 착신된다. 결국 IP사업자에게는 서비스 이용자의 거주주소 및 통화상대가 주내인가 주외인가는 관계가 없다. IP전화는 이 같은 형태로 접속되기 때문에 IP전화사업자는 ‘IP전화는 주를 초월하는 통신이며 따라서 주정부의 관할은 아니다.’ 오히려 장거리 통신으로서 FCC의 관할로 주정부의 권한이 미치지 않는다고 주장한다. Verizon사도 다음과 같이 이와 유사한 견해를 보이고 있다. “사실 IP의 종단점이 어디인가를 결정하는 것은 어렵다. 바로 이웃인지 아니면 국경을 넘어 지구상 어디인지는 모를 일이다. 그러나 기본전제가 필요하며, 아마도 VoIP는 달리 입증되지 않는다면 주간 통화로 전제될 것이다.”

현재 ISP는 전화사업자가 공중통신사업자로서 받고 있는 다양한 규제[access charge 지불, 보편적 서비스기금(Universal Service Fund: USF) 납부 등]의 대상 외로 되고 있다. 규제를 적극적으로 피하려는 Vonage 등 VoIP사업자들은 VoIP서비스가 인터넷의 한 응용서비스에 불과하다는 점을 들어 자신들은 정보서비스 제공사업자이며, 따라서 전화사업자가 받고 있는 규제의 대상 밖이라고 주장하고 있다. 이에 VoIP서비스가 전기통신서비스인가 아니면 정보서비스인가라는 점이 쟁점이 되고 있다. 최근 상원에 제안된 Sununu법안과 하원에 제안된 Chip Pickering (미시시피, 공화당) 법안 둘 다, 통화의 착신 및 발신에 사용된 VoIP응용 서비스는 FCC의 제한된 감독을 받는 정보서비스로 구분하고, 신생기술의 발전을 보호하기 위하여 주 차원의 규제나 과세는 없는 것으로 하고 있다.⁹⁾ 상원의 John McCain ‘상거래, 과학 및 수송위원회’ 의장은 Sununu법안에 지지를 표명하며 청문회와 법안의 최종절충절차(markup)를 계획하고 있다. 그러나 상당수 관계인들은 현 정치상황으로 볼 때 내년 중에도 이들 법안이 통과되기는 어려울 것으로 보고 있다.

한편 VoIP서비스를 제공하는 pulver.com사는 진작부터 전화사업자들로부터 자사의 FWD 서비스에 대해 접속료를 지불할 것을 요청 받아 왔으나, 동사는 2003년 2월 5일 FCC에 대하여 ‘FWD는 1934년 통신법 및 1996년 개정 전기통신법에서 규정하는 전기통신서비스도 전기통신이 아니다. 따라서 접속료나 USF 납부 등 기존의 전화규제에는 따르지 않는다’는 취지를 확인하고 선언적으로 명시하도록 하는 청원을 제출하였다. 이에 FCC는 1년이 지난 2004년 2월 12일에야 pulver사의 요청을 받아들여 ‘FWD는 연방 관할에 속하며, 규제 받지 않는 정보서비스이다.’라고 하는 선언적 규칙을 채택(declaratory ruling)하였다.¹⁰⁾ 뿐만 아니라 FCC는 ‘FWD서비스는 앞으로도 지속적으로 최소한의 규제에 그치고 소비자들의 경쟁상의 선택 대안으로 존중한다’고 결정하였다. FCC는 이 같은 결정의 이유로서, FWD 및 유사 인터넷 애플리케이션 등의 인터넷 가능 서비스(IP-enabled service)와 같은 신규서비스는 미국 소비자들에게 저렴한 통신요금, 더 한층 혁신적인 서비스 및 고도의 기능 그리고 더욱 커다란 산업생산성 및 경제성장 그리고 기술혁신 등의 형태로 수 많은 혜택을 가져올 뿐만 아니라, 네트워크의 여유 확충 및 소비자들의 선택 대안의 향상에도 도움이 되며 나아가 다른 소비자들도 광대역(초고속) 서비스를 수요하게 하는 기폭제가 된다는 점을 들고 있다.

이번의 FCC 결정은 소비자 인터넷 서비스를 주 및 연방 차원의 부담스러운 경제적 규제로부터 자유롭게 유지한다는 오랫동안 지속되어온 정책을 강조하는 것이다. FCC는 그 동안 새로운 통신망은 새로운 사고를 필요로 한다며, 독점시대에 시작된 전통적인 경제적 규제는 새로운 기술인 인터넷에까지 연장되어서는 안된다. 따라서 정부의 규제간섭에 의한 제한은 국가 전체적으로 혁신 잠재력을 극대화시키며 기회를 증진시키므로, 비규제로 인한 실질적 손해에 대한 분명하고도 강력한 증거가 없는 상황에서 인터넷에 규제는 적용하지 않는다는 입장을 견지해 왔다.

4. 사법당국의 엄격한 규제 요청

911 테러 등으로 신경이 날카로워진 FBI 및 경찰청 등의 수사당국은, 통신의 디지털화 및 인터넷화로 통신감청의 해독이 극히 어려워지고 있으므로, IP통신의 규제를 경감할 것이 아니라 오히려 강화해야 한다는 강한 견해를 피력하였다. 이들은 엄격한 규제가 없으면 수사당국의 테러나 범죄 방지를 위한 통신감청이 심각한 타격을 입을 수 있다는 우려를 FCC에 전달하였다.

미연방수사국(Federal Bureau of Investigation: FBI)의 Kelly 법무차장은 2004년 1월 28일, FCC가 새로운 규칙을 제정하거나 인터넷전화사업자로부터 규제완화를 요청받은 경우에는 먼저 법률집행 부서의 요청에 응하여야 한다는 의향을 FCC에 전달하였다. FBI는 테러집단 등 범법자들이 인터넷전화를 이용하여 기존 감청체계를 피해가거나 혼란을 유발하고 있다고 주장한다. 이 같은 FBI의 주장은 법무부와 의약청(Drug Enforcement Administration)의 지지를 받고 있다. 2월 4일에는 법무부의 Malcolm 차관도 FCC가 광대역 문제와 관련하여 법 집행부문의 요청을 우선적으로 처리할 것을 희망한다는 서신을 FCC에 전달하였다. FBI는 이미 1994년 의회를 설득하여 치안당국의 감청이 보증되도록 하기 위해서 전기통신사업자들이 네트워크를 새롭게 정비하도록 요구하는 법률을 제정하게 한 바 있다.¹¹⁾

사법당국은 FCC에게는 VoIP사업자를 전기통신사업자로 지정하는 것이 고통스런 이슈임을 감안하여, 1994년 법집행통신지원법(Communications Assistance for Law Enforcement Act: CALEA)¹²⁾ 하에서 전기통신사업자로 선언하는 것은 규제 의무를 지게 되는 통신법 하의 전기통신사업자가 되어야 함을 뜻하지는 않는다는 것을 밝히고 있다. 사법당국의 감청 관련 계획은 의회 및 부

시 행정부의 지지를 얻고 있기 때문에 그 동안 이 문제에 미온적이었던 FCC는 매우 신중하게 접근하고 있다. 2004년 2월 Michael Powell의장은 IP가능서비스에 대한 수사당국의 감독은 필수적이며 국가보안을 위해 통신기반시설에 대한 치안당국의 통제가 반드시 이루어져야 한다고 언급하였다

FBI는 2004년 3월 12일 모든 초고속/광대역(BBI) 사업자는 어떤 형태의 IP기반 통신서비스라도 수사당국이 손쉽게 접속할 수 있도록 할 것을 제안하였다. 이는 Vonage, 8x8, AT&T 및 다른 BBI 사업자들 역시 CALEA에 따르도록 요구하는 것이며, 과거 이들 회사 대표들은 사법당국의 어떤 요구사항이라도 기술적으로 가능하면 따를 의향이 있다고 밝힌 바 있다. 그리고 BBI 사업자들은 이미 FBI가 요구하는 감청계획에 대한 나름대로의 자발적인 수행지침을 준비하고 있다. 그러나 사생활 옹호론자들은 이는 권력의 남용이며, 새로운 기술 발전을 저해하게 만들 것이라고 반대 입장을 분명히 하고 있다. 또 인터넷 사업자들은 CALEA의 개발과 실행을 위해 약 10억 달러의 재정적인 부담을 감수해야 하며 이 추가적 비용을 보상하기 위한 가격인상이 수반되어야 하는 등 인터넷 관련 개발을 더욱 복잡하게 만들 것으로 보고 있다.¹³⁾ 2004년 4월에는 주요 이동통신업계를 대표하는 CTIA(Cellular Telecommunications & Internet Association)는 BBI사업자들에 대한 CALEA의 요청에 따른 사업자만의 추가적 재원마련은 불공평한 부담이라면서 반대를 표명하였다.¹⁴⁾

이 같은 사정 하에서 FCC는 IP가능서비스에 대한 NPRM의 절차와 관련하여, 2004년 2월 12일 CALEA와 관련한 규칙제정 절차를 개시한다고 밝혔다. 동 절차는 관련된 기술적 이슈, 대상 서비스의 범위 및 법률 준수책임 할당을 다루게 될 것이며, 또 통신감청에 필요한 요구 역량을 규정하게 될 것으로 보인다.

최근 VoIP 관련 제조업자인 VoIP Inc.사는 VoIP사업자들의 911문제를 해결하는 솔루션을 개발하고 FCC의 승인을 거쳐 AT&T, BellSouth 및 SBC 등에 공급하고 있다고 밝혔다. 이 제품은 단순히 기존 유선전화 회선에 꼽기만 하면 VoIP전화의 긴급발신을 자동으로 인식하여 기존의 유선전화로 전환시켜 준다. 뿐만 아니라 정전 시에도 911기능이 안전하게 작동한다. VoIP Inc.사의 이 같은 장치 개발로 인해 VoIP사업자들은 새로운 서비스 도입에 정진하게 되어 인터넷전화 시장이 더욱 빠르게 발전될 것으로 보인다.¹⁵⁾

III. IP서비스 전반에 대한 규제검토

1. VoIP 포럼 개최 및 실무작업반 구성

VoIP Forum은 ‘VoIP서비스의 진전, 혁신 및 규제상의 과제에 관한 정보 수집’을 목적으로, FCC 전위원과 관계실무부서 이외에 VoIP사업자, 주 규제당국, CATV사업자 및 장비제조업자(Cisco Systems) 등 다양한 관계 전문가들을 초빙하여 개최되었다. 포럼 모두의 연설에서, Powell위원장(공화당)은 ‘VoIP는 규제가 없는 영역에서 진화해 왔으며, FCC는 주에서의 VoIP 규제의 역할을 신중히 검토하여야 한다’고 하였고, Copps 위원(민주당)은 ‘FCC의 규제관련 정책 프로그램이 지연되고 있다. 이미 VoIP의 요람기는 지나고 있으며 FCC의 행동이 즉시 필요하다’고 피력하였다.

VoIP포럼에서 앞으로 VoIP규제와 관련하여 검토되어야 할 과제로서 다음의 4가지가 거론되었다.

-VoIP사업자에게 공중통신사업자로서의 의무를 적용하여야 하는가?

서비스이용자에 대한 비차별적인 접속 제공, 공정하고도 합리적인(fair and reasonable) 요금 및 조건의 적용, 그리고 주간 또는 주간 및 주내 등 어떤 단계에서 적용해야 하는가?

-가입자선로 접속요금을 적용해야 하는가?

-USF 부담의무의 대상이 되어야 하는가?

-국가 안전보장, 공공의 안전 및 공익상의 요청[CALEA의 준수, 011/E(Enhanced)911서비스 제공, 장애인에의 접속]은 적용되어야 하는가?

이들 논점에 관하여 2004년 2월 12일의 IP가능서비스 관련 NPRM 공표이전 단계에서 논의된 주요 항목에 관하여 이하에서 개괄적으로 살펴 본다.

첫째, VoIP서비스의 구분 - 주내 서비스인가 주간서비스인가?

VoIP서비스가 주내 서비스인가, 주간서비스인가에 따라 규제관할이 주정부(PUC/PSC) 또는 연방정부(FCC)에 속하기 때문에 어느 서비스로 분류하는가가 일차적으로 중요한 과제가 되고 있다. 이에 대해서는 본 고의 관련 부분에서 언급하였다.

둘째, 가입자선로(last mile)에 대한 접속요금의 적용 문제(IV.1~3에서 후술)

셋째, USF의 납부의무 문제

공중통신사업자가 부담하는 USF의 납부의무가 VoIP사업자에게도 부과되어야 하는가 아닌가의 문제 역시 커다란 논쟁거리가 되고 있다. Bell계 지역전화사업자(Regional Bell Operating Company: RBOC) 등의 기존 전화사업자(Incumbent Local Exchange Carrier: ILEC)들은 VoIP의 보급확대에 따라 기존의 전화수입이 감소하게 되면 USF 납부금에의 영향이 커지게 되므로 VoIP서비스도 USF 납부의 대상이 되어야 한다고 주장한다. 만약 USF 수익이 감소하게 되면 기본적인 전화서비스의 편재성(ubiquity)과 QoS(Quality of Service)가 손상 받게 될 것임은 피할 수 없을 것이다. 마찬가지로 벽지 및 도시지역의 저소득층은 전화서비스의 품

질저하 또는 서비스의 중지 위험에 내몰릴 수 있다.¹⁶⁾ 이 같은 점에서 FCC는 2004년 4월의 AT&T에 대한 명령(IV.3. 참조)에서, 보편적 서비스를 유지하고 발전시켜야 할 법률적 의무(법 제354조)를 잊지 않고 있음을 확인하였다.

캘리포니아주는 현재처럼 VoIP사업자가 USF 부담의무를 지지 않으면 5년 후에는 VoIP의 확대 및 그 영향으로 USF 모금액은 현재의 절반으로 감소할 것으로 예상하였다. 이렇게 되면 그렇지 않아도 어려움에 처한 가입전화의 요금인상을 할 수 밖에 없으며, 이는 다시 VoIP로의 대체를 가속화시키게 될 것이라고 우려를 표명하였다.

Vonage 같은 사업자는 USF 납부의무를 통화시간에 의한 총량제가 아닌, 전화번호 단위에 의하는 등VoIP에 합당한 제도라면 찬성한다며 규제정책 자체에는 이해를 나타내고 있다.

- 넷째, (앞에서 살펴본)CALEA의 준수 문제
- 다섯째, 911/E911서비스 제공 문제

911/E911(E911은 자동적으로 착신자의 번호와 위치를 통지하는 기능 보유) 서비스는¹⁷⁾ 경찰, 소방, 구급용의 긴급 통보용 전화번호(우리의 112/119)이다. 미국의 VoIP서비스에는 통상의 전화번호와 동일한 번호체계가 사용되고 있으므로 발신자측의 전화번호로써 통화상대가 일반가입전화인지 아니면 VoIP인지의 식별이 곤란하다. 어떤 주에서의 VoIP 이용자에 부여된 전화번호가 별도의 다른 주에서도 이용 가능하므로 미국 전역의 어디에서 통화가 발신되고 있는지도 전화번호를 가지고서는 판별이 불가능하다.¹⁸⁾ 더구나 VoIP는 가입자 접속 회선으로 인터넷을 사용하기 때문에 통화 발신자의 주거지를 특정할 수 없으며 또 이용자의 지역관할 긴급통보기관에 통화를 연결할 수도 없다. 또 하나의 문제는 VoIP전화는 일반전화와는 달리 정전 시에는 전원이 공급되지 않는다는 점을 들고 있다. 이 같은 사정으로 안전상의 관점에서, VoIP의 911/E911서비스 제공과 관련된 규제 문제는 라이프라인이 하나의 초점이 되고 있다. 일각에서는 VoIP전화로 긴급통보가 불가능해도 이동전화와 이를 대체할 수 있다는 견해도 있으나, 이동 전화를 지니지 않은 어린이나 노인이 집에 혼자 있는 경우의 어려운 상황이 발생하면 문제가 된다. 긴급통보 서비스는 만일의 경우 없어서는 안되는 라이프라인 성격의 것이다. 이 같은 점에서 미네소타주는 VoIP가 현재로서는 주내 주민의 안전을 지키기에는 불충분하다고 판단하고 ‘VoIP사업자에게도 911/E911서비스 제공을 의무로 부여하여야 한다’고 규제를 옹호하고 있다. 인터넷 정책 실무작업반(Internet Policy Working Group: IPWG)도 2004년 3월 18일 회의에서 VoIP서비스 이용자들에게 911/E911 접속을 확대하는 것과 긴급서비스 네트워크에 IP기술의 사용 증대로 발생하는 독특한 도전과 기회에 관해 집중적인 토론을 가졌다.

이 문제와 관련하여 2003년 12월 국가긴급번호위원회(National Emergency Number Association: NENA)가 <표 4>에서와 같은 VoIP전화의 긴급통보에의 대처계획을 발표하였다. 그리고 Nortel사는 2004년 3월의 NENA의 기술개발 컨퍼런스에서 VoIP의 긴급 통보와 관련된 문제를 해결하기 위하여 무선영역에서 911문제를 해결하고자 설치된 인프라를 이용하는 솔루션을 제안하였다.

<표 4> NENA의 VoIP에의 대처계획

| 연월 | 비고 |
|-------------------|--|
| 2003 3 2003 12 | Vonage사가 독자적으로 긴급통보 기능 실장 NENA가 VoIP의 911/E911 대처계획 발표 |
| 2004 5 2004 6 | VoIP로부터의 긴급통화에 관한 잠정적인 사양 결정 관할 긴급통보기관에 직통번호로 통보할 수 있도록 시설 정비 |
| 2005 | VoIP의 위치 및 역호출에 관한 사양 책정 |

<출처> NENA COMMUNICATIONS, 2004. 1. 29, p. 67에서 곡질

아울러 상기 VoIP Forum에서 Powell의장은, 인터넷기반 서비스는 이미 소비자들의 일 처리 방식의 변혁을 초래하고 있으며 이는 전기통신의 장래에 커다란 영향을 가져오고 있는 상황에서, 정책 입안자들이 인터넷서비스 성장을 촉진시키기 위해 어떻게 합리적인 정책을 창조해 낼 수 있을 것인가에 대해 이해의 폭을 넓히고자 FCC내에 IPWG를 구성한다고 밝혔다. 이에 IPWG는 전기통신서비스가 인터넷 기반의 플랫폼으로 전환됨에 따라 발생하는 정책 이슈들을 FCC가 규명하고, 평가하며 역점적으로 다루어 가는 과정에 지원을 하게 된다.

IPWG는 FCC 전체에 걸쳐 변호사, 엔지니어 및 경제학자들로 구성되어 부서간 및 복수 학문간의 실무반으로서, 2명의 공동 반장과 6명의 반원을 두고 있다.

2. 규칙제정제안고시 공표

FCC는 2004년 2월 12일 인터넷을 이용한 음성서비스를 통해 소비자들에게 보다 많은 선택기회를 부여하는 조치에 착수하고자 IP가능서비스에 관한 규칙제정,¹⁹⁾ 제안고시를 채택하였다.²⁰⁾ 동 조치의 절차는 IP를 이용하는 서비스들의 성장으로 제기된 쟁점들을 광범위하게 일반적 차원에서 검토하여 통신시장에 규제 안정성의 수단을 제공하고 나아가 인터넷기반 서비스들의 발전을 더욱 촉진시키고자 함이다. 동 제안고시에서 FCC는 ‘인터넷서비스는 계속하여 최소한의 규제를 받아야 한다’는²¹⁾ 점과, 동시에 USF의 부담, 공공안전/긴급 911, 법 집행의 접속(law enforcement access), 소비자보호 및 장애자의 손쉬운 접속과 같은, 사회적으로 보아 당위성이 충분한, 중요한 사회적 목표를 실현하기 위한 메커니즘을 인정하고 있다. 앞에서 언급한 상, 하 양원의 법안 둘 모두에서도 VoIP서비스 사업자들은 이 같은 사회정책적 노력에 참여할 것을 요구하고 있다. 이 같은 VoIP에 대한 규제와 관련하여

AT&T는 ‘VoIP는 신생기술의 초기 단계이므로 발전 잠재력을 위해 규제가 유보되어야 하지만, 특정의 규제가 있기 전에 접속, USF, 911, CALEA 및 기타 공공안전 등의 문제와 관련하여 VoIP산업계의 결의가 필요하다’고 하였다.

한편 Powell의장은 VoIP는 근래의 전기통신의 역사 중에서 가장 커다란 패러다임의 변화라고 하면서, 이 번 규칙제정을 ‘전기통신의 신시대 개막’으로서 위치를 부여하고 있다.

FCC는 동 NPRM에서 IP가능서비스를 ‘IP를 이용한 서비스 및 애플리케이션’으로 정의하고 이에 대한 새로운 규칙제정에 앞서 다음과 같은 11개 항목의 이슈를 도출하고 이슈별 검토의견을 폭 넓게 구하고 있다.²²⁾

- ① IP서비스의 미국 통신전망에 대한 과거 및 미래에의 영향
- ② IP서비스의 기존서비스에 대한 대체 범위 및 대체율
- ③ IP서비스들의 구분 및 서비스별 적절한 규제 취급
- ④ IP서비스의 번창이 규제가 적용되고 있는 시장에서의 경쟁진전의 핵심역할 수행 여부
- ⑤ IP서비스 제공사업자에게 전통적인 경제적 규제 적용의 강력한 당위성 여부
- ⑥ IP서비스에 포함되어야 할 대상 서비스의 범위 및 서비스 구분 - 기존서비스 대 인터넷서비스 및 인터넷 서비스간 구분
- ⑦ IP서비스 범주 설정의 적절성 여부 및 명확한 근거
- ⑧ ‘VoIP 제공이 연방관할 하의 비규제 정보서비스’라는 위원회 규칙의 적용 확대 여부
- ⑨ IP서비스 범주별 적절한 법적, 규제적 프레임워크
- ⑩ 특히, 각 IP서비스의 형태별 적합한 법적 구분
- ⑪ 각 범주별 특정의 규제 요구사항 또는 편익의 적용 필요성

이외에도 같은 날의 보도자료에서는 인터넷서비스의 각 범주별 적절한 관할권의 고려에 대해서도 검토의견을 구하고 있다.

이 같은 NPRM이 공표되자 곧 이어 연방 및 주의 규제를 피하려는 VoIP산업계를 변호하는 인터넷전화연합(Voice Over Internet Coalition)이 결성되어 인터넷전화 시장에 대한 정부의 규제불간섭 정책을 보증하기 위한 활동에 나섰다. 이 연합은 AT&T, MCI, Level3, ITXC외에 TI 및 MS 등으로 구성되었으며, 균형적인 올바른 정책 하에서 국민들이 보다 저렴한 요금, 혁신적인 서비스 및 고도의 통신기능을 향유할 수 있다고 주장한다.²³⁾

3. FCC의 새로운 기대와 우려

FCC로서는 한편으로 VoIP 등 IP가능서비스를, 좀처럼 진전되고 있지 않는 시내전화 시장에서의 경쟁촉진의 새로운 수단으로서 기대하고 있다. Powell의장이 상기 NPRM과 관련하여 2004년 2월 24일 상원 ‘상업, 과학 및 수송위원회’에 보낸 서면성명에서 다음과 같이 언급한 점으로 미루어 FCC의 이 같은 의도를 충분히 짐작할 수 있다.

통신시장에서 일고 있는 디지털화 진전은 소비자의 혜택 측면에서 과거의 저속이며 독점적인 통신망으로부터 고속이며 동적이고 경쟁적이며 다양한 서비스가 가능한 디지털 광대역통신망으로 전환을 가져오고 있다.²⁴⁾ 이 같은 디지털 광대역망은 유·무선에 관계없이, IP에 의한 유연성을 이용하여 미국 국민에게 음성에서 데이터 및 영상에 이르기까지 모든 통신서비스의 제공을 가능하게 하고 있다. FCC는 미국 시민 개개인에게 지불 가능한 저렴한 요금으로 광대역 인터넷서비스가 제공되도록 최선을 다하고 있다. 또 좀처럼 진전되지 않는 가입자 접속회선 문제로부터 벗어나기 위하여 다중 광대역망을 사용하는 방침을 채택하였다. 즉, DSL, CM(Cable Modem), 3G, WiFi(2.4GHz WLAN), UWB, 위성 그리고 전력선을 이용한 광대역통신의 보급 추진에 노력하고 있다. 보다 다양한 광대역 플랫폼은 보다 많은 경쟁과 혁신, 보편적 서비스 등 중요한 사회목표의 진전을 위한 무기를 제공하게 된다.

다른 한편으로 FCC는 통신인프라의 IP화에 위기감도 느끼고 있다. 먼저 전화의 장래는 ‘IP전화’이며 VoIP로의 이행은 피할 수 없는 것으로 생각하고 있기 때문이다. 전화만이 아니고 모든 통신이 IP기반으로 진화하고 있는 상황에서 기존의 전통적인 통신 사업모델 및 ‘비용회수 및 서비스가 치주의 요금설정’이 도전 받고 있다. 즉, 통신규제가 전제하고 있던 시간당 과금이 통용되지 않게 되며, 또 시내, 장거리 및 국제의 통화거리에 따른 통화요금의 차이가 점차 소멸되어 가고 있는 것이 대세이기 때문이다. 그리고 모든 전화가 VoIP로 대체되기까지는 VoIP와 가입전화간의 통화가 없어지는 것이 아니며, VoIP이용자에게도 가입전화의 유지는 필수적이다. 그러나 VoIP가 증가할수록 가입전화 통화가 감소하게 되어 가입전화 이용자가 지불하는 통화요금이 인상될 수 밖에 없다. 이는 나아가 사업자간에 수수되는 상호접속료(Interconnection Charge: IC)의 인상으로 이어지고 이는 또 다시 서비스 이용자의 요금인상을 압박하게 될 것이다.²⁵⁾ 이렇게 되면 가입전화를 계속하여 사용하는 이용자는 요금인상을 피할 수 없게 되고, 그 인상이 커지게 되는 경우 사회적 불공정의 측면에서 VoIP에 대한 불만과 규제강화의 압력이 높아지게 된다.

- 계 속 -

¹⁾ 고도서비스는 다양한 기능 및 상품군으로 인해 기본서비스에 비해 보다 큰 고객가치를 제공함으로써 고요금요금과 고객 포획을 가능하게 하여 수익성의 성배(the Holy Grail)로 불리며 또한 경쟁지위를 향상시켜 준다. Popova, Elka, “Enhanced services,” Asia tele.com, January 30, 2003, p.1.

²⁾ 규제 내용은 「공정하고 합리적이며 비차별적인 약관(rates and terms)에 의한 서비스 제공, 지배적 사업자의 요금제출 의무, 면허 및 사업제지 요건의 충족: 상호접속 의무, USF 납부, CALEA에 따른 도청에의 접속제공, 장애인 접속 요건 및 privacy 요건 등의 준수」이다. 미 통신법 제 201-276조 참조.

- 3) 이 정책을 'ESP Exemption'이라고 칭하며, 개요는 다음과 같다. ESP는 주간접속에 대해 시내 업무용 서비스 요금을 지불해 오고 있으며 완전한 접속료 적용 시 생존에 영향을 미칠 수 있는 요금충격을 경험하게 될 것이다(1983). 이 시점에서 접속료 부과는 산업붕괴를 가져와 공중의 고도서비스 제공이 손상받을 수 있다(ESP Exemption Order, 1988). 지속적으로 발전하고 있는 정보서비스 산업의 붕괴를 방지하고자 현 요금구조를 유지한다(Access charge Reform Order, 1997). FCC, In the Matter of..., Inter-carrier Compensation for ISP bound traffic, Order on remand and report and order, FCC 01-131, April 27, 2001, p.8.
- 4) Hu, Jim, "Court ruling points way to broadband regulation," CNET News.Com, April 1, 2004.
- 5) Vonage사는 2001년에 설립된 미국 최초의 VoIP 사업자로써 가장 크고 가장 잘 알려져 있다. 2004년 5월 중순 현재 약 15.5만 명의 가입자를 보유하여 VoIP 시장의 약 55%를 차지하고 있다. 동사는 무제한의 시내통화와 전 미국 및 캐나다로의 장거리통화를 월 34.99달러에 제공해 왔으나, 최근 AT&T와 같은 주요 사업자들이 VoIP 서비스를 제공하는 동시에 소규모 VoIP사업자들도 월 5~10 달러의 저요금으로 같은 서비스를 제공하는 등 상·하로부터의 경쟁이 심해지자 5월 17일자로 29.99달러로 인하하였다. 아울러 6월부터는 단말기(starter kit)도 종전의 100달러에서 30달러로 대폭 인하조치 하였다. Charny, Ben, "Vonage cuts Net Phoning prices," CNET News.Com, May 17, 2004. Charny, Ben, "Vonage slashes price of Net telephony kit," CNET News.Com, June 2, 2004
- 6) Hansen, Evan, "New York classifies Vonage as phone company", CNET News.Com, May 19, 2004. Charny, Ben, "Vonage vows to fight New York ruling", CNET News.Com, May 20, 2004. Jackson, Donny, "Pnel: states main threat to VOIP investment", Telephony Online, May 31, 2004.
- 7) Charny, Ben, "California becomes VoIP regulatory battleground," CNET News.Com, April 18, 2004.
- 8) 주 및 지방 정부들이 통신사업자로부터 징수하는 세수는 연간 약 260억(주정부가 약 20억) 달러에 이른다. 한편 John Sununu 상원의원(뉴햄프셔, 공화당)은 '주는 음성통화에 과세할 권리가 없다'고 주장한다. Jackson, Donny, "Congressional Dilemma: Bill Or Act?," Telephony, April 19, 2004, p.7.
- 9) Jackson, Donny, op. cit., pp.6-7.
- 10) FCC, "FCC files that pulver.com's FWD service should remain free from unnecessary regulation," News Release, February 12, 2004.
- 11) 木村 寛治, "FCC, 「イソターネット利用の音聲サービス」の規制見直し着手," InfoCom Newsletter, 2004.3, p.4. CNET News.Com, "Commentary: Wiretapping VoIP?," December 18, 2003.
- 12) 1994년 CALEA는 점차 고도화되어가는 통신서비스에 대하여 법원이 명한 도청을 집행기관이 법 집행을 실시할 수 있는 능력을 보유할 수 있도록 전기통신사업자에 대하여 수사당국의 감청에 접속이 보증되도록 정부가 정한 사양에 따르도록 하고 있다. 통신법 제 229조는 공중통신사업자에 대하여 1994년 CALEA의 준수 의무를 정하고 있기 때문에 VoIP사업자가 전기통신서비스를 제공하고 있다고 판단되는 경우에는 CALEA의 준수 의무에 따르는 것으로 한다.
- 13) Jackson, Donny, "CALEA Petition Concerns VoIP Proponents," Telephony, March 22, 2004, pp.24-25.
- 14) Charny, Ben, "Feds asked to hang up on FBI's wiretap proposal," CNET News.Com, April 13, 2004.
- 15) Hines, Matt, "Net phone company's answer to 911", CNET News.Com, May 27, 2004.
- 16) 이와는 직접적인 관계는 없으나, RBOCs은 2004년 들어와 USF 등이 포함된 규제적 요금(regulatory fee) 또는 규제적 비용회수 요금(regulatory cost recovery fee)을 초고 속인터넷 이용자에게 부과하기 시작하였다. SBC는 2월부터 가입자당 1.84달러, BellSouth는 4월 15일부터 2.97달러를 부과하고 있고, Verizon은 5~6월부터 2~3달러를 부과할 계획이다. 이로써 가입자당 요금은 10% 정도 인상되고 있다. Hu, Jim, "Stealth DSL price increases loom," CNET News.Com, April 6, 2004.
- 17) FCC는 2004년 4월 28~29일 무선E911 관련 공공부문과 민간부문의 협력을 위해 유·무선사업자, 장비제조업자, 공간기관 및 연방, 주 및 지방정부 등 이해 관계자들이 모여 3번째의 E911조정회의를 가졌다. FCC, Agenda for the FCC's third wireless E911 coordination initiative, Public Notice, April 16, 2004.
- 18) 미국에서는 VoIP사업자가 지역전화회사로부터 번호의 일부를 구입하여 VoIP이용자에게 제공함으로써 통상의 전화번호와 동일한 번호체계가 부여되고 있어 번호이동성 기능은 있지만, 번호체계와 서비스 품질이나 위치정보와의 연계가 담보되지 않고 있다. 이에 반해, 일본에서는 ADSL 등 초고속 인터넷에 의한 VoIP/IP전화에 050으로 시작되는 특자의 번호체계가 사용되고 있기 때문에 이용자가 한눈에 보아 판별 가능하다. 더구나 KDDI의 '광플러스'와 같이 통상전화번호와 동일한 '0AB~J'의 번호체계를 부여하는 경우에는 총무성이 조건을 부과하는 등 비교적 엄격히 운용되고 있다. 川井 康, "FCC, VoIPに關する Forumを開催し、本格的な検討をスタート," KDDI Research, February 2004, pp.43-44.
- 19) FCC는 규칙제정에 있어서 전통적으로 먼저 특정 이슈에 관한 아이디어 획득 수단으로 조사고시(Notice Of Inquiry: NOD)를 공표하고, 대중으로부터의 의견을 검토한 후 규칙제정제안고시(Notice of Proposed Rulemaking: NPRM)를 통해 문제의 소재를 설명하고, FCC의 사고방식/견해를 분명히 밝힌 다음 광범위한 검토의견을 구한다. 수개월(보통 2~3개월) 후 모집된 의견을 추가 제안고시(FNPRM)를 통해 요약하여 발표하고 다시 재검토의견을 구한다. 이전 규제에 상당한 변화를 가져오는 규칙 개정에서는 반드시 고시 및 검토의견의 절차를 밟아야 한다. 그리고 소기업영양 보호를 위한 주요 사안에 대해서는 규제유연성 분석(regulatory flexibility analysis)을 행한다. 그런 다음 최종규칙[보고 및 명령(Report and Order: R&O)] 제정에서는 토의 부분에서 주요 검토의견에 대해 일일이 그 각각에 대한 FCC의 사고를 피력하면서 채택 여부를 명확히 하고 있다 FCC, The Rulemaking Process, December 10, 2002, etc.
- 20) FCC, Notice Of Proposed Rulemaking, in the matter of IP-Enabled Services, FCC 04-28, February 12, 2004.
- 21) 시골지역의 12개의 소규모 ILECs로 구성된 ARC(America's Rural Consortium)는 5월 27일 최근의 음성시장 경쟁상황을 언급하면서 FCC에 IP관련 규칙제정 절차의 일환으로서 자신들에 대한 규제완화 또는 최소한 IP가능서비스 제공사업자 및 기타 경쟁사업자들과 마찬가지로의 경미한 규제(light-handed reg.)를 요청하였다. Jackson, Donny, "rural carriers ask FCC for deregulation," Telephony Online, May 28, 2004.
- 22) 본 고시의 검토의견은 60일 이내 그리고 재검토의견은 90일내 제출을 요구한다. NPRM(FCC 04-28), pp.1-6.
- 23) Charny, Ben, "VoIP players team up against regulation," CNET News.Com, February 28, 2004.
- 24) FCC는 최근의 또 다른 고시에서, 시내전화 시장경쟁과 광대역망 전개가 국가의 경제적, 교육적 및 사회적 복지(well-being)를 위해 중요함을 재인식하고 있다. FCC, NPRM and Order on Reconsideration, In the matter of Local Telephone Competition and Broadband Reporting, FCC 04-81, April 16, 2004, p.1.
- 25) NIKKEI COMMUNICATIONS의 시산에 의하면, 일본의 경우 VoIP로의 이행에 따라 동서NTT의 통화량이 25% 감소된다면 시내전화료는 현재의 3분 8.5엔 정도에서 10엔 이상(약 17% 이상) 대폭 인상될 가능성이 높다고 분석된다. いちしま ようへい, "米國發! IP電話に規制は必要か," NIKKEI COMMUNICATIONS, 2004. 1. 26, pp.53-55 참조.