

사업자 사전 선택제 도입 사례와 시사점

유 영 상 (heyoo@etri.re.kr)

한국전자통신연구원 정보화기술연구소

목차

- I. 서론
- II. CS 및 CPS의 개념과 기대 효과
- III. 외국의 CPS 실시 현황
- IV. 결론 및 시사점

Abstract

Since a new entrant in the telecommunications market requires time in order to construct its own network, a requirement on the incumbent operator to implement carrier selection and pre-selection can enable a new entrant to immediately attract customers and earn revenue. Carrier selection can normally be accomplished in two ways, on a call-by-call basis or through carrier pre-selection. Call-by-call selection allows customers to choose a new entrant rather than the incumbent carrier using a specific code designated to the new carrier each time a call is made. Carrier Pre-Selection, on the other hand, allows customers directly connect to the network of one provider to have access automatically to another company's services when they pick up the phone to make certain types of calls. The carrier pre-selection option is generally considered to be a second regulatory step following the implementation of the call-by-call carrier selection option.

Carrier pre-selection with the ability to override on a call-by-call basis for long distance, international, local, and fixed-to-mobile calls has now been implemented in many EU countries. This paper attempts to identify the issues in introducing CPS and to draw policy implications from other countries' experiences.

Key word: Carrier Selection, Carrier Pre-Selection, Call-by-call override

I. 서론

통신시장에서 신규 사업자가 자체 네트워크를 구축하기 위해서는 상당한 시간을 필요로 한다. 따라서 간접 접속의 가능성이 없는 경우 신규 전화 사업자는 직접접속만 제공할 수 있기 때문에 한정된 수의 고객에게만 접속할 수 밖에 없으나, 신규 사업자는 기존사업자에 대한 사업자 선택 (Carrier Selection: CS) 및 사업자 사전선택제 (Carrier Pre-Selection: CPS) 이행요구를 통해 단기간에 고객을 유치할 수 있으며 또한 수익을 창출할 수도 있다. 신규 사업자에게는 사업자 선택제 및 사전선택제는 경쟁력을 확보하는 데 필수적이며, 그에 따라 신규 사업자들은 사업자 선택제, 특히 CPS의 완벽한 시행을 완전한 시장 자유화와 효과적인 경쟁체제를 구축하는 데 필수적인 것으로 보고 있다.

CPS는 통신서비스 시장에 경쟁을 촉진하여 가입자에게 통신서비스의 가격이나 서비스의 질에 따라 전화서비스 제공자를 선택할 수 있도록 하는 것을 목적으로 하고 있다. 즉, CPS는 전화시장에 대한 선발사업자와 후발사업자간의 극심한 시장점유율 격차의 시정, 전화시장의 공정경쟁, 소비자의 전화수요에 대한 선택권의 확대, 그리고 요금 인하 효과 발생 등과 같은 경제적 후생의 증가로 인해 도입의 필요성이 제기되어 선진국을 중심으로 CPS를 확대 적용하는 추세를 보이고 있다.

일반적으로 CPS는 국내 장거리 전화, 국제전화, 그리고 최근에는 선진국을 중심으로 시내전화와 고정망에서 발신되어 이동망에 착신되는 LM통화에도 CPS를 적용하는 사례가 증가하고 있다.

본 논문에서는 CPS의 개념과 기대효과를 살펴보고, 2000년부터 CPS를 도입하고 있는 유럽의 사례를 중심으로 하여 CPS의 도입 배경과 과정, 그리고 도입에 대한 쟁점 사항에 대하여 파악한 후, 국내에 적용할 수 있는 시사점을 모색해보고자 한다.

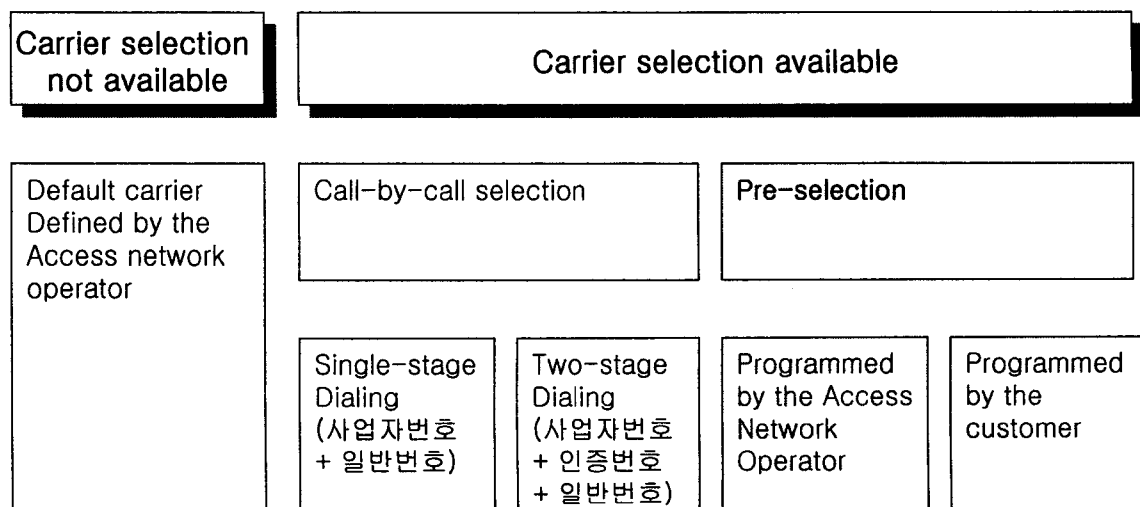
II. CS 및 CPS의 개념과 기대 효과

사업자 선택제(Carrier Selection: CS)는 전화 이용자가 시내, 장거리, 그리고 국제전화 서비스의 제공사업자를 선택할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 이 경우 전화 이용자는 직접적으로 가입자선로 및 시내교환기로 구성된 시내전화망에 연결되어 있으며, 지배적 사업자는 선택된 사업자에게 상호접속을 허용하여야 한다.

<그림 1>에서 보는 바와 같이 사업자 선택제 (CS)에는 'Call-by-Call 사업자 선택제'와 '사업자 사전선택제'의 두 가지 주요 유형이 있다 [1]. Call-by-Call 사업자

선택제는 각각의 호(Call)가 새로운 사업자에게로 지정된 특정코드를 사용함으로써 전화 이용자가 기존사업자보다는 신규사업자를 선택하게끔 한다. 소비자가 선택을 하지 않을 경우에는 기존사업자의 네트워크를 통해 호가 전달된다. Single-stage dialing의 경우, 전화 이용자는 사업자 번호와 통화를 하고자 하는 번호를 다이얼 하면 통화가 이루어지며, Two-stage dialing의 경우에는 사업자 번호 이외에 인증 번호를 추가로 다이얼 한 후에 통화를 하고자 하는 번호를 다이얼 하게 된다.

<그림 1> Call-by-call selection 과 CPS



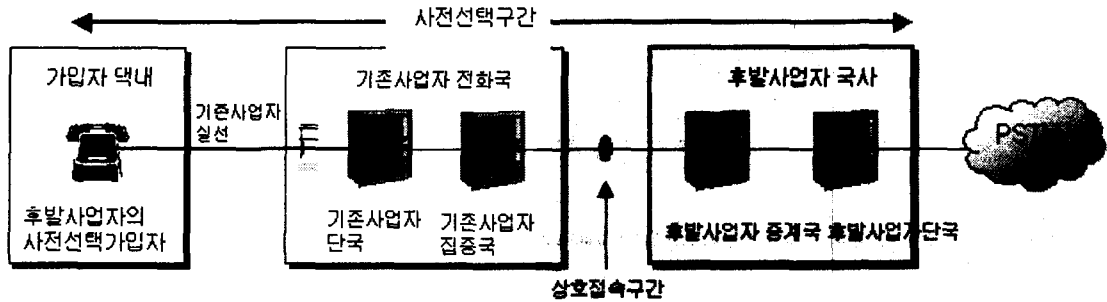
한편 CS의 다른 한가지 형태인 CPS는 전화 이용자가 다른 형태의 호를 전달하는 타 사업자를 사전에 선택할 수 있는 것을 의미한다. 따라서 전화가입자는 본인이 원하는 전화사업자를 사전에 선택하여 별도의 사업자 식별번호를 누르지 않고도 사전에 선택한 사업자의 서비스를 제공받을 수 있다.

이러한 CPS에는 Access 망 사업자에 의하여 교환기에서 프로그램되어 제공되는 CPS와 가입자가 보유한 autodialler 차원에서 프로그램 되는 CPS의 두가지 형태가 있는데, 전자를 Permanent CPS (PCPS)라 하고, 후자를 Interim CPS (ICPS)라 한다 [2]. CPS 이용 시 전화가입자가 소속되어 있는 시내전화 사업자는 다이얼 된 번호를 식별하여 가입자가 사전 선택한 전화사업자에게로 전화 호를 넘겨주어야 하며, 전화가입자는 CPS를 이용하는 경우에도 기존의 시내전화 사업자를 선택할 수 있도록 되어 있다.

이러한 CPS는 통신서비스 시장에 경쟁을 촉진하여 가입자에게 통신서비스의 가격이나 서비스의 질에 따라 전화서비스 제공자를 선택할 수 있도록 하는 것을 목적

으로 하고 있다. 즉, CPS는 전화시장에 대한 선발사업자와 후발사업자간의 극심한 시장점유율 격차의 시정, 전화시장의 공정경쟁, 소비자의 전화수요에 대한 선택권의 확대, 그리고 요금 인하 효과 발생 등과 같은 경제적 후생의 증가로 인해 도입의 필요성이 제기되어 선진국을 중심으로 CPS를 확대 적용하는 추세를 보이고 있다.

<그림 2> CPS의 개념 및 망 구성도



CPS를 실시할 경우의 경쟁적 효과는 다음과 같이 크게 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다 [3]. 첫째, 간접접속이 없는 경우 신규 전화 사업자는 직접접속만 제공할 수 있기 때문에 한정된 수의 고객에게만 접속할 수 밖에 없으며, 이것은 장거리 전화 시장에서 경쟁을 심하게 제한하는 결과가 될 것이다. 그러나 CPS는 간접접속의 형태이므로 이와 같은 문제를 해결하고 경쟁을 촉진하게 된다. 둘째, CPS는 전화 회사를 교체함으로써 고객이 부담해야 하는 비용을 감소시키기 때문에, 다른 형태의 간접접속과 비교하여 경쟁을 더욱 촉진시킬 수 있다. 즉, 고객은 사업자 선택 번호를 입력할 필요도 없고, 전화를 걸기 위해 별도의 다른 절차를 따를 필요도 없게 되므로 CS에 비해 통화를 더욱 촉진한다.

CPS는 사업자들에게 경쟁 압력으로 작용하게 되어 사업자들은 시장 점유율 유지를 위해 모든 고객들의 사업자와 경쟁을 해야 한다 따라서 CPS는 단지 통신 사업자를 교체하는 고객뿐만 아니라 모든 소비자에게 이익이 된다. 이 제도의 편익으로는 보다 저렴한 통화요금과 나은 품질, 다양한 서비스 기능, 그리고 Call-by-Call 제도에 비해 높은 편이성을 들 수 있다.

반면, CPS 도입에 따른 비용은 발신 접속서비스 제공자, 사전 선택된 사업자, 그리고 규제당국에 의해 발생된다. 발신접속서비스 사업자의 측면에서는 교환기의 변경, CPS시행을 위한 제어망과 설비시설의 조절, 발신 사업자의 망과 선택된 사업자의 망 사이에서 발생하는 별도의 트래픽 처리를 위한 교환기 포트의 수 증가 비용, 고객의 선택권을 기록하기 위한 정보시스템의 도입 및 수정, 그리고 고객 기록의

유지 및 전이 과정의 감독과 직원교육 등에 따른 비용이 발생한다. 사전선택 사업자의 측면에서는 사전 선택된 호의 라우팅을 위한 소프트웨어의 변경, 고객의 사전선택을 기록하고 수정하기 위한 정보 서비스의 개발, 그리고 발신접속서비스 제공자와의 협상에 따른 비용이 발생하게 되며, 규제기관의 측면에서는 해당 시스템을 관리하는 비용이 발생하게 된다.

Ⅲ. 외국의 CPS 실시 현황

1. 유럽의 CPS 도입 현황

유럽위원회의 1997년 상호접속지침 (Interconnection Directive 97/33/EC)은 모든 유럽 연합 회원국의 CPS 도입을 의무화하고 있으며 [4], 이의 주요 내용을 보면 공중 전화망에서 상당한 시장 지배력 (Significant Market Power: SMP)을 가진 사업자는 반드시 CPS 및 Call-by-call Override가 동시에 가능하도록 규정하고 있다. 이후 발표된 1998년의 유럽위원회의 수정 상호접속 지침 (EC Directive 98/61/EC the Amending Interconnection Directive)에 따라 유럽연합의 모든 회원국가는 2000년 1월 1일부터 CPS를 실시하여야 한다 [5]. 유럽위원회에서 2001년 11월에 발표한 통신규제 시행에 관한 제 7차 보고서 (Seventh Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package)에 따르면 [6], 장거리전화 및 국제전화에 대한 CPS는 실제적으로 그리스를 제외한 거의 모든 회원국가에서 실시되고 있으며, 시내호에 대한 CPS는 일부 국가에서는 아직 실시되지 않고 있는 것으로 나타났다. 제7차 보고서에서 발표한 유럽의 제공 서비스별 CPS 실시 현황을 살펴보면 <표1>과 같다.

<표1>에서 보는 바와 같이 국제 및 장거리 전화의 CPS는 현재 대부분의 유럽 연합 국가에서 시행되고 있다. 그리스를 제외하고 OECD 국가중 아직 시행 단계 전인 5개국은 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 그리고 터키로서 아직 장거리 및 국제전화 시장의 자유화가 이루어지지 않은 국가들이라고 할 수 있다 [7]. 이들 6개국들은 2003년까지 EU의 적용이 제외된다. 유럽위원회는 수정 상호접속 지침을 통해 상당한 시장 지배력을 보유한 사업자들은 2000년 1월 1일까지 국제전화, 장거리전화, 시내전화, LM을 모두 포함하여 CS를 제공하도록 하여야 한다고 밝히고 있다.

그러나 장거리와 국제 전화에 대한 CPS는 한 개 국가를 제외한 모든 국가에서 시행된 반면, 시내전화에 대한 CPS는 상대적으로 시행되고 있는 국가의 수가 적은 것으로 나타나고 있으며, 이를 통해 경쟁으로 인한 부담이 시내전화 시장에서 상대

적으로 약하거나 경쟁을 도입하기가 어렵다는 점을 알 수 있다.

<표1> 유럽의 사업자 선택(Carrier Selection) 및 사전선택제(Pre-Selection) 현황

	시내호		장거리(시내호)		국제호		LMR	
	CS	CPS	CS	CPS	CS	CPS	CS	CPS
벨기에	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행
덴마크	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행
독일	01.01.03	01.01.03	시행	시행	시행	시행	시행	시행
그리스	시행	01.01.03	시행	01.01.03	시행	01.01.03	시행	01.01.03
스페인	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행
프랑스	미시행	미시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행
아일랜드	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행
이태리	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행
룩셈부르크	시행	시행	미 적용		시행	시행	시행	시행
네덜란드	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행
오스트리아	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행
포르투갈	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행
핀란드	01.09.01	01.09.01	시행	시행	시행	시행	01.09.01	01.09.01
스웨덴	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행
영국	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행	시행

출처 : EU, Seventh Report on the Implementation of the telecommunications Regulatory Package (2001.11.26)

유럽위원회는 2000년 6월 말부터 수정 상호접속 지침의 시행 위반에 대한 조치를 개시하였는데 마감 시한까지 CPS를 시행하지 못한 오스트리아와 영국을 제외한 대다수 국가들의 경우, 문제가 된 것은 시내전화 및 LM CPS에 관한 것이었다. 오스트리아의 경우, 기존사업자와 신규사업자간의 계약이 지켜지지 않고 분쟁 조정 소송이 상당한 지연 속에 진행된 것이 이같은 서비스 지연의 가장 큰 이유가 되었다. 두 번째는 서비스 시행 절차가 예상했던 것보다 기술적으로 훨씬 복잡했기 때문이

다. 영국의 경우, 필요한 계약들을 진행하고 BT 및 다른 사업자들에게 막대한 부담을 지우지 않기 위한 시간이 필요하다는 이유로 3개월의 유예를 요청해 이를 허가 받았다.

LM 통화 역시 많은 국가들이 초기에 CPS를 시행하지 않은 시장 분야이다. 2001년 5월 1일까지 19개의 OECD 국가들이 이를 시행했으나 다수 국가들은 최근에 들어서야 이 서비스를 시행하게 되었다.

2. 영국의 사례

영국은 초기에 시장을 완전히 자유화한 국가임에도 불구하고, 공정경쟁 여건 조성을 위하여 CPS를 규제수단이 필요한 부분으로 고려하지 않았다. 이는 영국의 규제 기관인 Oftel이 서비스보다는 인프라 경쟁에 중점을 둔 것이 주 원인이다. 그러나 Oftel은 인프라 경쟁에는 상당한 기간이 소요될 것이라고 판단하여 인프라 경쟁보다는 서비스 경쟁을 위하여 CPS를 도입하기 이전에 간접 접속제도 (Indirect Access: IA)를 도입하였다 [8]. 그리하여 Oftel은 BT와 Mercury의 양사가 경쟁 사업자에게 국내 및 국제전화 서비스를 제공하도록 면허에 의무 조항을 부여하였다.

그러나 BT의 경우 요금 체계상 기본료 수익성이 통화료 수익성보다 낮아, 경쟁 도입에 따라 신규 경쟁 사업자가 국내 및 국제 전화 시장에 진입할 경우 통화료 부분의 수익성 저하로 인해 기본료 인상이 불가피하였다. 그럼에도 불구하고 BT는 Oftel이 설정한 RPI+2%의 Price Cap에 묶여 기본료 인상이 불가능한 상황이었기 때문에 Oftel은 BT가 접속적자보조금(Access Deficit Contributions: ADC)을 타 사업자에게 부과하는 것을 허용하였으며, 이후 시장이 경쟁적이 됨에 따라 Price Cap 제도를 없애고 또한 ADC제도도 폐지하였다.

Oftel은 간접접속을 계속 유지할 필요성을 인식하면서도 동등 접속의 도입 타당성을 검토하기 위하여 1994년 컨설팅 회사인 NERA에게 비용 편익 분석을 의뢰하였으며, 동등 접속 구현을 위한 CPS의 도입은 순 손실이 크다는 분석 결과에 따라 동등 접속 방식의 도입을 포기하였다.

그러나 앞서 언급한 유럽위원회의 상호접속지침에 따라 모든 유럽 연합의 회원국들은 CPS 도입이 의무화 되었기 때문에, 영국의 경우 Oftel은 1998년 CPS 제공의 무 사업자와 전화 이용자의 선택 가능한 option등을 정의한 'Functional Specification for CPS'를 발표하였고 [9], 고정망에서 시장 지배력을 가지고 있는 BT와 Kingston의 두 사업자에게 CPS 제공 기반 구축을 요구하였다.

Kingston은 2000년 1월 1일부터 Autodialler를 이용하여 CPS를 시행하였으며, BT의 경우에는 다른 회원 국가들과 달리 교환기에서 CPS를 처리할 수 있는 능력

이 없어서 유럽위원회로부터 3개월의 실시 연장을 허용 받았다. 따라서 BT의 경우에는 2000년 4월 1일부터 Autodialler를 사용하는 방식의 Interim CPS (ICPS)를 도입하였으며, 국내 및 국제 전화를 대상으로 BT 네트워크 상의 프로그램을 통하여 CPS를 제공할 수 있는 Permanent CPS (PCPS)가 되기 시작한 것은 2000년 12월 12일부터이다. 이후 고정전화에서 이동전화로 착신되는 LM통화를 포함하는 서비스 전 분야에 걸친 PCPS는 2001년 12월 12일부터 시행되었다 [10].

영국에서의 CPS의 도입 방식을 보면 다음과 같은 세 가지의 Option이 있다 [11]. 즉, Option 1은 모든 국제 호만을 한 사업자로부터 제공받는 경우이고, Option 2는 모든 국내 호만을 한 사업자로부터 제공받는 경우이며, 그리고 Option3 은 다음과 같은 서비스를 하나의 사업자로부터 제공받는 경우이다.

- 1) 시내, 장거리, 국제호
- 2) 이동망으로의 호
- 3) 특정요금 호 (free phone local rate, national rate, premium rate)
- 4) 개인번호로의 호
- 5) 호출기로의 호

이 가운데 Option 1과 2는 별도로 제공되거나 한 사업자로부터 동시 제공도 가능하나 Option 3은 타 Option과 동시에 제공될 수 없으며 100 (교환원), 999 (긴급서비스), 112 (긴급서비스), 192 (번호문의) 등의 특수번호 서비스를 제외한 모든 호가 선택한 사업자로 라우팅되며 override code를 입력한 경우에만 BT로 라우팅 된다.

영국에서 CPS를 도입할 때의 쟁점 사항들을 살펴보면, 먼저 CPS 대상 서비스로 LM서비스를 포함할 것인가 하는 여부이다. 즉 유럽위원회의 상호접속지침에서는 구체적인 대상 서비스의 범위에 관한 언급이 없었으므로 기존사업자들은 이를 제외하여야 한다고 주장하였으며, Oftel은 국제, 장거리, 시내, 그리고 이동망으로의 호가 포함되어야 한다고 판단하고 있다. 한편 소비자 입장에서는 이들 서비스가 각각 CPS 대상으로 제공되는 것이 선택권 확대 측면에서 바람직하다고 주장하고 있으며, 국제전화 사업자의 경우에는 이와 달리 모든 서비스를 통합 제공하도록 강제될 경우 국내 면허가 없기 때문에 실질적으로 CPS 진입을 포기할 수 밖에 없다는 입장을 보이고 있다. 이에 대하여 Oftel은 다시 시내 및 이동서비스의 경우 수익성이 없으므로, 개별서비스 단위로 CPS를 적용할 경우에 사업자들이 수익성이 높은 장거리 및 국제전화에만 참여하고 시내 및 이동 서비스에는 참여하지 않을 것이라고 보고 있으며, 또한 개별적인 CPS는 시간과 BT교환기 개조 등의 비용이 소요되므로 이동과 시내 호를 별도로 제공하는 것은 바람직하지 않다고 판단하고 있다.

그 밖의 쟁점사항으로는 BT 시스템 상의 문제로서 현재 BT 교환기는 100개의 CPS 사업자를 수용 가능하나 이중 80개는 이미 간접접속 용도로 사용 중이며, 일부 지역에서는 교환기 상의 문제로 당장 CPS의 수용이 불가능한 형편이다. 또한 CPS가 도입되는 경우 기존에 시내호로 취급되던 것이 transit layer를 거치게 되면서 비효율적 routing으로 인하여 core network overload 가능성이 있으며, BT는 CPS 사업자가 제시한 수요 예측에 따라 망 투자를 하게 되지만 과다 예측의 경우 과다 투자 가능성을 배제할 수 없다고 주장하고 있다.

CPS제공의무 사업자들은 가능한한 신속하게 CPS 서비스가 가능하도록 제공하여야 할 의무가 주어지지만 다음과 같은 경우에는 CPS 서비스의 제공이 제한될 수도 있다. 즉, 특정 교환기에 의해 제공되는 지역에서 CPS 사업자를 수용할 충분한 능력이 없는 경우, CPS 사업자가 추가설비를 갖추기 위한 합리적인 시간적 여유가 필요할 경우에 일시적으로 연기가 허용되며, CPS 사업자의 지속적인 통화량 과다 예측으로 인하여 CPS 제공의무사업자의 과다한 망 투자 가능성이 존재하는 경우, 제공의무 사업자는 자체의 수요 예측에 따라 투자를 제한할 정당성이 인정된다. 그 밖에 CPS를 제공할 수 없는 교환기를 사용하는 시골의 가입자와 BT의 Low User S초들 하에서 할인을 받는 가입자들에게는 CPS의 제공이 제한될 수 있다.

3. CPS 시행 지연 문제

기존사업자의 CPS 시행 지연은 신규사업자들의 가장 보편적인 불만 사항이다. 일부 국가들의 경우, 규제당국은 결정 혹은 기존사업자가 정한 RIO(Reference Interconnection Offer)의 승인 형태로 대개 3 working day에서 최대 10 working day까지 기간을 정한다 [7]. 예를 들어 프랑스의 규제 기관인 ART는 CPS 시행의 최대 기간을 72시간으로 정하고, 벨기에의 규제 기관인 BIPT는 CPS 시행기간을 5 working day로 설정한 Belgacom의 RIO를 승인하였다. 그외의 경우에는 사업자간의 사업상 협의에 맡겨진다. 독일의 경우, 신규사업자의 요청이 있을 후 3일 이내에 기존 사업자가 가입자의 사업자 선정을 가능케 하는 기술적 장비를 제공하도록 신규사업자와 기존사업자가 합의하였다.

예정대로 CPS를 시행하지 않고 있는 기존사업자에 대한 경제적 처벌을 통해 이 같은 문제를 해결하려는 국가들이 점점 보편화되고 있는데 오스트리아의 경우 기존 사업자인 Telekom Austria는 고객 당 6.9 Schilling의 one-time 요금을 받을 것이며, CPS가 6일 내에 시행되지 않을 시에는 요금이 적용되지 않는다고 합의했다. 스위스의 경우, 기존사업자인 Swisscom이 법정 최대 기한인 5 working day 내에

CPS를 활성화하지 못할 시에는 지연 날짜에 따라 다음과 같은 증분적 벌금을 지불한다.

<표 2> CPS 시행지연시 부과되는 벌금액 (스위스)

Activation을 위한 working days	벌금액	Activation 요금부과 여부
5일 혹은 그 이하	0.00	부과함
6일	0.00	부과하지 않음
7일	40.00	부과하지 않음
8일에서 10일	50.00	부과하지 않음
11일에서 14일	100.00	부과하지 않음
15일에서 19일	200.00	부과하지 않음
20일에서 24일	300.00	부과하지 않음
25일 혹은 그 이상	500.00	부과하지 않음

규제 당국은 기존사업자들의 CPS 시행 준수 여부를 모니터링하기 위하여 성과 데이터를 정기적으로 제출하도록 요구하고, 마감 기한을 지키도록 압력을 가하기 위하여 이 같은 데이터를 발표하도록 요구할 수 있다.

4. 소비자 편익과 CPS

CPS의 목적은 소비자로 하여금 통신사업자를 사전에 선택하게 함으로써 소비자 편익을 증진시키고 경쟁을 활성화시켜 시장 공정경쟁 질서를 확립하고자 함에 있다. 이용자들은 스스로 통신사업자를 선택할 수 있으며, 또한 그들이 원할 때에는 언제나 사업자를 변경할 수 있는 권리가 있다. 그러나 이용자의 합의나 승인 없이 이용자의 사업자를 불법으로 변경하는 불법가입자변경(Slamming)은 이러한 이용자들의 선택권을 이용자의 동의없이 박탈하는 것이며, 불법적인 마케팅 행위를 자행하는 사업자에게 수익을 가져다 줌으로써 통신시장의 경쟁을 왜곡시키게 된다. 현재 미국내에서 통신과 관련하여 가장 큰 쟁점사항으로 부각되고 있는 것이 바로 불법 가입 변경 사례이다 [12].

<표 3>에서 나타난 것과 같이 1996년에는 12,795건이었던 불편 신고 건수는 1997년에는 60%가 증가한 20,475건으로 늘어났으며, 1999년에는 21,868건에 달하는 것으로 나타났다. Davis (1997)의 연구 결과에 따르면 불법가입변경을 당한 이용자들 중

단지 7% 만이 요금이 인하된 결과를 얻은 반면, 48%는 더 많은 요금을 지불하게 된 것으로 집계되고 있다 [13].

<표 3> 미국 FCC에 접수된 불법가입변경 불편신고 건수

	1996	1997	1998	1999
신고 건수	12,795	20,475	20,124	21,868

FCC는 1998년 12월에 불법가입변경에 대응하는 새로운 규정을 발표하였는데 여기에는 Slamming에 따른 이익을 회수하는 벌금 조항의 강화, 가입자의 인증을 획득하는 절차의 강화, 장거리 뿐만 아니라 시내 전화에까지 가입자의 인증 절차 범위의 확대, 가입자의 명확한 승인없이 선택사업자를 변경할 수 없는 선택사업자 동결 규정의 설정 등을 포함하고 있다.

한편 CPS 도입에 따른 다른 소비자 편익의 문제로는 비효율적 경로 설정의 결과에 따라 network의 overload 문제, CPS 사업자가 착신 접속제공 사업자 정보에 접근하는 데서 오는 보안 문제, 그리고 과도한 요금 경쟁에 따른 echo-canceller 우회 및 호 지연 문제 등 통화 품질의 저하를 초래할 가능성이 있으며, 이 밖에도 CPS 사업자의 과도한 통화량 예측에 따른 망의 과다 투자 가능성 역시 장기적으로 소비자의 편익을 침해할 가능성이 있다.

IV. 결론 및 시사점

CPS의 목적은 소비자로 하여금 통신사업자를 사전에 선택하게 함으로써 소비자 편익을 증진시키고 경쟁을 활성화시켜 시장 공정경쟁 질서를 확립하고자 함에 있다. 해외 사례의 특징을 살펴보면, 주로 EC 가맹국을 중심으로 CPS의 도입 움직임이 확산되고 있으며 CPS 도입에 앞서 간접 접속 방식을 도입 시행함으로써 시장에 대한 충격을 완화하고 기술적 문제점도 해소하는 경향이 있다.

CPS는 시내, 장거리, 국제, 그리고 LM 통화에 모두 적용되고 있지만, LM 통화에 있어서 CPS는 가장 최근에 도입되기 시작하고 있으며, 타 서비스와 번들화된 Single-basket 형태로 도입되는 추세이다. 이는 multi-basket 형태의 CPS를 도입하기 어려운 기술적 제약성 뿐만이 아니라 수익성이 높은 장거리 및 국제 전화에만 신규 사업자가 진입하는 cream-skimming을 방지하는 의미도 가지고 있다.

많은 국가들이 CPS 도입의 필요성을 인식하면서도 시행에 오랜 시간이 걸리는

이유는 기존 사업자와 신규 사업자간의 이해 관계 때문이라고 할 수 있다. 따라서 양자간의 상충된 입장을 최소화함으로써 소비자의 선택의 범위를 확대하기 위해서는 규제기관의 역할이 매우 중요하며, 이를 위해서는 통신 정책의 목표가 명확히 설정되어야 할 것이다. 즉, 통신 정책의 목표가 단순히 경쟁자 수의 증가에 그쳐서는 안되며 통신 서비스를 이용하는 소비자 편익을 증진하는 방향으로 설정되어야 할 것이다.

CPS의 도입은 시장의 개방과 소비자의 선택권을 확대시킨다는 의미가 있으나, 이로 인하여 소수라도 선의의 피해자가 나와서는 안 될 것이다. 비단 미국 뿐만 아니라 해외의 많은 국가들은 CPS의 도입으로 인하여 불법 가입 변경과 같은 소비자 편익 침해 사례를 겪고 있다. 이는 CPS 제도 자체의 문제는 아니나 이를 보완할 수 있는 제도적 장치가 필요함을 보여준다고 할 수 있다.

경쟁도입의 취지로 실시되는 사전선택제가 소비자 편익의 증진과 공정경쟁에 얼마나 영향을 미치는 지에 대해서는 아직까지 미지수이다. 경쟁도입에 따른 routing 상의 비효율성이나 기존 교환기 upgrade에 따른 경제적 손실, 망사업자의 신규망 투자 및 기존망 개선 투자 인센티브의 상실, 설비 기반 경쟁보다는 요금 차익만을 위한 비생산적인 경쟁구도의 확산, 그리고 막대한 설비 투자 대비 수익성 전망의 불투명 같은 점들이 CPS 도입의 문제점으로 지적되고 있다.

또한 CPS 도입으로 인하여 기존 사업자의 수익성이 급격히 악화될 수 있으므로 이에 대한 대책도 강구하여야 할 것으로 보인다. 영국의 경우 간접 접속 제도의 도입에 따라 발생하는 기존사업자의 급격한 수익 감소를 보상할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다는 사실을 고려할 필요가 있다. 특히 한국 통신 시장에 있어서 LM 통화는 시내 전화 역무로 구분되어 있으며, KT는 보편적 서비스로 인한 유선 전화 적자분을 LM 통화 수익을 통하여 상당 부분 보전하고 있으므로, LM 통화 부문에서 CPS가 도입되는 경우 시내전화에 대한 원가 재산정 작업이 불가피할 것이다.

따라서 CPS의 국내적용을 검토함에 있어서 장기적 통신 사업구도의 검토가 선행되어야 하며, 소비자 피해를 최소화하는 정책의 도입이 필요하며, 성급한 도입은 국내 통신사업구조를 왜곡시킬 수 있기 때문에 간접 접속 제도가 정착된 이후 장기적 정책 과제로 검토하는 것과 같은 단계적인 접근이 필요하다고 판단된다.

참고문헌

- [1] European Commission, "Final Report on Carrier Selection", July 1997
- [2] Oftel, "Consultation on Modified Functional Specifications for Carrier Pre-Selection", October, 2000
- [3] Productivity Commission, "Telecommunications Competition Regulation", September 2001.
- [4] European Parliament and the Council, "Directive 97/33/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 on Interconnection in telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of ONP," 1997.7.26.
- [5] European Parliament and the Council, "Directive 98/61/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 amending Directive 97/33/EC (the Interconnection Directive) with regard to operator number portability and carrier pre-selection," 1998.9.24.
- [6] European Commission, "Seventh Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package, COM(2001)706," 2001.11.26.
- [7] OECD, "Development in Carrier Selection and Pre-Selection", November 2001.
- [8] Oftel, "Oftel's Policy on Indirect Access, Equal Access and Direct Connection to the Access Network" July, 1996
- [9] Oftel, "Functional Specification for Carrier Pre-Selection", July 1998
- [10] Oftel, "Final Determination of Costs and Charges for the Provision by BT of Permanent Carrier Pre-selection Facilities under the Provisions of Condition 50A of BT's Telecommunications Act Licence", August 2002.
- [11] Oftel, "Carrier Pre-Selection in the UK: Consultative Document", July 1998.
- [12] FCC, "Factsheet: "Slamming": The Unauthorized Changes of Consumer's Preferred Carriers", 2000
- [13] Davis, Stephanie H., "Slammed into a Wall of Confusion", M&S News, 1997 4. 14.