

국제통상협상 내 국제모바일로밍 규범이 국내 시장에 미치는 영향 연구: 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP) 통신서비스 협정문 규범을 중심으로

김지은*, 이형직°, 이종용*

A Study on the Implication of International Mobile Roaming Article in International Trade Agreements on Korean Telecommunications Market: Focusing on the Telecommunications Chapter in CPTPP

Kim, Ji-Eun*, Lee, Hyeongjik°, Lee, Jongyong*

요약

국제모바일로밍(IMR) 서비스의 높은 요금 수준에 대한 지적이 꾸준히 제기되어 왔으나, 정부가 규제 방식으로 IMR 요금을 규제하는 것이 효과적인지에 대해서는 공통된 결론을 도출하지 못하는 상황에서 포괄적·점진적 환태평양동반자 협정(CPTPP)에서 정부의 개입을 전제로 IMR 도매요금 규제 의무를 포함하는 통상규범이 최초로 명시되었다. 본 논문에서는 CPTPP 통신협정문에 포함된 IMR 규범 중 도매요금에 관한 의무 조항을 중점적으로 분석하고, 국제통상규범으로서 IMR 조항이 우리나라에 미치는 영향을 살펴보았다. 분석 결과, CPTPP IMR 조항은 정부가 합리적인 도매요금 규제 조치를 취할 수 있음을 인정하고 IMR 도매요금 인하를 유도할 수 있는 규제 메커니즘을 제안하였으며, 향후 적극적으로 적용될 수 있도록 법적 장치 또한 마련한 것으로 판단된다. 우리나라의 경우 이동통신사업자의 IMR 요금 인하 노력이 이루어지고 있고, 전 세계적으로 IMR 도매요금을 규제하지 않는 국가가 다수임에 따라 정부가 IMR 조항을 활용하여 요금 인하에 직접 기여하는 접근 방식은 단기적으로는 필요성이 높지 않으나, IMR 조항이라는 수단을 통해 정부가 정책권한을 확보할 대해서는 향후 고려해볼 수 있다고 판단된다.

Key Words : Free Trade Agreement, International Mobile Roaming, Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), Telecommunications, Roaming Regulation

ABSTRACT

Shared concerns on high rates of International Mobile Roaming(IMR) services have been discussed throughout multiple international entities without consent on whether government regulation is effective in terms of reducing

* First Author : (ORCID:0000-0002-5993-337X)Electronics and Telecommunications Research Institute, jekim0104@etri.re.kr, 정희원
° Corresponding Author : (ORCID:0000-0002-9830-6731)Electronics and Telecommunications Research Institute, hyeongjiklee@etri.e.kr, 정희원

* (ORCID:0000-0003-3122-4739)Electronics and Telecommunications Research Institute, jongyl@etri.re.kr, 정희원
논문번호 : 2018810-349-0-SE, Received October 27, 2018; Revised December 11, 2018; Accepted December 20, 2018

the rates. For the first time in international trade agreements CPTPP(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) Members have agreed to include a article on IMR to even allow Member states to regulate wholesale rates. The purpose of this study is to review and analyze the IMR article in CPTPP especially focusing on the aspects of wholesale rates regulation and to provide implications regarding its effects on the telecommunications market of Korea. IMR articles in CPTPP indicate that Parties can regulate IMR rates to be reasonable and cooperate with each other to lower IMR wholesale rates. In addition to cooperation mechanism designed for the Parties who pursue government intervention, the CPTPP article discussed a MFN issue to minimize trade disputes. Similar to Korea where telecommunications service operators voluntarily endeavour to reciprocally reduce IMR rates, governments do not engage in regulating IMR rates in most cases. Therefore, from a short-term perspective IMR articles in trade agreements would not have dramatic effects on the market however it can be useful to have policy space for the governments to engage when it considers necessary.

1. 서 론

국제모바일로밍(International Mobile Roaming, 이하 IMR) 서비스¹⁾를 이용하는 국내 사용자가 계속 증가함에 따라 다른 통신서비스와 마찬가지로 IMR 요금 인하에 대한 소비자들의 요구가 높아지면서 최근 국내 정부 및 이동통신사업자들의 관련 노력이 추진되고 있다. 예를 들어, 2018년 5월 개최된 제6차 한·일·중 ICT 장관회의에서 유영민 과학기술정보통신부장관을 포함한 3국 장관은 3국간 경제·문화적 교류 확대에 부당요소로 작용할 수 있는 IMR 요금이 합리적인 수준으로 인하될 수 있도록 노력하기로 합의한 바 있으며,²⁾ LTE 데이터 무제한을 제공하거나³⁾ 주요 국가에 대해서 국내 통화 요금과 동일한 음성 로밍을 제공하는 등⁴⁾ 올해 들어 국내 이동통신사업자들간 IMR 신규 상품 출시를 통한 서비스 경쟁이 본격적으로 이루어지고 있는 상황이다. 높은 IMR 요금이 기존 학술 연구는 물론 ITU, OECD 등 국제기구 등에서 공통적

으로 문제점으로 제기 된 바 있다는 점에서 국내 정부 및 이동통신사업자들의 로밍 요금 인하 노력은 충분히 의미가 있을 수 있으나, 해당 노력만으로 국내 소비자들이 가시적이며 구체적인 혜택을 받을 수 있는 지에 대해서는 여전히 불확실하다는 점에서 정부가 IMR 요금 인하를 위하여 어떻게 접근하는 것이 효과적인지를 여러 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

기존 문헌 역시 높은 IMR 요금이라는 문제점을 어떻게 해결할 수 있는지에 대해서는 공통된 결론을 도출하지 못한 것이 사실이다. 특히, 유럽연합(EU) 차원에서 IMR 도소매 요금을 직접 규제하면서⁵⁾ 정부 또는 통신규제기관이 IMR 요금 규제에 직접 개입하는 것이 과연 효과적인지에 대한 연구가 다수 수행되었으나 일관된 결과를 제시하지는 못하고 있다. 이런 상황에서 2018년 3월 일본·캐나다·호주 등 11개국이 정식 서명하여 발효를 앞둔 포괄적·점진적 환태평양동반자 협정(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, 이하 CPTPP) 통신서비스 협정문에 포함된 IMR 조항은 통신규제기관의 개입을 전제로 국제 모바일로밍 도매요금 규제에 관한 의무를 포함하였다는 점에서 주목된다. 특히, 국제통상협상에 포함된 규범이 국내법과 동일한 법적 효력을 지닌다는 점에서 CPTPP 참여국에게 IMR 조항은 EU와 같은 기존 자국 법규에 따른 직접규제 방식이 아닌 새로운 방식의 IMR 요금에 관한 정부 또는 통신규제기관의 개입을 가능하게 해준다는 점에서 해당 규범이 IMR 요금 인하를 도출하는 효과적인 접근 방식인지 살펴보는 것

1) 일반적으로 IMR 서비스는 이동통신사업자가 해외에 자체 통신설비가 없는 지역에서 다른 통신사의 통신설비를 통해 자사 가입자들이 음성, SMS, 데이터 서비스를 사용할 수 있도록 제공해주는 서비스를 의미한다.[1]
 2) 과학기술정보통신부 보도자료(“한·일·중, 5세대 이동통신(5G) 상용화·ICT올림픽·로밍요금 인하 등 협력키로 합의”, 2018.05.28.) 참조
 3) 예를 들어, LG유플러스는 2018년 5월에 1일 13,200원으로 해외에서 LTE 데이터를 무제한으로 쓸 수 있는 “속도·용량 걱정 없는 로밍 데이터” 상품을 출시하였다. (유플러스 홈페이지 참조)
 4) 예를 들어, KT는 해외에서 국내 음성통화 요금과 동일한 1초당 1.98원을 적용하는 “로밍 ON” 상품을 출시하고 그 대상 국가를 2018년 9월까지 13개국으로 확대하였으며, SK텔레콤 역시 2018년 9월 판, 사이판에서 국내 요금 수준으로 음성 및 데이터를 이용할 수 있는 “T팜·사이판팩스” 요금제를 출시하였다. (각사 홈페이지 참조)

5) EU 집행위원회(European Commission)는 EU 가입국에 적용되는 로밍 규제를 2007년 최초로 발표하였으며, 음성 로밍 도소매 요금 상한 부과, SMS 및 데이터 로밍 도소매 요금 상한, 로밍 요금을 국내 소매 요금 수준으로 인하하는 내용을 단계적으로 추진하고 있다.[2]

은 충분히 의미가 있다고 할 수 있겠다.

이에 본 연구에서는 CPTPP 통신서비스 협정문에 포함된 IMR 규범 중 국제모바일로밍 요금에 관한 정부 개입과 관련된 내용을 중점적으로 분석하여 국제통상규범을 통한 정부 및 통신규제기관의 IMR 요금 개입이 효과적인 로밍 요금 인하를 도출할 수 있을지 살펴보고자 한다. 이를 위하여 먼저 2장에서는 IMR, 특히 IMR 요금에 관한 규제 개입이 로밍 요금 인하에 효과적인지에 관한 기존 연구 결과를 먼저 살펴보고, 3장에서는 CPTPP 통신서비스 협정문에 포함된 IMR 규범 전반과 해당 규범이 어떻게 적용되는지를 구체적으로 살펴보고, 규범의 법적 적정성 등을 다각도로 분석하였다. 마지막으로 4장에서는 CPTPP에서 처음 제안된 국제통상규범으로서의 IMR 규범이 우리나라에 어떤 영향을 미칠 수 있는지, IMR 요금을 인하하는데 효과적으로 활용될 수 있는지 등 국내 통신 시장에 주는 시사점을 제시하였다.

II. 문헌 연구: 국제모바일로밍 요금 규제 논쟁

과도하게 높은 IMR 요금문제는 2000년대 후반부터 국제적 관심이 된 이래 현재까지 중요한 통신정책 이슈로서 논의 중이다. 높은 IMR 요금은 로밍서비스 이용자들이 요금부담을 우려해 해외에서 모바일 기기를 사용하지 않으려는 경향으로 이어지면서 소비자 후생을 저해하는 결과를 초래하고 있는 반면에 로밍 제공사업자는 높은 마진을 통해 수익을 향유하고 있다는 것이 논란의 핵심이다. 이러한 왜곡된 IMR 요금 문제를 해결하기 위해 OECD, ITU 권고안이 지속적으로 나오고 있으며, 규제노력을 통한 실질적인 요금 인하 추진한 EU 사례도 있다. EU는 2007년 6월에 시장 지배력을 갖고 있는 일부 사업자만을 규제하는 일반 경쟁법적인 접근이 아닌 모든 사업자의 로밍요금을 규제하는 법을 제정하였다. 2017년 6월 15일에는 도매 및 소매 로밍요금을 점진적인 인하되어 왔던 EU의 요금상한제가 일몰되면서 EU 회원국 내에서는 별도 소매 로밍요금도 사라지게 되었다.

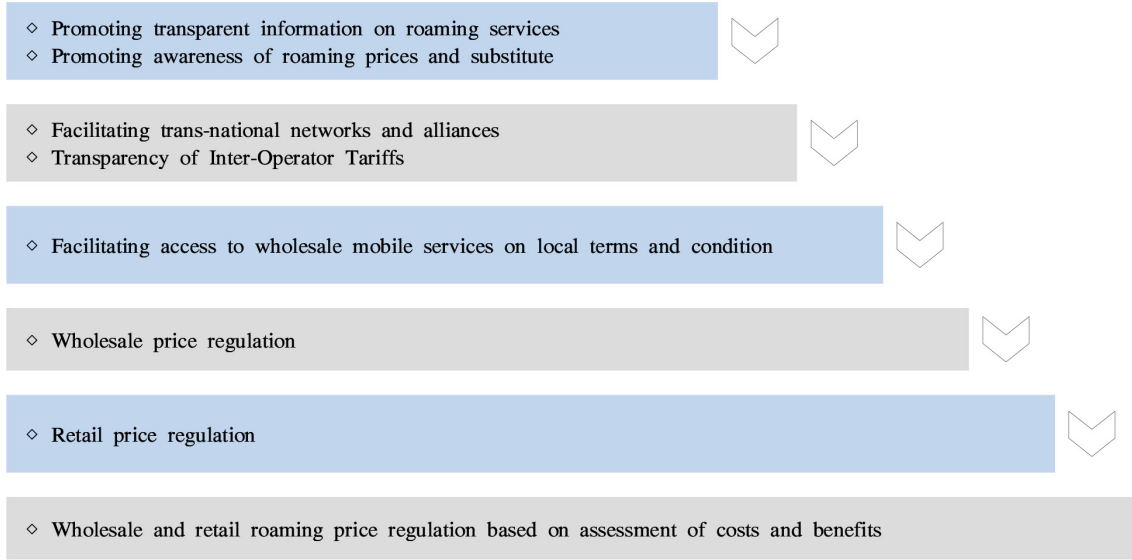
IMR에 관한 연구는 국내에서 아직까지 활발한 논의가 진행되지 않은 단계이다. 이종용 외(2004)의 국내 로밍 대비 IMR 간의 개념적인 비교^[3], 김시열 외(2012)의 소비자 정보 확대 필요성 제기^[4], 강신원(2014)의 OECD, WTO, ITU의 IMR 관련 논의 현황 소개^[5] 정도가 국내 문헌에서 확인되고 있기 때문이다. 본 장에서는 IMR에 관한 기존 연구를 중심으로 높은 IMR 요금 인하를 위한 수단으로서 IMR 요금

규제 도입을 주장하는 접근과 직접적인 IMR 요금 규제보다는 시장경쟁 확대가 보다 효과적이라는 비규제 접근으로 양분하여 IMR 요금 규제에 관한 논쟁을 분석하였다.

2.1 요금규제 접근

IMR 요금 규제는 ① 규제범위, ② 요금구조, ③ 부과된 규제의 지속 가능성(sustainability)에 주목할 필요가 있다. 먼저, IMR 규제범위 관점에서 도매 로밍 요금과 소매 로밍요금 모두를 규제해야 한다는 Infante & Vallejo(2012)의 연구가 있다^[6]. 저자들은 높은 도매 로밍 요금이 높은 소매 로밍 요금의 원인이므로 도매 요금의 상한을 설정하면 소매 요금의 유의미한 감소를 줄 수 있을 것이라는 가설을 스페인, 체코, 독일 등 EU 국가를 대상으로 실증 분석하였다. 그 결과, 원가이상의 가격설정과 높은 마진을 허용하였음에도 도매와 소매 로밍 영역 모두에서 가격경쟁이 확인되지 않았다. 소매시장에서 사업자간 경쟁유인은 소매 로밍 서비스(음성, SMS) 시장에서 경쟁압력이 현저하게 낮다는 점과 가격변화에 대한 비탄력적인 수요특성에 근거하며, 도매시장에서의 저조한 가격경쟁은 도매 로밍 협정의 상호성(reciprocity) 등 도매 로밍 시장 고유의 복잡성에서 비롯된 것이라고 지적하였다. 흥미로운 점은 실증연구에서 도매 로밍요금 인하에도 오히려 소매 로밍요금도 높은 수준으로 유지되는 것을 토대로 IMR 시장에서 도매요금 인하가 반드시 소매요금의 인하로 이어지지 않는다는 것이다. 이러한 결론을 토대로 저자들은 IMR 규제에 의한 발생하는 편익이 최종 이용자에게 전달되기 위해서는 도매요금 규제와 함께 소매규제 조치도 필요하다는 시각을 제시하였다.

한편, Infante & Vallejo(2012)가 제안하고 있는 도매요금과 소매요금 동시 규제는 규제개입 수준이 가장 높은 정책적 옵션이라는 점에 주목할 필요가 있다. (그림 1)과 같이 OECD(2012)는 IMR 규제와 관련하여 가장 낮은 개입부터 시작하는 단계별 규제접근을 회원국들에게 권고하였다^[7]. OECD의 로밍서비스 정책 옵션을 단계별로 살펴보면, 1단계에서는 로밍서비스 요금정보, 이용 가능한 대체재(substitutes)에 관한 정보제공기능 강화 조치를 도입할 수 있다. 로밍의 기술대안에 대해 OECD(2009)는 Global MVNOs (mobile virtual network operators), Global SIM-Cards, 국내 SIM-Card 구매, 듀얼 SIM-Card 단말기 및 서비스, VoIP(모바일망 또는 WiFi망), 호텔 전화기(공중전화기), 국제통화카드, SMS 사용, 위성



[자료] OECD(2012) 재구성

그림 1. OECD의 로밍서비스 정책 옵션
Fig. 1. OECD's policy options for roaming services

전화, VoIP(유선망), 이메일 등 IMR 대체재에 대한 각각의 장단점을 제시하였다⁸⁾.

다음으로 1단계의 정책수단이 부족하다고 판단될 경우 2단계에는 도매요율의 투명성 개선과 다자간 국제적 제휴(trans-national networks and alliances)를 촉진하는 정책 도입을 권고하였다. 또한, 3단계로 MVNOs의 진입장벽 제거를 통한 도매 로밍서비스 시장 경쟁촉진을 권고하였다. 3단계까지의 조치가 효과적이지 못할 경우 4단계로서 도매 로밍요율을 1차적으로 시장에서 결정하도록 하고, 만약 시장기능이 미약하다고 판단될 경우 도매시장 규제 도입을 권고하였다. 5단계에서는 도매요율 규제가 충분하지 못할 경우 최후의 수단(a last resort)으로서 소매요금 규제 시행을 권고하였다. 6단계에는 도매와 소매 로밍요금 규제를 동시에 도입하고자 할 경우에는 도매요금과 소매요금 간 풍선효과(waterbed effects) 또는 요금 리밸런싱(re-balancing) 등 가격설정 행위의 영향에 대한 비용/편익 분석을 실시할 것을 권고하였다. 규제조치의 효과성 유무에 따라 규제수준이 점진적으로 높아지는 OECD(2012)의 접근은 비교적 타당한 접근이며, IMR 관련 유사한 내용을 명시적으로 포함하고 있는 최초의 자유무역협정(Free Trade Agreement, 이하 FTA)인 CPTPP 규범에도 영향을 준 것으로 판단된다.

반면, ITU는 2017년 OECD(2012)에서 제시된 정책옵션을 보다 고도화하여 IMR에 대한 전략적 가이드라인을 발표하였다⁹⁾. ITU의 IMR 가이드라인은 민

간부문 및 소비자 그리고 국내적, 지역적, 국제적 차원까지 포함하는 다양한 이해관계자간 협력이 매우 중요하다는 인식에 기초하고 있으며, 기본구조는 규제당국(National Regulatory Authorities: NRAs) 영역과 이동사업자(MNOs), 서비스제공자(service providers) 등 사업자 영역으로 구성하고 있다. 소비자 보호 이슈는 규제당국 영역과 사업자 영역 모두에 공통적으로 포함되어 있다. 각 영역별로 구체적으로 살펴보면, 규제당국 영역의 가이드라인은 양자·다자 및 지역적 차원의 이슈(일반원칙, 법적 조치, 조세, 요금규제), 국내 시장 이슈(일반원칙, 경쟁원칙, 요금설정 원칙 및 규제), 소비자 보호 이슈, 사업자 영역에 대한 가이드라인은 일반원칙, 요금설정 이슈, 소비자 보호 이슈 등으로 구분하여 제시되었다. 규제당국 영역의 일반원칙에서 ITU(2017)은 지역적 차원의 IMR 협력을 추진하는 경우에 WTO의 서비스무역에 관한 일반협정(General Agreement of Trade in Services, 이하 GATS)에서 제시된 최혜국대우(most favored nation, 이하 MFN)를 고려해야 한다는 점을 제시하고 있다.

또한, 지역적 차원의 IMR 협력시 로밍요금 규제와 관련해서는 도매 요금규제와 소매 요금규제의 동시 도입을 우선적으로 제안하고 있다. 한편, 사물인터넷, M2M(machine-to-machine) 등 신기술로 인해 새로운 비즈니스 모델 및 과금방식이 출현하여 기존의 ICT 서비스 제공 영역에 상당한 영향을 미칠 것이며, 특히, 로밍 규제와 관련해서는 어떤 형태의 서비스가 로밍규

제 범위에 해당되어야 하는지 등에서 별도의 검토가 필요하다는 ITU(2017)의 지적도 주목할 필요가 있다.

다음으로 IMR 요금구조 측면을 분석한 Hämmäinen et al.(2009)는 핀란드 모바일 가입자를 대상으로 한 실증분석 연구에서 요금수준이 아니라 요금구조가 국제 모바일 데이터 로밍의 핵심 장애물이며, 이를 해결하기 위해서는 EU 내 일일 정액 데이터 로밍(daily flat-rate data roaming)에 대한 규제가 필요하다는 점을 제시하였다¹⁰⁾. 마지막으로 IMR 규제의 지속 가능성에 대해서는 EU 내 IMR 규제시행의 시계열적인 효과성을 다양한 측면에서 분석한 Spruytte et al.(2017)의 연구가 있다²⁾. EU의 로밍 규제는 2007년부터 ① 음성 도소매 가격 상한 부과 ② SMS/data 도소매 가격 상한 부과 ③ 로밍요금의 국내 소매요금 수준으로(roam like at home) 인하 등 단계별로 진행되어 왔으나, 저자들은 이러한 규제조치의 지속성에 대해 의문을 제기하고, 여기에 대한 EU 당국의 추가적인 해명이 필요함을 제시하였다. 로밍서비스 최종이용자가 지불하는 요금은 제로수준까지 인하여왔으나, EU 회원국 내 이동사업자가 외국 사업자에게 지불하는 도매 로밍요금은 감소되지 않았다. IMR 규제 시행으로 인한 이익감소와 원가회수 차원에서 이동사업자는 ① 국내 소매요금 인상, ② 해외 사업자에게 지불하는 도매 로밍요금 인하, ③ 일정기간 내 가입자당 로밍 최대 이용량 설정(fair use limits) 등 다양한 대응책을 마련할 가능성이 존재할 수 있는 것이다. 저자들은 EU의 IMR 규제 필요성에 대해 문제를 제기하기보다는 지리적 위치, 사업 중인 국가 수, 사업자 형태(mobile network operators: MNOs or MVNOs) 등 다양한 영향요인으로 인해 현 시점에서 IMR 규제의 기대효과를 제대로 예측하기 어려우며, 모든 MNO에 적용 가능한 보편적 전략은 존재하지 않다는 시사점을 제시하였다.

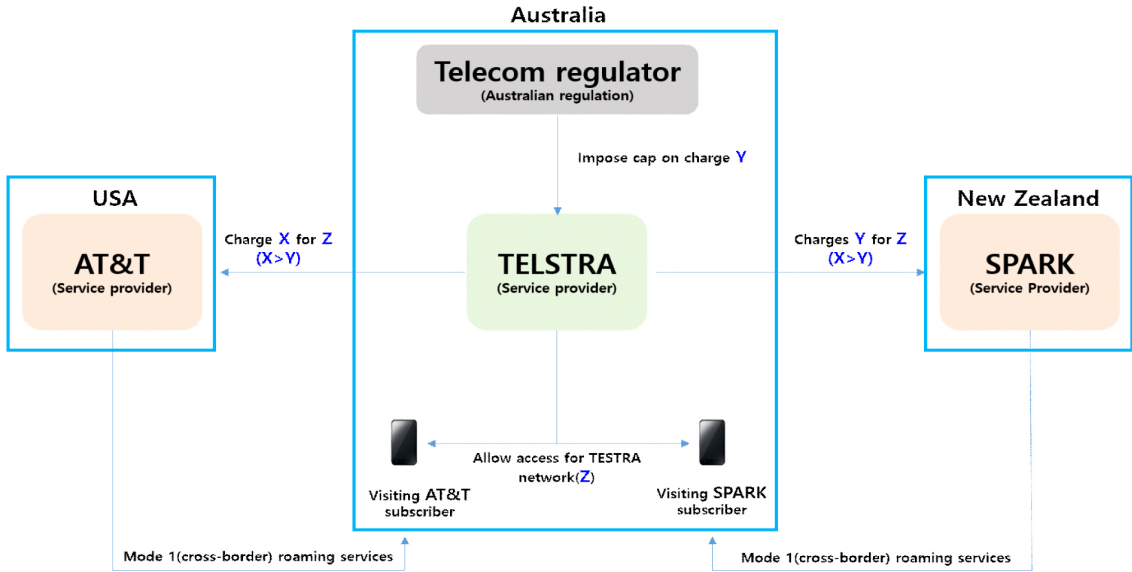
Spruytte et al.(2017)가 지적한 로밍 요금규제에 대응한 이동사업자의 로밍 사용량 상한 설정과 규제의 지속 가능성 문제와 관련하여 EU 당국은 EU(2016)을 통해 이미 공식적 조치를 채택했다¹¹⁾. 이동사업자 로밍 사용량 제한과 관련된 공정 사용 정책(Fair Use Policy)에서 EU는 로밍 규제를 적용받는 소매로밍서비스의 남용 또는 변칙적 사용(abusive or anomalous usage)을 방지하기 위해 로밍서비스를 제공하는 이동사업자에게 객관적인 지표에 근거하는 공정하고 합리적인 통제 메커니즘을 도입할 수 있도록 허용하면서 모바일 데이터 번들, 단말기와 연계된 소매서비스 번들, 선불요금 플랜 등 요금구조별 적용 가능한 실무적

대안 제시와 함께 관련 자료제출 의무도 부과되었다. 또한 로밍요금 규제의 지속 가능성에 대해서도 EU는 매년 로밍서비스 제공사업자로부터 로밍서비스 사용량 자료를 제출받아 지속 여부를 평가하도록 하였다. 한편, 과도하게 높은 IMR 요금 문제는 적절한 기술규제(technical regulation)의 부재에서 비롯되었다는 관점에서 Knieps et al.(2014)는 번호이동성을 사업자 이동성(carrier portability)으로 확장되어야 하며, 로밍서비스 최종이용자의 요금충구서 충격(bill shock)을 방지하기 위한 정보 투명성과 같은 소비자 보호조치가 효과적임을 제안하였다¹²⁾.

2.2 IMR 비규제 접근

IMR 요금문제 해결을 위한 수단으로 직접적인 요금규제 도입에 반대하거나, 대안을 주장하는 비규제 접근은 ① 규제도입 효과 무용론, ② 시장경쟁 지향론, ③ 국제통상법 차원의 문제 발생가능성 등으로 구분할 수 있다. 먼저, 규제도입 효과 무용론을 주장한 기존 연구인 Falch(2012)는 사례분석을 통해 로밍에 관한 규제개입의 효과가 명확하지 않음을 지적하였다¹³⁾. 이 연구는 호주는 2005년 도소매 로밍 요금이 매우 높다는 결론을 냈음에도 직접적인 가격 규제를 시행하지 않은 반면, 아랍 규제기관 네트워크(Arab Regulator's Network)는 아랍 지역에서의 가격 규제 도입을 위한 모델을 검토하였으며, EU의 국제 로밍 규제에 관한 법제는 음성/데이터 국제 로밍을 위한 도소매 시장에 가격 상한을 도입하는 등 여러 국가별로 IMR 요금에 대한 접근이 상이한 사례를 제시하였다. 특히 사례 중에서 EU의 IMR 요금규제 개입에 대해 저자는 EU의 가격 상한이 소비자에게 투명성을 개선 시켜줄 수 있지만, 현재 높은 비용이 소모되는 국가 내 사업자는 비용을 모두 커버하기 어려움이 발생하는 상황이 발생할 수 있으며, 국제로밍이 국내로밍보다 저렴해지는 가격체계를 발생시킬 수 있어서 IMR 요금규제 도입이 논쟁의 여지가 있음을 지적하였다.

다음으로 Gillwald & Muriuki(2011)은 IMR 요금에 대한 직접규제보다 시장경쟁을 활성화하는 접근이 보다 효과적임을 지적하였다¹⁴⁾. 동아프리카 사업자인 Zain이 2006년 케냐, 탄자니아, 우간다 사업을 “One Network”로 구성하여 국가간 로밍 요율을 제거한 상품을 출시하여 결과적으로 경쟁사 망에 의한 로밍요율까지 제거한 사례에 주목하여 저자들은 이동사업자가 국내 네트워크를 다국적 네트워크와 통합하도록 허용하는 정책과 규제환경이 로밍요금 문제를 해결하는데 보다 중요하다는 점을 제시하였다. 한편,



[자료] Voon(2013) 재구성

그림 2. 양자간 로밍협정 하에서 잠재적인 MFN 의무 위반 사례

Fig. 2. An example of the potential MFN obligation violation under the bilateral wholesale roaming agreement

Sutherland(2001)는 시장경쟁과 함께 표준을 로밍정책에서 중요하다는 제시했다¹⁵⁾. 이 연구는 2세대 이동전화서비스가 성숙기에 도달한 시점에서 GSM 표준이 국제로밍 확산에 중요한 역할을 했다는 점을 지적하였으며, 또한, 이동통신산업이 2세대에서 3세대로 전환과정에서 UMTS 로밍을 위한 포럼 구성과 함께 로밍요금 인하를 위한 보다 개방적이고 경쟁적인 체제를 마련해야 한다는 점에서 의의가 있다.

마지막으로 Voon(2013)은 로밍 규제에 대한 찬반 입장을 직접적으로 제시하지 않았으나, 도매 로밍요금 규제가 국제통상법적 측면에서 논란이 될 수 있다는 점을 지적하였다¹⁶⁾. 이 연구는 호주의 통신 규제당국이 로밍 요금규제를 도입하여 도매 로밍요금 상한을 설정하고, 뉴질랜드와 협정을 체결하여 상한이 설정된 낮은 수준의 도매 로밍 요금을 뉴질랜드 서비스 제공자에게만 제공하는 경우를 가정하여 분석하였다. WTO의 GATS에서 이동통신서비스(mobile telecommunications services)는 기본통신서비스(basic telecommunications)를 구성하며, 시장개방 대상 서비스를 기재하는 GATS 양허표(commitments)에서 기타(other)에 포함된 것으로 확인되고 있다. 한편, 이동통신서비스는 해외에서 음성전화, SMS 메시지를 발신하고 수신할 수 있는 능력을 의미하는 로밍(roaming)을 포함한다. 호주의 경우 음성전화서비스와 데이터 전송서비스 등의 기본통신서비스에 대해 광범위한 내

국민대우(national treatment)와 모든 서비스 공급모드(all modes of supply)⁶⁾에 대한 시장접근을 허용하였다. 로밍에 대해서도 아무런 제한사항을 기재하지 않았으며, 통신서비스에 대한 MFN 제공 의무 면제에 대해서도 아무런 내용을 설정하지 않았다. 특히, 호주는 GATS 양허표의 기타(other) 범주에 ‘디지털 셀룰러 서비스(Digital cellular services)’와 ‘모바일 데이터 서비스(Mobile data services)’를 기재하였다. 이와 같은 GATS 관련 조건하에서 Voon(2013)은 호주가 뉴질랜드와 협정을 체결하여 자국의 규제 도매 로밍요율을 뉴질랜드 사업자에게 적용할 경우 WTO GATS에서 의무사항인 MFN 위반이 성립한다는 것으로 보았다. 그 이유는 (그림 2)와 같이 도매 로밍요율에 대해 협정을 맺은 뉴질랜드 사업자와 다른 국가(미국)의 사업자에 대한 차별적인 적용이 WTO 회원국의 동종 서비스 및 동종 사업자에 대한 MFN 위반에 해당된다는 것이다. 한편, 상한이 설정된 도매 로밍요금 적용에 관한 호주와 뉴질랜드 간 협정이 서비스 무역을 자

6) GATS는 서비스 무역을 다음과 같은 4가지 모드(modes)에 의한 서비스 공급으로 정의하였다. Mode 1: 한 회원국의 영토에서 다른 회원국의 영토로 서비스의 이동(국경간 공급), Mode 2: 한 회원국 영토에서 다른 회원국으로 소비자의 이동(해외소비), Mode 3: 한 회원국의 서비스 공급자의 다른 회원국 영토 내 상업적 주체를 통한 서비스 공급(상업적 주체), Mode 4: 한 회원국의 서비스 공급자가 다른 회원국의 영토 내에 자연인의 주체를 통한 서비스 공급(자연인의 주체)

유화하는 광범위한 협정이라면, GATS 제5조에 규정된 경제적 통합(economic integration)에 해당될 경우에는 MFN 면제가 적용이 가능하다. 그러나, 현실에서 MFN 면제 범위가 불확실하며, 최종적 판단은 관련 조항에 대한 WTO 패널(panels)의 이해와 특정한 상황에 의존한다는 것이다. 이러한 결론은 모든 WTO 회원국이 로밍에 관한 양자/다자 협정을 체결하려고 할 경우 MFN 위반에 대한 사전검토가 필요함을 시사하고 있다.

도매 로밍요율을 인하하기 위한 양자간 협정을 체결하는 경우 MFN 위반 여부는 협정의 방식에 따라 달라질 수 있다. Ryan(2013)의 연구에 의하면¹⁷⁾, 싱가포르-말레이시아 간 협정체결 사례와 같이 도매 로밍협정을 맺은 A국과 B국이 상호 합의된 도매 로밍요율의 적용범위를 당사국(A국과 B국)으로 한정하면 MFN 문제를 회피할 수 있다. 또한, 사업자간 자율적인 로밍인하 협정은 MFN 적용 대상이 아니지만, 정부의 공식적인 개입으로 체결된 사업자간 협정은 문제가 될 수 있다. 그러나 GATS에 규정된 규범을 도매 및 소매 로밍요율 인하를 위해 추진되는 양자간 협정에 어떻게 적용할 것인가에 대해 아직까지 일반적인 합의가 없으며, 추가적인 논의가 필요하다.

이하 3장에서는 국제통상법적인 관점에서 IMR을 보다 깊이 있게 다루고자 한다. 이를 위해 공개된 무역협정 규범 중에서 가장 높은 규범으로 평가되고 있는 CPTPP 통신채터 협정문에 포함된 IMR 조항들의 통상법적 의미를 면밀하게 분석한 Kotlowitz & Voon(2016)의 연구를 중심으로 IMR 규제에 관한 정책적 시사점을 도출하고자 한다¹⁸⁾.

III. CPTPP 국제모바일로밍 규범 분석

국제통상규범에서 로밍서비스와 관련된 규범은 노력조항의 형태로 최초 등장하였으며, 2015년에 발표된 한-중 FTA에도 IMR 도매요율 인하를 위한 노력조항이 포함되어 있다⁷⁾. 한-중 FTA 국제로밍요금 조항은 양 당사국에게 IMR 요금 인하를 목적으로 각국의 통신서비스 공급자가 양 당사국 간 IMR의 도매요율을 인하하도록 장려함을 명시하는 단일 조항이다. 로밍요율 인하의 필요성에 대한 공감대가 형성되면서 이와 같은 규범이 무역협정문에 포함된 것으로 이해

할 수 있다. 다만, 당사국에게 의무를 부여하지 않는 구속력이 없는 조항이며, 관련 규제 및 조치 도입 가능 여부에 대한 언급이 없고 당사국의 적극적 개입 가능 여부를 명시하지 않아 불분명하다. 미국이 탈퇴를 선언한 이후 총 11개국으로 이루어진 CPTPP는 2018년 1월 일본에서 마지막 협상을 완료하고 2개월 후 칠레 산티아고에서 공식서명을 완료하였다. 우리나라가 아직 CPTPP 미가입국인 상황이고, CPTPP 통신 협정문 규범이 IMR을 포함하는 유일한 국제무역협정문은 아니지만 당사국에게 시장 개입과 관련된 규제권한을 인정하고 로밍 요율에 대한 접근 허용 의무를 부여하는 최초의 무역협정문이라는 점에서 충분히 살펴볼 가치가 있다. 본 장은 CPTPP 통신 협정문 내 IMR 규범의 주요 내용을 간략히 소개하고, 소비자 후생 측면을 다루고 있는 규범을 구체적으로 살펴본다. 동 규범 하에서 IMR 도매요율 규제 메커니즘에 대해서는 Kotlowitz & Voon(2016)의 시나리오 접근을 중심으로 분석하고, 국제통상법에서 강조되는 기본 원칙인 최혜국 대우 이슈를 고찰한다.

3.1 CPTPP IMR 규범의 개요

CPTPP 협정문의 제13장 통신 규범은 총 26개의 조항으로 이루어져 있으며, <표 1>과 같이 제6조에 7개의 항으로 구성된 IMR 규범을 포함한다.

CPTPP의 IMR 조항은 로밍 서비스 소매 요율의 공개 의무, SIM 카드 및 Wi-Fi 기반 로밍의 기술적 대안 장려, 도매요율 규제 가능 여부 및 규제 요율에 대한 접근 보장 의무, 참여국간 최혜국대우 면제 인정과 같이 구체적이고 다양한 측면의 IMR 서비스 관련 규범을 포함하고 있다. 당사국간 협력 장려, 서비스 제공 여건에 대한 투명성 의무 강화 및 기술적 대안책 다양화 등과 같은 규범은 시장 경쟁 활성화와 자유화를 지향하는 국제무역협정문에서 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 한편, CPTPP의 IMR 조항은 시장에 대한 정부의 가격 규제 관련 개입 가능성을 직접적으로 명시하였다는 점에서 국제무역협정문 측면에서는 물론이고 그동안 통신서비스 시장에서 유지해오던 탈규제 정책과는 다소 상반된 방향성을 가진 규범 또한 포함하고 있다.

3.2 소비자 후생 증진을 위한 노력

IMR 서비스 이용자 측면에서 주요한 문제점은 높은 이용 요금이며 요금 피해의 원인은 정보의 부족이다¹⁴⁾. CPTPP IMR 조항은 당사국의 적극적인 개입에 대한 가능성 및 규제 방안에 대한 프레임워크를 마련

7) 한-중 FTA 제10.16조에는 다음과 같은 국제로밍요금 조항을 포함한다. 양 당사국은 국제모바일로밍 요금 인하를 목적으로 각국의 통신서비스공급자가 양 당사국 간 국제모바일로밍의 도매요율을 인하하도록 장려한다.

표 1. CPTPP IMR 조항의 구성 및 내용
Table 1. Contents of IMR Article in CPTPP

제1항	국제모바일로밍 서비스를 위한 투명하고 합리적인 요율 보장을 위해 협력
제2항	국제모바일로밍 요율 및 로밍서비스의 기술적 대안 관련 투명성 증진 조치 채택 가능 소비자가 소매요율에 관한 정보에 쉽게 접근하도록 보장하기 위한 조치 채택 가능 로밍에 대한 기술적 대안의 이용에서의 걸림돌 최소화를 위한 조치 채택 가능
제3항	국제모바일로밍의 도매요율에 영향을 미치는 조치 채택 가능 타 당사국과의 협정 체결 등을 통해 협력 가능
제4항	국제모바일로밍의 도매요율에 영향을 미치는 조치를 채택하는 경우 당사국간 협정 체결을 통해 규제 요율 또는 조건에 접근 보장 당사국간 협정 체결 없이 사업자간 협의를 통해 규제 요율 또는 조건에 접근 보장 그리고 당사국의 요구사항 충족을 통해 규제 요율 또는 조건에 접근 보장
제5항	제4항에 따른 규제 도매요율 접근 보장은 최혜국 대우 규범(제10.4조), 공중통신서비스에 대한 접근 및 이용(제13.4.1조) 및 공중통신서비스의 지배적사업자에 의한 대우(제13.7조) 의무를 준수하는 것으로 인정
제6항	국제모바일로밍 소매요율 정보를 타 당사국에게 제공
제7항	당사국에게 국제모바일로밍 서비스의 요율 또는 조건을 규제하도록 요구 금지

하는 것 이외에도 IMR 서비스를 이용하는 소비자의 후생 증진을 위해 당사국이 노력해줄 것을 요구하는 규범을 포함하고 있다. 이는 IMR 조항 내 3개의 항에서 소비자에 대한 직접적인 언급을 통해 구체적으로 표현되었다.

당사국간 무역의 성장을 도모하고 소비자 후생 증진에 기여할 수 있도록 투명성 및 IMR의 합리적 요율 형성을 위해 당사국이 협력하도록 노력할 것을 제13.6 조제1항에 명시하여 IMR 규범이 궁극적으로 무역을 활발하게 촉진시키는 동시에 소비자가 이익을 누릴 수 있도록 함을 지향하고 있는 것으로 판단된다.

나아가 제13.6조제2항에서 당사국은 IMR 요율 및 로밍 서비스에 대한 기술적 대안과 관련하여 투명성을 증진하고 경쟁을 촉진시키기 위해 조치를 취할 수 있음을 명시하였다. 규범에서 당사국이 취할 수 있는 조치에 대해 구체적으로 나열하여 적극적으로 해당 조항을 수용하기를 희망하는 당사국에게 소비자가 소매요율에 관한 정보에 쉽게 접근하도록 보장하고 로밍에 대한 기술적 대안의 이용에서의 방해요소를 최소화하여 소비자가 선택한 기기를 이용하여 통신서비스에 접근하는 것을 보장할 수 있도록 하였다.

마지막으로 구속력을 가진 제13.6조제6항을 통해서 각 당사국은 자국의 소비자가 타 당사국의 영역을 방문할 시에 제공받게 되는 음성, 데이터 및 문자 메시지 서비스에 대한 소매 요율 정보를 해당되는 타 당사국에게 제공하도록 하였다. CPTPP 발효 후 1년 이내에 참여국간 해당 요율 정보를 공유하도록 의무화 하였으며, 일정 기간을 기준으로 정보를 갱신할 것을 명시하였다. 추가로 이해 당사국은 상호 협의 하에 공

개된 요율을 바탕으로 보고서로 작성하여 이를 대중에게 공개되도록 노력하도록 하였다.

이로써 CPTPP IMR 규범은 정보 공개를 의무화하여 IMR 서비스를 이용하는 소비자가 보다 더 쉽게 정보에 접근할 수 있도록 하고, 나아가 투명성 개선과 시장의 경쟁 활성화 등에 기여하는 방법으로 소비자 후생 증진을 이끌어내기 위한 당사국간의 의도를 충분히 반영하고 있다.

3.3 IMR 도매요율 규제 메커니즘

CPTPP 통신 협정문 내 IMR 서비스의 도매요율 규제와 관련된 조항은 제13.6조제3항부터 제16.6조제5항 및 제16.6조제7항이다. 동 규범 제13.6조제3항에 근거하여 당사국은 권한이 있는 경우, 해당 요율이 “합리적(reasonable)”임을 보장함을 조건으로 IMR 서비스의 도매요율에 영향을 미칠 수 있는 조치를 채택 또는 유지할 수 있다. 다시 말해 규범은 당사국이 IMR 도매요율에 대한 직접적인 규제 권한을 가질 수 있음을 명시하고 있다. 동 조항은 당사국이 취할 수 있는 조치의 유형에 대해서는 구체적으로 언급하지는 않는다. 조치를 취함에 있어 부여되는 조건은 IMR 서비스에 대한 도매 요율의 합리성을 보장하는 것이 전부이다. 여기에 대해 Kotlowitz & Voon(2016)은 국제무역협정문에서 최초로 로밍 요율을 직접적으로 규제할 수 있음을 명시한 것은 소비자에게 막대한 비용을 발생시킨 “IMR 도매요율”이 시장실패(market failure)라는 전제에서 출발하는 것으로 볼 수 있지만 규범이 시장실패라는 전제를 적절하게 반영하고 있지 못하다고 평가하였다. 저자들은 해당 조항의 구속을

받는 당사국이 IMR에 대한 시장실패를 인지하고 자국 통신사업자의 도매요율을 규제하는 경우, 자국 통신사업자에 대한 도매요율 규제 효과는 자국민이 방문하여 IMR 서비스를 이용하고자하는 상대 국가가 동일하게 도매요율을 줄이지 않는 이상 국내 소비자가 아닌 자국을 방문하는 해외 소비자에게 이익을 발생시키는 구조라고 설명한다. 이것은 도매요율에 대한 상호규제(reciprocal regulation)가 이루어지지 않는 이상 당사국이 상대국의 소비자에게만 이익을 발생시키는 규제 조치를 취할 이유가 없다는 것을 의미한다. 어느 당사국 일방으로 도매요율을 규제하는 것이 현실성이 없다는 점에서 CPTPP의 IMR 조항 내 협력 메커니즘을 활용하여 보다 더 많은 CPTPP 참여국이 상호 도매요율 규제를 도입해야 실제로 최초로 도매요율 규제를 실시한 당사국을 포함하여 효과적인 도매요율 인하로 이어질 수 있는 것으로 이해할 수 있다.

한편, Kotlowitz & Voon(2016)은 가령 당사국이 도매요율 규제를 실행하기로 결정하고 다른 당사국과 상호 협력을 위한 메커니즘 도입을 시도한다고 하더라도 효과적인 상호 규제 및 요율 인하를 달성하는 것이 쉽지 않을 것이라는 비판적인 의견을 제시한다. 해당 조항이 양 당사국의 협정(arrangement) 체결을 통해 도매요율 인하에 상호 노력 가능성을 명시하고 있지만, 규범에서 언급하는 협정의 범위에 대한 이해가 서로 다를 수 있다는 점과 정부와 규제기관간의 관계 및 구조가 상이하다는 점에서 당사국간의 협의가 얼마나 효과적으로 이루어질 수 있는지에 대해 의구심을 표출한다. 효과적인 규제 도입이 상호간 이루어지지 않을 경우, 실제 당사국이 도매요율 규제를 도입하면 자국 통신사업자가 상대 당사국 통신사업자로부터 지불받을 수 있는 요율이 낮아지고 이는 상대 당사국 통신사업자의 비용절감에 기여하는 결과를 초래한다. 이와 같은 구조는 효과적인 상호 협력 메커니즘을 통한 충실한 약속 이행을 방해할 수 있다고 주장한다. 이러한 우려는 CPTPP의 협정문이 도매요율 인하에 대한 상호 협력을 허용할 뿐 이에 대한 구체적인 이행 방식이나 형식에 대해서는 규정하지 않음에서 발생하는 것이지만, 실제 당사국이 상호 협정(reciprocal arrangement)을 체결할 때 효과적인 도매요율 인하를 위해 집행과 협정 관련 이행에 대한 의무 조항 및 모니터링이 가능한 투명성 요소 등을 고려하여 이를 협정문 내 포함시킬 수 있다는 점에서 추후 더 지켜볼 필요가 있다.

IMR 서비스의 도매 요율 규제에 관한 선택은 당사국에게 주어진다. 단, 규제 요율 또는 조건에 대한 접

근을 요청하는 타 당사국의 사업자가 존재하는 경우, 도매요율 규제를 실시한 당사국에게 접근 보장 의무가 발생한다. CPTPP IMR 조항 제13.6조제4항 (a)호와 (b)호에서는 당사국이 IMR 요율 또는 조건을 규제한다는 진제를 바탕으로 보장 의무 발생 조건을 두 가지로 나누어 명시한다. 이하에서 각각의 경우를 시나리오 1과 시나리오 2로 구분하여 자세히 논의하고자 한다.

먼저, 시나리오 1은 당사국이 적절하다는 판단 하에 상대 당사국과 협력하여 도매요율 관련 조치에 대한 협정을 체결하는 경우이다. 도매 요율 또는 조건에 대한 상호규제 협정을 맺은 당사국은 상대 당사국의 공중통신서비스 사업자에게 당사국 영토에서 IMR을 이용하고자하는 상대국의 소비자를 위해 규제 요율 및 조건에 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 최초로 도매요율 규제를 시행한 당사국을 [당사국 A], [당사국 A]에서 IMR 서비스를 제공하는 통신사업자를 [사업자 A]로 규정하고, 상호 협정을 맺은 상대 당사국을 [당사국 B], 상대 당사국의 통신사업자를 [사업자 B]로 규정한다. 시나리오 1에 따르면 (그림3)과 같이 ① 최초로 [당사국 A]가 IMR의 도매요율 또는 조건을 규제하고 ② [당사국 B]가 [당사국 A]와 IMR 도매요율에 대한 상호규제 협정을 체결한다. 이에 따라 [당사국 B] 또한 자국사업자 [사업자 B 1]과 [사업자 B 2]에 대해 규제를 적용한다. ③ [사업자 B 1]이 [당사국 A]에게 규제하는 요율 또는 조건에 대한 접근을 요청할 수 있으며, ④ 규제요율 또는 조건이 협정을 통해 상호간에 규제되는 요율 또는 조건과 합리적으로 비교 가능할 경우에만 [당사국 A]에게 [사업자 B]가 요청하는 규제 요율 또는 조건에 접근을 보장할 의무가 발생한다.

[당사국 A]에게 규제하는 도매요율 또는 조건에 대한 접근 보장 의무가 실제로 발생하는지를 판단하기 위해서는 조항의 각주98)에서 의무 발생의 전제가 되는 “상호간에 규제되는 요율 또는 조건과 합리적으로 비교 가능할 경우”에 대한 해석이 매우 중요해진다. Kotlowitz & Voon(2016)은 해당 각주에 대해 [당사국 A]의 규제 요율 또는 조건이 양자 합의된 요율 또

8) CPTPP 통신협정문(Telecommunications) 제13.6조제4항 각주9는 “명료성을 위해, 상기 제4(가)호에 의해 제1 당사국이 규제하는 요율 또는 조건에 대한 접근은 그 규제되는 요율 또는 조건이 상기 (가)호에서 언급된 협정에서 상호간에 규제되는 요율 또는 조건과 합리적으로 비교할 만한 경우에만, 제2 당사국의 공급자에게 제공된다. 의견 불일치가 발생하는 경우, 제1 당사국의 통신규제기관은 요율 또는 조건이 합리적으로 비교할 만한지 결정함”을 명시하였다.

는 조건과 합리적으로 비교할만한지 판단하는 경우와 [당사국 B]의 규제 요율 또는 조건이 [당사국 A] 규제 요율 또는 조건과 합리적으로 비교할만한지 판단하는 경우로 다양하게 해석될 수 있음을 언급하며, 상호 이익을 도모하는 측면에서 후자의 해석이 더 유용하다는 의견을 제시하지만 협정문에서 이를 명확히 하지 않았음을 지적한다. 본 연구도 해당 각주가 명확한 기준을 제시하지 못한다는 점에서 Kotlowitz & Voon(2016) 해석에 동의한다. 그렇지만, 합리적이라는 표현은 WTO 협정문 및 WTO 관련 법률 문서에도 광범위하게 사용되는 용어이다.¹⁹⁾ WTO 협정문 중에는 GATS의 통신부속서에 포함되어 있으며, CPTPP 통신협정문에서도 다수의 조항에서 사용된 것을 확인할 수 있다. 일반적으로 통신협정문에서는 공중통신망 및 서비스의 제공 의무를 규정함에 있어 그 요율 또는 조건이 합리적인 것을 보장하도록 한다. Mexico-Telecoms 분쟁 사례에서 WTO 분쟁해결기구의 패널은 멕시코의 공중통신망 및 서비스에 접근하고 이용하는 대가로 미국사업자에게 청구한 요금이 합리적인가를 판단함에 있어 합리적이라는 용어는 특정 상황에 따라 상이하게 적용 될 수 있는 유연성을 내포하고 있다고 설명하였다. 또한 해당 용어는 균형(balance), 유연성(flexibility), 상황별 분석(case-by-case analysis)과 같은 요소를 포함하고 있는 것으로 해석하였다⁹⁾. 따라서 IMR 조항은 명확한 기준을 제시하는 대신 합리성 요소를 추가하여 국가간 협력 혹은 사업자간 협의를 진행하는 과정에서 협상 대상자에게 충분한 재량권을 부여한 것이다.

또한 각주9에는 합리적으로 비교 가능한 경우에 대해 의견의 불일치가 발생하는 경우 [당사국 A]의 통신규제기간이 개입하여 이를 판단할 수 있도록 한다. Kotlowitz & Voon(2016)은 이점에서도 문제점을 제기하며, [당사국 A]의 통신규제기관은 규제 권한권 내에 위치한 자국 사업자에 대한 규제권한만 가지고 있다는 점에서 영향력이 제한적이며 자국 IMR 서비스 이용자의 혜택을 증진시키기 위한 결정이 오히려 자국 사업자에게는 불리하게 작용할 수 있음이 문제점을 언급한다. 통신규제기관의 규제 권한이 당사국 내에 한정되는 것은 명확한 사실이지만, 본 연구는 통신규제기관의 독립성과 규제 결정 및 절차가 공정할 수 있도록 규정하는 규범 또한 CPTPP 통신 협정문에 포함되어 있다는 점을 강조하고자 한다. 해당 조항은 통신규제기관의 독립성과 공정성을 보장함에 있어 규

제기관이 통신사업자에 대한 지분 소유, 운영 또는 경영 역할을 유지하지 않도록 하여 모든 사업자로부터 분리되도록 규정하고 있다. 또한 통신규제기관에 의한 규제 결정 및 절차가 모든 시장 참여자에 대하여 공평하도록 보장하는 의무가 당사국에게 부여된다. 마지막으로 당사국 정부가 당사국 내 특정 통신공급자의 소유권을 가지고 있다고 하더라도 다른 당사국의 동종 서비스 공급자에게 부여되는 것보다 더 나은 대우 (more favorable treatment)를 제공하지 못하도록 차별대우 의무 또한 부여하고 있는 것으로 파악된다. 그러므로 통신규제기관은 IMR 요율의 합리적으로 비교 가능한 수준을 판단함에 있어서도 특정 사업자 또는 소비자에 유리한 결과가 아닌 공정하고 객관적인 절차를 통해 의사결정을 해야 할 의무를 지니게 된다. 불확실성이 여전히 존재하기는 하지만 당사국간 효과적으로 상호 협정이 체결되고, 규제되는 요율 또는 조건과 합리적으로 비교 가능함에 대한 합의가 원활하게 도출된다면, 시나리오 1과 같이 상호 규제를 약속한 협정 상대국의 통신사업자에게 최초 규제 당사국의 규제된 요율 및 조건에 대한 접근 보장을 통해 양국 사업자간 IMR 서비스의 요율을 인하라는 공동 목적을 달성할 수 있다는 그 가능성을 아예 배제할 수는 없다.

다음으로 시나리오 2에서는 [당사국 A]가 최초로 도매 요율에 영향을 주는 조치를 도입하는 경우 상호 규제 협정 미체결 상대국([당사국 C])의 통신사업자 ([사업자 C])에게도 규제 요율 또는 조건에 대한 접근을 보장해야하는 상황을 묘사한다. 여기에는 미체결 상대국의 통신사업자가 충족해야 하는 두 가지 요소를 포함한다. 우선 (그림4)와 같이 시나리오 2가 적용되기 위한 첫 번째 조건은 ① [당사국 A]가 IMR 도매 요율에 대한 자국 통신사업자 규제를 실시하는 것이다. CPTPP 참여국 중 최초로 규제 실시 국가가 등장하면 ② CPTPP 참여국이지만 IMR 도매요율 상호 규정 협정을 체결하고 있지 않은 [당사국 C]의 [사업자 C 1]가 [사업자 A]에게 “합리적으로 비교 가능한 IMR 도매 요율 또는 조건”으로 서비스를 이용할 수 있도록 허용하는 내용의 사업자간 합의가 이루어지는 경우 그리고 [당사국 A]가 규제되는 요율 또는 조건의 이용 가능성과 관련하여 부가하는 추가적 요건을 충족하는 경우 ③ [당사국 A]의 규제요율 또는 조건에 대한 접근 요청이 가능하다. 이에 따라 ④ [당사국 A]는 [사업자 C1]에게 당사국의 규제 도매요율 또는 조건에 대해 접근을 보장할 의무가 발생한다. 첫 번째 요소를 충족하기 위해서는 관련 사업자간 합리적으로

9) Panel Report. Mexico-Telecoms, para. 7.328.

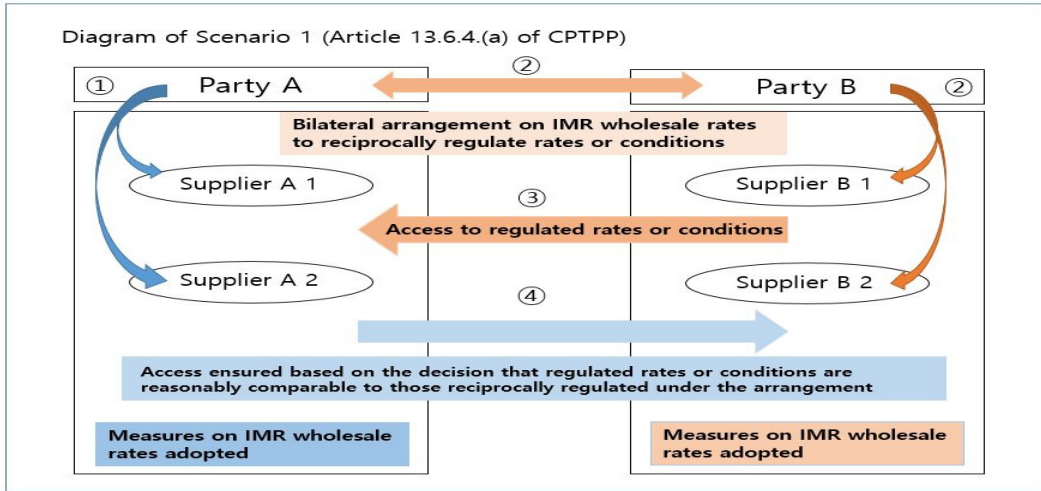


그림 3. 당사국간 협정을 체결하여 규제 요율 또는 조건에 접근하는 경우(시나리오1)
 Fig. 3. Scenario 1 where the two Parties enter into arrangement on IMR wholesale rate

비교 가능한 요율 또는 조건에 대한 합의가 이루어져야 하며, 시나리오 1과 동일하게 의견 불일치가 발생하는 경우 [당사국 A]의 통신규제기관이 개입할 수 있다. 나아가 [당사국 A]는 [사업자 C1]에게 규범의 두 번째 요소인 추가적인 요건 충족을 요구할 수 있다. 각주11¹⁰⁾을 통해 살펴보면, [당사국 A]가 [사업자 C1]에게 요구할 수 있는 추가적인 요건으로 [당사국 A]의 결정에 따른 합리적 요율 수준으로 [사업자 A]가 [사업자 C]에게 로밍서비스 대가를 지불하는 행위를 포함할 수 있다고 설명한다. 결국 당사국이 개입하여 타 당사국의 통신서비스사업자에게 규제 요율 또는 조건을 요구할 수 있도록 허용한 것이다.

정리하자면 양 당사국간 도매요율 상호규제에 대한 협정 체결 없이도 CPTPP 제13.6조제4항 (b)호에 따라 사업자간 협의가 원활하게 이루어지거나 추가적으로 로밍 요율 규제를 실시하는 당사국이 요구하는 사항을 타 당사국 사업자가 충족하는 경우에 규제 요율 또는 조건에 대한 접근을 보장하도록 하였다. 협의를 도출하는 과정에서 의견의 불일치가 발생하는 경우 당사국 내 규제기관이 개입할 수 있도록 규정하고 있으나 시나리오 1과 동일하게 규제기관의 제한된 규제

권한에 대한 문제점을 제기할 수 있을 것이다. 또한 규제된 요율 또는 조건에 대해 접근 보장을 요청하는 당사자가 통신사업자라는 점은 시나리오 1과 시나리오 2 모두 동일하지만, 시나리오 1의 경우 접근 보장을 요청하는 통신사업자가 자국의 모든 사업자와 동일하게 정부의 규제 정책의 영향을 받는 사업자인 반면 시나리오 2에서 접근 보장 요청 사업자는 자국에서 IMR 도매요율에 대한 규제가 없이 통신사업자가 자발적으로 타 당사국의 규제기관의 요구사항을 수용하는 것임에 따라 국내 사업자간 형평성에 대한 논란의 가능성이 있다.

동 조항은 당사국의 적극적인 개입을 허용하면서도 당사국이 상대국의 통신서비스 공급자에게 규제 요율 또는 조건에 접근하기 위한 약관에 대한 합의에 도달하기 위해 상업적 교섭을 충분히 활용하도록 요구할 수 있도록 한다. 이는 IMR 조항이 비록 당사국의 도매요율 규제가능성을 명확하게 명시하고는 있지만, 기본적으로 시장에서 규제기관의 개입 없이 사업자간 자율적 합의를 진행하는 것을 존중한다는 의미를 반영한 것으로 보인다.

CPTPP 통신서비스 규범의 제13.6조제3항과 제13.6조제4항은 IMR 도매요율 규제는 당사국의 선택 사항이며 시장에서 사업자간 자율적 합의를 존중한다는 의미를 내포하고 있으면서도 궁극적인 IMR 요율 인하를 위해 당사국이 시장에 적극적으로 개입할 수 있음을 명확히 하였다. CPTPP 참여국 중 어느 한 당사국이 IMR 도매요율을 규제하는 순간 합리적으로

10) CPTPP 통신협정문(Telecommunications) 제13.6조제4항 각 주11은 “명료성을 위해, 추가적 조건에는 예를 들어, 제2 당사자의 공급자에게 제공된 요율이 제1 당사자의 공급자가 제1 당사국의 방법론에 의해 결정된 바에 따라, 제2 당사자의 공급자에게 공급하는 국제 이동 로밍 서비스의 공급에 대한 합리적 가격을 반영한다는 점이 포함될 수 있음.”을 명시하였다.

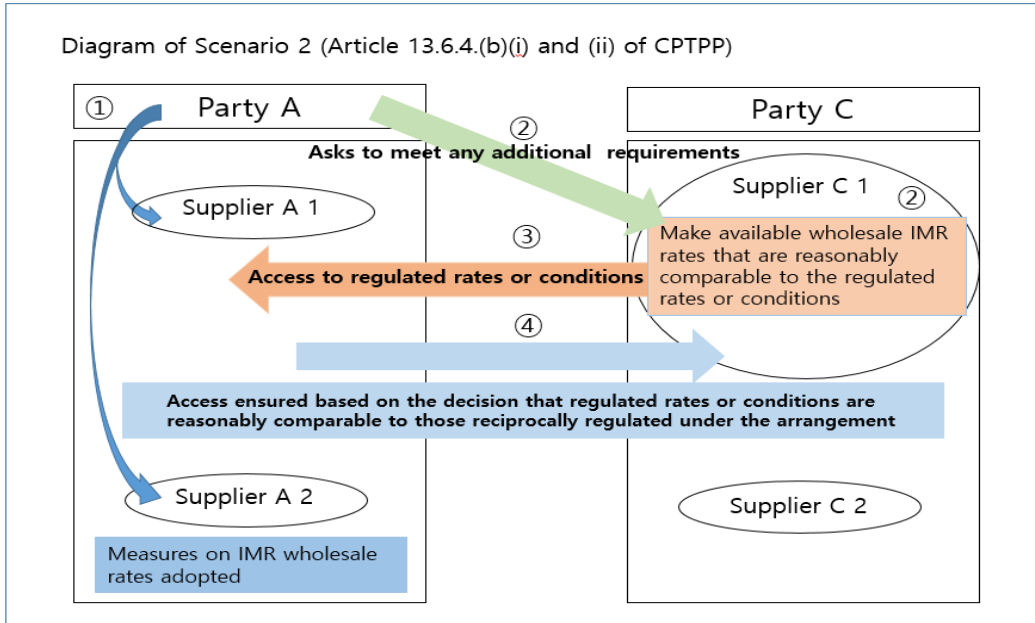


그림 4. 당사국간 협정 체결 없이 사업자간 협의 및 규제기관 요구사항 충족에 따른 규제 요율 또는 조건에 접근 (시나리오2)
 Fig. 4. Scenario 2 where there is no arrangement on IMR wholesale rate but Party A regulating rates

비교가능한 조건을 충족한다는 전제로 타 당사국과의 상호 규제 협정 체결(시나리오 1), 사업자간 협의 및 도매요율을 규제하는 당사국의 추가적인 요구사항 충족(시나리오2)을 통해 규제 요율 또는 조건에 대한 접근 보장에 대한 구속력 있는 의무가 도매요율을 규제를 시행하는 당사국에게 적용되는 것이다.

3.4 MFN 의무 면제 이슈

IMR 서비스의 도매요율 및 조건 규제와 관련하여 추가적으로 살펴볼 필요가 있는 CPTPP 조항은 비차별대우 의무와 관련된 규범이 명시된 제13.6조제5항 규범이다. 우선 비차별대우 의무는 WTO의 GATT와 GATS 규범을 포함하여 모든 자유무역협정에 명시되어 있는 국제통상의 기본적이며 핵심적인 규범임은 물론 시장 자유화에 상당한 기여를 하는 규범이라고 할 수 있다. CPTPP 통신협정문에서 또한 제13.1조에서 비차별(non-discriminatory)의 의미를 정의¹¹⁾하고 관련 의무를 부여하는 다수의 조항을 포함하였다. CPTPP의 제13.6조제5항을 살펴보면, 상위 규범에 의해 IMR 서비스의 도매요율을 규제하는 당사국이 규

제 요율 또는 조건에 대한 접근을 타 당사국의 사업자에게 보장하는 경우 최혜국 대우(MFN) 조항 의무¹²⁾, 공중통신서비스에 대한 접근 및 이용 조항 의무¹³⁾ 및 공중통신서비스의 지배적 사업자에 의한 대우 조항 의무¹⁴⁾를 준수하는 것으로 간주함을 명시한다. 여기서 MFN 의무는 CPTPP 제10.4조에 명시된 규범을 의미하며, 국경간 서비스 분야 무역에 있어 MFN 의무를 당사국에게 부여한다. MFN 의무에 관한 내용은 CPTPP IMR 조항인 제13.6조제4항의 각주¹⁵⁾에도

11) CPTPP 통신협정문(Telecommunications) 제13.1조 용어정의에서 비차별(non-discriminatory)이라 함은 적시성을 포함하여 동종의 상황에서 동종의 공중통신서비스를 제공함에 있어 그 밖의 이용자에게 부여된 것보다 불리하지 아니한 대우를 의미함을 명시하였다.

12) CPTPP 국경간서비스무역(Cross-Border Trade in Services) 협정문 제10.4조는 최혜국대우에 관한 조항이며, 당사국에게 자국이 여타 국가의 동종 서비스 및 서비스 공급자에게 부여하는 것보다 불리하지 않은 대우를 타당사국 또는 비당사국의 서비스 및 서비스 공급자에게 즉시 그리고 무조건적으로 부여하도록 한다.

13) CPTPP 통신협정문(Telecommunications) 제13.4조(공중통신서비스에 대한 이용 및 접근)제1항은 당사국에게 여타 회원국의 기업에게 공중통신서비스를 합리적이고 비차별적인 요건과 조건으로 부여되도록 보장하는 의무를 부여한다.

14) CPTPP 통신협정문(Telecommunications) 제13.7조(공중통신서비스의 지배적 사업자에 의한 대우)는 당사국에게 자국 영역 내의 지배적 사업자가 동종의 공중통신서비스의 이용 가능성, 공급, 요율 또는 품질, 그리고 상호접속을 위하여 필요한 기술적 인터페이스의 이용 가능성에 관하여, 자신, 자신의 자회사, 자신의 관계회사, 또는 자신과 관계없는 서비스 공급자에게 부여한 것보다 불리하지 않은 대우를 다른 쪽 당사국의 공중통신서비스 공급자에게 부여하도록 보장하는 의무를 부여한다.

언급되어 있다. 언급된 조항 본문과 각주의 핵심내용은 CPTPP 내 포함되어 있는 규범 이외에 기타 현존하는 국제 무역 협정문의 MFN 규범과 통신서비스 관련 협정문의 비차별대우 조항을 근거로 양자 협정 및 사업자간 협의 하에 제공되는 규제된 도매요율 또는 조건에 대한 접근의 보장을 요구할 수 없다는 것이다. 이를 통해 적어도 CPTPP IMR 조항을 이행하는 것에 있어 참여국간 존재하는 유효한 무역협정의 MFN 의무에서 자유롭게 하여 보다 더 적극적으로 도매요율 인하를 위한 국가간 또는 사업자간 협력을 시도한 것으로 볼 수 있다.

다만, CPTPP IMR 조항 내 MFN 의무 면제 조항이 포함되었다고 도매요율을 규제하며 타 당사국의 특정 사업자에게만 IMR 서비스를 인화된 도매요율로 제공하는 것을 보장하는 행위가 WTO GATS의 MFN 의무까지 면제되는 것으로 해석하기 어렵다. CPTPP 협정의 참여국인 11개국 내에서는 CPTPP 협정문의 규범을 적용 받아 특정 당사국 사업자에게 혜택을 주더라도 최혜국대우 의무 위반이 아닌 것으로 이해할 수 있지만, WTO GATS 시장개방을 통해 통신서비스를 양허했을 경우 WTO 회원국에 대한 MFN 의무에서 자유로울 수 없다. 관련하여 Kotlowitz & Voon(2016) 또한 GATS 제V조에 의해 일반적으로 자유무역협정과 같이 시장개방을 추가적으로 확대하는 개념의 경제통합협정문에 대해 당사국에게 MFN 의무를 면제해주지만, CPTPP의 IMR 조항에서처럼 협정 체결국 전체를 대상으로 일괄적인 의무를 부여하는 것이 아닌 자발적 선택에 의한 도매요율 인하 또는 특정 사업자에 대한 호의적인 차별적 대우 또한 GATS 제V조에 적용될 수 있는 사례인지 확실하지 않다는 의견을 제시한다. 따라서 WTO 차원에서 MFN 의무에 대한 면제가 어렵다는 불명확성이 해소되지 않는다면, CPTPP를 통해 규범화된 도매 요율 규제 허용과 그에 따른 일부 참여국의 사업자에 대한 규제 요율에 대한 접근 보장으로 인한 차별적 대우 제공이 가능해지더라도 GATS의 MFN 의무에 대한 부담으로 인하여 당사국은 관련 규제 도입에 소극적인 태도를 보일 수 있다.

15) CPTPP 통신협정문(Telecommunications) 제13.6조제4항 각주8은 “명료성을 위해, 어떠한 당사국도 기존의 국제 무역 협정에서의 최혜국 조항에 의하여 또는 통신에 한정된 차별 금지 조항에 의하여 제1 당사국이 그 당사국에 대해 부담하는 의무에만 전적으로 근거하여, 그 당사국의 공급업체를 위해 본 조에서 규정된 도매 국제 이동 로밍 서비스의 규제된 요율 또는 조건에 대한 접근을 추구하거나 획득할 수 없음”을 명시하였다.

IV. 결론 및 시사점: 국제통상협상 국제모바일로밍 규범이 국내에 주는 시사점

3장 분석 결과를 통해 확인된 CPTPP 통신협정문에 포함된 IMR 규범의 주요 의미를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, CPTPP는 정보 공개에 대한 의무 수준을 강화하는 방안으로 소비자 후생 문제를 다루었다. 참여국들은 정해진 기간 내에 음성, 데이터, 문자 메시지를 포함하여 IMR 서비스 이용에 대한 소매요율 정보를 공개해야하는 것은 물론이고 공개한 정보를 일정 기간 기준으로 갱신하여 참여국간 공유해야 한다. 이는 단순히 소비자 후생 증진을 위해 당사국간 협력 하도록 노력하는 수준의 규범에서 머물지 않고 당사국이 적극적으로 행동을 취하도록 요구한 것이다.

다음으로, 통신규제기관의 IMR 도매로밍요율 규제 필요성 및 효과에 대하여 여전히 학계에서는 합의된 결론을 도출하지 않고 있으나, CPTPP에서는 기존 OECD^{17,8)}, ITU⁹⁾의 입장과 동일하게 규제기관이 합리적인 도매로밍요율을 위한 규제 조치를 취할 수 있음을 CPTPP 참여국에 적용되는 국제통상규범으로서 IMR 조항에 포함하였다. 참여국가간 양자협정을 제외하고는 도매로밍요율 인하를 위하여 규제기관이 적용 가능한 규제 조치 범위가 구체적으로 명시되지 않아 실제 시행된 규제기관의 조치가 통상규범에 부합하는 조치인지에 대한 논란이 향후 발생 가능할 수 있다는 학계 지적이 있으나¹⁸⁾, IMR 서비스 시장에 대해서는 규제 완화(deregulation)라는 글로벌 통신 규제 기조와는 상이하게 규제기관의 개입이 적정할 수 있음이 통상규범으로서 인정되었다는 측면에서 의미가 있다고 할 수 있다.

또한, CPTPP 특정 참여국에서 IMR 도매로밍요율을 규제하는 경우에 한해 협정 내 타 당사국 통신사업자가 특정 조건을 충족하는 것을 전제로 해당 규제 요율에 접근할 수 있도록 보장하는 의무를 IMR 조항에 포함함으로써, IMR 도매로밍요율 인하를 유도할 수 있는 규제 메커니즘을 제시하였다는 점에서 의미가 있다. 3장에서 구체적으로 살펴본 바와 같이, 다양한 시나리오를 고려하기 위하여 다소 복잡한 내용을 포함하고 있으나, 현재까지 EU 차원의 IMR 직접 규제를 제외하고는 양 국가간 협정 방식으로 IMR 도매요율 인하가 추진되고 있다는 측면에서, 해당 IMR 조항 역시 기본적으로는 CPTPP 참여국내 특정 국가 양자간 “로밍협정”을 가장 염두한 것으로 판단된다. 다만, CPTPP가 11개 국가간 적용되는 다자무역협정임에

표 2. IMR 도소매 가격 규제 현황 (출처: ITU, 2018^[21])
 Table 2. Price control of wholesale and retail IMR (Source: ITU, 2018^[21])

Region	Retail IMR		Wholesale IMR	
	With Price Control	Without Price Control	With Price Control	Without Price Control
Africa	10(30%)	23(70%)	13(41%)	19(59%)
Arab States	11(65%)	6(35%)	7(47%)	8(53%)
Asia & Pacific	8(25%)	24(75%)	4(13%)	26(87%)
CIS	1(17%)	5(83%)	0(0%)	6(100%)
Europe	18(45%)	22(55%)	19(48%)	21(53%)
The Americas	1(3%)	31(97%)	1(3%)	29(97%)
Total	49(31%)	111(69%)	44(29%)	109(71%)

따라 양자 협정의 경우에만 규제 요율에 접근할 수 있도록 허용할 경우 CPTPP 내 타 국가에서 문제제기를 할 수 있다는 점 등을 고려하여 양자 협정 이외의 경우에도 규제 요율에 접근할 수 있음을 포함한 것으로 해석할 수 있다.

마지막으로, IMR 조항에 포함된 규제메커니즘을 실행하는 과정에서 특정 참여국의 사업자에게만 차별적으로 규제 요율 또는 접근을 허용하는 행위에 대해 다수 국제통상규범의 최혜국대우 또는 비차별대우 의무를 근거로 다른 참여국(any other Party)이 무임승차(free-riding)하는 것을 방지하는 규정이 존재한다. 이것은 IMR 조항에 대한 법적 불명확성에 대한 지적에도 불구하고^[18] 본 IMR 조항이 적극적으로 적용될 수 있도록 하기 위한 일종의 법적 장치를 마련한 것으로 판단된다.

본 연구에서 살펴본 IMR 규범이 CPTPP 협정에서 규정한 통상규범 중 하나라는 점에서 CPTPP 참여국이 아닌 우리나라에 직접적으로 미칠 영향은 현재로서는 없으나, 향후 CPTPP 가입을 검토할 가능성이 여전히 존재하며¹⁶⁾, IMR 조항이 CPTPP 이외에 타 국제통상협상에서도 제안될 가능성 또한 배제할 수 없다는 측면에서 본 연구에서는 크게 1) IMR 도매요율 규제 관련 규범이 실제 적용될 가능성이 있는지 2) IMR 도매요율 규제 관련 규범이 우리나라에 있어 활용될 필요성이 있는지를 살펴봄으로써 해당 IMR 규범이 우리나라에 주는 시사점을 다음과 같이 제시하였다.

4.1 국제모바일로밍 규범 적용 가능성

CPTPP IMR 조항 중 규제 도매로밍요율에 대한 접근 보장 의무는 특정 참여국이 도매로밍요율을 규제할 경우에 한해 적용된다. ITU(2018) 통계 조사에 따르면 “IMR 도소매 로밍요율을 규제하고 있는가”라는 질의에 대해 IMR 도소매 로밍요율을 규제한다고 응답한 국가는 전체의 30% 수준에 불과한 것으로 확인되었으며(<표 2> 참조), 동 결과에 따르면 CPTPP에 참여한 11개 국가 중 IMR 도매 로밍요율을 규제하는 국가는 없고, 소매 로밍요율을 규제하는 국가는 브루나이 1개국뿐인 것으로 나타났다^[21]. 따라서 우리나라가 CPTPP에 가입이 결정되더라도 향후 참여국 중에 IMR 도매 로밍요율을 규제하기로 변경하지 않는 한 적어도 단기적으로는 우리나라와 CPTPP 참여국 11개 국가간 IMR 조항이 적용될 가능성은 매우 낮을 것으로 판단할 수 있다.

한편, CPTPP IMR 조항이 그 제안 취지와 예상효과에 대한 기대로 CPTPP 이외 타 국제통상협상에서도 제안되어 포함하는 것을 논의할 가능성 또한 있는데, 이 경우에도 <표 2>의 결과에 따르면 여전히 IMR 조항이 적용될 가능성은 높지 않다. 예를 들어, 현재 우리나라가 참여하고 있는 역내 포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP) 참여국 16개국 중에서 ITU 조사에 대해 IMR 도매 로밍요율을 규제한다고 응답한 국가가 없으며, 최근 협상이 시작된 한-남미공동시장(MERCOSUR) FTA 협상 참여국인 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이 등 남미 4개 국가 모두 IMR 도매 로밍요율을 규제하지 않는 것으로 응답한 것으로 나타났다. 즉, CPTPP IMR 조항을 통한 기대 효과 수준과는 상관없이 IMR 도매 로밍요율을 규제하지 않는 국가가 다수인 상황을 반영할 때 실제 IMR 조항이 적용될 가능성

16) 예를 들어, 국내의 경우 최근까지 우리나라가 CPTPP에 참여할 경우 영향을 분석한 연구가 제시되는 등^[20] CPTPP 가입 여부에 관해서는 다양한 분석·연구가 진행되고 있는 것으로 확인되고 있다.

은 적어도 단기적으로 높지 않을 것으로 예상할 수 있다. 다만, IMR 로밍요금 규제를 검토한 바 있는 국가를 중심으로 IMR 조항을 통해 실제 로밍요금 규제를 추진할 가능성 또한 배제할 수 없는 측면 또한 여전히 존재하므로 향후 IMR 조항 적용 움직임을 지속 관찰할 필요가 있을 것으로 판단된다.

4.2 국제모바일로밍 규범 효과 및 활용 필요성

앞에서 살펴본 바와 같이 CPTPP 참여국 중 IMR 도매로밍요율을 규제하는 국가가 없고, 적어도 단기적으로는 IMR 조항이 적용 가능성이 낮다는 점에서 현재로서는 IMR 조항이 IMR 도소매 로밍요율을 인하할 수 있는 효과적인 접근 방식이 될 수 있는지를 판단하는데 있어 한계가 있다. 또한, CPTPP IMR 조항이 구체적으로 적용되는데 있어 법적으로 불명확한 부분이 있다는 기존 연구 결과¹⁷⁾도 IMR 조항의 당초 취지에도 불구하고 규제기관에 의해 구체적으로 활용되는 과정에서 기대했던 효과가 발생하지 못할 가능성이 있음을 시사한다. 우리나라의 경우 IMR 로밍요금에 관한 정부 및 사업자의 노력에 따라 최근 들어 이동통신사업자 3사간 IMR 서비스 경쟁이 활성화되고 있으며, 국내 이동통신사업자의 IMR 요금 인하 노력은 향후에도 지속 추진될 가능성이 높다.¹⁷⁾

이러한 국내 환경 하에서 IMR 조항이라는 국제통상규범을 활용해 규제기관이 IMR 도소매 로밍요금 인하에 직접 기여하는 접근 방식은 단기적으로는 그 필요성이 높지 않을 것으로 판단된다.

한편, IMR 조항의 낮은 적용 가능성과 법적 불명확성에도 불구하고 CPTPP 협정문 내 IMR 규범이 최종적으로 포함된 것은 CPTPP 협상 참여국들이 과도한 IMR 도소매 로밍요금의 문제점을 공통적으로 인식하고, 해결방안 마련을 위한 잠재적 규제기관 개입에 관한 합의도출로 해석된다. 이러한 점은 향후 IMR 서비스 시장이 더 이상 사업자의 시장경쟁만으로는 효과적으로 작동하지 않을 최악의 시나리오에 대비하여 우리나라 규제기관 또한 IMR 조항이라는 수단을 통해 해당 내용의 정책권한을 확보할 수 있는 하나의 대안으로써 고려해볼 충분한 가치가 있다.

4.3 연구의 한계점 및 향후 연구 방향

본 연구는 과도하게 높다고 지적되고 있는 IMR 도소매 요금 인하를 위한 접근 방식으로 처음 제안된 국

제통상규범으로서 CPTPP IMR 조항을 구체적으로 살펴보고, 이러한 IMR 규범이 실제 적용될 가능성이 있는지와 우리나라에 있어 활용될 필요성이 있는지를 살펴봄으로써 IMR 규범이 우리나라에 주는 시사점을 최초로 제시하였다는 점에서 충분히 의미가 있다고 판단된다. 다만, CPTPP가 2019년 초에 발효될 것으로 예상되는 등 현재까지 CPTPP IMR 조항이 그 제안 취지에 따라 IMR 도매로밍요율을 인하하는데 기여할 것인지에 대해서는 실제 IMR 조항이 적용되는 사례가 확인된 이후에야 분석·평가가 가능하다는 점에서 본 연구가 가진 한계점 또한 분명히 존재한다. 이에 향후 CPTPP 및 타 FTA에 포함된 IMR 조항이 실제 활용되는 사례를 보다 정량·정성적으로 분석하는 연구가 이후에 필요할 것으로 보인다. 또한, 본 연구에서도 제시하였듯이 국제통상규범으로서 IMR 조항이 실제 적용되는 단계에서 기존 통상규범의 최혜국 대우 위반 이슈가 제기될 가능성이 존재하는 만큼, 국제통상법 측면에서 최혜국대우 위반 가능성 및 이를 회피하기 위한 선택 가능한 대안에 대한 연구 또한 의미가 있을 것으로 기대한다.

References

- [1] E. Jung, "Analysis of OECD's international mobile roaming service plans and its policy implications," *KISDI Inf. & Commun. Policy*, vol. 22, no. 7, pp. 18-42, 2010.
- [2] J. Spruytte, M. Van der Wee, M. de Regt, S. Verbrugge, and D. Colle, "International roaming in the EU: Current overview, challenges, opportunities and solutions," *Telecommun. Policy*, vol. 41, pp. 717-730, 2017.
- [3] J. Y. Lee and S. C. Kweon, "Case study on wireless LAN roaming in major countries," *Electron. and Telecommun. Trends*, vol. 19, no. 1, pp. 52-59, Feb. 2004.
- [4] S. W. Kim and H. S. Cho, "A study on method development in user's satisfaction scale and effecting factors in roaming service," *J. Consumer Policy Stud.*, vol. 41, pp. 19-49, Apr. 2012.
- [5] S. Kang, "A study of policy on international mobile roaming service," *Int. Area Stud. Rev.*, vol. 18, no. 3, pp. 249-265, 2014.
- [6] J. Infante and I. Vallejo, "Regulation of

17) 예를 들어, 2018년 과학기술정보통신부 국정감사에서 증인으로 출석한 SK텔레콤 및 LGU+ CEO는 추가적인 IMR 요금 인하를 검토하겠다고 답변하였다. (연론보도 참조)

- international roaming in the European Union: Lessons learned,” *Telecommun. Policy*, vol. 36, pp. 736-748, 2012.
- [7] OECD, “Draft recommendation of the council on international mobile roaming services,” Jan. 2012.
- [8] OECD, “International mobile roaming services: Analysis and policy recommendations,” DSTI/ICCP/CISP(2009)12/FINAL, Mar. 29, 2010.
- [9] ITU, “International mobile roaming strategic guidelines,” 2017.
- [10] H. Hämmäinen, H. Verkasalo, and K. R. R. Kum, “Flat-rate pricing for international mobile data roaming,” *EuroCPR2009*, Sevilla, Mar. 2009.
- [11] European Commission, “Commission implementing regulation(EU) of 15.12.2016 laying down detailed rules on the application of fair use policy and on the methodology for assessing the sustainability of the abolition of retail roaming surcharges and on the application to be submitted by a roaming provider for the purposes of that assessment,” Dec. 2016.
- [12] G. Knieps and P. Zenhäusern, “Regulatory fallacies in global telecommunications: the case of international mobile roaming,” *Int. Economics and Economic Policy*, vol. 11, pp. 63-79, 2014.
- [13] M. Falch, “International roaming of mobile services: the need for regulation,” *LNCS 7246*, pp. 14-21, 2012.
- [14] A. Gillwald and M. Mureithi, “Regulatory intervention or disruptive competition? Lessons from East Africa on the end of international mobile roaming charges,” *Info.*, vol. 13, no. 3, pp. 32-46, 2011.
- [15] E. Sutherland, “International roaming charges: over-charging and competition law,” *Telecommun. Policy*, vol. 25, pp. 5-20, 2001.
- [16] T. Voon, “Discrimination in international mobile roaming regulation: Implications of WTO law,” *J. Int. Econ. Law*, vol. 16, no. 1, pp. 91-117, 2013.
- [17] M. H. Ryan, “The application of the GATS to bilateral arrangements for the reduction of international mobile roaming charges,” *Int. Trade Law & Regulation*, vol. 19, no. 1, pp. 9-15, 2013.
- [18] D. Kotlowitz and T. Voon, “Telecommunications services in the Trans-Pacific Partnership: Will the mobile roaming provisions benefit tourists and traders,” *Melbourne J. Int. Law*, vol. 17, no. 2, pp. 404-444, 2016.
- [19] G. Cook, “Reasonableness in WTO Law,” *Latin Am. J. Int. Trade Law 713*, vol. 1, no. 2, 2013.
- [20] H. Je, S. Seol, and D. Kwak, “Impact analysis of Korea’s entry into CPTPP and its implications,” KITA Trade Report, vol. 24, pp. 1-33, 2018.
- [21] ITU ICT EYE, Retrieved Oct. 23, 2018, from <http://www.itu.int/net4/itu-d/icteye>

김 지 은 (Kim, Ji-Eun)



2012년 8월 : 이화여자대학교 국제학부 졸업
 2016년 2월 : 서울대학교 국제통상학 석사
 2016년 5월~현재 : 한국전자통신연구원 연구원

<관심분야> 국제통상, ICT분야 통상정책, 통신정책·제도

이 형 직 (Lee, Hyeongjik)



2001년 2월 : 한국과학기술원 산업경영학과 공학사
 2003년 2월 : 한국과학기술원 IT경영학부 석사
 2007년 8월 : 한국과학기술원 IT경영학부 박사
 2011년 5월~현재 : 한국전자통신연구원 선임연구원

<관심분야> 통신제도·정책, 통신망간 상호접속, ICT 분야 통상정책

이 종 용 (Lee, Jongyong)



2000년 2월 : 경북대학교 경제학 석사

2010년 8월 : 한국과학기술원 IT 경영학부 박사

2000년 3월~현재 : 한국자통신 연구원 책임연구원

<관심분야> 정보통신정책, ICT분야 통상정책, 경제 성분석, 네트워크 경제론