

ITU의 고위위원회 (HLC) 현황과 국내대응(Ⅱ)

* 김 은 주 박사

목 차

1. 서론 : HLC의 설립배경
2. HLC최종 보고서 및 제46차 관리이사회의 주요이슈
 - Ⅰ. 변화하는 전기통신 환경과 ITU의 現況
 - Ⅱ. ITU의 構造調整案과 그 意味
 - Ⅲ. ITU의 運營改善案과 그 意味
 - Ⅳ. 勸告案의 實行
3. 결론 : 아국 전기통신계의 대응안

* 통신개발연구원 책임연구원

체신부 통신정책국 통신협력과 지원 근무

** 본 글은 전기통신 분야의 배포영역관계로 KISDI의 통신정책간행물과 동시에 게재되오니, 특히 이 분야 연구, 개발, 기술직에 근무하는 분들의 일독을 바랍니다.

1. 서론 : HLC의 설립 배경

급변하는 전기통신 환경에 효율적으로 대응하기 위해서는 ITU의 상설기관 및 각종 회의를 원활하게 운영해야 한다는 필요성이 대두되었고, 특히 전기통신개발센터(Center for Telecommunication Development)를 중심으로 수행해오던 개도국 원조 기능을 담당할 기관을 상설기구화하여 ITU의 정규예산에서 개발사업을 위한 자금을 확보하라는 개도국의 요구가 증대되었다.

이에 따라, ITU의 구조 및 재정, 인사, 관리 등을 전반적으로 재검토할 뿐만 아니라 ITU에서 다수 의석을 차지하게 된 개도국의 요구를 제도적으로 수렴하기 위한 방안으로, 1989년 니스에서 개최된 제13차 전권위원회 결의 COM 7/1와 1989년 11월 개최된 제45차 관리이사회 특별회의 결의 No.990에 따라 고위 위원회(High Level Committee)가 구성되었다.

125여년 동안 국제 전기통신분야에 영향을 미쳐온 ITU 구조 및 기능의 변화는 단순히 동 기구 자체는 물론이고 아국을 포함한 100여개 회원국 및 관련기구에게도 직, 간접적으로 많은 영향을 미치게 될 것으로 추측된다. 따라서, 본 소고는 1990년부터 5차례 개최되었던 HLC의 최종 연구 결과 및 1991년 개최된 제46차 관리이사회의 결정을 주요 이슈별로 그 의미를 검토, 분석하여 ITU에 대한 이해를 提高하고, 관리이사국이 된 아국의 적극적인 활동 및 국내 산하기관의 효율적인 대안을 위한 기초자료를 제시하고자 한다.

2. HLC 최종 보고서 및 46차 관리이사회 의 주요 이슈

캐나다의 G. Warren 의장을 중심으로 총21명(국)의 지명대표로 구성된 HLC는 1990년 1월부터 1991년 4월의 기간 동안 5차례의 회의를 개최하여 변화하는 전기통신환경; 표준화, 무선통신(RR) 및 전기통신 서비스 규칙, 발전 등의 기능; 사무총국을 비롯한 ITU의 각종 회의 및 재무, 인사관리, 정보기술 이용 등의 구조에 관한 문제를 과제로 선정하고, HLC 회원국의 24개 서면기고, 38개 정부로부터의 69개 서면기고, 다른 국제기구와 ITU 직원들로부터 각각 12개와 28개의 서면기고, 그리고 ETSI, INTUG, CTD, TELECOMs 직원들의 구두보고 및 의견교환 등에 기초하여 검토작업을 하였다. 그리고 다시 이를 기초로 다음과 같이 최종 보고서-즉, 권고안-를 작성하여 제46차 관리이사회에 제출하였고, 이사회는 제출된 권고안들을 이행하기 위해 1992년 12월 스위스 제네바에서 임시 전권위원회를 개최하여 구조조정에 필요한 기존의 헌장 및 협약을 개정하도록 결의하였다.

I. 변화하는 전기통신 환경과 ITU의 현황

최근 독일과 예멘이 통일을 함에 따라 164개의 회원국을 가지게 된 ITU는 1865년 설립 이래 현재까지 국제전기통신 분야의 기술적 변화 혹은 진화에 대응해온 가장 오래된 국제기구중에 하나이다. 과거와 같이 전기통신 조정에 있어 가장 탁월한 기구로서의 지위를 유지하기 위해, 창조적이고 균형적이며 융통성있게 변화하는 전기통신 환경에 대응하기 위해, Nice 전권위원회의 (1989) 결의안 14는 '변화하는 전기통신이 ITU의 역할에 미치는 영향을 분석하고 환경의 도전에 대응'하도록 요구했다. 즉, ITU의 포괄적인 구조조정이 시의적절하게 시행될 수 있도록 HLC를 구성하여 권고안을 제출하도록 했다.

그러면 과연, 100여년의 기간동안 기술지향적이고 다소 침체되어 왔던 전기통신 분야에 변화의 활력을 초래한 요인들은 무엇인가?

1. [범세계화] 추세이다. 전기통신망과 서비스의 급속한 범세계화로 전통적인 국경의 의미가 불분명해짐에 따라, 한 국가가 독자적으로 전기통신정책을 수립하고 다른 국가와 통신망을 연결, 확장하기가 어려워지고 있다.
2. [기술 변화의 속도 및 통합]이다. 전기통신, 컴퓨터, 방송과 정보기술이 통합됨에 따라, 음성, 화상, 데이터를 동시에 다목적 단말기를 통해 전송할 수 있는 표준화된 범세계적 망을 요구하게 되었다.
3. [정보화 사회]에서 전기통신의 역할은 한 국가 뿐 만 아니라 범세계적 경제와 사회의 기초가 되는 핵심 기술로서 인정되고 있다.
4. [국제기구]로서 ITU 단독으로 범세계적 정보화 사회 및 경제 등 광범위한 문제를 다루는데 한계에 직면하게 되었다. 즉, GATT의 UR에서 보는 바와 같이 전기통신의 기술적 측면과 경제 및 무역정책 측면과의 별개성을 명확히 구분하는 것이 어려워지고 있다. 한편, 개도국의 발전 원조에 대해, 다양한 국제적(UNDP), 지역적, 쌍무적 발전 및 재정 기구들의 역할이 촉구되고 있으며, UNESCO는 대중매체(mass media)를 이용한 커뮤니케이션분야에서 국제적 협력과 발전을 위해 노력하고 있다. 또한, UN 산하의 정보위원회도 정보이슈에 관해 개괄적인 검토를 지속할 예정이며, 우주통신 분야에서는 UN 산하의 Committee on the Peaceful Use of Outer Space가 활동을 전개하고 있다. 특히, 범세계적 정보화 사회 및 경제와 관련된 주요 정책적 이슈는 OECD 산하의 Committee on Information and Communications Policy(ICCP)에서 토의되고 있다. 이렇듯 정보통신 영역에서 다양한 국제기구들이 활동하고 있고 또 관할영역이 중복됨에 따라, 범세계적 정보화 사회 및 경제라는 광범위한 이슈에 보다 포괄적인 접근을 위해 ITU는 다른 정부간, 비정부간 국제기구들과 더욱 협조적이고 전략적이며 체계적인 활동을 전개함으로써 지도적인 역할을 해야 한다(Rec. 1)는 요구가 일고 있다.
5. 최근 전기통신분야의 정책조정, 전략수립, 하부구조 개발, 표준화 및 연구개발에 [지역

기구)의 중요성이 증가되고 있다. 비록 이 기구들은 국제적 전기통신에 대해 ITU가 지속적으로 지도적인 역할을 수행하는 것이 자신들의 이익에도 부합된다는 태도를 지니고 있으나, ITU가 이러한 역할을 수행하기 위해서는 ITU의 주요 활동에 대해 이들의 관심 및 활동을 수렴시키고, 이들과 더욱 전략적으로 협조하여 시의적절한 결과를 달성해야 한다(Rec.2). 이를 위해, ITU(특히, CCITT/CCIR)는 주요한 지역표준화 기구들(예, 유럽의 ETSI, 미국의 T1, 일본의 TTC) 및 ISO, IEC와 함께 더욱 효과적으로 활동하기 위해 비공식 대화(1990: Fredericksburg, Virginia)를 가진 바 있고, 향후 이러한 대화를 확대시켜 ITU의 정규 표준화과정에 통합시켜야 한다는 견해가 대두되고 있다.

6. 회원국간의 [발전 격차]가 심화되고 있다. 현실적으로 개도국의 전기 통신 수요는 막대하나 전기통신에 할당할 기술과 개발 자원은 제한되어 있다. 이에 따라, ITU는 세계적, 지역적 및 쌍무적 발전 및 재정기구들과 긴밀히 협조하여 이들의 전기통신 발전을 위한 자원을 더 많이 조달할 정책 및 방안을 제시할 것을 요구하고(Rec.4) 있다.

7. ITU의 [가족이 증가]하고 있다. 전기통신 서비스의 자유화, 사유화, 규제완화(deregulation), 재규제(re-regulation), 새로운 부가가치 서비스의 발전에 따라, '기존의 전기통신 주관청, Recognized Private Operating Agencies(RPOAs), Scientific or Industrial Organizations(SIOs) 외에 정부 및 민간분야의 상업 기관들, 이용자(business 및 specialized users) 단체들, 다자간 및 지역적 전기통신 관련 기구들, 지역 및 국가 방송 기구들, 국제적, 지역적, 쌍무적 발전 및 재정관련 기구들도 ITU의 활동에 적극 참여하게 되었다(Rec.3). 따라서, 다양한 이해관계를 수렴하고 비정부 기관을 ITU 활동에 참여케 하는 문제와 관련하여, '참여를 권장하는 방법' 및 '참여의 조건들을 합리화시키는 방법' 등을 고려해야 한다(Rec.5). 또한, 현재 INTELSAT 및 INMARSAT 등과 같이 위성체를 운영하는 기구들은 지금까지 ITU 회의에 참여하는 것이 금지되어 있으나 이들에게도 지역기구들과 동등한 지위를 부여해야 한다(Rec.6)는 견

해도 대두되고 있다.

이러한 많은 요인들에 효율적이고 능동적으로 대응하기 위해 ITU-특히, HLC-가 제시한 주요 勸告案들은 다음과 같다.

II. ITU의 구조조정 案과 그 의미

ITU의 산하기관은 각 통신 기술 및 기능별로 발달하여 형성되었기 때문에 전통적으로 사무총국, CCIR, CCITT, IFRB, BTD 등의 기관이 연방구조체제를 유지해왔다. 이는 곧, 다른 기관의 활동에 깊이 관여하지 않았고 또 그럴 필요성도 절실히 요구되지 않았기 때문에, ITU가 다른 국제기구와는 달리 다소 자치적인 성격을 띠고 있는 것으로 간주되어왔다. 그러나, 기술이 발달하고 통합됨에 따라 이들 기관간에 야기되는 기능의 중복을 줄이고, 급속히 변화하는 통신환경에 효과적으로 대응하기 위해 기존의 기관을 크게 '발전', '표준화', '무선(혹은, 전파)통신' 등 기능별로 조정할 것을 권고했다(Rec.7). 각 분야(Sectors)는 동등한 지위에서 상호 긴밀하게 협력하며, 인적, 물적 자원 및 업무에 대해 더 많은 책임을 부여받게 되는 각 위원장들이 사무총장의 통솔하에 통합되어야 한다고 제시했다. 개편될 연방구조-혹은, 산하기관의 구조-의 특징 및 조정의 의미는 과연 무엇인가?

1. 사무총국 (General Secretariat)의 조정안 및 그 의미

1.1. 사무총장 (Secretary-General) 및 사무차장 (Deputy Secretary-General)

사무총국이 사무총장과 사무총장을 보좌할 사무차장(Rec.20)으로 구성된다는 점에는 별 차이가 없으나, 사무총장에게 ITU의 자원을 총 관리하고 모든 ITU 활동을 조정하도록 하는 권한을 부여할 뿐만 아니라(Art.4, Nice Constitution), 사무총국내에 신설될 조정위원회(Coordination Committee)의 의장직을 겸임하여 각 위원장들의 제안 및 ITU 총예산 준비의 책임을 지도록 그 권한을 강화시켰다.

1.2. 사무총국의 科 (Departments)

〈표-1〉에서 보는 바와 같이 사무총국은 6개 기존의 科(Departments)들이 존속 혹은 추가됨으로서 5개로 개편된 科들이 상호 조정하면서, 사무총장, 차장 및 위원장들을 보조하도록 제의했다.

〈표-1〉 사무총국 산하 科의 개편

기존의 科 (6)	개편될 科 (5)
Conferences & Common Services	Common Services
External Relations	
Personnel & Social Protection	Personnel
Finance	Finance
Computer	
Technical Cooperation (TCD)	
	Information Services
	TELECOMs

특히, 조정된 각 科중에 강조된 분야는 TELECOM Fora이다. 1973년 시작된 TELECOM 전시회는 미래 발전을 강조하는 정책, 기술, 법률 문제들에 대한 場(forum)과 학술회의(seminar)로 구성되어 있다. 4년마다 Geneva에서 열리는 TELECOM에 지역적 TELECOM을 추가시켜 ITU와 회원국들과의 관계를 보다 밀접하게 하고, 전기통신과 ITU 활동의 중요성을 널리 인식시켰다. 최근, 경쟁적인 상황과 회원국들의 요구가 증가함에 따라, TELECOM 활동의 운영과 전반적인 효율성을 향상시키자는 요구도 증대됨에 따라, 다음과 같이 권고안을 제시했다:

- i) TELECOMs는 ITU의 주요 목표를 지원하지만 별도의 활동으로 확립;
- ii) 이윤추구의 형태로 운영되어야 하며 잉여금의 이용이나 부족한 자금의 마련은 관리이사회에서 결정;
- iii) TELECOMs의 성공을 위해 전시자와의 건설적인 대화 유지;
- iv) 지역 TELECOMs는 지역 발전 회의와 연계하여 개최하며, 발전 이슈는 대개 지역

TELECOMs에 관계된 것이므로 이에 참가와 자금 마련에 도움을 줄 것임;

v) TELECOM 활동은 사무국에서 준비해야 하며, SPPU 및 각 분야별 局들과 협조;

vi) 사무총장은 ITU 본부 직원과 외부 전문가로 구성된 위원회(Board)의 지원을 받음 (Rec.11).

1.3. 사무총장실(Office of Secretary-General)의 구조

기존 科의 기능을 보완, 강화하기 위해 사무총장실 (Office of Secretary-General) 산하에 Strategic Policy & Planning Unit (SPPU); Legal Affairs; External & Public Relations; Business Advisory Forum을 개편 및 신설하도록 권고하였다.

1.3.1. Strategic Policy & Planning Unit (SPPU):

급속히 변화하고 있는 환경에 적응할 수 있도록, ITU는 장기적인 안목을 가지고 그 활동을 기획하고 정책을 수립해야 한다는 인식하에 사무총장실내에 SPPU의 신설을 권고했다(Rec.8). 사무총장의 총 책임하에 운영될 SPPU의 기본 목표는 전기통신 환경의 변화 추세를 파악하고 그것이 ITU에 미치는 영향을 분석하는 것이다.

이러한 분석에 기초한 SPPU의 주요 기능은 ITU의 목적과 관련된 제안과 계획들의 달성을 위해 필요한 정책 및 방안들의 개발; 최소 자원의 효율적인 사용을 위한 우선 순위 결정; 외부와의 관계개선을 위한 기본안의 개발 및 보조; 사무총장이 효율적으로 ITU본부 자체 및 본부와 회원국들간의 관계를 유지 및 개선하도록 보조; 각 분야에서 조정위원회를 경유하여 SPPU로 제출되는 안건들을 고려하여 SPPU의 長이 조정위원회의 長을 겸임함으로써 양자가 긴밀하게 운영되게 하는 것이다(Rec.9 & 10). 한편, 사무총장이 총괄적으로 운영하도록 보조하기 위해 운영 분석 (Operations Analysis) 기능도 하게 한다. (Rec.10).

1.3.2. Business Advisory Forum (BAF):

전기통신 환경의 변화에 대응하여, 사무총장이 효과적으로 업무를 수행하도록 자문할 기업

의 상급대표들로 구성될 BAF는 연 1회 비공식으로 모임을 개최하여 SPPU 및 각 기능별 분야(Sectors)에 중요한 아이디어를 제공할 것이다(Rec.12). 사실, BAF의 신설은 민간기업으로 하여금 ITU의 활동 및 모임에 참여하도록 장려하여 국제기구로서 ITU가 직면한 재정적 어려움을 간접적으로 해소하려는 의도일 뿐만 아니라, 기업 차원에서도 서로 정보를 교환하고 관계를 신장시킬 수 있는 場을 마련해 준다는 측면에서 아국 기업들도 향후 참여를 고려할 필요가 있다.

1.3.3. Coordination Committee (CC):

사무총장, 사무차장, 각 분야의 3 위원장들로 구성될 조정 위원회(CC)는 ITU가 능률적으로 기능하는 것을 돕는 내부경영팀으로 운영한다. 모든 우선권은 각 분야에 부여되지만, 관할권이 중복되는 문제들은 위원회에서 조정한다(Rec.13). 이 위원회의 신설은 기존의 연방적 산하기관이 다소 자체적으로 운영됨으로써 야기한 상호 조정의 취약성, 업무 중복 등을 줄여 효율성을 提高시킨다는 데 그 의의가 있다.

2. ITU의 각종 회의

ITU의 최고기관인 전권위원회의 기본 목표 및 기능에는 변화가 없으나, 변화하는 환경에 시의적으로 적응하기 위해 기존에 5-6년에 주기로 개최되던 회의를 4년마다 개최하고, 향후에는 회의기간도 단축시켜 장기적인 정책 이슈들을 집중적으로 취급하도록 권고했다(Rec.14).

이 외, 전권위원회 밑에는 2년마다 무선통신회의, 4년마다 개최하되 필요시 2년마다 개최 가능한 표준화 회의, 4년마다 세계 발전회의 및 관리이사회가 일정을 정할 지역발전회의 등을 정기적으로 개최하여 회의 준비에 요구되는 자원을 효율적으로 이용하도록 권고했다.

한편, UN과 UN 특별기구는 대개 공개적으로 회의를 진행하는 반면에, ITU는 폐쇄적으로 회의를 개최하고 있다. 따라서, 대중과 언론에게 ITU의 활동을 충분히 알리기 위해,

특별 모임(meetings)은 비공개적이라도, 회의(conferences)는 대개 대중에게 공개되어야 한다(Rec. 15).

3. 관리이사회

관리이사회에 관계된 토론은 주로 그 분석 수준을 높이고 범위를 확대해야 한다는 것으로서, 행정적인 업무외에 광의적인 정책 이슈 등 광범위한 역할을 수행하고 각 산하기관들의 활동을 증세하기 위해 'ITU Council'로 개칭할 것을 권고했다(Rec. 16). 이를 위해, Nice 협약 3조는 보다 일반적인 용어로 이사회의 의무를 서술하도록 검토되어야 한다(Rec. 17).

또한, 2년 예산 및 4년 전략계획안을 채택할 때, 이사회는 정책과 전략에 관한 사무총장의 연차보고서를 검토하여 제기된 문제들에 대해 적절한 결정을 내리기 위해 특별회의를 개최할 수도 있다(Rec. 18).

4. 선출

모든 ITU의 선출은 전권위원회에서 이루어지고 있으며, 기존에는 사무총장, 사무차장, 2인의 CCIIs 위원장, 5인의 IFRB 상근 위원 등 총 9인을 선출하여(Rec. 19) UN 특별기구 중 선거로 선출하는 직원이 제일 많다. 이에 따라, HLC 회기 중에 사무총장만 선출하고 나머지는 사무총장이 임명하자는 案과 정치직 보다 전문직의 성격을 살리기 위해 각 위원장들은 전권위원회가 아닌 분야별 총회에서 선출하자는 案이 논의되었으나 이는 상당히 정치적 이슈이고 HLC 대표들 사이에서도 의견 수렴이 되지 않아 현 체제를 유지한다는 선에서 최종적으로 타협을 보았다. 또한, 이사회의 일부 상임 회원국을 정하고 나머지는 교대하자는 의견도 제기되었으나, 균형상 모든 ITU 회원국이 투표로 회원국을 선출하는 현 체제를 유지하는 것으로 최종 결정되었다.

따라서, 사무총장, 사무차장, 표준화, 무선통신, 발전 분야의 3 위원장을 포함하여 5인의 직원을 선출하며, 무선규제위원회의 시간제 위원과 관리 이사회 회원국을 선출하게 된다.

총체적으로, 이러한 구조조정의 특색은 기존의 수평적 연방제 구조에서 사무총국 및 총장의 지휘하에 각 산하기관의 기능을 통합하려는 수직적 및 수평적 구조의 혼합형으로 변화되었다는 것을 의미한다. 사실상, UNESCO와 같이 다른 UN 특별기구의 사무총장 권한에 비해 ITU의 사무총장 권한은 미약했다는 것이 학계 및 실무자들의 일반적인 평이었다. 또한, 일부 선진국들이 1980년대 이후 국제기구내에 개도국의 數 및 投票力이 증가함에 따라 자국의 이해가 반영되기 힘들어지자 국제기구 일반에 대한 관심이 적어지고 이들 기구 자체의 권한이 증가되는 것을 꺼리고 있다는 점을 고려할 때, ITU의 이러한 개정안은 과감한 시도라고 평가할 수 있다.

특히, HLC의 구조조정안은 다음과 같이 ITU의 주요 기능별로 기존의 구조를 개편하려 했다는 점을 주시해야 한다.

Ⅲ. ITU의 기능별 구조조정案과 그 의미

1. 발전기능

1985년 Maitland Commission Report(The Missing Link)를 비롯하여, 1989년 Hansen Report(The Changing Telecommunication Environment) 등 일련의 보고서들이 개도국-선진국 및 개별국가 내부의 발전적 격차를 좁히는 데 있어 전기통신의 긍정적인 역할을 재강조했고, HLC가 ITU의 발전 기능을 검토한 것도 이 시각에서이다.

사실, Maitland 위원회 및 Center for Telecommunications Development (CTD)는 세계전기통신의 발전과 재정이 경제발전에 중요하다는 점은 인식시켰으나, 전신인 사무총국내 TCD나 ITU가 UNDP와 더불어 전기통신에 대해 책임을 지는 UN 특별기구로서의 역할을 강화하기 위해 1990년에 상설기관으로 창설시킨 BDT와 뚜렷한 역할 구분을 이루지 못했다.

또한, 개도국의 전기통신 발전을 위해 요구되는 투자중 25%는 상업적 쌍무협정, 약

60%는 개도국 자체, 반면에 겨우 5%가 다자간 국제기구에서 조달되고 있는데, ITU의 경우 1990년 ITU 예산 중 1500만 SF에서 1994년 2250만 SF으로 증액하기로 결정했으나, 개도국 또는 지역의 막대한 수요적 측면에서 보면 많은 것이 아니다. 따라서, BDT는 자원관리에 창조성과 신중성을 발휘하기 위해, 특히 후진 개도국으로 하여금 전기통신의 발전을 위해 더 많은 자원을 동원하도록 일련의 정책을 제시(Rec.21)할 뿐 아니라, 다음과 같이 자체내 구조도 개편하도록 권고했다.

1. 1. 발전분야의 구조조정안

표준화 및 규칙 기능과 함께 격상된 발전 기능을 수행하기 위해 Nice 전권위원회는 발전분야에 지역 및 세계 발전회의, 기존의 TCD와 CTD의 의무를 포괄하는 BDT로 구성된 새로운 수직구조를 확립하도록 권고했다.

1. 1. 1. 발전회의 (Development Conferences):

신설될 발전회의의 주요 역할은 전기통신 발전에 관계된 정책 및 사업계획을 토론했고 검토하는 場으로서 세계와 지역 전기통신의 목표 설정, 정책, 조직, 운영, 규제, 기술, 재정, 기타 관련된 문제들을 위한 기본틀을 제공한다. 한편, 세계 발전회의는 BDT에 지침을 지시하는 반면에, 지역 발전회의는 BDT에 자문하고 상호작용하여 다양한 지역들의 특성을 고려하게 될 것이다(Rec.22). 이 회의에 정부의 고위대표, 민간분야, 지역 전기통신 기구들, 다자간 또는 쌍무적 재정 및 발전기구들이 다양하게 참가하게 한다(Rec.23).

한편, 전권위원회의 개최 중간에 1회의 세계발전회의 및 각 지역별로 1회의 지역발전회의를 각각 개최하며(Rec.25), 지역발전회의에서는 ITU에 보조적인 국제기구뿐만 아니라 다른 지역기구들의 광범위한 참가를 권장하는 것이 중요하고, 지역 TELECOMs과 동시에 개최할 것을 권고했다(Rec.26).

또한, CCITT/CCIR 활동에 적용했던 방법대로, 발전회의도 연구반(SG) 및 실무반(WG)을 설치하여, 발전정책과 재정, 통신망 계획, 조직 및 새로운 서비스, 발전총회 준

비와 수행 등을 연구하게 한다. 반면에, 개도국들의 이해 관계만을 특별히 연구해온 CCITT의 Special Autonomous Groups(GAS)을 대체하고, CCITT/CCIR Plan Committees의 활동은 중단되며 이들중의 기술지원 활동은 발전회의에 포함되도록 권고했다(Rec.27). 이러한 조정은 기능의 중복을 피해 발전 분야에서 일괄적으로 처리한다는 효율적인 측면에서 이해할 수도 있으나, 차후에 논할 표준화 기능과의 분리에 따른 실제 업무조정 문제는 운영의 묘에 좌우된다는 점도 지적하고 싶다.

1.1.2. BDT의 개정안:

HLC는 ITU 목적과 BDT 기능의 조화를 위해 Nice 헌장 14조에,

‘개도국 정부내 해당기관에 전기통신이 국가적 발전에 중요하다는 인식을 확산시키고 국제적, 지역적 재정과 발전 기구들과 협력하여 발전을 위한 자원동원에 촉매역할을 해야 한다(No.116)’는 문장을 추가시키고(Rec.29),

국제발전기구들에 대해 헌장 No.16에,

‘국제 재정과 발전 기구들과 함께 특히 아주 고립된 국가들에게 전기통신을 확장시킨다는 목표의 사회발전 사업 추진을 위해 사용될 최혜적인 대출한도액 설정을 촉진해야 한다’라는 잠정안을 권고했다(Rec.30).

주요 기능별로 Policies, Strategies & Programming, 지역별 Field Operations, Programme Support-Organization & Methods, Evaluation 등의 산하기관 (Departments)으로 구성될 BDT는 발전분야내에서 활동하고 ITU내의 다른 분야와 협동하면서 전기통신의 발전을 자극하는 촉매로서의 ITU의 역할을 강화하도록 권고했다(Rec.31).

특히, CDT가 많은 ITU 관계자에게 전기통신 발전의 중요성을 인식시켰음에도 불구하고 TCD/BDT의 역할과 구별될만한 촉매적인 역할을 확립하지 못했으므로, 개별 단위로서의 성격을 배제시켜 CDT가 수행했던 특징적인 기능들을 BDT의 구조에 통합시킬 것을 권

고하였다(Rec. 32).

한편, BDT가 전기통신 발전을 촉진하기 위해서는 CDT의 Advisory Board와 유사한 기구가 BDT에도 필요하므로, 이를 발전분야에 맞게 적용시킴과 동시에 전기통신 발전에 관심을 가진 고위대표들과 전문가들에 의한 외부 참여를 촉진하기 위해 발전국의 위원장으로 하여금 Development Advisory Board (DAB)의 설치를 권고하였다(Rec. 33). DAB의 참가자는 주관청 관리들, 쌍무적 및 다자간 원조기구들, 공중망 운영 및 서비스 제공 업체들, 제조업자, 금융투자기관, 자문관 및 이용자 단체가 될 수 있으며, DAB의 회원국은 발전국 위원장이 사무총장의 자문을 얻어 임명한다. DAB 의장은 발전 위원장이 맡으며 사무총장은 모임에 참가할 수 있는데(Rec. 34), DAB는 이를 그대로 BDT 위원장에게 자문기능을 수행하며 BDT에 대한 감독기능은 없다.

Nice 헌장 75조와 77조는 표준화나 무선규칙과 무관한 기술적 지원과 협력에 대한 이사회의 특별의무를 규정하고 있는데, 이것이 BDT의 지위를 다른 분야와 동격으로 승격시키는 것과 양립할 수 있느냐라는 문제를 발생시킨다. HLC는 이사회가 다른 분야에 행사하는 것과 똑같은 통제력을 행사할 것을 권고하므로, 이와 관련하여 Nice 헌장의 75조와 77조는 전권위원회에서 검토되어야 한다(Rec. 35).

2. 표준화 기능

전기통신 기술이 급속히 발달하고, 정보 및 통신 기술이 통합되며, 표준화가 단순히 국내 용 제품생산은 물론 국제 무역에 미치는 영향이 커짐에 따라 국가 및 지역 표준화 기구가 등장하여 보다 시의적으로 통신환경에 대응하도록 자극하고 있다. 이를 위해, 전기통신과 직접관련된 기구로서 유일하게 범세계적 표준화기구인 ITU-특히, CCITT 및 CCIR-도 구조 및 기능을 조정할 필요성이 대두되기 시작했다.

2. 1. 표준화분야의 구조조정안

통신 기술 및 환경의 변화에 시의적으로 적응하기 위해 현재 표준화기관(CCITT &

CCIR)의 구조를 개편하자는 요구가 증대됨에 따라, HLC는 표준화분야(Standardization Sector)를 개편하여 CCITT의 표준화 활동과 CCIR의 표준화 활동 일부를 총괄적으로 담당함으로써 CCI's 활동사이에 야기되는 중복을 줄이고 효율성을 증대 하고자 했다. 이렇듯, 필요시 미래의 변화를 허용하기 위해 무선통신뿐만 아니라 표준화 분야의 의무는 광의적 용어로 초안되어야 한다. 즉, 현장은 보다 광의적으로 명시하되, 협약은 필요한 융통성을 허용해야 한다(Rec. 39).

이는 곧, 기존 CCI's의 활동을 '표준화' 및 '무선통신' 분야로 분리하여(Rec. 37), 전자는 기술, 운영, 관세문제를 연구하고 세계적으로 전기통신을 표준화하기 위한 권고와, 공중통신망과 무선체계의 상호연결 및 이에 요구되는 성능에 관한 권고를 하는 반면에, 후자는 주파수 관리와 등록 활동, 지상에서의 무선주파수대역과 우주무선통신이용, 무선체계의 특징과 성능, 무선국의 운영, 조난과 안전 문제에 대한 무선통신의 역할에 관한 권고를 하게 했다.

이러한 기능을 실행하기 위한 수직적 구조(Rec. 40)로서, 표준화국 외에 기존의 CCITT 정기총회를 '세계 전기통신 표준화 회의(World Standardization Conferences)'로 개칭하고 4년마다 개최하되, 이사회가 추가적으로 2년마다 소집 가능케 했다(Rec. 41). 또한, 표준화 과정에 민간업체의 중요성을 인식하고 이들(특히, 동 분야의 대기업체)의 참여를 권장하기 위해 표준화국 산하에 신설을 검토중인 '표준화 자문반(Advisory Group on Standardization)'은, ITU 표준화 활동의 우선순위 및 전략 제고; 표준화 작업 수행 과정 검토; 다른 표준화 기구, 무선통신 및 발전 분야와의 협력 조정을 촉진하기 위해 연 1회 개최되는 모임으로 공식적인 권한은 없다(Rec. 38 & 42). 한편, 표준화국의 위원장은 전권위원회에서 선출, 본국과 연구반은 기존의 CCITT 조직과 동일하다.

표준화분야 조정의 주요 취지는 기능별 효율화의 증대로서, CCI's(혹은, 신설될 표준화국)와 깊은 관계를 갖는 아국의 산하 기관(예, 체신부, RPOAs, 연구소, 한국통신기술협

회 등) 역시 기능별로 효과적으로 대응하고 있는지 검토, 시정이 요구된다. 또한, CCIs 기능의 중복이란 ISDN 및 HDTV 등과 같은 유선 및 무선 기술의 발전 및 통합을 의미하므로, 아국의 관계 산하기관 역시 기능별 상호협조(cooperation) 및 조정(coordination)이 필요하다.

2.2. 표준화기능의 효율화

정부 뿐만 아니라 전기통신 제조업자, 서비스 제공자, 이용자 등이 모두 표준화 과정에 직접, 간접적으로 이해를 갖고 있음을 고려하여, 표준화 기관은 이들의 요구사항에 효과적으로 대처해야 한다. 또한, 급변하는 통신환경 속에서 기술의 발전 속도 및 다양한 참여자의 요구에 시의적으로 대응하기 위해 표준화 과정을 신속하게 하고 작업 방식과 절차를 개선할 수 있도록 표준화절차의 신속화, 활동 방식과 절차의 향상, 연구반 구조의 합리화를 위한 주요한 개선들은 최근의 CCITT/CCIR의 정기총회에서 수행되어 왔으나, 이를 더욱 개선하기 위해 특별 재조정반(Ad Hoc Restructuring Groups)에서 조정안을 고려하고 있다.

사실, 권고승인 절차의 신속화로 세계표준화회의는 권고승인에 시간을 절약할 수 있게 되었으므로, 향후 표준화 회의(Standardization Conference)는 주로 정책 이슈 및 전략계획 수립, 우선순위 결정 및 운영계획에 주력하도록 했다(REC.43). 한편, 표준화 회의는 4년 혹은 경우에 따라 2년 주기로 전략적 방향을 제공하기 때문에, 지속적으로 이행될 전략계획의 필요성을 고려하여, 위원장은 표준화 자문반과의 협조하에 표준화회의에 의해 승인된 프로그램을 매년 최신화시켜나가야 한다(Rec.44).

그러나, 기존의 4년제 표준화 절차도 시의적으로 대응하기 어려웠던 아국의 현실을 고려할 때, 급속히 발달하는 선진국의 기술과 업체의 요구에 대응하기 위해 채택된 '신속승인 절차'에 관해 아국의 활동 및 대응 방안을 검토, 시정할 필요가 있다. 즉, 단순히 표준화의 결과에 의존하기 보다는 초기 단계에서부터 일관성있게 참여할 수 있는 효율적인 관리

체제 및 인력양성에 많은 투자가 필요하다.

한편, 표준화기능을 시의적으로 진행하기 위해 참여자들이 충분한 자금 및 전문 인력을 지원할 수 있는 방법을 모색해야 한다(Rec. 45). 또한, 표준화 기능에 대해 회원국들과 정보를 교환할 수 있는 방법을 향상시키기 위해, ITU는 전자식 정보 저장 및 교류의 대단위 이용을 가능한 한 신속히 실용화시키도록 권고했다(Rec. 46). 실제, TIES와 같은 정보 교환체제가 8가지 우선 과제로 선정되기는 하였으나, 이러한 작업이 1991년 말까지 실질적인 진보를 이룰 수 있도록 촉구하기도 했다(Rec. 47).

2.3. 다른 표준화기구와의 관계

표준화의 중요성이 강조됨에 따라, 국제, 지역, 국가별 표준화 기구(예, ANSI (T1), TTC, ETSI)들이 등장하고 있다. 이에 따라, 비록 ITU는 유일한 범세계적인 표준화 기구이지만 기존의 지도적 지위를 유지하고 보다 더 전략적이고 총괄적이며 상설화된 방식으로 다른 표준화 기구들의 활동과 조화시켜야 한다는 요구가 일고 있다.

이에 대응하기 위해, ITU는 비공식 회의 및 협력 방안을 토대로 신규사업의 시작단계에서부터 이들 기구가 참여할 수 있는 범세계적 준거틀을 마련하고(Rec. 48), 특히 이들 지역기구에 참여하지 않는 ITU 회원국들(예, 한국)에게 지속적으로 정보를 제공하며 이들이 표준화 과정에 기여할 수 있는 場(forum)을 제공하고자 노력하고 있다. 또한, 전기, 정보, 통신 기술(예, 디지털 방식으로의 수렴)이 통합됨에 따라, 기존의 표준화 기구(예, ISO, IEC) 등과의 관계(interfaces)도 확대되고 있으며 이들과의 연구 및 협력도 유지, 강화되고 있다.

사실, ITU가 추진하고 있는 다른 표준화기구(ANSI, TTC, ETSI)와의 비공식 협력관계 유지 및 강화는 ITU 자체는 물론 일반 회원국들에게도 필요하다. 한편, 가능한 TTA의 대내외적 능력 및 지위를 향상시키기 위해 각 기구와 쌍무적 및 다원적 관계를 확대시킬 필요가 있으나, 비용-효과적인 측면에서 우선 ITU 표준화 활동을 충분히 이해하고 기

여할 수 있는 능력 확보가 보다 더 시급하다. 또한, 기술의 통합에 따라 국제 표준화기구 (ITU, ISO, IEC)의 공동 연구 및 협력이 강화되는 것처럼, 국내 관련 기관(예, TTA, 연구소 및 공진청)들간의 표준화 연구 및 활동의 협력도 필요하다.

2.4. 참여자의 확대

‘표준화’란 단순히 ITU에서 결정된 권고(Recommendations)를 각 회원국이 국내사정에 맞게 활용하는 것도 중요하지만, 다양한 관계자들의 요구가 효과적으로 반영되어야 함을 고려하여, 기존의 주관청 (체신부), RPOAs (예, 통신공사 & 데이콤) 뿐 아니라, 전기통신 제조업체, 서비스 제공자, 이용자가 모두 ITU의 표준 항목 설정 및 결정과정에 관심을 갖고 참여 및 기여(input)하도록 구조적 개편을 시도하고 있다. 이에 대응하기 위해 국내 표준화과정에서도 민간 서비스 및 제조업체, 이용자들이 쉽게 접근, 참여할 수 있는 場 및 體制를 마련할 필요가 있다(Rec.54). 특히, 표준화 과정에 민간업체(주로, 대기업의 고위직 전문가)의 참여를 촉진하기 위해 새로운 표준화국 산하에 신설될 Advisory Group on Standardization의 역할 및 중요성을 아국의 기업에 인식시켜야 한다.

한편, 선진국과 달리 자국의 표준 및 표준화기구가 없는 개도국에게 ITU의 표준화는 보다 더 중요하며 유일한 場임에도 불구하고, 인적, 물적 자원의 부족으로 표준화 과정에 참여하기가 어려운 개도국의 참여를 장려하고 그들의 이익이 더 많이 반영할 수 있도록 노력하고 있다. 사실, 참여의 중요성에 대한 인식이 부족한 일부 회원국들(예, 한국) 및 그들의 이용자들이 표준화 과정에 참여하게 하기 위해, 개도국들이 특별히 관심을 가질지 모르는 연구활동을 발제하는 등 표준화국은 우선성을 지닌 이슈들을 선택하도록 했다(Rec. 49). 이와 함께, 아국도 ITU와 더불어 홍보 및 계몽이 필요하며, 기존의 국제전기통신이용자단체(INTUG) 가입 및 활용, 아국의 대표단에 이용자들(예, 기업체)을 포함시켜 참여의 기회를 고무시킬 수 있는 방법을 검토해야 한다.

그러나, 다른 개도국들과 달리 아국의 일부 기본 사업자 및 연구소는 ITU의 표준화 활

동에 대한 중요성을 인식하고 그들이 참여할 수 있는 물적자원은 구비했으나, 특정 분야의 인력 부족 및 활용의 비효율성 때문에 오히려 물적 자원의 낭비 및 전문기술의 축적이 곤란한 실정이다. 이에 대응하기 위해, 연구분야 및 성격별로 장단기 계획을 수립하여 각 산하기관의 전문인력 및 자원을 효율적, 체계적으로 관리, 운영할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

아울러, 개도국이 세부적인 표준화 개발에 참여케 하기 위해서는 자국의 전기통신 하부구조를 확장시키는 것이 강조되어야 하기 때문에, 현재 표준화국과 무선통신국으로부터 기술적 지원에 관한 자문을 받고 있는 GAS 활동을 BDT로 이관시킬 것을 권고했다. (Rec. 50).

또한, 개도국의 표준화활동 참여 기회를 확대하기 위해서는 BDT는 기금조성에 더욱 노력해야 하며 (Rec. 51), 이러한 목적을 위한 기금조성은 BDT가 발전 분야에서 표준화의 중요성과 역할에 부여한 우선성과 일치해야 한다. 표준화국으로 하여금 BDT가 이러한 기능을 수행하는 것을 돕도록 하기 위해 기술적 지원을 제공할 것도 권고했다(Rec. 52). 반면에, BDT와의 협조하에 표준화국에 의해 운영될 국제 전기통신만의 데이터 베이스는 필요가 인정되는 한 계속될 것이지만, Plan Committee의 활동은 중지하도록 권고했다. 표준화 계획에 대한 이해를 증진시키는 효과적인 방법은 기초 및 고급 표준화 활동과 최근의 개발과 관련된 기술 회기에서의 진척사항을 세계와 지역 발전회의가 의제로 다루는 것이다. ITU는 또한 개도국이 높은 관심을 표명하고 있는 표준화 문제를 토의할 특별 학술 회의나 모임을 소집하거나 공동으로 후원할 수도 있다(Rec. 53).

3. 규칙 기능

3.1. 무선(전파)통신 분야

“무선통신”이란 ‘전파를 통한 전기통신’ (Nice현장 No.1010)으로서, 변화하는 전기통신 환경에서 무선체계의 급속한 발달은 무선주파수대역의 이용에 심각한 영향을 미치고 있

다. 즉, 무선주파수대역과 정치위성궤도는 한정되어 있으므로 충돌을 최소화한다는 관점에서 뿐만 아니라 범세계적 정보 경제와 사회에서 중요한 관건인 상호연결성과 상호작용성을 보장하기 위해서도 국제적 협력은 필수적이며, 전파사용에 관한 다자간 조정은 명백하고 공정하며, 전파자원에 대해 동등하게 접근할 수 있어야 한다. 한편, 개도국들이 좀 더 의미있는 방식으로 참여하지 않으면, 기술적 격차는 심화될 것이며, ITU 역시 변화에 적응하지 않으면 위기에 직면하게 될 것이다. 그러면, ITU-특히, HLC-는 어떻게 이에 대응하고 있는가?

3. 1. 1. 무선규칙의 간소화

1906년 29개국에 의해 채택되기 시작한 ITU의 무선규칙은 지난 85년간 조금씩 증가해 왔다. 무선통신 기술이 급속히 발달하여 ITU가 이에 대응하기 어려워짐에 따라, Nice 전권위원회는 무선규칙을 간소화하도록 권고하고 주파수를 배분하는 새로운 방법을 개발할 자발적 전문가 집단(Voluntary Group of Experts: VGE)를 설치하도록 지시했다.

이를 기초로, Nice 결의안 No.8은 VGE의 일정을 1993년 관리이사회까지 완료하도록 명시하고 있으나, 무선규칙의 1과 8조는 1992년 관리이사회까지 완료하고, 절차간소화 작업은 1993년까지 완료하도록 제안했다. 한편, 절차간소화는 HLC의 일부 권고들의 이행을 용이하게 할 것이므로, 1992년 관리이사회에 제출할 수 있도록 이사회는 두번째 과제 수행에 우선권을 부여하도록 권고했다(Rec. 55).

3. 1. 2. 무선통신분야 (Radiocommunication Sector)의 조정안

무선규칙과 관련하여 중복되는 활동을 줄이고 능률을 제고하기 위해, 기본 원칙은 현재의 IFRB와 CCIR의 주파수대역 관리 활동 등 무선통신에 관련된 ITU의 활동을 단일의 새로운 무선통신 분야(Radiocommunication Sector)로 통합할 것을 권고했다(Rec. 56).

이 분야를 총괄할 무선통신국은 위원장, 연구반의 직원, 무선규칙을 관리하는 직원으로

구성되며, 현 IFRB와 CCIR은 무선통신국의 위원장에게 보고서를 제출해야 한다(Rec. 66). 또한, 선출된 위원장은 무선통신국의 기능을 관리하고 동시에 시간제 위원회(RRB)의 실무자로 활동하면서, 기술표준과 절차규칙의 개정검토를 위한 초안을 작성하며, 무선통신회의를 위해 기술 및 규제의 예비조치를 조정하여 그 결과를 각 정부에 통보하고 논평을 수집하여 회의에 종합보고서를 제출하게 된다. 아울러, 위원장과 무선통신국은 현재의 IFRB가 각국 주관청에게 했던 지원업무를 지속하며, BDT와 긴밀히 협조하여 발전 및 무선통신 체계를 사용하는데 국제적 협력을 촉진하게 된다.

3. 1. 3. 세계무선통신회의(World Radiocommunication Conferences)의 성립

기존의 무선주관청회의(WARCs 및 RARCs)와 CCIR 정기총회를 통합하여, 세계무선통신회의(World Radiocommunication Conferences: WRCs)가 이에 관련된 ITU의 활동을 총괄하며 급변하는 무선통신 환경에 시의적인 적응을 위해 2년마다 개최하도록 권고했다(Rec. 57).

WRCs의 두가지 주요 기능은, 자문절차에 따라 관리이사회에 의해 채택된 의제에 기초하여 무선규칙을 검토, 개정하며, 권고 승인절차의 신속화로 역할이 축소될 CCIR 정기총회의 기능을 수행하는 것이다. 특히, 후자와 관련하여 ITU 활동에 비정부간 기구들의 더 많은 참여가 필요하다고 인식하고, HLC는 WRCs로 하여금 무선통신 연구반에 참여할 수 있는 이들에게 개방된 위원회(committee)도 포함해야 한다고 권고했다(Rec. 58).

또한, WRCs는 무선규칙(Radio Regulations)의 모든 규정을 포괄할 수 있는 유연성을 지녀야 하며, 각 WRC는 최소한 4년 주기로 의제를 계획하고, 초안을 작성하며, 이사회에 권고(recommunications)를 제시해야 하고, 연구반에서 제기된 기술적 문제도 취급하도록 권고했다(Rec. 59).

3. 2. 4. 무선통신 연구반

연구반은 대체로 현재처럼 운영하지만, 회의의 준비는 기술 및 규칙문제를 모두 다루어

야 하며, 이들의 활동에 방향을 제시하기 위하여 주관청, RPOAs, SIOs의 고위대표, 연구반 의장으로 구성되는 연구반 자문위원회의 설치도 권고했다(Rec. 60).

3.2.5. IFRB의 구조조정

1947년 창설 당시 IFRB는 각국의 주관청이 요구하는 주파수를 매일 매일 검토하는 방식- 'Master International Frequency Register' -을 취하여 11명의 전문가로 구성되었으나 오랜기간 동안 절차규칙 및 기술적 판단기준이 정해짐에 따라 고정적인 방식으로 일상 업무를 처리하게 되었다. 특히, 컴퓨터의 도움으로 사무국 직원이 내린 결정들을 일상적으로 승인하게 됨에 따라 현 5명의 상근직 위원회(IFRB)를 시간제 무선규칙 위원회(RRB)로 바꾸어(Rec. 61) 비용-효과적으로 운영하되, 광범위한 지역적 분배의 갈등해소를 위해 개인의 능력우선을 기초로 선출된 (Rec. 62). 9인의 위원회를 구성하도록 권고했다(Rec. 63). 한편, 회의들간에 일관성을 유지하기 위해 모든 위원이 회의에 참석하도록 권고도 했다(Rec. 64).

사실, IFRB의 구조조정에 대해서는 HLC 회기 중 뿐만 아니라 46차 관리이사회의에서도 많은 논란이 지속되고 있다. 즉, <표-2>에서 보는 바와 같이 시간제 위원회(RRB)는 규모가 커진다고 해도 상근직 위원회보다 비용이 감소되며, 수적 증가는 지역의 대표성을 강화시켜 모든 국가들 특히 개도국의 요구를 더 잘 이해할 것이라는 주장이 있는 반면, 제 46차 관리이사회의에서는 소련, 프랑스 및 일부 개도국들은 기존의 IFRB가 수행하고 있는 전파자원의 공평한 이용보장을 위한 준사법적 기능을 비상임적 체제로 지위를 격하시켜 임무를 수행할 수 있을지 의구심을 표명하기도 했다.

위원회(RRB)의 역할은 위원장과 사무총국에 의한 무선규칙 적용시에 준해야 할 기술적 표준과 절차상의 규칙을 승인하고 이러한 관점에서 규칙의 규정을 해석하는 것인데, 적발된 문제(findings)는 승인된 절차와 표준에 기초하여 위원회를 대신하여 위원장에 의해 제출되며, 어떤 주관청에 의해 요구된 문제(findings)가 기존의 기준을 이용하여 해결될

수 없는 경우에 본 위원회(RRB)에서 검토한다(Rec.65).

〈표-2〉 IFRB 및 RRB의 비용 비교

상근제 IFRB			
5인 의원	5인 비서	기타	총
1510	519	50	2079 (000 SF)
시간제 RRB (7인제 경우)			
	통역 (無)	2개 국어	6개 국어
1주	49	63	157 (000 SF)
4주	196	252	628 (000 SF)

〈자료: ITU, HLC Document DT/1, 22 April 1991〉

3.2. 전기통신 서비스 분야

전기통신 서비스 분야의 규제는 1988년 WATTC에서 결정 및 승인된 ITR(International Telecommunication Regulation)을 들 수 있다. 비록 WATTC는 많은 이해 당사국들 간의 논란, 대립, 장시간의 회의 진행 등에도 불구하고 ITR을 타협안으로 채택할 수 있었으나, 자유화 등 급변하고 있는 전기통신 환경의 현실과 각 국가가 자국의 전기통신 서비스를 규제할 수 있는 주권간의 균형을 이루었다는 의견 일치를 얻지 못했다는 점에서 거의 실패를 했다. 특히, 많은 개도국들은 만약 정부의 역할이 약해지면 통신발달이 어려워질 것이라는 우려를 하고 있다.

즉, ITR에서 최소한 일반원칙으로 이룬 합의란 “기본 서비스와 그 서비스를 제공하는데 이용되는 국제 전기통신 전송 수단에 관해 최대한 실행가능한 범위에서 CCITT의 권고사항을 준수한다”는 항과 “그 외 서비스의 경우에는 각국이 특별 약정(special arrangements)을 체결할 수 있다”는 항간의 조건부 승인이었다.

사실, 국제 전기통신의 발달은 기술변화의 신속화, 다양한 서비스 및 서비스 제공자 범위의 확산, 자유화 및 경쟁을 선호하는 국가정책(혹은, 지역 정책)의 수립으로 지속될 것

이다. 이 모든 발달 혹은 변화는 사회의 다른 분야와 상호연결되어 연쇄적인 파급효과를 갖기 때문에, 전기통신 서비스를 무역과 상업, 경쟁의 법칙에 종속시키는 규정들을 창출하고 있다.

따라서, 급속한 변화의 시기에 국제적 규칙의 기본(framework)은 혁신과 진보를 고무할 만큼 충분히 유연한 것이어야 하며, 장차 쓸모없는 것이 되어버릴 불필요한 장벽을 부여해서는 안된다. 이러한 측면에서, 특별히 ITU가 권한을 행사할 규제 조항이 없는 -즉, 각국별 쌍무협정에 의거- ITR의 일반원칙들은 가까운 미래를 위해 충분히 유연성을 확보하고 있다고 종종 간주되고 있다. 이에 따라, 정규적인 WATTCs를 소집할 필요는 없으나, ITR의 검토를 필요로 할 경우를 대비하여 SPPU는 표준화국과 협조하면서 상황변화를 주시할 것을 권고했다(Rec.67). 상황변화가 일반적 또는 개별적인 변화를 요구할 경우, SPPU는 이를 사무총장에게 알리고 이사회는 이에 대한 적절한 방법을 검토하게 된다.

한편, 현재 진행중인 UR에서 전기통신 서비스는 GATS(General Agreement on Trade in Services) 범주에 포함되어 있는데, GATS와 ITU의 기본 목표 및 관심영역은 다음 <표-3>과 같이 상이하다.

	GATT (GATS)	ITU (ITR)
목표	서비스의 제공에 효율적이고, 범세계적이며, 자유롭게 접근하여 궁극적으로는 범세계적 경제 성장을 이루기 위해, 전기통신에 접근 및 이용	기술적으로 효율적인 범세계적 전기통신 하부구조 달성
운용	분쟁해결 절차를 포함하여 무역지향적인, 확고하고 총괄적인 기본안과 원칙에 의존.	실제, 분쟁해결 절차 및 권한 없이 실질적 협동활동 및 다수의 상세하고 특수한 협정에 의존.

이상과 같이, ITU와 GATS의 목표와 운영방식이 서로 상이해도 양자는 일부 중복되는 부분이 있으며, 현재 기본적인 갈등이나 상호양립 불가능성은 보이지 않고 있다. 오히려, ITU는 점차로 자유로운 환경에서 활동하고 있으며 융통성있는 방식으로 혁신과 능률 추진을 추구하고 있다. 즉, ITU의 철학과 진보적 정신은 현재 진행중인 GATS와 다르지 않으므로 ITU 사무총장은 GATT 사무국과 형성된 긴밀한 협조관계를 지속하며, 양자가 양립 가능한 방식으로 계속적으로 협조하도록 권고했다(Rec. 68). 특히, 양립 불가능한 규칙 또는 상이한 용어의 출현을 방지하기 위해 계속 노력하며, 전기통신 서비스 관련 무역협정은 과거에 전기통신의 “규제적”인 측면으로 여겨졌던 것들을 취급할 것이고 또 이러한 측면들은 새로운 기구적 협정에 종속될 수도 있으므로, ITU는 일관된 역할 이행을 방해하는 불필요한 기술적 문제(barriers)를 제거하도록 했다. 사실, 이 문제는 사무총장이 개인적으로 언급한 대로 UR이 종결된 후 더 검토되어야 하며, GATT와 ITU의 보완적인 관계 설정과 양 기구의 협력에 관한 협정을 체결할 때 고려되어야 한다(Rec. 69).

ITU의 構造調整案을 요약하면 기존의 기능을 전폭 변화를 시켰다기 보다는, 기존의 기능별로 수평 및 수직의 혼합형 구조로서 기존의 기구를 개편하여 향후의 ITU 기능을 합리화 및 효율화시켜서 변화하는 통신환경에 시의적으로 대응하자는 의도가 더 크다.

IV. ITU의 운영개선案과 그 의미

국제기구에서 종사하고 있는 직원-즉, 국제 공무원(international civil servants)-의 지위가 격하되고 있고, 재정난 등 일반적인 국제기구가 직면한 현실적 난제 및 추세와 더불어 ITU 역시 직원의 사기, 급여, 연금체제 등을 개선해야 한다고 제시되어왔다.

이에 대응하기 위해, Nice 전권위원회에서 HLC의 활동을 보조하도록 고용된 자문회사인 BAH가 ITU의 인사와 재정 운영, 정보관리 실태를 연구하고 ITU의 조직능률과 생산성을 향상시키기 위해 취해져야 할 3가지 기본 운영 방안을 제시했다:

- i) 관리자 및 직원들이 더 많은 주도권을 행사할 수 있는 권한을 위임하여 융통성 있는 운영을 시도
- ii) 결과를 평가하고 더욱 향상시킬 수 있는 수단을 제시하도록 강조;
- iii) 위임된 일들을 효과적으로 감독하기 위해 진보된 운영방법 및 정보기술 이용.

특히, BAH는 재정운영, 인사관리, 임금, 연금, 정보체제 외 기타 사항들을 검토하고 다음과 같이 권고했다.

1. 재정운영의 조정안

현재의 재정운영 체계는 예산통제 및 책임에는 효과적이지만, 프로그램과 예산의 우선권을 설정하고, 관리자로 하여금 비용을 의식한 결정을 내리도록 충분한 책임을 부여하거나, 관리자나 주관청에게 비용에 관한 명백한 정보를 제공하는 데는 비효과적이다. 이를 극복하기 위해,

- i) 활동과 책임에 따라 비용을 명백히 분배하고 정책결정을 분산하고;
- ii) 비용의 효율성을 높이기 위한 수단을 개발하며;
- iii) 재정보고 방식의 변화

등을 주장하면서, 기본적으로 비용에 관해 각 분야(Sector) 및 사무총국 직원의 책임을 강화하고, 활동의 우선성을 증진시키며, 전기통신환경의 변화에 대응하여 우선성을 재조정할 수 있는 유연성을 부여하기 위해 예산형식과 절차의 변화를 권고했다. 이러한 기본 권고안은 다음과 같이 세부적 권고안으로 구성되었다.

- i) 사무총장이 제시한 방침을 지키면서 각 분야의 위원장이 분권적으로 예산을 준비한다 (Rec. 70).
- ii) 2년 주기의 예산 편성과 4년 주기의 전략 예산 개요(Rec. 71).
- iii) 각 局(Bureau)과 사무총국은 자체내에서 기금을 재분배할 수 있는 유연성을 가지며 지출통제에 책임을 진다(Rec. 72).

iv) 최대 3%내에서 각 분야별 기금을 재분배할 수 있는 사무총장의 권한을 증대한다 (Rec. 73).

v) 위에 제시한 권고들에 일치하도록 보다 명백하게 지출보고를 하며 재정 통제와 회계, 보고절차를 변화한다(Rec. 74).

vi) 공동 서비스를 위한 “Transfer Pricing” 정책-즉, 공동서비스과(Common Services Department) 또는 외부업자를 이용할 것인지를 결정하는 局들과의 계약을 통해 각 局들이 한정된 범위내에서 자금을 조달하는 공동 서비스-을 수립한다(Rec. 75).

vii) 정보확산을 통해 수입을 증대하기 위해 상업적 마케팅을 하는 개별적인 판매 및 마케팅 Unit를 설치한다(Rec. 76).

2. 인사관리의 조정안

ITU의 직원들은 기본적으로 사명감은 있으나 보수 문제에 불만을 품고 있는데, 이것이 이들의 사기를 저하시키는 가장 큰 요인이다. 또한, 직원들을 적재적소에 배치하지 못함으로써 비효과적인 업무수행 및 위계적인 구조를 초래한다는 문제도 지적되고 있다. 이를 해결하기 위해서, UN 공통체제의 제한점 등을 고려하여 ITU의 인사관리 형태를 변화시켜야 한다. 이러한 직원 채용 및 관리에 대해 BAH가 제시한 여러 항목 중에 HLC는 다음과 같이 일부를 선택 혹은 수정하여 권고했다.

i) 사무총장의 지시를 받으면서 다양한 업무 수행차원에 맞는 조정된 새로운 인사평가제도를 개발한다(Rec. 77).

ii) ITU내에 TEAM과정-즉, 협동을 필요로 하는 프로그램에 관련된 모든 직원들을 하나의 단위로 묶는 방식으로 수평 및 수직적 협동을 촉진하고 능률을 제고하기 위한 것-도입하되(Rec. 78), 사무총장이 우선 시험적으로 활용한 후 ITU전체에 도입하도록 한다(Rec. 79).

iii) 생산성, 비용절감 또는 자질 등 업적별 성적평가(performance incentive) 제도를

도입하며(Rec. 80), 개인 혹은 단체(Team)의 구성원으로서 높은 업적을 이룬 사람에게 는 비금전적인 보상을 한다(Rec. 81).

iv) 새로운 직원채용을 위해, 특정 직책들을 업적기준에 따라 갱신 가능한 5년제 계약직 (managed renewable term, MRT)으로 전환하는 방식을 제안한다. 한편 이 방식은 자칫 직원들에게 직업 안정성에 대한 불안감을 줄 수 있으나, 직원들이 형식주의에 빠지는 것을 방지하고 능력을 향상시킬 수 있으며, 특히 장기직책에 적합한 것으로 평가된다. 따라서, 영구직, MRT, 정기적인 5년 계약직 사이에서 균형을 이루면서 이 방안을 시행한다 (Rec. 82).

v) 인사과가 정한 인사원칙과 검토하에 각 위원장들과 사무총장에게 재정적 한계내에서 인원을 조정할 수 있는 권한을 부여한다(Rec. 83). 이것은 한정된 자원에 맞춰 유연하게 직원들을 최적으로 활용할 수 있게 할 것이다.

vi) 직원의 결원時, 이를 전세계 회원국에 알리고 출신지역과 성별을 고려하여 사무총장이 최종결정을 내리도록 한다. 한편, 인원보충의 과정은 UN의 다른 기관들의 방식과 동일하 여야 하며 두뇌유출 방지에 대한 개도국의 입장도 고려한다(Rec. 84).

vii) 전문직에 대한 명단에서 그들의 이력서를 검토하고, 面對面 혹은 전화 인터뷰를 실시 하여 후보자의 능력을 정확히 파악한다(Rec. 85).

viii) 전문 채용 및 승진 위원회는 관계 科의 長과 후보자의 직속 지도주임을 포함한다 (Rec. 86).

ix) 정규적인 직원 모임을 포함하여 관리자와 직원간의 효과적인 의사소통과 관리자들에게 그 기술(communications skills)을 훈련시키기 위해 실천규약(Code of Practice)을 정립한다(Rec. 87).

x) 생산성과 업무수행 능력을 향상시키고 급변하는 환경 속에서 직원이 최신 전문기술 지 식을 보유하도록 ITU 직원을 위한 직업적, 기술적 훈련을 실시하기로 한다(Rec. 88).

xi) 이외에, 직원이 ITU의 목표를 이해하고 책임의식하에 업무를 수행할 수 있도록 목표 지향적인 업무를 설명하고, 통상적인 의사소통 과정을 단순화하며, 직원 여론조사를 정규화한다. 또한, 현재 ITU 남녀직원 비율상의 심각한 불균형을 해소하기 위해 사무총장은 여성들이 전문적인 직위를 가질 수 있는 기회를 확대하는 방안을 모색한다.

3. 임금의 조정안

UN 공통체제상에 나타난 직원의 임금수준은 민간 분야와 경쟁이 되지 못하며 ITU의 경우는 더 심하다. ITU가 전기통신분야에서 선두적인 지위를 유지하기 위해선 유능한 전문인력의 유치가 필요하며, 이를 위해서는 봉급체계의 조정이 필요하다. 따라서, 사무총장은 유럽에 본부를 두고 있는 UN특별기구들과 UNACC로부터 이 문제에 대한 공통적 방안을 찾아내는 데 주도적인 역할을 해야 한다고 권했다.

4. 연금의 조정안

환율의 변동이 출신국가별 통화로 지급하는 연금의 구매력을 저하시키는 문제가 ITU 직원들의 관심을 모으고 있으며, 이 문제에 대한 장기적 해결책이 제시되지 못하는 것은 이들의 사기를 저하시키는 주요한 요인이다. 사실, UNJSPB(UN Joint Staff Pension Board)가 이 문제에 대한 장기적인 해결책을 강구하는 데 실패함으로써, HLC는 Nice 결의안에 따라 UNJSPF(UN Joint Staff Pension Fund)가 새로운 방안을 내놓을 때까지 ITU 자체내에서 PPPPIP(Pension Protection Purchasing Power Insurance Plan)를 통해 문제를 해결하는 것을 승인했다(Rec. 89).

5. 정보체계의 조정안

ITU의 정보체제와 전기통신 투자는 정보체제를 강화하고 있는 민간업체의 수준과 동일하나(전체예산의 약 14%), 담당 부서가 지나치게 세분화되어 있고 직원들에 대한 훈련도 부적절하여 효과적으로 활용되지 못하고 있다. 따라서, ITU의 효과적인 내, 외부 통신을 위해 공식적인 정보체제의 계획과정을 수행하라는 자문회사의 제안을 채택하도록 권고했다

(Rec.90). 이를 위해, ITU의 Chief Information Officer하에 통합된 정보서비스과 (Information Services Department)의 각 長들과 주요한 사무총국의 科들로 구성되는 Information Technology Steering Committee를 설치하도록 한다.

6. 勸告案의 이행과 비용

재정적 측면에 대한 평가에 관해 BAH와 Coordination Committee의 권고안은 각기 다르나 BAH의 낙관적인 견해는 과거의 경험을 바탕으로 한 것이므로 상기 권고안들의 이행과 그 결과는 희망적일 것이라고 전망하고 있다.

V. 勸告案의 실행

ITU가 선도적인 역할을 지속하기 위해서는 권고된 안들을 즉시 이행하는 것이 중요하다. 그러므로, 이사회 및 사무총장은 1991년 회기 동안 권고사항의 실행을 위해 빠른 시일 내에 조치를 취해야 한다(Rec.92).

한편, 정기 전권위원회는 1994년에 개최될 예정이므로, 전권위원회의 결정을 필요로 하는 상기 권고안들을 실행하기 위해 1992년말 또는 1993년초에 임시 전권위원회를 개최(Rec.93)하고, Nice 전권위원회의 규정들이 임시 전권위원회가 개최되기전까지 효력을 발생하지 않을 경우 Nice 헌장 48조 1)을 잠정적으로 적용할 것을 제46차 관리아사회에서 결정하도록 권고했다(Rec.94).

또한, 변화하는 전기통신 환경에 신속히 적응하려는 ITU의 노력을 저해하는 ITU 구조 조정과 관련된 규정들도 아울러 검토되어야 한다(Rec.95). 마지막으로, 관리아사회는 임시 전권위원회의 효과적인 준비를 위해, HLC의 권고를 기초로 Nice 규정들을 개정하기 위한 초안을 퇴고할 소수의 집단(Drafting Group)을 즉시 구성하고, 회원국들이 적절한

註 1) HLC 최종보고서에는 Nice 헌장 48조라고 명시되어 있으나, Nice 헌장 47조 (Special provisions for the Plenipotentiary Conference following the Plenipotentiary Conference)가 오용된 것 같다.

행동을 취할 수 있게 그 초안을 보내도록 권고했다(Rec. 96).

이러한 HLC의 권고안이 제46차 관리어사회에서 결정됨에 따라, 1992년 12월 제네바에서 개최될 임시 전권위원회는 HLC의 권고안을 기초로 하되 IFRB 등과 같이 일부 계속 논의되고 있는 이슈들을 재고하면서 ITU의 구조 및 기능에 관해 헌장 및 협약을 개정하게 될 것이다.

3. 결론: 아국 전기통신계의 대응안

이러한 ITU의 구조 및 기능의 조정 및 효율화의 필요성은 1970년대부터 시작된 장기화된 문제로서, 과감히 자체 기능을 검토하고 권고안을 제시할 엄두도 내지 못하는 다른 많은 국제기구와 비교해서 ITU는 상당히 진취적인 시도를 보여주었다는 점을 지적할 수 있다.

ITU가 이렇듯 구조조정에 대해 과감히 시도를 단행할 수 있었던 요인은 전술했던 많은 환경 및 기술 등의 영향이 매우 컸으나, 그 외에도 역대 사무총장들의 숨은 의지의 반영이라해도 과언이 아니다.

한편, 변화하는 환경에 대응하여 ITU가 구조 및 기능을 통합, 개편하여 기능의 중복을 최대한 줄이고 구조적 확실성을 추구하고 있다는 점을 고려할때, 아국 통신의 산하구조에서 이미 단행하였거나 추진하고 있는 분권화 추세를 재고해볼 필요가 있다. 특히, ITU의 구조조정에 대한 HLC의 권고안 및 46차 관리이사회 결의안에 대해 아국의 전기통신 산하기관들이 대응해야할 사항들을 다음과 같이 제시해 본다.

1. 체신부 - ○ 통신 정책국, 정보 통신국, 정보 통신국, 전파 관리국간의 역할 조정 (coordination) 및 개편
 - 특히, ITU의 무선통신분야 및 SPPU 등의 규칙 및 정책적 기능에 시의적으로 대응
2. 한국통신/데이콤 - ○ 표준화 분야-특히, Advisory Board 등-의 참여 및 표준화 기술 및 과정에 기고할 수 있도록 효율적이고 체계적인 인적, 물적 자원에 투자 및 관리.
 - 특히, KT의 개도국 훈련 프로그램을 ITU(BTD)를 통해 확대 운영한다면, 직접적으로 아국의 기술 및 발달을 홍보하고 간접적으로 시장진출 등의 기회를 확보.
3. 통신 관련 민간 기업 - ○ 사무총국내 Business Advisory Board 및 TELECOMs

그리고 각종 표준화활동에 적극 참여하여 국제 표준화된 통신 기술의 개발 및 제품생산에 활용하고, 고위급 상대 기업인들과의 정보교류, 기업의 홍보, 시장진출의 기회를 획득.

4. 이용자 및 이용자 단체 - ○ 중소 및 대규모 서비스 이용자들 스스로 원하는 서비스의 종류, TELECOMs 전시회 및 국내의 요금 표준화 등에 직, 간접적으로 참여하여 자신의 권리 확보.

5. 국내 표준화 기구인 TTA 및 공진청 - ○ ITU의 표준화 기능을 효율적으로 활용하기 위해, 기존에 분리되어 있는 TTA의 up-stream과 down-stream의 기능을 통합 및 조정.

○ TTA, 체신부 및 공진청 등 관계 기관과의 기능을 보완 및 조정.

6. 연구소 (ETRI & KISDI 등) - ○ 사무총국내의 SPPU 및 TELECOMs 이 추진하고 있는 경제, 정책, 법률적 통신 정책에 참여 및 국내 적용.

○ 표준화국 및 무선통신국이 취급하고 있는 각종 기술관련 정책 등을 KISDI, ETRI 및 KTRC 등이 각각 시의적으로 참여, 분석 및 국내 활용.

결론적으로, 1992년 12월 임시 전권위원회에서 단행될 ITU의 주요기능- 발전, 표준화, 규칙 등-및 구조의 조정에 보다 적극적이고 체계적으로 참여 및 대응하여 ITU를 이해하고 그 과정에 영향력을 발휘하는 것이 곧 아국 통신계의 하부구조 및 기술의 발전뿐 아니라 세계시장의 진입에 주요 수단이므로, 이를 위해 전문가를 양성하고 이들의 일관성있는 참여를 체계적으로 뒷받침해주는 체제의 정비가 절대 필요하다.

참 고 문 헌

Eun-Ju, Kim, Dynamic Interlinkages between the R. O. Korea and the ITU through Telecommunications Issue-Structure, City University, London, 1990.

ITU, Final Acts of the Plenipotentiary Conference, Nice 1989.

ITU, HLC Document DT/1, 22 April 1991.

ITU, TOMORROW'S ITU: The Challenges of Change, Report of the High Level Committee to review the structure and functioning of the International Telecommunication Union (ITU), Geneva, April 1991.

김은주, "ITU의 고위위원회 (ITU) 현황과 국내대응 (I)"

국제 전기통신 표준화 소식, Newsletter No. 19,

한국통신기술협회, 1991 (4), pp. 3-19.

* 개별 면담자 참조:

- Allen, P. (Vice-Chairman, INTUG), 1991. 4. 25.

- Asgher, M. (Senior Counsellor of the CCITT, ITU), 1991. 4. 19.

- Earl, J. (Assistant General Counsel, INMARSAT), 1991. 4. 26.

- Escofet, X. (Head, Convention, Preparation and Servicing of the Administrative Council and Conferences Service, ITU), 1991. 4. 15.

- Helman, G. (Ambassador of the USA & Rapporteur of task 7, HLC), 1991. 4. 19.

- Irmer, T. (Director of the CCITT, ITU), 1991. 4. 18 & 19.

- Kirby, R. (Director of the CCIR, ITU), 1991. 4. 18.

- Mckendrick, J. (Executive Director, INTUG), 1991. 4. 25.

- Olms, K. (Senior Councillor of the IFRB, ITU), 1991. 4. 18.

Rutkowski, T. (Head, ITU), 1991. 4. 15.

Sauve, P. (Economic Affairs Officer, GATT), 1991. 4. 23.

Schuster (HLC Secretary, ITU), 1991. 4. 15.

Smith (ISO), 1991. 4. 22.

Tarjanne, P. (Secretary-General, ITU), 1991. 4. 19.

Toutan, M. (French Rapporteur of Task 2B, HLC), 1991. 4. 18

Warren, G. (Canadian Chairman, HLC), 1991. 4. 18.

Zoudov, A. (Chief of Radio Regulations, ITU), 1991. 4. 19.