

ITU 개혁논의 동향

김용수

정보통신부 주 제네바 대표부 정보통신관

I. ITU 개혁논의 배경

ITU의 연원을 1865년 발족한 International Telegraph Union에서 찾는다면 물경 136년이나 된 ITU는 UN 산하 어떤 국제기구보다도 오래된 조직이라고 할 수 있다. 어느 조직이든 주변 환경변화에 적응하지 않고서는 존립할 수 없으며 그러한 적응과정에서 수많은 조직이 사라졌다는 점을 감안하면 136년이나 된 ITU란 조직의 변화에 대한 적응능력은 한번 눈여겨 볼 필요가 있다. 물론 타 조직, 특히 시장환경에서 치열한 경쟁을 벌이고 있는 기업조직과 비교할 때 비교적 안정적이고 정태적 조직환경에서 활동해온 관계로 ITU가 지금까지 생명을 유지하고 기능할 수 있었던 점도 감안해서 말이다.

지난 136년간의 ITU의 역사는 필자가 보기에는 전신, 전화, 위성 등으로 대표되는 전기통신 분야의 기술혁신과 이에 따른 기술경제적 국제환경의 변화에 따른 ITU의 적응과정으로 요약할 수 있을 것 같다. 물론 ITU 조직의 자체적 변혁노력을 과소평가하려는 것은 아니지만 기본적으로 회원국 내지 부문회원의 참여 및 합의를 통한 의사결정 과정을 거쳐 조직을 움직여가는 ITU의 성격상 변화에 대해서는 소극적일 수 밖에 없다는 조직의 생래적 한계를 고려해 볼 때 '적응'이라는 표현이 '개혁'이라는 적극적 개념보다 보다 적실성이 있는 것처럼 보인다.

현재 진행되고 있는 ITU 개혁(Reform)도 이러한 맥락에서 설명이 가능하다고 볼 수 있다. 즉 현재의 ITU 개혁작업은 인터넷, IMT-2000 등으로 대표되는 가히 혁명이라고까지 불릴 수 있는 새로운 정보통신 기술환경의 변화와 이에 따른 각종 경제, 사회환경 및 규제체계의 변화에 적응하기 위한 또 다른 변신과정으로 이해할 수 있다. 다만 현재의 적응과정은 환경변화의 속도나 폭이라는 측면에서 과거 어느때 보다도 더 힘들고 고통스러울 것이라는 것은 쉽게 예측이 가능하다.

지금의 ITU 개혁작업은 지난 1998년 전권위원회가 이사회를 통해 추진하기로 결정함에 따라 촉발된 것으로 실제 개혁의 핵심작업은 ITU 개혁작업반(Working Group on ITU Reform)이 맡아서 진행을 하여 왔다. 그동안 개혁작업반은 4차에 걸쳐 회의를 개최하여(99년 11월 제1차 회의 개최이후 2001년 4월 마지막 제4차 회의 개최) 실무적 작업을 마무리한 상태에 있으며 금번 6월 이사회에 그 결과를 논의한 후, 내년 전권위원회에서 개혁방향을 최종 결정할 계획이다. 외관상으로는 어느 정도 작업의 마무리가된 것처럼 보이나 후술하는 바와 같이 실제로는 최종 결정권을 가지고 있는 전권위원회에 가서야 정확한 개혁내용이 가시화될 것으로

보인다.

II. ITU 개혁작업반의 주요 이슈

ITU 개혁작업반이 다루고 있는 개혁이슈는 ITU의 조직만큼이나 광범위하다. ITU-T 분야에서는 새로운 표준기구의 설립, ITU-R에서는 위성망 신청 적체현상 해소, ITU-D에서는 세계통신개발총회(WTDC) 및 산하연구반(SG)의 구조개편 등이 두드러진 이슈로 부각되어 논의된 바 있으며, ITU 전반적으로는 전권위원회 및 이사회의 구조개혁, 정책 및 규제관련 ITU의 역할강화, 부문회원의 권한강화 등이 주요 개혁 관심사항이라고 볼 수 있다. 이러한 광범위한 이슈를 이 글에서 다루는 것은 지면관계상 가능하지 않고 필자의 능력의 한계를 벗어나므로 이하에서는 가장 관심이 집중되고 있는 몇 가지 이슈만을 간략히 언급하고자 한다.

우선 현재 진행중인 개혁작업의 최대쟁점은 새로운 표준기구의 설립문제로서 지금까지 개혁작업반 토론의 가장 많은 시간이 할애되었고 이 문제만을 전담하기 위한 Ad hoc Group 1이 별도로 결성되어 3차에 걸친 별도의 회의가 개최된 바 있다. 하지만 장시간의 토론에도 불구하고 회원국간의 이해가 첨예하게 대립되어 실무작업이 끝난 현 시점에도 합의점을 찾지 못하고 있는 상태이다.

새로운 표준기구 설립문제가 개혁 제일 과제로 대두하게 된 배경을 간단히 살펴보면, 정보통신기술의 비약적 발전 및 통신사업의 자유화로 IMT-2000, 인터넷 등 정보통신 핵심분야에서 ITU가 아닌 민간주도의 표준화가 진전됨에 따라 ITU가 국제 표준 분야 주도권을 유지하기 위해서는 기존 정부중심의 경직된 ITU 표준화 조직을 개혁하지 않으면 안된다는 위기의식이 회원국 및 부문회원간에 확산되었기 때문이라고 볼 수 있다. 지금까지 개혁작업반의 회의경과를 보면, 회원국 및 부문회원간, 정도의 차이는 있지만 ITU-T가 인터넷 등 최근의 정보통신 핵심 분야 표준활동에서 주도권을 상실해 가고 있으며 기존의 ITU-T 운영체제 및 사무국 조직으로는 주도권 회복에 문제가 있다는 공감대에 기초하고 있다. 하지만 구체적 개혁방안에 있어서는 회원국간 이해가 첨예하게 대립되고 있다.

즉, 이 문제의 심각성을 누구보다 강하게 주장하고 있는 영국 등 유럽국가들은 그동안 약간의 입장변화는 있었으나 기본적으로 현재의 ITU-T 운영체제 및 사무국으로는 문제해결이 불가능하므로 기존의 정부중심의 ITU-T 사무국 활동을 대체하는 민간주도의 표준화 Forum을 새로이 창설해야 한다고 주장하고 있다. 반면 미국, 러시아, 중국 및 개도국들은 작년 10월 세계전기통신표준화총회(WTSA)에서 합의된 대체승인절차(AAP) 도입등을 통한 기존 ITU-T의 자체개혁을 통해서도 충분한 문제해결이 가능하다는 입장이다. 이러한 대립되는 양 입장의 절충안으로 캐나다는 우선 ITU-T 자체개혁을 실행하고 점차적으로 ITU-T를 규제와 관련된 표준활동과 순수 기술적 표준활동을 분리한 후, 장기적으로 민간주도 표준화 Forum 설립을 검토하자는 소위 단계적 변화모델을 제안하고 있

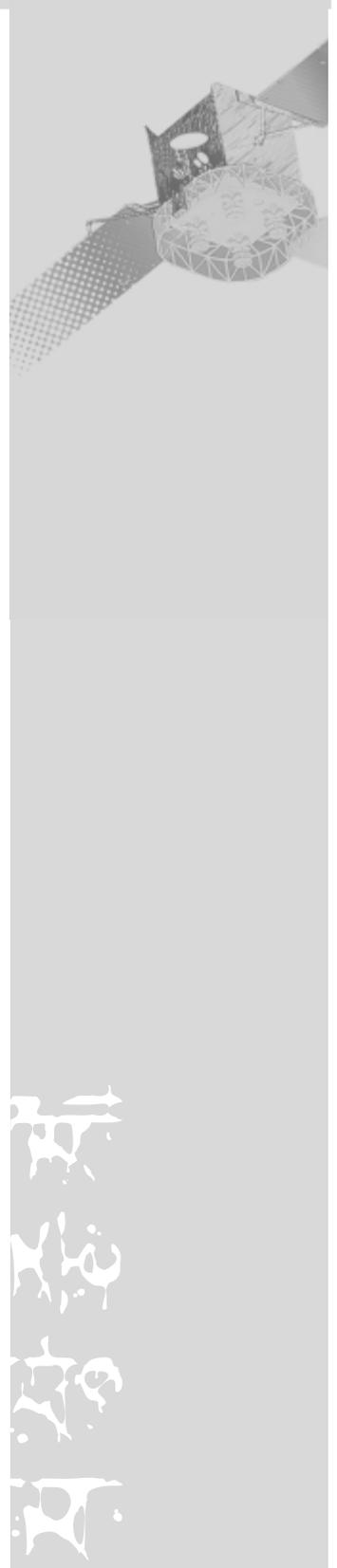
다. 마지막 개혁작업반 회의인 제4차 회의가 끝난 현 시점에도 대립되는 회원국의 입장간 타협의 실마리는 보이지 않고 있으며, 결국 내년도 전권위원회에 가서야 어떤 방식으로든 결말이 날 것으로 보는 것이 일반적인 ITU 관련자들의 전망이다.

새로운 표준기구 설립이라는 이슈에 가려있긴 하지만 이에 못지않게 논의가 많았던 개혁이슈는 ITU-R의 만성질환인 위성망 신청 적체현상 해소이다. 이 이슈 역시 별도의 Ad hoc Group 2가 결성되어 2차에 걸쳐 논의가 이루어졌지만 현재까지 구체적 해결방안에 대한 합의가 도출되지 않은 상태로서, 향후 전파규제 간소화, 관련 S/W의 Outsourcing, 위성신청 비용회수 선불문제 등 전반적 해소방안을 심층검토할 '위성망적체행동그룹'(Satellite Backlog Action Group)을 신설하는 문제해결을 위한 방법론만이 새로이 제안되어 있는 상태이다.

앞서 설명한 두 가지 핵심이슈 외에 우리정부에서 관심을 기울일 만한 개혁과제로는 정책 및 규제관련 ITU 역할문제가 있다. ITU를 조금이라도 알고 있는 독자들은 다 알고 있다시피 그 동안 ITU는 표준, 주파수 등 주로 기술적 분야에서 두드러진 역할을 수행하여 온 바 있다. 전기통신 자유화와 민영화 이전에는 이러한 활동에 정부가 광범위하게 관여해 왔으나 현재는 많은 부분 정부영역 밖에서 이러한 활동이 이루어지고 있으며 정부는 민영화 내지 자유화에 따른 새로운 규제 및 정책관련 활동에 관심을 두고 있는 관계로 ITU에 대한 정부, 즉 회원국들의 관심은 당연히 저하될 수 밖에 없는 것이 엄연한 현실이다. 이러한 회원국의 수요변화에 대응하여 사무총장 및 일부 회원국들이 제기한 이슈가 바로 ITU의 정책 및 규제관련 역할의 강화문제이다. 현재 이 문제에 대해서는 일본, 우리나라, 개도국들이 지지하고 있으나 미국, 유럽국가들의 미온적인 태도로 논의의 진전이 이루어지지 않고 있다.

ITU라는 조직의 특징적 단면을 엿보게 하는 재미있는 개혁과제로는 ITU 사무국 선출직 제도개편이라는 이슈가 있다. ITU는 여타 국제기구와는 대조적으로 사무총장 뿐만 아니라 사무차장 및 각 국장을 선출직으로 하여 사무국 조직을 분권적으로 운영해 나가고 있는데 현직 사무총장 출신국인 일본이 이러한 조직이 비효율적이니 사무총장만을 선출직으로 하고 나머지 기존 선출직을 사무총장 임명직화하자는 제안을 한 바 있다. 일본제안은 그간 타 회원국, 특히 사무총장의 선출직 출신국들의 맹렬한 반대에 부딪혀 결국 사장되고 말았다.

앞서 본 바와 같이 지금까지의 주요 개혁과제에 대한 개혁작업반의 논의가 실망스러운 것은 사실이나 일부 사항에 대해서는 진전이 이루어졌다. 즉 회원국간 이해대립의 소지가 적은 ITU-D 부문의 전반적 체계 재조정, 전권위원회 효율화를 위한 선거제도 개선, 부문회원의 참여확대를 통한 이사회 운영의 효율화 등에 있어서는 대개 합의가 이루어진 상태이다.



III. ITU 개혁작업 전망

2001년 6월 이사회를 눈앞에 둔 현시점까지의 개혁작업은 앞서 본 바와 같이 핵심적 주요이슈에 대한 합의를 이루지 못한 채 개혁에 대한 해결책보다는 오히려 ITU가 과연 개혁이 가능한가에 대한 의구심을 더 많이 던져 주고 있는 상태이다. 필자가 지난 1년간 개혁작업을 지켜보면서 느낀 점은 한편으로는 UN 산하 국제기구 특유의 느린 의사결정 구조, 주인(회원국 및 부문회원)의 대리인(ITU) 통제기제 부재 내지 약화로 인한 대리인의 Moral-Hazard 등으로 인해 과연 ITU가 21세기 정보통신 최고 국제기구로서의 위상을 유지할 수 있는가에 대한 의구심이 반, 또 다른 한편으로는 지금까지 ITU 외에는 눈에 띄는 다른 대체적 국제기구가 없다는 점, 지난 136년간 환경변화에서도 정체성을 유지한 점 등을 감안한 적응능력에 대한 신뢰 반이라고 표현할 수 있다.

비록 개혁작업반의 실무작업은 일단락된 상태이지만 향후 최종 종착역인 내년 전권이사회에 이르기까지 개혁작업은 ITU의 화두로서 지속적으로 논의의 초점이 될 것으로 전망된다. 금번 개혁작업에서 회원국간 합의에 기초한 점진적(Incremental)인 접근방법을 취하는 국제기구의 본질적 속성상 한국인 취향에 맞는 가시적 결론이 전광석화와 같이 나오리라 기대하기는 어렵다. 그래도 느리지만 꾸준히 이루어지는 ITU의 개혁과정은 우리나라 정보통신 관련자들의 충분한 관심과 참여가 필요한 중요한 국제 정보통신 이슈인 것만은 틀림없다. 

전자화폐 호환 표준안 추진

최근 일정 기준없이 우후죽순격으로 등장하고 있는 전자화폐의 표준화에 업계가 자발적으로 나섰다. IC카드와 신용카드 제조업체 38개사와 표준협회 등 9개 단체, 대학, 연구기관 관계자 100여명은 4월 18일 오전 한국과학기술회관에서 한국IC카드연구조합 주최로 전자화폐표준화 포럼 창립총회'를 가졌다. 참석자들은 다양한 규격의 전자화폐 등장에 따른 중복투자, 호환불일치, 상용화제약 문제의 해결이 시급하다는데 인식을 같이하고 포럼을 주축으로 전자화폐 표준안 제정을 적극 추진해 나기로 했다. 지금까지 국내에서는 V-Cash(비자코리아), Mondex(몬덱스코리아), K-Cash(금융결제원) 등 전자화폐 시범사업이 일정한 기준없이 업체 또는 기관별로 제각각 추진됨에 따라 호환성 확보가 어려워 중복투자가 심하다는 지적을 받아 왔다. 미국과 유럽의 경우 Europay, MASTER, VISA 등이 전자상거래 표준인 EMV를 발표하고 이를 토대로 전자화폐 표준화가 상당부분 진척된 것으로 알려졌다. 포럼은 초대의장으로 서울대 김형주 교수를 선임하고 카드, 단말기, 시스템 등 분과위원회별로 표준안을 제정하기로 했다.