

국제전기통신규칙(ITR) 개정을 위한 WCIT-12의 추진경과

■ 김 태 은*

1. 개 요

국제전기통신연합(International Telecommunication Union: ITU)은 2012년 12월 3일~14일간 UAE 두바이에서 국제전기통신세계회의(World Conference on International Telecommunication: WCIT)를 개최하여 국제전기통신규칙(International Telecommunication Regulations: ITR)을 검토하고, 개정할 예정이며, 현재 이를 위한 준비가 진행 중이다.

ITR은 1988년 호주, 멜버른에서 열린 세계전신전화주관청회의(The World Administrative Telegraph and Telephone Conference: WATTC)¹⁾에서 합의된 것으로 1990년에 발효되었다. 이 규칙은 ITU의 헌장·협약을 보완하는 업무규칙(Administrative Regulation)으로 ITU가 맡은 임무의 초석을 형성하고 있으며, 190개의 회원국들이 ITR을 비준함으로써 이에 대한 준수 의무를 가지고 있다.

ITR은 전기통신 업무를 제공·운영하기 위해 사용되는 기본적인 전송수단, 과금과

* 정보통신정책연구원 국제협력연구실 부연구위원, (02)570-4041, lmy94@kisdi.re.kr

1) ITR은 기존의 전신규칙(1932년 제정, 1974년 개정)과 전화규칙(1932년 제정, 1973년 개정)의 이원체계를 일원화한 것으로 이를 승계한다.

요금 정산 등에 대한 일반 원칙과 규정을 포함하고 있다. 그리고 전기통신시설의 범세계적인 운용과 호환성을 촉진하고, 국제전기통신의 효율성 및 조화로운 발전과 관련 시설의 효율적 운용을 촉진할 목적으로 제정되었다. ITR은 회원국의 전기통신 분야를 자국의 사정에 따라 규제할 수 있는 권한을 인정하고 있다. ITR의 적용대상은 회원국이 국내법에 의거 자국의 영토 내에서 운용하고, 공중에게 국제통신서비스를 제공하거나, 또는 타 국제 통신망을 통하여 제공토록 유도하는 주관청, 공인운용기관(ROA) 및 사기업이다.

그러나 1988년 ITR이 제정된 이후의 정보통신 부문은 그 유래를 찾아볼 수 없을 정도로 급속도로 발전하였다. 무선통신, 인터넷 등과 같은 신기술의 등장 및 융합의 진전으로 정보통신 환경은 완전히 변화되었고, 기존의 유선 및 음성 중심의 구조에서 무선 및 데이터 중심의 구조로 완전히 전환되었다. 또한 정보통신 정책 및 규제 환경이 급변하여 대부분의 국가에서 정보통신 부문의 민영화, 자유화, 규제완화가 진행되었다. 그리고 1992년에는 ITU 추가전권회의에서 헌장 및 협약을 제정하고, ITU를 새로운 구조로 정립하면서 내부적인 불일치가 나타나기도 하였다. 이러한 환경변화에 따라 ITR이 지속적으로 유효성을 가질 수 있는가에 대한 의문이 제기되었고, ITR 개정 논의가 시작되었다. 이 과정에서 ITR 개정의 방향성 및 세부내용에 대해서 선진국과 개발도상국 간에 의견대립이 첨예화되었으며, WCIT-12의 개최 준비와 ITR 검토가 이루어지고 있는 상황에서도 이러한 양상이 지속되고 있다.

II. ITR 개정 논의의 경과

ITR 개정은 1988년에 제정된 이후 지속적으로 개정 및 개혁 논의가 이루어졌으나, 회원국 간의 합의에 이르지 못하여 개정 후 24년 만인 2012년에 최초의 WCIT가 개최되었다. 선진국들은 ITR의 개정과 관련하여 주관청과 전기통신사업자 간의 관계가 근본적으로 변하고, 이미 국제조약이 아닌 상업적 협정(Commercial Arrangement)에 의해서 국제전기통신사업이 이루어지는 상황에서 거의 '사문화된' ITR을 개정 또

는 폐기하기 위하여 WCIT을 개최하고, 기타 관련 활동을 하는 것에 대해서 부정적인 입장을 취하였다.²⁾ 그러나 개발도상국들은 ITR은 국제전기통신사업과 관련한 매우 중요한 조약으로, 기존 조항의 개정 및 신규 조항의 추가를 통해 이를 강화해야 한다는 입장을 견지하였다.

이러한 입장의 대립으로 회원국은 PP-98(미네아폴리스, 1998), PP-02(마라케쉬, 2002)에서 WCIT 개최 및 ITR 검토에 대한 합의를 이루지 못하였으나, 이사회를 통해 이에 대한 논의는 지속하였다. 그리고 PP-06(안탈라, 2006)에서 2012년 WCIT 개최를 정하고, ITR 검토한다는 것에 합의하였다. 이에 따라 표준화국장 산하 전문가 그룹(Expert Group)을 운용하여 ITR 조문 개정 여부를 검토하도록 하고, 세계전기통신정책포럼(World Telecommunication Policy Forum: WTPF)을 통해 ITR 조문 현대화를 위해 신규 기술을 확인하도록 하였다. 또한 2009년부터는 WCIT 개최를 위한 이사회 작업반을 구성하여 2012년 6월까지 총 8번의 회의를 개최하였으며, 현재 지역별로 ITR 개정을 위한 공동기고문 작성을 위한 준비회의가 진행되고 있다.

WCIT을 개최하여 ITR 개정을 논의하기로 정하였지만, 개도국과 선진국 간의 입장 대립은 계속되고 있다. 선진국들은 WCIT 개최에 대해 기겁지 않은 합의를 하였기 때문에 ITR의 개정을 최소한으로 할 것을 주장하고 있다. 이는 앞서 언급한 입장과 마찬가지로 통신시장 자유화 이후, 본 규칙의 본류인 국가 간의 통신 과금과 요금 정산 규정이 사문화되어 민간사업자 간의 상업적 협정으로 결정되고 있다는 것과 세계 통신시장이 빠르게 변화하는 상황에서 이와 관련된 구체적 규제가 담긴 개정안을 만드는 것은 불필요하다는 것이 그 이유이다. 반면, 개도국은 규칙의 최신화, 최신 이슈 반영 등의 적극적인 개정을 지속적으로 주장하고 있다.

한편, 이러한 상황은 새로운 것이 아니라, ITR 제정 시부터 지속되어 온 것이다. 1988년 WATTC 당시에 선진국들은 법적, 기술적, 경제적 측면에서 새로운 규칙

2) WCIT 개최를 지지하는 국가들은 ITR을 폐기하더라도 절차상으로 WCIT 개최가 필요하다는 입장으로, ITR의 개정, 폐기를 포함한 모든 내용을 다루기 위해서라도 회의를 개최해야 한다는 주장을 계속함, 정보통신부(2002)

제정의 불필요성을 강력히 주장한 반면, 개도국은 ITR을 통해 국가 주권 및 규제권을 강화하려 함에 따라 회의 개최부터 합의에 이르기 어려웠다. WATTC의 준비과정 및 본회의에서도 이러한 이견 대립이 지속되어 사무총장시안(Burtler Draft)이라는 절충안이 마련되었으며, 내용적 방향성은 다수의 개도국 입장이, ITR의 구속력의 약화라는 면에서는 선진국의 의견이 반영된 혼합된 결과물이 나타났다고 할 수 있다.³⁾

Ⅲ. ITR 개정 논의의 주요 이슈

〈표 1〉 ITR의 구성

- 1조 - 목적 및 범위
- 2조 - 정의
- 3조 - 국제망
- 4조 - 국제 전기통신서비스
- 5조 - 생명의 안전 및 통신의 우선순위
- 6조 - 과금 및 정산
- 7조 - 서비스의 중단
- 8조 - 정보보급
- 9조 - 특별협정
- 10조 - 최종규정
- 부록 1 - 정산 관련 일반원칙
- 부록 2 - 해상통신 관련 추가규정
- 부록 3 - 서비스 및 특권 전기통신

현재 ITR은 〈표 1〉과 같이 구성되어 있으며, 개정 논의도 이러한 프레임워크를 기반으로 진행되고 있다. ITR 개정의 주요 이슈를 살펴보면⁴⁾ 첫째, 과금과 정산과 관련된 규정이다. 현재의 ITR은 개별 국가의 주관청에게 국제전화 과금 및 정산에 대한 책임과 역할을 부여하고, 정산 원칙과 방법을 규정하고 있다. 이에 대해 선진국은 대

3) 서보현 (1991)

4) ITR 주요 이슈는 ITU의 Background Brief, CWG-WCIT 결과보고, 국내 ITR 전담반회의 자료를 기반으로 정리한 것임

다수 국가의 통신시장이 민영화되어 국제전화의 과금 및 정산이 통신사업자 간의 개별 협정에 의해 이루어지고 있으므로 관련 조항의 삭제 또는 최소화를 제안하고 있다. 한편, 개도국은 개별 통신사업자 간의 협정 시 투명하고, 균형적인 요금 책정을 위한 국가의 역할과 책임을 명료화할 것을 제안하고 있다.

둘째, 이중과세와 관련하여 하나의 통화에 대해 발신국과 수신국 양측이 이중적으로 세금을 부과하지 않도록 규정(「세금은 통상적으로 ‘해당 국가 내에서’ 국제서비스를 이용하는 고객에게만 징수」)하는 현재의 조항이 이동전화 로밍 등 다양한 서비스를 반영하지 못하는 모호한 측면이 있어 이중과세 금지를 명확히 조문화하자고 개도국이 제안하여, 현재 논의가 이루어지고 있다.

셋째, 모바일 로밍과 연관된 다양한 이슈의 반영과 관련된 것으로, 기존의 ITR 규정이 유선 중심의 국제통신서비스만을 규정하고 있어 이동전화 국제로밍에 대한 규정을 추가할 것을 제안·논의되고 있다. ‘빌쇼크’ 등과 관련하여 로밍요금의 투명성, 이용자의 요금 정보에 대한 실시간 접근, 국경 인접국가 간의 로밍요금 발생 방지 사전 조정, 사업자 간의 경쟁을 통한 요금 인하 등이 이에 해당된다.

넷째, 번호자원 이슈와 관련하여 각 국가에 할당된 번호자원이 해당 국가의 통신사업자가 아닌 타국의 통신사업자에 의해 사용됨으로써 해당국, 특히 개도국 통신사업자의 재정적 손실, 국가 이미지 추락, 소비자 권리 침해 등의 문제가 발생하고 있다는 사례에 근거하여 통신번호의 오용 방지와 관련한 논의가 진행되고 있다.

다섯째, 발신자 번호 표기와 관련하여 국제통화에 있어 발신자번호(국가코드 + 식별번호 + 가입자번호) 정보가 전화망을 통해 수신자에게 전달되어야 하나, IP망에서의 기술적 한계 등으로 전달되지 못하는 사례가 발생함에 따라, 수신자에게 요금 부담을 끼치거나 범죄에 악용될 가능성(전화사기 등을 목적으로 임의로 발신자 번호를 누락하거나 변작함으로써)이 존재한다는 점에서 이와 관련한 조항을 신설하는 것에 대한 논의가 이루어지고 있다.

여섯째, 네트워크 이슈와 관련하여 현 규정은 네트워크 및 정보보호 관련 규정을 포함하지 않고 있으나, 인터넷의 확산 등으로 개인정보보호, 네트워크 보호, 스팸 대

응, 사이버 보안 등의 보안 문제가 핵심 이슈가 됨에 따라, 이러한 사안과 관련한 신규 조문을 포함시키는 것에 대한 논의가 진행되고 있다.

일곱째, 국제 인터넷 트래픽 관리와 관련하여 초고속 인프라 투자에 대한 적절한 보상 보장, 사업자 간의 협상을 통한 전기통신서비스의 공정한 보상 보장, 트래픽 유발자의 통신망 사용료 부담 원칙의 포함 여부가 주요한 논의 대상이 되고 있다.

이러한 내용 외에 ITR 개정과 관련하여 주목을 받고 있으며, 논란의 중심에 있는 것으로 ITR과 인터넷의 관계를 들 수 있다. 특히 미국은 ITU의 해명에도 불구하고, ITR의 개정과 해석이 사이버보안 이슈를 포함하여 인터넷 부문, 특히 인터넷 거버넌스와 관련된 부분으로 확대되는 것에 대해 지속적으로 강력하게 우려를 표명하고 있다.⁵⁾

또한 ICANN/ISOC/UN WSIS/IGF 커뮤니티를 중심으로 인터넷 거버넌스 관련 시민사회들은 ITU의 정부 위주의 협의와 결정 방식에 대해 우려를 표명하고 있다. 그리고 WCIT 논의가 보다 적극적으로 시민사회를 논의과정에 포함해야 한다는 입장을 전달한 바 있다. 이에 따라 ITU는 시민사회에 대한 설명회를 갖고, 인터넷을 포함한 다양한 핵심 쟁점 이슈를 포함하는 ITR 개정 논의에 대해 회원국 정부뿐 아니라, 산업계, 시민사회 등을 포괄하여 일반대중을 대상으로 하는 공개 협의(Open Consultation)를 ITU 웹사이트를 통해 진행하고 있다.

IV. 결 어

핵심적인 이슈들에 대한 상업적인 협상에 있어 경쟁력이 취약하고, 정보통신의 급격한 발전 속에서 ITR이 자국 및 자국 사업자의 권익보호의 기제가 될 수 있다고 생각하는 개도국은 ITR 개정과 관련하여 구체적인 조항의 신설 등을 포함하여 적극적인 공세를 펴고 있다. 반면, ITR 개정에 부정적이거나 소극적인 선진국들은 조항들의

5) Bloomberg BNA (2012. 9. 11)

업데이트와 환경변화에 따라 필요한 최소한의 개정을 주장하고 있으며, 조항의 문구도 구체적이고 구속력 있는 것이 아닌 선언적인 형태를 취할 것을 제안하고 있다.

대부분의 선진국 통신사업자들에게 기존의 ITR은 존재도 인식되지 못할 정도의 영향력을 가졌으나, ITR이 개정으로 인해 새로운 생명력을 가지게 된다면 이전과는 다른 상황이 될 수도 있다는 점에서 산업계도 높은 관심을 보이고 있다. 산업계는 개정될 ITR이 서비스의 지속적인 성장을 가능하게 할 유연성을 필히 확보해야 하며, 이를 위해 개정 ITR은 기술 중립적이고 상위의 원칙으로 안정적이어야 할 것이라는 입장을 개진하였다.⁶⁾

우리나라는 다른 선진국과의 공조방안을 최대한 모색함과 동시에 개도국의 통신서비스 운용과 관련된 애로사항을 적극 청취하는 태도를 견지해 오고 있다. 그리고 WCIT-12의 개최 및 ITR 개정 검토가 결정되면서 정부, 산업계, 연구소 등으로 전담반을 구성하여 개정 제안들을 검토하고, 우리나라의 입장을 정리하였다. 또한 아태지역 준비회의에 적극 참여하여 지역 공동제안에 우리나라의 입장이 최대한 반영될 수 있도록 하였다. 이와 관련하여 방송통신위원회는 기관 및 유관기관 홈페이지를 통해 2012년 9월 27일~10월 11일간 ITR 개정과 관련한 공개 의견수렴을 진행하여 일반대중들과 정보를 공유하고, 의견을 수렴하였다.

아태지역을 포함한 대부분의 지역 공동기고문들이 완료되었거나, 곧 완료되어 게재될 것이다. 선진국과 개도국 간에, 또한 개별 지역 간에도 아직 상당한 이견이 존재한다는 점을 고려할 때, WCIT-12는 매우 치열한 논쟁의 장이 될 것으로 보인다. ITR의 개정은 이미 합의되었으며, 그 방향이 우리나라의 사업자 및 이용자들에게 유리하게 이루어지도록 하기 위해서 정부, 민간, 학계의 치밀하고, 체계인 대응이 이루어져야 할 것이다. 또한 이후의 결과물이 될 개정 ITR 체제에 대응하기 위한 전략적 검토도 신속하게 이루어져야 할 것으로 판단된다.

6) 2011 ITU TELECOM 시 Alcatel-Lucent; Cisco; Ericsson; Etisalat Group; Freescale; Fujitsu; Huawei; KDDI; Microsoft; Netscout Systems; NSN; NTT; Orange FT Group; RIM; Telecom Italia; Telefonica; Telekom South Africa; Turk Telecom Group; Verizon; Vodafone Group; ZTE. 등 21개 기업의 CEO들이 이러한 입장을 개진, www.itu.int

참고문헌

- 방송통신위원회 (2012), ITR 전담반회의 자료.
- 서보현 (1991), 『ITU 신협약, 신규칙에 대한 법적 검토』, 통신정책연구, 정보통신 정책연구원.
- 정보통신부 (2002), 전권회의 출장보고서.
- _____ (2006), 전권회의 출장보고서.
- Bloomberg BNA (2012. 9. 11). “ITU’s Toure: WCIT Talks Are Not About Internet Governance”.
- ITU (1988). “International Telecommunication Regulation(1988)”.
- ___ (2010). “Collection of the basic texts of the ITU adopted by the Pleni-
potentiary Conference(Guadalajara, 2010)”.
- ___ (2012a). “Background Briefs”.
- ___ (2012b). “Draft of Future ITRs”.
- ___ (2012c). “Reports of Council Working Group to Prepare for the 2012
WCIT(CWG-WCIT12)”.
- www.itu.int
- www.kcc.go.kr