인권적 관점에서 본 인터넷 거버넌스[70]

박성훈[71]

거버넌스의 구조와 민주주의 원리

인터넷 거버넌스(Internet Governance)란 인터넷 정책과 관련된 다양한 이슈를 정부, 민간, 시민단체 등 다양한 이해당사자가 참여해 인터넷 발전과 이용 활성화를 위한 원칙, 규범, 의사결정 절차 등을 개발하고 적용하는 것을 말한다. 여기서 가장 핵심이 되는 거버넌스의 개념과 원리 그리고 국제적 논의로의 확장을 고민해 볼 필요가 있다.

유엔개발계획(Unoted NAtions Development Programme, UNDP)은 거버넌스를 정의하면서 한 국가의 여러 업무를 관리하기 위하여 정치, 경제 및 행정적 권한을 행사하는 것으로 정의하였고, 거버넌스는 시민들과 여러 집단이 자신들의 이해관계를 밝히고 그들의 권리를 행사하며 자신들의 의무를 다하고 그들 간의 견해 차이를 조정할 수 있는 복잡한 기구와 과정 등의 제도로서 구성된다고 설명하고 있다.

그리고 거버넌스(Governance)의 의사소통 방식은 수평적 관계 속에서 정부, NGO, 기업 등 다양한 이해당사자들의 의견수렴 절차를 거치는 상향식(Bottom-Up) 논의 구조를 지니고 있으며, 이는 국가 · 정부의 통치기구(Government)의 지시와 명령에 의한 하향식(Top-Down)의 의사소통과는 본질적으로 다르다.

거버넌스 구조에서의 정책결정은 정책에 대한 여러 이해당사자들의 참여 속에 끊임없는 토론과 논의를 통하여 방향을 결정하는 민주주의 원리가 내재되어 있다고 할 수 있다. 이는 헌법 제1조 "대한민국은 민주공화국이다. 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다"에서도 그 근거를 찾을 수 있다.

하지만 무어(Moore)에 의하면 거버넌스는 정부(government)를 의미하는 것도 아니며, 통치행위 자체를 의미하는 것도 아니다. 거버넌스는 조직 및 사회가 스스로 바람직한 방향을 찾아나가는 과정을 의미한다고 주장하였으며, 거버넌스 이론을 수립하는데 기여한 로즈(Rhodes)는 참여와 협력을 바탕으로 각 행위자 사이의 상호의존적인 네트워크 관계 형성을 통한 정책 의사결정 과정이라고 주장했다.

즉, 통치자와 소수의 정책결정자의 생각에 의하여 정책이 결정되고 집행되는 구조가 아닌 정책과 사회적 이슈에 대하여 각각의 이해당사자

70) 이 글은 국가인권위원회의 2013년 인권단체협력사업의 지원을 받아 망중립성 이용자 포럼이 2014년 발간하는 『인터넷거버넌스를 말하다』라는 책에 실릴 예정입니다.

71) 국가인권위원회 인권정책과 정보인권 담당, cyber152@humanrights.go.kr

가 끊임없는 토론과 논의를 바탕으로 합의된 기준을 만들어 가는 것이 거버넌스인 것이다.

UN과 거버넌스

오늘날 UN은 서로 관련된 이슈들을 종합적으로 접근하는 연구, 국제적 합의도출, 인권보호 및 목표설정의 역할, 국제조약 혹은 협의 준비와 협상을 위한 포럼 개최, 기술적 조정과 기준의 설정 및 정보의 수집과 배포, 국제기관 사이의 행동의 조정 등을 하고 있다.

대규모 세계적 회의를 조직하고 이를 통해 주요 사회 · 경제적인 문제들에 있어서 국가 간의 합의를 도출하고 있으며, 인권과 관련된 UN의 광범한 규약들과 기제들은 인권의 표준을 설정하고 준수 여부에 대한 감시를 시행하여 국가들에게 하나의 압력으로 작용하고 있다.

최근에는 UN의 논의가 정치적, 시민적 권리뿐만 아니라 환경권, 생존권으로 확대되고 있고, 정보통신기술의 발달에 따라 정보사회에 대한 논의로 확대되고 있으며, 이러한 권리들의 증진을 위하여 국제기구가 관여해야 한다는 지지가 확대되고 있다.

따라서 정보통신기술 및 인터넷과 관련한 제반 문제는 이제 UN 차원의 글로벌 거버넌스로 해결해야 할 문제로 인식되고 있으며, 특히 인터넷의 접속과 활용은 인류의 보편적 기본권으로서 인권적 측면에서 다루어야 할 필요성이 제기됨으로써 인터넷 거버넌스 포럼의 중요성이 부각되고 있다고 할 것이다.

기본적 인권으로서의 인터넷 접속권 그리고 인터넷 주소자원 관리

새로운 기술은 언제나 인간의 권리에 대한 새로운 도전을 제기해 왔다. 하지만 지금까지 어떠한 기술적 혁신도 인터넷과 정보통신기술과 같이 인간이 자신을 표현하고, 소통하며 토론하고, 인적 네트워크를 만들면서 자신을 드러내며, 놀이와 쇼핑하는 방식을 급격하게 변화시킨 것은 없었다. 이로 인하여 인터넷이 인간 활동에 미치는 영향은 대단하며, 모든 기존의 인권 문제와 관련해서도 인터넷과 정보통신기술의 변화에 따라 수많은 도전과제가 부상하게 되었다.

따라서 인터넷에 대한 접속은 사회를 살아가는데 있어 없어서는 안 될 보편적 인권으로 보장되어야 한다. 이는 UN을 비롯하여 EU, ASEM 회원국 등 전 세계 회의에서 법률 및 권고사항으로 구체화되고 있다.

UN은 인터넷에의 보편적 접근권을 보장하는 것이 모든 국가의 우선과제가 되어야 한다고 권고 하고 있으며, EU 의회도 인터넷 접속권을 표현의 자유와 동등한 기본권으로 규정하였다. 또한 각 국가별로 에스토니아 국회는 2000년도에 인터넷 접속을 기본적인 인권으로 선언하는 법안을 통과시켰고, 프랑스 헌법 위원회는 2009년 인터넷 접속이 기본권이라고 실질적 선언을 한 바 있다. 정보인권을 주제로 한 제12차 ASEM 인권세미나에서도 모든 인간의 권리로써 정보통신기술의 접근을 논의하고 회원국들에게 권고사항으로 정보통신기술에 접근하고 이를 효율적으로 사용할 수 있는 능력은 다양한 인권 및 기타 기본권을 점진적으로 실현시키기 위

한 필수조건으로 진화하였다는 점을 분명히 하고 있으며, 국가인권위원회 정보인권 보고서에서도 국가의 인터넷 접속권 보장 확대와 관련한 정책적 제안을 제시하고 있다.

이처럼 정보사회에서 인터넷 접속이 기본적 인권으로 보장되어야 한다는 주장이 대두되면서 자연스럽게 인터넷 접속과 관련한 국제적 표준과 기준을 다루는 문제는 한 국가가 아닌 국제적 인권을 다루는 문제로 확대되었다는 점이다.

기본적으로 인터넷 접속권 보장은 인터넷 주소자원의 관리에 관한 문제와 직결된다. 하지만 인터넷 주소자원 관리는 기술적 차원을 넘어 도메인 네임과 관련한 개인정보 보호 등 프라이버시 문제, 인터넷 검열과 같은 내용규제, 정보격차, 지적재산권 및 전자상거래 등 사이버 공간에서 일어나는 활동 전반에 관한 정책과 연결된다고 할 수 있다.

인터넷 거버넌스를 다루는 국제적 기구는 ICANN 이외에도 ISOC, IETF, IEEE, ITU 등이 있다. 하지만 ICANN이 수행하는 역할은 단순한 기술 문제를 넘어서 개별 국가 도메인 명칭 등록 환경을 포함하여 글로벌 인터넷 정책과 관련한 많은 이슈와 관련되며, 인터넷 기반의 정보통신기술이 발달하면 할수록 그 영향력은 커지고 있는 상황이다.

하지만 현재 ICANN은 미국의 한 기업이 운영하고 있으며, 2000년대에 들어서 인터넷 접속과 관련한 보편적 기본권이 한 국가의 기업에 의해 결정될 수 있다는 점에 우려를 표하며, 많은 국가에서 국제적 논의를 의제화 했고, 결국 인터넷과 관련한 거버넌스 논의 구조를 구성하게 되었다.

인터넷 주소자원 관리를 둘러싼 정책결정 구조의 논쟁과 프레임워크의 전환

인터넷 거버넌스 포럼은 결국 90년대 중반 신자유주의 과정에서 나타난 민영화로 인하여 국적을 초월한 국제기구 성격을 지녀야 할 인터넷 주소자원관리기구가 한 국가의 주법에 적용을 받는 민간법인 기관으로 구성되면서, 기구의 정당성과 대표성뿐만 아니라 민주적 원리에 의한 의사결정 구조를 갖지 못한 한계에 대한 반발로 만들어지게 되었다.

결국엔 정보통신기술의 발달과 정보사회의 핵심인 인터넷에 대한 정책과 주소자원의 관리가 전 세계의 관심 이슈로 떠오르면서, 미국 중심의 의사결정 구조와 통제에 위협을 느낀 국제사회가 UN이 주최하는 정보사회세계정상회의(WSIS)를 통하여 인터넷 거버넌스 문제를 제기하였고 지속적인 논의를 위해 유엔 차원의 인터넷 거버넌스 포럼(Internet Governance Forum)이 구성되게 되었다.

인터넷 거버넌스 포럼의 가장 큰 이슈는 인터넷 주소자원에 대한 관리를 어떤 논의 구조로 가져갈 것인가와 2015년까지 제출하기로 한 상설 국제기구화 운영방안에 관한 논의이다.

하지만 인터넷 거버넌스 포럼은 정보사회의 다양하고 중요한 이슈를 논의하는 자리가 변화해 왔고, 더 나아가 해가 거듭할수록 주소자원 관리에 대한 논의 이외에도 정부, 기업, NGO, 국제기구, 전문가 등 다양한 이해당사자가 모여 정보사회와 관련한 수많은 이슈를 논의하는 거대 담론의 장이 되었다. 2013년 제8차 회의에서는 인터넷 거버넌스의 원칙, 다자간 협의 모델

의 원칙과 정부의 역할, 사이버 보안, 성장과 지속발전을 위한 엔진으로서의 인터넷, 인터넷에서의 인권, 표현의 자유, 그리고 정보의 자유 흐름, 정보 격차 등의 주요 주제에 대한 120여개의 패널토의가 열렸다.

정보통신기술과 인권(정보인권)

앞서 이야기한 것처럼 인터넷은 우리의 삶의 질을 변화시키는 필수 요소가 됐지만 고도의 기술 발전은 국가와 기업 등 타인에 의해 개인정보가 수집되고 유통되며, 고도화된 기술을 통해 감시와 통제가 발달했으며, 정보에 대한 접근성에 따라 사회적 불평등 현상을 초래한 것도 사실이다.

최근 미국의 국가안보국(National Security Agency)이 전 세계 인터넷과 통신을 감청해 왔던 사실이 드러나면서, 국가의 인터넷과 통신 감청, 글로벌 정보통신 기업들의 국가와의 협조 문제는 모든 것이 디지털화되고, 인터넷으로 전송 및 공유되는 현실에서 통신비밀, 개인정보 보호, 검열에 의한 표현의 자유 등의 문제를 다시 생각하게끔 한다.

세계 인권선언문 제12조는 사생활 보호 및 통신의 자유를, 제19조는 표현의 자유를 규정하고 있으며, 이를 보다 구체화한 국제규약인 시민적 및 정치적 권리에 관한 규약(자유권 규약)은 제17조와 제19조에 이를 규정하고 있다. 최근 유엔 표현의 자유 특별보고관은 정보통신기술에 의한 사생활과 표현의 자유의 제약에 관한 보고서(A/HRC/23/40)를 제출하였다.

정보통신기술의 발달과 삶의 변화는 프라이버시권과 표현의 자유에 관한 문제를 넘어서 세계인권선언문 제6조 평등권(자유권 규약 제2조), 제27조 문화 향유권(사회권 규약 제15조) 영역으로 확대되고 있다.

이에 국가인권위원회는 2013년 정보통신기술의 발달에 따른 인권 문제를 종합적으로 조망한 정보인권 보고서를 발간하고, 정보인권(Information Communication Technologies & Human rights)이란 "정보통신기술에 의하여 디지털화된 정보가 수집 · 가공 · 유통 · 활용되는 과정과 그 결과로 얻어진 정보가치에 따라 인간의 존엄성이 훼손되지 않고 자유롭고 차별 없이 이용할 수 있는 기본적 권리"라고 정의하고 있다.

따라서 정보인권 보호를 위해서는 국가가 정보통신기술과 인터넷에 보편적이고 차별 없는 접근권을 보장함으로써 정보사회에서의 인간의 존엄과 가치를 위한 기본적 인권 보장의 틀을 마련하여야 하며, 개인의 사생활과 통신의 자유를 위한 정보프라이버시권의 보호하고 누구나 인터넷에 자신의 의견을 자유롭게 표현하고 이를 공유하고 향유할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

정보인권 보호를 위한 논의의 장으로서의 인터넷 거버넌스

정보사회가 고도화되면 될수록 정보는 단순한 데이터나 지식이 아니라 그 자체가 지배 혹은 권력의 중요한 요소로 작용한다. 따라서 사회공동체 내에서 정보를 누가 얼마만큼 장악하고 지배하느냐는 그 공동체의 권력구조와 국민 개개인의 자유를 결정하는 핵심조건이 된다.

따라서 정보인권 보호를 위한 모든 국가, 각 국가 내 정책결정에 있어서 인터넷 거버넌스는 핵심이다. 이미 NSA의 전 세계 인터넷과 통신 감시로 인하여 인터넷 관련한 독점 문제는 얼마나 큰 병폐를 불러올 수 있는지 검증되었다. 그리고 모든 정책결정은 민주주의 원칙에 따라 상향식 논의 구조에 의해 투명하게 결정되어야 한다.

이미 글로벌 국제 거버넌스로 UN이 존재하며, 정보사회에서 정보통신기술과 인터넷의 접속이 보편적 기본권으로 인식되고 있는 만큼 인터넷 주소자원 관리와 정보통신기술에 따른 여러 제반 문제에 대하여 수많은 이해당사자가 거대 담론의 장을 형성하고 있는 인터넷 거버넌스 포럼은 그 중요성이 크다 할 것이다.

[참 고 문 헌]

국가인권위원회(2013), 정보인권 보고서

박민정(2013), “ITU와 글로벌 인터넷 논의의 추이와 현황”, KISDI 방송통신정책 제25권 제10호

문상현(2012), “SNS와 인터넷 거버넌스”, 제38대 한국언론학회 제1차 기획연구 〈한국사회의 정치적 소통과 SNS〉 세미나

이항우(2010), “신자유주의 글로벌 인터넷 거버넌스와 정당성 문제”, 경제와 사회 통권 제87호

이항우(2009), “지구화, 인터넷 거버넌스, 그리고 ICANN”, 경제와 사회 통권 제82호

장용석외(2011), “융합사회와 거버넌스”, 사회이론 통권 제18집

장우영외(2005), “인터넷 규제의 거버넌스: EU와 한국의 비교”, 한국거버넌스학회보 제12권

최현실(2005), “글로벌 거버넌스로서의 유엔과 한국의 의사결정과정에 여성참여 정책”, 여성학 연구 제14 · 15권

ASEM(2012), 제12차 ASEM 인권세미나 최종 보고서
A/HRC/17/27
A/HC/23/40

ABSTRACT

Internet Governance in the light of Human Rights

Park, Seong Hoon[72)]

Information and Communication Technologies(ICTs) have substantially enlarged both the opportunities to realize one's human rights but have also resulted in the emergence of new challenges.[73)]

ICTs are so deeply embedded and cental to almost all aspects of human activity. And ICTs are assuming an increasingly central role in all aspects of human and societal development across the world. But this is especially true of the right to privacy, which faces challenges such as profiling and data mining for public(including national security) and private purposes.

ICTs access is a fundamental right for all humans in the information age. So we have need for regulation based on human rights in the digital age. And governments have a responsibility to protect individuals against violations of human rights and data protection by public authorities, but also by private entities.

In addition, internet governance and multi-stakeholder principle have to be stressed on all of the internet issues because internet governance is included in the principle of democracy which have bottom-up communication and equality. So it is very importance that Internet Governance Forum is the space for a meaningful discussion on public policy issues relating to the internet.

72) National Human Rights commission of Korea Policy Division, Advisory Expert on the ICTs and Human Rights

73) NHRCK(National Human Rights of Korea) have commented that ICTs and Human Rights is related to the right to privacy, freedom of expression, access to knowledge(including digital divide) and right to cultural enjoyment of the internet.