

글로벌 거버넌스 공론장으로서 IGF의 의미⁷⁴⁾

박지환⁷⁵⁾

1. 서론 : IGF, 다양한 이해당사자들의 광범한 참여로 운영되는 공론장

인터넷 거버넌스(internet governance)의 논의 대상은 인터넷 주소자원의 할당과 관련된 의사결정에 한정되지 않고 프라이버시, 망중립성, 보편적 인터넷 접근권 등 정보인권이 다루고 있는 제 영역까지 확대되어가고 있다. 2013년에는 인터넷 거버넌스를 주제로 다양한 이해당사자들이 참여하는 공론장을 표방한 국제회의가 다수 개최되었다. 그 중 대표적인 것으로 2013년 10월 22일~25일 인도네시아 발리에서 개최된 제8회 인터넷 거버넌스 포럼(Internet Governance Forum, 이하 “IGF”)과 이보다 앞서 2013년 10월 17일~18일에 대한민국 서울에서 개최된 사이버스페이스 총회(Seoul Conference on Cyberspace)를 들 수 있다. 이들 국제회의는 모두 정보인권을 포함한 다양한 주제가 국제적 수준에서 논의되는 공론장이라고 볼 수 있는데, 최근 연일 화제가 되고 있는 미국 국가안보국(NSA)의 대규모 도청, 감청 문제도 이번 IGF에서 중요한 이슈 중 하나로 다루어진

바 있으며,⁷⁶⁾ 서울 사이버스페이스 총회에서는 인터넷 접근권의 보편적인 보장을 위한 저개발국의 역량강화 등의 이슈까지 다루어지기도 하였다.

본 보고서에서는 필자가 인도네시아 발리에서 개최된 제8회 IGF에 패널리스트로 참가한 경험을 바탕으로 IGF의 멀티스테이크홀더리즘(multistakeholdersim) 구현 방식 중 특히 시민사회의 참여를 어떤 식으로 보장했는지를 살펴보고, IGF에서 각 분야의 논의가 진행되는 과정을 분석하여 글로벌 거버넌스 공론장으로서 IGF의 의미에 대해 검토해보도록 한다. 또한 보고서 말미에서는 역시 다양한 이해당사자의 참여를 강조했던 서울 사이버스페이스 총회에 대해서도 함께 검토해보기로 한다.

2. IGF 참여절차 및 회의 운영방식

IGF는 이른바 멀티스테이크홀더리즘(multistakeholdersim)을 추구하는 것으로 정보사회세계정상회의(World Summit on the Information Society, WSIS)의 튀니스 어

74) 국가인권위원회의 2013년 인권단체협력사업의 지원을 받아 망중립성 이용자 포럼이 2014년 발간하는 『인터넷거버넌스를 말한다』 라는 책에 실릴 예정입니다.

75) 법률사무소 혜음, 사단법인 오픈넷 자문 변호사, 망중립성이용자포럼 소속, bobpark925@gmail.com

76) <https://www.accessnow.org/blog/2013/11/07/igf-2013-in-review>

젠다(Tunis Agenda)에 따라 2006년부터 매년 열리고 있는 국제회의이다. 2013년까지 모두 8회 개최되었으며 제8회 IGF는 인도네시아 발리에서 개최되었다. IGF는 국가주권 단위의 의사결정과정방식인 다자주의(multilateralism)에 기반한 기존 국제기구 회의와는 달리 국가도 IGF에 이해당사자의 하나로 참여하게 되며, 시민사회 등 모든 이해당사자들의 보편적인 참여를 보장하고 이들의 발언권을 보장하기 위하여 IGF 내에 다양한 참여 방식을 제공하고 있다.

(1) 등록

IGF는 참석을 희망하는 모든 사람들에게 개방되어 있으며, 인터넷 사전 등록 또는 현장 등록을 통해 본 회의에 손쉽게 참여할 수 있었다. IGF에 처음 참여했던 필자 역시 인터넷을 통한 간단한 등록만으로 참가 신청을 완료할 수 있었고, 신청에 대하여 별도의 심사를 거치거나 PIN 번호를 부여 받는 등의 실질적인 심사 절차는 부재하였다.⁷⁷⁾ 다만 정보인권 시민단체인 APC(Association of Progressive Communication)는 IGF의 등록과정에 대하여 보안에 취약하고 필요 이상으로 지나치게 개인 정보를 많이 요구한다는 비판을 제기하기도 하였다.⁷⁸⁾

(2) 멀티스테이크홀더 자문 그룹(Multistakeholder Advisory Group, MAG)

IGF는 멀티스테이크홀더 자문그룹(이하

“MAG”)을 운영하고 있으며, MAG은 정부와 시민사회, 학계 및 기술 분야의 전문가 집단을 아우르는 이해당사자들이 모두 참여하고 있으며 2013년 현재 56명이 MAG에 속해있다. MAG은 IGF 회의의 프로그램이나 회의 일정 등에 대하여 실질적인 자문을 제공하고 있는데, 이들은 주로 메일링리스트로 의사결정을 하고 있으며 메일링리스트 상에서 논의된 내용은 IGF 홈페이지를 통해 정리되어 전문이 공개되어 있다. 2013년 11월 현재 2014년에 활동할 새로운 MAG 구성원을 선발하는 중이며, 이 과정에도 시민사회는 스스로 조직한 Civil Society Internet Governance Caucus(IGC, 홈페이지는 <http://igcaucus.org>)를 통하여 MAG에서 활동할 인사를 추천하고 있다. 다만 MAG이 가진 중요성에도 불구하고, MAG 선발과정이 다분히 불투명하게 운영되고 있다는 지적도 제기되고 있어 선발과정에 대한 개선이 요구된다.

(3) 워크샵 및 원격 참가

① 워크샵(workshop)

IGF의 대부분의 일정은 다양한 이해당사자들이 자발적으로 조직하여 진행하는 워크샵(workshop)으로 구성된다. 워크샵은 인터넷 거버넌스와 관련된 다양한 이슈를 다루고 있으며, IGF 사무국은 제한된 시간과 장소를 고려하여 사무국에 제출된 워크샵 기획안들 중 비슷한 주제들을 선별하여 통합, 조정하는 역할을 하며, 워크샵의 내용 및 구성 자체에는 관여하지 않는

77) 반면 서울에서 개최된 제3회 사이버스페이스 총회의 경우 본 회의에 참석하기 위해서는 사전 심사를 거쳐 PIN 번호를 발급하였고, PIN 번호를 받은 사람에 한하여 본 회의에 입장할 수 있었다

78) <http://www.apc.org/en/news/security-vulnerabilities-igf-registration-process>

다. IGF의 워크숍 관련 프로그램 구성과 일정 결정에 앞서 설명한 MAG이 적극적으로 참여하여 자문을 제공하고 있다. IGF는 이처럼 일련의 워크숍으로만 진행되며 별도의 공식적인 결과물을 발표하지 않고 있다. 다만 각 워크숍에서 논의된 모든 내용은 인터넷으로 생중계되고, 녹화된 파일은 유튜브(youtube)를 통하여 게시되어 있으므로 누구나 IGF의 모든 워크숍 내용에 직접 접근할 수 있다. 그리고 각 워크숍에서 참가자들이 한 발언 내용은 속기록(transcript) 방식으로 정리되어, 어떤 이해당사자가 어떤 발언을 하였는지를 손쉽게 확인할 수 있다.⁷⁹⁾

제8회 IGF에서 한국 시민사회에서는 ‘온라인 상 익명성(anonymity)’ 과 ‘망중립성(net neutrality)’ 이라는 두 가지 분야에서 워크숍을 기획하고 진행하였다. 사단법인 오픈넷⁸⁰⁾(이하 “오픈넷”)은 영국의 BCS(British Computer Society, The Chartered Institute for IT)와 함께 온라인 상 익명성 문제에 대한 워크숍⁸¹⁾을 함께 기획하고 진행하였으며, 국내 시민단체의 연합인 망중립성 이용자포럼⁸²⁾은 망중립성 관련 워크숍⁸³⁾에 참여하여 한국의 망중립성 정책에 대하여 발표한 바 있다.



▲ 그림6) 제8회 IGF 워크숍 사진

② 워크숍 진행 및 원격 참가(remote participation)

발리에서 개최된 제8회 IGF에서는 각 워크숍 별로 90분의 시간이 주어졌고 대부분의 워크숍은 패널리스트의 주제 발표와 현장 및 원격참가자가 참여하는 토론으로 구성되었다. 인터넷 거버넌스를 논하는 자리답게 IGF는 인터넷을 통한 질의응답 과정인 원격참가(Remote Participation)를 통해 시간적, 지리적, 경제적 이유로 참석하지 못하는 이해당사자들의 참여까지 보장하고 있다.⁸⁴⁾ IGF 사무국은 원격참가 사이트를 통해서 인터넷 이용자들에게 워크숍 현장에서 제공되는 프리젠테이션 파일 등을 제공하였는데, IGF 사무국 직원은 워크숍에 패널리스트로 참석한 필자에게 발표에 사용될 프리젠테이션 파일을 원격참가자들에게 제공해도 되

79) 2013년 제8회 IGF의 각 워크숍 속기록은 <http://www.intgovforum.org/cms/igf-2013-transcripts> 에서 확인할 수 있다.

80) 인터넷을 자유, 개방, 공유의 터전으로 만들기 위한 바람직한 인터넷 정책 및 환경을 논의하는 공론장을 추구하며 창설된 시민단체로 2013년 2월에 개소하여 활발하게 활동 중에 있다. (홈페이지 : <http://opennet.or.kr>)

81) “Security and Governance of Identity on the Internet”

82) 11개 시민단체가 공동으로 참여하고 있는 망중립성 정책 관련 시민단체 연합체이며, 2012년에는 주로 망중립성 정책에 대한 시민사회의 입장을 대변하였고 2013년에는 인터넷 거버넌스 분야로 그 활동 영역을 확대하여 제8회 IGF에 적극적으로 참여하였다. (홈페이지 : <http://nnforum.kr>)

83) “Network Neutrality: From Architecture To Norms” 및 “Could OTT Enterprises and Telecom Operators be Win-Win”

84) 물론 인터넷 기반 시설이 갖추어지지 않은 저개발국의 이해당사자인 경우 인터넷을 통한 원격참가마저도 어렵다는 한계가 존재한다.

는지 여부에 대해 동의를 구했고, 필자의 동의 하에 원격참가 사이트를 통하여 해당 프리젠테이션 파일이 공유되었다. 또한 워크숍 진행자는 수시로 원격참가 사이트에 실시간으로 게시되는 질문들을 확인하도록 되어있기 때문에 원격참가 사이트를 이용해서도 워크숍 논의에 실제적으로 참여하는 것이 가능하였다. 더욱이 현장에 참석하지 못한 패널리스트가 자국에서 인터넷을 통한 영상통화 장비를 이용하여 원격으로 프리젠테이션을 진행하는 경우도 다수 있었다.

(4) 다이나믹 코얼리션(Dynamic Coalition) 및 오픈 포럼(Open Forum)

① 다이나믹 코얼리션

다이나믹 코얼리션(Dynamic Coalition, 이하 “DC”)은 IGF 회의를 통하여 자발적으로 조직된 집단이며 인터넷 분야 외에 기후변화(climate change)에 이르기까지 다양한 분야와 주제를 바탕으로 활동하고 있다. 이들 DC는 공식적인 실체나 별도의 법인격을 가지고 있지 않으나, 메일링리스트 등을 통해 활발하게 의견을 공유, 수렴하고 있으며, 매년 개최되는 IGF 회의를 통하여 논의된 결과물을 발표하거나 해당 주제에 관심 있는 여러 이해당사자들과 교류하며 참여를 독려하고 있다. 현재 IGF 홈페이지에 소개되고 있는 DC는 모두 11개로, DC on Net Neutrality, DC on Climate Change, DC on Child Online Safety 등 이들이 다루고 있는 주제도 매우 광범하다. IGF 회

의 내에서 활동방식 역시 다양한데, 일례로 DC on Net Neutrality는 제8회 IGF를 통하여 각국의 망중립성 법안이나 정책의 기본 자료로 활용할 수 있는 망중립성 모델프레임워크(Model Framework on Net Neutrality)를 발표하기도 하였다.

② 오픈 포럼

한편 IGF는 인터넷 거버넌스 관련 이슈를 다루는 주요 단체들에게 단체 명의로 오픈 포럼(Open Forum)을 개최할 수 있도록 하고 있다. ICANN이나 UNESCO, IETF, OECD 등 인터넷 거버넌스와 관련하여 국제적으로 명성을 가지고 있는 단체 또는 국제기구들이 주로 오픈 포럼을 진행하고 있다. 오픈 포럼은 해당 단체들이 지난 1년 동안 인터넷 거버넌스와 관련하여 활동해온 구체적인 성과를 정리 발표하고, 이에 대해 참가자들과 토론을 하는 방식으로 진행된다. IGF 사무국은 IGF에 처음 참여하는 한국의 시민단체인 오픈넷에게도 오픈넷 명의로 오픈 포럼을 개최하도록 허용하였고, 오픈넷은 망중립성 이용자포럼과 함께 오픈 포럼을 함께 개최하여 한국의 망중립성 정책 및 IT 정책에 대한 한국 시민사회의의 활동을 폭넓게 다룰 수 있었다.⁸⁵⁾

(5) 기타 : 오픈 마이크론(Open Microphone)

IGF에서는 회의 마지막 날에 오픈 마이크론(Open Microphone)이라는 세션을 진행한다. 본 세션에서는 IGF에 참석한 참가자 누구나 원

85) 오픈포럼의 내용은 <http://www.intgovforum.org/cms/open-forums/list-of-open-fora> 에서 확인할 수 있다.

하는 발언을 자유롭게 할 수 있다. 오픈 마이크로포논은 IGF가 다양한 이해당사자들의 참여에 기반하여 진행된다는 점을 가장 잘 드러내는 세션이라고 할 수 있다.



▲ 그림7) IGF 오픈마이크로폰 장면 (출처: youtube 화면 캡처)

3. IGF 공론장의 특성

이하에서는 정보인권을 포함한 인터넷 거버넌스를 논의하는 글로벌 거버넌스 공론장으로서 IGF가 어떠한 의미를 가지는지를 간략하게 분석하도록 한다.

(1) 튀니스 어젠다(Tunis Agenda)의 IGF 기획

앞서 언급한 바 있듯이 튀니스 어젠다(Tunis Agenda)에서 IGF가 지향하는 지점은 다양한 이해당사자들의 광범한 참여를 통하여 탈 국가중심적인 멀티스тей크홀더리즘(multistakeholderism)에 기반한 공론장을 구축하는 것이었다. 앞서 IGF의 운영방식의 특징은 아래 표5의 튀니스 어젠다에서 IGF의 목표 및 운영방식을 구체화한 결과물에 해당한다. 다만 현재 IGF가 운영되는 방식이 튀니스 어젠다의 기획을 제대로 반영하고 있는지, 그리고 튀니스 어젠다 자체가 이해당사자의 광범한 참여

를 전제로 하는 멀티스тей크홀더리즘을 제대로 지향하고 있는지 여부는 별도의 연구를 통하여 구체적인 평가가 필요할 것이다.⁸⁶⁾

72.

- a) 인터넷의 안정성, 지속성, 개발 등을 위한 인터넷 거버넌스 관련 중요 요인들과 관련된 공정책 논 의
- b) 인터넷과 관련된 상이하고 대조적인 국제 공정책이나 현재 어떤 기구에서도 논의되고 있지 않은 인터넷 관련 이슈 토론
- c) 적절한 국가간 기구와 자기영역내의 문제해결을 추구하는 타 학술기관과의 상호교류
- d) 정보와 프랙티스 교류 활성화와 이와 관련한 학술적, 과학적 기술적 커뮤니티 활용
- e) 개도국의 인터넷 활용을 높이기 위한 방법을 이해당사자에 제공
- f) 인터넷 거버넌스 매커니즘에 개도국의 이해당사자 참여 독려
- g) 떠오르는 이슈를 정의하고 이와 관련된 기구와 협의체에 적절한 대응책 격려
- h) 지역별 노하우, 지식을 활용하여 개도국에서의 인터넷 거버넌스 능력제고
- i) 현재 상태에서 인터넷 거버넌스 절차에서 WSIS 원칙 구체화
- j) 주요 인터넷 요소 관련 문제 토론
- k) 인터넷 활용 및 악용 관련 특히 매일 사용자의 관심과 관련된 이슈 해결방안 모색
- l) 프로시딩 공개

▲ 표5) 튀니스 어젠다 중 IGF의 목표 및 운영방식

86) 번역은 <인터넷거버넌스 정보보호 논의방향>, 한국인터넷진흥원 (2006. 3.) 참조.

73.

- a) 정부, 기업, 시민단체, 국제기구들이 참여한 모든 이해당사자들간 상호보완을 강조한 인터넷 거버넌스의 구조 구축
- b) 정기적 리뷰가 가능하도록 가볍고 탈중심적인 구조로 운영
- c) 관련 주요 UN 회의와 함께 개최하여 정기적인 회의 개최를 통해 효율성 제고

▲ 표5) 튀니스 어젠다 중 IGF의 목표 및 운영방식

(2) IGF, 독특한 글로벌 거버넌스의 한 형태

IGF는 지난 8회에 걸쳐 다양한 이해당사자들의 참여 하에 인터넷을 중심으로 정보인권에서 기후변화에 이르기까지 다양한 현안을 두고 IGF 회의 기간을 이용해 집중적으로 논의를 진행하는 독특한 방식의 공론장을 형성해 왔다. 이는 1 국가 1 의결권이라는 전통적 의사결정방식과는 다른 것이며, 글로벌 거버넌스의 실험적인 운영 방식이라고 평가할 수 있다. 사실 IGF가 추구하는 멀티스테이크홀더리즘이란 용어는 그 의미상 반드시 인터넷 거버넌스 분야에만 한정되어 사용될 필요는 없으나 엄밀한 의미의 멀티스테이크홀더리즘이 구현되는 영역은 현재로서는 인터넷 거버넌스 분야가 거의 유일하다고 볼 수 있다.

예컨대 글로벌 환경 거버넌스의 주요 의제인 ‘온실가스 감축’의 경우만 해도 온실가스 감축의 실질적 의무자인 온실가스 다배출 기업과 시민사회 등 비 국가행위자들의 적

극적인 참여가 요구되고 있고, CAN(Climate Action Network, CAN)과 같은 시민사회의 전문성과 지식이 협상의 주도적인 역할을 하고 있다.⁸⁷⁾ 그러나 기후변화와 관련한 글로벌 환경 거버넌스의 경우 기본적으로 유엔의 ‘기후변화에 관한 유엔기본협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, 이하 “UNFCCC”)’이 주도적인 역할을 하고 있다고 보아야 한다. 각 국가들은 국가별 온실가스 감축량을 설정하고, 할당된 온실가스를 국가단위로 감축해야하기 때문에 온실가스 감축의제의 일차적인 의사결정 주체는 여전히 개별 주권 국가인 것이다. 결국 글로벌 환경 거버넌스의 경우와 같이 시민사회, 전문가 집단 등과 국가가 협력적인 거버넌스 체제를 구축하는 분야는 많지만 멀티스테이크홀더리즘에서처럼 국가가 시민사회와 동등한 이해당사자의 하나로서 참여하는 국제적 공론장은 전체 글로벌 거버넌스 체제에서 매우 독특한 지위를 획득하고 있다고 하겠다.

물론 IGF의 경우 IGF라는 명의로 공식적인 결과물이 도출되거나, 별도의 정책 보고서를 발간하는 절차가 존재하지 않고 일련의 워크숍들로만 진행되어 이른바 ‘말 잔치’나 ‘덕담’(happy talk)을 나누는 곳에 불과하다는 지적에서 자유로울 수 없다. 반면 국가 간 공식적인 의사결정 과정에서 발생하는 의사결정의 경직성이나 국가 간 이해관계의 극명한 대립에 따른 논의의 고착(deadlock)에서 다분히 자유롭다는 점은 IGF 공론장이 가진 장점에 해당

87) <법적 측면에서 본 글로벌 환경거버넌스 - 기후변화협약체제를 중심으로>, 차경은, 법학연구(연세대학교 법학연구원) (2012).

한다. IGF가 추구하는 멀티스테이크홀더리즘(multistakeholderism)은 국가간 다자주의적 의사결정방식(multilateralism)보다 다양하고 유연한 관점에서 구체적인 논의가 가능하고, 경우에 따라서는 이를 반영한 자발적인 결과물이 도출될 가능성도 함께 배태하고 있다. 실제로 IGF에 참여하고 있는 DC on Net Neutrality의 경우 유럽 평의회(Council of Europe) 담당자를 포함한 각 국의 이해당사자들이 망중립성 법안 등에 활용할 수 있는 망중립성 모델 프레임워크(Model Framework on Net Neutrality)를 도출하여 제8회 IGF에서 발표하였고, 이러한 과정은 별도의 보고서⁸⁸⁾를 통하여 정리, 발간되었다. 이처럼 다양한 이해당사자의 참여가 전제된 IGF에서 특정 주제의 논의과정 및 결과물이 정책 보고서의 형태로 정리되는 경우, 일국 차원의 정책형성 과정에서도 구체적인 근거 자료로 활용될 수 있다고 판단된다.

(3) 다자주의(multilateralism)와 멀티스테이크홀더리즘(multistakeholdersim)의 간극 : 서울 사이버스페이스 총회

다자주의 의사결정방식이 가진 경직성이나 시민사회 등 이해당사자들의 제한된 참여를 극복하기 위하여 다자주의적 의사결정 방식과 시민사회와의 광범한 협력을 동시에 추구하려는 시

도도 나타나고 있다. 그 대표적인 사례가 본 보고서의 서두에서 언급한 바 있는 사이버스페이스 총회이다. 2011년부터 진행된 사이버스페이스 총회는 장관급 회의의 성격이 짙어, 다분히 다자주의적인 의사결정 방식을 채택하고 있었으나, 2013년에 개최된 제3회 서울 사이버스페이스 총회의 경우 아래 그림 8의 제3항에서 보듯 기획 단계에서부터 시민사회와의 협력 강화(strengthening public-private partnership)를 특히 강조하였다.

How will SeoulCyber2013 be different?

1. Greater diversification of participating countries to offer an equal opportunity for developing countries to take part in the discussion.
2. Enhancing awareness of cyber issues to build capacity for developing countries.
3. Strengthening public-private partnership by offering the private sector the opportunity to participate in the conference and pre-workshops.
4. Stock-taking existing discussions.
5. Presenting practical results by sharing best practices in the areas of cybercrime, cybersecurity and capacity building.

▲ 그림8) 서울 사이버스페이스 총회의 지향
(출처: 서울 사이버스페이스 총회 공식 홈페이지)

그러나 결론부터 이야기 하자면 서울 사이버스페이스 총회는 다자주의적 의사결정 방식에서 크게 벗어나지 못하였으며, 본 총회의 결과물로 제시된 서울프레임워크 (Seoul Framework for and Commitment to Open and Secure Cyberspace, 이하 “서울프레임워크”) 역시 시민사회에 폭넓은 참여기회가 제공되지 않은 채 도출되었다.⁸⁹⁾ 서울 프레임워크의 초안이 사전에 시민사회에 공개되지도 않았으며, 서울 프레임워크에 대하여 시민사회에서 의견을 제시할

88) <A discourse-Principle Approach to Network Neutrality: A Model Framework and its Application>, Luca Belli and Matthijs van Bergen (2013).

89) 실제로 한국에 인터넷을 도입하는 역할을 한 인터넷 분야 전문가 및 인터넷 거버넌스 분야에서 오랫동안 활동해온 시민사회 활동가 모두 서울 사이버스페이스 총회 참석에 요구되는 PIN 번호를 받지 못하여 총회에 참석하지 못할 처지에 놓여있다가, 사무국에 강력하게 항의를 한 활동가에게만 PIN 번호가 뒤늦게 발급되는 해프닝이 발생하였다. 결국 해당 인터넷 전문가는 PIN 번호가 없어 총회에 참석할 수 없었다고 한다.

수 있는 의견수렴과정 역시 존재하지 않았다.⁹⁰⁾ 결국 서울 프레임워크의 도출 과정에 대해서는 총회 의장 요약(Chair's Summary)에서 간단하게 언급되는 수준으로 공개되었고, 그마저도 시민사회와의 협력에 대한 언급보다는 '국가' 단위의 논의와 참여가 중심이 되었던 것으로 정리하고 있다.⁹¹⁾

이는 사이버스페이스 총회가 기본적으로 장관급 회의의 성격을 띠고, '사이버 보안(Cyber Security)' 이슈가 중심이 되는 회의라는 점에서 어느 정도 예견된 결과이기도 하다. 그러나 시민사회와의 협력을 강화하겠다는 당초의 목표에 비추어 평가해보면, 제3회 서울 사이버스페이스 총회가 당초 계획했던 목표 수준을 충분히 달성하였다고 보기는 어렵다. 오히려 서울 사이버스페이스 총회 사례는 다자주의와 멀티스тей크홀더리즘의 간극은 매우 크며 두 가지 의사결정 방식을 단순히 물리적으로 결합하는 기획이 생각만큼 용이하지 않다는 점을 방증하고 있다고 하겠다.

4. 결론 : IGF 논의체제의 장점을 활용한 의사결정 전략 필요

인터넷이 가지는 개방성과 최종 사용자(end-user)가 중심이 되는 특성을 고려한다면, 인터넷 거버넌스를 논의하기 위해서는 그 기본 전제로 최종 이용자가 논의과정에 반드시 포함되어야 한다. IGF는 이를 위하여 이해당사자의 광범한 참여와 자발적인 노력으로 구현되는 글로벌 거버넌스 체제를 구축해왔고, 멀티스тей크홀더리즘이 구현된 대표적 인터넷 거버넌스 공론장의 하나로 평가받고 있다. 한편 IGF에는 특정 주제에 대한 심도 있는 정책 논의를 위한 기구나 의사결정 기제가 부재하고, 회의를 통하여 구체적인 보고서도 생산되지도 않아 다분히 현상유지(Status Quo)적 성격이 크다는 비판을 듣고 있다. 즉, IGF에 구현되고 있는 멀티스тей크홀더리즘이 ICANN 등 다른 인터넷 거버넌스 공론장들이 구현하는 그것에 비해 반드시 우월한 것이라고 단정 짓기는 어려운 것이다.

하지만 IGF는 다자주의적 논의 체제 하에서는 구현하기 어려운 자유롭고 참여 촉진적인 성격

90) 물론 이 과정에서 학계 등 전문가들이 자문 위원으로 참여했다고 하지만, 이를 시민사회의 광범한 참여라고 평가하거나, 서울 사이버스페이스 총회가 추구했던 강화된 협력모델(public-private partnership)의 모범적인 사례로 보기에는 무리가 있다. (<http://www.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?boardid=235&seqno=346286&typeID=6>)

91) We have been pleased to welcome a wide range of stakeholders from governments, industry, civil society and the youth. Delegates from 87 countries, including 43 ministers and vice-ministers, attended. We are especially pleased to have welcomed many more delegates from developing countries this year. Together, we identified a number of the key policies, actions, and best practices necessary to realize the economic and social benefits of cyberspace, and to ensure that they are made available for all.

We found areas of common ground on the elements that promote an open and secure cyberspace, and reflected them in the Seoul Framework for and Commitment to Open and Secure Cyberspace. We believe this document represents the summary of where international consensus among governments has been achieved. (서울 사이버스페이스 총회 Chair's Summary 중 관련부분 발췌)

의 공론장을 제공하고 있는 것은 분명하다. 이는 앞서 언급한 사이버스페이스 총회의 사례에서도 잘 드러난 바 있다. IGF는 회의의 기획단계 부터 운영에 이르기까지 다양한 이해당사자들이 참여할 수 있는 기회를 열어두고 있으며, 회의에서 제시된 이해당사자들의 다양한 의견들은 빠짐없이 기록되고 인터넷을 통하여 투명하게 공개되고 있다. 또한 IGF 사무국은 개발도상국이나 저개발국 이해당사자의 참여를 보장하기 위하여 원격 참가에도 역시 많은 공을 들이고 있는 것이다. 따라서 시민사회를 포함한 각 이해당사자들에게는 인터넷 거버넌스 공론장으로서는 IGF가 가지는 장점을 최대한 활용하고 향후 IGF의 발전 방향을 설정하는데 적극적으로 참여하는 등 전략적인 접근방식이 요구된다.

요컨대 IGF 논의에 참여가 활발한 서방 선진국 등 일부의 이해관계가 과대 대표된다는 지적은 유효하나, 반대로 이는 그동안 IGF에 참여하지 않았던 이해당사자들이 적극적으로 참여해야 하는 필요성을 역설하고 있기도 하다. 한국의 최종 이용자를 대변하는 시민사회가 적극적으로 제8회 IGF에 참여했던 것도 이와 맥이 닿아있다. 향후에는 IGF 뿐 아니라 예컨대 2014년 개최 예정인 인터넷 거버넌스에 대한 브라질 회의(Global Multistakeholder Meeting on Internet Governance, GMMIG) 등 인터넷 거버넌스의 새로운 틀을 짜기 위한 기획 과정까지 그 참여의 폭을 넓혀나가야 할 것이다. 한편 전략적인 접근 측면에서 평가한다면, 한국의 국가인권위원회가 2013년 제8회 IGF에서 다양한 워크숍 등 제반 행사 일정에 직접 참여했다는 것은 큰 의미를 가진다고 할 것이다. 국가인권위

원회는 IGF 참여를 통해 시민사회를 포함한 세계의 다양한 이해당사자들과 교류하고, 정보인권을 다루는 다양한 논의 과정에 참여할 수 있었기 때문이다. 이러한 경험은 국가인권위원회가 정보인권 분야의 국제적인 흐름을 파악하고 정보인권 정책을 형성하는 데에 매우 적합한 자산으로 기능할 것이다. 향후에는 국가인권위원회가 IGF 내에서 직접 워크숍이나 오픈 포럼을 주재하여 아시아 지역뿐 아니라 국제 정보인권 정책 논의를 선도해나가기를 기대해본다.

ABSTRACT

The meaning of IGF in the context of global governance model

Jihwan Park⁹²⁾

An essential prerequisite for negotiating governance of ‘internet,’ a world of ‘end to end’ nature, is to guarantee end-users’ participation. Internet Governance Forum (IGF), the outcome of World Summit on the Information Society(WSIS) Tunis Agenda, has played an important role as a representative multistakeholder – based governance model, which puts emphasis on wide range participation of stakeholders. Notwithstanding multistakeholderism materialized in IGF has been challenged, IGF itself is a unique place for participation to broad internet governance discourse, as all voices get hearing grounded on openness, inclusion, and transparency, quite distinct from the multilateral negotiation based model such as ‘Conference on Cyberspace.’ Therefore civil society which represents end-users’ interest, as a crucial stakeholder of internet governance, should establish more strategic and coordinated approach to IGF itself as well as reformation discourse of internet governance. In this regard, civil society groups of Korea, began with hosting workshops and Open Forum at the 2013 IGF

in Bali, Indonesia. This report also describes the detailed activities of Korean civil society group in 2013 IGF.

92) Attorney at Law, Heyum Law Office Advisory Lawyer of OpenNet Korea