

‘강화된 협력’ 과 국제 인터넷 거버넌스의 미래⁷⁸⁾

오병일⁷⁹⁾

1. ‘강화된 협력’ 논의의 배경

2005년 튀지니 튀니스(Tunis)에서 개최된 제2차 정보사회세계정상회의(WSSIS)의 결과로 만들어진 ‘튀니스 어젠더’⁸⁰⁾는 ‘인터넷 거버넌스’를 ‘정부, 민간부문, 시민사회가 각자의 역할을 통해, 인터넷의 발전 및 이용에 영향을 미치는, 공유된 원칙, 규범, 규칙, 의사결정 절차 및 프로그램의 개발 및 적용’이라고 규정하고 있다.⁸¹⁾ 그러나 지난 2012년 12월, UAE 두바이에서 개최된 국제전기통신세계회의(WCIT-12)를 통해 나타난 갈등은 인터넷 관련 공공정책 형성을 위한 원칙 및 체제와 관련하여, 국가간 그리고 다양한 이해당사자 사이의 입장 차이가 작지 않음을 보여주었다. 미래 인터넷 거버넌스가 어

떠한 원칙하에, 어떠한 방식으로 이루어져야 하는 지에 대한 긴장은 계속 되고 있다. ‘강화된 협력(enhanced cooperation)’을 둘러싼 국제적인 논쟁은 이러한 긴장을 보여주는 동시에, 향후 인터넷 거버넌스 지형을 변화 시킬 계기가 될 수 있다는 점에서 주목되고 있다.

‘강화된 협력’의 역사적 맥락

‘강화된 협력’을 둘러싼 논의를 이해하기 위해서는 우선 역사적인 맥락을 이해할 필요가 있다.⁸²⁾ 인터넷 거버넌스는 2003년 WSSIS 제네바 회의부터 논쟁적인 이슈가 되었다. 당시에 도메인 네임, IP 주소 등 인터넷 주소자원에 대한 국제적 관리는 비영리 기구인 인터넷주소관리기구(ICANN)가 맡고 있었는데, ICANN은 양해각서(Memorandum of Understanding)를 통해 미

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

79) 진보네트워크센터 상근 활동가로 망중립성이용자포럼 및 인터넷거버넌스 관련 활동에 참여, 한국인터넷거버넌스협의회(KIGA) 주소인프라분과 위원, 정보공유연대 IPLeft 대표, antiropy@gmail.com

80) TUNIS AGENDA FOR THE INFORMATION SOCIETY, <http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>

81) 34. A working definition of Internet governance is the development and application by governments, the private sector and civil society, in their respective roles, of shared principles, norms, rules, decision-making procedures, and programmes that shape the evolution and use of the Internet.

82) 역사적인 맥락에 대한 설명은 아래 글 참조. Wolfgang Kleinwächter, Enhanced Cooperation in Internet Governance: From Mystery to Clarity?, CircleID, 2013.11.12, http://www.circleid.com/posts/20131112_enhanced_cooperation_in_internet_governance_mystery_to_clarity/

국 정부의 감독 하에 있었다.⁸³⁾ 비록 인터넷이 미국의 군사, 학술 네트워크로부터 출발했다고 하더라도, 이미 전 세계적인 네트워크로 성장한 상황에서 인터넷이 작동하기 위한 핵심 기반인 주소자원에 대한 감독권한이 단지 한 국가(미국)에 주어져 있는 것에 대해 다른 국가들이 불만을 갖는 것은 당연한 일이다. 이에 일부 정부들은 WSIS에서의 논의를 통해 인터넷 주소자원에 대한 감독을 국제전기통신연합(ITU)과 같은 정부간 기구로 이관하고자 하였다. 그러나 당시에는 '인터넷 거버넌스'를 어떻게 규정할 것인지, 그리고 인터넷 관련 공공정책 이슈를 국제적으로 어떻게 다루어야 할지 아무런 합의가 없었다. 이에 WSIS 제네바 회의에서는 합의를 할 수 없었고, 코피아난 UN 사무총장에게 '인터넷 거버넌스 워킹그룹(WGIG)'을 구성하여, 1) 인터넷 거버넌스를 어떻게 정의할 것인지, 2) 인터넷 거버넌스와 관련된 공공정책 이슈는 무엇인지, 3) 정부, 기업, 시민사회 등 각 이해당사자의 역할과 책임은 무엇인지 등을 검토할 것을 요청했다.

WGIG는 정부, 기업, 시민사회 등 다양한 이해당사자 그룹을 대표하는 40명으로 구성되었다. WGIG는 당시의 인터넷 거버넌스 체제를 검토하면서 이를 개선하기 위한 몇 가지 제안을

내놓았다.⁸⁴⁾ 첫째, 모든 이해당사자들이 동등하게 대화할 수 있는 포럼의 형성, 둘째, 전 세계적인 공공정책과 감독 체제, 셋째, 제도적인 조정(institutional coordination)과 지역 및 국가 단위에서 이해당사자의 조정 등이다. 전 세계적인 공공정책과 감독 체제와 관련해서는 4가지 모델을 제시하였다. 1) 모델 1은 미국 상무성이 맡고 있는 감독기능과 ICANN 정부자문위원회(GAC)를 대체하는 UN 산하의 글로벌인터넷위원회(GIC) 설립안. 이는 스팸, 보안과 같은 인터넷 관련 공공정책도 담당한다. 2) 모델 2는 특별한 감독기구 없이, ICANN GAC의 역할 강화. 3) 모델 3은 ICANN/IANA 기능과 관련하여 미국의 감독 역할을 국제인터넷위원회(IIC)로 대체, 4) 모델 4는 정부가 중심이 된 (그리고 기업 및 시민사회는 참관으로 참여하는) 글로벌인터넷정책위원회(GIPC) 설립을 통한 공공정책 수립 및 민간이 중심이 된 WICANN(World ICANN) 설립. WICANN은 GIPC의 감독을 받는다.⁸⁵⁾

WGIG의 보고서는 2005년 WSIS 튀니스 회의에 제출되었다. 그러나 튀니스 협상에서 정부들은 인터넷 거버넌스의 정의와 '인터넷 거버넌스 포럼' (IGF) 설립에는 합의하였으나, 공공정책 및 감독과 관련된 새로운 인터넷 거버넌

83) 2005년 이후 현재까지 ICANN은 상당히 변화를 겪어왔다. ICANN이 2009년 미국 정부와 'Affirmation of Commitments' (AoC) 계약을 체결하면서, 더 이상 미국 정부에의 보고 의무를 지지 않게 되었으며, 현재 ICANN의 국제화(globalization)를 계속 추진 중이다. ICANN 내의 정부자문위원회(GAC)의 위상도 강화되었다. 그러나 최상위 도메인네임 목록을 관리하는 루트서버(Root Server)에 대한 감독 권한은 여전히 미국 정부에 주어져 있다.

84) Report of the Working Group on Internet Governance, 2005,6, <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>

85) WGIG에도 참여했던 Wolfgang Kleinwächter는 이를 각각 Status Quo plus plus, Status Quo, Status Quo minus, Status Quo plus 로 칭했다.

스 체제 수립의 합의에는 실패하였다. 일부 참여자는 정부간 인터넷 위원회에서 원칙 수준의 정책 결정을 하는 새로운 모델을 수립할 것을 주장했지만, 미국 등 또다른 참여자 그룹은 기존의 시스템은 잘 작동되어 왔으며, 정부간 기구는 인터넷 자유에 위협이 될 수 있다고 우려하였다. 결국 정상회의의 실패를 막기 위해 모호한 용어로 합의를 할 수밖에 없었는데, 이것이 '튀니스 어젠다' 69-71항에 규정되어 있는 '강화된 협력'이다.

69. 인터넷과 관련된 국제 공공정책 문제에 모든 정부가 대등하게 맡은 역할과 책임을 수행할 수 있도록 추후에 '강화된 협력'의 필요성을 인식한다. 다만, 국제 공공정책 문제에 영향을 미치지 않는 일상적인 기술 및 운영 측면의 문제는 예외로 한다.⁸⁶⁾

70. 그와 같은 협력에는 관련 국제단체를 통해 중요 인터넷 자원 배정 및 관리와 관련된 공공정책 문제에 대한, 세계적으로 적용가능한 원칙을 수립하는 일도 포함돼야 한다. 이런 취지에서 우리는 인터넷과 관련된 핵심 작업을 책임지는 조직이 공공정책 원칙을 효과적으로 수립할 수 있

는 환경을 조성하는 데 일조할 것을 촉구한다.⁸⁷⁾

71. 2006년 1사분기 후반부에 UN 사무총장의 지휘 하에 모든 관련 조직의 참여로 시작될 '강화된 협력' 과정에는 모든 이해당사자가 각자의 역할에 충실하고 법적 절차에 따라 가급적 신속하게 진행되면서도 혁신에 발 빠르게 대응할 수 있어야 한다. 그리고 관련 조직은 모든 이해당사자를 포함한 '강화된 협력' 과정을 시작해야 하며, 가능한 빠르게, 그리고 혁신에 대응하면서 진척시켜야 한다. 관련 조직은 연간 성과 보고서를 제출해야 한다.⁸⁸⁾

'강화된 협력'이라는 용어는 서로 대립하는 그룹들이 각자 자신의 성과라고 해석할 수 있는 절충이었다. 그러나 이와 같은 모호한 합의는 추후 지속된 논란을 야기할 수밖에 없었다. 일부는 '강화된 협력'이 말 그대로 현재의 인터넷 거버넌스 체제에서 협력을 강화하는 과정이라고 주장하였으며, 다른 측은 이것이 UN 산하의 새로운 국제 거버넌스 체제에 대한 논의를 시작해야 함을 의미하는 것이라고 주장하였다.

86) 69. We further recognize the need for enhanced cooperation in the future, to enable governments, on an equal footing, to carry out their roles and responsibilities, in international public policy issues pertaining to the Internet, but not in the day-to-day technical and operational matters, that do not impact on international public policy issues.

87) 70. Using relevant international organizations, such cooperation should include the development of globally-applicable principles on public policy issues associated with the coordination and management of critical Internet resources. In this regard, we call upon the organizations responsible for essential tasks associated with the Internet to contribute to creating an environment that facilitates this development of public policy principles.

88) 71. The process towards enhanced cooperation, to be started by the UN Secretary-General, involving all relevant organizations by the end of the first quarter of 2006, will involve all stakeholders in their respective roles, will proceed as quickly as possible consistent with legal process, and will be responsive to innovation. Relevant organizations should commence a process towards enhanced cooperation involving all stakeholders, proceeding as quickly as possible and responsive to innovation. The same relevant organizations shall be requested to provide annual performance reports.

강화된 협력 워킹그룹 활동

7년 간의 논의 끝에, 2012년 12월에 개최된 67차 UN 총회에서 ‘강화된 협력’ 논의를 위한 워킹그룹을 설립하기로 결정하였다.⁸⁹⁾

‘강화된 협력 워킹그룹(Working Group on Enhanced Cooperation, WGEC)은 UN ‘개발을 위한 과학기술 위원회’ (CSTD) 산하에 만들어졌으며, 2013년 초에 22개 정부 대표 및 기업, 기술 커뮤니티, 시민사회 영역에서 각 5명씩을 포함하여, 총 42명으로 구성되었다.

2013년 5월 30-31일, 첫 회의를 한 WGEC는 ‘강화된 협력’에 대한 당사자의 의견을 수렴하기 위한 설문조사를 하기로 하였다. 18개의 질문으로 구성된 설문 문항에 대해 총 69개의 답변이 들어왔다.⁹⁰⁾ 2013년 11월 6-8일 개최된, WGEC 2차 회의에서 의장은 설문 답변을 다음과 같은 총 5개 그룹으로 구분하였다. 1) ‘튀니스 어젠더’의 이행 관련, 2) 공공정책 이슈 및 실현 가능한 체제, 3) 각 이해당사자의 역할, 4) 개발도상국의 역할, 5) ‘강화된 협력’에 대한 참여 장벽.

이 중 가장 논란이 많았던 부분은 2번, 즉 향후 인터넷 거버넌스 체제를 어떻게 발전시킬 것인지에 대한 것이었다. 2005년 이후, 인터넷은 전 세계로 더욱 확장되었고, 모바일, 소셜 네트워크, 클라우드 서비스 등 인터넷 환경도 변화되었지만, 튀니스 회의 이전 WGIG 에서 나

타났던 긴장과 갈등은 지금까지 계속되고 있다. WGIG에 제출된 설문 답변을 분석해보면, 다양한 이해당사자들이 각자 현재의 거버넌스 체제의 문제점은 무엇인지, 미래 인터넷 거버넌스 체제가 어떻게 변화되어야 한다고 생각하는지 드러난다. 이 글에서는 설문 답변을 근거로 주된 쟁점에 대해서 분석해보기로 한다.

2. ‘강화된 협력’의 주요 쟁점

1) ‘강화된 협력’은 무엇을 의미하는가?

WGEC 설문의 질문 2, 4는 튀니스 어젠더에서 규정하고 있는 ‘강화된 협력’의 중요성, 목적과 범위, 그리고 지난 8년 동안 ‘강화된 협력’이 구현되었는지 여부를 묻는 것이었다. ‘강화된 협력’의 목적과 범위를 알기 위해서는 우선 튀니스 어젠더를 참고하지 않을 수 없다.

튀니스 어젠더 69항은 ‘강화된 협력’이 필요하다고 하면서, “모든 정부가 ‘대등하게’ 맡은 역할과 책임을 수행할 수 있도록” 이라고 ‘정부’의 역할을 특별히 언급하고 있다. 또한, 70항은 그러한 협력이 ‘중요 인터넷 자원 배정 및 관리와 관련된 공공정책 문제’를 포함한다고 명시하고 있다. IP주소 및 도메인 이름 등 인터넷 자원의 배정 및 관리는 당시, 그리고 역사적으로 ICANN, 지역인터넷등록소(RIR), IETF 등 민간 기관들이 담당해왔던 문제들이다. 이들 민

89) UN GENERAL ASSEMBLY RESOLUTION A/RES/67/195, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ares67d195_en.pdf

90) 정부 29개, 시민사회 23개, 학계/기술 커뮤니티 11개, 기업 8개 등이다. 답변자별 및 질문별로 정리된 설문에 대한 답변 및 이를 정리한 보고서는 모두 인터넷에 올라와있다. <http://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=396>

간 기관들은 누구나 참여할 수 있도록 열려 있었지만, 인터넷에 대한 기술과 경험이 풍부하고, 자금력이 있었던 서구의 기업이나 엔지니어가 중심이 될 수밖에 없었다. 정부는 '중요 인터넷 자원'과 관련한 정책의 주요 참여자가 아니었고, ICANN에서도 '자문위원회'에 머물러 있었다. 민간 영역에서 활발히 참여하고 있는 선진국 정부와 달리 개발도상국의 정부들은 이러한 상황에 불만을 가질 수밖에 없었다. 튀니스 어젠더의 69, 70항은 이와 같은 개발도상국의 불만이 일정하게 반영된 것으로 볼 수 있다.

'인터넷 거버넌스 프로젝트'를 이끌고 있는 밀튼 물러 교수도 '강화된 협력' 개념이 '인터넷 거버넌스에서 정부의 역할을 강화하는 것'이라는 것을 인정하는데, 바로 그러한 이유로 튀니스 어젠더 자체가 잘못되었다고 비판한다.⁹¹⁾ 즉, 미국이라는 한 국가만이 ICANN에 특정한 역할을 갖고 있다는 것 자체는 문제가 있지만, 그 해결책이 국가 전반의 통제를 강화하는 것으로 귀결되어서는 안된다는 것이다. '강화된 협력'을 이해당사자 사이의 소통과 상호작용의 발전된 어떤 형태로 해석하는 입장에 대해서도 비판한다. 튀니스 어젠더 35항은 정부, 기업부문, 시민사회, 정부간 조직, 국제기구 등의 역할에 대해서 규정하고 있는데, '인터넷 관련 공공정책 이슈에 대한 정책 권한은 국가의 주권'⁹²⁾임을 명확하게 규정하고 있다는 것이다. 물론 밀튼 물러 교수는 이러한 규정에 반대하며, 따라

서 '정부의 역할 강화'를 전제로 한 '강화된 협력'의 구현 방안을 논의하는 것은 잘못된 방향 설정이라는 것이다.

그러나 그 외의 다른 그룹들은 '강화된 협력'을 다른 방식으로 해석하고자 한다. 즉, 현재의 거버넌스 체제 유지의 입장에 있는 그룹은 '강화된 협력'을 인터넷 거버넌스의 다양한 수준에서 각 이해당사자 간 소통과 협력을 강화하는 것으로 이해한다. 인터넷 관련 공공정책에 관심이 있는 시민사회 단체들은 '강화된 협력'을 '정부의 역할 강화' 이상을 의미하는 것으로 해석한다. 예를 들어, 국제 시민사회 네트워크인 '베스트 비트(Best Bits)'는 '강화된 협력'을 현재 거버넌스 체제의 결점을 해결하는 것으로 본다.⁹³⁾ 그 '결점'에는 앞서 언급했던 ICANN에 대한 미국 정부만의 감독 권한 문제도 있지만, 다른 공공정책 이슈에 대한 거버넌스 체제 역시 문제가 있다고 본다. 예를 들어, 주소자원과 관련한 정책 외의 인터넷 관련 공공정책 - 예를 들어, 보안, 프라이버시, 지적재산권 등 - 은 UN이나 FTA와 같은 국가간 기구를 통해 정부 주도로 만들어지고 있으며, 시민사회의 참여는 매우 제한적이다. 그래서 WGEC의 구성과 '강화된 협력' 논의를 오히려 인터넷 관련 공공정책 결정 과정의 민주화를 위한 계기로 활용하고자 한다. ICT 영역의 전 세계적 시민사회단체 네트워크인 진보통신연합(APC) 역시 '강화된 협력'을 '모든 수준에서 인터넷 거버넌스를

91) WGEC 설문에 대한 IGP의 답변 참조.

92) Policy authority for Internet-related public policy issues is the sovereign right of States.

93) 베스트비트의 설문 답변은 <http://bestbits.net/ec/> 참조.

증진시키고 민주화하는 것'이라고 본다.⁹⁴⁾ 이들은 정부의 역할과 관련해서도 69항이 정부의 역할을 특별히 강조하고 있다고 해서 '강화된 협력'이 정부 '만'을 위한 것으로 해석되지 않으며, 튀니스 어젠더 전체적으로 다양한 이해당사자의 역할과 협력을 전제하고 있는 것으로 본다.

'강화된 협력'에 대한 이해의 차이는 그것이 지금까지 얼마나 구현되었는가 하는 질문과 연결된다. '강화된 협력'의 구현 여부와 관련하여, WGIG는 설문에 대한 답변을 1) 구현되지 않았다, 2) 상당한 진전이 있었다, 3) 일정한 진전이 있었지만 개선되어야 할 지점이 있다 등 3개 그룹으로 구분했다. '강화된 협력'이 인터넷 관련 공공정책을 논의할 새로운 체제의 형성 및 인터넷 주소자원 감독 권한의 국제화를 의미하는 것으로 이해하는 측(러시아 정부, 사우디아라비아, CITC, 인도 시민단체인 IT for Change 등)은 '전혀 강화된 협력이 구현되지 않았다'고 판단한다. 사우디아라비아는 인터넷 관련 공공정책은 국가의 주권임을 강조하고 있다. 그나마 현재까지 '강화된 협력'을 가장 근접하게 구현한 사례로 ITU의 '국제 인터넷 관련 공공정책에 대한 위원회 워킹그룹'(ITU Council Working Group on International Internet-related Public Policy)을 제시한다.⁹⁵⁾ 반면, 상당한 진전이 있었다고 평가하는 측은 '강화된 협력'을 계속되는 과정(ongoing process)으

로 이해한다. 스위스, 미국, 핀란드, 스웨덴, 영국, 일본 등 주로 선진국 정부와 JNIC, ARIN, RIPE NCC, LACNIC 등 주소관리기관들, CDT 등 시민사회, ICC 등 기업 등이 이러한 입장을 가지고 있다. 후자의 관점에서 보자면, 지난 8년 동안 일정한 진전이 있었던 것도 사실이다. 예를 들어, ICANN에서 정부자문위원회(GAC)의 위상이 강화되었고, 8회에 걸친 IGF 회의가 개최되었으며, 개도국의 역량을 강화하기 위한 많은 프로그램이 있었다. '일정한 진전이 있었지만 개선되어야 할 지점이 있다'고 본 그룹(브라질 등 정부나 APC와 같은 시민사회단체)은 일정한 진전이 있었던 것에는 동의하지만, 현재의 거버넌스 체제에 대해 비판적인 문제의식을 가지고 있는 경우다. 물론 이 그룹 역시 현재의 거버넌스 체제를 어떻게 개선할 것인가에 대해서는 다양한 스펙트럼의 입장을 가지고 있다.

지난 8년 동안 얼마나 협력이 증진되었는지 논쟁을 할 필요는 없다. WGEC 2차 회의에서 의장이 한 얘기처럼, 물이 반 정도 차 있는 컵을 보고, 물이 반이나 차 있다고 볼 수도 있고, 물이 반 밖에 없다고 볼 수도 있는 것이다. 또한 새로운 거버넌스 체제의 형성을 지지하는 입장에서도 국내, 지역, 국제적으로 이루어지는 이해당사자간 협력의 노력이나 개발도상국에 대한 역량 강화를 부정할 이유는 없을 것이기 때문이다. 중요한 것은 여러 이해당사자들이 현재 거

94) APC의 설문 답변은 <http://www.apc.org/en/node/18526/> 참조.

95) 그러나 국제 시민사회는 이 워킹그룹이 정부 중심으로 폐쇄적으로 운영될 것을 우려하고 있는데, 이에 베스트비트는 이 워킹그룹이 다양한 이해당사자의 참여를 폭넓게 허용할 것을 요구하는 성명을 발표한 바 있다. <http://bestbits.net/ko/cwg-internet/>

버넌스 체제에 대해 느끼는 문제점이 무엇인지, 실제로 합의할 수 있는 문제점이 무엇인지를 규정하는 것일 것이다. WGEC의 설문 답변에 대한 정리 보고서에서는 이에 대한 분석이 제대로 이루어지지 않았으며, 이를 제대로 분석하고 합의를 이끌어내는 것이 향후 어떠한 권고를 도출하기 위한 WGEC의 중요 과제가 될 것으로 보인다.

현재 거버넌스 체제의 문제점으로 제기되고 있는 것들은 다음과 같다. 첫째, ICANN에 대한 감독 권한 문제다. 이에 대한 문제 제기는 오래된 것이다. 2005년 WGIG 보고서에서도 '하나의 정부가 국제 인터넷 거버넌스와 관련하여 지배적인 역할을 해서는 안된다'고 규정하고 있다. 둘째, 개발도상국이 인터넷 거버넌스 논의에 동등하게 참여할 수 있도록 하는 문제 역시 오래된 과제이며, 대다수가 공감하는 문제이다. 이번 WGEC의 설문도 상당한 문항을 개발도상국 이해당사자들의 역할과 참여를 어떻게 촉진할 것인지에 할애하였다. 셋째, 인터넷 관련 공공정책을 논의할 국제적인 메커니즘이 없다는 것이다.⁹⁶⁾ 물론 IGF를 통해서 여러 가지 공공정책 문제들이 제기될 수는 있지만, IGF는 논의하는 것 이상으로 권고와 같은 어떤 구체적인 정책 결과물을 내놓지 못하고 있다. 이는 정부, 시민사회 모두가 갖고 있는 문제의식이지만, 인

터넷 관련 공공정책을 다룰 단일한 기구의 필요성에 대해서는 여러 이해당사자간 이견이 존재한다. 넷째는 현재의 정책결정 메커니즘이 충분히 민주적인가 하는 점이다. APC는 인터넷 거버넌스의 모든 수준에서 "이해당사자의 참여를 충분히 보장하고 있는지, 투명하고 책임성이 있는지" 문제제기하고 있다. 그러나 이 문제는 인터넷 거버넌스에 있어서, 혹은 인터넷 관련 공공정책의 결정에 있어서 각 이해당사자의 역할을 어떻게 볼 것인지의 문제와 연결된다. 튀니스 어젠더에서도 규정하고 있듯이, 정부만이 정책결정 '권한'을 가지고 있다는 것이 상당히 많은 정부들이 공유하고 있는 시각이기 때문이다. 물론 튀니스 어젠더에서도 인터넷 거버넌스에서 기업, 시민사회 등 다양한 이해당사자의 충분한 참여의 필요성에 대해서 언급하고 있지만, 소위 '멀티스테이크홀더리즘' (Multi-stakeholderism)의 해석에 대한 정부와 시민사회의 간극은 여전히 큰 것이 사실이다.

2) 강화된 협력을 구현하기 위한 '새로운 거버넌스 체제

흥미롭게도 이번 WGEC의 설문 답변자들 다수는 현재의 분산된 인터넷 거버넌스 체제가 다양한 이해당사자의 관심을 보다 유연하게 반영하는데 보다 효과적인 것으로 보고 있다.⁹⁷⁾ 다만, 상당한 수의 응답자들이 새로운 이슈들을

96) 예를 들어, 브라질 정부는 현재 거버넌스 체제의 문제를 다음 세 가지로 지적한다. 첫째는 보안과 프라이버시와 같은 새롭게 부상하는 중요한 이슈에 대해 정책결정(최소한 합의의 형성)할 수 있는 공간의 부재, 둘째, 정부가 인터넷 관련 공공정책을 전체적으로, 서로 다른 영역을 아울러서(in an holistic and cross-cutting manner) 다룰 수 있는 세계적인 플랫폼의 부재, 셋째, 인터넷 주소자원 기구에 대한 감독을 담당할 국제적 수준의 메커니즘 부재 등이다. 인도의 시민사회단체인 IT for Change 역시 인터넷 관련 공공정책을 전반적으로 다룰 민주적 공간의 부재 및 인터넷 주소자원기구에 대한 감독의 국제화 결여를 핵심 문제로 지적하고 있다.

97) 물론 이는 설문 답변자만을 대상으로 한 것이고, 설문 답변자가 인터넷 커뮤니티 전체를 대표하는 것이 아니기 때문에, 다양한 입장들에 대한 검토로는 의미가 있어도, 특정한 입장을 지지하는 비율을 의미한다고 보기는 힘들 듯하다.

논의할만한 적절한 공간이 기존의 거버넌스 체제에 없을 경우, 새로운 체제의 설립을 고려하는 것에 열려있었다. 그러나 그 새로운 체제는 멀티스테이크홀더 모델에 따라, 개방적이고 투명하며, 모든 이해당사자를 포괄해야 하고, 아래로부터의 정책 결정 과정에 기반해야 한다는 의견이 주류를 이루었다.

새로운 거버넌스 체제에 대한 제안들

그러나 '강화된 협력'이 충분히 구현되지 않았다고 보는 답변자들은 새로운 거버넌스 체제의 필요성을 제기하고 있다. 러시아 정보통신부는 '강화된 협력'을 구현하기 위해서 모든 정부가 동등하게 참여해야 하며, '필요할 경우' 다른 이해당사자와 협의할 수 있다고 주장한다. 그러한 체제로 ITU와 같은 정부간 조직 내의 플랫폼을 제안한다. 사우디아라비아는 최종적인 정책 결정은 회원국에 의해 만들어져야 하며, 사무국에 의해 뒷받침되는 기구의 설립을 제안하고 있다. 이 기구는 사무국과 위원회를 두며, 1년에 2회 만나서 의제 설정, 토론, 정책 결정을 한다.

브라질은 새로운 거버넌스 체제의 필요성을 인정하면서도 좀 더 조심스럽게 접근한다. 브라질은 지금까지 '강화된 협력'이 일정하게 진전되어 왔음을 인정함과 동시에, 현 체제의 문제점도 지적하고 있는데, 특히 보안 및 프라이버시 등 인터넷 관련 공공정책의 논의 공간 부재, 그리고 세계적인 플랫폼의 부재를 지적하고 있다. 그러나 당장 어떤 단일화된 기구의 설립을

주장하는 것은 아니다. 브라질은 새로운 체제에 대한 논의 이전에, 현재 거버넌스를 담당하고 있는 기구, 포럼, 절차 등에 의해 수행되고 있는 활동들을 파악하고(mapping), 이에 대한 평가를 통해 어떠한 개선이 필요한지 규정하는 것이 우선 되어야 한다고 주장한다. 어떻게 할 것인지 이전에, 우리가 '무엇을 원하는지' 먼저 토론해야 한다는 것이다.

새로운 거버넌스 체제와 관련하여, 가장 원대하고 구체적인 제안을 한 곳은 인도의 사회단체인 IT for Change이다.⁹⁸⁾ IT for Change는 두 개의 새로운 인터넷 거버넌스 체제를 제안한다. 그 하나는 '인터넷 관련 공공정책을 위한 UN 기구의 설립' 이고, 다른 하나는 '인터넷 기술 감독 및 자문 위원회'이다. UN 기구는 UN의 특별 기관 혹은 UN 총회 산하의 위원회가 된다. 이 기구는 다양한 이해당사자로 구성되는 '이해당사자 자문그룹' 형태로 공개적인 자문 기능을 둔다. 이 기구의 기능은 국제적인 인터넷 공공정책을 개발하고, 각 국의 법을 조화시키며, 국제적인 협약이나 협정을 촉진하고, 다른 국제기구와 인터넷 관련 이슈에 대한 조정을 담당한다. '인터넷 기술 감독 및 자문 위원회'는 현재 미국 정부가 하고 있는 역할을 대신하여, ICANN을 감독한다. 루트 서버의 감독도 이 위원회가 맡는다. 위원회는 전문성, 지역 등을 고려하여 10-15명 정도의 위원을 민주적인 절차를 거쳐 선출한다. IETF와 같은 독립적인 기술 조직들은 현재와 마찬가지로 운영된다.

98) IT for Change의 설문 답변은 http://www.itforchange.net/civil_society_input_to_the_UN_Working_Group_for_global_governance_of_the_Internet 참조.

이와 같은 두 개의 기구와 함께, ‘인터넷에 대한 기본 협약(Framework Convention on the Internet)’ 을 제안하고 있다. 계속적으로 새로운 이슈가 부상하는 인터넷의 특성 상, 특정한 이슈에 대한 협약 이전에 인터넷과 관련된 기본적인 법적 구조를 만들 필요가 있다는 것이다. 이 협약은 기후변화에 대한 기본 협약과 비슷한 역할을 할 것이다.

중앙화된 거버넌스 체제에 대한 반대 입장들

그러나 대체적으로 시민사회의 입장은 인터넷 공공정책에 대한 단일화된 중앙의 기구, 특히 정부간 기구를 설립하는 것에 대해 부정적이다. APC는 인터넷 생태계의 조정과 감독을 위한 중앙화된 기구의 설립에 반대한다. 현재 인터넷 생태계는 ‘인터넷에 특화된’ 기구들뿐만 아니라, 일반 공공정책과 인터넷 거버넌스가 혼재된 기구들도 많다. 이러한 생태계는 한편으로는 복잡하고 불투명하지만, 깊이와 다양성과 참여의 기회를 증가시킨다. APC는 정책수립이나 감독을 위한 새로운 기구를 만드는 것보다, 개발도상국이나 시민사회의 실질적인 참여를 보장하는 방식으로 기존의 체제를 변화시키는 것이 필요하다고 주장한다. 다만, 어떤 경우(예를 들어, 정부의 대량 감시로 인한 인권 침해 문제 해결 등을 위해)에는 새로운 체제가 필요할 수도 있지만, 우선 기존의 체제를 통해 해결될 수 있는지 먼저 검토해볼 필요가 있다고 본다. 인도의 ‘인터넷 민주주의 프로젝트’를 이끌고 있는 안야 코박스(Anja Kovacs) 역시 ‘강화된 협력’은 분산된 인터넷 거버넌스 시스템에 기반한다고 주장한다. 소수가 모든 인터넷 공공정책을

주도하는 중앙집중적 체제보다는 다양한 참여자가 자신의 전문성과 관심에 따라 특정 영역의 정책에 참여할 수 있는 구조가 바람직하다는 것이다.

베스트 비트는 새로운 거버넌스 체제를 주장하는 IT for Change 에서부터, 이에 반대하는 APC나 ‘인터넷 민주주의 프로젝트’ 까지 다양한 입장의 시민사회단체가 참여하고 있기 때문에, 베스트 비트의 입장은 어느 정도 절충적이면서도 ‘최소한 반대하지는 않는’ 입장이라고 볼 수 있다. 베스트 비트의 입장은 1) 거버넌스 체제의 변화가 단계적으로 진행될 것이라는 것, 2) 해결해야 할 중요한 인터넷 공공정책 이슈들이 있고, 특히 아직 지구적으로 적절한 논의 공간이 없는 이슈(orphan issue)의 경우 새로운 체제가 필요할 수 있지만, 이는 다양한 이해당사자의 충분한 참여가 보장되어야 한다는 것, 3) 정부간 시스템을 통해 정부가 주도하고 있는 일반 공공정책 이슈 영역과 ICANN이 주도하는 주소자원 이슈 영역 모두 개혁이 필요하다는 것 등이다. 물론 베스트 비트가 언급하고 있는 새로운 체제는 공공정책 전체를 포괄하는 하나의 기구이거나 UN 산하에 만들어져야 한다는 것은 아니다. 관련하여 새로운 글로벌 체제가 만들어진다면 논리적으로는 UN이 기반이 됨을 인정하고 있지만, 지금까지의 UN 체제가 투명성이나 시민사회의 참여 측면에서 매우 취약하다는 점을 지적한다. 이와 같이 시민사회가 UN 중심의 중앙집중화된 거버넌스 체제에 반대하는 이면에는 UN 체제에 대한 불신과 정부 중심의 정책 결정 과정이 될 것에 대한 우려가 존재한다.

ICANN 이슈와 다른 공공정책 이슈의 분리 접근

새로운 거버넌스 체제에 대한 논의에서 ICANN이 이미 담당하고 있는 주소자원 이슈와 다른 공공정책 이슈를 분리할 필요가 있다는 제안은 타당해 보인다. 앞서 얘기했듯이, 베스트 비트는 '정부간 시스템을 통해 정부가 주도하고 있는 일반 공공정책 이슈 영역과 ICANN이 주도하는 주소자원 이슈 영역 모두 개혁이 필요하다'는 것을 인정한다. 그리고 ICANN 관련 이슈의 경우, 새로운 국제 감독 위원회(international oversight board)라는 형태를 통해 미국 정부만이 감독 권한을 갖는 현 체제를 개혁할 필요가 있지만, 이를 UN 내에 두는 것은 반대한다. 이 새로운 감독 위원회는 지리적 다양성을 고려해야 하고, ICANN은 국제기구로서 미국(혹은 기구가 위치할 다른 국가)과 주관국 계약(host country agreement)을 체결하여, 미국법이나 다른 형태의 통제로부터 면책된다. 이 위원회는 현재 미국 정부가 행사하는 것과 같은 '좁은' 범위의 감독 권한만을 갖는다. 그러나 이 위원회가 다른 공공정책까지 관여할 필요는 없으며, 오히려 분리하는 것이 낫다. 왜냐하면, 인터넷 주소자원의 관리와 관련된 멀티스테이크홀더 모델은 이미 성숙된 상태이기 때문이다. ICANN에 대해 미국 정부만이 감독 권한을 갖는 것에 대한 문제제기가 타당함에도 불구하고, '현상유지'를 주장하는 입장의 배경에 기존의 민주적 과정 및 다양한 이해당사자 참여가 위축되고 정부의 통제가 강화되는 것에 대한 우려가 있음을 고려하면, ICANN을 비롯한 다양한 기술 커뮤니티들이 지금까지 해 왔던 역할을 그대로 유지하면서 감독 권한의 문제만 국제화

하는 방식으로 해결하는 것이 바람직해 보인다. 또한, 이렇게 할 경우, 다른 인터넷 관련 공공정책을 위한 거버넌스 체제에 대한 논의도 ICANN을 둘러싼 긴장에 영향을 받지 않고 이루어질 수 있을 것이다. 그러나 베스트 비트는 다른 인터넷 공공정책을 위한 새로운 거버넌스 체제의 구체적인 상에 대해서는 제시하지 않았다. 이는 베스트 비트 내에서 구체적인 상에 대한 합의가 이루어지지 않았기 때문이다.

브라질 정부 역시 주소자원 관리 이슈와 인터넷 관련 공공정책 이슈를 분리해서 접근할 것을 제안하고 있다. 그리고 인터넷 관련 공공정책 이슈의 경우, 단일한 공간/플랫폼이 필요하다고 주장한다. 이러한 공공정책 이슈의 많은 부분이 이미 기존의 국제 조직에서 이루어지고 있지만, 인터넷 관련 문제들이 전체적으로, 영역을 아울러서 조정될 필요가 있기 때문이다. 다른 기구에서 이미 다루고 있는 이슈의 경우에는, 이 단일화된 기구에서 '인터넷 관련 정책'이라는 관점에서 조정 역할을 할 수 있을 것이다. 예를 들어, 저작권 이슈의 경우 세계지적재산권기구(WIPO)에서 다루고 있지만, 저작권 정책이 인터넷과 연관될 경우, 새로운 기구는 저작권 정책이 인터넷에 미치는 영향을 검토하고 WIPO에 의견을 제시하는 등 조정과 협력을 할 수 있을 것이다.

강화된 협력과 IGF

많은 설문 답변자들이 IGF를 '강화된 협력'의 주된 근거로 보거나 최소한 '강화된 협력'을 위한 주요한 논의 공간으로, 혹은 '강화된 협력'을 위한 단계로서 IGF의 개혁 및 활용을 주장하

고 있음도 주목할 만하다. 물론 IGF를 ‘강화된 협력’을 보여주는 주된 근거로 보는 입장은 ‘현상유지(Status Quo)’를 바라는 세력의 립서비스로 볼 수도 있다. 한편, 시민사회는 IGF가 UN에 기반하고 있으면서도 다양한 이해당사자의 참여가 그나마 가장 잘 이루어지는 공간이라는 점에서 긍정적인 시각을 가지고 있으면서도, IGF가 단지 ‘풍성한 말잔치’로 끝나는 것이 아니라, 좀 더 유의미한 역할을 할 수 있기를 바라고 있다. IGF를 ‘강화된 협력’의 구현으로 동일시하지는 않더라도, ‘새로운 거버넌스 체제’를 위한 징검다리 역할로서 인터넷 관련 공공정책에 대한 토론이나 가이드라인, 혹은 권고안 제시 정도의 기능을 기대하는 것이다. 이는 ‘새로운 거버넌스 체제’가 단기간 내에 만들어질 경우 정부 중심의 기구가 될 가능성이 높은 반면, IGF는 일정하게 다양한 이해당사자가 참여하는 메커니즘이 구축되었기 때문이다.

APC는 IGF와 협력하는 것을 전제로 한 ‘정보 교환 및 정책 조사 기구(information clearing houses and policy observatories)’를 제안하고 있다. 베스트 비트의 코디네이터인 제레미 말콤(Jeremy Malcolm)이 일하고 있는 국제소비자연맹(Consumer International)은 IGF에 ‘멀티스테이크홀더 인터넷 정책 위원회’(Multistakeholder Internet Policy Council, MIPC)를 둘 것을 제안하고 있다. MIPC는 정부, 시민사회, 기업, 기술 및 학계 등의 대표로 이루어지며, 각 이해당사자 그룹의 소위원회가 만들어질 수 있다. 이를 위해서는 IGF 전체 회의(plenary session)가 각 이해당사자 그룹이 제대로 대표되고 실질적 토론이 가

능하도록 잘 조직화되어야 한다. 각 이해당사자 그룹의 소위원회별 토론 및 전체 토론이 서로 피드백을 주고받으며 일정 기간의 토론을 거쳐서 합의가 형성되면 IGF의 권고로 발표가 된다. 국제소비자연맹 외에도, 구체적인 형태는 조금씩 다르지만 이와 유사한 제안들이 나오고 있다. 그러나 어떤 형태로든 이러한 제안이 실현되기 위해서는 IGF가 현재와 같이 ‘다수의 워크샵’이 아니라, 실질적인 토론과 권고가 이루어질 수 있도록 IGF의 구조와 역할이 개혁될 필요가 있다.

3) 국가를 포함한 이해당사자(stakeholder)의 역할

인터넷 거버넌스를 둘러싼 갈등의 이면에는 크게 두 가지 축의 역학관계가 존재하는 것으로 보인다. 첫째는 ICANN에 대한 미국 정부만의 감독 권한으로 대표되는, 좀 더 폭을 넓히면 인터넷 거버넌스를 주도하고 있는 선진국과 개발도상국의 역학 관계, 둘째는 인터넷에 대한 국가의 주권과 권한을 주장하는 정부와 다양한 이해당사자의 참여를 보장할 것을 요구하는 정부와 이해당사자, 특히 시민사회의 역학 관계이다. 물론 이 두개의 축은 별개로 존재하지 않고 복잡하게 얽혀있다. 즉, 미국이나 유럽 등 선진국이 시민사회 등 다양한 이해당사자의 참여를 보장하는 ‘멀티스테이크홀더리즘’을 주장하는 것은 이것이 그들의 국가적 이해관계와 일치하기 때문인 것으로 이해된다. 누구나 참여할 수 있는 오픈된 논의 플랫폼은 결국 정부뿐만 아니라, 기업이나 시민사회 역시 인터넷 거버넌스에 대한 전문성, 경험, 자원을 모두 가지고 있는 선진국에게 유리할 수밖에 없기 때문이다. 반면,

각 국가가 동등하게 1표를 행사할 수 있는 UN 시스템이 개발도상국 정부들이 목소리를 내기에 유리할 수 있다. 반면, 시민사회 입장에서는 지금까지의 인터넷 관련 공공정책(주소자원 이슈이든, 다른 인터넷 정책 이슈이든)은 정부와 기업에 의해 주도되어 왔으며, 따라서 모든 수준에서 시민사회의 참여 폭을 확대하고 논의 과정을 투명하게 공개하는 등 민주화할 것을 요구하고 있다. 또한, 스노든에 의해 미국 NSA의 대량 감시가 폭로 되었듯이 선진국의 정부 역시 예외는 아니지만, 중국이나 아랍 국가 등 정부들(이들은 주로 인터넷에서의 국가 주권을 주장하는 정부들이다)이 노골적으로 인터넷에 대한 감시와 통제를 강화하고 있음을 고려할 때, 인터넷 거버넌스를 정부간 기구에서 주도하는 것을 우려하지 않을 수 없다.

‘강화된 협력’ 논의의 기반이 되는 튀니스 어젠더는 제35항에서 정부, 기업, 시민사회, 정부

간기구, 국제기구 등의 역할을 규정하고 있으며, 특히 “인터넷 관련 공공정책에 대한 정책 권한은 각 국가의 주권”임을 선언하고 있다.⁹⁹⁾ 반면, 시민사회의 역할은 ‘특히, 커뮤니티 수준에서 인터넷 문제에 중요한 역할을 하고 있다’고 제한하고 있다. 물론 29항¹⁰⁰⁾에서 “인터넷에 대한 국제적인 관리는 다자간의, 투명하고 민주적인, 그리고 정부, 기업, 시민사회, 국제조직의 충분한 참여 속에서 이루어져야 한다”고 언급하는 등 곳곳에서 다양한 이해당사자의 참여와 협력을 강조하고 있지만 말이다.

이와 같은 튀니스 어젠더에 기반하여, 주로 새로운 거버넌스 체제를 주장하는 측은 국가의 주권과 정책 권한을 강조한다. 예를 들어, 러시아는 “국제적인 수준에서, 국가간 대화의 주 참여자는 국가의 공공 기관의 인가받은 대표자들이다”라고 주장한다.

인터넷 거버넌스 프로젝트를 이끌고 있

99) 35. We reaffirm that the management of the Internet encompasses both technical and public policy issues and should involve all stakeholders and relevant intergovernmental and international organizations. In this respect it is recognized that:

- a. **Policy authority for Internet-related public policy issues is the sovereign right of States.** They have rights and responsibilities for international Internet-related public policy issues.
- b. The private sector has had, and should continue to have, an important role in the development of the Internet, both in the technical and economic fields.
- c. **Civil society has also played an important role on Internet matters, especially at community level,** and should continue to play such a role.
- d. Intergovernmental organizations have had, and should continue to have, a facilitating role in the coordination of Internet-related public policy issues.
- e. International organizations have also had and should continue to have an important role in the development of Internet-related technical standards and relevant policies.

100) 29. We reaffirm the principles enunciated in the Geneva phase of the WSIS, in December 2003, that the Internet has evolved into a global facility available to the public and its governance should constitute a core issue of the Information Society agenda. **The international management of the Internet should be multilateral, transparent and democratic, with the full involvement of governments, the private sector, civil society and international organizations.** It should ensure an equitable distribution of resources, facilitate access for all and ensure a stable and secure functioning of the Internet, taking into account multilingualism.

는 밀턴 물러 교수는 반대편 극단에 있다. 그는 인터넷 공간은 서로 국경으로 분리되어 있는 공간의 집합이 아니라, 수천 개의 독립적으로 운영되는 자율적인 시스템으로 구성된 글로벌 공간이며, 따라서 인터넷 공공정책은 ‘국제적(international)’이 아니라, ‘초국적(transnational)’이라고 주장한다. 대부분의 인터넷 정책 이슈는 국경으로부터 독립적이며, 정부 역시 이해당사자의 하나일 뿐이다.

정부가 인터넷 업체 등에 대한 규제를 통해 일정하게 국내적 정책을 인터넷에 (최소한 부분적으로는) 관철시키고 있는 현실, 즉 현실적으로 가장 강력한 이해당사자임을 논외로 하더라도, 인터넷 관련 공공정책의 상당 부분이 인터넷 외의 다른 정책영역과 연결되어 있고, 각 국에서 공공정책을 이행할 권리와 의무가 정부에 있음을 고려할 때, 인터넷 거버넌스와 각 국가의 정책결정 시스템(정부, 국회 등)이 어떻게 연결될 수 있을지는 좀 더 많은 논의가 필요할 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고, 최소한 튀니스 어젠더의 규정은 여러 가지 문제점을 가지고 있으며, 대다수의 시민사회 답변자들이 이를 비판하고 있다. 정부의 정책 결정권은 논외로 하더라도, 시민사회의 역할을 ‘특히, 커뮤니티 수준에서’ 중요한 역할을 수행하고 있다고 본 것은 현실과도 맞지 않는다. 시민사회 참여자들은 커뮤니티 수준에서 뿐만 아니라, 기술적, 이론적, 정책적 측면 등 다양한 수준에서 역할을 하고 있기 때문이다.

나아가 ‘이해당사자를 정부, 시민사회, 기업 등으로 구분하여 규정하는 것이 타당한가’ 라는 문제제기도 있다. 이와 같은 구분은 지나치게 인위적이라는 것이다. 시민사회를 어떻게 규정할 것인지, 기술 커뮤니티나 학계도 포함하는 것인지 등도 모호할 뿐더러, 여러 이해당사자 그룹의 역할을 동시에 수행하고 있는 (예를 들어, 기업의 입장을 대변하는 민간단체, 기업에 소속해 있지만 개별적으로 인권단체 활동을 하는 사람, 전직 정부 관료이면서 기업에서 일하는 사람 등) 경우도 많다. 같은 이해당사자 그룹 내에서도 다양한 입장이 있을 수 있음은 물론이다.

궁극적으로 ‘모든 개인 이용자’가 자신만의 의견을 갖고 있는 하나의 이해당사자라고 할 수도 있다. 물론 현실적으로는 그룹별로 집합적인 목소리를 내거나 이해당사자 그룹의 대표들로 위원회를 구성해야 하는 경우가 많다. 이 경우 이해당사자 그룹을 어떻게 규정할 것인가의 문제가 발생한다. 그러나 최소한 튀니스 어젠더와 같이 모든 경우에 통일적인 이해당사자 그룹과 역할을 규정하는 것은 지나치게 경직된 것이라는 비판을 피할 수 없을 듯 하다.

튀니스 어젠더에 기반하여 활동하고 있는 WGEC이 최종결과물에 이 문제를 포함할지는 알 수 없으나, 이해당사자의 규정문제를 해결하지 않는다면, 즉, 튀니스 어젠더의 관련 규정이 어떤 식으로든 수정되지 않는다면, 향후의 인터넷 거버넌스 관련 논의에서 반복적으로 제기될 수밖에 없을 것이다.

3. '강화된 협력' 논의의 향후 전망과 평가

지금까지의 논의를 바탕으로 필자의 생각을 정리해보면 다음과 같다.

지난 2005년 튀니스 어젠더 이후, 인터넷 환경도 상당히 변화하였고, 또 인터넷 거버넌스도 많은 진전을 이루어온 것이 사실이다. 그러나 여전히 현실 인터넷 거버넌스 체제는 많은 한계 역시 가지고 있다. 그러나 새로운 거버넌스 체제를 '어떻게' 구현할 것인가를 논의하기 이전에, 그 한계와 문제점이 무엇인지, 그래서 우리가 원하는 거버넌스 체제는 무엇인지에 대한 공감대가 우선 형성될 필요가 있다.

관련하여, 인터넷 거버넌스에서 다루고자 하는 공공정책을 구분해서 접근할 필요가 있다. 앞서 얘기했듯이, 주소자원의 관리 이슈와 다른 인터넷 관련 공공정책 이슈는 별개로 접근하는 것이 타당하다고 생각한다. 인터넷 관련 공공정책 이슈도 좀 더 구분할 필요가 있다. 새로운 인터넷 이슈들은 앞으로 계속 나타날 것이기 때문에, 이슈의 목록을 제한할 필요는 없다고 하더라도 이슈의 성격에 따라 몇 가지 그룹으로 나눌 수는 있을 것이다. 이미 튀니스 어젠더 이전 WGIG의 보고서는 이를 4가지로 구분하고 있다. 첫째는 인터넷 주소자원과 관련한 이슈들. 이 이슈들은 인터넷 거버넌스와 직접 관련되며, ICANN 등 기존의 기구에서 다루고 있는 이슈들이다. 둘째 스팸, 보안, 사이버 범죄 등 인터넷의 이용과 관련된 이슈들. 이 이슈들 역시 인

터넷 거버넌스와 직접 관련되지만, 글로벌 협력 체제가 잘 갖춰지지 않은 것들이다. 셋째, 인터넷과 관련되지만, 인터넷 이상의 공공정책과 관련된 이슈들이다. 이들 중 일부는 지적재산권 이슈와 같이 기존 기구에서 다루고 있는 것도 있다. 넷째는 인터넷 거버넌스의 개발 측면의 이슈들, 특히 개발도상국의 역량 강화 이슈 등이다. 이러한 이슈 영역 각각에 대해 현황, 성과, 문제점 등이 정리될 필요가 있다.

ICANN 등 주소자원 관리 체제의 국제화, 혹은 미국 정부 일방의 감독 체제를 탈피하는 문제는 공감대가 형성되어 있는 듯 하다. 다만, 이를 UN 체제로 가져갈 것인지에 대한 이견이 존재한다. ICANN 및 주소자원 관련 기구들이 지금까지 개방적이고 민주적인 거버넌스 모델을 형성해온 것을 고려했을 때, 미국 정부 일방의 감독 체제를 극복하되 이를 정부간 기구로 대체하는 것이 아니라, 다양한 이해당사자들이 동등하게 참여할 수 있는 모델로 개편할 필요가 있다. WGEC에서의 논의와 별개로 이미 이 문제에 대한 논의가 진행되고 있다. 미국 NSA의 대량감시가 폭로된 이후, 지난 10월 7일 인터넷소사이어티(ISOC), IETF, W3C 및 각 지역의 주소자원을 관할하는 NIC 등 인터넷 기술 커뮤니티 대표들이 모여 몬테비데오 선언을 발표했다.¹⁰¹⁾ 이 선언에서 이들은 미국의 감시행위를 비판하는 한편, 다양한 이해당사자가 동등하게 참여하는 방향으로 '인터넷주소관리기구(ICANN) 및 IANA 기능을 국제화

¹⁰¹⁾ Montevideo Statement on the Future of Internet Cooperation, <http://www.internetsociety.org/news/montevideo-statement-future-internet-cooperation>

(globalization)할 것을 요구한 것이다. 이어 10월 9일에는 ICANN CEO 파디 세하디가 브라질 대통령을 만나 2014년에 인터넷 거버넌스를 논의하는 국제회의를 제안하였고, 브라질 대통령이 이를 수용하였다. ‘인터넷 거버넌스의 미래에 대한 글로벌 멀티스테이크홀더 회의(Global Multistakeholder Meeting on the Future of Internet Governance)’라고 이름 붙여진 이 회의는 2014년 4월 23-24일, 브라질 상파울로에서 개최될 예정이다. 구체적인 의제는 아직 정해지지 않았지만, ICANN의 국제화는 하나의 의제가 될 것으로 보인다.

다른 공공정책 이슈의 경우는 기존 국제기구에서 다루고 있는 이슈와 적절한 글로벌 논의 플랫폼이 존재하지 않는 이슈로 나눌 수 있다. 새로운 기구가 만들어지더라도 기존 기구의 역할을 대체하지는 않을 것이다. 그렇기에 기존의 국제기구에서의 논의가 좀 더 투명하고 민주적으로 이루어질 수 있도록, 그리고 인터넷의 특성을 잘 고려할 수 있도록 개선될 필요가 있다. 예를 들어, ITU, WIPO, UN 인권이사회 등이 그러하며, 정부 간에 폐쇄적으로 이루어지는 자유무역협정(FTA) 논의가 공공정책을 훼손하지 않도록 통제될 필요가 있다.

보안 문제 등 인터넷에 특화된 공공정책 논의를 위한 글로벌 공간이 필요한 것은 사실이다. 그러나 현재와 같이 UN이 무능력하고 비민주적으로 운영되는 상황에서 UN 산하의 기구를 만드는 것에 대한 우려가 제기될 수 밖에 없다. 우선 UN 산하든, ICANN과 같이 독자적인 기구가

되든, 인터넷 관련 공공정책을 논의할 글로벌 기구가 어떤 원칙에 의해 운영되어야 하는지 합의될 필요가 있다. 예를 들어, 논의 과정이 투명하게 공개가 되어야 하고, 다양한 이해당사자가 동등하게 참여할 수 있어야 한다는 등의 원칙이 제안될 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 일부 정부들이 이러한 제안을 수용할 수 있을지는 회의적이다. 거꾸로 정부 중심의 기구 설립에 대한 반대도 크기 때문에, 이에 대한 입장 차이가 해소되지 않는다면 인터넷 관련 공공정책을 담당할 새로운 거버넌스 체제 논의는 당분간 표류할 수밖에 없다.

인터넷 관련 공공정책이 제안되고, 논의되고, 일정한 권고나 가이드라인을 제시할 수 있도록 IGF를 개혁하는 것이 하나의 타협 가능한 방안이 될 수 있다. 물론 현재까지의 IGF 역시 많은 한계를 가지고 있다. 예를 들어, IGF의 프로그램을 담당하는 ‘멀티스테이크홀더 자문 그룹’(Multi-Stakeholder Advisory Group, MAG)¹⁰²⁾의 경우 멤버들이 어떻게 임명되는지조차 불투명하다. IGF의 업무를 뒷받침할 사무국의 역량도 미약하고 재정 역시 취약하다. IGF가 좀 더 적극적인 역할을 할 수 있기 위해서는 사무국의 역량도 강화되어야 하고 MAG 운영도 민주화될 필요가 있다.

인터넷 거버넌스에 개발도상국이 동등하게 참여할 수 있도록 해야한다는 방향에 대해서는 큰 이견이 없지만, 문제는 실질적인 방안이다. ICANN과 같이 형식적으로는 모두의 참여를 개방한다고 해도, 개발도상국의 참여를 촉진할 실

102) IGF MAG 홈페이지 참조. <http://www.intgovforum.org/cms/magabout>

질적인 조치가 뒷받침되지 않는다면, 선진국 및 기업의 참여자에 의해 여전히 주도될 것이기 때문이다. 이러한 불균형은 개발도상국 정부가 ITU 등 UN 시스템에 호소하게 만드는 힘으로 작용할 것이다.

‘강화된 협력’의 국내적 의미

이번 WGEC의 설문에 대해 한국에서는 정부, 기업, 시민사회 아무도 답변을 제출하지 못했다. 글로벌 인터넷 거버넌스에의 참여 부족과 입장의 부재라는 서로 연결된 두 가지 문제가 있을 듯하다.

한국 정부는 인터넷 거버넌스에 대해 나름의 어떤 가치에 기반한 입장을 갖고 대응하기 보다는, 미국, 중국 등과의 정치적 관계의 고려에 치중하는 모습을 보여 왔다. 물론 정부 입장에서 외교적 관계를 무시할 수 있는 것은 아니나, 그러한 정치적 판단의 근거가 될 수 있는 내부적인 기준이 없다면 장기적인 전략을 가질 수 없다. 통상 ‘국익’을 고려한다고 하지만, ‘국익’ 역시 추상적이기는 마찬가지다. 한국 기업의 이익이 국익일까? 그렇다면, 한국 기업이 해외 이용자의 권리를 침해하더라도 기업의 수익이 도움이 된다면 지원을 해야 하는 것일까?

정부를 포함한 한국의 참여자들도 이제 우리가 생각하는 바람직한 거버넌스 방향이 무엇인지 고민을 해야 한다. 그리고 함께 논의를 해야 한다. 물론 ‘한국의 참여자’라고 해서 ‘국가’를 기반으로 인터넷 거버넌스를 바라봐야 한다는 것은 아니다. 정부, 기업, 시민사회 등 이해당

사자에 따라 관점의 차이가 존재하기 때문이다. 다만, 이러한 대화는 글로벌 거버넌스와 연결되거나 중첩되는 국내적인 거버넌스의 발전을 위해서 중요할 것이다.

한국의 이해당사자들은 정부의 역할과 다른 이해당사자의 역할에 대해 어떠한 입장인가. 글로벌 인터넷 거버넌스는 정부간 기구에서 주도해야 한다고 생각하는가, 아니면 다양한 이해당사자가 동등하게 참여해야 한다고 생각하는가. 한국에서의 인터넷 거버넌스는 충분히 개방적이고 민주적인가. 현재 한국의 상황을 보면, 글로벌 거버넌스 논의에서 투명성과 민주성을 주장하고, 다양한 이해당사자의 참여를 주장하는 힘들 것 같다. 만일 우리가 이러한 원칙에 동의한다면, 국내에서부터 그러한 원칙을 어떻게 구현할 것인지 함께 고민할 필요가 있다. IGF가 전 세계적, 지역적 수준에서 이와 관련된 논의 공간으로 자리 잡고 있는 것처럼, 한국 IGF를 통해 이러한 논의를 진행하는 것도 좋을 것이다.

WGEC 2차 회의의 논의 결과

지난 2013년 11월 6일-8일 개최된 WGEC 2차 회의는 설문 답변에 대한 의장의 사전 분석을 반영하여 답변을 5개의 그룹으로 나누어 진행하였다.¹⁰³⁾ 회의는 5개 그룹 각각의 답변에 대해 토론하는 방식으로 진행되었다. 앞서 설문 답변을 토대로 분석한 바와 같이, 2차 회의에서도 인도, 이란, 사우디아라비아 정부 및 인도 시민사회(IT for Change)는 ‘강화된 협력’의 완전한 이행을 위해

103) 2차 회의의 결과에 대한 APC 정책 코디네이터인 Joy의 보고 참고, <http://www.apc.org/en/node/18717/>

인터넷 거버넌스에 대한 포괄적 접근을 요구했으며, 새로운 중앙집중식의 글로벌 정부간 체제를 주장했고, 시민사회를 포함한 다른 당사자들은 이에 반대하며 현재의 시스템의 문제가 무엇인지 보다 잘 이해하는 것이 우선되어야 한다고 주장했다. 또한, 많은 참가자들이 IGF의 강화 필요성을 강조했다.

WGEC 2차 회의 후, 권고안을 만들기 전에 답변에 대한 추가적인 분석이 필요하다고 결정되었고, ‘WGEC의 의견교환그룹’ (Correspondence group of the WGEC)을 통해 2014년 1월 말까지 ‘지도그리기(mapping)’ 작업을 하기로 했다. 이 그룹은 모두에게 공개적으로 진행된다. 한편, 인도 정부가 제안한 ‘권고 프레임워크 초안’에 대한 검토도 이루어졌는데, 이는 WGEC 3차 회의에서 마무리될 예정이다. 3차 회의는 2014년 2월 24일-28일, 제네바에서 개최된다.

WGEC 멤버인 볼프강은 다음과 같은 사항들에 대해 대강의 합의가 이루어질 수 있다고 보았다.¹⁰⁴⁾

- 개발도상국의 동등한 참여를 위한 인터넷 인프라 개발 및 역량 강화
- 개발도상국의 동등한 참여를 제한하는 공식적, 비공식적인 장벽의 제거
- 새로운 인터넷 거버넌스 이슈를 다룰, 멀티스тей크홀더 방식에 따른, 혁신적인 절차 및 메커니즘의 개발
- 멀티스тей크홀더 메커니즘에서 개별 이해당사자, 특히 정부의 역할 명확화 및 인터넷 정책 결

정 과정에서 이해당사자의 실질적인 상호작용 방식

- 모든 이해당사자들이 동등하게 참여하는 방향으로의 ICANN 및 IANA 기능 등 인터넷 주소 관리의 국제화

만일 이와 같은 합의가 만들어질 수 있다면, 현재 단계에서 가능한, 글로벌 거버넌스 체제의 진전으로 보인다.

2014년에는 미래 인터넷 거버넌스의 향방에 영향을 미칠 국제회의가 연이어 개최될 예정이다. WGEC는 3차 회의 후 권고안을 CSTD에 보고를 해야하며(2014년 5월), 이는 경제사회이사회(ECOSOC)를 거쳐 2014년 9월 69차 UN 총회에 제출되게 된다. 이에 앞서 2014년 4월에는 WSIS 10년을 평가하고 향후 방향을 논의하기 위한 고위급 회의(WGIS+10 High Level meeting)가 개최되고, 브라질 상파울로에서는 ‘인터넷 거버넌스의 미래에 대한 글로벌 멀티스тей크홀더 회의’가 개최된다. 2014년 9월 터키 이스탄불에서 개최될 예정인 9차 IGF 회의에서는 2014년 상반기에 진행될 거버넌스 논의의 후속 논의가 이루어질 것이다. 2014년 11월에는 부산에서 ITU 전권회의가 개최될 예정이다. ITU는 국가 중심의 인터넷 거버넌스를 추진하는 주된 공간인만큼, 그 이전 논의의 결과에 따라 ITU 전권회의도 영향을 받을 것으로 보인다. 한국의 참여자들도 국제적인 인터넷 거버넌스 논의에 뒤쳐지지 않고, 나름의 입장을 갖고 참여할 수 있기를 기대해본다.

¹⁰⁴⁾ Wolfgang Kleinwächter, Enhanced Cooperation in Internet Governance: From Mystery to Clarity?, CircleID, 2013.11.12, http://www.circleid.com/posts/20131112_enhanced_cooperation_in_internet_governance_mystery_to_clarity/

ABSTRACT

Enhanced Cooperation and the future of global internet governance

Oh, Byoungil¹⁰⁵⁾

'Enhanced Cooperation', which was the mandate of Tunis Agenda in 2005, was the product of political compromise after failing to reach a consensus on global internet governance mechanism. In 2012, UN General Assembly decided to establish CSTD 'Working Group on Enhanced Cooperation (WGEC)' to find out what could and should be done to implement the Tunis Agenda. After a first meeting, WGEC sent out a questionnaire to collect extensive opinions from internet communities. Replies to the questionnaire showed a broad spectrum of perspectives on the problem of existing internet governance arrangement and how to improve it. This article analysed different perspectives, based on replies, especially regarding the concept and implementation of the Tunis Agenda, public policy issue and possible mechanisms, and the role of stakeholders including government. The recommendation of WGEC will be submitted to UN GA passing through CSTD and ECOSOC, in

2014, which is expected to have great impact on the future of internet governance.

¹⁰⁵⁾ Activist of Korean Progressive Network 'Jinbonet', Network Neutrality User Foru, representative of IPLeft, Member of Advisory Group of ccTLD in KISA