

ITU와 글로벌 인터넷 논의의 추이와 현황

▣ 박 민 정*

인터넷의 발전과 함께 세계 각국은 인터넷을 국가 핵심 인프라로서 중시해 왔다. 한편 역사적으로 인터넷의 탄생이 미국을 중심으로 이뤄진 바, 인터넷 거버넌스 체제 또한 미국 중심으로 발전해 왔다. 이러한 체제는 인터넷 거버넌스 분야에서 자국의 영역을 확보하려는 다른 국가들과 정부간 기구로부터 도전을 받아왔다.

본고는 인터넷 거버넌스 논의 발달과 거버넌스 체제에 대한 국제사회의 논의를 UN의 정보통신 전문기구인 국제전기통신연합(ITU)에서의 갈등과 조정의 역사를 통해 살펴보고, 그에 따른 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. ITU는 1998년 인터넷에 대한 결의를 최초로 채택한 이래 지속적으로 인터넷 분야에서 연합의 역할과 활동을 확대하려는 노력을 경주하였다. 또한, 이러한 노력은 시기별로 기존 체제에 반대하는 국가들과 이해관계가 성립되어 함께 이뤄졌다. 정보사회세계정상회의(WSSIS), 전권회의 등의 논의에서 보듯이 현 ICANN 중심 인터넷 거버넌스 체제를 개편하는 것은 쉽지 않을 것이다. 그러나 최근 개최된 ITU 주요 회의에서 관찰되듯이 인터넷 거버넌스의 새로운 모델을 지향하는 여러 국가들의 지지를 힘입어 ITU의 이러한 노력은 지속될 것으로 전망되는 바, 이에 대한 종합적이고 일관성 있는 대응전략 마련이 필요하다.

목 차

- I. 서 론 / 2
- II. 인터넷 거버넌스의 정의 / 3
- III. 인터넷의 태동과 인터넷 논의의 전개 / 4
- IV. ITU를 중심으로 한 인터넷 논의의 전개 / 7
 - 1. 인터넷 논의의 시작: PP-98 / 7

- 2. ICANN의 개혁논의와 ITU의 역할 확대 모색: PP-02 / 11
- 3. 인터넷 논쟁의 본격화: WSIS / 14
- 4. WSIS 이후 ITU에서의 논의: PP-06, PP-10 / 18
- 5. 인터넷 논쟁의 재점화: WCIT-12 / 26
- 6. 최근 논의: WTPF-13 / 29
- V. 결 론 / 31

* 정보통신정책연구원 국제협력연구실 전문연구원, (02)570-4345, mjpark@kisdi.re.kr

I. 서 론

1990년대 이후 인터넷은 빠른 속도로 성장하고 확산되어 왔으며, 경제·사회·문화 전반에 걸쳐 우리의 삶에 미치는 영향력은 폭발적으로 증대해 왔다. 이에 많은 정부가 인터넷을 물, 전기와 같이 국가의 필수 인프라로 인식하는 등 세계경제의 근본적인 인프라로 인터넷의 중요성이 증대되고 있다.

한편, 인터넷이 발전함에 따라 인터넷의 가장 근본적인 영역인 인터넷 주소자원 관리에 대한 관심 또한 높아져 왔다. 인터넷은 컴퓨터간의 통신을 가능하게 하는 인터넷 주소 네트워크로서, 도메인이름시스템(Domain Name System, DNS)¹⁾에 기반하고 있다. 따라서 이러한 인터넷 주소자원에 대한 관리와 통제를 보유하고 있는 것은 인터넷에 대한 관리와 통제를 보유한 것으로 인식될 수 있다.

인터넷 태생의 역사적 이유로 이러한 인터넷 주소자원에 대한 관리 체제는 미국을 중심으로 시작하여 발전하여 현재 체제가 수립되었으며, 인터넷이 전 세계로 확산되고 발전됨에 따라 현 체제에 대한 불만 또한 지속적으로 제기되어져 왔다. 이러한 대립은 크게 1990년대 이후부터 미국 상무부 계약을 통해 인터넷주소자원 관리를 담당하고 있는 국제인터넷주소관리기구(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN)와 인터넷 거버넌스 분야에서 일정 역할을 확보하려는 UN산하 정보통신부문 전문기구인 국제전기통신연합(International Telecommunication Union, ITU)으로 대변되는 두 세력 간 대립으로 설명될 수 있다. 이러한 대립은 1998년 ICANN 설립 시기부터 지속되어 왔으며, 특히 2012년 개최된 ITU 국제전기통신세계 회의(World Conference on International Telecommunications, WCIT)에서 재점화되어 국내외 전문가뿐만 아니라 일반대중에게도 큰 관심을 끌었다.

이에 본고에서는 국제사회에서의 인터넷 거버넌스 논의의 시작과, 갈등과 조정의 역사를 1998년 이후부터 현재까지 ITU에서 이뤄진 인터넷 거버넌스와 관련된 활동

1) 인터넷주소는 숫자로 표현된 인터넷프로토콜(IP) 주소와 문자로 표현된 주소인 도메인 이름으로 구성되어 있다. DNS는 도메인이름을 고유의 IP주소로 변환해주는 시스템을 의미한다.

과 논의를 중심으로 살펴보고 시사점을 도출하고자 한다.²⁾ 특히, ITU의 최고위 의사결정기구인 전권회의(Plenipotentiary Conference, PP)와 전권회의 회기간동안 연합의 운영을 담당하는 이사회(Council), 그리고 최근 개최된 관련 주요회의의 논의를 중심으로 살펴보겠다. ITU에서 인터넷 거버넌스와 관련된 모든 활동이 전권회의와 이사회에 보고되고 논의되는 바, 논의의 전체적인 흐름을 파악하기 위해서는 두 회의의 분석이 가장 적절할 것이다. 이러한 논의 분석을 통해 향후, 현재의 갈등이 어떠한 방향으로 나아가는 것이 합리적이고, 그 안에서 한국이 어떠한 역할을 수행해야 할지 도출하는데 도움이 될 것이다.

II. 인터넷 거버넌스의 정의

인터넷 거버넌스(Internet Governance)란 ‘인터넷’과 통치·관리·지배·제어 등을 뜻하는 ‘거버넌스’의 합성어로 그 개념에 대하여 다양한 정의들이 존재하며, 인터넷의 발전과 함께 개념과 적용 대상 또한 확대 발전해왔다. 협소하게는 인터넷 거버넌스란 도메인이름, IP주소, 루트 서버 등 인터넷이 기능을 할 수 있도록 하는 기술적 기반에 대한 관리와 조정을 포함한다. 즉, 현재 ICANN과 대륙별인터넷주소관리기구인 RIR (Regional Internet Registry)에서 수행하고 있는 역할로 이해할 수 있다. 한편, 보다 광범위하게는 인터넷 거버넌스는 지재권, 개인정보보호, 인터넷 자유, 전자상거래, 사이버보안 등과 같은 인터넷 정책과 관련된 다양한 이슈를 포함하여 사용되고 있다.³⁾

한편, 2005년 정보사회세계정상회의(World Summit on the Information Society, WSIS)는 인터넷 거버넌스에 대한 작업적 정의(working definition)를 채택하였다. 이는 40명의 다양한 이해관계자로 구성된 인터넷거버넌스실무그룹(Internet Governance

2) 인터넷 거버넌스와 관련하여 인터넷 주소자원 관리 외에 사이버보안, 스팸, 온라인 아동보호 등의 중요한 이슈도 존재하나, 본고는 1998년 논의 개시시점부터 쟁점이 되어온 인터넷 주소자원 관리 관련 이슈(ITU 전권회의 결의 101, 결의 102, 결의 133)를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

3) 김동욱(2009), Adam Peake(2004), Eduardo Gelbstein 외(2005), Lennard G. Kruger(2013)

Working Group, WGIG)에 의해 개발된 것으로 인터넷 거버넌스를 정부, 민간, 시민 사회가 맡은 역할을 통해 인터넷의 발전 및 이용과 관련하여 공유하는 원칙, 규범, 규칙, 의사결정 절차, 프로그램을 개발하고 응용하는 것⁴⁾을 의미한다고 정의하였다. 또한 이는 현재 ICANN에서 다루고 있는 인터넷 이름 및 주소 지정 방식뿐만 아니라, 중요한 인터넷 자원, 인터넷 보안 및 안전, 그리고 인터넷 사용과 관련된 개발적 측면과 이슈 등 중요한 공공정책 이슈에 대한 총체적 관리⁵⁾를 의미함을 강조하고 있다.

Ⅲ. 인터넷의 태동과 인터넷 논의의 전개

인터넷의 뿌리는 1969년 미국 국방성 지원으로 개발한 ARPANet으로부터 시작된다. ARPANet 구축에 참여했던 존 포스텔(Jon Postel)은 인터넷 통신규약을 개발하였으며 1989년 비영리기관인 IANA(Internet Assigned Numbers Authority)를 설립하여 인터넷 주소 및 프로토콜 관리를 수행하였다. 이후, 1998년 미국 상무부가 국제적 비영리법인인 ICANN을 설립하고 IP주소 할당, 인터넷 도메인이름 및 루트서버 시스템의 관리 등 인터넷 관리 업무를 맡기면서 현재의 인터넷 거버넌스 체제가 수립되었다.⁶⁾

ICANN은 다자간협약체(Multistakeholder) 모델을 기본원칙으로 하며, 공개 의견수렴 등을 통해 의사결정 대상 안건과 이슈를 제안하는 상향식(bottom-up) 의사결정 절차를 적용한다. ICANN 내 모든 최종 의사결정을 내리는 ‘이사회(Board of

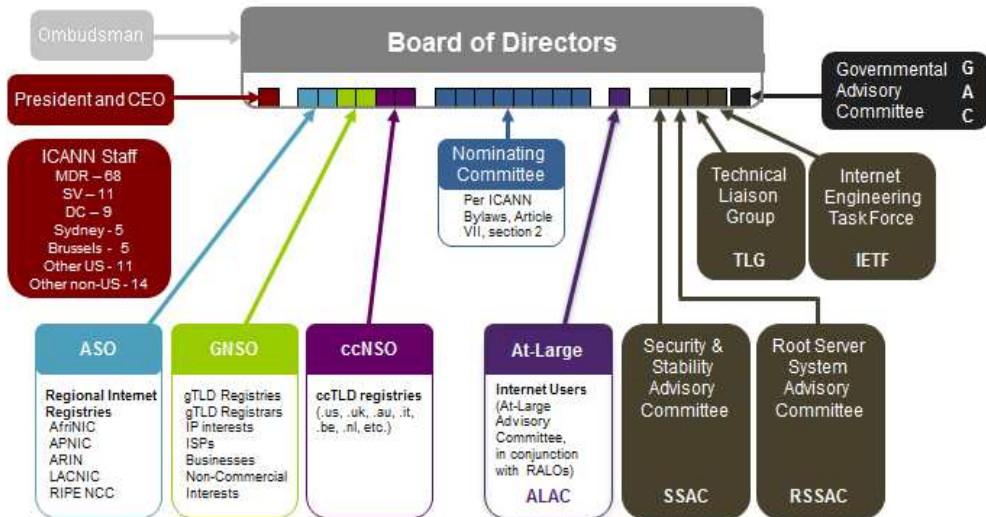
4) WSIS 튀니스 어젠다 34조: “A working definition of Internet governance is the development and application by governments, the private sector and civil society, in their respective roles, of shared principles, norms, rules, decision-making procedures, and programmes that shape the evolution and use of the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

5) WSIS 튀니스 어젠다 58조: “...Internet governance includes more than Internet naming and addressing; therefore it also includes other significant public policy issues such as, inter alia, critical Internet resources, the security and safety of the Internet, and developmental aspects and issues pertaining to the use of the Internet.”

6) History of the Internet, ISOC, <http://www.internetsociety.org/internet/what-internet/history-internet>
Jon Postel, Internet Hall of Fame, <http://www.internethalloffame.org/inductees/jon-postel>

Directors)’는 각 이해당사자 단체별로 대표를 선정하여 구성된다.⁷⁾

[그림 1] ICANN 조직도



자료: ICANN 홈페이지, <http://www.icann.org>

한편, 이러한 인터넷 거버넌스 체제가 순탄하게 유지되어 온 것은 아니다. 먼저, 1996년, 일반최상위도메인(generic Top Level Domain, gTLD)은 국제적 자원이며 일반대중에 의해 관리되어야 함을 강조하며, IANA, ISOC, ITU, 세계지적재산권기구(World Intellectual Property Organization, WIPO) 등은 IAHC(International Ad Hoc Committee)이라는 연합체를 구성하여 gTLD 사용 및 관리에 대한 개선안을 도출하고자 하였다. IAHC는 논의 결과 1997년 5월 도메인이름 등록에 경쟁체제를 도입하고, DNS를 국제적으로 관리할 수 있는 모델인 gTLD-MoU를 마련하였고, 이를 통해 국제적 합의를 끌어내고자 하였다.⁸⁾

그러나 미국 정부의 인터넷루트에 권한에 대한 단호한 입장과 루트서버에 대한 현

7) <http://www.icann.org/en/about/welcome>

8) Milton Mueller 외(2007), ITU(1997)

실적 지배권, 민간전문가 그룹에 대한 유화조치로, IAHC의 이와 같은 노력은 무산이 되었다. 이에 대한 미국 정부의 대안인 ICANN 체제가 형성되게 되었다. 미국은 1997년 7월 DNS 민영화를 제안하였고, 1998년 2월과 6월에는 각기 Green Paper(녹서)와 White Paper(백서)를 발표하며, 비영리법인인 ICANN 설립구상을 구체화하였으며, 이를 바탕으로 1998년 11월 ICANN을 설립하게 된 것이다.⁹⁾

ICANN 창설 이후에도 인터넷의 발전과 확산 흐름에 맞춰 세계 다양한 국가와 다른 기구로부터의 지속적인 도전이 있었다. ICANN 초기 단계에는 유럽지역이 미국중심의 체제에 불만을 표하고, 이를 벗어나 다양한 이해관계자와 모든 정부가 참여할 수 있는 체제를 마련하자는 주장이 있었다.¹⁰⁾ 또한, 2003년과 2005년 2차에 걸쳐 개최된 UN WSIS에서도 인터넷 거버넌스가 주요 쟁점으로 부상하며, 기존 구도를 ITU와 같은 정부간기구가 DNS를 관리하는 방식으로 전환하려는 움직임이 있었다.

한편, ICANN은 이러한 비판과 도전에 대응하여 조직의 정당성을 인정받기 위해 다양한 노력을 하여 왔다. 특히, 2002년 2월 ICANN 대표이사는 ICANN이 직면하고 있는 여러 문제 상황을 지적하면서 전격적인 개편을 해야 한다는 개혁안¹¹⁾을 발표하였으며, 이를 근거로 구조조정을 단행하였다. 또한, ICANN 내 각 국 정부대표 및 정부간기구가 참여하여 협의하고 의견개진을 할 수 있는 정부자문위원회(Governmental Advisory Committee, GAC)의 역할과 국가최상위도메인협의회(Country Code Names Supporting Organization, ccNSO)의 권한을 보다 강화하여 유럽 등 인터넷 거버넌스에 있어 각국 정부 참여의 중요성을 강조하는 반발의견을 일부 잠재우는 노력을 하였다.¹²⁾ 2009년 9월에는 종래 미국 상무부와와의 MoU를 통해 역할의 정당성을 인정받던 방식에서 일부 탈피하여 ICANN 운영에 대한 검토를 국제적인 독립기구로부터 점검 받는 것을 약속하는 ‘의무 확인서(AoC)’를 상무부와 체결하였다.¹³⁾

9) 1999년 ITU 이사회 문서 C99/51, Milton Mueller 외(2007)

10) Milton Mueller 외(2007)

11) ICANN(2002)

12) Milton Mueller 외(2007)

13) Lennard G. Kruger(2013)

하지만 여전히 인터넷이 뒤늦게 발전한 개도국들을 중심으로 ICANN 체제에 대한 많은 불만세력이 있으며, 이러한 세력은 인터넷 분야에서 특정 역할을 수행하고자 하는 ITU와의 이해관계와 함께 맞물려, 인터넷 거버넌스는 각 국 정부와 정부간기구 차원에서 다뤄야 함을 지속 주장하고 있다. 다음 장에서 ITU를 중심으로 한 인터넷 거버넌스에 대한 논의를 보다 자세히 살펴보도록 하겠다.

IV. ITU를 중심으로 한 인터넷 논의 전개

1. 인터넷 논의 시작: PP-98

ITU는 UN산하 정보통신 부문 전문기구이자 정보통신 부문 최고(最高)의 국제기구이다. ITU는 전기통신의 성장 및 지속가능한 발전, 그리고 모든 인류가 시공간의 제약 없이 전기통신을 이용할 수 있는 보편적 접근의 달성을 목표로, 이를 위해 전파통신(Radiocommunication), 전기통신 표준화(Telecommunication Standardization), 전기통신 개발(Telecommunication Development)로 나누어 전 세계 정보통신 부문 전반에 대한 지원활동을 수행하고 있다.

정보통신 부문의 발전과 함께 ITU의 역할 또한 발전하고 확대되어 왔다. 1865년 유럽 국가들을 중심으로 유선전신에 관한 국제협력을 위해 설립된 국제전신연합(International Telegraph Union)은 무선기술의 발달로 인해 유·무선 통신을 포괄적으로 취급하게 되면서 1932년 국제전기통신연합으로 재탄생 되었다. 또한, 1942년 ITU는 UN에 의해 전기통신, 전파통신, 위성통신, 방송 등의 정보통신 분야 전반을 총괄하는 전문기구로 지정되었다.¹⁴⁾ ITU는 나아가 1990년대 말부터 지속적으로 인터넷 영역에서도 특정 역할을 하기 위한 노력을 개진하여 왔다. 특히, 1998년은 ICANN이 설립된 해이자, ITU가 인터넷과 관련된 공식 전권회의 결의(resolution)를 처음으로 채택한 의미 있는 해이다.

14) www.itu.int/en/history

(1) 1998년 전권회의(PP-98) 이전

앞서 살펴본 바와 같이, 1996~1997년, ITU는 IAHC에 적극 참여하여 DNS 할당 관리 개혁에 대한 논의를 하였다. 또한 1997년 5월 ITU는 사무총장은 MoU 및 서명자 관리, 관련 정보의 유통업무 등 gTLD-MoU의 관리기관(depository)으로서의 역할을 수행하기로 하였으나,¹⁵⁾ 미국 정부의 반대로 무산되었다.¹⁶⁾

(2) 1998년 미네아폴리스 전권회의

이러한 환경속에서 1998년 10월 미국 미네아폴리스에서 ITU 전권회의(PP-98)가 개최되었으며, PP-98은 ITU 사상 최초로 인터넷과 관련된 결의를 채택하며 인터넷 분야에서의 ITU의 역할을 강조하고, 실질적 영향력 구현을 시도하였다.

인터넷 관련 논의는 아태지역과 유럽지역이 낸 기고문을 중심으로 논의되었다. 우선, 한국과 호주, 일본 등 아태지역 18개국은 기고문¹⁷⁾을 통해 인터넷이 향후 가장 진보적이며 효과적인 통신 네트워크가 될 수 있음을 지적하고, 인터넷-통신간 융합 등으로 많은 도전과제가 도출될 것인 바, 인터넷접속, 도메인이름, 기술발전 정책 및 표준에 대한 국제협조가 필요함을 강조하였다. 또한, 이러한 도전에 어떻게 대응할 것인가에 대한 종합연구가 필요하며, ITU가 전문팀을 구성하여 이를 연구함으로써 국제 사회에 기여할 것을 제안하였다.

프랑스, 스페인 등 유럽 8개국 또한 ‘인터넷 거버넌스’라는 제목 하에 공동기고문¹⁸⁾을 제출하였다. 인터넷 발전에 따라 희소자원인 도메인이름의 등록, 할당, 거버넌스 시스템 개발 필요성 등 다양한 이슈가 제기되고 있는 바, 이를 위한 국제 및 다자간 접근방식과 분쟁해결을 위한 메커니즘이 필요하다고 지적하였다. 또한, 인터넷 이슈에 각국 정부와 ITU가 보다 적극적으로 참여할 것을 요청하였다.

15) gTLD-MoU 서명 관련 ITU 사무총장의 성명(1997. 5. 1), <http://www.itu.int/net-itu/gtld-mou/declare.htm#itu>

16) Jack Goldsmith and Tim Wu,(2006), Milton Mueller 외(2007)

17) 1998년 ITU 전권회의 문서 PP-98/40(한국기고문), PP-98/70(아태지역기고문)

18) 1998년 ITU 전권회의 문서 PP-98/130(유럽기고문)

논의과정에서 미국, 독일, 영국 등은 이미 ITU 내 인터넷 관련 연구가 다수 이뤄지고 있으며 타 국제기구들과의 연구와도 중복될 우려가 있는 바, 신중한 접근이 필요하다는 의견을 피력하였다. 또한, 이 국가들은 인터넷 발전은 민간주도적으로 이루어져 왔으며 앞으로도 그래야 함을 강조하고, 아태지역이 제안한 연구는 ITU의 소관이 아님을 주장하였다. 이에 호주는 ITU가 인터넷이 미래에 미칠 영향에 대한 방향성을 제시해야 함을 강조하였고, 한국과 일본은 인터넷 관련 기존 연구를 종합하고, 그 과정에서 ITU가 향후 수행할 수 있는 연구를 밝히는 것이 목적임을 설명하였다.¹⁹⁾

수차례의 논의 결과 두 제안에 대한 절충안이 어렵게 마련되었다. 결의 101(IP기반 네트워크)은 현재 ITU가 IP기반 네트워크 부문에서 하는 역할을 인지하고, ISOC, IETF(Internet Engineering Task Force) 등 관련 기구와의 협력을 지지하며, 사무총장에게 ITU와 타 국제기구가 진행 중인 연구내용을 취합하고, 이러한 기관과 협력관계를 명료히 하는 종합적인 보고서 작성을 요청하였으며, 이를 바탕으로 향후 인터넷과 관련하여 ITU가 취할 조치의 필요성에 대해 관련 국제기구와 논의할 것을 제안하였다.²⁰⁾

또한, 유럽 공동기고문과 관련해서는 인터넷 도메인이름, 주소 할당 등은 정부뿐만 아니라 민간부문의 관심사이며, 현재 민간부문이 이에 대한 관리를 주도하고 있음을 강조하고, ‘인터넷 거버넌스’를 ‘인터넷 도메인 네임 및 주소할당 관리 시스템’으로 제한하였으며, 그 외에는 유럽 초안을 거의 그대로 반영한 채 결의 102(인터넷 도메인 이름 및 주소 관리)로 채택하였다.²¹⁾ 한편, 미국은 현재 비정부 기구인 ICANN을 설립중임을 설명하고, ITU가 동 기구의 자문이사회에 참여할 것을 제안하였다.²²⁾

(3) 1999년~2011년 이사회

다음해에 개최된 1999년 이사회에서 사무총장은 PP-98에서 채택된 두 결의에 대한 첫 번째 보고서²³⁾를 제출하였다. 결의 101과 관련하여, ‘ITU-T IP 프로젝트’ 수행,

19) 1998년 ITU 전권회의 문서 PP-98/237, 332, 333, 334, 351(회의기록); 정보통신부(1998)

20) ITU 전권회의 결의 101(미네아폴리스, 1998)

21) ITU 전권회의 결의 102(미네아폴리스, 1998)

22) 1998년 ITU 전권회의 문서 PP-98/237(회의기록)

ITU-R 작업반의 관련 질의 승인, 개도국 지원활동 등 ITU의 3개 부문국과 사무총국에서 수행한 활동을 보고하였으며, IAHC의 gTLD-MoU 개발 및 ICANN의 설립, ICANN GAC 참여 등을 보고하였다. 또한, 기존에 IANA가 ITU에게 정부간기구용 최상위도메인(Top Level Domain, TLD)인 '.int'의 관리를 요청하였음을 설명하고, 이에 대한 ITU의 관리활동 및 ITU 표준화부문의 ICANN 프로토콜지원기구(Protocol Supporting Organization, PSO) 참여를 승인할 것을 권고하였다.

이사회는 사무총국의 보고서와 두 권고사항을 지지하였다. 일본, 프랑스, 중국 등은 IP관련 활동에 대한 ITU 역할의 중요성을 강조하며, 활동을 더욱 확대할 것을 요청하였고, 스페인, 베트남 등은 특히 개도국의 인프라 및 인터넷 사용 증진 활동에 대한 적극적인 지지를 보였다. 한편 미국은 사무총국이 해당 보고서를 모든 회원에게 회람하여 의견을 수렴하고, 차기 이사회에서 인터넷 세상에서 ITU의 역할이 어떤 것이 적절할지에 대하여 검토할 것을 제안하였다.²⁴⁾

2000년 이사회에서도 동 보고서가 업데이트되어 제출되었다. 특히 ICANN의 개관 및 역할에 대하여 상세히 설명하고 ITU가 GAC 및 PSO에 참여하고 있으며, .int TLD 관리와 관련해서는 ICANN 및 미국정부와 약간의 논의진전은 있었으나, 명확한 결론은 전혀 없음을 보고하였다. 이와 더불어 신규 gTLD 도입 전 ITU와 같은 정부간기구의 이름과 약어가 남용되는 것을 방지하기 위한 해결책이 필요함을 강조하였다.²⁵⁾

이후 사무총국은 매년 이사회에 이와 같은 형식의 보고서를 제출하여 관련 활동을 보고하였다. 2001년 이사회에서는 특히 ITU-T IP 프로젝트 ver. 4, 사무총국의 'ITU 인터넷보고서' 발간 등이 소개되었으며, 신규 아이템으로 ENUM²⁶⁾을 강조하며, ENUM은 ITU-T 권고 E.164를 따르게 되는 바, 통신-인터넷/IP환경의 융합으로

23) 1999년 ITU 이사회 문서 C99/51(사무총장 보고서)

24) 1999년 ITU 이사회 문서 C99/119(회의기록)

25) 2000년 ITU 이사회 문서 C2000/27(사무총장 보고서)

26) 전화번호와 인터넷 주소를 하나로 통합하는 차세대 인터넷 식별 번호체계로 DNS를 이용하여 전화번호를 다양한 인터넷 식별자(URI)로 변환하는 체계이다(2000년 10월 개념이 처음 등장함).

도메인이름과 주소 관리 프레임워크의 적절성을 다시 검토해야 할 수 있음을 지적하였다.²⁷⁾

(4) 기타 회의

한편, 2000년에 개최된 세계전기통신표준화총회(World Telecommunication Standardization Assembly, WTSA)에서는 ITU 표준화 부문 연구반 내 IP 기반망 연구 범위를 결정하고, 이를 주도할 그룹으로 연구반13을 설정하는 등 IP 표준화와 관련된 여러 주요 결정을 내렸다.²⁸⁾ 또한 2001년 제3차 세계전기통신정책회의(World Telecommunication Policy Forum, WTPF)는 회원국 요청에 따라 ‘IP 전화’를 주제로 개최되어 IP전화 관련 기술, 경제, 규제 이슈를 논의하고, IP전화의 함의 및 도전과 기회, 관련 협력방안, 인적자원 개발 지원, ITU의 작업프로그램 등에 관한 4건의 오피니언을 도출하였다.²⁹⁾

2. ICANN의 개혁논의와 ITU의 역할 확대 모색: PP-02

(1) 2002년 이사회

2002년 2월, 제2대 ICANN 대표이사(S. Lynn)는 창립 이래 ICANN이라는 조직이 겪어왔던 여러 가지 문제점들을 지적하면서 개혁안을 발표하였다. 즉, 국가코드최상위도메인(Country Code Top Level Domain, ccTLD), 루트네임서버 사업자, 국가 정부 등 중요한 이해당사자의 참여 부족, 지나친 절차로 인한 효율성 저하, 펀딩 부족으로 인한 재정적 어려움 등을 토로하며 구조조정이 불가피함을 역설하였다.³⁰⁾

이에 ITU는 2002년 4월 이사회에 제출한 보고서³¹⁾에서 ICANN 개혁에 관한 상황을 소개하고, ITU가 동 부문에 있어 적극적인 역할을 수행해야 한다는 의견이 있음을

27) 2001년 ITU 이사회 문서 C2001/EP/8(사무총장 보고서)

28) 2001년 ITU 이사회 문서 C2001/EP/8(사무총장 보고서)

29) ITU(2004)

30) ICANN(2002)

31) 2002년 ITU 이사회 문서 C02/46(사무총장 보고서)

알리며 표준화국장(H. Zao)이 준비한 의견서 초안을 공유하였다.³²⁾ 동 의견서를 통해 표준화국장은 ITU가 ICANN의 기능을 완전히 인수(take over)하려는 것은 아니며, 인터넷 거버넌스 기능을 수행함에 있어 ICANN을 지원할 의사가 있음을 밝혔다. 특히, ITU는 정부와 산업간의 독특한 파트너 관계를 가지고 있으며, 이미 많은 정부회원을 보유하고 있는 바 ITU가 ICANN이 각 국 정부와의 관계 문제를 대처함에 있어 도움 줄 수 있을 것임을 강조하였다.

이 외에도 사무총국은 ITU에게 ccTLD delegation(위임) 및 업무 관련 질의와 지원 요청이 증가하고 있음을 보고하고, 개도국을 중심으로 여러 회원국이 자국의 ccTLD 위임과 관리에 대한 지속적인 의견충돌이 있음을 보고하였다.

이사회는 ITU의 인터넷 부문 활동에 대해 전반적인 지지를 하였다. 특히 프랑스, 남아공 등 회원국은 동 분야에 있어 정부와 정부간기구의 역할을 강조하였다. 한편, ICANN 개혁과 관련하여, 미국은 이미 ICANN 개혁 작업이 개시되어 많은 작업들이 이뤄졌음을 설명하고, 표준화국장의 조언 및 관심에 감사를 표하였다. 영국과 호주는 ICANN 개혁논의는 ITU가 아닌 ICANN GAC에서 이뤄지는 것이 적절하다는 지적을 하였고, 표준화국장은 ITU가 ICANN에 개혁과 관련된 공식 기고문을 제출하는 것은 아님을 설명하고, 향후 ICANN과의 논의에 도움이 될 수 있도록 회원국이 더 조언을 해줄 것을 요청하였다.³³⁾

(2) 2002년 마라케시 전권회의

ICANN 조직개편 시기에 ITU의 역할을 만들어보려는 적극적인 역할은 같은 해 9월 개최된 2002년 마라케시 전권회의(PP-02)에서도 관찰된다. PP-02에서는 인터넷 도메인 분야에서 ITU의 역할을 적극적으로 모색하고 이러한 과정에서 정부의 위상을 설정해야 한다는 문제의식을 반영한 결의 102 개정안(개정, 마라케시, 2002)이 채택

32) 이후 동 초안은 추가 보완되어 2002년 4월 18일 ITU-T 웹사이트에 공식적으로 공개되었다. Houlin Zhao(2002)

33) 2002년 ITU 이사회 문서 C02/92(회의기록)

되었으며, 다국어도메인이름(IDN) 관리와 관련한 회원국의 역할에 대한 새로운 결의 133(마라케시, 2002)이 채택되었다.

① 결의 102 개정 논의

프랑스, 영국 등 유럽 21개국은 공동기고문³⁴⁾을 통해 인터넷 관리에 있어 공익 등 정책적인 측면을 강조하고, 정부와 정부간기구가 더욱 적극적으로 활동을 해야 함을 강조하였다. 자세히 살펴보면, 인터넷 거버넌스 체제에 있어 국제화, 공익(경쟁, 보안, ccTLD 정책, 지적권, 언어·지리학적 측면, 정보보호 등), 정부의 책임을 주요항목으로 강조하며, ICANN의 개혁은 이를 반영하여 조직을 개선할 수 있는 기회로 판단하였다. 또한, 공공정책 목표는 정부와 정부간기구가 책임을 가지고 있는 부분이며, ITU가 인터넷 관리 정책개발에 기여할 수 있을 것이라 역설하였고, 나아가 ITU가 ICANN의 개혁에 기여하고, 인터넷 관리에 대한 활동을 더욱 확대해야 함을 강조하였다.

또한 남아공, 알제리 등 아프리카 7개국은 결의 102 수정안³⁵⁾을 통해 ITU가 ICANN과 공동으로 인터넷 이슈 관련 워크숍을 개최하는 등 ICANN-ITU-회원국 간 협력관계를 증진하고, 회원국의 관련기술 습득 지원을 요청하였다.

PP-02에서 회원국은 인터넷 도메인 분야에서 ITU의 역할을 증대하는 것에 전반적으로 동의하였다. 논의 결과, 결의 102(개정, 마라케시, 2002)는 유럽이 제안한 바와 같이, ccTLD 관련 각 국 정부의 대표성을 강조하고, 기술적 이슈와 공공정책 이슈를 구분하며 공공정책 분야에서 정부와 정부간기구의 역할이 있음을 인지하였다. 또한, 표준화국장에게 별도로 IPv6, ENUM 등 이슈에 있어 지속적으로 연결역할 및 적절한 기구와 협력 수행, 회원국의 ccTLD 및 관련 경험 검토, '.int' 관리 관련 권고 개발 등을 지시하였으며, 개발국장에게는 적절한 단체와 함께 인터넷이슈를 논의하기 위해 국제, 지역포럼을 개최할 것을 지시하였다.³⁶⁾

34) 2002년 ITU 전권회의 문서 PP-02/EUR/10/83(유럽기고문)

35) 2002년 ITU 전권회의 문서 PP-02/AFCP/61/2(아프리카기고문)

36) ITU 전권회의 결의 102(개정, 마라케시, 2002)

② 결의 133 신규 채택 논의

한국, 중국, 일본 등 아태지역 14개국의 공동기고문³⁷⁾을 기반으로, 다국어로 된 도메인 이름(Internationalized Domain Names, IDN)과 주소체계의 필요성 및 이의 활성화를 위해 ITU가 회원국에게 필요한 기술을 지원할 것이 제안되어 신규결의 133으로 채택되었다. 또한, 논의과정에서 IDN에 대한 지재권 이슈 및 지재권 남용방지에 관한 WIPO의 역할 등이 제기되어 반영되었다.³⁸⁾

3. 인터넷 논쟁의 본격화: WSIS

(1) 2003년, 2005년 정보사회세계정상회의

2003년과 2005년, 두 차례에 걸쳐 정보사회 발전을 의제로 전세계 정상들이 모여 논의한 최초의 국제회의인 WSIS가 개최되었다. WSIS는 정부, 국제기구, 시민사회가 한 자리에 모여 정보사회에 관한 폭넓은 의견을 공유하고, 공통된 비전을 개발하고, 정보사회로 나아가기 위한 실제적인 조정과 대응방안을 담은 선언문과 활동계획을 채택하는 것을 목적으로 하였다.

WSIS는 ITU의 주도를 통해 개최되었다. PP-98은 회원국의 지지 속에 정보사회에 대한 글로벌 논의의 장이 필요함에 대한 결의 73을 채택하였다. 동 결의를 바탕으로 2001년 이사회는 WSIS를 2단계(2003년 제네바, 2005년 튀니스)로 개최할 것을 승인³⁹⁾하였으며, 이는 2001년 12월 UN총회에 제출되어 승인⁴⁰⁾되었다. UN 사무총장은 ITU가 주도적으로 WSIS를 준비하고 UNESCO, UN ICT Task Force 등이 협력 및 지원하도록 하였다.

그 결과, 2003년 12월 제네바에서 개최된 1차 회의에서는 ICT를 활용한 글로벌정보사회의 발전방향에 대하여 논의를 하였으며 정보사회 비전을 제시하는 ‘제네바 원

37) 2002년 ITU 전권회의 문서 PP-02/ACP/25/4(아태지역기고문)

38) ITU 전권회의 결의 133(마라케시, 2002)

39) ITU 이사회 결의 1179

40) UN 총회 결의 56/183

칙선언문(Geneva Declaration of Principles)’과 ‘제네바 활동계획(Geneva Plan of Action)’을 채택하였고, 2005년 11월 튀니지에서 개최된 2차 회의에서는 1차 WSIS에서의 결과를 구체화하기 위한 ‘튀니스 합의문(Tunis Commitment)’과 ‘튀니스 아젠다(Tunis Agenda for the Information Society)’를 채택하였다.

한편, WSIS에서 인터넷 거버넌스는 가장 논란이 많은 이슈 중 하나였다.⁴¹⁾ WSIS 사전 준비회의 등 1여년에 걸쳐서 논의를 해왔었으나, 인터넷 거버넌스 개념 정의 등 많은 이슈들에 대해 다양한 이해관계가 첨예하게 대립되어 1차 회의에서 합의된 선언문을 도출하지 못하였다. 결국 WSIS는 UN 사무총장의 지휘 하에 정부, 기업, 시민단체, 정부간기구, 국제단체 등 다양한 이해관계자로 구성된 WGIG을 결성하여, 2차 회의까지 인터넷 거버넌스의 정의를 확립하고, 관련 정책이슈를 도출하며, 관련 기관들의 역할에 대한 공동이해를 도출할 것을 지시하였다.

WGIG는 총 4차례 회의를 거쳐 2005년 7월, 인터넷 거버넌스에 대한 잠정적 정의(working definition)를 도출하고, 이해당사자간 협력방안, 새로운 다자간 정책대화 채널인 인터넷거버넌스포럼(Internet Governance Forum, IGF)의 설립, 인터넷 거버넌스의 4개 모델 등을 합의하여 최종보고서⁴²⁾로 제출하였다.

2차 WSIS회의에서도 인터넷 거버넌스, 특히 인터넷 주소자원 관리체계에 대한 지속되는 입장대립으로 난항을 겪었다. 결국 ICANN 중심의 기존 인터넷 거버넌스 체제에 대한 별도의 대안을 마련하지는 못하고, 현 체제를 유지하되 개혁노력이 필요하다는 것을 인식하며, 향후 논의지속을 위해 IGF를 설립하는 것으로 마무리 되었다.⁴³⁾ 또한, TLD, IP주소, 다국어도메인이름 등에 대해 모든 이해당사자들 간의 국제협력을 강조(Multistakeholderism)하는 내용으로 합의되었다. 한편, 모든 정부가 “동등한 역할과 책임(equal role and responsibility)”을 가져야 함을 선언⁴⁴⁾하였으며, ccTLD에 관한 개별국가의 주권적 관할사항으로 인정⁴⁵⁾하였다. 또한 인터넷 자원의 공공정책 이

41) Wolfgang Kleinwächter(2004)

42) WGIG(2005)

43) Milton Mueller(2007), Lennard G. Kruger(2013)

44) 튀니스 어젠다 68조

슈, 보안 및 안전, 개발관련 측면 등을 고려하여 이러한 이슈에 대한 역할을 수행하고 책임질 수 있는 정부기관의 역할이 필요하다는 인식하에 ‘강화된 협력(enhanced cooperation)’을 발전시키는 접근방식을 제안⁴⁶⁾하였다.

WSIS에서 인터넷 거버넌스의 문제는 유럽과 개도국을 통해 집중적으로 거론되었다. 중국, 인도, 남아공, 아랍 등 개도국들은 특정국가에 의한 관리는 부당함을 강조하고, 정부주도의 거버넌스 메커니즘 모델을 주장하였다. 또한, 글로벌 인터넷 주소 자원 관리를 중립적 이해관계를 가지고 있는 정부간기구(예. ITU)가 수행할 것을 요구하였다.⁴⁷⁾

이에 미국은 강력한 반대의사를 표명하였다. 기본적으로 민간주도의 관련 이해당사자가 모두 참여하는 형태(다자간협의체)로 이뤄져야 함을 강조하며, 인터넷의 보안과 기술적 안정성 유지를 위해 현 인터넷거버넌스 체계를 유지해야 하고, 필요시 ICANN 체제의 문제들을 순차적으로 개선하자는 주장을 세웠다.

한편, 유럽 국가들은 개도국과는 약간 다른 입장에서 주장을 전개하였다. 한 국가가 다른 국가의 인터넷 자원에 대한 절대적 통제권을 가지는 것에는 반대를 표하되, 그러면서도 개도국들이 주장하는 바와 같이 국가주도로 진행되는 것에도 반대하였다. 즉, 유럽 국가들은 ICANN을 전면적으로 지지하기 보다는 인터넷 거버넌스는 민간과 시민단체의 참여가 보장되는 다자간협의체 모델의 원칙을 가진 ‘국제(international) 단체’에서 진행되어야 함을 주장하고 ICANN 수행 업무에 대한 감독은 모든 국가 정부가 함께 참여하는 기구를 통해서 이루어져야 한다는 주장한 것이다.⁴⁸⁾ 유럽은 다자간 협의체가 보장되는 기구에서 각국 정부가 함께 참여하여 인터넷 주소자원을 관리해야 한다는 입장으로, 이는 ICANN을 국제단체로 볼 수 있기 때문에 의미차이는 있지만 ICANN을 공조하는 것으로도 볼 수 있다. 즉, ICANN에서 각국 정부의 역할을 보다

45) 튀니스 어젠다 63조

46) 튀니스 어젠다 69조

47) Milton Mueller(2007)

48) Lennard G. Kruger(2013), 김상배(2006), 조정문(2005)

강화할 것을 모색한 것이다.

(2) 2003년~2006년 ITU 이사회

ITU는 이사회 차원에서 결의 101, 102, 133 관련 활동 보고를 지속하였다.⁴⁹⁾ IP정책매뉴얼을 준비하고, ITU-T 연구반2는 ICANN과 협력하여 .int 등록절차에 관한 권고(E.910)를 개발(2004. 5월)하였으며, IDN은 아태지역을 중심으로 워크숍을 개최하여 추가 논의를 진행하였다. 또한, WIPO는 TLD에서 국가명 보호와 관련하여 WIPO-2 권고를 작성하여 2003년 2월 ICANN에 제출하여 GAC의 지지를 받았으나, 2006년 이사회까지 아직 아무런 결정이 내려지지 않았다고 보고하였다.

결의 102(개정, 2002)에 의거, ITU는 ccTLD 관련 많은 활동을 전개하였으며, 특히 표준화국은 ccTLD 관련 두 차례의 워크숍을 개최하였다. 2002년 3월에 개최된 1차 워크숍⁵⁰⁾에서는 ccTLD 관련 현황점검 및 경험을 공유하는 장으로 준비되었으며, 이용자의 역할, 정부의 역할, 지적재산권, ccTLD 운영자 성공사례, ICANN의 법적지위, ccTLD 관련 정부의 역할, gTLD 등 관련 국제조약기구의 역할, GAC 등을 주제로 자유로운 논의시간을 가졌다. 이어 2004년 7월에 개최된 2차 워크숍⁵¹⁾은 ICANN과 ITU-T 공동워크숍으로 개최되었으며, ccTLD 현황 및 운영 모델 검토, 관련 글로벌 정책이슈, ccTLD 운영경험 공유 등을 어젠다로 진행되었다.

한편, ITU는 ICANN 활동을 지속하고 있으나, ICANN GAC의 운영규칙이 개정됨에 따라 정부간기구는 ‘회원’에서 ‘옵저버’로 지위가 바뀌게 되었다. ITU-T는 ICANN의 TLG(Technical Liaison Group, 전 PSO) 회원으로서의 활동을 지속하였으며, ICANN GAC은 기존에는 사무총국 차원에서 참여하였으나 그 참여범위를 확대하여

49) 2003년 ITU 이사회 문서 C03/27, 2004년 ITU 이사회 문서 C04/28, 2005년 ITU 이사회 문서 C05/32, 2006년 ITU 이사회 문서 C06/4(사무총장 보고서)

50) ITU-T Workshop on Member States' Experiences with ccTLD.
<http://www.itu.int/itudoc/itu-t/workshop/ccld/index.html>

51) Joint ICANN/ITU ccTLD Workshop.
<http://www.itu.int/ITU-T/worksem/ccld/kualalumpur0704/index.html>

표준화국, 개발국에서도 함께 참여하게 되었다.

추가로 주목할 만한 이슈는 표준화국장(H. Zhao)이 2004년 12월 WSIS 이사회작업반(CWG-WSIS)에 제출한 'ITU와 인터넷거버넌스' 의견서⁵²⁾이다. 표준화국장은 이를 통해 IPv6 할당과 관련하여 '이중시스템(dual system)'을 제안하였다. 여기에서 '이중시스템'이란 IPv6 할당을 위한 현재의 협정 외에 추가로 IPv6 주소 공간의 일부분을 국가기반의 할당을 위해 따로 남겨두자(reserve)는 것을 의미한다. 이를 통해 표준화국장은 사용자가 자신이 원하는 주소자원(국가에게 할당된 자원 vs. 지역·세계적으로 할당된 자원)을 선택할 수 있게 되며, 이러한 시스템이 잘 이행된다면 WSIS 과정에서 제기된 주소등록과 관련된 주권에 대한 염려가 보장받을 수 있을 것이라 하였다.⁵³⁾

4. WSIS 이후 ITU에서의 논의: PP-06, PP-10

(1) 2006년 안탈라 전권회의

2006년 안탈라 전권회의(PP-06)에서는 기존의 인터넷 관련 결의에 WSIS의 논의 결과를 반영하려는 노력들이 관찰된다.

① 결의 101 개정 논의

미국과 아랍지역에서 각기 PP-98 이후 변동사항을 반영한다는 목적으로 기고문을 제출하였다. 미국은 NGN 등 ITU가 수행한 활동을 추가로 반영하고, ITU-T가 ISOC, IETF 외에도 추가로 '기타 관련 기구(relevant organization)'와 IP기반망 관련 협력을 지속할 것을 제안하였다.⁵⁴⁾ 한편, 아랍지역은 WSIS의 논의내용을 반영하고, IP기반망에 대한 서비스품질을 전통적 네트워크의 수준으로 유지할 것, ITU 기본 법률 문서 및 WSIS 결과물 하에 인터넷 관련 이슈에 대한 범주를 명확히 할 것, 국제 인터넷 연결성 이슈를 지속적으로 연구할 것 등을 제안⁵⁵⁾하여 개정안에 반영시켰다.

52) Houlin Zhao(2004)

53) 이후 2010년 말레이시아(APv6TF 사무국)는 ICANN 산하 APNIC 회의에서 이와 유사한 내용으로 '국가기반의 IPv6 할당 모델'을 제안하였으나 부결된 바 있다.

54) 2006년 ITU 전권회의 문서 PP-06/USA/16/34(미국기고문)

② 결의 102 개정 논의

미국은 PP-02에서 채택한 결의 102(개정, 마라케시, 2002)는 충분히 광범위한바 수정하지 말 것을 제안⁵⁶⁾하였으며, 호주도 이를 지지하였다. 그러나 유럽지역, 아랍지역과 이란은 WSIS 논의 결과를 바탕으로 인터넷 거버넌스, 특히 공공정책 이슈 부문에 있어 각국 정부와 ITU의 역할을 강조하는 내용 등을 담아 수정안을 제출하였다.

프랑스, 독일, 영국 등 21개 유럽국은 결의 102와 결의 133을 ‘인터넷 거버넌스와 인터넷 자원’이라는 명칭 하에 하나로 취합하자는 공동기고문⁵⁷⁾을 제출하였다. WSIS는 국제적 인터넷 관리는 모든 이해당사자가 완전히 참여한 가운데 투명하고 민주적인 방식으로 이뤄져야 한다고 주장하였으며, 또한 자원의 공정한 할당, 모든 이에게 쉬운 접근성, 다언어주의에 대한 존중을 옹호하였음을 강조하였다. 또한 WSIS는 인터넷 거버넌스에 있어 공공정책 이슈에 관한 정부의 구체적인 역할과 ccTLD에 대한 각국의 정당한 공공정책 및 주권적 이해를 인지하였음을 역설하였다. 튀니스 어젠다 내 ‘강화된 협력(enhanced cooperation)’과 관련하여, 이는 정부참여를 개선시키는 프레임워크임을 설명하고 이러한 과정에 ITU가 효과적이고 적절한 방식으로 참여할 것을 제안하였다.

또한, 이란은 WSIS에서 모든 정부가 동등한 역할과 책임이 있으며, 정부가 공공정책을 개발해야 한다는 필요성을 인지했음을 강조하고, ITU가 현재 넘버링, 네이밍, 할당 등에 책임이 있음을 인지할 것을 제안⁵⁸⁾하였다.

아랍지역은 ITU가 도메인이름 및 주소관리와 관련된 정책적 이니셔티브를 주도하고, ITU 회원국, 특히 개도국이 인터넷관리 정책에 대한 의사결정에 참여할 수 있도록 허용 할 것을 촉구하는 내용으로 수정안⁵⁹⁾을 제출하였다.

55) 2006년 ITU 전권회의 문서 PP-06/ARB/14/61(아랍국기고문)

56) 2006년 ITU 전권회의 문서 PP-06/USA/16/2(미국기고문)

57) 2006년 ITU 전권회의 문서 PP-06/EUR/12/57(유럽공동기고문)

58) 2006년 ITU 전권회의 문서 PP-06/IRN/76/1(이란기고문)

59) 2006년 ITU 전권회의 문서 PP-06/ARB/14/65(아랍국기고문)

논의 결과, 결의 102(개정, 안달라, 2006)는 ‘인터넷 및 도메인이름과 주소를 포함한 인터넷 자원 관리에 대한 국제공공정책이슈에 있어서의 ITU의 역할’이라는 명칭 하에 IGF에 적절히 기여하고, ‘강화된 협력’을 위한 절차에 적극적으로 활동하며, ITU 내부 절차도 모든 이해관계자가 참여할 수 있도록 사무총장에게 신규로 지시하였다. 한편, 인터넷과 인터넷 자원의 운영·관리에 있어 ITU의 역할은 확대되지 못하였다. 결의 102를 논의함에 있어 ITU가 ICANN의 기술적인 부분과는 별도로 공공정책이슈에 대한 의견교환의 장을 제공하는 역할에 초점을 맞춰 진행되었으며, 미국은 ITU가 역량 내에서 IP 기반망의 개발 및 확산 이슈에 관여하는 것은 찬성하되, 현재 인터넷 시스템이 잘 작동되고 있는 바, 관련 인터넷 논의를 촉진시키고 공유된 이해를 제고하기 위해 ITU를 포함한 다양한 장에서 모든 이해당사자와 지속적인 대화를 할 것을 제안하였다.⁶⁰⁾

③ 결의 133 개정 논의

결의 133(마라케시, 2002)과 관련해서는 결의 102(개정, 마라케시, 2002)와 합칠 것을 제안한 유럽지역 외에도 미국,⁶¹⁾ 아랍지역⁶²⁾이 기고문을 제출하였다. 동 결의는 관련 ITU의 활동을 업데이트 하고, 비라틴 문자의 사용으로 도메인이름을 확대하여 국제적인 상호운용성을 증진한다 등의 내용을 추가하여 개정되었다.

(2) 2007년~2010년 이사회

2008년 이사회는 WSIS이사회작업반(CWG-WSIS) 하에 인터넷 관련 공공정책이슈 전담그룹을 설립키로 한 2008년 WTSA 결의 75 등에 의거하여, ITU의 업무범위 내에서 인터넷 관련 공공정책의 추진을 위한 ITU 역할 강화 검토를 위한 그룹인 ‘인터넷 공공정책 이슈 전담반(Dedicated Group on Internet-related Public Policy Issues, DG-Internet)’⁶³⁾을 CWG-WSIS 산하에 신설하였다. 동 그룹은 인터넷 거버넌스, 다

60) United States Delegation Report(2006)

61) 2006년 ITU 전권회의 문서 PP-06/USA/16/34(미국기고문)

62) 2006년 ITU 전권회의 문서 PP-06/ARB/14/43(아랍국기고문)

63) DG-Internet은 ITU 회원국을 참가대상으로 하며 논의 결과물은 회원을 통해 배포하도록 되어

국어 도메인, 스팸 등 인터넷 관련 공공정책 이슈를 확인하여 이사회에 보고를 하도록 위임받았다.⁶⁴⁾ 미국은 이러한 그룹의 설립에 부정적인 입장을 보였으나 동 그룹이 인터넷 공공정책을 최종 결정하는 조직이 아닌 관련 문제를 발굴하고 각국의 입장을 표명하는 차원으로 역할 범위를 설정하고자 그룹 설립에 협조하였다.⁶⁵⁾ 이후 2009년 이사회에서 DG-Internet의 역할 및 동 그룹에서 다뤄야 할 이슈 등에 대한 결의 1305를 채택하였다.

<표 1> 인터넷 공공정책 이슈 전담반의 역할

- 아래 기재된 이슈를 포함, 국제 인터넷 공공정책 관련 사안을 정의, 연구 및 개발하고 필요시 회원국 및 관련 국제기구, 이해관계자가 고려할 수 있도록 전파하는 임무를 가짐
- 공공정책 이슈
 - 다국어도메인이름을 포함한 인터넷의 다국어화
 - 인터넷의 국제적 연결성
 - 인터넷 및 도메인 이름, 주소를 포함, 인터넷 리소스의 관리에 관한 인터넷 공공정책 이슈
 - 인터넷의 보안성, 안전성, 계속성, 지속가능성, 견고성
 - 사이버범죄퇴치
 - 스팸의 효과적 처리
 - 인터넷 사용과 남용에 관한 이슈
 - 개발도상국의 서비스 이용가능성, 가격적절성, 신뢰성, 품질
 - 개발도상국의 인터넷 지배구조에 관한 역량제고에 기여
 - 인터넷의 개발 측면
 - 사생활 존중 및 개인정보와 데이터의 보호
 - 학대와 착취로부터 아동 및 청소년 보호

자료: ITU 이사회결의 1305, KISDI 재정리

또한, 2009년 이사회는 IP 주소할당 및 IPv6 보급 촉진에 관한 WTSA 결의 64 이행을 위해, IPv6 주소자원 분배 및 등록에 있어서의 ITU의 역할을 강화하고, 현 IPv6

있으나, 2009년 브라질의 기고에 의해 전담반의 보고서가 모든 관련 국제기구 및 이해관계자에게 배포될 수 있도록 하였다.

64) ITU 이사회결의 1282

65) 2008년 ITU 이사회 출장참가보고(KISDI) 참조

관리의 장단점 분석 및 대안 제시를 위한 연구 프로젝트(IPv6 그룹)를 표준화국이 개발국과 협력하여 구성하기로 결정하였다.⁶⁶⁾ 미국, 캐나다 등 회원국은 이미 관련 정책이 존재하는 상황에서 별개의 정책과 관리체계를 수립하는 것은 혼란을 초래할 수 있음을 지적하고, 기존의 주소 등록 및 분배 시스템 활동 외 ITU의 추가적인 활동에 대해 반대를 표명하였다. 그러나, 현행 IP 관리체계의 형평성 부재를 지적하고, 최빈개도국이 주소자원 부족으로 인해 인터넷 접속이 불가능한 상황을 피하기 위하여 IPv6에는 새로운 관리체계 적용이 필요하며 ITU가 주소자원의 효율적인 분배 측면에서 선도적인 역할을 추진해야 한다는 멕시코, 러시아, 시리아 등의 개도국의 주장에 밀려 관련 동 연구를 진행하는 것으로 결정되었다.⁶⁷⁾

인터넷 관련 결의에 대한 사무총장의 활동 보고⁶⁸⁾도 지속되었다. 특히 도메인 이름 및 주소 관리 부문에 있어 ITU가 소말리아의 ccTLD 구축 프로젝트 계획을 진행(2007년)하고 있으며, .ARAB 및 아랍어버전 도메인 생성 지원, 소말리아의 .so 재위임 절차 지원 등의 활동(2010년)을 하였음을 보고하였다. .int 도메인 등록절차에 관한 ITU-T 권고(E.910)를 2005년 1월에 IANA와 ICANN에 전달하였으나 2010년 이사회 개최시점까지 IANA로부터 해당 권고를 이행할지 여부에 대한 답변을 못 받았다고 보고하였다. 또한, 2008년 이사회에는 ICANN이 WIPO-2 권고를 가까운 시일 내에는 이행을 하지 않기로 결정하였음을 보고하였다.

이와 더불어, ITU는 2009년 WTPF의 어젠다 중 하나로 인터넷 공공정책을 포함한 융합에 대하여 논의하였으며, 인터넷 공공정책에 대한 연구를 수행하고 IPv6 전환을 촉구하는 오피니언을 승인하였다.⁶⁹⁾

66) 2009년 ITU 이사회 문서 C09/29, C09/66, C09/93(회의기록)

67) 2009년 ITU 이사회 문서 C09/93(회의기록)

68) 2007년 ITU 이사회 문서 C07/42, 2008년 ITU 이사회 문서 C08/58, 2009년 ITU 이사회 문서 C09/49, 2010년 ITU 이사회 문서 C10/13(사무총장 보고서)

69) ITU(2009)

(3) 2010년 과달라하라 전권회의

2010년 전권회의(PP-10)에서 가장 논쟁이 뜨거웠던 이슈 또한 인터넷 거버넌스와 관련된 이슈들이었다. 관련 결의를 개정하고 채택함에 있어 뚜렷한 입장대립이 드러났고, 장시간의 논의 끝에 극적인 타결안을 마련할 수 있었다.

① 결의 101, 102, 133 개정안 논의

미국은 새로운 인터넷 환경에서 ITU의 역할을 논의함으로써 변화된 시장 선점을 제안하자는 명분하에 인터넷과 관련된 ITU의 여러 결의를 하나로 통합하는 안을 적극적으로 제안⁷⁰⁾하였다. 인터넷의 발전 및 증가로 다양한 이해당사자간 조정과 협력이 중요해졌음을 강조하며, 결의 101, 102를 삭제하고 이를 대신하여 신규결의 ‘인터넷의 다수 이해당사자 환경에 있어 ITU의 역할’을 채택할 것을 제안하였다. 한편, 동 제안은 기존의 결의 내용을 대부분 삭제 또는 축소하였으며 사무총장에게 ITU와 인터넷 관련 기관간의 협력 정도를 포함하여 ITU의 임무 중 이행한 활동보고를 매년 이사회에 제출하고, 동 보고서를 기반으로 WSIS 결과이행과 관련된 IP 기반망 관련 협력을 지속할 것을 지시하고 있다. 또한, 결의 133과 관련하여 미국은 IDN이 도입된 바 삭제할 것을 제안하였다. 한편, 아랍지역은 변화된 ICT 환경에 적합하도록 결의 101, 102, 133의 수정 및 현행화하는 의견⁷¹⁾을 제시하여 미국과 대립양상을 보였다.

논의과정에서 미국, 유럽지역, 일본 등 회원국은 현재 인터넷 운용 및 기술적 리더십을 가진 ICANN, RIR IETF, ISOC, W3C 등의 역할을 긍정적으로 인정하고 ITU에게 해당 기관과의 협력을 제안하였다. 그러나, 아랍지역, 아프리카지역, 중국 등은 인터넷 주소관리 등 국가적 사안을 다루는데 있어서 민간기관의 적정성 관련 문제를 제기하며, ITU와 같은 국제기구가 주체가 되어 인터넷 관리 및 운영을 주도하여야 함을 주장하였다. 장시간의 논의 끝에 ITU 사무총장 및 전권회의 의장의 중재에 따라 미국이 신규결의안 추진을 포기하는 대신, ITU의 협력대상 주요기관으로 ICANN, RIR, IETF, ISOC 및 W3C를 명기하는 주석을 결의 101, 102, 133 수정안에 반영하

70) 2010년 ITU 전권회의 문서 PP-10/USA/15/21, 22, 23, 36(미국기고문)

71) 2010년 ITU 전권회의 문서 PP-10/ARB/16/49, 71, 72(아랍국기고문)

는 것으로 극적인 합의가 이루어졌다.⁷²⁾

② IPv6로 전환 촉진 관련 신규결의 채택

IPv6 자원관리 및 할당과 관련해서도 여러 기고문이 제출되었다. 유럽지역은 IPv6 자원관리 및 할당에 대한 신규결의를 제안⁷³⁾하여 ITU는 IPv6의 개발을 위해 RIR, IETF 등과 협업하고, 회원국이 현재의 할당정책에 맞춰 IPv6를 할당받고 운영할 것을 제안하였다. 한편, 표준화국장에게 관련 연구반 활동을 촉진하고, 현 메커니즘이 ITU 회원에게 공정하게 진행되는지 감시하며, 현 시스템에 결함(flaws)이 있는지를 확인하고, 필요시 정책 변경제안서를 논의할 것을 지시하였다. 또한 미국, 캐나다 등 미주지역도 'IPv4에서 IPv6로 전환 촉진'이라는 제목 하에 ITU는 회원국이 IPv6로 전환하는 것을 촉진하기 위해 다양한 이해당사자와 경험 및 정보교환의 장을 마련하고, 통계자료를 작성할 것을 제안⁷⁴⁾하였다. 한편, 시리아는 'IP주소 할당 관리'라는 제목으로 ITU가 IP주소할당에 대한 보다 자세한 연구를 수행하고, 할당방식을 개선할 수 있는 구체적인 방법을 제시할 것을 제안⁷⁵⁾하였다. 논의를 통해 PP-10은 3개의 기고문을 유럽 기고문을 중심으로 절충한 신규결의 180(IPv4에서 IPv6 전환 촉진)으로 채택하였다.

③ 인터넷 정보통신 네트워크 기술개발을 위한 ITU의 역할 관련 신규결의 채택

브라질은 또한 인터넷 정보통신 네트워크 기술 개발 등을 위한 ITU의 역할 관련 신규결의를 제안⁷⁶⁾하였다. 동 결의안은 인터넷을 지원하기 위한 통신네트워크의 기술적 측면에 대한 작업을 조직하는데 있어 ITU의 역할에 대해 다루고 있는 바, 개도국과 선진국 간의 이견 없이 채택되었다. 한편, 연구반 구성을 통하여 관련 기술 및 서비스에 대하여 회원국 간 교류 및 지식 공유의 장 마련을 제안하였으나, 정규 연구반이 아닌 포커스그룹 등으로 한정하도록 합의하였다.⁷⁷⁾

72) 방송통신위원회(2010)

73) 2010년 ITU 전권회의 문서 PP-10/EUR/47/7(유럽지역기고문)

74) 2010년 ITU 전권회의 문서 PP-10/IAP/36/10(미주지역기고문)

75) 2010년 ITU 전권회의 문서 PP-10/SYR/75/10(시리아기고문)

76) 2010년 ITU 전권회의 문서 PP-10/B/45/7(브라질기고문)

77) 방송통신위원회(2010)

(4) 2011년~2012년 이사회

PP-10에서 시리아는 사무총장에게 2013년에 결의 101, 102, 133 이슈를 포괄적으로 다룰 포럼을 개최하도록 지시할 것을 제안하였으며 이는 결의 101(개정, 과달라하라, 2010)에 반영된 바 있다. 이에 2011년 이사회는 인터넷 이슈를 검토하기 위해 2013년 WTPF를 개최하기로 결정하였다.⁷⁸⁾

또한 시리아는 PP-10에서 DG-Internet이 설립되었으나 진척사항이 많지 않은 바, 별도의 연구를 위한 그룹을 개설할 것을 요청하여 결의 102(개정, 과달라하라, 2010)의 지시사항에 DG-Internet을 이사회작업반으로 변경할 것을 삽입하였다. 이에 의거 2011년 이사회에서 DG-Internet은 ‘인터넷 공공정책 이슈 이사회작업반(CWG-Internet)’으로 승격되었다.⁷⁹⁾

동 이사회작업반은 회원국에게만 제한적으로 개방되나, 모든 이해당사자에게 공개 협의(open consultation)를 하는 것을 원칙⁸⁰⁾으로 하였다. 한편, 작업반의 위임사항 및 작업방식에 대한 2년에 걸친 긴 논의가 이뤄졌다. 특히, 공개협의를 대한 회원국 간의 입장 차이가 나타났다. 사우디아라비아, 알제리, UAE 등은 이해당사자의 참여는 권장으나 이사회작업반 논의는 회원국을 중심으로 이뤄져야 한다고 주장하고, 효율적인 진행을 위해 이사회작업반 문건은 회원국에게만 공개 하고, 공개자문은 온라인 회의로만 진행할 것을 제안하였다. 그러나 미국, 캐나다, 유럽 등은 모든 이해당사자에게 최대한 개방되어야 하며, 더 효과적인 논의를 위해서 이사회작업반 문건을 비회원국을 포함한 모든 국가에게 공개하고, 공개협의를 온라인과 오프라인을 동시에 진행하는 방식을 제안하였다. 장시간의 논의결과 이사회는 (1) 작업반 개최 최소 1개월 전에, 모든 이해당사자에게 개방된 온라인 협의로만 개최하고, (2) 온라인 협의에서 수령된 모든 ‘응답(response)’은 CWG-Internet 전담 웹페이지에 게재하기로 하였다.⁸¹⁾

한편 2009년에 설립된 IPv6 그룹과 관련하여 사무총장은 4차 회의를 통해 작업을

78) ITU 이사회결정 562

79) ITU 이사회결의 1336

80) ITU 전권회의 결의 102(개정, 과달라하라, 2010)

81) ITU 이사회결의 1344

완료 한 바, 2012년 이사회에 동 그룹의 종료를 제안⁸²⁾하였다. 그룹내 논의 결과 현 IPv6 할당정책 및 과정이 이해당사자의 수요를 충족시켜주고 있음을 밝혔다. 한편, 향후 개발국 주도하에 다양한 파트너와 IPv6 인적역량개발 작업 및 IPv4에서 IPv6로의 전환과 관련된 프로젝트가 진행될 것임을 강조하였다.

또한, ITU는 2012년 이사회에서 신규 gTLD 하에서 정부간기구의 명칭과 약어가 오용될 수 있음을 알리고 이를 보호하기 위한 28개 정부간기구가 공동서명한 공개서한을 ICANN에 전달하였음을 보고⁸³⁾하였다. 러시아, UAE, 파라과이 등은 동 상황에 대한 ITU의 적극적인 활동을 요청하고, 필요시 전권회의 이슈로 제기할 것을 제안하였다. 이사회는 동 활동보고를 주지하고, 사무총장 및 부문국장에게 타 정부간기구와 협력하여 동 이슈를 지속적으로 관찰할 것을 지시하였다.⁸⁴⁾

5. 인터넷 논쟁의 재점화: WCIT-12

(1) 2012년 국제전기통신세계회의

2012년 12월 UAE 두바이에서 WCIT-12가 개최되었다. 동 회의는 1988년에 제정된 국제전기통신규칙(International Telecommunication Regulations, ITR)을 24년만에 개정하는 회의로, ITR은 전기통신 업무를 위한 전송수단, 과금 및 요금정산 등에 대한 일반 원칙과 규정을 정하는 국제조약이다.

1988년 ITR 제정 이후 정보통신 부문은 급속한 발전을 이루었으며, 대부분의 국가에서 정보통신 환경의 자유화가 진행되는 등 많은 환경변화가 이루어 졌다. 이에 유선 중심의 시대에서 만들어진 ITR이 지속적으로 유효성을 가질 수 있는가에 대한 의문이 제기되었으며, ITR은 사문화 규정이라는 미국, 유럽 등의 입장과 ITR를 유지하고, 나아가 기술발전 사항을 반영하여 관련 신규조항을 추가하려는 러시아, 중국, 아프리카 등 개도국을 중심으로 한 입장이 대립하여 왔다.⁸⁵⁾ 이러한 입장차이로 ITR의 개정

82) 2012년 ITU 이사회 문서 C12/62

83) 2012년 ITU 이사회 문서 C12/66

84) 2012년 ITU 이사회 문서 C12/106(회의기록)

논의는 PP-98, PP-02의 논의를 거쳐 PP-06에서 WCIT을 개최하여 ITR을 검토하기로 최종 합의⁸⁶⁾ 되었다. 또한, 2009년 WTPF에서는 ITR 조문 현대화를 위해 신규 기술표준을 확인하도록 오피니언을 채택한 바 있다.⁸⁷⁾

WCIT-12에서 러시아는 인터넷 주소관리에 대해 개별국가가 동등한 권리를 가질 수 있도록 하는 내용의 별도조항을 신설할 것을 제안하였고, 아랍, 아프리카 지역 등은 주소자원 등 인터넷 관련 신규조항 신설을 제안하였다. 또한, 러시아, 중국, 아랍 등 개도국을 중심으로 개인정보보호, 네트워크 보호, 스팸대응 등의 모든 보안이슈 관련 신규조항 신설을 제안하였다. 한편, 미국, 유럽 등은 이는 ITU의 소관범위가 아니며, 개별국가의 주권과도 관련된 문제임을 강조하였다.

ITR 개정에 있어 서비스 품질제고, 국제요금정산 등 통신관련 사항은 회원국 간 큰 의견차이 없이 채택되었다. 그러나 인터넷 관련 의제는 뚜렷한 의견차이로 인해 각자의 의견을 반영하는 선에서 다음과 같이 논의가 진행되었다.⁸⁸⁾

- 개도국의 입장을 반영하여 국제전기통신서비스에 대한 회원국의 접근권을 조문화함
- 미국, 유럽 등의 입장을 반영하여 ITR은 콘텐츠 관련 사항을 다루지 않는다는 조문을 신설하고, ITR의 적용 범위를 ICT로 확대하지 않고 현행(통신, telecommunication)으로 유지
- 정보보호 및 스팸 관련 이슈는 ITU 업무가 아니라는 선진국의 반대로 회원국이 네트워크 보안 보장과 ‘원하지 않는 대량의 전자통신’ 방지를 위해 적극 노력한다는 선언적 내용으로 조문을 신설
- ITR의 규제범위를 기존의 공인운영기관(Recognized Operating Agency)에서 운영기관(Operating Agency)로 변경할 경우 인터넷서비스제공자(ISP)에게까지 규

85) 김태은(2012)

86) ITU 전권회의 결의 146(안탈랴, 2006)

87) ITU(2009)

88) 방송통신위원회(2012), WCIT 2012 Highlights,
(<http://www.itu.int/osg/wcit-12/highlights/dec13-14.html>)

정을 적용할 수 있게 되는 바, ‘공중에게 국제통신서비스를 제공하는, 회원국이 허가한 운용기관(Authorized Operating Agency, AOA)’으로 변경

한편, ITR 결의로 ‘인터넷 성장가능 환경조성 노력’⁸⁹⁾을 채택하는 것과, ITR 서문에 ‘접속 기본권’ 문구를 삽입⁹⁰⁾하는 것에 대한 입장대립에 대해서는 절충안을 도출하지 못하였다. 결국 WCIT-12 의장은 합의제를 통한 결정을 추구하는 ITU의 전통을 깨고 두 건에 대해 각기 투표를 진행하였으며, 그 결과 모두 반영하는 것으로 결정되었다.⁹¹⁾

<표 2> WCIT-12 서명 현황(녹색: 서명국)

AFGHANISTAN	ALBANIE	ALGÉRIE	ALLEMAGNE	ANDORRE	ANGOLA	ARABIE SAOÛDITE	ARGENTINE	ARMÉNIE	AUSTRALIE
AUTRICHE	AZERBAÏDJAN	BAHREÏN	BANGLADESH	BARBADE	BÉLARUS	BELGIQUE	BELIZE	BÉNIN	BHOUTAN
BOTSWANA	BRÉSIL	BRUNÉI DARUSSALAM	BULGARIE	BURKINA FASO	BURUNDI	CAMBODGE	CANADA	CAP-VERT	RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE
CHILI	CHINE	CHYPRE	COLOMBIE	COMORES	RÉPUBLIQUE DU CONGO	RÉPUBLIQUE DE COREE	COSTA RICA	CÔTE D'IVOIRE	CROATIE
CUBA	DANEMARK	DJIBOUTI	RÉPUBLIQUE DOMINICAINE	EGYPTE	EL SALVADOR	EMIRATS ARABES UNIS	ESPAGNE	ESTONIE	ETATS-UNIS
FÉDÉRATION DE RUSSIE	FINLANDE	FRANCE	GABON	GAMBIE	GÉORGIE	GHANA	GRÈCE	GUATEMALA	GUYANA
HAÏTI	HONGRIE	INDE	INDONÉSIE	RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE D'IRAN	IRAQ	IRLANDE	ISRAËL	ITALIE	JAMAÏQUE
JAPON	JORDANIE	KAZAKHSTAN	KENYA	KOWEÏT	LESOTHO	LETTONIE	LIBAN	LIBÉRIA	LIBYE
LIECHTENSTEIN	LITUANIE	LUXEMBOURG	MALAISIE	MALAWI	MALI	MALTE	MAROC	ILES MARSHALL	MAURICE
MEXIQUE	MOLDOVA	MONGOLIE	MONTÉNÉGRE	MOZAMBIQUE	NAMIBIE	NEPAL	NIGER	NIGÉRIA	NORVÈGE
NOUVELLE-ZÉLANDE	OMAN	OUGANDA	OUBÉKISTAN	PANAMA	PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINÉE	PARAGUAY	PAYS-BAS	PÉROU	PHILIPPINES
POLOGNE	PORTUGAL	QATAR	KIRGHIZISTAN	SLOVAQUIE	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	ROYAUME-UNI	RWANDA	SAINTE-LUCIE	SÉNÉGAL
SERBIE	SIERRA LEONE	SINGAPOUR	SLOVÉNIE	SOMALIE	SOUDAN	SOUDAN DU SUD	SRI LANKA	RÉPUBLIQUE SUDAFRICAINE	SUÈDE
SUISSE	SWAZILAND	TANZANIE	THAÏLANDE	TOGO	TRINITÉ-ET-TOBAGO	TUNISIE	TURQUIE	UKRAINE	URUGUAY
VENEZUELA	VIET NAM	YÉMEN	ZIMBABWE						

자료: ITU 홈페이지, www.itu.int

WCIT-12 마지막 날 미국, 캐나다, 유럽지역, 일본 등의 회원국은 ITR 내에 ‘인터넷

89) 동 결의는 ITU의 권한 내에서 국제 인터넷 관련 기술을 개발하고 공공이슈에 대해 회원국 개별 입장에서 최선의 노력을 다한다는 선언적인 내용을 담고 있다.

90) 서문에 ‘인권’ 관련 문구를 포함시키자는 미국 등의 주장이 관철되자, 중국 등은 이에 대응하여 통신과 인터넷 접속권은 인간의 기본 권리인 만큼 인권에 포함돼야 한다고 주장하였다(박윤정 2012).

91) WCIT 2012 Highlights, (<http://www.itu.int/osg/wcit-12/highlights/dec13-14.html>)

넷'이라는 단어는 명기되지 않았으나 여전히 인터넷에 대한 함의가 포함되어 있으며, 이는 ITU에서 다뤄질 사항이 아님을 주장하며 ITR 개정안 서명에 불참하였다. 결과적으로, 총 151개 참석국 중 89개국은 ITR 개정안에 서명을 하였고, 55개국은 서명을 유보하였으며, 20개국은 서명에 불참할 것임을 공개 발표하였다.⁹²⁾

6. 최근 논의: WTPF-13

(1) 2013년 세계정보통신/ICT정책포럼

WCIT-12에서의 논쟁의 열기가 채 가라앉기도 전에 2013년 5월에 개최된 WTPF-13은 전 세계 이해당사자의 큰 관심 속에 준비 및 개최되었다. 다양한 이해당사자가 함께 참여⁹³⁾하여 개최된 금번 회의는 결과적으로 인터넷 거버넌스를 위한 다자간협약모델에 대해 미국, 유럽지역, 일본 등을 중심으로 하는 회원국과 민간기업(시스코, 페이스북 등), 그리고 러시아, 브라질, 아랍지역 등을 중심으로 하는 회원국 간 의견 차이를 재차 확인하는 자리가 되었다.

ITU와 ICANN은 개최사를 통해 양 기관은 상호보완적인 관계로 다양한 거버넌스 이슈를 다루고 안전한 인터넷 확산을 위해 더욱 함께 협력해야 함을 강조하였다. ITU 사무총장(H. Toure)은 ITU의 인터넷 장악 시도에 대한 우려에 대하여 그러한 의도가 전무함을 강조하고, ITU는 중립적 촉진자로서 ITU 회원이 다른 이해관계자와 함께 모여 의견절충을 할 수 있도록 가교구축 역할을 지속·강화할 것임을 약속하였다.⁹⁴⁾ 한편, ICANN 대표이사(F. Chehadé)는 ITU의 개방적 태도에 감사를 표하고, 정부는 다자간 협약체 모델의 중요한 한 구성원이며, ICANN GAC이 효과적으로 역할을 수행하고 있음을 설명하는 한편, 인터넷 거버넌스 생태계는 ICANN 외 ISOC, IETF, W3C,

92) 방송통신위원회(2012), WCIT 2012 Highlights, (<http://www.itu.int/osg/wcit-12/highlights/dec13-14.html>)

93) 원래 WTPF는 ITU 회원국과 부문회원에게만 개방된 포럼이나, ITU 사무총장은 금번회의의 주제를 고려하여 참석의 범위를 확대하였다. 126개 회원국, 49개 부문회원, 5개 UN기구, 37개 민간단체, 12개 전문가그룹(WTPF 준비그룹) 참가자 등 총 850여명이 참여하였다.

94) ITU 사무총장 개최사, <http://www.itu.int/en/osg/speeches/Pages/2013-05-14.aspx>

RIR 등 긴밀한 협력기관이 있으며 헌신적으로 역할을 수행하고 있음을 강조하였다.⁹⁵⁾

WTPF-13은 준비그룹을 통해 합의된 IXP, 브로드밴드, IPv6전환 및 역량개발, 다자간협의모델 지원, 강화된 협력절차 운영 등에 대한 6건의 구속력 없는 오피니언 초안을 큰 이견 없이 모두 채택하였다.⁹⁶⁾

〈표 3〉 WTPF-13 오피니언 주요 내용

제목	주요 내용
연결성 향상을 위한 IXP 촉진	품질개선, 연결성 향상, 상호접속료 하락 등을 위한 IXP의 중요성을 인식하고 사용촉진, ITU 회원 간 IXP의 중요성 인식제고 등 권유
브로드밴드 연결성의 발전과 성장을 위한 환경 촉진	브로드밴드 연결성 확산을 위해 경쟁증진 및 IP 기반 네트워크에 투자를 촉진하는 정책 채택을 권유
IPv6 도입을 위한 역량개발 지원	회원국에게 조속히 IPv6의 도입 및 이전을 촉진하고 지원할 정책 및 이니셔티브 고려 등 권유
IPv6 도입 및 IPv4로부터의 전환 지원	IPv6로의 전환을 위한 적절한 조치 수행, 적정가격 IPv6 호환상품·서비스 개발, 정책우선순위로 책정 등 권유
인터넷 거버넌스에서의 다자간 협의모델지지	이해당사자간 협력 및 조정강화, 참여확대방안 모색, 개도국 이해관계자의 참여 증진 등 권유
강화된 협력 절차 운영 지원	국제인터넷공공정책 마련을 위한 강화된 협력의 필요성을 재확인 하고, 모든 이해당사자가 동 이슈에 작업할 것 권유

자료: ITU(2013a), KISDI 재정리

한편, 브라질은 지난 준비회의에서 논의가 완료되지 못한 ‘인터넷 거버넌스를 위한 다자간협의체 프레임워크에서 정부의 역할’에 관하여 신규 오피니언 안을 제출⁹⁷⁾하였으며, 러시아는 이를 지지하였다. 또한, 브라질은 회의장에서 논의된 다양한 검토의견을 반영하여 마지막 날 ‘정부의 역할 실행방안(operationalization)’이라는 제목의 수

95) ICANN 대표이사 개회사, <http://www.itu.int/en/wtpf-13/Documents/statements/wtpf-13-icann-en.pdf>

96) ITU(2013a)

97) 2013년 ITU WTPF 문서 WTPF-13/5(브라질기고문)

정안⁹⁸⁾ 제출하였다. 동 의견은 다자간협의체 접근방식을 원칙으로 인지하며, 그 안에서 정부의 역할을 실현화할 수 있는 방안에 대한 논의의 중요성과 개도국을 위한 역량강화 지원을 강조하고 있다.

논의 결과 전반적으로 동 이슈의 중요성을 인지하되, 시간제약상 세부 문구에 대한 합의가 어려움을 표면적인 사유로 오피니언으로 채택하지 않고 논의내용을 의장보고서에 반영기로 결정하였다. 향후 동 논의가 지속되어야 함에 전반적으로 지지를 얻었으나, 동 논의를 지속할 장소에 대해 또한 의견이 분분하였다. 미국, 캐나다, 유럽 등은 인터넷 이슈는 ITU보다 다양한 이해당사자가 공정하게 참여할 수 있는 여러 국제기구(IGF, UN CSTD⁹⁹⁾)에서 다루어지는 것이 바람직하다는 입장인 한편, 브라질, 러시아 등 개도국은 ITU 내부에서 관련 논의를 지속하는 것을 선호하였다. 또한, 동 논의를 주재한 작업반 의장은 ITU CWG-Internet을 향후 논의의 장으로 제안하였다. 이러한 다양한 안이 의장보고서¹⁰⁰⁾로 제출되었다. 한편, 미국은 CWG-Internet에서 논의를 진행할 경우, 모든 이해당사자가 자유롭게 참여할 수 있도록 개방할 것을 요청하였고, ITU 사무총장은 폐회사를 통해 그렇게 할 수 있도록 이사회에 제안하겠다고 약속하였다. 이에 향후 ITU 이사회작업반을 포함한 여러 회의에서 인터넷 거버넌스에서 정부의 역할에 대한 논의가 이어질 것으로 예상된다.

V. 결 론

이상에서 ITU를 중심으로 진행된 인터넷 거버넌스의 논의 및 주요 이슈들을 역사적 흐름에 맞춰 살펴보았다. 1990년대를 거치면서 국가 핵심인프라로서 인터넷의 중

98) 2013년 ITU WTPF 문서 WTPF-13/5(Rev.1)(브라질기고문)

99) UN 경제사회이사회(ECOSOC)는 튀니스 어젠다 하에 ‘강화된 협력’을 위한 과정을 시작하기 위해 2010년 결의에 의거 사무총장에게 인터넷 관련 공공정책 이슈에 대한 공개적이고 포괄적인 협의를 진행하기를 요청하여 승인되었다. 이에 UN 과학기술발전위원회(CSTD) 산하에 ‘강화된 협력’ 관련 작업반을 신설하여 2013년 활동을 개시하기로 결정하였다.

100) ITU(2013a)

요성을 인식한 각국 정부들은 기존 인터넷 거버넌스 체제를 변화시키거나 아예 다른 국제의 장으로 끌어내 자국의 영향력을 확보하려는 노력을 하였다. ITU도 이러한 국가들과 이해관계를 가지며, 1990년대 말부터 다양한 시도를 통해 인터넷 거버넌스 분야에서 일정한 역할을 수행하기 위한 노력을 해왔다. 1998년 전권회의에서 유럽과 아태지역의 지지를 통해 ITU는 인터넷과 관련된 결의를 처음으로 도출하였고, 이후 지속적으로 결의를 보완하고, 신규결의를 채택해가면서 인터넷과 관련된 활동을 구축해 갔다. 한편, ITU가 주도적으로 진행한 WSIS는 인터넷 거버넌스와 관련하여 새로운 체제로 개편하는 데에는 성공하지 못하였으나, UN 차원에서 인터넷 거버넌스 논의의 장인 IGF를 설립하고, 공공정책 부문에 있어 각국 정부의 역할을 인식하였으며, ‘강화된 협력’을 위한 논의 초석을 남겨 냈다. 이를 바탕으로 ITU 차원에서는 정부와 정부 대표가 모인 정부간기구로서 광의적 개념의 인터넷 거버넌스 논의에 대한 적극적인 참여를 해왔다. 인터넷 이슈는 ITU의 전권회의를 비롯한 다양한 회의에서 주요 어젠다로 다뤄져 왔으며, 현 ICANN체제 반대국들을 중심으로 ITU의 장을 활용하기 위해 다양한 기고문을 제출하고 열띤 논쟁을 벌여오고 있다.

한편, 논의에 주도적으로 참여하는 국가들은 인터넷과 인터넷 거버넌스 논의 발전에 따라 변동을 보여왔다. 초기에는 유럽지역을 중심으로 ICANN의 체제에 반대의 움직임이 진행되었으며 2000년대 중반 이후 중국, 러시아, 아프리카지역, 아랍지역을 중심으로 주도되었다. 이러한 논의 흐름 속에서 유럽지역의 입장 변화가 주목된다. 유럽지역은 초기 거버넌스 체제에서 유럽국가가 배제되는 것에 대한 우려를 가지고 있었으며, 이에 ICANN내에서 뿐만 아니라 ITU 등을 활용하여 세계 각국 정부도 해당 논의에 포함되어야 할 것을 강조해왔다. 한편, ICANN 내부에서 GAC의 역할 강화 등 일련의 조치를 취하자, 유럽은 ICANN의 활동에도 적극 참여하고 영역을 확보하면서 ITU에서는 ICANN 등이 다루고 있는 기술적인 이슈 외에 인터넷 공공정책 등 공익과 관련된 정부의 역할을 인지하고, IPv6 할당 논의에 있어서도 현 할당 체제를 인정하되 ITU가 관련 역량개발, 회원국 전환 지원 등 촉진활동을 할 수 있도록 ICANN과 ITU의 대립구도 안에서 이를 활용하며 유럽지역의 이익을 도모한 것으로 보인다.

이와 같이 인터넷 거버넌스 이슈에서 국가 간의 입장 차이는 단순히 선진국과 개도국의 전쟁, 인터넷 상 표현의 자유를 보장하는 곳과 인터넷 통제국의 싸움이라는 흑백 논리로 판단하기에는 위험한 이슈이다. 이는 각국의 이해관계, 인터넷 발전단계, 경제적인 상황 등이 맞물려 복잡한 상황으로 여러 기준으로 보고 이해해야 할 것이다.

금번 WTPF 논의에서 관찰된 바와 같이, 국제사회는 WSIS에서 채택한 다자간협의체 모델을 원칙으로 인정하고 있다. 한편, 이 모델을 어떻게 이행하느냐, 이 모델의 중요한 구성원 중 하나인 정부의 역할을 어떻게 운영하느냐에 대한 논쟁은 앞으로도 지속될 것이다. ITU는 지지국들의 지원에 힘입어, 정부와 정부간기구의 역할의 중요성을 지속 제기하고 논의할 것으로 전망된다. ICANN의 체제를 대체하는 것은 불가능할지라도, ITU나 UN CSTD와 같이 정부간기구를 논의의 장으로 활용하는 추세는 계속 이어질 것이다. 한편 ITU는 WCIT-12를 통해 일국일표권 행사를 강제로 밀어붙인다면 반쪽자리 결과물이 나온다는 것을 인식하고, 향후 관련 논의에 있어 보다 더 적극적으로 합의제 방식을 추구할 것으로 보인다. 그러한 측면에서 WTPF-13을 통해 인터넷과 관련된 합의된 오피니언을 도출하면서 ITU는 인터넷 거버넌스 논의를 위한 또 하나의 발판을 마련한 것으로 판단된다.

이러한 환경 속에서 한국은 인터넷 강국이자, 2013년 사이버스페이스 총회, 2014년 ITU 전권회의 등 차기 중요한 회의의 개최국으로서, 세계의 큰 주목을 받고 있다. 한국 정부는 초기 문제제기 이후 ITU의 인터넷 논의에 대해 중립적인 입장을 택해왔으나, WCIT-12를 계기로 목소리를 다시 내기 시작하였다. WCIT-12와 WTPF-13에서 한국 정부는 어느 특정그룹을 지지하기 보다는, 인터넷 이슈는 지속적인 논의가 필요한 사항이며, 그 논의의 장은 다양할수록 좋고, 앞으로 한국이 이러한 논의에 적극적으로 참여하겠다는 기본적인 입장을 밝혀왔다.

한국은 ICT 선진국으로서 책임감과 리더십을 가지고 이러한 논의에 보다 적극 참여해야 할 것이다. 한국의 협상력 증대를 위해서는 관련된 종합적이고 일관성 있는 입장을 정립하여 대응해야 할 것이다. 국익을 기반으로 하되, 인터넷 거버넌스와 관련된 가치와 원칙 등을 보장할 수 있는 대응전략 수립이 필수적이어야 하며, 이념간의

논쟁이 아닌 실질적인 문제해결을 위한 시스템을 갖추는 것을 추구해야 할 것이다. 이를 위해 한국은 ICANN, ITU, IGF, UN CSTD, 사이버스페이스 총회 등 인터넷 거버넌스와 관련된 다양한 논의의 장에 적극 참여하고, 최대한 많은 의견을 수렴하여 국제사회 중재자로서 역할을 수행하며, ‘디지털 냉전’으로까지 표현되는 현재의 상황을 조정하는데 공헌해야 할 것이다.

참고문헌

- 김동욱 (2009), “인터넷 거버넌스 역학구조와 정책대응 방안 연구,” 정책연구 09-69, 정보통신정책연구원.
- 김상배 (2006), “정보사회정상회의와 향후 과제: Post-WSIS”, KRnet 2006 발표자료.
- 김의영·이영음 (2008), “인터넷과 거버넌스: ICANN의 ccNSO 형성과정에서 ccTLDs 세력의 역할을 중심으로.” 「국제정치논총」 제48집 2호.
- 김태은 (2012), “국제전기통신규칙(ITR) 개정을 위한 WCIT-12의 추진경과”, 《정보통신정책》, 제24권19호 통권541호, 정보통신정책연구원.
- 박윤정 (2012), “국제전기통신세계회의 참관기: 인터넷은 민간 주도권 vs 덩치 큰 만큼 국제화,” 《주간동아》 869호.
- 방송통신위원회 (2010), 제18차 국제전기통신연합(ITU) 전권위원회의 참가보고서, 방송통신위원회.
- _____ (2012), “ITU 국제전기 통신 규칙(ITRs) 24년 만에 개정”. 보도자료, 공감코리아.
- 이영음 (2013), “글로벌 인터넷 거버넌스 논의 구조에서 WTPF 회의 대응책”, WTPF-13 전담반 발표자료.
- 정보통신부 (1998), 제15차 국제전기통신연합(ITU) 전권위원회의 참가보고서, 정보통신부.
- _____ (2002), 제16차 국제전기통신연합(ITU) 전권위원회의 참가보고서, 정보통신부.

정보통신부 (2006), 제17차 국제전기통신연합(ITU) 전권위원회의 참가보고서, 정보통신부.

정찬모 (2012), “ICANN의 진화과정 고찰을 통해 본 한국 인터넷주소거버넌스의 개선방향”, 《정보화정책》 제19권 제3호.

조정문 (2005), “정보사회정상회의(W SIS)와 정보격차해소”, 이슈리포트 05-07, 한국정보문화진흥원.

Adam Peake (2004). Internet governance and the World Summit on the Information Society (WSIS). Association for Progressive Communication.

Eduardo Gelbstein, Jovan Kurbalija (2005). Internet governance: issues, actors and divides. DiploFoundation and Global Knowledge Partnership.

Geoff Huston (2005). Opinion: ICANN, the ITU, and Internet Governance.

Houlin Zhao (2002). ITU-T and ICANN Reform.

_____ (2004). ITU and Internet Governance.

ICANN (2002). President’s Report: ICANN – The Case for Reform.

ITU (1997). gTLD-MOU, Background Information.

___ (1999). Final Acts of the Plenipotentiary Conference(Minneapolis, 1998).

___ (2003). Final Acts of the Plenipotentiary Conference(Marrakech, 2002).

___ (2004). Chairman’s Report, 2001 World Telecommunication Policy Forum.

___ (2007). Collection of the basic texts of the International Telecommunication Union adopted by Plenipotentiary Conference, 2007 Edition.

___ (2009). Report by the Chairman of the World Telecommunication Policy Forum(WTPF-09).

___ (2011). Final Acts of the Plenipotentiary Conference(Guadalajara, 2010).

___ (2012). Final Acts of the World Conference on International Telecommunications.

- ITU (2013a). Report by the Chairman of the 5th World Telecommunication/ICT Policy Forum.
- ____ (2013b). ITU Secretary-General's report for the Fifth World Telecommunication/Information and Communication Technology Policy Forum 2013.
- Jack Goldsmith and Tim Wu (2006). Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World, Oxford.
- Johan Hellström (2005). WSIS, Internet Governance and Human Rights.
- Lennard G. Kruger (2013). Internet Governance and the Domain Name System: Issues for Congress, Congressional Research Service.
- Milton Mueller, John Mathiason, Hans Klein (2007). The Internet and Global Governance: Principles and Norms for a New Regime.
- United States Delegation Report (2006). 2006 Plenipotentiary Conference, (submitted to the Secretary of State by Ambassador David A. Gross).
- WGIG (2005). Report of the Working Group on Internet Governance
- Wolfgang Kleinwächter (2004). Beyond ICANN Vs ITU?: How WSIS Tries to Enter the New Territory of Internet Governance
- _____ (2012). Internet Governance Outlook 2013: "Cold Internet War" or "Peaceful Internet Coexistence"?

www.itu.int

www.itu.int/wsis

www.icann.org

www.internetsociety.org