

인터넷 규제를 둘러싼 국제 동향 -WCIT 회의를 중심으로-

International Trends on Internet Regulation

김방룡 (P.R. Kim) 경제분석연구실 책임연구원

- I. 서론
- II. ITR과 WCIT
- III. UN에서 규정하는
전기통신 주권
- IV. WCIT-12를 위한
준비과정
- V. ITR 개정 제안
- VI. 결론 및 시사점

국제전기통신연합(ITU)은 2012년 12월, 세계국제전기통신회의(WCIT-12)에서 24년 만에 국제전기통신규칙(ITR)을 개정했다. 이번 회의에서 가장 관심을 집중시킨 것은 ‘인터넷 규제’ 관련 조항이었다. ITR 개정에는 193개 회원국 가운데 89개국이 서명하고, 55개국은 서명을 거부했다. 서명을 주도한 국가는 러시아, 중국을 비롯해 중동, 남미 지역 국가들이며, 한국도 포함된다. 반면 미국, 영국, 캐나다를 포함, 유럽 국가들은 서명을 거부했다. 결국 서방 국가들의 반발로 개정 조문에는 인터넷 규제 관련 조문은 삽입되지 못했고, 정보 보호나 스팸 방지 등의 문제에 회원국들이 공조할 수 있다는 선언적 의미만 들어가게 되었다. 따라서 당장 인터넷 규제 방식에 큰 변화는 수반되지 않을 것으로 전망되며, 인터넷 규제에 관한 논의는 2013년 서울 사이버 스페이스 총회, 2014년 부산 ITU 전권회의 등의 국제회의에서 지속적으로 논의될 것으로 보인다.

I. 서론

지난 해 말, 국제전기통신규칙(ITR) 개정을 위한 국제 회의인 세계국제전기통신회의(World Conference on International Telecommunication: WCIT)에 인터넷 관련자들의 관심이 집중되었다. 미국 하원 에너지상업위원회(Energy and Commerce Committee)는 2012년 5월에 개최한 공청회에서 'ITR 개정으로 인터넷에 대한 국가 규제가 강화될 가능성이 있다.'는 지적을 하였다. 여기에 대한 우려가 각종 미디어에 보도되면서 '인터넷 규제 문제'가 글로벌 이슈로 등장하기에 이르렀다.

국제전기통신연합(ITU)이 주관하는 세계국제전기통신회의(WCIT-12)는 2012년 12월 3일부터 14일까지 아랍에미리트의 두바이에서 개최되었다. 이번 WCIT-12는 인터넷에 대한 규제 방식을 결정하는 대단히 중요한 회의였다. 하지만 우리나라에서는 그다지 화제가 되지 않았는데, 그 이유는 내용이 난해하고, 신문·방송에서도 거의 보도가 되지 않았기 때문일 것이다. 이번 WCIT-12에서는 ITR 개정이 핵심 이슈였다. 현행 ITR 규정은 1988년에 제정된 것으로, 당시에는 아직 인터넷이 존재하지 않던 시대였다. 그러나 시대의 변화로 인터넷이 정보통신의 주도적 역할을 담당하게 되면서 ITR 규정을 시대 상황에 맞게 수정하자는 것이 이번 WCIT의 주요 주제였다.

여기에서는 먼저 ITR과 WCIT에 관해 간략하게 살펴본 후, ITR 규칙의 상위 규정인 ITU 헌장 및 조약에 표현되어 있는 인터넷 규제 관련 규정과 국제연합(UN)의 인터넷 규제에 대한 견해를 살펴본다. 그리고 WCIT-12 회의의 준비과정을 살펴본 후, WCIT 회의에서 제기된 인터넷 규제와 관련한 세계 각국 정부의 견해를 살펴본다.

II. ITR과 WCIT

과거, 전신과 전화에 대한 규제는 각각 독립적으로 규

정되어 있었으나, ITR이 제정되면서 이들 규제는 일원화되었다. ITR은 국제전기통신 서비스, 과금 및 요금정산 방식에 관하여 정한 조약으로 1988년, UN 전문기관의 하나인 ITU 회의에서 채택되어 1990년 7월에 발효되었다. ITR은 ITU의 최상위 규정인 ITU 헌장 및 이를 보완하는 ITU 조약의 양자를 보완하는 규칙이라고 볼 수 있다.

현재의 ITR은 국영·독점 사업체에 의해 서비스가 제공되고, 국제전신이나 국제전화교환과 같이 전신전화교환원을 통한 통신수단이 일반화되고 있던 시대에 탄생되었다. 그러나 교환기 부문의 급속한 기술진보와 전기통신사업의 민영화 및 경쟁원리 도입에 의해, 국제전기통신 서비스 운영 상황은 크게 변화되었다. 특히 인터넷의 급속한 보급은 기술적인 면이나 사용자 감각 면에 있어서 국내통신과 국제통신의 벽을 허물게 함으로써 ITR 규칙의 개정은 불가피한 상황이 되었다. 이러한 상황 변화가 계기가 되어, 2006년, ITU 전권회의에서는 2012년에 ITR을 개정할 것을 결정하였으며, 이 개정을 위한 회의가 바로 WCIT('위키투'로 발음)이다[1].

III. UN에서 규정하는 전기통신 주권

ITR은 전술한 바와 같이 ITU 헌장 및 ITU 조약을 보완하는 역할을 한다. ITU의 최상위 규정인 ITU 헌장은 전문의 서두에서 ITU 구성국이 국내전기통신에 대한 규제 주권을 보유하는 것을 인정하는 한편, 제6장에서 '공중의 국제전기통신 서비스 이용차별 금지'와 '가능한 범위 내에서 인명에 관계되는 통신 및 정부 간 통신의 우선'을 구성국에게 의무화할 것을 규정하고 있다[1].

또한 ITU 헌장 제6장 제34조는 전기통신 서비스나 인프라뿐만 아니라, 통신 내용에까지 각국의 주권이 미친다는 사실을 규정하고 있다. 제34조 제2항은 "구성국은 또한 국내 법령에 따라, 국가의 안전을 위협하거나 또는

국가 법령, 공공 질서, 선량한 풍속에 반한다고 판단되는 어떠한 사용(私用)의 전기통신도 절단할 권리를 보유한다(Member States also reserve the right to cut off, in accordance with their national law, any other private telecommunications which may appear dangerous to the security of the State or contrary to its laws, to public order or to decency).”고 규정하고 있다.

여기서 ‘사용(私用)의 전기통신’이란 ‘정부로부터 발신된 것 이외의 모든 통신’이라는 의미이며, 전기통신(telecommunication)은 현장 부속서 「용어의 정의」에서 다음과 같이 정의되어 있다.

Telecommunication: Any transmission, emission or reception of signs, signals, writing, images and sounds or intelligence of any nature by wire, radio, optical or other electromagnetic systems.

이상에서 살펴본 바와 같이 ITU 현장은 각 구성국의 전기통신 규제 권한이 통신의 내용에까지 미친다는 것을 명기하고 있으며, 인터넷에 의한 통신도 규제 대상에 포함될 수 있다는 사실을 시사하고 있다.

한편 ITU 조약 32조의 B 제3항은 ITU 구성국에 대해, ITR을 포함한 모든 개정 규칙에 구성국 정부가 구속되지 않도록 하기 위하여 다음과 같이 ‘유보(reservation)’ 시행을 인정하고 있다.

If any decision appears to a delegation to be such as to prevent its government from consenting to be bound by the revision of the Administrative Regulations, this delegation may make reservations.

현행 ITR에 대해서는 79개 국가가 유보를 선언하고 있다. 선언의 내용은 대다수가 “다른 나라가 ITR을 국내에 적용하지 않거나 유보 조치를 취함으로써 그것이 자국의 전기통신에 악영향을 미칠 경우 모든 조치를 취할 수 있다.”는 내용이다. 즉, 타 국가의 태도에 따라 자국 또한 규칙을 따르지 않을 수 있다는 취지이므로 ITR

이 지니는 법적 구속력은 매우 약한 실정이다.

인터넷에 관한 논의는 ITU 외에 UN 차원에서도 이루어지고 있다. 예를 들면, UN 총회 제2위원회에서는 2005년, 세계정보사회서밋(World Summit on the Information Society: WSIS)에서 채택된 Tunis·Agenda에 기재된 「인터넷 정책에 관한 협력 강화(enhanced cooperation)」에 관한 논의를 지속적으로 추진하고 있다. 그리고 주요 논점은 UN 경제사회이사회 및 그 하부기관인 과학기술위원회(Commission on Science and Technology for Development: CSTD)에서도 검토되고 있다. UN 총회 제1위원회에서는 2012년 정부 전문가 그룹이 설치되어, 안전보장 시점에서 바라본 국가의 ICT 이용(인터넷 포함) 규범의 바람직한 모습에 관한 논의가 이루어지고 있다. 또한 UN 인권이사회에서는 2011년 4월의 특별보고를 시작으로 인터넷상의 표현의 자유에 관한 논의가 시작되었다. 하지만 이 중 어느 회합도 논의가 원활하게 진행되고 있지는 않다.

IV. WCIT-12를 위한 준비과정

ITU 사무국이 2011년 봄부터 ITR 개정안에 관한 의견 수집을 개시한 이래, 다양한 안들이 각 국가 또는 각 지역에서 제출되었다. 하지만 이미 합의점에 도달한 개념과 관련된 법률적 표현 양식에 관한 제안은 소수였으며, 오히려 수년간 논의해 왔지만, 결론에 도달하지 못한 security와 같은 이슈에 관하여 다양한 제안이 나왔다. 2012년 8월, APT 준비회의에서는 그 시점까지의 각국의 제안을 모아서 정리한 ITU 이사회 작업부회 문서(ID 64)를 토대로 하여 모든 조문을 검토하였는데, 주요 내용은 (그림 1)에 표현되어 있다. 여기서는 기존 ITR의 조문 구조는 그대로 두고, 관련된 규정의 변경, 추가에 관해 각국으로부터 나온 제안이 열거되어 있다. 그 중에는 5A조(security), 5B조(spam 대책)와 같이, 새

◆ 전문
◆ 제1조 규칙의 목적 및 범위 규칙의 목적 및 범위에, security(정보 security를 포함)를 추가하는 제안이 제출
◆ 제2조 정의 “전기통신”의 정의에 “ICT”라는 단어를 추가하는 제안, spam, hybbing, 사기 등의 새로운 정의를 추가하는 제안이 제출
◆ 제3조 국제망 국가에 의한 자원관리, 번호 자원의 적절한 이용, 발신자 번호 전송에 관한 규정의 추가 제안이 제출
◆ 제4조 국제전기통신업무 요금의 투명성 확보에 관한 규정의 추가 제안이 제출
◆ 제5조 인명 안전 및 전기통신의 우선 긴급 전화번호 통일에 관한 규정의 추가 제안이 제출
◆ 신설(제5A조) security Security(정보 security 포함) 확보 및 개인정보보호에 관한 규정의 추가 제안이 제출
◆ 신설(제5B조) spam 대책
◆ 제6조 과금 및 계산 규정의 간소화, 이중과제 금지, 국제 roaming 요금의 저렴화, cost에 입각한 요금설정, 사기, 분쟁 해결 수단 등에 관한 규정의 추가 제안이 제출
◆ 제7조 업무의 정지
◆ 제8조 정보의 주지(周知)
◆ 제9조 특별 약정
◆ 제10조 최종규정
◆ 부록 제1 계산에 관한 일반 규정
◆ 부록 제2 해상 전기통신에 관한 추가 규정
◆ 부록 제3 업무용 전기통신 및 특권 전기통신

(그림 1) ITU이사회작업부회의 개정 ITR 구성안[2]

로운 조문을 추가한다는 제안도 들어 있었다[2].

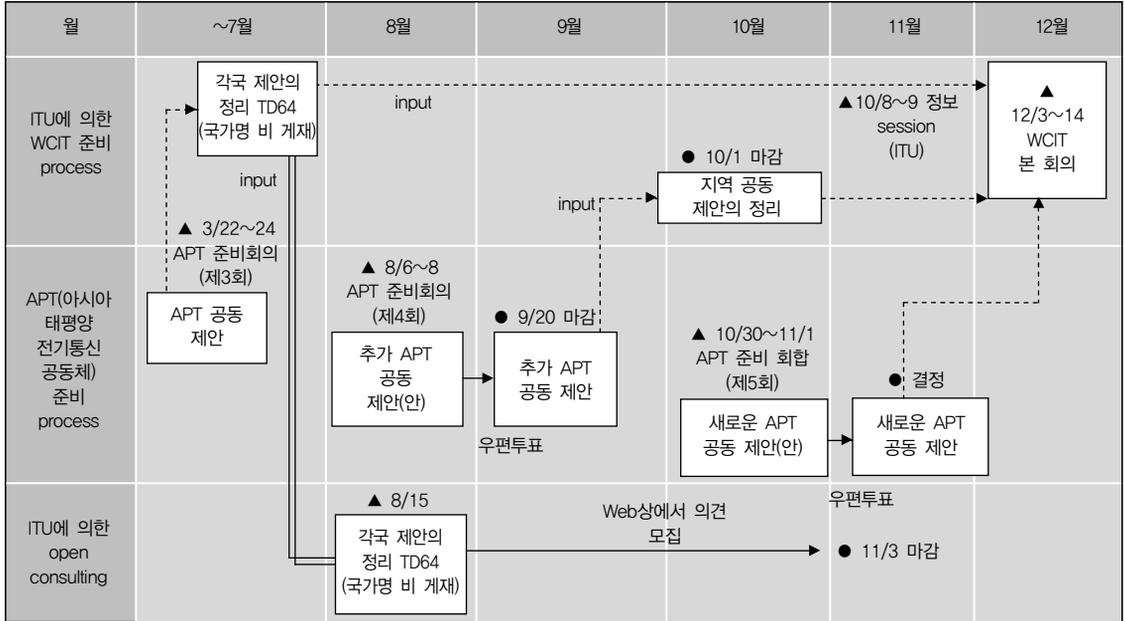
WCIT-12를 효과적으로 수행하기 위하여 ITU 이사회 작업부회는 많은 회의를 거쳤지만, 제안을 항목별로 정리하는 데 그쳤을 뿐, 구체적 내용에 관한 실질적인 논의는 거의 이루어지지 않았다. 각국의 제안을 정리한 이 문서(제출국명은 제외)에 관해서는 2012년 7월 이사회 회의 결정을 토대로, ITU 사무국이 웹 사이트에 「Draft of the Future ITRs」 라는 이름으로 공표하고,

11월 3일까지 comment를 받았다(그림 2) 참조[3].

ITR 규약을 개정하는 준비과정에서 ITU 구성국 또는 sector member 외의 의견을 모집하는 것은 ITU의 역사상 획기적인 일로 기록되고 있다. 각 지역에서는 2012년 12월, 본 회의까지의 기간 안에 지금까지 제출된 각국의 제안에 관해 검토하고, 어느 제안을 지지할 것인지 혹은 새로이 어떠한 제안을 실행할 것인지에 관한 공동 제안 내용을 채워나가는 형태로 작업을 진행하였다.

WCIT 회합을 위해 2012년 들어 많은 관계자들이 security 확보방안, 스팸 대책, 네트워크 접속요금의 결정 방법 등 다양한 방안을 제안했다. 각 논점에 관한 각국의 입장은 매우 다양하였다. 특히 러시아와 중국의 제안이 정보보안이나 국가안전보장이라는 이름 하에 검열의 정당화로 연결되는 것은 아닌지 주목을 끌었다. 이에 대해 미국은 ITU가 인터넷에 관한 권한을 가지는 것 자체에 강하게 반발하였다. 미국 통신규제위원회(FCC)의 위원인 McDowell은 Wall Street Journal에 “ITU는 인터넷 자유에 대한 위협”이라는 기사를 기고하여 미국 내의 위기감을 부추긴 적이 있다. “인터넷은 정부의 규제가 없었기 때문에 급속히 발전하게 된 것이며, 정부나 국제기관이 관여할 사안이 아니다. 만약 ITU에 인터넷에 대한 규제 권한을 부여한다면 다양한 규제들이 추가적으로 도입될 우려가 있다. 이렇게 되면 해외 사용자가 미국의 인터넷 서비스를 이용할 때마다 인터넷 기업이 현지 provider에게 요금을 지불해야 하는 상황이 될지 모른다.”고 경고하였다[4].

그 후 미국연방의회에서는 공청회가 개최되어, 하원과 상원이 각각 ITU에 의한 인터넷 규제에 반대하는 결의안을 만장일치로 채택했다. 즉 “ITU가 인터넷에 대해 조금이라도 간섭하지 못하게 한다.”는 것이 미국의 입장이 된 셈이다. 유럽이나 일본, 캐나다, 호주 등 이른바 선진국들도 기본적으로는 미국과 마찬가지로, ITU에 의한 규제 도입에 반대한다는 입장이었다. 하지만 미국만큼 강경한 입장은 아니었다.



〈자료〉: 菱田光洋, *ITUJ*, vol. 42, no. 10, 2012, 10, pp. 38-41.에서 발췌 및 수정.

(그림 2) ITR 재검토를 위한 준비 일정

V. ITR 개정 제안

통상 ‘WCIT의 결의에는 합의가 중시된다.’는 관습이 존재하였다. 제도상 다수결의 결의도 가능하지만, 의견이 크게 대립되는 문제에 관하여 다수결로 채택을 강행한 적은 지금까지 한 번도 없었기 때문이다. 그렇기 때문에 일본, 미국, 유럽이 ‘규제 반대’로 의견을 통일하면, 큰 변화를 수반하는 개정은 통과되지 않을 것이라는 것이 서양 선진국들의 판단이었지만, 예측은 빗나갔다.

2012년 12월 14일, ITU의 Tour 사무총장은 WCIT-12에서 새로운 규칙안 채택에 대해 다수결을 강행하였으며, ITU는 개정 규칙을 통과시키는 데 성공했다. ITU가 규칙을 개정한 것은 1988년 이후 24년 만이다. ITU의 새 규칙에는 193개 회원국 가운데 89개국 이 서명했다. 반면 미국을 비롯한 55개국은 서명을 거부했다(그림 3 참조)[5]. 서명을 주도한 국가는 러시아, 중국을 비롯해 중동아랍, 아프리카, 남미 국가들이다. 싱가포르

와 한국도 찬성 대열에 동참했다. 반면 미국, 영국, 캐나다를 포함, 유럽연합(EU), 페루, 필리핀, 말라위, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 인도 등은 서명을 거부했다. 일부 서방국가들은 막판에 서명 거부 쪽으로 입장을 선회했는데, 대표적인 국가가 스웨덴과 핀란드다. 당초 두 나라는 ITU 규칙 개정에 찬성하는 입장이었지만 회의가 진행되면서 결국 반대쪽으로 입장을 택했다. 규칙 개정에 찬성하여 서명한 나라에 대해서는 2015년 1월 1일, 새로운 규칙이 발효된다. 하지만 개정 규칙에 서명하지 않은 나라에 대해서는 현재의 규칙이 지속적으로 적용된다. 이러한 결과가 나온 것에 대해 서방의 언론매체에서는 “인터넷은 open internet과 close internet으로 분단되었다.”라든지, 또는 “우리들이 알고 있는 인터넷은 종언을 맞이했다.”라는 탄식의 글이 게재되었다. 또 다른 한편으로는 “인터넷 규제를 원하는 국가는 사실상 이미 규제를 하고 있으므로, 현실적인 영향은 거의 없을 것이다.”는 주장도 있었다[1].

Signatories of the Final Acts:89(in gray)

AFGANISTAN	ALBANIE	ALGÉRIE	ALLEMAGNE	ANDORRE	ANGOLA	ARABIE SAOUDITE	ARGENTINE	ARMÉNIE	AUSTRALIE
AUTRICHE	AZERBAÏDJAN	BAHREIN	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 CORÉE	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
HÂÏTI	HONGRIE	INDE	INDONÉSIE	RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE D'IRAN	IRAQ	IRLANDE	ISRAËL	ITALIE	JAMAÏQUE
JAPON	JORDANIE	KAZAKHSTAN	KENTA	KOWÉÏT	LESOTHO	LETTONIE	LIBAN	LIBÉRIA	LIBYE
LIECHTENSTEIN	LITUANIE	LUXEMBOURG	MALAISIE	MALAWI	MALI	MALTE	MAROC	ILES MARSHALL	MAURICE
MAXIQUE	MOLDOVA	MONGOLIE	MONTÉNÉGRE	MOZAMBIQUE	NAMBIE	NEPAL	NIGER	NIGÉRIA	NORVÈGE
NOUVELLE-ZÉLANDE	OMAN	OUGANDA	OUBÉKISTAN	PANAMA	PAPOUA-SIÉ-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	VITE NAM	YÉMEN	ZIMBABWE						

<자료>: ITU, Signatories of the final acts. <http://www.itu.int/osg/wcit-12/highlights/signatories.html>

(그림 3) 새로운 규칙에 대한 찬성여부(회색 표시는 찬성 국가)

WCIT-12에서는 국제 로밍 요금 투명성 보장과 발신자 번호표기 노력 등을 위한 조항을 신설하는 내용의 ITR 개정안을 확정하였으며, 트래픽 관리(망중립성) 관련 조항은 추후 논의하기로 했다. ITU는 이번에 ITR의 적용 범위를 정보통신기술(ICT)로 확대하려 했으나 미국 등의 반대로 현행대로 통신(telecommunication)으로 한정했다. 보안 및 스팸 관련 사항은 회원국이 네트워크 보안 보장과 스팸 방지에 적극 노력한다는 선언적 내용만 담아 조문을 신설했다. 한편 ITR의 규제 대상을 기존 공인운영기관(Recognized Operating Agency: ROA)에서 허가운영기관(Authorized Operating Agency: AOA)으로 변경했다. WCIT-12는 ITR 본문 개정 이외에 5개의 결의문도 채택했으며 구체적인 실행 방안은 2014년 부산 전권회의에서 논의하기로 했다. 이 중 ‘인터넷 성장 가능 환경조성 노력’ 결의문은 ITU의 권한 내에서 국제 인터넷 관련 기술을 개발하고 공공이슈에 대해 회원국 개별 입장에서 최선의 노력을 다한다는 선언적 내용이 담겼다. 또한 ITU 사무총장은 인터넷에 대해 다양한

이해관계자가 참여할 수 있도록 하고, 광대역 통신 개발에 있어 ITU가 지속적으로 역할을 할 수 있도록 적절한 조치를 취하도록 한다는 내용도 포함되었다[6].

한편 회의 시작 전부터 관심을 모았던 인터넷 거버넌스 관련 조항은 포함되지 않았다. 인터넷과 관련된 의제는 선진국과 개발도상국 간에 극심한 의견 차이로 각자의 의견을 반영하는 선에서 논의가 진행되었다. 1조 1항에는 “이번 개정에서는 통신 콘텐츠 관련 내용은 다루지 않는다(These Regulations do not address the content-based aspects of telecommunications).”라고 규정하고 있다. 인터넷에 대한 내용은 24쪽에 처음 나오는데, “인터넷이 좀 더 잘 성장할 수 있는 환경을 조성한다(To foster an enabling environment for the greater growth of the Internet).”는 조문이 들어 있다.

이번 회의에서 한국은 찬성표를 던졌는데, 방송통신위원회가 전기통신에 대한 정부 통제권을 강화하는 규칙에 서명했다는 사실에 대해 국내 여론의 비판도 적지 않았다. 여기에 대해 방송통신위원회는 “규칙에 포함된

네트워크 보안 안전과 스팸 방지의 경우 회원국이 노력하여야 한다는 선언적 규정만 있으며, 일부 언론이 언급하고 있는 국제기구 공조에 대한 내용은 포함되어 있지 않다.”고 해명한 바 있다. 한편 방송통신위원회는 정보 보호, 스팸 방지, 네트워크 침해 등과 관련된 인터넷 이슈는 ITU, OECD, 국제인터넷주소관리기구(The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers: ICANN) 등 모든 국제기구와 국제사회에서 다양한 형태로 다루어져야 한다는 입장을 취했다. 방통위는 ITU의 이번 규칙개정 작업이 변화된 환경을 담기 위한 선언적인 수준에 불과하므로 찬성표를 던진 자체가 곧바로 인터넷 규제에 동참한다는 의미는 아니라는 입장이다.

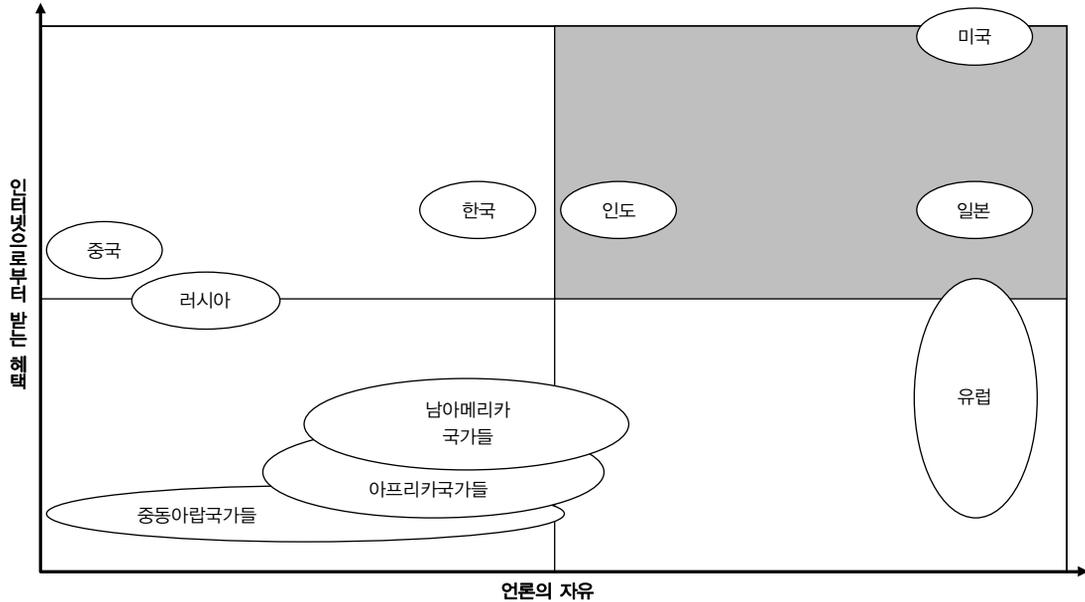
반면 미국 등은 이번 개정 규칙 자체에 인터넷 규제에 대한 직접적인 문구가 들어가 있지는 않지만 향후 규제를 확대하는 빌미가 될 소지가 적지 않다고 주장하고 있다. 반대 운동을 주도한 Terry Kramer 미국 대사는 IT 전문 사이트인 Read Write와의 인터뷰에서 ITU의 이번 행보에 반대한 이유를 다음과 같이 설명하였다. 첫째, 개정된 규칙에 포함되어 있는 용어의 문제이다. ‘운영기관(operating agencies)’으로 규정되어 있던 규칙적용 대상에 ‘허가받거나(authorized)’, ‘운영기관으로 인정할 수 있는(recognized)’이란 문구를 추가함으로써 정부가 개입할 수 있는 여지를 제공하였다는 지적이다. 둘째, 5조에 포함된 ‘스팸 방지’와 ‘네트워크 보안’ 부문도 약용의 소지가 있다고 지적하였다. 미국은 스팸도 콘텐츠의 일종으로 보기 때문에 스팸 규제가 명문화될 경우 언론의 자유를 침해할 소지가 있다고 주장하고 있다. 스팸 방지 권한을 확대할 경우 콘텐츠에 대한 규제도 이어질 수도 있다는 것이다. 네트워크 보안 역시 비슷한 문제를 안고 있다는 입장인데, DDoS 등에 대처할 수 있는 방대한 권한을 갖게 될 경우 반대 여론을 막는 수단으로 확대 발전할 수도 있다는 지적이다. 셋째, 인터넷 거버넌스 측면에서도 ITU가 전면에 나서는 것은 문제가 있다는 것이 미국의 주장이다. 그 동안 미국은 인터넷은 다

자간 협력 모델을 유지해야 한다는 입장을 견지해 왔다. 따라서 ICANN이나 국제 인터넷 표준화 기구(The Internet Engineering Task Force: IETF) 같은 민간 기구들이 인터넷에 대한 정책을 결정하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다. 마지막으로 Tour 사무총장이 회의 시작 전 공언했던 것과 달리 이번 회의에서는 인터넷 관련 의제가 폭넓게 다뤄졌다고 미국은 비판했다. 결국 이번에 개정된 규칙이 ‘트로이 목마’ 같은 역할을 할 우려가 적지 않다는 것이다[7].

ITU의 이번 규칙 개정을 놓고 외국 전문가들 사이에서도 찬반 양론이 엇갈린다. 물론 미국 쪽에서는 당연히 반대 여론이 압도적으로 더 많다. 인터넷 자유가 훼손될 우려가 적지 않다는 명분 못지 않게 미국 주도의 인터넷 거버넌스 구조가 흔들릴 수도 있다는 실리가 함께 작용한 때문으로 풀이된다. 하지만, 미국이 끝까지 서명을 거부한 것에 대한 비판도 적지 않다. 미국 Syracuse 대학의 Milton Mueller 교수는 미국이 끝까지 서명을 거부함으로써 스스로 고립을 자초한 것은 잘못된 처사라고 비판했다. 상황을 극단적인 쪽으로 몰아갔다는 것이다[8].

이번 WCIT-12를 통하여 ‘러시아, 중국 등 인터넷 검열을 원하는 국가 그룹’과 ‘이슬람 제국과 같이 전통적인 가치관을 지키기 위해 인터넷 규제를 원하는 국가 그룹’ 및 ‘인터넷의 자유를 지키고자 하는 서양 자유주의 선진국가 그룹’의 인터넷 규제를 둘러싼 견해의 차이가 극명하게 드러났다. 그러나 ‘언론 통제’와 ‘전통적 가치관’이라는 두 가지 관점만으로 89개 나라가 찬성에 표를 던졌다고 보는 것은 무리이다. 많은 국가들이 찬성표를 던진 배경으로 또 하나 고려해야 할 것은 ‘각 국가가 인터넷으로부터 어느 정도의 편익을 누리고 있는가?’라는 관점이다. 인터넷으로 많은 사람들의 생활이 편리해졌다는 점은 틀림없는 사실이지만, 그것이 그 나라 경제에 어느 정도의 편익을 부여하고 있는지는 국가에 따라 차이가 있다[1].

(그림 4)는 언론의 자유를 가로축으로, 인터넷으로부터



〈자료〉: 清水憲人, *ITUJ*, vol. 42, no. 8, 2012. 8, pp. 4-6.에서 발췌 및 수정.

(그림 4) 언론의 자유 및 인터넷으로부터 받는 혜택

터 얻는 편익을 세로축으로 하여 각 국가의 위상을 나타낸 것이다. 정량화가 용이하지는 않지만, 세계적인 인터넷 기업을 다수 보유하고 있는 미국은 인터넷으로부터의 편익을 최대한으로 누리고 있다고 할 수 있다. 또한 자국의 인터넷 기업들이 매우 활발하게 활약하고 있는 일본, 중국, 그리고 미국의 IT 기업으로부터 아웃소싱을 받아 경제발전을 이루고 있는 인도 또한 혜택을 누리고 있는 나라라고 평가할 수 있을 것이다. 하지만 자국의 인터넷 관련 기업이 거의 없는 나라에서는 ‘인터넷으로 세상이 변한다 하더라도, 결국 이득을 보는 것은 미국 기업들뿐’이라는 견해를 가지고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 실은 서양 선진국의 이해관계도 꼭 일치하는 것은 아니다. Google이나 Amazon, Facebook, Apple 등 전 세계에서 수익을 내고 있는 미국 기업에 대해 어떤 형태가 되든 이익을 공유하고자 하는 움직임이 세계 각지에서 감지되고 있다. 최종 규칙에서는 규정으로 탄생하지 못했지만 이번 WCIT-12에서도 중간 단계에서는 요금정산 방법에 관한 제안이 포함되어 있었다. WCIT-

12는 2012년 12월 14일에 종료되었지만, 인터넷의 미래 방향성을 결정짓는 교섭은 앞으로도 지속될 것으로 보인다.

VI. 결론 및 시사점

ITU는 WCIT-12에서 24년 만에 ITR을 개정했다. 이번 회의에서 가장 관심을 집중시킨 것은 ‘인터넷 규제’ 관련 조항이었다. ICANN 등 민간기구가 관장하던 인터넷 관리 권한을 ITU가 이양받아야 한다는 것이 해당 조항의 골자였다. 중국·러시아·중동·남미 지역의 국가들은 ITU에 인터넷 관장 권한을 부여하고 각국 정부가 검열 권한을 가질 수 있도록 적극 주장하였고, 미국·캐나다를 비롯한 서방 유럽은 정부의 인터넷 개입 및 감시는 언론의 자유를 저해한다며 반대 의견을 표명했다. 결국 서방 국가들의 반발로 새 규약 조문에는 인터넷 규제 관련 조문은 삽입되지 못했고, 정보 보호나 스팸 방지 등의 문제에 회원국들이 공조할 수 있다는 선언적 의

미만 들어가게 되었다. 인터넷 규제에 반대하는 입장을 취한 미국 등 서방 국가들은 ‘이번 ITR 개정이 계기가 되어 앞으로 인터넷에 대한 규제가 더욱 강화되는 것이 아닌가?’라는 우려를 표명하고 있다.

그러나 ITR은 ITU의 최상위 규정인 ITU 헌장 및 이를 보완하는 ITU 조약을 보완하는 규칙이기 때문에 ITR이 지니는 법적 구속력은 매우 약하다. 4년에 한 번 개최되는 ITU 전권회의에서 ITU 헌장이 개정되지 않는 한, 각 구성국의 전기통신에 대한 규제 주권은 WCIT-12의 결과에 크게 좌우되지 않을 것이라는 사실을 기억할 필요가 있다. 이 때문에 개발도상국에 속하는 대다수 구성국들은 자국의 사정을 감안하여 인터넷에 관한 국내 규제를 더욱 강화할 가능성도 보인다. 또한 몇몇 구성국들은 국가 상호 간 협조를 중시하는 방향으로 나갈 가능성도 있다. 현재로서는 ITR 개정 규칙 발효에 따라 각 가맹 국가가 어떠한 행동을 취할지 명확하게 알 수는 없으며, 따라서 당장 인터넷 규제 방식에도 큰 변화는 수반되지 않을 것으로 전망된다.

WCIT-12는 2012년 12월에 종료되었지만, 인터넷 규제를 둘러싼 공방전은 2013년 서울 사이버 스페이스 총회, 2014년 부산 ITU 전권회의 등의 국제회의에서 지속적으로 이루어질 것으로 보인다. 이번 WCIT-12에서는 방송통신위원회가 ITR 개정 내용이 국내법이나 국익에 배치되는 내용이 없고, 인터넷 규제에 관한 조문도 선언적 문구에 지나지 않는다고 판단하여 서명에 찬성하였지만 국내의 많은 전문가들은 이번 서명에는 정부의 의견만 일방적으로 반영되었을 뿐, 민간의 살아있는 의견은 전혀 반영되지 않았다고 반발하고 있다. 따라서 2014년, ITU 전권회의가 개최될 때까지 정부는 학계, 산업계의 의견을 충분히 수렴하여 회의에 대응해야 할 것이다.

인터넷에 대한 규제 여부는 언론의 자유뿐만 아니라, 인터넷으로부터 얻는 편익, 문화적 정체성 및 법률적 체계, 상거래 관행, 글로벌 스탠더드 등, 다양한 측면을 고

려하여 우리나라의 입장을 정리해야 할 것이다. 전체적인 방향성은 글로벌 스탠더드에 맞추어 국제적 연대와 제휴를 통해 지구촌과 호흡을 같이 하되, 우리나라의 문화적 정체성에 걸맞는 주체적 선택이 필요하다. 물론 그것이 표현의 자유와 알 권리를 저해하는 결과가 되어 민주시민의 신장에 역행하는 것이 되어서는 곤란할 것이다. 인터넷 규제를 수용하는 경우에도 합리적이고 현실적인 대응책이 마련되어야 할 것이고, 인터넷 규제를 수용하지 않는 입장이 되더라도 언론 자유에 따르는 자율규제가 확산되는 성숙한 인터넷 문화가 형성되어야 할 것이다.

용어해설

ITR 국제전기통신규칙(International Telecommunication Regulations)은 ITU 헌장 및 ITU 조약을 보완하는 역할을 하는 규칙으로 국제전기통신 서비스, 과금 및 요금정산 방식에 관하여 정한 조약으로 1988년, UN 전문기관의 하나인 ITU 회의에서 채택되어 1990년 7월에 발효되었음.

WCIT-12 2012년 12월 3일부터 14일까지 아랍에미리트(UAE)의 두바이에서 개최된 세계국제전기통신회의(World Conference on International Telecommunication)

약어 정리

AOA	Authorized Operating Agency
CSTD	Commission on Science and Technology for Development
FCC	Federal Communications Union
ICANN	The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
IETF	The Internet Engineering Task Force
IGF	Internet Governance Forum
ITR	International Telecommunication Regulations
ITU	International Telecommunication Union
ROA	Recognized Operating Agency
UAE	United Arab Emirates
WCIT	World Conference on International Telecommunication
WSIS	World Summit on the Information Society

WTPF World Telecommunication Policy Forum
WTSA World Telecommunication Standardization
Assembly

참고문헌

- [1] 清水憲人, “ネットの 未来を 左右する WCIT 議論の 読み方,” *ITUJ*, vol. 42, no. 8, 2012. 8, pp. 4-6.
- [2] 菱田光洋, “国際電気通信規則(ITR) の改正を 巡る 最近の 議論について,” *ITUJ*, vol. 42, no. 10, 2012. 10, pp. 38-41.
- [3] ITU, Draft of the Future ITRs, 2012. 12. 3~14.
- [4] R.M. McDowell, “The U.N. Threat to Internet Freedom,” *Wall Street Journal*, Feb. 21th, 2012.
- [5] ITU, Signatories of the Final Acts, 2013. 2. 2. 출력. <http://www.itu.int/osg/wcit-12/highlights/signatories.html>
- [6] 디지털 타임스, “인터넷 규제 빠진 새 ITRs 확정,” 2012. 12. 17. http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2012121702010531742001
- [7] Read Write, “Q&A with ITU Ambassador Terry Kramer: It's All About Internet Freedom,” Dec. 7th, 2012. <http://readwrite.com/2012/12/07/qa-with-itu-ambassador-terry-kramer-its-all-about-internet-freedom>
- [8] M. Mueller, “ITU Phobia: Why WCIT was Derailed,” Dec. 18th, 2012. <http://www.internetgovernance.org/2012/12/18/itu-phobia-why-wcit-was-derailed/>