

디지털 냉전론과 인터넷 거버넌스⁴⁴⁾

김재연⁴⁵⁾

최근 미국의 외교가를 중심으로 디지털 냉전론이 대두되고 있다. 미국 정부, 기업이 현실 세계 및 사이버 공간에서 갖고 있는 권력과 지위를 감안했을 때 이러한 변화는 미국의 외교, 군사 정책상 변화로서 뿐 아니라 글로벌 인터넷의 운영, 인터넷 거버넌스의 행방에도 중요한 영향을 미칠 것으로 보인다. 이에 따라 본고는 디지털 냉전론이 발흥한 배경 및 이론적 타당성을 검증한다. 특별히 해당 논의에 따라 디지털 냉전에서 미국의 주요 경쟁 국가로 거론되는 중국의 인터넷 거버넌스 관련 정치적 역할 및 인터넷 거버넌스에 대해 취하는 태도에 대해 분석한다. 중국의 행동은 디지털 냉전론이 주장하는 것과 같은 수정주의적 국가로서 태도를 보이기 보다는 자신들의 국내적 안정 유지를 획책하는 것에 가까우므로 디지털 냉전론은 이론적으로 타당하지 않으나 과거 냉전의 경험은 이들 강대국들의 경쟁 관계가 사이버 공간의 질서에 미칠 여파를 이해하는데 시사하는 바가 있다.

디지털 냉전 혹은 신(新)냉전론의 부상

2013년 현재, 외교평의회(Council on Foreign Relations, CFR), 브루킹스 연구소(Brookings Institute), 헤리티지 재단(Heritage Foundation)을 비롯한 다수의 미국 국제관계 관련 싱크탱크들은 보수, 진보의 이념적 스펙트럼을 초월해 사이버 안보(cyber security) 문제를 미국의 주요 국정 아젠다로 주목한다. 이들은 해외의, 특별히 중국의 해커들이 자국 정부, 기업 사이트뿐 아니라 전력망, 금융망과 같은 치명적인 국가 인프라(critical national infrastructure)를 그들의 공격 대상으로 삼고 있다고 주장하며 경계의 목소리를 높이고 있고, 미국 정부를 향해 개방적이고 자유로운 인터넷 환경 유지를 위해 사이버 안보를 미국 정부의 새로운 외교적, 군사적 목표로 삼아야 한다고 요구하고 있다.

또한, 비슷한 맥락에서 일명 '디지털 냉전'(digital Cold War) 혹은 '신냉전'(new Cold War)에 관한 논의 역시 미국 외교가에서 주목을 받고 있다. 일례로 오바마 행정부에서 국무

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

45) 전세계 풀뿌리 언론가 네트워크인 Global Voices Online 활동가이며, 국제 인터넷 검열 비판 조직인 Global Voices Advocacy 회원이다. 본문과 관련하여 질문 사항 등이 있으면 jaeykim2@gmail.com을 통해 의사 소통할 수 있다.

부 정책기획실장을 역임한 바 있으며 현재는 뉴아메리카 재단(New America Foundation)의 회장이자 CEO를 맡고 있는 프린스턴 정치학과의 앤마리에 슬러터(Anne-Marie Slaughter) 교수는 2012년 8월 21일에 프로젝트 신디케이트(Project Syndicate)에 기고한 글에서 정보 전쟁의 서막을 예고한다. 그녀는 정보의 자유로운 흐름, 접근, 그리고 그와 관련된 인권의 해석을 둘러싸고 전 세계가 규범적, 현실적 입장을 달리하는 두 진영으로 나뉘고 있다고 주장한다. 특별히, 2010년 1월 당시 미국 국무부 장관이었던 힐러리 클린턴이 발표한 인터넷 자유 선언을 언급하며 미국이 정보와 접근에 관한 동등한 접근권과 국경으로 분열되지 않은 인터넷을 지지한다는 것을 강조한다. 이전에는 베를리 장벽이 동서를 나눴다면 이제는 정보 장벽이 미국이 속한 자유진영과 러시아, 시리아, 사우디아라비아 등과 같은 정보 통제 진영으로 나눈다는 것이 그녀의 주장의 골자다. 그리고 이런 시각에서 본다면 지난 2012년 12월에 두바이에서 개최된 국제전기통신세계회의(World Conference on International Telecommunication, WCIT, 이하 'WCIT-12')과 같은 회의는 이런 진영 간의 견차가 제도화되는 과정의 일부다.⁴⁶⁾

물론, 이런 디지털 냉전론이 대두하는 배경에는 1980년대에 종결된 냉전 경험만 있는 건 아니다. 9.11 테러 사건 이후 미국 사회, 특별히 안

보 측면에서 중심축인 테러리스트를 포함한 비국가조직(non-state actor)에 대한 위협론이 배후 변수로 작용한다. 일례로 네온 E. 퍼네타(Leon E. Panetta) 당시 미국 국방부 장관은 2012년 10월 11일 뉴욕시에서 행한 연설에서 미국의 사이버 인프라가 해외 국가뿐 아니라 테러리스트와 같은 비국가 조직(non-state actors)의 공격에 약점을 노출하고 있으며 과거 미국이 일본에 기습적으로 진주만을 습격당한 것과 같은 위협성이 미국의 사이버 인프라에 내재해 있다고 강조했다.⁴⁷⁾

미국의 국력 및 미국 정부와 기업이 사이버 공간에 미치는 영향력을 감안할 때 이런 미국 사회 내에서의 냉전론의 부상에는 미국의 외교, 군사 정책상으로서 변화뿐 아니라 글로벌 인터넷의 운영, 인터넷 거버넌스 상에도 갖는 함의가 크다. 이에 따라 본고에서는 이러한 냉전론 발흥의 구체적 배경 및 이 냉전론 성립의 주요 전제가 되는 미국의 경쟁 국가로서의 중국의 성격을 분석하고 이런 분석 내용을 바탕으로 디지털 냉전론이 향후 인터넷 거버넌스 관련 논의에 시사하는 바를 설명한다.

강대국 간의 경쟁과 인터넷 거버넌스

디지털 냉전론이 주장하는 바인 미국 정부의 적극적 사이버 공간 개입은 얼핏 그간 우리가

46) Slaughter, A.-M. (2012). The Media Cold War by Anne-Marie Slaughter - Project Syndicate. Retrieved October 21, 2013, from <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-media-cold-war-by-anne-marie-slaughter>

47) Panetta, L. E. (2012). Defense.gov News Transcript: Remarks by Secretary Panetta on Cybersecurity to the Business Executives for National Security, New York City. Retrieved October 21, 2013, from <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5136>

이해해왔던 미국과는 다르게 느껴진다. 미국에 있어서 국가(state)란 국가가 독재하는 과거 동구권 국가나 국가가 시장을 통제하는 경향을 보여 온 동아시아 국가들에 비해 소극적으로 사회와 시장에 개입하는 것으로 인식돼왔기 때문이다. 또한, 미국은 헌법상 수정헌법 1조(First Amendment)를 통해 표현의 자유를 규정하고 있으며 오바마 행정부 내에서 우리로 따지면 외교부에 준하는 국무부(Department of State)가 주요 국정 목표로 인터넷 자유를 제시하고 있다.⁴⁸⁾ 그리고 미국은 국내외적으로 기업 이익 보호를 위해 정부 개입을 통한 인터넷 규제 신설에 대해 지속적으로 반대 입장을 취해왔기 때문에 인터넷에 대한 ‘적극적인 국가 개입’이란 미국의 기존의 입장과 상치되는 혹은 이질적인 주장으로 느껴질 수 있다.

그러나 이런 시각은 미국 국가가 '약한 국가'(weak state)라는 편견을 수용한 결과다.⁴⁹⁾ 미국은 공화주의와 연방주의 전통에 따라 강압적이고, 수직적인 국가 구조(state structure)는 헌정 질서 아래에서 상대적으로 취약할 수 있다. 그러나 역사적인 맥락에서 볼 때 미국은 위기 대응을 명분으로 지속적으로 국가 능력(state capacity)을 강화해왔다. 건국 과정에서 영국과 대항하기 위해 연방정부를 신설했다. 루즈벨트 시절에는 대공황과 싸우기 위해 케인즈주의의 기치 아래 뉴딜국가(New Deal state)를 건설했고, 2차 대전에 참전하면서 급격히 미국의 군

사화가 진행됐다. 현재 미국 정치계에서도 얼핏 국가 능력 강화에 대해 보수와 진보, 공화당과 민주당간 의견이 갈리는 것처럼 보이지만 깊이 들여다보면 실상은 다르다. 보수측은 지난 부시 행정부 이래 대(對)테러능력을 향상시키기 위해 행정부 권한 강화에 힘을 기울이고 있다. 진보측도 오바마 행정부 내에서 의료, 보건 영역 등에서 국가 활동 내용을 확장하는 데 초점을 맞추고 있다. 미국은 공화국으로서, 그리고 연방 국가로서 중앙 권력을 견제해온 전통을 갖고 있지만 그와 동시에 위기 대응을 위해 국가 능력을 꾸준히 강화해온 이력도 갖고 있다.

이런 미국 국가의 성격에 대한 좀 더 균형잡힌 시각은 미국의 인터넷 거버넌스에 관한 외교적 접근의 이해에 대해서도 현실적 분석을 가능하게 한다. 일례로 왜 미국은 인터넷 거버넌스의 현상 유지를 원하는 것일까?

미국이 WCIT-12를 위해 2012년 8월 최초 제출한 제안서의 핵심은 국제전기통신 규약(International Telecommunication Regulations, ITR)이 관할하는 규제 영역의 현상 유지다. 구체적으로 해당 제안서는 ITR 전문(preamble) 변경의 최소화를 요구하고 있으며 '통신'(telecommunications)', '국제 통신 서비스'(international telecommunication service) 등 주요 용어의 의미가 확장돼 UN의 규제 권한에 인터넷이 포함되는 것을 우려한다. 그리하여 설사 규제 확장안이 통과된다 할지라도 그를 실

48) Clinton, H. R. (2010, January 21). Remarks on Internet Freedom, U.S. Department of State, Retrieved October 23, 2013, from <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135519.htm>

49) Novak, W. J. (2008). The Myth of the "Weak" American State. *The American Historical Review*, 113(3), 752-772. doi:10.1086/ahr.113.3.752

행하는 것은 각국이 자발적으로 결정할 것을 주장한다. 명분상으로 이런 주장은 자국의 인터넷 자유 독트린에 따라 인터넷상 자유로운 정보의 흐름과 접근에 위해가 될 수 있는 과도한 국가 개입을 제지하기 위해서다.⁵⁰⁾ 달리 말하면 미국이 지향하는 국가의 역할과 국가의 적극적 개입이 허용되는 새로운 인터넷 거버넌스 질서가 부합하지 않기 때문에 기존 질서의 유지를 지지한다는 것이다.

하지만 이미 과거 미국 역사에서 찾아볼 수 있듯 새로운 시대적 위기를 명분으로 한 미국의 국가 권한의 강화는 계속돼 왔다. 그리고 사이버 안보를 근거로 미국 국가의 사이버 공간에 대한 개입 정도를 확대하려는 시도는 이미 이루어지고 있다. 권력의 이기적 속성을 인정하면 그리고 국제 사회의 무정부 질서 아래에서 국가가 생존을 목표로 한다는 국제정치의 현실주의의 가정을 수용하면 현상유지를 획책하는 미국의 의도는 '국가의 개입 반대'를 토대로 한 이념에 기초했다고 판단하는 것만으로는 부족하다. 거기에서 나아가 미국이 이러한 입장 유지를 통해 '경쟁 국가'의 인터넷 거버넌스의 개입을 저지하여 어떻게 자신들의 국익을 추구하려 하는지를 파악하는 것이 중요하다.

나아가 이러한 현실주의적 관점에서 미국 국가가 과거의 외교, 군사적 정책의 연장선상에서 인터넷 거버넌스를 어떻게 접근하고 있는지를 이해하고자 한다면, 인터넷 자체는 새로운 기술이며, 인터넷 거버넌스 역시 전문가 집단, 시

민사회 영역에서 발달해 온 사적 규제 네트워크의 속성을 갖고 있으나, 여전히 미국과 미국의 주요 경쟁국가 간의 관계가 주요 분석 대상으로 떠오르게 된다. 단적으로 국가가 기술적인 문제를 넘어서 안보를 포함한 광범위한 정책 영역에서 가장 강력한 경쟁 대상으로 여기는 건 국가, 특별히 자신들의 생존에 위협을 끼칠 수 있는 능력과 의도를 갖고 있는 국가이기 때문이다.

그렇다면, 디지털 냉전이 부각되는 현재 미국 외교가의 분위기를 감안할 때, 냉전 시대 소련에 이어 이러한 신냉전 시대 미국의 주적으로 부상하는 대상은 누구인가? 동시에 냉전과 함께 9.11 테러가 이러한 신냉전론의 배경 변수로 감안하는 것을 고려할 때, 어느 국가가 테러리스트의 온상으로 지적되고 있는가? 이런 점에서 러시아 등 다른 권위주의 국가와 함께 직간접적으로 미국의 사이버 공간상 주요 경쟁 국가로 손꼽히고 있는 것은 중국이다. 한 가지 예로 2010년 10월 미국 오바마 대통령이 중국을 방문하였을 때, 오바마는 인터넷을 통해 타운 홀(town hall) 미팅을 진행했고, 이 기회를 활용해 인터넷 자유를 홍보했다. 구체적으로 그는 정보 접근권이 향상됐을 때 시민들이 자신의 정부 책임성을 향상시킬 수 있고 새로운 아이디어를 창출할 수 있으며 창조성과 기업이 정신이 강화된다고 주장했다. 규범적인 측면에서 오바마의 이러한 인터넷 자유에 대한 주장이 얼마나 타당한지는 차치하고, 이런 국민 방문의 정치적 맥락을 생각할 때, 오바마의 발언은 미국의 인터

50) Kramer, T. (2012). Fast Facts on United States Submitting Initial Proposals to World Telecom Conference, U.S. Department of State. Retrieved October 21, 2013, from <http://www.state.gov/e/eb/rls/fs/2012/195921.htm>

넷 자유 독트린을 선포하고 중국을 인터넷 자유 상 잠재적 위협 국가로 인지하고 있음을 보여준다.⁵¹⁾

또한, 최근 미국 외교가의 주요 이슈 중 하나가 중국의 사이버 스파이 행위를 다룬 맨드리안트(Mandriant) 보고서였던 것도 주지할 만한 사실이다. 미국의 방위 컨설팅 업체 맨드리안트는 그들이 2013년 2월에 공개한 보고서에서 미국을 향한 지능형 지속 해킹(Advanced Persistent Threat, APT)의 출처가 중국 인민해방군 61398부대이며 2006년 이후 이들이 적어도 141개의 기관에서 테라바이트 단위의 데이터를 훔쳤고 이들이 과거 1,905회에 가깝게 행한 공격 중 97%가 국가의 중대한 기간 시설을 대상으로 했다고 주장한다. 또한, 맨드리안트는 이러한 부대가 중국이 운영하는 20개 부대 중 1개 부대일 뿐이라고 지적하면서 실제로 중국이 미국의 사이버 안보에 미치는 위협은 더 심각할 수 있음을 강조한다.⁵²⁾

그렇다면 왜 미국은 중국을 미국의 사이버 안보상 주요한 경쟁 국가로 주목하고 있는가? 그 이유는 무엇보다 중국의 고속 경제 성장과 동시에 존재하는 이념적 이질성 때문이다. 중국은 1979년 개혁개방 이후 최근 금융위기 전까지 연평균 경제 성장률 10%에 가까운 경이적인 경제 성장을 기록해 왔다. 그리고 그와 동시에 지구상에 몇 안 되는 공산주의 이념을 채택한 국가로서 공산당에 의한 일당 독재 체제를 유지하고

있다. 이런 경제적 자유와 정치적 통제의 공존, 그리고 후기 미국 국제사회에서의 잠재적 초강대국으로서의 부상은 미국에게 심각한 부담으로 다가온다. 미국이 갖고 있는 자유 민주주의 이념과 민주주의를 확산하겠다는 외교 정책상 목표에 비춰보았을 때 중국은 위협적인 존재이기 때문이다. 미국의 입장에서 봤을 때 중국의 정치체제 안정을 통한 점진적 시장개혁 모델인 베이징 콘센서스(Beijing Consensus)는 미국의 충격 요법을 통한 자유 시장, 자유 민주주의 확산 모델인 일명 워싱턴 콘센서스(Washington Consensus)의 안티테제이다.

나아가 중국의 과거 행적 역시 미국의 의심을 초래할 수 있는 부분이 있다. 미국은 그간 정보자유권, 접근권과 같은 인권을 명분으로 기존의 인터넷표준화기구(Internet Engineering Task Force, IETF), 인터넷주소관리기구(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) 등의 국제기구를 통한 일명 '다자간 협력주의'(multi-stakeholderlism)에 따른 현상유지적 운영 방식을 옹호해왔다. 이는 현실주의적 관점에서 봤을 때 IETF, ICANN 등의 기구들이 기업, 전문가 집단, 그리고 일부 시민사회의 참여를 통해 다자간 협력방식을 취하고 있으나 이들이 또한 미국이 현재 사이버 공간에서 갖고 있는 우월한 지위에 대해 특별히 위협적이지도 않기 때문이다.

하지만 중국을 비롯한 권위주의 국가, 아시

51) Clinton, H. R. (2010, January 21). Remarks on Internet Freedom, U.S. Department of State, Retrieved October 23, 2013, from <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135519.htm>

52) Mandiant Intelligence Center Report. (2012). Mandiant, Retrieved October 21, 2013, from <http://intelreport.mandiant.com/>

아, 아프리카 등지의 신흥국가는 이런 기존 질서에 만족하지 않았다. 중국은 2011년 러시아, 타자흐스탄, 그리고 우즈베키스탄과 함께 UN 총회에서 다자간 협력주의나 시민사회의 역할에 대한 논의를 배제한 '정보 안보를 위한 국제 행위 규약'(International Code of Conduct for Information Security)을 제출한 바 있다.⁵³⁾ 특기할만한 점은 이 문서에서 중국 등의 국가가 공식적으로 정보통신기술의 발달이 국제안정과 국가안보에 위해가 될 수 있다고 주장함과 동시에 이를 방지하기 위해 국가간 공조가 필요함을 제시하고, 나아가 인터넷 관련 정책영역은 국가의 주권(the sovereign right of the States)임을 명시하고 있다는 점이다. 또한, 같은 문서는 양자간, 지역간, 국제적 공조를 이끌기 위해서 UN의 역할이 강화돼 국제 규범의 창설, 국제 분쟁의 해결, 정보 안보 영역의 국제 협력의 증대가 필요하다고 역설하고 있다. 이런 맥락에서 보면 미국이 WCIT-12에서 UN의 인터넷 규제 권한 확대에 대해 민감하게 반응한 것은 이러한 변화가 중국 등 권위주의의 국가, 신흥 국가 중심으로 새로운 인터넷 거버넌스 질서를 형성하고자 하는 노력의 일부로 보고 이를 저지하기 위함이다.

그리고 이런 추세는 쉽게 바뀔 것처럼 보이지도 않는다. 2013년 시진핑(習近平) 정부 출범 이래 중국은 본격적으로 강대국 외교를 표방하고

있다. 이 맥락에서 사이버 안보를 외교의 주요 아젠다로 설정했으며 이전의 저자세 수비 위주 외교에서 좀 더 공격적 외교로 전환될 것이 예상되고 이에 대한 미국의 반응 역시 더욱 강해질 것으로 보인다. 특별히 같은 해, 미국의 국가안보국(National Security Agency, NSA)의 자국 인터넷 기업의 서비스를 통한 불법 개인 정보 수집 논란이 불거진 후, 밖으로는 인터넷 자유를 주장하면서 안으로는 자국의 국가 이익 증대를 추구하는 미국의 이중적 태도에 대한 중국의 의심 역시 한층 더 가중됐고, 유럽 등 다른 국가들의 불만을 이용해 인터넷 거버넌스와 관련된 의제를 놓고 미국과 충돌할 가능성, 인터넷 거버넌스의 국제정치화 역시 가속될 것으로 여겨진다.⁵⁴⁾

그러나 인터넷 거버넌스상 강대국 간의 경쟁관계의 존재 자체가 디지털 냉전론의 이론적 타당성을 입증하지 않는다. 디지털 냉전론이 성립하기 위해서는 그 핵심 가정인 중국이 기존 체제를 전복하고자 하는 수정주의적 국가(revisionist state)임이 성립되어야 한다. 과거 소련이 공산주의의 전 세계적 확대를 노렸던 것처럼 중국이 자신들의 인터넷 거버넌스 모델로 기존의 인터넷 거버넌스 모델을 대체하고자 노력할 것인가? 이 질문에 대답하고, 중국 부상론이 인터넷 거버넌스상에서 어떻게 해석될 수 있는지를 검증하기 위해 아래에서는 1) 중국이 사

53) International Code of Conduct for Information Security. (2011, September 14). United Nations General Assembly. Retrieved from <http://www.citizenlab.org/cybernorms/letter.pdf>

54) Gupta, P. (2013, June 8). Barack Obama and Xi Jinping discuss cybersecurity as tension over privacy increases in U.S. - Salon.com. Salon, Retrieved October 23, 2013, from http://www.salon.com/2013/06/08/barack_obama_and_xi_jinping_discuss_cybersecurity_as_tension_over_privacy_increases_in_u_s/

이버 공간에서 국가 주권에 대해 어떠한 해석을 내리고 있으며, 2) 실제 중국의 인터넷 검열, 통제 사례를 놓고 보았을 때 중국이 이러한 주권 해석을 정보 통제 정당화에 어떻게 사용하고 있는 지, 3) 나아가 이런 주권해석, 정보통제에 기초했을 때 그들의 인터넷 거버넌스에 대한 접근법은 어떠한 지를 살펴보고자 한다.

중국식 인터넷의 실체: 네트워크 권위주의와 취약한 강대국

1989년 천안문 사태 직후인 1990년대만 해도 중국의 인터넷 발전을 바라보는 시각의 초점은 꺼진 민주화의 불씨를 다시 살리는 데 있어 인터넷의 역할이었다. 최근 아랍의 봄 이후 다시 각광을 받고 있는 이런 인터넷 민주화론의 전제는 MIT 미디어랩 소장을 역임한 바 있는 니콜라스 네그로폰테(Nicholas Negroponte) 등 사이버 이상주의자들이 주장한 초국가적 인터넷은 물리적 영토에 기초한 국가 주권이 통제할 수가 없다는 '믿음'이었다.⁵⁵⁾ 그로부터 20년 가까운 시간이 흘렀고 중국이 중국식 자본주의(capitalism with Chinese characteristics)⁵⁶⁾ 뿐 아니라 통제를 통한 발전이란 중국식 인터넷(the Internet with Chinese characteristics)에 대해서도 어느 정도 성공을 거둔 것이 가시화됐다. 그리고 그런 흐름에 따라 현재의 중국

인터넷에 대한 실증적 연구의 초점은 이런 인터넷의 급속한 발전과 공존하는 체제 안전성에 대한, 중국의 인터넷 통제 메커니즘에 대한 이해로 옮겨가고 있다.

그렇다면 중국의 인터넷 통제는 무엇이 특별한가? 먼저, 국가가 인터넷을 통제한다는 '사실' 자체는 그렇게 특별한 사실이 못 된다. 중국뿐 아니라 미국을 포함한 다른 고도 산업화가 이뤄진 민주국가(advanced industrial democracies)에서도 산업 발달, 시장 규제, 사회 보호 등을 명분으로 국가가 사이버 공간을 일부 통제하는 행위는 일반화됐다. 문제는 통제가 아니라 '어느 정도 수준'의 통제가 '어느 정도의 범위'로 행해지는 것이 통용되는 지, 그리고 그것이 해당 국가의 정치적 정당성(political legitimacy)과 경제적 효율성(economic efficiency)에 어떠한 영향을 미치는 가이다.⁵⁷⁾ 그리고 이 점에서 중국이 다른 국가에 비해 특이점을 갖고 있다고 한다면, 그것은 중국의 인터넷 통제가 그들의 4억 인터넷 인구를 대상으로 인터넷 통제 역사상, 기실 정보 통제 역사상 가장 광범한 규모로 이루어지고 있다는 점이다.

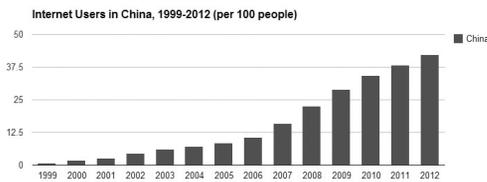
구체적으로 트위터, 페이스북 등 일부 사이트에 집중된 미국과 달리 중국은 다양한 사이트에 트래픽이 나뉘어져 있는데 정부 가이드라인에 따라 이런 사이트들 대부분이 자발적으로 인터넷 검열을 행하고 있다. 이런 사이트들은 최대

55) Negroponte, N. (1996). Being digital, New York: Vintage Books.

56) Huang, Y. (2008). Capitalism with Chinese characteristics: entrepreneurship and the state, Cambridge ; New York: Cambridge University Press.

57) Goldsmith, J. L., & Wu, T. (2008). Who controls the Internet?: illusions of a borderless world, New York: Oxford University Press.

1,000명에 달하는 모니터링 요원을 동원하고 있고, 2만 명에서 5만 명에 달하는 인터넷 경찰(網絡警察)이 활동하고 있다. 그리고 25만에서 30만 명으로 추정되는 친(親)정부 인터넷 평론원들(五毛黨)이 존재하여 반(反)정부여론에 맞서 정부에 우호적인 온라인 여론을 주도한다.⁵⁸⁾



▲ 그림5) 중국의 인터넷 인구 성장, 출처: World Bank (2012)

나아가 더욱 주목할 만한 부분은 중국의 이런 인터넷 통제 시스템이 위의 <그림 5>에서 보듯 중국 인터넷 인구가 폭발적으로 성장해 왔음에도 불구하고 견재해 왔다는 부분이다. 일례로 2012년에 중국의 인터넷 이용자는 전체 인구의 37.5%, 약 4억 3천만을 넘어섰다. 어떻게 급증하는 인터넷 인구와 그에 따른 인터넷 트래픽의 증가에도 이런 통제 시스템이 유지될 수가 있는가?

중국의 인터넷 검열 시스템의 안정성(resilience)의 열쇠는 균형이다. 하버드 정치학과의 게리 킹(Gary King) 교수팀이 중국의 300개 이상의 소셜 미디어의 검열 데이터를 전수 조사하고, 계량 분석해 2013년에 발표한 논문에서 따르면 이런 중국의 인터넷 통제 원칙은 '개인의

표현의 자유는 허용하되 집단적 행동은 차단한다'이다. 개인이 정부를 비방하는 내용 등을 일부 허용할 경우 정부에 대한 비판적 여론이 형성될 수 있으나 선거를 통해 공직자가 선출되지 않는 중국의 정치체제상 그러한 부정적 여론이 체제 유지에 본질적 위협이 되지 않는다. 또한, 중국 공산당은 이런 제한된 자유를 통해서 반대 여론이 지나치게 강해지는 것을 억지할 수 있으며 시민들의 불만이 표현을 통해 일부 해소돼 적극적 행동으로 나서지 않게 된다는 걸 인지하고 있다. 이는 반대로 중국 정부가 개인들이 온라인을 통해 조직화하여 지난 2012년의 아랍 민주화 운동에서처럼 인터넷에 기반해 집단행동을 개시하는 것은 용인하지 않는다는 걸 뜻한다.

즉, 중국의 인터넷 통제는 북한처럼 인터넷 접근을 체제 안정을 위해 애초에 전면적으로 차단하는 극단주의와는 차별성이 있다. 같은 체제 안정을 목적으로 하지만 경제 발달에 기초해 정치적 정당성을 얻고 있는 그들의 경우, 개인의 표현의 자유는 일부 허용하되 집단행동의 가능성에 대해서는 적극적 제지를 가하는 방식으로 균형을 유지해 인터넷 검열 시스템의 안정성을 유지하고 있다. 그런 점에서 중국은 CNN 베이징 지국장 출신 인터넷 정책 전문가 레베카 매키닌(Rebecca MacKinnon)이 지적한 것처럼 중국은 중국식 인터넷, 네트워크 권위주의(networked authoritarianism)을 표방한다.⁵⁹⁾ 이러한 권위주의 국가의 인터넷 통제의 변이성

58) King, G., Pan, J., & Roberts, M. E. (2013). How Censorship in China Allows Government Criticism but Silences Collective Expression. *American Political Science Review*, 107(02), 326-343. doi:10.1017/S0003055413000014

59) MacKinnon, R. (2010, October 11). Networked Authoritarianism in China and Beyond: Implications for global Internet freedom. Presented at the Liberation Technology in Authoritarian Regimes, sponsored by the Hoover Institution & the Center on Democracy, Development and the Rule of Law (CDDRL), Stanford University.

(variation)은 인터넷 검열 제도가 왜 중국뿐 아니라 대다수의 국가에서 유지되고 발전될 수 있을지를 이해하는 데 핵심적이다.

동시에 이런 중국 내부의 미묘한 정치적 역학은 중국의 인터넷 거버넌스에 대한 입장에도 영향을 미친다. 중국은 글로벌 네트워크인 인터넷을 수용했지만 체제 안정을 통한 경제 발달을 지속하기 위해 인터넷에 대해 국경의 구분에 기반한 자신의 전통적 주권을 행사하기를 원한다. 중국의 검열 만리장성(The Great Firewall)은 이러한 주권 행사를 침해할 수 있는 요소에 대해서 자국을 보호하기 위함이며 중국은 이러한 입장을 국가의 정당한 권리 행사로 정의한다. 일례로 중국이 2010년에 발표한 백서에 따르면 중국 정부는 인터넷을 중국의 중요 인프라로 간주하고 있으며 인터넷이 중국 국경 안에 있는 한은 중국의 주권이 적용된다고 밝히고 있다. 그리고 그에 따라 중국의 인터넷 주권(the Internet sovereignty of China)은 국제 사회에서 반드시 존중되고 보호되어야 하고 중국 국경 안에 있는 한 중국인이든 외국인이든 자신들의 개인의 자유에 따라 인터넷을 사용할 권리는 있으나 그 권리의 경계는 중국 법과 규제이며 중국의 인터넷 안보를 위협하지 않는 선에서 이뤄져야 한다는 점을 강조한다.

이러한 중국의 체제 안정성에 대한 불안에 따른, 국경에 기반을 둔 국가 주권 개념에 대한 지지는 국가 중심 인터넷 거버넌스 질서에 대한 선호로 연결된다. 그들의 시각에서 볼 때 기존

의 ICANN 등의 민간 기구를 통해 이뤄지는 인터넷 거버넌스는 자신들이 받아들이기엔 지나치게 초국가적이고 지나치게 자본주의적이다. 이에 반대해 중국은 좀 더 '민주적인' 인터넷 거버넌스를 지지하는데, 시라쿠스 대학의 인터넷 거버넌스 전문가인 밀턴 물러 교수(Milton L. Muller) 교수에 따르면 여기서 중국이 '민주적' 인터넷 거버넌스라 말할 때 이 '민주주의'는 개인의 권리가 아니라 국가간의 평등한 관계에 더 가깝다. 예를 들어 중국이 UN이 국제 인터넷 행정에 전적인 권한을 행사해야 하고, 인터넷 행정 조직에 대해서 '민주적' 절차를 도입해야 한다고 주장할 때, 이 '민주주의'는 시민 차원의 권리가 아니라, 국가 차원의 평등 원칙이다.⁶⁰⁾

인터넷 거버넌스와 관련해 중국과 미국이 갖는 입장의 중대한 차이점은 수직적 관계 측면에서 국가 통제의 개입 여부에 대한 찬성과 반대 에 있지 않다. 이에 대해서는 실제 행동의 측면에서 보면 양 국가 모두 '개입'으로 나타나고 있다. 그보다는 이러한 개입의 범위와 수준을 정하는 문제가 어떻게 정해지느냐가 중국과 미국 사이의 국내적 인터넷 거버넌스 질서에 대한 본질적 차이를 드러낸다. 예를 들어 중국식 인터넷의 경우에는 국가 이외의 행위자가 '게임의 법칙'으로서 제도에 적극적으로 간여할 수 있는 권리가 인정되지 않는다. 즉, 두 국가 사이에 존재하는 차이는 수직적보다는 수평적 관계 측면에서 국가 외 이용자 네트워크와 같은 시민사회 영역의 새로운 행위자들이 수용되는 정도의 차

60) Mueller, M. L. China and Global Internet Governance: A Tiger by the Tail. In R. Deibert, J. Palfrey, R. Rohozinski & J. Zittrain (Eds.) Access Contested: Security, Identity and Resistance in Asian Cyberspace. Cambridge, Mass: MIT Press (2011). pp. 180-181.

이, 그리고 그 차이가 만들어내는 그들 간의 인터넷 거버넌스에 대한 선호(preference)의 차이이다. 중국의 내부 정치체제와 인터넷 검열 시스템 역학은 수직적 권위와 통제에 의존하는 국가 공조 중심 인터넷 거버넌스에 대한 선호를 이끌고 있다. 최근 중국이 그들의 국제 안보 협력 기구인 상하이 협력 조직(上海協力機構) 프레임워크에 따라 중국-러시아간 정보 안보 협력 체계를 구축하고 비슷한 방식으로 영국, 미국, 프랑스, 일본, 한국, 파키스탄 등과의 정보 안보 협력 관계를 확장해나가는 것도 이런 그들의 선호도를 잘 보여준다.⁶¹⁾

그러나 이러한 중국의 네트워크 권위주의적 입장이 기존 인터넷 거버넌스 질서를 전복하는 수정주의적 국가 형태로 발현될 것이라는 주장에는 다소 무리한 감이 있다. 밀러 교수는 그의 중국의 인터넷 거버넌스 관련된 논문의 결론부에서 매키넨이 제안한 '네트워크 권위주의'가 중국식 인터넷을 설명하기에 가장 적절한 표현인지에 대해서는 동의하지 않는다고 밝혔다. 그 이유는 개방과 통제가 지속적으로 반복되고, 교차되는 중국식 인터넷의 역학을 설명하기에는 '네트워크 권위주의'는 너무 정적인 개념이고, 수평적 네트워크와 수직적 권위주의가 '상호 모순'되는 개념이기 때문이다.⁶²⁾ 하지만 이러한 '상호 모순'이야말로 중국정치 권위자인 수잔 셔

크(Susan Shirk) 교수가 명명한 취약한 강대국(fragile superpower)으로서 중국의 자화상을 인식하는 데 적절한 시각일 수도 있다. 셔크 교수에 따르면 천안문 사태 이후 중국 정부는 자국의 시민들이 집단적으로 항거할 수 있는 잠재력을 경계하고 있다. 그리고 이런 중국 정부의 불안감이 중국이 자국 시민들의 민족주의를 자극해 정부에 대한 비판의 화살을 외국으로 돌리려는 행동으로도 나타난다고 주장한다. 즉, 서구에서는 이러한 중국의 공격적 외교 행태가 중국의 새로운 패권 도전 국가의 증거로 여겨지지만 정작 중국 내부에서는 이런 공격성 자체가 그들의 취약한 내부적 정치 구조를 입증하는 증거로 받아들여진다.⁶³⁾

외부에서 중국 인터넷을 볼 때는 중국의 인터넷 검열 시스템의 안정성, 지속성이 더 깊은 인상을 줄 수 있으나 중국인들 자신은 상대적으로 자신들의 정보 안보 '취약성'을 더 강조한다. 중국의 공공 그리고 민간 영역 리더들은 중국의 컴퓨터와 웹사이트에 대한 공격이 매해 80% 이상 증가하고 있으며 대략 계산했을 때도 중국이 전 세계에서 가장 많은 사이버 공격을 받고 있다고 주장한다. 실제로 2011년 12월에 12개 이상의 중국 유명 온라인 쇼핑몰, 마이크로 블로그, SNS, 게임 사이트가 해킹을 당했으며 1억 명 이상의 중국 인터넷 이용자의 이름, 비밀번호

61) Global Cyber Deterrence Views from China, the U.S., Russia, India, and Norway. (2010). East West Institute.

62) Mueller, M. L. China and Global Internet Governance: A Tiger by the Tail. In R. Deibert, J. Palfrey, R. Rohozinski & J. Zittrain (Eds.) Access Contested: Security, Identity and Resistance in Asian Cyberspace. Cambridge, Mass: MIT Press (2011). p.191.

63) Shirk, S. L. (2008). China: fragile superpower : [how China's internal politics could derail its peaceful rise]. New York; Oxford: Oxford University Press.

호, 이메일이 유출됐다. 또한, 지적재산권이 정착하지 않은 중국에서는 대부분 컴퓨터의 보안 관련 업데이트가 취약해 1천만 대 이상의 컴퓨터가 사이버 범죄에 사용되는 봇넷(botnet)과 연관된 것으로 알려져 있다.⁶⁴⁾

미국은 중국의 '패권국가'(superpower)로서의 지위 강화에 신경을 기울이고 있지만, 중국이 상대적으로 더 신경을 쓰고 있는 건 자국의 '취약성'(fragility)이다. 그리고 이런 관점에서 보면 중국이 수직적 인터넷 거버넌스 질서를 찬성하는 까닭이 기존 질서를 대체하려는 야심이라 보는 건 무리한 해석일 수 있다. 그보다는 중국이 수평적 측면이 강조되는 기존의 인터넷 거버넌스 질서가 자국 내의 정치적 제도에 침투해 들어왔을 경우 이에 저항할 수 있는 근거와 기제를 마련하기 위해 현재와 같은 인터넷 거버넌스 전략을 진행하고 있다고 보는 것이 더 적절하다. 중국은 인터넷 거버넌스에서도 역시 취약한 강대국이다.

디지털 냉전론의 한계와 시사점

사이버 공간, 인터넷 거버넌스상에서 강대국 간의 경쟁 관계를 냉전의 연장선에서 취급하는 데는 한계가 있다. 미국의 일부 학계, 정치권에서 인식하고 있는 바와 달리 주적으로 간주되는 중국의 인터넷 거버넌스상 국가 행위는 내부 정치 역학에 기인한 바가 많으며, 따라서 그들이 체제 전복을 꿈꾸는 수정주의적 국가로 보기

에는 한계가 있기 때문이다. 과거 소련은 전 세계 공산화의 야심이 있었다. 그러나 중국의 야심은 적어도 현재까지는 중국의 국가 주권 기반 인터넷 거버넌스를 존중받고 보호하는 것에 더 가깝다. 이런 중국의 입장에서 본다면 수정주의적 국가는 자신보다 자신들의 체제에 위협적인 미국이 더 가까울 것이며 미국이 자신의 이념적 입장을 강조하면 강조할수록 중국은 더 공격적인 자세로 나올 가능성이 크다. 이는 달리 말하면 디지털 냉전론 자체는 이론적인 타당성을 입증하기 어려우나 이런 논의가 지속된다면 이것이 사이버 군비 경쟁을 통해 자기예언적 효과(self-fulfilling prophecy)를 가질 수 있다는 걸 뜻한다.

그리고 이와 같은 관점에서 이러한 강대국 간의 사이버 공간상 경쟁이 과거 소련과 미국간의 양극 체계를 답습하진 않으나 냉전이 야기했던 것과 유사한 국내외적 효과를 일으킬 수 있다. 대표적으로 과거 냉전 시기 두 초강대국 간의 군사적 긴장 관계는 군산복합체(military-industry complex) 발달과 언론 통제 등 기본권 침해로 나타난 바 있다. 마찬가지로 맥락에서 디지털 냉전론을 통한 냉전 이데올로기의 부활은 이번 PRISM 사건에서 보듯 미국의 인터넷, 통신 기업과 정부간 유착을 정당화하고, 정보통신 인프라에 대한 정부의 통제, 검열, 도청 등의 문제를 야기할 가능성이 크다. 이미 냉전적 사고에 따라 미국은 자국의 통신, 인터넷 인프라의 보안 강화를 위해 미국의 국토안보부

64) Lieberthal, K. & Singer, P. W. (February 2012), Cyber Security and U.S.-China Relations, John L. Thornton Center at Brookings, pp.4-5.

(Department of Home Land Security)의 관련 권한을 확대했다. 즉, 디지털 냉전 자체는 성립하지 않더라도, 냉전론의 수용만으로도 새로운 정치적 변화가 나타날 수 있다.⁶⁵⁾ 새로운 아이디어의 수용은 새로운 제도가 탄생할 수 있는 촉매 작용을 할 수 있기 때문이다. 냉전론이란 아이디어만 수용할 지라도 이를 통해 이득을 볼 수 있는 정치적 행위자들이 자신들의 이익을 극대화할 수 있는 제도를 생성하고 유지하기 위해 노력할 것이다. 전쟁은 과학·기술 발달에 중요한 기여를 하기도 하지만 적절한 견제와 균형 없는 국가 권력의 강화와 남용을 통해서 자유주의와 민주주의 발달에 위협이 되기도 한다. 따라서 민주주의와 인권의 관점에서 볼 때 냉전론 자체는 이론적 근거가 취약하다 할지라도 냉전론의 미국 그리고 정책적 학습을 통한 미국 외 타국가 내에서의 수용과 그 효과에 대해서는 관심을 가질 필요가 있다.

과거 냉전의 경험에 기초해 디지털 냉전론의 함의에 대해 생각해볼 수 있는 또 한 가지는 기존의 인터넷 거버넌스 제도의 근간으로 인정돼 왔던 다자간 협력주의(multi-stakeholderism)의 한계다. 역설적으로 다자간 협력주의는 그들이 견제하고 있는 UN의 한계와 닮았다.

UN은 1945년 제2차 세계대전 종전 이후 세계 평화와 국제 경제, 사회, 인도적 문제의 해결을 돕기 위해 창설됐다. 하지만 UN에서 유일하게 결의안이 권고에 그치지 않고 구속력을 갖고 있어 권력의 증추에 해당되는 안전보장이사회

(Security Council, 일명 '안보리')의 경우 제2차 세계대전 승전국인 미국, 영국, 러시아, 프랑스, 중국(1971년까지 대만 혹은 중화민국이었으나 이후 중국 혹은 중화인민공화국이 대체했다.)만이 안보리의 상임 이사국이다. 나머지 국가들은 10개 국가만이 2년 임기의 비상임 이사국으로 임명될 수 있다. 또한, 미국과 소련간의 촉발과 진화의 과정에서 보듯 UN의 존재에도 불구하고 주도적인 강대국 간의 불화가 심화되면 UN에서 이를 저지할 수 있는 메커니즘이 취약하다.

강대국의 이익을 일부 반영하고 이들 간의 합의에 따라 제도의 지속성이 보장되며 따라서 강대국 간의 이익이 충돌할 경우 이를 저지할 수 있는 내부적 메커니즘이 부족하다는 문제점은 다자간 협력주의에서도 발견된다. 비록 ICANN 등의 운영이 미국의 일방주의 원칙에 따라 운영된다고 보는 것은 우리가 있으나 상대적으로 미국의 입장이 더 강력히 반영되는 것은 사실이다. 중국, 러시아 같은 국가에서는 따라서 인터넷 수용에 따라 자국 내에 서방국가, 특별히 미국의 간섭이 확대되는 걸 바라지 않는 바, 기존 다자간 협력주의를 그대로 수용하는 데 우리가 있다. 이럴 경우 현재하고 있는 것처럼 중국, 러시아 같은 국가들이 기존 체제를 전복하진 않더라도 이에 이탈해 UN 등을 이용해 새로운 인터넷 거버넌스 질서를 창설해 그들의 기존 인터넷 통제를 지속하고자 할 때 다자간 협력주의가 이를 견제할 수 있는 내부적 메커니즘은 취약하다.

65) Ignatius, D. (2010). Cold War Feeling on Cybersecurity | RealClearPolitics, Retrieved October 28, 2013, from http://www.realclearpolitics.com/articles/2010/08/26/cold_war_feeling_on_cybersecurity_106900.html

일부에서는 비록 공식적으로는 그러한 메커니즘이 존재하지 않더라도 비공식적으로 이런 사이버 공간의 제도적 전쟁에 대해 이용자 네트워크의 연대가 저항군으로서 역할을 할 수 있다는 의견도 제시되긴 했다.⁶⁶⁾ 그리고 실제로 지난 2012년 미국 상·하원의 지적재산권법 개정안(SOPA/PIPA)에 대해서 초국가적 활동가들이 연대하여 저항하기도 했다.⁶⁷⁾ 이론적으로도 사이버 공간의 익명성, 연결성이 집단행동(collective action)의 거래 비용(transaction cost)을 낮춘다는 점에서 볼 때 일견 이 주장은 일리가 있어 보인다. 그러나 이러한 사이버 공간을 통한 초국가적 활동가 연대의 한계는 그래도 여전히 높은 참여 비용, 그리고 이 비용이 특별히 개발도상국의 활동가들에게는 크다는 점을 감안했을 때 이러한 저항이 얼마나 지속적으로 일어날 수 있을지, 그리고 얼마나 다양한 활동가들의 의견과 이익을 반영하고 있을 지에 대해 의문을 제시하게 된다. 또한, 미국 정부가 인터넷 자유 선언 전후로 민주화의 새로운 기수로서 이른바 해커 활동가들에 대해 관심을 기울이고 이들에 대해 제도적 지원을 하고 있는 바 이들이 UN이 표방하려고 하는 것처럼 중립적인 기구로서 역할을 할 수 있을 지에 대해서도 한계점이 지적된다.

또한, 무역에서 WTO와 같은 다자간 무역과 함께 FTA와 같은 양자간 무역 협의가 진행되

고 있는 것처럼 인터넷 거버넌스에 관련된 국제회의의 양과 종류도 갈수록 늘어나고 있는 추세다. 인터넷 거버넌스만 따로 취급하는 국제회의도 있지만, G8과 같은 기존의 강대국 간의 협의체나 혹은 정상회담의 아젠다의 일부로 인터넷 거버넌스가 삽입되는 경향도 보인다. 이걸 달리 말하자면 국가 행위자들이 그들의 인터넷 거버넌스에 대한 권한 확대를 위해서 상대적으로 저항이 덜한 국제회의를 통해 그들간 이해관계의 공조를 추구할 가능성이 커졌다는 걸 뜻한다. 즉, 시민사회가 이러한 인터넷 거버넌스를 놓고 벌어지고 있는 새로운 경쟁 양상에 대해서 적절한 전략적 대응책을 만들어내지 못할 경우 다자간 협력주의에서 이탈하거나 혹은 그 구색만 갖추는 국제회의가 늘어날 것이며 그를 통해서 자기 이익을 관철하려고 하는 국가 행위자들의 성향도 더 두드러질 것이다.

물론, 다자간 협력주의의 한계점을 일부 인정하고 이를 보완하려는 노력이 그간 없었던 것도 아니다. 예를 들어 레베카 매키닌 같은 경우는 영국의 정치철학자 존 로크(John Locke)의 자유주의 정치철학을 원용해 이용자에 의한 동의(the consent of the networked)가 다자간 협력주의의 정당성의 기초이자 구속력의 원천으로서 활용되어야 한다고 주장한다. 그녀의 관점에 따르면 인터넷은 대표적 공유지(communs)이며 이 공유지를 개방과 통제 사이에서 적절하게 관

66) Benkler, Y. (2006). *The wealth of networks : how social production transforms markets and freedom*, New Haven: Yale University Press.

67) Benkler, Y., Roberts, H., Faris, R., Solow-Niederman, A., & Etling, B. (2013). *Social Mobilization and the Networked Public Sphere: Mapping the SOPA-PIPA Debate*, SSRN Electronic Journal. doi:10.2139/ssrn.2295953

리하는 방식은 국가와 시장 외에도 이용자들의 의한 자발적 거버넌스로서 이뤄져 왔다. 따라서 이용자의 동의라는 내부적 기제는 전통에 따라서도 그리고 공리적 관점에 의해서도 긍정된다. 그러나 최근 인터넷의 권력화, 상업화, 그리고 국가와 기업 간의 연대 강화에 따라 기존에 존재해왔던 암묵적인 행위자들 간의 세력 균형이 무너지고 있는 상황이다. 이에 따라 이제 이용자의 권익을 보호하고 인터넷 거버넌스의 기본 틀을 유지하기 위해서는 이용자에 의한 동이가 새롭게 확장되는 인터넷 거버넌스의 규범적 기반으로 수용되어야 한다.⁶⁸⁾

하지만 매킨논의 대안 역시 기존의 다자간 협력주의에 대한 비판에서 크게 자유롭지 못하다. 만일 중국과 같이 국력 상승에 따라 인터넷 거버넌스상에서도 영향력을 확대해가고 있는 국가가 '인터넷이 공유지'란 시각에 공감하지 않는다면? 그리고 그들이 '이용자의 동의'보다는 '국가 주권'이 더 중요하다고 강조한다면? 또한, 이들이 그러한 자신들의 선호를 보다 효과적으로 반영하기 위해 자신들만의 인터넷 거버넌스 레짐(regime)을 구축한다고 했을 때, 다자간 협력주의는 혹은 기존의 인터넷 거버넌스 관련 단체들은 과연 어떤 조건 하에서 얼마만큼의 견제를 가할 수 있는가? 물론 이러한 주장은 다자간 협력주의에 무용하다는 것도 무효하다는 것도 아니다. 여기서 강조하고자 하는 것은 강대국 간의 경쟁관계가 인터넷 거버넌스에도 확장되고 있으며 이 관점에서 봤을 때 기존의 인터넷 거

버넌스상에는 심각한 취약점이 존재한다는 것이다.

나아가 구성주의적 관점에서 봐도 매킨논의 인터넷 거버넌스론은 통치 권력이 시민의 자발적 동의에 기초했다는 서양 정치사상의 흡스 이래 자유주의적 정치 이론에 기초한 바, 이와 같은 규범적 가치, 정치적 이론에 동의하지 않는 국가 행위자들에게는 수용되기 어렵다. '개방, 공유, 협업'을 강조하는 기존 인터넷 거버넌스는 '서구' 혹은 '자유 민주주의적' 가치에 근접하는데, 이것은 이러한 가치가 본질적으로 다른 가치보다 우월하기 때문이 아니라 인터넷의 태동 및 발달 과정에서 미국 및 서구 국가의 영향력과 개입 정도가 컸기 때문이다. 따라서 인터넷 인구가 미국과 유럽 외의 타 지역에도 지속적으로 증가하고 있으며, 경제적으로도 세계 경제의 중심이 대서양에서 태평양으로 옮겨간 바, 매킨논이 과거 전통에 의거해 인터넷 거버넌스에 관한 암묵적 사회적 합의라 간주한 '네트워크 이용자의 동의'는 오늘날, 그리고 앞으로의 인터넷 거버넌스에 관한 국제적 논쟁에서 주요 아젠다가 될 가능성이 크다.

즉, 국가 권력의 견제와 균형에 대한 문제를 핵심 쟁점으로 삼지 않고 논의의 형식이나 내용에 대해서만 다룬다면 향후 인터넷 거버넌스에 대한 현실적, 규범적 대안을 만들기란 쉽지 않다. 오히려 강대국의 인터넷 거버넌스 개입이 기정사실이 된 현실 하에서는 인터넷 거버넌스에 등장하는 새로운 문제들을 해결하기 위해 국

68) MacKinnon, R. (2013). *Consent of the networked: the world-wide struggle for Internet freedom*. New York: Basic Books.

가 개입 찬성, 반대와 같은 극단적 입장을 취하기보다는 '어떤 국가의 역할'이 필요한가에 대한 논의로 기존의 논의를 확장하는 것이 더 바람직할 수 있다. 이를 통해 대내외적으로 인터넷 거버넌스상 국가 역할에 대해 새로운 현실적, 규범적 인센티브를 제공할 수도 있기 때문이다.

예를 들어 현재의 인터넷 거버넌스상 국가 역할에 대한 논의는 국가가 대외의 적으로부터 대내의 국민을 보호하는 안보 위주로 이뤄지고 있다. 그러나 국가의 기원은 홉스식의 개인의 생명 혹은 로크식의 개인의 재산의 보호일지 모르나 선진 사회에서 현대 국가는 그 이상의 경제적, 사회적 책임을 지고 있다. 국가는 일정 시기 발전 국가(developmental state)의 형태를 띠고, 산업화의 주체로서 역할을 하며 이런 산업화의 부작용과 병폐가 드러나고 사회적 갈등이 심화될 경우 이를 무마하기 위해 복지국가(welfare state)의 몫을 수행하기도 한다. 또한, 시장에서 독과점 기업의 횡포를 막고 시장 진입과 경쟁의 정도를 촉진하기 위해 규제 국가(regulatory state)로서 활동하기도 한다. 이러한 다양한 국가의 역할은 그 국가의 발전 단계와 대내외적 현실에 따라 주어진 국가 능력과 국가 구조를 통해 발현된다. 기존의 인터넷 거버넌스론에서는 이러한 다채로운 국가 역할 중 극히 일부에 대해서만 강조하고 있다. 그리고 실제로 이런 다채로운 역할이 발현되기 위해 어떠한 국가 능력이 어떻게 계발될 수 있을지(capacity-building)에 대한 논의, 그리고 이런 국가 능력이 발현되기 위해서는 어떠한 국가 구조가 필요한 지에 대한 논의는 상대적으로 취약하다. 특별히 디지털 냉전론의 경우 이 중 안보

적 책임에만 집중해 논의가 진행돼 왔는데 이런 경우 국가의 다른 중대한 책임에 대한 논의를 단순화, 간소화하는 오류를 범할 수 있으며, 앞서 설명하였듯 그 과정에서 민주주의를 위축시킬 수도 있다.

이런 비판을 고려해 향후 인터넷 거버넌스론에서는 안보적 문제를 도외시하진 않으나 디지털 냉전론에서, 그리고 기존의 이분법적인 인터넷 거버넌스 진행에서도 벗어날 필요성이 있다. 국가 행위자의 안보 영역에서 기존 역할은 인정해야 하지만 그 외 산업화, 공정 규제, 권리 보호와 복지 증진의 영역에서도 국가가 해야 할 책임을 균형있게 다하여 국제 번영, 안정, 인권의 향상에 기여할 수 있도록 대내외적 기제를 증설하는 데 초점을 맞추는 것이 더 이상적인, 그리고 현실적인 목표가 될 것이다.

결론

미국이 중심적인 위치를 차지해 왔던 인터넷 거버넌스를 중국 혹은 다른 강대국이 전복하고자 한다는 시나리오에 기초한 디지털 냉전론의 이론적 타당성은 취약하다. 그러나 이런 논의 자체가 무의미한 것은 아니다. 디지털 냉전론 자체는 실체가 없을 지라도 냉전론의 수용 자체만으로 강대국 간의 갈등을 심화시킬 수 있다. 또한, UN의 창설에도 불구하고 냉전이 촉발했듯 다자간 협력주의와 기존 인터넷 거버넌스 관련 기구들이 존재함에도 불구하고 새로운 논의와 국제회의들이 증가하고 있는 건 기존 인터넷 거버넌스 질서가 국가 행위자들의 이해관계를 수용하는 데 한계가 있다는 걸 보여준다. 다자

간 협력주의를 통한 인터넷 거버넌스에서 이탈해 새로운 거버넌스 질서를 형성하고자 하는 이러한 국가 행위자들의 활동을 저지하거나 제한할 수 있는 기제가 등장하지 않는 이상, 이런 흐름은 기존의 인터넷 거버넌스 질서에 큰 변화를 야기할 수 있다. 본고는 이에 대응해 향후 인터넷 거버넌스상에서는 국가 행위자의 역할은 인정하되 그 역할을 논의하는 폭을 넓힐 것을 제의한다.

ABSTRACT

The Digital Cold War Argument and the Internet Governance

Jae Yeon Kim⁶⁹⁾

The Digital Cold War argument has become one of the heatedly discussed foreign policy agendas in the U.S. Considering the authority and power of the U.S. government and Internet companies in the cyberspace, this shift is not negligible in understanding not only the changes in the U.S. foreign and military policies but also that in the operations of the global Internet governance. Given these circumstances, I seek to explain the origins of and test the theoretical validity of the Digital Cold War argument. In particular, I analyze how the political concerns of the Chinese authorities shaped the characteristics of their control of the domestic Internet and their approach to the global Internet governance. The findings indicate that the Chinese way of the Internet governance is more concerned of their domestic political stability than overthrowing the current Internet governance regime, which many supporters of the Digital Cold War argument cited as the key evidence of such political contentions. Though the Digital Cold War argument is theoretically unwarranted,

its growing popularity and the historical lessons of the Cold War have broad implications to the understanding of the impacts of the great power rivalries on the future Internet governance.

69) digital activist for Creative Commons Korea and Global Voices Online, member of Global Voices Advocacy